2021 봄 | 제 21권 1호(통권81호)

ISSN 2466-2259

국가안보와 전략

NATIONAL SECURITY AND STRATEGY

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

2021 봄 | 제21권 1호(통권81호)

국가안보와 전략

NATIONAL SECURITY AND STRATEGY

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

국가안보와 전략

2021년 봄 | 제21권 1호(통권81호)

편집위원: 김일기(위원장, 전략연), 김인태(전략연), 유현정(전략연),
고경민(국제평화재단), 김태균(서울대), 문경연(전북대), 박인휘(이화여대),
송영훈(강원대), 임재천(고려대), 정한범(국방대), 조재욱(경남대)

발행처: 사단법인 국가안보전략연구원
발행인: 김기정
주 소: 서울특별시 강남구 언주로 120
인스토피아 빌딩 13-18층
전 화: (02)6191-1000, FAX: (02)6191-1111
E-mail: publication@inss.re.kr

인쇄일: 2021년 3월 26일
발행일: 2021년 3월 31일

* 국가안보전략연구원은 2016년 봄호부터 『국제문제연구』를 『국가안보와 전략』으로 제호를 변경해서 연속 발행합니다. 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

Contents 국가안보와 전략

2021 봄 제21권 1호(통권81호)

Ⅰ 냉전과 신냉전 역학비교 1
: 미·중 패권경쟁의 내재적 역학에 대한 고찰을 중심으로

반길주 (한국해양전략연구소)

1. 서론
2. 기존 신냉전 연구방향 및 분석의 틀
3. 냉전 vs. 신냉전 : 공통점 추적
4. 냉전 vs. 신냉전 : 차이점 추적
5. 결론

Ⅱ 프랜차이즈 이론을 통해 본 알카에다와 ISIS의 확산전략 비교 연구 55

전창범 (건국대학교)
석재왕 (건국대학교)

1. 서론
2. 이론적 배경
3. 프랜차이즈 적용 전략
4. 알카에다와 ISIS 확산전략 비교
5. 결론

Ⅲ 동남아시아의 분절적 다자주의 89
: 위기인가 기회인가?

배기현 (서강대학교)

1. 서론
2. 협력의 교착과 분절적 다자주의
3. 세력 균형과 분절적 다자주의
4. 패권적 제도와 분절적 다자주의
5. 결론

Ⅳ 해외 정보기관들의 정보체계 개선동향과 정책적 의미 121

허태회 (선문대학교)

1. 서론
2. 연구의 범위 및 방법
3. 정보환경의 변화와 국가정보활동
4. 해외 정보기관들의 정보체계 개선과 함의
5. 정보조직체계의 유형과 비교
6. 우리 국가정보체계의 개선과제
7. 결론

Ⅴ DMZ 국제평화지대 추진방향 연구 161

정한범 (국방대학교)

1. 서론
2. 역대 정부의 DMZ 평화적 이용을 위한 논의
3. DMZ 평화지대의 추진전략
4. DMZ 평화지대의 중점 추진방안
5. 결론

Ⅵ 북한 김정은 시대 위기와 대응 193
: ‘인간의 얼굴을 한 수령’과 ‘인민대중제일주의’의 소환 · 발전

김종수 (동국대학교)

김상범 (경남대학교 극동문제연구소)

1. 서론
2. 김정은 시대 위기 양상
3. 북한의 대응 전략
4. 결론

I

냉전과 신냉전 역학비교

: 미·중 패권경쟁의 내재적 역학에 대한 고찰을 중심으로

반길주 (한국해양전략연구소)

1. 서론
2. 기존 신냉전 연구방향 및 분석의 틀
3. 냉전 vs. 신냉전 : 공통점 추적
4. 냉전 vs. 신냉전 : 차이점 추적
5. 결론

Summary

미・중 전략적 경쟁이 심화되면서 신냉전 담론이 부상하고 있다. 하지만 냉전과 신냉전을 정교하게 비교하지 않은 채 신냉전이라는 용어가 마구잡이로 사용되면서 국제정치에서 가장 큰 비중을 차지하는 미・중 패권경쟁에 대한 설명의 적실성도 미흡한 측면이 있다. 미・중 패권경쟁은 '재냉전'이 아니고 '신냉전'이라는 점에 주목해야 한다. 구조적 압력의 존재 등 신냉전은 냉전과 유사성도 있다. 하지만 신냉전은 냉전과 크게 7가지 측면-1) 구조적 압력의 방향성 2) 경제・안보 작동기제 3) 신뢰구축조치 기능여부 4) 지정학적 중심 5) 충돌영역 6) 핵심전략 7) 극성과 체제적 안정성-에서 내재적 역학이 다르다. 본 논고는 냉전-신냉전의 비교분석을 통해 신냉전의 개념을 정교화함으로써 현실주의, 자유주의, 구성주의 등 국제정치이론에 후속연구 방향을 제시해주는 함의가 있다. 나아가 신냉전이 냉전과는 내재적 역학이 다르다는 점을 인식함으로써 신냉전 갈등에 직면한 정책결정자에게 문제해결을 위해서는 '봉쇄'와 같은 냉전식 처방과 차별화된 정책적 처방이 필요하다는 통찰을 제공해준다.

| **주제어** | 냉전, 신냉전, 미・중 패권경쟁, 배타적 다자주의, 인도-태평양 전략, 일대일로

1. 서론

최근 국제정치에서 “신냉전” 역학이 가동되고 있다는 담론이 부상하고 있다. 신냉전 담론의 중심에 미・중 경쟁의 가속화가 자리하고 있다. 남중국해・동중국해를 중심으로 전개되던 미・중 군사력 대결이 북극해 지역으로 확장되는 등 갈등의 역학이 심화되고 있는 양상이다. 미・중 충돌양상이 심화되는 현실을 반영하듯 코로나-19라는 보건안보 문제도 신냉전 역학과 연계시키는 분석도 등장하고 있다.[1] 물론 신냉전 분석의 대상국가로 중국뿐 아니라 러시아도 상정한다. 하지만 국제체제라는 구조적 차원에서 보면 신냉전 담론의 근본적 배경은 중국의 부상으로 인한 ‘힘의 전이’에 있다.

이처럼 신냉전 담론이 형성되고 있지만 정확한 성격의 규정이나 역학적 검토가 정교하게 이루어지지 않은 채 마구잡이로 사용되는 측면이 있다. “신냉전(New Cold War)”은 “재냉전(Recurring Cold War)”과 다르다. “재냉전”이라면 두 가지 차원의 의미를 나타낼 수 있다. 우선 관여된 국가는 같은데 시기가 다른 경우다. 미・소가 냉전 종식을 선언하고 얼마 지나지 않아 다시 냉전역학의 함정에 빠져드는 시나리오인데 소련이 붕괴되었기에 이런 시나리오는 발생가능한 시나리오가 아니다. 다른 하나는 시기가 다르고 관여한 국가도 다른 경우다. 미・중 패권대결이 과거 미소 강대국 대결 양상과 비슷한 경우에 적실하게 사용될 수 있는 용어다. “재냉전”과 달리 “신냉전”은 용어 자체에 냉전을 연상시키지만 동시에 다른 “새로운(new)” 무엇이 있다는 의미를 내포하기도 한다. 즉 미・중 대결이 미・소대결 당시와는 본질적으로 다른 속성을 가지고 있다는 인식을 바탕으로 한다.

본 논고에서는 이런 문제점을 인식하여 미・중 갈등을 “재냉전”이 아닌 “신냉전”이라는 시각에 중점을 두고 냉전과 신냉전의 역학을 비교해본다. 우선 신냉

1) Sit Tsui, Erebus Wong, Lau Kin Chi, and Wen Tiejun, “Toward Delinking: An Alternative Chinese Path Amid the New Cold War,” *An Independent Socialist Magazine*, Vol. 72, No. 5 (2020), pp. 15-31.

전 담론의 연구 동향을 살펴본 후 기존연구의 한계를 검토하여 신냉전과 냉전의 비교분석을 연구퍼즐로 제시한다. 나아가 신냉전과 냉전의 유사 여부에 따라 달라지는 종속변수로 전쟁발발 잠재성을 상정한다. 이를 바탕으로 신냉전과 냉전의 공통점을 개관한 후 본질적인 속성적 차이를 심도있게 분석한다. 이를 통해 안보문제에서 개념적 정의와 본질적 역학 파악의 중요성에 대한 함의를 고찰하고 정책적 처방 다양화의 필요성을 제기한다.

2. 기존 신냉전 연구방향 및 분석의 틀

가. 신냉전 연구 동향

냉전이라는 용어는 세계가 양분화되는 상황에 주목한 영국학자 Orwell에 의해 1945년 처음으로 사용되었다.[2] 미・소 냉전은 1990년 소련의 붕괴로 종식되었다. 한편 중국의 급속한 성장으로 미국과의 갈등과 충돌이 심화되면서 냉전이라는 용어라 "신냉전"이라는 이름으로 다시 주목을 받고 있다. 폼페이오 미 국무장관은 2020년 7월 23일 닉슨 도서관 연설을 통해 공산국가 중국발 미국의 도전을 언급하면서 수차례 과거 냉전상황을 설명하면서 사실상 중국과의 냉전을 선언했다.[3] 이러한 분위기 속에서 미・중갈등을 미・소냉전과 구분하여 신냉전이라는 용어로 조정되어 담론화하는 기류가 형성되고 있다.

신냉전 담론은 다양한 방식으로 전개되고 있다. 첫째, 신냉전의 시점, 원인 및 강화요인을 다루는 담론이 있다. 우선 신냉전이 개시되었는지를 따지는 담론이 있는데 Westad(2019)와 Zhao(2019)는 미・중 신냉전의 부상 가능성 혹은 불가피성에 논의의 중심을 두고 분석한다.[4] 한편 Gromyko(2015)는 우크라이

2) George Orwell, "You and the Atomic Bomb," *Tribune*, 19 October 1945.
3) Michael R. Pompeo, "Communist China and the Free World's Future," U.S. DoS (Department of State), 23 July 2020., https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/(검색일 : 2020.11.19.).
4) Odd Arne Westad, "The Sources of Chinese Conduct: Are Washington and Beijing

나 사태발 유럽과 러시아의 긴장을 상정하여 신냉전의 부상을 막는 방안을 제시한다.[5] 한편 신냉전은 이미 시작되었다고 가정하고 그 이유를 논하는 연구도 있다. O'Keefe(2020)는 신냉전 부상의 대표적 이유로 중국의 군사화를 지목한다.[6] Tsui(2020) 등은 코로나-19로 미·중의 신냉전 역학이 본격화되었다는 분석을 내놓는다.[7] Davis(2020)은 미국과 중국의 무역전쟁처럼 경제적 원인을 신냉전의 양상으로 설명한다.[8] 이러한 담론의 특징은 미·중 패권경쟁을 미·소냉전과 유사한 것으로 가정한다는 특징이 있다.

둘째, 미·중 패권경쟁을 냉전의 시각으로 바라보는 것에 반대하는 입장도 있다. Beckely(2018)는 미·중 경쟁이 본질적으로 냉전이 아니라는 이유로 국력의 격차를 제시한다.[9] 중국은 하드파워나 혁신기술에서 미국과 차이가 크고 단기간에 미국을 추격하는 것도 사실상 어렵기에 냉전과는 다르다는 논리다. Christensen(2020)은 세 가지 이유를 제시하면서 냉전의 담론을 경계한다. 21세기 미·중 경쟁에는 냉전과 달리 전 세계적 이념대결이 없고, 이원화된 경제블럭도 존재하지 않으며, 20세기 치열한 대리전을 양산시킨 동맹블럭이 없다는 점을 그 이유로 제시한다.[10]

셋째, 신냉전의 성격규정에 대한 담론이 있다. 미·중 대결을 신냉전이라고

Fighting a New Cold War?," *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5 (2019), pp. 86-95; Minghao Zhao, "Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspective on US-China Strategic Competition," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 12, No. 3 (2019), pp. 371-394.

5) Alexey Gromyko, "Russia-EU relations at a crossroads: preventing a new cold war in a polycentric world," *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, Vol. 15, No. 2 (2015), pp. 141-149.

6) Michael O'Keefe, "The Militarization of China in the Pacific," *Security Challenges*, Vol. 16, No. 1 (2020), pp. 94-112.

7) Sit Tsui, Erebus Wong, Lau Kin Chi, and Wen Tiejun, "Toward Delinking: An Alternative Chinese Path Amid the New Cold War," *An Independent Socialist Magazine*, Vol. 72, No. 5 (2020), pp. 15-31.

8) Bob Davis, *Superpower Showdown: How the Battle Between Trump and Xi Threatens a New Cold War* (New York: Harper Business, 2020).

9) Michael Beckley, *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower* (Ithaca and London, Cornell Universtiy Press, 2018).

10) Thomas Christensen, "No New Cold War Why US-China Strategic Comeptition will not be like the US-Soviet Cold War," Asan Institute for Policy Studies (2020), p. 8.

정의하는 연구가 주류를 이루지만 미・러 대결도 신냉전으로 규정짓는 연구도 있다. 푸틴의 "강한 러시아" 정책으로 군현대화 등 군사력 성장에 가시적인 성과가 나타나는 가운데 트럼프의 "자국 우선주의"로 인해 미국과 충돌양상이 심화되는 되는 상황을 신냉전 양상으로 규정한다.[11] 2014년 러시아의 우크라이나 합병 이후 격화된 유럽 등 서방국가와 러시아의 마찰도 신냉전 담론으로 분석하는 연구도 있다.[12] 중・일 마찰도 신냉전으로 규정하려는 시도도 있다. Lee(2015)는 ASEAN을 둘러싼 중・일의 경쟁이 경제영역에서 안보영역으로 확장되고 있다면서 대표적인 사례가 남중국해와 동중국해의 영토분쟁이라고 지적한다.[13] 시간적 흐름으로는 1991년 냉전이 종식된 후 푸틴정권 하에 소련의 후계국가로서 러시아가 성장하면서 신냉전 부상 가능성이 제기되던 중 중국의 위상이 높아지면서 미・러 신냉전 담론은 약화되고 미・중 신냉전 담론이 힘을 받고 있는 양상이다.

넷째, 신냉전 역학이 발생하고 있는 영역에 대한 논거가 있다. 우선 중국의 부상에 주목하면서 아시아가 신냉전 역학의 중심지대가 되고 있다는 담론이 있다.[14] Wilhelmsen・Gjerde(2018)은 신냉전 지대가 북극으로 확장되면서 노르웨이 등 유럽과 러시아가 충돌하고 있다고 진단한다.[15] 우크라이나 합병과 같은 러시아의 서진과정에서 나타난 안보위기도 나토의 시각에서 신냉전 영역으

---

11) Casimir Dadak, "A New 'cold war'?," *Independent Review*, Vol. 15, No. 1 (2010), pp. 89-107; 윤지원, "신차르 푸틴 대통령의 재집권, 국가안보전략과 한반도," 『국방과 기술』, 제471호(2018), pp. 124-127; 윤지원, "러시아 국방개혁의 구조적 특성과 지속성에 대한 고찰 : 푸틴 4기 재집권과 국가안보전략을 중심으로," 『세계지역연구논총』, 제36집 제3호(2018), pp. 83-104; 장세호, "트럼프 행정부 출범 이후 미・러 관계: '신냉전'에서 '신시대'로의 이행은 가능한가," 『인문사회21』, 제9권, 제1호(2018), pp. 741-754.

12) Julie Wilhelmsen and Kristian Lundby Gjerde, "How the New Cold War travelled North (Part I) Norwegian and Russian narratives," *Policy Brief*, 14 (2018), NUPI, pp. 1-4.

13) Man-Hee Lee, "A New ColdWar in Japan-China Competition Toward ASEAN Political Dimension of FTA," *The 21st Century Political Science Association*, Vol. 25, No. 3 (2015), pp. 175-194.

14) 이상만, "동북아의 신냉전과 중국의 반패권전략 : '세계체제론적 시각'으로의 접근," 『북한연구학회보』, 제5권, 제2호(2001), pp. 259-302.

15) Julie Wilhelmsen and Kristian Lundby Gjerde, "How the New Cold War travelled North (Part I) Norwegian and Russian narratives," *Policy Brief*, 14 (2018), NUPI, pp. 1-4.

로 분류하기도 한다.[16] 사이버 영역도 신냉전 역학이 가동되는 곳으로 지목된다. Shuya(2018)은 러시아가 2016년 미 대선에 사이버전을 벌이며 미국의 정치에 영향을 미치려한 것을 신냉전기의 행동양태라고 분석한다.[17] 2011년 시작된 시리아 내전이 미・러 신냉전의 충돌지로 장기화되었다며 대리전에 주목하기도 한다.[18] 한편 미사일 방어, 핵군축, 사이버전 등 부상하는 미・러 간 안보이슈 모두를 신냉전 양상으로 분석하는 연구도 있다.[19]

다섯째, 미・소 경쟁과 미・중 경쟁의 차이를 비교하려는 시도도 있다. Tunsjo(2018)는 냉전의 본질은 "구조(structure)"였지만 미・중 경쟁의 핵심은 "지리(geography)"라는 차이를 제시한다.[20] 그러면서 경계 불명확이라는 해양의 속성 때문에 미・중이 남중국해, 동중국해에서 충돌이 빈번해지고 있지만 냉전시기보다 재앙적 충돌의 가능성이 더 낮다고 진단한다.

이처럼 심화되고 있는 미・중 대결, 미・러 대결, 유럽・러시아의 갈등을 신냉전이라는 역학과 연계시켜 연구가 진행되고 있지만 신냉전 자체의 담론에 대한 연구는 미흡하다. 특히 냉전과 신냉전을 정교하게 구분하려는 노력은 부족한 가운데 용어가 마구잡이로 사용되는 경향이 있다. 행위자 간 긴장과 충돌이 지역적이든 국제적이든 관계없이 신냉전이라고 규정짓는 것도 신냉전 담론의 한계라고 평가된다. 개념적 정교화의 부족이 그 원인이라 할 수 있다.

---

16) Jeffrey A. Larsen, "Projecting Stability in a New Cold War: a NATO Mission?" In Ian Hope (ed.) *Projecting Stability* (NATO Defense College, 2018), p. 29.

17) Mason Shuya, "Russian Cyber Aggression and the New Cold War," *Journal of Strategic Security*, Vol. 11, No. 1 (2018), pp. 1-18.

18) 한상용, "미국・러시아 대리전 된 시리아 '신냉전 충돌' 격화," Midas(May 2018), pp. 50-51.

19) Stephen J. Cimbala and Roger N. McDermott, "A New Cold War? Missile Defenses, Nuclear Arms Reductions, and Cyber War," *Comparative Strategy*, Vol. 34, No. 1 (2015), pp. 95-111.

20) Oystein Tunsjo, *The Return of Bipolarity in Wolrd Politics: China, the United States, and Geostructural Realism* (New York: Columbia University Press, 2018).

나. 분석의 퍼즐

미・중 신냉전은 미・소 냉전과 내재된 속성이 같은가? 이 퍼즐에 대한 해답을 추적하기 전에 신냉전을 정확히 개념화할 필요가 있다. 본 논고에서는 신냉전을 "행위자 간 경제적, 정치적, 군사적 긴장과 충돌이 전 세계적으로 파급력을 미치는 역학"이라 규정한다. 미・러 긴장과 미・이란 충돌도 갈등의 역학이 존재하지만 이는 전 세계적이라기보다는 지역적 영향에 국한되는 특징이 있다. 따라서 본 논고에서는 신냉전에서 충돌하는 두 행위자를 미국과 중국으로 한정한다. 물론 미・중 충돌에 직접적, 간접적 영향을 받는 국가들은 많지만 당사국은 미국과 중국이라는 의미다.

미・소 냉전은 전쟁 없이 종료되었다. 신냉전과 냉전의 역학이 본질적으로 같다면 신냉전도 전쟁 없이 종료될 개연성이 높을 것이고 이러한 목표를 달성하기 위한 처방도 냉전당시의 처방과 크게 다르지 않을 것이다. 반면 신냉전의 역학이 냉전과 본질적으로 차이가 있다면 전개될 양상이 다를 것이고 따라서 신냉전 관리를 위한 처방도 달라야만 한다. 두 가지 역학을 비교하는 데 있어 공통점도 있고 차이점도 있을 수 있다. 하지만 내재된 역학이 공통적 속성이 더 강한지 아니면 차별적 속성이 더 강한지는 구분해낼 수 있다. 이런 구분을 통해 냉전과 신냉전의 역학이 본질적으로 유사한지 아니면 다른지를 따져보는 것은 국제정치담론이라는 학문적 차원뿐 아니라 외교안보정책에 대한 혜안을 제시하는 측면에서도 의미가 있다.

1990년 국제체제의 주요 행위자 미국과 소련은 냉전을 전쟁 없이 종식시켰다. "구조(structure) vs. 행위자(agent)"의 담론은 여전히 국제정치의 주요 연구주제지만 구조에 의해 추동되었든 아니면 행위자가 구조를 바꾸는 데 있어 선제적 역할을 하였든 간에 결국 냉전종식에 최종 깃발을 꽂은 것은 행위자의 의도와 정책이었다. 마찬가지로 신냉전 역학분석도 정책적 방향 제시에 대한 통찰을 제시할 수 있다. 냉전 종식의 원인은 다양하게 제시된다. 첫째, 국제정치 현실주의는 국제적 경쟁의 압력, 유형적 자원의 격차를 주요 원인으로 꼽는다.

Oye(1995)는 소련은 국제적 경쟁에서 생존해야만 하는 구조적 압력으로 인해 정치적, 경제적 자유라는 정책적 옵션을 선택할 수밖에 없었다고 주장한다.[21] Schweller・Wohlforth(2000)와 Brooks・Wohlforth(2002, 2007)도 경제적 난제라는 물질적 압력에 직면한 소련의 정책결정자는 외교정책을 바꿀 수밖에 없었다고 주장한다.[22]

둘째, 국제정치 자유주의적 시각에서는 시민권 강조, 자유민주적 개혁, 제도화, 네트워크, 정치적 의제설정 기능이 냉전 종식에 영향을 미쳤다고 주장한다. Doyle(1995)은 동유럽과 소련 국내에 시민권 의식이 높아지고 민중정치가 가동되면서 유럽과의 국제적 긴장이 완화되었다고 설명한다.[23] Mendelson(1993)은 소련 국내정치에서 특수 네트워크가 등장하고 정치적 의제설정이 제도화되면서 아프가니스탄 철군과 같은 정치적 결정의 분위기가 만들어질 수 있었다고 주장한다.[24]

셋째, 구성주의는 사고, 정체성의 변화가 냉전 종식을 이끌 수 있었다고 주장한다. Brown(1996)은 고르바쵸프와 같은 정치지도자의 개혁적 사고가 없었다면 소련의 근본적인 변화는 지체되거나 치명적인 결과를 낳았을 것이라고 역설한다.[25] Stein(1995)는 고르바쵸프가 정치엘리트가 되면서 "인지적 구성

---

21) Kenneth A. Oye, "Explaining the end of the Cold War: morphological and behavioral adaptations to the nuclear peace?" In Richard Lebow and Thomas Risse-Kappen (eds.) *International relations theory and the end of the Cold War* (New York: Columbia University Press, 1995), p. 58.

22) Randall L. Schweller and William C. Wohlforth, "Power test: evaluating realism in response to the end of the Cold War," *Security Studies*, Vol. 9, No. 3 (2000), pp. 90-91; Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Econocmi constriants and the end of the Cold War," In William C. Wohlforth (ed.) *Cold War endgame: oral history, analysis, debates* (University Park; Pennsylvania State University Press, 2002); Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Clarifying the End of Cold War Debate," *Cold War History* Vol. 7, No. 3 (2007), pp. 447-454.

23) Michael W. Doyle, "Liberalism and the End of the Cold War" In Richard Lebow and Thomas Risse-Kappen (eds.) *International relations theory and the end of the Cold War* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 85-108.

24) Sarah E. Mendelson, "Internal Battles and External Wars: Politics, Learning, and the Soviet Withdrawal from Afghanistan," *World Politics* Vol. 45, No. 3 (1993), pp. 341-342.

25) Archie Brown, *The Gorbachev Factor* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp. 1-2.

(cognitive constructs)"에 변화가 생기고 과거에 대한 학습과정이 만들어져 소련의 신사고가 탄생되었다고 주장한다.[26]

한편 이와 같은 냉전 종식 추동체에 대한 설명은 크게 두 가지-국제체제의 구조적 변화와 사고의 변혁-로 분류할 수 있다. 현실주의자는 전자를 강조하고 자유주의자, 구성주의자는 후자를 보다 강조한다. 한편 Goertz・Levy(2005)는 이 두 가지 원인을 방법론적 시각에서 조합하여 원인을 제시한다. 체제적 변화와 개혁적 사고는 각각 필요조건이고 이 두 가지 요소가 만나는 접점이 충분조건이 된다는 설명이다.[27] 이러한 설명은 구조적 압력이 차지하는 비중은 크더라도 행위자의 의도, 정책 없이는 최종결과를 추동하는 충분조건이 되지 못한다는 의미다. 즉 국제정치적 결정, 외교정책 결정에서 행위자의 비중에 대한 함의를 제공한다. 따라서 신냉전이 국제체제에서 구조적 변화에 기인한 것이지만 신냉전의 역학을 기존의 냉전과 비교하여 분석함으로써 전개양상에 대한 진단과 정책적 처방에 대한 방향 제시가 가능하다.

미・소 냉전이 대규모 군사적 충돌 없이 새로운 국제체제로 전환되었다면 미・중 신냉전도 이러한 전철을 밟게 될까? 이에 대한 해답을 찾기 위해서는 신냉전의 본질적 속성을 냉전과 비교하는 것이 필요하다. 신냉전의 역학이 냉전과 유사하다면 전개양상(최종상태)가 1990년처럼 전쟁 없는 냉전 종식의 궤적을 그리게 될 것이다. 마찬가지로 신냉전과 냉전의 본질적 역학이 비슷하다면 미국과 중국도 냉전 당시와 유사한 정책적 처방을 함으로써 '전쟁 없는 신냉전'으로 관리할 수 있을 것이다. 〈그림 1〉처럼 유사한 역학에 놓인 'Track A'라면 냉전 당시 정책을 반영한 '정책적 처방 A'가 효과를 거둘 수 있다. 반대로 두 역학이 다르다면 군사적 충돌을 예고한다. 대리전이나 국지전으로 최소화될 수도 있지

---

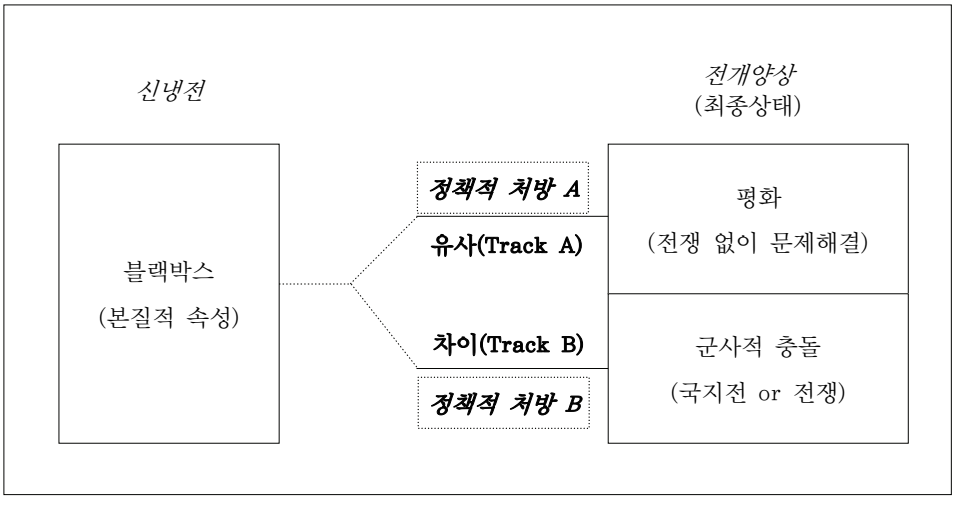
26) Janice Gross Stein, "Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner," In Richard Lebow and Thomas Risse-Kappen (eds.) *International relations theory and the end of the Cold War* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 223-258.

27) Gary Goertz and Jack S. Levy, "Causal explanation, necessary conditions, and case studies," In Gary Goertz and Jack S. Levy (eds.) *Explaining War and Peace: Case Studies and Necessary Condition Counterfactuals* (New York: Routlege, 2007), pp. 9-40.

만 위기관리가 통제불능한 상태로 이어져 전쟁으로 치달을 가능성 있다. “투키디데스 함정”에 빠지는 사태가 발생할 수도 있는 것이다.[28]

신냉전의 역학이 냉전과 다른 ‘Track B’ 상태인데 ‘정책적 처방 A’를 적용하면 의도지 않는 결과로 이어지거나 군사적 충돌을 피하는 위기관리를 달성할 수 없을 것이다. 예를 들어 냉전 시 미국의 대소련 정책은 “봉쇄(containment)”였다. 주지하다시피 냉전 종식의 원인은 다양하게 제시될 수 있지만 미국의 행위자 측면에서 보면 봉쇄정책의 효과가 나타난 결과다. 신냉전의 역학이 냉전과 본질적으로 유사하다면 신냉전기에도 기본적으로 “봉쇄”에 기반한 정책이 효과를 나타낼 것으로 기대할 수 있다. 반면 그 역학이 크게 다르다면 “봉쇄”와는 다른 차원의 처방이 필요하다는 인식에 도달하게 될 것이다. 최소한 “봉쇄+α”든 아니면 “봉쇄-α”든 정책의 변화가 필요한 것이다. 즉 신냉전의 역학이 ‘Track B’라면 ‘정책적 처방 A’가 아닌 ‘Plan B’를 처방해야하는 것이다. 이러한 처방의 시작은 신냉전이라는 블랙박스가 내재하고 있는 본질적 속성을 파악하는 데서 출발해야 한다.

[그림 1] 분석의 퍼즐



28) Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2017).

3. 냉전 vs. 신냉전 : 공통점 추적

가. 구조적 차원 : 구조적 압력

구조적 차원에서 냉전과 신냉전의 공통적 속성으로 패권국 미국의 존재를 들 수 있다. 2차 세계대전 후 미국은 영국으로부터 전쟁 없이 물려받은 패권의 위치를 본격적으로 공고화했다. 냉전기간 중 미국과 소련은 양대 초강대국으로서 지위를 누렸지만 패권국은 여전히 미국이었다. 미국은 2차 세계대전 후 자유주의적 질서를 구축한 패권국이었다. 이 질서 하에 미국은 국제경제를 주도하는 핵심축인 세계은행과 국제통화기금에 가장 큰 영향력을 행사하는 국가였다. 마찬가지로 미·중 전략적 경쟁 하 신냉전기 미국은 여전히 패권국이다. 미국은 여전히 세계경제를 주도하는 국가이며 미국의 달러는 지금도 기축통화로 기능하고 있다. 나아가 미국은 100여개 해외군사기지를 운용함으로써 전 세계에 원하는 시간에 군사력을 투사할 수 있는 유일한 국가다. 냉전이든 신냉전이든 미국은 패권국으로 현상유지를 통해 기득권적 위상을 고수해야하는 입장에 서있다는 점에서 공통점이 있다.

"세력의 분배"에 기인한 구조적 압력이 존재한다는 점도 공통점이다. 2차 대전 후 두 개의 초강대국의 등장은 국제체제의 구조적 변화를 야기했다. 이런 변화는 구조적 긴장으로 이어져 냉전기간 내내 갈등의 촉진 압력으로 기능했다. 냉전 후 미국이 유일한 초강대국으로 자리를 지킨 탈냉전기가 있었지만 중국의 성장으로 "세력의 재분배"가 조성되면서 새로운 형태의 구조적 압력이 발생하게 된다. 따라서 냉전이든 신냉전이든 초강대국이라는 행위자들 간의 힘의 역학 변화는 구조적 압력과 직결된다. 구조적 차원의 또 다른 공통점으로 세계의 양분화를 들 수 있다. 전 세계가 두 개의 정치권역으로 쏠림현상이 만들어진다는 점에서 미·소 냉전과 미·중 신냉전은 유사성이 있다. 물론 블록 형성의 가시성이 냉전시기가 신냉전기보다 크다는 점은 차이가 있지만 신냉전에서도 시간이 지나면서 이러한 가시성이 보다 확연해지는 양상이라는 측면에서는 유사하다.

나. 행위적 차원

행위적 차원의 공통점도 있다. 첫째, 냉전이든 신냉전이든 구조적 압력은 존재하지만 나름의 위기관리는 작동했다. 구조적 압력이 커지면 행위적 촉발요인도 커진다.[29] 이는 우발적 군사충돌을 막는 위기관리 작동장치를 약화시킨다는 의미다. 냉전기 미・소는 1962년 쿠바 미사일 위기를 맞아 핵전쟁의 위기에 직면했다. 하지만 양측의 행위자 내부에서는 나름의 위기관리 기능이 작동하여 전쟁 없이 쿠바사태를 마무리했다.[30] 미국과 소련은 또한 치열한 핵대결 와중에도 우발적 핵전쟁 가능성을 차단하기 위해 ABM(대탄도탄) 조약, START I(전략무기감축협정), START II 등 핵군축조치를 이어가며 위기관리 역학을 작동시켰다.

신냉전기에도 행위자 간 최소한의 위기관리 기능은 작동하고있다. 2020년 코로나 사태로 남중국해에서 미군의 영향력 약화라는 기회가 창출되자 중국은 남중국해 내해화와 대만압박에 대한 공세를 가속화했다. 중국은 시사구와 난사구에 행정구역을 설치하는 등 법률전을 강행하고 항공모함까지 동원하며 해군력을 과시했다. 2020년 3월에는 대만해협에 전투기와 정찰기를 야간에 투입하는 훈련을 강행하고 수시로 대만 방공식별구역(ADIZ)로 군용기를 출동시키는 군사적 강압을 시행했다. 이에 미군은 맞불성격의 해상현시를 시행하고 항행의 자유작전을 강화하고 나서며 군사적 긴장이 심화되었다. 그럼에도 불구하고 미국과 중국은 훈련장소과 시간을 분리함으로써 확전을 막는 등 위기관리장치를 작동시켰다.[31] 냉전이든 신냉전이든 국제체제의 구조적 압력에도 불구하고 행위

---

29) 미・중 패권전쟁에서 구조와 행위라는 두 변수가 차지하는 위상에 대한 연구는 반길주, "미중 패권전쟁의 충분조건 분석: 결정론적 구조주의 한계 보완을 위한 행위적 촉발요인 추적," 『국제정치논총』, 제60집, 제2호(2020), pp. 7-51 참고.

30) 쿠바사태라는 도전에 직면한 미국이라는 행위자를 설명하는 세 가지 모델로 합리적 행위자 모델, 조직과정 모델, 관료정치 모델이 있다. Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (1969), pp. 689-718; Graham T. Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," *World Politics*, Vol. 24 (1972), pp. 40-79.

31) 반길주, "미중 패권전쟁의 충분조건 분석: 결정론적 구조주의 한계 보완을 위한 행위적 촉발

자의 위기관리는 작동되었다는 의미다.

둘째, 행위자 상호간 서로를 "반드시 필요한 적(indispensable enemy)"으로 인식하는 구도가 창출되었다는 것도 유사하다. 냉전 당시 미국과 소련은 군사력을 증강하고 우주개발에 나서는데 상대방이 반드시 필요한 행위자라는 역학이 작동되었다.[32] 신냉전에도 미국과 중국은 점진적으로 서로를 필요한 행위자로 인식하는 구도가 만들어지고 있다. 시진핑이 추진하고 있는 "중국몽"은 기본적으로 패권국을 지향하는 정체성에 기반한다.[33] 패권이라는 거대한 목표만큼이나 "중국몽" 실현을 위해서는 막대한 노력과 재원이 요구되기에 좋은 명분이 필요하다. 표면적으로는 패권이라는 목표를 언급하지 않지만 일방주의와 기존 패권국 미국이라는 상대방의 존재는 패권추구에 필요한 재원 투입의 좋은 명분으로 작용한다. 반면 미국은 패권유지를 위해 동맹국, 협력국의 지원을 필요로 하는 상황에서 현상변경을 시도하는 중국의 존재는 미국을 중심으로 한 인도-태평양전략과 같은 안보협력체를 규합하는데 유리한 명분으로 작용하고 있다. 두 행위자가 위협의 근원이기도 하지만 국익달성을 위한 노력을 결집시켜 목표를 이루도록 하는데 유리한 측면도 있다는 점에서 냉전과 신냉전은 유사성이 있다.

4. 냉전 vs. 신냉전 : 차이점 추적

신냉전은 냉전처럼 전쟁 없는 해피엔딩이 되지 않을 수 있다는 위기인식이 높아지고 있다. 미·중 패권전쟁의 불가피성을 논하는 "투키디데스 함정론"에 관심이 집중되는 이유도 이러한 인식을 고스란히 반영한다.[34] 그렇다면 냉전과

요인 추적," 『국제정치논총』, 제60집, 제2호(2020), p. 30.

32) Howard F. Stein, "The Indispensable Enemy and American-Soviet Relations," *Ethos*, Vol. 17, No. 4 (1989), pp. 480-503.

33) 홍건식, "시진핑의 중국몽과 정체성 정치 : 일대일로, AIIB 그리고 패권정체성," 『국제정치논총』, 제58집, 제1호(2018), pp. 99-146.

34) John J. Mearsheimer, "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4 (2010), pp. 381-396;

신냉전은 어떠한 내재적 차이가 있을까?

가. 구조적 압력의 방향성

냉전과 신냉전 모두 국제체제적 차원에서 구조적 압력이 존재한다는 공통점이 있지만 이런 압력의 방향성은 다르다. 냉전의 방향성은 구조적 압력의 완화였지만 신냉전의 방향성은 구조적 압력의 심화라는 특징이 있다. 2차 세계대전 후 미국과 소련은 전승국의 지위를 누리며 냉전초기 초강대국의 위상을 과시했다. 미국은 유럽을 대상으로는 나토라는 다자동맹을 기반으로, 아시아와는 양자동맹을 기반으로 세력을 규합하고 경제적, 군사적 지원을 했다. 소련은 바르샤바조약기구를 중심으로 위성국에게 경제적, 군사적 지원을 통해 영향력을 행사했다. 하지만 냉전이 진행되면서 소련은 "제국주의적 과잉팽창(imperial overstrech)"을 지속할 수 없는 국력의 약화에 직면했다.[35]

[표 1] 냉전기 미소 하드파워 격차 방향성

구분	초기(1960년대)	중기(1970년대)	말기(1980년대)
미국 대비 소련 GNP	49%(1960년)	57%(1975) * 미국 경제침체기 (1974-75/1980/1982)	52%(1984)
군비지출	동등수준 (1967년)	소련우위 (최대 : 40%)	격차 완화 (1984년 이후 동등수준)

출처 : CIA, "A Comparison of the US and Soviet Economies: Evaluating the Performance of the Soviet System," 1985, pp. 2-3., https://www.cia.gov/library/readingroom/document/cia-rdp86t00591r000300460003-9(검색일 : 2020.11.18.).

Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2017); 김재관, "시진핑 집권기 미중 패권경쟁과 '중국몽'의 길," 『Acta Eurasiatica』, 제10권, 제2호 (2019), pp. 43-67.

35) Geir Lundestad, "'Imperial Overstrech' Mikhail Gorbachev, and the End of the Cold War," *Cold War History* Vol. 1, No. 1 (2000), pp. 1-20; Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers, Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1989).

냉전초기 양국 모두의 국제정치적 영향력은 신장되고 있었지만 1960년대까지 소련의 경제력은 미국의 절반에도 미치지 못했다. 한편 1970년대 들어 미국이 경제침체기를 거치는 사이 미국대비 소련의 GNP가 57%까지 격차를 좁히며 추격하기도 했다. 하지만 냉전 후반기인 1980년대 소련의 경제력이 다시 어려워지며 미국과의 격차가 벌어지게 되었다. 경제력의 변화는 미・소 군사력에도 영향을 주었다. 미국과 소련은 냉전초기 군비지출에서 큰 차이를 보이지 않았지만 소련이 미국과의 경제력 차이를 좁혔던 1970년대 소련은 미국보다 40%나 많은 군비를 지출했다. 소련의 경제력이 악화되던 1980년대 소련의 군비지출도 감소하게 되었다. 주목할 점은 소련의 경제력이 미국보다 적음에도 불구하고 군비지출이 40%나 높았던 1970년대가 "제국주의적 과잉팽창"의 전조를 보여주는 시기였다고 평가된다.

1970년 말 시작된 소련의 경제악화는 구조적 압력의 방향성에 영향을 주게 되었다. 소련의 국력을 쇠퇴는 국제체제에서 "세력의 분배"에 영향을 주어 구조적 긴장완화를 추동했다.[36] 국제적 긴장 완화 분위기 속에서 소련은 냉전 종식을 견인해 줄 의도와 행동이 행위자에게서 발현될 수 있었고 그 결과가 "페레스트로이카"와 "글라디노스트"였다.

한편 신냉전기 구조적 압력의 방향성은 시간이 지나면서 약화가 아닌 심화의 추세로 나아가고 있다. 1990년 냉전종식 후 미국은 세계 유일의 초강대국으로 지위를 누렸다. 이러한 탈냉전기가 사라지고 신냉전으로 전환되던 시기는 2006-08년으로 이 시기 중국은 남중국해와 동중국해에서 전략적, 군사적 행보를 본격화하기 시작했다는 특징이 있다.[37] 신냉전기 중국은 냉전기 소련과 달리 국면이 전개되면서 패권국 미국에 대한 도전 강도를 높이며 힘의 격차를 줄

---

36) 구조적 변수로서 "세력의 분배"에 대한 설명은 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: AddisonWesley, 1979) 참고.

37) CRS (Congressional Research Service), "Revewed Great Power Competition: Implications for Defense - Issues for Congress," 29 October 2020, p. 20, https://crsreports.congress.gov/search/#/?termsToSearch=Renewed%20Great%20Power%20Competition:%20Implications%20for%20Defense%E2%80%94Issues%20for%20Congress&orderBy=Relevance(검색일: 2020.11.18.).

인다는 특징이 있다. 중국몽을 통해 중국공산당 창당 100주년인 2049년까지는 “부강하고 민주화되고 문명화된 조화로운 사회주의 현대화 국가”를 건설한다는 목표를 세운 바 이러한 모습은 국제체제적으로는 초강대국의 등장을 의미한다.[38]

[표 2] 신냉전기 미・중 하드파워(경제력) 격차 방향성

〈단위 : 미 달러〉

구분		초기 (2000년대)		2기 (2010년대)		3기 (2020년대)
		2000	2005	2010	2015	2020
중국	GDP	1.2조	2.3조	5.8조	10.9조	14조
	GDP(PPP)	3.6조	7.6조	12.3조	17.7조	27조
미국	GDP	10.1조	13.6조	15.1조	18.1조	21.4조
	GDP(PPP)	10.3조	13.1조	15.1조	18.7조	21.4조

출처 : The World Bank, https://www.worldbank.org/ (검색일 : 2020.11.18.)

우선 미・중 간 경제력 격차가 빠르게 줄어들고 있다. 탈냉전기가 막을 내리고 신냉전기로 전환되던 2000년대 중국의 GDP는 미국의 10～20% 수준에 불과했다. 2010년대 접어들면서 중국의 경제력이 급성장하면서 미・중 경제력 격차가 현저하게 줄어들면서 40～60% 수준이 되었다. 2017년 처음으로 구매력(PPP) 기준으로는 중국의 GDP는 미국을 추월했다.[39] 중국은 미국의 GDP의 60%를 넘어선 최초의 국가가 되었다. 2020년 현재 중국의 GDP는 미국의 65% 수준으로 줄어들고 있고 PPP 기준 중국의 GDP는 미국의 1.25배로 더 벌어졌다. 경제력 격차가 줄어드는 것은 국제체제에서 “세력의 재배분”에서 구조적 긴장이 커지는 방향으로 진행된다는 것을 의미한다. 물론 1인당 GDP로 비교하면

38) 최경식, “무엇이 중국몽인가?”『군사논단』, 78권(2014), p. 12.

39) Jeffrey Frankel, “Is China overtaking the US as a financial and economic power?” *The Guardian*, 29 May 2020., https://www.theguardian.com/business/2020/may/29/is-china-overtaking-the-us-as-a-financial-and-economic-power(검색일: 2020.11.18.).

중국은 미국에 훨씬 못 미치는 경제력을 가진 것도 사실이다. 중국은 2019년에야 비로소 1인당 GDP가 1만 달러를 넘어섰지만 당시 미국의 1인당 GDP는 6만 달러가 넘은 상태였다.[40] 그럼에도 불구하고 중국의 경제력이 미국의 경제력을 추격하고 있다는 방향성에는 차이가 없다는 것을 주지할 필요가 있다.

[표 3] 신냉전기 미·중 하드파워(군사력) 격차 방향성 : 중국 전투함 증강추이

구분	초기(2000년대)		2기(2010년대)		3기(2020년대)
	2000	2005	2010	2015	2020
SSBN	1	1	3	4	4
SSN	5	4	5	6	7
SS	56	56	48	53	55
항모/순양함/구축함	19	25	25	26	43
호위함/초계함	38	43	50	74	102
중국 총전력	110	220	220	255	360
미국 총전력	318	282	288	271	297

출처 : CRS (Congressional Research Service), "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities–Background and Issues for Congress," 28 October 2020, p. 26, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153(검색일 : 2020.11.18.).

미·중 경제력 격차가 줄어들면서 미·중 군사력 격차도 크게 줄어들고 있다. 중국의 신장된 경제력이 군사력 증강으로 이어진다는 방증인데 중국이 첨단기술군을 강조하면서 해·공군에 과감히 투자를 한다는 것이 특징이다. 실제로 미·중 해군력 차이는 〈표 3〉에서처럼 전투함 양적 비교를 통해서도 드러난다. 전투함정 보유척수에서 2000년 중국은 미국의 1/3 수준이었지만 2010년대 들어 80~90% 수준까지 격차를 줄였다. 심지어 2020년 기준으로는 총 360척을 전투함정을 보유하면서 297척을 보유한 미국을 추월했다. 물론 질적 능력으로 분석하면 전투력의 차이가 발생할 수 있지만 양적 군사력 측면에서 중국이 괄목할만한 성장을 이루고 있는 것은 분명해 보인다. 따라서 군사력 측면에서 미·중 간 하

40) 이상석, "中, 무역전쟁속 작년 1인당 GDP '1만 달러' 시대 진입," 『오피니언뉴스』, 2021. 1. 4, http://www.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=27735(검색일: 2021. 3.12).

드파워의 격차는 현격히 줄어들고 있고 이는 구조적 압력의 방향성이 심화되는 추세로 진행되고 있음을 의미한다.

이처럼 시간이 지나면서 힘의 격차가 커진 냉전과 달리 신냉전은 그 반대로 힘의 격차가 급속히 줄어들고 있다는 측면에서 역학의 방향성이 정반대다. 마찬가지로 커지는 힘의 격차라는 구조적 환경에 직면한 소련이 "제국주의적 과잉팽창"의 함정에 빠졌다면 완화되는 힘의 격차 속에서 중국은 "관리가능한 팽창"을 한다는 것도 다른 점이다.[41] 중국의 팽창은 자국의 경제적, 군사적 성장 범위 내에서 단계적으로 진행되어왔다는 점에서 신냉전의 역학은 방향성 측면에서 크게 다르다. 중국이 도광양회 기조를 탈피하여 대국굴기와 중국몽에 나선 것은 "제국주의적 팽창"이 아닌 "관리가능한 팽창"이라는 평가가 적실하다는 의미다.

나. 경제・안보 작동기제 : 블록주의 vs. 다자주의

냉전기 소련은 자신의 블록을 관리하는 블록주의를 전면에 내세우면서 자유경제질서와의 다자협력을 거부했다. 블록(block) 간 절충적 연결고리는 사실상 부재하여 국제경제 및 안보가 각 블록 자체적으로 이루어지는 경향이 강했다. 아프리카 등 일부 국가는 동서 냉전 블록의 가담을 거부하며 제3세계를 선포했지만 이들의 행보는 블록 간 중재나 연결 역학하고는 거리가 멀었다. 소련 블록은 자유시장 경제를 거부하고 계획경제를 고수했다. 정치적으로도 소련은 공산주의 블록의 주도국이었고 미국은 자유민주주의 블록의 주도국이었다. 즉 냉전기의 경제・안보 작동기제는 미・소 중심의 블록주의였다고 평가할 수 있다.

반면 신냉전기는 다자주의를 견지하고 있다. 하지만 동시에 다자주의의 속성이 "포용적(inclusive)"이 아닌 "배타적(exclusive)"이라는 딜레마가 있다. 우선 소련과 달리 중국은 정치적으로는 공산주의를 유지하면서도 경제적으로는 시장경제를 채택하는 중국식 사회주의 정책을 발전시켜 왔다. 2001년 11월 중국은

41) '관리가능한 팽창'은 경제력 성장에 부합하는 수준으로 군사력도 강화하는 중국의 선형적 성장의 특징을 설명하기 위해 사용되었다. 반면 냉전기 소련은 경제력 수준을 훨씬 상회하는 군사력 성장이라는 점에서 비선형적 성장이라 할 수 있다.

정식으로 세계무역기구(WTO)에 가입하며 미국주도의 자유주의 세계시장 경제로 발을 옮겼고 그 결과 중국은 고속성장이라는 이익을 확보했다. 한편 중국은 분명 기존의 계획경제를 포기하고 세계 자유시장 경제체제에 합류했지만 기존 자유민주주의 국가의 경제체제가 아닌 "중국식 경제(Sino-capitalism)"를 고수하면서 조금씩 미국의 경제이익을 잠식하는 결과로 이어졌다.[42]

이러한 노력이 성과를 거두면서 중국은 강대국으로 성장했고 2018년 시진핑 2기를 시작하며 "신시대중국특색사회주의" 노선을 제시하기도 했다.[43] 시장경제의 이익과 공산당 독재의 이익이라는 일거양득을 지속하겠다는 정책기조라 평가된다. 중국의 시장경제 채택 및 지속으로 신냉전기는 냉전기 블록주의와 달리 다자주의 기조가 견지되고 있다. 하지만 신냉전이라는 경쟁과 충돌의 역학으로 인해 다자주의의 속성은 사뭇 다르다는 특징이 있다. 다자주의는 '포용성(inclusiveness)'을 근간으로 한다. 협력과 상생을 기조로 하고 우적개념을 강조하지 않으며 모두가 참여할 수 있다는 원칙을 내세우는 것이다. 그런데 신냉전기 미국과 중국은 다자주의 기조를 유지하고 있지만 그 모습은 '포용적 다자주의'가 아니고 '배타적 다자주의'다.[44] 이에 미국주도의 배타적 다자주의와 중국주도의 배타적 다자주의가 충돌하는 양상이다.

이와 같은 배타적 다자주의 간 충돌의 사례로 중국의 호주 경제보복을 들 수 있다. 호주는 미국주도의 배타적 다자주의 핵심 참여국인 쿼드(Quad) 4국 중 하나다. 그런데 호주가 코로나19 원인 규명을 위한 국제조사 추진 입장을 밝히며 미국의 편에 서는 모습을 보이자 일대일로 등 다자주의를 통해 포용성을 강

---

42) 중국식 자본주의 경제성장에 논거는 Christopher A. McNally, "Sino-Capitalism: China's Reemergence and the International Political Economy," *World Politics*, Vol. 64, No. 4 (2012), pp. 741-776 참고.

43) 곽덕환・나태종, "시진핑 시대 중국특색사회주의 전망," 『동아인문학』, 제47호(2019), p. 533.

44) 캠브리지 영어사전은 '다자주의(multilateralism)'를 "서로 다른 수개의 국가나 조직이 특정목표 달성 혹은 문제해결을 위해 협력하는 상황"으로 정의하고, '포용성(inclusiveness)'을 "서로 다른 사람을 포함하고 그들을 공정하고 동등하게 대하는 성질"이라 규정한다. https://dictionary.cambridge.org/ko/(검색일: 2021. 3.12). 본 논고에서는 다자주의는 본질적으로 모든 국가에게 제도체를 개방한다는 개념이지만 신냉전하에서 다른 형태의 다자주의를 견제하는 과정에서 나타난 특수한 상황을 설명하기 위해 '배타적 다자주의'라는 용어를 사용했다.

조해왔던 중국이 돌변하여 경제보복을 가하며 호주에게 배타성을 보여준 것은 신냉전의 역학을 여실히 보여준다.[45] 경쟁에서 승리하기 위해 다른 국가들과 협력을 모색하는 다자주의이기에 신냉전의 상대방인 경쟁국의 이익을 잠식하는 데 주안을 둔 접근법인 것이다. 이 과정에서 제3국은 미국이냐 중국이냐의 선택을 강요받는 국제정치적 역학이 지속되고 있다. 배타적 다자주의로 점철된 신냉전기의 독특한 특징인 셈이다.

신냉전기 중국식 다자주의의 대표적인 정책으로 2013년 구상된 후 지속적으로 추진되고 있는 "일대일로(BRI: Belt and Road Initiative)"를 들 수 있다. 중국이 대국굴기 정책의 일환으로 일대일로를 야심차게 시작했지만 한편 참여국 중 일부가 부채국가 신세로 전락하면서 반중정서가 확산되는 등 도전과제에 직면하게 된다. 따라서 중국은 2019년 4월 일대일로 국제협력 정상포럼를 통해 이러한 문제를 검토하면서 투명성을 제고하고 개방성을 높여 더 많은 참여가 가능토록 하는 것을 골자로 한 "일대일로 2.0"을 내놓게 된다.[46] 사실 이러한 조치는 일대일로가 다자주의를 기반으로 하고 있다며 포용성을 강조한다는 전략적 제스쳐라 볼 수 있다. 중국의 이러한 조치들이 일부 효과를 거두면서 2021년 현재 140개국이 일대일로에 참여하고 있고 그 영역도 미주와 북극항로까지도 포함하며 확장되고 있다.[47]

일대일로는 다자적 협력과 참여를 강조한다는 점에서 미국과의 정면대결을 피하면서 점진적으로 미국의 이익을 잠식하는 데 유용하다는 장점이 있다. 하지만 다자주의를 내세우면서 미국의 영향력을 줄이는 효과를 유도한다는 측면에서 사실상 배타적 다자주의 역학을 내포하고 있다. 따라서 경제발전 정책처럼 보이지만 미국중심 국제질서를 중국중심으로 바꾸려는 현상변경 전략이라는 점에서 미국을 따돌리는 반포용성을 지니고 있다.[48]

---

45) 박선미, "'호주는 중국 발밑에 붙은 껌...비벼줘야'," 『아시아경제』, 2020. 4.29., https://www.asiae.co.kr/article/2020042908435583704(검색일: 2020.11.29.).

46) 최진백, 『중국 일대일로 2.0의 기원과 그 함의』, 정책연구시리즈 2019-28, 서울 : 국립외교원, 2020, pp. 26-33.

47) 최진백, 앞의 책, p. 5.; Green Belt and Road Initiative Center, https://green-bri.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/(검색일: 2021. 3.12).

신냉전기 중국은 최소한 표면적으로는 다자주의가 인류 상생의 길이라는 입장을 고수하고 있다. 2020년 11월 15일 중국은 한국, 일본, 뉴질랜드, 호주 등 4개국과 아세안 10개국이 참여하는 "RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership, 역내포괄적경제동반자협정"을 체결했다. 5일 후인 11월 20일에는 시진핑 주석이 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 아시아태평양경제협력체) 연설을 통해 "CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정)"에도 가입하겠다는 의지도 천명했다.[49] 중국의 이러한 모습은 분명 소련과 달리 다자주의에 대한 정책적 선호를 분명히 하는 사례다. 하지만 동시에 2018년 12월 30일 11개국을 회원국으로 발효된 CPTPP에 중국이 가입의사를 천명한 것은 이 협정에 미국이 빠져있다는 것과 무관치 않다.

중국의 다자주의는 포용성에 기반한 호혜적 메커니즘보다는 트럼프 시대 미국이 다자주의를 약화시킨 기회를 역이용해 자신 주도의 공조체를 활성화하여 패권전이를 가속화시키겠다는 전략적 의미가 강하다는 점에서 통상적 다자주의와는 확연히 다르다. 중국의 이러한 행태는 소위 "킨들버거 함정"을 노리는 것이라 볼 수 있다.[50] 왕이웨이 인민대 국제문제연구소장의 "미국의 일방주의가 팽배한 상황에서 다자주의를 수호해야 한다"는 발언은 중국식 다자주의의 방향성과 내심을 반영한다.[51]

중국의 배타적 다자주의를 상쇄하기 위해 미국도 배타적 다자주의를 가동시키고 있다. 미국은 인도-태평양전략(이하 인-태전략)을 구체화하면서 특히 쿼드4국과 다자적 협력을 강화하고 나섰다. 인-태전략은 중국의 일대일로에 대한

48) 정해정, "시진핑 정부의 해양강국 건설의 핵심과 전망에 대한 연구," 『인문사회21』, 제10권, 제3호(2019), p. 1221.
49) 안성용, "중, RCEP 서명 닷새만에 'CPTPP도 가입하겠다'," 『노컷뉴스』, 2020.11.23., https://www.nocutnews.co.kr/news/5451411(검색일: 2020.11.23.).
50) 왕윤종, "바이든 시대의 미중 통상갈등 전망," 『IIRI Online Series』, No. 78(2020.11.23.), p. 5.
51) 이종섭, "'CPTPP 가입도 검토' 다자주의 앞세워 영향력 키우는 중국," 『경향신문』, 2020.11.22., http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202011221523001&code=970204(검색일: 2020.11.23.)

견제성격이 강하다. 특히 바다영역을 기반으로 하는 "일로"에 대한 견제가 두드러진다. 인도-태평양지역 국가에 대한 중국의 투자를 상쇄하기 위해 미국은 2019년 9월 역내 국가들에 대한 1억 달러 투자계획을 새롭게 천명하기도 했다.[52] 한편 쿼드 국가가 제시한 "자유롭고 개방된 규칙에 기반 질서"는 어느 국가라도 반대 입장을 취하기는 어려운 원칙이라는 점에서 표면적으로는 "포용성"을 강조하고 있다.[53] 나아가 이들 국가는 "포용" 기반 다자주의적 속성을 내세우기 위해 수차례의 회담을 진행하면서도 중국에 대한 "봉쇄"라는 목표를 직접적으로 천명하지는 않았다.[54] 하지만 중국의 구단선 주장이 불법적이라는 인식을 공유하고 남중국해에서 중국의 행보에 우려를 공유하는 측면에서 대중국 공조에 박차를 가하고 있기에 실제로는 배타적 다자주의라 할 수 있다.

인-태전략을 핵심축으로 한 미국의 배타적 다자주의는 쿼드를 넘어 외연을 확장하고 있다. 우선 영국이 쿼드 국가와 다자적 협력을 강화하고 있다. 영국은 쿼드 국가들과 항행의 자유작전 및 훈련에 적극 동참하고 있으며 자국의 항공모함인 HMS *Queen Elizabeth*를 남중국해에 파견할 의사를 표명한 바 있다.[55] 사실 영국은 쿼드 국가인 미국・호주와 이미 "파이브 아이즈(Five Eyes)"로 고강도 안보협력을 하고있는 상황이기에 이러한 협력이 더욱 탄력을 받을 전망이다. 프랑스도 인-태전략에서 역할을 강화할 것임을 천명하고 있다. 2018년 5월 프랑스의 마크롱 대통령이 외교정책의 개념으로 "인도-태평양"을 언급한 이후 프랑스는 인-태전략에서 자국의 역할을 조금씩 강조하여 왔다.[56] 프랑스는 기존 쿼드 국가보다 "포용성" 강화에 더 큰 관심을 기울이고 있지만 '항행의 자유'

---

52) U.S. DoS (Department of State), *A Free and Open INDO-PACIFIC: Advancing a Shared Vision*, 4 November 2019, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf(검색일: 2020.11.24.), p. 11.

53) *The Economist*, "Banyan: Quad stretches," 21 November 2020, p. 24.

54) 이정훈・박재적, "인도・태평양 지역 '해양상황인지' 현황과 '쿼드(Quad)' 국가의 기여," 『국가안보와 전략』, 제20권, 제1호(2020), p. 4.

55) 이정훈・박재적, "인도・태평양 지역 '해양상황인지' 현황과 '쿼드(Quad)' 국가의 기여," 『국가안보와 전략』, 제20권, 제1호(2020), p. 30.

56) Frederic Grare, "France, the Other Indo-Pacific Power," *Carnegie Endowment for International Peace*, 21 October 2020, https://carnegieendowment.org/2020/10/21/france-other-indo-pacific-power-pub-83000(검색일: 2020.11.24.)

와 같은 핵심사안에서 쿼드의 입장을 견지한다는 차원에서 중국의 배타적 다자주의에 합류하는 것이 아니라는 것도 분명히 하고 있다.

최근 들어 아시아 미니 나토(Mini NATO), 쿼드 플러스(Quad Plus) 등의 담론까지 등장하며 미국중심의 배타적 다자주의가 심화되는 양상이다. 쿼드 국가는 자신들이 중심이 된 아시아판 나토 창설 정책추진을 공식적으로 천명하고 있지는 않고 있다.[57] 하지만 중국 봉쇄라는 전략적 목표달성을 위해 이러한 제도체가 필요하다는 인식을 공유하는 것은 부인하기 어렵다. 아시아판 나토 구상은 그 자체만으로도 냉전시기 소련중심의 바르샤바조약기구와의 대결을 연상시킨다는 점에서 신냉전 역학이 가동되고 있음을 보여준다는 의미가 있다.[58] 미국은 실제로 아시아에 공고한 다자안보 국제조직체가 부재함을 언급하면서 이를 개선할 필요성을 천명하고 있다. 2020년 8월 31일 비건 미 국무부 부장관은 인도-태평양 지역에 나토와 같은 강력한 안보제도체가 없다는 점을 언급하며 이와 유사한 조직을 공식화하기 위한 조치가 필요하다고 주장했다.[59] 2020년 9월 16일 랜드연구소 주관 세미나에서 에스퍼 미 국방장관은 양자동맹을 집단동맹과 다자동맹으로 발전시키려는 노력이 필요하다며 아시아판 나토를 연상시키는 발언을 하기도 했다.[60]

"쿼드 플러스" 담론도 조금씩 형성되는 분위기다. 쿼드 플러스는 코로나 대응 보건협력을 위해 한국, 베트남, 뉴질랜드가 쿼드 4국과 화상회의를 주기적으로 열면서 만들어진 용어로 한국정부는 이를 단지 7개국 회담이라 칭하는 입장이다.[61] 2020년 8월 31일 비건은 쿼드 플러스를 공식화하는 것에 신중해야 한다

---

57) Brahma Chellaney, "The Quad: Asia's Own NATO?," *The ASEAN POST*, 19 October 2020., https://theaseanpost.com/article/quad-asias-own-nato(검색일: 2020.11.24.).

58) 박민희, "'아시아 나토'와 아베의 간 그림자,"『한겨레』, 2020. 9.24., http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/963495.html(검색일: 2020.11.24.).

59) Stephen Biegun, "Deputy Secretary Biegun Remarks at the U.S.-India Strategic Partnership Forum," U.S. Department of State, 31 August 2020., https://www.state.gov/deputy-secretary-biegun-remarks-at-the-u-s-india-strategic-partnership-forum/(검색일: 2020.11.24.).

60) Duk-kun Byun, "Esper says 'Quad' will be more effective than bilateral alliance," *Yonhap News Agency*, 17 September 2020, https://en.yna.co.kr/view/AEN20200917000200325(검색일: 2020.11.24.).

면서도 인도-태평양 지역에서 국가 간 이익과 가치를 공유한다면 큰 성과가 될 것이라며 쿼드 플러스에 대한 의미를 부여했다.[62] 전문가를 중심으로 미국이 "쿼드 플러스"를 공식화하려는 정책적 기조가 있다는 목소리도 있다.[63] 쿼드 플러스 대상에 한국이 거론되면서 쿼드 국가와 벌이는 한국의 다양한 행보가 주목을 받는 모양새다. 매년 열리는 한・미・일 합참의장 회의가 코로나로 인해 2020년 11월 19일일 화상으로 개최된 바 있다. 이 회의에 한국을 쿼드 플러스에 포함하려는 미국과 일본의 정책적 의지가 담긴 것이라는 해석이 나온 것은 이러한 기류를 반영한다.[64]

냉전기 블록주의가 법적・제도적 동맹에 기반한 집단방위였다면 신냉전기 배타적 다자주의는 동맹국, 협력국 등 다양한 국가들이 참여하는 우적개념이 느슨한 공조체 성격의 "비블록 유사동맹(quasi-alliance)"이라고 볼 수 있다.[65] "유사"라는 측면에서 완전한 동맹이 아니기에 이 공조체 외부의 행위자에 대한 "포용성"을 담아내는 속성이 있다. 하지만 동시에 "동맹"이라는 속성도 완전히 배제하지 않는다는 점에서 "배타성"도 내포하는 딜레마를 고스란히 내재하고 있다. '배타적 다자주의'는 일방주의와는 분명히 차별화되지만 '명확한 다자주의'도 아니라는 회색지대적 속성을 지니기에 접근과 해결이 난해하다는 특징이 있다. 따라서 갈등 장기화 가능성도 높다.

---

61) 박재적, "'쿼드(Quad)'의 외연 확장 가능성과 우리의 대응," 『IIRI Online Series』, No. 74(2020), p. 4.

62) Biegun, 앞의 글.

63) Jagannath Panda and Akriti Vasudeva, "U.S.-China Competition and Washington's Case for 'Quad Plus'," *The National Interest*, 28 September 2020, https://nationalinterest.org/feature/us-china-competition-and-washington%E2%80%99s-case-%E2%80%98quad-plus%E2%80%99-169751(검색일: 2020.11.24.).

64) 김상진, "한・미・일 합참의장 화상회의서 대중국 견제 '쿼드 플러스' 동참 압박?," 『중앙일보』, 2020.11.19., https://news.joins.com/article/23925113(검색일: 2020.11.24.).

65) 유사동맹에 대한 논의는 Victor D. Cha, "Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea," *International Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 2 (2000), pp. 261-291; Degang Sun, "Brothers Indeed: Syria-Iran Quasi-alliance Revisited," *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 3, No. 2 (2009), pp. 67-80 참고.

다. 신뢰구축조치 역학

앞서 냉전과 신냉전의 공통점으로 최소한의 위기관리가 작동된다는 점을 제기한 바 있다. 이처럼 행위자 중심의 위기관리가 아직은 작동하고 있지만 제도적인 위기관리 장치인 신뢰구축조치(CBMs: Confidence Building Measures) 역학에는 신냉전과 냉전이 큰 차이가 있다. CBM은 군사력 경쟁으로 인한 물리적 충돌의 개연성을 최소화하기 위해 소통을 증진시키고 투명성을 제고하는 제반 조치다.[66] CBM이 협정으로 이어지면 정치지도자의 일시적 정책결정이 아닌 구속력 있는 제도적 조치로 기능하기에 행위자의 오인이나 오판을 막아 우발적 충돌이 부상하지 않도록 해주는 데 유용하다.

냉전시설 미・소는 핵군축을 통해 CBM을 제도화했다. START I・II 등 군축조약을 통해 상호간 상대방의 핵전략을 검증하여 투명성을 제고함으로써 우발적 핵전쟁 발발을 막는데 기여했다. 냉전종식 후 러시아가 ABM, INF(중거리핵전력) 조약을 계승하면서 탈냉전기에도 CBM 역학은 지속되었다. 미국과 러시아는 냉전종식 후 11년 후인 2002년에서야 ABM 조약에서 공식탈퇴했다는 점에서 CBM 역학이 상당히 지속되었다고 평가될 수 있다.

반면 신냉전기에는 CBM 역학은 위축되고 군비경쟁 역학만 강화되는 방향으로 치닫고 있다는 점에서 냉전기와는 크게 다르다. 트럼프 미 행정부가 INF에 대한 불신을 드러내면서 2019년 2월 2일 조약탈퇴 선언 후 러시아도 2019년 7월 3일 탈퇴 서명을 했다. 미국은 2019년 8월 2일에는 INF 조약에서 공식탈퇴한 후 같은 해 8월에는 중거리순항미사일을, 12월에는 중거리탄도미사일을 연달아 발사하며 CBM 역학의 가동을 사실상 정지시켰다.[67] 나아가 2021년 2월 종료되는 New START 협정의 연장 협상도 난항을 겪으며 최소한 1년 만이라도 연장을 해서 시간을 벌어야 한다는 목소리까지 나오는 상황까지 치달았다.

---

66) 반길주, “해양경계 모호성의 딜레마 : 동북아 방공식별구역의 군사적 충돌과 해양신뢰구축조치,” 『아세아연구』, 제63권, 제2호(2020), p. 179.

67) 유진우, “美, 중거리 탄도미사일 시험발사…北・美 긴장 고조 우려,” 『조선일보』, 2019.12.13., https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/12/13/2019121301215. html(검색일: 2020. 7.21.).

신냉전기 CBM 역학 폐기수순을 밟은 것은 사실 그 중심에 사실 러시아가 있다기보다는 중국의 부상이 있다.[68] 미국의 INF 조약탈퇴 배경은 표면적으로 SSC-8 미사일을 배치하는 등 조약을 위반하는 러시아를 지목하고 있지만 실제로는 CBM 제도 밖에서 행동의 자유를 통해 미사일을 전방위로 배치하고 있는 중국에 대응하겠다는 패권대결의 전략적 포석이 깔려있다. 2019년 데이빗슨(Philip Davison) 미 인도-태평양사령관은 중국이 보유한 탄도미사일을 INF 조약으로 판단하면 사실 95%는 위반에 해당된다며 INF 조약으로 미국에 족쇄가 채워져왔다는 불만을 표명했다.[69] 트럼프 행정부 시기 미국이 New START 연장에 의지가 약했던 것도 중국까지 포함시켜 3자 협정으로 대체하여 중국의 미사일 능력 신장을 억제해보겠다는 전략적 의도가 깔려있었다. 한편 중국도 미국의 이러한 요구를 단호히 거절하면서 CBM 역학이 설자리를 잃고 있다. 2020년 7월 푸충 중국 외교부 군축사 사장은 미・중 핵전력의 차이는 여전히 크다는 점을 강조하며 3자 협정에 응하지 않을 것임을 단호하게 밝혔다.[70]

신냉전기 CBM 위축 가속화는 특히 트럼프 행정부 시기 전방위적으로 이루어졌는데 대표적 사례로 미국의 "항공 자유화 조약(OST: Open Skies Treaty)" 탈퇴를 들 수 있다. OST 조약은 1954년 미 아이젠하워 대통령 제안으로 시작되어 1992년 체결, 2002년 발효되어 약 18년간 34개국에게 적용되었던 항공작전 분야의 핵심 군비통제 조약이었지만 2020년 11월 22일 미국의 탈퇴로 자신이 제안하고 자신이 버리는 상황이 조성되었다.[71] 이처럼 신냉전기는 시간이 흐르

---

68) 한국군사문제연구원, "미국-러시아 간 'New START' 연장과 중국의 변수," 『KIMA News Letter』, 제809호(2020. 8. 5), http://www.kima.re.kr/sub3.html?html=sub1-5.html (검색일: 2020. 8. 6).

69) Bradley Bowman and Andrew Gabel, "The U.S. Should Immediately Develop Intermediate-Range Missiles," *Policy Brief* (March 1, 2019), FDD., https://www.fdd.org/analysis/2019/03/01/the-u-s-should-immediately-develop-intermediate-range-missiles/(검색일: 2020.11.24.).

70) 김영만, "미・러 핵무기감축협정 참여 요청에 中 'No'," 『연합뉴스TV』, 2020. 7.11., https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20200711000500038?did=1825m(검색일: 2020. 7.28.).

71) 한국군사문제연구원, "미국 '항공 자유화 조약(OST)' 탈퇴와 함의," 『KIMA Newsletter』, 제882호(2020.11.26.), https://www.kima.re.kr/3.html?Table=ins_kima_newsletter&section=&mode=view&uid=925?Table=ins_kima_newsletter&s=11(검색일: 2020.11.27.).

면서 CBM 역학은 가동정지되고 패권정치 역학은 심화된다는 점에서 냉전기 역학과는 크게 다르다.

라. 지정학적 중심

냉전기 지정학의 중심은 유럽이었다. 유럽의 안보가 국제체제 안정과 직결되는 사안이었던 셈이다. 유럽이 소련의 서진을 막아내는 것이 국제안보에서 막대한 비중을 차지했다. 이를 위해 미국을 주축으로 한 서방진영은 나토동맹에 의지했다. 대사관의 위치를 분석하는 연구가 있을 정도로 냉전기 지정학은 큰 비중을 차지했다. 냉전기 바르사바 조약기구 회원국의 대사관의 지정학적 연대는 나토 회원국보다 강했다는 연구도 있다.[72] 그런데 냉전종식으로 유럽중심의 지정학이 조금씩 전환하는 양상에 놓이게 된다. 소련의 위협이 제거되면서 유럽의 지정학적 위험요소가 약화되었다는 데 기인한다.

탈냉전기에도 나토동맹은 유지되었지만 9・11테러를 거치면서 국제안보에서 대테러전, 대분란전, 내전 등 비전통적 전쟁이 주요한 사안으로 부상하면서 중동지역으로 지정학적 관심이 전환되게 된다. 한편 미국이 중동에 지정학적 관심을 전환하는 사이 중국이 빠르게 부상하면서 패권유지에 위기를 느낀 미국은 아시아로 전략의 중심을 전환하게 된다. 특히 중국이 2012년을 기점으로 "신형대국관계"를 요구하는 등 도광양회를 버리고 대국굴기에 나서면서 미국도 아시아 중심전략– "아시아 회귀(Pivot to Asia)," "아시아태평양 재균형(Rebalance to the Asia Pacific)"–카드를 꺼내들게 된다.[73]

한편 중국이 지리적 이점을 이용해 남중국해 내해화에 박차를 가하면서 미국의 위기감이 더욱 증폭되는 가운데 미국의 트럼프 행정부는 인-태전략을 본격

---

72) Ingolf Vogeler, "Cold War geopolitics: Embassy locations," *Journal of Geography*, Vol. 94, No. 1 (1995), pp. 323-329.

73) 박창권, "미중의 지역내 패권경쟁 가능성과 우리의 전략적 선택방향," 『전략연구』, 제57호(2013), pp. 191-233; 신성호, "미국의 대중국 외교안보전략," 『전략연구』, 제59호(2013), pp. 31-63; 정차근, "미・중 관계에서 본 B. Obama의 재균형 정책 등장의 배경," 『통일전략』, 제19권, 제2호(2019), pp. 201-229.

화하며 공세적으로 대응하게 된다. PPP 기준 중국의 GDP가 미국을 처음으로 추월한 2017년 트럼프 대통령은 아시아 5개국 순방 중 "인도-태평양 구상"을 발표했다. 2018년에는 해군력 규모에서 양적 우위에 선 중국을 견제하기 위해 355척 구상을 발표한 후 2020년에는 이를 진화시켜 "2045년 전력계획(Battle Force 2045)"까지 천명하게 된다.[74] 2019년에는 "인-태전략 보고서"까지 발표하며 인-태전략을 가시화하기 위한 구체적 조치를 하고 있다.[75] 미국이 아시아-태평양에 위치한 중국이라는 한 국가를 중심축에 두고 전력기획 방향을 대폭적으로 전환하고 국가안보전략을 전면적으로 수정하는 것은 신냉전 시대에 지정학적 중심이 아시아-태평양으로 전환되었음을 방증한다.

마. 충돌영역

충돌영역 측면에서도 신냉전은 냉전과는 차이가 크다. 냉전기에는 소련과 미국이 경제적으로 분리되어 있었기에 충돌의 영역이 군사적 분야에 집중되었다. 우주영역에서도 경쟁이 있었지만 이는 충돌의 역학이라기보다는 군사적 충돌의 여파로 나온 제한적 대결이었다. 한마디로 미소 블록 간의 충돌은 전통적 안보 차원의 성격이 강했다.

한편 신냉전에서 미국과 중국은 군사, 정치, 경제, 문화, 보건, 기후 등 사실상 모든 영역에서 충돌하는 양상이다. 2020년 미국이 휴스턴 주재 중국 총영사관을 폐쇄조치하고 화웨이, 틱톡 등 중국기업에 제재를 가하는 등 미·중 간의 충돌은 군사적 영역에 국한되지 않는다. 2020년 12월에는 미 재무부가 나서서 홍콩 의원직 박탈에 관여했다는 이유를 들어 중국 전국인민대표대회 상무위원회 부위원장 14명을 제재 대상에 포함시키기도 했다.[76] 코로나 책임소재 공방

74) 이우승, "美 '2045년 핵잠수함 80척' vs. 中 '2035년 항모 6척'," 『세계일보』, 2020.10.11., http://www.segye.com/newsView/20201011508772?OutUrl=naver(검색일: 2020.11.25.).

75) U.S. DoD (Department of Defense), *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, 1 June 2019., https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF(검색일: 2020.11.25.).

을 두고 미국과 중국이 심리전을 벌이고 중국은 "보건 실크로드"까지 언급하며 코로나 틈새를 이용 영향력을 신장시키려하고 있는데 이러한 행태는 신냉전 시대 충돌영역의 확장성을 고스란히 보여준다.[77] 미국의 국력은 퇴보하지 않고 중국의 국력은 신장되는 가운데 신냉전이 진행되면서 충돌영역이 확장된다는 것도 큰 차이점이라 할 수 있다. 이는 양국이 강건한 국력을 유지하는 역학이 지속되면서 미·중의 우발적 충돌 가능성도 높아진다는 의미다. 따라서 냉전과 같은 갑작스런 일방의 내부 붕괴는 가능성 높은 시나리오가 아니라는 점에 주목할 필요가 있다.

바. 핵심전략

냉전기 안보정책의 핵심은 핵전략과 재래식 군사전략이었다. 냉전기 미국은 점증하는 소련의 군사능력을 상쇄하는 안보전략을 디자인하여 실행에 옮겼다. 1950년대 소련도 핵능력을 구비하면서 미국의 핵무기에 기반한 압도적 군사력이 도전을 받기 시작했다. 이에 미국은 "신사고(New Look) 전략"의 일환으로 대량보복전략을 중심으로한 1차 상쇄전략(Offset Strategy)을 수립했다. ICBM, 전략폭격기, 전략핵잠수함을 구비하여 상대방에게 회복 불가능한 피해를 강요한다는 확전우세 개념이 1차 상쇄전략의 핵심이었다.[78] 1970년대 들어 소련의 재래식 무기에 대한 확전우세의 필요성도 대두되면서 정밀타격 무기를 기반으로 소련의 군사력을 압도한다는 2차 상쇄전략을 디자인하게 된다.[79] 이

---

76) 정재영·이귀전·홍주형, "미국, 중국 전인대 고위급 14명 무더기 재재," 『세계일보』, 2020.12. 9., http://www.segye.com/newsView/20201208520453?OutUrl=naver(검색일: 2020.12.15.).

77) 보건 실크로드에 대한 분석은 Kirk Lancaster, Michael Rubin, and Mira Rapp-Hooper, "Mapping China's Health Silk Road," *Council on Foreign Relations*, 10 April 2020., https://www.cfr.org/blog/mapping-chinas-health-silk-road(검색일: 2020. 11.25.).

78) Peter Grier, "The First Offset," *AIR FORCE Magazine* (June 2016), https://www.airforcemag.com/PDF/MagazineArchive/Magazine%20Documents/2016/June%202016/0616offset.pdf(검색일: 2020.11.25.).

79) Rebecca Grant, "The Second Offset," *AIR FORCE Magazine* (24 June 2016), https://www.airforcemag.com/article/the-second-offset/(검색일: 2020.11.25.).

전략으로 1986년 공지전투 개념이 디자인되고 1991년에는 걸프전을 통해 이 개념의 군사적 효용성이 검증되기도 했다. 토마호크 미사일은 2차 상쇄전략으로 잉태된 군사혁신의 상징적 무기로 자리를 잡았다.[80]

한편 신냉전기 안보정책은 광범위하고 다양하다. 핵전략, 재래식 군사전략, 심지어 회색지대전략까지 다루어야 하는 상황에 놓인 것이다. 우선 신냉전기는 과학기술이 보편화되면서 이와 같은 핀포인트식 상쇄가 어려운 환경에 놓이게 된다. 특히 경제대국이 된 중국이 첨단과학기술에 더 쉽게 접근하고 이를 군사능력으로 전환하게 되면서 오바마 행정부는 2014년 3차 상쇄전략 카드를 들었고 이는 트럼프 행정부로도 이어지게 된다. 중국은 2010년대 들어 이미 USV・UUV・UAV 등 무인플랫폼 운용을 시작하였으며 최근에는 빅테이터・인공지능 등 4차 산업혁명 기술을 군사분야에 본격적으로 적용하고 있다.[81] 3차 상쇄전략은 강대국 경쟁이 심화되는 가운에 전략적, 군사적 우위 유지를 위해서 군사적 혁신과 기술기반적 압도가 절실하다는 미국의 인식을 반영한 결과다.[82] 냉전이 이념대결과 핵경쟁이었다면 신냉전은 과학기술 우위 경쟁으로 치닫고 있는 것이다.[83] 3차 상쇄전략은 모자이크 전쟁처럼 재래식 전장에서 4차 산업혁명 기반 기술력 우위를 바탕으로 첨단화된 전투를 치루는 방안으로 주목을 받았다. 하지만 3차 상쇄전략은 핵무기 3차 상쇄개념으로 전이되는 등 핵전략에도 연계되어 시너지를 창출하는 방향으로 발전되고 있다.[84]

---

80) 신성호, “군사혁신, 그 성공과 실패 : 한반도 ‘전쟁의 미래’와 ‘미래의 전장’,” 『국가전략』, 제25권, 제3호(2019), p. 82.

81) 중국군의 4차 산업혁명기술 적용현황에 대한 글은 김현승・신진, “4차 산업혁명시대 중국의 해양 지능화작전 추진과 대응방안,” 『국방연구』, 제63권, 제2호(2020), pp. 107-131 참고.

82) Richard Bitzinger, “Third Offset Strategy and Chinese A2/AD Capabilities,” Center for a New American Security, 13 June 2016, https://www.cnas.org/publications/reports/third-offset-strategy-and-chinese-a2-ad-capabilities(검색일: 2020.11.25.); 박준혁, “미국의 제3차 상쇄전략 : 추진동향, 한반도 영향전망과 적용방안,” 『국가전략』, 제23권, 제2호(2017), pp. 35-65; Eric P. Hillner, “The Third Offset Strategy and the Army modernization priorities,” Director’s Action Group. May 2019., https://usacac.army.mil/sites/default/files/publications/17855.pdf(검색일: 2020.11.25.).

83) *The Economist*, “The China strategy America needs,” 21 November 2020, p. 7.

84) Stephen J. Cimbala, “The third offset and nuclear weapons,” *Comparative Strategy*, Vol. 36, No. 5 (2017), pp. 437-444.

3차 상쇄전략을 성공시켜 미국의 재래식 군사력 우위를 유지하고 핵전략 우위에도 시너지를 얻는 목표달성도 쉽지 않은 상태에서 신냉전기 미국은 냉전기와 달리 중국의 회색지대 강압에도 대응해야 하는 상황에 놓여있다. 냉전기 소련도 회색지대 개념을 적용하기도 했지만 중국은 회색지대 강압을 사실 "삼전(三戰)"이라는 개념을 통해 정책화했다는 점에서 양상이 크게 다르다.[85] 회색지대전략은 상대방과의 전쟁이라는 극단적 충돌을 피하기 위해 레드라인을 넘지 않으면서도 자신의 이익은 점진적으로 극대화하기 위해 비군사적 수단이나 저강도 군사적 도발로 갈등을 유발하는 접근법이다.[86] 중국이 패권국 미국을 대상으로 정면대결을 교묘히 회피하면서 미국의 이익을 잠식하기 위한 수단으로 회색지대 강압이 시행되고 있고 남중국해도 회색지대 강압의 대상영역이다.[87] 이처럼 신냉전 시대에는 갈등의 지대가 다차원화되면서 전방위적이며 포괄적이라는 특징이 있다. 단순 전통적 안보전략의 대결을 넘어선다는 점에서 충돌의 예측성을 보다 어렵게 만든다는 의미도 있다.

사. 극성과 국제체제적 안정성

신냉전과 냉전은 국제체제의 극성(polarity)이 다르고 이에 따라 체제적 안정성도 다른 역학에 놓여있다. 냉전기는 양극체제였다. 두 개의 초강대국이 블록을 형성하여 세력의 배분이 정교하게 이루어졌고 이에 따라 체제적 안정성도 높았다는 특징이 있다. 냉전시대의 양극체제가 안정적이었던 것은 강력한 두 개의 블록이 형성되어 주변지대가 부상할 여지가 적었고 위기가 반복되어도 예측가능할 수준이었기 때문이다.[88] 냉전종식 후 이러한 블록중심의 양극체제가 무너

85) Stefan Halper, *China: The Three Warfares*, Office of the Secretary of Defense, 2013.

86) 반길주, "동북아 국가의 한국에 대한 회색지대전략과 한국의 대응방안," 『한국군사』, 7호(2020), p. 37.

87) Scott W. Harold, *The US-Japan Alliance and Deterring Gray Zone Coercion in the Maritime, Cyber, and Space Domain*, Santa Monica: RAND Corporation, 2017; Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, (eds.), *China's Maritime Gray Zone Operations* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2019).

88) Kenneth N. Waltz, "The Stability of a Bipolar World," *Daedalus*, Vol. 93, No. 3

지고 탈냉전기는 미국이 유일한 초강대국인 단극체제가 잠시 유지되었다.

한편 유일 초강대국 미국 중심의 탈냉전기가 막을 내리게 된다. 이에 중국이 G2 국가로 부상하고 러시아도 영향력을 키우며 신냉전기가 부상하고 있는데 이 시기는 단극체제가 그 힘을 잃고 다극체제로 변화되는 양상이라는 점에서 다르다. 신냉전기 극성에 대한 합의된 담론은 부재하나 다극체제로 보는 경향이 강하다.[89] 사실 신냉전기는 느슨한 다극체제적 성격이 강하다. 힘을 압도하는 하나의 국가가 있는 것이 아니라 초강대국과 초강대국에 근접하고 있는 중국이 있으며 프랑스, 독일, 러시아 등 강대국으로 분류될 수 있는 성격의 국가들이 산재해있다. 강대국 수준은 아니지만 선진국으로 분류되는 일본, 한국, 호주, 캐나다도 중견국으로서 국제무대에서 그 역할을 확대하고 있다. 따라서 완벽한 다극체제로서 각각의 극에 힘이 균형적으로 배분되어 있는 것이 아니라 힘의 차이가 일부 존재하는 여러 국가들이 국제체제에 산재되어 있다는 특징이 있다.

느슨한 다극체제에서는 기존의 패권국에 대한 도전의 강도가 다양할 뿐 아니라 여러 곳에서 발생한다는 속성이 있다. 우선 중국이 패권도전국으로 전면에 나서고 있는 가운데 러시아도 미국과의 전략적 경쟁이 뛰어들고 있다. 유럽도 냉전과 달리 독자적인 안보역량을 가시화하려는 노력을 기울이며 나토에 대한 의존을 줄이려는 정책을 추진하고 있다. 마크롱 프랑스 대통령은 2017년 "유럽 개입구상(European Intervention Initiative)"을 제안하고 2019년에는 나토가 "뇌사상태"라고까지 규정하는 등 독자행보를 가속화하고 있다.[90] 테러단체와 같은 비국가행위자로 인한 안보 불안정, 불확실성의 증가도 신냉전기 국가 간

(1964), pp. 882-883.; R. N. Rosecrance, "Bipolarity, Multipolarity, and the Future," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 10, No. 3 (1966), pp. 314-315.

89) Tom H. J. Hill, "Kofi Annan's Multilateral Strategy of Mediation and the Syrian Crisis: The Future of Peacemaking in a Multipolar World?," *International Negotiation*, Vol. 20, No. 3 (2015), pp. 444-478; Elena Pavlova, "A Russian Challenge to Multipolarity?," *Problems of Post-Communism*, Vol. 65, No. 6 (2018), pp. 394-408.; David Blagden, "Power, polarity, and prudence: the ambiguous and implications of UK discourse on a multipolar international system," *Defense Studies*, Vol. 19, No. 3 (2019), pp. 209-234.

90) 김상진, "프랑스 60년 꿈 '미국 뺀 유럽군'…트럼프가 이뤄주게될 판," 『중앙일보』, 2020. 7.24., https://news.joins.com/article/23832230(검색일: 2020. 8.30).

충돌과 함께 병행되고 있다는 특징이 있다. 신냉전기 국제체제에서는 힘의 균형 혹은 힘의 압도가 이루어지지 않고 주변지대가 확장되면서 체제적 안정성이 약화되고 있다. 이런 측면에서 신냉전의 체제적 안정성은 냉전과는 사뭇 다르다.

[표 4] 냉전과 신냉전의 속성적 차이점

구분	냉전	신냉전
구조적 압력의 방향성	완화 (Imperial overstretch)	심화 (Manageable stretch)
경제・안보 작동기제	집단방위 (나토 vs. 바르샤바조약기구) * 블록동맹/블럭주의	배타적 다자주의 (인태전략 vs. 일대일로) * 비블럭 유사동맹/다자주의
신뢰구축조치 역학	정상 기능	기능 위축
지정학적 중심	유럽	아시아
충돌영역	군사, 우주	전 영역
핵심전략	핵전략 위주 * 1, 2차 상쇄전략	다층전략 (핵+재래식군사+회색지대) * 3차 상쇄전략
극성과 체제적 안정성	양극체제 / 안정	느슨한 다극체제 / 불안정

5. 결론

신냉전 역학의 부상은 본질적으로 패권전이 혹은 세력전이와 같은 국제체제에서 힘의 변화라는 구조적 요인에 기인한다. 따라서 행위자의 영역이 설 공간이 별로 없는 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고 트럼프 행정부와는 전혀 다른 이념과 정책노선을 갖고 있다는 점에서 바이든 행정부가 살펴본 7가지 요소에 또 다른 변화를 줄 지 여부는 관심의 대상일 수밖에 없다. 이에 전망을 위해 바이든 행정부의 몇 가지 특징을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 바이든 행정부는 국제정치에서 미국의 리더십 회복을 강조한다.[91] '미국 우선주의'를 내세운 트럼

프 행정부가 패권국으로서 국제공공재 제공을 거부하면서 발생한 권력공백을 역이용하여 중국이 국제정치적 위상을 강화한 측면이 있다. 대표적인 사례가 2017년 6월 트럼프 행정부가 파리기후협약 탈퇴를 공식선언하자 중국은 자신이 기후변화 대처의 리더임을 자처하고 나선 것을 들 수 있다. 하지만 바이든 대통령 2021년 취임직후 파리협약에 복귀하는 행정명령에 서명하는 등 국제적 리더십 복귀에 본격 나서고 있다. 이는 미·중 리더십 대결의 심화를 예고한다.

둘째, 바이든 행정부는 동맹의 회복을 강조한다. 미·중 경쟁이 심화되는 한 복판에서 정권을 인수한 상황에서 바이든 행정부는 대중국 견제 공조에 동맹의 역할을 강하게 요구할 개연성이 높다. 실제로 커트 캠벨 인도-태평양전략 조정관은 동맹과 함께 중국의 도전을 저지해야 함을 강조하기도 했다.[92] 따라서 인도-태평양전략의 핵심 공조국인 쿼드 국가들에 대한 대중국 견제 공조요구가 높아지면서 중국은 이에 불만을 내비치는 환경이 조성될 가능성이 높다.[93] 소위 민주주의라는 가치를 공유하는 동맹을 통해서 대중국 견제 공조의 제도적 구속력을 높이려 할 것으로 전망된다.[94] 이러한 미국 중심의 배타적 다자주의 협력에 대한 대응으로 중국은 러시아·북한과의 공조 강화를 중심으로 자국중심

---

91) 이상현, "바이든 행정부의 외교정책 전망,"『세종정책브리프』, No. 2021-02(2021), pp. 4-5, http://www.sejong.org/boad/1/egoread.php?bd=3&itm=&txt=&pg=1&seq=5813 (검색일: 2021. 3.12); 김현욱, "현 미중 경쟁 분석과 한국의 선택,"『정책연구시리즈』, 2020-09(2021), p. 25, http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=13708&menuCl=P03&clCode=P03&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=1(검색일: 2021. 3.12).

92) 이수훈, "바이든 행정부의 대외정책 기조와 대중정책 전망,"『동북아안보정세분석』, 한국국방연구원(2021. 2.10), p. 3, https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=2184&idx=721&depth=2&searchCondition=&searchKeyword=&pageIndex=1&lang=kr(검색일: 2021. 3.12).

93) 미국의 쿼드 협력 전망에 대한 글은 김경숙, "미국의 인도·태평양전략과 쿼드 협력: 동향과 전망," 『INSS전략보고』, No. 112(2021), http://www.inss.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=409884&bbsId=js&page=1&searchCnd=0&searchWrd=(검색일: 2021. 3.12) 참고.

94) 최원기, "미국 바이든 행정부의 아태전략 전망: 미·일·인도·호주 4자 협의체(Quad)를 중심으로,"『주요국제문제분석』, 2020-54(2021), p. 1, http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=13723&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=1(검색일: 2021. 3.12).

의 배타적 다자주의를 가동하려 할 수 있다. 따라서 이는 미·중 전략적 경쟁의 심화로 이어지고 결국 신냉전 역학의 관성이 지속되는 방향으로 전개될 수 있다. 쿼드 협력의 핵심에 남중국해·동중국해에서 미국이 주도권을 유지하는 목표가 내재되어 있다. 사실상 이곳은 패권경쟁의 대리전 지대이기에 바이든 행정부도 트럼프 행정부 당시처럼 해군력을 동원하여 여전히 작전과 훈련을 진행하고 있다.[95]

셋째, 바이든 행정부의 인권에 대한 강조도 미·중 관계에 부정적 영향을 미칠 것이다. 바이든 행정부가 중국정부의 소수민족 인권유린에 대한 문제를 가속화하면 중국은 이를 두고 주권문제 개입이라 반발하며 경쟁구도가 더 심화되는 방향으로 전개될 것이다. 토니 블링컨 미 국무장관은 중국의 양제츠 외교담당 정치국원과 처음으로 통화하는 자리에서도 "신장과 티베트, 홍콩의 인권과 민주적 가치"를 강조하며 인권이 바이든 행정부의 중요한 정책적 방향임을 중국에게 주지시켰다.[96]

결론적으로 신냉전이라는 구조적 압력이 크기에 바이든 행정부 등장이라는 행위자 변화가 이 역학변화에 주는 여지가 크지 않다. 신냉전 역학의 심화는 특정 행정부만의 문제로 귀결되지 않는다는 의미다. 더욱이 바이든 행정부의 상기 특징을 고려하면 구조적 압력의 방향성 등 앞서 제시한 7개 요소 모두가 신냉전 역학을 강화시키는 방향으로 전개될 가능성이 높다. 단, 신뢰구축조치 역학에서는 일부 긍정적인 측면도 있다. 바이든 행정부가 들어선 후 난항을 겪던 러시아와의 New START 협상이 2021년 1월 협정을 5년 연장하는 방식으로 타결되었다. 미국이 러시아도 전략적 경쟁국으로 규정한 상황에서도 기존의 군비통제 협정이 지속되는 합의에 도달한 것은 신뢰구축조치가 완전히 동결된 것은 아니라는 신호로 읽힌다. 물론 이 협정으로 중국의 핵무기 감축에는 아무런 효과가

95) 한국군사문제연구원, "미 바이든 행정부 출범과 미중 간 남중국해 대립," 『KIMA Newsletter』, 제927호(2021), https://www.kima.re.kr/3.html?Table=ins_kima_newsletter&s=11& mode=view&uid=971&page=1&section=(검색일: 2021. 3.12).

96) 정재흥, "바이든 정부의 인도-태평양전략에 대한 중국의 대응," 『정세와 정책』, 통권 336호(2021), p. 4, http://www.sejong.org/boad/1/egoread.php?bd=2&itm=&txt=&pg=1&seq=5856(검색일: 2021. 3.12).

없다는 우려의 목소리도 있다.[97] 하지만 신냉전 역학이 가동 중인 상황에서도 신뢰구축조치의 여지가 있다는 신호를 제공함으로써 미·중 군축협상에도 기회의 가능성을 열어둔 측면이 분명히 존재한다. 이는 신냉전 시대에 최소한의 위기관리 장치 작동의 필요성에 대한 담론을 형성하는데 작은 불씨가 될 수 있다.

신냉전의 역학이 냉전과는 확연한 차별성이 있다는 점은 신냉전 담론과 연구에 정교함을 더해주고 적실성을 높여주는 학문적 시사점이 있다. 신냉전의 담론이 형성되는 지금 학문적 정교함을 통해 신냉전을 제대로 설명하고 이해하는 노력이 절실하다. 냉전과 신냉전 비교 담론은 냉전을 제대로 예측하지 못해 비판을 받았던 국제관계 주류이론인 현실주의 이론에게 시의적절하게 신냉전 역학을 진단해 진행의 방향성을 예측하는 기회를 제공해 줄 수 있다. 나아가 자유주의 이론 시각에서는 냉전과 신냉전의 제도적 역학을 비교해보는 것도 후속연구 과제로서 유용한 가치가 있을 것이다. 냉전과 신냉전을 정체성의 변이 차원에서 비교해보는 노력도 구성주의 차원에서 학문적 의미가 있을 것이다.

더불어 냉전-신냉전 비교분석은 정책적 시사점도 제공해준다. 냉전기에 시간은 미국의 편이었지만 신냉전기는 시간이 중국의 편이라는 측면이 강하다. 신냉전이 진행되면서 미국의 패권적 영향력은 약화되고 중국의 하드파워는 지속 강화되는 관성을 무시할 수 없다. 역학이 다른데 동일한 처방을 내리는 것은 현명하지 못한 정책이다. 하지만 신냉전이라는 용어의 함정에 빠져 냉전과 동일시하는 경향이 나타나면서 대소련 정책과 동일한 방식으로 대중국 정책을 펼치면 될 것이라는 기대가 우후죽순으로 형성되고 있다. 정책디자인의 시작은 두 가지 상황에 대한 비교분석에서 출발해야 하고 이런 측면에서 본 논고는 정책처방의 첫걸음을 제시해준다는 함의가 있다.

미국의 입장에서 전쟁 없는 냉전종식을 이끈 정책적 처방은 '봉쇄'였다. 미국의 봉쇄카드로 경제성장의 엔진이 멈추어버린 소련은 팽창정책을 지속할 수 없

97) 조은정, "신전략무기 감축협정(New START) 연장 합의의 의의와 제언," 『Issue Brief』, 통권 242호(2021), p. 3, http://www.inss.kr/publication/bbs/ib_view.do?nttId=409915&bbsId=ib&page=1&searchCnd=0&searchWrd=(검색일: 2021. 3.12).

었고 위성국가들을 독립시켜서라도 자국의 생존을 담보하는 방법 말고는 선택지가 없었다. 그렇다면 중국도 같은 방식의 봉쇄카드로 신냉전을 종식시킬 수 있을까? 살펴본 바와 같이 근본적 역학이 다르기에 동일한 처방의 효과를 담보할 수 없다. 우선 미국의 봉쇄에 중국이 얼마나 위축될지 의문이다. 중국은 이미 PPP 기준으로는 미국의 경제력을 추월했고 일대일로라는 중국식 다자주의 정책추진으로 미국 없이도 전 세계 100여 이상의 국가와 연계되는 중국식 국제질서를 창출시켰다. 미국 중심의 기존 국제질서가 위축되고 있다는 의미다. '봉쇄'의 효과가 냉전과는 다를 수 밖에 없음을 시사한다. 소련과 달리 중국은 "과잉팽창"이 아니고 "관리가능한 팽창"을 하고 있다는 점에서 중국이 경제적 한계에 직면하여 스스로 붕괴하리란 기대도 어렵다. CBM 역학도 가동이 정지되어 버린 신냉전 지대에서 냉전방식의 봉쇄정책만을 시행하고 또한 이를 강화한다면 우발적 충돌을 방지하는 최소한의 위기관리 작동도 멈추어버리는 함정에 빠질 개연성이 높다.

따라서 신냉전기 미국의 대중국 전략은 '봉쇄'가 아닌 '개방(openness)'에 방점을 두어야 한다. 물론 '개방'의 의미가 중국에게는 미국중심의 국제질서로 복귀하라는 전략적 메시지로 전달되겠지만 관계를 단절하겠다는 것은 분명 아니라는 점에서 중국 뿐 아니라 중국 이외의 국가들에게 던지는 함의가 적지 않을 것이다. 미국이 중국을 전면적으로 봉쇄하겠다며 공식적으로 천명하면 미국과 공조를 하려는 국가들의 숫자가 줄어들 수밖에 없는 구조에 있다. 중국과 경제적, 군사적으로 협력하는 국가들이 많아지는 환경하에 미국의 대중국 봉쇄를 선포하면 미국이 이들 국가들로부터 정책적 공조를 이끌어내는 것은 어렵게 될 것이다. 따라서 아무리 미·중 경쟁에서 수세에 내몰리더라도 인-태전략의 목표를 '봉쇄'라고 분명히 못박은 것은 피해야 한다.

'봉쇄'를 정책화하지 않지만 대중국 견제공조를 강화할 수 있는 미국식 배타적 다자주의 기반을 구축하여 중국식 배타적 다자주의를 상쇄시키는 노력은 과도기적 관리를 위해서 필요할 수 있다. 사실 이를 위해서는 미국의 소프트파워 회복이 시급한 과제다. 미국의 자국 우선주의와 동맹때리기 정책으로 미국적 가

치가 훼손되면서 미국과 멀어지고 중국과 협력하려는 기류가 만들어지고 있다. 미국적 가치가 회복되지 않으면 이러한 기조는 더욱 강화될 것이다. 이런 측면에서 동맹과 가치를 강조하는 바이든 행정부의 등장은 호재로 작용할 수 있다. 인-태전략도 '항행의 자유'에 대한 강조를 넘어 인류보편적 자유를 강조하며 외연을 확장해야 한다. 인-태전략 참여국에 배타성이 없다는 점을 분명히 하면서 중국과 협력하는 국가도 적극적으로 참여할 수 있는 분위기를 창출해야 한다. 다시 말해 미국은 '미국이냐 중국이냐'라는 이분법적 선택지를 강요하지 않는 전략적 접근에 기반한 정책을 디자인해야 한다. 물론 아무리 포용성을 강조해도 신냉전기 상대경쟁국인 중국이 인-태전략에 참여하는 것은 어렵겠지만 최소한 중국쪽으로 기울고 있는 "배타적 다자주의 불균형"을 회복하는 데는 도움이 될 것이다. 한국과 같은 미국의 동맹국이 미국이냐 중국이냐를 선택하는 것이 어렵게 않게 만드는 것이 신냉전 시대 미국이 주도권을 유지하는 데 매우 중요한 디딤돌이 될 것이다.

한국도 신냉전 시대 포괄적 정책적 디자인을 고민해야 할 것이다. 냉전시대와 신냉전시대 역학도 다르지만 한국의 입장에서는 전자와 후자의 가장 큰 차이점은 국력과 위상의 변화다. 냉전시대 한국은 약소국이었지만 신냉전시대 한국은 중견국을 주도하는 국가다. 믹타(MIKTA), 신남방정책 등 외부지향적 정책을 주도하는 중견국 한국이 냉전시대처럼 한반도에만 묶여있는 우를 범하지 말아야 한다. 특히 냉전기와는 차별화된 신냉전기 역학을 제대로 읽어내어 이를 국력상승의 기회로 전환하는 혜안이 필요할 것이다. 동맹에 대한 몫을 당당히 하겠다고 나서는데 있어 한국의 외부지향적 정책은 큰 도움이 될 것이고 이는 한국의 안보를 위해 동맹국 미국에게 확장억지 등 핵심적 안보정책을 당당히 요구하는 지렛대로 작용할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

최진백. 『중국 일대일로 2.0의 기원과 그 함의』. 정책연구시리즈 2019-28. 서울 : 국립외교원, 2020.

Allison, Graham. T. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2017.

Beckley, Michael. *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*. Ithaca and London, Cornell Universtiy Press, 2018.

Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth. "Econocmi constriants and the end of the Cold War." In William C. Wohlforth (ed.) *Cold War endgame: oral history, analysis, debates*. University Park; Pennsylvania State University Press, 2002.

Brown, Archie. *The Gorbachev Factor*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Davis, Bob. *Superpower Showdown: How the Battle Between Trump and Xi Threatens a New Cold War*. New York: Harper Business, 2020.

Erickson, Andrew S. and Ryan D. Martinson, (eds.). *China's Maritime Gray Zone Operations*. Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2019.

Halper, Stefan. *China: The Three Warfares*. Office of the Secretary of Defense, 2013.

Harold, Scott W. *The US-Japan Alliance and Deterring Gray Zone Coercion in the Maritime, Cyber, and Space Domain*. Santa Monica: RAND Corporation, 2017.

Hope, Ian (ed.), *Projecting Stability*. NATO Defense College, 2018.

Jack S. Levy (eds.). *Explaining War and Peace: Case Studies and Necessary Condition Counterfactuals*. New York: Routlege, 2007.

Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers, Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, 1989.

Lebow, Richard and Thomas Risse-Kappen (eds.). *International relations theory and the end of the Cold War*. New York: Columbia University Press, 1995.

Tunsjo, Oystein. *The Return of Bipolarity in Wolrd Politics: China, the United States, and Geostructural Realism*. New York: Columbia University Press, 2018.

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics.* Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.

2. 논문

곽덕환・나태종. "시진핑 시대 중국특색사회주의 전망."『동아인문학』, 제47호 (2019), p. 533.

김재관. "시진핑 집권기 미중 패권경쟁과 '중국몽'의 길."『Acta Eurasiatica』, 제10권, 제2호(2019), pp. 43-67.

김현승・신진. "4차 산업혁명시대 중국의 해양 지능화작전 추진과 대응방안."『국방연구』, 제63권, 제2호(2020), pp. 107-131.

박준혁. "미국의 제3차 상쇄전략 : 추진동향, 한반도 영향전망과 적용방안."『국가전략』, 제23권, 제2호(2017), pp. 35-65.

박재적. "'쿼드(Quad)'의 외연 확장 가능성과 우리의 대응,"『IIRI Online Series』, No. 74(2020), pp. 1-5.

박창권. “미중의 지역내 패권경쟁 가능성과 우리의 전략적 선택방향.”『전략연구』, 제57호(2013), pp. 191-233.

반길주. “미중 패권전쟁의 충분조건 분석: 결정론적 구조주의 한계 보완을 위한 행위적 촉발요인 추적.”『국제정치논총』, 제60집, 제2호(2020), pp. 7-51.

_____. “해양경계 모호성의 딜레마 : 동북아 방공식별구역의 군사적 충돌과 해양신뢰구축조치.”『아세아연구』, 제63권, 제2호(2020), pp. 175-205.

_____. “동북아 국가의 한국에 대한 회색지대전략과 한국의 대응방안.”『한국군사』, 제7호(2020), pp. 35-69.

신성호. “미국의 대중국 외교안보전략.”『전략연구』, 제59호(2013), pp. 31-63.

_____. “군사혁신, 그 성공과 실패 : 한반도 ‘전쟁의 미래’와 ‘미래의 전장’.”『국가전략』, 제25권, 제3호(2019), pp. 69-96.

왕윤종. “바이든 시대의 미중 통상갈등 전망.”『IIRI Online Series』, No. 78(2020).

이상만. “동북아의 신냉전과 중국의 반패권전략 : ‘세계체제론적 시각’으로의 접근.”『북한연구학회보』, 제5권, 제2호(2001), pp. 259-302.

이정훈・박재적. “인도・태평양 지역 ‘해양상황인지’ 현황과 ‘쿼드(Quad)’ 국가의 기여.”『국가안보와 전략』, 제20권, 제1호(2020), pp. 1-40.

윤지원. “신차르 푸틴 대통령의 재집권, 국가안보전략과 한반도.”『국방과 기술』, 제471호(2018), pp. 120-129.

_____. “러시아 국방개혁의 구조적 특성과 지속성에 대한 고찰 : 푸틴 4기 재집권과 국가안보전략을 중심으로.”『세계지역연구논총』, 제36집, 제3호(2018), pp. 83-104.

장세호. “트럼프 행정부 출범 이후 미・러 관계: ‘신냉전’에서 ‘신시대’로의 이행은 가능한가.”『인문사회21』, 제9권, 제1호(2018), pp. 741-754.

정재흥. “바이든 정부의 인도-태평양전략에 대한 중국의 대응.”『정세와 정책』. 통권 336호(2021), http://www.sejong.org/boad/1/egoread.php?

bd=2&itm=&txt=&pg=1&seq=5856(검색일: 2021. 3.12).

정차근. “미・중 관계에서 본 B. Obama의 재균형 정책 등장의 배경.”『통일전략』, 제19권, 제2호(2019), pp. 201-229.

정해정. “시진핑 정부의 해양강국 건설의 핵심과 전망에 대한 연구.”『인문사회21』, 제10권, 제3호(2019), pp. 1211-1224.

최경식. “무엇이 중국몽인가?”『군사논단』, 제78권(2014), pp. 9-19.

홍건식. “시진핑의 중국몽과 정체성 정치 : 일대일로, AIIB 그리고 패권정체성.”『국제정치논총』, 제58집, 제1호(2018), pp. 99-146.

Allison, Graham. T. “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis.” *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3(1969), pp. 689-718.

Allison, Graham. T. and Morton H. Halperin. “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications.” *World Politics*, Vol. 24 (1972), pp. 40-79.

Blagden, David. “Power, polarity, and prudence: the ambiguous and implications of UK discourse on a multipolar international system.” *Defense Studies*, Vol. 19, No. 3(2019), pp. 209-234.

Bowman, Bradley and Andrew Gabel. “The U.S. Should Immediately Develop Intermediate-Range Missiles.” *Policy Brief* (2019), FDD., https://www.fdd.org/analysis/2019/03/01/the-u-s-should-immediately-develop-intermediate-range-missiles/(검색일: 2020.11.24.).

Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth. “Clarifying the End of Cold War Debate.” *Cold War History*, Vol. 7, No. 3 (2007), pp. 447-454.

Cha, Victor D. “Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea.” *International*

Studies Quarterly, Vol. 44, No. 2(2000), pp. 261-291.

Christensen, Thomas. "No New Cold War Why US-China Strategic Comeptition will not be like the US-Soviet Cold War." Asan Institute for Policy Studies (2020).

Cimbala, Stephen J. and Roger N. McDermott. "A New Cold War? Missile Defenses, Nuclear Arms Reductions, and Cyber War." *Comparative Strategy*, Vol. 34, No. 1(2015), pp. 95-111.

Cimbala, Stephen J. "The third offset and nuclear weapons." *Comparative Strategy*, Vol. 36, No. 5(2017), pp. 437-444.

Dadak, Casimir. "A New 'cold war'?." *Independent Review*, Vol. 15, No. 1(2010), pp. 89-107.

Gromyko, Alexey. "Russia-EU relations at a crossroads: preventing a new cold war in a polycentric world." *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, Vol. 15, No. 2(2015), pp. 141-149.

Hill, Tom H. J. "Kofi Annan's Multilateral Strategy of Mediation and the Syrian Crisis: The Future of Peacemaking in a Multipolar World?." *International Negotiation*, Vol. 20, No. 3(2015), pp. 444-478.

Hillner, Eric P. "The Third Offset Strategy and the Army modernization priorities." Director's Action Group. May 2019, https://usacac.army.mil/sites/default/files/publications/17855.pdf(검색일 : 2020.11.25.).

Lee, Man-Hee. "A New ColdWar in Japan-China Competition Toward ASEAN Political Dimension of FTA." *The 21st Century Political Science Association*, Vol. 25, No. 3(2015), pp. 175-194.

Lundestad, Geir. "'Imperial Overstrech' Mikhail Gorbachev, and the End of the Cold War." *Cold War History*, Vol. 1, No. 1(2000), pp. 1-20.

McNally, Christopher A. “Sino-Capitalism: China’s Reemergence and the International Political Economy.” *World Politics*, Vol. 64, No. 4(2012), pp. 741-776.

Mearsheimer, John J. “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia.” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4(2010), pp. 381-396.

Mendelson, Sarah E. “Internal Battles and External Wars: Politics, Learning, and the Soviet Withdrawal from Afghanistan.” *World Politics*, Vol. 45, No. 3(1993), pp. 327-360.

O’Keefe, Michael. “The Militarization of China in the Pacific.” *Security Challenges*, Vol. 16, No. 1(2020), pp. 94-112.

Pavlova, Elena. “A Russian Challenge to Multipolarity?,” *Problems of Post-Communism,* Vol. 65, No. 6(2018), pp. 394-408.

Rosecrance, R. N. “Bipolarity, Multipolarity, and the Future.” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 10, No. 3(1966), pp. 314-327.

Schweller, Randall L. and William C. Wohlforth. “Power test: evaluating realism in response to the end of the Cold War.” *Security Studies*, Vol. 9, No. 3(2000), pp. 60-107.

Shuya, Mason. “Russian Cyber Aggression and the New Cold War.” *Journal of Strategic Security*, Vol. 11, No. 1(2018), pp. 1-18.

Stein, Howard F. “The Indispensable Enemy and American-Soviet Relations.” *Ethos*, Vol. 17, No. 4(1989), pp. 480-503.

Sun, Degang. “Brothers Indeed: Syria-Iran Quasi-alliance Revisited.” *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 3, No. 2(2009), pp. 67-80.

Tsui, Sit, Erebus Wong, Lau Kin Chi, and Wen Tiejun. 2020. “Toward Delinking: An Alternative Chinese Path Amid the New Cold

War." *An Independent Socialist Magazine*, Vol. 72, No. 5(2020), pp. 15-31.

Vogeler, Ingolf. "Cold War geopolitics: Embassy locations." *Journal of Geography*, Vol. 94, No. 1(1995), pp. 323-329.

Waltz, Kenneth. "The Stability of a Bipolar World," *Daedalus*, Vol. 93, No. 3(1964), pp. 881-909.

3. 기타자료

김경숙. "미국의 인도·태평양전략과 쿼드 협력: 동향과 전망."『INSS전략보고』. No. 112(2021). http://www.inss.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=409884&bbsId=js&page=1&searchCnd=0&searchWrd=(검색일: 2021. 3.12)

김영만. "미·러 핵무기감축협정 참여 요청에 中 'No'."『연합뉴스TV』, 2020. 7.11., https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20200711000500038?did=1825m(검색일: 2020. 7.28.).

김상진. "한·미·일 합참의장 화상회의서 대중국 견제 '쿼드 플러스' 동참 압박?."『중앙일보』, 2020.11.19., https://news.joins.com/article/23925113(검색일: 2020.11.24.).

_____. "프랑스 60년 꿈 '미국 뺀 유럽군'...트럼프가 이뤄주게될 판."『중앙일보』, 2020. 7.24., https://news.joins.com/article/23832230(검색일: 2020. 8.30).

김현욱. "현 미중 경쟁 분석과 한국의 선택."『정책연구시리즈』. 2020-09(2021), http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=13708&menuCl=P03&clCode=P03&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=1(검색일: 2021. 3.12).

박민희. "'아시아 나토'와 아베의 간 그림자."『한겨레』, 2020.9.24., http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/963495.html(검색일: 2020.11.24.).

박선미. "'호주는 중국 발밑에 붙은 껌…비벼줘야'."『아시아경제』, 2020.4.29., https://www.asiae.co.kr/article/2020042908435583704(검색일: 2020.11.29.).

안성용. "중, RCEP 서명 닷새만에 'CPTPP도 가입하겠다'."『노컷뉴스』, 2020.11.23., https://www.nocutnews.co.kr/news/5451411(검색일: 2020.11.23.).

이상현. "바이든 행정부의 외교정책 전망."『세종정책브리프』. No. 2021-02 (2021), http://www.sejong.org/boad/1/egoread.php?bd=3&itm=&txt=&pg=1&seq=5813(검색일: 2021. 3.12).

이수훈. "바이든 행정부의 대외정책 기조와 대중정책 전망."『동북아안보정세분석』. 한국국방연구원(2021. 2.10), https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=2184&idx=721&depth=2&searchCondition=&searchKeyword=&pageIndex=1&lang=kr(검색일: 2021. 3.12).

유진우. "美, 중거리 탄도미사일 시험발사…北·美 긴장 고조 우려."『조선일보』, 2019.12.13., https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/12/13/2019121301215.html(검색일: 2020. 7.21.).

이우승. "美 '2045년 핵잠수함 80척' vs. 中 '2035년 항모 6척'."『세계일보』, 2020.10.11., http://www.segye.com/newsView/20201011508772?OutUrl=naver(검색일: 2020.11.25.).

이종섭. "'CPTPP 가입도 검토' 다자주의 앞세워 영향력 키우는 중국."『경향신문』, 2020.11.22., http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202011221523001&code=970204(검색일: 2020.11.23.)

정재영·이귀전·홍주형. "미국, 중국 전인대 고위급 14명 무더기 재재."『세계일보』. 2020.12. 9. http://www.segye.com/newsView/2020120852

0453?OutUrl=naver(검색일: 2020.12.15.).

조은정. “신전략무기 감축협정(New START) 연장 합의의 의의와 제언.”『Issue Brief』. 통권 242호(2021), http://www.inss.kr/publication/bbs/ib_view.do?nttId=409915&bbsId=ib&page=1&searchCnd=0&searchWrd=(검색일: 2021. 3.12).

최원기. “미국 바이든 행정부의 아태전략 전망: 미・일・인도・호주 4자 협의체(Quad)를 중심으로.” 『주요국제문제분석』. 2020-54(2021), http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=13723&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=1(검색일: 2021. 3.12).

한국군사문제연구원. “미국-러시아 간 ‘New START’ 연장과 중국의 변수,” 『KIMA News Letter』. 제809호(2020.8. 5), http://www.kima.re.kr/sub3.html?html=sub1-5.html(검색일: 2020. 8. 6).

_____. “미국 ‘항공 자유화 조약(OST)’ 탈퇴와 함의,” 『KIMA Newsletter』. 제882호(2020.11.26.), https://www.kima.re.kr/3.html?Table=ins_kima_newsletter&section=&mode=view&uid=925?Table=ins_kima_newsletter&s=11(검색일: 2020.11.27.).

한국군사문제연구원. “미 바이든 행정부 출범과 미중 간 남중국해 대립.”『KIMA Newsletter』. 제927호(2021), https://www.kima.re.kr/3.html?Table=ins_kima_newsletter&s=11&mode=view&uid=971&page=1&section=(검색일: 2021. 3.12).

한상용. “미국・러시아 대리전 된 시리아 ‘신냉전 충돌’ 격화.” Midas(2018.5), pp. 50-51.

Biegun, Stephen. “Deputy Secretary Biegun Remarks at the U.S.-India Strategic Partnership Forum.” U.S. Department of State. 31 August 2020, https://www.state.gov/deputy-secretary-biegun-

remarks-at-the-u-s-india-strategic-partnership-forum/(검색일: 2020.11.24.).

Bitzinger, Richard. "Third Offset Strategy and Chinese A2/AD Capabilities." Center for a New American Security, 13 June 2016, https://www.cnas.org/publications/reports/third-offset-strategy-and-chinese-a2-ad-capabilities(검색일: 2020.11.25.).

Byun, Duk-kun. "Esper says 'Quad' will be more effective than bilateral alliance," *Yonhap News Agency*, 17 September 2020, https://en.yna.co.kr/view/AEN20200917000200325(검색일: 2020.11.24.).

Cambridge Dictionary. https://dictionary.cambridge.org/ko/(검색일: 2021.3.12).

Chellaney, Brahma. "The Quad: Asia's Own NATO?." *The ASEAN POST*. 19 October 2020., https://theaseanpost.com/article/quad-asias-own-nato(검색일: 2020.11.24.).

CIA. "A Comparison of the US and Soviet Economies: Evaluating the Performance of the Soviet System," 1985, pp. 2-3., https://www.cia.gov/library/readingroom/document/cia-rdp86t00591r000300460003-9(검색일: 2020.11.18.).

CRS (Congressional Research Service). "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities-Background and Issues for Congress," 28 October 2020, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153(검색일: 2020.11.18.).

CRS (Congressional Research Service). "Revewed Great Power Competition: Implications for Defense - Issues for Congress." 29 October 2020, p. 20., https://crsreports.congress.gov/search/#/?termsToSearch=Renewed%20Great%20Power%20Competition:%20Implications%20for%20Defense%E2%80%94Issues%20for%20Congress&orderBy=

Relevance(검색일: 2020.11.18.).

Frankel, Jeffrey. “Is China overtaking the US as a financial and economic power?” *The Guardian*. 29 May 2020., https://www.theguardian.com/business/2020/may/29/is-china-overtaking-the-us-as-a-financial-and-economic-power(검색일: 2020.11.18.).

Grant, Rebecca. “The Second Offset.” *AIR FORCE Magazine* (24 June 2016), https://www.airforcemag.com/article/the-second-offset/(검색일: 2020.11.25.).

Grare, Frederic. “France, the Other Indo-Pacific Power.” *Carnegie Endowment for International Peace*. 21 October 2020, https://carnegieendowment.org/2020/10/21/france-other-indo-pacific-power-pub-83000(검색일: 2020.11.24.)

Green Belt and Road Initiative Center. https://green-bri.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/(검색일: 2021. 3.12).

Grier, Peter. “The First Offset.” *AIR FORCE Magazine* (June 2016), https://www.airforcemag.com/PDF/MagazineArchive/Magazine%20Documents/2016/June%202016/0616offset.pdf(검색일: 2020.11.25.).

Lancaster, Kirk, Michael Rubin, and Mira Rapp-Hooper. “Mapping China’s Health Silk Road.” *Council on Foreign Relations*. 10 April 2020, https://www.cfr.org/blog/mapping-chinas-health-silk-road(검색일: 2020. 11.25.).

Orwell, George. “You and the Atomic Bomb,” *Tribune*. 19 October 1945.

Panda, Jagannath and Akriti Vasudeva. “U.S.-China Competition and Washington’s Case for ‘Quad Plus’.” *The National Interest*, 28 September 2020, https://nationalinterest.org/feature/us-china-competition-and-washington%E2%80%99s-case-%E2%80%98quad-plus%E2%80%99-169751(검색일: 2020.11.24.).

Pompeo, Michael R. “Communist China and the Free World’s Future.” U.S. Department of State, 23 July 2020, https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/(검색일: 2020.11.19.).

The Economist. “Banyan: Quad stretches.” 21 November 2020, p. 24.

_____. “The China strategy America needs,” 21 November 2020, p. 7.

The World Bank. https://www.worldbank.org/ (검색일: 2020.11.18.).

U.S. DoS (Department of State). *A Free and Open INDO-PACIFIC: Advancing a Shared Vision*. 4 November 2019, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf(검색일: 2020.11.24.), p. 11.

U.S. DoD (Department of Defense). *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*. 1 June 2019, https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF(검색일: 2020.11.25.).

Westad, Odd Arne. “The Sources of Chinese Conduct: Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5(2019), pp. 86-95.

Wilhelmsen, Julie and Kristian Lundby Gjerde. “How the New Cold War travelled North (Part I) Norwegian and Russian narratives.” *Policy Brief*, 14, NUPI(2018), pp. 1-4.

Zhao, Minghao. “Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspective on US-China Strategic Competition.” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 12, No. 3(2019), pp. 371-394.

Abstract

Cold War vs. New Cold War: Analyzing Inherent Dynamics of the U.S.-China Hegemonic Competition

Ban, Kil Joo (Korea Institute for Maritime Strategy)

In the wake of the growing U.S.-China strategic competition, the discourse of the New Cold War is on the rise. Meanwhile, as the term of the New Cold War is applied indiscriminately, the U.S.-China hegemonic competition struggle with irrelevant explanations. The U.S.-China competition is driven by not 'Recurring Cold War' but 'New Cold War.' There are similarities between the Cold War and the New Cold War such as the existence of structural pressure. These two, however, are differentiated in seven aspects: 1) a direction of structural pressure 2) ordering mechanism of economy and security 3) a function of Confidence Building Measures 4) the center of geopolitical gravity 5) a domain of conflicts 6) a major strategy 7) polarity and structural stability. This examination sheds some light on follow-up research of International Relations including realist, liberal, and constructivist. Moreover, this analysis provides insight into policy implications on how to wrestle with this challenge differently from the 'containment' policy in the Cold War era.

Key Words: Cold War, New Cold War, U.S.-China hegemonic competition, Exclusive multilateralism, Indo-Pacific Strategy, Belt and Road Initiative

투고일: 2021.02.02. 심사일: 2021.03.02. 게재확정일: 2021.03.18.

Ⅱ

프랜차이즈 이론을 통해 본 알카에다와 ISIS의 확산전략 비교 연구

전창범 (건국대학교)
석재왕 (건국대학교)

1. 서론
2. 이론적 배경
3. 프랜차이즈 적용 전략
4. 알카에다와 ISIS 확산전략 비교
5. 결론

Summary

본 연구는 프랜차이즈 이론을 통해 대표적 국제테러조직인 알카에다와 ISIS의 글로벌 확산 원인과 양상을 프랜차이즈 모델을 통해 살펴보고 대응방안을 제시하는데 목적이 있다. 프랜차이즈는 일반적으로 “사업을 확장하는 수단으로 제3자가 검증된 마케팅 노하우나 트레이드 상표 등을 사용할 수 있도록 권한을 부여하고 수수료를 받는 사업형태”를 의미한다. 알카에다와 ISIS는 국제사회의 공세 강화로 인해 존폐의 위기에 직면하면서 자원과 인력을 역외로 분산시키는 생존전략을 구사했다. 이들 단체들은 자원이 한정된 기업이 위험을 분산시키고 외부자원 활용을 위해 프랜차이즈 모델을 채택하는 것과 유사한 양상을 보여주고 있다. 본 연구에서는 프랜차이즈 모델의 주요 요건인 브랜드・신축성・통제장치・관리능력・입지 요인이 알카에다와 ISIS의 역외 확산에도 적용할 수 있음을 확인하였다. 알카에다와 ISIS가 처한 상황에 따라 상이하게 적용되면서 나타나는 프랜차이즈별 양상을 설명하고, 두 단체의 향후 활동방향과 입지 등을 분석하였다. 마지막으로 테러단체들의 확산을 차단하기 위한 정보협력과 국제사회와의 거버넌스 구축 등 정책방안도 제시하였다.

| **주제어** | 국제테러단체, 프랜차이즈, 확산, 알카에다, ISIS, 프랜차이즈 성공요인, 확산전략

1. 서론

9.11테러 이후 알카에다와 ISIS[1]는 조직의 리더들이 사망하거나 근거지를 상실하는 위기상황에 지속적으로 직면해왔다. 이들 테러단체는 지도자의 상실과 군사적 패퇴로 인해 소멸될 것이라는 관측도 있었지만, 현재까지 여전히 국제사회에서 중요한 영향력을 미치고 있으며 재건의 가능성도 꾸준히 제기되고 있다. 호주 경제평화연구소(IEP)의 '글로벌 테러리즘 인덱스'(GTI)는 2015년부터 2018년간 가장 많은 사망자를 낸 테러단체로 탈레반, ISIS, 알카에다, 보코하람, 알샤바브 순으로 평가했다.[2] 보코하람과 알샤바브가 각각 ISIS와 알카에다 연계 단체라는 점을 고려할 때 이들 두 단체의 영향력과 존재감을 확인할 수 있다.

테러활동이 근절되지 않고, 지속적으로 활동하는 배경에는 지역 내 고질적인 종파·민족 갈등과 취약한 공권력과 같은 구조적 문제들이 자리를 잡고 있다. 그러나 알카에다와 ISIS가 위기상황에서 구사한 분권화 전략 또한 그들의 장기적 생존을 가능하게 만드는 중요한 요인이 되고 있다. 이들 단체들은 기존의 중앙집권화된 방식을 지양하고 인력과 자원을 역외로 분산시킴으로써 수뇌부의 안전을 담보하고, 외부충격에 대한 회복을 도모하는 분권화 전략을 적극 추진하고 있다.

지도자의 제거나 군사적 압박이 테러조직을 근절하는 핵심 수단으로 인식되던 상황에서 국제테러단체의 확산과 분권화 현상은 국제사회의 대테러전략에 새로운 도전이 되었으며, 이를 설명할 수 있는 이론에 대한 연구 필요성이 높아졌다. 이 같은 테러단체의 확산 현상을 설명하기 위해 계약관계에 있는 가맹본부와 가맹점으로 구성된 네트워크를 의미하는 프랜차이즈(franchise)모델이 제시되었다. 2003년 알카에다의 분권화를 통한 확산이 민간기업의 확장 전략과

---

1) ISIS(Islamic State in Iraq and Syria)는 이슬람국가를 의미하는 IS(Islamic State), 아랍어 공식 명칭인 Daesh/Daish(al-Dawlah al-Islamiyyah fi al-Iraq wa al-Sham), Syria의 옛 이름인 Levant를 사용한 ISIL(Islam State in Iraq and Levant)이 혼용되고 있으나, 본 논문에서는 미국 백악관과 국무부의 공식표기인 ISIS를 사용하였다.

2) https://www.economicsandpeace.org/reports/(검색일: 2020.10.10)

유사한 측면이 있다는 사실에 착안하여 알카에다를 '테러리즘 주식회사'에 비유한 분석이 제시되었다.[3] 이후 산재하는 알카에다와 ISIS의 지부나 연계단체들의 활동을 프랜차이즈 모델로 분석하는 연구 경향들이 나타났다. 알카에다와 ISIS로 대표되는 이슬람 국제테러단체가 북아프리카에서부터 동남아시아까지 활동 권역을 확대해가고 있는 상황에서 국제테러단체들의 전략은 어떤 것인지, 이러한 전략을 프랜차이즈 모델로 해석할 수 있는지, 프랜차이즈를 구성하는 어떤 요인들이 테러단체의 확산과 연관성을 갖는지, 그리고 이들 단체들의 확산을 방지하기 위한 대응전략은 어떤 것들이 있는지에 대한 연구 필요성이 제기되었다.

본 연구는 이와 같은 문제 인식에 기초하여 알카에다와 ISIS의 역외 확산 현상을 프랜차이즈 모델을 통해 확산의 양상의 유사점과 차이점을 비교분석하고 대응방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 제2장에서는 프랜차이즈 개념과 유형을 살펴보고 제3장에서는 프랜차이즈 모델의 주요 성공요인을 브랜드・신축성・통제장치・관리능력・입지로 세분화하고, 제4장에서는 두 단체의 적용 방식과 결과를 분석할 것이다. 그리고 제5장에서는 테러단체들의 확산을 차단하기 위해 국제사회와 공조 거버넌스 구축 등 방안도 제시할 것이다.

2. 이론적 배경

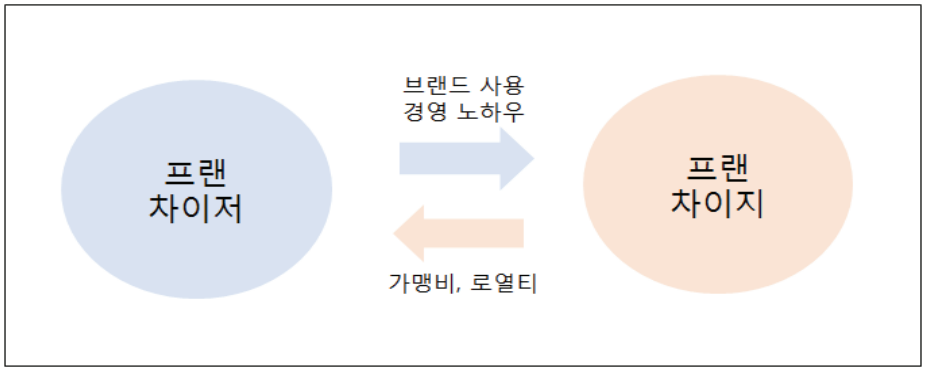
가. 프랜차이즈 개념과 유형

프랜차이즈는 사업을 확장하는 수단으로 프랜차이즈 시스템에 들어오는 제3자에게 검증된 마케팅 노하우나 트레이드 상표(trade mark), 서비스 상표(service mark), 유통 상호(trade name)를 사용할 수 있도록 독점적 권한을 부여한 대가로 일정한 수수료(royalty)를 받는 사업형태를 의미한다.[4] 현대적 의

3) New York Times, 21 November 2003.
4) 김의근 외, 「프랜차이즈 관리론」(서울: 법문사, 2017), pp. 4-6.

미의 프랜차이즈는 1851년 미국의 미싱기계 제작사인 싱어(Singer)사가 판매와 수리를 담당할 대리점을 개설할 자금이 부족해 가맹점을 모집한 것이 시초로 알려지고 있다. 싱어사의 사례에서 보듯이 프랜차이즈는 사업 초기에 소규모 자본으로 비즈니스를 확장시킬 수 있는 효과적인 도구이며, 자원이 부족한 가맹본부와 가맹점 상호간의 필요에 의해 성립된다. 그러나 가맹점이 기회주의적 행동으로 품질관리를 제대로 못하는 경우 프랜차이즈의 핵심 자산인 브랜드 가치에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 한계도 존재한다.

[그림 1] 프랜차이즈 시스템



※ 출처: 김의근 외(2017). 프랜차이즈 관리론

프랜차이즈 개념이 성립하기 위해서는 몇 가지 기본적인 요건이 충족되어야 한다. 첫째, 가맹본부와 가맹점간의 상표・상호・휘장 등의 사용관계가 성립되어 있어야 한다. 둘째, 가맹본부는 가맹점의 영업 방식에 대해 상당한 정도의 통제를 행사하여 가맹점이 가맹본부의 통제, 조직 등에 의해 시스템적으로 움직이는 관계를 맺도록 해야 한다. 셋째, 가맹비 등을 지급하는 유상적인 대가관계가 이루어져야 하며, 가맹본부와 가맹점은 상호 독립적인 관계를 맺어야 한다.[5)]

한편, 프랜차이즈는 '상품 판매형 프랜차이즈'(product or trade name franchise)와 '사업형 프랜차이즈'(business format franchise) 2개 유형으로

5) Rick Grossmann, Franchise Bible (Entrepreneur Press, 2017), pp. 243-245.

구분된다. '상품 판매형 프랜차이즈' (product or trade name Franchise)는 가맹본부가 가맹점에게 자신의 제품을 계약기간 동안 판매할 수 있는 독점적 권한을 부여하는 방식이다. 주로 자동차 판매, 정유 판매, 의류 판매, 가전제품 판매 등 소매유통업에서 많이 활용되고 있다.

'사업형 프랜차이즈'(business format franchise)는 가맹본부의 제품, 서비스, 상호, 상표 외에 사업포맷을 제공하는 것이 특징이다. 검증된 사업컨셉과 관리방식을 가맹점에게 제공해 성공적으로 사업을 진행할 수 있도록 하는 방식으로 단순히 상품 공급을 넘어서 관리노하우를 전수하는 포괄적 개념이다. 최근에는 상품판매형과 사업형이 혼합되어 가고 있는데, 상품판매형의 경우 경쟁이 심화되면서 단순 상품공급만 아니라 관리 노하우 전수와 교육훈련까지 제공하는 사례가 증가하고 있다.

나. 프랜차이즈 성공요인

프랜차이즈 사업은 관리노하우 공유와 규모의 경제 등에 힘입어 일반적 사업방식 보다는 성공 확률이 높다고 알려져 있으나, 이로 인해 성공이 보장되지는 않는다. 따라서 확장이 필요한 사업자가 프랜차이즈를 선택하는 배경과 핵심 성공요인(critical success factor)이 에 대해 연구가 진행되어 왔으나 일반적인 이론은 정립되지 못한 상태에 있다. 그간의 연구를 통해 알려진 성공요인들은 다음과 같다.[6)]

첫째, 브랜드(brand) 인지도이다. 어떤 조직이 시장에서 당연한 것으로 받아들여지는 정도를 인지적 정당성(cognitive legitimacy)라고 하는데, 오래되고 유명할수록 인지적 정당성은 높게 나타나며, 조직의 생존 가능성도 높아진다. 또한 브랜드의 인기가 높으면 성공에 대한 기대감이 높아져 프랜차이즈의 확장이 계속되고, 이는 새로운 가맹점을 유인하는 선순환 구조를 만들어 낸다.

둘째, 신축성(flexibility)이다. 새로운 지역에 프랜차이즈 네트워크를 개설할

6) https://openworksweb.com/own-a-franchise/(검색일: 2020.9.15)

경우 로컬의 문화적 특징과 수요를 반영할 수 있어야 한다. 새로운 환경이나 기술변화에 빠르게 적응할 수 있는 신축적인 플랫폼을 갖춘 조직일수록 성공 가능성이 높아진다.

셋째, 적절한 통제장치(control)이다. 대리인인 가맹점주는 기회주의적 행동을 할 개연성이 있기 때문에 이를 통제할 감시시스템이 필요하다. 다만, 강압적 감시체계는 대리인과의 갈등을 초래할 수 있기 때문에 감시 방법과 재량권의 수준은 프랜차이즈 성공에 중요한 요인이 된다. 통제는 신뢰에 기반한 협력관계에 바탕을 둬야 프랜차이즈가 안정적으로 운영될 수 있다.

넷째, 본부의 관리능력(management)이다. 자원기반이론(Resource Based Theory)에 따르면 가맹본부가 시장경쟁에 우위에 설 수 있는 핵심역량을 가지고 있을 경우 가맹점은 이를 활용함으로써 시장에서의 불확실성을 낮출 수 있다. 가맹본부의 홍보 및 마케팅 능력, 프랜차이즈 네트워크 확대를 통한 규모의 경제 실현, 교육훈련 지원 등이 핵심역량을 구성하는데, 그 가운데서도 관리자의 관리능력이 가장 중요한 요소로 평가받는다.[7)]

다섯째, 입지(location)이다. 프랜차이즈 개설 장소는 사업 성공에 중요한 요인이 된다. 기존 업체들의 경쟁이 치열하거나 소비자의 선호가 약한 장소에서는 프랜차이즈가 성공할 가능성이 낮아진다. 테러조직의 입장에서는 공권력이 취약하거나 종파 및 종족 갈등이 극심한 지역일수록 활동에 유리할 것이다. 그러나 동일한 목표를 내세운 경쟁단체들이 많을수록 세력을 확장하는데 어려움이 수반된다.

---

7) Jay Barney, “Firm Resources and Sustained Competitive Advantage,” Journal of Management, Vol. 19(1991), pp. 99-120.

3. 프랜차이즈 적용 전략

가. 알카에다 사례

(1) 브랜드(Brand)

1998년 케냐와 탄자니아 주재 미국 대사관 연쇄 폭탄테러 이전까지 알카에다는 명칭조차 생소할 만큼 미국 등 각국 정보당국의 주목을 받지 못한 존재였다. 이 사건 이후 9.11 테러까지 알카에다는 지하드 선봉조직(vanguard)이라는 위상을 과시하며 존재감을 각인시켰다. 알카에다는 테러공격 이외에도 각종 뉴스를 통해 전 세계에 존재감을 드러냈고, 무슬림을 향한 메시지를 발표하고, 세련된 홍보전을 펼칠 수 있는 전례 없는 단체가 되었다. 무슬림을 핍박하는 미국에 저항하는 존재로서 자리매김하게 되었는데 이는 무슬림을 대상으로 실시한 알카에다 대한 여론조사를 보면 보다 분명하게 드러난다. 2008년 조사대상의 과반수가 알카에다의 이데올로기를 지지한다고 밝혔으며, 빈 라덴 개인에 대한 국가별 조사에서 이집트 44%, 파키스탄 26%, 인도네시아 16%가 긍정적으로 평가하였다. 2013년 조사에서는 알카에다의 글로벌 전략에 대한 부정적 평가는 높아졌지만 30%는 답변을 회피했으며, 13%는 지지 의사를 밝혔다. 2011년 빈 라덴 사망에 대해 파키스탄인 51%가 애도를 표시하고 11%는 긍정적인 반응을 보였다는 조사결과는 빈 라덴이 가진 브랜드 가치를 보여주고 있다.[8)]

2003년 이라크 전쟁이 시작되자 중동 지역에서 최소 12개 무장조직들이 알카에다 브랜드 사용을 요청하였는데, 이는 당시 알카에다라는 브랜드가 반미투쟁 시장에서 가지는 가치를 보여주는 사례이다. 이는 이들 무장조직들은 스스로를 알카에다로 칭하는 것이 자금확보와 조직원 모집에 도움이 된다고 판단했기 때문이다.[9)]

---

8) Alex P. Schmid, “Data to Measure Sympathy and Support for Islamist Terrorism: A Look at Muslim Opinions on Al Qaeda and IS,” The International Centre for Counter-Terrorism - The Hague 8, no. 2 (2017).

9) Audrey J. Cronin, How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of

한편, 온라인을 통한 선전활동 역시 알카에다 브랜드를 각인시키는데 상당한 효과를 발휘하였다. 2010년 발간된 온라인 잡지 인스파이어(Inspire)는 2013년 보스턴 마라톤 폭탄테러에서 보듯이 추종세력의 급진화와 테러 감행에 직접적으로 영향을 미쳤고,[10] 2019년 발간된 원 움마(One Ummah)는 무함마드 풍자 만평을 게재(2020.9)한 프랑스 주간지 샤를리 에브도에 대한 보복을 선동하여 2020년 하반기 파리, 니스, 빈에서 발생한 테러를 야기함으로써 알카에다의 존재감을 각인시켰다.[11]

ISIS가 2013~2015년간 급속하게 세력을 확장하며 존재감을 과시한 반면, 알카에다는 점진적이면서 온건한 이념을 내세우면서 구시대적인 전략과 방식을 사용하고 있다는 평가를 받았으며 브랜드 가치도 하락하게 되었다. 이 시기에 새롭게 설치된 공식 프랜차이즈가 인도지부(AQIS)에 불과한 점도 이러한 상황을 반영한다. 그러나 ISIS의 국가건설 실험이 실패로 귀결되면서 ISIS 이데올로기에 대한 의구심이 커지고 있는 상황에서 지하디즘을 현실에 구현한 알카에다 브랜드의 가치는 새롭게 주목을 받고 있다.[12]

(2) 신축성(flexibility)

신축성은 주제・메뉴・홍보 등을 포괄하는 사업계획을 수립하는 과정에서 지역의 문화와 수요를 반영하는 정도를 의미한다.[13] 알카에다는 어려운 상황에서 프랜차이즈를 통한 확장을 시도하였기 때문에 생존이 최우선 고려사항이었으며 자신의 전략을 강요하기보다 지역사회에 침투하는 방식을 선택하였다. 이러한 지역화 전략은 알카에다 프랜차이즈가 지역사회에 성공적으로 착근하는데 중요한 역할을 하였다.

Terrorist Campaigns (Princeton: Princeton University Press, 2009), pp. 171-174.

10) https://www.nytimes.com/2013/04/24/us/boston-marathon-bombing-developments.html?hp&pagewanted=all(검색일: 2021.3.14)

11) https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3101279/al-qaeda-threatens-new-charlie-hebdo-massacre-over-republished(검색일: 2021.3.14)

12) Bloomberg News, 2 August 2019.

13) 김의근 외(2017), p. 96

알카에다 아라비아지부(AQAP)는 알카에다 프랜차이즈 가운데 지역과 글로벌 아젠다의 균형을 가장 잘 맞춘 단체라는 평가를 받고 있다. 이는 수니파 부족들과의 신뢰관계 형성을 위해 알카에다 브랜드 노출 자제, 지역문제에 초점을 둔 메시지 전파에 주력, 폭력적 이미지 불식, 청소년층의 조직적 충원 등을 통해 성공적으로 활동을 수행해나갔기 때문이다. 시리아에서 활동하는 하얏트 타흐리르 알샴(HTS: Hayat Tahrir al-Sham)도 부드러운 이미지와 실용적・현지화 노선을 추구를 통해 위상을 확보하게 되었는데, 이는 광범위한 자율권을 부여한 알카에다 지휘부의 요구를 반영한 결과이다.

(3) 통제(control)

알카에다가 각 프랜차이즈 지부들을 실제로 통제했는지 여부는 가장 논란이 많은 부분이다. 9.11 이후 미국의 군사적 압박으로 빈 라덴은 프랜차이즈의 통제에 필요한 통신의 제한과 재정지원 능력 감소에도 불구하고 그의 지시는 각 지부들에게 대부분 전달되었다. 약화된 통제역량에도 불구하고 지휘체계를 유지할 수 있었던 배경에는 알카에다 지휘부와 프랜차이즈 조직 수장들 사이의 개인적 친분이 중요한 요인으로 작용하였다. 이러한 관계는 테러캠프・전투현장・수감시설에서 공동생활을 하거나 결혼을 통해서 형성되었다.[14] 개인적인 연결망을 기초로 알카에다 지휘부는 프랜차이즈 수장을 포함한 고위급에 대한 인사권을 행사하는 등 일정한 통제력을 유지하였다.

알카에다의 프랜차이즈 통제 전략은 지휘부의 물리적 안전 확보에도 도움이 되었고, 각 프랜차이즈 조직들이 현지에서 적응하는데도 긍정적으로 작용하였다. 현지에서 세력을 육성하는 데 성공한 이라크・시리아・예멘지부의 경우 현지 지휘관이 광범위한 작전 지휘권을 보유하고 있었다는 공통점을 갖고 있다.

---

14) Gartenstein-Ross & Barr(2018), pp. 24-25.

(4) 관리(management)

알카에다 지휘부의 관리능력도 프랜차이즈 확장에 일정한 역할을 하였다. 관리능력 가운데 가장 중요한 지도자의 리더십의 경우 빈 라덴은 종교적 카리스마와 투쟁력, 정치력과 사업능력을 모두 갖춘 21세기의 칼리프로 인식되었다. 그는 율법학자는 아니지만 신앙에 투철했으며 행동하는 투사로 아프가니스탄 전쟁에 참여해 전쟁을 승리로 이끄는데 일조한 인물이었다. 빈 라덴은 자신이 아랍인이었음에도 범아랍주의가 아닌 범이슬람 단일체 건설을 주장함으로써 아프리카로부터 아시아 지역에 이르는 프랜차이즈 네트워크의 기반을 마련했다. 빈 라덴의 후계자인 알 자와히리(al Zawahiri)에 대한 평가는 엇갈리고 있지만, 시리아 내전의 혼란을 틈타 알누스라 전선을 창설하여 알카에다 재건의 결정적 전기를 마련했으며, 지역중심(localism)의 은밀하면서도 점진적인 재건 전략을 통해 ISIS 득세와 미국의 군사적 공세 속에서도 프랜차이즈 단체들이 생존할 수 있는 기반을 마련하였다.

알카에다는 급진적 이데올로기를 확산시키는데 있어 온라인의 중요성을 조기에 인식하고 1990년대 후반부터 각종 온라인 선전매체를 활용하기 시작하였다. 특히, '인터넷의 빈 라덴'으로 불리며 인스파이어(Inspire) 같은 온라인 선전지를 창간한 알 올라키(al Awlaki)를 활용하여 알카에다를 하나의 브랜드로 각인시키면서 동조세력을 유인하는데 성공하였다. 뿐만 아니라, 1990년대 아프가니스탄에서 운영한 테러훈련 캠프 출신들을 각 프랜차이즈에 작전 및 훈련고문 등의 자격으로 파견하여 테러능력을 향상토록 지원하였다.

(5) 입지(location)

반군이나 테러단체가 발생하는 데 중요한 환경적 요인으로 ① 지역주민의 원한이나 분노(local grievance) ② 약한 정부(week state) ③ 욕망(greed)을 들 수 있다. 원한은 부족・종교 등에 의한 정치・사회적 갈등에 의해 발생하며, 약한 정부(weak state)는 치안력・군사력 부족으로 사회적 혼란을 통제할 수 있

는 능력이 부족한 정부를 의미한다. 욕망은 유전・천연자원이나 마약, 납치 등을 통해 금전적인 이익을 획득하겠다는 의지로 정의된다.[15] 이 세 가지 요인은 모두 입지와 직접적으로 관련되어 있다. 알카에다 프랜차이즈가 성공적으로 자리를 잡은 지역은 위 세 가지 요인들이 긍정적인 영향을 미치고 있다. 알카에다 프랜차이즈가 위치했던 이라크・시리아・예멘・소말리아는 정부 효과성과 부패정도 평가에서 전 세계 하위 10%에 해당하는 국가들이다.[16] 평화기금(The Fund for Peace)과 포린폴리시(Foreign Policy)가 발표한 2019년 취약국가지수(Fragile States Index)에서도 예멘이 1위, 소말리아 2위, 시리아 4위를 차지하고 있다.[17] 이들 국가에서는 정부의 치안능력이 부재한 상황에서 부패수준도 높아 정부에 대한 신뢰성이 상당히 낮다는 공통점을 발견할 수 있다.

나. ISIS 사례

(1) 브랜드(brand)

ISIS는 지하드 단체로는 최초로 영토를 확보하고 칼리프국가를 선포함으로써 이슬람주의 운동의 획기적인 전환점을 가져왔다. 지하드 단체들의 공통적인 목표는 이슬람국가 수립인 만큼, ISIS의 국가선포는 브랜드 가치를 높이는데 크게 기여하였다. 또한 석유판매・전리품 등으로 확보한 재정적 능력은 ISIS가 실제 국가로서의 기능을 하고 있다는 이미지를 보여주었다. 또한, ISIS는 이념과 전략면에서 알카에다와 차별화를 보였다. 알카에다는 미국을 악의 근원으로 인식하고 미국의 침략으로부터 무슬림의 보호에 중점을 두는 수동적인 태도를 보이는 반면, ISIS는 이슬람 공동체의 정화를 명분으로 시아파 등 소수파에 대한 공격을 서슴없이 감행하는 전략을 구사하였다. 아울러 ISIS는 각종 선전을 통해 알카에다의 전략을 시대에 구시대적인 것으로 비판하면서 자신이 대안 세력임

15) Seth G. Jones, “Beyond Baghdadi: The Next Wave of Jihadist Violence,” CSIS Brief(2019)
16) https://info.worldbank.org/governance/wgi/(검색일: 2020.9.20)
17) https://fragilestatesindex.org/(검색일: 2020.9.20)

을 주장하였다. 특히, ISIS의 온라인 홍보는 차별화된 브랜드 구축과 세계적 차원에서 동원체제를 구축하는데 핵심적 역할을 하였다. 초기부터 중앙 집중형 홍보전략 하에 미디어 조직을 운영하면서 온라인 잡지와 영상 홍보물을 제작하였는데, 이는 이슬람주의에 고취된 무슬림을 동원하는 것은 물론, 공포심 조장을 통해 반대세력을 위협하는데 큰 성과를 거두었다. ISIS라는 차별화된 브랜드는 이슬람권에서 커다란 파장을 불러일으키며 동조세력을 형성하는 데 성공했다. 전 세계 80개국에서 4만 여명의 외국인 테러전투원들이 시리아와 이라크로 향했다는 사실은 ISIS의 이데올로기와 전략이 전 세계 무슬림에게 미친 영향력과 동원 능력을 보여주는 대표적인 사례이다.[18]

(2) 신축성(flexibility)

프랜차이즈의 성공 가능성을 높이기 위해서는 지역의 특수성을 반영할 수 있는 전략 수립이 필수이다. ISIS가 프랜차이즈 구축 초기단계에서 시리아와 이라크에서의 성공방식을 역외에서도 적용하려고 시도했지만, 신축성 측면에서 부족함을 보였다. 대표적인 사례가 리비아 지부이다.

ISIS 리비아지부는 가다피 사후 리비아의 치안공백을 틈타 지휘부로부터 전술・무기・전투원을 지원받으며 빠르게 영역을 확장해갔다. 점령지에서 복장규제・남녀분리 수업・종교경찰 창설 등 샤리아 법에 따른 통치를 실시하고, 이교도를 공개처형하는 등 잔혹한 모습을 보이자 리비아 내 주요 무장세력들의 본격적인 견제가 시작되었다. 리비아지부는 종파주의와 폭력성으로 대표되는 ISIS의 전략을 모방함으로써 시민들과 경쟁단체들의 신뢰를 얻는데 실패하였고, 결국 남부 사막지역으로 패퇴하였다.[19]

이후 ISIS 지휘부는 서아프리카지부에서 변화된 모습을 보이는데, 2016년 8월 무슬림을 잔혹하게 살해해 비난을 받던 서아프리카지부(ISWAP)의 수장 셰

18) Joana Cook & Gina Vale, “From Daesh to ‘Diaspora’: Tracing the Women and Minors of Islamic State,” ISCR(2018), pp. 14-20.
19) Colin Clarke, “Expanding the ISIS Brand,” Rand Corporation(2018)

카우(Abubakar Shekau)를 해임하였다. 새로운 수장으로 임명된 알 바르나위(Abu Musab al Barnawi)는 ISIS 선전매체 알-나바(Al-Naba)와 인터뷰에서 "셰카우가 잘못된 대상을 공격했고, 그 동안 진정한 적은 더 강해졌다며 앞으로는 무슬림에 대한 공격을 하지 않을 것"이라고 선언함으로써 새로운 전략의 모색하기 시작했다.[20] 알 바르나위는 기독교도가 50%를 상회하는 나이지리아의 특수성을 감안하여 공격 대상을 군인과 경찰, 그리고 기독교도로 전환하였다. 서아프리카 지부는 현재 보코하람 등 주변 테러조직의 이탈자들을 흡수하면서 세력을 확대하였으며, 서아프리카 일대에서 알카에다 계열 조직들과의 치열한 경쟁을 선도하고 있는 조직으로 발전하였다.

(3) 통제(control)

ISIS는 프랜차이즈 확장기에 각 지부에 직접적인 통제력을 행사하였다. 호라산과 리비아지부의 경우 창설과정부터 다수의 본부 지휘관과 함께 무기·자금을 투입하였으며, FTF(Foreign Terrorist Fighters, 외국인테러전투원)들이 이들 지역으로 순환배치 되는데도 관여하였다. ISIS 지휘부는 2016년 8월 서아프리카지부 수장을 교체하였고, 2019년 4월에는 테러활동 부진을 이유로 호라산지부의 수장을 교체하면서 프랜차이즈 조직들에 대한 실질적 통제역량을 보여주었다.[21] ISIS가 보유한 막대한 현금과 선전 능력도 프랜차이즈를 통제하는 유용한 수단이 되었다. 현금 유동성은 대의명분보다 강한 흡입력을 발휘하며 프랜차이즈 시스템 유지에 기여했으며,[22] 과거 어떤 조직보다도 효율적이라는 평가를 받는 온라인과 SNS를 통한 선전 능력을 공유·활용하게 함으로써 각 지부들의 프랜차이즈에 잔류하도록 유도하였다. ISIS 지휘부의 프랜차이즈 시스템에 대한 실질적 통제는 각 지부의 기회주의적 행동을 억제하고, 취약한 단체들

20) Reuter, 4 August 2016.
21) https://www.securitycouncilreport.org/(검색일: 2020.7.15.)
22) ISIS가 전성기를 구가하던 2015년의 경우 각종 활동 및 약탈로 거둔 수입 규모가 60억 달러에 달한다.

의 활동을 독려함으로써 프랜차이즈들이 각지에서 자리를 잡는데 긍정적인 영향을 준 것으로 평가된다.

(4) 관리(management)

본부의 관리역량은 다양한 원천에서 비롯되며, 관리자의 탁월한 리더십, 홍보능력, 교육훈련 제공 등이 포함된다. ISIS의 전성기를 이끈 수장이자 칼리프를 자임했던 알 바그다디(al Baghdadi)는 전장에서 잔인하면서도 조직적인 전술을 구사한다는 평가를 받았는데, 이는 젊은 무슬림들에게 알카에다보다 ISIS를 보다 매력적인 조직으로 인식하는데 일조하였다.[23]

ISIS의 관리능력은 특히 온라인 선전에서 드러나는데, ISIS는 중앙집중형 홍보전략 하에 자체 미디어 조직을 조직하고 2014년 7월 첫 온라인 잡지인 다비크(Dabiq)를 창간하였다. 다비크는 영어・독일어・프랑스어・러시아어 등 다양한 언어로 제공되었는데, 문체나 편집 양식에 있어 상당히 수준이 높다는 평가를 받았다. 이외에도 각종 영상 홍보물을 통해 무슬림들을 극단화시키는 한편, 알 푸르칸(al Furqan)에는 공포심을 조장하는 홍보물을 게시함으로써 반대세력에 위협과 경고 메시지를 전달하였다. ISIS의 각종 선전물은 “질과 양면에서 선전의 정석을 보여준다”라는 평가를 받을 정도로 효율적이었고, 이는 유례없는 FTF의 글로벌 동원과 프랜차이즈의 확산으로 이어졌다.[24] ISIS는 점령지와 유능한 지도자를 잃는 쇠퇴국면 속에서도 미디어 담당 조직을 유지하고 있는데, 이는 차별화된 홍보능력이 프랜차이즈 네트워크를 지탱시키는 요소임을 의미하는 것이다.

---

23) William McCants, The ISIS Apocalyse: The History, Stategy, and Doomsday Vision of the Islamic State(New York: St. Martin’s Press, 2015), pp. 2-5.

24) http://www.understandingwar.org/backgrounder/dabiq-strategic-messaging-islamic-state-0(검색일: 2020.10.30.)

(5) 입지(location)

테러단체의 성공은 종족 간 갈등이 격화되거나, 공권력이 취약하거나, 납치·밀수 등 경제활동이 가능한 지역일수록 높다. ISIS의 프랜차이즈의 성공 가능성은 사우디아라비아와 러시아 사례를 살펴보면 확인할 수 있다. 사우디아라비아의 경우 종교적 상징성으로 인해 알카에다도 프랜차이즈 구축을 시도한 곳으로 이슬람 극단주의의 저변이 넓어 인원동원 측면에서 유리한 지역으로 꼽힌다. 코카서스의 경우도 러시아 정부의 차별과 억압에 반발하는 무슬림을 동원할 수 있다는 점에서 긍정적 입지로 평가된다. 그러나 이들 지역을 보면 공권력이 정상적으로 작동할 경우 지휘체계를 갖춘 조직으로의 성장은 어려우며 정부의 감시를 피해 지하에서 세포조직 형태로 활동하는 수준에 머무르게 됨을 알 수 있다.

한편, 리비아지부는 창설 초반 급격하게 확장했음에도 불구하고, 경쟁단체 포섭을 실패하고 과도한 폭력성으로 인한 대중지지 획득을 하지 못한 관계로 쇠퇴하게 되었는데, 입지상 한계도 주요 실패 요인으로 지적되고 있다. ISIS는 종파갈등을 대중 지지와 조직 동원의 핵심요인으로 활용했는데, 리비아의 경우 다른 이슬람국가에 비하여 시아파 규모가 크지 않아 활용할 만한 종파갈등이 부재했던 사실이 실패요인으로 작용하였다.[25] 또한, 가다피 사후 군벌과 민병대들이 발호하면서 경쟁관계에 있는 무장세력이 강력했던 것도 실패 원인이 되었다.

호라산지부의 경우도 아프가니스탄에서 사실상 공권력이 미치지 않는 낭가하르주(Nangarhar Province)에 위치했지만, 미군을 비롯한 NATO 연합군의 군사적 압박과 탈레반의 견제의 극복여부가 생존의 주요 요인으로 되어 왔다. 강력한 경쟁단체의 존재는 조직의 획기적 발전에 장애가 되고 있는데, 알카에다 아라비아반도지부(AQAP)와의 경쟁에서 열세에 있는 예멘지부도 비슷한 상황에 처한 것으로 볼 수 있다.

---

25) Katherine Bauer, “Beyond Syria and Iraq: Examining Islamic State Provinces,” The Washington Institute For Near East Policy, pp. 7~12.

4. 알카에다와 ISIS 확산전략 비교

가. 목표 및 조직

ISIS와 알카에다는 살라피즘(Salafism)[26]을 기반으로 이슬람 율법이 지배하는 이상국가 건설이라는 최종 목표를 공유하고 있다. 그러나 두 단체는 목표 달성을 위한 과정과 방법에 있어서 현격한 차이를 보이고 있다. ISIS는 영토를 가진 이슬람국가 건설을 목표로 하여 실제 이를 실현시켰는데, ISIS가 이러한 급진적 전략을 선택한 배경에는 이라크 내 뿌리 깊은 시아파와 수니파의 반목과 함께 후세인 정권 붕괴 이후 수니파 집권세력들이 ISIS에 가담한 것이 크게 작용하였다. 이슬람국가 건설을 기치로 내건 ISIS는 1차 세계대전 이후 유럽 열강에 의해 획정된 국경을 부인하고 종말론적 요소를 도입함으로써 칼리프라는 구원자가 등장할 수 있는 공간을 만들었다. 이에 반해, 알카에다는 창설 초기부터 성급한 이슬람국가 건설 시도는 돌이킬 수 없는 피해를 가져올 것이라고 주장하면서 점진주의 전략을 유지하였다.

주적에 대해서도 두 조직은 상이한 시각을 보이고 있는데, 알카에다는 모든 중동문제의 근원인 미국에 대한 공격을 우선순위에 두고 무슬림을 각성시켜 부패하고 불경한 국제질서에 대항하려는 입장인 반면, ISIS는 변절 집단인 아랍정

[표 1] ISIS와 알카에다 주요 특징 비교

구분		ISIS	알카에다
공통점		이슬람국가의 수립을 최종 목표로 설정	
차이점	이슬람국가 수립 방식	급진적	점진적
	주적	근거리(near enemy)	원거리(far enemy)
	전술	극단적 종파주의, 잔인한 처벌	온건한 종파주의, 미국에 대한 대형 테러에 관심

26) 살라피즘(Salafism)은 초기 엄격한 이슬람으로 돌아가자는 복고주의로, 살라피스트들은 북아프리카, 중동, 유럽에서 과거 번영했던 이슬람 왕국을 다시 세우는 것을 목표로 하고 있다.

권의 전복과 시아파 등 종교적 소수 집단의 제거를 통한 이슬람 커뮤니티의 정화를 1차적 목표로 설정하고 있다.

한편, ISIS는 점령지를 상실(2019.3)한 이후 전략의 변화 가능성이 보이고 있는데, 알 바그다디 사망(2019.10) 이후 처음으로 발표한 2020년 1월 27일 대변인 성명을 통해 예루살렘이 ISIS 창설 이래 최종 목표였으며, 이슬람국가의 수립은 이를 위한 발판이었다며 유대인과 이스라엘에 대한 공격의지를 천명하였다. 또한 미국을 이라크와 수니파 지역에서 몰아낸 유일한 세력임을 자임하면서 이교도와의 전장(戰場)이 이라크에서 전 세계로 확장되었다며 동조자들에게 가까운 ISIS 지부로 향할 것을 독려하였다.[27] 이는 사실상 과거와 같은 이슬람국가 재건이 어려운 현실에서 글로벌 지하드 네트워크로의 변모했음을 알리는 한편, 알카에다와의 주도권 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 지지층을 확대해보려는 시도로 평가된다.

나. 프랜차이즈 개념

양 조직의 역외 확산현상은 프랜차이즈 개념 요건들을 충족하고 있음을 이미 확인하였다. 다만, 아래 [표 2]에서 보는 바와 같이 요건별로는 상이한 특징을 보이고 있다. 첫째, 상표 등 사용관계에 있어서 알카에다는 브랜드의 비노출을 인정하면서 신축적인 모습을 보인 반면, ISIS는 프랜차이즈 시스템에 가입한 단체들의 명칭변경을 강요하는 등 원칙적으로 브랜드 노출을 요구하였다. 보코하람(Boko Haram)이 ISIS 프랜차이즈에 가입하면서 ISIS 서아프리카지부로 변경된 것이 대표적인 사례이다.

둘째, 가맹단체들에 대한 통제와 관련하여 알카에다는 일정부분 자율권을 부여하는 전략을 구사한 반면, ISIS는 지휘관 인사뿐만 아니라 전술・무기공급・전투원 재배치・현금지급 등에 직접적으로 개입하면서 광범위한 통제권을 행사하였다.

---

27) Dailymail, 27 January 2020.

셋째, 가맹비 등 대가관계 지급의 경우 알카에다는 지휘부의 의지를 반영하여 대서방 관련 시설·목표에 대한 테러공격을 요구하며 협상을 진행하는 반면, ISIS는 각 지부 전투원의 여타 조직으로 재배치 및 담배밀수를 포함한 각종 범죄수익금 상납 등 포괄적으로 비용을 요구하는 경향을 보여주었다.

[표 2] 프랜차이즈 요건 비교

구분	알카에다	ISIS
상표 등 사용관계	신축적(브랜드 비노출 인정)	원칙적(브랜드 노출 요구)
본부의 가맹단체 통제	일정부분 자율권 부여	작전전략 등에 관여
가맹비 등 대가관계	테러공격을 조건으로 요구	포괄적으로 요구
독립적 관계	충성맹세 철회 가능	충성맹세 철회 가능

알카에다와 ISIS가 프랜차이즈 개념 요소 충족 부분에서 차이점을 보이는 이유는 알카에다의 경우 미군의 군사적 압박에 직면함에 따라 통제가능 한 자원과 역량이 부족한 상황에서 프랜차이즈 전략을 추진했기 때문으로 보인다. 반면, ISIS는 초보적 수준의 국가를 운영한 경험을 토대로 프랜차이즈 네트워크를 체계적으로 관리할 수 있는 역량을 구비하고 있었고 자신의 성공방식을 다른 지역에 이식하려는 의지가 강했기 때문인 것으로 평가된다.

다. 확산요인 비교

프랜차이즈 성공 요인들이 양 조직의 확산에 어떤 영향을 미쳤는지를 다음과 같이 비교 분석할 수 있다. 첫째, 브랜드 요인과 관련하여 알카에다는 지하디즘을 현실에 구현한 원류이자 미국과 같은 이교도의 침략으로부터 무슬림을 보호하는 선봉에 선 조직이라는 평판을 확보했으며, 9.11 테러를 통해 무슬림 세계에서 그 존재감을 극대화하였다. 미국이라는 악에 맞서 무슬림을 보호한다는 브랜드 이미지는 2003년 이라크전 이후 중동·아프리카 지역으로 프랜차이즈를 확장시켜 나가는데 긍정적 역할을 하였다.

ISIS는 국가수립 선포라는 가시적인 성과를 보여줌으로써 알카에다라는 브랜드를 구시대적인 것으로 만드는데 일정 부분 성공하였다. 특히, 알카에다의 점진적 접근 대신 ISIS가 내세운 급진적 전략은 중동과 아프리카 지역에서 칼리프 국가를 건설하고자 하는 무장세력의 전략과도 부합하는 것이었다. 이러한 차이가 보코하람의 수장 세카우가 ISIS 프랜차이즈에 가입하게 된 결정적인 배경으로 작용하였다. ISIS가 급격하게 세력을 확장하면서 알카에다 브랜드 가치는 하락이 불가피하게 되었는데, 이는 ISIS의 본격적인 등장이후 알카에다가 새롭게 설치한 프랜차이즈가 인도지부(AQIS) 밖에 없다는 점을 통해 확인할 수 있다. 이렇듯 양 조직은 차별화된 브랜드 특징을 바탕으로 서로의 영역을 확보하는 전략을 구사하였다. 최근 브랜드 이미지를 결정짓는 핵심 요인으로 꼽히는 온라인 선전 분야에서도 양 조직의 차이점을 확인할 수 있다. 알카에다는 알 자와히리, 알 올라키 등 종교적 권위를 갖는 지도자들이 직접 등장해 종교적, 이론적 메시지를 꾸준히 전달하였는데, 이러한 방식은 지하드 원류로서의 가치를 드러낸 것이었다. 이에 반해, 선전・선동에 방점을 두었던 ISIS는 이념적 설교보다 칼리프 국가 건설의 대의를 설명하거나, 서구권에 거주하는 무슬림들이 실행할 수 있는 테러공격을 소개하는 등 실천적 메시지 전달에 방점을 두었다.

ISIS가 국가건설 실험의 실패로 인해 브랜드 가치에 적지 않은 타격을 입은 상황에서 향후 글로벌 지하드 선봉이라는 브랜드를 확보하기 위해 알카에다와 ISIS간 경쟁이 어떤 양상으로 전개될지 주목된다.

둘째, 신축성 측면에서 두 단체는 상이한 양상을 보였다. 알카에다는 현지 세력과의 협력과 아젠다 공유그룹 확대라는 간접적이면서 장기적 전략을 구사함으로써 프랜차이즈 조직들에게 상당한 자율권을 부여하였으며, 이는 각 지부 운영에 신축성을 가져다 주었다. 알카에다가 현지화 전략을 택할 수 있었던 것은 본래 지휘관에게 자율권을 부여해오던 전통과 함께 알카에다 지휘부가 프랜차이즈 단체 소재지와 지리적으로 떨어져 직접적인 통제가 쉽지 않은데다, 당시 미국의 공세로 존폐의 위기에 처할 정도로 지휘부가 상당히 열악한 상황에 있었던 점이 작용한 것으로 보인다. ISIS의 프랜차이즈는 2014년부터 2015년까지

강력한 브랜드 인지도를 바탕으로 한 지도부의 기획의지가 철저하게 반영된 것이라 할 수 있다. 상대적으로 강했던 브랜드 인지도는 여타 단체들로 하여금 ISIS의 성공 방식을 답습하도록 만들었고, 이는 프랜차이즈의 신축성을 약화시키는 결과를 초래했다. ISIS 리비아지부의 성과와 한계가 이를 잘 보여준다. 다만, 이후 ISIS 프랜차이즈는 조직의 신축성을 높이기 위해 노력하고 있는데, 서아프리카지부가 강경일변도의 지도자를 교체한 것이나, 예멘지부에서 AQAP와의 경쟁을 위해 시아파인 후티반군의 지원을 수락하는 사례가 대표적이다. 특히, 알 바그다디 사후 수장으로 임명된 알 마올라(al Mawla)는 아직까지 공식적인 메시지 발표 없이 은신하고 있는데, 지휘부의 메시지 발신 제약은 각 지부 조직이 현지 사정에 맞게 조직을 신축적으로 운영할 수 있는 권한을 지속적으로 확대시킬 것으로 보인다.

셋째, 통제 측면에서도 알카에다와 ISIS는 차이점을 보였다. 양 조직이 프랜차이즈 시스템 내부에 대해서는 일정한 통제력을 행사하고 있음을 이미 확인한 바 있다. 알카에다는 과거 '리더 없는 지하드(leaderless jihad)'라는 평가가 나올 만큼 지휘권의 상당부분을 위임하는 모습을 보인 반면, ISIS는 활동 방식이나 성과까지 직접 통제하려는 대조적인 모습을 보였다. 개인적 인연과 신뢰관계에 기반하여 최소한의 통제권을 행사했던 알카에다는 주요 거점 지부에서 자리를 잡는데 성공하였다. ISIS와 하얏트 타흐리르 알샴(HTS)의 이탈을 통제 실패 사례로 볼 수 있지만, 성공한 프랜차이즈의 독립으로 볼 여지도 충분하다. 지휘부의 보호와 생존 차원에서 각 지부와의 통신수단이 제약될 수밖에 없기 때문에 중요한 전략이 아닌 일반적 활동에 대한 각 지부의 자율권은 더욱 확대될 것으로 관측된다.

넷째, 양 조직 지휘부의 관리능력은 프랜차이즈 확산에 긍정적인 요인으로 작용했다. 알카에다와 ISIS의 수장들은 오랜 기간 동안 고난과 투쟁 가운데 승리를 쟁취한 경험을 갖고 있다. 또한 이들 조직은 온라인과 SNS를 통한 선전에서 매우 주목할 만한 성과를 거둔 것으로 평가받고 있다. 또한 이들 조직들은 자폭테러 같은 새로운 공격방법을 전수하며 지부의 작전능력을 고양시켰다. ISIS가

프랜차이즈 확산기에 자금과 물품지원, 그리고 온라인 선전기법을 제공하면서 상대적으로 우수한 관리능력을 발휘했지만, 알카에다 역시 지하드 원류로서의 이데올로기 정통성을 설파하면서 선전의 역량을 지속적으로 보여주었다.

다섯째, 알카에다와 ISIS는 공권력이 취약하고, 갈등관계를 이용할 수 있으며, 자금원을 확보할 수 있는 지역을 대상으로의 진출에 심혈을 기울여왔다. 알카에다는 먼저 프랜차이즈를 통한 확산 전략을 추진한 만큼 좋은 입지를 선점할 수 있었다. 또한 소말리아와 예멘의 성공에 이어 시리아 내전 직후 신속하게 알 누스라 전선(al Nusra Front, HTS의 전신)을 신설한 사례를 감안해 볼 때 알카에다 지휘부의 국제적인 안목을 어느 정도 인정할 필요가 있다. ISIS의 확장에 맞서 2014년 9월 세계 2위 무슬림 대국인 인도 진출을 선언한 점도 주목할 부분이다. 이에 반해 후발주자인 ISIS는 주요 프랜차이즈 조직들이 아프가니스탄과 예멘, 리비아 등지에서 이미 자리를 잡고 있는 조직들과의 경쟁에서 고전하고 있는 모습을 보이고 있는 가운데, 최근 사헬지역・모잠비크・민주콩고 등 아프리카 전역에서 연계조직들의 활동이 보고되고 있다.[28]

각각의 프랜차이즈 성공 요인은 정도의 차이는 있지만 알카에다와 ISIS의 역외 확산과 관련성을 갖고 있었다. 알카에다의 경우 지속적인 브랜드 가치와 신축성, 우호적 입지가 역외 확산에 긍정적 영향을 미쳤다. 이에 반해 ISIS는 강력한 브랜드 파워와 관리능력으로 신축성과 입지의 부족한 부분을 보완하면서 프랜차이즈 확산을 시도하였다. 어떤 조직의 프랜차이즈가 보다 효과적인지에 대해서는 일률적으로 평가하기는 어렵다. 다만, 국가건설 실험 실패와 카리스마 있는 지도자 알 바그다디(al Baghdadi)의 사망으로 브랜드 가치의 불확실성이 확대되고 있다. 반면, 알카에다의 경우 신축성과 입지 측면에서 장기적인 효과를 창출할 수 있으며, 지하디즘 이념을 구현한 최초의 단체라는 명성도 지속될 것으로 예상되는 만큼, 알카에다 조직의 내구력이 ISIS보다 오랫동안 유지될 것이라는 분석이 제기되고 있다.[29]

---

28) https://www.voanews.com/africa/us-designates-2-african-groups-foreign-terrorist-organizations(검색일: 2021.3.14)

한편, 프랜차이즈 모델 성공요인별로 알카에다와 ISIS의 특징을 정리하면 [표 3]과 같다.

[표 3] 확산요인 비교

요인	알카에다	ISIS
브랜드	지하디즘 실체를 구현 구식이라는 비판	강력하고 선명한 이미지 칼리프국가 실험 실패
신축성	높은 융통성으로 현지 적응력 시현	부족한 융통성으로 로컬세력의 지지획득에 애로
통제	상대적으로 자율권 부여	작전방식 등 직접적 통제
관리능력	간접적, 장기적 접근	온라인 선전, 무기・보급물품・자금 지원
입지	입지 선점 우수	입지 선점에 어려움

5. 결론

국제테러단체의 역외 확산은 이데올로기 전파와 같은 정치적 목적보다는 조직의 생존이라는 실용적 차원에서 진행되었다. 9.11 테러 이후 미국의 군사적 조치로 인해 존폐 기로에 있던 알카에다는 역외 확산을 통해 조직의 자원을 분산시키고, 세력을 확장해 나가는 전략을 추구하였다. 또한 새롭게 프랜차이즈 네트워크에 가입하는 단체들이 보유하고 있는 자원을 활용하여 자신들의 역량을 극대화할 수 있는 구조를 만들려고 하였다. ISIS도 이슬람국가 선포 이후 국제사회의 강력한 공세에 직면하자 팽창에서 생존으로의 전략적 변화를 모색하였다. ISIS는 점령지를 상실할수록 중동・아프리카 지역으로의 지부 구축에 집중했는데, 이는 지하드 리더로서 존재감을 유지하면서 도피처 및 재기 근거지 확보를 위한 의도였다. 본 연구의 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

29) 전망과 관련한 평가는 Bruce Hoffman “Al Qaeda’s Resurrection”(2018), Colin Clarke & Charles Lister “Al Qaeda is ready to attack you again”(2019)을 참조.

첫째, 국제테러단체의 확산이 프랜차이즈 모델의 개념적인 구성 요건들을 충족하고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 가맹본부와 가맹점간의 상표・상호・휘장 등의 사용관계, 통제와 영업 방식 등 프랜차이즈가 개념적으로 구성될 수 있는 조건들을 충족했다는 사실이다. 특히, 핵심적 요인인 통제권 보유 여부가 확인됨으로써 프랜차이즈 모델의 적용을 통한 이들 단체들의 확산에 대한 설명이 가능하게 되었다.

둘째, 프랜차이즈 성공요인과 국제테러단체 확산의 연관성을 확인하였다. 프랜차이즈의 성공요인인 브랜드・신축성・통제장치・관리능력・입지는 모두 테러단체의 역외 확산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다만, 알카에다와 ISIS는 각 단체의 여건과 상황에 따라 경쟁우위에 있는 성공요인은 상이한 것으로 확인되었다.

셋째, 프랜차이즈 시스템은 가맹본부가 가맹점의 영업전략 등에 영향력을 행사한다는 점을 전제로 하는 만큼, 알카에다나 ISIS와 같은 국제 테러 네트워크가 실질적인 지휘체계를 가진 조직이 아니라 일종의 이데올로기 또는 사회운동(social movement)에 불과하다는 일각의 평가를 반박할 수 있다는 점에서도 의미를 갖는다.

한편, 국제 테러단체의 확산은 우리 국민들의 안전에 중요한 위협요인으로 되고 있다.[30]향후 테러단체들의 활동 양상을 전망해보면 알카에다・ISIS 지휘부가 내세우는 글로벌 어젠다(agenda)와 로컬 이슈를 함께 추진하는 각 지역의 분권화된 테러단체들의 조직이나 활동이 강화될 것으로 보인다. 최근(2020.12) 소말리아를 중심으로 활동하는 알샤바브가 제2의 9.11 테러를 기획하고, 미국에 조직원을 침투시키려다 적발된 사례를 볼 때, 로컬 단체들이 글로벌 이슈를 내세우면서 친서방 국가나 외국인을 겨냥한 테러를 감행할 가능성이 높아질 것으로 예상된다.[31]

---

30) 2009년 예멘에서 관광객 4명 피살, 2013년 케냐 나이로비에서 1명 사망, 2014년 이집트에서 자폭테러로 인한 3명이 사망 등은 알카에다와 ISIS 연계조직들에 의해 발생하였다.

31) https://www.justice.gov/opa/pr/kenyan-national-indicted-conspiring-hijack-aircraft-behalf-al-qaeda-affiliated-terrorist(검색일: 2021.3.14.)

알카에다와 ISIS핵심 인사들과 본부만 타격하는 테러 전략으로는 이들의 활동을 근본적으로 차단하기 어렵다. 소규모 분권화된 테러 단체들은 추격이 어려운 관계로 이들 단체들의 활동에 대한 정보활동은 한층 어려워질 것으로 보인다. 따라서 본 연구는 테러단체들의 확산을 방지하고 우리 국민들의 안전을 제고하기 위해 다음과 같은 정책적 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 한국이 알카에다나 ISIS와 연계된 테러단체의 배후 거점으로 활용될 가능성이 있는 만큼, 이들 단체들의 국내 잠임과 연계 인물에 대한 감시 등을 통해 위험요인들을 제거해 나갈 필요가 있다. UN 안전보장이사회 'ISIS・알카에다 제재위원회'는 23차 보고서(2019.1)에서 "우즈베키스탄 출신 외국인테러전투원(FTFs)들이 한국으로 입국과 한국에 체류 중인 우즈베키스탄 일부 노동자들이 테러리스트들의 재원을 제공하고 있다"는 사실에서 알 수 있듯이 이들에 대한 철저한 추적과 감시가 필요하다.

둘째, 테러단체들의 프랜차이즈 성공요인들을 역으로 이용하는 전략도 생각해볼 필요가 있다. 테러단체의 브랜드 가치 저하, 프랜차이즈 통제수단 무력화, 지휘부의 관리능력 약화, 테러 취약지역에 대한 거버넌스 구축 등 다양한 대책을 마련해야할 것이다.

셋째, 국가정보 기관의 활동 방식에 대한 획기적인 변화가 요구된다. 이는 테러단체의 위협을 차단하는 데는 무엇보다 효율적인 정보활동이 중요하기 때문이다. 일반적으로 정보의 목적은 합리적인 정책결정을 위한 투입요소로서 정책지원(policy support)의 기능을 수행하는 것으로 인식되고 있다. 분권화되고 파편화된 소규모 테러단체들의 활동을 근절하기 위해서는 국가정보기관만으로는 목적을 이룰 수 없다. 테러단체들의 활동이 활발한 지역에서는 해당 주권국가의 정보기관이 효과적으로 작동하지 않는 경우가 많다. 테러 현장에서는 UN과 민간 NGO와 같은 다양한 단체들도 수집, 분석하고 있는 만큼, 반드시 국가정보기관의 활동을 중심으로 테로 문제를 해결해야한다는 태도를 바꿀 필요가 있다. 동시에 정보기관은 현지 국가의 정보기관은 물론 이들 다양한 주체들과의 정보협력을 효과적으로 추진해나가야 할 것이다.

넷째, 국제사회와 공조에 능동적인 참여와 함께 테러단체에 대한 체계적인 연구가 이루어져야할 것이다. 오늘날 국제사회는 다양한 행위자들의 등장과 미국의 리더십 약화 등으로 불확실성이 그 어느 때 보다 높게 나타나고 있다. 이러한 상황에서 단기적인 신속한 대응과 함께 테러조직과 주요 인물에 대한 정보존안, 문화적인 특성 연구 등을 체계적으로 진행해나가야 한다.

대테러 대책은 단편적인 수단만으로는 효과를 기대하기 어려우며 앞에서 제시된 다양한 노력들이 연계되고 구체화될 때 테러 활동을 근절하고 피해도 최소화해나갈 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

김의근・선동규・현경호 외.『프랜차이즈 관리론』서울: 법문사, 2017.

인남식.『ISIS 3년, 현황과 전망: 테러확산의 불안한 전조』서울: 국립외교원, 2017.

Azoulay, Rivka. Islamic State Franchising. *Tribes, Transnational Jihadi Networks and Generational Shifts beyond Baghdadi: The Next Wave of Jihadist Violence,*" Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2015.

Bauer, *Katherine. Beyond Syria and Iraq: Examining Islamic State Provinces,* The Washington Institute For Near East Policy, 2016.

Byman, Daniel. *Al Qaeda, the Islamic State, and the Global Jihadist Movement: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press, 2015.

Clarke, Colin. *Expanding the ISIS Brand*, Rand Corporation, 2018.

Gupta, K. Dipak. *Understanding Terrorism and Political Violence: The life Cycle of Birth, Growth, Transformation, and Demise*. New York: Routeledge, 2008.

Cronin, Audrey. *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns.* Princeton: Princeton University Press, 2009.

Gartenstein-Ross, Daveed & Barr. *Nathaniel. How Al-Qaeda Works: The Jihadist Group's Evolving Organizational Design.* Hudson Institute, 2018.

Gerges, Fawaz. *The rise and fall of Al-Qaeda.* New York: Oxford University Press, 2011.

_____. *ISIS: A History.* Princeton: Princeton University Press, 2017.

Grossmann, Rick. *Franchise Bible*. Irvine: Entrepreneur Press, 2017.

Jones, Seth. "Beyond Baghdadi: *The Next Wave of Jihadist Violence.*" CSIS *Brief,* 2019.

Jones, Seth & Dobbins, James et al., *"Rolling back the Islamic State."* Rand Corporation, 2017.

Marc, Sageman. *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century.* Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2008.

McCants, William. *The ISIS Apocalyse: The History, Stategy, and Doomsday Vision of the Islamic State.* New York: St. Martin's Press, 2015.

Mendelsohn, Barak. *The Al-Qaeda Franchise.* New York: Oxford University Press, 2016.

2. 논문

서정민. 2015. "이슬람국가의 등장과 칼리프제도 그리고 중동의 정치역학." 『한국대테러정책학회지』, 3. pp. 73-103.

Barney, Jay. "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage." *Journal of Management*, Vol. 19(1991), pp. 99-120.

Bauer, Katherine. "Understanding the Islamic State—A Review Essay." *Quarterly Journal: International Security*, Vol. 40. No. 4(Spring 2016), pp. 127-165.

_____. "Does Al Qaeda Have a Future." *The Washington*

Quaterly, Vol. 42. No. 3(2019), pp. 65-75.

Carey, G. (2019, August 2). Al-Qaeda is as strong as ever after rebuilding itself, US says. *Bloomberg.* https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-01/al-qaeda-is-as-strong-as-ever-after-rebuilding-itself-u-s-says(검색일: 2020.3.10)

Clarke, C. & Lister, C. Al Qaeda is Ready to Attack You Again. *Foreign Policy*(2019, September 4).

Cook, Joana & Vale, Gina. "From Daesh to 'Diaspora': Tracing the Women and Minors of Islamic State," *ISCR*(2018).

Cook, Joana & Vale, Gina. "From Daesh to 'Diaspora' Ⅱ: The Challenges Posed by Women and Minors After the Fall of the Caliphate," *Combating Terrorism Center at West Point*, Vol. 12, No. 6(2019), pp. 30-45.

Fahey, R.. ISIS orders militants to begin conquering Israel settlements and start targeting Jews. Dailymail. 2020.1.27., https://www.dailymail.co.uk/news/article-7934581/ISIS-orders-militants-begin-conquering-Israeli-settlements-start-targeting-Jews.html (검색일: 2020.3.11)

Farah, D., & Finn, P. 2003.12.21., Terrorism Inc. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/11/21/terrorism-inc/995b7284-6520-4541-8d40-7aea2a8c1790/(검색일: 2020.5.14.)

Gunarata, Rohan & Oreg, Aviv, "Al Qaeda's Organizational Structure and its Evolution," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 33, No. 12(2010), pp. 1,043-1,078.

Hoffman, Bruce. "A First Draft of the History of America's Ongoing Wars on Terrorism," *Studies in Conflict & Terrorism* 38(2015),

pp. 75-83.

_____. "Al-Qaeda's resurrection. Council on Foreign Relations," *Council on Foreign Relations*(2018).

Jacoby, Tim. "Islam and the Islamic State's Magazine, Dabiq," *Politics and Religion,* Vol. 12, No. 1(March 2019), pp. 32-54.

Joscelyn, T. (2019, January 16). Shabaab says Nairobi attack carried out in accordance with Zawahiri's guidelines. The Long War Journal. https://www.longwarjournal.org/archives/2019/01/shabaab-says-nairobi-attack-conducted-in-accordance-with-zawahiris-guidelines.php(검색일 : 2020.5.15.)

Laqueur, Walter & Wall, Christopher. The Future of Terrorism: ISIS, AL-QAEDA, AND ALT-RIGHT. New York: St. Martin's Press, 2018.

Noureldin, O. (2016, August 4) Islamic State names new leader of Nigeria's Boko Haram. *REUTER.* https://www.reuters.com/article/us-nigeria-violence/islamic-state-names-new-leader-of-nigerias-boko-haram-idUSKCN10E1W0(검색일: 2020.4.15)

Onuoha, C. F. (2016). Split in ISIS-Aligned Boko Haram Group. Al Jazeera Center for Studies. https://studies.aljazeera.net/en/reports/2016/10/split-isis-aligned-boko-haram-group-161027113247008.html(검색일: 2020.3.15)

Schmid, P. Alex, "Data to Measure Sympathy and Support for Islamist Terrorism: A Look at Muslim Opinions on Al Qaeda and IS," *The International Centre for Counter-Terrorism-The Hague,* Vol. 8, No. 2 (2017).

Shepherd, A. Dean & Zacharakis, L. Andrew, "A New Venture's Cognitive Legitimacy: An Assessment by Customers," *Journal of*

Small Business Management, Vol. 41, No. 2(2003). pp. 148-167.

Tikoo, Surinder, "Franchiser Influence Stategy Use and Franchise Experience and Dependence," *Journal of Retailing,* Vol. 78, No. 3(2002). pp. 183-192.

Zelinsky, Aaron & Shubik, Martin. "Terrorist Groups as Business Firms: A New Typological Framework," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 21, No. 2(2009), pp. 327-336.

3. 인터넷 자료

https://fragilestatesindex.org/(검색일: 2020.10.30.)

https://www.economicsandpeace.org/reports/(검색일: 2020.10.10.)

https://info.worldbank.org/governance/wgi/(검색일: 2020.9.20.)

https://openworksweb.com/own-a-franchise/(검색일: 2020.9.15.)

https://www.securitycouncilreport.org/(검색일: 2020.7.15.)

http://www.understandingwar.org/backgrounder/dabiq-strategic-messaging-islamic-state-0(검색일: 2020.7.30.)

https://foreignpolicy.com/2019/09/04/al-qaeda-is-ready-to-attack-you-again/(검색일: 2020.5.15.)

https://www.dailymail.co.uk/news/article-7934581/ISIS-orders-militants-begin-conquering-Israeli-settlements-start-targeting-Jews.html(검색일: 2020.3.11.)

https://www.nytimes.com/2013/04/24/us/boston-marathon-bombing-developments.html?hp&pagewanted=all(검색일: 2021.1.20.)

https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3101279/al-qaeda-threatens-new-charlie-hebdo-massacre-over-republished(검색일: 2021.1.20.)

https://www.voanews.com/africa/us-designates-2-african-groups-foreign-terrorist-organizations(검색일: 2021.3.14.)
https://www.justice.gov/opa/pr/kenyan-national-indicted-conspiring-hijack-aircraft-behalf-al-qaeda-affiliated-terrorist(검색일: 2021.3.14.)

Abstract

Comparative Study on the Expansion Strategy of Al Qaeda and ISIS based on the Franchise Model

Jeon, Chang-Beom (Konkuk University)
Seok, Jae-wang (Konkuk University)

This study aims to explain causes and patterns of the outward expansion phenomenon of international terrorist organizations, such as Al Qaeda and ISIS(also known as Islamic State), and to suggest countermeasures by applying the Franchise Model. Franchise generally means “a type of business model authorizing a third party to use proven marketing know-how or trade marks, and receiving fees in return as means of expanding the business.” Al Qaeda and ISIS imprinted a strong presence in the international community, however afterwards, they faced severe retribution of the international community headed by the United States. As the retribution was getting intensified, in the face of a crisis of existence, they used a strategy of distributing resources and manpower outside the region for survival. This is similar to how private companies adopt a franchise model to diversify risk and utilize external resources. This study found that the expansion of al-Qaeda and ISIS outside the stronghold satisfies the concept of the franchise model, and that the major success factors of the franchise model, such as brand, flexibility, control, management capability, and location, are related to the expansion of these organizations. In addition, by comparing

how each success factor works in the process of expansion of Al Qaeda and ISIS, it was confirmed that the franchise strategy of al-Qaeda is relatively positively acting in increasing organizational sustainability compared to ISIS. Finally, it will present policy implications to block the spread of terrorist groups by preventing terrorists from infiltrating Korea and establishing cooperative governance with the international community.

Key Words: International Terrorist Organizations, Franchise, Expansion, Al Qaeda, ISIS, Franchise Success Factors, Proliferation Strategy

투고일: 2021.01.03. 심사일: 2021.03.02. 게재확정일: 2021.03.18.

III

동남아시아의 분절적 다자주의

: 위기인가 기회인가?

배기현 (서강대학교)

1. 서론
2. 협력의 교착과 분절적 다자주의
3. 세력 균형과 분절적 다자주의
4. 패권적 제도와 분절적 다자주의
5. 결론

Summary

국제제도를 다루는 주요 이론가들은 느슨하고 비공식적이며 분절적으로 진화하는 동남아의 다자주의가 역내 질서에 이롭지 않고 특히 중소국들에게 불리한 구조라고 우려한다. 그러나 많은 경우 동남아 중소국들이 실제로 효율적이고 강한 제도보다 느슨하고 분절적인 제도적 진화를 선호해왔고 이를 적극적으로 활용했다는 측면에 대해서는 크게 주목하지 않는다. 이 글은 국제제도 관련 여러 이론들의 함의 및 전망과 달리, 실제로 이와 같은 분절적 다자주의의 발전이 동남아시아 중소국 외교에 유리하게 작용한 측면을 집중적으로 살펴보고자 한다. 우선, 일부 제도주의자들의 우려와 달리, 산만하고 분절적으로 발전한 다자주의는 강대국의 갑작스런 변덕이나 세력 경쟁과 상관없이 중소국들이 협력을 유지할 수 있도록 플랫폼의 선택권을 넓혀주었다. 둘째, 일부 세력균형론의 함의와 달리, 동남아의 분절적 다자주의는 미·중 경쟁의 산물일 뿐이거나 역내 중소국들의 협력환경을 어렵게 만들었다고만 보기는 어렵다. 오히려 강대국 간의 역내 경쟁으로 인해 다자주의가 산만해지는 상황이 이들의 외교적 영향력을 펼치는데 유리할 수 있었다. 셋째, 다자협력제도는 강대국의 수단으로 작용하거나 강대국의 이익을 주로 반영하여 설계된다는 관점과 달리, 동남아의 역내 중소국들은 수동적으로 제도를 받아들이는데 머물기보다 자국의 이익을 위해 다자주의를 적극 설계하고 활용하였다.

| **주제어** | 동남아시아, 다자주의, 소다자주의, 아세안, 지역주의, 한–아세안 관계

1. 서론

2차 세계대전이 끝나고 냉전 시기를 겪고 난 이후, 미국 주도의 국제질서가 전세계적으로 확장되면서 법과 제도에 기반한 자유로운 다자 거버넌스는 국제사회의 규범처럼 자리잡기 시작했다. 그 과정을 거치면서 유럽은 탈주권에 기반한 새로운 정치체제 설립이라는 혁신에 도전했고, 상당한 수준의 제도화를 이루어내며 글로벌 거버넌스와 밀접히 연계되어 국가 정책에 영향을 끼치고 초국적 문제를 해결하는 지역 다자주의의 사례를 제시하기도 했다. 유럽의 그 실험은 한동안 성공하는 것처럼 보였고, 유럽 전문가들 사이에는 유럽이 여타 대륙에서 태동하는 지역협력에 이정표를 제공할 수 있는지 연구하기 시작했다. 또한, 정책가들은 실제로 지역협력의 본보기로 유럽 모델을 아시아, 남미, 아프리카 등에 확산시킬 수 있는 구체적 방안을 모색하기도 했다.

그러나 이처럼 서구가 주도하는 효용성이 높은 다자주의가 실제 국제정치에서 잘 설계되기 어렵고 아이디어가 채택되더라도 지역과 이슈에 따라 변형되어 작동한다는 걸 발견하는 일은 그리 어렵지 않았다.[1] 물론, 비서구 지역은 많은 경우 강대국의 힘을 견제하고 국제법과 규칙에 기반하여 협력한다는 다자주의의 원칙을 선호했고, 이를 지역 거버넌스 건설의 규칙으로 받아들이고자 했다. 그러나 실제 이들의 다자주의는 규범적으로 일관성이 있고, 제도화 수준이 높으며, 집중적이고 효율적인 의사결정을 추구하기보다는 느슨하고 비공식적인 협의체들로 남게 되는 경우가 많았다.[2]

동남아시아의 사례도 예외가 아니다. 이 지역은 아세안(ASEAN)을 건설하면서 다른 비서구 지역에 비해서 상당한 제도화를 이룬 지역이기도 하지만, 기능적으로 중복된 여러 협의체가 동시에 작동하는 지역이기도 하다. 이를 두고 여

1) Jochen Prantl, "Informal Groups of States and the UN Security Council," *International Organization,* Vol. 59, No. 3 (2005), pp. 559-592; Steward Patrick, "The New 'New Multilateralism': Minilateral Cooperation, but at What Cost?" *Global Summitry,* Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 115-134.

2) 배기현, "호주와 일본의 대아세안 지원 협력 비교: 다자효용성을 중심으로," 『국가안보와 전략』, 제 16권 3호(2016), pp. 189-224.

러 학자들은 동남아시아 다자주의가 포럼 쇼핑(forum shopping)의 장으로 변하고 있으며, 사안별로 계산이 다른 국가들이 선택적으로 모였다가 흩어지는 소다자주의(minilateralism)가 확산된다고 보고 있다.[3] 그리고 이 지역 다자 협력메커니즘이 여전히 제도적 협력 수준이 낮으며 효율적으로 문제를 해결할만한 역량을 갖추지 못한 상태에서 분절적이고 느슨하게 머물러있다는 점을 우려하거나 비판하고 있다. 예를 들어, Rüland는 동아시아의 다자주의가 힘을 잃어가고 있으며, 이 지역이 다시 강대국들의 세력 각축의 장이 되면서 수많은 국제다자제도가 양산되었고, 그 결과 역내 국가들은 사안과 단기적 이해에 따라 각종 협력 장치를 이곳저곳 드나들며 외교를 하는 포럼 쇼핑의 행태를 보인다고 우려했다.[4] 국제 거버넌스 연구를 주도하는 일련의 학자들 역시 이러한 현상을 다자주의에 대한 도전이라고 칭하며 주목하기 시작했다.[5] 동남아 지역협력을 긍정적으로 바라보는 쪽에서도 역내 다자협력 장치들이 분열적으로 흩어져있고 제도화 수준이 개선되지 않는 점을 걱정스럽게 인식한다. 이론적 방향성은 다들 조금씩 다르지만, 이러한 분절적 다자주의는 역내 질서에 이롭지 않고 특히 다수의 중소국가들에게 불리하다는 의견에 많은 전문가들이 동의하고 있다. 그 이유 중에 하나는 전통적으로 국제관계학을 주도해온 주요 학파들이 제공해왔던 핵심 이론과 그 함의 때문일 것이다.

국가 간의 경제적 교류와 안보를 공부하는 국제관계 이론가들 사이에서 제도의 필요성과 효과는 1970년대 이후 오랫동안 논의의 핵심 주제였다. 특히 냉전이 끝나고 미국 중심의 자유주의적 국제질서가 형성되기 시작하면서 이를 구성하는 여러 국제제도의 기능과 한계, 그리고 제도가 작동하는 메커니즘에 대한

---

3) Jürgen Rüland, "The Rise of 'Diminished Multilateralism': East Asian and European Forum Shopping in Global Governance," *Asia Europe Journal,* Vol. 9 (2012), pp. 255-270; Yeo, Lay Hwee, "Can ASEM Remain Relavant in the 21st Century World?" *EU Center Policy Brief* 9 (2015).

4) Rüland 앞의 글.

5) Chris Brummer, *Minilateralism: How Trade Alliances, Soft Law and Financial Engineering are Redefining Economic Statecraft* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014); Julia C. Morse, and Robert Keohane, "Contested Multilateralism," *Review of International Organizations,* Vol. 9 (2014), pp. 385-412; Patrick 앞의 글.

연구가 심화되었고, 현실주의나 자유주의, 제도주의 등의 핵심 이론군으로 나뉘어지면서 의미있는 지식들이 축적되었다. 이 과정에서 각 학파 내에서도 폭넓은 지지를 받는 명제들이 생기곤 했는데, 그 중에서도 동남아시아 지역협력과 제도화와 관련하여 유력하게 받아들여지는 기존 주장들을 찾기는 어렵지 않다.

여러 이론적 주장 가운데서도 동남아시아 지역협력 논의에 자주 활용되어왔던 명제들은 대표적으로 다음과 같다. 첫째, 합리주의적 제도주의자들의 명제 중 하나로, 독립적인 영향력을 가질 만큼 잘 설계된 제도라면 국제협력의 딜레마를 해결할 수 있으며, 비강대국들의 외교에는 이렇게 탄탄한 제도가 도움이 된다는 시각이다.[6] 그러나 이와 대조적인 주장들 역시 담론의 다른 축을 형성한다. 그중 하나로 현실주의 내 일부 그룹을 들 수 있는데, 이들은 국제제도의 작동 및 성공 여부는 강대국 간의 세력균형 논리에 결정적인 영향을 받게 된다고 주장한다.[7]즉, 위에서 논한 동남아의 분절적 다자주의는 결국 강대국 간 세력 분포 변화의 결과라는 것이다. 그리고 1990년대부터 2000년대 초까지 동아시아 협력의 진화와 제도적 평화 구상은 미국 패권 질서가 제공하는 안정을 전제로 일시적으로 가능했을진 모르지만 중국이 성장하면서 더 이상 쉽지 않다고 본다.[8] 결국 미・중간 경쟁이 격화될수록 다자주의는 공고화되기보다 힘을 잃고 분절화될 것이다. 세 번째로, 다양한 관점에서 국제관계의 위계성에 주목하는 학자들에 따르면, 동남아시아의 국제제도는 강대국, 특히 패권국의 수단으로 작동하며 강대국이 원하는 방향으로 구성될 가능성이 크다.[9] 강대국을 중심

---

6) Miles Kahler, "Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case," *International Organization,* Vol. 54, No. 3 (2000), pp. 549-571; Lau Teik Soon, "ASEAN Diplomacy: National Interest and Regionalism," *Journal of Asian and African Studies,* Vol. 25, No. 1-2 (2000), pp. 114-127; Robert Keohane, and Lisa Martin, "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (1995), pp. 39-51.

7) Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (MA: Addison-Wesley, 1979); Michael Leifer, *ASEAN and the Security of Southeast Asia* (London: Routledge, 1989).

8) Aaron Friedberg, "Ripe for Rivarly: Prospects for Peace in a Multipolar Asia," *International Security,* Vol. 18, No. 3 (1993/94), pp. 5-33.

9) Robert Cox, "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method," *Millennium,* Vol. 12, No. 2 (1983), pp. 162-175; John Mearsheimer, "The False

으로 다자주의의 진화를 설명한다는 점에서 두 번째 명제와 유사하나, 강대국간 힘의 분포도를 강조하기보다 패권국의 선호와 이해관계에 초점을 맞춘다는 점에서 차이를 보인다. 즉, 패권국이 원하는 바에 따라 국제제도가 만들어지고, 이에 따라 해당 지역과 시대의 국제질서(international order)가 형성된다는 점을 강조한다.

이 글은 위와 같은 국제제도 담론에서 제공하는 주요 아이디어와 전망이 실제 동남아시아에서 나타나고 있는 분절적 다자주의의 기능과 효과를 어떻게 파악하는지 분석한다. 주장을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 일부 합리적 제도주의자들의 우려와 달리, 분절적이고 산만한 다자협력질서는 강대국의 갑작스러운 변덕이나 세력 경쟁과 상관없이 중소국들이 협력을 유지할 수 있도록 플랫폼의 선택권을 넓혀주었다는 측면에 주목할 만하다. 둘째, 세력 균형론의 함의와 달리, 동남아의 분절적 다자주의는 미・중 경쟁의 산물이며 역내 중소국들의 협력환경을 어렵게 만들었다고만 보기는 어렵다. 아세안 국가들은 일개 강대국의 역내 영향력이 상대적으로 커지거나 외교적인 쏠림이 있는 상황을 원치 않았다. 이런 상황에서는 오히려 강대국 간의 역내 경쟁으로 인해 다자주의가 산만해지는 상황이 이들의 외교적 영향력을 펼치는데 유리할 수 있었다. 또한 강대국들의 역내 리더쉽 경쟁을 관리하는 메커니즘으로서 느슨하고 중첩된 다자주의는 효과적으로 작동하였다. 셋째, 동남아시아의 다자협력제도가 패권국의 수단으로 작용하거나 강대국들의 이익을 주로 반영하여 설계되었다는 관점과 달리, 역내 중소국들은 수동적으로 제도를 받아들이는데 머물기보다 자국의 이익을 위해 제도의 모양과 방향을 만드는데 적극 참여하였다. 즉, 상당한 힘의 불균형에도 불구하고, 동남아 중소국들의 관점과 선택은 역내 분절적 다자주의 질서를 확산시키고 그 모양을 만드는데 중요한 역할을 했다.

Promise of International Institutions," *International Security,* Vol. 19, No. 3 (1994/95), pp. 5-49; John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of International Order after Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

이 글은 실제 동남아시아 다자주의가 주요 이론이 제공하는 설명 또는 전망과 다르게 현실에서 발전한 측면을 살펴보고 그 함의를 다루는데 목표를 두고자 한다. 아래의 본문에서는 이 내용을 구체적으로 다룬다. 각 장에서는 위에서 언급한 합리적 제도주의, 현실주의 세력 균형론, 패권 제도론의 핵심 아이디어를 간단히 다시 살펴보고 동남아시아 다자주의의 동학이 해당 명제 또는 전망과 어떻게 다르게 전개되어왔는지 역내 다자협력 사례들을 통해 살펴보고자 한다.

2. 협력의 교착과 분절적 다자주의

다수의 합리주의적 제도주의자들은 문제 해결을 위해 효율적으로 잘 설계된 제도가 바람직하다고 주장하곤 한다.[10] 즉, 국가들의 협력을 지원하기 위해서는 무정부 상태가 야기하는 국가 간 불신을 제거할 수 있도록 투명하고 체계적으로 정보가 제공되고, 예측 가능한 형태로 지속성있는 교류를 가능케 하며, 서로 감시할 수 있는 장치를 마련하여 배신 비용을 높일 수 있는 국제제도가 필요하다는 것이다. 이들에 따르면 느슨하며 분산되고, 중복이나 거래비용이 큰 다자협의체는 비효율적일 수 밖에 없고, 제도의 역할을 기대하는 국가들에 의해 수정, 또는 폐기될 가능성이 커진다. 특히, 상대적으로 힘이 약한 약소국 또는 중견국들이라면 강대국에게 좌지우지되지 않는 예측 가능한 질서를 만들기 위해서라도 견고하고 효율적으로 설계된 제도를 선호할 것이다. 실제로도 현재 글로벌 거버넌스나 지역협력의 제도화 수준을 높이고 규칙에 근거한 질서를 만들것을 요구하는 중심 세력은 중견국이나 강소국들로 구성되어 있다는 점에서 합리적 제도주의자들의 통찰은 설득력이 있다고 볼 수 있다.

그러나 이와 같은 제도주의적 함의와 달리, 동남아시아의 중소국들에게 느슨하거나 분절적인 형태로 진화한 동아시아의 다자제도는 장애가 되기보다 유리

10) Lau 앞의 글; Kahler 앞의 글; Vinod Aggarwal, *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting* (Ithaca: Cornell University, 1998).

하게 작용한 측면이 강하다. 국가간 물리적 힘의 간극이 큰 지역에서 분절적인 다자주의는 실질적인 협력의 결과와 그 과정이 주요국간 관계나 세력 분포 지형의 변화에 좌지우지되는 것을 막고, 협력의 교착이 일어났을 때 대안을 빨리 제공해줄 수 있다는 장점이 있다. 특히 외교의 실용주의적 측면을 강조하는 중소국들에게 분절적인 다자 지역주의는 여타 주요국간의 경쟁이나 불화에 휘둘리지 않고 일을 진행할 수 있도록 협의 플랫폼을 여러 개 확보할 수 있다는 점에서, 아이러니하게도 구심력이 강하고 제도적으로 탄탄한 단독의 다자기구보다 외교아젠다 운영에 더 안정감을 제공할지도 모른다.

동남아 국가들의 다자외교 접근 방식을 관찰해보면, 분절적인 지역거버넌스는 그들에게 기능적으로도 유용했다. 특히 아세안을 중심 사례로 이 내용을 자세히 살펴볼 수 있을 것이다. 1970년대를 시작으로 아세안의 대외관계는 아세안+1(대외국)의 협력관계를 핵심으로 두며 집단으로서 아세안과 비아세안 주요국 간의 공평하고 호혜적인 대화관계를 추구하고자 하였다. 특히 아세안 국가들이 공동으로 추구하는 목표를 대외국과의 협상에서 보다 효율적으로 관철하기 위해서는 여러 대외국들이 함께 모여있는 메커니즘보다 이러한 양자적 다자메커니즘이 더 유용하였고, 그런 까닭에 아세안+1이 여전히 여타 아세안주도 협의체보다 실질적인 협력활동 진전이 빠른 협력 층위로 평가받고 있기도 하다.

그러나 1997년 태국의 금융위기가 빠르게 초국적으로 확산되며 동남아시아의 주요국들과 한국이 경제구조에 직접적인 타격을 받게 되자, 동남아시아 국가들은 지역협력체로서 아세안이 초국가적 위기 대응에 필요한 역량의 한계를 극복하기 위해선 동아시아 권역의 핵심 경제인 한국, 중국, 일본과의 협력이 필요하다는 것을 절감하게 된다. 한국에게도 아시아 금융위기는 동남아와 동북아로 지역을 구분하던 인식 체계를 수정하게 하는 경험이었기에, 한국 정부도 동남아와 동북아를 아우르는 동아시아 협력구상에 적극적으로 가담하였다. 역내 리더쉽을 추구하는 중국과 일본도 우호적이었다. 1997년 12월 아세안은 그들의 연례정상회의에 한국, 중국, 일본 정상을 공식적으로 초대하면서 아세안+3(ASEAN Plus Three, APT) 출범을 확정지었다. 특히, 금융위기라는 촉발 요인 덕분에

경제와 금융협력 메커니즘을 구체화하는 작업을 중심으로 환경, 관광, 에너지, 교육, 연계성 등 폭넓은 분야에서 기능적 협력을 강화하고자 했다.[11]

그러나 여기에 더하여 2000년대 중반부터 APT와 별개로 정상들간의 협의체를 구성하자는 제안 역시 말레이시아를 주축으로 아세안 측에서 진행되었다. 이전부터 동아시아 공동체 구상은 논의되고 있었지만, 어디까지나 APT를 제도적인 기반으로 하여 협력의 수준이 점진적으로 심화되었을 때 추진할 목적이었다. 그러나 2005년 아세안 의장을 준비하던 말레이시아는 이런 논의의 맥락에서 벗어나 정상 수준의 협의체로서 동아시아정상회의(East Asian Summit, EAS)를 추가로 구성할 것을 제안했다.[12] APT와 별개로 아세안의 작동방식과 원칙을 따르고 아세안이 주도하는 여러 다자협력체의 일환으로 정치, 경제, 안보, 환경 등 굵직한 현안에 대해 정상들의 합의를 도모하는 목적의 협의체를 추가적으로 설치하자는 것이다. EAS는 APT보다 느슨한 정상들 간 포럼 형식을 취할 것이라며 APT와의 차이를 선언했다. 그렇지만 창설 이후 EAS는 에너지 환경, 금융, 교육, 재난관리, 전염병, 연계성을 6대 우선협력 분야로 선정하였고, APT의 중점 협력 분야와 상당 부분 중복이 있었음에도 불구하고 이를 주도하는 APT와 EAS 간의 보완적 협력이나 조율 노력은 거의 나타나지 않았다.[13]

합리주의적 제도주의자들의 관점에 따르면, 지역협의체가 이처럼 다층위적으로 분산되고 조율이나 개혁 없이 협의체의 개수만 늘게 되면 제도의 혜택을 기대하던 측의 국익에 반하거나 해당 국가에게 무용하다는 평가만 받고 위축될 가능성이 높다. 그러나 이러한 전망과 달리 동아시아 내 다자주의를 적극적으로 지지하는 아세안은 오히려 분절된 제도적 진화를 주도하거나 지지해왔다. 이와 같은 설계 방식을 통해 아세안 중심성(ASEAN Centrality)을 강화하고 동남아시아 외교 사안에 대해 주요국들의 관여를 필요한 만큼 유도할 수 있다는 점에

---

11) ASEAN Secretariat, "Overview of ASEAN Plus Three Cooperation," ASEC Information Paper. https://asean.org/storage/2017/06/Overview-of-APT-Cooperation-Jun-2017.pdf (검색일: 2020.12.20.)

12) Bae, Ki-Hyun, "ASEAN as a Community of Managerial Practices," *Global Governance* Vol. 23 (2017), pp. 253-254.

13) Bae 앞의 글, pp. 251-255.

서 긍정적이기 때문이다. 뿐만 아니라 강대국간 갈등이나 외생적 위기 때문에 협력 분위기가 위축되는 상황이 와도 협력 플랫폼 대안을 쉽게 구할 수 있다는 점에서, 이처럼 분산된 다자협의체를 중복 운영하는 것에 효용을 찾을 수 있다. 특히 이 두 번째 측면은 기존 문헌들이 지금까지 간과했던 부분이기도 하다. 아래에서 좀더 자세히 논의해보고자 한다.

분절적 다자주의의 효용은 2010년대 들어서 동아시아의 국제관계가 악화되기 시작하면서 보다 잘 드러나고 있다. 특히, 아베 정권이 일본에 들어서면서 일본의 경제회복과 더불어 외교적 정상국가를 적극적인 정책 목표로 추진하게 되자 이웃 국가인 한국, 중국과의 외교적 마찰도 커지기 시작했다. 역사와 영토 문제를 국제 분쟁화하려는 시도 역시 가시화되면서 삼국의 대립적 외교가 본격화되었다. 중국이 개혁개방 이후 속도와 규모에 있어서 괄목한 성장을 기록하면서 경제적 자신감을 바탕으로 역내 외교적 리더쉽을 보다 적극적으로 모색하기 시작한 것도 이 때다. 이런 움직임은 전통적으로 동남아시아 개발협력에서 리더쉽을 확보하고 있던 일본에게 영향을 주었고, 일본의 대동남아 외교정책에 중국 변수의 영향력은 커져만 갔다.[14] 이와 같은 상황에서, 기대가 커지고 있던 한・중・일 삼국 협력 뿐 아니라 2000년대까지 상당한 속도로 진전되던 APT 협력에도 차질이 생길 수밖에 없었다. 특히 APT는 아세안 내부의 역량만으로는 다루기 어려운 초국적 협력과제에 필요한 기능적인 장치를 이미 일부 운영하고 있었던 상황이고, 이 경험을 바탕으로 인프라, 에너지, 교육, 환경 등 다방면에서 협력을 심화, 확장시킬 계획이었다. 그러나 한・중・일 주요 국가들 간의 외교관계 악화로 인해, 아시아 금융위기 이후 약 10년 동안 동아시아 지역주의를 강화하기 위해 진행되었던 APT 협력사업은 답보 상태에 이르게 된다.

아세안의 주도 하에 설계된 협력 메커니즘의 분절적인 특성은 이와 같은 주요국간 경쟁 논리와 외교 교착 상황 때문에 역내 다자적 협력이 완전히 멈추는 것

14) Hidetaka Yoshimatsu, “Japan’s Export of Infrastructure Systems: Pursuing Twin Goals through Developmental Means,” *The Pacific Review,* Vol. 30, No. 4 (2017), pp. 494-512.

을 방지할 수 있었다. 위와 같은 한・중・일 삼국의 외교 문제로 APT의 동력은 약화되었지만 아세안+1과 EAS가 이를 보완할 수 있었기 때문이다. EAS는 창설 초기부터 APT와 차별점이 뚜렷이 드러나지 않는다는 점 때문에 비판의 대상이었고, 진화 과정에서도 위에서 언급한 것처럼 6개의 우선협력 분야가 APT와 중복되지만 조율하는 노력이 없다는 점 때문에 그 효용에 늘 의구심을 받아왔다. 하지만 아세안 측의 입장에서는 EAS 덕분에 APT 교착과 같이 스스로 통제할 수 없는 외부요인의 영향을 그대로 받지 않고 선별적이나마 중요한 기능적 협력을 외부 주요국들과 계속 모색하고 진척시켜나갈 수 있게 된다. 여기에 더하여, 일본과 중국의 리더쉽 경쟁이 맞물리면서 이들(일본과 중국)이 아세안+1 메커니즘을 통한 제도적 협력을 강화하겠다는 의지는 더 강해졌다. 한국 역시나 중국, 일본과의 외교관계 악화를 계기로 대동남아 외교를 격상하기 위해 신남방 외교를 천명한 상황이다. 분절적 다자주의 질서 하에서 아세안은 이와 같은 역외국의 지원 의지가 지속되는 한, APT의 쇠퇴와 별개로 협력의 교착 비용을 줄이고 여타 플랫폼으로 옮겨갈 수 있다. 경제 및 사회 분야에서 ASEAN+1과 EAS가 대안을 제공했다면, 정치안보 문제에 관해서도 아세안 지역 포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)이라는 다른 층위의 메커니즘도 유지되고 있다. 1994년 설립되었지만 ARF의 주요 참여국인 한・중・일 간의 안보 긴장과 정치적 갈등을 막지 못했다는 점에서 ARF는 그 효용성을 의심받아왔다. 그렇지만 이 글에서 제시하는 기능적 효용을 중심으로 본다면, 분절적으로 설계된 메커니즘의 하나로서 ARF는 아세안이 주요국간 갈등 변수에도 불구하고 역내 안보 대화를 상설화하는 데 직접 기여할 수 있다는 점에서 가치를 찾게 된다.[15]

15) 박재봉, “아세안 방식과 아세안지역 안보포럼의 효용성,”『동남아연구』 제23권 3호(2014), pp. 371-393.

3. 세력 균형과 분절적 다자주의

지금까지 국제제도 관련한 담론에서 우위를 차지하고 있는 또 하나의 명제라고 한다면, 국제제도의 작동 여부가 강대국 간의 세력균형 논리에 영향을 받기 쉽다는 주장일 것이다. 국제 제도가 왜 불완전하게 만들어지는 경우가 많고 그 영향력이 비일관적인지에 대한 질문에 대해 여러 현실주의 학자들은 꽤 일관적인 답을 제공해왔는데, 그건 강대국 간의 세력 분포의 변화를 파악하라는 주문이었다. 현실주의 내에서도 강대국간 세력 분포와 균형을 국제관계의 핵심 메커니즘으로 보는 그룹을 중심으로 이러한 관점은 힘을 얻었고 동아시아 내 미국과 중국의 경쟁 구도가 형성되면서 더욱 설득력을 얻고 있다. 특히 동남아시아의 경우 유사한 주제와 협력 범위의 다자제도가 우후죽순 생겨나고 이를 합치거나 조율하려는 시도가 거의 없다는 점에서 그 제도화의 수준이나 범위에 대한 의구심에 항상 노출되어왔다. 또한, 미국과 중국 간 힘의 균형 변화가 전세계적인 외교 담론의 핵심을 차지하면서, 이 지역 다자주의가 심화되지 못하는 이유를 강대국 간 세력 경쟁 탓으로 돌리는 관점에 힘이 실리고 있기도 하다. 이러한 관점은 결국 강대국간 경쟁 때문에 역내 다자주의가 약해졌고 분절적으로 남아있다는 주장이기도 하다.

그러나 아이러니하게도 동남아시아의 허약하고 느슨한 다자주의는 동남아 중소국들이 적극적으로 세력균형 변화 과정의 위험을 관리하고 강대국 한쪽으로의 쏠림 현상을 방지하는데 활용되었다. 즉, 동아시아 지역질서가 강대국 경쟁 논리에 종속되는 대신, 거꾸로 강대국 경쟁 구도에 중소국이 영향력을 끼칠 수 있는 기제가 되어 온 것이다. 이 부분은 기존 동남아 국제관계 문헌이 공통적으로 주목했던 주요국의 대외정책에 대한 여러 논의와도 연결된다. 예를 들어, Kuik은 주요 동남아 국가들이 강대국 관계에서 경제적인 이해를 추구하면서도 그 과정에서 발생할 수 있는 위험 관리를 일차적 목표로 추구한다는 점에 주목한다.[16] Goh는 동남아시아의 맥락적 특수성이 견제의 일상화를 낳았다고 설명

한다. 그녀는 빠르게 성장하는 중국이 미국의 우월한 위치와 권위를 인정해왔던 동아시아 위계질서 내에 안전하게 편입하여 기존 질서를 해치지 않는 것이 주요 동남아 국가들이 공통적으로 바라는 바였다고 분석하며, 이 과정에서 동남아 국가들은 예상치 못한 마찰을 줄이기 위해 중국과 미국이 동남아를 두고 서로 견제와 경쟁을 오히려 일상화할 수 있도록 유도하는 전략을 사용한다고 주장했다.[17] 이러한 행태를 두고, 일각에서는 커지는 외부의 영향력을 억제하기 위한 아세안 국가들의 균형 정책(balancing)의 일환으로 해석하기도 했다.[18]

위험 관리이건, 견제의 일상화이건, 전통적 균형책이건 간에 이들 모두가 공통적으로 강조하는 부분이라면, 아세안은 일개 강대국의 영향력을 상쇄하고 외교적 쏠림을 예방하길 원하고 있다는 점이다.[19] 이런 측면에서 동아시아 내 다자주의가 산만하고 분절적으로 운영되는 현실은 아세안에게 유리하게 작동될 수 있다. 최근 들어 동아시아에서 전개되는 다자 개발협력 질서를 사례로 들 수 있겠다. 국가간 경제력 격차를 고려하면 동남아시아 역내 개발협력은 강대국이 리더쉽 역량을 보여줄 수 있고 보여줄 의지가 높은 분야이기도 하다. 그러나 여타 이슈에서와 마찬가지로 이 분야 다자협력 이니셔티브 역시 분산되고 산만하게 운영되고 있다. 특히 하나의 패권 축이 주도하기보다 중국, 일본, 미국 등 주요국이 동남아를 우선 관심지역으로 두고 유사한 개발 다자메커니즘을 서로 제안하고 따로 운영하는 식으로 발전해오고 있다.

먼저, 최근 동아시아 국제관계에서 가장 많이 회자되는 다자개발협력 사업으로 중국의 일대일로를 생각해볼 수 있겠다. 여러 언론이나 대중매체에서는 중국

---

16) Cheng-Chwee Kuik, "How do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States' Alignment Behavior towards China," *Journal of Contemporary China,* Vol. 25, No. 100 (2016), pp. 500-514.

17) Evelyn Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies," *International Security,* Vol. 32, No. 3 (2007/08), pp. 113-157.

18) Kai He, "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia," *European Journal of International Relations,* Vol. 14, No. 3 (2008), pp. 489-518.

19) 변창구, "동남아시아에 있어서 미중 패권경쟁과 아세안의 선택,"『정치정보연구』제14권 1호(2011), pp. 95-120.

이 내세운 사업 비전과 역량을 들며, 이 사업이 중국과 아시아 및 유럽을 연결하는 인프라 구축의 핵심 추동력이 될 것이고 이를 통해 중국의 지위도 강화될 것으로 해석하고 사업 진전에 주목하고 있다. 그 중에서도 동남아는 그 지정학적 중요성 때문에 우선 수혜지역이 될 것이고 이 때문에 중국 정부와 자본의 역내 패권적 영향력까지도 점쳐지는 상황이다.

하지만 이와 같은 중국의 비전과 언론의 전망에도 불구하고, 동남아 내에서는 실제로 다른 주요국들 역시 경쟁적으로 대안적 다자메커니즘을 계속해서 출현시키고 있다는 점에서 중국 주도 협력체의 우월적 위치만을 전망하기는 쉽지 않다. 잘 알려진 바와 같이, 오바마 정권이 들어서면서 미국의 대아시아 관여 기조가 실제 여러 정책으로 반영되었는데, 그 대표적인 예가 환태평양 경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)을 가속화하여 미국이 주도하는 지역 자유경제지대를 건설하는 것이었다. 그러나 TPP만큼 회자되진 않았지만 동남아시아와의 개발 및 경제협력에 대한 미국의 의지는 여타 굵직한 협력사업 출범에서도 드러난다. 아세안과는 2005년 협력 관계를 격상한 이후 2013년까지 ADVANCE(ASEAN Development Vision to Advance National Cooperation and Economic Integration)와 ACTI(ASEAN Connectivity through Trade and Investment), US-ASEAN Connect 등의 사업을 통해 지역 경제협력 및 역량 강화에 필요한 예산을 지원했다. 또한 2013년부터 2018년까지 인적, 사회적 역량 개발협력을 목표로 PROGRESS(US-ASEAN Partnership for Good Governance, Equitable and Sustainable Development and Security)를 진행했다. 트럼프 행정부 출범 후 미국이 TPP에서 빠지는 등 자국중심주의로 회귀하는 경향을 보였지만, 개발 협력 분야에서는 2018년부터 미-아세안 IGNITE(Inclusive Growth in ASEAN through Innovation, Trade and E-Commerce)라는 사업을 통해 경제자유화, 중소기업 역량 강화 과학기술 관련 협력을 진행하고 있다. 특히, 트럼프 행정부는 지역의 범위와 의미를 재구성하려는 시도의 일환으로 동아시아, 아시아-태평양이란 개념 대신 인도를 역내 주요국으로 포함시킨 인도-태평양(Indo-Pacific)을 강조하며, 자유롭고 개방

된 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific) 전략을 대아시아 외교의 기조로 삼기 시작했다.[20] 2019년 미국 행정부가 서명한 아시아 재보장법(Asia Reassurance Initiative Act)은 2023년까지 매년 15억불 이상의 예산을 편성하며 인도-태평양 지역과의 협력에 대한 포괄적인 비전과 계획을 담으며, 이 지역의 핵심 중소국과의 전략적 동반자관계를 강화하려는 의지를 드러내고 있다.[21] 이는 2018년 일대일로를 견제하며 전세계적 수준에서의 개발 협력을 양적으로나 질적으로 향상시키고자 제정된 BUILD(Better Utilization of Investments Leading to Development) 법과 함께 동남아시아에 경제적 기회를 제공할 수 있을거라 예상되고 있다. 동남아 내 전통적 강국이었던 일본 역시 미국과 발을 맞추어 자유롭고 개방된 인도-태평양 전략 하에 양질의 인프라 동반자관계(Partnership for Quality Infrastructure)를 선포하며 자국 주도의 역내 개발협력을 강화하고 있다.

분절적 다자주의는 하위지역, 특히 메콩지역 개발협력 메커니즘에서도 드러난다. ADB를 중심으로 대메콩 하류지역(Greater Mekong Subregion, GMS) 경제협력 프로그램이 1992년부터 운영되고 있으나, 이와 별개로 일본은 일-메콩 협력 프로그램을 따로 두면서 국제기구를 거치지 않고 대륙부 동남아시아 국가들과 정상회의를 통해 직접적으로 각국 수요를 반영하는 협력 프로그램을 마련하고 있다. 중국 역시 아세안 메콩유역개발협력(ASEAN Mekong Basin Development Cooperation) 사업을 주도하고 있으며, 미국의 경우도 동아시아 재관여(re-pivot) 정책의 일환으로 2009년 대륙부 동남아 국가들과 메콩 하부지역 이니셔티브(Lower Mekong Initiative)라는 개발협력 프로그램을 시작하였다.

이처럼 동남아시아 내에서 진행 중인 사업들은 개발 협력 대상과 범위, 목표

---

20) Ashish Kumar Sen, "A Free and Open Indo-Pacific," *Atlantic Council,* 31 July 2018. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-free-and-open-indo-pacific/ (검색일: 2020.12.15.)

21) CogitAsia, "The Asia Reassurance Initiative Act: Overlooking Smaller Players in Southeast Asia," 25 April 2019; Congressional Research Service, "The Asia Reassurance Initiative Act of 2018," 4 April 2019.

등을 공유하고 있음에도 불구하고 분절적으로 진행되고 있다. 이는 해당 사업들이 명시적인 목표와 별개로 상대 강대국을 견제하려는 전략적 목표를 반영하고 있기 때문일 것이다. 그러나 흥미로운 점은 이와 같은 분절적 다자주의의 모습이 강대국의 입장을 반영할 뿐 아니라 동남아 중소국가들에게도 유리하게 작용할 수 있다는 점이다. 앞에서 다룬 여러 기존 문헌에서 지적하고 있듯이, 동남아 중소국들은 외부 주요국의 영향력을 억제하고 막으려는 하기보다 오히려 영향력의 진원을 두 개 이상으로 두어 힘의 크기를 상쇄시키는 결과를 추구하기 때문이다. 동남아 국가들은 외부 주요국들이 새롭지만 유사한 개발 협력 아이디어를 들고나올 때마다 이를 환영하고 참여 의사를 표명했다. 개별국가의 입장은 조금씩 차이가 있지만 아시아인프라은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)를 통해 중국이 인프라 개발자금을 조성하고자 했을 때, 아세안은 집합적인 수준에서 지속적으로 환영 의사를 표시했다. 일대일로 하에 여러 인프라 사업에 대해서도 실용적인 외교를 강조하며 참여에 긍정적인 입장을 보였다. 하지만 이에 뒤를 이어 미국과 일본이 제시한 인도-태평양 전략에 대해서도 지지를 유예하지 않고 아세안이 어떻게 해당 전략과 사업에 관여하고자 하는지 공식적인 입장을 정리하여 발표했다.[22] 특히 2019년에 발표한 아세안의 인도태평양 전망(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)은 미국과 일본 주도로 새롭게 구상하는 지역에 아세안이 긴밀하게 통합되어 있다고 명시적으로 규정함으로서 아세안이 중국의 일대일로 구상에 편입될지도 모른다는 일각의 우려를 불식시키려는 의지를 반영했다고 평가받는다.[23] 이러한 아세안 국가들의 행보는 위 절에서 살펴본 것처럼 강대국간 관계로 협력이 교착상태에 빠지는 것을 막을 수 있을 뿐 아니라, 중국 또는 미국의 일방적 영향력을 상쇄시킬 수 있다. 또한 강대국들 간의 경쟁적인 접근을 막지 않고 오히려 적극적으로 여기에 편승함으로써 강대국 간의 견제적 균형 관계를 강화시키는데 일조하고 있다.

---

22) https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/ (검색일: 2020.12.15.)
23) 김석수, "일본의 인도태평양 전략과 아세안의 역할,"『동북아 연구』제 34권 1호(2019), pp. 146-147.

이와 더불어 동아시아 역내 주도권 경쟁이 심화하면서 다자주의 노력이 분절화되고 유사 이니셔티브가 동시에 생산되는 과정에서 작은 국가가 취할 수 있는 또 하나의 이득이라고 한다면, 기능적 협력이 진척되지 못하는 이유를 외부(경쟁하는 주요국)에 돌리고 그 기회를 틈타 외교적으로 중요한 위치를 점하거나 중재력을 확보할 수 있다는 점이다. 그 대표적인 사례는 RCEP의 형성 과정에서 찾아볼 수 있다.

2000년대 중반 무렵 TPP를 확장하고 심화시키기 위한 노력이 미국의 주도하에 진행되고 있는 동안, 중국과 일본 역시 이와 형식적으로나마 유사한 역내 자유무역협약을 주도하려는 노력을 시작했다. 그러나 두 국가는 리더쉽에 있어서나 제도 디자인의 측면에서도 서로 다른 모델을 지향했다. 중국은 2004년 동아시아 FTA(East Asia FTA, EAFTA)라는 이름으로 역내 다자무역협의를 주도하겠다는 계획을 발표한다. 그러나 일본은 그 뒤를 이어 2006년 동아시아포괄적경제동반자관계(Comprehensive Economic Partnership for East Asia, CEPEA)라는 이름으로 개별적인 무역협의체를 제안하였다. 두 나라 모두 동남아 국가들이 아세안이라는 집합적 단위로 참가하는 것에 동의했지만, 각자 자국 주도 이니셔티브의 효용성과 차별성을 강조하는 상황이었다. 2009년 중국이 EAFTA 효과에 관한 연구를 APT에 제출하면서 APT 회원국을 EAFTA의 기반으로 두고자 했다면, 같은 해 일본은 CEPEA 효과에 관한 연구를 아세안+6 경제장관회의에 제출하면서 한・중・일을 포함하여 인도, 호주, 뉴질랜드까지 포함하는 경제협의체를 제안했다. 각 이니셔티브의 우선순위 역시 차이를 보였다. EAFTA는 상품무역 자유화에 방점을 찍고자 했는데, 경제규모가 가장 큰 중국은 이 협상에서 핵심 멤버로서 유리한 고지를 점할 수 있게 된다. 반면, 일본은 CEPEA를 통해 투자나 지적 재산권과 같이 자국이 상당한 이해관계를 가지고 유리하게 협상할 수 있는 분야의 자유화를 추구했다.[24]

---

24) Shintaro Hamanamka, “TPP versus RCEP: Control of Membership and Agenda Setting,” *Journal of East Asian Economic Integration,* Vol. 18, No. 2 (2014), pp. 174-175.

이와 같은 중국과 일본간 경쟁은 동아시아 내 다자주의 운영에 거래비용을 증가시킬 수 밖에 없고, 결국 이는 다자적 지역주의를 강화하기보다 분열시킬 수 있었다. 하지만 동시에 동남아의 입장에서 바라본다면, 주요국 간의 경쟁으로 인해 상대적으로 약한 아세안의 외교적 입지를 강화시킬 수 있었다는 점에서 불리한 상황만은 아니었다. 오히려 아세안은 동아시아 경제지역주의의 교착 원인을 외부적 요인(중・일 경쟁)에 두면서, 동시에 아세안 '중심성'의 필요성을 역설적으로 강조하며 역내 아세안의 외교적 역할론을 강조할 수 있었다. 지역포괄적경제동반자관계(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)는 이러한 경쟁 구도를 타개하고 중재책을 마련하려는 아세안의 시도였다. 아세안은 2011년 아세안 정상회의에서 자체 연구를 바탕으로 RCEP 개념을 제시하며 EAFTA와 CEPEA의 주요 항목을 포괄하여 새로운 동아시아 자유무역협정을 만드는 틀로 RCEP을 사용하자고 제안했다.

당시 미국이 TPP를 통해 역내 입지를 강화하려는 상황에서, 역내 리더쉽 경쟁으로 대안적 무역협의체를 진전시키지 못하는 건 중국 뿐 아니라 당시 TPP에 포함되지 않았던 일본이나 한국에게도 좋은 소식이 아니었다. 그런 까닭에 중국과 일본은 아세안의 FTA 파트너만이 참석할 수 있는 분야별 워킹그룹을 설치하여 계속 논의해나가기로 합의했다.[25] 여기에 더하여, 이 워킹그룹을 제외한 다른 워킹그룹 회의와 모든 무역협상위원회 회의에서 아세안이 의장을 맡는 것에 합의하면서, 아세안 중심성에 기반하여 RCEP을 운영하자는 아세안의 제안도 받아들이게 된다.[26] 여기서 아세안이 제안한 '아세안 중심성'은 단지 회의를 조율하는 역할 등에 그치지 않고, RCEP 회원국 권한을 부여하거나 개발협력을 우선시하고 개도국 지위 허용을 주요 협상 의제로 설정하는 등, 아세안 내부 통합

25) Takashi Terada, "Entanglement of Regional Economic Integration and ASEAN," *ASEAN Economy and Corporate Strategies,* 45-60 (Tokyo: Japan Center for Economic Research, 2012), p. 55; Hamanaka 앞의 글, pp. 175-176.

26) Yoshifumi Fukunaga, "ASEAN's Leadership in the Regional Comprehensive Economic Partnership," *Asia & the Pacific Policy Studies,* Vol. 2, No. 1(2014): p. 105. 참고로 ASEAN Framework for RCEP은 다음을 참조. http://asean.org/?static_post=asean-framework-for-regional-comprehensive-economic-partnership

에 필요한 아젠다를 우선순위에 두는 식의 역할까지 포함하였다.[27]

4. 패권적 제도와 분절적 다자주의

마지막으로, 분절적 다자주의는 작은 국가나 단체들이 강대국 주도의 패권적 제도에 저항하는데 유용한 외교적 카드일 수 있다. 주요 현실주의적 함의로서 강대국의 세력 분포가 지역협력 및 다자주의의 향방에 끼치는 영향력에 대한 논의를 앞 장에서 다루었다면, 현실주의뿐 아니라 그람시안적 접근법을 채택하는 이론가들 역시 무정부적 국제관계 속에서 국제제도가 강대국의 수단으로 기능할 가능성이 크다는 점을 공통적으로 강조하곤 한다.[28] 또한, 국제정치에서의 질서 개념을 이론화하는데 집중하는 학자들도 제도와 규칙은 질서를 공급하고 관리하는 수단이기 때문에 패권 질서에서 국제 다자제도가 일방적으로 형성되는 것 역시 질서를 획득하는 방식의 하나로 받아들여야 한다고 본다.[29] 이들에 따르면, 강대국이 국제 다자제도를 주도하기에 약소국에게 불리한 규범을 일방적으로 도입할 가능성도 커진다. 그리고 만약 실제 강대국의 의도가 그렇지 않다 하더라도 약소국들의 인식 수준에서 이를 강압적이라고 판단할 수도 있을 것이다.

하지만 동아시아의 국제제도 발전을 관찰해보면, 제도가 오히려 중소국들이 패권에 저항하는 수단으로 기능하는 모습 역시 자주 목격하게 된다. 패권적 제도에 저항하고자 하는 약소국을 떠올려보면, 주로 제도 내에서 개혁을 외치거나(voice), 제도를 탈퇴(exit)하는 식으로 의견을 표출할 것으로 생각하기 쉽

27) Fukunaga 앞의 글, pp. 107-109; Hamanaka 앞의 글.

28) 그 예로, Malcolm Cook, Raoul Heinrichs, Roy Medcalf, and Andrew Shearer, *Power and Choice: Asian Security Futures* (New South Wales, Australia: Lowy Institute for International Policy, 2010).

29) 배기현, "아세안 50주년, 동아시아 지역협력과 아세안 리더쉽을 중심으로," 『국가전략』 제23권 2호(2017), p. 183; Hedley Bull, *The Anarchical Society* (London: Palgrave, 1977); Ikenberry 앞의 글.

다.[30] 그러나 아세안 국가들은 이러한 이분법적 선택을 넘어 영리한 방식으로 패권적 제도에 반기를 들었다. 즉, 패권이 만든 다자제도가 부당하다고 생각되면 이를 해체하는 방식으로 동아시아 지역주의를 재구성하고자 했다. 중앙집중적이고 잘 설계된 강력한 다자제도보다 느슨하고 분절적인 형태로 다수의 유사한 제도들이 운영되는 지역질서는 강대국 중심의 패권적인 규범과 규칙의 작동을 방해할 수 있기 때문이다.[31] 다시 말해, 동남아의 분절적 다자주의는 패권 추구를 위한 제도에 제동을 걸곤 했다.

아태경제협력(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)의 구심력이 약화된 이후 이 지역의 무역 질서는 이러한 특징을 잘 보여준다. 사실 동아시아에 경제협력 다자 지역메커니즘을 만들려는 구상은 오랜 역사를 지닌다. 1965년 태평양자유무역지대(Pacific Free Trade Area) 구상은 1968년 태평양무역개발회의(Pacific Trade and Development Conference) 개최로 이어졌고, 여기 첫 회의에서 경제협력개발기구(OECD)의 아시아 버전인 태평양무역개발기구(Organization for Pacific Trade and Development, OPTAD) 구상이 있었다. 그러나 냉전 당시 수출전략이 미국 시장에 집중되어 있던 동남아 국가들에게는 미국과의 양자협상이나 GATT와 같은 전세계 단위의 무역레짐 참여가 우선 순위었기에 이들은 지역협력체제 설치에 큰 흥미를 두지 않았다.[32] 1989년 호주 총리가 공식적으로 APEC을 제안했을 때도 처음에는 아세안 국가들 사이에서 신중론이 우세했다. 그러나 냉전 질서가 쇠퇴하면서 미국이 국제 경제제도와 원칙을 재구성하는데 초점을 맞추기 시작하고 동아시아 국가들과의 무역에서도 일반특혜관세 폐지를 고려하고 종합무역법의 수퍼301조를 강화하는 등, 보다 엄격한 기준을 강조하는 상황으로 바뀌면서, 아세안 국가들은 새 경제질서에서 낙오되지 않기 위해서라도 미국을 포함한 서방국가들과 일본이 지지하는 APEC

30) Albert Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge M.A.: Harvard University Press, 1970).
31) Oliver Stuenkel, "The BRICS: Seeking Privileges by Constructing and Running Multilateral Institutions," *Global Summitry* Vol. 2, No. 1 (2016), p. 40.
32) Funabashi 앞의 글, p. 178; John Ravenhill, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 51-52.

가입을 재고할 수밖에 없었다.[33] 대신, 지역 단위로서 아세안이 참관 자격을 가지고, 아세안 방식이라고 일컬어지는 합의와 상의 원칙을 존중하며 섣부른 제도화를 지양한다는 조건 하에 APEC에 가입하게 된다.

하지만 APEC은 동남아 회원국들의 기대와 다르게 진행되었다. 창립 이후로 APEC은 구체적인 자유화 방안을 협상하고자 했으며, 미국은 자발적, 일방적 자유화 대신, 호혜적이고 법에 기반한 접근방식을 주창하였다. 1997년 미국이 제안한 분야별 조기자유화(Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL)는 그 대표적인 예로, 15개의 특정 산업군을 지정하여 패스트트랙 자유화를 추진하고자 하였다.[34] 이에 더하여, 1997년 아시아 금융위기가 닥치면서 긴급 금융지원이 절실한 상황이 전개되었지만, APEC은 위기가 태국을 지나 인도네시아로 옮아갈 때까지 적극적으로 움직이지 않았고 IMF의 구조조정 요구를 충실히 이행하기만을 촉구하였다.[35] APEC을 통해 미국, 호주, 뉴질랜드 등 주요 국가로부터 안정적인 개발지원을 받고자 했던 아세안 국가들에게 주요국들이 주도한 APEC 메커니즘에 대한 신뢰도는 하락할 수 밖에 없었다. 또한 가입 당시 조건과 달리 선진 회원경제를 중심으로 APEC에서 엄격하고 법적인 자유무역 질서를 제도화하려는 움직임이 강해지면서, 동남아 지도자들은 반발하기 시작하였다. 그러나 이 과정에서 동남아 중소국들은 APEC을 탈퇴하거나 내부에서 개혁을 요구하는 방식으로 저항하는 대신, 여러 대안적 메커니즘을 새로 설치하는 방식으로 보다 분절적이고 복잡한 층위의 다자지역장치를 추구하기 시작하였다.

여러 가지 방안 가운데에서도, 우선 동남아 정부들은 1990년대 초반 APEC의 등장으로 미루어두었던 방안, 즉, 일본이나 중국이 경제발전 및 위기 지원을 주도하는 지역 경제협력체제 건설 방안을 다시 꺼내 들었다. 서구 중심적 거버넌

33) Bob Catley, "Hegemonic America: The Arrogance of Power," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 21, No. 2 (1999), p. 168.

34) Christopher Dent, "Organizing the Wider East Asian Region." Mid-term Review Workshop on Evolution of Institutions for Regionalism in Asia and the Pacific. Asian Development Bank, Manila, 10-11 September 2009, pp. 29-30.

35) Matt Miller, "APEC: Where's Plan B?" *Far Eastern Economic Review,* 4 December 1997.

스에 비판적이었던 말레이시아의 마하티르가 주도하였고 태국의 경제관료들 역시 금융위기 당시 글로벌 거버넌스 체제의 처방을 비판하며 힘을 실어주었다. 1997년 12월 아세안은 한국, 중국, 일본 정상들을 아세안 회의에 초대하면서, 금융 및 경제 이슈 분야의 협력을 실질적으로 도모할 수 있는 APT 창설에 합의하였고, 이후 금융, 환경, 보건, 식량 등 8개의 기능 분야의 신속한 제도화를 추진하였다. 이와 더불어, 아세안 국가들은 APEC이 추구했던 일방적 자유화 목표와 상충되는 양자 또는 삼자 특혜무역협정 협상에 본격적으로 집중하기 시작하였다. 이 지역의 FTA 협상률은 전세계 다른 지역보다 빠른 속도로 높아져 갔고, 2000년대 초부터 동아시아의 소위 '스파게티 효과(spaghetti bowl effect)'도 보다 가시화되기 시작했다. 1997년 당시 아시아 태평양 지역은 전세계 FTA의 10%만을 차지했지만, 2016년 기준, 133개의 FTA가 논의되었고 그 중에서 79개가 발효되었다.[36]

이처럼 동아시아에서의 다자주의 및 지역협력제도의 진화 과정은 국제관계에서 생겨난 제도를 강대국의 수단으로 단정짓는 관점만으로는 설명하기 어렵다. 동남아 국가 엘리트들의 경우 강대국이 주도하는 제도가 그들의 이익에 부합할 만큼의 가치가 없다고 판단되면 해당 다자협의체와 유사한 기능의 다른 지역협의체를 만들어 구심력을 약화시켰다. APT와 EAS의 경우, 회원국들이 아세안 중심성을 규범적으로 합의하고, TAC(Treaty of Amity and Cooperation)와 같은 아세안의 핵심 규범을 지지하는 아세안 대화상대국에게만 회원자격을 주는 식으로 설계되었다. 효율적이고 역량있는 다자제도를 추구하는 대신, 동남아 국가들은 기존 다자협력체의 힘을 빼고 스스로가 협력 방식, 방향과 내용을 정하는 '컨트롤 타워' 역할을 맡을 수 있는 대체기구를 만드는 방식으로 지역 질서를 만드는 데 앞장섰다. 동남아시아를 중심으로 설계되고 있는 국제 다자제도는

36) Kawai Masahiro, and Ganeshan Wignaraja, "Introduction," Kawai Masahiro and Ganeshan Wignaraja (eds.) *Asia's Free Trade Agreements: How is Business Responding?* (Cheltenham and Northampton: Asian Development Bank, 2011); Minghui Shen, "Lifting Global Free Trade from the 'Noodle Effect'," *East Asia Forum,* 9 March 2017.

강대국의 수단에 그치기보다, 오히려 중소국들의 전략적 수단으로 활용되는 모양새를 보이고 있는 것이다.

5. 결론

이 글은 국제관계의 주요 이론들이 제공해온 주요 명제와 연결하여, 2000년대 말 이후 동남아시아 다자주의의 분절적 현상에서 이론적 담론이 놓치기 쉬운 측면에 주목하며 분석을 진행하고자 했다. 정리하자면, 동남아를 중심으로 한 동아시아의 다자주의 발전 사례는 주요 이론들이 제시하는 기존의 핵심 함의에 의문을 던지게 한다. 일부 합리주의적 제도주의 시각에서는 효율적이고 촘촘하게 잘 구성된 국제제도는 비강대국들에게 더 유리할 수 있다. 세력 균형 메커니즘이 제도의 효과를 결정한다고 주장하는 시각에서 보자면, 동남아시아의 분절적 다자주의는 결국 강대국 간 정치 때문이고 중소국은 이를 결과적으로 받아들일 뿐 별다른 역할을 하지 못할 것이다. 이와 유사하게 패권 정치를 강조하는 관점에 따르면, 국제제도는 결국 패권국의 수단이며 제도의 진화 양상은 패권국의 선호를 반영한다. 하지만 흥미롭게도 이 세 가지 함의 모두 실제 동남아 다자주의 동학을 충분히 설명하는데에는 한계를 보이는 듯 하다. 특히나 이들은 동남아의 주요 국가들이 효율적이고 강한 제도보다 느슨하고 분절적인 제도적 진화를 선호해왔고 이들이 이를 적극적으로 활용했다는 측면에 대해서 주목하지 않는다. 이와 같은 분절적 다자주의를 강대국간 세력균형의 결과로만 해석하기는 불충분하다. 또한, 동아시아의 국제제도는 강대국의 수단으로만 기능하지 않았다. 오히려 동남아의 주요국가들은 적극적으로 제도적 협력 방식과 양태를 그들에게 유리하게 구성해왔다. 현재 역내 분절적 다자주의는 강대국 힘의 논리뿐 아니라 중소국의 이해관계 역시 적극적으로 반영된 결과물이라고 보는 것이 더 타당하다.

현실주의를 위시한 강대국 중심주의적 접근방식은 작은 나라들의 주체적 행위자성을 살피는데 충분하지 않다. 뿐만 아니라, 제도주의자들을 중심으로 보편적으로 받아들여지는 명제, 즉, 문제 해결에 효율적이고 탄탄한 제도가 국제정치 내에서 힘의 정치(power politik) 논리를 약화시킬 수 있다는 주장 역시 동아시아 맥락에서는 괴리를 보인다. 오히려 동아시아의 다자제도가 발전하는 양상을 보면 힘의 정치에 대항하기 위해서 강한 제도를 만들어야 한다는 믿음은 약해지고 있는 듯하다. 오히려 동남아 국가들은 중앙집중적이고 효과적인 제도 대신 느슨하고 분절적으로 지역 협력질서를 재구성하는 방식으로 패권 질서에 대응하고 있고, 이와 같은 목적에 대입해 볼 때 아세안을 둘러싼 역내 분절적인 다자제도는 세간의 우려와 달리 그 기능을 수행하는데 만큼은 효과적이다.

이 글은 한국의 지역 다자외교에 대한 몇 가지 정책적 함의를 제공할 수 있으리라 본다. 우선, 분절적 다자주의를 바라보는 새로운 시각은 한국의 지역 외교 전략 수립에 도움을 줄 수 있다. 최근 들어 미·중 경쟁과 동북아 외교 긴장이 커지면서, 2000년대 역내 지역협력에 대한 환희와 기대는 줄어들고 한국의 외교 담론도 한반도 문제와 강대국 세력 경쟁에만 시선을 돌리던 예전으로 돌아가고 있는 듯 하다. 그러나 동시에 중견국으로서, 그리고 지역의 주요 경제강국으로서 한국의 역내 역할에 대한 당위성은 높아져 가고 있다. 한국 외교의 궁극적 목표인 한반도 평화를 위해서도 동북아 뿐 아니라 더 넓은 범위인 동아시아 차원의 다자협력은 포기할 수 없는 과제이기도 하다. 성공적인 지역 다자외교 정책 수립에는 다자 지역질서가 어떻게 구성되고 있는지에 대한 적극적 관찰이 우선되어야 한다. 이런 점에서 동아시아 다자질서를 능동적으로 구성하는 주요 축으로서 아세안 국가들의 전략적 계산과 외교 행동의 이면을 파악하는 작업은 필요하다.

둘째, 이 글은 지금까지 경제적 교류에만 치중했던 한국의 대동남아 외교에 대한 진지한 점검이 필요한 이유를 재차 강조하게 한다. 물론 한국의 대동남아 외교는 점진적으로 그 범위와 규모를 확대해왔으며, 문재인 정부의 신남방정책을 계기로 한국은 대아세안 관계를 4강 외교의 수준으로 격상하겠다는 의지를

천명하였다. 그럼에도 불구하고 대아세안 외교는 여전히 시장과 투자의 관점이 지배적이다. 사회문화 분야의 협력 역시 조금씩 강화되고 있으나, 정작 정치안보 차원의 협력 논의에는 진척이 크지 않다. 그러나 이 글에서 다루고 있듯이, 동남아 주요국들이 역내 안보와 국익을 위해 펼치는 외교 전략과 양식은 상당히 흥미롭고 진취적이다. 강대국 세력 분포의 변화와 경쟁에 따른 외교적 균열이나 교착 상황에 직면했다는 점에서 한국과 유사한 이해를 가지고 있지만, 이러한 구조적 어려움에 대응하는 이들의 방식은 사뭇 다르다. 외교의 측면에서 이들의 적극성과 기민함은 앞으로도 계속해서 미국과 중국 사이에서 생존을 모색해야 하는 한국에게 시사점을 제공한다. 한국 정부가 대아세안 외교의 우선 순위를 경제적 이익 추구에만 한정시킬 것이 아니라, 지역 질서 안정과 중소국의 기여를 목표로 정치 안보적 측면에서 그들에게 다가가 협의를 모색할 필요가 바로 여기에 있는 것이다.

참고문헌

1. 단행본

Aggarwal, Vinod. *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting.* Ithaca: Cornell University, 1998.

Brummer, Chris. *Minilateralism: How Trade Alliances, Soft Law and Financial Engineering are Redefining Economic Statecraft.* Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Bull, Hedley. *The Anarchical Society.* London: Palgrave, 1977.

Funabashi, Yoichi. *Asia Pacific Fusion: Japan's Role in APEC.* Washington D.C.: Institute for International Economics, 1995.

Hirschman, Albert. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Cambridge M.A.: Harvard University Press, 1970.

Ikenberry, John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of International Order after Major Wars.* Princeton: Princeton University Press, 2001.

Leifer, Michael. *ASEAN and the Security of Southeast Asia.* London: Routledge, 1989.

Masahiro, Kawai, and Ganeshan Wignaraja. "Introduction," Kawai Masahiro and Ganeshan Wignaraja (eds.) *Asia's Free Trade Agreements: How is Business Responding?* Cheltenham and Northampton: Asian Development Bank, 2011.

Ravenhill, John. *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism.* Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

Waltz. Kenneth. *Theory of International Politics.* MA: Addison-Wesley, 1979.

2. 논문

김석수. "일본의 인도태평양 전략과 아세안의 역할."『동북아 연구』, 제34권 1호(2019), pp. 127-152.

박재봉. "아세안 방식과 아세안지역 안보포럼의 효용성."『동남아연구』, 제23권 3호(2014), pp. 371-393.

배기현. "호주와 일본의 대아세안 지원 협력 비교: 다자효용성을 중심으로."『국가안보와 전략』, 제16권 3호(2016), pp. 189-224.

_____. "아세안 50주년, 동아시아 지역협력과 아세안 리더쉽을 중심으로."『국가전략』, 제23권 2호(2017), pp. 179-197.

변창구. "동남아시아에 있어서 미중 패권경쟁과 아세안의 선택."『정치정보연구』, 제14권 1호(2011), pp. 95-120.

Bae, Ki-Hyun. "ASEAN as a Community of Managerial Practices." *Global Governance,* Vol. 23 (2017), pp. 245-263.

Catley, Bob. "Hegemonic America: The Arrogance of Power." *Contemporary Southeast Asia,* Vol. 21, No. 2 (1999), pp. 157-175.

Cook, Malcolm, Raoul Heinrichs, Roy Medcalf, and Andrew Shearer. *Power and Choice: Asian Security Futures.* New South Wales, Australia: Lowy Institute for International Policy, 2010.

Cox, Robert. "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method." *Millennium,* Vol. 12, No. 2 (1983), pp. 162-175.

Friedberg, Aaron. "Ripe for Rivarly: Prospects for Peace in a Multipolar Asia." *International Security,* Vol. 18, No. 3 (1993/94), pp. 5-33.

Fukunaga, Yoshifumi. "ASEAN's Leadership in the Regional Comprehensive

Economic Partnership." *Asia & the Pacific Policy Studies,* Vol. 2, No. 1 (2014), pp. 103–115.

Goh, Evelyn. "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies." *International Security,* Vol. 32, No. 3 (2007/08), pp. 113–157.

Hamanamka, Shintaro. "TPP versus RCEP: Control of Membership and Agenda Setting." *Journal of East Asian Economic Integration,* Vol. 18, No. 2 (2014), pp. 163–186.

He, Kai. "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia." *European Journal of International Relations,* Vol. 14, No. 3 (2008), pp. 489–518.

Kahler, Miles. "Legalization as Strategy: The Asia–Pacific Case." *International Organization,* Vol. 54, No. 3 (2000), pp. 549–571.

Keohane, Robert, and Lisa Martin. "The Promise of Institutionalist Theory." *International Security,* Vol. 20, No. 1 (1995), pp. 39–51.

Kuik, Cheng–Chwee. "How do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States' Alignment Behavior towards China." *Journal of Contemporary China,* Vol. 25, No. 100 (2016), pp. 500–514.

Lau, Teik Soon. "ASEAN Diplomacy: National Interest and Regionalism." *Journal of Asian and African Studies,* Vol. 25, No. 1–2 (1990): pp. 114–27.

Mearsheimer, John. "The False Promise of International Institutions." *International Security,* Vol. 19, No. 3 (1994/95), pp. 5–49.

Morse, Julia C., and Robert Keohane. "Contested Multilateralism." *Review of International Organizations,* Vol. 9 (2014), pp. 385–412.

Patrick, Steward. "The New 'New Multilateralism': Minilateral Cooperation,

but at What Cost?" *Global Summitry,* Vol. 1 No. 2 (2015), pp. 115-134.

Prantl, Jochen. "Informal Groups of States and the UN Security Council." *International Organization,* Vol. 59, No. 3 (2005), pp. 559-592.

Rüland, Jürgen. "The Rise of 'Diminished Multilateralism': East Asian and European Forum Shopping in Global Governance." *Asia Europe Journal* Vol. 9 (2012), pp. 255-270.

Stuenkel, Oliver. "The BRICS: Seeking Privileges by Constructing and Running Multilateral Institutions." *Global Summitry,* Vol. 2, No. 1 (2016), pp. 38-53.

Yoshimatsu, Hidetaka. "Japan's Export of Infrastructure Systems: Pursuing Twin Goals through Developmental Means." *The Pacific Review,* Vol. 30, No. 4 (2017), pp. 494-512.

3. 언론 및 기타 인터넷 문헌

CogitAsia. "The Asia Reassurance Initiative Act: Overlooking Smaller Players in Southeast Asia," 25 April 2019. http://www.cogitasia.com/the-asia-reassurance-initiative-act-overlooking-smaller-players-in-southeast-asia/(검색일: 2020.12.13.)

Congressional Research Service. "The Asia Reassurance Initiative Act of 2018," 4 April 2019. https://fas.org/sgp/crs/row/IF11148.pdf (검색일: 2020.12.13.)

Dent, Christopher. "Organizing the Wider East Asian Region." *Mid-term Review Workshop on Evolution of Institutions for Regionalism in Asia and the Pacific.* Asian Development Bank, Manila, 10-11

September 2009.

Miller, Matt. “APEC: Where’s Plan B?” *Far Eastern Economic Review,* 4 December 1997.

Terada, Takashi. “Entanglement of Regional Economic Integration and ASEAN,” *ASEAN Economy and Corporate Strategies* 45–60 (Tokyo: Japan Center for Economic Research, 2012). https://www.jcer.or.jp/eng/pdf/2012asia_chapter3.pdf

Sen, Ashish Kumar. “A Free and Open Indo-Pacific.” *Atlantic Council,* 31 July 2018. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-free-and-open-indo-pacific/ (검색일: 2020.12.12.)

Shen, Minghui. “Lifting Global Free Trade from the ‘Noodle Effect’.” *East Asia Forum,* 9 March 2017.https://www.eastasiaforum.org/2017/03/09/lifting-global-free-trade-from-the-noodle-bowl/#more-58429 (검색일: 2020.12.10.)

Yeo, Lay Hwee. “Can ASEM Remain Relavant in the 21st Century World?” *EU Center Policy Brief* 9 (2015). https://cohass.ntu.edu.sg/eucentre/rp/Documents/Policy%20Briefs/PB08-Issue9-Sep15.pdf (검색일: 2020.12.9.)

Abstract

Compartmentalized Multilateralism in Southeast Asia: Problems or Opportunities?

Ki-Hyun Bae (Sogang University)

While many observers are concerned about the loose and fragmented nature of multilateralism around Southeast Asia and focusing on its negative impacts on non-major states in the region, this article asserts that such compartmentalized multilatearlism is not necessarily a challenge for these lesser powers. Instead, such development suits these non-major states' key interests in preventing an impasse in institutional cooperation, offsetting major external powers' asymmetric influence, and providing space for contestation against hegemon wielding unwanted power over the weak. This counter-intuitive observation could help identify a relatively overlooked dimension of multilateralisation around Southeast Asia and discuss the agency of lesser powers in multilaral diplomacy in the region.

Key Words: Southeast Asia, ASEAN, multilateralism, minilateralism, regionalism, Korea-ASEAN relations

투고일: 2021.01.21. 심사일: 2021.03.03. 게재확정일: 2021.03.18.

Ⅳ

해외 정보기관들의 정보체계 개선동향과 정책적 의미

허태회 (선문대학교)

1. 서론
2. 연구의 범위 및 방법
3. 정보환경의 변화와 국가정보활동
4. 해외 정보기관들의 정보체계 개선과 함의
5. 정보조직체계의 유형과 비교
6. 우리 국가정보체계의 개선과제
7. 결론

Summary

21세기 들어 급격한 과학기술의 진보는 정보환경을 획기적으로 바꾸면서 정보의 수집과 저장방법에 큰 영향을 미치고 있다. 반면에, 안보위협요소의 다양화, 정보활동목표의 다변화, 국외·국내정보의 초국가적 연계, 국내정보의 위기심화 등으로 특징되는 국내정보의 현실과 여건은 민주화 추세와 함께 효율적 정보활동에 어려움을 초래하고 있다. 세계전략 차원에서 부딪힌 미·중 패권경쟁 구도가 동아시아 역내로 파급되면서 한반도 정세도 불안정해지고 있으며 한국에 대한 주변국들의 견제도 어느 때 보다 심해지고 있다. 여기에 최근 발생한 전대미문의 코로나-19 판데믹 위기는 단순한 보건위기를 넘어서 정치·경제적으로 가늠할 수 없는 심각한 글로벌 위기로 부상하고 있다. 글로벌 질서의 변화와 대내외 정보환경의 변화, 그리고 코로나와 같은 신흥 위협의 부상에 대응하여 국가적 위협을 조기에 탐지하고 슬기롭게 극복하는데 있어서 국가정보체계의 개선이 중요한 시점이다. 본 연구는 급속히 변하는 대내외 정보환경과 정보패러다임의 변화 그리고 해외 주요 국가들의 정보체계 개선사례를 살펴보고 그런 분석을 토대로 우리 정보체계의 개선과제를 도출해보았다. 특히 최근 미국에서 2차 대전이후 너무 냉전적 사고에 사로잡혀 모든 정보활동을 당면한 안보위협 제거에 집중하였다가 중국의 도전과 같은 더 큰 잠재적 위협을 깨닫지 못하고 국력의 쇠퇴를 초래했다는 자기 성찰적인 시각을 반면교사로 삼아, 새로운 정보패러다임의 시각에서 우리 국가정보가 지향해야할 중요한 개선과제를 도출하였다. 미국, 이스라엘, 영국 등 해외 정보체계 개선사례들을 검토한 결과 우리 국가정보체계가 추구해야할 바람직한 국가정보개선과제는 ① 국민적 신뢰회복을 위한 민주적이며 지속가능한 정보혁신 지향, ② 정보의 공유성 및 통합성을 고려한 정보인프라의 구축, ③ 민간 기술정보(TECHINT) 기관인 과학기술정보국(가칭) 신설 검토, ④ 국가정보法 체계의 법제적 미비점 보완 및 개선, ⑤ 시대변화에 맞는 새로운 용어로 구시대적 용어를 대체, ⑥ 정보의 효율성 제고를 위한 새로운 정보분석 시스템의 개발 등이다. 포스트 코로나 시대 국가정보가 직면한 다양한 문제와 위협들과 관련하여 해외 정보기관들의 정보체계 개선사례를 살펴보고 그 정책적 시사점을 도출하려는 본 연구가 향후 우리 국가정보체계의 개선 및 역량강화에 기여할 수 있기를 기대한다.

| **주제어** | 글로벌 정보환경, 정보혁신, 정보패러다임, 정보역량의 강화, 국가정보의 민주화, 정보인프라

1. 서론

세계전략 차원에서 부딪힌 미・중 패권경쟁이 동아시아 역내로 파급되면서 한반도 주변 정세는 불안정해지고 주변국들의 대한반도 영향력 강화노력은 치열해지고 있다. 우리 사회의 안보위협요소는 다양해지고 방첩목표(target)는 다변화되고 있으며 급속한 IT 기술과 통신기술의 발전으로 초래된 정보활동의 변화는 국가정보로 하여금 새로운 시대적 적응을 요구하고 있다.

게다가 최근 발생한 전대미문의 코로나-19 판데믹 위기는 단순한 보건위기를 넘어서 정치・경제적 재난이자 심각한 글로벌 위기로 진화하고 있다. 인류재앙에 가까운 이런 사태가 국가정보활동에 어떤 영향을 미칠지 예상하는 것은 쉽지 않지만. 현재 우리 일상의 "뉴노멀"이 되어가고 있는 이 코로나 판데믹 위협은 정보수집에서 방첩・공작에 이르기 까지 심각한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 전염병 예방과 거리두기와 같은 방역수칙의 준수가 정보수집에 중요한 "대면접촉의 감소 및 위축"을 초래하여 휴민트(HUMINT)에 영향을 미칠 수 있으며 비대면 화상회의와 개인통신의 증대로 인해 기술정보(TECHINT)의 기회는 크게 확장될 것이다. 이런 것은 향후 휴민트의 약화를 상쇄하기 위해 기술정보의 강화 필요성을 시사하는 것이지만 이처럼 새로운 정보환경의 변화는 국가정보의 역할과 기능에 대해 지속적으로 고민을 하게 만든다. 글로벌 질서의 변화와 대내외 정보환경의 변화, 그리고 코로나와 같은 신흥 위협의 부상에 대응하여 국가적 위협을 조기에 탐지하고 슬기롭게 극복하는데 있어서 국가정보의 혁신이 어느 때 보다 중요한 시점이다. 특히 글로벌 정보환경의 변화를 고려한 새로운 정보패러다임의 고민과 함께 국가정보가 처한 현실과 여건, 미래 정보아젠다와 정보수요의 판단 등을 고려하여 지속가능한 정보혁신을 지향할 필요가 있다.

본 연구는 이런 문제의식에 기초하여 21세기 글로벌 질서의 변화와 정보환경의 도전에 부응한 해외 정보기관들의 정보혁신 사례를 살펴보고 이런 분석이 우리 국가정보체계의 개선에 시사하는 정책적 함의를 도출하려고 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

안보위협요소가 다양화되고 방첩목표들이 다변화되는 정보환경의 변화를 맞이하여 최근 해외동향은 단순한 정보체계의 개선을 넘어 관련 정보法을 실질적으로 개혁하는 방향으로 나가고 있다. 그러나 국가정보 法 체계의 개선 및 개혁 분야는 본 연구의 범위를 넘어서므로 여기에서는 구체적으로 다루지 않는다. 본 연구의 주요 내용은 해외 정보기관들의 정보개선노력에 관한 것으로 대내외 정보환경의 변화에 대한 해외 정보기관들의 정보체계 개선방향들을 중점적으로 살펴본다. 특히 최근 미국 정보학계에서 일종의 자성론처럼 불거지고 있는 새로운 정보패러다임에 대한 고민과 국가정보에 대한 민주적 통제가 정보체계의 개선방향에 어떤 영향을 미치는지 살펴본다. 지금까지 우리학계에서는 정보체계의 개선문제와 관련하여 많은 연구는 이루어지지 않았다. 역사적으로 정보활동은 국가생존과 안위를 좌우하는 중요한 임무였으며 그런 정보체계의 개선은 시대를 초월한 중요한 문제였지만, 그러나 정보체계의 혁신이 갖는 중요성에도 불구하고 현실은 정보실패에 따른 정보기관의 책임추궁과 조직체계의 단편적인 개선에 집중되었을뿐 국내 학계 연구성과는 많이 축적되어지지 않았다.

특히 정보활동의 혁신에 가장 중요한 문제로서 정보체계의 개선에 대한 연구가 많이 활성화되지 않았는데 그 중에 몇 몇 주목할 만한 연구를 살펴보면 신유섭(2005), 이승우(2005), 이상현(2008), 전웅(2011), 김왕식(2012), 김영기(2012), 송은희(2008), 심재정(2013), 염돈재(2013), 허태회・정준현(2009) 등이 있다. 한편 해외 연구의 고전이라고 할 수 있는 연구로 Gregory Treverton(2003), Jordan Tama(2005), Richard Posner(2006) 등이 있으며 최근 연구성과로는 Austen Givens(2012), Arthur Hulnick(2008), Robert Jervis(2011), Yosef Kuperwasser(2007), William Laneman(2010) 등이 눈에 띤다,

본 연구의 중점은 해외사례의 분석을 토대로 우리 국가정보체계의 개선에 도움이 될 수 있는 정책적 시사점을 발굴하는데 있기 때문에 이와 같은 목적을 달

성하기 위하여 본 연구는 해외 사례분석에 대한 문헌연구에 집중할 것이다. 다만, 정보기관에 대한 연구는 기본적으로 기밀에 속한 것이기 때문에 연구의 한계가 따를 수 있다. 따라서 1차 자료에 의존하기 보다는 주로 2차자료에 의존하여 연구를 수행할 수밖에 없다. 또한, 우리 한국이 지향해야 할 바람직한 정보개선과제를 연구하는데 있어서 해외 사례와의 비교・분석이 중요하므로 본 연구는 사례들을 비교분석하는 "사례비교" 방법을 사용한다. 정보환경의 변화에 부응하여 해외 정보기관들의 정보체계 개선동향을 살펴보고 우리의 시대적 상황과 여건에 필요한 바람직한 새로운 정보체계를 모색하는 것은 중요한 시대적 과제이다. 그럼에도 불구하고 여러 가지 제도적 한계와 여건 때문에 선진 민주 정보시스템의 연구가 많이 지체되었으며 관련 연구도 많지 않고 정보도 부족한 것이 사실이다. 우리 한국이 처한 국내외 위협요소와 열악한 정보인프라 그리고 효율적인 선진 프로그램의 도입 필요성 등을 고려할 때 해외사례를 연구하고 참작하는 것은 여러 모로 긍정적인 효과가 기대된다. 다양한 해외 사례를 참고하여 우리나라 여건과 상황에 맞는 정보체계의 개선과제를 도출하려는 본 연구는 첫째, 우리 정보기관이 지향해야 할 바람직한 혁신목표를 제시함으로써 국가정보의 발전에 대한 좌표를 제시하는데 기여할 것이며, 둘째, 해외 선진 국가정보체계의 장단점을 비교・고찰함으로써 향후 우리 국가정보체계의 개선방안을 모색하는데 기여할 것이다.

3. 정보환경의 변화와 국가정보활동

가. 글로벌 질서의 재편과 정보패러다임의 변화

최근 미국 정보학계에서는 2차 대전이후 너무 냉전적 사고에 사로잡혀 모든 정보활동을 군사안보위협에 집중하였다가 더 큰 위협의 부상을 깨닫지 못하고 국력쇠퇴를 초래하였다는 자기 성찰론적 시각이 팽배하다.[1] 전후 냉전의 시작

과 함께 소련 공산주의 위협을 봉쇄시키기 위해 적국이던 일본을 다시 키우려고 하다가 자국의 제조업기반을 상실하였으며 70년대 말 소련의 팽창주의를 견제하기 위해 중국의 개혁개방을 유도, 미국시장을 중국에 개방하였다가 중국에게 턱밑까지 추격당하는 상황을 맞으면서 국가정보의 역할과 패러다임에 대한 고민이 필요하다는 것이다.[2] 즉, 매번 당면한 군사적 위협을 찾아 다니며 여기에 집중하다가 정작 더 큰 위협의 부상을 깨닫지 못하고 국력의 쇠퇴를 초래하였다는 성찰적 시각이 부상하면서 당면한 군사적 위협에 기반한 접근방식(threat-based approach)으로는 정작 중요한 거시적인 과제가 무엇인지 깨닫지 못하게 되므로 이제 "기회-중심적(opportunity- oriented)" 패러다임으로 전환할 필요가 있다는 것으로 정보기관이 단순한 국가안보의 첨병역할을 넘어 국가이익의 수호자 역할을 자임할 필요가 있지 않느냐는 새로운 패러다임을 고민할 필요가 있다는 것이다.[3]

최근 "쿼드 플로스"가 시사하듯 미・중대결구도에 갇힌 우리의 외교딜레마는 커지고 있으며 보수우경화를 지향하는 일본의 압박과 견제는 강화되고 북한의 군사모험주의는 변하지 않고 있다. 글로벌 패권경쟁이 동북아 질서는 물론 한반도 안보상황에까지 영향을 미치면서 주변국들의 견제와 대한반도영향력 강화가 증대되는 상황에서 한반도운명이 외세에 좌우되지 않도록 예의 주시해야할 상황인 것이다.[4] 이것은 지난 70년간 우리 안보의 초석으로 한미안보동맹을 활용

---

1) William J. Lahneman, "The Need for a New Intelligence Paradigm." *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 23, No. 2(Summer 2010).

2) Ibid.

3) 그동안 근거법이 없이 유령처럼 존재하다가 1994년 '비밀정보국법'(Intelligence Services Act)에 의해 법적 토대를 마련한 영국의 '비밀정보국(MI6)의 정보기구 설치법에 "경제적 안녕(Economic Well-being)의 보호"조항이 신설된 것을 참고할 필요가 있음. 최근 코로나 사태에 대응하기 위해 모사드가 막후에서 진단키트와 중국백신의 확보에 역할을 한 것은 과거의 정보패러다임에서 벗어나 정보환경의 변화에 대응한 새로운 정보기관의 역할을 시사함.

4) 이스라엘의 경우, IT기술의 발달, 냉전종식과 산업안보의 중요성, 적군과 아군이 모호한 현실 등과 같은 정보환경의 변화에 대응하기 위해 적과 아군의 이분법적 논리에 매이지 않고 실용적인 자세로 국익을 기준으로 판단하여 행동하며 심지어 미국이 견제하는 중국과도 사안별로 정보협력을 하는 실리적인 방안을 추구하고 있다. Kuperwasser, Yosef. "Lessons from Israel's Intelligence Reforms." Analysis Paper, No. 14(Oct., 2007). The Saban Center for Middlle East Policy at the Brookings Institution. http://www. brookings.

해왔지만 지나치게 미국과의 동맹관계에만 의존하여, 미국의 정보력에 예속되는 현상을 극복하고, 우리 스스로 새로운 정보패러다임에서 출발, 자율적인 정보역량의 구축에 주력할 때가 도래하였음을 시사한다.[5] 지나치게 과거의 안보관과 외교패러다임에 사로잡히지 말고 우리의 국제 여건과 냉혹한 현실을 반영한 정보혁신을 지향하면서 미래지향적인 국가정보전략을 지향할 필요가 있다. 이제 우리의 국가정보전략은 지금 당장의 정보목표에 집착하기 보다는 더 거시적이고 미래지향적일 필요가 있다. 우리 정보기관의 역할이 이제 군사안보 임무를 수행하는 "안보수호기관"이 아니라 새로운 국가적 위협에 유연하게 대응하여 국익수호에 앞장서는 "국익수호기관"으로 변모해야하며 그에 걸맞는 국가정보의 발전비전을 마련해 나가야한다.

나. 코로나 판데믹의 위협과 국가정보활동의 변화

전 세계를 강타한 전대미문의 코로나-19 판데믹 위기는 이제 단순한 보건위기를 넘어서 누구도 쉽게 가늠할 수 없는 심각한 글로벌 위기로 확산되고 있다. 이런 재앙적인 사태가 국가정보활동에 어떤 영향을 미칠지 예상하는 것은 쉽지 않다. 다만, 현재 우리 일상의 "뉴노멀"이 되어가고 있는 이 코로나 판데믹 위협으로 인하여 "대면접촉의 감소 및 비대면 활동의 증대" 가 나타나고 있는바 이것은 정보수집과 관련하여 휴민트(HUMINT)의 감소 및 위축을 초래할 수 있다. 반면에 이런 비대면상황은 "온라인 공간의 이용확대" 및 "개인통신의 이용증대"로 인해 기술정보(TECHINT)와 통신정보의 활용기회가 증대될 수 있으므로 이런 점에 주목할 필요가 있겠다. 또한, 사회적 거리두기와 자가격리와 같은 방역수칙의 강화는 대외적 활동보다는 대내활동 중심생활을 초래하므로 기술정보

---

edu/~/media/research/files/papers/2007/10/intelligence%20kuperwasser/10_intelligence_ kuperwasser.pdf(검색일: 2013.11.30).

5) 전 세계에 분포되어 있는 유태인들을 이용하여 휴민트 역량을 강화한 이스라엘의 모사드, 화교들을 이용하여 자신들의 휴민트를 강화하고 있는 중국, 영연방 소속의 국가들 끼리 정보협력을 통해 정보역량을 강화해온 영국처럼 해외 각지에 흩어져 살아가고 있는 교포들을 이용한 휴민트 역량의 강화가 필요하다.

중에 영상정보의 기회를 감소시킬 수 있다. 이런 것은 향후 휴민트의 약화를 상쇄하기 위한 노력으로 기술정보의 강화필요성을 강조하는 것이며 기술정보역량을 강화하기 위한 새로운 방안의 모색이 중요함을 시사하는 것이다.

사실, 최근에 IT 기술발전과 관련 중요한 특징은 정보처리 기술 및 분석기술의 급속한 발전과 공개출처정보(OSINT)의 이용이 확대되는 추세이다. 즉 4차 산업의 도래와 함께 AI와 빅데이터, 머신러닝 등 민군 겸용기술의 활용이 획기적으로 발전하고 있는 추세인데 여기에 코로나 사태가 이런 추세와 경향을 더욱 가속화시킬 수 있다. 이런 정보환경의 변화는 정보화의 확산추세가 기계언어, 데이터 마이닝, AI 분석기술과 결합되어 신흥위협에 대한 정보수집 기회의 확대를 시사하는 것으로 이런 사태의 변화에 주목하여 대응할 필요가 있다. 코로나 사태의 정보분석에 대한 영향을 살펴보면 직접대면 접촉이 필요한 연구방법 및 분석기법들이 위축될 수 있는바, 특히, 집단의(group) 참여와 장시간 토론이 요구되는 구조화 브레인 스토밍, 악마의 변론, 레드햇 분석과 같은 팀위주 분석의 효용성이 상대적으로 많이 감소될 수 있다. 이것은 일반 기관이나 단체의 경우, 온라인 화상회의와 단체토론 방식을 나름 효과적으로 사용할 수 있는 반면에 기밀정보를 다루는 정보기관들은 전혀 대안으로 생각할 수 없다. 따라서 보안이 생명인 정보기관으로는 비정형 데이터를 실시간으로 분석하는 기계학습(machine Learning) 의 프로그램(CIA의 ACCENT)을 개발하려는 더 큰 동기가 생겨날 수가 있으며 기존의 정형화 데이터를 이용한 통계방법이나 비대면 설문조사를 통한 심층분석기법의 효용성은 더 증대될 것이다. 코로나 사태가 방첩에 미치는 영향을 살펴보면, 개인 간의 온라인 통신 및 비대면접촉의 증대로 개인정보 유출 위험성이 증대되므로 이런 정보보안의 취약성에 대처할 필요가 있다. 인터넷 공간 활용의 증대와 화상회의 증대로 인해 온라인 절취를 노리는 사이버 침해 및 사이버공격의 취약성이 크게 증대될 수 있다. 방첩관련 무엇보다 중요한 것은 해외 외국인의 입국감소 및 감시역량 증대로 외국의 국내활동에 대한 방첩부담이 감소될 개연성이 있다는 것이다. 대내 방첩상황은 다소 긍정적인 측면을 노정시키지만 역으로 해외 요원들의 파견감소 및 정보원의 활동위축으로

공세적 방첩역량이 급격히 약화될 수 있다. 코로나 사태가 공작활동(covert action)에 미치는 영향으로 휴민트의 출처발굴이 어려워지고 기회가 감소되어 휴민트역량과 해외 공작자산이 약화될 수가 있을 것이다. 특히 공작수준의 사다리 단계 중에서 상위 단계의 작전실행은 더 큰 어려움을 겪을 수 있다. 공작실행의 필수 요건인 그럴듯한 부인가능성(Plausible Deniability)의 확보가 한층 더 어려워지기 때문에 높은 수준의 공작실행 부담과 비용이 크게 증대될 수 있다는 것이다. 반면에 선전 및 영향력 공작(Propagnda and Influence)과 같은 낮은 단계의 공작기회는 오히려 증대될 수 있으므로 각국 정보기관들은 이런 방향에 주목하여 실행할 가능성이 있다. 특히 직접적인 대면 영향력 공작보다 간접적 비대면 영향력 공작의 편의성과 효용성이 증대되므로 사회관계망 정보(sns intelligence)라고 불리우는 새로운 영역의 정보활동영역을 주목하여 인터넷, SNS, 이메일, 유튜브와 같은 뉴미디어의 활용에 주시할 필요가 있다.

4. 해외 정보기관들의 정보체계 개선과 함의

가. 미국

미국 정보체계의 가장 중요한 특징은 "분산・통합형(Dispersed yet Integrated) 체제"으로 역할과 임무에 따라 분산되어 있는 정보기구들을 DNI(DCI)라는 정보공동체의 총괄직제아래 통합시켜 부처간 조율과 조정기능을 극대화시키는 구도로 묶어 놓은 것이다.[6] 초기에 미국 정보공동체의 총괄책임은 CIA의 수장인 DCI에게 주어졌으나 DCI 자신이 중립적이고 객관적인 입장에서 정보공동체를

6) 미국 정보체계는 정보공동체 산하 정보기구들이 서로 다른 분야에서 정보활동을 수행하지만, 이들의 담당 분야가 명확하게 구분되어지지 않는다. 일반 정보활동과 국방 관련 정보활동 간에, 그리고 해외 정보활동과 국내 정보활동 간에 경계가 명확하게 구분되지 않고 자신의 업무와 관련되는 것으로 인식하여 수행하는 경우가 많은데 이러한 정보활동의 불명확성은 상호 경쟁을 통해서 정보활동의 공간을 유연하게 보장하려는 의도가 숨어있다. 한국국가정보학회(2013), pp. 353-366.

통제하는 것이 아닌 CIA를 대표하며 CIA의 관점을 대변하는 사람으로 인식되는 상황에서 정보기구들 간의 차이를 조율하는 것이 어려웠으며 예산승인 및 감독과 관련하여 정보활동의 성격이 다른 정보기구의 정보활동과 그에 대한 예산집행 상황을 파악하거나 감시하는 것이 어려웠다. 결국 9・11 사태가 진정된 이후, 정보공동체를 통합적으로 운영하는 것과 관련된 문제점들을 개선하려는 정보개혁 움직임이 본격화되면서 현재와 같이 DNI를 정점으로 하는 구조로 변경되었다.[7] 또한, 정보공유 미흡 및 정보공조의 약화가 9.11 같은 정보실패를 초래한 원인으로 인식한 미국 정보공동체는 방대한 정보기구의 운영으로 인한 정보활동의 중복현상 및 비효율성을 극복하는 한편 첩보공유 및 정보협력을 강화하기 위해 '첩보공유환경단'(ISE)과 '국가방첩보안센터'(NCTC)를 설립하여 정보기구들 간의 연계를 강화하는데 주력하였다.[8] 또한, 국가정보에 대한 감독기능의 강화차원에서 행정부차원에서 예산관리처(OMB)의 역할과 국가안전보장회의(National Security Council, NSC) 정보프로그램실(Office of Intelligence Program, OIP)의 정보감독기능이 눈에 띈다.[9] 그러나 사실 상 미국정보기구들에 대한 실질적인 감독은 주로 의회에 의해 이루어지는데, 상원정보특별위원회(Senate Select Committee on Intelligence, SSCI)와 하원상임정보특별위원회(House Permanent Select Committee on Intelligence, HPSCI)에 의해 이루어진다. 대통령은 의회에 비밀공작을 포함해서 현재 진행되고 있는 모든 정보활동 및 정보 실패에 대해 정보를 제공할 의무를 지고 있는

---

7) 이에 대해서는 신유섭, "ODNI 창설을 통해본 미국 정보계 개혁의 성격과 전망," 국제정치논총, 제 45집 3호, 2005. 참조

8) 9・11 이후 미국 정보공동체는 단순히 제도 및 구조적 차원에서 벗어나 문화적인 측면에서 정보기구들 간의 전체적인 연계 시스템을 강화하여 정보역량을 극대화하는데 집중하였는데, 이런 노력의 일환으로 테러 관련 정보의 원활한 공유를 주요 목표로 국토안보부와 '국가대테러센터'(National Counterterrorism Center), '국가방첩보안센터'(NCTC)를 신설하였다. 이에 대한 상세한 논의를 위해서는 신유섭, "ODNI 창설을 통해본 미국 정보계 개혁의 성격과 전망,"「국제정치논총」, 제 45집 3호, 2005. 참조

9) 최근에 정보감독위원회(Intelligence Oversight Board, IOB)를 산하에 편입한 대통령정보자문위원회(President's Intelligence Advisory Board, PIAB)가 산하 정보기관들의 정보활동이 헌법 및 각종 법률과 행정명령, 대통령의 지시 등에 부합되게 수행되는지 여부를 감독하고 있다.

데, 상하원 정보특별위원회는 통상적인 정보 감독(intelligence oversight)을 수행하는 것 외에 정보예산 관련 심의 및 승인 과정을 통해서도 감독 활동을 수행할 수 있다.[10] 특히, 상원정보특별위원회의 경우 DNI, 부국가정보장(Principal Deputy DNI), CIA 부장, 그리고 CIA의 감찰관에 대한 대통령의 인선을 인준하는 과정이나 정보공동체가 관련된 각종 조약을 인준하는 것을 통해서도 정보감독 활동을 수행할 수 있다.[11] 이처럼 미국의 정보혁신 사례로 중요한 것은 ① DNI의 역할 및 권한 강화를 통한 정보통합(2004년의 "정보개혁법"의 근거), ② 다양한 정보조정 기구의 신설 및 활용을 통한 첩보공유체계의 확립,[12] ③ 행정부와 의회에 의한 정보감독기능의 강화 등이다.[13]

그중에, 우리 국가정보체계의 개선과 관련하여 가장 주목할 부분은 정보공유체제의 강화를 통한 정보통합과 정보감독기능의 강화이다. 미국 정보공동체의 특징은 다수의 정보기구들을 운영하는 데에서 필연적으로 나타나는 정보활동의 중복성을 조정하기 위해, 그리고 정보기구들 간의 상호 협력을 이끌어내기 위해 고안된 것이지만, 미국이 ODNI 창설을 통해 이러한 문제를 효과적으로 해결하고 있는지에 대한 평가는 아직 성공적으로 평가받기가 어렵다.[14] 9.11 사태 이후 DNI 체제가 이전의 DCI 체제와 비교할 때 정보공동체 통제와 관련된 보다

---

10) 한국국가정보학회(2013), pp. 354-367.

11) 그러나 정보기구에 대한 의회의 감독은 일반적으로 의원들에게 큰 동기를 제공하지 못하는데 그 이유는 정보활동의 성격상 대부분이 비밀이 유지되어야 하기 때문에 그에 대한 감독활동을 의원들이 지역구에서의 선거 운동에 적극적으로 활용할 수 없기 때문이다. 또한, 의원들의 정보감독이 큰 동기를 갖지 못하는데는 이런 정보활동 자체가 비밀활동이라 보안이 유지되어야 하므로 자신들의 업적을 드러낼 수 없고 다른 위원회 활동에 비해 상대적으로 전문성을 획득하기가 어렵기 때문이다. 이에 대해서는 허태회・박진수, "미국, 영국, 한국의 회의 국가정보감시제도 비교연구," 「분쟁해결연구」, 제13권1호 (2015.12). 참조할 것.

12) 미국 정보공동체의 정보혁신으로 눈에 띄는 것 중에 하나는 DNI 산하에 여러 정보기관들의 조정업무를 수행하는 새로운 기구 및 위원회가 많이 신설되었다는 것이다. 즉, DNI 산하에는 '국가정보회의'(National Intelligence Council, NIC), '선진정보기술 연구사업단'(Intelliegnce Advanced Research Projects Activity, IARPA), '첩보공유환경육성단'(Information Sharing Environment, ISE), '국가방첩관실'(Office of the National Counterintelligence Executive, ONCIX), '국가대테러센터'(National Counterterrorrism Center, NCTC), '대량 살상무기 확산방지센터'(National Counterproliferation Center, NCPC), 등의 산하 기구가 신설되어 DNI의 업무를 보좌하게 하였다.

13) 신유섭, "ODNI 창설을 통해본 미국 정보계 개혁의 성격과 전망," 「국제정치논총」, 제 45집 3호, 2005.

14) 한국국가정보학회(2013), pp. 360-367.

실질적인 권한을 부여받았다고는 하지만, 다양한 정보기구를 실질적으로 통제하는 문제에 있어서 DNI 역시 여전히 적지 않은 문제를 겪고 있기 때문이다. 특히 정보의 해석과 관련 가장 핵심적인 역할을 수행해 온 CIA나 군사라는 특정 영역과 관련되어 정보 예산의 가장 많은 부분을 사용하고 있는 국방부 산하 정보기구들이 그들이 수행해 온 본연의 역할에 대해 DNI의 관여나 개입을 달갑게 여기지 않기 때문이다. DNI에게 다른 부처 정보기구들에 대해 영향력을 행사할 수 있는 권한이 일부 부여되었지만, 소속 부처 장관의 직접 통제를 받는 정보기구들이 DNI에 능동적으로 협력하는 것을 꺼리기 때문이다. 표면적으로 강력한 정보개혁작업이 이루어진 것처럼 보이지만 2004년 정보개혁법은 새로운 DNI에게 핵심적인 권력을 부여하지 않았다. 즉 ODNI는 전체를 총괄하는 참모총장의 직제로 되어 있지 않아서 미국 정보공동체가 "진정한 중앙통제적 정보(Genuine Central Intelligecne)"를 추구한다는 것은 일종의 "꿈에 그리는 성배(an elusive Holy Grail)"와 같은 것이 되었다.[15]

나. 이스리엘

이스라엘의 정보혁신조치로 주목할 것은 이스라엘의 정보혁신에 대한 인식과 새로운 정보패러다임의 도입이다. 즉, 정보와 정책과의 관계에서 본다면 미국보다 양자관계가 더 밀접한 성격을 가진 이스라엘의 경우, 비록 9/11을 겪은 미국처럼 충격적인 정보실패의 동기가 정보개혁을 촉진시키지는 않았지만 2000년대 초 이후 이스라엘의 정보책임자들은 정보환경의 변화로 인해 정보혁신의 필요성을 느끼기 시작하였다. 기존의 방식으로는 복잡한 정보환경의 변화에 대응하는 것이 어려우며 테러와 같은 새로운 위협에 대응하는데 새로운 대책마련이 필요하다는 것을 인지하고 있었던 것이다. 이스라엘 정보혁신의 시작은 사실 30년 전에 발생했던 1973년 욤키푸르 전쟁의 정보실패로 까지 거슬러 올라가지만 2000년 대 들어 이스라엘 정보계의 정보혁신 의욕은 지전략적 상황변화와

15) 위의 책.

정보환경변화에 대한 새로운 자각에 기초한다. 그중에 먼저 이스라엘의 정보개혁을 추동하는 가장 중요한 촉매제는 전장의 성격변화로 인한 것이다. 과거 이스라엘이 개입한 전쟁의 경우 대부분이 시간과 장소가 명확한 상황에서 발생하였으며 적들의 지휘체계가 일사분란한 구조로써 정책결정과정이 분명하고 확실한 군사조직의 형태로 이루어져 있었다. 그러나 최근의 전쟁은 그 성격 자체가 바뀌었다는 것이다.[16] 대테러전쟁에서 보듯이 사회 전체가 전장(戰場)터가 되었으며 전투 자체가 사회의 내구성(endurance)과 관련이 되었다. 적(Enemy)의 정책결정과정이 잘 드러나지 않아 모호하며 많은 요소들과 관련이 되어 있고 기밀성이 주요 전략으로 사용되고 있다. 따라서 성공의 표징도 다르게 변하였다. 영토의 획득이 더 이상 유일한 초점이 아니며 자국의 시민이나 국제사회, 또는 적의 관점에서 "정통성(Legitimacy)"이 전쟁에서의 제일 중요한 목표가 되었기 때문이다.[17]

이스라엘의 정보혁신 노력으로 또 하나 주목할 만한 것은 분석과 수집과의 연계를 강화하여 지속가능한 혁신을 추구하는 것이다. 이스라엘 정보책임자들은 일반적인 생각과 달리 정보수집과 분석 간의 관계가 강력하게 연계되어 있자 않으면 문제가 발생할 여지가 있다고 보았다. 생 첩보(生諜報)의 처리가 분석업무의 시작이며 분석이 제시한 결론에 직접 영향을 미치고 궁극적으로는 정책결정에도 관여하게 되기 때문이다. 게다가 분석관들은 자신들의 국가가 처한 전략적・전술적 수요를 잘 이해하고 있기 때문에 처음부터 수집역량을 설계할 때부터 영향을 미치는 중요한 역할을 담당한다. 이러한 문제들을 정보개혁에 반영하기 위해 이스라엘은 대규모 개혁작업을 수행하였으며 주로 정보에 대한 전반적인 사고방식 자체를 바꾸는 것에 맞추었다. 특히 정보산물을 정책결정자에게 제공하는 방식은 기존의 방식에서 크게 벗어나지 않은 방식이었지만 정보에 대한

16) Kuperwasser(2007).

17) 이스라엘에서는 최근 전쟁의 성격이 복잡하게 변하면서 정보기관과 정책결정자의 밀접한 관계가 더 유리하다는 견해가 더 설득력을 얻고 있다. 왜냐하면 양자 간의 밀접한 관계 형성을 통해 분명한 소통채널이 확보되어 질 수 있고 가치가 있는 자문이 가능해지며 정보의 잠재적 의미와 한계에 대해 더 잘 이해될 수 있게 되기 때문이다. Kuperwasser, Yosef (2013).

접근방식은 새로운 방식이 도입되었다. 새로운 정보패러다임은 개인주의적이기보다는 집단주의적 방식이며 이스라엘의 안보와 관련된 방식체계의 이해와 개념에 집중되었다.[18] 개혁은 정보를 생산하는 모든 구성요소가 서로 상호이해를 기반으로 작동되도록 했으며 내부 부서간의 협력 및 정보와 정책결정자간의 협력을 강조하는 방향으로 이루어졌다.[19] 가장 근본적인 개혁주제는 이스라엘 정보계가 정보환경의 변화에 부응하여 자체적으로 개선하고 배워나가는 지속적인 과정을 중시하는 방향으로 혁신해 나가는 것이었다. 이러한 구체적인 변화들을 제도적으로 구현하기 위해 도입한 것이 "시스템적 사고방식"이다.[20] 이스라엘 정보공동체는 되풀이 되는 정보실패와 분석의 오류가 발생하는 원인을 분석의 방법적인 측면에서 접근하였다. 즉 정보분석의 기존 패러다임이 정보조각을 모아서 전체 그림을 완성시켜나가는 귀납적인 방법에 의존하고 있는데 이스라엘 정보기관들은 이것이 문제가 있다고 생각하여 "시스템적 사고"라는 분석방식을 도입하였다. 귀납적 접근방식의 문제점은 적의 행동에 대한 다양한 설명들이 있기 때문에 핵심변수를 포착하기가 어렵다는 것이다.[21] 게다가 더 중요한 것은 귀납적 추론에만 의존하는 것은 매우 위험할 수 있는데 그 이유는 주변환경이 복잡하게 전개되어지는 역동적 상황에서 귀납적 사고는 너무 경직된 경향이 있으며 분석관으로 하여금 이미 상황이 바뀌었는데도 불구하고 자신의 판단을 전혀 변경할 수 없게 만드는 단점이 있다. 반면에, 시스템적 사고는 분석관들로 하여금 관련 분야의 포괄적인 그림을 그릴 수 있게 해주며 특징적인 갈등이나 긴장을 분석하게 하여 상대가 어떤 전략으로 나올 것이며 또 그에 대해 어떤 대

---

18) Kuperwasser(2013),

19) Ibid.

20) Ibid.

21) 기존의 귀납적 추론모델은 '만약에 어떤 국가가 특정한 상황에서 공격행위를 하였다면 앞으로도 유사한 상황에서 비슷한 행태를 보일 것이다,' 라고 유추하게 만드는데 방법론적인 측면에서, 이런 식의 분석행태가 전 세계 거의 모든 정보세계에서 실제로 행해지는 방식으로써 외국지도자들의 의도나 행동을 분석하는데 사용된다. 문제는 이런 귀납적 추론이 전술적 수준에서 정보예측을 하는데 필수적인 요소이며 군대에서 사용되는 조기경보 수단의 기반을 이루고 있지만 전략적인 수준에서 잘못 알려주거나 상관없는 경우가 다반사라는 것이다. 이를 테면, 욤키푸르 전쟁의 경우 당시에 이스라엘의 적인 이집트나 시리아는 과거의 유사한 상황에서 한 것처럼 행동하지 않았다.

안이 있는지를 찾는데 도움을 준다.[22] 이 시스템적 사고를 구성하는 요소들이 분석관으로 하여금 상대를 이해하는데 도움을 주고 가능한 거울이미지의 편향성에 빠지지 않게 도와준다. 즉, 이 시스템식 사고의 가장 중요한 요소는 분석관으로 하여금 적이 분석관과 같은 논리적 틀 안에서 행동할 것이라고 가정하게 되는 성향을 피하게 해주는 데 있다.[23] 이런 시스템적 사고의 측면에서 이스라엘 정보기관은 "악마의 변론"과 같은 분석기법의 활용을 추천하는데, 이런 점에서 본다면 미국의 정보계에서 최근 각광받고 있는 구조화 분석기법들과 맥을 같이 한다. 시스템적 사고방식을 도입한 것에 덧붙여 이스라엘 군정보기관인 아만은 분석팀을 재편하여 분석과 수집부서의 관계를 강화하는 방향으로 개혁을 시도하였다. 이스라엘의 군정보기관인 아만은 이런 "시스템 사고"에 의거하여 분석조직을 9개의 시스템으로 개편하였는데,[24] 이러한 방식은 분석관으로 하여금 단순히 낱개의 여러 정보 합산물이 아닌 집단적 사고의 정보산물을 생산할 수 있게 해준다.[25] 따라서, 이런 의도에서 아만은 각각의 시스템마다 "정보체계 팀장(a Head of Intelligence System)" 이라는 직제를 두어 보고서의 생산 및 배포, 업무분장, 그리고 첩보수집 정책의 책임을 맡겼으며 분석팀을 관리하고 감독하는 권한 외에도 직접 정책결정자에게 보고하는 권한도 주어졌는데 그 이유는 그가 이런 시스템 분석을 가장 잘 아는 사람일 뿐만 아니라 그 문제와 관련된 모든 범위의 위험성(Risk)에 대해 가장 잘 파악하고 있기 때문이다.[26] 이처럼 이

---

22) Givens, Austen. "A Systems-Based Approach to Intelligence Reform." *Journal of Strategic Security*, Vol. 5, No. 1(Spring 2012).

23) Ibid.

24) Kuperwasser(2013),

25) 군정보기관인 아만의 경우, 9개의 시스템을 두고 2개의 계층시스템으로 나누어 상위팀은 정치적 이슈(이를 테면 팔레스타인 문제)에 집중하고 하위팀은 테러와 같은 기능적 이슈에 집중하도록 하였다. 이런 구조를 만든 이유는 상위팀이 대상자의 동기나 생각에 대해 분석을 하고 하위팀이 공작결과에 대해 집중하게 하여 나중에 서로 보완하는 방식을 취하려는 것으로 상위팀이 전략적 평가에 주력한다면 하위팀은 전술적 이해와 경고를 생산하는데 기여하는 것이다. 이를 테면, 이란의 테러문제와 관련하여 분석한다고 가정하면 상위팀은 이란시스템에 초점을 맞추어 이란 내의 모든 테러분자들의 의도파악에 주력하는 반면에 하위팀은 테러시스템에 집중하여 이란의 테러역량 파악에 집중하여 나중에 서로 보완하여 분석결과를 도출하는 것이다.

26) 특히, 이 정보체계 팀장은 수집과 공작을 총괄하는 권한을 갖고 있기 때문에 수집관과 분석관 간의 협력을 조율할 수 있으며 군사, 외교적 활동과 공작을 통해 달성하려는 효과들이

스라엘의 정보개혁 핵심은 정보공동체의 다양한 구성원들이 적극적으로 함께 작업하여 수집과 분석, 공작을 일원화된 시스템방식으로 추진하는데 있다.[27]

다. 영국

「비밀정보국 (SIS: Secret Intelligence Service, MI6)」,[28] 「정부통신본부(GCHQ)」,[29] 「보안국 (Security Service, MI5)」, 국방정보부(DI)등으로 구성되어 있는 영국 정보체계의 특징은 미국과 같은 국가정보장(DNI)와 같은 직제 대신에 모든 정보기관의 관리와 업무협의를 위해 총리 산하에 「합동정보위원회(JIC: Joint Intelligence Committee)」를 설치, 운영하고 있는 것이다. 이 합동정보위원회는 정보기관의 활동이 효율적으로 이루어지도록 조정 및 감독하고 정보목표순위를 결정하여 각 정보기관에 배포하여 업무의 우선순위를 조정하는 역할을 하고 있다.[30] MI6와 정부통신본부(GCHQ)가 외무성 산하이고 MI5가 내무성 산하이며 국방정보부(DI)가 국방성 산하에 편제되어 있으며, 이런 정보기관들을 총리 산하의 합동정보위원회인 JIC가 조정 및 조율하고 있다는 점에서 일종의 "분리・조정형(Divided yet coordinated)" 시스템에 가깝다고 할 수 있다. 최근 9/11 테러이후 정보체계의 효율성을 증진시키기 위해 통합형체제로

시너지 효과를 낼 수 있도록 하고 중요한 첩보나 이슈가 중간에 생략될 위험성을 줄일 수 있다. Kuperwasser(2013),

27) 이스라엘 군정보기관인 아만은 이처럼 수집과 분석의 관계를 일원화하고 강화하기 위하여 분석팀과 수집팀 간의 대면 포럼(face-to-face forum)을 조직하였으며 각 시스템의 인트라넷 안에 분석관과 수집관을 위한 "대화방(chat)"을 개설하여 상호 소통을 진작시키고 있는데 이런 제도들이 정보생산과정 내내 고도의 협업을 가능하게 하는 것이다. Ibid.

28) MI6는 유명한 '007 제임스 본드'가 속해 있는 정보기관으로 원래 명칭은 비밀정보국(SIS)이며 상당히 오랜 역사에도 불구하고 법적 기반 없이 존속해오다가 1994년 정보기관법이 제정되면서 영국의 대표적인 대외정보기관으로 "coming out" 하였다. 외무장관의 직속 기관으로써 다양한 임무를 수행한다. 한국국가정보학회(2013), pp. 423-431.

29) 미국의 NSA (National Security Agency)와 유사한 임무를 수행하는 GCHQ의 주요 임무는 영국 국내외 주요 통신을 포괄적으로 감청하여 이를 기반으로 정치, 군사, 경제, 테러 분야 등의 정보를 수집하고, 또 영국의 통신망을 적의 감청으로부터 보호하는 역할을 수행한다. 통신 감청에 필요한 전자통신, 음향통신에 사용되는 각종 암호자료를 수집하고, 해독하고 새로운 암호체계를 보급하는 임무도 담당한다. 이에 대해서는 전웅, 『현대 국가정보학』 (서울: 박영사, 2015), pp. 432-433. 한국국가정보학회(2013), pp. 423-431. 참조할 것.

30) 전웅(2015), pp. 433-434.

가야 한다는 주장이 제기되었는데 그 이유는 이라크의 대량살상무기 정보와 관련하여 영국의 정보기관들도 오판을 한 것으로 알려지며 많은 비판에 직면하였기 때문이다. 영국의 정보조직체계와 구성은 다른 유럽 국가들과는 많이 다른 측면이 있지만 특히 다른 점은 정보기관의 존립에 필요한 법적 근거가 없이 존재해 오다가 최근에서야 시대적 변화에 부응하여 법적 기반을 마련하여 보다 투명하고 책임성 있는 정보기관으로 "Coming out" 하였다는 것이다.

영국의 정보혁신노력에서 가장 주목할 것은 정보통합과 정보감독의 강화노력이다. 9/11과 7/7, 그리고 이라크 전쟁이후에도 영국 정보계의 중심적인 구조는 그다지 변하지 않고 있지만 그럼에도 불구하고 정보업무에는 상당한 변화가 있었다. 먼저 MI5의 중심업무가 좀 더 지역적인 방향으로 바뀌면서 지방경찰들과의 협력이 많이 늘어났다. 게다가 최근에 약간의 구조적인 변화가 시작되었는데 그중에 가장 중요한 것은 내각에 '국가안보회의'(NSC)를 신설한 것으로 이 NSC 안에 정보와 안보 그리고 복구를 담당하는 국가안보 부보좌관(Deputy National Security Adviser) 직제가 만들어져 정보공동체내의 전략정보요구와 관련 우선순위를 결정할 수 있는 권한이 부여된 것이다. NSC는 합동정보위원회 평가참모(Assessment Staff)가 생산하는 정보산물(Intelligence Products)을 제공받는데, 이 NSC의 신설과 관련하여 가장 긍정적인 결과는 정보기관 및 안보기관 수장들과 각료들의 정기적인 회합이 이루어지게 되었다는 것이다. 그러나 정보보안위원회(ISC)는 이 문제와 관련하여 NSC가 또 하나의 "옥상옥" 기구 역할을 하여 정보기구들에게 혼란만 가중시킬 수 있다는 우려를 표명하였는데, 그것은 다름 아니라 NSC의 지시사항이 합동정보위원회(JIC)의 정보우선순위 목표에 우선될 가능성이 있기 때문이다.

영국의 정보감독 강화노력에 있어서 중요한 것은 정보실패에 대한 보완적 조치이다. 특히 정보실패에 대한 대응에 있어 중요한 측면은 조사청문회, 심의 위원회와 같은 여러 장치를 포함하여 책임을 묻는 기구를 개발하는 것으로 이런 기본적인 책임(Accountability)은 두가지 기능을 수행하는 데 첫 번째는 정보기관들이 불법적 또는 비도덕적으로 활동하지 않는지 정보기관을 지속적으로 감

시하는 것과 그들이 그들의 역할을 효과적으로 잘 수행하고 있는지 확인하는 것이다.[31] 그중에 가장 주목할 만한 것은 1994년 "정보국법(Intelligence Services Act)"에 근거하여 1994년 정보보안위원회(Intelligence and Security Committee)가 신설된 것이었다. 물론 정보업무에 대한 공적인 조사가 증대된다고 해서 그것이 자동적으로 더 효과적인 정보감독을 이끌어 내는 것은 아니다. 그보다 많은 것은 정보감독에 관여하는 기구인 위원회와 위원회 질의의 질에 달려 있다. 영국에서 정보보안위원회(ISC)는 미국의 의회 정보특별위원회와는 다르게 야당 지도자와의 자문을 받아 의회에서 지명을 하고 수상이 인준하는 형태로 구성된다. 또한 ISC도 제일 먼저 의회가 아니라 수상에게 먼저 보고하며 의회는 수상에게 전달된 보고서와 똑같은 것이 아니라 민감한 기밀이 생략된 형태의 보고서를 받게 되어 있다. 정보보안위원회는 정보에 관한 어떤 파일이라도 접근해서 볼 수 있는 권한이 있지만 정보기관들은 만약에 그런 요구사항이 너무 민감한 정보라고 간주될 경우에 관련 부처 장관을 통해 그런 요구사항을 거부할 수 있다. 따라서 특정 사건(7/7 사건)의 경우에 정보보안위원회의 연례보고서와 조사가 정보기관들에 대한 상당한 정도의 정보감독기능을 수행한 것으로 평가받았지만 최근 ISC의 역할이 너무 친-정부적인 것이 아니냐는 비난과 함께 정보기관들을 옹호하는 대변인처럼 보인다는 지적이 나오고 있다.[32]

ISC와 같은 상설기구의 활동과 함께 영국 정보기관들은 정보실패에 대한 대응차원에서 이루어진 조사를 받았다. 2003년과 2004년 영국의 정보기관들은 이라크의 대량살상무기와 관련된 정보실패 문제로 4번에 걸친 조사를 받았다. 의회의 조사와 정보보안위원회의 조사가 있었으며 7/7 사건에 대해서도 두 개의 보고서가 나왔다. 이처럼 정보기구에 대한 조사의 숫자가 증대되는 것이 보

31) 미국의 경우, 진주만 공격에 대한 대응실패로 4번의 공식적인 조사청문회가 열린 적이 있었지만 현대적인 의미에서 정보기관에 대한 정보감독이 본격적으로 수행된 것은 1970년 대 중반 처치위원회의 활동으로부터 시작되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 반면에 영국의 경우에는 1980년 대 말 영국의 정보기관들이 공식적이고 합법적으로 인정될 때 까지는 제대로 된 정보감독은 실행될 수 없었다.

32) 정보보안위원회의 업무 역시 너무 일상적인 이슈에 집중하고 있으며 더 큰 문제에 대해 심층적으로 파고들지 못한다는 비난을 받기도 하지만, 그러나 전반적으로 정보보안위원회의 신뢰가 쌓이면서 영국 정보공동체에 좀 더 비판적인 역할을 수행하고 있는 것으로 인식된다.

다 강력한 견제 기구의 존재를 시사하기도 하지만 그들의 후속조치로 나온 보고서내용은 지나치게 정보기관들에게 우호적이라는 비판을 받기도 하였다. 특히 조사위원회의 검토범위가 너무 제한된 상태에서 정보공동체 내의 근본적인 개혁문제를 조사하거나 해결하는 것에 한계가 있었다. 반면에 미국의 경우, 일상적인 업무에 대한 정보감독은 기준에 못미치는 것이었지만 이들 정보책임을 다루는 기구들의 역할은 위기발생 시 또는 정보실패 시에 잘 반응하였던 것으로 평가된다. 9/11 조사위원회의 결과 역시 이런 것을 지지한다. 결론적으로 정보실패의 여러 과정을 개선하거나 혁신시킬 수 있는 조치들이 마련되어졌지만, 그런 구조적인 개혁조지 중에 가장 주목할 만한 변화는 정보에 대해 합동으로 접근하는 방식이다. 영국이나 미국의 정보혁신 조치 중에 가장 성공적인 것으로 볼 수 있는 것들은 주로 '국가 대테러 센터'(NCTC)의 창설과 '합동테러분석센터'(JTAC)와 같은 합동정보기구들의 창설이다. 그러나, 자칫 이런 방식을 너무 남용하여 새로운 기구들을 자꾸 신설할 경우에 이미 너무 많이 있는 정보공동체를 더 복잡하게 만들 수 있다는 문제점도 있다. 영국의 정보체계의 방향은 자국의 정보공동체가 제공하는 정보도 중요하지만 무엇보다 미국이라는 초강대국의 정보자산을 활용하는 것과 이와 동시에 전 세계에 걸쳐 있는 영연방 중심의 정보협력체제를 활용하는 방식이다. 이러한 체계적인 특성은 정보분야에 있어서 영국이 국력쇠락으로 과거와 같은 명성을 되찾는 것은 어렵지만 여전히 휴민트와 기술정보에 있어서 상당한 수준의 정보력을 갖고 활동할 수 있게 해주며 의회민주주의 국가로써 어느 정도의 정보통제기능이 유지되는 정보시스템을 유지할 수 있게 해준다.

5. 정보조직체계의 유형과 비교

해외정보기구들의 정보혁신노력으로 눈에 띄는 것은 해외정보와 국내정보의

이분법적 논리에 의해 분리 또는 분산형 체계를 발전시킨 것이 정보조직 간에 경쟁과 갈등의 심화로 나타나거나 정보실패의 원인으로 지적되면서 국가정보를 통합하려는 성향이 나타나고 있는 것이다.[33] 그런 의미에서 주목할 것은 정보공유 및 정보협력의 중요성에 대한 인식을 기초로 산하 정보기구들 간에 연계를 강화하거나 정보공유센터의 신설경향이다.[34] 미국의 경우, 방첩보안센터(NCSC)가 그런 역할을 하며, 영국의 경우, 미국의 국가대테러센터(NCTC)와 유사한 기능의 정보공유체계로써 합동테러분석센터(JTAC)를 운영, 잠재적인 테러 행위를 감시 및 분석하는 업무를 담당하거나 그러한 업무와 연계되어 있는 부처들을 이끌면서 테러와 관련된 모든 정보를 통합・분석・배포하는 역할을 수행하고 있다. 해외정보 혁신사례로 또 하나 주목할 것은 국가정보에 대한 민주적 통제 및 감독기능의 강화이다. 민주화의 확산과 정보기술의 발달에 따라 시민들의 정보감시요구가 증대해지고 있으며 이에 대해 각국 정보기관들도 적극적으로 부응하려고 노력하는 추세이다. 정보기구에 대한 감독기능은 주로 의회가 수행하지만 의회가 아닌 행정부 자체 내에 정보업무를 감독하는 기능의 '정보위원회'도 있는데, 미국의 경우, 대통령정보자문위원회(President's Intelligence Advisory Board, PIAB)가 그런 역할을 하고 있으며,[35] 정보기구 내에 감찰관 제도(Office of Inspector General)도 그런 감독기능을 수행하고 있다. 특히 CIA의 감찰관은 관련 법(CIA Inspector General Act of 1989)에

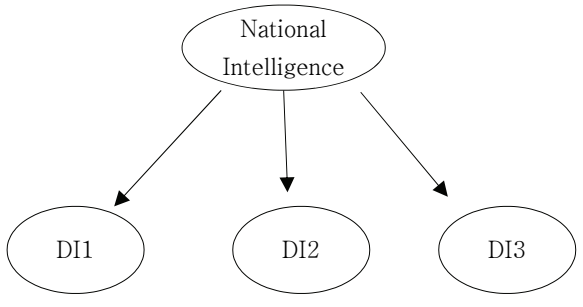
33) 미국의 경우, 정보의 통합성을 위해 DNI체제를 강화하기 위한 일련의 조치로써 DNI의 임무 및 역할을 크게 증대시켰으며 그에 따라 산하 정보기구들에 대한 직접적인 통제권한을 부여하였다. 또한 영국도 이라크의 대량살상무기 정보와 관련하여 영국의 정보기관들이 오판한 것으로 알려지면서 정보기구들을 통합하려는 조치로 각급 정보기관들의 정보활동에 대한 조정, 통합, 지휘 기능을 수행해왔던 JIC(합동정보위원회)를 개선하는 것이었다.

34) 미국은 정보협력을 강화하기 위해 국가대테러센터(National Counterterrorism Center), 첩보공유환경단(ISE), 국가방첩보안센터(NCTC) 등을 설립하였는데, 그중에 특히 첩보공유환경단(ISE)은 정보공유를 촉진시키는 정보환경을 구축하는 역할 수행. 영국 역시 종합적 정보분석 역량을 강화하기 위해 "합동정보분석기구(Joint intelligence organization)을 설치하고 2003년에는 테러위협과 관련 합동테러분석센터(JTAC)를 설치하였다. 이에 대해서는 전웅(2015), pp. 433-434. 참조.

35) 최근에 정보감독위원회(Intelligence Oversight Board, IOB)를 산하에 편입하여 정보기관들의 정보활동이 헌법 및 각종 법률과 행정명령, 대통령의 지시에 부합되게 수행되는지 여부를 감독하고 이에 어긋나는 경우 즉시 대통령에게 보고하게 되어 있다. 이에 대한 내용은 한국국가정보학회(2013), pp. 354-367. 참조.

의해 상·하원의 정보특위에 협력하게 되어 있으며 대통령에 의해 임명되고 해임되며, DCI의 지휘를 받지만 독립적으로 조사 활동을 수행하고 있는 것으로 알려져 있다.[36] 그러나 정보기관에 대한 실질적인 점보통제 및 감독은 의회의 정보위원회에서 수행하고 있다. 의회차원에서 하는 정보감독제도로는 미국의 경우, 상하원 정보특별위원회가 있으며 이스라엘의 경우에는 의회 외교국방위원회 산하 정보기밀소위원회(Subcommittee for Intelligence and Secret Services)의 감독을 받게 되어 있고 영국의 경우, 정보보안위원회(ISC)가 있다.

가. 'A형: 중앙집중형(Central and Converged)' 정보체계의 조직구성과 의미



"중앙집중형" 정보체계의 특징은 중앙정보기관을 중심으로 부문정보기관들이 일사분란하게 조직되어 있기 때문에 강력한 정보통합을 통해 신속한 정보전달과 전파가 가능하다는 것이며 정보의 중복문제 없이 효율성을 기대할 수가 있다는 것이다. 이런 정보체계의 장점은 기본적으로 정보의 통합성과 신속성을 보장할 수 있다는 것이며 정보기관 간 중복현상이나 차단문제가 없어 정보의 효율

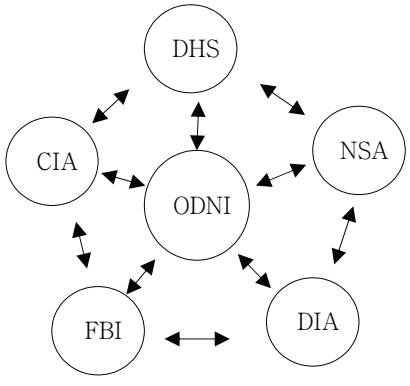
36) 이스라엘은 국가검사관(State Comptroller) 제도가 있어 조사 결과와 의견을 수상과 의회(the Knesset)에게 보고한다. 영국의 경우에는 2000년에 공표된 수사권 규제법령에 의해 임명된 정보국 감독관(The Intelligence Services Commissioner) 이 있어서 이런 정보감독 기능을 수행하고 있는데 특히, 1994년 정보국법에 의해 외무성 장관이 발부한 영장을 검토하고 영국 정보기관들이 취득한 통신감청이나 비밀인간정보출처 그리고 감시와 관련된 정보활동을 감독하는 기능을 수행한다. 이에 대해서는 Kuperwasser(2007). 참조.

성을 살릴 수 있다는 것이다. 우리나라의 경우가 이에 해당되며 대부분의 중동 이슬람국가들과 동유럽 국가들이 이런 유형의 정보체계를 지향하고 있다.[37] 한편, 이런 "중앙집중형" 정보체계의 문제는 중앙정보기관에게 정보권력이 집중되어 자칫 권력과 결탁하거나 권력의 비호에 관여하여 '정보의 정치화' 위험을 초래할 수 있다. 즉, 이런 중앙집중형 정보체계의 취약점은 정보기관의 권력도구화 개연성이 크다는 것으로 정보의 효율성 및 신속성이라는 장점에도 불구하고 현대 민주주의 국가에서는 잘 받아들여지지 않고 있다.[38] 다만, 역설적으로 "정보통제 및 감독" 기능이 전제되기만 한다면 이런 중앙집중형 정보체계가 갖고 있는 장점을 극대화할 수 있기는 하다. 최근 우리 국가정보기관의 지나친 정치개입과 민간인 사찰문제로 국내 정보기능 일부를 폐지하고 경찰에게 수사권을 이전하는 문제가 제기되면서 경찰 일부에서는 "특별수사본부"라는 이름의 국내정보 전담기구를 설치하거나 경찰 중심의 독자적인 국내정보기구를 신설하는 문제가 논의되고 있는데, 이런 경우 새로운 대내정보기구의 설치는 자칫 또 다른 국가차원의 막강한 정보기관의 등장으로 인해 기존의 국가정보원과 정보경쟁과 갈등을 초래할 수 있다는 점에서 신중하게 접근할 필요가 있다. 게다가 만약에 국내정보기구를 신설하여 선진국 정보체계처럼 해외정보, 국내정보, 국방정보와 같은 형태의 분리형 정보체계를 확립한다고 할지라도 최근의 정보통합 및 정보공유의 추세에 따라 다시 이들을 총괄하고 관리하는(미국의 ODNI와 같은) 통합형 총괄기구 또는 조정기구(영국의 합동정보위원회(JIC)와 같은)의 설치가 요구될 수 있는데 그런 경우 통합이나 조정의 효과가 전혀 기대할 수 없으며 첨예한 정보경쟁과 정보분리로 인해 잠재적인 정보실패의 개연성만 증대시킬 수 있다는 것을 인지할 필요가 있다. 미국의 CIA와 FBI 간에 오랜 경쟁과 갈등관계는 공공연한 사실이며 최근 미국의 최고 정보수장인 국가정보장(DNI)와 다른 정보기관장들 간의 불화사례는 잘 알려져 있다.[39]

---

37) 석재왕, "국가정보원에 대한 개혁의견," 「국가정보원개혁에 대한 공청회 자료집」, 2018.01.31. 국회 제3회의장, pp. 29-37.
38) 전웅(2015), pp. 350-354,
39) 미국 국가정보장인 DNI와 국방정보기관인 국방정보본부(DIA), 국가안보국(NSA) 사이의

나. ‘B형: 분산통합형(Dispersed yet Integrated)’ 정보체계의 조직구성과 의미



“분산통합형 체계”의 특징은 산하 정보기구들이 서로 다른 분야에서 정보활동을 수행하지만, 이들 정보기구들의 담당 분야가 명확하게 구분되지 않으며 각자 자신의 업무를 하되 최종적으로 정보공동체를 총괄하는 직제가 산하 정보기구들의 업무를 통합하고 관리하는 역할을 수행하는 것이다. 이 경우, 특히 일반정보활동과 국방정보활동 간에, 그리고 해외 정보활동과 국내 정보활동 간에 경계가 명확하게 구분되지 않고 각자 자신의 업무와 관련되는 것으로 인식하고 수행하는 경우가 많은데 미국의 정보공동체가 대표적이다. 미국의 경우 이러한 정보활동과 범위의 불명확성은 상호 경쟁을 통해서 정보활동의 공간을 유연하게 보장하려는 정보기구들의 의도된 결과이지만 일반적인 정보활동을 수행하는 CIA와 국방 정보활동을 담당하는 DIA 간, 그리고 해외 정보활동과 국내 정보활동을 각각 담당하게 되어 있는 CIA와 FBI 간 갈등의 원인으로 작용하기도 한다.[40] 이런 “분산통합형 체제”의 장점은 방대한 정보공동체의 중첩적인 정보활동을 통해 정보공백을 차단하고 정보의 상호 검증체계가 가능하다는 것이다. 반

노골적인 갈등은 물론 DNI 데니스 블레어 제독과 CIA 부장 레온 파네타 CIA 국장과 DNI의 불화도 유명하다.

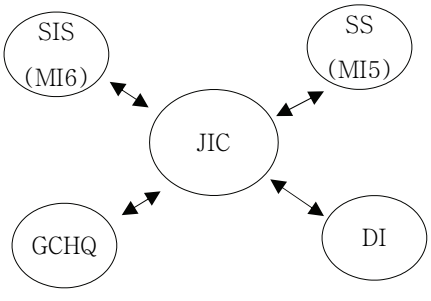
40) 전웅(2015), pp. 350-354,

면에 이런 분산통합형의 경우, 현재 미국의 정보공동체가 겪고 있듯이 정보의 통합성이 기대한 것 보다 쉽지 않으며 상대적으로 정보효율성이 낮아 비용이 많이 든다는 것이 단점이다. 미국의 정보공동체는 각자에게 맡겨진 정보업무의 역할과 임무에 따라 분산되어 있는 정보기구들을 중앙정보장(DCI)체제아래 편제하였다가 9.11 이후 다시 DNI라는 총괄직제아래 통합시켜 부처 간 조율과 조정기능을 극대화시키는 구도로 개편하였지만 여전히 정보통합은 잘 되지 않고 있다. 다른 정부 부처들과 달리 적대세력과 끊임없는 정보전쟁을 치르고 있는 정보요원들의 경우 어렵게 획득한 비밀정보를 다른 정보기관들과 공유한다는 것이 쉽지 않으며 또한 아무리 DNI가 최고 책임자라고 할지라도 평생 정보업무를 같이 해온 직계 부처의 상급자보다 더 가까울 수는 없기 때문이다.[41] 실제로 DNI의 위상약화를 의식하여 강력한 리더십을 발휘할 것으로 기대하면서 오바마 대통령이 임명한 DNI 데니스 블레어 제독과 CIA 부장 레온 파네타는 해외지부장(COS: Chief of Station) 선발문제를 놓고 갈등을 벌였다. 그런데 둘이 해외지부장 선임문제로 갈등을 빚자 오바마 대통령은 당시 DNI인 블레어 제독의 편을 들지 않고 파네타 CIA 부장의 편을 들어 주었다.[42] 당시 DNI의 책임은 큰데 비하여 권한은 미약하다는 DNI의 불만에 수긍하여 예산과 조직에 걸쳐 강력한 권한이 부여되었다. 그런데 DNI에 취임한 블레어 제독이 미국 정보공동체의 책임자인 자신이 해외지부장을 선발하여 임명할 것이라고 공표를 하였다. 이에 곧바로 레온 파네타 CIA 부장이 반발하면서 CIA 직원들에게 그 발표문을 무시하라고 지시하였는데, 파네타의 주장은 전통적으로 CIA 부장이 국가공작국장의 건의를 받아들여 해외지부장을 임명해왔다는 것이었다. 결국 오바마 대통령은 바이든 부통령과 상의하여 페네타 CIA 부장의 손을 들어 주었고 또 다시 DNI는 이름 상 상급자일 뿐 실권은 없는 직위라는 사실이 여실히 드러났다.[43]

---

41) 위의 책(2015).
42) Lock Johnson, 『국가안보정보(National Security Intelligence)』, 이길규 외 3인 공역, (서울, 박영사: 한반도미래연구원, 2018), pp. 59-60.
43) 위의 글.

다. ‘C형: 분리/조정형(Divided yet Coordinated)’ 정보체계의 조직구성과 의미



대부분의 서구 민주국가들이 채택하고 있는 것은 위와 같은 “분리/조정형 시스템”이다. 영국의 경우에도 미국과 같은 국가정보장(DNI) 같은 직제 대신에 모든 정보기관의 관리와 업무협의를 위해 총리 산하 「합동정보위원회 (JIC: Joint Intelligence Committee)」가 있어 중간에서 정보조정기능을 수행하고 있다. 프랑스의 경우에도 대외안보총국이 국방부산하에 편제되어 있어 국방부로 편향되어 있는 느낌이 있지만 해외정보와 국내정보가 분리된 상태에서 그 위에 합동정보위원회가 부처 정보기관들의 정보활동이 중복되지 않고 효율적으로 이루어지도록 조정 및 감독하는 역할을 수행하고 있다.[44]

영국의 경우에는, MI6와 정부통신본부(GCHQ)가 외무성 산하이고 MI5가 내무성 산하이며 국방정보부(DI)가 국방성 산하에 편제되어 있으며 이들을 총리 산하의 합동정보위원회인 JIC가 업무조정을 하고 있다는 점에서 일종의 “분리조정형(Dispersed yet coordinated)” 체계에 가깝다. 문제는 최근 영국의 경우에도 9/11 테러이후 정보체계의 효율성을 증진시키기 위해 통합형체제로 가야

44) 영국의 경우, 합동정보위원회는 각 정보기관에서 보고하는 내용을 토대로 하여 ‘일일정보보고서’, ‘장기정세보고서’, ‘주간정보 평가보고서’ 등을 작성하여 수상 및 내각에 배포하는데, 합동정보위원회(JIC)는 외무, 내무, 국방성 및 각 정보기관에서 파견된 요원으로 구성된다. 전웅(2015) 참조.

한다는 주장이 제기되고 있다는 것인데 그 주된 이유는 이라크의 대량살상무기 정보와 관련하여 영국의 정보기관들도 미국처럼 오판을 하였다는 것이다. 이러한 분리조정형 시스템의 경우, 정보기관의 권력유착문제를 차단할 수 있어 정보의 정치화 문제를 피할 수 있는 것이 큰 장점이다.[45] 하지만, 이런 민주적 정보체계의 문제점은 정보기관들 간의 정보협조는 물론 정보공유가 매우 어렵다는 측면에서 사실 상 "자유방임형" 시스템에 가깝다는 것이다. 따라서 이런 유형의 국가정보체계는 정보기구들 위에 합동정보위원회라는 상설 정보조정기구를 만들어 운영을 하거나 이스라엘처럼 국가안보회의(NSC) 산하 정보관이 통제하는 장치를 마련해 놓고 있다. 하지만, 정보강국 이스라엘은 정보기관의 업무 분업이 잘 이루어져 있으나 다른 한편에서는 일부 분야에서 활동 영역이 겹치는 문제로부터 자유롭지 못하다는 문제를 안고 있기도 하다. 업무 영역이 겹치는 '회색지대(grey area)'로 인한 정보 획득구조의 문제도 있지만, 이스라엘의 의사결정 체계가 전통적으로 별로 위계적이지 않고 느슨한 것도 한 이유라고 할 수 있다. 정보기관들은 서로 협력하기도 하지만 경쟁의식도 강해 "정보분리의 문제"를 넘는 심각한 갈등을 초래하기도 한다. 정보 공유를 거절하거나 정보활동 협력을 거부해 발생하는 비효율성의 문제는 이스라엘 정보공동체가 앞으로 해결해 나가야 할 중요한 과제로 지적되고 있는데 정보부처 간 이러한 영역 다툼은 탈냉전 이후 정보기관의 활동영역이 줄어들면서 더욱 심해지는 경향이다.

지금까지 여러 가지 유형의 정보시스템의 비교를 통해서 서로의 장점과 단점들을 알 수 있었지만, 민주국가가 아닌 경우 지나치게 중앙집중적인 "권력형" 국가정보체계를 지향하는 것은 바람직하지 않다. 정치문화나 민주제도가 충분히 성숙되지 않은 나라에서는 가능하면 행정부와 입법부 간의 권력이 견제되는 선에서 적절하게 정보체계가 분리되고 조정되는 것이 바람직할 수가 있는 것이다. 그러나, 최근의 정보환경추세인 정보의 공유성 및 통합성의 차원에서 미국과 같은 "분산통합형"의 체계를 검토하는 것은 그다지 바람직한 것처럼 보이지

45) 전웅(2015), pp. 350-354.

않는다. 미국의 분산통합형 체계는 처음부터 기획된 결과라기보다는 시대적 상황에 따라 계속 진화된 구조라는 점을 간과해서는 안된다. 즉, 미국의 경우에는 세계 패권국가로서 세계문제를 경영해야하는 관점에서 수많은 정보기구들을 양산하였으며 그런 방대한 정보공동체를 총괄 및 관리하는 문제가 중요해졌기 때문에 다시 통합기능을 강조하는 방향으로 발전해 나간 것이다. 이런 시스템의 경우에는 정보업무에 투입되는 예산 및 인원 등을 고려하여 방대한 정보기구들이 분산되어 있을 경우에 고려할 만한 시스템이라고 할 수 있다. 만약에 민주적 정보체계의 확립을 위해 "중앙집중형 시스템"을 "분리・조정형 체제"로 개편하게 되면 조만간 서방국가들처럼 "정보공유 및 정보통합"을 위한 정보체제의 개편을 논의해야할지 모른다. 그런데, 분리 또는 분산된 정보체계를 정보공유 및 정보효율성의 강화차원에서 또 다시 통합기능을 강화하기 위해 총괄・조정 목적의 상설기구를 만들거나 총괄체제를 만들게 되면 또 다른 "옥상옥"의 비효율적 시스템을 만들게 된다. 즉 현대 정보개혁의 추세인 ①정보의 통합성 및 공유성(Integration) 확보, ②정보 및 대응의 동시성 구현(synchronization)을 고려한다면 정보통제 및 정보감독기능이 크게 강화된 중앙집중형 체제를 개선시켜 나가는 방안도 효율적일 수가 있다. 중앙집중형 체제의 문제점으로 지적되는 정보의 정치화 문제를 막기 위해 국가정보에 대한 민주적 통제 및 감시기능만 강화시켜 나간다면 급변하는 정보환경의 변화에 더 합리적이고 효율적인 대안이 될 수가 있는 것이다.

6. 우리 국가정보체계의 개선과제

가. 국민적 신뢰회복을 위한 민주적이며 지속가능한 정보혁신 지향

오늘 날 세계 모든 정보기관들 대다수가 직면한 당면과제는 정보의 민주적 투명성 및 책임성 강화이다. 민주화확산으로 인해 정보기관의 시민권 및 사생활

침해 문제가 중요한 사회적 이슈가 되고 있으며, 정보활동에 대한 국회, 언론 및 시민단체(NGO)의 감시가 대폭 강화되어 가고 있으므로 정보활동에 따른 민주적 투명성과 책임성을 강화하는 것이 중요한 과제이다. 특히, 우리 국가정보의 가장 큰 문제점은 잦은 정치개입과 비리사건으로 인해 국민들의 뇌리속에 깊게 박힌 부정적인 권력기관 이미지로 국가정보에 대한 국민적 신뢰를 회복하는 문제가 가장 중요하다. 다만 국민들의 신뢰를 다시 회복하는 문제는 절대 하루아침에 이루어질 수 없는 어려운 과제이므로 '지속가능한 정보혁신'이 가능하도록 근본적인 변화를 강구해야 한다. 정보기관이 대통령의 개인적 이해나 정권보위에 집착한다면 권력남용의 폐해는 물론 심각한 정보실패의 위험성을 내재하므로 정보기관으로서의 정치적 중립성 및 자율성을 담보하기 위한 다양한 법제적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 오늘 날과 같은 국민국가의 시대에서 정보기관의 존립기반은 국민적 신뢰의 토대위에 근거하며 정보혁신의 성공여부는 국민적 신뢰의 회복에 달려 있다. 민주적 정보통제를 위해 국회정보위원회의 감독기능을 강화하는 것도 중요하지만 "정보포획"의 문제와 "전문성의 부족문제" 등을 고려할 때 정보기관의 중립성을 담보하기 위한 조건으로 의회의 정보기관장 인준제도와 정보기관장 임기제, 국가정보원직원법의 계급정년제 폐지가 중요하다.

나. 정보의 공유성 및 통합성을 고려한 정보인프라의 구축

정보업무의 효율화를 위해서는 정보기구 간에 정보공조 또는 정보공유가 무엇보다도 중요하나 우리의 경우 미비하다. 정보기구의 특성 상 정보공유나 협력이 어려운 점은 이해될 수 있지만 정보기구들 간에 관료주의적 경쟁과 폐쇄성으로 인하여 국가안보에 치명적인 위협을 초래할 수 있는 정보실패를 겪어서는 안된다. 특히, 정보기술과 통신기술의 발전 으로 부처간 정보공유의 활성화가 점점 더 수월해지고 그 효과가 증대되고 있는 시점에서 우리 국가정보도 관련 부처 간 정보공유 및 협력을 통한 정보역량의 강화에 나서야한다. 현대 정보기관

들의 가장 중요한 정보개혁 과제 중에 하나는 정보기관 간의 경쟁과 갈등구도를 지양하고 국가정보의 공유성을 강화하려는 현상이다. 이것은 국내 안보위협요소가 확대되고 방첩목 표들이 다양해지는 정보환경의 변화상황을 맞이하여 정보의 중복 및 차단현상을 극복하고 정보활동의 효율성을 강화하기 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다. 그런 점에서 정부 산하 정보조직 간에 정보공유를 통한 효율적 정보공유체계를 확립하거나 구축하는 것이 중요하다. 최근 미국 국가방첩보안센터(NCSC)의 역할에서 보듯이 정보기관의 역할은 국가위기를 미리 탐지하고 관리하여 사전에 억제하는 예・경보 시스템의 구축이 중요하다.[46] 우리도 국가방첩과 관련하여 보다 선제적이며 능동적인 대응에 나설 필요가 있는바 방첩기관 간 정보공유와 범정부차원의 원활한 방첩업무수행을 위해 “방첩정보공유센터”를 설립하여 활성화시켜 나갈 필요가 있다.

다. 민간 기술정보(TECHINT) 기관인 과학기술정보국(가칭) 신설 검토

동북아 정세는 물론 한반도 정세가 불안정한 상황에서 어느 때 보다 국가정보의 역할이 중요하지만 우리는 지난 70년간 한미동맹 틀 안에서 미국의 정보력에 의존해 오면서 독자적/자율적인 정보역량구축을 등한시 해왔다. 대북 조기경보망을 보완하고 폐쇄적인 사회인 북한의 정보를 수집하기 위해서는 어느 정도 독자적인 기술정보의 확보가 중요하지만, 북한의 주요 지역을 상시적으로 감시할 수 있는 기술정보 자산이 부족하다.[47] 미・중 패권경쟁의 심화에 따른 국제질서의 불안정에 대비하여 우리의 자주적인 기술정보역량을 강화하는 것은 가장 시급한 정보혁신과제 중의 하나이다. 더구나, 민군 겸용기술 발전시대에 정보역량 강화를 위한 과학기술정보조직을 독자적으로 구축하는 것이 점 점 중

46) 김왕식, “방첩활동의 효율성 제고를 위한 법/제도적 정비 및 개선방안,”『국가정보연구』, 제5권 2호(2012).

47) 이에 대해서는 염돈재. “국가정보 개혁을 위한 분석틀의 모색.” 2013년 한국국가정보학회 연례학술회의 및 정기총회발표논문. 2013.12.19. 참조.

요해지고 있다. 민간분야의 급속한 기술혁신과 창의성을 이용하는 다양한 협력 프로젝트의 개발 및 운영과정에서 선도적인 민간기술을 적극적으로 받아들이는 협업체계를 구축하는 것이 최근의 추세이다. 정찰위성 사업과 관련 하여 군이 일방적으로 독점하고 국정원을 배제시키는 것은 우리 국가정보의 선진성을 구현하는데 결코 바람직하지 않다. 드론기술의 개발처럼 군사기술과 민간산업 기술이 연계하여 시너지 효과를 창출할 필요가 있으므로 민간과 안보영역을 관장할 수 있는 과학기술정보기구의 신설이 필요하다.[48] 특히 최근 과학기술정보 분석에 AI, 빅데이터, 머쉰 러닝과 같은 새로운 기술 개발분야에서 학문간 융복합과 민간분야의 산학협력이 강화되는 상황에서 국방부의 일방적인 과학정보독점 보다는 민간과 안보영역을 아우를 수 있는 정보기관과 군이 협력하여 과학기술정보 협업체계를 갖추어 나가는 것이 중요하다.

라. 국가정보法 체계의 법제적 미비점 보완 및 개선

급격한 정보환경의 변화에 따라 국가방첩 활동영역이 급격히 확대되고 있음에도 불구하고 우리의 경우 이런 변화에 대응하여 제도적으로 뒷받침할 수 있는 체계가 미흡하다. 우리 현행 실정법의 경우 냉전시대의 상황을 반영하여 반국가단체나 적국의 안보위협을 처벌할 목적으로 제정되었기 때문에 국가 간 무한경쟁이 이루어지고 있는 현재의 시대상황에 맞지 않으며 적국이 아닌 외국에 의한 안보위해에 대해서 명확하게 처벌할 규정이 없다. 형법의 경우 간첩활동의 대상과 행위 유형을 '국가기밀'의 탐지・수집 및 누설에 한정하고 있어서 국가기밀은 아니지만 중요한 기밀사항의 경우에는 처벌규정이 미비하며 행위의 객체가 '국가기밀'에 해당하지 않는 한 외국 정보기관의 정보수집활동에 대해 심각한

48) 최근 4차 산업혁명의 도래로 인한 새로운 정보수요에 부응하고 AI 및 머신 러닝 기술을 이용하여 국가안보에 필요한 예측정보의 생산을 위해 민간 과학기술정보국(가칭)의 신설을 검토할 필요가 있다. 미국 국토안보부의 경우 산하에 과학기술국(Science and Technology Directorate: S&T)을 설립하여 과학기술의 위협이 급속도로 발전하는 상황을 대비, 과학기술을 이용한 위협감시와 기술적 진보를 이용한 대책마련에 주력하고 있다. 염돈재(2013) 참조할 것.

침해인 경우에도 처벌이 어렵다. 경제방첩과 관련해 「산업기술유출방지 및 보호에 관한 법률」은 침해행위의 내부 주체에 초점이 맞추어져 있고, 외국에 의한 침해행위에 대해서는 불분명한 상황이다. 외국에서와는 달리 현행 「통신비밀보호법」은 통신사업자의 감청설비 설치를 의무화하고 있지 않아 법원의 통신감청 허가를 받아도 휴대폰 감청은 불가능하거나 불법수집증거로 전락할 가능성이 있다.[49] 「국가사이버안전관리규정」에는 국정원이 국가기관이나 공공기관 외에 민간기관이 사이버테러를 당했을 경우, 피해기관의 신청에 근거하여 조사나 복구 등을 지원을 해 줄 수 있는 근거 규정조차 없다. 원활한 정보업무의 수행과 정보혁신을 위해서는 무엇보다 낡은 체제를 개편하고 미비한 법제를 개선해나가는 것이 선결과제이다.

마. 구시대 정보용어를 시대변화에 맞는 새로운 용어로 대체

우리 사회에서 사용하고 있는 몇 몇 정보용어는 과거 일제강점기 시대 일본의 영향을 받아 만든 용어가 많은데 그 중 대표적인 것이 "방첩"과 "공작"이라는 용어이다. 그중에 "방첩"의 본래 개념은 로 "대스파이활동(counterespionage)"과 관련되어 왔기 때문에 오늘날의 "보안"개념과 유사하며 슐스키가 주장하는 "수동적 방첩"에 가까운 개념이다. 문제는 21세기 방첩환경의 급속한 변화추세를 고려할 때 이보다 더 적극적이며 선제적인 방첩활동이 정보기관의 역할로서 바람직하므로 이런 시대적 변화가 요구하는 방첩활동의 범위와 방향을 고려하여 "對정보활동"의 의미인 카운터 인텔리전스(counterintelligence)를 그대로 사용하는 방안을 검토할 필요가 있다.[50] 외국어 번역에 능통한 일본 역시 "방첩

49) 수사기관으로부터 통신제한조치의 집행을 위탁받은 통신기관 등이 집행에 필요한 설비가 없을 때에는 수사기관에 설비의 제공을 요청하여야 하고, 그러한 요청 없이 통신제한조치허가서에 기재된 사항을 준수하지 아니한 채 통신제한조치를 집행하였다면, 그러한 집행으로 취득한 전기통신의 내용 등은 헌법과 통신비밀보호법이 국민의 기본권인 통신의 비밀을 보장하기 위해 마련한 적법한 절차를 따르지 아니하고 수집한 증거에 해당하므로(형사소송법 제308조의2), 이는 유죄 인정의 증거로 할 수 없다. 대법원 2016. 10. 13. 선고 2016도8137 판결

50) 개념정의에 탁월한 일본 역시 "counterintelligence"의 번역에 어려움을 겪고 그냥 "카운터 인텔리전스(CI)로 쓰고 있는데, 우리가"방첩 "의 개념을 계속 쓰게 되면 단순한 "보안활동이

(counterintelligence)"를 번역하는 것이 어려워 그대로 "카운터 인텔리전스"로 쓰고 있는 것을 참고할 필요가 있다. 오늘날 급격한 정보환경의 변화에 따라 방첩(Counterintelligence) "의 개념이 무엇인가에 따라 방첩의 목표, 활동범위, 임무 등이 달라지기 때문에 정보환경의 변화에 대해 시의 적절하게 대응하는 데 있어서 새로운 적절한 용어의 대체가 중요하다. 여기에 "공작"이라는 용어 역시 현재 민주사회에서 통용하기에는 너무 부정적이고 퇴행적이므로 영어의 "Covert Action"의미를 살려 "비밀활동" 또는 "비밀작전"으로 순화시켜 사용할 필요가 있다.

바. 정보수집 및 분석의 효율성 제고를 위한 일원화된 시스템의 구축

정보업무는 비밀 및 보안유지가 생명이기 때문에 그동안 대부분의 정보기관이 "구획(compartment)의 원칙"에 기반하여 직무를 분담하는 것이 철칙처럼 생각해 왔다. 해외 IO들은 정보를 수집하여 분석 팀에게 넘기고 분석 팀은 이런 정보를 가공하여 방첩이나 공작부서에게 제공하는 식의 업무분담을 중요한 원칙으로 지켜왔다. 그러나 이런 직무분담이 구획을 설정하여 비밀이나 보안유지에 도움이 되었을지 모르지만 그 보다 팀 간에 소통부족과 몰이해로 인하여 정보의 비효율성을 초래하거나 부적절한 정보활동으로 귀결되었을 개연성이 있다. 그런 점에서 이스라엘 정보기구 신베트가 수집과 분석의 관계를 일원화하여 분석팀과 수집팀 간의 소통을 활성화하고 정보생산의 협업을 강화하는 시스템을 구축한 것에 주목할 만하다. 특히, 분석팀과 수집부서의 관계를 강화하는 방향으로 조직을 개편하여 조직의 관리자로 "정보체계팀장(a Head of Intelligence System)" 이라는 직제를 만들어 정보 보고서의 생산 및 배포, 업무분장, 그리고 첩보수집의 책임을 지는 한편 수집과 공작을 총괄하는 권한을 부여한 것은 수집관과 분석관 간의 협력을 조율하게 하고 군사, 외교적 공작을

나 대스파이활동(counterespionage)"으로 제한하여 인식되는 것이 불가피하고 여기에서 탈피하는 것이 쉽지 않으며 그렇게 되면 방첩의 직무범위와 활동범위가 크게 축소될 수 있음.

통해 목표달성의 시너지 효과를 가지게 하며 중요한 첩보가 중간에 생략될 위험성을 줄일 수 있는 방법이다. 방대한 정보체계를 갖고 있는 미국과 달리 우리 국가정보도 정보와 대응의 동시성을 구현하는데 효과적인 수집·분석과 공작의 일원화시스템을 구축하는 방안을 검토할 필요가 있다.

7. 결론

21세기 과학기술의 진보는 정보환경을 획기적으로 바꾸어 놓았으며 국내정보의 위기심화로 특징되는 국내정보활동의 현실과 여건은 민주화 추세와 함께 효율적 정보활동에 어려움을 초래하고 있다. 세계전략 차원에서 부딪힌 미·중 패권경쟁 구도로 인해 한반도 정세도 불안정해지고 있으며 한국에 대한 주변국들의 견제도 어느 때 보다 심해지고 있다. 최근 발생한 전대미문의 코로나-19 판데믹 위기는 단순한 보건위기를 넘어서 정치·경제적으로 가늠할 수 없는 심각한 글로벌 위기로 부상하고 있다. 글로벌 질서의 변화와 대내외 정보환경의 변화, 그리고 코로나와 같은 신흥 위협의 부상에 대응하여 국가적 위협을 조기에 탐지하고 슬기롭게 극복하는데 있어서 국가정보체계의 개선이 어느 때 보다 중요한 시점이다. 본 연구는 급속히 변하는 대내외 정보환경과 정보패러다임의 변화, 우리 국가정보의 현실과 여건, 미래 정보수요의 판단 등을 고려하여 우리 한국이 지향해야할 바람직한 국가정보의 발전방향을 살펴보고 해외 주요 국가들의 정보체계 개선사례를 분석하였다. 특히 최근 미국에서 2차 대전이후 너무 냉전적 사고에 사로잡혀 모든 정보활동을 당면한 안보위협 제거에 집중하였다가 중국의 도전과 같은 더 큰 위협의 부상을 깨닫지 못하고 국력의 쇠퇴를 초래했다는 자기 성찰적인 시각을 반면교사로 삼아, 새로운 정보패러다임의 시각에서 우리 국가정보가 지향해야할 중요한 개선과제를 도출하였다. 미국, 이스라엘, 영국 등 해외의 정보체계 개선사례들을 검토한 결과 우리 국가정보체계가

추구해야할 바람직한 국가정보의 개선과제는 ① 국민적 신뢰회복을 위한 민주적이며 지속가능한 정보혁신 지향, ② 정보의 공유성 및 통합성을 고려한 정보인프라의 구축, ③민간 기술정보(TECHINT) 기관인 과학기술정보국(가칭) 신설 검토, ④ 국가정보法 체계의 법제적 미비점 보완 및 개선, ⑤구시대 용어의 시대변화에 맞는 새로운 용어로 대체, ⑥정보의 효율성 제고를 위한 일원화된 정보분석 시스템의 개발 등이다. 포스트 코로나 시대 국가정보가 직면한 다양한 문제와 위협들과 관련하여 해외 사례의 분석을 통해 우리 정보기관의 새로운 혁신목표를 제시하려는 본 연구가 향후 우리 국가정보체계의 개선 및 정보인프라의 개선에 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

1. 단행본

전 웅.『현대국가정보학』. 서울: 박영사, 2015.

한국국가정보학회.『21세기 국가방첩: 새로운 첩보전쟁의 시작』. 서울: 박영사, 2014.

_____.『국가정보학』. 서울: 박영사, 2013.

Tromblay, Darren E. The U.S. Domestic Intelligence Enterprise: History, Development, and Operations. CRC Press, 2016.

Johnson, Lock K. *National Security Intelligence*. Polity Press Ltd, Cambridge, 2017

Posner, Richard. Uncertain Shield: The U.S. Intelligence System in the Throes of Reform. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. 2006.

Sims, Jennifer E. & Gerber, Burton. eds., *Transforming U.S. Intelligence. Washington*. D.C.: Georgetown University Press, 2005.

Treverton, Gregory F. Reshaping National Intelligence for an Age of Information. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

2. 논문

김왕식. “방첩활동의 효율성 제고를 위한 법/제도적 정비 및 개선방안.”『국가정보연구』, 제5권 2호(2012).

김영기. “정보환경의 변화와 방첩제도의 개선방안.”『국가정보연구』, 제5권 1호(2012).

김호정. “외국 스파이 처벌유형・적용법규 비교연구와 우리의 스파이 규제법 정비방안.”『국가정보연구』, 제2권 2호(2009),

송은희. “외국의 입법사례를 통해본 바람직한 국가정보원법의 개정방향.” 21세

기정보기관의 역할과 바람직한 국정원법 개정을 위한 정책토론회, 이철우 의원 개최(2008.12. 8, 국회도서관 강당).

신유섭. “ODNI 창설을 통해본 미국 정보계 개혁의 성격과 전망.”『국제정치논총』, 제45집 3호(2005).

신의기. “국제환경의 변화와 간첩죄 규정정비방안.”『국제문제연구』, 제10권 4호(2010).

심재정. “사회환경의 변화에 따른 정보기관 통제에 관한 연구.”『국가정보연구』, 제6권 1호(2013).

염돈재. “한반도 안보환경 전망과 국가정보의 과제.” 국가정보원 창설 50주년 기념 학술회의 발표논문(2011년 5월).

_____. “국가정보 개혁을 위한 분석틀의 모색.” 2013년 한국국가정보학회 연례학술회의 및 정기총회 발표논문.(2013.12.19.).

이상현. “21세기 안보환경변화와 정보기관의 새로운 역할.”『국가정보연구』, 제1권 1호(2008).

이승우. “국가정보원의 개혁방안.”『헌법학연구』, 제11권 제3호(2005).

장노순. “9/11 이후 미국의 방첩전략과 조직에 관한 연구: ODNI와 국방부를 중심으로.”『국가정보연구』, 제2권 2호(2009).

전 웅. “한반도 안보환경 전망과 국가정보의 과제.” 국가정보원 창설 50주년 기념 학술회의 발표논문(2011년 5월).

제성호. “정보환경 변화에 따른 국가정보원의 직무범위 확대 문제.” 국가정보원 창설 50주년 기념 학술회의 발표논문(2011년 5월).

천상범. “국가기밀보호제도와 국민의 알권리에 관한 연구.”『국가정보연구』, 제4권 2호(2011).

허태회・정준현. “미래 세계안보 및 정보환경 변화와 한국의 정보개혁방향.”『국가정보연구』, 제2권 2호 (2009).

허태회・박진수. “미국・영국・한국의회의 국가정보감시제도 비교연구.”『분쟁해결연구』, 제13권 1호(2015).

Givens, Austen. “A Systems-Based Approach to Intelligence Reform.” *Journal of Strategic Security*, Vol. 5, No. 1(Spring 2012).

Hulnick, Arthur S. “Intelligence Reform 2008: Where to from Here?.” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 21, No. 4(Winter 2008),

Jervis, Robert. “What’s wrong with the intelligence process?.” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 24, No. 1 2011.

Johnson, Loch K. “The Church Committee Investigation of 1975 and the Evolution of Modern Intelligence Accountability.” *Intelligence and National Security*. Vol. 23, No. 2

Kuperwasser, Yosef. “Lessons from Israel’s Intelligence Reforms.” *Analysis Paper*, No. 14(Oct., 2007). The Saban Center for Middlle East Policy at the Brookings Institution. http://www.brookings.edu/~/media/research/files/papers/2007/10/intelligence%20kuperwasser/10_intelligence_kuperwasser.pdf(검색일: 2013.11.30).

Lahneman, William J. “The Need for a New Intelligence Paradigm.” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 23, No. 2(Summer 2010).

Nicande, Lars D., “Understanding Intelligence Community Innovation in the Post-9/11 World.” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 24, No. 3(Fall 2011).

Tama, Jordan. “Intelligence Reform: Progress, Remaining Deficiencies, and Next Steps.” *Paper commissioned by the Princeton Project on National Security*(Oct., 2005).

Warner, Michael, “Reflections on Technology and Intelligence Systems.” *Intelligence and National Security*, Vol. 27, No. 1(February 2012).

Abstract

Intelligence Reform of Foreign Intelligence Bodies and Its Implications

Tae-hoi Huh (Sunmoon University)

In recent years, a critical issue in intelligence studies has been revolving around the implications of the rapidly-changing global intelligence conditions for intelligence reform. The fast progress of scientific technology in the 21c has changed global intelligence conditions, thereby influencing intelligence collection, not to speak of data storage. Changing intelligence conditions such as diversification of security threats and intelligence targets, domestic intelligence crisis tends to cause severe difficulties in efficient intelligence activities. Sino-American hegemonic competition has also exercised an unstable impact upon Northeast Asia, including Korean peninsula, while unprecedented COVID crisis is now emerging as a global catastrophe, which nobody cannot expect its ramifications. Such changing global trends as democratization and informatization continue to bring forth the new realm of intelligence reform like democratic control and oversight of intelligence. Catching up with changing inteligence conditions and realities, Korean national inteligence is in a position to better prepare for emerging new intelligence challenges like breakdown of national boundaries, Corona pandemic crisis, and North Korea's nuclear issue. This study explores into various cases of foreign intelligence reforms and come up with some

alternatives which could be used for national intelligence reform. This study suggests governmental restructuring and some policy alternatives as follows. First, needed is to advance towards the build-up of national intelligence infrastructure for intelligence sharing and integration. Second, also necessary is the establishment of new scientific intelligence organization as a civilian TECHINT body. Third, also needed is the institutional improvement of the intelligence Act system taking charge of intelligence activities. Fourth, more efforts should be put into to develop new intelligence analysis system in order to enhance the intelligence efficiency. Fifth, the substitution of old negative terms with new fresh ones. Of course, these tasks can not be realized over a short period, but provided such demanding intelligence challenges in and out the Korean penisula, its priority should be given on democratic and sustainable reform of national intelligence in order to recover confidence of the people.

Key Words: Changes of the Global Intelligence Conditions, Democratic Control and Oversight of Intelligence, Intelligence Reform, Intelligence Paradigm, Corona-19 Pandemic Crisis, Intelligence Capacity

투고일: 2021.01.21. 심사일: 2021.03.02. 게재확정일: 2021.03.18.

V

DMZ 국제평화지대 추진방향 연구

정한범 (국방대학교)

1. 서론
2. 역대 정부의 DMZ 평화적 이용을 위한 논의
3. DMZ 평화지대의 추진전략
4. DMZ 평화지대의 중점 추진방안
5. 결론

Summary

그동안 한국정부는 비무장지대(DMZ)를 남북 간의 '협력'의 지대로 발전시키기 위해서 다양한 구상을 제시하였다. 박근혜 정부의 DMZ 평화공원 구상이 대표적이다. 문재인 정부에서도 비무장지대를 평화적으로 이용하고자 하는 구상은 계승되고 발전되고 있다. 문재인 정부에서 제시한 국제평화지대 구상은 9.19 군사합의와 같은 실질적 조치의 연장선상에서 이루어지고 있다는 점에서 이전과는 다른 기대를 갖게 한다. 이러한 평화지대화 구상이 성공하기 위해서는 구체적인 계획과 전략적 비전의 제시가 중요할 것이다. 먼저 비무장지대를 현재의 단절되고 고립된 대립의 공간에서 상호 연결되고 안전한 생명의 공간으로 변모시키는 것이 필요하다. 현재의 DMZ는 중무장되고 위험이 일상화된 죽음의 땅이다. 이곳을 남과 북 그리고 국제사회가 다 함께 공존하는 공간으로 만들기 위해서 남북이 공동으로 지뢰를 제거하고, 공통의 문화유산을 유네스코에 등재하고 생태를 보존하는 등의 실천적 노력이 필요하다. 이러한 노력은 신기능주의적인 관점에서 설명될 수 있다.

| **주제어** | 국제평화지대, DMZ, 단절성, 대립성, 신기능주의

1. 서론

9.19 군사합의는 분단 이후 첨예하게 대립해온 남북 사이의 긴장을 획기적으로 완화하는 데 기여했다. 남과 북의 우발적 충돌을 방지하기 위해서 설치한 비무장지대(DMZ: Demilitarized Zone)가 중무장지대가 아닌 명실상부한 비무장지대로 전환될 수 있는 계기가 마련된 것이다. 한반도 현대사에 전환기적 장면 중 하나가 될 9.19 군사합의를 돌이킬 수 없는 화해협력의 전기로 삼기 위해서는 비무장지대를 단지 '비무장' 상태로 회복하는 것으로 만족하기보다는 '평화'와 '상생'의 장으로 승화시켜 나가는 전략이 필요하다.

한반도의 비무장지대는 그 어느 곳보다 정치적 상징성과 역사성, 문화적 가치가 뛰어난 공간이다. 한반도의 허리를 가로지르는 DMZ는 일본 제국주의와 냉전이 낳은 비극적인 공간이기에 한국 현대사에 그 상징성과 역사성이 크다고 할 수 있다. 잘 알려진 바와 같이 DMZ는 '국제협약에 의해 군사적 무장이 금지 또는 제한될 뿐만 아니라 국제적 감시체제 하에 있는 공간'이다. 1953년 7월 27일 정전협정에 따라 남북 간 경계에 군사분계선(Military Demarcation Line: MDL)을 설정했는데, DMZ는 이를 기준으로 남북으로 2km씩 폭이 4km이고, 길이는 임진강 하구의 정동에서부터 동해안 동호리까지 248km에 이르는 구간이다.[1)]

비무장지대(DMZ)를 남북 간의 '완충'지대에서 '협력'의 지대로 발전시키기 위해서 그동안 다양한 구상들이 제기되어 왔다.[2)] 비단 남북화해협력을 지지하는 진보진영뿐만 아니라, 안보를 더 강조하는 보수진영에서도 비무장지대를 평화협력의 장으로 활용하고자 하는 다양한 제안들이 있었다. 박근혜 정부의

---

1) 김영봉, "남북한 평화창출을 위한 비무장지대의 활용방안," 『한국국제정치학회 학술대회 발표논문집』 (2010년 8월), pp. 194-195.

2) DMZ 연구의 경향에 대해서는, 정해용, "정전협정 이후 DMZ 및 접경지역 연구 동향 분석 : 향후 지리학 연구에 던지는 함의," 『국토지리학회지』, 제53권 제1호(2019); 황성환, 전성우 외, "DMZ 자연 생태계 보존을 위한 실효적 준비체계 구축방안," 『환경정책』, 제27권 제2호(2019); 박선일, 배선학, "텍스트 분석 기법을 활용한 DMZ 연구 동향 분석," 『한국지역지리학회지』, 제24권 제3호(2018) 참고

DMZ 평화공원 구상이 대표적이다. 비무장지대를 평화적으로 이용하자고 하는 것은 진보와 보수의 차이를 넘어서는 공감대가 형성되어 있는 합의라고 봐도 될 것이다. 어쩌면 비무장지대에 협력의 공간을 만드는 것이 비무장지대가 '완충지대'라는 설정 당시 본연의 역할을 하도록 하는 가장 효과적인 방법이 될지도 모른다.

문재인 정부에서도 이처럼 비무장지대를 평화적으로 이용하고자 하는 구상은 계승되고 더욱 발전되고 있다. 문재인 대통령은 한반도에서 평화와 협력을 정착시키기 위한 한반도 평화프로세스 재가동을 위해서 2019년 9월 UN총회 기조연설에서 DMZ 국제평화지대 구상을 제안하였고 2020년 신년사에서도 이를 재차 강조하였다. 한반도 평화프로세스는 북한, 동북아 이웃국가, 국제사회와 함께 '평화'와 '번영'을 구현하고자 하는 우리 주도의 장기적이고 포괄적인 정책이다. 이에 대한 구체적 실천방안으로 DMZ 국제평화지대 구상이 제시된 것이다.[3] 그동안 DMZ의 평화적 이용을 위한 다양한 구상들은 남북 철도와 도로 연결을 제외하고는 거의 이루어진 것이 없었다. 국제평화지대 구상은 9.19 군사합의와 같은 실질적 조치의 연장선에서 이루어지고 있다는 점에서 이전과는 다른 기대를 가지게 한다.

한국 정부는 남북 간의 평화를 구축하기 위한 노력으로 남북이 공동으로 DMZ 유네스코 세계유산 등재를 추진하고 이 지역을 국제평화지대로 만들자고 제안하였다. 또한, 판문점과 개성 일원을 평화협력지구로 지정, 남북과 국제사회가 공영할 수 있는 공간으로 변모시키고 비무장지대 안에 유엔기구와 평화, 생태, 문화와 관련한 국제기구 등을 유치해 평화연구, 군비통제, 신뢰구축 활동의 중심지로 만든다는 구상을 제시하기도 하였다.[4]

DMZ의 가장 중요한 특징은 '단절성'과 '대립성'이라고 할 수 있다. 비무장지대의 존재는 한반도의 남과 북을 시간적, 공간적으로 단절시켜 놓았다. 이러한

3) 김정훈, 김지동, "DMZ 평화적 이용의 세계화 전략," 『한국동북아논총』, 제70권(2014), p. 266.
4) 정시구, "DMZ 세계평화공원 내 UN 제5사무국 유치에 대한 고찰," 『한국위기관리논집』, 제11권 제8호(2015).

단절성으로 인해 남과 북은 불신과 불안에 기초한 대립의 관계를 고착시켜왔다. DMZ 국제평화지대 구상이 성공하기 위해서는 비무장지대를 현재의 단절되고 고립된 대립의 공간에서 상호 연결되고 안전한 생명의 공간으로 변모시키는 비전과 전략이 필요할 것이다. 현재의 DMZ는 중무장되고 위험이 일상화된 죽음의 땅이다. 이곳을 남과 북 그리고 국제사회가 다함께 공존하는 공간으로 만들기 위해서 남북이 공동으로 지뢰를 제거하고, 공통의 문화유산을 유네스코에 등재하고 생태를 보존하는 등의 실천적 노력이 필요하다. 아울러, 전염병과 같은 공동의 위협에 대응하는 생명공동체를 구성함으로써 이곳을 평화의 공간으로 탈바꿈시켜 나갈 수 있을 것이다.

현재 한반도에서의 대립과 갈등은 정치군사적인 요소에 그 뿌리가 있기 때문에 어느 한쪽이 획기적인 양보를 하지 않는 한, 현재의 대립구도를 해소하기는 쉽지 않다. 최근 몇 년간의 남북, 북미 정상회담의 과정이 이것을 증명한다. 그러므로 당사국 간의 신뢰를 구축하기 위한 조치가 무엇보다 필요할 것이다. 신뢰를 구축하여 정치적인 화해의 길로 나아가기 위해서는 비정치적인 분야에서부터 국제사회가 공감하고 동참할 수 있는 제도화된 협력이 바람직하다. 비무장지대의 '정치적 단절'과 '군사적 대립'을 해소해 줄 수 있는 비정치적 제도의 확립이 요구되는 것이다.

기존의 DMZ 관련 연구들은 주로 지리적, 환경적 또는 생태적 관점에서 연구되었다. 2000년대 들어서서는 남북화해의 분위기 속에서 군사적 측면의 신뢰구축과 군비통제, 남북교류협력 차원에서 관광의 문제들이 다루어지기 시작했다. 분단체제의 평화적 관리와 나아가 남북 간 신뢰구축과 교류협력에 있어 DMZ의 중요성과 활용방안에 대한 연구는 상대적으로 많지 않았던 것으로 보인다. 기존의 연구들에 비해 이 연구는 비무장지대의 문제를 단순히 사건으로 서술하는 데에 그치지 않고, 역사적 정치적 관점에서 개념화하고자 노력하였다. 이러한 개념적 규정을 바탕으로 그 해결방안을 제시하고 그 작동원리를 신기능주의적 접근으로 설명하려고 노력하였다. 이 글의 목표는 이러한 이론적, 개념적 노력을 통해서 DMZ 국제평화지대가 효과적으로 실천될 수 있는 방향을 제시하는 데에 있다.

이 논문은 이와 같이 DMZ의 '단절성'과 '대립성'을 '연결성'과 '안정성'으로 전환시키기 위한 방편으로 국제평화지대 구축을 제시한다. 특히, DMZ 국제평화지대화를 통한 한반도 신뢰구축과 평화체제이행을 법적/제도적 장치를 통한 경제, 사회적 교류의 활성화라고 하는 신기능주의적 입장에서 설명하고자 한다. 이 글의 2장에서는 DMZ의 평화적 이용을 위한 역대 정부의 노력을 점검해 볼 것이다. 3장과 4장에서는 각각 DMZ 국제평화지대화를 위한 추진전략과 추진방향에 대해서 논의해 볼 것이다.

2. 역대 정부의 DMZ 평화적 이용을 위한 논의

가. 냉전 시대의 DMZ 관련 논의

DMZ의 평화적 이용에 관한 논의는 1970년 남북적십자회담에서 남북 간에 최초로 논의된 것으로 알려져 있다. 이후 1971년 6월 군사정전위원회에서 유엔군 수석대표 로저스(Feliz H. Rogers) 소장이 쌍방이 합의된 지역으로의 군사인원 철수, 군 정전위 군사시설 파괴조치, DMZ의 비무장화, 무장인원의 비무장지대 출입금지 등 4개 항을 제안하였다. 여기에 발맞춰 한국 측은 당시 국토통일원 세미나에서 DMZ의 국제평화지대화를 최초로 제안하였고, 1972년 2월 김용식 외무부장관이 북한측에 로저스의 제안을 수락하라고 촉구하기도 하였다. 이에 동년 6월 북한 당국자가 DMZ 내 병력감축과 시설의 철수를 위해 협상을 할 용의를 표명하면서 DMZ의 평화적 이용에 대한 기대감이 형성되기도 하였다.[5)]

국제사회에서는 1979년 세계자연보호연맹(International Union for Conservation of Nature, IUCN)이 DMZ 평화공원을 제안하였다. 당시 세계자연보호연맹은 학술관광용으로 평화자연공원을 개발할 것을 제안하였고, 한국정

5) 통일교육원, "미래를 위해 남겨놓은 과거, DMZ," 주제가 있는 통일문제 강좌 25 (2010년 7월 15일), pp. 116~117.

부도 이에 동의하면서 민족화합시범실천 사업 20개 항을 제안하였다. 이 중 DMZ에 관한 항목은 7개 항이며 경의선 도로연결, DMZ 내 공동경기장 건설, 자연생태계 공동학술조사 및 군사시설 완전철거, 설악산 및 금강산 자유관광지역 공동설정, 군비통제 및 군사책임자 간 직통전화 설치, 판문점을 통한 외국인 자유왕래 허용, 자유로운 남북공동 어획구역 설정 등을 그 내용으로 한다.[6)]

1980년대 후반 냉전체제의 해체가 다가오면서 한국의 시민사회에서도 DMZ의 평화적 이용에 관한 목소리가 등장했다. 1988년 6월 평화민주당 김대중 총재는 비록 야당지도자이기는 하지만, DMZ 내 민족공원과 통일운동장 건설을 제안했다. 이러한 야당지도자의 제의는 정부여당의 정책으로 이어지기도 했는데, 북방정책을 추진했던 노태우 대통령은 같은 해 10월 유엔총회 연설에서 DMZ 내 평화시를 건설하자는 주장을 펼치기도 하였다.[7)] 노태우 대통령은 1989년 9월에는 국회 특별연설을 통해 1988년의 7·7선언을 계승하는 차원에서 한민족공동체 통일방안을 제의하면서 DMZ 내 평화구역 설정 및 평화통일시로의 발전을 다시 제시하였다. 평화시에는 이산가족면회소, 민족문화관, 남북연합기구 등을 설치해 민족통일의 상징적 공간으로 구성하자는 것이 제안의 골자였다.

이러한 노태우 정부의 북방정책 노력의 결과로, 1991년 12월에는 남북한 간에 총리급이 참여하는 역사적인 남북기본합의서의 조인이 있었다. 사실 남북기본합의서에는 이미 오늘날 제기되고 있는 많은 문제들이 다루어지고 있었다. 제12조에서는 본 합의서의 발효 후 3개월 내에 남북 군사공동위원회를 구성하고 운영해서 대규모 부대이동과 군사연습을 사전에 통보하도록 하고 있으며, 비무장지대의 평화적 이용에 관한 문제를 남북한이 긴밀히 협의하도록 규정하고 있다. 또한, 제19조에서는 남북 간의 철도와 도로 연결, 해로와 항로 개설을 명시하고 있다. 아울러, '남북교류협력분야 부속합의서'를 통해서는 "민족구성원들의 왕

6) 곽창규 외, "DMZ 세계평화공원 조성 관련 경기북부지역 관광산업 활성화 방안," (한국지방재정학회, 10월) p. 6; 통일교육원, "미래를 위해 남겨놓은 과거, DMZ," 주제가 있는 통일문제 강좌 25 (2010년 7월 15일). p. 117; 이정훈, 이양주, "경기도 DMZ 정책로드맵,", 『정책브리프 2020-01』, (경기연구원, 2020년 1월) p. 2.

7) 이세영, 김선일, "통일기반 구축을 위한 DMZ세계평화공원 조성 추진전략," *Journal of Digital Convergence*, Vol. 13, No. 4 (2015), p. 15.

래는 남북 사이에 개설된 육로, 해로, 항로를 편리한대로 이용"한다고 규정함으로써, DMZ의 평화적 이용과 왕래에 합의하기도 했다.[8)]

1992년에는 노태우 대통령이 연두기자회견에서 남북공동출자 합작공장 설치를 북한에 제의하였으며, 세계자연보존연맹(IUCN)은 DMZ 국제자연공원 조성을 제안하기도 했다. 이러한 노태우 정부 시기 DMZ의 평화적 이용에 대한 논의는 새로이 추진되었던 북방정책이 동서진영 간의 화해로 이어진 탈냉전과 맞물려 이전 정부들과는 완전히 차별화되는 진취적이고 구체적인 면모를 보였다. 그러나 동구권 사회주의의 몰락으로 인한 국제정세의 대변동이 일어나 북한이 체제안전에 위협을 느끼면서 제대로 실현되지 못하였다.

이어서 들어선 김영삼 정부는 1994년 '민족발전 공동계획'에서 DMZ의 자연공원화를 북측에 제안하였다. 이것은 기존에 제기되었던 DMZ의 평화적 이용 구상이 대부분 DMZ의 비무장화, DMZ 내에서의 교류 강화 등의 측면에 초점이 맞추어져 있었던 것과 달리, 생태평화적인 관점에서 DMZ의 활용방안을 제시한 첫 사례라는 점에서 의의가 있다. 그러나 이 시기에는 남북관계의 발전에 대한 체계적인 비전을 제시하지 못했고, 남북정상회담을 앞두고 김일성 주석이 갑작스럽게 사망하면서 관계개선의 기회를 잡지 못하고 말았다.

나. 6.15 선언 이후의 DMZ 관련 논의

남북관계의 발전에 관한 한 이전의 어느 정부보다 확고한 철학과 신념을 가지고 있는 것으로 평가받던 김대중 정부는 김영삼 정부의 DMZ 자연공원화 논의에서 촉발된 생명공동체적 논의를 이어 DMZ를 '생물권보존지역(BR)'으로 지정할 것을 계획했다. 이후 논의는 '한반도 비무장지대 접경생물권보전지역(the Korea DMZ TBR)'으로 확대되었다.

김대중 정부에서 군비통제 등 군사적 조치는 2000년 사상 최초의 남북정상회

8) 정대진, "DMZ 평화적 이용을 위한 남북합의와 향후 과제," 『국가전략』, 제25권 제3호 (2019), pp. 102~103.

담에서 도출된 6.15 남북공동선언과 이후 9월 제주도에서 개최된 남북 국방장관 회담에서 중점적으로 다루어졌다. 여기에서는 양측의 군대가 철도 및 도로공사를 위해 DMZ 내 인원, 차량, 기자재들의 통행을 허가하고 안전을 보장하기로 합의하였으며, 철도 및 도로 주변 남북 관할지역 설정 문제는 정전협정에 기초해 처리하기로 하였다. 이후 2000년 11월 17일 제12차 유엔사와 조선인민군 간 장성급회담에서 DMZ의 일부 구역을 개방하고 남과 북의 관리구역으로 한다는 합의가 이어졌다. 이러한 합의는 2002년 9월 12일 'DMZ 일부 구역 개방에 대한 UN군과 조선인민군 간 합의서'를 통해서 다시 확인되었지만 구체적으로 실현되지는 못했다.

노무현 정부는 전임 김대중 정부의 유네스코 '접경생물권보전지역(TBR)' 제안을 계승함과 더불어 DMZ의 세계유산(World Heritage) 지정을 제안했다. 이러한 노무현 정부의 구상은 종전의 DMZ 보전계획이 대부분 자연환경 보전에 치중된 것과 달리 비로소 인문사회학적 요소들까지 포함했다는 점에서 진일보한 보전대책이었다고 평가할 수 있다.[9] 이후 노무현 정부에서는 환경부가 주도한 DMZ 일원 생태계보존대책(2005), 개성공단, 금강산 관광 등 교류협력 사업의 일환으로 계획된 통일경제특구 구상(2006), 환경부와 문화관광부의 생태·평화·관광 자원 활용계획(2008) 등 생태환경과 인문사회적 요소를 아우르는 차원에서 DMZ를 평화적으로 이용하는 방안에 대한 제안이 본격화되었다.

군사적 조치에 관해서 노무현 대통령은 2007년 10.4 남북공동선언 전 남북정상회담에서 DMZ에 있는 남북의 초소(GP)와 중화기를 철수하자고 제안했지만, 당시 이에 대한 준비가 되어 있지 않았던 김정일 국방위원장이 거부하면서 받아들여지지 않았다. 그러나 노무현 대통령은 2007년 10월 10일 국립생물자원관 개관식 축사에서 "남북이 함께 협력해 한반도 생태공동체를 구성해 나갈 것"이라고 언급하며 DMZ의 평화적 이용에 관한 의지를 재차 표명하였다.

2007년 17대 대통령후보를 선출하는 한나라당의 경선 당시 이명박 후보는 개

9) 통일교육원, "미래를 위해 남겨놓은 과거, DMZ," 주제가 있는 통일문제 강좌 25 (2010년 7월 15일). p. 117.

성공단과 연계한 남북경제협력 구상을 가지고 비무장지대 내 한강 하구의 하중도를 보강해 남북협력의 공간으로 삼는다는 나들섬 구상을 수립하였다. 또한, 당선 이후 2008년 2월에는 DMZ 내 생태평화공원 조성을 100대 국정과제 중 하나로 채택하기도 하였다.[10] 여기에 이어 2009년에는 환경부의 DMZ 생태평화공원 기본계획이 발표되었으며, 2010년에는 범정부차원의 한반도 생태평화벨트 조성 방안이 구상되었다. 2011년에는 유네스코 생물권보전지역으로의 선정을 신청하는 등 DMZ의 평화적 이용에 대한 적극적인 의지를 보여주었다.

이러한 초기의 적극적이고 전향적인 대북정책과 달리 북한의 도발로 인해 남북관계가 급속도로 악화하자, 이명박 정부의 DMZ 관련 논의는 난항을 겪을 수밖에 없었다.[11] 유네스코 생물권보전지역은 그 경계를 남북의 인위적 경계선을 기초로 하고 북한과의 협의 없이 일방적으로 신청하였으며, 자연히 선행조사도 충실히 진행할 수 없었다. 그뿐만 아니라, 이러한 정책 추진과정에서 지역주민의 의사도 제대로 반영되지 않아 보전지역 지정 시 개발제한 등 불이익을 예상한 주민들이 정책에 반대하면서 최종적으로 실패하고 말았다.

박근혜 대통령은 2013년 5월 9일 미국 의회 연설에서 DMZ 세계평화공원설립 구상을 공식 언급했고 2014년 3월 28일 독일 드레스덴 선언에서 이의 조성을 강조했다. 이어 같은 해 9월 25일 UN총회 연설을 통해 DMZ 세계생태평화공원을 제안하면서 국제사회의 협력을 요청하기도 했다.[12] 하지만 당시 북핵위기가 고조되고 이에 따라 남북관계가 악화되면서 아쉽게도 구체적인 실천으로 나아가지 못하고 말았다.

문재인 정부의 국정기획자문위원회는 2017년 한반도 신경제지도 구상 및 경제공동체 실현 과제의 하나로 접경지역 평화벨트 구상을 발표하였다. 이어 2018년에 구체화된 한반도 신경제지도구상은 DMZ 일대에서 생태관광, 녹화사

10) 조민, "새 정부 대북정책 추진방향. 이명박 정부의 통일・안보・외교・정책 추진방향," (한국국제정치학회 : 특별기획 국내학술회의, 2008), p. 23.
11) "현인택 장관, 북핵 사라져야 DMZ 평화적 이용 논의 유효,"『헤럴드경제』, 2009년 9월 2일.
12) 손기웅, "DMZ세계평화공원의 의의와 추진방향,"『KDI 북한경제리뷰』 제15권 제8호 (2013).

업 및 남북 수자원공동관리협력 등의 추진을 명시하면서 DMZ를 평화적으로 활용할 것을 추구하였다. 같은 해 남북정상회담을 통해서 도출된 판문점선언에서 남과 북은 10.4 선언 합의사항을 적극적으로 추진하고, 남북한 철도·도로 연결사업을 재개하기로 합의하였다.

문재인 정부에서 이루어진 군사적 조치로는 2018년 9월 19일 체결된 '역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야합의서'가 있다. 이 합의서 1조 2항은 2018년 11월 1일부터 군사분계선 일대에서 상대방을 겨냥한 각종 군사연습을 중지하기로 명시하였다. 지상에서는 5km 내에서 포병 사격훈련 및 연대급 이상 야외기동훈련을 전면 중지하기로 하였다. 또 DMZ를 평화지대로 만들기 위해 실질적인 군사적 대책을 강구하기로 하면서 GP철수, 판문점 공동경비구역 비무장화, 한강하구 수로조사, DMZ 내 시범적 남북공동 유해발굴사업 진행, DMZ 내 역사유적에 대한 공동조사 및 발굴 관련 군사적 보장대책 협의, 평화수역 및 시범 공동어로수역 설정 등을 규정하였다. 문재인 정부에서의 이러한 합의들은 지난 정부들에서와는 다르게 2018년 북미 대화국면과 남북화해 국면에서 도출된 남북 간의 구체적이고 실효성 있는 합의라는 점에서 차별화된다. 실제로 2019년 하노이 북미정상회담에서의 합의실패로 북미대화가 동결되고 남북관계가 경색될 때까지는 JSA의 비무장화, DMZ 일원의 지뢰 일부 제거, DMZ 내 GP 철수 등 실질적인 군사적 조치로 이어지는 성과가 있었다.

3. DMZ 국제평화지대의 추진전략

가. 법적·제도적 장치를 통한 교류협력의 촉진

국제정치학에서 기능주의 접근은 국가들의 비정치적인 경제, 사회, 문화적인 교류가 국가 간 통합을 촉진한다고 한다. 그러나 기능주의적 접근은 이러한 교류가 어떻게 일어나게 되는지에 대한 설명이 부족하다. 신기능주의적 접근은 이

러한 기능주의 이론이 가진 문제점을 보완하기 위해서 국가 간의 법적, 제도적 장치들이 국가들의 교류를 활성화시켜서 통합으로 이르게 한다고 주장한다. DMZ 국제평화지대는 바로 이러한 신기능주의적 관점에서 한반도의 평화체제 구축을 설명할 수 있다.

먼저 평화협력과 경제협력을 양대 축으로 삼는 평화경제의 선순환 구조가 바로 접경지대인 DMZ 국제평화지대에서부터 시작될 수 있다. 한반도와 동아시아에서는 안보적 긴장이 경제협력의 구조적 불안정 요인으로 작용하고 있다. 유럽에서는 제2차 세계대전 이후 '유럽석탄철강공동체'로 시작한 경제협력의 확대를 통해 '유럽안보협력기구'에 이르는 평화와 신뢰구축을 가져왔다. 한반도에서 이와 같은 성과를 달성하기 위해서라도 DMZ 공간에서의 화해와 협력이 필수불가결한 요소라 할 것이다. 평화경제는 신한반도체제를 실현하기 위한 수단이자 목표로 접경지역의 물리적, 공간적 제약이 완화될 때에만 평화와 경제를 아우르는 남북협력이 가능할 것이다.[13]

아울러, DMZ 국제평화지대 구상은 한반도 평화프로세스에도 핵심적인 역할을 할 것이다. 북미의 비핵화 협상이 진전될 수 있도록 미국의 강경책을 완화하고 북한의 안보불안을 해소하는 방안으로 DMZ 국제평화지대를 활용할 수 있다. 다시 말해서, 이 지역 내에 국제사회의 참여를 유도함으로써 DMZ의 완충기능을 강화하고 남북한뿐만 아니라 국제사회가 다 같이 이익이 되는 모델을 구축할 수 있다는 것이다. '유엔지뢰행동조직'처럼 평화나 환경과 같이 국제사회의 보편적 이익을 옹호하는 국제기구나 연구기관들이 DMZ 내에서 활동을 한다든지 미국을 비롯한 서방의 기업들이 이 지역에 투자를 하게 된다면 한반도 평화의 이익이 국제사회로 확산될 수 있을 것이다. 이러한 상호 이익을 통해서 미국의 대북 강경책을 완화하고 북한의 행동변화를 이끌어 내 북미 간의 협상동력을 유지하고 추동할 수 있다. 한편으로는, 현재와 같이 미국과 북한의 협상이 교착국면에 접어들고, 북미관계 개선을 통한 남북관계 발전을 기대하기 힘든 상

13) 임을출, "한반도 신경제 구상과 DMZ·접경지역 평화벨트 조성 방안," 『접경지역통일연구』 제2권 제2호(2018), pp. 9-31.

황에서 우리 정부의 한반도 정세 발전을 위한 주도권을 회복하기 위해서도 DMZ 국제평화지대는 중요한 의미를 가진다.[14]

한국정부는 DMZ의 평화적 이용 종합계획 추진체계를 구축하기 위해 국민, 북한, 국제사회와 함께 만들어가는 평화의 장으로 DMZ를 설정하고 국민을 위한 평화, 지속가능한 평화, 생태벨트 구축을 세부목표로 제시하고 있다. 이를 위해 중앙부처와 지자체가 참여하는 '범정부협의체'를 운영하고 남북 간 '접경지역 공동위원회'의 운영, 국제적으로는 UN과 환경・문화유산 등 관련 국제기구 및 국제 NGO들과의 협력을 확대하고자 하고 있다.

나. DMZ의 '단절성'과 '대립성' 극복

신기능주의적 교류와 협력을 통한 남북한의 사회경제적 통합이 촉진된다면 한반도에서의 정치적 긴장도 한층 완화되는 효과가 나타날 것이다. 신기능주의적 남북 간의 교류와 협력이 극대화되도록 하기 위해서는 현재 DMZ의 상징인 단절성, 대립성을 연결성, 안전성으로 전환하여, DMZ가 담지하는 생명성을 최대한으로 부각하는 전략을 추진해야 할 것이다.[15]

(1) 단절의 상징에서 사통팔달 연결의 상징으로

DMZ의 연결성을 확보하기 위한 전략으로는 DMZ 내에 평화・생태・문화・보건 관련 국제기구를 유치하여 이 지역을 상호 네트워크과 공동번영을 위한 남북 및 국제협력의 중심지로 육성하는 방안이 검토될 수 있다. DMZ 및 인근 접경지역을 국제경제특구로 조성하여 평화경제시대 구현을 위한 선도적 거점으로 개발하자는 것이다. 또한, 이를 기반으로 남북이 협력하여 '개성-판문점 평화협력지구'로 확대 발전시키는 방안을 검토해보아야 한다.[16] 2019년 9월 24일

14) 박형준, "DMZ 평화창출을 위한 신기능주의적 접근," 『동북아연구』, 제33권 제2권(2018), p. 225.
15) 홍순진, "DMZ의 평화적, 경제적 이용방안," 『한국개발연구원 북한경제리뷰』, 제16권 제2호(2018), p. 8.

문재인 대통령은 제74차 UN총회 기조연설에서 판문점-개성 평화협력지구 지정에 대한 구상을 발표하였고, 2019년 9월 30일 민주평화통일자문회의 출범식에서는'비무장지대 인근 접경지역의 국제경제특구 조성과 평화경제시대 본격화'를 제안하는 등 대내외적으로 천명한 바 있다.

이 평화협력지구에는 남북 간 협력기구는 물론 한국과 북한에 상주하는 국제기구의 이전과 신규 국제기구의 유치를 통해 남북과 국제사회가 서로 연결되는 협력의 장을 만들 수 있을 것이다. DMZ를 과거 정전관리위가 있던 공간에서 남북 및 국제사회가 연결된 협력의 공간으로 변모시킬 수 있다면, DMZ 생태평화공원, 대성-기정동 평화마을 및 스마트팜, 개성공단, 강원도 관광벨트 등 다양한 사업들을 함께 연계해서 한국과 북한, 한반도와 세계가 이어지는 연결성을 구축할 수 있을 것이다. 이러한 국제기구의 이전과 유치 노력에 더하여 남과 북 그리고 각종 국제기구가 참여하는 '(가칭) DMZ 평화지대 지속발전(SDGs) 위원회'와 같은 국제기구를 설치하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

아울러, DMZ를 중심으로 남북을 연결하는 관광벨트를 발전시키는 것도 가능할 것이다.[17] 남쪽으로 한국의 설악산 지역을 포함하는 동해관광지구와 북한이 최근 심혈을 기울여 개발하고 있는 금강산 지역을 포함하는 원산갈마관광지구를 연계하는 관광벨트는 DMZ의 연결성을 부각시킬 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있을 것이다.

(2) 대립의 공간에서 안전한 평화의 공간으로

DMZ의 평화지대화는 과거 갈등과 대립의 상징이었던 이 지역을 평화와 안전의 공간으로 탈바꿈시킨다는 점에서도 의미가 있다. 역설적이게도 한반도의 비무장지대는 세계에 존재하는 12개의 비무장지대 중 가장 중무장 되어있는 곳이

16) 조응래, 김군수 외, "DMZ접경지역의 비전과 발전전략," 『경기연구원 이슈&진단』, 제60호(2012), p. 20.
17) 노희경, "통일관광을 위한 비무장지대(DMZ)의 관광학적 가치에 대한 인식 변화 연구: 소셜미디어 빅데이터를 중심으로," 『관광레저연구』 제31권 제10호(2019), p. 60.

다. 남과 북이 24시간 대치하며 한반도 정세불안의 최전선이라는 악역을 맡아 왔다. 이러한 불안정한 대립의 공간이었던 DMZ를 평화로운 화해의 공간으로 변모시키는 것이 한반도 평화체제를 구축하는 핵심적인 목표 중 하나이다.

DMZ의 평화와 안전을 담보하기 위해서는 과거 이 지역에서 남북의 무력대치와 불안을 상징하였던 유엔사와 협력하고 남북군사공동위원회를 효과적으로 활용하는 것이 필요하다. 남북군사공동위원회는 1992년 2월 남북기본합의서, 2007년 2차 남북정상회담에 이어 2018년 9.19 군사합의서에서 세 번째로 구성·운영이 합의된 조직이다. 2018년 9.19군사합의서 제1조 1항은 "쌍방은 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 및 무력 증강 문제, 다양한 형태의 봉쇄 차단 및 항행 방해 문제, 상대방에 대한 정찰행위 중지 문제 등에 대해 '남북군사공동위원회'를 가동해 합의해 나가기로 하였다"고 명시하였다.

남북공동군사위원회의 활동이 정상화된다면, 접경지역의 안전을 확보하기 위해서 동서독의 사례에서처럼 '남북 접경(관리)위원회'의 설치와 운영을 제안하는 것도 고려해 볼 수 있다. 동서독의 경우, 1973년 양국의 관계 중앙부처와 서독의 접경 4개 주 대표로 구성된 '접경위원회'를 설치·운영한 사례가 있다.[18] 한국 정부 역시 남북한 중앙부처와 경기도 및 강원도 대표로 구성되는 '남북한 접경(관리)위원회'설치를 제안하고 운영한다면 DMZ에서 안전과 평화를 건설하는 데에 매우 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

위에서 언급한 DMZ의 연결성을 확보하기 위해서도 필수불가결한 선결조건이 비무장지대의 실질적인 비무장화이다. 현재 남북한은 비무장지대 안에서 GP를 철수하는 등 비무장지대에서 충돌을 방지하고 평화를 정착시켜 나가기 위한 획기적인 변화를 경험하고 있다. 하지만, GP의 철수 외에도 비무장지대 안에 수없이 매설되어 있는 지뢰의 제거를 비롯한 추가적인 노력이 필요하다. DMZ 남측지역 (1,003만㎡) 에만 약 38만 발의 지뢰가 매설되어 있을 것으로 추정되는데 이는 전방군단의 모든 공병대대(11개 대대)의 보유 역량을 동시에 투입해

18) 곽창규 외, "DMZ 세계평화공원 조성 관련 경기북부지역 관광산업 활성화 방안," 『한국지방재정학회』 (2014년 10월), p. 11.

도 제거하는 데에 15년이 소요될 정도의 규모이다. 과거 안보교육현장으로 운용되던 DMZ 전망대를 남북한의 평화협력이 이루어지는 DMZ 국제평화지대 전망대로, 국민과 국제사회가 직접 목도할 수 있는 장소로 전환하는 작업 역시 각 전망대 별 테마를 구성함으로써 준비할 필요가 있다.[19]

(3) 미래의 번영을 위한 생명과 문화의 공간으로

DMZ는 역설적이게도 분단체제로 인해 한반도에서 자연과 생태가 가장 잘 보존된 지역으로 평가받고 있다. 빼어난 자연경관과 각종 문화유산이 존재할 뿐만 아니라, DMZ 공간 그 자체가 세계사적 가치를 지닌 문화유산이라고 할 수 있을 것이다. 위에서 언급된 것과 같이 남과 북의 협력 속에서 DMZ를 연결성과 안전성이 담보되는 공간으로 전환할 수 있다면 그 잠재적 가치를 실제로 발굴하고 발전시킬 수 있는 획기적인 계기가 될 것이다. 따라서 'DMZ 통일을 여는 길'과 같이 이곳의 문화적 가치를 발현할 수 있는 사업들을 지속적으로 운영하고 발전시킬 필요가 있다.

2019년 4월에 기획되어 민간에게 개방된 고성의 DMZ 평화의 둘레길[20]이나 철원 둘레길,[21] 파주 둘레길,[22] 양구 DMZ 펀치볼 둘레길[23] 사업 등이 이미 시행되어 민간의 많은 호응을 받고 있다. 한국정부는 여기에서 더 나아가 강화에서 고성까지 한반도의 허리를 동서로 관통하는 456km의 '한국의 산티아고 길' 조성 사업을 계획하고 있다. 이 DMZ 둘레길 사업을 통해서 연간 100만 명 이상의 관광객을 유치할 수 있을 것으로 판단하고 있으며, 2,500억 원 이상의 경제적 효과를 창출해 낼 수 있을 것으로 보고 있다.

DMZ 평화지대가 현실화된다면, 한반도의 생물종다양성 확보와 관련한 남북

---

19) 황성환, 남궁승필, "한국의 DMZ일원에 대한 체계적인 개발 및 보존을 위한 마스터 플랜의 필요성과 기본 개념," 『대한지리학회지』, 제52권 제2호(2017), p. 220.
20) 일반전초인 GOP 철책 이남: 통일전망대-금강산전망대 A,B코스
21) 백마고지 전적비-화살머리고지 GP
22) 임진각-도라산전망대 GP
23) 평화의 숲길,오유밭길, 먼 멧재길, 만대벌판길 등

및 국제협력의 필요성도 대두될 것이다. 경제적 이익만을 추구하는 인류의 무분별한 산업화와 개발, 그리고 기후변화로 인해서 과거 200년 간 전 세계에서 작물의 종 75%가 멸종되는 등 농업위기가 가속화되고 있다. 전 세계적으로 생물종다양성 확보가 중요한 이슈로 떠오르며 1992년 브라질 리우에서 열린 유엔 환경개발회의에서는 이러한 위기에 대응하기 위해서 '생물종다양성 협약(Convention on Biological Diversity)'이 체결되기도 하였다. 이러한 생물종의 위기는 한반도에서도 예외가 아니라는 점을 감안하면 한반도 비무장지대의 가치와 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없다.

일부 선진국에서는 이러한 위기에 대응하기 위한 노력이 이미 펼쳐지고 있다. 북유럽의 노르웨이는 생물종의 멸종을 막고 종자를 보존하고자 스발바르제도 스피츠베르겐 섬에 위치한 스발바르 국제종자저장고(Svalbard Global Seed Vault)에 전 세계 80만여 종류의 농작물 종자를 저장하고 있다. 사실 우리나라도 경상북도 봉화군에 세계 두 번째로 시드볼트(seed vault)를 건립하여 운영하고 있다. 여기에서는 백두대간에 서식하는 식물 및 기후변화에 취약한 다양한 온·한대 식물종자를 수집해서 보관하고 있으며, 전 세계 국가 및 기관에서 위탁받은 종자를 무상으로 영구 보존하여 총 200만 점 이상을 저장하고 있다.

이와 같은 생명의 유지를 위한 시설기반과 기술기반, 그리고 생물종다양성에 대한 범지구적 명분을 바탕으로 북한의 식량난을 개선할 수 있는 종자개량을 위한 남북협력 및 국제협력을 추동할 수 있을 것이다. 예를 들면, 종자의 저장고인 시드볼트에 북한 지역에서 서식하는 희귀종의 종자를 저장하는 공동연구 사업을 진행할 수도 있고, 한편으로는 식량난 타개를 위해 종자개발연구를 위한 시드뱅크(seed bank)를 남북 공동으로 설치하는 방안도 구상해볼 수 있을 것이다. 한국은 2014년 9-10월 평창에서 열린 「제12차 생물다양성협약 당사국총회」에 북한을 초청하고자 전통문을 발송한 적이 있는데, 이와 같은 제안을 DMZ 국제평화지대 구상 속에서 함께 구체화하여 지속적으로 제기할 필요가 있다. 아울러, 이러한 과정에서 유엔 및 국제식량농업기구(FAO), 세계식량계획(FFP) 등 국제사회와의 공조 역시 가능하다고 판단된다.

4. DMZ 국제평화지대의 중점 추진방안

위에서 언급된 바와 같이 DMZ 국제평화지대를 연결성, 안전성이 담보된 생명과 문화의 공간으로 전환하기 위해서는 국민과 국제사회의 공감대 형성이 무엇보다 중요할 것이다. 사업의 경제적 명분과 타당성에 대한 논의도 중요하겠지만, 기존의 정전체제를 일부 와해하고, 더 나아가 궁극적으로 해체하는 기저작업으로서의 면모도 고려대상이다. 즉, 정전체제 하에서 현재 제공되는 '불안정한 평화'를 안정적이고 지속가능한 항구적인 평화로 전환하는 것을 목표로 하고 있기 때문에 이 과정에서 일부 제기되는 불안요소를 안정적으로 관리할 수 있는 능력을 보여줄 필요가 있다는 것이다.

이러한 환경을 완벽하게 갖추기 위해서는 한반도 평화프로세스의 진전과 북한 비핵화의 진행이 필수적이지만, 이러한 부분들은 단시간 내에 해결될 수 있는 이슈들이 아니기 때문에 이를 우회하고, 오히려 이러한 주요 담론들을 견인할 수 있는 작은 사업들을 먼저 합의하고 실천하는 것도 하나의 전략이 될 수 있을 것이다. DMZ 국제평화지대를 위한 중점 추진방안은 작지만 현실적으로 추진할 수 있는 필수불가결한 요소에 대해 집중하는 것이 바람직하다. 따라서 연결성을 담보하기 위한 공존의 공간 조성, 안정성을 담보하기 위한 지뢰제거, 생명과 문화의 보존을 위한 유네스코 세계유산 등재, 인간안보를 위한 생태보건협력 등이 중점 추진방안으로 적용되어야 한다.

가. 연결성을 담보하기 위한 공존의 공간 조성

남북한이 협력하고, 나아가 국제사회와도 연결되는 평화지대 조성을 위해서는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

첫째, 연결이 지향하는 목표의 상징성을 부각할 수 있어야 한다. DMZ 국제평화지대는 남북 간의 갈등해소, 세계평화기여, 미래 공동번영이라는 공존의 목적을 구현할 수 있는 연결의 상징성을 부각시킬 수 있어야 한다. 이러한 공존의

상징성을 효과적으로 부각시키기 위해서는 DMZ가 가지고 있는 지리적 위치, 과거 역사적 가치, 전쟁의 경험, 군사적 중요성 등을 종합적으로 활용할 필요가 있다.

둘째, 연결성과 직접 연관되는 접근성을 고려해야 한다. 접근성을 고려할 때에는 단순히 수도권이나 개성 등 남북의 대도시로부터의 지리적 거리뿐만 아니라 공존하기 위해 대륙(유럽, 러시아, 중국 등)으로부터 방문하는 외국인들의 공간적 접근성과 대륙으로부터의 에너지 수송의 용이성까지 고려해야 한다.

셋째, 남북과 국제사회의 연결성을 확보하기 위해서는 운용적 군비통제의 효과를 최대한 발휘할 수 있는 공존의 공간을 설정해야 한다.[24] 남과 북은 과거 개성공단의 건설을 위해서 북한군 2군단 6사단과 65포병여단을 후방배치한 경험이 있다. 남북협력지구와 국제기구의 유치 등을 위해서는 남북이 공히 전진배치되어 있는 군비를 운용적 군비통제를 통해 후방으로 전환 배치해서 서로가 공존할 수 있는 공간을 확보하는 노력이 필요할 것이다.

마지막으로, 공존의 공간을 넓혀서 남북한 주변지역 관광 거점지역과 연계성을 고려해야 할 것이다. 북한은 이미 남한과의 협력을 통해서 금강산 일대를 개발하였고, 현재는 원산-갈마지구 일대를 관광특구로 지정하여 개발하고 있다. 남쪽으로는 한국의 설악산국립공원 일대와 속초-강릉의 동해안선이 이러한 관광벨트에 포함될 수 있을 것이다. 이러한 동해안 일대의 관광벨트의 형성을 위해서는 수도권과 DMZ, 그리고 금강산을 잇는 경원선의 연결이 핵심적인 사업이 될 것이다. 철원지역의 경원선과 함께, 고성지역의 동해남부선도 남북한의 연결성 확보라는 측면에서 그 가치가 매우 크다. 그런 면에서 최근 강릉-제진 구간의 철도연결 사업이 결정된 것은 매우 바람직한 것이라고 볼 수 있다. 추가로, 이러한 연결사업의 성공을 위해서는 통일 이후의 균형발전, 개발계획 등 미래의 가치까지 포함한 검토가 선행되어야 할 것이다.

---

24) 한용섭, 이규원, "군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용방안," 『평화연구』, 제18권 제1호(2010).

[그림 1] 동해북부선 철도

나. 안정성을 확보하기 위한 지뢰제거 협력

DMZ의 안정성을 확보하기 위해서 꼭 필요한 작업 중 하나가 이 지역에 매설된 지뢰를 제거하는 것이다. 지뢰제거는 '9.19 군사합의' 이행과 연계하여 추진할 수밖에 없으며, '9.19 군사합의'에 명시된 합의사안을 중심으로 추진해야만 한다.[25] 과거 2002년 9-12월 사이에 비무장지대 내 남북관리구역 경의선-동해선 구간의 지뢰제거작업을 한 경험이 있다. 이 작업을 통해서 경의선 총 9.6km 구간 85만㎡에서, 6,685발의 지뢰를 제거하였고, 동해선에서는 총 5.9km 구간 42.5만㎡에서, 1,614발의 지뢰를 제거하는 성과를 거두었다. 2018년 10월부터 JSA에서 이루어진 작업에서 남측에서는 지뢰가 탐지되지 않았지만, 북측에서 탐지된 지뢰 636발이 제거되었으며, 화살머리고지에서는 지뢰 425발, 불발탄 5,298발 이상이 제거되었다.

'DMZ 국제평화지대' 추진을 위한 지뢰작업에 민간 및 국제기구 혹은 단체의 참여 방안을 마련해야 한다. 현재 DMZ에 매설된 지뢰의 규모를 감안한다면 우

25) 제종길, "비무장지대(DMZ)의 자연유산 남북공동협력의 의의와 과제," 『문화재』 제51권 제1호(2019), p. 250.

리 군의 자체적인 역량으로 이 모든 지뢰를 제거하기에는 너무나 많은 시간이 소요될 것이다. 현재 법률상 군의 역할로 한정되어 있는 지뢰제거작업[26]에 민간이 참여할 수 있도록 관련 법률안의 발의 혹은 개정이 필요한 상황이다. 사실 이러한 문제를 해결하기 위해 과거 우리 국방부와 송영근 의원에 의해서 관련 법안이 3차례 발의되었지만 모두 무산된 적이 있다. 이제라도 이에 대한 적극적인 관심이 필요하다.

DMZ에서의 지뢰작업에는 국내 민간의 참여뿐만 아니라, 북한의 참여도 유도해야 하며, 남북 간 협의를 통해 남・북・국제기구가 모두 참여하는 방안 역시 모색해야 할 것이다. 비무장지대 내에서 지뢰작업이 한반도 평화체제를 구축하기 위한 과정에서 하나의 수단이기는 하지만, 다른 측면에서 보면, 남북한과 국제기구가 공동으로 지뢰를 제거하는 작업 자체가 한반도에서 대립과 갈등의 역사를 종식하고 평화와 협력의 길로 나아가는 상징적인 사건이 될 것이다. 지뢰 관련 국제협약(대인지뢰금지협약 등)에 남북한이 동시 가입하는 방안을 추진하고 중・장기적인 지뢰제거계획을 수립하고 이행하는 것도 좋은 방안이다.

DMZ 내에서 지뢰제거작업을 성공적으로 수행하기 위해서는 이 지역에서의 관할권을 행사하는 유엔사와의 협의도 필수적이다. 현재 DMZ에서는 한국전쟁 직후에 체결된 정전협정에 따라 군사정전위원회 (MAC: Military Armistice Commission)가 실질적인 관할권을 행사하도록 되어있다. 1950년 7월 7일 UN 안보리가 결의안 84호를 채택하며 미국의 책임 아래 UN통합군사령부를 설립하고 UN군 사령관에게 군사정전위원회 대표를 선임하는 권한이 주어졌다. 또한, 정전협정 10항은 DMZ 내 군사분계선 이남 부분에서의 민사행정 및 구제 사업을 UN군 총사령관의 책임으로 규정하고 있다. 이러한 규정에 따라 남북한 간의 DMZ 내에서의 협력은 UN군 사령부와의 협의 내지는 승인을 거쳐야만 진행될

---

26) '지뢰 등 특정 재래식무기 사용 및 이전의 규제에 관한 법률'('10년) (경계표시 및 접근차단 조치) 지뢰설치 지역에 민간인이 접근할 수 없도록 경계표시 및 접근차단 조치 "민간인에게 피해를 줄 수 있는 지역을 관할하는 군부대의 장은 그 지뢰를 설치한 지역 또는 지뢰지역 주위에 경계표지를 설치," "지뢰가 설치된 지역을 관할하는 군부대의 장은 그 지뢰의 설치 지역에 민간인이 접근할 수 없도록 필요한 감시 및 접근 차단 조치"

수 있는 한계를 가지게 되었다.[27]

지난 남북한 철도연결사업과 관련해서 UN군 사령부는 2000년 11월 16일 북한과 합의 하에 DMZ 남북관리구역에 대한 관리권을 한국군에 이양하였다. 11월 17일 이루어진 'DMZ 일부 구역 개방에 대한 UN군과 조선인민군 간의 합의서'에 따르면, 유엔군 사령부는 '관할권'이 아닌 '관리권(administration)'이란 개념을 사용함으로써 DMZ에 대한 전체적인 '관할권'은 자신들이 여전히 보유하면서 일부 지정된 구역에 한해 남북한이 '관리권'이라는 이름의 '행정권'을 공동 행사하도록 한다는 입장을 취한 것이다.[28]

따라서 DMZ 내 지뢰제거작업의 성공을 위해서는 유엔사나 국제기구와의 소통과 협력을 강화해야 하며 지뢰제거를 위한 출입협조에서부터 세부 지뢰제거 작업에 대한 군사적 보장에까지 긴밀한 협의를 해야 할 것이다. 차후 진행과정에서 남북한과 유엔사가 함께 지뢰제거에 대한 공동협의체를 구성하는 방안도 구상해 볼 수 있을 것이다.

다. 보존을 위한 세계문화유산 등재

DMZ 국제평화지대에 대한 국제사회의 지지를 얻고 국제정세의 변동에도 흔들림 없이 지속가능한 사업으로 자리매김하기 위해서는 DMZ 자체를 유네스코 세계유산으로 남북이 공동 등재하는 방안도 추진해 보아야 할 것이다. 우리정부는 이러한 유네스코의 자연보호지역에 우리의 DMZ가 등재될 수 있도록 하는 방안을 추진하고 있다. 이러한 차원에서 문재인 대통령은 2019년 9월 24일 유엔총회 연설에서 DMZ 국제평화지대를 위한 유네스코 남북공동등재를 제안했다. 유네스코는 두 가지 방식에 의한 국제적인 자연보호지역을 지정하고 있는데

---

27) 박영민, "DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제,"『접경지역통일연구』 제3권 제1호(2019), pp. 156-160.

28) 현재 주한유엔사는 유엔의 활동단체나 기구가 아니다. 유엔의 지휘나 통제를 받지 않는 조직이라는 것이다. 따라서 김연철 통일부 장관은 2019년 10월 국정감사에서 "정전협정에는 허가권이 군사적 성질에 속하는 것으로 한정돼 있어 환경 및 문화재 조사, 감시초소 방문 등 비군사적 성질에 대한 허가권의 법적 근거는 미흡하다는 지적도 있으므로 제도적 보완을 검토하겠다"고 밝히기도 하였다.

[표 1] 유네스코 세계자연유산과 생물권보전지역의 비교[29)]

비교항목	세계자연유산	생물권보전지역
유네스코와의 관련	세계유산협약(World Heritage Convention)	인간과 생물권(MAB: Man and Biosphere)프로그램
목적	보전	생물다양성 보전과 지속가능 발전
지정가치	심미적 가치, 지질 · 지형적 가치, 생물 · 생태학적 가치, 생물다양성 보전 가치	생물다양성 가치
지정기준	세계에서 가장 뛰어난 곳	생물지리지역을 대표하는 생태계
신청서 평가기관	세계자연보전연맹 (IUCN)	생물권보전지역 국제 자문위원회 (IACBR: International Advisory Committee for Biosphere Reserves)
지정 결정기구	세계유산위원회 (21개 이사국)	국제조정이사회 (ICC: International Coordinating Council, 34개 이사국)
정기보고서	매 6년마다	매 10년마다
면적	일반적으로 세계문화유산보다 더 크다	일반적으로 세계문화유산보다 더 크다
지정지 수 2019년 1월 기준	209개소(한국은 1개소)	686개소(한국은 6개소)

그 중 하나는 인간과 생물권계획(MAB)에서 지정하는 생물권보전지역(biosphere reserve)이고 다른 하나는 세계유산협약에 의해서 등재되는 세계유산(world heritage)이다. 환경, 생태적 측면에서 DMZ를 세계자연유산으로 등재하거나 생물권 보전지역으로 등재하는 방안은 2000년대 이후 지속되어 온 논의이다. 이를 위해서는 우리정부 단독의 노력만으로는 한계가 있고 북한과의 공동 협력과 노력이 필수적이다.

29) 조도순, "비무장지대의 생태적 가치와 국제자연보호지역," 『문화재』 제52권 제1호(2019), p. 282.

[표 2] DMZ 내 지정/비지정 문화재 유형별 현황

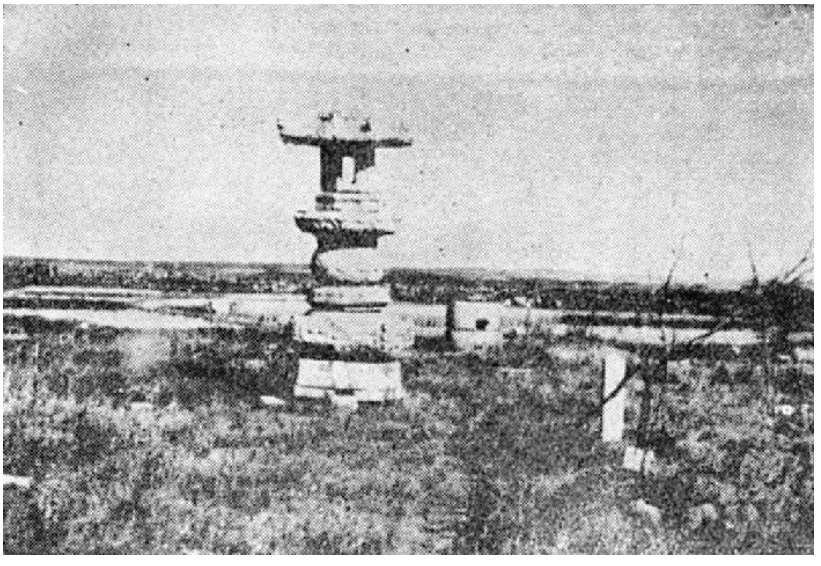
DMZ 내 문화재													
구분	계	지정문화재			비지정문화재								
		소계	등록 문화재	천연 기념물	소계	성곽	분묘	봉수	사지	도성	고분	사당	정자
계	35	7	3	4	28	9	8	5	2	1	1	1	1

유네스코 세계유산으로의 등재 추진이 가져오는 부수적인 효과도 기대해 볼 수 있다. 공동등재를 위해서는 남북이 공동으로 비무장지대 공간에 대한 실태조사를 해야하기 때문에 그동안 남북대치 상황 때문에 접근을 못했던 현존하고 있는 다양한 문화재에 대한 공동 발굴 및 연구도 가능할 것이다.

국내적 차원에서도 뛰어난 DMZ의 환경, 문화적 가치에도 불구하고 현재까지 국가적 차원에서 이 지역에 대한 법적 보전장치는 거의 없는 실정이다.[30] 따라서 국내법적으로 지정할 수 있는 지역에 한하여 국립공원, 천연보호구역, 명승, 습지보호지역 등의 다양한 보호지역 지정이 우선 추진될 필요가 있다. 문화적 측면에서 DMZ 국제평화지대 구성과 세계유산 등재를 위해 고려 궁예도성(태봉국 철원성) 및 도성방어시설, 봉수 등 역사유적과 멸종위기종의 서식지, 철새도래지 등 천연기념물 보호구역과 같은 자연유산, 6.25 한국전쟁, 백제-고구려, 신라-고구려, 신라-당 전적지와 같은 전쟁문화 유산에 대한 실태조사가 선행되어야 할 것이다.

30) 김광수, "남북한 환경법제와 DMZ 보전 및 이용방안," 『환경법연구』 제40권 제2호(2017), p. 89.

[그림 2] DMZ 철원 궁예 궁터



5. 결론

이처럼 DMZ 국제평화지대는 평화의 진전을 통해 번영을 견인하고, 공동 번영으로 다시 평화를 강화하는 선순환구도를 창출하고 국민들의 일상 속에서 평화와 행복이 구현되는 한반도・동아시아 생활세계의 형성을 지향한다는 점에서 기존의 전통적 안보관을 뛰어넘는 인간안보, 사람중심의 안보구상이라 할 수 있다. 한반도와 세계질서 재편기의 한반도 평화프로세스 전략인 동시에 국가발전대전략의 성격을 내재하고 있다.

DMZ 국제평화지대를 실현함으로써 평화경제를 동력으로 인간중심의 한반도 평화협력공동체와 경제협력공동체를 형성하고, 더 나아가 동아시아 협력구도로 확장하여 역내 신안보질서 형성을 견인할 수 있을 것이다.[31)]

31) 김흥식, 조성호 외, “동북아 상생협력을 위한 DMZ Peace Cluster 구축 및 활용방안,”『정책연구』(2017년 6월), p. 31.

2018년 남북정상은 「판문점선언」에서 최초로'DMZ 평화지대화 '에 합의하였고, 「평양공동선언」에서는 구체적 이행조치를 마련하였다. 이제 DMZ 국제평화지대 구상의 성공적 이행을 위해 국내적 제도를 적절히 정비하고 국제협력에 전략적으로 접근할 필요가 있다. 구체적으로는 전염병과 같은 북한과의 재난협력에 대비한 정부 부처 간 역할분담과 협력체계를 정비하고, 북한과의 대화채널을 구성해 놓아야 하며, 동서독의 재난공동대응협정 수준의 합의를 도출해야 할 필요가 있을 것이다. 또한, 북한이 참석하거나 관심을 보이는 환경 및 생태협약을 파악하여 가입을 적극적으로, 상황에 따라서는 우회적으로 유도할 수도 있을 것이다. DMZ 내 전염병과 산불, 홍수에 대한 위협 시나리오를 구상하여 북한과 함께 도상훈련 및 협의를 하는 방안도 고려해보아야 할 것이다.

2018년 11월 남북한이 공동으로 씨름을 유네스코 인류무형유산으로 등재시킨 것처럼 DMZ의 유네스코 세계유산 등재를 공동으로 추진한다면 남북의 화해 및 평화의 의지가 국제적으로 홍보되고 한반도 평화프로세스가 국제화될 수 있는 기회가 될 수 있다. 아울러, 남과 북, 그리고 국제사회가 공존할 수 있는 서로 연결되고 안전한 생명공동체의 회복을 위해서 DMZ 내 지뢰를 제거하고 생태를 보존하며 공동의 위협에 대처하는 실천적 협력을 시도해야 할 때이다.

이처럼 남북한 접경지역은 신안보적 위협인 생물적・생태적・환경적 위협이 남북으로 전파될 수 있는 위기의 장이자, 동시에 남북이 협력할 수 있는 기회의 공간이라 할 수 있다. 최근 북한은 환경문제 및 재난대응에서 국제협력을 강화하는 추세였는데, 2016년 8월에는 파리기후변화협정에 가입하였고 '재해위협 감사를 위한 세계연단장회의'에 대표를 파견하기도 하였다. 북한이 환경 및 재난대응 분야에서 국제규범 내로 편입되고 있으며 국제사회의 기술과 경험을 배우고자 하는 의지가 있음을 엿볼 수 있다. 남북 및 국제협력을 위해서 이런 신기능주의적인 측면을 적절히 활용할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

국가안보실. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 2018.

남정호 외. 『서해연안 해양평화공원 지정 및 관리 방안 연구(III)』. 서울: 한국해양수산개발원, 2007

2. 논문

곽창규 외. “DMZ 세계평화공원 조성 관련 경기북부지역 관광산업 활성화 방안,” 『한국지방재정학회』 (2014), p. 11.

김광수. “남북한 환경법제와 DMZ 보전 및 이용방안,” 『환경법연구』 제40권 제2호(2017), p. 89.

김영봉. “남북한 평화창출을 위한 비무장지대의 활용방안,” 『한국국제정치학회 학술대회 발표논문집』 (2010), pp. 194-195.

김정훈, 김지동. “DMZ 평화적 이용의 세계화 전략,” 『한국동북아논총』 제70권 (2014), p. 266.

김재한. “독일 분단선과 한반도 DMZ,” 『통일전략』 제12권 제1호(2012).

김창환. “DMZ의 지속가능한 개발은 가능한가?” 『2019 DMZ 평화포럼. DMZ의 현재와 평화 공존의 미래상』 (서울: 통일연구원, 강원대학교, 2019년 9월 27일).

김호홍, 오일석. “신안보 분야 남북협력 추진전략,” 『신안보연구』 통권 제193호 (2018).

김흥식, 조성호 외. “동북아 상생협력을 위한 DMZ Peace Cluster 구축 및 활용방안,” 『정책연구』 (2017), p. 31.

노희경. “통일관광을 위한 비무장지대(DMZ)의 관광학적 가치에 대한 인식 변화 연구: 소셜미디어 빅데이터를 중심으로,”『관광레저연구』제31권 제10호(2019), p. 60.

박영민. “DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제,”『접경지역통일연구』제3권 제1호(2019), pp. 156-160.

박선일, 배선학. “텍스트 분석 기법을 활용한 DMZ 연구 동향 분석,”『한국지역지리학회지』제24권 제3호(2018).

박은진. “DMZ세계평화공원과 접경지역의 미래,” 경기연구원. 『이슈&진단』104호(2013).

박은진, 심숙경 외. “분단대립 접경지역의 해외사례와 한반도 DMZ의 시사점,” 경기연구원『이슈&진단』(2012).

박형준. “DMZ 평화창출을 위한 신기능주의적 접근,”『동북아연구』제33권 제2권(2018), p. 225.

손기웅. “DMZ의 평화적 이용을 위한 새로운 도전,”『국토』(2013).

이세영, 김선일. “통일기반 구축을 위한 DMZ세계평화공원 조성 추진전략,” *Journal of Digital Convergence,* Vol. 13, No. 4 (2015), p. 15.

이정훈, 이양주. “경기도 DMZ 정책로드맵,”『정책브리프 2020-01』(경기연구원, 2020년 1월) p. 2.

임을출. “한반도 신경제 구상과 DMZ・접경지역 평화벨트 조성 방안,” 『접경지역통일연구』제2권 제2호(2018), pp. 9-31.

장원근, 최지연. “홍해해양평화공원 사례 분석 및 남북 접경지역 해양환경협력 시사점,”『월간 해양수산』제252권(2005).

조응래, 김군수 외. “DMZ접경지역의 비전과 발전전략,” 경기연구원『이슈&진단』제60호 (2012).

제종길. “비무장지대(DMZ)의 자연유산 남북공동협력의 의의와 과제,”『문화재』제51권 제1호(2019), p. 250.

지상현, 이진수 외. “냉전의 진열과 쇼핑: DMZ 전망대를 통해 살펴본 냉전경관

의 구성,"『대한지리학회지』53권 3호(2018).
정시구. "DMZ 세계평화공원 내 UN 제5사무국 유치에 대한 고찰,"『한국위기관리논집』제11권 제8호(2015).
정대진. "DMZ 평화적 이용을 위한 남북합의와 향후 과제,"『국가전략』제25권 제3호(2019), pp. 102-103.
정해용. "정전협정 이후 DMZ 및 접경지역 연구 동향 분석 : 향후 지리학 연구에 던지는 함의,"『국토지리학회지』제53권 제1호(2019).
조도순. "비무장지대의 생태적 가치와 국제자연보호지역,".『문화재』제52권 제1호(2019), p. 282.
조 민. "새 정부 대북정책 추진방향. 이명박 정부의 통일・안보・외교・정책 추진방향," (한국국제정치학회 : 특별기획 국내학술회의, 2008), p. 23.
조응래, 김군수 외. "DMZ접경지역의 비전과 발전전략,"『경기연구원 이슈&진단』제60호(2012), p. 20.
조한범. "코로나 19와 남북 보건안보공동체," 통일연구원. Online Series. CO 20-04(2020).
최희정. "서해연안 접경지역의 이용 현황 및 남북 협력관리 방향,"『월간해양수산』제252권 (2005).
통일교육원. "미래를 위해 남겨놓은 과거, DMZ." 주제가 있는 통일문제 강좌 25 (2010), pp. 116-117.
한겨레, "방역이자 생산,"『노동신문』(2019.06.12.).
한용섭, 이규원. "군비통제 수준과 연계한 DMZ의 평화적 이용 방안,".『평화연구』제18권 제1호(2010).
홍순진. "DMZ의 평화적, 경제적 이용방안,"『한국개발연구원 북한경제리뷰』제16권 제2호(2018), p. 8.
홍현익. "DMZ국제평화지대 구상 실현 방안,"『세종연구소 세정정책브리프』(2020년-2호).
황성환, 남궁승필. "한국의 DMZ일원에 대한 체계적인 개발 및 보존을 위한 마

스터 플랜의 필요성과 기본 개념,”『대한지리학회지』 제52권 제2호 (2017).
황성환, 전성우 외. “DMZ 자연 생태계 보존을 위한 실효적 준비체계 구축방안,”『환경정책』 제27권 제2호(2019), p. 220.
“현인택 장관, 북핵 사라져야 DMZ 평화적 이용 논의 유효,”『헤럴드경제』 (2009년 9월 2일)

Abstract

Establishing International Zone of Peace in the DMZ

JEONG Hanbeom (KNDU)

So far, the Korean government has proposed various ideas to reform the Demilitarized Zone(DMZ) into a place of cooperation between the two Koreas, the Park government's proposal for a DMZ Peace Park being a representative example. This initiative is being continued and further advanced by the Moon administration. The Moon government's proposal for a International Peace Zone is more promising in comparison to previous plans in that it takes a more practical approach like the 9.19 Military Agreement between the two Koreas. For it to succeed though, detailed planning and proposition of a strategic vision will be critical. First and foremost, it is essential that the current severed and isolated state of the DMZ be transformed into a place of connection and safe life. In its present state, the DMZ is heavily armed and an area of constant danger and death. To turn the DMZ into a space where the South, North, and the international community coexist the two Koreas must work together in pragmatic efforts such as removing landmines, registering common cultural heritages in UNESCO, and preserving wildlife. These efforts can be explained through a Neo-functional perspective.

Key Words: International Peace Zone, DMZ, Severance, Confrontation, Neo-functionalism

투고일: 2021.02.01. 심사일: 2021.03.03. 게재확정일: 2021.03.18.

VI

북한 김정은 시대 위기와 대응

: '인간의 얼굴을 한 수령'과 '인민대중제일주의'의 소환·발전

김종수 (동국대학교)
김상범 (경남대학교 극동문제연구소)

1. 서론
2. 김정은 시대 위기 양상
3. 북한의 대응 전략
4. 결론

Summary

이 글의 목적은 북한이 소위 '인간의 얼굴을 한 수령'이라는 북한의 혁명적 수령론의 변용과 인민대중제일주의정치를 통해 김정은 시대의 위기에 대처하고 있음을 밝히는 것이다. 수령의 자아비판, 마음 속 진정은 고맙습니다! 이 한 마디뿐이라는 말과 울먹이는 모습에서 보여주는 '인간의 얼굴을 한 수령'은 북한의 최고지도자가 자신의 인민들에게 자신을 한껏 낮추며, 주민들의 눈높이에서 통치하는 모습을 보여주는 것이었으며, 수령제 하에서는 매우 이례적인 일이었다.

"인민을 수령과 같이 대하라"는 김정은 위원장의 말처럼 인민대중제일주의정치는 북한의 위기 상황에서 북한 체제를 움직이는 위대한 정신력의 재부가 바로 수령의 인민관이라는 논리로 귀결된다. 혁명적 수령론의 변용과 인민대중제일주의정치는 인민의 잠재력과 힘에 대한 새로운 정의를 의미하는 것으로서 영도자의 사랑과 진정성이 위대한 인민의 힘을 낳는다는, 즉 수령과 인민의 관계를 재설정한 것을 의미한다. 3중고를 겪고 있는 북한의 상황에서 혁명적 수령론과 인민대중제일주의정치로 대변되는 위기의 대응책은 종국적으로는 수령, 당, 국가가 제일이라는 신념을 심어주고 수령, 당, 국가를 따르는 것이 자신들을 위한 생존의 유일한 방법임을 인민들에게 지속적으로 각인시키기 위한 것이다.

| **주제어** | 김정은 시대, 위기, 인간의 얼굴을 한 수령, 혁명적 수령론, 인민대중제일주의정치

1. 서론

2021년은 북한 김정은 체제가 공식적으로 출범한 지 10년이 되는 해이다. 김정은 체제 출범 초기 나이가 젊은 지도자, 북중 관계의 이완, 만성적인 경제난 등으로 인해 안정성에 대한 회의적인 시각이 존재하기도 했다. 주변의 불안한 시선에도 불구하고 김정은 총비서는 지난 10년 동안 대외환경과 경제적 어려움 속에서도 2017년 12월 '핵무력 국가'완성을 선포하는 등 북한 사회를 이끌어가고 있다. 북한은 2018년 한 해만 3차례 남북정상회담과 제1차 북미정상회담을 개최하는 등 변화를 위한 왕성한 대외활동을 펼쳤다. 그러나 북한은 2019년 하노이 제2차 북미정상회담 결렬 이후 악화된 대외 상황에 맞춰 자력갱생, 정면돌파 노선을 채택하고 체제 유지에 나섰다. 2021년 1월 조선노동당 제8차 대회에서 김정은 위원장은 북한의 지도자가 된 지 10년 만에 '총비서'로 추대되었다. 아버지인 김정일의 상징적 직책이었던 '총비서' 직책을 승계함으로써 명실상부한 조선노동당 최고지도자임을 다시 한 번 과시하였다.

이 논문의 문제 인식은 2020년 10월 10일 조선노동당 창건 75주년 기념 열병식에서 한 김정은 위원장의 연설에서 비롯되었다. 이날 연설을 상징적으로 보여준 것은 김정은 위원장이 인민에게 감사하다는 말을 하면서 울먹이는 듯한 모습이었다. 이러한 모습은 '선대 수령'들과 다른 모습이었다. 이는 과거와 다르게 북한 주민들에 대한 지도자 자신의 감정을 솔직히 드러내는 모습을 목격할 수 있는 대목이었다. 이전과 다르게 '인간의 얼굴을 한 수령'의 모습을 보인 것이다. '무오류성'에 기반한 '혁명적 수령'인 김정은 위원장에게서 '인간'의 모습을 볼 수 있었던 것이다. 북한은 이에 대해 "영도자의 심장의 고백"이었으며, "영도자와 인민의 새로운 혈연관계, 윤리관계가 이루어졌다"고 주장하였다.[1] 여기에 당 회의들을 정기적으로 개최해 코로나19와 자연재해 등 위기에 적극 대응한 것도 김정일 시대와는 다른 모습이다. 2020년 당 정치국 회의가 3월을 제외하

1) "정론-인민의 목소리-우리 원수님," 『로동신문』, 2020. 11. 18, p. 1.

고서는 매월 정기적으로 개최된 것을 봤을 때 김정일 시대와 분명히 차별되는 지점이다.

북한은 1990년대 소련 및 동유럽 사회주의권 몰락 시기 '인민대중 중심의 우리식 사회주의'를 주창하며 주민들을 대상으로 체제 정당성을 설득했다. 김정은 시대에 들어와서는 이 담론을 소환·발전시켜 '인민대중제일주의'를 북한의 기본정치방식으로 공식화하였다. 북한은 핵 개발로 인한 대외 환경의 위기, 경제위기의 만성화를 벗어나지 못하고 있다. 이것은 주민들의 민생에 직접적인 영향을 미쳤으며, 북한은 이러한 위기 상황에 대해 '인민'의 요구와 평가를 기준으로 당과 국가를 이끌어가는 방식으로 대응하고 있다.

연구자의 '가설적 해석'이라 할 수 있는 '인간의 얼굴을 한 수령', 이것은 북한 유일체제를 지탱하는 핵심적 이론 축의 하나인 혁명적 수령론의 근본적인 변화인가? 아니면 기존의 혁명적 수령론을 위기 돌파를 위해 현실에 맞게 변용한 것인가? 하는 의구심이 이 연구의 출발점이다. 이 연구의 목적은 북한 김정은 체제의 위기 양상을 살펴보고 대응전략으로서 혁명적 수령론의 변용과 인민대중제일주의정치를 살펴보는 것이다. 다시 말해, 북한이 혁명적 수령론의 변용과 인민대중제일주의정치를 통해 위기에 대응하고 있음을 밝히는 것이다. 본 연구에서는 대북제재의 지속과 코로나19로 인한 국경폐쇄, 자연재해 등으로 인해 정치적, 경제적 위기에 처한 김정은 체제가 어떻게 이 위기에 대응하고 있는지에 대해 분석하고자 한다. 연구 범위는 김정일 총비서 사망 이후 김정은 위원장이 실질적인 '유일' 지도자로 등장한 2011년 12월 17일 이후부터 2021년 1월 현재까지이다. 연구 방법은 문헌분석과 비교분석 방법을 활용하였다.

2. 김정은 시대 위기 양상

본 연구에서는 북한의 만성적인 위기 상황이 북한 사회를 이끌어가는 '수령'의 통치 행태의 변화 요인이 되었음을 분석한다. 이에 북한의 위기 양상을 분석

할 필요가 있다. 현재 북한의 위기는 핵 개발로 인한 국제사회의 경제제재로 대표되는 대외 환경의 위기와 1990년대 초 사회주의권 몰락 이후 지속되고 있는 만성적인 경제적 위기로 설명할 수 있다. 이러한 현재의 위기 상황은 1980년대 말 국가 사회주의의 해체로 인한 동구권 경제시장의 상실이라는 결과가 에너지 난의 발생과 공장 가동률 하락, 생산 감소로 연결되었던 악순환을 의미한다. 설상가상으로 북한은 1994년 김일성 주석의 사망과 연이은 홍수와 가뭄 등 자연재해로 경제가 거의 마비되는 상황을 맞은 바 있다. 또한 이로 인한 인민생활의 문제점까지 김정은 시대의 위기 상황은 1980년대 말・1990년대 초 위기 상황과 거의 유사한 상황, 즉 데쟈뷰(deja vu)이다.

가. 대외 환경의 위기

사회주의권 붕괴에 따라 직면한 위기는 북한당국이 주장하는 것처럼 '일시적인 난관'이라기보다는 사회주의체제가 갖는 일반적인 문제점과 함께 유일사상체계와 유일지도체제 형성 및 자력갱생식 발전노선을 추진해 온 북한식 사회주의체제의 특수성이 결합된 '역사・구조적인 위기'라는 측면이 강하다.[2] 사회주의 국가의 몰락으로 인한 동구권 경제시장의 상실로 대표되는 외부 자원의 고갈은 북한 경제를 더욱 악화시키는 결정적 계기가 되었다. 그동안 사회주의 구상무역을 통해 해결해 오던 원유와 식량이 급감하면서 역설적이게도 '자립경제'체제가 붕괴된 것이다. 여기에다가 1990년대 중반의 자연재해로 인한 대량의 아사자가 발생하는 등 북한 경제는 사실상 회복불능 상태에 빠지게 되었다.

특히 소련 및 동유럽 사회주의 국가체제 몰락이라는 외부 환경과 사회주의 경제 체제의 본질적 비효율성은 북한체제 위기를 심화시켰다. 구소련 및 동유럽 사회주의 국가체제의 몰락, 이들의 개혁・개방정책은 북한이 현재와 같은 구조적 정치, 경제적 위기를 낳게 하는 결정적 외부 요인이 되었다. 이들 국가들은 북한과의 경제, 무역관계에서 이전과는 다른 경화결제를 요구하였으며, 외화가

2) 고유환, "사회주의권 붕괴 이후 북한의 생존전략,"『세계정치경제』, 제3호(1996), p. 33.

절대적으로 부족했던 북한에게는 사실상 경제, 무역관계의 중단을 의미하는 것이었다. 냉전기 북한의 대외무역의 50%이상을 차지하던 구소련 및 동유럽 사회주의 국가들, 중국과의 경제, 무역패턴의 변화는 지불능력이 없던 북한으로 하여금 외화난-에너지난-식량난으로 이어지는 1990년대 경제 위기의 직접적인 경제 원인을 제공하였다.[3] 예를 들어, 북한은 1980년대 말 원유수입의 2/3 정도를 구소련과 중국에 의존하고 있었는데 이들 국가들이 북한에게 경화결제, 국제시장가격으로의 인상을 요구하면서 북한의 원유수입은 급감하게 되었다. 1991년 이후 구소련으로부터의 원유수입은 사실상 중단된 상태나 마찬가지였다. 이것은 북한경제에 치명적인 타격을 주었다.[4] 이러한 대외 환경의 위기 속에서 북한은 최고 지도자인 김일성의 사망까지 이어지자 '고난의 행군'을 통해 위기 상황에 대응하였다.

2011년 12월 17일 김정일 사망 이후 김정은 당시 당 중앙군사위원회 부위원장은 12월 30일 조선인민군 최고사령관에 오르는 것을 시작으로 조선노동당 제1비서, 국방위원회 제1위원장, 당 중앙군사위원회 위원장, 정치국 상무위원 등 당・정・군의 최고 직책을 차지하면서 2012년 4월까지 권력 세습을 공식적으로 마무리하였다. 김정은 시대 들어 북한은 2013년 2월 12일 3차 핵실험, 2016년 1월 6일 4차 핵실험, 2016년 9월 9일 5차 핵실험, 2017년 9월 3일 6차 핵실험과 함께 핵탄두 운송수단 실험을 함께 진행하였다. 이 과정에서 드러난 김정은 시대 북한의 핵정책은 '협상용 핵개발'을 넘어서 체제유지와 국제 전략적 지위를 강화하기 위한 핵무기 개발 완성이었다. 북한은 2017년 6차 핵실험 이후 '핵무력 완성'을 선언한 후 핵 정책에 일정한 변화를 보였다. 북한은 2017년 연말까지 장거리 미사일 실험 발사 등을 통한 핵능력 고도화에 집중하였다. 2018년 이후에는 추가 핵실험 동결 의사를 표명하고 핵개발의 이익을 얻기 위한 협상국면에 나선 것이다.[5]

---

3) 곽인수, "북한의 대남혁명전략 전개와 변화에 관한 연구," (북한대학원대학교 박사학위논문, 2013), pp. 112-113.
4) 양문수, 『북한경제의 구조-경제개발과 침체의 메카니즘』 (서울: 서울대학교 출판부, 2001), p. 328.

남북, 북미 사이 한반도의 완전한 비핵화 논의가 2018년 4월 판문점 선언, 6월 싱가포르 합의, 9월 평양공동선언으로 성과를 낳다가 2019년 2월 하노이 북미 제2차 정상회담 노딜(No Deal) 이후 장기 조정국면에 빠져 있다. 하노이 회담 노딜 이후 북한 김정은 위원장은 2019년 4월 12일 최고인민회의 시정연설을 통해 미국에 대해 연내까지 "6.12 조미공동성명을 이행해나가자면 쌍방이 서로의 일방적인 요구 조건들을 내려놓고 각자의 이해관계에 부합되는 건설적인 해법을 찾아야 한다"면서 "미국이 지금의 계산법을 접고 새로운 계산법"의 제시를 요구하였다.

2019년 10월 5일 스웨덴 스톡홀름 북미 비핵화 협상의 북측 수석대표인 김명길 외무성 순회대사는 협상이 결렬되자마자 발표한 성명에서 "이번 협상이 아무런 결과물도 도출해내지 못하고 결렬된 것은 전적으로 미국이 구태의연한 입장과 태도를 버리지 못한데 있다"면서 "미국이 빈손으로 협상에 나온 것은 결국 문제를 풀 생각이 없다는 것을 보여준다"고 주장하였다. 그러면서 "미국이 우리 국가의 안전을 위협하고 우리 인민의 생존권과 발전권을 저해하는 대조선적대시정책을 완전하고도 되돌릴 수 없게 철회하기 위한 실제적인 조치를 취하기 전에는 이번과 같은 역스러운 협상을 할 의욕이 없다"고 강력히 성토하였다.[6] 이로 인해 북한이 제시했던 '연내', '새로운 계산법'이 미국으로부터 나오지 않자, 북한은 2019년 12월 당 제7기 제5차 전원회의를 개최하여 '자력갱생', '정면돌파' 노선을 채택하고 그들이 말한 새로운 길을 선택하였다.

2020년 7월 10일 김여정 당 제1부부장은 개인 담화를 통해 "북미사이의 심각한 대립과 풀지 못할 의견 차이가 존재하는 상태에서 미국의 결정적인 입장 변화가 없는 한 올해 중 그리고 나아가 앞으로도 북미수뇌회담이 불필요하며 최소한 우리에게는 무익하다"는 입장을 밝혔다. 이어 북한은 미국과의 협상 의제에서 제재 해제 문제는 완전히 던져버렸다며 "'비핵화조치 대 제재 해제'라는 지난

5) 박영자・정은미・한기범, 『북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁・개방'의 조합을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 44-45.
6) "조선민주주의인민공화국 김명길 외무성 순회대사 담화," 『조선중앙통신』, 2020. 11. 4.

기간 북미협상의 기본주제가 이제는 '적대시철회 대 북미협상 재개'의 틀로 고쳐져야 한다"고 주장하였다. 그러면서도 북한은 "결코 비핵화를 하지 않겠다는 것이 아니라 지금 하지 못한다는 것을 분명히 하며 한반도의 비핵화를 실현하자면 우리의 행동과 병행하여 타방의 많은 변화 즉 불가역적인 중대조치들이 동시에 취해져야만 가능하다는 것을 상기시킨다"고 강조하였다.[7]

김여정 당 제1부부장의 담화에서는 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 굳은 신뢰를 보여주면서도 미국의 입장 변화 없이는 북미정상회담 개최가 성사될 수 없다는 것을 분명히 한 것으로 평가할 수 있다. 북미 협상에서 제재 해제 문제는 더 이상 중요한 의제가 될 수 없다는 것을 분명히 하면서, 대북 적대시 정책이 철회되어야 재개할 수 있다는 입장을 제시한 것이다.[8]

이러한 북한의 대미, 비핵화 정책에 대한 기본 노선과 입장은 당 제8차 대회에서도 유지되고 있다. 북한은 미국 바이든 신정부 출범을 겨냥해 "누가 집권하든 미국이라는 실체와 대조선 정책의 본심은 절대 변하지 않는다고 지적"하면서, "새로운 북미관계 수립의 열쇠는 미국이 대북 적대시정책을 철회하는 것"에 있다고 주장하였다. 이어 북한은 "강대강 선대선의 원칙에서 미국을 상대할 것"이라는 입장을 명확히 하였다.

북한은 '국가핵무력 완성'을 김정은 시대 자신들의 최대 성과로 제시하였다. 대외환경은 건국 이래 유례를 찾을 수 없이 엄혹했지만, 당과 지도자를 믿고 따라준 전체 주민들의 노력으로 이룩한 성과임을 분명히 했다. 이러한 성과는 강력한 사회주의를 건설하는데 있어 넘어야 할 전략적, 지배적인 고지라고 주장하였다. 당 제8차 대회에서는 향후 외부 환경이 우호적으로 변할지 불확실하고 현재의 어려움은 당분간 계속될 수밖에 없다는 기본인식을 바탕으로 대외정책을 제시하였다. 이 어려운 상황을 견뎌낼 내구력 강화를 위해 일단 당을 중심으로 조직을 다지고 경제가 더 악화되지 않도록 현상 유지하는데 초점을 맞춘 것으로

7) "조선로동당 중앙위원회 김여정 제1부부장 담화," 『조선중앙통신』, 2020. 7. 10.
8) 김종수, "포스트 코로나 시대 남북관계 추진 방향," 『세계지역연구논총』 제38집 3호(2020), pp. 224-226.

보인다.[9]

나. 만성적 경제난

현재 북한은 국제사회의 장기적인 경제제재, 코로나 팬데믹(pandemic), 자연재해라는 3중고를 겪고 있다. 당 제8차 대회에서 김정은 총비서는 지난 5년간 경제사업의 실패를 인정하였다. '혹독한 대내외정세'가 지속되고 예상하지 못했던 코로나 팬데믹 현상까지 겹쳐 "국가경제의 장성목표들이 심히 미진되고 인민생활향상에서 뚜렷한 진전을 달성하지 못한 결과"를 낳았다고 지적하였다. 그러면서도 "객관적 조건에 빙자하면 아무 일도 할 수 없고 주체의 작용과 역할이 필요없게 되며 불리한 외적 요인이 없어지지 않는 한 혁명투쟁과 건설사업을 내밀 수 없다는 결론에 떨어지게 된다"[10] 면서 인민들의 힘으로 자력갱생, 정면돌파할 것을 독려하였다.

김정은 시대 북한경제를 검토함에 있어서 가장 먼저 살펴볼 것은 경제·핵무력 건설 병진노선이다. 북한은 김정은 집권 초기라고 할 수 있는 2013년 3월 31일에 있었던 당 중앙위원회 전원회의에서 "경제건설과 핵무력 건설을 병진시킬데 대한 우리 당의 노선은 …(중략)…핵무력을 강화 발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 …(중략)…강성국가를 건설하기 위한 전략적 노선"이라고 밝혔다. 사실 병진노선은 새로운 것이 아니다. 1960년대 김일성의 경제·국방 병진노선을 계승한 측면이 강한 것으로 경제건설과 국방건설을 국가발전의 양대 축으로 삼고 있다는 점에서는 이전 정권과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 경제·핵무력 병진 노선을 제시하면서 북한이 내세운 것은 일단 핵개발에 주력할 것이고, 핵을 보유하게 되면 북한은 전쟁억지력을 확보하여 경제에 집중할 수 있는 전략적 환경을 조성하고, 이러한 환경 하에서 개혁·

9) 홍민, "조선노동당 제8차 대회 분석(1): 전략적 기조," 『Online Series』, co 21-01 (2021년 1월 15일), p. 2.

10) "우리 식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령-조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여," 『로동신문』, 2021. 1. 9, p. 3.

개방을 통해 본격적인 경제개발에 나설 수 있다는 것이다.[11] 그러나 지금의 현실을 보면 북한이 핵을 보유하고 능력을 고도화시키고 있는 상황에서는 국제사회의 촘촘한 대북제재를 벗어나는 것은 현실적으로 어렵다.

북한 경제 노선 변화는 '핵무력 국가'완성을 선언한 이후에 나타났다. 북한은 2018년 4월 20일 당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 경제·핵무력 건설 병진노선에서 경제발전총력집중노선으로 전환하였다. 김정은 위원장은 "경제건설과 핵무력건설을 병진시킬데 대한 우리당의 전략적 노선이 밝힌 역사적 과업들이 빛나게 관철되었다는 것을 긍지높이 선언"하고 "전당, 전국이 사회주의 경제건설에서 총력을 집중하는 것, 이것이 우리당의 전략적 노선"이라고 밝혔다. 이를 위해 국가경제발전 5개년 전략수행 기간에 모든 공장, 기업소들의 생산 정상화를 강조하였다.[12] 이 같은 변화는 앞에서 언급한 것과 같이 핵무력 완성이라는 자신들이 내세운 목표가 달성되어, 그동안 핵무기 개발에 투여했던 요소들을 경제건설에 집중적으로 투자하겠다는 의미였다.

2019년 2월 제2차 하노이 북미정상회담의 결렬은 다시 북한의 경제 노선 변화로 연결되었다. 2019년 12월에 개최된 당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서는 자력갱생, 정면돌파 노선을 채택하였다. 하노이 제2차 북미정상회담, 2019년 10월 스웨덴 스톡홀름에 있었던 북미 비핵화 협상을 평가하면서 북한은 "미국의 본심은 대화와 협상의 간판을 걸어놓고 흡진갑진하면서 저들의 정치외교적 이속을 차리는 동시에 제재를 계속 유지하여 우리의 힘을 점차 소모 약화시키자는 것"이라며 미국을 비난하였다. 그러면서 북한은 북미대화가 정체되고 있는 것에 대해 미국이 '악용'하는 것을 허용하지 않을 것이라고 하면서 북미대결 장기화에 대비하는 모습을 보였다.

북한은 "우리가 앞으로도 적대세력들의 제재속에서 살아가야 한다는것을 기정사실화하고 각 방면에서 내부적 힘을 보다 강화할 것을 절박하게 요구"하고

---

11) 홍제환, 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 37-40.

12) "조선로동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 진행," 『로동신문』, 2018. 4. 21, pp. 1-2.

있다면서 당시 상황을 자력갱생의 의거해 정면돌파하겠다는 의지를 밝혔다. 이에 북한은 국제사회의 제재를 극복하고 사회주의 건설의 활로를 열기를 위한 '정면돌파'를 과제로 제기하였다. "오늘의 정면돌파전에서 기본전선은 경제전선"이라면서 "경제토대를 재정비하고 가능한 생산잠재력을 총발동하여 경제발전과 인민생활에 필요한 수요를 충분히 보장하는 것"이 현 시기 경제부문 당면 과업으로 제시하였다.[13)]

북한의 정면돌파전 전략은 제재에도 불구하고 북한 경제가 충분히 버틸 수 있음을 보여주겠다는 것이다. 이는 하노이에서 제재 해제에 연연하는 모습을 보임으로써 역설적으로 미국에게 제재유용론을 확신하게 만든 것에 대한 반성이자 미국이 가진 유일한 대북 지렛대를 무력화시키려는 시도이다. 이를 위해 북한은 대내적으로 자력갱생 기조를 강조하는 한편 제재의 직접 대상이 아닌 관광사업을 통해 돌파구를 찾으려 하였다. 대외적으로는 북한은 북중・북러관계 등을 발전시켜 미국의 대북압력을 분산시키려 계획했다. 실제 북한은 2019년 4월 블라디보스톡에서 북러 정상회담을 개최하였으며, 두 달 후에는 북중 정상회담을 가졌다. 이 북중 정상회담에서 중국 시진핑 주석은 북한에 대한 지지 의사를 표명하였다. 또한 북중 정상회담 이후에는 대북 관광사업에 중국이 적극 호응하면서 2019년 북한을 방문한 중국인 관광객은 2018년 대비 30~50% 증가하였다.

[표 1] 하노이 북미 정상회담에서 북한이 해제 요구한 5건의 경제제재

결의안	주요 내용
2270호 ('16.3.2)	o 석탄・철・철광 수출 제한(민생용 제외), 금, 희토류 등 광물 수출 금지 및 항공유 판매・공급 금지 등 o 북한 행・발 화물 검사 의무, 금지품목 적재 의심 항공기 및 제재대상 선박의 이착륙・영공통과/입항 금지, OMM(원양해운관리회사) 선박 자산동결 o 북한 은행 해외지점 개설 금지

13) "주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강-우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자-조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도," 『로동신문』, 2020. 1. 1, p. 1.

결의안	주요 내용
2321호 ('16.11.30)	o 석탄 수출 상한제(연 4만 달러 또는 750만 톤), 은, 동, 아연, 니켈 조형물 금수 o 북한인 수하물과 철도·도로 화물 검색 의무화 o 회원국 금융기관의 북한 내 활동 금지, 및 기존 사무소·계좌 폐쇄, 대북무역 관련 금융지원 금지
2371호 ('17.8.5)	o 북한의 석탄·철·철광석·해산물·납·납광석 전면 금수(원산지 무관) o 북한 해외 노동자 수 동결(제재위 승인 시 예외) o 신규 북한과의 합작·합영사업 금지(제재위 승인 시 예외) o 제재위가 제재 선박 지정, 회원국은 입항 불허(제재위가 인도적 사유 결정시 예외) o 대금정산 금지, 일반 회사의 금융서비스 제공 불가 o 인터폴에 제재대상자 관련 특별공지(Special Notice) 발부 요청
2375호 ('17.9.11)	o 북한의 섬유 금수(원산지 무관, 유예기간 90일) o 북한 해외 노동자 신규 노동허가 금지(계약기간 만료 시 연장 금지) o 신규·기존 북한과의 합작·합영사업 금지(120일내 폐쇄) o 대북 유류 공급 제한 : △원유 공급량 현 수준 동결(결의 채택일 기준 과거 1년간 공급량 초과 금지), 정제유 공급량 감축(상한 연 200만 배럴), 콘덴세이트(condensate) 및 액화천연가스(LGL) 공급 금지 o 공해상 선박 검색 거부 시 제재위가 등록취소 지정
2397호 ('17.12.22)	o 대북 유류 공급 제한 강화 (원유 공급 연 400만 배럴로 제한, 정제유 공급 연 50만 배럴로 제한) o 북한의 식료품, 농산품, 기계류, 전기기기, 토석류,목재류, 선박의 수출 금지 (원산지 무관, 결의 채택 이전 서면계약의 경우 유예기간 30일) o 북한의 수산물 수출 금지에 조업권 거래 금지 포함 o 산업용 기계류, 운송수단, 철강 및 여타 금속류의 대북 수출 금지 o 북한 해외 노동자 24개월 내 송환 o 해상차단 강화(회원국에 입항한 선박의 나포·검색·동결 의무화, 회원국 영해에 있는 금지행위 연루 선박의 나포·검색·동결 권한부여, 북한에 대한 모든 선박(신규, 중고)의 이전 금지) o 제재 대상 추가 : 개인 16명(리병철, 김정식 등), 단체 1개(인민무력성)

출처: 박영자·정은미·한기범, 『북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019), p. 143.

[표 1]을 통해 북한에 대한 강력한 대북제재가 본격화된 것은 2017년 하반기임을 알 수 있다. 2017년 8월 UN안보리 대북제재 결의 2371호에 의해 북한의 주력 수출품인 석탄 및 철, 철광석, 수산물 등의 수출이 전면 금지된 데에 이어, 9월에는 결의 2375호에 의해 북한으로의 유류 공급이 제한이 가해지고, 북한의 섬유류 수출 및 해외 노동자 신규 파견이 금지되었다. 이어 12월에는 결의 2397호에 의해 대북 유류 공급 제한 수위가 한층 강화되고, 북한에 대한 국제사회의 기계류, 전기전자제품, 자동차, 금속류 등의 수출이 금지되었다.

국제사회의 제재 조치 강화는 북한의 경제 생산 감소로 이어졌다. 주력 수출품의 수출이 금지됨에 따라 대중수출이 2016년 2.3억 달러에서 2017년 16.5억 달러, 2018년 2.0억 달러로 급감했던 탓에, 광업・경공업 등 수출 주력 부문의 생산이 감소할 수밖에 없었다. 그 결과 한국은행의 추계에 따르면, 북한의 국내총생산은 2017년 -3.5%, 2018년 -4.1%로 2년 연속 감소했다. 그래도 제재 대상이 아닌 중간재 수입이 어느 정도 이루어졌기에, 생산의 급격한 위축은 피할 수 없었다. 그럼에도 불구하고 가전제품 등 일부 내구 소비재를 제외한 소비재 수입이 제재 하에서도 예년과 비슷한 수준으로 유지하여 주민들이 피부로 느끼는 제재의 영향은 제한적이었을 것으로 평가된다.

[표 2] 북중 수출입 증감률

(단위: 백만 달러,%)

구분	2019.11(누계)	2020.11(누계)	증감률
對중 수출	186	46	△75.1
對중 수입	2,332	488	△79.1
합계	2,518	534	△78.8
무역수지	△2,146	△441	79.4

출처: KITA 북한무역 월간브리프 2020.12 (2020년 12월 31일), p. 2.

[표 2]에서 알 수 있듯이 코로나19로 인한 북한의 국경봉쇄로 2020년 북한과 중국 간 무역은 약 78.8% 감소하였다. 북한의 대중 수출은 75.1% 감소하였으며

대중 수입은 79.1%가 감소하였다. 전체 무역의 급감으로 인한 적자는 감소하였으나 2019년의 경우 약 21억 달러가 적자가 발생했음을 알 수 있다. 강력한 제재 하에서도 북한경제는 심각한 위기에 빠지지 않고 그럭저럭 버텨왔다. 하지만 무역적자 급증에 따른 외화보유고 급감이라는 값비싼 대가를 치러야 했다. 이것은 제재 본격화 이후 수출이 빠르게 줄어드는 상황에서 제재와 무관한 중간재, 소비재의 수입이 지속된 결과이다. 북한이 이러한 무역적자를 장기간 버텨낼 만큼 외화보유고를 충분히 갖고 있지 못하다는 점에서 북한경제에 상당한 위협 요인이 될 것이다.[14)]

북한이 제재에 대한 정면돌파전을 선언한 지 한 달이 지나지 않아, 누구도 예상하지 못한 사건이 발생하였다. 북한과 접경하고 있는 중국에서 코로나19 바이러스가 확산되기 시작한 것이다. 보건의료체계가 허약한 북한의 코로나19 대응은 물자와 인력에 대한 강력한 차단조치로 나타났으며, 이는 경제적 충격으로 이어졌다. 경제와 방역은 반비례할 수밖에 없었으며, 북한과 같은 체질이 허약한 경제 내구력을 가진 국가의 경우 방역의 강화는 사실상 경제행위의 중단을 의미하는 것이었다. 여기에 더하여 2020년 여름 태풍이 수차례 한반도를 관통하면서 북한 여러 지역에 동시다발적으로 수해가 발생하였다. 김정은 위원장은 집권 이후 처음으로 직접 차량을 운전하여 수해 지역을 방문하는 등 인민생활 문제를 챙기고, 함경도 지역 수해 복구를 위해 평양 당원들과 군을 동원하기도 하였다.[15)]

북한경제가 처한 위기의 핵심은 산업 가동률 저하이다. 2017년 이후 북한의 기간산업인 광업과 중화학공업은 큰 폭의 마이너스 성장을 지속해왔다. 대북제재 이후 2017-2018년 기간 북한 GDP는 매년 전년 대비 3.5~4.1%씩 감소해왔다. 특히 광업이 매년 11~18%, 중화학 공업이 10~15%, 건설업이 4.4%씩 마이너스 성장하여, GDP 하락을 견인했다. 반면, 경공업은 하락폭이 작은데, 이는

14) 홍제환, "코로나 19 충격과 북한경제," 『Online Series』, co 20-18 (2020년 8월 12일), pp. 2-3.
15) 최용환, "2021년 한반도 평화프로세스의 전망과 과제," 『이슈 브리프』, 통권 238호 (2021년 1월 18일), pp. 1-2.

경공업 수입대체가 일정정도 성공했기 때문에 동시에 밀수 방식의 의류 위탁가공이 지속되었기 때문이다. 주로 전력생산량을 나타내는 전기가스 수도업은 2017년 −2.9%, 2018년 5.7%, 2019년 −4.2% 성장을 기록했는데, 이는 기후상황에 따라 수력 발전량이 크게 변동했기 때문이다. 한편, 2019년에는 GDP가 0.4% 성장했으나, 이는 이전 두 해의 급속한 추락에 따른 기저효과로 판단된다.[16)]

문제는 2021년에도 북한 경제가 반전하기 어렵다는 점이다. 지난 몇 년간 지속되어온 광업과 중화학공업의 마이너스 성장이 올해부터 산업 전반의 가동률 저하로 이어질 가능성이 적지 않다. 광업부문에서의 석탄, 철광석 및 비철광석 생산 감소는 전력 생산, 금속부문 생산, 화학부문 생산의 감소를 초래한다. 전력 생산 감소는 산업 전반의 가동률 저하, 특히 광업부문 가동률 저하를 초래한다. 금속부문 생산 감소는 기계・설비 및 각종 소비재 생산 감소로 이어지며, 화학부문 생산 감소는 비료 및 각종 소비재 원료 생산 감소를 초래한다. 기계・설비 생산 감소, 비료 생산 감소에 따른 식량 생산 감소는 광업 생산율 하락을 촉진한다. 그러므로 2021년에는 북한의 산업연관체계 전체가 악순환의 고리를 벗어나지 못할 가능성이 크다.[17)]

북한의 대외 환경 개선의 가능성이 낮은 상황, 이로 인해 제제국면을 벗어날 수 없는 조건에서 북한이 선택할 수 있는 것은 공식적으로 자력갱생을 외치면서 버텨내는 것이다. 이런 상황에서는 주민들의 경제적 고통이 있을 수밖에 없을 것이며, 이러한 고통이 언제까지 갈 것이라는 것을 예측할 수도 없는 상황이다. 이에 대한 대비 차원에서 '수령'의 신성(神性)을 내려놓고 솔직하면서 감성적인 접근과 '우리'의 '인민대중'이 '제일'이라는 담론을 정치 방식의 기본으로 삼아 위기 상황을 벗어나고자 하는 것으로 보인다.

---

16) 임수호, "'미래로의 은밀한 회귀': 북한 8차 당대회 경제기조 전망," 『이슈브리프』, 통권229호 (2020.12.28.), p. 1.

17) 이상근・임수호, "2021년의 북한, 어떻게 볼 것인가?: 또 다시 선택된 자력갱생이 드리운 그림자," 『이슈브리프』, 통권237호 (2021년 1월 15일), p. 2.

3. 북한의 대응 전략

가. '혁명적 수령론'의 변용: 인간의 얼굴을 한 수령

당 창건 75주년 기념 열병식이 이례적으로 2020년 10월 10일 자정 정각에 개최되었다. 열병식에서 김정은 위원장은 북한 주민들에게 감사를 표시하며, "부흥번영의 이상사회를 최대한 앞당겨올 것"을 다짐하는 연설을 하였다. 이날 연설의 핵심은 '감사함과 고마움'으로 평가할 수 있다.[18] 김정은 위원장은 본연의 임무인 국가방위뿐만 아니라 예상치 못했던 코로나19 상황과 자연재해복구 사업까지 수행하고 있는 "전군의 모든 장병들에게 뜨거운 감사"를 보냈고, 조선노동당이 걸어 온 75년 역사를 돌이켜 보면서 "진정 우리 인민들에게 터놓고 싶은 마음속 고백, 마음속 진정은 '고맙습니다!'이 한마디 뿐"이라면서 "오늘 이렇게 모두가, 우리 인민모두가 무병무탈해 주셔서 정말 고맙습니다"라고 감사함을 표시하였다. 또한 전체 주민들에게 "정말 정말 고맙습니다. 우리 수령님과 장군님의 마음까지 합쳐 온 나라 전체 인민들에게 경건한 마음으로 고마움에 차넘치는 진정 정중히 삼가 올립니다"고 하고, 연설 마지막 부분에서는 "변함 없이 우리 당을 믿어주시는 마음들에 충심으로 감사"를 표하고 마무리하였다.[19]

이날 김정은 위원장은 연설 도중 울먹이는 듯한 표정으로 잠시 연설을 이어가지 못하는 모습까지 보이기도 하였다. 북한의 최고지도자가 자신들의 인민에게 한 연설로서는 아마 최상급의 치하이자 자신을 한껏 낮춘 표현이었다. 이 자체를 김정은 위원장의 통치스타일이나 북한 주민들의 눈높이에서 통치를 하고자 하는 의식을 반영한 것으로도 볼 수 있으나, 북한의 '수령제'하에는 매우 이례적인 일이다.[20] 북한은 이에 대해 "령도자는 인민을 고마워하고 인민은 령도자를 고마워하는 혼연일체의 새로운 경지가 펼쳐진 해, 정녕 눈물겨운 해", "령도자

18) 연설에서는 '감사'와 '고마움' 단어가 각각 6회씩 나온다.
19) "조선로동당창건 75돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 국가,무력의 최고령도자 김정은동지의 연설," 『로동신문』, 2020. 10. 10, p. 2.
20) 차두현, "북한 김정은 위원장의 권력기반은 탄탄한가?," 『ISSUE BRIEF』 2020-37 (아산정책연구원, 2020년 12월 31일), p. 1.

의 사랑과 진정은 고난도 대적도 재앙도 모든 것을 이기는 유일무이한 절대적인 힘이다"라고 주장하였다.[21] 북한의 이러한 주장은 북한 체제를 움직이는 위대한 정신력의 재부가 바로 수령의 인민관이라는 논리로 귀결된다. 이러한 혁명적 수령론은 인민의 잠재력과 힘에 대한 새로운 정의를 의미하는 것으로서, 영도자의 사랑과 진정성이 위대한 인민의 힘을 낳는다는, 즉 수령과 인민의 관계를 재설정한 것을 의미한다.

그러나 수령의 이례적인 모습은 2020년 10월 10일 열병식 연설뿐만은 아니었다. 김정은 위원장의 집권 초기인 2012년 4월 15일 연설에서 "우리인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자"고 하면서 간접적으로 경제적 실패에 대해 인정하고 이를 개선하겠다는 것을 공개적으로 밝힌 바 있다.[22]

> "또 한해를 시작하는 이 자리에 서고보니 나를 굳게 믿어주고 한마음한뜻으로 열렬히 지지해주는 세상에서 제일 좋은 우리 인민을 어떻게 하면 신성히 더 높이 떠받들수 있겠는가 하는 근심으로 마음이 무거워집니다. 언제나 늘 마음뿐이였고 능력이 따라서지 못하는 안타까움과 자책속에 지난 한해를 보냈는데 올해에는 더욱 분발하고 전심전력하여 인민을 위해 더 많은 일을 찾아할 결심을 가다듬게 됩니다."[23]

김정은 위원장은 2017년 신년사에서도 직접적으로 '안타까움'과 '자책'을 언급하며 북한 주민들의 지지와 성원에 호응하지 못하고 있는 현실을 토로하였다. 북한의 언술에 의하면 '수령의 자아비판'인 것이다. 정책 실패에 대한 인정과 반성, 평가에 대해 주민의 공감과 동의를 이끌어내고자 하는 직접적인 노력과 표현이 나타난다. 이렇게 김정은 위원장이 '인간의 얼굴을 한 수령'으로 변모한 것

21) "정론-인민의 목소리-우리 원수님," 『로동신문』, 2020. 11. 18, p. 1.
22) "김일성주석님 탄생 100돐경축 열병식에서 하신 김정은 최고사령관의 연설," 『로동신문』, 2012. 4. 16, p. 1.
23) "신년사," 『로동신문』, 2017. 1. 1, p. 1.

이 제재, 코로나19, 자연재해로 대변되는 북한의 경제난에서 온 것은 분명하지만 이로 인한 주민들의 불만이 확산되면서 이를 희석시키기 위한 대안으로 나왔다는 점도 중요하다.

> "인민생활에서 뚜렷한 개선이 없는 것을 두고 그처럼 가슴아파하시며 우리 인민들에게 유족하고 문명한 생활을 마련해주기 위한 방향과 방도들을 하나하나 구체적으로 가르쳐주시는 경애하는 원수님을 우러르면서 당대회참가자들 모두가 인민사랑의 그 위대한 뜻을 제대로 받들지 못한 뼈저린 자책을 금할수 없었으며 새로운 결심과 각오를 단단히 가다듬었습니다."[24]

이러한 연설 내용들은 김정은 위원장은 자신을 낮추면서 인민을 받드는 '친인민', '친현실'적 사고를 가지고 있으며, 선대 지도자들과는 다른 대인민 리더십을 가지고 있었음을 알 수 있다. 이는 자연스럽게 '인민대중제일주의' 담론이 주요하게 제기되는 원인이 되는 것이다.

북한의 수령이 보이는 낯선 '인간'의 모습이 보이는 것에 대해 어떻게 평가할지 검토할 필요가 있다. 북한 사회의 최고 정점에는 수령이 있다. 수령이 북한에서 차지하는 지위는 무소불위이다. 수령의 말은 교시로 인식되어 무비판적 접수와 반드시 관철을 전제로 한다. 북한의 수령제에서 "수령은 인민대중의 근본요구와 그 실현방도를 집대성한 혁명의 지도사상을 창시하고 발전풍부화시켜나갈 수 있는 비범한 예지와 통찰력을 지닌 탁월한 사상이론가이며 특출한 정치실력과 무비의 담력을 지닌 걸출한 영도자이며 인민에 대한 끝없는 사람과 믿음을 지닌 인민의 자애로운 어버이"이다. 이에 "수령은 사회정치적생명체의 중심, 최고뇌수로서의 절대적 지위를 차지하고 결정적 역할"을 한다.[25] 혁명적 수령론에 의해서 수령은 절대적인 존재이며 수령없이는 당도 인민도 없다는 논리로 귀

---

24) "평양시군민련합대회에서 한 조선로동당 중앙위원회 정치국 상무위원회 위원이며, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 제1부위원장이며 최고인민회의 상임위원회 위원장인 최룡해동지의 연설," 『조선중앙통신』, 2021. 1. 17.

25) 사회과학출판사, 『위대한 김정일동지 혁명사상에 대하여』 (평양: 사회과학출판사, 2010), p. 78.

결된다.

혁명적 수령론은 모든 방면에서 완전무결한 지식과 영도력, 품성을 갖추고 대중과 완벽하게 호흡하면서 그들을 지도하는 '제도'로서의 수령을 제시하고 있다. 그러나 과연 이러한 완전무결한 수령이 현실적으로 가능한 것인가. 수령의 완벽성으로부터 혁명적 수령론이 암묵적으로 전제하고 있는 수령의 무오류성 지도 논리가 가지는 위험성과 허구성을 지적할 수 있다. 아무리 완벽한 수령이라 하더라도 수령의 지도가 완벽하게 무오류적이라는 것은 현실에서 있을 수 없다.[26] 오직 종교에서 말하는 신만이 절대적 무오류성을 가지는 것이며 인간인 수령이 '신' 위치를 대신하는 것은 불가능하다.

북한의 '사회정치적생명체론'에 따르면 정치적 생명은 '어버이 수령'과 '어머니 당'이 준다. 즉 수령은 육체적 생명보다 더 귀중한 정치적 생명의 제공자이고 당은 그 생명의 모태인 것이다. 수령・당・대중은 사회정치적 내에서 '혈연적 관계'로 맺어지는 것으로, 대중에게는 '생명'의 은인인 '어버이 수령'에 대해서 충성과 효성을 다할 것이 요구된다. 그리고 역으로 인민들의 수령에 대한 충성과 효성에 대한 반대급부로 이민위천(以民爲天)에 바탕을 둔 수령의 정치가 이루어진다.[27] 결국 '신성'을 버리고 인간의 모습을 보이는 것은 경제・사회적 어려움으로 인해 유발될 수 있는 북한 주민들의 좌절과 분노가 위험수위에 이르렀다는 판단이 없으면 나오기 힘든 대응 형태로 평가할 수 있다.[28] 이와 함께 어린 시절 유럽 유학 시기에 서구사회의 '합리성'을 경험한 것도 일정 정도 영향을 끼쳤다고 판단된다.

'인간의 얼굴을 한 수령'의 다른 모습은 인간의 본연의 모습 중에 하나인 집단지성에 의존하는 것이다. 물론 회의를 개최한다고 해서 여러 구성원들의 의견이 논의되는 것이 아니라 일방적 지시의 효율적 이행을 위한 것이라고 할 수 있다. 이 두 측면을 함께 고려한다 하더라도 김정일 시대와는 근본적인 차이를 보이고

---

26) 이종석, 『조선로동당연구』 (서울: 역사비평사, 1995), p. 115.
27) 위의 책, p. 108.
28) 차두현, 앞의 글, p. 3.

있다. 김정일 시대에서는 공식적인 당 회의 없이 수령인 김정일 1인이 결정하였다. 심지어 이러한 결정이 어떤 방식으로 이루어졌는지 전혀 알 수 없었다. 물론 이러한 단독 결정에도 제도적 합리성은 부여될 수 있다. 왜냐하면 1980년 10월 제6차 당 대회에서 정치국 상무위원회 위원들 중 유일하게 김정일 위원장만이 생존하고 있었기 때문이었다.

이에 반해 김정은 시대에서는 정례적인 회의에서 그 과정과 내용을 투명하게 공개하고 있는 것이다. 김정은 위원장은 정면돌파전, 코로나19, 자연재해 복구 과정에서 당 회의를 빈번하게 개최함으로써 당의 운영을 정상화하며 당-국가체제를 공고화했다. 김정은 위원장은 김정일 위원장 사망 직후인 2011년 12월부터 2020년 11월 19일 현재까지 총 57회의 당 회의를 개최하였으나, 2020년에만 19회를 개최하며 위기 대처와 극복을 위한 정책을 직접 결정하고 지시하였다.[29]

[표 3] 2020년 조선노동당 회의 개최 현황

No	일자	회의명	내용
1	2.28	당 중앙위 정치국 확대회의	▲코로나19 초특급방역조치 ▲당 중앙위 간부들의 사업 실태 및 부정부패 현상 분석 ▲평양시와 지방의 살림집 건설 대책
2	4.11	당 중앙위 정치국 회의	▲코로나19 국가적 대책 ▲최고인민회의 제14기 제3차 회의에 제출한 간부 문제 ▲2020년 예산 문제 토의
3	5.25 *보도일	당 중앙군사위 제7기 제4차 확대회의	▲국가방위력과 전쟁억제력 강화 ▲조직문제 ▲조선로동당 중앙군사위원회 위원장 명령으로 군 간부들의 진급자 명단 공개

29) 경남대 극동문제연구소편, 『한반도 정세-2020년 평가 및 2021년 전망』 (창원: 경남대학교 출판부, 2020), p. 31.

No	일자	회의명	내용
4	6.7	당 중앙위 제7기 제13차 정치국회의	▲화학공업 구조를 주체화, 현대화 ▲평양시민들의 생활 보장 ▲현행 당사업과 규약상의 문제: 규약상의 일부문제 수정하고 당규약 개정안 반영 지시 ▲조직문제
5	6.23	당 중앙군사위 제7기 제5차회의 예비회의	▲제7기 5차 회의에 상정할 주요군사적 토의안들을 심의 및 본회의에 제출할 보고 ▲나라의 전쟁억제력을 더욱 강화하기 위한 국가적 대책들을 반영한 여러 문건들을 검토 ▲조선인민군 총참모부가 당 중앙군사위 제7기 제5차 회의에 제기한 대남군사행동계획들을 보류
6	7.2	당 중앙위 제7기 제14차 정치국 확대회의	▲코로나19 방역대책의 6개월 간 사업총화 및 추가 방역대책 토의 ▲평양종합병원 건설 및 인적, 물질기술적 보장대책 강구 문제도 토의
7	7.18	당 중앙군사위 제7기 제5차 확대회의	▲군 지휘관, 정치일군들에 대한 당적 교양과 지도를 강화하기 위한 문제들을 토의 ▲주요 군 간부들의 해임 및 임명 ▲핵심적인 중요 군수생산계획 지표를 심의하고 승인
8	7.25	당 중앙위 정치국 비상확대회의	▲북한 내 코로나19가 유입되었다고 볼 수 있는 위험한 사태 발생(탈북자 개성으로 재월북 사건) 국가비상방역 체계 최대비상체제로 이행, 특급경보 발령 ▲당, 근로단체, 정권기관, 사회기관, 보위기관 및 방역기관의 부문별 과업 제기 ▲전당과 전사회적으로 강한 조직적 규율과 행동과 사고의 일치성 강조
9	8.5	당 중앙위 제7기 제4차 정무국 회의	▲당 중앙위 내 새로운 부서 문제 검토 심의, 당안의 간부사업 체계를 획기적으로 개선하기 위한 문제 연구 협의 ▲개성시의 방역 실태 조사 및 개성지역 인민들의 생활 안정을 위한 식량과 생활보장금 지원 문제 (김정은의 특별 지시)

No	일자	회의명	내용
10	8.13	당 중앙위 제7기 제16차 정치국 회의	▲홍수 피해복구 및 방역체계 강화 ▲당 창건 75주년 행사 점검 ▲개성시를 비롯한 봉쇄지역 해제 ▲조직 문제(당 중앙위 정치국 상무위원회 위원, 정치국 위원, 후보위원 및 내각 총리 임명)
11	8.19	당 중앙위 제7기 제6차 전원회의	▲제8차 당 대회 소집 문제: 2021년 1월 중 ▲7차 당 대회 이후 4년 동안 당과 국가사업에서 이룩된 성과와 결함들을 평가 ▲새로운 국가경제발전 5개년 계획 제시
12	8.25	당 중앙위 제7기 제17차 정치국 확대회의	▲국가방역태세의 문제점 지적, 보완사항 지시 ▲태풍 피해에 대한 국가 비상대책 수립 및 관련 문제 집중 토의
13	8.25	당 중앙위 제7기 제5차 정무국회의	▲제8차 당 대회 준비위원회 조직 신설 및 관련 사업 조직 및 사업 분담 확정
14	9.5	당 중앙위 정무국 확대회의	▲함북, 함남의 태풍 피해상황: 당 중앙위 부위원장들로부터 태풍 피해 상황 보고, 자연재해로부터 인민들을 보호하기 위한 건설 규정 준수 강조 ▲공개서한: 평양시의 핵심당원들에게 수도당원사단 조직을 호소 ▲조직문제: 함경남도 도당위원장 교체
15	9.8	당 중앙군사위 제7기 제6차 확대회의	▲태풍 피해복구에 대한 군의 역할 강조 ▲검덕지구 패해복구 지휘조 조직
16	9.29	당 중앙위 제7기 제18차 정치국 회의	▲국가비상방역사업 강화, 관련 문제 토의 ▲당 창건 75주년 관련 당과 국가적 사업들, 재해복구 정형 점검 ▲조직문제
17	10.5	당 중앙위 제7기 제19차 정치국 회의	▲80일 전투 제기: 제8차 당 대회 1월 정초 개최 소개 ▲핵, 미사일 총괄하는 리병철과 군 참모장 박정천에 군 원수 칭호 수여

No	일자	회의명	내용
18	11.15	당 중앙위 제7기 제20차 정치국 확대회의	▲국가비상방역 체계 보강 문제: 초긴장 상태 견지, 완벽한 봉쇄장벽 구축 ▲교육기관들과 사회전반에 나타나고 있는 비사회주의적 행위들 제거 ▲평양의학대학 당위원회의 범죄행위와 관련 당 중앙위 해당부서, 사법검찰, 안전보위 기관들을 질타
19	11.29	당 중앙위 제7기 제21차 정치국 확대회의	▲제8차 당 대회 준비정형 청취, 해당 대책 문제 논의 ▲당사상사업 부문 강화를 위한 당 중앙위 해당부서 개편 문제 ▲경제부분의 당적지도 개선 및 당면 경제과업 진행을 위한 중요 문제 토의, 연구
20	12.30	당 중앙위 제7기 제22차 정치국 회의	▲제8차 당 대회 참석 대표자들에 대한 자격 심사, 집행부, 주석단, 서기부 구성, 일정, 제출 문서 등의 확정 ▲2021년 1월 초순 제8차 당 대회 개최 관련 최종 점검

출처: 경남대 극동문제연구소편, 『한반도 정세-2020년 평가 및 2021년 전망』 (창원: 경남대학교 출판부, 2020), pp. 49~51: "조선로동당 중앙위원회 제7기 제22차 정치국회의 진행", 『로동신문』, 2020. 12. 30, p. 1.

나. 대응 담론의 소환·발전: 인민대중제일주의정치

북한에서 보이는 혁명적수령론의 변화는 '인민대중제일주의' 담론의 강조로 이어진다. 현재 북한 체제의 통치 담론은 '김일성-김정일주의'이다. 북한은 '인민대중제일주의'를 '김일성-김정일주의'의 본질로 규정하고 있다. 다시 말해, "김일성-김정일주의는 본질에 있어서 인민대중제일주의이며, 인민을 하늘처럼 숭배하고 인민을 위하여 헌신적으로 복무하는 사람이 바로 참다운 김일성-김정일주의자"라고 규정한다. '인민대중제일주의'는 인민대중을 이 세상에서 가장 귀중하고 힘있는 존재로 보고 모든 것을 인민대중을 위해 복무시키며 모든 것을 인민대중에게 의거하여 풀어나가는 이념이다.[30] 그러면서 당원들에게 "김일성

30) 김현환, 『인민대중제일주의에 대한 리해』 (평양: 평양출판사, 2016), p. 3.

-김정일주의를 확고한 신념으로 삼고 우리 당의 영도따라 주체혁명의 승리를 위하여 모든 것을 다 바쳐나가"는 사람이 되어야 한다고 강조한다.[31]

북한은 김정은 시대의 '근본 특징'으로 당과 국가의 인민적 성격이 가장 뚜렷이 부각되는 시대라는 점을 내세우고 있다. 김정은 위원장은 "인민대중제일주의는 나의 정치이념이며 나의 정치는 철두철미 우리 인민을 잘살게 하기 위한 정치"라고 강조한다. 그러면서 "인민을 위해서는 천만금의 재부도 지어 생명도 아낌없이 바치는 인민에 대한 멸사복무는 위대한 김정은 시대를 상징하고 대표하는 시대어"라고 주장한다. 멸사복무가 인민대중제일주의정치의 근본핵이라는 것이다.[32]

북한은 인민대중제일주의의 사상정신적 원천으로 이민위천을 제시한다. 당의 존재방식은 인민을 위하여 복무하는 것이고, 당의 역사상 처음으로 인민중시, 인민존중, 인민사랑의 정치를 펼치고 한평생 인민을 위하여 모든 것을 다 바친 김일성과 김정일의 뜻을 받들어야 한다는 논리로 연결된다. 북한의 지도사상인 김일성-김정일주의는 "이민위천을 한 생의 좌우명으로, 사상이론활동의 지주로 삼고 탁월한 사상이론활동을 벌여온 김일성과 김정일에 의해 창시되고 심화발전되어 왔으며, 오늘날 김정은 총비서가 발전풍부화되어가는 인민대중제일주의의 위대한 혁명사상"이라고 강조한다.[33]

당 제8차 대회에서 중요하게 살펴봐야 할 것 중에 하나가 '인민대중제일주의 정치'를 기본적인 정치방식으로 당 규약상에 명문화한 것이다. 노동신문은 제8차 당 대회에서 개정된 당 규약에서 "인민대중제일주의정치를 사회주의기본정치방식으로 정식화"했다고 밝혔다.[34] 북한은 2020년 10월 10일 당 창건일 로동신문 사설을 통해 인민대중제일주의를 "당의 영원한 정치이념, 정치방식으로

---

31) "경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제4차 세포비서대회에서 하신 연설-김정은," 『로동신문』, 2013. 1. 29, p. 1.
32) "우리 당의 정치는 인민대중제일주의정치이다-로동신문, 근로자 공동론설," 『로동신문』, 2020. 6. 2, p. 1.
33) 김현환, 위의 책, pp. 33-34.
34) "조선로동당 제8차 대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택," 『로동신문』, 2021. 1. 10, p. 2.

규정”하며 이를 김정은 위원장의 독특한 정치방식임을 강조하였다.[35] 더 나아가 북한은 “인민을 위대한 수령님 모시듯이 하라”며 인민의 가치를 수령의 권위에 빗대어 특별히 강조하였다.[36]

제7차 당 대회에서 개정한 당 규약은 “조선노동당은 선군정치를 사회주의기본정치방식으로 확립하고 선군의 기치 밑에 혁명과 건설과 영도한다”고 규정했다. 김정일은 체제유지를 위해 인민대중보다 군대를 더 중시하는 선군정치에 의존했지만, 김정은은 군대보다 인민대중을 더 중시하는 ‘인민대중제일주의정치’를 기본적인 정치방식으로 채택하고 있다는 것을 당 규약에 명문화한 것이다.[37] 북한의 경제실패와 위기관리 차원에서 제8차 당 대회에서는 ‘인민대중제일주의’를 강조하여, 당의 인민중시 기조와 인민의 동의와 참여에 기반한 위기관리 기조를 동시에 내포한다고 강조한 것이다.[38]

> “당사업전반에 인민대중제일주의를 철저히 구현하여야 하겠습니다. 인민대중제일주의를 구현하는것은 인민대중을 위하여 투쟁하며 인민대중에게 의거하여 활동하는 우리 당의 본성적요구입니다. 모든 당사업과 당활동을 인민대중을 중심에 놓고 진행하여야 합니다.”[39]

> “우리 국가의 지위와 국력이 근본적으로 변화되고 승리에서 더 큰 승리를 향하여 힘차게 전진하고있는 혁명발전의 요구를 반영하여 인민대중제일주의 정치를 사회주의기본정치방식으로 정식화하였다. 이것은 자기 발전의 전행정에서 인민의 요구와 리익을 첫자리에 놓고 인민생활을 끊임없이 높이기 위하여 투쟁하여온 조선로동당의 혁명적본태와 드팀없는 의지의 발현이다.”[40]

---

35) “사설-조선로동당은 인민대중제일주의사상과 정치로 승리만을 떨쳐나갈 것이다,” 『로동신문』, 2020. 10. 10, p. 1.
36) “위대한 향도, 불멸의 업적-인민에 대한 멸사복무를 우리 당의 영원한 혁명적당풍으로,” 『로동신문』, 2020. 12. 6, p. 2.
37) 정성장, “북한의 노동당 규약 개정과 김정은의 위상 변화 평가,” 『세종논평』, No. 2021-02 (2021년 1월 13일), p. 1.
38) 동국대학교 북한학연구소, “북한 조선노동당 8차 대회 분석,” (2021년 1월 14일), pp. 15-19.
39) “조선로동당 제 7 차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고-김정은,” 『로동신문』, 2016. 5. 8, pp. 2-3.

‘인민대중제일주의’가 처음으로 등장한 것은 2013년 1월 30일 당 제4차 세포비서대회에서 한 김정은 위원장의 연설에서였다. 김정은 위원장은 모든 당원들을 김일성-김정일주의자로 준비시켜야 한다면서 김일성-김정일주의자란 김일성-김정일주의를 확고한 신념으로 삼고 당의 영도에 따라 혁명의 승리를 위하여 모든 것을 다 바치는 사람이라고 규정하였다. 또한 김일성-김정일주의의 본질은 ‘인민대중제일주의’이며, “인민을 하늘처럼 숭배하고 인민을 위하여 헌신적으로 복무하는 사람이 바로 참다운 김일성-김정일주의자”라고 주장하였다.[41]

2015년 10월 10일 당 창건 70주년 행사에서 김정은 위원장은 연설에서 인민대중제일주의를 전면적으로 강조하였다. 당의 존재 방식은 “인민을 위하여 복무하는 것”이라면서, “당 사업 전반에 인민대중제일주의를 철저히 구현하여 전 당이 인민에게 멸사복무”하여 ‘당의 전투력’을 백배해 나갈 것이라고 주장하였다.[42] 이후 2016년 5월 당 제7차 대회에서 당 규약 개정을 통해 ‘인민대중제일주의’를 공식화하였다.[43] 이러한 북한의 노력은 인민이 수령님을 태양으로 받들었으나, 수령님은 저 하늘이 아니라 인민의 마음속에 있다며, 이러한 인민대중제일주의를 상징화한 ‘세상부럼이 없어라’라는 가요에 북한 최고의 영예상인 김일성상과 김정일상을 수여하였다.[44] 이러한 의미에서 북한이 주장하고 있는 “당과 인민대중의 단결은 이룩하는 것도 힘들지만 대를 이어 고수하고 강화해 나가는 것이 더욱 어렵다[45]”는 논리는 김정일 시기 ‘인민대중 중심의 우리 식 사회주의’를 김정은 위원장이 소환・발전시키고 있는 것에 대한 정당성을 부여하고 있다.

---

40) “조선로동당 제8차대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택,” 『로동신문』, 2021. 1. 10, p. 2.
41) “경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제 4 차 세포비서대회에서 하신 연설,” 『로동신문』, 2013. 1. 30, p. 1.
42) “조선로동당창건 70돐경축 열병식 및 평양시 군중시위에서 하신 김정은동지의 연설,” 『로동신문』. 2015. 10. 11, p. 1.
43) 선병주, “김정은시대 ‘인민대중제일주의’ 연구,” (북한대학원대학교 석사학위논문, 2017), p. 11.
44) “정론-인민의 영광 하늘땅에 넘친다,” 『로동신문』, 2021. 1. 12, p. 4.
45) “론설-우리 당을 불패의 혁명적당으로 강화발전시킨 위대한 업적,” 『로동신문』, 2020. 11. 8, p. 1.

위기의 반영, 친인민성을 강조하고 있는 '인민대중제일주의'는 과거 1990년대 초반 '인민대중 중심의 우리식 사회주의' 담론의 소환·발전으로 평가할 수 있다. 1991년 사회주의 종주국인 소련이 해체되었으며, 동유럽 사회주의 국가에 대한 급격한 체제 전환이 이루어졌다. 이러한 전통 우방국들의 몰락은 북한 지도부로 하여금 위기의식을 갖게 하였다. 이러한 위기의식은 '인민대중중심의 우리식 사회주의', '조선민족제일주의'와 같은 '폐쇄적'인 이데올로기를 강조하는 결과를 낳았다. 북한은 여타의 사회주의 체제와는 다른 독특한 성격을 지니고 있는 '우리 식 사회주의'가 있기 때문에 붕괴되지 않을 뿐만 아니라 역사발전 법칙에 따라 사회주의의 완전한 승리를 이루고 종국적으로는 온 인류가 염원하는 이상사회인 공산주의사회를 건설할 것이라고 주장하고 있다.[46]

북한은 "사회주의를 건설하던 일부 나라들에서 사회주의가 좌절되게 된 근본 원인은 한마디로 말하여 사회주의 본질을 역사적 주체인 인민대중을 중심으로 하여 이해하지 못한데로부터, 사회주의 건설에서 주체를 강화하고 주체의 역할을 높이는 문제를 기본으로 틀어쥐고 나가지 못한 것에 있다"고 주장한다.[47] 이러한 북한의 인민이 중심이 되는 "우월한 우리 식 사회주의"가 만들어진 것은 "인민을 끝없이 사랑하시고 인민을 위하여 한평생을 바치신 위대한 수령님의 불면불휴의 정력적인 활동과 현명한 영도의 빛나는 결실"이라고 주장한다.[48]

'인민대중제일주의'는 "인민에 대한 멸사복무"와 동시에 관료주의, 부정부패 행위를 근절할 것을 강조한다.[49] 이런 차원에서 제8차 당 대회에서는 당중앙검사위원회의 권능을 강화하고 이를 위한 조치로 '규율조사부'를 신설하였다. 규율조사부는 "중앙의 유일적 영도실현에 저해를 주는 일체의 당규율 위반행위를 감독·조사"하면서, 신소청원을 처리하고 당 재정사업을 검사하는 기능을 수행한다. 특히 북한은 당 내 조직규율과 함께, 국가규율과 법집행에 대한 당적지도

46) 곽승지, "북한의 '우리식사회주의' 성격에 관한 연구," (동국대학교 대학원 정치학과 박사학위논문, 1997), p. 2.
47) 김정일, "사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총노선(조선노동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1992년 1월 3일)," 『김정일 주요 논문집』 (서울: 통일원, 1993), p. 279.
48) 위의 글, p. 242.
49) "추대사," 『로동신문』, 2016. 5. 10, p. 6.

도 강화해야 한다고 밝히고 있다. 기존에 조직지도부와 신소실, 검사위원회가 각각 진행하던 당적 통제와 신소처리, 재정 감사 기능을 선별적으로 통합하여 실효성을 높이고자 한 것으로 분석된다.[50] 궁극적으로 간부들의 관료주의, 부정부패행위 등에 대한 감독·통제를 강화하여 '친인민성'을 부각시키려는 것으로 '인민대중제일주의'실현의 한 방안인 것이다.

궁극적으로 북한이 '인민대중제일주의'를 김일성-김정일주의의 본질로 내세우고 강조하는 것은 앞에서 살펴본 것과 같이 수령의 신성(神性)을 내려놓고 솔직하면서 감성적인 접근을 통해 위기 상황을 타개하기 위한 것으로 평가할 수 있다. 인민대중제일주의정치는 '김정은 리더십=인민의 지지'라는 공식, 즉 '당=최고지도자=인민이라는 강력한 생존의 연대감'을 형성해 장기적 차원에서 정권의 안정화를 위한 대응 담론 체계화를 의미하는 것으로 이는 이론상, 구조상 더욱 체계화될 것으로 예상된다.[51]

4. 결론

북한에서는 3중고, 국제사회의 제재와 압박, 코로나 팬데믹으로 인한 국경 봉쇄, 자연재해로 인해 경제위기가 심화되고 있다. 사실 북한 경제는 1980년 말, 1990년대 초 사회주의권 붕괴 이후 회복되지 못한 채 만성적인 위기 상황에 있다. 북한 경제가 회복할 수 있는 기회 중에 하나인 외부 기술과 자본의 유입 등은 북한의 핵개발과 이로 인한 국제사회의 대북제재로 인해 현실적으로 매우 어려운 상황이다. 즉 북한의 대외 환경과 경제 상황의 악화로 이민위천, 일심단결, 자력갱생 이념에 입각한 인민대중제일주의정치, 자력갱생 전략을 지속하고 있다. 북한이 "당의 혁명사상으로 무장하고 현대과학기술을 소유한 인재대군이야말로 우리의 주되는, 가장 값비싼 전략적 자원"이라고 주장한 것은 결과적으

50) 김인태, "북한 노동당 제8차 대회 권력 변화와 함의," 『이슈브리프』, 통권 239호 (2021년 1월 21일), p. 2.
51) 경남대 극동문제연구소편, 앞의 책, p. 39.

로 북한의 위기는 인력의 관리와 활용이 중요하다는 것을 의미한다.[52]

본 연구는 2020년 10월 10일 당 창건 75주년 기념 연설에서 보인 김정은 위원장의 '울먹이는 모습'을 '인간의 모습을 한 수령'이라는 '가설적 해석'통해 심화되는 위기에 대한 대응 전략을 분석하였다. 이는 '무오류'의 완벽한 '신성'을 지닌 수령에서 '인간'의 모습을 보여주고, 주민들과 공감하고 인민들을 최상급으로 예우함으로 위기 상황을 타개하려는 것으로 분석할 수 있다. 이것은 궁극적으로 북한사회를 지탱하는 대표적인 이론인 '혁명적 수령론'의 변용으로 이해할 수 있다. 현재 북한 최고지도자의 권력은 안정적이며, 특정 정치 집단이 대안적 정치세력으로 부상하고 있다는 징후는 아직 찾아보기 어렵다. 그러나 북한의 상황에 따라서 이러한 변화가 지속될 것인지, 또 현실에 맞게 또 다른 변용을 할 것인지 여부에 대한 판단은 단언하기 어렵다.

북한은 1990년대 초반 사회주의권 몰락이라는 세계사적 전환에 대한 대응 담론이었던 '인민대중 중심'의 '우리식 사회주의'담론을 소환・발전시켜, 과거 인민대중 '중심'에서 인민 '제일'로 그 의미를 강화했다. '중심'이라는 것보다 '제일'이라는 의미 변화를 통해 인민에 대해 찬사와 격려를 보냄으로써 인민들의 도덕적 자각을 호소한 것이었다. 이는 세계 어느 국민들보다 '제일'인 북한 인민들이 체제 수호를 위해 자신들의 역할을 다 할 것을 호소하는 의미였다. '인간의 얼굴을 한 수령'은 자신의 정책적 실패에 대해 솔직히 인정하고 이러한 실패를 극복하기 위해 인민들의 자발적 동원을 독려할 수밖에 없으며, 이는 '인간의 얼굴을 한 수령'이 '인민대중제일주의'를 강조하는 것으로 연결될 수 있는 것이다. 3중고를 겪고 있는 북한의 상황에서 혁명적 수령론과 인민대중제일주의정치로 대변되는 위기의 대응책은 종국적으로는 수령, 당, 국가가 제일이라는 신념을 심어주고 수령, 당, 국가를 따르는 것이 자신들을 위한 생존의 유일한 방법임을 인민들에게 지속적으로 각인시키기 위한 것이다.[53]

---

52) "론설-필승의 신심드높이 80일전투를 힘있게 다그치자," 『로동신문』, 2020. 10. 31, p. 1.
53) "사설-당조직들은 강력한 사상공세로 오늘의 총진군을 힘있게 추동하자," 『로동신문』, 2020. 12. 1, p. 1.

참고문헌

1. 단행본

경남대 극동문제연구소편. 『한반도 정세-2020년 평가 및 2021년 전망』. 창원: 경남대학교 출판부, 2020.

김현환. 『인민대중제일주의에 대한 리해』. 평양: 평양출판사, 2016.

박영자・정은미・한기범. 『북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁・개방'의 조합을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.

사회과학출판사. 『위대한 김정일동지 혁명사상에 대하여』. 평양: 사회과학출판사, 2010.

이종석. 『조선로동당연구』. 서울: 역사비평사, 1995.

홍제환. 『김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.

2. 논문

고유환. "사회주의권 붕괴 이후 북한의 생존전략." 『세계정치경제』, 제3호. 1996.

곽승지. "북한의 '우리식사회주의' 성격에 관한 연구." 동국대학교 대학원 정치학과 박사학위논문, 1997.

김인태. "북한 노동당 제8차 대회 권력 변화와 함의." 『이슈브리프』, 2021.

김종수. "포스트 코로나 시대 남북관계 추진 방향." 『세계지역연구논총』. 2020.

동국대학교 북한학연구소. "북한 조선노동당 8차 대회 분석." 2021년 1월 14일.

선병주. "김정은시대 '인민대중제일주의' 연구." 북한대학원대학교 석사학위논문, 2017.

이상근・임수호. "2021년의 북한, 어떻게 볼 것인가?: 또 다시 선택된 자력갱생

이 드리운 그림자.”『이슈브리프』, 2021.
임수호. “ ‘미래로의 은밀한 회귀’: 북한 8차 당대회 경제기조 전망.”『이슈브리프』, 2020.
정성장. “북한의 노동당 규약 개정과 김정은의 위상 변화 평가.”『세종논평』, 2021.
차두현. “북한 김정은 위원장의 권력기반은 탄탄한가?.”『ISSUE BRIEF』, 2020.
최용환. “2021년 한반도 평화프로세스의 전망과 과제.”『이슈 브리프』, 2021.
홍민. “조선노동당 제8차 대회 분석(1): 전략적 기조.”『Online Series』, 2021.

3. 기타 자료

『로동신문』.
“경애하는 김정은동지께서 조선로동당 제4차 세포비서대회에서 하신 연설,” 2013년 1월 31일.
“김일성주석님 탄생 100돐경축 열병식에서 하신 김정은최고사령관의 연설, 2012년 4월 16일.
“론설-우리 당을 불패의 혁명적당으로 강화발전시킨 위대한 업적,” 2020년 11월 8일.
“론설-필승의 신심드높이 80일전투를 힘있게 다그치자,” 2020년 10월 31일.
“사설-당조직들은 강력한 사상공세로 오늘의 총진군을 힘있게 추동하자,” 2020년 12월 1일.
“사설-조선로동당은 인민대중제일주의사상과 정치로 승리만을 떨쳐나갈 것이다,” 2020년 10월 10일.
“우리 당의 정치는 인민대중제일주의정치이다(노동신문, 근로자 공동논설),” 2020년 6월 2일.
“우리 식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령-조선로동당 제8차대회에서 하신 경애하는 김정은동지의 보고에 대하여,” 2021년 1월 9일.

“위대한 향도, 불멸의 업적-인민에 대한 멸사복무를 우리 당의 영원한 혁명적 당풍으로,” 2020년 12월 6일.
“정론-인민의 목소리-우리 원수님,” 2020년 11월 18일.
“정론-인민의 영광 하늘땅에 넘친다,” 2021년 1월 12일.
“조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 진행,” 2018년 4월 21일.
“조선로동당 제 7 차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고-김정은,” 2016년 5월 8일.
“조선로동당 제8차 대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택,” 2021년 1월 10일.
“조선로동당 중앙위원회 제7기 제22차 정치국회의 진행,” 2020년 12월 30일.
“조선로동당창건 70돐경축 열병식 및 평양시 군중시위에서 하신 김정은동지의 연설,” 2015년 10월 10일.
“조선로동당창건 75돐경축 열병식에서 하신 우리 당과 국가, 무력의 최고령도자 김정은동지의 연설”, 2020년 10월 10일.
“주체혁명위업승리의 활로를 밝힌 불멸의 대강-우리의 전진을 저애하는 모든 난관을 정면돌파전으로 뚫고나가자. 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차전원회의에 관한 보도,” 2020년 1월 1일.
“추대사,” 2016년 5월 10일.

『조선중앙통신』.
“조선로동당 중앙위원회 김여정 제1부부장 담화,” 2020년 7월 10일.
“조선민주주의인민공화국 김명길 외무성 순회대사 담화,” 2020년 11월 14일.
“평양시군민련합대회에서 한 조선로동당 중앙위원회 정치국 상무위원회 위원이며, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 제 1 부위원장이며 최고인민회의 상임위원회 위원장인 최룡해동지의 연설,” 2021년 1월 17일.

KITA 북한무역 월간브리프 2020.12: 2.

Abstract

Response to the Crisis of Kim Jong Un Era in North Korea

Jong Su Kim (Dongguk University)
Sang Bum Kim (Kyungnam University)

The purpose of this research is to reveal that North Korea is dealing with the crisis of the Kim Jong-un era through the so-called “human-faced supreme leader and the politics of the People’s First. The self-criticism by the supreme leader and his emotional tears with saying “thank you” show that North Korea’s supreme leader rules at the level of his people, lowering himself to the fullest extent, and it was very unusual under the North Korean political system called ‘Suryungje’.

As General Secretary Kim Jong-un said to treat the people as if they were our previous supreme leaders. This logic goes to the logic that “the wealth of great mental power that moves the North Korean regime is the supreme leader’s viewpoint of the people. The variation of the theory of revolutionary leadership and the politics of people’s first mean a new definition of the people’s potential and power. It also means that the leader’s love and sincerity give rise to great people’s power, a reset of the relationship between them. North Korea’s efforts are aimed at instilling the belief that the supreme leader, the party, and the nation are the best in the long run and continuously imprinting on the people that following the supreme leader, the party and the

state is the only way to survive for them.

Key Words: Kim Jong Un Era, Crisis, Human-faced Supreme Leader, The Theory of Revolutionary Leadership, People's First Politics

투고일: 2021.01.29. 심사일: 2021.03.03. 게재확정일: 2021.03.18.

필진 소개

(가나다순)

김상범

경남대학교 극동문제연구소 조교수. 동국대학교 북한학 박사. 현재 북한연구학회 대외협력위원회 이사로 활동 중. 주요 연구 분야는 조선로동당의 조직 및 선전선동, 북한-베트남-쿠바 간 양자 및 삼각 연대 외교 등. 대표 연구로는 "북한의 무력행위에 대한 대남 사과 · 유감 표명 사례 연구(2020)" 등

김종수

동국대 북한학과 겸임교수. 동국대학교 정치학 박사. 현재 더불어민주당 정책위원회 통일수석전문위원과 북한연구학회 대외협력위원장 등으로 활동 중이며, 통일부장관 정책보좌관, 국정기획자문위원회 전문위원 등을 역임. 주요 연구 분야는 남북관계, 통일정책, 북한정치 등이며, 주요 저서 및 논문으로는 『북한청년과 통일』(2018), "포스트 코로나 시대 남북관계 추진 방향"(2020), "통일교육 환경 변화와 전담조직 '재구조화' 방향"(2020) 등

반길주

한국해양전략연구소 선임연구위원. 미국 애리조나주립대학교(ASU) 정치학 박사. 주요 연구 분야는 미중 패권경쟁, 동북아 안보, 한미동맹, 정전체제, 신뢰구축조치, 회색지대전략 등. 주요 저서 및 논문으로는 『작은 거인 : 중견국가 한국의 안정화 작전 성공 메커니즘』(2017), "Just War and Just Battle: The Examination of North Korea's Attack against the ROKS Cheonan Based on the Just War Principles"(게재예정), "The Clash of Security and Sovereignty in Quasi-Alliance: More Security by the UNC or More Autonomy for South Korea?"(게재예정), "Aircraft Carrier Balancing in Northeast Asia and South Korean Carrier Program: Power, Threat, and Function"(2021), "Two-Level Silence and Nuclearization of Small Powers: The Logic of Rendering North Korea Nuclear-Armed"(2021) 등

배기현

서강대학교 동아연구소 부교수. 캐나다 토론토대학 정치학 박사. 주요 연구 분야는 동남아시아 국제관계, 동아시아 지역주의, 아세안 지역통합. 주요 연구 결과물은 Korea Observer, Global Governance, 『동아연구』, 『국가전략』 등에 실림

석재왕

건국대학교 안보재난관리학과 교수 겸 재난안전관리연구소 소장, 성균관대학교 정치학 박사. 청와대 안보실 정책자문위원, 국회 의정대상 심의위원, 국가정보학회 부회장, 국제정치학회 이사 등으로 활동 중. 주요 연구 분야는 국가정보, 정보공동체, 재난안전관리, 국가안보시스템 개혁. 주요 저서 및 논문으로는 『현대 한미관계의 이해』(명인문화사, 2019), "코로나19 이후 신안보 위협과 대응전략"(2020), "미국의 국내정보 및 방첩활동 연구: 국가정보에 대한 함의"(2020) 등

전창범

건국대학교 안보재난안전융합연구소 연구원. 건국대학교 정책학 박사. 주요 연구 분야는 테러리즘, 국제 테러단체 연구, 국가안보. 대표 연구로는 "국제테러단체의 확산전략에 관한 연구– 프랜차이즈전략 모델을 적용한 알카에다와 ISIS 사례분석 연구"(2020) 등

정한범

국방대학교 교수 겸 국방정책센터장. 미국 켄터키대학교 정치학 박사. 현재 청와대 국가안보실 정책자문위원, 민주평통 상임위원, 통일부 정책자문위원, 한국정치학회 총무이사, 한국정당학회 부회장, 한국정치정보학회 연구이사, 군사연구 편집위원, 연구방법논총 편집위원 등으로 활동 중. 주요 연구 분야는 국제안보, 미국외교정책, 동북아국제관계, 한국의 외교정책 등이며, 주요 저서 및 논문으로는 "트럼프현상으로 본 미국의 고립주의의 재현가능성 연구 (2016)," 『국제관계학: 인간과 세계 그리고 정치』(공저, 2015), 『동아시아 전략평가』(공저, 2020) 등

허태회

선문대학교 국제관계학과 교수. 덴버대학 국제정치학 박사. 선문대 대외협력처장, 중앙도서관장, 동북아 역사재단 자문위원 등을 거쳐 국제평화대학 학장, 대통령 직속 사회통합위원회 위원 등 역임. 주요 연구 분야는 미국외교정책, 남북문제, 국가정보연구 등이며, 대표 공저로는 『지속가능 통일론』 2012), 『21세기 국가방첩』(2014) 등이 있고 역서로는 『정보분석의 역사와 도전』(2014), 『구조화분석기법』(2015), 『국제정치와 전략』(2016) 등. 대표 논문으로는 "위기관리이론과 사이버안보 강화(2005)," "민주화 이후 대북정책성향 및 전략비교(2010)," "전략정보의 실패와 인지적 오류(2016) 등

최근 발간자료 안내

2015 국제문제연구

| 봄호 |

1. 러시아의 에너지 무기화 전략과 미국의 대응
   : 셰일혁명이 글로벌 에너지 질서 및 전략판도에 미치는 영향 — 김충남
2. 주한미군 감축과 한미동맹의 방향성에 대한 분석 — 이정우
3. 시진핑의 '발전자'대외정책경향과 중국의 대외정책 특징
   : 마가렛 허만의 최고지도자 '인격특징'이론을 중심으로 — 이민규
4. 크림반도의 러시아 귀속과 중·러관계 전망
   : 협력과 갈등 그리고 회피 — 김진용·연성흠
5. 대한민국 평화유지활동의 신패러다임
   : 스마트파워 강화를 위한 국방·외교 전략 — 최윤미
6. 국제사회의 대북한 공적개발원조에 대한 탐색적 분석 — 정헌주·박건우·이윤아

| 여름호 |

1. 2009-2015년 중국과 러시아의 중앙아시아에서의 협력과 경쟁 — 김연규
2. 2011년 정상회담 이후 러·북관계: 러시아의 대북 인식 분석 — 우평균
3. 북한의 권력승계는 왜 안정적인가?
   : 지배의 정당성과 북한 권력승계의 안정성 — 이지원

| 가을호 |

1. 한미동맹과 미일동맹의 실태 비교 : 동맹구성요소를 중심으로 박휘락
2. 김정은 시대 북한의 경제·핵무력 병진노선의 의미와 평가 권숙도
3. 북한문제를 둘러싼 한중간 안보 딜레마 정재홍
4. 북한 잠수함발사탄도미사일(SLBM)의 실증적 위협 분석과 한국안보에의 함의 이경행 · 임경한
5. 일대일로(一代一路)와 중국의 21세기 세계전략 형성 이지용
6. 안보수단의 비대칭화와 안보딜레마의 전이 장노순
7. 국제관계에서 '신뢰'의 세 가지 이미지 김상훈 · 윤용석

| 겨울호 |

1. 한국의 안보위협 변화에 대한 전망 윤종준 · 백병선
2. 현대테러리즘의 진화 추세에 따른 연구접근 방법론 고찰 조용만
3. 통일 25주년 동서독 사회통합에 대한 경제적 평가 고상두
4. 독일 통일 후 구동독지역 노동시장의 변화와 통일정책적 시사점 고명덕

2016 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 한국군 파병국가에 대한 공적개발원조 현황과 과제 김인수
2. 아태 재균형과 중미 신형대국관계 구축의 전개 현황 분석
   : 상호 경쟁과 협력의 이중성을 중심으로 유희복
3. 2008년 광우병 시위에 관한 국내연구의 성과와 한계 심양섭
4. 중국의 대북정책 변화 가능성에 대한 소고
   : 2000년 이후 미중관계 변화와 중국의 대북 딜레마를 중심으로 이기현
5. 시진평 시기 중국의 부패 통제 메커니즘
   : 공산당 권력 강화와 의법치국 사이의 딜레마 김진용
6. 투키디데스의 펠로폰네소스 전쟁 원인 고찰:
   신고전적 현실주의 접근을 중심으로 정재욱

| 여름호 |

1. 한미동맹의 동맹 딜레마와 향후 한국의 한미동맹 전력 — 전재성
2. 한반도 안보환경 변화에 따른 항공전략 정립방향 — 정표수
3. 국가안보에 따른 국가핵심기술 수출통제제도의 국제통상법적 허용성 — 이상미
4. 중국공군의 현대화 추세와 동아시아 안보 — 이성훈
5. 북한 민법의 의사표시제도 — 김영규

| 가을호 |

1. 김정은 체제 변동 가능성과 추동 전략 — 김열수 · 김경규
2. 남중국해 美 · 中간 해양갈등 분석 및 한국의 대응방향 — 백병선
3. 한 · 중간 이어도 분쟁과 유형별 대응방안 — 고경민
4. 한국전쟁 발발과 미국 트루먼 행정부의 정보실패 — 석재왕
5. 21세기 일본의 대외정보기구 창설 관련 논의동향과 그 함의 — 이상현
6. 호주와 일본의 대아세안 지원 협력 비교
   : 다자 효용성을 중심으로 — 배기현
7. 글로벌 대테러리즘 포럼(Global Counterterrorism Forum) 참여에 대한
   한 · 일 비교 — 엄정식 · 조재원

| 겨울호 |

1. 미국의 사이버 전략에 관한 연구
   : 북한, 중국, IS에 대한 목표, 방법, 수단의 비교를 중심으로 — 표상호 · 정맹석 · 조관행
2. 분점정부에서 미(美) 연방의회 다수당 지도부에 대한 여론 — 민태은
3. 중국동포정책의 통일 및 경제 측면에서의 의의 — 심양섭

2017 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 트럼프 시대 미러관계의 개선전망과 동북아에 대한 함의 — 고상두
2. 푸틴-아베 재집권(2012)이후 러・일 관계변화 동인과 전략적 함의 — 김정기
3. 미국에서 북핵 문제 정세 재평가와 정책 논쟁 (2016-2017.2) — 박형중
4. 북핵 고도화와 대응방안 모색
   : 선제공격 제한성의 극복방안을 중심으로 — 이성훈・김한규
5. 중국 미사일방어망(Missile Defense)의 역사와 한반도에 대한 함의 — 이상호・안성규
6. 일본 사이버안보 전략의 변화 — 이승주
7. 미국의 아프가니스탄 전쟁 목표와 전략의 변화양상
   : 대테러전과 대반란전 논쟁을 중심으로 — 윤태영

| 여름호 |

1. 미국과 중국의 사이버안보 전략과 한국의 안보정책에 대한 함의 — 김소정・양정윤
2. 사이버안보와 선도국 우위의 전략적 선택 — 장노순
3. 한국 사이버안보 대응체제에 관한 민・관 인식의 격차 — 황기식・김현정
4. 2003년 이라크전 유지연합(Coalition of the Willing) 참여 동기에 대한 연구 — 양희용
5. 공세적 대북 안보전략의 실행 조건
   : 북한의 핵, 미사일 위협에 대한 대응을 중심으로 — 문순보

| 가을호 |

1. 신정부의 대미정책 및 한미관계 — 김현욱
2. 문재인 정부의 대일정책
   : 한국 외교의 '대전략'과 한일관계 — 남기정
3. 문재인 정부의 대러시아 중점협력과제와 극대화 전략 — 이영형
4. 북핵 고도화와 새로운 대북정책의 모색
   : 공세적 핵전략으로의 진화와 우리의 대응전략 — 홍석훈・나용우
5. 트럼프정부의 대북정책과 전개방향 전망 — 이영균・이범찬
6. 얽힘 이론과 동맹의 안보 딜레마
   : 한미동맹 사례 — 이수형
7. 플랫폼모델을 통한 공공외교 전략 분석 — 남석상

| 겨울호 |

1. 미국 의회의 북한 관련 입법 활동 분석
   : 법안 발의의원과 발의 네트워크를 중심으로 — 구본상 · 최준영 · 김준석
2. 일대일로(一帶一路) 구상의 지경학(地經學)
   : 중아합작(中俄合作) 대 연아타중(連俄打中) — 이왕휘
3. 경제제재의 비의도적 효과에 대한 고찰과 대북제재에의 함의 — 박지연
4. 포스트냉전 시대 동아시아공동체 담론의 이상과 현실
   : 동아시아시대 한국의 지정학적 운명 극복을 위한 길 — 고성빈
5. 사이버공간의 특성과 안보화 문제 — 문인철

2018 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 중국 특색의 '사이버 안보' 담론과 전략, 제도 분석 — 차정미
2. 미국의 안보정책과 한국군의 국방력 발전방향
   : 군사적 역할을 중심으로 — 김순태
3. 김정은 정권의 핵개발 동기와 지속 요인
   : Scott D. Sagan의 핵개발 동기 모델의 확장 — 부승찬 · 박경진
4. 트럼프 행정부 FTA 정책의 탈국제정치화와 국내정치화 — 박진수
5. 아베 정부의 글로벌 외교
   : 국제공헌 확대 외교의 모순성 — 이기태

| 여름호 |

1. 해외 방첩법제 비교를 통한 정책적 시사점 연구 — 허태회
2. 북한의 대중 석탄수출에 대한 유엔 안보리 분야별 제재의 한계 — 김현경 · 김성진
3. 무력분쟁 재발 이론으로 보는 서해교전의 발발원인
   : 북한의 도발방식 변화 — 송태은
4. 베트남에 대한 중국의 경제지원과 경제제재, 1960~1978 — 최규빈

| 가을호 |

1. 이스라엘의 핵전략과 군사력 건설이 북한에 주는 함의 — 김태현
2. 동북아플러스책임공동체
   : 제도화된 협동을 위한 조건과 노력 — 박창건
3. 강성 권력과 연성 권력 측면에서 바라본
   사우디아라비아와 이란의 주도권 경쟁 — 세이훈 마흐무들루 · 신상윤
4. 영미법계 국가의 대테러정책과 형사특례절차 연구 — 윤해성 · 임유석

| 겨울호 |

1. '인도-태평양' 구상
   : 배경과 현황, 그리고 함의 — 김재엽
2. 미국-적대국간 관계정상화를 통해 본 북 · 미 관계정상화 가능성에 관한 연구
   : 중국, 베트남, 리비아, 쿠바 사례와의 비교 — 박경진 · 김용호
3. 한국 언론의 중국 뉴스 보도 경향에 관한 연구 — 양갑용 · 장영태
4. 미중 패권 경쟁과 북미 관계
   : 부시 행정부에서 트럼프 행정부 시기를 중심으로 — 이원영
5. 북한의 헌법 개정과 권력구조 변화 — 최선 · 김재우

2019 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 비핵평화 프로세스와 대북 관여정책의 지속성
   : 이론과 정책 — 박인휘
2. 21세기 일본의 대중국 견제정책의 원인 — 김태중
3. 미국의 군사부문 혁신(1977-1991)에 대한 RMA적 사후해석의 극복
   : 카터 행정부의 '상쇄전략'에 대한 기술 기회론적 분석을 중심으로 — 박상연
4. 일본의 사이버안보 수행체계와 전략 — 이상현

| 여름호 |

1. 사이버안보 위협, 대응 전략 그리고 한국적 함의 — 장노순
2. 국제정치학적 관점에서의 사이버안보 논의와 국가차원의 대응전략 — 홍석훈
3. '중국 특색 국제정치이론' 논의의 출현과 향후 전망 — 함명식
4. 트럼프 정부의 2017 대북 선제공격 위협의 실효성 평가
   : 미국의 과거 선제공격 사례 시사점을 중심으로 — 박창권

| 가을호 |

1. 신흥안보 거버넌스
   : 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색 — 윤정현
2. 사이버 경제첩보에 대한 국제법적 대응의 한계와 미국의 대응의 시사점 — 박주희
3. EU의 대북정책 실행과 한계에 관한 연구 — 이종서 · 문인철
4. 북한 지도자의 호칭과 우상화에 관한 연구 — 이흥석

| 겨울호 |

1. 북미 핵 장기갈등
   : 1993.3-2018.6 — 장경룡
2. 북 · 중 국경관리제도의 특징과 시사점 — 오수대
3. 김정은 시대 고등교육 정책 연구
   : 박사학위 제도를 중심으로 — 엄현숙
4. 해외 정보분석기법의 활용 및 효용성에 관한 연구 — 허태회
5. 군사혁신의 성공요인에 대한 연구
   : 미군의 공지전투와 다영역작전 사례를 중심으로 — 지효근

2020 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 인도·태평양 지역 '해양상황인지' 현황과 '쿼드(Quad)' 국가의 기여
   : 쟁점 및 전망 — 이정훈·박재적
2. 4차 산업혁명시대 중국의 군사혁신
   : 군사지능화와 군민융합(CMI) 강화를 중심으로 — 차정미
3. 사이버공간에 적용되는 주권의 규범적 성격과 사이버안보 — 박주희
4. 북한주민의 재난 및 재난관리 인식에 대한 연구 — 석재왕·홍윤근

| 여름호 |

1. 미국의 대중국 균형전략 분석 — 양희용
2. 트럼프 시대 미군의 전력 운용개념 연구
   : '전 지구적 운용모형(GOM)'과 '동적 전력운용(DFE)'을 중심으로 — 김태현·이성훈
3. 전환기의 글로벌 거버넌스와 국제기구들의 도전과 과제 — 조윤영·이상호
4. 한국군 기반통신망 분석 및 발전 방향
   : 지상군 중심으로 — 박태웅·한현진

| 가을호 |

1. 디지털 전환기의 산업재편과 ICT 기반 남북협력 방안 — 윤정현
2. 북한 간부양성체계의 변천 및 특징 — 김수연
3. 정보화 시대 북한의 사이버 교육에 관한 연구
   : 남북한 사이버 교류협력을 위한 시론 — 엄현숙
4. 타국 군용기의 KADIZ 무단 진입에 대한 대응방안
   : 행위, 제도, 관념의 측면에서 — 이성훈

| 겨울호 |

1. 강대국정치(Power politics)와 미중갈등
   : 한반도 문제의 연계성 박인휘

2. 트럼프 행정부 시기 미국의 통상정책 분석과 평가 김영준

3. 미국 트럼프 행정부의 「인도·태평양 전략」과 한국에 대한 시사점 이인호

4. 국내 정체성 정치(identity politics)와 외교전략 딜레마
   : 인도 모디(Modi) 정부의 힌두 민족주의 국내정책과 중국의 공세적 외교정책의 충돌 김태형

5. 지방정부의 남북교류협력 2.0 구상
   : 평가와 새로운 방향모색 조재욱

『국가안보와 전략』 원고모집

국가안보전략연구원에서는 학술지 『국가안보와 전략』을 연 4회(3・6・9・12월) 발간하고 있습니다. 이 학술지에는 국제정세, 안보, 북한・통일문제, 남북문제, 주요국가의 외교정책과 국가전략 등 외교・안보 전 부문에 관한 논문을 수록합니다.

저희 연구원에서는 이 분야의 학술 및 연구활동에 종사하시는 분들의 논문 기고를 환영합니다. 보내주시는 기고문은 소정의 심사를 거쳐 게재하고, 채택된 원고에 대하여는 소정의 원고료를 지급하며, 기고문은 반환하지 않습니다. 저희 연구원에서는 시사 또는 학술적인 내용으로 독창적이고 정책 대안이 담긴 논문을 선호함을 밝힙니다.

기고문은 200자 원고지 150매 내외를 기준으로 『국가안보와 전략』 출간물을 참고하여 작성하시되 600자 내외의 서술식 국・영문 요약문도 작성해 주셔야 합니다. 기고문은 최종원고와 요약문을 기고자의 연락처와 함께 편집위원회 E-mail 주소(publication@inss.re.kr)로 보내주시기 바랍니다.

『국가안보와 전략』 편집위원회

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

9 772466 225006 11
ISSN 2466-2259