

▶ Hosted by



▶ Organized by



▶ Sponsored by



바로 지금이 아시아의 시대, 우리의 신다자주의 시대라는 것입니다. 이런 시점에서 저는 UN이 우리의 미래를 위해 보다 영향력 있고 더욱 중요한 기관이 되길 바랍니다. 앞에서 말씀드린 안보, 경제, 환경이라는 세 가지 축과 인권 분야에서도 UN은 아시아가 그 잠재력을 실현하고 국제적 위상을 수립할 수 있도록 도울 것입니다. UN은 정직한 중재자로서 민감한 외교 협상을 촉진시킬 수 있으며, 이는 역사적으로 오래 되었거나 근래에 발생한 긴장사태를 완화시키는 첫 번째 발걸음이 될 것입니다. 또한 세계적 집합체인 UN은 여러분들과 제주평화포럼, 그리고 제주평화연구원과 같은 민간의 노력이 성숙한 세계적 파트너십으로 거듭나고 지역을 결속시키는 구심점의 역할을 하도록 도울 것입니다.

_ 반기문 (유엔 사무총장)

저는 지역의 안보협력 강화에 공헌했던 유럽의 '헬싱키 프로세스'를 모델로 한 '제주 프로세스'가 동아시아의 다자안보협력체를 강화하는 데 중요한 역할을 할 것이라고 생각합니다. 제주 프로세스가 지속적인 대화를 통해서 국가 간의 역내 투명성을 제고하고 상호신뢰를 구축하는 다자협력의 장이 될 것이라는 것을 믿어 의심치 않습니다. 2007년 제4회 제주평화포럼에서는 제주 평화선언을 채택하면서 제주 프로세스를 구체화시켰습니다. 제5회 제주평화포럼 역시 제주 프로세스를 강화하고 동아시아 다자협력의 견고한 초석을 다질 수 있는 계기를 마련할 것입니다.

_ 한승수 (대한민국 국무총리)

제가 보기에 한국은 다음 두 단계로의 도약을 준비하고 있는 것 같습니다. 하나는 아직 끝나지 않은 한반도 문제를 해결하는 것입니다. 다른 하나는 반기문 UN 사무총장님께서도 말씀하셨듯, G20이든 UN이든 간에 한국이 국제적으로 큰 역할을 해내는 것입니다. 저는 지금 한국이 좋은 때를 만났다고 생각하고, 한국을 비롯하여 동아시아지역에 있는 우리의 동반자(partner)와 함께 우리의 공동의 목표를 이루기 위해 앞으로도 노력하고자 합니다.

_ 캐슬린 스티븐스 (Kathleen STEPHENS)

값 17,000원



상생과 공영의 동아시아 질서: 공동의 비전을 향하여



상생과 공영의 동아시아 질서

공동의 비전을 향하여

제 2 권

동아시아재단 · 제주평화연구원 편



한반도와 동북아시아 지역의 평화와 공동번영을 모색하기 위한 역내 지도자들의 담론의 장으로 출범한 제주평화포럼은 제주특별자치도에서 격년으로 2001년 6월, 2003년 11월, 2005년 6월, 2007년 6월, 2009년 8월 다섯 차례에 걸쳐 대규모의 국제회의로 성공적으로 개최되었습니다. 제주평화포럼은 지역 내 주요인사들의 인적 네트워크를 구축하여 공동 아젠다를 제기하고 동북아시아 지역의 평화, 안보와 번영을 조망하는 것을 목표로 하여, '세계평화의 섬'과 '국제자유도시'라는 두 가지 목표를 지향하고 있는 제주특별자치도의 새로운 브랜드로 자리 잡았습니다. (www.jejupeaceforum.or.kr)

동아시아재단은 인간과 지식의 네트워크를 통해 동아시아의 평화와 번영의 증진에 기여하기 위해 2005년 1월에 설립된 민간 비영리 공익재단입니다. 동아시아재단은 개방적이고 창의적인 포럼, 인적 교류를 통한 아이디어와 정책의 교류, 그리고 이를 통해 협력적 지역 정체성의 형성을 지원함으로써 동아시아의 평화와 번영의 증진에 기여하고자 합니다. (www.keaf.org) 재단은 국제적 정책 영문 계간 저널 **Global Asia**를 발간하고 있습니다. (www.globalasia.org)

제주평화연구원은 대한민국 외교통상부 및 제주특별자치도의 출연기금으로 설립된 비영리 전문연구기관입니다. 제주평화연구원은 창의적 연구활동, 다양한 교육활동, 폭넓은 교류활동을 통하여 한반도 및 동아시아 지역의 평화정착과 협력증진을 사명으로 삼고 있으며, 나아가 세계 평화와 번영에도 기여하고자 합니다. 이러한 설립취지에 따라 제주평화연구원은 한반도 및 동아시아의 평화와 협력을 위한 정책연구, 다자적 협력과 평화 안보를 위한 이론연구(제주프로세스), 국내외 연구학술 네트워크의 활성화를 위한 사업을 수행하며, 제주평화포럼을 비롯한 국내외 학술회의를 주관하고 있습니다. (www.jpi.or.kr)



상생과 공영의 동아시아 질서:
공동의 비전을 향하여
[제2권]

| 일러두기

I. 이 책의 외국인 집필진들의 한글 번역 성명 표기는 다음과 같은 기준으로 구분하였다.

1. 일본과 중국의 필자들은 통상 성(姓)을 앞에, 이름을 다음에 쓰는 용례(用例)에 따라 한글 표기는 성(姓), 이름 순으로 쓴다. 괄호 안의 영문표기도 성을 앞에, 이름을 뒤에 쓴다. 이 경우 영문 성은 전체를 대문자로 표기하였다.

예) 일본 → 와다 하루키(WADA Haruki), 가와이 마사히로(KAWAI Masahiro)
중국 → 장원링(ZHANG Yunling), 리 다오쿠이(LI Daokui)

2. 미국, 호주 등 서구의 필자들은 이름을 앞에 쓰고 성(姓)을 뒤에 쓴다. 괄호 안의 영문표기도 같은 순서로 쓰며, 성은 대문자로 표기하였다.

예) 도널드 그렉(Donald GREGG), 존 하워드(John HOWARD)
가레긴 토스니안(Garegin TOSUNYAN)

II. 이 책의 국내의 필자들의 소속 및 직책은 본 국제회의의 개최시점(2009년 8월)과 이 책 발행 시점 사이의 기간 차이 때문에 일부 필자들의 경우 변경이 있을 수 있는 바, 기본적으로는 국제회의 개최 당시의 직책과 직위를 기준으로 명기하였다.

상생과 공영의 동아시아 질서:
공동의 비전을 향하여
[제2권]

동아시아재단 · 제주평화연구원 편

Shaping New Regional Governance in East Asia:

A Common Vision for Mutual Benefit
and Common Prosperity

[Volume II]

Edited by

East Asia Foundation • Jeju Peace Institute

ORUEM Publishing House

Seoul, Korea

2010

발간사

평화는 인류의 꿈입니다. 지구상에 역사가 기록된 이래 전쟁이 없었던 날이 손에 꼽을 정도라는 사실만 봐도 그렇습니다.

우리에게도 평화는 몸에 맞지 않는 옷처럼 여겨졌던 적이 있습니다. 오랜 시간 제주 4·3은 금기된 역사였습니다. 섬이라는 특성은 가혹한 출륙금지령처럼 제주의 평화와 번영에 걸림돌이 되기도 하였습니다.

그러나 겨우 10년 사이에 상황은 크게 달라졌습니다. 직접적으로 2000년 제주 4·3특별법 공포와 2001년 제1회 제주평화포럼 개최는 제주가 가야 할 새로운 길을 제시하였습니다. 제주 4·3은 화해와 상생의 기회로, 제주평화포럼은 ‘평화의 섬 제주’에 불을 지피는 역할을 했던 것입니다.

이제 제주는 세계 평화의 섬입니다. 대한민국 정부도 이를 공식 선포하였습니다. 그리고 지난 다섯 차례의 제주평화포럼을 통해 우리 제주는 평화를 갈망하는 세계 지도자들이 진지한 대화와 이해의 폭을 넓히는 소중한 무대로 발돋움하고 있다고 자부합니다.

특히 제5회 제주평화포럼은 평화의 섬 제주를 더욱 주목하는 계기가 되었습니다. 세계 담론 차원에서 평화와 안보 의제를 논의할 수 있는 깊이와 비전 제시능력을 보여줬기 때문입니다. 무엇보다 제5회 포럼에서는 “상생과 공영의 동아시아의 질서”라는 대주제로 동북아에 국한되지 않은 보다 폭넓은 국제적인 협력의 가능성을 열었다는 점에서 그 뜻이 각별합니다. 그

리고 인류의 꿈인 평화가 우리 곁에 한발 더 다가오는 데 기여했다고 생각합니다.

「제5회 제주평화포럼 결과물」은 우리의 노력에 대한 결실인 동시에, 앞으로 제주가 평화의 섬으로서 한반도 평화정착과 세계평화의 중심지로 한 단계 올라서는 차원에서 발간하게 되었습니다. 평화는 신뢰와 정비례하다고 합니다. 제주평화포럼이 보다 높은 영향력을 발휘하기 위해서라도 신뢰받을 수 있는 평화사업을 지속적으로 추진해야 합니다.

제5회 제주평화포럼이 성공적으로 개최되는 데에는 제주특별자치도뿐만 아니라 국제평화재단, 그리고 동아시아재단의 지원이 매우 중요했습니다. 아울러 회의를 조직한 제주평화연구원과 외교통상부, 국토해양부, 국제교류재단, 동북아역사재단, 제주국제자유도시개발센터, 대통령직속 미래기획위원회, 제주대학교와 제주발전연구원 등의 기관이 후원해주셨습니다. 대단히 감사합니다. 또한 본 책자를 발간하는 데 기여하신 동아시아재단의 관계자 여러분들께도 심심한 감사의 마음을 전합니다.

도민 여러분과 제주를 사랑하시는 모든 분들께 평화의 섬 제주에 변함없는 관심과 성원을 부탁드립니다.

감사합니다.

2010년 4월

제5회 제주평화포럼 조직위원장
제주특별자치도 도지사 김태환

제2부 **한반도와 지역문제 보도:
언론인의 시각**

43

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 사회자 | _홍정욱 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 발표자 | _이우탁
_임연숙
_HAKODA Tetsuya
_Jean LEE
_Jonathan THATCHER |

제3부 **동아시아의 인간안보**

67

- 동아시아의 인간안보
 - _John SWENSON-WRIGHT 69
- 동아시아의 인간안보: 인신매매, 이주노동 및 에이즈 문제에 있어서 지역협력을 통한 국제규범의 수용
 - _AKAHA Tsuneo 91
- 북한의 인간안보 증진을 위한 새로운 기회의 이해
 - _John S. PARK 109

제4부 핵무기, 계승의 정치와 북한의 미래 119

- 북한의 군사 모험주의와 3대 권력 세습
_남성욱 121
- 최선을 기대하라, 하지만 최악에도 대비하라
_최 강 127
- 구성적 포용은 왜 효과가 있는가?:
강압정책의 위험성과 북한 포용정책의 불가피성
_최종건 141
- 핵무기, 계승 정치, 그리고 북한의 미래
_Walter KLITZ 153

제5부 제주 프로세스와 동아시아의 다자안보협력 163

- 제주 프로세스와 동아시아의 다자안보협력
_오 준 165
- 확장된 핵 억지력과 지역다자주의
_Peter HAYES 171
- 제주 프로세스와 다자안보협력
_Timo KIVIMÄKI 185
- 동북아의 다자안보와 제주 프로세스: 쟁점과 해법
_PAN Zhenqiang 199
- 동아시아의 다자안보협력
_TANINO Sakutaro 213

제8부	‘글로벌 코리아’ 브랜드: 국제적 맥락 속의 국가 전략	293
• 회의 요약		295
• 국제적 맥락 속의 국가브랜드: 추이, 현안 및 실행 전략		299
- 개회사	_ 임성준	
- 기조연설	_ 어윤대	
- 발표자	_ Simon ANHOLT, Bernard SPITZ	
- 토론자	_ 조동성, 김유경, Nicholas CULL	
• 국제협력 분야의 한국 국가브랜드		307
- 발표자	_ Simon ANHOLT, 장시정, Nicholas CULL, 최정화	
- 토론자	_ 이 윤, 손 열	
• IT 경제 분야의 한국 국가브랜드		318
- 발표자	_ Keith DINNIE, 박상훈, 한충민, 박태호	
- 토론자	_ 장대련, 어윤대	
:: 색 인		331

제8부 기억의 문제와 역사의 정치

- 역사, 기억 그리고 동아시아의 국제정치 _정재호
- 동북아시아의 역사 전쟁: 평화조약을 위한 제안 _Donald BAKKER
- 일본의 기억의 정치: 동북아시아 국제정치에의 함의 _YOSHIHIDE Soeya
- 갈등과 화해: 동아시아에서의 역사적 기억 _YANG Biao

제9부 동북아시아의 정체성의 위기와 문화적 갈등

- 간도문제와 일본의 조선 이주민에 대한 회유정책 _강용범
- 주러 한국공사 이범진과 한러 관계 _김영수
- 안중근의 동양평화론과 안중근의 행동에 대한 일본 지식인들의 반응:
일본 외무성에서 녹취된 청취서(聽取書)를 중심으로 _KUROKI Morifumi

제10부 동아시아 평화체제 건설

- 동아시아 평화체제 건설: 비전과 전망, 그리고 새로운 안보위협에 대한 대처 _김학수
- 동아시아 평화체제에 대한 비전과 전망 _홍순영
- 동아시아의 평화, 안보 및 발전에 있어서 러시아의 역할 _Evgeny AFANASIEV
- 동아시아의 평화, 협력 그리고 안보체제 _Charles MORRISON

동아시아 다자안보협력의 촉진: 선행적 외교의 역할

• 사회자

_Donald GREGG

• 발표자

_신각수

_Gleb IVASHENTSOV

_Brian McDONALD

_Kathleen STEPHENS

동아시아 다자안보협력의 촉진: 선행적 외교의 역할

사회자: **Donald GREGG** (Korea Society 이사장)

발표자:

- **신각수** (외교통상부 차관)
- **Gleb IVASHENTSOV** (주한 러시아대사)
- **Brian McDONALD** (주한 EU 대표부대사)
- **Kathleen STEPHENS** (주한 미국대사)

■ 사회자

여러분 안녕하십니까. 우리는 방금 전 반기문 UN 사무총장님, 그리고 한승수 총리님의 멋진 연설을 들었습니다. 지역협력에 대한 희망적인 메시지를 많이 들을 수 있었습니다. 문제는 북한입니다. 만약 지역협력을 통해 북한 문제를 풀 수 없다면 동북아시아지역 협력의 미래도 장담할 수 없을 것입니다.

북한에 관해서 우리는 무엇을 논의해야 할까요? 그 이후에는 과연 무엇을 해야 할까요? 불행하게도 이 자리에는 북한 대표께서 계시지 않습니다만 다

음 제주평화포럼 때는 자리를 함께 할 수 있기를 바랍니다. 그럼 잠시 북한 사람들이 어떠한 생각을 가지고 있는지 말씀드려 볼까 합니다.

2002년 이래로 저는 북한을 다섯 차례 방문한 적이 있습니다. 제 주요 대화 상대는 김계관 6자 회담 수석대표였습니다. 최근 빌 클린턴(Bill Clinton) 전 대통령이 방북하기 전까지 저는 강석주 외무성 부상을 만나 본 유일한 미국인이었습니다. 제가 처음 북한에 갔을 때 김계관으로부터 받았던 질문 두 가지가 아직도 잊혀지지 않습니다. 하나는, “왜 조지 W. 부시 대통령은 자기 아버지와 판관이나”는 것이었고, 둘째가 핵심적인 질문이었는데 그것은 바로, “어떻게 전임 지도자와 하나도 닮지 않은 사람을 뽑아놓고서도 나라가 제대로 돌아가느냐”였습니다. 최근 우리들도 겪었던 것처럼 북한 역시 빌 클린턴과 조지 W. 부시가 정반대임을 알고 많은 것을 느꼈을 것입니다.

2000년, 워싱턴을 방문한 조명록 차수는 백악관에 가서 빌 클린턴 대통령을 북한에 초청하고 당시 부통령 앨 고어와 점심을 함께 했습니다. 매들린 올브라이트(Madeleine Albright) 국무성 장관도 북한에 건너가 김정일과 11시간에 걸쳐 회담을 가졌습니다. 클린턴 대통령은 북한에 매우 가고 싶어 했지만 플로리다 주에서 생긴 대통령 선거관련 투표 시비 때문에 가지 못했지요. 그러다 이듬해, 북한은 아무것도 하지 않았지만 줄지에 악의 축으로 규정되고 맙니다.

북한 사람들 입장에서는 우리가 골대를 이리 저리 옮기는 것처럼 보일 것입니다. 조지 W. 부시 대통령이 집권한 이래로 6년간은 허공에 날려버렸다는 생각이 들었을 것입니다. 마지막 2년 동안 북한은 미국과 대화를 시작했습니다. 능력 좋은 크리스토퍼 힐(Christopher Hill)은 최선을 다했습니다. 하지만 그도 안팎으로 북한의 정권 교체만을 주장하는 초강경 보수주의자(ultraconservatives)들이 퍼붓는 공격에 늘 시달려야 했습니다.

양자회담을 통해 많은 합의들이 만들어졌습니다. 두 나라의 핵 활동의 역사에 대해서만 1만 8천 쪽에 달하는 문서들이 작성되었습니다. 하지만 이것으로 충분하지 않았는지, 북한은 미국에 의심의 눈초리를 보내게 됩니다. 2005년 2월, 빌 페리(Bill Perry)와 스펜서 김(Spencer KIM), 그리고 저

이렇게 셋이서 북한을 방문했습니다. 우리는 가서 북한에 대해 부시 정권이 살아 있는 동안이라도 협상에 나와 줄 것을 촉구했습니다. 우리는 이렇게 말했습니다. “우리나라의 새 정권을 기대하지 말라. 지금 결정을 내려라.” 하지만 이는 이루어지지 않았고 이는 제가 후회하는 점이기도 합니다.

제 생각에는 북한 사람들이 오바마 대통령에 대해 엄청난 환상을 가지고 있었던 것 같습니다. 하지만 이는 매우 부적절한 생각입니다. 클린턴 전 대통령의 방북도 단순한 시작에 불과했습니다. 그러나 북한 사람들은 연속성 문제를 들면서 대화와 협상장에 잘 나서지 않고 있습니다.

두 번째 문제는 일본입니다. 고이즈미 총리가 일본을 방문하기 전, 저는 고이즈미 총리에게 브리핑을 해주던 사람들과 만나서 이야기했습니다. 그 사람들은 별 기대를 하지 않았습디만, 고이즈미 총리가 방북한 이후 김정일은 일본인 납치 문제를 인정하고 사과까지 했습니다. 김정일은 이러한 일이 다시는 반복되지 않게끔 하겠다고 자신의 아버지가 했던 일을 비판하는 등 파격적인 모습을 보여줬습니다.

하지만 일본의 반응은 제게 너무 놀라울 따름이었습니다. 납치 문제에 대해서 차분히 대응하는 것이 아니라 아직 밝혀지지 않은 남북자에 집착하는 모습을 보여줬습니다. 외무성 부상이었던 다나카 히토시(田中 均)는 고이즈미가 방북하기 전 18차례나 북한에 다녀왔습니다. 그들은 고이즈미가 무엇을 말할지 알고 있었습니다. 또한 언론에 대응하는 데 미숙함을 보였습니다. 북한은 그들이 요구받은 사항을 제대로 이행하지 못했습니다. 결국에 남은 것은 양금뿐이었고, 모든 것이 미완에 그쳤습니다.

이야기가 좀 다른 곳으로 간 듯합니다만, 제가 지난번 북한 사람들을 만난 자리에서 북한 스스로가 시리아와의 고농축 우라늄 협력의혹을 밝힐 것을 촉구했었는데 비극적인 것은, 북한의 답이 “만약에 우리가 시인하면 당신네들도 저번에 일본이 우리에게 한 것처럼 똑같이 할 거 아니냐?” 였다는 것입니다. 6자 회담에서 북한 문제를 외교적으로 논의하는 것에 앞서 이처럼 많은 문제들이 쌓여 있는 것입니다.

일전에 저는 가다피(Gaddafi) 원수가 핵을 포기하도록 오랫동안 종용한

영국의 한 정보당국자를 만난 일이 있습니다. 그때 저는 김계관이 한 말이 떠올랐습니다. “우리를 리비아처럼 만들려거든 꿈 깨시오.” 이 말은 겨우 이어지고 있었던 북한과 미국과의 대화에서 나온 말인데, 사실 북한은 크리스토퍼 힐 대사가 대화를 재개하기 전에는 부시 정권의 어느 누구와도 대화를 한 바가 없습니다. 두 나라 사이에는 풀어야 할 문제가 많습니다. 우리는 북한 사람들에 대해 깊은 의심을 가지고 있고, 그들이 무엇을 원하는지 명확히 알지 못합니다.

저는 어제 중국의 판(Pan) 전 장군님이 패널로 있었던 세션에서, 판 장군님으로부터 북한이 협상하고 싶어 한다는 매우 흥미로운 이야기를 들었습니다. 그 말씀에 저도 동의합니다. 하지만 그 이전에 지속적인 대화를 비롯한 고위급 대화가 사전에 이루어져야 하는 것은 말할 것도 없습니다.

지금까지 말씀드린 것들이 오늘 세션의 주요 논의 과제들이 될 것으로 생각합니다. 발표자들을 소개하는 시간은 가급적 줄이겠습니다. 이 분들의 능력과 경력이야 새삼 말씀드릴 필요가 없을 테니까요. 그럼 순서대로 발표 시작해 주시죠.

■ 글렐 이바셴토프 (Gleb IVASHENTSOV)

제5차 제주평화포럼에서 동북아 다자안보협력체제에 대한 러시아의 시각을 발표할 수 있게 된 점 기쁘게 생각합니다. 러시아는 동북아지역에서 필수적인 요소였고 앞으로도 그럴 것입니다. 동북아지역처럼 러시아가 대내적으로나 대외적으로 연결되어 있는 지역이 없습니다. 세계 강대국으로서 러시아의 미래는 시베리아 지역과 러시아 극동지역에서의 경제, 기술 및 사회 발전을 통한 외부위협 억제에 달려 있다고 할 수 있습니다. 이 목표를 달성하기 위해서는 주변국과의 관계를 강화하는 것이 중요합니다.

이를 위한 노력은 이제 가속도가 붙고 있습니다. 중국과 러시아와의 전략적 관계는 세계적으로도 아주 중요한 의미를 갖습니다. 러일관계는 집중적 이면서도 중층적인 양국 간의 정치적 대화로서 특징지을 수 있습니다. 북한

과는 우호협력조약으로 연결되어 있습니다. 한국과의 파트너십은 우리나라 모든 부문에서 중요한 가치를 지닙니다. 정치, 경제, 안보적으로도 러시아와 한국은 동북아시아의 위협에 대항하는 데 있어서 공통의 이해를 가지고 있습니다.

위협의 주요 원인은 반세기 넘도록 한반도에서 지속되고 있는 군사적인 긴장, 그리고 러시아로서는 직접적인 위협이라 할 수 있는 핵문제입니다. 북한은 우리 국경으로부터 180km도 떨어지지 않은 곳에서 핵실험을 했습니다. 우리는 우리 국경 근처에서 일어나는 핵실험이나 미사일 실험과 같은 무력시위들에 대해 극력 반대합니다.

러시아는 북한을 핵 보유 국가로 인정하고 있지 않으며 6자 회담만이 북한이 핵을 포기하도록 할 수 있는 최선의 방법이라고 믿고 있습니다. 최근 북한의 행동은 동북아시아지역의 평화와 안보를 심각히 위협했습니다. 북한은 이에 상응하는 대가를 치러야 합니다.

UN결의안 1874호는 북한에 적절한 메시지를 보냈습니다. 하지만 북한을 사실상 철저히 국제사회로부터 봉쇄하는 바람에 역효과를 가져왔다고 생각합니다. 비록 북한을 제재하더라도 북한 주민들에 대한 인도적인 경제지원은 위축되어서는 안 됩니다.

국제관계에서 힘이라는 요소가 점차 중요해지는 것에 대해 북한이 불안해하고 있는 것을 우리는 이해합니다. 하지만 긴 시간에 걸친 외교적 노력만이 안보를 튼튼히 해 줄 유일한 대안이라는 점은 분명합니다. 얼마전 미사일 발사나 핵실험 때 국제사회가 이를 규탄하는 가운데서도, 저는 개인적으로 북한의 행동이 예상치 못한 것은 아니었다고 생각했습니다. 북한은 이러한 무모한 일을 일으킬 수 있다고 사전에 밝힌 바 있습니다. 일련의 사건들은 6자 회담이 어긋나면서 생긴 일입니다. 또한 그 책임을 북한에게만 돌릴 수도 없는 것이 사실입니다.

따라서 현 상황에서 해결책을 찾기 위해서는 감정을 자제하는 것이 가장 중요합니다. 우리는 모든 뉘앙스를 철저히 분석하고, 자제와 평정심을 가지고 흔들림 없는 결단과 행동을 함으로써 사태를 진전시켜야 합니다. 북한이

저지른 최근의 행동들은 핵 무장, 군비 증강, 군사 동맹 강화 등과 같이 동북아시아에 대립과 반목을 초래할 조치들을 취하려는 나라들에게 핑계거리가 되어서는 안 될 것입니다.

6자 회담 재개를 위해 모든 노력을 다해야 할 것이며, 기존에 맺어진 합의들을 기본으로 6자 회담 참가국 모두의 정당한 이해관계(利害關係)를 잘 반영하여 한반도 핵문제 해결을 위한 보편타당한 해법을 찾아야 할 것입니다. 6자 회담 참가국은 경제 보상을 비롯하여, 비핵화를 실현하기 위한 조치들을 성실히 이행하여야 할 것입니다.

또한 우리는 러시아가 주도하는 실무그룹(working group)에서 동북아평화안보체제 확립을 위해서는 어떤 원칙이 필요한가에 대해 논의하고 있는데, 이를 계속 추진해야 할 것입니다. 우리의 생각으로는 당장 중요한 문제는 핵 군축(nuclear disarmament)이 아니라 한국전쟁으로 인해 생긴 문제들을 해결하는 것입니다. 북한의 군사 핵 프로그램을 동결시키는 작업, 그리고 북한을 국제원자력기구 감시하에 비확산 조약에 복귀시키는 작업은, 한반도 내의 긴장 완화와 한국을 비롯한 다른 나라들과 북한과의 대화 촉진 작업과 병행되어야 할 것입니다. 이 방법만이 북한 핵문제를 전략적으로, 그리고 근본적으로 해결할 수 있는 유일한 방법입니다.

러시아는 지속적으로 한국의 통일을 지지해 왔습니다. 남북한 국교 정상화에 대해서도 마찬가지로 기여할 준비가 되어 있습니다. 이를 위해 러시아는 한반도 종단 철도(Trans-Korean railway), 시베리아 횡단 철도(Trans-Siberian railway)는 물론, 한반도 전력 그리드(electric power grid) 사업과 같이 남북한 양국과 긴밀한 협력관계를 구축하기 위한 프로젝트들을 일찍부터 제안한 바 있습니다. 또한 한반도와 러시아 극동지역, 그리고 동부 시베리아 지역을 잇는 파이프라인 건설도 제안한 바 있습니다.

이와 같이 러시아를 비롯한 다른 나라들까지 참여하는 한반도 내 협력 프로젝트들은 참여국들에게 경제적 이득을 가져다 줄 뿐 아니라, 상호 신뢰 구축에도 기여할 것이며 북한과의 관계 개선에도 기여할 것입니다.

특히 장기적인 상호 경제협력 프로젝트는 서로간의 신뢰를 구축하는 데

있어서 가장 좋은 방법이라 할 수 있습니다. 우리는 이미 소련 시절이었던 1960년대부터 1970년대 초반까지 유럽과 가스 파이프라인을 연결하면서 이를 체험한 바 있습니다. 이탈리아의 피아트(Fiat)사를 비롯한 서구 기업들이 구 소련 시절 러시아의 플랜트 건설에 대거 참여했습니다. 이러한 경제 프로젝트들은 1975년 헬싱키 안보협력회의의 성공의 밑바탕이 되었습니다. 또 다른 예를 들자면 60여 년 전 유럽 석탄철강공동체(Europe Coal and Steel Community)가 유럽 연합(European Union)의 기초가 되었다는 것을 들 수 있겠습니다.

저는 유럽의 사례가 아시아에도 역시 적용될 수 있다고 봅니다. 지난 2월 18일, 러시아 극동지역 남 사할린에 위치한 러시아 최초의 천연가스 액화 플랜트가 영입에 들어갔습니다. 이 플랜트는 앞으로 20년 동안 150만 리터에 달하는 액화 천연가스를 매년 한국에 보낼 것입니다. 러시아 대표 가스 회사인 가즈프롬(Gazprom)과 한국 대표 가스 회사인 한국가스공사(KOGAS)는 러시아 극동부에서 한국에 이르는 가스 파이프 건설의 타당성을 조사하는 보고서를 작성하기로 합의한 바 있습니다.

사할린에서 대량 운송되는 천연가스는 일본을 거쳐 미국 태평양 연안까지 갑니다. 동부 시베리아에서 러시아 태평양 연안까지의 구간은 현재 공사 중입니다. 이 파이프라인은 블라디보스토크(Vladivostok) 지역에 새로 건설된 석유항(oil port) 및 석유 정제시설에서 일단 끝이 납니다. 가스 파이프라인은 석유 파이프라인과 평행으로 지어져 러시아 태평양 연안을 따라 중국까지 가게 됩니다. 하지만 러시아는 가스, 석유만 수출하지는 않습니다. 한국 원자력발전소가 필요로 하는 원료 중 3분의 1 이상이 러시아에서 조달됩니다.

이러한 분야에서의 협력은 더욱 확장될 수 있습니다. 2008년 9월에 있었던 양국 정상회담에서 양국 대통령은 러시아가 제안한 국제 우라늄 농축센터가 핵 비확산 및 핵연료의 안정적 공급에 도움이 된다는 점을 언급했습니다. 이에 대한 가능성을 양국이 공동으로 확인할 데 대해서도 합의했습니다.

러시아는 일본 원자력발전 원료의 주요 공급자이기도 합니다. 이 분야에

서의 새로운 기회는 미국에게도 열려 있습니다. 러시아와 중국은 이미 평화적 핵 이용에 관하여 협력하고 있습니다. 에너지 협력을 통해 서로의 이해를 강화할 수 있는 좋은 기회를 그저 보고만 있으시겠습니까?

제가 생각하기에는 지금의 안보문제들은 정부가 독점적으로 해결하기에는 매우 복잡하면서도 중요합니다. 학계, 재계, 산업계가 서로 협력하여, 장래 동북아시아 안보협력에 관한 가이드라인을 이끌어내야 할 필요가 여기에 있습니다. 제주평화포럼 역시 중요한 대화의 장입니다. 여러분들의 제안과 아이디어가 이 지역의 평화를 위한 각국 정부들의 정책에 많은 도움이 될 것이라 믿습니다. 감사합니다.

▮ 브라이언 맥도널드(Brian McDONALD)

오늘 토론에 참석하게 되어 기쁩니다. 우리는 전통적 안보 위협(traditional security threats), 기후변화, 세계적 금융위기 등의 문제를 해결함에 있어서 유럽 연합과 아시아와의 협력 증진이 꼭 필요할 것이라는 생각을 가지고 있습니다.

저는 EU와 아시아와의 관계가 얼마나 효율적인지, 또한 앞서 언급한 공동의 과제들을 지역적으로 혹은 다자적으로 접근함에 있어서 어떠한 일들을 할 수 있는지를 평가해보고자 합니다. 우선 무역과 경제위기 문제를 말씀드리고 차례로 기후변화, 그리고 한반도 안보문제에 대해서 말씀드리겠습니다.

무역 문제와 관련해서 EU는 대담하고도 신속하게 도하 라운드(Doha Round)를 결론짓는 것이 세계경제에 있어서 중요한 활력제가 되리라고 믿고 있습니다. 이 문제는 지나치게 오랜 시간 동안 결론이 내려지지 않고 있습니다. 보호 무역주의에 대항하기 위해서는 도하 라운드를 신속히 마무리짓는 것이 필요합니다. 현재 WTO가 허용하는 데까지 관세가 상승한다면 세계 총수입(global income)은 약 3천 5백억 달러에 달할 것으로 전망됩니다. 만약 도하 라운드가 성공적으로 타결된다면 거꾸로 세계 총수입 규모는 1천 5백억 달러 증가할 것입니다. 이것이 하나의 유인(incentive)이 될 수

있습니다.

도하 라운드는 개발 협상(development round)의 성격을 가지고 있습니다. 이는 단순한 경제학적인 관점을 뛰어 넘는 것입니다. 도하 라운드의 성공적인 타결은 WTO가 지난 50년 동안 영향력을 유지해온 강대국들만을 위한 규칙은 아니라는 것을 보여줄 것입니다. 즉, 도하 라운드는 지금 WTO를 구성하는 총 153개국의 나라들이 함께 하는 새로운 규칙이라는 점이 분명해지는 것입니다. 대신 합의에 실패한다면 양자 무역은 현재의 무역질서에 일격(一擊)을 가하게 될 것이며 기후변화와 같은 지구촌 공동의 의제를 전 세계가 공동으로 대처할 수 있을지에 대한 불신을 가중시킬 것입니다.

현재 세계는 양자적 자유무역협정의 물결에 휩싸이고 있습니다. 이상적이지는 않다 할지라도 최소한 자유무역에 한 발짝 더 다가설 수 있는 계기가 될 것입니다. 최상의 시나리오대로라면 지금의 WTO체제를 넘어선 세계 무역질서가 출범하여, 지난 WTO체제에서와는 달리 각국의 무역규제에 제동을 걸 수 있어야 했습니다. FTA는 미래 WTO 협상의 리허설인 셈입니다.

2006년 EU 세계전략센터(EU Global Strategy Center)는 빠른 시일 안에 경제적 이득을 확보할 수 있도록 하고, 더 나아가서는 다자 무역협상을 진행시킬 수 있는 일련의 자유무역협정들에 관한 논의의 장을 마련하였습니다. 아시다시피 한국과 인도, 그리고 아세안(ASEAN)이 EU와 앞서 언급한 새로운 차원의 FTA를 맺기 위해 최초의 협상 파트너로 선정되었습니다. 한국은 신속히 FTA 협상들을 진행함으로써, 같은 지역 내의 많은 나라들을 따라가고 있으며, 현재 여러 FTA 협상들을 진행하고 있습니다. 몇몇 것들은 시행 직전단계까지 와 있습니다. 얼마 있지 않아서는 일본과 중국을 상대로 FTA 협상을 추진할 것으로 보입니다.

이러한 흐름은 우리에게 다음의 중요한 물음을 던지고 있습니다. 동아시아 지역에서 FTA가 확산되는 현상은 같은 지역 그리고 EU와의 무역과 투자 증진에 있어서 어느 정도까지 기여할 수 있을 것인가? 아시아개발은행(ABD)이 발표한 최근 연구에 따르면 아시아 국가들은 지금까지 총 37개의 자유무역협정을 체결했고 앞으로 103개 협정이 추진 중이라고 합니다.

이미 체결된 FTA 중 4분의 3은 양자 협정이었고 3분의 2는 동아시아지역 국가들이 체결한 것이라고 합니다. 이들 협정들이 적절하게 설계되었다면, 자유무역협정은 상품과 서비스 무역의 자유화, 그리고 투자 촉진을 통해 체결 국가들이 막대한 이득을 얻을 수 있도록 기여할 것입니다. 현재 다자무역협정체결에 어려움을 겪고 있는 나라들은 소위 “WTO 플러스”로 불리는 협정을 통해 지역통합을 촉진시킬 수 있을 것입니다. 투자와 자유로운 인적 이동, 환경, 그리고 규제 조화(regulatory harmonization) 등의 분야를 예로 들 수 있습니다.

흥미롭게도 아시아개발은행은 동아시아지역의 FTA 중 38퍼센트에 달하는 부분이 WTO 플러스의 범주에 들어갈 수 있다고 밝혔습니다. 이들 FTA는 상품과 서비스의 자유화뿐만 아니라 소위 “싱가포르 이슈(Singapore Issues)” 그리고 협력 증진까지도 피하고 있습니다. 한편 FTA 협상에 따르는 비용은 캄보디아와 같이 자원이 제한되어 있고 경제가 빈곤한 나라들에는 부담이 될 수 있습니다.

둘째, 서로 다른 규칙과 표준을 가진 FTA들이 뒤엉키는 현상이 확산되면서 생기는 소위 누들 볼(noodle bowl)효과로 인해 기업들이 자유무역으로 이익을 얻기가 점점 어려워질 수 있습니다. 동아시아 국가들은 FTA를 잘 관리하여 그것이 투자와 무역을 확장시키고 보호주의를 막는 기능을 제대로 수행할 수 있도록 해야 할 것입니다.

그렇다면 동아시아를 하나의 경제 블록으로 묶어주는 FTA가 동아시아 국가들 사이에서 확산되는 이러한 움직임은 과연 우리들에게 어떤 기회를 가져다 줄까요? 각국이 가진 민감한 부문들은 동아시아 경제공동체 건설에 가장 큰 장애물이 되고 있습니다. 한국과 일본, 동남아시아는 농업이 민감한 부문이고, 다른 발전도상국들은 제조업이 민감한 부문입니다. 역내 국가 간 발전 수준과 인구의 차이 역시 전체적인 합의를 어렵게 하고 있습니다.

아세안은 아세안 내 주요 국가들끼리 맺어진 양자 협정을 통해, 지역통합에 있어서는 줄곧 허브(hub)역할을 맡아 왔습니다. 한국 정부는 ASEAN+3 통합 경제권을 만드는 길을 열게 될 한-중-일 FTA에 대한 관심을 보이고

있는데, 이미 ASEAN 국가들은 한국, 중국, 일본과 각각 FTA를 맺어 놓은 상황입니다.

또 하나 커다란 문제는 앞으로의 중-미 관계, 중-일 관계입니다. 지역통합은 ASEAN과 같은 미들 파워(middle power)가 아니라, 중국과 같이 큰 나라의 도움을 받지 않으면 안 될 것입니다. 물론 중국이 이 지역의 미래에 대해서 어떤 생각을 갖고 있는지는 알 수 없습니다. 동아시아지역 협력체제 바깥에서 멀찍이 관망세를 취할지, 아니면 역내 국가들과 적극적으로 지역협력에 나설지는 당분간은 뭐라 답하기 힘든 문제로 남을 것입니다.

오늘날의 동아시아를 보면 한편으로는 작은 움직임들이 활발하지만, 커다란 청사진(grand design)은 없는 것 같습니다. 동아시아지역은 경제협력을 통해 지역협력을 추진하려고는 하면서도 임기응변적인 합의를 맺는 데 그칠 것으로 저는 생각하고 있습니다. 아마도 강력한 제도적 장치에 의한 정치적인 공동체보다는 자유무역공동체(free trade community)의 형태로 발전할 가능성이 높을 것입니다.

이번 세계 금융위기는 세계화된 경제 속에서 독자 생존하는 식의 전략에 명백한 한계가 있음을 잘 보여줬습니다. 다행히도, G20은 이번 위기를 타개하기 위한 전략을 마련할 수 있는 중요한 자리가 되었습니다. 이번 위기가 보여주었듯, 앞으로 우리들이 맞닥뜨릴 많은 문제들은 하나의 국가 차원, 혹은 한 지역차원에서 해결하기 힘든 문제들일 것입니다. 한 가지 확실한 사실은 G20에서 공통의 경기 부양책(fiscal stimulus plan)과 금융기관 관리 방안을 도출해 낼 수 있었다는 것입니다.

지역 차원에서 봤을 때 이번 위기로 인해 통화 안정성(monetary stability) 문제가 크게 부각되었습니다. 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)는 보유 자금의 80%에 해당하는 부분을 IMF의 승인 없이는 사용할 수 없기 때문에 효율적이지 못하다는 것이 드러났습니다. 많은 나라들은 전면적으로 참여하는 것을 꺼리고 있고 이로 인해 지지부진한 국면이 계속되고 있습니다. 물론 이번 위기 때 아무 도움이 되지 않은 것은 아니지만 단지 일부에 한해 도움을 주었을 뿐입니다.

한국은 엄청난 외환을 보유하고 있으면서도 한동안 원화 약세를 겪었는데, 이러한 일이 다시는 되풀이되어서는 안 될 것입니다. 아시아지역 차원에서 각 국가끼리 어떻게 하면 더 잘 의견 조율을 할 수 있을 것인가 하는 문제는 결코 경시되어서는 안 됩니다.

세계경제의 건전성을 결정하는 또 다른 이슈는 글로벌 불균형(Global Imbalance) 문제입니다. G20은 이 문제를 상대적으로 소홀하게 다뤘습니다. 글로벌 불균형 문제의 원인은 주로 미국의 소비 저하와 저축률 상승과 같은 경제 환경이 원인으로 지목되었습니다. 하지만 장기적으로 이 문제는 앞으로의 금융안정성을 확보하기 위해서 더욱 근본적으로 다뤄질 필요가 있습니다. 한 경제학자는 앞으로 어떤 규제를 쓰더라도 금융기관들이 추가적인 위험을 떠안는 사태를 피할 수 없을 정도로 글로벌 불균형의 규모가 어마어마하다고 진단한 바 있습니다.

기후변화 문제도 중차대한 문제입니다. 올 12월 코펜하겐 기후회의에서는 우리가 앞으로 무엇을 해야 할지가 결정될 것입니다. 특히 기후변화 문제 해결의 열쇠는 아시아지역이 쥐고 있습니다. 중국과 인도가 과연 탄소 배출을 줄일 수 있을 것인가? 한국은, 지역 차원에서 동아시아 기후 파트너십(East Asia Climate Change Partnership)에 대한 이니셔티브를 발휘하는 데 대해서 자랑스러워하고 있습니다. 한국은 “녹색 뉴딜(Green New Deal)” 정책을 통해, 전 세계적 녹색산업 경쟁에서 한국 산업이 앞서나갈 수 있도록 하겠다는 계획을 세웠습니다. 최근에는 이산화탄소 감축 계획도 세웠습니다.

우리는 이러한 용기 있는 노력을 환영합니다. 하지만 OECD 회원국으로서 한국은 더욱 큰 목표를 세워야 할 것입니다. 이는 향후 한국이 여타 아시아 국가들과 협상할 때 간접적으로 한국의 입지에 영향을 줄 것입니다. 만약 한국이 스스로를 개발 도상국으로 내세운다면 진정한 개발 도상국가들은 자신들은 한국과는 또 다른 상황에 처해져 있다면서 자신들의 목표를 하향 조정할 것입니다.

우리는 새로운 기후 패러다임을 만들기 위해서는 매년 2천 5백억 달러 정도밖에 소요되지 않는다는 사실에 하루 빨리 눈을 떠야 합니다. 이는 우

리들이 금융기관에 쏟아 부어 왔던 돈에 비하면 적다고 할 수 있습니다. 또한 이는 새로운 생산과 고용에 대한 투자이기도 합니다. 새로운 기후 패러다임을 세움으로써 잃게 되는 생산은 세계 GDP 총액의 0.1% 정도에 불과합니다. 세계가 공동으로 협력한다면 충분히 극복할 수 있는 정도입니다.

끝으로 한반도 안보문제는 매우 중요합니다. 6자 회담은 재개될 것인가? 그리고 성공할 수 있을 것인가? 지역 차원에서의 노력을 통해 과연 비핵화를 달성할 수 있을 것인가? 그레그 대사님과 같이 저 또한 6자 회담은 많이가질수록 좋고 또 성공할 수 있을 것이라 생각합니다. 하지만 회담의 내용만큼이나 협상에 임하는 태도도 중요함을 잊지 말아야 할 것입니다.

특히 6자 회담은 특정 이슈에 대해 행동 대 행동(action for action)의 원칙에 입각한 해법을 주로 내놓았습니다. 하지만 이는 협상이 결렬되는 주요 원인이라고 생각합니다. 일련의 협상을 살펴보면 어떤 행동이 취해진 이후에 후속 행동이 나오지 않는 모습을 많이 볼 수 있습니다. 또한 몇 가지 요소들을 한데 묶어서 일괄적으로 접근하여, 나중에 최종 단계에까지 이를 수 있다는 믿음하에 6자 회담 참가국들은 패키지(package) 협상법을 취하고 있습니다. 하지만 지금과 같은 상황에서 신뢰를 유지하기란 여간 힘든 일이 아닙니다.

이에, 저는 최근 미국이 포괄적 패키지 협상을 제안한 것은 바람직하다고 봅니다. 이전과 달리 이러한 접근법을 취한다면 행동 대 행동의 함정에 빠지지 않고 최종 단계에까지 협상이 진행될 수 있을 것이라 생각합니다.

물론 회담을 원래 상태로 복귀시키기 위해서는 각국의 양보가 필수적이라고 저는 생각합니다. 유연한 자세는 성공으로 가는 지름길이 될 것입니다. 협상은 검증 문제(verification issue)에 얽힌 두 가지 이슈, 불능화(disablement)와 핵 폐기(dismantlement)로 인해 지지부진한 상태입니다.

식량과 연료 지원은 반드시 이루어져야 할 것입니다. 한국 역시 이 문제에 대해서 한국 스스로가 세운 조건들을 수정할 필요가 있습니다. 북한에 대해서 우리는 봉쇄(containment)와 협상(negotiation)이라는 두 가지 선택지를 가지고 있습니다. 핵 비확산을 막기 위해 예전에도 봉쇄 전략을 취해

보았지만, 성공적이지 못했습니다. 오히려 비핵화에 대한 협정을 맺는 것이 더욱 효과적이고 근본적인 해결책이 될 것입니다. 물론 북한이 과연 핵을 포기할 용의가 있는가에 대해서는 의견이 분분한 것을 잘 알고 있습니다. 하지만 저는 북한이 핵을 포기하는 쪽으로 나올 것이라 믿고 있습니다.

동의하지 않으실 수도 있겠습니다만, 저는 이 문제를 해결하기 위한 최선의 방법은 문제의 근원으로 돌아가서 종합적인 협상을 계속하는 것이라 믿고 있습니다. 협상 참가국들은 신뢰 구축을 위해서 노력해야 합니다. 또한 다양한 분야에 걸쳐 동시에 협상을 진행하여야, 비록 다른 부문에서 협상이 어긋나더라도 전체적으로는 협상을 성공시킬 가능성을 높일 수 있을 것입니다.

우리가 당면한 문제는 지역적, 다자적 차원의 접근을 요구하고 있습니다. 오늘 발표를 통해 어떤 문제가 있으며 어떤 식으로 해결해야 하는지를 모색해 보았습니다. 동아시아의 지역협력의 정도는 상대적으로 약합니다. 하지만 앞으로 다가오는 문제를 해결하기 위해서는 동아시아 역내 통합과 협력은 피할 수 없을 것이라 굳게 믿습니다.

■ 사회자

감사합니다. 다음으로 신각수 차관님의 말씀을 듣겠습니다.

■ 신각수

제5회 제주평화포럼에 참가할 수 있게 되어 영광입니다. 외교 실무자로서 저는 외교의 목표가 평화, 번영, 그리고 진보에 대한 공동선(common good)을 증진하기 위해 공동의 이해를 구축하는 데 있다고 믿습니다. 그런 면에서 국제관계에서 제도(institution)를 확립하는 것은 협력과 이해를 높이는 데 있어서 매우 좋은 방법이라고 생각합니다.

이런 점을 염두에 두고 오늘 주제와 관련해서 저는 네 가지 정도의 질문을 던지고 이에 대한 해답을 찾아보고자 합니다. 첫째, 우리를 둘러싼 안보

지형은 어떠한가? 둘째, 우리에게 당면한 과제와 기회는 무엇인가? 셋째, 협력을 어떻게 강화할 수 있을 것인가? 마지막으로 넷째, 선행적 외교(pro-active diplomacy)의 역할은 무엇인가?

그럼 이 지역의 외교 환경을 조망하면서 첫 번째 질문에 대한 이야기를 시작해보겠습니다. 동아시아의 지정학은 그 크기와 다양성이 특징적입니다. 이는 다시 각각의 독특한 안보환경을 지닌 동북아시아와 동남아시아로 나뉩니다. 북핵문제가 말해주듯이, 동북아시아는 아직도 세계의 여타 지역과 달리 냉전의 굴레에서 벗어나지 못하고 있습니다. 이 지역안보의 기초를 형성하는 것은 양자 안보동맹이며, 다자적 안보협력은 아직도 맹아 단계에 머무르고 있습니다. 이러한 특성상, 동북아시아 국가들은 다자안보 증진을 위해 열리는 아세안지역포럼(ARF)에 의존하고 있는 것이 현실입니다.

반면 동남아시아는 아세안을 중심으로 꾸준히 지역안보협력을 추진해오고 있습니다. 동남아시아 국가들은 다자안보협력의 첫 단계, 즉 신뢰 구축 단계를 끝내고 다음 단계인 예방적 외교(preventive diplomacy) 단계로 나아가고 있습니다. 특히 ARF는 동아시아의 다자안보협력을 실체화시키기 위한 최초의 정부간 대화 채널로서의 의미를 갖습니다.

최근 동아시아는 ASEAN+3, 동아시아 정상 회의(East Asia Summit)와 같이 다자안보협력을 위한 광범위한 협의체를 구성하고 있습니다. 이들 협의체에 참여하는 국가가 속속 늘면서 점차 규모가 커지고 있습니다. 또한 점차적으로 의제(agenda)의 폭을 넓혀가면서 다자안보협력 역시 발전하고 있습니다. 이러한 점에서 아시아태평양 안보협력 이사회(Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, CSCAP)나 동북아시아 협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue)와 같은 트랙 2 대화 채널들은 안보협력 촉진에 있어서 보충적인 역할을 하고 있습니다.

한편으로는, 동아시아지역은 많은 도전에 직면해 있습니다. 정치 역학이 급속히 변화하는 가운데 각 국가 간 그리고 지역 내에서 더 큰 신뢰를 구축할 필요성이 높아지고 있습니다. 또한 초국가적인 안보문제, 예를 들어 해적, 테러리즘, 초국가적 범죄와 같은 문제들은 현실적인 위협으로 다가오고 있

습니다. 이러한 문제들은 다자안보협력의 필요성을 잘 말해주고 있습니다.

협력체계를 구축함에 있어 우리는 협력의 토대(platform), 궁극적으로는 제도(institution)를 확립시켜 나가야 합니다. 주요 국가들은 다른 나라와의 상호작용을 증진시키는 가운데 공동 관심사에 대해 공동의 이해를 넓혀 나가고 있습니다. 이와 같이 역내 국가 간 대화와 협의를 증가시키는 것은 동아시아 다자안보협력체제 구축에 큰 도움이 될 것입니다.

미국의 역할은 필수적입니다. 미국의 강력한 지원과 리더십은 동아시아 다자안보협력체제 구축에 기여할 것입니다.

한편 북한 핵문제는 다자안보협력체제를 구축하는 데 있어서 무엇보다도 중요한 선결과제입니다. 북한 역시 다자안보협력체제 속에서 다른 나라와 지속적인 협력을 추진할 수 있는 기회를 얻을 수 있는 만큼, 다자안보체제로부터 얻을 수 있는 이점이 많습니다. 또한 국제사회로부터의 고립을 자처하고 있는 현재의 상황을 타개할 수 있는 기회가 될 것입니다.

다자안보체제 구축에 따르는 원칙 세 가지 정도를 제안하고자 합니다.

첫째, 동아시아 다자협력은 개방성의 원리 속에서 이루어져야 합니다. 역내 모든 국가들은 얼마든지 참여할 수 있어야 합니다.

둘째, 지역협력의 의제는 종합적이고 유연해야 합니다. 앞으로 해결해야 할 안보문제들은 복잡다단하며, 따라서 이를 해결하기 위해서는 다층적인 접근이 필요합니다. 동아시아의 안보환경을 생각한다면 점진적인 접근법(gradual approach)이 가장 적합하고 현실적일 것입니다. 지역협력을 통해 해결해야 하는 문제들로는 대항 테러(counterterrorism), 초국가적인 범죄, 해로 안보(sea-lane security) 문제, 그리고 기후변화 문제 등이 있습니다.

셋째, 지역차원의 다양한 노력들을 서로 조화시켜야 할 것입니다. 여러 가지 안보협력이 존재하겠지만 이것들이 중복되지 않도록 잘 조정할 필요가 있습니다.

다음으로 선행적 외교로 화제를 돌리자면, 저는 네 가지 정도를 말씀드리고 싶습니다. 첫째, 역내 국가들은 안보문제를 평화적으로 조정하고 해결해야만 할 것입니다. 동아시아지역에는 북핵문제, 해사(海事) 문제, 영토 분쟁

등 해결하기 쉽지 않은 문제가 산적해 있습니다. 동아시아 국가들은 각자의 외교적 역량을 강화하여 이들 분쟁 요소들이 커지는 것을 막아야 합니다. 이 과정에서 역내 다자안보협력 문제를 자연스럽게 논의하게 될 것입니다.

둘째, 공동체 구축 역시 추진되어야 할 것입니다. 이를 위해 수년 전 동아시아 비전그룹(East Asia Vision Group)이 보고서에서 제안한 바 있듯이 경제, 사회, 문화적 기반을 강화해야 합니다. 보고서에서 동아시아 공동체 구축으로 가는 로드맵을 잘 제시하였씀니다만, 중요한 것은 역내 각국이 이를 이행할 의지를 가지는 것이라 하겠습니다.

셋째, 미국을 포함하여 중국, 일본, 러시아 등 역내 주요 국가들의 중요성을 강조하지 않을 수 없습니다. 이들 국가들이 6자 회담에 참가하는 것은 좋은 사례입니다. 앞으로도 각국이 여러 나라 공통의 이해가 걸린 문제를 해결할 때 다자적인 방법으로 접근하기를 희망합니다. 덧붙여 유럽 연합은 자신들의 풍부한 경험을 바탕으로 동아시아 공동체 설립에 많은 도움을 줄 수 있을 것입니다.

넷째, 오늘 아침에 러시아 대사님께서 말씀하셨듯이, 공공 관계(public relation)와 공공외교(public diplomacy)는 다자안보협력을 심화시키는 데 있어서 매우 중요합니다. 다자안보협력에 대한 국내 및 지역 차원에서의 지지는 큰 자산이 될 것입니다.

끝으로 저는 외교란 다양한 의견을 하나로 묶어내는 기술이라고 믿고 있습니다. 동아시아 공동체를 구축하는 과정에서 외교가 수행하는 창의적이고 협력적인 역할을 통해 우리가 목표하는 바를 조금씩 실현시켜 나가는 것을 보면서 저는 용기를 얻곤 합니다. 부디 이와 같은 기조(momentum)가 계속 이어져 동아시아가 다자안보협력체를 구축하는 데 있어서 가치 있는 역할을 할 수 있기를 바랍니다. 감사합니다.

■ 사회자

신 차관님 감사합니다. 이제, 마지막으로 캐슬린 스티븐스 대사님의 말씀

을 들었습니다.

■ 캐슬린 스티븐스(Kathleen STEPHENS)

여러분 안녕하세요. 저는 캐슬린 스티븐스라고 하고, 여러분들을 만나게 되어 매우 반갑습니다. 오래 전부터 제주평화포럼, 그리고 제주평화연구원에 대해서 많이 들었습니다. 이번 포럼 개최를 진심으로 축하드립니다. 지금 제가 많은 가르침을 받았고, 제게 많은 가르침을 주셨던 도널드 그레그 전 대사님과 같이 자리하게 되었네요. 어떻게 하면 다자적이고, 또 진취적으로 접근할 수 있는가에 대해서 많은 분들께서 좋은 말씀을 해주셨는데 저 역시 발표자들의 말씀을 전적으로 지지하는 바입니다.

잠시 미국이 아시아를 어떻게 바라보는가에 대해서 말씀드려야 할 것 같습니다. 과연 우리는 다자주의를 어떻게 보는가? 그리고 물론 북한 문제, 한-미 관계의 역할, 그리고 한국이라는 대단한 나라에 대해서도 말씀드리고 싶습니다.

저는 서로의 이익과 번영을 위한 공동의 비전이라는 말에 굉장히 충격을 받았습니다. 저는 미국이 수십 년간 동아시아지역의 평화와 번영, 그리고 안전을 위해 많은 역할을 해왔다고 믿어왔습니다. 또한 아까 국민은행의 강정원 행장님이 ‘은행가는 한 번 호되게 당하고 난 다음에는 다 잊어버린다’고 말씀하신 것을 듣고 느끼는 바가 있었습니다. 이는 처칠(Churchil)이 미국에 대해서 한 말과 비슷한 것 같습니다: “내가 믿는 한 가지는, 미국사람들이 언제나 다른 방법을 다 써본 다음에서야 옳은 행동을 한다는 것이다.”

글쎄요, 저는 우리가 다른 방법들을 다 써본다고는 생각하지 않지만, 아무튼 우리는 긍정적인 역할을 많이 해 왔다고 생각합니다. 우리는 동아시아 뿐 아니라 세계적으로 불어 닳친 금융위기와 안보 위협을 극복하기 위해 앞으로도 긍정적인 역할을 해 나갈 것입니다.

물론 동아시아지역에서 미국의 기여는 전통적으로 동맹관계를 통해 이루

어졌습니다. 앞으로도 이는 중요한 역할을 할 것으로 생각합니다. 하지만 21세기에 접어들어서 우리는 이 동맹관계를 강화할 뿐 아니라 변화시켜야 하는 시기에 봉착했다고 생각합니다. 이는 우리의 맹방인 한국뿐 아니라 일본, 호주, 필리핀, 그리고 태국에 모두 적용되는 말입니다. 동시에 매우 중요한 관계에 있는 다른 나라들과의 관계도 강화해야 할 것입니다. 요새 많은 사람들이 이야기하는 중국과의 관계, 그리고 중국의 역할에 대해서도 생각해 봐야 합니다.

이번 포럼은 미국이 6자 회담 외에도 다양한 형태의 수많은 다자적 회의에 참가하고 있다는 점에서라도 제가 조금이나마 더 많은 시간을 투자하고 싶은 자리입니다. 매년 워싱턴 본부에 가게 되면 많은 사람들이 “미국은 정말 정신없어요. 세계에서는 정말 많은 일들이 일어나는데 아시아에는 신경 쓸 겨를이 없어요”라고 하는 말을 듣게 됩니다. 하지만 세계 어떤 나라도 미국보다 더 동아시아에 많은 이익과 해결 과제가 있는 나라가 없는 만큼, 부디 여러분들께서 이 말을 잘 이해해주셨으면 좋겠습니다.

굳이 통계를 소개하지 않아도 모든 측면에서 — 지정학, 군사, 외교, 경제, 통상(通商), 사회, 문화 — 동아시아는 미국의 안보와 평화 번영과 직결되는 지역입니다. 동아시아지역으로 힘과 자원이 이동함에 따라 이 지역 사람들에게는 많은 기회가 생겼지만, 한편으로는 이는 도전이기도 하고 위협이기도 합니다.

우리는 정치와 문화를 아우르는 확고한 지역 구조(regional structure)를 아직 갖고 있지 못합니다. 부(富)와 인구만 보아도 유럽에 비해 동아시아와 미국은 많은 차이를 보입니다. 제한된 자원, 국경 분쟁, 민족주의에 따른 역사 분쟁 등 많은 과제가 있습니다. 이러한 도전 과제들은 지역 내 국가들 간의 대화의 필요성을 더욱 증대시키고 있습니다. 지역 내 에너지 수요는 부존자원(賦存資源)이 감소함에 따라 앞으로 분쟁 요소로 비화될 가능성이 높아지고 있습니다. 또한 이 지역의 경제 및 정치의 발전을 지속하기 위한 다자안보협력체에 대한 요구가 높아지고 있습니다.

이 모든 것들을 생각할 때, 이제는 다자협력체 속에서 각국이 협력해야

하느냐 혹은 아니냐를 따질 것이 아니라 어떻게 협력해 나갈 것이냐를 논의해야 할 것입니다. 지역 차원에서, 또 세계 차원에서 국가 간의 협력을 어떻게 설계할 것인가? 어떤 정책과 어떤 수단, 그리고 어떤 해법을 마련해야 할 것인가를 논의해야 할 것입니다.

이를 위해 미국이 노력하고 있는 두 가지 분야에 대해서 말씀드리겠습니다. APEC은 예나 지금이나 우리에게 중요한 기구이고 앞서 발표하신 분들께서도 APEC에 대해서 언급해주신 점 감사드립니다. 미국은 2011년 APEC 주최국이 되기를 희망하고 있습니다. 아직 개최 도시를 확정하지는 못했지만 이미 준비 작업에 들어갔고, 올해 말 싱가포르 APEC 정상회담에 오바마 대통령께서도 참석하실 예정입니다. 기회를 잡기 위해서 분주히 움직일 일만 남은 것 같습니다.

지난 해 힐러리 클린턴 국무장관은 ARF에 참가하였습니다. 클린턴 장관은 ARF에서 생산적인 논의가 이루어지고 있음을 확인하였습니다. 여기 계신 분들 중에서도 ARF에 가보신 분들도 계시겠지만 과거 ARF에서 다루기 힘든 주제들이 이제는 치열하게 논의되고는 합니다. 미국으로서는 아세안과의 우호협력조약(Treaty of Amity and Cooperation)을 체결함으로써 단순한 상징에 그치지 않고, 더 큰 협력을 이뤄낼 수 있는 기회를 만들었다는 점에서 이번 회의를 매우 기쁘게 생각합니다.

이 지역에도 다른 다자협력체가 있고 이 중 몇 개는 우리들에게도 익숙합니다. 우리는 한국 정부가 대량살상무기 협력 방지 구상(Proliferation Security Initiative)에 참가하기로 결정한 데 대해 진심으로 감사하게 생각합니다. 또한 다른 나라들도 핵 및 미사일 기술의 확산을 방지하기 위한 움직임에 동참한 점 기쁘게 생각합니다.

북한은 최근 우리의 기대를 뒤집고 핵무기 개발과 미사일 발사 등을 앞세워 국제사회에 계속 도전하고 있습니다. 미국은 앞으로도 북한 핵, 그리고 미사일의 개발, 보유, 확산 이 모든 것에 대해서 결코 용인하지 않을 것입니다. 다시금 강조하고 싶습니다. 또한 지속적으로 북한에서 자행되고 있는 인권 침해에 대해서도 침묵하지 않을 것입니다.

우리는 북한을 포함한 한반도의 모든 사람들이 지난 몇십 년 동안 우리들의 노력으로 이루어진 공동의 이익과 번영을 나눌 수 있기를 희망합니다. 북한의 행동에 대한 대응으로서 국제사회의 선제적인 외교는 점차 강조되고 있습니다. 지금까지 북한에 보낸 메시지는 더욱 생산적이고 유익한 해법을 제시하는 내용의 것이었습니다.

그러한 점에서 유엔 안보리 결의안 1874호와 UN에서 추진했던 다른 모든 행동들은 매우 중요합니다. 하지만 이것으로 끝내서는 안 됩니다. 우리는 이를 통해 북한의 잘못된 행동을 바로잡고 핵 확산과 관련된 행동에 대해 압력을 가함으로써 북한이 다른 길을 찾을 수 있도록 해야 합니다. 그 길은 물론 북한이 우리와 함께 더 나은 길을 찾기 위한 대화에 돌아올 때만 찾을 수 있을 것입니다.

지금부터는 그레그 대사님께서 지적하신 대로, 비민주적인 국가들이 때로는 민주적인 절차와 충돌하는 문제에 대해서 말씀드리겠습니다. 저 역시 다른 나라로부터 왜 일관성이 없느냐는 불평을 자주 듣고는 합니다. 하지만 저는 그간의 6자 회담을 보면 일관성이 지켜지지 못한 때보다, 일관성이 지켜졌던 때가 더 많았다고 말씀드릴 수 있습니다.

절차적으로만 보면 우리가 본 궤도에서 벗어나지 않았다는 평가를 여러 분들께서도 계속 들어오셨을 것으로 생각합니다. 저희 역시도 러시아 대사님으로부터 러시아가 이 부분에 대해 많은 관심을 가지고 있다는 것에 대해 많이 들었습니다. 마찬가지로 다른 발언자 분들, 또한 신각수 차관님도 북한을 제외한 5자가 어떻게 하면 북한을 회담장으로 돌아오게 할 수 있을까에 대해서 항상 많은 관심을 가지고 있다는 말씀을 하셨습니다. 분명 일관성은 존재합니다. 또한 이 일관성은 지난 1990년대부터 계속 이어져 오고 있습니다. 저희들은 외교관으로서 언제나 다른 사람들보다 앞장서서 노력을 견지하고 있습니다.

저는 지난 2005년 9월, 북한을 포함한 6자 회담 참가국 전체가 합의에 이르는 과정을 지켜보았습니다. 저는 아직도 그때의 비전, 세계 모든 사람들이 이 핵 없는 한반도를 희망하고 있다는 그 비전이 아직도 유효하다고 생각합

니다. 북한에 에너지 및 경제지원을 해주는 것은 북한 스스로가 스스로의 잠재력을 활용하여 다시 일어설 수 있도록 돕기 위해서입니다. 또한 미국뿐 아니라 일본과의 항구적인 평화를 구축하는 데 도움을 주기 위해서입니다.

물론 저도 얼마나 어려운 일인지는 알고 있습니다만 그것보다는 우리가 어떻게 이 문제에 접근할 것인가에 대해서 말씀드리고자 합니다. 저는 대화와 외교로써 문제를 해결하고자 하는 미국의 의지에는 변화가 없음을 강조하고 싶습니다. 언제나 대화의 문은 열려 있고, 북한의 결단만을 우리는 기다리고 있을 뿐입니다.

동맹관계를 강화하고 다자적인 협의체에 참여하면서 우리는 지속적으로 성공적인 협의체에 기여할 것입니다. 아직 6자 회담은 성공적인 협의체로 자리 잡지는 못한 것 같습니다만, 앞으로 여기에 계속 기여할 준비가 되어 있습니다. 아울러 ASEAN, ARF, APEC에도 지속적으로 관여할 것입니다. 동시에 이들 협의체의 성공 여부는 중국이 앞으로 어떤 식으로 지역 내, 나아가서는 세계의 강국으로 부상할지에 달려 있다는 것을 말씀드리고 싶습니다. 첫 번째 세션에서도 강조했듯이 오바마 대통령은 평화롭고 부강한 중국을 환영하며, 앞으로 경제 및 안보 분야에서 협력을 증진시켜 나가기를 희망한다고 밝혔습니다.

또한 미국은 우리가 참여하지 않고 있는 다자 협의체 역시 얼마든지 환영한다는 점을 강조하고 싶습니다. 다자 협의체가 만들어지는 것은 지역이 성숙해짐에 따라서 자연스럽게 생기는 현상이라고 생각합니다. 물론 상반된 성격의 협의체들이 생길 수도 있지만 이와 상관없이 지역 협의체의 발전을 환영할 것입니다.

마지막으로 한국에 대해서 짧막하게 말씀드리고 싶은데, 왜냐하면 제주 평화포럼, 그리고 제주평화포럼의 목표에 대해 굉장히 깊은 인상을 받았기 때문입니다. 제가 한국에 처음 온 것은 1970년대로 한국이 막 경제성장을 시작하고 있을 때였습니다. 저는 말 그대로 날마다 이 나라의 경제가 어떻게 바뀌는지를 목격할 수 있었습니다. 저는 1980년대에 다시 미국으로 돌아갔는데 이때 한국은 엄청난 정치적인 변화 속에서 다시 되돌릴 수 없는 민

주주의를 생취했습니다.

다시 여기에 돌아와서, 저는 제주평화포럼의 목표에 대해서 생각해 보았습니다. 제가 보기에 한국은 다음 두 단계로의 도약을 준비하고 있는 것 같습니다. 하나는 아직 끝나지 않은 한반도 문제를 해결하는 것입니다. 다른 하나는 반기문 UN 사무총장님께서도 말씀하셨듯, G20이든 UN이든 간에 한국이 국제적으로 큰 역할을 해내는 것입니다. 저는 지금 한국이 좋은 때를 만났다고 생각하고, 한국을 비롯하여 동아시아지역에 있는 우리의 동반자(partner)와 함께 우리의 공동의 목표를 이루기 위해 앞으로도 노력하고자 합니다. 감사합니다.

■ 사회자

발표자 여러분 진심으로 감사드립니다. 저는 북한 문제가 어려운 문제이긴 하지만 해결할 수 없는 문제는 아니라고 생각합니다. 오늘 여러 외교관들로부터 들은 탁견(卓見)을 바탕으로 삼아, 계속 노력한다면 우리의 앞날은 밝을 것이라고 믿습니다.

한반도와 지역문제 보도: 언론인의 시각

• 사회자

_홍정욱

• 발표자

_이우탁

_임연숙

_HAKODA Tetsuya

_Jean LEE

_Jonathan THATCHER

한반도와 지역문제 보도: 언론인의 시각

사회자: **홍정욱** (국회의원)

발표자:

- **이우탁** (중앙일보)
- **임연숙** (Channel News Asia)
- **HAKODA Tetsuya** (아사히신문)
- **Jean LEE** (AP통신)
- **Jonathan THATCHER** (로이터통신)

■ 사회자

만나서 반갑습니다. 국회의원 홍정욱입니다. 국회 외교통상통일위원회에서 일하고 있습니다. 사진 조율이 필요 없는 훌륭한 언론인 여러분들과 함께 하게 되어 영광입니다. 아주 특별한 시간이 될 것 같습니다.

이번 제주평화포럼에서는 주로 이론이나 정책에 대한 이야기가 많이 오가는 것으로 알고 있습니다. 하지만 이번 세션만큼은 용기 있고 또 탁견을 지니신 언론인 여러분의 개인적인 체험들에 기초한 이야기들을 들을 수 있는 자리가 아닌가 생각합니다. 비록 다른 세션에 비해 조금은 덜 체계적

일지는 모르겠지만 가장 생생하고 또 흥미로운 세션이 될 것으로 믿습니다. 여기 계신 분들 중에서는 왜 국회의원이 사회를 맡느냐고 의문을 가지시는 분도 계시지 않을까 생각합니다. 맞는 지적일 수 있겠습니다만, 저도 정계에 들어오기 전에 한때는 헤럴드 미디어사와 동화 TV 그룹 사장으로 일한 경험이 있습니다. 이런 이유 때문에 아마 제가 여기서 사회를 보고 있지 않나 생각합니다.

한때는 제 동료들이었던 언론인 분들과 이야기할 때마다 저는, 폭력과 괴성이 난무하는 새로운 직업으로 옮기기 위해 버려야 했던 것들이 떠오르는 합니다. 그럴 때 저는 여기 계신 조나단 대처 씨가 말해준 윈스턴 처칠의 말을 떠올리고는 합니다. “나라 밖에 있을 때는 조국을 비판하지 말라. 대신 돌아와서는 잃어버렸던 기회를 꼭 만회하라.” 저는 이 말을 이번 세션의 모토로 삼고 싶습니다.

오늘 세션에서는 여태까지 한국이 동북아지역의 핵심 세력 내지는 세계적인 국가가 되기 위해 무엇을 해 왔는가에 대해서보다도 앞으로 한국이 해야 할 일이 과연 무엇인가에 대해서 논의할 수 있을 것 같습니다. 혹은 아직 한국이 하지 못한 것은 무엇인가에 대해서도 논의할 수 있을 듯합니다. 저는 개인적으로 한국이 아직 선진국이 되기 위해서는 갈 길이 많이 남았다고 생각합니다. 한국의 취약점에 대해서는 얼마든지 예를 들 수 있을 정도입니다. 왜냐하면 풀리지 않는 많은 문제들이 한반도 문제, 다시 말해 북한 문제와 직결되어 있기 때문입니다.

한반도 문제 때문에 우리들은 우리가 원한 만큼의 성과를 내지 못한다고 저는 생각합니다. 이는 아마도 여기 계신 발표자 분들이 북한 문제에 초점을 맞춘 이유이기도 할 것입니다. 하지만 많은 분들께서 잘 지적하신 것처럼, 정치인들은 종종 작은 일들을 크게 부풀려서 말하는 경향이 있습니다. 적어도 이 자리에서만큼은 그렇게 하지 않도록 주의하겠습니다.

그럼 제 인사는 이쯤으로 줄이고, 첫 번째 발표자부터 모시겠습니다. 연합뉴스 정치외교팀에 계시는 이우탁 기자님입니다. 지금은 정치부 차장을 맡고 계십니다. 외교통상부 및 국회 출입기자이시고 북한 핵심협 관련 특종

으로 2007년 삼성언론상을 수상하셨습니다. 그럼 뜨거운 박수로 환영해주
시기 바랍니다.

■ 이우탁

형어가 원활치 못한 점 죄송합니다. 오늘 토론 주제가 “한반도와 지역문
제 보도: 언론인들의 견해” 인데, 다소 추상적인 것 같습니다. 제가 말하고자
하는 것이 주제에 부합하는지도 좀 걱정됩니다만, 최선을 다해서 제가 말하
고자 하는 바를 정리해 보았습니다.

이번 3월에 미국 국무성 초청으로 미국을 한 달 정도 방문할 기회가 있었
습니다. 거기서 만난 한 미국 기자는 밥을 먹는 내내 저한테 언제 한국이
통일될 거 같으냐고 물었습니다. 그 사람에게 있어서는 단순한 질문일 수도
있겠지만 저에게는 의미하는 바가 컸습니다. 통일, 과연 통일이 우리에게
의미하는 바가 무엇일까요? 우리에게 이 문제는 정말 큰 문제일까요? 우
리는 그간 통일에 대해서 얼마나 생각해 왔었던 것일까요? 이런 생각들이
머리를 스쳐 지나갔습니다.

한국말고도 또 어떤 나라가 분단국인가 생각해보니까 정말 세상에서 분
단된 나라는 한국 하나밖에 없었습니다. 또한 분단이라는 현실은 우리의
삶을 얼마나 불완전하게 하고 있는가라는 생각도 들었습니다. 한반도 문제
는 정말이지 큰 문제이고, 우리 스스로가 짊어져야 할 문제인 것입니다. 우
리 모두가 각자 지분을 갖고 있는 문제이기도 합니다. 동시에 시급한 문제
이기도 합니다.

그렇다면 언론인으로서 저는 이 문제를 어떻게 보는가? 이따가 저와 함께
나오신 발표자 분들께서 미국 여기자 납치 문제나 현대아산 유 모 씨 납북
문제에 대해서 말씀하시겠지만, 아마 여기 계신 분들 중에서도 제가 이런
문제에 대해서 이야기할 것이라고 생각하실지 모르겠습니다. 하지만 이
문제에 대해서 우리는 뾰족한 해법을 갖고 있지 않은 것이 사실입니다.

만약 여러분들이 한국이 어떻게 해서 분단국이 되었는가에 대해 생각해

본다면, 이 문제가 국제정치의 산물(産物)이라는 것을 아실 수 있을 것입니다. 외교통상부에 배치받은 이래, 저는 북핵문제에 대해 많은 관심을 가지고 이를 관찰하게 되었습니다. 그러면서 저는 기자로서 이 문제를 다루는 것이 얼마나 어려운 일인가를 깨닫게 되었습니다. 관련된 정보와 메시지들을 어떻게 독자들에게 잘 전달할 수 있을 것인가에 대해서 고민하게 된 것이지요. 지금까지의 제 경험에 비추어볼 때 제가 지적하고 싶은 것은 우리들이 매우 사회적으로 편향된 인식을 하고 있다는 점, 그렇기 때문에 사태를 냉철하게 바라볼 수 없다는 점입니다. 민족주의, 특히 한국에는 과열된 민족주의가 존재합니다. 통일에 대한 집착 역시 통일로 가는 길을 가로막는 것 중 하나입니다.

한국 사람들에게는 특유의 기질이 있는 것 같습니다. 한국에서는 좌파든 우파든 과장된 인식을 가지고 있는 것이 현실입니다. 한편 외교가에서는 한국이 동아시아지역에서 매우 중요한 행위자로 부상했다고 보는 모양입니다. 하지만 한국이 미국의 정책에 과연 얼마나 영향을 줄 수 있을지 의문입니다. 현실적으로 볼 때 거의 불가능합니다. 따라서 한국이 행사할 수 있는 영향력은 미미합니다. 일례로 미국의 대북정책을 들 수 있는데 저는 한국 때문에 미국의 대북정책이 크게 변화하지는 않는다고 봅니다.

부시 대통령이 취임했을 때 김대중 전 대통령이 부시 대통령과 만나서 오랜 시간 동안 햇볕정책에 대해서 설명했다고 합니다. 하지만 그다지 환영받지는 못하였죠. 많은 사람들은 우리가 꾸준히 설득하려고 노력한다면 다른 나라들이 북한을 보는 눈이 달라질 거라고 믿는 것 같습니다. 하지만 저는 그렇게 보지 않습니다. 제가 보기에 남한과 북한 각각의 한반도 정책은 물론이고 다른 많은 정책들 역시 때때로는 미국의 영향력에서 자유롭지 못한 것 같습니다. 우리는 북한을 둘러싼 모든 문제들에 대해서 분명하고 매우 객관적인 인식을 가지지 않으면 안 됩니다. 우리에게 이 점이 부족해 보입니다.

사람들은 종종 외교를 선택의 예술이라고 부릅니다. 한 국가의 전략은 현재 집권하고 있는 정부에 의해서도 나오는 것이기도 하지만, 다른 나라들

과의 협의 채널을 통해서도 나오기도 합니다. 이처럼 정부도 중요하지만 시민들 역시 정부가 내린 선택에 대해 책임을 질 수 있어야 할 것입니다. 한국 사람들은 이에 익숙하지 않은 것 같습니다. 정부가 적절한 정책을 취하도록 시민들 역시 노력해야 할 것입니다. 하지만, 정부에 의해서 어떤 정책이 취해지면 이에 대해서는 일단은 이를 존중해줘야 할 것입니다. 지금 한국 사회에 분열과 갈등이 횡행하는 것을 보면 아직까지 한국에는 그러한 정치 문화가 정착되지 않았음을 알 수 있습니다.

지난날 제가 북한 문제를 취재하면서 겪었던 다소 당황스러운 경험을 말씀드릴까 합니다. 1990년대 초반 저는 제네바 협약이 논의되고 있던 쿠알라룸푸르(Kuala Lumpur)에 있었습니다. 1998년 4자 회담이 열렸을 때도, 나중에 6자 회담이 열렸을 때도 저는 그 회담들이 열리는 자리에 가 있었습니다. 그 현장에서 취재를 할 수 있는 것은 저로서는 매우 영광된 일입니다. 하지만 10년 좀 넘는 기간 동안 저는 당황스런 순간을 많이 겪었습니다. 간단히 일본 교도통신(共同通信)과 연합통신을 비교해 보겠습니다. 취재 현장에 직접 가보시면 아시겠지만, 교도통신의 경우 한국, 일본, 워싱턴 등지에서 최소한 여섯에서 열 명가량 되는 취재진들이 파견됩니다. 하지만 1990년대 초반 현장에 있었던 한국인 기자는 오직 저 하나였습니다.

한국을 대표하는 입장으로서는 저는 저 혼자서 한국, 미국, 그리고 북한 대표들까지 인터뷰했고 때때로는 제가 인터뷰 요청을 받기도 했습니다. 당시 제가 보니까 교도통신 기자들은 이미 휴대폰을 가지고 있어서 바로바로 데스크에 연락을 취했습니다. 하지만 제가 할 수 있었던 것은 제일 가까운 공중전화를 찾아 데스크에 전화를 거는 것이었습니다. 지금이야 말할 수 없이 좋아졌습지만 저는 아직까지도 북한을 둘러싼 일들을 우리가 제대로 보도할 수 있을까, 우리가 얻은 정보들을 데스크와 독자들에게 제대로 전달할 수 있을까라는 의문이 들고는 합니다.

때때로 언론 매체들은 특정 이슈에 대해서, 특정한 세력들, 이를테면 정당들의 입장을 대변하는 자세를 취하기도 합니다. 저는 어떤 문제가 심각해져 갈 때, 중요한 것은 한 발짝 물러나 무엇이 옳은 방법인가 차분히 생각해

보는 것이라고 봅니다. 이것이 언론의 역할이기도 한 것입니다.

북한에 대해서 짧게 몇 말씀드리겠습니다. 사람들은 한반도라는 말을 듣게 되면 북한, 그리고 핵문제를 떠올립니다. 북한 문제가 얼마나 중요한지를 대변하는 예라고 할 수 있겠습니다. 이 문제를 다룰 때 항상 생각하는 것이 하나 있는데, 우리는 만약 누군가가 ‘반미’라고 하면 그 즉시 저 사람은 필시 ‘친북’이겠구나라고 생각하는 경향이 있다는 것입니다. 저는 이 이분법을 빨리 깨야 한다고 봅니다. 이러한 사고방식은 큰 문제입니다. 또한 우리는 왜 북한이 핵을 가지려고 하는가를 잘 이해해야 할 필요가 있습니다.

북한과 북한 핵을 둘러싸고 동아시아 주요 국가들과 세계 주요 국가들이 협상에 협상을 거듭하고 있습니다. 한국 외교에 있어서 북한과 북한 핵문제는 매우 중요한 대화의 플랫폼입니다. 언론인들이 이 문제에 대해 올바르게 접근할 수 있는 환경이 조성되어야 하며, 언론인들은 독자들에게 이 문제를 제대로 전달해주어야 할 것입니다. 감사합니다.

■ 사회자

이 기자님 감사합니다. 한국을 둘러싼 지역문제에 관해서, 우리 능력에 대해 더욱 객관적이고 합리적으로 이해해야 한다고 지적해 주셨습니다. 또한 과장된 민족주의나 이념 분열과 같은 것들이 실패를 초래할 수 있다고도 말씀해 주셨습니다.

이 기자님의 말씀을 들으니 처칠이 아돌프 히틀러에게 한 말이 생각납니다. 그는 “나는 다 좋지만 히틀러는 싫다”고 했지요. 60년이 흐른 지금이야 말로 북한 콤플렉스를 극복할 때가 아닌가 합니다. 좌우를 막론하고 말이죠. 그럼 다음 발표자이신 임연숙 지국장님께 마이크를 넘기겠습니다.

임 지국장님은 현재 채널 뉴스 아시아(Channel News Asia)의 서울 지국장을 맡고 계십니다. 1988년 코리아 타임즈에 입사한 이래 서울과 싱가포르를 오가시면서 로이터(Reuters), AFP, 블룸버그(Bloomberg) 등 다양한 외신에서 일하셨습니다. 북한에 대해 탁월한 지식을 갖고 계신 것으로 잘 알려져

있고 2년째 서울외신클럽 회장을 맡고 계십니다. 큰 박수 부탁드립니다.

Ⅰ 임연숙

여러분 안녕하십니까. 제가 드린 글은 보시면 아시겠지만 최근에 일어난 소식에 대해서 다루고 있습니다. 바로 두 명의 미국 여기자가 석방된 것이지요. 비록 오늘 몸은 여기 와 있지만 현대 현정은 회장이 북한에 있기 때문에 저는 계속 일을 해야 할 것 같습니다.

시간이 날 때마다 저는 서둘러 이메일을 열어서 무슨 일이 일어나고 있으며 내가 또 해야 할 일이 뭔지를 확인합니다. 하지만 여러분 모두 아시겠습니다만 아무 소스(source)가 없는 북한은 정말 다루기 어려운 존재입니다.

저는 원래 어제 아침에 도착하기로 되어 있었는데 늦은 밤에 올 수 있습니다. 모두가 납북된 유 모 씨가 석방될 것이라 생각했고 그가 오기만을 기다리고 있었기 때문이지요. 하지만 언제 그가 올지, 아니 그가 오기는 하는 것인지 아무도 확인해 줄 사람은 없었습니다.

아직도 모든 언론들과 외신들이 그가 돌아오기만을 기다리고 있습니다. 이는 우리가 북한에 대해 얼마나 아는 것이 없는지를 보여줍니다. 이는 곧 외신 기자들은 말할 것도 없고, 한국 기자들도 북한을 보도하기가 얼마나 어려운지를 알려주는 것이기도 합니다. 지금은 그래도 좀 낫지만 몇 년 전만 해도 싱가포르에 있는 데스크에서는 제게 '북한 소식 뭐 들은 거 없나', '북한서 나온 정보들 좀 불러봐' 라고 자꾸 물어댔고, 저는 그저 '이봐요, 저도 하고 싶지만 도통 돼야지 말이죠' 라는 말만 되풀이했었지요.

한국 바깥에 있는 사람들은 남한과 북한이 갈라져 있다는 것에 대해 무감각한 듯합니다. 정말이지 한 발짝만 넘으면 갈 수 있는 곳이지만 저는 그렇게 할 수 없습니다. 남한에서 북한을 취재하기란 정말 어려운 일입니다. 하지만 많은 외신기자들이 몰려 있는 곳 중 하나인 한국에서는 북한 문제가 초미의 관심거리입니다. 북한과 관련된 소식이 나오기만 하면 바로 속보로 뜰 정도죠.

그런데 한 가지 놀라운 것은 한국 내 신문들과 한국 사람들 모두 이 일에 대해서 갈채를 보내는 것이었습니다.

많은 한국 사람들은 두 여기자의 석방에 관심이 매우 많았습니다. 그러자 제 머릿속에는 ‘유 씨는 어떻게 된 거지’라는 생각이 떠올랐습니다. 한국에서 누가 과연 클린턴 대통령의 역할을 할 것인가? 그를 북한에서 데리고 올 한국판 클린턴은 누구인가? 납북된 네 명의 어부들도 머릿속에 떠올랐습니다.

뉴스 소스에 관해서 말씀드리자면, 한국에서는 정보를 얻기가 어렵습니다. 이 때문에 외신들을 인용하고, 물론 한국 국내 언론도 인용하기도 합니다. 물론 유일한 정보원이라 할 수 있는 조선중앙통신(KCNA)도 인용하는데, 소위 전문가로 불리는 사람들을 모아서 분석을 시킵니다. 하지만 그 사람들도 지금 당장 평양에서 무엇이 일어나고 있는가는 잘 모르는 것 같습니다. 이러한 정보 부족에 대응하기 위해 몇 년 전부터 시작한 것이 하나 있는데 그것은 바로 탈북자들과 이야기하는 것입니다. 북한에서 무슨 일이 있는지 진짜든 가짜든 일단 잠자코 듣는 것이죠. 북한에 대한 이야기를 기사로 쓸 때는 정말 ‘이야기’를 만들어내야 합니다.

최근에 저는 서울외신기자클럽 회장이 되었습니다. 정부 관계자들을 만나기도 어렵고 이들로부터 북한 사정에 대한 이야기를 듣기도 어려웠죠. 요새는 억류된 한국인에 대해 신경을 집중하고 있습니다. 억류된 미국 여기자 소식을 들을 때 제 머릿속에는 억류된 한국 사람들이 떠올랐습니다. 아마 현 회장이 좋은 소식을 갖고 오겠지요.

하지만 몇백 명의 한국 사람들이 납북돼서 여전히 돌아오지 못하고 있습니다. 제가 제주평화포럼을 위해 글을 쓴 계기이기도 하지요. 저는 외신기자지만 한국인이고, 외국에 나가서 산 지 오래되었지만 한국 돌아가는 이야기가 늘 궁금합니다. 하지만 여기서 일어나는 문제들, 이를테면 한국인의 납북 문제들과 같은 문제는 제가 답할 수 없는 것들입니다.

지난해 금강산에서 총에 맞아 숨진 한국 여성에 대해서도 마찬가지로입니다. 저는 한국 사람들이 이 여성이 죽은 이유와 사건의 진상을 밝힐 것을

요구하는 시위를 왜 열지 않는지 궁금하기만 합니다. 미국 쇠고기 문제 때는 수천수만 명이 거리로 쏟아져 나왔는데 말이죠. 한 전문가분께 물어보니까 한국 사람들은 북한 사람들을 외국으로 보지 않는다고 하더군요. 비록 지금은 국경을 맞대고 있지만 정말 딴 나라는 아니라는 것입니다. 이게 진짜 이유인지는 아직도 모르겠지만 여하튼 제 궁금증은 풀리지 않고 있습니다.

한국에 나와 있는 외신기자들은 사실상 한 사람이 지국을 맡고 있습니다. 저 역시 혼자인데 저도 뉴스 하나 만들기 위해서 저 혼자 왔다 갔다 해야 하지요. 여기 계신 외신 기자분들도 혼자거나 아니면 두세 사람 정도일 것입니다. 한반도 문제를 취재하는 것, 특히 북한과 관련된 모든 일을 취재하려면 할 일이 참 많습니다.

다른 것도 취재해야 하는 관계로 외교통상부에 직접 가서 하루 종일 앉아 있을 수 없는 우리들은 몇 배로 힘든 상황입니다. 하지만 무슨 일이 일어날지 모르기 때문에 한국을 보도하는 것은 재미있는 일이기도 합니다. 휴일에도 일이 막 생기죠. 저희들끼리 하는 이야기지만 정말 이 나라는 기삿거리가 끊이지 않는 나라인 것 같습니다. 북한은 말할 것도 없지요. 몇 년 전, 식사를 하면서 우리가 월급을 꼬박꼬박 받을 수 있게 하는 김일성, 아니 이제는 김정일에게 감사해야 한다고 말한 것이 생각납니다. 많은 사람들이 한국보다는 북한에 무슨 일이 일어나고 있는가에 더 관심이 많으니까요. 하지만 누차 말씀드리듯 국경 너머로 북한을 취재하는 것은 매우 어렵습니다. 이만 줄이겠습니다. 감사합니다.

■ 사회자

임 지국장님 감사합니다. 누군가 제게 알려준 기상학과 경제학자에 관한 농담이 생각나는군요. 기상학자나 경제학자 모두 미래에 대해서는 알지 못한다. 하지만 기상학자는 적어도 현재에 대해서는 알고 있다. 이야기인즉슨, 경제학자는 현재에 대해서도 잘 알지 못한다는 것이겠지요.

제가 생각하기에는 북한을 연구하시는 분들도 비슷한 농담을 들으실지도

모르겠습니다. 지금 이 시점에서 무슨 일이 일어나고 있는지 알 수 없기 때문이지요. 여기 계신 언론인 여러분들도 모두 공감하시리라 생각합니다. 그럼 다음으로 하코다 테츠야 기자님의 말씀을 듣겠습니다.

하코다 기자님은 1988년부터 아사히신문에서 일하고 계시고, 1999년부터는 같은 신문사 한국 지국에서 일하고 계십니다. 한반도 문제에 대한 깊은 지식으로 유명하시죠. 현재는 서울 지국장을 맡고 계십니다. 그럼 박수로 모시겠습니다.

■ 하코다 테츠야(HAKODA Tetsuya)

안녕하십니까. 방금 소개받은 아사히신문 서울 지국장 하코다라고 합니다. 우선 저를 초청해 주신 제주평화포럼 측에 감사드립니다. 요새는 외신 기자라고 해도 매우 바쁩니다. 써야 할 기사가 많이 있습니다. 좋은 일이지는 합니다만, 매일 매일이 팍팍하게 돌아가는 것은 사실입니다.

오늘 아침은 일찍 일어나서 현대 측이 어떻게 돌아가고 있는지 살핀 다음에, 신촌 세브란스 병원에 간밤에 무슨 일이 있었나 확인하고 나서 그제서야 김포공항을 거쳐 여기에 왔습니다. 공항에 보니까 “다이나믹 코리아(Dynamic Korea)”라고 되어 있던데 누가 지은 것인지는 몰라도 한국 현실을 잘 꼬집고 있다는 생각이 들었습니다. 물론 코리아는 남한뿐만이 아니라 북한도 포함하는 것이죠.

지난주 북한은 매우 요동쳤습니다. 빌 클린턴 전 대통령이 평양을 방문했고 억류되었던 두 여기와 함께 나왔죠. 클린턴 전 대통령은 자신이 미국 특사 자격으로 오지 않았고 어떠한 정치적·외교적 의제도 갖고 오지 않았다고 말했습니다. 하지만 그가 다녀간 이후로 북한과 미국 사이에는 대화 재개 기류가 흐르고 있습니다. 1994년 1차 북핵 위기가 터진 이후 양국 사이에는 꽤나 긴장이 흐르고 있었지만 그것이 반전되는 분위기입니다.

저는 그 변화의 원인 내지는 촉진제 중 하나가 김정일의 건강 문제라고 생각합니다. 물론 이 문제는 좀 더 지켜봐야 하겠지만 그의 건강 문제와

후계자 문제가 점차 부상하고 있는 것만은 확실한 것으로 보입니다. 미국과 일본도 상당한 관심을 보이고 있습니다. 클린턴 대통령의 방북이 외교적 목적과는 관계없다고 미국이 발뺌하는 것도 이 때문인지 모르겠습니다. 하지만 북한과 미국과의 관계에 있어서 언제나 미국은 자국의 이익을 최우선시 한다는 것을 우리는 부정할 수 없습니다. 그렇다면 과연 한국과 일본은 어떤 선택을 내려야 할까요?

일본에서는 이번 달 말(2009년 8월 말)에 총선이 있는데 일본은 태평양 전쟁 후 사실상 한 개의 당이 계속 정권을 맡아왔습니다. 하지만 이번에는 정계에 엄청난 지각변동이 예상되며 일본 정부의 정책들에도 많은 변화가 있을 것으로 보입니다.

만약 일본 민주당이 정권을 잡게 된다면, 북한을 상대하는 데 있어서 더욱 유연한 자세로 나올 것으로 예상하고 있습니다. 일본 고위관리들도 6자 회담에 임했던 지금까지의 접근과는 다른 접근법이 필요하다고 말하고 있습니다. 이 점은 미국 정부 역시 인정하는 것으로 보입니다.

이러한 상황에서 한국 정부는 향후 상대적으로 정책 결정을 내리는 데 더욱 어려움을 겪을 것으로 보입니다.

제가 알기로는 한국 정부는 북미 간에 대화를 다시 시작하는 것을 탐탁하지 않게 여기는 듯합니다. 현재 이명박 정부는 지난 정부와 무언가 다르다는 것을 보여줘야 한다는 강박감을 갖고 있는 것 같습니다. 하지만 이런 태도는 사태를 더 복잡하게 만들 뿐이라고 생각합니다.

앞서도 말씀드렸지만 현대 아산 현정은 회장이 북한을 방문하여 개성공단 근로자 유 모 씨를 석방시키기 위해 애를 쓰고 있는 중입니다. 그러나 유 씨가 석방되더라도 과연 남북관계에 획기적인 변화가 올 것인가에 대해서는 저는 회의적입니다. 오히려 북한은 한국 정부가 다음에 어떻게 나올지 주도면밀하게 살핀 뒤 한국 정부에 더 많은 압박을 가해 올 것입니다. 머지않아 이명박 정부는 힘든 결단을 내려야 할지도 모르겠습니다.

이명박 정부는 현재 북한에 대해 일정한 시각을 견지하고 있고, 그렇기 때문에 만약에 현 시점에서 한 발짝 물러나는 자세를 보인다면 정치적으로

심한 반대에 부딪힐지도 모른다는 생각을 하고 있는 것 같습니다. 하지만 저는 이명박 정부가 이를 두려워해서는 안 된다고 생각합니다.

이 대통령이 그토록 강조하는 실용적인 사고는 지금이야말로 꼭 필요한 것이 아닐까 합니다. 저는 2003년부터 약 4년 동안 한국서 특파원 생활을 하고 있습니다. 제가 부임했을 때부터 한국 사회의 이념 갈등이 꽤 심해져 가는 것 같았습니다. 남북 간에도 그렇지만 의회 내에서도 그랬습니다. 최근에는 촛불시위라는 엄청난 갈등의 모습도 보았습니다. 노무현 전 대통령 장례식 때도 마찬가지였죠.

이러한 것들 때문에 한국인들의 장점인 역동성이 생산적인 곳에 쓰이지 못하는 것 같아 아쉽습니다. 남북한은 서로 많은 갈등을 겪어 왔습니다. 저는 이러한 갈등들이 언젠가는 사회를 긍정적으로 바꾸는 엔진 역할을 할 것이라 믿습니다. 한국의 역동성이 발휘될 수 있는 환경이 마련된다면 한국은 더욱 발전할 수 있을 것입니다. 한국의 긍정적인 역동성을 보게 될 날을 기대하겠습니다. 감사합니다.

■ 사회자

감사합니다. 민감한 한일 관계에 대해 날카로운 이해를 가지고 계신 하코다 기자님께서 한국 사회에 대해 조심스런 제언을 해주셨습니다. 모두가 새겨들어야 할 이야기가 아닌가 생각합니다. 일찍이 새뮤얼 존슨(Samuel Johnson)은 이렇게 말했습니다. “정치란, 좋고도 독창적인 것이다. 문제는 좋지만 독창적이지 못할 때, 독창적이나 좋지 못할 때가 있다는 것이다.” 신문이나 텔레비전에서 나오듯이, 한국 정치에서 독창적인 많은 것들은 하나 같이 좋지 못한 것 같습니다. 그럼 이제 진 리(Jean Lee) 지국장님께 마이크를 건네겠습니다.

진 리 지국장님은 AP통신 서울 지국에서 특파원으로 일하고 계시고 유럽과 아시아, 미국에서 일하신 경험이 있습니다. 미국과 국제문제를 모두 다루셨다고 합니다. 콜롬비아 대학과 동 대학 언론학 대학원을 졸업하셨습니다.

그럼 큰 박수 부탁드립니다.

■ 진 리(Jean LEE)

저는 기자생활을 코리아 헤럴드에서 시작했었습니다. 이제 AP통신 지국장으로 15년 만에 다시 한국에 온 셈이네요. 사람들이 거의 매일 저에게 북한이 지금 어떻게 돌아가고 있는냐고 묻는 것은 정말 제게 많은 부담을 줍니다. 거의 제 힘의 90%를 거기다가 쏟는 것 같습니다.

정말 쉽지 않죠. 저는 개성에 가본 적은 있지만 평양에는 가본 적이 없습니다. 저희들이 북한 문제를 다루는 방법을 쉽게 말하자면 한마디로 창조적으로 다뤄야 합니다. 여기 저기 찾아보고 여러 가지 방향으로 기사도 써 보지요. 임 지국장님께서도 언급하셨듯이, 조선중앙통신과 기타 북한 관영 매체를 저희들은 주시하고 있습니다.

저희는 사무실에서 북한 방송을 직접 보는데 하루 종일 북한 TV를 관찰하는 사람도 있습니다. 어찌다 손님이 찾아오면 저는 일단 손님을 앉히고 북한 방송을 보여주고는 하는데, 이렇게 북한 TV를 보여주는 것이 보는 것도 흥미로운 경험일 것으로 생각하기 때문입니다. 혹시 저희 사무실에 들르시면 제가 꼭 보여드리겠습니다. 정말 재미있습니다.

우리는 우리 나름의 정보원에 의존하지만 언제나 그렇듯 늘 함정 투성입니다. 하지만 북한에 관한 조그마한 소식들조차도 듣고 싶어 하는 사람들은 늘 많습니다. 정보 출처에 대해서는 조심에 조심을 기해야 할 것입니다. 그래서 평양에서 무슨 일이 일어나고 있는지 알 수 있는 가장 좋은 정보는 역시 평양에 있는 저희 직원들이 보내주는 정보입니다. APTN이라고 불리는 저희 TV방송국에서 북한 사람 두 명이 현재 일하고 있습니다.

평양 거리에서 무슨 일이 일어나는지를 알기 위해 저는 어느 것보다도 이 사람들이 보내온 영상에 많이 의지합니다. 제가 직접 평양에 전화를 걸 수도 없는 노릇이고 그렇다고 평양 시민 아무나 잡고 물어볼 수도 없는 노릇이기 때문입니다. 그들이 보내온 자료를 저는 저널리스트 특유의 기술을

총동원해서 유심히 살펴봅니다. 여기 저기 아주 작은 것까지도 뭔가 단서가 될 만한 것이 없나 찾아봅니다.

저는 학자도 아니고 북한에서 살아본 경험도 없습니다. 따라서 과거에는 북한 전문가들에게 가서 많이 물어봤습니다. 그들의 분석에 많이 의존했지요. 지금 여기 계신 분들 중에서도 주저하지 마시고 저에게 조언해 주시면 감사하겠습니다. 물론 우리가 똑바로 보도를 하고 있는지에 대해서 말씀해 주셔도 됩니다. 언제나 큰 그림을 보고 싶어 하지만 조각 사실들만 가지고 있는 저희들이 전체 맥락을 이해하는 데 큰 도움이 될 것입니다.

이제는 북한에서 어떤 일이 생기면 APTN을 통해 즉시 그 모습을 볼 수 있게 되었다는 점을 말씀드리면서 한 가지 자료를 보여드리고자 합니다. 지금 북한 미사일 발사 장면이 보이고 있는데요, 제 생각에는 APTN이 북한보다 약 40분 일찍 이 영상을 내보낸 것 같습니다. 그뿐 아니라 두 명의 미국 여기자가 석방되는 모습도 제일 먼저 알릴 수 있었습니다. 특히 북한 TV를 통해서 이런 것을 보기 힘든 만큼 매우 좋은 자료를 제공해주는 셈이죠.

지금 보시는 것은 최근 북한이 내걸고 있는 경제 건설 구호입니다. 김일성 탄생 100주년인 2012년까지 박차를 가한다는 내용인 것 같은데요. 여러분들도 아시겠지만 최근 북한이 류경호텔을 다시 짓기 시작했다고 하지요. 도로도 재포장하고 건물들도 다시 올라가고 있습니다. 북한이 아까 말씀드린 그 목표를 얼마나 중요하게 여기는지 알 수 있을 것 같습니다.

그리고 이것은 150일 전투 관련 자료인데 매우 중요해 보입니다. 전문가들한테 “이런 게 옛날에도 있었느냐”고 물어보면 어떤 이들은 잘 모르겠다고 하지만, 어떤 분들은 옛날에 똑같은 일이 있었다고 합니다.

그렇게 말씀하신 분들께서는 아마 김정일이 70년대에 했던 70일 전투를 이야기하신 것이겠지요. 지난주부터는 김정은에 대해서 조사하고 있습니다. 아직까지는 저희도 아무것도 알지 못하지만 작은 것 하나하나 세심하게 보려고 합니다. 역사를 다시 보고 맥락을 읽어가면서 상황을 파악하고자 노력하고 있습니다. 또한 북한에서 일어나는 일들의 패턴을 파악하고 앞으로

무슨 일이 있을지 가늠하고 있습니다.

이제 또 다른 것을 보여 드릴 텐데, 북한이 시작한 첫 번째 맥주 광고를 보신 분들이 있을지 모르겠습니다. 맥주 말고도 북한 최초의 패스트푸드점 광고도 있습니다. 저는 아주 흥미롭게 보았습니다. 과연 북한의 패스트푸드점이 런던이나 뉴욕에 있는 것과 똑같은지는 모르겠네요. 하여튼 평양을 직접 가보지 못한 사람에게는 아주 재미있는 자료가 될 것입니다. 또한 북한 경제에 불고 있는 변화의 바람이 무엇인지 짐작할 수 있게 하지요. 이러한 노력들이 북한 사람들을 서방 세계에 친숙하게끔 만들 수 있을지 모르겠습니다. 햄버거 가격이 북한 노동자 일일 임금의 반씩이나 되는 1.7달러 정도 이니까요.

전문가들에 따르면 북한이 국영 TV를 통해 상업 광고를 하는 일은 처음이라고 합니다. 20여 년간 북한 TV를 계속 지켜봐 온 한 한국 정부관계자 역시 이렇게 음식 광고만 하는 것은 처음이라고 하는군요.

광고는 이 맥주의 품질과 영양에 대해 선전하고 있는데 쌀로 만들어져서 단백질과 비타민 B-2가 풍부하다고 하는군요. 세계에서 가장 가난한 북한 사람들이 맥주를 얼마나 사먹을 수 있을지는 잘 모르겠습니다. 북한은 잇따른 기근으로 세계로부터의 식량원조에 의존하고 있는 실정이며 1990년대 후반에는 2백만 가까운 아사자가 발생했었지요.

한국 싱크탱크 중 하나인 통일연구원(KINU)이 발간한 보고서는 탈북자의 증언을 인용해 남한 드라마 때문에 북한 정권에 금이 가기 시작했다고 기술하고 있습니다. 확실히 한국 드라마는 북한에서 아주 인기인 것 같습니다. 북한으로서는 건너편 사람들이 어떻게 사는지 알려주는 남한 드라마가 위협 요소가 될 듯합니다. 영상을 통해 나오는 남한의 일상적인 모습, 이를테면 술집이라든지 사람들이 서로 만나는 장소의 모습, 파스타, 햄버거 따위의 서양 음식들이 얼마나 매력적으로 다가왔을지 상상이 되실 겁니다.

이처럼 우리들이 하는 일은 북한을 잘 관찰하고 전문가와 사람들을 동원해 무슨 일들이 일어나는지를 알아보는 것입니다. 그들이 우리들을 싫어하기 때문에 저널리스트들은 어려움을 겪습니다. 따라서 북한을 취재 보도하

기 위해서는 많은 사람도 만나봐야 하고, 많은 창조력도 필요합니다. 저희에게 통찰을 들려주실 여러분들을 기다리고 있겠습니다.

■ 사회자

할자 매체에서 일하는 기자들은 대체로 영상 활용에 미숙하다고들 합니다. 하지만 진 리 지국장님이 그 편견을 깨 주시는군요. 흥미로운 발표 잘 들었습니다.

그럼 오늘 마지막 발표자 조나단 대처 씨를 소개합니다. 영국 분이시고 영국과 일본에서 공부하셨습니다. 기자 생활의 거의 대부분을 로이터통신에서 하셨고 호주, 영국, 일본, 홍콩, 인도네시아, 필리핀 등에서 일하셨습니다. 한국 지국으로 오신지는 3년 되셨다고 하는군요. 큰 박수 부탁드립니다.

■ 조나단 대처(Jonathan THATCHER)

감사합니다. 통신사 일이라는 것이 굉장히 경쟁이 치열하고 또 숨 막힙니다. 아까 APTN이 북한의 모습을 아주 성공적으로 담고 있는 것을 보니 평양 지국이 없는 로이터통신으로서는 썬이 많이 나는군요.

저는 한반도 문제가 결국 통일 문제라고 생각합니다. 어떤 기자든 마찬가지겠지만 그러한 문제에 대해서는 왜 그것이 이루어져야 하는가를 밝히는 것이 가장 중요할 것입니다. 바깥에서 이 문제를 바라본다면 안에서 이 문제를 볼 때보다는 어느 정도 공평하게 볼 수 있을 것이라 생각합니다.

한국어로 된 신문 첫 면에 잘 써진 한 기사가 실렸다고 칩시다. 저 개인적으로는 대단하고 좋은 기사라고 생각하지만 이 기사가 해외로까지 나가지는 않습니다.

왜냐하면 외국에 있는 사람들은 기초 지식이 없기 때문이죠. 이들에게는 더 많은 것을 설명해줘야 하고 비록 어렵게 느껴지겠지만 매우 공정하게

전달해야 합니다. 때로는 함정이 있는 질문도 할 줄 알아야 하며, 당신이 살고 있는 사회가 합리적이고 정직하기만을 바라야 할 때도 있습니다.

제가 처음으로 겪은 큰 사건은 제가 여기 부임한 2006년, 국경선 너머에서 일어났습니다. 그때 즈음해서 북한이 로켓을 발사했습니다. 이 소식에 싱가포르에 있는 제 선임 기자는 흥분을 금치 못했고 뉴스로 밥을 벌어먹고 사는 저도 같이 따라서 흥분했지요. 그런데 한국 사람들 반응이 생각하던 거랑 좀 달랐습니다. 택시를 타니까 기사 아저씨가 라디오를 꺼놓고 있더군요. 왜 꺼냈느냐고 물어보니까 그 아저씨는 ‘이런 뉴스에 이제 진절머리가 나서 라디오를 껐다’고 말했습니다. 미국으로 치면 캔자스 시티 우유배달부 정도 되는 한국의 택시기사 아저씨는 아마도 이렇게 생각했을 겁니다. “외국인 나오니까 걱정도 많으시네. 우린 이렇게 60년 동안 잘만 살아 왔구만. 이북에 있는 동생들이 또 말썽을 피우는 것뿐이니까 그리 걱정할 것 없소. 이런 일 나중에도 많이 생길 텐데 괜한 신경 끄쇼.”

어떤 면에서는 제가 한국에 왔을 때 가졌던 선입견과 그리 다르지는 않은 것 같았습니다. 한국 사람들에게 있어서 통일은 당연히 되어야 하는 것이지요. 제 아이 중 하나가 아시아의 어느 나라에서 국제학교를 다녔는데 거기서 한국 학생들이 보여줬던 연극이 아직도 생각납니다. 그 극적인 연극은, 우리는 반드시 통일을 이뤄낼 것이라는 강한 열망을 보여줬지요. 한국이 어떻게 분단되었는지 잘 알지 못했을 때는 이해가 가지 않았지만 여하튼 자연스러운 현상 같습니다.

한국인들이 통일을 당연하다고 받아들이는 것이 자연스러운 일이라는 저의 생각은 시간이 갈수록 더욱 강해져갔습니다. 한때는 왜 한국전쟁을 내전으로 생각하지 않는 걸까 하는 궁금증을 가지고 있었습니다. 때로는 건방지게도 이 전쟁을 단순한 동족상잔의 전쟁으로 봐야 하는 것이 아닐까 생각하기도 했습니다. 하지만 시간이 흐르면서 이 전쟁은 함부로 비판할 수는 없는 전쟁이라는 생각을 가지게 되었습니다.

그러나 통일에 대한 저의 생각은 점차 바뀌기 시작했습니다. 아시겠지만 남한과 북한은 서로가 자신들이 한반도 전체를 지배하는 유일한 정부라고

생각하고 있습니다. 조선중앙통신은 이명박 대통령을 비판하면서 끊임없이 조국 통일을 부르짖고 있습니다. 연일 이명박 대통령을 미국에 빌붙어 있는 민족의 반역자(역도)로 깎아 내리고 있는 것이지요.

그런데 한국의 입장에서 볼 때 통일에 필요한 비용은 가히 천문학적이라고 할 수 있습니다. 세계일류 경제국가 진입의 문턱에 서 있는 한국이, 이 비용 때문에 경제적으로 어려움을 겪을 수 있을 것이라는 점은 충분히 예상할 수 있습니다.

베트남이나 독일과 같은 과거의 분단국들을 살펴보더라도 분단된 한국과는 상황이 매우 다르다는 것을 알 수 있습니다. 구소련이나, 식민지배로 인해 분열을 겪고 있는 아프리카 국가들과 비교해도 마찬가지입니다. 북한에서는 지금의 분단이 식민지배 때문이라고 보고 있지만 어찌되었든 간에 한국의 상황이 특수한 것만은 사실인 듯합니다.

홍 의원님도 잘 아시겠지만 북한 최고인민회의에서는 사람들이 질서정연하게 앉아서 박수만 치는 모습밖에는 보이지 않습니다. 반면 한국 국회에서는 소리 지르고 발길질하는 모습을 종종 볼 수 있습니다. 북한 같았으면 이런 모습들이 카메라에 담기지 않겠지요. 지금 말씀드린 것은 그저 한 사례에 불과합니다만, 요지는 남한과 북한의 이질성이 매우 심해지고 있다는 것입니다.

남한과 북한은 믿기지 않을 만큼 오랜 역사를 공유하고 있습니다. 하지만 불과 60여 년 사이에 한쪽은 소련 밑으로 들어가 버리면서 엄청난 변화를 겪게 되었습니다. 그 한쪽이 시장경제와 민주주의를 체득하기까지 얼마나 어려운 과정을 겪어야 할지에 대해서는 여러분들도 잘 아시리라 믿습니다.

탈북자들을 봐도 알 수 있듯이, 북한 사람들이 그들이 살던 사회와는 또 다른 사회의 질서를 금방 따라잡기는 어려울 것 같습니다. 이북 말투, 낮은 교육 수준 등이 그들의 발목을 잡고 있습니다.

한 가지 흥미로운 통계 자료를 소개해 드리하고자 합니다. 북한이 한국 자동차 연간 생산량을 따라잡기 위해서는 장장 800년의 시간이 필요하다는 계산이 나와 있습니다. 한쪽에서는 연간 총생산이 1조 달러가량인데 반해, 다른

한쪽은 200억 달러 정도라고 합니다. 북한으로서는 한국이 제안하는 통일방식을 받아들이기 어려울 것입니다. 남한 역시도 북한이 해 줄 수 있는 것이 극히 적은 만큼 북한이 제안하는 통일방식을 받아들이기도 어렵습니다.

지난 2007년 대선 때 처음 대통령 선거에 참여한 20대들과 이야기를 할 기회가 있었습니다만 한국의 젊은 사람들이 북한을 대하는 태도는 자신들의 부모 세대와는 좀 달라 보였습니다. 그들은 감정적이기보다는 계산적으로 생각하는 것 같습니다. 한 학생은 저에게 만약 통일이 되더라도 자신의 자녀는 북한 아이들이 있는 학교에는 보내고 싶지 않다고 말했습니다.

어찌 보면 냉정하기도 한 이 친구들은 지금 자신들이 누리고 있는 부(富)를 나라를 위해서 쓰고 싶지 않아 하는 것 같습니다. 10년이 또 흐른 뒤에는, 과연 한국의 젊은 사람들 중에 통일에 대해 관심을 가지는 사람들이 몇이나 될지, 그리고 한국 사회 내부에서 통일을 향한 정치적 열망이 얼마나 남아 있을지 궁금해지는 것이 사실입니다. 들어주셔서 감사합니다.

■ 사회자

말씀 감사드립니다. 지적하신 대로 북한에서 무슨 일이 일어나든 한국 사람들은 전보다 점점 더 무덤덤해지는 것 같습니다. 또한 한국 사람들 사이에서도 통일을 대수롭게 여기지 않는 분위기도 점차 확산되어 가는 것 같습니다.

정계에 입문하기 전에 제 친구가 저한테 ‘거창한 말들은 종종 약한 사람들을 바보로 만든다’고 했던 것이 생각납니다. 하지만 이제 통일은 더 이상 거창한 이야기가 아니고 한국 사람들도 더 이상 약한 사람들은 아니라 봅니다만 어찌 되었든 통일에 대한 국민들의 열망이 식어가는 것은 사실인 것 같습니다. 그럼 약 10분가량 청중 여러분들의 질문을 받겠습니다.

■ 크리스티 리(Christy LEE)

안녕하세요. 크리스티 리(Christy Lee)라고 합니다. 우리 투자 증권에서 이사로 일하고 있습니다. 흥미진진한 발표 감사드립니다.

미국에서 기자를 하고 있는 제 친구가 몇 년 동안 한국서 일하다가 한국을 떠나게 되었습니다. 그 친구한테 한국에서 일하면서 뭘 느꼈느냐고 물었는데 대답이 아직도 생생히 기억나는군요. 그 친구는 자기를 가장 괴롭혔던 것 중의 하나로 한국에 다양성이 부족하다는 것을 꼽았습니다. 너무나도 동질적이고 다양성을 존중하지 않는다고 하더군요. 물론 발표자분들께서는 동의하실 수도 있고 그렇지 않을 수도 있을 것 같지만요.

아까 어떤 발표자분께서 지나치게 민족주의적이고, 집단적인 행동과 한국인의 역동성에 대해서 말씀하셨던 것 같습니다만, 이우탁 기자님 혹은 다른 기자님들께도 여쭙보겠습니다. 과연 어떻게 이러한 점들을 고쳐나갈 수 있을지 또 어떻게 하면 한국 사람은 물론이고 한국 언론의 시각도 더 다양하게 할 수 있을까요.

■ 이우탁

감사합니다. 매우 어려운 질문인데 적절히 대답해 드리려면 시간이 좀 더 필요할 것 같습니다. 무엇보다도 우리 사회의 배경이나 국민들 스스로가, 스스로 자신들을 다시 생각해 보아야겠지요. 물론 이와 같은 일을 짧은 시간 내에 극복할 수는 없다고 생각합니다.

■ 조나단 대처(Jonathan THATCHER)

제 생각에는 한국에도 연합뉴스와 같이 해외에서 일어나는 일들을 열심히 취재하는 매체들이 있지만, 지난번 아프간 피랍 사태 때 보았듯이 아직도 충분하지는 않은 것 같습니다. 그런 현장에 연합뉴스 말고도 더 많은 매체에서 사람들이 나와 있어야 하지만 그렇지 않았습니다. 세계에서 일어나는 일

을 세계적인 시각에서 쓴다는 것은 한국적인 시각에서 벗어나야 된다는 것을 의미합니다. 이런 것들을 통해 아까 말씀하신 문제를 해결할 수 있을 것이라 생각합니다.

■ 발터 클리츠(Walter KLITZ)

프리트드리히 나우만 자유 재단(Friedrich Naumann Foundation for Liberty)이라고 하는 정치 재단(political foundation)에서 일하고 있는 발터 클리츠(Walter Klitz)라고 합니다. 한국에 온 지는 2년 반 정도 되었습니다. 현재 한국과 북한사무소를 담당하고 있습니다. 지난 2년 동안 북한에 13~4차례 정도 다녀왔습니다.

이제 본론을 말씀드리겠습니다. 저는 북한 소식을 알고 싶을 때 한국 언론이나 다른 나라 언론들의 보도를 그다지 참조하지 않는 편입니다. 한국 신문이건 미국 신문이건 북한에 대해서 보도할 때 너무 세세한 사실들만 보는 것 같습니다.

북한을 이해할 때 중요한 것은 큰 그림을 보는 것입니다. 역사도 봐야 하고, 북한이 어떤 행동 패턴을 보이고 있는가도 봐야 합니다. 저는 두 달에 한 번씩은 평양에 가기 때문에 평양에서 어떤 변화들이 있는지 비교적 쉽게 알 수 있습니다. 김정일이 운동화를 신고 다니는 것 따위는 중요한 문제가 아닙니다. 바깥에서는 김정일이 중병에 걸렸기 때문에 운동화를 신고 다닌다고 보도하고 있지만 저는 북한산에 가기 위해 운동화를 신습니다. 너무 세세한 것만 보다 보니까 이런 결과가 나오는 것입니다.

한 가지 더 말씀드릴 것이 있습니다. 2차 핵실험이 있고 난 뒤 5월 26일, 평양에서 돌아온 저는 극동문제연구소가 주최하는 세미나에 참석하였습니다. 저는 그때 이미 3월 8일에 김정은이 최고인민회의의 대의원으로 선거를 통해 선출된 사실을 아주 믿을 수 있는 소식통으로부터 접해 들었고 세미나 자리에서 이것을 발표했습니다. 그런데 그 자리에 같이 있었던 기자들은 이를 보도하지 않았습니다. 그래서 제가 직접 그 자리에 있던 미국 기자 두

명과 독일 기자 한 명한테 직접 말을 했습니다. 하지만 그 기자들은 김정은이 선거로 뽑혔다는 사실은 빼먹고 북한 후계 문제가 이미 완료되었다고만 전했고, 이미 올해 1, 2월부터 결정이 나 있던 것을 5월에 결정되었다고 보도했습니다. 북한에 가서 직접 확인하지 못할 경우 이처럼 불완전한 정보를 토대로 보도가 이루어지는 것입니다.

■ 사회자

네. 잘 들었고요, 이우탁 기자님 말씀하시죠.

■ 이우탁

글쎄요, 발터 클리츠 씨에게 자주 연락을 해야 할 것 같네요. 말씀하신 것에 대해서 대체로 공감합니다. 북한 핵문제만 하더라도 많은 사람들이 북한이 왜 그랬는지를 정확히 잘 모릅니다만 저는 북한이 남한과 미국을 두려워하기 때문에 핵을 가지려고 한다고 생각합니다. 과거 한국에서도 반공 교육 같은 것을 했지만 결국 이것도 한국이 북한을 두려워했다는 반증이지요. 마찬가지로 북한이 저렇게 핵 보유를 국가전략으로 밀고 나가는 이유도 남한과 미국을 두려워하기 때문이라는 것을 생각해 볼 필요가 있습니다. 북한을 이해하려면 북한이 표면적으로 말하는 것과 실제로는 무엇이 일어나고 있는지를 분리해서, 그 이면에 무엇을 숨기고 있는가를 이해해야 할 것입니다. 그런 점에서 큰 틀에서 북한 문제를 바라봐야 한다는 지적은 전적으로 공감하는 바입니다.

■ 사회자

네. 오늘 발표해 주신 분들 정말 감사드리고, 여러분 모두 멋진 밤 보내시기 바랍니다.

동아시아의 인간안보

- 동아시아의 인간안보 _John SWENSON-WRIGHT
- 동아시아의 인간안보: 인신매매, 이주노동 및
 에이즈 문제에 있어서 지역협력을 통한 국제규범의 수용
 _AKAHA Tsuneo
- 북한의 인간안보 증진을 위한 새로운 기회의 이해
 _John S. PARK

동아시아의 인간안보

John SWENSON-WRIGHT

케임브리지대학교 교수

서문

인간안보의 개념을 분석하는 데는 핵심적인 문제가 있다. 이 개념이 매우 폭넓고 방대하며, 다양한 이슈를 포괄하고 있어서 정책맥락에서 분명하고 일관되게 적용하기 어렵다는 점이다. 간단히 말하자면 인간안보 개념은 그것이 포함하는 개념과 동떨어져 있기 때문에 특이하다. 인간안보는 안보가 국민국가(nation-state)의 이익이라는 관점에서 정의된다는 전통적 가정에서 출발하고 대신 개인적 필요에 초점을 맞춘다.

전통적으로 국가는 국제관계의 기초이며, 국가 간의 갈등은 주권을 가진 독립국가 사이의 경쟁의 결과로 보는 가정이 있다. 그러나 이러한 가정은 초국가적(transnational)이고 인류애에 대한 위협이 비인격적이며 개인의 삶을 파괴한다는 시각에 의해 도전받고 있다. 대리인(agency)과 개별 행위자의 개념은 이러한 해석에 있어서 경제, 사회, 환경, 정치 또는 군사적 변화가

일반 시민에게 미치는 영향보다 덜 중요하다.¹⁾ 이러한 접근의 분석적 접근주의와 불명확성은 일정 부분 이념적 갈등과 국가 간 대립이 종식되고 국민의 삶의 질뿐만 아니라 일반적인 의미의 인류에라는 새로운 초국적 문제들이 정책가들에게 중요한 문제가 되기 시작한 탈냉전의 환경과 일치한다.

다음 절에서는 현재 동아시아의 인간안보 도전에 대한 구체적 검토 이전에 우선 인간안보를 개념적으로 분석한다. 핵심적인 도전 과제들을 구체적이고 선택적으로 검토할 것이다. 인간안보 개념이 광범위하기 때문에 모든 도전 과제에 대한 조사가 어려운 만큼 정책 측면에서 어떻게 인간안보를 증진시킬 것인가에 관심을 둔다. 일례로 어떤 국가와 기구가 지역 및 세계적으로 인간안보문제를 효과적으로 해결하는가를 검토할 필요가 있다.

동아시아의 내외에서 냉전기의 전통적 양자동맹구조는 이러한 도전을 해결하는 데 부적합하며 변화가 필요하다는 데 합의가 제기되고 있는 것처럼 보인다. 이러한 과정에서 소수주의(mini-lateral) 구조가 고안되어 새로운 정책 유연성과 오래 묵은 지역 및 이념적 경쟁의 전환의 기회를 제공하고 있다. 하나의 메커니즘이 아시아의 인간안보의 수요를 해결할 수 없으며 따라서 다양한 가능성이 존재한다. 정책가들에게 인간안보는 매우 중요한 과제이며 21세기 동아시아의 인간안보 증진의 전망을 밝게 하고 있는 점이다.

인간안보의 개념

개념적으로 인간안보는 두 가지 방법으로 설명될 수 있다. 첫째 접근은, 1994년 유엔개발계획(UNDP)의 인간개발보고서와 관련된 것으로 인간안보를 광의의 개념으로 공포(fear)와 빈곤(want)으로부터의 자유로 정의하고 있다. 개인의 안녕은 여러 만성적인 위협(chronic threat)으로부터 보호함으로써

1) Paul Evans, "Human Security and East Asia: In the Beginning," *Journal of East Asian Studies* 4 (2004), p.265.

써 보장될 수 있다. 초기에 이러한 위협은 광범위하게 배고픔, 질병, 억압과 인간 삶의 파괴적 위협으로 정의되었다.²⁾ 차츰 이러한 개념들은 확대되어 경제, 보건과 환경 문제를 포괄한다.

둘째, 협의의 개념은 2001년 개입과 국가주권에 관한 국제위원회(ICIS)가 발간한 보호의 의무(Responsibility to Protect)라는 보고서와 관련된다. 이 보고서는 내전과 국가 간 갈등이 인간안보에 미치는 영향에 초점을 맞춘다. 소말리아, 르완다, 보스니아, 동티모르 등 대량학살과 인종청소 등의 갈등은 대규모의 인명피해와 물질 피해를 가져왔다.³⁾

아마도 가장 유용하고 포괄적인 인간안보에 대한 정의는 전 유엔 고등판무관인 오가타 사다코(Ogata Sadako)가 보여주었다. 긴 문장이지만, 그녀의 정의는 인간안보의 핵심적 지표를 제공하는 데 도움을 주기 때문에 인용할 가치가 있다.

인간안보는 몇 가지 핵심적 요소로 구성된다. 첫 번째 핵심적 요소는 모든 시민이 자신의 국가에서 평화롭고 안전하게 살 수 있는 가능성이다. 이것은 국가와 시민이 갈등을 예방하고 평화적이고 비폭력적인 수단으로 갈등을 해결하는 능력을 의미한다. 또 갈등 종식 이후 화해노력을 효과적으로 수행할 수 있는 능력이다. 둘째 요소는 인간이 인간, 정치, 사회, 경제, 문화적 권리와 책임을 차별 없이 누릴 수 있는 것이다. 셋째 요소는 사회적 포용(social inclusion)으로 모든 시민이 정치, 사회, 경제 등의 정책과정과 사법체계에 독립적이고 동등하게 접근할 수 있는 것이다. 이러한 기본적 요소는 차별, 학대, 억압 등 자의성의 위협을 효과적으로 제거할 수 있다.⁴⁾

국제적으로 인간안보가 정책과 연관된 개념으로 발전해 온 이면에는 1997

2) Arabinda Archarya and Amitav Archarya, "Human Security in Asia: Conceptual Ambiguities and Common Understandings," unpublished conference paper, p.2.

3) Evans, op. cit., p.267.

4) Sadako Ogata, "Definitions of Human Security," <http://www.gdrc.org/sustdev/husec/Definitions.pdf>에서 검색 가능.

년 대인지퇴금지협약이나 2002년 국제형사재판소(ICC) 등 국제적인 발의가 성공적으로 증진되어 왔다는 동력이 자리 잡고 있다. 캐나다와 노르웨이 등 소수의 국가들이 인간안보 증진을 주도해 왔지만 아시아는 다른 지역보다 상대적으로 인간안보 개념이 덜 발전해 왔다. 이와 관련해서는 일부 아시아 지도자들이 분리주의에 대한 두려움 때문이라는 시각이 존재한다. 또 위계와 사회 및 정치적 질서를 중시하는 유교주의가 국가방위 및 전통적인 정치적 권위주의 구조를 선호하는 반면, 상대적으로 개인적 이해의 증진에 대해서는 제한적일 수밖에 없었다고 지적한다.⁵⁾

시간이 경과함에 따라 지역 및 지구적 위기는 국가의 권위를 약화시키고 개인적 사항의 중요성에 대한 담론을 넓혀왔다. 예를 들면 1997년 아시아의 금융위기는 국가가 파괴적인 세계경제 변화로부터 자신을 보호하는 능력의 한계를 분명하게 보여주었고, 아시아의 발전국가 모델의 위기는 국가주도에 의한 계획의 신뢰를 저하시켰다. 마찬가지로 1990년 말 동티모르와 같은 인도주의의 위기는 취약한 개인의 이익 보호에 관심을 증진시켜 왔다.

아시아에서 인간안보에 대한 관심이 증가한 것은 부분적으로 지식인과 정치인들의 의도적인 노력의 결과이다. 일본에서는 일본국제교류센터(JCIE)의 야마모토 타다시(Yamamoto Tadashi)와 1996년부터 2000년까지 총리를 역임한 오부치 게이조(Obuchi Keizuo)가 인간안보의 중요성을 강조해온 중요인사이다. 김대중 대통령과 수린 피츄완(Surin Pitsuwan) 타이 외교부 장관도 밀접하게 연관되어 있다.⁶⁾

시간이 경과함에 따라 많은 아시아의 기관들이 인간안보를 연구하기 시작하고 공개적으로 개념을 공표하기 시작했다. 아시아태평양안보협력위원회(CSCAP)는 1990년대 말부터 인간안보 개념을 사용해왔다. 아세안은 2001년 ASEAN+3 포럼에서 인간안보문제를 다루어왔다. APEC에서도 2002년부터 인간안보가 언급되었다.⁷⁾

5) Archarya, op. cit., p.6.

6) Evans, op. cit., pp.269-70.

아시아 인간안보의 특수한 과제

정책결정자들은 인간안보와 관련된 다양하고 많은 과제에 직면하고 있다. 직접적인 국가 간 갈등을 제외하면 핵확산, 기후변화, 전염병, 국제해적, 에너지 및 식량 공급의 붕괴, 마약 확산, 경기 침체, 인권 침해와 난민 확산 등의 과제들은 국민국가의 이해를 초월하여 개인의 안녕에 직접적 위협을 미치는 사안들이다.

이러한 광범위한 접근은 분석의 지연 및 정책의 혼선을 이유로 비판받아 왔다. 개념적 명료성, 정밀성, 이론적 간결성을 중시하는 국제관계 전문가들에게 이러한 접근은 문제가 있다. 한 비판가는 아래와 같이 언급했다.

울음이 퍼지는 것(a rallying cry)과 같이 인간안보는 국가, 국제기구와 NGO 등의 다양한 연합을 통합시켰다. 정치적 캠페인으로 인간안보 연합은 대인지뢰 협약 등의 목적을 달성했다. 그러나 갈등의 원인에 대한 새로운 안보 또는 믿음에 대한 개념화로서 인간안보는 매우 모호해서 아무 의미 없는 것으로 취급되고 있다.⁸⁾

이러한 비판은 지나친 것으로 보인다. 인간안보의 논쟁적 본질이 그 중요성을 불분명하게 하거나 국가나 국제기구가 인간안보와 관련된 효과적인 해결방안을 모색하는 것을 방해해서는 안 된다. 이러한 맥락에서 국경분쟁과 관련된 개념적 혼란과 비슷하다. 인접국가 간에 국경선 분할과 관련된 논쟁이 있다고 분리된 두 국가의 존재를 부인할 수는 없기 때문이다. 마찬가지로 인간안보가 정의하기가 어렵다는 이유로 정책적 연관이 없다고 할 필요는 없다.

분명한 것은 인간안보의 상대적 중요성은 각각의 개인과 국가, 기구의 환

7) Evans, op. cit., p.270.

8) Roland Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air," *International Security*, Vol.26, No.2 (Fall 2001), p.102.

경에 달려 있다는 점이다. 한 가지 문제에 대한 대응이 다른 문제를 어렵게 할 수 있다는 점이며, 이로 인해 인간안보를 증진하는 데 어떠한 문제에 우선순위를 두어야 할지에 대한 합의가 어렵다는 점이다.

일례로 기후변화를 축소하기 위해 연료 효율을 높이고 탄소배출을 줄이는 것은 식량부족 문제를 악화시킬 수 있다. 왜냐하면 많은 농지가 바이오 연료 생산을 위해 사용되기 때문이다. 핵발전소를 건설하는 것이 에너지 수요를 충족할 수는 있지만, 핵확산과 핵 폐기물질에 의한 위협을 증가시킨다. 양자적 안보동맹의 강화는 외국 군사기지 유치의 파괴적 효과에 반대하는 국민들에게 인도주의 문제를 제기한다. 민주주의의 증진은 비민주 국가들과의 협력적 안보관계를 저해한다. 가장 대표적인 예는 미중 전략 및 경제대화이다. 알 카에다를 대상으로 한 테러와의 전쟁은 국가안보를 증진하는 것과 개별 시민의 자유를 보호하는 것의 정당한 영역이 무엇인가에 대한 어려운 문제를 제기했다.⁹⁾

이것은 부분적으로 이러한 인간안보문제가 갈등적 의제와 관련되어 있기 때문이다. 그래서 일부 아시아 국가들은 이러한 인간안보의 개념을 수용하기를 주저해왔다. 북한, 미얀마, 인도 등은 이러한 인간안보 개념이 외부 세력이 국내문제에 개입을 허용하는 것이라고 지적하며, 그 개념이 약하고 덜 발전된 국가를 선진국가가 약탈하기 위한 것이라고 주장해왔다.¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고 냉전의 갈등이 완화되고 국가 간의 전면적 갈등이 사라짐에 따라 외부개입에 대한 반대는 다소 완화되었다. 우리는 보다 광범위하고 비 전통적인 안보 개념으로의 전환을 보게 될 것이다. 그 대표적인 예가 2008년 스촨 지진이다. 69,000명이 사망한 이 지진을 계기로 지역내부(intra-regional)적 또 국가 간의 협력이 증진되었으며, 여러 국가들이 인도적 목적을 위해 물자와 자금을 지원하였다. 아시아의 구조적이고 장기적인 안보위

9) Alec Forss and Klas Marklund, "Security and Development in Asia: New Threats and Challenges in the Post-Postwar Era," *Report from the ISDP Conference*, June 2-3, 2008, p.7.

10) Evans, op. cit., p.272.

협 가운데 몇 가지는 특별히 중요한 의미를 가진다.

■ 핵확산(Nuclear Proliferation)

1998년 인도와 파키스탄의 핵실험과 이어진 2006년과 2009년 북한의 핵 실험 이후 핵확산의 위협은 현저하게 증가했다. 한편으로 인도와 파키스탄이 사실상(de facto) 핵 보유국으로서의 위치는 새로운 위협에 가당한 정책 대응을 신속하게 하는 데 도움을 준다. 주지하다시피 부시 정부는 2007년 인도와 공공 핵 협력에 관한 양자협력을 체결했다. 이 협약은 인도의 핵 물질이 잘못 확산되는 것을 방지하고 추가적인 핵실험을 방지함은 물론 핵 기술 유출을 방지하기 위한 것이다. 그럼에도 불구하고 인도를 사실상의 핵 보유국으로 인정함으로써 미국은 다른 국가의 핵개발 정책을 금지하는 금기를 약화시켰다.

핵확산방지조약(NPT)에서 탈퇴하면 처벌을 받게 된다는 두려움은 약해졌고 북한의 핵실험에 긴장한 일본과 같은 국가들은 비핵화라는 세 가지 원칙의 유연한 적용에 이미 긍정적이다. 이러한 문제들에 대한 일본의 광범위한 논쟁은 핵문제를 해결하는 데 실패하면 지역 내 군비경쟁을 촉발시킬 것이라는 신호를 북한은 물론 간접적으로 중국에게도 주었다. 이것이 단지 수사적인 방법인지 아니면 핵무기 정책을 포함한 공개적 의지인지 단정하기 어렵다. 그러나 이것은 일본의 엘리트와 정책결정자들의 북한의 위협에 대한 인식과 미국의 핵 역지능력에 대한 신뢰의 정도를 반영하는 것이다.

현재의 핵문제를 둘러싼 과제는 핵무기뿐만 아니라 현존하는 핵 시설의 문제를 포함하는 것이다. 베트남과 말레이시아, 방글라데시, 태국 등 많은 국가들이 핵 발전능력 개발에 관심을 가지고 있다. 따라서 방사능 물질 확산의 감시와 규제문제는 더욱 중요해질 것이다.¹¹⁾ 국제사회는 이 문제를

11) National Institute for Defense Studies, *East Asia Strategic Review* (Tokyo: NIDS, 2009), p.11.

해결할 수 있는 다양한 체계를 가지고 있지만 비판론자들은 그 기능적 효용성에 문제를 제기한다. 이 문제는 아시아와 국제사회 모두가 관심을 가져야 하는 문제로 남아 있다.¹²⁾

■ 기후변화(Climate Change)

기후변화에 대한 과학적 논쟁이 무엇이건 간에 온도 증가가 아시아는 물론 세계 개인의 안보와 안녕에 영향을 미친다는 점은 분명하다. 인도와 방글라데시에서는 2004년에 2,000명 이상이 폭우로 사망했고 2005년에는 카트리나 허리케인에 의해 1,700명이 미국에서 사망했다. 미얀마에서는 2008년 한 해 동안 14만 명이 실종되거나 사망했다.¹³⁾

미얀마 사례는 인간안보의 수요와 독립국가가 외부 세력의 개입으로부터 주권을 보호하려는 의지 사이의 긴장관계를 대변한다. 미얀마 정부는 외부로부터의 지원을 거부함으로써 인명피해를 높였고, 국가주권의 개념에 우선하는 인도주의 문제에 대한 치열한 논쟁을 국제사회에 불러일으켰다. 특히 프랑스 정부는 인간안보를 보호해야 한다는 규율(precept)에 의거 미얀마 군부의 반대에도 불구하고 지원이 일방적이고 강제적으로 이루어져야 한다고 주장했다. 궁극적으로 중국, 러시아, 남아공, 베트남뿐만 아니라 영국과 유엔의 조심스런 태도로 프랑스의 제안은 중단되고 인도적 지원은 5일이 지난 이후 미얀마 정부의 수용으로 이루어질 수 있었다.

재난의 위기관리와 함께 지구적 기후변화에 체계적으로 대응하는 것도 중요한 문제로 남아 있다. 최근 중국 정부가 환경성과 기록을 지속적으로 늘리려고 노력하고 있지만 지역 차원의 협력이라는 과제는 아직 남아 있다. 아시아의 해안 지역은 홍수와 콜레라 같은 질병에 노출되어 있다.¹⁴⁾ 말라

12) National Institute for Defense Studies, op. cit., p.20.

13) National Institute for Defense Studies, op. cit., p.50.

14) National Institute for Defense Studies, op. cit., p.51.

이 군도나, 메콩강과 같은 지역에 대한 지속적이고 협력적인 노력이 필요하다.¹⁵⁾

Ⅰ 전염병

대부분의 국가가 기후변화 문제에 대해서 급박하게 인식하지 않는 것과는 반대로, 지구적 질병과 전염병에 대한 대처는 상대적으로 잘 이루어지고 있다. SARS나 조류독감은 아시아 국가들이 질병에 대처하는 좋은 경험이 되었다. 중국과 일본, 호주, 인도네시아는 전염병 관련 협력이 현저한 성공을 거두었다.¹⁶⁾

Ⅰ 인권

최근 중국 정부가 신장지역의 위구르인을 강제 진압한 사건이 대변하듯이 아시아에서 인종(ethnic)과 소수공동체(minority communities)의 안전 문제는 외부의 간섭에 민감한 중국 등에서 매우 갈등적인 문제다. 물론 이것은 티베트와 양안 관계에도 마찬가지다. 이러한 문제는 인간안보의 수요에 대처하는 상반된 전략을 낳고 있다. 예를 들면 미얀마 군사정부가 시민에게 정치적 자유를 부여하거나 아웅산 수지의 강금을 지속하는 것에 대한 주변국의 대응은 매우 다양하다. 아세안(ASEAN)은 이 문제에 개입하는 것을 꺼려왔다. 일본은 점진적인 정치변화를 증진시키기 위한 수단으로 사회경제적 발전의 이익을 강조해왔다. 중국과 인도, 러시아와 같은 국가들은 미얀마 정부와 에너지 등의 상호 협력을 발전시키며 인내심을 보여왔다.¹⁷⁾

15) "No Community without Commitment: Toward Functional Regionalism in East Asia," *Sentosa Roundtable on Asian Security* (henceforth, Sentosa), March 2009, pp.16-17.

16) Sentosa, op. cit., p.17.

17) National Institute for Defense Studies, op. cit., p.155.

인권문제는 아시아의 인간안보에 매우 중요한 과제로 남아 있으며 베트남과 캄보디아, 라오스, 말레이시아, 싱가포르 등의 민주화의 도전에 따라 잠재적 문제로 부각될 것이다.

■ 해적(Piracy)

아덴만(the Gulf of Aden)과 소말리아 해협에서의 인간안보로서의 해적 문제로 인해 상대적으로 동남아시아, 특히 말라카 해협의 해적 문제의 심각성을 인식하지 못해왔다. 그럼에도 불구하고 경제적 및 전략적으로 해로안전 문제는 매우 중요한 문제로 남아 있다. 많은 아시아 국가들에게 원유 공급지로서의 중동과의 교역은 매우 중요하다. 결과적으로 해적 문제는 지역 내의 문제뿐만 아니라 지역 외적인 문제이다. 동남아시아에서 태국과 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르 등은 말라카 해협 공동순찰위원회(the Malacca Straits Patrol Joint Coordinating Committee)의 회원이다. 2006년부터는 해상에서의 해적과 무장 강도에 대처하기 위한 지역협력(a Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia)을 시작했다.¹⁸⁾

싱가포르를 제외한 아세안 국가들이 해적 문제를 협의로 인식하고, 그것을 포괄적 안보위협이 아닌 법의 실행이라는 측면에서 접근하고 있는 것에 대한 개념적, 실질적 의미를 이해하는 것은 중요하다. 해적, 다시 말해 해상 범죄가 지역 국가들의 이익을 침범하게 되었고 아세안 국가들은 해적 문제를 안보문제화하여 역외국가들이 동남아시아 해안 경찰 행위에 관여하게 되는 것을 원하지 않고 있다.¹⁹⁾

18) National Institute for Defense Studies, op. cit., p.176, p.272.

19) Sheldon Simon, "The United States, Japan, and Australia: Security Linkages to Southeast Asia," *Assessing the Trilateral Strategic Dialogue*, National Bureau of Asian Research, December 2008, p.52.

■ 에너지와 식량안보

식량과 에너지 측면에서 안보에 대한 개념화는 가계에 대한 중요성을 높인다. 2008년 식량과 에너지 가격의 급변함에 따라 동아시아의 이러한 문제에 효과적으로 대처할 수 없는 국가들의 수백만 명에게 직접적인 영향을 미쳤다. 가격 변동은 국제 공급자에 의한 것이기도 하지만 날씨 변화와 옥수수와 콩이 바이오 연료 생산으로 전용되는 것도 중요한 요인이다.²⁰⁾

에너지의 경우 중장기적으로 중국과 인도의 급격한 에너지 수요 증가로 인해 에너지안보가 매우 중요한 지역 문제가 될 가능성이 높다. 이것은 센카쿠/다오위다오(Senkaku/Diaoyutai) 영토 분쟁을 둘러싼 일본과 중국의 치열한 갈등을 설명하는 요인이기도 하다. 에너지 문제는 종종 제로섬(zero-sum) 게임처럼 인식된다. 2030년까지 전 세계 에너지소비 증가의 50%를 차지하게 될 중국과 인도가 국제에너지기구에 참여하지 않는 것도 문제로 남아 있다. 에너지 문제에 대응하기 위하여 소비와 함께 새로운 에너지원 개발도 동시에 규제할 수 있는 새로운 접근방식이 필요해 보인다.²¹⁾

식량공급 문제의 경우 인간안보의 맥락에서 가격 증가의 영향은 쉽게 설명할 수 있다. 2007년 6월과 2008년 4월 사이 쌀 가격이 250달러에서 800달러로 3배 폭등하자 인도와 인도네시아, 방글라데시에서 폭력 시위가 나타났다. 로버트 졸릭(Robert Zoellick) 세계은행 총재는 2008년 1월 식량과 에너지 가격 상승은 적어도 33개 국가의 불안정을 야기할 것이라고 경고했다.²²⁾ 개발도상국가에 있는 가계는 70% 이상의 소득을 식량에 지불하고 있으며 북한과 필리핀, 말레이시아, 방글라데시, 스리랑카 등 식량을 자급자족하지 못하는 국가들에게 가격상승은 치명적이다.²³⁾

20) National Institute for Defense Studies, op. cit., pp.48-49.

21) National Institute for Defense Studies, op. cit., p.56; Sentosa, op. cit., p.16.

22) National Institute for Defense Studies, op. cit., p.61.

23) National Institute for Defense Studies, op. cit., p.67.

■ 분리주의와 테러리즘

9/11 이후 테러조직에 의한 일반 시민의 위협은 증가했다. 인도네시아에서는 제마 이슬라미아(Jemaah Islamiyah) 같은 이슬람 근본주의 단체는 2002년 발리 폭탄테러와 연관되어 있다. 민다나오 섬의 아부 사야프(Abu Sayyaf)와 같은 극단주의 단체는 J나 알 카에다와 연계되어 있다.

필리핀의 모로 이슬람 해방 전선(MILF)은 테러 조직과 연계되지는 않았지만 분리주의 운동 단체이다. 태국의 말라이 무슬림과 불교계의 충돌은 종교와 인종적 충돌의 사례다.

이에 대한 각국의 대처는 다양하다. 부시 행정부가 테러에 대한 전쟁을 선포한 것과는 대조적으로 아세안 지도자들은 2007년 1월 반테러주의 회의를 가졌다. 아세안의 초점은 테러리스트와 회유하고 사회적으로 재통합하는 것이었다. 2007년 회의에서는 “테러리즘은 어떠한 종교, 국적 및 인종과 결부되어서는 안 된다”고 조심스럽게 언급했다.²⁴⁾

인간안보의 제도적 체계(Institutional Mechanism)

인간안보와 관련된 문제의 범위와 다양성을 감안하면 한 가지 처방이 적절한 해결방안을 제공하지 못한다는 점은 분명하다. 21세기의 다변화되는 안보과제에 대처하기 위해서는 필요한 체제를 구상하는 데 많은 정책 혁신과 유연성이 필요하다. 오가타 사다코가 지적한 바와 같이 “인간안보를 위협하는 가장 중요한 요인은 갈등에 대처하는 효율적 정치와 안보체계의 부재”이다.²⁵⁾ 정책결정자와 학자들 사이에 지역안보를 증진시키는 데 적합한 구조에 대한 논의는 다양하게 이루어지고 있다. 그러나 구체적인 제안의 측

24) Sheldon, op. cit., p.54.

25) Sadako Ogata, “Definitions of Human Security,” <http://www.gdrc.org/sustdev/husec/Definitions.pdf>에서 검색 가능.

면에서 새로운 합의에는 이르지 못하고 있다. 아시아의 안보구조가 유럽에 비해 덜 발전되었다는 점은 일반적으로 받아들여지는 사실이다. 냉전시기와 같은 공동의 적(common adversary)이나 지역 또는 지리적 단층선의 부재, 지역 정체성을 통합하는 종교 또는 문화적 능력의 결여, 인종 간의 복잡한 충성심, 국가 하부의 단체 등은 모두 동아시아의 지역협력을 증진하기 위한 새로운 체계 구축을 어렵게 하는 요인들이다.²⁶⁾

한편으로 아시아는 APEC, ASEAN, 동아시아정상회의(the East Asia Summit), CSCAP, the Northeast Asian Security Dialogue(NEASD), 상하이협력기구(the Shanghai Cooperation Organization, SCO), 6자 회담(the six-party talks), 샹그릴라회의(the Shangri-la Dialogue) 등 너무 많은 경쟁적 기구가 존재하는 과정의 집합체다. 이 모든 것은 자산으로 활용될 수도 있지만 이러한 기구들은 오히려 아시아의 인간안보 수요를 충족시키기 위한 효과적이고 협력적인 해결을 위한 결속된 접근을 약화시킬 수도 있다. 분명히 이러한 지역 기구들이 적절하게 대응하는 데 대하여 핵심적 정책 엘리트들의 의견은 비판적이다.

개념적으로 분명하거나 또는 지역 인간안보협력을 증진시키기 위한 실질적 제안을 위해서는 역내 국가들이 건설적인 역할이나 새로운 가능성 높은 소수주의(mini-lateral)를 발전시키는 것을 고려해봐야 한다.

국가 차원의 제안(National Initiatives)

Ⅰ 미국

지리적으로 아시아 밖에 위치하지만 미국은 아시아의 지역안보와 번영에 핵심적인 행위자로 남아 있다. 미국의 전략 및 국제연구센터(CSIS)가 2009년 2월 수행한 조사결과에 의하면 미국이 안정자(stabilizer)로서, 특히 증대

26) Sentosa, p.8.

하는 중국의 영향력에 균형을 맞추기 위해서 아시아에 남아 있어야 한다는 점을 명백히 밝히고 있다.²⁷⁾

오바마 정부는 신속하고 신중하게 아시아지역에 적극적으로 참여할 것을 재확인했다. 2009년 2월 힐러리 클린턴의 첫 번째 해외순방도 인도네시아와 일본, 중국, 한국을 포함하는 아시아였다. 이는 미국이 전통적인 동맹국에 지속 협력할 것을 재확인함과 동시에 역내 잠재적 경쟁국, 특히 중국과 실용적인 협력에 대한 메시지를 강화하는 데 도움을 주었다.

2009년 7월 아세안과 우호 및 협력을 체결한 것은 오바마 행정부가 부시 행정부보다 유연하게 동남아시아와의 관계를 지속할 것이라는 이미지를 전달한 것이다. 이러한 행동들은 안보문제를 좀 더 광범위하게 재정의하려는 의지로 해석될 수 있다. 한 가지 징후는 패트래우스 독트린(Patraeus Doctrine)에서 드러나고 있다. 이것은 위기대응 작전에 군사전술 외에 외교, 개발원조, 공동체에 대한 공헌 등을 포함하려 했던 미국 중부군 사령관 데이빗 패트래우스(David Patraeus)의 이름에서 비롯되었다.²⁸⁾ 패트래우스 전략은 로버트 게이츠 국방장관에 의해서도 재확인되었다. 힐러리 클린턴 국무장관의 스마트 파워(smart power)와 함께 이러한 개념은 새롭고 다양성이 증가하는 안보위협에 대응하는 데 모든 가용한 정책 자원을 활용하려는 미국의 의지를 강력하게 보여주는 것이다.

동아시아에 대한 조화로운 접근을 위해서는 백악관이 우선순위에 따라 초점을 맞추는 것이 중요하다. 미국 정부가 동아시아 전략에 대한 정책보고서를 발간한 것이 이미 10년이 되었다. 지금 미국은 쉽지 않겠지만, 아시아에 대한 정책을 부처 간끼리 재검토하는 것이 필요하다.

27) Bates Gill, Michael Green, Kiyoto Tsuji, William Watts, *Strategic Views on Asian Regionalism* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, February 2009), p.v.

28) Sentosa, p.27.

■ 한국

이명박 정부에서도 미국과 같은 유연하고 확장적인 아시아 접근의 징후들이 보이고 있다. 글로벌 코리아(Global Korea)라는 이명박 대통령의 비전은 21세기에 부합한 한미 동맹에 중점을 두면서 저탄소, 녹색성장을 강조한다. 이 모든 것은 전통적 국가안보의 우선순위와 달리 개인에 대한 관심에 중점을 두는 것이다.²⁹⁾ 많은 부분 아직 수사에 그치고 있지만, 한국 정부 또는 동맹국가와의 협력하에 동아시아의 인간안보를 증진시킬 수 있을 것이다.

평화유지활동에서 한국은 레바논과 이라크, 소말리아와 동티모르에 군대를 파견한 바 있다. 이러한 한국의 활동은 시민에 대한 교육과 전후 복구사업에 중점을 두고 있다.³⁰⁾

한국국제협력단(KOICA)은 이명박 대통령의 해외공적원조 증가의 의지와 더불어 인도주의적 지원을 증가시킬 것이다. 이러한 과정에서 한국은 경제 발전의 경험을 아시아는 물론 다른 지역에 전파할 수 있을 것이다. 한국 과학자들은 신종플루(H5N1)나 조류독감에 대처하면서 지역 전염병에 대처하는 훌륭한 경험을 모았다. 이러한 경험은 미국 전염병 통제 및 예방센터(USCDCP)와의 협력을 통해 적용될 수 있을 것이다.

반테러 정책에 있어서도 한국은 국제컨테이너안전협정(ICSI)에 참가하고 필리핀에서의 작전에 참가하는 미군에게 기지를 제공하는 등 핵심적인 역할을 해왔다. 북한의 핵실험 이후 이명박 대통령이 PSI에 참가하기로 결정한 것은 한국이 안보문제를 포괄적으로 규정하고 정책 수단을 확대하려는 의도로 해석될 수 있다.

해적행위에 대처하기 위한 국제공조의 하나로 한국은 2009년 3월 문무대왕함과 150명의 군대를 소말리아에 파견했다. 이명박 정부의 녹색성장 정책의 하나로 한국은 훗카이도 G8 정상회담에서 선진국과 개도국 간에 기후변

29) Scott Snyder, *Pursuing a Comprehensive Vision for the U.S.-South Korea Alliance* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, April 2009), p.vii, 2, 7.

30) Snyder, op. cit., p.20.

화 문제를 해결하는 데 가교(bridging role)의 역할을 하려고 노력했다. 이러한 한국의 의지는 미국과 호주, 중국, 인도, 일본 등이 참여하는 기후변화 아시아태평양 파트너십(APP)에 회원국으로 참여함으로써 더욱 강화되었다. 구속조항을 가지고 있지 않지만 녹색성장을 새로운 발전 동력으로 활용하고자 하는 한국의 의지는 기후변화에 의한 인간의 비용에 대처하려는 유연한 사고의 의지를 보여주는 것이다.

Ⅰ 일본

일본은 전후 오랫동안 안보문제에 대한 넓고 포괄적인 접근을 지지해왔다. 1990년대부터 일본의 자위대는 동티모르와 아체, 스리랑카, 필리핀의 민다나오에 이르기까지 적극적으로 개입해왔다.³¹⁾ 일본 정부는 1990년대에 캄보디아의 평화협정의 중재자로서의 중요한 역할을 수행했고, 2002년에는 아프가니스탄에 대한 전후 지원에 대한 국제회의를 주최했다.

1990년부터 2000년까지 오부치 총리를 포함하여 일본 정부는 협력적 측면에서 안보문제를 정의하고 역외 지역의 국가와 협력해왔다. 이러한 정책은 후쿠다 야수오 내각에까지 이르고 있다. 2008년 5월 후쿠다 총리는 (1) 동남아시아에서 경제적 불평등을 해소하는 데 있어 일본의 중요한 역할, (2) 아시아에서 재난관리 및 질병통제를 위한 체계적 시스템 구축, (3)일본, 중국, 아세안, 호주, 한국 등의 공동의 이해를 포괄하는 내해(inland sea)로서 태평양의 가치라는 원칙을 포함하는 요시다 독트린을 발표했다.³²⁾

여러 맥락에서 일본의 자위대는 인도양에 이지스함을 파견하거나 이라크의 재건과 수송을 위한 군대를 파견하는 등 국제사회의 안보증진을 위해 중요한 역할을 해왔다. 아소 내각이 SDF 함정을 소말리아 해역에 파견하고

31) Forss and Marklund, op. cit., p.21.

32) Akihiko Tanaka, "Trilateral Strategic Dialogue: a Japanese Perspective," *Assessing the Trilateral Strategic Dialogue*, National Bureau of Asian Research, December 2008, p.38.

2009년 7월 19일에는 반해적법을 통과시킨 것은 적극적 안보인식을 대변하는 것이다.

미일동맹의 맥락에서 미일안정보장협의회(U.S.-Japan Security Consultative Committee)와 2006년 일미 재배치 계획(Japan-U.S. Roadmap for Realignment Implementation)에서 일본은 자위대 군함 파견 등 아시아는 물론 기타 지역에서 미군의 유연전략에 부응하여 일본의 유연한 수송능력을 확대하는 역할을 포함했다.

이러한 중요한 기여에도 불구하고 일본이 인간안보문제를 해결하는 데 중요한 한계가 남아 있다. 자위대의 해외파견을 관장하는 항시적 행정부처가 없다는 점, 유엔 평화유지 활동에 참여하는 상대적 인원수의 부족, 방위비용의 축소, 그리고 일본 지도자들이 대외정책 과정에서 일관되고 협력적인 접근을 회피하는 등의 문제가 있다.

2009년 국가방위대강(National Defense Guideline) 재검토가 이루어지는 가운데 어떻게 광범위한 안보문제에 대처할 것인지 중기 5년 계획을 검토해야 한다.

Ⅰ 중국

1990년대 초 냉전종식 이후 중국은 안보문제에 유연한 태도를 보여 왔으며 이는 부분적으로 주변국가, 특히 동남아시아 국가들과 협력적 관계를 위한 전략적 결정 때문이었다. 이러한 중국의 의지는 2002년 아세안과 '비전통적 안보문제에 협력하기로 한 공동선언'으로 대표된다.³³⁾ 중국은 소말리아 해역에 군함을 파견하였고 북한 핵문제 등에서 건설적인 중재자로서 세계 각 지역에서 역할을 해왔다. 또한 중국은 녹색문제(green issues)에 대처하기 위해 더욱 적극적이고 유연하게 이 문제에 접근하고 있다.

이러한 중국의 노력이 어떻게 진전될 것인지에 답하는 것은 어려운 문제

33) Evans, op. cit., p.275.

이지만 이러한 변화는 국가에 대한 협소한 편견을 극복하고 지역 정체성과 협력을 증진하는 데 매우 필요하고 도움이 된다. 그럼에도 불구하고 인간안보문제는 매우 민감하고 그 진전이 제한적이다. 티베트와 신장의 위구르 시위 진압은 중국이 국내 문제에 대한 외국의 개입을 거부하고 분리주의 운동을 억압할 것을 보여준다.

지역적 노력(sub-regional initiatives)

아직 수사에 그치고 있지만 아세안은 인간안보문제를 적극적으로 해결하는 데 중요한 성과를 거두었다. 2008년 12월에 현장을 제정함으로써 아세안은 재정, 무역, 환경 문제에서 더욱 조화롭고 법적인 기능을 갖추게 되었다. 이와 동시에 인권위원회를 설립함으로써 아세안에서 전통적인 비개입주의 철학이 약화되고 인권개선을 위한 제재를 활용하는 것을 지지하게 되었다. 베트남이나 미얀마는 아세안 내부적으로 인권 문제에 어떻게 대처하는지에 대한 합의가 없는 점을 들어 이런 변화를 반대했다.³⁴⁾

다른 분야에서 미얀마 나르기스(Nargis) 홍수나 스촨 지진에 대한 원조를 계기로 아세안은 결집되고 통합된 대응을 할 수 있게 되었다. 2008년 7월에는 아세안+3 외무장관 회담에서 재난관리와 긴급구조에 대한 협력 증진에 합의했다. 이와 동시에 ARF(ASEAN Regional Forum)의 인도주의적 지원과 재난구조에 대한 전략적 지침(Strategic Guidance for Humanitarian Assistance and Disaster Relief), 그리고 ARF 재난구조반(ARF Disaster Relief Workplace)은 아세안이 자연재해에 대응하는 적극적 계획의 대표적인 예이다.³⁵⁾

역사적으로 말레이시아와 싱가포르는 1971년 이후 호주 등과 ‘5개국 안

34) Forss and Marklund, p.10; National Institute for Defense Studies, op. cit., p.169.

35) National Institute for Defense Studies, op. cit., p.162.

보협정'을 통해 밀접한 안보관계를 유지해오고 있다. 이들은 태국, 말레이시아, 인도네시아와 반테러리즘 협약을 체결했다. 그럼에도 불구하고 아세안은 외부 세력의 개입을 반대하고 있다. 아세안 국가들은 2005년 일본, 미국, 호주가 3자 안보대화(Trilateral Security Dialogue)를 제안한 것에 대해 그것이 장차 ARF의 경쟁자가 될 수 있다는 시각에서 의구심을 가져왔다. ARF는 북한을 회원국으로 하는 등의 광범위한 회원국이 가치가 있지만 강제력이 부족하고 23개 회원국에 한정 되는 등 실질적인 지역안보를 증진시키는 효율적 기구라기보다 단지 '말만 무성한 곳(talking shop)'이라고 비판 받고 있다. 상시 사무국을 설치하고 장관급 회담으로 격상시키는 것은 ARF의 위상을 높임은 물론 구체적인 안보 제안을 발전시키는 영향력을 증진시킬 수 있을 것이다.

아세안 국가들은 외부 세력이 전통적 지역안보협력에 개입하는 것에 미온적이다. 2004년부터 인도네시아와 말레이시아, 싱가포르가 MALSINDO를 작동하여 말라카 해협에서의 협력을 증진시켜 왔지만 이러한 협력이 외부국가인 미국에까지 지나치게 확장되었다거나 접근하고 있다는 우려도 제기된다.³⁶⁾

소수주의와 인간안보협력 증진의 기회

인간안보 증진을 위한 새로운 체계(mechanism)의 검토에 있어서 몇 가지 가능성이 존재한다. 한 가지는 유럽의 경험을 빌려 유럽안보협력기구(OSCE)를 아시아의 맥락에 적용하는 것이다. 이러한 접근은 노무현 정부의 지역안보의 핵심적인 부분이 되고 있다. 제4회 제주평화포럼에서 핵심적인 논의주제가 된 바 있다. 일부는 6자 회담과 2007년 2월 합의 이후 등장한 다양한 실무회담을 핵 확산, 인권, 경제문제, 1953년 평화협정을 포함한 외

36) Simon, p.54.

교문제뿐만 아니라 국경선과 정치적 대표 문제 등 핵심적 안보문제를 다루는 OSCE의 맹아로 보기도 한다.

그러나 현재 6자 회담이 정체되어 있는 상황에서 이러한 움직임에 너무 많은 기대를 걸 수는 없다. 더구나 동아시아에 교훈을 제공하는 사례로서 OSCE가 발칸이나 유고슬라비아 내전과 같은 탈냉전 이후 위기에 적절하게 대응하지 못했다는 점은 매우 중요하다.

일본과 호주, 미국 삼국 간의 안보대화의 발전은 매우 유용할 것이다. 삼자 대화는 오랜 동안의 일-미, 미-호 양자 동맹으로부터 비롯되어 2007년 3월 일-호 간의 공동안보협력협정을 통해 발전했다. 하워드와 아소 총리 간에 체결된 최근의 합의는 공식적 동맹관계는 아니지만 광범위한 비전통적인 안보문제와 관련한 협력 증진을 강조했다.

중요한 것은 3자 안보대화는 인도를 포함한 4자 동반자관계(Quadrilateral Partnership)를 모색해 왔다는 점이다. 3자 회담이라는 조심스러운 접근은 중국을 겨냥한 새로운 아시아 봉쇄정책(new Asian Containment Strategy)이라는 과도한 논쟁을 피하기 위한 케빈 러드(Kevin Rudd) 호주 총리의 우려 때문이었다.³⁷⁾ 즉, 그것이 가치에 기반한 민주주의 국가들 간의 연합이라는 비판 때문이었다.

이러한 실용적인 접근은 1999년 한미일 3국의 안보 및 외교 실무자 간의 협의체로 발족된 3자 조정자그룹(the Trilateral Coordination and Oversight Group, TCOG) 등 3자 체계(trilateral mechanism)의 재활성화와 발전으로부터 강화되었다.

중요한 점은 아시아 국가들만 참여하는 새로운 3자주의가 부상하고 있다는 점이다. 2008년 12월 다자이푸(Dazaifu)에서 한국, 일본, 중국의 지도자가 모였다. 최초의 한-중-일 정상회의였던 이 회의는 안보, 경제 및 사회적 문제뿐만 아니라 투명성을 강조하고 구체적인 정책을 제안했으며 연례 회의

37) Rory Medcalf, "Squaring the Triangle: An Australian Perspective on Asian Security Minilateralism," *Assessing the Trilateral Strategic Dialogue*, National Bureau of Asian Research, December 2008, p.28.

를 제안하는 등 3자 간 협력의 상징으로서 매우 중요하다. 또 한 가지 중요한 성과는 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)의 하나로 인출권한을 확대하면서 3국이 유동자금(liquid fund)을 제공하기로 합의했다는 점이다.³⁸⁾

궁극적으로 아시아에서 인간안보를 증진하고자 하는 시도가 성공하기 위해서는 점진적 접근과 함께 지역 내 외부를 포함하는 기구를 통해 이루어져야 한다. 배타적인 지역적 접근 방식은 세계무역기구나 세계보건기구, 유엔 개발계획 등과의 협력을 가로막을 수 있다. 최근 싱가포르 국제회의에서 제안된 혁신적 제안은 지역 내의 각종 기구들의 책임과 우선순위를 명백하게 부여하는 것이다. 가령 ASEAN+3에는 경제 및 금융협력의 책임을 부여하고 ARF의 핵심적 역할을 비전통적 안보협력분야에서 증진시키며, APEC은 무역과 경제문제에 집중하고, 동아시아정상회의(EAS)의 기능을 최고위 전략대화로 한정하는 것이다.

다양한 그룹의 국가들 간 합의가 어떻게 준수될 수 있을 것인가가 중요한 문제이다. 새로운 지역구조가 부상하는 가운데 역할과 책임이 어떻게 확대되는가, 특히 PSI나 6자 회담과 같이 광범위한 안보문제를 다루는 소수주의 체계를 어떻게 규정할 것인가도 중요한 문제다. 많은 경우 결론을 맺기가 쉽지 않은 어려운 문제다. 많은 아시아 국가들이 적극적으로 안보의제를 지역적 논의에 포함하려고 하는 점은 분명하다. 21세기의 인간안보 과제에 도전에 도움이 될 다양한 범위의 기구가 존재하고 있다. 그러나 아시아의 내부와 외부에서 이러한 아이디어와 기구를 상호 이익이 되도록 결집하고 이끌 수 있는 충분한 리더십은 당분간 지켜보아야 할 문제다.

38) "Japan-China-ROK Trilateral Summit Meeting," Prime Minister of Japan and his Cabinet, available at: http://www.kantei.go.jp/foreign/asophoto/2008/12/13summit_e.html

동아시아의 인간안보: 인신매매, 이주노동 및 에이즈 문제에 있어서 지역협력을 통한 국제규범의 수용

AKAHA Tsuneo
몬트레이 국제문제연구소

도입

조류독감으로부터 인신매매, 밀수, 이주노동자와 가족에 대한 인권 침해에 이르기까지 인간안보문제는 세계적인 현상이다. 이와 관련하여 동아시아에서 제기되는 질문들은 역내에 이러한 문제들로 고통받는 이들을 줄이는데 도움이 되는 어떠한 규범이 존재하며 이러한 규범들이 지역협력을 어떠한 방향과 형태로 이끌 수 있는가의 문제다.

본 연구에서 인간안보란 폭력, 굶주림, 질병, 자연재해 등 개인에 대한 모든 형태의 위협을 의미한다. 광범위한 인간안보 위협 가운데서도 인신매매, 이주노동과 선천성면역결핍(HIV/AIDS)에 중점을 둔다.

이어서 동아시아에서 인신매매, 이주노동, AIDS의 현재 상태를 검토한다. 다음으로 지역 내 국가들이 이와 같은 세 가지 문제에 대하여 국제규범(global norms)을 수용하고 이를 지역화(regionalizing)하기 위한 추가적인 조

치를 논의한다. 핵심적인 논점은 다자적 지역협력이 국제규범을 국가의 정책으로 변환시키는 데 필요한 가장 효과적인 방법이라는 점이다. 왜냐하면 지역차원의 조율과 협력 과정은 지구적 차원의 규범 형성뿐만 아니라 이를 지역차원에서 실행하는 데 도움이 되기 때문이다. 지역협력은 일관되고 지속적인 지구적 규율과 원칙을 동아시아지역에 적용하는 데도 핵심적인 사항이다.

인구, 이주와 동아시아의 인간개발

동아시아는 국가별 인구규모와 이주인구의 수에 있어서 매우 다원화되어 있다. 중국의 특별자치지구(SAR)를 제외하면, 전 세계 국가별 인구는 374,000명인 브루나이부터 2005년 기준으로 13억 명의 중국까지 다양하다. 전체 인구에서 이주인구가 차지하는 비율도 거의 0%에 가까운 베트남으로부터 42.6%에 이르는 싱가포르에 이르기까지 다양하다. 지역 내 난민의 수는 상대적으로 매우 작지만 중국에는 약 30만 명이 거주하는 반면 한국과 캄보디아, 동티모르, 인도네시아, 필리핀, 싱가포르 등에는 거의 없다.

중국(39만 명), 인도네시아(20만 명), 필리핀(13만 명) 등의 국가는 2005년을 기준으로 순-유출국가인 반면 홍콩(6만 명), 일본(5만 4천 명), 말레이시아(3만 명) 등은 인구 순-유입국이다. 이주노동자의 송금은 가족은 물론 일부 국가의 중요한 재정자원이 되고 있으며 2004년을 기준으로 중국 21억 달러, 필리핀 11.6억 달러, 베트남 3억 달러, 인도네시아 1.7억 달러, 태국 1.6억 달러에 달하고 있다.

한편으로 일본, 한국과 같은 주요 이주노동 유입 국가의 경우 이주노동자가 전체 인구에서 차지하는 비율이 일본 1.6%, 한국 1.2%로 증가했음에도 불구하고 이주정책에 매우 엄격해왔고 2005년을 기준으로 국민들 사이에 이주노동에 대한 반감이 남아 있다. 이들 국가들의 경우 노령화로 인해 국내 노동수요를 충족시키기 위해 이주정책의 자유화 압력을 받고 있다.

동아시아의 이주체제(migration system)는 인구패턴, 인구의 경향, 경제발전과 사회변화뿐만 아니라 지역 내외의 이질적 정책을 대변한다. 그 결과 이러한 이주체제는 법적이고 행정적 보호를 받지 못하는 상당한 규모의 불법적이고 비정형화된 이주를 양산하고 있다.

동아시아의 인신매매

인신매매는 대부분 여성이나 아동 등 구직자를 유인하여 매춘, 아동노동이나 기타 착취하는 행위이다. 대부분의 인신매매는 초국가적으로 연계된 개인이나 범죄조직을 통해 이루어진다. 이들은 시장수요와 노동공급을 연계시키면서 점차 초국가적 기업과 같은 성격을 가지게 되었다.

인신매매 문제는 월경(cross-border) 이동에 대한 비효율적 관리와 송출국은 물론 수입국의 사회적 인식 부족, 납치자와 희생자의 금전적 가치, 매춘과 납치에 대한 문화적 관용, 그리고 충분한 정보와 데이터 부족으로 인한 상황에 대한 불충분한 평가 등의 요인에 의해서 심화된다. 더욱이 인신매매에 대한 국제 및 국내적 법적 보호의 발달이 미진하거나 적용이 취약하고 부적절하기 때문에 문제가 더욱 심각해졌다.

동아시아에서 인신매매가 이루어지는 지역은 태국과 대만, 베트남, 홍콩, 일본, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 캄보디아, 마카오, 라오스, 미얀마이다. 인신매매 희생자들의 국적은 베트남과 중국, 태국, 북한, 라오스, 미얀마, 캄보디아, 말레이시아, 필리핀, 홍콩, 인도네시아, 마카오, 싱가포르, 파키스탄 등이다. 이 밖의 많은 국가들은 유통경로로 활용되고 있다.

국제 이주노동

동아시아에서 국제 이주노동은 증가하고 있다. 약 1만 명의 필리핀 이주

노동자가 동아시아에서 일하고 있다. 50만 명의 베트남 노동자들은 말레이시아와 대만, 한국, 걸프 지역에서 종사하고 있다. 인도네시아 이주노동자의 절반은 말레이시아에서 일하고 있다. 대략 30만 명의 말레이시아 노동자들은 싱가포르와 태국에서 일하고 있으며, 태국과 싱가포르는 이외에도 미얀마, 라오스, 캄보디아에서 온 약 1.8백만 노동자들이 일하고 있다. 싱가포르 노동자의 30%는 이주노동자이다.

이주노동자의 인간안보문제는 다양한 형태로 나타난다. 사용자에 의한 인권 침해는 그중 한 가지이다. 이주노동자는 국제노동법의 보호를 받지 못하며 결과적으로 열악한 노동조건, 임금차별, 임금체불 및 정당한 임금지불 없이 해고를 당하고 있다. 더욱이 많은 이주 노동자들은 건강보험이나 보건의 등의 보호를 받지 못하고 있다. 비합법적 노동자는 특별히 취약하다. 노동착취를 받으면서도 추방이나 기타 처벌을 두려워하여 이를 정당하게 고발하지 못하기 때문이다.

경제위기는 국제 이주노동자의 취약성을 더욱 악화시켰다. 2008년부터 시작된 국제 경제위기가 이주노동자에게 미치는 영향은 2008년 10월 필리핀 마닐라에서 개최된 이주와 발전(Migration and Development)에 관한 국제포럼에서 논의된 바 있다. 그러나 포럼에서는 단지 “더욱 연계된 노동 시장과 이주 계획이 경제위기의 상황에서 이주노동자들의 상황을 예측하는 데 도움이 된다”고 합의했을 뿐이다.

2009년 2월 국제노동기구(ILO) 아시아태평양 지부의 보고서는 “지역 내 노동 이동은 주요 국가들의 경제침체로 감소될 것”이라고 지적했다. 이 보고서는 “올해 주요 국가에서 이주노동에 대한 수요는 더욱 감소할 것으로 예측된다”고 전망했다. 이에 더하여 보고서는 “많은 이주 노동자들이 자신의 투자금을 회수할 희망에서 고용을 유지하려는 희망은 더욱 어려워질 것”이라고 전망했다.

동아시아의 선천성면역결핍증(HIV/AIDS)

유엔 산하 에이즈 전담기구(UNAIDS)와 국제보건기구(WHO)의 2007년 공동보고서에 의하면 남아시아와 동남아시아에는 4백만 명의 보균자가 있으며 27만 명이 이로 인해 사망했다. 동아시아에는 80만 명의 보균자가 있으며 이중 3만 2천 명이 사망했다. 세계적으로 14.5%의 에이즈 보균자가 남아시아와 동남아시아, 동아시아에 거주하고 있으며 이중 에이즈 관련 사망자는 세계 전체의 14.3%를 차지하고 있다.

동북아시아와 동남아시아를 구체적으로 살펴보자.¹⁾ 2005년 두 지역의 보균자 수는 1,620,000명과 1,590,000명이었다. 그러나 에이즈로 인한 사망자 수는 두 지역이 매우 다르다. 동남아시아는 2005년 56만 명이 사망했지만 동북아시아는 32,400명만이 사망했다.²⁾ 이러한 큰 차이는 두 지역에서 에이즈에 대한 인식과 의료 보건 기반시설과 자원의 차이 때문이다.

지역 내부적으로 에이즈 문제는 매우 다양한 모습으로 나타난다. 동북아시아에서 러시아와 중국은 에이즈 문제가 심각하다. 2005년 기준으로 러시아에는 94만 명, 중국에는 65만 명이 에이즈 보균자로 보고되어 있으며 에이즈로 인한 사망자는 러시아가 22,000명에서 55,000명, 중국이 18,000명에서 105,300명이다. 중국의 경우 보균자와 사망자의 편차가 매우 크다. 이것은 자료수집이 어렵고 인구가 많아 사례를 연구하는 것이 어려운 과제를 을 대변하는 것이다.

1) UNAIDS/WHO 보고서는 지역자료를 동아시아와 남·서남아시아로 구분하고 있다. 이 장에서는 이 두 자료를 동아시아로 통합하여 정의함.

2) 불행하게도 최근 국가별 데이터는 획득이 불가능함.

국제규범과 지역 대응의 지체

동아시아 국가들이 이주노동자의 인권보호 문제의 심각성을 대변하는 한 가지 지표는 국제협약의 인준 상태이다. 동아시아 국가들은 국제협약 비준을 지체하고 있다. 2003년 7월 1일 발효된 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, CMW)에 비준한 동아시아 국가는 필리핀 한 나라뿐이다. 더구나 국제노동기구의 취업을 위한 이주에 관한 협약(the ILO Convention concerning migration labor)의 국제규범적인 측면에서 보면, 이주노동, 인신매매, 에이즈 보균자 문제에 적용되는 보편적인 인권협약이 존재한다. 불행하게도 일부 동아시아 국가들은 이러한 보편적으로 인식되는 인권보호를 위한 법적 책임에 미온적이다. 인도네시아와 말레이시아, 미얀마, 싱가포르는 경제·사회·문화적 권리협약(the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR), 사회 및 정치권리에 관한 협약(the Covenant on Civil and Political Rights, CCPR), 그리고 인종차별 철폐에 관한 협약(the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD) 등에는 참여하지 않고 있다.

북한은 더욱더 문제이다. 북한은 인종차별철폐 협약(CERD), 1951년 난민협약(RC), 난민지위에 관한 의정서(the Protocol relating to the Status of Refugees, RP)에 서명하지 않았다. 더욱이 북한은 국제조직범죄 방지 협약(CTOC), UN 인신매매 방지 및 억제를 위한 의정서(the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, TIP), 육지·해상 및 공중을 통한 이민자 불법수송에 관한 의정서(the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air)와 UN 조직범죄방지 협약(the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)에는 가입하지 않았다.

분명히 북한 내·외부에 거주하는 북한 주민에 대한 인도주의적 지원이

필요하지만 대부분의 탈북자들이 거주하는 중국은 이들을 난민으로 인식하지 않고 있다. 중국은 탈북자를 좋게는 경제적 이주노동자로, 나쁘게는 불법 이주자로 간주한다. 그래서 중국의 협약과 의정서의 의무는 수만 명으로 추정되는 탈북자에게 적용될 수 없다. 유엔난민기구(UNHCR)도 개입할 수 없다. 더욱이 중국은 북한과의 쌍무조약을 이유로 이들을 강제로 송환하고 있다.

인신매매 및 이주노동에 대한 지역협력

동아시아 국가들이 국제수준의 법과 규범을 준수하는 것이 요구된다. 쌍무적 협력이 필요하지만 여러 국가에 영향을 미치는 문제에 대해서는 한계를 가지고 있다. 예를 들어 인신매매는 여러 국가들의 이해가 결부되어 있다. 더욱이 납치범과 희생자, 방조자 등을 포함한 국제범죄인 인신매매는 다양한 국적의 사람들이 결부되어 있다.

행정과 정책의 조화를 위해서는 국제정보 교환과 성공적인 사례를 공유하는 것이 요구된다. 국제사회는 이미 이주노동과 관련한 국제공조에 몇 가지 기본 원칙을 형성해왔다. 국제이주기구(International Organization for Migration)는 2003년 “세계 이민 및 이주(World Migration)” 보고서에서 4개의 원칙을 열거했다. 첫째, 이주에 대한 공동의 이해를 위해 정보와 의견을 교환해야 한다. 둘째, 이주자의 기본권을 보호해야 한다. 셋째, 인신매매와 기타 불법적 이주를 방지해야 한다. 넷째, 불법이주를 감소시키기 위해서는 자발적 송환을 촉진해야 한다.

동아시아에서는 국제이주와 인신매매 문제에 대한 다자적 협력의 시도가 있어왔다. 마닐라 프로세스, 난민, 강제추방자(Displaced Persons)와 이주자에 대한 아시아태평양 정부 간 협정(the Intergovernmental Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants, APC)과 발리 프로세스 등이 이것이다. 마닐라 프로세스는 1969년 시작되었다. 국제이주기구는 불법이주와 이주밀수 문제를 해결하기 위해 본 회의를 주최했다. 이

지역협력체제는 국제협력은 물론 공동의 이해가 결부된 문제의 해결을 위해서 회원국가들 간의 협력을 증진시켜온 성공적인 사례로 인식되고 있다.

APC는 1996년 시작된 비공식적 협력과정으로 난민, 이주자와 다른 이주 문제에 관한 지역협력의 가능성을 모색해왔다. APC는 이주의 본질, 원인과 결과, 정보 습득과 교환, 예방과 예측, 송환 이후 사회 재통합, 포괄적 난민 정책, 여성 및 아동 납치, 불법 이주와 비상 대처 등의 문제를 논의해 왔다. 발리 프로세스는 2002년 밀입국, 인신매매 등에 관한 발리 각료회의(the 2002 Bali Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime)의 후속으로 설치되어 불법이주, 납치 등에 관한 초국가적 범죄에 대응하기 위한 협력을 증진하고 있다.

정부차원에서 가장 제도화된 협력은 아세안이다. 아세안은 정상회담, 각료회담, 고위급 회담 등을 통해 이루어지고 있다. 1997년에 아세안 지도자들은 ‘아세안 비전 2020(ASEAN Vision 2020)’을 채택하고 특히 여성과 아동 납치 및 기타 초국가적 범죄에 대해 협력을 증진하기로 합의했다. 1999년의 초국가적 범죄에 관한 아세안 각료회담에서는 아세안 초국가적 범죄 퇴치사업(ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime)에 합의하고 회원국 정부가 마약, 해적, 무기밀매, 자금세탁, 테러, 국제경제범죄와 사이버 범죄 등의 문제에 협력하기로 하였다. 또, 2004년에는 여성과 아동에 초점을 맞춘 인신매매 금지선언(ASEAN Declaration against Trafficking in Persons, Particularly Women and Children)을 채택하고 여성과 아동 인신매매에 국내 법 및 정책이 허용하는 최대한의 협력을 선언한 바 있다.

필리핀은 2008년 10월 제2회 이주와 발전 포럼(GFMD)을 개최하였다. 이 회의에는 163개 회원국가와 33개 국제기구가 참가하였다. 220개 NGO 대표는 동시에 진행된 시민사회 회의에 참가하였다. GFMD는 이주자의 보호와 권리부여와 이러한 조치가 발전에 가지는 함의에 초점을 맞추었다. 이것은 이주와 관련된 국가적, 지역적, 그리고 세계적 차원의 정책가와 운동가들의 국제적 대화 증가의 사례다. 또 동남아시아 국가들이 이러한 과정에서 적극적 역할을 확대하고 있음을 나타내는 지표다.

에이즈 문제에 대한 지역협력

지금까지 동아시아에서 에이즈 문제에 대한 협력은 아세안이 적극적으로 주도해왔다. 1992년 아세안 지도자들은 에이즈 문제에 대한 협력의 필요성에 합의했다. 다음 해에 국제보건기구와의 협력하에 아세안은 에이즈 예방과 통제에 관한 첫 번째 지역 프로그램(the first Regional Program on HIV/AIDS Prevention and Control 1995-2000)을 채택했다. 이어 2002년부터 2005년, 2006년부터 2010년까지 두 번째(the second Work Program on HIV/AIDS) 및 세 번째 프로그램(ASEAN's Efforts in Combating HIV/AIDS)이 채택되었다. 2001년 유엔에서 HIV/AIDS에 관한 임무선언(Declaration of Commitment on HIV/AIDS)이 채택됨에 따라 아세안은 “HIV/AIDS에 관한 선언(Declaration on HIV/AIDS)”을 채택했다. 2007년에는 “아세안의 HIV와 AIDS에 대한 임무”를 선언하였다. 아세안의 HIV와 AIDS에 관한 정책은 에이즈 문제에 관한 다자적이고 포괄적 협력이 필요하다는 국제적 합의를 반영하는 것이다.

2008년 아시아 에이즈 위원회(the Commission on AIDS in Asia)는 UN 반기문 사무총장에게 제출된 보고서에서 아세안과 남아시아 지역협력연합(the South Asian Association for Regional Cooperation)이 HIV와 AIDS에 대처하는 지역 차원의 다자적 협력과 대응의 유효성에 대해서 언급했다. 이 보고서는 그러나 지역체제가 아직 강력하고 효과적인 행동으로 구체화되지 않고 있다고 지적했다.

아세안 지역에서 이루어지고 있는 국가 및 지역차원의 노력과는 별도로, 지역 네트워크 연합이 부상하고 있으며 아세안 사무국도 이들의 중요성을 인식해오고 있다. “세븐 시스터즈(seven Sisters)”로 알려진 아시아태평양 HIV/AIDS 네트워크 연합(Coalition of Asia Pacific Regional Networks on HIV/AIDS)이 2001년 2월에 결성되었다. 이 단체는 아시아태평양 AIDS협회(the AIDS Society of Asia Pacific(ASAP))와 AIDA봉사조직 아시아태평양 위원회(Asia Pacific Council of AIDS Service Organizations(APCASO)), HIV/

AIDS보균자 아시아태평양 네트워크(Asia Pacific Network of People Living with HIV/AIDS(APN+)), 성매매 종사자 아시아태평양 네트워크(Asia Pacific Network of Sex Worker(APNSW)), 아시아태평양 무지개(Asia Pacific Rainbow (APR)), 아시아 위해 줄이기 네트워크(Asian Harm Reduction Network(AHRN)), 아시아에서의 AIDS와 이동에 대한 운동연구 협회(Coordination of Action Research on AIDS and Mobility in Asia(CARAM Asia)) 등으로 조직되어 있다. 이들은 마약사용자와 매춘업 종사자, 트랜스젠더, 동성애자 및 HIV 보균자들을 위해 협력하고 있다. 이들은 유엔 AIDS 기구와 협력하고 있다.

HIV/AIDS 문제는 최근 APEC의 의제로 논의되기 시작했지만 APEC 지도자들은 HIV/AIDS의 인간안보 측면보다 경제적 결과에 더 많은 관심을 가지고 있다. 2001년 APEC 장관회담에서는 “HIV/AIDS 및 전염병에 대한 전략선언(Strategy on HIV/AIDS and Other Infectious Diseases)”을 채택했다. 이 선언은 전자 네트워킹과 감시, 대처(outbreak response), 능력배양, 부문간 협력(partnering across sectors), 정치 및 경제적 리더십 등의 6가지 부문에 대해 협력을 촉구했다.

APEC 지도자들은 HIV/AIDS 문제를 포함하여 공중보건 문제를 경제적 결과에 측면에서 중요한 문제로 다루어오고 있다. 2002년 SARS 출현 이후 APEC 지도자들은 전염병 통제를 위한 국가적 노력과 함께 지역적 협력을 촉구한 바 있다. 2004년 조류독감 출현으로 공중보건에 있어서 지역협력의 시급성이 촉구되었다. 2004년 11월 APEC 장관회담은 “보건안보(Health Security)” 협력의 필요성을 역설했다. APEC 지도자들은 “AIDS에 대한 대응(Fighting Against AIDS in APEC)”을 선언하였다. HIV/AIDS와 조류독감 문제는 2005년 11월 서울에서 개최된 17회 APEC 장관회담에서 더욱 주목을 받았다. 2006년 18차 장관회담에서는 APEC 장관들은 아시아지역에서 HIV/AIDS가 급격하게 확산되고 있음을 우려하였다. 그리고 HIV/AIDS와 관련 질병에 적절하게 대응하지 못하면 인간보건과 APEC 국가들의 사회경제적 안녕과 발전에 중대한 영향을 미치게 될 것이라고 지적했다.

2007년 6월 호주 시드니에서 개최된 APEC 보건장관 회담에서는 “HIV/

AIDS 보건 노동자에 대한 효과적 사업장 규칙을 위한 사용자 가이드라인 (Guidelines for Creating an Enabling Environment for Employers to Implement Effective Workplace Practices for People Living with HIV/AIDS)”에 합의했다. 이 가이드라인은 APEC 회원국이 사용자로 하여금 HIV 보건자에게 효과적인 사업장 관리를 실행하는 데 필요한 환경을 조성하는 것을 목표로 하고 있다. 조문은 “효과적 사업장 관리는 HIV 보건 노동자의 권리를 보호하고, HIV가 전염되는 것을 예방하고, HIV 감염으로 인한 차별을 제거하고 사업장에서 HIV와 AIDS의 영향을 약화시키는 것”이라고 기술하고 있다.

이주자와 전염성 질병

정부 및 비정부기구 차원의 협력이 늘어나고 있음에도 불구하고 동아시아의 이주자에 대한 인간안보 보호는 여전히 우려할 수준에 있다. 또 국가 HIV 사업의 사각지대로 남아있는 동남아시아지역 이주인구에 대한 인권안보 보호와 채용의 지원이 요구되고 있는 실정이다. 2008년 9월에는 APEC 보건 워킹그룹이 베트남의 하노이에서 “이주자에 의한 HIV/AIDS 전염 방지를 위한 사회정책 세미나”를 개최했다. 이 세미나는 최선의 정책과 몇몇 국가들의 과제를 검토하였다. 2008년에는 ASEAN과 UNRFT(Regional Task Force on Mobility and HIV Vulnerability Reduction in South-East Asia and Southern Provinces of China)가 “HIV/AIDS와 동남아시아의 이동”이라는 공동보고서를 발표했다. 이 보고서는 아래와 같이 권고했다. 첫째, 인종친화적인 전염 데이터 수집 체계의 개발, 둘째, 이주자에 대한 지속적인 서비스를 보장하는 지역협력의 강화, 셋째, HIV와 관련된 초국경적(cross-border)이고 다방면적인 협력, 넷째, 이주자의 필요를 충족하기 위한 인적·물적 자원의 확충, 다섯째, 2007년 1월 아세안 지도자들이 서명한 “이주노동자의 인권 증진과 보호를 위한 선언(the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)”의 이행을 촉구했다.

최근에는 돼지에서 인간에게 전염될 수 있는 것으로 알려진 신종플루(the new flu virus A(H1N1))의 확산이 인류사회를 우려하게 했다. 2009년 4월 멕시코와 미국에서 전염과 사망이 보고된 이후 국제사회는 알려지지 않은 새로운 바이러스에 매우 신속하게 대응했다. 세계보건기구는 2009년 6월까지 94,512건의 감염과 419건의 사망을 확인했다. 동아시아 에서는 9,325건의 감염과 8명이 사망이 보고되었다.

공중보건과 국제이동 간의 적절한 균형을 유지하는 것은 동아시아뿐만 아니라 세계 모든 국가들에게 어려운 과제로 남아 있다. 국경을 넘어 이동하는 개인의 인간안보문제는 매우 어려운 과제다. 이러한 개인의 기본적인 권을 보호하기 위해서는 포괄적이고 강력한 국제규범이 필요하다.

결론

인신매매, 국제 이주노동과 HIV/AIDS 등의 문제를 우려하는 모든 행위자들 중에 국가의 책임이 가장 중요하다. 주권국가는 국제조약을 비준할 수 있는 능력과 권위를 가지고 있고, 국내 규율을 정하며 정책을 실행하는 기능을 수행한다. 이 밖에도 관련자들은 모든 시민과 사회의 각 부문을 통틀어 매우 많다. 정부 부처 외의 다른 관련 책임자들은 고용자, 노동조합, 인권단체뿐만 아니라 인신매매나 이주노동자에 관심을 가진 기구들을 포함한다. 공공정책 부문은 노동에서 복지, 교육, 공공안전, 법 집행, 인권 및 성차별 문제를 대상으로 한다.

이러한 이해당사자들의 이해와 관심을 대변하는 행정조직을 만들고 이들이 정책을 만들고 집행하는 방법이 가장 이상적일 것이다. 이를 위해서는 투명하고 책임감 있으며 개방적인 좋은 정부가 필요하다. 이것은 다시 국제적으로 수용되는 규범과 원칙, 제도를 수용해야 한다. 그러나 해외 연구보고서가 지적하듯이 동아시아 국가들은 인신매매를 근절하고 이주 노동자의 인권을 증진시키며 HIV/AIDS가 확산되는 것을 억제하는 국제규범을 수용하

는 것을 지체하고 있다. 시민의 고통이 계속되고 있다. 그래서 지역협력의 진전이 매우 중요하고 시급하다.

그러나 지역협력에 장애물이 많다. 우선, 선진국과 개도국 간에 인간안보에 대한 국가능력의 커다란 차이가 존재한다. 둘째, 경제적 이해가 종종 인권과 공중보건을 앞선다. 셋째, 문제의 심각성은 지역 내 국가들, 특히 개발도상국의 능력을 벗어나는 것이다. 넷째, 역내 국가들의 이해가 분명하지 않아서 이를 조율하는 것이 어려운 문제이다. 예를 들어 필리핀과 태국, 중국, 몽골과 같은 노동력 수출 국가들은 한국, 일본 등의 국가에 대해 노동력 수입에 더욱 자유로운 정책의 실시를 원한다. 그러나 한국과 일본 등은 노동시장 개방에 미온적이다. 다섯째, 지역 정체성, 즉 지리적 근접국가들 간에 공통의 이해와 미래를 공유하고 있다는 인식이 동남아시아에는 잘 발달했지만 동북아시아에는 그러하지 못하다. 결과적으로 동남아시아의 다자협력, 특별히 ASEAN 덕택에 제도화되어 있다. 그 결과 무역, 투자 및 경제발전문제 협력에 대한 관심이 인권이나 공중보건 문제에 대한 관심보다 높은 상황에서 동북아시아와 동남아시아를 묶는 역내 협력은 어려운 과제다.

마지막으로, 인신매매, 국제 이주 노동, HIV/AIDS 문제는 정부와 민간기구, 비정부기구, 역외 국제기구의 협력이 필요하다. 인신매매와 이주노동, HIV/AIDS의 피해자는 역내뿐만 아니라 역외 지역 국민들도 포함한다. 인신매매 네트워크는 동아시아를 초월하고 있기 때문에 이를 근절하기 위해서는 역외 지역과의 협력이 필수적이다.

동아시아에서 이와 같은 세 가지 문제와 관련된 인권보호 문제는 국제규범이 적용될 때 더욱 효과적일 수 있다. 따라서 미래에는 다자적 협력이 확대되고 심화되며 지역적 정체성이 생겨나고 성숙되길 기대한다. 마지막으로 조심해야 할 것은 이러한 협력이 역외 지역과 국제기구에 의해 주도되어서는 안 된다는 것이다.

참고문헌

- Abella, Manolo, and Geoffrey Ducanes. 2009. "The Effect of the Global Economic Crisis on Asian Migrant Workers and Governments' Responses." ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_101729.pdf (accessed May 1, 2009).
- APC Homepage. <http://www.apcprocess.net/> (accessed February 5, 2007).
- APEC Health Working Group. 2008. "Capacity Building Seminar on Social Policies for Migrants to Prevent the Transmission of HIV/AIDS." http://www.apec.org/apec/enewsletter/nov_vol18/publication.html# (accessed May 17, 2009).
- "ASEAN Commitments on HIV and AIDS, 13 January 2007, Cebu, Philippines." ASEAN Secretariat Homepage. <http://www.12thaseansummit.org.ph/inner-template3.asp?category=docs&docid=37> (accessed February 22, 2008).
- "ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children." 2004. ASEAN Secretariat Homepage. <http://www.aseansec.org/16793.htm> (accessed May 17, 2009).
- "ASEAN's Efforts in Combating HIV/AIDS." ASEAN Secretariat Homepage. <http://www.aseansec.org/8561.htm> (accessed February 22, 2008).
- Bali Conference Homepage. <http://www.baliprocess.net/> (accessed February 5, 2007).
- Coalition of Asia Pacific Regional Networks on HIV/AIDS Homepage. <http://www.7sisters.org/> (accessed February 22, 2008).
- Commission on Human Security. 2003. Human Security Now. New York: Commission on Human Security (downloadable at <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/>).
- "Health Working Group (Health Task Force)." 2008. APEC Homepage, http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_committee_on_economic/working_groups/health.html (accessed May 17, 2009).
- "HIV and AIDS and the World of Work in ASEAN: Report of ILO-ASEAN Study on Initiatives on HIV and AIDS and the World of Work in the ASEAN Region." December 2005. International Labor Organization Homepage.

- <<http://www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/jointpubs.htm>> (accessed February 25, 2008).
- International Labor Organization. 2009. "Global Employment Trends." January 2009 (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf) (accessed May 1, 2009).
- _____. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase> (accessed June 30, 2008).
- _____. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C097> (accessed June 30, 2008).
- International Organization for Migration. 2003. *Labor Migration in Asia: Trends, Challenges, and Policy Responses in Countries of Origin*. Geneva: IOM.
- _____. 2001. *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. IOM Migration Research Series, No. 3. Geneva: IOM.
- _____. 2003. *World Migration 2003*. Geneva: IOM.
- _____. Homepage. <http://www.iom.int/jahia/page863.html> (accessed February 5, 2007).
- Iredale, Robyn, and Nicola Piper. 2005. "Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: The Asia-Pacific Perspective." UNESCO, Paris, October 23. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139528E.pdf>> (accessed August 26, 2005).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2004. "Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties, as of 09 June 2004" (accessed June 30, 2008).
- _____. 2006. "Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties, as of 09 June 2006" (accessed January 28, 2007).
- _____. 2007. "International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, New York, 18 December 1990." <<http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/13.htm>> (accessed January 30, 2007).
- Papademetriou, Demetrious, and Sarah Margon. 2005. "International Migration Trends and Patterns in Asian and Oceania." In Irena Omelaniuk, ed. *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, Geneva: International Organization for Migration.
- "Protocol relating to the Status of Refugees." <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty5.htm> (accessed June 30, 2008).

- Pushpanathan, S. 1999. "Combating Transnational Crime in ASEAN." Paper presented at the 7th ACPF World Conference on Prevention and Criminal Justice, 23-26 November 1999, New Delhi, India. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN011390.pdf> (accessed May 17, 2009).
- Somavia, Juan. 2009. "Message by Juan Somavia Director-General of the International Labor Office on the occasion of International Migrants Day." Available at: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/migrants.pdf> (April 3, 2009).
- "2001 13th APEC Ministerial Meeting, Shanghai, People's Republic of China, 17-18 October 2001, Joint Statement." APEC Secretariat Webpage. <http://www.apec.org/apec/ministerial_statements/annual_ministerial/2001_annual_ministerial.html> (accessed February 25, 2008).
- "The Seventeenth APEC Ministerial Meeting, Busan, Republic of Korea, 15-16 November 2005, Joint Statement." APEC Homepage. <http://www.apec.org/content/apec/ministerial_statements/annual_ministerial/2005_17th_apec_ministerial.html> (accessed February 5, 2007).
- UNAIDS Homepage. <http://www.unaids.org/en/AboutUNAIDS/Goals/UNGASS/> (accessed February 22, 2008).
- UNAIDS/WHO. 2006. Report on the Global AIDS Epidemic, May. http://www.unaids.org/en/HIV_data/2006GlobalReport/default.asp (accessed February 1, 2007).
- _____. 2006. AIDS Epidemic Update, December.
- UNDP. 2008. "Human Development Indices: A Statistical Update 2008. HDI Rankings." <http://hdr.undp.org/en/statistics/> (accessed January 26, 2009).
- _____. 1994. Human Development Report. New York: UNDP.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division. 2009. "International Migration 2006." October. http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration_Chart/2006IItMig_chart.htm (accessed July 4, 2008).
- United Nations Office on Drugs and Crime. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist.html> (accessed June 30, 2008).
- _____. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylistmigrantsmugglingprotocol.html> (accessed June 30, 2008).
- _____. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylisttraffickingprotocol>.

- html (accessed June 30, 2008).
- _____. http://www.undoc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_trafficking.htm (accessed January 30, 2007).
- United Nations Regional Task Force on Mobility and HIV Vulnerability Reduction in South-East Asia and Southern Provinces of China. 2008. HIV/AIDS & Mobility in Southeast Asia: A Rapid Assessment, Bangkok: United Nations Regional Task Force (UNRTF) Secretariat UNDP Regional Centre in Bangkok (downloadable as <http://www.undp.org/asia/asean-un-2008-report.pdf>).
- “United Nations Treaty Collection, as of 5 February 2002.” <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty2ref.htm> (accessed June 30, 2008).
- U.S. Department of State. 2005. Trafficking in Persons Report, Office of the Under Secretary for Global Affairs No.11252. Washington, D.C.: U.S. Department of State.
- WHO. 2009. “Pandemic (H1N1) 2009 - update 58.” http://www.who.int/csr/don/2009_07_06/en/index.html (accessed July 14, 2009).
- Wickramasekera, Piyasiri. 2002. Asian Labour Migration: Issues and Challenges in an Era of Globalization. International Migration Programme, International Labour Office No.57, Geneva: International Labour Office.
- Wirajuda, Hassan, and Alexander Downer. 2005. “Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Progress Report by the Co-Chairing Ministers.”

북한의 인간안보 증진을 위한 새로운 기회의 이해

John S. PARK

USIP 연구위원

서론

북한의 인간안보의 증진(增進)은 여러 국가와 비정부기구들(NGOs)에게 있어 지속적인 과제가 되어왔다. 그 대다수의 계획과 정책은 국가들과 비정부기구들이 북한정부와 협상하여 인간안보를 향상시키려는 고위적인 접근에 그 기반을 두어왔다.¹⁾

이 논문은 북한의 인간안보를 향상시킬 새로운 방법들을 탐색한다. 첫

1) 이 논문에서는 플레처스쿨의 인간안보연구(Institute for Human Security)의 인간안보 개념을 차용한다. “학자, 정부, 국제기구 등은 최근 인간안보를 공포로부터의 자유(freedom from fear)나 결핍으로부터의 자유(freedom from want)문제를 통합적으로 다루기 위해 사용한다. 인간안보를 주제로 넓고 다양한 문제와 경향들이 다루어지고 있지만 이러한 논의는 모두 지금까지 별개의 것으로 다루어져 왔던 사회변화의 영역을 초월하고, 인간의 포괄적 안녕(well-being)에 초점을 맞추려는 노력이다.” <http://fletcher.tufts.edu/humansecurity/about.html>

번째 절은 중국과 북한 사이에 국경을 두고 동쪽에 위치한 북한의 함경도와 중국의 지린성(吉林省) 사이의 공생관계를 조사한다. 이런 국지적(局地的)인 현상은 북한의 다른 지역들에 비해 상업활동이 더 번창한 환경을 만들어내었다. 따라서 이런 활동에 관여하여 이득을 얻는 북한 주민들의 인간안보는 북한의 다른 지역 주민들의 인간안보보다 비교적 높다. 무엇이 이 차이를 설명하는가? 두 번째 절은 조선인민군(KPA), 조선노동당(KWP) 그리고 내각(內閣)에 연관된 국영무역(國營貿易) 회사들의 집합체—소위 “북한주식회사”에 집중하고 있다. 북한주식회사가 어떻게 작동되고 있는가에 대한 조사는 인간안보가 북한 북동부 지역을 간접적으로 개선시키고 있었는지에 대한 메커니즘에의 통찰력을 제공한다. 세 번째 절은 예전에 북한의 국영무역 회사에서 일을 하던 탈북자 몇몇과의 연구 인터뷰를 토대로 하여 인간안보에 관한 몇 가지 정책방향을 다룬다. 마지막 절에서는 북한의 인간안보를 보다 더 향상시킬 수 있는 추천할 만한 핵심정책을 찾아본다.

페트리 접시: 함경도-지린성 “함지”

지속적으로 증가하고 있는 북한과 중국의 국경에서의 상업교류는 북한 내에서 큰 영향을 불러 일으켰다. 함경북도와 같은 북한의 북동부 지방들은 남북한 접경(接境)에 근접한 황해남도를 포함한 다른 지방들에 비해 꾸준한 성장을 보여왔다. 상대적인 함경북도의 경제성장과 황해남도의 경제쇠퇴는 북한 내의 기본적인 변화의 원인이 되었다(〈자료 1〉의 북한 지도 참조).²⁾

현재 진행 중인 북한의 핵 위기와 주목을 받는 몇몇 정책사안은 이런 변화를 크게 가리고 있다. 북한의 함경도와 중국의 지린성—“함지”—는 양국

2) John S. Park, “North Korea, Inc.: Gaining Insights into North Korean Regime Stability from Recent Commercial Activities,” *USIP Working Paper*, April 22 (2009), p.3.

이 국경선으로 분리되어있음에도 불구하고 지역단위의 상업교류에서 비롯된 상호이익을 토대로 공생관계를 형성했다.

워싱턴이 현재 아프가니스탄 정책을 AFPAK(아프가니스탄-파키스탄)의 관

〈자료 1〉 북한 지도



점에서 보는 것처럼³⁾ 중국-북한의 상업활동이 해당 지역인구의 본질과 그들의 삶에 어떠한 영향을 끼치는가에 대한 정확한 이해는 ‘합지’의 관점을 통해 북한의 변화를 살펴보는 것으로 가능하다.

이 페트리 접시(현미경으로 관찰하는 세균배양접시-역자 주)를 살펴봄으로써 우리는 이 지역에서 베이징 당국의 아래로부터 위로 접근하는 방식이 어떻게 중국에 있어서 안정화를 가져올 수 있었는지를 두 가지 요인에서 찾을 수 있다. 첫 번째는 북한의 더욱 활발한 시장활동을 촉진하는 기회를 대처기제(對處機制; coping mechanism)로서 조명해본다. 베이징 당국은 오래 전부터 이 대처기제가 효과적일수록 북한의 몇몇 지방이 더욱 안정화될 거라고 믿었다. 대다수가 중국 조선족인 지린성의 지역상인들은 대부분 함경도의 북한의 사업 동업자들에게 소매로 판매할 중국제 소비재들을 도매로 공급하는 중개인 역할을 하고 있다. 이런 아래에서부터 위로 이루어지는 합지 내에서의 상업활동은 성장하고 있고 ‘정상적’이라고 생각되고 있다. 이것은 지속적인 상업활동이 초기의 공급자, 배급자 그리고 소비자들의 초기 관계의 형성을 조성하는 이른바 공공연한 금전적 관계를 형성하였다. 합지 네트워크 또한 함경도에서 탄력적이고 신속한 시장의 생성을 가능하게 하였다. 이런 시장들이 돌아가고 있는 지역에서는 부정부패가 결과적으로 증가하였다. 탈북자들이 말하길 관리들은 뇌물을 그들 각자의 정부기관의 예산 운용과 사적인 용도로 쓰인다고 하였다(뇌물의 영향은 2절에서 더 자세하게 다루고 있다.).

베이징 당국의 아래로부터 위로 이루어지는 접근의 두 번째 기능은 중국 북동지역의 경제성장의 촉진이다. 중국 북동지역 지방의 삶의 질을 향상시키는 것은 중국 내에서의 수입격차를 줄이고 사회안정성을 굳건히 하려는 베이징 당국에 있어 최우선시 되는 국내 정책사항이다. 북한의 에너지 자원을 채취하고 중국 북동부 지방으로 운송하는 것은 지속 가능한 지역경제성

3) General James Jones, National Security Advisor, “President Obama’s Afghanistan-Pakistan (AFPAK) Strategy,” Foreign Press Center, Washington, D.C., March 27, 2009. <http://fpc.state.gov/120965.htm>

장 계획의 열쇠이다. 저조한 경제성장기록에 대한 불만에도 불구하고 베이징 당국은 낙후된 변경지방의 경제성장을 발전시킬 방법을 지속적으로 찾고 있다. 또한 베이징 당국은 이런 목표들의 진전이 북한의 경제개혁을 부추기는 활동이라는 점에서 유용하다고 보고 있다. 일설에 의하면 1990년 후반 그리고 2000년도 초반에 중국 당국은 중소기업들에게 중국 북동부 지역의 경제발전과 북한 국경인근의 시장활동을 촉진하기 위해 보상금과 특별융자를 제공하여 그들이 북한에서 경제활동을 시작하도록 장려했다고 한다. 초기에 연이은 계획의 차질에도 불구하고 이 활동에 참여한 중국기업들은 결과적으로 북한으로까지 합지네트워크를 확장하는 데 기여하였다.

공식적인 그리고 비공식적인 합지네트워크가 성장함과 동시에 이런 경제 활동에 관련된 함경도의 북한주민들의 인간안보 수준도 성장하였다. 이런 현상의 주 원인은 생산, 수확, 선적 또는 물품판매에 있어서 향상된 활동능력을 보이는 북한 주민들이 있기 때문이기도 하지만 이는 그들이 곤란한 상황에서 스스로를 상품화할 수 있는 능력에 기인한다.

합지와 같은 정기적인 상업 네트워크에 지속적인 접근이 불가능하던 다른 지역의 북한주민들은 이와 같은 이득을 얻을 수 없었고 중국-북한 국경에서 더 멀리 위치할수록 그것은 비례했다.

유기조직: 북한주식회사

이런 합지라고 불리는 페트리 접시 안을 살펴보면 더 많은 북한 주민들이 이 특수한 환경에서 더 높은 수준의 인간안보를 실현할 수 있었던 것은 그런 기회를 제공했던 유기조직의 성장과 적용이 있었기 때문이다. 조선인민군(KPA), 조선노동당(KWP) 그리고 내각(內閣)에 연관된 국영무역(國營貿易) 회사들의 집합체인 “북한주식회사”는 합지를 아울러 소비자와 판매자에게 물품을 운송하는 네트워크를 통해 경제활동의 규모와 세력을 확대해왔다. 북한주식회사의 중요한 변화이자 발전은 “외화수의 창출 기지” 또는 “외화

별이 기지”의 지역적이고 국지적인 출현이다. 징집병들과 지역주민들 가운데서 뽑힌 노동자들을 포함하는 이 기지들은 외화를 벌기 위한 수출품들을 수확하고 채취하는 임무를 맡았다. 이 수익금은 조선노동당, 조선인민군 그리고 국방위원회의 지휘계통을 따라 이동하였다.⁴⁾

국영무역 회사들은 지속적으로 북한 주민들을 직접적 그리고 간접적으로 경제활동에 이끌어내면서 다음의 중요한 두 가지 기능을 수행했다. 첫째로 이 회사들의 총 수익의 일정한 비율은 김정일의 개인계좌로 들어간다. 전하는 바에 따르면 김정일은 그의 계좌에 있는 자금을 김씨 정권 고위지도부의 충성을 유지하기 위해 사용한다고 한다. 두 번째, 국영무역회사들은 그들이 관계하고 있는 조선노동당, 조선인민군, 내각의 여러 부서의 실질적인 활동 자금을 지원한다. 이들 회사들은 북한정부체제 운영의 재정을 마련하는 근원이다.⁵⁾

주목할 것은 북한-중국의 상업교류가 평양에 있어 대처기제(coping mechanism)를 구성하고 있다는 점이다. 중국 국영기업체들이 운영하는 상의하달식(top-down) 그리고 중국 민영무역기업들이 운영하는 아래에서 위로 이루어지는(bottom-top) 상업활동은 북한의 경제개혁을 구조적으로 영향을 주기에는 불충분하지만 이러한 중국의 모델은 북한 주민들이 타국과 “정상적으로” 상업행위를 할 수 있는 가장 기능적으로 적응가능한 방법을 제시한다.⁶⁾

북한주식회사가 북한 사회에 미치는 영향

북한의 국영무역 회사로 하여금 함지의 상업활동이 확장됨과 동시에 북한의 접경지역에 크지는 않지만 중요한 확산효과(spillover effect)를 일으키

4) Park, “North Korea, Inc.,” p.10.

5) Ibid.

6) Ibid., p.12.

는 두 가지 현상이 있다. 첫 번째는 ‘와크(wah-ku)’ 위조를 통한 부정부패의 확대이다. 와크는 조선노동당에서 발급하는 공식적인 ‘할당량 허가문서’이다. 북한 국영무역회사는 무역 및 물물교환할 원자재와 상품의 정확한 허용수량이 쓰여진 와크를 발급받아야 한다.

와크 위조행위는 북한 내의 상업활동의 규모와 범위를 크게 키웠으며 이것으로 인하여 결과적으로 이런 위조행위가 빈번한 지역과 길을 따라 생기는 소규모 애드혹 시장에 더 많은 북한주민들이 접근할 수 있게 되었다.

원래 통제경제의 중심계획수단이었던 와크제도는 위조행위가 더욱 빈번해짐에 따라 시장지향적인 활동이 더욱 발전하였다. 이 계획되지 않았던 현상은 북한의 주요지역에서 경제의 촉진제가 되었다. 비록 와크 위조행위는 만연하지만 탈북자들은 이러한 행위가 북한의 경제 기반시설에 심각한 악화를 미치기엔 불충분하다고 말한다.

두 번째 현상은 한국의 탈북자들과 중국의 다른 지역에서 일하고 있는 연변출신 조선족들이 합지로 보내는 송금액의 증가이다. 전자의 예는 탈북자들이 예전에 북한의 국영무역회사에서 일을 했던 경험이 있다는 점에서 초기의 탈북자들과 뚜렷이 대조되고 있다. 중국-북한 국경 중 중국 쪽에서 국영무역회사를 운영하다가 다른 국영무역회사에게 사기를 당하거나 중국 사업 동업자에게 부당한 대우를 받은 국영무역회사 관리들은 결론적으로 북한으로 돌아가 자금을 ‘착복한 죄’로 다스려지느니 차라리 한국으로 탈북을 선택했다. 북한에서 그들은 ‘탈북자’로 분류되지 않고 ‘실종자’로 처리되어 있다. 이것은 그들의 가족이 처벌을 받는 것을 방지한다. 서울에 있는 그들의 근거지에서 이 탈북자들은 그들의 가족과 예전의 사업 동료들이 상업활동에 사용할 자금을 규칙적으로 송금을 한다.

와크 위조와 송금에 의한 자금유입의 의도하지 않은 긍정적인 결과는 이런 상업교류에 연관된 북한주민의 수가 늘어남에 따라 그들의 인간안보의 상승을 야기한다는 것이다. 그들의 개인적인 부가 늘어남에 따라 얻을 수 있는 가장 큰 이득은 그들이 치안부대와의 여러 문제로부터 뇌물을 사용해 빠져 나올 수 있다는 것이다.

이렇듯이 증가하고 있는 이득은 이런 법규위반이 정치범죄로 분류되지 않는 한 그들의 가족구성원들과 친척에게 아울러 전해질 것이다.

정책 제안

무엇이 이루어져야 하는가? 함지의 상업활동과 북한 주민들의 인간안보의 강화, 그 둘의 관련성에 대한 의식을 불러일으키는 것은 좋은 시작이다. 이것은 다음의 정책들이 더 많은 북한 주민들로 하여금 상위 단계의 인간안보를 의식할 기회를 제공할 것이다.

첫째로 북한주식회사가 북한 상품을 팔거나 북한 내에서 소매로 판매할 저렴한 중국 상품을 구입할 시 중국 측 함지에 크게 의존하고 있기 때문에 이 시스템의 가동에 있어 중요한 중국 지역에 다자간의 소액경제활동을 확대한다면 북한에 더욱더 긍정적인 상업적 확산(spillover) 효과를 조성하게 될 것이다.

지역 중국 관리들의 아낌없는 도움과 협조 아래 이런 소규모 경제프로그램을 구축하려면 이것이 중국기업들에게 어떤 이득이 되는지 특별히 강조할 필요가 있다. 이것은 함지의 지린성측 지역에서 경제성장에 따른 부수효과 및 이득을 얻지 못한 중국 정부와 민간업자들에게 보다 효과적인 접근이다. 이런 소액경제활동 부문에서 공공과 민간의 파트너십을 더욱 굳건히 한다면 지린성의 지속적인 발전의 발판이 될 것이다.

두 번째 정책은 소규모경제활동이 증가함에 따라 보다 커진 상업경제에 적용할 수 있도록 지린성의 중국인들에게 상품과 서비스의 질 그리고 생산성을 향상시킬 수 있는 테크닉과 실습을 배울 수 있는 교육프로그램을 제공하는 것이다. 시장이 확장됨에 따라 상품의 수요가 상승하고 이와 동시에 운송업의 수요도 증가할 것이다. 이런 확장된 운송경로를 통하여 발전중시의 NGO와 무역조성단체들은 함지의 북한측 지역에 개선된 기술과 실습방안을 퍼트릴 수 있다.

요컨대 경제발전을 목표로 하고 있는 NGO와 정부기관들은 중국상인들과 긴밀한 협력 아래 시장의 운송경로와 가동방법에 영향을 끼쳐 결과적으로 함지를 가로지르는 상품의 공급을 증가시킬 수 있다. 그렇게 함으로써 다양한 단체들은 북한의 핵심지역의 인간안보를 증진시키는 데 있어 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

핵무기, 계승의 정치와 북한의 미래

- 북한의 군사 모험주의와 3대 권력 세습 _남성욱
- 최선을 기대하라, 하지만 최악에도 대비하라
_최 강
- 구성적 포용은 왜 효과가 있는가?:
강압정책의 위험성과 북한 포용정책의 불가피성
_최종건
- 핵무기, 계승 정치, 그리고 북한의 미래
_Walter KLITZ

북한의 군사 모험주의와 3대 권력 세습*

남성욱
국가안보전략연구소 소장

문제 제기

북한의 군사 모험주의는 한반도의 불안정성을 증가시켰다. 4월 5일, 북한은 장거리 미사일 실험 발사를 통해 힘을 과시했다. 잇따른 국제사회의 후속 조치에 대해 북(北)은 핵 시설 동결 작업을 중단하고 급기야 5월 25일 2차 핵실험을 단행하는 식으로 맞받아쳤다. 북한은 핵실험을 통해 국제사회로부터 부정되어 온 핵 보유국의 지위를 인정받고자 노력해 왔고 이번 실험을 통해서도 이를 기정사실화하려고 했다. 북한의 핵 보유는 대미 협상력을 높이려는 목적뿐 아니라, 김일성 → 김정일 → 김정은으로의 권력 세습을 완성하려는 목적도 가진 것으로 보인다. 과연 국제사회가 극구 만류하는 북한의 핵 보유는 권력 세습을 보장해 줄 것인가?

* 이 글의 내용은 국가안보전략연구소의 공식 의견과는 무관함을 밝힌다.

김정일의 선택: 3대 권력 세습과 군사 모험주의

Ⅰ 3대 권력 세습의 필요성에 대한 분석

최근 다양한 소식통으로부터 김정일의 건강에 대한 추측들과 보도들이 나오고 있다. 노년에 발병한 뇌졸중은 그 후유증으로 인해 자연스럽게 단기적으로나 장기적으로 수명에 영향을 준다. 결국 김정일의 건강 악화는 후계 논의와 연관이 있는 것으로 보인다.

김정일이 권력 세습에 집착하는 까닭은, 권력세습이 그의 측근들과 핵심 인사들의 정치적 생존을 위해 가장 좋은 선택이기 때문이다. 또 다른 이유로는 3대 세습이 북한의 현 정권이 아직도 견재함을 보여줌으로써 권력 누수를 막을 수 있기 때문이다. 따라서 김정일을 둘러싼 권력 구조를 볼 때, 가족 바깥에 있는 사람에게 권력을 물려주는 것보다 3대 권력 세습을 도모하는 것이 그들의 특권을 지키는 데 필수적임을 알 수 있다.

Ⅱ 김정은은 후계자가 될 수 있을까?

다소 주관적일 수는 있으나 김정은이 후계자로 지목된 까닭은 그의 급하고 거친 성격과 아버지를 빼닮은 외모 때문인 것으로 보인다.

만약 김정은이 “위대한 동지”, “만경대 가문 출신” 등의 명칭으로 불린다는 것이 사실이라면 그는 그의 아버지와 매우 유사한 후계 과정을 밟게 될 것 같다.

하지만 이름도 이름이지만, 후계자 중 한 명이 참여한 것으로 보이는 북한의 새 정책들이 시사하는 바가 더욱 크다. 2009년 4월부터 진행 중인 경제 재건 사업 150일 전투는, 김정일이 경제 분야에 관여한 1974년 하반기의 70일 전투와 닮아 있다.

그러나 김정은의 세습은 그의 아버지의 세습 때와 확연히 다른 점이 있다. 후계구도에서, 그는 그의 친형 정철과 같은 그룹에 속해 있었다. 김정일

은 권력을 나눠가질 수 없었기 때문에 그의 이복 동생들을 권력에서 내쫓았다. 하지만 아버지와 달리 정은은 친형 정철과 공생을 모색해야만 할 것이다. 김정은의 이복형인 김정남은 외부 세계와의 잦은 접촉으로 자연스레 후계 구도에서 도태되었다.

한편 김정은의 세습은 그의 아버지 때와 세 가지 점에서 차이가 있다. 먼저, 김일성에서 김정일로의 세습과는 달리 김정은은 후계 준비를 위한 시간이 충분치 않다. 둘째, 북한의 핵 보유 기정 사실화로 인해 북한은 국제사회의 제재와 제약에 직면할 것이다. 셋째, 다수의 측근들이 있음에도 불구하고 김정은에게는 아직 그에게 절대적 충성을 맹세한 사람이 많지 않다.

■ 언제쯤 후계가 공식화될 것인가?

후계 공식화는 1)김정일의 건강과 김정은의 통치 능력과 같은 개인적 변수, 2)국내의 정세를 둘러싼 물질적 변수, 이 두 가지의 영향을 받을 것이다. 특히 물질적 변수에는 미국과의 관계 개선과 경제위기를 극복, 핵무기와 탄도 미사일 개발 완성, 현재 북한 정권에 가해지는 위협 해소, 남한에 대한 비대칭 전력(戰力) 확보, 정치적 지렛대 확보 등이 포함될 것이다. 한편 후계 구도는 김정일의 갑작스런 사망 등과 같은 개인적 변수에 의해 완전히 다른 국면으로 전개될 가능성도 크다. 그가 갑작스럽게 사망할지도 모른다든지, 식물상태에 빠질 수 있다든지, 중병에 걸리거나 가벼운 질환을 앓을 것이라는 등의 예측이 나오고 있다. 여하튼 후계와 관련해서 어떤 시나리오가 현실화될지는 모르겠으나 후계 작업이 길어지면 길어질수록 더욱 베일에 가려질 것으로 보인다. 이는 김정은이 “권력은 주어지는 것이 아니라 쟁취하는 것이다”는 명제(命題)를 얼마나 잘 실천하느냐에 달렸다.

■ 3대 권력 세습의 문제점과 함의

북한의 3대 권력 세습은 여러 함의를 갖는다. 첫째, 이는 후계 계획을

공식화하는 것이며 통치력의 약화를 뜻한다. 3대 세습은 지도부 내의 경쟁을 낳을 것이며 정권 불안정을 야기할 수 있다. 둘째, 전제(專制)왕정의 이미지가 고착되면서 국제사회와 주변국의 조롱거리가 될 것이다. 3대 세습을 인정할 것이냐를 둘러싼 국제사회의 논란으로 인해 북한은 더욱 폐쇄적인 국가가 될 것으로 보인다. 셋째, 핵문제, 남북 관계, 국내 문제 등의 과제를 차기 권력자가 얼마나 잘 해결할 수 있느냐에 따라 3대 권력 세습은 한반도 통일 환경을 바꿔놓는 기회가 될 수 있다.

2차 북한 핵실험과 미사일 시험 발사의 함의와 전망

■ 북한 핵실험의 평가와 함의

1차 핵실험과 비교했을 때 5월 25일 제2차 핵실험의 폭발력은 지진과 관측상으로는 증가한 것으로 보인다. 현재 수준의 핵실험과 미사일 발사를 고려할 때 북한은 5년 이내로 핵 탄두를 장착한 대륙간 탄도 미사일(ICBM)을 발사할 수 있을 것으로 보인다. 소형 핵탄두와 장거리 미사일은 멀리 떨어진 국가들을 공격할 수 있는 엄청난 위력을 가진다.

■ 미사일 발사 비용에 대한 평가

세계의 저명한 무기 전문가들의 증언에 따르면 스커드(Scud) 미사일 한기의 가격은 400만 달러 정도, 노동 미사일은 1,000만 달러 정도에 거래된다고 한다. 2009년 북한은 최소 340만 달러를 미사일 발사에 쏟아 부었다. 2차 핵실험에 400만 달러가 사용되었음을 고려한다면 북한은 지난 석 달 동안만 하더라도 총 700만 달러에 달하는 돈을, 군사적 시위로 한반도에 위기를 초래하고 미국에 압력을 가하는 데 쓴 것이다. 이 돈이면 2008년 기준으로 쌀 200만 톤을 살 수 있으며, 이는 북한 연간 식량 지출의 40%에

달하는 수준이다.

■ 핵실험과 미사일 발사의 정치/군사적 심각성

핵실험과 장거리 미사일 발사는 국제정치적으로도 많은 함의를 갖는다. 첫째, 6자 회담의 주제를 핵 포기에서 핵 감축으로 전환함으로써 6자 회담의 동력을 떨어뜨릴 수 있다. 둘째, 북한이 최근 ICBM(대륙간 탄도 미사일)을 동창리 발사기지로 이동한 사실이 확인되면서 북한의 핵 보유와 장거리 미사일은 새로운 위협으로 부상하고 있다. 셋째, 국방부에 따르면 북한은 미사일을 800기 정도 배치한 것으로 보인다. 즉, 지금과 같이 북한의 군부가 거의 모든 것을 장악하고 지휘하고 있음을 보여준다.

대북제재 조치 도입과 북한의 진로

국제사회는 북한 핵실험에 대하여 강력한 조치를 취할 것임을 경고했으며 UN 안보리에서 결의안 1874호를 통과시켰다. 한미 정상회담에서는 북한 핵실험에 대해 미국의 핵우산을 포함한 확장된 억지력을 명문화하는 등의 한미 동맹의 새로운 비전에 대해서 양국 정상이 합의하였다.

2009년 있었던 북한의 도발은 외부 환경을 고려하지 않은 북한의 독자적인 판단에서 이루어진 것으로 보인다. 2009년 하반기에는 북한은 대륙간 탄도 미사일을 한 차례 더 발사할 것으로 예상되며, 한 번 더 핵실험을 하겠다고 하면서 미국과의 협상에 나설 것으로 예상된다. 중국은 지속적으로 중재자의 위치를 지킬 것으로 보인다.

북한은 후계 구도를 진척시킴과 동시에 내부 체제 결속을 도모하고, 미국에 대해 강온 양면책을 구사할 것으로 보이며 일련의 모든 일들은 김정일의 건강과 같은 여러 변수들의 영향을 받을 것으로 예상된다.

최선을 기대하라, 하지만 최악에도 대비하라*

최 강
외교안보연구원 교수

서론: 우리는 지금 어디에 있는가

9년 전 평양에서 최초의 남북정상회담이 열렸을 때, 모두들 드디어 남북 대결의 시대를 청산하고 한반도에 영구 평화체제를 세울 수 있는 기회가 왔다고 믿어 의심치 않았다. 이후에도 남북한은 수많은 회담을 가졌고, 주로 사회·문화 분야에서 양국 간 교류와 협력을 늘리고 화해를 추진하지는 않 의문들을 여러 개 발표했다. 사람들은 남북한 관계가 다른 나라들과의 관계와는 독립적인 관계고, 남북한 관계가 진전됨에 따라 남북한 간의 긴장이 완화될 뿐 아니라 북한과 다른 나라들과의 관계도 개선된다고 생각했다. 간단히 말해 한반도의 긴장과 반목은 협력과 화해로 바뀐다는 것이다.

* 이 글의 내용은 모두 필자의 견해이다. 외교안보연구원이나 외교통상부의 공식 입장과는 무관함을 밝힌다.

그러나 한반도에도 봄이 찾아올 거라는 기대와 희망은 핵 개발을 비롯한 연이은 북한의 돌발행동으로 여지없이 무너졌다. 몇 년간 한반도 안팎의 안보 정세는 더욱 복잡해졌고 불안해졌으며 불확실해졌다. 남북한 협력사업들 대부분은 사실상 중단되었다. 남북한 사이에 맺어진 많은 협정들 역시 북한의 일방적인 태도로 인해 원점으로 되돌아갔다. 북한은 가면 갈수록 남한에 더욱 호전적이고 강압적인 태도를 취하려 하고 있다. 지금으로서는 남한의 대화 제의에 북이 응할 가능성은 매우 적어 보인다.

핵문제나 안보상황을 보면 문제는 훨씬 심각한 듯하다. 북핵문제 해결을 위해 2003년부터 열려 온 6자 회담은 현재 열리지 않고 있다. 북한을 제외한 5자는 즉각 회담장으로 복귀하고 비핵화를 실현하라 요구하지만 북한은 다른 쪽으로만 가고 있다. 오히려 북한은 더 이상 6자 회담에 참가하지 않을 것이라고 말했고, 지난 5월에는 국제사회의 만류에도 불구하고 제2차 핵실험을 감행한 데 이어 중장거리 미사일 발사 실험까지 했다.¹⁾ 결과적으로 북한은 한반도를 넘어서 국제사회에까지 이전과 격이 다른 수준의 위협을 가하고 있는 것이다. 북한은 핵 보유국으로 인정받기 위해 국제사회의 규탄과 경고를 무시한 채 제 갈 길을 가기로 작정한 것으로 보인다. 따라서 북한 비핵화 전망은 현재로서는 매우 어두우며 한동안은 부정적인 국면이 전개될 공산이 크다.

이와 같은 어두운 관측을 뒷받침하고 현 상황을 더 복잡하게 만드는 요인은 북한의 후계 문제와 북한 지도체제의 안정성이라 하겠다. 2008년, 김정일이 뇌졸중에 걸린 뒤 향후 북한의 정책 방향과 안정성을 결정할 후계 문제가 전면으로 부상하였다. 과연 얼마나 후계 작업이 순탄하게 이루어질 것인가, 후계자는 누가 될 것인가, 또 권력 구조는 어떻게 바뀔 것이며 후계 작업을 하는 동안과 그 이후의 북한은 어떤 대외 정책을 펼칠 것인가는 완전히 베일에 싸여 있으며 예측하기도 어렵다. 그러나 단 한 가지 분명한

1) 과거 사례를 보면 북한은 회담 복귀 조건으로 몇 가지 조건을 내걸고 이에 대해 협상 하였지만 이번에는 그렇게 하지 않았다.

것은 이번 후계 작업이 지난 1994년에 목도했던 후계 작업과는 달리 후폭풍이 예상된다는 점이다. 비록 북한 정권 특유의 내구성을 감안하더라도 정권 급변사태의 가능성을 배제할 수는 없다.

북한 위협의 평가

북한의 위협은 한반도 수준에서 주변 지역/세계적 수준으로, 재래식에서 비재래식(비대칭 혹은 괴멸적)으로, 규칙적인 방식에서 불규칙적인 방식으로 다양해졌을 뿐 아니라 다변화되어 왔다. 최근 북한은 한국뿐 아니라 주변국가에까지 다양한 위협을 가해오고 있다. 북한 문제는 크게 북한 도발의 억제, 북한의 붕괴, 그리고 북한의 개혁 개방 이렇게 세 가지로 나뉘어서 살펴볼 수 있다.

■ 억지와 방위

1953년 한국전쟁의 휴전 이래, 한미 안보동맹의 최우선 목표는 북한의 위협을 억지하는 것이었다. 세월이 흘렀어도 한미 양국은 더욱 튼튼하고 신뢰할 수 있는 공동 방어 태세를 만들기 위해 노력했고, 비록 한때 잡음과 파열음이 들려왔지만 북한의 도발을 막는 데 있어서 한미 양국의 노력은 매우 성공적이었다.

그러나 지금 우리는 우리가 북한에 대해 충분한 억지력을 가지고 있는가 자문(自問)할 필요가 있다. 두 가지 이유에서인데, 하나는 북한의 핵 개발 때문이고 다른 하나는 향후 한국과 미국의 안보 관계 때문이다. 북한의 핵 실험과 미사일 실험은 이전의 북한의 위협과는 근본적으로 다른 형태의 위협이었다. 이와 같은 새로운 안보환경을 우리가 잘 다룰 수 있을지는 의문이다. 물론 매 순간마다 미국은 핵 우산을 포함한 확장된 억지력(extended deterrence)을 우리에게 제공할 것이라고 공언하고 있지만, 이는 점차 강해

〈표 1〉 북한 미사일 능력

기종	SCUD-B	SCUD-C	노동	중거리 미사일	대포동 1호	대포동 2호
사정거리 (km)	300	500	1,300	3,000	2,500	6,700
적재탄두 (kg)	1,000	770	700	650	500	650-1,000 (추정)
개발단계	실전배치	실전배치	실전배치	실전배치	시험 발사	개발 중

지고 있는 북한 핵 능력의 도전을 받을 수 있다.²⁾ 더 나아가 북한의 대량살상무기 능력, 특히 미사일 능력은 해가 갈수록 높아지고 있다. 이처럼 북한의 비대칭적 위협이 점차 강화되고 다양화될 뿐 아니라 한반도를 넘어 미국 본토까지 위협하는 시점에서 가장 핵심적인 과제는 한미 양국의 공동방위태세를 더욱 튼튼히 하는 것이다.

두 번째로 연합 방위 태세에 관해서인데, 1978년 창설된 한미 연합사령부(combined forces command)가 2012년 4월 17일까지 “한국이 주도하고 미군을 지원하는” 새로운 형태의 사령부로 바뀌게 된다. 물론 한미 양측이 열심히 조율작업을 벌이고 있지만 이 새로운 방위 태세가 이전 한미 연합사령부만큼이나 효율적으로 작동할지, 또 신뢰할만한지는 꼼꼼하게 따져봐야 할 것이다. 아울러 지금과 같은 경제 상황에서 한국군이 새로운 방위태세를 갖추는 데 따르는 목표들을 달성할 수 있을지도 미지수다. 현재 국방 지출은 국방개혁 2020이 제시하는 수준에 미치지 못하고 있다.³⁾ 이에 국방개혁

2) 2009년 미국 워싱턴 D.C.에서 있었던 한미 정상회담에서 6월 16일 발표된 ‘한미 동맹을 위한 공동 비전’에는 미국이 핵우산을 포함한 확장된 억지력을 제공한다는 내용이 재차 확인되었다.

3) 당초, 국방개혁 2020은 무기 획득 등과 관련하여 국방 예산을 매년 9.9% 증액하는 것을 가정하고 있다.

2020은 재검토되었고 수정되었다. 수정된 국방개혁 2020에서는 무기 획득 계획과 같은 주요 계획들이 연기 혹은 중단되거나, 그 규모가 축소되었다. 특히 지상 작전사령부(ground operation command) 창설(1군과 3군을 합쳐 지상 작전사령부로 재편하는 계획-역자 주)은 2012년에서 2015년으로 늦춰졌다. 이에 따라 군 능력과 구조, 그리고 계획들 사이의 부조화가 발생할 가능성이 높아졌다.

세 번째로, 미국은 한반도 유사시에 충분한 증강 병력을 파견하겠다고 하지만 과연 이것이 제때에 이루어질 것인가 우려스럽다. 작전계획 5027에 따르면 미군 증강군 규모는 약 65만 명에 달한다. 이라크전이나 아프간전의 경험에 비추어 본다면 미군이 그 정도의 큰 병력을 일시에 이동시킬 수 있을지는 의문이다. 물론 미국은 현재 군 병력의 수보다는 질과 능력을 강조하고 있다. 하지만 교전 이후 상황(post-hostility phase)을 생각한다면 병력의 수가 문제가 될 수 있다.

요컨대, 한미 공동안보 태세를 골자로 한 양국 간 안보동맹은 공식적인 상황과는 달리 심각한 도전에 직면해 있다. 달리 말한다면 한미 공동안보를 변화시키려는 움직임이 너무 현실을 앞선 것이라고 할 수 있겠다. 한편으로는 점증하는 북한 대량살상무기 능력은 한미 동맹에 새로운 딜레마와 과제들을 던져주고 있다.

■ 불안정성

북한 정권 특유의 내구성에도 불구하고 최근 알려진 김정일 위원장의 건강 문제는 북한 정권의 불안정성에 대한 우려를 낳기에 충분하다. 현재 북한 지도부는 후계 구도 관련 논의를 시작했거나 이미 완성한 것으로 알려졌다. 특히 장성택의 주도 아래 북한 국방위원회가 이 작업을 추진했을 것으로 보인다. 물론 집단 지도체제하에서 부자 권력 세습이 계획대로 이루어질지는 불투명하다. 다만 만약 그렇게 될 경우에 분명한 것은, 이번 후계 작업이 지난번과는 달리 몇 가지 이유로 인해 매우 불안하게 전개될 가능성이

농후하다는 것이다.⁴⁾ 우선 권력승계 작업이 시간에 쫓겨 매우 급하게 이루어지고 있다. 이에 따라 예상치 못한 일들이 벌어질 수 있다. 둘째, 후계 작업이 급히 이루어지고 있다 보니 누가 후계자로 지목되든 간에 지도자가 되기 위한 준비가 덜 되어 있을 가능성이 크다. 셋째, 1인 지도체제에서 집단 지도체제로 권력 구조가 바뀔 가능성이 높다. 넷째, 새 지도 세력은 권력을 공고화하기까지 난항을 겪을 가능성이 크며 시간도 오래 걸릴 것으로 보인다. 마지막으로 북한은 더욱 고립될 가능성이 크며 이에 따라 더욱 도발적인 행동을 취할 것으로 예상된다.

문제는 우리가 얼마나 북한을 잘 아느냐, 그리고 북한의 급작스런 변화에 얼마나 잘 대응할 수 있느냐는 것이다. 점수를 매기자면 두 가지 모두에서 높은 점수는 기대하기 힘들 것이다. 어떠한 입장을 취하느냐에 따라, 북한을 이해하고 평가하는 시각에는 큰 차이가 있다. 이에 따라 북한의 권력승계 작업 중 또는 그 이후에 일어날 여러 가지 과제들을 어떻게 다룰지에 대한 접근법이나 처방 역시 달라진다. 그러나 확실한 것은 북한이 권력승계 문제로 인해 우선적으로 국내문제에만 치중할 것이라는 점, 그리고 국제사회의 경고는 무시한 채 제 갈 길만을 갈 가능성이 높다는 것이다. 북한은 더 이상 미국과의 수교도, 핵무기를 협상 카드로 쓰는 것도 원치 않는 듯하다.⁵⁾ 따라서 북한과 국제사회와의 갈등은 더 커질 것이고, 그리고 북한의 고립도 더 깊어질 것이다. 비록 고립과 압력을 견디는 북한의 능력이 아무리 높아져도 불안 사태가 일어날 가능성은 시간이 갈수록 높아질 것이며 외부와의 갈등의 골은 더 깊어질 것이다. 하지만 이런 일들이 언제 어떻게 일어날지는 아무도 알지 못한다.

4) 이를테면, 폴 스테어스(Paul Stares)와 조엘 위트(Joel Wit)는 그들이 작성한 보고서, *Preparing for Sudden Change in North Korea* (Council on Foreign Relations, January 2009)를 통해 후계 시나리오에 대해 성공적인 후계(successful succession), 경쟁을 동반한 후계(contested succession), 후계 실패(failed succession), 이렇게 세 가지로 제시했다.

5) 북한은 이제 더 이상 6자 회담에 관심이 없으며 외부의 핵 능력에 대한 핵 억지력을 강화할 것이라고 발표했다.

앞서 논급했듯 북한의 급변사태에 우리가 잘 대처할 수 있을지도 고민해 보아야 한다. 몇 가지 이유로 한국과 미국은 작전계획 5029 합의에 실패하였는데, (1)바람직한 작전 종료 시점, (2)급변 상황에 대한 기본적인 접근법, (3)북한 영토의 정의(definition), (4)북한 통치권 귀속, (5)유엔군 사령부(UNC)를 비롯한 기타 법률적 문제 등의 사안에서 이견을 노출한 것으로 알려졌다. 지금이야말로 급변사태에 대처할 수 있는 공동의 계획을 마련할 적기(適期)다. 이러한 계획을 마련할 필요성은 시시각각 증대되고 있다.

지난해 우리는 대량살상무기(WMD), 난민, 국지적 무력 충돌(limited armed clashes)이나 도발, 제3국 개입 문제, 인도주의적 활동 등과 같은 이슈들에 대해 논의하였다. 이들 중에서 대량살상무기나 난민 문제에 관심이 가장 집중되었다. 이처럼 이슈별로 접근하는 것도 나름의 장점을 지닌다. 하지만 이렇게 해서는 급변사태로 인한 근본적인 위기에 대처하기 어렵다. 만약 급변사태가 일어난다면 정치/외교, 군사/안보, 사법(司法), 경제, 사회 등 다양한 분야들을 고려해야만 한다. 이러한 분야들은 급변사태의 유형에 의해 영향을 받을 가능성이 높다.

이제 우리는 순차적으로 혹은 동시다발적으로 이뤄지는 체계적인 다양한 위협들에 맞서 시나리오를 기반으로 한 단계적인 접근법을 고민해야만 할 것이다. 급변사태의 각 시기와 단계마다 우리는 각기 다른 과제들을 해결해야 할지도 모른다. 혹은 똑같은 해결 과제가 시간이 지날수록 더 풀기 어려워질 수도 있다. 해결 과제들의 본질과 강도를 알기 위해서라도 우리는 급변사태가 왜, 그리고 어떻게 일어날 것인가에 대해서 생각해 볼 일이다. 이를 통해서 북한에 대해 더 깊이 이해할 수 있음은 물론이다.

Ⅰ 북한의 개혁 개방

우리는 북한이 도발을 했을 경우 이를 억제해야 하겠지만 한편으로는 북한을 어떻게 “정상국가”로 만들 것인가, 즉 어떻게 평화적이고 건설적인 방향으로 북한의 개혁 개방을 추진할 것인가 고민해야 한다. 지난 수년간 우

리는 봉쇄와 대립, 악의적 무시(malignant neglect), 선의의 무시(benign neglect)정책, 그리고 포용(engagement)정책 등 다양한 정책들을 시도해왔다.

이들 정책들 중에서 포용정책이 가장 현실적인 접근 방법이라는 데는 대부분의 사람들이 의견을 같이 하고 있다. 하지만 포용정책은 시간, 그리고 수단과 방법을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 점에서 문제점을 드러내고 있다. 북한 정권의 특성상 포용정책을 사용하여 한반도 문제에 진전을 가져오기란 여간 많은 시간이 걸리는 것이 아니다. 또한 이를 추진하는 가운데 부침(浮沈)을 겪을 가능성이 높으며 돌발 변수의 영향을 많이 받게 될 가능성이 높다. 국내 정치적으로나 지역, 국제사회의 지지 없이는 정치 지도자가 일관성 있게 포용정책을 펼치기 힘든 것도 사실이다. 한편 국내/국제사회의 지지를 얻기 위해서 지도자들은 기존 대북정책을 답습하고는 하는데, 이 때문에 종종 포용정책의 본래 취지와는 벗어나는 일이 발생한다. 결과적으로 불행하게도, 포용정책은 유화정책 appeasement policy)으로 바뀌게 된다.

포용정책이 적절히 작동하기 위해서는 수단과 방법, 다시 말해 당근과 채찍을 잘 조화시켜야만 한다. 바꿔 말하자면 적절한 시기에 확실한 행동을 보여줘야 한다고도 할 수 있다. 그렇지 않다면 신뢰성에는 금이 가기 마련이다. 때때로 우리는 채찍을 쓸지 말지를 놓고 논쟁을 벌이곤 한다. 하지만 한편으로, 이에 관해서 우리는 우리 스스로를 지나치게 자기를 속박(self-constrained)하지 않는가 싶다. 반면 경제 교류와 협력이 정치적 변화를 가져온다는 식의 기능적 접근은 지금까지 그리 성공적이지 못했다.

포용정책을 사용하는 것이 더 어려워지는 이유는 북한이 다른 나라와의 교류, 협력에서 강경한 입장을 취하는 데 있다. 지난 세월 한국은 북한과 함께 개성공단, 금강산 관광, 남북 철도 연결 사업 등의 경제협력 사업을 추진해 왔다. 그러나 최근 이들 사업 대부분은 사실상 중단되고 말았다. 북한은 계속 경협사업에 대해 비합리적이고 수용할 수 없는 조건들을 요구하고 있다. 남북한 교류 사업에 있어서 새로운 원칙들을 공고히 하려고 하는 한국 측은 이러한 요구들을 받아들일 수 없다. 따라서 근시일 내에 남북 경협이나 사회교류가 정상 궤도로 돌아가기는 어려워 보인다.

오바마 미 대통령은 취임 연설에서 북한과의 양자 대화를 검토 중에 있다면서 북한에 희망적인 메시지를 전했다. 그러나 북한은 미사일 시험 발사와 2차 핵실험을 통해 미국의 제안을 가볍게 거절했다. 오바마 행정부는 북한의 도발을 결코 그냥 넘길 수 없었고, 북한에 먼저 손을 내밀 수 없었다. UN 안보리에서는 결의안 제1874호가 채택되어, 모든 나라들이 대북 제재에 동참할 뜻을 밝혔다. 북한은 이와 관련해 물리적인 조치가 행해질 경우 강경 대응해 왔으며 앞으로도 강경 대응을 불사하겠다고 천명했다.

향후 과제와 전망

북한 문제는 더욱더 악화될 것으로 보인다. 6자 회담에서 잇따른 힘든 협상 끝에 합의된 사항들은 더 이상 유효하지 않게 되었다. 북한의 비핵화와 6자 회담 복귀를 촉구하는 국제사회의 여론에도 불구하고, 북한은 “사실상의 핵 보유국”으로 인정받기 위한 행보를 중단할 뜻이 없어 보인다. 비핵화는 물론 미국과의 관계 정상화 실현은 요원하기만 하다. 더욱이 후계 작업이 진행될수록 북한은 외부 문제보다는 내부 문제에 몰두할 가능성이 높다. 아울러 후계 작업을 완성시키는 동안, 그리고 그 이후에도 외부 세계에 대해 매우 강경한 입장을 취할 가능성이 높다. 아울러 북한은 군사력을 증강하는 동시에 군사적인 수단에 의존할 것으로 보인다. 심지어 중국까지도 나서서 모든 국제사회가 평화적인 해결을 촉구하고 있지만 이러한 북한에 대해서는 어쩔 수 없이 제재조치가 확대 강화될 수밖에 없을 듯하다. 즉, 현재의 교착 상태를 해결할 뾰족한 수는 아직까지 보이지 않는다.

중단기적으로 볼 때⁶⁾ 북한은 대량살상무기를 통한 추가적 도발에 나설 공산이 크다. 북한은 필요하다면 언제든지 긴장을 높이고 위기 상황을 조성하려 할 지도 모른다. 지난번과는 달리 북한의 도발은 국제사회의 관심을 북

6) 지금 시점부터 권력승계가 완성될 것으로 보이는 2012년까지를 뜻한다.

한으로 돌리거나 협상을 하기 위한 목적이 아닌 듯하다. 오히려 사실상의 핵 보유국 지위를 인정받는 것을 목표로 하는 듯하다.

이는 북한 국방위원회 주도로 이루어지고 있는 후계 작업과 밀접하게 연관되어 있을 것이다. 다음 대(代)에까지 '선군 정치'는 반드시 이어져야 하며 '강성대국'을 실현시켜야 한다. 이에 차기 북한 지도부는 최소한 그들의 권력이 안정될 때까지는 더욱 과감하고 군사적인 행동을 취할 것이다.⁷⁾

여기에서 몇 가지 문제들이 제기된다. 무엇보다도 우리의 바람과는 달리, 우리는 한동안 북한 핵문제를 꺼안고 가야 할 수밖에 없을 것이다. 아마도 북한 핵문제는 가까운 시일 내에 이뤄지기 어려운 체제변환(regime transformation)을 통해서만 해결될 것이다. 둘째로 북한은 가능한 한 그들의 대량살상무기 능력을 높이려고 할 것이다. 핵 능력뿐만이 아니라 미사일 능력까지 증강시키는 것이 북한의 주요 목표가 될 것이다. 이는 동아시아지역의 전략 관도를 근본적으로 바꿔 놓을 것이다. 셋째로, 앞서 설명했던 것에 이어서 북한은 한반도 지역에서의 도발을 지속적으로 전개할 것이다. 이에 따라 안보 유지는 점점 더 어려워질 것이다. 넷째로, 북핵문제에다가 후계 문제, 그리고 그에 따르는 후폭풍까지 겹쳐짐으로써, 향후 상황은 더욱 복잡해질 것으로 보인다.

북한에 대한 접근

먼저 한국과 미국은 북한의 도발에 대응할 수 있도록 신뢰할 수 있는 공동 억지/방어 태세를 강화해야 한다. 핵심적인 문제는 북한의 비대칭 전력을 어떻게 관리하느냐이다.⁸⁾ 이를 위해 현 시점뿐만 아니라 추세까지 감안

7) 권력 공고화 과정은 매우 오래 걸릴 것으로 보이며, 언제 완성될지 예측하는 것이 불가능하지는 않지만 단정하기는 매우 어렵다.

8) 핵심적인 과제는 핵 우산을 비롯한 확장된 억지력(extended deterrence)을 의미 있게 실현시키는 것이다.

하여 북한의 위협을 종합적으로 평가하는 일이 가장 먼저 요구된다. 이후 우리는 북한의 군사적 도전에 효과적으로 맞설 수 있는 능력, 체계, 전략들을 갖춰야 한다. 기존의 한반도 위주의 시각을 넘어선 관점에서 한미 안보 동맹의 변화 과정과 속도는 세심히 관리하고 재검토할 필요가 있다.

두 번째로, 우리는 북한의 저강도 도발(low intensity provocation)을 처리하고 막을 수 있어야 한다. 물론 통제되지 않거나 원치 않는 갈등 고조 상황은 피해야 하겠지만, 그렇다고 해서 두려움이 커지기 때문에 주눅들 것이 아니라 결연히 우리의 결의를 행동으로 옮길 수도 있어야 한다. 우리는 더 많은 수단들과 선택지(選擇肢)들을 가져야만 한다. 이를 위해 우리는 신속억 제방안(Flexible Deterrent Options, FDO)을 다시 살펴볼 필요가 있으며 새로운 위기조치 예규(Crisis Action Standard Operation Procedures, CASOPs)를 개발할 필요가 있다.

셋째, 억지/방위 태세를 강화하는 한편 우리는 항상 대화의 문을 열어놓고 대화를 활성화할 필요가 있다. 비단 6자 회담뿐만이 아니라 한-미-일, 한-중-미 등의 3자 대화나 양자 대화를 가져야 한다. 특히 중국의 참여는 대단히 필수적이다. 과거에도 중국은 경색 국면을 타개하는 계기를 제공했던 만큼, 중국의 참여는 중요하다. 그러나 한계점도 있다. 중국과의 협력, 특히 UN 대북제재에서 중국의 협력 없이는 북한 문제를 해결하기는 어려울 것이기 때문이다. 전략적 양자 대화 채널을 통해서 우리는 중국을 더욱더 설득할 수 있으며, 중국과 함께 북한 문제 해결을 위한 공동의 이해(理解)와 접근법을 마련할 수 있을 것이다.

넷째, 북한의 급변사태나 정권 불안정 가능성에 대한 재검토가 반드시 이루어져야 한다. 앞서 지적했듯 북한 정권은 매우 내구력이 강하다. 하지만 지금도 그렇고 앞으로도 북한은 혼란이 예고되는 권력승계 문제에 맞닥뜨릴 것이 분명하다. 이러한 문제를 다룰 때 우리는 대량살상무기, 난민, 인도적 지원 문제 등 하나하나의 세부적인 문제에만 매달려왔다. 북한 급변 상황에 대한 전체적인 조감도(鳥瞰圖)가 없었던 것이다. 세부적인 문제를 볼 것이 아니라 커다란 안목으로 전체적인 상황과 과제들을 점검해야 할 것이며, 전

쟁 직전 단계로 볼 수 있는 차악(次惡)의 상황에 대한 계획도 세워야 할 것이다. 급변 상황에 대처할 수 있는 몇몇 원칙들을 세울 수 있을 것이다. 상정할 수 있는 원칙들은 다음과 같다.

- 첫째, 한국의 안보상황이 최우선으로 고려되어야 한다. 한국 안보를 위태롭게 하는 어떠한 조치도 받아들여져서는 안 된다.
- 둘째, 북한 급변사태가 발생했을 경우 한국이 주도권을 가지고 앞서서서 대처해야 하며 주변국과 국제사회의 지지와 협력을 얻어야 한다. 한국은 북한을 단순히 자국 영토의 일부이며 자국의 사법권이 미치는 지역이라고 주장하기는 힘들 것이다. 한국은 주변 관계국들에게 한국의 특수한 상황에 대한 이해와 지지를 이끌어 내야 한다.
- 셋째, 한국과 미국의 협조는 북한 급변사태를 대처할 수 있는 기반이라 할 수 있다. 적절히 급변사태를 대처할 수 있도록 한미 양국은 공동방위태세를 강화해야 한다. 또한 새로운 한반도 주변 질서 창출은 한미 안보동맹을 기축으로 이루어져야만 한다.
- 넷째, 대화와 협력의 원칙도 중요하지만 어떠한 방해 행동에도 흔들림 없이 대처해야만 한다. 우리는 상황에 이끌려갈 것이 아니라 상황을 이끌어 가야만 한다.
- 마지막으로 우리는 문제 중심적 접근법을 벗어나 종합적으로 접근해야 한다. 우리는 동시다발적 과제들에 대응할 수 있어야 한다. 북한 급변사태의 다양한 측면을 봐야 하는 이유가 여기에 있다. 즉, “나 무만 보지 말고 숲도 봐야 하는 것이다.”

결론

화창한 날이 오기까지는 오랜 세월 동안 비바람 치는 나날을 보내야 할 것 같다. 우리는 모든 경우에 대비해야만 한다. 북한 발(發) 위협은 더욱

거세지고 다양해질 것이다. 이에 맞서기 위해 한국과 미국은 대북정책을 종합적으로 재검토해야 할 것이며 북한 문제를 다루기 위한 마스터 플랜을 마련해야 한다. 특히 광범위한 문제들에 대해 두 동맹국이 서로 공동의 목표를 가지고 서로의 이해의 폭을 넓히는 것이 중요하다. 한반도에 대한 공동의 비전을 가져야 함은 물론이다.

미해결 상태인 문제들에 대해서 단순히 논의하는 것이 아니라 깊이 있는 전략적 대화를 나눌 수 있는 장이 시급히 마련되어야 한다. 이러한 노력은 동맹 간의 신뢰를 높이는 길이 될 것이다. 다행히, 다양한 측면을 가진 북한 문제들을 체계적으로 논의할 수 있는 양국 부처간 공조(joint interagency coordination) 방안이나 자문 그룹이 마련된다고 한다.

마지막으로 앞서 언급했던 공동의 정책을 위해 국내 합의와 지지기반을 튼튼히 다져야 한다. 더불어, 공동 비전의 실현과 북한 위협 대처를 위해 지역적이고 국제적인 지지와 협력을 이끌어 내야 한다. 이를 위해 한-미-일, 한-중-미, 한-미-일-중 등의 소수주의적(mini-lateral) 접근법을 고려해 볼 수 있겠다. 또한 문제의 성격에 따라서 접근법을 달리 취할 수도 있을 것이다. 그러나 역시 가장 중요한 것은 한국과 미국의 양자 협력 메커니즘이다.

구성적 포용은 왜 효과가 있는가?: 강압정책의 위험성과 북한 포용정책의 불가피성

최종건
연세대학교 교수

서론

북한은 국제정치학(IR)의 일반적인 문헌으로 설명하기 어려운 변칙적인 문제들을 제기한다. 경제적 파탄에도 불구하고 생존하고 있다는 점, 이데올로기적인 충성심을 기반으로 한 체제의 응집력, 그리고 무엇보다도 외부로 향한 끊임없는 도발은 모두 학문적으로 주목의 대상이다. 그중에서도 북한의 핵개발과 미사일 프로젝트는 이론적 고찰의 풍성한 재료가 됨과 동시에 한반도에 관련 있는 정책결정자들에게는 난제를 제공해 준다. 만약 생존이 국제정치의 덕목이고 그것이 방어력의 향상을 포함하는 개념이라면, 국제정치학의 현실주의적 전통에서 엄밀하게 말하면 북한의 핵개발은 합리적인 행태라고 해석할 수도 있다.¹⁾

1) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House,

그러나 북한의 핵개발이 지역의 불안정을 조성하고 한반도와 동북아시아에서 분쟁의 가능성을 높인다는 사실을 감안하면 북한의 행태는 이해하기 힘들다. 많은 사람들이 지금껏 북한의 핵개발이 동북아지역과 세계에 주는 함의에 대한 분석을 시도했다. 하지만 분명한 것은 북핵문제는 사라지지 않았고 오히려 동북아 지역정치의 핵심적인 구성적 요소(constitutive aspect)가 되었다는 점이다. 북한의 장거리 미사일 발사와 제2차 핵실험, 6자 회담의 유기, 북한에 대한 미국 중심의 경제봉쇄, 남한의 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 참여 등으로 인해 냉전의 종언 이후 처음으로 한반도를 둘러싸고 긴장감이 치솟고 있는 듯하다. 또한 많이 사람들은 현재 진행 중인 권력승계 문제가 북한의 공격적 행태에 영향을 미치고 있다고 주장하기도 한다.

지난 10년간 한국 정부가 공들여 구축했던 남북한 간의 대화채널은 상호 간의 의도에 대한 불신과 상호비난으로 인해 작동하지 않고 있는 상태이다. 요약하자면, 분석적으로 볼 때 동북아지역에서 낙관주의는 근거가 없는 듯하고, 현 상황으로부터의 출구 또한 보이지 않는 듯하다.

북한 전문가가 아닌 필자는 이 글에서 권력승계와 관련된 체제역학을 기술했다고 시도하지 않을 것이다. 물론 필자는 여러 뉴스 보도에 기초하여 사건을 가지고 있기는 하다. 하지만 사회과학자로서 그 문제에 대하여 이야기할 만큼 신뢰성 있는 자료를 충분히 보유하고 있지 않다. 그보다 필자는 국제정치 분석가로서 외교정책과 국제정치학 문헌들에 기초하여 현 상황을 타개하기 위해 가능한 선택지들을 연역적으로 논의하고자 한다. 이 글이 제기하는 질문은 “한국, 미국, 일본을 비롯한 국제사회는 당면한 문제의 해결을 위해 북한에 대한 강압정책과 포용정책 사이에서 어떤 선택지들을 갖고 있는가”이다.

북한은 현재 경제적 궁핍, 국제적 고립, 김정일의 건강 악화, 권력승계 과정에서의 불확실성, 군부의 권력강화 등 여러 가지 문제들과 씨름하고 있

1979); Thomas Hobbes, *Leviathan* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997); Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962).

는 듯하다. 만약 이러한 문제들이 사실이라면, 우리는 다음과 같이 질문의 틀을 짜야 한다.

많은 사람들이 주장하고 또 동의하는 것처럼 만약 북한이 김정일의 아들에게 권력승계가 자연스럽게 무리 없이 이루어질 수 있도록 권력기반을 다지고 있는 것이라면, 만약 북한이 미국과 더 유리한 협상을 하기 위해 무리수를 두고 있는 것이라면, 만약 북한이 어려운 경제사정에도 불구하고 국제적 제재를 감당할 의지가 있는 것이라면, 만약 북한이 핵보유국의 지위를 인정받기 위한 굳은 결의를 보여주고 있는 것이라면, 이러한 문제들을 해결하기 위해 우리는 북한에 대해서 어떤 수단을 보유하고 있는가? 우리는 어떤 선택지들을 갖고 있는가? 한국, 일본, 중국, 미국, 그리고 국제연합(UN)은 이 극악무도한 체제에 대하여 무엇을 할 수 있는가?

국제정치 문헌들은 실행가능성과는 관계없이 강압과 포용 사이의 여러 가지 선택지를 제공해준다. 첫 번째는 북한에 대해 대규모의 전쟁을 일으켜 체제를 완전히 종식시키는 방법이다. 두 번째는 핵시설에 대한 정밀타격으로 처벌을 가하는 것이다. 세 번째는 경제봉쇄를 가하는 것이다. 그리고 마지막 네 번째는 북한이 일정한 보상에 대한 대가로 핵무기를 포기할 것이라는 자기충족적 예언(self-fulfilling prophecy)을 가지고 북한과 다시 협상에 나서는 것이다.

이 네 가지 선택지들은 이상적 유형으로서 분명히 서로 배타적인 관계는 아니다. 경제봉쇄와 같은 방법은 이미 실행되었고, 협상은 이미 좌절을 경험했다. 어쨌든, 이 글은 각 선택지들의 실현가능성을 평가할 것이고, 북한과의 협상은 불가피할 뿐만 아니라 단 하나의 현실적이고 합리적인 방법이기 때문에 북한에 대한 우리의 분노, 배신감, 범죄의 처벌에 대한 정의감, 충분히 근거 있는 불신과는 관계없이 현 상황을 타개하는 방법으로서 실현가능함을 주장할 것이다. 요약하자면, 이 글의 목적은 북한 핵문제를 해결하기 위해 우리가 어떤 수단들을 보유하고 있는지를 분석하는 것이다.

강압전략의 위험성

■ 전면전

북한에 대해 전면전을 일으켜 굴복시키는 것은 북한이 한국전쟁 이후부터 지금까지 초래했던 많은 안보문제들의 완전한 해결을 의미한다. 상상할 수 없이 많은 시민과 군인들의 희생, 그리고 경제의 붕괴 등 전면전이 가져올 막대한 비용에도 불구하고, 북한에 대한 승리가 가져올 장기적인 이익들은 그러한 비용을 상쇄할 것이다. 그것은 통일의 성취와 함께 한반도에 민주주의, 자본주의, 비핵화 지대의 건설을 가능케 할 것이다. 그러나 북한과의 전면전은 전략적으로 비현실적일 뿐만 아니라 도덕적으로도 문제가 있기 때문에 선택사항으로 고려하기 힘들다.

우선 전면전은 전략적으로 비현실적이다. 북한 군사력의 대부분은 서울로부터 불과 30마일 떨어진 비무장지대(Demilitarized Zone) 부근에 집중되어 있다. 서울에는 4,800만 남한 인구의 약 4분의 1가량이 거주하고 있고, 절반에 해당하는 경제적 부가 집중되어 있다. 설령 연합군이 선제공격으로 북한을 굴복시키는 것이 가능하다고 하더라도 그러한 승리를 가정하는 것은 비현실적이다. 현재 중동에서 미국의 상황을 볼 때, 미국이 한반도에서 전쟁을 일으킨다는 것은 어불성설이다. 또한 전면전은 무고한 시민들의 희생을 동반할 것이므로 도덕적으로도 정당화될 수 없다. 수많은 북한의 장사정포는 서울을 “불바다”로 만들 것이고, 경제적 피해는 물론 수백만의 시민들이 희생을 당할 것이다. 그러므로 전면전이라는 선택지는 선택사항으로 고려하기 힘들뿐더러 일고의 가치도 없다.

■ 정밀타격

북한의 핵시설에 대한 정밀타격은 1994년 당시 고려되었던 선택이 있고 지금도 일부 논자들에게 의해 언급되곤 한다. 미국의 위성감시 능력과 스텔스

폭격력을 감안할 때, 영변과 함경북도의 핵시설에 대한 정밀타격은 전략적으로 가능할 수 있다. 정밀타격은 핵시설 건물, 핵발전기, 핵물질 보관시설 등 우리에게 알려진 핵시설들을 파괴하는 것이다. 그러나 그러한 핵시설들을 파괴하는 것과 최종적 목적인 북한을 비핵화하는 것은 별개의 문제다. 다시 말하면, 정밀타격의 맹점은 그것이 성공한다고 하더라도 한반도의 비핵화라는 최종목적 근처에도 이르지 못할 수 있다는 것이다. 미국이 위의 핵시설들을 성공적으로 파괴한다고 하더라도, 우리에게 알려지지 않은 핵시설들은 어떻게 할 것인가? 플루토늄과 고농축우라늄은 어떻게 할 것인가? 북한이 이미 보유하고 있는 핵폭탄은 또 어떻게 할 것인가?

여기에 더해, 정밀타격은 당면한 분쟁의 종결인 동시에 한반도에서 더 큰 전쟁의 시작이 될 것이다. 북한은 인천 국제공항, 서울, 또는 남한의 다른 대도시에 단거리 미사일로 보복할 수도 있고, 일본 열도로 중거리 노동 미사일을 발사할 수도 있다. 그렇게 된다면, 한국과 일본에 막대한 피해를 가져올 뿐만 아니라 연합군으로부터 재차 군사적 보복을 가져오게 될 것이다. 요약하자면, 북한에 대한 정밀타격이라는 선택은 비현실적이고 위험할 정도로 안이하며, 적어도 비생산적이다.

■ 경제봉쇄

경제봉쇄라는 정책에 대해서는 꾸준한 논의가 있어왔고 현재 북한에 대하여 실행되고 있기도 하다. 무역 제한, 현금거래 및 미국과 그 동맹국들의 금융기관으로부터의 대출 금지, 전 세계은행들에 있는 북한 자산에 대한 동결조치 등이 경제봉쇄에 포함된다. 이 정책의 목적은 북한 체제에 경제적인 부담을 가함으로써 북한의 행태에 영향을 미치려는 것이다. 북한의 돈을 줄을 죄어 체제의 정치적 정당성을 악화시켜서 결국에는 북한이 미국과 국제사회에 굴복할 수밖에 없도록 하려는 것이다. 경제봉쇄는 경제적 수단이 효과를 발휘할 것이라는 확신에 기반을 둔 처벌적 행동이다. 하지만 불행하게도 현재 북한에 대한 경제봉쇄는 효과를 나타내기가 힘들다. 이것은 어쩔 수 없

는 현실인데 그 이유는 다음과 같다.

우선 우리가 다루고자 하는 북한이라는 체제는 외부의 경제봉쇄를 견뎌내도록 만들어진 체제이다. 북한은 미국, 일본과는 거의 경제적인 관계를 갖지 않고 있다. 그러므로 미국과 일본에 의한 경제적 제재는 실제적이기보다는 상징적인 의미만을 가진다. 이명박 정부의 출범 이전 10년 동안 진보정부 아래에서 북한과의 경제관계를 대폭 강화한 남한은 미국과 일본보다는 경제 봉쇄에 유리한 입장일 수 있다. 하지만 남한이 개성공단을 포함해서 북한과의 모든 경제관계를 단절한다고 할지라도 그것은 단지 현 상태를 악화시킬 뿐 북한에 큰 손해를 입히지는 못한다. 더군다나 이명박 정부 출범이후 남북 간의 경제협력이 퇴보하면서 남한의 경제적 영향력은 줄어든 상황이다.

그렇다면 중국만이 북중 국경무역을 포함해 북한에 전면적인 경제봉쇄를 가할 경우 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 유일한 국가이다. 중국은 동북아에 예기치 못한 안보불안을 가져온 북한의 핵실험으로 인해 화가 났을 수 있다. 그러나 북한이 미국과 남한에 굴복할 때까지 중국이 전면적인 봉쇄기조를 유지할 수 있을지는 의문이다. 북한이 굴복하기까지는 만주의 지역경제에 영향을 미칠 만큼의 오랜 시간이 걸릴 수도 있기 때문이다. 여기에 더해, 중국의 대북 경제정책은 경제원조를 제공함으로써 북한체제가 안정을 유지하는 것을 목적으로 한다. 이렇게 본다면 중국이 묵묵히 경제봉쇄를 실행에 옮길 것이라고 기대하기는 어렵다.

경제봉쇄는 오히려 우리의 최종 목적인 비핵화를 지연시킬 수 있다는 데에서 전략적인 문제점도 내포하고 있다. 경제봉쇄는 김정일 체제를 약화시키는 것이 아니라 북한 주민들의 삶을 악화시킨다. 김정일은 미국과 한국이 북한에 위협적인 존재라는 선전에 경제봉쇄를 이용할 것이다. 외부의 적대적인 안보환경에 대한 북한의 인식이 핵개발에 대한 북한의 집착을 강화시키는 것이라면, 그리고 북한의 군부가 공격적 전략에 대한 주도권을 쥐고 있는 것이라면 무엇 때문에 경제봉쇄를 실행할 필요가 있겠는가? 경제봉쇄의 지속은 북한의 군부가 자랄 수 있는 적대적인 안보환경을 조성할 것이고 결과적으로는 상황을 악화시킬 뿐이다. 요약하자면, 경제적 수단의 행사 또

한 현재로서는 작동하지 않을 것이다.

간략히 살펴본 바와 같이 그것이 전면전이든, 제한적인 군사적 조치이든, 경제봉쇄이든지 간에 강경책은 비현실적이고, 비생산적이고, 위험하며, 또한 비핵화라는 목적을 이루는 데 도움이 되지 않는다. 그렇다면 단지 강경책이 작동하지 않을 것이라는 이유만으로 북한에 대한 포용정책을 옹호하는 것이 논리적으로 정당한가? 더군다나 남북한 간의 상호불신이 증폭되고 있고 국제사회가 북한의 범법적 행위를 비난하는 현 상황에서 포용정책을 이야기하는 것은 시기적으로 적절하지 않아 보인다.

그러나 필자는 북한의 핵무기와 미사일 능력 확장, 지난 15년 동안의 지지부진한 협상, 그리고 불확실한 권력승계 문제에도 불구하고 포용정책만이 현재의 갈등상승 구조를 타파할 수 있는 유일한 선택이라고 믿는다.

포용정책의 불가피성: 왜 포용정책은 작동하는가?

북한이 한국으로부터 받은 재정적 지원의 상당 부분을 대량살상무기(WMD) 개발에 전용했다는 사실이 드러난 지금은 포용정책을 이야기하는 데 있어서 최악의 시기이다. 한국, 미국, 일본 모두가 북한을 불안정하고 예측불가능하며 신뢰할 수 없는 상대로 인식하는 지금 포용정책의 부활을 주장하는 것은 비현실적일 수 있다. 그러나 비핵화와 북한의 개혁이라는 두 가지 중요한 목적은 포용정책에 의해서 달성될 수 있다.

많은 사람들은 김대중, 클린턴, 노무현 정부(그리고 아마도 부시 2기의 마지막 3년)하에서 실행되었던 건설적 포용정책이 작동하지 않았을 뿐만 아니라 북한의 범법적 행태를 처벌하지 않아서 오히려 북한의 핵개발 야망에 기름을 부었다고 주장한다. 그들은 포용정책이 북한을 버릇없이 만들었으며 이제는 북한에게 올바른 행동을 가르칠 때라고 주장한다. 국제사회는 또한 북한의 초현실적인 행태와 과장된 위협인식, 그리고 전근대적인 권력승계에 한탄한다. 그러나 아무것도 해결하지 못할 군사적 수단을 선택하지 않는다

면 분노와 배신감에도 불구하고 건설적인 포용정책만이 우리에게 남겨진 마지막 선택지이다.

이유는 간단하다. 북한은 외부로부터의 압력을 견디도록 만들어진 체제이다. 북한이 냉전의 종식 등 결정적 순간들을 극복하고 생존해 왔음은 역사가 증명한다. 적대적인 환경은 북한을 내부적으로는 결속시키고 외부적으로는 공격적으로 만들 뿐이다. 다른 한편, 북한은 외부로부터의 우호적인 포용정책에 대해서는 아무런 방어수단도 갖고 있지 않다. 만약 북한이 외부로부터의 압력을 견디도록 만들어졌고 적대적인 외부환경 속에서 생존해 왔다면, 논리적으로 국제사회가 택해야 할 전략은 우호적으로 행동하는 것이다. 그러므로 미국과 그 동맹국들로부터의 봉쇄나 처벌에 놀랄 만한 내성을 가지고 있는 북한이 우호적인 행동에 대해서는 아무런 방어수단도 갖고 있지 않다면, 이성적인 행위자는 북한에 대해서 포용정책을 추진해야 할 것이다.

건설적 포용정책에 대해 비판하는 사람들은 포용정책 그 자체가 현재의 문제들을 야기한 것이 아니라, 북한의 실질적인 변화를 기대하기에는 너무 짧았던 포용정책의 실행기간이 문제의 근원임을 직시할 필요가 있다. 일반적으로 사람들은 북한이 핵무기를 개발한 것은 남한이 건설적 포용정책을 실행하던 지난 10년의 기간이라고 생각한다. 하지만 우리는 1998년 김대중 정부의 출범 이후 2년 동안 북한이 남한과 대화하려 하지 않았음을 기억해야 한다. 또한 1999년에는 남북 사이에 해상 교전이 있었음도 상기해야 한다. 2000년에 와서야 남북의 정상 간의 첫 만남이 이루어졌다. 노무현 정부는 임기 첫 해인 2003년에 2000년 남북정상회담 대가로 주어진 대북송금에 대한 특검을 실시하기도 했다. 당시 북한은 노무현 정부를 심하게 비난했다. 마지막으로 상기해야 할 점은 2001년부터 2008년까지 김대중, 노무현 정부는 포용정책에 비판적이던 부시 행정부를 상대했어야 했다는 것이다. 그 후에 들어선 남한의 정부는 앞선 두 정부를 ‘잃어버린 10년’이라고 규정하고 대북정책의 방향을 틀었다. 다시 말하면, 지난 10년 동안 포용정책 때문에 북한 핵문제가 해결되지 못했다는 것은 어불성설이다. 북한으로부터 진정한 변화를 이끌어 내기에 포용정책이 실행된 기간은 너무 짧았고, 실행

에 있어서도 부침이 심했으며, 일관성이 없었다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 지난 두 진보정부를 거치면서 한국이 홀로 실행한 포용정책은 북한 내부에서 가시적이고 놀랄 만한 변화의 바람을 불러왔다. 2002년 7월 북한은 부분적으로 시장경제를 도입한 경제관리개선조치를 실시하였는데 개혁의 결과 수혜자와 희생자가 나타났다. 개성공단의 설립은 기념비적인 사건이었다. 공단의 설립을 위해 개성 남쪽에 배치되어 있던 북한의 군부대들은 개성 북쪽으로 이전해야만 했는데, 이것은 평양의 개혁파들이 거둔 커다란 정치적 승리였다. 개성공단에서는 약 4,000여 명의 젊은 북한 여성들이 남한의 근대적인 작업환경에 노출되었다. 금강산은 북한이 과거에 사회주의의 계급적 적으로 지목했던 남한 중산층의 휴양지로 탈바꿈했다. 심지어는 많은 인구가 거주하는 개성시까지도 남한 관광객들에게 개방되었다. 수차례의 이산가족 상봉행사, 남북한 시민단체와 기업들 간의 교류, 그리고 문화 교류 등은 한반도의 장밋빛 미래를 예견하게 했다.

근본적인 문제점은 우리가 포용정책에 대해 확고한 입장을 보여주지 못했다는 데에 있다. 그 결과 우리는 군부 및 강경파와 맞서서 매우 신중한 정치적 전략을 취할 수밖에 없었던 평양의 개혁파들에게 실질적인 도움을 주지 못했다. 북한의 개혁파들은 그들의 목숨을 걸어야 할 위험부담을 지고 있는 소수 집단이다. 그렇기 때문에 그들이 지도부의 신뢰를 얻고 개혁정책을 추진할 수 있으려면 꾸준한 성공과 그들의 비위협적 의도에 대해 외부로부터의 인정이 필요하다. 하지만 우리는 무엇을 했는가?

한반도에너지개발기구(KEDO) 사업의 중단, 북한 지도부에 대한 미국의 지속적인 언어도발(즉, 악의 폭정(*tyranny of evils*), 피그미, 악의축(*axis of evils*), 김정일 혐오(*loathing Kim*)), 2005년 9월 공동성명 이후 마카오 소재 방코델타 아시아(*Banco-Delta Asia*)의 북한 자산에 대한 동결조치, 납치문제를 잡고 늘어지는 일본 등은 몇 가지 예에 불과하다. 북한을 테러지원국 명단으로부터 삭제하는 것 또한 고통스러운 정도로 더디게 진행되었으며 그 과정에서 매번 새로운 조건이 요구되었다. 그 결과로 평양에서는 개혁파들이 설 자리가 점점 줄어들었다. 그리고 강경파들이 중심무대로 복귀하게 되

었다. 여기에 더해 김정은은 자신의 개혁 개방 정책이 실패함에 따라 개혁파들을 지지할 입장도 아니었을 것이다. 결국 위협 인식과 배신감은 증가했다. 이명박 정부가 들어서서 기존의 포용정책을 비효율적, 무조건적이라고 비판하며 방향을 틀었을 때 북한은 이명박 대통령에게 “반통일 분자”, “미국 호전광들의 괴뢰”, “독재자” 등으로 비난하며 개인적인 모욕을 가하는 방법밖에는 여지가 없었던 것이다.

현 상황의 책임을 한국, 미국, 그리고 여타 국가들에게 돌리는 것도 분명히 불공평한 일이다. 위협 인식을 과장하고, 비핵화에 대해 신속히 입장을 표명하지 않으며, 한국 및 미국과의 협상에서 매우 인색한 전략을 사용하는 것은 북한의 책임이다. 하지만 문제는 누구의 책임이든 간에 현재 한반도를 둘러싼 정치적 환경은 냉전의 종식 이래로 최악이라는 것이다. 북한판 대약진운동(Great Leap Forward)인 “혁명적 대고조”와 “150일 전투”와 같은 대규모 민중동원 등으로 유추해 볼 때 현재 북한은 완고한 보수주의자들에 의해 장악된 것으로 보이고, 이것은 미약한 개혁의 잔재들을 말살하고 있다.

그러나 중국에는 경제적인 어려움이 가속화됨에 따라 북한은 어쩔 수 없이 고립상태에서 빠져나와 국제사회와 접촉할 수밖에 없을 것이다. 북한 지도부는 국내의 권력기반을 강화하는 동시에 새로운 개혁정책들을 재개할 것이다. 이러한 시나리오가 불가피한 것이라면, 국제사회는 비핵화에 대한 단호함을 보이는 동시에 협력에 대한 준비가 되어있음을 보여주어야 한다. 그러나 외부로부터의 압력행사는 북한의 위협인식을 증대시키고 체제 결속력을 강화할 뿐만 아니라 외부세계에 대한 공격적 행태 또한 악화시킬 것이다. 우리가 북한을 침략하여 점령하고, 봉쇄를 지속하고, 북한의 핵국가 지위를 인정하고, 북한의 핵개발을 적어도 앞으로 20년 이상 용인할 것이 아니라면, 우리에게 남은 선택지는 북한에 대해 건설적 포용정책을 실행하는 것뿐이다. 우리는 현재의 대북정책 방향을 과거로 되돌림으로써 평양의 개혁파에게 힘을 실어줘야 한다. 만약 우리가 현재의 교착상태를 타개하지 못한다면 미래에 북한은 개혁과 개방에 나서지 못할 것이고 더욱 공격적이고

편집증적이 될 것이며 동북이는 안보불안에 시달리게 될 것이다. 하지만 만약 우리가 건설적 포용정책에 더 많은 기회를 허용하고 평양의 개혁파들을 지원한다면 북한은 점차적으로 국제사회와 경제적으로는 상호의존적이 될 것이고, 정치적으로는 안정될 것이고, 예측가능한 행태를 보일 것이고, 대화 가능한 상대가 될 것이다. 기억해야 할 것은 시간은 북한이 아니라 우리 편이라는 사실이다.

핵무기, 계승 정치, 그리고 북한의 미래

Walter KLITZ

프리드리히 나우만 재단(Friedrich Naumann Foundation for Liberty) 대표

이렇게 중요한 행사에 저를 초대해주신 제주평화연구원(Jeju Peace Institute)에 감사를 표합니다. 여기 북한 패널에 참가해서 여러분과 같이 훌륭한 청중에게 말할 수 있는 있게 되어서 영광입니다.

저는 대중 매체에서 나온 정보가 아닌 제가 알고 있는 사실에 근거해서 발표하고자 합니다. 여기에는 저보다 더 많은 것을 알고 계시는 분도 있을 것이고, 제 발표에 몇 가지 사실을 더해 주실지도 모르겠습니다. 하지만 시간이 한정된 관계로 최대한 간결하게 발표하겠습니다. 제 입장은 지난 2년 동안 평양을 10회 이상 방문한 경험을 바탕으로 하고 있습니다.

제가 생각하기에는 우리의 판단이 지나치게 대중 매체의 발표에 영향을 받았다고 봅니다. 이들 대중 매체는 언제나 계승의 문제에 대해 이야기하고 있습니다. 그러나 만약 우리가 북한이 비핵화하기를 원한다면, 우리는 이보다 많은 것을 이야기할 필요가 있습니다. 실로 우리는 이 문제와 관련하여 상당한 정도의 역사적이고 정치적인 분석이 이루어졌고, 북한에 대한 위협

인식과 관련하여 신뢰할 만한 성과도 있었습니다. 이것은 단순히 북한의 재래식 무기나 핵무기의 수를 세는 문제가 아닙니다. 그들이 다섯 개 혹은 열 개의 핵폭탄을 만들 수 있는가의 문제는 중요하지 않습니다. 제가 여기서 언급하지 않은 것은 우리의 능력과 약점, 기회에 대한 것들입니다.

저는 가능하면 신문기사에 의존하지 않을 겁니다. 왜냐하면 그들은 너무 자의대로 해석하는 경향이 있기 때문입니다. 제가 한 가지 예를 들겠습니다. 만약 김정일이 운동화를 신으면 신문들은 그가 매우 아프다고 해석합니다. 하지만 우리는 보통 삶을 즐기거나 등산하기 위해 운동화를 신습니다. 제가 이것을 말하는 이유는 우리가 잘못된 질문을 던지면 잘못된 대답을 얻을 수 있기 때문입니다.

그렇다면 우리에게 무엇이 실제적인 도전일까요? 저는 가능한 한 북한군의 입장에서 그들의 의도와 생각을 살펴볼 것입니다. 왜 그들은 핵실험을 했을까요? 그들이 왜 6자 회담을 떠났을까요?

그들이 왜 전 세계를 위협하는지에 대해서는 하나만의 이유가 있다고 생각하지 않습니다. 대포동 2호 미사일은 그 사정거리가 6,000km나 되며, 유럽도 위협할 수 있습니다. 이러한 질문에 대한 대답은 매우 복잡합니다. 만약 우리가 그들의 동기를 큰 틀에서 이해할 수 있다면 우리는 이러한 상황에 대해 보다 좋은 전략을 만들 수 있을 것이라고 믿습니다.

여기서 몇 가지 논점을 제시하고자 합니다. 물론 여러분들이 몇 가지를 더할 수도 있을 것입니다.

북한은 그들의 협상력을 높이기를 원합니다

한반도에서의 비핵화에 대한 논의는 끝이 없어 보입니다. 1994년부터 오늘날까지의 시기를 본다면 우리는 이 상황을 추론할 수 있습니다. 앞으로 나아갔던 때도 있었고 뒤로 물러났던 때도 있었습니다. 우리는 유럽에서도 비슷한 경험을 했습니다. 시도와 실패는 이러한 복잡한 문제의 일부분입니다.

그렇다면 지난 15년 동안의 협상에서 우리는 무엇을 배울 수 있겠습니까? 북한의 입장은 무엇일까요? 왜 그들은 협상장에 들어가고 나오길 반복할까요?

1994년의 협상의 형식에 대한 합의 이후 미국의 북한과 이루어진 양자협상은 성공적이지 못했습니다. 나는 누가 이러한 실패에 원인을 제공했는지에 대한 구체적인 내용에 대해서는 언급하지 않을 것입니다. 왜냐하면 이는 정치적인 해석의 문제이기 때문입니다. 그 당시 1998년과 1999년까지 남북 관계는 교착상태에 빠졌습니다. 김대중이 대통령에 당선되고 나서야 북한은 1999년에 미사일 실험을 중지하겠다고 스스로 선언했습니다. 이에 대한 보상으로 미 행정부는 무역과 여행에 대한 제재를 완화했습니다.

2003년 8월에 북한은 6자 회담에 참여할 것을 동의한 동시에 핵확산금지조약에서 탈퇴했습니다. 2006년 10월 첫 핵실험 이후, 회담은 중단되었다가 2007년 2월 13일에 재개되었습니다. 국제사회의 희망에도 불구하고 미사일을 발사한 사실에 대해서 UN 사무총장은 4월 초에 성명서를 발표했습니다. 이 이후에 북한은 또다시 6자 회담에서 탈퇴했고, 이윽고 2009년 5월 25일에 두 번째 핵실험을 단행했습니다. 협상 내용의 확인은 이 정도로 마칠 것입니다.

아시아 사람들은 협상 능력으로 유명합니다. 말로 하는 타협은 왠지 부정적인 이미지를 가지고 있습니다. 타협을 하려고 하는 행동은 흔히 약한 모습으로 인식되기도 합니다. 북한 사람들에게는 두 명의 미국 언론인을 바로 풀어주는 것은 그들이 약하다는 이미지를 줄 것이라고 생각했을 것입니다. 그들은 강자의 위치에서만 협상을 하겠다는 정치적인 원칙을 세웠습니다. 그들은 언제나 상대방이 약점을 보이면 보다 고압적인 자세를 취했습니다. 국내 안보는 언제나 최우선 사상이었고 계속 그럴 것입니다.

2003년에 미국이 사담 후세인의 독재로부터 이라크를 해방시켰을 때, 북한은 미국이 또 다른 고민거리를 만들지 않는 것이 그들의 중요한 과제일 것이라고 추론했습니다. 그래서 그들은 미국이 자신들과 협상을 할 것이라고 생각했고, 그들이 미국에 우위에 있다고 믿었습니다.

미 대통령 부시가 자신의 임기가 끝나기 전에 북한 핵문제를 해결할 것이라고 발표했을 때, 북한은 이 기회를 이용하려고 했습니다. 북한은 미국과 “진행 중인 양자협상” 문제를 해결하고 “완전한 외교관계로의 진전”을 하게 되면 미국이 그에 대한 보답으로 북한을 테러리즘 지원 국가 목록에서 지워 주기를 요구했습니다. 그리고 북한은 회담에 복귀하기 전에 에너지 문제를 해결하기 위한 지원금을 요구했습니다. 북한은 방코델타아시아은행 문제가 해결되기 전까지는 회담에 복귀하지 않겠다고 선언했습니다. 마침내 미국은 그러한 요구를 들어줘야 했는데, 이는 부시가 자신의 목표를 선포한 것으로 인하여 그들이 약자의 입장에 있었기 때문입니다. 북한은 왜 자신의 체제가 외국환을 소유해야 하는 것의 중요성을 스스로 드러냈습니다. 이러한 점은 중국이 WTO에 가입하면서 보다 중요해졌습니다. 왜냐하면 중국이 이중가 격정책을 더 이상 수행할 수 없게 되면서 이때부터 북한이 중국으로부터 국제시장에서의 가격으로 수입을 해야 했기 때문입니다.

북한은 미국과의 양자협상을 원하고, 차기 미국 정부의 관심을 더 끌고 싶어 합니다

우리는 북한이 6자 회담을 원하지 않는 것을 압니다. 그들의 목표는 미국 뿐만 아니라 다른 국가에 대해서 양자관계를 맺는 것이었고, 지금도 그렇습니다. 다섯 국가들의 협력적 접근방식은 어느 정도 북한의 입지를 약하게 하고 있습니다. 다섯 국가가 더욱 가까워질수록 북한이 취할 수 있는 선택의 여지는 줄어들습니다. 그러므로 평양의 전략적 목표는 가능한 한 많은 선택의 가능성을 열어두고 그들이 6자 회담에서 무엇인가를 얻을 수 있을 때까지 여기에 참여하는 것입니다. 저의 이러한 주장을 확인해줄 수 있는 사례들이 여럿 있습니다. 최근에 북한이 6자 회담에서 탈퇴했습니다. 이는 그들이 용평에서 냉각탑을 발파하는 것 이상의 상징적인 행위를 보여줘야 했던 상황이었기 때문입니다. 북한이 핵문제를 해결했음을 증명하기 위해서는

어떤 결정적인 상징을 통해서 보여줄 수밖에 없었습니다. 이 점에서 볼 때, 2005년 9월의 선언은 충분히 강력하지 않았고 북한에게 너무 많은 해석의 여지를 남겼습니다.

그러나 미사일을 발사하고 협상장에서 이탈하는 것은 양자적인 외교관계를 진전하기 위한 신뢰 구축을 늦추지는 않았습니다. 상황은 오히려 반대였습니다. 위협을 드러내는 것은 북한의 의도와 다른 결과를 가져왔습니다. 북한은 그들의 행위가 중국과 러시아, 한국, 일본, 미국으로 하여금 보다 상호적으로 대응하도록 만들었음을 인식하기 시작했습니다.

북한 사람들에게 “주체사상”은 단순한 경제적 원칙이 아닙니다. 그것은 외교정책에도 중요한 역할을 하고 있습니다. 그것은 강대국에 대한 존경으로서 “사대주의”와 전혀 다른 것입니다. 주체사상은 인간-중심적인 시각에서 세계에 대한 북한의 태도를 보여줍니다. 마르크스주의가 물질적 생산과 사회경제적 관계를 특별히 강조하는 것이라면, 주체사상은 이와는 다르게 인간과 물질과 이념의 우선성을 강조합니다. 여기서 말하는 것은 인간만이 자연과 사회를 바꿀 수 있는 능력이 있다는 것입니다. 주체사상에 의하면 북한의 “세계관(Weltanschauung)”은 국가와 인민의 “독립”을 유지하기 위한 것입니다. 이는 아마도 중국과 북한의 관계를 냉각시킨 원인 중 하나일 것입니다. 중국과 북한은 더 이상 형제 관계가 아닙니다. 분명한 것은 중국이 비록 지난 5년 동안 북한에게 쌀과 연료를 지속적으로 보내주었음에도 불구하고 북한에 대한 영향력을 어느 정도 잃었다는 점입니다. 물론 북한은 그들이 각국을 뒤흔들려는 정책이 더 이상 통하지 않게 되면서 중국이 그들 뒤에서 미국과 타협하는 것을 원하지 않습니다.

북한은 한국의 여론에 영향을 미치기를 원합니다

저는 아직 2007년 10월 평양에서의 한 사건을 기억합니다. 고려호텔 로비에서 저는 한 북한 외교부 관료를 우연히 만났습니다. 저는 이전에 방문

하면서 그 사람을 알고 있었습니다. 그는 우리가 대화를 하던 와중에 갑자기 저에게 한국의 대통령 선거에 대해서 외국인의 입장에서 어떻게 생각하는지를 물었습니다. 저는 그 당시에 이명박 후보가 압도적으로 선거에서 이길 것이라고 예상했습니다. 그는 갑자기 화를 내면서 제가 한국의 보수적인 언론매체의 영향을 너무 많이 받았다고 주장했습니다. 제가 이 에피소드를 이야기하는 이유는 다음과 같습니다.

첫째, 그는 단지 현실을 받아들이고 싶지 않았던 것입니다. 공식적으로 평양은 열린우리당이 선거에서 이기기를 기대했고, 그들은 자신들에게 불리한 정부가 들어서지 않을 것이라고 생각했습니다. 전략적인 정치적 결정에 대한 회의론을 내보이는 것은 생각조차 할 수 없는 것이었습니다. 10월 4일에 김정일과 노무현이 협정에 서명하면서 북한은 너무나도 위태로워졌습니다. 현대경제연구원에 의하면 북한은 한국 국민으로부터 100억 달러 이상 이득을 얻고 있다고 합니다.

둘째로, 그들은 여론에 영향을 미치기 위해서 무엇이든 할 의도가 있었기 때문입니다. 그들은 자기들의 무시전략이 이번에도 통할 것이라고 깊이 믿었습니다. 이러한 무시전략은 1990년대 강경주의 노선을 펼쳤던 김영삼 정부 시절에도 성공적이었다고 인식하고 있습니다. 미사일 발사, 특히 단거리 미사일 발사는 한국의 국민들을 자극하려는 의도가 있었습니다. 노무현 전 대통령의 자살로 그들은 한국 국민이 지난번 촛불시위에서처럼 정부에 대해 다시 시위를 할 것이라고 기대했습니다. 그들은 이것이 그들의 지원 아래 새로운 사회운동을 야기할 것이라고 예상했습니다.

정국이 불확실해지거나 경제위기가 발생하면 사람들이 보통 정부를 지지할 것이라는 주장이 있습니다. 그러나 이러한 주장은 옳지 않습니다. 왜냐하면 이렇게 하는 것이 그들의 이익에 부합하지도 않을 뿐더러 그들은 다른 나라의 정치적 상황에 더 이상 영향을 미칠 수 없음을 인정하고 싶지 않았기 때문입니다. 북한의 권위주의 리더십 덕분에 외국에서 오랫동안 살았던 관료조차도 다원주의적 민주주의 절차의 기본적인 규칙을 제대로 이해하지 못하고 있습니다.

북한은 차기의 일본선거에 영향을 미치기를 원합니다

일본의 8월 30일 선거에 대해서도 한국의 상황을 그대로 적용할 수 있겠습니까. 도쿄 지방선거에서 일본 민주당이 보수적인 자유민주당을 이겼습니다. 북한은 이러한 현상이 일본 전역에서 일어날 것이라고 기대했습니다. 2002년 9월 협정 이후에 두 나라 간의 관계가 차가워졌는데, 그 이유는 보수적인 정부가 어느 정도 국내정치적인 이유로 (북한에 의한 일본인) 납치문제에 집중하고 있었기 때문입니다. 작년에 두 정부 사이에는 공식적인 연락이 거의 없었습니다. 일본은 세계에서 북한에 대해 가장 많은 제재를 가하는 국가입니다. 여기에서도 볼 수 있듯이, 북한은 일본 민주당이 더 쉬운 협상 대상이 될 것이라고 잘못 생각하고 있었음을 확인할 수 있습니다. 일본 민주당은 투표자들의 의견을 존중하는 민주적인 정당입니다. 북한은 그런 착각을 하지 말았어야 했습니다. 일본 민주당은 납치문제에 대해서 무관심할 수 없었고, “북한의 핵무기와 미사일에 대해 심각하게 위협을 느끼고” 있었습니다. 일본 민주당이 주도하는 새로운 정부조차도 북한에 대한 경제 제재가 지속될 필요가 있다고 보고 있습니다.

북한은 권력승계를 보장받기를 원합니다

제가 보기에 김정일의 건강상태를 가지고 체제의 안정성을 논할 수 없습니다.

우선, 조선노동당의 주도적인 역할에 대해서는 의심할 바가 없습니다. 비록 군대를 우선하는 정책을 하고 있음에도 불구하고 군대는 전에도 그랬지만 언제나 당의 군대로 남아 있을 것입니다. 이렇게 볼 때, 군대는 체제의 보호자이자 인민의 관리자이자 북한의 수호자입니다.

둘째로, 북한의 정치체제는 인물 중심의 체제입니다. 김정일은 어느 누구의 도전을 허용하지 않았습니다. 바깥으로 빠져나온 뭇은 반드시 망치질을

당했습니다. 북한 사회는 체제순응적이고 정치적인 야망을 드러낼 수 없는 곳입니다. 그들이 할 수 있는 것이라고는 계속 고개를 숙이고 있거나 뒷사람에게 자신의 충성을 약속하는 것입니다. 위계서열과 충성은 전통적인 유교 사회인 북한에서 매우 중요한 덕목입니다.

외부인에게는 4월에 시작하는 국방위원회의 결정만이 이러한 전통의 전환을 암시하는 것으로 보일 것입니다. 하지만 이를 통해서 북한정치를 이해하는 것은 너무나도 피상적입니다. 이러한 판단은 새로운 국방위원회가 권력승계의 문제가 해결되지 않은 채 김정일이 사망하게 되는 경우 어떻게 대처할지에 대해서 논의할 것이라고 기대했기 때문입니다. 다른 말로 표현하면, 만약 국방위원회가 김정일의 삼남인 김정은에게 권력승계를 보장한다고 말할 것이라고 우리가 예상한다면, 이는 우리가 기대했던 것과 전혀 다른 시나리오를 의미합니다. 김정일이 1994년에 권력을 승계받은 직후 국방위원회에 자신에게 충성하는 사람들을 임명한 것은 결코 우연이 아닙니다. 이 사람들은 정치적 혹은 제도적 틀을 바꾸는 것에 대해서는 전혀 관심이 없습니다. 그들은 사회주의의 우월성을 깊게 믿고 있습니다.

김정일은 굳이 위험을 무릅쓸 이유가 없습니다. 그러나 김정일이 계속 이럴 것이라고 기대하는 것은 언젠가는 큰 실수를 야기할 것입니다. 차기의 승계자로 유력한 김정은은 최고인민회의의 의원으로 새롭게 선출되었습니다. 그는 다른 세계에 자기에게 충성을 다할 인민을 기반으로 절대적인 지도체제를 만들어야 합니다. 하지만 그들은 이미 자기들이 어떤 20대의 사령관에게 충성을 해야만 한다는 것에 대해 배신감을 느끼고 있는지 모릅니다 (김정은은 216 선거구에서 선출되었는데, 이 216은 김정일의 생일을 의미한다는 점에서 북한에서 꽤 상징적인 숫자입니다).

미사일 발사 실험이 있었을 때, 북한의 대리대사는 군대에 다음과 같이 분명히 입장을 표명했습니다. 선군정치는 1994년과 1995년에 그랬던 것처럼 ‘1군대에 커다란 중요성을 부여하는 혁명적인 사상’으로 격변의 시기에도 중추적인 역할을 계속 할 것이라는 것입니다. 그때부터 군대는 인민과, 국가, 정당과 동의어가 되었습니다.

그 순간 나라의 지도자에게 가장 큰 위협은 권력승계를 마치기에 시간이 부족할 수 있다는 것입니다. 국방위원회 위원의 평균 나이는 약 70세 중반입니다. 가장 나이가 적은 위원이 장성택인데, 그는 66세입니다. 그도 해외 의사들과 접촉하고 있다고 알려져 있습니다. 가장 중요한 것은 권력승계의 과정에서 어떤 어려움도 없어야 한다는 것과 모든 권력 수단이 한 사람의 수중에 쥐어져야 한다는 것입니다. 저는 집단지도체제가 불가능하다는 것을 말하는 것은 아닙니다. 다만 그러한 일인지배체제는 북한의 체제와 전통, 역사를 고려할 때 그 가능성이 더 높아 보입니다.

그렇다면, 누가 이러한 과정에서 가장 큰 목소리를 낼 수 있을까요? 어느 누구도 김정일이 아직도 국가를 통치할 수 있는지를 모릅니다. 그가 통치할 수 없는 경우, 김정일의 여동생 김경희의 남편인 장성택에 관심이 쏠릴 수밖에 없습니다. 2004년 4월에 “경질되기” 전까지는, 장성택은 조선노동당 중앙위원회의 조직지도부장이었습니다. 그는 나라의 정치적 안정과 체제의 운영을 위하여 인민의 중요성을 알고 있습니다. 그는 또 대중동원과 선전이 사회주의 사회의 핵심요소임을 알고 있습니다. 모든 가능성을 볼 때, 그는 “비약의 용마를 타고 폭풍쳐 달리자”는 구호로 대표되는 150일 전투의 주모자이자 창시자입니다.

물론 ‘지도자’는 원활한 권력승계를 위해서 무엇이든 해야 한다는 것을 충분히 알고 있습니다. 북한은 그들의 체제가 요즘 매우 어려운 상황에 있음을 충분히 이해하고 있습니다. 우리는 세계와 한국의 역사에서 권력승계가 실패한 사례들을 흔히 찾아볼 수 있습니다.

조선의 역사에서 한 가지 예를 들겠습니다. 조선의 세 번째 왕인 태종은 그의 아버지를 도와 조선의 건국에 기여를 했습니다. 그러나 이러한 기여에도 불구하고 그는 세자로 책봉되지 못했습니다. 왜냐하면 그와 정치적으로 적대관계인 정도전은 관료들에 의한 집합통치체제를 원했는데, 그는 태종이 그와 그의 지지자들을 제거하고 권력을 쟁취할지도 모른다고 생각했기 때문입니다. 태종 대신에 그의 배다른 형제가 세자로 책봉되었습니다. 1398년에 태종은 아버지의 병환을 기회삼아서 그의 배다른 두 형제들을 죽이고 모든

군사 통제권을 쥐었습니다. 그러나 태종은 직접 왕이 되지 않고 그의 친형으로 하여금 조선의 두 번째 왕이 되도록 했습니다.

다른 한 가지 예는 사도세자의 사례입니다. 사도세자는 1762년에 소론과 노론/벽파의 권력투쟁 사이에 휘말려서 죽었습니다. 조선왕조 동안에 각각 27명의 왕과 세자가 있었는데, 이 중에 12명의 세자는 왕이 되지 못하고 사망했습니다.

결론

1. 우리는 지난 15년의 경험을 바탕으로 합리적이고 포괄적인 접근을 해야 합니다.
2. 한반도에서의 핵문제를 해결하기 위한 예방적이고 무조건적이며 건설적인 대화는 다른 것으로 대신할 수 없습니다. 6자 회담에 관련된 모든 나라들은 신뢰를 구축하기 위하여 보다 적극적인 외교를 추구해야 합니다.
3. 중국은 자국의 지역적 영향력을 통해서 비핵화 과정에 중요한 역할을 해야 합니다.
4. 북한을 제외한 다섯 국가들은 협상력을 기를 필요가 있습니다.
5. 보다 많은 나라들은 순수하게 평화로운 목적으로 농축된 우라늄을 얻기를 원합니다. NPT 평가회의 2010은 이것이 어떤 조건에서 허용될 수 있는지에 대한 방법을 제시해야 합니다.
6. 성공적인 비핵화 전략을 수립하기 위하여 북한의 행위 이면에 있는 많은 동기들을 고려해야 합니다.
7. 만약 북한이 경제성장을 하기를 원한다면 가급적이면 빨리 협상장에 돌아와야 합니다.

제주 프로세스와 동아시아의 다자안보협력

- 제주 프로세스와 동아시아의 다자안보협력 _오 준
- 확장된 핵 억지력과 지역다자주의 _Peter HAYES
- 제주 프로세스와 다자안보협력 _Timo KIVIMÄKI
- 동북아의 다자안보와 제주 프로세스:
쟁점과 해법 _PAN Zhenqiang
- 동아시아의 다자안보협력 _TANINO Sakutaro

제주 프로세스와 동아시아의 다자안보협력

오 준

외교통상부 다자외교 교섭관

전통적, 비전통적 안보 위협과 함께 최근 동아시아 안보환경은 불확실성과 복잡성으로 특징지을 수 있다. 지역의 다자안보 대화 및 협력의 필요성은 오랫동안 인식되어 왔다. 여기서는 이런 동아시아 협력의 최근 상황을 살펴보고 이를 발전시킬 수 있는 가능한 방법들에 대해 말하고자 한다.

동아시아의 지역협력

동아시아의 지역협력은 다른 지역에 비해 느린 발전 속도를 보여왔는데 1960년대 말과 1970년대 초가 되어서야 비로소 협력에 대한 가시적인 노력이 시작되었다. 1967년 아세안의 출범으로 동남아 국가들과의 연결고리가 처음으로 형성되었고, 이것은 동남아시아지역과의 실질적인 경제적·정치적 협력으로 이어졌다. 1990년 이래로 동아시아지역의 공동체 형성을 위한 기

구들은 그 숫자와 규모가 확대되었다. 아세안+3(한국, 중국, 일본)이 1997년에 창설되면서 아세안 국가들과 동아시아 3국이 연결되기에 이르렀고 이러한 아세안+3 프로세스는 2005년에 멤버십의 확장과 함께 동아시아 공동체(EAS)의 탄생을 가능하게 했다.

동아시아의 지역통합을 논의하기에는 아직 시기상조일지 모른다. 그러나 지금까지 이뤄낸 많은 공통의 기반은 공동체 형성 과정의 진전을 도울 것이다. 유럽국가들처럼 동아시아 국가들은 고대 문명으로부터 깊은 문화적 뿌리를 공유하는데, 이는 상호 이해와 관용을 향상시키는 데 기여하며, 더욱이 경제적 다양성과 증대되는 상호의존성 역시 공동체 형성을 위한 분위기 조성을 가능하게 할 것이다.

뒤처지는 안보협력

동아시아의 경제적, 사회적, 정치적 영역에서의 협력 수준은 비록 큰 폭은 아닐지라도 꾸준히 상승해 왔다. 그러나 안보협력은 여전히 초기적 수준이며 아직 학문적 논쟁과 외교적 수사학의 영역으로 남아 있다. 역사적, 영토적 분쟁과 지역협력 경험의 부재, 한반도 문제와 영해 문제 등을 포함한 지역안보협력을 방해하는 요인들이 자주 보여진다.

지역의 안보문제를 풀기 위한 해결책을 찾는 것은 다방면의 협력에 대한 노력을 요구하는 장기적 과정이 될 것이다. 아시아지역안보포럼(ARF)이나 아시아-태평양 안보협력위원회(CSCAP), 동북아시아 협력대화(NEACD)와 같은 다른 다자안보기구들은 안보문제에 대한 다양한 논의의 장을 만들어준다. 그러나 이러한 기구들은 여전히 발전 단계에 머물러 있는 것이 사실이다. ARF는 지난 15년 동안 신뢰구축을 위한 방법들에 초점을 맞춰 왔는데 이러한 과정은 그 속도가 더디다. 예방 외교와 분쟁 관리의 기제를 발전시키려는 노력들은 여전히 초기 단계에 있으며 CSCAP과 NEACD의 기능은 트랙 2 혹은 트랙 1.5 회의의 기능을 할 뿐이다.

이처럼 다자안보협력의 개념은 동아시아에서 아직 충분히 실현되지 못하고 있다. 그러나 안보협력의 필요성에 대한 합의는 점차 증대되고 있다. 동아시아에서 안보 대화의 증가는 지역 주체들 사이의 이해를 높이고 안보문제를 다룰 수 있는 역내의 역량을 증대시킨다. 다자안보협력에 있어서 인적·지적 교류 역시 국가들 사이의 투명성 증대에 기여하여 안보문제에 관한 예측성을 높이는 것으로 이어질 것이다.

동아시아 안보협력 증진을 위한 방법

동아시아의 안보에 대한 논의와 협력 증진을 위해 여러 다른 접근법들이 고려될 수 있다. 우선, 6자 회담 체제가 미래의 안보협력의 촉매제로 작용할 수 있다. 2007년 2월의 공동 성명으로 6자 회담 내에서 동북아평화안보체제(NEAPSM)를 위한 실무그룹이 창설되었다. 6자 회담은 동아시아에서 가장 중요한 안보 논제에 대한 역내 주요 당사국들의 논의를 가능하게 한 첫 번째 회담이며 또한 북한이 포함됨으로써 더 포괄적인 성격을 띠게 되었다. 그러나 6자 회담이 진정한 다자안보협력체제로 발전되는 데 방해가 되는 내재된 약점이 존재하는데 이것은 북한의 비핵화와 동북아평화안보체제가 매우 밀접하게 연관되어 있다는 것이다. 북핵문제의 교착상태와 안보협력체제로서의 6자 회담의 제도화 역시 결국 장기적인 과제가 될 것이다.

둘째, ARF와 같이 지역 내 현존하는 안보협력기구들을 더 지속 가능한 체제로 발전시킬 수 있다. ARF가 이미 안보 의제와 구조적 체계, 지역안보체제로서의 여러 노하우와 경험 등을 갖추고 있는 만큼 이를 활용하는 것은 시간적으로 효율적인 접근이다. 그러나 ARF가 원래는 아세안적 개념이고 그 구조와 형식이 “아세안적 방법(ASEAN Way)”에 기초하고 있는 만큼, 동아시아의 절실한 안보문제에 대처하는 데에는 충분하지 않을지도 모른다. ARF를 통해 아시아태평양지역의 안보문제와 관련된 27개 국가들이 한데 모일 수 있지만 중요한 안보문제들을 효과적으로 다루기에 ARF가 다루는 의

제들이 너무 광범위하고 특히 비 아세안 국가들의 주체성이 결여되고 있는 문제 등 다양한 한계에 봉착해 있다.

세 번째로 헬싱키 프로세스의 성공적인 발전에 대한 핵심 요인들을 동아시아에 적용시킬 수 있다. 헬싱키 프로세스는 유럽안보협력기구(CSCE)를 창설케 함으로써 유럽의 안보와 협력에 지대한 공헌을 하였고 신뢰 구축의 수단을 제도화했다. CSCE는 특히 확장된 상호성의 개념에 기반을 두고 있는데 이는 다시 말해, 구성원들은 협력을 통해 즉각적 이득을 추구하기보다는 장기적인 관점에서의 신뢰 형성에 더 초점을 맞추었다.

동아시아 역시 지역안보환경에서, 점진적이지만 보다 효과적인 변화를 몰고 올 수 있는 신뢰형성을 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 신뢰구축조치(CBM)는 서로간에 위협의 인식에 대한 오해를 줄일 수 있을 것이다. 동아시아 국가들이 안보영역에서 상호 이해를 높일 수 있도록 하는 방법 중 하나는 비전통적인 안보 의제에 초점을 맞추는 것이다. 기후변화, 전염병, 국제 범죄 등과 같은 문제들에 함께 대처해 나가면서 얻게 되는 교훈이 정치, 외교적 노력들과 연결됨으로써 역내 다자안보협력을 위한 분위기가 조성될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 분위기를 계속해서 유지해 나가기 위해서는 정상급이나 장관급 회담에서 안보협력이 주기적인 핵심 의제가 되어야 할 것이다.

결론: 지역안보협력과 제주 평화프로세스

제주 프로세스와 같은 동아시아의 평화와 안보를 위한 지역적 다자안보 대화는 세 가지 접근 방법 중의 어느 것이든 이를 발전시키는 데 중요한 역할을 한다. 2007년 제4회 제주평화포럼 이래로 제주 프로세스는 역내 안보협력을 발전시키는 방법에 대한 논의에 초점을 맞춰왔다. 제주 프로세스의 참가국들은 동아시아 국가들이 안보 딜레마에서 벗어나 진정한 협력을 위해 나아갈 수 있는 새로운 안보질서를 그리게 되었다. 이제 우리가 지금

까지 성취해 온 것들을 되돌아보고 동아시아의 의미 있는 안보협력을 촉진시키기 위한 노력을 가속화하는 방법을 모색해야 할 때이다.

제주 프로세스는 지역안보협력체제를 향한 여러 발전 단계를 목표로 하고 있고 한국 정부는 여기에 기여할 준비가 되어 있다. 한국 정부는 한반도와 그 주변의 미뤄진 안보문제들을 풀기 위해서뿐만 아니라 역내 다자안보협력을 통한 안정된 안보환경을 건설하기 위해서도 노력하고 있다. 우리가 여기에서 하는 논의들이 궁극적으로 동아시아의 다자안보협력 달성에 기여하고 오랜 역사를 가지고 있는 이러한 아름다운 섬이 세계 평화의 상징이 될 수 있기를 바란다.

확장된 핵 억지력과 지역다자주의

Peter HAYES

노틸러스 연구소 소장

서론

이 논문에서는 부분적 핵 위협에 기초한 국가 관계의 설립과 동북아 지역에서의 핵무기의 역할에 대해 논의한다. ‘확장된 핵 억지력(Extended Nuclear Deterrence, END)’에 기반을 둔 미국 주도의 동맹들은, END와 제도적 통합을 정당화하는 이데올로기와 동맹들을 뒷받침하는 미국의 핵 체계모니에 근거한 미국의 리더십을 동맹국들의 지도층이 수용했다는 점에서 냉전 40년간 패권적이었다고 볼 수 있다. 미국 핵 체계모니의 중요한 면은 이러한 체계모니가 핵확산금지조약이나 IAEA와 같은 제도의 형태로 표현되었고 중국 이후 그 어떤 적국도 이를 깨지 못한다는 확신이었다. 이를 뒤집은 것이 바로 북한의 핵 도발이다.

지금까지 오바마 대통령에 의해 미국 리더십의 새로운 원칙으로 제안된 “핵 폐기”는 역내 질서와 안정성을 위협하는 북한에 대해 실효성을 거두지 못했

다. 결국 미국은 북한에 대한 확장된 핵 억지력을 재실행하는 형태로 전략적 억지력을 천명하기에 이른다. 그러나 이 전략은 북한의 행동을 변화시키지 못했고 핵무기 프로그램을 제한하는 것도 실패하게 된다. 그러므로 한국은 동맹 전략을 재구성하고 역내 헤게모니의 역할을 보존하기 위해 확장된 핵 억지력에 대해 지속적으로 의존하는 것과 핵 폐기에 기초한 전략을 받아들이는 것의 상대적인 위험-이익(risk-benefit)을 심각하게 고려해볼 필요가 있다. 비록 확장된 핵 억지력을 종료하는 것이 북한이 스스로 사실상의, 그리고 완벽한(fully-fledged) 핵무기 국가임을 포기하게 하는 데는 충분하지 않을지 모른다고 해도 이것이 지금 시점에서 북한을 비핵화하기 위한 거의 유일한 방법인 듯하다.

지역안보에 있어서 확장된 핵 억지력

거의 60년 동안 핵무기는 동아시아 국제문제의 주요 요소가 되어왔다. 1945년 종전을 위해 일본에게 전략적 강제력을 행사하기 위해 쓰여진 것을 시작으로 핵무기는 전략적 억지력에 바탕을 두고 구소련과 미국 사이의 힘의 균형을 유지하는 위협 구조의 기반이 되었다. 한국전쟁과 중국에 대한 위협 창출 등, 적들을 견제하고 다른 위협에 대처하기 위한 초기 미국의 핵 사용은, 확장된 핵 억지력의 개념에 기반한 존 포스터 델레스의 양자 동맹의 형태를 낳았고 동맹국에 대한 전략적 재확신이라는 세 번째 범주를 창조하게 된다. 추후에 이것은 핵 국가들의 관습을 약화시킴으로써 “주요 균형”을 안정화시키는 데 사용되었다. 이것의 일차적인 목적은 무기 통제와 군축 조약 그리고 핵무기 국가들의 핵 능력 불안정성 및 활동들을 제한하는 협약과 같은 형태로 핵무기 국가들에게 타격을 입히기 위한 것이다.¹⁾

1) P. Hayes et al., *American Lake, Nuclear Peril in the Pacific* (Viking/Penguin, 1987).

한국은 이러한 핵 위협 예측 시스템 내에서 중요한 역할을 했다.²⁾ 전쟁 기간 동안 중국과 소련에 대해 핵 위협을 가하는 것은 어려웠고 소련의 핵 무기는 처음으로 한국에 대한 미국 해군의 배치에 영향을 미쳤다. 1958년에 미국의 군대가 처음으로 한국에 배치되었는데 이는 전 세계적인 전략적 전진 배치의 일환이었으며 일본 정부에 대한 대중적 반감으로 촉발된 일본으로부터의 지상병력 철수와도 관련이 있다. 대부분의 냉전 기간 동안 한국으로의 핵 배치는 구소련과 중국을 겨냥한 것이었고 북한은 오히려 부차적인 목적에 불과했다. 즉, 한국에 대한 위협에 대응하는 것은 중국과 구소련이 한국에서의 미국의 힘을 견제했던 균형 유지 상황과 분리해서 생각할 수 없다. 미국과 러시아는 중소 국가들에 핵이 확산되지 않도록 하기 위해 핵 확산 금지 조약의 틀을 창조했고 미국은 박정희의 핵 시도를 강력하게 제지하기에 이른다.

1978년에 한국에서 핵무기를 철수할 뻔했던 상황이 카터 대통령에 의해 번복되면서 한국은 여전히 미국에 의한 일본의 핵우산의 테두리 안에 남아 있게 된다. 1991년의 핵무기 감축전략의 일환으로 미국은 한국으로부터 전술 핵무기를 철수하는데 이는 1992년 IAEA가 북한에 대해 핵 특별사찰을 요구하면서 북한 핵 도발이 수면으로 떠오르는 데 영향을 미친다. 이후 미국 핵 억지력에 대한 신뢰도는 북한의 핵 보유와 협상시에 이를 사용하려는, 소위 “스토키 전략(stalker strategy)”을 막는 미국의 능력과 직접적으로 연결된다.³⁾ 결국 2009년 북한은 성공적인 핵실험을 하게 되고, 이로 인해 미국의 핵 억지력에 대한 신뢰는 금이 가게 된다.

2) P. Hayes, *Pacific Powderkeg, American Nuclear Dilemmas in Korea* (Lexington Massachusetts: Lexington Books, 1990), also published by Hanul Press in Seoul, translated into Korean; English text at: <http://www.nautilus.org/DPRKBriefingBook/nuclearweapons/PacificPowderkegbyPeterHayes.pdf>

3) P. Hayes, “The Stalker State: North Korean Proliferation and the End of American Nuclear Hegemony,” *Nautilus Policy Forum Online* 06-82A, October 4th (2006) at: <http://www.nautilus.org/fora/security/0682Hayes.html>

미국의 핵 헤게모니

로버트 콕스의 국제정치·경제이론은 그 이론이 국가 간 안보의 영역에 적용되면서 일찍이 동맹 제도 아래서 미국 핵 지배를 정당화하는 핵 이데올로기와 헤게모니적 과위의 독특한 조합에 대해 언급한 바 있다.⁴⁾ 핵무기 확산 방지를 위해 NPT-IAEA 제도가 창조되었던 1970년대에 미국 핵 헤게모니는 절정에 이른다. 그러나 이 체제하에서 북한은 핵 도발을 시도하였고 UN안보리의 권위 및 지역안보제도를 부정하며 미국 헤게모니에 대해 직접적으로 도전하기에 이른다.

앞에서도 말했듯이 미국 핵 헤게모니의 가장 중요한 측면은 북한과 같은 적국이나, 한국이나 일본과 같은 전통적인 경쟁국들 사이의 핵 확산을 막는 것이다. 즉, END라는 독자적 핵 역지의 이면에는 핵확산 금지조약이 있다. 한국과 대만의 핵무기 보유 노력이 무산되고 일본이 미국 핵무기에 의존하게 되면서 얼마간은 이러한 상황이 지속되면서 미국의 핵 헤게모니가 유지되고 있는 것처럼 보였다.

미국의 북핵에 대한 대응의 한계

이 지역의 약점은 바로 북한이다. 다른 국가들과 달리 북한은 국제사회의 일원이 아니며 NPT나 IAEA 체제와 연관된 국제 규범을 준수하지 않는다. 게다가 수십 년 동안 미국에 대한 핵 위협과 핵무기 전진배치, 운반 및 실행, 수사학적 위협, DMZ에서의 위기 및 핵 폐기 요청 등과 같은 다양한 사건들을 일으켜왔다. 북한은 핵무기를 통해 미국을 위협하면서 미국의 핵 공격에 대한 대응을 강화했다. 비록 이러한 행동이 미국의 선제 공격을 조장하고

4) P. Hayes, "American Nuclear Hegemony in the Pacific," *Journal of Peace Research*, volume 25, no.4(December 1988), p.351.

있음에도 불구하고, 이러한 선제 공격의 가능성은 한미 동맹과 한국을 겨냥한 북한의 전통적인 군사력 사이의 균형을 깨뜨리지 못했다. 물론 그러한 공격은 남북한 모두에게 분명히 자멸적이었겠지만 미국에는 거의 영향을 미치지 않았다. 그러나 이는 북한이 스스로 핵 능력을 갖추면서 미국의 핵우위를 상쇄하고 자신들을 향한 핵 위협을 영원히 감수하지는 않을 것이라는 점을 피력하면서 미국 및 한국과 협상을 하는 데에는 효과가 있었다.

DMZ에서는 수십 년 동안 양측에 대해서는 직접적이고 도발적이며 극단적인 위협과 불안정한 대치가 계속되어 왔고, 1976년에 벌어진 벌목현장 사건에서 그 정점을 찍었다. 또한 북한 핵 물질과 장거리 운반 시스템에 대한 실험은 전쟁 기간 동안 한국에서의 핵 사용을 보다 가시적인 범주에 들게 하였고 미국을 겨냥한 북한 핵무기의 비전통적인 방식의 운반 가능성을 높이면서 북한은 결국 자신에 대한 미국의 관심을 끄는 데 성공했다.

개인적으로는 1970년대 후반의 북한은 정치·군사적 혼란을 일으키고자 했고 그 후의 핵무기 전략은 자신에 대한 미국의 핵 위협에 대처하고자 하는 의도를 가지게 되었다고 본다. 북한 스스로 미국에 대항할 수 없고 보복을 위한 핵 위협을 갖추는 것이 불가능하다는 것을 알고 있는 만큼 북한의 핵무기의 역할은 1차적인 방어 전략이나 전략적 억지력은 아니었다. 오히려 북한은 핵 위협을 강제 전략으로 사용하면서 미국의 대북정책을 바꾸도록 했다. 즉, 미국으로 하여금 북한의 주권과 적법성을 인정하게 하고 경제 체제를 철회하면서 자신을 안보 파트너로 인식하게 하려 했던 것이다.

결과적으로 북한과 미국은 지난 20년 동안 서로의 의도를 시험하고 신뢰를 얻고 또다시 저버리고 하는 일련의 과정을 되풀이하면서 근 20년 동안 대치해왔다. 그러나 2004년에 북한은 행동의 변화를 보이는데, 그들은 핵무기를 더 이상 추상적인 “핵”으로 지칭하기보다는 “거대한”, “핵 억지력” 등과 같은 표현을 하기 시작하며 2006년에는 국가주의적 맥락에서 개인의 리더십과 핵 전략을 연결짓기에 이른다.⁵⁾ 이러한 추상성의 감소는 그들의 두

5) P. Hayes, “Embrace Tiger, Retreat To Mountain, Test Nuke,” Nautilus Policy

변에 걸친 핵실험으로 더욱 명확해졌으며 북한이, 적어도 그들의 눈에는, 핵무기 국가로서의 위상을 정립하게 된다. 그들의 선언을 보면,

핵 억지력의 강화는 미국의 핵 위협에 대한 우리나라의 독립된 권리와 주권, 그리고 존엄과 제도 및 안보를 위해 필수불가결한 것이다.⁶⁾

북한은 후기 냉전 시기를 통틀어 미국의 핵 체계모니에 대한 가장 중대한 도전이 되었다. 미국의 핵 이데올로기를 약화시킬 수 있는 북한의 핵 도발에 대처하는 미국의 의지와 능력의 결여를 역내 다른 국가들도 명백하게 목격했다.⁷⁾ 일본과 한국에 대한 확산된 핵 억지력의 강화 및 한국으로의 핵무기 재배치 등에 대한 최근의 논의들을 보면⁸⁾ 핵 폐기에 근거한 지역 질서를 바라보는 미국의 비전이 결여되어 있음을 알 수 있으며, 이는 핵 위협을 제거하려는 오바마 대통령의 새로운 정책에도 해당된다. 오바마 행정부의 END로의 회귀는 최근의 핵 폐기 정책의 한계와 함께 미국이 동맹에 대한 기반으로서 핵무기에 여전히 지속적으로 의존하고 있음을 보여준다. 그러나 중요한 것은 냉전 종식 이래 어떤 수단으로도 북한 핵 도발을 저지하지 못했다는 것이다. 미국이 핵 위협으로 북핵을 견제하는 비용과 북한이 치르는 대가 사이의 불균형을 놓고 볼 때, 북한이 미국의 핵 체계모니에 효과적으로

Forum Online 06-60A, July 21st, 2006, at: <http://www.nautilus.org/fora/security/0660Hayes.html> also published in *Open Democracy* as “Nuclear little brother: North Korea’s next test” at: http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/nuclear_brother_3761.jsp

- 6) *Nodong Sinmun* Commentator’s article, 25 June 09.
- 7) M. Richardson, “N-clouds over a US umbrella,” August 5(2009), at: <http://www.canberratimes.com.au/news/opinion/editorial/general/nclouds-over-a-us-umbrella/1587059.aspx?storypage=0>
- 8) I. Reynolds, “U.S. wants to boost Japan nuclear umbrella: paper,” (July 16, 2009) 10:55pm EDT, TOKYO(Reuters); “U.S., Japanto hold official talks on nuclear umbrella,” *Kyodo News*, Washington, July 7(2009); “U.S. may maintain tactical nuke arms for attack submarines,” *Kyodo News* (Washington, D.C., July 30, 2009).

대응하고 있다는 동맹국들의 인식을 극복하기는 어려운 것 같다.⁹⁾

놀랍게도 한국과 일본의 정치 리더들과 전문가들은 독립된 핵무기 능력에 대한 개념적 기반을 발전시키기 시작했다. 이것은 사실 미국이, 비핵화와 함께, 북한 핵 폐기에 기반한 지역 질서의 비전을 제시하는 데 실패한 것을 본다면 예측가능 한 부분이었다. 이제는 핵 위협 전략에 기초한 이러한 제도에서 벗어나서 일방적, 혹은 양자적 폐기가 아니라 보다 긍정적이고 건설적인 협력에 기초한 지역 질서를 추구할 때이다. 이것은 두 가지 방법을 통해 추진될 수 있다.

첫 번째는 모든 국가들이 핵 우산은 안보를 보장해주는 게 아니라 오히려 불안한 상황을 가져온다는 것을 인식함으로써 핵우산에 대한 거부를 선포하는 것이고, 두 번째는 패트릭 모건이 주창했던 “핵의 후퇴”¹⁰⁾ 전략을 받아들이는 것이다. 즉, 다소간 느리게 진행될 수는 있지만 어쨌든 다양한 END의 요소들을 최소화하고 안보에 대한 주요 딜레마를 국가들 사이나 지역안보제도의 발전으로 완화시키면서 궁극적으로 현존하는 핵무기가 사라질 수 있도록 하는 것이다. 이러한 방안은 현존하는 양자적 안보동맹을 통해서 실행될 수 있다는 점에서 첫 번째 방법보다 더 받아들여지기 쉬울 수도 있지만 북한의 핵 도발을 감내하면서 전략적 범위 내에서 이루어지는 변화들을 고려할 때 그 속도가 느릴 수 있다. 게다가 이러한 점진적 전략 자체가 헤게모니적 힘의 기반인 진취적인 리더십과 비전 형성을 대체하지는 못한다.¹¹⁾ 어쨌든 이러한 방법들은 단순한 핵 위협과 END에 의해서는 추진될 수 없는

9) 북한은 미국에게 핵개발 비용보다 훨씬 더 많은 부담을 주었다. 한국과 동아시아 지역에서 북한의 핵 위협에 대응하기 위해 미국은 연간 30억 달러의 추가비용을 부담해야 했고 이는 약 10%의 군사비용이 증가된 것이다. 반면 북한은 핵 프로그램에 대략 3억 달러의 비용이 소요되었다.

10) P. Morgan, “Considerations Bearing on a Possible Retraction of The American Nuclear Umbrella Over the ROK,” communication, June 21(2009).

11) T. Suto and H. Tosaki, “Abolishing Nuclear Weapons: A Japanese Perspective,” in G. Perkovich and J. Action, *Abolishing Nuclear Weapons, A Debate*, Carnegie Endowment for International Peace(2009), p 214, at: http://www.carnegieendowment.org/files/abolishing_nuclear_weapons_debate.pdf

안보협력과 공동 미래를 위한 지역적 비전을 형성하는 데 기여할 수 있고, 궁극적으로 지역의 핵 폐기로 가는 길을 열 수 있다는 점에서 의미가 있다. 그러나 아직까지 오바마 행정부는 이러한 비전을 구체화하지 못하고 있다.¹²⁾

클린턴의 방북 후 북한은 미국과 핵확산이나 무기수출, 긴장 완화와 같은 주제들에 대해서 논의할 준비가 된 것처럼 보인다. 그러나 이러한 제한적 의제들은 비핵화 이전에 우선적으로 다루어져야 한다. 그리고 이러한 의제들을 논의하는 것과 함께 여기자들을 석방하는 것은 결국 북한이 명백한 핵무기 국가임을 인정하는 꼴이 된다는 점에서 미국이 곤란해 질 수 있다. 어쨌든 이 모든 것은 북한이 핵무기를 소유하고 있다는 점을 명확히 했고, 미국이 일본과 한국에서의 END를 철수하지 않는 한 — 물론 이 역시 필요조건이긴 하지만 충분조건은 아니다 — 핵무기를 포기할 수 없다는 것을 확실히 했다.

핵 폐기 전략

미국은 북한의 핵무기를 견제하기 위해서 END를 강화하기보다는 동맹국을 포함한 지역 국가들과 협력하여, 필요하다면, 만약 북한이 핵무기를 실제로 사용할 경우, 이에 대한 보복으로 전통적 무기만이 사용될 것을 밝혀야 한다. 이러한 전략은 군사적으로 가능하며, END보다 더 효율적으로 북한의 핵무기를 평가절하할 것이다. 북한이 존재하는 한 END 강화를 통한 미국의 핵 위협은 오히려 그들 자신이나 제3세력의 관점에서 핵 도발을 유효하게 할 것이 분명해 보인다. 북한은 실제로 다음과 같이 지적한 바 있다.

12) G.Perkovich, *Extended Deterrence On The Way To A Nuclear-Free World*, International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament Research Paper(May 2009), at: http://www.icnnd.org/latest/research/Perkovich_Deterrence.pdf

궁극적으로 “확장된 억지력” 조항은 우리의 핵 억지력의 소유에 보다 큰 적법성을 부여할 뿐이며 남한에 대한 우리의 강력한 복수를 하는 비극적인 상황을 초래할 것이다.¹³⁾

END를 포기하는 정책을 받아들이는 것은 북한이 붕괴하거나 한국으로 흡수되어 END와 대치하는 북한이라는 안보위협이 더 이상 없는 그런 상황을 예측할 수 있게 해준다. 이러한 미국의 변화를 유도하는 것은 동맹국의 역할이며, 미국에 편승해서 강화된 END만을 요구할 것이 아니라 전체적인 전략적 범위를 재구성함으로써 미국의 헤게모니에 영향을 미칠 수 있도록 해야 한다.

근 50년 동안 국가들의 안보에 대한 기대와 국가간 관계를 뒷받침해 온 END의 극적인 변화로 인한 위협들이 존재하는 만큼 지역 리더들과 미국은 END와 비핵화의 대안에 대해 충분히 그 장단점을 분석해야 한다. 한국에 대해서는 다음과 같은 내용들을 고려할 수 있다.

- 동맹에 대한 북한의 선제적 핵 사용 억제
- 한국의 정치·군사적 위기나 협상 과정에서 북한이 핵 위협을 통해 심리적 우위를 획득하려는 시도를 저지함
- 이란과 같은 북한의 핵 동맹국이나 제3국으로의 핵 확산 및 정보 유출에 대한 억지
- 미국이 북한을 핵 위협이나 선제 사용의 가능성에 그대로 노출되지 않도록 내버려두지 않을 것이며 전쟁을 유발할 수 있는 긴장을 조성하여 한국이 미-북 관계에서 곤경에 처하도록 하지 않을 것이라는 점을 동맹국이 인식하도록 함
- 미국의 핵 선제 사용에 대해서 북한이 큰 대가를 통해 방어할 수 있도록 조치

13) *Nodong Sinmun* Commentator's article — 25 June(2009).

- 북한이 비핵화를 위한 협상 테이블로 되돌아와 핵무기를 포기하고 NPT와 IAEA에 재가입하며 1992년의 비핵화 공동선언으로 복귀하여 관리 감독을 받으면서 궁극적으로는 다른 핵보유 국가들에게 미국이 보여줬던 부정적 안보상황을 받아들일 것이라는 미국의 요구를 지지하기

미국과 그 동맹들이 북한의 핵 위협에 대응하기 위하여 END에 지속적으로 의존하는 것은 그 이득은 추상적이지만 치러야 할 대가는 상당하다. 다음은 그 대가의 예를 보여준다.

- 북한 지도자들이 미국의 예측된 핵 위협을 공격으로 인식함으로써 핵 프로그램을 강화하고 핵실험 횟수를 증가시키시며, 냉전으로부터 내재된 전략적 핵 전쟁의 “문명화된” 인식에 익숙해진 미국의 전문가들에게는 환영받지 못하는 북한 특유의 핵 전략을 지속할 가능성
- 북한 내전 중에 핵 물질이나 핵무기에 대한 통제가 중지되면서 혼란이 가중되고 이들이 해외로 반입될 위험성
- 강화된 END로 인해 중국과 같은 제3국이 북한의 핵은 본질적으로 “방어적”임을 정당화할 가능성
- END로 대표되는 핵 교착상태가 지속될 때 지역적 동맹들과 북한 사이의 긴장 완화로 인해 얻어지는 안보적 이득
- 북한 핵무기를 견제하기 위해 END가 필요하다는 동맹들의 심리적 의존성과 관련하여, 북한 핵 도발이 증가하면서 일본과 한국을 포함한 지역 국가들로 하여금 그들의 비핵화 선언을 되돌아보게 하고 신기술 획득을 통한 스스로의 방어력을 증가시키고자 할 가능성

중국에는 한국에서의 END철수는 한국에 대한 미국의 핵 보호와 일본에 대한 방어력의 신뢰도 사이의 연결성을 종식시키며 결국 중-일 간의 불신을 키울 수도 있다. 이것은 또한 미국으로 하여금 END에 대한 일본의 지나친

의존도를 더 이상 받아들이지 않음으로써 일본이 자신들이 처한 위협에 스스로 대처하기 위해 핵무기의 소유를 할 수 있다는 주장하게 하는 상황을 만들 수도 있다.¹⁴⁾

누가 먼저 이런 문제들에 대한 진지한 논의를 시작할 것인가? 한국이 바로 이것의 가장 강력한 후보이다. 이를 위해서 한국은 1992년 한반도 비핵화 선언에 기초하여 핵 사용을 전면적으로 금지하는 조항을 포함한 한반도 비핵화 지대에 대한 의지를 다시 한번 강하게 천명하고 핵 공격의 위협에 직면할 수 있는 비핵국가들을 도울 수 있어야 한다. 결국 이러한 노력의 결과로 북한의 위협을 충분히 대응할 수 있게 되면, 동맹이든 아니든, 핵을 가지고 있든 그렇지 않든 간에 모든 나라에게도 충분히 도움을 줄 수 있을 것이다.¹⁵⁾

부시 대통령이 1991년과 1992년에 걸쳐 한국에서 전술 및 전략 핵무기를 철수함으로써 북한과의 진지한 협상이 진행될 수 있었던 것처럼, 이러한 접근은 오바마 행정부에게도 한국에 대한 미국의 핵우산을 철수하라는 북한의 요구를 충족시켜 주는 계기가 됨으로써 북핵문제를 해결하는 실마리가 될 수 있다.

14) B. Blechman, "Extended Deterrence: Cutting Edge of the Debate on Nuclear Policy," May 28(2009), at: <http://www.stimson.org/pub.cfm?id=811>

15) 이와 관련한 요약은 J. du Preez, "Security Assurances Against the Use or Threat of Use of Nuclear Weapons: Is Progress Possible at the NPT Prepcom?" Center for Nonproliferation Studies, Monterey, April 24(2003)at: http://cns.miiis.edu/treaty_npt/nptsec.htm

결론

END의 점진적 철수보다 신속한 철수를 가능하게 하는 방법들은 아래와 같다.

1. 미국은 즉각적으로 한국에 대한 END의 확장을 중단할 것.
2. 한국은 저명한 학자들로 구성된 지역 연구단체를 발족하고 지역안보에 대한 END의 미래에 대한 연구에 착수해야 함(이는 비핵화 협상에 대한 중국과 북한과의 대화에 영향을 줄 수 있고 미국을 압박하여 핵 폐기 정책과 북한문제, 지역 동맹 문제들을 연관짓게 할 것임).
3. 비핵화 협상에 있어서 한국은 1992년의 공동선언 및 핵무기의 비사용 원칙을 재확인해야 함. 또한 북한과 함께 공동의 팀을 구성하여 북한의 핵확산 금지, 핵무기 사용 불가, 그리고 IAEA의 역할 인정과 같은 목표를 공동으로 추구해야 함.
4. 핵무기 국가들은 NPT에 대한 비핵국가들을 지원하기 위해서 1995년 이후 만들어진 부정적·공정적 안보 확신을 강화해야 하며 이것은 한국에 의해 주도되는 새로운 지역적 NPT 구상이 될 것임.
5. 북한이 비핵화한다는 가정하에 북한과 미국은 북한 안팎으로부터의 다양한 안보협력관계를 만들어야 함.
6. 6자 회담의 발전과 관련하여 지속적인 대화가 가능한 지역적, 다자적 안보기구가 수립되고 장기적 관점에서의 안보 딜레마를 해결하기 위한 노력이 계속되어야 함.
7. 현존하는 제도들과 협력하든 이를 대체하는 새로운 형태의 제도를 만들든 간에 국가들 사이의 다양한 연구 그룹들이 국가적, 지역적, 세계적 차원에서의 핵 폐기의 중요성을 연구하여야 함. 핵 폐기 문제에 있어서의 중국의 역할을 이해하는 것은 특히 매우 중요함.

2009년 4월 5일 프라하에서 발표한 미국 행정부의 핵 폐기에 대한 견해

는 오바마에 의해 갑작스럽게 도출된 상징적인 정치 모험이 아니었다. 이 논문에서 의도하는 것은 핵무기의 가치를 낮추는 것과 함께 궁극적으로는 다른 핵무기 국가들은 물론 미국 자신의 군축을 시행하며 중국에는 END의 존재는 핵 폐기와 모순된다는 인식하에 새로운 틀을 마련해야 한다는 것이다. END에 대한 확신을 기반으로 하는 리더십은 특히 동아시아지역에서의 미국 헤게모니에 역효과를 낼 것임은 분명하다.

사실 이것은 많은 미국 정책 결정자들의 상황 인식과는 거리가 멀다. 이들은 전진 배치 전략과 동맹국들과의 관계에 대한 매우 확고하고 예측 가능한 미래를 위해서 북한을 견제하기 위해 핵 위협에 의존하는 것을 당연하게 받아들이면서 동시에 동맹국들의 핵확산을 확실하게 억제하고 있다고 생각한다. 그러나 현실에서는 END가 미국 헤게모니의 종식을 촉진한다고 생각되는 것 이상으로 미국의 리더십은 그 위상이 약하다. 모순적으로 보이지만 오늘날 미국은 냉전기 동안의 총체적 대가였던 “이중 능력” 보다는 우선적으로 비핵화에 주력한다. 비록 미국이 국내적으로는 전략적 핵 능력을 유지한다고 하더라도 현실적으로 동맹국가에 대한 군사 배치와는 거리가 멀며, 심지어는 평화유지나 국가 재건, 인도적 간섭, 테러와의 전쟁 등을 포함한 영역에서 미군과 협력하는 동맹들에 의한 군사 작전의 범위를 확장하는 것과는 더욱 관련성이 적다.

불행히도 새로운 헤게모니적 리더십을 위한 틀로써 핵 폐기는 핵 강제 외교의 구습을 버리는 것과는 거리가 멀어 보이며, 북한의 경우에서도 잘 드러나듯이 실패한 핵 헤게모니 정책을 겨우 대체할 뿐이다. 정책적 추세에 있어서도 냉전 식의 생각과 행동 양식이 동맹 제도에 뿌리 박혀 있다. 이는 북한의 핵 위협을 지나치게 과장하려는 사람들이나 END를 견제하려는 오바마나 핵 폐기 주창자들만의 문제가 아니다.

각 국가들은 END가 그들의 동맹관계에 주는 영향을 줄이고, 중국에는 END를 종식시킬 수 있도록 미국을 독려해야 한다. 그러면서 지역적 외교력을 모아 과거로부터의 적대감을 극복할 수 있는 독자적 지역안보제도를 창조하여 직·간접적 대량살상무기에 의한 미래의 분쟁을 방지할 수 있는 적극

적 방안을 마련해야 한다. 이 논문에는 지역적 의제에 대해서 상세하게 논의하지는 않았지만 이 문제는 북한 문제뿐만 아니라 핵 위협 그리고 지역적 핵무기의 보유 및 핵무기에 영향을 줄 수 있는 전 지구적 문제들에 대해 협력할 수 있는 방법 등과 관련이 있다. 제주 평화프로세스를 통해서 이러한 많은 의제들을 논의하고 건설적인 방법들을 생산해 낼 수 있기를 바란다.

제주 프로세스와 다자안보협력

Timo KIVIMÄKI

덴마크 북유럽 아시아학 연구소 연구위원

서론

제주평화포럼의 이름과 같이 평화를 위한 노력들에 긍정적인 수식어를 붙이는 것은 어려운 일이 아니다. 그러나 제주 프로세스의 효율성과 기여도를 제도적으로 측정하기 위해서는 전략이 필요하다. 그런데 일련의 모든 과정들을 추적하거나 안보협력에 있어서 진행되는 구체적 과정들과 결과론적 변화들 사이의 연관성을 측정하는 것은 쉬운 일은 아니다. 이것은 진행 중에 영향을 미칠 수 있는 여러 중개변수들과 다양한 과정들 때문이다. 그래서 우리는 간접적인 전략을 채택한다. 우선, 제주 프로세스가 속해 있는 활동의 범주를 정의하고, 다음으로는 일반적으로 그 활동 범주가 어떻게 동아시아의 평화와 안보협력에 영향을 미치는가를 볼 것이다. 두 번째 질문은 다시 다음과 같은 세 가지 하위 질문들로 나뉜다.

1. 동아시아 안보에 대해 논의할 때 동아시아 구상(East Asian Initiatives)이 이에 영향을 미치는가, 아니면 동아시아 안보는 단순히 국제정치적 요소에 의해 결정되는가?
2. 동아시아지역 안보의 바탕은 무엇이며, 이에 대한 주요 도전 과제들은 무엇인가?
3. 제주 프로세스가 대표하는 활동들은 동아시아 안보에 어떤 영향을 미치는가?

여기서 특히 역내의 단기적 문제들을 보기보다는 장기적 관점을 채택하여 각각의 안보 패턴과 도전 과제들을 정의할 것이다.

제주 프로세스가 상징하는 것은 무엇인가?

이 포럼에 처음 참석한 사람으로서 삼무(三無)정신에서부터, 평화에 대한 여러 구상들과 네 번에 걸친 제주평화포럼에 이르기까지 제주 프로세스의 기록을 주의 깊게 살펴보았다. 제주평화포럼은 학계와 정부, 재계에 이르기까지 다양한 공식적, 비공식적 평화 주체들 사이의 대화의 장을 대표한다. 평화를 촉진하는 데 있어서 이러한 다양한 부문들을 연결해주는 것은 매우 중요하며 또한 예전의 리더들과 현재의 리더들 간의 소통을 할 수 있는 기회를 부여함으로써 장기적 관점에서 평화 증진을 위한 교훈을 체득하는 데에 기여한다는 데 그 의미가 있다. 마지막으로 제주 프로세스는 또한 다양한 정부 기관들과 함께 평화 건설에 필수적인 비공식적 국가 정책 결정자들 사이를 연결해 주는 역할을 하며, 이것은 혁신의 자유와 자신감 형성을 촉진하는 데 있어서 비공식적 출발점의 역할을 한다. 물론 제주평화포럼이 공식적으로 구속력 있는 결과를 창출내지는 않지만 트랙 2 외교에 있어서 중요한 역할을 함은 물론 트랙 1과 트랙 2 외교를 연결하는 구심점의 기능도 한다.

지역 구상의 역할이 중요한가 아니면 모든 것이 국제정치적 요소에 의해 결정되는가?

한반도에서의 주요 분쟁들은 국제문제적 측면에서도 매우 강한 성격을 띠고 있는데 평화 촉진에 있어서 지역 구상들의 가능성이 한국에서는 오히려 방해가 되는 것처럼 느껴질 수도 있다. 그렇다면, 국제적 구조나 행위자들이 평화 구조 형성에 지배적 영향력을 행사했는지를 보기 위해서는 우선 구체적으로 동아시아의 역사를 살펴보면서 강대국들 사이의 힘의 정치 구도의 변화가 동아시아 안보에 어떻게 영향을 미쳤는지를 볼 필요가 있다. 예를 들어, 냉전의 시작과 종식으로 인한 세계적 지각변동, 테러와의 전쟁의 시작 등은 구조에 영향을 주는 국제정치적인 사례들이다.

우리가 안보, 혹은 안보의 불안과 같은 용어들을 정의를 내리는 것이 어떻게 보면 상당히 주관적인 만큼 국제정치에서 여러 변수들의 효과를 구체적으로 측정하는 것은 어려울 수도 있다. 그러나 예를 들어 전쟁으로 인한 전사자의 숫자나, 적어도 25명 이상의 전사자를 낸 분쟁의 숫자를 파악하는 것과 같은 방법은 추상적인 부분을 보다 구체화한다.¹⁾ 물론 사망자가 발생하지 않아도 안보의 불안이 존재할 수 있다. 그러나 통계적 수치는 현상을 파악하는 데 상당히 객관적인 조건을 제공하며 일반적으로 많은 수의 사망자가 발생했다면 안보가 위태로워졌다는 데 동의할 수 있는 것처럼, 이러한 지표는 동아시아 안보가 국제정치에 의해 결정되는지를 살펴보는 데에 좋은 기준이 될 수 있다.

1950년 이후 미국의 군사력 강화 및 동맹국들에 대한 리더십 강화 등과 같은 냉전의 영향력을 살펴본다면, 동아시아지역에서의 전쟁과 전사자들에 대한 냉전의 결과가 균형적이라기보다는 다양하다는 것을 알 수 있다. 즉,

1) 이러한 자료도 활용이 가능함. 자료와 관련해서는 Lacina, Gleditsch & Russett(2006); Lacina(2006); Lacina & Gleditsch(2005)에 출판되었고 이 자료는 <http://www.prio.no/CSCW/Datasets/Armed-Conflict/Battle-Deaths/>에서 이용할 수 있음. 본 논문의 전사자 관련 계산은 이 자료에 의거하고 있음.

본격적으로 미국의 리더십이 확대된 이후 어떤 나라들은 보다 평화적이었고, 또 어떤 나라들은 그렇지 않았다면 이러한 차이는 국제정치적 요소가 지배적 영향을 미쳤다고보다는 오히려 다양한 지역적 구상들의 효과가 보다 실질적이었다고 생각해볼 수 있다.

평균적으로 적어도 25명 이상의 전사자를 낸 전쟁의 숫자를 볼 때, 절반의 국가들이 더 많은 분쟁을 경험하고 나머지 절반은 덜 경험한 것처럼 보인다. 미얀마, 필리핀, 태국과 베트남이 냉전 동안 더 많은 분쟁을 경험한 것과 달리 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 중국과 한국은 냉전 동안 평균 이하의 분쟁을 경험했다.²⁾ 흥미로운 것은 동아시아 국가들 사상자의 평균은 2차대전 전후 기간 동안 같은 수준으로 유지가 되었다는 점이다. 전쟁에서의 전사자 숫자를 본다면 미얀마와 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 필리핀, 태국, 베트남과 한국은 미국 주도의 냉전 시기에 평균적으로 더 많은 사망자를 냈고 말레이시아와 중국은 오히려 줄었다. 그러나 중국의 거대한 인구수 때문에 종합적으로 동아시아의 평균 사망자 수는 여전히 냉전 후보다 전에 더 많았다.

이런 사실들을 본다면 동아시아지역 안보에 있어서의 미국의 리더십은 위의 가정에서 기대했던 것보다 덜 영향을 미친 것처럼 보인다. 그렇다면 오히려 미국의 리더십이 동맹국들에게는 이익을 주고 공산국들에게 해를 끼친 건 아닐까라고 생각할 수 있다. 그러나 이것 역시 사실이 아닌데 놀라운 것은, 미국의 리더십하에서 가장 고통을 받은 국가들은 대부분 동맹들이며 오히려 중립적이었던 말레이시아와 미국의 적국인 중국은 미국 주도의 질서에서 전보다 더 이득을 얻었다는 것이다. 물론 단순히 미국의 적국들이 미국의 리더십으로부터 이득을 얻었다고 말할 수는 없다. 그러나 동맹들의 안보와 함께 미국 자신의 안보 역시 미국의 리더십과 관계없는 것들에 주로 영향을 받았던 것은 사실이다. 동아시아 국가들이 평균적으로 냉전 이전보다 냉전기간 동안 더 평화로웠던 이유는 오히려 냉전 이전 중국의 불안정성

2) 본 논문에서 비교의 용이성을 위해 남북한과 베트남은 구조적으로 함께 분석함.

과 관계가 있다. 인도네시아를 포함한 여러 나라들의 반식민지 전쟁 역시 냉전 이전의 분쟁 통계에 영향을 미쳤으며 이러한 동아시아의 민족주의의 성장은 전지구적 현상이라기보다는 지역적인 것으로 보여질 수 있다.

그렇다면 냉전의 종식과 함께 과연 누가 승자이고 누가 패자일까? 우선 캄보디아와 필리핀을 제외한 모든 동아시아 국가들이 냉전 종식 후에 분쟁이 줄고 전사자 수도 줄었다는 것을 알 수 있다. 한편, 2001년에 시작된 테러와의 전쟁은 — 비록 동아시아지역에 대한 영향은 차치하더라도 — 분명 상쇄 효과를 가져온 것처럼 보이는데, 인도네시아나 태국, 필리핀과 같이 이슬람과 관련한 분쟁을 경험한 나라들에서만, 분쟁과 사망자의 숫자가 약간 증가했다.

그런데 여기서 한 가지 짚고 넘어갈 부분은, 전사자의 숫자는 확실히 미국이 적들에 대해 승리를 거두기 훨씬 전에 이미 감소하기 시작했다. 그리고 전 세계적 테러와의 전쟁의 효과 역시 무시할 만한 것 같다. 여기서도 핵심은 동아시아에서의 변화가 바로 전 세계적인 구조의 변화에 의한 것이라기보다는 지역적 특수성에 의한 것이란 점이다. 예를 들어 아셈(ASEM)에 포함되지 않는 국가들의 전사자 수는 계속적으로 증가하는 반면, 그 건립초기부터 함께 했던 국가들 사이에서는 급격하게 줄어들기 시작했다. 따라서 동아시아의 안보의 열쇠는, 이에 대한 주요 난제들을 잘 해결할 수 있다면, 미국이 아니라 아시아인들 자신이 쥐고 있다.

동아시아 안보의 핵심 쟁점과 도전 과제들

앞의 절에서는 동아시아 국가들이 지난 30년 동안 전사자 발생을 막는데 매우 성공적이었다는 점에서 안보의 기초가 견고하다는 것을 확인했다. 그런데 이러한 성공적 모델에 있어서도 현존하는 오랜 긴장이나 문제점들이 장기적으로 이러한 기반을 약하게 만들 수 있는 요인들이라는 점을 기억할 필요가 있다.

흔히 분쟁과 안보를 다루는 데 있어서 “아세안적 방법(ASEAN Way)”이라고 알고 있는 것들이 사실 아세안적인 것이 아니라 “중국의 유턴(Chinese U-turn)” 이후 동아시아 전체를 아우르는 방법이라는 얘기를 한 적이 있다. 이는 다음과 같은 네 가지의 전제에 기초한다.

1. 분쟁문제를 다루는 데 있어서 국가들의 주권이 존중되어야 하고 이것은 다른 국제적 분쟁에 대한 불간섭의 원칙으로 반영된다.
2. 동아시아적 평화의 공식은 분쟁 자체보다는 공동의 정체성, 공동 이익과 규칙, 신뢰 구축과 같은 “공통점”에 초점을 맞춘다.
3. 동아시아 평화를 위한 동력이 되는 주요한 공동의 이익은 “발전주의적 접근(developmentalist approach)”이다. (북한과 미얀마를 제외한) 대부분의 동아시아 국가들에게 있어서 경제발전은 최우선의 가치이고 분쟁으로 인해 이를 희생시키려고 하지 않는다.
4. 마지막으로 분쟁의 비대립적 대응이라는 동아시아의 외교적 코드는 비공식적이며 조용한 외교주의에 바탕을 두고 있는데, 이는 합의를 도출해 내는 데에 긴 시간을 필요로 하면서 대립관계에 있는 행위자들이 체면을 잃거나 특정 행위자를 패배하게 하는 횡수를 낮추게 한다.

위의 네 가지 특징 중 첫 번째는 동아시아 국가들 사이의 주권의 존중과 다른 국가들 사이의 분쟁에 대한 불간섭 원칙이라는 웨스트팔리안적 개념이다. 수사학적 원칙으로서의 이러한 개념의 수용은 동아시아에서 1979년경 시작되었고 특히 중국이 공산주의에 대한 지원을 멈추고 국가의 틀에 기초한 국제관계를 받아들이면서 가속화된다. 이는 모든 동아시아 국가들로 하여금, 국내적 시각에서는 이익의 충돌이나 이념적 차이를 보인다고 하더라도 안보문제에 대해서는 같은 시각을 가지게 하는 상황을 만든다. 아세안의 원칙에서도 잘 드러나듯이 이제 불간섭의 원칙은 단순히 수사학적 차원에서가 아니라 문서화되고 공식적 선언화하는 수준에까지 이른다.

분쟁 통계학적으로 본다면, 동아시아 국가들이 다른 동아시아 국가의 적국을 군사적으로 지원했던 2차대전 이후, 1979년 전까지 총 35회의 분쟁에 연관되었던 것을 알 수 있다. 그러나 그 후에 동아시아 국가가 역내 다른 국가의 적에게 군사적 지원을 한 예는 없었다. 이것은 전 세계적 추세로 설명될 수는 없는데 다른 지역에는 여전히 반정부적 세력에 대한 외부적 지원을 포함한 27쌍의 분쟁들이 있었고 오직 35%의 연간 감소율을 보이는데 그쳤다는 것에서 드러난다. 다시 말해 아세안에 의해 촉진된 군사적 불개입원칙에 대한 총체적 지지는 동아시아의 후기 1979년의 특수성으로 분석될 수 있다. 물론 1980년대 말까지 중국은 동아시아의 몇몇 공산주의 세력에 대한 경제적, 정치적 지원을 계속해 왔다고 알려져 있다. 그런데 중국이 1987년까지 미얀마 내 분쟁들에 대해 공산당을 지원했던 것을 제외하고는 이에 대한 믿을 만한 통계적 자료는 없다. 어쨌든 중국이 이러한 지원을 중단한 후 1980년대 말까지 중국을 포함한 모든 다른 동아시아 국가들도 다른 동아시아 국가와 분쟁을 일으키는 어떤 세력에도 지원하지 않았다.

1979년 이후 동아시아 안보에 대한 성공적 접근방식의 두 번째 패턴은 동아시아 국가들이 분쟁들과 같은 대립적 문제들에 초점을 맞추지 않았다는 점인데 이는 대부분 특정한 방법으로 분쟁 통계에 반영이 되었다. 특이한 점은 동아시아에서 1979년 이전에는 분쟁의 15%가 평화협정으로 종결된 반면, 1979년 이후에는 3%만이 그러했다는 부분이다.³⁾ 이것은 다시 말해 모든 분쟁의 기본인 대립적 논쟁에 초점을 맞추지 않는다면 분쟁이 결코 해결될 수 없다는 단순한 사실 때문이다. 동아시아에서의 평화적 합의의 실종은 세계적 추세에 의해서도 설명될 수는 없는데, 세계적 추세에 있어서 분쟁 종식의 방법으로써의 평화 협정은 1979년 전 평균 7%에서 오히려 1979년 이후 10%까지 상승했다는 것을 알 수 있다.

3) 이 자료는 Uppsala University's Conflict Termination Dataset, published in Johan Kreutz(2010, forthcoming); *Human Security Brief 2007*. <http://www.pcr.uu.se/publications/UCDP_pub/UCDP%20Conflict%20termination%20v%202.1%201946-2007.xls> 참조.

또한 후기 1979년 시대의 동아시아에서 휴전 합의를 통한 분쟁의 비정치적 종식이 또 다른 분쟁 종식의 패턴으로 자리잡게 된다. 휴전은 1979년 이전에는 동아시아 분쟁 종식의 2%에 불과했는데 1979년 이후 신뢰 구축을 통한 휴전 합의의 공유는 12%까지 이르렀고 단순한 휴전 합의도 6%에 이르렀다. 1979년 전, 후의 평균을 보면 세계적인 추세 역시 10%에서 15%로의 증가가 있어왔지만 동아시아지역의 2%에서 18%로의 증가만큼 눈부시지는 않다. 문서화하지 않았지만 눈에 보이는 분쟁 행위가 종식한 경우도 역시 1979년 이후 모두 증가했다. 1979년 전에 이미 종식된 분쟁의 46%가 가시적 평화를 위한 행동 없이 종결되었고 이것은 1979년 이후 65%까지 증가했다. 이제 동아시아의 분쟁을 종식시키는 데 있어서 골치 아픈 정치적 문제들을 해결해나가는 것은 덜 중요해지게 된다.

발전주의(developmentalism)는 동아시아의 다자적 평화프로젝트에서 중요한 역할을 해왔다. 1965년~67년까지 인도네시아에서 수카르노의 급진적 혁명이 실패하고 발전주의적 질서가 시작되면서 동남아시아에도 변화가 일어났다. 아세안의 창설 국가들은 경제적 발전을 최우선 가치로 삼고 지도자들이 국가간 협력의 원칙들에 동의하면서 놀랍게도 모두 같은 입장을 취하게 되었다. 동북아에서도 일본과 한국이 1970년대 후반에 공동안보 원칙을 발전시키고 있을 때, 중국 역시 비슷한 발전 국가로의 변모를 경험한다. 발전이 국가에게 가장 중요한 목표와 이론이 되었고 국가주의와 혁명의 이론은 뒷전으로 밀려나게 된 것이다.⁴⁾

마지막으로, 동아시아의 중요한 평화 독트린을 수립함에 있어서 체면을 살리고 명분을 중시하는 것 역시 의미 있는 것처럼 보인다. 적과의 전쟁에서 승리하기 위한 노력은 더 이상 행동 강령에 포함되지 않게 되었고 대신

4) Dic Lo(2001), "China after East Asian Developmentalism," *Historical Materialism*, 8(1). pp.253-264. 동아시아의 발전주의와 세계 통합과 관련해서는 Robinson, Mark and Gordon White, eds., *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design* (Oxford University Press, 1998). 동아시아의 발전주의와 분쟁억제와 관련해서는 Benjamin Goldsmith, "A Liberal Peace in Asia?" *Journal of Peace Research* 44, 1(2007), pp.5-27.

패한 쪽에게 휴전 협정을 제안함으로써 오히려 승리를 숨기려는 노력이 이루어졌다. 1979년 이후 모든 분쟁 종식에 있어서 승리의 공유는 3분의 1로 감소하였는데 어떤 면에서 이것은 세계적 추세와도 연결되기도 하지만, 한편으로는 동아시아에서의 감소가 더욱 극적이었던 것도 사실이다.

동아시아 안보의 장기적 도전 과제: 제주 프로세스는 중요한 역할을 할 수 있을까?

상대적 평화를 달성하기 위한 동아시아적 방법에서 보여졌듯이, 동아시아는 분쟁 이면에 놓여 있는 다양한 갈등들을 해결하는 데 있어서는 그렇게 성공적이지 않았다. 물론 동아시아적 방법들이 가시적인 폭력을 막는 데에 있어서는 어느 정도 성과를 거두었다고 할지라도 특히 북한의 핵문제와 대만해협 문제라는 두 가지 해결되지 않은 분쟁을 가진 한, 앞으로도 통계적으로 많은 수의 사상자를 내는 분쟁이 이 지역에서 일어날 가능성이 있다. 또한 덜 심각하긴 하지만 더 많은 잠재력을 가진, 역내 민족 그룹 및 다른 하부 단체들의 독립운동이나 정치적 영향력에 관한 해결되지 않은 국가 내부의 분쟁에 대해서도 같은 방식으로 얘기될 수 있다.

이런 상황에서 제주평화포럼이 분열을 넘어서고 미래에 대립을 유발할 수 있는 문제들에 함께 대응하고 협력함으로써 관계 개선의 노력을 지속시키는 새로운 문화를 창조해 낸다면, 동아시아 평화의 장기적 도전 과제들을 해결하는 데 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 제주 프로세스가 윌리엄 유리⁵⁾가 말한 “긍정적 노(positive no)”의 문화를 창조할 수 있다면 영토 분쟁, 다양한 정치적 변수들 혹은 민족 그룹의 권리 등과 같은 중요한 정치적 쟁점들에 대한 근본적 차별을 수용하는 것에 대해 ‘노’라고 말함으로써 결국에는 관계 개선에 대해 ‘예스’라고 말하게 된다. 이런 점에서 제주 프로

5) William Ury, *The Power of Positive No* (New York: Bantam Books, 2007).

그램에 문제 해결을 위한 실질적인 워크숍의 추가를 제안한다. 이런 워크숍들은 논쟁의 주체들의 이익 충돌에 대해서 상생의 해결책을 위한 역량에 초점을 맞추어야 한다. 이런 방법들은 크리스만(Kriesman)과 켈만(Kelman)⁶⁾에 의해 제시되었고 이것이 실행된다면 제주 프로세스가 동아시아 안보에 중요한 역할을 하게 될 것이다.

민주주의가 전쟁을 예방하는 데 더 도움이 된다는 것을 그동안의 경험적 근거가 명백하게 보여주고,⁷⁾ 또 최근의 연구에 의하면 민주화가 분쟁보다는 평화를 가져오는 것에 더 연관되어 있다 하더라도⁸⁾ 동아시아 평화전략이나 안보에 대한 접근방식들은 이 지역의 민주화 과정과 결합시키기 어려운 면이 있다. 무엇보다도 먼저 민주화로 인해 정치 리더들이 계속해서 변하는 상황에서, 신뢰 구축의 과정에 있어서의 엘리트들 간의 관계에 대한 의존도가 어려워질 수 있다. 동아시아 평화 전략을 수립함에 있어서 이런 요소를 해결하기 위해서는 개인적인 관계들이 확장되고 제도화될 필요가 있다.⁹⁾ 이런 점에서 제주평화포럼은 동아시아의 다자적 안보협력에 주요 도전들 중 하나를 만족시키는 데 기여하고 있다.¹⁰⁾

6) Louis Kriesberg, *International Conflict Resolution* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 2002) and Herbert C. Kelman, "The problem-solving workshop in conflict resolution," in R.L. Merritt (ed.), *Communication in international politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1972), pp.168-204.

7) 럽멜(Rudolph J. Rummel)에 의하면 민주주의 체제에서 거주하는 경우 전쟁에서 사망할 위험은 0.54%에서 0.24%로 감소한다. Rudolph J. Rummel, "Democracies ARE less Warlike Than Other Regimes," *European Journal of International Relations* 1(1995), pp.457-79.

8) Vipin Narang and Rebecca M. Nelson, "Who Are These Belligerent Democratizers? Reassessing the Impact of Democratization on War," *International Organization* 63, Spring(2009), pp.357-79; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, ("Pathways to War in Democratic Transitions," *International Organization* 63, Spring(2009), pp.381-90)는 완결되지 않은 민주주의는 갈등의 위험을 양산한다고 주장한다.

9) 이러한 동아시아의 신뢰구축과 소통의 제도화는 이미 ARF와 같은 공식적 또는 비공식적 고위급 대화 채널을 통해 1990년대에 시작되었다.

10) Jon Pevehouse and Bruce Russett, "Democratic International Governmental

민주화는 대립적 문제들을 해결하는 데 있어서 동아시아적 안보 전략에 도전이 될 수 있다. 정부들이 언론을 통제하지 못한다면 경제적인 동기 부여를 통해 다양한 논쟁들을 이슈화하면서 이야기를 만들어 내고자 하는 미디어를 막기는 어렵다. 이것이 바로 주요 분쟁들이 분쟁 해결방법들을 통해서 해결되어야 하는 이유이다. 중일 관계의 사례를 통해 알 수 있듯이 갈등 상황에 대한 정치적 회담이 성사되어야 하고, 민족적·종교적 집단들을 분열시키는 쟁점들을 자극하지 않으면서 서로의 감정을 표현할 수 있는 방법들이 제시되어야 한다. 게다가 고조되는 다양한 갈등들을 해결할 수 있는 정부의 공식적 능력이 한계를 가진 상황에서 평화적 참여를 위한 다양한 민주적 기회들이 제공된다면 정부차원에서 해결하기 어려운 부분들이 보완될 수 있을 것이다. 이런 점에서 다양한 시민사회의 참여를 확장하기 위해서 제주평화포럼이 단순한 주요 정치, 경제적 리더들이나 엘리트 학자 그룹을 위한 포럼이 되는 것은 바람직하지 않다. 오히려 제주평화포럼은 평화적인 방법으로 사람들 스스로 문화적, 경제적 혹은 정치적 갈등을 해결할 수 있게 하기 위한 방법에 대해서 정치·경제적 리더들이 고민하는 자리로 거듭날 수 있을 것이다.

앞에서 지적한 것처럼 동아시아 각국 정부들의 분쟁해결 능력이 부족한 상황에서 미래의 정부들 역시 협력의 신화를 창조해 내기는 어려울 것으로 보인다. 그런데 한 가지 흥미로운 점은 아세안 창설 후 처음 10년 동안 아세안 회원국들 간의 경제적 의존성이 증가될 것이 예상되었었는데 실질적으로는 초기 10년 동안 아세안 국가들 사이의 경제적 상호의존도가 오히려 급격히 감소했고 최근에 와서야 아세안의 창설 전의 수준에 이르렀다는 사실이다.¹¹⁾ 즉, 상호의존성에 대한 기대가 평화체제를 수립하기 위한 동력으로 작용할 수 있다는 점이다. 평화 창조를 도왔던 일종의 이러한 환상은 사실

Organizations Promote Peace,” *International Organization* 60(2006), pp.969-1000.

11) Timo Kivimäki, “Long Peace of ASEAN,” *Journal of Peace Research*, 1(2001).

언론통제가 상대적으로 엄격한 체제 속에서만 가능한데 대부분의 동아시아 국가들이 더 이상 이에 해당되지 않는 만큼 미래에는 평화를 이루기 위한 동력으로서 국가와 사람들 사이의 긍정적 상호의존과 공존이 필요하게 될 것이다. 이미 제주평화포럼은 공적, 사적 영역의 다양한 협력을 통해 동아시아인들 사이의 긍정적 의존도를 강화시킬 수 있는 역량을 창조해 내는 데 초점을 맞춰왔다. 한국 노동자들의 삶의 질이 중국 사업가들에 의해 영향을 받거나, 태국의 불교 신도와 이슬람 말레이시아인들의 삶이 서로 영향을 미칠 때 평화는 강한 내구성을 지니게 된다. 긍정적 상호의존성의 증대를 위해서 동아시아는 상호작용을 할 수 없는 일종의 고립된 분쟁 지역을 제거할 수 있어야 하고, 또한 잠재적으로 분쟁을 일으킬 수 있는 집단들 사이의 개인적 친밀감의 증대를 통해 서로간의 상호성을 증가시키도록 해야 한다. 왜냐하면 단체끼리는 적대적이라고 하더라도 개인적 유대감을 통한 구성원들끼리의 긍정적 상호작용은 열린 민주주의를 위한 분위기를 조성할 수 있기 때문이다.

민주주의는 시민사회의 폭력적 동원에도 영향을 미친다. 민주주의에 내재된 새로운 형태의 정치적 동원성이 폭력적 움직임으로 사용될 가능성도 있으며 이것이 몇몇 동아시아 국가들에게는 부정적인 영향을 미친 것처럼 보인다.¹²⁾ 가령 시민에 대한 무장 폭력 사태에서의 사망자수를 본다면, 민주화가 사회적 안보에 부정적인 영향을 미치는 것처럼 보인다.¹³⁾ 분리주의 지역의 이주자들이나 종교분쟁 지역의 단체들과 같이, 21세기 이전에는 거의 이루어지지 않았던, 비무장 시민들에 대한 시민사회단체들의 공격 숫자는 1999년 이후 증가세를 보였다. 그런데 이는 다양한 민주화 과정들 속에

12) 그러나 명심해야 할 것은 국가에 의한 비무장 시민에 대한 폭력은 동아시아의 민주화와 함께 거의 사라졌다는 사실이다. 미얀마만이 예외적인 경향을 보여주고 있다. 동아시아의 살인 비율도 민주화와 함께 감소하였다. 말레이시아는 근소한 증가세를 보이고 있다. Kivimäki, *East Asian Peace; What is it?*(forthcoming).

13) Kreutz(2006); Eck & Hultman (2007); *Human Security Brief 2006*. 이 자료는 http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/data_and_publications/datasets.htm에서 이용할 수 있음.

서 각기 다른 양상을 보이는데 인도네시아와 필리핀, 태국이 안보문제로 힘든 상황을 겪고 있었던 반면 동북아시아의 민주주의는 안정되어 갔다. 동남아시아 시민사회들이 동북아시아의 경험으로부터 어떤 교훈을 얻을 수 있을까 하는 것은 또 다른 문제가 될 수 있다. 일반적으로, 사람들의 비폭력적 동원을 어떤 방식으로 허가할 것인가 하는 문제를 잘 다룰 수 있게 된다면 폭력적 동원을 통제하고 분쟁의 요인을 줄일 수 있다는 점에서 평화 건설에도 도움이 되는데, 이는 제주평화포럼과 같은 전문가 회의에서 다뤄질 수 있는 중요한 주제이다.

마지막으로 민주화와 함께 현대 동아시아 국가들의 최우선 목표인 경제 발전 역시 많은 긍정적인 요소를 가지고 있지만 동시에 역내 전통적인 안보 기재들에 대한 긴장을 유발하는 결과를 가져올 수도 있다. 앞에서 언급되었듯이 경제발전의 중요성을 강조하는 발전주의는 동아시아의 평화정책을 가져온 주요 요인이었고 이것이 가시화되면서 국가들은 축적된 부를 전쟁의 위험 부담을 위해 쓰기를 꺼리게 된다. 그런데 경제적 풍요 속에서 자라온 새로운 세대들은 경제발전과 같은 소위 “생존 가치들(survival values)”을 멀리하고 보다 개인주의적 가치를 추구하게 된다. 노래방이나, 트위터 그리고 여러 다른 자기 표현적 문화 역시 이런 현상이 이미 시작되었음을 보여준다. 같은 맥락에서 전문가들은 앞으로 경제발전과 같은 기존의 가치들의 중요성이 감소할 것이라고 보고 있으며 그렇게 되면 이미 축적된 부로 인해 사람들이 분쟁에 참여하는 모험을 더욱 꺼리게 될 것이다. 이것이 일정부분 발전주의의 쇠퇴의 충격을 보상하게 될지 혹은 잠재적으로 적대적인 그룹에 대한 사람들의 사적 경험이 증가하면서 발전주의의 쇠퇴로 인해 잃게 되는 상호의존성을 보상하게 될 것인지 하는 부분들이 동아시아의 평화를 위해 매우 중요한 요소들로 남게 된다.

결론

제주 프로세스는 평화를 위한 목표를 달성하는 데 매우 중요한 역할을 한다. 평화 외교의 여러 주체들 사이의 상호작용뿐만 아니라 트랙 2 외교의 역할 또한 동아시아의 다자안보협력에 있어서 매우 중요하다. 과거의 경험에 비추어 볼 때 동아시아에서 지역안보는 우선적으로 동아시아 인들의 손에 달려 있고 따라서 제주 프로세스와 같은 지역 구상들은 동아시아의 안보에 기여할 수 있는 중요한 잠재력을 가지고 있다.

동아시아 안보협력이 매우 성공적이었던 한편 동아시아 사회의 장기적 변화는 이런 성공의 지속성에 걸림돌이 될 수 있다. 이를 위해서는 동아시아 국가들이 오래 지속되어 온 분쟁을 해결하기 위해 노력해야 하는데 각 국가들은 분열을 야기시켜 온 어려운 과제들에 직면하여 대립을 심화시키지 않으면서 논쟁을 해결할 수 있는 방법을 찾아내는 노력을 지속해야 한다. 제주평화포럼이 비대립적 대결이나 “긍정적 노”의 문화 창조에 기여할 수 있다면, 이 지역의 보다 견고한 안보를 생산해내는 중요한 제도가 될 수 있다. 게다가 제주 프로세스가 경제성장이나 민주화와 같은 긍정적인 발전에 의한 여러 변화에 효율적으로 대처하고 동시에 동아시아의 평화를 달성하기 위해 부와 민주주의를 사용할 수 있는 새로운 방법을 찾는 데 일조할 수 있다면 이 역시 큰 기여가 될 것이다. 특히 지적인 네트워킹을 형성하고 다양한 평화 주체들 사이의 소통을 돕는 것과 같은 기능들은 이미 ‘제주 프로세스’가 옳은 길을 가고 있다는 것을 보여준다.

동북아의 다자안보와 제주 프로세스: 쟁점과 해법

PAN Zhenqiang

중국 국방대학교 교수, 인민해방군 예비역 소장

북핵문제

북한 핵문제의 해결은 동북아 안보체제 형성에 있어서 선결 조건이다. 이것은 단순히 핵문제 자체로서 뿐만 아니라 한반도 역학관계에 영향을 받는 주요 강대국들 사이의 안보문제에 있어서도 잠재적·실질적 대립 요인이기 때문이다. 특히 북한과 미국과의 대립관계의 연장선 상에 북한 핵문제가 있으며 이 문제의 성공적인 해결은 동북아 전체의 안보에 결정적 영향을 미칠 것이다.

지난 수십 년 동안 북한이 핵 야망을 가지고 있었던 것은 공공연한 비밀이었다. 그러나 이들의 핵무기 프로그램이 드러나기 시작한 것은 냉전 종식 후였다. 미국을 포함한 관련국들과 주고받기식의 협상을 통해서 핵무기 폐기를 향한 긍정적 움직임들이 있기도 했지만 결국 그간의 노력들은 모두 실패로 돌아갔다. 6자 회담은 지역적 다자주의를 통한 핵문제의 해결이라는

관점에서 탄생한 협의체이다. 그러나 지난 5년 동안 여러 가지적인 성과에도 불구하고 이 역시 여러 어려움을 겪어왔고 결국 붕괴직전에 이르렀다. 다자 협력의 틀 내에서 한쪽에는 북한이, 다른 한쪽에는 미국과 일본, 한국이 반복되는 대치국면에서 서로에게 책임을 묻고 있는 상황이다.

북한은 계속해서 극한정책을 취해왔는데, 미국에서 새로운 정권이 출범한 후 6개월 동안 주로 도발적인 언행을 일삼으면서 6자 회담 불참을 선언하고 한반도의 긴장을 조성했다. 이에 대한 북한의 의도를 정확하게 알기는 어려우나 몇 가지 분석이 가능하다. 우선 이러한 강경한 입장을 통해서 국제사회, 특히 미국의 관심을 끌어 핵문제에 대한 협상에서 유리한 입장을 차지하려 한다는 것이다. 두 번째는 북한의 이러한 행동은 국내적 요인에서 기인한 것으로 외부적 위협을 국내 문제를 해결하고 자신들의 입장을 정당화하는데 사용하기 위한 것이라는 의견이다. 세 번째는 북한이 핵 국가로서의 위상을 정립하면서 절대로 핵을 포기할 수 없다는 의지를 강력하게 천명하기 위해서라는 것이다.

그 의도가 어떠한 국제사회는 북한의 도발에 대한 강력한 우려의 목소리를 내기 시작했다. UN안전보장이사회는 긴급 회의를 갖고 북한의 국제법 위반과 평화에 대한 위협은 어떤 상황에서도 용납될 수 없다는 데에 합의했고, 북한에 대한 강한 제재를 가하기 위한 결의안을 통과시켰다. 한편 미국과 동맹들은 북한의 군사적 위협에 대처한다는 이유로 역내 군사력 증강을 꾀했는데, 특히 미국은 일본과 한국에 대한 핵 보호의 약속을 다시 확인했고, 이것은 북한의 입장에서는 자신에 대한 핵무기 사용과 같은 위협으로 받아들여졌다. 일본과 한국 모두 북한이 군사 공격을 고려할 경우 북한의 핵과 미사일 기지에 대한 선제 공격도 가능함을 발표했다.

이러한 외부의 적대적인 상황에서 북한은 보다 비타협적인 자세를 취했다. 이들은 한국전쟁 휴전협정의 무효를 선언하고 한반도가 전쟁 상태임을 주장했다. 아울러 모든 종류의 제재는 자신들에 대한 전쟁의 선포를 의미한다고 하면서 한국에 대한 미국의 보호를 맹비난했다. 미국이 군사적 행동을 취한다면 북한 역시 핵 억지력을 절대로 포기할 수 없으며 오히려 이를 강

화할 것이라고 주장했다.

그러나 이러한 강화된 군사력과 늘어난 수사학적 움직임은 그 자체가 군사 분쟁을 불러오는 것은 아니며 오히려 양측은 직접적인 충돌은 피하고 있는 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고 긴장된 상황에 대한 통제력을 상실할 위험성이나 단순한 두려움이나 잘못된 해석으로 인한 예측하지 못한 사고들이 발생할 가능성이 높아지고 있는 것도 사실이다. 이는 또한 핵문제 해결을 위한 지속적인 다자적 노력을 무색하게 하는 역효과를 가져오기도 한다.

그러나 지나치게 부정적인 시각을 가질 필요는 없다. 지나친 비관주의는 협력과 신뢰형성의 가능성을 배제하며 단순한 자기 위안에 안주하게 될 수 있다. 더욱 중요한 것은 한반도 평화구축을 위한 노력의 실효성은 아직도 유효하다는 것이다. 북한이 비록 강경한 자세로 핵 의지를 밝힌다고 하더라도 그것이 앞으로도 계속되리라는 보장은 어디에도 없다. 중국에 북한은 이성적으로 생각하고 핵이나 미사일과 같은 것으로 자신들의 안보를 보장받을 수 없음을 깨닫고 결국에는 지구촌 공동체로 편입하게 될 것이다. 이것은 단순히 국제사회의 이익뿐만 아니라 북한 자체의 이익과도 직결되어 있다. 이처럼 북한의 군사우선 정책에 대한 합당한 대안을 마련하거나 그들의 안보에 대한 불안감이 해소된다면 결국 북한은 핵무기를 포기하고 동북아 안보협력에 동참하게 될 것이다. 북한이 절대 핵을 포기하지 못할 것이라는 생각이나 혹은 절대로 협상에서 신뢰할 만한 대상이 아니라는 식의 관점은 한반도의 비핵화를 포함한 다자안보협력을 더욱 어렵게 만들 뿐 근본적인 문제 해결에 도움이 되지 않는다.

그러므로 우리가 안고 있는 도전 과제는 북한의 비타협적인 태도 그 자체라기보다는 어떻게 국제사회가 북한으로 하여금 입장을 변화시키고 협상 테이블로 나오게 하는가 하는 것이다. 결국 이것은 전통적인 당근과 채찍의 방법의 보다 현명한 사용과 연관된다. 간단히 말해서 안보리 결의안 1874호를 위시한 다양한 제재들과 핵문제의 평화적인 해결책을 위해 북한을 협상 테이블로 나오게 하는 노력들 사이의 균형을 어떻게 잘 맞추느냐 하는 것이

중요하다. 물론 이는 쉬운 일은 아니나 희망을 버릴 필요는 없다. 이에 대한 몇 가지 핵심 쟁점을 짚고 넘어가겠다.

1. 앞에서 제안했듯이 북한 핵문제 해결에 대한 다자적 노력이 기본 전제라는 것을 수용해야 한다. 다시 말해, 모든 관련국들이 적절한 정치적 의지와 외교적 노력을 보여준다는 가정하에 협상을 통한 한반도의 비핵화는 충분히 달성될 수 있다는 것이다.
2. 모든 국가들이 감정적으로 행동하고 있는 시점에서 안정을 유지하고 상황을 악화시킬 수 있는 행동들을 자제해야 한다. 이는 북한뿐만 아니라 미국과 일본, 한국과 같은 모든 나라에 다 해당된다.
3. 제재라는 수단이 가지고 있는 장점에도 불구하고 우리는 그것의 종료시점을 염두에 두어야 한다. 더욱 중요한 것은 제재 자체가 북한과의 접촉이나 북한의 행동을 변화시키기 위한 인센티브를 제한한다는 점을 간과해서는 안 된다.
4. 북핵문제 해결을 위해서 6자 회담은 최선의 방법이다. 따라서 회담 재개를 위한 모든 노력이 경주되어야 한다. 그러나 회담이 재개되고 하더라도 보다 효율적인 협상 진행과 합의의 도출을 위해 지켜져야 할 원칙들이 있다. 사실 이것은 지난 6자 회담 과정을 통해서 합의된 일종의 가이드라인이며 만장일치로 체결된 합의문들에도 반영되어 있다. 예를 들어, 상호 독립과 존중, 협력의 원칙, “약속에는 약속, 행동에는 행동”이라는 원칙에 따른 의무 이행을 위한 노력들, 그리고 다른 안보적·경제적 수단을 통한 북한의 핵 폐기 지원에 대한 약속과 같은 것들이 있다. 모든 당사자들이 신뢰와 성의를 가지고 이를 준수했다면 분명 지금 시점에서 더 좋은 결과가 도출되었어야 했다. 그러나 불행히도 이는 제대로 지켜지지 못했고 북한뿐만 아니라 미국과 일본도 기본 원칙을 위반하고 있으며 이런 실패가 현재의 난국을 만들어 내는 데 일조했다고 볼 수 있다.

간단히 말해서 북핵문제의 해결은 근본적으로 정치적인 성격을 띠고 있다. 그러므로 해결을 위한 정치적 의지를 강화하는 것만이 동북아의 다자주의를 통한 효과적 문제 해결방법을 찾을 수 있게 할 것이다. 6자 회담 당사국들의 노력을 통해 북핵문제의 해결책을 찾게 된다면 이것은 한반도의 평화 구축을 위한 높은 가능성을 보여주는 것이고, 또한 동북아의 지속가능하고 효율적인 안보체제를 위한 필수적 조건을 충족시키게 되는 것이다. 이것은 6자 회담의 중요한 과제이기도 하며, 한반도의 평화체제 구축은 제도화된 틀을 통한 핵문제 해결에 도움이 되는 것을 넘어서서, 동북아 지역에서의 냉전의 잔재를 청산하고 실질적 다자협력을 위한 문을 여는 것을 의미한다.

이 문제에 대한 해법은 근본적으로 긴장 완화의 과정을 규정하는 것과 연관된다. 이러한 기본 조건 없이 평화체제 마련에 대해 논의하는 것은 마치 기초 없이 성곽을 세우는 것과 같다. 한국과 북한은 한국전쟁 발발 이후 경직된 대치 관계를 유지해왔고, 냉전 초기 20년 동안은 직접적인 대화가 전무했다. 김대중 정부와 노무현 정부가 지난 수십 년 동안 햇볕정책을 추진하면서 남북관계에는 새로운 전기가 마련되기에 이르고 정치적 화해모드와 경제적 협력관계가 조성될 수 있었다. 이런 화해 분위기로 인해 남북간 양자대화의 물꼬가 트이기 시작했다. 그러나 이런 분위기에 대해 미국에서는 불안감과 함께 당시 노무현 대통령이 핵문제 해결에 있어서 미국이 비협조적이라는 불만의 목소리를 내기 시작했다. 한국 내부에서도 햇볕정책의 가시적 성과에 대한 논란과 함께 대북정책의 변화에 대한 요구가 증가했다. 이러한 정치적 상황은 결국 2007년 대선에서 보수적인 성향을 갖는 한나라당의 이명박 후보의 당선을 가져오기에 이르렀고 이는 국내·외적 여러 변화를 몰고 왔다.

북한에 대한 이명박 정부의 강경책은 북한으로 하여금 한국 정부를 더욱 비판하고 심지어 '반역자를 처벌하고 미국과만 대화를 하겠다'고 선언하기에 이른다. 지난 10년 동안 이뤄낸 남북협력관계는 순식간에 중단되었고 대부분의 경제협력 프로젝트들이 중단되거나 축소되기에 이르렀다. 이러한 상황은 대북정책에 대한 한국 내 여론의 분열을 낳았다. 정책 수정의 압박

을 받고 이명박 정부는 안보와 외교정책에 대해 보다 더 실용적인 전문가들을 영입했고, 대통령 스스로도 북한에 대한 강경책을 완화하고 협력관계를 강조하기에 이른다. 그럼에도 불구하고 근본적으로 여전히 북한에 대한 한국정부의 강경책의 실질적인 내용이 변화되는 데에는 시간이 걸릴 것으로 보이며 한국은 여전히 북한이 먼저 한국에 대한 적대감을 버릴 것을 요구한다. 그러나 아직까지 북한은 어떠한 변화도 보이지 않고 있다.

남북 관계를 바라보는 낙관적인 시각들은 이러한 경색국면 역시 역사의 장기적 관점에서 볼 때 화해와 협력의 미래를 만들기 위해 거쳐가는 과정에 불과하다고 말하기도 한다. 어떤 점에서는 북한이 남한과 대화하지 않는 강경책을 오랫동안 고수할 수는 없을 것이라고 본 이명박 대통령의 생각이 맞을지도 모른다. 그러나 중요한 것은 남북한 모두 과거의 경험들로부터 협력만이 서로의 이익을 극대화 할 수 있다는 것을 배웠다는 것이다. 통일이 라는 국가적 과제가 장기적인 목표라고 하더라도 남북한이 서로 노력하여 정치적 화해와 경제적 협력을 이뤄내고 북한 핵문제를 평화적인 방법으로 해결하여 한반도 평화제도 구축의 기본 틀을 마련하는 것은 결코 불가능한 일이 아니다.

주요 당사국들의 적절한 협력

그런데 이러한 목표들이 달성된다고 하더라도 한반도의 평화를 유지하고 지역적 안보체제를 통해 협력 수준을 높이고 신뢰를 구축하기 위한 또 다른 과제들이 존재하는데, 이를 위해서는 미국과 일본, 중국, 러시아와 같은 관련 당사국들의 양자적·다자적 협력이 매우 중요하다.

동북아시아 안보구조에서 미국의 역할이 매우 중요하다. 냉전 이후 동북아 지역에서의 영향력을 유지하고 핵심 이익을 보장받기 위해서 미국은 외교정책 실행에 있어서 ‘허브 앤 스포크(hub-and-spoke)’ 전략을 채택하여 일본이나 한국, 호주, 필리핀을 비롯한 여러 국가들과 양자적 동맹관계를

유지해왔다. 이러한 양자관계는 동북아 안보구도에 있어서 매우 중요한 역할을 해 왔으며 앞으로도 큰 변화는 없을 것으로 보인다. 그런데 현재 미국이 처한 문제는 다자주의를 기존의 안보구조에 어떻게 반영할 것인가 하는 점이다. 미국은 중국과 일본, 러시아의 성장이 자국의 이익과 상충할 수 있고 동아시아에 대한 자신들의 영향력을 감소시킬 수도 있다는 점에서 보다 효율적인 정책을 구상하려 하려 할 것이다.

그런데 이 중에서도 미국이 가장 걱정하고 있는 것이 바로 중국의 부상인 듯하다. 공식적으로도 중국이 전통적인 미국의 군사력에 대항할 수 있는 잠재력을 지녔다고 언급한 바가 있다. 한편으로 미국은 중국의 부상과 중국의 역내 영향력 증가를 저지할 수 없다는 것을 인식하고 있다. 게다가 미국 혼자서 다루기 어려운 여러 안보문제들을 해결하기 위해서는 중국의 도움과 협력이 절대적인 것도 잘 알고 있다. 간단히 말해서 미국이 중국을 냉전의 시각으로밖에 보지 못하고 새로운 좌표 설정을 하는 데 실패한다면 중국의 부상은 궁극적으로 미국의 이익 추구에 있어서 딜레마가 될 수밖에 없다.

일본 역시 미래 동아시아 안보질서 형성에 매우 중요한 변수이다. 몇 가지 변화가 동아시아의 지역협력과 통합에 대해 일본의 역할에 영향을 미쳤는데, 우선 지난 10년 동안의 일본의 장기적 경제침체와 중국의 빠른 성장이 동북아시아의 경제력 균형을 이동시켰다는 것과 우파의 득세로 인한 일본의 국내 정치적 지형 변화, 그리고 동아시아 안보 전략에 있어서 미-일 동맹의 강화 등이 그것이다. 이러한 상황에서 일본의 미래 도전 과제를 볼 때, 여러 요인들을 고려할 필요가 있다.

우선 일본은 그들 자신의 '정체성'을 확고히 해야 한다. 즉 일본이 근원적인 관점에서 계속해서 스스로를 서구의 국가들 중 하나로 볼 것인지 아니면 동아시아 공동체의 일원으로 바라볼 것인지 하는 점이다. 물론 이것은 쉽게 결정될 문제는 아니다. 일본이 처한 딜레마는 미국의 군사적 위치를 강조하고 새로운 안보구조의 중요한 축으로 미-일 안보동맹을 강조하면서도 자신의 이익이 아시아 국가들의 발전과 더욱 깊게 연관되어가고 있다는 것을 알고 있다. 일본의 경제는 아시아 시장에 많은 부분 의존하고 있으며

특히 중국과의 교류도 빠르게 증가하고 있다.

두 번째로 일본은 동아시아에서 중국과의 공존에 대한 준비가 미흡한 것 같다. 지금까지 일본은 중국을 주로 경쟁관계로 바라봤는데 중·미 관계처럼 중·일 관계 역시 여러 가지 복합적인 감정이 존재한다. 궁극적으로 양국 관계의 발전이 역내 세력구도를 형성하는 데 있어서 가장 중요한 요인이 될 것이다.

중국이 동아시아의 다자적 구도 형성에 있어서 일본의 역할을 제한한다면, 다른 정치·안보적 문제들 역시 다자적 지역화에 대한 일본의 참여를 구조적으로 제한할 것이다. 예를 들어, 중국 및 남북한과 일본 사이의 영토 및 해상 분쟁이나 일본국내 정치생태적 환경의 변화로 인해 한 정당이나 정치세력이 강력한 정부를 구성하지 못하면서 일관된 외교정책 수행에 실패하는 상황들은 일본에 대한 다른 국가들의 불신을 가중시킬 것이며, 새로운 안보구조 형성을 복잡하게 만들 수 있다.

새로운 안보구조를 논의하는 데 있어서 종종 러시아의 역할이 간과되곤 한다. 그러나 광대한 영토와 영해를 보더라도 그들은 언제나 동북아에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 비록 그 힘의 감소에도 불구하고 러시아의 영향력을 결코 간과할 수 없으며 미래의 동북아시아에서의 안보구조 재편에 있어서 긴요한 역할을 할 것이 기대된다. 특히 다음과 같은 부분들이 고려될 수 있다.

첫째로 러시아는 태평양 지역 함대의 해상 안보 및 시베리아의 안전을 보장하는 데 있어서 전략적으로 중요한 이해관계를 가지고 있다. 일찍이 유럽에 의해 압박을 받았던 러시아는 이제 동아시아 안보협력에 참여하고자 하면서 그 관심을 동아시아 쪽으로 전환하고 있다. 다음으로 러시아의 다양한 군사무기와 기술들의 전이가 역내 힘의 균형에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 점. 그리고 마지막으로 러시아와 일본의 영토분쟁의 해결 과정은 양자 간의 관계뿐 아니라 러시아의 지역공동체 참여의 기반을 마련할 것이라는 점 역시 고려되어야 할 부분이다. 이러한 상황을 종합해볼 때, 앞으로 러시아는 동북아 지역의 여러 안보 현안들을 해결하는 데 보다 적극적으로 참여할

것이며 지역의 평화와 안전을 강화하는 데 긍정적인 역할을 할 것이다.

동북아 안보구조 형성에 있어서 중국의 중요성이 점차 증대되어 왔는데 이는 사실 경제성장과 개방으로 특징지어지는 중국의 평화로운 발전 전력에서 기인한다. 이것은 단기적인 관점이 아니라 보다 장기적인 관점에서 수립된 전략이며, 성공을 위해서 중국은 보다 평화적이고 안전하며 우호적인 국제환경이라는 조건을 필요로 한다. 중국에게 동북아시아는 매우 중요한 부분을 차지하며 지정학적, 지리·경제학적인 관점에서도 중국의 안보는 동북아시아의 평화와 안전, 번영에 크게 의존하고 있다. 동북아시아에 대한 중국의 목표는 복잡적이다. 우선 지역의 평화와 안보, 특히 한반도의 평화와 안보 유지가 최우선의 목표이다. 이것은 주변국들과의 평화로운 관계를 유지하고자 하는 중국의 노력을 실현하는데 중요한 요소이다.

중국의 두 번째 목표는 국가적 평화 통일의 달성이다. 아직까지 양측 간의 불신이 존재하는 만큼 이 문제에 대해서 중국은 보다 더 실용적이고 경제적인 관점을 가지고 있다. 현재의 상황에서, 장기적인 신뢰 형성이 바탕이 되는 통일이 불가능하다면 그 조건이 갖춰질 때까지 기다릴 수 있다. 그러나 양측을 분열시키고자 하는 어떤 시도에 대해서는 중국은 절대로 용납할 수 없다.

중국의 세 번째 목표는 바로 역내 모든 주요 국가들과 건설적인 협력관계를 유지하는 것이다. 중국은 러시아와 보다 실질적이고 긍정적인 관계를 이루어 나가는 데 성공했고 미국과 일본과도 신뢰를 기반으로 하는 협력적 관계를 유지하고자 한다. 미국과 일본의 정책 결정자들 역시 중국과의 협력적 관계가 그들의 미래 핵심 이익을 달성하는 데 중요하다는 것을 이해하고 있는 듯하다. 그러나 동시에 네오콘이나 우파와 같은 반(反) 중국적인 세력의 영향력을 과소평가해서도 안 된다. 중-미, 중-일 관계의 안정은 이 삼국 사이의 힘의 균형을 재설정하는 것에 달려 있는 만큼, 중국이 진정으로 발전하고 그 경제력의 기반과 국가적 힘이 강화될 때 이러한 관계들도 안정될 수 있다고 본다. 이것은 결코 강한 힘을 가진 중국이 미국과의 경쟁을 계속 하여 복수를 하거나 일본을 동북아시아의 이등 국가로 밀어내는 것과 같은

행동을 하게 되는 것이 아니다. 중국의 관점에서는 자신이 더 강해지고 발전할 때 비로소 미국과 일본과 동등한 입장에서 보다 건설적인 협력관계를 위한 실질적인 바탕을 마련할 수 있으며 이는 또한 동북아의 안정적인 안보 구조 형성을 위한 중요한 정치적 환경을 만들게 할 것이다.

동북아시아에서 중국의 마지막 목표는 지역협력에 보다 적극적으로 참여하는 것이다. 동아시아에 대한 중국의 입장은 발전해왔다. 1990년대 중반부터 중국은 아시아태평양 경제협력공동체(APEC)이나 아시아지역안보포럼(ARF), 태평양 경제협력위원회(PECC)나 아시아-태평양 안보협력위원회(CSCAP)와 같은 다자협력에 공식적 혹은 비공식적으로 참여하기 시작했다. 처음에는 보다 신중한 태도로 임했던 중국은 시간이 흐르면서 그 중요성을 알게 되었고 특히 외교·안보 전략의 주요 목표를 달성하는 데 동아시아의 지역안보가 매우 중요하다는 것을 깨달았다. 이러한 노력들은 중국으로 하여금 주변국가들과 평화롭고 안정적인 관계를 유지하게 함으로써 국내 발전문제에 더 집중할 수 있게 한다. 이런 점에서 중국은 미래의 방향설정 전략을 수립하는 데 있어서 자신에 대한 주변국들의 걱정과 미국의 군사적 압력이 완화될 수 있기를 바라고 있다.

다른 강대국들처럼 중국 역시 동아시아의 다자안보협력에 관한 “구조적 문제점들”에 봉착하고 있다. 미래의 안보 범위에 미국 주도의 안보동맹을 어떤 형태로 수용할 것인지를 결정해야 하며 또한 중국의 성장이 다른 국가들에게 안보적 위협이 아니라 기회가 될 수 있다는 점에 대해서 이들을 설득할 수 있어야 한다. 또한 중국의 평화로운 국가적 통일 과제가 다른 어떤 국가의 안보에도 위협이 되지 않는다는 점을 주시시킬 수 있어야 한다. 이런 모든 과정은 쉽지 않은 과정이지만 지역공동체 형성과정에서 피할 수 없는 부분이기도 하다.

안보구조 형성 과정에서 非예측성의 예방

앞에서 언급한 부분들 이외에도 동북아시아의 다자협력에 예측하기 어려운 변수들이 있을 수 있다. 이런 문제들은 언제라도 역내 전략적 상황을 변화시킬 수 있는 주요 사건으로 발전될 가능성을 가진다.

Ⅰ 전 세계적인 금융위기

금융위기가 전 세계적으로 영향을 미치게 되면서 아시아 역시 예측하지 못한 경제위기를 겪게 되었고 또한 역내 안보상황도 부정적인 영향을 받게 되었다. 비록 그 영향에 대한 정확한 측정은 어렵다고 할지라도 금융위기는 분명히 동북아시아 국가들에게 있어서 국내 경제침체 해결을 최우선 과제로 삼게 함으로써 지역적 문제 해결을 위한 외교적 해결책을 모색하는 노력을 감소하게 했다. 이번 경제위기의 출발지인 미국에 대해서 안보영역에서는 물론 경제적으로 과연 이들이 책임감 있고 믿을 만한 지도국가인지에 대해 의문이 제기되었다. 미국은 현재 동북아에 대한 안보구도를 재편할 만한 힘이나 시간이 없다는 점에서 동북아에서의 현상유지를 원하고 있는 듯하다.

그러나 경제위기가 가져온 결과에는 긍정적인 부분도 있다. 이번 위기로 인해 동북아시아 주요 경제국인 중국과 일본, 한국이 한 자리에 모여 대처 방안에 대한 긴밀한 지역협력을 논의하게 되었으며 2008년 12월 13일에 각국 대표들이 일본의 후쿠오카에 모여 세계적 금융위기에 대처하기 위한 효율적인 협력관계를 만들 수 있는 방법들을 논의하기도 했다. 물론 이전에도 3국의 모임은 있어왔으나 이는 모두 아세안의 틀을 통해서 이루어졌다. 그러나 이번 후쿠오카 회담은 동북아시아의 독립적 지역협력기구를 마련하기 위한 최초의 시도였으며 이러한 발전은 동아시아 경제의 75퍼센트를 차지하는 3국의 협력이 지역의 금융위기 해결뿐 아니라 전 세계의 경제위기를 해결하기 위한 성장 동력이 될 수 있음을 보여준다는 점에서 의미 있다고 본다.

물론 이러한 발전이 앞으로의 모든 협력관계가 신속하고 긍정적으로 진행될 것이라는 것을 의미하지는 않다. 그러나 유럽의 사례와 같이 동북아시아에서도 이전의 경쟁국들이 정치적 화해와 통합을 이루어내고 궁극적으로 보다 큰 안보협력의 틀을 만들어 낼 수 있을 것이라는 예측이 가능하다는 점이 중요하다.

■ 고조되는 해상 분쟁

동북아 안보구조 형성에 있어서 또 다른 변수는 다양한 해상 분쟁의 증가이다. 역사적으로 여러 해상 및 영토 분쟁이 있어왔으며 특히 200해리 배타적 경제수역 형성과 관련한 이익 충돌은 관련국들 사이의 긴장을 고조시키기도 했다. 최근의 예로는 일본/중국의 센카쿠/조어도 분쟁, 한국/일본의 독도/다케시마 분쟁, 그리고 일본/러시아의 북방영토/쿠릴열도 분쟁, 그리고 남북한 사이의 서해 해상분계선 분쟁 등이 있었다. 보다 많은 해상 이익을 확보하기 위해 거의 모든 국가들은 해상 군사력을 증강하기에 이르렀고 결론적으로 동북아시아 해상 지역의 긴장이 고조됨으로써 결국 부주의한 행동 하나가 의도하지 않은 해상 분쟁을 일으켜 오랜 기간 동안 지속되어 온 민족주의적 감정을 다시 불러일으킬 수 있는 상황이 되었다. 동북아시아의 분쟁이 발생한다면 그것은 아마 해상 분쟁으로부터 시작될 가능성이 큰 것이기 때문이다.

■ 북한의 국내정치적 불안

세 번째 불확실한 요인은 북한의 국내 정치적 상황이다. 비록 현재의 상황에 대한 정확한 진단은 어렵지만 어쨌든 이 나라가 경제적으로 큰 어려움을 겪고 있으며 정부 차원의 여러 노력에도 불구하고 북한이 여전히 식량과 자원의 부족 문제에 시달리고 있는 것으로 보인다. 북한과 서구, 그리고 특히 한국과의 대립적인 관계에서 북한이 해외 원조를 받기 위해서는 더욱

큰 대가를 치러야 하며, 이러한 상황이 계속된다면 북한의 경제적 난국이 사회적 불안을 야기시키고, 중국에는 외교, 안보 정책에도 영향을 미칠 수도 있다. 물론 아직까지는 북한 내의 이러한 사회적 불안정이 증가하고 있다는 것에 대한 명백한 증거는 없다. 그러나 비록 미디어가 김정일의 건강에 아무런 문제가 없다고 보도한다고 하더라도 대부분의 국가들은 이것을 사실 그대로 받아들이지 않고 있으며 어쨌든 김정일이 연로해 질수록 북한 후계자 문제를 생각하지 않을 수 없다. 아직까지는 김정일의 권위와 카리스마를 대체할 만한 인물이 나오지 않고 있는데 이처럼 북한의 후기 김정일 시대에 대한 불확실성은 북한 자신을 포함한 주변국들에게 영향을 미친다. 다른 한편으로 우리는 김정일의 공백으로 인한 파워 게임이나 가능한 사회적 동요, 시민 전쟁과 같은 극단적인 상황이 올 수도 있는 최악의 시나리오에 대해서 대비할 필요가 있다. 물론 이러한 현재로서는 일어날 가능성이 희박해 보인다. 그러나 이런 최악의 시나리오가 실현될 경우, 동아시아 안보에 큰 지각 변동이 예상되는 것은 물론 동북아 전체의 다자안보협력에 큰 영향을 미치게 될 것이다.

■ 제주 평화프로세스와 동북아 다자안보협력

동북아 다자안보는 대립적 관계에 있었던 동아시아 국가들이 보다 깊은 협력관계를 바탕으로 평화와 안보, 공존을 이루어 내기 위한 관계 설정을 가능하게 하는 새로운 틀이다. 계속되어온 국가들 사이의 불신과 반목은 오히려 동북아시아지역에서 제주 프로세스와 같은 비정부기구들의 역할을 확대시켜 공식적으로 하기 어려운 정부의 역할을 보완하게 하였고, 보다 전문적이고 다양한 단체들이 모여 어려운 문제에 대한 효율적인 방안을 제시하면서 때로는 국제적 차원의 협력까지 이끌어낼 수 있다.

이러한 과정을 더욱 효과적으로 만들기 위해서는 과거로부터 배운 경험, 즉 냉전 종식과 함께 시작되어 확대되면서 여러 안보문제들을 다루는 데 시작점이 될 수 있는 새로운 안보적 개념을 수용하는 것이 중요하다. 새로

운 안보 개념은 다시 말해, 당면한 과제들을 해결하는 데 있어서 그 어떤 국가도 혼자만의 힘을 통해서 해결할 수 없으며 함께 힘을 모아야 한다는 것이며, 이는 다자적인 관점과 다자적인 이익 그리고 다자적 협력을 통한 평등과 공존 의식을 요구한다.

보다 큰 힘을 실어주기 위해서는 모든 국가들이 안보문제를 오직 이념적 편견을 통해 바라보는 관점을 버려야 한다. 문화와 종교, 정치적 제도 등 모든 면에서 세계적인 다양성을 인정해야 하며 이런 바탕 위에서 제주 프로세스는 동북아의 다지주의는 지역적 다양성을 존중하고 모든 국가들의 평화적 공존을 보여주는 모범이 되어야 한다. 제주 프로세스는 동북아시아의 다지주의가 국가들로 하여금 냉전의 유물을 벗어버리고 국가간 관계에 있어서 한 나라의 성장이 다른 나라의 쇠퇴를 말하는 것과 같은 단순한 제로섬 게임이 아니라는 것을 보여주는 좋은 예가 될 것이다.

동아시아의 다자안보협력

TANINO Sakutaro

전 주중 일본대사

현재 동아시아에는 역풍과 순풍의 두 가지 바람이 분다고 볼 수 있다. 먼저 동아시아에 부는 역풍을 살펴보면, 첫 번째로 경제위기를 들 수 있다. 일찍이 간디는 “노력 없이 얻어진 부(富)와 도덕성이 결여된 상업적 행위는 사회적 죄악”이라고 했다. 이러한 교훈은 특히 이번 경제위기에 책임이 있는 사람들이 새겨 들을 필요가 있다. 현재 월스트리트로 대표되는 세계의 금융업계에는 변화가 필요하다고 본다.

두 번째 역풍은 북한 문제이다. 우리는 현재 핵무기와 한반도 정책에 대한 북한의 최종적인 의도가 무엇인지 확실하게 알 수 없다. 북한의 핵무기 보유도 문제지만 그보다 더 심각한 것은 확산문제이다. 비록 6자 회담이 현재 중단될 위기에 처해 있지만 회담 당사국인 미국, 한국, 일본, 중국과 러시아는 북한 핵 프로그램의 중단 및 한반도의 비핵화 보장, 그리고 핵무기의 확산을 막는 것과 같은 공동의 목표를 가지고 있다. 특히 이런 부분에서 중국의 역할이 중요한데, 중국이 국제사회에서 충분한 역할을 하고 있는지

에 대해서 다시 한번 생각해볼 필요가 있다. 일본은 핵 폐기에 대한 오바마 대통령의 발언을 지지하며, 역시 북한 핵에 대해 여러 우려를 하고 있는 것이 사실이다.

세 번째로는 중국의 군사적 현대화이다. 특히 가장 큰 문제는 바로 중국 측의 투명성 결여이다. 현재 중국은 세계 2위의 군사력을 자랑하고 있는데 국제 전문가들은 실질적으로 중국은 정부가 발표하는 것의 두 배, 세 배 이상의 군사력을 가지고 있다고 본다. 이것이 맞다면 이미 중국은 세계 제1의 군사대국이 된다. 일찍이 미국 상원에서 중국의 해군 제독이 미국의 키팅 제독에게 “중국과 미국이 합의를 해서 미국 측이 하와이의 동쪽을 그리고 중국이 서쪽을 차지하면서 서로 정보를 공유하면 미국은 하와이 전체에 해군 배치를 하는데 드는 어려움을 줄일 수 있다”는 공식적 제안을 한 바 있다. 1978년의 일-중 간의 평화우호협정에서는 중국과 일본은 아태지역에서 헤게모니를 추구하지 않을 것이라는 조항이 있다. 이에 비추어봤을 때도 중국의 움직임은 이에 반하는 것이라고 본다.

마지막 역풍으로 볼 수 있는 것은 일본이 더 이상 빛을 발하고 있지 못하고 있다는 것이다. 이에 대한 몇 가지 요인들을 보게 되면 우선 일본의 전반적인 정치 시스템이 제대로 돌아가고 있지 않다는 것을 들 수 있다. 8월 30일에 중의원 선거를 앞두고 있는데 현재 자민당에서 민주당으로의 권력 이양이 예상되고 있는 시점에서 걱정되는 부분은 과연 양당 사이에 서로를 올바르게 견제할 수 있는 건전한 정치제도를 만들어 나갈 수 있느냐 하는 부분이다.

다음으로 동아시아에 불고 있는 순풍을 살펴보면, 중국 경제가 이미 회복세에 접어들면서 역내 많은 다른 국가의 경제를 지원하고 있다는 점이다. 또한 중국과 대만 사이에 보다 건설적이고 우호적인 관계가 형성되고 있다는 것 역시 긍정적인 요소이다. 항공이나 선박 등이 적극적으로 왕래를 하고 있고 사람과 물건의 활발한 교류 등은 보다 긴밀한 양국 간의 관계 구축으로 이어지고 있다. 대만은 반드시 동아시아 공동체의 멤버가 되어야 하고 그 역할이 클 수 있다는 것을 인정해야 하며 이것이 바로 동아시아의 미래

에 대한 논의를 할 때 대만을 포함시켜야 하는 이유이다.

활발한 FTA논의를 비롯하여 동아시아(경제)공동체 창설을 위한 다양한 노력들이 시작된 것 역시 동아시아에 부는 순풍이다. 우리는 이에 대한 유럽의 경험으로부터 여러 교훈을 얻을 수 있으며 특히 강한 정치적 리더십의 중요성을 기억할 필요가 있다.

동북아시아의 새로운 안보구조 형성에 있어서 북한 핵문제 해결이 급선무이며, 1953년의 정전협정을 대체할 수 있는 법적 틀을 마련하고 이와 함께 미-북 관계, 일-미 관계 및 남-북 관계의 정상화를 위해 노력해야 한다. 특히 일-북 관계의 정상화를 논의하는 데 있어서 세 가지 고려할 것이 있다. 첫째는 핵무기를 포함한 일본의 국가적 안보문제, 둘째는 납치자 문제를 포함한 인도적 문제, 마지막으로 2002년 9월의 일본과 북한의 공동선언에서 제시된 것처럼 과거 문제를 해결하고 정상화를 위한 기반을 마련하는 것이다. 또한 6자 회담은 궁극적으로 테러리즘, 질병, 환경문제 등과 같은 지역적 안보문제를 논의할 수 있는 틀로 발전할 필요가 있다.

“안보”와 “위협”은 보다 광범위하게 해석되어야 한다. 안보에 대한 논의에 있어서 이제 더 이상 미사일이나 핵탄두와 같은 군사적인 부분만을 가지고 논의할 수는 없으며 국가의 통일성, 사회·경제적인 발달과 같은 부분 역시 종합적으로 고려되어야 한다. 법치주의, 민주주의, 민주적 정부 이양과 같은 가치들 역시 매우 중요하다.

일본과 한국은 공동의 정치, 경제적 가치를 가지고 있는 국가들로 긴밀한 협력의 대상이다. 또한 동아시아의 경제공동체 구축에 있어서 일본, 한국, 중국의 3국의 결정적인 역할이 중요하며, 단순한 양자관계의 틀을 넘어서 보다 넓은 차원의 아시아태평양지역의 문제를 다룰 수 있도록 3국이 긴밀하게 협력해야 할 것이다.

국제화시대의 한국 교육: 제주 영어도시 사례 연구

- 사회자 _문정인
- 발표자 _Christopher BOGDEN
- 토론자
 _김인석
 _윤정일
 _황선준
 _모종린
 _인요한
 _Thomas PENLAND

국제화시대의 한국 교육: 제주 영어도시 사례 연구

사회자: **문정인** (연세대학교 교수)

발표자: **Christopher BOGDEN** (JDC 프로젝트 매니저)

토론자:

- **김인석** (동덕여자대학교 교수)
- **윤정일** (민족사관고등학교 교장)
- **황선준** (스웨덴 교육청 국장)
- **모종린** (연세대학교 교수)
- **인요한** (LINTON, John A, 세브란스병원 국제진료센터 소장)
- **Thomas PENLAND** (대전국제학교 총감)

■ 사회자

안녕하십니까. 사회를 맡은 문정인입니다. 제주 영어교육도시 건립 문제는 현재 제주도뿐만 아니라 나라 전체적으로도 가장 뜨거운 이슈 중 하나입니다. 여러분들도 아시다시피 노무현 정부 때 공식적으로 추진되기 시작했습니다. 현재 이명박 정부는 ‘ABR(Anything but Roh, 노무현 정권과 정반대)’ 정책을 펴고 있지만 제주 영어교육도시만큼은 예외인 것 같습니다.

저는 한승수 총리님과도 몇 차례 만난 적이 있는데 한 총리께서도 제주 영어교육도시가 성공할 수 있도록 최선을 다하겠다고 약속하신 바 있습니다.

다. 저는 이번 토론이 아주 시의적절한 것이라고 생각하며, 제주 영어교육도시에 관한 솔직한 의견 교환을 할 수 있을 것으로 기대하고 있습니다. 그럼 패널 여러분들 소개하도록 하겠습니다.

오늘 주로 발표를 맡아 주실 분은 크리스토퍼 보덴(Christopher BOGDEN) 제주 영어교육도시 프로젝트 매니저입니다. 하버드 대학에서 교육학으로 박사학위를 받으셨고 오랫동안 교수직과 교육 행정 및 자문역을 동시에 해 오셨습니다. 제가 영어교육도시 관련 위원회에 있을 때 우연한 기회에 초빙하게 되었는데 정말 행운이라고 생각합니다. 제 왼쪽에는 황선준 선생님이 나와계십니다. 현재 스웨덴 국립교육청에서 국장으로 일하고 계십니다. 아주 흥미로운 이야기 들려주실 것으로 기대됩니다. 다음으로 김인석 교수님 나와계십니다. 동덕여대 교수로 일하고 계십니다. 영어교육 전반을 어떻게 향상시킬 것인가에 대한 통찰을 말씀해 주실 것입니다.

다음으로 인요한(LINTON John) 교수님 나와계십니다. 저보다 한국말을 훨씬 잘 하시는 분입니다. 어떤 언어를 쓰실지는 모르겠군요. 직업은 의사시고, 여수에서 즐곳 자라신 특이한 경력을 가지고 계십니다. 그렇기 때문에 표준말보다는 전라도 사투리가 훨씬 편하십니다. 현재 연세대학교 세브란스 병원 외국인 진료소 소장으로 일하고 계십니다. 남북 교류협력을 꾸준히 돕고 계시고, 뿐만 아니라 선생님의 가족이 세운 재단인 유진 벨 재단으로도 유명하신데 이 재단은 주로 결핵 환자를 돕고 있습니다. 서울 숲 그룹의 이사도 맡고 계시다고 들었습니다.

다음으로 모종린 교수님 나오셨습니다. 연세대학교 교수, 언더우드 국제 대학 학장을 맡고 계십니다. 저는 반대이긴 합니다만, 아무튼 모 교수님은 영어 공용어화(公用語化)론의 독실한 신자이십니다. 스탠포드 대학(Stanford University)에서 경영학 박사 학위를 받으셨고 텍사스 주립대학 오스틴 분교에서 가르치셨습니다. 국제적으로 손꼽히는 이론가 중 한 분입니다. 주로 수학적 개념을 많이 다루시는데 왜 영어교육에 관심이 많으신지는 잘 모르겠습니다만 와주셔서 매우 감사드립니다. 현재 제주에서 어떻게 하면 영어교육을 잘 시킬 수 있을까 연구를 수행하고 계십니다.

왼쪽 끝 편에는 토마스 펜란드(Thomas PENLAND) 선생님 나와 계십니다. 현재 대전 국제기독교학교(Taejon Christian International School)의 교장선생님으로 계십니다. 대전 국제기독교교는 현재 한국에서 가장 성공적인 외국인 학교 중 하나인 만큼, 오늘 선생님을 모시게 된 점 행운으로 생각합니다. 펜란드 교장선생님께서서는 매우 어려운 환경에서 이 일을 시작하신 것으로 알고 있습니다만 이제는 가장 유명한 외국인학교로 키워내셨습니다. 배울 것이 많을 것으로 기대합니다. 제 오른쪽 끝 편에는 윤정일 선생님 나와 계십니다. 민족사관고등학교 교장선생님으로 일하고 계십니다. 한국에서 가장 유명한 교육기관 중 하나가 바로 민족사관고등학교입니다. 아시다시피 민족사관고 출신들이 아이비 리그(Ivy League)를 비롯한 미국 최상위 대학에 진출하고 있습니다. 필립스 아카데미(Philips Academy), 앤도버(Andover) 고등학교 같은데 보다 더 진학률이 좋습니다. 학생들은 열린 민족주의에 관한 교육을 집중적으로 받으면서, 매우 치열한 경쟁 속에서 공부하는 것으로 잘 알려져 있습니다. 영어를 비롯한 교육의 질에 대해서 윤 선생님께서 들려주실 이야기가 많은 것 같습니다.

그럼 지금부터 잠깐 제주 영어교육도시 홍보 영상물을 시청하시고 이어서 크리스토퍼 보덴 씨의 말씀을 듣도록 하겠습니다. 중간중간에 제가 질문을 하는 식으로 진행하겠습니다. 소위 더블 폼(double-form)으로 불리는 방식인데 이를 통해 더욱 효율적으로 의견을 전달할 수 있을 것으로 믿습니다. 플란 에에 계신 여러분들도 질문이 있으면 언제든지 손을 들어주시기 바랍니다.

▣ 크리스토퍼 보덴(Christopher BOGDEN)

저는 제주 국제자유도시 개발 센터(JDC)와 이 일을 함께 추진하게 된 점을 매우 기쁘게 생각합니다. 저는 일 관계로 북미 지역과 영국을 오가고는 하는데, 미국과 영국에 있는 저명한 사립학교 교장선생님들을 여러 분 만났 적이 있습니다. 미국이나 영국 밖의 다른 나라의 기관들이나 정부 관계자들이 이들 학교들을 꾸준히 찾아오고 있다고 합니다.

저는 이들 학교들이 더욱 깊은 논의를 위해 최초로 저를 초청을 한 것으로 알고 있습니다. 이 학교들이 왜 제주 국제영어도시에 이렇게 관심들이 많은가에 대해 지금부터 여러분들과 이야기를 나누고자 합니다. 우선 제가 준비한 슬라이드를 보여드리면서 이야기하겠습니다. 세계일류의 교육도시가 되기 위해서는 이미 설립되어 있는 교육도시들이나 공동체들을 그대로 모방해서는 전망이 없다고 봅니다.

제주 국제교육도시는 제주도의 영어교육 중심지가 되어야 할 뿐 아니라 동북아시아 영어교육의 허브가 되어야 한다는 것이 제가 생각하는 비전입니다. 아주 야심찬 비전이라고 할 수 있겠습니다.

서구 사람들을 때료시키는 또 다른 점 하나는 바로 제주 그 자체라 하겠습니다. 한국에 친숙한 서구 사람들은 대체로 서울에 익숙해 있습니다. 아까 말씀드린 학교들도 한국 학생들을 많이 가르치고 있는데 이 학교들 역시 서울에 매우 익숙해 있습니다. 제주도에 대해서는 거의 들어 본 바가 없다고 할 수 있을 정도입니다. 이런 그들이 만약 제주의 아름다운 자연을 본다면 반드시 관심을 가질 것으로 확신합니다. 그들은 한국에 이렇게 아름다운 곳이 있었는가 하면서 학교 설립 후보지로서 이곳을 다시 생각하게 될 것입니다.

제주도는 동북아시아에서도 아주 독특한 지리적 위치를 차지하고 있습니다. 영상에도 나왔듯, 비행기로 두 시간이면 18개에 달하는 주요 도시에 갈 수 있고 7억 명에 달하는 사람들과 만날 수 있습니다. 미국 사람들에게 7억 명이라 하면 잘 감이 오지 않을 텐데요, 7억 명이라 하면 미국 인구의 두 배 정도 되는 수준입니다. 이는 엄청난 잠재력이자, 마케팅 기회를 제공한다고 할 수 있습니다.

제주도에서 추진하는 여섯 개의 핵심 프로젝트 중 하나인 제주 영어교육도시는 그 자체만으로도 아주 큰 프로젝트입니다. 벌써부터 다른 학교들이 협력 의사를 밝혀오고 있습니다. 이들은 적합한 장소를 물색하고 있었습니다. 또한 지역 사회에 뿌리내릴 수 있는 곳을 찾고 있었습니다. 의료단지(health care park), 과학기술단지(science and technology park) 등은 이들 학교들,

그리고 여기서 배우게 될 학생들에게 큰 매력이자 기회가 될 것입니다.

특별자치도로서의 제주도 역시 한국뿐 아니라 아시아 전체적으로도 독특한 기회를 제공할 것입니다. 현재 제주특별자치도에서는 비자(visa) 규정, 조세 규정, 교육기관 설립에 관한 조례 등을 자체적으로 마련하고 있는데, 이는 제주도의 강점이 될 것입니다. 특히 제주도는 내국인뿐 아니라 외국인 학교 설립에 대한 제한을 한국에서 최초로 없었습니다. 이에 따라 국제적으로 저명한 교육 프로그램들, 이를테면 국제 바칼로레아(International Baccalaureate) 프로그램이나 미국에 설치된 고급 과정 같은 것도 운영할 수 있습니다. 캐나다 교육과정이나 영국 교육과정 역시 설치가 가능합니다. 현재 저희 쪽에서도 4학년년부터 12학년까지 해당하는 초중고교 과정 개설을 추진 중입니다만 이를 위해서는 다른 학교들의 연계, 그리고 교육 관련 규제완화가 필수적입니다. 교육에 한해서는 완벽한 자치를 보장해야 하는 것입니다.

하지만 이러한 조건들이 다 좋더라도 학생들이 즐겁게 공부할 수 없다면 곤란할 것입니다. 이들 학교들은 동창회가 탄탄하게 조직되어 있는 점을 매우 자랑스럽게 생각합니다. 어린 나이부터 고등학교 과정까지 양질의 교육을 받았기 때문입니다. 이들 학교들은 제주도를 주목하고 있습니다. 이들은 한국 학생들이 매우 잘 준비된 인재들이고 매우 성실하다는 것도 알고 있습니다. 풍광이 아름답고 자율성이 보장되는 이곳은 이들 학교에게 최고의 선택이 될 것입니다. 감사합니다.

■ 사회자

대단히 감사합니다. 제가 시간관계상 발표를 5분으로 제한했는데 무언가 문제가 생긴다면, 모두 사회자의 불찰로 생각해주시면 감사하겠습니다. 그럼 저와 가장 멀리 계신 분부터 발언해주시면 감사하겠습니다.

■ 윤정일

저는 제주 영어교육도시의 성공 가능성을 50대 50으로 봅니다. 하지만 정부의 강력한 지원이 뒤따르고 제주도의 노력이 더해진다면 매우 전망이 밝을 것으로 생각합니다.

물론, 아직 넘어야 할 산들이 많습니다. 현실적인 문제 두 가지 정도에 대해서 일단 말씀드리고자 합니다.

첫째로, 한국의 물가에 대해서도 고려해야 할 것입니다. 동남아시아의 다른 도시들에 비해 제주도 물가가 다소 높은 편입니다. 골프를 치시는 분들도 그렇고 많은 관광객들이 제주 대신 필리핀이나 말레이시아를 택하는 경우가 많습니다. 이들 나라에서는 숙박비나 그린피(green fee), 캐디피(caddy fee), 교통비 등을 합해도 하루 70에서 90달러 선에서 해결할 수 있는 것으로 알고 있습니다. 이런 점을 고려할 때 제주도가 관광지로서 매력을 높이기 위해서는 물가를 대폭 낮출 필요가 있지 않나 생각합니다.

또 한 가지 문제는 교통입니다. 어제도 한승수 총리께서 아침 시간에 기조 연설을 하시기로 되어 있었는데 제 시간에 도착을 못하시는 바람에 오후에 기조 연설을 하셨습니다. 아무래도 제주도를 가기 위해서 비행기를 이용할 수밖에 없는 데, 이는 경쟁력을 깎아먹는 요소가 아닌가 싶습니다. 제주도가 좀 더 발전하기 위해서는 부산에서 제주까지 해저 터널을 뚫는 등의 대책이 마련되어야 할 것입니다.

■ 사회자

웬란드 총감님께서서는 보텔 선생님의 발표를 어떻게 보셨습니까? 제가 보기에는 미래 비전이나 주변국가들의 경쟁과 관련해서 다소 과장된 측면이 있는 것 같습니다만 ...

■ 토마스 펜란드(Thomas PENLAND)

제 경험에 비추어서 말씀드려보겠습니다. 3년 전 저희는 경기도 그리고 수원시와 협력하여 경기도 수원 국제학교(Gyeonggi Suwon International School)를 설립, 개교했습니다. 물론 이러한 일을 추진할 때, 정부에서 다방면으로 많은 지원을 해주어야 할 것이고, 다양한 협력 주체들과도 깊은 이해를 가져야 할 것입니다.

특히 국제적인 프로젝트를 맡아본 경험이 별로 없는 파트너와 일을 추진하는 경우에는 아무래도 많은 잡음이 있기 마련입니다. 저희도 경기도와 일을 하면서 사업 초반에 그런 점들을 느끼기도 했습니다. 하지만 확고한 사업 의지, 그리고 사업에 대한 이해를 점차 명확히 해 가면서 파트너십을 구축해 나갔습니다. 이를 바탕으로 저희는 지난 3년 동안 성공적인 결과물을 얻을 수 있었습니다. 여러 군데 벤치마킹도 하면서 나중에는 벤치마킹 대상보다 더 뛰어난 결과를 얻기도 했습니다.

저는 제주 영어교육도시 사업이 매우 큰 비전이라 생각하고, 그렇기 때문에 좀 더 참을성을 가지고 일을 진행할 필요가 있다고 생각합니다. 작은 성공들을 쌓아가면서 꾸준히 진척시켜 나가야 할 것입니다. 한국은 무엇이든지 서두르는 경향이 있는 것 같고, 또 때로는 기대가 지나친 면도 있는 것 같습니다. 따라서 기대와 다르다고 해서 실망할 것이 아니라 기대하는 바와 현실을 잘 절충시켜야 할 것입니다. 더 나아가서 모두의 관심과 성원을 집결시켜서 사업이 순풍을 맞을 수 있도록 해야 할 것입니다.

물론 제주 영어교육도시 사업은 매우 현실적인 사업입니다. 동아시아에는 질 높은 국제적 교육에 대한 수요가 분명 있습니다. 이것은 커다란 잠재력입니다. 저는 다른 나라의 국제학교 관계자들을 만날 때 마다, 한국 학생들이 국제학교에 대해 높은 관심을 가지고 있다는 이야기를 항상 듣습니다. 이들은 세계 “한국 학생들 숫자를 제한하는 것밖에는 도리가 없습니다. 30%정도만 받고 나머지는 돌려보내고는 합니다”라고 이야기합니다.

제가 보기에는 중국이 한국을 바짝 뒤쫓고 있는 것 같습니다. 중국에서도 지금 많은 국제학교들을 짓고 있는데, 여기에서도 수요가 무척 많습니다.

아시다시피 동남아시아에는 이미 많은 학교들이 문을 열었고 태국만 해도 100여 개 국제학교가 있습니다. 여기 다니는 학생들은 다름아닌 태국 학생들이입니다. 태국 정부가 자국민에게 국제학교 입학의 길을 열어주기만 기다려 온 것이지요. 국제학교 설립의 근거는 바로 이런 점에 있는 것이고 또 매우 타당하다고 생각합니다.

■ 사회자

모종린 교수님께서서는 지금 연세대학교 언더우드 국제대학 학장으로 일하시면서 많은 국제 학생들을 선발하셨는데, 그 과정에서 어려움이 많았던 것으로 알고 있습니다. 모 교수님께서서는 펜란드 총감님이 말씀하신 수요가 과연 현실적이라고 보시는지 궁금합니다. 또 보텡 선생님의 계획에 대한 생각도 듣고 싶습니다. 마지막으로 언더우드 국제대학 학장으로서 보시기에 제주 영어교육도시에는 어떤 학생들을 유치할 수 있는지에 대해서도 말씀해주시면 좋겠습니다.

■ 모종린

발언 기회를 주셔서 감사합니다. 방금 말씀하신 수요에 관해서는 제가 몇 가지 통계 자료를 말씀드리면서 설명을 드리겠습니다. 대략 6만 명 정도의 한국 학생들이 미국 대학 학부과정에서 공부하고 있습니다. 전체적으로는 한국 유학생 규모가 약 10만 명 정도에 달하는 것으로 알고 있습니다. 미국 유학생뿐만 아니라 일본이나 중국에 있는 유학생을 다 합한 것입니다. 또한 매년 2만 5천명의 한국 사람이 유학길에 오릅니다. 물론 이들 중에서는 유학을 가려는 국가의 영주권을 획득한 사람도 있겠습니다만, 아무튼 국제교육에 대한 수요는 대략 이정도 되는 것 같습니다.

그런데 이렇게 유학을 간 학생들 중에는 고등학생, 대학생을 막론하고 다시 한국에서 공부하고 싶어 하는 학생들이 제법 있습니다. 제가 언더우드

국제대학 학장을 맡았을 때 국제대학 학생 중 3분의 1가량이 외국에 유학을 갔다가 다시 돌아온 학생들이었고, 나머지 3분의 2는 한국 학교를 졸업한 학생들이었습니다. 제주 영어교육도시에서 학교를 졸업한 학생들 같은 경우에는 아마 미국 혹은 기타 외국 학교를 졸업한 학생들과 동등한 취급을 받지 않을 것으로 생각합니다. 이처럼 외국서 유학을 하다가 다시 한국으로 돌아오는 학생들이 상당히 있고, 이 학생들은 한국 학교를 졸업한 학생들 못지않게 뛰어난 학생들입니다. 따라서 한국 대학들도 제주 영어교육도시에서 학교를 나온 학생들에게 상당히 흥미를 가지지 않을까 생각합니다.

또 하나 말씀드리고 싶은 것은 규제 문제입니다. 아까 보태 선생님도 말씀하셨지만, 제주 영어교육도시에서 학교를 나온 학생들은 한국에서 고등학교를 졸업한 학생들과 동등한 학력을 인정받아야 한다고 생각합니다. 지금 한국에서는 국제학교를 졸업한 학생들의 경우 한국 대학에 지원하는 것이 쉽지 않은데, 이렇게 할 것이 아니라 한국 대학에 자유롭게 지원할 수 있도록 해야 할 것입니다.

■ 사회자

인요한 교수님께서서는 영국 고등학교들이 우수한 한국 학생들을 잘 선발할 수 있다고 보십니까? 또 영국에는 명문 대학이 몇 개밖에 알려지지 않아서 그런지 많은 한국 학생들이 아이비리그에 진학하고 싶어 하는데 이런 점에 대해서 말씀해주시겠습니까?

■ 인요한

우선 제가 여기 오게 된 동기와 제 성장 배경부터 말씀을 드릴까 합니다. 세브란스 병원에서 일하면서 저는 자식들을 유학 보낸 한국 아버지들을 많이 진찰해 왔습니다.

저는 지금 수원 외국인학교, 대전 국제학교를 비롯한 많은 국제학교의 이

사직을 맡고 있습니다. 한 가지 확실한 것은 이제 혼돈의 시대는 끝이 났다는 것입니다. 더 이상 경기고-서울대가 먹히는 시대가 아닙니다. 변화가 필요합니다. 대치동에서는 오늘도 소리 없는 전쟁이 벌어지고 있습니다. 학생들은 학교를 마치고 매일 같이 학원으로 갑니다. 학교는 그저 출석을 하기 위해 가고 있고, 정작 공부하는 밤 늦게 학원에 가서 하고 있습니다. 국제학교는 이와 같은 한국 교육의 근본적인 문제를 푸는 열쇠를 제공할 것입니다.

많은 한국 학생들이 아이비리그 메디컬스쿨에 진학하고는 있습니다만 경쟁이 점차 치열해지고 있습니다. 이들 학생들은 같이 미국 유학을 온 다른 한국 학생들과 경쟁하기 때문입니다. 가장 똑똑한 학생들이 이처럼 이 나라 저 나라 옮겨 다니는 상황에서 제주도가 규제를 대폭 완화한다면, 제주도가 추진하고 있는 교육 사업들은 성공할 것이고, 그렇게 된다면 다른 사업들도 자연스럽게 성공할 것입니다. 영국 학교든, 미국 학교든 우리에게 다 필요한 만큼 어느 학교가 더 좋으냐는 문제는 그다지 중요하지 않습니다. 한류를 한번 생각해 보십시오.

김대중 정부 시절, 저는 청와대 관계자들과 이야기를 나눠 보았습니다. 이때 이분들은 일본문화 개방에 대해 상당히 걱정하고 있었습니다. 아시다시피 저희 가족은 목포, 전주, 광주에 학교를 세웠고 대전에 한남대학교를 설립했습니다.

문화 개방을 할 때 우리는 좀 더 자신을 가졌어야 했습니다. 지난주 저는 터키를 방문했습니다. 콜라를 사러 가게에 들어갔는데 가게 주인이 없었습니다. 그때 가게 여주인은 한국 드라마 보느라고 정신이 없었는데 한국 드라마를 많이 보셔서 그런지 이분의 한국말은 매우 유창했습니다.

한국사람들이 미국에 건너가면 약 80% 정도가 5년 안에 새 차를 삽니다. 그리고 이들 중 다수가 8년 안에 집을 장만합니다. 한국사람들은 일단 언어의 장벽만 넘어서면 어디를 가서든 성공적으로 적응합니다.

한국인들은 여러 방면에서 우수한 능력을 가지고 있습니다만, 이에 뒤처지지 않도록 언어 교육도 잘 실시되어야 합니다. 외국 학교에 쓰여지는 돈이 10조 원에 달한다는 이야기를 들었습니다. 한 설문조사에서 응답자의 86%

는 제주에 좋은 국제학교들이 생긴다면 굳이 외국 학교에 보내지 않겠다고 답했습니다. 만약 제주에 30에서 50여 개의 국제학교를 세운다면 어떻게 될 지는 명백합니다.

가족은 한 나라의 힘의 원천입니다. 가족이 무너지면 나라의 힘도 무너지기 마련이라는 사실을 잘 생각해 보았으면 합니다. 감사합니다.

■ 사회자

감사합니다. 이제 화제를 바꿔서 영어 이야기를 해볼까 하는데요, 이 영어 때문에 많은 사람들이 어려움을 겪고 있습니다. 이런 사람들을 위해서 우리 영어교육은 과연 어떻게 바뀌어야 할까요?

■ 김인석

네. 말씀하신 대로 언어 문제는 평생 겪는 문제지요. 몇 달 혹은 몇 년 공부했다고 되는 문제는 아닙니다.

보통 선생님께서 정말 심혈을 기울여서 구상한 제주 영어교육도시 프로젝트를 전체적으로 보면, 학습자와 교사, 그리고 학습자와 지역 주민 사이에 어떻게 하면 더 자연스럽게 더 많은 상호작용을 할 수 있을까에 대해서 많은 고민이 녹아 있는 것 같습니다. 그럼 어떻게 하면 실제로 이러한 상호작용을 증진시킬 수 있을 것인가에 대해서 말씀드리도록 하겠습니다.

우선 다국적인 학생들로 구성된 커뮤니티를 만드는 방안부터 고민해야 할 것입니다. 다양한 나라에서 학생들이 많이 들어온다면 영어를 매일 사용할 수밖에 없는 환경이 만들어질 것입니다. 다음으로는 외국 대학을 유치해야 할 것입니다. 외국 교육기관을 제주도에 유치하기 위해서 필요한 미끼는 무엇일까요? 바로 대학입니다. 두바이가 좋은 사례인데, 벌써 대학을 여덟 개나 유치했다고 합니다. 물론 외국 대학을 이 조그마한 섬에 유치하는 것이 결코 쉬운 일은 아니지만, 만약 많은 대학들이 이곳에 들어온다면 영어

사용 환경이 자연스럽게 조성될 것입니다. 일종의 캠퍼스 타운 같은 것을 염두에 두고 말씀드리는 것인데요, 학생 및 직장인 포함해서 약 3만에서 4만 명 정도가 함께 거주하는 형태가 될 것입니다.

앞서 말씀드렸듯이 언어를 배우는 데는 많은 시간이 들어갑니다. 한 연구에 따르면 특정 언어를 모국어로 사용하지 않는 사람이, 그 언어를 모국어처럼 사용하기 위해서는 장장 32년 동안 그 언어를 학습해야 한다고 합니다. 또한 영어를 능숙하게 구사하기 위해서는 약 4,000시간 동안 집중적인 학습이 필요하다고 합니다. 현재 우리 교육과정은 고작 1,000시간도 안 되는 시간을 영어에 할애하고 있습니다. 따라서 제주 영어교육도시에서만만큼은 언어 몰입(language emersion) 환경을 만들어서 매일 영어를 쓸 수 있도록 해야 합니다. 이와 함께 영어 마을 같은 것을 만들어서 실생활 속에서도 영어를 습득할 수 있도록 해야 할 것입니다.

캘리포니아에 있는 서울 뱅크 타운 몰(Seoul Bank Town Mall) 같은 경우는 좋은 사례입니다. 네덜란드의 작은 마을을 본 떠서 만든 이곳에 가면 다양한 나라에서 만든 물건들도 살 수 있고 다양한 문화 축제, 공예품도 볼 수 있습니다. 언어뿐만이 아니라 다문화적인 환경을 체험할 수 있는 곳입니다.

매사추세츠 주의 스티브릿지 마을(Sturbridge Village)도 참고할 만합니다. 아이들과 방문하기도 좋은 곳이고 영어 사용 환경을 체험하기에 알맞은 곳이기도 합니다.

영어교육 센터, 쇼핑몰, 은행, 거리 풍경, 학교, 가게 등을 그대로 구현한 영어 마을 같은 것도 생각해 볼 수 있습니다. 어떤 기술들과 접목시키느냐에 따라서 성패가 갈리겠지만 이것도 하나의 방법이라 할 수 있겠습니다.

또 한 가지 생각해 볼 수 있는 것이 바로 영어 몰입 시어터(English Immersion Theatre)입니다. 이것이 아이들이 단기간 내에 영어를 배울 수 있는 방법 중 하나라고 생각합니다. 영어로 된 드라마 등을 보면서 스스로 익히고 이를 토대로 평가하는 식으로 한다면 언어를 빠른 시간 내에 습득할 수 있을 것입니다.

한국에 지오랜드(GEOLAND)를 세우는 것도 좋은 방안입니다. 일종의 테

마 파크라고 생각하시면 됩니다. 홍콩은 2001년에 지오랜드를 지었고 일본은 2008년 4월에 지었습니다. 중국은 2014년까지 짓겠다고 하는군요. 제주도에도 지오랜드를 짓는다면 여행도 하고 영어도 배우는 일석이조의 효과를 낳을 것으로 기대됩니다.

지금부터는 언어 몰입 교육을 하기 위해서는 어떤 것들이 필요한가에 대해서 조금 더 구체적으로 말씀드리겠습니다. 먼저 학생들을 기숙사에서 생활을 하게 해야 할 것입니다. 여기서 이야기하는 기숙사는 여타 일반 기숙사와는 달리 IT 기술을 대폭 활용합니다. 화상 채팅을 비롯해 영어에 몰입할 수 있는 다양한 환경을 제공하는 것이지요. 이를 통해 단기간 내에 효과적으로 외국어를 배울 수 있습니다. 전자 칠판, 영상 회의도구 등이 갖춰진 멀티미디어 학습실, 연습실 등, 언어 훈련에 필수적인 시설도 갖춰져야 할 것입니다. 제주 영어교육도시에서 배우는 학생들에게는 타블렛 PC(Tablet PC) 등의 모바일 기자재가 일인당 한 대씩 제공될 것입니다. 물론 지금 말씀드린 것들은 비단 제주뿐만이 아니라 나라 전반으로 확대되어야 할 것입니다.

저는 앞서서도 영어 몰입 교육에 대한 중요성을 강조하였씀니다만, 과연 매일 영어를 사용하면서도 어떻게 하면 빠른 시간 내에 높은 언어 실력을 갖출 수 있도록 할 것인가에 대한 고민이 필요합니다. 언어 학습에 있어서 일생 동안 5,000시간씩이나 들일 수는 없는 것이 현실이기 때문입니다.

그런 면에서 2014년쯤 개교를 목표로 하고 있는 12개의 영어 전용학교를 잘 활용할 필요가 있어 보입니다. 또한 앞서 소개한 두바이를 모델로 하여 대학교도 많이 유치할 수 있어야 한다고 생각합니다. 이들 대학에 TESOL과정을 설치하여 12개 학교에서 활용할 수 있는 영어 교사들을 배출할 수 있다면 바람직할 것입니다. 뿐만 아니라 영어 전용 기숙사, 그리고 디즈니랜드와 같은 관광지를 건설하는 것도 좋은 방법일 것입니다.

학교의 질도 중요합니다. 특히 이것은 제주 영어교육도시의 성패(成敗)를 좌우할 요소입니다. 지금 추진중인 열두 개의 중고등학교, 그리고 열 개 정도의 대학들이 성공적으로 운영되고 있는지에 대해 평가를 받을 필요가 있습니다. 이를 위해 필요한 것이 바로 국제인증시스템(International Accreditation)

ation System)입니다. IBO나 WASC(미국 서부 교육연합회, Western Association of the Schools and Colleges)가 바로 그런 것들입니다. 이들 기관으로부터 인증을 받는다면 제주 영어교육도시의 장래도 밝지 않을까 하는 것이 제 의견입니다.

■ 사회자

감사합니다. 마지막으로, 스톡홀름에서 여기까지 오시느라 고생 많으셨을 황선준 선생님 말씀을 들었습니다. 개인적으로는 황 선생님께 스웨덴 사람들이 왜 영어를 그토록 잘하는지 여쭙보고 싶군요. 저도 가끔씩 스톡홀름 대학이나, 읍살라 대학(Uppsala Universitat) 초청을 받아서 스웨덴에 갈 일이 있는데 그 때마다 느끼는 것이지만 스웨덴 학생들의 영어는 정말 미국 학생들의 영어와 차이가 없습니다. 스웨덴의 영어교육, 그리고 스웨덴 교육의 질이 높은 비결에 대해서 들려주시면 감사하겠습니다.

■ 황선준

감사합니다. 저는 한국으로 치면 교육부에 해당하는 스웨덴의 정부 부처에서 일하고 있습니다. 제주 영어교육도시 문제가 워낙 중요한 문제라서 이 포럼에 참가하기 위해 스웨덴에서 스무 시간을 날아왔습니다.

저는 스웨덴에서 교육학으로 박사학위를 받고 스웨덴 교육부에서 일하면서, 한국과 스웨덴의 교육제도를 비교하는 데 많은 관심을 가져왔습니다. 먼저 영어교육에 대해서 말해보자면 스웨덴도 엄연히 스웨덴어가 있습니다만 한 연구에 따르면 스웨덴은 네덜란드에 이어 영어 능력이 좋은 것으로 나타났고 영어 사용 가능 인구로는 세계 제일입니다. 네덜란드의 경우는 유창성에서 1등으로 나타났습니다. 그럼 왜 스웨덴 사람들이 영어를 잘하느냐? 짧게 말씀드리자면 스웨덴어가 게르만 어족에 해당하기 때문입니다. 이 때문에 단어의 뜻이나 용법에서 영어와 흡사한 면이 많고 몇몇 단어는 영어

와 스웨덴어를 바꿔서 써도 뜻이 통할 정도입니다.

반면 한국은 정반대죠. 따라서 한국 사람들은 영어를 배우는 데 있어서 더 많은 어려움을 겪을 수밖에 없습니다.

하지만 이것뿐만이 아니라 교육제도에서도 차이가 납니다. 스웨덴의 경우 교육과정을 국가 차원에서 결정하고 또 관리합니다. 이처럼 중앙에서 교육과정 전반이 정해지면 각 지역에서 이를 알맞게 적용시킵니다. 교육의 목적은 교육과정을 정할 때 같이 결정되어 교육과정에 반영됩니다. 각 교과마다 자세한 목표가 설정되어 있는데, 스웨덴 영어교육의 최우선 목표는 의사소통입니다. 학생들이 영어를 읽고, 쓰고, 말할 수 있도록 하며, 자기 생각을 영어로 표현할 수 있도록 하는 것이 목표입니다.

스웨덴 학생들도 이따금씩 큰 시험을 치르고는 하는데 이 시험은 최소 반나절 이상 걸리는 시험입니다. 이는 물론 성적을 매기려고 보는 시험이 아니라 졸업 여부를 결정하는 시험입니다. 학생뿐만 아니라 교사들도 이 시험에 지대한 관심을 가집니다.

또 다른 차이점은 한국과 달리 스웨덴 아이들은 평소 영어에 노출되는 시간이 많다는 것입니다. 스웨덴 텔레비전 방송에서는 외국 방송을 더빙해서 내보내지 않고 자막과 함께 방송합니다. 스웨덴에서 방송되는 프로그램들 중 대부분은 외국에서 방송된 프로그램이고 이들은 거의 다 원어로 방송이 됩니다. 물론 자막이 깔리기는 하지만 아무래도 원어에 노출되는 기회가 늘어나는 것은 분명합니다.

여러분들이 다 아시는 그룹 “아바(ABBA)”의 노래 가사는 스웨덴 사람 메릴 스트립(Meryl Streep)이 쓴 가사지만 모두 영어로 쓰여졌습니다.

한국에서도 하루 빨리 아이들이 충분히 영어에 노출될 수 있는 환경이 만들어지기를 저 역시 희망합니다. 물론 제주 영어교육도시를 만들 때도 그러한 점이 고려되어야 한다고 생각합니다.

■ 사회자

지금부터는 크리스토퍼 보덴 선생님께 답변 및 의견을 제시하실 시간을 4분 정도 드리겠습니다. 이후 플로어에 두세 분 정도 발언 기회를 드릴까 하는데 크리스토퍼 보덴 선생님 발언이 끝나면 서울대 국제대학원 박태호 원장님, 그리고 스펜서 김(Spencer KIM) 선생님 두 분께 먼저 발언 기회 드리겠습니다.

■ 크리스토퍼 보덴(Christopher BOGDEN)

먼저, 제게 주신 지적, 그리고 의견에 대해서 대단히 감사드립니다.

제주 영어교육도시는 매우 거대한 프로젝트이고, 저는 사업에 대해서 아주 핵심적인 부분만을 추려서 설명해드렸습니다. 그러한 핵심 설명을 듣고 해외의 몇몇 학교가 제주 영어교육도시에 진출하겠다고 했습니다. 어찌 보면 순진할 수도 있겠지만 곰곰이 생각해 보면 그 결정은 결코 순진한 결정이 아니었습니다.

저는 이들 학교들에게 타당성 조사(feasibility study) 등을 통해 진지하게 검토한 뒤에 결정을 내릴 것을 부탁했습니다. 자신들이 추진하는 사업에 대해 잘 따져보고 높은 수준의 교육을 하기 위해서는 무엇이 필요한지 잘 고민해 볼 것을 당부했습니다.

왜냐하면 제주도는 코네티컷(Connecticut)이나 워싱턴(Washington) 같은 곳이 아니기 때문입니다. 여기는 그쪽 학교들이 원래 있던 곳과 매우 환경이 매우 다릅니다. 여기에 진출하는 것은 큰 모험인 셈입니다. 하지만 이들 학교들이 이곳 제주에 온다면, 앞으로 한국에 있는 우수한 학생들을 교육할 수 있다는 것만은 분명하다고 저는 생각합니다.

지금도 자녀들 미국 유학 보내는데 엄청난 돈을 쓰는 가족들이 많습니다. 가족끼리 떨어져 있는 것은 커다란 희생이 아닐 수 없습니다. 제주 영어교육도시는 독특한 환경을 제공할 뿐 아니라 자기 자신을 국제화시킬 수 있는 좋은 기회를 제공할 것입니다. 앞으로도 넘어야 할 과제가 많지만 우리의

비전을 실현시키기 위해 최선을 다할 생각입니다.

■ 사회자

스펜서 김 선생님은 현재 CBOL 법인 회사(Corporation)의 회장을 맡고 계시고, 퍼시픽 센추리 인스티튜트(Pacific Century Institute)의 설립자이기도 합니다. 한국계 미국인이시고 자녀들을 모두 아이비리그 대학에 보내셨는데요, 말씀 들어보도록 하겠습니다.

■ 스펜서 김(Spencer KIM)

발언 기회를 주셔서 대단히 감사합니다. 사업을 하다 보면 매일매일 선택의 기로에 서게 됩니다. 이때마다 저는 몇 가지 단계로 나눠서 판단합니다. 제일 먼저 “무엇”이 문제인가를 생각합니다. 크리스토퍼 보텡 선생님도 말씀하셨듯, 내가 지금 무엇을 얻으려고 하는가를 고민하는 것입니다. 두 번째는 “어떻게”입니다. 하지만 이와 더불어 빠뜨려서는 안 될 질문이 바로 “왜”입니다.

제 생각에 제주 영어교육도시 사업의 목적은, 첫째로 외국으로 교육비가 유출되는 것을 막기 위해서이고, 둘째로는 한국 교육의 수준을 세계적 수준으로 끌어올리기 위해서입니다. 셋째로 외국 학생들을 한국에서 교육시킴으로써, 앞으로 한국의 소프트파워를 높이는 것도 또 다른 이유로 꼽을 수 있겠습니다. 네 번째로 한국 교육의 결점을 보완함으로써 한국 교육이 끌어안고 있는 모순(oxymoron)을 고치기 위해서입니다. 한국 교육 수준은 세계적으로는 높은 평가를 받고 있습니다. 하지만 정작 여러분들께서는 여러분들의 자녀를 다른 나라에서 교육시키고 싶어하시잖습니까? 제주 영어교육도시를 이러한 모순점을 개선하는 효과도 있지 않을까 생각합니다.

반면 “어떻게” 추진할 지는 그리 큰 문제가 아니라 생각합니다. 저는 개인적으로 인천공항을 한국의 자랑거리로 생각하고 있습니다. 제 친한 친구

중에 미 공군 고위관리였던 론 퍼만(Ron Furman)이라는 친구가 있습니다.

이 친구의 말을 들어보니 미국의 한 연구팀이 인천 공항이 실패할 확률을 95% 이상 된다고 보았던 모양입니다. 하지만 막상 문을 열어 보니 대성공이 었죠. 반면 이들은 덴버 공항의 성공률을 100%로 확신했지만 실제로 덴버 공항은 실패했습니다. 이런 면만 봐도 “어떻게”에 대해서는 그리 걱정하지 않아도 될 것 같습니다. 지방정부, 중앙정부 할 것 없이 도와주고 있고 민간 자본에서도 40~50% 혹은 60% 이상 자금을 끌어 모으고 있는 것으로 알고 있습니다. 일단 추진하기만 한다면 무리 없이 잘 될 것으로 믿습니다. 다만 좀 더 고민해야 할 것은 왜 우리가 이것을 하고 있느냐, 바로 이 문제인 것 같습니다. 감사합니다.

■ 사회자

지금 이 자리에 선생님들께서 많이 나와 계신 것 같은데요, 발언하고 싶으신 분 안 계십니까? 제주분들 의견도 들어봤으면 좋겠는데요.

■ 강경철

소설가 강경철이라고 합니다. 영어교육에 관심이 많습니다. 김인석 교수님, 그리고 황선준 선생님께 질문드리겠습니다.

김인석 교수님께서 발표를 통해 많은 아이디어를 제시해주시고 또 멀티미디어 학습 기반에 대해서도 잘 말씀해주셨다고 생각합니다. 그런데 저는 멀티미디어 교육이라는 것이 시공간의 한계를 뛰어 넘게 해 주는 등 장점이 있지만, 그렇다면 굳이 영어교육도사가 제주도에 세워져야 할 필요가 있을까 하는 생각이 듭니다. 멀티미디어 교육이 가능하다면 언제 어디서든 영어교육이 가능하다는 것이니까 굳이 제주에 많은 투자를 할 필요는 없는 것이지요.

그리고 황 선생님께서 영어에 많이 노출될수록 영어 실력이 높아진다고 말씀해주셨는데, 단순히 영어를 많이 접한다고 해서 정말 영어 실력이 좋아

질 수 있는 것인지 의문이 듭니다.

■ 김인석

네. 질문의 요지는 잘 이해했습니다. 하지만 제가 말씀드린 멀티미디어 시스템이라는 것은 교수(教授) 및 학습과정에 적용되는 것입니다. 예를 들면 교사들은 교실에서 소프트웨어나 웹 상의 프로그램을 적극 수업에 활용하는 것이지요. 어디서든 수업이 가능하다는 차원의 이야기는 아니고, 학생들 스스로가 소프트웨어를 통해 발음을 연습하거나 교정한다든지 하면서 좀 더 효율적으로 언어를 습득할 수 있도록 멀티미디어 시스템을 활용하겠다는 취지로 말씀드린 것이라고 이해하시면 되겠습니다.

■ 황선준

제 생각에는 영어에 얼마나 많이 노출되느냐의 문제는 영어 습득에 있어서 매우 중요한 부분이라고 생각합니다. 저에게는 9학년짜리, 7학년짜리 아이가 있는데, 600페이지가 넘는 <해리포터> 영어 원서를 큰 아이는 이틀 만에, 그리고 작은 아이는 이틀 반 만에 다 읽어냈습니다. 제 아이들한테 “책을 읽을 때 무슨 언어로 생각하느냐”고 물었더니 작은 아이가 “책 읽을 때 무슨 말로 읽는지 생각하면서 읽지는 않는다”고 말하더군요. 이런 식으로 스웨덴에서 교육받은 아이들은 어릴 때부터 영어에 많이 노출되다 보니 영어를 마치 선천적인 것으로 받아들이는 것 같습니다. 스웨덴 영어교육 역시 아이들이 편안하게 영어를 이해하고, 또 영어로 표현할 수 있도록 하는 데 초점을 맞추고 있는 것 같습니다.

■ 윤정일

아까 보텡 선생님께서 발표하실 때 제주 영어교육도시가 설립되면 한국

의 우수한 학생들을 쉽게 유치할 수 있을 것이라는 말씀을 하셨고, 또 많은 분들이 여기에 대체로 동의하시는 것 같습니다만, 저는 이 의견에는 조금 회의적입니다. 다른 분들이 지적하실 것으로 생각했는데 별다른 말씀이 없으신 것 같아서 제가 한 번 이야기해볼까 합니다.

지금 중국 상하이에만 아홉 개의 국제학교가 있고, 앞으로도 중국 내 국제학교는 늘어날 전망이다. 뿐만 아니라 일본, 태국, 필리핀, 싱가포르에도 각각 국제학교가 있습니다. 이들 학교는 영어를 공용어로 채택하고 있습니다. 그 나라들 안에서 국제학교에 대한 수요가 비록 많을지는 모르겠지만, 이런 조건에서 제주도가 제주 영어교육도시를 세운다고 해서 곧바로 영어교육의 허브가 되는 것은 아닐 것입니다.

따라서 강력하면서도 효과적인 인센티브를 마련하는 일이 무엇보다도 중요합니다. 특히 학생 선발에 있어서 강력한 인센티브를 마련해야 할 것입니다. 개발주체인 JDC는 이러한 점을 충분히 고려해야 할 것입니다.

다른 문제는 바로 학교의 크기입니다. 여기 참석하기 전에 제주 영어교육도시에 들어서게 될 열두 개 학교의 부지를 직접 보고 왔습니다. 그런데 학교마다 배정된 부지가 만 평 정도였습니다. 제가 교장으로 있는 민족사관고등학교만 해도 부지가 38만 평입니다. 이들 학교가 오랜 시간 동안 잘 운영되기 위해서는 국제학교에 걸맞게 충분한 부지가 확보되어야 할 것입니다. 국제학교 개수를 늘리려고만 생각하지 말고 각각 학교에 충분한 부지를 공급해야 한다고 생각합니다.

다음으로 영어 전용 정책(English Only Policy)에 대해서인데, 민족사관고등학교에서도 이 정책을 실시하고는 있습니다만 잘 되지 않고 있습니다. 왜냐하면 학교 안에 외국 학생들이 없기 때문입니다. 지금 이 방안 해도 두 명 빼고는 다 한국인입니다. 만약 외국인이 많다면 자연스럽게 영어를 쓸 수밖에 없겠지요.

이런 점을 생각해 볼 때, 학생들이 영어를 더 효과적으로 배울 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요합니다. 학생들 중에서 외국 학생의 비율을 높이고, 영어로 된 교과서만을 사용하는 방안이 강구되어야 할 것입니다.

마지막으로 교사의 질입니다. 민족사관고등학교의 경우 선생님 중 85% 이상이 해외에서 석사 혹은 박사 학위를 취득했습니다. 과연 어떻게 하면 일정 자격을 갖춘 우수한 교사를 채용할 것인지 고민해야 할 것입니다. 이들 선생님들이 영어로 과목을 가르칠 수 있어야 함은 물론입니다. 이상입니다. 감사합니다.

■ 강경철

우리 아이들을 외국에 공부시키려 보내는 이유는 많은 외국 친구들을 사귀고 또 외국 문화를 경험하고 오라는 것 아니겠습니까. 그런데 단순하게 국제학교를 짓고 아이들을 거기에 보내는 것 만으로는 이런 효과를 충분히 얻을 수 있을지 의문입니다.

그리고 예산도 문제입니다. 공공부문에서 예산을 투입한다고는 하지만 200억 달러 정도는 민간에서 끌어와야 하는 것으로 알고 있습니다. 한국의 한 신문에 따르면 민간부문에서 총 1조 2천억 원 정도를 투자해야 한다고 보도하기도 했습니다. 투자에 관해서 구체적인 액수나 계획들이 잡혀져 있는지 듣고 싶습니다.

■ 크리스토퍼 보덴(Christopher BOGDEN)

좋은 교육을 위한 선결조건은 단연 우수한 교육 인력을 채용하는 것입니다. 미국과 영국의 우수 학교들 역시 우수한 교사를 보유하고 있다는 것을 큰 장점으로 꼽을 수 있습니다.

제주 영어교육도시에 진출하려고 하는 학교들 역시 이 문제를 잘 알고 있습니다. 저희 역시 저희 나름대로 우수한 교사들을 초빙하기 위해 노력하고 있으며 제주 영어교육도시가 이들에게 매력적인 교육도시가 될 수 있도록 노력을 기울이고 있습니다.

이번 세션의 제목을 보면 “국제화시대의 한국 교육: 제주 영어도시 사례

연구”라고 되어 있습니다.

제주 영어교육도시를 국제교육도시로 만드는 것이 제 궁극적 목표입니다. 영어는 공통분모입니다. 세계에서 가장 많이 쓰이는 언어이기 때문입니다. 그렇지만 동아시아 사람들이 서양 문화에 대해서 막연히 환상을 갖는 것은 적절하지 못하다고 생각합니다. 저는 국제화된 교육(global education), 세계화(globalization)라는 말들을 융합(fusion)이라는 말로 이해하고 있습니다. 서로 다른 문화들의 장점이 결합되는 것이지요. 비록 세계적으로 영어가 널리 쓰이고는 있을지라도 말입니다.

문화의 융합은 사람들을 하나로 묶어 줄 것입니다. 하지만 그렇다고 서로 다른 문화들끼리 경쟁을 벌여서 어떤 문화가 다른 문화를 지배하는 식으로 흘러간다면 곤란할 것입니다. 제주 영어교육도시는 다양한 국적의 사람들과 어울리면서 자연스럽게 다양한 문화를 체험하고 수용할 수 있는 기반을 제공해 줄 것입니다. 서구의 아이들 역시 제주도에서 다른 문화를 경험하게 함으로써 문화 융합을 체험할 수 있도록 도와줄 것입니다.

향후 저희는 세계 수준의 우수한 교육 프로그램을 마련하여 다른 국제학교와의 경쟁에서 앞서나가는 것을 목표로 하고 있습니다. 물론 어려운 일이라는 것을 누구보다도 잘 알고 있습니다만 이를 위해 저명한 학교들이 제주 영어교육도시에서 그들의 교육 프로그램을 그대로 운영하도록 할 것입니다.

■ 모종린

저는 방금 전 윤 선생님께서 말씀하신 수요 문제에 대해서 코멘트를 하겠습니다. 물론 저는 민족사관고등학교가 제주 영어교육도시의 좋은 모델 중 하나라고 생각합니다만 제주 영어교육도시에 세울 학교들은 어디까지나 ‘한국’ 내의 국제학교라는 점을 강조하고 싶습니다.

현재 1만 명 정도의 한국 학생들이 국제학교에 다니고 있으며, 약 6만 명의 한국 학생들이 한국 바깥의 국제학교에 다니고 있는 것으로 알고 있습니다. 벌써 이 숫자만 합해도 7만 명 정도입니다. 그런데 수요가 이 정도

되더라도 제주도 밖에 사는 학생은 제주 영어교육도시 내의 국제학교에 진학할 수가 없는 것이 현실입니다.

한국에도 10여 개 정도의 국제학교가 국제적으로 경쟁력을 갖추고 있는 것으로 알고 있습니다. 만약 제주 영어교육도시 내의 국제학교들이 아무 제한 없이 한국인 학생들을 받을 수 있다면 방금 말씀드린 10여 개의 국제학교들처럼 경쟁력 있는 학교를 만들 수 있을 것이라 확신합니다.

■ 토마스 펜란드(Thomas PENLAND)

이번 세션에서 나온 이야기들 전반에 대해서 몇 가지 의견을 말씀드리겠습니다.

크리스토퍼 보텔 선생님이 언급하신 학교 중에서 한 군데에 제가 잘 아는 사람이 있습니다. 영국에는 잘 없고, 미국에 주로 있는 독립 학교(independent school)의 교장입니다. 그런데 이 학교는 자체적으로 프로그램을 잘 운용하기는 하지만, 국제이해교육(international education)은 하지 않습니다.

진정한 국제이해교육을 시키는 것은 매우 어려운 일이라고 저는 생각합니다. 제가 운영하는 학교도 아이비(Ivy) 프로그램, 그리고 흑자는 너무 서구 중심적이지 않느냐고 반문할 지도 모르겠습니다만 유럽식 학제를 도입하여 운영하고 있습니다. 물론 초점은 국제이해교육에 맞춰져 있습니다.

그런데 국제이해교육을 할 때 중요한 것은 문화적 민감성이 잘 갖춰야 한다는 것입니다. 아시다시피 국제학교에 다니는 학생들은 비단 자국 학생들뿐만이 아니라 다국적 배경을 가진 학생들도 다닙니다. 이런 상황에서 국제학교는 하나의 문화만을 강조할 것이 아니라 국제적인 문화(international culture)에 대해 초점을 맞춰서 가르쳐야 합니다. 적어도 기숙사 혹은 학교 생활 전반에서 다문화적인 가치를 존중하는 분위기를 만들어 주어야 할 것입니다. 국제학교가 학생들의 실력을 높이는 데 이바지하든, 네임 벨류를 높이는 데 쓰든 저는 다 좋다고 생각합니다. 다만 이와 더불어 학생들에게 국제적인 경험을 쌓도록 해 줄 수 있다면 더욱 좋을 것이라 생각합니다.

특히 동북아시아나 동남아시아 학생들 위주로 특화를 시킨다면, 그렇게 해서 아시아 학생의 비율을 30~40% 정도로 해서 학교를 구성하면 어떨까 싶습니다.

■ 사회자

여러분 모두 감사드립니다. 우선, 제주 영어교육도시를 통해 얻을 수 있는 이점(利點)에 대해서 분명히 해야 할 것 같습니다. 윤정일 선생님께서 이미 과도한 경쟁에 대해서 지적하셨다시피, 이탈리아, 베이징, 상하이, 싱가포르 등에 많은 국제학교가 있습니다. 국내에도 많은 국제학교가 들어설 예정입니다. 인천 송도에 올해 국제학교가 개교할 예정이고, 광양, 부산도 국제학교 설립을 검토 중입니다. 따라서 수요 예측을 정밀하게 할 필요가 있다고 생각합니다.

두 번째로 JDC의 역할과 책임에 대해서도 고민해야 할 것입니다. JDC는 국내에서 유일하게 해외 전문가를 초빙하여 사업을 추진하고 있습니다. JDC는 앞으로도 혁신적인 모델과 전략을 수립하여 사업 추진에 큰 기여를 해야 할 것입니다. JDC의 역할과 책임은 매우 중요합니다.

중앙정부와 지방정부 간의 협력 역시 중요한 문제입니다. 제주특별자치도 청, 그리고 한승수 총리님 모두 이 사업에 많은 기여를 하고 있습니다. 다만, 앞으로 총리가 바뀌게 되면 사업 추진에 영향이 미칠까 우려가 됩니다.

따라서 정부는 물론 국회 차원의 더욱 강력한 지지를 얻어내는 것이 중요할 것입니다. 우리 역시 이 사업을 인구 50만에 불과한 제주도만의 사업이 아니라 국가적인 차원의 사업으로 추진해야 할 것입니다. 그렇지 않는다면 국회 차원의 지지를 얻기 힘들 것입니다. 아울러, 비록 민자를 유치하는 일이 만만하지 않습니다만, 이런 점을 고려한다면 혁신적인 아이디어를 마련해서라도 반드시 이 문제를 해결해야 할 것입니다. 덧붙여서, 우리는 이 사업을 동북아시아 차원, 또 세계적인 차원에서 추진함과 동시에, 제주 도민들도 혜택을 받을 수 있도록 해야 할 것입니다. 이를 위해 이 사업이 다방면에

서 연계 효과(linkage effect)를 낼 수 있도록 더욱 고민해야 할 것입니다.

마지막으로 정체성 문제에 대해서 지적하고 싶습니다. 이 사업은 제주를 국제자유도시로 발돋움시키기 위한 사업의 일환으로 추진되고 있습니다만, 제가 사업 초기에 참여했을 때만 해도 제주도에는 이렇다 할 국제적인 요소가 거의 없었습니다.

우리는 작은 일부부터 시작하기로 했고, 우리는 교육도시 문제부터 논의한 것도 이런 이유 때문입니다. 비록 작은 규모의 교육도시지만 이 도시 안에 사는 사람 중 50% 이상이 영어를 사용하는 외국인으로 채워진다면, 사람들은 우체국을 가든 은행을 가든 영어를 쓸 수밖에 없고 따라서 자연스럽게 일상 속에서 영어를 사용하게 될 것입니다.

정체성 문제에서 중요한 것은 바로 어떤 사람들로 구성할 것이냐의 문제라고 생각합니다. 저는 미국 대학에서 12년 정도 가르친 경험이 있습니다만 수강생 중 10%만이라도 영어를 사용하는 학생들이면 영어를 사용할 수 있었습니다. 하지만 한국 학생만 수강하는 수업에서는 영어를 사용하기 어렵습니다.

글쎄요, 인요한 선생님께서는 이런 경우에도 영어를 사용해야 한다고 보시는지요? 아시겠지만 인 교수님은 저보다 한국말을 더 잘하시는 분이죠. 토론 중에 인 교수님께서 말씀하셨다시피 미국이나 영국의 우수한 학교를 유치하는 것은 좋은 생각이라고 봅니다. 하지만 그 학교의 교과과정을 고치지 않고 그대로 쓸 수 있을까요? 만약 그 학교들이 제주도에 들어 왔을 때 학생들 중 반 이상이 한국학생들이라면 필요에 맞게 교과과정을 고칠 필요가 있다고 생각합니다.

마지막으로, 이 프로젝트를 위해서 열심히 일해주시고 계시는 크리스토퍼 보멩 선생님께 여러분들의 큰 박수 부탁드립니다. 아울러서 교육 위원으로서 함께 일하고 계시는 장 선생님, 조 선생님께도 박수 부탁드립니다. 여러모로 힘든 경쟁을 겪고 있는 제주도에 정말 노고가 많으십니다.

그리고 지적재산권을 행사해도 될 정도의 멋진 발표해주신 패널 김인석 교수님께도 감사드립니다. 오늘 참석해 주신 분들께 큰 박수 부탁드립니다.

동아시아의 금융시장 발전과 제주 국제금융센터

- 사회자 _양수길
- 발표자 _박윤식
- 토론자
 _강철준
 _오갑수
 _이후명
 _Tony MICHELL
- 세계 금융위기와 제주 국제역외금융센터에 주는 함의
 _박윤식

세계 금융위기와 제주 국제역외금융센터에 주는 함의

박윤식
조지워싱턴대학교 교수

서론

제주 경제를 21세기형 경제로 도약시키기 위하여, 제주도는 지금 제주 국제역외금융센터(Jeju Offshore Financial Center, 이하 제주 OFC) 설립 사업을 활발히 추진하고 있다. 이는 고도의 기술과 서비스 산업을 중심으로 하는 세계일류 경제국가로 발돋움하겠다는 한국 정부의 장기적인 목표와 궤를 같이 하는 것이다. 2003년 말, 한국은 국제금융센터를 유치함으로써 강력한 서비스 산업 부문에 기반한 새로운 경제 구조를 만들겠다는 내용을 골자로 한 1단계 금융허브 로드맵을 발표했다. 많은 학자들 사이에서 논의되어 온 동북아시아 비즈니스 허브(Northeast Asian business hub) 계획은 2002년 처음으로 정책화되었다. 2002년 1월 김대중 대통령이 신년사에서도 비즈니스 허브 계획에 대해 언급한 데서도 알 수 있듯이, 한국 정부는 이때부터 공식적으로 이 계획을 추진하기 시작했다.

노무현 대통령도 재임 중 동북아 비즈니스 허브 계획을 최우선 정책 과제로 놓고 이를 추진했다. 단, 노 대통령의 구상과 김 대통령의 구상은 몇 가지 면에서 차이를 보이는데, 가장 두드러진 차이점은 노 대통령의 동북아 비즈니스 허브 계획은 “동북아시아 그랜드 디자인(종합 구상)”이라는 더 큰 바탕에서 파생되었다는 점이다. 노 대통령은 앞으로는 동북아시아지역이 급부상할 것이라 내다보고, 다가오는 새 시대에는 한국이 활발한 역할을 해야 한다고 강조한 바 있다. 한국은 동북아시아의 중심이라는 지정학적 조건 때문에 예부터 수많은 지역 분쟁에 휘말려 왔고 이 때문에 한국인들은 엄청난 고난을 겪어야만 했다. 노 대통령의 동북아 그랜드 디자인의 요지는 바로 한국의 지정학적 조건을 경제적으로 풍요로운 동북아시아를 만드는 기회로 바꾸자는 데에 있고, 이를 통해 동북아 지역을 분쟁 없는 평화의 땅으로 바꾸나가자는 데에 있는 것이다.

2008년 새로 출범한 이명박 정부도 한국 경제 선진화를 위해서는 “녹색 성장(Green Growth)”이 필요하다는 새 정부의 기치를 내세움과 동시에, 위와 같은 웅대한 꿈을 어떻게 현실화시킬 것인가에 대해서 고민하고 있다. 한국에 국제금융센터를 조성하는 것은 그러한 비전의 일환으로, 국제무역, 투자, 유통, 운송, 금융 이 모든 것들을 한 데 모아 동북아시아 비즈니스 허브 전략을 보완할 수 있을 것이다. 세계 15대 경제 대국이자 아시아 4대 경제 대국인 한국은 전략적으로도 중국과 일본 사이에 자리잡고 있으며, 경제적으로도 세계에서 가장 역동적인 지역의 심장부에 위치하고 있다. 서울에서 비행기로 2시간 반 거리 안에 있는 지역에서는 현재 세계 GDP의 4분의 1을 생산하고 있으며, 10년 안에 세계 GDP의 30%를 차지할 것으로 보인다. 역동적인 경제뿐 아니라 세계일류 수준의 제조업과 IT산업을 자랑하는 한국은 금융서비스 부문을 더 높은 단계로 진입시킬 준비가 이미 되어 있다. 이 과정에서 한국에 국제금융센터를 유치하는 것은 필수라 할 수 있겠다.

그러나 최근 발생한 세계적인 금융위기는 국제금융센터 설립 전략이 과연 유효한가에 대해 의문을 던지고 있다. 이 글은 우선 세계 금융위기가 일어난 배경과 원인에 대해 논의한다. 다음으로 이번 금융위기가 제주 OFC

를 포함함 한국의 국제금융센터 설립에 주는 영향에 대해 살펴본다. 끝으로 제주특별자치도가 제주 OFC 설립을 실현시키기 위해 참고할 만한 몇 가지 전략적인 방안을 제안한다.

세계 금융위기의 이해

금융시장이 탄생한 이래로 지난 수백여 년 동안 금융위기는 몇 차례나 있어 왔고, 그중 1637년 네덜란드에서 있었던 튜립 버블(tulip boom-and-bust)이나 1720년 영국의 남해 버블(South Sea Bubble) 같은 것은 거의 고전적인 사례에 속한다. 하지만 1907년에 있었던 미국 금융 공황 그리고 1929년 미국 증시 붕괴와 같은 엄청난 금융위기는 20세기에도 계속되었다. 세계 2차대전이 끝난 직후 있었던 브레튼우즈 고정환율체제(Bretton Woods fixed exchange rate system)의 도입이나, 세계통화기금(IMF), 세계은행(World Bank)의 설립은 이와 같은 금융위기를 방지하기 위해서 이루어진 조치였는데, 이로 인해 잠시 잠깐 평화로운 시기가 찾아오기는 했다.

그러나 1970년대 초반 브레튼우즈체제가 무너지면서, 1973년과 1979년 두 차례 있었던 오일 쇼크, 1980년 최빈개발도상국(LDC)들의 외채 상환 위기, 1994년 멕시코 페소화(Mexican peso) 위기, 1997년 아시아 금융위기, 1998년 러시아 금융위기, 1999년 에콰도르 금융위기, 그리고 2001년 아르헨티나 금융위기 등 우리는 국제적 금융위기가 다시 창궐하는 상황을 목도하게 되었다.

그런데 브레튼우즈체제 붕괴 이후 35년간 있었던 금융위기들은 대체로 개도국에서 발생한 것들이었고 그 여파가 그다지 전 세계적으로 퍼지지는 않았다. 하지만 대조적으로 최근 일어나고 있는 국제적 금융위기는 선진 산업국에서 발생하고 있는데, 특히 미국의 서브 프라임 모기지 사태가 그러하다고 할 수 있겠다. 지난 금융위기 때에는 개발도상국들이 가장 먼저 피해를 보았다면 최근의 금융위기 때는 선진 산업국의 크고 작은 투자 기관들

과 거기에 투자한 사람들이 가장 먼저 피해를 입었다.

더 나아가, 과거 금융위기들은 과도한 재정 적자, 혹은 만성적인 재정 적자, 외채를 포함한 과도한 정부 부채, 개발도상국 등의 미숙한 경제 운용에서 나오는 문제 등등 거시경제 자체의 문제에서 기인한 것이었다. 하지만 반대로 이번 위기 때는 미국이나 기타 선진국들이 거시경제 운용에 실패해서가 아니라, 수많은 금융기관들과 민간 투자 부문의 무분별한 투자 행동 때문에 발생하였다. 달리 말하면, 이번 위기는 수준 높기로 이름난 서구의 투자 기관들과 거기에 투자한 투자자들의 적절치 못한 거시경제적 행동이 빚어낸 것이었다. 거시경제 차원에서의 실수들은 이번 금융위기를 단지 부채질하는 정도에 지나지 않았는데 이에 대해서는 후술하고자 한다.

이번 위기 때 IMF나 세계은행과 같은 세계 금융기관의 역할은 여느 때와 사뭇 달랐다. 개도국에서 주로 발생했던 지난 금융위기 때에는 이러한 금융기관들, 특히 IMF에서 이를 해결하기 위해 가시적이고 활발한 대응에 나선 바 있다. 일례로 IMF, 세계은행, 그리고 미국 재무성으로 이뤄진 삼각 연합은, 1980년 최빈개도국 외채 문제, 그리고 1997년 아시아 금융위기를 극복하기 위해 마련된 소위 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)를 만드는 데 매우 중요한 역할을 했다. 워싱턴 컨센서스는 크게 엄격한 재정 운용(fiscal austerity), 자유화(liberalization), 그리고 민영화(privatization) 이렇게 세 가지를 골자로 하고 있으며, 개도국들의 잘못된 거시경제정책 운용을 금융위기의 주범으로 지목한다.

그러나 이번 위기 때는 IMF도, 세계은행도 아주 작은 역할밖에는 하지 못했다. 그들은 그저 이번 위기에 대해, 위기를 겪은 국가들이 거시경제 운용을 실패해서가 아니라 미국을 비롯한 선진국의 민간 금융기관과 투자자 그룹들이 무분별한 투자를 했기 때문이라는 날카로운 분석만을 내놓은 채, 사실상 구경꾼의 입장에 머무를 뿐이었다.

이번 금융위기의 원인들

이번 금융위기를 초래한 주범으로 거시경제정책 운용 상의 몇 가지 실수들이 지목되고 있다. 예를 들어, 혹자는 미국의 고질병인 낮은 저축과 과도한 소비 행태가 증폭시킨 글로벌 불균형(global imbalance)으로 인해 동아시아 지역 및 기타 국가들에 달러가 엄청나게 집중되었다고 지적하였다. 이로 인한 잉여 자금들(surpluses)이 금세 미국으로 흘러 들어왔고, 이와 같은 초과 유동성(excessive liquidity)은 월스트리트 투자자들이 간 큰 행동을 할 수 있도록 부추겼다.

연방준비위원회 의장 앨런 그린스펀(Alan Greenspan)이 비난 받는 이유도, 바로 그가 2000년 1월 IT 버블 붕괴, 2001년 9·11 테러 이후 자유로운 통화 정책을 취하는 바람에 오랜 기간 동안 초과 유동성이 발생하는 데 일조한 사람이기 때문이다. 또한 미국 서브 프라임 모기지 사태의 근원을 추적하다 보면 국민들이 각자 집 한 채씩 가질 수 있도록, 민주-공화당 가릴 것 없이 국회의원들이 과도한 정책을 도입한 사실을 알 수 있는데, 이들 국회의원들은 지역재정투자법(Community Reinvestment Act) 등을 통해 소득이 낮은 사람들에게도 돈을 빌려 줄 수 있도록 미국 은행들을 강제한 바 있다. 어떤 이들은 자유시장경제의 동력이 이윤 추구에 있다는 사실을 망각한 채 월스트리트 투자자들의 지나친 탐욕을 문제 삼기도 한다. 하지만 월스트리트이든 메인 스트리트(Main Street)이든 간에 탐욕은 언제 어디서나 존재했던 것이지 이것이 금융위기를 직접적으로 촉발했다고 보기는 어렵다.

그러나 상기 언급한 사항들은 금융위기의 근본적인 원인은 되지 못하며 단지 이번 금융위기를 부채질한 데 지나지 않는다. 이번 금융위기의 본질적인 문제는 바로 최근 몇십 년 동안 개발된 새로운 투자 기법들, 그리고 다양하면서도 혁신적인 금융 기법들을 남용한 데 있다. 세계 금융시장은 수 년 만에 걸친 금융분야의 혁신으로 인해 급격히 성장하였다. 혁신은 주로 새로운 금융상품 개발 분야, 펀드 및 투자 기법, 그리고 거래와 위기 관리 기술 분야에서 두드러졌다. 이처럼 풍부하고 복잡한 새로운 금융상품 및 기술들

은 금융 혁신에 엄청난 불을 지폈고 1960년대 이후로 국제금융시장에도 점차 스며들기 시작했다. 물론 이러한 혁신들은 대체적으로 시장 효율성을 높였지만, 한편으로는 몇몇 투자 그룹이나 금융시장 참여자들의 무지와 지나친 탐욕으로 인해 오·남용되기도 하였다.

현대 국제금융의 역사는 금융분야의 일련의 혁신들이 이끈 것이라 해도 과언이 아닐 것이다. 세계 금융시장은 혁신이 가져다 준 날개를 달고 비약적으로 성장해 왔다. 금융 혁신은 단지 대출 원천의 개발과 다양화만을 의미하지 않았다. 이는 국내외를 막론하고 전 세계의 금융 중개 기관(financial intermediation)들에 지대한 영향을 미쳤다. 금융 중개 기관들이 제공하는 서비스는 대차대조표상 자산 부문뿐만 아니라 부채(liability)부문에 대해서도 이루어졌다. 부채 관리(liability management) 업무는 현대금융중개기관의 통합적인 접근에 있어서 점차 중요해져 갔다.

최근 몇십 년 사이, 금융 혁신의 속도는 더욱 급격히 빨라졌고 결과적으로 금융시장과 금융상품 및 기법 역시 폭발적으로 성장하였다. 2008년 중반, 전 세계적으로 채무 증권(현금성 자산상품)은 약 87조 달러에 달했다. 반면 스왑, 선물(futures), 옵션, 그리고 선도(forwards) 등 파생상품(명목 금액상)의 경우는 무려 800조 달러에 달하는 것으로 추정되었으며, 하루 단위 외환 거래량도 4조 달러에 이르는 것으로 알려졌다. 세계적 금융기관들이 24시간 움직이면서 운영하는 국제금융시장의 크기는, 2007년 기준 세계 GDP가 53조 달러였던 것을 감안할 때 실물 경제의 크기를 훌쩍 뛰어 넘고도 남는 것이다. “대영제국에는 해가 지지 않는다”는 옛 말은 이제 “시티은행, UBS, 골드만 삭스의 해는 지지 않는다”로 교체되었다.¹⁾

하지만 현명한 사람이라면, 이번 위기가 일차적으로는 혁신적인 최신 금융 기법을 남용한 데 있지만, 실은 극소수의 사람들만이 이 기법들을 다룰 줄 알 정도로 너무 복잡하기 때문에 금융 당국자들이나 경제학자들이 이를

1) 시티은행이 자신들의 광고에서 내걸고 있는 슬로건, “시티는 잠들지 않습니다(Citi Never Sleeps)”는 오늘날의 세계적 금융기관들의 모습을 사실적으로 표현했다.

시정(是正)하지 못한 것이 더 큰 원인이라는 것을 알아차렸을 것이다. 금융 위기들은 사실 금융 혁신의 부침(浮沈)에 따른 산물(産物)이다. 우선, 복잡한 새 금융상품과 기법이 개발되고 아주 극소수가 이를 남들보다 먼저 이용해 재미를 본다. 두 번째 단계에 가서는 이 혁신 금융상품들이 복제되고 다른 시장 참여자들에게도 널리 확산되는데 여기서 몇몇 사람들은 무지와 탐욕으로 인해 혁신 금융상품을 남용하기 시작한다. 이 단계에서 금융감독당국은 혁신 상품이 가져올 결과에 대해 아직도 충분히 인식하지 못하고 이는 규제 공백(regulatory vacuum)을 초래하게 되는데, 이 때문에 초기부터 혁신 상품을 남용하기 시작한 투자자들은 한계를 넘어서서 더 대담해지게 된다. 마지막 단계에 이르러 더 많은 시장 참여자들이 이러한 무분별한 행동들을 따라 하게 되고 중국에는 파국에 이르고 만다. 물론 마지막 단계에서 금융 당국이나 일반적인 금융시장 종사자들은 새로운 규제·감독 제도를 들고 나와서 시정 조치를 취하려고 한다. 하지만 이미 경제 핵심부에게까지 피해가 미치고 난 뒤의 일이다.

금융 혁신은 세계 금융시장의 규모나 복잡성만을 증가시킨 것이 아니라 시장 참여자들이 소득을 올릴 수 있는 다양한 길을 열어주었다. 1970년대에 미국 주택저당공사(Government National Mortgage Association, GNMA 혹은 Ginnie Mae(지니메이))에서, 수백 수천 개의 장기 모기지 대출(mortgage loans)을 흔히 주택 저당 증권(mortgage-backed securities, 이하 MBS)으로 불리는 시장성 채권(marketable bonds)으로 증권화한 것이 이번 위기의 씨앗이라 할 수 있다.

MBS는 흔히 이체 증권(pass-through securities)으로도 불리는데 이는 담보부 자산, 여기서는 주택 담보 대출에 대한 지분(저당권과 원리금-역자 주)을 투자자가 소유하는 새로운 형태의 채권이였다. MBS 시장의 급성장은 많은 모기지 대출 업체들이 자신들의 장기 모기지 대출을 지니메이나, 모기지 대출을 한 데 모아 증권화하는 일을 전문으로 하는 월스트리트 회사들에게 팔아 넘길 수 있을 만큼 시장 전체에 새로운 유동성을 공급했다. 이렇게 지니메이나 월스트리트 회사들에게 모기지 대출을 팔아서 번 신선한 현금을

가지고 모기지 대출 업자들은 새로운 모기지 대출을 더 많이 할 수 있었다.

모기지 대출의 증권화는 1983년 연방저당공사(Federal National Mortgage Association, FNMA 혹은 페니메이)가 최초의 다단계 채권(Collateral Mortgage Obligations, CMOs)을 발행하면서 한층 속도가 붙었다. MBS와는 달리 CMOs는 소위 원리금 이체식 저당증권(pay-through securities)으로서 투자자들은 모기지 대출에 대한 소유권을 갖지 않는 대신 담보부 자산에서 파생되는 현금을 갖는다. 달리 말하면, MBS와 같은 이체 증권은 투자자들은 담보부 자산(담보물)에 대한 소유권을 갖는 것이고, CMOs와 같은 원리금 이체식 저당증권은 부채 담보부 증권(collateralized debt obligations)으로서 담보부 자산으로부터 나오는 현금 수익(이자)을 수취할 수 있는 권리를 갖는 것이다. MBS나 CMOs와 같은 새로운 형태의 증권들이 갖는 장점은 위험도(risk exposure)에 따라서 분할 발행(Trenches, 트렌치) 될 수 있다는 것인데, 크게는 가장 안전한 트리플 A 트렌치와 흔히 “독극물”로 불리는 위험도는 높지만 수익도 그만큼 많은 트렌치로 나뉜다.

이후 얼마 있지 않아 증권화는 주택 모기지 대출뿐 아니라 상업 모기지 대출, 자동차 대출, 신용카드 미수금(credit card receivable), 설비 임대(equipment lease), 주택 지분 담보 대출(home equity loans), 제조업체 대출(manufacturing loans), 학생 대출 등등 금융자산 전반으로 확산되었다. 2007년 초반, 미국 내 모든 비금융부문 부채(nonfinancial debt)의 53%가 증권화 되었는데 1980년에는 이 비율이 고작 28%였다. 2006년 말, 미국 내 금융기관만을 따져도 증권화된 자산은 9조 달러에 달했는데, 이 중 MBS와 CMOs가 7조 달러를, 자산담보부 채권(asset-backed securities, ABS)이 나머지 2.1조 달러를 차지했다. 증권화의 확산은 전 세계 금융시장에 활기를 불어넣었고 집을 가진 사람들이나 기타 시장참여자들은 더 낮은 비용의 자산으로 물리게 되었다. 증권화는 전통적인 비유동성 은행 대출(illiquid bank loan)이나 기타 금융자산 등에 “2차” 시장을 형성함으로써 소비자와 기업 모두가 낮은 대출 비용으로 돈을 빌릴 수 있게 되었다. 이러한 까닭에서 마이클 밀켄(Michael Milken)은 증권화를 “자본의 민주화(democratization of capital)”라

고 일컬었는데, 참고로 그가 일하던 월스트리트 회사 드렉셀 번햄(Drexel Burnham)은 정크 본드(junk-bond) 때문에 쫓딱 망한 것으로 유명세를 탔고, 결국 이 회사는 1990년에 파산하게 된다. 물론 증권화가 주는 다른 구조적인 이점도 있었다. 은행 대출과 기타 부채에 대해서 이제는 자본 시장이 평가함에 따라 자본의 효율성이 높아졌고, 또한 증권화를 통한 신용 위험(credit risk)의 분산은 매우 적은 사람 몇 명에서 모든 신용 위험을 전부 떠안게 되는 위험을 감소시켰다.

비록 증권화가 세계 금융시장에 전반적으로 긍정적인 영향을 미쳤다고는 하지만, 동시에 남용과 오용의 위험도 함께 자라고 있었다. MBS와 CMOs의 개념은 월스트리트 회사들과 신용평가기관(credit rating agencies)들과 같은 주요 시장 참여자들이 모든 종류의 부채 증권(debt instruments)을 묶어 다양한 형태로 증권을 분할 발행할 수 있게 함으로써 수수료 수입 증대를 꾀할 수 있었는데, 이를테면 연기금이나 보험회사와 같이 안전자산을 선호하는 투자자들에게는 높은 안전 등급의 증권을 분할 발행했고, 헤지 펀드(hedge fund)나 기타 특수 투자자들과 같이 고수익을 올리고자 하는 사람들에게는 고위험-고수익 증권을 분할 발행하는 식이었다. 결국 서브 프라임 모기지 사태를 포함하는 증권화 시장(securization market)의 폭발적인 성장과 갑작스런 몰락은 이번 세계 금융위기의 근본 원인이었던 셈이다.

세계 금융위기가 제주 OFC 설립에 미친 영향

이번 세계 금융위기로 말미암아 초국가적인 금융규제와 감독을 위한 국제 협력의 중요성이 부각되었는데, 이는 지난 2008년 11월, 그리고 2009년 4월 각각 미국 워싱턴과 영국 런던에서 개최된 G-20 정상회담의 주요 의제이기도 했다. 많은 이들은 태만한 금융감독, 그리고 이익에 눈이 멀어 MBS와 CMOs와 같은 지나치게 복잡한 금융상품을 가지고 놀면서 자신들의 배를 채우다가 결국 금융위기를 불러 온 월스트리트 회사들과 금융기관들에

대해 비난을 퍼부었다. 자연스럽게 전 세계 금융기관들을 감독하는 IMF 그리고 금융안정화포럼(Financial Stability Forum, 이하 FSF)의 역할이 중요해졌다. FSF는 지난 1997~98년 아시아 금융위기를 계기로 선진 7개국(G-7)들이 국제금융안정성을 강화시키기 위하여 창설한 것으로, G-7 국가들, IMF, 세계은행, OECD, 바젤 은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervisions), 국제증권감독기구(International Organization of Securities Commissions, IOSCO), 그리고 국제보험감독기구(International Association of Insurance Supervisions, IAIS)가 회원이다.

시작 단계에서 FSF는, 역외금융센터(Offshore Financial Centers, OFC)가 난립되어 이것이 또 다른 금융위기를 촉발 할 가능성에 대해 우려하였고, 이들 역외금융센터들이 세계적인 금융 표준에 적합한지, 그리고 운영 절차나 운영 기관들이 투명성 기준에 맞는지를 조심스레 지켜보았다. FSF는 42개에 달하는 역외금융센터를 조사하여, 금융감독표준과 절차에 얼마나 적합한지에 따라 금융센터들을 세 부류로 분류하였다. IMF나 세계은행에서도 FSF를 돕기 위해 다양한 평가 방법을 마련했으며 역외금융센터들이 FSF의 기준에 맞출 수 있도록 기술적 지원도 시행하였다. 이러한 노력 중 하나인 금융평가보고서(Financial Sector Assessment reports)는 역외금융센터들이 투명성, 규제에 있어서 최선사례(最善事例, best practices) 습득, 시스템 안정성, 금융분야 개혁 등을 중시할 것을 강조하였다.

한편 OECD도 1990년대 중반부터 소위 “유해조세경쟁(harmful tax competition)”을 막기 위해 나선 바 있다. OECD는 역외금융센터에 유해한 특혜조세제도(harmful preferential tax regime)가 적용됨으로써 역외금융센터가 조세도피처(tax haven)로 악용될 가능성에 주목했다. 1998년 OECD가 펴낸 “세계 주요 문제로 등장하고 있는 유해조세경쟁”이라는 보고서에 따르면 OECD는 특혜조세제도의 “유해성”을 판단하는 기준으로: (1)적절한 수입에 대해 조세가 지나치게 낮거나 없는 경우, (2)투명성이 부족한 경우, (3)정보 교환의 효율성이 떨어지는 경우, 마지막으로 (4)(역외금융센터의) 조세제도가 국내경제와 격리되어 있을 경우, 이렇게 네 가지를 들었다. 1998

년 OECD 보고서가 생산(manufacturing)과 같은 기타 경제활동은 다루지 않은 반면 금융서비스만을 주로 다룬 것에서 OECD가 역외금융센터에 초점을 맞췄다는 것을 보여준다. 만약 47개의 역외금융센터, 그리고 OECD 국가들이 이 기준에 따르지 않을 경우, 이들은 “비협조적인 조세 피난처”로 낙인 찍힐 것이며 OECD 가입국들의 제재를 받을 것이다.

하지만, OECD의 제안은 초기에 벨기에, 룩셈부르크, 그리고 스위스 등 OECD 국가들조차도 반대 의사를 드러낼 정도로 반대에 부딪혔다. 조지 부시(George Bush) 대통령 시절에는 미국 연방정부에서도 아까 소개한 네 가지 기준 중 두 가지(조세가 지나치게 낮거나 없는 경우, (역외금융센터의) 조세제도가 국내경제와 격리되어 있을 경우) 기준을 문제삼았던 적이 있다. 미국은 이들 기준을 국가의 조세주권에 대한 침해라고 주장하였다. 따라서 단 두 가지 기준, 즉 투명성과 정보 교환에 관한 규정만이 OECD 국가들의 동의를 받을 수 있었는데, 심지어 마지막 것, 즉 정보 교환에 관한 규정은 오로지 특수한 요건을 갖추었을 때만 적용될 수 있도록 적용 범위가 축소되었으며 “법적 신문(fishing expeditions)” 목적으로는 사용할 수 없게 되었다.

하지만 지난 2년간 심각한 금융위기를 겪으면서 2008년 말에 버락 오바마 후보가 미국의 새 대통령으로 당선된 것은, 새 정부가 역외금융센터를 규제 감독할 수 있도록 하는 신호탄일 지도 모르는 일이었다. 오바마 대통령은 상원 의원과 대통령 후보 시절부터 “조세 피난처(tax shelter)와 역외 조세 도피처 남용”을 막음으로써 소위 3천 500억 달러에 달하는 조세 격차(tax gap)를 줄이는 데 관심을 갖고 있음을 밝혀 왔다. 그는 저세율 국가(low-tax jurisdictions)들의 블랙리스트를 작성을 앞장서서 후원하는 상원 의원이었다. 오바마 대통령은 국가경제회의(National Economic Council, NEC) 의장에 래리 서머스(Larry Summers)를 앉혔다. 서머스는 클린턴 정부 시절 재무성 장관을 맡으면서 OECD의 반 조세 피난처 프로젝트를 주도한 사람 중 하나였으며, 조세단일화(tax harmonization)에 대한 그의 열망은 하나도 가라앉지 않았다.²⁾

미국과 유럽 선진국가들은, 1930년대 대공황에서 탈출하기 위해 쏟아 부

있던 막대한 재정으로 생긴 예산 적자를 메우기 위해서라도 조세 수입을 올리는 데 열심이었다. 따라서 역외금융센터는 서방 선진국들이 조세 수입을 올리기 위해 손쉽게 건드릴 수 있는 좋은 정치적 표적이 되었다. 이러한 환경 속에서 최근 라부안 역외금융센터(Labuan Offshore Financial Center, LOFC)가 라부안 국제경제금융센터(Labuan International Business Financial Center)로 이름을 바꾼 것은 흥미로운 사실인데 아마도 “역외” 금융서비스라는 측면을 지우고자 이렇게 한 것 같다. 만약 제주 OFC도 금융서비스를 제공하는 기업뿐 아니라 선박, 숙박, 의료 등과 같은 서비스와 관계된 광범위한 산업들에 대해서도 고려하고자 한다면 명칭을 제주 국제경제금융센터(Jeju International Business Financial Center)로 바꾸는 것이 좋을 것이다.

금융센터의 설립에 관하여

역사적으로 국제금융센터는 상승기, 절정기, 침체기, 소멸기와 같은 사이클을 반복해왔으며 이러한 흐름은 플로렌스(Florence), 베니스(Venice), 제노아(Genoa), 앤트워프(Antwerp), 아바나(Havana), 베이루트(Beirut) 등 역사 속의 금융센터들에서도 볼 수 있는 것들이다. 전 세계의 금융센터들의 위치, 그리고 크기와 공간 분포를 설명하는 여러 가지 요소들에 대한 많은 설명 모형들이 제기되었다. 공간적 분석(spatial analysis)은 금융센터의 크기, 분포, 서비스 구성 등을 설명하기 위해 후배지 경제(hinterland economies), 지리적 군집화(geographic clustering), 물류적 요소(logistical factors) 등의 개념에 착목(着目)한다. 이외에도, 금융기업들을 금융센터로 유치할 수 있도록 하는, 제도, 규제 및 지식 환경 등과 같이 금융센터 설립에 따르는 내부적 역량에 주목하는 시각도 존재한다.

2) Daniel J. Mitchell, “Prospects for Tax Competition in 2009,” CF&P Strategic Memorandum, Center for Freedom and Prosperity, March 30, 2009.

예를 들어 사가람과 비크라마나야케(Sagaram and Wickramanayake, 2005)는 금융센터 내의 금융기관들이 입지를 선정할 때 고려하게 되는 다섯 가지 요소들을 밝혔는데 이는 각각, 금융규제 체계, 경쟁력 있는 조세 구조, 삶의 질이나 매력적인 주거환경, 그리고 넉넉한 인재 풀(talent pool)과 같은 사회-문화적인 요소들, 금융시장의 폭넓은 정도 등을 포함하는 금융 관련 요소, 그리고 금융부문을 활성화시켜줄 만한 충분한 경제적 활동의 수준이다.³⁾ 현대금융센터들은 그 구조와 기능에 있어 이전과 차이가 확연하다. 가장 큰 차이점은 우선적으로 입지 우위로 인한 규모의 경제(location economics)에서 나타나며 마찬가지로 정부 규제 환경이나 자체적인 능력들 역시 차이를 만든다. 이 점은 아시아의 대표적인 국제금융센터 두 곳, 즉 홍콩과 싱가포르를 비교함으로써 더욱 분명해진다. 홍콩과 싱가포르는 대체로 역동적인 경제환경, 안정된 정치, 잘 갖추어진 해운, 항공 운송망, 영어를 쓸 줄 아는 근면한 노동력, 법률, 회계, 보험 분야, 그리고 영국의 영향을 받은 효율적인 관료제도와 같이 잘 정비된 서비스 산업의 존재 등등 많은 공통점이 있다.

하지만 더 가까워서 들여다보면 둘 사이에는 중요한 차이가 있다. 지리적으로 싱가포르를 도쿄, 시드니와 같은 아시아태평양지역의 주요 금융 중심 지역, 그리고 런던과 취리히 같은 유럽 지역의 주요 금융 중심 지역들의 영업 시간이 겹치는 시간대에 놓여있다. 싱가포르가 홍콩보다 더 많은 외환 시장 거래를 할 수 있었던 것은 싱가포르가 이러한 장점을 지녔기 때문이다. 예를 들어 외환 거래나 파생상품 거래가 싱가포르에서 복잡하고 집중적으로 이루어짐에 따라 아시아태평양과 유럽 지역은 일일 영업권으로 묶일 수 있었다. 또한 싱가포르는 중국 위안화나 한국 원화와 같은 주요 화폐들을 중계하는 역외시장 차액결제선물환(non-deliverable forward, NDF) 시장도 만들었다. 반면 홍콩은 중국, 한국, 일본, 필리핀, 대만 등 굵직굵직한 대출국(international borrowers)들 옆에 위치한 덕에 지리적인 이점을 가질

3) Sagaram, J.P.A. and Wichramana, J., "Financial Centers in the Asia Pacific: An Empirical Study on Australia, Hong Kong, Japan and Singapore," *BNL Quarterly Review*, March 2005, pp.21-51.

수 있었다. 이처럼 역동적인 경제권과 가까운 홍콩은 아시아태평양 국가들에게 유로크레디트(Eurocredit)를 유치하고, 이를 융자하고, 또 관리하면서 홍콩의 중요성은 높아져 갔다. 국외거주자들도 일할 수 있도록 하는 자유로운 노동정책 덕택에 많은 금융 전문가들이 손쉽게 홍콩으로 옮겨올 수 있었던 것도 중요하게 작용했다. 1997년 홍콩이 중국에 반환된 뒤로도, 중국의 국제금융관문으로서의 홍콩의 역할은 하나도 줄어들지 않았다. 주장강 삼각주(Pearl River Delta, PRD) 지역을 중심으로 한 중국 본토 내 지역의 긴밀한 경제협력은 홍콩이 일찌감치부터 서비스 산업 중심 경제로 발돋움할 수 있도록 도와주었다.

따라서 우리는 홍콩과 싱가포르가 국제은행업무에 있어서 각기 다른 차별화 전략을 썼음을 쉽게 알 수 있다. 차별화 전략은 지리적인 이점뿐만 아니라 자체적인 능력에 따른 것이기도 하다. 홍콩의 금융 발전은 민간 부문에 크게 의존하고 정부의 개입과 유인책에 많이 의존하지 않는다는 점에서 싱가포르와는 다르다. 정부는 홍콩이 금융 중심으로 성장하는 데 있어서 직접적인 개입을 피하고 단지 기본적인 환경만 제공해 주는 데 만족했다.⁴⁾ 반면, 싱가포르의 경우 싱가포르를 국제금융 중심으로 성장시키기 위해 정부가 매우 활발한 역할을 했다.

제주 OFC 설립 전략

상기 분석을 살펴보았을 때, 제주 OFC 설립에 필요한 가장 적절한 전략은 무엇일까? 제주도는 한국에서는 유일하게 행정, 입법적인 특권을 누리는 특별자치도이며, 한국 제1의 관광지라는 점을 고려한다면 OFC 설립에 있어서 커다란 잠재력을 가지고 있다고 할 수 있다. 물론 제주도는 중국이나

4) "Rivals More Than Ever: Special Report on Hong Kong and Shanghai," *The Economist* (March 30, 2002), pp.19-21.

〈표 1〉 GFC 순위와 주요 국제금융센터의 인구

	GFC 순위	인구
건지(Guernsey)	12	45,000
저지(Jersey)	13	57,000
케이만 제도	22	44,000
버뮤다	27	70,000
라부안	자료 없음	85,000
제주	자료 없음	560,000

* The Global Financial Centres Index, City of London, March 2009

동남아에 위치한 저가 휴양지들과의 경쟁을 피할 수 없는 만큼, 관광에 필요한 교통 체계를 더욱 매력적으로 정비할 필요가 있다. 이러한 점을 고려할 때, 금융센터와 함께 현대적인 의료 시설과 같은 고부가가치 서비스 산업을 결합시킨다면 고급 관광수요를 충분히 잡을 수 있을 것이다.

따라서, 제주 OFC는 21세기 제주도 발전 전략이라는 큰 틀에서 설계되어야 할 것이며, 이를 통해 서울에 위치한 한국의 거점금융센터들도 함께 성장할 수 있을 것이다. 한국은 경제 규모가 세계 15위라는 점, 거대 연기금과 외국환 관련 자산 관리에 대한 잠재적인 수요가 크다는 점, 그리고 역동적인 경제상황 속에서 고도의 금융서비스에 대한 수요 역시 크다는 점에서 동북아시아 금융허브가 되기에 충분한 이점을 가지고 있다. 또한 금융 산업은 21세기 한국 경제를 이끌 신 동력인 녹색성장전략의 하나로서 고려되어야 할 것이다.

다양한 혁신적 조치들을 통해 오래 전부터 성공적으로 자리잡은 말레이시아 라부안 OFC는 제주 OFC에 적잖은 시사점을 줄 것이다. 라부안 OFC는 지금으로부터 20여 년 전인 1990년에 말레이시아 최초로 세워진 역외금융센터다. 라부안 OFC를 벤치마킹함에 있어서 몇 가지 구체적인 제안을 하

(표 2) 라부안 국제금융센터에 입주해 있는 금융기관들(2008)

	수	자산(백만 달러)	고용자 수
은행기관	59	29,000	488
투자은행	15	471	100
보험사	140	2,096	567
리스회사	119	17,362	n.a.
신탁회사	21	9,014	n.a.

Source: *Annual Report 2008*, Labuan Offshore Financial Services Authority

고자 한다.

우선 앞서 언급했듯 OECD, FSF, G-7 국가들이 역외금융센터를 잠재적인 조세 피난처로 간주하는 만큼, 제주 OFC도 그 이름을 제주 국제경제금융센터(Jeju International Business and Financial Center)로 다시 지어야 할 것이다. 이렇게 함으로써 제주 OFC는 단순한 역외금융센터가 아니라 국제적으로 활발히 움직이는 금융기관들, 기업들, 엔터테인먼트, 의료 등 서비스 산업체들을 아우르는 진정한 세계적 경제금융센터로 거듭날 수 있을 것이다. 물론 최우선적으로 노려야 하는 기업들은 금융서비스를 제공하는 기업들이겠지만, 제주 OFC는 케이만 섬(Cayman Island)이나 저지(Jersey)와 같이 단순히 금융서비스만을 제공하는 금융센터를 뛰어넘어야 한다. 제주도의 인구는 50만을 넘는 수준으로 앞서 열거한 역외금융센터보다 훨씬 클 뿐 아니라 농업, 어업, 관광, 교육 등 비금융부문이 제주의 경제를 뒷받침해 주는 것이 사실이다.

둘째, 한국 정부는 라부안 역외금융서비스청(Labuan Offshore Financial Center Agency, 이하 LOFSA)과 비슷한 제주 국제경제금융센터청(Jeju IBFCA)을 세워야 한다. 말레이시아 정부는 신 사업 개발 및 홍보, 역외 활동에 대한 접수와 자문, 관리 감독의 강화, 역외 기업 유치 및 연계 등의 목적을

손쉽게 한 곳에서 할 수 있도록 LOFSA를 지난 1996년에 설립했다. LOFSA는 날카로운 감독과 행정을 통해 라부안 OFC의 대외적 평판을 높이는 데 기여했다. 유사하게 제주 IBFCA도 제주 OFC의 파수꾼 역할을 해야 할 것이며, 시작 단계에서는 그 역할이 더욱 중요할 것이다.

제주 OFC에 유치할 국제금융기업들도 라부안의 사례를 통해 어느 정도 윤곽을 잡을 수 있을 것이다. 2008년 몇 차례에 걸친 금융위기에도 불구하고 라부안은 모든 주요 사업 부문에서 성장을 이뤄내었다. 2008년 기준으로 라부안에 등록된 회사들은 85개국 6,868개 사에 달한다. 이 회사들은 주로 투자 홀딩(investment holding), 특수 목적 차량(special purpose vehicles), 국제금융활동, 교역 등을 목적으로 하고 있다.

맺음말

2007년부터 시작된 지금의 금융위기는 점차 잦아들고는 있지만 그 후폭풍은 역외금융센터에 대한 더 많은 규제와 통제라는 형태로 나타나고 있다. FSF나 OECD, 그리고 더 나아가서는 G-7 국가들이 이러한 흐름을 주도하고 있다. 반면 이와 같은 간간한 기준들은 역외금융센터들로 하여금 전문성과 투명성을 더욱 높이게 하고 따라서 장기적으로 살아남을 수 있게 할 수 있다.

국제화된 역외금융센터에 대한 수요는 사라지지 않을 것이라는 전망은 꾸준히 나오고 있다. 세계 금융시장의 크기가 커질수록, 그리고 초국적 자본 이동이 증가할수록 이러한 수요는 커질 것이다. 2006년 세계 금융자산의 총계는 167조 달러로 세계 GDP의 350%에 달했고, 이는 세계 GDP 대비 200%였던 지난 1990년보다 큰 폭으로 증가한 것이다. 초국적 자본 이동도 2006년 8.2조 달러로 2002년보다 세 배 증가한 것으로 나타났다.⁵⁾

5) *Mapping Global Capital Markets*, Fourth Annual Report, McKinsey Global Institute (January 2008).

〈표 3〉 거점 국제금융센터와 연계 OFC

거점 IFC	연계 OFCs
런던	더블린, 저지, 건지
뉴욕	바하마, 케이만 제도, 버뮤다, 파나마
싱가포르	라부안
서울	제주(?)

더욱이 〈표 3〉에서와 같이 주요 국제금융센터들(소위 거점 IFC, Primary International Financial Centers)은 역외금융센터와의 공생적(共生的) 연계를 통해 더욱 활성화되고 있다.

앞서, OFC 세제와 자국 세제와의 격리 문제, 그리고 조세 경쟁문제에 대한 OECD의 우려는 조세주권 차원에서 반드시 반박해야 할 것이다. 아울러 이와 같은 OECD의 관점은 지난 세계 2차대전 이후 시기의 국제금융 역사를 한꺼번에 뒤집는 것이다. 유로커런시(Euro Currency) 시장, 유로 크레딧 시장, 유로본드(Euro Bond) 시장 등과 같은 국제금융시장의 팽창은, 조세 경쟁, 그리고 전 세계 투자가들과 대출자, 금융기관들의 규제 차이 거래(regulatory arbitrage)의 산물이다. 유로커런시 시장의 기원은 지난 1950년, 동구 공산권 국가들이 흑시 있을지도 모르는 미국의 자산 동결에 대해 두려움을 느껴서 만든 것인데, 이들 국가들은 이 때문에 달러 자산을 미국으로부터 유럽 소재 은행으로 모두 옮겼다. 유로 커런시 시장은 지불준비제도(reserve requirements), 예금보험료(deposit insurance fees)의 부재(不在) 덕분에 예금자들이 규제 차이 거래로 이득을 보면서 크게 성장했고, 예금 금리 관련 Q 규제(regulation Q ceiling on deposit rates)도 없어 미국 은행보다 더 높은 예금 금리를 책정할 수 있었다.

흡사하게도 유로본드 시장 역시 거주자 달러 예금(resident dollar deposits)과는 달리 비거주자 달러 예금(non-resident dollar deposits)에는 원천징수세

제를 적용하는 등 자국 세제와 격리된 세제를 통해 성장할 수 있었다. 대부분의 다른 국제금융상품 및 금융시장 역시 비거주자 및 국제금융 운영사들에게 특수 세제 적용을 통해 성장하였다. 심지어, 1981년 미국에 도입된 국제은행업무(International Banking Facilities, IBF) 역시 역외 유로 달러 시장과의 경쟁하기 위해, 미국 내 비거주자 예금에 대해 원천 징수 세제를 특별 적용하고, 미국 내 유로 달러 시장(onshore Eurodollar Market in the United States)에 대해서도 미국 금융규제의 틀에서 벗어난 특별 세제를 적용하는 등의 조치를 취하였다.

OECD나 FSF 등에서는 역외금융센터가 조세 경쟁을 벌이거나 자국 세제와 격리된 세제를 운용하려는 것을 다시금 막으려 하고 있으나, 1970년대 유럽국가들이 유로달러 시장의 성장을 조절하기 위해 유로달러 예금에 대해 지급준비제도를 시행하려다가 완전히 실패했던 예를 보아도 알 수 있듯이, 국제금융의 전체 역사를 돌이켜볼 때 이러한 노력은 실패할 가능성이 크다. 지금의 국제금융위기는 세계 수많은 금융센터들과 금융기관들을 수세적(守勢的)으로 만든 것이 사실이다. 따라서 지금과 같은 시기에 정부가 제주 OFC 설립을 위해, 장기적인 안목을 바탕으로 공세적인 마케팅을 전개한다면 다른 나라들보다 앞서서 기회를 잡을 수 있을 것이다.

참고문헌

- City of London. 2009. *The Global Financial Centres Index*. London (March).
- Fratianni, Michele. 2007. "The Evolutionary Chain of International Financial Centers." Indiana University, October.
- Jarvis, Darryl. 2009. "Race for the Money: International Financial Centers in Asia." National University of Singapore.
- Kang, Cheoljoon. 2009. "Jeju Island's Initiative to Construct an Offshore Financial Center." Korea Banking Institute, Seoul, Korea.
- Labuan Offshore Financial Services Authority. 2007. *Annual Report 2008*. "Magnets for Money: A Special Report on Financial Centers." *The Economist*, September 15.
- Leung, Synthia, and Olaf Unteroberdoerster. 2008. "Hong Kong SAR as a Financial Center for Asia: Trends and Implications." *IMF Working Paper*, March.
- McKinsey Global Institute. 2008. *Mapping Global Capital Markets, 4th Annual Report*. McKinsey & Company, January.
- Park, Yoon-shik, and Musa Essayyad, eds. 1989. *International Banking and Financial Centers*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Seoul Financial Forum. 2003. *Korea as an International Financial Center: Vision and Strategy*. Seoul, Korea, January 2003.
- _____. 2008. *Korea as an International Financial Center: Policy Recommendations for The Incoming Lee Myung-bak Government*. Seoul, Korea, January 2008.
- Von Peter, Goetz. 2007. "International Banking Centers: a Network Perspective." *BIS Quarterly Review*. December 2007.
- Zorome, Ahmed. 2007. "Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition." *IMF Working Paper*. IMF, April.

동아시아의 금융시장 발전과 제주 국제금융센터

사회자: **양수길** (국가경영전략연구원 원장)

발표자: **박윤식** (조지워싱턴대학교 교수)

토론자:

- **강철준** (한국금융연수원 교수)
- **오갑수** (제일은행 부행장)
- **이후명** (기획재정부 국제금융국 국장)
- **Tony MICHELL** (Korea Associates Business Consultancy 대표)

■ 사회자

참석해 주신 여러분 감사드립니다. “동아시아의 금융시장 발전과 제주 국제금융센터”를 주제로 토론을 시작하겠습니다. 이번 토론은 제주도민들에게도 매우 의미 있는 토론이 될 것으로 생각합니다. 이번 토론은 동시 세션의 마지막 토론입니다. 제 생각에는 제주평화포럼을 조직하신 측에서는 국제금융센터로서의 제주의 가능성을 그다지 높게 보시지 않는 것 같습니다. 그래서 이렇게 순서가 맨 뒤로 밀린 것이 아닌가 싶습니다.

한국 속담 중에 “말을 낳으면 제주도로 보내고, 아들을 낳으면 서울로

보내라”는 속담이 있습니다. 이는 사람들이 보통 제주도를 어떻게 생각하는가를 잘 보여주는 말입니다. 조선시대부터 제주도는 유배지였습니다. 나라의 중심과 멀리 떨어져서 고립되어 있고, 다시 물으로 나오기 어려운 곳이었습니니다.

하지만 제주도에 대한 사람들의 생각은 한국이 소위 “고도 압축 성장”을 하면서부터 달라지기 시작했습니다. 이때부터 제주도 역시 경제성장에 동참해야 한다는 생각이 일반화되었습니다. 지난 수십 년간 제주도민들은 고부가가치 서비스 산업을 통해 지역경제 발전을 위해 많은 노력을 해 왔습니다.

물론 출발점은 농업이었습니다. 바나나와 같이 이국적이면서도 고가의 농산품을 재배했습니다. 하지만 그다지 성공적이지는 못했습니다. 이후 자연스럽게 관광 산업을 발전시키기 시작했습니다. 골프장을 짓고 카지노를 유치하는 등 제주도를 동북아시아의 관광 허브로서 발전시키자는 방안들이 제시되었습니다. 하지만 이러한 방안들은 아주 느린 속도로 추진되고 있는 것이 현실입니다.

그래서 이후에 다른 서비스 산업들, 이를테면 컨벤션(convention), 교육 서비스, 첨단기술 연구개발(high-tech R&D), 의료 분야를 발전시켜야 된다는 목소리가 커졌습니다. 제가 생각하기에는 제주도가 지향하고 있는 국제자유도시는 이러한 요소들을 전부 아우르는 것 같습니다. 하지만 빠진 것이 하나가 있는데, 제주도를 국제금융센터로 육성하는 것이 바로 그것입니다.

제가 보기에는, 제주도 분들은 제주도가 국제자유도시가 되어야 하는지에 대해서 아직 확실히 정하지 못한 것 같습니다. 제주도 안팎에서 격론이 벌어지는 가운데, 특히 제주도를 국제금융센터로 만드는 것에 대해서는 회의적인 시각이 더 커 보입니다. 우리는 마치 햄릿처럼 “사느냐 죽느냐 그것이 문제로다”하고 묻고 있는 상황에 처해진 것 같습니다. 여기 계신 뛰어난 패널 네 분을 모시고 진행되는 이번 토론회, 제주도가 국제금융센터 설립에 대한 입장을 정하는 데 있어서 큰 기여를 할 수 있기를 희망합니다.

그럼 패널 여러분들 소개하겠습니다. 그런데 아쉽게도 햄릿 역할을 해주실 박윤식 교수님께서 참석을 못하시게 되었습니다. 본인이 쓴 원고를 직

접 발표하시기로 하셨는데 건강 문제상 참석이 어렵게 되었습니다. 대신 강철준 교수님께서 박 교수님의 원고를 발표해주시겠습니다. 강 교수님께서서는 또한 토론자이기도 한데요 박 교수님의 글을 발표한 이후, 이에 대한 본인의 의견도 말씀해 주시겠습니다. 강철준 교수는 한국금융연수원에 재직 중이십니다.

다음으로는 기획재정부 이후명 국장님 나와 계십니다. 현재 국제은행국에서 외환정책을 담당하고 계십니다.

다음으로는 Korea Associate Business Consultancy의 CEO 토니 미첼(Tony MICHELL) 선생님 나와 계십니다. 저와 토니 미첼 선생님은 30년 전부터 알고 지냈는데요, 1978년에 한국에 오셔서 당시 경제기획원 김재익 실장의 영어 자문역으로 일을 시작하셨습니다. 김재익 씨는 1980년에서 81년 사이, 한국이 경제위기에서 벗어나는 데 핵심적인 역할을 했고, 20년 전 전두환 대통령수행 차 버마에 방문했다가 아웅산 테러 사건으로 세상을 떠났습니다.

이후 토니 미첼 선생님은 계속 한국 경제를 분석하고 평가해 오셨는데, 주로 경제위기에 착목해 오셨습니다. 외국인들에게 사업 기회가 많이 열리는 위기 회복 시기에 즈음해서 외국인 투자자들을 상대로 자문을 해주는 컨설팅 업체를 설립하여 지금에 이르고 있습니다.

마지막으로 SC제일은행 부회장 오갑수 박사님 나와 계십니다. 미국에서 교수를 하였고, 금융감독원 부원장을 맡으신 바 있습니다.

그럼 바로 토론에 들어가겠습니다. 우선 제주 국제금융센터에 대해서 박윤식 교수님이 쓰신 글을 강철준 교수님께서 발표하시겠습니다(발표문은 본 7부의 서두에 게재되었음 - 편집자 주).

Ⅰ 강철준

이번 금융위기에 대해 박 교수님께서 매우 잘 정리해주셨습니다만, 저는 금융위기가 제주 역외금융센터(이후 OFC)에 미칠 영향에 대해서 중점적으로

말씀드리겠습니다. 지금의 위기는 금융규제 및 감독에 있어서 다국적인 협력이 중요함을 일깨워주는 계기가 되었고, 이는 지난 2008년 11월 워싱턴, 그리고 2009년 2월에 런던에서 각각 열린 G20 정상회담의 주요 의제이기도 했습니다.

많은 이들이 허술한 감독 체계와 부채 담보부 증권(Collateral debt obligations)이나 주택 저당증권과 같이, 지나치게 복잡한 금융상품 등을 원인으로 지목했습니다. 이러한 상품들은 월가 금융기관들이 초과 이윤을 달성하기 위해 경쟁적으로 남용되었지만 결국 금융붕괴를 초래하고 말았습니다. 이와 관련해 국제통화기금(IMF)이나 금융안정화포럼(Financial Stability Forum, 이하 FSF)과 같은 감독 기관의 역할이 다시 부각 되었습니다.

FSF는 1999년 G7국가들이 1997년~98년의 아시아 외환위기를 맞아 세계 금융안정성을 강화하기 위해 만들어졌습니다. 세계 금융기관들이 국제금융 규칙과 절차를 잘 지키는지, 그리고 적절한 수준의 투명성을 유지하고 있는지를 감독하는 것이 주무(主務)였습니다.

OECD 역시 1990년대 중반부터 소위 유해조세경쟁(harmful tax competition)을 막기 위해 노력하기 시작했습니다. 이 무렵 OECD는 OFC가 유해한 조세특례제도(harmful preferential tax regime)를 통해 조세 피난처(tax haven)로 변질될 가능성에 주목했습니다. 1998년에 펴낸 유해조세경쟁에 대한 보고서는, 이 문제가 국제적인 문제로 비화되고 있다고 밝히고, 한 나라의 조세특례제도가 유해한지 그렇지 않은지를 판별할 수 있는 기준 네 가지를 제시했습니다: 적절한 수입에 대해 조세가 지나치게 낮거나 없는 경우, 투명성이 부족한 경우, 정보 교환의 효율성이 떨어지는 경우, 마지막으로, 조세 제도가 국내경제와 격리되어 있을 경우.

하지만 2년 전부터 불거진 금융위기, 그리고 2008년 오바마 대통령의 취임은 미국의 새 정부가 OFC에 대한 새로운 정책을 취할 것임을 예고하고 있습니다. 대선 후보, 그리고 상원시절부터 오바마 대통령은 감세 수단(tax shelter)이나 역외 조세 피난처(offshore tax haven)로 인한 3천 500억 달러에 달하는 세제 허점(tax loophole)에 관심을 가져왔습니다. 오바마 대통령은

조세 피난처(low tax jurisdiction)의 블랙리스트를 만드는 법을 제정하는 데 앞장선 사람 중 한 사람입니다.

오바마 대통령은 또한 취임 후 로렌스 서머스(Lawrence Summers)를 백악관 국가경제자문위원회(National Economic Council) 위원장으로 임명했습니다. 서머스는 클린턴 행정부 때 미 재무성 장관으로 일하면서 OECD의 반(反) 조세 피난처 프로젝트(anti-tax havens project)를 앞장서서 추진했습니다. 또한 조세 단일화(tax harmonization)의 지지자이기도 했습니다.

미국과 유럽 선진국들은 대공황 이후 몇 차례 겪었던 경제 불황을 타개하기 위해 많은 재정지출을 했는데, 이를 매우기 위해 세입(稅入)을 올리는 데 열심입니다. 따라서 OFC역시 서방 선진국들의 세입 증대 노력의 정치적인 목표가 되기 딱 좋다고 볼 수 있습니다.

이러한 상황 속에서 최근에 라부안 역외금융센터(Labuan OFC)가 역외금융서비스 측면을 감추기 위해서 이름을 라부안 금융센터(Labuan Financial Center)로 이름을 바꾼 것은 흥미로운 사실입니다. 만약 제주 OFC가 마찬가지로 제주 국제경제금융센터로 이름을 바꿔야 한다면, 금융기업 외에도 기타 산업 및 서비스와 연계된 기업들, 예를 들어 선박 회사나 호텔, 병원들 역시 시야에 넣어야 할 것입니다.

역사적으로, 국제금융센터는, 과거 국제금융센터였던 프로방스(Provence)와 베니스(Venice), 제노아(Genoa), 앤트워프(Antwerp), 아바나(Havana), 그리고 베이루트(Beirut)의 사례에서도 볼 수 있듯, 성장과 번영, 쇠퇴, 소멸의 순환을 반복해 왔습니다. 국제금융센터의 위치, 그리고 크거나 분포 정도를 결정할 각종 변수들을 설명하는 많은 이론들이 출현했습니다.

그렇다면 과연 제주 OFC 발전을 위해서는 어떤 전략을 취해야 할까요? 제주도는 관광지로서의 매력, 그리고 입법, 행정상 많은 자유를 누릴 수 있는 특별자치도라는 특성 때문에 활기 넘치는 OFC를 만들 수 있는 잠재력을 충분히 지니고 있다고 생각합니다.

그러나 제주는 중국이나, 필리핀·태국과 같은 동남아시아지역의 휴양지들과 경쟁할 수밖에 없습니다. 경쟁에서 이기기 위해서는 교통 분야의 개선

이 필요합니다. 또한 현대적 의료 시설을 갖춘 병원 등을 유지하는 등 고부가가치 서비스 산업도 잘 갖춰야 합니다. 제주 OFC는 21세기 제주 발전 전략의 중요한 일익을 담당하게 될 것입니다.

제주 OFC는 한국의 다른 주요 금융센터를 강화시키게 될 것입니다. 한국은 15대 경제 대국, 자산 관리 서비스에 대한 수요, 연기금(pension fund), 외국환, 그리고 경제 규모에 걸맞은 현대적이고 복잡다단한 금융상품에 대한 수요가 충분한 만큼 동북아시아 금융허브가 되는 데 있어서 큰 이점을 가지고 있습니다.

금융 산업은 21세기 한국 경제의 신성장 동력인 녹색산업 중 하나로 보아야 할 것입니다. 말레이시아 라부안 OFC의 선구적인 조치들에 대해서 참고하면 좋을 것입니다. 라부안 OFC는 지금으로부터 20년 전인 1990년, 말레이시아 최초의 역외금융센터로서 문을 열었습니다.

라부안 OFC를 벤치마킹함으로써 제주 OFC에 몇 가지 구체적인 제안을 할 수 있을 것 같습니다. 첫째, OECD나 FSF가 OFC를 잠재적 조세 피난처로 간주하는 식으로 OFC에 대해 비우호적인 조치를 취할 것에 대비하여, 제주 OFC는 제주 국제 비즈니스 금융센터(Jeju International Business and Financial Center)로 이름을 바꿀 필요가 있습니다. 이를 통해 제주 OFC는 단순한 역외금융센터가 아니라, 금융기관을 비롯한 산업체, 엔터테인먼트, 의료 기업 등을 아우르는 진정한 국제 비즈니스 금융센터로서 거듭날 수 있을 것입니다.

물론 가장 초점을 맞춰야 하는 쪽은 아무래도 금융서비스를 제공하는 기관들이겠지만 제주 OFC의 대외적인 이미지는 케이만 제도 OFC와 같은 여타 OFC와는 달라야 할 것입니다. 특히 50만이 넘는 제주의 인구 규모는 다른 OFC가 위치한 곳들에 비하면 커다란 규모이며, 따라서 비금융 섹터들, 예를 들어 농업, 어업, 관광업, 그리고 교육 산업들이 기반이 될 수 있습니다.

둘째로, 한국 정부는 라부안의 라부안 역외금융센터청(Labuan Offshore Financial Services Authority, 이하 LOFSA)을 참고하여, 제주 국제 비즈니스

금융센터청(Jeju International Business and Financial Center Agency, 이하 JIBFCA)을 설립해야 할 것입니다. 말레이시아 정부에 의해 1996년에 설립된 LOFSA는 사업 개발 및 진흥(business development and promotion), 역외 기업 등록 등의 절차에 대하여 원스톱(one-stop)서비스를 제공하는 관청입니다.

LOFSA는 또한 라부안 OFC의 금융 섹터에 대한 감독을 총괄하는 역할도 맡고 있습니다. JIBFCA 역시, 제주 OFC가 자리를 잡을 때까지 운영을 촉진하는 역할을 맡아야 할 것이라 생각합니다.

2007년부터 시작된 지금의 금융위기는 점차 잦아드는 양상을 보이고는 있습니다만, 금융위기로 인해 OFC에 대한 규제와 감독은 더욱 강화되었습니다. 특히 G7 국가들의 성원(聲援) 속에 FSF나 OECD의 규제 강화 움직임은 이전보다 더 강화되고 있는 것으로 보입니다.

하지만 한편으로는 이러한 움직임들은, OFC들이 그들의 행동을 자체적으로 정화(淨化)하고, 글로벌 스탠더드에 맞게 투명성을 높이는 계기로 작용하여, 결과적으로는 장기적으로 OFC에 도움이 될 수도 있습니다.

국제적으로도 OFC에 대한 수요가 사라지지 않을 것이라는 관측이 계속 나오고 있습니다. 세계 금융시장의 규모, 그리고 국제적인 자금 이동 규모가 커질수록 수요는 커질 것입니다. 2006년 기준으로 세계 금융자산 규모는 167조 달러로 세계 GDP 총액의 350%에 달했습니다. 이 수치는 지난 1990년 200%에서 상승한 것입니다.

초국적 자본 이동은 8조 2천억 달러로 2005년보다 세 배가 늘었습니다. 더욱이 많은 금융기관들은 OFC와의 공생 관계를 통해 성장하고 있습니다. 앞서 OECD의 유해조세경쟁과 특별조세제도(ring fence tax regime)단속은 조세주권 차원에서 배격(排擊)될 필요가 있습니다. 이러한 시도는 역사적으로도 세계 2차대전 이후 줄곧 거부당해 왔습니다. 유로커런시 마켓이나 유로크레딧 마켓, 유로본드 마켓과 같은 국제금융시장의 성장은 조세 경쟁과 금융기관, 투자자, 차입자(borrower)들에 대한 자체적인 규제에 힘입은 바 크다는 것을 상기할 필요가 있습니다.

유로커런시 마켓의 기원은 1950년대 초반, 동구 국가들이 미국에 의한

금융자산 동결에 대비하여 미국 은행에 예치되어 있던 자산을 유럽 은행으로 옮긴 데서 찾을 수 있습니다. 이후 미국 은행 제도에 비해 지불준비제도(reserve requirements), 예금보험료(deposit insurance fees)뿐만 아니라 예금금리 관련 Q 규제(regulation Q ceiling on deposit rates)도 없어 미국 은행과의 경쟁에서 앞서 갈 수 있었습니다.

비슷하게, 유로본드 시장에서는 유로본드로 인해 발생한 이자 수입에 대해, 미국 국내 채권이나 양키 본드(Yangkee)에 적용되는 평형세(equalization tax)를 면제해 주는 특별조세제도를 운용하여 성장할 수 있었습니다. 1968년부터 개설된 싱가포르의 아시안 달러 마켓(Asian Dollar Market)의 경우도, 자국 내 달러 예금과 달리 비 달러 예금에 대한 원천세(withholding tax)를 없앤 바 있습니다.

국제금융상품과 국제금융시장이 성장할 수 있었던 이유도, 비거주자(non-residents)와 국제금융기관들에 대해서만 특별조세제도를 제공해 주었기 때문입니다. 미국에도 1981년부터 국제금융 편의시설(International Banking Facilities, IBF)이라는 것이 도입되어 미국에 역외 유로달러 시장을 개설한 유로 달러 마켓과 미국 은행의 경쟁이 시작되었습니다. 이때도 미국은 비거주자 예금에 대해 원천세와 각종 미국 국내 규제를 면제해주는 특별조세제도를 시행했습니다.

국제금융의 전체적인 역사를 생각한다면 OECD나 FSF에서 OFC를 조세 경쟁과 특별조세제도의 온상으로 간주하여 이를 억제하려는 움직임은, 마치 유럽 일부 국가들이 유로 달러 시장의 유로 달러 예금에 대해 지불준비제도를 도입하려 했을 때와 같이 실패로 끝날 것입니다.

지금의 금융위기는 많은 금융센터들과 금융기관들을 위축시키기 충분할 것입니다. 따라서 지금 같은 시기에 정부가 앞으로 내다보고 OFC를 지원해주고, 이와 함께 제주 OFC가 공세적인 마케팅을 펼친다면 제주 OFC는 다른 OFC보다 먼저 기회를 잡을 수 있을 것입니다.

■ 사회자

감사합니다. 그럼 강 교수님의 평가를 듣도록 하겠습니다.

■ 강철준

박 교수님께서서는 국제금융센터에 관해서 다양한 개척적인 연구 성과를 보여주셨습니다.

특히 최근 연구에서는 한국이 진정한 선진 일류 국가로 도약하기 위해서는 국제금융센터 설립이 중요하다고 밝힌 바 있습니다. 덧붙여 100여 년 가까이 현대금융을 이끌어오며 자리잡은 뉴욕과 런던 등의 금융 중심지들, 그리고 신흥 국제금융센터들과는 달리, 우리의 경우도 싱가포르나 베를린처럼 정부가 활발히 지원해주어야 한다고 지적하셨습니다.

또한 고급 관광수요를 잡기 위한 방안 중 하나로 제주 역외금융센터 설립을 들어 주셨습니다. 이것이 또한 서울에 있는 한국의 거점금융센터를 강화시키는 방안이라는 점도 지적해주셨습니다. 그 밖에도 많은 발전 전략을 제시해 주셨습니다.

제주 OFC 설립에 지난 10여 년간 매달려 온 저로서는 박 교수님과 같이 국제적으로 저명하신 분들이 해 주신 조언과 지지가, 앞으로 매우 중요한 추진력이 되지 않을까 생각합니다. 특히 박 교수님은 이번 금융위기가 수많은 금융센터들을 위축시켰다고 보셨습니다. 따라서 그런 가운데 정부가 장기적인 안목에서 제주 OFC를 도와주고, 제주 OFC가 이를 발판 삼아 공세적인 마케팅을 펼친다면 제주도가 경쟁의 우위를 점할 수 있다고 지적하셨습니다.

우리는 또한 라부안 OFC 설립 때 말레이시아 정부가 했던 것처럼, 제주도 역시 특별행정기관을 만들어 제주 OFC 설립을 추진하고 금융규제를 위한 원 스톱 행정 서비스를 제공하도록 해야 한다는 박 교수님의 말씀에 전적으로 동의합니다.

이 제안은 지난 2006년 제주도청에 대한 정책 제언에도 포함되어 있었던

것입니다. 우리는 제주 OFC가 OECD와 G-20국가 속의 금융센터로 성장하기 위해 이미지를 새롭게 해야 한다는 데에도 동의합니다. 박 교수님은 제주 OFC의 명칭을 제주 국제금융센터(Jeju international business and financial center)로 하는 게 좋겠다고 제안하셨습니다. 이는 향후 검토하도록 하겠습니다.

박 교수님은 국제금융의 역사를 되짚어 볼 때 G-20 국가와 OECD가 OFC에 대해서 규제를 강화하는 것은 중국에는 실패할 것이라고 보았습니다. 하지만 선진국들의 금융정책의 발전을 유심히 살펴보면 여전히 많은 과제가 있음을 알 수 있습니다. 전례 없는 이번 위기 속에서, 세계에서 앞서가는 금융센터들이 위치해 있고 세계 금융을 주름잡는 나라들의 경제는 더욱 불안한 모습을 보였습니다. 금융의 발전이 결국에는 국가와 국민경제에는 나쁜 영향을 미친다는 극단적인 견해도 나오고 있습니다.

한국 내에서도, 특히 시민사회를 중심으로 동북아 금융허브에 대한 회의적인 시각이 확산되고 있습니다. 박 교수님은 제주 OFC가 라부안을 벤치마킹할 것을 제안하셨습니다. 저희들도 2006년 연구에서 이와 같은 전략을 검토한 바 있습니다. 그러나 두 가지 이유에서 이것이 그다지 현실적이지 못한 방안이라는 결론을 내렸습니다.

첫째, 라부안 금융센터는 마하티르(Mahatir) 총리의 지시 아래 말레이시아 중앙정부가 주도적으로 설립했다는 점입니다. 말레이시아 국립은행장이 직접 라부안 센터 설립위원회 의장을 맡아 건립 자금으로 500만 링깃(ringgit)을 마련했습니다. 한국에서도 정부의 전폭적인 도움을 요청했지만 이는 매우 어려웠고, 따라서 저희는 연구 보고서에 더블린(Dublin) 금융센터의 사례를 들어 현실적인 방법을 제안했습니다. 쉽게 말하자면 이것은 중앙정부의 지원 없이 자체적으로 건설 비용을 마련하는 것이라 할 수 있겠습니다. 대신, 우리는 제주 OFC가 세제(稅制)를 포함한 비즈니스 비용에 대한 규제를 유연하게 할 수 있도록, 중앙정부로부터 최대한의 자율권을 얻어낼 것을 제안했습니다. 또한 비즈니스 수요를 잡기 위한 규제 선진화를 꾸준히 추진하는 동시에 선박 및 선박 투자(ship fund) 사업에까지 외연을 확장하는 전략

을 제시한 바 있습니다. 한편 불법 행위를 방지하고 국제적인 평판을 높이기 위해서는 중앙정부 주도하에 감독 기능을 담당할 관청을 세우는 것이 필수적임을 역설하였습니다.

둘째, 라부안 센터에 입주해 있는 기업들 중 한국에도 잘 알려진 몇몇 기업이 법적으로 문제를 일으킨 것 때문에 한국인들은 라부안 센터에 대해 나쁜 인상을 가지고 있다는 점입니다. 최근 OFC를 포함한 국제금융센터에 대해서 합의점을 찾기 매우 힘든 극단론들이 나오고 있습니다.

따라서 우리는 이에 대항할 논리를 만드는 것은 효과적이지 않다고 봅니다. 오히려 제주 OFC가 우리에게 실질적인 이익과 기회를 가져다 줄 것이라는 확신을 심어주는 것이 좋다고 생각합니다. 감사합니다.

■ 사회자

저는 박 교수님 글을 읽으면서, 우리들의 주요 관심사는 제주도가 과연 국제금융센터로서의 가능성을 갖추고 있느냐의 문제라는 생각이 들었습니다. 이에 대해 박 교수님은 크게 세 가지 점을 말씀하신 것 같습니다.

첫째, 제주 OFC는 단순히 역외금융센터 자체가 아니라 폭넓은 국제금융센터로 나아가야 한다는 점입니다. 국제적으로 활발한 활동을 전개하고 있는 금융기관들뿐 아니라, 산업체, 엔터테인먼트 업체, 의료 기관 등을 아우를 수 있어야 한다는 것입니다. 케이만 제도 OFC와 같이 더 복잡 다양한 경제적인 기능을 할 수 있어야 하는 것이죠.

둘째, 박 교수님은 제주도가 라부안 금융센터와 비슷한 식으로 OFC를 세워야 한다고 지적했습니다. 즉, LOFSA를 본 따 JIBFCA를 설립할 필요가 있다는 것입니다.

셋째, 전 세계적인 금융위기를 반성의 계기로 삼아야 한다고 지적했습니다. 선진국들도 금융기관들에 대한 규제를 강화하기 시작했고, 특히 OFC의 조세 피난처적인 특성에 대해서도 감시가 강화되고 있습니다. 이와 같이 조세 피난처에 대한 무분별한 공격에 맞서는 움직임에 제주도도 동참해야 한

다고 박 교수님은 지적했습니다. 특히 저명한 금융기관들을 유치하기 위해서는 더욱 그래야 할 것입니다.

이제, 강 교수님께 한 번 더 질문 드리겠습니다. 강 교수님께서서는 금융센터로서의 제주도의 가능성을 어떻게 보시지요?

■ 강철준

감사합니다. 사회자께서 방금 박 교수님의 글을 요약하신 데 대해서 약간 동의할 수 없는 부분이 있기는 합니다. 하지만 단순한 OFC가 아니라 국제 비즈니스센터를 지향해야 한다고 하신 점은 매우 중요하다고 봅니다. 하지만 아시다시피 박 교수님은 단지 이름을 고치는 것에 대해서만 지적하고 있습니다.

물론, 제주 OFC가 손잡을 만한 다른 사업들에 대해서 언급해 주시길 했습니다만 이것으로는 부족할 듯 싶습니다. 덧붙여서 라부안 센터를 본떠서, OFC를 감독할 관청을 세워야 한다고 말씀하셨는데, 이에 대해서는 전적으로 동의합니다.

그러나 제가 강조하고 싶은 것은, 제주도가 국제적인 규제 움직임에 동참하여야 한다는 점입니다. 현재 G-7 국가들이나 OECD국가들이 규제를 강화하고 있는데 이러한 규제는 국제적 금융활동 및 국제 교역량이 지속적으로 증가하고 있기 때문에 실패할 것이라는 의견을 내놓으셨습니다.

■ 사회자

박 교수님의 글에 대해서 저와 강 교수님의 의견이 조금 다른 것 같은데요. 그럼 다음으로 기획재정부 이후명 과장님 말씀 들어보겠습니다.

Ⅰ 이후명

초청해주셔서 감사합니다. 우선 지금 제가 말씀드리는 것은 제 나름의 생각이지만 공식적인 의견은 아니라는 점 말씀드리고 시작하겠습니다.

제주 국제금융센터는 정부 내에서 30년 이상 그 가능성이 검토되어 온 과제라고 알고 있습니다. 요지는 금융센터를 제주도에 유치하여, 입주 기업에 대해서 세제 혜택을 주고 기획재정부나 금융감독위원회 등이 참여하는 전용 금융감독기구를 설립하자는 것입니다.

정부도 제주 금융센터가 제주도의 앞날에 중요한 역할을 할 것이라는 것을 잘 이해하고 있습니다. OFC가 지역경제를 활성화 시킬 것이라는 것 역시 잘 알고 있습니다. 아까도 박 교수님 글에서 언급이 되었지만 저는 제주 OFC가 성공하기 위해서는 몇 가지 요소가 필요하다고 생각합니다.

첫째로, 무엇보다도 낮은 세금을 매기는 것이 필요합니다. 둘째, 친 기업적 환경을 조성하는 것이 필요합니다. 셋째, 버뮤다(Bermuda)와 같이 특화된 경쟁력을 가져야 합니다. 이들 지역은 전용 보험(Captive Insurance)이나 재보험(reinsurance)분야에서 두각을 드러내고 있습니다. 특히 공인회계사(CPA)나 인수업체들, 그리고 재보험 회사들과의 네트워크가 탄탄합니다. 제주 역시 이처럼 한 분야를 특화된 경쟁력을 가져야 한다고 봅니다. 이러한 세 가지 점에 비추어서 제주 국제금융센터의 가능성에 대해서 말씀드리고자 합니다.

강 교수님이 박 교수님의 글에 대해서 말씀하신 것처럼 OECD는 각국의 조세제도의 기반을 깎아 먹는 유해조세경쟁에 대해 규제할 것을 회원국에 권고하고 있습니다. 예를 들자면 감세 격리 제도 같은 것입니다. 이러한 제도는 자국에 거주하고 있지 않은 사람에게 한해서 세제 혜택을 주지는 것인데, 이는 다른 나라들의 세수(稅收)를 잠식하는 것입니다. OECD에서는 이러한 제도들을 권장하지 않고 있는데 이에 비추어보면 OFC는 이러한 국제적인 분위기에 맞지 않는 부분이 있는 것이 사실입니다. 이를테면 만약 우리가 외국 기업들에게만 면세 혜택을 준다면 이는 OECD가 금지하고 있는 유해조세경쟁에 해당하게 되는 것이죠.

이는 국내 조세제도에 심대한 영향을 끼칠 것입니다. 마찬가지로 이와 같은 면세 혜택을 제주특별자치도에만 허용한다면 중앙정부는 조세제도를 효율적으로 집행하기 어려울 것입니다. 이미 기업들이 서울 바깥으로 이전할 경우 7년간 면세 혜택을 주는 제도가 시행 중입니다. 만약 면세 문제를 검토하게 된다면 조세제도 전체에 대해서 다시 논의할 수밖에 없을 것입니다.

2000년도에 OECD가 유해조세경쟁에 대한 대책을 마련하기 시작한 상황에서 한국이 이와 비슷한 조세제도를 도입하려 한다면 국제사회는 한국을 좋지 않은 눈으로 볼 것입니다. 또 다른 문제는 외국환 거래법과 관련된 것입니다. 이미 외국환 거래법이 '역외'에 대한 것을 인정하고 있는 만큼 역외금융센터를 세우는 데 있어서 금융제도의 근간을 바꿀 필요까지는 없다고 봅니다. 외국환 거래법 상 OFC 입주 기업을 외국 회사, OFC를 외국 영토로 규정한다면 문제가 없을 것입니다.

정부에서도 지속적으로 외국환 영업범위와 원화 영업범위 사이의 간극을 좁히려고 노력할 것입니다. 다만 외환 시장의 안정성을 기하기 위해 제도 개선은 어느 정도 필요할 것이라 봅니다. 하지만 현 시점에서 제주 OFC 설립에 장애가 될 요인은 그다지 많지 않다는 것이 제 개인적인 생각입니다.

다음으로 제주 OFC의 성공 가능성에 대해서 말씀드리겠습니다. 제주 OFC가 성공하기 위해서 제주도는 특화된 경쟁력을 갖춰야 할 것입니다. 2003년에 동북아 금융허브 이야기가 나왔을 때, 역외금융센터는 우리 현실에 적합한 모델이 아니지 않느냐는 논의가 있었다는 점을 말씀드리고 싶습니다.

왜냐하면 제주 OFC가 가장 모델로 삼고 있는 것이 더블린 OFC인데 아일랜드는 OECD 회원국이 되기 이전부터 역외금융센터를 추진했고 법인세율도 12.5퍼센트로 매우 낮습니다. OECD 권고에 따라서 세제 혜택을 폐지한 이후에도 나름의 경쟁력을 유지하고 있습니다. 또한 아일랜드는 국제 공용어인 영어를 모국어로 하고 있다는 점도 제주가 따라잡기 어려운 점이 아닐까 합니다.

결론적으로 이러한 제약 요건들을 생각한다면 지금 당장 단기간 내에 OFC를 추진하는 것은 어렵다고 봅니다. 우선은 제주도가 의욕적으로 추진

중인 ‘제주 특성에 맞는 제주 발전모델’로 기반을 조성한 다음에 다양한 산업과 연계하는 것이 바람직해 보입니다.

만약 제주도가 관광, 의료, 교육 등의 산업 기반을 갖춘다고 한다면 다른 금융기관들도 충분히 유치할 수 있을 것이고, 그렇게 된다면 제주도는 비록 작은 규모이지만 금융허브의 역할도 할 수 있을 것이라 봅니다.

■ 사회자

국제금융서비스 기능을 포함한 더 큰 규모의 국제 비즈니스센터로 나아가야 된다는 박 교수님의 의견에 동의하시는 거군요.

■ 이후명

굳이 이야기하자면 강 박사님과 같다고 할 수 있죠. 하지만 박 교수님이 제주 OFC를 제주 국제금융센터로 바꿔야 한다는 것도 인상적이었습니다. 이를 위해서는 제주 금융센터 건립부터 선행되어야 할 것입니다.

■ 사회자

박 교수님의 글을 보면 11쪽 첫 문단에 “이렇게 함으로써 제주 OFC는 단순한 역외금융센터가 아니라 국제적으로 활발히 움직이는 금융기관들, 기업들, 엔터테인먼트, 의료 등 서비스 산업체들을 아우르는 진정한 세계적 경제금융센터로 거듭날 수 있을 것이다”¹⁾라는 부분이 나오는데 제가 인용하고자 했던 것이 이 부분입니다. 그럼 다음으로 토니 미첼 대표님의 말씀을 들어보겠습니다.

1) 이 책에서는 p.262 중간에 있다(편집자 주).

■ 토니 미첼(Tony MICHELL)

박 교수님 글 매우 재미있게 잘 읽었습니다. 진작 박 교수님을 만나 뵙지 못한 것이 아쉽습니다. 박 교수님도 지적한 것이지만 저도 이번 금융위기는 단순한 거시경제 실패에서 온 위기는 아니라고 생각합니다. IMF에서는 미시경제적인 문제라고 진단하는 것 같습니다만 매우 흥미로운 주제라 생각합니다. 물론 제주 OFC 설립과는 별 관계없는 이야기긴 하지요. 제가 말씀드리고 싶은 것은 세 가지입니다.

하나는 동북아시아에 OFC에 대한 수요에 대한 것입니다. 둘째, 라부안과 제주도가 안고 있는 과제에 대해 짚막하게 말씀드리겠습니다. 마지막으로, 저는 지난해 말에 금융감독위원회 밑에 있는 한 분과에 소속되었는데, 그때 한국 내의 국제금융센터 후보지 다섯 곳에 대해 심사를 한 적이 있습니다. 제주도 또한 후보 중 하나였는데 다른 네 군데와 많이 달랐습니다. 왜 역외금융센터가 존재하는가? 오바마 대통령의 말에 따르면 탈세나 돈세탁 때문에 존재하는 것입니다. 오바마 대통령은 어떻게 케이만 제도에 있는 건물 하나에 금융회사들이 2만 개나 있을 수 있냐고 의문을 표했죠. 제 생각에는 오바마 대통령이 1990년 초반쯤에 저와 함께 비즈니스 인터내셔널(Business International)사에서 근무했던 만큼, 이 부분에 대해서 더 잘 알아야 할 필요가 있을 것 같습니다. 케이만 제도는 다른 곳과는 좀 다르죠. 대체로 여기 입주해 있는 금융회사들 거의 다는 영세한 업체들입니다. 라부안을 예로 들면, 단 4.7%만이 금융기업이고 나머지 기업들은 금융기업이 아닙니다.

저는 지금으로 치자면 역외금융센터라 할 수 있는 맨 섬(Island of Man)이나, 홍콩, 그리고 영국의 버진 제도 같은 곳에서 컨설턴트도 하면서 투자상담도 같이 하고, 회사도 운영했습니다. 굳이 이런 곳에서 사업을 한 이유는 다른 제 3의 나라에서는 새로운 사업을 하는 것이 매우 불투명했기 때문입니다. 이들 회사는 모두 지주 회사(holding company)고, 북한이든 수단이든 지구상 그 어디에도 자회사를 낼 생각이었습니다. 왜 역외금융센터를 가지고 싶어 하느냐? 그것은 스스로가 역외국가가 되고 싶기 때문입니다. 역외금융센터는 과연 공생적(共生的)인가 아니면 기생적(寄生的)인가, 이 문제

는 박 교수님의 연구에서 언급이 되지 않은 듯 싶습니다.

로젠 슈피겔(Rosen Spiegel)은 OFC가 이해해 있는 다른 모든 금융기관들에 매우 긍정적인 간접 효과를 가져온다고 주장합니다. OFC는 경쟁적 주변 기업(competitive fringe)을 만듭니다. 전성기 때 더블린이 런던에 그랬듯이 말입니다. 하지만 OFC 내의 기업들을 살펴보면 중력 모형(gravity model)에 따라 분포되어 있는 것도 사실입니다. 시장에서 가까우면 가까울수록 역외 취급을 받기 쉽다는 것입니다. 이 점이 매우 중요한데, 특히 향후 세계 1, 2위 시장이 될 것으로 예상되는 한국, 중국, 일본 사이에 위치한 제주도로서는 더욱 그렇습니다. 분명 세 나라 모두 역외금융센터를 필요로 할 것입니다.

제주도는 적합한 장소입니다. 다른 세션에서 브랜드에 대한 이야기를 했습니다만, 제주도라는 브랜드는 사람들에게 꽤 많이 알려져 있습니다. 많은 사람들이 제주도에 대해서 들어본 적이 있다고 합니다. 목포나 여수는 몰라도 제주도는 알고 있고 또 호감을 갖고 있습니다. 이곳이 멋진 곳이라고 생각하고 있습니다.

둘째로, 라부안과의 비교인데요, 중요한 것은 말레이시아는 OECD회원국이 아니지만 한국은 OECD 회원국이라는 것이고, 지금은 1980년대가 아니라 2009년이라는 사실입니다. 저는 2009년에까지 와서 한국이 라부안 금융센터로부터 배울 점이 과연 얼마나 있을까 하는 생각이 듭니다. 마찬가지로 OECD 회원국인 한국이 말레이시아와 똑같은 수는 없다고 생각합니다. 제주도가 겪고 있는 문제는 과연 무엇일까요? 방금 토론했던 조세 문제 그리고 OECD 관련 문제들입니다.

OECD 회원국이라는 점은 제주도의 가장 큰 걸림돌이라 할 수 있습니다. 여기 사정에 밝지 않은 외국인으로써 드리는 말씀이지만 제주도를 독립적으로 만들 수 없는지 저는 좀 궁금합니다. 영국의 일부인 맨 섬(Island of Man)이나 채널 제도(Channel Island)처럼 말입니다. 이들 섬들은 영국령은 아니지만 영국과 매우 긴밀한 관계에 있지요. 그렇지만 자신들을 OECD 회원국으로 간주하지 않습니다.

물론 여러분들 중에서는 시큰둥하게 받아들이시는 분도 계시겠지요. 한

편으로는 제주도 분들 중에서는 이 의견에 흥미를 느끼시는 분들도 계실 것 같습니다. 어찌되었든 거주자에게는 주지 않는 특별 혜택을 비거주자에게 주지는 것은 아닙니다. 그러니까 제주도가 모델로 삼아야 할 대상은 델라웨어(Delaware)는 괜찮지만, 더블린(Dublin)은 아니고, 라부안은 확실히 아니라는 것입니다.

우리가 갖고 있는 한 가지 흥미로운 사실은 한국이 증권 시세 차익(capital gain on securities)에 대해서 꽤 자유로운 과세제도를 운영하고 있다는 것입니다. 한국인이든 외국인이든 이는 크게 문제될 것이 없습니다. 위기 이후 OFC에 대한 관심이 급증하고 있는 가운데 이러한 점은 커다란 매력이라고 생각합니다. 지금부터는 이번 위기 이후 급성장하고 있는 OFC에 대해 몇 가지 간략히 말씀드리고자 합니다.

첫째로 돈세탁을 위한 “나쁜” OFC가 존재한다는 점입니다. 국제적인 범죄 때문이든 무엇이든, 돈을 세탁하고자 하는 사람들에게는 돈을 세탁할 장소가 필요합니다. 제가 보기에는 미얀마(Myanmar)가 그럴싸한 것 같고, 북한은 확실히 적합하지 않은 것 같습니다. 소위 “탐욕스런(greed)” OFC가 뜨지 않을까 하는 것이 제 생각입니다. 런던이나 뉴욕과 같은 곳의 금융감독당국이 만약 금융 종사자들의 보너스를 제한하는 조치를 심각하게 검토한다면 아마 금융 종사자들은, “요즘 같은 세계화된 시대에 내가 꼭 월가에 남아 있을 필요가 뭐 있나? 내 보너스 깎일 걱정도 없고, 국외거주자한테는 15% 균일 세율 매기고, 증권 거래 할 때 세금도 없는 제주도 같은 데로 옮길까?” 하는 생각을 할 것입니다. 이러한 형태의 새로운 OFC라면 제주도의 매력이 커지기는 할 것입니다. 물론 “탐욕스럽다”는 말을 그대로 쓸 수는 없고, 다른 멋진 이름을 찾아야겠지만요.

또 한편으로는 “건전한” OFC가 있을 수 있는데, 박 교수님께서 국제금융 비즈니스센터라고 이름 붙이신 것이기도 합니다만, 저는 이러한 형태의 OFC가 절대적으로 필요하다고 생각합니다. 등록된 숫자보다는 금융회사의 개수가 작을 것입니다. 하지만 그런 만큼 이들 회사들은 앉아서 큰 자금을 굴리게 되는 것이지요.

박 교수님께서 OECD 규칙이 불공평하다고 지적하신 것에 대해 저도 동의합니다. OECD는 일종의 보호주의(Protectionism)며, 조세주권에 위협이 되기도 합니다. 게다가 모든 국가가 OECD 회원국도 아닙니다. 이를테면 누군가 ‘스위스는 조세 피난처이지 않느냐’고 물으면 대개 ‘글쎄요, 조세 피난처라고 할 수는 없을 것 같네요’라고 답을 하는데 이런 것이 다 보호주의지요.

마지막으로 감독 당국에 관해서입니다. 제 생각에는 역외금융센터를 세울 때 런던의 앞서가는 로펌을 초빙해가면서 자문을 구한 두바이가 모델이 될 수 있을 것 같습니다. 두바이 관계자들은 조용히 이야기했지요. “솔직히 우리도 우리가 뭘 만들고 있는지 잘 모르겠다”고 말이지요. 그래서 제대로 이해하고 있는 사람을 불러 만들게 한 것입니다. 저 같았어도 런던의 로펌을 초빙해서 제주도를 홍콩 같은 곳들처럼 만들어달라고 부탁할 것입니다. 법률 서비스도 개방하고 회계 분야도 개방하는 겁니다. 자기 보너스가 깎이는 것을 바라지 않는 탐욕스런 사람들을 만나서 어떤 자문을 구할 것입니다. 해외 업체가 OFC에 등록하는 것을 대행할 OCRA라는 기구도 만들 것입니다. OCRA는 OFC 안에서 일하는 사람들이 무엇을 요구하는지를 누구보다도 잘 알아서 대응해주고, 모르는 것에 대해서도 친절하게 응대해 줄 것입니다. 일종의 마케팅 창구가 되는 것입니다.

이것으로 제 이야기를 마칠까 합니다. 요약하자면 이곳에는 가능성이 충분히 있다고 생각합니다. 다만 위기 이후의 역외금융센터는 위기 이후의 기업들과 금융 등에 매력을 심어줘야 합니다. 이웃 나라 중국이나 일본의 금융 당국과도 잘 협의해야 함은 물론일 것입니다. 무엇보다도 민간 컨소시엄이 주축이 되어 제주도와 함께 운영하는 일이 제일 중요합니다. 창의적으로 그리고 대담하게 생각할 때입니다.

■ 사회자

감사합니다. 제주도청으로서 매우 힘이 되고 실용적인 충고가 되지 않

있나 싶습니다. 그럼 오갑수 선생님의 말씀을 들겠습니다.

■ 오갑수

우선 사회를 맡고 계신 양 교수님, 그리고 강철준 교수님께 이렇게 중요한 포럼에 저를 초대해 주신 점 감사드립니다. 제 직책이 잘못 나온 것 같은데요, 저는 지금 부회장을 맡고 있습니다. 다시 박 교수님 논문으로 돌아가자면, 이번 국제금융위기의 원인을 잘 알 수 있는 좋은 논문이라고 생각합니다.

그런데 OECD가 역외금융센터를 더욱 규제하려는 시각, 그리고 이것이 제주도에 미칠 영향은 무엇이며 제주도는 무엇을 대비해야 하는지에 대해서는 토론이 다소 부족해 보입니다. 다소 직설적일지는 모르겠습니다만 이 부분에 대해서 좀 말씀드리고자 합니다.

첫째로 세계 금융위기가 제주 OFC에 가져올 위기에 관해서입니다. 박 교수님께서도 현재 미국과 영국에서 금융부문에 대한 규제가 강화되고 있다는 지적을 하셨는데, 이는 전 세계의 역외금융센터에 큰 영향을 줄 것입니다. 과연 박 교수님 말씀대로 다른 나라의 OFC들이 수세적인 입장으로 돌아선 것이 제주도에 새로운 기회가 될 것인가에 대해서는 저는 그렇게 동의하지 않습니다.

제주 OFC가 다른 OFC들과 똑같이 주어진 투자 자금을 놓고 경쟁한다고 하고, 지금처럼 OECD가 국제적 자금 흐름에 대한 감시를 강화한다면 다른 OFC와 마찬가지로 제주 OFC 역시 똑같이 부정적인 영향을 받을 것입니다. 오히려 제주 OFC처럼 이제 막 시작하려는 단계에 있을수록 피해가 더 크다는 주장도 가능합니다.

만일 제주도가 여타 OFC와는 달리, 또 다른 그룹의 잠재적인 투자자들로부터 자금을 모은다면 OECD의 규제 강화의 피해를 덜 받을지는 모르겠지만 그렇지 않는다면 제주 OFC에 새로운 기회가 열릴 것 같지는 않아 보입니다.

다음으로 제주 OFC의 발전 단계에 대해서입니다. 저는 박 교수님이 제시하셨던 두 가지 전략, 즉 제주 OFC가 분야를 넓혀서 비금융섹터까지 지

원하는 것과 잠재적인 투자자들을 위해 원스톱 서비스를 준비해야 한다고 하신 데 대해 이것이 다소 불충분하다는 생각을 갖고 있습니다. OECD의 규제 움직임이 강화되는 시점에서 제주도가 금융뿐 아니라 비즈니스까지 포괄하는 방향으로 나아가야 한다는 것은 절대적으로 맞습니다. 하지만 다른 OFC들과는 차별적으로 금융을 제외한 모든 산업들에 대한 지원도 해 나가야 한다고 하신 것은 그리 설득력이 없어 보입니다.

제주 경제는 그 자체만으로는 굉장히 작은 경제입니다. 물론 50만 정도의 인구에 농어업, 관광업, 교육과 같은 고유한 산업들은 지금까지 열거된 다른 OFC에 비하면 커다란 것입니다. 그렇지만 이는 국제적 시야에서 충분히 무시 가능한 수준입니다. 제주도가 진정으로 국제금융도시로서 매력 있는 곳이 되려면 더욱 큰 시장, 이를테면 서울, 대만, 일본, 중국 등과 잘 연계되어 있어야 할 것입니다. 이것 없이는 그저 케이만 제도나, 저지(Jersey)와 같은 다른 OFC를 뛰어넘지 못할 것입니다.

둘째, 제주도가 진정한 글로벌 금융허브가 되기 위해 넘어야 할 과제들이 박 교수님 논문에서 자세히 다루어지지 않은 것 같습니다. 호의적인 규제환경(favorable regulatory) 등과 더불어 영어에 능통한 노동력에 대해서도 고민해 봐야 합니다. 특히 제주도에서 세계 주요 도시로 통하는 직항로가 생기는 가운데 제주도가 교통의 중심(transportation hub)으로서 살아남기 위해서는 고민이 더욱 필요할 것입니다.

관광지로서의 매력, 그리고 마지막으로 외국인학교나 삶의 질과 같이 외국인 거주지로서의 매력도 중요합니다. 이러한 점들을 크게 개선하지 않는다면 제주 OFC는 투자자들로부터 외면당할 것입니다. 아까도 말씀드렸듯이 박 교수님의 글은 논쟁에 있어서 아주 좋은 출발점이라 생각하고, 또 지적하신 것들도 다 맞다고 생각합니다. 그러나 제주도가 OFC로서 생존하기 위해 필요한 점들까지는 다루지 못하신 듯 합니다. 제주도에는 분명 잠재력이 있습니다만 그렇다고 하루아침에 경쟁력 있는 OFC가 될 수 있는 것은 아닙니다. 행정 당국은 제주도가 글로벌 금융기관, 그리고 기업들을 위한 매력적인 곳으로 거듭나기 위한 근본적인 장기 개혁안을 마련해야 할 것입니다.

1997년 외환위기 이후, 다행히도 저는 금융기업 부문 개혁과 관련된 일을 해 오고 있습니다. 물론 지금은 민간에서 일하고 있습니다만, 그때의 경험을 상기해 볼 때 외국 기업의 진출과 투자를 가로막는 가장 큰 요인은 다름 아닌 노동시장 환경인 것 같습니다. 제주도는 노동시장 환경을 크게 개선하는 데 많은 노력을 기울여야 할 것입니다. 만약 잘 된다면 제주도에 정말 큰 도움이 되는 만큼 이 문제를 진지하게 다뤘으면 하는 바람입니다. 부디 제주도가 성공적인 국제금융센터가 되기를 바랍니다. 감사합니다.

■ 사회자

제주의 가능성을 높이 평가해 주신 SC 제일은행 오갑수 부회장님께 감사드립니다. 물론 제주의 커다란 꿈을 실현시키기 위해서 각고의 노력이 뒤따라야 한다는 점도 잘 지적해 주셨습니다. 시간이 얼마 남지 않았는데요, 플로어에도 발언 기회를 드리겠습니다. 특히 외국인 투자 옴부즈맨으로 활동 중이시고, 또 부산 국제금융센터 설립 계획에 관해서 자문역을 맡고 계시는 안충영 교수님께서 아마 하실 말씀이 있지 않을까 싶습니다. 제가 알기로는 안 교수님께서서는 제주도를 유력한 국제금융센터 후보지로 보고 계시는데요, 안 교수님 3분 내로 짧막하게 부탁드리겠습니다.

■ 안충영

기회를 주셔서 감사합니다. 제 입장은 아무래도 오갑수 부회장님, 그리고 이후명 국장님 쪽에 가까운 것 같습니다. 물론 강철준 교수님과 토니 미첼 선생님 의견에도 부분적으로 동의합니다.

우선 현재 정부에서는 부산을 제2의 금융허브로 만드는 방안을 계획하고 있습니다. 부산에는 생산 기지(manufacturing base)들이 활발히 돌아가고 있고, 특히 앞으로는 해운 금융(marine logistic financing), 선박 금융(shipping financing), 더 나아가 탄소 배출권 시장 등의 분야를 특화시킬 계획도 갖고

있습니다. 아까 토니 미첼 선생님도 중력 모델을 말씀하셨는데, 한국 남쪽 끝에 위치한 부산은 한중일 삼국의 정중앙에 놓여 있습니다. 이러한 지리적 여건 때문에 부산도 비슷한 효과를 누릴 수 있을 것입니다.

더 나아가 부산에는 영어에 능통한 우수한 인적 자원이 많이 있는데, 제주도 비해서 이 점은 부산이 낫다고 생각합니다. 제가 생각하는 제주도의 과제라면 우선 관광산업, 그리고 의료산업을 발전시키는 것입니다. 이런 산업들을 먼저 발전시킨 이후에 OFC 등의 제2의 발전 전략을 추진할 수 있을 것입니다.

또한 장기적이면서도 아주 중요한 과제가 있다면 제주도 분들의 의식을 전환하는 일입니다. 무엇보다도 세계 시민 의식을 좀 더 높일 필요가 있습니다. 아직까지는 제주도 분들이 국제도시에 걸맞지 않은 보수적인 인식을 갖고 계신 것 같은데, 제주도가 역외금융센터나 국제금융허브로 발전하기 위해서는 이러한 점들을 극복해야 하지 않을까 싶습니다. 감사합니다.

■ 사회자

안 교수님 감사합니다. 플로어에 계신 분들 중에서 또 말씀하실 분 있으면 1분 내로 발언해주시면 감사하겠습니다.

■ 박 선

기회를 주셔서 감사합니다. 저는 제주대학교 박선 교수라고 합니다. 제가 보기에는 제주 OFC에 대한 오해가 상당히 많은 것 같습니다. 정부 내에서조차도 마찬가지인데요 이러한 것들이 사업 추진에 방해 요소가 되지 않나 싶습니다.

이후명 국장님께 세 가지 정도 말씀드리고 싶습니다. 지금 정부에서는 투자진흥지구(investment promotion district) 지정을 허용하고 있지만, 만약에 이것이 OECD의 가이드라인과는 배치된다면 이를 계속 진행하기는 어려

을 것입니다. 이 때문에 지금 가이드라인에 어떻게 맞출 것이냐 하는 문제에 대해서 저희도 고민을 많이 하고 있습니다만, 저희는 가급적이면 OFC를 투자진흥지구 내에 편입시키는 식으로 하려고 합니다. 하지만 이는 그렇게 심각한 문제는 아닙니다. 왜냐하면 투자진흥지구에서의 법인소득세 감면 혜택은 법인소득세에 관한 국제조세경쟁과는 또 다른 문제이고, 법인세 감면 혜택은 국내 기업에도 동일하게 적용되기 때문입니다. 그렇지만 가장 우려스러운 것은 기획재정부 같은 곳에서 '왜 꼭 제주도에만 OFC를 세워야 하느냐' 라고 보는 시각입니다. 지역 간 형평성의 문제가 개입되는 것이지요.

규제에 관해서도 문제가 있습니다. 이 국장님께서서는 OFC의 경우 외자 활용(foreign utilization)을 위해 역외 계정(offshore account)으로 따로 처리한다고 말씀하셨습니다. 즉, OFC는 내국인이 아니라 중국, 일본, 러시아 등 외국을 위한 것이라는 말씀입니다. 하지만 저는 국내 차원에서도 수요는 많다고 생각하고, 따라서 해외 수요만 볼 것이 아니라 국내 수요까지도 함께 봐야 한다고 생각합니다.

마지막으로 OFC내에도 특구를 개발할 필요가 있습니다. 아직 구체적으로 말씀드릴 정도로 활성화된 단계는 아니지만, 제주도에서도 최근 선박 등록과 관련된 특구가 생겼습니다. 물론 규모는 작지만 어찌되었든 특구는 잘 운영되고 있습니다. 우리가 특화시킬 수 있는 분야를 찾아서 OFC에서도 마찬가지로 특구를 지정한다면 좋을 것입니다.

토론 중에 다른 나라의 사례를 살펴보았는데, 안 교수님께서서는 다른 나라에 비해 제주도의 인프라가 부족하다고 지적을 하셨습니다. 물론 제주도에 영어를 유창히 구사할 수 있는 인력도 부족하고 여러모로 OFC를 위한 인프라가 부족한 것은 사실입니다. 하지만 이러한 환경에서도 OFC를 운영하는 것은 가능합니다. 케이만 제도, 리히텐슈타인(Lichtenstein)과 같은 곳은 인구가 7만에서 10만 정도밖에 되지 않지만 OFC를 설립할 수 있었습니다. 일단 OFC를 설립하고 그 이후 인프라를 정비해나가도 늦지 않을 것입니다. 무엇보다도 인프라를 다 정비해 놓는 것은 매우 어려운 일일 것입니다.

부산이나 서울에서는 우리를 경쟁 상대로 여길지 모르겠습니다만 제 생

각에는 제주와 서울, 그리고 부산은 경쟁 관계가 아니라는 점을 말씀드리고 싶습니다. 오히려 제주는 부산과 서울을 보충해 줄 수 있는 역할을 할 수 있기를 바라고 있습니다. 뿐만 아니라 도쿄, 오사카, 상하이, 베이징도 마찬가지입니다. 케이만 제도, 버뮤다, 뉴욕, 런던도 마찬가지입니다. 저는 제주 OFC가 다른 OFC들과의 공존을 하면서 서로 보완하는 역할을 맡기를 희망합니다.

■ 토니 미첼(Tony MICHELL)

인적 자원에 관한 문제에 대해서 간략히 덧붙이겠습니다. 두바이가 딱 이 문제에 부딪혔었는데요, 두바이 사람들도 처음에는 어떻게 해야 할 지 감을 잡지 못했습니다. 그러다 사람들이 점차 모여들었고 그들로부터 기술을 전수받았습니다. 마찬가지로 일단 금융센터에서 외국인이 일할 수 있도록 허용만 한다면 그 뒤로는 걱정하지 않아도 될 것입니다. 제주도는 부산이나 서울처럼 외국인이 일하기 어려운 곳보다 훨씬 좋은 곳입니다. 사람들은 모여듭니다. 리히텐슈타인에도, 모나코(Monaco)에도, 두바이에도 옵니다. 제주도는 이들보다 더 멋진 곳입니다. 저도 서울을 벗어나서 이곳에서 살 수 있었으면 참 좋겠습니다.

■ 사회자

미첼 선생님 말씀을 들으니깐, 옥수수 밭을 야구장으로 만든다는 내용의 “꿈의 구장(Fields of Dreams)”이라는 영화가 생각납니다. 주인공은 일단 야구장을 만들고 난 뒤에 성공을 거뒀지요. 저희도 먼저 만들어 놓으면 사람들이 모여든다고 말할 수 있겠지요.

이제야 큰 그림이 좀 더 명확해진 것 같습니다. 제주에는 가능성이 있습니다. 이 가능성을 어떻게 활용해야 할까요. 미첼 선생님이 말씀하신 것처럼, “가능하지 불가능하지는 그만 따지고 실제로 일을 추진할 수 있는 전문

가를 모아야 합니다. 그 뒤에 생기는 문제는 그때 가서 생각해도 될 것입니다.” 저는 이 말씀이 매우 실용적인 조언이라고 생각합니다.

토론을 계속해도 되겠지만, 중요한 문제들은 오늘 토론을 통해서 거의 다 해결한 것 같습니다. OFC와 관련된 규제에 대해서 박 교수님께서 말씀하신 것을 제가 잘못 이해하고 있었는데 강 교수님께서 이를 잘 지적해주시고 바로 잡아주셨습니다. 박 교수님께서 좀 더 공격적인 자세를 취해야 한다고 지적하셨습니다. 물론 규제가 존재하지만 특화 전략을 통해서 잠재력을 키울 수 있을 것이라고도 말씀하셨습니다.

분명하게 짚고 넘어갈 부분이 한 가지 있습니다. 박 교수님께서도 착오가 있으신 것 같습니다만, 특별조세제도(ring fence)라는 것은 조세 혜택이 특정 지역 내에서만 발생하는 것을 말합니다. 뉴욕증권거래소(New York Stock Exchange)에 상장된 회사 중 반 정도가 델라웨어에 본부를 두고 있는데, 이는 델라웨어에서만 조세 혜택을 받을 수 있기 때문입니다. OECD도 이 제도에 대해서는 유해조세제도에 포함시키지 않았는데, 왜냐하면 미국이 극렬 반대했기 때문입니다. 따라서 유해조세를 판별하는 기준은 국적에 따라서 발생 소득에 차별적인 세제를 적용하느냐, 그리고 조세제도가 투명하게 운영되느냐 이렇게 두 가지 밖에 없습니다. 특별조세제도는 더 이상 유해조세 여부를 판별하는 기준이 아닌 것입니다.

다시 한 번, 제주도의 발전과 성공을 기원하는 바입니다. 끝으로 박윤식 교수님에 대해서 한 말씀드리고자 합니다. 박 교수님께서 한국계 미국인으로 워싱턴 주립대학에서 가르치고 계신데, 매우 저명한 경제학자입니다. 그러나 사정상 이 자리에 참석하지 못하셔서 매우 아쉽게 생각합니다. 하지만 오늘 토론은 매우 훌륭한 토론이었다고 생각합니다. 오늘 참석해 주신 분들께 큰 박수 부탁드립니다.

‘글로벌 코리아’ 브랜드: 국제적 맥락 속의 국가 전략

■ 회의 요약

■ 국제적 맥락 속의 국가브랜드: 추이, 현안 및 실행 전략

- 개회사 _임성준
- 기조연설 _어윤대
- 발표자 _Simon ANHOLT, Bernard SPITZ
- 토론자 _조동성, 김유경, Nicholas CULL

■ 국제협력 분야의 한국 국가브랜드

- 발표자 _Simon ANHOLT, 장시정,
 Nicholas CULL, 최정화
- 토론자 _이 윤, 손 열

■ IT 경제 분야의 한국 국가브랜드

- 발표자 _Keith DINNIE, 박상훈, 한충민, 박태호
- 토론자 _장대련, 어윤대

‘글로벌 코리아’ 브랜드: 국제적 맥락 속의 국가 전략

회의 요약

오늘날 국제사회는 급변하고 있다. 각 국가들은 변화하는 국제환경 속에서 자국의 발전과 평화안보를 추구하기 위해 새로운 패러다임 모색에 고심하고 있다. 기존의 국제관계에서 강조되던 국력 즉, 군사력, 경제력, 인구수, 국토의 크기 등에서 오는 전통적 국력이 아직도 중요하지만, 현재 세계화의 흐름 속에서 국제관계의 여러 영향력이 미치는 현상에 대해서는 완전히 설명해 주지 못한다. 이러한 무형의 영향력, 연성국력, 또는 소프트파워는 21세기 국제사회에서 중요한 개념으로 떠오르고 있다.

한 국가의 소프트파워는 문화, 관광, 교육, 인적 자원 등 전통적인 국가관계에서 비교적 중요시 되지 않았던 분야에서 두드러지며, 복잡하게 얽힌

오늘날의 국가 관계에서 큰 영향력을 가진다. 또한 소프트파워는 정부와 정부 간의 관계뿐만 아니라, 정부와 민간, 민간과 민간 차원의 교류에 큰 영향을 끼치고 있다. 따라서, 국가의 소프트파워를 강화시키기 위한 방법 중 하나인 공공외교(public diplomacy)가 국가 외교전략의 중요한 자리를 차지하게 되었다. 공공외교는 전통적인 정부 대 정부의 외교가 아닌, 정부 대 민간, 민간 대 민간 등의 1.5 트랙 외교를 통해 다른 국가의 국민들을 직접적인 대상으로 하며, 그들의 인식을 긍정적으로 변화시킴으로써 자국의 소프트파워를 증진하는 전략이다.

이러한 공공외교와 소프트파워 증진의 결과물로서 최근 화두에 오르고 있는 주제가 국가브랜드이다. “국가브랜드”라는 개념은 본래 경영 원리에서 채택된 것으로서, 타국 국민이 그 국가에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 평가하는 방식이다. 우수한 국가브랜드는 그 국가의 무역, 문화 교류, 그리고 국제적 영향력을 증가시키는 데 긍정적인 작용을 한다.

그러나 한국의 국가브랜드는 한국의 경제적 성과 및 국제사회에서의 위상에 비해 평가절하되어 있음을 많은 이들이 동감하고 있다. 이러한 평가를 받는 이유는 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 그중 적절한 전략 및 마케팅 결여, 그리고 외국인들의 관심을 사로잡을 만한 매력적인 콘텐츠 개발 부족이 큰 원인에 포함된다고 할 수 있을 것이다. 한국의 국가브랜드 제고를 위해서는 통일된 국가전략이 필요하다.

2009년 이명박 정부는 이러한 필요성을 감지하고 연초 대통령직속 국가브랜드위원회를 발족시켜 범국가적인 차원의 국가브랜드 제고에 힘쓰고 있다. 따라서, 이러한 중요한 시점에서 한국국제교류재단은 한국의 공공외교를 수행하는 대표적 기관으로서, 국가브랜드에 대한 연구와 관심 수요를 충족시키기 위해 기여하고 있다. 재단은 2008년 제1회 국가브랜드 국제회의를 개최하여 국내에서 국가브랜드에 관한 현안과 논의점을 알린 바 있다.

올해 8월에 개최된 제2회 국가브랜드 국제회의는 지난해의 논의에 이어 현재 시점에서의 국가브랜드 분야의 추이와 국제협력, IT 경제라는 구체적인 관련 분야에서 한국의 국가브랜드 제고를 위한 논의들이 이루어졌다. 특

히 이번 제2회 회의는 올해 5회를 맞는 제주평화포럼의 일환으로 개최되어서 그 규모와 영향력이 더욱 증가하였다. 전체회의 1개와 동시회의 2개로 이루어진 이번 회의에는 국가브랜드 분야의 세계적인 전문가들과 국내 정부, 학계, 기업의 유력 인사들이 참가하여 활발하고 유익한 토론이 이루어졌다. 이번 회의는 다음과 같은 세 가지 목적을 달성하기 위하여 개최되었다.

- 국가브랜드 분야의 현재 추이를 논의한다
 - 국가브랜드는 비교적 신생 개념에 속하나, 그 중요성은 빨리 인식되고 있다. 각 국가들은 국가브랜드의 개념을 기존의 외교정책에 접목하여 급변하는 세계 정세 속에 자국의 위상을 제고하기 위해 노력하고 있다. 이번 회의는 이러한 여러 국가들의 노력과 이 분야 추이와 주요 이슈들을 논의하고자 한다.

- 국가브랜드 분야의 국제적인 논의에 있어서 한국의 역할을 증진한다.
 - 한국의 국가브랜드는 한국의 경제적 성과 및 국제사회에서의 위상에 비해 평가절하 되어 있음을 많은 이들이 공감하고 있다. 이러한 저평가된 국가브랜드 가치를 제고하기 위해서 한국은 관련 분야의 국제적인 논의에 적극적으로 참여하고, 국제협력, 경제개발 등 한국이 비교적 우위를 가질 수 있는 분야에서 인류사회에 기여하기 위해 노력해야 할 것이다. 국제사회에서 책임있는 행위자로서의 역할을 다할 때, 국가브랜드의 증진도 이루어질 것으로 기대된다.

- 한국 국가브랜드 제고를 위한 구체적인 전략을 모색한다.
 - 국가브랜드의 가치는 단순히 마케팅이나 홍보 전략으로 증진되지 않는다. 이것은 장기적인 목표를 갖고 내실 있는 국가 발전의 전략 맥락 속에 고려되어야 할 것이다. 따라서, 적절한 콘텐츠와 전략의 개발이 중요하다. 한국이 비교적 우위를 갖고 있는 분야를 우선

개발하여 실질적인 발전과 가치 제고를 모색한다.

또한 동 회의를 통해 하기와 같은 결과를 얻었다고 평가된다.

- 국가브랜드 분야의 이론과 개념의 이해를 증진시켰다.
 - 이번 회의에는 국가브랜드라는 개념을 처음으로 정리한 창시자로 평가되는 세계적 전문가와, 대통령직속 국가브랜드위원회 위원장, 현재 가장 활발한 연구활동을 벌이고 있는 저명 연구자 등 관련 분야의 유력 인사들을 초청, 아직은 생소하지만 많은 사례와 과제 로 인해 빠르게 체계화되고 있는 국가브랜드 분야의 최신 추이를 살펴볼 수 있었다.
- 국가브랜드의 주요 분야의 전략과 사례를 검토하였다.
 - 국가브랜드의 분야는 방대하다. 그러나 현실적인 실행을 위해 가장 적용이 많이 이루어지는 분야 중에서 이번 회의에서는 특히 국제협력과 IT 경제라는 한국의 관심 분야 두 개를 선정해서 구체적인 전략과 사례를 검토하였다.
- 한국 국가브랜드 제고를 위한 전략적인 구상을 시작하였다.
 - 한국의 저평가된 국가브랜드 가치는 일찍이 논란이 되어왔었다. 그러나 이러한 위상의 제고를 위해서는 전략적인 발상과 각 행위자들 간의 협력이 필수적이다. 한국국제교류재단 국가브랜드 국제 회의는 관련 분야 전문가와 실무자들, 관련 기관들의 공조의 자리를 마련함으로써 이러한 협력을 바탕으로 구축할 수 있었다.

국제적 맥락 속의 국가브랜드: 추이, 현안 및 실행 전략

【개회사】

임성준 (한국국제교류재단 이사장)

- 조셉 나이 교수는 기존의 하드파워에 대비되는 개념으로 소프트파워 이론을 발표하였음. 한국은 하드파워 측면에서 전 세계 GNI 기준 14위, 군사비 지출 11위이나 소프트파워를 구성하는 국제경쟁력, 국가브랜드 지수에서 30위권 밖에 머물고 있음. 한국의 하드파워와 소프트파워 사이의 간극을 매우는 방안에 대해 오늘 논의했으면 좋겠음.
- 국가브랜드 개념의 기본 아이디어는 기업활동과 마케팅에서 온 것이며 국가가 갖는 특징적 이미지, 가치, 명성 등이 모인 집합체로, 국가에 대해서 가지게 되는 이미지임. 한국도 이러한 국가브랜드의 중요성을 인식하고 이에 대한 개선을 위해 노력하고 있음.
- 세계무대에서 한국의 정치·경제력을 감안한 때 한국의 국가브랜드가 어느 정도가 되어야 하는지, 이를 개선하기 위한 노력을 고려해야 할 것임. 우선 적극적으로 국제협력에 동참할 수 있는 활동을 전개하고 세계적인 문제를 해결하는 데에 기여해야 함. 한국이 경쟁우위를 갖는 부문을 찾아 세계무대와 경제 규모에 걸맞는 국가브랜드를 공유할 수 있도록 해야 함.

【기조연설】

어윤대(대통령직속 국가브랜드위원회 위원장)

- 국가브랜드위원회는 공식적으로 2009년 1월 22일에 발족, 한국의 국제적인 위상과 명성을 제고하는 것이 목표임. 의사결정자와 전문가의 심도 있는 조연과 견해를 통해 다섯 개 초점을 갖춘 프로그램을 도출하였음.
 - 글로벌 문제 해결에 있어서 한국의 역할 강화, 다문화주의에 대한 내성과 인내 강화, 세계 시민으로서의 정신 함양, 한국의 비즈니스적 기술 홍보, 문화와 관광 홍보 및 활성화가 그것임.
 - 본 워크프로그램에는 40여 개의 프로젝트로 구성된 액션플랜이 구체적으로 수립, 이 중 10개가 이미 출범을 하였음.
- 위원회의 가장 중요한 임무는 조율 및 감독하며 정부의 프로그램과 프로젝트의 진행이 원활하게 하는 것임. 47명의 위원 중 장관 10명, 서울시장, 청와대 고위사무관 2명, 한국 대기업의 CEO, 저명한 학자들과 리더들이 포함되어 있음. 또한 국제자문포럼 및 전문가 포럼, 국제 네트워크와의 협력을 진행 중임.
- 25개국 4,200명 대상의 설문조사 결과, 한국에서 가장 잘 알려진 분야는 한국의 기술로 국가브랜드 제고에 큰 기여했음을 보여줌. 본 위원회가 실시 중인 10대 우선 프로젝트는 첨단기술과 디자인 코리아임. 이 목표 달성을 위해 CNN 등 글로벌 미디어에 광고 낼 예정이며, 2009년 피츠버그 G-20 정상회담 이전에 광고를 내어 한국 제품과 기술이 국제 경제 수준에 발맞추고 있음을 홍보할 것임.
- 한국이 절대 빈곤을 극복, 전쟁의 폐허에서 산업화된 현대 경제로 성장한 것은 국제사회의 원조가 있었기 때문이며 이런 성공의 열매를 필요한 이웃 국가들과 나누는 것이 한국의 의무라고 생각함.

- 현재 한국의 ODA의 규모는 GNI의 0.09%에 불과하며 2015년까지 3배 이상으로 확대할 예정이다.
- 한국 ODA의 질적 구성을 개선하여 수요자 중심의 ODA 제공이 중요함. 즉, 산업적인 기술, 인적 자원 개발, 비즈니스, 금융, 기타 분야에 대해 지원할 수 있는 포괄적 프로그램을 구상하고 있음.
- 자원봉사자 규모에서 한국의 해외봉사단은 미국, 일본에 이어서 세계 3위임. 2015년까지 3배 이상으로 자원봉사자 수를 확충할 예정이며 개별 기관에서 운영 중인 프로그램을 통합하여 프로그램 자체의 질적 향상을 도모할 예정이다.
- 역사와 문화는 한 국가의 브랜드를 결정하는 데 있어서 기반이 되는 요소임. 한국 음식, 한국 드라마들이 기술보다 낮은 순위에 있기 때문에 발전된 문화 콘텐츠 개발이 중요하다고 생각함. 또한 상호이해와 상호 존중을 도모하기 위해 상호간의 양자적 문화교류를 민간차원에서부터 활성화시킬 필요가 있다고 생각함.
- 국가브랜드지표 개발은 위원회의 10대 우선순위 프로젝트 중 하나며 삼성경제연구소가 진행 중인 이중팔각형모델로 국가브랜드에 대한 분석, 평가를 통해 국가브랜드 전략 구체화 및 한국의 작업에 대한 객관적인 평가를 내릴 수 있을 것이라 생각함.

【발표】 국가브랜드: 국제적 추이

사이몬 안홀트(Simon ANHOLT, 정책자문, 안홀트 국가브랜드 지수 개발자)

- 본인은 1998년쯤 거론되기 시작한 “국가브랜딩” 개념의 창시자로 알려져 있으나 당시 개발한 것은 “국가브랜딩”이 아닌 “국가브랜드”라는

개념임. 국가브랜드는 도시이건 국가이건 우리가 살고 있는 이 세계 속에서 우리는 명성에 의해서 평가를 받게 된다는 것임.

- 국가차원에서 긍정적인 평가를 받는다면 외교상, 기업거래 및 상품 판매에서 상대방이 좋은 기대를 하게 되고, 물건을 사고팔 때에도 그 나라 혹은 그 기업의 물건을 사고자 함. 반대의 경우 제품판매나 취직 등에서 디스카운트를 겪게 됨. 이것이 당시 처음 소개한 국가브랜드라는 개념으로 기업이 경영활동에서 제품에 대해 브랜드를 얘기하듯 국가브랜드라는 개념을 도입한 것임.

- 그러나 국가브랜드이라는 개념은 특정 국가가 가지고 있는 이미지를 조작, 변형하여 국가이미지를 더 개선시키거나 향상시킬 수 있도록 하는 행위를 의미함. 아직까지 한 국가의 이미지를 의도적으로 바꿀 수 있다고 증명된 사례는 단 하나도 없었고 이것은 어떤 마케팅 기법으로 되는 것이 아님.

- 남아프리카공화국은 인종차별, 분리정책으로 안 좋은 이미지를 가졌으나 무지개의 나라, 2010년 월드컵 개최국으로 변모했음. 이는 국가브랜딩 전략이 아니라 인종차별정책 포기, 만델라 대통령의 지속적인 노력으로 바뀐 것임.

- 아일랜드는 자국민이 버렸던 나라였으나 현재 경제부흥을 이룩한 켈틱 호랑이로 인정받고 있음. 경제부흥을 이루어냈기 때문에 즉, 어떤 “행동”을 이루어냈기 때문에 국가이미지가 바뀐 것임.

- 지금까지 국가브랜딩에 가장 성공적인 사례는 일본임. 오늘날 일본은 거의 모든 사람들과 국가들이 가장 좋아하는 나라에 5위, 가장 중요한 5위 안에 드는 나라가 되었음. 일본 역시 브랜딩 노력이 아니라 경제발전, 기업의 기술혁신 등의 행위가 일본의 이미지를 바꾸었음.

- 대부분의 나라들이 특정한 이미지를 가지고 있다면 지금까지 그 나라가 거기에 해당하는 만큼의 행위와 노력을 했기 때문임. 따라서 한국 이미

지의 개선을 위해 어떻게 말할까, 어떻게 광고할까 고민할 것이 아니라 어떻게 행동해야 할지 고민해야 함. 한국은 내용이 없기 때문에 인지도가 낮고, 한국을 생각하고 한국을 손꼽을 이유를 제공해야 함.

- 사람들은 보통 10개 정도의 나라를 기억하며 살고 있는데 모국과 신문 등에서 언급하는 나라들임. 미국, 스웨덴, 프랑스, 일본, 독일 등이 이 10위 안에 드는 나라들이나 한국은 아님. 현재 국가브랜드지수 30위인 한국이 15위로 올라가는 것은 불가능한 일임. 그러나 한국이 지금까지 다른 나라들보다 훨씬 빠르게 개선의 노력을 하고 있다는 것을 알고 있고, 여기에 큰 기대를 걸고 있음.

【발표】 국제적 맥락 속의 국가브랜드:

유럽이 보는 한국 — 프랑스의 시각

베르나르 스피츠(Bernard SPITZ, 창업자 겸 CEO, BSConseil)

- 미국이 바라보는 한국과 프랑스가 바라보는 한국이 다르듯 모든 나라는 다른 나라에 대해 나름대로 문화적·역사적 전통에 따라 보는 관점이 있음.
 - 런던 시민의 관점에서 아시아 국가 중에 가장 먼저 떠오르는 국가는 인도이며 중국, 일본이 그 다음임. 파리지앵 역시 중국이 먼저이며 일본이 다음임. 프랑스인 입장에서는 역사적인 관계 때문에 한국보다는 베트남이나 캄보디아를 더 생각하게 됨.
- 유명한 인물, 지형지물, 문화적인 영향과 브랜드의 존재라는 요소로 국가이미지를 연구했는데 한국은 부족한 부분이 있음. 특히 브랜드 측면에서 일본이 처음 “메이드 인 재팬” 제품을 선전했을 때 한국은 상대적으로 ‘메이드 인 코리아’ 라는 것을 크게 부각시키지 않았고, 문화도 약

간 과소평가되는 부분이 있음. 에펠탑 같은 유명 유적지나 관광지가 없고, 반기문 유엔사무총장이나 맨체스터 유나이티드의 박지성이 있으나 인지도 면에서 아직 약함.

- 한국의 이미지는 북한과 공유하고 있고 북한의 이미지가 부정적이지만 강함. 세계인의 입장에서 한국은 인도, 중국, 일본 같은 큰 나라가 있는 상황에서 세계인의 관심을 끌기 어려움.
- 국가로서의 이미지를 개선시키기 위해 국내의 전방위적인 노력이 필요하며 국가별 맞춤 방식을 채택해야 함. 대통령직속 국가브랜드위원회의 전체적인 조율도 필요하나 각 국가별 문화나 전통, 한국과의 교류를 감안하여 세부적인 장·중·단기 목표들이 개별적으로 수립, 실천되어야 함.
- 또한 한국의 이미지를 각 국가에서 지원사격해 줄 오피니언 리더들의 인적 네트워크 형성이 중요함. 실질적인 네트워크를 형성해야 하며 언론인을 대상으로 한국의 상품을 알리는 등 영향력을 발휘할 수 있는 사람들에게 보다 포괄적으로 깊이 있게 한국을 알리는 노력을 기울여야 함.
 - 이스라엘 같은 경우 미국 내에서 굉장히 중요하고 바람직한 사례를 보여주었음.
 - 독일은 제2차 세계대전 이후 전후복구기금인 “마셜 기금”의 이름을 따서 독일-미국 마셜 기금이라는 프로그램을 운영하고 있음.
- 한국 정부가 한국 기업들이 하는 것처럼 브랜드 구축을 실시한다면 빠른 시일 내에 국가브랜드 이미지를 개선시킬 수 있을 것임. 한국은 국내에서 열린 자세로 귀를 기울여야 하며 국가브랜드위원회와 다른 기관을 통해 체계적이고 장기적이고 통합된, 실용적인 전문적인 접근방식을 가지고 국가브랜드 이미지를 만들어나가는 노력해야 함.

【토론 1】

조동성(서울대학교 경영대학 교수)

- 어윤대 위원장의 발언처럼 도움이 필요한 국가와 국민에게 도움을 제공하고 공적개발원조를 더 확대한다면 한국의 국가브랜드와 이미지가 상당히 제고될 것이라고 생각하며 이 점은 본 제주평화포럼에서 다루는 내용과 일맥상통한다고 생각함.
- 안홀트 씨의 발표로 국가브랜드라는 것은 단일한 개념이라기보다 여러 가지 서로 다른 사람들의 이미지의 집합체임을 알 수 있었음. 국가브랜드를 수립하고 전략을 수립하는 데 있어서 일관된 접근 방법을 취하기보다는 개별 국가 내에서 제고시킬 수 있는 개별적인 접근 방법을 취해야 할 것임.
- 이동원 연구원은 여러 가지 모델을 상호비교하였는데 그 자체가 중요했다고 생각함. 제시된 모델이 여타 다른 모델보다 훨씬 더 포괄적인 내용을 담고 있으며, 이러한 모델을 바탕으로 전 세계 많은 국가들로부터 믿을 만한 데이터를 모아 검증하는 일이 남은 과제라고 생각함.

【토론 2】

김유경(한국외국어대학교 언론정보학부 교수, 한국광고학회 회장)

- 우리가 브랜드하는 한국은 몇 개인가, 어떠한 한국을 브랜드하고자 하는가에 대한 질문을 던지고 싶음. 한국에는 남한도 북한도 있고, 한국, 대한민국, DPRK, 한반도, 다이나믹 코리아 등 매우 다양하게 존재함. Korea라고 했을 때와 South Korea라고 했을 때 같은 효과가 있을까 같은 질문도 해볼 수 있음.

- 한국이 마스터 브랜드 혹은 “엄브렐러” 브랜드로 이해될 수 있는데 그 래서 한국이라는 브랜드가 남북한을 동시에 포괄할 수 있는 브랜드여야 함. 남한과 북한이 있고, 현재는 분리되어 있다는 것을 구체적으로 밝혀야 함. 한국의 이미지를 오염시키는 북한의 최근 활동을 구체적으로 규명하지 않는 이상, 한국이라는 국가브랜드를 이야기 하는 데에는 한계가 있다고 생각함.
- 한국의 국가브랜드지수가 33위에서 15위로 올라갈 수 있을 것인가에 대해 안홀트 씨는 불가능하다고 했는데, 한국이 더 할 수 있는 것은 없는지 연구해보고 싶음. 북한과 협력해서 궁극적으로 ‘한국’이라는 브랜드를 만들 수 있지 않을까 생각해봄. 현재 미래 한국 브랜드를 구축하는 과정에 있으며 과거에 가지고 있던 브랜드의 이미지를 과감하게 탈피할 필요가 있다고 제안하고 싶음.

【토론 3】

니콜라스 컬(Nicholas CULL, 미국 남가주대학교 아넌버그 스쿨
공공외교센터 교수)

- 한국이 여러 가지 계획을 가지고 브랜드 제고를 위해 노력하고 있다는 점을 고무적이라고 느꼈음. 한국에서 제시하는 계획들을 살펴보면, 공공외교와 민간외교의 틀을 종합적으로 사용하고 있다는 생각이 듦.
- 안홀트 씨는 실질적으로 브랜드를 만드는 것은 “실제 상황”이라고 했는데 이는 아무리 강조해도 부족할 것이라고 생각함. 전 세계를 대상으로 인적 교류, 네트워크를 통해 한국의 발전상황과 프렌즈 코리아 프로그램을 통해 한국의 헌신과 봉사를 알릴 필요가 있음. 결국 상품을 더 비싸게 팔려고 하는 것은 아닌가로 연결되어서는 안 됨.

- 안홀트 씨의 지적처럼 국가의 브랜드가 바뀌기 위해서는 엄청난 변화와 조정이 필요함. 한반도 통일은 한국의 브랜드에 대단한 영향을 미칠 것이라 생각함. 통일과 같은 이야기가 있을 때, 이 이야기가 전 세계로 공유될 때, 한국의 국가브랜드에 대한 인식이 전 세계적인 차원에서 바뀔 수 있다고 생각함.

국제협력 분야의 한국 국가브랜드

【발표】 국가브랜드와 경쟁적 아이덴티티: 한국에 주는 교훈

사이몬 안홀트(Simon ANHOLT, 정책자문, 안홀트 국가브랜드 지수 개발자)

- 국가브랜딩에 관해 첫 번째로 성실성(integrity)을 들 수 있음. 정당한 동기에서 출발해야 한다는 것으로 이미지나 대외인식에 대한 생각을 접고 출발해야 한다고 강조하고 싶음. 그렇지 않으면 잘못된 이유로 출발하기 때문에 계획을 잘못 세우게 될 것이고 사람들은 그것을 곧 알아낼 수 있기 때문임.
 - 성실성은 라틴어의 “전체(whole)”라는 의미를 가진 단어에서 나온 것으로 “어떻게 내가 스스로 내 자신이 될 수 있느냐”를 아는 것을 기본으로 함.
 - 국가와 제품 간에는 유사점보다 차이점이 많기 때문에 본인은 국가브랜딩이라는 용어를 좋아하지 않음. 민주국가의 정부란 기업처럼 브랜딩 할 수 없고 복잡성을 갖고 있기 때문에 브랜딩에 적절하지 않음. 국가브랜딩을 통해 중요한 것이 변질될 수 있고, 많은 사람들이 생각하는 것들을 왜곡시킬 수 있기 때문임.

- 두 번째로 다른 나라들이 어떤 한 국가를 어떻게 생각하는가를 볼 때 대중과 엘리트를 구분해서 생각해야 함.
 - 이런 회의에 참여하는 사람들은 엘리트만을 생각하는데 엘리트에게 한국에 대해 묻는다면 한국의 이미지가 긍정적으로 표현될 것임. 그러나 엘리트는 최신 정보와 국가의 미래에 대해 이해가 있기에 대중과는 너무나 다름. 다른 나라에 대해 잘 알고 있는 대중은 그리 많지 않다는 현실을 인식해야 함.
 - 아일랜드의 이미지가 지난 몇 년 동안 개선됐다고 언급했으나 그것은 엘리트층에 국한되며, 대중은 아일랜드하면 1955년을 떠올리는 사람들이 많음. 따라서 국가의 이미지라는 것은 별을 보는 효과와 같은 것임.
 - 어떻게 해야 하는가에 대해 첫째, 전략 즉, 한국이 왜 존재하는지에 대한 공유된 비전이 필요함. 둘째 한국의 특성을 찾아야 함. 100년을 보고 국가이미지를 생각해야 하기 때문에 한국사람들이 잘하는 것과 그 특성이 어떠한지 찾아내야 함. 또한 우리 이미지에 대한 객관적인 평가를 내릴 수 있어야 하고 내실(substance)이 있어야 함. 한국은 환경적인 부분에서 조치를 취하고 있다고 생각하는데 이에 대한 언급이 없어서 조금 놀랐음.

- 셋째, “상징적인 행동” 또는 “action” 이라 말할 수 있는 “플러스 알파” 효과에 대해 설명하고자 함.
 - 모든 사람들이 한국이 좋은 나라라는 것을 깨닫게 만드는 시간을 단축하려면 국가가 진행하는 정책들이 언론과 국민에게 알려져 소통할 수 있게 되어야 함.
 - 일반인들이 어떠한 것을 원하는지, 어떤 것이 일반 대중에게 어필할 수 있는 것인지 알아야 하기 때문에 공공과 민간 간의 컨소시엄이 매우 중요함.

- 대외적인 인식을 만든다는 것은 밀 빠진 독에 물을 붓는 것과 같음. 이는 100m 경주가 아니라 마라톤임. 아무도 관심이 없고 아무도 듣지 않지만 계속해줘야 한다는 것이 가장 큰 문제임.

【발표】 국제적 문제 해결을 위한 글로벌 파트너십: 한국의 역할
장시정 (한국국제협력단(KOICA) 이사)

- 한국개발, 협력, 브랜드 이 세 가지에 대해 말씀드리고자 하는데 이 세 단어를 같이 합쳤을 때 굉장히 큰 가치를 발휘할 수 있다고 생각함.
- 발표에 앞서 KOICA 이사로서의 한국의 인식과 한국의 브랜드에 대한 개인적인 이야기를 하고자 함.
 - 지난 7월 케냐 방문 중, 오바마 대통령은 가나를 방문 중이었는데 그는 한국과 케냐를 비교했음. 케냐의 관계자는 그 부당한 비교에 대해 불평하면서도 한국을 부러워했고 한국의 경험을 최대한 많이 배우고자 했음.
 - 한국인 해외봉사자들의 봉사를 통해서 현지인들이 한국에 대해 좋은 인상을 갖게 되었다고 하며, 우즈베키스탄의 한 고위관리는 한국 드라마 〈대장금〉 방영시간에 거리에 사람이 없을 정도로 인기가 많았다고 함.
 - 물론 예우 차원에서 원조를 받기 위해 하는 의례적인 말일 수도 있으나 진심에서 우러나는 칭찬을 받을 때 그것이 진실함을 느낄 수 있었음.
- 많은 개도국에 있어서 개발이라는 임무는 실질적이고 중요한 문제가 되고 있음. 개발협력과 브랜드는 같이 갈 수 없거나, 서로 상관성이 없는 걸로 인식되는 경우가 많으나 세계 개발 아젠다에 참여하지 않을 경우 부정적인 이미지를 초래할 수 있는 문제도 있음.

- 개발협력이 한국의 브랜드 강화에 기여하는 방안으로 첫 번째 이슈는 원조의 규모임. 한국 원조의 규모는 경제 규모에 비해 충분하지 못하다고 인식되고 있고 원조 규모를 증가시켜야 국제사회의 책임 있는 일원이 될 수 있을 것임.
 - 한국의 ODA 규모는 지난 20년 동안 상당히 빠른 속도로 증가했음. ODA 규모가 2000년도에는 2억 불이었고 지난해에는 8억 불로 4배 증가했음. 또한 ODA 규모를 2015년까지 GNI의 0.25%로 증가시킬 계획임. 현재 5개의 새로운 ODA 법안을 상정해놓은 상태로, ODA의 규모는 계속 증가될 것임.
 - 한국정부의 정치적인 의지는 강하지만 대중인식과 지지가 충분하지 않음. 따라서 ODA의 중요성을 홍보해서 대중인식을 제고시켜야하며, KOICA의 주도하에 대학이나 NGO와 연계, ODA 홍보 프로그램을 늘려나가야 함.
 - 스웨덴의 경우가 좋은 사례로 2007년 사회당에서 보수당으로의 전환이 일어났으나 보수당은 경기가 부진함에도 불구하고 상당한 수준의 ODA 규모를 유지했음.
- 두 번째는 혁신적인 전략, 세 번째는 아젠다에 대한 것임. 이것은 한국의 사회경제 개발에 대한 것이고 총체적인 접근방법이 필요하다는 것임.
- 마지막으로 한국은 ODA 정책을 장기적인 차원에서 수립해야 함. 일부 국가들은 경제협력이나 지정학적인 입지를 강화하기 위해 ODA를 활용하나 이는 위험한 접근방법임. 한국은 국제적으로 동의된 조건과 관행에 따라서 ODA를 실행해야 하며 단기적인 혜택을 계산해서는 안 됨. 지속적으로 ODA를 제공하면 한국은 국가브랜드 이미지를 서서히 강화시킬 수 있음.

【발표】 공공외교: 한국의 과제

니콜라스 컬(Nicholas CULL, 미국 남가주대학교 아넨버그 스쿨
공공외교센터 교수)

- 한국의 딜레마와 직면 문제를 설명한 후 두 가지 공공외교의 틀을 제시하고자 함. 마지막으로 한국이 가야할 방향을 설명할 것임.
- 한국의 딜레마에 관해 한국이다 하면 여러 가지 모순점을 가지고 있음. 경제가 성장했고 브랜드도 좋아지고 있지만 안홀트 국가브랜드지수에서 성과가 좋지 않고 이혼율도 증가하며 동일 제품일 때 일본에 비해 '국가 디스카운트'가 발생하는 등 한국이 하고 있는 것과 외부에 인식되는 것 사이에 갭이 있음. 이를 해소하기 위해 공공외교를 사용할 수 있음.
- 국가, 국제 조직 및 국제사회의 여러 주체들이 국제환경의 조율을 위해 외국 주체와 연계성을 가졌던 전형적인 외교와 달리 공공외교는 다른 방법을 이용하여 외국인, 공공 대중을 연계하는 것임.
- VOA(Voice Of America), BBC World Service 등의 해외방송이 예임.
- 공공외교라는 용어는 현대 용어로 1965년에 나왔는데 이 용어 자체는 다섯 개의 오래된 관행과 연결되어 있다고 생각함.
- 첫째, <손자병법>의 “네 적을 알라”는 말처럼 잘 듣는 것임. 국제적으로 외국의 주체와 연결하기 위해서는 외국의 주체들이 하는 이야기를 들어야 함.
- 둘째, 홍보하는 것(advocacy)임. 과거 지도자가 자신의 정책을 설명하였듯 현재 기자회견, 연설 등을 통해 동일한 목적을 실현하고 있고, 외교부서는 국제적으로 우리나라를 홍보하고 옹호하는 일을 하고 있음.
- 셋째, 문화외교임. 비잔틴 제국이 동방정교를 전파시킨 것과 같이 지배자, 통치자들이 자신들의 권력을 확대할 방법으로 문화외교를 사용해

왔음. 현재 한국국제교류재단이 그러한 역할을 하고 있다고 생각함.

- 넷째, 교류임. “수양자식(foster child)” 처럼 과거 여러 부족 사회에서 남의 아이를 대신 키움으로써 다른 마을과의 연계를 돈독하게 했는데 지금도 한국인과 외국인이 방문하는 형태의 국제교류가 이어지고 있음.
- 다섯째, 국제적 방송임. 이 부분은 영국이 잘하고 있으나 아리랑 TV는 아직 한국의 국가브랜딩 전략과 연계가 되어있지 않음. 한국의 국가브랜딩 전략을 개선하기 위해 해외방송국과의 협력을 추진하는 것도 하나의 방법임.

- 공공외교는 하나의 체계로 되어 있는 것이 아니라 모든 것을 포괄하는 우산으로 이 우산 안에서 여러 요소들이 그 기능을 이행할 수 있고, 독립적으로 운영될 수 있는 것임.
- 현재 공공외교는 변하고 있음. 새로운 공공외교의 특징은
 - 첫째, 새로운 문맥에서 공공외교가 일어나고 있음. 미국이 많은 힘을 가졌던 과거와 달리 미국은 다른 주변파워들의 도전을 받고 있고 한국과 같은 국가들이 좀 더 큰 목소리를 낼 수 있게 됨.
 - 둘째, 새로운 기술들이 대두되고 있는데, 온라인 게임과 같이 한국이 여기서 큰 부분을 차지할 수 있을 것이라 생각함. “세컨드 라이프(Second Life)” 같은 가상세계를 활용하여 한국의 정체성을 더 두각시킬 수 있을 것임.
 - 셋째, 트위터와 같이 새로운 미디어 매체들이 크게 대두되고 있음.
 - 그외에 본국에서 말을 하더라도 해외로 쉽게 전해질 수 있는 것처럼 새로운 공공외교는 투명성이 강조되고 있음.
- 공공외교에 또 새로운 사람들이 대두되고 있는데, 한국사람이지만 외국 의 다른 사람들과 비슷한 공통점을 찾을 수 있는 사람을 연결하도록 하는 것이 좋은 공공외교가 될 수 있음.

- 다른 아시아 국가들과 다르게 한국에 기독교가 널리 퍼져있기 때문에 교회 대 교회 간의 연계가 강력하게 한국인을 연결해서 세계와 연결될 수 있는 하나의 통로가 될 수 있을 것임.
- 또한 재외 한국인들도 우리가 사용할 수 있는 통로이며 한국에 있는 외국인을 대상으로 하는 것도 좋음. 그런 맥락에서 이명박 정부의 국가 브랜드위원회가 다민족주의, 다원주의를 주창하고 나선 것은 바람직한 일이라고 생각함.
- 정리하자면 한국의 공공외교가 한국의 이미지를 즉각적으로 변화시키지는 못할 것이며, 여러 가지 공공외교의 각각 다른 분야들을 활성화해야 함. 한국국제교류재단이 정치화되는 것을 경계해야 하고 공공외교를 위한 예산이 배정 되어야 함. 문화외교 부분에 있어서 경쟁력을 가지기 위해서는 더 많은 예산이 필요하며 현 한국국제교류재단의 두 배 정도의 예산이 필요할 것임.

【발표】 국가브랜드 제고 전략

최정화(한국외대 교수, 한국이미지커뮤니케이션연구원 이사장)

- 왜 모든 사람들이 프랑스에 가고 싶어 하는가. 그것은 프랑스라는 나라 자체가 매력적이기 때문이며 파리의 슬로건이 '넌 지옥으로 꺼져버려' 여도 파리는 여전히 매력적일 것임.
- CICI의 설문 조사에 따르면 한국 하면 가장 먼저 떠오르는 것이 '분단 국가'이며, 37%의 응답자가 가장 한국적인 것은 '한국 음식' 이라고 대답함. 미국이나 유럽에서는 "한국의 음식" 하면, 김치만을 떠올리는데 이를 극복하기 위해 재미있고 상대방 눈높이에 맞는 콘텐츠를 스토리텔

링을 통해서 한국의 문화를 소개해야 함.

- 다른 국가와 마찬가지로 한국도 부정적인 이미지, 긍정적인 이미지를 함께 갖고 있는데 한국은 이 두 이미지를 동시에 밸런스를 맞추어야 할 것임. 한국은 전통 및 대중 문화나 첨단기술에 있어서 경쟁력을 갖고 있기 때문에 이런 부분에 우리가 주력할 필요가 있음.
- 통계 지표도 국가브랜드를 제고하는 방법이 될 수 있음.
 - 프랑스 “에콜 데 민(Ecole des Mines)” 대학이 실시한 2009년도 CEO 배출 능력평가에서 한국의 서울대가 다섯 번째 순위에 올랐음.
 - 2007년도에 유엔에서 세계에서 가장 영향력 있는 언어 조사에서 한국은 9위를 차지함.
 - 작년 인도네시아의 짜야짜아라는 지역에서 한글을 이 지역 공식 표기 시스템(Writing system)으로 선정하여 한글이 세계에 알려지는 데 기여했음.
- 국가브랜드 제고를 위해 가장 중요한 것은 실체를 파악하고 개선하며, 효과적인 전달 방법을 강구하는 것임. 한국 정치, 경제 부문 개선은 여러 걸림돌이 있어 실제로 개선에는 많은 시간이 소요되므로 본 발표는 문화 부문을 집중적으로 다룰 예정임.
- 한국의 문화는 전통과 첨단 의 적절한 조화이며 대중문화로 집약되는 한류와 한국의 창의적인 콘텐츠를 적극적으로 활용해야 될 것임. 또한 오피니언 리더들과 일반 대중에게는 다른 커뮤니케이션 방법을 활용해 효과를 극대화해야 함.
 - 여론 주도층을 대상으로 했을 때는 쌍방향 커뮤니케이션을, 일반 대중을 대상으로 할 때에는 일방적인 커뮤니케이션을 통하는 것이 보다 효과적임.

- 중요한 것은 여론주도층들이 한국을 경험하게 하는 것으로 마이클 잭슨이 한국에 왔을 때 비빔밥의 열렬한 팬이 되어 전 세계에 대대적으로 소개를 했던 사례가 있음.
 - 일반 대중에게는 방송매체를 비롯하여 트위터, 유튜브, 페이스북 같은 매체를 최대한 활용해야 함.
 - 한류를 통해 대중문화의 힘을 적극 활용하여 국가브랜드를 제고할 수 있다고 생각함.
- 현재 한국에 거주하고 있는 외국인들이 백만 명이 넘었는데 이들에게 우호적인 국가가 되어야 한국을 방문하는 해외 관광객들의 수가 증가하게 되고 자연스럽게 국가브랜드 제고에 도움이 될 것임.
 - 사람뿐만 아니라 지역별로도 차별화된 방법을 사용해야 함. 먹거리, 볼거리, 놀거리, 이야깃거리 라는 “사거리 전략”을 제안하고자 함.
 - 첫째, 볼거리로 한국에는 24시간 볼거리와 공연 같은 독특한 점이 있음.
 - 둘째, 먹거리로 한국 음식의 세계화를 통해서 먹거리가 대중화되고 있음.
 - 셋째, 스페인의 토마토 축제, 브라질 리오 카니발, 독일 뮌헨의 맥주 축제와 같은 놀거리, 즐길거리가 있어야 함. 한국의 경우 보령의 머드 축제가 있음.
 - 넷째, 외국인들을 끌어들이 수 있는 이야깃거리로 이것이 한국을 “잇! 컨트리(It! Country)”로 떠오르게 할 수 있는 방법을 모색함.
 - 2008년 노벨문학상 수상자인 장-마리 귀스타브 르 클레지오는 한국 상품은 한국의 문화적 이미지가 결여된 탓에 해외에서 저렴하게 팔리고 있으며 중앙정부, 지자체, 기업, 국민이 모두 협력하여 조화를 이룰 때, 국가브랜드를 성공적으로 홍보할 수 있을 것이라고 언급함.

【토론 1】

이 윤(외교통상부 정책기획국장)

- 한국 입장에서 한국은 과소평가되고 있다고 보며 쉬운 주제는 아니지만 국가브랜드는 중요한 주제라고 생각함.
- 무엇보다 국제사회에 우리가 더 기여를 해야 하지 않을까 생각함. 더 많은 ODA와 평화유지군을 파견하고, 글로벌 이슈에 한국이 더 적극적으로 목소리를 높여야 하며 더 많은 돈과 자원이 투자되어야 할 것임. 국민들이 세계적 이슈에 공감해서 세금을 더 내고 더 많은 부담을 지어 갈 준비가 되어 있는지 모르겠음.
- 북핵문제, 분단국이라는 점, 어글리 코리아 이미지와 같은 부정적인 요소들을 간과해서는 안될 것임. 이런 문제들을 어떻게 대응해야 하는지 고민해야 할 것임.
- 우리가 너무 빨리 결과를 원하는 것 같아 너무 과욕인 것은 아닌가 하는 생각이 듦. 좀 더 장기적인 관점에서 이야기하고 인내심을 가져야 한다고 생각함.

【토론 2】

손 열(연세대학교 국제학대학원 교수)

- 국제관계 차원이나 외교적 차원에서 브랜딩은 소프트파워 전략임. 일본이 제2차 세계대전 이후 평화적인 국가라는 브랜드를 추구한 것처럼 지식의 공유를 통해 자신을 브랜드화시키는 것임.
 - 브랜드화하는 것도 아무리 특정브랜드를 만들려고 해도, 다른 사람이

그것을 매력적으로 느끼느냐 아니냐에 따라 이미지가 확립된다는 것임.
- 일본은 2000년도 중반에 국무총리 산하에 “브랜드 위원회”를 설립하였는데 이것은 국내적인 관심과 우려를 표명하고 반영하는 것임.

- 국제관계 차원에서 브랜딩 분야에 공통적인 기준이나 표준화된 방법이 없음. 브랜딩 소프트파워라는 것은 하나의 브랜드가 각기 다른 사람들에게 달리 평가되며 A국가에게는 매력적인 브랜드이지만, B국가에겐 매력적이지 않은 브랜드가 있을 수 있어 결국 어떤 평가를 할 수가 없음.
- 한국의 소프트파워 외교에 대한 조사는 신중하고 포괄적이어야 함. 전 세계를 단일 브랜드로 접근하긴 어렵고, 여러 개의 브랜드를 동시에 만들어 내서, 적절한 맥락과 배경에 따라 필요한 요소에 실행하면서 그에 따른 소프트파워를 통한 국가브랜드 제고 정책이 수립되어야 함.

【객석 토론】

- CNN, BBC 같은 해외미디어가 중요하나 이들이 때로 왜곡된 데이터를 가지고 다루거나 과대포장 또는 자기 본국의 이해를 대변하기도 한다는 지적이 있었음.
- 국가브랜드 제고를 위한 ODA 증가와 같은 활동이 대중에게 잘못 인식될 수도 있으며, 국가브랜드위원회라는 명칭이 지표상의 국가이미지 중대에 관심있고, 대외선전용이 아닌가 하는 걱정이 들어 명칭을 “공공외교위원회”로 바꾸는 것이 좋다는 의견이 있었음.
- 미디어에 대한 질문에 안홀트 씨는 이것은 대중의 의견, 언론을 반영하는 것이지, 그것을 형성하는 매체는 아니며 미디어의 특성상 자극적이

고 부정적인 스토리를 자진해서 좋지만 재미없고 식상한 스토리로 바꾸지는 않는다고 답변함.

- 또한 안홀트 씨는 국가의 이미지는 바로 그 국민의 이미지이기 때문에 한 국가를 브랜드화시켜 마케팅 하기 위해서는 국민들과 그 내용에 대해 소통해야 하며 정부, 기업과 국민이 모두 협력해야 한다고 지적함.
- 국민이 자원을 국제원조에 투자하는 것을 원하지 않는다면 어떻게 해야 하는지에 대한 질문에 니콜라스 쉘 교수는 이를 극복하기 위해 리더십이 필요하며 브랜드를 생각한다면 국내에서의 포용적인 태도가 가장 중요하다고 답변함.

IT 경제 분야의 한국 국가브랜드

【발표】 국가브랜드의 이론과 현실: 한국 경제에 주는 교훈

키스 디니(Keith DINNIE, 템플대학교 일본 캠퍼스 경영대학 교수, Brand Horizons Consultancy 창립자 및 『국가브랜드의 전략적 관리』 저자)

- 국가브랜드의 이론과 현실은 아직 잘 개발되지 않은 젊은 학문으로 앞으로 이론적 배경이 커지지 않을까 생각함. 국가브랜드는 어떤 외교적인 목표를 가지고 어떤 특정 분야, 특정 국가에 대해서 브랜드를 두는 것인데 기업의 브랜딩과 다르지만 배울 수 있는 점은 많다고 생각함.
- 국가브랜드위원회도 있고 한국은 열정이나 에너지가 있기에 국가브랜딩이라는 학문 자체도 많이 클 수 있는 기회라고 생각하며 3~4년 후

구체적인 결실이 나올 것으로 봄. 슬로베니아와 슬로바키아를 혼동하는 것과 같이 국제관계 전문가인 밴 햄(Van Ham)에 따르면 브랜드가 없는 국가는 별로 사람들의 주목을 끌지 못함.

- 한국뿐만 아니라 다른 나라들도 정체성과 브랜드 이미지 간에 차이가 있음. 정책결정자는 그 갭이 상존한다는 것을 인정하고 모니터링을 하면서 문제를 일으키는 상황이 되었을 때 조치를 취하는 것이 도움이 되지 않을까 생각함.
 - 북한 때문에 글로벌 미디어가 한국을 조금 왜곡해서 다루고 있다는 부분이 문제다 할만한 부분임.
- 국가브랜드가 슬로건만 있는 것이다 하면 그것은 너무 추상적이고 도움이 되지 않음. “다이내믹 코리아”, “코리아 스파클링” 같은 슬로건의 가치는 제한적이며 국가브랜드위원회도 이 점은 인지하고 있다고 생각함. 슬로건이나 TV광고보다 투자나 수출 증대 및 관광/문화기관에 있는 사람들이 협력하는 것이 더 중요하다고 생각함.
 - 국가브랜드 전략에서 유관 기관 간의 조율이 필요하다고 하면 관료주의를 더 증가시키는 것으로 받아들이는데, 조율을 제대로 홍보하기 위해서는 국가브랜드위원회의 많은 노력이 필요할 것임.
- 삼성, 현대, LG 같이 한국에는 유명 브랜드가 많기에 정책결정자들은 기업들이 해외에서 한국의 기업이란 것을 홍보하도록 유도해왔지만 쉽진 않을 것이라고 생각함. 기업브랜드쪽의 목소리도 들어보는 것이 국가브랜드에도 도움이 될 것으로 생각함.
- 브랜드 전략 구축에 있어서 너무 하나의 이미지에만 집중해서 하나의 국가를 하나의 이미지로 대변하려고 하는 것은 안 좋다고 생각함. 국가는 여러 개의 브랜드와 이미지를 가지고 있을 수 있고, 국가도 여러 다

양한 이미지의 합이 될 수 있기 때문임.

- 국가의 이미지를 개선하는 데 수십 년이 걸린다고 생각하지 않음. 불안한 노동시장과 과격한 노사관계 등 한국과 유사한 문제점을 안고 있는 프랑스는 외국직접투자(FDI)에 초점을 맞추어 프랑스투자공사가 국가 브랜드 캠페인을 3년 동안 벌였음. 이를 통해 실질적으로도 프랑스에 대한 투자도 많이 증가했음.
- 국가마다 다른 점과 독특한 점이 있기 때문에 그것을 단순한 슬로건으로 나타낼 수 없다고 생각함. 특히, 북한이 글로벌 미디어의 스포트라이트를 받고 있기는 하나 좋은 세부 브랜드가 여러 가지 있기 때문에 한국은 좋은 실행 전략들을 취해서 제대로 이행할 수 있지 않을까 생각함.

【발표】 한국의 ‘보이지 않는’ 브랜드의 구축

박상훈(Interbrand CEO)

- 제품이나 서비스 브랜드와 같이 한 국가의 산업브랜드(National Industry Brand)의 명성은 수출시장에서 크게 영향을 끼치는 요소임. 국가산업브랜드는 결국 “보이지 않는(invisible)” 브랜드의 역할을 하게 됨.
- 세계에는 각각의 산업을 대표하는 브랜드들이 있음. 향수하면 프랑스, 자동차하면 독일, 투자은행하면 영국, 커피하면 콜롬비아를 연상하게 됨. 이처럼 국가산업브랜드는 그 분야의 최고를 의미하고, 사람들이 선택을 하는데 영향을 끼침. 즉, 각각의 국가 산업들은 브랜드와 같이 자산을 갖게 되는 것임.
- 국가산업브랜드는 해외로 제품을 수출하는 개별 기업의 브랜드들에

(Corporate Brand) 의해 형성됨. 그러나, 국가산업브랜드가 발전하는 단계에 있을 때는 해외로부터의 인식이 약할 수밖에 없음. 브랜드들의 해외시장에서의 성공은 좋은 품질의 제품, 특별한 기술, 혹은 가격이나 품질면에서 경쟁력있는 특정 상품이 있을 때에 가능함. 해외 매출이 증가하면서 브랜드는 자산을 구축하게 되는 것임. 만약 특정 국가의 브랜드들이 해외에서 좋은 성과를 거두고 있다면, 그들의 성공은 그 산업분야 전체에도 후광효과를 주게 됨. 이것이 바로 국가산업브랜드가 되는 것임. 이제 한국의 국가산업브랜드를 구축하고 발전시켜야 할 때임.

- 한국과 교역하는 25개국의 4,000명을 대상으로 한 설문조사에서, 선진 기술이 한국과 가장 강하게 연상되는 이미지라고 나타남. 오늘날 IT는 (Information Technology) 한국 수출의 약 30% 이상을 차지하고 있고, 한국의 수출품 상위 10위 중 3개는 IT제품임. 또한, 반도체, 핸드폰, LCD 액정과 같은 한국의 특정 IT 제품들의 브랜드는 세계적으로 인정 받고 있음. IT가 한국의 국가산업브랜드로 가장 유력하다면 우리는 기업브랜드들이 어떻게 국가산업브랜드에 기여하고 또, 국가의 산업은 기업브랜드들의 수출활동을 위해 어떻게 지원할 수 있는지에 대해 생각해 보아야 함. 이 부분은 일본의 소니 기업이 세계적으로 알려지면서 파나소닉, 애플과 같은 관련 산업 브랜드들이 생겨나고, 일본을 소형 전자제품의 품질에 있어서 세계1인자로 떠오를 수 있게 한 사례를 통해 배울 수 있음.
- 한국의 IT 산업은 삼성과 LG에 의해서 주로 이끌어져 나가고 있으나 해외의 많은 사람들이 이 두 기업브랜드를 한국과 연관시키지 못하고 있음. 이것은 이 두 기업브랜드들이 한국의 국가산업브랜드에 충분히 기여하고 있지 못하고, 한국의 IT산업도 삼성과 LG를 충분히 지원해 주지 못하고 있다는 것을 의미함.

- 강력한 국가산업브랜드를 구축하고 기업브랜드들이 의미있는 지원을 받기 위해서는 “기여와 지원의 관계(contribute and support relationship)”가 수립되어야 함. 이 관계를 수립하기 위해서 한국은 세계적으로 인정받을 수 있는 보이지 않는 브랜드의 역할을 할 수 있는 산업이 필요하고, 이 산업은 한국이라는 국가와 한국의 주요 IT브랜드들을 연결해 줄 수 있어야 함.
- 국가산업브랜드는 보이지 않는 브랜드가 되어 국가브랜드와 그 산업에서의 기업브랜드들을 연결시켜 줄 수 있음. 이를 위해서는 브랜드 자산과 글로벌 브랜드로 성장할 수 있도록 해주는 홍보가 필요함. IT산업은 한국의 가장 가치있는 국가산업브랜드가 될 수 있을 것임. 한국의 IT 브랜드를 육성함으로써 한국의 국가브랜드 가치도보다 증대될 것이며 이는 향후의 수입 창출에도 크게 기여할 것임.

【발표】 브랜드 코리아: 경제적 의미와 브랜딩 과제

한충민(한양대학교 경영대학 교수)

- 한국브랜드의 경제적인 과급효과와 브랜드와 관련된 도전 과제가 무엇인지 발표하고자 함.
- 국가이미지가 그 소비자의 상품에 대한 이미지를 결정하는데, 그 반대로 상품과 관련된 경험 덕분에 그 국가에 대한 이미지가 형성되기도 함. KOTRA의 설문조사에 따르면, “한국” 하면 생각하는 것이 첫 번째로는 휴대폰, 두 번째는 가전 제품이며 IT와 관련된 제품들이 가장 중요한 연결고리가 될 수 있음.
- 한국이 제품처럼 브랜딩이 될 수 있는가? 일반적으로 제품의 브랜드를

만들 때에는 “네이밍(naming)”, 명확하게 정의된 정체성과 가치의 존재, 브랜드와 관련된 “경험” 생산, “통합된 마케팅 커뮤니케이션” 즉, IMC 그리고 경험과 활동에 대한 평가라는 단계를 거치게 됨.

- “네이밍”의 측면에서 “한국”이란 이름을 바꿀 수 없듯 이름을 바꿀 수 없으나 세부 브랜드나 카테고리 브랜드들은 새로 만들어질 수 있기에 네이밍이 어느 정도는 가능함.
- 브랜드 전략을 제대로 만들기 위해서는 정확한 정체성과 핵심가치들이 만들어져야 함.
 - 국가의 기본적인 정신이나 법 등이 바뀔 수가 없다는 런던 비즈니스 스쿨의 마크 린튼 교수의 지적처럼 핵심가치나 정체성을 잡아내는 것은 어려움.
 - 여러 가지 이벤트와 프로그램들을 만들어서 브랜드와 관련된 경험을 구축해야 하는데 국가브랜드의 경우 신제품을 통해서 브랜드 경험을 만들어내는 것은 매우 어려움.
 - 실버와 힐의 논문에 따르면 여러 가지 다양한 이해관계자들을 대상으로 하기 때문에 “국가를 브랜드링하는 것은 아주 복잡한 작업”임.
- IMC와 관련하여 국가브랜드에 있어서 기업들이 적극적으로 브랜딩 프로세스에 참여해서 일관성 있는 메시지를 전달하는 것이 중요함.
 - 그러나 기업들은 한국과의 연계관계가 너무 가까워서 자신들의 기업 브랜드 이미지가 다칠 수 있다고 생각하기 때문에 그런 프로세스에 참여하길 꺼려하고 있어서 기업들의 행동을 컨트롤하는 것은 어려움.
 - 여러 이해관계자들의 서로 다른 요구를 잘 조율해서 통일된 메시지를 이끌어내는 것이 관건임. “패밀리 브랜드”와 같이 다양한 브랜드 가치들을 핵심 브랜드를 중심으로 하위에 각 섹터나 영역별로 브랜드 가치들을 약간씩 변형시키면서, 국가에서 내려오는 기본적인 가이드

라인의 방향을 준수하도록 하는 것이 필요함.

- 브랜드 이미지의 변화를 위해 실질적 변화, 내용적 변화가 중요하나 국가 브랜딩에 있어서 국가 내 여론의 컨센서스와 전국민의 참여가 필요하기 때문에 어떤 정체성이나 행동을 바꾸는 것은 쉽지 않음. 따라서 정체성을 바꾸기 보다는 커뮤니케이션을 통해서 하는 것이 이미지를 바꾸는데 좋을 수 있음.
 - 예를 들어 미국의 대외 이미지 중에 부정적인 것으로는 범죄율이 높다는 것인데 미국의 이미지를 개선하기 위해서는 범죄율을 낮춰야 하나 시간과 노력이 많이 필요하기 때문에 높은 범죄율이라는 부정적인 요소보다 다른 긍정적인 연관관계를 만들어서 부정적인 부분을 상쇄시키고 보완하는 것임.
- 마지막으로 브랜딩의 타깃 대상에 있어서, 선진국과 개도국을 다르게 봐야 함.

【발표】 한국의 범세계적 경제 전략

박태호(서울대학교 국제대학원 원장)

- 본 발표 내용은 한국의 세계적인 경제전략에 대한 것으로 세계무역환경, 한국의 무역 실적, 한국의 무역정책에 대한 평가와 앞으로의 경제무역정책에 대한 제언 순으로 이어질 것임.
- 세계무역기구인 WTO하의 다자무역주의는 큰 곤경에 처해 있는데 한국이 무역에 크게 의존하고 있기 때문에 이것이 의미하는 바가 큼. 많은 전문가들은 중국과 브라질이 과거에 비해 큰 목소리를 내고 있고 분열이 많이 진행되고 있기에 2010년에 타결이 된다 하더라도 그 결과는

우리 모두가 예상한 결과는 아닐 것이라고 예측하고 있음.

- WTO의 세계질서나 다자주의는 한계에 직면해 있고 지역간의 FTA가 증가하는 등 지역주의가 부상하고 있음.
 - 2008년 12월까지 전 세계적으로 230개의 지역 또는 양자 무역협정이 체결되어 있음. 동아시아에서 현재 40여 개의 무역협정이 체결되어 있고, 특히 2001년 이후에 37개가 체결되었음. 한·미 FTA나 한·EU FTA는 굉장히 높은 고차원의 FTA임.
- 동아시아 전체가 하나의 지역차원의 무역협정을 체결할 수 있는가 하는 문제에 있어서 개별적인 FTA를 큰 것으로 통합하는 문제에 대해서는 “누들볼 이펙트(noodle bowl effect)” 차원에서 고려해봐야 함. 아태 지역 국가들 간에도 FTA 체결에 있어서 “누들”, 즉 여러가지 복잡한 현안들이 많고 이것의 실행 단계 비용이 국가에 부담이 될 것이기 때문임.
- 한국은 60년대부터 국제교역 수출이 크게 성장했음. 전체 무역액은 2008년에 약 8천억 달러이며 세계 무역의 2.5%를 차지하고 있음. 한국의 무역은 수출입을 합쳤을 때 GDP의 75%를 차지하고 있어 수출의존형이며 첨단교역구조이고 수입의 40%가 수출제품으로 전환되는 중간재들로 구성되어 있음.
- 한국의 무역 정책에 있어서 수출은 성공적이지만 수입 정책에 대해서는 몇 가지 언급해야 할 것이 있음.
 - 한국은 1980년대 초기부터 시장 개방을 시작하여 우루과이 라운드에 참여하였으나 농업 분야가 제외되었고 소비재에 대한 시장 개방은 인상적이지 못함.
 - FDI 정책과 수입 정책이 국내경제발전에 치중되어 있었고 하나의 개별기업이 동시에 수입과 유통을 맡는 통합적이고 수직적인 경제 구조

였으며 인식의 장애로 인해 실제로는 소비자들이 직접 사용하는 소비재는 5~6%에 그침.

- 수입품 물량도 많지 않아 고가의 수입재가 들어왔고 결국 수입품과 국내 상품, 수출품과 국내 판매품의 가격 격차가 발생하게 되었음.

- 1990년대 중반부터 한국은 지역적인 접근방법으로 미국과 양자 간의 협상을 추진했지만, 스크린쿼터 문제로 무산되었음. 현재 싱가포르, 칠레, AFTA 국가, ASEAN 국가와 FTA를 체결을 했고, 2007년 6월 미국과 FTA를 체결했으나 아직 비준이 통과되지 못한 상황임. 미국과 인도가 양국의 국회에서 의회 승인을 기다리고 있고 많은 국가들과의 FTA 체결을 위해 협상을 진행하고 있음.

- 이런 세계교역환경 속에서 한국은 네 가지 방향으로 나아가야 할 것임. 한국을 매우 경쟁력 있고 개방된 국가로 만들어야 하고, 한국의 경제를 세계경제와 완전하게 통합시키고, 국제사회에서의 역할을 강화하고 증진시켜야 하며, 이와 함께 개발도상국에게 더 후한 기부자로서의 역할을 해야 할 것임.

- 이를 실현시키기 위해 여섯 가지 전략을 제시하고자 함.

- 첫째, 경쟁력을 확보할 수 있는 적극적인 자율화를 추진해야 함. 보호정책이 아닌 포괄적인 교역투자, 다양한 자율화가 추진되어야 하며 구조조정에 필요한 각 플레이어들에게 보상을 해주어야 함.

- 둘째, 교역관계에 있어서 다양화된 접근방법을 시도해야 함. 한-미, 한-인도 등 FTA 협상들을 성공적으로 체결해야 하며 동아시아의 지역 교역협정을 심각하게 고려해봐야 함. 또한 다자주의에 입각한 무역제도를 지원해야 함.

- 셋째, 한국의 기업환경을 향상시켜야 함. 친화적이지 않은 기업환경, 강성노조, 지적재산권 보호 부족, 지나친 규제 및 정책의 비일관성의

문제를 해결해야 함.

- 넷째, ODA를 증가시켜야 함. 한국은 1987년도에 수혜국에서 기부국으로 전환되었으나 아직 GNI의 0.09% 정도밖에 기부하지 않고 있음. 그러나 정부는 2015년까지 GNI의 0.25%까지 증가시킬 계획임.
- 다섯째, 국내외적으로 녹색성장을 추진하는 것임. 현 정부는 구체적인 5개년 녹색성장 계획을 발표했지만 녹색개발원조를 좀 더 확대해야 함. 현재 동아시아 기후파트너십 프로그램에 2억 불 정도를 기부했는데 지속적으로 녹색국가로서의 이미지를 제고해야 함.
- 여섯째, 한국이 국제사회의 일원으로서의 역할을 확대하여 책임감 있는 조정자의 역할을 해야 함.

【토론 1】

장대련(연세대학교 경영대학 교수)

- 국가브랜드라고 하면 여섯 명의 장님이 코끼리를 만지는 것이라는 이야기가 떠오름. 전체 그림을 생각하는 것이 오늘 회의의 중점이라 생각하고 디니 교수도 그점을 강조해 주었음. 슬로건을 바꾼다고 해서 안되며 안홀트 씨의 의견처럼 시간이 많이 걸린다는 것임.
- 프랑스 같은 선진국이라도 모든 제품에서 후한 점수를 얻는 것은 아니기 때문에 국가이미지가 산업별로 어떻게 다를 수 있는가를 지적한 박상훈 사장의 발표는 일반화의 위험성이 있지 않을까 생각함. 한국의 IT업계와 제품을 강조해야 한다는 부분에서 사람들이 이런 제품들이 '메이드 인 코리아'라는 것을 알아야 한다는 전제조건이 있어야 하는데 이 전제조건은 언제나 충족되지 못할 수 있다는 것이 문제임.
- 한충민 교수의 발표 중 제품 경험과 관련하여 중요한 것은 제품브랜드

이건 국가브랜드이건 '진정성' 임. 개고기를 먹는 문제와 같이 우리가 우리 문화에 대해서 진정성을 가지고 솔직해야 하며 국가브랜드라는 것이 긍정적이고 부정적인 면이 모두 있음을 인정해야 함.

- 박태호 교수의 발표와 관련하여 국가브랜드에서 교역이 중요하다고 생각하며 특히 중국에 대한 브랜딩에 집중해야 된다는 부분에서 한류를 잘 활용하는 것이 좋을 것임.
- 반기문 사무총장의 기조연결을 인상 깊게 들었는데, 다자주의를 브랜딩과 연결시켜 볼 수 있을 것 같음. 한국에서도 아시아를 브랜딩할 필요가 있으나 아시아의 브랜드라는 것은 소위 말해 '나이로비-투-런던 신드롬'의 피해를 본 것 같음. 아시아에서는 포괄적인 브랜드가 아시아브랜드가 되고 서브 브랜드가 국가브랜드가 될 수 있을 것 같음.
- 김유경 교수의 지적처럼 한국에서 무엇을 하든지 간에 항상 북한에서 일어나는 상황 때문에 많이 간과되는 경우가 있음. 그렇기 때문에 북한과 협력하는 문제가 중요하다고 생각함. 남한은 북한과 다르다는 것을 가지고 북한의 이미지를 이용할 수 있지 않을까 생각해 봄.

【객석 토론】

- 국가브랜드위원회의 임무는 기관 간의 조율인데, 이 조율 조정은 사람 들에게 인기 있는 임무가 아니며 관료주의에 직면하고 기득권층의 이익에 부딪히는 경우가 많다는 의견이 있었음.
- 한국의 이미지는 CNN, BBC 등과 같은 글로벌 미디어에 의해서 형성되는 이미지도 크기 때문에 우리의 브랜드이미지를 영어방송을 활용해서

형성하려는 노력들도 필요하고 한국이 직접 나서서 해외에 방송을 하거나 한국만의 글로벌미디어를 만들어 나가는 것이 좋을 것이라는 의견이 있었음.

- 신규 브랜드가 대중들의 인식을 바꿀 수 있는 효과적인 방법으로 계획을 실행하고 특정 커뮤니케이션을 실행할 수 있는 의지와 합의가 있어야 하며 체계적인 프로세스가 마련되어야 한다는 의견이 있었음.

【첨언】

어윤대(대통령직속 국가브랜드위원회 위원장)

- 이번 회의는 국가브랜드위원회에게도 한국에도 많은 도움이 되었다고 생각함. 우리가 국가브랜드에 열심인 것은 두 가지 이유가 있다고 생각함.
 - 한국은 외국에서 원조를 많이 받았던 나라로 1973년까지 1인당 국민소득은 필리핀보다 낮았으나 30년이 지난 지금 소득 수준은 필리핀보다 12배 커졌음. 받은 것을 갚아주는 것이 중요하다고 생각하기 때문에 이런 작업을 하고 있는 것임.
 - 두 번째로는 한국산 제품이 원산국 효과로 더 싸다고 생각하기 때문에 한국 제품의 이미지를 바꿔놓아야 한다는 것임. 한국 경제의 80%는 수출에 의존하고 있고 우리가 돈을 더 많이 벌면, 우방을 더 잘 도와줄 수 있게 됨.
- 이명박 대통령도 지난해 한국을 좋은 브랜드의 국가로 만들겠다고 선언을 했고 국가를 광고하거나 홍보하려는 것이 우리의 정체성, 아이덴티티를 바꾸려는 것임. 국가브랜드위원회 구성원 31명이 사설 기관 출신으로 세계 어떤 위원회도 자기 자신의 분야에서 최고봉인 사람들을 이렇게 많이 모아서 협력하는 경우는 없으며 장관들이 30명 이상 참여하는 것

도 세계적으로 전무하다고 생각함.

- 말뿐이 아닌 실행을 하지는 것이고, 국가를 광고만 하려는 것이 아니라 좋은 국민이 되고자, 좋은 국가가 되고자 노력하고 있다는 것임. ODA의 경우도 2008년 기준으로 GNI의 0.09% 수준에 불과 하지만, 2015년이 되면 0.25%로 증가할 것이고 계속해서 늘려갈 것임. 우리도 신흥부자로서 무시당하지 않기 위해서 우리의 태도를 바꿔야 되겠음.
- 의지가 있으면 변화가 가능함. 우리의 태도를 바꾸고 전문가들의 자문과 의견을 경청해야 할 것임. 아리랑 TV나 KBS 해외방송에 더 많은 지원금을 주고 코리아타임즈나 코리아헤럴드도 더욱 지원할 것임. 우리가 하는 행동에 한계는 있을 것이나 말과 행동이 따로 움직여서는 안 될 것임.

 색인

/ ㄱ /

- 강성대국 136
 개성공단 55, 134, 146, 149
 건전한 OFC 284
 결의안 1874호 23, 39, 125, 135, 201
 경기 부양책(fiscal stimulus plan) 29
 경제봉쇄 142, 143, 145-147
 경제적 상호의존도 195
 고이즈미 총리 21
 공공 관계(public relation) 35
 공공외교(public diplomacy) 35, 296,
 306, 311-313
 공동방위태세 130, 138
 국가방위대강(National Defense Guideline)
 85
 국가브랜드 296-303, 305-307, 310-312,
 314-317, 319, 320, 322, 323, 327-
 329
 국가브랜드위원회 296, 298, 300, 304,
 313, 317-319, 328, 329
 국가브랜드지표 301
 국방개혁 2020 130
 국방위원회 114, 131, 136, 160, 161
 국제규범(global norms) 91, 92, 96,
 102, 103
 국제금융센터 247-249, 258, 259, 264,
 267-269, 271, 275-277, 279, 281,
 282, 288
 국제보험감독기구 256
 국제이해교육(international education)
 241

국제적인 문화(international culture) 241
 국제증권감독기구 256
 권력 세습 121-124, 131
 규제 공백(regulatory vacuum) 253
 글로벌 불균형(Global Imbalance) 30, 251
 글로벌 코리아(Global Korea) 83
 금강산 관광 134
 금융 중개 기관(financial intermediation) 252
 금융위기 26, 29, 36, 72, 209, 248-251, 253, 255-257, 263, 269, 270, 273-275, 277, 282, 286
 기후변화 26, 27, 30, 34, 73, 74, 76, 77, 83, 84, 168
 김계관 20, 22
 김대중 (정부) 48, 72, 147, 148, 155, 203, 228, 247
 김영삼 정부 158
 김정은 58, 65, 66, 121-123, 160
 김정일 20, 21, 53, 54, 58, 65, 114, 121-123, 125, 128, 131, 142, 143, 146, 150, 154, 158-161, 211

/ㄴ/

나쁜 OFC 284
 남북정상회담 127, 148
 노무현 56, 87, 147, 148, 158, 203, 219, 248
 녹색 뉴딜(Green New Deal) 30
 녹색성장(Green Growth) 83, 248, 261,

327

/ㄷ/

다자주의 36, 199, 203, 205, 212, 325, 326, 328
 대량살상무기(WMD) 130, 131, 133, 135-137, 142, 147, 183
 대약진운동(Great Leap Forward) 150
 더블린 OFC 280
 WTO 26-28, 156, 324
 도하 라운드 26, 27
 독도/다케시마 분쟁 210
 동북아시아 안보구조 204
 동북아시아 협력대화(NEACD) 33, 166
 동북아평화안보체제(NEAPSM) 24, 167
 동아시아 경제공동체 건설 28
 동아시아 비전그룹(East Asia Vision Group) 35
 동아시아의 다자안보협력 33, 169, 198, 208
 동아시아정상회의(East Asia Summit) 81, 89
 두바이 229, 231, 285, 291

/ㄹ/

라부안 263, 272, 276-278, 282-284
 라부안 금융센터 271, 276, 277, 283
 라부안 역외금융센터(Labuan OFC) 258, 271, 272
 라부안 OFC 261, 263, 272, 273, 275

/ □ /

마하티르(Mahatir) 총리 276
 미국 쇠고기 문제 53
 미들 파워(middle power) 29

/ ▣ /

바젤 은행감독위원회 256
 발전주의(developmentalism) 192, 197
 발전주의적 접근(developmentalist approach) 190
 방코텔타아시아은행 156
 보호주의(protectionism) 28, 285
 부시 대통령 20, 48, 181
 부채 담보부 증권(collateralized debt obligations) 254, 270
 북방영토/쿠릴열도 분쟁 210
 북한의 핵 180, 200
 북핵문제 33, 34, 48, 128, 136, 142, 167, 181, 199, 202, 203, 316
 브레튼우즈체제 249
 비대칭 전력 123, 136
 빌 클린턴(Bill Clinton) 20, 54

/ ㄱ /

산업브랜드(National Industry Brand) 320
 상징적인 행동 308
 상그릴라회의(the Shangri-la Dialogue) 81
 서브 프라임 모기지 사태 249, 251, 255

서해 해상분계선 분쟁 210
 선군 정치 136
 선의의 무시(benign neglect) 134
 선행적 외교(proactive diplomacy) 33, 34
 세계통화기금(IMF) 29, 249, 250, 256, 282
 세븐 시스터즈(seven Sisters) 99
 세계 허점 270
 센카쿠/다오위다오(Senkaku/Diaoyutai) 79
 센카쿠/조어도 분쟁 210
 소수주의(mini-lateral) 81, 87, 89, 139
 소수주의(mini-lateral) 구조 70
 소프트파워 235, 295, 296, 299, 316, 317
 스마트 파워(smart power) 82
 스커드(Scud) 미사일 124
 스토키 전략(stalker strategy) 173
 신속억제방안 137
 신용평가기관(credit rating agencies) 255

/ ○ /

아세안(ASEAN) 27, 28, 33, 38, 72, 77, 78, 80, 82, 84-87, 98, 99, 101, 165-168, 190-192, 195, 209
 ASEAN+3 28, 33, 72, 89
 아세안 비전 2020(ASEAN Vision 2020) 98
 아세안적 방법(ASEAN Way) 167, 190
 아시아개발은행 27, 28

- 아시아지역안보포럼(ARF) 166, 208
 - 아시아태평양 경제협력공동체(APEC) 208
 - 아시아태평양 안보협력 이사회/위원회 33, 72
 - 양자동맹구조 70
 - 역지력 129, 171-173, 175, 176, 200
 - APTN 57, 58, 60
 - FTA 27-29, 215, 325, 326
 - 역외 조세 피난처(offshore tax haven) 270
 - 역외금융센터 256-258, 261-265, 272, 277, 280-283, 285, 286, 289
 - 연합 방위 태세 130
 - 영어 몰입 시어터(English Immersion Theatre) 230
 - 예방적 외교(preventive diplomacy) 33
 - ODA 301, 310, 316, 317, 327, 330
 - 오바마 행정부 82, 135, 176, 178, 181
 - OECD 30, 256, 257, 262-265, 270-274, 276, 278-280, 283, 285-287, 289, 292
 - 올브라이트(Madeleine Albright) 20
 - 워크제도 115
 - 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus) 250
 - 유엔 산하 에이즈 전담기구(UNAIDS) 95
 - 유해조세경쟁(harmful tax competition) 256, 270, 273, 279, 280
 - 유화정책(appeasement policy) 134
 - 6자 회담 20, 21, 23, 24, 31, 35, 37, 39, 40, 49, 55, 81, 87-89, 125, 128, 135, 137, 142, 154-156, 162, 167, 182, 199, 200, 202, 203, 213, 215
 - 이명박 (정부) 55, 56, 62, 83, 146, 150, 158, 203, 204, 219, 248, 296, 313, 329
 - 이주노동자 91-94, 96, 97, 101, 102
 - 인간안보 69-74, 76-81, 83, 85-87, 89, 91, 94, 100-103, 109, 110, 113, 115-117
 - 인신매매 91, 93, 96-98, 102, 103
 - 인종차별철폐 협약(CERD) 96
 - 일본 민주당 55, 159
- / ㄹ /
- 자산담보부 채권(asset-backed securities, ABS) 254
 - 자유무역공동체(free trade community) 29
 - 자유무역협정 27, 28
 - 작전계획 5027 131
 - 장성택 131, 161
 - 전통적 안보 위협 26
 - 정밀타격 143-145
 - 정상국가 133
 - 제네바 협약 49
 - 제주 국제경제금융센터(Jeju International Business Financial Center) 258, 262, 271
 - 제주 국제역외금융센터(제주 OFC) 247-249, 255, 258, 260-263, 265, 271-282, 286, 287, 289, 291

제주 영어교육도시 219-222, 224-227,
229-235, 237-242
 제주평화포럼 20, 22, 26, 32, 36, 40,
41, 45, 52, 54, 87, 168, 185, 186,
193-198, 267, 297, 305
 제주 프로세스 168, 169, 185, 186,
193, 194, 198, 211, 212
 조선중앙통신(KCNA) 52, 57, 62
 조세 피난처(tax shelter) 257, 271
 조세도피처(tax haven) 256
 주체사상 157
 지역협력 19, 29, 32, 34, 78, 81, 91,
92, 98, 100, 101, 103, 165, 166,
205, 208, 209
 지오랜드(GEOLAND) 230, 231
 집단 지도체제 131, 132

/ ㅊ /

치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative)
29, 89

/ ㅋ /

코펜하겐 기후회의 30
 클린턴, 힐러리 38, 82

/ ㅌ /

태평양 경제협력위원회(PECC) 208

특별조세제도(ring fence tax regime)
273, 274, 292

/ ㅍ /

포용(engagement)정책 134, 142, 147-
151
 PSI 83, 89

/ ㅎ /

한미 안보동맹 129, 137, 138
 한반도 평화구축 201
 한반도에너지개발기구(KEDO) 149
 핵 군축(nuclear disarmament) 24
 핵시설 143-145
 핵실험 124, 128, 142, 155
 핵 억지력 172
 핵확산방지조약(NPT) 75
 햇볕정책 48, 203
 행동 대 행동(action for action)의 원칙
31
 헬싱키 안보협력회의 25
 확장된 억지력(extended deterrence)
125, 129, 179
 후계 구도 123, 125, 131
 후계 문제 66, 128, 136,
 힐, 크리스토퍼(Christopher Hill) 20, 22

상생과 공영의 동아시아 질서[제2권]
공동의 비전을 향하여

인 쇄: 2010년 12월 14일
발 행: 2010년 12월 20일
편 자: 동아시아재단 · 제주평화연구원

동아시아재단

110-032 서울시 종로구 신교동 59, 4층
전 화: (02) 325-2604~6 / 팩 스: (02) 325-2898
E-mail: mail@keaf.org <http://www.keaf.org>

제주평화연구원

697-120 제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572번지
전 화: (064) 735-6500 / 팩 스: (064) 735-6512
E-mail: jejupeace@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

발행인: 부성옥

발행처: 도서출판 오름

등록번호: 제2-1548호(1993. 5. 11)

서울특별시 서초구 서초동 1420-6

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

E-mail: oruem@oruem.co.kr

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

ISBN 978-89-7778-341-6 93340 정가 17,000원

* 잘못된 책은 교환해 드립니다.