



Occasional Paper Series

03-03

亞 · 太지역에서의 미국의 새 역할

The New Role of the US in the Asia-Pacific



Charles Morrison

July 2003

세계경제연구원

Institute for Global Economics

필자 약력

Charles Morrison

미국 유수의 아·태지역 정치·경제 전문가로서, 현재 미국 호놀룰루 소재 East-West Center 소장으로 활동중임.
Johns Hopkins대 국제관계학 박사.

“Community Building with Pacific Asia(report to the Trilateral Commission)”, “ASEAN: Forum, Caucus & Community”, “Asia Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC”, “Development Cooperation in the 21st Century: Implications for APEC”, “Asia Pacific Security Outlook: 2003” 등 연구논문 및 저서 등 다수.

亞 · 태지역에서의 미국의 새 역할*

동서문제연구소(The East-West Center)는 미국 및 아 · 태지역 국가 인사들 상호간의 관계와 이해를 증진하기 위해 설립된 미국의 정책기관이다. 비록 이 기관이 미국에 소재하고 있고 미국 법에 의해 설립되었지만, 연구진은 아 · 태지역의 인사들로 구성되어 있으며 미국과 아 · 태지역 학생들에게 장학금도 지급하고 있다. 무엇보다 중요한 것은 이 연구소의 이사회가 국제적으로 구성되어 있다는 점이다. 물론 한국의 저명인사께서도 다른 나라 인사들과 함께 이사회의 이사로 항상 참여하고 있다.

동서문제연구소는 예산의 절반 정도를 미국 정부로부터 지원받고 있다. 하지만 그렇다고 해서 정부기관은 아니다. 따라서 본인은 정부 관리가 아닌 개인 자격으로 발표하고 있는 것이다.

동서문제연구소는 학자들로만 구성된 것이 아니라 업계 및 언론계 등의 인사들도 참여하고 있다. 특히 언론인과 정치인들은 일반여론을 형성하고, 학자와 교직자들은 젊은 세대와의 연결고리가 되는 중요한 역할을 하고 있다. 또 이들의 의견은 종종 국제적인 언론매체에 반영되기도 한다.

동서문제연구소의 업무는 예컨대 ‘중국문제연구소(China center)’ 나 ‘인도네시아문제연구소(Indonesia center)’ 와 같이 개별국가 단위가 아닌, 아 · 태지역 전체나 소그룹 단위의 폭넓은 이슈들을 그 대상으로 한다. 그리고 우리 연구소는 미국의 입장에서 아시아를 보는 것이 아니라 공동관심사에 대한 문제들을 미국과 아시아가 함께 다룬다는 입장에서 업무를 수행한다.

오늘 본인은 안보문제에 관해 이야기하고자 한다. 6년 전부터 매년 본인은 ‘아 · 태지역 안보전망(Asia-Pacific Security Outlook)’ 이라는 보고서의 편집을 맡아오고 있다. 그러나 이 보고서가 동서문제연구소에서 발간되는 것은 아니다. 그리고 이 보고서의 전체적인 내용이 특정 개인이나 소그룹에 의해 작성되는 것이 아니라, 한국의 안보전망 부분은 한국인, 중국 부분은 중국인, 태국 부분은 태국인 등 각 나라의 안보전망을 해당국가의 전문가들이 작성한다. 본인은 다만 각국 전문가들의 분석에 대한 체계를 구축하고 개관 부분을 집필할 뿐이다.

그런데 금년도의 보고서가 바로 얼마 전에 발간되었다. 그래서 오늘 강연에서는 이 보고서의 결론들을 중심으로 언급한 후 미국의 문제와 미국이 지향하는 방향에 대해 설명하고자 한다. 하지만 동서문제연구소가 호놀룰루에 있기 때문에 본인의 설명이 워싱턴의 시각과는 거리가 있을 것이다. 그리고 마지막으로, 한국에 대한 미국의 시각과 이러한 시각이 북한관계 전망에 어떠한 연관이 있는지를 이야기하고자

* 이 글은 2003년 6월 10일 개최된 특별강연회의 내용을 녹취하여 번역 · 정리한 것임.

한다.

‘아·태지역 안보전망’ 보고서는 2002년 말경에 착수되어 2003년 3월에 최종 초안이 작성되었다. 따라서 이 보고서는 미국의 대이라크전이 발생하기 전에 작성되었기 때문에 비록 최근에 발간되었다고 하더라도 아주 최신 자료는 아니다.

이 보고서가 처음 발간된 1997년 봄에는 아·태지역에 대한 안보전망이 낙관적인 모습으로 그려져 있었다. 그 당시에 그랬던 것처럼 1990년대의 상황이 긍정적으로 보였기 때문이다. 하바드대학교의 조지프 나이(Joseph Nye) 학장은 그 당시 미국 국방부 관리로 재직하면서 안보란 산소와 같은 것이라고 언급한 바 있다. 즉, 그것이 풍족해서 아무도 관심을 가지지 않을 정도라는 것이다.

첫 번째 보고서가 발간된 직후 금융위기가 시작되었다. 이로 인해 정부에 대한 국민의 신뢰도가 영향을 받게 되었고, 그 이후 2년 동안 많은 나라의 지도자들이 정치적으로 어려운 상황에 처해 있었다. 그러나 실제로 금융위기의 직접적인 결과로 물러난 지도자는 인도네시아의 수하트로(Suhatro) 대통령 단 한 사람뿐이었다. 물론 대부분의 다른 나라에서도 지도자가 바뀌기는 했지만, 한국처럼 임기만료에 따른 선거에서 의해 바뀐 경우이거나 정치적 의미가 더 큰 경우였다. 그리고 나서는 테러리즘이 전면에 등장한 상태이다. 현재의 ‘안보전망’ 보고서에서는 안보상황을 6년 전과 같은 평온한 상태로 보지 않고 있다.

테러리즘은 우리 분석팀이 2002년에 처음 주목하게 된 새로운 조류이다. 2001년의 9·11 테러사태 이후 아·태지역에서는 전반적으로 테러리즘을 미국의 문제로만 봐왔으며, 실제로 지난번 보고서에서도 우리 분석팀은 미국이 과잉반응을 보이고 있다고 지적했다. 특히 동남아시아의 분석가들이 이러한 점을 강조했으며, 심지어 호주와 뉴질랜드의 분석가들조차도 미국이 테러위협에 과잉반응을 보인다고 여겼다.

그러나 금년 보고서에서는 이러한 입장이 확연히 달라졌다. 동남아, 호주, 뉴질랜드의 분석가들이 테러문제를 심각하게 인식하고 있는 것이다. 이는 우선 싱가포르에서 테러주의자들의 세포조직이 적발된 데 이어, 2002년 10월 12에 발리섬에서 폭탄테러가 발생했기 때문이다. 그날 테러로 인해 많은 인도네시아인과 호주인을 비롯한 200명 이상의 사망자가 발생했다. 그런데 이번 보고서를 위한 회의가 이 폭탄테러가 발생한지 2개월도 채 안 되는 시점에 있었기 때문에, 그 시점이 우리의 안보전망에 영향을 미쳤는지도 모른다. 하지만 근본적인 것은 미국/캐나다 그룹이나 아·태지역의 동남아/오세아니아 그룹 모두가 테러리즘을 최대의 위협으로 인식하고 있다는 점이다. 약간의 차이가 있기는 하지만, 동북아시아 그룹의 경우에도 이 점에 대해 우려하고 있기는 마찬가지이다.

최근 수년동안에 나타난 또 한가지 흥미로운 사실은 중국의 부상이다. 지금 중국은 지역안보에 매우 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 간주되고 있다. 우리는 안보분석팀을 대상으로 무기명 설문조사를 실

시하는데, 이는 공개적인 회의석상에서 서로 말하기 꺼려할 수도 있는 정보를 얻고자 함이다. 이 설문조사를 통해, 우리는 분석팀에게 강대국으로 부상한 중국을 향후 수십년동안 아·태지역 국가들의 가장 중요한 과제로 다루어야 한다는 점에 동의하는지를 물은 적이 있다. ‘안보전망’ 보고서가 발간되기 시작한 이래 이와 같은 질문에 분석팀 전원이 동의하기는 처음이었다.

2001년까지만 해도 동남아와 일본, 미국인들은 중국을 하나의 위협요소로 보았다. 하지만 그 이후부터는 중국의 긍정적인 측면이 점점 더 커지고 있는 상황이다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 가장 큰 이유는 주변국들을 대상으로 전개한 중국의 외교 정책 및 방식 매우 성공적이었던 것이다. 중국은 아세안(ASEAN)과의 자유무역협정 체결을 제의하였으며, 지난해에는 남중국해 문제를 유보한 바 있다. 또 남아시아 지역에 대한 개방정책을 표명하고 인도와의 관계도 개선된 상태이다. 중앙아시아에 대해서는 상하이계획을 착수하였다. 그리고 미국과의 관계도 크게 개선되고 있다. 이처럼 중국은 모든 지역에 대해 고도의 외교전략을 구사한 것이다.

또한 중국은 매우 중요한 경제파트너로 부상하고 있다. 세계 어디에서도 중국만큼 성장하고 있는 나라는 찾아보기 힘들다. 비록 사스(SARS)의 영향을 받고 있기는 하나, 현재 중국은 1990년대의 아시아와 같은 고도성장을 지속하고 있는 몇 안 되는 나라중 하나이다. 이러한 고도성장으로 인해 많은 나라들이 중국에 진출하고 있다. 이는 그 나라의 기업들이 중국과 우호적인 관계를 수립하는데 커다란 열의를 가지고 있다는 뜻이다.

마지막은 대만문제이다. ‘안보전망’ 보고서에서는 대만을 중국의 한 부분으로 다루고 있다. 만약 대만이 하나의 독립된 장으로 다루어진다면, 본토에 있는 중국이 이 보고서 작업에 참여하지 않을 것이기 때문이다. 말하자면 대만은 개관 편에서 다루어지는 셈이다.

대만에 대한 중국의 최근 정책을 보면 적대적으로 보는 측면이 크게 완화되었다. 이로써 아·태지역 국가들은 중국을 보다 편하게 대할 수 있게 된 것이다. 비록 모든 국가들이 외교적으로는 대만을 중국의 한 부분이라고 표현하고 있지만, 그들과 대만과의 관계는 하나의 독립된 국가로 여전히 유지되고 있다. 중국의 대만정책은 중국과 주변국들과의 관계형성에 하나의 척도가 되고 있는데, 대만문제에 대한 민감도의 완화가 중국이 다른 국가들과의 관계를 개선하는데 큰 도움을 주었다.

또한 중국의 새 지도부에 대한 기대도 크다. 이는 과거 지도부가 잘못했다는 뜻이 아니라, 새 지도부의 등장이 세대교체를 의미하기 때문이다. 따라서 중국은 이미 형성되어 있는 아·태공동체의 한 부분으로 점점 더 통합되는 과정에 있는 것이다.

‘안보전망’ 보고서의 또다른 장은 다시 고조된 한반도의 위기를 다루고 있다. 한반도에서의 위기는 충분히 예상되었던 부분이며, 우리 분석팀도 2002년도의 보고서에서 이러한 점을 지적한 바 있다. 왜냐하

면 한국은 이른바 우리의 '주시대상(Watch List)'에 올라 있었기 때문이다. '주시대상'이란 안보를 위협하는 이슈를 일컫는 것으로, 예컨대 대만문제, 남중국해 군도의 영토분쟁, 무기판매, 테러자금 지원, 그리고 한반도 문제 등을 말한다. 이와 같은 것들은 우리가 아주 중요하게 여기거나 더욱 심각해질 것으로 생각하는 안보위협 요소들로서, 주시할 필요가 있는 것들이다. 그러나 지금 이 시점에서 한반도 문제가 발생하리라고는 전혀 예상치 못했던 부분이다.

북한의 핵개발에 따른 잠재적인 위협은 북미간 기본합의에 따라 종식된 것으로 간주되었던 것이다. 특히 김대중 대통령의 평양방문 이후, 아·태지역에서는 남북한 관계에 진전이 있을 것이라는 기대가 컸었다. 그런데 우리 안보분석팀도 예상 못한 상황에서 이와 같은 한반도의 위기가 터져 나온 것이다.

금년도의 '안보전망'에서 나타난 긍정적인 측면은 UN의 평화유지 및 국가복구 활동에 대한 아시아 국가들의 참여도가 증가했다는 점이다. '안보전망' 보고서를 처음 발간하면서부터 우리는 아시아 국가들의 지역 및 세계 안보에 대한 기여도를 평가하기 위해 꾸준히 노력해 왔다. 그동안 대부분의 국가들은 지역 및 자국의 안정을 지속시키고 주변국과의 우호적인 관계를 유지하는 것이 세계 안보에 기여하는 것이라고 여겼으며, 실제로 국제기구 및 평화유지에 기여한 나라들은 한국을 포함한 극소수에 불과했다. 하지만 이러한 상황이 크게 바뀐 것이다. 지금은 아·태지역의 많은 국가들이 이와 같은 활동에 기여하고 있으며, 어떤 경우에는 자국의 상황이 어려운 경우에도 불구하고 그러하다.

금년도 '안보전망' 보고서의 가장 큰 이슈는 미국이었다. 왜냐하면 미국 내의 상황과 이라크의 장래가 어떻게 전개될 것인가 하는 것 때문이었다. 이번 '안보전망' 보고서는 이라크전이 발발하기 바로 전날에 완성되었는데, 우리 안보분석팀의 대부분은 이라크전은 개시될 것이며 그렇게 될 경우 아·태지역의 안보상황에 부정적인 영향을 미칠 것으로 내다봤다. 그중 일부는 자국에게 할당될지도 모르는 역할에 대해 걱정하기도 했다. 왜냐하면 미국이 전쟁을 손쉽게 이끌어 가기 위해 이들 나라에게 더 많은 기여를 해달라고 요청할 수도 있는 일이었기 때문이다. 특히 말레이시아나 인도네시아와 같은 나라의 분석가들은 미국과 이슬람국가와의 분쟁으로 인해 자국 내에서 긴장이 발생할 가능성이 높다는 점을 염려했다.

이라크전이 발발할 경우 자국이 거의 무조건적으로 지원할 것이라고 한 사람은 21명의 우리 팀 분석가들 중에서 호주인 단 한 명뿐이었다. 나머지 사람들은 UN을 통한 해결이 차선책이며 또 그렇게 되어야 할 것이라고 생각했으며, 무조건적인 지원에 대해서는 모두가 손쉽게 반대했다.

바로 이 점에서 본인의 두 번째 논제로 들어가게 된다. 미국은 과연 어떻게 할 것인가? 그 동안 본인은 매년 '안보전망' 보고서를 편집하는 것 외에도, 미국 행정부가 바뀔 때마다 1년이 지난 시점에서의 정책 변화를 분석하고자 노력했다. 과연 미국의 아·태정책은 실제로 어떻게 변화해왔는가? 여기에서 중요한 점은 연속성이다. 미국 행정부가 바뀔 때에는 이전 행정부와의 차별화를 모색하는 새로운 집단이 있게 마련이다. 대통령 자신이 아시아에 대해 큰 관심을 가졌던 예는 아주 드물며, 아·태정책을 수립하는 사

람은 보좌관들이다.

클린턴 행정부는 집권당시, 경제문제와 관련하여 중국과 일본에 대해 아주 강경한 입장을 보였다. 즉, 안보보다는 국제경제 문제에 역점을 두었던 것이다. 그러나 얼마 지나지 않아 그들은 미국이 실제로 할 수 있는 일에 대한 한계를 느끼게 되었다. 부시 행정부도 2001년 9월까지의 클린턴 행정부와 마찬가지로 중국에 대해 강경한 입장을 견지했다. 그들은 실질적으로 일본과의 관계를 중시하여 아·태지역에서 일본이 영국과 같은 동맹국 역할을 해주기 바랬으며, 북한에 대해서는 매우 강경한 입장을 보였다. 부시 행정부는 경제보다 안보에 더 많은 비중을 둔 것이다.

이처럼 새로운 행정부가 어디에다 중점을 두느냐에 따른 정책의 불연속성은 항상 있게 마련이다. 하지만 새 정부들은 그때마다 국익을 감안할 때 정책의 전환이 용이하지 않음을 인식하게 되며, 여기에서 파생되는 사안들과 더불어 미국의 입장에서 본 범 세계적인 이슈들도 발견하게 된다. 또한 그들은 미국이 의도했던 방식대로 다른 나라들을 움직일 수 없다는 점도 알게 된다. 따라서, 이러한 이유들로 인해 미국 정책의 연속성이 유지되는 것이다.

그러나 부시 행정부의 경우 2001년 9월 이전까지 연속성의 단절이 지속되었다. 혹자는 사실상 연속성이 있었다고 하지만, 본인은 이를 불연속성으로 보고자 한다. 그 이유는 ‘매과’와 ‘비둘기과’, ‘일방주의자’와 ‘다자주의자’, 또는 제도를 우선하는 집단과 현실정치를 중요시하는 집단간의 시각차이 때문이다.

클린턴 행정부 때에는 이러한 시각차이가 행정부와 의회 사이에서 나타났다. 행정부는 다자주의와 제도를 중시하는데 비해, 의회 특히 공화당의 보수파 의원들은 이에 반대되는 입장이었다. 이러한 시각차이는 눈에 보일 만큼 큰 것이었다.

흥미로운 것은 부시 행정부에서도 시각차이가 여전히 나타난다는 점이다. 그러나 이러한 시각차이가 대통령과 의회 사이에서 나타나는 것이 아니라 행정부 내에서 나타난다. 이는 ‘국무부’형 접근방식과 ‘국방부’형 접근방식으로 구분되는데, 심지어 이 두 부처 중 어느 쪽과도 직접적인 관련이 없는 일부 인사들에게서까지도 그러하다. 하지만 의회와의 관계에서는 부시 대통령이 클린턴 대통령에 비해 영향을 훨씬 덜 받고 있다.

클린턴 행정부와 연속성 단절이 나타나는 또 한 가지는 미국의 대외정책에 대한 국내정치 중요성이다. 클린턴과 부시 대통령 양쪽 모두 국내 지지기반을 중시했다. 따라서 외국의 시각에는 그들이 국내 정치에 지나치게 집착하고 있으며, 미국의 대외정책은 국내정치의 연장선상에 있을 뿐인 것으로 비추어 지기도 했다.

하지만 부시 대통령은 독특한 스타일을 가지고 있다. 그는 아주 노련한 정치 및 대중 전략을 가지고 있

는데, 이는 그럴 수밖에 없다. 미국의 인구구조가 공화당이나 부시 대통령에게 불리하게 변하고 있기 때문이다. 그를 지지하지 않는 층은 주로 소수민족과 여성들인데, 이들의 인구비율이 현저하게 증가하고 있는 추세이다. 이러한 점이 공화당 정부의 입지를 공고히 하는데 큰 부담으로 작용하고 있는 것이다.

또다른 불연속성은 대통령의 성격과 관련된 것이다. 부시 대통령은 모험을 불사하는 성격이다. 그의 아버지인 먼저 번 부시 대통령은 그렇지 않았으나, 레이건 대통령 역시 모험을 불사하였다. 반면에 클린턴 대통령은 위험을 회피하는 성격이다. 현재의 부시 대통령은 위험을 기꺼이 감수할 용의를 가지고 있다. 그는 레이건 대통령이 그랬던 것처럼 세계에 대해 확고한 생각을 가지고 있으며 자신의 생각대로 추진하고자 한다. 또 그가 매우 집요하기 때문에 외국인들은 위험을 느끼며 그가 무슨 일을 할지 우려하고 있다. 이 점에 대해서는 미국 국민들도 염려하고 있는지 모른다. 이는 부시 대통령이 한번 결심하면 그것이 이라크 전쟁이든, 납득하기 어려운 감세조치이든 반드시 관철시킨다는 의미이다.

부시 행정부 첫해에 발생한 중대한 불연속성은 새로운 대통령의 탄생이 아니라 9·11 테러사태였다. 이 사건은 미국에게 실로 엄청난 충격을 주었다. 그 이전까지는 테러가 외국에서 발생하는 일이었으며, 미국의 시설물에 대한 테러라고 하더라도 외국에 있는 시설물이었다. 그리고 오클라호마의 폭파사건과 같은 경우는 정신병자가 개인적으로 자행한 일이었다.

그날 아침 일찍 일어난 미국 시민들은 주요 도시가 공격을 받고 있음을 목격하였다. 이는 60년만에 처음 일어난 미국 영토에 대한 공격이었으며 미국 본토에 대한 공격으로서는 수 백년만에 처음있는 일이었다. 사람들은 미국이 세계 최대의 강대국이라고 인식하고 있었으나, 이제는 테러분자들이 노리는 제1의 공격대상이라는 점도 알게 되었다.

테러공격을 방어하기란 대단히 어려운 일이다. 개방된 사회에서 우리가 항공기 납치범을 어떻게 방어하며, 그러한 공격에서 어떻게 보호받을 수 있겠는가? 테러에 대한 우려가 더 커진 것은 이러한 공격이 훨씬 더 파괴적이고 심각하기 때문이다. 옷가방에 운반할 수 있는 불과 몇 파운드의 플루토늄으로 방사능폭탄(dirty bomb)이 제조되고, 몇 그램의 탄저균에 의해 수 만명이 죽을 수도 있다. 미국의 전반적인 분위기는 미국이 세상에서 비교적 안전하고 희망찬 곳이라는 데에서 수많은 위협이 도사리고 있는 무서운 사회(Hobbesian world)라고 보는 쪽으로 바뀌었다.

이러한 현상은 사스(SARS)의 창궐로 인해 일부 아시아 국가들이 가지게 된 생각과 유사한 형태로 표현될 수 있다. 한국, 일본, 대만 등지의 사람들은 중국에서 온 단 한 명의 여행객으로 인해 사스가 전국적으로 확산되어 많은 사람들이 사망할 수 있다는 점에 대해 우려했다. 이 때문에 호텔에서는 대만이나 홍콩에서 온 사람들의 투숙을 불허하는 등 많은 극단적인 조치들이 취해졌다. 이러한 것이 의학적으로는 근거가 없으나, 사람들이 느끼는 공포와 정서적인 관점에서 보면 일리가 있는 조치였다. 2001년 9월 이후 미국에서도 이와 같이 일반 대중들의 공포에 영합하는 현상이 나타나고 있는 것이다.

이로 인한 영향은 심각하다. 미국에 대한 테러공격은 일단 부시 대통령의 정치적인 입지를 강화시켰다. 왜냐하면 그가 심각한 위협에 직면한 국가의 지도자가 되었기 때문이다. 그러나 만약 두 번째 테러사태가 발생한다면 어떻게 될까? 두 번째 테러가 발생할 경우 그것은 그가 주시하고 있는 가운데서 발생하는 것이기 때문에, 부시 대통령의 입지는 크게 위축될 것이다. 따라서 부시 행정부는 테러방지를 최우선 과제로 삼을 수밖에 없다. 도덕적인 측면은 차치하고 정치적으로 보더라도 두 번째 테러공격은 용납될 수 없는 일이다.

미국 안보의 여러 가지 경보시스템에서도 변화가 나타나고 있다. 매 4년마다 발간되는 미국 ‘국방보고서(Quadrennial Defence Review)’의 최근호는 9·11테러 직후에 발간되었지만, 테러사태 이전에 작성되었던 것이다. 이 보고서는 지정학적인 측면에 주안점을 두어 중국의 부상에 초점이 맞추어져 있었고 테러 이후의 상황에 대해서는 어떠한 내용도 기술되어 있지 않았다. 그러나 지난해에 미국 행정부는 보다 종합적인 안보 문건인 ‘국가안보전략(National Security Strategy)’ 보고서를 발표하였다. 그런데 이번에는 지정학적 문제들은 전혀 없고 테러와 이를 야기할 가능성이 있는 소규모의 내분에 중점을 두어, 위협으로 나타나기 전에 예방적·선제적 차원에서 이러한 상황들을 어떻게 다루어야 하는지가 크게 부각되어 있다.

미국에 대한 테러공격이 있는 지 2주 후, 본인은 국가안전보장위원회의 최고위층에 있는 아시아인과 의견을 나눈 적이 있다. 그에 의하면, 출범당시 부시 행정부는 클린턴 행정부가 중동지역과 기타 국제적인 이슈에 너무 깊이 개입해 온 것으로 생각하고 있었다고 했다. 그래서 미국의 이러한 개입을 축소하고 각국이 자체적으로 문제를 해결하도록 해야 한다는 것이 그 당시 부시 행정부의 생각이었지만, 지금은 미국이 적극적인 입장을 취해야 한다고 여기고 있다는 것이다. 즉, 현재 미국은 선제공격에 중점을 두고 있는 것이다.

이러한 불연속성의 영향 중 하나는 미국이 안보상의 국경에 대한 개념설정에 더 많은 비중을 두게 된 점이다. 9·11사태 이전에 미국과 함께 어려움을 겪었던 러시아와 중국을 포함한, 국제사회의 책임있는 일원인 각국들은 지금 자국의 안정성을 더욱 소중히 여기고 있다.

9·11 테러사태는 미국의 대외정책을 재조명하게 만들었다. 냉전시대에 소련의 위협에 초점을 두었던 미국의 대외정책은 냉전종식 후 어떤 경우에는 인권문제, 또 어떤 경우에는 통상문제에 치중하는 등 그 초점이 없어졌다. 이러한 미국의 대외정책은 테러공격으로 인해 사실상 초점을 찾아가게 되었으며, 그 구체적인 모습이 점점 나타나고 있다. 물론 인권 및 통상문제가 여전히 대외정책에 포함되어 있지만 그리 크게 눈에 띄지는 않는다. 이러한 점 때문에 중국이나 러시아 등과 같이 국교가 수립된 나라들과의 관계가 원활하게 유지되는 것이다.

또한 9·11사태는 미국의 정책을 집중시키도록 만들었다. 종래에는 ‘중국정책’, ‘일본정책’, ‘한국정

책'이 각각 따로 분리되어 있었다. 그런데 지금은 이러한 정책들이 하나의 전세계적인 전략으로 통합된 것이다.

이제부터는 아시아에 대해 살펴보고자 한다. 워싱턴의 시각에서는, 미국과 아시아지역의 관계가 대체로 좋은 것으로 나타난다. 부시 행정부는 미·일관계가 지금까지처럼 좋았던 적이 없었던 것으로 인식하고 있다. 미·일간 안보 유대관계는 미국이 바라던 대로, 일본이 더 많은 부분을 분담하는 방향으로 움직이고 있는 상황이다. 이는 일본이 단순히 자국 영토내의 미국 군사시설에 대한 비용을 지불할 뿐만 아니라, 해외의 부담분도 기꺼이 떠안는다는 의미이다. 하지만 이 부분은 아시아지역에서 큰 쟁점이 되고 있다. 대다수 사람들이 주요의제에 반드시 포함되어야 한다고 생각하는 경제문제는 사실상 논외로 되어 있는 상태이다. 경제문제는 미·일관계에서 중요한 이슈가 아닌 것이다.

대만문제가 여전히 남아있기는 하지만, 현재 미·중관계는 과거 수년간에 비해 더 나아진 상황이다. 테러위협은 미국과 중국이 함께 받고 있으며, 미국 행정부는 중국이 북한에 대한 자신의 역할을 하고 있는 것에 대해 고맙게 여기고 있다. 양국이 상대국의 의도에 대해 가지고 있는 눈에 보이지 않는 의심은 여전히 많지만, 지금과 같은 미·중간 유대관계가 한동안 튼튼하게 유지될 것이다. 한국의 경우는, 노무현 대통령의 방미이후 한·미관계가 긍정적인 방향으로 회복된 것으로 여겨진다.

한편, 워싱턴은 동남아시아지역의 안정성에 문제가 있는 것으로 여기고 있다. 특히 인도네시아에 대한 우려가 크지만, 이 지역의 많은 나라들은 미국과 긴밀하게 움직이고 있는 것으로 생각된다. 반(反)테러에 대한 공조상태는 매우 양호하다. 심지어 미국의 지원이 뚜렷하게 없었던 태국에서조차도 상당한 지원이 효과적으로 이루어지고 있다. 물론, 필리핀 지도층과의 유대관계도 매우 튼튼하다. 호주의 경우는 존 하워드(John Howard) 총리가 당시 워싱턴에 있었기 때문에 9·11사태를 직접 목격했으며, 호주는 아마 영국 다음으로 믿음직한 미국의 동맹일 것이다.

워싱턴에서는 이러한 아·태지역 국가들의 스펙트럼(북으로는 일본에서부터 남으로는 호주까지)을 긍정적인 유대관계를 가진 지역으로 보고 있다. 아·태지역은 유럽이나 중동, 심지어 남미에 비해서도 상당히 양호한 것으로 나타난다.

그렇다면 문제가 없다는 것인가? 미국과 관련된 아시아의 문제이면서 아시아와 관련된 미국의 문제는 더 없이 보편적인 것들로, 미국이 전 세계에 대해 가지고 있는 문제들과 거의 유사하다. 즉, 각국 정부의 지도자와 국민 여론은 가끔 일치하지 않는 경우가 있다. 물론 예외적인 경우가 있기는 하지만 각국 정부는 미국과 우호적인 관계를 유지하고자 하는 경향이 있다. 하지만 '퓨 그룹(Pew Group)'의 연구결과에 의하면 미국에 대한 세계 일반여론이 실제로 매우 부정적이며, 또 점점 더 심각해져 가고 있는 것으로 나타난다. 이 부분에 대해 한국에서 나온 결과치는 다른 나라들에 비해 나은 편이다. 하지만 중동지역에서의 미국에 대한 인식은 최악의 상태이며, 일부 유럽지역에서도 크게 하락하는 추세이다. 미국은 대중의

교 측면에서 엄청난 도전에 직면해 있는 것이 분명하다.

그렇다면 왜 이러한 문제가 발생한 것인가? 본인은 현재의 상황을 제2차 세계대전 직후와 비교해 보고자 한다. 그 당시에도 미국은 지금과 마찬가지로 우월적인 입장에 있었으며, 세계 GDP에서 차지하는 미국의 비중이 50%라는 평가도 있었다. 그러나 그 당시의 미국은 단순히 미국 자신만이 아닌, 전 세계에 도움이 되는 차원에서 행동하는 것으로 인식되었다. 지금은 결여되어 있는 미국 정책의 도덕적 요소를 그 당시에는 마셜 플랜(Marshall Plan)과, 브레튼 우즈(Bretton Woods) 및 UN 창설을 통해 부여받았던 것이다.

현재의 미국은 이전에 비해 훨씬 더 이기적인 것으로 비춰진다. 즉, 미국은 실제로 보편적이고 세계적인 이익을 고려하기보다는 자국의 이익만을 보호하는데 주력하고 있는 것처럼 보이는 것이다. 이러한 점이 심각한 본질적인 문제이며, 더 나아가 인식의 문제이기도 하다. 왜냐하면 많은 협상사안들이 대중의 시각에서 훨씬 벗어나 있기 때문이다.

여기에는 미국이 문제해결을 위해 군사적인 방법을 선호한다는 의미도 있다. 사람들은 미국인들에게 이미 주어진 선택은 외교적 선택이 아니라 군사적 선택이라고 믿고 있다. 북한의 경우에도 미국이 공식적으로는 어떻게 부인하던 간에, 미국은 북한을 선제공격하고 싶어한다는 것이 일반적인 정서이다.

또 “대표없는 과세(taxation without representation)”에 관한 문제가 있다. 미국은 이라크 공격이나 기타 외교적 행위 등 무엇을 하든지 간에 다른 나라에 안보에 영향을 미친다. 그런데 이 나라들에게는 위와 같은 의사결정 계통에 자국의 의견을 제시할 여지가 거의 없으며, 특히 미국의 경우 의사결정 계통에 대한 참여범위가 매우 제한적이다.

그리고 기대치와 수용능력에 대한 문제도 있다. 아시아에 있는 이슬람국가들을 다니는 동안, 본인은 이 지역에서의 미국 정책에 대한 기대와 실망이 아주 크다는 것을 알 수 있었다. 사람들은 불가능한 일을 해내는 것을 미국이라고 생각한다. 즉 말하자면, 사람들은 미국이 남부 필리핀의 문제를 해결할 수 있다든가, 이스라엘 사람들로 하여금 예루살렘의 한 지역을 포기하고 물러나게 할 수 있다는 등의 생각을 하는 것이다. 미국의 수용능력에 커다란 한계가 있다는 사실을 많은 나라의 일반국민들이 쉽게 인식하지 못하는 것이다.

한반도 문제에 있어서는 특히 그러하다. 대다수 사람들은 미국이 북한과 대화를 재개하기만 하면 문제가 어느 정도 풀릴 수 있을 것으로 믿고 있다. 이는 미국이 북한을 보고 있는 방식과 한국이 동족인 북한을 인식하는 방식에서 나타나는 시각차이 때문이다.

미국은 북한을 위협적인 존재라고 여긴 적이 없었다. 오히려 북한은 한국에게 위협적이었다. 북한이

미국에게 위협이 되었던 적은 최근까지 한번도 없었던 것이다. 그런데 작년부터 북한이 핵무기 개발프로그램에 착수함에 따라, 북한은 한국보다 미국에게 더 위협적인 존재로 등장하였다.

한국에게는 덜할지 모르겠지만, 북한의 플루토늄 추출용 핵 재처리시설은 미국에게 위협요인이다. 왜냐하면 재정적 어려움에 처해 있는 북한은 추출된 플루토늄을 누군가에게 특히 테러리스트들에게 판매하려 할 것이며, 이 테러리스트들은 한국이 아닌 미국을 공격대상으로 하고 있기 때문이다.

특히 2001년 9월 이후 핵무기로 무장한 테러리스트의 위협이 현실화되면서, 북한이 핵 재처리시설을 가동한다는 것은 미국 내에서 커다란 위협으로 인식되고 있다. 미국은 이러한 것을 절대 용납할 수 없을 뿐 아니라, 북한의 플루토늄 공장을 묵과할 미국 대통령은 아무도 없다.

그래서 이 문제에 대한 미국의 인식이 매우 심각한 것이며, 이는 심지어 일반 대중들조차도 그러하다. 보편적으로 본다면, 북한에 대한 한국의 인식은 1960년대나 1970년대 또는 1980년대, 심지어 1990년대보다도 훨씬 덜 심각하다. 이는 우선 북한의 경제규모가 한국에 훨씬 못 미치기 때문이다. 따라서 한국의 입장에서는 북한이 위협적이라는 인식을 거의 하지 못하는 것이다.

본인은 12년 전 단 한차례 북한을 방문한 적이 있다. 그 당시 북한은 지금보다 훨씬 나은 상황이었다. 비록 많은 사람들이 군복을 입고 있기는 하였지만 북한이 어느 누구에게 공격적인 입장을 취할 것으로는 보이지 않았으며, 아주 방어적이고 취약했다. 그렇듯 취약한 북한을 위협적인 존재라고 보기는 극히 힘들었다.

북한으로부터 야기되는 주된 위협은 전통적인 형태의 위협이나 이러한 형태의 핵 위협이 아니라, 북한이 핵을 보유함으로써 지역안정이 와해된다는 것이다. 물론 가장 큰 걱정은 일본에게 핵무기를 개발할 여지를 줄 수 있다는 것이며, 그 다음은 테러리스트들이 북한에서 생산된 플루토늄을 입수할 가능성이 있다는 것이다. 그리고 마지막으로 북한 정권이 상당히 취약하기 때문에, 만약 북한이 붕괴될 경우 핵무기 유출 문제가 발생할 것이라는 점이다. 여러분들은 북한이 개발한 핵물질에 대해 어떤 생각을 가지고 있으며, 이에 대한 통제가 가능하다고 보는가?

이와 같은 것들이 한·미간의 매우 중요한 시각차이이다. 그러나 이러한 시각차이는 극복될 수 있는 것들이며, 한·미 양국은 북한의 핵무기 보유에 반대한다는 합의를 이룰 수가 있다. 다만 어떻게 북한을 저지하느냐가 문제인데, 여기에 커다란 시각차이가 있다. 미국은 다자간 대화가 아닌 북한과의 직접대화는 문제해결에 큰 도움이 되지 않을 것으로 생각한다. 미·북간 직접대화가 상황을 교착시키고 미국이 북한 공격에 나설 것이라는 부정적인 시각을 야기할지도 모른다는 것이다.

북한 정권에 우호적이거나 최소한 동정적인 국가들이 포함된 다국적 그룹이 구성되어, 이들 국가가 북

한에게 핵개발로 얻을 것이 없다는 점을 그룹 차원에서 이야기해야 할 필요가 있다. 북한 문제는 알코올 중독자의 경우와 유사하게 다루어져야 한다. 그 사람이 알코올중독자임을 친구들이 나서서 제일 먼저 말해야 하는 것이다. 그의 부인은 그 사람에게 말을 못하겠지만, 여러 명의 친구들이 한꺼번에 나서서 이야기할 수는 있다. 이러한 접근방식이 북한문제를 다루는 미국의 시각이다.

그럼에도 불구하고 문제가 해결되지 않을 수도 있는데, 문제는 북한이 원하는 것이 무엇이나 하는 것이다. 당초의 가설은 북한이 더 많은 경제원조를 원한다는 것이었다. 그러나 지금 워싱턴에서는 북한이 진정으로 원하는 것은 핵무기라는 시각이 점점 커지고 있다. 북한을 “악의 축”의 하나로 지칭한 것이 북한 내 강경파의 입지를 강화시켰을 뿐이라는 반론이 있을 수 있으며, 또 그것이 사실일 수도 있다.

범 세계적으로 볼 때, 세계화 시대에서 우리에게 정말 중요한 점은 이 세상에 무슨 문제가 있으며 이 문제를 어떻게 함께 풀어나가느냐에 대한 공동이해의 폭을 최대한 넓히는 것이다. 대부분의 문제들은 우리가 세상을 보는 방식에 따라 발생한다. 즉 중동문제의 경우, 미국은 에너지 및 이스라엘 안보와 관련된 시각을 가지고 있다. 하지만 중동문제가 자국과 상관없는 나라들은 이 문제가 자국에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 시각에서 볼 수도 있는 것이다.

그러나 이와 같은 문제가 세계 전체의 시스템에 어떤 영향을 미치는가에 대해서는 우리가 반드시 주시해야 한다. 1997년 아시아 금융위기 당시, 본인이 몹시 놀란 점은 아시아의 몇몇 인사들이 그 금융위기가 마치 아시아의 영향력을 축소시키기 위한 워싱턴의 음모인 것처럼 이야기했다는 것이다. 하지만 그 위기가 전적으로 아시아 지역의 부패와 취약한 기업지배구조로 인해 야기된 결과이며, 어느 순간에 갑자기 발생한 것이라고 말하는 워싱턴의 인사도 있었을 것이다.

단지 북한문제 뿐만 아니라 전 세계적으로, 그리고 중동문제에 있어서도 이러한 이해의 격차가 매우 크게 나타나고 있다. 이와 같은 격차를 해소시키는 것이 동서문제연구소나 세계경제연구원이 하고 있는 일이다. 우리는 다양한 목소리를 함께 모아 가능한 큰 폭으로 국제적인 공감대를 형성하고자 노력하고 있다.

미국은 아시아지역의 문제들에 대해 종전보다 훨씬 더 폭넓게 이해하고자 하는 준비자세가 필요하다. 우리는 세계화 시대에 살고 있으므로 세계화된 시각을 가질 필요가 있는 것이다.

질 의 · 응 답

[질 문] 귀하께서 폭넓은 이슈들에 대해 논하였지만, 본인은 UN에 관해 한 가지 질문하고자 한다. 아시다시피 UN은 제2차 세계대전 이후 커다란 기대와 희망 속에서 탄생되었다. 하지만 돌이켜보

면 UN은 그 동안 위기 시에 그리 큰 역할을 못해왔으며 실제로 제 역할을 한 적은 한국전쟁 당시 단 한번뿐이었다. 그런데 이마저도 소련이 거부권 행사방법을 몰랐기 때문이며, 이와 같은 거부권 행사의 실수는 그 이후 두 번 다시 일어나지 않았다. 즉 코소보 사태와 같은 경우, 거부권 행사의 위협으로 인해 UN은 전혀 개입할 수가 없었던 것이다.

사실 UN 기능의 실효성은 미국의 평판에 달려 있다. 미국이 폭넓은 지지를 받고 있을 때에는 이러한 미국의 뒷받침에 의해 UN이 힘을 발휘하게 된다. 하지만 귀하께서 지적한 것처럼 미국의 명성에 문제가 되고 있는 현 시점에서, 귀하는 UN이 제 기능을 할 수 있다고 보는가? UN이 또다른 '국제연맹(League of Nations)'으로 전락하고 있는 것은 아닌가? UN이 다시 소생할 수 있는 방안은 무엇이라고 보는가?

[답 변] 귀하의 질문과 관련하여, 6월 4일자 파이낸셜 타임즈에 게재된 아주 흥미로운 기사가 있다. 그 내용은 미국과 UN에 대한 세계 각국의 시각에 관한 것으로 대략 20개국이 여기에 참여하였다. 이 기사에 의하면, UN의 실효성이 얼마나 되며 또 적절한가 하는 질문에 대해 많은 국가에서 UN의 평판이 날로 저하되고 있는 것으로 나타난다.

UN을 가장 무의미하게 보는 나라는 이스라엘인데, 이스라엘 국민의 약 75%가 이러한 생각을 가지고 있었다. 그 다음은 한국으로, 70%이상의 한국 국민이 UN에 대해 회의적인 시각을 가지고 있다. 이에 비해 미국의 경우는 60%이며 최하위는 쿠웨이트이다. 하지만 쿠웨이트도 국민의 약 40%가 UN을 불필요한 것으로 생각한다. 따라서 UN의 이미지에 문제가 있는 것으로 생각된다.

이와 같은 결과는 UN의 구조 및 의사결정 과정에 대한 문제들 때문이며, 부분적으로는 UN의 영향력과 개별국가들이 가지는 실질적인 영향력에서 기인하기도 한다. 특히 UN 총회에서 브루나이, 부탄, 콩고와 같은 나라가 미국이나 중국과 함께 똑같은 한 표를 행사한다는 점이 그러하다. 이처럼 인구나 국력에 관계없이 모두가 한 표씩 갖는다는 점이 불공정하게 비춰질 수도 있는 것이다.

그러나 사실 문제가 되는 것은 안전보장이사회이지 총회가 아니다. 안전보장이사회에서는 1945년 당시 강대국이었던 나라들이 각각 거부권을 가지고 있다. 그런데 UN이 효과적인 활동을 할 수 있는 것은 안전보장이사회 이사국들의 의견이 일치될 경우뿐이다. 새롭게 부상하거나 전후 복구된 강대국들을 안전보장이사회 이사국으로 참여시키지 않는다는 점도 역시 문제가 되는 부분이다. 즉, 어느 특정국가가 단독으로 UN의 활동에 제약을 가할 수 있는 것이다.

현 미국 행정부는 반드시 해결되어야 할 문제들이 전 세계에 많이 존재하는 것으로 보고 있으

며, 그리고 이러한 사안들이 UN에 상정될 경우 그 필요성만큼 충분히 해결되지 못할 수도 있다는 점을 알고 있다. 어떤 의미에서는 다행스럽게도, 미국 대통령이 처음에는 문제해결을 위한 UN상정에 수긍하였다. 하지만 결국에는 이와 같은 문제가 해결될 수 있는 유일한 방법은 이른바 “의지의 연합(coalition of the willing)” 뿐이라는 점을 미국 행정부가 깨닫게 되었다.

심지어 이라크 복구사업에서도 UN 및 UN 집행부가 이러한 기능을 담당하도록 하는 데에는 엄청난 저항이 있었다. 왜냐하면 이 사업이 실제로 매우 민감하다는 우려 때문이다. 이라크전은 이라크에 새로운 정부가 들어서야만 사실상 승리하는 것이다. 이를 달성할 수 있는 유일한 기회는 처음부터 일종의 연합구조 형태를 거치는 것으로, UN이 그 역할을 담당하여 최대한 빠른 시간 내에 신뢰할만한 요소를 투입하도록 하는 것이다.

그런데 UN이 주어진 역할을 다 할 수 있는 기구인가에 대한 우려가 크게 일고 있다. 하지만 UN이 없다면 어떻게 될 것인가? UN은 범 세계적인 협의기구로, 동티모르나 캄보디아 등 아시아 지역 문제를 포함한 시스템 상에서 나타나는 제반 사안들을 해결하기 위해 필요한 기구이다. UN은 단순히 뉴욕에 있는 사람들뿐만 아니라 우리 모두에게 필요한 기구인 것이다. 사스(SARS) 문제나 WTO 등을 생각해보면 UN은 이러한 국제기구들과 자매관계이다. 이 기구들 중에는 재검토 및 개선될 필요가 있는 것도 일부 있지만, 효율적으로 유지되고 있는 기구들도 많이 있다.

장기적인 관점에서 본다면 우리는 보다 나은 세계질서를 확고히 구축하기 위해 서서히 나아가고 있는 중이며, 이는 분명한 사실이다. 심지어 미국처럼 자국 주권을 매우 소중히 여기는 일부 국가들은 이러한 현실을 부인하기도 하지만, 실제로는 세계화가 이루어질수록 세계화 시대를 위한 규칙들이 점점 더 필요해진다. 그래서 각종 조약이나 협정을 주관하는 그릇 역할을 하고, 또 이와 같은 일련의 규칙들을 발전시켜나갈 UN과 같은 기구가 필요한 것이다.

[질문] 귀하께서 이미 부분적으로 답변도 하였고 실제로 암시한 바도 있는 미국의 일방주의에 관한 질문이다. 이러한 미국의 일방주의가 세계 도처에 많은 적을 만들 수도 있다는 우려에 대한 귀하의 견해는 무엇인가?

[답변] 본인이 지적하려 했던 바와 같이 미국의 일방주의는 걱정스러운 문제이다. 중요한 점은 미국이 진지하게 이에 관한 국민들의 의견을 묻고, 이라크전의 경우처럼 보다 덜 일방적이라고 인식되는 방향으로 입장을 정리하는 것이다. 그리고 우리가 지금 이러한 문제들을 제기하는 것이 중요한 이유는 북한 문제가 언급될 필요가 있기 때문이다. 북한 문제를 다룰 수 있는 기관들은 많이 있다. 하지만 미국은 이 특정 사안에 대해 가능한 다자간 협상을 통해 해결하고자 노력하고 있으며, 이 과정에 절대적으로 참여해야 할 중요한 나라 중 하나는 중국이다. 미국과 일본, 한국은 정기적인 회합을 가지고 있으며, 중국과 러시아가 참여하는 다른 회의들도 있다. 바로 이러한

사실이 중요하다.

[질 문] 주한미군 재배치에 관해 질문하고자 한다. 워싱턴포스트지는 미국 국방부 관리의 말을 인용하여 미군의 한국 영구주둔은 없을 것이며, 그 대신 지원부대만 주둔하게 될 것이라고 보도하였다. 귀하께서는 주한미군이 영구주둔할 것으로 보는가? 그리고 이와 같은 주한미군 재배치에 대한 귀하의 견해는 무엇인가?

[답 변] 이는 한국으로 국한해 보아서는 안될 문제이다. 전 세계적으로 볼 때 실제로 미국의 방위전략이 바뀌고 있다. 어떤 면에서 보면 이와 같은 변화는 최근 1~2년 사이에 이루어진 일이 아니며, 또 럼즈펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관이나 9·11 테러사태 때문이 아니다. 이는 클린턴 행정부 시절에도 “주둔지이지 기지는 아니다”라는 말로 표현되었다. 지금의 안보위협은 형태 면에서 과거와 크게 다르며, 마찬가지로 전쟁억지력을 위해 반드시 대규모의 군사병력이 필요한 것은 아니다. 따라서 보다 유연한 방식의 병력배치가 가능해진 것이다. 이는 병력을 소규모 그룹으로 나누어 여러 곳에 배치하는 것일 수도 있고, 심지어 이러한 배치가 전통적 의미의 동맹관계가 아닐 수도 있다.

지금 현재로서는, 남한에 대한 북한의 대규모 공격과 같은 전통적 위협은 그리 중요하게 여겨지지 않고 있다. 따라서 전쟁억지력에 대한 문제만 제외한다면, 한미동맹 50주년을 맞이한 이 시점에 미군주둔 방식에 대해서는 재검토되어야 한다. 전 세계적으로 볼 때 한국은 한 부분에 불과할 뿐이기 때문이다.

둘째로, 북한이 야기하고 있는 위기가 일반 국민들로 하여금 갈피를 못 잡게 만들고 있다. 즉 일반 국민들에게는, 위기가 계속되고 있는 바로 이 시점에서 미국이 한강 이북의 미군을 재배치하는 것으로 비춰지기 때문이다. 그리고 미군을 서울 중심부에서 철수시켜 재배치하는 것도 올바른 처사로 본다. 그러나 이와 같은 미군 재배치는 북한에 대한 전쟁억지력에 심각한 영향을 미치기 때문에 북한 핵문제가 해결된 이후에 실시될 것으로 본인은 확신한다. 이 문제는 6개월이나 1년만에 진행될 사안이 아닌 장기적인 과제이다.

아시다시피 미군은 이 부분에 대해 아주 솔직한 입장이다. 이는 한국에서 미군의 영향력을 축소하려는 것이 아니라 오히려 더 높이고자 함이며, 일반적인 한국 국민의 인식에서 봐도 문제를 줄여나가기 위한 방법으로 여겨진다.

[질 문] 미국 행정부는 최근 수년간 APEC의 역할에 대해 대수롭지 않게 생각하는 것으로 보인다. 하지만 APEC의 활동은 활발하게 진행중이며 오는 2005년에는 서울에서 APEC 경제지도자 회의가 개최될 예정이다. 한국으로서는 지금부터 이와 같은 기회를 활용하여 의미있는 아·태지역 행사로

만들기 위한 준비를 시작해야 할 시점인데, 미국 정부의 APEC에 대한 입장은 어떠한가? 한국 정부는 2005년 APEC 회의를 위해 어떠한 준비를 해야 할 것으로 보는가?

[답 변] 아시아 금융위기 이후 미국뿐만 아니라 많은 나라들이 이러한 위기에 대처하는 APEC의 유용성에 대해 의구심을 가졌다. 이와 같은 기구에도 생애주기가 있다. APEC이 창설된 초창기에는 모든 사람들이 열정을 갖고, APEC Vision이나 마닐라의 APEC Action Plan, APEC Action Framework 등 많은 계획을 만들었다. 초창기에는 꿈과 비전이 실제로 설정되는 것이다.

일단 세부적인 사항이 이루어지고 나면 추가적인 진전에는 많은 어려움이 나타나게 된다. 현재 APEC의 사업은 세부적 단계에 있다. 이러한 세부적 단계의 협상은 일반 대중들의 관심을 끌지 못한다. 정치적 이유로 인해, 당시 논의된 의제들이 특정그룹 국가들에서 제대로 시행되지 않을 수도 있다. APEC의 주된 유용성은 태평양에 접해 있는 아·태지역 국가들의 협력에 대한 비전을 설정하는 것이다. APEC은 아·태지역 국가들이 세계적 이슈를 논의하는 대화의 장(場)인 셈이다. 태국이나 인도네시아와 같은 나라들은 WTO 규정에 익숙하지 못하다. 따라서 APEC 차원에서는 이러한 나라들의 입장을 방어하고 설명하는 것이 중요한 일로 자리매김 해왔다.

APEC 정상회담 역시 매우 중요한 일이다. 아버지 부시 대통령이 아·태지역을 순방한 적이 있는데, 호주, 싱가포르, 한국, 일본 등 25,000 마일을 여행하면서 그가 만난 정상들은 단 4개국뿐이었다. 그럼에도 그는 너무 지친 나머지 일본에서 병이 났다. 이에 비해 지금의 부시 대통령은 APEC 정상회의에 얼마나 많은 정상들이 참석하느냐에 따라 16~17 명의 정상들을 한 곳에서 만날 수가 있다. 양국간의 정상회의도 많이 개최되고 APEC 공식의제가 아닌 사항들에 대해서도 논의가 이루어지고 있다. 이는 사실상 각국 정상들이 서로 만날 수 있는 또다른 기회가 주어진다 의미이다.

특히 아시아의 경우에는 이와 같은 정상회의가 국제관계에 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다. APEC 서울회의에 대해 본인이 제안할 사항은 특별히 없지만, APEC의 기능을 다시 생각하고 재규명할 필요는 있다고 생각된다. 과연 우리가 기대할 수 있는 것은 무엇이며, 또 기대해서는 안 되는 것은 무엇인가? 다만 2010년이나 2020년까지 자유무역을 달성한다는 APEC의 목표가 이루어질 수 없다는 점은 분명하다. 왜냐하면 이는 매우 순진한 발상이기 때문이다.

[질 문] 귀하는 강연 중 노무현 대통령 후보의 당선이 유력해지면서부터 한·미관계에 새로운 요인이 추가되었다고 암시적 혹은 무의식적으로 언급하였다. 본인은 노무현 정부에 대한 워싱턴 일각의 이러한 우려가 노무현 대통령의 방미 이후 상당히 해소된 것으로 안다. 단 한 차례의 방미로 많은 성과가 있었던 셈이다. 워싱턴이 느꼈을 수도 있는 긴장발생 가능성과 불확실성, 그리고 불안감에서 볼 때 현재의 한·미관계에 대한 귀하의 평가는 어떠한가?

[답 변] 이 질문은 한·미 양국 모두의 새로운 체제와 관계된 것이다. 새로운 대통령과 그 행정부가 들어서면 항상 세계 전반에 대한 현황과악과 운영방안을 모색하는 과정을 거치게 마련이다. 노무현 대통령은 외교경험이 그리 많은 편은 아니지만 매우 지적인 분으로 이를 배워 가고 있다. 노 대통령은 여러 정상들과 만나고 있는 중이다. 그는 한·미 정상회담에서 큰 성과를 거두었고, 한·일 정상회담도 좋은 성과가 있을 것으로 기대된다. 아무튼 그는 향후 수년간 이 나라의 대통령이며 그 임무는 매우 중요한 것이다.

마찬가지로 부시 대통령 역시 향후 수년간, 혹은 더 이상의 기간동안 미국의 대통령직을 수행할 것이다. 부시 대통령과 그 행정부도 앞서 언급한 과정을 거쳐 왔다. 그 문제점들 중 하나가 북한 문제이다. 김대중 전 대통령이 미국을 방문했을 때는 부시 행정부가 자리를 잡기 전이었다. 따라서 그 당시의 양국 정상회담은 충분한 준비가 없었기 때문에 부시 행정부의 북한 문제 접근 방식에 많은 오해가 있었다.

부시 대통령은 북한 체제를 좋아하지 않는다고 언급해왔는데, 이는 체제전복의 의미와는 크게 다른 것이다. 만약 체제변화를 의미한다면 이는 단순히 김대중 대통령이 말한 것과 같은 뜻으로, 충분한 시간을 가지고 다른 나라들과 교류를 이루면서 변화될 수 있도록 하는 것을 말한다. 중국의 경우를 보자. 오늘날의 중국 체제는 일본 및 한국과 같은 민주주의 체제는 아닐지 모르지만, 20~25년 전에 북경이 지배하던 중국의 체제와는 크게 다르다. 이는 발전과정을 거치면서 이루어진 것으로, 북한에서도 이와 유사한 현상이 나타난다면 바람직한 일이 될 것이다.

미국의 대북정책은 이라크의 경우처럼 북한을 공격하여 체제를 전복시키는 것이 아니라, 협상과 대화를 하는 것이다. 미국은 북한에 대해 조건 없는 대화를 제의한 상태이며 북한이 어떤 입장인지를 알고 싶은 것이다. 부시 행정부는 클린턴 행정부가 했던 부분, 즉 미사일 문제는 협상 대상에서 제외하였다.

이후 발생한 사태에 대해서는 미국이 아니라 북한에 그 원인이 있다. 심지어 한국과의 협약, 핵 확산금지조약, 북미 기본합의서 등에서 대체 핵물질 개발이 금지되어 있음에도 불구하고 북한은 의도적으로 이를 개발하고 있다고 선언하였다. 따라서 이번 위기는 미국이 조성한 것이 아니다. 이번 위기는 북한이 조성한 것이며 미국은 이에 대응할 수밖에 없었던 것이다.

미국은 이러한 위협, 즉 미국과 이 지역에 대한 위협이 종식되지 않는 한 다른 분야에서 북한과 진전을 보기는 매우 어려운 것으로 생각하는 것 같다. 미국은 항상 북한과 협의할 수 있다고 언급해왔다. 미국은 실제로 대북한 접근방식을 발전시키고 핵 재처리 및 우라늄 프로그램으로 야기된 위협을 종식시키기 위해 중국, 러시아, 일본은 물론 한국과도 공조가 이루어지기를 바라고 있으며, 한편으로는 남북한간의 지속적인 교류를 예의주시하고 있다. 이러한 교류가 북한으로

하여금 핵무기 수출국이 되지 않도록 하는 공동목표의 한 부분으로 작용하는 한, 미국은 이를 크게 환영한다. 그리고 미국은 북한이 마약수출국이 되는 것도 바라지 않는다.

북한 정권은 국제사회에서 문제가 되고 있다. 우리는 북한 정권이 개혁을 이루도록 도와야 한다. 개방화를 통한 장기적인 과정을 거치는 것도 개혁의 한 부분이 될 수 있겠지만, 북한이 대화에 나서야 한다는 간단한 의무도 있다. 이러한 것들은 세계가 스스로를 보호하기 위해 그 동안 만들어온 국제규범이다. 우리는 북한이 이와 같은 국제규범을 존중하고 따른다는 점을 확실하게 해둘 필요가 있는 것이다.

[질 문] 미국 행정부와 의회간에 견해 차이가 있다는 점은 이해가 된다. 하지만 지금은 행정부 내에서도 의견이 크게 대립되는 두 집단이 형성되어 있다. 부시 대통령은 이러한 의견차이를 즐기며, 균형과 견제의 한 부분으로 보는 것인가? 미국 행정부 내에 이처럼 의견이 크게 대립되는 두 집단이 존재하는 까닭은 무엇인가?

[답 변] 이에 대한 해답은 없다. 거의 모든 미국 행정부는 자체 내에 서로 다른 두 집단이 있었다. 그 중 2차 세계대전 때의 루즈벨트 대통령과 같은 경우에는 아주 의도적으로 행정부 내에서 반대되는 의견이 제시되도록 하였는데, 대통령의 보좌관들이 이와 같은 결정을 하지는 않았을 것이다. 이는 지금의 부시 행정부에서도 마찬가지이다.

의견 상충이나 대립이 나타난다면 이는 훌륭하게 조직된 정부이다. 그리고 최종적인 결정은 대통령과 그의 국가안보 보좌관들이 하는 것이다.

각 집단이 뚜렷하게 구분되는 것은 민주주의의 산물이다. 그리고 정부 내에는 다양한 부서들이 있으며 외부에서 정부에 참여한 인사들도 많다. 비록 그들 모두가 정부에서 함께 일하고 있기는 하지만 정부는 단일체가 아니다. 따라서 이견은 항상 있게 마련이다.

The New Role of the US in the Asia-Pacific*

The East-West Center is a US national institution. It promotes relations between and understanding among the people of the US and those of the Asia-Pacific region. Even though it is located in the US and was created under US law, its staff is from the Asia-Pacific. We provide student scholarships for students from both the US and the Asia-Pacific. Most importantly, our board of governors is international. We have always had a very distinguished Korean member of the board, as with other countries.

The East-West Center receives about half its funding from the US national government. But it is not a government organization. When I speak to you, I speak as an individual. I am not a government official.

The East-West Center is not an organization that works solely with scholars. We work with businesses, and particularly with journalists. Journalists and politicians are very important as shapers of public views. Scholars and teachers are important because they are a bridge to the younger generations. Their views are often reflected in the international media.

We also tend not to work on single countries alone. We don't have, say, a "China center" or an "Indonesia center". We look at broad issues in their regional or sub-regional context. Finally, our think-tank is not a place where the US looks at Asia. It's a place where the US and Asians work together on issues that we regard as common issues.

Today I will talk about security. For about six years now, I have been annually editing the "Asia-Pacific Security Outlook". This report is not published by the East-West Center. One individual or one small group does not write the entire security outlook. We have a Korean national write the chapter on the Korean security outlook, a Chinese national to write on Chinese security, a Thai to write on Thailand, etc. I help set the framework for the national analysts, and then write an overview.

This year's edition just came out. So this morning I will go over some of the conclusions. I will

* This is the transcription of a speech given at the Institute for Global Economics' Distinguished Lecture Forum on Tuesday, June 10, 2003.

turn to the question of the US and where the US is going. I will speak as a very distant observer of Washington, DC. The East-West Center is located in Honolulu. Finally, I will say something about the US in South Korea and how it relates to our North Korean outlook.

The “Asia-Pacific Security Outlook” was prepared in late 2002. The final draft was written in February 2003. That was before the US’ war against Iraq. So though it is new, it is not totally up to date.

In spring 1997 when we first published this book, it painted an optimistic picture of the Asia-Pacific region. We said security issues looked as positive in the 1990s as they had looked any time in recent memory. Joseph Nye, then a US Defense Department official and now head of Harvard’s school of government, said at that time that security was like oxygen: it was prolific and in such abundance that no one paid attention to it.

Just after we published the first edition, the financial crisis began. That affected people’s confidence in government. Within two years, many countries’ leaders were being threatened politically. Only one—Indonesia’s Suharto—actually disappeared as a direct result of the financial crisis. There were changes in government in most other countries as well, some by natural election cycles as in the Korean case and some by more robust political means. Since then, terrorism has come to the fore. Our “Security Outlook” today does not look nearly as benign as it did six years ago.

Terrorism is a trend our group of analysts first noted in 2002. Since September 2001, terrorism across the region has been seen as a US problem. In fact in the preceding edition, our group of analysts said the US was over-reacting. Southeast Asians in particular stressed this point. Even Australians and New Zealanders felt the US was over-reacting to the terrorist threat.

This year’s edition is vastly different. Southeast Asians, Australians and New Zealanders have become very aware of the terrorist problem. This was a consequence of, first, “cells” that were discovered in Singapore, and second, the bomb in Bali on October 12, 2002. Many Indonesians, Australians and other nationals were killed that day, over 200 people. Our meetings for this edition occurred within two months of that day. Timing may have affected our outlook. But the basic point is that in both the US/Canadian part and the Southeast Asia/Oceania part of the Asia-Pacific, terrorism has become perceived as a number one threat. Northeast Asia is a little different, but in that region there is still concern.

Another interesting finding over the years has been the emergence of China. China is now regarded as a very positive factor for regional security. We do an anonymous questionnaire of our security analysts. That way we hope to get information they might not want to say during the sessions, to each other. We ask whether they agree or disagree with the following statement: the emergence of China as a major power is the most important issue with which Asia-Pacific states must deal over the coming decades. Ever since we began our “Security Outlook”, every single one of our analysts has agreed with that statement.

Up until 2001, people in Southeast Asia, Japan and the US saw China as a threat. But since then China has been seen in increasingly positive terms. There are several factors for this. Foremost is China’s own diplomacy and the way it has quite successfully reached out to neighboring countries. China proposed free trade agreements with the ASEAN group. Last year it set aside the South China Sea issue. China opened up to South Asia. Relations with India have improved. In Central Asia, China launched the Shanghai Process. Relations have even improved with the US. So you can see China has a very skillful diplomacy toward the rest of the region.

China is also emerging as a very important economic partner. If you look around the world, you don’t see many places that are growing. China is one now of the few places—though SARS has put a damper on it—where you still see rapid economic growth of the sort associated with Asia of the 1990s. That has pulled countries toward China. This means their business communities have a very strong interest in a positive relationship with China.

Finally is the ubiquitous Taiwan issue. In our “Security Outlook” we call Taiwan part of China. We do not have a proper Taiwan chapter. If we did, we would not have gotten Mainland Chinese participation in this process. That being said, we always consider Taiwan in our overview chapter.

China’s recent policy toward Taiwan has been much less confrontational. That makes the rest of the region feel more comfortable about China. Even though everyone must diplomatically state that Taiwan is some kind of Chinese part, people still interact with Taiwan. Taiwan is a separate state. So China’s treatment of Taiwan is a measure of how China will treat other countries around it. The fact that Taiwan has been less of an irritant has very much helped China with its relations with a number of countries.

There is also quite a bit of enthusiasm about the new leadership in China. The old leadership was not bad. But the new leadership represents a generational change. Gradually, China is

becoming more and more an integral part of what was already an Asia-Pacific community.

Another section of our “Security Outlook” covered the re-emergence of a full-blown Korean crisis. Our analysts predicted it in 2002. Korea was on what we call our “Watch List”. We have a list of security threats called “Watch List” issues. For example, Taiwan is an issue; territorial disputes over small islands in the South China Sea are an issue; arms sales are an issue; terrorism finance is an issue; and, finally, the Korean Peninsula was an issue. These are threats which we think are very important, or which could become much more important. That is why they need to be watched. All that being said, we never anticipated the current Korean problem to happen so suddenly.

The potential threat of North Korean nuclear weapons was considered capped by the Agreed Framework. It was hoped there was an understanding. Particularly after the visit by former President Kim Daejung to Pyongyang, there was a lot of hope in the region that some sort of inter-Korean process was moving forward. But when this full-blown Korean crisis exploded, our group of security analysts did not anticipate it.

Another very positive trend in this year’s “Security Outlook” is Asian countries’ increased participation in peacekeeping and nation building through the UN. Ever since our first “Security Outlook”, we have always tried to measure Asian countries’ contribution to regional/global security. Most countries would cite maintenance of their own stability as a contribution to regional/global security, as well as their positive relations with other neighboring countries. Very few countries—Korea is proudly one of them—had any significant contributions to international organizations and peacekeeping processes. But that has really changed. A lot of countries in the region now contribute to these processes, even though they themselves are quite fragile.

The biggest issue in this year’s “Security Outlook” was the US, what was happening in the US, and what the future of Iraq was going to be. Our “Security Outlook” was written on the eve of war. Almost all of our security analysts thought the war, if it happened, would be a negative aspect for the Asia-Pacific security situation. Some worried about extra burdens that might be required from their own countries. They worried, for example, that the US might demand that Japan, Korea or Australia contribute more than was going to be politically easy for them to contribute. The analysts from some countries, particularly Malaysia and Indonesia, worried that a US conflict with a predominantly Muslim country would create serious internal tensions.

From the group of about 21 analysts that we had, only one of them thought that his country should almost unconditionally contribute to the Iraqi war if it happened. That was the Australian analyst. The others thought that if there were a second UN resolution, then they would do it. But many were simply opposed all together.

This leads in to my second topic. Where is the US going? In addition to editing the "Security Outlook" every year, each time the US administration changes I try to do an analysis after the first year. What has really changed in the US' Asia-Pacific policy? The emphasis was always on the continuities. When there is a change of administration there is always a new group that wants to differentiate itself from the previous group. Quite often the president himself does not think much about Asia. It is the advisors who define an Asia-Pacific policy.

When the Clinton Administration came in, they wanted to be very tough with China and very tough with Japan on economic issues. They wanted to de-emphasize security issues and emphasize international economic issues. It took them a while to realize the limits of what the US can really do. When people came in around President Bush, before September 2001 they wanted to be very tough with China, just as the Clinton people did. They wanted to really emphasize the relationship with Japan. They wanted Japan to be a UK-type ally in the Asia-Pacific region. They wanted to be very tough with North Korea. They really did not think too much about economic issues. They were more concerned with security.

There is always a discontinuity represented by these new emphases. Each new administration discovers there are national interests, and that political maneuverability is not that great. They discover subsidiary sets of issues, in relation to other issues in the US outlook throughout the world. They discover that other countries cannot be manipulated in the manner in which the US often thinks they can. As a result, there is often quite a great deal of continuity in US policy.

But still there were some discontinuities with the new Bush Administration before September 2001. One was actually a continuity, but I am describing it as a discontinuity. This was the split in US outlook between "hawks" and "doves", or "unilateralists" and "multilateralists", or people who emphasize institutions and others who emphasize *realpolitik*.

During the Clinton period, this division was between the administration and the Congress. The administration looked more multilateral and more institutional. Their critics, particularly the Republican conservatives in Congress, looked the opposite. This was a very visible difference.

In the Bush Administration, interestingly, the division is still there. But it is not between the president and the Congress. It is within the administration. It has been identified with a “state department”-type approach versus a “Pentagon”-type approach, even though some of the people involved are not neatly linked to either one of those agencies. President Bush is much more immune to Congressional criticism than was President Clinton.

Another discontinuity that carries over from the Clinton Administration is the importance of domestic politics on US foreign policy. Both Presidents Clinton and Bush were very concerned about their domestic constituencies. To people abroad, it often seemed that they were *overly* concerned with domestic matters and that US foreign policy was just an extension of its domestic politics.

There is a stylistic difference with the current president. He has a very skillful political and public relations strategy. He *has* to. The demographics and changes in US population are not in favor of the Republican party or Mr Bush. Constituencies that did not vote for him, which tend to be ethnic minorities and women, are increasingly prominent in their demographic profile. This puts a lot of pressure on Republican administrations to nurture their political position.

Another discontinuity relates to the character of the man. President Bush is a risk taker. His father, the first President Bush, was not a risk taker. President Reagan was a risk taker. President Clinton was not much of a risk taker. The current President Bush is very willing to take risks. He has a fairly strong set of ideas about the world, the way President Reagan had. He is willing to follow through on them. He is quite focused. This is scary for many foreigners. They wonder where he is going. It can also be scary for many US citizens, as well. This means that once President Bush gets started on something, whether it's a war against Iraq or a tax cut that none of us can understand, he will follow through with it.

The major discontinuity in the first year of the Bush Administration was not a new president for his people. It was September 11, 2001. It is really difficult to over-state the impact on the US. Before that date, terrorists were something that occurred in foreign countries; maybe against US facilities, but in foreign countries. Terrorists represented individual madmen like the Oklahoma City bomber.

US citizens woke up early that morning and found their major city under attack. This was the first attack on US soil in sixty years, and the first attack on the mainland in a couple of hundred

years. People had realized the US was the number one superpower in the world. Now they realized it was also the number one target for terrorist groups.

To defend against terrorism is very difficult. In an open society, how do you defend against people who will hijack airplanes and take their own lives in such an attack? Increased concern about attacks could be even more devastating. A few pounds of plutonium can be carried in a suitcase and result in dirty bombs. A few grams of anthrax can lead to tens of hundreds of deaths. The whole mood of the country shifted from being reasonably secure and optimistic about its place in the world, to seeing a Hobbesian world with many threats.

This could be described as being somewhat similar to the view of some Asian countries toward the SARS influenza outbreak. People worried that a single traveler from China with SARS could infect a whole country, starting multiple deaths in, say, Korea, Japan or Taiwan. There were many extreme measures. Hotels would not accept people from Taiwan or Hong Kong. It didn't make too much sense medically, but it made sense in terms of the great fears that people had. This pandering toward the fears of the general populace has also occurred in the US since September 2001.

There are severe implications for this. Politically, the terrorist attacks in the US initially helped President Bush. He became a leader of a country facing a major threat. What if there is a second terrorist incident? If it happens a second time, it is on his watch. He will become a great loser. So the administration has to make terrorism its top priority. Moral issues aside, politically it cannot afford to allow a second attack.

The difference can be seen in the US' various security warnings. The Quadrennial Defense Review comes out every four years. The most recent one was issued just after September 2001, but it was prepared before that date. The thrust was geopolitical. It focused on a "rising" China. It did not take into account any sort of post-terrorist situation. This past year the administration released a more general security document, the National Security Strategy. The emphasis this time was clearly not on geopolitical interests. It was on terrorism and small-scale internal conflicts that may trigger terrorism. There was a lot of emphasis on pre-emptive and preventive aspects of dealing with these situations before they become a threat.

Two weeks after the terrorist attacks in the US, I spoke to the top Asia person in the National Security Council. He said to me that when this administration came in, it thought Clinton had

been *too* involved in the Middle East and other international issues. It thought the US should be more relaxed and let foreign countries work out any problems by themselves. But now the administration feels it has to be “proactive”, he said. The administration’s emphasis now is on pre-emptive attacks.

One of the implications of this discontinuity is the great deal more appreciation in the US for established state borders. Countries that are responsible members of the international community—this includes China and Russia, which were having difficulty with the US before September 2001—are now much more greatly prized for their stability.

The September 2001 attacks re-focused US foreign policy. During the Cold War it was focused on the Soviet threat. After the Cold War there was no focus: one day it was human rights, another day it was trade, etc. Being attacked really focused the US. Some sort of vision is now gradually being worked out. Human rights and trade are still there, but they have less visibility. This has smoothed relations with established governments, like China and Russia.

The attacks also centralized US policy. There used to be a separate “China policy”, a separate “Japan policy” and a separate “Korea policy”, for example. Now all these policies fall into one worldwide plan.

Let me now turn to Asia. From the perspective of Washington, DC, US relations with the Asian region look pretty good. Relations with Japan are perceived by the Bush Administration as being the best that the US has ever had. The security relationship has been moving in a direction the US wants, toward more burden sharing from Japan. This is not simply paying for US facilities in Japan, but a willingness to pick up burdens outside of Japan as well. This is controversial in much of the region, however. Economic issues that many people think should be part of the agenda have really been put aside. They are not a major issue in US-Japanese relations.

China relations are better now than they have been in many years. Taiwan is still there, though. Terrorism is a threat the US and China share. The administration appreciated the way in which China positioned itself on North Korea. A lot of underlying suspicion in each country about the other's intentions remains. But the relationship is as strong as it has been for some time. As for Korea, after President Roh's visit, there is a feeling that the South Korean relationship is back in a positive direction.

Washington also feels that Southeast Asia has problems with regional stability. There is a great deal of concern about Indonesia. But there is also a feeling that many of these countries are working closely with the US. Cooperation against terrorism is quite good. Even in Thailand, where there is not much visible US support, quiet support has been fairly effective. Of course, the relationship with the Philippine leadership is very strong. Australia saw John Howard in Washington, DC, at the time of the terrorist attacks. He is probably the staunchest ally after Great Britain.

From Washington's point of view, that spectrum of countries—from Japan in the north to Australia in the south—represents a region with positive relationships. It looks pretty good compared to Europe and the Middle East, and even compared to Latin America.

So is there a problem? Washington's problems with Asia—and Asia's problems with Washington—are much more general in nature. They are much more similar to the US' greater problems with the world at large. Government leaders and public opinion are often out of sync. Governments tend to want good relations with Washington, though there are of course exceptions. The Pew Group's study shows that world public opinion is really quite negative about the US, and becoming more and more so. Statistics for Korea, in this regard, are better than for many other countries. But perceptions of the US are at rock bottom in the Middle East, and are going strongly downward in parts of Europe. The US obviously has a great task ahead of itself in terms of public diplomacy.

Why do these problems exist? I compare today to the period immediately after World War II. During that time, the US was as dominant as it is today. Some estimates state that 50% of world GDP at that time was from the US. But the US was generally perceived at that time as acting in a manner that was for the system as a whole, not simply for itself. The Marshall Plan and the creation of the Bretton Woods and UN institutions gave US policy at that time a moral component that is lacking today.

Today, the US looks much more selfish. It looks like it is only trying to protect its own interests around the world, rather than really taking into account what are the more general systemic interests. That is a serious problem. That is a substance problem. That is also, to some extent, a perception problem, for there is a lot more consultation that goes on than meets the public eye.

There is also a sense that the US prefers military solutions to issues. People believe that for

Americans, the default option is the military option rather than the diplomatic option. In the case of North Korea, there is a general sentiment that the US is somehow very anxious to engage in a pre-emptive strike against North Korea, no matter how much US officials deny that.

There is also an issue about “taxation without representation”. The US is so powerful that whatever it does—whether it invades Iraq or does something diplomatic—affects the security of many other countries. These other countries, though, have little ability to get their feedback into decision-making circles within the beltway. Especially in this administration, decision-making circles are very narrow.

There is also the issue of expectations versus capabilities. Traveling in the more Muslim parts of Asia, I find a lot of expectations and unhappiness about US policies. People expect the US to do things it is not able to do. People think the US can, say, solve the issue in the southern Philippines, or force the Israelis to abandon settlements and give away part of Jerusalem, and so forth. There are serious limits on US capabilities that are simply not recognized by the general population in many parts of the world.

This is particularly true of the Korean problem. Many people believe that if the US would only talk to North Korea again, the problem would somehow be solved. This reflects the differences between the way in which the US increasingly views North Korea, and the way in which South Korea perceives its northern cousin.

The US never considered North Korea a threat to the US. It considered North Korea a threat to *South Korea*, but it was not a threat to the US. It has never been a threat to the US until very recently. Only this last year has North Korea become a threat to the US and less of a threat to South Korea. That is because the North is engaged in a nuclear weapons program.

A North Korean reprocessing plant that turns out plutonium is a danger to the US, though not so much to South Korea. North Korea is so poverty stricken, they will be tempted to sell this plutonium to anyone, particularly terrorists. Terrorists do not target South Korea. They target the US.

What North Korea does, or says it does, in terms of starting a reprocessing plant is perceived in the US as being a great threat. Especially since September 2001, the threat of terrorists having nuclear weapons is very real. The US cannot allow that. No president would be able to tolerate a

plutonium factory in North Korea.

So the US perception of this issue, even with dampened public concern, is very serious. The South Korean perception of North Korea, if I can generalize, is that it is much less a threat than it was in 1960, 1970, 1980 or even 1990. That is because, first of all, its economy is on its knees. So from Seoul, it's very hard to perceive North Korea as a threat.

I have only been to North Korea once, twelve years ago. At that time, North Korea was much better off than it is today. But even though many people were wearing military uniforms, it did not look as if they were in any position to engage in aggression against anyone. The country was very defensive and very weak. It is very hard to perceive of such a weak North Korea as being a threat.

A conventional threat, or even a conventional form of nuclear threat, is not the main threat from North Korea. The threat is that a nuclear North Korea would have a destabilizing effect on other countries in the region. The main concern, of course, would be pressure on Japan to develop a nuclear bomb. Then, there is the threat that terrorists would have access to North Korean plutonium. Finally, there is the threat that, since the government in North Korea is so weak, when it collapses we will have a "loose nukes" problem. How would you account for the material it developed? How would you control it?

These are some very significant differences between South Korea and the US. But we could paper over those differences. We could agree that we are all against North Korea having nuclear weapons. But how do we stop them? That is where there are some very significant differences. The US thinks direct talks with North Korea outside a multilateral context will not be very productive. They would lead to the same kind of stalemates and generate the same kind of negative view that the US is somehow out to attack North Korea.

You must get an international group of countries, some of which may be perceived as friends with, or at least sympathetic to, the North Korean regime. They must come and tell North Korea as a group that developing nuclear weapons is not something it can do. North Korea is like an alcoholic with a problem. Friends must intervene and tell him, for the first time in his life, that he is an alcoholic. His wife could not tell him. But his ten best friends can tell him all together. That analogy is somewhat akin to the perception of the US on how to deal with the North Korean problem.

All that, though, may not resolve the problem. The question is, “What do the North Koreans want?” The initial assumption was that they just wanted more economic aid. But increasingly the view in Washington is that they really want nuclear weapons. You can argue that calling them part of an “axis of evil” only increased the credibility of those in North Korea who takes that line. That may be true.

For the world at large, it is really important for those of us in the globalized world to develop a common set of understandings—as much as we can—about what the problems in the world are and how you work together to resolve those problems. There are a lot of problems in the different ways we see the world. The US, when looking at the Middle East problems, sees those in a certain way that reflects its energy interests and its concern about Israeli security. But for many other countries looking at those far away issues, they can look in terms of how it affects their particular country back home.

But we really have to look at how it affects the global system. During the financial crisis in 1997, it was very striking to me to hear some friends from Asia talk about the financial crisis as if it was a conspiracy by Washington, DC, to somehow cut Asia “down to size”. Yet, I would hear people from Washington, DC, talk about the crisis as if it were totally a result of local Asian corruption and weak corporate governance, as if that had suddenly happened overnight.

There are wide gaps in our understanding, not just about North Korea but also about the whole world, and the Middle East too. That is what we are about at the East-West Center. That is what the Institute for Global Economics is about. We are trying to put together the different voices and create as much of an international consensus as possible.

The US needs to be better prepared to understand the issues in this region much better than it already does. We live in a globalized age and need a globalized perspective. Thank you very much.

Questions & Answers

Q As you discussed very broad issues, I would like to ask you a question about the United Nations. The UN, as you know, was born after World War II amid much hope and many expectations. But in hindsight, it has not been too useful in times of crisis. The only time it

has done anything real was during the Korean War, only because the USSR did not know how to exercise its veto, a mistake it never repeated since. Ever since then, for example in the case of Kosovo, the UN could not get involved anytime there was a threat of a veto.

In fact the UN effectiveness depended on the US' reputation. When the US was widely accepted, the UN was meaningful because the US backed it. Now that, as you pointed out, the US' reputation is at stake, how do you see the usefulness of the UN? Is it becoming a second League of Nations? Do you see how it can be resuscitated?

A I have just seen an article in the June 4 issue of *The Financial Times*. It is about global attitudes to the US and global attitudes to the UN. The article lists about 20 countries. It shows that for many of these countries, the UN is becoming less and less popular. The questions asked are, "How effective is the UN," and, "Is it relevant?"

The country where the UN is seen least relevant is Israel. About 75% of Israelis think the UN is not relevant. The second top country where the UN is seen as irrelevant is South Korea, also with more than 70%. Contrast that with the US where only about 60% see the UN as irrelevant. Down at the bottom is Kuwait, but about 40% of its population still finds the UN irrelevant. So there is a problem of our image of the UN.

Underlying that are some questions about the structure of the UN and how the decision-making processes work there. Some of that is due to the power in the UN and the actual power that countries have. In particular in the General Assembly, Brunei, Bhutan and Congo all have one vote along with the US and China. This can seem inequitable. Whatever the population base, whatever the power base, you still have only one vote.

But the UN General Assembly really does not matter. The Security Council is what matters. There, you have what were the "great" powers in 1945, each with a veto. You can only, then, get effective action if you have a consensus of these countries. Part of the problem is that the Security Council does not bring in new "great" powers or rehabilitated "great" powers. A single country can make it very difficult to have any action.

The current US administration sees many problems in the world that it thinks must be dealt with. It knows that if it goes through the United Nations, they will probably not be able to do what they feel they need to do. Luckily, in a sense, the US president was

convinced to go to the UN for an initial resolution. But in the end it was felt that the only way necessary action could be taken was to do it with a so-called “coalition of the willing”.

Even on the rehabilitation of Iraq, there was a great deal of reluctance to let the UN and the UN bureaucracy get its hands on this function. The fear is that this is in fact very critical. The war is not really won until Iraq is a different kind of Iraq with a different government. War will not be won for many years. The only chance of having that is initially through some kind of coalition led structure, the UN having a role, and trying to bring in the credible elements as quickly as possible.

There is a great deal of concern about the UN as an institution through which action can be taken. But at the same time, how can you not have the UN? You need the UN for global consultations. You need the UN to deal with many issues that come up in the system, including issues in this region, which is East Timor, Cambodia, etc. You need UN institutions beyond just the ones in New York. Think of SARS, the WTO and so forth. This is a family of organizations, some of which need significant review and repair, and others which are in pretty good shape.

In the long run of history, we are slowly groping and grappling toward more world governance. That is a fact, even though countries that highly prize their sovereignty, like the US, deny that is happening. In fact, more and more, as we have a globalized world, we need rules for that world. We need institutions like those in the UN system to be the repository of both treaties and agreements, and the way in which we try to develop world rules.

Q You partly answered this already, and in fact alluded to this issue in your presentation. That is US unilateralism. It will cause more enemies around the world. Are you concerned about this unilateralism?

A As I tried to indicate, it is a matter of concern. It is very important that the US genuinely consult with people on issues, and tries to develop a position on issues where it's perceived to be less a unilateral process, as the Iraq war was. The important thing is that we now address these issues. The North Korean issue needs to be addressed. There are a lot of institutions that could cover this, but in this particular case the US is trying to act as multilaterally as possible. One absolutely critical country to be involved in that process is China. US, Japan and South Korea meet regularly. But there are other meetings that involve

China and Russia. That is very important.

Q I want to ask about the redeployment of US troops stationed in Korea. Apparently, the *Washington Post* reports that there won't be any permanent bases in South Korea, and they quote a Defense Department official. Instead there may be only some support units stationed in Korea. In your view, will there be a permanent US military base in Korea? What's your view on this issue?

A You must look beyond Korea. Looking around the world, there really is a shift in the way the US sees its defense strategy. In some ways it's not a shift that has occurred in the last year or two, or with Donald Rumsfeld, or even with September 11. This is a shift that has been taking place for some time. In the Clinton Administration, the talk was "places, not bases". Some of the old threats are really very different in form and don't require large numbers of US troops to be a deterrent force in the same way. So your military can be deployed much more flexibly. That may include very small groups in many different places, some of which may not even be allies in the traditional sense. But they can be reinforced when needed.

The conventional threat from the North in terms of a massive North Korean attack on the South is not perceived as a significant threat right now. It is still a matter against which you must have a deterrent, but the way in which those forces are placed should be reviewed at the fiftieth anniversary of the alliance. Korea is only one small part of a more global outlook.

Secondly, there is an ongoing crisis with North Korea. That has confused the public. To them, it appears that the US is withdrawing from north of the Han just at a time when the crisis is intensifying. Does that make any sense? I think it does not make any sense. It makes sense for the US forces to get out of the middle of Seoul. But I am quite sure any withdrawal would appear to be critically related to the North Korean deterrent and would take place when that North Korean issue has been resolved. That is not something that is going to happen in the next six months or year. It is a long-term process.

As you know, the US military is completely honest about this. It is not in any way trying to reduce the effectiveness of its forces here in Korea. It is trying to increase its effectiveness. It is also trying to do it in a way that makes it less problematic in terms of Koreans' public perception.

Q The US government has been demonstrating a very diminished view of APEC for the last several years. However, the APEC process is moving onward. In 2005 the APEC economic leaders' meeting will be held in Seoul. It is about time we in Korea begin to think about how to take advantage of that occasion and turn it into a meaningful event for the Asia-Pacific as a whole. What is likely to be the evolving attitude of US governments toward APEC? Do you have any suggestion how APEC 2005 could be staged and modernized by the Korean government?

A Visá-vis the financial crisis, quite a few countries were wondering how useful APEC had been, not just the US. There is a life to an institution. In the beginning when it is created, everyone gets very excited. There are many plans. There was an APEC Vision. There was an APEC Action Plan in Manila. There was an APEC Action Framework. In the early days, dreams and visions were set out.

Once we get to the details, it becomes a lot harder to move forward. APEC's current work is at the detail level. Such detailed negotiations do not grab the public's imagination. For political reasons, the issues that actually come up in a certain grouping of countries may not be the ones that group is best at dealing with. It may not be that particular grouping that should take action. The tremendous utility of APEC is that it sets out a vision of Asian-Pacific countries working across the Pacific. It provides an avenue for countries in the region to talk about global issues. For example, in countries like Thailand or Indonesia, the WTO codes are not that familiar. So having to defend and explain what they are doing was very important in the APEC context.

Having the leaders meet is also incredibly important. The first President Bush made a trip around the region. He went to Australia, Singapore, Korea and Japan. He traveled 25'000 miles and he only met four leaders. He was so tired he got sick in Japan. In comparison, the current President Bush can meet 16 or 17 leaders, depending on how many come, in one place, at the APEC meetings. Much of the work is bilateral meetings and dealing with other issues which are not part of the formal APEC agenda. It really means that the leaders themselves get another chance to meet each other. Particularly in Asia, the meeting of top people is a very important dimension of international relations.

I have no specific suggestions for the APEC Seoul meeting. I do think there needs to be a re-thinking and re-articulation about what APEC is about. What can we expect? What

should we not expect? We certainly cannot expect APEC to achieve its goal of free trade by 2010 or 2020. That is incredibly naïve.

Q In your presentation you subconsciously, or unconsciously, mentioned that there have been some new elements added to the US-Korea relationship since the ascendancy of Mr. Noh to the presidency. I understand that some of the concerns people in Washington, DC, had in regard to President Noh and his government have been much eased as a result of President Noh's visit to Washington. But there is only so much that a visit can do in that regard. In your view, how do you assess the current US-Korea relationship in view of the possibility of strain and uncertainties, and misgivings Washington might have?

A This question really relates to the new regimes in Korea and the US. When you have a new president and new leaders, there is always a settling in process as you try to figure out what the world is all about and how you operate in that world. President Noh has not had a great deal of experience in foreign policy. But he is a very intelligent person. He is going through a learning process. He is meeting other leaders. He had a successful meeting in the US. I hope he had a successful meeting in Japan. In any case, he is the president of the country for a number of years to come. It is very important to work with him.

In the same way, the current President Bush will be president of the US for some years to come, and maybe more. He and his administration also had a settling-in process. One of those problems was North Korea. Former President Kim Daejung came to Washington, DC, a little before the current President Bush had his team in place and had settled in. It was not a properly prepared meeting. It created a number of misperceptions of the Bush Administration's approach to North Korea.

The president was quoted as saying that he does not like the North Korean regime. But to say that is quite different from saying that you want to replace it. If there is a sense of regime change, it is simply in the same sense that President Kim Daejung mentioned regime change: over time, through interaction with other countries, the regime may change. We've seen that in China. Today's regime in China may not be democratic in the same way that Japan or South Korea is democratic. But it is very different from the Chinese regime that ruled in Beijing 20 or 25 years ago. This has occurred through an evolutionary process. If something like that would happen in North Korea, that would be fine.

The policy of the US is not to attack North Korea and change the regime in the way that happened in Iraq. The policy is to have negotiations and discussions with the North Koreans. The US has called for discussions without preconditions. They wanted to know what the North Korean attitudes were. In fact, they didn't even ask for discussions in one area that the Clinton Administration emphasized: forward deployed missiles.

Washington did not cause what happened next. What happened next was caused by Pyongyang. Pyongyang declared it had been purposefully developing an alternate nuclear program, even though its agreements with South Korea, its agreements with the non-proliferation pact, and its commitment to the Agreed Framework all said it could not do that. Washington did not start this crisis. This crisis was started by Pyongyang. Washington has had to react.

Washington seems to be saying that until that threat has ended—and that threat is a direct threat to the US and to the region—it is very hard to move forward on other issues with North Korea. Washington always said it was able to work with North Korea. The US wants to work with its Chinese friends, Russian friends, Japanese friends, and, of course, its South Korean friends. It really wants to try to develop an approach to North Korea that involves and end to the threat that is posed by the nuclear reprocessing program and the heavy uranium program, but which would envisage continuation of approaches between North and South Korea. The US very much welcomes that, as long as it is part-and-parcel of the common goal: to prevent the North Koreans from becoming a country that can sell nuclear material. They also want North Korea not to export drugs.

The government in Pyongyang is a problem for the international community. We have to help reform that government. There are parts of that which will be a long-term process, through the process of opening up. But other parts are simply obligations that they have to meet. These are the international rules that the world has created to protect itself. We need to make sure North Korea honors and respects those international rules.

Q We can understand there are different views between the administration and Congress. But within the administration now there are two strong camps. Does President Bush enjoy the difference of opinions? Is this part of the checks-and-balances idea? Why are there such two strong camps within the administration?

A There is no answer to that. Almost all US administrations will have different camps within it. Some of them, like President Roosevelt's administration during World War II, very consciously tried to force opposing views up to the president. People around him would not make decisions. That is also at work in the current Bush Administration.

For all the conflict you see, and for all that appears to be different views, this is a well-organized administration. In the end, the president and his national security staff make the decisions.

The apparent camps are a product of democracy. It is noisy. There are many different branches of government. But we have many individuals who are pulled into government. Even though they are now all in government, government is not a monolith. There will always be dissenting voices.

세계경제연구원 후원회 가입안내

- 후원회원의 종류 : 법인회원, 개인회원
-
- 법인회원에 대한 서비스
연구원 주최 행사에 우선 초청
연구원 주최 행사에 5인까지 무료 참가 가능
연구원이 발간하는 모든 간행물 무료 제공
법인 회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
-
- 개인회원에 대한 서비스
연구원 주최 행사에 초청
행사 참가비 할인
연구원이 발간하는 일부 간행물 무료 제공
-
- 후원회비는 관련세법에 따라 세금공제 가능
-
- 회원 가입 문의
551-3334~7(전화) 551-3339(팩스)
E-mail : igenet@igenet.com
<http://www.igenet.com>
-



서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505호

전화 : 551-3334/7, FAX : 551-3339

E-mail : igenet@igenet.com

<http://www.igenet.com>