

# 2011 동아시아

평화와 협력을 위한 구상 II  
:전환기의 대응전략



JPI 정책포럼 시리즈

# 2011 동아시아

## 평화와 협력을 위한 구상 II

### :전환기의 대응전략

제주평화연구원 편

# 발간사

2011년은 새해 벽두부터 변화와 위기의 한 해였습니다. 연초에 이집트 무바라크 대통령과 리비아 카다피 대통령이 축출되었고, 12월에는 북한의 김정일이 사망하였습니다. 구체제의 지도자들이 명운을 달리하는 와중에 후쿠시마 원전사태나 EU의 재정위기 같은 커다란 사건들도 발생하였습니다. 한국은 중동에 원유를 의존하고, 북한과 일본에 인접하고 있으며, EU와는 FTA를 발효하고 있으므로 이러한 변화와 사건들이 평화와 번영에 주는 영향과 함의를 면밀하게 관찰하고 분석하지 않을 수 없습니다.

한반도 평화 정착과 동아시아의 협력을 통한 공동번영을 추구하는 데 기여하고자 탄생된 저희 제주평화연구원은 설립 이래 역내 평화 정착과 다자협력의 확대와 제도화에 중점을 두고 이론적 논의와 정책대안의 개발에 노력해 왔습니다. 2011년에도 저희 연구원은 국내 유수의 여러 학자와 정책 전문가들을 모시고 우리나라와 동아시아, 나아가 전 세계의 평화와 번영에 영향을 미치는 주요한 현안에 대하여 깊이 있게 논의하고 그 결과를 ‘JPI 정책포럼’으로 출판하였습니다.

2011년에는 한반도 평화와 남북관계, 동아시아 다자협력, 글로벌협력과 한국이라는 세 가지 주제 아래 전통적 안보문제, 비전통 안보문제, 평화문제 등에 대한 다양한 논의와 분석을 하였습니다. 이러한 연구와 토론의 결과를 『2011 동아시아 평화와 협력을 위한 구상 I, II: 전환기의 대응전략』이라는 제목 아래 단행본으로 출판하는 것은 2011년의 주요 문제에 관한 우리나라 유

수의 전문가들의 집단적 지성을 종합하고 넓게 활용할 수 있게 한다는 중요한 의의가 있습니다. 이 기회를 통해 2011년 JPI 정책포럼에 참여하여 주신 연구자와 전문가들에게 다시 한번 감사드리며, 이 책의 독자들에게 저희 연구원에 대한 많은 성원과 관심을 부탁드립니다. 끝으로 출판을 위해 수고하여 주신 한국학술정보(주) 여러분께 감사드립니다.

2011년 12월  
제주평화연구원장  
한태규

# |C|O|N|T|E|N|T|S

발간사 4

## 2부 동아시아 다자협력

미국의 유대인 파워 / 박재선 9

동일본 대지진 이후 일본의 정치변화와

한·일 관계 / 진창수 27

중국의 부상-베트남의 기회와 도전 / 임홍재 43

동일본 대재난과 한국의 안보: 시사점과 과제 / 김두승 70

### 3부

## 글로벌협력과 한국

21세기 신공공외교와 포럼외교 / 김태환	93
원자력 사고의 국제 대응체제의 강화 필요성: 동북아시아를 중심으로 / 김종선	113
에너지 안보의 동학과 일본 원자사태 / 박상현	129
경제위기 이후 중·미 관계 변화와 한반도 / 박동훈	152
신한류와 동아시아 문화 네트워크 / 진행남	172
한국의 ODA 정책과 선진-개도국 간 가교 역할 / 조태열	198
다시 열리는 푸틴의 시대: 러시아 정치 전망 / 우준모	218
평창 동계올림픽과 한국 스포츠 외교: 방향성의 모색을 위한 제언 / 정기웅	236
공공외교의 현황과 우리의 정책 방향 / 마영삼	262
2012년 위기론 진단과 한국의 대응 / 정상화	281
중견국 외교 협력방안 모색: 한국과 호주 중심 / 김우상	303
에너지 안보와 오일샌드의 개발: 베네수엘라 오일샌드의 사례연구 / 조성권	316
스위스 중립의 성격과 한반도 중립논의 / 장철균	329

1권에서 계속

## 미국의 유대인 파워

박재선(명지대학교 객원교수, 전 외교부대사)

미국 전체인구의 2.2%에 불과한 650만 명의 미국 유대인이 미국은 물론 국제무대에서 커다란 권력과 영향력을 갖고 있음은 주지의 사실이다. 대다수 미국 유대인 선조는 유럽에서 종교적·민족적 이유로 박해를 받다 미국으로 이주한 동유럽계와 독일계 아시케나지가 주류를 이루고 있다. 이들이 미국서 성공할 수 있었던 요인은 다음과 같다. 1) 다민족·다문화 국가인 미국이 민족주의를 배격하고 전면적인 종교의 자유를 인정해주었기 때문에 유대인들이 유럽에서 겪은 두 가지 스트레스(민족주의, 종교적 박해)에서 해방될 수 있었다. 2) 또한 유럽에서는 국가발전에 대한 유대인의 참여가 허용되지 않았지만, 미국은 미국발전과정에 기여할 기회를 부여받았다. 그리고 3) 절박한 상황에서 미국으로 이주한 유럽 유대인은 퇴로가 없는 상황이었기 때문에 모두 배수진적 의지로 성공에 매진해왔다.

미국 유대인은 제1차 세계대전 이후부터 미국발전에 보완적인 기여를 했다. 유대인들은 특히 과학기술, 학문, 금융, 언론, 정보산업, 문화, 예술 등 그들만의 특화된 분야에서 잠재력을 발휘해 소프트웨어 측면에서 미국의 발전을 선도하면서 영향력을 배양하고 있다. 1948년 이스라엘의 건국은 미국 유대인의 입지를 강화시켰다. 1967년부터 두각을 나타내기 시작한 미국 내 자생적인 이스라엘 로비단체는 미국정치의 실세권력체로 성장하였다. 미국에서 대성공을 이룬 유대인들도 유대인 구 감소와 이방인들과의 결혼 등으로 공동체의 정체성이 약화되는 데 대해 크게 우려하고 있다.

## 1. 유대인의 미국이민

### 가. 브라질계 ‘마라노’ 23명의 정착

- 1694년 9월, 브라질 헤시피에서 사탕수수농장을 경작하던 23명의 마라노(Marano; 기독교로 개종한 유대인)가 뉴 암스테르담(뉴욕)에 도착했으며 이는 최초 유대인들의 집단 미국이민임.
- 1585년 세파라디(지중해·중동 셈족계) 유대인 조아킴 곤스(Joachim Gaunse)가 버지니아 주 로아노케(Roanoke)에 잠시 들른 기록이 있음. 곤스는 미국 땅을 밟은 최초의 유대인임.
- 1649년 5월 세파라디계 유대인 솔로몬 프랑코(Solomon Franco)가 지금의 보스턴에 수일 머물다 떠남.
- 1694년 7월 8일 뉴 암스테르담에 단신 도착한 네덜란드 아시 케나지(유럽계 유대인)와 유대인 제이콥 바르심슨(Jacob Barsimson)은 미국에 최초로 정착한 유대인으로 기록됨.

### 나. 독일계 유대인 미국이민

- 1840~1880년간 독일 유대인 약 30만 명이 미국에 정착함. 이들 대부분은 독일 남부 바이에른 주 농촌지역 출신임. 미국이민 후 이들은 뉴욕, 뉴저지, 일리노이, 뉴잉글랜드 6개주, 미네소타, 미시간 주에 정착함.
- 이들 독일계 유대인은 미국에서 금융망을 조직하고 상업과 유통업을 일으킴.
- 독일계 유대금융인: 리먼(Lehman), 골드만(Goldman), 삭스(Sachs), 시프(Schiff), 오펜하이머(Oppenheimer), 셀리그만(Seligman), 구겐하임(Guggenhei), 발부르크(Warburg), 쿤(Kuhn), 로브(Loeb) 등.

- 독일계 유대인 설립 유통망: Macy's(백화점; Nathan Straus설립), Bloomingdale (백화점; Lyman Bloomingdale 설립), Sears(우편 주문백화점; Julius Rosenwald 설립), Nieman Marcus(백화점; Carrie Nieman과 Herbert Marcus 공동설립) 등.

#### 다. 동유럽계 유대인 미국이민

- 19세기 말부터 제1차 세계대전이 끝난 1920년대 초까지 약 250만 명의 동유럽 유대인이 미국에 이민함. 이들은 우크라이나, 러시아, 폴란드, 루마니아 등지에서 있었던 유대인 박해(일명: 포그롬)를 피해 미국으로 이주한 것임.
- 동유럽 출신 유대인은 대체로 무식하고 가난했음. 이들 중 일부는 미국 도착 후 과격한 공산주의운동에 참여하거나 또는 폭력 조직 등을 결성해 독일계 유대인의 성공으로 정착된 유대인의 온건한 이미지가 크게 손상됨.
- 1세대 동유럽 유대인은 주로 의류상, 자영업, 밀주업, 고리대금업 등 하급 직종에 종사했지만 자식들을 모두 영재교육을 시켜 단 한 세대 만에 전문 직종(교수, 변호사, 의사, 언론인 등)으로 2세의 직업 전환이 이루어짐.
- 동유럽 유대인과 그 후손은 오늘날 미국 유대인의 주력을 형성하고 있음.

#### 라. 지성인 유대인의 미국피란(1933~44)

- 제1~2차 세계대전 중간 독일의 나치와 서유럽 각국의 반유대성향 극우 세력의 출현으로 신변의 위협을 느낀 서유럽 유대지성인 15만 명이 미국에 피란옴.

- 이들의 주요직종은 변호사(900명), 의사(3,000명), 음악가(2,000명), 미술가(500명), 작가·문인(2,500명), 과학자·교수(3,200명)였음. 이들 중에는 노벨상 수상자 14명도 포함됨.
- 물리학자 아인슈타인을 비롯해 독일, 헝가리, 오스트리아, 이탈리아, 프랑스 등 서유럽 각국으로부터 미국에 온 이들 지성층 유대인은 이후 미국의 과학, 기술, 학문, 문화·예술 분야의 발전을 주도함.

## 2. 미국 발전에 대한 유대인의 공헌

### 가. 핵폭탄 개발

- 1939년 두 명의 유대인 물리학자 중 독일 태생의 알베르트 아인슈타인(Albert Einstein)과 헝가리 태생의 레오 실라르트(Leo Szilard)는 미국 루스벨트 대통령에게 서한을 보내 핵폭탄 개발 필요성을 강조함. 이들은 미국이 나치독일보다 먼저 핵폭탄 개발을 완성해야 한다고 건의함.
- 이 건의에 따라 루스벨트는 1942년 6월 코드명 ‘맨해튼 프로젝트(공식명칭: MED Manhattan Engineer District)’를 발족시킴. 이 계획의 핵심인 핵무기개발연구는 독일계 유대인 물리·화학자 로버트 오펜하이머(Julius Robert Oppenheimer)가 담당함. 오펜하이머는 뉴멕시코 주 로스앨라모스 소재 과학·기술연구소장으로 임명됨.
- 오펜하이머는 3,000여 명의 과학자를 지휘해 1945년 6월 핵폭탄을 완성함. 1945. 7. 16 첫 실험(Trinity Test)의 성공으로 인류는 핵 시대에 진입함. 이

후 일본 히로시마와 나가사키에 핵폭탄이 투하됨.

- 이 개발계획에는 노벨상 수상자 포함 유럽 출신 유대인 과학자 다수가 참여함.
- 에드워드 텔러(Edward Teller, 헝가리), 오이겐 비그너(Eugen Wigner, 헝가리, 노벨상 수상자), 펠릭스 블로흐(Felix Bloch, 스위스, 노벨상 수상자), 에밀리오 세그레(Emilio Segrè, 이탈리아, 노벨상 수상자), 스타니스와프 울람(Stanislaw Ulam, 폴란드, 수학자), 리즈 마이트너(Lise Meitner, 오스트리아 물리학자), 리처드 파인만(Richard Feynman, 러시아-미국, 노벨상 수상자).
- 텔러와 비그너는 후일 수소폭탄개발을 주도함.

## 나. 금융과 유통망

### 1) 금융

- 중세기 유럽 기독교 사회는 돈을 만지는 일, 즉 오늘날 금융에 해당하는 돈을 꾸어주고 이자를 받는 행위를 죄악시켰음. 그래서 당시 유럽에서 하층계급에 속했지만 이재에 밝은 유대인들이 금융체계를 만들고 발전시킬 수 있었음.
- 19세기에 접어들자 유럽은 산업화시대에 진입함. 산업발전에 필요한 재정은 결국 유대인의 몫으로 돌아감.
- 프랑크푸르트 태생 독일 유대인 로스차일드(Mayer Amschel Rothschild) 가문은 19세기 후반 유럽 각국(독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 오스트리아)에 금융망을 구축함.
- 이들은 19세기 중엽 미국에 이민한 독일계 유대인 대리인 수명을 통해 유럽

유대금융의 미국 진출을 적극 모색함. 이 중 파울 바르부르크(Paul Warburg)는 1913년 발족한 미국 연방준비은행(FRB) 창설의 막후인물이었음.

- 미국중앙은행인 FRB(미국과 유럽에서는 FED로 부름)는 공공기관이 아닌 민간은행의 연합체임. FRB 가맹은행은 비공개이나 대체로 록펠러, 모건 등의 미국 금융기관과 함께 로스차일드 계열 유럽 민간은행 다수가 참여하고 있는 것으로 알려짐.
- FRB의 역대 의장과 이사진 중 절반 이상이 유대인임. 초대 의장 찰스 해틀린(Charles Hamlin)을 비롯해 전임 앨런 그린스펀(Allen Greenspan) 그리고 현 의장 벤 버냉키(Ben Bernanke) 모두 유대인임. 산하 12개 연방은행의 행장도 대부분 유대인임.
- 존 케네디(John F. Kennedy) 대통령은 국가기관이 아닌 민간은행연합체 FRB가 미국화폐인 동시에 국제 기축통화인 달러를 발권하는 체제가 불합리하다고 판단함. 그래서 그는 1963년 대통령 행정령을 발동해 재무부 산하 국가 중앙은행 창설과 은본위제화폐 발행을 추진했으나 1963년 11월 암살로 이 계획이 무산됨.

## 2) 유통망

- 독일계 유대인 네이션 슈트라우스(Nathan Straus)는 1850년 뉴욕에 미국 최초의 대형백화점 메이시스(Macy's)를 설립함.
- 미국 대도시에서 유대인 설립 백화점과 대형 할인매장이 늘어남.
  - 샌프란시스코: I Magnin(1870)
  - 보스톤: Filene's(1909)
  - 밀워키: Gimbels(1887)
  - 뉴욕: Bloomingdale(1861)
  - 피츠버그: Emporium(1868)
  - 시카고: Sears(1886)

- 애틀랜타: Neiman Marcus(1907)
- 뉴어크(뉴저지 주): Bamberger's(1983)
- 매리에타(조지아 주): The Home Depot(1978)
- 커크랜드(워싱턴 주): Costco(1983)

#### 다. 학술

##### 1) 노벨상 수상자

- 1906년부터 2011년까지 미국 국적 노벨상 수상자는 333명임. 이 중 114명이 유대인임. 1907년 앨버트 마이컬슨(Albert Michaelson, 폴란드 태생)은 빛의 속도(光速)를 측정해 미국 유대인 최초로 노벨 물리학상을 받음.
- 유대인이 노벨상을 독점할 수 있는 원동력은 그들의 창의력 교육에 있음. 특히 유대인의 경전인 탈무드는 지적 호기심과 상상력을 기초로 창의력을 배양시키는 교육 자료임. 또한 노벨상 선정기준이 응용력보다는 창의력에 비중을 두기 때문에 유대인 수상자비율이 높은 것임.
- 미국 유대인의 분야별 노벨상 수상자 숫자
  - 화학: 13명
  - 의학: 39명
  - 문학: 3명
  - 물리학: 33명
  - 세계평화: 2명
  - 경제학(노벨의 유지와는 별도로 1969년부터 스웨덴 중앙은행 주도로 시상): 24명

## 2) 학문

- 미국은 건국 후 남북전쟁과 서부개척 그리고 제1, 2차 세계대전을 치르면서 근대국가의 골격을 만드는 데 치중하였음. 대신 학문과 문화·예술 등의 소프트웨어는 우선순위에서 밀렸음. 제1, 2차 세계대전 중 미국에 피난 온 유럽 유대지식인들은 당시까지 유럽에 비해 수준이 낮았던 미국의 학술을 분야별로 체계화시킴.
- 법학: 루이스 브랜다이스(Louis Brandeis)는 미국 최초의 유대인 연방대법관임.
- 사회학: 데이비드 두빈스키(David Dubinsky).
- 교육학: 사이러스 애들러(Cyrus Adler).
- 정치학: 한스 모겐소(Hans Morgenthau).
- 역사학: 조지 케넌(George Kenan).
- 경제학: 폴 새뮤얼슨(Paul Samuelson), 헨리 모겐소 주니어(Henry Morgenthau Jr.).
- 수학: 스타니스와프 울람(Stanislaw Ulam), 알프레드 타르스키(Alfred Tarsky), 새뮤얼 아일랜버그(Samuel Eilenberg).
- 화학: 피터 디바이(Peter Debye), 제임스 프랭크(James Frank).
- 물리학: 알베르트 아인슈타인(Albert Einstein), 펠릭스 블로흐(Felix Bloch), 오토 스톤(Otto Stern).

## 라. 문화·예술

- 문화·예술 분야에서 미국 유대인이 이룩한 성취는 괄목할 만한 수준이며 많은 대가를 배출함.
- 문학: 데이비드 벨라스코(David Belasco, 극작가, ‘마담 버터플라이’), 시드니 킹즐리(Sydney Kingsley, 극작가), 아서 밀러(Arthur Miller, 극작가, ‘세일즈맨의 죽음’), 엘머 라이스(Elmer Rice, 극작가), 노먼 메일러(Norman Mailer,

소설가), 레온 유리스(Leon Uris, 소설가), 필립 로스(Philip Roth, 소설가), 조셉 브로드스키(Joseph Brodsky, 시인), 맥신 쿠닌(Maxine Kunin, 시인), 조지 카우프만(George Kaufman, 뮤지컬 대본 작가), 로렌츠 하트(Lorenz Hart, 뮤지컬 대본 작가), 오스카 해머슈타인 2세(Oscar Hammerstein II, 뮤지컬 대본 작가).

- 미술: 막스 베버(Max Weber, 회화작가), 바넷 뉴먼(Barnett Newman, 회화작가), 벤 샨(Ben Shan, 회화작가), 자크 립시츠(Jacques Lipchitz, 회화작가), 조 데이비드슨(Jo Davidson, 조각가), 나움 가보(Naum Gabo, 조각가), 알프레드 스티글리츠(Alfred Stiglitz, 사진작가), 도리스 울만(Doris Ulman, 사진작가), 맨 레이(Man Ray, 사진작가).
- 음악: 조지 거슈윈(George Gershwin, 작곡가/아메리칸 클래식 창시자), 레너드 번스타인(Leonard Bernstein, 작곡가, 지휘자), 아론 코플랜드(Aaron Copland, 작곡가), 어빙 벌린(Irving Berlin, 대중음악 작곡가), 디미트리 티옴킨(Dimitri Tiomkin, 영화음악 작곡가), 마빈 햄리시(Marvin Hamlisch, 영화음악 작곡가), 리처드 로저스(Richard Rodgers, 뮤지컬 작곡가), 프리츠 라이너(Fritz Reiner, 지휘자), 안탈 도라티(Antal Dorati, 지휘자), 유진 오르만디(Eugene Ormandy, 지휘자), 아서 피들러(Arthur Fiedler, 지휘자), 제임스 레바인(James Levine, 지휘자), 마이클 틸슨 토머스(Michael Tilson-Thomas, 지휘자), 리처드 터커(Richard Tucke, 성악가), 레지나 레스닉(Regina Resnik, 성악가), 아서 루빈스타인(Arthur Rubinstein, 피아니스트), 루돌프 세르킨(Rudolf Serkin, 피아니스트), 야샤 하이펫츠(Jascha Heifetz, 바이올리니스트), 아이작 스텐(Isaac Stern, 바이올리니스트) 등.

- 영화는 미국 유대인들이 거의 독점하고 있는 분야임. 초기 할리우드 7대 메이저 영화사(Universal, Paramount, Fox, MGM, Warner Brothers, Columbia, Walt Disney) 중 디즈니를 제외하고 모두 유대인이 설립함. 최근 메이저 반열에 합류한 Miramax와 Dreamworks도 유대인이 설립한 영화사임.

- 할리우드 시나리오 작가, 제작자, 감독, 캐스팅 담당자, 영화음악 작곡가의 60%가 유대인임.
- 제작자: 제리 브룩하이머(Jerry Bruckheimer, 캐리비언의 해적, 진주만, TV 수사극 CSI 시리즈 등 제작).
- 감독: 윌리엄 와일러(William Wyler, 벤허), 스티븐 스피버그(Steven Spielberg, 조스, 쉐들러 리스트, 인디애나 존스), 올리버 스톤(Oliver Stone, JFK), 브라이언 싱어(Brian Singer, The Usual Suspects) 등.
- 배우: 키크 더글러스(Kirk Douglas), 폴 뉴먼(Paul Newman), 더스틴 호프만(Dustin Hofman), 다니엘 데이 루이스(Daniel Day-Lewis), 해리슨 포트(Harrison Ford), 데브라 윙거(Debra Winger), 위노나 라이더(Winona Ryder), 스칼렛 요한슨(Scarlet Johanson) 등.

#### 마. 소프트웨어 산업

- 미국 유대인은 대체로 두뇌산업에 많이 종사함. 20세기 후반부터는 IT 산업을 선도하고 있음. 유대인은 소프트웨어 개발에 강점을 갖고 있음.
- 유대인이 설립한 IT 기업은: IBM, Dell, Oracle, Intel, Unysis, Google, Facebook 등임.

### 3. 미국의 핵심 유대 권력

#### 가. 정치권력

- 소수인 미국 유대인은 정계에 직접 참여하기보다는 미국정치권력의 판도

를 잘 관찰하고 지원하여 자신들에게 유리한 환경을 조성하는 것을 기본 전략으로 삼고 있음.

- 그럼에도 의회와 행정부에 직접 참여하는 인물도 적지 않음. 유대인은 평균적으로 하원의원 30명, 상원의원 10명(현재 13명)을 고정 배출하고 있음. 유대인이 밀집한 뉴욕, 뉴저지, 펜실베이니아, 플로리다 주 출신이 다수임. 또한 지난 클린턴 대통령 임기 8년 중 역사상 가장 많은 숫자의 유대인사[국무장관 매들린 올브라이트(Madeleine Albright) 등]가 각료 또는 각료급 국가 공직에 진출함.
- 현재 미국 연방대법관 9명 중 3명[스티븐 브레이어(Stephen Breyer), 루스 베이더 진스버그(Ruth Bader Ginsburg), 엘레나 케이건(Elena Kagan)]이 유대인임.

#### 나. 유대(이스라엘)로비

- 미국 유대인 대부분은 안정된 사회적 지위를 누리고 있으므로 자신들의 복지나 입장 대변을 위한 로비는 없음. 다만 자생적인 강력한 이스라엘 로비단체가 있으며, 이 로비를 통해 의회와 행정부에 미국의 친(親) 이스라엘 정책을 유도하고 관철시킴.
- 대표적 이스라엘 로비기구인 미·이스라엘 공무위원회(AIPAC: American-Israel Public Affairs Committee)임.
  - 1954년 기자 출신 이사이아 케넨(Isaiah Kennen)이 설립함. 설립 초기에는 미국 유대사회와 의회 인사 간 친목기구로 운용됨. 그러다 1967년 제3차 중동전(일명 ‘6일 전쟁’) 이후 이스라엘이 국제 사회에서 침략자라는 비난을 받자 이 시기부터 열성적인 이스라엘 로비기구로 활동하기 시작함.

- AIPAC의 로비가 효과적인 이유는: 모든 민선 정치인이 필요로 하는 1) 정치헌금과 2) 언론의 지원을 유대인이 제공할 수 있기 때문임.
- AIPAC은 상원의원 40명, 하원의원 200여 명의 고정지원을 확보하고 있는 것으로 알려짐. 미국의 대(對)이스라엘 원조안은 의회 해당 상임위 또는 본회의서 토론이나 표결 없이 만장일치로 의결되는 경우가 많음.

#### 다. 유대인 네오콘(Neo-Conservative: 신보수주의) 권력

- 미국 네오콘의 시조는 독일 태생 유대인으로 1936년 미국에 정착한 정치철학자 레오 슈트라우스(Leo Strauss)임. 시카고대학 교수인 슈트라우스는 극좌파에서 전향한 인물로 네오콘의 논리인 영속적 전쟁(Perpetual War)을 주장함. 즉, 민주체제를 수호키 위해서는 수동적인 방어 자세에서 벗어나 능동적 공세로 전환해야 하며 필요하다면 선제공격도 불사해야 한다는 논리임.
- 네오콘은 로널드 레이건 대통령 시절 일시 두각을 나타냄. 이후 조지 부시(George W. Bush) 정부 시절 대(對)아프간, 대(對)이라크 전쟁 등 대(對)테러전쟁을 주도하면서 한때 미국정치권력의 핵심세력으로 등장함. 당시 유대인 네오콘 주요인물은 리처드 펄(Richard Pearle) 국방정책자문위원장, 폴 윌포비츠(Paul Wolfowitz) 국방부 부장관, 루이스 리비(Louis Libby) 부통령 비서실장, 딕 체니(Dick Cheney) 부통령 등임.

#### 라. 언론 권력

- 금융과 언론은 미국 유대인 권력을 뒷받침하는 양대 축(軸)임.

○ 최초의 미국 유대 언론인은 1785년 시티 가제트(City Gazette)라는 주간지를 만든 모데카이 노아(Mordecai Noah)임. 미국 유대인이 본격적으로 언론에 관심을 가진 시기는 19세기 중반임. 헝가리 태생의 조세프 풀리처(Joseph Pulitzer)는 미국 유대 언론인의 시조임. 풀리처는 황색언론으로 시작해 정통 신문 사업으로 전환한 인물임. 이후 ‘풀리처상’을 설립함.

○ 미국 유대인이 설립하고 운영하는 대표적 매체

- 활자매체: New York Times[1896년 아돌프 옥스(Adolf Ochs)가 설립], Washington Post[1934년 유진 메이어(Eugene Meyer)가 설립], Newhouse 그룹[신문, 잡지 등 / 1922년 새뮤얼 뉴하우스(Samuel Newhouse)가 설립], Triangle 그룹[신문, 잡지 / 1936년 모지스 애넌버그(Moses Annenberg)가 설립].

- 방송: ABC, CBS, NBC(이상 지상파), CNN[설립자인 테드 터너(Ted Turner)는 유대인이 아니지만 1990년대 중반 CNN은 유대계 미디어 기업 Time-Warner 그룹에 흡수됨].

- 유명 언론인: 윌리엄 새파이어(William Safire, NYT), 토머스 프리드먼(Thomas Friedman, NYT / 베스트셀러 『렉서스와 올리브나무』와 『지구는 평평하다』 저자), 칼 번스틴(Carl Bernstein, WP / 닉슨 대통령의 워터게이트 사건 심층 보도로 유명), 찰스 크라우태머(Charles Krauthamer, WP / 외교평론가), 마이크 월러스(Mike Wallace, TV 토크쇼 사회자), 바바라 월터스(Barbara Walters, TV 토크쇼 사회자), 래리 킹(Larry King, CNN 토크쇼 사회자), 케이티 쿠릭(Katie Couric, CBS 전 메인뉴스 앵커) 등.

#### 마. 기부 · 자선권력

○ 미국 유대인 부호들은 유대교의 가르침에 따라 기부와 자선을 적극적으로 시행함. 심지어 악덕투기꾼으로 정평이 있는 헤지펀드의 대가인 조지 소로스(George Soros)와 무자비한 기업의 인수·합병 기업 KKR(Kohlberg

Kravis Roberts)의 CEO 헨리 크래비스(Henry Kravis)도 청년실업 해소와 청년 직업훈련 사업에 거금을 기부함.

- 유대인의 기부사업(Philanthropy)은 일종의 장기적 투자에 속함. 즉, 미국과 같이 ‘돈’이 중요한 가치기준인 나라에서는 자선이 사회적 영향력을 배가시킬 수 있는 좋은 무기임. 미국의 각종 기금 모금(Fundraising)행사에는 평균 40%의 유대인 참여가 있는 것으로 알려짐.

## 4. 미국 유대 사회의 장래

가. ‘희생자’에 묶여 있는 유대인의 정체성 문제

- 미국인구의 2.2%인 유대인은 그들의 노력으로 경이적인 성공을 이룸. 미국의 대부호 100명 중 32명이 유대인이며, 이들 대부분은 상위권에 포진하고 있음. 미국 CEO 중 27.5%가 유대인임. 미국 영재교육사학인 아이비리그(Ivy League)의 총장과 교수진의 40%, 학생 수의 30%가 유대인임.
- 이러한 대 성취에도 불구하고 미국 유대인 대부분은 아직도 그들의 정체성을 ‘희생자(Victim)’에 두고 있음. 또한 이들은 선민의식과 함께 이 희생자논리를 유대인의 정체성에 포함시켜 자녀에게 교육시키고 있음.
- 이들은 아직도 이방인에 대한 경계심을 갖고 있어 미국 내 다른 종교나 사회집단과의 교류와 융화가 원활치 못함.

## 나. 유대인인구의 감소

- 미국은 제2차 세계대전 이후 약 두 배의 인구증가를 보임. 그러나 유대인 인구는 1945년을 기준으로 600만 명에서 50만 명 정도 증가한 것으로 나타남.
- 미국의 유대교는 개신교, 가톨릭 다음으로 3위의 종교였으나 1990년대 이후에는 날로 증가하는 이슬람인구에도 밀리고 있음.
- 1960년 유대인과 이교도 간의 결혼비율이 14%였으나, 2000년대에는 60%에 육박함. 타민족과 결혼한 당사자와 그 자녀 모두 유대인의 정체성에 대해 크게 집착하지 않는 성향을 보임. 불과 1세기 만에 경이적인 성공을 거둔 미국 유대공동체 균열의 위험이 잠재하고 있음.

## 5. 결론

- 위와 같은 모든 논란에도 불구하고 미국 유대 권력은 계속 유지될 것으로 보임. 이는 이들의 집중적 노력으로 미국 내 사상, 교육, 문화, 예술의 기초가 이들에게 유리하게 이미 정착되었기 때문임.
- 미국은 다민족·다문화 사회이므로 과거 유럽과 같은 조직적인 반유대주의가 일어날 가능성도 희박함.
- 다만 다수의 미국인에게는 소수 유대인이 국가권력을 좌지우지하는 데 대한 잠재적 불만은 내재해 있음. 유대인들도 이 점을 잘 인식하고 있으므로

최근에는 종교 간 대화 또는 흑인과 히스패닉 등 타 인종과의 교류와 화합을 적극 모색하고 있음.

## 6. 제언

- 한국과 미국 유대인 간에는 특별한 이해관계나 교류가 없음. 이는 양측 간 상호 절실한 협력 필요성을 인식하고 있지 못하기 때문임.
- 우리도 장기적으로는 일본, 중국과 같이 향후 미국 유대인의 동향을 주시하고 필요 시 우리의 대미 관계 증진노력에도 이들을 적극 활용하는 방안을 모색하는 것도 바람직함. 유대인은 그들의 이해를 침해하거나 경쟁 관계에 있지 않은 나라나 민족에 대해서는 너그러운 자세를 보이고 있음. 그러므로 아직 미국 유대인과 경쟁 관계에 있지 않은 우리는 미국 유대인 사회와의 교류노력을 전개함이 필요할 것으로 보임.

## 부 록

### 1. 용어해설

- \* 아시케나지(Ashkenazy): 유럽(특히 동 유럽계) 유대인을 지칭하며 미국 유대인의 80%가 아시케나지임. 아시케나지는 구약성서에 등장하는 유대인의 원래 인종인 셈족이 아닌 동유럽 여러 백인부족의 혼혈로 종교만 유대교를 선택한 유대인임. 아시케나지는 유대인의 정체성을 민족이나 혈통에 두지 않고 종교에 두고 있음.
- \* 세파라디(Sephardy): 중동과 스페인 등 지중해 지역에서 살던 유대인을 말하며 인종적 뿌리는 셈(Semite)족임. 셈족은 아랍인도 포함하는 개념이며 세파라디는 전 세계 유대인 중 20%를 차지함. 이스라엘과 프랑스에 많이 분포됨.

- \* 마라노(Marano): 1490년대 유럽 ‘종교재판(Inquisition)’ 시대에 기독교로 개종한 유대인을 말함. 마라노는 생존을 위해 형식적으로 개종했으나 가정에서는 계속 유대교 계율을 계속 지켰다고 전해짐.
- \* 고이(Goy/Gentile): 유대인이 이방인을 지칭하는 용어임.
- \* ‘쇼아’(Shoah): 히브리어로 ‘절멸’이라는 의미로 보통 홀로코스트를 지칭함.
- \* 포그롬(Pogrom): 19세기 말과 20세기 초에 걸쳐 동유럽(우크라이나, 러시아, 폴란드, 루마니아 등)에서 벌어진 유대인 박해를 지칭하는 용어임.
- \* 세다카(Sedaka): 구휼(救恤)의 의미이며 보통 유대인부호의 기부행위를 말함.
- \* 바르 미츠바(Bar Mitzva): 유대인 성인식을 말하며 보통 남자 13세에 치름. 성인식은 유대인의 정체성 판별에 중요한 의식임. 유대인은 성인식을 계기로 부모로부터 경제적으로 독립함.
- \* 코셔(Kosher): 유대인 고유의 요리방법으로 정통파 유대인은 코셔방식으로 조리된 음식만 먹음. 아랍세계의 ‘할랄’과 유사함.
- \* 시나고그(Synagogue): 유대인교회를 말하며 목회자인 랍비(Rabi)가 예배를 집전함.

## 2. 참고도서, 자료 목록

### <미국 유대인 역사, 유대정치권력, 유대로비>

- \* A History of the Jews in America(Howard M. Sachar) 1993 New York/ Vintage-Random House
- \* The American Jewish Experience(Jonathan Sarna) New York 1997/Holmes & Meier
- \* The Timetables of Jewish History(Judah Gribetz) New York 1993/Simon & Schuster
- \* American Jewish Year Book(AJC: American Jewish Committee)
- \* Ces Juifs don't l'Amérique ne voulaient pas(Françoise Ouzan) Paris 1995/Editions Complexe
- \* Jewish Power(J.J. Goldberg) New York 1997/Addison-Wesley Publishing
- \* Jews in American Politics(Sandy Maisel) Lanham, MD 2001/Rowman Publishers
- \* The Lobby: The Jewish Political Power(Edward Tivnan) New York 1987/American Foreign Policy
- \* The Israel Lobby and US Foreign Policy(John Mearsheimer/Stephen Walt) New York 2007/Farrar. Strauss & Giroux
- \* La crise de l'identité américaine(Denise La Come)Paris 1997/Fayard

### <문화·예술>

- \* The Empire of their Own(Neil Gabler) New York 1989/Anchor Books

- \* The Jews on Tin Pan Alley(Kenneth Taylor) New York 1983
- \* Great Jews in Performing Arts(Darryl Leyman)NY 1999/Jonathan David Publishers

〈유대인의 장래〉

- \* American Space: Jewish Time(Stephen Whitefield) Hamden, CT 1988/Archon Books
- \* The Vanishing American Jews(Alan Dershowitz) New York 1997/Simon & Schuster
- \* Les Juifs au tounant du 21e siècle(Doris Bensimon) Paris 1994/Albin Michel

# 동일본 대지진 이후 일본의 정치변화와 한·일 관계

진창수(세종연구소 일본연구센터장)

노다 정권은 동아시아에서 일본이 역할을 하기 위해서는 한·일 관계를 발전시켜야 한다는 전략적인 생각들이 강하게 남아있다. 그렇지만 노다 정권은 정치적인 한계로 인해 한·일 관계를 얼마나 적극적으로 발전시킬 것인가에는 의문이 있다. 일본 민주당 정권이 과거사문제에 대한 전향적인 조치를 실현시키기 위해서는 한국의 전략적인 접근이 무엇보다 필요하다.

첫째, 한국은 국제적이고 장기적인 관점에서 한·일 관계의 전략을 모색하여야 할 것이다. 즉 미국, 중국, 북한 등의 국제관계 속에서 일본과의 관계를 생각하는 여유를 가져야 한다. 둘째, 민주당과의 정책 파이프를 시급히 건설해야 한다. 현재 민주당 내에는 한국에 관심을 가지고 있는 국회의원들이 있고, 이들과의 네트워크 건설이 당면한 과제이다. 특히, 민주당은 관료 우위에서 벗어나 정치우위를 실현하겠다고 하고 있어 정치가들과의 네트워크 건설은 한·일 관계에서 더욱더 중요하게 되었다. 셋째, 과거사문제에서는 한국이 성급히 요구하기보다는 일본 국내에서 해결책을 찾기까지 인내하는 여유도 필요할 것이다.

## 1. 문제제기

- 2011년 3월 11일 일본 동북지역 대규모 지진과 쓰나미, 그리고 방사능이 유출되는 원전사고에 대해 한국정부는 일본의 사태 수습 복구를 위해 적극 지원을 하였음. 민간 차원에서도 908억 원의 성금 모금 및 구호물품을 마련하여 일본을 지원하였음. 이는 한국과 일본이 가까운 이웃으로 거듭나는 순간이었음.
- 2011년 3월 30일 일본 문부과학성의 중학교 사회과 교과서(지리, 역사, 공민) 검정 결과, 독도 기술이 악화되면서 한·일 관계는 다시 한 번 고비를 맞이함.<sup>1)</sup> 그해 7월 일본정부의 대한항공 이용 자제와 함께 일본 의원들의 울릉도 방문 계획으로 인해 한·일 관계는 다시 경색되기 시작함. 특히 울릉도 방문을 계획한 의원들은 일본 내에서 목소리를 높이는 것에서 끝나지 않고, 한·일 관계의 갈등을 부추기는 행동까지 감행함으로써 한국에 충격을 주었음.
- 이 글에서는 간 정권 이후 노다 정권을 중심으로 일본정치의 변화를 살펴보고자 함. 1) 과연 노다 정권은 앞으로 얼마간 지속할 것이며, 어떤 성과를 낼 것인지에 대해서는 아직 알 수는 없지만, 하토야마와 간 정권과 마찬가지로 여전히 많은 한계를 가지고 있는 것이 사실임. 여기에서는 간 정권의 한계를 살펴봄으로써 민주당 정권의 구조적인 문제를 설명할 것임. 2) 노다 정권은 이를 어떻게 극복하려고 하는지, 그리고 이러한 노다 총리의 정치적 변화는 이전의 민주당 정권과 어떤 차별성을 가졌는지를 살펴봄. 3) 그리고 노다 정권하 한·일 관계의 장래를 예측해 보고자 함.

■  
1) 2011년 3월 11일 일본의 재난에 대한 지원을 보냈던 한국 국민은 3월 30일 일본의 교과서 역사 왜곡에 실망을 하였지만, 여전히 일본을 지원하는 분위기는 존재하였다.

## 2. 민주당 정권의 구조적인 한계: 간 총리의 리더십 약화

- 간 총리의 리더십 약화에 따른 일반 국회의원들의 외교에 대한 통제 불능은 민주당 내의 권력투쟁과 연결되어 있는 측면이 강함. 물론 전임자인 하토야마가 잦은 말실수를 함으로써 국민에게 신뢰를 받지 못한 것은 치명적인 약점이었음. 그 대표적인 예가 후텐마의 미군기지 이전문제임. 그 과정에서 빚어진 내각 내의 외교정책에 대한 불일치는 민주당 정권의 구조적인 문제를 보여줌.
  
- 간 정권에서 보여준 민주당의 구조적인 한계
  - 첫째, 2010년 7월 참의원 선거에서 참패를 함으로써 정국운영에 한계를 가질 수밖에 없었음. 2010년 7월의 참의원 선거 결과를 보면 민주당은 선거 전 의석이 54석에서 44석으로 줄어들어 참의원에서 여당이 과반수를 획득하지 못하는 정치적인 상황이 만들어짐. 이로써 중의원에서는 여당이 과반수의 의석을 차지하는 상황이지만, 참의원에서 여당이 과반수를 차지하지 못함으로써 정국 운영은 한계를 가지지 않을 수 없었음(<표 1>과 <표 2>를 참조).
  - 둘째, 여소 야대의 정국 상황에서 간 총리가 오자와 그룹과의 적대적인 관계를 유지하여 국민적인 지지를 형성하려고 한 것이 결국에는 리더십 약화로 이어지는 아이러니를 발생시켰음. 하토야마 시절에는 오자와의 눈치를 보며, 당정 간의 조정 장면이 수상의 리더십의 한계로 작용하였지만, 하토야마 총리는 오자와의 불안정한 동거를 인정하였음. 왜냐하면 오자와 그룹은 민주당 내에서 150명 정도로 민주당 전체(423명)의 3분의 1에 해당하기 때문에 당내에서 오자와 영향력은 압도적임. 오자와 그룹이 결집하면 정권을 작동 불능상태로 만들 수도 있고, 당을 쪼개 새 정당을 창당하

〈표 1〉 2010년 7월 참의원 선거 결과



〈표 2〉 2010년 7월 이후 일본 국회의 세력분포

정당	민주당	국민신당	자민당	공명당	공산당	사민당	모두의당	일어서라일본	무소속	합계	
중의원	306	4	116	21	9	6	5	4	9	480	
참의원	106	3	83	19	6	4	11	5	5	242	
합계	412	6	199	40	15	10	16	9	14	722	
여야구분	연립여당: 419		야당: 303								722

거나 다른 당과 합당해 새로운 정권을 탄생시킬 수도 있음.<sup>2)</sup> 오자와 그룹은 간 총리가 반 오자와 그룹 일색으로 조각과 당직인선을 추진하면서부터 강력히 반발하기 시작함. 또한 참의원에서 과반수를 차지하지 못한 간

2) 오자와 간사장은 과거 자민당에서 탈당한 이후 4차례나 창당과 합당을 반복한 경험이 있다. 언제 어떤 승부수로 간 총리를 흔들지 모른다. 히토야마 전 총리는 이를 두려워해 오자와 간사장의 뜻을 거스르지 못했다.

정권에 대해 탈당의 움직임까지 보이면서 간 총리를 위협하게 되면서, 간 총리의 정국 통제 능력은 약화될 수밖에 없었음.

- 셋째, 일본의 경기 불황의 지속도 리더십의 한계를 가중시킴. 민주당은 공급 위주의 경제정책에서 수요 위주의 경제정책으로 전환을 모색하고 있음. 그렇지만, 경기활성화 정책은 그 가시적인 성과를 보여주지 못하고 있으며, 일본 경제는 급격한 후퇴와 고용악화를 가져옴. 특히, 재정적자로 인해 소비세 인상이 당면과제로 대두된 시점에서는 수상이 어떤 정책을 시행하더라도 그 한계가 분명함. 이러한 간 총리의 리더십의 약화가 결국 한·일 관계에서 울릉도 방문 의원들로 인한 한·일 관계의 악화를 가져오는 원인을 제공하였다고 할 수 있음.

### 3. 노다 정권의 정치적인 변화

#### 가. 노다 정권이 탄생하면서 정치적인 변화

- 첫째, 민주당이 비판해 온 자민당의 정권운영방식을 연달아 부활시키기 시작함. 지금까지 민주당은 자민당 정권을 ‘관료와 유착정치’라고 비판하면서 2009년 정권교체 후 민주당 정권은 ‘정치 주도’, ‘정책결정의 일원화’의 명목으로 관료를 배제하고 차관회의, 경제재정자문회의를 폐지했음. 또한 민주당 내에도 당 정책조사회와 당 세제조사회를 폐지하면서 자민당 정치를 청산하고자 하였음. 민주당 정권의 생각과는 달리 정치주도는 정치가들의 경험부족과 관료의 사기 저하로 인한 정책결정의 혼란을 초래하였음.
- 노다 수상은 법안, 조약, 예산에 관해서는 정책조사회 회장의 사전 승인을 원칙으로 함으로써 정조회의 역할을 확대시킨 것임.

- 형식적인 부문 회의를 활성화시키고, 정권교체로 폐지한 당세계조사제도 부활시킴. 이로써 간 정권시대에는 제언기관에 지나지 않았던 정책조사회가 실질적인 기능을 갖게 됨.
  - 정책결정에서 내각일원화를 지향한 종래 민주당 정권에서 본다면 정부제 출범안을 당의 정무조사회에서 결정한 자민당 시대로 되돌아간 것임. 이것은 민주당이 정책결정에 관여할 여지가 확대됨으로써 정책결정에서는 민주당 내의 합의가 중요하게 된 것을 의미함.
    - ※ 노다 수상은 정치주도에서 관료기구를 포함시킴. 지금까지 ‘정치 주도’에 집착한 하토야마와 간 정권의 반성을 발판삼아 관료를 정책결정에 적극적으로 참가시킴으로써 향후 동일본 대재해의 복구에 활용할 예정임.<sup>3)</sup>
  - 이처럼 노다 수상이 자민당 시대에 행해왔던 정책결정방식을 도입하게 된 이유는 지금까지의 ‘표류하는 정치 주도’를 피하기 위해서임. 노다 수상은 원활한 정권운영과 신속한 정책결정을 도모하기 위해서는 자민당 시대의 교훈도 도입할 수밖에 없다는 현실적인 판단을 함.
- 둘째, 노다 수상은 간 정권과는 달리 오자와 그룹과 화해를 도모함. 2009년 민주당 정권이 발족한 이래 정권 운영을 둘러싸고 오자와 그룹과 반 오자와 그룹 간의 갈등은 민주당 정권이 표류하게 되는 원인임. 오자와 전 대표가 정치자금규정법 위반으로 강제 기소되는 것을 계기로 간 수상은 오자와 전 대표를 당내에서 추출하였고, 이에 오자와 그룹은 간 수상의 사퇴를 종용하면서 쌍방의 대립은 극단으로 치닫게 되었음. 결국 간 수상이 사퇴를 하게 되어 민주당 정권 동안 3인의 수상이 바뀌는 상황이 나타나게 되었음. 결국 민주당 내의 대립이 일본 정국의 혼란으로 이어진 것임. 2011년 8월 민주당 대표선거에서도 오자와 그룹과 반 오자와 그룹의 대립

3) 이를 위해 주 1회, 전차관이 출석하는 “각성정 연락회의”의 기능을 활성화시켜 사실상 차관회의가 부활시킬 예정이다. 그리고 노다 수상은 경제재정운영의 사령탑이 될 “국기전략회의”(가칭)도 신설할 생각이다. 이는 자민당과 공민당 정권하에서 일본은행 총재, 경제계, 민간학자가 구성원이 되어 경제재정운영의 사령탑 기능을 한 경제재정자문회의의 부활을 의미하는 것이었다.

은 표면상으로는 메니페스토의 수정과 증세, 환태평양 경제연대협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 참가에 대한 정책 대립으로 나타남. 그 당시 대표 선거에서 오자와 전대표의 지원을 받은 가에다 전 경제산업성 대신은 메니페스토의 수정에 반대, 증세에도 반대를 표명함으로써 간 정권과는 반대의 정책을 표명함.<sup>4)</sup> 결국 민주당 대표 선거는 결선투표까지 가는 상황이 벌어지면서 당이 분열하지 않을까라는 우려함. 결선투표에서 승리한 노다 대표는 오자와 그룹을 적극적으로 표용하면서 당내 대립을 잠시 잠재울 수 있었음. 즉, 노다 수상이 민주당의 대표선거에서 ‘민주당 내에서 탈 오자와, 또는 반 오자와를 하지 않고 적재적소에 인선을 하겠다’고 선언을 하여 오자와 그룹의 신뢰를 얻음.

- 민주당 대표선거에서 승리한 후 노다 수상은 ‘노 사이드(화해를 하자)’라고 말해 오자와 그룹의 반감을 약화시키기도 함.
- 이후 노다 수상은 내각 인선에서 오자와의 측근인 야마오카 켄지를 공안원장으로 기용을 하여 국민을 놀라게 함. 야마오카 공안위원장은 간 내각에서도 기용설이 있었지만, 간 총리가 탈 오자와를 강조한 나머지 친 오자와인 야마오카를 기용하지 않았음. 그러나 노다 수상은 이를 역이용하여 야마오카를 공안위원장으로 임명하여 오자와 그룹과 화해를 만들어 감. 처음에 오자와 전 대표는 반신반의하였지만, 결국 오자와도 노다 수상이 ‘우리와 협력한 사람’이라고 인정하게 됨.
- 이처럼 노다 수상이 안정적인 정권을 유지하기 위해 정치적인 변화를 하였고, 여소야대의 정국에서 야당과의 관계도 정권의 한계로 존재하면서 노다 정권은 국내적인 과제에 몰두할 가능성이 높음.

4) 당내의 증세 반대파의 존재도 노다 정권의 걸림돌이 될 가능성이 높다. 6월 말 소비세 증세와 사회보장의 일체개혁안의 결정에서는 증세 시기가 ‘2015년까지’로 되어 있다. 부흥증세에 대해서도 간정권은 ‘10조 엔 정도’로 기본방침을 명기하려고 한 것에 비해 민주당 내에서 반발을 하여 구체적인 액수가 정해지지 못한 과정이 있었다. 특히 오자와 전대표, 히토야마 전 수상의 그룹은 메니페스토(정권공약)의 수정과 관련하여 증세를 반대하고 있다.

## 4. 노다 정권의 난제

### 가. 증세: 부흥세와 소비세

- 현재 노다 정권의 최초의 고비는 대지진 이후 부흥계획과 엔고 대책을 담은 2011년도 추경 예산임. 추경 예산과 증세 법안을 12월 중에는 임시국회에 제출할 시나리오를 노다 정권은 가지고 있음. 재무성은 이르면 내년부터 증세를 할 생각임. 한편, 소비세 증세에 대해서는 노다 수상은 내년 3월 까지 법안을 제출할 예정임.
- 민주당 내에서 증세 반대론이 있고, 재원을 어떻게 만들어야 될 것인지에 대해서는 많은 이론이 존재함. 부흥 사업에 드는 예산은 앞으로 5년간에 약 13조가 들 것으로 예상됨. 올해 7월에 간 수상이 정리한 부흥기본방침에는 우선 3조엔 규모를 생각하여 세출 삭감 등을 모색하였으나, 결국 나머지 부족분에 대해서는 임시증세로 만들 방침을 세움. 노다 정권도 이를 유지할 예정이지만, 부흥 예산을 포함하여 기초연금의 국고부담을 생각하면 증세를 하지 않고는 재정악화를 가져올 뿐이라는 것이 문제임.
- 증세의 문제는 노다 수상이 예정대로 진행될 가능성은 낮음. 노다 수상은 민주당 정권의 정책결정시스템을 변경하였기 때문임. 내각의 정책일원에서 정부가 의사결정을 할 때 정조회장의 승인을 받도록 함. 마에하라 세이지 정조회장은 소비세 증세에 찬성이지만, 부흥증세에 대해서는 ‘엔고, 디플레이션으로부터 탈피하지 않은 현재 상황에서 기계적으로 증세를 생각하지는 않는다’고 반대의 입장을 가지고 있음. 당내의 증세 반대파의 존재도 노다 정권의 걸림돌이 될 가능성이 높음. 특히 오자와 전 대표, 하토야마 전 수상의 그룹은 메니페스토(정권공약)의 수정과 관련하여 증세를 반

대함. 이는 정권 내의 주도권 투쟁과 관련되어 쉽게 해결하기는 힘들 것으로 보임.

- 만약 민주당 내에서 조정이 되더라도 그 이후 야당과의 조정을 하지 않으면 안 됨. 민주, 자민, 공명 3당은 8월에 부흥재원의 조달에 대해 제3차 추경예산을 편성할 때까지 각 당이 검토할 것을 확인함. 노다 수상은 부흥대책, 소비세 증세, 사회보장개혁에 대한 3당 협의기구를 제안하였으나, 자민당이 난색을 표명하여 이루어지지는 않음. 자민당은 민주당 정권이 무능하다는 것을 보임으로써 하루빨리 선거를 함으로써 정권을 되찾을 속셈임.

#### 나. 외교정책: 환태평양경제연제협정(TPP)과 미·일 관계(후텐마 문제)

- 노다 수상은 미·일 동맹을 중시한다는 입장을 확인하면서 미·일 관계의 심화, 발전을 모색하지 않으면 안 된다고 강조함. 실제 노다 수상의 말처럼 쉽게는 될 수 없는 걸림돌이 있음. 이는 후텐마 문제와 TPP에의 참가임.
- 첫째, 발등의 불은 후텐마 비행장을 헤노코로 이전하는 문제임. 9월 21일 미·일정상회담에서 오바마 대통령은 미군의 후텐마 이전문제에 대해 구체적인 결론을 내도록 노다 수상에게 요구함. 즉, 오바마 대통령은 헤노코에 이전하는 미·일 합의를 조기에 이행할 것을 요구한 것임. 후텐마 문제에 대해서는 수상은 ‘미·일 합의에 협력을 하겠다. 그리고 오키나와의 이해를 얻도록 전력을 다하겠다’고 말함. 오키나와의 협력을 얻는 것은 실현 불가능한 것임. 오키나와의 지역주민은 미·일 합의에 대해 반대를 굽히지 않아 결국 정치적인 결단만이 남아 있음. 게다가 이제 미국도 더 이상 일본의 결정을 기다릴 수 없는 상황이 존재함. 미 의회는 후텐마에서 구체적인 진전이 없다면 오키나와 해병대의 광 이전 비용 1억 5,600억 달러를

내지 않을 방침을 밝힘. 이에 미 국무성은 의회 공청회에서 후텐마 비행장의 미 공군 가데나 기지로의 통합하는 안을 검토하는 것을 시사하기도 하였지만, 현실 가능성은 적음. 이렇다면 노다 수상이 결단을 해야 하는데, 노다 수상이 얼마나 신념을 갖고 리더십을 발휘할 수 있을지는 불투명함.

- 둘째, TPP에 대해서는 노다 수상은 적극적인 자세를 가지고 있지만, 민주당 내의 반발을 어떻게 조정할 것인가가 문제임. 노다 수상은 취임 초기의 기자회견에서 ‘정보수집을 하면서 종합적으로 판단하고 싶다. 조기에 결론을 내고 싶다’고 말함. 노다 총리는 11월 아시아태평양협력회의(APEC) 정상회담에서 TPP 교섭을 위한 관계국과의 협의를 밝힘. 그렇지만 수상이 기용한 관계 각료는 TPP에 적극적이라고는 할 수 없음. 예를 들면 재임된 가노 농수산성의 장관도 TPP에 대해서는 부정적임. 대표선거에서도 ‘지금 TPP 참가를 논할 시기인가’라고 의문을 표시함. 예정대로 농업수산물에 대한 시장개방을 위해서는 국내 농업대책이 필요하다.
- 정부 내 심의회에서 국내 농업대책에 대해 제언은 하였지만, 이를 실행하는 계획에 대해서는 연기를 하고 있어 앞으로 언제 이를 시행할지도 의문임. 벌써부터 노다 정권 내에서는 TPP를 실현하는 것은 어렵다는 목소리가 나옴. 그렇지만 노다 총리는 TPP에 대한 찬성의 태도를 분명히 하고 있음.

## 5. 노다 정권과 한·일 관계

- 노다 정권은 오자와 그룹과의 적극적인 화해와 국내적인 난제를 가지고 있기 때문에 외교정책에서는 적극적인 자세를 취하기가 힘들 것으로 보임.
- 노다 수상은 취임 초기부터 한국에서는 극우 인물로 생각되어 한·일 관계가 냉각될 것이라는 예측이 많았음. 예를 들면 야스쿠니 신사에 합사된

A급 전범은 이미 사면됐기 때문에 전쟁범죄자가 아니라고 한 것과, 영주 외국인 참정권에 대해선 일본 국적을 먼저 취득해야 한다는 주장을 내세우고 있음. 그러나 노다 총리는 취임하면서부터 A급 전범에 대해서는 개인의 생각이었고, 이제는 기존 정부의 견해를 답습할 것이라고 표명함. 그리고 야스쿠니 신사에 대해서도 공식참배는 하지 않을 것이라고 명확히 함. 이는 한국과 중국이 이전의 노다 수상의 발언에 경계를 하고 있는 것에 대해 과거로 회귀하는 행동은 하지 않을 것을 명확히 한 것임. 이와 함께 노다 총리가 국제회의를 제외한 처음 외국과의 정상회담으로 한국을 선택했다는 것만 보더라도 하토야마, 간 정권의 한국 중시의 정책을 그대로 유지하고 있는 것으로 보임.

- 10월 19일 이명박 대통령과 노다 요시히코(野田佳彦) 일본 총리의 한·일 정상회담에서의 성과는 양국 간 금융시장을 안정시키기 위해 통화스와프(통화 맞교환)를 700억 달러로 확대하기로 한 것임. 즉, 두 정상은 회담에서 현재 130억 달러 규모인 양국 간 통화스와프를 700억 달러로 확대하기로 합의함.<sup>5)</sup> 이번 합의로 한국은행과 일본은행 간 원·엔 통화스와프가 300억 달러로 확대되며, 기존 치앙마이이니셔티브(CMI) 통화스와프 이외에 신규로 300억 달러 규모의 한국은행과 일본 재무성 간 달러·원/엔 통화스와프가 설정됨. 통화스와프는 한국과의 관계뿐만 아니라 중국과의 관계도 염두에 둔 전략적인 포석임.<sup>6)</sup> 이어 일본의 도서 반환을 계기로 미래지향적 양국관계 발전을 위해 제2기 한·일 신시대 공동연구를 조기에 출범하기로 함. 하지만 이날 회담에서는 일본군 위안부 청구권 문제와 독도·일본 교과서 왜곡 문제 등 양국 간 현안 의제들에 대한 논의는 없었음.

5) 이 대통령은 “세계 경제의 불확실성이 심화되는 가운데 금융시장을 선제적으로 안정시키기 위해 통화협력을 강화시켜 나가는 것이 중요하다는 인식 아래 한·일 통화스와프에 대해 논의했다”고 말했다.

6) 두 정상은 또 지난 2006년 이후 사실상 중단됐던 한·일 자유무역협정(FTA) 교섭을 가능한 한 조속히 재개하기 위한 실무협력을 강화하기로 했으며, 양국 간 협력 증진을 위해 정상 간 ‘서틀외교’를 활성화하기로 했다. 노다 총리는 “제3국에서의 일한(日韓) 기업의 협력사업과 지역에서의 기본적인 틀을 만드는 데 협력하고 조기에 일본과 한국이 FPA(FTA) 협상을 위해 필요한 실무적 작업을 본격적으로 하기로 했다”고 밝혔다.

- 8월 30일 한국의 헌법재판소가 일본군 위안부 피해 할머니들의 일본 국가에 대한 배상청구권이 한·일 청구권·경제협력협정 제2조 1항으로 소멸했는지 여부에 관한 한·일 양국 간 해석상의 분쟁을 협정 3조에 따라 해결하지 않는 한국 정부의 부작위(不作爲)가 헌법 위반이라고 결정함. 따라서 ‘근로정신대 할머니와 함께하는 시민모임’은 10월 19일 서울 종로구 중학동 일본대사관 앞에서 기자회견을 열어 ‘최근 일본 정부가 근로정신대 할머니들의 후생연금 탈퇴 수당으로 99엔을 지급하도록 한 결정에 대한 재심사를 최근 기각했다’며 ‘이는 모욕적 수준’이라고 일본 정부를 비난함.<sup>7)</sup> 그리고 한국정신대문제대책협의회(정대협)도 한국에 살고 있는 일본군 ‘위안부’ 피해자 60명의 이름으로 최근 이명박 대통령에게 요구서를 보내 19일 한·일정상회담에서 일본 정부에 문제 해결을 촉구해 달라고 호소함.<sup>8)</sup> 이것은 올해 헌법재판소가 외교부에 종군위안부 문제에 대해 일본과의 정부 간 협의를 할 것을 권고하면서 또다시 한·일 간에는 과거사문제가 새로운 화두로 등장할 가능성이 높아졌음.
- 최근 한·일 관계는 일본정부의 대한항공 이용 자제와 일본 의원들의 울릉도 방문으로 경색된 상황이 지속되고 있음. 최근 한·일 관계에서 일어난 일련의 사건은 민주당 정권이기 때문에 일어났다기보다는 일본정치 변화 속에서 나타난 측면이 강함. 탈냉전 이후 일본은 새로운 국가전략을 모색하기 위해 과거사의 반성과 사죄를 통해 아시아와의 관계를 진전시켜야 한다는 목소리가 새롭게 나타남. 이에 대한 일본 우익들의 위기감과 반발은 장기불황에 힘들어하는 일본국민에 파고들어 내셔널리즘을 자극함. 그 결과 일본은 1995년 ‘무라야마 담화’ 이후 2010년의 ‘간 담화’로 이어지

7) 시민모임은 “일본 정부가 그간 물가와 화폐 가치 변동을 반영하지 않고 해방 당시 탈퇴 수당 액면가를 그대로 지급하는 한 후생연금 가입이 확인된 다른 피해자들도 이런 처우를 피할 수 없을 것”이라며 일본의 태도 변화를 촉구했다.

8) 정대협은 요구서에서 “날이 갈수록 생존 피해자들의 숫자가 줄어들고 있다”며 “가슴 속의 상처를 조금이라도 치유할 수 있도록 대통령이 직접 일본 정부를 상대로 적극적인 외교를 펼쳐 달라”고 당부했다.

는 과거사에 대한 적극적인 화해의 모습을 보이는 데 반해, 한편에서는 아베 총리의 ‘주장하는 외교’로 대표되듯이 일본이 과거사 문제에 대해 ‘할 말은 하겠다’는 과거지향적 우익들의 반발 또한 커지는 기묘한 현상이 나타나남. 최근에는 일본 정치 내의 사회당의 몰락, 그리고 세대교체로 인해 과거지향적인 우익들의 목소리가 정치권 내의 상식으로 굳어져 감으로써 한국이 도덕적인 우위를 통해 일본을 몰아치는 모습은 벌써 사라진 지 오래되었음.

- 이러한 일본정치의 변화로 인해 앞으로의 한·일 관계가 순탄하지 않은 것은 분명함. 우선 국내정치적인 이유로 일본의 정치권의 과거사에 대한 ‘과민반응’이 일상화될 가능성이 높기 때문임. 지금까지 과거사문제는 한국의 적극적인(감정적인) 대응과 일본의 소극적인(냉담한) 반응으로 갈등을 확대시키는 경우가 많았음. 그러나 최근의 울릉도 방문 의문들의 경우에는 야당 자민당이 정략적으로 일본 민주당 정권을 몰아세우면서 독도 갈등이 촉발됨. 결국 일본의 ‘상처받은 내셔널리즘(wounded nationalism)’으로 인한 일본 국내 정치의 갈등이 한·일 관계를 해치는 상황을 만든 것임. 특히, 한·일 양국의 국민 사이에 ‘파트너적인 우호관계’가 형성되고 있는 시점에서 정치권이 갈등을 만드는 기현상이 일어난 것임. 둘째, 일본 정치권 내에서 한국의 전략적인 가치를 인정하면서 한·일 갈등을 축소하려는 메커니즘이 약화되고 있기 때문임. 1998년 민주당 정권의 탄생은 한·일 협조를 중시하는 유력정치인(예를 들면 하토야마 총리, 센코쿠 관방장관 등)이 한·일 관계에서 중요한 역할을 함. 그러나 현재 일본의 정국은 간 총리의 퇴진을 염두에 둔 권력 투쟁이 심화되면서 한 치 앞을 내다볼 수 없는 불안정한 상황이 지속되고 있어 외교에서 우파들의 목소리가 더욱더 커짐. 이런 상황에서 내셔널리즘을 부추기는 정치가들이 힘을 받을 수 있는 공간이 넓어짐. 그래서 현재 일본의 정치권은 ‘한국과 전략적인 관계를 생각하는 정치가는 없다’라는 말이 공공연하게 들릴 정

도로 경직된 흐름이 존재함.

- 노다 수상이 앞으로 한·일 관계를 어떻게 만들어갈 것인지에 대해서는 알 수 없음. 노다 정권 시기의 한·일 관계를 이해하기 위해서는 현재 일본의 정국 분위기를 파악해야 함.
- 노다 정권도 하토야마 정권과 마찬가지로 적극적으로 한·일 관계를 개선하기는 힘들 것으로 보임. 우선 국내정치에서 풀어야 할 과제가 산적해 있는 노다 정권으로서는 국내정치에 치중할 것임. 또한, 노다 수상 자신이 외교 문제에서 국민으로부터 지지를 얻을 수 있는 것은 미·일 관계와 중·일 관계라고 생각하고 있는 측면이 있음. 아직 분명한 것은 아니지만, 노다 수상은 아시아를 바라볼 때 중국과 한국을 구별하지 않고 중국과의 개선이 아시아의 협조를 얻는다는 생각을 가질 가능성이 있음. 그렇다면 한·일 관계의 개선을 통해 중국을 대응하고, 국제사회에서 역할을 확대할 수 있다는 전략적인 발상은 줄어들 수밖에 없음. 따라서 노다 정권은 한·일 관계에 새로운 발상을 도입하기보다는 갈등을 관리하면서 현상유지를 할 가능성이 높음.

## 6. 결론: 민주당 정권의 국내정치적인 제약

가. 민주당 정권하에서 한·일 관계

- 첫째, 국제관계의 측면에서 한·일 관계의 중요한 쟁점은 대북정책과 부상하는 중국에 대한 대응, 그리고 글로벌한 이슈(예를 들면 테러)였음. 민주당 정권(특히 하토야마 수상)은 미·일 동맹을 중시하면서 앞으로 ‘동아

시아 공동체' 구상을 발표하여 한국과의 협력관계를 높이고자 함. 또한 부상하는 중국에 대해서는 민주당 내 보수 그룹(예를 들면 마에하라 그룹)은 한국과 과거사문제를 양보하더라도 한국과의 안보협력을 중시하기 시작함. 대북정책에 대해서도 이전 노무현 대통령 당시만 하더라도 한국은 포용정책, 일본은 강경정책으로 인식의 차가 많았지만, 이명박 대통령이 되면서 한·일 간 대북정책에 대한 인식의 차는 줄어들기 시작함. 따라서 일본 민주당 정권과 한국의 이명박 정부는 국제관계를 바라보는 인식이 많은 부분에서 공유할 수 있게 되었음. 그 결과 민주당 정부 이후의 한·일 간의 국제적인 협력은 활발히 진행됨.

- 둘째, 시민 레벨의 심리적인 상황을 살펴보면 이전과 많은 변화를 가져옴. 한국 내의 반일 정서는 여전히 존재하지만, 일본에 대해 친근감을 느끼는 비율이 늘어나고 있음. 또한, 일본에서는 한류의 붐과 함께 한국에 대해 친근감을 느끼는 비율이 90년대보다 2배 가까이 증가함으로써 민주당 정권이 한국과의 협력을 강화하는 것에 적극적인 분위기가 형성되어 있다고 할 수 있음. 이처럼 국제관계, 시민 레벨에서의 우호적인 분위기는 하토야마, 간 총리가 과거사에 대해 전향적인 정책을 실시할 수 있는 배경이 되었던 것임.
- 민주당 정권은 국제관계나 심리적인 요인보다는 국내정치가 한·일 관계에 많은 영향을 미쳤고, 또한 한·일 관계의 제약요인으로도 작용함.
- 노다 정권도 동아시아에서 일본이 역할을 하기 위해서는 한·일 관계를 발전시켜야 한다는 전략적인 생각들이 강하게 남아있음. 그렇지만, 노다 정권은 정치적인 한계로 인해 한·일 관계를 얼마나 적극적으로 발전시킬 것인가에는 의문이 있음.

- 일본 민주당 정권이 과거사문제에 대한 전향적인 조치를 실현시키기 위해서는 한국의 전략적인 접근이 무엇보다 필요함.
- 첫째, 한국은 국제적이고 장기적인 관점에서 한·일 관계의 전략을 모색하여야 할 것임. 즉 미국, 중국, 북한 등의 국제관계 속에서 일본과의 관계를 생각하는 여유를 가져야 함.
- 둘째, 민주당과의 정책 파이프를 시급히 건설해야 함. 현재 민주당 내에는 한국에 관심을 가지고 있는 국회의원들이 있고, 이들과의 네트워크 건설이 당면한 과제임. 특히, 민주당은 관료 우위에서 벗어나 정치우위를 실현하겠다고 하고 있어 정치가들과의 네트워크 건설은 한·일 관계에서 더욱 더 중요하게 되었음.
- 셋째, 과거사문제에서는 한국이 성급히 요구하기보다는 일본 국내에서 해결책을 찾기까지 인내하는 여유도 필요할 것임.

## 중국의 부상 - 베트남의 기회와 도전

임홍재 (청주대학교 객원교수/전 베트남 대사)

G2 국가로 부상한 중국은 신장된 국력을 바탕으로 미얀마를 통한 인도양 진출, 베트남을 통한 동남아 진출, 북한을 통한 동해 진출을 추구하고 있다. 중국의 동남아 진출에서 중심적인 역할을 하고 있는 국가가 베트남이다.

베트남은 중국으로부터 거듭된 지배와 침략을 받아왔지만 스스로의 정체성과 독립을 유지하여 왔다. 1991년 국교정상화 이후에도 중국과 베트남은 이해의 차이는 협상을 통해 안정적으로 관리할 수 있다는 판단 아래, 중국은 베트남의 자치를 존중하고 베트남은 중국에 대해 경의를 표하면서 양국 관계를 진전시켜 왔다. 안보적 차원에서 베트남은 중국과의 관계에서 대화, 전면연계와 함께 경제전략도 동시에 병행하는 유연한 외교를 통해 자국의 이익을 확보해 나가고 있다.

베트남과 같이 한국도 거대한 중국과 비대칭 관계에 있다. 따라서 소국 베트남이 강국 중국을 다루는 법을 우리도 공유할 필요가 있다. 베트남은 양자 대화와 교류를 통하여 대(對)중국 관계를 관리하는 한편 아세안국가들과 공동으로 중국에 대처하고 있다. 우리도 중국에 대해 아세안과 공동 대처할 수 있도록 대(對)아세안 협력을 강화할 필요가 있다. 또한 강한 베트남은 중장기적으로 대(對)중국 지정학적 측면에서 우리의 안보에 도움이 될 수 있기 때문에 베트남의 발전을 돕는 것이 바람직하다.

## 1. 서론

- 중국은 G2 국가로서 국제사회의 평화와 발전에 기여하는 한편 미얀마를 통한 인도양 진출, 베트남을 통한 동남아 진출, 북한을 통한 동해진출을 실리적으로 추진하고 있음.
  
- 역사적으로 동남아 진출은 중국의 꿈이었지만 1407~1427년 베트남 지배를 마지막으로 그 꿈을 접어야 했음. 중국은 근래에 다시 남진을 추진하고 있음.
  - 중국은 1995년 아세안과 대화 채널을 구축하고 2002년에 아세안과 FTA를 체결하였으며, 같은 해 아세안 국가들과 함께 ‘남중국해 당사국 선언(DOC)’에 서명.
  - 2004년에는 아세안과 전략적 동반자 관계를 설립하였고, 2006년에는 중국 쿤밍에서 싱가포르까지 철도 및 육로 연결을 하나의 축으로 하고, 대 메콩 소지역 협력(GMS)과 범북부만경제협력(PBG)을 두 개의 날개로 하는 ‘하나의 날개와 두 개의 축’의 구상 아래 동남아 진출 계획을 선언하고, 250억 불을 제공하겠다고 발표.
  
- 중국의 의욕적인 동남아 진출 전략에서 중심적 역할을 할 수 있는 나라가 바로 베트남임. 베트남은 중국과 육로 및 해상 경계선을 맞대고 있고, 역사문화규모와 능력 면에서 비대칭관계에 있었음.
  - 베트남은 거대 중국으로부터 천 년의 지배와 A.D. 938년 독립 이후에도 수많은 침략을 받으면서도 자신의 정체성과 독립을 유지해왔음.
  - 베트남은 중국과의 관계에서 정치적으로는 중국의 지배나 영향력을 거부하면서도 문화적으로는 매료를 느껴 중국문화를 수용하는 유연한 외교를 전개함.

- 베트남은 프랑스와 독립전쟁을 하고, 미국과 통일전쟁을 하던 1950~1975년까지는 중국과 순치(唇齒)의 긴밀한 관계를 가졌으나, 1979년 중국과 국경분쟁 후 12년간은 중국과 흑독한 적대시기를 경험함.
- 베트남은 1991년 중국과 국교를 정상화한 후 유연한 외교를 전개하여, 육지국경선 획정, 톤킨만 해양경계선 획정, 국경무역, 중국 남서부의 대(對)아세안 진출 연결, 개방과 개혁에서 중국의 경험 학습 등 중국과 교류와 협력의 기회를 누리고 있음.
- 남중국해 분쟁의 도전에서처럼 베트남은 주권을 위협하는 중국의 조치에는 매우 민감하게 반응하면서 경계하고 있음.
- 1979년 중국으로부터 위협 시 소련과 연합하였던 베트남은 최근 남중국해에서 중국의 공세에 직면하자 과거 적대국이었던 미국과 군사대화를 시작, 미국이 주도하는 APEC 내 자유무역협정인 ‘환태평양 경제동반자협정(TPP)’ 참여 선언 등 대(對)미국 접근을 한층 강화함. 이는 베트남의 이이제이(以夷制夷) 외교술로 분석됨.
- 약소 베트남은 거대 중국과 과거 수많은 대립과 갈등에도 불구하고, 외교력을 통해 중국과의 관계를 안정적으로 잘 관리해 왔고, 1991년 국교정상화 후에도 협상을 통해 양국관계의 기반을 구축하고 양자 및 다자 접근을 통해 중국과 교류 및 협력을 확대해 나가면서도 견제하고 있음.
- 이는 원칙은 확고하게 유지하면서 정책과 전략에서는 유연성을 발휘하는 약소국 베트남의 외교술에 기인하고 있는 것으로 분석됨.
- 중국과 국경을 맞대고 있는 베트남과 한국은 지정학적, 역사적 및 문화적 배경에서 많은 유사성을 공유하고 있음. 이 유사성은 거의 독특하고 예외적인 것으로 분석됨. 약소국 베트남의 거대 중국 관리외교는 비대칭관계

의 일반화 연구 대상이기도 하며, 많은 점에서 베트남과 유사성을 가진 우리에게 많은 시사점도 주고 있음.

## 2. 베트남-중국 관계: 구조적 비대칭

- 베트남은 여러 면에서 중국과 비대칭 관계에 있었음. 엄청난 차이의 비대칭관계 중국에 대해 베트남은 때로는 조공관계를 맺으면서까지 평화를 유지했지만, 중국이 영토야욕을 가지고 군사적으로 침략해오면 단호히 대응하여 물리쳤음.
- 베트남은 B.C. 111년부터 A.D. 938년 독립민족국가를 설립할 때까지 1,000년에 걸쳐 중국의 지배를 받았으며, 이 기간에 40년 쯤 자매 저항, 248년 쯤에우 끼에우의 반란, 263년 르우흐영의 반란, 541년 리비의 반란, 545년 반쑤언 침공 시 저항, 722년 마이투로안의 반란, 782년 풍흥의 반란이 있었음.
- 938년 독립한 후에도 981년에 송나라의 베트남 침공이 있었으며, 원나라는 1257년, 1284년(50만 대군), 1287년(30만 대군) 등 세 차례에 걸쳐 베트남을 침략했으나 베트남이 이 물리쳤음. 베트남은 1407년부터 1427년까지 잠시 명나라의 지배를 받았으나 레러이가 이를 물리치고 레(黎)왕국을 세움.
- 근세에 들어 1788년 청나라가 20만 대군으로 베트남을 침공했으나 팡쑹 황제가 청군을 물리침.
- 현대에 들어서도 중국은 베트남의 캄보디아 침공, 베트남 정부의 베트남 내 중국인 박대 등을 이유로 베트남에 교훈을 가르쳐주겠다며 1979년 60만 대군으로 베트남을 침공했으나 많은 희생자를 내고 철군함.
- 베트남은 중국에 대해 정치적으로는 거부의 입장을 취했지만 문화적으로는 때로되어 이를 적극적으로 받아들였음. 베트남의 대(對)중국 관계에서

이를 ‘거부와 매력(repulsion and attraction)’로 표현되고 있음.

- 중국과 베트남 간 문화적 유사성은 그 예를 찾기가 어려울 정도임. 중국은 문화와 정치의 모델로 베트남에 대한 영향력을 증대하였음. 과거 베트남 왕국들은 중국 왕국을 본떴고, 중국으로부터 받아들인 유교는 거의 2천 년 동안 베트남인 의식을 지배해왔음. 중국과 베트남은 사회적 제도와 문화에서 유사한 전통을 공유하고 있음.
  
- 베트남은 규모와 능력에서도 중국과 차이가 큼. 베트남은 인구 면에서 중국의 1/15, 영토 면에서는 중국의 1/33, GDP 규모에서는 중국의 1/30임.
- 규모의 차이에서 오는 비대칭관계는 최근 중국의 국제화와 경제 성장으로 지속되고 오히려 강화되고 있음. 베트남은 규모 면에서 중국과 경쟁은 불가능함. 거대 중국 곁에 위치한 베트남은 중국으로부터 오는 위협과 기회에 항상 경계해왔음.
  
- 중국과 베트남 관계에서 상수(常數)는 중국이 항상 큰 나라로서 작은 나라 베트남에 부담이 되는 파트너라는 점임. 중국과 베트남이 적대관계에 있던 우호관계에 있던 두 나라는 동등자 관계는 아니었고 항상 비대칭 관계였음. 이 비대칭관계는 양 국민의 서로에 대한 인식에도 깊은 영향을 주었음.
- 약소 베트남은 거대 중국에 취약하고, 따라서 중국으로부터의 위협을 인식하면 민감하게 반응함. 특히 베트남은 자신의 주권을 공격하는 중국 측 움직임에는 과민을 반응을 보이는 경향이 있음. 이처럼 베트남은 중국에 대해 뿌리 깊은 우려와 의구심을 가지고 있음.
  
- 중국은 작은 나라 베트남에 대해 두려울 것이 아무것도 없기 때문에 베트남에 관심이 적음. 그러나 1979년 국경분쟁 시 베트남이 소련과 연합했을 때처럼 중국은 베트남이 강대국과 연합하는 경우에는 경계함. 중국의 베트남에 대한 시각은 지정학적 및 전략적 관점에 깊이 뿌리박고 있음.

- 베트남의 중국에 대한 인식과 중국의 베트남에 대한 인식에 커다란 차이가 있음. 이런 인식의 차이는 1979년 형제의 전쟁을 가져오기도 했음.

### 3. 베트남의 대(對)중국 유연한 외교: 협상을 통한 안정적 관계 유지, 자치와 경외

- 두 나라 간 비대칭관계에 내재한 오해와 긴장에도 불구하고 두 나라 관계는 1991년 국교정상화 후 1999년까지 차가운 평화(cold peace)에서 돈독한 신뢰 관계(thick and confident ties)로 발전함.
- 이런 관계 진전은 상호 간에 존재하는 이해관계의 차이를 관리해 나갈 수 있다고 판단하고, 중국은 베트남의 자치를 존중하고, 베트남은 중국에 대해 경외를 표하는 데서 가능한 것으로 분석됨.
- 베트남과 중국은 1991년 수교 이래 2010년까지 100개의 국가 차원의 협정을 체결, 양국관계의 틀을 구축하고 통킹만 문제, 남중국해 두 개의 군도 문제, 大 메콩 소지역 협력 문제 등 현안 문제의 우선적 해결을 도모함.
- 이 과정에서 베트남은 양자 및 아세안 등 다자 차원에서 중국과 전면적 연계를 통해 베트남의 독립 및 영토 보존 등 원칙은 확고하게 견지하면서 경제, 문화 및 관광 등 인적교류에서는 긴밀한 관계를 유지하는 등 중국의 정치 및 경제의 부상에 탄력적으로 대응해 온 것으로 분석됨.

#### 가. 정치관계

- 중국과 베트남 간 관계에서 1999년과 2000년은 매우 중요함.
- 1999년 양국은 ‘장기안정, 미래대비, 선린우호, 전면협력(long-standing stability,

- facing the future, neighborliness and friendship, all-round cooperation)' 등 미래 양국관계 발전을 위해 16개 단어로 구성된 원칙을 천명함.
- 2000년 12월 베트남과 중국은 'good neighbours, good friends, good comrades and good partners' 등 네 개의 우호정신(four good spirits)을 선언하고 두 개의 중요한 문서에 서명함. 그중 하나는 '통킹만의 수역, 배타적 경제지역, 대륙붕 경계에 관한 협정'이고, 다른 하나는 '통킹만에서 어업협력에 관한 협정'임.
  - 통킹만 문제는 1994년 실무접촉을 시작한 이래 17회의 회합을 가진 후 타결되었음. 양국은 두 개의 협정 서명 이외에도 '신세기 포괄적 협력에 관한 공동선언'을 발표하고, 이 선언에서 밝힌 협력에 관한 중장기의 틀을 통해 양국관계를 구축해 나가기로 하고, 경제문제를 다루기 위해 '경제무역협력공동위원회'를 설치함.
- 2006년 11월 베트남과 중국 양국은 '경제 및 무역협력에 관한 기본협정'에 서명하고, 2004년도에 베트남이 중국 동남부와 베트남 간 개발과 교류의 틀로 제의한 '두 개의 회랑과 하나의 경제권(Two Corridors and One Circle)' 협력에 관한 양해각서에 서명함.
  - 2008년에 중국과 베트남 간 관계가 다시 한 번 격상됨. 또 양국 간 신뢰구축에서 매우 큰 성과가 있었음.
    - 두 나라는 양국관계를 '전략적 협력 동반자 관계'로 격상하기로 하고, 양국 지도자 간 핫라인을 설치기로 합의함.
    - 12월 31일 두 나라는 1,350km에 이르는 육지국경경계선 획정에 합의함. 양국은 국경에 2,000여 개의 표지판을 설치했다고 밝힘.
    - 육지경계선 획정은 2000년 12월 체결된 통킹만 해상경계획정과 함께 양국이 대화를 통해 최대 현안을 해결한 신뢰구축의 사례로 받아들여짐.

## 나. 경제 교류

- 중국과 베트남 간 무역규모는 1991년 양국 간 외교관계가 정상화된 이래 꾸준히 증대되어 왔음. 1991년 수교 당시에 3천만 불 규모의 교역규모가 2010년 말에는 272억 불에 이룸.
- 양국 경제 관계에서도 베트남의 중국에 대한 비대칭의 경제의존 현상이 초래됨. 즉 중국은 베트남에서 지속적으로 무역흑자를 시현하고 있으며, 중국-베트남 무역은 베트남의 전체 무역의 12%를 차지하나, 중국에는 총 무역의 1% 이내의 비중밖에 차지하지 못하고 있음.
  - 베트남은 2005~2010년간 대(對)중국 무역에서 511억 불의 적자를 시현.
  - 중국에 유리한 무역 불균형은 베트남에 대한 중국의 정치적 영향력의 근원이 될 수도 있을 것이나 중국은 아직은 이런 전략을 추구하고 있지는 않은 것으로 분석됨.
- 중국은 베트남과의 경제협력에 두 개의 목적을 두고 있는 것으로 보는 견해가 있음. 그 하나는 중국은 베트남을 중국의 ‘해외진출 전략(out-going strategy)’의 시험장소 차원에서 활용하고, 한편으로는 국경무역을 통해 중국의 남부 지역인 운난 성과 광시 성의 개발을 도모하는 것임.
  - 베트남의 중국에 대한 종속, 지리적 근접성, 베트남의 경제 및 산업적 후진성은 향후 중국이 베트남에 무역 영향력을 행사하는 데 유리한 전제조건이 될 수도 있을 것으로 보임.
- 중국의 대(對)베트남 무역 흑자는 구조적인 것으로 보임.
  - 베트남은 중국에 석유, 석탄, 고무, 철광, 농산물, 해산물 등 1차 상품을 수출하는데, 중국은 베트남에 철강, 기계, 장비, 시멘트, 비료, 농약, 의류 원자재, 구조물, 석유 제품, 산업생산 시설을 수출하고 있으며 이는 중국이

산업능력과 금융능력 면에서 베트남에 비해 상대적으로 우월하기 때문인 것으로 보임.

- 이런 무역 구조가 굳어지면 베트남은 중국에 1차 상품 수출국으로 전락하는 함정에 빠질 수도 있음.
  - 그럴 경우 베트남의 2020년 공업화·현대화 노력이 부정적으로 영향을 받게 될 것이며, 2009년에 겨우 일인당 국민소득 1,000불을 넘긴 베트남은 중소득국가의 벽을 넘지 못하게 될 위험성이 있음. 이것이 베트남의 대(對)중국 경제 관계에서 도사리고 있는 ‘두 개의 함정(double trap)’임.
  
- 베트남-중국 국경무역은 두 나라 간 무역에서 중요한 역할을 하고 있음.
  - 중국은 베트남과 국경무역을 통해 베트남이 중국의 운난 성과 광시 성의 대(對)동남아 무역 및 투자 진출의 관문으로 기능할 것으로 기대하고 있음.
  - 베트남도 국경무역의 활성화를 통해 신성장동력을 얻고자 이를 중요한 정책의 한 부분으로 삼아왔음. 국경무역은 국경지대의 일부 인접성의 GDP 성장, 주민의 생활 수준 향상, 세수 증대, 중국과 우호관계 증진 등 효과를 가져 오며, 1991년 중국과 외교관계 정상화 후 양국 간 국경무역 증진을 중요한 정책의 한 부분으로 삼아왔음.
  - 베트남은 2020년까지 중국, 라오스, 캄보디아 국경지역에 30개의 국경자유 무역지대를 설립해서 430억 불 규모의 무역을 추진하겠다는 ‘국경무역활성화 마스터플랜’을 발표한 바 있으며, 중국과는 아래 3개의 경제협력지대를 이미 설립해서 운영 중에 있음. 이 경제협력지대는 중국과 베트남을 잇는 희망 구축에서 중요한 역할을 할 것으로 전망.
    - Hekou-Laocai 경제협력지대, 각 측 5km(쿤밍-하노이 희망).
    - Pingxiang-Dongdang 경제협력지대, 각 측 8.5km(난닝-하노이 희망).
    - Dongxing-Moncai 경제협력지대, 5.8km, 4km(하이퉁-짱닝 희망).

#### 다. 대(對)베트남 투자

- 2010년 7월 현재 중국의 대(對)베트남 투자는 승인기준 누적 749건에 31억 9,000만 불 규모의 수준으로 주로 공업과 광산에 투자하고 있음.
- 베트남에 투자하는 92개 국가 중 14위이고, 베트남 전체 FDI 규모의 1%, 외국인투자업체가 고용한 전체 베트남인 근로자의 1% 수준을 차지하고 있음.
- 중국의 대(對)베트남 투자는 중공업(철, 강철, 비료, 광산, 열대목재), 에너지(화력, 수력 등), 인프라(철도, 통신 등), 건설, 농업, 서비스 등 분야에 이루어지고 있고, 지역으로는 라오까이 등 베트남과의 국경지대, 인프라가 발전한 하이퐁, 호찌민에 집중되고 있음.
- 베트남의 저임금, 지리적 근접성, 문화적 유사성, 대(對)동남아 진출의 관문 등 중국이 갖는 장점과 잠재력에 비해 중국의 대(對)베트남 투자는 아직 낮은 수준임.
- 베트남 측은 중국의 대(對)베트남 투자가 자기들이 필요한 광물개발에 집중하고, 중국인 근로자들을 이용하고 있어서, 베트남이 원하는 교육, 보건, 고용 및 베트남이 우선시하는 인프라 개발 등에는 미흡하여 베트남의 빈곤 감소에는 중요한 역할을 하지 못하는 것으로 지적하고 있음.

## 4. 중국의 부상-베트남의 기회

### 가. 베트남 개방·개혁에서 중국 학습

- 베트남은 1986년 도이머이(Doi Moi, 刷新) 채택 이후 개혁·개방의 과정에

서 이념의 동지인 중국을 학습대상으로 삼았음.

- 공산주의 이념 채택과 함께 경제개혁에서도 중국이 걸은 길을 그대로 답습.
  - 베트남은 개혁·개방에서 사회주의 경제에서 시장경제로 전환하고, 정치 개혁보다는 경제개혁을 먼저 추진했고, 농업분야 개혁을 통해 식량부족을 극복했음.
- 베트남이 중국과 사회주의 체제를 공유하고 있는 한 중국 답습은 계속되었으나, 경제체제를 시장경제 체제로 전환하고 WTO 가입, ASEAN 가입 등 국제화 및 지역화를 통해 세계경제에 통합을 진행하고 있는 상황에서 한국, 일본 등 다른 나라의 발전 모델도 답습하고 있음. 이는 베트남인들의 또 다른 적응 사례라 하겠음.

#### 나. 중국 남부와 아세안 간 교량 역할

- 중국은 화평굴기(和平崛起) 외교정책으로 본격적인 대외진출을 추진함. 특히 동남아를 우선 지역으로 진출을 추진하고 있음.
  - 중국은 2006년 대(對)아세안 진출을 실현시키는 방안의 하나로 중국 남서부와 싱가포르까지 육로 및 철도로 연결하는 남북 축을 구축하고, 범북부만경제협력과 대 메콩 강 소지역협력을 병행하는 소위 ‘하나의 축과 두 개의 날개’를 추진하고 있으며, 250억 불을 제공.
- 베트남도 2004년 ‘두 개의 회랑과 하나의 경제권(Two Corridors and One Circle)’을 제의했는데, 이는 베트남과 중국 동남부와 베트남 10개 도시 간 교류 및 협력을 염두에 둔 제의였음.
- 중국은 2006년 중국 남부 및 베트남 북부 지역의 협력을 넘어 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 필리핀, 브루나이까지 포함하는 중국과 아세안 해

상연결을 통한 협력을 염두에 둔 PBG를 제의하였음. 이는 베트남의 ‘두 개의 회랑과 하나의 경제권’을 넘어서는 제의임.

○ 베트남제의 내용

- Kunming-Laocai-Hanoi-Haiphong 회랑, 8만 평방킬로미터, 1,900백만 명 인구.
- Nanning-Langson-Hanoi-Haiphong-Quangninh 회랑, 6만 평방킬로미터, 2,000만 명 인구.

○ 중국 내 구간은 이미 건설되었고, 베트남 내 구간은 2013년까지는 완성될 것으로 보임. 하노이-라오까이 구간 244km 4차선 도로는 2008년 하반기부터 공사가 진행 중이고, 하노이-랑손 120km 4차선 도로도 2008년 하반기부터 공사가 진행 중이며, 하노이-하이퐁 구간 106km 6차선 도로는 2008년 상반기부터 공사가 진행 중임. 하이퐁-몽까이 구간 200km는 기존 노선을 개선하는 사업임.

○ PBG 실현에서 중국 측으로는 광시 성이 중국의 대(對)아세안 개방과 협력의 중심이라면 아세안의 대(對)중국 개방과 협력의 교두보는 중국과 육로 및 해상 경계선을 맞대고 있는 베트남이라고 할 수 있음.

- 베트남의 PBG 참여와 협력은 중국이 제의한 PBG 성공에 긴요한 요소로 보임.
- 베트남도 ‘두 개의 회랑과 하나의 경제권’은 중국 남부와 베트남 북부 발전의 핵심으로 베트남-중국 간 국경지대 무역과 통과무역을 활성화시켜 양국관계 발전에 기여하고 나아가 GMS 촉진, 중국-아세안 경제통합, 중국 서부 개발에도 중요한 역할을 할 것으로 기대하고 있음.

○ 베트남은 중국의 남진에 대해 전통적으로 뿌리 깊은 우려를 가지고 있는 데다가 중국과 인구, 경제력 등에서 비대칭 상황에 있어 중국에 전면 개방

시 불리할 것으로 우려하고 있으며, 남중국해에서 중국과 주권분쟁을 겪고 있어서 중국이 제의한 PBG 추진에 신중한 입장도 가지고 것으로 보임.

- 베트남은 중국과 두 개의 회랑 연결 외에도 베트남 중부-라오스-태국-미얀마를 육로로 연결하는 ‘동서회랑(East-West Corridor)’, 베트남 남부-캄보디아-태국-미얀마를 육로로 연결하는 ‘남부회랑(Southern Corridor)’의 시발점으로 인도차이나 반도의 육로 연결에서도 매우 중요한 위치에 있음.

#### 다. 2015년 중국-아세안 자유무역지역협정(ACFTA) 발효

- ACFTA는 이미 2010년도에 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 필리핀, 태국에 대해서는 발효되었고, 소위 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 국가에는 2015년 발효될 예정임.
- ACFTA가 발효되면 베트남의 대(對)중국 수출은 크게 증대될 전망이다. 특히 국경무역이 한층 활발하게 되어 베트남의 북부 저개발 지역의 개발을 돕고 나아가 중국과 국경에 설립된 국경경제협력지대의 역할도 더 활발해질 것으로 기대됨. 국경경제협력지대는 중국과 완충지대로 역할도 하여 베트남의 안보에도 기여할 것으로 보임.
- 이런 장점에도 불구하고 베트남의 대(對)중국 무역에는 도전도 있음.
  - 첫째, 베트남 제조품목과 중국의 저가 제조품목과의 경쟁임. 베트남에 이미 철강제품, 펄프 등 중국 저가 제품이 몰려오고 있으며, ACFTA 발효로 관세가 인하되면 이런 현상은 더 심각해질 것이며 베트남 제조업의 경쟁력을 저하시킬 것으로 우려됨.
  - 둘째, 베트남의 대(對)중국 경제 의존도가 심화될 것이라는 점임. 이미 베트남은 중국과의 교역에서 커다란 적자를 시현하고 있으며, 중국의 경제

가 발전하고 산업이 고도화되면 베트남의 의존도는 더 커질 것으로 예상된다. 일정 시점이 지나면 이런 경제의존도 심화는 중국의 베트남에 대한 영향력이 될 수도 있음.

- 나아가 베트남은 대(對)중국 무역에서 1차 상품 수출국으로서의 함정에 빠질 우려도 있어 보임.
- 중국은 제조품목을 베트남에 수출하고, 베트남은 1차 상품을 중국에 수출함[대(對)중국 총 수출액의 60%가 원료]. 중국의 경제가 발전하면 할수록 천연자원의 수요가 증대될 것이며, 베트남의 천연자원의 대(對)중국 수출도 증대될 것임.
- 이런 교역 구조가 지속되면 베트남은 중국에 1차 상품을 수출하는 나라로 위치가 굳어져 자본과 생산재원을 천연자원 기반 산업에 돌릴 것이며, 베트남은 1차 상품 수출국 함정에 빠질 우려도 있음. 이렇게 되면 베트남은 탈공업화 리스크(de-industrialization risk)에 직면할 것으로 지적되고 있음. 즉, 이런 교역구조를 극복하지 못하면 베트남은 그의 2020년까지 산업화·현대화 노력이 저해받을 우려도 있음.

#### 라. 중국진출 다국적 기업의 ‘China+One Strategy’와 베트남

- 중국의 경제가 발전함에 따라 외자도입에 있어 자국 산업 고도화와 산업 구조조정에 도움을 주는 외자를 선별적으로 받아들이고 있음. 나아가 외자기업이 중국에 기술이전과 R&D 투자를 강화해 줄 것을 요구하고 세무 조사, 노사관계 조사 등 외자기업 관리도 대폭 강화하고 있음.
- 여기에 환경보호 조건도 부과하고 있고, 이에 더해서 외자기업에 대한 세제 혜택이 줄고 중국인 근로자의 임금이 상승하고 물가도 올라서 중국이 과거 외자기업에게 주었던 조세 우위, 인건비 우위의 장점이 점차 줄어들고 있음. 중국제품의 미국시장 쿼터도 종료되고 있음.

- 외국인 직접투자기업에 대한 중국의 이런 깐깐해진 조치에 대해 중국투자  
외자기업들은 생산비 절감, 위험 분산, 중국 의존 탈피, 생산기지 확장 또  
는 이전의 전략하에서 대안국을 찾고 있는데, 베트남이 대안으로 부상하  
고 있음.
- 베트남은 우선 지리적으로 중국과 인접해 있고, 이제 철도 및 도로 연결이  
한결 용이해졌으며, 나아가 중국과 문화적으로 유사하여 중국 진출 외자  
기업이 보다 용이하게 진출할 수 있는 여건이 조성되어 있음.
- 이에 더해 베트남은 정치 및 사회적으로 안정되어 있고, 노동자들이 근면  
하고 재능이 있을 뿐만 아니라 임금은 중국의 절반 수준임. 베트남은 노동  
연령 인구가 전체인구의 반을 차지하는 황금인구구조(golden population  
structure)를 가지고 있음. 베트남의 인구는 2025년에 1억 2,500만 명으로  
증가할 것으로 예측되고 있음. 즉 베트남은 양질의 노동력을 앞으로 상당  
기간 공급할 수 있는 나라임.
- 여기에 베트남은 국제규모는 아니지만 석유, 가스, 보크사이트 등 천연자  
원을 가지고 있으며, 쌀(세계 2위의 생산국), 커피(세계 2위의 생산국) 등  
농산물 자원도 풍부함.
  
- 베트남 경제의 위기, 세계 경제의 위기에도 불구하고 중국의 외자기업 관  
리 강화와 베트남의 유리한 투자여건에 힘입어서 2008년과 2009년 854억  
불(승인기준)의 외국인 직접투자가 베트남에 몰려 왔음.
- 2010년에는 다소 감소했지만 베트남 새 지도부가 과감한 개방·개혁 조치  
를 취하면 외국인 투자는 다시 높은 수준으로 올라설 것으로 보임.

## 5. 베트남-중국 관계의 아킬레스의 건: 남중국해 문제

- 남중국해는 엄청난 양의 석유 및 가스가 매장된 것으로 추정되는 자원의 보고이며(스프래틀리 군도에만 177억 톤의 석유가 매장된 것으로 추정), 국제해상운송의 1/3이 이 지역을 통과하는 해상 운송로로 전략적 중요성을 띠고 있는 지역임. 이 지역에서 무력 충돌이 발생한다면 무역과 석유 운송을 해운에 크게 의존하고 있는 우리에게도 부정적 영향을 미칠 것으로 우려됨.
- 남중국해 군도를 두고 여러 나라 간 분쟁이 있지만 베트남과 중국 간 이해 대립이 제일 심각함.
  - 베트남과 중국은 국교정상화 후 양국 관계 강화가 서로에게 이익이 된다는 점을 인식하였지만, 남중국해 문제에 대해서는 계속 대립함.
  - 베트남과 중국 간 남중국해에 대한 양자회담은 진전이 없는 상태임. 베트남은 파라셀 군도와 스프래틀리 군도 모두 협상의 대상으로 할 것을 주장한 반면 중국은 파라셀 군도 문제는 이미 종결된 사항으로 토의의 대상이 아니며, 스프래틀리 군도만 협상의 대상이라는 입장임.

### 가. 파라셀 군도[Parcel Archipelago, 베트남은 호앙사 군도로, 중국은 시사 군도(西沙群島)로 부름]

- 이 도서는 구 월남이 지배하고 있었으나, 1974년 중국이 무력으로 월남군을 몰아낸 후 지금까지 지배해 오고 있음. 베트남은 중국이 무력으로 점령한 베트남의 도서이므로 이 도서군도를 돌려줄 것을 요구하고 있음.

**나. 스프래틀리 군도[Spratly Archipelago, 베트남은 쯔엉사 군도로, 중국은 남사 군도(南沙群島)로 부름]**

- 스프래틀리 군도에는 섬의 형태를 갖춘 섬이 모두 48개임. 이 중 베트남이 24개, 중국이 10개, 필리핀이 7개, 말레이시아가 6개, 대만이 1개를 점유하고 있음. 중국은 1988년 일부 섬을 무력으로 점령하여 지배하고 있음. 베트남, 중국, 말레이시아, 필리핀, 브루나이, 인도네시아 등이 스프래틀리 군도의 전부 또는 일부에 대해 영유권을 주장하고 있음.
- 남중국해 문제에 대해 베트남과 중국 간 협상에는 전혀 진전이 없는 가운데 2002년 중국과 아세안은 ‘남중국해 당사국 행동 선언(DOC)’에 서명, 남중국해문제를 평화적으로 해결하기로 합의함.
  - DOC는 중국과 아세안 간 7년간 협상 후 채택된 문서로 남중국해 문제 관련 당사국 간 정식 행동강령이 채택될 때까지 당사국 간 행동 지침을 제시하고 있는데, 신뢰 구축, 항해의 자유 존중, 영토 및 관할권 분쟁의 평화적 해결, 자제력 발휘 등을 규정하고 있음.
- 2004년 말 중국과 아세안은 남중국해선언 이행 공동실무그룹을 구성해서 논의해왔으나, 진전이 없다가 지난 5월 남중국해를 두고 베트남과 중국 간, 필리핀과 중국 간 분쟁 후 7월 발리에서 개최된 ARF 회의 계기로 ‘남중국해 DOC 가이드라인’에 합의하였음. 이 ‘가이드라인’은 추후 ‘행동강령(COC)’으로 공식 채택될 것으로 보임.
- 베트남과 중국 간 남중국해 관련 주요 분쟁을 살펴보면 아래와 같음.
  - 2003년 5월 베트남은 국내 입법을 통해 양 군도에 대한 영유권을 규정.
  - 2004년 베트남의 국제석유회사들과 남중국해에서 석유 및 가스 개발 추진과 중국의 반대.

- 2007년 11월 중국전국인민대회(NPC)의 하이난도 산샤 시(San Sha City) 설립 및 이 시에 남중국해의 3개 군도(Paracel, Spratly, Zhongsa)의 행정책임 위임 결정.
- 2008년 중국이 하이난도에 해군기지를 건설하고 있음을 보여주는 한 상업용 위성사진이 공개됨. 동 인공위성 사진은 전함과 한 척의 핵 잠수함 정박하고 있음도 보여줌.
- 2009년 중국은 양 군도에 선박 및 항공편 관광단지 개발을 추진할 예정이라고 발표.
- 2009년 1년 동안 중국은 파라셀 군도 근처에서 조업 중이거나 폭풍을 피해 파라셀 군도로 들어간 베트남 어선 33척, 어부 433명을 억류 또는 나포하고 일부의 경우 벌금형을 가한 것으로 집계됨.
- 2010년 중국은 5~7월간 북위 12도 이북에서 조업 금지를 선언하고 중국 수산청 감시.
- 2009년 5월 남중국해에서 200마일 넘어서 자국 대륙붕 경계설정에 관해 베트남과 말레이시아 공동 및 베트남 단독 보고서가 유엔대륙붕경계위원회에 제출됨. 이에 중국은 남중국해의 ‘9개의 점선 지도[일명 U자형 지도 (U-line map)]’를 제시. 아울러 중국은 ‘남중국해 군도 및 인접수역에 대해 논박할 수 없는 주권을 가지며, 연관수역은 물론 심해저와 하층토에 대해 주권적 권리와 관할권을 향유한다’고 주장함.
- 2010년 3월 중국은 오바마 행정부의 고위관리들에게 남중국해를 중국의 영토보전에 필수불가결한 ‘핵심 이익(core interest)’이라고 언급함. 2010년 7월 하노이 개최 ARF 회의 시 힐러리 클린턴 미 국무장관은 ‘미국은 남중국해에서 항해의 자유, 아시아의 공동 해양 공동 유산에 자유로운 접근, 국제법 존중에 국가적 이익을 가지고 있다’고 언급 및 이 수역에서 합법적 활동을 하는 미국기업에 대한 중국의 압력을 반대하며, 남중국해문제가 DOC 이행 등 평화적 해결을 촉구함. 중국의 양제츠 외교부장은 클린턴 장관의 발언이 ‘실제로 중국에 대한 공격’이라고 반박 및 남중국해의

국제화에 반대한다고 언급함.

- 2010년 8월 13일 베트남-미국 수교 15주년 기념차 미국의 조지 워싱턴 핵 항공모함이 베트남 중부 다낭을 방문하고 베트남-미국 국방차관 회담도 개최됨. 2010년 10월 하노이 개최 아세안+8 국방장관회의에 참석한 로버트 게이츠(Robert Gates) 미 국방장관과 베트남 국방장관과 회담, 남중국해에서 미국 또는 여타국가의 정당한 경제 행위를 위협하는 어떤 조치에도 반대한다고 언급 및 남중국해 문제가 국제 관습법과 유엔해양법에 따라 평화적으로 해결될 것을 촉구함.
  - 2011년 1월 중국은 Map World 온라인에 ‘9개의 점선 남중국해 지도’를 게재.
  - 2011년 5월 남중국해 근해에서 중국 순시선과 베트남 석유탐사 선박과 충돌함. 베트남 5월 총선에서 스플래틀리 군도를 대표하는 국회의원 선거를 실시함. 베트남과 중국은 남중국해 문제를 대화를 통해 해결하기로 선언함. 7월 인도네시아 발리에서 개최된 ARF 회의에서 남중국해 분쟁억제를 위한 조치의 일환으로 ‘남중국해 당사국 선언’의 구체적 이행의 한 조치로 ‘당사국 행동선언’의 가이드라인을 채택함.
- 2011년 베트남과 중국 간 남중국해 분쟁은 일시적 감정대결(‘딸꾹질’)일 수도 있지만, 남중국해 군도의 주권을 두고 두 나라가 오랜 기간 대립해온 점을 보면 이번 분쟁은 두 나라 모두 계산된 행동에서 기인한 것으로 보임.
- 남중국해에 대한 베트남 정부의 입장은 평화유지, DOC 준수 등 국제법 준수, 분쟁의 평화적 해결, 남중국해에서 국제법에 따른 해저수역과 EEZ를 이용할 권리 보유, 일부는 다자협상을 통해 해결해야 하고, 일부는 베트남-중국 간 양자 협상을 통해 해결해야 한다는 입장.
  - 중국은 양자협상을 통해, 그리고 대화를 통해 평화적으로 해결해야 한다는 입장.

## 6. 베트남의 대(對)중국 관계 관리외교

- 1991년 국교정상화 후 베트남은 중국과의 관계에서 대화, 전면연계와 함께 경제전략도 동시에 병행하는 유연한 외교를 통해 자국의 안보를 확보해 가고 있는 것으로 보임.
  
- 대화 전략을 살펴보면, 2000년 중국과 체결한 중장기 협력 기본협정에 따라 베트남은 다방면에서 중국과 대화를 추진하고 있음.
  - 베트남은 양국의 당 서기장 간 및 국가 주석 간 고위급 정기 회동에서 합의한 양해를 통해 양국관계를 관리하고 이를 문서화해서 남기고 있음. 16어휘의 지침, 4개 우호정신, 부총리급 조정위원회 설립, 2008년 당서기장 중국 방문 계기에 전략적 동반자 관계 격상, 하트라인 구축이 그 예.
  - 베트남은 중국과의 관계를 여러 개의 이슈별로 분리하고, 이슈별로 전문가, 정부 관리 및 장관급의 공동실무 그룹을 구성해서 이를 처리해 나가고 있음. 이런 접근을 통해 두 나라 간 역사적 현안이었던 육지경계획정 조약, 톤킹만 해상경계획정 조약을 타결.
  
- 전면연계를 보면, 베트남은 양자 대화 전략과 함께 다자외교를 통해 대(對)중국 관계를 관리하고 있음.
  - 베트남은 ASEAN회원국으로서 ASEAN+3회원국인 중국과 ASEAN-중국 공동협력위원회, ASEAN-중국 고위급 회의, ASEAN-중국 정치안보 협의회, 남중국해에 관한 ASEAN-중국 공동 실무 그룹회의 등에 함께 참여.
  - 2010년 1월 발효된 CAFTA는 베트남에는 2015년 발효될 예정인데 이 FTA는 효과적인 중국 관리 장치로 기대되고 있음.
  - ASEAN ARF를 통해서도 중국관계가 관리되고 있음.
  - 베트남이 회원국인 GMS의 경우 비록 중국 지방정부만 참여하고 있지만

GMS를 통해 중국과 베트남 간 육지도로 연결, 국경무역 등 중국관계가 관리되고 있음.

- MRC의 경우 베트남이 회원국이고 중국은 회원국 아니지만 중국이 MRC의 대화 파트너로 참여하고 있어 베트남의 대(對)중국 관리의 또 다른 창구가 될 수 있음.

○ 미국 핵 전함의 베트남 방문, 베트남-미국 간 국방차관 회의 등 미국과 군사협력도 추진하여 대(對)중국 안보 균형도 도모함.

- 남중국해 문제로 중국과 첨예하게 대립되어 있는 시기에 과거의 적 미국과 국방협력을 논하기 시작한 것은 중국의 공세적 압력에 대응하려는 조치로 보임. 이는 1979년 베트남이 중국과 전쟁 시 소련을 끌어들이어 중국을 견제한 역사의 사실을 상기시킴. 또 한 번의 베트남의 이이제이(以夷制夷) 전략으로 보임.

○ 베트남은 938년 독립왕조를 세운 후 중국과의 비대칭관계 속에서도 전체적으로 안정적 상태를 유지해오고 있음. 이는 약소국인 베트남이 자치를 누리면서도 강국 중국에 대해 경외관계를 유지하는 유연한 외교능력에 기인한다고 생각됨.

- 강대국 중국은 베트남이 제3의 강대국과 연합하는 경우를 제외하고는 베트남에 대해 두려울 것이 없기 때문에 자신의 베트남정책이 베트남에 어떤 영향을 줄지 무관심할 정도이지만, 약소국 베트남은 전쟁이나 평화의 결정권을 가진 중국에 대해 두려움을 가지고 있음.

○ 베트남은 강대국 중국을 상대로 안정적인 관계를 유지하기 위해 베트남 특유의 외교술을 발휘해야 했음. 국제관계에서 비대칭관계가 무수히 많지만 베트남-중국 간 비대칭관계가 비대칭관계의 일반 이론 연구에 좋은 사례로 제시되고 있음.

## 7. 향후 10년의 베트남의 대(對)중국 관계 전망

- 베트남은 1986년 도이머이 정책을 채택하여 개혁과 개방의 기반을 마련한 후 2001년 ‘사회주의 시장경제’를 채택하였고, 2001년 이후 연평균 7% 이상 고도성장을 달성하였음.
- 베트남은 유구한 역사와 문화, 정치·사회적 안정, 풍부한 자원, 근면하고 재능 있는 국민, 황금의 인구 구조 등 내적으로 성장여건을 갖추고 있고 또한 WTO 가입과 CAFTA 체결 등 대외여건도 좋은 편이어서 고도성장을 지속해 갈 것으로 보임.
  - 베트남은 2020년까지 산업화·현대화 달성을 목표로 세우고, 2011년 새로 구성되는 베트남 지도부는 2015년까지 7~8%의 고도성장을 추진하겠다고 공표하였음. 이에 따라 기간산업과 인프라 구축에 많은 외국인투자가 이루어질 것으로 보임.
  - 이런 잠재력 때문인지 베트남 경제와 세계 경제가 위기에 처해 있던 2008년과 2009년 두 해에 854억 불의 외국인 직접투자(FDI)가 베트남에 몰려왔음. 국제투자자들은 베트남이 중국처럼 개발의 성공 사례가 될 것이라며, 베트남을 ‘포스트 차이나’ 또는 ‘인도차이나의 떠오르는 용’, ‘중장기 국제 무역과 투자의 자석’ 등으로 언급하고 있음.
  - 프랑스의 정치·경제학자 자크 아탈리(Jacques Attali)는 베트남의 정치·금융·교육 분야의 개혁, 인프라 구축, 부패척결 등 몇 개의 단서를 잘 이행하면 베트남이 2025년에 인구 1억 2,500만 명의 인구 대국으로 아시아의 3위 경제력 국가가 될 것이라고 예측했음. 최근 월스트리트저널지도 베트남이 ‘차세대 호랑이 경제 강국’ 그룹으로 부상할 것이라고 예측하였음. 역사와 문화, 강대국을 물리친 강인한 정신, 유연한 외교, 지도층의 의지를 보면 자크 아탈리의 예측대로 아시아의 주요국가로 부상할 것으로 기대됨.

- 베트남이 인구가 늘어나고 경제가 발전하여 주요 국가로 부상한다 하더라도 중국과의 관계에서 비대칭관계는 계속될 것임.
  - 이 비대칭관계는 1950~1975년 기간 순치(唇齒)의 동맹관계는 아니겠지만, 두 나라는 이념의 동지국가로서 관계를 유지하면서 베트남의 중국 개방·개혁 학습은 계속될 것으로 보임.
  - 중국과 국경 무역이 증대하고, 중국과 항공·철도·도로·해운의 연결이 이루어지고, 중국의 아세안 경제통합 노력에서 베트남의 협력이 증대하면서 이 비대칭관계는 한층 더 성숙한 단계로 발전할 것으로 보임.
  - 남중국해문제가 평화적으로 해결되지 않으면 두 나라 간 긴장과 대립은 더 악화될 가능성이 있음. 이렇게 되면 베트남이 1979년처럼 다른 강대국(미국)과 연합할 가능성도 배제할 수는 없는 것으로 보임. 중국은 약소국 베트남에 대해 두려울 것이 없지만, 1979년 베트남의 소련과 연합을 생생하게 기억하고 있기 때문에 베트남이 강대국과 연합할 때는 민감하지 않을 수 없을 것임.
- 
- 두 나라는 비대칭관계의 안정적 관리가 서로에게 도움이 된다는 점을 익히 인식하고 있기 때문에, 과거처럼 중국은 베트남의 자치를 인정하고, 베트남은 중국에 대한 경외심을 유지하면서 이해대립을 조정해 갈 것으로 보임. 중국은 베트남을 통제할 수 없으며, 베트남은 1979년부터 12년간 경험했듯이 중국에 대한 경외심을 잃으면 값비싼 대가를 치를 것이라는 점을 잘 알고 있기 때문임.

## 8. 베트남의 대(對)중국 외교와 우리에게 주는 함의

### 가. 베트남의 거대 중국과 비대칭 관계의 안정적 관리

- 거대 중국과 약소국 베트남은 역사, 문화, 능력 및 규모 면에서 비대칭관계에 있으며, 중국은 베트남에 부담이 되는 파트너임. ‘베트남은 항상 홍수와 같이 살고 있다’는 베트남 속담이 이를 잘 표현하고 있음. 중국과 육지·해상 국경을 맞대고 있는 베트남은 이런 강국 중국에 대해 1,000년의 지배를 받고 938년 민족독립국가를 건설한 후에도 이래 여러 차례 중국의 침략과 잠시 지배기도 있었으나, 베트남은 국가 독립과 독자적 정체성을 잘 유지해왔음.
- 중국은 베트남의 자치를 인정하고 베트남은 중국에 대해 때로는 조공 관계 등 경외관계를 유지한 유연한 외교술의 덕분으로 생각됨. 그러나 베트남은 1979년 중국과 전쟁에서처럼 중국이 베트남의 주권을 위협할 때에는 단호히 대응하였음.
- 이런 유연한 대(對)중국 관리외교는 1991년 국교정상화 과정과 그 후 관계에서도 잘 나타나고 있음.
  - 두 나라 간 역사적 현안이었던 해상경계선 획정, 육지경계선 획정을 달성하고, 중국 남서부의 동남아 진출 연결, 국경무역 활성화 등을 통해 중국과 안정적 관계 유지 기반을 구축해 가는 것도 유연한 외교술임.
  - 베트남의 유연한 외교술의 핵심은 적기포착(適期捕捉) 능력임. 938년 중국으로부터 독립할 때도, 1945년 일본으로부터 독립 선언할 때도, 1975년 통일할 때도, 1985년 캄보디아로부터 철군 선언 및 1991년 중국과 국교정상화 때도 국제 정세 및 중국 내부 상황에 대한 정확한 판단과 신속한 대응은

매우 중요한 역할을 한 것으로 분석됨. 베트남을 독립시키고 통일의 기반을 닦은 호찌민 주석은 ‘때를 만나면 졸(卒) 하나로도 성공한다’며, 적기의 중요성을 강조했는데, 적기포착은 베트남의 외교 및 군사전략의 핵심임.

- 한국과 베트남이 중국과 국경을 맞대고 있는 지정학적 위치, 역사 및 2,000년의 유교문화 배경에서 어느 나라 간에서도 찾아볼 수 없는 유사성을 공유하고 있음. 따라서 ‘소국 베트남이 강국 중국 다루는 법’을 공유할 필요가 있음.

#### 나. 한국의 대(對)아세안 협력 강화

- 베트남은 양자 대화와 교류를 통해 대(對)중국관계를 관리하면서 아세안의 다차차원에서 중국을 연계하여 아세안국가들과 공동으로 대처하고 있음. 남중국해 분쟁에서 아세안 국가들의 공동 대응이 그 사례임.
- 베트남만큼은 아니겠지만 아세안은 우리에게도 지정학적 측면에서 중요성을 갖는 지역기구가 될 수 있으며, 그런 방향으로 협력관계를 발전시켜 나갈 필요가 있음.

#### 다. 한국-베트남 전략적 협력관계 강화

- 한국과 베트남은 수교 19년의 짧은 외교관계에도 불구하고 정치, 경제 및 사회 등 모든 분야에서 괄목할 만한 발전을 이루고 있음.
- 수교 이래 정상급 교류는 20여 차례에 이르러 양국교류의 틀을 튼튼히 구축했으며, 2009년에 이르러 두 나라는 외교관계의 교류와 폭이 최상의 상태인 ‘전략적 협력동반자’ 관계로까지 발전하였음.

- 한국은 베트남의 1위 투자국이며, 2,000여 개의 우리 기업이 베트남에서 활동하고 있음. 연 교역액이 100억 불을 넘어섰고, 한국은 베트남의 경제 및 사회 발전을 돕는 ODA 협력에서 매년 유무상 3억 불 규모를 지원하여 2~3위의 베트남 지원국임.
  - 베트남에 10만여 명의 한국인이 거주하고 있고, 한국에 13만여 명의 베트남인이 사는 것으로 추정되고 있음. 매년 50만 명이 상호 방문하고 있음. 한국과 베트남은 이제 이웃 나라, 형제의 나라, 사돈의 나라로 가까워졌음.
- 강한 베트남은 중장기적으로 대(對)중국 지정학적 측면에서 우리 안보에도 도움이 될 것으로 보임. 이런 점에서 베트남이 추진하고 있는 2020년 공업화·현대화 목표를 달성하도록 진정한 동반자로서 베트남을 돕는 일이 필요한 것으로 보임.

#### 라. 북한의 중국 동해해로출구 제공 등 중국의 북한에 대한 우월적 영향력 견제

- 중국은 미얀마 경유 인도양 진출, 베트남 경유 동남아 진출, 북한을 통한 동해 진출을 추진하고 있음. 중국이 해로를 찾아 진출을 도모하는 세 나라의 사례 중 베트남만 중국에 대해 독립적 및 견제적 입장을 견지하면서, 한편으로는 중국 서남부와 아세안 간 연결 등 중국과 협조 자세를 취하며 자기 국익을 도모하고 있음.
- 미얀마는 인권문제로 유엔 등 국제사회의 제재를 받고 있으며, 북한은 핵무기 개발 프로그램 및 인권문제로 유엔 등 국제 제재를 받고 있음. 중국은 국제 제재를 받고 있는 이 두 나라에 대해 영향력을 확대 중에 있음.
- 최근 몇 년 남북한 관계가 경색되어 있는 사이 중국의 대(對)북한 정치 및 경제협력은 한층 더 급속히 진척되고 있는 것으로 보임. 중국의 대(對)북

한 협력이 급속도로 진행 중에 있는데, 이를 견제하지 못할 경우 중국의 북한에 대한 영향력은 더 증대될 것으로 우려됨.

- 북한의 대(對)중국 교역 의존도가 이미 83%에 이르고 있는 것으로 알려지고 있음. 여기에 황금평, 나선특구 등 국경협력이 강화되어 북한이 중화경제권에 포함될 경우 우리에게 대한 정치적 및 전략적 함의는 매우 크고 심각할 것임.
  
- 중국의 대(對)북한 영향력 증대에 대한 견제는 정치적 및 지정학적 전략에서 매우 중요한 일로 판단됨. 북한의 핵개발 및 군사적 도발은 절대 용납할 수 없다는 우리는 대북정책에서 원칙은 확고하게 견지하면서, 전략과 정책에서는 베트남과 같은 유연성 있는 외교를 전개할 필요가 있음.
- 이와 관련하여 우리 정부가 검토한 바 있고 최근에 러시아가 지지하고 나선 북한 경유 가스 파이프라인 건설 프로젝트는 시행과정에서 제기될 것으로 보이는 많은 난관에도 불구하고 중국견제라는 지정학적 측면에서 볼 때는 나름대로 의미가 있는 사업으로 보임.

# 동일본 대재난과 한국의 안보: 시사점과 과제

김두승(한국국방연구원 연구위원)

동일본 대재난은 지진, 쓰나미, 원전 사고가 거의 동시 또는 연속적으로 발생한 이른바 ‘복합사태’였다는 점에서 그간의 대규모 자연재해 등 비전통적인 안보위협과는 비교되는 사태였다. 국경을 넘는 대형 재난의 경우 해당국과 주변국이 실시간으로 정보를 공유하고 협력하는 것이 필수적이다. 대기 및 해양 오염이 확대되고 대량의 방사능 오염수의 해양 방출에 대한 국제사회의 우려도 커지고 있는 상황에서 원전 사태의 현황 및 수습 대책에 관한 한·일 양국 간 정보 공유 및 협력이 필요하다.

동일본 대재난이 우리에게 주는 중요한 시사점은 개별적인 위기관리태세를 보완/강화하여 복합사태에 대해서도 대처 가능한 태세를 구축해 놓아야 한다는 점이다. 우리 경우는 일본과 달리 지진이나 쓰나미가 아니라 북한의 게릴라공격에 의한 원전사고와 같은 복합사태에 대한 대응태세를 구축해야 할 것이다.

아울러 이번 대재난은 한·일, 한·미·일 안보군사협력 관계의 구축 필요성이 활발히 논의되고 있는 상황 속에서 발생한 것으로 한·일 양국 간 협력관계를 적극적으로 증진할 수 있는 절호의 기회였다고 할 수 있다. 하지만 우리의 소극적 대응으로 한·일, 한·미·일 군사협력 관계를 별로 촉진하지 못했다. 앞으로도 동일본 대재난을 복구하는 데는 국제사회로부터의 많은 인적·물적 지원이 필요한바 복구를 위한 한국군의 일본 파견을 통해 한·일, 한·미·일 군사협력을 본격적인 궤도에 올려놓을 수도 있을 것이다.

## 1. 서론

- 지난 3월 11일 일본 동북지방에서는 규모 9.0의 강진과 거대한 쓰나미, 그리고 후쿠시마 원자력 발전소의 사고로 인해 막대한 인명 피해가 발생하고 각종 상업시설·인프라가 파괴되는 등 생산기능 마비와 방사능 위기는 사상 초유의 사태가 발생
  - 동일본 대재난은 지진, 쓰나미, 원전 사고가 거의 동시 또는 연속적으로 발생한 이른바 ‘복합사태’였다는 점에서 그간의 대규모 자연재해 등 비전통적인 안보위협과는 비교되는 사태였다고 할 수 있음.
  
- 일본 정부가 지난해 12월 17일에 책정 발표한 <방위대강 2010><sup>1)</sup>은 이른바 ‘복합사태’에 대해 다음과 같이 기술하고 있음.
  - 복수의 위협이 동시에 발생할 경우 이들 사태에 대해 동시에 대처할 필요가 있으며, 또한 하나의 사태가 다른 사태로 발전하여 이들의 영향이 누적되는 과정에서 군사력이 복합적으로 대처하지 않으면 안 되는 경우도 있음.
  - 구체적으로 국내의 중요시설을 노린 특수부대의 공격과 외국으로부터의 사이버 공격이 동시에 발생하는 것과 같은 사례가 전자에 해당하며, 주변 사태가 발생하여 미군에 대한 후방지역 지원을 하는 과정에서 일본에 대한 무력공격 사태로 발전하여 탄도 미사일·순항 미사일 공격이나 도서지역 등의 공격에 대처하지 않으면 안 되는 사례가 후자에 해당한다고 할 수 있음.
  - 신방위대강은 이러한 ‘복합사태’에 효과적으로 대응 가능한 방위력의 정비 필요성을 역설.

1) 「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について(2010, 12, 17)」(<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html>). 방위대강은 일본의 방위정책, 방위태세에 관한 기본문서로서, 여기에는 국내외 정세인식, 방위력의 역할·임무 등에 더해, 별표(別表)의 형태로 자위대의 병력구성이 구체적으로 제시되어 있음. 그리고 새로 책정된 방위대강에 따라 5년간의 방위력 정비 계획인 ‘중기방위력 정비계획(이하, 중기방)’이 책정되며, 이를 토대로 각 년도의 방위예산이 결정되게 되어 있음.

- 신방위대강은 또한 대규모 자연재해·유행병 등이 동시 다발적으로 발생하는 상황(복합사태)도 상정하고 있음. 자연재해가 많은 일본의 특수성을 고려하여 복수 지역에서의 대규모 재해 발생에 대응이 가능한 태세를 갖추어야 한다는 것임.
- 이를 위해 자위대는 평시부터 지방자치단체, 경찰, 소방, 해상보안청, 후생노동성 등 관계 각 기관과의 연계 하에 정보교환과 공동방재훈련 등을 지속적으로 실시해야 하며, 또한 전국 각지에 배치되어 있는 주둔지와 기지를 충분히 활용해야 한다는 점을 강조.
  
- 이상과 같이 동일본 대재난은 일본 정부가 복합사태에 대한 대응태세를 구축하기 위해 안보·방위정책 기초를 책정하고 이를 구체화하고자 한 시점에서 발생한 사태였다는 점에서 일본의 위기관리태세, 그리고 한국의 안보에도 시사점을 제시하고 있음.
- 이번 대재난은 최근 한·일, 한·미·일 안보군사협력 관계의 구축 필요성이 활발히 논의되고 있는 상황 속에서 발생한 것으로 한국의 입장에서 볼 때는 적지 않은 안보적 함의를 지니는 사태였다고 할 수 있음.
  
- 이러한 문제인식하에 본 연구는 우선 동일본 대재난에 의한 피해 현황 및 이에 대한 일본 정부의 대응, 그리고 한국을 포함한 국제사회의 지원 상황에 대해 간단히 개략함. 그리고 이를 토대로 동일본 대재난이 한국의 안보에 시사하는 함의는 무엇인지에 대해 위기관리 및 국제협력의 관점에서 고찰·분석하고 한국의 대응 방향에 대해 간단히 언급하고자 함.

## 2. 피해 현황과 향후 전망

- 동일본 대재난은 지진과 쓰나미, 그리고 후쿠시마 제1원전 사고에 의해 발생한 것으로, 일본 동북지역 특히, 이와테(岩手), 미야기(宮城), 후쿠시마(福島)의 3개 현에 피해가 집중되었음.

### 가. 지진·쓰나미 피해

- 앞서 언급한 바와 같이 2011년 3월 11일 일본 동북지방에서 규모 9.0의 대지진이 발생하였음. 그리고 지진의 여파로 발생한 쓰나미가 동북지방의 태평양 연안 지역을 강타하여 막대한 인적·물적 피해를 발생시켰음. 도쿄에서도 규모 5의 지진이 관측되었으나 피해는 비교적 경미함. 현재도 동북지방을 중심으로 여진이 계속되고 있는데, 4월 7일에는 미야기 현에서 규모 7.4의 지진이 발생하였으며, 4월 11일에는 후쿠시마 현에서 규모 6.3의 지진이 관측되었음.
- 일본정부의 공식 집계에 따르면, 동일본 대재난으로 인한 사망자 수는 4월 13일 현재, 1만 3,439명, 실종자 수는 1만 4,867명에 이르고 있음.<sup>2)</sup> 한편, 경제/산업 부문의 피해는 약 16~25조 엔(한신대지진의 경우는 약 10조 엔) 정도로 추정되고 있음. 그리고 현재 자동차, 전자, 정유, 철강 산업 분야의 생산시설 파손과 이들 산업 분야에 대한 전력공급 차질에 따른 조업중단의 피해가 발생하고 있고, 이들 분야를 전부 회복하는 데는 수년이 소요될 것으로 전망되고 있음. 또한 동북지역과 관동지역은 전력, 가스, 수도 공급이 원활하지 못한 상황이며, 가스와 수도 공급이 중단된 가구 수는 각각 45만 호, 100만 호에 달하고 있으며, 전력 부족으로 인해 제한 송전을 시행하고 있음.<sup>3)</sup>

2) 外務省 「東日本大震災」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/index.html>).

## 나. 후쿠시마 원전 사고

- 동일본 대재난은 아직도 진행 중임. 후쿠시마 원전 사고에서 비롯된 방사능 물질에 의한 오염 지역이 지속적으로 확대되고 있고 동 사태를 종결시킬 수 있는 확실한 대책이 부재할 뿐만 아니라 원전 사고 피해를 수습하는 데도 상당히 장기간이 소요될 가능성이 크기 때문임.
- 후쿠시마 원전 사고는 제1원전의 6기 중 1호기와 3호기에서 수소 폭발이 발생한 데 이어 2호기가 노심노출 후 폭발하고 4호기에서 화재 등 사고가 발생한 것임. 사고 발생 후 일본 정부는 방사능 물질을 포함한 수증기 유출 가능성을 발표하였는데 실제로 후쿠시마 현 우유와 이바라키 현 야채에서 식품위생 기준치를 초과하는 방사능 물질이 검출됨과 동시에 도쿄와 이바라키 현의 수돗물에서도 안전기준치 이상의 방사능 물질이 검출되었음.
- 현재 후쿠시마 원전 사고는 확실한 수습의 실마리를 찾지 못하고 있으며 좀처럼 상황이 호전되고 있지 않음. 일본 정부는 지난 4월 12일 핵연료봉 손상, 방사능 오염수 유출 등에 의한 방사성 물질의 대량 유출 가능성이 점점 더 높아지고 있는 상황을 고려하여 원전 사고 등급을 7등급으로 상향 조정하였음. 이는 1986년에 발생한 구소련의 체르노빌 원전 사고와 같은 등급.
- 그동안 일본 정부는 후쿠시마 원전 사고에 대한 대응책으로서 제1원전으로부터 반경 20km 이내 주민대피, 30km 이내 주민 옥내 대피 등의 조치를 취해 왔음. 그러나 일본 국민 사이에서는 일본정부와 도쿄전력의 대처 및 공식 발표에 대해 불신감이 높아지고 있음. 이와 동시에 미국을 비롯한 국제사회로부터도 후쿠시마 원전 사고로 인한 방사성 오염물질에 대한 우려와 일본정부의 대응에 대한 불신이 점차 증폭되고 있는 상황.

3) 3.11 대지진의 피해규모에 대한 일본 정부의 분석에 대해서는, 内閣府「東北地方太平洋沖地震のマクロ経済的影響の分析(3.23)」(<http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei-s/1103.pdf>).

#### 다. 향후 전망과 과제

- 동일본 대재난으로 인한 인적 피해는 전술한 바와 같이 사망·행방불명자 약 2만 8천여 명, 그리고 물적 피해는 건물, 도로, 항만 등을 포함하여 피해액이 약 16조~25조 엔에 달할 것으로 예측되고 있음. 한편 후쿠시마 원전 사고 상황은 3월 11일, 원자력 긴급사태 선언을 발표한 후 1개월 이상이 경과하였으나, 수습전망이 불투명한 상태가 지속되고 있음. 현재 일본 정부는 원자로의 폐로 방침을 표명하고 있으나 원자로 냉각 후 폐원자로의 핵연료 제거를 포함한 최종적인 원전사태의 해결은 앞으로도 상당 기간을 필요로 할 것으로 보임.
- 문제는 이처럼 동일본 대재난이 아직도 진행형의 형태를 띠고 있어, 앞으로 어느 정도의 수습 기간이 필요한지가 예측 불가능하다는 점임. 이러한 상황을 고려할 때 동일본 대재난이 일본 국내외에 미치게 될 영향을 정량적으로 분석 평가하는 것은 시기상조라고 해도 과언이 아님. 그러나 대재난 이후의 개략적인 일본 국내외 상황에 대해 간단히 전망하면 다음과 같은 점을 지적할 수 있음.
- 우선 경제적인 측면에서 볼 때, 대재난으로 인해 일본 경제는 단기적으로는 침체 상황을 경험할 것으로 보이나, 중장기적으로는 완만하게 회복할 것이라는 전망이 지배적임.
- 대재난으로 인한 막대한 인적·물적 피해, 그리고 일본의 만성적인 재정적자 상황 등을 감안할 때, 일본 경제는 생산 감소, 금융시장의 불안정성 증가 등으로 인해 경기침체가 심화될 것이라는 견해가 일반적임. ‘잃어버린 20년’이라는 장기침체 속에서 대지진 및 원전 사고는 생산 활동의 감소, 가계소비 및 기업의 설비투자 감소를 초래할 것이며, 또한 국가부채 누적액이 GDP의 두 배를 넘는 상황에서 약 25조 엔으로 추산되는 피해복

구를 위한 재원 확보가 쉽지 않을 것이라는 전망이다.

- 장기적으로는 자연재해가 오히려 경제성장을 촉진한다는 과거의 경험에서 볼 때 경제성장률은 크게 하락하지 않을 것이며, 한신 대지진 때처럼 대규모 재건 특수로 인해 수년 후에는 일본의 경기가 반등할 것이라는 낙관적 전망도 있음.
- 종합하면 일본 경제는 단기적으로는 생산 차질로 인한 경기침체가 불가피하겠으나, 중장기적으로는 완만한 경기회복이 가능할 것으로 전망되고 있음.<sup>4)</sup> 즉 일본의 금융자산 규모, 인적 자원의 우수성, 외환보유액 등을 고려할 때, 대규모 복구사업에 따른 고용 및 수요 창출을 통해 대지진의 피해를 상쇄할 수 있을 것이라는 판단.

○ 정치적인 측면에서 볼 때, 동일본 대재난은 다음과 같이 위기관리태세의 정비 및 비전통적인 안보분야의 국제적인 협력 필요성, 정치적인 리더십 강화 등의 시사점과 과제를 제시하고 있음.

○ 이러한 사안들이 한국의 안보에도 시사하는 바가 적지 않음. 이하에서는 첫째, 동일본 대재난 발생 시 일본 정부가 어떠한 위기관리 매뉴얼에 입각하여 대처했는지, 그리고 그 과정에서 대두된 문제점은 무엇이었는지에 대해 고찰 분석하고, 둘째, 동일본 대재난에 대한 국제사회 및 한국의 지원정책을 고찰하여, 이를 토대로 최근 활발하게 논의되고 있는 한·미·일 3국 간 안보군사협력 관계 구축에 대한 한국의 대응 방향에 대해 간단히 언급하고자 함.

4) 김규판 외, “일본 대지진의 경제적 영향과 시사점”, 대외경제정책연구원, 『오늘의 세계경제』 2011년 3월 30일; 허인 외, “일본의 지진사태로 본 자연재해와 거시경제”, 대외경제정책연구원, 『오늘의 세계경제』 2011년 3월 30일.

### 3. 대재난에 대한 일본 정부의 대응

#### 가. 위기관리태세

- 일본의 내각법 15조는 위기관리에 대해 ‘국민의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 피해가 발생하거나, 발생할 우려가 있는 긴급한 사태에 대한 대처 및 당해 사태의 발생을 방지’하는 것으로 정의하고, 이를 위해 내각관방부장관 산하에 내각위기관리감(內閣危機管理監)을 둘 것을 규정하고 있음. 이를 근거로 일본 정부는 각종 위기에 대처하고 있는데 구체적으로 ‘위기 상황’을 아래 <표 1>과 같이 분류하고, 긴급사태 발생 시 다음과 같이 대처하고 있음.<sup>5)</sup>

<표 1> 위기상황의 유형

구분	주요 내용
대규모 자연재해	지진, 홍수, 화산
중대사고	항공·해상·철도·도로·위험물 사고, 화재, 원자력 재해
중대사건	하이잭크, 대량살상형 테러, 중요시설 테러, 불심선박
무력공격사태	무력공격사태
그 외 위기	민간인 구출, 대량피난민 유입, 사이버 테러

- 긴급사태가 발생하면 내각정보수집센터는 24시간 가동 태세에 돌입하여 각종 언론매체, 민간·공공기관, 관계 성청(省廳)으로부터 관련 정보수집에 착수함. 그리고 이를 분석 종합하여 수상, 내각관방장관, 내각관방부장관, 내각위기관리감, 내각관방부장관보(안전보장·위기관리담당), 관저위기관리센터에 보고함. 이와 함께 관저위기관리센터 역시 24시간 대비 태세에 돌입하여 긴급대응팀을 소집하고, 관저대책실 및 정부대책본부를 설

5) [http://www.fdma.go.jp/html/intro/form/pdf/kokumin\\_071130\\_s2-3.pdf](http://www.fdma.go.jp/html/intro/form/pdf/kokumin_071130_s2-3.pdf).

치함. 그리고 동 소집에 의거하여 내각관방에서 위기관리감 이하 위기관리요원과 관계 성청에서 긴급대응팀(국장급)이 위기관리센터에 집결함<sup>6)</sup>

- 일반적으로 이상과 같은 체제하에서 긴급사태에 대처하게 되어 있는데, 좀 더 구체적으로 긴급사태의 발생으로부터 대응태세 구축에 이르기까지의 과정을 기술하면 다음과 같음.
  - 첫째, 긴급사태가 발생할 경우, 이를 인지한 관계 성청<sup>7)</sup>은 신속하게 내각정보수집센터를 통해 수상, 관방장관, 관방부장관, 및 내각위기관리감에게 연락 보고함과 동시에, 타 성청에도 연락함. 단, 문부과학성에 대한 통보는 사태가 방사선물질의 방출, 생화학 무기의 사용 또는 이와 유사한 가능성이 있을 경우에 한정함. 일반적으로 내각 관방 및 관계 성청은 이러한 긴급사태에 신속 대처하기 위해 사전에 정보연락체제를 정비해 두어야 하며, 또한 동 사태의 징후, 대처 등에 관한 상호 정보 교환이 원활히 이루어질 수 있도록 조치해 두어야 함. 즉 내각관방부장관보(안전보장, 위기관리 담당)는 관계 성청의 긴급연락처 등을 기재한 연락체제를 작성하여 관계 성청에 배포하고, 이에 대해 관계 성청은 당해 연락체제의 내용에 변경사항이 있는 경우 신속하게 내각관방(안전보장, 위기관리)에 연락.
  - 둘째, 내각정보수집센터로부터 긴급사태 관련 정보를 입수한 내각위기관리감은 관저위기관리센터에 관저대책실을 설치함. 관저대책실은 관계 성청으로부터의 보고 사항을 근거로 하여 정확한 초기 상황 파악, 사태의 경과·대처 사항 점검, 관계 성청의 대응체제 구축 및 조정 등 업무를 수행함과 동시에 이를 수상 및 관계 장관에게 보고.
  - 셋째, 내각위기관리감은 필요할 경우 수상 및 관방장관에 대해 대책본부 설치를 건의함. 이에 근거, 수상은 위기관리센터에 대책본부를 설치하고, 대책본부는 동 본부 내에 간사회를 설치함. 대책본부는 본부장(수상 또는

6) 참고로 수도권에서 대규모 지진(진도 6도 이상)이 발생하는 경우에는 전 각료가 관저위기관리센터에 집결.

7) 경찰청, 방위성, 소방청, 법무성, 외무성, 문부과학성, 후생노동성, 경제산업성, 국토교통성 및 해양보안청.

관방장관), 부분부장(관방장관 또는 그 외 필요한 경우 참가 국무위원 중 수상이 지명), 부원<sup>8)</sup>으로 구성되며, 간사회는 간사회장(내각위기관리감), 간사<sup>9)</sup>로 구성함. 참고로 대책본부 및 간사회의 사무 처리를 위해 위기관리센터에 사무국을 설치하는데, 사무국장은 내각위기관리감이 역임하며 사무국은 관계 성청의 직원으로 구성.

- 대책본부는 내부회의를 통해 사태의 개요 및 경과에 대해 파악한 후 기본적인 대처방침 및 그 외 대처에 관한 중요사항에 대해 협의를 결정함. 대책본부에서 협의 결정된 사항 중, 각의 심의가 필요한 경우 내각관방(안전보장, 위기관리)은 신속하게 내각총무관실에 연락하여 필요한 절차를 밟음. 대책본부간사회는 긴급사태에 대한 기본적인 대처방침 및 그 외 대처에 관한 중요사항을 협의 검토하는 한편, 대책본부의 방침에 의거하여 관계 성청이 실시하는 초기대응 조치 및 재발 방지 등 대처방법을 협의 조정함.
- 넷째, 이상과 같은 긴급사태에 대한 대응 체제하에, 실제로 관계 성청에 의해 대책이 추진됨. 일반적으로 관계 성청은 긴급사태 대처계획이 규정하고 있는 실시 사항에 대해 사전에 일정의 태세정비를 실시함과 동시에 긴급사태 발생 또는 발생할 우려가 있는 경우에는 관계 성청 간 상호 연계 협력하여 필요한 대책을 강구하도록 되어 있음. 이에 근거하여 관계 성청은 긴급사태 발생 시 첫째, 관계 기관이 실시하는 조사 활동에 대해 적극적으로 지원 협력함. 둘째 방사선 물질, 생화학물질 등의 분석, 영향평가, 방호, 피해자 구급 수송, 시민 대피, 의료조치, 방역, 무해화 등에 관한 적절한 조치를 취할 수 있는 태세를 갖추고, 또한 그 외 대책 강구에 필요한 협조 협력 획득을 위해 방사선 및 생화학 물질 등 분야의 전문가 네트워크를 구축함. 마지막으로 셋째, 관계 성청은 긴급사태 발생에 대한 대응

8) 국가공안위원회위원장, 방위성장관, 법무장관, 외무장관, 후생노동장관, 경제산업장관, 국토교통장관, 관방부장관(정무), 관방부장관(사무), 내각위기관리감, 경찰청장관, 그 외 본부장이 필요하다고 인정하는 자.  
 9) 내각관방 부기관보(안전보장, 위기관리담당), 내각홍보관, 내각정보관, 경찰청 경비국장, 방위성 운용국장, 소방청 차장, 법무성 형사국장, 외무성 장관관방 영사이주부장, 후생노동성 장관관방 기술총괄 심의관, 국토교통성 종합정책국장, 해상보안청 경비구난감, 그 외 간사회장이 필요하다고 인정하는 자.

책을 강구함에 있어 관계 성청, 기관 간 상호 연계하에 적절한 초기 조치를 취함. 즉 관계 성청 및 관계 기관 간 유기적인 연계가 필요한 조치<sup>10)</sup>에 대해 관계 성청은 사전 협의를 통해 공통 대처 매뉴얼을 작성 각 관계 기관에 전달함.

#### 나. 동일본 대재난 대응

- 일본정부는 상기 내각법 15조에 입각하여 지진 발생 당일인 3월 11일, 간나오토 수상을 좌장으로 한 긴급재해대책본부를 설치하고 자위대 및 경찰 구조대 등을 현지에 급파함.<sup>11)</sup> 간나오토 수상 주재로 열린 제1회 긴급재해대책본부는 구조활동에 관한 기본방침을 다음과 같이 결정하였음.<sup>12)</sup> 또한 같은 날 후쿠시마 제1원전에서 원자로 냉각에 문제가 발생함에 따라 원자력 긴급사태 선언을 발령하고, 원자력재해대책본부를 설치하여 원전 사고 수습에 착수하였음.<sup>13)</sup>

■

10) 1) 대량의 피해자 구조, 구급운송, 구급의료 등 인명구조에 관한 조치, 2) 방사선물질, 생화학물질의 규명/분석 및 영향평가 등에 관한 조치, 3) 방사선물질, 생화학물질의 방제, 무해화 등에 관한 조치를 들 수 있음.

11) 外務省 「東日本大震災」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/index.html>).

12) 緊急災害対策本部 「平成23年度東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(2011.4.14)」(<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/2011041817jsin.pdf>).

13) 이후 긴급재해대책본부 산하에는 지진피해지원봉사연계실(3.16) 및 피해자 생활지원 특별대책본부(3.20)를 설치하였고, 피해자 생활지원 특별대책본부 내에는 각 성청 사무차관 등이 참가하는 각성청 연락회의(3.22)를 발족. 이와 함께 원자력대책본부 산하에는 정부와 동경전력이 참가하는 후쿠시마 원전사고 대책통합본부(3.15), 전력수급 긴급대책본부(3.13) 등을 발족.

**[구조활동의 기본 방침]**

- 재해응급활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 관계부처는 정보수집을 신속히 실시하여, 피해상황 파악을 위해 전력을 다한다.
- 생명 구조를 최우선하고, 아래 조치를 통해 피난민 구원·구조활동, 소화활동 등의 재해응급활동을 위해 전력을 다한다.
  - 전국각지로부터 피해지역에 대해, 자위대의 재해과건부대, 경찰 광역긴급원조대, 긴급소방원조대, 해상보안청의 부대 및 재해과건의료팀(DMAT)을 최대한 파견한다.
  - 응급대응에 필요한 인원, 물자 등의 긴급수송로 확보를 위해 고속도로, 간선도로 등 통행로의 확보를 위해 전력을 다한다.
  - 구원·구조활동 등의 응급대책을 적절하게 추진하기 위해 필요시 항공정보의 발신 등을 통해 관계기관, 관계단체의 협력하에 피해지역 상공 및 주변공역의 항공안전 확보를 기한다.
- 피해지역 주민의 생활 복구 등을 위해 전기, 가스, 수도, 통신 및 철도 등의 교통기관 복구를 위해 전력을 다한다.
- 응급대응에 필요한 의료물자, 식량, 음료수 및 생활필수품, 긴급수송로·라이프라인 복구를 위한 인원, 물자를 확보하기 위해 전국적인 관민일체의 광역지원체제를 구축한다.
- 피해 지역의 주민을 비롯하여 국민, 지방자치단체, 관계기관이 적절하게 판단하여 행동할 수 있도록 정확하게 정보를 제공한다.

○ 일본정부는 동일본 대재난의 수습을 위해 사태 발생 초기에 자위대의 투입을 결정하였는데, 현재까지 투입된 자위대의 총인원은 약 106,550명. 이는 육상자위대 약 70,000명, 해상자위대 약 14,500명, 항공자위대 약 21,600명, 원자력 재난과건부대 약 450명으로 구성되어 있으며, 이 외 항공기 503기, 함정 50척이 투입되어 재난구조 활동을 전개하고 있음.

- 육해공 자위대의 주요활동은 항공기를 이용한 정보수집, 피난민 구조(19,247명), 인원 및 물자수송, 급식·급수지원, 의료지원, 잔해제거, 헬기 영상 전송을 통한 관저 및 보도기관 등에 대한 정보제공, 자위대 시설에의 피난민 수용 등의 활동을 수행함. 원자력 재난과건부대는 피난지원, 인원 및 물자수송, 원자로 냉각을 위한 방수, monitoring지원, 헬기 영상 전송을 통한 관저 및 보도기관 등에 대한 정보제공 등의 임무를 수행.<sup>14)</sup>

14) 「平成23年東北地方太平洋沖地震」に対する自衛隊の活動状況(2011.4.19).(<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2011/04/19a.html>).

- 일본정부는 피해복구 및 부흥 방안을 협의하기 위해 자민당 등 야당과 3월 15일에는 각 당·정부 지진피해 대책합동회의를, 그리고 3월 23일에는 동일본 지진피해 복구·부흥검토위원회를 설치함. 그리고 본격적인 복구/부흥을 위해, ① 유식자와 피해지역 각 현의 지사가 참가하는 부흥구상회의(비전 구상 제안), ② 전 각료가 참가하는 부흥대책본부(총괄·집행·조정)의 설치를 구상하고 있으며, 이미 설치된 ③ 복구·부흥검토위원회는 복구·부흥을 위한 민주당과 자민당의 협의기구의 기능을 수행.
- 구호 및 복구를 위한 예산 편성과 관련해서는 복구에 보다 중점을 둔 약 4조엔 규모의 1차 추경예산을 4월 말 국회에 제출할 예정임. 제2차 추경예산은 부흥에 보다 중점을 둘 것으로 예상되고 있는데, 민주당 정권은 제2차 추경 예산 성립 시점을 2011년 6~7월로 상정하고 있으며, 예산 규모는 약 10조 엔 정도인 것으로 전해지고 있음.

#### 다. 분석 평가: 복합사태에 대한 대응태세 구축과 국제협력의 필요성

- 이상에서 본 바와 같이 일본정부는 법적·제도적인 위기관리태세에 입각해 동일본 대재난에 대처하고 있는데, 일본 국내외에서는 간 나오토 정권의 이러한 대처에 대해 다음과 같은 비판이 제기되고 있음.
- 첫째, 초기 대응의 실패가 지적되고 있음. 대재난 발생 초기 간 나오토 수상은 자위대 5만 명을 투입하여 대처하겠다는 방침을 발표했는데, 이 조치에 대해서는 상당히 긍정적으로 평가되고 있음. 그러나 자위대를 비롯한 피해 지역의 인적 자원, 예를 들면 소방, 경찰, 지방자치단체를 어떻게 활용할 것인지, 또한 필요한 구호물자를 정확하게 어디에 어느 정도 투입할 것인지를 판단하고 총괄하는 사령탑이 존재하지 않았다는 비판이 제기되고 있음. 경찰, 소방, 지방자치단체 등에 대한 전문적인 정보를 보유하고 있는 위기관리전문가를 리더로 하여, 육해공 자위대와 경찰, 소방, 해상보안청, 총무성, 농림수산성, 국토교통성, 후생노동성 등 부처에서 과장

급 실무자를 선발해 사령탑을 구성하여 보다 효과적으로 대처했어야 했다는 것임.<sup>15)</sup>

- 둘째, 리더십 부재에 대한 비판으로 민주당 정권이 지진·쓰나미와 원전 사고라는 미증유의 재앙 앞에서 냉철한 대응을 하지 못하면서 사고를 키웠다고 지적함. 일본정부가 원전 피해 지역 주민을 몇km 밖으로 소개시킬 것인가, 농축산물의 방사능 피해 수준은 어느 정도인가, 어떤 농산물들을 생산 또는 출하 금지시킬 것인가 등 주민의 사활이 걸린 정보를 적시에 제공하지 못한 것은 물론, 대재난의 혼란 상황 속에서 발휘했어야 할 리더십을 보여주지 못했다는 것임.<sup>16)</sup> 실제로 야당인 자민당은 동일본 대재난 발생 다음날인 3월 12일, 간 나오토 수상이 후쿠시마 원전을 헬기로 시찰한 것에 대해, 이것이 도쿄전력의 초기대응을 지연시켰다고 비판하고 있음. 간 나오토 수상이 이에 대해 반박하고 있는 것은 사실이나, 원자로 내의 압력을 낮추는 작업을 간 나오토 수상의 시찰이 지연시킨 사실은 부정할 수 없다는 것이 일반적인 견해임.<sup>17)</sup>
- 세 번째 비판은 위에서 언급한 리더십 부재에 대한 지적과 깊은 관련이 있는 사안으로, 동일본 대재난과 같은 이른바 복합사태에 대한 대응책이 확고히 정립되어 있지 않은 상황이 민주당 정권의 대재난에의 대응을 어렵게 한 측면이 강하고, 이로 인한 불충분한 대처가 결과적으로 민주당 정권에 대한 비판으로 이어졌다는 것임. 앞서 언급한 바와 같이 <방위대강 2010>은 동일본 대재난과 같은 지진 및 쓰나미에 더해 원전사고가 상호 연속적으로 발생하는 사태에 대한 대응책 강구 필요성을 강조하고 있음. 복합사태에 대한 구체적인 대응태세가 구축되기 이전 단계에서 민주당 정

15) “일본 자성에게 일본의 길을 묻다 ③오가와 카즈히사 국제변동연구소 이사장”, 『중앙일보』 2011년 3월 28일.

16) 김영희, “일본, 정부가 재앙이다”, 『중앙일보』 2011년 4월 8일.

17) 『後手の危機対応 官邸の司令塔機能を回復せよ』 『読売新聞』 2011년4월2일” 간 나오토 수상의 리더십 부재와 관련 하여, 도쿄대학의 미쿠리아 다카시(御厨貴) 교수는 “지진과 쓰나미가 발생한 11일에는 잘했다. 그런데 그 뒤를 보면 과연 지금 일본을 누가 지휘하고 있는지 모르겠다. 현실적으로 즉각 대응해야 하는 것과 중장기적 대응을 잘 나눠 추진해야 하는데 간 총리는 특하면 현직에 갈 생각만 하고 단편적인 일만 하고 있다. 큰 그림과 방향을 제시하지도 못했다. 그러나 국민들이 불안해한다”고 지적하고 있음(“일본 자성에게 일본의 길을 묻다 ④미쿠리아 다카시 도쿄대 교수”, 『중앙일보』 2011년 4월 6일).

권이 동일본 대재난에 대해 효과적이고 체계적으로 대처한다는 것은 어찌 보면 불가능했다고 해도 과언이 아님.

- 네 번째 비판은 대재난 발생 이후 국제사회의 지원 표명에 대해, 적극적인 수용 정책을 채택하지 않음으로써 재난에 대해 효과적으로 대처하지 못했고, 이른바 비전통적인 안보위협에 대한 국제적인 협력관계 구축에도 실패한 측면이 없지 않다는 지적함. 대재난 발생 이후 일본 정부는 지진 및 쓰나미 피해에 대한 국제사회의 긴급구호 지원 활동에 대해, 특정 국가의 군사적 차원의 지원에 대해 소극적인 태도를 취한 부분이 없지 않았으나, 전반적으로 이를 적극 수용하는 정책을 전개했다고 할 수 있음. 그러나 주지하는 바와 같이 원전 사고와 관련한 미국, 프랑스 등 국제사회의 협력 제의에 대해서는 상당히 부정적인 반응을 보인 것이 사실임. 동일본 대재난에 대한 대처 과정에서 일본 정부가 보여준 국제적인 협력에 대한 소극적인 태도는 일본 국내에서 제기되고 있는 비전통적인 안보분야의 국제적인 협력관계 구축에 실패했다는 비판의 대상이 될 소지는 충분히 있다고 할 수 있음.

## 4. 동일본 대재난과 한국의 안보

### 가. 국제사회의 지원과 한국의 대응

- 동일본 대재난 발생에 대한 국제사회의 지원은 매우 신속하게 이루어졌음. 지진·원전 사고에 대해 134개국, 39개 국제기구가 적극적인 지원을 표명하였으며, 한국을 비롯한 24개국 및 국제기구에서 구조대, 의료팀, 기타 전문가팀을 일본에 파견하여 지원 활동을 전개하였음. 주요국별 지원 동향을 간단히 정리하면 다음과 같음.

- 미국은 144명의 구조대원을 파견한 것 이외에도 원자력규제위원회 전문가 11명 및 에너지부 소속 전문가 34명을 파견하고, 항모 레이건(Ronald Reagan)호를 중심으로 한 대규모 지원활동을 전개하였음. 특히 “친구작전”으로 명명된 대일지원에는 미군 약 2만 명, 함정 약 20척, 항공기 약 160여기를 투입하여 대규모 구조 및 복구활동을 전개하였음.
  - 프랑스는 134명의 구조대를 파견. 또한 프랑스 원전기업 Areva가 봉산 90톤, 방호복 11,000벌 등을 지원하였으며, 3월 30일에는 이 기업 CEO 및 전문가팀이 일본을 방문하여 후쿠시마 원전의 방사능 오염수 제거 작업을 지원하였음. 이어 3월 31일에는 사르코지 대통령이 동일본 대재난 발생 이후 외국 정상으로서는 최초로 일본을 방문하여 지원의사를 표명.
  - 러시아는 3월 18일, 안전보장회의를 개최하여 의약품, 물, 식료품 등의 대일지원 및 피난민의 러시아 의료시설 수용 방안을 검토하는 한편, 구조대 155명을 파견함. 또한 일본에 대해 천연가스 등의 에너지 공급을 확대하겠다는 방침을 밝힘.
  - 독일은 41명의 구조대를 파견한 것 이외에, 4월 2일 베스트벨러 외교장관이 일본을 방문하여 마쓰모토 외상과 회담을 갖고, 복구 지원 의사를 표명.
  - 중국은 15명의 구조대를 파견함과 동시에 휘발유, 등유 각 1만 톤 지원, 모포·텐트 등 지원물자 및 3억 2,000만 엔 상당의 의연금 등을 전달.
- 이명박 대통령은 지진 발생 당일인 3월 11일, “가장 가까운 이웃이 가장 먼저 가서 도와야 한다”며 범정부 차원의 대일지원체제를 구축함과 동시에, “동일본 대지진은 어느 한 나라의 문제가 아니라 세계 모든 나라가 재난을 입은 일본에 관심을 갖고 협력해야 한다”는 입장을 밝히고 국제사회에 대해 협력을 호소함.<sup>18)</sup>
- 구체적으로 한국정부는 구조대 파견의사를 일본 측에 전달하고, 일본 측

18) 宋和ソフ 「東日本大震災と大災害への対応に向けた協力」 『ROK Angle: Korea's Defense Policy』 第9号' 2011年3月29日(<http://www.kida.re.kr/eng/pcrm/data/PCRMJapan20110329.pdf>).

- 의 요청에 따라 3월 12일 구조견 2두 및 구조대원 5명을 우선 파견함. 그리고 3월 14일에는 102명의 구조대를 추가 파견하여 센다이시, 타가조시, 시오가마시 등 지역에서 구조활동을 시작함. 또한 일본 측의 요청에 따라 군용기 및 민항기를 이용하여 생수, 긴급식량 등을 지원하는 활동을 전개.
- 동일본 대재난에 대해 한국은 이상과 같은 정부 차원의 지원 이외에도 적십자사 등 구호단체, 지상파 방송국, 포털사이트 내 모금운동의 전개, 자원봉사자 결성 등을 통한 민간차원의 자발적인 대일 지원운동을 활발하게 전개.

#### 나. 동일본 대재난과 한국의 안보: 시사점과 과제

- 한국의 입장에서 볼 때 금번 동일본 대재난은 다음과 같은 측면에서 안보적인 시사점과 과제를 제시하고 있다고 할 수 있음.
  - 1) 복합사태에 대한 대비태세의 중요성
    - 동일본 대재난이 한국의 안보에 시사하는 점은 전술한 바와 같이 개별적인 위기관리태세를 보완·강화하여 복합사태에 대해서도 대처 가능한 태세를 구축해 놓아야 한다는 사실임.
    - 동일본 대재난의 경우 ‘지진 → 쓰나미 → 원전사고’가 순차적 또는 거의 동시에 발생하는 이른바 복합적인 위기상황이었다고 할 수 있음. 이로 인해 일본정부의 대처가 효과적으로 이루어지지 못한 측면도 부정할 수는 없음. 이러한 상황에 대한 위기관리태세가 구축되어 있었다면 보다 더 피해를 최소화할 수 있었음이 틀림없음.
  - 일각에는 동일본 대재난과 같은 복합사태는 한국과는 맞지 않는 상황 설정이라는 지적이 있음. 그러나 현재 일본정부가 수습에 가장 어려움을 겪고 있는 원전사고가 발생할 수 있는 가능성은 한·일 양국 간에 발생 원

인과 과정에 차이는 있을지라도 대처하고 관리해야 할 상황 사이에는 큰 차이가 없다는 점에 유의할 필요가 있음.

- 후쿠시마 원전 사고는 지진 및 쓰나미에 의해 발생함. 이점을 고려할 때 한국에서 지진, 자연재해 등의 비전통적인 안보위협 요인에 의해 원전 사고가 발생할 가능성은 희박하다고도 할 수 있음. 한국에서 동일본 대재난 수준과 같은 지진이 발생할 가능성은 그리 높지 않다는 것이 일반적이기 때문임.
- 문제는 자연재해에 의한 원전 사고뿐만 아니라 천안함 공격 등에서 볼 수 있듯이 계털라, 특수부대 등의 비대칭 전력을 이용한 한국 내 원전 시설 공격에 의해 후쿠시마 원전 사고와 같은 위기가 발생할 수 있다는 사실임. 이러한 복합적인 사태에 대처 가능한 대비태세 정비의 필요성은 한·일 간에 차이가 없다고 해야 할 것임.

## 2) 대재난과 한·일, 한·미·일 군사협력

- 최근 한·일, 한·미·일 안보군사협력의 중요성이 강조되고 있는 상황을 고려할 때, 동일본 대재난 발생은 한국의 입장에서는 이러한 양국 간 협력 관계 구축을 적극 추진할 수 있는 절호의 기회였다고 할 수 있음. 그러나 한국의 대응정책은 한·일, 한·미·일 군사협력 관계를 촉진하는 역할을 수행하지 못했음.
- 그동안 한·일 양국은 미국의 동맹국으로서 자유민주주의와 시장경제의 기본가치를 기반으로 하여 다양한 분야에서 국방교류협력을 추진해 왔음.
- 양국은 지난 1994년부터 정례적으로 국방장관 회담을 실시해 왔으며, 특히 2009년 4월 일본에서 열린 제14차 국방장관회담에서 ‘한·일 국방교류에 관한 의향서’를 체결하여 정례협의체 운용, 인적교류, 교육교류, 공동훈련 등 다양한 분야에서 상호 협력해 왔음. 실제로 양국 간에는 국방장관, 합참의장, 각 군 참모총장 등 고위급 인사교류는 물론 육해공군 간 실

무회의, 부대 간 교류, 사관생도 교환방문, 군 유학생 교류 등 인적교류가 정기적으로 이루어지고 있음. 또한 최근에는 한·일 해상수색 및 구조훈련(SAREX), 수송기 상호 방문, 국제평화유지활동 분야에서의 상호협력도 강화되고 있음.<sup>19)</sup>

- 한·일 양국은 2011년 1월 10일에 있었던 양국의 국방장관회담을 통해 한·일군사관계를 미래지향적으로 발전시켜 나가기 위해 PKO활동, 인도적 지원 및 재난구호활동, 해군 간 수색구조훈련 등의 분야에서 물자, 식량, 연료 등을 상호 지원할 수 있도록 상호군수지원협정에 관해 구체적인 협의를 진행하기로 하였음. 또한 양국 간 국방교류협력 증진을 위해 정보공유가 중요하다는 데에 공감하고 정보보호에 관한 협정에 대해 협의해 나가기로 하였음.<sup>20)</sup>

○ 한·일 양국이 상호 안보·군사협력관계를 강화하기로 합의한 직후에 발생한 동일본 대재난은 이러한 흐름을 한층 더 가속시킬 수 있는 결정적인 요인이었음이 틀림없음. 그러나 한국의 대응은 상당히 소극적임.

- 이러한 한국의 소극적인 대처와는 달리, 미국은 전술한 바와 같이 동일본 대재난에 대해, 미군 약 2만여 명을 동원하여 실시한 ‘친구작전’에 더해 물자원조, 원자력 전문가 및 구조팀 파견, 로봇 제공<sup>21)</sup> 등 폭넓은 지원을 실시하고 있음.<sup>22)</sup>

○ 한국이 미국의 대일지원정책과 같은 수준의 대일정책을 전개하는 것은 사실상 불가능하다고 해도 과언이 아님. 그러나 문제는 한국 정부가 최근 한·

19) 柳濟昇 「韓日國防長官會談의 成果와 意義」 『ROK Angle: Korea's Defense Policy』 第8號 2011年1月31日(<http://www.kida.re.kr/eng/pcrm/data/PCRMJapan2011131.pdf>)

20) 柳濟昇 「韓日國防長官會談의 成果와 意義」 『ROK Angle: Korea's Defense Policy』 第8號 2011年1月31日(<http://www.kida.re.kr/eng/pcrm/data/PCRMJapan2011131.pdf>)

21) 일본 원전 사고에 투입된 로봇은 미국 아이로봇사의 원격조정로봇 팩봇(Packbot)으로, 후쿠시마 제1원전에 2대가 투입되어 원자로 내부 촬영 및 방사선량, 온도, 산소농도 등을 측정하고 있는 것으로 전해지고 있음(“일 원전 방사선 해결 100년 걸릴 수도”, 『중앙일보』 2011년 4월 19일).

22) 「國務長官來日 再確認された日米の強固な絆」 『読売新聞』 2011年4月18日

일, 한·미·일 군사협력의 중요성이 활발히 논의되고 있는 상황에서 동일본 대재난 발생에 대해 어떠한 군사적인 지원도 실시하지 못했다는 점에 있음. 이는 한국의 대일정책의 한계를 노정함과 동시에 소극적인 대일정책 기조의 한 단면을 보여준 것이었음.

- 한국의 대처는 어떤 의미에서 보면 중국의 그것보다도 소극적이었다고도 할 수 있음.<sup>23)</sup> 한국이 미국과 같은 대일지원을 하는 것은 용이하지 않더라도, 적어도 중국정부와 같은 적극적인 군사적 협력 의사는 표명 가능했어야 했음. 그리고 이러한 정책 마인드가 진정한 의미의 한·일, 한·미·일 군사협력관계를 구축하는 데 있어 중요한 기반이 될 것임.

## 5. 결론

### 가. 원전 사고 관련 한·일 양국 간 정보 공유 및 협력 확대

- 국경을 넘는 대형 재난의 경우, 그 발생 및 사후 수습 조치 여하에 따라 주변국은 직접·간접적인 피해를 입게 되는데, 이러한 국제적인 대재난 발생 시 해당국은 주변국과 실시간 정보를 공유하고 협력하는 것이 필수임.
- 후쿠시마 원전 사태가 장기화됨에 따라 대기 및 해양 오염이 확대되고, 최근 대량의 방사능 물질 오염수의 해양 방출에 대한 국제사회의 우려가 커지고 있는 상황에 원전 사태의 현황 및 수습 대책에 관한 한·일 양국 간 정보 공유 및 협력이 긴요함.

23) “동일본 대지진: 중국, 인민해방군 의료부대 보내겠다”, 『중앙일보』 2011년 3월 16일. 동일본 대재난이 발생하자 중국 정부는 일본의 지진 구호를 돕기 위해 인민해방군을 파견할 의사가 있음을 밝힌 것으로 전해지고 있음. 대재난 발생 당일인 3월 11일 양광례(梁光烈) 국방부장이 기티지와 일본 방위상에게 위로 전문을 보내면서 “중국 군은 일본에 물자 지원과 함께 의료구조부대, 위생방역부대, 해군병원선을 신속히 파견할 의향이 있다”고 말한 것으로 전해지고 있음.

#### 나. 복합사태에 대한 대응태세(위기관리태세) 구축 필요

- 동일본 대재난을 타산지석으로 삼아 지진 등 자연재해 대비책 및 원전의 안전성을 재점검하고, 재해 발생 시 피해 최소화를 위한 효과적인 위기관리체제의 확립 필요함.
- 북한의 게릴라공격에 의한 원전사고 등 복합사태에 대한 대응 태세 구축이 필요함.

#### 다. 한·미·일 군사협력을 적극 추진할 수 있는 기회

- 동일본 대재난 복구를 위한 한국군의 일본 파견을 통해 한·일, 한·미·일 군사협력을 본격적인 궤도에 올려놓을 수 있는 절호의 찬스임.
- 중국정부가 자국군의 일본 파병을 제안한 상황 속에서 한국이 재해재난 복구차원의 군 파견을 실시해도 중국의 오해를 사는 일은 없었을 것임. 그런 의미에서 결단이 필요했으나, 행동으로 옮기지 못한 것은 실착일 수 있음.
- 앞으로도 동일본 대재난을 복구하는 데는 국제사회로부터의 많은 인적, 물적인 지원이 필요한바, 일본의 재해복구 과정에 한국군의 참여 가능성 모색 필요할 수 있음.

3부

# 글로벌협력과 한국



## 21세기 신공공외교와 포럼외교

김태환(한국국제교류재단 공공외교부장)

21세기 들어서 전통적인 ‘국력’과 전통적 외교의 한계성이 여실히 드러났으며 공공외교의 중요성이 새롭게 부각되고 있다. 21세기의 ‘신 공공외교’는 외교의 주체가 되는 행위자에 있어서 다양하고 IT의 혁명적 발전으로 인해서 수평적이고 쌍방향적인 교류와 대화가 증시된다는 점에서 20세기 공공외교와도 구별된다.

공공외교의 하위형태로서 포럼외교는 일반 대중보다는 여론선도계층을 대상으로 지식을 매체로 하여 특정 이슈나 현안에 대한 자국의 이해와 입장을 설명함으로써 상호이해를 도모한다. 나아가 포럼외교는 어젠다를 설정하거나 어젠다 설정에 적극적으로 참여하는 일련의 외교행위를 의미하며 사회적 반향효과가 크다는 점에 특징이 있다.

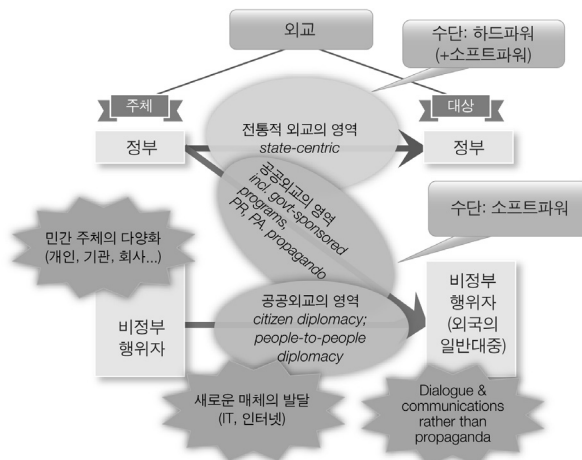
포럼외교를 활성화시키기 위해서는 대규모로 조직되고 저명인사를 초청함으로써 언론의 관심을 끄는 이벤트성 포럼이 아니라, 소규모로 조직되어 대화와 의견교환의 지속성에 초점을 맞추고 있는 내실형 포럼을 운영하는 것이 중요하다. 아울러 외교목표의 설정과 그 실천을 국가, 지역 및 이슈 영역에 따라 세분화시키는 ‘Grid Approach’가 전제되어야 한다. 한국적 가치만을 설파하는 일방적 PR 대신 공통의 가치와 이익에 기반하는 공동체, 네트워크를 구축하는 포럼이 되어야 하고, 민간을 포괄하는 공공외교의 특성상 불가피한 산발성을 최소화시키기 위해서 외교목표와 수단, 주제, 매체, 대상에 따른 규격화된 포럼외교의 ‘정책모듈(policy module)’을 사전에 개발하여 이러한 모듈을 현실에 맞추어 조정하는 접근이 필요하다.

## 1. ‘신공공외교’의 대두

- 21세기 들어서 국제사회에서 ‘공공외교(Public Diplomacy)’의 중요성에 대한 인식이 높아지고 있음.
  - 공공외교는 전통적 외교와는 달리 ‘외국의 민간 대중(Foreign Public)’을 주 대상으로 하는 정부 및 비정부 외교활동’을 총칭하며, 이미 지난 세기에 국가 대 국가 정부 차원의 외교와 더불어 국제사회에서 크게 활성화된 바 있음. 특히 냉전기에 소련권에 대한 미국의 공공외교 전략은 상당한 성공을 거둔 것으로 평가되었으나, 공산권의 몰락과 더불어 점차 그 효용성이 소진된 것처럼 보였음.
  
- 21세기 들어서, 특히 9·11 테러사건 이후 전통적인 ‘국력’과 전통적 외교의 한계성이 여실이 드러났으며, 이에 따라 여러 가지 신기술과 ‘소프트파워’를 기반으로 하는 공공외교의 중요성이 새롭게 부각되고 있음.
  - 미국과 같은 전통적 강대국은 물론 중국이나 러시아 등 이른바 ‘신흥시장국가’들도 공공외교의 중요성을 인식하고 활발한 공공외교 활동을 전개.
  
- 공공외교가 ‘외국의 일반 대중(Foreign Public)’을 주 대상으로 한다는 점에서 정부 간 공식외교인 전통적 외교와 구별됨. 그러나 공공외교는 외교의 대상뿐만 아니라 수단에 있어서도 전통적 외교와는 구별됨.
  - 전통외교가 소프트파워는 물론 하드파워를 주 자산으로 사용하는 외교인데 반해서, 공공외교는 하드파워가 아닌, 가치나 제도 등의 소프트파워를 주 수단으로 사용하며, 이중 특히 문화자산이라는 연성파워 자산을 수단으로 사용하여 상대국 국민에게 영향력을 행사하고 그들의 ‘마음’을 사는 제반 활동을 문화외교라고 규정지을 수 있음.
  - 외교활동을 그 수단적 자산과 대상이라는 측면에서 볼 때 곧 공공외교는 연성파워를 구성하는 광범위한 자산, 특히 ‘지식자산(knowledge assets)’과

‘문화자산(cultural assets)’을 매개로 외국의 대중을 주 대상으로 하는 외교 활동’이라 정의 할 수 있을 것임.

- 21세기의 ‘신공공외교’는 전통외교는 물론, 20세기의 공공외교와도 다음과 같은 점에서 구별됨.
- 첫째, 외교의 주체가 되는 행위자의 다양성임. 20세기 후반 세계화 의 급속한 진전, 그리고 민주화의 확산으로 전통적인 정부행위자 이외에 국제기구, NGO, 기업, 심지어는 개인에 이르기까지 다양한 비 국가 행위자가 공공외교의 주체로 등장하게 되었음.
- 둘째, 기술혁신, 특히 IT의 혁명적 발전으로 인해서 과거에는 상상하기조차 힘들었던 매체(컴퓨터, 인터넷 등)가 공공외교의 수단으로 등장하였으며, 이에 따라 국가 간 커뮤니케이션의 장벽이 허물어지고 정보 및 지식의 확산이 가속화되었음. 또한 구세기의 공공외교는 주로 일방향적이고 수직적인 PR이나 캠페인의 성격이 강했던데 반해서, 21세기의 공공외교는 수평적이고 쌍방향적인 교류와 대화가 중시되고 있음([그림 1], <표 1> 참조).



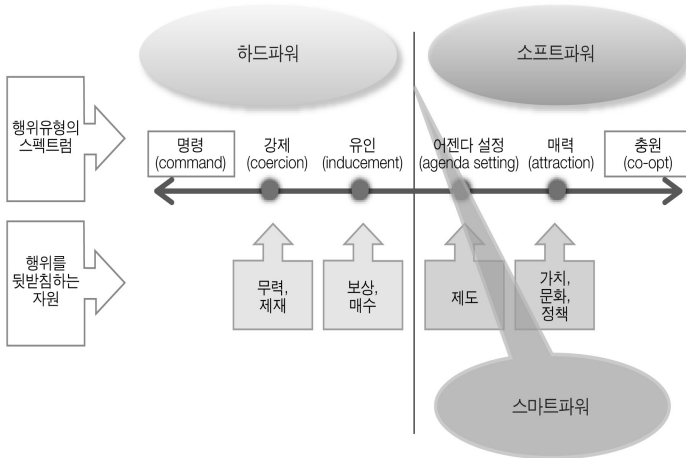
[그림 1] 전통외교 vs. 공공외교 - 주체, 대상, 수단

〈표 1〉 전통외교, 20세기 공공외교, 21세기 공공외교

	전통외교	20세기 공공외교	21세기 신공공외교
주체	정부	정부	민간주체의 다양화, 정부
대상	정부	민간, 정부	민간, 정부
수단(자원과 자산)	하드파워	소프트파워	소프트파워
매체	전통적 정부간 협상, 대화	PR, 캠페인	디지털 매체 등 다양화
Relation type	수평적(정부간)	수직적(top-down), 일방적(unilateral)	수평적, 쌍방향적(bilateral) 교류 및 대화

- 공공외교는 또한 그 매체(외교행위에 사용되는 수단이나 자산), 주체 및 대상에 따라서 다시 하위개념으로서의 세분화가 가능하며, 특히 ‘문화외교’는 공공외교의 한 하위개념으로서 “문화적 자산을 매체로 외국의 민간을 대상으로 하는 외교”로 정의할 수 있음.
- 최근 그 중요성이 부각되고 있는 ‘소프트파워(soft power)’는 외교적 목표를 달성하기 위해서 공공외교를 실행하는 과정(public policy implementation process or flow)에 사용되는 ‘자산(assets, raw materials 또는 substance)’으로서, ‘명령(command), 강제(coercion), 또는 유인(inducement)’의 행위 없이 타인의 자발적 동의나 행위를 이끌어 내는 힘을 의미하며,<sup>1)</sup> 이는 다시 여러 가지 영역에서의 구체적 자산으로 분류할 수 있음.
- 예컨대 특정 국가의 정치경제적 발전 경험에 의해서 형성된 ‘정치경제적 가치와 제도’가 다른 국가들이 자발적으로 모방하고자 하는 매력이 있을 경우 이는 그 국가의 중요한 소프트파워 자산이 될 수 있음. 마찬가지로 특정 국가의 관광자산이나 문화유산이 타 국민에게 어필하고 그들의 호의와 관심을 유발할 경우, 이는 곧 그 국가의 관광외교나 문화외교의 중요한 자산이 됨. 또한 특정 국가의 언어나 교육, 학문적 자산, 그리고 포괄적인 의미에서의 인적 자산(human capital) 역시 외국 대중들의 관심과 흥미를

1) Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*(New York: Public Affairs 2004).



출처: Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*.

**[그림 2] 공공외교의 자산·자원으로서의 소프트파워**

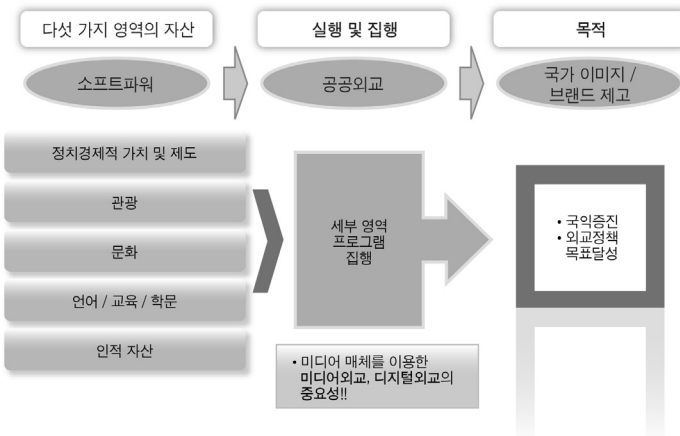
유발하는 매력 요인이 될 수 있음.

- [그림 2]는 소프트파워의 여러 자산 종류에 따라 공공외교의 영역을 분류하고 있음.
- 이렇게 볼 때 공공외교란 곧 자국의 이미지나 국가브랜드를 높이고자 하는 목적으로 외국민을 대상으로 자국의 소프트파워 자산을 적절하게 사용하는 ‘실행 또는 집행과정(implementation process)’이라고 볼 수 있음.
- [그림 3]은 소프트파워와 공공외교, 그리고 공공외교의 궁극적 목표로서의 국가브랜드·이미지 제고 간의 상관관계를 보여줌.
- 흔히 문화적 유산이나 관광자원 등 소프트파워를 경제학에서의 비교우위 (comparative advantage) 개념에서처럼 ‘선천적으로 주어진 자원(endowed resources)’로 생각하기도 하지만 반드시 그러한 것은 아니며, 오히려 ‘경쟁우위(competitive advantage)’ 개념처럼 후천적이고 전략적으로 만들어내고 가꾸어 나가는 측면이 중요함. 특정 국가의 가치나 제도, 인적 자산은 선

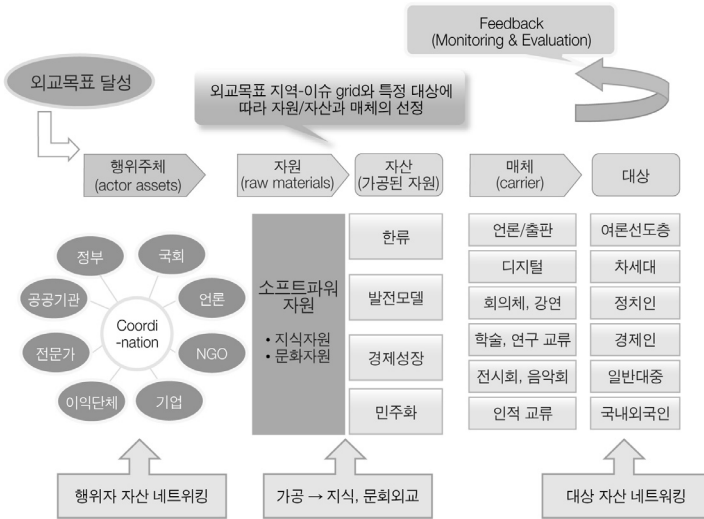
천적으로 주어진 것이라기보다는 경험을 통해서 끊임없이 만들어 나가는 것이며, 문화나 관광자원 역시 새로운 패키징을 통해서 전략적으로 만들어 낼 수 있는 것이기 때문이다.



[그림 3] 소프트파워의 자산 종류에 따른 공공외교의 영역



[그림 4] 공공외교 실행 과정(implementation process / flow)



[그림 5] 한국 공공외교 정책의 전략적 맵핑

## 2. 공공외교의 한 형태로서의 포럼외교

- ‘포럼’의 사전적 의미는 ‘토론의 장소’ 또는 ‘토론을 위한 모임’을 지칭함. 토론의 모임에서 토론을 통해서 전달되는 것은 본질적으로 ‘지식’이며, 토론에 참가한 자들은 특정 주제나 이슈, 현상에 대한 자신의 견해를 ‘지식’의 형태로 전달함. 이러한 의미의 포럼외교란 곧 토론에 참여한 사람들을 대상으로 포럼을 공공외교의 수단 또는 매체로 사용하는 공공외교의 한 형태를 지칭함.
- 공공외교의 한 하위형태로서 포럼외교는 (1) 일반 대중보다는 전문가, 정책관련자, 지식인 등 여론선도계층을 대상으로, (2) 지식을 매체로 하여 (3) 특정 이슈나 현안에 대한 자국의 이해와 입장을 설명함으로써 상호이해

를 도모할 뿐만 아니라, 나아가서는 (4) 어젠다를 설정하거나 어젠다 설정에 적극적으로 참여하는 일련의 외교행위를 의미함.

- 이러한 의미에서의 포럼외교는 대상과 어젠다 설정이라는 점에서 사회적 반향효과가 크다는 점에 특징이 있음.

○ 포럼의 기능은 세 가지로 분류할 수 있음.

- 첫째, 특정 이슈나 어젠다에 대해 자국의 입장을 밝힘으로써 상대 측의 이해를 도모할 뿐만 아니라, 나아가서는 상대 측을 설득할 수 있는 장으로서 역할을 함. 특히 포럼을 주관하고 조직하는 입장에서는 포럼의 어젠다를 설정할 수 있으며, 어젠다가 국제적 관심과 반향을 불러일으킬 여지가 클 경우, 포럼의 어젠다 설정력은 공공외교적으로 큰 의미를 가짐.
- 포럼의 두 번째 중요한 기능은 포럼을 통해서 인적 네트워크를 구축할 수 있다는 점이며, 이는 특히 포럼의 지속성이 전제될 때에 그 효과가 극대화될 수 있음. 특정 포럼이 지속성을 가질 경우 이는 국가 간의 제도화된 채널로서도 역할을 할 수 있으며, 국가 간의 협력뿐만 아니라 갈등을 관리하

세사업	Target Audience	Instrument (매체/자원)	Output	Outcome	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가별 포럼</li> <li>• KF Forum</li> </ul>	Opinion Leaders /차세대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상설회의체</li> <li>• 강연</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보고서</li> <li>• 공동선언 (정책제언)</li> <li>• 파생사업</li> <li>• 추가사업</li> <li>• 파생조직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책반영</li> <li>• 반향효과</li> <li>• 결과평가</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책연구구소 지원</li> <li>• 정책연구/ KPDF</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구</li> </ul>	지한 인적 네트워크 구축 Knowledge network	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구결과물</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책반영</li> <li>• 반향효과</li> <li>• Dissemination</li> <li>• 결과평가</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외인사초청</li> <li>• 평화봉사단</li> <li>• 의원보좌관 초청</li> <li>• 청소년/ 차세대 지도자 교류</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체험, 채득 (See &amp; feel for yourself!)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인식제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국 인식 이해 제고</li> <li>• 국가 브랜드 제고</li> <li>• 우호친선 증진</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간단체 지원</li> <li>• 국제회의 개최 지원</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• All three above</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활동결과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서베이를 통한 실증적 입증</li> </ul>

[그림 6] 포럼외교의 매체와 목표

는 매체가 될 수 있음.

- 세 번째, 포럼은 국가 간 교류의 심화 및 확대를 확대하는 장으로 기능할 수 있음. 특정 어젠다를 중심으로 각국에서 모인 포럼의 해당 분야 참석자들이 포럼을 통해서 인적 네트워크를 구축하고, 포럼을 떠나서 새롭게 자신들의 교류관계를 확립할 경우 이는 포럼을 통해서, 포럼으로부터 파생된 국제교류 영역의 확대를 의미하는 것임.
- 마지막으로 포럼은 국가 간 특정 또는 다양한 분야의 전문적 의견을 수렴함으로써 정책적 인풋의 연원으로 기능할 수 있음.

○ 포럼의 형태는 다양한 기준에 따라 분류할 수 있음. 포럼에 참여하는 국가의 수에 따라서 양자포럼 또는 다자포럼으로 구분이 가능하며 특정 지역의 국가들이 참여하는 포럼은 지역포럼으로 분류할 수 있음.

- 양자포럼은 주로 국가 간의 현안 이슈와 협력강화의 측면을 강조하는 반면, 지역포럼은 지역적 이슈를, 다자포럼은 다자적 이슈에 중점을 두는 포럼임. 다자적 이슈 중심 포럼의 대표적 예는 다보스포럼이지만, 이후 다보스포럼의 성공에 힘입어 특정 국가가 주관하는 다자 이슈 포럼이 등장하고 있음.

○ <표 2>에서 보듯 포럼의 핵심 매체인 지식임. 지식의 내용적 성격과 그 전달 양식(거래양식)에 따라서 두 가지 준거 즉, 배타성(포럼이 개방적이고 비 배타적인가의 여부)과 경쟁적 소모(포럼의 내용이 경쟁적으로 소모되는가의 여부)에 따라서 포럼의 형태를 네 가지로 분류할 수 있음.

**<표 2> 포럼의 핵심 매체인 지식, 지식의 내용적 성격과 그 전달 양식(거래양식)**

	배타성	비배타성
경쟁적 소비	사유재적 포럼	공동재적 포럼
비경쟁적 소비	클럽재적 포럼	공공재적 포럼

- 포럼이 폐쇄적이고 그 내용(지식) 역시 경쟁적으로 소모되는 포럼은 상업적인 사유재적 성격을 가진. 투자기업 등에서 시행하는 많은 상업적 포럼들이 여기에 해당되며, 이 경우 포럼의 내용 즉 포럼에서 다루어지는 구체적인 정보나 지식은 지적 소유권, 특허권, 컨설팅 등의 형태로 제한적으로 공급되며 유료 참가자 또는 제한된 참가들에 의해서 등으로 경쟁적으로 소비됨.
  - 한편 공동재(common goods)의 경우처럼 포럼이 개방적이고 그 내용과 목적 역시 개방적이나 사유재의 경우처럼 그 내용이 지적 소유권, 특허권으로 제한되어 경쟁적 소비의 형태를 띠는 경우임. 리눅스(Linux) 운영체제는 오픈 소스의 공동재적 성격을 띠지만, 그 내용을 변화시켜 상업화된 리눅스 운영체제로 전환, 판매하는 것은 공공재적 지식의 상업화로 경쟁적 소비의 성격을 갖게 되는 예가 될 수 있으나, 포럼의 경우에는 현실적으로 적용성이 적다 할 것임.
  - 이들과는 달리 비배타성과 비경쟁적 소모의 특징을 갖는 공공재적 포럼이 포럼외교에 가장 부합하는 형태의 포럼임. 이 경우 포럼의 내용이나 결과가 공익을 목적으로 배타적이지 않고 개방적이며, 그 내용이나 결과가 경쟁적으로 소모되지도 않음.
- 공공외교의 한 형태로서의 포럼은 일반 국제학술회의와는 그 대상과 목적의 측면에서 뚜렷이 구분됨.
- 학술회의가 주로 학자들 간의 학문적 견해의 발표와 교환 및 학술적 교류를 위한 것인데 반해서, 포럼외교는 그 대상이 학자에 국한되지 않고 정계, 관계, 재계, 문화계, 언론계 등 다양한 분야의 전문가로 확대되며, 공공외교의 일반 목적과 같이 특정 이슈에 대한 국가의 정책적 입장을 밝히고 이해시키며, 나아가서는 국가 간 교류를 활성화하는 데에 그 주목적이 있음.
  - 국제학술회의나 특정 분야의 국제전문포럼들은 포럼외교의 카테고리에 속하지만, 포럼외교가 비배타성(non-excludibility)과 비경쟁적 소비(non-rivalrous

consumption)로 특징지어지는 ‘공공재(public goods)’의 성격이 강한 데 반해서, 이들 회의체는 비경쟁적 소비의 특징은 가지나 회의의 내용이나 결과가 특정 집단이나 분야에 국한되는, 즉 배타성을 가지는 ‘클럽재(club goods)’의 성격을 가진(배타성과 경쟁적 소모를 특징으로 하는 사유재적 포럼도 존재). 물론 이와 같은 각 분야나 집단들의 클럽재들의 사회 전체적 총합은 공공외교의 목표에 부합하므로 여기에서는 포럼외교의 총체적 측면에 주안하여 이들 회의체나 포럼들을 포럼외교의 하위형태로 분류할 수 있음.

### 3. 포럼외교 활성화를 위한 제언

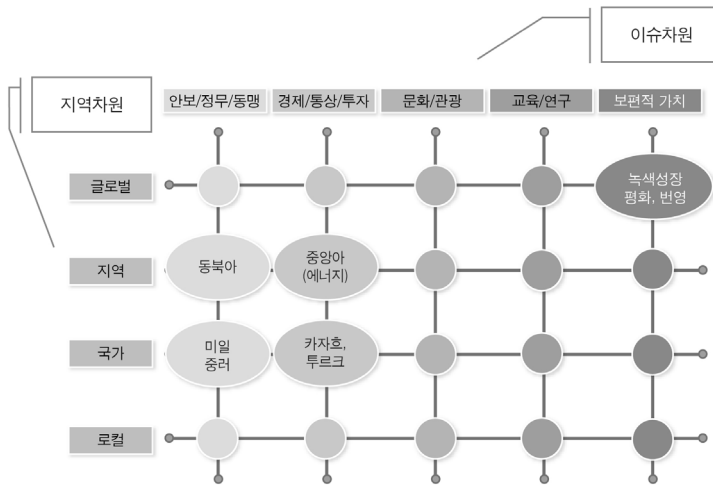
#### 가. 이벤트성 포럼 vs. 내실형 포럼

- ‘이벤트성 포럼’은 단기적 임팩트 효과에, ‘내실형 포럼’은 중장기적으로 스며드는 효과(permeation)에 초점을 맞추는 것으로서, 양 포럼은 그 목표와 규모, 형태의 측면에서 차이가 있음.
- 전자는 통상 대규모로 조직되고 저명인사를 초청함으로써 언론의 관심을 끄는 반면,<sup>2)</sup> 후자는 소규모로 조직되어 대화와 의견교환의 지속성에 초점을 맞추고 있음.
- 공공외교의 관점에서 볼 때 중장기적으로는 내실형 포럼이 바람직하지만, 단기적인 임팩트 효과를 감안할 때 이벤트성 포럼의 역할도 간과할 수 없음.
- 이벤트성 포럼은 시의에 따라, 주제에 따라 이미 많은 국내기관이 시행하고 있으나, 내실형 포럼을 지속적으로 운영하는 것이 포럼외교 효율화를 위한 관건 중의 하나임.

2) 재단의 포럼사업은 ‘한국국제교류재단법’ 제6조 제1항 3호(국의 한국연구의 지원 및 연구결과의 보급), 4호(국제사회에서의 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하기 위한 제반 활동) 및 5호(외국의 주요 국제교류기관과의 교류협력을 통한 국제적 우호 친선의 증진에 근거하여 운영되고 있음.

나. 국가, 지역 vs. 이슈(Grid Approach)

- 외교목표의 설정과 그 실천을 국가, 지역 및 이슈 영역에 따라 세분화시키는 ‘Grid Approach’가 전제되어야 함.
- 예컨대 한국의 외교목표를 [그림 7]에서 보듯 지역 및 이슈 차원으로 세분화할 때 각 이슈와 지역이 교차하는 지점이 생겨나고, 동 교차점에서 각 이슈에 해당되는 대상이 부각되며 특정 대상에 대한 전통적 외교와 공공외교, 포럼외교 차원의 정책안이 모색되어야 함.



[그림 7] 외교정책 목표의 grid: 지역 vs. 이슈

다. 보편적 가치 / 이슈 지향 포럼

- 공통의 가치와 이익에 기반 하는 공동체, 네트워크를 구축하는 것이 중요함.
- 한국적 가치만을 설파하는 것은 일방적인 PR과 다를 바가 없으며, 이는 20세기적 패러다임으로서 이미 시대착오적임.

#### 라. 사후관리와 네트워크 구축(network approach)

- 민간이 외교의 주체는 물론 그 대상의 주요 부분을 구성하는 공공외교의 특성상 외교 주체의 행위가 단발적이고 분산되는 경향이 있고, 그 대상 역시 분산되어 있으므로 공공외교 활동의 효과가 반감될 수 있음. 따라서 공급 및 수용 양 측면에서 공히 이들 행위자 자산을 ‘인적 네트워크’로 구축함으로써 공공외교 활동의 효과를 지속화시키는 접근이 필요함.
- 이는 즉 공공외교 주체의 측면에서는 다양한 기관들을 상호 간 네트워크로 묶어서 그들의 활동을 ‘조정(coordinate)’하는 것을 의미하며, 대상의 측면에서 역시 다양한 민간기관이나 개인들을 상호 연결시켜주고 이렇듯 형성된 네트워크를 지속적으로 ‘관리(manage)’한다는 것을 의미함. 물론 이와 같은 네트워크의 구축과 유지가 일방적인 ‘부과(imposition)’의 형태로 될 수는 없으며, 주체와 대상에 대한 인센티브가 필요한 것임은 재언의 여지가 없음.

#### 마. Modular approach

- 민간을 포괄하는 공공외교의 특성상 전통외교의 경우에서처럼 일사불란한 정책결정, 교섭 및 대화 등을 통해서 소기의 외교목표를 달성하기는 쉽지 않으며, 따라서 정부와 민간의 활동이 같은 목표를 지향한다 할지라도 그 활동이나 효과는 산발적이 되기 쉬움.
- 산발성을 최소화시키기 위해서는 외교목표와 수단, 주체, 매체, 대상에 따른 규격화된 포럼외교의 ‘정책모듈(policy module)’을 사전에 개발하고, 이러한 모듈을 현실에 맞추어 조정하는 접근이 필요함.

## 4. 부록: 한국국제교류재단의 포럼 사업

- 한국국제교류재단은 국제사회에서의 한국에 대한 올바른 인식과 이해 제고 및 국내외 여론주도층 인사들 간의 인적 네트워크 형성을 통한 미래지향적인 협력관계 발전을 도모하기 위해 1993년부터 세계 주요 국가들과 지속적이고 제도화된 대화채널을 운영하고 있음.<sup>3)</sup> 2010년 현재 15개 포럼이 운영되고 있으며, 이들 포럼은 <표 3>과 같으며 국가별 포럼과 지역포럼, 주관포럼과 지원포럼으로 구분됨.
- 국가별 포럼과 지역포럼에는 매년 양국의 정부, 국회, 재계, 언론계, 학계, 사회문화계 등의 여론주도층 인사들이 참여하여 공동 관심사에 대해 허심탄회하게 논의하는 의견교환의 장으로서 역할하고 있으며, 일부 포럼은 공동성명 등으로 그 결과를 양국 정부에 공식 건의하고 있을 뿐 아니라 각 분야 교류확대와 심화를 위한 기회를 제공하고 있음.
- 2010년 현재 재단이 운영하는 포럼에는 2,000여 명 이상의 국내외 인사가 참석하였으며(<표 4> 참조), 그 분포는 <표 4, 5>와 [그림 8, 9]에서 보는 바와 같음.

<표 3> 2010년 현재 한국국제교류재단의 국가포럼 및 지역포럼

국가/지역	주관/지원	포럼명칭	상대 측 기관 파트너
국가별 포럼	주관포럼	6차 한스페인포럼	Casa Asia
		4차 한이태리포럼	이태리 외교부
		4차 서울 - 워싱턴포럼	Brookings Institute

3) ‘국가브랜드’라는 개념을 최초로 도입했을 뿐 아니라, 국가브랜드를 계량적으로 측정하는 Anholt Index를 창안한 이 분야의 대표적 권위자 Simon Anholt는 ‘nation brand’와 ‘nation branding’의 차이를 명확히 하면서, 후자는 마케팅적 접근을 의미하는 것으로서 사실상 국가브랜드의 제고에는 적절치 못한 것이라고 강조하고 있음. 그는 특정 국가의 브랜드·이미지 제고를 위해서는 무엇보다도 특정 국가와 사회가 비전적 이미지를 공유하는 것과(strategy), 이러한 공유된 비전적 이미지의 실제(substance)를 구축하는 것(building reality)이 중요하다고 주장하고 있음. 그리고 나아가서는 이와 같은 실체를 국제사회에서의 행위나 국제적 언론을 통해서 꾸준히 국제사회에서 상징적으로 노출시키는 것(frequent symbolic actions)이 효과적이라고 제안하고 있음.

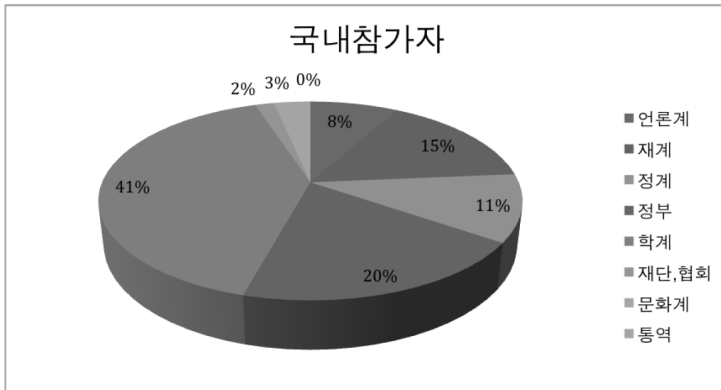
국가별 포럼	주관포럼	1차 한호대화	Australia Korea Foundation
		11차 한러포럼	Russia Diplomatic Academy
		9차 한불포럼	IFRI(French Institute of International Relations)
		18차 한일포럼	일본국제교류기금
		15차 한중미래포럼	인민외교학회
		9차 한독포럼	전 독한의원친선협회장인 코식차관 담당
		5차 한브라질포럼	브라질 외교부
	지원포럼	18차 한영미래포럼	영한미래포럼
		8차 한캐나다포럼	Asia Pacific Foundation of Canada
		9차 한인도포럼	ICRIER(Indian Council for Research on International Economic Relations)
지역포럼	주관포럼	5차 한아세안협력포럼	ISIS(Institute of Strategic and International Studies)
		한 EU포럼(예정)	슈만재단

〈표 4〉 1993~2010 11개 국가별 포럼 참가자

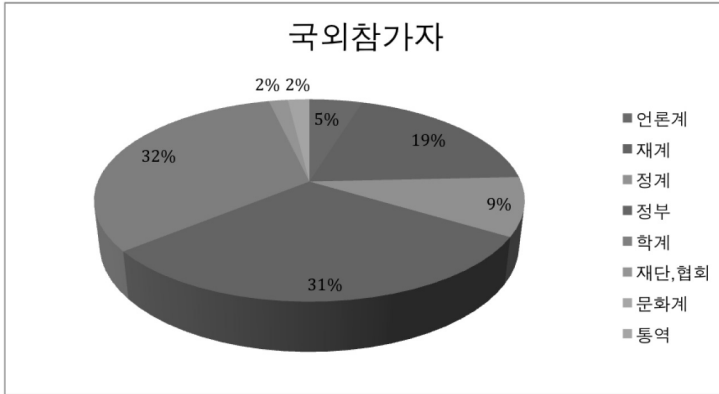
국가	국내참가자	국외참가자
서울워싱턴	46	71
한·일	142	118
한중미래	106	92
한러	139	141
한독	97	82
한불	123	179
한스페인	37	44
한아세안	84	60
한이탈리아	36	31
한브라질	44	46
한호	14	14
합계	<b>868</b>	<b>878</b>

〈표 5〉 1993~2010 11개 국가별 포럼 참가자 분야별 분포

분야	국내참가자	국외참가자
언론계	70	42
재계	135	171
정계	95	82
정부	171	268
학계	353	283
재단, 협회	15	15
문화계	28	17
통역	1	
합계	868	878



[그림 8] 1993~2010 11개 국가별 포럼 국내 참가자 분야별 분포



[그림 9] 1993~2010 11개 국가별 포럼 국내 참가자 분야별 분포

- 국가 및 지역포럼은 통상 1일~1.5일에 걸친 3~5개의 세션으로 구성됨. 각 세션의 어젠다는 (1) 정치·외교·안보, (2) 경제·통상, (3) 투자·산업협력, (4) 문화·교육협력 등으로 이루어지며, 최근 들어서 녹색성장, 기후변화, 글로벌 경제거버넌스 등의 글로벌 이슈들을 포럼의 어젠다로 채택하고 있음. 포럼의 참가자들은 <표 5>와 [그림 8, 9]에서 보듯, 정계, 정부, 재계, 학계, 문화계, 언론계 등 각 분야를 망라하며, 이들이 각 세션의 어젠다에 대해 통상 비공개를 원칙으로 의견을 개진, 교환하고 파생사업을 통해서 교류의 확대 및 심화를 모색하고 있음.
- 재단이 직간접으로 운영하는 국가 및 지역포럼 이외에도 한국국제교류재단은 외교통상부가 주관하는 ‘지역별 포럼’을 지원하고 있음.
  - 동 지역별 포럼은 에너지, 자원 외교 강화를 위해 주요 대상국인 러시아, 중앙아시아, 동남아시아, 중동, 중남미지역과의 정례화된 채널로 역할하고 있음.
  - 이들 포럼 중 특히 ‘한 - 중앙아시아 협력포럼’은 2007년부터 개최되어 올해 제4회째를 맞게 되며, 한국과 중앙아시아 5개국의 참가자들 간 분야별 교류 확대(교육, 인적 자원, 경쟁력 강화, 신성장동력 강화, 국민건강증진,

보건의료분야 등) 및 knowledge sharing, 인적네트워크 구축의 채널로 역할을 하고 있음.

- 재단은 또한 한국인의 글로벌 이슈에 대한 이해 증진을 위해 해외 저명인사들의 국내 강연회 시리즈인 ‘KF Forum’을 2008년 이래 개최해오고 있음.

〈표 6〉 2009년 외교통상부 주관 지역별 포럼

	사업명	담당과	참가자 수	주관
1	한 - 중남미 고위급 포럼	중남미 협력과	중남미 17 / 한 672	외교부, 기재부, 지경부, 국토부 문관부, 환경부, IDB
2	한 - 동남아 에너지전문가개발포럼	동남아과		
3	한 - 중앙아시아 협력 포럼	유라시아과	중앙아 42 / 한 19	외교부, 지식경제부, 대외경제정책연구원
4	남북러 극동시베리아 협력 포럼	유라시아과	러 46 / 한 20	외교부
5	한 - 아프리카 정상급 포럼	아프리카과	아프리카 16 / 한 20	외교부 Africa Union
6	한 - 중동 협력 포럼	중동과	중동 15 / 한 12	외교안보연구원 주관 / 외교부, 중동학회 주최

〈표 7〉 2009년 외교통상부 주관 지역별 포럼

	사업명
1	한동남아 에너지전문가개발포럼
2	한중남미 고위급포럼
3	한중앙아 협력포럼
4	남북러 극동시베리아협력포럼
5	한중동협력포럼

〈표 8〉 KF Forum 2008~2010

구분	일자	강연자	강연주제
제1차	08.1.8	띠에리 드 몽브리알(Thierry de Montbrial) 프랑스 국제관계연구소장	프랑스 사르코지 정부의 개혁정책
제2차	08.2.12	조셉 나이(Joseph Nye) 하버드대 케네디스쿨 교수	스마트 파워와 테러와의 전쟁
제3차	08.3.13	조지 허버트 워커 부시 (George Herbert Walker Bush) 전 미국 대통령	한·미 동맹의 과거, 현재 그리고 미래
제4차	08.4.11	존 후드(John Hood) 옥스퍼드대 총장	21세기 대학교육개혁
제5차	08.5.27	하산 아부 니마(Hasan Abu Nimah) 요르단 왕립종교연구소장	문명의 충돌은 일어날 것인가? 이슬람과 타문화권 간의 이해
제6차	08.7.22	마츠우라 고이치로(Koichiro Matsuura) 유네스코 사무총장	문화 다양성과 유네스코
제7차	08.8.14	로버트 버스웰(Robert Buswell) 북미 아시아학회 회장	미국 내의 한국학: 현황과 향후 과제
제8차	08.9.3	알렉산더 버시바우(Alexander Vershbow) 주한미국대사	글로벌 이슈와 한미관계
제9차	08.10.23	테오 쉘머(Theo Sommer) 독일 '디 자이트(Die Zeit)'지 대기자	급변하는 세계질서 속에서의 한독관계 재조망
제10차	08.11.7	콜린 파워(Colin Powell) 전 미국 국무장관	미국 대선 결과와 한미관계
제11차	08.12.15	얀 멜리센(Jan Melissen) 네덜란드 국제관계연구소 '클링겐델' 외교연구프로그램 책임자	미들파워 국가들의 공공외교 전략: 한국이 나아가야 할 방향
제12차	09.2.18	유명환(Yu Myung-hwan) 외교통상부 장관	2009년도 한국 외교정책의 방향
제13차	09.4.29	키스 디니(Keith Dinnie) 템플대 일본캠퍼스 경영대 교수	국가브랜드 제고를 위한 한국의 국가 전략: 이론과 비교적 시각
제14차	09.6.3	베르트 엔글러(Bernd Engler) 독일 튀빙엔대 총장	독일 고등교육의 개혁과 전망
제15차	09.8.11	존 하워드(John Howard) 전 호주 총리	21세기 한 - 호주 관계의 미래

제16차	09.8.20	뉴트 깅그리치(Newt Gingrich) 전 미국 하원의장	북핵사태에 즈음한 한미관계 의 현황과 미래비전
제17차	09.9.18	제임스 톰슨(James Thomson) 미국 RAND 연구소장	미국 정치 양극화의 위기
제18차	09.10.7	알렉산더 딘킨(Alexander Dynkin) 러시아 IMEMO 소장	현 세계 불안과 러시아의 도전
제19차	09.10.13	폴 웨블리(Paul Webley) 영국 SOAS 총장	21세기 인문·사회과학대학 경영의 위기
제20차	09.10.23	앨리스 리차드(Alison Richard) 케임브리지대 총장	대학과 파트너십
제21차	10.2.3	현인택(Hyun In Taek) 통일부 장관	남북 관계 현황
제22차	10.3.9	강상중(姜尙中) 일본 동경대 교수	재일 논객 강상중이 본 신한일관계
제23차	10.4.7	존 J. 햄리(John J. Hamre) CSIS 소장 겸 CEO	오바마 행정부 1년, 미국의 동아시아 정책 방향
제24차	10.6.1	짐 웹(Jim Webb) 미국 민주당 상원의원	한·미 동맹 관계의 새로운 도전
제25차	10.6.25	하마다 준이치(濱田 純一) 일본 동경대 총장	세계화 시대 고등교육의 도전
제26차	10.7.14	존 쿠포르(John Agyekum Kufuor) 전 가나 대통령	변화하는 국제사회와 한 - 아프리카 관계
제27차	10.8.16	로버트 J. 짐머(Robert J. Zimmer) 미국 시카고대 총장	연구중심대학의 당면과제와 도전
제28차	10.9.3	Willem Wim Kok 전 네덜란드 총리	네덜란드 노사정 협약을 통한 경제위기 극복 경험과 한국에의 함의
제29차	10.9.14	Jacques Legrand 프랑스 INALCO 총장	볼로냐 프로세스와 프랑스 대학교육 개혁

# 원자력 사고의 국제 대응체제의 강화 필요성: 동북아시아를 중심으로

김종선(과학기술정책연구원 부연구위원)

국제사회는 핵물질의 확산을 통한 핵물질의 무기화 방지를 위해서 핵비확산(NPT) 체제를 강화해 오고 있다. 핵 관련 사고와 관련해서는 원자력사고통보조약, 원자력사고 원조조약, 제3차 원자력손해배상 조약 등의 조약들을 제정해 놓고 있다.

최근 일본의 후쿠시마 원자력 사고를 통해서, 사고발생 국가의 소극적인 정보제공이 있는 경우 기존의 관련 조약들이 사고에 매우 취약할 수 있음을 확인할 수 있었다. 특히 동북아시아 지역에서는 많은 원자력 발전소가 밀집되어 있고, 여기에 북한의 원자력 사고 가능성까지 고려한다면, 기존 국제조약 이외에 보다 강화된 국제적 사고 대응체제 구축의 필요성이 높다.

일본의 후쿠시마 사태로 인해서, 동북아시아의 원자력 안전에 대한 관심이 높아졌으며, 원자력 사고에 대응할 수 있는 국제 협력체제의 구축이 보다 용이해지고 있다. 이를 적극적으로 활용하여 원자력 사고 대응에 대한 주변국들과의 구체적인 협력 매뉴얼 작성과 북한의 사고대응체제로의 편입 등에 대한 논의가 더욱 필요할 것으로 사료된다.

## 1. 핵비확산 위주의 국제체제

- 그동안 국제사회는 핵물질의 무기화 방지를 목적으로 하는 핵비확산(NPT) 체제는 강화시켜 왔지만 핵사고 발생에 대응하는 국제체제의 구축에는 상대적으로 소홀하였음.

### 가. 핵비확산(NPT) 체제

- 국제사회에서 핵에 대한 조약은 핵의 비확산에 맞춰져 있음.
- 국제사회는 핵 확산을 통한 핵물질의 무기전환을 방지하는데 초점을 두고 국제 조약을 제정하여 왔음.
- 이러한 활동의 중심에는 핵무기확산금지조약(NPT)이 위치함.
  - 유사한 목적으로 포괄적 핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty), 핵분열성물질 생산금지조약(Fissile Material Cutoff Treaty), 핵물질 물리적 방호협약(Convention on Physical Protection on Nuclear Material) 등이 있음.
- NPT(Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons) 조약 및 체제
  - 1959년 체결된 남극조약을 시작으로 1968년 NPT 조약이 국제적으로 체결됨.
  - 조약은 초기 25년의 유효기간을 두고 시작하였으나, 1995년 무기한으로 연장되어 현재까지 오고 있음.
  - NPT 체제는 군축, 비확산, 원자력의 평화적 이용, 3대 축을 중심으로 구성 되어 있음.
  - 비핵보유국에 대한 NPT의 이행 여부는 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency)를 통해서 검증받도록 되어 있음.

- 국제원자력기구의 기능
  - 1970년 발효된 NPT 조약에 의해서 IAEA는 핵무기 비보유국과 평화적 핵 이용 활동을 위한 안전협정(Safeguard Agreement)을 체결하였음.
  - 이 조항에 의해서 IAEA는 핵무기 비보유 국가의 핵연료 무기 전용을 방지하는 목적으로 핵무기 비보유국의 핵물질 관리 실태를 점검하고 현장에서 실태조사를 할 수 있음.
  - IAEA의 지시사항은 권고 사항으로 물리적 제재력을 가지지는 못함.
  
- 최근에는 핵안보정상회의를 통해서 핵비확산을 더욱 강화하고 있음(전성훈, 2010).
  - 핵안보정상회의는 2009년 4월 5일 미국 오바마 대통령이 프라하에서 핵비확산 문제에 대해 밝힌 자신의 정책과 구상에 토대를 두고 있음.
  - 핵물질과 기술의 유통을 차단하고 관련 국제노력을 제도화하기 위해서 핵안보정상회의를 제시하였음.
  - 제1차 핵안보정상회의가 2010년 4월 12일~13일 워싱턴에서 개최되었으며, 47개국 정상과 유엔, IAEA, 유럽연합의 3개 국제기구 대표들이 참석하였음.

#### 나. 핵사고 대응체제

- 국제사회는 핵사고 발생에 대응해서 조약들을 제정한 바 있으나, 핵비확산 체제에 비해 상대적으로 활발하지 않음.
  - 핵사고 대응체제에 대해서는 제3자 원자력 손해배상조약, 원자력사고의 조기 통보에 관한 조약, 원자력사고원조조약, 국제원자력안전 조치 등이 있음.

## ○ 원자력 사고의 조기통보에 관한 조약

- 원자력 사고의 조기통보에 관한 조약은 체르노빌 원자력 발전소 사고를 계기로 1986년 발효되었음.
- 국경을 넘는 원자력 사고가 발생한 경우, 그 영향을 받거나, 받을 수 있는 국가가 사고에 관한 정보를 조기에 입수할 수 있는 제도임.
- IAEA가 중심적인 역할을 하며, 사고국의 정보를 주변국에 통보함.

## ○ 원자력 사고 또는 방사선 비상사태 시의 원조에 관한 조약

- 1987년 2월 발효되었으며, 원자력사고나 비상사태의 경우 전문가 파견과 기자재 제공 등의 원조를 용이하게 하기 위한 틀을 제정하고, 이를 통해 비상사태의 확대 방지 및 그 영향을 최소화하는 데 목적을 둬.
- IAEA는 사고국의 요청에 따라서 직접 원조활동을 실시하며, 그 밖의 원조에 필요한 전문가와 기자재에 대한 정보 수집, 이들의 제공을 위한 재정적 조건까지 포괄함.

## ○ 제3자 원자력 손해배상 조약

- 원자력 사고와 관련된 손해배상 조약은 OECD 원자력기구가 중심이 되어 만든 제3자의 원자력손해배상책임에 관한 파리조약(1968년 발표) 및 보완하는 브뤼셀조약(1974년 발효)과 IAEA가 중심이 되어 만든 원자력 손해의 민사책임의 비엔나조약(1977년 발효)이 있음.
- 기존의 파리조약과 브뤼셀 보완 조약은 사고발생 시 책임의 범위와 손해배상 의무를 규정하고 있음.
- IAEA는 1990년 2월 원자력손해배상에 관한 상임위원회 설치 승인을 통해 배상책임, 범위, 배상처리, 기금 확보 등을 검토하였음.
- 이러한 손해배상 조약들은 가입국이 한정되어 있고, 배상금도 제한적이어서 적극적인 사고 대응과는 거리가 있음.

○ 국제원자력 안전조치

- 국제원자력 안전조치는 1992년 정식으로 채택되었음.
- 구소련, 동유럽 제국의 원자력발전소의 안전성 확보와 향상을 목적으로 IAEA의 전문가 그룹이 책정하였음.
- 각 국가의 안전성 확보는 일차적으로 각국의 책임하에 실시되어야 하는 것을 기본이념으로 하고 있음.
- 세부적으로는 안전성우선 정책의 확립, 안전자원의 확보, 인적 자원의 배려, 방사선 방호, 품질보증, 시설의 안전성 평가, 비상대책, 입지평가 등이 있음.

○ 기타 노력

- 2002년 IAEA에서는 아시아원자력안전네트워크(Asian Nuclear Safety Network) 프로젝트를 통해서 중국, 베트남, 필리핀 등 아시아 국가들의 안전규제 기반 확충 지원 및 사고 방지를 위해 노력한 바 있음.

## 2. 후쿠시마 원자력 사고와 국제 대응체제의 한계

### 가. 후쿠시마 원자력 발전소 사고

○ 후쿠시마 원자력 발전소의 주요 사건

- 2011년 3월 11일: 일본 도후쿠지방에서 규모 8.9 지진 발생에 따른 쓰나미로 인근 후쿠시마 원전에서 사고가 발생하였음.
- 2011년 3월 12일: 후쿠시마 원전 1호기 폭발로 외벽 붕괴 및 노출 방사선량 증가.
- 2011년 3월 14일: 후쿠시마 원전 3호기 수소폭발.

- 2011년 3월 15일: 후쿠시마 원전 2호기 폭발 및 방사성 물질 누출.
- 2011년 3월 16일: 후쿠시마 원전 4호기 폭발 및 화재 발생, 원전 3호기 흰 연기 발생.
- 일본 내 지속적인 방사선양 증가 및 지속적 냉각 노력.
- 2011년 3월 18일: 핵심연료 3% 이상 심각한 손상에 따른 위기등급 5등급 상향, 후쿠시마 원전 1호기 방수시작.
- 2011년 3월 21일: 도쿄에서 방사능 검출(-0.105 $\mu$ Sv/hr).
- 2011년 3월 22일: 후쿠시마 제1원전 인근 해역에서 기준치 초과한 방사성 물질 검출, 원전에서 20km 떨어진 마을에서 평상시보다 1,600배 높은 161  $\mu$ Sv/hr 검출.
- 2011년 4월 4일: 저준위 방사선 폐액 1만 5천 톤 바다에 배출(4월 10일 완료).
- 2011년 4월 12일: 일본 경제산업성 원자력안전보안원이 후쿠시마 제1원전 사고평가 레벨을 7로 상향.
- 2011년 4월 21일: 원전 2호기 고농도 방사성 오염수 해양 총 유출량 520톤에 달함.
- 2011년 5월 13일: 원전 1호기 연료봉 멜트다운 발표.
- 2011년 5월 16일: 일본 정부가 원전 1호기 연료봉에 이어 2, 3호기의 연료봉 멜트다운 가능성 언급.
- 2011년 5월 24일: 제1원전 유출 오염수 확산 시뮬레이션결과 방사선 유출량은 4,700조 Bq, 해안을 따라 남쪽으로 가늘고 길게 확산.

○ 주변국의 영향

- 2011년 3월 17일: 인천공항에서 방사능 감지기 17일부터 시작.
- 2011년 3월 23일: 원전 낙진의 극소량이 유럽에 도달.
- 2011년 3월 27일: 방사선 물질 제논이 국내에서 최초로 강원도에서 검출되었음.
- 2011년 3월 28일: 한국의 서울 상공에서 방사성 요오드 발견.

- 2011년 3월 29일: 서울 등 국내 8곳에서 방사성 요오드 검출되어, 방사성 물질의 국내 유입 중 확인, 춘천에서 요오드 및 세슘 동시 검출.
- 2011년 3월 30일: 서울, 춘천, 강릉에서 방사성 요오드 검출.
- 2011년 3월 31일: 중국의 18개 지역에서 요오드 131미량 검출.
- 2011년 4월 8일: 핵실험 전면 금지조약 기구 준비위원회에서 후쿠시마 제1 원전에서 방출한 방사성 물질이 북반구 전체로 확산 발표.

○ 주변국을 제외한 해외 전문가 파견

- 2011년 3월 17일: 미 국방성 생화학 전문가 9명 일본에 급파.
- 2011년 3월 18일: IAEA 핵 전문 인력 파견.
- 2011년 3월 23일: IAEA 측정 조사팀 후쿠시마 현 파견.
- 2011년 3월 30일: 프랑스 오염수 제거 전문가 6명 방일.
- 2011년 3월 31일: IAEA 일본에 해수전문가 파견(일본 정부의 요청).
- 2011년 4월 2일: IAEA 비등수형 원자로 전문가 2인 일본 파견 결정(4월 2일 현재 총 16명의 전문가 파견).

○ 사고에 대한 주변국과의 협력 또는 정보공유 부진

- 일본의 후쿠시마 원자력 사고는 과거 소련의 체르노빌 원전사고와 맞먹을 정도로 심각한 원자력 사고임.
- 일본정부는 원자력 사고에 대한 정확한 정보를 주변국에 적시에 제대로 전달하지 않았음.
  - 일본은 원전 제1호기의 연료봉의 완전 용융 사실을 부인하여 왔으나, 2011년 5월 16일에 와서야 원전 연료봉들의 멜트다운 사실 및 가능성을 발표하였음.
  - 일본은 바다를 통해서 주변국에 문제가 생길 가능성이 있음에도 불구하고, 방사능 오염수를 해양으로 방류 사실을 우리나라에 통보하지 않았음.

- 한국정부는 2011년 3월 18일 한국원자력안전기술원에서 1명을 현지에 파견하여 상황을 파악하는 수준이었음.
  - 2011년 3월 20일 일본 파견 전문가에게 발전소 상태를 문의.
  - 2011년 3월 21일 행정안전부 재난 상황실에서 일본에 전화 통화로 상황 파악.
  - 동 전문가는 2011년 3월 23일 국내 도착하여 일본 현황을 구두 보고하였음.
- 최근(2011년 5월 18일) 일본의 원자력안전기반기구(JNES)에 우리나라 전문가 1인 파견하여 사고 대응정보 수집 및 양국 간 정보교환 채널 역할 수행.

#### 나. 사고 대처에 대한 국제체제의 한계

- 원자력 사고는 그 피해 범위가 넓어, 한 국가의 문제가 아닐 가능성이 매우 높음.
  - 최근 일본의 후쿠시마 원자력 발전소 사건으로 인해 주변국에 피해 가능성이 높아지고 있음.
  - 이러한 피해는 원자력을 사고 발생국에 한하는 것이 아니며, 그 인접국까지 장기적으로 영향을 받음을 의미함.
- 사고 당사국의 소극적인 협력적 대응에 대해서는 제재할 방안이 많지 않음.
  - 대부분의 조약이 IAEA를 통한 권고로서, 당사국이 반드시 준수해야만 하는 조건은 아님.
  - 손해배상 조약도 가입국이 극히 적고, 배상액수도 극히 한정되어 큰 실효성이 없음.
    - 후쿠시마 사태와 같은 자연재해의 경우는 더더욱 배상에 대한 청구가 어려울 수 있음.

- 추후 발생할지도 모르는 동일사태에 대비해서, 보다 강화된 협력적 대응체제의 구축이 필요함.
- 사고국의 소극적인 정보제공은 주변국의 효과적인 대응을 약하게 만들어, 피해를 광범위적으로 확대할 수 있는 가능성이 매우 높음.
- 만약 사고 발생의 위험성이 높다고 판단되는 경우, 사고국의 소극적인 주변국 대응을 약화시킬 수 있는 국제적 대응체제의 강화 방안을 고려해 볼 필요성이 높음.

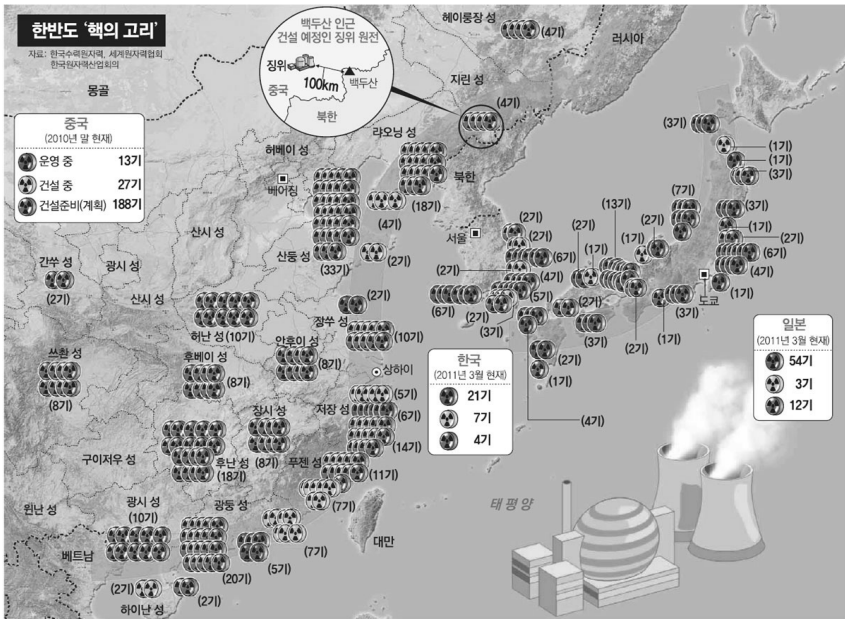
### 3. 동북아시아의 원자력 사고에 대한 대비의 필요성

#### 가. 동북아시아의 원자력 발전소 밀집

- 한·중·일 3국은 전 세계적으로 원자력 발전소가 매우 밀집된 지역임.
- 한·중·일 3국에서 현재 운영되고 있는 원자력 발전소는 모두 2011년 3월 현재 88기에 이룸.
  - 가동 중인 원자력 발전소가 한국이 21기, 일본이 54기, 중국이 13기로 총 88기임.
- 동북아시아에서의 원자력 사고는 한국에 어떠한 방식으로든지 영향을 줄 수밖에 없는 구조임.
- 원자력 발전소가 많은 양의 냉각수가 필요한 점을 고려할 때, 상당수의 원자력 발전소가 우리나라의 서해나 동해에 밀집되어 있음.
- 이러한 상황은 앞으로 중국이나 일본, 또는 북한에서 원자력 사고가 발생하는 경우 어떠한 형태로든 한국에 피해를 줄 가능성이 매우 높음.

### 나. 동북아시아를 중심으로 원전시장의 확대 및 사고 가능성

- 원자력 발전시장은 2030년까지 1.6배 성장 예상된다.
- 일본의 미쓰비시 중공업의 사업보고서(2009) 예측에 따르면 2009년 438GW 규모의 시장에서 2030년에는 약 680GW 규모로 성장 예상.
  - 미쓰비시 중공업은 IAEA의 원전발전량 예측과 가동 및 폐기될 원자력 발전소 등을 고려하여 새롭게 건설될 원자력발전 규모를 예측하였음.
- 지역적으로는 주로 아시아를 중심으로 급성장 중임.
  - 한국, 중국, 일본, 인도의 원전건설 계획이 세계의 원전건설 계획의 58%에 이룸.



자료: 한수원, 세계원자력협회, 한국원자력산업회의

[그림 1] 동북아시아의 원자력 발전소 현황 및 계획

- 이들 4개국의 계획된 원전건설은 총 76기로 전 세계의 건설 계획된 131기의 과반수가 넘음.
  - 특히, 중국은 33기, 인도는 23기가 계획 중에 있음.
- 이러한 원자력 발전소의 건설은 2가지 면에서 원자력 사고의 위험도를 높일 수 있음.
- 우선, 동북아 지역의 원자력 발전소의 수를 증가시킴으로써 원자력 사고의 발생 확률을 높일 수 있음.
  - 다른 한 면은 중국의 매우 급속한 원자력 건설 계획으로 인해서, 부실 건설에 따른 안전성 저하의 가능성이 존재함.
    - 중국의 경우 실제 상용원자력 건설 수준이 높지 않은 상황에서, 2020년까지 무려 188기를 건설할 계획을 가지고 있어 안전도에 취약할 가능성이 존재함.

#### 다. 북한의 원자력 사고 위험 가능성

- 북한의 원자력 관련 개요
- 1959년 북한과 소련은 ‘원자력의 평화적 사용에 관한 협정’을 체결하였음.
  - 이 협정을 통해 북한의 많은 과학자가 소련의 두브나 원자력연구소(DAERI: Dubuna Atomic Energy Research Institute)에 파견되었음.
  - 1963년 북한은 영변에 원자력연구센터를 설립하고 소련의 도움을 통해서 2MW IRT-2000을 설치하여 가동하였음.
  - 1979년 5MWe 흑연로를 착공하여, 1986년부터 가동.
  - 북한은 축적된 역량을 기반으로 1986년에는 50MWe 흑연로, 1989년에는 200MWe 흑연로 건설에 착수.
  - 1994년 제네바 협의에 의해서 북한은 흑연로 건설을 중단하였으며, 5MWe 원자로의 운전을 중단하였음.
  - 2002년 북한의 무리농축 인정에 따라서 KEDO사업 중단에 따라서, 2003

년 5MWe 원자로 재가동.

- 2006년 10월 9일 제1차 핵실험 실시.
- 2008년 6월 27일 불능화 조치에 따라서 5MWe 냉각탑 폭발.
- 2009년 5월 25일 제2차 핵실험 실시.
- 2010년 11월 미국의 헤커 박사에게 100MWh 실험용 경수로 건설과 약 2,000개로 구성된 우라늄 농축시설을 공개함.

○ 북한의 원자력 시설 및 광역 사고 가능성

- 북한의 원자력 시설은 이미 공표된 대로 알려진 시설이 있는 반면에, 아직도 존재의 가능성이 있으나 어디에 있는지 알려지지 않은 시설들도 많이 존재함.
- 전반적으로 북한의 원자력 시설은 현재로서는 대부분 사고 발생의 위험도가 떨어지는 상황임.
- 5MWe 원자로, 앞으로 건설될 100MWh 원자로의 경우 대규모 폭발에 따른 광역사고로 발전할 가능성이 있음.
  - 실제로 북한은 경수로를 건설한 경험이 전혀 없어, 경수로 건설에서 문제가 발생할 가능성이 존재함.

〈표 1〉 알려진 시설 및 대형사고 가능성

	시설종류 또는 명칭	발생 가능한 원자력 안전사고	대형사고로 발전할 가능성	비고
1	우라늄광산 및 정련시설	- 우라늄누출	없음	
2	변환시설	- 우라늄누출	없음	
3	핵연료가공시설 (영변)	- 자연우라늄 연료: 우라늄 누출 - 농축우라늄 연료: 임계사고, 우라늄 누출	없음	
4	우라늄 농축시설(영변)	- 임계사고, 우라늄 누출	없음	
5	농축 UF6 재변환/가공시설	- 임계사고, 우라늄 누출	없음	
6	교육용 미임계시설(평양)	- 임계사고	없음	

7	연구용 미임계시설(영변)	- 핵분열물질 및 Pu 누출	없음	
8	IRT-2000 연구로(영변)	- 핵분열물질 및 Pu 누출	없음	
9	5MWe 흑연로(영변)	- 핵분열물질 및 Pu 누출 - 화재 및 폭발사고	있음 (현재는 없음)	미복구
10	100MWt 실험용 경수로(영변)	- 핵분열물질 및 Pu 누출 - 노심용해	있음 (현재는 없음)	건설중
11	동위원소 생산시설(영변)	- 방사성동위원소 누출	없음	
12	방사화학실험실(영변)	- 고준위폐기물 누출 - 임계사고	있음(낮음)	
13	핵실험장(길주군 풍계리)	- 핵분열물질 누출	있음(낮음)	

자료: 안진수(2010).

〈표 2〉 알려지지 않았으나 존재가 예상되는 시설 및 대형사고 가능성

	시설종류 또는 명칭	발생 가능한 원자력 안전사고	대형사고로 발전할 가능성	비고
1	핵무기 제조시설	임계사고 및 핵폭발 사고	있음(낮음)	
2	핵무기 저장시설	핵폭발 사고	있음(낮음)	
3	비밀 농축시설	임계사고	없음	
4	UF6재변환/ 금속화 시설	임계사고	없음	

자료: 안진수(2010).

## 4. 맺음말 및 정책적 제언

- 기존 국제 핵 관련 체제들은 동북아의 원자력 사고대응에 효과적이지 못할 가능성이 있음.
- 이미 후쿠시마 사태로 알 수 있듯이, 사고 국가가 정보공유 및 주변국 대응을 소극적으로 하는 경우 주변에 큰 피해로 바뀔 가능성이 높음.
- 원자력과 관련하여 정보공개를 하지 않는 북한에서 사고가 나는 경우 더

더욱 큰 위험 가능성이 존재함.

- 원자력이 밀집된 동북아시아에서는 원자력 사고에 보다 효율적으로 대응할 수 있는 보다 강화된 체제 구축을 고려해 볼 필요가 있음.
  - 동북아시아의 경우 매우 많은 원자력 시설들이 존재하며, 위험요소도 많이 있어 대응체제의 필요성이 매우 높음.
  - 권고수준의 국제조약보다는 중국·한국·일본 3국간에 당국 간 협의를 거쳐 원자력 사고에 대한 대비 체제를 구축하는 것이 매우 필요함.
    - 2008년 한·중·일 간에 핵사고 핫라인을 구축하여 원전사고에 대한 정보공유체제를 정비하고자 시도한 바 있음(연합뉴스, 2008년 8월 1일자).
    - 원자력에 대한 정보는 국가별로 비밀사항에 속하기 때문에 이를 극복하지 못하였음.
- 최근 한·중·일 3국간 논의된, 원자력 사고 대응체제 구축 합의를 적극 활용하여, 구체적인 사고대응 매뉴얼 및 시스템을 구축할 필요성이 높음.
  - 중국의 경우 기존 원자력 발전의 확장주의를 멈추고, 원자력 안전을 보다 우선시하는 정책으로 변화를 꾀하고 있음.
    - 중국은 현재 원자력 발전소들의 문제를 점검하여, 문제가 있는 경우 발전을 중지하며, 정기적 점검을 통해 가동을 하며, 건설 중에 있는 것들은 조사를 통해서 문제가 있는 경우 건설 중단을 공표하였음.
    - 위의 조사들이 끝나기 전에는 새로운 원자력 건설의 비준을 금지하였음.
  - 일본의 경우도 후쿠시마 지역의 문제와 더불어 앞으로 발생할 수 있는 한국, 중국 등에 대한 원자력 안전에 대해서 관심을 갖지 않을 수 없는 상황임.
  - 여기에, 북한의 핵 시설에 대한 위협이 한·중·일 모두에게 영향을 줄 수 있음을 고려할 때, 한·중·일 모두 원자력 사고 대응체제의 구축에 자유로울 수 없는 상황임.

- 이와 같은 상황으로, 한·중·일 3국 정상들이 2011년 5월 22일 원자력 안전협력 및 재난관리 협력 강화에 합의하였음.
    - 3국간 조기 통보체제 구축, 원전사고 시 기류분석 및 예측정보의 공유 등에서 협력.
  - 원자력 정보의 민감성에 따라서, 원자력 사고에 대한 상호협력의 어려움을 고려할 때 최근 조성된 분위기를 적극 활용하여, 구체적인 한·중·일 간의 공동대응 매뉴얼을 만들 필요성이 높음.
- 원자력 사고대응체제구축에서 고려해야 할 점
- 원자력 사고가 발생하는 경우, 적시에 필요한 정보를 제공해 줄 수 있는 체제 구축이 필요함.
    - 원자력 분야는 국가 비밀이 되는 경우가 많으므로, 사고가 발생할 경우 어느 정도까지 정보를 제공하고, 어떠한 방식으로 공유할 수 있는가에 대한 상호 이해 및 규정이 필요함.
    - 이를 위해서, 상황에 따라서 공유되는 정보의 범위, 수준 등의 표준 제정, 피해예측 및 수준에 대한 협력방안, 정보의 전달을 위한 구체적인 채널 등의 규정이 필요함.
  - 원자력 사고가 발생하는 경우, 주변국들의 관련 전문가 및 설비 등 참여체제의 구축이 필요함.
    - 사고가 발생하는 수준에 따라서 변동될 수 있으나, 인접국 전문가의 참여를 우선적으로 보장해 줄 필요성이 있음.
    - 사고가 발생하는 경우 한·중·일 3국의 설비, 자재들의 신속한 지원이 가능한 법적, 제도적, 시스템적 체제의 구축이 필요함.
  - 원자력 사고에 대처하기 위해서, 원자력 안전 분야 상호 간의 협력 및 토론, 공동연구 등의 확대를 고려해 볼 수 있음.
    - 원자력 발전소를 보유한 인접국들이 사고 발생 시 효과적으로 대응할 수 있기 위해서 상호 간의 이해를 증진시킬 필요성이 있음.

- 이와 더불어, 공동으로 연구를 통해서 사고발생에 신속히 대응할 수 있는 다양한 국제공동 연구들을 진행할 수 있음.
- 북한을 동북아시아의 원자력 사고대응 체계에 편입시킬 필요성이 있음.
  - 최근 북한의 중앙방송을 보면, 계속해서 일본의 후쿠시마 사태에 따른 방사능의 무서움과 우려를 보여주고 있어, 비핵화가 되는 경우 원자력 사고의 대응체계에 넣을 수 있는 가능성이 존재함(북한 조선중앙방송).
  - 이러한 편입은 6자회담 등의 과정을 거친 후에나 가능할 것으로 판단됨.

## 참고문헌

- 교육과학기술부(2008). 『원자력 백서』.
- 미쯔비시(2009). “미쯔비시 사업보고서.”
- 북한 조선중앙방송, 2011년 4월 11일, 4월 12일, 4월 13일, 5월 8일, 5월 11일자.
- 안진수(2011). “북한 핵시설의 안전성 문제,” 한반도 포커스 제13권, 경남대학교 극동문제연구소.
- 연합뉴스 2008년 8월 1일자, “한중일 핵사고 핫라인 구축.”
- 원자력통제기술원(2010). “북한의 핵 프로그램과 검증.”
- 전성훈(2010). “핵안보정상회의: 분석과 평가,” 통일연구원 동향자료.
- 한국원자력안전기술원 홈페이지, “일본지진관련 후쿠시마원전 현황 자료.”
- 한국원자력안전기술원(2005). “IAEA 아시아원자력안전네트워크의 참여 강화 및 원자력 안전 협력강화를 위한 연구.”

# 에너지 안보의 동학과 일본 원자사태

박상현 (한국국방연구원 선임연구원)

에너지 안보는 국제관계적인 측면을 중심으로 연구될 필요성이 있다. 에너지 안보의 국제관계는 에너지 공급안보와 국제정치·경제적 관점에 대하여 에너지의 전략적 가치, 세력변화(전이), 동맹 관계의 변화, 테러와의 전쟁, 군사기지의 재편성, 영토문제의 갈등적인 측면과 갈등적 측면을 평화적 수단을 통해 협상으로 해결하려는 국제협력의 측면을 모두 다루려는 노력이다.

동아시아에서는 이미 에너지 자원을 둘러싼 영토갈등과 해상수송로 안전을 도모하려는 해군력 경쟁, 러시아 자원 개발의 주도권을 두고 일본과 중국이 소리 없는 전쟁을 치르고 있다. 또한 미국의 동아시아 개입정책을 대중국 에너지 봉쇄로 분석하는 논의도 진행되고 있다.

동아시아에서 총성 없는 에너지 확보전쟁은 일본 원전사태를 계기로 본격적인 확보전쟁으로 발전할 가능성이 높아 보인다. 일본은 재정적자로 인해 중국에 대한 대응능력이 감소하고 있다. 따라서 미·일 동맹이 한층 더 가까워지고, 중국에 대한 경계심이 한층 고조될 수 있으며, 천연가스를 확보하기 위한 중국과 일본의 경쟁이 다시 불붙을 가능성이 높아 보인다.

한국은 본격화될 것으로 예상되는 중·일의 에너지 확보경쟁을 갈등이 아닌 협력의 관점에서 해결하려는 노력을 지속해야 할 것으로 보인다. 협력과 갈등이 동전의 양면인 것과 같이 중·강국의 소프트 파워를 최대화하여 강대국 간 갈등을 국제협력을 통해 해결할 수 있는 정책개발을 추진하는 것이 필요하다.

## 1. 개요

### 가. 문제제기

- 1) 에너지의 전략적 특징: 갈등과 협력의 중추적 고리(critical node)
  - 19세기가 자원개발 경쟁의 시대였다면, 21세기는 자원확보 경쟁의 시대로 규정할 수 있음. 자원 중에서 에너지는 다양한 특징으로 인해 국제 갈등을 고조시키거나 협력을 촉진할 수 있음. 갈등과 협력의 중추적 고리로써 에너지는 아래와 같은 전략적 특징을 지니고 있음.
  - 매장 분포의 불균형
    - 소수 국가에 집중적으로 매장되어 있어 공급자 간의 협력이 용이한 반면, 다수의 소비자가 존재함으로 소비자 간의 경쟁과 갈등이 발생함.
    - 소수의 생산자는 에너지 자원을 전략적으로 활용하여 타국에게 자국의 의사를 강요하는 수단으로 활용 가능함. 에너지 자원의 무기화로 불리는 현상이 빈번히 발생함.
    - 에너지 소비자 연합에 비해 생산자 연합의 결속이 용이하고 강한 반면, 에너지 부존지역 대부분이 정치적으로 불안하고, 분쟁이 진행 중이거나 분쟁이 잠재해 있는 지역으로 군사력 증강이 필요하고 진행되고 있는 지역임. 이로 인해 생산자 간 이해갈등도 발생하여 에너지 국제관계를 불안정하게 만들.
  - 비탄력적 경제재
    - 에너지 자원은 무한재가 아님. 채굴이 매장량의 한계에 이르면 고갈의 위험성이 존재함. 따라서 에너지 보유국은 가능한 충분한 생산 기간과 매장량 그리고 높은 가격을 확보하기 위해 노력함. 고갈 가능성으로 인해 생산

국과 소비국 간 그리고 생산국 상호 간에 첨예한 이익의 충돌이 발생할 수 있는 반면, 공급과 가격의 안정을 위해 협력이 요구됨.

- 현재 에너지 자원으로 재생 불가능한 자원이 주를 이루고 있으며, 경제성과 기술의 미발달로 인해 재생에너지로의 대체가 당분간 불가능한 상태임.

#### ○ 상대적 이익에 민감

- 에너지 자원의 확보에서는 협력보다는 경쟁과 갈등의 요소가 부각됨. 이는 상대적 이익, 즉 ‘누가 더 많은 이익을 얻는가?’에 집중적으로 나타남. 이는 에너지가 경제안보와 군사안보에 필수적인 요인이기 때문임.
- 에너지 자원의 판매에서도 빈번하지는 않지만 상대적 이익에 민감한 현상이 발생함.

#### ○ 복합안보의 특징을 내포

- 에너지가 경제안보와 군사안보의 필수적 요소이므로 복합안보의 관점이 요구됨. 특히 에너지 생산지역과 수송통로를 확보할 경우 신흥 성장국을 통제할 수 있을 뿐만 아니라, 신흥 성장국들의 판매권 협력을 통제할 수 있는 수단으로 활용될 수 있음.
- 에너지 확보경쟁은 패권경쟁과도 연관성을 가지며 패권 경쟁국 간 노골적인 갈등과 경쟁이 발생할 가능성이 높음.
- 갈등이 에너지 분야에 그치지 않고 다른 분야, 즉 핵, 미사일, 마약, 테러 등 다양한 분야로 확대될 가능성이 있음.

## 2) 기존 에너지 안보 연구의 경향

### ○ 에너지 경제안보(energy economic security)<sup>1)</sup>

- 에너지 경제안보는 합리적 가격에서의 공급 안정을 목표로 함. 가격변동

1) Jan H. Kalicki and David L. Goldwyn eds Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy(Woodrow Wilson Center Press, 2005).

이나 물량부족의 충격을 유연하게 대응하는 능력 향상에 집중한 연구임.

- 가격등락의 위험(price-risk)에 집중함. 생산자 동맹인 석유수출기구(OPEC: Organization of Petroleum Exporting Countries)의 등장 이후, 소비자 동맹인 국제에너지기구(IEA: International Energy Agency)와 전략비축물량의 확보는 가격등락의 위험을 줄이려는 수단으로 볼 수 있음. 특히 전략비축물량의 조절을 통해 소비국들은 석유 가격의 안정을 확보하려함.

○ 에너지 공급안보(energy-supply security)<sup>2)</sup>

- 제2차 오일쇼크 이후, 가격과는 상관없이 에너지 확보 자체가 이슈가 되면서 등장함. 물량위험(volume-risk)은 시장가격을 지불할 능력과 의지가 있어도 물량을 확보하지 못하는 상황을 말하며, 이에 대처할 수 있는 능력 향상을 연구함.
- 석유파동(Oil Peak) 개념이 재조명되면서 발생함.<sup>3)</sup> 매장량의 감소와 글로벌 수요의 증가로 공급이 수요를 따라가지 못함으로써 에너지 공급안보의 중요성이 더욱 부각됨.
- 생산국의 보호를 통한 생산 물량의 확보와 더불어 생산 물량의 안정된 수송에도 관심을 가져 해양수송로(SLOC: Sea Line of Communication)의 보호와 파이프라인의 보호에 관련된 국제역학에 대해서도 연구됨.

○ 에너지의 안보화(energy for security)의 관점<sup>4)</sup>

- 국제관계의 관점에서 국가 간의 분쟁 또는 긴장 완화의 요인으로서 에너지 역할 증대 및 국가 방위와 관련된 사안에 집중함.
- 공급의 다변화, 수송로 다변화에 집중하여 에너지원의 다변화, 공급지의

2) C. LaCasse and A. Plourde, "On the renewal of Concern for the Security of Supply," The Energy Journal vol.16, no.2, 1995; C. K. Ebinger The Critical Link: Energy and National Security in the 1980s(The Center for Strategic and International Studies, Georgetown Univ. 1982); 허태희·윤영미, "석유고갈시대의 에너지위기와 안보: 가상 시나리오 분석" 『한국동북아 논총』 제51집, 2009.

3) 1956년 허버트(M. King Hubbert)에 의해 처음 제시된 가설, 즉 석유생산정점(Peak Oil)론으로 인해 영향을 받고 있다.

4) 도현재, 『21세기 에너지안보의 재조명 및 강화 방안』(에너지경제연구원, 2003), pp.35-39.

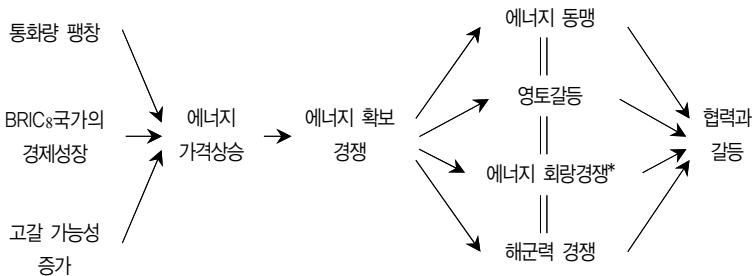
다변화, 수송라인은 분쟁지역과 국경 경유를 최소화, 국제 현물 스와프 (swap) 등에 대한 연구가 진행됨.

- 에너지의 국제정치경제학(International Political Economy of Energy)<sup>5)</sup>
  - 에너지 안보에 대한 국제정치·경제적 관점은 국제통화의 팽창, 특히 미국 달러화의 팽창과 에너지 가격변화에 대해 연구함.
  - 투기자본의 에너지 가격 변동에 미치는 영향에 대한 분석과 에너지 가격 변화의 국제통화적 관점을 제시함.

나. 국제관계 측면에서 본 에너지 안보

1) 에너지 안보의 국제관계

- 기존 공급안보와 국제정치·경제적 관점에 더하여 에너지 자원과 국제안보의 중요 이슈들 즉, 에너지의 전략적 가치, 국제세력변화, 동맹의 변화, 테러와의 전쟁, 군사기지의 변화 및 영토 분쟁, 국제협력 등의 ‘상관관계’를 종합적으로 다룸.<sup>6)</sup> 이를 통해 복합안보로서의 에너지 안보를 확립함.



\* 파이프라인 유치와 해양수송로 안전 확보 경쟁

[그림 1] 에너지 안보의 국제관계

5) Robert Gilpin, The Political Economy of International Relations(Princeton Univ., 1987).  
 6) 김재두·심경옥, 『미국의 대 이라크 확전』(한국국방연구원, 2002); 김재두, “미래 에너지 분쟁 가능성과 한국의 안보 군사 대비 방향” 『전략연구』 제37호, 2006.

○ 석유자원의 고갈 가능성(Oil Peak Theory) 이후 중요성과 적실성이 높아지고 있으며 에너지 중심으로 개편되는 탈냉전 이후의 국제관계를 갈등과 협력의 관점에서 제시하고 있음.

2) 에너지 가격 급등의 정치경제학적 원인들

○ 국제통화, 특히 미국 달러화의 팽창으로 야기된 인플레이션

○ 급속한 경제성장을 이룩하고 있는 국가의 에너지 수요 및 소비의 증가

○ 기존 유전의 고갈로 인한 생산량 하락으로 국제사회에 부정적 파생효과가 발생하고 있음. 생산량의 하락으로 석유가격이 상승함에 따라 비전통유전인 캐나다와 베네수엘라의 오일샌드(Oil Sand)의 관심이 높아지게 됨. 오일샌드는 높은 생산단가뿐만 아니라 환경오염을 야기하고 있음.

○ 투기자본의 활동

○ 에너지 확보 경쟁의 격화

○ 9·11 테러 이후 해양수송로, 파이프라인, 송유펌프장, 정유소, LNG터미널, 송전소 등에 대한 안전 및 유지비용의 증가

3) 에너지 안보와 동맹의 변화

○ 지정학적 동맹에서 경제 중심적 에너지 국가동맹의 등장

○ 미군의 재배치를 통한 동유럽, 카스피 해, 동남아시아, 아프리카로 미군의 활동영역 확대로 국제 동맹관계가 변화하고 있음.

- 패권국 미국은 잠재적 위협세력에 대해 대응할 필요성이 증가하고 있음. 미국은 잠재적 위협으로 중국의 부상, 테러리즘, 생산자 카르텔에 의한 세계 경제의 혼란을 지목하고 있음. 유라시아에서 벌어지는 현 상황은 테러 전쟁과 에너지전쟁의 복합게임으로 볼 수 있음.

#### 4) 에너지 안보와 중국붕쇄

- 중국의 에너지 정책
  - 중국 경제성장의 아킬레스건임. 산유국이지만, 석유 소비의 증가와 유전의 노후화로 1993년 이후 석유 순 수입국이 된 이후 매년 증가 추세에 있음. 2031년경 중국의 1인당 에너지 소비가 미국 수준으로 접근한다면, 현재 생산되는 모든 석유를 중국 단독으로 소비하더라도 부족한 수준임. 따라서 중국은 지속적인 경제성장을 위해서 에너지원의 확보에 사활을 걸 수밖에 없음.
- 미국의 대 중국 붕쇄
  - 에너지 수급 중심으로 붕쇄가 진행되고 있음. 동아시아에서의 미국의 군사적 영향력이 확대되어 중국의 에너지 해양수송을 거부할 능력이 증가되고 있고, 중앙아시아 국가들과 군사 및 안보 협력이 강화되고 있어 중국의 에너지공급과 육로를 통한 공급을 거부할 수도 있는 능력이 강화되고 있음.
- 중국의 에너지 확보 전략
  - 기존 에너지 시장을 통한 수급보다는 하류 부분에 대한 투자 확대를 통해 자원의 선점과 지분의 확보에 노력하고 있음. 중국은 아프리카와 아시아, 라틴 아메리카 및 중동 지역에 미국의 영향력이 축소되고 있거나 약한 곳에 집중적으로 투자하고, 국경에 인접한 지역에 파이프라인을 통한 공급을 확대하고 있음.
  - 에너지와 관련된 사안에서 미국과 치열한 갈등과 경쟁을 벌이고 있음. 중

국은 이란 핵개발에 대한 우호적 태도를 보이고 있고, 상하이 협력 기구를 통해 산유국인 러시아, 중앙아시아와 안보협력을 강화하고 있음.

- 인도, 미얀마, 방글라데시와의 협력 증진을 통해 해군 기지를 마련하여 아시아 지역에서 미국의 해양수송로에 대한 패권적 지위에 대항할 수 있는 기초적 수단을 마련함.

#### 5) 에너지 안보와 테러리즘

- 에너지 안보와 테러리즘은 깊은 연관성을 지니고 있음. 에너지 수입의 일부는 테러집단의 자금으로 활용되고 있고, 석유시설에 대한 공격은 국제사회의 관심을 유도할 수 있을 뿐만 아니라 공포를 확대시킬 수 있는 효율적인 방법이 됨.
- 에너지 개발이 테러집단을 양성하기도 함. 예를 들어 나이지리아 나이저 델타 지역에서의 석유 시추는 토착민의 어업과 농업을 황폐화시킴으로써 이들이 테러집단으로 변화하는 계기가 되기도 함.

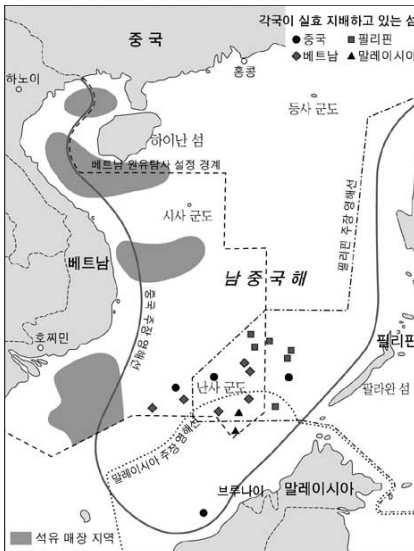
#### 6) 에너지 안보와 영토갈등의 역동성

- 에너지 부존 지역의 영토갈등이 새로이 부각됨. 에너지 가격 상승으로 기존 경제성이 없었던 지역이 다시 부각됨에 따라 에너지 부존 지역의 개발권과 주권을 두고 관련국의 영토갈등이 부상하고 있음. 남중국해 갈등은 대표적인 사례임. 남중국해 영토갈등은 에너지 확보 경쟁이며, 냉전 이후 협력과 갈등의 역동성을 보여주는 대표적인 지역임.
- 에너지 부존 지역의 내전이 격화되는 경향이 나타남. 에너지 자원은 보유국에 축복과 저주의 산물(mixed blessing)로 나타남. 에너지 개발권과 수입의 분배를 두고 종족 간, 지역 간 갈등이 증폭되고, 강대국의 이해관계도 개입되어 복잡한 양상으로 발전하고 있음. 이로 인해 국제개입의 확대 및 심화가 진행되고 있음.

7) 에너지 안보와 해군력 경쟁과 협력

- 에너지 안보는 해군력의 증강과 밀접한 상관관계를 가지고 있음. 해양수송로(SLOC)의 보호와 해양 자원의 개발을 위해서 자국의 해군력을 증강하려는 노력이 진행되고 있으며, 동북아에서는 군비경쟁이 해군력 경쟁 중심으로 진행되고 있음.
- 에너지 안보는 국가 해군력 경쟁뿐만 아니라 해군력 협력도 추동하고 있음. 특히 해적들의 빈번한 등장으로 인해 해양수송로를 보호하려는 국제적 공동노력이 진행되고 있어 해군 협력의 단초를 제공하고 있음.

## 2. 동북아 에너지 안보와 갈등과 협력



출처: 구글 이미지, 2009111301390\_0



출처: 연합뉴스, 2004년 6월 8일

[그림 2] 동아시아 에너지 자원과 영토분쟁

## 1) 에너지 안보와 영토갈등

## ○ 남중국해 영토갈등

- 서사군도(파라셀 군도)와 남사군도(스프레틀리 군도)는 중국, 대만, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 그리고 브루나이의 주권 주장이 혼재하는 곳임. 현재 브루나이를 제외한 모든 국가가 자국민을 거주시키거나 군대를 주둔시키고 있음.
- 자원의 보고: 남중국해 에너지 자원으로는 석유와 천연가스가 대표적임. 정확한 추정은 불가능하지만, 원유의 경우 최대 280배럴부터 2,130억 배럴까지 매장량이 추정되고 있으며, 천연가스의 경우 약 900조 입방피트에서 750조 입방피트 정도가 남중국해에 매장되어 있다고 추정됨.<sup>7)</sup>
- 중요한 해상 수송로: 세계 초대형 유조선(supertanker)의 절반이 넘는 수가 이 지역을 통과하며, 전 세계 상업적 해운의 절반 이상이 이 지역을 지나감. 세계 원유 수송의 66%가 통과함. 한국과 일본의 원유 수송의 99% 중국 원유 수송의 83%가 통과함. 연간 50,000대 이상의 배가 지나가며 수에즈 운하의 세 배, 파나마 운하의 두 배 이상의 교통량임. 전 세계 무역의 1/4에 해당함.<sup>8)</sup> ‘항해의 자유’가 제안될 경우 한·중·일 국가 경제에 치명적인 영향을 미침.
- 안보의 요충지: 중국의 입장에서는 미국의 대 아시아 군사력 투사에 대응하고 본토를 방어하기 위한 전략적 완충 지역으로 간주하고 있으며, 미국은 중국의 패권 성장을 견제할 수 있는 전략적 요충 지역.
- 당사국 간 다양한 분쟁이 끊이지 않던 지역이었으나 2002년 행동규약이 발표된 이후 분쟁의 빈도는 단기간에 축소됨. 그러나 2004년 이후 분쟁이

7) 1993/4년 미국의 지리조사는 석유 매장량을 280억 배럴이라고 주장하고 미국 에너지 정보기관(Energy Information Administration)은 입증된 석유 매장량이 단지 70억 배럴 정도라고 기록하고 있다. 2005년에 로완(Rowan)은 “이 지역은 입증된 석유매장량은 70억 배럴 정도이고 하루에 250만 배럴을 생산할 수 있다”고 주장했다. 러시아의 외국 지리조사연구소(Russian Research Institute of Geology of Foreign Countries)의 1995년 보고서는 그 지역에 단지 60억 배럴 정도로 추정했다. 낙관적인 서구의 평가 중의 하나는 스프레틀리 지역 전체 천연가스 자원을 단지 35조 Tcf(Ton Cubic Feet)로 보고 있다. 김석수, “남중국해 국제분쟁의 국제정치: 파라셀과 스프레틀리 군도를 중심으로” 2010년 12월 9일 제주평화연구원 심포지엄 발표 자료.

8) 이재현, “최근 남중국해 갈등 양상과 한국의 전략” IFAN FOCUS(2011년 6월 27일).



## 2) 해양수송로 안전과 해군력 증강

- 미국은 한국, 일본, 필리핀, 호주, 싱가포르에 군사기지를 운영하고 있으며, 인도와는 군사훈련을 통해 군사협력을 진행하고 있음. 또한 미 7함대가 페르시아 만에서 동북아에 이르는 지역을 작전범위로 설정하고 있음. 이는 중국의 입장에서 보면 자국으로 연결되는 해양수송로(SLOC)가 미국에 의해 완전히 통제되고 있다는 것을 의미함.
- 중국은 취약한 에너지 안보구조를 가지고 있음.
  - 현재 중국의 전략석유비축 규모는 30일에 불구하며, 2020년까지 90일분의 수입물량인 8,500만 톤을 목표로 비축기지를 건설 중임. 일본의 161일분과 한국의 150일분에 비하면 취약성이 높은 수준임. 55%의 석유를 해외에 의존하는 상황에서 해상수송로가 우연적 혹은 의도적으로 봉쇄될 경우 치명적인 경제 손실을 감당해야 함.
- 해양수송로의 안전을 확보하기 위한 중국의 노력
  - 중국은 미얀마, 방글라데시, 스리랑카, 태국, 파키스탄과 해군기지 사용을 위한 협정을 맺어 ‘진주목걸이(string of pearls)’ 형태의 거점을 수립함. 또한 해양수송로의 안전을 확보하기 위해 해군력을 급속히 증가시키고 있음.
  - 해양수송로 봉쇄를 회피하기 위해, 파키스탄 과다르 항에서 신장-위그루에 이르는 파이프라인 건설을 검토 중이고, 인도와 티베트 자치구를 연결하는 철도 및 미얀마 수뚜이 항에서, 남부를 거쳐 윈난 성 쿤밍으로 연결되는 파이프라인 건설 모색 중임.
  - 해군력 강화 노력: 중국은 미완성 항모 바리야그를 구입하여 자국의 항모로 개조 중이며 2015년 배치 예정, 항모를 호위할 신형 구축함, 프리깃, 원자력 잠수함 등을 함께 건조하고 있음.
  - 잠수함 전력은 양안사태 발생 시 미국과 타국의 개입을 억제하는 수단이 될 수 있으므로 집중적으로 발전시키고 있는 부분임. 2009년 현재 6척의

핵잠수함과 56척의 재래식 잠수함을 보유하고 있음.<sup>10)</sup>

- 일본의 경우, 전통적 해양국가의 특징을 살려 장거리 투사 능력의 증강, 잠수함 및 소해함대의 전력 증강에 집중하고 있음.<sup>11)</sup>
  - 일본 해상 자위대의 전력은 미·일 동맹을 바탕으로 추진되고 있음.
  - 최근 발표된 일본의 ‘방위대강’에 의하면 기저에 깔린 일본의 위협으로 과거 소련이나 북한에서 중국으로 이동하는 경향이 등장하고 있음. 또한 중국의 분쟁지역 도발에 대해 군사적 대응을 포함한 강경한 대응이 등장하기 시작함.



출처: 동아일보, 2008년 10월 30자에서 수정

출처: 투데이에너지, 2009년 9월 29일자

[그림 4] 동북아 송유관과 가스관

### 3) 중-일 러시아 에너지 확보 경쟁

- 원유확보 경쟁에서는 중국이 최종적으로 승리
  - 러시아 원유공급 통로인 동시베리아-태평양 송유관 건설을 두고 2002년 12월부터 시작된 중국과 일본의 경쟁은 2005년 7월 중국 후진타오 주석의 푸틴 방문 이후 중국에 유리한 방향으로 결정함.
  - 러-일 노선인 ‘안가르스크-나훗카 노선’과 중-러 노선인 ‘안가르스크-다칭

10) 한국국방연구원, 『2010 동북아 군사력과 전략동향』(한국국방연구원, 2011), p.213.

11) 박상현·조윤영, “중국과 일본의 해군력 증강과 동북아 해양 안보” 『21세기 정책학회』 제20집 2호, 2010년. 참조.

노선'이 치열하게 경쟁함.<sup>12)</sup> 최종적으로 러-일 노선인 '안가르스크-나훗카 노선'을 주 공급선으로 건설하되, 지선인 중-러 '스코보로디노-다칭 노선'을 먼저 건설하여 중국에 원유를 우선 공급하는 것으로 결론.

- 2010년 8월 29일, 스코보로디노-다칭의 지선 중 러-중 국경에 이르는 67km의 송유관이 완공됨. 다칭까지 나머지 930km 구간은 중국이 건설하여 2011년 1월부터 본격 가동 중. 중국은 2011년부터 2030년까지 연간 1,500만 톤의 러시아 원유를 수입하게 되었음. 이 송유관의 최대 운송 능력은 연간 3천만 톤임.
- 주 공급선인 '안가르스크-나훗카 노선'의 남은 부분 2,100km '스코보로디노-코즈미노 노선'은 2012년 완공목표로 건설 중에 있으나, 동시베리아 및 극동 지역의 물량확보가 어느 정도 가능한 2013년 이후에 가능할 것으로 보임.<sup>13)</sup>

#### ○ 천연가스 확보 경쟁

- 천연가스는 석유에 비해 매장량이 풍부하고 분포가 불균등함. 천연가스 국제교역시장이 아직 성숙되지 않아 대부분 물량과 수송선이 장기 거래로 묶여 있음. 신규 진입과 긴급수급이 어려운 시장 구조를 가지고 있음. 난방연료로 사용되기 때문에 '동고하저'의 패턴으로 인해 계절 수요를 초과하는 물량은 저장하고 동절기 부족한 물량은 현물거래를 통해 충당함. 동북아에서는 공급과잉상태로 가격이 낮음.
- 러시아는 세계 최대의 천연가스 매장량과 생산량을 보유한 국가로, 천연가스 개발과 경제성장을 연계하는 전략을 추진 중임. 러시아의 문제는 생산된 가스를 아시아 태평양지역 국가에 공급할 수 있는 시설(파이프라인과 항만시설)이 부족하다는 점임. 러시아는 과거 '특정 가스전 → 특정 수송관 → 특정 소비국'에 공급하는 방식에서 탈피하여 통합가스배관망(UGSS:

12) 이유신, "러시아 동시베리아 송유관 정책결정 요인에 관한 비판적 고찰" 『국가전략』 제11권 4호 2005, p.106; 박병규, 『한중-일 석유전쟁』(한스미디어, 2006), pp.120-121 참조.

13) 동아일보 2011년 1월 3일자 보도.

Unified Gas Supply System)을 구현하고자 노력 중임. 그러나 20년이라는 건설기간과 1,000억 달러라는 자금이 소요됨.

- UGSS는 4단계로 추진 중이며, 사할린 지역에서 개발을 시작하여 생산 중임. 사할린 프로젝트는 3개 공구로 구성되어 있음.<sup>14)</sup> ‘사할린-1’은 러시아 극동지역에 공급하고, ‘사할린-2’는 러시아 극동지역과 일본, 한국 및 아태 지역에 소비 중이며, 현재 ‘사할린-3’이 개발 진행 중에 있음.
- ‘사할린-2’와 ‘사할린-2’의 천연가스 확보를 위해 중국과 일본이 치열하게 경쟁함. 일본은 13개 기업으로 구성된 컨소시엄을 구성하여 총력전을 폈으나 천연가스 수출지역에 대한 결정권을 가진 엑스모빌이 2006년 10월 21일 전량을 중국에 수출한다는 가계약을 중국과 체결함으로써 중국이 압승함. 그러나 2007년 8월 러시아 정부가 러시아 극동지역의 수요를 먼저 충족해야 한다는 명분으로 ‘사할린-1’의 생산 전량을 극동지역에 공급을 요구함. ‘사할린-2’의 생산량도 중국보다는 다른 지역에 수출될 상황임.
- 파이프라인의 교체나 대체가 어려운 점이 고려되어 중국과 일본이 자국에 유리한 통로를 실현하기 위해 노력함.
- 중국은 2020년 300~350BCM을 소비할 것으로 예상됨. 주변국인 미얀마(10BCM), 중앙아시아(30~35BCM)로부터 그리고 국제시장에서 80BCM을 공급받고, 자체 생산 능력 115BCM을 고려할 때 60BCM 정도를 러시아로부터 수입할 것으로 예상됨.<sup>15)</sup>
- 중국은 러시아의 톱스크에서 출발하여 노보쿠즈네츠크를 거쳐 중국 신장의 무르무치를 연결하는 가스관(알타이 가스 파이프라인) 건설을 추진함. 빠르면 2015~2016년부터 중국 신장-위구르 자치구에 30BCM 규모의 천연 가스 공급이 가능함.

14) UGSS의 4단계 구축은 1단계(2007~2009) 사할린 지역의 가스관 건설, 2단계(2010~2012) 사할린 지역에서 블라디보스토크까지의 구간 건설, 3단계(2013~2015) 야쿠티아센터(치안다 가스전)에서 하바롭스크까지의 구간 건설, 이르쿠츠크센터(코빅타 가스전)에서 크라스노아르스크까지의 구간 건설, 4단계(2016~2030) 이르쿠츠크센터에서 야쿠티아센터까지 구간 건설로 구성되어 있음.

15) 주 러시아 한국대사관 공보자료.

### 3. 일본 원전사태의 에너지 안보적 의미

#### 가. 일본 에너지 관련 피해 현황과 안보적 의미

##### 1) 일본 원전사태의 시기적 의미

- 동북아 세력전이(power transition)가 발생하는 과정에서 발생
  - 중국의 부상, G2개념의 등장으로 일본의 국제적 위상이 약화됨.
  - 일본 경제의 상대적 쇠퇴. 일본의 천문학적인 국가부채로 인해 국가정책의 방향이 제한되고 있음.
  - 미국 경제의 상대적 쇠퇴.
  - 러시아의 에너지 자원을 기반으로 한 재부상.

- 국제 에너지 가격의 상승 국면에서 발생

##### 2) 일본 원전사태로 인한 에너지 피해 현황

- 전력시설 피해 현황
  - 지진으로 인해 운전 정지된 총 발전용량은 33GW임(3.14일 기준). 도쿄전력 및 도호쿠 전력 총 발전설비의 약 34%(일본 전체 발전설비의 12%) 피해. 도쿄전력과 도호쿠 전력은 화력발전복구 및 가동률 증가를 통해 하절기까지 각각 5,380만kW(설비능력의 70%), 1,370만kW(설비능력의 65%)까지 공급능력 확보가 가능함. 원자력 발전소는 후쿠시마 제1, 2원전(도쿄전력), 오나가와 원전(도호쿠 전력), 도카이 원전 등 11기와 정기검사로 운행 정지 중인 후쿠시마 제1원전의 4, 5, 6기 원전설비 피해, 가동중지 결정된 하마오카 원전 총 15.8GW임. 화력 발전소 총 14.5GW와 수력발전소 8곳 총 2.4GW. 대체 발전에 따른 추가 연료소비량 LNG 약 7.7백만 톤/년으로 추정.

- LNG 소비가 증가할 것으로 예상
  - 전력공급 안정성 및 이산화탄소 배출저감 등의 정책적 목적으로 추진한 원전확대 정책의 타격 불가피함.
  - 후쿠시마 제1원전 폐쇄 및 원전 건설계획의 지연으로 LNG 대체발전 증가함. 특히, 도쿄전력의 후쿠시마 제1원전 7~8호기, 히가시도리 1~2호기 건설계획 차질 예상(총 5.5GW). 이 경우 추가 연료소비량: LNG 3.8백만 톤/년. 한편 IEEJ는 2011년 추가 연료소비량을 6.2~8.6백만 톤/년으로 전망함.
  - 지난 2년간 국제 LNG 현물가격은 안정적 수준을 유지함(열량 기준 원유 가격 대비 0.7~0.8 수준). 가격 안정의 원인으로는 경기침체, 미국의 천연가스(비전통가스) 공급 증가, 유연물량 증가 등이 있음. 2011~2013년, 기간 중 가격의 급속한 변동이나 물량 부족은 없을 것으로 평가됨.
  - 중·장기적으로 일본 추가소요에 따른 잉여물량 소진으로 LNG 현물가격의 점진적 상승 예상됨. 일부 원전폐기, 원전건설 지연으로 연간 700~800만 톤 장기도입 소요 발생함.

#### 나. 에너지 안보의 국제관계를 통해 본 일본 사태

##### 1) 일본 사태와 일본 정치의 변화

- 일본 간 나오토 내각 지지율 하락
  - 2010년 12월 17일 지지통신의 여론 조사에서 이미 21%로 하락함.
  - 2011년 4월 29일과 30일에 일본 교도통신사에 의한 여론조사에서 내각 대응책에 대한 일본국민의 불만이 76%를 기록해 지난 3월 하순보다 12.3% 증가한 것으로 나타남.
  - 일본 정치에 대한 국민의 불신과 불만이 고조되고 있는 상황임.
- 일본의 재정 적자로 인한 대응 능력의 감소
  - 일본은 2011년 재정적자가 3,700억 달러에 달하고 있는 상황임.
  - 복구비용으로 1,230억 달러에서 2,350억 달러가 필요함.

- 일본의 경기침체가 당분간 지속될 가능성이 높음.
- 일본 대외정책의 ‘공세적’ 변화 가능성
  - 일본은 정치적 위기를 극복하기 위해 ‘강력한 지도력’을 가진 인물이 등장할 가능성이 높음.
  - 자민당으로 정권변화가 일어나거나, 민주당이 집권하더라도 ‘국가주의’, ‘민족주의’에 기초한 공격적인 대외정책이 등장할 가능성이 있음.

## 2) 일본 위기와 동맹변화의 역동성

- 일본의 미·일 동맹 의존도 심화
  - 민주당 정권에서도 미·일 동맹이 강화되는 추세임.
  - 일본의 재정능력의 한계로 미·일 동맹의 심화를 통한 안보 상황 대처 가능성이 높음.
- 일본과 러시아의 안보협력 개선
  - 동북아 에너지 공급국인 러시아와 협력이 절실히 요구되는 상황임. 러시아 또한 연해주 및 사할린 지역 자원 개발을 위해 해외자본 투자가 절실한 상황임.
  - 미·일 동맹의 강화는 대중국 포위에 경도될 가능성이 크므로 일본으로서 러시아와 안보관계 개선을 통해 동북아에서 2개 이상의 가상의 적과 상대해야 하는 부담을 줄일 필요가 있음. 이 점에서 북방영토에 대한 갈등은 당분간 수면 아래로 가라앉을 가능성이 높음. 그러나 미·일 동맹의 심화가 러시아와의 안보협력의 가능성을 줄이고 있는 상황임.
  - 안보협력은 담보상태가 진행되더라도, 일본은 러·일 에너지 협력에 적극적으로 나올 가능성이 높음. 동시베리아 원유개발에 적극적인 투자를 통해 충분한 물량을 확보하고 ‘안가르스크-나훗카 노선’의 남은 부분 2,100km ‘스코보로디노-코즈미노 노선’의 조기 완공에 적극적인 자세를 보일 가능

성이 있음. 천연가스의 장기적 확보를 위해 ‘사할린 프로젝트’에 자금과 기술을 통한 지원이 한층 강화될 가능성이 높음.

- 동북아 에너지 시장이 공급자 시장이고, 러시아가 경제적 관점보다는 전략적 관점에서 에너지 개발을 추진한다는 점을 염두에 둘 때, 일본이 러시아와 에너지 협력을 추진하기 위해서는 파격적인 조건을 내세울 가능성이 높음.

#### ○ 일본과 중국의 안보상황 악화

- 중국의 급속한 성장과 국방력 증가를 일본은 심각한 문제로 고려 중임.
- 미국과의 안보 협력의 심화뿐만 아니라 호주 아세안 국가와의 협력 증진을 통해 중국과의 천연자원의 확보 경쟁에서 우위를 점하려 노력할 가능성이 높음.
- 아직 미완으로 끝난 동북아 원유 수송로와 가스 수송로에 대한 중국과의 경쟁에 적극적으로 참여할 가능성이 높음.

#### 3) 일본 사태와 해양 영토갈등의 진행

##### ○ 일본의 해양 영토갈등 중, 러시아와의 북방영토 분쟁과 한국과의 독도영토 분쟁은 수면 아래로 낮아질 가능성이 있음.

- 러시아와는 에너지 확보 차원에서, 한국과는 대중 견제를 위한 한·미·일 공조의 필요성으로 인해 극단적인 대치는 자제할 것으로 예상됨.

##### ○ 중국과 갈등을 벌이고 있는 센카쿠/조어도 갈등은 부각될 가능성이 있음.

- 중국에 밀리는 2등 국가의 이미지를 벗어나기 위해, 또 국민을 통합시킬 외부위협 의 필요성에 의해 센카쿠/조어도 영토갈등에 대해서는 강경한 자세로 임할 가능성이 높음.
- 일본과 중국의 해상 및 공중 대치 및 충돌이 잦은 지역임.
- 중국이 개발 중인 춘샤오 가스전에 대한 문제제기를 통해 양국 간 에너지

갈등이 고조될 가능성 높음.

#### 4) 일본 사태와 해군력 증강

- 경제적 어려움에도 불구하고 국방비 증강 속도는 유지되거나 증가할 가능성이 있음.
  - 전반적 경제 규모가 중국에 뒤지는 상황에서, 경기 침체가 계속될 경우 일본 국민이 심리적으로 안보 불안감을 느낄 가능성이 높음.
  - 대규모 침공에 대해서는 미·일 동맹에 의존하더라도, 소규모 충돌에 충분히 대응할 수 있는 능력을 갖추기 위한 군사력 증강이 필요함.
  - 일본의 군사력 증강은 해양국가의 특징과, 해로안보의 필요성, 미·일 연합작전의 필요성을 고려할 때 해군력 중심의 증강이 지속될 가능성이 높음.
  
- 일본 해군력의 증강 방향
  - 전체적으로 미·일연합작전에 호응하는 방식이 될 가능성이 높음.
  - 해상수송로 보호를 위한 원해 작전 수행능력을 향상하고 호주 및 아세안 국가와의 연합훈련 혹은 교류를 통해 대 중국 봉쇄에 초점을 맞출 가능성이 있음.
  - 『2010 방위대강』은 기존 방어 위주의 전략, 혹은 수동적 거부전략(denial strategy)에서 ‘동적 방위력’ 개념으로 바뀜. ‘동적 방위력’은 해상, 항공 자위대의 경계·감시 능력을 강화해 기동적으로 부대를 파견한다는 것임.
  - 2010년 5월 미군과의 합동 군사훈련에서 센카쿠 열도가 중국에 점령될 경우를 대비한 탈환 훈련을 실시한 바 있음. 이후 소규모 상륙작전과 해병대 창설을 통한 적극적 방어와 투사능력 확보에 노력할 가능성이 있음.

## 4. 결론: 한국의 대응방안에 대한 제언

### 가. 심화되는 동북아 에너지 갈등

- 탈냉전 이후 에너지와 관련된 국제관계의 변화가 심화되는 상황에서 최근 발생한 일본 사태는 동북아 에너지 안보의 갈등요소로 작용할 가능성이 높음.
- 중강국인 한국의 입장에서 갈등적 요소가 부각되는 것은 한국의 안보에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높음.
- 세계적 차원에서 그리고 동북아 차원에서 발생할 것으로 예상되는 에너지 관련 국제 갈등을 창조적 대안으로 협력을 도출할 수 있는 정책적 노력이 필요함.

### 나. 에너지 동맹 형성에 대한 대응 전략

- 한·미 동맹의 발전적 방향 모색
  - 한·미 동맹은 한반도 군사 안보뿐만 아니라 에너지 안보의 측면에서도 긴요함. 한국의 해양 수송로가 미 7함대 작전지역에 포함되어 있음. 한국이 단독으로 수송로의 안전을 확보하기 위해서는 전문화적인 자금이 소요됨. 한·미 동맹의 발전을 통해 상호 상생하는 방법을 제도화하는 것이 필요함.
- 한국형 개발협력모델에 기초한 발전 동맹의 모색
  - 에너지 부존 지역에 대한 적극적 외교 방안을 모색할 필요성이 있음. 자원이 풍족한 지역은 자원으로 인해 사회적 질서가 혼란스러운 상태에 있음.

한국의 특성에 맞는 개발협력모델을 개발하여 공적개발기금(ODA)을 활용한 보다 적극적인 참여가 요구됨. 빈곤 극복과 국민의 힘에 의한 민주화를 동시에 이룩한 한국의 경험을 적극 활용하는 것이 필요함.

- 사회 질서가 혼란스러운 자원보유국과는 안전과 안보에 역점을 둔 협력 사업을 시범사업으로 추진하는 것이 필요함. 국가의 근본이 치안과 안보인 점에 고려하여 한국의 경험을 전수할 수 있는 한국형 개발 모델을 전수하는 방안을 모색함.

#### 다. 에너지 확보 경쟁에서 신에너지 개발 협력으로 전환

- 에너지원의 확보를 둘러싼 미·중 간의 대결에서 흑백논리보다는 창조적 대안을 설정하여 국제사회의 협력을 유도할 수 있는 방안에 집중하는 것이 필요함. 차세대 에너지원으로 주목받고 있는 수소전지 및 신재생에너지 분야의 공동 연구를 주도하여 미·중 간의 갈등에 대응하고, 국제사회에 기여할 수 있는 방안을 모색함.
- 러시아의 천연가스 개발과 관련하여 동북아 소비자 카르텔을 주도하여 중·일 간의 경쟁을 협력의 장으로 유도함. 러시아 천연가스 개발에 필요한 자금과 기술을 소비자 카르텔에서 제공하고 장기 계약을 통해 합리적인 분배의 제도화를 추구함. 러시아 천연가스에 대해 중국과 일본의 경쟁이 심각해질 수 있는 상황이므로, 한국은 협력 촉진자로서 중·일 양국의 이해를 조정하여 동북아 천연가스 소비자 카르텔을 주도해 갈 수 있는 방안을 모색함.

라. 영토갈등에 대한 객관적 원칙의 수립

- 에너지 부존 지역의 영토갈등이 심화되는 상황에서 국제 규범에 맞게 한국의 독도 및 이어도와 관련한 확고한 원칙을 수립하고 이를 바탕으로 타 지역 영토 분쟁에 대한 태도를 확립함.

마. 해군력 강화 경쟁을 해군 협력으로 전환

- 동북아 군비통제 협력 메커니즘을 수립하여 한·중·일의 해군력 증강과 작전에 대한 투명성을 높이기 위한 노력을 함.
- 자연재해와 해상테러, 긴급구조 활동에 대한 3개국의 협력 방안을 발전시켜, 상호 군사적 신뢰성을 고양시킴.

## 경제위기 이후 중·미 관계 변화와 한반도

박동훈(연변대학교 교수)

글로벌 경제위기 이후 국제사회에서는 미국의 부진과 중국의 약진이라는 총체적 이미지가 부각되었다. 이에 따라 중·미 간 상호인식에 변화가 발생하고 있다. 미국은 기존 미국주도의 국제체제에 중국을 ‘결박’시키고자 하는 노력이 돋보이고 있으나 중국은 국가이익 내지는 후발산업국가들의 이익이 반영될 수 있도록 국제체제에 대한 재편(개혁) 의지를 나타내기 시작했다. 이러한 양자 관계는 한반도 문제에도 영향을 미쳤다.

오바마 정부는 그동안 북한에 대한 ‘전략적 인내(strategic patience)’와 함께 더욱 많은 관심을 ‘아·태지역으로의 귀환’, 특히 동아시아지역에서의 주도권 확보에 집중했다. 중국은 북한체제 위기, 남·북 갈등 심화, 미국의 강경태도 등에 대응하여 북한체제 유지와 한반도 안정을 목표로 북·중 관계 개선을 강화해나가고 있다. 결국 중·미 간 전략적 이해차이로 북한 문제를 둘러싸고 강대국 간 미스매칭(mismatching) 국면이 초래되면서 한반도 문제 해결은 보다 어렵게 되었다. 그러나 한반도 정세가 극도로 악화되는 경우를 대비하여 반도 위기관리에 대해서는 중국과 미국은 공동된 이해관계를 갖고 있다.

한국정부는 국제체제라는 시각에서 대북문제를 고려해야 하며, 중국과의 전략적 협력 동반자관계를 보다 내실화할 필요가 있다. 동북아시아 중견국가로서 한국은 이념적 차원을 초월하여 강대국 간 이해관계를 조절할 수 있는 비스마르크적 외교 테크닉이 필요한 실정이다.

## 1. 서론

- 미국 발 글로벌 경제위기 이후 국제사회는 주로 다음의 영역들에서 변화가 나타남.
  - 서구발달국가들의 퇴진과 후발산업국가의 약진.
  - 권력중심이 서구로부터 아·태지역으로 이동.
  - 초강대국 미국의 부진과 신흥대국 중국의 부상.
  - 글로벌 이슈를 둘러싼 강대국 간 협력 또는 경합 증대.
  
- 미국 헤게모니(Hegemony)가 하락하는 양상을 보인 반면, 중국은 지속적 경제성장을 기반으로 세계정치무대에서 영향력을 확대해 나가고자 함. 그러나 강대국 간 세력 변화가 한반도에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 이해와 분석은 미비한 상태임.
  
- 본문은 바로 이러한 시각에서 글로벌 경제위기 이래 중·미 양국의 대북 정책 변화에 주목하고자 함. 즉, 경제위기 이래 중·미 간 상호 인식이 변화되면서 ‘상호 견제’와 ‘반견제’ 의도가 한반도 정세에도 영향을 미쳤다는 점을 기본 가설로 제시함.

## 2. 중·미 양국의 대외전략 변화

### 가. 미국의 대중인식과 전략변화

- 글로벌 경제위기 이후 급격히 하락하는 미국의 위상과 중국의 영향력 상대적 증대라는 새로운 국제환경 속에서 미국 내 학계에서도 대중전략에

대한 다양한 견해들이 제시됨.

- 현실주의자들은 ‘세력균형이론(balance of power theory)’의 시각에서 부상하는 중국을 미국 패권적 지위 및 현행 국제체제에 도전자로 간주함. 심지어 ‘세력전이이론(power transition theory)’의 시각은 중국의 부상은 경제적 성장에서 군사적 팽창까지 이어질 것이며 이에 따라 국제질서 재편을 위한 긴장과 갈등 속에서 전쟁의 가능성도 존재한다고 주장.
- 이에 반해 자유주의자들은 부상하는 중국이 미국 주도의 국제체제에 도전 세력으로 등장하는 것은 불가역적인 역사적 추세라는 점을 인정하면서도 현실주의자들과는 달리 중·미 간 충돌은 피면할 수 있다고 봄. 환언하면 중국을 현존 서구 중심적 국제체제에 편입시켜 기존 체제 내에서 자체의 전략적 목표를 선택하도록 유도함으로써 미국의 주도적 지위를 유지하고자 하는 데 목적이 있음.
  - 미국은 응당 자신을 현존 국제질서의 유력한 지지자로 부각시키고 공통된 가치와 규범에 기초하여 자본주의 민주국가들에 정치적 연대의 중요성을 재확인시킴으로써 국제사회에서의 지배역량을 유지해 나가야 한다고 주장함.<sup>1)</sup> 아이켄베리(G. John Ikenbery)의 이러한 주장은 현재 미국 학계의 광범위한 지지를 받으면서 주류적 시각으로 자리 잡음.

○ 오바마 시대 미국 정계에는 대중전략에 있어서 온건파(The doves)와 강경파(The hawks)가 존재함. 온건파<sup>2)</sup>는 대화와 접촉을 통해 외교·군사 등 영역의 문제들을 풀어나가고자 함. 이들은 중국을 자극하는 행위를 지양하고 상호 핵심이익을 존중하는 전제로 전략적 신뢰관계를 강화해 나갈 것을 주장함. 이에 반해 강경파<sup>3)</sup> 강세적 외교수단과 적극적인 군사적 확

1) G. John Ikenbury, "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, Jan /Feb 2008.

2) 대표적 인물들로 미 국무부 부장관 스타인버그(James Steinberg), 미국 국가안보위원회(NSC) 아시아 선임보좌관 제프리 베이더(Jeffrey A. Bader), 중국문제 전문가 이반 미데이로스(Evan Medeiros), 주중 미국대사 존 헌츠먼 주니어(Jon Huntsman, Jr.) 등.

3) 오바마 집권사기의 힐러리(Hillary Diane Rodham Clinton) 국무부 장관, 동아시아사무를 책임진 국무부 차관보 커트

장을 강조하면서 부상하는 중국에 대해 필히 강경한 입장과 태도를 취해야 하며 지속적으로 국제질서에서의 미국의 주도권 확보를 위해 노력해야 한다고 주장함.

- 오바마 집권 초기 온건파들이 발언권을 장악하면서 중·미관계는 한동안 ‘밀월기’에 진입하였고 상호 밀접한 대화와 접촉을 유지함. 그러나 기후협상, 대이란제재·북핵문제·환율문제 등 영역들에서 갈등이 심화되자 중·미관계는 다시 소원해지기 시작함. 이 와중에 미국 내 여론에서 중국 ‘오만론(傲慢論)’이 대두되었고, 힐러리를 위수로 한 대중 ‘실망파(失望派)’들의 발언권이 확대됨. 이에 따라 미국정부의 대중정책은 ‘중·미접촉론’으로부터 ‘대중 강경론’으로 선회하기 시작했음.<sup>4)</sup>

#### 나. 중국의 대외전략 담론 및 대미전략 변화

- 개혁·개방 30년간의 중국의 급성장, 특히 글로벌 금융위기를 계기로 미국의 부진과 중국의 부상이라는 총체적 이미지가 부각되면서 중국은 국제사회에 의해 미국과 함께 국제사회의 중심위치에 놓이게 됨.
- 줄곧 ‘도광양회(韜光養晦)’라는 저자세 외교를 대외전략 기조로 삼아왔던 중국으로서는 강대국 이미지가 부각되는 데 대해 다소 곤혹스러운 모습을 보이고 있음. 환언하면 ‘사회주의국가’, ‘제3세계국가’, ‘신흥대국’이라는 다중적 신분으로 인해 중국은 어떤 시각을 대외전략 구상의 출발점으로 하느냐에 따라 그 견해가 달리 될 수 있음.
- 자유주의적 시각: ‘도광양회’ 대외전략 기조 유지. 자유주의적 시각에서

■ 캠프벨(Kurt Campbell), 전 미국 국방성 장관 로버트 게이츠(Robert Gates), 미국 국방성 아시아태평양 담당 차관보 월레스 그렉슨(Wallace Gregson) 등은 모두 강한 매피적 성향을 갖고 있음.

4) Bill Gertz, “China Policy Fight”, *The Washington Times*, October 21, 2010.

출발하는 이른바 온건파들은 현시점에 있어서 대외적으로 여전히 ‘겸손하고 신중한(謙虛勤慎, modest and prudent)’ 자세가 필요하다고 주장함.

- 국내적으로 산적해 있는 민족문제·빈부격차·국가통일 등 문제들은 줄곧 국가발전을 저해하는 중요변수로 작용해옴. 또한 실지로 중국은 경제적 수준 등 국력의 측면에서 미국에 비해 여전히 상당한 격차를 나타내기 때문에 중국의 대외전략은 보수적일 수밖에 없다는 것.<sup>5)</sup>
  - 대외전략의 핵심으로 간주되는 대미정책에 있어서도 이들은 ‘대항보다 대화’, ‘견제보다 협력’을 선호하면서 보다 냉정하게 중·미관계를 처리해야 함을 주장.<sup>6)</sup> 중·미관계는 공통이익을 출발점으로 시행착오를 극복해 나가야 하는 동시에 점차 협력영역을 확대함으로써 신흥대국과 패권국 간의 구조적 갈등을 해결하고 전방위적 협력관계를 구축해 나가야 한다는 것임.<sup>7)</sup>
- 현실주의 시각: 전략적 안보의식 강화의 필요성을 제기함.
- 현실주의자들은 상대적으로 비관적 시각에서 국제환경을 평가함. 외부 환경으로부터의 오는 압력과 도전을 직시해야 한다고 강조하면서 단지 ‘도광양회’의 기조로 안보문제를 고려하는 것은 적절치 않다고 봄.
  - 이들의 핵심이익은 절대로 강대국에 양보해서는 안 되며, 또한 미국이 중국에 대해 펼치고 있는 ‘C형 포위(C型包圍)’ 전략에 대해 필요할 경우 ‘근육 과시’를 해야 한다고 주장하고 있음.<sup>8)</sup>
  - 대미 강경론을 펴고 있는 대표학자로는 옌쉐통(閻學通)을 들 수 있음. 그의 견해에 따르면,<sup>9)</sup> 부상하는 중국과 패권국인 미국 간 구조적 갈등으로 인해 중·미 간 전략적 경쟁은 불가피하다고 봄. 중·미 양국은 본질적으로 상호 갈등적·적대적 이익이 공통이익·상호보완적 이익

5) 金燦榮, “中國外交現狀與發展戰略”, 「當代世界」2009年 第9期, p.12.

6) “警惕誤判與偏執沖擊中美係大局”, 「人民日報」, 2010年 8月 12日.

7) 楊吉勉, “新时期中美合作的动力和阻力”, 「國際問題研究」, 2010年 第5期.

8) 戴旭 著, 「C型包圍: 內憂外患下的中國突圍」, 上海: 文匯出版社, 2010年.

9) 閻學通的 中·미관계에 관한 견해에 대해서는 다음의 논문 참조. 閻學通, “对中美係系不穩定性的分析”, 「世界政治與經濟」, 2010年 第12期, pp.4-30.

보다 크기 때문에 궁극적으로는 ‘협력관계보다는 적대적 관계가 크다 (敵大于友)’는 것임. 따라서 일방적 타협이나 양보로 중·미 관계 안정을 추구하기보다는 각 이해관계 영역에서의 전략을 보다 명확히 하고, 특히 정치적 경쟁관계, 군사적 측면에서의 소극적 협력을 명확히 해야만 양자 관계가 더욱 안정적으로 관리될 수 있다고 봄.

- 주목해야 할 바는 이론적 패러다임의 범주를 초월하여 상당수 중국학자들 속에서 대외전략 영역 개척론(拓展論)이 회자되고 또한 점차 공감대를 쌓아가고 있다는 점. 즉, 이들은 중국의 성장과 국제사회 지각변동에 부응하여 중국의 외교영역 확대의 필요성을 제시함.

- 친야칭(秦亞清)은 도광양회 전략 기조가 여전히 유효하지만 오늘날 국제사회는 중국의 의지와 상관없이 중대 국제제도 및 질서의 변혁과정에서 책임 있는 대국으로서의 중국의 참여를 필요로 하고 있다고 봄. 따라서 중국의 대외전략 기조는 ‘도광양회 주(主), 유소작위 보(補)’로부터 ‘도광양회, 유소작위 병행’으로 전환해야 한다고 주장.<sup>10)</sup>
- 왕지스(王緝思)도 중국의 대외전략 목표 설정에서 응당 수동적 입장(不要什么)에서 보다 적극적인 입장(要什么)으로 전환해야 함을 강조함. 외교목표는 단지 힘의 추구나 해외시장 확대가 아닌, 이념·제도적 혁신을 추구해야 하며, 따라서 중국은 시장규범과 국제제도 개선, 공정한 국제질서와 규범을 제정하기 위해 노력해야 한다는 것.<sup>11)</sup>

※ 요컨대, 급속히 성장하고 있는 발전도상의 국가이지만 실질적으로 국력에 있어서 서구국가들에 비해 상당한 격차가 있다고 보고, 따라서 지속적인 경제발전으로 국내문제들을 풀어나가는 데 주력해야 한다고 주장함. 그러나 지구화 시대 국제사회와의 상호의존성이 심화되고 국가이익과 연관된 영역들이 부단히 확산되고 있다는 점을 감안하여 중국은 서

10) 진일보로 秦亞清은 중국 국력이 성장하여 21세기 중반 중등발달국가 수준에 도달하였을 경우 “도광양회 補, 유소작위 主”의 전략을 구사해야 한다고 주장. 박동훈, “중국의 대북정책 변화와 중한관계: 천안함 사건 이후를 중심으로”, 『한국과 국제정치』, 제27권 제2호, 2011년(여름), pp.127-128참조.

11) 王緝思, “中国的国际定位问题与韬光养晦 有所作为的战略思想”, 『国际问题研究』, 2011年 第2期.

구 중심적 국제체제에 대한 재편(개혁)의 의지를 나타내기 시작함.

### 3. 한반도 위기와 중·미 갈등의 본질

가. 2010년 한반도 위기와 중·미 갈등

〈표 1〉 2010 한반도문제를 둘러싼 중·미 갈등

일시	사건
3.26	천안함 사건 발생
5.24	천안함 사건 관련 합동조사단 결과 발표
5.24~25	중·미 S&ED에서 천안함 사건 관련 대북 비난문제 논의(힐러리 VS. 다이빙궈/戴秉國)
6.02	한국 언론 서해(황해) 군사훈련에 미 항모 참여 소식 발표
6.02	중국, 미 국방장관 로버트 게이츠 방중 거부
6.05	싱가포르 아시아안보회의에서 중·미 격론(로버트 게이츠 VS. 마사오텐, '馬曉天')
6.09	미국 참모장연석회의 의장 마이크 뮐런(Mike Mullen), 천안함 사건 관련 중국태도 비난
6.23~8.01	미국, 호주, 캐나다, 한국, 일본 등 14개 국가가 참여한 '환태평양 2010' 합동 군사훈련 하와이 해역에서 실시 <sup>2)</sup>
6.30~7.05	중국 인민해방군 동해함대 주산군도 이남해역에서 실탄사격 훈련 실시
6.26	G20 토론토 정상회의에서 오바마 대통령, 천안함 사건 관련 중국태도 비난(有意視而不見)
6.29	중국 외교부 대변인 중국입장 발표: - 중국은 어느 한 쪽도 비호하지 않으며, 공정한 태도를 취할 것임. - 사태를 진일보 악화시키지 않을 것임(불에 키질하지 않을 것). - 중국은 한반도 인근 국가로 십만 팔천 리 밖의 국가가 느끼는 감수와는 다르다고 표명
7.01	중국인민해방군 부참모장 마사오텐, 미 항모 서해(황해) 진입 반대
7.01~15	중국 외교부, 연속 5차례 항모참여 군사훈련 반대 입장 발표: - 중국의 안보이익에 영향을 미치는 그 어떤 군사적 활동도 반대 - 각 측의 냉정과 절제 요구, 지역 긴장을 조성하는 행위를 하지 않기를 희망
7.16	중국인민해방군은 서해(황해)에서 '교통전비(交通戰備) 2010' 군사훈련 실시 <sup>3)</sup>

12) 동 군사훈련의 실제적 목적은 미국과 동맹국의 해상 합동작전 능력을 과시하여 미국이 남중국해에서의 해상통로를 재확인하고 "아태지역에서 새롭게 등장하고 있는 군사역량(중국 포함)을 대비"하는 데 목적을 둔.

7.25~28	‘불굴의 의지’ 한·미 합동군사훈련 일본해에서 실시(1979년 이래 최대 규모)
7.26	중국 해방군 중국 남해해역에서 대규모 실탄훈련 실시
7.27	해방군 제남부대 대규모 장갑부대 이송훈련 실시
8월 말	미국의 초청에 따라 중국 외교부 부부장 추이톈카이(崔天凱), 워싱턴에서 중·미 간 공통관심 분야에 대한 정치협상 진행
9월	UN 확대회의, G20 서울정상회의, APEC 정상회의 등을 통해 양국 정상 양국 공통관심 사안 및 지역이슈에 관해 의견 조율, 양국관계 완화
9.05~08	미국 백악관 국가경제위원장 서머스(Summers)와 대통령 국가안보보좌관 도닐론(Donilon) 베이징 방문, 양국 간 긴장관계 해소 및 후진타오 2011년 방미관련 의견 조율
9.08	중국 중앙군사위 쉬차이하우(徐才厚) 부주석, 도닐론(Donilon)과의 회담에서 양국 군사 교류와 대화 필요성 제시
9.09	미 국방성 대변인 중·미 양국 간의 군사적 교류 확대 추진 계획 발표
9.27~28	미 국방성 동아시아 차관보 쉬퍼(Shiffer) 방중, 양국 고위급 군사교류 포석
10.11	아시아 국방장관 확대회의, 중국 량광례(梁光烈)과 미국 게이츠 회담, 고위급 군사 교류 재개(10월 14일 하와이에서 중·미 해상군사안보협상 연례회의/MMCA, 2011년 초 게이츠 방중 등에 대해 논의)
11.23	연평도 포격 사건
11.28	워싱턴호 서해 진입, 한·미 합동군사훈련 실시

## 나. 중·미 양국의 대북정책 비교

### 1) 미국의 대외전략 변화와 대북정책

#### ○ 오바마의 외교이념과 ‘아·태지역으로의 귀환’

- 오바마는 부시 정부의 일방주의적 정책을 포기하고 패권적 지위를 중시하는 현실주의와 국제협력·제도화를 강조하는 자유주의적 이념을 결합하여 ‘스마트 파워’와 다자주의 외교를 강조함.

- 강력한 군사적 능력을 기반으로 연성권력(soft power)을 영활하게 사용함. 또한 다자협력을 통해 온건하고 도덕적인 색채를 띤 미국의 이미지를 부각시키려 함.

■

13) 동 군사훈련은 “타국의 중국 해상 수송함대에 대한 원정공격”을 가정한 것으로 이례적임.

- 오바마 정부는 미국 대외전략의 ‘아·태지역으로의 귀환’을 누차 강조해 왔음.

- 2009년 11월 14일 오바마는 일본 방문 기간에 “미국은 태평양국가이며 태평양지역에서의 주도적 지위를 유지 및 강화할 것”이라 표명함. 2010년 1월 12일 미국 국무장관 힐러리는 “미국의 미래는 아·태지역과 긴밀히 연계되어 있다”라고 주장하면서 아·태지역과의 관계를 발전시키는 것이 미국 대외정책의 중점임을 역설.<sup>14)</sup>
- 미국의 ‘아·태지역으로의 귀환’의 시대적 배경을 살펴보면 다음과 같음. 첫째, 아·태지역경제가 세계 경제에서의 비중이 지속적으로 확대되는 추세, 유럽·북미 등 지역과 함께 3대 경제권을 형성해가고 있음. 둘째, 전통동맹관계가 느슨해지면서 미국이 동 지역에서의 지배권이 약화되는 추세를 보임. 셋째, 중국의 급속한 부상, 동북아시아에서의 영향력 증대로 미국의 불안감 조성.
- 미국의 시각에서 지속적으로 부상하고 있는 중국은 미국 패권적 지위에 도전하는 ‘잠재적 위협’으로 간주됨. 따라서 중·미관계를 재구성하는 것은 ‘아·태지역으로의 귀환’ 전략에서도 중요한 위치에 놓이게 됨.

○ 오바마 정부의 대북정책 의도

- 한반도 문제는 동북아 정세에 지대한 영향을 미치는 중요 변수, 미국의 동북아 문제에 있어서도 중요한 전략적 의미를 지님. 그러나 미국의 대북정책 특징을 볼 때 한반도 문제는 줄곧 ‘중요’하면서도 ‘절박하지 않은(不緊迫)’ 문제라고 할 수 있음.

- 중요한 이유는 a) 한반도 자체의 지정학적 의미로 인해 한반도는 줄곧 미국이 동북아 문제에 개입하는 중요한 전략적 레버리지 역할을 해왔음. b) 미국은 줄곧 대량살상무기(WMD), 특히 북한 핵개발을 미국 본

14) 网易 “经济危机动摇全球力量对比美国调整战略心系太平洋”, <http://news.163.com/10/1231/16/6P8BLB3400014AED.html>

토가 직면한 최대 위협으로 간주.

- 절박하지 않은 이유는 a) ‘불통불란(不統不亂)’의 반도 정세는 미국의 동북아 개입에 유리함. b) 오바마 정부가 가장 시급히 해결해야 할 문제는 바로 국내 경제 복원임. 또한 중동 반테러 전쟁에서 빠져나오는 것이 시급했던 관계로 한반도 문제는 여전히 오바마 정부에 우선적 위치를 차지하지 못함. c) 최근 몇 년간 김정일 와병설 등 ‘북한체제 급변설’이 지속적으로 확산되면서 미국은 관망적 태도 또는 대북제재 강화의 필요성을 느끼게 됨.
- 한반도 문제에 대한 이러한 인식 때문에 미국은 대북문제에 대해 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책을 펼침과 동시에 더욱 많은 정력을 ‘아·태지역으로의 귀환’ 전략에 집중함. 환언하면 미국은 북한 문제에 대한 절박감이 없기 때문에 북한 문제를 개입점(介入點)으로 동북아 지역 내에서의 정치적 발언권 및 영향력 확대에 주안점을 둬. 2010년 미국이 한반도 문제를 둘러싸고 취한 일련의 조치들은 바로 이러한 의도의 반영이라 볼 수 있음.
  - 첫째, 비핵화를 우선적 조건으로 대북제재를 강화함으로써 북핵문제 해결에서의 주도권을 장악하려 함. 힐러리는 미국의 대북정책은 6자회담 내 우방국들과 밀접한 협력관계를 유지하는 동시에 북한에 대해서는 ‘전략적 인내’ 정책을 실시할 필요가 있다고 주장.
    - ① 북한이 ‘6자회담 영구적 퇴출’로부터 다양한 6자회담 복귀 메시지를 전달했음에도 불구하고 시종일관 소극적 태도를 취하면서 북한의 비핵화에 대한 진정성 있는 태도 요구.
    - ② 천안함 사건 이후 한국과 함께 대북제재 강도를 높임과 동시에 주변 해역 일련의 대규모 합동군사훈련 실시.
    - ③ 2010년 중국이 북핵문제와 관련하여 ‘북·미대화-예비회담-6자회담’ 6자회담 재개 3보조 방안을 제시하자 미국은 거부하고 ‘남북대화-다자회담-6자회담’을 역제의함. 특히 ‘다자회담’은 중국의 영향력 약화 또는 배제의 의도가 있었음.

- ④ 연평도 포격사건 발생 이후 미국은 중국이 제시한 6자회담 대표 긴급협상 소집 제안 거부, 오히려 워싱턴에서 한·미·일 외무장관 회담을 개최함. 6자회담에 비해 한·미·일 3자 협력기제를 보다 중요시하고 동북아 역내 주도권 확보 및 중국에 대한 견제 시도 강화.
- 둘째, 느슨해진 한·미, 미·일 동맹 복원, 진일보로 한·미·일 3자 협력 강화를 통해 동 지역에서의 주도권을 강화했음. 미·일 동맹의 경우, 2009년 일본 정권교체로 민주당이 집권하면서 하토야마 정부는 미·일 동맹관계의 ‘평등성’을 강조, 보다 독립적인 외교적 입장을 제시함. 양국은 후텐마 기지와 인도양에서의 군함 급유문제 등을 중심으로 이해 차이가 발생함. 이 와중에 2010년 한반도 및 주변지역 정세는 미·일 동맹 강화를 위해 조건을 마련해줌.
  - ① 미국은 천안함 사건 발생 이후 대북 비난 행렬에 일본을 끌어들이는 동시에 한·미·일 3국 협력 필요성 강조.
  - ② 2010년 9월 조어도 갈등 발생 후 미국은 조어도는 ‘미·일안보조약’ 적용범위 내에 포함된다고 발표함으로써 동맹국으로서의 일본에 대한 방위책임 천명.
  - ③ 11월 APEC 정상회담차 요코하마를 방문한 오바마는 일본과 「미·일공동선언」 발표하고 새로운 방위협력방안을 제시하여 중국의 동해에서의 ‘군사적 위협’에 대응하기로 합의.<sup>15)</sup>
  - ④ 연평도 포격사건 이후 ‘워싱턴호’ 항모가 중국 측 민감 해역인 서해(황해)에 진입. 한·미 합동군사훈련 강행 이후 곧바로 항모를 일본 해로 이동시켜 중국을 가상의 적으로 한·미·일 사상 최대 규모 합동군사훈련 실시. 이번 군사훈련은 조어도 주변 해역을 포함한 것으로 중국을 겨냥한 것이 분명함.<sup>16)</sup>
- 셋째, 한·미동맹의 경우, 부시 정부시기 김대중·노무현 정부의 외교

15) 京华时报, “奥巴马称支持日本‘入常’,将加强日美同盟”, 2010年11月14日

16) 张小稳, “近期美国升高西太平洋紧张局势的战略意图及其影响”, 《东北亚论坛》, 2011年 第1期, p.55.

이념 및 대북정책이 미국과 시종 갈등을 빚으면서 한·미동맹이 다소 소원되는 성향이 나타남. 그러나 친미적 성향을 띤 이명박 대통령 집권으로 한·미동맹 강화의 새로운 정치적 조건이 마련됨.

- ① 2008년 한·미는 양국관계를 ‘21세기 전략동맹’으로 발전시키는 데 합의하고, 2009년에는 ‘한·미동맹 공동비전’을 채택, 핵우산을 포함한 확장 역지에 대한 미국의 지속적 보장.
  - ② 천안함 사건 발생 이후 미국은 한국이 발표한 합동조사단 조사결과에 전적인 지지를 보내고 또한 한국과 대북제재 및 군사적 억지 능력 강화에 대해 약속.
  - ③ 2010년 6월 한·미 양국은 전시작전통제권 환수 일정 2012년 4월 17일에서 2015년 12월 1일로 연기.
  - ④ 7월, 한·미는 사상 처음으로 외교·국방장관회의(2+2)를 개최, 신속한 합동방위능력을 유지하고 지속적으로 양자, 지역 내지는 세계적 범위 내에서 동맹관계를 심화시키는 데 대해 합의.<sup>17)</sup>
  - ⑤ 10월 8일, 한·미 양국은 북한 핵개발과 기타 대량살상무기 위협을 막는 데 목적을 두고 연합군사위원회를 구성. 이는 미국이 북대서양조약기구(NATO) 회원국 이외의 국가와 맺은 첫 번째 연합군사위원회임.<sup>18)</sup>
- 넷째, 미국의 주도로 다자주의 외교노선을 추진하여 북한을 고립시키는 동시에 자국의 정책 정당성을 강조하고 진일보로 중국에 압력을 가함.
    - ① 부시 정부에 비해 오바마 정부는 협력적 외교의 측면에서 보다 영활성을 보임. 즉, 강력한 군사적 역량을 기반으로 다자협력을 호소함으로써 미국 주도로 지역문제들을 공동 대응하려 함.
    - ② 미국은 유엔 등 국제무대를 활용하여 다자주의 활동을 전개함. 예컨대, 천안함 사건 안보리 회부를 적극 지지함과 동시에 아세안지역포

17) 人民网: “美韩同盟从‘美主韩从’到‘对等伙伴’”, <http://world.people.com.cn/GB/13791083.html>

18) 王晖, “朝美关系: 剑拔弩张的背后”, 《世界知识》, 2011年 第2期, 第29页

럼(ARF) 등 무대를 이용하여 북한의 ‘호전성’, 그리고 중국이 이를 비호하고 있다고 비난함으로써 미국외교의 정당성을 부각시키고자 함.

- 미국은 한반도 및 주변사태 발전을 기회로 삼아 일본, 한국의 대미국 안보 의존도를 제고시키고, 이들 국가로 하여금 진일보로 미국과의 동맹 안보에 의존하도록 함으로써 동북아에서의 주도적 지위를 강화하고자 함.

## 2) 중국의 대북인식과 정책변화

### ○ 중국의 대북인식

- 정책결정자의 대북인식이라는 차원에서 볼 때, 역사적으로 한반도는 줄곧 중국 국제환경뿐만 아니라 국내 정치에도 직접적인 영향을 미친 중요한 ‘문호’ 역할을 해왔음. 한편, 비록 상이한 사회주의 노선을 견지하고 있으나 ‘반제투쟁’에서 쌓은 이념적·정치적·군사적 공감대는 여전히 상당한 지속성을 띠고 있음.
- 국내 경제차원에서 볼 때, 중국은 지역불균형 해소를 위한 지역개발 과정에서 북한의 대외 문호역할이 더욱 절박해지고 있음.
  - 지역발전 불균형해소의 목적으로 중국정부는 2003년 ‘동북노공업기지 진흥전략’을 추진하기 시작한 데 이어 2009년에는 국가전략의 차원에서 ‘두만강지역 개발 계획 강요(圖們江區域開發規劃綱要)’, ‘랴오닝 연해경제벨트 발전규획(遼寧沿海經濟帶發展規劃)’ 등 일련의 대규모 지역개발 프로젝트를 추진하고 있음.
  - 지역개발 프로젝트는 국가의 개발의지와도 연관되지만, 지역협력의 실현은 역내 경제행위자들 간의 비교적 높은 수준의 개방도 및 밀접한 경제적 연관성이 강조되어야 할 뿐만 아니라 이러한 경제관계를 존속시켜 줄 수 있는 조화로운 정치 환경이 마련되어야 한다는 과제를 안고 있음.<sup>19)</sup> 이러한 차원에서 북한은 중국의 지역경제 발전에 있어서도 중요한 의미를 지닐 수밖에 없음.

- 국제체제의 시각에서 볼 때, 북한은 중국의 대미 ‘반견제’ 전략의 중요 레버리지로서의 가치가 증대되고 있음. 이에는 다음의 몇 가지 배경이 작용함.
  - 2008년 이후 ‘북한체제 급변사태’ 가능성이 광범위하게 회자되면서 미국·한국 등 국가들의 대북 강경태도가 강화됨과 더불어 북한 붕괴 이후 서구형 민주주의국가 건설에 관한 논의가 활발히 전개되기 시작함.
  - 남·북 관계가 경색국면에 들어서면서 반도 정세가 극도로 악화됨. 남·북 양국은 강경 vs. 초강경 태세로 한반도 정세는 무력충돌 직전까지 치닫게 됨. 2009년 이후로 대북 강경태도를 빌미로 한·미 동맹, 미·일 동맹이 복원되는 추세를 보였고 대규모 합동군사훈련이 중국 주변해역에서 진행되면서 중국 안보압력을 자극.
  - 북한체제 붕괴로 미국주도로 한반도 판도가 재편되는 시나리오가 현실화될 가능성이 존재하기 때문에 한반도 문제를 대외 영향력 확대의 중요 기점으로 삼고 있는 중국으로서는 상당한 부담감을 감수해야 했음. 따라서 더욱 적극적인 태세로 위기상황을 관리해 나가고자 함.

#### ○ 2차 핵실험 이후 중국의 대북정책 변화

- 2009년 중반 이후로 국제사회 대북제재가 강화되는 가운데 북·중 양국의 협력과 교류가 급속히 강화되는 추세를 보였기 때문임.
- 정치·외교적 측면에서 전략적 제휴 강조.
  - 3차례 정상회담을 통해 북·중 양국은 시대적 변화에 따라 양당, 양국 전통우의 전승과 고위층 왕래, 국내문제를 포함한 전략적 소통, 국제 및 지역문제 협조 강화 등에 대해 공감대 형성. 이는 북한 후계체제 및 중국 제5대 지도부 출범 이후의 양국관계에 대한 입장을 서로 간접적으로 확인한 것으로 판단할 수 있음.
  - 이는 중국이 양국 지도부 간의 전략적 신뢰를 강화하고 중국의 대북

19) 박동훈, “두만강지역개발과 국제협력: 중국 ‘창지투 선도구’ 건설의 국제환경 분석”, 『한국동북아논총』, 제57호 (2010), p.192.

정보력 한계를 극복하고자 하는 의도라고 할 수 있을 것임.

- 경제협력 측면: 경제무역 확대로부터 공동개발의 참여 확대.
  - 북·중 고위층 교류가 활성화되는 가운데 양국 간 무역규모도 가파른 상승세를 탐. 특히 남·북 경협이 경색 국면에 들어서면서 북한의 대 중국 무역의존도는(남·북무역 포함의 경우) 이미 50%를 넘어섬. 북·중 무역은 이미 2007년 19.76억 달러에서 2010년 34.6억 달러로 약 14.8억 규모로 증가함. 이에 반해 남·북교역의 4년간 증가 폭은 1.13억 달러에 불과.
  - 경제무역과 대북 투자에만 집중했던 기존 형식을 벗어나 지역공동개발이라는 차원에서 북·중 간 양자 경협이 보다 강화되고 있음. 2009년 10월 원자바오 방문과 압록강대교 건설에 대한 제안에서 유의할 점은 같은 시기 중국정부는 이미 「중국 두만강지역 협력개발계획 강요: 창지투를 개발·개방의 선도구로」(2009.8.31), 「랴오닝 연해경제벨트 발전규획」(2009.7.1)이 비준되었기 때문에 당시 양국 정상회담에서는 지역공동개발에 관한 논의가 심도 있게 진행되었을 것으로 볼 수 있음.<sup>20)</sup>
  - 양국 정상회담에서도 경제문제는 항상 논의의 중심이 됨. 김정일 위원장은 현 단계 조선노동당의 사업 중심은 민생개선이라 강조하면서 중국기업 대북투자를 환영함과 동시에 양국 간 실무적 협력 수준제고를 희망함. 한편, 중국은 북측 경제발전 및 민생개선을 지지할 것이라 표명하면서도 ‘정부주도, 기업위주, 시장운영, 호혜공영’의 중국식 시장경제 원칙을 강조했고, 중국의 개혁개방 경험을 북한에 적극 소개하고자 함.
  - 2010년의 두 차례 정상회담에서 주목해야 할 부분은 중국정부가 북한이 가장 기피하는 개혁개방의 문제를 김정일 위원장과 직접적으로 거론하였다는 점임. 후진타오는 경제중심노선·대외개방·사회주의의 건

20) 이러한 맥락에서 볼 때, 김정일 위원장의 ‘리선시’ 현지지도를 계기로(2009.12.16) 리선시를 특별시로의 승격(2010.1.4), 국개발전행 설립(2010.1.20), 라선경제무역지대법 개정(2010.1.27) 등 일련의 경제개선조치를 단행한 것은 중국의 지역개발 전략과 무관하지 않다고 봐야 함.

설 경험·치당치국(治黨治國) 경험 등 구체적 개혁개방 현안들을 직접 제시했고 원자바오도 “개혁개방 경험 소개 의사가 있음”을 김정일에 직접 밝힘.

- 2011년 6월 8일 북·중 양국은 황금평 경제지대 공동개발 착공식을 진행한 데 이어 6월 9일에는 나선특별시에서 ‘중·조 나선경제무역구 공동개발 및 공동관리 항목 착공식’을 진행함. 또한 착공식 주최기관인 ‘중·조 경제개발협력 연합지도위원회’의 북한 측 최고 책임자로 장성택 국방위원회 부위원장, 중국 측 최고 책임자로 천더밍(陳德銘) 상무부 부장(장관)이 참여함으로써, 공동개발사업이 중앙정부적 수준에서 추진될 것임을 보여줌. 양국은 상기 경제특구 건설을 통해 ‘조선대외교류의 실험지역으로 강성대국의 선구지역으로, 조·중 경제협력의 시범지역으로 건설’한다는 비전을 내걸고 있음.
- 북핵문제: 북한체제 안정과 6자회담 재개노력.
  - 첫째, 북한에 대한 국제사회의 과도한 압력수단 사용을 거부.
    - ① 천안함 사건 이후 중국은 한반도 안정에 우선적 목표를 두고 ‘사건의 진실에 따라 객관적이고 과학적인 조사결과’를 요구해 나서면서 유엔 안보리 의장성명에서 북한을 지목하는 것을 반대.
    - ② 연평도 포격 사건 발생 이후에도 중국은 한·미의 연이은 군사훈련에 대해 보다 ‘냉정하고, 절제적(冷靜, 克製)’인 자세를 취해주길 요구.
  - 둘째, 제2차 핵실험 이후 중국은 제1차 핵실험에 비해 다소 강도가 낮은 비난성명을 발표함과 동시에 신속히 대북 대화채널을 복구.
    - ① 중국은 북한의 제2차 핵실험에 대해 당혹감을 감추지 못하면서 핵실험을 단호히(堅決) 반대한다는 입장을 유지했으나, 제1차 핵실험에서 사용했던 ‘제멋대로(悍然)’라는 문구는 삭제하는 등 제2차 핵실험에 대한 중국의 입장은 제1차 핵실험에 비해 다소 강도가 낮았다는 견해가 존재함.<sup>21)</sup>
    - ② 제2차 핵실험 이후 북·중 간 외교활동도 제1차 북 핵실험에 비해

달리 나타남. 2006년 10월 제1차 핵실험을 단행한 이후 9개월 만에 대북 고위급 교류를 회복한 데 반해, 2009년 제2차 핵실험 이후 중국은 안보리 1874 대북제재안에 동의하면서도 불과 4개월 만에 양자 간 외교활동을 재개함. 더욱 이례적인 것은 국제사회 대북 비난이 고조되던 시기에 중국 국무총리 원자바오(溫家寶)가 전격 방북, 양국 간 전략적 소통과 경제협력 강화를 약속하면서 국제사회 주목을 받음.

- 셋째, 6자회담 재개를 위해 적극 노력.
  - ① 중국에 있어서 6자회담은 중국 주도로 북핵문제의 평화적 해결이라는 점에서 동북아시아에서의 책임 있는 대국 지위를 부각시키는 데 중요한 역할을 함. 따라서 중국은 줄곧 6자회담 재개를 주장해옴.
  - ② 2010년에 들어서면서 중국은 6자회담의 재개 순서로 ‘북·미대화 → 다자회담 → 6자회담’ 3보조 방안을 관련국들에 제안.
  - ③ 천안함 사건과 연평도 사건이 폭발로 인해 반도정세가 초긴장 국면에 들어서면서 한·미·일은 3자 공조를 강화하는 한편 중국의 제안을 거부함. 오히려 미국은 ‘남·북대화 → 다자회담 → 6자회담’이라는 본회의 재개 방안을 중국에 역제의를 함. 그러나 미국이 제시한 ‘다자회담’은 중국의 역할을 축소 또는 배제하려는 의도가 있다는 우려가 제기되면서 중·미 간 6자회담 관련 견해는 공전상태에 빠지게 됨.
  - ④ 2011년 1월 후진타오(胡錦濤)의 미국 방문을 계기로 양국은 정상회담 공동성명문에서 모두 남·북 관계 개선의 중요성을 강조함. 즉 양국은 각자가 제시한 6자회담 재개 프로세스를 수정하여 ‘남·북대화-북·미대화-6자회담’이라는 절충안에 합의함. 이에 따라 2011년 이후 남·북 간 비공개 접촉이 속개되었고 곧이어 김계관이 4년 만에 미국을 방문하면서 6자회담 재개의 희망이 서서히 나타나고 있음.

21) 閻學通, “朝核迷局猜想”, 「領導翠文」, 2009年 第9期, p.135.

〈표 2〉 중·미 양국의 대북인식 및 정책 비교

구분	미국	중국
전략적 가치	지정학적 가치	지정학·지경학적 가치
북핵문제	중요하나 절박하지 않음.	중요하나 절박하지 않음.
전략	선 비핵화, 후 평화	선 평화(안정), 후 비핵화
수단	채찍	채찍과 당근
북한정권	체제붕괴	체제유지 및 개혁개방
전략적 동기	중국 견제	대미국 반건제 지역경제발전

## 4. 결론 및 시사점

- 중·미 양국관계의 차원에서 볼 경우
  - 글로벌 금융위기 이후 중·미 양국의 상호 협력의 필요성이 증대되고 있음에도 불구하고 미국의 대중국 견제 강화 및 중국의 국제체제 재편(개혁) 의도가 대립되면서 ‘갈등적 협력’ 관계를 유지하고 있음.
  - 오바마 집권 초기 ‘밀월기’를 거친 미국이 글로벌 이슈들에서 중국과 갈등의 골이 깊어지면서 2010년에 들어 강경파들의 발언권이 확대됨. 2010년 초 미국의 대만 무기수출, 달라이라마 접견 등 사건이 터지면서 중국도 강경파들의 발언권이 확대된 것으로 추정할 수 있음. 특히 한반도 지역을 중심으로 안보문제가 불거지면서 양국 간 갈등이 군사적 영역에까지 확대되었음.
  - 총체적으로 양국은 비록 ‘갈등’과 ‘협력’이 특정시기에 돌출해지기는 하나 그 주기가 짧아지고 있으며, 갈등해결을 위한 양자 간 노력도 더욱 빈번해지고 있음.

## ○ 한반도 문제에 대한 중·미 양국의 정책의도를 비교해볼 경우

- 상기 양국 간 상호 인식은 한반도 문제에 직접적으로 반영되었음. 미국은 ‘전략적 인내’ 정책을 중심으로 대화의 문턱을 높이고 대북제재를 강화하여 허약한 북한체제의 붕괴를 꾀하는 동시에 동북아지역에서의 주도권 복원에 전략적 동기를 두었음.
- 중국의 경우 2008년 이후 불거진 ‘북한체제 급변사태’설을 보다 진지하게 받아들이고 2009년 중반부터 서서히 북한 체제안정을 위한 정책조정에 나선 것으로 볼 수 있음.
- 중·미 양국 간의 전략적 이해차이로 북한 문제를 둘러싸고 강대국 간 미스매칭(mismatching)국면이 초래되면서 한반도 문제 해결을 보다 어렵게 함. 그러나 한반도 정세가 극도로 악화되는 경우를 대비하여 한반도 위기 관리에 대해서는 중·미 양국은 공통된 이해관계를 갖고 있음.

## ○ 한국에 주는 시사점

- 동북아 국제구도 틀 내에서의 대북문제를 접근할 필요가 있음.
  - 앞에서 논의하다시피 동북아지역은 세계 강대국들이 다수 집결된 지역이며 또한 한반도에 대한 이해관계가 복합적으로 얽혀 있음. 강대국들의 한반도 문제에 대한 이해관계를 정확하게 판독하는 것은 남·북 관계 문제를 푸는 것 못지않게 중요함.
  - 중국의 시각에서 볼 때, 오바마 정부는 대북정책에서 대중 견제 및 동북아 주도권 복원이라는 차원에 전략적 중점을 두고 있음. 따라서 중국의 반도정책은 미국 변수를 고려하는 측면이 큼.
  - 이에 반해 한국은 단지 대북문제에만 집중, 대국 간 변수를 소홀히 하는 측면이 있었음. 현 한국정부는 집권 초기부터 한·미동맹 강화를 통해 대북 억지력을 키우고 대북강경 노선을 유지함으로써 남·북 관계에서의 주도권을 확보하고자 함. 그러나 북한체제 붕괴론, 한·미·일 공조 강화, 연이은 합동군사훈련 실시 등으로 인해 중국의 안보불

안감을 조성함. 이에 따라 한반도 평화와 안정 우선, 북한체제 유지 등 중국의 전략적 고려가 영향을 미치면서 한·미와 북·중 간 갈등구도가 심화됨.

- 실지로 현재 한국의 강대국을 상대로 한 외교는 딜레마적 상황을 경험하고 있음. 예컨대 중국은 한반도 정세가 악화될수록 한반도 위기관리를 위해 무엇보다 미국을 주요 협상 대상으로 간주하고자 함. 이는 한·미동맹의 비대칭성을 고려하기 때문임. 미국도 한반도 위기관리라는 측면에서는 중국과 견해를 같이함. 이러한 경우 한국은 ‘한·미동맹 강화 → 대북강경 → 반도정세 불안 → 중·미 타협 → 한국 소외’라는 전략적 수세에 빠질 수 있다는 점을 고려해야 함.
- 한·미관계 강화와 더불어 중국과의 전략적 동반자관계를 보다 내실화할 필요가 있음.
  - 한·중 양국은 2008년 전략적 동반자관계가 수립되었음에도 불구하고 대북인식, 북핵문제 해결의 목표, 수단 등 차원에서의 견해차이가 노정되면서 정치적 불신관계가 확대되었음. 현실적으로 양자관계가 기존의 그것과는 상당한 거리가 있음을 보여주는 부분임.
  - 한국은 냉전적 산물인 양자관계 위주의 현 동북아 정치구도를 타파하고 다자적 틀 내에서 안보 및 협력을 발전시키려는 전략 수립이 필요함. 중견국가로서의 한국은 강대국 간 이해관계 조정 또는 세력균형을 유지할 수 있는 비스마르크적 외교 테크닉이 필요함.

## 신한류와 동아시아 문화 네트워크

진행남(제주평화연구원 연구위원)

한류는 전통적 유교문화와 현대적 서구문화를 성공적으로 조합하여 아시아적 정서에 맞게 세련시키면서 아시아적 공통 가치를 창출해 온 셈이다. 이에 따라 한류는 동아시아에서 비교적 용이하게 받아들여져 왔다.

작년 유튜브를 통한 K-Pop 조회 수가 세계 229개국에서 약 8억 건에 달한 것은 시사하는 바가 크다. 이는 소셜 네트워크 서비스(SNS)의 활용으로 신한류가 동아시아를 넘어 세계 각지로 확산될 수 있고 확산시간도 크게 단축될 수 있음을 뜻한다.

오늘날과 같은 정보화시대에는 정부가 나서서 아날로그시대의 제조업을 육성하는 방식으로 문화 강국을 달성하려는 ‘발전국가’ 발상은 더 이상 통하지 않는다. 따라서 21세기 문화전략은 ‘네트워크 지식국가’라는 맥락에서 강구되어야 할 것이다.

동아시아 문화협력도 반드시 공동체적 의식의 함양에 의해서만 확보되는 것은 아니며, 네트워크적 협력관계를 구축하는 과정에 의해서도 만들어 나갈 수 있다. 즉, 어떤 본질적인 문화적 동질성의 추구보다는 다양한 차원에서 부분적으로 존재하는 문화적 유사성을 확인하고, 동시에 다양한 문화적 차이가 공존하는 양상을 인식하고 수용하는 방식으로 동아시아 문화협력을 추구해 나갈 수 있는 것이다.

신한류는 문화 분야의 ‘동아시아 스탠더드’가 ‘글로벌 스탠더드’로 변환되고, ‘동아시아 문화 네트워크’가 ‘글로벌 문화 네트워크’와 호환이 되는 인류 보편적 가치를 지닌 문화의 생성을 지향해야 할 것이다.

## 1. 한류의 진화 과정과 신한류 현상

### 가. 한류의 진화 과정

- ‘한국의 TV드라마·음악·영화 등 대중문화 콘텐츠가 동아시아를 비롯하여 세계 각지에서 유행해 라이프스타일에 영향을 미치는 사회문화적 현상’을 뜻하는 한류(韓流)<sup>1)</sup>는 아래 <표 1>처럼 그 진화과정을 크게 3단계로 나뉘볼 수 있음.

<표 1> 한류의 진화과정

	한류 1기	한류 2기	한류 3기
시기별 특징	생성기 (1997~2000년대 초반)	확산 및 정체기 (2000년대 중·후반)	신한류기 (2000년대 후반 이후)
주요지역	중국, 베트남, 대만	일본, 중국, 동남아, 중앙아, 중동, 아프리카	일본, 동남아, 중국, 유럽, 미국, 중남미
대표 콘텐츠	드라마: ‘사랑이 뭐길래’ 댄스 음악: H.O.T.	드라마: ‘겨울연가’, ‘대장금’	아이돌 그룹의 K-Pop

- 중국에서 드라마 ‘사랑이 뭐길래’가 방영된 1997년부터 2000년대 초반까지는 한류 1기, 즉 한류의 생성기로서, 생동감 있게 현실을 반영한 한국의 드라마가 중국과 베트남 등 시장경제로 전환해 성장 가도를 질주하던 사회주의 국가 시청자들에게 신선한 충격으로 다가섬. 1990년대 말에는 H.O.T.(5인조 남성그룹), 클론(2인조 남성그룹) 등의 댄스음악이 중국·대만에서 드라마의 인기를 이어감.
- 2000년대 중·후반은 한류 2기, 즉 한류의 확산 및 정체기로서, 드라마 ‘겨

1) ‘한류(韓流)’는 1999년 중국 베이징(北京)의 「청년보(青年報)」에서 한국의 대중문화와 연예인들에게 빠진 젊은이들의 유행을 경계하는 뜻으로 처음 사용한 말임(유상철 외, 2005).

울연가'가 일본에서 큰 히트를 하면서 '욘사마(배용준) 신드롬'을 일으킴. 그 후 드라마 '대장금'은 중국, 동남아는 물론 중앙아시아, 중동, 아프리카 등지로 확산되어 한식의 세계화 등에도 긍정적인 영향을 미침. 하지만 현지에서의 '반한류' 정서 대두와 자국문화 보호정책 등으로 인해 이러한 한류 붐은 시들어감.

- 2000년대 후반 이후 '동방신기', '슈퍼주니어', '원더걸스', '소녀시대' 등 아이돌<sup>2)</sup> 그룹의 한국 대중가요인 'K-Pop'<sup>3)</sup>이 일본, 동남아, 중국, 유럽 등지에서 히트해 '신한류' 붐에 불길을 댕기면서 한류 3기를 형성하고 있음. K-Pop은 2011년 6월 파리공연을 계기로 세계적인 확산의 가능성을 보여주고 있음.

#### 나. 신한류 현상

- 연예기획사 'SM엔터테인먼트' 소속 아이돌 그룹의 지난 6월 파리공연은, 표를 구하지 못한 팬들이 루브르박물관 앞에서 공연 연장을 요구하는 '퍼포먼스 시위(플래시 몹)'를 벌이는가 하면, 유럽 14개국에서 관객이 운집하는 등 술한 화제를 뿌림. K-Pop을 중심으로 하는 새로운 한국 대중문화 열풍을 일컫는 '신한류' 현상은 기존의 한류와 비교할 때 다음과 같은 특징을 찾아볼 수 있음.
  - 첫째, 기존의 한류 현상은 TV나 라디오와 같은 전통적인 대중매체와 현지 콘서트 등을 중심으로 이뤄진 반면, 신한류 현상은 디지털 환경의 세계적인 동영상 공유 사이트인 유튜브(YouTube)를 통해 배포된 음원과 영상물이 현지 이용자들에게 퍼지면서 형성되고 있음.
  - 둘째, 기존의 한류는 연예기획사나 대중매체가 소개하는 한국 문화콘텐츠

2) 영어로 '우상'을 뜻하는 아이돌(idol)은 주로 청소년들에게 꿈과 환상을 심어주면서 큰 인기를 얻는 젊은 가수를 지칭함.

3) K-Pop은 대한민국의 국가 영문 이니셜인 'K'와 대중음악을 나타내는 'pop'의 합성어.

를 현지 이용자가 수용하는 방식인 하향식(Top-down)으로 확산된 반면, 신한류는 현지 애호가들이 자체적으로 한국 문화콘텐츠를 소개하는 웹사이트를 만들어 전파하는 방식인 상향식(Bottom-up)으로 확산되고 있음.

- 셋째, 기존의 한류에서는 TV드라마 등의 영상물이 주류를 이뤘다면, 신한류는 아이돌 그룹의 K-Pop이 중심이 되고 있는데, 그 이유로는 유튜브·페이스북 등과 같은 SNS(Social Network Service)를 통해, 짧은 시간에 다양하게 소비할 수 있고 쉽게 익숙해질 수 있는 K-Pop의 특성이 강점으로 작용하고 있기 때문임(NRS, 2011).
  - 넷째, 기존의 한류에 대한 소비형태가 감상과 동경이라면, 신한류는 좋아하는 아이돌 가수의 의상과 춤을 따라하는 열혈 팬 문화인 ‘커버(Cover)문화’를 확산시키고 있음(박영일, 2011).
  - 다섯째, 기존 한류의 확산은 체계적인 준비를 바탕으로 한 게 아니지만, 신한류의 K-Pop은 연예기획사를 중심으로 오랜 기간 해외진출을 목표로, ‘기획(연습생) → 제품 출시(데뷔) → 홍보(방송출연) → 수출(해외진출)’로 이어지는 체계적인 준비과정을 거치고 있음.
- 2010년 유튜브를 통한 K-Pop 조회 수가 세계 229개국에서 약 8억 건에 달한 것은 시사하는 바가 큼.<sup>4)</sup> 이는 SNS의 활용으로 신한류가 동아시아를 넘어 세계 각지로 확산될 수 있고 확산 시간도 크게 단축될 수 있음을 뜻함.
- 세계적인 음악 순위 집계 업체인 ‘빌보드’가 최근 아시아에서는 일본에 이어 두 번째로 K-Pop 차트를 신설함(연합뉴스, 2011년 8월 26일자). 1950년대 중반부터 대중음악의 인기 순위를 집계해온 빌보드 차트는 독보적 영향력과 전통 때문에 세계 대중음악의 흐름을 파악할 수 있는 가늠자로 인식돼 음. 이번 빌보드의 K-Pop 차트 신설은 K-Pop의 본격적인 세계 음악

4) 중앙일보가 2010년 유튜브에 등록된 아이돌 가수들(SM·YG·JYP 엔터테인먼트 소속)의 전체 동영상(923개)을 분석한 결과, 총 조회 수는 7억 9,357만여 건으로, 대륙별로는 아시아(5억 6,627만여 건), 북미(1억 2,347만여 건), 유럽(5,537만여 건) 순이며, 나라별로는 일본(1억 1,354만여 건), 태국(9,951만여 건), 미국(9,487만여 건) 순이었음(중앙일보, 2011년 1월 17일자).

무대 진입을 뜻함.

- 글로벌한 서구 팝음악의 보편적 특성을 공유하면서 동시에 독자적인 스타일을 창조해낸 K-Pop은 ‘문화적 혼종화(cultural hybridization)’의 산물이라 하겠음. 현지의 언어로 녹음, 현지 소비자의 기호를 반영한 선곡, 현지에서 음반 제작 등 현지 콘텐츠화가 확대되면서 K-Pop은 점차 초국가적 문화현상으로 자리 잡고 있음.<sup>5)</sup>

## 2. 동아시아에서의 한류 열풍의 배경 및 현황

### 가. 중국에서의 한류 열풍의 배경 및 현황

- 중국에서의 한류는 1997년 TV드라마 ‘사랑이 뭐길래’가 중국 중앙TV 8채널(CCTV-8)에서 방영돼 커다란 반향을 불러일으키면서 시작됨. 그 뒤 2002년 드라마 ‘가을동화’가 인기를 끈 후 ‘보고 또 보고’, ‘인어아가씨’, ‘목욕탕집 남자들’, ‘명성황후’ 등이 잇달아 히트함. 그러다 2005년 ‘대장금’ 방영을 계기로 한류 열풍이 절정에 달함.
- 한류 열풍과 관련해서 중국의 대표적 포털사이트인 ‘시나(新浪, sina.com)’가 2005년 10월부터 2006년 8월에 실시한 인터넷 여론조사 결과에 따르면, 중국인들은 유교적 가치관을 포괄적으로 구현하는 한국 드라마를 가장 좋아하는 것으로 나타남. 이는 주로 전통적인 가부장제 중심의 가정을 소재로 가족들 간의 사랑이나 삶의 애환을 묘사하는 현실적인 내용을 담은 드라마들임.
- 한국 드라마가 중국에서 성행할 수 있었던 요인 중 하나는 바로 중국 드라

5) 지난 6월 K-Pop 파리공연을 성공리에 연 SM엔터테인먼트의 경우 각국 작곡가들과 네트워크를 구축해 콘텐츠를 만들어 왔음.

마의 ‘현실 반영’ 부족 때문이라 할 수 있음. 이는 중국 정부의 각종 규제와 간섭에 따른 작가·제작자들의 현실 회피적인 경향에 기인한 것임. 현실과 동떨어진 무협 드라마나 역사 드라마, 사회주의 혁명사를 다룬 드라마 등이 주류를 이룬 틈을, 현실을 생동감 있게 반영한 한국 드라마가 파고든 셈임.

- 1997년 9월 중국 공산당 제15차 전국대표대회에서 당시 장쩌민 총서기가 ‘정신문명의 건설’을 강조한 시점은, 마침 ‘사랑이 뭐길래’가 방영되던 때임. 그 이후 유교적 미덕을 유지하면서 서구의 대중문화를 수용 내지 변용한 한국 드라마들이 중국에서 적극적으로 받아들여지기 시작해 한류 열풍으로 확산됨.
- 중국정부는 반세기 이상 유물론적인 사회주의 토대 아래, 특히 문화 대혁명을 통해 실종된 전통적인 가치관의 회복에 한류가 도움이 될 것으로 봄. 1978년 덩샤오핑의 개혁·개방 이래 점차 약화된 사회주의 이념 대신 전통사상인 유교를 이용해 인민을 단합시키려는 중국 정부의 의도에 한류가 부합된 셈임.
- 한류가 중국의 복고적인 사회분위기와 맞물리던 중에 2004년 한·중 간의 ‘단오제 논쟁’은 중국의 문화정책을 변화시키는 일대 전환점이 되었음.
- 한국이 강릉 단오제를 유네스코 세계무형문화유산으로 등록 신청을 하자 중국의 언론들은 중국 문화를 보호해야 한다며 이를 비판했고, 수많은 중국 네티즌들은 ‘문화적인 약탈’이라며 반발함. 강릉 단오제와 중국의 단오절은 내용과 성격이 다를뿐더러 유네스코 세계문화유산 등록의 평가방식이 엄밀하고 복잡하다는 사실에도 불구하고, 왜곡된 언론 보도가 대중적 애국심과 결합되어 ‘반한류’의 불길로 번진 것임(김광역, 2011). 중국 당국이 2006년 한국 드라마와 영화의 수입을 대폭 제한한 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있음.

- 한류 열풍이 이와 같이 2000년대 중반을 지나면서 중국에서 한풀 꺾이기 시작했는데, ‘문화 민족주의’의 등장이 이에 가장 큰 영향을 미친 것으로 보임.
- 문화 민족주의란, 실종된 전통문화에 대한 중국인의 자괴감에서 우리나라 것 외에 중국 연예계의 문화산업 보호 촉구에 대한 정책적 표현이기도 함. 또 ‘동북공정’에 대응한 한국의 드라마 ‘주몽’, ‘연개소문’, ‘태왕사신기’, ‘대조영’ 등의 방영에 대한 중국 측의 불만과, 강릉 단오제의 유네스코 세계무형문화유산 등록에 대한 피해의식의 의미도 포함됨. 따라서 중국의 한류 수입제한 정책은 실무 차원을 넘어선 정치적 결정으로 보는 것이 타당함(박영환, 2008).
- 이에 따라 중국 내 해외 방송 프로그램 중 한국이 차지하는 비율이 2005년의 경우 단연 1위였고 그 뒤를 홍콩, 대만, 미국 순으로 이어졌던 것이, 2006년에는 한국이 홍콩, 대만에 이어 3위로 밀려난 뒤 계속 그 순위를 회복하지 못하고 있는 상황임. 2009년의 경우 드라마 ‘소문난 칠공주’가 꽤 인기를 끌었지만 2010년에는 공중파에서 큰 인기를 끈 드라마가 없으며, 공중파를 통해서 방영된 한국 드라마 자체가 손에 꼽을 정도임.
- 한국 영화의 경우 중국에서 2002년 불법 DVD로 발매된 ‘엽기적인 그녀’의 여주인공 전지현이 큰 인기를 모으며 일약 스타로 떠오름. 그 후 전지현 주연의 ‘내 여자친구를 소개합니다’와 배용준 주연의 ‘외출’ 등이 다소 흥행을 거뒀지만, 극장 개봉에서 한국 영화는 ‘한류’라 불릴 만한 현상을 가져오지는 못함. 여기에는 중국 당국의 엄격한 심의, 수입 쿼터제와 함께 불법 DVD의 범람을 그 이유로 들 수 있음(박희성 외, 2006).
- 1998년 H.O.T의 댄스음악이 크게 사랑받았던 중국에서 K-Pop은 오늘날 붐을 이루고 있는 정도는 아니지만 음악 장르로는 자리 잡고 있음. 과거 동방신기, 슈퍼주니어 등 소수의 아이돌 그룹이 인기를 얻었다면, 최근 들

어 K-Pop 동영상이 신속하게 퍼지면서 포미닛, f(x), 티아라 등 다양한 아이돌 그룹들이 주목받고 있음. 아이돌 그룹의 인기가 높아지다 보니, 중국 내에서 이들을 모방하거나 벤치마킹한 그룹들이 나오고 있음. 2010년 9월 11일 상하이 홍커우(虹口) 경기장에서 아이돌 그룹이 출연한 ‘SM타운 라이브’ 공연이 열렸는데, 티켓이 예매 3일 만에 매진될 정도로 K-Pop은 이제 중국의 신한류를 주도하고 있다고 하겠음(한국문화산업교류재단, 2011).

#### 나. 일본에서의 한류 열풍의 배경 및 현황

- 드라마 ‘겨울연가’가 2003년 4월 최초로 NHK 위성 제2방송에서 방영된 후, 2004년 4월부터는 지상파인 NHK 종합TV로 옮겨 방영되는 등 4차례나 방송된 것은 이 드라마의 반향이 워낙 커 이른바 ‘후유소나(冬ソナ, 겨울연가의 줄임말) 현상’이 일어났기 때문임. ‘겨울연가’ 이후 NHK에서는 ‘아름다운 날들’, ‘올인’, ‘대장금’, ‘다모’, ‘첫사랑’, ‘국희’, ‘봄의 왈츠’, ‘황진이’, ‘태왕사신기’, ‘이산’ 등이 방영됨. 각 민영방송국에서도 정기편성 시간대를 마련해 다수의 한국 드라마를 경쟁하듯 방영함.
- 오늘날 일본에는 한류 드라마에 깔린 전통적인 유교적 가족관 등이 거의 존재하지 않음. 따라서 한·일 대중문화의 ‘근접성’은 현대적·소비문화적 감수성, 문화의 초국가주의에 근거한 문화시장의 지역권화 및 문화적 혼종화 과정의 산물로 볼 수 있음.
- 일본 드라마는 내용이 복잡하고 메시지가 추상적이며 한 인물에 선악 자질이 공존하는 데에 비해, 한국 드라마는 착한 여자·악녀·현신적 남성 등 성별 정형성이 부여되고 선악 이분법으로 전개되는 경우가 많음. 이는 유가의 현실주의적 사고와 일맥상통함. 또 결말(다테마에)과 본심(혼네)이 다른 일본인들에게 한류 드라마나 영화에서의 직설적이며 솔직한 대화 등

적극적인 의사교환 방식은 신선함을 주고 대리만족을 느끼게 함. 1991년 이후 ‘헤이세이(平成) 불황’, 이른바 ‘잃어버린 10년’으로 상실감과 소외감에 빠져 있던 일본인들로서는 순수한 사랑과 가족의 중요성이 담긴 휴머니즘적인 한류 드라마에 신선한 충격을 받음. ‘겨울연가’ 유행이 ‘헤이세이 불황’이 최악에 이른 시점인 점은 이를 시사함(박영환, 2008).

- 2010년 경술국치 100주년을 맞아 KBS와 NHK가 한·일 양국의 국민의식을 공동 조사한 결과는 일본에서의 한류의 영향과 관련, 시사하는 바가 큼.
  - 만 20세 이상 2,473명(한국 1,000명, 일본 1,473명)을 면접 조사한 결과, 일본에서는 ‘한국을 좋아한다’는 응답이 62.2%, ‘싫어한다’는 24.8%였음. 반면에 한국에서는 ‘일본을 좋아한다’는 응답이 27.9%, ‘싫어한다’는 70.8%로 크게 대조적임(KBS 방송문화연구소, 2010). 11년 전인 1999년의 조사에서도 같은 질문을 했는데, 일본에서 ‘한국을 좋아한다’는 응답이 43%, ‘싫어한다’는 51%였고, 한국에서 ‘일본을 좋아한다’는 응답이 36%, ‘싫어한다’는 64%였음. 따라서 일본에서는 ‘한국을 좋아한다’는 응답이 43%에서 62%로 대폭 증가하고, ‘싫어한다’는 응답은 51%에서 25%로 반감한 데에 반해, 한국에서는 ‘좋아한다’는 응답이 36%에서 28%로 줄어 들고, ‘싫어한다’는 응답은 64%에서 71%로 늘어난 것임. 이처럼 일본에서 한국을 좋아하는 사람이 큰 폭으로 증가한 배경에는 한류 붐이 자리 잡고 있다고 하겠음(하라 유미코, 2010).<sup>6)</sup>
  - 일본인에게 ‘한국인 하면 가장 먼저 떠오르는 사람’을 물은 결과, 배용준이 20.8% 1위로, 2위 김대중(7.6%), 3위 이명박(7.3%)과 차이가 컸음. 4위에는 최지우(4.3%), 5위 이병헌(3.9%) 등 한류스타가 이어짐. 반면 한국인에게 ‘일본인 하면 가장 먼저 떠오르는 사람’으로는 이토 히로부미가 20.8% 1위였고, 2위 고이즈미 준이치로(9.7%), 3위 아사다 마오(8.4%), 4위

6) 한류는 동아시아에서 일종의 ‘공공외교(Public Diplomacy)’ 역할을 수행해 왔음. 홍콩의 시사주간지 「Far Eastern Economic Review」는 ‘겨울연가’가 한·일 관계에 미친 긍정적 영향을 ‘연속극 외교(Soap-opera Diplomacy)’로 빗대기도 함.

스즈키 이치로(6.4%), 5위 도요토미 히데요시(6.0%)였음. 한류의 영향을 보여주는 결과임.

- 일본에서의 한류 열풍은 2000년대 중반을 지나면서 민간주도의 반한류 역풍을 만남.<sup>7)</sup> 그러다 2010년 들어 다시금 한국 드라마 방영이 증가함. 지상파 민영방송국 TBS는 2010년 4월부터 6개월에 걸쳐 매주 수요일 오후 9시부터 ‘아이리스’를 방영했고, 후지TV도 오후 시간대에 정기편성을 부활시킴. 위성방송에선 1주일에 30개 이상의 한국 드라마를 방영함. 이는 특정 대상에 강하게 소구하는 콘텐츠로 한국 드라마가 자리매김 되고 있음을 의미함. 요컨대, ‘겨울연가’ 방영으로부터 8년이 흐른 오늘날 일본에서의 한국 드라마는 봄이 아닌 하나의 장르로서 정착했다고 할 수 있음.
- 일본에서 한국 영화는 2000년 ‘쉬리’의 성공에 이어 역시 남·북 관계를 소재로 한 ‘공동경비구역 JSA’가 큰 호응을 얻었지만, 이는 순수한 영화 팬들에 국한된 흥행이었음. 2004년 드라마 ‘겨울연가’의 대히트는 남녀 주인공인 배용준, 최지우가 각각 출연한 영화 ‘외출’, ‘누구나 비밀은 있다’의 인기로 이어졌고, 전지현 주연의 ‘엽기적인 그녀’, ‘내 여자친구를 소개합니다’의 흥행에도 그 영향이 미쳤음. 하지만 전반적으로 한류 영화 ‘열풍’이라고 말하기는 어려움(박희성 외, 2006).
- K-Pop은 일본에서의 ‘신한류 열풍’을 일으키고 있음. 2009년까지는 동방 신기의 폭발적 인기와 보아의 활약이 K-Pop을 견인해 왔다면, 2010년 들어 카라, 소녀시대, 포미닛, 브라운아이드걸스 등의 걸그룹이 일본에서 잇따라 데뷔하면서 K-Pop 봄이 형성됨. 특히 소녀시대는 일본 데뷔 한 달여 만에 오리콘 차트 1위에 오르며 ‘Gee(히트곡) 신드롬’이란 말을 유행시킴.

7) 일본에서는 2005년 7월에 한류를 직접적으로 비판하는 『만화혐한류』가 출판되어 약 30만 권이 팔렸고 반한류 사이트와 블로그가 우후죽순 생겨남(박영환, 2008).

이는 해외 여성그룹으로는 30년 만의 최고 기록임. 카라도 오리콘 차트 2위에 오름. 2011년 8월 2일~4일 일본 최대 규모의 실내경기장인 도쿄돔에서 소녀시대·동방신기 등 K-Pop 스타 36명이 출연한 ‘SM타운 라이브’ 공연에서는 15만 장의 티켓이 매진되는 등 열광적인 호응을 얻음. 이에 따라 한류의 주 소비층이 10~20대 등으로 점차 변화함(한국문화산업교류재단, 2011; 연합뉴스, 2011년 8월 5일자).

#### 다. 동남아에서의 한류 열풍의 배경 및 현황

동남아에서의 한류 열풍과 관련해서는 그 특징이 각기 다른 베트남과 대만, 태국의 경우를 중심으로 살펴보고자 함.

##### 1) 베트남

- 베트남에서의 한류 붐은 한국 정부가 문화교류 일환으로 무상 공급한 드라마 ‘아들과 딸’이 1998년에 방영되고, 현지진출 한국기업이 TV광고를 끼워 넣는 조건으로 제공한 드라마 ‘의가형제’ 등이 1999년에 방송되면서 시작됨. 암으로 사망하면서 장기를 기증하는 의사의 이야기를 그린 ‘의가형제’에 출연한 장동건, 이영애의 인기는 ‘베트남 국민배우’로 불릴 정도로 대단했음. 특히 베트남 한류 역사에 한 획을 그은 드라마는 ‘유리구두’로, 2003년 매주 3회씩 밤 9시~11시에 방영돼 베트남 전체인구의 약 4분의 1에 해당하는 2,100만 명이 시청함. 그 후 ‘대장금’, ‘천국의 계단’도 큰 인기를 얻음.
- 드라마의 인기에 힘입어 한국 영화도 베트남에 적지 않은 편수가 소개됨. 이 가운데 로맨틱 코미디 장르에 속하는 ‘짹’과 ‘엽기적인 그녀’가 상당한 성공을 거뒀는데, 그 요인은 베트남 사람들이 영화를 오락물로 여기는 경향에서 찾을 수 있을 것임(박희성 외, 2006).

- ‘도이모이(Doi Moi)’ 정책으로 인한 경제성장에 따라 질 높은 문화상품에 대한 베트남인의 소비욕구가 증대됐는데, 한국 대중문화의 상대적 우수성이 이러한 욕구에 부응함. 한류로 인해 베트남인은 한국을 자국발전의 이상적 모델로 인식함으로써, 과거 베트남 파병으로 한국에 대해 가졌던 부정적 감정과 앙금이 크게 해소됨.
- 한류 붐은 한국 드라마의 세련미와 극적 재미, 주연 배우에 대한 호감에다 현지 한국기업 취업이 곧 성공이라는 사회적 맥락이 더해져서 증폭됨. 특히 한국의 드라마는 경로효친, 장유유서 등 가족 간 정을 진하게 느끼게 하는 유교적 유산을 지니면서도, 자립적 생활 등으로 이를 변용해 가는 특징을 보임으로써 급속한 변화 속의 베트남에 전통과 현대가 잘 결합된 모형을 제시해 폭넓은 공감을 얻음(이한우, 2006).
- 한국 드라마는 근래에도 여전히 인기를 이어가고 있는데, 2010년에는 ‘보석비빔밥’, ‘술약국집 아들들’, ‘힘내라 금순아’ 등 일상생활과 가족을 소재로 누구나 쉽게 공감할 수 있는 드라마에 베트남인들이 빠져들.
- 베트남에서는 최근 들어 2AM, 씨엔블루, 애프터스쿨, 빅뱅 등 아이돌 그룹이나 이효리 등 한국 스타의 이름을 모르는 젊은이가 거의 없을 정도로 K-Pop 열풍이 일고 있음. 한류로 인해 한국어 교육 기관이 크게 늘어남(한국문화산업교류재단, 2011).

## 2) 대만

- 대만에서의 한류는 1998년 클론의 댄스음악이 크게 히트하면서 시작됐는데, 클론은 ‘대만의 국민가수’로 불릴 정도였음. 그 뒤 S.E.S., 핑클, 젝스키스, 유승준 등이 인기를 끌었고, H.O.T는 댄스음악 유행의 절정을 이룸.

- 1999년 GTV가 방영한 드라마 ‘불꽃’, ‘초대’ 등이 높은 시청률을 기록하자 많은 유선 방송국들이 앞다퉀 한국 드라마를 내보내기 시작함. 2001년에 방영된 ‘가을동화’는 시청률 1위로 주인공 송승헌·송혜교의 인기가 급상승하면서, 드라마 촬영지를 찾는 단체 관광객의 한국 방문이 줄을 이음. 그 후 ‘겨울연가’, ‘대장금’, ‘궁’, ‘아내의 유혹’, ‘미남이시네요’ 등의 드라마뿐만 아니라 ‘X맨’과 같은 예능 프로그램이 황금 시간대 등에 방영됨.
- 대만 드라마의 소재는 고부간 갈등이나 돈 문제를 둘러싼 것이 많은 반면, 한국 드라마는 순수한 사랑이나 정열, 생동감 있는 현대적 주제를 다룬다는 평을 받음.
- 스페인·네덜란드·일본 등의 식민통치를 오랜 기간 받아 온 대만은 이런 역사적 경험을 통해 외래문화를 비교적 이질감 없이 받아들이는 데에 익숙해짐. 그동안 대만인의 문화 소비욕구를 충족시켜 온 것은 일본의 대중문화였음. 한류 열풍은 일본 문화의 강세 속에 한국문화가 차별성을 지닌 대안문화로 받아들여짐을 의미함. 한류는 1992년 단교로 인해 대만인들이 그동안 가지고 있던 한국에 대한 부정적 이미지를 씻고 우호적 분위기를 조성하는 데에 기여함(전성홍, 2006).
- 대만에서 한국 영화의 인기는 미미한 실정임에도 불구하고 ‘엽기적인 그녀’는 성공을 거둠. ‘엽기적인 그녀’의 초반에는 ‘엽기적’인 여성 캐릭터와 온순한 남성 캐릭터의 대조를 통해 웃음을 안겨주지만, 후반에는 순수한 사랑으로 인해 가슴 아파하는 여주인공의 사연이 감동을 자아내는 이 영화의 줄거리가 할리우드 영화는 물론, 기존의 아시아 영화에서도 찾아보기 어렵기 때문으로 보임(박희성 외, 2006).
- 동방신기, 슈퍼주니어, 샤이니, 원더걸스, 소녀시대 등 아이돌 그룹의 K-Pop

이 대만에서 인기를 얻음. 슈퍼주니어의 3집 앨범이 KKBOX 차트에서 1위에 오르기도 함. 2010년 11월 광저우 아시안게임 태권도 경기에서 대만 선수의 실격패로 야기된 격렬한 반한감정이 반한류 운동으로 변질. 그 후 소녀시대는 2011년 9월 9일~11일 대만에서 공연한 해외 걸그룹 최초로 타이베이 아레나에서 3회에 걸친 콘서트를 개최해 3만 1천여 명의 최다 관객 동원 기록을 세움(한국문화산업교류재단, 2010/2011; 연합뉴스, 2011년 9월 13일자).

### 3) 태국

- 태국에서의 한류는 2003년 한국 드라마 23편이 방송되면서 붐을 이루기 시작함. iTV에서 방영된 드라마 중 ‘가을동화’가 시청률 1위로 히트함. ‘가을동화’의 여주인공으로 인지도를 얻기 시작한 송혜교는 2005년 방영된 드라마 ‘폴하우스’의 출연으로 인기를 모음. 특히 이 드라마는 태국의 유명 휴양지인 푸껫에서 신혼여행 장면을 촬영함으로써 태국인에게 친숙하게 다가섬. ‘맛있는 청혼’, ‘호텔리어’, ‘겨울연가’도 큰 호응을 얻었고, 2006년 CH3에서 ‘대장금’이 인기리에 방영됨. 2010년 CH9에서 방영된 드라마 ‘같은 태양 아래 지평선’은 전북 전주의 한옥마을과 덕진공원 등 한국에서 전체의 80%를 촬영했고, 한국과 태국 배우의 공동 주연으로 화제를 낳음(한국문화산업교류재단, 2011).
- 태국에서 한국 영화는 2001년 개봉된 ‘시월애’의 흥행으로 주목받기 시작함. 거의 모든 아시아 국가에서 한국 영화의 가능성을 시험하고 붐을 이끈 ‘엽기적인 그녀’는 태국에서도 한국 영화 중 가장 큰 인기를 끌.
- 태국에서 가수로는 초기에 ‘베이비복스’와 ‘세븐’이 인기를 누렸음. 가수 ‘비’는 그의 출연 드라마 ‘폴하우스’가 CH7에서 점유율 70%로 큰 반향을 일으키면서, 2006년 2월 방콕 콘서트에선 티켓 1만여 장이 이틀 만에 매진

되는 등 인기스타로 급부상함. 이후 동방신기, 슈퍼주니어, 빅뱅, 원더걸스, 2PM, 소녀시대 등이 ‘태국 아이돌’로 떠오름.

- 태국은 인도의 영향을 크게 받은 불교문화권 국가지만 역사적으로 많은 중국계 인종이 거주해 옴으로써 사회적으로 중국적·유교적 분위기가 엄존함. 불교에도 효와 연장자 존경 등 유교적 가치관과 공통적인 것이 많아 두 문화는 이질적이면서도 친화성을 갖고 있음. 태국인은 외국인과 외국 문화에 관대한 편이어서 한국 드라마나 영화는 별 무리 없이 공감을 얻음.
- 태국 드라마는 성공한 한 남자를 놓고 벌이는 두 여자의 치열한 경쟁이나 남자를 통해 신분상승을 노리는 내용 등 대부분 통속적임. 태국인들은 ‘가을동화’와 같은 한국 드라마에서 순수한 사랑과 수채화 같은 화면배경에 끌림. 한국 드라마나 영화에 나오는 가을 단풍이나 겨울 설경은 4계절이 밋밋한 태국의 시청자들에게는 환상적임(김홍구, 2006).
- 2006년 5월 한-태교류센터(KTCC)가 태국인을 대상으로 실시한 여론조사 결과, 5년 전에 비해 한국의 이미지를 묻는 질문에 ‘좋아졌다’는 응답이 97%나 됐음. 그 이유로 ‘TV드라마의 영향’이 62.2%, ‘한국제품의 영향’이 20%를 기록함. 가수 ‘비’를 아느냐는 질문에 78%가 ‘안다’고 응답함(이유현, 2010).

### 3. 한류와 아시아적 가치

#### 가. 한류에 대한 기존의 시각 및 평가

- 한류에 대한 기존의 시각은 ‘실력론’, ‘매력론’, ‘비판론’으로 나뉘 살펴볼 수 있음.
- ‘실력론’에 의하면, 한류는 좀 더 나은 문화상품을 만들 수 있게 된 한국의 경제적 ‘실력(hard power)’의 상징이자 CT(Culture Technology)로 불리는 기술력의 표상임. 따라서 문화 비즈니스 차원의 한류는 한국 기업들의 마케팅 전략이나 현지 합작 등을 통해 동아시아 차원에서 엮은 문화산업 분야 생산 네트워크의 득을 본 셈임. 한류 스타 ‘보아’와 ‘비’를 각각 길러 낸 연예기획사 SM엔터테인먼트와 JYP엔터테인먼트가 대표적인 사례임. 이러한 견지에서는 한류의 성공은 문화현상이라기보다는 경제 또는 산업 현상임.
- ‘매력론’은 상품으로서의 한류를 넘어서 한류의 문화적 측면을 강조함. 한류에 담기는 한국 대중문화의 ‘매력(soft power)’에 초점을 맞춤. 한류 드라마나 영화의 저변에 깔리는 내용은 경제적으로 발전하고 민주주의를 이뤘으나, 시민사회의 역동성을 잃지 않은 ‘다이내믹 코리아(Dynamic Korea)’의 모델이라는 것임. ‘매력론’에 따르면 한국 문화 고유의 가치관도 한류에 담기는 콘텐츠임. 이를테면, 드라마 ‘대장금’은 한국이 동아시아의 전통적인 유교적 가치관을 한국적 시각에서 소화해 냈기 때문에 ‘대장금’으로 대변되는 한류는 단순한 상품이 아니라 문화적 가치의 전도사인 셈임.
- ‘비판론’에 따르면, 한류란 한국 대중문화의 질적인 우수성이나 문화적 고유성 때문에 생겨난 것이라기보다는 ‘급격한 산업자본주의적 발전을 겪은 동아시아 지역에서 새롭게 부상하는 욕망과 다양한 갈등을 가장 세속적으로 포장해내는 능력의 산물’일 뿐임(김현미, 2003). 이는 한류가 미국 중심의 글로벌 문화질서에서 단지 동아시아의 틈새시장을 공략한 것일 뿐이라

는 인식으로, 대부분의 기존 한류는 미국적 문화상품의 형식에 한국적 터치를 가미한 정도라는 것임.

- 각기 다른 나라에서 유행한 한류를 하나의 잣대로만 바라보게 되면 실상을 놓칠 수 있음. 현지인의 문화적 해석과 선택적 수용이 이뤄지는 한류를 ‘실력론’, ‘매력론’, ‘비판론’으로만 분석하는 것은 공급자 입장에 치우친 것임. 그 나라의 역사적·사회문화적 맥락에 따라 한류를 받아들이는 수용자 입장도 고려해야 함.

#### 나. 한류와 아시아적 가치

- 아시아인의 심금을 울리는 한류는 아시아적 가치를 수면 위로 끌어올림으로써 아시아인의 집단 정체성의 형성에 밝은 가능성의 빛을 던지고 있다고 하겠음.
  - 한류는 아시아인에게 ‘비슷하면서도 다르고, 멀게 보이면서도 가깝게 느껴지는’ 이중적 매력을 지녀 신선함을 줌. 한류는 전통과 현대의 조화, 친숙함과 생소함의 병존이란 특성에다 열등감을 대리만족시켜 주고, 수용국가 내부로부터 제기되는 대안적 문화 욕구에 부응하는 측면이 있음(전성홍, 2006). 한류는 전통적 유교문화와 현대적 서구문화를 성공적으로 조합하여 아시아적 정서에 맞게 세련시켰기 때문에 아시아지역에서 비교적 용이하게 받아들여짐(김홍구, 2006).
- 한류에 내장되어 있는 아시아 공통의 문화적·미학적 자산은 타자와의 끊임없는 ‘화해를 통해 도달하고자 하는 동일성’의 가치관으로, 이는 타자와 분열된 주체의 소외를 전제로 하거나 타자의 파괴와 정복에서 쾌감을 찾는 할리우드식의 폭력적 동일성과는 뚜렷이 구분됨.
  - 한류 드라마와 영화는 이러한 ‘타자와의 화해를 통한 동일성’의 가치관을

바탕으로, 초심을 잃지 않는 항상심(恒常心)과 낭만적 열정, 감상주의(感傷主義)적 취향이 융합된 독특한 미적 체험을 아시아인들에게 제공함으로써 이들과 문화적 공감대를 넓혀 줌. 이를테면 대표적 한류 드라마인 ‘겨울연가’, ‘천국의 계단’, ‘올인’, ‘가을동화’, ‘폴하우스’ 등과 영화 ‘엽기적인 그녀’, ‘내 여자친구를 소개합니다’ 등은 ‘항상심’을 ‘사랑’에 대입해 유일하고 영원한 사랑으로 변주하고, 드라마 ‘대장금’, ‘허준’ 등은 ‘항상심’을 ‘신념’에 대입해 장인정신과 지조, 불굴의 의지로 변용한 것임.

- 전자의 작품들이 사랑에 대한 낭만적 열정을 미학적 장소와 물건, 주인공의 아름다운 외모 등의 세부 장치를 통해 그려내는 반면, 후자의 작품들은 신념에 대한 낭만적 열정을 수많은 시련과 초인적 극복의 과정, 신성한 물건 등을 통해 형상화함. 이들 작품의 주인공들은 모두 자신이 처음에 지닌 열정과 믿음을 결코 포기하지 않는 점에서 삶에 대해 일정 부분 감상주의적 입장을 취함. 또 아름다운 배경, 섬세한 심리묘사, 미묘한 상황의 연쇄, 감각적인 대사, 세련된 이미지의 소품 등도 한류 드라마와 영화의 낭만적이고 감상주의적인 면모에 일조하는 장치들임(김수이, 2006).

○ 한국은 세계적으로도 보기 드문 다종교 사회이자, 동·서양의 다양한 가치관, 다양한 사상과 행동양식이 어떠한 터부나 제약 없이 존재하고 한데 어우러지고 융합하는 일종의 ‘문화적 용광로(cultural melting pot)’라 할 수 있음. 한류는 이러한 문화적 용광로에서 아시아적 가치를 창출하고 있는 셈임.

- 헌팅턴(Huntington, 1996)은 문화적 특질의 집합체로서의 문명의 핵심적 요소는 종교라며, 21세기에는 종교 간 갈등이 최대변수로 작용하는 ‘문명의 충돌’을 예측했지만, 한국의 경우는 다종다기한 종교가 별다른 갈등 없이 뿌리내리는 ‘문명의 공존’의 전형을 이루고 있음.

○ 한국은 6·25 직후 아프리카의 저개발국에도 못 미치는 극빈국에서, 서구

의 수세기에 걸친 근대 산업국가로의 발전 과정을 불과 30년의 압축 성장을 통해 소화하여 ‘선진국 클럽’ OECD 멤버로 우뚝 서면서 강력한 하드파워를 갖추. 이러한 하드파워가 시간이 흐르면서 한류라는 아시아적 가치를 담은 소프트파워로 변환된 셈임.

- 아시아를 넘어 세계적 확산 가능성을 보여주고 있는 신한류는 기존의 한류보다 더욱 인류보편적인 가치와 감성에 어필하고 있음.
- SM엔터테인먼트 소속 아이돌 그룹의 지난 6월 파리 공연의 성공에 뒤이은 9월 도쿄 공연, 10월 뉴욕 공연과 최근 세계 도처에서 자발적으로 열리고 있는 K-Pop 경연대회 등만 봐도 신한류는 기존의 한류가 발현시켜온 아시아적 가치를 서구적 가치와 혼용, 인류 보편적 가치와 상상력, 감수성으로 승화시켜 갈무리하고 있다고 하겠음.

## 4. 신한류와 동아시아 문화 네트워크

### 가. 세계화·정보화 시대의 문화정책

- 국경 개념이 사라져 가고 있는 세계화·정보화 시대의 문화는 네트워크 구조를 바탕으로 한다는 사실을 경시하거나 간과해서는 안 됨.
- 세계화·정보화로 인해 빠르게 확산되는 상호연결과 상호의존은 모든 영역을 보다 밀도 높은 초국가적 교환체계의 네트워크로 묶어냄. 문화의 세계화는 지배와 피지배 혹은 중심과 주변과 같은 이분법적 구도로는 독해할 수 없는 복합적 양상을 띠. 세계화·정보화 시대의 문화는 고착된 특성이라기보다 지속적으로 변화하는 ‘흐름(flows)’으로서, 시대와 상황에 따라 ‘구성되는’ 것인 동시에 끊임없는 교류와 변환을 바탕으로 하는 동적 ‘섞

임(blending)’의 과정으로 자리매김하게 됨(민병원, 2006).

- 문화는 서로 섞고 섞이면서 스스로를 바꿔나가는 복수의 연체동물과도 같음. 기어츠(Geertz, 1998)는 이를 ‘낙지’에 비유함. 낙지의 발은 따로따로 움직이지만 머리 부위에서는 한데 뭉쳐 있다는 점에서, 다원적이면서 복합적인 공존으로서 직렬방식이 아니라 병렬방식으로 상호작용하는 세계화 시대의 문화가 지닌 속성을 잘 드러낸 비유임. 즉, 세계화의 통합추세 속에서 ‘렉서스’와 같은 공통분모에 대한 열정이 세계를 하나로 묶어가고 있지만, ‘올리브나무’로 상징되는 지역적·토착적 문화들은 여전히 수그러들지 않고 있음.<sup>8)</sup>
  
- 세계화·정보화 시대의 ‘네트워크 사회성’을 바탕으로 하는 문화의 새로운 양상은, 단일하고 침투 불가능한 종전의 ‘당구공 국가모델’로는 설명할 수 없음(Wittel, 2001).
- 국제관계의 구조가 네트워크 형태로 바뀌어가고 있다는 것은 곧 전통적 행위자인 국민국가의 사고방식으로 해결할 수 없는 문제들이 많아짐을 의미함. 특히 군사력이나 경제력만으로는 해결하기 힘든 상황에 있어서 소프트 파워, 즉 문화적 영향력 등을 활용해야 한다는 목소리가 높아짐(Nye, 2004).
  
- 문화에 대한 자국 중심의 시각은 갈등을 낳기에 십상이기 때문에 문화를 네트워크적 관점에서 바라보는 일이야말로 갈등 방지와 상호협력을 위한 최초의, 그리고 최선의 출발점이라고 하겠음.
- 중국의 경우, 개혁·개방이 되자 홍콩과 대만의 대중문화가 가장 먼저 유행함. 아울러 일본 문화도 소개되기 시작해 ‘나를 분노의 바다에 빠뜨려라’와 같은 액션 영화가 처음 인기를 끌었고, 이후 일본 정부가 무상 제공

8) ‘렉서스’가 글로벌 시장과 금융기관, 컴퓨터 기술을 상징한다면, ‘올리브나무’는 정체성과 고향, 지역공동체 의식의 보유를 상징함. 프리드먼(Thomas L. Friedman)은 그의 저서 『렉서스와 올리브나무』에서 이러한 렉서스와 올리브나무의 공존을 강조하고 있음.

한 TV드라마 ‘오싱’이 히트하면서 80년대 중반까지 일본 드라마와 영화는 중국인의 사랑을 받으며 ‘일류(日流)’라는 말을 낳음. 90년대 들어서는 일본의 애니메이션까지 가세하여 일본 문화의 유행은 꽤 오랫동안 유지됨. 하지만 중·일 양국 간의 외교관계 악화로 반일감정이 고조되고 일본 영상물의 가격이 높아지면서 일류의 기세는 꺾였고, 한류가 일류를 대체하기 시작함.

- 한류가 아시아 여러 나라에서 형성된 배경에는 이처럼 일류의 쇠퇴도 한몫을 하고 있다고 할 수 있음. 그런데 중국에서 일류가 쇠퇴하게 된 주요인으로 꼽히는 것이 당국의 일류 배제 정책임. 중국에서 일본 문화가 지나치게 부상하자 이를 정책적으로 견제해 일류를 잠재운 것임(박희성 외, 2006). 이는 문화민족주의 대두로 중국 당국이 한국 드라마 등의 수입제한 정책을 펴면서 중국에서 한류가 정체된 것과 유사한 패턴임. 일류의 쇠퇴나 한류의 정체에는 문화의 일방향적 유입만 있었을 뿐 네트워크적 쌍방향적 문화 교류가 결여된 공통점이 있어 이에 대한 깊은 성찰을 필요로 함.
- 한 나라의 문화정책은 과거와 같은 통제형, 하향식, 중앙집중형 구도를 넘어 자발적이면서 분산형 구도를 띤 네트워크 연결망이 문화의 새로운 패러다임으로 자리 잡을 수 있도록 돕는 게 바람직함.
- 오늘날과 같은 정보화시대에는 정부가 나서서 아날로그시대의 제조업을 육성하는 방식으로 문화 강국을 달성하려는 ‘발전국가(developmental state)’ 발상은 더는 통하지 않음. 따라서 21세기 문화전략은 ‘네트워크 지식국가’라는 맥락에서 강구되어야 할 것임(김상배, 2007).
- 한국정부는 중국이나 일본에서 제작된 방송콘텐츠의 지상파TV 방영을 장려하고 관련 규제를 없애 나가는 ‘열린 방송’ 정책을 추진해야 함. 이러한 문화의 상호교류 활성화야말로 한류의 지속가능성에도 기여할 것임.
- 정부가 한류 유행국의 드라마와 다큐멘터리 등 일부 영상물을 수입해 케이블TV를 통해 방영하고 있는 것은 다문화 가정을 위한 문화적 배려 차원뿐

만 아니라 일방적 한류 수출의 부작용 해소 차원에서도 확대 추진돼야 함.

- 국제 공동제작·공동투자·기술협력 네트워크를 구축해 현지 지향의 콘텐츠 제작을 간접 지원하는 문화정책이 요청됨. 특히 국제 공동제작은 일부 어려움에도 불구하고 반한류 정서의 완화를 위해서라도 더욱 장려돼야 함.
- MBC 프로덕션과 일본의 TBS가 양국 최초로 공동 제작해 2002년 방송된 드라마 ‘프렌즈’는 한국 남성과 일본 여성이 집안의 반대, 문화적 차이 등을 극복하고 사랑의 결실을 이룬다는 내용임. 모두 4부작으로, 1·2부는 일본 측, 3·4부는 한국 측이 연출하고, 극본 역시 공동집필하는 등 대등한 의미에서의 공동제작이 이뤄진 사례임. KBS와 중국의 CCTV가 2004년 양국 최초로 공동 제작한 20부작 드라마 ‘북경 내사랑’은 중국 측의 일부 제작비 부담 및 배우 기용, 중국 올 로케이션 촬영, 양국 동시 방영 등으로 화제를 모음. 또 2004년 드라마 ‘비천무’는 한류 스타가 중국 배우들과 함께 출연해 중국 로케이션 촬영으로 문화적 할인율<sup>9)</sup>을 최소화함(한국문화산업교류재단, 2009).
- SBS와 일본방송작가협회, TV아사히가 실험적으로 공동 제작한 ‘텔레시네마(Telecinema)’ 7편(‘천국의 우편배달부’, ‘트라이앵글’, ‘결혼식 후에’, ‘내 눈에 콩깍지’, ‘돌맹이의 꿈’, ‘낙원’, ‘19-Nineteen’)은 문화교류의 새로운 모델을 제시함. 일본 정상급 드라마 작가들이 현대인의 꿈과 사랑, 현실을 키워드로 하는 텔레 시네마의 시나리오를 집필했는데, 한류 스타가 출연하고 한국 제작진에 의해 완성된 이들 작품은 2009-2010년 양국의 TV와 극장에서 상영됨.
- 신한류의 경우 K-Pop 아이돌 그룹에 타국 출신을 의도적으로 캐스팅함으로써 기존의 한류의 일방향성을 완화하고 자연스러운 문화적 섞임을 도모

9) 문화할인율(cultural discount rate)은 문화권 간 대중문화의 교류 가능성을 평가하기 위한 지표로, 문화할인율이 낮다는 것은 한 나라의 문화상품이 다른 나라에 수용되기 쉽다는 의미임.

하는 경향이 나타나고 있음. 이를테면 아이돌 그룹 2PM의 태국 출신 ‘닉 쿤’, f(x)의 중국 출신 ‘빅토리아’와 미국 출신 ‘엠버’, 미쓰에이의 중국 출신 ‘페이’와 ‘지아’가 대표적인 사례로, 이는 이들 아이돌 가수의 출신 국가에서의 활동에도 도움이 되고 있음.

#### 나. 신한류와 동아시아 문화협력

- 영토 및 역사 문제로 인한 원심력과, 경제적 상호작용의 증대로 인한 구심력이 충돌하는 동아시아에서 국가 간 집단 정체성은 문화의 교류 및 융합을 통한 공통된 의식기반의 확장에서 배태되고 성장할 수 있음.
- 동아시아의 지역통합으로 가는 도정에서 이처럼 중요한 문화변수에 대한 인식은 경제적 수익 위주의 산업논리와 자율성을 훼손하는 정책논리에 의해 심대한 영향을 받음으로써 자연스러운 ‘흐름’과 ‘섞임’으로서의 문화의 속성을 저버린 정도가 결코 가볍지 않음. 2000년대 중반 이후 동아시아에서 한류가 한풀 꺾이는 과정은 이를 시사함. 한류에 대해 ‘반한류’, ‘협한류’로 표상되는 정서적 반발은 편협한 자민족 중심주의와 근대적 국민국가의 성장 제일주의적 발상이 문화에 가하는 부작용이 어떠한 것인지를 교훈적으로 일깨워줌. 민족문화의 우수성만 강조하거나 문화 제국주의적인 측면에서 접근해서는 결코 국가 간 집단 정체성의 형성에 기여할 수 없음.
- 신한류는 기존의 한류가 한풀 꺾였던 전철을 밟지 말아야 함. 기존의 한류가 ‘대박’을 노린 상업주의로 드라마 가격을 천정부지로 올리고 유사한 코드의 콘텐츠를 마구잡이로 수출해 반한류를 자초한 측면이 컸음을 유념해야 함. 신한류도 ‘높은 몸값’의 아이돌들이 일시에 해외를 휩쓸고 다님으로써 현지인들을 식상케 해서는 안 됨. 신한류는 상대국과의 문화적 일체감을 형성하고 진출과 소비의 단계에서 현지와의 협업을 더욱 활성화함으로써 ‘반신한류’가 싹트지 않도록 해야 함.

- 한류의 유행은 동아시아인에게 대중문화의 스펙트럼을 넓혀주고 활력과 개방성을 불어넣는 계기가 되었으며, 동아시아인끼리의 문화적인 공통분모를 확대해 가는 과정으로 볼 수 있음. 특히 한류가 창출하는 아시아적 가치는 동아시아 문화공동체의 기반을 형성하는 데에 ‘중추(backbone)’의 역할을 하거나 동아시아 문화 네트워크의 노드(node)로 작용할 수 있을 것임.
- 문화공동체란 근대 서구에서 국민국가를 모델로 해서 생겨난 개념으로, 문화 통합을 성취하려는 국가 프로젝트와 밀접한 연관을 갖는 것으로 연상되기 쉬움(니시카와 나가오, 2004). 이에 비해 문화 네트워크란 국가뿐 아니라 시민사회를 문화교류의 주체로 인식하고, 문화적 통합보다는 차이와 유사성을 동시에 인정하고 경험하는 과정을 강조함. 공동체란 개념은 타자를 우리로부터 배제하는 닫힌 공간을 어느 정도 상정할 수밖에 없기 때문에, 공동체에 포함되지 않는 국가로부터 배타적인 내용을 담은 것으로 오해받을 소지가 있음. 반면에 네트워크란 개념은 개별 주체를 중심으로 맺어지는 연결망을 의미하는 것으로, 외부로 무한히 확장될 수 있는 개방성을 지님.
- 신한류를 통한 동아시아 문화협력을 모색하기 위해서는 문화 공동체적 접근방법보다는 오히려 문화 네트워크적 접근방법이 나올 수 있음. 문화공동체라는 개념이 집단 내부에서는 보다 강력한 유대와 협력을 표상하지만, 동시에 타자를 배제하는 성격을 내포하고 있고, 집단 내부에서도 어떤 문화요소를 중심적인 것으로 상정함으로써 집단 내부에 또다시 중심과 주변의 분화를 초래할 가능성이 크기 때문임. 지역적 폐쇄성을 뛰어넘는 방식으로 진행되기 십상인 오늘날의 문화현상을 문화 네트워크라는 보다 열린 개념으로 이해하고 활성화하는 것이 바람직함. 이는 신한류가 동아시아라는 지역공간을 넘어서서 세계적으로 확산되고 있는 현상과도 부합됨.
- 동아시아 문화협력도 반드시 공동체적 의식의 함양에 의해서만 확보되는 것은 아니며, 네트워크적 협력관계를 구축하는 과정에 의해서도 만들어 나갈 수 있음. 말하자면, 어떤 본질적인 문화적 동질성의 추구보다는 다양

한 차원에서 부분적으로 존재하는 문화적 유사성을 확인하고, 동시에 다양한 문화적 차이가 공존하는 양상을 인식하고 수용하는 방식으로 동아시아 문화협력을 추구해 나갈 수 있음(오명석 외, 2004).

- 신한류는 이러한 문화 네트워크라는 인식틀 아래 한국문화의 고유성을 잃지 않으면서도 동아시아에서 새로운 문화적 혼종 및 협력 과정을 거쳐 초국가적인 대중문화의 교류형태로 나아가야 함. 신한류는 단순히 문화상품의 경쟁력을 높이는 차원을 넘어, 그 문화내용의 보편성과 포용력을 배양함으로써 네트워크 시대의 소프트파워로 자리매김 돼야 함.
- 신한류는 문화 분야의 ‘동아시아 스탠더드’가 ‘글로벌 스탠더드’로 변환되고, ‘동아시아 문화 네트워크’가 ‘글로벌 문화 네트워크’와 호환이 되는 인류 보편적 문화코드의 생성을 지향해야 함.

## 참고문헌

- 김광익(2011), “문화친밀감 형성을 위한 인문교류와 소통”, 베이징대 비교문화연구소 · 이화여대 중국문화연구소 · 한국문화산업교류재단 공동주최 2011 한중문화산업포럼 『한-중 문화소통과 협력을 위한 방안 모색』(2011.5.27) 기조연설문.
- 김상배(2007), “한류의 매력과 동아시아 문화네트워크”, 『세계정치 7: 문화와 국제정치』 제28집 1호, 서울대학교 국제문제연구소, pp.193-233.
- 김수이(2006), “한류, 21세기 한국문화의 국가적 아젠다”, 『한류와 21세기 문화비전』, 서울: 청동거울, pp.11-29.
- 김현미(2003), “대만 속의 한국 대중문화: 문화 ‘번역’과 ‘혼성화’의 문제를 중심으로”, 조한혜정 외, 『“한류”와 아시아의 대중문화』, 서울: 연세대학교 출판부, pp.155-156.
- 김홍구(2006), “동남아 한류의 새로운 메카: 태국의 한류”, 『동아시아의 한류』, 신윤환 · 이한우 외, 서울: 전예원, pp.193-220.
- 니시카와 나가오(2004), “동북아시아 문화공동체의 가능성”, 인문사회연구회 주관 국제학술회의 『평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책 연구』

(2004.10.25) 발표논문.

민병원(2006), “네트워크 시대의 문화 세계정치”, 『네트워크 지식국가: 21세기 세계정치의 변환』, 하영선 · 김상배 엮음, 서울: 을유문화사, pp.442-479.

박영일(2011), “신한류를 넘어서...”, 『콘텐츠칼럼』, 한국콘텐츠진흥원.

박영환(2008), 『문화한류로 본 중국과 일본』, 서울: 동국대학교 출판부.

박희성 외(2006), 『영화 분야 한류 현황과 활성화 방안 연구』, 서울: 커뮤니케이션북스, 영화진흥위원회.

연합뉴스, 2011년 8월 5일자; 2011년 8월 26일자; 2011년 9월 13일자.

오명석 외(2004), 『동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색』, 인문사회연구회 협동연구총서 04-10, 통일연구원.

유상철 외(2005), 『한류 DNA의 비밀』, 서울: 생각의 나무, p.1.

이유현(2010), “태국 한류: 성장 역사, 경제에 미치는 영향, 미래 제언을 중심으로”, 『관광시장 동향』 2010년 9월, 서울: 한국관광공사, pp.155-170.

이한우(2006), “대장금 식당에서 보는 한국 드라마: 베트남 한류”, 『동아시아의 한류』, 신윤환 · 이한우 외, 서울: 전예원, pp.123-151.

전성홍(2006), “타이베이 시민들의 ‘하한쭈’: 대만의 한류”, 『동아시아의 한류』, 신윤환 · 이한우 외, 서울: 전예원, pp.51-71.

중앙일보, 2011년 1월 17일자.

하라 유미코(2010), “일본에서의 한류 드라마”, 한국언론학회/충청언론학회 주최 세미나 『일본내 한류의 재점화, 지속적 확산 방안』(2010.9.10) 발표자료집.

한국문화산업교류재단(2009), 『한류, 아시아를 넘어서 세계로』, pp.25-93.

한국문화산업교류재단(2010), 『한류 포에버: 중국 · 대만편』, pp.98-104.

한국문화산업교류재단(2011), 『2010 해외 한류 동향』, pp.1-74.

KBS 방송문화연구소(2010), 『KBS-NHK 한 · 일 공동 국민의식 조사』 결과보고서.

NARS(2011), “신한류 현상의 특징과 향후 과제”, 『이슈와 논점』 254호, 국회입법조사처.

Friedman, Thomas L.(2003), *The Lexus and the Olive Tree*, 신동욱 역, 『렉서스와 올리브나무』, 서울: 창해.

Geertz, Clifford(1998), *The Interpretation of Cultures*, 문옥표 역, 『문화의 해석』, 서울: 까치.

Huntington, Samuel P.(1996), *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*, 이희재 옮김(1997), 『문명의 충돌』, 서울: 김영사.

Nye, Joseph S.(2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 홍수원 역, 『소프트파워』, 서울: 세종연구원.

Wittel, Andreas(2001), “Toward a Network Sociality”, *Theory, & Culture Society* 18, No. 6.

# 한국의 ODA 정책과 선진-개도국 간 가교 역할

조태열 (외교통상부 개발협력대사)

본고는 우리나라의 공적개발원조 정책에 대한 분석을 토대로 향후 국제개발협력에서 우리나라가 진정한 의미에서의 선진·개도국 사이의 가교 역할을 수행하기 위해 극복해야 할 과제가 무엇인지를 검토해 보고자 한다.

우리나라는 불과 반세기만에 최빈수원국에서 산업화와 민주화를 모두 이루어 낸 선진 공여국으로 도약한 유일한 나라이기 때문에 선진·개도국 사이의 가교 역할을 수행하기에 다른 어떤 나라보다 유리한 위치에 있다. 그러나 가교 역할은 외교적 수사나 구호만으로 이루어질 수 있는 것은 아니며 개발 이슈와 관련하여 우리만이 만들어 낼 수 있는 부가가치가 무엇인지, 그리고 그러한 가치를 생산해 내기 위해서는 무엇을 어떻게 해야 할 것인지 등을 창의적이고 전략적인 사고로 진지하게 고민해야 하며 그 결과를 토대로 구체적인 정책과 실천 프로그램을 만들어가야 한다. 우리의 독특한 개발 경험을 토대로 우리만이 갖고 있는 비교우위를 활용하여 부가가치를 창출할 수 있는 개발협력 모델을 만들어 개도국, 특히 저개발국들의 ‘빈곤으로부터의 탈출’ 노력에 교훈과 영감을 주고, 경제·사회적으로도 실질적인 도움을 줄 수 있는 따뜻하고 겸손한 개발 협력을 추구하여야 한다.

선진·개도국 사이의 가교 역할은 반드시 추가적인 인적·물적 자원을 필요로 하는 것만은 아니다. 양측의 이해가 대립하고 있는 남북문제에 대한 우리의 입장을 가교 역할에 걸맞게 정립하여 언행이 일치하는 자세를 견지하면서 모범을 보이고, 나아가 양측의 상이한 입장을 조율하여 균형 있는 대안을 제시하는 노력도 경제적 지원 못지않게 중요한 것이다. 그 과정에서 과거처럼 성공담만 남발하여 개도국으로부터 불필요하게 손가락질을 받거나 위화감을 주는 것은 반드시 지양해야 하며, 오히려 실패담을 공유함으로써 개도국들이 우리의 잘못을 답습하지 않도록 도와주는 것이 우리의 태도에 진정성이 있다는 믿음을 주고 결과적으로 선진국과 개도국 모두로부터 우리의 가교 역할을 인정받을 수 있는 길이라고 본다.

## 1. 서론

- 본고는 우리나라의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 정책에 대한 분석을 토대로 향후 국제개발협력에서 우리나라가 선진·개도국 간 진정한 의미에서의 가교 역할을 수행하기 위해 극복해야 할 과제가 무엇인지를 검토하고자 함.
  
- 우리나라는 세계 경제위기 속에서도 지난 수년간 공적개발원조(ODA)를 지속적으로 확대해 왔음.
  - 작년에는 선진 공여국 모임인 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 가입에 이어 G20 개발의제 도입을 주도하였고, 올해에는 부산 세계개발원조총회(Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness)를 유치함으로써, 국제 개발협력 커뮤니티 내에서 우리나라의 위상이 날로 높아지고 있는 상황.
  
- 국제사회는 ‘수원국’에서 ‘선진 공여국’으로 도약한 우리나라의 독특한 개발 경험에 주목하면서, 국제 개발협력 분야에서 우리나라의 역할과 기여에 상당한 기대와 신뢰를 갖고 있음.
  - 우리나라 스스로도 국제 개발협력에 대한 강한 의지를 갖고 이를 통해 ‘성숙한 세계국가(Global Korea)’ 구현 등 국제사회에서의 위상과 소프트파워 제고를 위해 노력 중임.
  
- 단순히 우리의 성공적 개발 경험을 강조하고 우리의 ‘잘한 점’만을 부각해서는 국제사회, 특히 개도국의 공감과 지지를 얻을 수 없음. 선진·개도국 간 진정한 가교 역할을 수행하기 위해 극복해야 할 과제가 무엇인지, 그리고 그러한 역할을 수행할 수 있는 구체적인 방안은 무엇인지 등을 진지하게 고민해야 할 시점임.

## 2. 우리나라의 국제개발협력 역사

### 가. 수원국에서 공여국으로의 도약

- 1) 공적개발원조(ODA) 수원국으로서의 우리나라
  - 1953년 6·25 전쟁 종전 직후 우리나라는 1인당 GDP 67달러의 최빈국이었으며, 전후 복구 등에 필요한 재원을 해외 원조에 의존하였음.
  - 광복 이후 1999년까지 약 120억 달러의 원조를 받은 것으로 추정되며, 이중 약 100억 달러 이상을 미국과 일본이 지원하였음.
    - 기술, 자본재, 소비재 등 다양한 분야에 걸쳐 원조를 받았으며, 채무구제(debt cancellation)가 없는 것이 특징임.
  - 강한 발전의지와 주인의식을 바탕으로 ‘선택과 집중’ 전략을 통해 전후 복구 및 경제·사회 개발에 해외 원조를 효율적으로 활용함.
    - 경부고속도로, 포항제철 건설 등 국가기관시설 건설에 대외 원조를 집중 활용하여 발전을 위한 토대를 구축함.
    - 우리나라 경제규모는 800배 이상 증가하였으며, 1인당 GDP는 2만 달러를 상회함.
  - ※ 한국의 경제변화: GDP 13억 달러(’53년) → 1조 143억 달러(’10년 잠정), 1인당 GDP 67달러(’53년) → 2만 759달러(’10년 잠정).
  - 2000년 OECD 수원국 리스트에서 제외되어 수원국으로서의 역사를 공식적으로 마무리하였으며, 최빈개도국 출신 국가로서는 최초로 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입함.
  - 우리나라는 원조의 덫(aid trap)을 피해 원조를 경제 사회 개발의 촉진제(catalyst)로 활용하여 원조를 탈출(exit from aid)한 모범 사례임.

- 2) 공적개발원조(ODA) 공여국으로서의 우리나라
- 1987년부터 2009년까지 우리나라의 총 대외 원조 규모는 약 69억 달러(OECD 공식 통계)이며, 2010년에도 약 12억 달러(OECD 잠정 통계)의 대외 원조를 실시한 것으로 추정됨.
  - 총 대외 원조의 약 68%가 아시아에 집중됨.
  - 우리나라의 대외 원조 역사는 미국 국제개발처(USAID) 자금으로 개도국 초청연수를 실시한 데서 시작하며, 70년대는 주로 외교안보적 차원에서 우방국을 대상으로 소규모 연수를 실시함.
  - 1987년 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)을 창설하고 1991년 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)을 설립함으로써 공적개발원조의 기본 체계를 구축하였고, 90년대부터 대외 원조를 본격적으로 실시함.
  - '03년 이후에는 이라크와 아프간 지원, 다자개발은행(Multilateral Development Bank: MDB) 출자 증액 등으로 공적개발원조 예산이 급격히 증가함. '05~'11년간 정부 총 예산이 연평균 8.17%(208.7조 원 → 309.1조 원) 증가한 데 비해, ODA 예산은 연평균 15.4% 증가함(7,971억 원 → 16,445억 원).

#### 나. 우리나라 국제개발협력 현황('00~'09)과 문제점

- '00~'09년간 총 원조 규모는 51억 달러 상당이며, 연도별 원조 규모는 '00년 2.1억 달러에서 '09년 8.2억 달러로 약 4배 증가함.
- 본격적으로 국제개발협력 활동을 확대해 나가는 시기임에도 불구하고 국가 차원의 공식적이고 통합적인 정책 문서 없이 유·무상 공적개발원조를 별도의 목적을 가지고 실시해 옴.

- 무상 원조의 경우 개도국과의 우호협력 및 상호교류, 경제·사회발전 증진을(한국국제협력단법), 유상 원조의 경우 개도국의 산업발전 및 경제안정, 대외경제협력 촉진을(대외경제협력기금법) 각각 추구함.
- 양자와 다자, 유상과 무상으로 분절화된 체제 속에서 국제개발협력위원회의 컨트롤 타워 기능이 미약함.
- 양자 원조의 경우, 유상 원조는 기획재정부와 수출입은행이 전담하고, 무상 원조는 외교부와 KOICA, 각 부처, 지자체 등 약 30여 개 기관이 개별적으로 추진됨.
- 다자 원조의 경우, 국제금융기구는 기획재정부가 전담하고, 유엔은 외교부, 기타 국제기구는 소관 부처별로 추진함.
- 짧은 시간 내 국제사회에 대한 기여를 확대해 왔음에도 불구하고, 공적개발원조 규모, 추진 체제, 효과성 측면에서 국제사회 수준에 미치지 못하는 측면이 있었음.
- 한정된 재원으로 다수 국가 및 국제기구에 많은 사업을 지원한 결과, 사업의 분절화·파편화 현상으로 원조 효과성도 낮은 상황을 초래함.
- 국가 차원의 통합전략 없이 공적개발원조를 다원화된 구조로 추진하여, 중복 및 유사사업이 다수 발생함.
- 이러한 현실은 이명박 정부 출범 이래 ‘성숙한 세계국가’ 구현을 위한 국제사회에 대한 기여 확대 기초와 맞물려, 공적개발원조 정책 선진화에 대한 요구를 증가시킴.
- OECD 개발원조위원회(DAC) 가입을 추진함에 따라, 국제 개발협력 규범 준수 등 선진 원조 체제 구축 필요성이 대두됨.

### 3. 공적개발원조 선진화를 위한 노력

- 공적개발원조 선진화를 위해 '09년 12월 '국제개발협력기본법'을 제정하였으며, '10년 10월 '국제개발협력 선진화 방안'을 발표함.

#### 가. 우리나라 국제개발협력의 추진 방향

- 우리나라의 국제개발협력은 기본적으로 '개도국의 빈곤감소, 여성 및 아동의 인권향상과 양성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의 실현, 협력대상국과의 경제협력관계 증진, 국제사회의 평화와 번영(국제개발협력법 제3조)'을 추구하는 것을 기본 정신으로 하며, 이를 토대로 '수원국에게 희망을, 국제사회에 모범을, 국민에게 자긍심'을 주는 국제개발협력을 추진하려고 함.
- 이는 수원국에서 선진 공여국으로 도약한 우리의 독특한 경험을 토대로 국제사회의 규범을 존중하면서 개도국의 빈곤퇴치와 자립 능력 개발에 중점을 두는 국격에 걸맞은 국제개발협력을 추진하여 국민의 자부심과 우리나라의 국제적 위상을 높이려는 것임.
- 한국은 무엇보다 수원국의 개발수요와 자국의 특성을 결합한 원조를 실시하려고 함.
- 수원국에서 공여국으로 도약한 우리의 개발 경험과 노하우를 활용하되, 수원국 실정에 맞게 보완하여 적용함.
- 단순한 빈곤퇴치를 위한 원조를 넘어 수원국이 자립을 위해 필요로 하는 분야에 대해 수원국의 입장에서 협력방안을 모색함.
- '배고픈 자에게 단순히 식량을 주는 것이 아니라, 배고픈 상황에 처하게 된 원인을 파악하고 이를 같이 해결함으로써 스스로 배고픔을 극복'할 수

있도록 하는 것이 중요함.

- 과거와 같이 산만한 원조가 아니라 국가 전략에 따라 일관성 있게 추진되는 체계적인 원조를 실시하려고 함.
  - 양자와 다자, 유상과 무상, 개발이 근간이 되는 인프라 등 하드웨어 개발 원조와 인적 자원개발, 기술전수 등 고부가가치 소프트웨어 개발 원조를 유기적으로 연계시켜 원조의 효과성을 제고시킴.
  
- 진정성을 담은 ‘따뜻한 원조’를 실시하려고 함.
  - 원조를 실시함에 있어, 단기적 이해관계에 매몰되기보다는 수원국의 발전을 통한 인류의 공생·공영, 수원국과의 장기적 우호협력 관계, 나아가 국제사회 주요 일원으로서의 책임과 의무를 중시함.

#### 나. 국제개발협력 선진화를 위한 기본 계획

- 1) 공적개발원조의 양적 확대와 질적 개선
  - 국제개발협력 선진화를 위해, 기본적으로 공적개발원조의 규모, 특히 ODA/GNI 비율을 늘리는 것이 필요함.
    - 2010년 기준(잠정 통계) 우리나라의 ODA 규모는 약 1.2억 달러로서 23개 OECD DAC 회원국 중 18위이며, 특히 ODA/GNI 비율은 약 0.12%로 최하 위임.
    - 우리나라의 ODA/GNI 비율은 DAC 회원국 평균(0.32%)에 비해 많이 부족하며, '02년 ‘몬테레이 유엔 개발재원 고위급 회의’에서 국제사회가 공약한 ODA/GNI 비율 0.7%에는 크게 미달함.
  - 경제수준에 부합하는 ODA 달성을 위해 국제개발협력위원회는 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25%까지 확대하기로 결정함.
    - 양자·다자 원조 간 비율은 7:3 수준으로 유지 예정인바, 이는 OECD

DAC 평균과 비슷한 수준임.

○ 공적개발원조의 유·무상 비율(순지출 기준) 관련, 우리나라는 '09~'10년 간 약 37:63 수준으로 OECD DAC 평균인 약 4:96에 비해 매우 높은 수준임.

- 기존에 승인된 차관 제고를 비롯한 수원국에 대한 약속 이행 등 여러 여건을 감안, 장기적으로는 국제사회의 추세를 따라가도록 노력하되, '15년까지는 유·무상 비율을 40:60 수준으로 유지할 예정임.

○ 원조의 구속성에 있어서도, 우리나라는 국제사회의 추세나 OECD DAC 평균 수준에 미치지 못하는 상황임.

- 우리나라의 '08년 기준 공적개발원조 비구속성 비율은 약 36%로서(무상 43%, 유상 34%) OECD DAC 평균인 86.5%보다 크게 낮은 수준임.

- 비구속성 비율이 불과 4% 수준이었던 '04년에 비해 단기간 내에 괄목할 만한 증가세를 보였으며, '15년까지 비구속성 비율을 약 75%까지 단계적으로 제고할 계획임.

- 무상 원조의 경우 '15년까지 100% 비구속성을 달성할 계획이며, 최빈개도국(Least Developed Countries: LDCs)에 대해서는 '12년까지 100% 비구속화를 달성하기 위해 노력 중임.

## 2) 원조 효과성 향상을 위한 노력

○ 우리나라의 공적개발원조는 국가 차원의 통합 전략 없이 유·무상 원조 집행 기관들이 각자의 목표와 전략으로 개별적으로 추진하여 왔음. 특히 무상 원조의 경우 다양한 기관이 한정된 재원을 가지고 다수 국가와 사업에 지원함으로써 원조의 중복 및 분절화를 초래하여 원조의 효과가 기대에 못 미치는 수준이었음.

- 이에 따라, 원조의 비효율성을 제거하고 수원국의 만족도를 높이기 위해 원조 효과성 향상을 위한 노력을 기울이고 있음.
- 공적개발원조의 지역별 기조와 재원 배분, 중점협력국 선정 및 국가별 지원전략이 유·무상 원조 간 통합적으로 연계되는 선진적 원조 전략을 수립하여, 원조의 예측 가능성을 향상시키고 체계적인 원조를 시행하고자 노력 중임.
  - 지역별 재원 배분 관련, 지리적 접근성, 문화적 동질감, 점증하는 지정학적 중요성을 감안, 아시아에 대한 중점지원 기조를 유지하면서 아프리카, 중남미 등에 대해서도 균형 있는 지원을 전개함.
  - 한정된 재원을 ‘선택과 집중’에 따라 효과적으로 활용하기 위해, 26개 중점 협력국가를 선정하여 최소 70% 이상의 지원을 실시함.
  - '12년 말까지 모든 중점 협력국에 대한 유·무상 통합 국별 지원전략(Country Partnership Strategy: CPS)을 수립하여 보다 효과적인 공적개발원조 지원을 위한 기본지침으로 활용할 예정임.
  - 사업 발굴, 선정 및 추진 등에 있어 유·무상 주관 기관 간, 개별부처 및 원조집행기관 간 협력도 강화함.
- 원조 효과성 향상을 위해 주요 공여국 및 수원국과의 협력도 강화하고 있음.
  - 협력대상국의 국가 개발전략에 부합하는 원조를 실시하기 위해 주요 협력대상국과의 ODA 정책 협의를 강화하고 있으며, ODA 시행에 있어 재외공관의 역할을 강화하여 ‘현장의 목소리와 요구를 반영하는 개발협력’을 추진 중임.
  - 공여국 간 원조 조화를 위해 주요 공여국과의 정책 협의도 활성화 중임.
  - 무상 원조를 주관하는 외교부는 일본, EU, 호주 등과 정례 원조정책 협의회를 개최하고 있으며, 유상원조를 주관하는 기획재정부도 일본, 호주 등과의 긴밀한 네트워크 구축 중임.

- 아프가니스탄, 파키스탄, 베트남 등 주요 협력대상국의 ‘원조 공여국 회의’에 참가함으로써 원조 분업 방안을 모색.

### 3) 국제협력 및 파트너십 강화

- 국제개발협력 선진화의 일환으로 국제사회 개발협력 논의에 적극적으로 참여하고 있음.
  - OECD DAC 고위급 회의, 세계은행 개발위원회, 유엔의 MDGs 관련 회의 등 주요 국제개발협력 논의에 ODA 관련 부처 및 기관이 참여함으로써 국제사회의 흐름에 부합하는 ODA 정책을 시행하고자 노력 중임.
- 부산 세계개발원조총회 주최, 유엔 개발협력포럼 자문위원 수임 등 OECD 및 UN 등 주요 국제기구의 개발협력 규범 형성 과정에 능동적으로 기여 중임.
  - 오는 11월 부산에서는 OECD와 우리나라가 공동으로 주관하는 ‘세계개발원조총회(Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness)’를 주최할 예정인 바, 부산 총회에는 160여 개국 정부 대표, 70여 개 국제기구 수장을 포함, 약 2,500여 명이 참석할 것으로 예상됨.
  - 이번 회의는 파리선언 및 아크라 행동계획 등 기존 원조 효과성(aid effectiveness) 논의의 성과와 향후 과제를 점검하고, 이를 토대로 국제사회의 개발협력 논의를 ‘개발효과성(development effectiveness)’으로 전환하는 기회가 될 것으로 예상됨.
  - 기존 공여국-수원국 중심의 국제개발협력 구도(architecture)를 벗어나 신흥경제국, 민간기업, 시민사회 등 다양한 개발협력 주체를 아우르는 포괄적 개발협력 파트너십(comprehensive and inclusive partnership)을 구축하는 계기가 될 것으로 기대됨.
  - 우리나라는 주최국으로서 이러한 논의를 전개하는 데 있어 주도적 역할을 하고 있으며, 또한 우리의 개발경험을 토대로 얻은 교훈을 바탕으로 ‘여성

과 개발’, ‘효과적 국가 및 제도’ 등의 제도를 제안 중임.

- 필자는 금년 6월 우리나라 인사로서는 최초로 유엔 내 국제 개발협력 논의를 주도하고 있는 ‘유엔개발협력포럼 자문단(Advisory Group of UN Development Cooperation Forum)’의 위원으로 선임되어, 유엔 개발협력포럼의 활동 전략과 국제 개발협력 추진 방향을 조언 중임.

○ 주요 선진국의 저성장 추세, 일부 국가에서의 원조 피로(aid fatigue) 현상 등으로 국제사회의 원조 규모가 과거와 같은 증가 추세를 보이기는 어려울 것으로 예상되는 상황에서, 비전통적 개발재원 분야 논의에도 적극 참여하고 있음.

- 항공권 1매당 1,000원을 징수하여 빈곤퇴치 등에 사용하는 국제빈곤퇴치 기여금 등 기존 혁신적 개발재원을 유지·확대하고, 새로운 혁신적 개발재원 도입도 검토 중임.

#### 4) 인도적 지원 활동 강화

○ 기후변화, 지구 온난화 등으로 인해 국제사회에서 재난 발생 빈도가 증가하고 있으며, 이에 따라 세계적으로 해외긴급구호 등 인도적 지원 수요가 급증하고 있음.

- OECD DAC 회원국 지위에 걸맞은 인도적 지원 활동이 필요함.

○ 현재, 긴급구호 예산 확대, 긴급구호 시스템 개선 등을 위해 지속적으로 노력을 기울이고 있으며, 올 한해만도 뉴질랜드 지진 및 일본 대지진, 리비아 사태, 동부 아프리카 지역(Horn of Africa) 가뭄 등에 긴급 인도적 지원을 실시하였음.

- 일본 대지진 시에는 세계에서 최초로 긴급 구호대를 파견하고 가장 늦게 철수하는 등 국제사회의 책임 있는 일원으로서의 역할을 다했으며, 그 과정에서 외교통상부가 민간 구호 활동을 조율하고 지원하는 등보다 발전된

긴급구조 시스템을 확립하는 계기가 마련됨.

## 4. 국제개발협력을 통한 선진·개도국 간 가교 역할 수행 방안

### 가. 개발협력 필요성에 대한 국민적 공감대 확산

- 전후 가난을 극복한 지 불과 수십 년밖에 되지 않은 우리나라에서는 아직도 공적개발원조 지원 등 국제개발협력에 대해 인색한 시각을 가진 국민이 적지 않음.
  - 반기문 유엔 사무총장이 우리 국민과 언론을 상대로 개발협력 증대 필요성을 지속적으로 강조하면서 국민적 각성을 촉구하고 있는 것이 개발협력에 대한 우리 국민의 인식 변화에 상당한 기여를 하고 있긴 하나 선진국 국민의 의식 수준과는 현격한 차이가 있음.
- 국제개발협력 활동은 단지 못사는 나라에 도움을 주는 것으로 끝나는 것이 아니라 장기적으로 우리의 전반적인 국익 증진에 기여하는 것이라는 데에 대한 국민적 공감대가 확산될 수 있도록 범정부 차원에서의 지속적인 노력이 필요함.
  - 공적개발원조를 통해 개도국 경제가 성장하고 그에 따른 수요 증가로 인해 우리의 시장이 확대되고 수출이 증가하는 등의 경제적 이익이 생길 뿐만 아니라, 협력대상국이 절실히 필요로 하는 개발 원조를 제공함으로써 ‘물질적 이익’으로 환산할 수 없는 중·장기적 국익을 창출 가능함.
- 우리의 독특한 개발 경험은 국제사회에서 우리나라가 선진·개도국 간 가

교 역할을 적극 수행함으로써 우리의 위상을 제고하고 소프트파워를 증대할 수 있는 소중한 외교적 자산임.

- 제프리 삭스(Jeffrey Sachs) 미국 컬럼비아대학교 교수도 우리나라의 개발 경험을 ‘ODA의 바람직한 발전모델’이라고 규정함.

#### 나. ‘가교’ 역할에 걸맞은 분명한 견해와 목소리

- ‘가교’ 역할이란 단순한 중간자 역할이 아니라, 선진국과 개도국의 상이한 입장을 조율하고, 양측의 관심과 이익을 적절히 조화시켜 대안을 제시하는 것이며, 이를 위해서는 다자외교 무대에서 분명한 견해와 입장을 표명하는 것이 필요함.
- 선진·개도국 간 가교로서의 우리나라의 참여와 기여가 다자 프로세스의 진전에 매우 중요하다는 국제사회의 평가와 인식을 끌어낼 수 있도록 남북문제를 다루는 다자외교 무대에서 보다 창의적인 사고와 전략으로 적극적인 역할 수행이 필요함.
- 개발 이슈는 경제, 사회, 환경 문제뿐만 아니라 인권, 민주주의, 정치, 안보 문제 등 사실상 우리 외교의 글로벌 어젠다에 포함된 거의 모든 이슈와 상호 밀접히 연관되어 있는 포괄적(cross-cutting) 이슈이므로 이러한 국제정책이슈에 개발렌즈를 갖다 대고 우리만의 독특한 정치, 경제 발전 경험에 기반한 부가가치를 창출할 수 없는지 진지하게 고민해야 함.
- 우리나라는 그동안 각종 국제회의에서 선진국과 개도국의 입장이 대립하는 남북문제에 관해 적극적인 중재자의 역할을 자임하기보다는 단순히 중립적인 입장을 취하거나 이슈에 따라 어느 일방의 입장에 동조하는 소극적 자세를 보인 적이 많았음. 어느 한 쪽의 입장을 불편하게 할지도 모른다는 염려 때문에 침묵하거나 애매모호한 태도를 취한 경우도 적지 않으며, 때로는 개도국 입장을 신중히 배려하지 않고 선불리 선진국 입장에 동

조함으로써 다른 개도국들로부터 비판이나 핀잔을 받은 경우도 왕왕 있었던 것이 사실임.

- 이러한 가운데 작년 G20 서울 정상회의 계기에 우리나라가 G20 개발의제의 도입을 적극 주도한 것은 선진·개도국 간 진정한 가교 역할을 수행한 드문 사례 중의 하나라고 봄.
- G20 정상회의는 2008년 세계 경제 및 금융 위기 해결을 목표로 주요 20개국 및 국제기구의 공조와 협력을 위해 출범한 것으로서 논의의 초점이 국가 간 거시경제 정책 조율 및 국제금융기구 개혁 등에 맞춰져 있었기 때문에 개발의제를 도입하는데 일부 회원국들이 미온적으로 반응함.
- 우리나라는 작년 의장국으로서 G20이 세계 경제 협력을 논의하는 최고의 협의체(premier forum for global economic cooperation)로서의 위상과 정통성을 강화하기 위해서는 170여 개 G20 비회원국의 대부분을 차지하는 개도국의 주된 관심사인 개발 문제를 다루어야 한다는 입장을 갖고, 선진국 및 개도국 모두를 대상으로 적극적인 외교적 노력과 아웃리치 활동을 실시하였음.
- 개도국의 개발은 새로운 글로벌 경제 수요를 창출하고 세계 경제 회복 및 재균형(rebalancing) 달성이란 G20의 기본 목표에 기여하는 것이므로 개도국을 세계 경제의 주요 파트너이자 새로운 성장 동력으로 인정하여야 한다는 점을 강조함.
- 그 결과, 작년 G20 서울 정상회의에서 ‘다 함께 성장을 위한 서울 개발 컨센서스(Seoul Development Consensus for Shared Growth)’ 및 ‘다년간 개발 행동계획(Multi-Year Action Plan on Development)’을 채택한바, G20 개발의제는 개도국의 자립적 경제성장을 목표로 개도국의 성장능력 확충에 긴요한 9개의 핵심 의제를 도입하고, 성장의 장애요인(bottlenecks)을 해결하는

데 초점을 두고 있음.

- G20 개발의제 채택 당시 정상회의에 참석했던 아프리카 국가들은 ‘서울 개발 컨센서스’는 ‘아프리카 개발 컨센서스’라는 표현을 할 정도로 대환영함.
  
- G20 개발의제 채택 후 국제개발협력 커뮤니티 내에서 우리나라의 위상은 비교할 수 없을 정도로 향상된바, 이는 우리가 의장국으로서 G20의 목표 달성과 위상 강화를 위해서는 글로벌 개발 격차 해소 문제를 다루어야 한다는 강한 의지를 갖고 선진국 및 개도국의 이해와 관심을 적극적으로 조율한 결과임.
  
- 금년에 G20 개발의제가 개도국 그룹인 G77의 지지 속에 유엔 최빈개도국 회의(UN LDC Summit) 결과문서에 반영되는 성과를 거두고 명실상부한 국제 개발 이니셔티브로 자리 잡고 있는 것은 우리나라의 진정한 ‘가교’ 역할을 선진국과 개도국이 모두 평가하고 있음을 반증함.

#### 다. 국제사회의 일반적 규범과 권고를 준수하는 개발협력

- ‘가교’ 역할 수행을 위한 우리의 목소리를 내려면 우선적으로 해야 할 일이 있는바, 타의 모범이 되지는 못하더라도 최소한 국제개발협력 커뮤니티의 기본적인 규범과 권고는 지키는 것임.
  
- ‘가교’ 역할은 스스로 주장한다고 해서 가능한 것이 아니라, 다른 나라들이 우리를 가교로 인정해야 진정한 ‘가교’가 될 수 있는 것이며, 솔선수범하지 않으면서 우리의 의견과 주장만 내세운다면 장기적으로 다른 나라들로부터 지지 확보 곤란함.
  
- OECD DAC 회원국의 위상에 부합하는 원조 규모를 갖추도록 노력해야 하며, OECD DAC의 각종 규범과 권고를 준수함으로써 원조 효과성을 향상하기 위한 노력을 강화해야 함.

- ODA 증액, 무상 원조 및 비구속성 원조 확대, 무상 원조 중복 및 분절화 해소 등을 위해 지속적인 노력이 필요함.
- 개발협력 분야를 넘어, UN의 평화유지 활동, WTO 다자무역 협상 등 글로벌 이슈에 있어서도 국력에 걸맞은 역할과 의무를 다하며 국제사회의 책임 있는 일원으로서 행동해야 함.
- 편의에 따라 개도국과 선진국 지위를 넘나들며, 단기적 국익에 집착하는 것은 국격을 갖춘 나라로서의 인테그리티와 신뢰를 훼손하는 행위.
- 우리의 글로벌 외교의 당면 과제는 개도국 멘탈리티를 여하히 극복하고 우리의 자화상(self image)과 국제사회에 비친 우리의 모습 사이의 간격을 얼마나 빠른 시일 내에 어떻게 줄이고 메워갈 것인가 하는 문제.

#### 라. 우리나라만의 독특한 개발협력 콘텐츠 개발

- 우리의 독특한 개발 경험을 토대로 우리만이 해낼 수 있는 개발협력 콘텐츠와 모델을 만들어 비교우위를 구축함으로써 양보다는 질적인 측면에서 여타 선진 공여국들과 차별화하려는 노력이 필요함.
- 경제 규모, 국제개발협력 활동의 역사와 경험, ODA에 대한 국민적 인식을 고려할 때, 우리나라가 원조의 규모를 가지고 선진국과 경쟁하는 것은 불가능함.
- 개도국의 개발에 긴요한 분야 중 우리나라만이 독특한 비교우위를 갖고 있고 우리의 개발협력 정책과 성과 및 효율성을 상징적으로 보여줄 수 있는 분야를 발굴하여, 다른 국가에서도 적용 가능한 모델을 만들어내야 함. 예를 들면, 교육 부문과 민관 파트너십이 그러한 모델을 창출할 수 있는 잠재력을 갖고 있는 분야라고 할 수 있음.
- 부존자원, 토착 자본 등이 부족했던 우리나라는 인적 자원을 개발의 동력

으로 삼고, 국가 발전 계획 전반에 교육 정책을 통합시킨바, 경공업 주도 산업화 시기에는 보편적 초등 교육을, 중화학공업 주도 산업화 시기에는 중·고등교육 확대를 각각 추진하여 단계별 산업 발전에 필요한 인적 자원을 적시에 공급함으로써 성공적 개발 달성함.

- 민간분야를 개발 과정에 적극 참여시켜 효율적인 민·관 파트너십을 통해 보다 많은 부가가치를 창출할 수 있는 핵심산업을 집중 육성하여 가치 사슬(value chain)을 타고 올라가는 성장전략을 추진하여 개발에 성공함.
- 한 가지 유념해야 할 것은 우리의 성공사례가 반드시 다른 국가에도 유효하게 적용된다는 보장은 없으므로, ‘보편적으로 적용되는 개발협력 전략은 없다(no one-size-fits-all formula)’는 인식으로 수원국의 사정과 개발전략에 부합하는 개발협력을 추진해야 함.
- 우리와 사회적·역사적·문화적 기반이 다른 국가들을 상대로 우리의 경험과 성공사례를 그대로 이식하고자 할 경우 오히려 반감을 불러일으킬 우려가 있음.

#### 마. ‘성공담과 실패담’을 동시에 공유하는 겸손한 개발협력

- 선진·개도국 간 가교 역할 수행이 개도국 시절 우리가 이룬 성취와 성공만을 강조하는 것이어서는 안 되며, ‘성공담과 실패담’을 함께 공유해야 함.
- ‘성공담과 실패담’을 함께 공유함으로써, 개발을 추진 중인 국가가 각기 다양한 단계에서 부딪힐 수 있는 문제들을 극복할 수 있도록 실질적으로 도움이 되는 개발협력이 필요함.
- 우리나라가 정부 주도의 강력한 중화학공업 정책을 통해 비약적인 발전을 이룬 것은 다른 개도국이 주목할 만한 경험이지만, ‘성공보다는 실패를 통해 배운다’라는 말이 있듯이, 우리가 중화학공업 육성 정책을 실시하면서

겪은 실패와 이후의 부작용도 공유하는 것이 오히려 개도국의 발전에 실질적인 도움이 될 수 있음.

- 성장에만 중점을 두고 실시한 정부 주도 산업화의 결과로 발생한 △ 과잉·중복 투자와 비효율, △ 기업의 도덕적 해이, △ 환경오염, △ 과도한 외채 도입 등이 결국 IMF로 이어진 우리의 ‘아픈 역사’는 개도국들에 소중한 교훈이 될 수 있으며, 이들이 같은 실패를 되풀이함으로써 우리의 전철을 밟지 않도록 하는 데 기여함.
- 선진국들이 국제 개발협력이라는 미명으로 다수 개도국들에 자국의 개발 모델을 강요하고 이를 통해 자국의 영향력 확대 등 편협한 국가 이익만을 추구하려 한다는 비판도 있는 상황에서, 성공은 물론 실패까지도 공유하는 ‘겸손한 개발협력’을 추진한다면 우리의 진정성에 대한 개도국의 공감과 이해를 높일 수 있고 이를 통해 진정한 ‘가교’ 역할을 수행할 수 있을 것임.

## 5. 결론

- 한때 세계에서 가장 가난한 나라로서 다른 나라가 주는 구호물자에 의존해 생계를 유지하던 우리나라가 선진 공여국 모임인 OECD DAC에 가입하는 등 국제 개발협력 커뮤니티의 주요 행위자로 도약한 것은 스스로 자랑스럽게 생각해야 할 일일 뿐만 아니라, 국제사회가 경이로운 눈으로 바라볼 만한 사건임.
- 아직도 약 8억 명 가까운 인구가 하루 2달러 미만으로 살아가고 있는 엄중한 현실을 생각할 때, 국제사회의 어엿한 일원으로서 ‘성숙한 세계국가’를 지향하는 우리나라로서는 현재의 성과에 만족할 것이 아니라 인류 공영을

위해 더 큰 기여를 한다는 자세로 국제 개발협력을 보다 강화해 나가야 할 것임.

- 개발 원조의 역사와 경험이 일천한 우리나라로서는 우선 양보다는 질적인 측면에서 여타 선진 공여국과의 차별화를 시도하여야 한다고 보며 선진·개도국 간 ‘가교’ 역할이 그러한 차별화의 단서를 제공해 주고 있다고 생각함. 이는 우리나라가 불과 반세기만에 최빈수원국에서 산업화와 민주화를 모두 이루어 낸 선진 공여국으로 도약한 유일한 나라로서 국제사회의 신뢰와 기대를 한 몸에 받고 있기 때문임.
- 우리의 독특한 개발 경험을 토대로 우리만이 제공할 수 있는 개발협력 모델을 창출하여 개도국, 특히 저개발국들의 ‘빈곤으로부터의 탈출’ 노력에 교훈과 영감을 주고 경제·사회적으로도 실질적인 도움을 줄 수 있다면 국제사회에서 우리의 국격과 위상 제고는 물론 소프트파워의 중대를 통해 무형의 중장기적 국익을 늘릴 수 있는 무한한 잠재력이 있다고 봄.
- ‘가교’ 역할은 외교적 수사나 구호만으로 이루어질 수 있는 것은 아니며 개발 관련 이슈에 대해 우리만이 만들어 낼 수 있는 부가가치가 무엇인지, 그러한 가치를 생산해 내기 위해서는 무엇을 어떻게 해야 할 것인지 등을 창의적인 사고와 전략을 가지고 진지하게 고민해야 하며, 그 결과를 토대로 구체적인 정책과 실천 프로그램을 만들어 가야 함.
- 선진·개도국 간 ‘가교’ 역할을 수행하기 위한 우리의 노력은 비단 개발협력 분야뿐만 아니라 우리 외교의 글로벌 어젠다에 포함된 모든 이슈 하나하나에 그런 목표가 실천계획으로 녹아들어 가야 한다고 봄. 지금까지 우리는 선진국도 개도국도 아닌 어정쩡한 위치에 있다는 핑계로 우리가 생산적인 기여를 할 수 있는 분야와 이슈에 있어서조차 침묵하거나 소극

적인 자세로 일관해 온 측면이 있음을 부인하기 어려운바, 이제는 우리가 남들에 비해 훨씬 더 생산적인 기여를 할 수 있는 분야들을 찾아서 좀 더 능동적이고 적극적인 역할을 수행하여야 한다고 봄.

- 선진·개도국 간 적극적인 가교 역할은 반드시 추가적인 인적·물적 자원을 필요로 하는 것만은 아님. 양측의 이해가 첨예하게 대립하고 있는 남북 문제에 대한 우리의 입장을 가교 역할에 걸맞게 정립하여 언행이 일치하는 자세를 견지하면서 모범을 보이고, 양측의 상이한 입장을 조율하여 균형 있는 대안을 제시하는 것도 경제적 지원 못지않게 중요한 것임. 그 과정에서 과거처럼 성공담만 남발하여 개도국으로부터 불필요하게 손가락질을 받거나 위화감을 주는 것은 반드시 지양해야 하며, 오히려 실패담을 공유함으로써 개도국들이 우리의 잘못을 답습하지 않도록 도와주는 것이 우리의 태도에 진정성이 있다는 믿음을 주고 결과적으로 선진국과 개도국 모두로부터 우리의 가교 역할을 인정받을 수 있는 길이라고 봄.
- 이러한 인식을 바탕으로 우리나라가 국제사회에서 우리의 국격에 걸맞은 목소리를 내고 책임과 의무를 다하며, 우리만이 갖고 있는 비교우위를 토대로 부가가치를 창출할 수 있는 개발협력 콘텐츠를 개발하여 마음으로 다가가는 따뜻하고 겸손한 원조를 한다면, 우리가 원하는 진정한 의미에서의 선진·개도국 간 ‘가교’ 역할에 보다 가까이 다가갈 수 있을 것임.

# 다시 열리는 푸틴의 시대: 러시아 정치 전망

우준모(선문대학교 동북아학과 교수)

2012년 3월로 예정된 러시아의 대통령 선거에 푸틴(Vladimir Putin) 현(現) 총리가 집권여당인 '통합 러시아당'의 추천을 받아 출마를 선언했다. 2008년 러시아는 헌법을 개정하여 대통령 임기를 6년으로 연장하였으며, 한 차례 연임이 가능하기 때문에 이번 선거에서 푸틴이 당선될 경우 최장 12년 더 대통령직을 유지할 수 있게 된다.

푸틴의 대통령직 복귀는 예고된 수순이었다는 평가가 지배적이지만 그에 대한 국내외의 기대와 우려는 상당한 대조를 나타내고 있다. 먼저 러시아 국내에서는 푸틴이 지난 2000년부터 8년간 대통령직을 수행하면서 강력한 리더십을 발휘함으로써 정치적·사회적인 안정과 더불어 비약적인 경제성장을 이룩한 점에 높은 기대감을 보이고 있다. 그러나 일부에서는 푸틴의 권위주의적이고 경직된 통치 스타일로는 2008년 이후 지속되고 있는 글로벌 경제위기의 국면에서 러시아가 드러낸 '민감성'과 '취약성'을 극복하기 어려울 뿐만 아니라 정치적 민주화가 더욱 지체될 것이라고 우려한다.

푸틴의 재집권에 대한 러시아 국외의 반응은 더욱 심각하다. 푸틴은 미국 중심의 일극적 패권질서에 강한 거부감을 나타내왔으며, 중국과의 전략적 제휴를 통해 미국을 견제하는 데 앞장서 왔기 때문이다. 따라서 푸틴의 러시아에서 미국 오바마 행정부가 추진해 온 러시아와의 '재설정(Reset) 정책'의 지속 가능 여부가 중요한 문제로 부각된다.

한국은 푸틴의 러시아와 동아시아 다자적 협력질서 구축과 한반도 평화정착을 위한 양국 간 협력 체제 구축 그리고 남·북·러를 연결하는 가스관 연결사업을 비롯한 다양한 경제협력사업 등에 보다 적극적으로 나설 필요가 있을 것으로 판단된다.

## 1. 머리말

- 푸틴(Vladimir Putin)은 2012년 3월 대통령 선거 출마를 공식선언함.
- 지난 9월 24일 러시아의 집권당인 ‘통합 러시아당(Единая Россия)’ 전당 대회에서 메드베데프(Dmitry Medvedev) 대통령은 내년 3월에 실시될 대통령 선거에 통합 러시아당의 대선 후보로 푸틴의 출마를 제안함.
- 푸틴은 메드베데프의 제안을 수용하는 형식으로 대선 출마를 공식 선언함.
  - 푸틴은 러시아를 5년 안에 세계 5대 경제 대국으로 만들고, 10년 안에 신무기 도입과 현대화를 실현하여 군사 강국 러시아의 면모를 회복시키겠다고 역설함.
- 메드베데프 대통령과 푸틴 총리의 ‘이중권력’ 시대가 정리 수순으로 들어감.
  
- 국내외 반응
- “이게 러시아야(Это Россия)!”
- 러시아 국내 여론은 무덤덤하거나 예상했던 일로 받아들이는 분위기가 주를 이룸.
  - 일부 반대세력들은 민주주의의 후퇴와 경제적 침체의 장기화를 경고함.
- 세계 여론은 푸틴의 강하고 거침없는 정치·외교 스타일을 우려하는 분위기임.

## 2. 러시아연방 정치체제의 성격과 권력 승계의 특징

### 가. 정치문화적 전통

- 차르의 전제정치와 소비에트 공산독재의 유산

- 역사적으로 러시아는 일인지배의 강력한 권위주의적 통치 전통을 답습해 왔음.
  - 키예프와 모스크바의 군주제, 몽골압제, 제정러시아의 차르(царь), 소연방 공산당 서기장 등으로 이어진 강력한 일인 독재체제의 전통이 존재함.
  - 러시아인들은 외세의 침입과 강압적 통치의 역사 속에 고통스럽게 인내하는 법을 배웠으나 굴종하지는 않는 성향을 지님. 그들은 목표지향적 감정과 사상을 지니고 있으며 행동적, 비타협적, 극단적임.
  - 17세기 이후 지속된 농노반란, 인민주의 운동과 볼셰비키 혁명이 그 사례임.
- 1993년 12월 ‘러시아연방 헌법’ 제정으로 강력한 중앙집권적 헌정질서를 구축함.
- 러시아 국민은 민주주의 제도·법률 등에 대한 신뢰 부족으로 회의주의와 냉소주의가 만연해 있음.
- 소비에트 체제도 서구적 마르크스주의의 수입이 아니라 러시아의 전통적 권위주의 정치문화를 레닌이 시대상황에 맞게 개조한 것으로 해석됨.
- 1996년 대선에서 공산당 후보 주가노프(Gennady Zyuganov)가 선전한 것이나 2000년, 2004년 대선에서 푸틴이 압도적 지지로 당선된 것, 그리고 2008년 대선에서 푸틴이 지명한 대선 후보 메드베데프가 당선된 것도 강력한 통치자를 지지하는 러시아적 정치문화의 단면임.
- 러시아에서 국가-사회관계는 상호 견제와 균형을 이루는 의존적인 관계가 아니라 국가가 사회를 지배하고 통제하는 가부장적 체제의 전통으로 설명이 가능함.
- 전제정치의 연속성은 경로의존적 방식으로 현대 러시아 정치체제 구축에 영향력을 행사함.

## 나. 러시아의 전환기적 특성과 민주주의의 퇴행 논쟁

- 탈소비에트 체제변화의 특성: 이행론과 전환론의 적실성 논쟁
  - 1990년대 초반 일군의 비교정치학자들은 민주화 이행론을 탈공산권 국가 연구에 대입시켜 헌팅턴(S. P. Huntington)의 민주화 물결의 한 갈래로 해석함.
  - 소비에트학(Sovietology) 연구자들은 비교의 적실성 문제(체제의 성격·조건·정치문화·국제환경 등)를 지적하면서 새로운 형태의 체제전환이라고 주장함.
    - 홈즈(Leslie Holmes)는 탈공산주의 물결을 특정 목표와 방향을 정해 놓고 출발한 이행이 아니라 단순한 공산주의에 대한 거부로 해석해야 한다고 주장함.
    - 소연방 해체로 등장한 러시아를 단선론적 발전모델인 민주화 이행론으로 볼 것이 아니라 다양한 경로와 갈래로 변화가 가능하다는 체제전환론의 관점에서 분석해야 함.
  - 역사문화적 특수성을 고려할 때 러시아 민주주의의 진로는 가변적 요소가 많음.
  
- 민주주의 개념의 다양성과 한계
  - 절차적 민주주의는 법에 의한 통치와 국민에 의한 법률 제정, 그리고 통치자와 통치정당에 대한 선택권을 국민이 보유하는 것을 의미함.
    - 2인 이상의 후보, 자유롭고 공정한 경쟁, 주기적인 선거를 보장함.
  - 절차적 민주주의는 유권자들이 현명하지 못한 선택을 할 여지를 항상 내포하고 있음.
    - 포퓰리즘, 포괄정당, 중우(衆愚)정치, 민주적 전제주의 등의 폐단이 상존함.
  - 실질적 민주주의는 법률과 제도적 기반과 함께 이를 유지할 수 있는 사회

의 힘, 즉 시민문화가 안착되어야 가능함.

○ 통치권력의 정당성의 원천

- 통치자가 지닌 권력의 정당성은 피통치자의 동의에 의해 행사가 가능한 관계적 속성을 지니는 것이므로 통치자는 자신의 피치자로부터 자발적인 복종을 확보해야 함.
  - 립셋(Seymour M. Lipset)은 정당성의 개념을 ‘현존하는 정치 제도가 사회의 안정과 발전을 위해 가장 적합한 것이라는 신념을 지속적으로 유발시킬 수 있는 능력’이라고 정의함.
  - 정치사회 구성원들의 자발적인 복종, 즉 지지는 민주주의 제도와 절차를 통한 합법적 경로를 통해 집적될 수도 있고, 전통적 권위나 카리스마적 권위에 대한 정치사회 구성원들의 순응이나 복종을 통해서 이루어지기도 함.

다. 민주화의 관점에서 본 옐친, 푸틴, 메드베데프 체제의 특성

1) 옐친(Boris Yeltsin) 대통령 집권기의 민주주의

- ‘위임 민주주의(delegative democracy)’적 성격을 지님.
- 위임 민주주의는 선거에서 당선된 대통령이 자신에게 주어진 절차적 민주주의의 정당성을 무기로 삼아 권위주의적 통치행태를 지속하는 경우를 일컫음.
- 선거에서 당선된 대통령이 의회나 정당 등 여타 정치제도나 사회조직으로부터 간섭이나 통제를 받지 않으면서 법적으로 자신에게 부여된 통치권한을 보장된 임기 동안에는 확실하게 행사하는 것을 말함.
- 옐친 집권기는 소연방의 권위주의적 사회주의체제로부터 민주주의적 시장자본주의로의 변화를 추진했으나 한계를 노출함.

## 2) 푸틴 대통령 집권기의 민주주의

- 푸틴의 통치는 신권위주의적 안정화(neo-authoritarian stabilization)의 특징을 지님.
  - 신권위주의적 안정화란 민주적 헌정질서는 인정하나 민주주의 질서가 잠재력을 충분히 발휘되지 못하도록 억제하는 것을 말함.
- ‘주권 민주주의(sovvereign democracy)’의 등장
  - 대통령실 수석 부실장 겸 대통령 고문인 수르코프(Vladislav Surkov)가 러시아의 정치적·사회적·문화적 현실을 고려하여 토착적 민주주의 모델을 구축하고자 창안해낸 개념임.
  - 주권은 국가가 지닌 능력을 말하며 거기에는 경제적 독립성과 강력한 군사력 그리고 문화적 정체성이 포함됨.
  - 주권 민주주의는 투철한 국가관에 입각하여 체계적으로 교육받은 엘리트가 국가발전에 대한 사명감을 가지고 인민을 위해 헌신적으로 통치하는 제도이므로 ‘국가관이 투철한(nationally-minded)’ 민족 엘리트 양성이 핵심요건으로 간주됨.
  - 주권 민주주의는 ‘민주주의를 손상시키지 않으면서 주권을 유지하고, 정체성을 보존하면서 체제를 개방하려는’ 러시아 사회의 정치적 삶의 양식이자 목표로 규정됨.
  - 주권 민주주의는 탈 소비에트 체제변혁의 과정을 거치고 있는 러시아가 국내외적으로 직면한 현실적 도전을 극복하고 강대국의 지위를 확립하기 위해 마련한 미래의 국가상으로 제시되었음.
  - 결국 주권 민주주의는 서구적 민주주의의 두 가지 근본, 즉 다수의 의사를 반영한다는 대의제와 인민의 의지에 기초한다는 국민주권론의 이념을 배척하고 있음.
  - 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 주권 민주주의를 러시아 스스로가 민주적 변혁 경로를 개척하는 과정으로 해석함. 모든 국가는 근대화의 길을 스스

로 개척해야 하며 외부의 힘에 의해 이식받는 것이 아니기 때문에 국가와 사회의 근대화와 발전은 내부 구성원들의 노력의 결과로 만들어야 한다는 것임.

- 푸틴 집권기는 옐친 집권기와 비교할 때 부분적으로 민주화의 퇴행을 보였다는 평가를 받으며 경제적으로는 국가자본주의 체제로의 전환 양상을 보였다는 평가됨.

### 3) 메드베데프 집권기의 민주주의

- 메드베데프는 서구식 자유주의 제도를 도입하고자 민주적 변혁을 주창하였으나 2008년의 글로벌 경제위기의 여파로 경제적 침체를 겪어야 했고, 특히 리더십 약화로 인한 국민적 실망감이 팽배한 상황임.
  - 메드베데프는 민주적 가치와 제도 확립, 시민사회의 역할 증대, 정당활동의 활성화 등 다양한 방면에서 변혁을 시도함.
  - 2009년 9월의 연설이 “진진! 러시아(Россия, вперед!)”였음.
  - 경제·사회·정치·과학기술·외교 등 국가의 전 분야에 걸친 분야별 ‘현대화’ 프로그램 추진에 박차를 가함.
  - 2008년 집권과 동시에 글로벌 경제위기에 직면하여 경제적 현대화에 역점을 두고 에너지 의존형 경제구조 탈피, 산업구조 다각화, 첨단기술산업 육성에 박차를 가함.
- 메드베데프의 서구식 자유주의 개혁가의 모습은 수사(修辭)에 그쳤으며 푸틴의 용인으로 이루어진 정치적 실험에 불과했음.
  - 제한적으로 정치권 세대교체와 독직 등 부정부패 척결을 시도했으나 이를 푸틴의 실로비키파와 메드베데프의 자유주의파 사이에 벌어진 권력투쟁으로 보기는 어려움.

## 라. ‘메드베데프 대통령-푸틴 총리’ 체제의 실제

- 쌍두마차 혹은 이중권력체제로 묘사되었던 지난 4년간의 메드베데프-푸틴 체제는 사실상 푸틴의 섭정체제에 불과함.
  - 푸틴은 메드베데프에게 권력을 이양하기로 결정한 이후 헌법에 보장된 총리의 권한, 즉 행정수반으로서의 총리의 권한을 강조한 바 있음.
  - 헌법 제6장의 내용을 보면, 총리가 이끄는 행정부는 예산편성, 통화 및 금융정책 수립, 보건, 교육, 환경, 국가안보, 시민의 자유와 사회질서 유지 등 국가운영 전반에 걸쳐 광범위한 역할을 담당하도록 규정함.
- 2008년 2월 대통령 임기 만료 직전 ‘2020, 러시아의 장기발전전략’을 발표하면서 자신의 대통령직 하야가 끝이 아니라 새로운 출발이 될 것임을 천명함.
  - ‘2020, 러시아 장기발전전략’의 주요 내용은 2020년까지 러시아를 세계 5대 경제 대국으로 발전시켜 1인당 국내총생산 3만 달러 시대를 만든다는 것과 경제혁신, 교육강화, 부패척결 등을 강조하고 국가안보 강화를 역설함.
- 푸틴은 2007년 12월 총선에서 통합 러시아당의 압승(64.3% 득표)을 이끌어 입법부를 장악하고 있었음.
  - 통합 러시아당은 국가두마 전체 450 의석 가운데 315석(70%)을 배정받아 의회의 절대다수 의석을 차지함.
    - 득표율 7% 이상을 획득한 정당에게만 의석을 배정한다는 선거법에 따라 군소정당들은 의석을 배정받지 못했기 때문에 통합 러시아당은 득표율보다 많은 의석을 차지할 수 있었음.
  - 극우 민족주의 성향을 지닌 지리놉스키(Vladimir Zhirinovsky)의 자유민주당(40석)과 중도좌파 성향을 지닌 미로노프(Segey Mironov)의 공평러시아당(38석)도 친푸틴 성향의 정당들임.

- 푸틴이 대통령직에 복귀할 경우 러시아는 서구식 자유민주주의 대신 러시아의 실정에 맞는 고유한 형태의 민주주의 모델을 구축하는 노력을 더욱 강화할 것임(주권 민주주의 모델의 구체화 가능성).
- 지난 5월, 푸틴은 강하고 민주적인 주권을 지닌 러시아 건설을 목표로 초당적인 친위조직 ‘전 러시아인민전선(All Russia People’s Front)’을 창설하였음.

마. 최고 통치자 권력승계 과정: 조합주의적 신군주제?

- 엘친에서 푸틴으로, 푸틴에서 메드베데프로 그리고 다시 푸틴으로 권력이 승계되는 과정은 전임자가 계승자를 지목하고 선거를 통해 확정하는 절차로 진행됨.
- 이것은 소연방 시기 최고 통치자들의 권력 승계 과정과는 판이하게 다른 양상임.
  - 소연방 시기에는 최고 통치자의 권력을 계승할 만한 유력한 후계자들이 항상 견제를 받아 축출되었거나 최고 통치자가 권력승계를 꺼렸던 인물이 권력을 차지하는 경우가 일반적이었음.
- 러시아연방의 대통령직은 군주제의 세습 방식과 같은 혈연 간의 승계는 아니지만 조합주의적으로 승계되고 있음.
  - 부(富)와 자원에 대한 통제가 대체로 통치 엘리트 핵심부와 그 가족들에 의해 조합주의적으로 승계되고 있기 때문임.
  - 엘친의 딸들과 사위들에 이어 푸틴과 메드베데프의 통치 엘리트 핵심부의 가족들도 국영기업체의 이사 등 주요 직책을 차지하고 있음.

### 3. 푸틴의 대통령 권좌 복귀에 대한 다양한 해석

#### 가. 왜 다시 푸틴인가?

- 2000년 푸틴 집권 이후 8년간 러시아 경제는 국내총생산(GDP) 4배, 수출 3배, 주가 지수 12배가 증가하는 등 급속하면서 안정적인 발전을 함.
- 2008년 경제위기 이후 러시아 국민 사이에서 메드베데프의 리더십 부족에 대한 반발로 강한 국가와 안정적인 사회질서 유지능력을 보여준 푸틴에 대한 향수가 고조됨.
  
- 푸틴의 재등장에 대한 해석
  - 푸틴-메드베데프 ‘이중권력’은 푸틴의 권력유지를 위한 한시적 체제였으므로 푸틴이 다시 대통령직에 오르게 되면 더 이상 권력 분점 상황을 용인하지 않을 것임.
    - 푸틴은 헌법을 거스르지 않고 자신의 권력을 최장 2024년까지 지켜나가기 위해 지난 4년 동안 이중권력 체제를 선택했으나, 이제 세계적인 경제위기 상황에서 권력분산은 위험할 뿐 아무런 실익이 없을 것으로 판단됨.
    - 푸틴 이후 메드베데프의 시대가 다시 도래하여 2036년까지 현재와 같은 이중권력이 유지될 것이라는 주장은 설득력이 떨어짐.
  - 세계적 경제위기 상황에서 러시아는 여전히 자원경제에 대한 비중이 상대적으로 높고 정치·경제·사회 등 국가 전 분야의 인프라 구축도 미흡한 상황임.
  - 통치 엘리트 그룹 내에서도 이해관계를 조정하고 대변할 수 있는 강력한 리더십이 필요하고 그 역할은 푸틴이 적격임.
  - 푸틴이 대통령직에 오르게 되면 메드베데프를 총리로 기용한다고 약속했

으나 메드베데프가 권력의 2인자로 굳건하게 지위를 유지할 수 있을지는 의문임.

- 쿠드린(Alexei L. Kudrin) 재무장관 겸 부총리의 메드베데프 대통령에 대한 항명에서 드러난 것처럼 메드베데프에 대한 통치 엘리트 그룹의 충성도는 높지 않음.
- 쿠드린은 해임되었으나 푸틴의 최측근 인사로 분류되고 있기 때문에 향후 어떤 형태로든 재기용되어 푸틴을 보좌하게 될 것으로 전망됨.
- 푸틴이 대통령에 취임하고 메드베데프를 총리에 기용하더라도 메드베데프가 어려운 경제 상황을 성공적으로 타개하면서 실세 총리로 성공할 가능성이 낮음.

#### ○ 푸틴의 대통령직 재도전의 출사표

- 세계 5대 경제 대국 진입과 정치·군사·안보적으로 강한 러시아 건설을 약속함.
- 푸틴은 메드베데프의 자유화 조치를 체계적으로 이어가면서 러시아를 안정적으로 발전시킬 것을 다짐.
  - 메드베데프가 추진해 온 경찰 개혁과 부패 추방, 야권 시위 허용 확대, 국영기업 민영화, 미국 및 외국 자본과의 공조 강화 등을 지속적으로 추진할 것임.
- 푸틴은 국내외에서 제기되고 있는 브레즈네프나 스탈린과 같은 독재체제로 회귀할 것이라는 우려에 대해 기우라고 일축함.
- 푸틴은 자신을 루스벨트(F. Roosevelt)와 드골(Charles de Gaulle) 등에 비유하면서 러시아가 직면한 위기상황을 강력한 리더십으로 극복하겠다는 입장을 피력함.
- 푸틴은 대외정책에 있어서 유망한 전략적 파트너로 중국을 지목하면서 관세동맹과 단일경제공동체를 추구하는 유라시아경제공동체 건설의 필요성을 언급함.

## 나. 푸틴 체제에서 메드베데프의 역할

- 푸틴이 메드베데프에게 총리직을 제안한 이유는 그가 보여 준 충성심과 신의를 높게 평가한 것으로 보상적 성격을 지니고 있음.
- 메드베데프 수하의 통치 엘리트들이 푸틴 그룹과 대결하면서 권력연장을 도모할 수도 있었으나 메드베데프의 권력의지가 불명확했고 보다 큰 틀에서 양측 모두가 소속한 조합주의적 틀을 훼손할 수는 없었을 것임.
- 12월 4일로 예정된 국가두마 총선에서 푸틴이 메드베데프에게 통합 러시아당 비례대표 1순위를 배려한 것 역시 조합주의적 판단에 따른 결정임.
- 푸틴은 통합 러시아당 내부의 복잡한 권력투쟁과 이해갈등의 숙제를 메드베데프에게 떠넘기고 자신은 일정 정도 통합 러시아당과 거리를 두려는 계산임.
  - 푸틴에게는 초당적인 친위조직 ‘전 러시아인민전선’이 이미 구축되어 있음.
- 현실적으로 통합 러시아당은 12월 총선에서 압승을 거두기 어려울 것이므로 비례대표 1번인 메드베데프는 총선 결과에 따라 정치적 영향력의 한계에 직면할 것임.
  - 통합 러시아당은 국가두마에서 압도적인 의석을 차지하고 있으나 최근 수년간 정당지지도가 41~42% 수준에 머무르고 있어 2007년 12월 총선 때의 64.3%에 미치지 못하는 상황임.
  - 지난 9월 24일 통합 러시아당 전당대회 이후 지지도가 43~45% 정도로 미미하게 상승하였으나 당 간판을 푸틴에서 메드베데프로 바꿔 달게 된 상황에서 2007년과 같은 위력을 발휘하기는 어려울 것으로 전망됨.
  - 통합 러시아당 내에서는 12월 총선의 결과에 따라서 푸틴이 그동안 통합 러시아당이 담당해 온 역할을 ‘전 러시아인민전선’으로 대체시킬 수도 있다는 불안감이 존재함.
- 푸틴 입장에서 볼 때 대통령직에 복귀한 이후에 대통령 자리를 위협할 수

있는 강력한 정당세력이 국가두마를 장악하는 것을 용인하기 어려울 것임.

## 4. 푸틴의 러시아가 직면한 과제

### 가. 산적한 국내 현안

- 세계 경제의 위기가 초래한 러시아의 경제침체가 장기화 될 경우 경제개혁과 민주화 진전을 가로막아 국민적 불만을 가중시킴으로써 색깔 혁명이나 월가의 시위와 같은 국민적 저항이 발생할 수 있음.
  - 최근 수년간 러시아 중산층 100만 명이 만연한 부패와 부의 불균등 분배 등에 염증을 느껴 해외로 이주했음(CSMonitor, 20110927).
  - 자본가들의 자본 해외도피가 지속되고 있어 국내 경제의 어려움을 가중시킴.
  - 카프카스 지역을 비롯한 지방에 대한 정부 지원과 통제가 효율적으로 이루어지지 않고 있어 사회불안이 가중되어 있음.
  - 시민 민주주의 세력, 지방세력 등 반(反) 푸틴 성향을 지닌 인민 대중을 억압하고 감시하는 것만으로는 그들의 발호를 막을 수 없으므로 과거와 같은 가시적 성과 도출하는 것이 관건이 될 것임.
  - 러시아인들은 강한 인내력을 가지고 있으나 한 번 행동에 옮기게 되면 극단적으로 목표에 전념하며 비타협적인 성향을 보이므로 폭발의 가능성이 상존하고 있음.
- 경제적 과제는 에너지 자원을 비롯한 원자재 수출 비중을 낮추고 제조업과 정보 통신, 서비스업 등 선진국형 경제로 전환해야 하는 상황임.
  - 2008년 글로벌 경제위기의 여파로 러시아 경제는 2009년 마이너스 성장을 기록했으나 2010년부터 제조업을 중심으로 한 교역재 부문의 가파른 성장

과 국제유가의 회복에 힘입어 점차 회복되는 추세임.

- 2010년 기준 러시아 국내총생산(GDP)은 1조 5천억 달러 수준으로 캐나다와 비슷하며 세계 11위의 규모임.
- 푸틴의 공약대로 향후 5년 이내에 세계 5위 규모로 경제를 성장시키려면 2010년 기준으로 국내총생산을 1조 달러 이상 늘려야 하며 이는 프랑스와 유사한 수준임.

#### 나. 대외정책 현안

- 푸틴은 과거부터 세계질서를 미국 중심의 단극(單極)적 패권체제에서 다자적 세계질서로 전환해야 한다는 명시적 목표를 제시하고 있음.
- 미국의 미사일방어(MD) 계획도 공개적으로 반대하고 있으며, 무력으로 대응하는 강력한 힘의 정치를 구사함.
  - 푸틴은 유라시아주의자 혹은 지정학적 현실주의자로 분류됨.
- 푸틴은 미국 경제를 ‘세계경제의 기생충’이라고 극언하고 있어 경제개혁과 성장전략에 집중할 것으로 보임.
  - 중국과의 전략적 연대를 통해 미국을 견제하면서 러시아의 입지를 강화할 것임.
- 2012년은 동아시아 국가들의 정권변화(regime change)가 순차적으로 진행될 예정임.
  - 1월에는 대만 총통 선거가 있고, 10월에는 중국 후진타오(胡錦濤) 국가주석의 후임자로 시진핑(習近平) 부주석의 등극이 예상되며, 11월에는 미국 대선이, 12월에는 한국의 대선이 예정되어 있음.
  - 북한은 김일성 출생 100주년을 맞이하여 김정은 노동당 중앙군사위원회 부위원장으로서의 권력 승계 작업이 가속화 될 것으로 판단되며, 일본은 최근 수년간 지속적인 정국불안정을 겪고 있음.

- 미국이 푸틴의 대외 강성기조에 맞대응 전략을 구사할 경우 오바마 대통령이 추진해 온 재설정(Reset) 정책이 위기를 맞게 될 것임.
- 2009년 02월 제45차 뮌헨 안보회의에서 제시된 재설정 정책으로 미국과 러시아 사이에는 전략적 협력관계가 구축됨.
- 2010년 04월 미·러 양국은 실전 배치된 전략 핵무기를 추가로 감축하는 ‘NEW START 조약’을 체결하고 양국 상호 간 무기체제에 대한 모니터링 시스템 구축에 합의함.
- 푸틴의 ‘지정학적 현실주의’ 정책의 재등장을 경계해야 함.

#### 다. 한국과의 현안

- 한·러 관계는 지난해 수교 20주년을 넘기면서 ‘전략적 협력 동반자 관계’로 발전하고 있으나 기본적으로 러시아가 지닌 남북한에 대한 등거리 외교정책은 유지될 것임.
  - 푸틴은 한반도의 평화와 안정을 창출하는 데 러시아의 적극적인 역할을 모색할 것임.
  - 푸틴은 북핵문제 해결을 위한 6자회담 재개 노력, 남·북한 간 군사적 긴장 완화 방안 마련 등 한반도 현안을 기회적 요인으로 삼아 한반도에 대한 영향력을 제고하고자 노력할 것임.
- 남·북·러 가스관(PNG) 연결사업
  - 한·러 수교 이후 지속적으로 제기된 한·러 간 경제협력의 주요 의제이나 여전히 논의단계에 머무르고 있음.
    - 금년 11월 이명박 대통령과 메드베데프 대통령 간의 정상회담 결과를 기대함.
    - 양국 대통령은 11월 중으로 G20, APEC, EAS 등 수차례의 조우 기회가 있음.

- TKR-TSR 연결사업과 북극해에 대한 상업적 항행 사업을 추진함.
  - 물류비 절감과 북한체제 개방유도 등 정치적·경제적으로 유익한 사업이 나 북한 변수가 최대 장애요소로 상존함.
  - 러시아는 북극해에 대한 상업적 항행로 개발보다 TSR 활성화에 더 관심을 가지고 있음.
    - 북극해 개발은 중장기적 사업이면서 동시에 군사적·안보적 고려가 필요한 반면 TSR 물동량 확대는 당장 시행할 수 있으면서 자연스럽게 시베리아, 극동지역 경제 활성화 효과도 기대할 수 있기 때문임.
  
- 한·미 간 포괄적 동맹 강화에 대한 러시아의 우려
  - 러시아는 세계와 동아시아에서 미국의 패권적 지배를 반대하고 있으나 한국은 군사안보적으로 미국에 과도하게 의존하고 있다는 불만을 제기함.
    - 한반도 통일을 준비하고 북한의 핵무기 및 장거리 미사일 개발, 그리고 대남도발을 억제하려면 러시아의 협조가 필요함.
    - 러시아의 대 한국 경제협력 프로그램 실현 의지와 노력은 지속될 것으로 봄.

## 5. 맺음말

- 푸틴의 재집권에 거는 기대와 전망
  - 푸틴은 지난 12년간 러시아 정치권력의 정점에서 무소불위의 권력을 차지하고 있었으나 헌정질서를 파괴하거나 탈법적 조치를 자행하는 무리수를 두지는 않았음.
  - 2012년 3월 대선에서 재집권하게 되더라도 푸틴의 러시아가 민주화 이행의 방향이든 경성 권위주의화의 방향이든 간에 급격한 정치변동에 빠져들

가능성은 낮음.

- 러시아는 서구와는 다른 가치와 신념, 태도를 지닌 국가이므로 러시아적 특수성을 발현시키면서 안정적이고 질서 있는 발전국가로 나아갈 것으로 보임.
  - 푸틴은 러시아의 미래에 대한 꿈과 방향을 제시하고 국민적 지지를 확보하는 데 성공했으므로 이제 남아 있는 관건인 어떻게 꿈을 실현할 것인지에 대한 과정과 방법에 집중해야 할 것임.

○ 한국의 정책적 대응

- 러시아의 대외정책기조와 한반도를 둘러싼 동아시아 지역질서에 대한 러시아의 입장과 전략을 심층 분석하여 공조할 분야와 대응할 분야를 정리해 둘 필요가 있음.
- 한·미 동맹의 강화는 국가안보에 있어서 불가피한 보편적 성격임을 밝히고 러시아가 추구하는 동아시아 다자 협력의 구상에 한국이 적극적으로 참여하겠다는 입장을 전달해야 함.
  - 러시아는 한국이 미국 중심의 편중된 정책을 추진하고 있다는 인식을 하고 있으며 노골적인 불쾌감과 실망감을 표현하고 있음.
- 남·북·러 가스관(PNG) 연결사업, TKR-TSR 연결사업, 북극해의 상업적 항행, 자동차와 정보통신, 가전분야, 천연자원 등 실현 가능한 경제협력 분야를 선택하여 우선적으로 추진하면서 보다 적극적으로 대러 관계를 확대할 필요가 있음.

## 참고문헌

- 우준모. “러시아 민주변혁의 진로.” 『평화학 연구』. 제10권 4호(2009).
- 정한구. “푸틴-메드베데프 체제의 출범과 러시아 정치의 장래.” 『세종정책연구』. 제5권 1호(2009).
- 『중앙일보』기사.
- 『연합뉴스』인터넷 기사.
- 『한겨레 21』. 제880호 (2011.10.10).
- Макаркин, Алексей . “Дилемма Алексея Кудрина.” *Политком.ру* (2011.09.26). <http://www.politcom.ru/print.php?id=12616> (검색일: 2011.10.12).
- Цыбульский, Владимир. “Премьер, или Туда и обратно,” <http://lenta.ru/articles/2011/10/18/putin/> (검색일: 2011.10.13).
- Черняховский, Сергей . “Медведев и медведи: Электоральные перспективы вЫ” *Новая Политика*. (2011.10.14). <http://www.novopol.ru/text110786.html> (검색일: 2011.10.23).
- Шевцова, Лилия. “На смерть тандема.” *Профиль*. (2011.10.03). <http://carnegie.ru/publications/?fa=45682> (검색일: 2011.10.13).

## 평창 동계올림픽과 한국 스포츠 외교: 방향성의 모색을 위한 제언

정기웅 (한국외국어대학교 국제지역연구센터 책임연구원)

한국은 평창 동계올림픽을 유치함으로써 국제적인 4대 스포츠 행사를 모두 유치한 국가가 되었다. 동계올림픽이 흔히 선진국들의 잔치라고 불린다는 점을 감안한다면, 평창 동계올림픽으로 인한 경제적 효과 및 국가브랜드의 상승효과와 더불어 대한민국의 선진국 진입을 전 세계에 널리 알리는 기회로 작동할 수 있을 것이다.

스포츠는 오래도록 탈 정치성을 표방해 왔지만 정치적·외교적 도구로 사용되어 왔음을 부인할 수 없다. 세계화에서 타국 국민에게 자국의 국가이미지를 개선시키고, 호의적인 반응을 끌어내는 데 있어 스포츠는 매우 효과적인 도구로써 사용될 수 있다. 스포츠의 정치적·외교적 사용이 피할 수 없는 현실이라면, 이들 간의 관계를 단절시키는 것이 아니라 개입의 적정 수준과 합리적 개입 방식을 모색하는 데서 해결책을 찾아야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본고에서는 스포츠의 정치적·외교적 도구성에 대한 이론적 검토를 바탕으로 한국 스포츠 외교의 현황을 점검하고, 한국 스포츠 외교가 향후 추구해 나아가야 할 방향성에 대한 정책적 제안을 행하고 있다.

제언으로서 한국 스포츠 외교는 한국 공공외교와의 수렴을 모색해야 하며, 평창의 드림 프로그램은 그 좋은 실례가 될 수 있음을 지적하고 있다. 또한 한국 스포츠 외교의 지속적 발전을 위해서는 스포츠 외교 전문가의 수렴과 스포츠 외교 관련 업무의 통합 및 단일화, 메가 스포츠 이벤트 유치에 대한 정부 차원의 조정 등이 필요함을 지적하고 있다.

## 1. 들어가는 말

### 가. 평창의 동계올림픽 유치

- 2011년 7월 6일(이하 한국시각) 남아공 더반에서 열린 제123차 국제올림픽위원회(International Olympic Committee: IOC) 총회에서 평창은 독일 뮌헨(Munich)과 프랑스 안시(Annecy)를 제치고 2018 동계올림픽 개최지로 선정됐음. 평창은 투표에 참가한 95명 IOC 위원의 과반수인 63표를 득표하여 1차 투표에서 승리를 결정지었음.
- 대한민국은 1988년 서울 올림픽, 2002년 한·일 월드컵, 2011년 대구 세계 육상선수권대회에 이어 2018년 동계올림픽을 유치하게 됨으로써 국제적인 4대 스포츠 행사를 모두 유치한 국가가 됐음. 이러한 기록을 보유하고 있는 국가는 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 러시아뿐임.
- 동계올림픽이 흔히 선진국들의 잔치라고 불린다는 점을 감안한다면, 한국은 평창 동계올림픽으로 인한 경제적 효과 및 국가브랜드의 상승효과와 더불어 선진국 진입을 전 세계에 알리는 기회로 작동할 수 있을 것임.<sup>1)</sup>

### 나. 아시아의 올림픽 유치 경험과 그 의미

- 지금까지 아시아에서는 세 번의 올림픽과 한 번의 동계올림픽이 개최되었음. 이들 올림픽은 한국·중국·일본 세 국가와 올림픽의 발전과정에 있어서 중요한 의미를 지님.

1) 현대경제연구원은 평창 동계올림픽 개최의 경제적 효과가 64조 9,000억 원(직접적 효과 21조 1,000억 원, 간접적 효과 43조 8,000억 원)에 이를 것으로 추정하고 있음. 현대경제연구원(2011), 2-3.

- 1964년 도쿄 올림픽: 전후 세계의 일본이 패전을 딛고 경제 대국으로 다시 우뚝 섰음을 세계에 알리는 역할을 함.
  - 1988년 서울 올림픽: 냉전의 종식을 촉진시키고 방송과 결합된 스포츠가 얼마만큼이나 강력한 파급효과를 가질 수 있는지를 부각시킴. 또한 스포츠와 결합한 상업주의의 강력한 영향력을 각인시킴.
  - 1998년 나가노 동계올림픽: 일본이 오랜 경기침체에도 불구하고 여전히 경제 강국임을 과시하는 동시에 21세기의 새로운 발전을 모색하고 있음을 대내외적으로 천명하는 역할을 함.
  - 2008년 베이징 올림픽: 냉전 후 세계질서의 구축 과정에서 새로운 강대국 등장의 신호탄으로 작동함과 동시에 세계화된 세상에서 스포츠와 결합한 민족주의가 어떠한 변화의 궤적을 따를 것인지를 관찰 할 수 있는 기회를 제공하였음.<sup>2)</sup>
- 역대 올림픽 경기에 대한 평가에 있어 아시아에서 열린 올림픽 경기들은 각국이 추구하고자 하는 목표를 달성하는 데 있어 매우 성공적이었던 것으로 평가되어짐.<sup>3)</sup>

#### 다. 서울 올림픽과 평창 동계올림픽, 그리고 한국의 스포츠 외교

- 서울 올림픽은 1970년대 이후 경제적 실패와 테러, 정치적 이유로 인한 보이콧 등으로 쇠퇴의 길에 들어서고 있던 올림픽을 다시 부활시켰음. 한국에 있어서도 정치적·경제적으로 성공적인 올림픽이었다는 부분에 있어

2) 아시아에서 개최된 세 번의 올림픽 경기들에 대한 비교평가는 Paul Close, David Askew & Xu Xin, "The Olympic Games as a 'coming out party': Tokyo, Seoul, Beijing and the Asian Olympic discourse," Paul Close, David Askew & Xu Xin, *The Beijing Olympiad* (New York: Routledge, 2007), pp.121-144를 참조할 것.

3) 아시아에서 개최된 올림픽 경기들의 성공과 관련한 논의는 Holger Preuss, *The Economics of Staging the Olympics* (Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2004), pp.12-27; Holger Preuss, "The Olympic Games: Winners and Losers," Barrie Houlihan, ed., *Sport and Society* (London: Sage, 2008), pp.415-438; Victor D. Cha, *Beyond the Final Score: The Politics of Sport in Asia* (New York: Columbia University Press, 2009), pp.22-29 등을 참조할 것.

대부분의 평가가 일치함.)<sup>4)</sup>

- 성공적 올림픽 개최의 경험을 가진 한국에 있어 평창 동계올림픽 유치는 각별한 의미를 가질 수밖에 없으며, 온 국민이 성공적 개최에 대한 열망을 공유하고 있다고 말할 수 있음.
- 한국은 국제사회에서의 역할을 점차 확대해 나아가는 중임. 2010년에는 의장국으로서 G20 정상회의를 개최하였을 뿐만 아니라, 공적개발원조 (Official Development Assistance: ODA) 수원국에서 공여국으로 변신한 유일한 국가이자 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) 내 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국임. 한국은 이와 같은 국제적 역할의 담당이 국격(國格)과 국가브랜드 가치를 상승시킬 것으로 기대하고 있으며, 평창 동계올림픽을 이러한 목적달성을 위한 기회로 적극 활용하고자 함.
- 스포츠는 오래도록 탈 정치성을 표방해 왔지만 정치적·외교적 도구로써 사용되어 왔음을 부인할 수 없음. 세계화된 세상에서 타국의 국민에게 국가이미지를 개선시키고, 호의적인 반응을 끌어내는 데 있어 스포츠는 매우 효과적인 도구로써 사용될 수 있음. 스포츠의 정치적·외교적 사용이 피할 수 없는 현실이라면, 이들 간의 관계를 단절시키는 것이 아니라 개입의 적정 수준과 합리적 개입 방식을 모색하는 데서 해결책을 찾아야 할 것임.

4) 서울 올림픽의 의의 및 성공과 관련한 논의는 Jarol B. Manheim, "Rites of Passage: The 1988 Seoul Olympics as Public Diplomacy," *The Western Political Quarterly*, Vol. 43, No. 2 (1990); Vladislav Zubok, "The End of the Cold War in Europe: Lessons for Korea?" Chung-in Moon, Odd Arne Westad, Gyoo-hyoung Kahng, eds., *Ending the Cold War in Korea* (Seoul: Yonsei University Press, 2001); 강규형, "한국과 냉전: 제2냉전 성립기의 KAL기 격추사건과 그 종식기의 서울올림픽이 냉전에 미친 영향을 중심으로," 『정신문화연구』 제26권 2호 (2003); 정기웅, "전두환 정부의 외교정책과 1988년 서울 올림픽," 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』(서울: 사회평론, 2010) 등을 참조할 것.

- 본고에서는 이러한 문제의식을 가지고 스포츠의 정치적·외교적 도구성에 대한 이론적 검토를 바탕으로 한국 스포츠 외교의 현황을 점검하고 한국 스포츠 외교가 향후 추구해 나아가야 할 방향성에 대한 정책적 제안을 행하고자 함.

## 2. 스포츠의 정치적 도구성에 대한 몇 가지 시각

### 가. 스포츠에 대한 두 개의 일반 이론

- 1970년대 사회학자들은 대부분 사회생활에 관한 두 개의 일반 이론(기능주의이론과 갈등이론) 중 하나를 이용해 사회 속에서의 스포츠를 분석했음(Coakley, 안민석 외 편저, 2002: 41~72).
  - 기능주의: 사회의 가치와 규범을 전파해서 사회를 통합하는 기능을 수행.
  - 갈등이론: 지배-피지배 관계를 은폐하고 고착하는 이데올로기적 국가기구의 하나.
- 두 이론 모두 스포츠가 산업사회와 국가의 요구에 맞게 구성돼 왔음을 공통적으로 지적하고 있음. 산업사회와 국가의 요구에 맞게 구성된 스포츠는 다음과 같음.
  - 정치적인 측면에서 대내적으로는 정치적 상징조작의 수단을 제공함으로써 다양한 정치적 목적에 기여.
  - 대외적으로는 다양한 외교적 목적에 활용될 수 있는 비정치적 형식의 정치적 수단을 제공.
  - 경제적인 측면에서는 산업사회의 발달한 생산력 수준으로 새로운 자본축적의 장을 제공하는 것으로 파악.

- 세계화 물결의 범람 이후 스포츠의 위상은 정치적 도구에서 목적 그 자체로 변화하고 있음. 이와 같은 스포츠의 정치적 도구성에 대한 접근들은 국제무대에서의 행위자에 대한 구분, 스포츠 활동에 있어 국가 영향력의 작동 방식, 스포츠의 도구성에 대한 구분 양태 등에 따라 다양하게 분류될 수 있음. 본고에서는 스포츠 활동에 있어 행위자의 영향력 정도를 중심으로 크게 국가우위론, 스포츠 국제기구 우위론, 초국적 자본 우위론으로 분류함.<sup>5)</sup>

#### 나. 국가우위론

- 스포츠의 정치적 도구성을 설명하는 가장 전통적인 방법임.
- 정준영은 스포츠의 의미를 결정하는 데 일차적 힘을 발휘하는 것은 국가, 대중매체, 상층계급 등이라고 규정하면서, 이들이 스포츠 활동의 틀을 적극적으로 만들고 규칙을 제정하며 스포츠의 특정한 의미를 정립하여 확산시킨다고 주장함(정준영 2003).
- 역사적 사건들을 검토해 보았을 때 개발도상국에서 국가와 정치시스템에 대한 우월성을 드러내기 위하여 정치지도자에 의해 스포츠가 장려된 많은 예를 찾아볼 수 있음. 세계 강대국들과 겨루어 승리한 스포츠의 성공은 애국심을 함양시키고, 다민족 사회에서는 민족을 초월한 통합에도 도움을 줌. 이러한 이유로 아직도 많은 개발도상국에서 스포츠는 중요하게 여겨지고 있음(조문기, 2007: 130~131).
- 스포츠에 있어 국가개입의 유형은 여러 형태로 나타남(Houlihan, 2007: 215~218).

■  
5) 이하 분석시각에 대해서는 장기웅(2008), 266-270을 수정·보완한 것임을 밝힘.

- 근대 초기에 이루어졌던 특정한 스포츠에 대한 통제나 배제를 위한 간섭.
- 제1차 세계대전 직후 보다 유용한 군사적 능력을 갖추기 위한 국민배양의 목적으로 국가에 의해 행해졌던 스포츠 활동의 격려.
- 스포츠 활동의 참여를 통한 사회적 통합의 촉진.
- 국민적 일체감의 조성이나 국가건설(nation-building)을 위한 스포츠 활동의 장려.

- 최근의 국가개입은 주로 경제발전을 위한 노력으로 나타나고 있음.
- 국가우위론 논의들은 스포츠가 국가의 의도에 의해 정치적 도구로써 사용되고 있다는 점을 강조하고 있으며, 스포츠와 정치와의 관계에 있어 국가에 의해 수행되는 정치의 역할을 강조한다는 공통점을 지님.

#### 다. 스포츠 국제기구 우위론

- 스포츠 국제기구 우위론은 세계화론과 밀접한 연관을 지님. 세계화는 국제 스포츠 무대에 있어 국가가 갖는 우월적 지위를 약화시킴. 스포츠의 국제체계 내에서 국가들의 중요성은 과거에 비해 훨씬 감소하였으며, 그 결과 스포츠에 있어서 국가들은 일반적으로 그리고 상당한 정도로 초국적 기업들과 국제적 스포츠 비정부기구들에 의하여 설정된 의제 내에서 서로 경쟁하고 있음(정기웅, 2008: 47).
- 스포츠 국제기구 우위론자들은 규모나 조직 면에서 보았을 때 국제올림픽위원회(International Olympic Committee: IOC)와 국제축구연맹(FIFA: Federation Internationale de Football Association)과 같은 국제 스포츠 기구들을 국가의 통제에서 벗어나 ‘자율적’ 권위를 갖는 ‘국제체제’로 파악해야 한다고 주장함(Bairner, 2005, 87~100; 임현진·윤상철, 2002: 125~127). 즉 ‘관세와

무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT), ‘국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)’, ‘세계무역기구(World Trade Organization: WTO)’ 등의 대표적인 국제체제와 같이 파악되어야 한다는 것임. 이들은 국제 스포츠 기구의 강대화와 이와 결합한 상업자본의 영향력 확대가 스포츠 무대에서 국가의 영향력 작용을 감소시킴으로써 메가 스포츠 이벤트를 통해 국가의 정치적 목적을 달성하고자 하는 각국 정부의 목표를 더욱 달성하기 어려운 것으로 만들고 있다고 주장함.

- 스포츠 국제기구 우위론은 세계화되는 세상에서 최소한 스포츠 활동에 있어서는 국가의 영향력보다 스포츠 국제기구의 영향력이 더욱 강하게 작용하고 있다는 입장을 취하고 있음.

#### 라. 초국적 자본 우위론

- 초국적 자본 우위론은 대개 스포츠에 대한 정치적·경제적 접근을 시도하는 학자들에 의해 채택됨(김방출·권순용, 2007; 이강우·김석기, 2006; 정희준, 2008). 이 입장에 따르면 국제 스포츠 기구의 강대화를 가져온 세계화와 상업화, 스포츠 경기와 거대자본의 결합은 동시에 이와 같은 국제 스포츠 기구의 권력을 약화시키는 역할을 하게 된다는 것임. 왜냐하면 이들 또한 조직의 존속과 팽창을 위해서는 거대자본의 눈치를 볼 수밖에 없고, 이들 기구나 기구를 장악하고 있는 회장들의 권력이란 스포츠 부문에 한정되어 있는 특수하고 전문적인 것이기 때문임.
- IOC와 FIFA를 위시한 거대 스포츠 조직들에 의한 스포츠의 상품화는 정도 이상으로 심화되고 있음. 몇몇 종목의 경우 프로구단들이 국가대표 팀보다 더 큰 힘을 갖게 되었고, 그들 중에서도 자산 규모가 큰 구단들만이 살아남고 있음. 이들은 국가적 경계를 넘어 선수를 확충하고 구단을 운영

함으로써 일종의 초국적 기업으로서의 성격을 갖게 됨.

- 메가 스포츠 이벤트는 시간이 흐를수록 그 행사규모를 확대하고 관객 수를 늘리고 있으며, 이는 동시에 스포츠 마케팅 분야 다국적 기업들의 영향력을 증가시키는 결과를 가져왔음. 자본가의 입장에서 볼 때 국제적 스포츠 행사는 자국 내의 문제 해결을 위해 타국의 자본가들을 압박하는 자본간의 경쟁이 행해지고 있는 영역이라고 할 수 있음.
- 갈퉁(J. Galtung)이 지적하듯이 스포츠는 ‘팽창주의적인 서구 중심적 우주론에 전형적인 결합물을 완벽하게 전달하는 기능’을 수행할 것이며(Galtung, 1991: 150), 따라서 후진지역의 상대적으로 열악한 자본들에 대한 세계적 대자본의 지배도 심화될 것임.
- 초국적 자본 우위론은 국제적 스포츠 행사가 갈수록 대자본의 경제적 이해관계에 의해 더 강한 제약을 받게 될 것임을 시사하며, 이 과정에서 국가 또한 자본의 지배에 휘둘리는 종속적 존재일 뿐인 것으로 간주함. 초국적 자본 우위론은 세계화된 시장에서 국가와 스포츠를 자본의 도구 및 종속적 존재로서 간주하는 분석 및 접근법을 제시하고 있음.

### 3. 외교적 도구로서의 스포츠와 스포츠 외교<sup>6)</sup>

#### 가. 스포츠의 외교적 상징성

- 스포츠는 다양한 외교적 상징성을 내포하고 있음. 현대사회의 스포츠는

■  
6) 3장의 내용은 정기용(2009)의 내용을 수정·보완한 것임을 밝힘.

스포츠맨십, 페어플레이, 평화, 우애 등과 같은 가치의 추구를 표방하지만, 실질적으로 스포츠 대회가 구현하고 있는 상징들은 국기, 국가, 성화, 시상식 등과 같은 국가적 요소들을 포함하여 나타나고 있음(이강우 외, 2006: 167~168). 이는 스포츠의 외교적 도구로서의 사용을 촉진시킴.

- 외교를 국가목표와 국익 달성을 위한 수단이라고 정의한다면, 스포츠 외교는 그 하위 개념으로서 외교의 수행에 스포츠를 이용함으로써 국가의 이익을 극대화하기 위한 정책 선택 및 그 집행이라고 이해할 수 있을 것임. 말하자면 생존, 번영, 그리고 국가 위신 등의 국가이익을 스포츠를 통해 달성하고자 하는 것임.
  
- 또 다른 측면에서 구분한다면 우리가 일반적으로 외교라고 말할 때는 상위정치(high-politics)의 외교를 의미한다면, 스포츠 외교는 저위정치(low-politics)의 외교라고 말할 수 있을 것임.
  
- 이와 같은 저위정치의 스포츠 외교가 상위정치의 외교와 구분되는 측면으로는 세 가지를 들 수 있음(유호근, 2008: 66-67).
  - 외교적 기능 수행의 측면: 스포츠 외교는 국제 스포츠 이벤트의 개최, 선수들의 교류, 주요 스포츠 관련 인사들의 방문 등의 기능적 분야에서 수행됨.
  - 시민사회와의 연계성 측면: 상위정치의 외교의 경우, 그 집행의 대상이 최고정책결정자 및 관료집단이라면, 스포츠 외교의 경우 시민사회와의 연계성이 중요하게 다루어짐.
  - 행위자의 측면: 스포츠 외교에서는 초국가적 행위자, 비정부 행위자들의 활동이 활발함. IOC와 FIFA 등과 같은 국제 스포츠 기구는 올림픽과 월드컵 등의 개최지 선정, 방송중계권 배분, 공식 스폰서의 선정 등 제반 사항과 관련하여 지배적 힘을 발휘하고 있음.

## 나. 스포츠의 외교적 사용 방식

- 국가들이 스포츠 활동을 통해 스스로를 팔아 자국의 이미지를 고양하는 ‘이미지 확장’의 도구임.
- 자국이 찬성하지 않는 국제적 행위에 대해 특정 경기에의 참여 여부로 의사를 표명함.
- 타국과의 스포츠 경기를 활용함으로써 국가 정체성을 확립하거나 타국과의 관계 개선을 위한 도구로서 사용함.<sup>7)</sup>
  - ‘이미지 확장’ 효과는 성공의 문제와 수용의 문제로 대별할 수 있음.
  - 성공의 문제는 경기장에서의 성공과 직결되어 있음. 즉 어떤 경기에서의 우수한 성적 달성을 국가의 우월성과 동일시하는 것임.
  - 수용의 문제는 더욱 국제적임. 많은 국가는 자국이 국제 공동체의 한 일원으로서 받아들여지고 있다는 것을 상징화하기 위해 스포츠에 의존해 왔으며, 이는 특히 한국, 중국, 독일과 같은 분단된 국가들의 경우에 더욱 명백히 드러남. 1969년에는 오직 13개국만이 동독을 승인했으며, 2000년 올림픽에서는 대만 선수들이 ‘중화공화국-대북’이라는 깃발 아래 행진한 것을 기억해야 함. 1970년대 한국도 북한과의 정통성 다툼에서 유엔에서의 표 대결은 물론 국제스포츠 행사에의 참여를 통해 꾸준히 국가의 정통성을 주장해 왔음.
  - 그 존재 자체가 전혀 의심받지 않는 몇몇 확립된 국가들조차 자신들의 지위를 표명하기 위해 스포츠를 사용한다는 점이 언급되어야 함. 광범하게 주장돼 온 바와 같이, 올림픽에 대한 중국의 열정은 주로 자국이 국제 체제

7) 이외에도 스트랭(Andrew Strenk)은 스포츠가 국제정치에서 활용되는 유형으로 외교적 승인 또는 승인거부의 수단, 정치이념의 전파수단, 국가위상의 제고수단, 국제적 이해와 평화증진의 수단, 저항수단, 그리고 무기 없는 전쟁수단의 여섯 가지를 제시하고 있음. Strenk(1977), 3-10.

내에서 하나의 성숙한 국가로서 받아들여지고 있음을 확인하고 과시하기 위한 열망에 의해 동기부여가 되고 있다고 판단되어짐(Allison, 2005: 5~6).

- 국제적 스포츠 행사에서는 특정 국가의 참가문제가 논란의 대상이 되곤 함. 이런 경우 스포츠는 그 본질에 있어 정식외교와 다를 바 없음. 식전 행사에서 볼 수 있는 경기 참가국들의 국호사용, 국기계양과 국가연주, 그리고 경기에서 승리한 팀의 국기계양과 국가연주와 같은 의식(儀式)적 행위들은 매우 훌륭한 도구가 됨. 비록 국제사회에서 배척받는 가장 악랄한 독재정권이라고 할지라도 일단 경기에 참여하게 되면 이와 같은 일련의 의식적 과정을 통해 마치 국제적인 승인을 받고 세계무대에서 당당하게 활동하고 있는 정권인 듯한 환상을 연출해낼 수 있게 됨. 이와 반대로 국제적인 스포츠 행사에 참가를 거부당한 국가의 경우 그 국가는 현실적으로도 외교적 승인을 받지 못하는 경우가 허다함. 또한 중국과 대만 간의 관계에서 확인할 수 있는 바와 같이, 국제적 스포츠 행사에서의 특정 국가에 대한 승인의 수준은 일상의 국제정치 영역에서도 선례로 남는 경우가 드물지 않음(양순창, 2003: 61).
  
- 스포츠 보이콧은 각국 정부들에게 다른 정치적 수단들에 대한 저비용의 전략적 대안으로서 매력을 가진다고 언급됨. 예로, 만약 영국이 남아프리카공화국에 대하여 경제나 무역 제재조치들을 가했다라면 이는 영국 노동자들과 자본가들에게 높은 비용을 부과하는 행위였겠지만, 이를 남아프리카공화국과의 스포츠 접촉으로 대신하였을 경우 그에 소요되는 비용은 전자의 경우와 비교조차 할 수 없는 소소한 것에 그치게 됨(Allison, 2005: 6~7).

#### 다. 국제적 스포츠 행사가 외교적 제재 혹은 관계회복의 수단으로 사용된 사례들

- 국제적 스포츠 행사가 외교적 제재의 수단으로 사용된 사례들은 매우 쉽게 발견할 수 있음.
  - 독일, 이탈리아 그리고 일본 등 제2차 세계대전의 패전국들은 1948년 런던 올림픽 참가를 거부당하였음.
  - 네덜란드, 이집트, 이라크, 스페인 등은 영국과 프랑스의 수에즈 침략에 항의하여 1956년 멜버른 올림픽에 불참.
  - 로디지아(지금의 짐바브웨)가 영연방으로부터의 독립을 일방적으로 선언하자 영국은 로디지아에서 행해지고 있는 인종차별정책을 이유로 1972년 뮌헨 올림픽에 로디지아가 참가하지 못하도록 압력을 행사하였음.
  - 뉴질랜드는 인종차별정책으로 국제적인 비난을 받고 있던 남아프리카공화국과 스포츠 교류를 계속하고 있었는데, 이를 이유로 아프리카의 20개국이 뉴질랜드를 올림픽 위원회에서 축출할 것을 주장하며 1976년 몬트리올 올림픽 참가를 거부함.
  - 1979년 소련이 아프가니스탄을 침공하자 미국은 1980년 모스크바 올림픽에 참가하였던 미국 선수단을 철수시켰고, 이에 대한 보복으로 소련과 공산권 국가들은 1984년 로스앤젤레스 올림픽에 참가하지 않았음.
  - 2000년 시드니 올림픽과 2004년 아테네 올림픽에서 남북한 선수단의 올림픽 개막식 동시 입장함.
  - 2008년 베이징 올림픽을 앞두고 티베트 독립운동과 관련해 발생했던 일련의 보이콧 움직임.
- 스포츠가 타국과의 관계 개선을 위한 도구로 사용되었던 가장 대표적인 사례로 1970년대 초반 미국과 중국 사이에 벌어졌던 소위 ‘핑퐁외교’를 들 수 있을 것임. 양국은 관계개선을 위한 시도로 스포츠 팀의 교환을 실

시켰는데, 미국은 중국에 탁구팀을, 1년 후 중국은 미국에 농구팀을 보냈음. 종목의 선택이 실로 정치적임. 미국은 당시만 하더라도 탁구에서 강자가 아니었으며, 중국은 농구에서 강자가 아니었음. 미국 탁구팀이 중국과의 경기에서 승리할 것이라고 기대하는 사람도, 중국 농구팀이 미국과의 경기에서 승리할 것이라고 기대하는 사람도 없었음. 따라서 상대방에게 진다는 것이 국가 위신의 실추로 이어질 이유가 없었고, 양국은 실로 우호적인 분위기에서 경기를 진행할 수 있었음. 이 핑퐁외교는 1972년 닉슨 대통령 의 중국방문으로 귀결되었고, 미·중 화해무드의 절정을 장식했음.

- 이상의 사례에서 볼 수 있듯이, 스포츠는 외형상 비정치적이며 대중문화라는 형태를 띠고 있는 까닭에, 스포츠를 통한 외교적 접촉이나 거부 표시의 행사는 당사국들을 정치적으로 구속하지 않는다는 점에서 매우 편리한 외교수단이 됨.
- 현실적으로 스포츠는 일정한 정치적 메시지를 전달하고 있음. 오늘날 국제적 스포츠 행사는 과거 파시스트 정권들처럼 정치적 선전의 장으로 활용하거나 냉전시절처럼 이데올로기적 경쟁의 장으로 활용되지는 않고 있지만, 그럼에도 불구하고 그 속에 내재된 외교적 상징성은 여전히 다양한 형태로 표출되고 있으며 활용되고 있음.

## 4. 한국 스포츠 외교의 현황

### 가. 한국 스포츠 외교 조직

- 한국의 경우 스포츠 외교 정책을 담당하고 있는 부문은 관료(정부)부문과

민간부문으로 이원화되어 있음.

- 스포츠와 관련된 정부부처로서 제1공화국 시절에 처음으로 문교부가 창설 (이하래 외, 1994: 195~197)된 이후 박정희 정부 시대에는 문교부의 체육담당국에 머물렀음. 전두환 정부 등장과 더불어 중앙정부의 독립된 부처로서 체육부가 신설되어 스포츠 관련 업무를 담당함. 체육부는 노태우 정부 시기 스포츠 업무와 청소년 업무를 통합하여 체육청소년부로 개편됨. 2010년 현재, 정부부문은 문화체육관광부 체육국 산하에 체육정책과, 체육진흥과, 국제체육과, 장애인문화체육과의 1국 4과 52명으로 구성되어 운영되고 있음.
- 이 중 국제체육과가 주무부서로서 국제체육교류 진흥을 위한 계획의 수립 및 시행, 국제경기대회 유치·개최 및 참가지원에 관한 사항, 국제체육교류협정 체결 및 교류에 관한 사항, 남북한 체육교류 및 협력에 관한 사항, 국제스포츠 인재 양성에 관한 사항, 선수의 금지약물 투여 방지에 관한 정책 수립 및 그 시행의 지원에 관한 사항, 태권도 등 전통스포츠의 세계보급에 관한 사항, 국제스포츠 교류 및 협력에 관한 사항, 국내 체육단체의 국제 스포츠 경쟁력 강화에 관한 사항, 태권도 공원 조성 및 운영에 관한 사항, 태권도진흥재단 및 국기원에 관련된 업무 등을 수행하고 있음(문화체육관광부, 2010: 60~62).
- 현재 상황은 1982년 체육부 설립 당시 2개과(국제경기과, 해외협력담당과)에서 스포츠 외교 관련 업무를 담당한 것에 비하면 매우 위축된 것임(문화체육관광부, 2009: 472).
- 민간부문에서는 체육단체[대한체육회(Korean Olympic Committee: KOC), 각 경기단체 등]와 임시조직으로서 주요 국제대회 조직위원회가 있음. 국제

업무는 KOC 국제교류팀과 국제경기팀에서 이루어지고 있으며, 학교생활체육팀도 국제생활체육 교류 관련 업무를 일부 수행하고 있음.

- 각 경기단체에서는 이사회에서 국제체육에 관한 사항을 관장하며, 사무국 내에서 외교 관련 업무를 수행하는 형태와 국제이사의 책임 하에 사무국에서 행정지원을 수행하는 형태가 있음. 그러나 후자의 경우 원활하고 지속적이며 전문적인 체육외교 업무를 수행하는 데는 조직의 구조적 한계가 있다는 지적이 존재함. 국민생활체육협의회에서는 사업협력부 국제협력팀에서 생활체육 국제교류업무를 수행하고 있음(문화체육관광부, 2009: 475).

#### 나. 한국 스포츠 외교 인력 강화방안

- 대한체육회의 경우 2009년 대한올림픽위원회와 완전통합, NOC 중심체제로 개편하여 많은 국제경기 업무와 다양한 스포츠 국제기구 관련 업무 등 스포츠 외교 업무를 수행하고 있으며, 주요대회조직위원회는 위원장, 사무총장, 그리고 해외업무를 담당하는 부서장이 스포츠 외교 분야에 대한 전문성을 갖추고 있음. 그러나 각 경기단체의 경우 대부분 스포츠 외교 담당 상근 전문 인력이 부족한 상황임(문화체육관광부, 2009: 475).
- 이러한 약점 극복을 위해 정부는 체육외교 전문인력 양성 계획을 입안하고 추진하였음. 체육 전문인력 양성은 제1차 국민체육진흥 5개년 계획(1993~1997)에서 입안되어 추진되었음. 1~2차 5개년 계획에서는 체육지도자, 선수, 국제심판, 공무원, 경기단체 대한체육회에서 추천한 자 등을 대상으로 KOC가 주관하여 근무시간 후 6개월 또는 어학연수기관의 교육이수를 통해 체육외교 전문인력을 매년 10~100명씩 양성한다는 것이었음. 그러나 근무시간 후 교육에 따른 교육시간의 부족, 집중교육의 어려움, 그리고 외국어 연수교육의 한계, 예산 부족 등으로 제대로 실행되지 못하였

음. 또한 단기 어학교육과 소양교육에만 초점을 둔 나머지 외교실무, 정치 외교관계론, 체육학 관련 분야(스포츠 외교론, 스포츠 마케팅, 체육행정 등)에 대한 교육이 포함되지 않았음(문화체육관광부, 2009: 477). 결국 참여정부 5개년 계획(2003~2007)에서 체육외교에 관한 전문교육을 교육·양성 분야에서 권위와 경험을 갖춘 기관에 위임하기로 결정되어, 국제경쟁력을 갖춘 전문 요원 양성을 위해 1~5년의 중장기 사업을 추진하게 되었음.

- 참여정부의 스포츠 외교 인력 강화 방안 역시 현실적인 전문인력을 양성하는 데 성공하였다고 평가하기 어려움. 참여정부는 ‘스포츠 외교력 강화 방안’을 수립하고 올림픽 메달리스트인 전이경 등을 미국 대학 및 올림픽 위원회 등에 파견하고 전문인력 양성을 위한 어학연수과정과 해외유학 등을 지원하였으나, 정부의 지원이 주로 올림픽 메달리스트들에게 한정되어 있다는 점은 약점으로 작용할 수 있으며, 장기적 관리가 효율적으로 이루어지고 있는지의 여부에 대해서도 다양한 평가가 존재할 것임. 지금까지의 추진 상황이 과연 ‘스포츠 외교력 강화방안’이 목표하고 있는 바와 일치하고 있는지에 대해서는 차후적인 평가를 기약할 수밖에 없음.
- 정부부처 조직은 스포츠 외교에 관한 정책입안과 지원 분야에서 활동이 이루어지는데, 스포츠 외교 담당인력이 전문성을 갖추기 위해서는 장기적 근무가 필수적임. 그러나 정부 내 업무의 순환근무 등으로 스포츠 외교에 대한 전문성을 갖는 행정을 수행하는데 한계가 있음. 지방자치단체의 경우도 관내 스포츠 행사에 대한 지원적 성격의 행정업무에 초점을 두고 있어 국제적 차원의 외교전문행정과는 다소 거리가 있다고 할 수 있음.

#### 다. 국제체육기구 임원 진출

- 국제체육기구의 주요직에 적극적으로 진출하는 것은 스포츠 외교에 있어 영향력 확대는 물론 국가위상을 제고하는 국가경쟁력이라고 볼 수 있음. 특히 IOC위원, 산하분과위원회 위원장 혹은 위원이 되는 것은 IOC에서 한 국가의 스포츠 위상은 물론 정치적·경제적 위상을 반영하는 데 있어 매우 중요함. 또한 종목별 국제경기연맹의 회장단과 집행위원 또는 이사로 진출하는 것은 해당 종목에서 우리나라의 영향력을 확대하고, 경기력 강화에도 이바지할 수 있는 발판이 되고 있음.
- 한국은 현재 114명의 IOC 위원 중 2명을 보유하고 있음.
  - 이진희 1996년 7월 올림픽공식후원사 회장으로 피선.
  - 문대성 2008년 8월 임기 8년의 IOC 선수위원으로 피선.
- 유럽이 26개국 47명, 미주가 13개국 20명, 오세아니아주가 3개국 5명, 아프리카가 17개국 18명, 아시아가 21개국 24명으로 구성되어 있음.
- 3명 이상이 위원으로 있는 국가는 5개국이며, 최다 IOC 위원을 보유하고 있는 국가는 스위스로 5명의 IOC 위원이 있음.

### 5. 한국 스포츠 외교의 방향 설정을 위한 제언

- 상기한 바와 같이 현재 한국 스포츠 외교는 많이 취약한 상태에 처해 있다고 볼 수 있음. 이와 같은 약점을 극복하기 위해서는 무엇보다도 집중적 투자를 통한 전문 인력의 양성과 이를 뒷받침할 수 있는 재원확보가 시급함.

- 평창 동계올림픽은 한국의 스포츠 외교를 한 단계 도약시킬 수 있는 좋은 기회라고 볼 수 있음. 한국 스포츠 외교는 국가외교의 전체적 정향성과 부합되는 방향성을 확보해야 할 것임. 이를 위해서는 무엇보다도 현재 대한민국 외교가 제시하는 공공외교적 측면이 강조되어야 할 것으로 판단됨.

#### 가. 한국 스포츠 외교와 공공외교의 수렴

- 한국 스포츠 외교와 공공외교는 현재 각각의 영역에서 독자적으로 추진되고 있으며, 어떤 종합적이고 유기적인 관계가 이루어지고 있다고 말하기는 어려움. 이는 무엇보다도 공공외교와 스포츠 외교의 추진이 정부와 민간의 다양한 기관들로 나뉘어서 추진되고 있으며, 정부 차원의 통합된 공공외교 전담부서가 없는 것에 기인한 바가 크다고 할 수 있음.
- 현재 한국의 대표적 공공외교기관은 한국국제교류재단(Korea Foundation: KF)과 한국국제협력단(The Korea International Cooperation Agency: KOICA)임.
  - KF: 1991년 설립됨. 국제사회에서의 한국에 대한 올바른 인식과 이해도모 및 국제적 우호친선 증진을 목표로 활동하고 있음.
  - KOICA: 1991년 설립됨. 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진, 개발도상국의 경제사회 발전 지원 및 국제협력을 주 업무로 하고 있음.
- 글로벌(the global)과 지역(the local)이 서로 분리된 용기(containers)가 아니고 상호 구성적인 사회과정(mutually constitutive social processes)이라는 인식(Tomlinson, 1999: 182)이 시사하듯, 스포츠 외교와 공공외교는 글로벌과 지역의 상호 구성에 있어 일정한 역할을 담당할 수 있으며, 상호 수렴의 많은 가능성을 내포하고 있음.
- 한류의 확산에 따른 ‘한국적인 것’에 대한 세계인들의 호감도 상승은 한국

외교에 매우 강한 호재로 작용하고 있음. 한국적인 것에 대한 호감과 공공 외교를 통한 ‘국제사회에 대한 책임 있는 국가 한국’이라는 이미지의 확산 시도가 스포츠가 갖는 긍정적 이미지와 결합된다면, 국격과 국가 브랜드 이미지 제고라는 목표 달성에 많은 도움이 될 수 있을 것임.

#### 나. 공공외교 + 스포츠 외교 = 태권도?

- 지금까지의 한국외교에 있어 스포츠 외교와 공공외교의 양 측면을 동시에 가장 훌륭하게 충족시켜 온 것은 태권도였음. 태권도는 국제무대에서 가장 많은 호응을 받는 한국의 문화·스포츠·외교 상품 중 하나임.
- 정부의 태권도 사범 해외파견 업무는 지난 1972년부터 외교통상부와 국정원이 제각기 진행해 왔으나 업무 효율성의 극대화를 위해 1991년 4월 KOICA 설립 후 전문가(태권도, 의사 등)의 해외봉사단 파견 등 대외무상협력사업으로 추진되어 왔음. 이와 같이 정부 차원에서 지속적으로 벌여오고 있는 태권도 사범 해외파견과 태권도 시범단 파견은 태권도의 보급과 확산은 물론 한국에 대한 이해 제고 및 각국과의 우호 친선 관계를 증진시키는 데 큰 역할을 해왔다고 평가됨.
- 태권도만으로는 부족함. 그렇다고 해서 태권도 이외의 다른 스포츠 종목의 해외진출을 적극적으로 추진해야 한다는 것은 아님.
- 국가 주도로 스포츠 엘리트 시스템으로 한국스포츠가 많은 성과를 거두어 온 것은 사실임. 전통적으로 강세를 보여 온 축구, 양궁, 쇼트트랙, 탁구 등의 종목 등은 물론 근래에 들어서는 야구와 피겨스케이팅, 수영, 체조 등 국제무대에서 상대적으로 약세에 있던 종목의 선수들이 활약함으로써 한국의 국가이미지를 긍정적으로 형성하는 데 많은 역할을 했음.

- 이와 같은 스포츠 경기에서의 승리와 이를 통한 국가이미지 고양은 일회적이고 일방적인 성격을 지님. 좀 더 장기적인 측면에서 보았을 때 상호적이고 지속적인 프로그램이 필요하다고 할 수 있음.

#### 다. 평창의 드림 프로그램

- 글로벌과 지역의 상호구성, 스포츠 외교와 공공외교의 수렴 가능성, 상호성과 지속성의 결합을 보여주는 가장 좋은 예로 평창의 드림 프로그램을 제시할 수 있음.
- 드림 프로그램은 2018년 평창 동계올림픽 유치의 주요 전략 중 하나로 겨울 스포츠가 발달하지 못한 국가의 청소년을 초청해 동계스포츠 꿈나무로 키운다는 목표를 내세우고 있음. 평창은 2010 동계올림픽 유치 운동 당시 드림 프로그램을 제안했고, 유치가 실패한 뒤에도 이 프로그램을 지속해 왔으며, 이는 금번 평창이 동계올림픽을 유치하는 데 많은 도움을 줬다는 평가임.
- 드림 프로그램은 2004년 1회부터 2008년 5회까지 39개국 578명이 참가했고 2009년에는 아시아·아프리카·중남미·유럽 등 29개국 116명의 청소년과 지도자가 참가했음. 지금까지 이 프로그램에 참가했던 ‘꿈나무들’은 각국의 꿈을 이루는 데 보탬이 되었음. 인도의 ‘만갈 스탠진’, 몰도바의 ‘브라이 일리에’ 등 5개국 9명의 꿈나무는 자국 주니어 대표 또는 국가대표로 선발돼 쇼트트랙 월드컵, 2006 토리노 동계올림픽, 2008 4대륙 선수권 피겨 선수 등으로 출전했음.
- 공공외교란 ‘자국의 국가적 목표와 정책뿐 아니라 사상과 이상, 제도와 문화에 대한 이해를 증진시키기 위하여 정부가 타국의 대중과 의사소통하는

과정'이라는 투흐(Tuch 1990)의 정의에 비추어 봤을 때, 평창의 드림 프로그램은 매우 훌륭한 본보기로서 작동한다고 할 수 있음. 스포츠 활동을 통한 호의적이고 선진적인 국가이미지의 형성, 국제사회에 대한 책임 있는 국가로서의 한국 이미지 형성, 일회적 원조가 아닌 지속적이고 반복적인 원조와 이를 통한 지한파 인사의 형성과 같은 다양한 목적을 동시에 충족시키고 있음.

## 라. 정책적 제언

- 평창의 드림 프로그램과 같은 성공적인 작품이 더욱 다양하게 개발되고 지속적으로 유지되기 위해서는 몇 가지 조치가 필요하다고 간주됨.
  - 스포츠 외교 전문기구가 설립돼야 함.
    - 한국 공공외교의 대표기관인 KOICA와 KF는 외무부 산하에 속해 있지만, 독립된 재원을 갖는 정부출연기관으로서 일관된 방향으로 독립적인 활동을 벌이고 있음.
    - 스포츠 외교에 있어서도 KOICA와 KF와 같은 성격을 갖는 독립적 전문기구의 수립이 요청됨. 그리고 그 소속을 문화체육관광부로 하는 것 보다는 스포츠 외교를 전담한다는 의미에서 외교통상부 산하로 이관할 필요가 있음.
    - 제안하자면 '한국 스포츠 교류 재단(Korea Sports Foundation: KSF)'과 같은 명칭을 부여할 수 있을 것임.
    - 국제경기에 관한 사항은 현재의 조직을 유지시키고 국제교류에 관한 항목은 전적으로 새로운 독립기구를 창설함으로써 업무의 분담이 이루어지도록 하고, 공공외교 분야와의 일관성을 추구하는 것이 바람직할 것임.
  - 민간부문과 정부부문으로 나뉘어 있는 스포츠 관련 업무를 통합하여 단일화시킬 필요가 있음.

- 현재 정부부문은 문화체육관광부 체육국 국제체육과가 담당하고 있으며, 민간부문은 KOC와 각 경기단체, 국민생활체육협의회와 임시조직으로서 주요 국제대회 조직위원회가 주요 행위자들임.
  - 이와 같은 행위자의 분산은 효과적인 정책의 조율을 어렵게 할 뿐 아니라 재원의 집중적 투자와 사용을 불가능하게 함. 갈수록 커지는 스포츠 시장과 공공외교적 성격을 감안한다면 정부부문의 창구확대와 민간부문의 통폐합을 통한 단일화가 반드시 필요함.
- 지역 차원에서 추진되는 메가 스포츠 이벤트 유치 운동에 반드시 정부 차원의 조정이 존재해야 함. 이는 전술한 첫 번째와 두 번째의 항목이 실현된다면 저절로 해결될 것임.
- 사실 국가의 역할에 대해서는 다양한 견해가 존재할 수 있음. 공공외교가 국가행위를 강조하고 있긴 하지만, 공공외교 또는 외교행위 전반을 국가행위만으로 규정하기는 힘들다는 입장 또한 존재함. 오늘날의 세계에서는 크고 작은 비국가 행위자들과 초국가적(supranational) 혹은 국가 내부(subnational)의 행위자들도 그들 자신의 공공외교 정책들을 개발하고 있음(Olins, 1999).
- 세계시장에서 활동하는 국제적 기업들도 자신들의 사회적·윤리적 책임을 자각하고, 자신들의 공공외교 정책을 가다듬기도 하고, 일부 기업의 경우에는 전문성과 신속성을 갖추고 공공외교의 최선봉에 서기도 함. 즉 오늘날의 세계에서 외교는 위계적인 국가중심의 국제관계 모형에서보다 네트워크 환경에서 더 효율적으로 기능한다는 것이 확실해지고 있음. 그러나 외교의 영역이 아무리 다양화하고 비정부 행위자들의 힘과 영향력이 확대되었다고 할지라도 그 방향성을 제시하는 것은 국가행위자들임. 국가가 어떠한 모습으로 외교정책을 추진하고 있는가 하는 것은 그 국가에 속한 많은 기업과 비국가 행위자들에게 영향을 미치지 마련임. 따라서 스포츠 외교와 공공외교에 있어 국가행위자에 의한 주도적 조정은 필수불가결

한 과정이라고 판단됨.

## 6. 나가는 말

- 결론적으로 평창 동계올림픽은 한국 스포츠 외교가 한 단계 더 도약할 수 있는 좋은 기회가 될 것임.
- 문화체육관광부는 2018년 평창 동계올림픽 조직위원회 위원장으로 김진선 동계올림픽 유치 특임대사를 추대하였음. 평창조직위는 10월 19일 창립총회를 개최할 예정임.
- 올림픽 조직위는 한시적인 조직이지만, 이 기회를 통해 평창조직위의 활동 후 모습을 미리 상정할 필요가 있음. 상기 제안한 가칭 KSF의 밑그림을 평창 동계올림픽 준비과정을 통해 마련할 수 있을 것으로 기대할 수 있음.
- 이와 같은 노력은 평창 동계올림픽의 성공적 개최에 기여함은 물론, 한국 스포츠 외교의 향후 발전을 위한 훌륭한 밑바탕이 될 수 있을 것임. 이를 실현시키기 위한 총체적 노력이 필요함.

### 참고문헌

Allison, Lincoln. ed. 2005. *The Global Politics of Sport: The Role of Global Institutions in Sport*. London: Routledge.

- Bairner, Alan. 2005. "Sport and the nation in the global era," in Lincoln Allison ed., *The Global Politics of Sport: The Role of Global Institutions in Sport*. London: Routledge.
- Cha, Victor D. 2009. *Beyond the Final Score: The Politics of Sport in Asia*. New York: Columbia University Press.
- Close, Paul, David Askew & Xu Xin. 2007. "The Olympic Games as a 'coming out party': Tokyo, Seoul, Beijing and the Asian Olympic discourse." Paul Close, David Askew & Xu Xin. *The Beijing Olympiad*. New York: Routledge.
- Coakley, Jay. 2002. "사회이론은 스포츠에 대해 우리에게 무엇을 말해 줄 수 있는가?" 안민석 · 정홍익 · 임현진 편저. 『새로운 스포츠사회학』. 서울: 백산서당.
- Galtung, Johan. 1991. "The Sport System as a Metaphor for the World System." F. Lindry, M. Lindry and M. Yerles eds. *Sport: The Third Millennium*. Quebec: University of Laval Press.
- Houlihan, Barrie. 2007. "Politics and Sport," Jay Coakley & Eric Dunning (eds.), *Handbook of Sports Studies*. London: Sage.
- Manheim, Jarol B. 1990. "Rites of Passage: The 1988 Seoul Olympics as Public Diplomacy." *The Western Political Quarterly*, Vol. 43, No. 2.
- Olins, Wally. 1999. *Trading Identities: Why Countries and Companies are Taking on Each Others' Roles*. London: Foreign Policy Centre.
- Preuss, Holger. 2004. *The Economics of Staging the Olympics*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Preuss, Holger. 2008. "The Olympic Games: Winners and Losers." Barrie Houlihan. ed. *Sport and Society*. London: Sage.
- Strenk, Andrew. 1977. "Sport As an International Political and Diplomatic Tool," *Arena Newsletter*, 1.
- Tomlinson, John. 1999. *Globalization and Culture*. Cambridge: Polity.
- Tuch, Hans N. 1990. *Communicating with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*. New York: St. Martin's Press.
- Zubok, Vladislav. 2001. "The End of the Cold War in Europe: Lessons for Korea?" Chung-in Moon, Odd Arne Westad, Gyoo-hyoung Kahng. eds. *Ending the Cold War in Korea*. Seoul: Yonsei University Press.
- 강규형. 2003. "한국과 냉전: 제2냉전 성립기의 KAL기 격추사건과 그 종식기의 서울 올림픽이 냉전에 미친 영향을 중심으로." 『정신문화연구』, 제26권 2호.
- 김방출 · 권순용. 2007. "스포츠 민족주의 재인식: 전지구화, 스포츠, 기업 민족주의." 『체육과학연구』 18집 1호.

- 문화체육관광부. 2009. 『체육백서』 서울: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2010. 『체육백서』 서울: 문화체육관광부.
- 양순창. 2003. “스포츠의 정치적 상징성과 상징조작 기제에 관한 연구.” 『국제정치논총』 43집 3호.
- 유호근. 2008. “한국스포츠외교정책: 분석틀의 모색.” 『글로벌정치연구』 제1권 1호.
- 이강우 · 김석기. 2006. “메가 스포츠 이벤트의 정치경제학.” 『한국체육철학회지』 14권 2호.
- 이학래 외. 1994. 『한국체육사』. 서울: 지식산업사.
- 임현진 · 윤상철. 2002. “월드컵의 국제정치경제,” 윤상철 · 안민석 편, 『월드컵, 신화와 현실』 서울: 한울아카데미.
- 정기웅. 2008. “스포츠를 통한 국가위신의 고양.” 『글로벌정치연구』 제1권 1호.
- 정기웅. 2009. “스포츠와 공공외교 수렴 가능성의 모색: 한국의 경우를 중심으로.” 『동서연구』 제21권 2호.
- 정기웅. 2010. “전두환 정부의 외교정책과 1988년 서울 올림픽.” 함택영 · 남궁곤 편. 『한국 외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론.
- 정준영. 2003. 『열광하는 스포츠 은폐된 이데올로기』. 서울: 책세상.
- 정희준. 2008. “스포츠메가이벤트와 경제효과: 그 진실과 허구의 재구성.” 『한국스포츠사회학회지』 21권 1호.
- 조문기. 2007. “2008년 베이징 올림픽 슬로건(“One World One Dream”)의 중화민족주의적 성격에 관한 연구.” 『한국사회체육학회지』 제31호.
- 현대경제연구원. 2011. 『현안과 과제』 11-17. 서울: 현대경제연구원.

## 공공외교의 현황과 우리의 정책 방향

마영삼(외교통상부 공공외교대사)

9·11 사태는 미국 외교의 패러다임을 바꾸어 놓았다. 세계 최강 미국이 압도적 군사력과 경제력에도 불구하고 얻어온 외교정책의 실패에 직면하였으며, 이에 대한 반성으로 조셉 나이(Joseph Nye)의 소프트 파워(Soft Power)에 기초한 공공외교(Public Diplomacy)가 재등장했다. 전통적 외교는 정부 대 정부로 전개되는 외교활동이며, 공공외교는 외국 대중의 마음을 얻어 우리가 원하는 바를 달성하는 외교활동이다.

미국뿐만 아니라, 중국, 일본, 프랑스, 캐나다, 노르웨이 등 많은 국가가 필요한 조치를 늘리고 막대한 예산을 투자하면서 공공외교를 추진하고 있다. 우리나라에서도 공공외교가 새롭게 주목받고 있다. 다행히 우리의 압축성장과 첨단과학 발전의 경험을 배우겠다는 외국인들의 열의, 빠르게 퍼지고 있는 한류, 스포츠 강국 이미지, 그리고 넓게 확산된 소셜 네트워크 서비스(SNS) 등 우리가 활용할 수 있는 공공외교 자산이 풍부하다.

우리의 공공외교가 성공하기 위해서는 정부와 민간이 함께 협의하고 협력하면서 나아가되, 민간이 전면에 나섬이 바람직하다. 또한 외국인의 마음을 살 수 있는 정교한 전략 수립이 필요하며, 한국에 체류하고 있는 외국인과 해외에 있는 730만 동포들과도 협력하여야 한다. 무엇보다도 국민이 함께 참여하고 함께 지혜를 모으는 것이 성공의 관건이다.

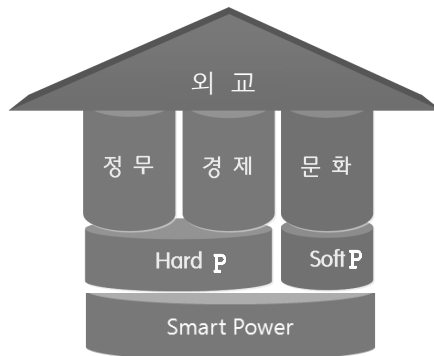
또한 학계, 언론계, NGO 등 광범위한 네트워크를 형성하여 소통함으로써 공공외교의 추진 전략과 구체적 방안에 대해 아이디어를 교환하여야 할 것이다. 아울러 정부가 추진하고 있는 공공외교 정책에 대한 외국인들의 반응, 효과, 시정 방안에 대한 면밀한 검토가 필요하고, 이들 단체의 피드백이 중요한 역할을 할 것이다.

## 1. 공공외교 일반

### 가. 공공외교의 재등장

#### 1) 경위

- 9·11 사태는 미국 외교정책의 근간을 흔들어 놓았음.
  - 왜 반미주의가 고조되는가?
  - 대규모 군대와 달러를 투입하고서도 이라크와 아프가니스탄에서 목표 달성이 어려운 이유는?1)
- 미국은 원인분석과 대책 마련에 부신했음.
  - 2004년 Joseph Nye 교수는 ‘Soft Power and American Foreign Policy’ 논문 (Political Science Quarterly)을 통해 외교방법론으로서 군대와 경제 등 하드 파워를 수단으로 하는 전통외교와 이념·문화·정책 등 Soft Power를 수단으로 하는 공공외교로 분류함.2) 21세기 외교는 하드 파워와 Soft Power와 적절히 결합된 Smart Power에 의해 수행되어야 함을 역설함.3)



1) Boot, Max, "US Needs PD for Today's Challenges", Los Angeles Times, 2006.2.22.  
 2) Nye, Joseph S., "Soft Power and American Foreign Policy", Political Science Quarterly, 2004, pp.225-257.  
 3) Nye, Joseph S., Ibid., pp.268-270.

- 이후 미국정부는 공공외교 개념을 새롭게 채택하였으며, 이로써 공공외교는 미국 신외교의 근간이 되었음. 또한 주요 국가는 미국의 예를 참고하여 자국의 외교정책에 공공외교 요소의 비중을 높여 나가고 있음.
- 전통외교의 중요성에 비해 공공외교의 가치를 폄하하는 학자들이 있지만, 공공외교는 새 시대의 패러다임으로 자리 잡아 가고 있음.
- 외교는 정무외교·경제외교·공공외교 3대 축으로 새롭게 형성되어가고 있음.
- 정무외교와 경제외교의 상당 부분도 공공외교와 연계되어 추진되고 있으며, 이 경우 정무외교·경제외교의 목표 달성이 훨씬 용이함.<sup>4)</sup>

## 2) 배경

- 9·11 사태는 미국의 대외정책에 대해 심각히 반성하는 계기를 가져옴.
- 미국 군대나 정부가 아니라 미국 전체를 타깃으로 한 대규모 테러가 감행될 만큼 미국은 왜 극악한 증오의 대상이 되었는가에 대한 통렬한 반성이 제기됨.<sup>5)</sup>
- 9·11 사태 후 아프가니스탄과 이라크에 매년 수십만 명의 군대를 파견했고, 약 3조 달러를 퍼부어 넣어 미국경제가 휘청거릴 정도가 되었음에도 불구하고, 국가 재건과 지역 안정화라는 당초의 목적을 달성하지 못하였는데 그 원인이 무엇인지에 대해 깊이 성찰함.
- 민주주의가 전 세계적으로 확산됨에 따라 외교정책 결정 및 이행과정에서 국민적 의사의 영향력이 확대됨.
- 외교정책에 대한 자국민의 지지가 필요할 뿐만 아니라, 외국의 대중에 대한 전략적이고 체계적인 홍보도 필요해져 정부는 보다 적극적인 자세로

4) The U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy, "Assessing U.S. Public Diplomacy", 2010, p.10.

5) Wikipedia, "Public Diplomacy".

대국민 설명과 홍보에 노력을 기울임.

- 통신수단의 혁명적 발전에 따라 소셜 네트워크 서비스(SNS) 등 소통수단이 획기적으로 변화하였으며, 국경을 넘어 대중 간의 소통뿐만 아니라 정부와 외국 대중 간의 직접 소통이 용이해짐.<sup>6)</sup>
  - 온라인을 통한 한국의 매력을 확산시키거나, 자국의 입장이나 정책을 외국 국민에게 직접 설명을 할 수 있게 됨.
  - 정부의 일방적 메시지 전달은 시대착오적임. 따라서 쌍방향 소통과 people-to-people 접촉이 강화됨.<sup>7)</sup>
  - SNS에 기초한 쌍방향 소통은 테러단체들의 인터넷 사용기법에 있어 약점을 보임. 즉, 테러단체가 web 1.0 세계에서 일방적 메시지 전달에 의존하고 있을 때 대중들은 web 2.0에 기초한 쌍방향 소통을 희망함. 그러나 ‘경직된 이념(rigid ideology)’에 몰입된 테러단체로서는 web 2.0의 쌍방향 소통에 적절히 응하지 못함.<sup>8)</sup>
- 외교환경 변화에 대응한 새로운 외교 패러다임으로서 공공외교가 재조명됨.

#### 나. 공공외교의 개념

- 최초의 ‘공공외교(Public Diplomacy)’라는 용어는 1965년 Fletcher School 학장인 Edmund Gullion에 의해 사용됨. 당시에 ‘타국의 외교정책의 입안 및 실행과정에 해당 외국 국민이 관여하도록 영향을 미치는 일’을 의미하였음.
- 1997년에 미 국무부 미국 해외공보처(USIA) 병합 기획팀은 ‘공공외교는 타국 대중과의 의사소통과정(understanding, informing and influencing)을 통

6) Hocking, Brian, “신공공외교 다시보기”, The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations, 번역본, 국제교류재단, 2008, p.75.

7) Nye, Joseph S., op.cit., p.270.

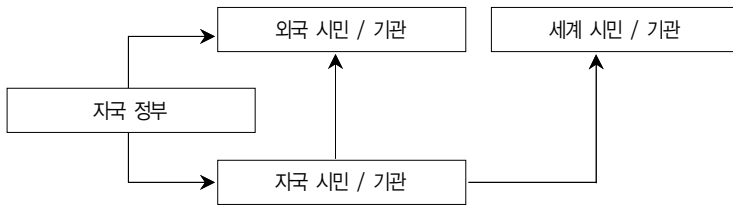
8) Glassman, James, “Public Diplomacy 2.0”, www.theimaginationage.net, 2008.12.1.

해 국익을 증진시키는 노력'으로 정의하였음.<sup>9)</sup>

- 전통적 외교가 일국 정부가 타국 정부를 상대로 한 것이라면, 공공외교는 그 접촉대상을 타국 국민으로 삼고 있음. 즉, 일국 정부가 타국 국민을 직접 접촉하여 자국에 대한 호감과 친근감을 도모함으로써 소기의 외교 목표를 달성하는 것임.
- 이 과정에서 핵심적 요소는 타국 국민의 마음을 사는 것임(To win the hearts and minds of ...).<sup>10)</sup>

- 공공외교의 업무영역으로는 학자들은 문화외교, 대외홍보, 개발협력 등을 포괄하지만, 개발협력은 업무영역이 광범위하고 별도의 정책 방향을 가지므로 일반적으로 공공외교를 논할 때 문화·홍보를 중심으로 거론함.
- 문화외교는 공공외교의 핵심(the linchpin of public diplomacy)으로 간주됨.<sup>11)</sup>

#### 다. 공공외교의 주체 및 대상



- 공공외교는 자국 정부가 외국시민과 단체, 기관을 대상으로 함.
- 기본적으로 타국 대중을 중심으로 하되 NGO, 대학, 언론 등 여론형성에 중요한 역할을 하는 조직들을 망라함.<sup>12)</sup>

■  
 9) Public Diplomacy Association, “About U.S. Public Diplomacy”, About Public Diplomacy Community Blogger.  
 10) The U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy, op.cit., p.11.  
 11) U.S. Department of State, “Cultural Diplomacy, The Linchpin of Public Diplomacy”, Report of the Advisory Committee on Cultural Diplomacy, 2005, p.1, p.4.

- 최근에는 외교정책에 대한 자국민의 이해와 지지가 중요해짐에 따라 자국민 및 단체, 기관도 공공외교의 대상으로 되는 경향임.<sup>13)</sup>
  - 즉, 자국 시민 / 기관은 국내 외교정책의 지지 기반이며, 공공외교 수행의 동반자로서 공공외교의 주체 및 대상에 포함됨.
- 이제 공공외교의 접촉 대상은 특정 외국 시민이나 기관의 범위를 넘어서서 세계 시민이나 기관으로까지 확대되고 있음.<sup>14)</sup>
  - 자국 정부가 이들 세계 시민이나 기관을 직접 접촉하기도 하지만, 효과 측면에서 볼 때 자국 시민과 세계 시민 간, 그리고 자국 NGO와 국제 NGO 간의 접촉을 통하면 더 용이하게 소기의 성과를 거둘 수 있음.

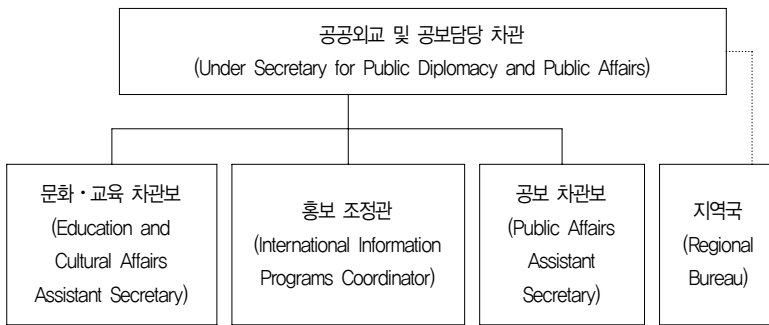
## 라. 각국의 공공외교 추진 현황

### 1) 미국

- 9·11 사태를 계기로 전 세계적 반미주의에 대한 대응임.
  - 냉전 시대 동서 이념 대립의 과정에서 큰 역할을 펼쳤던 미국 해외공보처(USIA)를 1999년 예산 문제로 해체하고 미 국무부에 편입시켜 기능을 축소시킨 것에 대해 크게 반성함.<sup>15)</sup>
  - 이라크 Abu Ghraib 형무소 수감자 학대 스캔들 사진과 Guantanamo Bay 미국 수용소에서의 인권문제 논란이 미국 공공외교의 강화를 촉발시킴.<sup>16)</sup>

12) The First Quadrennial Diplomacy & Development Review(QDDR), "Leading Through Civilian Power", 2010, p.3.  
 13) 유현석, "한국의 공공외교 강화를 위한 소프트웨어 전략", 한국의 공공외교 활성화 방안, 한국학술연구원, 2009, p.101.  
 14) Hayden, Craig, "Soft Power and the Open Source: Ethics of Public Diplomacy 2.0", the CPD blog, 2009.1.7; U.S. Department of State, op.cit., p.10.  
 15) Melissen, Jan, "신공공외교: 이론과 실제", The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations, 번역본, 한국국제교류재단 2008, p.38; Boot, Max, op.cit; U.S. Department of State, op.cit, p.4, p.8.  
 16) U.S. Department of State, Ibid, p.1, p.5.

- 국무부에 공공외교 차관직을 신설함.
- ‘공공외교 및 공보담당 차관’ 직을 신설하고, 그 아래에 3개 차관보(문화·교육 차관보, 홍보 조정관, 공보 차관보)를 두어 공공외교 총괄 조정 체제를 구축함.



- 각 지역 담당 부서도 지역별로 공공외교 부 차관보를 두어 본부에서의 지역별 기획과 공공외교 사업을 지원하는 체제를 갖추.
- 국무장관이 임명한 American Public Diplomacy Envoy를 파견하고<sup>17)</sup> 정부 주요인사가 외국을 공적 방문하는 기회에 직접 대중을 접촉하는 일정을 갖는 등<sup>18)</sup> 적극성을 발휘하고 있음.

- 힐러리 클린턴 국무장관은 2010년 4개년 외교·개발 검토 보고서(QDDR: Quadrennial Diplomacy and Development Review)를 통해 미국 외교정책의 두 축으로서 Military Power와 Civilian Power를 동격에 놓고, 전 세계적 문제의 해결에 있어 ‘Smart Power’의 중요성을 강조하였음.<sup>19)</sup>

17) Booth, William, “Baseball Diplomacy: Cal Ripken Jr. in Nicaragua”, The Washington Post, November 16, 2008.  
 18) Stephens, Kathleen, “힘눈이 평평 오던 날- 미셀 퀴이 한국에 왔어요!”, U.S Ambassador to Korea Kathleen Stephens’s Blog, 2010.1.15; 장진하, “클린턴 아시아 순방, ‘스타성’ 이용한 스마트외교 빛나”(AP/뉴시스), chosun.com, 2009.2.23.  
 19) QDDR, p.2.

## 2) 중국

- 경제력 세계 2위 추구 과정에서 고개를 들고 있는 중국 위협론에 대해 적극 대응하고 있음.
- 중국은 책임대국론, 평화부상론 등을 발표하면서 세계 평화에 기여하는 이미지를 만들고 있음. 또한 중국어 보급과 중국문화 공연단 파견 등을 통해 친 중국적 인맥과 분위기 조성에 노력하는 한편, 대규모 개발원조를 통해 경제적 동반자로서의 지위를 구축하고 있음.<sup>20)</sup>
- 중국의 공공외교는 당 중앙에 대외선전 판공실과 국무원의 신문 판공실을 중심으로 체계적인 전략 수립을 꾀하고 있음.
- 이러한 전략으로 부처별로 공공외교 정책을 수립 이행 중임. 외교부로서는 대변인실과 정책 홍보실 중심으로 이루어짐.
- 교육부가 주관하고 있는 공자학원은 2004년에 설립된 이래 점차 확대되어 현재 100여 개국에 340여 개소가 운영되고 있음. 중국어 보급과 문화 보급 사업에 큰 진전을 보이고 있으며, 국제적 네트워크 구축에도 기여하고 있음.<sup>21)</sup>

## 3) 일본

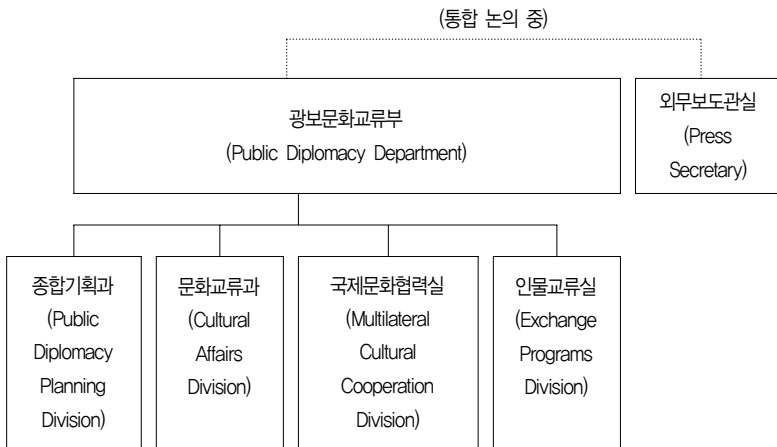
- 경제발전 과정에서 발생한 부정적 이미지를 탈피하기 위한 대책을 마련하면서, 일본 경제력에 버금가는 문화 이미지와 매력적인 이미지를 심기 위한 노력을 강구함.
- 외무성이 공공외교를 총괄 조정하는 가운데 일본 국제교류기금(Japan Foundation)이 구체적 사업 시행하는 구조임.
- 외무성 대신관방(차관보급) 산하에 외무보도관실(대언론담당)과 광보문화

20) 이희옥, “중국의 공공외교”, 2011 한국국제교류재단(KF) 총회 세미나 발표문.

21) 이희옥, Ibid.; “한국 문화원 등기 거부하는 중국의 속 좁음”(사설), 동아일보(2011.11.18)

교류부(해외홍보와 문화외교를 결합)를 두고 있으며, 이중 광보문화교류 부가 일본 공공외교·문화외교의 중추적 역할을 수행함.

- 외무보도관실과 광보문화교류부 통합 논의가 진행 중임. 2012년 중 차관 보급 이상 고위직이 관장하는 통합 조직을 설치하는 문제를 검토 중임.



#### 4) 프랑스

- 프랑스는 선진국 중 가장 먼저 문화외교에 눈을 떠 이에 가장 많은 투자를 해왔음.
- 프랑스어의 보급을 중요한 외교목표로 삼아 ‘알리앙스 프랑세즈’를 통해 지속적인 노력을 기울여 왔고, 영어 만능의 시대에서 일정한 성과를 거두었음.
- 프랑스는 외교부 산하에 있는 협회들을 통합하여 ‘퀼티르 프랑스’를 창설하였으며, 이를 통해 해외문화 보급에 임하고 있음.22)

22) 조부근, “한국 문화외교의 명암”, 한국의 공공외교 활성화 방안, 한국학술연구원, 2009, pp.81-82.

5) 캐나다

- 캐나다는 강대국이 아닌 한계점을 일찍 파악하고 중진국의 지위에 맞는 선택과 집중의 공공외교를 추진하여 성공을 거두었음.
- ‘대인지뢰 금지 협약’은 미국의 정책에 반하는 것이어서 난항이 예상되었음에도 불구하고, 캐나다는 ‘인간안보’ 개념을 발전시키고 국제 NGO와 언론 그리고 유사 입장 국가들로부터 협력을 끌어내어 협약 채택에 성공함으로써 ‘평화 및 인도주의’의 이미지를 구축하였음.
- 산성비 문제와 관련하여 미국의 법규가 캐나다의 국익을 저해하지 않도록 민간기업과 NGO 그리고 미 의회를 대상으로 협조를 모색함으로써 소기의 목적을 달성함. 이로써 ‘환경보호’의 이미지를 굳혔음.<sup>23)</sup>

6) 노르웨이

- 노벨 평화상 수상자 선정 및 시상을 주관하는 노르웨이는 과거부터 ‘평화조정자’의 역할을 수행함. 1993년 이스라엘-팔레스타인 간의 오슬로 평화협정 체결을 중재하는 등 평화조성에 크게 기여함.<sup>24)</sup>
- 이러한 성과를 바탕으로 공공외교도 ‘평화조정자’로서의 이미지를 선정하여 다져오고 있으며, 중앙 집중화된 공공외교체제를 가동시키고 있음.<sup>25)</sup>

7) 이스라엘

- 전 세계적으로 퍼져 있는 반유대주의 극복을 위해 적극 대응하고 있으며, 정부 조직상으로는 가장 적극적 체제를 갖춘.

■

23) 이면우, “일본의 공공외교 추진 체계: 캐나다, 노르웨이와의 비교적 관점에서”, 한국의 공공외교 활성화 방안, pp.58-59.

24) Henrikson, Alan K., “세계 공공적 영역에서의 틈새 외교”, 상기 번역본, pp.146-151.

25) 유현석, “호주의 공공외교 추진 체계 개혁” 2011, 한국국제교류재단(KF)총회 세미나 발표문; 이면우, op.cit., pp.61-62.

- 세계 최초의 공공외교 장관직(Minister for Public Diplomacy and Diaspora) 설치함.
- 대 팔레스타인 및 아랍과의 대결구도에서 이스라엘 정부 입장을 홍보함.<sup>26)</sup>
- 미국 내에 있는 유대인 단체도 공공외교에 관한 일정한 기능을 수행하고 있음.

## 2. 우리의 정책 방향

### 가. 우리나라에서의 공공외교의 부상

#### 1) 부상 배경

- 우리 정부는 북핵문제 해결 및 한반도 안정 관리, 민주주의 정착과 법치주의, 경제성장과 복지 그리고 PKO 파견 및 개발원조 실시를 통한 글로벌 코리아(Global Korea) 추구 등 여러 주요 과제를 동시에 추구하여 왔음.
- 이러한 과제를 수행하는 여러 정책이 상호 연계되어 있어 단편적 정책으로서의 효과가 매우 미미함을 인식하게 됨.
- 이러한 배경에서 공공외교가 적극 추진되고 있으며, 복합외교의 근저에 공공외교가 자리 잡고 있음.
- 현재까지 우리 정부의 공공외교는 큰 틀의 전략과 수행체계 없이 시행되어 온 측면이 있고, 그로 인해 공공외교가 부처별로 분산 추진되어 중복, 불균형 등의 문제점을 노출시킴.

26) 강국진, “국적적 고립 벗고 관계개선 나서겠다”, 올리 에텔스타인 이스라엘 공공외교장관 인터뷰, 서울신문, 2011.10.17.

○ 향후의 우리 외교도 다른 나라와 같이 정무외교-경제외교-공공외교의 3대 축으로 해야 한다는 제안이 나오고 있음.

○ 실제 정무외교와 경제외교는 각각 고유한 정책을 추진해 나가고 있으나, 최근 들어 정무외교와 경제외교의 일정영역이 공공외교와 중첩이 되고, 또한 공공외교와 연계 추진되는 경우 정무외교와 경제외교의 목표달성이 더욱 용이해진다는 주장이 설득력을 얻고 있음.

## 2) 정무외교와 공공외교 간 협력 영역

○ 우리나라가 공공외교를 추진해 나가는 데 있어 최대의 걸림돌은 남북분단으로 인한 한반도의 정세 불안정 요인임.

- 아무리 평화롭고 매력적인 한국의 모습을 보이고 한국에 대한 친근감을 심어주도록 노력하더라도, 천안함 사건, 연평도 사건과 같은 북한의 도발은 일거에 한국의 이미지를 ‘남북대치, 불안’으로 바꾸어 버림.

- 이로 인해 나타나는 코리아 디스카운트(Korea discount) 현상을 무역 및 투자의 확대와 관광객 유치에 역점을 두고 있는 우리로서는 시급히 극복해야 할 과제임.

○ 이에 따라 정무외교와 공공외교가 상호 협력해야 할 여지가 많음.

- 우리의 대북정책, 한반도 통일 구상 등 우리의 미래비전에 대해 명확한 방향을 제시함으로써 우선 우리 국민뿐만 아니라 외국인들의 한반도 정세에 대한 불안감을 해소시켜 나가야 함.

- 이를 위해서는 한반도 평화정책과 평화통일에 관한 명쾌한 논리를 개발하여 확산시킬 필요가 있음. 우선, 학계 등과 함께 설득력 있는 미래비전을 개발한 후, 우리 국민 및 외국인에게 제시해야 함.

- 국내외의 중·고등학생들을 대상으로 하여 한반도의 미래에 대한 긍정적 이미지를 심어주는 활동을 적극 전개해 나가야 할 것임.

- 이러한 방향으로 나아가기 위한 한 방편으로서 우리의 긴 역사와 문화 속에서 매력적인 콘텐츠를 찾아 논리를 개발해 나가야 할 것임. 즉, 외국의 지배나 남북분단이 차지하는 기간도 긴 역사 속에서 볼 때는 무시할 만하고, 대부분의 세월 동안 우리는 끊임없는 외세의 침략을 극복하고 평화와 안정을 유지하는 노력이 성공을 거두었으며, 우리의 미래도 그러할 것이라는 메시지 전달이 필요함.

### 3) 경제외교와 공공외교 간 협력 영역

- 한국의 급속한 경제 성장에 대해 대부분의 외국인이 경이로운 과정으로 높이 평가하는 반면, 일부 국가, 일부 계층에서는 졸부적 이미지를 갖고 있는 점에 유의해야 함.
  - 한국이 경제적으로는 성공을 냈을지 몰라도 문화적·예술적·도덕적으로 선진국의 문턱에 이르는 것은 요원하다는 그러한 부정적 시각을 극복해 나가야 함.
- 우리의 경제 발전은 오랜 역사의 문화적 전통 속에서 간직해 왔던 역량의 발현이며, 근면·희생정신·교육열을 바탕으로 한 인간승리임을 알릴 필요가 있음.
  - 경제발전과 함께 단기간에 민주주의를 정착시키고 문화·예술 분야에서의 질 높은 발전을 이루고 있으며, 미래의 지속적 성장을 위한 기초가 단단한 뿌리를 내리고 있다는 인상을 주어야 함.
- 우리나라의 압축 성장을 자신들의 경제발전 모델로 삼으려는 국가가 많으므로 우리의 경제성장 과정을 학술적으로 정리하여 각국에 전달하면 좋은 반응을 얻을 것으로 봄.
  - 한 걸음 더 나아가 우리의 경험을 각국별 사정에 맞게 맞춤형으로 제시함으로써 진정한 도움이 되게 하고, 더불어 그들의 경제발전 과정에 우리 기

업이 참여하는 기회를 확대시켜 나가야 할 것임.

- 우리의 경제성장 성공과 실패의 경험도 공유하여 자신들의 실패를 사전에 방지토록 하여 진정한 경제협력의 파트너로서의 이미지를 심어 주어야 할 것임.
- 외국인들은 한국기업의 성장비결에 대해 관심이 많아 우리 기업의 경영 모델도 잘 정리하여 전달하는 경우 우리나라에 대한 호감도가 높아질 것으로 봄.

#### 나. 우리나라 공공외교 시행 방안<sup>27)</sup>

##### 1) 법제화

- ‘문화외교 활성화 특별법’ 추진
- 신낙균 의원 등 35명 의원 공동 발의.

##### 2) 외교부 내 공공외교 조직 정비

- 공공외교정책실 신설 검토

##### 3) 구체적 사업(검토안)

###### ① Korea 관심 끌기 프로그램

- 외국인 홍보대사/명예대사 임명
- 국내 연예인, 예술인의 홍보대사 임명을 계속 추진하되, 공관 추천으로 한국 이미지, 정서와 부합되는 외국 인물 선정하고 국제교류재단(KF)과 협조하여 한국 방문 초청 사업 실시함.
- 우선 5~10개 국가를 대상으로 시범 사업 실시 후 확대 실시함.

27) 동 시행방안에 대해서는 2011.10.20 개최된 한국국제정치학회의 학술회의에서 저자가 발표한 내용임. 독자들의 아이디어를 모으는 차원에서 본 보고서에 재게재함. 미영삼, “우리 외교전략으로서의 공공외교”, 한국의 다자외교와 공공외교, 한국국제정치학회, 2011.

○ “I love Korea, because…” 동영상 콘테스트

- 전 세계인을 대상으로 한국에 관한 2~3분 분량의 동영상을 제작하여(휴대폰 활용) YouTube에 게재 → 우리 부에 YouTube 게재 주소 통보로 응모 절차 완료하면 푸짐한 상품도 제공함.

○ “Quiz on Korea”

- 공관별로 개최하되 1등 수상자들을 동시에 한국으로 초청함.
  - 최종 결승전을 TV 방송국에서 실시하여 방영을 검토 중임.
- 주한외국인 대상 Quiz 대회를 개최 검토 중임.

○ Korea Corner 설치

- 해외도서관에 Korea Corner를 설치함.<sup>28)</sup>
  - 도서관에 비해 설치가 용이하고 비용, 접근성, 편리성 면에서 유리함.
  - Digital Library에도 Korea Corner 설치 검토 중임.
- 외국 교육기관에 한국 정보 제공을 확대함.
  - 외국 초·중·고등학교 및 대학 등 교육기관에 한국에 대한 바른 지식을 확대 제공함.
- 한국무역협회 해외사무소 및 KOICA 사무소에 한국자료코너 설치함.
  - 책, 잡지, DVD, CD 비치 및 대여제도 도입함.
  - 최신 국산 컴퓨터, 3D TV 등 설치함.

② 문화로 한국의 매력을 확산

○ 문화외교 Volunteers

- 문화예술, 연예 기능 보유자들을 문화외교 Volunteers로 임명하면 한류 확산에 기여할 수 있음.

28) Schneider, Cynthia, “문화의 소통: 미국 외교의 성공사례”, The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations, 번역본, 한국국제교류재단, 2008, p.272; U.S Department of State, op.cit., p.19.

- 한류가 활발히 전개되고 있는 국가에 시범적으로 운영.
  - KOICA와 협의하여, 우리의 대외원조 사업과 우리 문화홍보 보완적 결합 방안 검토.
  - 성과를 보면서 선진국으로 확대 검토.
- 문화협력 파트너 기업 확대
- 롯데-외교부 MOU 체결('11.9)에 이어, 다른 기업과도 협력 체제 구축 추진.
    - 3D 대형 TV 등 영상 관련 장비를 공관에 제공, 공관 행사 시 이용.
    - 주기적으로 장비 및 콘텐츠 업그레이드 필요.
- 문화상품 수출 지원
- 한국영화 개봉 행사.
    - 주재국에 인기 있는 한국배우, 감독, 스토리의 작품을 선정할 수 있도록 재외공관에서 적극적 역할.
    - 개봉 행사를 공관과 영화배급사 공동 개최.
  - 한국문학작품 번역.
    - 주재국민 정서, 관습, 문화를 감안하여 주재국민에 어필할 수 있는 한국 문학작품 추천, 번역(예: 신경숙의 '엄마를 부탁해' 등).
    - 공관과 현지 출판사 공동으로 작가 초청 사인회 개최, 현지 언론 홍보.
- 외국인의 마음을 살 수 있는 문화공연 추진
- 현지 정서를 고려한 각색, 주재국민 출연 등 청중이 원하는 방향으로 프로그램 조정.
  - 우리의 유명 예술인/연예인과 매치되는 현지 유명 예술인/연예인과 합동 공연 프로젝트 시행.<sup>29)</sup>

■  
29) 조부근, op.cit, p.90.

- 공연 후 외국인이 직접 체험할 수 있는 기능 전수 워크숍 개최.
- 기타 재외공관이 시행 가능한 다양한 문화행사 아이디어를 본부가 취합하여 재외공관에 툴킷(Tool Kit)으로 제공 추진.

### ③ 국민과 함께하는 공공외교

#### ○ 한국인 대상 공공외교 추진

- ‘국민 각자가 외교관’ 캠페인.
  - 해외여행자 및 해외유학생에 대해 외국 방문 시 민간외교관 역할 당부 (방송, 신문 또는 인터넷 캠페인).
  - 민간인이 한국을 홍보할 수 있는 내용과 자료 보급(DVD, USB 다운로드 등).
- 인터넷 토론회, 화상 토론회 개최 검토.
  - 공공외교의 목표를 달성하기 위해서는 대화(conversation rather than dictation)가 가장 중요.<sup>30)</sup>

#### ○ 국내 NGO-외국 NGO 간 네트워크 구축 지원

- 국내 NGO에 대해 동류의 외국 NGO 연결토록 지원.
- 현재 국제교류재단(KF)에서 국내 NGO 간 정보교류 웹사이트 구축 중.

### ④ 개발협력을 활용한 공공외교

#### ○ KOICA가 건립한 한국학교를 ‘명품학교’로 만들기

- 해당 학교 졸업생을 한국 내 국비유학 및 연수 프로그램에 우선적으로 참여시킴(기존 교과부 국비유학생 사업 또는 KOICA 연수 프로젝트 활용).  
⇒ 졸업 후 국내 업체(본사 또는 현지 지사)에 취직 알선.
- 한국학교에 주기적으로 교육기자재 교체 및 업그레이드

■  
30) Glassman, James, op. cit.

- KOICA와 협의하여 봉사단원 교사를 동 학교에 파견.
- 프로젝트의 사후 관리 차원으로 KOICA에서 사업으로 실시해 온 초·중·고등학교 및 직업훈련소 건축.
- 자연재해 긴급구호단 즉시 파견
  - 긴급구호팀을 재해 발생 즉시 파견함으로써 홍보 효과 극대화.
  - 119 구호대에 설치되어 있는 해외파견 상비팀이 재난 현장에 조기 파견 가능토록 외교교섭 즉시 시행.

### 3. 공공외교의 성공요인

- 공공외교의 성공을 위해서는 전 국민의 참여와 지혜를 모아야 함. 공공외교의 효과 측면에서 볼 때, 우리 정부가 외국 시민과 단체를 직접 상대하기보다는 우리 국민과 단체가 외국 시민과 단체를 접촉하는 것이 바람직함. 이를 위해서는 우리 국민 각자가 외교관이라는 인식을 갖고 적극적 역할을 하겠다는 의지가 매우 중요하므로, 이와 관련한 대국민 캠페인 등 노력을 경주해야 할 것임.
- 학계, 언론계, NGO, 기업 등과 광범위한 네트워크를 형성하여 소통함으로써 공공외교의 추진 전략과 구체적 방안에 대해 아이디어를 교환하여야 할 것임. 아울러 정부가 추진하고 있는 공공외교 정책에 대한 외국인들의 반응, 효과, 시정 방안에 대한 면밀한 검토가 필요하고, 이들 단체로부터의 피드백이 긴요한 역할을 할 것임.
- 재외공관에서는 현재까지 공공외교의 범위에 드는 여러 가지 사업을 시행

하여옴. 이 중 the best practices에 대해서는 본부에서 취합한 후 각 공관에 확산함으로써, 이를 기초로 공관별로 현지 실정에 맞는 프로그램을 추진토록 해야 할 것임.

- 공공외교 사업이 종합적 기획 없이 부처별로 분산 추진됨으로써 중복, 불균형, 비효율 등 부정적 요소가 나타나고 있음. 따라서 종합적 기획 및 조정 역할을 할 수 있는 체제를 만들어 나가야 할 것임.

## 2012년 위기론 진단과 한국의 대응

정상화(세종연구소 연구위원)

2012년 동북아시아 주요 국가들의 정치리더십 교체가 집중됨으로써 한반도 위기설이 회자되고 있다. 러시아는 3월에 대선이 있고, 북한은 4월 김일성의 생일인 태양절이나 혹은 10월 당 창건기 념일을 맞아 강성대국 진입 원년을 선포할 예정이다. 또한 11월에는 미국 대선이 있고, 12월에는 한국 대선이 실시되며, 2013년 3월에는 중국의 주석이 교체된다.

개별 국가, 그리고 동북아시아 및 세계 정치경제를 진단해 본 결과 2012년 한반도에 특별히 새로운 위기 상황이 발생할 가능성은 거의 없었으며, 리더십 교체와 외교정책 변화와의 경험적 연관성도 찾아볼 수 없었다. 또한 2012년 세계는 전통적인 군사안보보다 경제 등 비군사 영역에서의 안보 문제 해결이 시급할 것으로 전망됐다. 그러나 심각한 경제난에 처한 상황에서 3대 세습을 성공적으로 수행해야 하는 북한이 한반도의 안보를 위협할 가능성은 상존하는 것으로 판단되었다.

## 1. 문제제기: 한국은 2012년 위기를 맞을 것인가

- 2012년 한국과 미국 및 러시아는 대통령 선거가 있고, 중국은 리더십 교체가 있으며, 북한은 강성대국 진입 원년에 진입함.
  - 2012년 3월: 러시아 대선.
  - 2012년 4월 혹은 10월: 북한 강성대국 진입 원년.
  - 2012년 11~12월: 한국과 미국 대선.
  - 2013년 1~2월: 한국, 미국, 중국의 리더십 교체.
  
- 본 연구는 위와 같은 남북한 및 주변 관련국의 정치지형 변화 및 이와 연관한 외교정책 변화가 한국의 안보를 위협하는지 아니면 2012년에 한국이 주의해야 할 다른 안보 위협요인이 있는지 그리고 있다면 그 성격에 관해 논의하고자 함.
  
- 본 연구는 2012년 한반도 안보에 위협이 되는 요인들 및 이에 대한 한국의 정책적 대응을 논의하기 위한 화두를 제공하는 것이 주목적이며 본격적인 분석을 위한 연구가 아님을 밝힘.
  
- 아래에서는 남북한의 정치·경제, 동북아시아 주요국의 정치·경제 그리고 국제사회의 안보 위협 순으로 2012년 위기론을 진단하고자 함.

## 2. 2012년 남북한의 정치·경제 및 남·북 관계

### 가. 한국의 정치·경제

- 2012년 한국 정치는 19대 총선(4.11) 및 18대 대선(12.19)이 계획되어 있음.
- 유권자 구조 및 투표 문화에서 유동성이 크게 증가함.
  - 총인구의 1/2이 수도권에 집중되고 세대교체로 인해 전통적 지역주의가 많이 완화됨.
  - 최근 투표에서는 정당 충성도보다는 정책이슈에 따른 이슈투표(issue voting)와 세대효과(generational effects)가 중첩되어 나타나고 있음.
- 정보통신기술(ICT)의 발달과 선거제도의 변화도 선거결과 예측을 힘들게 함.
  - 인터넷 선거운동은 상시 허용되고 있으며 선거 직전 SNS의 집중적 활용이 선거승리의 중요 요인이 되고 있음.
  - 2009년 도입된 재외국민투표제도에 따라 240만 해외 유권자가 선거에 참여함.
  - 세계 158개 재외공관에 위치한 재외선거관리위원회에 선거인등록을 해야 하고 투표를 하기 위해 공관을 직접 방문해야 한다는 점과 위법 선거운동을 통제할 법적 환경을 갖출 수 없다는 점이 재외국민투표의 변수로 등장함.
- 2012년 한국 경제는 번영/발전/성장이 아니라 위기/불확실/분배격차 관리를 요구하고 있음.
  - 빈부격차 확대는 ‘탈규제와 자유화’라는 목표로 정부의 경제 간섭을 부정하는 신자유주의의 후유증으로 비단 한국뿐 아니라 대부분 국가에서 발생하고 있는 현상임.

- 최근 수출 → 내수, 성장 → 국민생활향상의 연결고리가 약해짐.
- 2012년 경제 성장은 (1) 신성장동력 찾기, (2) 민간 설비투자 활성화, (3) 가계부채 완화가 관건임.
  - 가계 금융부채가 900조 원을 상회하는 규모로 가처분 소득 대비 가계부채가 국제기준으로 볼 때 매우 높고 대부분 변동금리이므로 금리가 상승하면 소비가 급속히 위축될 가능성이 큼.
  - 환율정책에서는 2012년에도 경쟁 환율인 엔화 강세가 예상되므로 무난한 환율환경을 가질 것이나 투자처를 찾아 들어오는 미·중·일로부터의 유동성 과잉 유입을 조심해야 할 것임.
- 소규모 개방경제이자 경제운용에서 해외부문 의존도가 높은 한국은 외부 충격을 항상 대비해야 함.
  - 미·중·일과의 통화스와프와 외환보유액 확충 등 완충장치가 상당히 마련됐으나 국제금융시장 운용원리에 따라 외부 충격으로부터 근본적으로 자유롭기는 힘들.

#### 나. 북한의 정치·경제

- 2012년 북한 정치는 강성대국 진입과 3대 세습 완결이 최우선 목표임.
  - 물자난으로 인한 강성대국 건설사업 지연으로 최근에는 ‘강성대국 진입’이 아니라 ‘강성대국 진입을 위한 토대 마련’이라는 표현을 쓰고 있음.
  - 3대 세습은 점진적 구축으로 입장을 정리하고 또 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 보임.
  - 경제난으로 인해 김정은을 일거에 최고 국가지도자로 추대하기 곤란하므로, 인사권을 김정은에게 쥐 권력기반 공고화의 수단으로 삼는 전략을 취해 왔음. (1) 노동당원 세대교체 시작 - 고위직이 아닌 만 60세 이상 당원 100만 명을 명예당원(2010년 9월 30년 만에 당 규약을 개정해 명예당원 제

도를 신설)으로 전환하고 그 자리를 20~30대 청년들로 대체함(노동당원의 수는 300만 명이며 이 중 3분의 1이 교체된다는 의미). (2) 2010년부터 혁명 2세대로 군 장성 교체를 시작함. (3) 2010년 9월 당대표자회 이후 각급 정부 및 당 간부의 세대교체가 이루어짐.

- 경제난으로 사회 기강이 무너지고 탈북자가 급증함에 따라 최근 통제를 강화하여 왔음.
  - 2010년 제3차 당대표자회에서 김정은이 당 중앙군사위원회 부위원장으로 등극하면서 당 중앙군사위원회 및 그 직속기관인 군 보위총국의 권한이 강화되고 있음.
  - 2011년 8월 당 행정부처, 중앙검찰소, 국가안전보위부(국가정보국), 인민보안부(경찰), 보위사령부(군보안대) 요원들로 구성된 ‘폭풍군단’을 조직해 각 도에서 검열 및 재판을 실시함.
  
- 중동에서와 같은 ‘소셜네트워크서비스(SNS) 혁명’의 가능성은 그리 높지 않음.
  - 2011년 3분기 말 고려링크 가입자 수는 80만 명으로 1년 전(30만 명)에 비해 급증했으며, 북한 주민의 94%가 휴대전화망을 이용할 수 있는 지역에 거주함.
  - 북한에서 체제 불만이 SNS를 통해 사회적으로 조직화될 가능성은 낮음.
  
- 2012년 북한 경제는 더욱 악화될 것으로 보임.
  - 만성적 물자 부족으로 인한 결핍의 경제(economy of deficiency) 수준을 넘어 주요 생필품을 중국으로부터의 수입에 의존하고 있음.
  - 만성적 무역적자 구조로 북한 화폐가치는 계속 하락하고 있으며 이는 시장에서의 실질 환율 상승과 가격 상승으로 이어지면서 인플레이션과 경제 침체를 더욱 부추기고 있음(구조적 절대 빈곤 상태에서의 물가상승).

- 북한은 (1) 내각 주도의 계획경제, (2) 김정일이 직접 관리하는 당 경제 및 군사경제로 구성된 ‘수령(공정)경제’, 그리고 (3) 공식, 비공식 시장경제로 구성돼 있음.
  - 국가 자원의 효율적 관리가 불가능함.
  - 중국 위안화나 달러의 유통은 북한 당국의 통화정책을 무력화시키고 있으며 정확한 경제 현황의 파악조차 불가능하게 하고 있음.
  - 2011년 현재 북한 시장은 전국 300여 개이며, 평양에 15개가 있음.
  - 탈북자 조사에 의하면 주민은 가계 소득의 56~65% 정도를 비공식 시장에서 벌고 있음.
  - 최근 북한 전역의 시장가격이 수렴되고 있어 가격 정보와 물류 유통 네트워크가 구축된 것으로 보이며, 이는 북한에서 시장체제가 정착되고 있음을 시사함.
  
- 장기간의 구조적 경제난은 심각한 사회병리적 현상을 낳고 있음.
  - 시장체제가 합법과 불법의 경계에 있는 만큼 편법, 부패가 횡행해 ‘국가’가 주민을 수탈하는 현상이 벌어지고 있음.
  - ‘빙두’로 불리는 마약이 사회 전반에 걸쳐 광범위하게 사용되고 있음.
  
- 북한의 중국 의존 심화 논란은 과장된 것으로 판단됨.
  - 북·중 교역이 급증하고 있는 것은 사실이나 자국 영향력 확대를 위한 중국의 ‘전략적 의도’에 의한 것이라기보다 북한에서의 실제 수요발생에 의한 것임.
  - 북한 주요 에너지원으로 전략물자로 분류돼 수출을 제한하던 무연탄을 2010년부터 중국으로 수출하고 있음(생산량의 40%).
  - 황금평 개발은 아직 구체화되지 않고 있으며, 중국의 창지투 선도구 개발과 나진항 연결은 동북 3성 물류의 경제성으로 인해 한계가 있을 것으로

보임.

- 미의회조사국(CRS)이 2011년 6월 발표한 자료에 의하면 중국의 대북 식량 지원은 2005년 50만 톤(t) 이상이었으나, 2006년 25만 톤(t)으로 절반 가까이 줄었으며, 2007년 이후에는 약 10만 톤(t)으로 급감함.
- 북한은 경제개혁이 체제 안보에 위협을 가하고, 체제 안보는 경제 침체에 의해 서서히 잠식되는 안보 딜레마(security dilemma)와 정책 부조화(policy discordance)에 빠져 있음.
- 남·북 관계는 최근 미국과 중국이 주도하는 6자회담 재개 노력에도 불구하고 2012년 한국의 대선 이전에는 의미 있는 큰 변화가 없을 것으로 전망됨.
- 이명박 정부는 북한과 천안함 폭침(2010.3.26) 및 연평도 포격(2010.11.23)을 정리해야 함.
- 북한은 남북대화를 촉구한 2011년 초 대남 유화정책을 끝으로 5, 6월 들어 한국과의 대화를 포기함.
- 5.24조치 이후 최근 종교·문화계 인사 방북 허용, 개성공단 투자 제한적 허용, WHO를 통한 인도적 지원 재개 등이 이루어짐.
- 미국 오바마 정부가 2012년 대선 전 3차 북 핵실험을 어떻게든 막아야 한다는 것이 한 가지 변수로, 경색 국면을 모양새 있게 풀고 대화를 나누어야 한다는 문제를 안고 있음.
- 북한이 노골적으로 한국에 인명 손상이나 재산 손실을 입힐 도발을 감행할 가능성은 높지 않다고 판단되나, 내부적으로 체제 불안정이 증가하면 대남 기습도발을 감행할 가능성이 있음.
- 천안함, 연평도 도발로 이미 군사지도자로서의 김정은 부각에 성공함.
- 후원국인 중국이 지역 안정을 강력히 요구하며, 2010년 5월 북경에서 이루어진 북·중 정상회담에서 ‘중대 문제에 대한 양국의 전략적 소통의 강화’

를 명시하여 북한에 대한 정책 간섭을 할 근거가 마련됨.

- ‘핵’을 지렛대로 정권의 위상을 높이고 세습 후계 구축에 도움이 될 경제적 보상을 요구할 가능성이 있음.
- 북한은 1990년대 경제난 이후 항상 예상을 벗어난 방법으로 기습 도발해왔기 때문에 앞으로 어떤 형태로 도발해올지 예단하기 곤란함.

### 3. 2012년 동북아시아의 정치·경제

- 동북아시아는 경제-안보 구조 부조화가 특징이나 경제적 협력 증진이 안보 대결 구도를 압도하고 있음.
- 동북아시아에서는 이미 한·중·일 간 수직분업형 국제노동분업구조가 구축되어 있으며, 역내 국가 간 경제 협력의 필요성은 더욱 증대되고 있음.
- 수세적인 면에서는 대외 충격 방지 시스템, 특히 국제금융시장 혼란으로부터의 역내 금융안전망 개발을 위한 지역 국가 간 협력이 필요하며, 통화스와프 규모를 확대해 가동되고 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM)에 의거한 역내 채권시장 발전과 궁극적으로 금융시장 통합을 목표로 하고 있음.
- 공세적인 면에서는 동북아 역내 국가들이 기술표준, 거래규칙 등에서 지역표준을 설정하고 이를 세계표준으로 해야 할 것임.
- 역내 국가들은 정치·군사적 측면에서는 아직 상호 불신에서 벗어나지 못할 정도로 서로 신뢰를 구축하지 못하고 있음.
- ASEAN+3 정상회의(1997년 태동), 동아시아정상회의(EAS)(2005년 태동), 한·중·일 정상회의(2008년 1차, 금년 4차), 미·중 경제전략대화(2009년 시작)에도 불구하고, 미·중, 한·중, 중·일, 대만·중국은 안보적 측면에서는 서로 잠정적 적성국가임.
- 이들이 모두 이념 대결보다는 안정과 경제적 번영을 원하는 것을 감안할

때, 고강도 정치·군사적 분쟁의 발생 가능성은 낮으며 저강도 분쟁의 형태로 전략적 이익이 상호 충돌할 가능성은 상존함.

- 2012년 한국의 대외관계는 큰 변화 없이 한·미 동맹을 축으로 중국과의 우호친선 관계 유지와 다양한 다자협력레짐의 참여 증대가 특징이 될 것임.
  - 한·미 관계는 군사적 측면에서는 2009년 6월 한·미동맹미래비전 채택, 2010년 6월 전시작전권 전환 시기 5년 연장 등 기존 관계 유지 관리가 위주가 될 것임.
  - 미국 경제회복 지연과 재정 적자에 따른 국방비 감축으로 주한·미군 주둔비 부담액 증액과 국제분쟁에서 한국군의 역할 확대를 요구할 가능성이 높음.
  - 한미 FTA는 한국 수출 제조업에 기회를 제공할 것이나 농·축산물이나 서비스 시장에서는 미국의 진출로 인해 어느 정도 피해를 보게 될 것임.
  - 한국은 G2로 상징되는 미·중 군사경제 갈등 구도에서 어느 한 쪽에 치우치지 않는 외교노선을 걸어야 하는 어려움을 겪을 것임.
  - 미·중, 중·일 경쟁구도에서 중재자, 중간자 역할을 통해 외교이익을 극대화할 수 있음(2011년 한·중·일 3국 협력사무국 유치 등).
- 북한이 핵을 계속 개발한다면 더욱 국제적 고립을 초래하는 결과를 낳을 것임.
  - 2012년 3월 국제안보 분야 대규모 정상회의인 제2차 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit)를 개최함으로써 북핵 이슈를 국제사회에 부각시키는 효과를 거둘 것임.
  - 러시아는 북한의 핵개발은 용인될 수 없다는 입장을 견지하며 북한의 2차 핵실험(2009.5)을 비난하고 UN안보리 결의 1784호 채택에 찬성함.
- 강대국의 이해가 교차하는 동북아시아에서 양자 간 접근으로는 안보 문제

해결이 곤란하며, 다자간의 최소주의적 접근법(minimalist approach)이 현실적으로 실현 가능성이 있는 대안임.

- 6자회담이 많은 문제를 안고 있으나 현실적으로 다른 대안이 없는 상황임.

## 가. 미국의 정치·경제

### 1) 정치

- 2012년 대선에서 오바마의 재선 가능성은 매우 높음.
  - 미국 대선은 본래 현역이 유리함.
  - 공화당은 마땅한 후보조차 찾지 못하고 있는 상황임.
  - 최근 65세 이상 인구가 늘면서 이들이 자신들을 보수로 인식하고 공화당에 표를 던지는 현상이 구조화되고 있으나 민주당이 절대적으로 우세함.
  - 미국 유권자들은 이미 느린 경기회복과 만성적 실업에 익숙해 있음.

### 2) 경제

- 2012년 미국 경제는 더 악화되지는 않고 그렇다고 급속히 V자형 회복을 보이지도 않는 매우 완만한 경제회복세를 보일 것으로 보임.
  - 미국 경제가 살아나려면 민간부문이 활성화되어야 하며 민간경제는 주택 경기의 영향을 크게 받는데, 적어도 2013년까지는 2007년 서브프라임모기지 사태 후유증을 치유하기 힘들 것임.
  - 총 주택가격은 2006년 정점에 이르렀을 때 13조 달러였는데 2008년 중반 8.8조 달러로 32% 급감했으며, 주택 다음으로 큰 가계자산인 퇴직연금은 같은 시기 동안 10.3조 달러에서 8조 달러로 22% 감소했고, 저축, 투자 등 다른 금융자산 가치도 정도의 차이는 있지만 모두 하락을 면치 못했음.
- 단기간에 해소가 불가능한 ‘쌍둥이’ 적자와 야당인 공화당과의 약정으로 인해 재정을 동원한 대규모 경제부양책은 실시하기 힘든 상황임.

- 국가부채는 최근 6년 동안 급증해 그 규모가 2010년 말 14조 달러를 초과하고 이는 국민 1인당 4만 5천여 달러(5천만 원 정도)의 빚이 있다는 것을 의미함.
  - 2005년 조지 부시 대통령이 두 번째 임기를 시작했을 때 국가부채는 7조 6천억 달러였으나 이라크와 아프가니스탄에서 연이어 전쟁을 벌이면서 빚이 10조 6천억 달러로 늘어났으며, 오바마 정부도 경기부양을 위해 국채를 발행해 4조 달러의 부채가 발생함.
  - 2010 회계연도 미국의 연간 재정적자는 1조 2,300억 달러로, 정부 지출의 약 40%가 상무성 채권으로 충당됨.
  - 막대한 부채로 인해 미국은 연간 국채이자만으로 2천억 달러(240조 원 정도)를 지불하고 있으며, 이 추세대로라면 2025년에는 1조 달러에 달할 것으로 추산됨.
  - 미국은 의회가 총 정부부채 규모를 14조 3천억 달러로 정해놓고 있었으나, 이를 준수할 가능성이 없자 2011년 8월 의회가 4천억 달러를 증액해 줌.
  - 중간선거에서 바람을 일으킨 강경 보수파 ‘티파티(Tea Party)’는 국가부채 한도 증액 전제조건으로 정부 지출 삭감을 요구해 이를 관철시킴.
- 연방준비제도이사회(FRB)가 2012년도 새로운 통화량 공급을 통한 경기부양 정책 즉, 3차 양적완화(QE3: quantitative easing 3)를 실시할 가능성은 매우 낮으며 대신 낮은 이자율을 통한 통화량 확대정책을 유지할 것으로 보임.
- QE1(2009.3~2010.3, 1조 7,500억 달러)과 QE2(2010.11~2011.6, 6천 억 달러)는 실물경기 추락을 막기는 했으나 경기 회복에는 성공하지 못함.
  - 버נק이 연방은행 총재는 2011년 8월, 2008년 12월 이후 유지되어 온 0.25% 이하의 기준금리를 2013년 중반까지 유지할 것이라고 밝혔는데, 미국 경기침체의 불가피성을 인정하는 동시에 경기부양 기조를 확실히 해 비즈니스 환경의 불확실성을 제거하기 위한 목적임.

- 재정 적자 해소를 위해서는 국방비를 포함, 대규모 정부 지출 삭감이 불가피함.
- 더욱이 2011년부터 전후 ‘베이비붐’ 세대의 은퇴가 본격화되면서 연금이나 복지 지출이 급증할 전망이다(7천 8백만의 1946~64년 전후 세대가 2011년 65세가 되어 은퇴하기 시작- 노인 의료 보험(Medicare) 및 사회보장제(Social Security)의 지출이 증가하기 시작).

### 3) 한반도 관계

- 2012년 미국의 대한반도 정책의 화두는 북핵 불안정의 해소와 주한 미군 주둔비 감축 및 한미 군사활동에서 한국군 역할의 증대 요구일 것임.
- 2011년 6월 협상에서도 한국 분담금 증액을 강력히 요구했지만 이러한 요구는 앞으로 더욱 거세질 것임.
- 향후 10년간 최대 2조 4천억 달러의 정부지출을 삭감하기로 한 미국의 재정적자 감축안은 국방비 지출 삭감을 주 내용으로 함.
- 한국 분담금 증액이 불가피하다면 미국에 고급 군사기술 등을 요구해 이 기회에 자주국방의 기틀을 더욱 다져야 할 것임.

## 나. 중국의 정치·경제

### 1) 정치

- 2013년 초 후진타오 퇴진 및 5세대 시진핑 주석 취임이 확실함.
- 집단지도체제인 중국 공산당의 특성상 한반도 정책의 급격한 변화는 없을 것임.
- 중국은 2012년에는 외치보다 사회불안을 해결하는 내치에 더 치중할 것임.
- 급속한 경제발전과정에서 누적된 빈부격차 등 사회적 불만, 부동산 가격 등 물가 상승, 취약한 노동권, 부패, 환경오염 등을 해결해야 함.

- 소득계층별, 지역별, 도농 간, 민족 간 소득격차가 날로 확대해가고 있어 정치적 부담이 되고 있음.

## 2) 경제

- 두 자릿수는 아니더라도 높은 경제성장률을 보일 것이나, 전술한 바와 같이 경제성장의 질 즉, 물가상승과 빈부격차 문제가 심각함.
- 2009년에 독일을 넘어 세계 최대의 수출국이 되었고, 2010년에는 일본을 제치고 세계 2위 경제 대국이 되었으며, 2011년 외환보유액 3조 달러를 초과하여 세계 최대의 외환보유국이 됨.
- 2012년 위안화 국제통화화를 꾸준히 추구할 것임(무역결제 통화화부터 시작하여 위안화 채권시장 정비와 개방 그리고 위안화 국제통화화의 단계를 거칠 것임).
- 2008년 국제금융위기 당시 경기부양을 위해 유동성을 급격히 공급한데다 국제곡물가격 인상과 잦은 기상 이변으로 물가가 급격히 상승함.
- 중국은 12차 5개년계획(2011~2015)에서 ‘바오바(保八·8% 성장)’ 정책을 포기하고 연평균 성장률을 7%로 낮춰 노동자 소득을 증가시켜 사회불만을 억제하고, 2011년 보안 예산을 지난해보다 13.8% 증가한 6,240억 위안으로 책정해 치안을 강화하고, 일정 기간 도시에서 거주한 농민공에게 도시 호적을 허용함.
- 2012년에는 수출보다 부민공정(富民工程)의 목표로 소비 증진을 통한 내수 확대와 5년간 매년 평균 900만 개의 일자리 창출, 노동자 최저임금 매년 13% 인상 그리고 3,600만 채의 서민 주택 건설로 주택문제를 해결할 계획임.

## 3) 한반도 관계

- 한중 간 경제 및 인적교류는 매우 활발하나, 김정일 정권 제재 및 북핵 이슈에서 이견이 심각함.

- 한국은 부품·소재 및 자본재를 중국에 수출하고 중국은 이들을 가공·조립하여 미국과 EU 지역에 수출하고 있음.
  - 한국의 2010년 대중 수출은 1,384억 달러이며 무역수지 흑자는 696억 달러임.
  - 양국은 2010년 말까지 양국은 정상회담 13회, 외교장관회담 15회 등 고위 인사 교류를 활발히 추진해 왔으며, 연간 인적교류 600만 명, 매주 항공편 52개 그리고 항공노선 837회에 이르고 있음.
- 한국은 대북정책에서 중국의 협조를 얻는 데 아직 성공하지 못하고 있으며, 중국은 당분간 한반도 이해관계에서 북한을 지지할 것으로 보임.
- 전략적으로 중국을 상대로 한 통일외교가 매우 시급하며, 김정일 정권 붕괴나 통일한국이 중국의 국익에 위배되지 않음을 설득시켜야 함.

#### 다. 일본의 정치·경제

##### 1) 정치

- 구조적으로 취약한 정치리더십 문제가 계속 국가능력에 제한을 가할 것임.
- 의원내각제, 단조로운 정당 이념, 중의원과 참의원의 대립, 정당 내 고질적 파벌, 강력한 관료제로 인해 수상의 역할이 제한되어 있음.
  - 나카소네(中曾根康弘, 1982~87) 이후 정치리더십이 실종하면서 재정이 계속 악화됨.
  - 1989~2010년 12년 동안 9명의 총리가 평균적으로 1년 안팎의 임기를 수행하고 교체됨.
  - 이해관계자(stakeholder)들의 이해 충돌이 있을 경우 책임을 뒤로 미루는 책임회피 문화로 인해 정책 일관성이 보장되지 못함.
  - 2011년 8월 95대 총리로 취임한 민주당의 노다(野田佳彦) 총리는 시민운동가 출신으로 일본 정치의 ‘리더십 실종 메커니즘’을 타파하기는 힘들 것으로 보임.

## 2) 경제

- 일본 경제는 ‘잃어버린 10년’이 아니라 ‘잃어버린 20년’을 겪고 있음.
  - 인구 노령화 및 감소 그리고 정치리더십 실종으로 장기간에 걸친 축소재 생산의 구조에 진입한 것으로 보임.
- 높은 기술 수준에도 불구하고, 과거보다 GDP 성장률, 경상수지, 물가, 환율 등에서 모두 ‘경기침체’ 증후를 앓고 있음.
  - 실질 GDP 성장률은 최근 조금씩 상승하고 있지만, 2008년도 -4.1%, 2009년도 -2.4%에 따른 기저효과임.
  - 경상수지는 2008년과 2009년에 각각 12조 엔과 16조 엔의 흑자를 기록, 2006년과 2007년에 달성한 20조 엔 초과 실적을 크게 밀둔 후, 2010년에도 글로벌 금융위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있는 실정임.
  - 소비자물가지수도 2009년 3월 이후 계속해서 전년대비 마이너스 증가율을 보여 여전히 심각한 디플레이션 상태임.
  - 국가 부채 1,000조 엔(약 1경 3,607조 원) 시대에 진입했으며, GDP 대비 채무 비율은 2011년 200%를 넘어서 세계 최고 수준임(그러나 일본 국채의 대부분(95.4%)은 국내 투자임).
  - 일본의 GDP 대비 조세부담률은 24.6%로 유럽 국가는 물론 한국 27.9%나 미국 26.4%보다 낮은 수준이나 국민이 소비세율 인상에 매우 민감함.
  - 실업률은 2010년 7월 최고 5.2%에서 2011년 9월 4.1%로 하락해 국제금융 위기 이전의 수준에 거의 근접했음.
- 2012년에도 엔고로 인한 수출 부진이 지속될 것이며 장기적으로 제조업 기반을 잠식할 것임.
  - 달러에 대한 엔화 환율은 2008년 11월(평균치)에 달러당 100엔 수준에서 계속 하락해 2011년 1월 82.1엔, 10월 75.8엔으로 하락하고 있어 엔고로 인한 수출 부진이 심각함(1991년 버블붕괴로 인한 내수침체를 상쇄하기 위

해 수출 비중을 그동안의 10%에서 거의 20% 수준까지 증가해 왔음).

- 미국과 유럽의 경제회복이 더딜 것으로 예상돼 엔고 현상은 계속 지속될 것임.

○ 인구 고령화 문제가 2012년 일본경제에 큰 부담이 될 것임.

- 2012년부터 단카이(團塊) 세대(1947~49년 출생자로 2007년 일제히 정년퇴직) 700만 명이 본격적으로 연금 수여 시작함.
- 2009년도 일본의 연간 공적연금 지급 총액이 50조 3천억 엔이었으나(GDP의 10%를 넘어선 규모), 2015년 59조 엔, 2025년 65조 엔으로 늘어날 것으로 전망됨.

○ 2011년 3월 동일본 대지진 이후 소비가 더욱 위축되고 있음.

### 3) 한반도 관계

- 일본은 동북아 관련국의 대북정책 전개에서 주도적 위치에 있지 않음.
- 기존처럼 한미의 대북정책에 동조하는 모습을 보일 것이며, 일본인 납치 문제 등에 관한 강경 입장은 과거보다 약화될 것임.

## 라. 러시아의 정치·경제

### 1) 정치

- 2012년 3월 대선에서 푸틴이 재집권할 가능성이 여전히 높음.
- 강력한 대통령이 이끄는 개혁 성향의 행정부와 보수 성향의 양원제 입법부가 과거와 큰 변화가 없는 정책을 펼칠 것임.
- 대통령 임기가 4년에서 6년으로 변경됨에 따라 2012년 푸틴이 당선되고 또 2018년 연임에 성공한다면 2024년까지 통치할 수 있음.

## 2) 경제

- 석유, 가스 등 에너지 수출대국으로 비교적 높은 경제성장세를 이뤄 왔으나, 내수와 고용 등 국내 실물경기는 여전히 저발전 상태에 있으며, 유가 등 대외환경 변화에 매우 취약하고 높은 물가고를 해결해야 하는 과제를 안고 있음.
- 아직 WTO에 가입하지 못한 개발경제 수준임.
- 국제유가에 크게 의존하는 경제구조임.
- 물가 상승 및 빈부 격차는 매우 심각한 사회문제임.

## 3) 한반도 관계

- 러시아는 동북아시아에서 미국 진출 견제와 한반도 현상유지가 전략적 목적임.
- 러시아의 국제 전략은 미국 헤게모니의 견제와 러시아 강대국 지위의 복원임.
- 상하이협력기구(SCO) 등에서 중국과 전략적 동반자관계를 맺은 것은 미국 견제의 목적임.
- 러시아가 한반도 비핵화를 강력히 촉구하는 것은 북핵뿐 아니라 이를 계기로 한·미·일 군사동맹이 강화되는 것을 막기 위한 것임.
- 중국과 마찬가지로, 북한 붕괴는 미군의 북진을 의미하므로 원하지 않음.
- 북 핵실험에 따른 UN 대북제재 결의안 1718호와 1874호에는 동의하면서도 천안함 폭침 때는 중국, 러시아의 비협조로 UN 대북제재 조치 수준이 의장 성명(presidential statement)으로 끝남.
- 한반도 문제에 이념적으로 인식하고 접근하는 중국과 달리 국가 간 안보 경제 이익의 교환을 통한 설득이 가능함.
- 에너지 분야에서의 경제협력뿐 아니라 각종 사회경제 교류협력을 강화해 한국과의 신뢰를 구축해야 함.

- 중국과 마찬가지로 통일한국이 러시아 국익에 도움이 됨을 설득시키는 외교 전략을 구사할 필요가 있음.

## 4. 2012년 국제 정치경제

- 국제사회의 지배 거버넌스는 더욱 다극화될 것임.
  - G2와 G20이 기존의 G7(8)을 실질적, 상징적으로 대치하는 모양새가 될 것임.
  - 미국주도의 일방주의적 다자주의(unilateral multilateralism)나 비대칭적 상호 의존(asymmetrical interdependence)은 과두적 다자주의(oligarchic multilateralism)나 다양한 차원과 다양한 영역에서의 상호의존으로 변화할 것임.
- 기본적으로 정치적 분산(political fragmentation)과 사회경제적 세계화(socio-economic globalization)의 모순을 해결하지 못해 국제사회의 안보경제적 문제들이 급격히 안정을 이루지는 못할 것임.
  - 국제사회는 전체적으로 볼 때 그동안의 학습효과와 복잡한 거버넌스 기제의 제도화를 통해 2011년보다는 상대적으로 안정을 유지할 수 있을 것으로 보임.
- G2는 연례 미·중 전략경제대화(Strategic and Economic Dialogue, 2009년 발족)를 계기로 미국과 중국이 다른 국가들보다 국력과 영향력이 월등함을 상징하기 위해 명명됨.
  - 중국은 세계 제2위의 경제 대국이 되었고, 미국 다음으로 많은 군사비를 지출해 확실한 차이를 보이는 군사력 열세를 항공모함 건조, 제5세대 스텔스기 개발, 최첨단 미사일 시리즈, 우주무기 개발로 만회하려 함.
  - 중국의 대미 무역흑자는 2008년 2,269억 달러에서 2010년 2,731억 달러,

- 2011년 1~9월 2,174억 달러로 증가하고 있으며, 중국의 2010년 12월 외환 보유액은 2.88조 달러였음.
- 미국은 1조 달러에 달하는 중국의 미 국채 보유 외에도 경제회복을 위해 중국의 협력이 필요하며, 국제정치적으로도 북한과 이란의 핵 문제, 그리고 환경, 기후, 테러 등 다양한 글로벌 이슈에서 중국의 협력을 필요로 함.
- 2012년 세계 경제는 더 이상의 침체에 빠지지도 그렇다고 본격적 회복도 이루지 못하는 답보 상태를 지속할 것으로 전망됨.
- 전술한 바와 같이 세계 최대시장인 미국의 본격적 경제회복이 이루어질 가능성이 낮음.
  - 유럽은 연 1% 경제성장률에 미치지 못하는 장기 경제침체 국면으로 접어들 것이며 높은 실업률은 더 악화될 것으로 보임.
  - EU 국가들의 재정적자 폭은 2011년 4.1%에서 2012년 3.4%로 낮추기로 계획되어 있음.
  - 그리스, 포르투갈, 스페인, 이탈리아 채권의 부실화와 이들 채권을 다량 보유한 이탈리아, 프랑스, 오스트리아 은행들의 파산이 문제가 될 것임.
  - EU 내에서 독일과 영국, 독일과 프랑스가 서로 이견을 보여 유로화 위기를 극복할 통합된 리더십을 보이지 못하는 것도 심각한 문제임.
- 2012년에는 BRICS(브라질(Brazil), 러시아(Russia), 인도(India), 중국(China), 남아프리카공화국(Republic of South Africa))가 세계 경제발전 동력을 제공할 것임.
- 2009년 발족한 브릭스(BRICs)는 2011년 중국 하이난(海南) 제3차 연례 정상회의를 계기로 남아공을 새 회원국으로 받아들이면서 'BRICS'로 확대됨.
  - 5개 회원국의 면적은 전 세계의 약 30%, 인구는 42%, 국내총생산(GDP)은 세계 경제의 18%, 무역액은 15%를 차지함.
  - 브릭스도 기존 질서에서 이익을 봐 온 게 사실이므로 기존 질서를 바꾸는

혁명적 방식이 아니라 점진적으로 신국제질서를 구축하고 미국과 선진국이 주도한 기존의 ‘게임의 룰(경기 규칙)’을 개혁해 새로운 세계질서를 구축하고자 할 것임.

- 무역자유화는 2008년 이후 DDA 협상이 교착상태에 빠짐에 따라 WTO를 통한 다자 간 접근보다 FTA를 통한 이해당사자 간 최소주의 접근(stakeholders' minimalist approach) 방식에 의해 추진될 것임.
  - WTO의 DDA협상은 농업 및 비농업 시장접근에서 국가 간 입장 차이를 전혀 좁히지 못하고 있음.
  - 협상 타결을 촉진하고자 도입한 일괄타결(single undertaking) 원칙이 협상 타결의 발목을 잡고 있음.
- 대형 신흥경제국(NIEs)들이 경제성장을 지속함에 따라 2012년 세계 경제는 식량, 에너지, 원자재 가격의 급격한 상승에 직면할 것임.
  - 지구온난화와 환경파괴는 원인인 동시에 결과가 되어 곡물과 에너지 가격을 더욱 상승시킬 것임.
  - 미국과 중국이 주도한 국제 유동성의 급격한 공급으로 전 지구적 인플레이션이 불가피함.
  - 취약국 그리고 각 국가의 취약계층은 더욱 타격을 받을 것임.

## 5. 맺음말: 2012년 한반도 위기설 종합 진단

- 2012년 한반도는 새로운 위기를 맞기보다 기존의 위기 특히, 북한 돌발변수를 제외하고는 대체로 변화보다는 지속(continuity)을 특징으로 할 것으로 예측됨.

- 한국 국내 정치와 경제는 모두 경제적 약자에 대한 대책을 중심으로 논의가 전개될 것임.
  - 북한은 정보 부족으로 정확한 진단을 내리기 어려우나 심각한 경제관리 문제를 안고 있는 것으로 보임.
  - 북핵 문제는 과거와 마찬가지로 6자회담의 틀에서 핵개발과 경제적 보상을 교환할 가능성이 높으나, 만약 문제를 해결하지 못하고 북한의 핵 능력 증강이 확실시된다면 관련국 간 협력이 곤란해 매우 심각한 상황이 발생할 수 있음.
  - 한미관계는 여전히 우호적 동맹관계를 지속할 것이나 미국의 경제 회복 지연과 정부지출 축소에 따른 국방비 감축을 보완하기 위해 주한미군 주둔경비 한국 부담분의 증액을 요구할 것임.
  - 중국과 일본 그리고 러시아의 국내 정치경제 혹은 대한반도 정책의 변화 가능성은 별로 없음.
  - 국제정치경제의 화두는 군사안보보다 경제안보 혹은 비전통안보(non-traditional security)가 될 것임.
  - 미국과 일본, 유럽 등 구세력의 약화와 동아시아와 BRICs의 부상에 따른 국제 역학관계와 세계질서의 재편이 점진적으로 진행될 것임.
- 2012년 남북 및 한반도와 관련한 각국 리더십 교체의 안보정책적 의미는 커다란 변화 없이 기존 상황이 유지될 것이라는 점임.
  - 한국에 대한 가장 심각한 안보 도전은 북한 문제로, 돌발 상황이 발생할 가능성은 상존하며 따라서 주변 관련국 간의 선제적 공동대처 협의를 노력할 필요가 있음.
  - 영향력을 발휘할 별다른 지렛대(leverage)가 없고, 내부 자체의 동학으로 움직이는 북한을 직접 상대하는 것보다 통일외교의 강화를 통해 남북통합과 통일문제에 우회적으로 접근하는 전략을 취할 필요가 있음.
- 2012년 한국 경제의 과제는 침체된 세계 경제 상황에서 사회 취약계층을

보호하면서 경제 성장을 지속해야 한다는 것임.

- 양질의 고용 증가를 통한 가계소득의 증가와 빈부격차 해소가 중요하며, 수출과 내수의 연결고리를 강화해야 함.
- 대선과 총선을 앞둔 민주주의적 복지정책의 남발과 소모적 여야 정쟁을 경계해야 할 것임.

○ 2012년 주변국의 리더십 교체는 실제 시기적으로도 상당한 괴리가 있음.

- <표 1>에서 보듯이, 3월 러시아 대선에서 2013년 초 미국, 한국, 중국의 정권교체까지 약 1년이 소요됨.

<표 1> 한반도 관련 주변국 정권교체 일정



- 선거민주주의 체제에서 리더십 교체가 기존 외교정책에 변화를 주려면, 여론 변화, 정치엘리트의 여론 인식, 외교정책의 캠페인 의제화 등 많은 전제 조건을 충족시켜야 함.
- 집단지도체제인 중국에서 한반도 정책의 급격한 변화가 있을 가능성은 매우 낮음.
- 북한은 3대 세습과 강성대국 진입 선포가 무난히 이루어지지 않을 경우 외부에 대한 호전적 도발을 통해 난국을 돌파하고자 할 것임.

# 중견국 외교 협력방안 모색: 한국과 호주 중심

김우상(연세대학교 교수)

21세기 대한민국 외교의 3대 전략적 중심축(strategic triad)으로 중견국 외교의 중요성을 인식해야 한다. 다자주의체제에서 호주와 몇몇 ASEAN 중견국과의 긴밀한 협력체제 구축에 끊임없는 노력이 필수적이다.

중견국은 지역체제에서 중요한 이해관계에 영향력을 행사할 수 있는 국력, ‘뜻을 같이하는’ 국가들과 다자주의체제에서 도덕적, 인도주의적 외교를 적극적으로 추진할 의지가 있는 국가이다. 대한민국이 하드파워와 소프트파워를 바탕으로 다자주의체제에서 중견국 리더십을 발휘할 수 있도록 외교적 역량을 길러야 한다.

지구촌에서 세계 경제위기, 지구온난화 등의 문제, 아시아지역에서 중국의 급부상, 한반도에서 북한의 핵위협에 직면해 있는 대한민국은 한·미 동맹, 한중 경제 협력동반자 관계와 더불어 다자주의체제에서 중견국 외교를 통해 21세기 초반의 위기를 극복해 나가야 한다. 한·미동맹이 한중관계를 더욱 대등하게 하고, 한중 경제협력 관계가 한·미 동맹을 더욱 대등하게 만들 수 있는 것처럼, ‘뜻을 같이하는’ 몇몇 중견국이 협력하여 펼치는 중견국 외교는 한미, 한중관계를 더욱 대등하게 발전시키는 데 중요한 보완제가 될 것이다.

대한민국은 G20 정상회담, 기후변화 회의 등에서 호주와 협력하여 성과를 냈던 것처럼 중견국 외교에서 리더십을 발휘해야 한다.

## 1. 21세기 대한민국 중견국 외교

- 대한민국은 세계 15대 경제 대국, 군사력 수준에서도 세계 10대 강국임. 그러나 주변 4강에 둘러싸인 채, 몇 년 전까지만 하더라도 주변 4강 외교, 국제무대에서 북한과 경쟁하는 외교, 북핵문제와 관련된 외교에 다분히 치우쳐 있었음. 이명박 정부에 들어서 외교 지평을 넓히려는 시도가 있었고, ‘신아시아 외교’에 바탕을 둔 아세안국가연합(ASEAN), 호주, 인도 등과의 관계개선 노력은 벌써 성과를 내고 있음.
- 기후변화, 녹색성장과 지속적 발전, 세계 경제위기, 해적퇴치와 해상수송로 보호, 자연재해, 평화유지 등 인간안보 문제에 중견국 외교(middle power diplomacy) 리더십을 발휘하기 시작함.
- 대한민국은 2010년 11월에 G20 정상회담 의장국으로써 G20 정상회담을 서울에서 개최함. 자유무역 기조 유지, 지속적 발전, 정부 간 재정 및 금융 정책 긴밀 협조 등의 아젠다와 회원국이 아닌 중견국 및 약소국들에 대한 배려를 강조하며 G20에서 중견국 리더십을 발휘함.
- 기후변화 아젠다에서 2009년 11월 유엔기후변화협약(UNFCCC) ‘Non-Annex I’ 국가로서 2020년까지 온실가스 배출 수준을 평상시보다 30% 낮게 줄일 계획을 자발적으로 선언함. 국제적 차원의 녹색성장연구소(GGGI: Global Green Growth Institute)를 설립함.
- 2011년 11월 부산에서 세계개발원조총회를 개최하여 효율적 공적개발원조(ODA) 체제를 구축하기 위한 논의를 주도함. 대한민국 정부의 이러한 적극적인 중견국 외교는 국제무대에서 상당히 긍정적인 지지를 얻기 시작함.

- 21세기 대한민국의 외교 3대 전략적 중심축(strategic triad)으로 중견국 외교의 중요성 인식해야 함. 다자주의체제에서 호주와 몇몇 ASEAN 회원국과의 긴밀한 협력체제 구축에 끊임없는 노력이 필수적임.
- 한·호 수교 50주년을 맞이하며 최근 한국과 호주의 중견국 협력과 국제무대에서의 리더십 발휘는 주목할만함. 이러한 중견국 외교 리더십 발휘를 위해 필요한 하드웨어 및 소프트웨어 역량 준비에 박차를 가해야 함.

## 2. 중견국 외교

### 가. 중견국 개념

- 중견국(middle power)에 관한 개념은 뚜렷하게 정의되지 않은 채, 학자들이 필요에 따라 중견국에 관한 정의(definition)를 내리고 특정 국가를 중견국이라고 설명하는 정도의 수준에 그침.
- 현실주의, 신현실주의는 강대국들만을 주요 행위자로 간주함. 신자유주의는 국가뿐 아니라 다국적기업, NGO, 국제기구 등 다양한 행위자들도 국제체제 내에서 중요한 행위자라고 가정하지만, 중견국이나 약소국에 관한 이론의 개발에 무관심함.
- 오르간스키(A.F.K. Organski)는 1958년 자신의 저서 ‘World Politics’에서 중견국을 강대국, 약소국 등과 구별하여 설명함.
- 중견국으로 가장 많이 오르내린 나라들은 대표적으로 호주와 캐나다이고,

그 외에 북유럽과 베네룩스지역에서 스웨덴, 네덜란드, 아프리카에서 남아프리카공화국, 중남미지역에서 브라질, 아르헨티나, 멕시코, 아시아지역에서 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 대한민국, 유럽에서 폴란드, 그리고 터키 정도임.

- 오르간스키에 의하면 중견국은 강대국처럼 국제체제 전반에 걸친 군사투사력은 가지고 있지 않지만, 지역 차원에서 동원할 수 있는 국력을 갖추고 있거나 지정학적으로 중요한 위치에 있는 나라로 즉, 경제력과 군사력을 포함하는 역량과 지정학적인 위치임. 이는 중견국 카테고리 필요조건이라 할 수 있음.
- 최근의 연구에 의하면 중견국 개념의 핵심은 국가의 ‘외교 스타일’에 달려 있음. 즉, 다자주의 외교를 통해서, ‘뜻을 같이하는(like-minded)’ 여러 국가와 연합하여 관심 있는 국제적 이슈를 선점하고 적극적으로 문제를 해결해 나가려는 국가의 행위와 의지는 중견국 카테고리의 충분조건임.
- 중견국의 ‘필요 - 충분’ 조건은 첫째, 지역체제에서 나름대로 영향력을 행사할 수 있을 정도의 경제력과 군사력을 보유, 또는 경제력을 보유하고 지정학적으로 중요한 위치에 있거나, 또는 경제력은 없지만 지정학적으로 중요한 위치에 있으면서 상당한 군사력을 갖춘 국가임. 둘째, 다자주의체제에서 ‘뜻을 같이하는’ 국가들과 연합하여 국제사회의 안정과 발전에 기여하는 외교에 적극 관여하는 의지와 행태를 보여주는 국가임.

#### 나. 중견국 역할

- 중견국은 국제사회를 위해서 헌신하는 나름대로의 외교 스타일 또는 외교정책이 있어야 함. 지구촌을 위한 도덕적이고 인도주의적인 책임감을 스

스로 지녀야 함. 그러한 자국의 고유한 외교비전을 바탕으로 국제사회의 안정과 번영을 위한 국제적 규범을 만들고 지키는 데 적극 동참해야 함.

- ‘뜻을 같이하는’ 국가 간 다자주의체제를 주도하는 역량을 제공하는 촉매(catalyst) 역할을 함. 특정 아젠다를 개발하고 회의를 준비하고 다자주의체제를 더욱 공고히 하는 촉진자(facilitator) 역할을 함. 셋째, 지역기구를 설립하고 사무국을 운영하는 데 앞장서는 매니저의 역할을 함. 넷째, 역내 분쟁의 소지가 있는 문제들을 평화적으로 해결하기 위해 노력하는 중재자 역할을 맡을 수 있어야 함.
- 중견국 외교는 자국의 국가이익을 전혀 무시하는 외교가 아님. 몇몇 중견국이 협력하여 주도한 국제적 규범이나 국제레짐은 중견국에 유리한 형태로 유지될 수 있고, 이러한 국제적 규범들이 많이 생길수록 국제거버넌스 체제에서 중견국은 강대국과 유사한 대우를 받을 수 있음. 이타적 중견국 외교로 인해 자국의 소프트 파워가 더 강화되는 계기를 마련할 수도 있음.
- 자국의 역량에 맞는 몇 개의 적절한 이슈를 전략적으로 선점하여 적정 외교력을 투자하는 ‘특화 외교’ 즉, ‘니치 외교(niche diplomacy)’가 바람직함.

#### 다. 중추적 동반자 개념

- 다자주의체제에서 중견국 외교가 중요하듯이, 동북아시아에서 중추적 동반자 외교가 중요함. 중추적 동반자 외교 또는 중추적 중견국 외교는 대한민국이 미국, 중국, 일본, 러시아의 영향력에 둘러싸여 있는 동북아시아에서 능동적이고 적극적인 외교를 통해서 주변 강대국들로부터 중요한 파트너로 대우받을 수 있도록 하는 전략에 바탕을 두고 있음.

- 중추적 동반자 외교는 라이커(William Riker)의 ‘규모의 원칙(size principle)’을 활용하여 발전시킨 아이디어임. 라이커는 ‘정치연합이론’에서 체제 내 행위자들이 연합을 형성할 때, 그 연합의 규모는 승리할 수 있는 최소한의 크기인 ‘최소승자연합(minimum winning coalition)’으로 이루어진다고 주장함.
- 연합이 형성과정에서 최소승자연합보다 규모가 더 크거나 작은 연합이 만일 형성된다 하더라도 곧 와해되어 최소승자연합이 이루어질 때까지 연합 형성과정이 계속됨. ‘중추적 동반자’ 역할은 승자연합을 구성하기 위해서 꼭 필요한 한 행위자의 역할을 지칭함. 즉, 최소승자연합을 형성하기 위해서 특정 행위자를 그 연합에 포함시켜야만 하는 필요성이 높아지면 높아질 수록 그 행위자는 중추적 동반자의 입장에 놓이게 됨. 중추적 동반자는 승자연합에 참여하는 다른 행위자들보다 세력기반이 작다고 하더라도 연합에 참여하는 다른 행위자들만큼이나 연합의 일원으로서 가치를 인정함. 그래서 승자연합의 다른 일원들이 요구하는 만큼의 지위와 대우를 요구함.

### 3. 중견국 대한민국

- 로버트슨(Jeffrey Robertson)에 의하면, 대한민국의 경우 빠른 경제성장으로 1980년대 후반에 경제력 측면에서 중견국의 범주에 포함됨. 그러나 1990년대 후반에 와서야 중견국 외교 역량을 발휘하기 시작함. 주변 강대국들에 둘러싸인 채 ‘뜻을 같이하는’ 나라들과 지리적으로 멀리 떨어져 있을 뿐 아니라 외교적으로 가까이 교류할 수 있는 연결고리도 없었던 대한민국이 1990년대 말부터 적극적으로 아시아지역 다자주의체제에 참여하기 시작함. 평화유지, 환경문제, 개발협력과 같은 인간안보 문제에 관심을 표명함. 남북한 간 분쟁 문제를 타협적으로 해결하려는 전형적인 중견국 외

교 스타일을 보여주기 시작했다고 지적함.

- 대한민국은 세계 15대 경제 대국, 군사력 수준에서도 세계 10대 강국임. 이명박 정부 출범 후 외교 지평을 넓히기 시작했고, 아세안국가연합(ASEAN), 호주, 인도 등과의 관계개선 노력은 벌써 성과를 내고 있음.
- 세계 경제위기, 기후변화, 녹색성장과 지속적 발전, 대량살상무기 확산 방지, 해적퇴치와 해상수송로 보호, 평화유지 등 인간안보 문제에 중견국 외교(middle power diplomacy) 리더십을 발휘하기 시작함. 2010년 G20 정상회담, 2011년 세계개발원조총회의 성공적 개최 및 2012년 핵안보정상회의 개최 예정 등은 대표적 예시임.

#### 가. 중견국 외교: 대한민국의 3대 전략 중심축의 하나

- 한반도 통일과정을 겪게 될 때 국제여론의 강력한 지지를 확보해야 함. 한·미동맹을 바탕으로 북한정권에 대한 전쟁 억지력을 확보하고 급부상하고 있는 중국과 경제협력 관계를 강화하고 있는 상황에서, 포괄적 동맹파트너인 미국이나 전략적 경제협력 파트너인 중국에 더욱 대등한 입장에서 관계를 발전시켜 나가기 위해서라도 중견국 외교를 통해 리더십을 발휘하는 것은 우리에게 필수적임. 아·태 다자체제에서 중견국과 협력하여 미국, 중국의 일방적 행위를 견제하기 위해서도 다자체제에서의 중견국 외교는 대한민국의 3대 전략적 중심축(strategic triad) 중 하나임.
- 아·태지역에는 ASEAN, ASEAN+3, APEC, ARF, EAS, 한·중·일 정상회담 등 다양한 다자주의 모임들이 있음. 이러한 아·태지역 다자주의체제에서 ‘뜻을 같이하는’ 중견국과 협력을 강화해야 함. 즉, 호주, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 등과 협력하여 다자체제에서 중견국 리더십 외

교를 펼쳐야 함.

- 경제위기 대처방안, 재정 및 금융정책 협력, 대량살상무기 확산 방지, 테러리즘 척결, 해적퇴치 및 해상수송로 보호, 평화유지, 기후변화 및 자연재해 대책, 지속적 발전 등의 문제들이 논의되는 다자체제에서 대한민국은 금융정책, 기후변화와 녹색성장, 지속적 발전 등 자신 있는 이슈를 선점하여 아젠다를 개발하고 회의를 주도해 나가야 함.
- 아·태지역에서 ‘가교국가’가 될 수 있는 외교역량도 길러야 함. 강대국과 약소국 사이에서 이들 간의 협력은 더욱 조장하고 갈등은 조정하는 역할을 할 수 있어야 함. 비정부 간 NGO 외교 및 민간 전문가 외교를 포함한 ‘트랙 II’ 다자주의 외교에서도 대한민국 전문가들이 논의를 주도하고 가교 역할을 할 수 있도록 민간 외교력도 갖추어 나가야 함.

#### 나. 대한민국의 중추적 동반자 외교

- 아·태지역에서 ‘가교국가’ 역할뿐 아니라 동북아시아지역에서 중추적 동반자 역할을 수행해 나갈 수 있도록 준비하여야 함. 미국, 일본, 중국, 러시아 사이에서 지정학적 위치에 있는 국가로서 한국은 이들 간의 협력을 조장하고 갈등을 조정하는 역할을 맡을 수 있는 외교력을 확보해야 함.
- ‘중추적 동반자 외교’ 또는 ‘중추적 중견국 외교(pivotal middle power diplomacy)’란 바로 대한민국이 미국, 중국, 러시아, 일본에 의해 좌우되는 안보환경 속에서 수동적인 완충 역할이나 중립적 지위를 추구하는 것이 아니라 주변 강대국들과 함께 동북아시아 내 중대한 정치경제 사안들을 해결하는데 적극 동참하는 외교를 의미함. 그러나 이는 대한민국이 미국, 일본, 중국, 러시아와 같은 강대국들과 대등한 군사력을 보유하여 이들 강대국과 대등

한 입장에서 겨룰 수 있는 세력이 되어야 한다는 의미는 결코 아님.

- 아직 대한민국은 중추적 동반자 역할을 수행할 수 있는 여건을 충분히 마련하지 못한 상태임. 국제정치 및 지역정치에 능동적으로 참여하기 위해서 주변 강대국, 아·태지역 관련 전문가를 양성하고 그들과 인적 네트워크를 구축하는 것이 시급함. 그 나라 언어, 정치, 경제, 사회, 문화, 역사 등 제반 문제에 능통한 외교관, 민간 전문가, NGO 전문가, 사업가들이 많이 배출돼야 함. 그들 사회에 대한민국을 잘 아는 ‘지한파’들이 많이 생길 수 있도록 환경을 조성해 주는 것도 아주 중요함.
- 한국은 가까운 장래에 국제기구, 지역기구의 본부 및 지부를 유치할 수 있는 정치·경제적 여건을 마련해야 함. 국제회의, 국제적 문화행사, 국제 수준의 스포츠 행사 등을 지속적으로 유치할 수 있는 여건을 조성하여 국제 컨벤션, 이벤트 행사를 주도적으로 유치하는 여건도 마련해야 함.
- 대한민국의 미래전략은 과장해서 표현하자면, 한반도 전체를 국립공원화, 리조트지역화할 수 있도록 새로이 개발하고 재정비하여 국토 전체를 아름다운 금수강산으로 탈바꿈시키는 것임. 그래서 아시아지역 국가 지도자, 외교관, 학자, 예술가, 체육인, 주민이 사계절마다 국제회의, 문화행사, 스포츠 이벤트 참가 목적으로 또는 단순히 여름휴가를 해변에서, 가을휴가를 단풍이 만발한 계곡에서, 겨울휴가를 스키 리조트에서 즐기기 위해 우리나라를 방문하게 만드는 것임.
- 미래 대한민국의 국제경쟁력은 소프트 파워에 있음. 보편적이고 도덕적 가치를 바탕으로 봉사하고 기여하는 데 주도적 역할을 하여 지구촌의 많은 주민에게 존경과 사랑을 받는 소프트 파워에 바탕을 둔 중견국 외교를 대한민국 글로벌 외교의 중심축으로 삼아야 함. 우리나라가 주변국들이

매력을 느낄 수 있는 소프트 파워 강국이 될 때, 한국의 중추적 동반자 역할의 성공적 추진 가능성은 높아짐.

- 양극화 문제를 겪고 있는 지구촌의 균형발전을 위해 개발도상국들과의 경제관계 강화, 이들 국가 출신 엘리트들에 대한 산업화 및 민주화 성공사례 교육과 같은 대학원 고등교육 과정의 제공 등 중·장기적인 개발도상국 지원정책을 지속적으로 추진해 나가야 함. 우리 경제수준에 어울리는 공적개발원조를 지속적으로 확대해야 함.
- 경제성장과 민주화, 인류보편적 가치에 근거한 대한민국 중견국 외교, 뛰어난 우리 문화를 세계 도처에 알리는 공공외교를 적극 추진해야 함. 최근의 세계적인 한류 열풍이 대한민국 대중외교의 핵심으로 지속될 수 있도록 정부는 간접적으로 지원하는 데 인색해서는 안 됨.

## 4. 한·호 중견국 협력

### 가. 한·호관계 현황

- 대한민국은 1961년에 호주와 수교, 올해 한·호 수교 50주년을 맞이함. 호주는 625 전쟁 시 17,000여 명이 참전하여 대한민국의 생존, 자유민주주의를 보호하기 위해 헌신함. 특히 339명의 전사자는 우리가 영원히 기억해야 할 영웅들임.
- 지난 50년 동안 한·호관계는 지속적 발전을 유지함. 최근 3-4년 동안 한·호관계는 사상 최대의 관계로 급상승함. 2005년 양국 교역량은 100억 달

러 수준에서 2010년 270억 달러 수준으로 급상승함. 현재 대한민국은 국내에서 소비하는 지하자원의 1/3을 호주에서 수입함. 호주는 우리의 지속적 경제성장에 중요한 전략적 파트너임. 호주로서도 한국은 자국의 3대 수출시장이자 4대 교역대상국이므로 그 중요성을 실감하고 있음. 현재 한·호 FTA 협상도 막바지에 있음.

- 정치·외교관계에 있어서도 지난 3년간 양국 정상회담이 14차례 개최되고, 양국 정상 간 전화통화도 10번 이상 진행됨. 이는 전례 없는 횟수임. 양국 정상은 G20 정상회담을 세계 경제위기를 해소하기 위한 정례적 ‘최상위 포럼(premier forum)’으로 만드는 데 실질적으로 리더십을 발휘함. G8, G13, G14가 아닌, 한국, 호주가 포함된 G20 체제를 구축하여 대한민국과 호주의 과거 금융정책 개혁 등의 경험이 현재 세계 경제위기 문제를 해결하는 데 도움이 될 수 있는 체제를 구축하는 데 일조함. 특히, 한국과 호주 지도자의 공동 노력으로 2010년에 G20 정상회담을 서울에서 개최할 수 있게 됨. 2009년 피츠버그 G20 정상회담에서는 기후변화 관련 회의를 이명박 대통령과 케빈 러드(Kevin Rudd) 호주 총리가 공동의장을 역할을 맡아 주도함.
- 2009년 3월 한·호 정상회담 시 양국 간 ‘지구촌 안보 증진을 위한 공동성명’도 채택함. 현재 양국 간 1.5트랙 대화가 진행 중이고, ‘외교·국방장관 정례회담(2+2회담)’도 추진 예정임. 향후 다자주의체제에서 한국과 호주는 중견국 외교에서 리더십을 발휘하기 위해 적극 협력할 것임.
- 양국 간 인적교류 관계도 빠르게 변하고 있음. 현재 10만에 달하는 한국교민사회가 호주에 형성됨. 또한, 약 35,000명 정도의 유학생과 약 35,000명 정도의 워킹홀리데이 비자 청년들이 호주에서 거주하고 있음. 매년 약 20만 명에 달하는 한국인 관광객이 호주를 방문함. 그러나 우리나라에서 호

주에 대한 인식은 아직 여행 가고 싶은 자연환경이 좋은 아름다운 나라 정도로 인식됨.

- 호주에서 한국을 방문하는 여행객은 최근 들어 10만 명 정도로 늘어남. 그러나 한국에서 유학하는 호주 학생의 수는 100여 명 정도밖에 되지 않음. 호주 사회에서도 아직 대한민국을 잘 알지 못하는 실정임. 한·호 수교 50주년을 맞이해서 양국 간 인적교류의 활성화를 위한 대책을 마련해야 함. 양국 간 서로를 알리려는 공공외교, 대중외교의 노력이 절실함.

#### 나. 한·호 중견국 외교 협력방안 모색

- 대한민국과 호주는 아·태지역에서뿐만 아니라 국제무대에서 중견국 협력을 통한 리더십을 발휘하는 데 최상의 파트너임. ASEAN 중심주의를 원칙으로 하는 ASEAN 국가 중 한두 나라와 긴밀한 협력은 오랜 시간 동안 신중하게 추진해야 할 외교 사안임. 이에 반해 호주와는 세계 경제위기, 기후변화, 평화유지, 대량살상무기 확산방지, 테러리즘, 해적퇴치 등 여러 문제에 있어서 이미 긴밀한 협력을 진행 중에 있음. 한·호 중견국 외교 협력을 바탕으로 대한민국 중견국 외교 파트너를 점진적으로 확대해 나가야 함.
- 우리나라에 호주 관련 전문가를 양성하고 호주 인맥을 구성하는 노력, 호주 사회에 지한파가 많이 생기도록 환경을 조성하는 노력이 필요함. 호주를 연구하고 호주에 접근하는 데 적어도 영어 이외의 언어 문제는 없음. 우리 정부, 학계, 재계, 시민사회단체의 관심과 지원을 통해 서로를 이해하기 위한 노력이 지속되어야 할 것임.
- 호주와 같은 역내 중견국과의 긴밀한 협력을 바탕으로 대한민국은 도덕적

이고 인도주의적 기치로 지구촌 사회에 기여하고 봉사하는 ‘책임 있는’ 중견국의 모습을 보여야 함. 우리의 자랑스러운 산업화 및 민주화 모델을 제3세계에 전수하고, 기후변화, 인권, 난민, 평화유지, 자연재해, 경제위기, 대량살상무기 확산, 테러리즘 등의 인간안보 문제 해결에 주도적으로 참여하는 외교 역량을 기르고, 발휘해야 함.

# 에너지 안보와 오일샌드의 개발: 베네수엘라 오일샌드의 사례연구

조성권(한성대학교 교수)

21세기는 에너지 자원의 점차적 고갈에 따른 자원전쟁과 환경파괴로 인한 인류생존의 위협에 직면하고 있다. 현재 에너지 자원의 소비는 지속적으로 증가하고 있기 때문에 에너지 안보 차원에서 오일샌드의 개발에 국가 차원에서 접근할 필요성이 있다.

한국은 세계 10위의 에너지 소비국이며 에너지 자원의 97%를 해외에서 수입하고 있다. 이런 맥락에서 해외로부터 자원획득을 위해 중국처럼 국가지도자가 직접 방문외교를 통해 자원외교에 적극적으로 나서야 할 필요가 있다.

현재 차베스 정권은 내생적 발전전략을 추진하고 있는데 이를 위해서는 중화학공업의 육성이 필수적이다. 따라서 장기적인 오일샌드의 개발참여를 위한 신뢰축적을 위해 한국의 경쟁력이 있는 산업진출 및 친환경관련 기술을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

## 1. 문제제기

- 20세기 후반부가 무형의 이데올로기에 의한 핵전쟁의 위협에 놓여있었다면, 21세기는 유형의 에너지 자원의 점차적 고갈에 따른 신(新)자원민족주의와 자원전쟁, 그리고 환경파괴로 인한 인류생존의 위협에 직면하고 있음.
  - 자원전쟁의 사례는 걸프전, 유고전, 아프간전, 이라크전이라고 말할 수 있으며, 환경파괴로 인한 인류생존의 위협은 글로벌 기후변화와 온난화 문제로 인한 극심한 자연재해라고 말할 수 있음.
  - 자원전쟁이 국가와 국가 사이의 갈등과 투쟁에서 파생되는 지역적인 이슈라고 한다면, 자연재해는 자연과 인간의 관계에서 파생되는 글로벌 차원의 이슈라고 말할 수 있으며 상호 밀접히 연계되어 있음.
  
- 현재 경제성장의 필수적 요인의 하나는 석탄, 석유, 천연가스, 원자력과 같은 에너지 자원이며, 이런 에너지 자원의 소비량은 지속적으로 증가하고 있고 향후 더 많은 에너지 자원이 필요하다는 것을 의미함.
  - 탄화수소계의 에너지 자원의 소비가 일으키는 환경문제로 인해 수소, 태양열, 풍력, 수력, 조력과 같은 신재생에너지의 사용을 장려하고 있고, 에너지 기술을 통해 에너지 소비의 효율성을 장려하고 있음.
  - 21세기는 석유와 같은 화석연료의 고갈(oil peak)에도 불구하고 탄화수소계의 에너지 사용의 증가는 거의 필수적이기 때문에 각국은 새로운 에너지 자원의 확보를 위해 엄청난 수질, 토양, 대기오염을 일으킴에도 불구하고 오일샌드에 대한 개발에 관심을 가짐.<sup>1)</sup>

■  
1) 오일샌드는 모래, 진흙, 물, 유황, 원유 등이 뒤섞인 것을 의미한다. 오일샌드는 전통적 원유(conventional crude oil)와 구별하기 위해 비전통적 원유(unconventional crude oil)라고 칭한다. 이 외에도 오일샌드에 대한 유사한 용어들(tar sands, bituminous sands, oil shale, heavy oil, heavy crude oil, extra-heavy oil, extra-heavy crude oil, crude bitumen)이 있다.

- 이러한 문제의식은 에너지 자원의 빈국인 한국의 입장에서 환경 안보의 위협에도 불구하고 에너지 안보 차원에서 미래의 새로운 에너지 자원인 오일샌드의 개발에 기업 및 국가가 적극적으로 관심을 가지고 중장기적으로 접근할 필요성이 있음.
- 21세기에 각국은 경제성장과 함께 에너지와 환경을 비군사적 측면의 국가 안보에 중요한 축으로 간주하고 있기 때문에 이 글에서 비군사적 측면의 안보라는 분석틀 내에서 에너지 안보와 환경 안보가 조화롭게 상호 연계할 수 있는가에 대해 고찰함.
- 이 글의 목적은 오일샌드의 개발에 대해 환경과 에너지가 동전의 양면이라는 측면에서 분석하면서 하나의 사례연구로서 베네수엘라 오리노코 강 유역의 오일샌드 개발에 과연 한국이 진출 가능성이 있는지에 대한 중·장기적인 정책 제안을 분석하는 것임.

## 2. 경제성장, 에너지, 환경의 상관관계

- 산업혁명 후 인류의 경제성장은 1900년 GDP 2조 달러, 1950년은 5조 달러, 20세기 말은 30조 달러에 이르러 불과 1세기 만에 15배에 도달했고, 인구성장은 1900년 16억 명, 20세기 말은 60억 명, 최근에는 70억으로 1세기 만에 4배 이상의 성장을 보였음.<sup>2)</sup>
- 급격한 경제성장과 인구성장은 필연적으로 에너지 소비의 증가와 비례하며, 인류발전의 역사에서 20세기는 석탄과 석유의 시대로 대변되고 있고, 인류는 20세기 100년 동안 그 이전 1000년 동안 사용했던 에너지의 총합보다 10배 이상의 에너지를 사용했음.<sup>3)</sup>

■

2) 홍욱희 역(2008), pp.10-11.

3) 홍욱희 역(2008), p.11.

- 문제는 화석연료의 연소로 인해 CO<sub>2</sub>의 방출량도 17배 증가하면서 대기, 수질, 토양오염과 같은 환경오염의 급증으로 이어지고 이런 환경문제는 신종 전염병의 확산, 산림파괴, 수산자원 감소, 생물종 다양성 감소 등과 같은 2차적인 문제를 야기하고 있음.

#### 가. 경제성장과 에너지

- 일반적으로 국가의 경제력은 에너지 사용량에 비례되는데 에너지 소비증가와 경제성장의 관계는 20세기 미국, 유럽, 일본 등과 같은 선진국의 사례는 물론 21세기 BRICs 및 개발도상국들의 에너지 소비증가율에서도 증명됨.
- 중국의 경우 석유소비량은 2003년에 이미 일본을 추월하여 현재 미국 다음으로 세계 2위의 석유소비국이 됐고, 중국의 급속한 에너지 소비는 대외적으로 글로벌 차원의 에너지 자원의 고갈, 유가 인상, 그리고 보이지 않는 자원분쟁을 발생시키고 있음.
- 중국의 국가 차원의 에너지 확보 노력은 중동, 중앙아시아, 아프리카, 중남미 등은 물론 최근에는 캐나다의 앨버타와 베네수엘라의 오리노코 강의 오일샌드들에 대한 개발 및 투자에도 박차를 가하고 있음.

#### 나. 경제성장과 환경

- 경제성장과 환경과의 관계는 크게 두 가지 논쟁적 시각이 존재함.
- 하나는 경제성장과 환경은 제로섬 게임이라는 주장으로 서구에서 초기 산업화와 경제성장에서 파생되는 환경오염과 같은 부정적 영향에 대한 반작용으로 환경운동이 생성됐음.<sup>4)</sup>

4) 박석순 역(2004), p.20.

- 다른 하나는 신고전주의 경제학자들의 논리로 경제성장이 환경보호를 위한 잠재적 해결책이라는 유턴(U-Turn) 이론으로 경제성장이 이룩되면 환경을 보호하고 개선할 수 있는 경제적 수단을 확보할 수 있다는 논리임.
- 미국의 진보경제학자인 더로우(Lester C. Thurow)는 경제성장이 환경오염에 좋지 않은 영향을 제공하지만 그렇다고 환경오염을 줄이기 위한 정부의 공해규제와 같은 제재조치가 경제성장을 낮춘다는 견해는 옳지 않다고 주장하면서 환경세의 도입을 주장했음.<sup>5)</sup>

#### 다. 에너지와 환경

- 일반적으로 환경과 에너지의 관계는 동전의 양면으로 석탄과 석유와 같은 화석연료를 기반으로 하는 에너지 체제로의 변화와 경제성장 그리고 그것의 부작용으로 환경오염이 심각하다는 것은 사실임.
- 석탄과 석유자원의 매장 및 생산의 불균등한 분포는 이를 정제하고 수송 및 소비하는 과정에서 막대한 폐기물을 유출하는 것을 물론 사고(유조선 유출사고, 송유관 유출사고, 유정폭발 및 화재) 등으로 인해 토양, 대기, 수자원과 같은 환경오염을 불러일으켰음.<sup>6)</sup>
- 화석연료의 소비가 환경과 직접적으로 관계되는 것은 탄소배출량의 증가로 인해 지구온난화와 기후변화, 오존층 파괴, 산성비와 같은 인류생존에 위협을 줄 수 있는 부작용으로 1900년에 360ppm 도달했음.<sup>7)</sup>

■  
5) 안인학 역(1980), p.165.  
6) 홍욱희 역(2008), pp.10-11.  
7) 홍욱희 역(2008), p.199.

### 3. 베네수엘라의 오일샌드와 에너지 정책

#### 가. 베네수엘라의 오일샌드

- 오일샌드는 전 세계에 분포되어 있으나 세계의 80%를 차지하면서 경제적 가치가 있는 막대한 매장량이 존재하는 국가는 캐나다 앨버타 주와 베네수엘라 오리노코 강임. 추정 매장량은 전통적 원유매장량의 2배가 넘어 인류가 약 300년간 사용할 수 있음.
- 보통 오일샌드의 약 2톤에서 1배럴의 원유가 생산되는데 오일샌드에서 생산된 원유는 전통적 원유와는 달리 업그레이딩(upgrading)이라는 정제과정을 거치기 때문에 비전통적 원유의 생산을 위한 기술과 개발비(평균 28달러) 이상의 석유가격은 필수적임.

〈표 1〉 전통적 및 비전통적 원유 매장량 및 생산량 (2010년)

	전통적 원유		비전통적 원유		
	확인 매장량 (억 배럴)	생산량 (만 배럴)	확인 매장량 (억 배럴)	추정 매장량 (억 배럴)	생산량 (만 배럴)
사우디아라비아	2,645	1,000			
미국	309	751			
캐나다	321	334	1,431	17,500	180(2009)
베네수엘라	2,112	247	5,130	12,000	116(2009)
세계 총합	13,832	8,210			

출처: BP(2011), pp.7-8; BP(2011), "oil: proved reserves-barrels from 1980;" US Geological Survey, 2010/01/11; Bauquiss (2006); Government of Alberta(2008).

**<표 2> 캐나다와 베네수엘라의 원유 매장량(억 배럴), 생산량, 소비량, 정제량(만 배럴)**

국가명		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
베 네 수 엘 라	매장량	768	777	773	772	797	800	873	994	1,723	2,112	2,112
	생산량	n/a	n/a	290	255	291	294	281	261	256	244	247
	소비량	56	62	66	54	58	63	66	68	71	73	77
	정제량	127	127	127	127	128	129	129	130	130	130	130

출처: BP(2011), 베네수엘라의 매장량은 오리노코 오일샌드의 일부분(Magna Reserve Project)을 포함.

**<표 3> 중장기 세계 원유 생산량 및 소비량의 전망(단위: 백만 배럴/일)**

원유	2010	2015	2020	2025	2030	2035
생산량	82.1	87.2	89.8	93.6	96.5	99.1
비전통	3.0	3.1	4.0	4.7	5.5	6.3
총합계	85.1	93.3	97.6	103.2	108.0	112.2
소비량	87	93	98	103	108	112
유가	79(78~80)	95(55~146)	108(53~169)	118(51~186)	123(50~196)	125(50~200)

출처: EIA(2011), p.26 & 28, BP(2011), pp.7-8.

**<표 4> 세계 원유 매장량(억 배럴), 생산량, 소비량, 정제력(만 배럴), 유가(달러)**

원유	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
매장량	11,290	11,900	12,030	12,090	12,200	12,340	12,540	13,350	13,770	13,830
생산량	7,491	7,470	7,708	8,057	8,149	8,173	8,154	8,202	8,028	8,210
소비량	7,730	7,827	7,982	8,283	8,413	8,496	8,643	8,600	8,471	8,738
유가	23~26	24~26	27~31	34~41	49~57	62~66	68~72	94~100	61~62	78~80
정제력	8,347	8,418	8,447	8,536	8,615	8,743	8,855	8,945	9,107	9,179

출처: BP(2011), p.6 & pp.8-9, 15-16.

- <표 2>에서 보듯 베네수엘라의 원유생산량은 점차적으로 감소하는 추세 인 데 반해 오일샌드의 생산량은 2009년 116만 배럴로 향후 국제유가의 지속적인 상승과 전통적 원유의 공급부족으로 베네수엘라의 오일샌드 생

산은 점차적으로 증가할 전망이다.<sup>8)</sup>

- 에너지 안보에서 가장 중요한 요인은 생산국이든 소비국이든 안정적 수요 공급과 적정한 가격인데 이것은 90년대 이후 지속적으로 불안정한 모습을 보이고 있어 결국 새로운 에너지에 대한 자원경쟁은 캐나다와 베네수엘라의 오일샌드에 대한 개발에 더욱 박차를 유도함.
- 문제는 오일샌드의 정제과정에서 산림파괴 외에도 전통적 원유를 정제하는 데 생성되는 막대한 양의 탄소이산화물(carbon dioxide)이라는 온실가스의 2~4배가 배출되면서 환경문제를 일으킨다는 사실임.<sup>9)</sup>
- 인류생존에 위협을 주는 환경 안보 차원의 탄소배출량에 대한 억제는 1997년 교토의정서(2005년 발효)의 핵심임에도 불구하고 오일샌드의 개발은 한국의 입장에서는 경제성장의 원동력인 에너지 안보와 밀접하게 연계되어 있는 필요악으로 파악할 필요가 있음.

#### 나. 베네수엘라의 에너지 정책

- 베네수엘라의 에너지 정책은 1999년 말 차베스 정권이 등장하면서 베네수엘라 국영석유회사(PDVSA: Petroleum of Venezuela)의 자치권을 축소시키고 석유산업에 대한 국유화를 단행하면서 외국계 특히 미국계 석유회사가 이에 반발하면서 거의 축출되는 상황임.
- 2001년 차베스 정권은 새로운 탄화수소법(Hydrocarbons Law)을 제정하여 자원국유화의 일환으로 기존 혹은 새로운 석유 관련 개발프로젝트에 PDVSA와 합작 사업을 유도하고 민간 기업이 지불하는 세금과 로열티를 1~17%에서 20~30%로 높였음.<sup>10)</sup>

8) EIA, "Venezuela Energy Profile," July 14, 2010.

9) Romm(2008), pp.181-182.

10) EIA, Country Analysis Briefs, Feb. 2010, pp.2-3.

- 2007년 더욱 강화된 석유산업에 대한 국유화 조치는 오일샌드의 개발의 상류 부분(upstream sector)에서 민간투자를 최대 40%로 제한하면서 PDVSA가 반드시 60% 이상의 투자지분을 가지도록 만들었음.
- 세계 5위의 원유수출은 수출의 75~80%, 정부 재정수입의 50%, 그리고 국가 GDP의 1/3을 차지하기 때문에<sup>11)</sup> 베네수엘라 경제의 토대이며, 국제유가의 변동에 따라 정권의 향배가 의존하는 석유 의존적 정치 및 경제를 가지고 있는 상당히 불완전한 국가이며 정부임.
- 차베스 정권의 사회주의적 개혁을 위해 오일샌드의 개발은 필수적으로 2005년 차베스 정권은 새로운 에너지 정책(Oil Sowing Plan/*Plan Siembra Petrolera: 2005~2030*)을 통해 오일샌드의 개발을 포함한 6개의 구체적인 프로젝트를 발표했다.<sup>12)</sup>
- 이에 따라 오리노코 프로젝트에 적극적으로 가입하려는 중국을 포함한 외국계 석유회사들(Italy's Eni SpA, Petrovietnam, Japanese companies including Itochu Corp and Marubeni Corp)이 베네수엘라와의 협상을 시도하고 있고 일부는 개발에 참여하고 있음.

#### 다. 베네수엘라 오일샌드 개발의 문제점

- 차베스 정권의 반미정책은 러시아 및 중국은 물론 이란, 이라크, 쿠바와 베네수엘라의 관계를 우호적으로 만들었는데, 이것은 대미 원유수출량의 감소와 대중국 원유수출량의 증가와 밀접한 관계가 있음.
- 차베스 정권의 반미정책은 두 가지 측면에서 문제를 발생시켰는데, 하나는 베네수엘라 오일샌드의 정제를 위한 기술문제로 하루 247만 배럴의 생산에서 베네수엘라가 지닌 정제능력은 하루 130만 배럴에 불과하기 때문

11) EIA, Country Analysis Briefs, Feb, 2010, p.1.

12) 1단계는 2005~2012년으로 총 투자액은 800억 달러인데 이 중에서 30%는 민간투자의 몫임.

에 나머지는 가장 근거리인 미국 걸프해안의 정제시설을 이용해야 한다는 데 있음.

- 다른 하나는 자본의 도입으로 이것은 비록 중국으로부터의 차관과 투자(2016년까지 총 400억 달러 차관 및 투자예정)로 어느 정도 해소하는 양상을 보이고는 있지만 차베스의 최근 사회주의 복지정책은 막대한 자금이 필요하기 때문에 지속적인 재정압박의 요인임.<sup>13)</sup>

## 4. 한국과 베네수엘라의 협력방안

- 한국은 에너지 자원의 97%를 해외에서 수입하는 세계 10위의 에너지 소비국으로 2008년에는 석유제품 수출(183억 4,800달러)이 전통적인 주력수출상품인 자동차와 반도체를 제치고 1위를 기록했음.
- 현재 에너지 빈국인 한국은 장래에 현재의 에너지 수급의 불안정성을 해소하기 위해 오일샌드와 같은 자원공급처 다변화를 위한 해외에서의 새로운 자원개발과 자원외교에 새로운 국가 생존차원의 전략적 계획이 필수적 요인임.
- 현재 자연을 이용한 신재생에너지와 수소연료와 같은 혁명적 대체에너지 개발은 향후 수십 년의 시간이 필요하기 때문에 기존 석유에 대한 의존도는 적어도 30년 이상 지속될 것이며 이 때문에 기존 석유자원을 대체할 오일샌드가 새로운 대안으로 등장하고 있음.
- 오일샌드는 전통적 석유 개발보다 더 많은 개발비용이 소요되고 개발에 따른 더 많은 물과 인근 지역에서 수질, 토양, 대기오염과 같은 더 심각한 환경문제를 유발하기 때문에 오일샌드의 개발에 따른 환경오염 문제 등은 앞으로 해결해야 하는 것이 과제임.

13) way2online, 2009/12/24.

- 해외로부터 자원획득은 현재 대부분의 자원보유국이 선진국보다는 후진국 혹은 개발도상국에 집중되어 있기 때문에 중국처럼 국가지도자가 직접 방문외교를 통해 자원획득에 적극적으로 나서야 할 것임.
- 현재 차베스 정권의 베네수엘라는 반미국가이고 한국은 친미국가이며 최근 한미 FTA의 체결로 인해 정치적 차원의 접근보다는 우선적으로 한류와 같은 비정치적인 사회문화적 교류를 지속적으로 활성화시키고 이를 기반으로 베네수엘라에서 한국의 이미지를 개선시킴.
- 현재의 차베스 정부는 국제적 공개경쟁의 입찰보다는 양자 간 협정을 통해 계약하려는 경향을 보이고 있기 때문에 기존의 패키지형 자원개발사업보다는 베네수엘라 정부와 장기적인 관계 개선의 노력과 설득할 수 있는 전략이 필요함.
- 현재 베네수엘라는 중국을 자원협력의 중점국가로 규정한 반면, 한국과 일본은 중국보다는 중요도가 낮은 투자유치 및 기술이전을 통한 협력대상국으로 규정하고 있고 더구나 이미 서구 선진국들과 중국이 베네수엘라 시장을 선점하고 있기 때문임.<sup>14)</sup>
  
- 현재 차베스 정권은 수입대체산업화를 위한 내생적 발전전략을 추진하고 있는데 이를 위해서는 중화학공업의 육성이 필수적이기 때문에 장기적인 오일샌드의 개발참여를 위한 신뢰축적을 위해 한국이 경쟁력이 있는 산업에서의 진출을 적극적으로 모색할 필요 있음.
- 베네수엘라의 오일샌드 개발 사업에 점진적 참여의 사례는 최근 오리노코 벨트 및 마리스칼 수크레 가스전에 석유공사와 가스공가가 양국 간 공동 연구를 통해 사업 참여를 모색하고 있음.
- 캐나다처럼 다른 국가의 석유회사들과 컨소시엄의 형태로 진출하면서 리스크를 줄이는 중장기적인 전략적 사고가 필요한데, 현재 보유하고 있는

14) 외교통상부(2008), p.5.

- 석유화학산업에서의 정제능력을 자원외교의 도구로 삼을 필요성이 있음.
- 최근 베네수엘라 에너지·석유부 장관 겸 PDVSA 사장인 라파엘 라미레스(Rafael Ramirez)는 베네수엘라를 방문한 KOTRA 사장에게 한국의 제조업 진출을 부탁하고 특히 정보통신 분야는 세계적인 수준이기 때문에 양국이 자원과 기술 분야에서 협력할 의도를 비침.<sup>15)</sup>
- 오일샌드의 개발에 따른 환경문제가 점차적으로 등장하면서 캐나다에서도 오일샌드의 개발 및 정제 관련 환경문제를 더욱 강화하는 추세에서 이미 캐나다에 진출한 경험을 살려 베네수엘라에서도 오일샌드 개발과 정제에 따른 친환경적인 개발기술을 도입할 필요가 있음.
- 오일샌드의 개발은 자본과 기술 외에도 발전소, 수도, 전기, 주택, 도로, 인력, 시추장비, 파이프라인, 플랜트 건설, 유조선, 의료, 환경기술 등 다양한 건설 관련 기반산업들의 진출이 가능한 종합개발계획의 성격이 있으므로 이를 위한 다양한 인프라 구축사업은 필수적임.<sup>16)</sup>
  - 자원개발사업은 장기투자가 요구되는 고수익·고위험 사업이기 때문에 공기기업이 비교적 위험이 높은 탐사·개발 단계에 선도적으로 투자하고 상업성이 확인된 후 향후 중요시될 민간기업의 환경 친화적인 투자를 유도하는 전략이 필요함.<sup>17)</sup>
  - 오일샌드 개발을 위해 베네수엘라가 한국과의 협력에 높은 관심을 보이고 있는 IT와 통신기술을 통해 베네수엘라 오일샌드에 간접적으로 진출하는 방법도 적극적으로 모색할 필요가 있는데, 이 경우 개발 관련 건설비나 운영비를 석유자원으로 대체하는 자원외교가 필요함.

15) 연합뉴스, 2009/03/24.

16) 예를 들면 2011년 5월 박영준 지식경제부 차관의 베네수엘라 방문 시 베네수엘라 대통령위원회의 위원장이 한국의 투자를 제안한 주택 200만 호 건설사업의 경우 오일샌드 개발을 위한 전략적 접근이 필요.

17) 김원호(2008), pp.153~154.

## 참고문헌

- 김원호. “한국의 대중남미 외교정책: 평가와 제언.” 『제19차 세종국가전략포럼』. 2008/10/29.
- 박석순 역. Jack M. Hollander. 『환경위기의 진실』. 서울: 에코리브르, 2004.
- 안인환 역. Lester C. Thurow. 『제로섬 사회』. 서울: 홍신문화사, 1981.
- 외교통상부. 『에너지 자원: 베네수엘라』. 외교통상부 에너지자원협력과, 2008).
- 홍옥희 역. J. R. McNeill. 『20세기 환경의 역사』. 서울: 에코리브르, 2008.
- 연합뉴스, 2009/03/24.
- Bauquis, Pierre-René. “What the future for extra heavy oil and bitumen: the Orinoco case.” *World Energy Council*, 2006.
- BP. *Statistical Review of World Energy*. June 11, 2011.
- EIA. *Country Analysis Briefs: Venezuela*. Feb. 2010.
- EIA. *International Energy Outlook*. Oct. 2011.
- EIA. “Venezuela Energy Profile.” July 14, 2010.
- Government of Alberta. *Alberta's Oil Sands: Opportunity, Balance*. March 2008.
- Romm, Joseph J. *Hell and High Water: The Global Warming Solution*. NY: Harper Perrenial, 2008.
- US Geological Survey. “An Estimate of Recoverable Heavy Oil Resources of the Orinoco Oil Belt, Venezuela.” 2010/01/11.
- way2online. “Venezuela, China sign oil, mining agreements.” 2009/12/24.

## 스위스 중립의 성격과 한반도 중립논의

장철균(서희외교포럼 대표, 중앙대학교 국제대학원 초빙교수)

강대국에 둘러싸인 스위스의 중립은 유사한 지정학적 조건하의 한반도 중립논의에 시사점을 줄 수 있다. 스위스 중립의 성공요인은 국내적으로 다양성을 통합시켜주는 정치적 타협과 높은 국민적 지지, 그리고 대외적으로 주변 강대국들의 스위스 중립에 대한 의견일치에 있다고 평가된다. 한반도의 중립논의는 역사상 자주 있어 왔고, 현재 검토를 필요로 하는 것은 중립과 통일을 연계하는 연계론으로 다음과 같은 검토가 필요할 것이다.

첫째, 역사적 배경과 전통의 문제로서, 한국은 역사적으로 동아시아의 유교적 가부장질서(사대교린)에 익숙한 전통을 갖고 있으나, 스위스의 중립은 유럽의 힘의 정치(power politics)와 세력균형(balance of power)의 질서하에서 형성되었다. 둘째, 정치적 합의 도출과 국민적 지지의 문제, 한국은 생존자구책에 대해 정치적·국민적 합의를 이룬 역사적 전통이 미흡하나, 스위스는 정치적 타협과 국민적 지지로 중립을 유지·발전시켜왔다. 셋째, 분단극복의 문제에 관련하여, 남북한이 정치적 타협을 통한 통일성취 가능성이 희박하며, 합의 후에도 이를 지켜낼 수 있는 상호 신뢰와 실효성이 미비하다. 또한 한미동맹의 폐기와 주한미군의 철수 등이 가시화될 경우 남한의 독립 안정성이 현저히 약화될 우려가 있다는 점이다. 넷째, 주변 이해관계국의 합의 문제로서, 한반도 중립화에 대한 주변 4강의 이해가 일치할 가능성이 현재로서는 불확실하며, 합의의 지속성과 실효성에도 불확실성이 존재한다는 점이다. 다섯째, 한반도 중립논의의 시기문제 관련하여, 중립과 통일의 연계는 이상적·이론적 방안이 될 수 있으나, 현실적 대안으로서의 실효성은 미흡하다. 그리고 통일 후 중립에 대한 인식이 높아지고, 주변정세가 4강의 세력균형으로 한반도의 중립에 실효성이 점증할 때 중립논의를 가시화 하는 것이 바람직하다.

## 1. 서론

- 스위스는 강대국에 둘러싸인 약소국임에도 불구하고, 오늘날 높은 수준의 독립 안정성과 경제적 번영을 구가하고 있는 성공한 나라 중의 하나임. 이러한 스위스 국가 건설(nation-building)의 중심에는 중립(neutrality)이 자리를 잡고 있으며, 중립은 스위스 정체성의 일부로 인식되고 있음.
- 중립(neutral) 용어는 라틴어 ‘ne uter’에서 유래되어 ‘양편의 어느 편에도 기울지 않는다’라는 의미로 사용함(neither one nor the other).
- 본문에서는 중립의 용어를 중립성(neutrality), 중립화(neutralism), 국제법상의 전시중립(war neutrality), 대외정책으로서의 중립정책(neutrality policy) 등을 포괄하는 넓은 의미를 사용함.
- 본문은 첫째, 스위스 중립의 역사와 전통, 둘째, 국내외 정세의 변화에도 불구하고 중립이 어떻게 유지, 적응해 왔는가, 셋째, 스위스의 국가건설에 어떤 역할을 하였는가에 관해 검토하고 스위스 중립의 성격과 특징을 규명함.
- 한국도 강대국에 둘러싸여 이들의 이해가 교차하는 전략적 지역이라는 점에서 스위스와 유사한 지정학적 조건을 갖고 있음. 그리고 한국의 역사 진행과정에서 중립 논의가 있었고 현재 분단의 상태에서도 중립 논의가 있는바, 스위스의 성공적 중립 사례는 한국의 중립 논의에 시사점을 줄 수 있음.

## 2. 스위스의 국가건설과 중립

### 가. 다민족·다문화 사회

- 다양한 언어
  - 독일어(63.7%), 프랑스어(20.4%), 이탈리아어(6.5%), 로망슈어(0.5%), 기타(8.9%).
- 다양한 종교
  - 가톨릭(41.8%), 개신교(35.3%), 이슬람(4.3%), 기타(3.2%).
- 스위스에서는 통일성보다 다양성이 존중되는 역사와 전통을 갖고 있음.
  - 스위스의 정식 국명은 CH: Confederatio Helvetica임.
  - 4개의 공용어를 사용함.
  - 정부의 의사결정권은 주에 해당하는 26개 쾨톤(Kantone)이 갖고 있으며 연방정부는 국방과 외교만을 관장함.
  - 국가의 중요한 정책은 국민투표(referendum)로 결정하는 직접민주주의임.

### 나. 동맹연합체

- 스위스는 13세기 신성로마제국의 몰락 이후 합스부르크 왕가의 통치를 받았으나 이에 공동으로 대항하기 위해 우리(Uri), 슈비츠(Schwyz), 운터발덴(Unterwalden) 3개 지역이 1291년 원형 쾨톤(Ur-Kantone)을 형성하고 동맹 서약을 맺은 데서 출발함.
  - 이 동맹은 1332~1513년 사이 합스부르크 왕가로부터 독립을 원하는 인근 지역이 연합하면서 13개 쾨톤으로 확대됨.

- 이들 쾨톤연합은 독립을 수호하기 위한 자발적 무장동맹체로서 합스부르크 왕가의 군대를 물리치면서 독립의 기반을 쌓음.

#### 다. 자결 중립(self-determined neutrality)

- 스위스의 쾨톤연합은 계속 확대해 나갔으나 1515년 프랑스와 베니스의 연합군에게 마리냐노(Mariynano) 전투에서 패배한 후 중단됨.
- 힘의 한계에 직면해 확장이 중단된 스위스 연합체는 대외적으로 고립되고 국내적으로 신·구교 간 종교분쟁이 발발하여 내부 분열에 직면함.
- 이 과정에서 스위스는 종교 갈등을 완화하고 내부적 단합(unity)을 도모하기 위한 방편으로 신·구교 간 중립에 합의하고 이를 선포함.
  - 종교분쟁을 극복하고 스위스의 통합과 단합을 이루어낸 신·구교 간의 합의는 스위스 중립이 자결주의(self-determination) 전통을 갖게 된 역사적 기원이 됨.

#### 라. 무장 중립(armed neutrality)

- 스위스 쾨톤 연합체의 중립에 대한 합의는 1617년 시작된 유럽의 30년 종교 전쟁에 개입하지 않고 중립을 견지할 수 있는 초석을 마련함. 또한 스위스는 전쟁의 폐허에서 벗어 날 수 있게 됨.
  - 중립의 혜택과 필요성을 인식하고 확인한 스위스 쾨톤은 연방단위의 빌(Wil)의회에서 연합체의 공동지도자를 선출하고 연방국가의 기틀을 마련함.
  - 스위스 연합체가 독립과 중립을 견지하기 위해 무장이 계속 필요함을 결정함(1647년 쾨톤 간 군사방위협정 체결).

- 이 협정으로 스위스 연합체는 자결을 통해 무장중립을 제도화함.
- 30년 전쟁을 마무리하는 베스트팔렌(Westphalen)회의에서 스위스는 조약을 통해 주변 강대국들로부터 국가(state) 승인과 무장중립을 인정받음.

### 3. 영세중립(permanent neutrality)

#### 가. 나폴레옹 전쟁

- 프랑스 혁명군은 스위스 점령 후 스위스를 연방공동체가 아닌 헬베티아 공화국으로 개편하고, 스위스에 동맹을 강요함.
- 스위스는 프랑스를 위해 무력이 동원됨에 따라 중립은 비자발적 중단 상황을 맞게 됨.
- 스위스는 프랑스와 반 나폴레옹 동맹국 간의 전쟁터가 되고 전마에 시달리면서, 중립의 필요성을 재인식하게 됨. 전쟁이 종료되자, 1812년 스위스는 중립을 다시 한 번 대내외적으로 선포함.

#### 나. 비엔나회의와 파리선언

- 전후 처리를 위한 비엔나회의(1815년)에서 유럽 강대국은 스위스의 무장중립에 동의함.
- 이 결정은 같은 해 파리선언을 통해 스위스의 영세중립과 영토불가침을 보장함.

- 이에 따라 스위스는 주변 강대국들의 합의에 의해 국제법의 효력을 갖는 최초의 제도적인 영세중립 국가가 됨.
- 규범과 제도로서의 영세중립은 ① 조약 또는 국내법에 의하여 자위의 경우를 제외하고는 영구히 전쟁에 참여하지 않고 중립을 지키며, ② 동맹조약과 같은 전쟁에 개입하게 될 우려가 있는 의무를 지는 조약의 당사자가 되지 않으며, ③ 관계 국가들에 의해 그 독립과 영토보존 및 중립적 지위를 보장받는 것임.

#### 다. 프랑스 대혁명과 종교 내란

- 1830년 프랑스 대혁명으로 스위스 내 산업화된 쾨튼이 신교로 전향하고, 이들 자유·진보 세력이 정권을 잡게 되자 신·구교 간 갈등이 다시 심화되고, 1847년 내란으로 발전함.
- 동맹해체의 위기를 느낀 다수 세력의 신교파는 스위스의 단합(unity)을 위해 권력의 분산과 쾨튼의 결정권을 존중하는 구교파의 입장을 수용하여 이를 신헌법에 반영함.
- 신헌법을 통해 스위스는 1848년 미국에 이어 두 번째 연방국가가 됨.
- 스위스의 국내 정치적 단합은 다수가 소수에게 양보함으로써 가능했음.
- 단합을 위해 다수가 소수의 의견을 존중하는 정치적 타협 정신은 이후 스위스의 정치·사회적 전통으로 자리를 잡음.
- 이러한 정치적 타협의 중심에는 항상 국내외적 중립성이 작용함.
- 새롭게 탄생한 스위스 연방의 신헌법은 중립에 관해 연방각의와 연방의회가 ‘중립을 보호할 책임을 갖고, 이를 모니터하는 책임’을 부여함.
- 중립을 헌법상에 명시하지 않은 것은 스위스의 국가목표는 국내적 단합과

독립의 안정성 확보이며, 중립은 이 목표를 위한 수단으로 인식한 결과임.

## 4. 인도주의 중립정책

### 가. 적십자 운동

- 스위스는 영세중립이 국내외적으로 확고히 자리 잡으면서 중립국의 역할을 전통적인 전시중립에 머물지 않고 인도주의 영역으로 확대함.
- 그 첫 번째 조치가 전쟁 희생자를 돌보는 인도적 구호 분야인바, 계기는 1859년 스위스 청년 사업가 앙리듀냥의 적십자 활동임.
  - 이 적십자 활동을 중립국 스위스의 이미지와 연결시켜 국제적으로 확산함.
  - 국제적십자사(ICRC: International Committee of the Red Cross)의 창설을 주도하고 그 본부를 제네바에 유치함.
- 국제적십자 본부의 제네바 유치를 계기로 이후 유엔사무소를 포함한 수많은 국제정치·경제·문화·스포츠 단체가 본부를 스위스에 두게 되며, 국제회의가 개최됨.

### 나. 전시 부상자 수용과 구호

- 스위스는 1871년 보불전쟁(Franco-Prussian War)에서 패배한 동(東)프랑스 Bourkai 장군 부대의 전시 부상자와 포로를 스위스에 수용하여 돌보는 전시 인도적 구호 조치를 취함.

- 스위스의 전시 인도적 구호 조치는 스위스의 중립뿐 아니라 국가 이미지를 높여 줌.

## 5. 세계대전과 중립

### 가. 제1차 세계대전

- 제1차 세계대전의 전쟁 당사자들은 전시중립을 명문화한 헤이그 협정(Hague Convention, 1907년)에 따라 스위스의 중립과 영토 불가침을 존중하기로 선언함.
- 스위스는 전 국토가 전쟁 당사자들에 의해 포위되자, 무장중립에 따라 군대를 동원하고 방어요새를 구축함. 그리고 전쟁의 어떤 당사자도 스위스의 영토 통과를 허용치 않는다고 선포함.
- 문제는 내부에서 발생함.
  - 독일계 스위스군 최고 사령관이 오스트리아-헝가리에 공감을 표시하고, 친프로이센적 태도를 보이자 프랑스계가 분노함.
  - 국방의무에 동원된 군인들의 불만과 정당 간의 이견으로 국론 분열의 위기를 맞게 됨.
  - 전쟁 불황으로 스위스 경제가 위축되고 레닌혁명에 영향받은 스위스 노동자들의 파업동맹으로 정치·사회적 혼란이 야기됨.
- 스위스 연방은 독일계 각료 해임과 함께 스위스 단합을 위한 정치·경제적 타협을 이루어 내어 다시 한 번 위기를 극복함.

- 오늘날 스위스에서 거의 볼 수 없는 노사분규, 노동쟁의는 이러한 중립성과 정치적 타협 정신에 기초함.

#### 나. 국제연맹과 경제제재

- 대전의 종료와 국제연맹(League of Nations)의 등장은 스위스의 중립과 집단 안보가 양립할 수 있는가의 문제를 제기함.
- 스위스는 무장중립을 인정하는 조건으로 연맹에 가입하고 연방의 군사조치에는 불참, 경제제재에는 협조함.
- 이것은 스위스의 중립이 군사조치와 경제제재에 모두 불참하는 통합적 중립(integral neutrality)과는 달리 양자를 분리하여 차별적 중립(differential neutrality)을 수용한 변화임.
- 국제연맹의 대(對)이탈리아 경제제재가 결실을 맺지 못하자, 스위스는 더 이상 연맹의 경제제재에 참가치 않고 통합적 중립으로 선회함.

#### 다. 제2차 세계대전과 무장중립

- 스위스는 대전 당사자들의 전시중립 책임과 의무를 확인하는 한편, 자구 책임 무장중립에 따라 군대를 동원함.
- 이번에는 군총사령관을 앙리 기상(Henry Guisan) 프랑스계 장군으로 임명함.
- 나치의 파리 점령 시 스위스 내 민족갈등이 다시 심화되었으나, 기상장군의 지도력과 제1차 세계대전의 경험을 살려 위기를 극복함.
- 스위스 전역이 포위되고 나치군의 스위스 침공 가능성이 알려지자, 스위스군은 알프스에 배수진을 치고 저항하는 전략(Réduit Strategy)로 알프스

- 요새를 강화함. 그리고 독일군이 스위스를 침공하면 오랜 기간에 걸쳐 큰 대가를 치를 것(long and costly) 임을 선포함.
- 나치군은 실제 ‘Operaton Tannebaum’으로 불리는 스위스 점령작전을 세웠으나, 국제여론의 부담과 스위스군의 저항을 고려, 계획을 포기한 것으로 알려짐.
  - 스위스는 스위스 영공에 들어온 연합국과 추축국의 항공기를 격추시키는 등 무장중립으로 전시중립의 권리와 의무를 수행함.
  - 스위스는 나치군의 군사침공을 저지하는 한편, 독일과의 금융·경제적 거래, 독일 유대인 난민의 금 유입 등으로 스위스의 이미지에 손상을 가져옴.
  - 제1~2차 세계대전에서 전화를 입지 않은 스위스는 초토화된 유럽의 경제 위기 상황에서 경제적 번영을 구가함.

## 6. 국제안보환경의 변화와 평화주의

### 가. 유엔헌장과 전쟁의 불법화

- 제2차 세계대전까지는 자위와 세력균형을 위한 무력사용이 정당화되었으나, 제2차 세계대전 후 유엔의 탄생과 헌장은 전쟁을 불법화하고 강제조치로 전쟁 도발국을 응징하도록 함.
- 전쟁이 불법화되면서 스위스의 중립은 검토를 필요로 함. 스위스의 영세중립과 평화유지 목적의 군대 파견은 상치되지 않는다는 평가가 유력해짐.
- 스위스는 평화주의에 입각, 국제평화의 유지는 국제협력을 통해 가능하다는 입장을 정리하고 중립국의 역할을 인도적 구호에서 더 나아가 국제적 평화

유지활동에 참여하는 ‘능동적 중립(active neutrality)’으로 범위를 확대함.

#### 나. 한국전과 중립국 감시위원단

- 국제평화유지와 국제협력정신의 평화주의에 따라 스위스는 1953년 한국전 휴전과 함께 유엔중립국 감시위원단에 참여함.

#### 다. 유럽 국제기구의 평화유지 활동

- 1975년 동서대탕트와 헬싱키협정, 그리고 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe)로부터 중립을 승인받고 평화유지 활동에 합류함.
  - 스위스는 국제분쟁에 평화유지활동 목적으로 개입하면서 통합적 중립으로부터 차별적 중립 입장으로 전환함.
  - 1990년 걸프전 시 이란에 대한 유엔의 경제제재에 참여함.
- 스위스 연방각의는 스위스의 방위를 위해 국제분쟁 지역에 필요한 군사조치를 취할 수 있다고 평가함.
  - 1995년 보스니아 평화유지군을 파견함.
  - 1996년 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)의 회원국은 될 수 없음을 명백히 하면서, NATO의 평화유지활동(PfP: Partnership for Peace)에 참여를 결정함.
- 같은 맥락에서 2000년 코소보(Kosovo) 위기 시 평화유지군을 파견함.
  - 2001년에는 Military Act의 일부 수정을 통해 평화유지군의 자위목적 무장도 허용함.

## 라. 무장중립과 비무장중립

- 핵무기의 등장으로 스위스는 무장중립으로 영토를 방위할 수 없게 됨.
- 스위스 여론, 특히 젊은 세대는 스위스의 병역의무와 방위세 과다 등을 이유로 비무장중립을 지지하는 비율이 상승하고 있음.
- 개병제와 강력한 병역의무는 존치되고 핵전쟁과 핵 오염에 대비한 3,500여 개의 지하 방공호 시설을 완비함.

## 7. 국제기구 가입과 중립

### 가. 유럽연합

- 스위스는 군사동맹(예: NATO)이 아닌 국가연합·국제기구의 회원국 가입은 중립과 양립할 수 있다고 해석함. 따라서 EU 등 비군사적 연합체 참여는 가능하나 전통적 중립주의에 따라 정치적 블록에의 참여는 거부하고 있음.
- 이러한 기구들의 평화유지 활동과 인도주의 조치에는 참여함.

### 나. 유엔가입

- 국제연합의 강제조치와 영세중립이 양립할 수 없다는 샌프란시스코회의의 해석에 따라 스위스는 유엔에 가입하지 않았으나, 후에 영세중립국 오스트리아가 유엔에 가입하였고 강제조치와 영세중립이 양립할 수 있다는

해석이 유력해짐에 따라 스위스 국내에 유엔가입 문제가 검토됨.

- 1986년 유엔가입문제가 국민투표로 회부되었으나 85%의 반대로 거부됨.
- 2001년 9·11 테러 이후 국제안보환경의 변화와 국제협력 통한 평화유지 입장에 따라 재투표를 시행, 54%의 찬성으로 유엔가입을 결정함.

## 8. 결론: 한국의 중립논의에 주는 시사점

### 가. 스위스 중립의 성공요인

- 스위스 중립은 다양성을 통합시켜주고 상충하는 이해를 타협과 상생으로 조화시켜 주는 린치핀(linchpin) 역할을 담당함. 스위스 중립의 성격과 특징은 자결(self-determined), 무장(armed), 영세중립(permanent neutrality)으로 요약될 수 있음.
  - 자결은 국내외적 정세변화와 위기상황에서 정치적 타협을 도출해 내고 국민의 80% 이상이 이를 지지하는데 기초함.
  - 스위스는 ‘나라는 내 손으로 지킨다’는 무장중립의지가 확고하며 중립제 도나 정책은 독립 안정성 확보에 보완적 수단으로 인식함.
  - 영세중립 제도는 주변 강대국의 이해가 일치되어 도출된 결과임.
- 스위스는 중립에 인도주의와 평화주의를 접목시켜 국가 이미지와 브랜드 가치를 제고함.
- 스위스 중립의 성공 요인은 국내적으로 정치적 타협과 높은 국민적 지지

그리고 대외적으로 주변 이해국의 스위스 중립에 대한 의견일치에 있다고 평가됨.

#### 나. 한반도 중립 논의

- 한국의 중립이 논의된 것은 19세기 말 제국주의 시대에 서구열강이 한반도에 진출하면서부터임. 1885년 최초의 미국유학생 유길준이 중립론을 제기한 바 있음.
- 해방 후 미·소 협상이 진행되던 시기에는 미·소 양군 철수와 미·소·영·중의 중립 보장안이 제기된 바 있고, 한국전 휴전과 제네바 정치회담에 즈음 미 국무부에서 통일·중립 한국을 검토한 적이 있음.
- 4·19 민주항쟁 이후에는 대학생·진보 정치인들이 냉전하에서 미·소 간 타협과 중립가능성을 전제로 중립논쟁이 있었으나 공론화되지 못했고 1970년대 데탕트 이후 남북대화가 시작되면서 미국의 브레진스키, 라이샤워 등이 한국 중립론을 제기한 바 있음.
- 한국에서 제기된 중립론 중에서 현재 검토를 요하는 것은 중립과 통일의 연계 방안으로 연계론은 ① 선통일·후중립, ② 선중립·후통일, ③ 체제수렴 후 영세중립 등으로 대별할 수 있음.

#### 다. 시사점

##### 1) 역사적 배경과 전통의 문제

- 한국은 역사적으로 동아시아의 유교적 가부장질서(사대교린)에 익숙한 전

통을 갖고 있음. 이것은 단극체제하의 초강대국과의 안보동맹을 의미함.

- 스위스의 중립은 유럽의 힘의 정치(power politics)와 세력균형(balance of power)의 질서로 형성되었음. 이것은 다극체제하의 반패권 상쇄동맹을 의미함.

## 2) 정치적 합의 도출과 국민적 지지의 문제

- 한국은 생존자구책에 대해 정치적·국민적 합의를 이룬 역사적 전통이 미흡함. 역사상의 국난(예: 임진왜란)뿐만 아니라 현대에 있어서도 국론이 분열(예: 자주파 vs 동맹파)되는 경향이 있음.

- 스위스는 국내적 단합과 생존 자구책에 대한 정치적 타협과 국민적 지지로 중립을 유지·발전시켰으며 이러한 합의 도출을 가능하게 하는 직접민주주의와 같은 제도적 장치가 운용됨.

## 3) 분단 극복의 문제

- 남북한이 정치적 타협을 통한 통일성취 가능성이 희박하며, 합의 후에도 이를 지켜낼 수 있는 상호 신뢰와 실효성이 미비함.

- 중립화를 통해 남북한이 통일을 이루어가는 과정에서 한·미 동맹의 폐기와 주한미군의 철수 등이 가시화될 경우 남한의 독립 안정성이 현저히 약화될 우려가 있음.

## 4) 주변 이해관계국의 합의 문제

- 한반도 중립화에 대한 주변 4강의 이해가 일치할 가능성이 현재로서는 불확실함.

- 한반도 주변세력의 이해가 일시적으로 일치한다 해도 힘과 정세가 변화할 경우 합의의 지속성과 실효성에 불확실성이 존재함.
  
- 5) 한반도 중립논의의 시기문제
  - 중립과 통일의 연계는 이상적·이론적 방안이 될 수 있으나, 현실적 대안으로서의 실효성은 미흡함.
  
  - 현재로서는 국내적으로 독립 안정성에 대한 정치적 타협의 역량축적과 국민적 지지를 확보하기 위한 노력이 필요함.
  
  - 통일 후 생존자구책으로서의 중립에 대한 인식이 높아지고, 주변정세가 4강의 세력균형으로 한반도의 중립에 실효성이 검증할 때 중립논의를 가시화하는 것이 바람직함.

# 2011 동아시아

## 평화와 협력을 위한 구상 II

### :전환기의 대응전략

초 판 인 쇄 | 2011년 12월 31일  
초 판 발 행 | 2011년 12월 31일

편 저 자 | 제주평화연구원  
펴 낸 이 | 채중준  
펴 낸 곳 | 한국학술정보(주)  
주 소 | 경기도 파주시 문발동 파주출판문화정보산업단지 513-5  
전 화 | 031) 908-3181(대표)  
팩 스 | 031) 908-3189  
홈 페이지 | <http://ebook.kstudy.com>  
E - m a i l | 출판사업부 [publish@kstudy.com](mailto:publish@kstudy.com)  
등 록 | 제일산-115호(2000. 6. 19)

ISBN 978-89-268-3715-3 94340 (Paper Book)  
978-89-268-3716-0 98340 (e-Book)  
978-89-268-3711-5 94340 (Paper Book Set)  
978-89-268-3712-2 98340 (e-Book Set)

이 책은 한국학술정보(주)와 저작자의 지적 재산으로서 무단 전재와 복제를 금합니다.  
책에 대한 더 나은 생각, 끊임없는 고민, 독자를 생각하는 마음으로 보다 좋은 책을 만들어 갑니다.