

ISSN 1229-3628

2016 제27집

안보학술논집



국방대학교
국가안전보장문제연구소

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
2. 본 연구보고서는 정책입안시 참고자료로만 활용하고 타기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

2016 제27집

안보학술논집





발간사

인류 문명의 발전과 함께 국제정세는 세계화를 향해 변화해 왔으며, 이러한 변화는 21세기에 들어와 더욱 가속화 되고 있는 추세입니다. 세계화의 가장 큰 특징은 경제를 포함한 다양한 분야에서 국가 간 상호 의존성이 증대되는 것입니다. 최근 치러진 미국 대선의 결과에 따라 전 세계 증시와 경제가 요동치는 현상도 현재 지구촌의 세계화가 얼마나 심화되어 있는지를 잘 보여주는 좋은 예라고 할 수 있을 것입니다.

세계화의 바람은 외부의 위협을 배제하고 국가의 목표를 달성하기 위한 안보의 개념에도 변화를 가져왔습니다. 전통적 안보 개념에서 외부의 위협은 주로 군사적 측면이 강조되어 왔습니다. 그러나 최근에는 군사를 넘어 정치, 경제, 환경, 난민 등 안보를 달성하기 위해 고려해야하는 영역이 급속히 확장되고 있으며, 우리는 이러한 광의의 안보 개념을 포괄적 안보로 정의하고 있습니다.

포괄적 안보를 성공적으로 달성하기 위해서는 과거와는 다른 접근법이 필요합니다. 특히 다양한 분야의 전문가들이 함께 안보 문제에 관한 의견을 교환하고 정책적 대안을 모색하는 것은 매우 중요합니다. 이러한 노력의 일환으로 우리 국방대학교 안보문제연구소에서는 안보문제에 대한 각 분야 전문가들의 관심을 유도하고 새로운 정책적 대안을 모색하고자 “안보학술논집”을 발간하여 왔습니다.

특히 올해 제27집 “안보학술논집”에는 동아시아 안보지형의 동태성, 동아시아 영토문제의 국제정치적 및 안보 전략적 함의, 부상하는 중국의 파워 구조와 동아시아 안보질서, 김정은 시대 북한의 대남정책, 북한헌법의 실체와 북한체제의 유지·작동체계, 사이버 안보와 위기관리, 사이버 전쟁 확산과 전쟁윤리의 과제 등 포괄적 안보와 관련된 총 7편의 귀중한 연구결과를 게재하였습니다. 안보와 관련된 주요 현안을 시기적절하게 연구해 주시고 정책 대안을 제시하여 주신 각계 전문가 분들께 진심으로 감사드립니다.

앞으로도 우리 국방대학교 안보문제연구소는 “안보학술논집” 발간을 통해 각 분야 최고 전문가들이 의견을 교환하고 정책적 대안을 논의할 수 있는 소통의 장을 지속적으로 제공하고자 합니다. 우리나라의 안보를 위해 고민하고 노력하는 산학연 전문가 여러분의 뜨거운 관심과 성원을 당부 드립니다.

감사합니다.

2016년 12월

국가안전보장문제연구소장 교수 김 영 호

목차

안보학술논집

2016 제27집

1. 동아시아 안보지형의 동태성
: 미·중·러의 전략변화와 상호작용을 중심으로 1
청주대학교 유 호 근, 한국외국어대학교 설 규 상
2. 부상하는 중국의 파워 구조와 동아시아 안보질서
: 후발 부상의 한계 61
대전대학교 윤 대 엽
3. 사이버 안보와 위기관리 111
동아대학교 김 현 정
4. 동아시아 영토문제의 국제정치적 및 안보전략적 함의 분석 191
(사)한국독도연구원 배 진 수
5. 김정은 시대 북한의 대남정책 : 변화양상과 전략적 함의 239
한양대학교 모 춘 홍, 황 희 정
6. 사이버 전쟁 확산과 전쟁윤리의 과제 297
경상대학교 박 균 열
7. 북한체제 유지 및 작동규범 연구 : 헌법과 당규약 347
경기대학교 박 상 철

동아시아 안보지형의 동태성 : 미·중·러의 전략변화와 상호작용을 중심으로

청주대학교 유 호 근, 한국외국어대학교 설 규 상

동아시아 안보지형의 동태성 : 미·중·러의 전략변화와 상호작용을 중심으로

유 호 근*, 설 규 상**

연 구 요 약

최근 동아시아 지역의 안보 정세는 매우 급격한 변화의 양상을 띠고 전개되고 있다. 예컨대, 북한이 국제사회의 우려와 경고에도 아랑곳하지 않고 핵 보유 야욕을 포기하지 않는 가운데 수차례에 걸친 핵실험과 장거리 미사일 시험발사를 감행함으로써 지역 정세의 불안정성을 가중시켜 왔다. 또한 동아시아 차원에서는 한 세대 전 시장경제를 수용하는 방식으로 개발전략을 추진한 이래 꾸준한 성장세를 시현해 온 사회주의 국가 중국이 그 성과를 바탕으로 21세기 진입 이후로 군사현대화를 추구하는 방향으로 자원과 역량을 재배치하기 시작함으로써 역내 주요 세력들과의 관계에서 군사적 갈등과 대결 양상을 노정시켜 왔다. 이의 연장선상에서 오늘날 중국은 동북아시아에서는 지역 주도권을 잡기 위한 경쟁을 가속화하고 있으며, 동남아시아에서는 해양영토 문제를 둘러싸고 아세안 국가들과 갈등을 고조시키고 있다.

이와 같은 상황에서 미국 또한 오바마 행정부 출범 이후 지역 및 세계전략의 초점을 이 지역으로 전환시켰다. 이러한 미국의 정책 전환은 단기적으로는 급부상하는 중국이 이 지역에서 자국의 전통적 이익을 잠식하는 것을 견제하고, 중·장기적으로는 현상타파적인 중국의 지역 패권 세력화와 글로벌 차원에서 미국에 대한 도전 세력으로서의 부상을 사전에 방지하기 위한 데 있는 것으로 평가되고 있다. 또한 일본은 이러한 미국의 전략 변환에 조응하여 미·일동맹 강화에 집단자위권 확장을 연동시키고 있다. 미국과 중국의 동아시아에 대한 변화된 정책 투사(projection)는 지역 내 정치·안보 지형의 구조와 향방에 중요한 변수로 작용하고 있다.

한편, 러시아는 동아시아 지역에서 안보적 이해당사자임을 확인시켜 왔지만, 개입의 범위와 폭은 제한적이었다. 그러나 중국의 부상과 미국의 재균형 정책으로 21세기 세계정치·경제의 무게중심이 아시아 지역으로 이동하고 있는 상황에서, 러시아 또한 푸틴 3기 정부 출범 이후 대외정책의 중점을 동아시아 지역으로 이전하고 있다. 이를테면 푸틴 판 동아시아 재균형정책이 표방되고 있는 것이다. 그러한 변환의 근저에는 러시아가 이 지역의 주요 행위자로서 입지를 구축하지 않고는 향후 글로벌 리더로서의 국가 위상 확보라는 포부가 달성되기 어렵다는 판단이 내재되어 있다. 또 다른 한편으로 러시아는 특히 크림반도 사태 이후 서방 국가들의 제재 아래서 중국이 자국에

* 청주대학교

** 한국의국어대학교 글로벌정치연구소

대한 중요한 지원 세력이 될 것으로 기대하면서도 중장기적으로 중국의 군사력이 보다 강력해질 때 군사적으로 공세적인 태도로 전환될 가능성도 우려하고 있다. 이 경우 러시아는 중국이 중앙아시아 지역에서 자국의 패권을 잠식해온 것처럼 극동 아시아 지역에서도 자국의 안보 이익을 침해할 수 있다고 보고 있다. 따라서 러시아는 동아시아에 대한 개입의 수준을 제고하기 위하여 다른 역내 국가들과의 다각화된 관계를 구축하는 노력을 병행하고 있다.

본 연구는 이러한 상황에서 보다 복잡한 양상으로 전개되고 있는 역내 주요 세력들 간의 전략과 상호작용관계의 퍼즐을 풀어보려는 노력의 일환이다. 즉, 미국과 중국을 양축으로 하여 전개되는 전략변화의 양상을 구체적으로 탐색한다. 일본은 역내 정세 변화의 촉발적 변수로서보다는 미국의 전략변화의 거시적 틀 속에 동조하는 미일동맹 강화의 차원에서 이해한다. 특히, 역내 정세 변화의 새로운 관여자로 부각되고 있는 러시아의 정책 전환에 주목한다. 이를테면 미·중·러의 동아시아관 세력관계의 유동화 과정에 천착해본다. 따라서 본 연구는 지역 질서의 관리 차원에서 동아시아 안보 환경을 보다 명확하게 이해하고, 아울러 현 정세가 한국의 안보에 미치게 될 부정적 파급효과를 최소화하기 위해 실천 가능한 대안들을 모색, 발굴, 제시할 필요성에 대한 응답을 탐구해보고자 하는데 목적이 있다.

결론적으로 동아시아 지역의 평화와 안전은 협력 프레임워크 아래서 보다 원활하게 달성될 수 있으나, 역내에서는 지난 수년 동안에 걸쳐 오히려 국가 간 전략적 경쟁구도가 점점 더 선명하게 드러나고 있다. 경제적 상호의존성 증대에도 불구하고 안보 분야에서 드러나고 있는 주요국의 역내에서의 경쟁과 대결 양상은 미어사이머의 공격적 현실주의 세계관을 지지하고 있는 것처럼 보인다. 따라서 이처럼 강대국 중심의 위계적 질서가 지배하고 있는 동아시아 세력구조 속에서 이를 극복하고 통제하기 위한 적절한 대안이 마련되지 않을 경우 ‘세력정치의 비극’(the tragedy of power politics)이라는 어두운 그림자가 이 지역 정세를 더욱 깊게 휘감을 것으로 예상된다.

이에 동아시아 지역정세를 보다 안정적인 구도로 전환시키기 위해서는 이제까지의 경험을 토대로 하여 제도화를 강화하는 방향으로의 대안적 접근법이 요구된다고 하겠다. 한국은 동아시아 지역에 만연한 불확실성 요소들을 해소하거나 관리할 수 있는 규칙과 규범을 창출하기 위한 노력을 배가해야 할 것이다. 또한 주변 강대국들을 대상으로 하는 양자적 안보전략의 효율성 제고도 중요하다. 이를 위해서는 미국 주도의 안보체제에 지속적으로 동참하되 그러한 행동이 중국으로 하여금 자국에 대한 포위전략으로 비쳐지지 않도록 중국을 설득하는데 주력하는 것이 필요하다. 한·미 동맹은 한반도 정세의 안정적 관리를 위해 반세기 이상 지속되어 온 안보 기제로서 중국의 부상과는 무관하기 때문에 동맹 강화가 중국을 봉쇄하거나 고립화시키기 위한 것이 아님을 주지시켜줄 필요가 있는 것이다. 러시아에 대해서는 양자 협력 제고를 통해 동아시아의 역학 과정에서 순기능적 행위자로 편입하도록 유도하는 전략이 필요하다. 이러한 협력은 우선적으로 에너지, 수송, 사이버 안보 분야와 같은 연성안보 이슈를 중심으로 공동이익을 증진하는 방향으로 추진되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

목 차

요 약	3
I. 문제 제기	6
II. 동아시아의 안보 및 전략 환경	8
1. 아시아 패러독스	8
2. 다자안보제도의 취약성	11
III. 주요국의 동아시아 전략 변화와 상호작용	16
1. 미국의 동아시아 전략 변화	16
2. 중국의 동아시아 전략 변화	24
3. 러시아의 동아시아 전략 전환	35
IV. 동아시아 안보 지형상의 주요 쟁점	44
1. 남중국해 영유권	45
2. 북한 핵실험	47
3. 일본의 집단자위권	49
V. 결론	51
VI. 참고문헌	54

I. 문제 제기

최근 동아시아 지역의 안보 정세는 매우 급격한 변화의 양상을 띠고 전개되고 있다. 예컨대, 북한이 국제사회의 우려와 경고에도 아랑곳하지 않고 핵 보유 야욕을 포기하지 않는 가운데 수차례에 걸친 핵실험과 장거리 미사일 시험발사를 감행함으로써 지역 정세의 불안정성을 가중시켜 왔다. 또한 동아시아 차원에서는 한 세대 전 시장경제를 수용하는 방식으로 개발전략을 추진한 이래 꾸준한 성장세를 시현해 온 사회주의 국가 중국이 그 성과를 바탕으로 21세기 진입 이후로 군사현대화를 추구하는 방향으로 자원과 역량을 재배치하기 시작함으로써 역내 주요 세력들과의 관계에서 군사적 갈등과 대결 양상을 노정시켜 왔다. 이러한 연장선상에서 오늘날 중국은 동북아시아에서는 지역 주도권을 잡기 위한 경쟁을 가속화하고 있으며, 동남아시아에서는 해양영토 문제를 둘러싸고 아세안 국가들과 갈등을 고조시키고 있다.

이와 같은 상황에서 미국 또한 오바마 행정부 출범 이후 지역 및 세계전략의 초점을 이 지역으로 전환시켰다. 이러한 미국의 정책 전환은 단기적으로는 급부상하는 중국이 이 지역에서 자국의 전통적 이익을 잠식하는 것을 견제하고, 중·장기적으로는 현상타파적인 중국의 지역 패권 세력화와 글로벌 차원에서 미국에 대한 도전 세력으로의 부상을 사전에 방지하기 위한 데 있는 것으로 평가되고 있다. 또한 일본은 이러한 미국의 전략 변환에 조응하여 미·일동맹 강화에 집단자위권 확장을 연동시키고 있다. 미국과 중국의 동아시아에 대한 변화된 정책 투사(projection)는 지역 내 정치·안보 지형의 구조와 향방에 중요한 변수로 작용하고 있다.

한편, 러시아는 동아시아 지역에서 안보적 이해당사자임을 확인시켜 왔지만, 개입의 범위와 폭은 제한적이었다. 그러나 중국의 부상과 미국의 재균형 정책으로 21세기 세계정치·경제의 무게중심이 아시아 지역으로 이동하고 있는 상황에서, 푸틴 3기 정부 출범 이후 대외정책의 중점을 동아시아 지역으로 이전하고 있다. 이를테면 푸틴 관 동아시아 재균형정책이 표방되고 있는 것이다. 그러한 변환의 근거에는 러시아가 이 지역의 주요 행위자로서 입지를 구축하지 않고는 향후 글로벌 리더로서의 국가 위상 확보라는 포부가 달성되기 어렵다는 판단이 내재되어 있다. 또 다른 한편으로 러시아는 특히 크림반도 사태 이후 서방 국가들

의 재제 아래서 중국이 자국에 대한 중요한 지원 세력이 될 것으로 기대하면서도 중장기적으로 중국의 군사력이 보다 강력해질 때 군사적으로 공세적인 태도로 전환될 가능성도 우려하고 있다. 이 경우 러시아는 중국이 중앙아시아 지역에서 자국의 패권을 잠식해온 것처럼 극동 아시아 지역에서도 자국의 안보 이익을 침해할 수 있다고 보고 있다. 따라서 러시아는 동아시아에 대한 개입의 수준을 제고하기 위하여 다른 역내 국가들과의 다각화된 관계를 구축하는 노력을 병행하고 있다.

동아시아 지역 안보 정세는 한편으로는 비확산 레짐 달성 차원에서 북핵문제를 해결하기 위한 역내 국가들의 공동 접근 필요성과, 다른 한편으로는 중국의 부상에 대응하고자 하는 미국과 일본의 동맹구도 강화, 중국과 영토분쟁을 겪고 있는 동남아시아 국가들을 활용하여 중국을 견제하고자 하는 미국의 아세안에 대한 전략적 접근과 중국의 반접근 전략, 러시아의 새로운 동아시아에 대한 관여 정책 그리고 한반도 정세의 불확실성 완화를 위한 한·미 간 공조 등 다양한 쟁점들을 둘러싸고 주요 행위자들 간의 상호작용이 과거 어느 때보다 복잡하게 전개되는 양상을 보여주고 있다.

본 연구는 이러한 상황에서 보다 복잡한 양상으로 전개되고 있는 역내 주요 세력들 간의 전략과 상호작용관계의 퍼즐을 풀어보려는 노력의 일환이다. 즉, 미국과 중국을 양축으로 하여 전개되는 전략 변환의 양상을 구체적으로 탐색한다. 일본은 역내 정세 변화의 촉발적 변수로서보다는 미국의 전략 변환의 거시적 틀 속에 동조하는 미일동맹 강화의 차원에서 이해한다. 특히, 역내 정세 변화의 새로운 관여자로 부각되고 있는 러시아의 정책 전환에 주목한다. 이를테면 미·중·러의 동아시아판 세력관계의 유동화 과정에 천착해본다. 따라서 본 연구는 지역 질서의 관리 차원에서 동아시아 안보 환경을 보다 명확하게 이해하고, 아울러 현 정세가 한국의 안보에 미치게 될 부정적 파급효과를 최소화하기 위해 실천 가능한 대안들을 모색, 발굴, 제시할 필요성에 대한 응답을 탐구해보고자 하는데 목적이 있다.

Ⅱ. 동아시아의 안보 및 전략 환경

1. 아시아 패러독스

동아시아 지역 안보 환경 및 구조와 관련된 다양한 쟁점들은 이 지역을 구성하고 있는 국가들 간의 세력관계와 밀접하게 관련되어 있다. 그리고 그 한편에는 냉전 시기부터 줄곧 역내 정치·경제 및 군사·안보 분야에 깊숙이 관여해 온 미국이라는 존재가 자리하고 있다. 미국은 지리적으로 동아시아 국가는 아니지만 이 지역 내 국가들 사이의 상호작용관계에 지속적으로 영향을 미쳐온 아시아·태평양 세력이다. 미국은 냉전 시기에 군사·안보적 측면에서 소비에트사회주의연방공화국(이하 소련)의 사회주의 이념 확산 저지를 대전략(grand strategy)으로 설정하고, 이를 위해 유럽에서는 다자동맹 구도를, 동아시아 지역에서는 양자동맹 구도를 이용하여 강력한 대소 봉쇄망을 추구하여 왔다. 또한 미국은 경제적 측면에서 자유시장경제의 선도자로서 그러한 제도를 채택한 국가들 사이에서 이익을 공유하고 증대시키기 위해 공공재를 제공하는데 앞장서 왔다. 그 결과 전통적으로 이해관계를 같이해 온 유럽에서는 물론이거니와 동아시아에서도 미국은 지역 과정에서 항상 핵심적 행위자로서 역할을 하여 왔다.

그런데 냉전 종식 이후 소련이 해체되고 이에 따라 미·소 중심의 초강대국 간 대결구도가 해소되면서 미국의 동아시아 지역에서의 이해 또한 축소되었다. 이에 따라 이 지역에 대한 미국의 관심은 상대적으로 저하되었다. 미국은 아시아보다는 유럽과 중동 지역에서의 현안을 다루어나가는데 정치·군사·안보·외교적 관심과 자원을 집중시켰다. 특히 9.11 테러 이후 미국은 테러와의 전쟁을 선포한 가운데서 중동 지역에서 이슬람 근본주의 및 반미 세력 또는 정권들과의 싸움에 전력을 기울였다. 그런데 그러한 가운데서 지난 10여 년 간에 걸쳐 중국이 새로운 지역 세력으로 부상하고 이를 기반으로 향후 글로벌 차원에서 미국 패권에 도전하는 잠재적 세력이 될 수 있다는 분석과 전망이 대두되면서 미국의 동아시아 지역으로의 회귀가 이루어졌다.

한편 동아시아 지역 안보 질서와 관련하여 중국은 오늘날 최대 관심 대상이자 핵심적 행위자로 부상하고 있다. 이미 중국은 2010년대에 진입하면서 경제 규모 면에서 1970년대 이후 미국에 이어 줄곧 2위 자리를 지켜 왔던 일본을 추월하였으며, 이어 중장기적으로 미국 경제까지도 추월할 수 있는 잠재적 가능성을 예고

하고 있다. 심지어 일부에서는 중국의 세계경제에 대한 기여도가 머잖은 시일 내 미국보다 더 커질 것으로까지 예상하고 있다(Patton 2016). 이에 중국은 지난 수 년 간 이러한 경제적 성취를 바탕으로 형성된 자원을 군사적 능력을 제고하는 방향으로 대폭 투여해 왔으며, 경제력 제고와 군사적 역량 강화를 통해 갖게 된 자신감을 바탕으로 수 년 전부터 남중국해 영유권 문제, 동중국해 영유권 문제 등 자국과 이해 충돌을 일으키고 있는 분야에서 점차 공세를 적극화하는 방향으로 전략을 선회해 오고 있다. 이는 중국과 이해관계를 다투는 당사국들은 물론이고 냉전 시기부터 이 지역 안전보장 세력으로서 역할을 다짐하고 관여해 온 미국의 입장에서든 관심과 우려를 갖게 만든 요인이 되어 왔다. 이에 역내 다수 국가들은 중국의 부상에 따른 안보적 압력 요인에 여하히 대응하고 지정학적 현상을 유지하여야 하는가의 문제를 두고 부심하고 있다.

한편, 이와 함께 동북아시아 지역에서 진행되어 온 북한의 일탈적 행위 역시 역내 국가들의 우려는 물론이고 미국으로 하여금 이 지역에 대한 안보 관심을 고조시키게 만든 또 다른 변인으로 작용하고 있다. 북한은 2006년 제1차 핵실험을 감행한 후 2009년과 2013년 그리고 지난 2016년 1월 및 9월에 이르기까지 다섯 차례에 걸쳐 핵실험을 반복함으로써 1960년대 말부터 국제사회 구성원들에 의해 합의되고 정착되어 온 비확산 레짐에 정면으로 도전하는 행태를 보여 왔다. 그리고 북한은 핵무기 개발을 대남 위협의 수단뿐만 아니라 최종적으로는 이른바 ‘미 제국주의를 타격’하는 무기로까지 발전시켜 나갈 것이라고 공언하는 등 미국의 우려를 자극하여 왔다. 이에 미국과 한국, 일본 등 북한의 핵위협에 직·간접적으로 노출된 국가들은 역내에서의 핵 안정화를 위해 다각적인 방안을 모색하고 제재에 동참해 왔으나 북한은 아랑곳하지 않고 핵 야욕을 점점 더 노골화하고 있다. 이제 북한 핵문제는 단순히 남북한관계나 한반도 차원의 문제가 아닌 동아시아, 그리고 보다 넓게는 국제체제의 안정성을 위협하는 국제안보 차원의 이슈가 되어 있다.

이 때문에 동아시아 지역 정세는 역내 국가들 상호간의 대단히 높은 경제적 상호의존성과 통합 움직임에도 불구하고 군사·안보적으로는 불확실성이 더욱 점증하는 이중적 양상을 노정하고 있다. 그리고 이러한 현상을 사계에서는 아시아 패러독스(Asian paradox)로 지칭해 왔다. 예컨대 매닝은 일찍이 이 지역에서 만연하고 있는 불확실성이 아시아를 곤경에 몰아넣는 패러독스의 기저를 형성하고

있다고 지적한 바 있다. 그에 의하면 아시아-태평양 지역은 세계에서 가장 큰 세력들의 군사력이 밀집되어 있는 지역으로서 이들이 국가의 부를 자신들의 역량을 격상시키는데 지출하고 있으며, 역내에서 경제적 통합이 주권 개념을 약화시키고 전통적 국가의 의미를 약화시키고 있지만 고질적 영토분쟁과 민족주의의 고조에 따른 공포가 상존하고 있는 비대칭적 구조를 형성하고 있다(Manning 1993, 55). 더욱이 그가 1990년대 초에 지적해 왔던 이 지역에서의 군사적 대결 구도는 완화되기보다는 최근 수년간에 걸쳐 더욱 증가하여 왔으며, 역내 국가들 사이에서 심화되고 있는 경제적 상호의존성에도 불구하고 국가들 간 불신과 적대주의 또한 여전히 해소되지 못하고 있다.

이 지역에서 진행되고 있는 경제적 상호의존성 심화 현상은 역내 교역 패턴의 흐름을 통해 확인해볼 수 있다. 예컨대, 세계무역기구(WTO) 통계에 의하면 지난 2000년에서 2014년 사이 아시아 국가들 간 역내 상품 수출 비율은 3.8배 증가하였다. 이는 같은 기간 유럽연합이 2.32배, 북미 국가들이 1.83배 증가한 것과 크게 비교된다. 그리고 현재와 같은 추세대로라면 앞으로 역내 국가들 사이의 상품 교역 집중화 현상은 더욱 가속화될 것으로 예상된다. 그리고 이러한 전망은 역내에서 진행되고 있는 지역경제통합 현상을 놓고 볼 때 더욱 힘을 얻게 된다.

표-1 주요 지역별 역내 수출 규모(단위: 백만 US\$)

	2000	2005	2010	2014
아시아	813,762	1,426,433	2,467,622	3,093,100
유럽연합	1,676,355	2,777,035	3,389,975	3,900,120
북미	682,783	825,695	957,393	1,251,432

출처: World Trade Organization. "Statistical Database".

<<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>>

요컨대 현재 동아시아 지역에서는 아세안을 축으로 하는 한국, 일본, 중국의 자유무역협정(FTA) 또는 유사한 형태의 무역협정이 발효되어 있는 가운데 아세안과 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도가 참여하기로 결정되어 있는 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP), 한국-미국, 일본-인도, 중국-태국, 일본-태국, 일본-베트남 간 자유무역협정, 그리고 미국 주도로 추진되어 온 환태평양경제동반자협정(TPP)에 이르기까지 양자 및 다자 차원의 시장·경제통합이 빠르게

진행되고 있다.

이와 관련하여 상호의존적 자유주의의 지혜를 따른다면, 상호의존성이 높은 세계에서는 각 행위자(국가)들이 폭력적 조치와 전쟁에 의지하기보다는 평화적 협상과 거래를 통해 쟁점을 해소해나간다. 즉 거래에 참여하는 행위자들이 문제 해결의 접근 방식으로 폭력이나 전쟁을 선택함으로써 초래되는 비용이 크다는 것을 알기 때문에 무력충돌을 회피하는 방식을 선호하게 될 것이고, 이는 궁극적으로 안보 영역에서 평화와 상호협력을 추구하는 행동양식으로 표출될 것으로 기대된다. 실제로 유럽의 사례가 증명하듯이 경제적 상호의존성이 국가 간 정치적 갈등을 완화함으로써 결과적으로 대규모 공동체로 발전하게 되었음은 잘 알려져 있는 사실이다. 하지만 동아시아 지역에서는 국가들 간의 높은 경제적 상호의존성에도 불구하고 경쟁적 대결구도로 안보 정세가 여전히 불안정하며, 이로 인해 안보 불확실성 또한 높은 비정상적 상황이 노정되고 있다.

2. 다자안보제도의 취약성

동아시아 지역 안보 정세의 불확실성이 해소되지 못하고 있는 데는 이 지역에서 안보 문제를 협력안보, 집단안보 등 다자적으로 다루어나갈 수 있는 제도가 취약하거나 취약하다는데 큰 이유가 있다고 하겠다. 헤(Kai He)에 의하면 다자안보 제도는 전통적 군사적 균형과는 달리 강대국들을 제도적 틀 내에 편입시킴으로써 그들의 행동을 통제하고자 하는 제도적 균형(institutional balancing) 접근 방식이다(He 2008, 492). 이는 공식적 동맹이 아닌 군비제한, 지역 또는 국제제도 내에서의 협력활동과 협조에 기초를 두고 이루어지는 연성균형화 전략의 일환이다(Paul 2004, 3). 유럽에서는 냉전 시기 동·서 양 진영 간의 긴장완화를 목적으로 출범한 유럽안보협력회의(CSCE)가 회기를 거듭해가면서 참여국간의 신뢰를 조성해나가는 기제로 작용하였다. 이 회의는 이후 냉전체제를 종식시키는데도 상당한 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 하지만 동아시아에서는 미국이 지역 균형자 역할을 하는 가운데서 양자동맹 네트워크가 지속적으로 안보 구조의 중심을 차지하여 왔다.

비록 역내에서 냉전 종식 이후 유럽의 경험을 준거로 몇몇 국가에서 정부간 다자안보대화 출범을 모색하거나 제안한 적이 있었지만 그러한 구상은 실현되지 못하고 사장되었다. 예를 들어 1990년 호주의 에반스 외무장관이 역내 안보 이

슈를 다루기 위한 장으로서 아시아판 안보협력회의인 아시아안보협력회의(CSCA)를 제안하였다. 하지만 이 제안은 역내 국가들의 냉담한 반응으로 성사되지 못하였다(설규상 2008, 13). 또, 1993년에는 한국의 한승주 외무장관이 외교협회 연설에서 미니-CSCE 형식의 동북아안보협의체 구성 추진 의사를 밝혔으며, 이어 1994년 5월 방콕 개최 제1차 아세안지역안보포럼 고위관리회의(ARF-SOM)에서 한국정부가 동북아다자안보대화(NEASED)를 제안하였다. 그러나 이 제안 역시 역내 국가들 사이에서 별 다른 관심을 끌지 못하였다(설규상 2008, 14). 다만 이러한 가운데서 유일하게 1991년 아세안 확대외무장관회의(ASEAN-PMC)에서 일본의 나카야마 외상이 제안한 다자안보대화 안이 아세안 내에서 수차례의 논의를 거쳐 1994년 포럼 형식으로 출범하였다.

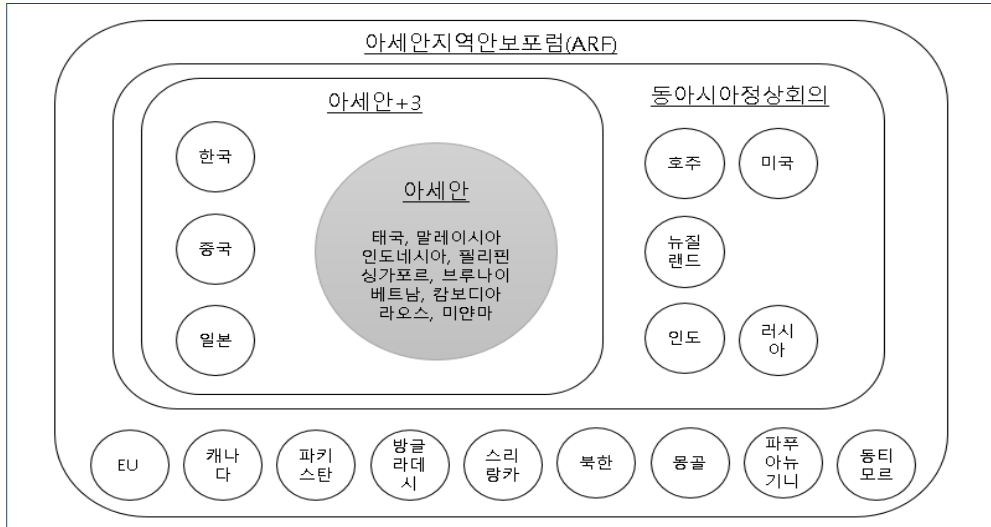
현재 역내에 존재하고 있는 유일한 순수 정부간 공식 다자안보대화 채널인 아세안지역안보포럼(ARF)은 점진적 접근법을 통한 아시아-태평양 지역의 평화와 번영 달성을 목표로 하는 정치·안보대화로서 구상되었다. 즉, ARF는 지역 안보 이슈를 다자적으로 접근함으로써 역내 평화·안보 증진을 위한 협력조치를 개발할 수 있는 장으로서 기대되었다. 그리고 이 과정에서 아세안은 이를 역내 지역 질서에서 중심적 역할을 하고 있는 미국, 중국, 일본 등 주요국들 사이에서 자신들이 일정한 역할을 함으로써 안정적인 힘의 배분이 이루어지는 구도를 계획하고 있었기 때문에 ARF에 이들을 참여시키면서 문제 접근 방식으로서 아세안이 표방하고 있는 의사결정방식을 수용하도록 하였다. 그렇기 때문에 ARF는 국내 문제 불간섭주의, 비구속성, 비공식성, 컨센서스 원칙이라는 독특한 규범에 의해 지배되어 왔다. 즉 ARF는 아세안을 축으로 소위 ‘아세안 방식’에 입각하여 아시아-태평양 지역의 정치·안보 분야에서의 협력을 촉진하기 위한 소위 협력적 안보를 추구해 왔다. 여기서 협력적 안보란 참여국의 안보를 국제협력에 의해 담보하려는 것으로, 비군사적이고 강제력을 수반하지 않는 대화와 교류를 바탕으로 군사적 투명성을 높이고 신뢰를 조성함으로써 평화적인 지역 안보 환경을 창출한다는 것이다(이지영 2012, 301).

하지만 바로 이러한 이유 때문에 비록 ARF가 안보 문제에 대한 지속적인 대화를 통해 역내 국가들 사이에 신뢰를 조성하는데 기여하였다는 일부 긍정적 평가가 없는 것은 아니지만 국가들 간에 이행을 강제하는 결정을 도출할 수 없으며, 참여국들이 종종 자국의 이익과 관련된 쟁점을 국내문제로 주장하며 논의를 회

피하기 때문에 현안을 다루는데 실패함으로써 실질성이 결여되어 있다는 비판을 받아 왔다(설규상 2008, 17-18). 이러한 접근 방식은 참여국들 간에 자율적 규제 규범이 작동하는 한에서 유용할 뿐 불이행시 이를 규제할 방법이 없다는데 약점이 있다. 구성적 측면에서도 ARF는 역내 국가들 외에 유럽연합(EU), 파키스탄과 같이 주요 지역 현안에 대해 직접적인 이해관계가 없거나 정치적 배경을 달리 하는 역외 국가들이 참여하고 있어 당사자들 간에 안정적 균형을 창출하기 어려운 한계를 드러내고 있다.

일반적으로 국제안보와 관련된 제도나 기구는 국제관계에서 세력을 투사하거나 영향력을 행사할 수 있는 충분한 역량을 갖고 있는 국가들에 의해 제안되거나 나머지 국가들에 의해 수용됨으로써 작동되어 왔다. 그런데 동아시아 지역에서 그러한 제도를 발의하고 주도하고 있는 것은 상대적으로 힘의 열세에 있는 아세안이다. 아이러니하게도 이러한 현상은 역내 강대 세력인 중국과 일본이 지역 주도권 경쟁 속에서 리더십을 발휘하지 못하는 가운데 아세안이 그러한 역할을 자임한 결과에 따른 것이다. 이렇게 볼 때 왜 현재 동아시아에서 전개되고 있는 다른 주요 협력 제도들이 아세안을 축으로 전개되고 있는가에 대한 대답은 그다지 어렵지 않다. 요컨대 역내에는 직접적인 안보 문제 논의의 장인 ARF 외에도 정치·안보, 경제·무역·금융, 사회·문화, 환경, 개발협력, 에너지, 과학·기술, 재난 등 다수 이슈에 관해 협력을 추구하기 위한 제도들이 있으며, 이들의 중심에 있는 것 또한 아세안이다. 예를 들어 1997년 동아시아 경제위기 이후 역내·외로부터의 교란요인 대한 공동대처 능력 제고를 위해 출범한 아세안과 한국, 중국, 일본으로 구성된 아세안+3, 2005년 동아시아 지역에서 평화와 안정, 경제적 번영을 목표로 광범위한 전략적, 정치적, 경제적 번영을 다루기 위한 대화 포럼으로 출범한 동아시아정상회의(EAC)가 그것들이다.

그림-1 동아시아의 다층적 협력 틀



결국 동아시아 지역에서 안보 환경이 개선되기 위해서는 다자적 제도가 보다 원만하게 작동되어야 하지만 현실은 그러한 요구에 부응하지 못하고 있다. 심지어 정치·경제·안보·사회 등 다방면에서 협력질서 창출을 목표로 출범한 아세안+3 정상회의와 동아시아 정상회의조차도 중국과 일본의 역내 주도권 경쟁 속에서 정체성을 확고히 정립하지 못하고 있음은 주지의 사실이다. 즉, 중국은 동아시아 지역 문제에 대한 논의는 역외국들을 배제하고 동아시아 국가들에 의해서만 진행되어야 한다는 생각에서 아세안+3 협력 메커니즘을 적극 지지하여 왔으나, 일본은 이러한 지역 과정에서 중국이 패권적 리더십을 행사하게 될 가능성을 우려하여 호주, 뉴질랜드, 인도를 끌어들여 동아시아정상회의를 별도의 트랙으로 자리매김하도록 만들었다(설규상 2012, 266-267).

한편 역내에는 이상과 같은 제도 이외에도 안보 관련 문제를 논의하기 위한 정부간 또는 비정부간 채널이 형성되어 있다. 예를 들어 2002년 싱가포르 정부의 후원 아래 영국 국제전략문제연구소(IISS) 주관으로 아시아-태평양 국가들 간 신뢰구축과 실질적 안보협력 강화를 목표로 출범한 아시아안보회의(Asia Security Summit)는 각국 국방장관, 정치인, 언론인, NGO 대표, 안보분야 전문가들이 모여 각종 국방·안보 현안 및 관심사에 대해 입장을 표명하고 의견을 개진하는 반관반민 형태의 안보회의이다. 싱가포르 소재 샹그릴라 호텔에서 회의

가 개최되기 때문에 상그릴라대화(Shangri-La Dialogue)로 더 잘 알려져 있는 이 회의는 그동안 북한 핵문제, 남중국해 문제 등 주요 지역 현안을 논의함으로써 국방외교를 제고하는데 기여해온 것으로 평가되고 있다. 또 다른 예로 아시아-태평양 안보협력이사회(CSCAP)를 들 수 있다. 1992년 11월 아시아-태평양 지역 10개국 연구기관 대표들 간 모임에서 대화, 협의 및 협력을 통한 역내 신뢰 구축과 지역 안보 증진에 기여하기 위해 비정부 차원에서 보다 구조적인 지역 프로세스를 진전시켜나기로 합의한 후 출범한 동 회의는 해를 거듭하면서 논의된 내용들이 정책결정자들에게 안보협력과 관련된 몇몇 중요한 아이디어를 제공한 것으로 평가된다(설규상 2008, 18-19). 동북아시아 수준에서 진행되고 있는 동북아협력대화(NEACD)도 대표적인 비정부 차원의 다자안보대화이다. 미국 캘리포니아대학 산하 국제분쟁·협력연구소 주관으로 1993년 출범한 이 대화는 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아 외교·국방부 고위실무자와 민간 전문가들로 구성되어 동북아시아에서의 평화, 번영, 안보를 목표로 설정하고 이를 위한 방안을 모색해 오고 있다. 그러나 이러한 회의나 대화들은 기본적으로 지역 안보 현안을 해결하기 위한 협상이나 합의 도출 채널이 아니며, 논의된 내용이 실질 정책으로 투영되기보다는 서로간에 문제의식을 확인하는 수준에 머무르고 있다는 점에서 한계가 있다.

따라서 이와 같은 다자제도의 취약성은 역내 국가들의 안보에 관한 고전적 지혜의 유효성을 지속시키고 있다. 즉, 각국은 군사비 지출 확대(내적 균형화) 및 동맹 강화(외적 균형화)와 같은 전통적 방식으로 자국의 안보 역량을 강화하고자 하고 있다. 하지만 이러한 방식의 안보 접근은 상호 신뢰를 잠식하고, 다른 국가들로 하여금 동일하게 보다 강력한 방식으로 안보 역량을 구축하도록 유혹하여 결과적으로 군비경쟁을 가속화시키는 부정적 외부효과(negative externality)를 유발하고 있다. 소위 안보딜레마로 지칭되는 이러한 현상은 한 나라가 자국의 안보 역량을 제고하기 위해 행하는 군비 강화는 그것이 타국에 대한 공격 의사 여부와 무관하게 다른 국가들로부터의 안보 위협인식을 유발하고 이에 상대국도 동일한 방식으로 군비를 강화함으로써 결과적으로 자국의 안전을 보장할 수 없게 된다는 것이다. 결국 이로 인해 동아시아의 안보 및 전략 환경은 여전히 유동성이 높은 가운데 복잡한 양상으로 전개되고 있다.

Ⅲ. 주요국의 동아시아 전략 변화와 상호작용

1. 미국의 동아시아 전략 변화

오바마 행정부 출범 이후 미국은 대외정책 초점을 아시아로 전환하는 소위 재균형(rebalancing) 정책을 표방하여 왔다. 이러한 정책은 중국의 부상에 직면하여 한편으로는 자국의 역내 영향력을 유지하고 다른 한편으로는 중국의 영향력 확대를 견제하고자 하는데 목적을 두고 있다. 그리고 이를 위한 접근은 크게 역내 국가들과의 동맹 강화와 중국에 대한 관여와 봉쇄라는 양면 전략 추진으로 특징지어진다. 특히 미국의 대중정책과 관련한 오바마 행정부의 인식은 중국이 아시아-태평양 지역에서 군사전략적 능력을 확장시킴으로써 역내에서 보다 공세적 행동을 취할 조건을 갖추어나가고 있기 때문에 이를 저지하기 위한 확실한 대응조치가 필요하다는 것이다.

가. 동맹 강화

우선 미국은 동아시아 지역에서 중국의 영향력을 견제하기 위한 시도로서 직접적인 군사적 개입이나 관여는 피하면서 동맹 강화를 통해 이 문제를 접근하려는 소위 외적균형화(external balancing) 전략을 적극적으로 모색해 왔다. 즉, 일본, 한국, 필리핀과 같은 역내 동맹들에 대한 안보 책임을 재확인함으로써 역내에서 지속적이 관여를 유지하는 한편, 이를 통해 중국을 견제하고자 하는 것이다.

우선 미국은 자국의 아시아-태평양정책을 떠받치는 핵심 기제로서 일본을 활용하고자 하여 왔는데, 동맹 내에서 일본의 역할을 제고하기 위해 일본의 군사적 활동 범위 확대 시도를 지원해 왔다. 그리고 미국의 이러한 접근은 일본과 이제까지와 다른 보다 광범위한 상황에서 더욱 적극적이고 통합적인 동맹 활동이 가능해지도록 방위협력 방향을 재협상하는 방식으로 진행되었다. 이에 따라 2015년 18년만에 양국간 방위협력지침이 개정되었는데, 그 방향은 그동안 미국의 역내 역할에 대한 지속적 결의에도 불구하고 중국의 군사현대화, 북한의 모험주의적 핵무장화 등으로 일본 정책결정자들 사이에 우려가 고조되어 왔기 때문에 동맹 역할을 확약시킴으로써 그러한 일본의 우려를 불식시키는데 초점이 맞춰져 있다(Charap et. al. 2016, 5). 또한 한국과도 북한으로부터의 위협에 대한 대응

능력을 제고하고, 보다 일반적으로는 동북아시아 안보질서의 안정화를 위한 한 축으로서 동맹 강화를 추구해 왔다. 오바마 대통령 및 정치·군사·안보 담당자의 한국 관련 연설과 행사에서 수시로 등장해 온 한국어 표현 ‘같이 갑시다’는 이러한 미국의 의지를 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다.

나아가 미국은 동아시아 안보 전략의 효율성 제고를 위해서는 역내 최대 동맹인 한·미·일 3국 간 공조체제 강화가 우선적 과제라고 판단해 왔다. 이에 미국은 한국과 일본 양자관계 개선을 독려해 왔다. 예를 들어 오바마 대통령은 지난 수년간 한국 및 일본과의 정상회담시 역내 두 동맹국 사이에 오랜 긴장요인이 되어 왔던 한국인 중군 위안부 문제를 제기하여 왔다. 오바마 행정부는 이 문제가 단순한 양국관계 관리 차원을 뛰어넘어 한·일관계 복원을 통해 동맹을 강화함으로써 역내에서 중국의 점증하는 경제·군사적 영향력을 견제하고, 북한의 공격성을 억제하는데 필수적인 요소라고 생각해 왔다. 이에 따라 한국과 일본은 수차례의 협의를 거친 끝에 2015년 말 위안부 문제 처리를 위한 합의안을 타결하였다.

다른 한편으로 동남아에서 미국은 필리핀과도 동맹 복원을 추구해 왔다. 이러한 시도로서 2014년 미국은 필리핀과 방위협력증진협정을 체결하였다. 이 협정은 1999년 발효된 방문군지위협정(Visiting Forces Agreement)을 보완한 것으로서, 성격은 주둔군지위협정과 유사하지만 주둔군지위협정이 상주군의 주유국 내에서의 지위를 규정하는 협정인데 비해 일시적으로 체류하는 군을 대상으로 하여 적용된다는 점에서 차이가 있다. 미국은 필리핀과 1951년 상호방위조약을 체결한 후 필리핀에 해군기지, 공군기지를 포함하여 다수의 군사기지를 운영하여 왔었다. 하지만 이들 기지는 1992년 필리핀 상원이 미국이 필리핀 기지 내 핵무기 반입 금지 보장과 병력 철수 일정 제시에 미온적 태도를 보이고 있다는 이유로 기지 임대 연장을 거부하면서 폐쇄되었다. 이후 미국은 필리핀 정부와 필리핀 방문 미군에 대한 대우와 보호를 위한 새로운 협정을 체결하였으며, 이후로 양국은 재난구조, 위기대응 등 분야를 중심으로 군사협력관계 제고를 위한 상호 군사훈련을 시작하였다. 특히 양국은 9.11 테러 사건 이후 미국 주도의 반테러 전쟁 기간 동안 동임무 수행에 초점을 두는 방향으로 합동 훈련을 실시하여 왔다. 방위협력증진협정은 10년을 유효기간으로 하고 있으며, 당사국 가운데 어느 한 쪽에서 협정 종료를 통고하지 않을 경우 자동 연장하도록 되어 있다. 이 협정에 따라 미군은 필리핀 내 합의된 장소에 군대와 시설, 장비를 배치할 수 있게 되었다.

미국의 아시아로의 재균형은 미국이 이 지역에 강력한 이해관계를 갖고 있다는 명백한 메시지이다. 이와 관련하여 2012년 아시아안보회의(상그릴라대화)에서 패네타 국방장관은 미국이 2013년 방위비 예산을 5천억 달러 가까이 삭감할 예정이었음에도 불구하고, 아시아-태평양 지역에서 군함, 잠수함 등을 포함하여 해군력을 현 수준보다 10% 정도 증강시키고, 2020년까지는 그 비율을 60%까지 늘일 것이라고 발표하였다(Advincula 2015, 61).

오바마 행정부가 아시아 지역으로의 정책 초점 전환을 가능케 한 데는 반테러 전쟁의 골레로부터 벗어날 수 있게 된 것과는 관계가 있다. 요컨대, 오바마 대통령은 9.11 테러 주동자인 이슬람 원리주의 조직 알카에다를 이끌어온 오사마 빈 라덴이 파키스탄의 한 가옥에서 미군 특수작전부대에 의해 사살된지 한 달여가 지난 2011년 6월 하순 백악관 연설에서 아프가니스탄으로부터 같은 해 말까지 1만명, 그리고 2012년에 추가로 2만3천명의 병력을 철수시키는 등 단계별 철수를 통해 2014년 아프가니스탄에 치안권을 넘겨줄 것이라고 선언하였다. 이와 같은 이행계획에 따라 미국은 2014년 말까지 대부분 전투병력을 철수시켰다. 이에 아프가니스탄 보안군 훈련과 지원 및 자문을 맡는 새로운 아프가니스탄 임무(Resolute Support Mission)는 NATO가 떠맡게 되었고 미국의 이곳에서의 활동은 NATO의 일원으로 취해지게 되었다.¹⁾ 비록 아프가니스탄 정세가 여전히 불확실하고 반정부 세력의 공세 가능성이 상존하고 있지만 미국은 아프가니스탄에서 전투 임무를 공식적으로 종료함으로써 아시아 지역에 집중하고 이곳에 보다 많은 전력 자산을 투입할 수 있게 되었다.²⁾

1) 이와 관련하여 오바마 대통령은 2014년 5월 연설에서 동 임무 수행에 참여하기 위해 아프가니스탄에 9,800명의 병력을 남겨놓을 것이며, 2016년 말에는 그 수를 5,000명으로 축소할 것이라고 선언하였다(Katzman 2016, 26-27).

2) 한편 이러한 과정에서 아프가니스탄의 전략적 의미를 고려하여 미국은 아프가니스탄 정부와의 군사·안보 차원의 공식 관계를 유지함으로써 이곳에 대한 관여는 지속하고자 하여 왔다. 요컨대 미국은 2012년 5월 아프가니스탄과 다음과 같은 내용을 골자로 하는 전략적파트너십협정을 체결하였다. 첫째, 아프가니스탄의 안전을 확보하기 위해 양국간 긴밀한 협력을 강화하기로 약속한다. 둘째, 미국은 아프가니스탄 보안군에 훈련과 무기를 제공하기 위해 의회에 예산 책정을 요청하기로 약속한다. 셋째, 미국은 의회에 협정 기간 동안 아프가니스탄에 경제원조를 제공하도록 요청할 것을 약속한다. 넷째, 미국은 아프가니스탄을 비NATO 주요 동맹국으로 지정하도록 약속한다. 이에 따라 같은 해 7월 클린턴 국무장관은 미국이 NATO 동맹국들에 판매하는 것과 같은 수준의 정밀무기를 아프가니스탄에 판매하거나 제공할 것임을 발표하였다. 그리고 이어 2014년 9월에는 아프가니스탄에서 미국의 작전권과 아프가니스탄 내에서 미군의 법적 책임 면제에 관한 사항을 담은 양자안보협정을 체결하였다(Katzman 2016, 30-31).

나. 중국의 영향력 확대 견제

오바마 행정부의 재균형 정책은 미국이 아시아 지역의 안정과 질서를 제고함으로써 이 지역에서 미국의 가치와 이익을 증진시키겠다는 것으로, 그 방향은 한편으로는 일본, 호주, 한국과 같은 동맹국들을 포함하여 역내 주요 국가들과의 관계를 증진하고, 다른 한편으로는 중국의 이 지역에서의 증가하는 영향력을 견제함과 동시에 중국을 역내 질서의 안정화에 기여하는 순기능적 행위자로 유도하겠다는 데 두고 있다. 특히 중국이 남중국해에서 점차 공세적 행동을 취하는 것을 지켜보면서 미국은 중국이 이 지역에서 패권적 야망을 갖고 있는 것으로 판단하게 되었고, 이에 따라 대외정책의 관심과 자원을 유럽과 중동으로부터 벗어나 아시아-태평양 지역에 집중시킬 것이라는 전략 전환을 선언하게 되었다. 즉, 오바마 대통령은 2011년 11월 호주 의회 연설에서 미국이 아시아-태평양 지역을 정책 최우선순위에 둘 것이며, 이 지역에 강력한 군사 배치를 유지하기 위해 필요한 자원을 할당할 것이라고 선언하였다.

이와 관련하여 미국은 여전히 전세계에서 차순위 5개국을 합한 것보다 많은 군사비를 지출해 오고 있는 가운데서, 아프가니스탄에서의 군사적 역할을 축소함으로써 지난 수년간 방위비 지출을 큰 폭으로 절감하였지만 아시아-태평양 지역으로의 전력 자원 배치는 오히려 강화해 왔다.

표-2 주요국의 군사비 지출 현황 (단위: 백만US\$)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
미국	737,747	757,992	748,646	706,082	650,081	609,914	595,472
중국	137,401	144,383	155,898	169,321	182,930	199,651	214,485
러시아	59,730	60,940	65,040	75,364	79,030	84,697	91,081
사우디	50,299	52,350	53,062	60,041	68,810	80,762	85,354
프랑스	68,451	65,322	63,725	62,844	62,686	63,614	60,747
영국	70,679	69,192	66,272	63,446	60,766	59,183	59,730

출처: Stockholm International Peace Research Institute. "SIPRI Military Expenditure Database". <<https://www.sipri.org/databases/milex>>.

이러한 가운데 다른 한편으로 미국은 중국을 견제하고 지역정세를 안정화시키는데 있어 동맹국들에 대해 보다 적극적인 안보 역할을 떠맡아줄 것을 희망해 왔

다. 그러한 접근의 일환으로 오바마 대통령은 2014년 4월 일본을 방문하여 일본에 대해 집단자위권 행사를 지지하고 일본의 무기수출 제한을 수정할 의향이 있음을 밝혔다. 이어 2014년 말 2+2 회의에서 미국은 일본과 방위협력지침을 개정하기로 합의하였다. 이러한 미국의 적극적 태도는 아베 정부가 헌법 개정을 시도하고 자위대의 해외 군사 활동을 가능케 하는 정책 조치를 취할 수 있는 보다 편안한 환경을 제공해 주었다. 이에 일본은 2014년 7월 각의 결의로 일정 요건과 상황 아래서 집단자위권을 행사할 수 있음을 결정하였다. 일본 정부는 무력사용이 필요한 최소한도의 범위로 제한된다고 밝혔지만 이는 근본적으로 일본의 해외에서의 무력 사용 금지 원칙을 포기하는 것이다. 그런데 이 결의가 있는 후 헤이글 미 국방장관은 일본이 이로써 보다 광범위한 작전에 참여할 수 있게 되었다며 적극적인 지지 의사를 표명하였다(Akira and Nahory 2014). 이어 2015년 9월 일본 각의는 ‘평화·안보법’이라는 명칭으로 상기 결의를 보다 명문화한 법령을 통과시켰다.

인도를 전략적 파트너로 끌어들이기 위한 시도 또한 아시아 정책의 중요한 일부분을 형성하여 왔다. 이와 관련하여 2012년 1월 미 국방부 방위전략지침은 미국의 경제 및 안보 이익이 서태평양과 동아시아로부터 인도양과 남아시아 지역에 이르는 넓은 호(arc)의 발전과 불가분적으로 연결되어 있는바, 미국은 아시아-태평양 지역 안보의 핵심적 기반을 제공하고 있는 기존 동맹국들은 물론이고, 인도의 인도양 지역에서의 지역경제의 지주이자 안보제공자로서의 능력을 지지하기 위해 인도와 장기적인 전략적 파트너십을 구축하는데 투자하고 있다고 밝힌바 있다(US Department of Defense 2012, 2). 이어 같은 해 6월 아시아안보 회의에서 패네타 국방장관은 기존 동맹과 파트너십을 새로운 방향으로 전개함과 동시에 재균형정책이 인도네시아, 말레이시아, 인도, 베트남, 뉴질랜드와도 파트너십을 고양하는 데도 높은 순위를 두고 있다고 말하였다. 이처럼 미국이 인도를 중시하게 된 이유는 인도가 지정학, 지전략적으로 중국에 대항할 수 있는 강력한 잠재 세력이 될 것이라는 기대를 반영한 때문이다. 중국 역시 이러한 미국의 의도를 분명하게 파악하고 있다. 따라서 중국은 인도가 미국에 경사됨으로써 자국에 대한 전략적 부담이 되는 것을 피하고자 하여 왔다. 2013년 5월 리커창 총리가 그의 첫 해외 방문지로 인도를 선택한 것도 그러한 이유에서였다. 리커창 총리는 동 방문 중에 인도 지도자들에게 양국이 서로 위협인식을 가져서는 안 되며

봉쇄를 추구해서도 안 된다고 강조하였으며, 인도의 중국에 대한 부정적 인식을 해소하기 위해 무역불균형을 완화할 수 있도록 인도 상품의 중국 시장 개방을 약속하였다(Zhao 2015, 113-114).

한편, 2010년대 진입 이후로 미국은 싱가포르에 스텔스 기술이 적용된 기동성 높은 연안전투함을 배치하고 남중국해에서 필리핀, 호주, 일본 등과 해상훈련을 실시하는 한편 베트남에 대해 베트남전쟁 이후로 실시해 왔던 군사무기 수출 금지조치를 철회하기로 하는 등 군사협력관계를 확대해 왔다. 따라서 일부에서는 이러한 행동들이 중국으로 하여금 자국을 봉쇄하기 위한 과정의 일부로서 인식케 하고, 그러한 포위전략에 대처해야 된다는 전략적 사고를 강화하게 만들었다고 평가하고 있다(Bateman 2015, 74).

다. 새로운 중동 변수에 따른 전략적 제약

9.11 테러 이후로 비록 동북아시아에서 북한 문제로 간헐적 긴장이 있었지만 미국의 외교·안보 의제를 지배해 왔던 지역은 중동이었다. 그러나 주지하듯이 오바마 행정부가 출범한 후 추진해 온 외교정책 기본은 해외에서 미국의 역할을 재구성하는 것으로서, 이라크와 아프가니스탄에서의 전쟁을 마무리하여 중동에서의 미국의 역할을 감소시키는 대신 아시아 지역으로 전략 초점을 전환시키는 것이었다(Abrams 2015, 9). 오바마 행정부는 전임 부시 행정부의 중동에서의 전쟁이 자국의 글로벌 리더십의 바탕이 되는 자원을 심각하게 고갈시켰다고 판단, 한편으로는 그 비용을 절감시키고 다른 한편으로는 잠재적 패권 도전 세력의 부상을 견제하기 위한 방향으로 정책 전환을 꾀한 것이다.

이의 연장선상에서 오바마 행정부는 글로벌 차원에서도 적성국으로 남아있던 국가들과의 대결적 관계를 해소하기 위한 노력을 병행함으로써 전략 자산 운영을 위한 유연성을 확보하고자 하여 왔다. 요컨대, 오바마 행정부는 2014년 말 쿠바와 외교관계 정상화 과정을 시작하기로 선언한 후 이듬해 5월 쿠바를 테러지원국 명단에서 해제하였으며, 이어 7월 외교관계 재개 및 대사관 재개설을 공식 선언하였다(The White House 2015). 이로써 미국은 쿠바와의 50년 이상의 적대관계를 청산하게 되었다. 또 오바마 대통령은 2009년 6월 카이로에서 행한 연설에서 이슬람 세계와의 새로운 관계 시작을 선언하고, 2015년 이란과 국제사회가 이란 핵 프로그램에 대한 기본협정을 체결하자 이란에 대해서도 1979년 이슬

람혁명 이후 단절된 양국간 외교관계를 복원할 의향이 있음을 표명하는 등 화해 메시지를 전하였다.

하지만 이러한 시도에도 불구하고 미국의 아시아-태평양으로의 중심축 이동 전략은 최근 이라크와 시리아를 중심으로 세력을 확산시키고 있는 이슬람 원리주의 무장 조직의 공세로 적잖은 영향을 받게 되었다. ‘이슬람국가’(Islamic State)로 자신들의 정체성을 규정한 이 조직은 2014년 중반 정통 칼리프 국가를 선언하고 이라크와 시리아에서 반정부 무장 공세를 강화하기 시작하였다. 이 때문에 오바마 행정부는 이에 대응하기 위해 2014년 이후로 이라크에 미군 주둔을 점진적으로 증강해 왔다. 2014년 6월 오바마 대통령은 미 의회에서 자신이 275명의 미군 병력을 이라크에 파견하도록 지시하였으며 이들은 이라크 안보 상황이 미군 주둔이 필요 없어질 만큼 안정화될 때까지 남아있을 것이라고 발표하였다(Thompson 2016). 2016년 초 현재 이라크에 주둔하고 있는 미군 병력은 거의 5,000명에 이르고 있다. 이라크 주둔 미군은 부시 행정부 시기인 2007년 17만명으로 정점에 이르렀으나, 오바마 행정부 출범 이후 단계적으로 철수 작업을 실시하여 2011년 말까지 철군을 완료한 바 있다. 비록 이라크에 재배치하기 시작한 미군이 지상 전투 병력이 아니고 항공, 병참, 정보, 방어 및 이라크 보안군의 전투능력 향상을 위한 훈련 임무 등을 띠고 있지만 이와 같은 상황은 오바마 행정부의 대외정책의 발목을 붙잡는 요인이 되고 있다. 따라서 이들 조직의 공세가 강화되면 될수록 미국의 중동 지역에 대한 관여도 불가피하게 커질 수밖에 없다.

미국이 터키에 2,200여명의 군사요원을 주둔시키고, 이라크 내 이슬람국가 조직을 공습하기 위해 터키 내 공군기지 및 시설을 사용하고 있는 것 역시 이들을 둘러싼 중동정책의 연장선상에 있다(Boncardo 2016).

라. 지역경제통합을 통한 관여 능력 제고

변화된 미국의 동아시아 전략의 다른 중요한 부분은 경제통합을 통해 지역 과정에 보다 깊숙이 관여하는 것이다. 이를 위해 미국은 지난 수년간 환태평양동반자협정(TPP)을 중심으로 지역경제통합을 추진하는데 공을 들여왔다. 현재 협상을 마무리하고 비준 과정에 있는 이 협정에 참여하고 있는 12개국의 경제력은 전세계 국내총생산(GDP)의 40%를 차지하고 있다. 이 협정은 원래 미국 주도의 구상이 아니었지만 2008년 미국이 협정 논의 참여를 개시한 이후 미국의 주요

대외정책 의제로 편입되었다.

미국 국제통상위원회(ITC)가 2016년 5월 발표한 보고서에 의하면 협정이 발효될 경우 2032년까지 미국의 실질 GDP와 실질소득, 그리고 고용이 각각 0.15%, 0.23%, 0.07% 증가할 것으로 예상하고 있다(United States International Trade Commission 2610, 70). 또, 세계은행이 2016년 1월 발표한 보고서에 의하면 동 협정에 12개국 모두가 비준할 경우 2030년까지 회원국의 GDP가 평균 1.1% 증가할 것이며, 교역 규모는 11% 증가함으로써 역내 교역 성장을 촉진할 것이라고 예상하고 있다(World Bank 2016, 219).

한편 일부에서는 이 협정에 중국이 참여하지 않고 있다는 이유로 미국이 이를 중국의 역내 경제적 주도권 장악을 견제하기 위한 시도로 해석하고 있다. 하지만 동 협정은 원칙적으로 아시아·태평양지역 국가들 모두에게 개방되어 있으며, 중국 또한 배제되고 있는 것은 아니다. 다만 현실적 차원에서 중단기적으로 중국의 참여는 어려울 것으로 보이는데, 이는 미국의 참여 거부 때문이 아니라 중국의 국내시장 질서와 구조가 TPP가 추구하는 목표를 충족시키지 못하고 있기 때문이다. 중국은 한때 TPP 가입을 고려할 의지가 있음을 밝혔지만 동 협정은 높은 수준의 노동 및 환경 기준, 지적재산권 보호를 조건으로 하고 있다. 하지만 중국은 이러한 기준을 충족시키기에 대단히 낮은 수준의 관련 정책과 관행을 유지하고 있다. 실제로 2012년 클린턴 국무장관은 중국의 가입을 요청한 바 있다.

그럼에도 TPP가 부상하는 중국을 견제하기 위한 의도를 갖고 있다고 평가해 오고 있는 측에서는 동 협정이 중국을 배제하기 위해 의도적으로 중국이 수용하기 어려운 높은 수준의 기준을 설정하고 있다고 의심해 왔다(Hsu 2015). 이러한 가운데서 중국 또한 지난 몇 년 동안 그것이 역내에서 군사적 패권 유지를 시도하고 있는 미국이 아시아·태평양 국가들을 자국의 경제적 영향권 안에 편입시키면서 중국을 봉쇄하고자 하는 불순한 의도를 드러낸 것이라며 미국 주도의 협정 추진을 비난해 왔다. 한편 2015년 말 TPP 협상을 마무리하면서 오바마 대통령이 TPP 지지 성명을 발표하였는바, 그 가운데 ‘중국과 같은 나라들이 글로벌 경제의 규칙을 쓰는 것을 허용할 수 없다’는 표현이 반중국적 태도의 발현인 것처럼 비쳐지기도 하였다. 그러나 이는 중국을 봉쇄하기 위한 목적에서 나온 것이라기보다는 높은 자유화와 경제적 정의 실천 의지를 갖고 있는 뜻이 같은 (like-minded) 아시아 국가들과의 경제적 유대를 강화하고 공정무역을 통해 미

국의 해외시장 확대를 도모하겠다는 정책적 의지 표명으로 보는 것이 보다 타당해 보인다. 협상 내용에 포함되어 있는 환경보호와 인권, 굿 거버넌스(good governance), 노동기준과 같은 것들은 미국이 중국을 의도적으로 배제하기 위해 새로운 조건으로 설정한 것이 아닌 미국이 기존에 체결한 무역협정 내용들과 유사하거나 같은 맥락을 형성하고 있는 것들이다.

한편 TPP는 참여국들의 비준을 거쳐 발효될 경우, 미국의 역내에서의 경제적 영향력을 강화시켜줄 뿐만 아니라 중국에 대해서도 중국경제가 미국경제에 고도로 의존적이라는 사실을 감안할 때 중·장기적으로 이에 참여를 위한 조건 수렴과 관련한 압력을 가중시키게 될 것으로 예상된다. 또 다른 측면에서 TPP는 베트남과 같은 소규모 경제이나 전략적으로 중요한 국가들의 경제 체질 개선과 성장을 촉진하여 이들의 중국경제에 대한 의존성을 낮춤으로써 이들의 정치·외교적 레버리지를 강화하는 데도 도움을 줄 것으로 보인다(Green and Goodman 2016, 28).

하지만 향후 통상정책 방향과 관련해서 미국 대선 결과가 새로운 변수로 부상하고 있음을 지적할 필요가 있다. 즉, 2016년 11월 9일 미국 대선에서 승리한 트럼프 당선자는 선거 캠페인 과정에서 ‘미국 국익 최우선주의(Americanism)’를 내세우는 등 보호무역주의적 인식을 드러내 왔다. 트럼프는 북미자유무역협정(NAFTA)과 한·미 FTA 등에 대하여 비판적 입장을 표명하면서 선거기간 중 재검토를 공언한바 있다. 또한 참여국들 의회의 비준 과정에 있는 TPP에 대하여서도 부정적 입장을 보이며 미국이 이에 참여하지 않을 것임을 선언하였다. 따라서 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 TPP 불참이 지배적 전망으로 나타나고 있다.

2. 중국의 동아시아 전략 변화

가. 국제정세관의 변화

미국의 동아시아 전략이 부상하는 중국을 이 지역 정세의 불확실성을 고조시키는 최대 요인으로 보고 이를 견제하고자 하는 차원에서 진행되고 있는데 반해, 중국은 지역 정세의 불확실성이 오히려 외부 요인으로부터 오는 것으로 인식하고 있다. 이와 관련하여 2015년 5월 국무원 신문판공실에서 중국의 군사전략(中

国的军事战略)이란 제목으로 발표한 2015년판 방위백서는 글로벌 거버넌스 구조와 아시아-태평양 지역의 지전략적 지형, 그리고 경제·과학·기술 및 군사 부문에서 국제적인 경쟁이 가속화되면서 국제안보정세가 심각하게 변화되고 있는 바, 가까운 미래에 세계대전이 일어날 가능성이 없고 국제정세가 평화로운 상태를 유지할 것으로 기대되지만 새로운 패권주의, 강권정치, 신개입주의 위협이 나타나고 있고, 종족, 종교, 국경, 영토분쟁과 같은 첨예한 이슈들이 상존하고 있어 세계가 여전히 국지전의 위협에 직면해 있다고 기술하고 있다. 이와 함께 이 백서는 이러한 가운데서 세계경제 및 전략 중심이 빠르게 아시아-태평양 지역으로 전환되고 있는바, 미국이 재균형 전략을 지속적으로 추진하는 한편 이 지역에 군사력 투입과 군사동맹을 강화하고 있으며, 일본 또한 전후체제로부터 벗어나기 위한 적극적인 시도를 하는 등 군사안보정책을 대폭 조정하고 있어, 이것이 역내 다른 국가들의 심각한 우려를 유발하고 있다고 기술하고 있다.

따라서 이러한 인식으로부터 백서는 중국이 자국의 국가안보 목표를 실현하고 총체적인 국가안보관을 관철하기 위하여 군사전략을 혁신하고 군대의 사명과 임무를 효과적으로 이행할 새로운 요구를 부여받고 있는바, 중국 군대는 이에 유리한 전략 태세를 조성하고 국가의 평화로운 발전을 위해 견고한 안전보장을 제공할 것이라고 기술하고 있다.

그런데 이와 같은 국제정세관과 그에 입각한 안보 임무 및 전략에 대한 요구는 시진핑 체제 출범을 전후로 보다 뚜렷하게 표출되어 왔다. 예를 들어 2011년 발간 백서에서 중국은 주요국들이 안보, 군사전략 재조정을 강화하고 군사개혁을 가속화하는 한편, 새로운 보다 정교한 군사기술 개발을 시도하고 있는 등 군사력 경쟁을 지속하고 있지만 아시아-태평양 지역에서는 공동이익과 공동운명 의식 고양으로 지역경제통합의 기회를 포착하고 있으며, 경제개발과 지역안정 증진을 위한 노력을 가속화하고 지역 특성에 입각한 경제, 안보협력 메커니즘 구축에 노력함으로써 안보정세가 안정적으로 유지되고 있다고 평가하였다. 다만 그러한 가운데서 백서는 한반도에서의 간헐적인 긴장과 영토 및 해양에 대한 권리와 이익을 둘러싼 간헐적 분쟁이 이 지역 정세를 복잡하고 불확실하게 만드는 요인이며, 미국의 지역 군사동맹 강화와 지역 안보 관여 증대가 아시아-태평양 지역의 전략 상황을 심각하게 변화시키고 있다고 평가하였다.

반면 2013년 백서에서는 국제정세가 평화적이고 안정적이지만 점차 패권주

의, 강권주의, 신개입주의 신호가 나타나고 있으며, 군사 분야에서 국제적인 경쟁이 가열되는 가운데 미국 또한 아시아-태평양 안보전략을 재조정하고 있어 지역 구도가 심각한 변화를 겪고 있는바, 이로 인한 불확실성에 대응하기 위한 차원에서 인민해방군의 적극적 준비태세를 강조하고 있다.

이러한 변화는 시진핑 체제가 이전 체제에서와 마찬가지로 여전히 경제발전을 정책 우선순위로 설정하고 있으면서도, 이전 체제가 이에 유리한 환경을 조성, 유지하기 위해 글로벌 및 지역 안보 영역에서 저자세를 취해왔던 것에 비추어볼 때 크게 대비된다. 즉, 시진핑 체제는 국제문제에 대해 보다 큰 역할 의지를 표명하는 등 이전 정부에 비해 훨씬 적극적인 자세를 보이고 있는데, 이는 오랫동안 중국 외교정책의 원칙이 되어 왔던 능력을 감추고 때를 기다린다는 ‘도광양회’(韜光養晦)나 평화로운 주변 환경을 조성함으로써 점진적 발전을 도모한다는 ‘화평발전’ 접근과는 본질적으로 다른 모습이라고 하겠다.

나. 적극적 세력 신장 추구

시진핑 체제 출범 이후 중국의 대외정책 방향 또한 이전과 비교하여 큰 변화를 보이고 있다. 지난 2002년 장쩌민 체제로부터 후진타오 체제로 권력이 이양되었을 때 새 리더십 아래서 대외정책의 극적 변화는 발생하지 않았었다. 장쩌민 체제에서와 마찬가지로 후진타오 체제에서 국가정책 목표는 지속적인 발전이었기 때문에 대외관계 또한 이를 위한 유리한 환경 조성과 유지에 두어졌다. 따라서 후진타오 체제는 대외정책의 우선순위를 자국의 정책 표방이 타국을 위협하는 것으로 비쳐 지지 않도록 관리하는데 역점을 두어 왔다. 예를 들어 후진타오 체제 출범 초기 중국 지도자들은 중국의 미래상에 대한 포부로서 ‘화평굴기’라는 용어를 사용하기 시작하였다. 이는 중국이 19세기 치욕의 역사를 떨치고 국제무대에서 대국으로 일어난다는 의미로서 그러한 과정이 평화적 방식으로 이루어지도록 한다는 것이다. 하지만 우뚝 솟는다는 의미의 ‘굴기’가 국제적인 세력관계의 변화를 내포하고 있다는 점에서 다른 국가들이 중국의 저의를 의심하거나 경계할 것을 우려하여 후진타오 체제는 곧바로 이를 ‘발전’이라는 단어로 대체하였다. 따라서 후진타오 정부는 이후로 줄곧 대외정책 기본 강령으로서 ‘화평발전’이라는 정치적 수사를 사용하여 대외적으로 평화주의적 이미지를 각인시키려 하여 왔다.

하지만 시진핑 체제 출범 이후 그러한 구호는 평화 또는 조화와 같은 온건적

표현보다는 민족주의적 정서를 강하게 표출하는 것으로 바뀌었다. 즉, 시진핑 체제는 새로운 선전 구호인 소위 ‘중국의 꿈’(中國夢)을 통해 민족주의적 색채가 강한 중국의 미래상을 제시하고 있다. 시진핑 주석이 2012년 11월 새 지도자로 결정된 이후로 이 구호는 여러 차례에 걸쳐 언급되어 왔다. 요컨대 시진핑 주석은 그달 말 정치국 상무위원들과 함께 베이징 소재 국립박물관 전시회장을 찾아 전시물을 관람하던 중에 ‘중국의 위대한 부활’ 즉 부흥(復興)을 실현하는 것이 현대사에서 중국의 가장 위대한 꿈이며, 이것이 오랫동안 모든 중국인들의 공통적인 기대였다고 역설하였다(Xinhuanet 2012). 그런데 중국공산당 정치국 중앙위원회 위원이자 중국 언론매체에 대한 검열과 통제 기구인 중국공산당 중앙선전부 부장을 맡고 있는 류치바오에 의하면 이 꿈은 중국공산당과 국가의 미래를 위한 새 지도부의 사명이자 정치적 강령으로서, 중국적 특색을 갖는 사회주의를 발전시켜나가기 위한 주요 전략적 사고이다.

2013년 11월 중국 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의 성명은 그러한 중국의 정책 지향성을 재확인시켜주었다. 이 성명에서 중국은 중국의 위대한 부활이라는 꿈을 실현하고자 하는 새로운 역사적 시점에서 개혁을 포괄적으로 심화시켜야 하며, 이를 위해서는 중국이 아직 사회주의 초급단계에 있고 앞으로도 상당 기간 동안 그러한 상태에 있게 될 것이라는 사실을 명심해야 하는바, 발전이 중국의 모든 문제를 푸는데 있어 핵심이라는 전략적 판단을 고수하여 경제건설을 중심적 과제로 설정하고 경제체제 개혁을 위한 역할을 다할 것을 강조하였다.

한편, 이러한 중국의 꿈을 제시하면서, 중국 지도부는 과거의 굴욕의 역사를 지적함으로써 자국의 상처와 충격을 상기시켜 왔는바, 이는 중국인들로 하여금 그러한 역사를 반복하지 않기 위해서 집단 정체성을 강화해야 한다는 의식을 주입시키기 위한 심리적 기제라고 할 수 있다. 즉, 이것은 과거 서구와 일본의 침략이라는 굴욕적 경험을 상기시켜 국력을 강화함으로써 과거의 영광을 되찾겠다는 결의를 국민들에게 각인시키기 위한 정치적 선언인 것이다(Wang 2014, 3). 이것은 또한 중국이 더 이상 외부 세력의 힘에 의해 휘둘리지 않을 것이며, 주요 국제문제에 영향력을 행사하는 글로벌 세력으로서 중국을 자리매김하겠다는 의지 표현이기도 하다.

이러한 측면에서 중국의 꿈은 원칙적으로 국내정치적 맥락에서 선언된 수사이자 구호이지만 중국의 국제정치적 의도와 관련하여 보다 공세적인 태도로의 전

환을 내포하고 있다는 점에서 새로운 담론을 유발하고 있다. 즉, 과거 세계의 중심 국가로서의 위상을 되찾는다는 의미의 중국식 표현 ‘부흥’은 국제관계의 향방과 관련하여 중요한 질문을 던지고 있는 것이다. 그것은 더 부유하고 강력해지게 된 중국이 기존 질서에 도전하여 새로운 중국 중심의 질서로 재편해 나가려는 현상과 세력이 될 것인가, 아니면 상호의존성을 바탕으로 기존 질서에 보다 적극적으로 편입하려는 현상유지 세력이 될 것인가이다.

그런데 이와 관련하여 비록 중국이 국제질서의 근본적인 방향과 관련된 모종의 시도는 하지 않는다고 할지라도, 최근 수 년 간의 사건들 즉, 아시아 주변국들과의 관계 속에서 자국의 이해관계와 관련하여 표명하고 있는 언사나 행동들은 역내 질서의 향방에 적잖은 우려를 불러일으키고 있다. 요컨대, 시진핑 주석은 2013년 1월 정치국 평화발전정책 학습회 연설에서 ‘우리는 평화발전의 길을 계속해서 걷겠지만 우리의 합법적 권리와 이익을 포기해서는 안 되며, 핵심적 국가 이익도 희생해서는 안 된다’면서 ‘어떤 나라도 우리가 우리 자신의 핵심이익을 두고 흥정하리라고 기대해서는 안 되고, 우리 주권과 안보, 발전 이익을 잠식하는 쓴 열매를 삼킬 것이라고 기대해서도 안 된다’고 언급하였다. 즉, 시진핑 주석은 자국의 핵심이익이 주권과 마찬가지로 협상의 대상이 아님을 분명히 하였는바, 이는 평화로운 환경 유지를 위해 핵심이익을 희생하지는 않을 것이라는 의지를 확인한 것이다.³⁾ 따라서 이러한 공세적 태도 때문에 일각에서는 중국이 국가 이익을 수호하기 위해서 그동안 반복적으로 주창해 온 평화적 발전이라는 공언을 스스로 포기할지도 모른다는 우려를 제기해오기도 하였다(Zhang 2015, 9).

한편, 시진핑 체제 출범 이후 중국은 대미관계에서 보다 적극적으로 자국의 역할을론을 주장해 오고 있다. 이러한 주장은 현재 전개되고 있는 국제체제의 구조적 흐름이 자국에게 새로운 기회를 가져다주고 있다는 인식을 바탕으로 하고 있다(Noesselt 2015, 27). 따라서 중국 시진핑 체제에서 중국 지도자들은 이러한 변화의 시기에 새로운 글로벌 세력으로서 자국의 정체성을 정립하고 그에 상응하는 역할을 하는 동시에 대접을 받아야 한다는 인식을 점점 더 분명하게 표출하기 시작

3) 사실 중국이 이렇게 핵심이익을 강조하고 있지만 핵심이익의 내용이 정확히 무엇인지에 대해서는 분명치 않다. 다만 국무원 신문판공실 명의로 발간한 2011년 백서(화평발전백서)에서 열거하고 있는 바에 따르면, 그 범위는 국가주권, 국가안보, 영토보전과 국가통일, 헌법으로 확립된 중국의 정치체제와 총체적 사회적 안정, 지속적인 경제·사회적 발전을 보장하기 위한 기본적 보호장치 등이다. 이 백서에서 중국은 이러한 핵심이익을 유지할 의지를 굳건히 하고 있다고 밝히고 있다.

하였다. 소위 ‘신형대국관계’에 대한 요구는 그러한 인식을 바탕으로 하고 있다.

2012년 2월 당시 중국 국가부주석이던 시진핑은 미국을 방문한 자리에서 미국에 대해 상호존중과 윈-윈 협력으로 요약되는 동 관념을 제시하였다. 이후 이 관념은 시진핑 체제 출범과 함께 본격적인 국가전략으로 편입되었다. 이에 따라 사계에서는 이러한 주장이 중국의 달라진 위상을 반영한 것이며, 따라서 중국이 미국과 새로운 전략적 경쟁관계에 진입하였다고 해석하기도 하였다. 그런데 비록 중국의 새 지도부가 주장하는 신형대국관계가 미국과의 경쟁을 통한 세력관계의 본질적 변화를 추구하고 있지는 않을지라도 이것이 미국에 이은 제2의 글로벌 세력으로서의 중국의 새로운 지위를 상징하고 있다는 점에서 다른 한편으로 일본, 인도를 포함하여 다른 지역 강대국들과의 관계에서 본질적인 변화를 수반하고 있음에 주목할 필요가 있다.

중국의 신형대국관계에 관한 수사는 이후로 중국 지도자들과 관영언론들에 의해 반복적으로 언급되었다. 예를 들어 2013년 6월 시진핑 주석이 국가원수 직위로 미국을 처음 방문하였을 때 주미 중국대사 추이텐카이는 영문판 관영신문인 차이나 데일리(China Daily)에 쓴 글에서 미국과 중국이 신형대국관계를 구축할 것을 제안하면서 시진핑의 방문이 그러한 관계에 새로운 모멘트를 제공해야 한다고 주장하였다. 또 같은 해 9월 22일 차이나 데일리 오피니언 란에서는 중국 지도자들이 신형대국관계를 이론에만 멈추거나 단기 이익을 거두는데 만족해서는 안 되고 지속적으로 발전시켜 나가야 한다고 주장하였다(Wertime 2015). 그리고 2015년 9월 두 번째 미국 방문 길에서 시진핑 주석은 미국과 중국 간 신형대국관계 모델 구축 필요성을 언급하였다. 하지만 그럼에도 불구하고 이러한 주장이나 요구는 미국으로부터 호의적 반향을 불러일으키지 못하였다. 오히려 미국 내 정책결정자들은 그와 같은 용어의 의미 자체가 모호하고, 또 그러한 주장 속에는 중국에 대한 비판을 억제시키기 위한 전략적 계산이 깔려있다는 판단에서 그것을 받아들이는데 신중한 태도를 보이고 있다(Wertime 2015). 그럼에도 불구하고 중국은 미국에 이러한 주장을 반복하고 있는데, 그 이유에 대해 일부 연구자들은 중국이 초강대국으로서 미국과 동등한 지위를 바라고 있다는 점, 미국이 중국의 핵심이익을 인정해주기를 바란다는 점, 중국이 중국공산당의 리더십 아래 보다 강력한 민족주의적 긍지를 조성하고자 하는 국내정치적 욕구에 부응하기 위한 필요 때문이라고도 분석하고 있다(Chen 2015).

합리적 이익극대화 추구자로서 모든 국가는 국제체제에서 세력 배분을 반영하는 방식으로 외교정책을 설정하고 전개한다는 것은 익히 알려진 사실이다 (Noesselt 2015, 19). 이렇게 본다면 경제력을 바탕으로 국제적 위상을 강화해 온 중국 또한 향후 보다 적극적으로 세력 신장형 정책을 추구할 것으로 예상하는 것은 어렵지 않다. 그 결과 장기적으로 중국의 공세적 행동이 역내외 다른 국가들과 갈등과 대립을 고조시킬 가능성을 배제할 수 없다. 다만 중국은 현 단계에서 그리고 향후로도 당분간은 국가정책 우선순위로 설정해 온 국내 경제성장과 발전 목표를 달성하기 위하여 분쟁이나 갈등을 통제 가능한 수준에서 관리하고자 할 것이다. 즉, 자국의 이익과 관련된 국제적 쟁점에 대해서는 보다 목소리를 높이겠지만 경제성장을 위한 안정적인 지역 및 글로벌 환경을 필요로 한다는 논리는 당분간 여전히 유효할 것이다.

다. 지역 주도권 추구

시진핑 체제 출범 이후 중국은 지역 과정에서 주도권을 확보하기 위한 시도로 서 아시아인프라투자은행(AIIB), 육상 및 해상 실크로드(一帶一路)와 같은 구상들을 추진해 왔다. 이와 관련하여 리커창 총리는 2013년 5월 남아시아를 방문하면서 중국-파키스탄 경제회랑, 방글라데시-인도-중국-미얀마 경제회랑 구상을 제안하였다. 이어 같은 해 9월 카자흐스탄 방문 중 나자르바예프대학교에서 행한 연설에서 시진핑 주석은 실크로드 경제벨트 구상을 밝혔다. 그런데 이러한 구상에는 단지 경제협력만이 아니고 이들 국가들과의 정치적 관계를 심화시켜 중국의 영향력의 외연을 확대시키고자 하는 전략적 계산이 포함되어 있다.

한편 2013년 10월 시진핑 주석과 리커창 총리가 동남아 5개국을 잇따라 순방하면서 새로운 동남아 정책선언인 소위 '2+7 협력틀'을 제시하였다. 이 협력틀은 양측간 협력 증진 기반으로서 정치적 측면에서 전략적 선린관계를 심화하고 선린조약을 체결하며, 경제적 측면에서 2020년까지 교역 규모 1조 달러 달성을 위한 중-아세안 자유무역지대를 개선하고, 지역 연계성 사업 추진 재원 마련을 위해 AIIB를 설립하며, 21세기 해상 실크로드를 구축한다는 등의 제안으로 구성되어 있다(Parameswaran 2013).

그런 가운데 AIIB 구상은 2013년 10월 중국, 인도, 파키스탄, 싱가포르, 베트남 등 21개국이 양해각서를 체결하고 이어 1년 후인 2014년 11월 설립협정을

체결함으로써 본격화되기 시작하였다. 그리고 이 투자은행에 중국은 초기 출자금의 50%인 500억달러를 투자하기로 약속하는 등 계획을 주도하여 왔다. 이러한 이유 때문에 일부에서는 이를 중국판 세계은행으로 지칭하기도 하였다(The Economist 2014). 그런데 미국은 관리구조의 투명성 결여와 대출기관들이 조건으로 제시해 온 환경, 노동, 조달 기준을 충족시키지 못할 것 등의 이유를 들어 이 기구 설립에 반대해 왔다. 하지만 보다 실질적인 이유는 동 기구를 중국이 주도할 경우 이것이 중국의 아시아 지역 내 영향력 확대를 위한 도구로 활용됨으로써 역내의 기존 세력구조에 변화를 일으킬 것을 우려하였기 때문이다. 이 때문에 미국은 유럽 및 한국, 일본, 호주 등 다른 동맹국들에게 중국 주도의 동 기구에 참여하지 말도록 설득한 것으로 알려지고 있다. 그럼에도 불구하고 영국을 위시하여 많은 유럽 국가들이 향후 아시아 지역에서 대규모 인프라 구축 사업에 대한 참여를 기대하며 가입하였으며, 한국 또한 동일한 이유로 참여를 결정하였다.

이어 2015년 3월 ‘아시아의 새로운 미래: 운명공동체를 향하여’라는 주제로 개최된 보아오 포럼에서 시진핑 주석은 실크로드 청사진을 제시하였다. 여기서 중국은 실크로드 계획이 중앙아시아, 서아시아, 남아시아, 동남아시아 및 동아시아, 그리고 인도양과 태평양을 포함한다고 밝혔다. 이렇게 실크로드 계획이 아시아 전역을 대상으로 한 것은 미국의 아시아로의 중심축 이동에 대한 대응으로 여태까지 관계가 긴밀하지 못했던 원거리 국가들과 관계에 새로운 활력을 부여하여 아시아를 하나로 묶고, 중국을 이렇게 하여 형성되는 새로운 관계의 중심축으로 만들겠다는 계산이 깔려 있다.

라. 영유권 주장 공세화 및 해양 중시 전략

중국의 물질적 역량이 제고되면서 국제사회에서는 중국이 기존 질서에 순응하고 책임 있는 지역 및 글로벌 행위자로서 보다 큰 책임을 떠맡아야 한다는 요구 또한 높아져왔다. 이는 부상하는 중국이 축적된 힘을 팽창주의적 목표나 패권정책을 추구하는 방향으로 투사할 경우 이를 견제하고 대응하고자 하는 군사안보적 시도가 가속화됨으로써 역내는 물론이고 역외에서까지 불확실성이 고조되는 소위 안보딜레마 현상이 노정될 가능성이 있기 때문이다. 이를 의식하여 중국은 반복적으로 모호하면서도 일반적인 용어로 자국은 현재는 물론이고 앞으로도 패권이나 강권정치를 추구하지 않을 것이며, 평화적 발전과 평화적 외교정책을 고

수할 것이라고 주장해 왔다. 하지만 중국은 이처럼 스스로 부과한 평화적 부상과 협력적 행위자로서의 역할을 강조하고 있지만 역내에서 해양영토를 둘러싼 영유권 주장과 공세를 점차 강화해오고 있다. 예를 들어, 2013년 국방백서에서 중국은 자국의 영토주권과 해양권 및 이익과 관련된 문제에서 일부 이웃 국가들이 상황을 복잡화하거나 악화시키는 행동을 취하고 있다고 기술하면서, 일본이 다오위다오 제도를 둘러싸고 문제를 일으키는 등 중국의 해양 이익에 대한 안보 위협이 증가하고 있다고 주장하였다.

특히 시진핑 정부는 해양을 중시하는 보다 적극적인 안보 개념을 설정하고 이를 안보 및 발전전략의 기반으로 삼고 있는 바, 이와 관련하여 2015년 국방백서는 해양이 중국의 장기적인 지속발전과 불가분의 관계에 있으므로, 중국인민군 해군은 향후 기존의 연근해 방어에서 원양 방어로 작전 범위를 넓혀 해양주권과 이익을 수호할 것이라고 주장하면서 이를 위해서는 육군을 중시하고 해군을 경시했던 기존의 전통적 군사 관념을 타파해야 한다고 밝히고 있다. 또 이 백서에서 중국은 중국의 꿈은 강국의 꿈이며, 강국의 꿈을 실현하기 위해서는 강군 건설이 필수적이라고 기술함으로써 군사력 증강에 대한 의지를 분명하게 드러내었다.

이러한 정책의 일환으로 중국은 최근 인민해방군 해군 남해함대 전력을 대폭 증강해 왔다. 현재 중국 해군이 보유하고 있는 북해함대, 동해함대, 남해함대 등 3개 함대 중 남해함대는 한때 다른 함대들에 비해 중요성이 덜해 왔었다. 그런데 지난 수 년 간에 걸쳐 중국은 동 함대에 상급(Shang-class) 공격용 핵잠수함과, 킬로급(Kilo-class), 송급(Song-class), 유안급(Yuan-class) 재래식 잠수함, 진급(Jin-class) 잠수함 발사 탄도미사일 및 여러 기의 신형 유도 미사일 장착 구축함, 상륙용 전투함 등을 배치하였다(McDonough 2015). 이는 중국이 남중국해에서의 작전 능력을 제고하는 동시에 동 수역 분쟁에 보다 공세적이고 적극적으로 대응해 나가겠다는 의지 표현이다. 그렇기 때문에 중국과 영토분쟁을 겪고 있는 국가들 사이에서는 이러한 중국의 태도와 행동을 지켜보면서 중국이 궁극적으로 현상유지 세력으로 남아있지 않을 것이라는 의심이 증가하고 있다(Domínguez 2014; Lee-Pisco 2015).

마. 지역안보 논의의 아시아화 시도

국가 운영은 동기와 목표를 분리하기 대단히 어려운 복잡한 과정으로서 흔히

국가 행위와 관련하여 대외적으로 선언된 내용과 실제 전략적 접근은 일치하지 않을 수 있다. 중국은 1990년대 중반 이후로 역내 다자안보 대화에 본격적으로 참여하기 시작하였지만 일부에서는 이러한 변화가 중국이 다자제도나 기제의 기존 가치나 목표를 수용했기 때문이라기보다는 그것을 통한 협조적 노력을 지연시키거나 목표를 잠식시키려는데 목적이 있었기 때문이라고 해석하였다(Bisley & Taylor 2015, 36).

다자제도와 과정은 참여자들의 정책 선택을 제약함으로써 그들로 하여금 행동에 대한 변화를 불러일으킬 것이라는 기대를 바탕으로 한다. 또한 참여자들은 그러한 제도와 과정에 대한 참여가 제공할 것으로 예상되는 보상 때문에 참여를 결정하게 된다. 현재 역내에서 진행되고 있는 대표적인 다자안보대화는 아세안지역포럼(ARF)과 아시아안보회의(일명 상그릴라대화)를 들 수 있다. 그 가운데서 2002년 시작된 아시아안보회의는 아시아-태평양 지역 국방외교의 장으로써 정부 대표가 참석하는 1트랙(Track 1)과 학자, 언론인, 시민사회단체가 참여하는 2트랙(Track 2)이 혼재하는 논의 프로세스이다. 이 대화는 그동안 참여국의 공동의 관심 분야와 북한문제, 아태지역의 군사태세 변화와 영향 등을 논의해 왔다. 이 대화가 갖고 있는 가장 큰 특징은 그것이 합의 배제적 구조로 되어 있기 때문에 참가국들은 부담없이 참석하여 자국의 의견을 개진할 수 있다는데 있다. 따라서 이 대화를 통해 국가들은 참가국들의 안보 규범 및 관행에 대한 태도를 확인할 수 있다. 또 이 대화에서는 공식 회기 이외에도 종종 정부 관료들 간의 비공개 양자 또는 소다자 회의를 통해 상호 의견 교환이 이루어지기도 하기 때문에 국방 관련 정보를 얻을 수 있는 통로이기도 하다.

중국은 2007년부터 아시아안보회의에 고위급 군인사를 참석시키기 시작한 이래 이것을 중국의 부상을 우려하는 국가들에 대해 자국이 평화적 의도를 갖고 있는 국가라는 점을 확인시켜 주기 위한 장으로 활용하려 하여 왔다. 예를 들어 2011년 6월 제10차 회의에서 중국 대표로 참석한 리양 국방부장은 중국이 본질적으로 방어적 방위정책을 고수하고 있으며, 지역 동요나 상호신뢰를 손상시키는 어떤 행동도 반대하는 바, 평화와 안정, 평등과 협력 그리고 신뢰와 상호이익을 위한 지역 환경을 조성하는데 있어 다른 아시아 국가들과 공동 노력을 할 준비가 되어 있다고 주장하였다. 그는 또 중국은 현재에도, 미래에도 발전 정도와 무관하게 패권이나 군사적 팽창주의를 추구하지 않을 것이라고 단언하였다.

하지만 중국은 점차 다자안보대화에서 미국의 영향력이 큰 것을 불편하게 생각해오고 있었다(Bisley & Taylor 2015, 39). 그러면서도 기존 메커니즘에 대한 참여를 거부하지 않았던 이유는 그로부터 이탈하게 될 때 초래하게 될 잠재적 기회비용을 의식하고 있었기 때문이다. 그런데 그러한 가운데서 중국은 별도의 트랙을 모색해오고 있었다. 이와 관련하여 2014년 5월 상하이에서 개최된 제4차 ‘아시아 교류 및 신뢰구축회의’(CICA: Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia) 기조연설에서 시진핑 주석은 아시아 안보를 위해서 안보 개념을 혁신하고, 새로운 지역 안보 협력 구조를 확립하며, 공유하는 윈-윈의 길을 함께 건설해야 한다면, 소위 ‘신아시아 안보 개념’을 제안하였다. 이와 같은 연설은 아시아 안보 문제를 아시아 국가들 스스로 다루어 나가도록 함으로써 외부 세력인 미국의 역내 관여를 배제하고자 하는 의도에서 나온 것이다.⁴⁾

한편 중국은 중국인민해방군 산하 군사과학원 주관으로 2006년부터 민간 차원에서 국제안보 이슈에 관한 의견 교환을 목적으로 격년제로 진행되어오던 상산(香山) 포럼을 2014년부터 정부 관계자와 민간인이 함께 참여하는 반민반관(1.5 트랙) 형식의 연례행사로 확대시켰다. 중국이 이 회의를 연례화하기로 한 데는 같은 해 아시아안보회의에서 헤이글 미 국방장관이 중국을 심하게 비판한 것이 결정적으로 작용한 것으로 분석되고 있다(Glaser 2014). 이 회의에서 헤이글 국방장관은 지난 수개월 사이 중국이 필리핀의 스카버러 암초에 대한 접근을 제한하고, 다수의 장소에서 간척 작업을 시작하였으며, 파라셀 제도 인근 분쟁 수역에서 석유 시추를 시작하는 등 남중국해에 대한 영유권을 주장하는 일방적인 조치를 취해 왔는데, 미국은 어떤 국가도 협박이나 강제 또는 무력사용의 위협을 통해 그들의 주장을 하는데 대해 확고히 반대하며, 국제질서의 기본적인 원칙들이 도전받는 것을 모른 척하지 않을 것이라고 발언하였다(The Asia Security Summit 2014). 이에 대해 중국 대표로 참석한 중국인민해방군 총참모부 부참모장 왕구안중 중장은 그러한 비판이 패권적 의식에 함몰된 강압과 협박

4) CICA는 1992년 10월 제47차 유엔총회에서 카자흐스탄 나자르바예프 대통령이 아시아 지역의 평화, 안보 및 안정을 촉진하기 위한 협력 제도로서 제안하여 시작된 정부간 회의로서 2002년 첫 정상회의가 개최된 이래 4년 단위로 회의가 진행되고 있다. 이 회의에는 현재 한국, 중국, 러시아와 동남아시아, 서남아시아, 중동, 중앙아시아 등 26개 회원국이 참여하고 있으며, 미국과 일본은 옵저버 지위를 갖고 있다.

이며, 아시아-태평양 지역을 곤경에 빠뜨리고자 하는 요란한 수사로 가득 찬 연설이라고 맹렬하게 비난하였다(Bisley & Taylor 2015, 42).

중국이 아시아 안보의 아시아화를 표방하며 상산 포럼의 성격을 변화시킨 데 대해 일부 분석자들은 이러한 행동이 아시아-태평양 차원에서 영국의 국제전략 문제연구소 주관으로 개최되어온 아시아안보회의를 잠식하고자 하는 의도로 평가하고 있다(Bisley & Taylor 2015, 39-40).

3. 러시아의 동아시아 전략 전환

가. 러시아 판 재균형 정책

러시아는 과거 대외정책 과정에서 비록 간헐적으로 아시아·태평양 세력으로서의 존재감을 확인시키려 하여 왔었지만 21세기 진입 이후로도 상당 기간까지 전략 중심을 여전히 유럽과 유라시아 지역으로 설정해 왔다. 요컨대 러시아는 동북아시아에서 북핵문제 해결을 위한 다자대화였던 6자회담의 일원으로 참여하고, 아시아·태평양 지역의 공식 다자안보대화인 아세안지역포럼(ARF)에 참여함으로써 동아시아 지역에서 안보적 이해당사자임을 확인시켜 왔지만, 관여의 범위와 폭은 제한적이었다. 특히 6자회담에서 러시아는 적극적인 이니셔티브를 행사하기보다는 대체로 중국 노선을 따르는 가운데 동북아시아 안보 문제에 최소한의 영향력을 갖는 행위자로서 자리매김하는 것으로 만족해 왔었다.

그런데 2013년 12월 푸틴 대통령이 연방의회 연설에서 러시아의 동방으로의 중심축 이동을 21세기 주요 국가건설 과업으로 선언한 후 동아시아 정책이 중요 과제로 편입되었다. 요컨대 이 연설에서 푸틴은 러시아의 태평양으로의 방향 전환이 러시아의 새로운 경제적 기회와 새 지평을 열어줄 뿐만 아니라 적극적인 대외정책을 위한 추가적 계기를 마련해줄 것으로 믿는다면서, 러시아의 정책이 글로벌 패권이나 지역 패권을 추구하는 것도, 초강대국 지위를 추구하는 것도 아닌 국제법을 수호하고 존중과 국가주권 그리고 제 국민들의 독립과 주체성을 위해 노력하는 리더가 되고자 하는 데 있다고 주장하였다(The Kremlin 2013).

이러한 발언은 러시아가 미래의 리더십 세력으로서 입지를 구축해 나가기 위해서는 아시아 친화적 접근을 러시아 대외정책의 중요 부분으로 편입시켜야 할 필요성이 있다는 인식을 근간으로 하고 있는바, 여기에는 중국의 부상과 미국의

재균형 정책으로 21세기 세계정치·경제의 무게중심이 아시아 지역으로 이동하고 있는 상황에서, 러시아가 이 지역의 주요 행위자로서 입지를 구축하지 않고는 향후 리더십 국가로서의 위상 확보라는 포부가 달성되기 어렵다는 판단이 밑바탕을 형성하고 있다.

한편 이에 앞서 2013년 2월 러시아 정부가 대통령 승인을 받아 채택한 외교정책 개념에 의하면, 러시아는 동방정책에 대해 첫째, 아시아-태평양에서의 통합 과정에 적극적으로 참여하고, 집단적 방식으로 투명하고 공평한 안보 양식과 협력을 조성할 의향을 가지고 있으며, 둘째, 충돌 가능성이 상존하고 군비 증강, 핵 확산 위험이 증가하고 있는 역내에서 정치·안보 환경을 개선하고자 하며, 셋째, 역내에서 지역 유대를 위한 파트너십을 조성 및 촉진하고자 한다고 밝히고 있다. 그리고 이를 위해 러시아는 아시아·태평양 지역의 새로운 안보구조의 지역적 요소로서 동북아시아에서 평화, 안보, 상호신뢰, 호혜적 협력 강화를 위한 효과적 메커니즘 구축 노력에 적극 기여할 준비가 되어 있다고 주장하고 있다(The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation 2013). 이러한 개념에는 아·태지역의 전략적 중요성이 제고되고 있는 가운데 러시아가 이 지역 내에서의 정치·경제·안보 과정에 보다 적극적으로 참여함으로써 글로벌 세력으로서의 지위를 확보하고자 하는 욕구가 담겨있다고 할 수 있다.

물론 실제로 동아시아 지역과정에 대한 참여자로서의 러시아의 역할이 대외적으로 표명된 것만큼 적극적이고 실질적인지에 대해서 의문의 여지가 없는 것은 아니다. 요컨대 러시아는 2013년 외교정책 개념에서 동아시아정상회의를 아·태지역의 핵심적인 안보 및 협력 이슈에 관한 지도자들 사이의 전략대화를 위한 주요 발판으로 보고 있다고 밝힌바 있지만, 2011년 동아시아정상회의 공식 참여국으로 지위를 부여받은 이래로 지금까지 단 한 차례도 이 회의에 정상이 직접 참여한 적이 없다.⁵⁾ 이 때문에 역내 국가들 사이에서는 러시아가 수사와는 달리 아시아를 리더십 세력으로서의 부상을 위한 발판으로서보다는 미국의 글로벌 리더십을 견제하기 위한 수단으로 보고 있다는 시각이 제기되어 왔다(Mankoff 2015, 71).

다른 한편으로 러시아는 군사·안보적 측면에서 동아시아 지역에 대한 세력 투사력을 제고하기 위한 일련의 시도를 해 오고 있다. 요컨대 러시아의 군사력은

5) 러시아에서는 2011년부터 2013년까지 외무장관이, 2014년부터 2016년까지는 총리가 참석하였다.

미국에 이어 세계 2번째로 평가되고 있지만(Global Firepower 2016), 극동지역의 군사적 배치는 상대적으로 소홀히 되어 왔었다. 그런데 러시아는 2010년 기존의 극동군관구와 시베리아군관구의 일부를 통합하여 이를 동부군관구로 확대한 후 이 관구에 대한 군사무기 현대화를 군사계획의 우선순위로 설정하였다. 러시아는 또 이 지역에서 미국, 중국에 비해 열세에 있는 해군력을 보강함으로써 군사작전 능력을 제고하기 위하여 태평양 함대의 현대화를 추진해오고 있다. 이와 관련하여 러시아는 2013년 태평양 함대에 보레이급(Borey-class) 신형 핵추진 탄도미사일 잠수함을 배치하였고 10년 내 추가로 5척을 추가 배치할 계획인 것으로 알려지고 있다. 또 2014년에는 신형 두곤급(Dyugon-class) 상륙정을 이곳에 배치하였으며, 향후 10년을 목표로 극동지역 실전배치를 계획하고 있는 야센급(Yasen-class) 다목적 공격용 핵잠수함 6척 중 첫 번째 잠수함이 이르면 2017년 태평양 함대에 인도될 것으로 예상되고 있다(Gady 2015).

이와 함께 러시아는 극동 아시아 지역으로 세력을 확대하기 위해서는 항공모함과 같은 원거리 투사능력을 강화할 수 있는 기동성 높은 전력자산이 필요하다고 판단하고 이를 위한 계획도 진행시키고 있다. 이와 관련하여 현재 러시아가 보유하고 있는 항공모함은 1985년 진수한 5만톤급의 어드미럴 쿠즈네초프가 유일하다. 러시아는 냉전 시기 흑해에서 동급의 2호함을 건조하고 있었으나 이 선박은 냉전 종식 이후 재정적 이유로 방치되다 중국으로 매각된바 있다. 이에 러시아는 향후 현재 보유중인 항공모함에 비해 배수량이 2배 가까이 큰 신형 항공모함을 건조할 계획임이 다수의 경로를 통해 확인되어 오고 있다. 이에 따라 일부 분석자들은 러시아가 아시아 지역의 지정학적 중요성을 인식하여 이 지역에 해군력을 집중함으로써 향후 10년 내에 태평양 함대가 러시아 최대 함대가 될 것으로 예상하고 있다(Sussex 2015, 3; Simha 2016).

한편 동북아시아 차원에서도 러시아는 최근 수년간 이 지역 안보 이슈를 자국의 영향력 유지를 위한 전략적 도구로 이용하고자 하는 의지를 점점 더 확실하게 표명해 왔다. 예를 들어 북핵문제를 포함하여 한반도 문제를 풀어나가고자 하는 과정에서 러시아는 그동안 북한과의 관계를 고려하여 일정한 거리를 두는 가운데 제한적 역할만을 하여 왔었다. 그러나 최근 북한이 핵실험 및 미사일 시험발사를 반복하는 가운데 한·미 양국이 대규모 합동군사훈련을 실시하기로 한 데 대해 북한이 이를 핵전쟁 연습으로 비난하고 ‘선제적 핵공격’을 위협하자 러시아

는 한·미 합동군사훈련이 북한에 대한 전례 없는 군사·정치적 압력으로 북한의 안보 우려를 촉발하게 될 것이라고 비판하였지만, 동시에 북한에 대해서도 그와 같은 위협이 대북 군사력 사용에 대한 합법적 기반을 제공해줄 수 있다며 경고 메시지를 보냈다(O'Carroll 2016). 이러한 접근 방식은 과거와는 상당히 다른 것으로서, 러시아 정부 내에서 비록 북한이 크림반도 합병 사건 후 취해진 서방의 대러시아 압력에 동참하지 않는 국가의 하나이지만 대북한관계 개선의 걸모습이 중장기적으로 실익이 없는 환상에 불과하다는 인식이 점증하고 있음을 시사하고 있다(O'Carroll 2016).

아시아 재균형 정책은 푸틴 정부의 국내정치적 이해와도 부합하고 있다. 즉, 2014년 3월 크림반도 합병 후 푸틴은 높은 국민적 지지를 받았다.⁶⁾ 그러나 다른 한편으로 러시아 경제는 미국, 유럽연합을 위시한 국제사회의 대러시아 차관 축소, 자본시장 접근 제한, 러시아 고위층 인사들의 자산 동결 등 제재로 침체 국면으로 전환되었다. 국제통화기금에 따르면 2015년 러시아의 국내총생산량은 3.7% 감소하였으며, 2016년에도 1% 추가 감소할 것으로 예상되고 있다. 인플레이션 또한 2014년 7.8%에서 2015년에는 15.4%로 급상승하였다. 더욱이 글로벌 시장에서 석유의 공급과잉으로 러시아의 주요 수출품인 국제유가가 하락하면서 러시아 경제는 더욱 타격을 받게 되었다(Ma 2016). 따라서 푸틴 정부는 국내정치적 정통성을 뒷받침하기 위한 방안으로서 대외정책을 통해 지속적으로 지지를 유지하기 위한 강화기제를 마련할 필요성에 직면해 있다(Sussex 2015, 3).

비록 2013년 발표한 외교정책 개념에서 동아시아 정책이 CIS, 유럽연합, 미국에 이어 4번째 순서로 기술되고 있다는 점에서 유럽과 미국이 여전히 러시아 외교정책의 우선순위를 차지하고 있다는 사실을 부정할 수는 없더라도 푸틴 정부 3기 출범 이후 역내에서 취해온 여러 가지 조치들로부터 볼 때 동아시아 정책이 이전과는 다른 모습으로 전개되고 있음은 분명하다고 하겠다.

나. 대중국 전략적 동반자관계 강화

이러한 가운데 러시아의 아시아 재균형 정책은 역내 주요 세력인 중국과의 전

6) 한 조사에 의하면 푸틴에 대한 지지도는 크림반도 합병 이전인 2014년 1월 65%에서 합병 이후인 2014년 12월에는 85%로 급등하였다. 이어 시리아에서의 반테러 공습 개시 직후인 2015년 10월 조사에서는 지지율이 89.9%를 기록하였다(Sperling 2015).

략적 관계 강화로 표출되고 있다. 사계에서는 중국이 경제적 성취를 바탕으로 축적된 힘을 점차 정치적 영향력으로 전환시켜 나감에 따라 향후 지역 분쟁에 대해서도 보다 적극적이고 공세적인 행동을 취하게 될 것인바, 이를 위해서는 러시아의 보다 큰 지지와 지원을 필요로 하게 될 것이라고 분석하여 왔다(Charap et. al. 2016, 11). 요컨대 중국은 자국의 부상으로 미·중관계가 악화될 경우 미국에 대항할 수 있는 가장 강력한 파트너로서 역할을 해줄 수 있다는 점에서 러시아를 필요로 하고 있다. 러시아 역시 이러한 점에서 역내 세력 투사와 관련하여 자국의 역할을 기대하고 있다. 이에 러시아는 역내에서의 미국의 관여 확대 추세에 대응하기 위해 최근 수 년 간에 걸쳐 중국과 전략적 파트너십을 강화하여 왔다.

특히 러시아는 중국과의 보다 긴밀한 관계가 크림반도 사태 이후 서방의 제재로부터 오는 충격을 완화시키는데도 도움이 될 것으로 판단하고 있다. 즉, 러시아는 아시아에서 자국에 대한 제재에 동참하지 않고 있는 세계 최대의 경제 가운데 하나인 중국과의 관계를 통해 위기를 모면할 수 있을 것으로 보고 있다. 한편 중국의 경우 자국의 국제적 위상 강화에 따라 전략적 균형이 자국에게 유리한 방향으로 경사될 경우 지역 영향력 경쟁으로 대러시아 관계에서 긴장이 고조됨과 동시에 상호불신이 증가할 것이 우려되는바, 이를 회피하기 위해서도 러시아와의 관계를 우호적으로 관리해야 할 필요성을 인식하고 있다. 이러한 양국간 전략적 사고의 수렴은 2015년 2차대전 종전 70주년 기념식 행사를 매개로 한 두 차례의 정상회담을 통해 확인되고 있다. 5월과 9월 두 차례의 정상회담에서 양국은 북핵문제 협의, 정규 합동군사훈련 등을 포함한 동북아시아 안보 문제에 대한 대화, 새로운 동아시아 안보 구조 속에서 러시아와 중국의 리더십 역할 등을 논의하였다. 또 양국은 러시아가 주축을 이루고 있는 유라시아경제연합(EEU)과 중국 주도의 '일대일로' 간의 협력에 관한 공동선언을 채택하였다(Charap et. al. 2016, 9-10).

한편 러시아는 2012년 4월 중국과 해상기동훈련을 실시한 후로 매년 합동 군사훈련을 실시해 오고 있으며, 2013년에는 미국의 미사일방어체제 계획에 대응하기 위해 보다 긴밀한 협조를 해나갈 것임을 선언하였다. 양국은 광범위한 군사·안보 유대를 과시하기 위하여 2015년 5월과 8월 지중해와 동해에서 두 차례 합동 군사훈련을 하였으며, 2015년 5월 러시아의 대독일 전승 70주년 기념행사와 9월 중국의 대일본 전승 70주년 기념행사에 양국 정상이 각각 상호 방문하여

참석하였다. 이 가운데 특히 모스크바 붉은 광장에서 진행된 러시아 전승 기념행사에서는 중국 군대가 러시아 군대와 함께 참가하여 가두 행진을 벌임으로써 대외적으로 유대를 과시하였다(Sussex 2015, 4). 또 중국은 유엔 안보리에서 러시아의 크림반도 합병에 대해 제재를 가하려는 결의안을 채택하려고 하였을 때 러시아의 입장을 고려하여 기권하였다(Corsaro and Djouder 2015, 39). 그리고 서방 국가 정상들이 러시아의 민주주의, 인권 등에 대한 항의 표시로 소치 동계 올림픽 개막식 행사 참석을 거부하였지만 중국은 이 행사에 참석하였다.

하지만 이와 같은 관계 진전 양상에도 불구하고 러시아가 중국과 공통의 이해가 없는 분야에 대해서는 연루되는 것을 원치 않고 있기 때문에 양국관계가 향후 동아시아에서 보다 강도 높은 결사인 동맹과 같은 형식으로 발전할 가능성은 높지 않다고 본다. 예컨대 러시아는 중국이 분쟁 당사자인 남중국해와 동중국해 영유권 문제에 대한 관여를 피해 왔으며, 이에 대해 중국의 입장을 명백히 지지하지도 않고 있다(Charap et. al. 2016, 11).⁷⁾

다. 대중국 의존성 심화 견제

이러한 가운데 또 다른 한편으로 러시아는 특히 크림반도 사태 이후 서방 국가들의 제재 아래서 중국이 자국에 대한 중요한 지원 세력이 될 것으로 기대하면서도 중국과의 관계 심화로 인한 과도한 대중국 의존성이 오히려 자국의 행동반경을 제약할 수 있다는 판단에서 이를 견제하기 위한 차원의 다른 아시아 국가들과의 관계 확대 작업도 동시에 추진하여 왔다. 즉, 러시아의 동아시아 정책은 중국에 대한 과도한 의존이 자국의 강대국으로의 재부상 염원과 양립할 수 없다는 인식을 바탕으로 추진되고 있다. 여기에는 중국과의 관계가 지나치게 심화될 경우 중국을 잠재적 위협으로 보는 다수의 아시아 국가들로부터 불신을 유발하게 됨으로써 러시아가 아시아 세력으로 편입할 가능성을 잃게 될 것이라는 판단도 동시에 작용하고 있다.

이와 함께 러시아는 중장기적으로 중국의 군사력이 보다 강력해질 때 군사적

7) 특히 러시아는 남중국해에서 항행의 자유를 정책으로 채택하고 있는 미국의 관여로 점차 국제분쟁화되어가고 있는 남중국해 문제에 대해 자국의 안보이익과는 직접적인 관계가 없기 때문에 중립적 입장에서 당사자 해결 원칙을 표명해 왔다. 그런데 이러한 원칙은 중국이 고수하고 있는 접근 방식이기도 하다. 이 때문에 러시아의 남중국해 정책이 중국의 입장에 동조하고 있는 것으로 비쳐지고 있다.

으로 공세적인 태도로 전환될 가능성도 고려하고 있다. 이 경우 러시아는 중국이 중앙아시아 지역에서 자국의 패권을 잠식해온 것처럼 극동 아시아 지역에서도 자국의 안보 이익을 침해할 수 있다고 보고 있다. 그렇기 때문에 일부에서는 러시아의 극동 지역에서의 빈번한 군사훈련과 군비 강화가 미국과 일본에 대해서 뿐만 아니라 실제로 중국을 견제하려는 데도 목적이 있는 것으로 판단하고 있다 (Klein 2014, 15). 일부에서는 러시아가 전술핵무기 감축과 미국과의 추가 전략 무기감축협상에 미온적인 이유의 일부가 중국의 군사적 잠재력에 관한 우려 때문이라는 분석까지도 있다(Mankoff 2015, 77). 이러한 분석과 평가는 러시아가 군사·안보관계 발전을 적극 추구하고 있는 인도와 베트남이 안보적 관점에서 모두 중국과 영토분쟁을 겪고 있는, 아시아에서 중국의 잠재적 패권을 우려하고 있는 국가들이라는 점을 고려할 때 전혀 설득력이 없는 것이 아니다.⁸⁾ 이에 러시아는 역내에서 중국과 전략적 균형을 확보하기 위해 일본 등 역내 주요 국가들과 관계 확대를 시도해 오고 있다.

요컨대 일본과의 관계에서, 러시아는 동아시아 지역에서 미·일동맹이 자국의 안보이익을 제약하는 요인이기는 하지만 그것이 중국이 갖고 있는 것만큼의 절대적인 우려 대상은 아니라고 판단하고 있다. 또 러시아는 일본과 남쿠릴 열도 내 도서에 대한 주권 문제를 두고 갈등을 겪고 있지만 이것이 자국에 대한 군사·안보적 위협이 될 것으로 판단하고 있지 않다. 일본의 군사정책에 대해서도 러시아는 그것이 자국보다 중국의 군사력 강화에 대한 대응에 초점이 맞춰져 있기 때문에 긴급한 위협으로 인식하지도 않고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 2013년 3월 푸틴은 재선 후 곧바로 쿠릴 열도 문제에 대한 협상 재개를 제안하는 등 대화를 통한 일본과의 관계개선 의지를 피력하였다. 이에 일본 역시 러시아와의 관계 제고를 기대하는 가운데 2012년 4월 일본 최고지도자로는 10년만에 아베 총리가 러시아를 방문하여 양국간 쿠릴열도(북방영토) 문제와 평화협정에 대한 논의 재개 및 양자간 정례 외교·국방장관회의(2+2 회의) 개최에 합의하였다. 그리고 2013년 11월 개최된 제1차 2+2 회의에서 양측은 양자 차원의 대화와 실질협력 증대 및

8) 2012년 이후로 러시아는 베트남에 대해 신형 구축함, 공격함, 수호이 30(SU-30) 전투기, 해안방어 미사일 포대 등 판매 계약을 맺었고, 2013년 11월에는 방위협력협정을 체결하였다. 그리고 2014년 말에는 러시아 전함의 캄란만 해군기지 입항 재개 협정을 체결하였다. 러시아는 또 비록 최근 인도측에서 예산 문제로 구입을 연기하기로 결정하였지만 인도와도 S-400 방공 시스템 제공 협정을 체결한 바 있다.

지역 안보문제에 대한 논의를 하고자 하는 의지를 확인하였다(Klein 2014, 21-22). 비록 양자관계가 서방의 대러시아 제재에 일본이 동참함에 따라 러시아가 쿠릴열도에서 군사훈련을 실시하는 등으로 다시 위축되기는 하였지만, 2015년 10월 북방영토 문제와 평화조약 체결에 관한 협상이 재개되고 이어 2016년 5월과 9월 양국간 정상회담에서 상기 문제와 경제협력 문제가 논의되는 등 러시아는 역내에서 세력 확대를 위한 일본으로부터의 지지 기반을 조성해가고 있다.

한국과의 관계에서도 러시아는 2013년 상트페테르부르크에서 개최된 G20 정상회의에서 유라시아 협력 속도를 높이기 위해 비자면제, 기술이전, 조선, 러시아-북한간 철도 연결사업 협력 등 17개 분야에 걸친 협력협정을 체결하였다. 그런데 이러한 협력은 한국 정부의 대북정책의 연장선상에 있는 유라시아 이니셔티브와 연계되어 있다는 점에서 특별한 의미를 갖는다. 다만 현재 러시아가 한반도 안보 문제와 관련하여 최대 현안이 되어 있는 북한의 핵 및 미사일 문제를 동북아 지역 정세의 불확실성을 고조시키는 최대 요인으로 인식하고 북한의 행동에 대해 부정적 입장을 갖고 있지만 동시에 이 문제를 해결하기 위해 미국이 취하고 있는 조치를 북한을 막다른 골목으로 몰아붙이는 행동으로 간주하고 있다는 점이 양국관계 진전의 걸림돌이 되고 있다. 이와 관련하여 러시아는 미군의 한반도 주둔 자체에 대해서는 이의를 갖지 않고 있으나 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 한국과 미국이 공동으로 추진중인 미사일 방어체제에 대해서는 자국의 안보이익을 침해하는 요인으로 보고 배치를 저지하기 위한 정치·외교적 공세를 취하고 있다(Sputnik International, 2016).

라. 전략적 행동 공간 확대 모색

한편 러시아는 동아시아에 대한 관여 수준을 제고하기 위하여 다른 역내 국가들과도 관계 다각화를 추구해 오고 있다. 즉, 러시아는 동남아시아 지역 국가들과의 양자 및 다자관계 확대, 강화를 통한 전략적 행동 공간 확보를 꾀하고 있다. 특히 그 가운데 베트남과의 관계 강화는 러시아의 동남아시아 진출을 위한 교두보로서의 역할을 하고 있다. 러시아는 오랫동안 베트남에 대해 이념, 정치, 군사 및 경제적 후원자 역할을 해 왔었다. 러시아는 베트남전 당시 미국에 맞서 북베트남을 지원해 왔으며, 중국-베트남 국경분쟁 시에도 베트남을 지원한 바 있다. 이러한 특별한 관계를 바탕으로 러시아는 일본, 인도, 중국 등 역내 주요국들보

다 앞서 2001년 베트남의 첫 번째 전략적 파트너가 되었다. 이의 연장선상에서 러시아는 중국의 남중국해에서의 점증하는 공세에 대응하기 위해 베트남이 군사 현대화를 추진해 나가는 과정에서 무기를 제공하는 등 방위협력을 강화해 왔다. 이러한 가운데 러시아는 아시아로의 회귀를 위한 적극적 시도의 일환으로서 2012년 7월 양국관계를 포괄적 전략적 파트너십 관계로 격상시키기로 하였다. 그리고 2014년 11월에는 이를 재확인하는 포괄적 전략적 파트너십 진전에 관한 공동선언을 발표하였다.

그런데 이와 같은 군사·안보적 관계와는 대조적으로 그동안 양국간 경제관계는 상대적으로 미흡한 수준에 머물러 있었다(Doan 2016). 베트남측 통계에 따르면 2014년도 양국간 교역 규모는 약 25억 5천만 달러로 중국, 미국, 한국 등 주요 교역 상대에 비해 현저히 낮은 수준이었다(Vietnam News 2015). 따라서 러시아는 베트남과 경제관계 강화를 새롭게 추구해 왔는데, 그 결과 베트남이 2015년 5월 유라시아경제연합(EEU)과 자유무역협정을 체결함으로써 러시아를 주축으로 추진되어 온 경제블록에 참여하게 되었고, 러시아는 이를 동남아시아 지역으로 경제관계 확대를 모색해 나가는 계기로 삼을 수 있게 되었다.

이와 관련하여 동남아시아 국가들과 다자협력 메커니즘을 구축하려는데 있어 러시아는 EEU를 적극 활용하려 하고 있다. 즉, 러시아는 중국이 주도하고 있는 다자협력 구상들에 역내 국가들이 참여함으로써 러시아의 이 지역에서의 영향력이 위축되는 것을 방지하고자 시장통합과 경제발전을 목적으로 러시아와 벨로루시, 카자흐스탄, 아르메니아, 키르기스스탄 등이 참여하고 있는 동 기구를 동남아 국가들과 연계시킴으로써 비정치·군사·안보적 측면에서 이 지역에 대한 투사력을 강화하려 하고 있는 것이다. EEU는 역내 회원국들 간 교역 증진을 목표로 하는 기구이지만, 러시아가 이에 참여하고 있는 데는 소연방 시절의 역내 주도권을 회복하기 위해 동 기구를 활용하고자 하는 지정학적 고려가 강하게 반영되어 있다. 이에 따라 러시아는 베트남을 EEU와 연계하려 시도해 왔으며, 2016년 5월에는 소치에서 처음으로 아세안과의 정상회의를 주관하고, 여기서 EEU, 아세안, 상하이협력기구(SCO)를 연결하는 경제적 파트너십을 제안하였다.

이에 일각에서는 상기와 같은 러시아의 아세안과의 관계 확대 추구를 중국의 부상에 따라 러시아가 이 지역에서 이류 세력으로 추락할 것으로 우려해 왔는데, 이를 방지하기 위해 자국을 지원할 수 있는 대체적 파트너를 찾아온 결과로서 해석

하고 있다. 즉, 러시아가 동아시아에서 주요 세력이 되고자하는 야망 실현은 중국과의 파트너십이 아니라 중국을 견제할 수 있는 능력 여부에 달려 있기 때문에 그 대상으로서 아세안, 특히 베트남을 활용하고자 했다는 것이다(Rinna 2016).

러시아의 아세안과의 협력관계 제고 시도는 지난 수 년 사이 활발하게 진행되어 왔다. 요컨대 러시아는 2004년 11월 동남아시아우호협력조약(TAC)에 가입한 이후로 아세안과 각료회의, 고위관료회의, 전문가회의 등을 통해 상호 정치·안보 이슈에 관한 의견 교환과 논의를 진행시켜 왔는데, 한 걸음 더 나아가 2010년부터는 교역·투자 증대를 위한 경제각료협의회의를 개최하기 시작하였다. 이를 바탕으로 러시아는 2012년에 아세안과 고위급 정책대화, 고위경제관료 수준의 협의, 관료간 부문별 대화, 교역·투자 촉진, 사업대화 진작 등을 주요 내용으로 하는 교역·투자협력 로드맵을 채택하였다. 그리고 이를 이행하기 위해 작업계획을 마련해 왔는데, 2015년 경제각료협의회의에서는 이제까지의 이니셔티브를 바탕으로 차기 교역·투자협력작업계획(post-2015 ASEAN-Russia Trade and Investment Cooperation Work Programme)을 채택하였다. 이러한 가운데 2016년 소치에서 개최된 아세안과의 대화 파트너십 수립 20주년 기념 정상회의는 아세안과의 관계 확대를 위한 새로운 기회가 된 것으로 평가된다. 따라서 결국 이와 같은 일련의 대아세안 접근은 러시아가 전략 우선순위를 아세안으로 설정하고 있는 것은 아닐지라도 기존의 제한된 범위에 머물러 왔던 동아시아 전략을 보다 확대된 범위와 분야로 재구성하고 있음을 보여주는 것이라고 하겠다.

IV. 동아시아 안보 지형상의 주요 쟁점

중국의 세력 확대와 미국의 동아시아로의 회귀는 동아시아 안보질서의 현상유지 또는 현상타파와 관련하여 다양한 가능성을 함축하고 있다. 또한 미국의 재균형 정책과 맥락을 같이 하는 일본 정부의 헌법 재해석을 통한 집단자위권 보유 선언은 지역 내 또 다른 변화의 개연성을 담고 있다. 이미 살펴본 바와 같이 미·중의 정책 변화에 따른 세력관계의 변화, 중·일 간의 점증하는 동적 역학관계, 역내의 관여적 행위자로서 새롭게 등장하고 있는 러시아의 전략적 변화, 그리고 북한의 핵무기 개발 등과 연관된 주요 쟁점은 직접적인 안보정세의 현안으로 표

출될 뿐만 아니라 미국을 포함하는 동아시아 역내국가들 간의 관계에도 직·간접적으로 투영된다.

이러한 가운데 중국과 동남아 국가들 사이에서 벌어지고 있는 남중국해 영유권을 둘러싼 갈등은 동아시아 최대의 안보 관심사가 되고 있다. 더욱이, 이 문제는 미국이 동 수역을 국제공공재로 간주하고 이곳이 어느 한 국가의 독점적 지배 아래 귀속되는 것을 거부함으로써 중국과의 역내 패권경쟁 양상으로까지 비쳐지고 있다.

1. 남중국해 영유권

남중국해는 중국과 타이완 그리고 동남아 4개국이 직접적으로 연루되어 있는 역내 최대의 분쟁 수역이다. 이곳을 둘러싼 영유권 분쟁은 스프래틀리와 파라셀 등 제도 주변에 대규모 천연자원이 매장되어 있을 것이라는 분석이 나오면서부터 본격화되기 시작하였다. 또한 남중국해는 어족자원이 풍부한 데다 인도양과 북태평양을 잇는 주요 통항로라는 점 때문에 전략적인 중요성이 부여되고 있다. 분쟁 내용과 관련하여 필리핀, 베트남, 브루나이, 말레이시아 등이 유엔 해양법협약에 근거하여 배타적 경제수역에 대한 권리를 주장하고 있는데 비해 중국은 역사성을 바탕으로 이 수역 전체에 대해 영유권을 주장하고 있다.

이와 관련하여 오랫동안 중국은 남중국해 분쟁이 다자적 방식이 아닌 양자대화를 통해 해결되어야 한다는 입장을 견지해 왔다. 하지만 중국은 그동안 실제로 이 문제를 풀기 위해 대화를 통한 협상을 하기보다는 자국의 영유권 주장을 공고히 할 시간을 벌기 위해 이를 지연시키는 전술을 구사하여 왔다(Taylor 2011, 300). 프레벨(Fravel 2011, 296-297)에 의하면 영토분쟁에서 국가가 그것을 다루어나가는 전략은 세 가지를 고려해볼 수 있다. 그 하나는 무력 사용이나 무력 사용 위협을 배제하고 기존 영토에 대한 주장이나 분쟁 지역에 대한 통제권의 양도까지를 포함하는 협력전략(strategy of cooperation)이다. 두번째는 협상 테이블에서 유리한 결과를 얻기 위해 강압적 외교를 사용하거나 분쟁 지역을 장악하기 위해 무력을 사용하는 확대전략(strategy of escalation)이다. 나머지 하나는 분쟁 지역에 대한 주권을 계속 주장하지만 양도도 무력사용도 하지 않는 지연전략(delaying strategy)이다. 이 분류 자체가 일반화된 유형이 아니기 때문에 중국의 남중국해에 대한 전략을 세 가지 가운데 어느 하나로 명확히 범주화시키기는 어렵지만, 그럼에

도 불구하고 최근의 흐름을 보면 중국이 기존의 지연전략으로부터 보다 공세적인 방식의 전략으로 전환해나가고 있음을 확인할 수 있다. 요컨대 지난 수 년 동안 중국은 분쟁 해결을 지연시키면서 남중국해 내의 다수의 사주나 환초 등에 군사 관련 시설을 포함하여 인공 시설물을 설치함으로써 이곳에 대한 실질적인 통제를 강화하고 지배권을 기정사실화하려는 시도를 해 오고 있다. 이는 확대전략이 지적하는 강압 외교나 무력 사용을 수반하지 않기 때문에 뚜렷하게 확대전략으로 귀속 시키기는 어렵지만 기본적으로 현상을 개변시키고자 하는 행위로서 중국의 남중국해 전략이 보다 공세적으로 수정되고 있음을 의미한다.

예를 들어 2012년 베트남이 파라셀과 스프래틀리 군도에 대한 주권과 관할권을 선언하는 해양법을 통과시키자 중국은 이 해역을 새롭게 설립한 산사현의 관리 아래 두도록 하는 조치를 취하였다. 이어 11월 하이난성 정부는 중국 경찰로 하여금 동 수역에서 중국 법과 규칙을 위반하는 선박에 대한 승선과 수색을 할 수 있도록 하는 규정을 선포하였다(Chan & Li 2015, 38). 또 중국은 2013년 초 중국지도출판사 명의로 기존 9단선에서 타이완 동쪽 수역으로 이어지는 새롭게 10단선을 그은 지도를 제작, 배포하였는바, 이는 중국이 남중국해에서 영토 및 해약 이익을 공세적으로 추구하고 있다는 증거로 받아들여지고 있다(Advincula 2015, 59).

다수의 사례들 가운데 2016년 7월 국제상설중재재판소가 판결한 스카버러 암초 사건은 대표적인 예이다. 2012년 4월에서 6월 사이 중국과 필리핀은 필리핀 근해 스카버러 암초에서 군사적 대치를 하였다. 사건은 필리핀 경찰기가 동 암초 부근에서 일단의 중국 어선을 확인하면서 시작되었다. 이에 필리핀은 곧바로 중국 어선을 조사하고 선원들을 체포하기 위해 군함을 파견하였다. 하지만 이 과정에서 중국 해양감시선이 개입하였고, 양측 간에 대치 상황이 전개되었다. 이어 중국은 100여 척에 이르는 중국측 해양감시선과 어선들을 이 지역에 배치하였고, 대치는 한 달 이상 지속되었다. 이 사건은 미국의 중재 아래 양측이 모두 현장에서 철수하기로 함으로써 해결되는 듯하였다. 실제로 합의 후 양측은 선박을 모두 철수시켰다. 그러나 곧 이어 중국은 이곳에 무장 선박을 정박시키고 필리핀 선박의 진입을 금지시켰다(Taffer 2015, 95-96). 이후 필리핀은 네덜란드 소재 국제상설중재재판소에 남중국해 영유권 문제에 관한 법률적 판단을 요청하였다. 하지만 심리 과정에서 중국은 필리핀이 제기한 중재를 수용할 수 없다는 입장을 견지하며 출석을 거부하였으며, 2014년부터는 주변 7개 암초를 매립해 인공섬을 건설하기 시작하였다.

중국은 필리핀의 제소가 유엔 해양법협약의 범위 밖에 있는 영토주권에 관한 문제이기 때문에 중재재판소가 관할권을 갖지 못한다고 주장해 왔다.⁹⁾ 이후 상설중재재판소는 유엔 해양법협약에 의거, 중국의 남중국해 영유권 주장에 대한 근거를 인정하지 않는 판결을 내렸다. 하지만 중국은 동 판결에 반발, 남중국해 일대에서 대규모 군사훈련을 개시하는 등 무력시위를 하였다.

한편 이러한 과정에서 중국은 남중국해 분쟁으로 아세안 내 국가들과 자국 간 긴장이 고조되자 남중국해에서의 항행의 자유를 내세우며 이 문제에 관여하고 있는 미국과 아세안 국가들 간 군사적 유대가 자국에 미치게 될 부정적 영향을 우려하여 2015년 10월 아세안 국방장관들을 초청하여 비공식 특별회의를 개최하였다. 이 회의에서 창안취안 중국 국방부장은 중국-아세안 간 전략적 파트너십 심화, 비공식 국방장관회의의 지속화, 인도주의·군사의료기술·평화유지·대테러·대해적 분야에서의 협조 강화, 해양에서의 우발적 사고 대응 및 해상수색, 구조를 위한 합동훈련 등 5개항에 걸친 제안을 하였다(Zhang 2015). 하지만 이러한 제안은 상설중재재판소 판결 후 중국의 행동에서 보듯이 중국이 본질적으로 남중국해 분쟁을 다자대화 방식을 통해 해결하겠다는 방향으로 선회한 것이라기 보다는 점진적 공세 전략을 유지하는 가운데서 유화적 제스처를 통해 이 문제를 상쇄시키거나 희석시켜 보려는 의도에서 나온 것으로 보인다.

2. 북한 핵실험

북한은 2006년 10월에 제1차 핵실험을 감행한 이래, 2016년 이전까지 세 차례의 핵실험을 하였다. 2013년의 북한 3차 핵실험은 그 때까지 행해진 핵실험과는 달리 훨씬 큰 폭발의 위력을 보였다.¹⁰⁾ 특히 3차 핵실험 이후 북한의 노골적인 핵 협박 공세가 가속되면서 한반도 안보 환경의 위협 요인이 점차적으로 확대되었다. 이러한 상황 속에서 북한은 2016년에 연이은 핵 실험을 감행하였다. 우선 동년 1월 6일에 제4차 핵실험을 실시하였다. 북한은 이러한 핵과 관련된 일

9) 이에 대해서는 2011년 12월 중국이 외교부 웹사이트에 게재한 ‘필리핀공화국의 남중국해 관할권 문제 중재에 관한 중국 정부의 정책 방침서’(Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2014) 참조.

10) 북한의 1차 핵실험의 파괴력이 1kt 미만이었고, 2차 실험의 경우 2-6kt 수준이었데, 3차 실험의 경우 2차 때의 2-3배에 달하는 것으로 추정되고 있다(이승현 외 2016, 3).

련의 행동을 통해 핵능력과 투발수단의 수준을 단계적으로 높이고 실제로 보여줌으로써 핵 보유국으로 나아가겠다는 의지를 재확인하고 있다. 또한 지금까지의 핵실험 주기를 훨씬 단축하여 2016년 북한의 정권 수립일인 9월 9일에 맞추어 5차 핵실험을 기습적으로 단행하였다. 지금까지는 2006년 1차 핵실험 이후 약 3년 주기로 행해졌던 핵실험이 이번에는 불과 8개월 만에 다시 실시된 것이다. 5차 핵실험 직후 북한은 ‘핵탄두 표준화와 규격화’라는 주장을 하고 있다. 이는 핵 물질의 손실률을 낮춰 같은 양으로도 이전보다 더 많은 핵무기를 만들 수 있음을 의미하는 것으로 해석된다. 여기에 덧붙여 북한이 동년 8월 24일에 발사한 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM: Submarine Launched Ballistic Missile)을 비롯한 잇단 탄도미사일 발사에 이어 5차 핵실험을 감행한 것은 이를 통해 핵 파괴력과 핵탄두 투발 수단을 동시에 확보함으로써 핵전력이 완성단계에 접어들었음을 외부에 보여주려는 의도로 읽히고 있다.

북한의 4차 핵실험과 ‘5개년 우주개발 계획의 산물’이란 광명성 4호의 발사에 연이어 SLBM 발사와 5차 핵실험의 강행은 기존 북핵문제의 성격을 본질적으로 전환시켜놓았다. 4차, 5차 핵실험은 사실상 북한의 대미 핵전략의 근본적 수정을 의미하는 것으로 평가된다. 즉 북한이 이전까지의 수세적 차원의 ‘자위적’ 핵 억지력(defensive deterrence)을 넘어 미국을 직접 위협할 수 있는 ‘공세적’ 핵 보유 국가(offensive nuclear power)로 진입하고자 하는 의지를 과시하고 있는 것이다(유호근 2016, 60-61). 이 때문에 이제 북핵문제는 남북관계의 측면에서 북한의 비대칭 전력의 강화로 남북한 간 군사적 불균형이 확대되어 한반도 안보 상황을 악화시킬 뿐만 아니라 동북아시아 안보 차원에서도 이에 대한 대처 방안을 둘러싸고 일어나고 있는 갈등으로 지역 정세의 불안정성을 더욱 가속화시키는 요인이 되고 있다.

북한의 4차, 5차 핵실험으로 인하여 조성된 긴장된 안보정세는 기존의 틀에 순응하는 연속성보다는 새로운 구도로의 변화를 촉발시키는 단초를 제공하고 있다. 예컨대 국제사회의 제재에도 불구하고 계속된 북한의 핵실험은 북한이 국제규범에 순응할 의사가 없음을 재확인시켜줌과 동시에, 중국의 대북 억제력의 한계를 극명하게 노출시키면서 중국이 상대적 영향력을 행사했던 6자회담의 비핵화 패러다임이 빈사상태에서 완전한 붕괴로 이어지고 있음을 보여주고 있다. 더구나 한반도 긴장 국면이 고조되면서 중국에게 북한이 대상이 통제 불가능한 대

상이라는 점을 더욱 각인시키고 있다. 또 한편, 미일동맹, 한미동맹이 강화되는 명분까지 제공하면서 한미일 삼각축의 안보적 효용성에 대한 인식이 점차 제고되고 있다.

이와 함께 북핵문제는 중국에게도 새로운 고민거리를 안겨주고 있다. 즉, 치킨 게임처럼 진행되고 있는 북한의 도발과 위협이 미국과 한국을 대상으로 전개되고 있지만, 북한의 돌출적 긴장 고조 정책이 지속됨에 따라 재정 및 물자 탕진에 따른 북한의 체제 유지 부담이 자국으로 이전될 가능성에 대해 중국은 부담을 느끼고 있는 것으로 보인다. 이른바 ‘순망치한’의 관계로서 안보적 완충지역으로 인식되어 온 북한에 대한 효용성이 북한의 반복되는 불화 유발적 행동으로 ‘뜨거운 감자’가 되어 전략적 비효용성이 누적된다면 이는 중국의 정치·경제적 부담 증가로 귀결될 수 있기 때문이다. 이렇게 될 경우 중국은 결국 북한 체제의 불안정성과 동북아의 정세의 불안정 사이에서 전략적 결단을 해야만 하는 상황에 직면하게 될 것이다(정성윤 2016 4).

3. 일본의 집단자위권

일본은 아베 정권 출범이후 역내에서 급부상하고 있는 중국에 대한 힘의 균형을 회복하기 위해서는 미·일동맹 강화와 더불어서, 자국의 군사력 확장 전개를 보다 적극적인 방향으로 전환시키는 것이 선결조건이라는 인식을 강하게 드러내고 있다. 특히 일본은 주변국들의 강력한 우려와 반발에도 불구하고 집단자위권 행사로 표출되는 전략적 변환을 적극적으로 실천에 옮기고 있다. 이와 같은 움직임은 미국과 전략적 맥락을 함께 하고 있다. 주지한 바와 같이 오바마 행정부 출범 이후 미국은 잠재적 현상타파 세력으로서 중국 변수를 염두에 두고 소위 재균형 정책을 내세워왔다. 이에 일본 또한 ‘강한 일본의 재건’을 표방하는 가운데 미국의 정책 변환을 대중국 견제정책으로 이해하고 미국의 행동에 적극적으로 보조를 맞추고 있다. 나아가 이러한 태도는 2000년대 이후 중국의 급부상으로 지역 내 주도권 경쟁에서 열세에 놓이고 있다는 판단에 따라 일본이 자국의 위상을 회복해보고자 하는 기도이기도 하다.

따라서 일본이 추진해 오고 있는 외교·안보적 역할 확대 시도가 미국에 대한 전략적 보완성의 차원에 중점을 두고 전개되고 있고, 그 중심에는 소위 집단자위권(right of collective self-defense)으로 지칭되는 권리 행사 결정으로 발현되고

있다. 집단자위권은 국제연합 헌장¹¹⁾에 의해 부여되는 고유한 권한으로서 국가는 자국이 직접 공격을 당하지 않는다 하더라도 무력공격을 당한 제3국을 지원하기 위해 자위권 행사를 결정할 수 있다는 것이다. 예를 들면 북한이 한국에 대해 군사적 공격을 시작했다고 할 경우에, 미국은 유엔 헌장이 정하는 바에 따라 북한의 침략 행위에 대해 응징 차원의 무력조치를 행할 수 있다. 동일한 맥락에서 일본 역시 국내법이 그러한 권리를 허용할 경우 북한에 대해 자위권적 차원에서 무력을 사용할 수 있다는 것이다. 집단자위권 행사는 북대서양조약기구가 9·11 테러 이후 미국이 반테러 전쟁을 선포하고 아프가니스탄과 전쟁을 개시하였을 때 미국을 지원하여 수차례의 군사작전을 전개한 데서 구체적인 실례를 찾아볼 수 있다.

일본의 입장에서 볼 때 중국에 추월당하고 지역의 주도권마저 빼앗긴 상태에서 중국의 지속적인 성장은 매우 참기 어려운 일이다. 여기에는 미국의 아시아 회귀 정책에도 불구하고, 일본의 안전보장에 대한 확신을 얻지 못하는 상태에서 중국의 성장과 안보 리스크의 증가가 향후 일본의 생존과 번영에 심각한 도전요인이 된다는 사고가 밑바탕을 형성하고 있다. 그렇기 때문에 이러한 일본의 집단자위권 확보 노력은 미국의 대아시아 재균형 정책에 조응하고 나아가서 중국을 견제 혹은 봉쇄하는 목적을 지닌다고 볼 수 있다. 장기적으로 볼 때 어느 시점에서 현재화할지 모르는 미국의 약화에 대비하여 부상하는 중국에 대응할 수 있기 위해서는 현시점에서의 전략적 동맹 변환이 필요하다고 인식하는 것으로 보인다.

그러나 소위 ‘적극적 평화주의’라는 이름하에 행해지고 있는 일본의 현 전략에 대해 인접하고 있는 주변 국가들은 물론 많은 아시아 국가들의 의심은 커져가고 있다. 즉, 아베 정권이 미국의 재균형 정책에 편승하여 군사적 힘의 확장으로 비쳐지는 상황 변화를 정당화시키는 것은 동아시아의 국제정세를 더욱 불안정한 상태로 몰고 갈 가능성을 높인다는 것이다. 물론 지금 단계에서 지역 내 국가들 간에 무력 갈등이 현재화되지는 않았지만 민족주의적 배타성과 군사주의가 강화된다면 국가 간 갈등 구도가 현실화될 개연성도 증대될 것이기 때문에 동아시아

11) “이 헌장의 어떠한 규정도 국제연합 회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우, 안전보장이사회가 국제평화와 안전을 유지하기 위하여 필요한 조치를 취할 때까지 개별적 또는 집단적 자위의 고유한 권리를 침해하지 아니한다. 자위권을 행사함에 있어 회원국이 취한 조치는 즉시 안전보장이사회에 보고된다. 또한 이 조치는, 안전보장이사회가 국제평화와 안전의 유지 또는 회복을 위하여 필요하다고 인정하는 조치를 언제든지 취한다는, 이 헌장에 의한 안전보장이사회의 권한과 책임에 어떠한 영향도 미치지 아니한다.”(국제연합헌장 제51조)

안보정세의 관점에서 일본의 집단자위권 기정사실화 움직임은 주요 쟁점이 될 수밖에 없다. 한 나라의 군사적 확장정책이 현상타파를 우려하는 인접국의 대응적 군사조치 의지를 부추겨 군비확장 경쟁을 촉발하고 이러한 상태가 점진적으로 확대될 경우 물리적 충돌로 이어질 가능성이 고조될 것이라는 점은 제1차 세계대전을 위시하여 다수의 전쟁 사례들이 증명해주고 있다.

V. 결론

동아시아 지역의 평화와 안전은 협력 프레임워크 아래서 보다 원활하게 달성될 수 있으나, 역내에서는 지난 수년 동안에 걸쳐 오히려 국가 간 전략적 경쟁구도가 점점 더 선명하게 드러나고 있다. 경제적 상호의존성 증대에도 불구하고 안보 분야에서 드러나고 있는 주요국의 역내에서의 경쟁과 대결 양상은 미어샤이머의 공격적 현실주의의 세계관을 지지하고 있는 것처럼 보인다. 따라서 이처럼 강대국 중심의 위계적 질서가 지배하고 있는 동아시아 세력구조 속에서 이를 극복하고 통제하기 위한 적절한 대안이 마련되지 않을 경우 ‘세력정치의 비극’(the tragedy of power politics)이라는 어두운 그림자가 이 지역 정세를 더욱 깊게 휘감을 것으로 예상된다. 이에 동아시아 지역정세를 보다 안정적인 구도로 전환시키기 위해서는 이제까지의 경험을 토대로 하여 제도화를 강화하는 방향으로의 대안적 접근법이 요구된다고 하겠다. 즉, 세력정치와 안보 경쟁은 불가피하게 지역을 분열시키고 갈등을 고조시킬 것이기 때문에 동아시아 국가들은 전통적인 내적균형화(internal balancing)에 몰입하는 경성전략을 피하기 위한 새로운 안보 메커니즘을 구축할 필요가 있다.

이를 위해 한국은 동아시아 지역에 만연한 불확실성 요소들을 해소하거나 관리할 수 있는 규칙과 규범을 창출하기 위한 노력을 배가해야 할 것이다. 주지하듯이 유럽에서 동·서 간 대화와 협상 포럼으로 출범한 유럽안보·협력회의(CSCE)는 1975년 정치, 군사, 경제, 환경, 인권 및 사상, 양심, 종교, 신념 등 기본적인 자유 존중의 내용을 담은 헬싱키 최종의정서를 채택한 후 일련의 회의를 통해 합의사항에 대한 이행을 정기적으로 검토하면서 사회주의권에 대해 위약한 인권 관행과 미흡한 자유 존중을 반복적으로 지적하였고, 이는 마침내 동유럽 사

회주의권의 변화를 유발하여 냉전을 종식시키는데 기여한 것으로 평가되고 있다. 유럽의 경험과 사례를 동아시아에 그대로 적용하는 것은 어렵다 할지라도 그와 같은 제도적 접근이 핵심 안보 문제 해결의 열쇠가 되었다는 점이 시사하는 바는 명확하다.

하지만 이러한 제도 창출은 한국 혼자의 힘만으로는 불가능하다. 다수 이론들이 제시하는 바와 같이 국제관계에서 질서는 대부분 힘이 있는 주요 세력들에 의해 부과되어 오고 있다. 따라서 그와 같은 노력은 미국, 중국, 일본, 러시아 등과 같은 주변 강대국들의 합의와 동의를 이끌어내는 방향으로 전개되어야 한다. 과거 제안된 일련의 다자안보대화들이 성사되지 못했던 이유는 그것들이 강대국의 동의를 유도하는데 실패했기 때문이다.

주변 강대국들을 대상으로 하는 양자적 안보전략의 효율성 제고도 중요하다. 우선 미국은 냉전 시기 이후 줄곧 그래왔듯이 앞으로도 이 지역에 대한 안보 제공자로서 역할을 계속할 것이다. 그러한 과정에서 미국은 부상하는 중국을 견제하고자 하고 있다. 하지만, 그것이 중국에 대한 봉쇄나 고립화를 목표로 하는 것은 아님을 분명히 인식할 필요가 있다. 중국 또한 대외적 위상 증대를 도모하고 있으나 미국이 제공하고 있는 물질적 편익을 확실히 인식하고 있기 때문에 미국 주도의 질서를 와해시키기 위해 전면적인 군사적 대결구도를 형성하고자 하는 의도는 없다. 따라서 이러한 인식 아래서, 중위권 세력으로서 한국은 안보와 경제 중 어느 한 쪽에 편향되는 경직된 전략보다 양자를 모두 취할 수 있는 이중전략을 통해 이익을 극대화할 필요가 있다. 요컨대 군사·안보 측면에서는 미국과의 동맹을 강화함으로써 한반도 최대의 안보 위협 요인인 북한의 모험주의적 행동을 억제하고, 경제 측면에서는 중국과의 교역 기회를 유지·확대함으로써 국내 경제 성장 및 복지 수준 제고를 추구할 필요가 있다.

이를 위해서는 미국 주도의 안보체제에 지속적으로 동참하되 그러한 행동이 중국으로 하여금 자국에 대한 포위전략으로 비쳐지지 않도록 중국을 설득하는데 주력하는 것이 필요하다. 즉, 미국과의 안보 유대 강화가 중국에 대한 공세적 태도로 비쳐져 부상하는 중국을 견제하기 위해 한국이 미국과 반중국 연합을 형성하려 한다는 의심을 받지 않도록 하여야 한다. 한·미 동맹은 한반도 정세의 안정적 관리를 위해 반세기 이상 지속되어 온 안보 기제로서 중국의 부상과는 무관하기 때문에 동맹 강화가 중국을 봉쇄하거나 고립화시키기 위한 것이 아님을 주지

시켜줄 필요가 있는 것이다(Ikenberry 2016, 38). 특히 대중관계의 선순환적 관리를 위해서는 교역·투자의 증대는 물론이고 군사·안보 교류 또한 점진적으로 확대시키는 방식으로 관여를 제고하는 것도 필요하다.

일본에 대해서는 자위대의 역할 확대와 같은 군사화 움직임에 대해서는 예의 주시하고 유사시 대책 시나리오를 마련하되 북한의 핵과 미사일 문제에 대응하기 위한 공조 노력을 강화할 필요가 있다. 또 한국과 일본은 군사·안보동맹은 아니지만 민주주의와 시장경제, 인권, 법치와 같은 핵심적 가치를 공유하고 있는 공통성이 많은 국가인 만큼 ‘가치동맹’으로서 양국관계를 발전시켜 나가면서 과거사, 야스쿠니 신사 참배 문제와 같은 현안들을 보다 진진적으로 다루어나가는 접근법도 요구된다. 정치적 갈등 속에서도 양국은 북한의 비핵화를 위한 6자회담, 대량살상무기확산방지구상(PSI) 등에서 협력관계를 유지해 왔음을 상기할 필요가 있다. 동아시아 지역의 안보 불확실성에 보다 효과적으로 대처하기 위해서는 한·일관계를 갈등적 요소를 최소화하고 생산적 협력관계로 전환시켜 나가고자 하는 노력을 증진시켜야 할 것이다.

러시아에 대해서도 양자 협력 제고를 통해 동아시아의 역학 과정에서 순기능적 행위자로 편입하도록 유도하는 전략이 필요하다. 이러한 협력은 우선적으로 에너지, 수송, 사이버 안보 분야와 같은 연성안보 이슈를 중심으로 공동이익을 증진하는 방향으로 추진되는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 여기서 연성안보란 ‘문제에 대한 접근과 대응이 군사력과 같은 물리적 힘의 사용이나 사용 위협을 반드시 수반하지 않고 주체와 대상이 국가 이외의 행위자로 확대되는 영역의 안보’를 의미한다. 따라서 이를 통해 조성되는 협력적 파트너십은 양국관계를 장기적으로 신뢰에 바탕을 둔 보다 포괄적인 안보협력으로 발전시켜 나갈 수 있는 조건을 창출할 것이다.

오늘날 동아시아 안보 정세는 주변 강대국들의 동아시아 정책이 변환되고 있는 가운데 새롭게 형성되거나 상존하고 있는 긴장 요인들을 해소하기 위한 노력이 얼마나 적극적으로 이루어지느냐에 의존하게 될 것이다. 한국 안보의 미래 또한 역내 정세의 불확실성 해소 여부에 의해 크게 영향을 받게 될 것인바, 주변 주요국들이 동아시아 전략을 동적으로 변화시켜 나가고 있음을 고려할 때 한국 또한 보다 실효적인 방식으로 도전 요인에 대처해 나가지 않으면 안 될 것이다.

Ⅵ. 참고문헌

- 김기주·황병선. 2013. “센카쿠(다오위다오)열도 영토분쟁을 둘러싼 일·중 간 전쟁 발발 가능성 전망 - 전쟁의 단계 이론 적용과 함의,” 『국제정치논총』 제53권 제2호, pp. 39-68.
- 김성한. 2015. “동북아 세 가지 삼각관계의 역학구조 - 한중일, 한미일, 한미중 관계,” 『국제관계연구』 제20권 제1호, pp. 71-95.
- 김성한·김홍규. 2007. “미국의 동아시아 안보전략에 대한 주아국의 평가와 군사전략 변화,” 『전략연구』 제14권 제1호, pp. 38-80.
- 박창권. 2013. “미중의 지역내 패권경쟁 가능성과 우리의 전략적 선택방향,” 『전략연구』 제57호, pp. 193-235.
- 설규상. 2008. “동북아 안보 다자주의와 인식공동체의 역할,” 『동서연구』 제20권 제1호, pp. 5-31.
- 설규상. 2012. “동아시아 지역주의와 공동체론: 현실과 유토피아,” 『지역통합의 국제정치경제』. 고양: 인간사랑.
- 손기섭. 2007. “일본의 동아시아외교: 미일동맹과 중일관계의 상관성,” 『세계지역연구논총』 제25집 제3호, pp. 225-251.
- 유호근. 2015. “미국의 대북 정책결정의 동학: 오바마 1기 행정부를 중심으로,” 『평화학연구』. 제16권 4호, pp. 275-295.
- 유호근. 2016. 일본 집단 자위권의 확대와 역내 국제관계의 동학 『정치·정보연구』. 제19권 1호, pp. 185-208.
- 유호근. 2016. “한반도 주변 국제지형의 현상변경 가능성: 북한의 4차, 5차 핵실험과 미·중 변수를 중심으로,” 『세계지역연구논총』. 제34권 3호, pp. 55-74.
- 이승현·형혁규·이승열. 2016. “북한 핵·미사일 개발 관련 지표 현황과 시사점,” 『지표로 보는 이슈』, 제54호 (2016.4).
- 이지영. 2012. “동아시아 지역통합과 지역제도: 일본의 열린 지역주의와 다층구조,” 『지역통합의 국제정치경제』. 고양: 인간사랑.
- 정경영. 2015. “THAAD 배치 논란과 한국의 안보,” 『군사논단』 제81권, pp. 48-75.
- 정성윤. 2016. “북한 5차 핵실험의 의미와 파장,” 『Online Series』 16-24 (통일연구원).
- 정일영·최용. 2015. “미국의 중국 딜레마와 일본의 정상국가화,” 『통일연구』 제19권 제2호, pp. 5-31.
- 조성환. 2013. “조어도(센카쿠제도) 분쟁에 관한 중국의 인식 - 독도 영유권 분쟁에의 함의,” 『일본문화연구』 제46집, pp. 457-478.
- Abrams, Elliot. 2015. "US foreign policy: Obama and beyond," *New Zealand International Review*, Vol. 40, No. 6, pp. 9-11.

- Advincula Jr., Julian V. 2015. "China's Leadership Transition and the Future of US-China Relations: Insights from the Spratly Islands Case," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 20, pp. 51-65.
- Akira, Kawasaki and Céline Nahory. 2014. "Japan's Decision on Collective Self-Defense in Context," *The Diplomat*(Oct. 3). <<http://thediplomat.com/2014/10/japans-decision-on-collective-self-defense-in-context/>>.
- Bateman, Sam. 2015. "The Future Maritime Security Environment in Asia: A Risk Assessment Approach," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 1, pp. 499-84.
- Bisley, Nick and Brendan Taylor. 2015. "China's Engagement with Regional Security Multilateralism: The Case of the Shangri-La Dialogue," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 37, No. 1, pp. 29-48.
- Blanchard, Jean-Marc F. 2015. "The Peoples' Republic of China Leadership Transition and its External Relations: Still Searching for Definitive Answers," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 2, pp. 1-16.
- Boncardo, Michelle. 2016. "U.S. Troops at Turkish Air Base on Highest Force Protection Level," ABC News Radio(July 16). <<http://abcnewsradioonline.com/world-news/us-troops-at-turkish-air-base-on-highest-force-protection-le.html>>.
- Chan, Irene and Mingjiang Li. 2015. "New Chinese Leadership, New Policy in the South China Sea Dispute?" *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 20, pp. 35-50.
- Charap, Samuel, John Drennan, Yevgen Kanaev, Sergey Lukonin, Vialy Shvydko, Kristina Voda, Foedor Voitlovsky. 2016. *The US and Russia in the Asia-Pacific*. The International Institute for Strategic Studies.
- Chen, Jimin. 2015. "China-US: Obstacles to a 'New Type of Major Power Relations'," *The Diplomat*(April 9). <<http://thediplomat.com/2015/04/china-us-obstacles-to-a-new-type-of-major-power-relations>>.
- Corsaro, Anna and Daniel Djouder. 2015. "Foreign Policy of the USA and Russia in East Asia," *Comparative Politics(Сравнительная политика)*, Vol. 3, No. 20, pp. 33-47.
- Doan, Xuan Loc. 2016. "Vietnam is Russia's bridge to ASEAN," *Asia Times*(May 19). <<http://atimes.com/2016/05/vietnam-is-russias-bridge-to-asean/>>.
- Domínguez, Gabriel. 2014. "China 'determined' to change status quo in South China Sea," *Deutsche Welle*(August 5). <<http://www.dw.com/en/china-determined-to-change-status-quo-in-south-china-sea/a-17620439>>.
- Fattibene, Daniele. 2015. "Russia's Pivot to Asia: Myths and Realities," *IAI Working Papers 15/44*. Istituto Affari Internazionali.
- Fravel, Taylor. 2011. "China's Strategy in the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia*,

- Vol. 33, No. 3, pp. 292-319.
- Gady, Franz-Stefan. 2015. "What to Expect From Russia's Pacific Fleet in 2015," *The Diplomat*(March 2). <<http://thediplomat.com/2015/03/what-to-expect-from-russias-pacific-fleet-in-2015/>>.
- Glaser, Bonnie. 2014. "Notes from the Xiangshan Forum," *The Center for Strategic and International Studies*(November 25). <<https://amti.csis.org/notes-from-the-xianshang-forum/>>.
- Global Firepower. 2016. "Countries Ranked by Military Strength," <<http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>>.
- Green, Michael J. and Matthew P. Goodman. 2016. "After TPP: the Geopolitics of Asia and the Pacific," *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 4, pp. 19-34.
- He, Kai. 2008. "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, pp. 489-518.
- Hsu, Sara. 2015. "China and the Trans-Pacific Partnership," *The Diplomat*(October 14). <<http://thediplomat.com/2015/10/china-and-the-trans-pacific-partnership/>>.
- Ikenberry, G. John. 2016. "Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia," *Political Science Quarterly*, Vol. 131, No. 1, pp. 9-43.
- Katzman, Kenneth. 2016. *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*. Congressional Research Service.
- Klein, Margarete. 2015. "Russia: A Euro-Pacific Power?: Goals, Strategies and Perspectives of Moscow's East Asia Policy," *SWP Research Paper*, German Institute for International and Security Affairs.
- Lee-Pisco, Cristina. 2015. "China slams US, PH over 'status quo' call," *Journal Online*(May 30). <<http://www.journal.com.ph/news/top-stories/china-slams-us-ph-over-status-quo-call>>.
- Litsareva, Elena Yu. 2015. "'Pivot' Toward Asia: The Strategic Direction of Russia's Foreign Policy Concept in a Changing Balance of Powers," *Journal of Advocacy, Research and Education*, Vol. 2, No. 1, pp. 46-53.
- Ma, Alexandra. 2016. "What Russia's Failing Economy Means For Putin's Legacy And Military Ambitions," *The HuffingtonPost*(Feb. 21). <http://www.huffingtonpost.com/entry/sergey-aleksashenko-russia-economy-interview_us_56c62e7be4b0928f5a6b4586>.
- Mankoff, Jeffrey. 2015. "Russia's Asia Pivot: Confrontation or Coopertion?" *Asia Policy*, No. 19, pp. 65-87.
- McDonough, David S. 2015. "Unveiled: China's New Naval Base in the South China Sea," *The National Interest*(March 20). <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/unveiled-chinas-new-naval-base-the-south-china-sea-12452>>.

- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 2014. "Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines"(Dec. 7). <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1217147.shtml>.
- Noesselt, Nele. 2015. "China's Foreign Strategy After the 18th Party Congress: Business as Usual?" *Journal of Chinese Political Science*, vol 20, No. 1, pp. 17-33.
- O'Carroll, Chad. 2016. "Russia: N.Korean threats becoming legal grounds for military force," NK News(March 8). <<https://www.nknews.org/2016/03/russia-n-korean-threats-becoming-legal-grounds-for-military-force>>.
- Parameswaran, Prashanth. 2013. "Beijing Unveils New Strategy for ASEAN-China Relations," China Brief, Vol. 13, iss. 21. <http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single?cHash=402b2503bf1b13b47209b28edc1bcc34&tx_ttnews%5btt_news%5d=41526#.V4LsJY9OLIV>.
- Patton, Mile. 2016. "China's Economy Will Overtake The U.S. In 2018," Forbes(Apr. 29). <<http://www.forbes.com/sites/mikepatton/2016/04/29/global-economic-news-china-will-surpass-the-u-s-in-2018/#3a5e6ace474b>>.
- Paul, T.V. 2004. "The Enduring Axioms of Balance of Power Theory," in T.V. Paul, James J. Wirtz and Michel Fortmann. eds. *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Rinna, Tonny. 2016. "The China Factor in Russia-Vietnam Security Ties," Foreign Policy Journal(Jan. 5). <<http://www.foreignpolicyjournal.com/2016/01/05/the-china-factor-in-russia-vietnam-security-ties/>>.
- Simha, Rakesh Krishnan. 2016. "Russia expands Pacific submarine fleet with quieter, better armed vessels," UPI(Jul. 22). <http://www.upi.com/Business_News/Security-Industry/2016/07/22/Russia-expands-Pacific-submarine-fleet-with-quieter-better-armed-vessels/5541469192433/>.
- Sperling, Valerie. 2015. "A Case of Putin Envy: Behind the Obsession With Russia's Leader," Foreign Affairs(Nov. 5). <<https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2015-11-05/case-putin-envy>>.
- Sputnik International. 2016. "Irreparable Consequences': China, Russia Angry About THAAD in South Korea," Sputnik News(July 28)<<https://sputniknews.com/asia/20160728/1043695150/moscow-beijing-washington-seoul-putin.html>>.
- Stockholm International Peace Research Institute. "SIPRI Military Expenditure Database". <<https://www.sipri.org/databases/milex>>.
- Sussex, Matthew. 2015. *Russia's Asian rebalance*. Sydney: Lowy Institute for International

Policy.

Taffer, Andrew. 2015. "State Strategy in Territorial Conflict: A Conceptual Aalysis of China's Strategy in the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia*, vol 37, No. 1, pp. 85-108.

The Asia Security Summit. 2014. "The United States' Contribution to Regional Stability: Chuck Hagel," The International Institute for Stratigic Studies(May 31). <<https://www.iiss.org/en/events/shangri%20a%20dialogue/archive/2014-c20c/plenary-1-d1ba/chuck-hagel-a9cb>>.

The Economist. 2014. "Why China is creating a new World Bank for Asia" The Economist(Nov. 11). <<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/11/economist-explains-6>>.

The Kremlin. 2013. Presidential Address to the Federal Assembly(Dec. 12). <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/19825>>.

The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. 2013. Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation. <http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/122186>.

The White House. 2015. Statement by the President on the Re-Establishment of Diplomatic Relations with Cuba(July 1). <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/01/statement-president-re-establishment-diplomatic-relations-cuba>>.

Thompson, Mark. 2016. "Number of U.S. Troops in Iraq Keeps Creeping Upward,"/Time(April 14).<<http://time.com/4298318/iraq-us-troops-barack-obama-mosul-isis/>>.

United States International Trade Commission. 2016. Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors. <<https://www.usitc.gov/publications/332/pub4607.pdf>>.

US Department of Defense. 2012. *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*.

Vietnam News. 2015. "Russian PM's visit to bolster comprehensive strategic partnership," Vietnam News Agency(April 4). <<http://en.vietnamplus.vn/russian-pms-visit-to-bolster-comprehensive-strategic-partnership/73990.vnp>>.

Wang, Zheng. 2014. "The Chinese Dream: Concept and Context," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 19, pp. 1-13.

Wertime, David. 2015. "Unpacking Xi Jinping's Pet Phrase for U.S.-China Ties," Foreign Policy(Sep. 23). <<http://foreignpolicy.com/2015/09/23/unpacking-xi-jinpings-pet-phrase-new-model-of-great-power-relations-us-china-explainer/>>.

World Bank. 2016. "Topical Issue: Potential Macroeconomic Implications of the Trans-Pacific Partnership," Global Economic Prospect. <<http://www.worldbank.org/content/dam/>>

- Worldbank/GEP/GEP2016a/Global-Economic-Prospect-2016-January-2016-Implications-Trans-Pacific-Partnership-Agreement.pdf>.
- World Trade Organization. "Statistical Database".
<<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>>
- World Trade Organization. "Statistical Database".
<<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>>.
- Xinhuanet. 2012. "Xi pledges "great renewal of Chinese nation"," Xinhuanet(Nov. 29).
<http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-11/29/c_132008231.htm>.
- Zhang, Jian. 2015. "China's new foreign policy under Xi Jinping: towards 'Peaceful Rise 2.0'?" *Global Change, Peace & Security*, Vol. 27, No. 1, pp. 5-19.
- Zhang, Yunbi. 2015. "Chang makes 5-point proposal on security cooperation," China Daily(Oct. 16). <http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-10/16/content_22204999.htm>.
- Zhang, Zhixin. 2016. "China's International Strategy and Its Implications for Southeast Asia," *Southeast Asian Affairs 2016*, pp. 55-66.
- Zhao, Minghao. 2015. "'March Westwards' and a New Look on China's Grand Strategy," *Mediterranean Quarterly*, Vol. 26, No. 1, pp. 97-116.
- Zhou, Bo. 2015. "China-ASEAN Hotlines: the Best Fruits in an 'Early Harvest'," China-US Focus(Aug. 20). <<http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/china-asean-hotlines-the-best-fruits-in-an-early-harvest/>>.

2

부상하는 중국의 파워 구조와 동아시아 안보질서 : 후발 부상의 한계

대전대학교 윤 대 엽

부상하는 중국의 파워 구조와 동아시아 안보질서 : 후발 부상의 한계

윤 대 엽*

연 구 요 약

이 연구는 부상하는 중국의 파워구조(power structure)를 다층적으로 분석하여 부상하는 중국이 동아시아 질서에 미치는 영향을 분석한다. 개혁개방 이후 지속된 경제발전에 따라 중국의 파워도 증대되어왔다. 특히 시진핑 체제 이후 영토, 민족, 주권 등을 둘러싼 분쟁에 적극적으로 대응하면서 공세적 중국(assertive China)에 대한 논쟁이 확산되어왔다. 이러한 시각은 모두 중국의 파워를 군사력, 경제력과 같은 물질적 능력에 기반을 두어 상대국가에게 자국의 의지를 관철할 수 있는 강제력에 중점을 두고 있다. 하지만 탈냉전 이후 강대국의 파워 행사는 경제적인 상호의존, 양자 또는 다자제도의 규범과 제약, 그리고 소프트 파워와 같은 복합적인 요인에 영향을 받는다. 또 주변국의 연성균형, 헤징, 편승 등과 같은 복합적인 전략은 동아시아 지역에서 부상하는 중국 파워의 구조적 제약요인으로 작동하고 있다. 이 연구는 중국의 파워를 군사적 능력과 같은 강제력(compulsory power), 경제적 상호의존에서 비롯되는 구조력(structural power), 지역제 도를 주도하는 제도력(institutional power), 그리고 파워확대의 규범적 정당화 과정으로서 담론력(discursive power)으로 세분화하여 개념화하고 부상하는 중국의 파워구조가 동아시아 질서에 미치는 영향을 분석한다.

* 대전대학교

목 차

요 약	63
I. 문제제기	65
II. 이론적 논의: 부상하는 중국의 파워	69
III. 부상하는 중국의 강제력 (Compulsory Power)	76
(1) 군사적 강제력	79
(2) 부정적 제재와 긍정적 제재	82
IV. 부상하는 중국의 제도력 (Institutional Power)	84
(1) 부상하는 중국의 다자주의 전략	85
(2) 관망과 연성 지역주의 (soft regionalism)	88
V. 부상하는 중국의 구조력 (Structural Power)	91
(1) 중국식 자본주의의 성장과 내적모순	93
(2) 상호의존의 취약성	96
VI. 부상하는 중국의 담론력 (Discursive Power)	98
(1) 중국의 매력공세	99
(2) 부상하는 중국담론의 한계	101
VII. 결론	104
VIII. 참고문헌	106

I. 문제제기

사드(THAAD) 배치가 결정된 이후 한중관계의 긴장이 고조되고 있다. 특히 공개적인 반대에도 불구하고 한국이 사드배치를 결정한 것에 대해 중국이 제재 수단을 사용할 수도 있다는 우려도 높아졌다.¹⁾ 1992년 한중수교 이후 양국관계가 위기 없이 진전된 것은 아니다. 2000년 마늘파동 등 통상갈등을 비롯하여 북핵 문제에 대한 이견은 중국에 대한 경제적 의존의 심화에도 불구하고 한미동맹 중심의 전략을 결속시키는 중요한 이유였다. 그러나 사드배치는 1992년 한중수교 이후 한국이 미국과 중국의 암묵적인 경쟁구도하에서 누릴 수 있었던 전략적인 공간을 근본적으로 축소시킨다는 점에서 한중관계는 물론 새로운 동북아시아 질서에 많은 영향을 미치게 될 것이다.

무엇보다 부상하는 중국이 동아시아 지역질서를 재편하는 주체로 등장하고 있는 가운데 미중간의 전략적인 균형을 변화시킨다는 점에서 과거와는 다른 차원의 문제로 인식할 필요가 있다. 북한의 지속적인 도발과 핵개발로 남북관계가 악화되고 이에 대응하는 한미동맹이 결속되어 온 것은 ‘오래된 경험’이다. 더구나 북한의 핵 보유가 기정사실화되고 장거리 운반능력을 갖추게 되면서 한미동맹 뿐만 아니라 한미일 안보협력의 재편은 이미 오래전부터 검토되어 온 ‘경험적 사실’이다. 그런데도 중국은 사드문제에 대해 이례적으로 강경한 태도를 표출했다. 2014년 6월 커티스 스캐퍼로티(Curtis M. Scaparrotti) 한미연합사령관이 사드 배치에 관해 처음 언급한 이후 창완취완(常万全) 중국 국방부장이 한중 국방장관 회담에서 우려를 표명한 것을 시작으로 중국 국방부와 외교부 고위관료가 반복하여 우려를 표명했다. 그리고 2016년 북한의 장거리 미사일 발사실험 직후 사드배치 논의가 구체화되자 중국 외교부는 한반도에 사드가 배치되는 것을 ‘결연히 반대’한다고 발언 수위를 높였다. 그리고 2016년 2월 추귀홍 주한대사는 ‘사드 배치가 한중관계를 파탄’시킬 것이라고 발언하기도 했다. 그리고 3월 개최된 미중 정상회담에서 시진핑 주석은 ‘사드의 한국 배치를 단호히 반대’한다고 직접 언급했다.²⁾ 이는 천안

1) 인민일보 자매지인 환구시보(环球时报)는 7월 14일 ‘성주군 제재와 미사일로 사드 조준을 준비해야’란 제목의 사설을 싣고 중국 관련 부처가 성주군에 대해 교류 중단 등 제재조치를 강구하고 제재 범위를 경상북도로 확대하는 방안도 검토해야한다’고 주장했다. 『중앙일보』 (2016.7.14.) <http://news.joins.com/article/20307097> (검색일: 2016.7.14.).

2) ‘사드 배치결정 추진일지’ 『연합뉴스』 (2016.7.29.) 참조.

함 사태나 연평도 포격 등의 문제에 중국이 ‘한반도의 평화를 원하며 대화를 통해 문제를 해결해야한다’는 원론적인 입장을 반복한 것과는 전혀 다른 태도다. 더구나 ‘사드배치를 신중히 고려하라’고 반복적으로 주문한 것은 선린외교와 내정불간섭을 외교원칙으로 내세워왔던 과거와는 전혀 다른 태도다. 1990년대 이후 중국이 표방해온 파트너십(伙伴) 관계는 ‘서로 상대방을 적으로 삼지 않고, 평등하게 서로 존중하며, 상대국의 내정에 간섭하지 않으며, 공통의 정치경제적 이익을 추구하여 쌍방의 관계를 발전시키는 관계’였다.³⁾ 그런데 2000년대 후반부터 남중국해 문제 등 중국이 핵심적 국가이익으로 규정한 영토, 주권, 발전 문제에 공세적으로 대응하는 가운데 사드배치가 결정되면서 한국은 부상하는 중국이 그 파워를 어떻게 사용할지에 대해 고민하게 된 것이다.

중국이 지속적인 경제성장을 통해 축적한 파워를 어떻게 사용할지의 문제는 이미 2000년대 후반부터 중요한 논의 대상이 되어왔다. 더구나 2008년 글로벌 금융위기 이후 중국은 영토, 주권 문제에 적극적으로 대응하면서 공세적 중국(assertive China) 논쟁을 촉발시켰다.⁴⁾ 그리고 시진핑 체제 출범 이후 공세적 외교가 제도, 이념, 정책으로 가시화되고 있다. 접경지역의 테러, 분리주의, 영토 문제가 국제화되는 가운데 시진핑은 원론적 대외이념에 불과했던 조화세계론을 신형대국관계로 대체했다. 남중국해와 조어도 등 해양영토 분쟁이 쟁점화되는 가운데 중국은 외교안보 정책을 총괄하는 국가안정보장회의를 설치하고 중앙정부의 권한을 강화했다.⁵⁾ 그리고 2013년에는 건국 이후 최초로 주변국정책회의를 개최하고 주변국 문제에 대한 관심과 의지를 대내외에 상징적으로 발신한바

3) 가와시마 신·모리 가즈코, 이용빈 역, 『중국외교 150년사: 글로벌 중국으로의 도정』 (서울: 한울아카데미, 2009), p.232; 김흥규, “중국의 동반자외교 소고: 개념, 전개 및 함의에 대한 이해,” 『한국정치학회보』 제43집 제2권 (2009), pp. 290-291.

4) 조영남, “중국은 왜 강경한가? 2008년 세계 금융위기 이후의 중국외교 평가,” 『국제지역연구』 제22권 제2호 (2013), pp.29-57; Alastair I. Johnston, “How New and Assertive Is China’s New Assertiveness,” *International Security* Vol.27, No.4 (2013), pp. 7-48; 김재철, “중국의 공세적 외교정책,” 『한국과 국제정치』 제28권 제4호 (2012), pp.29-59; John J. Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia,” *Chinese Journal of International Politics* 3 (2010), pp.389-390 등 참조.

5) Zhao Kejin and Gao Xin, “Pursuing the Chinese Dream: Institutional Changes of Chinese Diplomacy under President Xi Jinping,” *China Quarterly of International Strategic Studies* Vol.1 No.1 (2015), pp. 35-57; 조영남, “시진핑 일인체제가 등장하고 있는가?” 『국제지역연구』 제24권 제3호, pp.127-153.

있다.⁶⁾ 이와 같은 중국정부의 대응은 1차적으로 오바마 행정부가 추진하는 아시아로의 회귀에 따른 전략균형의 변화와 주변지역의 불안정, 그리고 영토문제의 현상변경에 대응하기 위한 것이다.⁷⁾ 그렇다면 중국정부의 공식적이고 단호한 요구에 반하는 한국의 결정에 대해 중국은 어떻게 대응할 것인가? 강대국화하는 중국은 국익수호를 위해 일방적인 제재(unilateral sanction) 수단을 활용하여 한국에게 영향력을 행사할 것인가? 보다 근본적으로는 중국은 과연 중국의 의지를 관철할 수 있는 능력을 가지고 있는가?

부상하는 중국의 파워에 비례하여 동아시아 지역내의 영향력도 확대될 것이다. 현실주의는 부상하는 중국의 강대국 정치가 필연적으로 갈등과 분쟁을 초래할 것이라고 예측한다. 그러나 중국이 국익을 수호하고 관철할 수 있는 수 있는 충분한 능력을 가지고 있는지의 문제는 복합적인 검토가 필요하다. 중국의 부상은 복합적인 상호의존의 심화, 보편적인 규범의 수용, 그리고 다자주의 자유무역 질서에서의 참여를 통해 진전된 결과다.⁸⁾ 강대국화 하는 중국이 2000년대부터 주권(sovereignty), 안전(security), 안정(stability), 그리고 지위(status) 등 4S로 개괄되는 국가이익을 구체적으로 규정하고 불가침의 영역임을 밝히고 있지만,⁹⁾ 국익수호라는 의지를 실행할 수 있는 능력(power)이 있는지, 그리고 그 결과가 중국의 국익을 증진시키게 되는지 후발 부상(late rising)의 토대와 구조를 입체적으로 검토할 필요가 있다.

경제적 성장과 함께 중국의 군사력도 큰 폭으로 향상되었지만 경제발전을 지속해야하는 중국에게 군사력은 아직까지 과시 수단일 뿐 실제 능력은 미국에 훨씬 미치지 못한다.¹⁰⁾ 가공무역 중심의 수출주도 발전에 의존해온 중국이 만일 한

6)_ Michael D. Swaine, "Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy," *China Leadership Monitor* No.44 (2014) <http://carnegieendowment.org/files/clm44ms.pdf> (검색일: 2015.4.20).

7)_ Michael D. Swaine, "Chinese Leadership and Elite Response to the US Pacific Pivot," *China Leadership Monitor* No.38 (2014) <http://carnegieendowment.org/files/CLM38MS.pdf> (검색일: 2016.4.20.).

8)_ 신옥희, "동아시아 다자주의의 제도적 디자인: 세 유형의 비교," 제주평화연구원 편, 『동아시아 다자협력의 제도화: 이론적 함의와 추진방안』 (서울: 도서출판 오름, 2012), p.3.

9)_ 이와 같은 국가전략 개념은 장쩌민의 제16차 당대회에서 발표되었다. 가와시마 신·모리 가즈코, 이용빈 역, 『중국외교 150년사: 글로벌 중국으로의 도정』 (서울: 한울아카데미, 2009), p.240-241.

10)_ Michael Beckley, "China' Century? Why America's Edge Will Endure." *International Security* Vol.36, No.3 (2011), pp. 41-78.

국에 대해 경제제제를 위해서는 복합적 상호의존에 의한 경제이익을 포기해야 한다. 무엇보다 중국의 경제성장이 무역 및 FDI 등 대외 경제관계 의존하고 있고 주변국에게 경제적 영향력을 확대하기 위해서는 자유무역질서에 참여해야 한다. 더구나 중국 중심의 지역질서를 구축해야하는 중국에게 일방적인 제재수단으로 주변국을 압박하는 경우 중국위협론을 확산시키고 미국의 개입을 유발하여 외로운 부상국(lonely rising power)이 될 수 있다는 문제를 안고 있다. 대내적으로 정치위기, 경제위기, 그리고 사회위기를 해결하기 위해 공세적인 대외전략부상의 토대를 훼손할 수 있는 부상의 딜레마(dilemma of rise)에 직면한 것이다.

이 연구는 부상하는 중국의 파워(국력, 능력, 힘)의 구조를 다층적으로 분석하여 동아시아 안보질서에 미치는 함의를 입체적으로 분석하는 것이다. 개혁개방 이후 지속된 경제발전에 비례하여 중국의 경제력, 군사력 등 물질적 파워가 증가했다. 사드 사태를 비롯하여 중국이 영토, 민족, 주권 등을 둘러싼 분쟁에 공세적으로 대응하면서 비로소 중국의 강대국 전략이 시작되었다는 현실주의 시각이 확산되어 왔다. 그러나 이러한 시각은 모두 중국이 군사력이나 경제력과 같은 물질적 능력에 활용하여 상대국에게 자국의 의지를 관철할 수 있는 강제력(compulsory power)에만 중점을 두므로서 후발 부상의 토대와 환경, 이에서 비롯되는 한계를 간과하고 있다. 탈냉전 이후 중국의 부상은 경제적인 상호의존, 다자주의 지역질서, 그리고 소프트 파워 등과 같은 복합적인 요인이 작용한 결과다. 또 주변국은 연성균형(soft balancing), 헤징(hedging), 편승(bandwagoning) 등과 같은 복합적인 전략을 통해 부상하는 중국이 수반하는 불확실성에 대응하고 있다. 동아시아에서 양자주의와 다자주의 이외에도 소수 지역주의(mini-lateralism)가 확산되는 특수한 지역질서가 형성되어 온 것은 이 때문이다. 이와 같은 지역질서는 부상하는 중국의 역내 리더십과 영향력을 구조화하고 제약하는 요인으로 작동하고 있다. 본 연구는 부상하는 중국의 파워구조를 군사적 능력과 같은 강제력(compulsory power), 상호의존 관계와 같은 구조력(structural power), 지역제도를 주도할 수 있는 제도력(institutional power), 그리고 패권의 정당화를 위한 담론력(discursive power) 등으로 구분하여 부상하는 중국의 파워구조가 동아시아 안보질서에 미치는 영향을 분석할 것이다.

II. 이론적 논의: 부상하는 중국의 파워

파워(power)는 국가 간의 관계를 설명하는데 핵심적인 요소다. 파워는 한 국가가 상대국의 의지를 좌절시키거나 또는 자국의 목적을 관철시킬 수 있는 능력으로 규정된다. 그러나 국제관계 이론의 토대인 파워를 어떻게 개념적으로 규정하느냐에 대해서는 현실주의, 자유주의, 구성주의 등 이론적 시각에 따라 논의가 지속되고 있다.¹¹⁾ 상대국가에게 영향을 미칠 수 있는 능력인 파워는 구체적으로 영향력(influence), 통제(control), 강제(coercion), 폭력(force), 설득(persuasion), 억지(deterrence), 강요(compellence), 설득(inducement) 등 다원적인 기능적 의미가 함축되어 있다. 더구나 국가의 파워를 구성하는 요소가 무엇인지에 대해서도 이론적인 시각에 따라 상이하다. 부상하는 중국논쟁의 핵심 역시 중국의 파워에 대한 것이다.

세력전이(power transition)나 공세적 현실주의(offensive realism)와 같은 현실주의 시각은 부상하는 중국의 파워와 미국의 상대적 축소에 주목한다. 현실주의는 인구, 영토, 경제력, 군사력 등과 같은 국력요소(elements of national power)를 국력과 동일시한다는 공통점이 있다. 경제력이나 군사력을 중심으로 하는 국력요소 분석에 중점을 두는 현실주의 시각은 19세기 말과 20세기 초반 등장하기 시작한 것이다.¹²⁾ 그리고 현실주의 시각은 기본적으로 물질적 능력(material power)이 상대국에 대한 강제력과 동일하다는 가정에 기반을 두고 있다. 그리고 물질적 능력에 간접적으로 영향을 미치는 과학기술 혁신, 대학교육과 인재유출, 1인당 GDP 등과 같은 종합적인 국부지수를 통해 국력측정을 세분화하는데 이 경우 물질적 능력이 국력으로 전환되는 대체성(fungibility)의 개념을 통해 국력요소와 파워의 비례관계를 설명한다.¹³⁾ 1990년대 이후 중국위협론이

11) 국제관계에서 파워에 관한 논쟁에 대해서는 David Baldwin, "Power and International Relations," in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A Simmons, eds., *Handbook of International Relations* (Los Angeles: Sage 2013), pp.273-297; Stefano Guzzini, "The Use and Misuse of Power Analysis in International Theory," in Ronen Palan Williams, eds, *Global Political Economy: Contemporary Theories* (London: Routledge, 2000), pp.53-66; Michael Marnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics," *International Organization* Vol.59, No.1 (2005), pp.39-75; Felix Berenskoetter and M.J. Williams, eds. *Power in World Politics* (London: Routledge, 2007) 참조.

12) David Baldwin, "Power and International Relations," p.274.

나 2008년 글로벌 금융위기 이후 재등장한 미국쇠퇴론과 그 반론은 모두 파워를 강제력과 동일시하는데 있다.

이와 같이 파워의 물질적 실체에 기반하고 있는 현실주의는 국력을 단편적으로 분석한다는 한계가 있다. 파워의 영향력은 영역(scope), 범위(domain), 강도(weight), 비용(cost), 그리고 수단에 따라 상이할 수밖에 없다.¹⁴⁾ 우선 쟁점영역에 따라 파워가 미치는 영향력은 상이하다. 예를 들어 경제력 측면에서 본다면 일본은 북한에 비해 월등한 우위에 있지만 군사영역과 경제영역에 미치는 양국의 영향력에는 큰 차이가 있다. 범위는 파워가 영향력을 미치는 지역적 범위를 의미한다. 가령 미국이 전지구적으로 파워를 행사하여 영향력을 미친다면 러시아의 영향력은 구소련에 비해 축소된 것이 그 예다. 아울러 상호관계의 강도와 이에 수반되는 비용에 따라 파워가 미치는 영향력 규모와 결과에도 큰 차이가 있다. 영향력을 행사하는 수단의 다양성에도 주목할 필요가 있다. 군사적 수단 이외에도 경제, 외교, 상징, 문화 등 영향력을 행사하는 다양한 수단은 물리적 자원과 강제력의 비례관계를 약화시키는 요인이기 때문이다. 무엇보다 파워를 어떠한 기준으로 측정할 것인가의 문제다. 세력균형론에서 의미하는 세력(power)이 무엇인지, 신현실주의에서 주장하는 힘의 분배(distribution of power)가 의미하는 것이 무엇이고 어떻게 측정할 것인지는 여전히 쟁점으로 남아있다.

강제력은 국가이익을 수호하거나 상대국에게 투사하는데 가장 직접적이고 중요한 수단임에 틀림없다. 그러나 복합적 상호의존, 제도주의, 구성주의에서 주장하는 바와 같이 탈냉전 이후 국제사회에서 강대국의 파워는 단순히 강제력에만 의존하지 않는다. 경제적 상호의존은 양국 간 또는 다자간에 결부된(binding) 상호적인 손익비용을 증가시킴으로서 갈등을 축소시키는데 기여했다.¹⁵⁾ 미국과 중국 간에 심화된 상호적인 무역과 채무관계는 전략적 경쟁에도 불구하고 경제협력을 진전시키는 구조이기도 하다.¹⁶⁾ 일본이 전략적 의구심에도 불구하고 정경

13)_ Michael Beckley, "China' Century? Why America's Edge Will Endure."

14)_ 아래의 논의는 David Baldwin, "Power and International Relations," p.275-276 참조.

15)_ Christina L. Davis and Sophie Meunier, "Business as Usual? Economic Responses to Political Tensions," *American Journal of Political Science* Vol.55, No.3 (2011), pp.628-646.

16)_ Thomas Wright, "Shifting Through Interdependence." *The Washington Quarterly* Vol.36, No.4 (2013), pp. 7-23. 2013; Erich Weede, "The Capitalist Peace and the Rise of China: Establishing Global Harmony by Economic Interdependence," *International Interaction* Vol.36, No.2 (2010), pp.206-213.

분리 원칙하에 중국과의 경제협력을 심화시키고 있는 것도 같은 이유 때문이다.¹⁷⁾ 그리고 동아시아에서 중첩적인 지역협력이 제도화된 것은 경제적 이익을 확대하고 전략적 위험을 줄이기 위한 정치적 도미노 효과(political domino effect) 때문이다.¹⁸⁾ 중국경제가 성장하고 한국, 일본, 대만을 비롯한 주변국의 중국에 대한 경제적 의존이 심화되면서 경제적 영향력(economic leverage)이 급격하게 증가하는 것은 분명한 사실이다.¹⁹⁾ 그러나 상호의존의 심화는 ‘상호적인 구속’을 초래한다. 즉, 중국경제가 주변국가와 대외무역에 의존하게 되면서 경제적 영향력을 일방적으로 행사할 수 없게 된 것이다.²⁰⁾

제도역시 부상하는 중국의 파워 행사를 제약하는 요인이다. 현실주의가 국제사회를 무질서한 체계로 간주하는 것과 달리 국제기구, 그리고 복합적인 양자 및 다자관계가 제도화되면서 강대국의 의지는 제도적 질서와 규율의해 제약받는다. 국제기구의 제도화와 그 실행에 강대국은 많은 영향을 미친다.²¹⁾ 그러나 일단 제도화 이후에는 규범, 원칙, 규율에 따라 참여국가의 행동이 제도적으로 규제된다. 보편적인 국제규범이 확산되고 절차적, 제도적 정당성이 중요성이 부각되면서 국제기구의 역할과 기능이 확대되어왔다. 1960년대 후반 미국의 상대적 패권이 축소되면서 미국은 G7이나 OECD와 같은 다자적인 국제질서를 형성하면서 지역차원 및 초지역적(trans-regional)의 다자적인 국제질서가 확산되어 왔다. 미국의 패권이 아니라 서구질서(western order)가 중요하게 된 것은 이와 같은 이유 때문이다.

무엇보다 중요한 것은 강제력에 초점을 맞춘 분석이 미중간의 파워 균형의 변

17) Xing Yuqing, *Japan's Unique Economic Relations with China: Economic Integration under Political Uncertainty* (Singapore: East Asian Institute, 2008); Björn Jerdén and Linus Hagström, “Rethinking Japan's China Policy: Japan as an Accommodator in the Rise of China, 1978–2011,” *Journal of East Asian Studies* Vol.12 (2012), pp. 215–250.

18) John Ravenhill, “The New East Asian Regionalism: A Political Domino Effect,” *Review of International Political Economy* Vol.17, No.2 (2010).

19) John Wong, “A China Centric Economic Order in East Asia”: *Asia Pacific Business Review* Vol.19, No.2 (2013), pp.286–296.

20) Thomas J. Christensen, *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power* (New York: W.W. Northon, 2015), Chapter 2, pp.37–62.

21) 패권안정론은 세계질서의 제도화에서 패권국의 역할을 강조한다. 관련 논의는 백창재, “패권과 국제정치경제 질서: 패권안정론의 비판적 평가,” 『국제지역연구』 제12권 제1호(2003), pp.1–20 참조.

화에만 집중함으로써 부상하는 중국에 대한 주변국가의 대응과 이에 따라 변화하는 중국의 전략적 고려(strategic intention)에 주목하지 않았다. 육해상에서 23개의 이웃국가를 접경하고 있는 중국은 주변국가와 이해관계가 결부된 지역국가를 안정적으로 관리해야하는 지정학적 과제를 안고 있다. 이것이 사실상의 고립주의 노선을 채택했던 개혁개방 이전에도 중국이 주변국과의 선린우호관계를 대외전략으로 추진했던 가장 중요한 이유다. 접경지역에서의 분쟁이 다른 지역으로 확산될 수 있고 접경안보는 국내정치와 직접적으로 연관되어 있기 때문에 중국의 지역전략(regional strategy)은 미국의 세계전략(global strategy)와는 다른 맥락에서 전개될 수밖에 없다.²²⁾

그리고 부상하는 중국에 대한 주변국의 대응은 중국의 파워는 물론 동아시아 지역질서의 재편에 중요한 영향을 미치고 있다. 중국에 대한 경제적 의존이 심화되고 있지만 미국 중심의 안보동맹 체제는 오히려 강화되고 있다. 이처럼 경제적 이익과 안보적 이해가 분리되고 이로인한 전략적 긴장이 고조되면서 한국, 일본은 물론 ASEAN 등의 역내 국가들은 경제와 안보적 고려가 결부된 관여, 결속과 연성균형 등의 복합적인 전략을 추진하고 있다. 경제-안보가 결부된 복합적인 전략은 기능과 목적이 중복된 다양한 지역제도가 공존하는 동아시아의 특수성을 강화시키는 요인으로 작동하고 있다.²³⁾ 구체적으로 일본²⁴⁾이나 ASEAN 국가²⁵⁾, 호주 등과 같은 국가들은 중국에 대한 경제적 관여와 함께 미국과의 동맹강화를 통한 결속, 위협분산 등의 복합적인 전략을 추진하고 이를 양자 및 다자관계로 제도화되면서 부상하는 중국의 파워에 영향을 미치는 지역질서를 형성하고 있다.²⁶⁾

22)_ Schweller and Pu 2013; Cook 2015; Zhao 2011; Beeson and Li 2011; Swaine 2012; 2014; 高程 2014; 閻學通 2012;馮紹雷·封帥. 2013

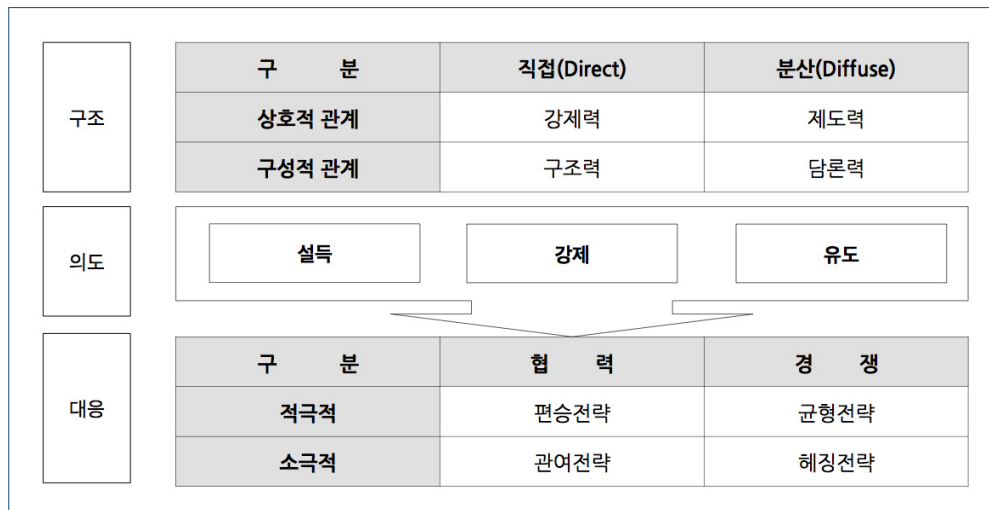
23)_ T.J. Pempel, "Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism," *Journal of East Asian Studies* Vol.10, No.2(2010), pp.209-238; 이승주, "경제-안보 연계와 동아시아 지역질서의 변화: FTA의 사례를 중심으로," 『동북아논총』 제77호 (2015), pp.51-76; Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China* (London: Routledge 2009).

24)_ Corey J. Wallace, "Japan's Strategic Pivot to South: Diversifying the Dual Hedge." *International Relations of the Asia Pacific* Vol.12 (2013), pp.479-517.

25)_ Chen, Ian Tsung-Yen and Alan Hao Yang, "A Harmonized Southeast Asia? Explanatory Typologies of ASEAN Countries' Strategies to the Rise of China," *The Pacific Review* Vol.26, No.3 (2013), pp.265-288; Derek McDougall, "Responses to Rising China in the Against Asian Region: Soft Balancing with Accommodation," *Journal of Contemporary China* Vol.21, No.73(2012), pp.1-17.

이와 같은 맥락에서 바넷(Michael Barnett)과 듀발(Raymond Duvall)은 후발 부상하는 중국의 파워를 양적, 질적 측면에서 입체적으로 분석할 수 있는 유용한 개념을 제공한다.²⁷⁾ 바넷과 듀발에 따르면 상대국에게 영향력을 행사하여 자국의 운명 또는 이익을 통제할 수 있는 능력은 두 가지 측면으로 구분할 수 있다. 첫째, 영향을 미치는 관계가 직접적(direct)인가 아니면 분산(diffuse)되어 있는가의 구분이다. 양자관계에서 상대국에게 직접적인 영향력을 행사할 수 있지만 제도화된 다자관계에서는 제도라는 매개수단을 통해 간접적으로 영향을 미친다. 둘째, 관계가 상호작용(interaction)을 통해 이루어지는가 아니면 구성적 관계(constitutive relation)인가의 구분이다. 구성적 관계에서 파워는 사회적, 경제적 위치에 의해 생산되고 이는 상대적 위치에 구속되는 능력이나 이익을 통해 형성된다. 상호작용에 의한 관계가 지배적인 파워(power over)를 의미한다면 구성적 관계는 인식, 이익, 가치와 규범에 따라 상대국에 미치는 파워(power to)를 의미한다.²⁸⁾ 이와같은 개념에 기반하여 다원적인 파워구조를 도식화하면 아래와 같다.

그림-1 중국 파워구조 분석틀



자료: Barnett and Duvall (2005), p.48을 참조하여 저자수정

26)_ 손열, “위기 이후 동아시아 다자경제제도의 건축 경쟁: 경제적 상호의존, 네트워크 효과, 안보이익,” 『국가전략』 제17권 제1호 (2011), pp.39-66.

27)_ Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” 참조.

28)_ Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” p.46.

첫째, 강제력은 한 국가가 상대국의 행위와 이를 결정하는 환경에 영향을 미칠 수 있는 능력이다.²⁹⁾ 국제관계 이론에서 통상적으로 사용되는 파워 개념은 강제력을 의미한다. 강제력은 상대국의 선택을 통제하거나 강제할 수 있는 능력, 그리고 물리적인 수단을 동원하여 상대국에게 영향을 미칠 수 있는 능력을 의미한다. 그러나 강제력이 물질적 자원에만 국한되는 것은 아니다. 규범적 자원이나 상징적 압력도 쟁점영역(scope)에 따라 강제력의 수단으로 활용될 수 있다. 군사력이 폭력적인 수단에 의한 강제력이라면 경제제재와 같은 수단은 비폭력적인 강제력의 수단이다.

둘째, 제도력은 제도를 형성하고 이에 참여하는 다수의 국가들에게 영향력을 행사하는 능력이다. 강제력이 상대국의 행위나 행위의 토대인 환경을 직접 통제하는 것이라면 제도력은 제도적 규제와 원칙을 통해 영향력이 행사하는 것이다. 제도라는 간접적인 수단을 통해 영향력이 행사된다는 점, 그리고 제도 참여국가와의 광범위한 상호작용을 거쳐 영향력이 행사된다는 점에서 강제력과 다르다. 또 제도력은 의사결정 과정의 성격과 규칙, 즉 위계적이고 구속력이 강한 거버넌스 수평적이고 구속력이 약한 거버넌스 등 제도적 특성에 따라 참여 국가의 행위방식이나 상대국의 파워를 구속할 수도 있다.

셋째, 구조력은 구조화된 위치에 따라 결정되는 상대적 위치에 따라 구성되는 파워의 특성을 설명한다. 구조적인 이유는 행위자의 선호, 가치, 이익이 구조에 따라 결정되고 이러한 구조적 위치가 상호적인 파워관계와 이익을 구조화하기 때문이다. 구조적인 파워는 A 국가가 직접적인 의도를 가지지 않다고 하더라도 B 국가의 행위와 선택에 영향을 미친다. 구조적 지위에 영향을 받는 대표적인 사례는 경제관계다. 중국경제의 부상과 함께 동아시아 주변국의 중국에 대한 경제적인 의존이 심화되어 왔다. 한국의 경우 전체 수출의 25%가 중국과의 교역에 의존하고 일본도 전체 수출의 18%가 중국시장에 집중되어 있다. 이와같은 중국에 대한 경제적인 의존관계는 주변국의 경제적인 이익과 이해관계를 결정하는 요인이다. 중국이 전략적이 의도를 가지고 추진한 결과는 아니지만 중국에 대한 경제적인 의존의 심화는 상호간의 경제정책 능력(capacity)와 이익에 영향을 미치면서 구조적인 관계를 형성하고 영향을 미친다.

29) Michael Marnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics," pp.49-51.

넷째, 담론력³⁰⁾은 정치, 경제, 사회, 문화 등 다원적인 사회관계를 통해 형성되는 인식과 관념의 문제다. 구조력과 담론력은 모두 행위자의 자기이해와 이익의 인식이 사회적 관계를 통해서 만들어진다는 점에서 유사하다. 반면 담론력은 구조적인 제약 없이 사회적 담론, 정치적 수사, 경제적 이익, 전략적 의미 등 광범위한 사회논쟁을 통해서 형성된다는 점에서 차이가 있다. 역사적 중국에 대한 기억과 담론은 중국의 파워, 책임, 역할에 대한 부정적 또는 긍정적 담론을 형성하는 요인으로 작동한다.

네 가지 측면의 파워개념은 강제력에 국한되었던 기존 시각과 비교하여 부상하는 중국과 지역안보 질서의 변화를 입체적이고 포괄적으로 분석한다는 장점이 있다. 부상하는 중국의 파워는 강제력 뿐만 아니라 제도, 구조, 그리고 담론 등 다양한 측면에서 주변국가와 지역에 영향을 미친다. 일례로 2015년 공식화되어 추진되고 있는 일대일로 구상이 가진 정치적, 안보적, 경제적, 사회적 함의에 대한 이론적 개념, 역사적 인식, 전략적 이해에 따라 사변적이고 연역적인 논의가 진행되고 있다. 중국이 추진하는 일대일로는 한편으로 부상하는 중국이 주변지역과 국가에 대한 영향력을 확대하게 되겠지만, 다른 한편으로는 주변국이 확대되는 중국의 영향력에 대응하여 다양한 전략을 추진하게 되는 요인으로 작동하고 있다. 이런 가운데 중국의 전략적 의도(intention)와 외부의 해석(interpretation)의 격차, 정책목표와 실행능력의 차이, 연역될 결론과 경험적 관찰의 차이 등 부상하는 중국의 변화와 미래를 관찰하고 분석하는데 있어 한계가 지적되고 있다.³¹⁾ 북한의 핵실험에 대한 중국의 대응과정 역시 부상하는 중국의 딜레마를 대변하는 사례다. 중국은 비핵화라는 전략적 의지에도 불구하고 강제적 수단이나 규범적 설득 등 북한에 대해 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 능력이 제한적일 수밖에 없다는 사례라고 할 수 있다. 아래에서는 부상하는 중국의 파워 구조를 입체적이고 검토함으로써 지역 안보질서에 미치는 영향을 분석함으로써 후발 부상 중국의 파워구조가 가진 한계를 설명할 것이다.

30) 바넷과 듀발은 이를 생산력(productive power)로 개념화하고 있지만 본 연구는 개념적인 혼란을 피하기 위해 담론력으로 개념화하여 설명한다.

31) 조영남, “중국은 왜 강경한가? 2008년 세계 금융위기 이후의 중국 외교 평가,” 참조.

Ⅲ. 부상하는 중국의 강제력 (Compulsory Power)

국제질서에서 강대국이 차지하는 지위가 경제력과 명백한 상관관계가 있음은 여러 연구에서 주장되어 왔다.³²⁾ 부상하는 중국에 대한 위협인식 역시 이러한 역사적 경험에 기반하고 있다. 중국의 부상은 필연적으로 경제력에 상응하는 군사력의 증대나 영향력의 확대와 결부되어 있다. 국제사회에서 논의되는 ‘중국문제’는 부상하는 중국이 축적한 파워를 어떻게 사용할지의 문제다. 그리고 부상하는 중국이 자국의 국익을 목표로 상대국의 행동이나 환경을 직접적으로 통제하고 중국 중심의 지역질서를 주도할 수 있는 영향력, 즉 강제력(compulsory)을 가지게 될 것이라고 판단한다.³³⁾

부상하는 중국이 필연적으로 강제력(compulsory power)을 사용하여 국익을 확대할 것이라는 인식은 객관적인 능력(capability) 이외에도 여러 가지 요인이 작용한 결과다. 우선 중국의 양적 규모(quantitative scale)의 차이에서 비롯되는 덩치효과다. 13억이 넘는 최대의 인구를 가진 중국은 미국을 제외하면 국가단위의 상호비교가 불가능한 대국이다. 2015년 8,000 달러였던 1인당 국민소득이 중진국이나 선진국 수준으로 증가한다면 중국 경제력 규모는 미국이나 유럽과 비교할 수 없는 수준에 달할 것이라는 예측은 이미 현실이 되고 있다. 2010년 GDP 기준 중국의 경제규모는 일본을 추월하여 세계 2위의 경제대국으로 성장하였고 구매력(PPP)을 기준으로 2015년 중국의 GDP는 20조 8,533억 달러로 19조 2,053억 달러의 EU와 18조 5,581억 달러의 미국을 추월한 것으로 평가되고 있다.³⁴⁾ 더구나 중국의 지속적인 경제성장을 낙관적인 전망에 따르면 2010년 28.9%였던 세계경제에서 차지하는 중국의 GDP 비중은 2030년에는 33.4%로 증가하여 15.1%인 미국의 2.2배에 달할 것이다. 칭화대 옌쉐통 교수는 이보다 빠른 2023년 8%의 경제성장을 지속한 중국의 GDP가 20조 달러에 이르러 19조 달러인 미국을 추월할 것이라고 주장한다. 2023년 중국의 국방비 지출은 3,472억 달러로 5,800달러인 미국과 근접하게 될 것으로 예상한다.³⁵⁾ 이와 같은 수치

32)_ 폴 케네디, 이일주 외 공역, 『강대국의 흥망』 서울: 한국경제신문사, 1989.

33)_ 강제력의 정의에 대해서는 Barnett and Duvall, “Power in International Politics,” p.49 참조.

34)_ www.imf.org 통계자료 참조 (검색일: 2016.9.26.).

35)_ 옌쉐통, 고상희 옮김, 『2023: 세계사 불변의 법칙』 서울: 글항아리, 2013, pp.37-39.

는 2015년 2.8배³⁶⁾였던 미국과 중국의 국방비 격차가 1.7배로 축소되는 것이다.

표-1 국가별 세계 총생산 비중 (PPP, %)

구분	1820	1950	2000	2010	2020	2030
중 국	33.0	4.6	11.8	20.7	28.9	33.4
인 도	16.1	4.2	5.2	8.0	12.2	18.6
러시아	5.4	9.6	2.1	2.4	2.7	3.0
브라질	0.4	1.7	2.7	2.6	3.6	5.1
미 국	1.8	27.3	21.9	18.4	16.7	15.1
EU	23.3	27.1	21.5	18.1	15.7	13.1

자료출처: 胡鞍剛·彌一龍·魏星 『2030 中國』北京: 人民出版社, 2011, p.30.³⁷⁾

부상하는 중국에 대한 비유적 수사는 ‘덩치효과’를 극대화시켜왔다. 덩샤오핑은 개혁개방 이후 중국의 발전전략을 도광양회(韜光養晦)에 비유한 바 있다. 도광양회의 사전적인 의미는 ‘칼날을 칼집에 감추고 어둠속에서 힘을 길러야 한다’는 것이다. 이 때문에 부상하는 중국이 언젠가 숨겨왔던 칼을 꺼내들 것이라는 우려를 불러왔다. 그리고 부상하는 중국에 대한 우려는 화이질서(華夷秩序)라는 역사적 기억과 연결되어 있다. 중국중심의 화이질서는 강대한 중국과 절대적으로 약한 주변국이 위계적인 관계를 기반으로 한 동아시아 질서였다. 패권국인 중국은 주변국의 군주를 책봉하고 황제와 신하의 관계를 유지함으로써 지역질서의 안정을 유지했다. 그리고 주변 국가와 민족들은 조공관계로 예를 포함으로서 체제유지와 안전을 보장받을 수 있었다. 시진핑 체제 이후 통치이념으로 사용되고 있는 ‘중국의 꿈’에 대한 주변국의 인식은 엇갈린다. 부강한 중국의 부상이 인류사회에 기여하는 방안이라는 중국의 지속되는 주장에도 불구하고 위계적인 중화제국의 부활이라는 위협인식이 지속되고 있다.

특히 공세적 현실주의는 부상하는 중국이 강제력을 사용하여 팽창하게 될 것이라고 주장한다. 현실주의는 국가의 궁극적인 목적이 무정부적인 국제사회에서

36) <https://www.sipri.org/databases/milex> 참조 (검색일: 2016.9.20.).

37) 백르짜꼬 뽀찐, “중국의 부상 전망과 지정학적 영향,” 먼홍화, 퓨사오위 편저, 성균중국연구소 옮김, 『세계, 중국의 길을 묻다: 전 세계 싱크탱크가 본 중국』 서울: 성균관대학교 출판부, 2014, p.153.

생존하는 것이라고 주장한다. 생존이란 영토적 통합, 주권의 자유, 그리고 국익을 수호하는 것이다. 국익은 도전국의 상대적 파워에 의해 결정되기 때문에 도전국의 부상은 곧 생존의 위기를 의미한다. 따라서 도전국의 부상을 막는 것이 필연적인 국가전략이고 도전국은 국익이 결부된 지역에서의 패권의 확대를 추구한다. 현실적인 물질적인 조건에서 비롯되는 중국의 파워가 증가하면서 미국과의 충돌을 피할 수 없는 운명이라는 것이다.³⁸⁾

그러나 경제적 부상이 강제력과 필연적인 비례관계에 있다는 단정은 재고할 필요가 있다. 파워는 중국의 국익에 부합하도록 주변국 또는 상대국에게 영향력을 행사할 수 있는 능력이다. 경제성장과 함께 외교수단, 경제수단, 사회관계, 군사수단 등 중국이 타국에게 중국이 원하는 결정할 할 수 있도록 동원할 수 있는 파워자원(power resource)도 증가했다. 그러나 사드배치, 영토분쟁을 둘러싼 일본, 베트남, 필리핀의 대응의 사례가 대변하는 것처럼 영향력의 행사가 항상 의도한 성과를 거두는 것은 아니다. 파워란 양자간의 상호관계에서 결정되는 관계적 개념이기 때문이다.³⁹⁾ 즉, 상대국가는 강대국이 행사하는 영향력을 수용(accomodate)할 뿐만 아니라 상황에 따라 무시(ignore), 연기(procrastinate), 협상(bargain), 그리고 거부(resist)할 수도 있다. 따라서 파워가 의도한 효과를 거두기 위해서는 목적에 부합하도록 영향력을 행사할 수 있는 충분한 자원(relevant resource)을 보유하고 있어야한다. 또 영향력이 상대국의 필요(need)에 부합한 경우이거나 또는 상대국의 요구를 즉각 파악할 수 있는 민감성(ephemeral quality of responsiveness)도 필요하다.⁴⁰⁾ 이 때문에 강제력은 위협과 강제뿐만 아니라 설득, 보상, 유도 등 다양한 수단을 동원하여 행사된다. 아래에서는 군사력과 제재수단을 통해 부상하는 중국의 강제력을 분석한다.

38)_ John J. Mearsheimer, *Tragedy of the Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2014.

39)_ 관련 논의는 K.J. Holsti, "Foreign Policy Actions: Power, Capabilities, and Influence," K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*. New Jersey: Prentice Hall, 1995, pp.117-124의 논의 참조.

40)_ K.J. Holsti, "Foreign Policy Actions: Power, Capabilities, and Influence," p.124.

(1) 군사적 강제력

부상하는 중국에 대한 가장 우선적인 우려는 물리적인 영향력을 행사할 수 있는 군사력 증강 때문이다. 2015년 전승절을 기념하여 천안문 광장에서 개최된 열병식은 부상하는 중국의 군사력이 빠르게 발전하고 있음을 과시했다. 실제로 1989년 이후 중국의 국방비는 경제성장률보다 높은 연평균 12.1%씩 증가⁴¹⁾했다. 중국 군사력의 현대화가 본격적으로 추진되기 시작한 것은 1990년대 중반 이후다. 1995년 양안위기에 미국이 관여하면서 미국의 군사적 개입 가능성에 대한 중국의 우려가 높아졌고, 1999년 미국의 베오그라드 중국대사관 폭격 사건 이후 미국에 대한 군사적 대응을 위해 비대칭 전력을 증강시켜야하는 인식 때문이다.⁴²⁾ 중국은 안정적인 접경관리를 최우선으로 대만문제와 해양영토 분쟁에 대응하고 전략적인 억지(strategic deterrence)를 확보하기 위해 인민해방군의 현대화를 추진하면서 무기체계의 현대화도 빠른 속도로 진행되어 왔다. 특히 최근에는 해양영토 분쟁이 중국의 군가안보에 핵심 쟁점으로 부상하면서 대륙방어 전통에서 벗어나 근해방어와 원양호위(近海防禦, 遠洋護衛)를 위한 해군력, 항공-우주 일체와 공방겸비(空天一體, 攻防兼備)를 위한 공군력의 증강을 추진하고 있다⁴³⁾. 이에 따라 전략미사일, 항모전단, 스텔스 전투기, 그리고 핵잠수함(SSN) 등과 같은 무기체계의 현대화가 빠른 속도로 진행되고 있다.⁴⁴⁾

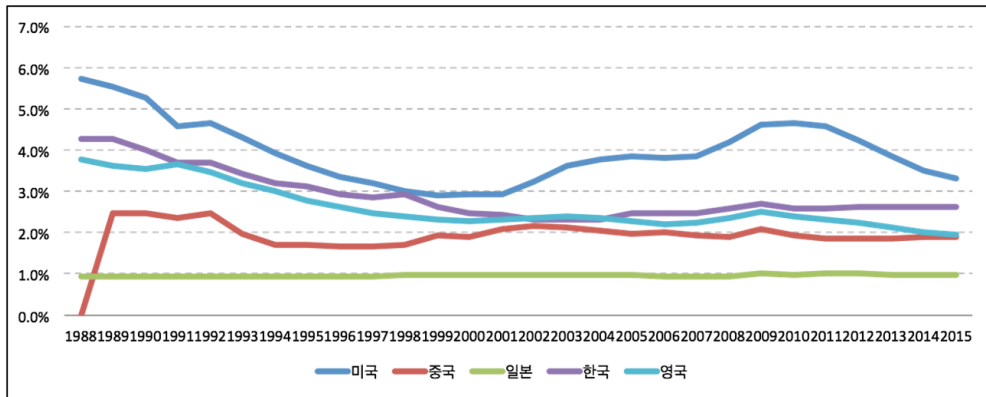
41)_ David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press, 2013, p.274.

42)_ Michael S. Chase et al. *China's Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People's Liberation Army(PLA)*. Santa Monica: RAND Corporation, 2015, pp.14-15.

43)_ <http://www.scio.gov.cn/zfbps/gfbps/Document/1435341/1435341.htm> (검색일: 2016.8.13.).

44)_ 중국 인민해방군의 전력변화에 대한 세부적인 사항은 David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power*, pp.269-306 참조.

그림-2 GDP 대비 국가별 국방비 비중 1988-2015



자료: SIPRI 국방비 통계 자료 (www.sipri.org/databases)

그러나 경제발전에 비례하여 진행되어 온 인민해방군의 현대화에도 불구하고 강제력의 수단으로서 중국의 군사력은 아직까지 한계가 있다. 우선 미국과 비교하여 중국의 군사력은 여전히 격차가 크며 이러한 격차는 상당한 기간 동안 축소되기 어려울 것이다.⁴⁵⁾ <그림2>에서 보는 바와 같이 중국의 GDP 대비 국방비 규모는 2% 수준이다. 중국의 군사력 현대화 전략의 중요한 전환점이라고 평가되는 1990년대 중반 이후에도 GDP 대비 중국의 국방비 비중은 큰 변화가 없다. 또 영토분쟁이나 해양주권에 대한 공세적인 대응이 증가하고 있는 시진핑 체제 출범 이후에도 GDP 대비 국방비 규모는 2% 수준을 유지하고 있다. 물론 개혁개방 이후 지속되어온 국방비 지출규모의 역사적 추이가 향후에도 지속될 것이라고 판단할 수는 없다. 그러나 사회경제적 발전과 수요에 따른 재정지출의 구조적 경직성은 비대칭적인 군사비 투자를 제약하는 요인이다. 더구나 중국의 군사비 증가가 군사력의 절대적인 우위를 의미하지 않는다. 중국의 군비증가에 따라 경쟁국도 이에 상응하여 지속적으로 군비를 증가시키기는 안보 딜레마(security

45) 이와 관련한 시각에 대해서는 Thomas J. Christensen, *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power*. New York: W.W. Norton and Company 2015, pp.81-89. Michael Beckley, "China's Century? Why America's Edge Will Endure," *International Security* 36:3 (2011); Sheena Chestnut and Alastair I. Johnston, "Is China Rising?" in Eva Paus, et al., eds., *Global Giant: Is China Changing the Rules of the Game?* (New York: Palgrave Macmillan, 2009), pp.237-260; Dennis J. Blasko, "An Analysis of China's 2011 Defense Budget and Total Military Spending: The Great Unknown," *China Brief* 11:4 (2011), pp. 4-6 등의 논의 참조.

dilemma) 때문이다. 강제력의 수단으로서 중국의 군사력은 주변국의 반응과 전력 증강을 함께 고려해야하는 상호관계의 문제다.

둘째, 근본적으로 인민해방국의 취약성(weakness)이다. 중국의 군사력은 패권국이 가졌던 전통적인 특징⁴⁶⁾, 예를 들어 동맹을 결성하고 해외에 확보한 군사기지를 기반으로 군대를 파견하고, 전략적 이해가 결부된 지역으로 군사력을 투영할 수 있는 능력, 특히 해상전력이나 공군력을 활용하여 원거리까지 무력을 투사할 수 있는 군사적 세계화(military globalization) 능력 측면에서 취약하다. 또 현재 진행되고 있는 군사력의 현대화도 해양영토 분쟁지역이나 방대한 접경지역의 취약한 방위능력을 확충하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 공군 및 해군전력이 작전반경 역시 중국영토 및 근해에서 방어적 능력에 집중되어 있기 때문에 여전히 불완전한 파워(partial power)에 불과한 것이 현실이다.⁴⁷⁾

구조적 취약성 뿐만 아니라 군사전력의 기능적인 운영(functional operation) 능력도 취약하다. 랜드연구소(RAND)의 보고서는 제도적 요인과, 전투능력 등 두 가지 영역에서 중국의 군사력이 취약하다고 설명한다. 제도적인 취약성은 후진적인 군부 조직 및 명령체계, 군인의 소양, 전문성, 그리고 부패 등의 문제다. 중국의 군부조직 및 명령체계는 통합적인 전투능력을 발휘하는데 장애요인이다. 정신력, 체력뿐만 아니라 교육수준이 떨어지는 인적자원의 질 역시 중국군의 전력 현대화에 장애요인이다. 그리고 군대의 부패와 전문성 부족이 군사력의 향상에 구조적인 제약이라는 것이다. 이러한 제도적인 취약성은 인민해방군의 무기체계가 점진적으로 고도화되고 있지만 궁극적으로 통합작전능력 발휘를 제약한다는 것이다.⁴⁸⁾ 아울러 중국 방위산업이 가진 한계 역시 중국 군사력의 한계요인이다. 2006년부터 추진되고 있는 자주적 과학기술 혁신전략에 따라 중국산업은 물론 방위산업의 생산능력이 빠르게 발전하면서 소련에 의존했던 무기를 자체 생산하고 있다. 그러나 광범위한 부패, 시장경쟁 없는 독점이 초래하는 한계와 고비용, 비효율적인 획득체계와 군사기술 확보의 제약은 중국의 전략적 목적에 부합한 무기체계를 구축하는데 여전히 한계가 있다.⁴⁹⁾

46)_ 데이비드 헬드 외, “전쟁과 평화: 역사와 전망” 하영선 편, 『21세기 평화학』 서울: 풀빛, 2002, pp.157-196.

47)_ David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power*, p.270.

48)_ Michael S. Chase et al. *China's Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People's Liberation Army(PLA)*, pp.43-123.

무엇보다 중요한 것은 군사적인 수단을 사용한 강제력이 초래하는 손익에 대한 고려다. 부상하는 중국의 이해관계가 결부된 공간과 쟁점이 확대되면서 접경국가와의 상호관계에서 발생하는 갈등을 관리하고 조율해야하는 문제에 직면해왔다. 2000년대 후반 수동적이었던 경제관계 및 대외정책이 능동적인 관여와 개입으로 전환되기 시작한 것은 중국의 부상이 초래하는 필연적인 결과다. 중국은 경제적인 이해가 결부된 영역의 확대가 수반하는 안보 이익의 변화, 주변국의 정치위기가 국내정치에 미치는 영향, 영토 및 해양주권의 수호나 미국의 전략적 재균형에 대응해야 한다. 그러나 현실적으로 러시아, 파키스탄, 그리고 위기를 겪고 있는 북한을 포함한다고 해도 중국은 신뢰할 수 있는 동맹국가가 절대적으로 부재한 외로운 부상국(lonely rising power)이다. 전략적 위신을 수립하기 위해서 전략적 동반자라는 우방이 아니라 신뢰할 수 있는 동맹관계를 구축해야하는 것은 이 때문이다.⁵⁰⁾ 이를 위해서는 중국위협론을 불식시키고 포용적인 관여가 필요하다. 그런데 군사적 수단을 활용한 강제력은 오히려 부상하는 중국에 대한 위협인식을 확산시키고 안보비용을 증대시킨다. 또 주변국이 안보의 필요(need)를 높여 오히려 미국의 역내개입을 확대시키는 안보딜레마를 초래할 것이기 때문이다.

(2) 부정적 제재와 긍정적 제재

군사력 이외에 현실적으로 중국이 상대국의 행동을 변화시킬 수 있는 강제력의 수단은 제재(sanction)다. 군사력이 무력을 직접 사용하거나 사용할 것이라는 위협을 통해 강압(coercion)하는 것이라면 제재는 처벌 또는 보상의 위협을 통해 상대국 행위의 변화를 시도하는 것이다. 제재는 두 가지 성격으로 구분할 수 있다. 채찍의 성격을 가지는 부정적 제재(negative sanction)과 당근의 성격을 가지는 긍정적 제재(positive sanction)다.⁵¹⁾ 부정적 제재가 징벌의 위협(threat of punishment)을 통해 영향력을 행사하는 것이라면 긍정적 제재는 유인(inducements), 보상

49)_ Michael S. Chase et al. *China's Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People's Liberation Army(PLA)*, pp.125-134.

50)_ 연세동, 『2023: 세계사 불변의 법칙』, pp. 276-278.

51)_ 제제수단에 대한 논의는 유진석, “비확산 정책에서의 당근과 채찍: 기존 핵문제 해결 사례와 북핵문제 해결에 주는 함의,” 『21세기정치학회보』 제18집 제1호 (2008)의 논의 참조. 긍정적 제제에 대해서는 David Baldwin, “Power of Positive Sanctions,” *World Politics* 24 (1971); David Baldwin, “Power and International Relations,”의 논의 참조.

(rewards)을 통해 영향력을 행사하는 것이다. 최근 중국은 암묵적이고 비공식적으로 경제적 제제를 강제력을 행사하는 수단으로 활용하기 시작했다.

역사적으로 중국은 내정불간섭을 대외정책의 기본원칙으로 채택해왔다. 이 때문에 중국은 UN안보리에서 결의된 경제제제에 비토권을 행사하거나 소극적으로만 참여했다. 2000년 천안함 폭침 사건이나 연평도 포격 사건으로 유엔 안보리에서 북한 제제가 논의되는 가운데 북한을 옹호하기도 했다. 그런데 최근 중국학계에서 경제적 제제를 외교수단으로 활용해야 한다는 논의가 확대되어 왔고 중국은 비공식적인 제제를 실제로 실행했다. 1992년 프랑스가 대만에 미라지 전투기를 판매하자 중국정부는 광저우 프랑스 영사관을 폐쇄하고 광저우 지하철 공사에 프랑스 업체가 참여하는 것을 막았다. 2009년에 사르코지 대통령이 달라이라마를 공식 접견하겠다고 발표하자 150대의 에어비스 항공기 구매를 보류하였고 원자바오 총리의 유럽순방에서 프랑스를 제외했다. 실제로 2002년부터 2008년까지 달라이라마가 방문한 유럽국가의 중국 수출은 12.5% 감소했다. 또 센가쿠/다오위다오 분쟁이 일어난 2010년 일본에 대한 희토류 수출이 알 수 없는 이유로 중단되기도 했다. 그리고 필리핀과 스카보러/황옌다오 분쟁시에는 필리핀으로부터의 바나나 수입을 금지했다.⁵²⁾

이같은 중국의 제제는 공식적으로 공표된 것이 아닌 비공식적이고 사실상의 제제(virtual sanction)이라는 특징이 있다. 또 제제가 장기적으로 지속된 것이 아니라 단기적으로 구매(purchasing diplomacy)나 배제 등의 수단을 동원하여 외교적 압력(diplomatic pressure)을 행사했다.⁵³⁾ 그리고 부정적 제제와 긍정적 제제를 혼용하는 유연한 전략을 시행해왔다. 필리핀이 스카보러/황옌다오 분쟁을 국제화하고 미국을 개입시켜 일방적으로 해결하려고 하자 중국은 강경한 태도를 취했다. 그런데 아세안 국가들의 반발이 거세지자 중국은 기존 태도를 변경하여 필리핀이 주장했던 ‘행동지침’의 제정에 참여할 수 있다고 전격적으로 양보하기도 했다.⁵⁴⁾ 제제를 통해 직접적으로 강제력을 행사하여 주변국의 우려와 경계가 확산되면 갈등관리 비용이 증가하기 때문이다. 이처럼 중국의 공세적 외교

52) 중국의 제제사례에 대해서는 James Reilly, “China’s Unilateral Sanctions,” *The Washington Quarterly* 35:4 (2012), pp.121-133을 참조.

53) James Reilly, “China’s Unilateral Sanctions,” p.123.

54) 조영남, “중국은 왜 강경한가? 2008년 세계 금융위기 이후의 중국 외교 평가,” pp.49-50.

에는 강경책과 유화책이 혼재되어 있다. 오히려 비공식적 제제나 배제를 철회함으로써 상대방의 행동을 변화시키는 긍정적인 유인을 제공했다. 남중국해 문제가 결부되어 있는 아세안과는 협력적인 다자관계를 확대함으로써 영토 및 접경 지역의 긴장을 해결하려는 긍정적 제제를 확대하고 있는 것이다. 기존에 제공했던 당근을 철회하는 것은 일종의 처벌로서의 제제수단이기도 하다. 이러한 측면에서 본다면 능동적인 관여전략인 일대일로(一帶一路)는 적극적인 상호의존(positive interdependence)을 심화시킴으로서 장차 제제수단에 의한 강제력의 효과를 높이는 전략적인 관여 전략으로 평가할 수 있다.

IV. 부상하는 중국의 제도력 (Institutional Power)

강대국이 영향력을 행사하는 또 다른 방법은 제도화된 질서를 주도하는 것이다. 강제력이 군사력, 제제수단 등을 동원하여 상대국에게 직접적인 영향력을 행사하는 것이라면 제도력은 제도라는 간접적인 수단을 통해서 영향력을 행사한다. 제도력은 제도에 참여하고 있는 행위자에게 비차별적이며 확산된 영향력을 행사할 수 있으며, 접경국가라는 공간적 제약으로부터도 비교적 자유롭다. 2차 세계대전 이후 미국의 파워는 제도화된 질서, 즉 국제 레짐을 통해 행사되어 왔다. 전후 체제에서 미국의 패권은 무정부 상태에서 협력을 증진할 수 있는 게임의 룰(rule of game)을 제도화했다. 그리고 일단 제도가 형성된 이후에는 민주적인 의사결정과 상호성의 원칙이 협력의 이익을 촉진하게 되면서 제도를 활용한 미국의 영향력을 확대해온 것이다. 자유무역체제, 민주적인 국제기구, 지역협력의 제도화, 집단안보 체제나 동맹체제 등과 같은 국제레짐은 전후 구조화된 세계질서의 제도적 기반으로 작동했다. 그리고 이와같은 제도화된 협력체계에 기반하고 있는 서구(the Western World)질서는 중국에게도 공평하고 보편적인 이익과 기회를 제공하기 때문에 중국의 부상과 미국의 쇠퇴에도 불구하고 지속될 것이라는 것이다.⁵⁵⁾

55) G. John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs* 87:1 (2008) <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-01-01/rise-china-and-future-west> (검색일: 2016/08.12).

그렇다면 부상하는 중국은 어떠한 목적과 특성을 가진 주변질서 또는 지역질서를 제도화하고 있는가? 그리고 중국은 제도를 통해 영향력을 행사할 수 있는 능력을 확대해 왔는가? 일대일로나 RECP 등과 같이 중국 주도하는 제도는 중국 중심의 지역질서를 형성할 것이라는 우려의 또 한가지 이유다. 그러나 제도력의 측면에서 본다면 부상하는 중국 파워 역시 제한적이다. 중국의 부상은 필연적으로 대외적인 관계를 확대하면서 정치, 경제, 안보 등을 목적으로 하는 지역제도에의 참여도 확대되었다. 정치적 제도로는 ASEAN, ASEAN-Regional Forum(ARF), EAS의 설립 국가였다. 안보적 제도로는 상하이협력기구(SCO)를 출범시켰고 2003년 6자회담을 개최했다. 그리고 CAFTA, APEC, ASEAM과 같은 다자 지역경제협력과 양자 자유무역 협력에 참여하고 있다. 그러나 중국은 지역제도를 주도하기보다 참여하는데 중점을 두었고 구속력이 낮은 제도를 선호함으로써 제도를 통한 영향력은 매우 제한적이다. 아래에서는 중국의 다자주의 지역협력의 전략적 기반, 그리고 지역제도의 특성을 검토함으로써 중국의 제도력의 한계를 설명한다.

(1) 부상하는 중국의 다자주의 전략

중국은 육해상에서 23개의 주변국과 방대한 지정학적 이해를 공유하고 있다. 또 주변국가의 불안정성이 중국의 국내정세에 막대한 영향을 미치는 역사적 경험을 가지고 있다. 이와 같은 지정학적 조건 때문에 신중국 건국 이후 사실상의 고립주의를 채택했던 시기에도 중국정부는 주변관계를 중요한 외교과제로 추진했다. 중국은 기본적으로 비동맹주의와 불간섭주의를 원칙으로 하면서도 주변국과는 선린우호 관계를 구축했다. 예외적으로 한국전쟁이나 베트남전쟁, 1979년 중국-베트남 전쟁 등과 같이 강대국의 포위(encirclement)나 분리주의자의 침투 등으로 주변정세가 불안정해지고 국내정세에 영향을 미치는 경우 군사력을 사용한 바 있다.⁵⁶⁾

1978년 중국이 개혁개방을 시작하고 특히 소련의 붕괴와 탈냉전 질서는 주변국에 대한 전략적 이해를 변화시켰다. 첫째, 안정적이고 평화로운 주변환경을 조성함으로써 경제발전과 정치안정의 환경을 조성해야만 했다. 중국정부는 천안문 사태를

56) Sun Xuefeng and Huang Yuxing, "Revisiting China's Use of Force in Asia: Dynamic, Level, and Beyond," *Pacific Focus* XXVII: 3(2012), pp.393-420.

통해 국제정세의 변화가 국내정치에 영향을 미칠 수 있음을 경험했다. 특히 개혁개방에 따라 대외적인 경제관계가 확장되면서 외부정세와 국내정세의 연계될 수밖에 없게 되었다. 특히 냉전체제가 붕괴되면서 전통적인 선린우호 관계를 유지해왔던 국가들의 이해관계가 변화하고 중국 서북지역의 중앙아시아 국가들이 소련연방에서 독립하면서 변화하는 주변질서를 관리해야하는 필요가 증가한 것이다. 1992년 남순강화를 통해 개혁개방의 지속을 결정한 중국공산당은 안정적인 접경안보(border security)를 관리하기 위해 다자적인 주변제도(peripheral institutions)에 관심을 가지기 시작했다.⁵⁷⁾ 탈냉전 직후 1992년 한국, 그리고 중앙아시아 신생국들과 외교관계를 수립하고 아시아에 대한 관여를 확대하기 시작한 것이다.

안정적인 주변환경은 경제발전을 위해 필수적인 환경이었고 중국공산당 일당 지배의 정당성을 강화하기 위해서도 중요한 과제였다. 1994년 중국의 전체교역에서 주변국이 차지하는 비중은 59.6%에 달했다. 2012년 중국의 전체교역에서 주변국이 차지하는 비중은 45%로 감소했는데 이는 상대적으로 미국, 유럽 등 선진국가와의 경제교류 증가속도가 빨랐기 때문이다. 교역구조의 측면에서 본다면 홍콩, 마카오, 대만 등 중화경제권 국가의 교역비중이 1994년 41.8%에서 29.5%로 축소되었고 동북아 국가비중도 42.7%에서 34%로 축소되었다. 특히 동북아 국가의 경우 수입비중의 축소폭은 5%인 반면 수출비중은 12%가 넘게 축소되었는데 이는 1994년에 34%에 달했던 일본과의 교역비중이 2012년 18.9%로 축소되었기 때문이다. 반면 아세안 국가와의 교역비중은 같은 기간 10.2%에서 23%로 두 배 이상 증가했다. 서남아시아와 중앙아시아의 교역비중도 각각 6.7배와 2배씩 증가했다. 무엇보다 1990년대 중국의 개방에 의한 경제발전 과정에서 주변지역은 60%의 비중을 차지하는 중요한 지역이었다.

57) David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security* 29:3 (2004); Suisheng Zhao, "Chinese Nationalism and Approaches toward East Asian Regional Cooperation," CRF Project Paper www.cfr.org/content/.../NEAsia_SecurityZhao.pdf (검색일: 2016.10.1.)

표-2 중국의 주변국 교역비중 변화 1994-2012

구 분	1994년			2012년		
	무역	수출	수입	무역	수출	수입
주변국	59.6	59.4	59.8	45.0	46.3	43.5
중화권	41.8	49.1	34.2	29.5	38.3	19.0
동북아	42.7	36.7	49.0	34.0	25.6	44.1
아세안	10.2	10.0	10.4	23.0	21.5	24.8
서남아	0.7	0.9	0.5	4.6	6.4	2.5
중앙아	4.6	3.4	5.9	8.8	8.2	9.6

자료: 중국 통계청 무역자료

중국이 주변관계에 관심을 가진 두 번째 이유는 소수 민족의 민족주의를 안정적으로 관리하고 민족통합을 강화하기 위해서다.⁵⁸⁾ 탈냉전은 중국 접경지역의 민족문제를 국제화시켰다. 소련이 붕괴되면서 접경지역에 민족과 종교에 기반하는 신생 독립국가들이 건국되었고 이로 인해 강대국들의 개입이 확대되었기 때문이다. 이로 인해 개혁개방 이전까지 민족문제가 계급혁명을 통해 관리되었다면 탈냉전 이후 다시 민족통합을 강화해야하는 정치적 필요가 증가했다. 개혁개방 이후 중국정부는 티벳, 신장 위구르 자치구, 내몽고, 그리고 동북지역의 소수 민족 역사를 재정립하고 민족자치 제도를 재편했다. 그리고 1990년대 후반부터는 주변지역의 역사를 포함하여 중국과 주변국가의 역사를 재정립하는 서북공정, 동북공정, 서남공정 등을 추진했다. 이는 중국의 민족과 종교, 그리고 국민의 문제가 초국경적인 문제로 확장되면서 중국을 중심으로 접경국가의 역사를 재정립하고 중화민족이라는 새로운 국민정체성을 정립하기 위한 것이다. 1997년 처음 등장한 중화민족의 부흥이라는 정치적 수사는 개혁개방으로 시장경제가 확대되면서 중국공산당 일당지배가 기반했던 세 가지 이념의 위기, 즉 사회주의 이념의 위기, 마오이즘의 위기, 그리고 계급통합의 위기를 중화민족이라는 민족주의로 대체한 것이다.⁵⁹⁾

셋째, 미국과 일본이 주도하는 동아시아 지역에서의 세력균형을 통해 부상하

58)_ Suisheng Zhao, "Chinese Nationalism and Approaches toward East Asian Regional Cooperation," CRF Project Paper www.cfr.org/content/.../NEAsiaSecurityZhao.pdf (검색일: 2016.10.1.).

59)_ "The Chinese Dream: Concept and Context," *Journal of Chinese Political Science* 19:1 (2014), p.5.

는 중국의 위상을 정립하는 것이다.⁶⁰⁾ 부상하는 중국의 전략적인 이해가 결부된 주변지역은 냉전시기 미국과 일본의 경제적, 외교적, 이념적 영향력이 제도화되어왔던 공간이다. 미국은 한미동맹, 미일동맹, 미-필리핀 동맹 등의 양자동맹과 정치, 경제, 안보 등 다자적인 지역협력에 관여해왔다. 일본 역시 미일 동맹을 중심으로 아시아 국가와의 양자협력과 다자주의에 참여해왔다. 이는 중국의 부상이 곧 미국과 일본의 주도로 형성된 전통적인 지역질서와 진입하고 경쟁해야함을 의미한다. 그러나 중국은 미국이나 일본에 의해 형성된 기존질서를 해체하고 경성균형(hard balancing)을 이룰 수 있는 능력이 부족했다. 더구나 경쟁관계는 오히려 중국의 추구하는 안정적인 경제발전에 부정적인 영향을 미칠 것이 분명하다. 이 때문에 중국은 기존에 제도화되어 있는 지역질서에 참여함으로써 주변지역에 대한 영향력을 확대하는 한편 미국이나 일본의 영향력에 균형을 맞추고 새로운 위상을 수립하는 전략을 추진했다.

(2) 관망과 연성 지역주의 (soft regionalism)

부상하는 중국의 확대되는 지역관여(regional engagement)에 대한 시각은 논쟁적이다. 세력전이 시각은 중국의 다자주의가 중국 중심의 지역질서를 제도화함으로써 국제질서의 규칙과 위상, 궁극적으로 역내 위상의 재편을 시도하는 것이라고 판단한다. 그리고 중국의 패권적 이해의 확대를 위한 팽창은 근본적으로 기존질서와 갈등을 피할 수 없다.⁶¹⁾ 과연 접경안보, 민족통합, 그리고 세력균형을 목적으로 추진된 중국의 다자주의가 중국이 지역질서를 재편하는 능력을 확대시켜왔는가? ASEAN과 상하이협력기구(SCO) 등 중국이 참여해온 다자적인 지역질서에서 중국의 역할은 제도력의 근본적인 한계를 설명한다.

첫째, 부상하는 중국이 동아시아의 다자질서 형성과정에서 수행한 역할은 참여에 있었지 주도한 것이 아니다. 아미타브 아차야(Amitav Achaya)가 개념화한

60)_ Christopher R. Hughes, "Nationalism and Multilateralism in Chinese Foreign Policy: Implication for Southeast Asia," *The Pacific Review* 18:1(2005), pp.119-135; Suisheng Zhao, "Chinese Nationalism and Approaches toward East Asian Regional Cooperation," pp.6-8.

61)_ 중국의 부상에 대한 세력전이 시각에 대해서는 Avery Goldstein, "Power Transition, Institutions, and China's Rise in East Asia: Theoretical Expectations and Evidence," *Journal of Strategic Studies* 30: 4-5(2007), pp.639-682; John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp.396-400 참조.

아시아적 방식(Asian Way)⁶²⁾이란 연성 지역주의와 유연한 합의(flexible consensus)를 특징으로 한다. 연성 지역주의란 제도적 구속력이 낮은 제도화를 의미한다. 이에 따라 다양한 지역현안은 규범적인 차원에서 유연한 합의가 이루어져 왔을 뿐 갈등적인 쟁점에 대한 적극적이고 근본적인 협력은 이루어지지 못했다. 아시아적 방식에 의한 지역협력은 경제적 격차, 다원적인 종교와 역사적 정체성, 무엇보다 다양한 정치체제가 공존하는 동아시아의 지역적 여건에서 비롯된 것이다. 중국의 다자주의는 이러한 아시아적 방식을 변화시킨 것이 아니라 적극적으로 수용하면서 추진되었고 이는 다자질서에서 중국의 역할을 제약하는 요인이 되었다.

ASEAN은 중국이 관여해온 다자협력의 가장 대표적인 사례다. 중국은 탈냉전 질서 하에서 천안문 사태로 초래된 주변국의 위협인식을 불식시키고 안정적인 경제발전을 위해 1990년대 초반 인도네시아, 필리핀, 싱가포르, 브루나이, 베트남 등 동남아시아 국가들과 외교관계를 정상화했다. 중국과 ASEAN의 공식 관계가 시작된 것은 1991년 ASEAN 외무장관 회담에 중국 외교부장이 참석하면서 부터다. 그리고 1992년에는 ASEAN의 협의대상국으로 인정되면서 공식관계가 시작되었다. 이후 중국은 ASEAN이 주도하는 EAEC(동아시아경제코커스) 구상이나 아세안지역포럼(ARF)에 적극 참여하면서 ASEAN과의 관계를 발전시켰다. 중국과 아세안 관계가 급진전 된 것은 1997년 경제위기라는 역사적 계기 때문이다. 중국이 적극적인 포용정책으로 아시아의 경제위기에 긍정적인 역할을 하면서 협력이 진전되었고 2002년에는 중국과 아세안간의 자유무역협정(CAFTA)이 체결되었다.

그러나 중국과 아세안의 다자협력이 중국의 의도나 주도적인 역할로 인해 진전된 것이 아니다. 중국은 합의에 기반하는 (consensus-based) 점진적이며 법적구속력이 없는(non-legalistic) 아세안의 협력방식을 수용했다. 아세안 방식은 주권침해와 국내정치의 안정을 원하는 중국의 이해와도 부합한 것이었다.⁶³⁾ 또 아세안 국가와의 다자적인 협력의 진전은 중국이 중국 중심의 배타적인 지역질

62) Amiyav Achaya, "Ideas, Identity, and Institutional Building: Making Sense of the 'Asia Pacific Way'" <http://www.amitavacharya.com/?q=content/asia-pacific-security-and-regional-integration> (검색일: 2016.09.11.).

63) Mark Beeson and Fujian Li, "Charmed or Alarmed? Reading China's Regional Relations," *Journal of Contemporary China* 21:73 (2012), pp.43.

서를 형성하려는 의도와 전략의 결과가 아니라 1997년 외환위기를 계기로 경제 협력에 국한된 제도변화의 결과였다.⁶⁴⁾

둘째, 중국이 참여해온 다자질서가 기존 제도를 대체하는 대안적(alternative regional institution)이거나 배타적인 중국의 의지를 투영하는 지역협력의 제도화를 의미하지도 않는다.⁶⁵⁾ 아시아의 지역주의는 참여국가나 제도적 기능이 중복되어 있는 병렬적 지역주의(parallel regionalism)라는 특징을 가진다. 개방주의를 원칙으로 했기 때문에 미국을 포함한 여러 역외 국가가 참여하고 있는 것 역시 아시아 지역주의의 특성이다. 그런데 ‘아시아의 문제를 아시아의 방식으로 해결’해야 한다는 중국논리는 아시아 방식과는 부합하지 않는다. 무엇보다 주변국들이 부상하는 중국의 지역전략에 대해 의구심을 가지면서 한편으로는 적극적인 관여를 통해 중국과의 협력을 증진시키는 동시에 또 다른 한편으로는 중국에 대한 비대칭적 상호의존의 위험을 분산시키기 위해 헤징(hedging), 결속(alliance) 등의 복합적인 대외전략을 행사하고 있다.⁶⁶⁾ ASEAN이 중국, 일본, 한국은 물론 미국 등의 외부국가의 개입을 수용하여 ‘ASEAN+α’ 형태의 협력제도를 진전시키고 있는 것은 이러한 이유 때문이다.

중국의 주도로 제도화되고 중앙아시아에서의 중국중심의 다자적인 지역질서의 중심으로 인식되고 있는 상하이협력기구(SCO) 역시 마찬가지다. SCO는 탈냉전 이후 영토분쟁 문제를 해결하고 경제협력을 위해 제도화되었다. 그리고 2000년대 들어 SCO는 테러문제나 안보문제를 포괄하는 지역협력 기구로 발전해왔다. 그러나 SCO가 NATO와 같이 명시적인 구속력을 가진 안보협력기구의

64)_ 좀더 구체적으로 패권국가의 의지가 아니라 역사적인 제도변화의 경로였다고 설명한다. Gregory Chin and Richard Stubbs, “China. Regional Institution—building and the China—ASEAN Free Trade Area,” *Review of International Political Economy* 18:3 (2011) 논의 참조.

65)_ Amitav Acharya, “Alternative Regional Institution in Asia: A Cautionary Note,” *Georgetown Journal of Asian Affairs* (Spring/Summer 2015) <https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/761152/GJAA%202.1%20Acharya%2c%20Amitav.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (검색일: 2016.5.20.).

66)_ 김기석, “두 개의 아시아: 경제-안보 분리형 아키텍처의 도전.” 『일본연구논총』 41 (2015), pp.:5-32; 손열, “위기 이후 동아시아 다자경제제도의 건축 경쟁: 경제적 상호의존, 네트워크 효과, 안보이익.” 『국가전략』 17:1(2011), pp.39-66; Chan, Steve. 2010. “An Odd Thing Happened on the Way to Balancing: East Asian States’ Reactions to China’s Rise.” *International Studies Review* 12:3 (2010), pp.387-412; Ian Chen Tsung-Yen and Alan Hao Yang, “A Harmonized Southeast Asia? Explanatory Typologies of ASEAN Countries’ Strategies to the Rise of China.” *The Pacific Review* 26:3 (2013), pp. 265-288 참조.

성격을 가지고 있지 않다.⁶⁷⁾ 더구나 SCO는 ASEAN과는 달리 중앙아시아 지역 경제협력체(CAREC, 1997년 설립), 아시아교류 및 신뢰구축회의(CICA, 1993년 설립), 경제협력기구(ECO, 1985), 유라시아 경제 공동체(EurAsEC, 2001년 설립) 등 중앙아시아에 제도화된 다자 지역협력 제도의 하나에 불과하다. 또 중앙아시아의 지역협력은 러시아가 주도하고 있으며 SCO를 제외하면 중국이 참여하는 다자기구나 역할은 아직까지 제한적이다.⁶⁸⁾

V. 부상하는 중국의 구조력 (Structural Power)

부상하는 중국이 초래하는 ‘중국문제’를 포괄하는 쟁점은 중국 중심 세계질서(Sino-centric World Order)의 미래에 대한 것이다.⁶⁹⁾ 중국의 부상이 서구의 침략으로 150년간 단절되었던 역사적 중국의 부흥이며 이것이 ‘역사적 정의를 회복하는 것’이라는 시각은 중국학자들이 공유하는 보편적인 인식이다. 그러나 중국이 주도하는 질서가 유교라는 공동가치와 문화수단에 의한 평화로운 세계질서의 복원을 의미하는지 아니면 위계적이고 팽창적인 제국질서로 귀결될 것인가에 대한 논쟁이 지속되고 있다.⁷⁰⁾ 중국 중심 세계 질서(Sino-centric Order)’ 또는 중화체제라는 개념은 기본적으로 정치, 경제, 사회, 문화 등 종합적인 측면에서 중국의 구조적 영향력(structural influence)이 증가할 것이라는 가정에 기반하고 있다. 이는 전후 미국이 행사했던 패권(hegemonic power)의 역사적 경험에서 비롯된 것이다.

전후 미국패권의 특성은 파워의 주체와 그 영향이 국가에 제한되지 않는다는

67)_ Joel Wuthnow, Xin Li and Lingling Qi, “Diverse Multilateralism: Four Strategies in China’s Multilateral Diplomacy,” *Journal of Chinese Political Science* (2012).

68)_ 박상남, “상하이협력기구와 유라시아 국제관계: 야심찬 기대, 제한된 성과,” 신범식 외, 『중국의 부상과 중앙아시아』 서울: 진인진 (2015) 참조.

69)_ Suisheng Zhao, “Rethinking the Chinese World Order: The Imperial Cycle and the Rise of China,” *Journal of Contemporary China* 24:96 (2015)

70)_ 중국중심 지역체계의 긍정적인 역할에 대해서는 David C. Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press, 2007)의 논의 참조. 반대로 중화주의의 부정적인 시각에 대해서는 Peter Perdue, “The Tenacious Tributary System,” *Journal of Contemporary China* 24(96) 등의 논의 참조.

것이다. 소비자, 투자자, 초국적기업, 신용평가사, NGO, 미디어 등 수업이 많은 행위자가 국경을 넘어 영향력을 행사하는 중요한 주체다. 이처럼 세계화가 진전되면서 다원적인 특성을 가지는 국제질서에서 양적인 자원 (quantitative resource)과 질적인 파워(qualitative power)간의 상관관계는 다층적이다. 생산, 소비, 무역, 금융 등 국가경제의 상당부문이 대외관계에 밀접하게 연관되면서 사회적 관계가 구조화하는 상대적인 능력(relative capability)에 영향을 받기 때문이다. 구조력(structural power)이란 국제사회에서 상대적인 위치와 역할에 따라서 행위자의 이익과 선호, 그리고 정체성에 영향을 미치는 구조화된 관계(structurally-derived relationship)를 의미한다.⁷¹⁾ 제도력의 경우 제도가 행위에 영향을 미치는 영향을 강조한다면 구조력은 사회적 또는 경제적 능력과 이익을 결정하는 구조와 구조적 위치(structural position)에서 작용한다. 자본-노동 관계, 군주-기사 관계와 같이 사회구조에서 행위자간에 형성된 위치가 상대적인 영향력을 결정하는 것과 같이 국제사회에서의 위치가 구조적 능력(structural capability)을 결정한다는 것이다. 구조적 위치는 행위자의 능력을 제약할 뿐만 아니라 이익과 선호를 결정한다. 강대국이 상대국에게 영향을 미치려는 의지와 상관없이 행사될 수 있다는 점에서 강제력과는 다르다. 미국은 민주주의와 자본주의를 중심으로 하는 전후 질서를 구조화했고 구조화된 영향력을 행사해왔다.⁷²⁾ 수잔 스트레인은 미국이 행사해온 구조력을 안보, 생산, 금융과 지식 등 네 가지 영역으로 구체적으로 규정하는데,⁷³⁾ 구조화된 관계에서 형성된 ‘네트워크 파워(networked power)’가 미국 패권이 지속시키는 기반이다.⁷⁴⁾

그렇다면 부상하는 중국은 어떠한 구조력을 형성해 왔는지, 그리고 미국과 어떤 관계에 있는지 경제적 구조력을 중심으로 분석한다. 먼저 중국식 경제발전의 성장에서 비롯되는 내적 모순을 검토하고 대외관계에서 비롯되는 외적 모순의 문제를 논의한다.

71)_ 구조력에 대한 세부 논의는 Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” p.53-55 참조.

72)_ K.J. Holsti, “Foreign Policy Actions: Power, Capabilities, and Influence,” p.128.

73)_ Susan Strange, “The Persistent Myth of Lost Hegemony,” *International Organization* 41:4 (1987), pp.551-574.

74)_ Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Networked Century,” *Foreign Affairs* 88:1 (2009), pp.94-113.

(1) 중국식 자본주의의 성장과 내적모순

중국의 부상은 ‘중국식 자본주의’의 놀라운 성장으로 대변된다. 1978년 대의 개방을 확대하고 시장경제를 수용하면서 시작된 중국식 경제발전은 2000년대 후반까지 평균 10%에 가까운 성장을 지속하면서 경제대국으로 성장했다. 주변국들의 중국에 대한 의존이 확대되면서 전후 미국과 일본에 의존했던 동아시아 자본주의의 구조가 변화하고 있다. 강대국의 패권은 경제력과 밀접한 관계가 있다. 매디슨(Angus Maddison)의 역사적 경제력의 분석에 따르면 아편전쟁 직전인 1820년 중국이 세계 GDP에서 차지하는 비중은 33.0%에 달했다. 그런데 1870년에는 17.1%로 축소되었고 1900년에는 15.6%인 미국에 뒤진 11.1%였다. 2차 세계대전이 끝나고 미국이 전후질서를 재편하는 패권국으로 등장했을 때 GDP 비중은 27.3%에 달했지만 중국은 4.6%에 불과했다. 그런데 개혁개방 이후 예외적인 경제성장이 지속되면서 2010년에는 미국을 제치고 무역대국이 되었고, 2020년대 초반 미국의 경제력을 추월하여 경제대국으로 부상할 것이다.

중국경제가 성장할 수 있었던 가장 중요한 기반은 실용주의에 기반하여 발전 전략을 유연하게 변화시켜왔기 때문이다.⁷⁵⁾ 경제발전은 기본적으로 ‘효율’과 ‘혁신’의 문제를 해결하는 과정이다.⁷⁶⁾ 덩샤오핑의 개혁개방은 ‘효율’의 문제를 해결하는 역사적인 전환점이다. 그리고 덩샤오핑의 개혁개방은 마오체제의 실패를 극복하는 것이다. 계획경제의 비효율이 시장원칙으로 대체되면서 대내적으로는 경쟁이 촉진되고 대외적으로는 개방이 확대되었다. 농촌에는 농가생산도급제가 도입되어 경쟁에 의한 생산성이 비약적으로 증가했다. 동부 연안지역을 개방하여 화교자본과 외자기업을 유치했다. 중국이 세계의 공장으로 성장한 것은 비교열위에 있는 기술과 자본을 도입하는 대신 절대적인 비교우위에 있었던 노동을 활용했기 때문이다. 중앙정부가 독점하던 계획기능이 분권화되면서 행정적인 효율성도 증대되었다. 지방정부가 경쟁적으로 시장규제를 완화하고 외자를 유치하면서 시장경쟁과 대외개방이 가속화되었다. 소련과는 달리 지방별로 자급자족

75) 중국식 경제발전에 대한 전반적인 논의는 윤대엽, “냉전과 탈냉전기 동아시아의 자본주의 수용과 전환: 한국과 대만의 비교,” 조원빈 외, 『현대 동아시아 국가의 형성과 발전』 서울: 대한민국역사박물관, 2016, pp.240-253 참조.

76) 윤대엽, “중국의 국가주도 혁신전략,” 연세대 중국연구원 뉴스레터 2016-07의 내용을 수정 보완함.

할 수 있는 중국의 경제 구조는 개혁개방 이후 지방정부와 기업간의 경쟁을 통한 혁신을 유발한 역사적 유산이었다.⁷⁷⁾

시장경제의 확대는 사회주의에 기반한 중국공산당 일당지배의 정치적 모순을 심화시켰다. 1990년대 ‘사회주의 시장경제’ 이념이 등장하고 계급해방이라는 사회주의 원칙이 대폭적으로 수정된 것은 경제적 효율을 위한 정치적 개혁의 결과였다. 그리고 사회주의 시장경제라는 중국식 발전이념은 경제성장을 위해 대외 개방을 확대하면서 경제적인 현실과 정책적인 필요에 따라 모험적인 실험과 개혁을 통해 점진적으로 변화되어 왔다. 계급혁명을 이념기반으로 건국된 중국의 개혁개방은 필연적으로 사회주의 체제의 모순을 초래할 수밖에 없었다. 천안문 사태와 탈냉전 이후 정치체제의 위기가 가중되었지만 오랜 논쟁 끝에 1992년 남순강화를 계기로 개혁개방을 지속하는 것이 결정되었다. 본격적인 개혁개방을 위한 통치이념으로 등장한 ‘사회주의 시장경제’는 사회경제적 변화에 따른 체제 모순을 해결하기 위한 이념개혁이었다. 사회주의 시장경제란 생산수단의 공유제를 기초로 하면서 개체경제와 사영공제와 같은 비공유 경제가 공존하는 것이다. 시장경제의 확대되고 자영업자와 자본가가 증가하면서 중국공산당의 정치적 기반이 변화되었다. 1990년대 후반에는 ‘삼개대표론’을 통해 자본가를 공산당의 주체로 포함하면서 시장경제 발전에 따른 이념적, 정치적, 사회적 긴장과 모순을 해소할 수 있었다.

‘효율’ 이후 ‘혁신’의 문제가 본격적으로 대두한 것은 2000년대 들어서다. 정치적 측면에서 경제발전이 초래한 지역간, 산업간, 계층간의 불균형을 해소해야 했다. 대외적으로 산업기술 및 과학기술의 대외종속을 축소해야 한다는 인식도 확대되었다. 고부가가치 혁신산업의 대부분이 외자기업의 가공무역에 의존하는 구조는 중국경제가 하위 저부가가치 산업에 고찰될 수 있다는 위기인식이 정치적으로 주목받기 시작한 것이다. 2006년 자주적인 산업과학기술의 강화를 목표로 ‘국가 중장기 과학기술 발전계획 2006-2020’이 발표된 이후 산업정책을 담당하는 정책기구도 대대적으로 개편되었다. 경제부문의 정책을 담당하던 거대 부처였던 ‘경제무역위원회’가 해체되는 대신 국유기업의 개혁을 담당하는 ‘국유자산관리위원회’와 함께 포괄적인 산업기술정책을 담당하는 ‘국가발전과개혁위원회

77) Hongbin Cai and Daniel Treisman, “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?” *World Politics* 58:4(2006), pp. 505-535.

(발개위)'와 상무부가 전문화된 경제정책 기구로 신설되고,⁷⁸⁾ 국가중심 산업정책이 강화되어 왔다.⁷⁹⁾ 2010년대 중속성장 시대에 접어들면서 성장과 개혁의 양면적 과제에 직면하고 있다. 거대한 구조조정이 정치적 부담으로 작동할 수밖에 없지만 개혁 없이 혁신을 추진할 수 없기 때문이다. 시진핑 체제 출범 이후 국가 주도 경제혁신과 경제개혁은 더욱 강화되고 있다. 2015년 발표된 '중국제도 2025' 계획은 차세대 정보기술, 고정밀 수치제어와 로봇, 항공우주장비, 해양장비, 첨단기술선박, 신에너지 자동차 등 10개 산업을 혁신하여 핵심부품 소재 자급비율을 2020년 40%, 2025년 70%로 높이는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 2015년 3월에는 과학기술 및 산업기술 정책을 총괄하는 최상위 정책기구인 '국가제도강국영도소조'를 설치했다.

개혁개방 이후 중국의 발전전략이 '개방에 의한 발전과 비교우위' 논리였다면, 최근 중국의 발전전략은 '혁신에 의한 발전과 경쟁우위'⁸⁰⁾를 목표로 한 것이다. 중국산업의 경쟁위위 전략은 수직적 분업관계를 변화시키면서 세계의 공장이었던 중국이 경쟁국가로 등장하게 될 것임을 의미한다. 더구나 수출에 의존했던 대외지향적인 발전전략을 전환하여 내수중심 경제발전을 추진하면서 중국기업이 빠르게 성장하고 있다. 국유기업이나 자국기업의 성장은 곧 중국시장에서의 경쟁이 치열해짐을 의미한다. 중국은 자국기업을 육성하고 대외의존을 축소하면서 폐쇄적인 시장을 구축할 수 있을까? 이는 반대로 중국의 구조력을 약화시키는 결과를 초래한다. 전후 미국의 경제적 리더십은 미국이 공정한 자유무역을 원칙으로 시혜적인 시장접근을 허용했기 때문이다. 한국, 일본, 대만의 경제성장 역시 미국주도의 자본주의 질서에 참여하면서 이루어진 것이다. 자유무역을 근거한 경제관계는 정치, 안보, 문화 등의 네트워크 파워(networked power)의 기반으로 궁극적으로 부상하는 중국의 경제적 구조력은 자유무역이라는 기존 질서를 수용하고 참여하면서 확대될 수 있다. 이는 중국의 구조력이 기존 질서에 도전하거나 대안적인 것이 아님을 의미한다.

78) Yukyung Yeo, "Remaking the Chinese State and the Nature of Economic Governance? The Early Appraisal of the 2008 Super Ministry Reform," *Journal of Contemporary China* 18:62 (2009), pp. 740-742.

79) 윤대엽, "중국의 비공유 경제발전과 국가중심 정책 거버넌스: 중소기업정책을 중심으로," 『국제정치논총』 56:2 (2016)의 논의 참조.

80) 윤대엽, "냉전과 탈냉전기 동아시아의 자본주의 수용과 전환: 한국과 대만의 비교," p.254.

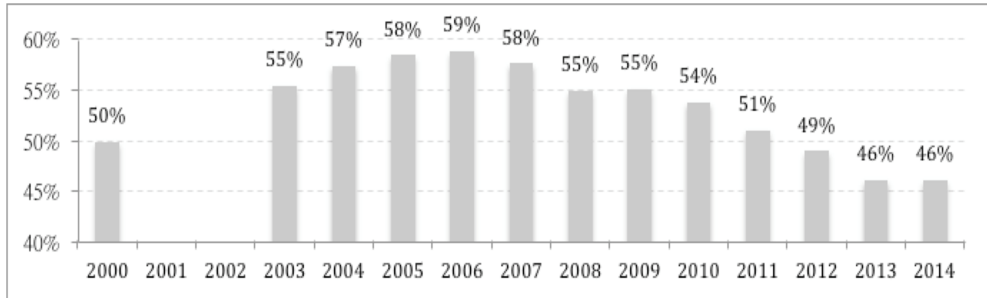
(2) 상호의존의 취약성

중국의 경제발전이 심화시켜 온 상호의존의 취약성은 중국이 구조력을 제약하는 또 하나의 요인이다. 중국이 대외개방을 확대하고 시장경제 원칙을 수용하여 경제발전을 추진하면서 글로벌 생산 네트워크(global production network)에서의 비중도 증가했다. WTO에 가입한 2001년 이후 중국의 외자기업 및 투자가 큰 폭으로 증가했다. 아래 그래프에서 보는 바와 같이 외자기업이 중국의 전체 수출에서 차지하는 비중은 2006년 59%에 달했지만 2014년에는 46%로 축소되었다. 세계 수출대국으로 성장한 2010년에도 외자기업 비중은 54%에 달했다. ‘중국생산(Made in China)’이라는 수출대국의 본 모습은 ‘중국조립 (Assembled in China)’이 좀 더 정확한 표현이라고 할 수 있다. 또 ‘중국가격(China Price)’의 경쟁우위는 자본과 기술의 혁신에 의한 것이 아니라 노동부문의 비교우위를 활용하여 외자기업의 투자를 수용하여 저부가가치 하위 공정부문에 특화한 결과다. 이는 중국의 경제력(economic power)이 중국의 독립적인 능력의 결과가 아니라 투자, 무역, 금융, 자본 등의 구조적 결과임을 의미한다.⁸¹⁾

중국경제가 가진 상호의존의 취약성은 두 가지 측면에서 중국의 구조력을 제약한다. 먼저 중국경제가 구조화한 상호의존 구조를 단기간안에 조정하는 것은 불가능하다. 미국뿐만 아니라 유럽, ASEAN 국가들에 대한 중국경제의 상호의존 구조의 조정은 막대한 비용을 수반하는 과정이다. 차이메리카(Chinmerica)의 딜레마는 이러한 점을 명확하게 한다. 미국과 중국의 무역 및 채무에 있어서의 상호관계는 부정적인 측면과 긍정적인 측면을 동시에 내포한다. 전략적 의구심이 지속되는 가운데 부정적인 상호의존(negative interdependence)에 대한 우려에도 불구하고 상호 막대한 손실을 초래함으로써 일방적인 행위를 억제하는 새로운 균형력으로 작용하고 있는 것이다.

81) Chengxin Pan, "Rethinking Chinese Power: A Conceptual Corrective to the Power Shift Narrative," *Asian Perspective* 2014, p.70.

그림-2 중국의 대외무역에서 외자기업 비중 2000-2014



자료출처: 중국통계청 통계자료 참조

둘째, 비대칭적 상호의존이 초래하는 위협의 이중구조다. 중국경제가 성장하고 주변국과의 경제관계가 심화되면서 중국경제는 주변국에 막대한 영향을 미친다.⁸²⁾ 특히 주변국과의 비대칭적인 상호의존 구조를 중국이 주변국의 선호와 행동을 바꾸는 수단으로 활용할 것이라는 우려도 높아졌다.⁸³⁾ 현실주의는 상호의존이 초래하는 비대칭성이 오히려 갈등을 높일 것이라고 예측한다. 비대칭적 상호의존 구조에서 비롯되는 상대적 이익의 차이가 취약성과 민감성을 높이기 때문이다. 일본의 경우 1988년 중국에 대한 수출비중은 3.6%에 불과했지만, 2003년 12.2%로 10%를 초과한 이후 2014년에는 18.3%에 달한다. 반면 중국의 전체 교역에서 일본이 차지하는 비중은 20.2%에서 2014년에는 7.6%까지 축소되었다. 상대적인 손실비용이 상이한 비대칭적인 의존구조가 중국에게 이익을 부여하고 있다는 것이다.

그러나 상호의존의 심화에 비례하여 상호적인 손익비용을 증가시켜왔다. 상호의존이 심화는 생산과 소비의 영역과 주체를 변화시킨다. 글로벌 생산 네트워크가 심화되면서 기업, 국가, 연구기관, 투자기관 등의 경제활동에 참여하는 주체와 영역이 다원화된 것이다. 중국이 비대칭적 상호의존 구조를 영향력으로 활용한다면 국내의 경제주체는 물론 세계적인 분업생산 구조에 막대한 영향을 미치게 될 것이다. 근본적으로 구조변화에 따른 비용을 감당해야 하는데 이는 직접적

82)_ John Ravenhill, "Is China an Economic Threat to Southeast Asia," *Asian Survey* 46:5 (2006), pp.653-674.

83)_ Shun Breslin, "Power and Production: Rethinking China's Global Economic Role," *Review of International Studies* 31:4(2005), pp.735-753.

으로 중국의 경제발전과 정치안정에도 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 더욱 중요한 것은 주변국의 대응이다. 중국의 비대칭적 상호의존을 강제적인 영향력을 행사하는 수단으로 사용한다면 주변국으로 하여금 중국과의 협력을 축소하고 역외 국가와의 경제협력을 촉진하는 요인으로 작동할 수 있다. 이는 반대로 중국이 교역상대국에 행사했던 구조적인 영향력이 축소함을 의미한다. 중국이 경제발전을 지속하고 정치안정을 위해서는 주변국과의 다자적인 협력을 증진시켜야 한다. 이는 중국경제의 성장이 배타적이고 일방적인 구조력의 확대가 아니라 전후 체제의 구조적 질서를 수용하고 이에 참여하는 것임을 의미한다.

Ⅵ. 부상하는 중국의 담론력 (Discursive Power)

중국의 부상은 동아시아 지역과 세계사회에서 새로운 위상을 정립하는 과정이다. 그리고 부상하는 중국이 행사하는 강제력, 제도력, 구조력은 모두 부상하는 중국에 대한 인식과 위상을 결정하게 될 것이다. 중국의 전략적 이해는 경제발전과 정치안정을 통해 부강한 중국을 건국하는 것이다. 시진핑 체제 출범 이후 부강한 중국의 이상은 ‘중국의 꿈’이라는 정치적 수사로 표현되고 있다. 5세대 지도자인 시진핑이 ‘중국의 꿈’을 처음 언급한 것은 2012년 11월 국가박물관에서 개최된 ‘부흥의 길’이라는 행사에서다. 시진핑 주석은 1990년대 이후 사용되어 온 ‘중화민족의 부흥’을 중국의 꿈이라는 새로운 개념으로 규정하고, 중국공산당 창당 100년이 되는 2022년까지 경제적으로 부강한 강국, 그리고 중국공산당 창당 100년이 되는 1949년까지 중국의 전통문명에 토대를 둔 문명화된 사회주의 국가를 건설하는 두 개의 100년 계획을 발표했다. ‘중국의 꿈’은 중국공산당 일당지배의 정치적 정당성을 역사적 중국으로까지 확대한 것이다.

무엇보다 안정적인 중국 중심의 지역질서를 구축하기 위해서는 ‘강제(coercive)’보다 ‘설득(persuasion)’을 통해 평화로운 지역질서를 형성하는 것이라면 부상하는 중국이 직면한 딜레마는 더욱 명확하다. 화평굴기, 조화세계론, 그리고 중국의 꿈과 같이 부상하는 중국의 평화로운 역할에 대한 중국의 규정에도 불구하고 중국위협논쟁이 지속되어 왔다. 이와 같은 현상은 파워가 수량화된 자원이나 중국의 의지로만 평가할 수 없는 문제라는 사실을 대변한다. 파워는 객

관적인 기준뿐만 아니라 가치체계, 특별한 역사적 맥락과 경험도 영향을 미친다. 따라서 파워를 평가하는 또 다른 요인은 역사적, 지역적, 그리고 정치적 맥락에서 사회적으로 형성된 인식(social recognition)과 담론구조를 이해할 필요가 있다.⁸⁴⁾ 나이(Nye)는 설득을 통한 영향력을 소프트 파워(soft power)라는 새로운 파워로 규정한 바 있다. 소프트 파워란 ‘내가 원하는 것을 상대방이 원하도록 선호에 영향을 미치는 힘’으로 요약할 수 있다. 구조력과 제도력 역시 제도와 비대칭적인 파워의 분배에 따라 상대국의 선호에 영향을 미치는 것이라면 담론력은 인식, 관념, 가치에 미치는 영향력을 의미한다는 점에서 전자와 구분된다. 중국은 긍정적인 인식을 생산하고 설득과 수용에 기반하는 주변관계를 구축할 수 있는 능력을 증진시키고 있는가?

(1) 중국의 매력공세

중국은 1990년대부터 긍정적인 중국인식을 확대하기 위해 노력해왔다. ASEAN이 주도하는 지역질서에 적극적으로 참여한 중요한 이유 가운데에도 부상하는 중국에 대한 부정적인 인식 때문이다. 부상하는 중국에 대한 주변국의 우려가 높아지면서 중국은 양자외교와 다자외교를 통한 경제협력을 심화함으로써 ‘중국위협론’을 축소하고자 노력했다. 그리고 2000년대 들어서는 공공외교 기능을 강화하여 직접 긍정적인 중국인식을 확대하려는 소위 매력공세(Charm Offensive)⁸⁵⁾를 확대하기 시작했다. 중국이 WTO에 가입하고 ASEAN과 자유무역협정을 체결했던 2000년대 초반 주변 국가들의 중국인식은 38%에 불과했던 미국보다 호의적이였다.⁸⁶⁾ 영화, 소설 등 문화부문에서 중국의 존재감이 증가하였고, 2008년 베이징올림픽을 유치하면서 중국의 존재감은 급격하게 증가했다. 아울러 미래의 기회인 중국을 학습하기 위한 유학생도 급격하게 증가했다. 그리고 사회주의 시장경제라는 독특한 경제모델을 기반으로 한 중국의 놀라운 경제성장은 베이징 컨센서스

84)_ Shengxin Pan, "Rethinking Chinese Power A Conceptual Corrective to the Power Shift Narrative,"참조.

85)_ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's So Power Is Transforming the World*. New Haven: Yale University Press, 2007.

86)_ Joseph S. Nye, "The Rise of China's Soft Power," http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/1499/rise_of_chinas_soft_power.html (검색일: 2016.10.5.).

(Beijing consensus)로 개념화되고 워싱턴 컨센서스와 비교되면서 제3세계의 대안적인 경제모델로 연구되기 시작했다.⁸⁷⁾

문화를 통한 공공외교를 위한 중국정부의 직접적인 관여와 정책도 본격적으로 추진되기 시작했다. 2006년 후진타오 주석은 ‘국제사회에서 중국의 위상과 영향력을 향상시키기 위해서는 경제, 과학, 기술, 군사력 등의 하드파워 뿐만 아니라 문화와 같은 소프트파워를 키워야 한다’고 공식적으로 언급했다. 중국의 소프트파워가 중국 국가전략의 공식적 또는 비공식적 최우선 전략으로 인식되기 시작한 것이다. 중국정부가 공세적인 소프트 파워 정책으로 추진한 것은 공자학원을 설립한 것이다. 국가한어국제보급 영도소조(國家漢語國際推廣)는 국무원 관공실, 교육부, 재정부, 외교부, 발개위, 상무부, 문화부 등의 국가기구가 참여하여 공자학원을 관리하는 최고 의사결정 조직이다. 2004년 미국 메릴랜드 대학에 공자학원을 설립한 것을 시작으로 2015년 12월 1일까지 134개국에 500개의 공자학원을 설립했다.⁸⁸⁾ 각국 대학에 공자학원을 설립하고 언어와 문화를 통한 중국인식을 확산시키는 기능을 수행했다.⁸⁹⁾

영토나 주권문제에 공세적인 변화가 가시화되고 있는 시진핑 체제 출범 이후에도 소프트 파워의 중요성을 여러차례에 걸쳐서 강조한 바 있다.⁹⁰⁾ 시진핑 주석은 “중국은 소프트 파워를 강화하고 중국에 대한 긍정적인 담론을 통해 중국의 메시지를 세계와 효과적으로 소통해야 한다”고 강조했다. 일대일로나 이를 위해 설립된 AIIB 등이 모두 주변국의 긍정적인 중국인식을 위한 프로젝트에 포함한다면 투자금액만 1,400억 달러에 달하고 2025년까지 1조 2500억 달러에 달할 것이다. 중국은 2000년 외부와의 소통을 위해 영어방송을 시작한 이후 미국, 유럽, 중동, 아프리카에 국영방송사를 설립하고 6개의 다국어로 방송을 송출하고

87)_ 중국모델의 확산에 대해서는 장윤미, “중국모델에 관한 담론 연구.” 『현대중국연구』 제13집 제1호 (2011), pp. 75-116; 전성홍, “중국모델의 부상: 배경, 특징 및 의미” 『중소연구』, 통권 116호, pp.15-53 참조.

88)_ 아시아 32개국 110개, 아프리카 32개국 46개, 유럽 40개국 169개, 미주 18개국 157개, 오세아니아 3개국 18개소 등이다. http://www.hanban.org/confuciousinstitutes/node_10961.htm (검색일: 2016.10.1.).

89)_ James F. Paradise, “China and International Harmony: The Role of Confucius Institute in Bolstering Beijing’s Soft Power,” *Asian Survey* 49:4 (2009), pp.647-669.

90)_ 시진핑 체제 이후 중국의 소프트 파워 정책에 대한 세부적인 논의는 David Shambaugh, “China’s Soft-Power Push: The Search for Respect,” *Foreign Affairs* 94 (2015), p.99-109 참조.

있다. 국유산업 또는 정부 규제하에 급성장하고 있는 중국 문화산업은 중국의 문화적 가치를 세계에 전달하는 핵심적인 미디어 매체로서 활용되고 있다. 이와 같은 중국의 매력공세는 부정적인 중국 인식을 축소하는데 기여해 왔는가?

(2) 부상하는 중국담론의 한계

그러나 이와 같은 중국의 매력공세에도 불구하고 중국에 대한 부정적인 인식은 여전히 지속되고 있다. BBC방송의 세계 호감도 조사에 따르면 2005년에 비해 중국에 대한 호감도는 14%나 감소했다.⁹¹⁾ PEW에서 실시한 세계인식조사 역시 이러한 경향을 대변한다. 일본인 가운데 중국에 대해 호감을 가진 비중은 7%에 불과한 반면 미국은 66%로 격차가 가장 컸다. 아시아 각국의 호감도 격차도 비슷한 경향을 보이는데 각국의 중국과 미국에 대한 호감도는 필리핀 38%: 92%, 베트남 16%:76%, 인도 31%:55%, 그리고 한국이 56%:82%다. 미국에 대한 호감도(59%)보다 중국에 대한 호감도(56%)가 높은 유일한 국가는 인도네시아였다.⁹²⁾ CSIS에서 2014년 시행한 여론조사도 비슷한 결과를 보인다. 질문을 ‘동아시아 공동체 건설에 있어서 장애는 무엇인가?’ 라는 질문에 부상하는 중국의 불확실성은 7.2로 영토분쟁, 역사논쟁에 이어 세 번째로 높은 요인으로 지목되었다. 국가별로 차이를 보이는데 일본은 부상하는 중국의 불확실성이 8.6으로 압도적으로 높은 점수를 차지한 반면, 공동가치의 부재는 7.2로 2순위를 차지했다. 반면 한국의 경우 역사문제(8.6), 영토문제(8.1), 그리고 북한위협(7.8)에 이어 중국의 불확실성은 4번째 요인으로 지목되었다. 반면 미국(8.0), 대만(7.9), 인도(7.7)의 경우 중국을 가장 우선적인 요인으로 지목했고, 인도네시아와(6.3)와 태국(6.0)만이 부상하는 중국의 불확실성을 상대적으로 낮게 평가했다.

91)_ David Shambaugh, “China’s Soft-Power Push: The Search for Respect,” p.109.

92)_ Pew Research Center, “2014 Global Attitudes Survey” <http://www.pewglobal.org/database/>

표-3 동아시아 공동체 건설의 장벽

Figure 8. Rate the following as obstacles to community building in East Asia Average response on a scale of 1 to 10, with 1 shown in green meaning "Not an obstacle at all" and 10 in red meaning "A very significant obstacle."											
	Average of all countries	Australia	China	India	Indonesia	Japan	Korea	Singapore	Taiwan	Thailand	U.S.
Failure to resolve territorial issues	7.9	8.2	7.8	7.6	8.4	6.9	8.1	8.4	8.1	7.3	8.0
Failure to resolve historical issues	7.6	7.4	8.2	7.5	6.7	6.1	8.6	8.3	8.0	6.9	7.8
Uncertainty about a rising China	7.2	7.3	5.5	7.7	6.3	8.6	7.3	7.5	7.9	6.0	8.0
Lack of common values	6.7	6.5	6.3	6.5	7.0	7.2	6.8	6.4	7.1	6.0	7.0
Uncertainty about continued American preeminence	6.1	5.8	5.9	6.7	5.7	6.2	6.3	6.1	6.3	5.8	6.4
Uncertainty about North Korea	6.4	5.3	6.5	7.3	6.2	5.8	7.8	5.9	7.6	6.4	5.2
Uneven levels of economic development	6.2	5.9	4.5	6.7	7.0	5.8	6.4	7.0	6.3	6.8	5.8
Uncertainty about Japan	5.8	5.4	7.3	5.2	5.5	4.3	7.3	6.1	6.2	5.3	5.2
Uncertainty about India	4.6	4.6	4.3	4.9	4.6	4.1	4.4	5.0	5.2	5.1	3.7

자료: Michael J. Green and Nicholas Szechenyi (2014).

2000년대 이후 계속되는 중국의 매력공세에도 불구하고 오히려 중국에 대한 부정적인 담론이 확대되고 있는 것은 후발 부상하는 중국이 위치하고 있는 전후 체제의 이중구조에 그 근본적인 원인이 있다. 전후 세계질서를 형성해온 것은 미국이다. 정치적 민주주의와 경제적 자본주의를 원칙으로 하는 전후체제에서 동아시아 각국은 경제발전과 정치발전을 이룩해왔다. 개혁개방 이후 적어도 중국이 경험한 경제발전은 미국 주도하에 형성된 전후 질서에 참여하면서 이룩한 것이다. 오랜 근대화의 경로와 성과는 아시아 국가들이 중국의 행동을 관찰하고 평가하는 기준이다. 지역질서의 재편 과정에서 지속되는 중국과 일본의 암묵적인

경쟁도 이러한 이유 때문이다. 일본은 기본적으로 열린 지역주의 인권, 민주주의와 자본주의라는 조편적인 가치, 그리고 역내 안보위협에 대한 신뢰구축을 기본 원칙으로 제시해왔다.⁹³⁾ 아시아 문제의 아시아적 해결을 주장하는 중국에 맞서 개방성, 투명성, 포괄성을 원칙으로 하면서 미국을 포함하는 지역질서, 특히 동아시아적 구속에서 자유로운 보편적인 질서를 선호하는 것이다.

사회주의 시장경제를 고수하는 중국과의 체제적 이질성은 중국에 대한 의구심을 지속시킨다. 중국은 지속적으로 반패권주의를 추구하며 다자주의 질서를 통해 평화롭고 자유의사에 따른 협력을 존중한다고 주장해왔다. 그러나 정치체제의 이질성에서 비롯된 중국의 의도에 대한 의구심은 다양한 소수 지역주의를 제도화하는 원인이 되어왔다. 아세안 국가들이 공유하고 있는 ASEAN 중심주의 역시 중국 부상에 대한 우려에서 비롯된 것이다. ASEAN 국가들은 기존 ASEAN+3 이외에 오스트리아, 뉴질랜드, 인도, 미국을 초청하여 다층적인 협력을 증진함으로써 중국의 관여 확대에 따른 불확실성을 분산하고 있다.⁹⁴⁾

더구나 거대한 중국의 부상이 역사적 기억과 결부되면서 전략적 신뢰(strategic trust)를 관리하는 비용을 더 높일 수 있다. 오랫동안 중화질서라는 동아시아 특성의 역사적 관계를 경험한 동아시아 국가에게 부상하는 중국은 단절적인 존재일 수 없다. 그런데 역설적으로 시진핑 체제는 ‘중국의 꿈’이라는 역사적 중국의 복원을 정치적 목표로 함으로서 주변국의 우려를 높이고 있는 것이다. 역사적 중국의 복원을 목표로 하는 중국의 꿈은 중국의 경제발전과 부상이 ‘치욕의 역사’를 극복하는 것이라는 정당화 논리다. 뿐만 아니라 개혁 개방 이후 중국의 사회주의 체제가 체제이념이나 통치이념의 모순을 민족주의로 대체함으로써 중국공산당 지배의 정당성을 강화하려는 시도다. 그러나 이와같은 국내정치적인 목적의 구호는 주변국과 인식의 차이가 존재한다.⁹⁵⁾ 중국의 꿈이 곧 역사적 중국의 위상과 역할을 복원하는 것이고 평화와 번영을 촉진하는 것이라고 주장하지만, 중국이 주도하는 지역질서에 대한 구체적인 가치, 규범, 원칙은 아직 정립되지 않았다. 더구나 부상하는 중국의 주도하는 지역질서가 위계적인 중화질서의 복원이라면 이는 오히려 주변국

93)_ 손열, “중국의 강대국화와 일본의 대응: 관여, 결속, 위험분산,” 『일본연구논총』 제28집 (2008).

94)_ Malcolm Cook, “China’s Power Status Change: East Asian Challenges for Xi Jinping’s Foreign Policy,” *China Quarterly of International Strategic Studies* 1:1 (2014), p.121.

95)_ Zheng Wang, “The Chinese Dream: Concept and Context,” pp.8-11.

에게 위협으로 인식될 수밖에 없는 것이다.⁹⁶⁾

이와 같은 중국 주도 지역질서의 모호성과 불확실성은 중국의 이중적인 행태로 인해 주변국의 위협인식을 가중시킨다. 중국은 2014년 APEC 정상회담에서 ‘아태의 꿈(Asia-Pacific Dream)’을 제안했다. 그리고 일대일로와 AIIB가 아태의 꿈을 실현하기 위한 중국의 노력이라는 것이다. 그러나 영토와 주권 대한 중국의 강경한 대응, 특히 최근 사드문제에 대한 공세적인 대응은 중국의 ‘꿈’과 ‘현실’의 극명한 격차가 있음을 대변하는 것이다. 이는 중국이 주도하는 지역질서가 ‘아시아의 길’이 아닌 ‘중국의 길(China’s Way)’라는 의구심을 강화하는 것이다. 경제력이나 정치체제, 그리고 가치나 규범에 있어서 중요한 행위자였던 일본의 제한적인 소프트 파워를 제약한 것 역시 동일한 문제 때문이었다. 일본에 대한 잔여적 의구심(residual suspicion)은 역사와 영토문제에 대한 일본의 태도가 주변국을 존중하지 않는다는 인식 때문이다.⁹⁷⁾ 중국의 이중적인 대응은 중국의 국내정치에 그 근본적인 원인이 있다. 중국공산당의 통치의 정당성이 경제발전과 함께 영토, 역사는 치욕의 역사를 극복하고 영예로운 역사를 복원하는 것을 강조해온 중국은 외부적인 수사와 국내 정치의 모순이 점점 확대되고 있기 때문이다. 그리고 중국 역시 역사와 영토 등 전후 체제에서 해결되지 않은 역사적 유산을 어떻게 해결하는 지가 주변국의 인식에 중요한 영향을 미칠 것이다.

VII. 결론

본 연구는 자원에 기반하는 파워개념을 관계적 파워(relational power)로 확대하여 부상하는 중국의 파워구조를 분석했다. 전통적인 중국연구는 경제력, 군사력, 인구, 자원 등 국력자원에 중점을 둔 것이다. 그러나 파워가 물질적 자원의 증가와 비례한다는 가정은 부상하는 중국이 직면한 다양한 제약과 한계를 충분히 설명하지 못했다. 이 연구는 부상하는 중국의 영향력을 강제력, 제도력, 구조력, 담론력으

96)_ June Teufel Dreyer, “The Tianxia Trope: Will China Change the International System?” *Journal of Contemporary China* 24:96 (2015), pp.1015–1031.

97)_ Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004, p.87.

로 세분화하고 후발 부상의 한계를 설명했다. 경제적 성장과 함께 직접적인 영향력을 행사하여 상대방의 행동에 영향을 미치는 중국의 강제력도 증가해왔다. 그러나 아직까지 전략적인 이해를 실행할 수 있는 군사력은 미국에 미치지 못하고 강제력이 수반하는 손익비용으로 인해 이를 공식적인 정책수단으로 사용하지 못하고 있다. 중국주도의 제도적 질서를 형성하는 능력 역시 제한적이다. 중국의 다자주의 전략은 이미 제도화된 협력질서에 참여하는 것이며 배타적인 지역제도를 주도할 수 있는 능력도 제한적이다. 중국의 경제적인 성장과 비대칭적 상호의존의 심화에도 불구하고 중국의 행사하는 구조력 역시 자본주의 무역질서의 구조적인 조건을 기반으로 하고 있다. 전후 체제의 이중구조 하에서 중국의 대외정책과 국내정치 의 모순구조는 긍정적인 중국인식을 확산을 제약하고 있다.

본 연구의 목적은 중국부상의 낙관론이나 비관론의 근거를 분석하는 것이 아니다. 부상하는 중국의 성장이 지속된다면 경제적, 문화적, 그리고 정치적 영향력이 확대될 것이다. 그러나 중국의 부상과 이에 상응하는 영향력의 증가가 궁극적으로 일방적인 중국 중심의 지역질서의 재편을 의미하지 않는다. 부상하는 중국의 파워는 주변국과의 관계, 또 전후 체제에서 구조화된 전후 질서와의 상호관계를 통해서 재구성될 것이기 때문이다. 부상의 딜레마란 중국과 외부세계의 관계에서 비롯되는 모순이다. 부상하는 중국은 역사적 중국의 부활을 목표로하지만, 이는 주변국의 역사적 경험에 비롯되는 위협인식을 고조시킴으로서 갈등을 초래한다. 전후 미국 또는 서구중심의 시장경제 질서에 참여함으로서 경제성장을 이루었지만 사회주의 시장경제라는 모순적인 체제가 지속되고 있다. 중국의 부상이 곧 아시아의 꿈이라는 선전에도 불구하고 영토분쟁이나 안보쟁점에 대한 이중적인 태도는 주변국가들의 전략적인 의구심을 지속시킨다. 부상하는 중국의 파워는 중국의 의지와 주변국의 대응과 수용이라는 상호적인 대응관계 의해 결정될 것이다. <끝>

VIII. 참고문헌

- 가와시마 신·모리 가즈코, 이용빈 역. 2009. 『중국의외교 150년사: 글로벌 중국으로의 도정』 서울: 한울 아카데미.
- 김기석. 2015. “두 개의 아시아: 경제-안보 분리형 아키텍처의 도전.” 『일본연구논총』 41, pp.5-32.
- 김재철. 2012. “중국의 공세적 외교정책,” 『한국과 국제정치』 제28권 제4호, pp.29-59
- 김흥규, “중국의 동반자외교 소고: 개념, 전개 및 함의에 대한 이해,” 『한국정치학회보』 제43집 제2권 (2009), pp. 290-291.
- 데이비드 헬드 외. 2002. “전쟁과 평화: 역사와 전망” 하영선 편, 『21세기 평화학』 서울: 풀빛, pp.157-196.
- 박상남. 2015. “상하이협력기구와 유라시아 국제관계: 야심찬 기대, 제한된 성과,” 신범식 외, 『중국의 부상과 중앙아시아』 서울: 진인진.
- 백창재. 2003. “패권과 국제정치경제 질서: 패권안정론의 비판적 평가,” 『국제지역연구』 제12권 제1호, pp.1-20.
- 뵈르짜코 뵤전. 2014. “중국의 부상 전망과 지정학적 영향,” 먼홍화, 류사오위 편저, 성균중국연구소 옮김, 『세계, 중국의 길을 묻다: 전 세계 싱크탱크가 본 중국』 서울: 성균관대학교 출판부.
- 손열. 2008. “중국의 강대국화와 일본의 대응: 관여, 결속, 위험분산,” 『일본연구논총』 제28집.
- 손열. 2011. “위기 이후 동아시아 다자경제체도의 건축 경쟁: 경제적 상호의존, 네트워크 효과, 안보 이익,” 『국가전략』 제17권 제1호, pp.39-66.
- 신옥희. 2012. “동아시아 다자주의의 제도적 디자인: 세 유형의 비교,” 제주평화연구원 편, 『동아시아 다자협력의 제도화: 이론적 함의와 추진방안』 서울: 도서출판 오름.
- 엔췌통, 고상희 옮김. 2013. 『2023: 세계사 불변의 법칙』 서울: 글항아리.
- 유진석. 2008. “비확산 정책에서의 당근과 채찍: 기존 핵문제 해결 사례와 북핵문제 해결에 주는 함의,” 『21세기정치학회보』 제18집 제1호
- 윤대엽. 2016. “냉전과 탈냉전기 동아시아의 자본주의 수용과 전환: 한국과 대만의 비교,” 조원빈 외, 『현대 동아시아 국가의 형성과 발전』 서울: 대한민국역사박물관, pp.240-253.
- 윤대엽. 2016. “중국의 국가주도 혁신전략,” 연세대 중국연구원 뉴스레터 2016-07.
- 윤대엽. 2016. “중국의 비공유 경제발전과 국가중심 정책거버넌스: 중소기업정책을 중심으로,” 『국제정치논총』 56:2.
- 이승주. 2015. “경제-안보 연계와 동아시아 지역질서의 변화: FTA의 사례를 중심으로,” 『동북아논총』 제77호, pp.51-76.
- 장윤미. 2011. “중국모델에 관한 담론 연구.” 『현대중국연구』 제13집 제1호, pp. 75-116.
- 전성흥. 2008. “중국모델의 부상: 배경, 특징 및 의미” 『중소연구』. 통권 116호, pp.15-53.
- 조영남, “중국은 왜 강경한가? 2008년 세계 금융위기 이후의 중국외교 평가,” 『국제지역연구』 제22권 제2호 (2013), pp.29-57

- 조영남. 2015. “시진핑 일인체제가 등장하고 있는가?” 『국제지역연구』 제24권 제3호, pp.127-153.
- 폴 케네디, 이일주 외 공역. 1989. 『강대국의 흥망』 서울: 한국경제신문사.
- 『연합뉴스』 (2016.7.29.) 참조.
- 『중앙일보』 (2016.7.14.) <http://news.joins.com/article/20307097> (검색일: 2016.7.14.).
- Acharya Amitav. 2015. “Alternative Regional Institution in Asia: A Cautionary Note,” *Georgetown Journal of Asian Affairs* (Spring/Summer) <https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/761152/GJAA%202.1%20Acharya%2c%20Amitav.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (검색일: 2016.5.20.).
- Achaya, Amiyav. 1999. “Ideas, Identity, and Institutional Building: Making Sense of the ‘Asia Pacific Way’” <http://www.amitavacharya.com/?q=content/asia-pacific-security-and-regional-integration> (검색일: 2016.09.11.).
- Baldwin, David. 1971. “Power of Positive Sanctions,” *World Politics* 24.
- Baldwin, David. 2013. “Power and International Relations,” in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, and Beth A Simmons, eds., *Handbook of International Relations*. Los Angeles: Sage, pp.273-297.
- Beckley, Michael. 2011. “China’ Century? Why America’s Edge Will Endure.” *International Security* Vol.36, No.3, pp. 41-78.
- Beeson, Mark and Fujian Li. 2012. “Charmed or Alarmed? Reading China’s Regional Relations,” *Journal of Contemporary China* 21:73.
- Berenskoetter, Felix and M.J. Williams, eds. 2007. *Power in World Politics*. London: Routledge.
- Blasko, Dennis J. 2011. “An Analysis of China’s 2011 Defense Budget and Total Military Spending: The Great Unknown,” *China Brief* Vol. 11, No.4.
- Breslin, Shun. 2005. “Power and Production: Rethinking China’s Global Economic Role,” *Review of International Studies* 31:4, pp.735-753.
- Cai, Hongbin and Daniel Treisman. 2006. “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?” *World Politics* 58:4, pp. 505-535.
- Chan, Steve. 2010. “An Odd Thing Happened on the Way to Ballancing: East Asian States’ Reactions to China’s Rise.” *International Studies Review* 12:3 pp.387-412.
- Chase, Michael S. et al. 2015. *China’s Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People’s Liberation Army(PLA)*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Chen, Ian Tsung-Yen and Alan Hao Yang, “A Harmonized Southeast Asia? Explanatory Typologies of ASEAN Countires’ Strategies to the Rise of China,” *The Pacific Review* Vol.26, No.3, pp.265-288.
- Chestnut, Sheena and Alastair I. Johnston. 2009. “Is China Rising?” in Eva Paus, et al., eds., *Global Giant: Is China Changing the Rules of the Game?*. New York: Palgrave Macmillan.

- Chin, Gregory and Richard Stubbs. 2011. "China. Regional Institution-building and the China-ASEAN Free Trade Area," *Review of International Political Economy* 18:3.
- Christensen Thomas J. 2015. *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power*. New York: W.W. Northon, pp.37-62.
- Cook, Malcolm. 2014. "China's Power Status Change: East Asian Challenges for Xi Jinping's Foreign Policy," *China Quarterly of International Strategic Studies* 1:1.
- Davis, Christina L. and Sophie Meunier. 2011. "Business as Usual? Economic Responses to Political Tensions," *American Journal of Political Science* Vol.55, No.3, pp.628-646.
- Dreyer, June Teufel. 2015. "The Tianxia Trope: Will China Change the International System?" *Journal of Contemporary China* 24:96, pp.1015-1031.
- Goldstein, Avery. 2007. "Power Transition, Institutions, and China's Rise in East Asia: Theoretical Expectations and Evidence," *Journal of Strategic Studies* 30: 4-5, pp.639-682.
- Guzzini, Stefano. 2000. "The Use and Misuse of Power Analysis in International Theory," in Ronen Palan Williams, eds, *Global Political Economy: Contemporary Theories*. London: Routledge, pp.53-66.
- He, Kai. 2009. *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China*. London: Routledge.
- Holsti, K.J. 1995. *International Politics: A Framework for Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hughes, Christopher R. 2005. "Nationalism and Multilateralism in Chinese Foreign Policy: Implication for Southeast Asia," *The Pacific Review* 18:1, pp.119-135.
- Ikenberry, G. John. 2008. "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs* 87:1 <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-01-01/rise-china-and-future-west> (검색일: 2016/08.12).
- Jerdén, Björn and Linus Hagström. 2012. "Rethinking Japan's China Policy: Japan as an Accommodator in the Rise of China, 1978-2011," *Journal of East Asian Studies* Vol.12, pp. 215-250.
- Johnston, Alastair I. 2013. "How New and Assertive Is China's New Assertiveness," *International Security* Vol.27, No.4 pp. 7-48;
- Kang, David C. 2007. *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press.
- Kurlantzick, Joshua. 2007. *Charm Offensive: How China's So Power Is Transforming the World*. New Haven: Yale University Press.
- Marnett, Michael and Raymond Duvall. 2005. "Power in International Politics," *International Organization* Vol.59, No.1, pp.39-75.
- McDougall, Derek. 2012. "Responses to Rising China in the Against Asian Region: Soft Balancing

- with Accommodation," *Journal of Contemporary China* Vol.21, No.73, pp.1-17.
- Mearsheimer, John J. 2010. "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia," *Chinese Journal of International Politics* No.3 pp.389-390.
- Mearsheimer, John J. 2014. *Tragedy of the Great Power Politics*. New York: W.W. Norton.
- Nye, Joseph S. 2005. "The Rise of China's Soft Power," http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/1499/rise_of_chinas_soft_power.html(검색일: 2016.10.5.).
- Pan, Chengxin. 2014. "Rethinking Chinese Power: A Conceptual Corrective to the Power Shift Narrative," *Asian Perspective* 38:3, pp. 387-410.
- Paradise, James F. 2009. "China and International Harmony: The Role of Confucius Institute in Bolstering Beijing's Soft Power," *Asian Survey* 49:4, pp.647-669.
- Pempel, T.J. 2010. "Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism," *Journal of East Asian Studies* Vol.10, No.2, pp.209-238.
- Perdue, Peter. 2015. "The Tenacious Tributary System," *Journal of Contemporary China* 24:96.
- Ravenhill, John. 2006. "Is China an Economic Threat to Southeast Asia," *Asian Survey* 46:5, pp.653-674.
- Ravenhill, John. 2010. "The New East Asian Regionalism: A Political Domino Effect," *Review of International Political Economy* Vol.17, No.2.
- Reilly, James. 2012. "China's Unilateral Sanctions," *The Washington Quarterly* 35:4, pp.121-133
을 참조.
- Shambaugh, David. 2004. "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security* 29:3.
- Shambaugh, David. 2013. *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press.
- Shambaugh, David. 2015. "China's Soft-Power Push: The Search for Respect," *Foreign Affairs* 94 p.99-109.
- Slaughter, Anne-Marie. 2009. "America's Edge: Power in the Networked Century," *Foreign Affairs* 88:1, pp.94-113.
- Strange, Susan. 1987. "The Persistent Myth of Lost Hegemony," *International Organization* 41:4, pp.551-574.
- Sun, Xuefeng and Huang Yuxing. 2012. "Revisiting China's Use of Force in Asia: Dynamic, Level, and Beyond," *Pacific Focus* XXVII: 3, pp.393-420.
- Swaine, Michael D. 2014. "Chinese Leadership and Elite Response to the US Pacific Pivot," *China Leadership Monitor* No.38 <http://carnegieendowment.org/files/CLM38MS.pdf> (검색일: 2016.4.20.).

- Swaine, Michael D. 2014. "Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy," *China Leadership Monitor* No.44 <http://carnegieendowment.org/files/clm44ms.pdf>(검색일: 2015.4.20).
- Tsung-Yen, Ian Chen and Alan Hao Yang. 2013. "A Harmonized Southeast Asia? Explanatory Typologies of ASEAN Countires' Strategies to the Rise of China." *The Pacific Review* 26:3, pp. 265-288.
- Wallace, Corey J. 2013. "Japan's Strategic Pivot to South: Diversifying the Dual Hedge," *International Relations of the Asia Pacific* Vol.12, pp.479-517.
- Weede Erich. 2010. "The Capitalist Peace and the Rise of China: Establishing Global Harmony by Economic Interdependence," *International Interaction* Vol.36, No.2, pp.206-213.
- Wong, John. "A China Centric Economic Order in East Asia," *Asia Pacific Business Review* Vol.19, No.2, pp.286-296.
- Wright, Thomas. 2013. "Shifting Through Interdependence." *The Washington Quarterly* Vol.36, No.4, pp. 7-23.
- Wuthnow, Joel , Xin Li and Lingling Qi. 2012. "Diverse Multilateralism: Four Strategies in China's Multilateral Diplomacy," *Journal of Chinese Political Science* 17:3.
- Xing, Yuqing. 2008. *Japan's Unique Economic Relations with China: Economic Integration under Political Uncertainty*. Singapore: East Asian Institue.
- Yeo, Yukyung. 2009. "Remaking the Chinese State and the Nature of Economic Governance? The Early Appraisal of the 2008 Super Ministry Reform," *Journal of Contemporary China* 18:62, pp. 740-742.
- Zhao, Kejin and Gao Xin. 2015. "Pursuing the Chinese Dream: Institutional Changes of Chinese Diplomacy under President Xi Jinping," *China Quarterly of International Strategic Studies* Vol.1 No.1, pp. 35-57
- Zhao, Suisheng. 2015. "Rethinking the Chinese World Order: The Imperial Cycle and the Rise of China," *Journal of Contemporary China* 24:96.
- Zhao, Suisheng. 2016. "Chinese Nationalism and Approaches toward East Asian Regional Coopieration," CRF Project Paper www.cfr.org/content/.../NEAsia_SecurityZhao.pdf (검색 일: 2016.10.1.)

3

사이버 안보와 위기관리

동아대학교 김 현 정

사이버 안보와 위기관리

김 현 정*

연구 요약

1. 연구목적

- 사이버테러에 대한 논의와 대응의 초기 단계에서 이에 대한 개념정립과 함께 정책 대응 영역 및 관리 모델에 관한 연구가 진행되어야 하며, 따라서 본 연구에서는 ‘재난과 위협에 관한 대응 분류의 관리모델 분석틀’을 통해 사이버테러의 대응 체계가 나아갈 방향에 관하여 분석, 제시함.
- 이와 같은 유형의 위기관리를 위한 대응 모델은 정부간 국제협력형 모델이며 향후 이에 초점을 두고 정책 및 제도적지원이 집중이 이루어져야 할 것임.
 - 따라서 본고에서는 국제사회에서 진행되는 사이버안보 전략 및 정책에 관하여 정부중심형 모델인 미국의 전략모델과 유럽연합(EU: European Union)이 구성한 국제협력형 전략적 모델을 비교하여 고찰함.

2. 연구내용

- 사이버안보 분야에서 지향해야 할 정책 프레임워크를 분석함.
 - 위험, 재난 대처에 관한 선행연구 분석을 통해 사이버안보 분야가 지향해 나아가야 할 정책 프레임워크를 분석함.
 - 정부중심 정책과 정부간 협력형 제도가 포괄된 형태의 융합형 대처 모델을 제시함.
- 미국과 유럽연합의 사이버안보 정책을 분석함.
 - 사이버안보 분야에 대해 정부중심형 모델을 갖추고 있는 미국과 정부간 협력형 모델을 구축한 유럽연합의 정책사례 분석을 통해 정부중심 정책과 정부간 협력형 제도가 포괄된 형태의 융합형 대처 모델을 구상할 수 있음.
- 한국이 갖추어야 할 사이버안보 정책을 제시함.
 - 이론적 고찰과 미국과 유럽연합의 사이버안보 정책 사례분석을 통해 한국이 갖추어야 할 사이버안보 융합형 대처 모델 프레임워크를 제시함.
 - 제시한 모델의 타당성을 위해 유관 전문가에 대한 심층인터뷰를 진행할 예정임. 국가안보담당자, 금융권 전산담당자, 전문기관 전문가 및 대학교수 총 12명에 대한 인터뷰를 진행함.

* 동아대학교

3. 연구방법

- ☐ 이론적 고찰: 사이버안보 분야에서 지향해야 할 정책 프레임워크를 분석함.
- ☐ 정책 및 사례분석: 미국과 유럽연합의 사이버안보 정책을 분석함.
- ☐ 심층면접: 제시한 모델의 타당성을 위해 유관 전문가에 대한 심층인터뷰를 진행할 예정임.
국가안보담당자, 금융권 전산담당자, 전문기관 전문가 및 대학교수 총12명에 대한 인터뷰 진행함.
- 구조화된 반설문 형식을 통해 제시한 현재 한국 사이버보안 대응체제의 문제점과 융합형 모델에 대한 정교한 의견제시를 청취함.

목 차

요 약	113
I. 서론	116
II. 사이버안보에 관한 이론적 고찰	118
1) 사이버안보의 개념과 범위	118
2) 선행연구	123
3) 사이버안보 분야에 대한 분석틀	130
III. 유럽연합 및 미국의 사이버안보 대응 체제와 국제협력형 모델	132
1) 유럽연합의 사이버안보 대응체제	132
2) 미국의 사이버안보 대응체제	139
3) 사이버테러 대응 국제협력형 모델	147
4) 소결	152
IV. 사이버안보 융합형 모델에 관한 제도화 방안	153
1) 사이버안보 융합형 모델이란?	153
2) 심층면접 연구방법	155
3) 한국의 사이버안보 대응 체제	157
4) 소결	167
V. 결론 및 시사점	171
참고문헌	173
[부록 1] 심층면접 질문 - 기업용	176
[부록 1] 심층면접 질문	184

I. 서론

21세기 인류는 전통적 안보 이외의 다양한 위기에 처해 있다. 대지진, 쓰나미 등의 자연재해로부터 중동호흡기증후군(MERS: Middle East Respiratory Syndrome), 지카바이러스 감염증(Zika virus Infection) 등의 다양한 전염병, 금융 위기 혹은 식량·에너지의 위기 상황 그리고 원전사고, 테러 등 다양한 위기가 상존한다. 국제위험거버넌스협회(IRGC: International Risk Governance Council)는 새로운 ‘신흥위험(emerging risk)’에 대해 익숙하지 않은 상황에서 또는 새로운 상황에 맞는 조건에서 익숙한 위험으로 정의하며 위에서 언급한 다양한 위기에 대해 4가지 군으로 분류하였다. 그 중에서도 테러는 행위의 다양성과 대상의 불특정성을 띠며, ‘전통안보와 비전통 안보에 걸쳐 발생하여 현 시대 문명국가에 대단히 위협적 현상으로 발현된다. 테러는 흔히 폭탄테러와 같은 물리적 폭력으로 규정되나, 최근에는 생화학테러나 사이버테러와 같은 새로운 유형의 형태로 범위가 확장되어 왔다. 이와 같이 다양한 유형의 위험 중 ‘사이버 안보 위험’은 고도로 역동적이며 미래 파급효과가 지대한 영역이다. 사이버 안보 체제를 구축하기 위해서는 상당한 수준의 기술력이 필요하며, 개인 및 조직, 국가 등 사용 범위의 다양성에 따라 이를 해결하기 위한 거버넌스 구축이 고려되어야 한다.

본 연구에서는 최근 전 지구적으로 해당 행위의 위험가능성, 위험의 범주와 수준에 대해 다양한 논의가 전개되고 있는 사이버테러에 대응한 사이버안보에 관하여 분석하였다. 사이버 공간에서의 테러 혹은 범죄행위는 폭탄테러, 현상 범죄 등과 비교하여 현실 세계에 즉각적으로 미치는 인적·물적 피해로 드러나지 않아 “실제 사이버테러의 위험은 존재하는가?”에 대한 논의가 진행되기도 하였다. 그러나 국가기관, 금융권, 국가 기반시설의 정보시스템 혹은 컴퓨터 전산망에 대한 일시적·장기적 침입, 장애 혹은 파괴를 유발하는 행위는 실제적으로 발생하고 있으며 이에 대한 학제적 연구와 정책적 대응이 요구되기에 이르렀다. 한국은 사이버안보에 대한 논의와 대응의 초기 단계에 처해 있으며, 이에 대한 개념정립과 함께 정책 대응 영역 및 관리 모델에 관한 연구가 진행되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 ‘재난과 위험에 관한 대응 분류의 관리모델 분석틀’을 통해 사이버안보 대응 체계가 나아갈 방향에 관하여 분석, 제시하고자 한다. 사이버테러 및 사이버 범죄는 위기의 발현속도에서 붕괴형 재난을 발발시키고, 촉발원인에서 인

위적 재난유형에 해당한다. 사이버테러 및 사이버 범죄의 특성 상 행위 초반에는 컴퓨터 시스템의 붕괴나 정보의 유출에서 시작되어 나아가 폭력행위를 동반한 테러의 준비단계 혹은 테러집단의 소통 채널로 사용될 수 있으며, 대상에 따라 위기의 확산이 폭발적일 수 있다는 이차적 특징을 동반할 수 있다. 이와 같은 유형의 위기관리를 위한 대응 모델은 정부간 국제협력형 모델이며 향후 이에 초점을 두고 정책 및 제도적지원이 집중이 이루어져야 할 것이다. 따라서 본고에서는 현재 국내 주요기관의 사이버보안 체계 및 대응 방안에 관한 현황을 분석하였다. 사이버보안의 주요위협은 악성코드로부터의 위협, ID도용의 위협 등으로 다양하며, 한국은 2009년 7.7 사이버테러 발생이후 간헐적으로 대규모 사이버공격이 이어져 이에 의해 주요기관 홈페이지 마비, 금융권 서버 다운 등의 문제가 발생해 왔다. 따라서 이에 대한 근원적 차원의 보안체제 도입이 필요한 상황 또한 국제사회에서 진행되는 사이버테러 대응 전략 및 정책에 관하여 유럽연합(EU: European Union)이 구성한 국제협력형 전략적 모델을 고찰하였다. 나아가 각 위협유형별 대응 전략모델이 갖추어야 할 세부사항을 분석하여 사이버테러 대응 국제협력형 모델을 구체화하였다.

본 논문의 구성을 다음과 같다. 우선 2장에서 사이버테러에 관한 이론적 고찰을 시행한다. 본 장에서는 사이버테러의 개념을 정리하고, 사이버테러에 관한 선행연구를 고찰하며, 나아가 사이버테러 대응을 위한 위기관리 분석틀을 제시한다. 또한 3장에서는 유럽연합과 미국의 사이버안보 대응체제에 대한 고찰과 함께 사이버안보에 관한 국제협력형 대응 정책 모델을 사례를 통해 제시하며, 다음 4장에서는 사이버테러 대응 위기관리 체계 모델과 세부사항을 제시를 위해 공공기관 전문가 및 기업체 피면접자에 대한 설문조사와 심층 면접을 시행하였다.

초기 단계에서의 사이버테러의 개념정립은 이에 대응하는 정책 설정은 물론이고 관련 법·제도의 제정에 이르기까지 순차적 영향을 미칠 것이다. 따라서 사이버테러라 구분할 수 있는 범주를 규정하고 국제적 협력 모델 및 거버넌스에 관하여 논의함은 관련 위기에 관한 현시적 연구라 할 수 있다.

Ⅱ. 사이버안보에 관한 이론적 고찰

1) 사이버안보의 개념과 범위

미국은 1814년 이후 외국군에게 점령당한 적이 없으며 미군은 미군 해안으로부터 멀리 떨어진 곳에서 무력을 행사하고 전투를 벌이도록 되어 있으나, 미국은 민간 항공기를 대량살상무기로 이용하는 테러리스트들에 의한 본토 공격에 대해 국민을 보호하지 못 했으며, 결과적으로 1941년 진주만 공습 때보다 더 많은 인명을 2001년 9월 11일 테러 공격에 의해 잃게 되었다.¹⁾ 이와 같은 테러란 무엇인가. 일반적으로 테러는 정치적·종교적·이념적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 그 주의 또는 주장을 널리 알리기 위하여 계획적으로 행하는 국가요인 등의 납치·암살, 국가 중요시설 등의 폭파, 항공기 등의 교통수단 납치·폭파, 폭발물·화생방 물질 등을 이용한 대규모 인명살상 등의 행위로서 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위로 이해된다.²⁾ 테러와 테러리즘은 흔히 동일한 의미로 사용되기는 하나 달리 사용되기도 하나, 테러는 폭력을 동반한 행위를 테러리즘은 주체인 단체, 행위, 나아가 그 정신 및 일련의 과정을 포괄하는 용어로 사용되기도 한다.³⁾

사이버안보의 개념을 설명하기 위해서는 우선 사이버 공간에 대한 정의가 필요하다. 사이버공간은 정보통신기술을 사용해 상호 연관되고 상호 의존된 네트워크를 통해 정보를 생성하고, 저장하고, 수정하고, 교환하고, 탐구하기 위해 전자적 스펙트럼과 전자의 사용에 의해 그 특징이 형성되는 정보 환경 내에 있는 세계적인 영역이다.⁴⁾ 사이버공간의 특징은 ① 정보 시스템, 네트워크 그리고 인

1) 조지프 나이, 『국제분쟁의 이해: 이론과 역사』양준희·이종삼 (역) (서울: 한울 아카데미, 2009), p. 359.

2) 이황우·한상암, 『대테러 정책론』(서울: 진명문화사, 1996), p. 75.

3) 견해에 따라서는 사전적 용례에 따라 테러란 폭력을 써서 남을 위협하거나 공포에 빠뜨리는 행위 또는 공포·흉포·전율의 뜻을 가진 명사로서 정치적 적대자 또는 그 단체나 구성원에게 구타·과괴·방화·학살 따위의 온갖 폭력을 행사하여 상대를 위협하거나 공포에 빠지게 하는 불법적인 행위로 정의되며, 테러리즘은 강제와 위압의 수단으로 테러를 체계적으로 활용하는 것을 의미하여 혁명기구나 정치적 이데올로기적 목적을 달성하기 위하여 개인이나 사회 혹은 정부를 협박하거나 혼란스럽게 하여 자유민주주의의 파괴를 목적으로 하는 불법적인 정치적 극단주의의 한 형태라고 정의된다(정준현·지성우, “국가안전보장을 위한 미국의 반사이버테러법제에 관한 연구: 애국자법과 국토안보법을 중심으로,” 『미국헌법연구』제20권 2호(2009), pp. 218-219.).

간을 연결해 줄 수 있게 하는 기반 구조, 물리적 플랫폼, 시스템을 통해 전 세계적인 연결 용이성, ② 수많은 정보 기술의 집합에 의해 엄청난 영향을 받고 있는 환경으로 디지털로 그리고 전자적으로 언제, 어디서든 거의 모든 사람에게 전달될 수 있는 엄청난 양의 정보, ③ 그리고 엄청나게 강화된 접근의 결과와 드라마틱하게 인간행동과 의사결정권에 영향을 줄 수 있는 인간의 인지이다.⁵⁾

표-1 사이버공간 수준에 대한 개요

수준	설명	예
사이버	지적 콘텐츠	데이터, 명령, 지식, 아이디어, 정신적 모델
논리적 넷	논리적 메시지를 전달하기 위한 물리적 시그널을 이용하는 서비스	전화, 방송 라디오와 TV 서비스, 케이블 TV 서비스, 공공 인터넷, 개인 인터넷 프로토콜(IP)-공중 통신업자 기반 시설, 개인 기반 시설 IP에 기반을 둔 네트워크, SCADA 네트워크
하드 넷	전기 전자 신호를 전달하는 기본 요소에서 형성된 기반 시설	공중 전기 통신네트워크, 전략적 라디오 시스템, 전용 유선시스템, 커뮤니티 케이블 시스템, 핸드폰 시스템
베이스 (기반)	통신 서비스 밑에 깔려 있는 물리적 요소	케이블, 광섬유, 동축 케이블, 라디오 송수신기, 라디오 송신 경로, 통신위성, 인터넷 라우터, 모뎀

출처: 윌리엄 오닐, “사이버공간과 기반 시설,” 『사이버 보안과 국가안보 전략』 프랭클린 크레이머·스튜어트 스타·래리 웬츠(편), 김경곤·김기남·장은경(역), (서울: (주)에이콘출판, 2015), p.160.

사이버공간 내 사이버콘텐츠는 <표 1>에서 제시한 바와 같이 물리적 속성과 위치를 가진 물리적 요소 구조에 기초를 두고 있으며, 토폴로지가 기존 네트워크 계층의 토폴로지와 동일하지 않더라도 사이버공간 자체가 다른 기반 시설 네트워크와 마찬가지로 토폴로지뿐만 아니라 네트워크 지형도 갖고 있으며, 토폴로지와 네트워크 지형 둘 다 취약점과 생존성에 영향을 미친다.⁶⁾

사이버테러리즘이란 비국가 행위자들이 자신들의 정치적·사회적 목적을 추구하고자 정부나 사회를 협박 혹은 강제하기 위해 정보시스템을 대상으로 고도의 손상을 초래하는 컴퓨터 기반의 공격이라 위협을 뜻하며, 사이버테러리즘은 사

4) 다니엘 쿠엘, “사이버 공간에서 사이버파워까지,” 『사이버 보안과 국가안보 전략』 프랭클린 크레이머·스튜어트 스타·래리 웬츠(편), 김경곤·김기남·장은경(역), (서울: (주)에이콘출판, 2015), p. 59.

5) 다니엘 쿠엘(2015), p. 59.

6) 윌리엄 오닐(2015), p.159.

이더 공간이 테러행위를 수행하는 수단이 되기 때문에 사이버 공간과 테러리즘의 융합이며, 사이버테러리스트들은 인적·물적 재산을 대상으로 폭력행위를 저지르기 보다는 디지털 재산을 파괴 또는 방해하는 행위를 일으킨다.⁷⁾ 2004년 국가 사이버 안전 매뉴얼에서는 특정한 정치·사회적 목적을 가진 개인·테러집단이나 적성국 등이 해킹·컴퓨터 바이러스의 유포 등 전자적 공격을 통해 주요 정보 기반 시설을 오동작·파괴하거나 마비시킴으로써 사회혼란 및 국가안보를 위협하는 행위로 정의하고 있다.⁸⁾ 사이버테러의 일련의 과정에 관하여분석하고자 하는 본 연구의 취지에 비추어 볼 때 정확한 용어의 사용을 위해 ‘사이버테러리즘’이란 용어가 타당하나 사용상의 편의성, 추후 정책 및 법·제도에 대한 용어 반영을 감안하여 ‘사이버테러’의 용어를 구분 없이 사용하고자 한다.

사이버테러는 컴퓨터 통신망에 구축된 가상공간인 사이버 공간을 이용한 폭력행위를 가리키는 용어로, 컴퓨터 통신망을 이용하여 정부기관이나 민간기관의 정보 시스템에 침입, 중대한 장애를 일으키거나 파괴하는 등의 범죄행위로 규정되며, 컴퓨터망을 이용하여 데이터베이스화되어 있는 군사, 행정, 인적 자원 등 국가적인 주요 정보를 파괴하는 행위 전반을 포함한다.⁹⁾ 사이버테러의 초기 연구에서는 이들의 유형 분류를 사이버 공격의 기술적 차이로 구분하였다. 대표적으로 해킹(hacking), 컴퓨터 바이러스, 분산서비스 거부공격(DDos: Distributed denial-of-service) 및 논리폭탄(logic bomb)의 유형으로 분류해 왔다. 해킹은 사이버테러리스트들이 가장 많이 사용하는 수단으로, 컴퓨터를 이용하여 다른 사람의 정보처리장치 또는 정보처리조직에 침입하여 다른 사람의 정보처리장치가 수행하는 기능이나 전자기록에 부당하게 간섭하는 일체의 행위로 규정되며, 해킹의 수법으로는 전산망의 운영체제나 운영 프로그램의 버그를 이용하는 방법과 해킹을 위해 전문적으로 제작된 해킹 프로그램을 사용하는 방법이 주류를 이루고 있다.¹⁰⁾ 컴퓨터 바이러스는 타인의 정보처리장치에서 오작동하도록 구성된

7) Dorothy E. Denning, "A View of Cyberterrorism Five Years Later," *Internet Security: Hacking, Counterhacking, and Society*, K. Himma (ed.) (Jones and Bartlett Publishers, 2007), p. 124.

8) 보안뉴스, "확고한 국가 사이버 테러 대응체계 갖추고 국가간 공조해야," <http://www.boannews.com/media/view.asp?idx=23621>(2016. 8. 31. 검색)

9) 김상욱·신용태, "국가 사이버재난관리 시스템 구축 방안," 『정보통신』 제37권 5호(2010), p. 353.

10) 안유성, "사이버공격에 대비한 국방체계 발전방안 연구," 『정보보호학회지』 제23권 2호(2013), p. 50.

프로그램을 일컫는다. 이메일 혹은 인터넷 다운로드를 통해 확산 가능하며 불특정 다수에 대한 파괴력이 높다. DDos는 공격대상 시스템의 서비스자원(CPU, 메모리, 네트워크 대역폭 등)을 고갈시키거나 시스템 상에서 동작하는 응용프로그램의 오류에 대한 공격으로 정상 서비스를 하지 못하도록 만드는 공격이다.¹¹⁾ 최근 사이버공격에 빈번하게 출현하는 DDos는 다수의 시스템이 동시에 공격대상에 집중함으로써 강력한 효과를 거두면서도, 공격자에 대한 추적이나 역공격을 차단하는 형태로 진화되어 왔다. 여러 대의 컴퓨터를 일제히 동작하게 하여 특정 사이트를 공격하는 방식으로 진행되는 DDos는 목적 사이트를 무력화시키기 위해 해커가 서비스 거부공격을 위한 도구들을 여러 대의 컴퓨터에 심어 놓고 목표 사이트의 컴퓨터 시스템이 처리할 수 없는 엄청난 분량의 패킷을 동시에 범람시킴으로써 네트워크의 성능 저하나 시스템의 마비를 초래하는 것이다.¹²⁾ 이외에도 사이버테러는 주체와 대상에 따라 개인적 침해위협, 조직적 침해위협 나아가 국가적 침해위협으로 분류되기도 한다.

본고에서는 사이버테러의 공격 유형과 포괄 범주를 통해 분류하고자 한다(<표 1> 참조).

표-2 사이버테러 유형 분류

분류	정의 및 특징
정보공격 (information attacks)	사이버 테러리스트들의 공격은 전자파일 컴퓨터 시스템, 다양한 자료의 내용을 파괴하거나 변경하는데 집중되어 있다.
기반시설 공격 (infrastructure attacks)	사이버 테러리스트의 공격은 실체하드웨어, 운영 플랫폼(operating platform), 컴퓨터 관련 프로그래밍을 파괴하거나 와해하도록 설계되어 있다.
기술적 조장 (technological facilitation)	테러리스트 공격계획을 전송하고, 공격을 시작하거나 전통적 테러 및 사이버 테러리즘을 용이하게 하기 위하여 사이버 커뮤니케이션을 이용한다.
기금마련 및 홍보 (fundrasing and promotion)	폭력적인 정치적 행동을 지지하는 단체를 발전시키기 위한 목적으로 기금을 마련하거나, 폭력성향이 있는 이념을 홍보하기 위하여 인터넷을 이용한다.

출처: 윤해성, 『사이버 테러의 동향과 대응 방안에 관한 연구』(서울: 한국형사정책연구원, 2012), p. 54.

11) 김상욱·신용태(2010), p. 353.

12) 안유성(2013), p. 50.

<표 1>은 윤해성(2012)의 ‘사이버 테러의 동향과 대응 방안에 관한 연구’에서 사이버테러의 유형을 분류한 내용이다. 본 논문에서는 위 표와 같이 사이버테러의 범주를 확장할 필요가 있다고 판단한다. 일반적 사이버테러의 범주는 정보공격과 기반시설 공격 유형이다. 우선 첫째, 대표적 정보공격의 유형 사례로 2004년경 중국 사이버 해커집단으로 추정된 일명 Titan Rain사건이 있다. 이들은 미 국방부와 록히드 마틴(Lockheed Martin)사 등 주요기관에 접속, 트로이 목마(Trojan horse)를 통해 악성루틴 프로그램을 설치한 후 고 기밀 데이터 등의 정보를 집단 유출한 바 있다.¹³⁾ 해당 사건을 기점으로 중국에 근거지를 둔 집단에 의한 정보유출은 사이버테러의 사례에서 빈번이 제기되고 있는 실정이다. 둘째, 기반시설 공격 사례로 시베리아 가스 파이프라인 사건을 들 수 있다. Thomas C. Reed의 저서 ‘At the Abyss: An Insider's History of the Cold War’에 의하면 냉전시기 소련이 캐나다 회사로부터 얻은 가스 파이프라인 제어 소프트웨어에 트로이 목마를 추가한 후, 시베리아 가스 파이프라인 매설 이후 폭파하게 함으로써 미국에 큰 피해를 입힌 사건이다.¹⁴⁾ 기술적 조작과 기금마련 및 홍보는 사이버테러의 범주에 새롭게 편입된 유형이다. 이슬람국가(IS: Islamic State)를 의미하는 IS조직은 조직원의 모집과 구성원 간 연락을 위해 공공연히 사회네트워크서비스(SNS: social network service)를 이용한다. 또한 테러 목표국이나 적대국 국민을 인질로 삼아 거래를 요구하는 등의 일련의 테러 행위를 사이버 공간을 이용하고 있다. 무참히 인질을 살해하거나 보복공격을 하는 영상을 인터넷을 통해 홍보함으로써 지지기반을 다지고, 공포를 조성하는 것이다. 테러집단의 사이버테러리스트 보유는 다양한 테러공격의 빌미를 제공하게 되며, 나아가 테러활동의 긴밀성, 역동성, 편의성을 도와 세력의 확산을 용이케 하는 것이다.

13)_ Chitra Kaul, "Information Security: Clash of the Titans," *International Conference on Human Machine Interaction 2013*, Kokula Krishna Hari K., Ramaraj N. and Mohamed Salim Bouhlel (ed.) (Association of Scientists, Developers and Faculties, 2013), p. 123.

14)_ John Markoff, "Old Trick Threatens the Newest Weapons," (The New York Times / OCT. 26, 2009) http://www.nytimes.com/2009/10/27/science/27trojan.html?_r=2&ref=science&pagewanted=all (search Feb. 29, 2016).

2) 선행연구

현재까지 국내 사이버테러에 관한 연구는 크게 다섯 가지로 다음과 같이 대분류할 수 있다.

- ① 사이버테러에 관한 국제동향과 각국의 법체계 비교분석에 관한 연구
- ② 사이버 위협에 대한 국가 차원의 대응 체계 및 법제도 정비에 관한 연구
- ③ 북한에 의한 사이버테러 동향 및 이에 대한 대응 전략
- ④ 사이버안보 구축의 필요성과 실효성 분석
- ⑤ 사이버테러 및 위기관리와 관련 이론적 분석들을 통한 대응 체계 모색

우선 사이버테러에 관한 국제동향과 각국의 법체계를 비교, 분석한 연구는 다음과 같다.

① 사이버테러에 관한 국제동향과 각국의 법체계 비교분석에 관한 연구

정준현·지성우(2009)는 미국의 반사이버테러법제에 관해 연구하였다. 이들은 9·11 사건 이후 국가의 사이버 위기상황에 대비하고 있는 미국의 사이버 위기 관련 법제의 내용과 시행상의 문제점에 대해 특히 애국자법(Patriot Act)과 국토보안법(Homeland Security Act) 중 사이버 위기 관련 내용에 관해 고찰하였다. 미국의 애국자법과 국토안보법은 전 세계적인 물리적·사이버 테러에 대응하기 위하여 음성통신 감청권한 신설, 제3자에 저장된 음성통신에 대한 수색영장의 적용범위 확대, 용의자의 IP추적범위 확대, ISP에 대한 콘텐츠와 로그기록에 대한 정보요구권한 신설 등을 통해 정보기관의 감찰범위를 확대하고 매우 용이하게 변화하였다.¹⁵⁾

또한 김도승(2009)은 사이버공간에서 경찰책임의 법적 구조와 특징에 관한 연구를 통해, 사이버공간을 통한 위협을 대응하기 위해 경찰권을 발동함에 있어 그 대상적격의 문제는 민사책임이나 형사책임과는 본질적으로 다른 개인이 공동체 구성원으로서 지는 객관적 책임으로서 경찰책임의 문제임을 지적하였다.¹⁶⁾

15) 정준현·지성우, “국가안전보장을 위한 미국의 반사이버테러법제에 관한 연구: 애국자법과 국토안보법을 중심으로,” 『미국헌법연구』 제20권 2호(2009), p. 248.

한도석·한덕호·염홍렬(2015)은 일본 사이버 보안기본법과 국내법을 비교분석 하였다. 이들은 기반시설에 대한 해킹의 경제적 손실에 주목하여 제정된 국내 ‘정보통신기반보호법’과 일본의 ‘사이버보안 기본법’의 법구조를 비교하여 분석 하였다. 한국의 경우 ‘침해사고의 통지’, ‘복구조치’, ‘벌칙’, ‘과태료’ 등 세부적인 내용까지 다루는데 반해 일본은 ‘기본이념’, ‘책무’, ‘기본적 시책’과 같은 내용에 모든 것이 포함되어 명령을 제정하였다는 차이점이 있으며, 이의 장단점을 통해 법률 개정 방향을 제시하였다.

권한용(2014)은 사이버테러에 대한 국제적 대응방안에 연구하였다. 그는 사이버테러에 대한 개념정의조차 합의되지 않은 상황에서 국제간의 공조는 관할권 문제와 테러의 대상, 처벌을 위한 적용범위, 테러의 주체에 대한 인식차이 등에서 많은 한계를 내포할 수밖에 없음을 지적하며, 이에 한국은 전문인력 양성, 컨트롤 타워 구축, 금융기관 등 사이버테러에 취약한 민간부문에의 보안체계 강화, 국내법과 국제법의 조화 그리고 다양한 협약을 통한 테러의 대비에 참여가 필요함을 주장하였다.¹⁷⁾

박노형·정명현(2014)은 사이버전의 국제법적 분석을 시행하였다. 해당 글에서 저자들은 현재까지 제시된 사이버공간에 적용될 수 있는 국제법규범의 통찰 하였으며, 특히 사이버보안에 관한 ‘Schmitt 기준’ 즉 사이버 조작에 대한 무력사용 혹은 무력공격 판단 여부에 관한 심층 분석결과를 제시하였다.¹⁸⁾

또한 이연수(2010)는 정보보호 추진체계 및 사이버안전 제도를 분석하고 주요 선진국의 법제도를 비교함으로써 한국에 대한 시사점을 제시하였다. 사이버테러 방지 및 대응, 사이버 안보 구축을 위해 각 국은 국내법 신설 및 국제 간 협력을 진행해 오고 있으나, 실제적으로 강력한 효력과 효과성을 띤 국제법 혹은 규범 형성이 어려운 실정이다. 따라서 본 연구에서 진행하는 바와 같이 사이버안보 국제협력형 모델을 제시할 필요가 있는 것이다.

16) 김도승, “사이버공간에서 경찰책임의 법적 구조와 특징,” 『토지공법연구』 제46호(2009), p. 237.

17) 권한용, “사이버테러에 대한 국제적 대응방안과 한국에의 시사점,” 『동아법학』 제65호(2014), p. 672.

18) 박노형·정명현, “사이버전의 국제법적 분석을 위한 기본개념의 연구,” 『국제법학회논총』 제59권 2호(2014), p. 90.

② 사이버 위협에 대한 국가 차원의 대응 체계 및 법제도 정비에 관한 연구

둘째, 사이버 위협에 대한 국가 차원의 대응 체계 및 법제도 정비에 관한 연구는 세부적으로 제도적 측면, 기술적 부분으로 구분할 수 있다. 제도적 측면의 연구로는 우선 최광복(2012)이 국가사이버위협에 따른 국방사이버 대응 실태에 관하여 고찰하였다. 저자는 농협전산망에 대한 공격, 서해상 GPS교란 공격, 인천국제공항 사이버 공격 등 국내 사이버위협 사례를 분석하고,¹⁹⁾ 이에 대한 대응 실태와 발전방향을 모색하였다.

안유성(2013)은 사이버공격에 대비한 국방체계의 발전방안을 제시하였다.²⁰⁾ 저자는 최근의 사이버테러 특성과 유형 대응실태를 고찰하였으며, 외국의 사이버테러 대응 실태로 미국, 프랑스, 노르웨이의 사례를 소개하였다.

또한 문종식·이임영(2010)은 사이버테러 동향을 분석하여 체계적 대응방안을 모색하였다. 이들은 국외 사이버테러 동향 중 국가차원의 테러와 주요시설 및 국가기관의 네트워크 공격을 목적으로 해킹 및 DDoS공격 등이 이루어진 사항에 주목하였다. 2007년 에스토니아에서 발발한 3주간의 국가시스템 마비 사례, 2003년 미국 뉴욕의 정전사태 및 2009년 백악관 등 주요 웹사이트 사이버 공격 사례, 2008년 영토분쟁을 겪고 있었던 그루지아의 사이버 테러 사건, 2001년 브라질 해커 그룹 'Prime Suspectz'에 의한 홈페이지 변조 사건 등이 주요사례로 다루어졌다.²¹⁾

더불어 임종인(2011)은 북한의 사이버전력 현황과 한국의 국가적 대응전략을 모색해 왔으며,²²⁾ 사이버보안에 관한 총괄 업무 조직의 도입함을 주장하였다. 이와 유사하게 김승주(2012)와 박춘식(2012)은 현재 사이버보안에 관한 권한 중첩 및 업무 혼선을 피하기 위해 사이버보안 컨트롤타워의 필요성을 제시하였다.

사이버보안을 위한 기술적 부분의 연구로는 김상욱·신용태(2010)가 국가 사이버재난관리 시스템 연구를 통해 구체적 매뉴얼과 세부사항의 구상을 제시한 바 있다. 이들은 한국도 사이버테러 위협으로부터 사전 예방과 사후 복구를 위한

19) 최광복, “국가사이버위협에 따른 국방사이버대응 실태,” 『정보보호학회지』 제22권 제8호(2012), p. 36.

20) 안유성(2013), p. 48.

21) 문종식·이임영, “사이버테러 동향과 대응방안,” 『정보보호학회지』 제20권 제4호(2010), pp. 22.-23.

22) 임종인, “북한의 사이버전력 현황과 한국의 국가적 대응전략,” 『국방정책연구』 제29권 제4호(2014), p. 9

체계적인 관리가 필요한 상황임을 지적하며, 국가 차원의 사이버재난관리(Cyber Disaster Management)에 대한 시스템 구축을 위해 사이버 재난관리의 4단계 활동 내용을 분석하여 제시하였다.²³⁾

김완주·박창욱·이수진·임재성(2014)은 사이버 방어작전 프레임워크 기반의 공격그룹 분류 및 공격예측 기법을 연구하여, 공격 집단이 공격을 진행할 때 생성되는 다양한 디지털 단서와 공개출처정보(OSINT: Open Source Intelligence)를 이용하여 공격그룹을 분류하고 공격을 예측할 수 있는 사이버방어작전 프레임워크를 제안하였다.²⁴⁾

제도와 기술 두 측면의 보완 개선에 관한 포괄적 연구로 윤해성(2012)은 주요국이 수집한 테러리스트의 인터넷 사용 실태 파악을 통해 대테러 대응 OSINT를 소개하였다. 그의 연구물은 사이버 테러의 개념을 도출하였으며, 국제적인 협력강화 방안을 도모하기 위하여 국제적인 시각에서 사이버 테러의 대응체계를 검토하여 국제협력 체계를 고려함과 동시에 각국의 법제도적 시스템을 비교·분석하여 법제도상의 문제점을 바탕으로 시사점을 도출한 다음 현재 한국의 사이버 테러 처벌규정을 형법과 특별법상의 법제들을 파악하여 사이버 테러 관련 처벌규정을 분석하였고, 협력체계를 모색하였으며, 종합적 사이버 테러 대응방안을 제안하였다.²⁵⁾

이종구(2015)는 ‘과학기술기반 신흥안보(Emerging Security) 대응 방안’에서 악성코드 대응전략 및 국가 신뢰 ID 추진 전략에 관해 분석하였다. 특히 악성코드 대응을 위해 미국 NIST는 2014년에 국가기반시설 운영자를 위한 사이버보안을 발표했고, 2014년 12월 사이버안보 개선법을 제정해 사이버안보를 위한 기술개발, 인력양성, 산업 육성 전략을 마련한 바 있다. 미국 RSA사는 단편적인 악성코드 대응을 탈피해 인텔리전스 기반의 대응 시스템을 개발한 바 있으며, 이에 앞서 2011년 오바마 대통령이 국가 신뢰 ID 전략을 발표하고, 이를 지원하기 위한 각종 시험 프로젝트를 진행 중에 있다. 영국과 호주도 각각 국가 ID 보증 서비스를 제공하여 정부 서비스를 국민이 쉽고 안전하게 이용하게 하고 있다.²⁶⁾

23)_ 김상욱·신용태, “국가 사이버재난관리 시스템 구축 방안,” 『정보과학회논문지: 정보통신』 제37권 제5호(2010), p. 351.

24)_ 김완주·박창욱·이수진·임재성, “사이버 방어작전 프레임워크 기반의 공격그룹 분류 및 공격예측 기법,” 『정보과학회논문지: 컴퓨팅의 실제 및 레터』 제20권 제6호(2014), p. 317.

25)_ 윤해성(2012), pp. 15-16.

26)_ 이종구, 『과학기술기반 신흥안보(Emerging Security) 대응 방안』 (서울: 국가과학기술자문회의,

그는 국가 악성코드 대응과 국가 신뢰 ID 구축을 위한 전략 제시하였으며, 국가 악성코드 대응과 국가 신뢰 ID 구축을 위한 연구개발 로드맵과 생태계 활성화를 위한 거버넌스와 법률안을 제안하였다.

③ 북한에 의한 사이버테러 동향 및 이에 대한 대응 전략

셋째, 최근 국내의 사이버테러 연구는 북한에 의한 사이버테러 동향 및 이에 대한 대응 전략을 분석해 왔다. 이상호(2011)는 ‘북한의 사이버 심리전 실체와 대응방향’에 관한 연구에서 북한의 사이버 심리전 수행 능력과 북한이 생각하고 있는 사이버 심리전의 효과를 평가하고, 북한의 사이버 심리전 공격 방식과 사례를 예측 하여 향후 우리나라의 북한 사이버 심리전 대응 능력 강화 대안 및 이를 위한 정책적 대응방안 도출 등의 내용에 대한 연구를 진행하였다. 그는 인터넷으로 대표되는 사이버 공간의 익명성, 시간과 공간적 제약을 극복하는 광범위한 파급효과 등으로 사이버 심리전에 대한 관심이 높아졌고, 이미 알카에다 등 국제테러 단체들이 사이버 심리전을 통해 많은 전과를 올리고 있음을 지적한다.²⁷⁾ 이에 이상호(2011)는 북한의 사이버 공격에 대한 방어적 조치를 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 위키시 사이버상에서 유언비어를 유포하는 범인추적 기능강화, 둘째, 언론교란 감시기능 확대 및 관련 인력과 기능 강화, 셋째, 북한 등 적국이 이미징 왜곡을 통해 우리군과 병사들의 전쟁 노력을 왜곡하거나 폄하시킬 수 없도록 경계하고 전시에 병사들의 카메라폰 등을 휴대하는 것을 제한, 넷째, 미국이 이라크전에서 시도한 것과 같은 맞춤형 회유 협박 등을 회피하기 위해 북한이 우리 국가 지도층과 군 지휘부를 이간질 시도를 원천에 제거하기 위한 교육의 지속적인 실시 등이 필요하다는 것이다.²⁸⁾

고경민(2004)은 북한식 사이버 전략의 특성을 연구하였다. 그는 북한이 외국의 서버를 이용하여 경제협력과 체제선전을 위한 목적으로 인터넷을 이용하고 있기 때문에 대내와 대외를 분리하여 이중적으로 접근하는 인터넷 전략을 채택

2015), p.

27)_ 허태희·이상호, “커뮤니케이션 융합시대의 국가안보: 전망과 과제,” 『국제문제연구』 제11권 제1호 (2011), pp. 180-181.

28)_ 이상호, “북한의 사이버 심리전 실체와 대응방향,” 『한국정치외교사논총』 제33권 제1호(2011), p. 286.

하고 있음을 지적하였다. 국내에서는 인터넷 기술기반으로 구축된 인트라넷을 운영하고 있는데, 이 역시 일반대중을 위한 것이라기보다는 산업·과학기술·연구 등의 목적으로 활용하고 있는 반면, 대외적으로도 북한은 인터넷 웹 사이트를 체제선전용과 경제 활성화용으로 구분하여 개설, 운영하고 있어 이들이 사이버전을 펼친다면 좀 더 복잡하고 방어하기 까다로운 적이 될 것이라 분석하였다.²⁹⁾

사이버테러를 포함한 북한의 뉴테러리즘에 관한 연구로 오태곤(2006)은 북한의 뉴테러리즘에 관한 공법적 검토를 진행하였다. 그는 남북 대치 상황에 따른 한국의 사이버 테러 발생 가능성에 대해 다음과 같이 지적하였다. 첫째, 한국은 테러리즘의 지원국가인 북한과 여전히 대치하고 있으며 북한이 아직도 그들의 대남 정책 목표인 적화통일의 망상을 버리지 않고 있는 상황에서 노동당 규약 내 천명하고 있는 대남 적화통일 노선에 의거하여 대남 테러리즘을 그들의 대외 정책의 한 수단으로 채택하고 테러리즘의 초점을 한국 국민과 한국사회에 맞추고 있다는 점, 둘째, 한국사회가 1990년대에 접어들면서 정부의 세계화 선언과 함께 급격한 국제화 과정 속에 있다는 점으로 국력신장과 함께 한국사회와 한국인은 급속한 국제화 그리고 개방화의 물결 속에서 테러리즘의 위협에 노출될 가능성이 더욱 높아졌음을 강조하였다.³⁰⁾

김상겸·이대성(2009)은 다양한 영역에서 발발하고 있는 북한의 뉴테러리즘 실태와 대응전략에 관해 연구하였다. 이들은 북한의 뉴테러리즘에 대응하기 위하여 첫째, 외교적 측면에서 핵확산금지조약(NPT)·핵물질방호협약(CPPNM)·생물무기협약(BWC)·화학무기금지협약(CWC)에 북한이 가입할 수 있도록 하여 국제연합(UN)·아시아태평양경제협력체(APEC)·경제협력개발기구(OECD) 등의 다양한 국제기구들과 유기적인 외교적 공조체제를 유지함과 동시에 한국과 북한이 사이버범죄 방지조약에 조속히 가입하여야 할 것과 둘째, 북한이 국내에서 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction)를 활용한 뉴테러리즘과 사이버 테러리즘을 자행할 것에 대비하기 위하여 관련된 법률의 재정비를 하여야 할 것, 그리고 셋째, 북한의 핵·생화학·사이버 테러리즘에 대응하기 위하여 대테러 전문요원을

29) 고경민, “북한식 사이버전략과 대북 사이버전략의 방향,” 『통일전략』 제4권 제1호(2004), p. 195.

30) 오태곤, “뉴테러리즘 시대 북한테러지급에 관한 공법적 검토,” 『법학연구』 제21호(2006), p. 388.

양성하여야 할 것이다. 그리고 대테러 전문요원을 양성하기 위해서는 장기간에 걸쳐 전문적이고 체계적인 교육을 하여야 할 것을 지적하였다.³¹⁾

④ 사이버안보 구축의 필요성과 실효성 분석

넷째, 사이버안보 구축의 필요성과 실효성 분석에 관한 연구 주로 사이버안보 체계가 구축되지 않았을 경우 예상되는 정성적·정량적 피해를 측정하는데 집중되었다. 신진(2013)은 사이버정보보호체계가 확립되지 않을 경우 예상되는 사이버공간의 피해액 추정 방법을 정리하고 이를 바탕으로 정보보호의 경제적 효과에 대한 분석을하였다.

⑤ 사이버테러 및 위기관리와 관련 이론적 분석틀을 통한 대응 체계 모색

마지막으로 사이버테러 및 위기관리와 관련 이론적 분석틀을 통한 대응 체계 모색은 언뜻 두 번 째 선행연구와 유사한 듯하나, 연구의 핵심 사안에서 차이가 있다. 해당 연구물은 이론적 고찰을 통해 향후 사이버보안에 관한 거버넌스 체계가 갖추어야 할 사항을 제시하여 새로운 제도의 타당성을 검증하는 것이다. 심광호·이철주·박재형(2013)이 사이버테러에 관한 그림자 위험 속성을 파악하여, 국가사이버안전관리의 거버넌스 체계를 제시한 연구가 대표적이다. 이들은 사이버공간에 가해지는 사이버테러에 대한 특성을 분석하여 이를 “그림자 위험(shadow risk)”이라는 새로운 개념으로 파악한 뒤, 이에 대한 특성 및 요소를 무기억성, 불확실성, 일상성으로 구분하고 검토하여 이러한 특성 및 요소들이 한국 행정부 및 정치권에 있어서 국가 수준의 사이버안전관리를 위한 거버넌스 체계의 설계시 반영될 때 핵심적으로 고려해야 할 사항들에 대하여 관련 전문가 30여 명에 대한 포커스그룹 인터뷰(Focus Group Interview) 및 설문조사를 통하여 경험적 도출 결과를 제시하였다. 이러한 논의를 토대로 이들이 제시한 한국의 국가사이버안전관리 거버넌스 체계 설계에 대한 정책적 방안은 다음과 같다. 첫째, 사이버테러의 특성인 그림자 위험의 무기억성에 대응하기 위하여 조직의 기억성과 학습성을 유지할 필요하다는 것, 둘째, 그림자 위험의 모호성과 불확실성에 대응하기 위하여 조직의 가외성과 통합성을 조화시킬 필요가 있다는 점과 셋

31) 김상겸·이대성, “북한의 뉴테러리즘과 대응책,” 『통일정책연구』 제18권 제2호(2009), p. 67.

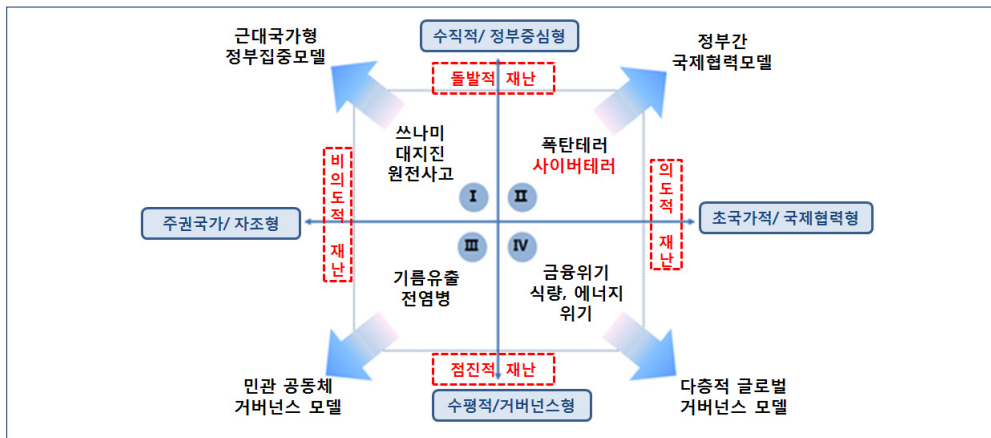
제, 그림자 위험의 편재성과 일상성에 대응하기 위하여 조직의 안정성과 유연성을 조화시킬 필요가 있다는 것이다.³²⁾

사이버테러의 실태 파악 및 주요국 제도의 비교는 필요한 연구이기는 하나, 향후 해당 분야 학술연구는 사이버테러의 특성을 심층적으로 분석하여 이를 제어할 수 있는 법·제도 마련과 기술지원 거버넌스 체제 도입에 집중되어야 할 것이다. 이에 본 논문에서는 사이버테러에 대응하는 위기관리에 관한 이론적 틀을 제시하며, 이에 따른 제도 도입 방안을 제시하였다.

3) 사이버안보 분야에 대한 분석틀

본 논문에서 다루고자 하는 사이버테러는 정치적 의도를 가진 행위자가 사이버 공간 상에서 고도의 기술력을 통해 목표 대상을 공격함으로써 전기전자제어 장치를 무력화시키거나, 통제력을 상실케 하는 행위, 자신의 정치적·사회적 목적을 홍보하는 행위 등으로 발현되며, 행위 시행 이후 즉각적인 영향력이 파괴적으로 발생하는 재난 유형이다.

그림-1 발현속도와 촉발원인에 따른 재난 유형별 관리 모델



출처 : 윤정현, “싱가포르의 대테러 네트워크 외교, 아세안 안보공동체 구축과정으로 중심으로,” 김상배(편) 『제3세대 중견국 외교론』, (서울: (주)사회평론아카데미, 2015), pp.214~217. 내용을 편집

32) 심광호·이철주·박재형, “사이버테러(Cyber Terror)와 그림자 위험(Shadow Risk) - 국가사이버 안전관리의 거버넌스 체계에 대한 설계적 연구,” 『정치정보연구』 제16권 제1호(2013), p. 266.

만일 행위자가 동료 테러리스트의 이차적 행동을 위한 전기전자장치의 제어를 위해 일차적 사이버테러를 감행했다면 또 다른 물리적이며 폭력적 테러로 확산될 우려가 있다. 혹은 일차 사이버테러를 통해 은행 및 금융권 등을 통제 상실케했다면, 일시적 금융 거래 마비에서부터 해당 지역 전반의 투자, 무역, 금융 거래량 위축 등 사회·경제적 위기로 확산될 수 있다. 이와 같은 테러 고유의 폭력적 경향과 사이버테러의 특성을 감안하여 재난의 유형 분류에서 적합한 대응모델을 모색할 필요가 있다.

국제위험거버넌스협회(IRGC)에서 현대사회의 재난과 위험을 4가지 군으로 분류한 틀의 기준은 원인의 의도성/비의도성과 발현속도의 긴급성/점진성에 있다. IRGC는 비의도적·돌발적 위험을 돌발형 재난으로 분류하며, 의도적·돌발 위험을 복합형으로, 비의도적·점진적 위험을 불확실형 재난이라 구분하고, 의도적·점진 위험을 모호형 재난이라 유형화하였다(<그림 1> 참조). 우선 일차적으로 위의 유형별 관리 모델에 따르면, 사이버테러를 포함한 일반테러 행위 등을 포함한 복합적 재난 유형에 관한 대응방안은 정부간 국제협력모델 구축함으로써 가장 유효한 결과를 얻을 수 있다 하겠다. 물론 위험의 돌발성과 긴급성에 대응하기 위해서는 정부중심형 대책도 필요하겠으나, 궁극적으로 정부간 협력 형태로 나아가지 않으면 원천적 해결이 어렵다고 볼 수 있을 것이기 때문이다.

IRGC는 각 유형의 모델과 관련하여 다음의 위험 다섯 가지 세부사항으로 구성된 거버넌스 분석틀(Risk Governance Framework)을 제시하고 있다.

- 위험 사전평가(Risk Pre-Assessment): 문제의 구조화된 정의를 제공하기 위한 위기 조기 경보와 프레이밍, 상이한 이해관계자들에 의한 프레임화의 방법과 최상의 조정 방법이 제시되어야 함.
- 위험 평가(Risk Appraisal): 차후의 결정에 대한 지식기반을 제공하기 위해 위험과 확률에 대한 과학적 위험평가와 대중의 관심과 인식과 관련한 체계적 문제 평가를 결합함.
- 특성화 및 평가(Characterisation and Evaluation): 위험을 허용, 감안(요구 완화), 혹은 불허 평가하는데 사용되는 위험에 의해 영향을 받는 과학적 가치의 이해 및 과학적 데이터
- 위험 관리(Risk Management): 전이를 회피, 감소시키거나 위험을 고정시

킬 필요가 있는 지침과 처리방안

- 위험 커뮤니케이션(Risk Communication): 이해관계자와 시민사회가 위험을 이해하고, 위험 관리 프로세스에 참여하는 방법을 제시함.³³⁾

각 유형별 위험에 대한 대응 모델은 위험 사전평가, 위험 평가, 특성화 및 평가, 위험 관리 그리고 위험 커뮤니케이션에 관한 각각의 지침 및 거버넌스를 구축하여야 하며, 이에 3장에서는 사이버테러에 대응하기 위한 EU의 국제협력형 모델 사례를 분석한다.

Ⅲ. 유럽연합 및 미국의 사이버안보 대응 체제와 국제협력형 모델

1) 유럽연합의 사이버안보 대응체제

테러 행위와 전지구화(Globalization) 현상은 다음의 특징들을 통해 상호 추동 관계에 처해 있다. 첫째, 테러는 거리의 제한성을 재정의하는 새로운 기술로 인하여 국경이 더 이상 테러의 장애물이 되지 못하도록 한다는 점, 둘째, 테러리스트들이 대중·대중매체의 주의를 끌기 위해 그들의 전술을 극적인 폭력행동으로부터 대상 목표국의 민간 비전투원들의 의도적 파괴, 다수에 대한 공포 행위 자행에 이르기까지 치명적이라는 점, 셋째, 테러와 국가 간 선언된 전쟁 사이의 고전적 경계선을 지우는 방식과 수단에 의해 자행된다는 점, 넷째, 테러리스트들은 세련된 기술과 현대화된 사회 양식을 그들의 위협대상으로 치부하면서도 현대 문명의 가장 진보된 기술에 의존한다는 점, 마지막으로 많은 국가들에 위치하고 있는 테러 세포조직의 전지구적 연계망을 통해 초국가적 비국가 조직에 의한 지휘, 통신, 조정이 가능하다는 점에 있다.³⁴⁾ 테러와 전지구화 간의 추동을 가능케 하는 매개는 인터넷 연결망이며 테러조직의 사이버 공간 상에서의 능력은 전통적 폭력테러와 결합하여 더욱 폭발적 영향력을 행사하게 된다. 최근 사이버테러

33)_ International Risk Governance Council, "IRGC Risk Governance Framework," <http://www.irgc.org/risk-governance/irgc-risk-governance-framework/> (검색일: 2016. 3. 20.).

34)_ Charles W. Kegley and Shannon L. Blanton, 『세계정치론: 경향과 변환 15th』, 조한승·황기식·오영달 (역) (서울: 한티미디어, 2014), p. 213.

에 관한 연구들이 이의 범주를 기술적 조작 그리고 기금마련 및 홍보에 이르기까지 확장한 데에는 이러한 특징과 관련이 있다.

비교적 안정된 사회로 여겨져 왔던 유럽지역 또한 테러의 전지구화에서 비껴나지 못했다. 동 지역은 최근 폭발적 난민 유입 증가 및 IS조직과의 마찰 등 일련의 사건으로 인해 크고 작은 폭력테러에 노출되었다. EU 역내에서는 최근 6개월 내에도 대량 사상자가 발생한 폭력테러가 두 건 발생하였다. 2015년 11월 13일 프랑스 파리 내 1구, 10구, 11구, 파리 중북부인 일드프랑스(Île-de-France), 프랑스와 독일의 친선 축구 경기가 열린 생드니(Saint-Denis)의 스타드 드 프랑스(Stade de France) 인근 지역 등 최소 7곳에서 동시 다발적으로 발생한 연쇄 테러 사건으로 약 300명의 사상자가 발생하였다. 이에 얼마 지나지 않아 2016년 3월 22일 벨기에 브뤼셀에서 발생한 테러로 인해 35명의 사망자 포함 약 340명의 사상자가 발생하였다. 두 사건 모두 IS에 의해 자행된 것으로 드러난 가운데, 두드러진 특징을 살펴보면 이들 두 사건 전후로 하여 테러 행위를 자행할 것이라는 선전 및 추가 테러를 감행할 것이라는 홍보를 지속하고 있다는 점이다. 테러 예상지에 경고 메시지나 영상을 사이버 능력을 이용해 시전하고 있으며, 브뤼셀 테러 이후에는 해당국 원전 공격에 대한 경고를 인터넷 공간을 이용하여 다양한 형태로 홍보하고 있다. 현재 IS에 의해 감행되고 있는 일련의 테러행위 진행과정은 테러조직이 사이버 공간에서의 능력을 보유하여 행할 수 있는 다양한 형태를 나타내고 있으며, 행위 영향력을 극대화하여 지역 전체에 대한 사회적 위축을 유발하고 있다. 이로 인해 공동체는 테러, 나아가 안보위협에 대한 심각한 고민을 떠안게 되었으며, 해당 영역 협력 형태를 강화해야 할 필요성을 절감하였다.

EU는 창설 이후 대외통상 및 사회정책 등에서 초국적 지역통합을 심화시켜 왔으나, 외교안보 부분의 협력은 이에 미치지 못 했다. 현재까지도 EU 내에서의 외교안보 협력은 유럽위원회(European Commission)와 유럽의회(European Parliament)에 의한 초국가적 영향력이 제한되어 있어, 정부간 조정 영역에 그치고 있다. 1990년 이후 EU에서는 외교안보와 내무사법 영역이 도입되었으나 해당 정책들은 여타 공동정책의 법적 근거가 되는 유럽공동체설립조약(TEC: Treaty Establishing the European Community)과 별개로 정부간 조정에 의해 운영되는 마스트리히트조약(Treaty of Maastricht) 즉 유럽연합조약(TEU: Treaty on European Union)에 명기되어, 유럽위원회와 유럽의회의 개입이 제약되었으며, 주요 결정은 이사회에서

만장일치(unanimity) 합의에 의해 이루어진다.³⁵⁾ 이는 타 영역과의 조화 측면에서 제도적 마찰을 일으키고 있으며 유럽화(Europeanization) 진전이 더딘 영역으로 남아 있다. 하지만 EU는 앞서 언급한 일련의 폭력 테러 사태와 결합된 사이버 공간에서의 능력 결합이 사회에 미치는 영향력을 고려하여 개별 정부 단위뿐 아니라 국제협력형 사이버 보안 체제가 필요함에 합의하게 되었다. 이후 2009년 12월 심화한 협력형태인 리스본 조약(Treaty of Lisbon)이 발효되었으나, 여전히 외교안보 영역은 회원국 이사회의 만장일치 영역으로 남겨져 있으며, 국가 간 이해관계 폭이 넓은 해당정책 영역의 특성을 고려할 때 진전된 협력으로 귀결될 것이라 기대하기 어려운 것이다. 그러나 역내에서 증가하는 일련의 테러에 의한 안보위협 사건들로 인해 공동체는 대테러 공동협력의 필요성을 절감하게 되었다.

특히 2007년 4월 발생한 에스토니아 사이버 테러 사건은 사이버 공격에 대한 국가공동 대응책의 필요성을 증가시켰다. 3주간 지속된 대규모 디도스 공격에 대통령 궁, 의회, 정부기관, 은행, 언론사, 이동통신 네트워크 등 국가 기간망이 마비되는 초유의 사태가 발발한 것이다. 국가기간망은 일주일 이상 마비되어 행정업무가 마비되었고, 방송, 은행 등 58개 사이트는 3주간 서비스가 중단되었다.³⁶⁾ 에스토니아는 앞서 정부가 수도 탈린(Tallinn) 중심지에 있던 옛 소련 군인 동상을 탈린 외곽으로 이전하자 러시아계 주민들이 극렬히 반대한 사건을 들며 테러 배후로 러시아를 지목했지만 러시아는 이를 강력히 부인하였으나, 2009년 해당 행위가 러시아 청년 단체에 의한 공격이었음이 드러났다.³⁷⁾ 이후 에스토니아는 독일, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아, 스페인과 함께 7개 국가가 포함된 '사이버 테러 방어센터'를 탈린에 '사이버테러 방어센터(NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence)'를 설립하였다.

1997년 EU는 전문가 위원회를 통하여 사이버테러에 대한 일련의 가이드라인을 통해 2001년에는 사이버범죄에 대한 이사회협약을 채택하여 사이버테러에 대한 수사공조, 소송절차를 보완함으로써 테러에 대한 효율적인 대응체계를 마련하였으며, 2005년에는 EU 법무 및 내무장관 회의를 통하여 현재 최대의 도전

35) 송병준, 『유럽연합의 거버넌스와 공동정책』(서울: 높이깊이, 2013), p. 425.

36) 김성철, 『정보기술 세상을 바꾸다』(서울: 시그마프레스, 2016), p. 264.

37) 연합뉴스, "'에스토니아 사이버 테러는 내가 주도했다'... 親크렘린 단체 `나쉬' 회원 고백," <http://www.yonhapnews.co.kr/culture/2009/03/13/0914000000AKR20090313194200080.H> TML (2016. 9. 3. 검색)

상대인 테러리즘에 대항할 것을 강조하면서 EU 시민의 자유와 안전 그리고 정의로운 삶을 보존하고, 유럽의 더 나은 안전, 인권존중을 위한 대 테러전략을 수립한 바 있다.³⁸⁾ 이와 같이 2000년대 초중반까지 공동체는 사이버안보 분야에서 사이버범죄와 사이버테러를 특별히 분리된 영역으로 다루지 않았다. 그러나 2000년대 후반 이후 이에 관한 연구가 진행되며, 사이버 보안 분야의 두 가지 주요 정책 영역이 구분되었다. 2010년 유럽위원회는 ‘유럽 디지털 어젠더(DAE: Digital Agenda for Europe)’를 발표하였다. 해당 계획 중 ‘어젠더-신뢰와 보안(DAE-Trust & Security)’에서 사이버보안 준비에 관한 구체적 활동을 명시하였다. 해당 14개의 명시된 활동에 의한 2013년 활동경과보고 따르면, 글로벌 이해관계자와 함께 컴퓨터 범죄 및 공격 분야 협업, EU 전반의 사이버 보안 준비 활동 지원, 유해 콘텐츠 경보 핫라인 실행 등 3개 부분을 제외한 나머지 과제를 모두 완료하는 성과를 거두었다.³⁹⁾

공동체의 사이버보안에 관한 청사진인 위 어젠더 추진 결과 아래와 같은 제도와 정책이 수립되었다.

- 2002. EU 정보통신 네트워크지침(Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services)을 제정: 개별 회원국 정부의 정보규제기관과 EU 유럽위원회가 공통적으로 규제를 집행할 수 있도록 함.
- 2004. ENISA 설립에 관한 규정(Regulation (EC) No 460/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency) 제정
- 2005. 공동체 결정(Decision Nr. 854/2005/EC, 2005. 5. 11)은 보다 안전한 인터넷 사용을 위한 계획(Safer Internet Plus)을 수립하여 인터넷과 새로운 온라인 기술을 사용한 불법적 내용과 사용자들이 원치 않는 콘텐츠를 근절하는 것을 목적으로 사용자, 부모, 교사, 아동 등을 대상으로 하고 있으

38) 권한용(2014), p. 662.

39) 허소선·윤재석, “유럽의 국가 사이버 보안 전략 개발 동향 분석 및 시사점: ‘ENISA 국가 사이버 보안 전략 실무안내서’ 중심으로,” 『주간기술동향』2014. 8. 6. (2014), p. 3.

며, 동 계획은 ① 불법 콘텐츠 신고를 위한 핫라인의 설치, ② 통일된 기준에 근거한 필터링, ③ 소프트웨어의 성능분석, ④ 효과적인 스팸메일 차단을 위한 정보 및 사례 교환, ⑤ 정보공유를 위한 필터링 기술의 개발을 통해 보다 안전한 사이버 환경 구축을 위한 유럽연합 내 회원국의 협력을 강화하고 회원국 차원에서 인터넷의 안전한 이용을 위한 각종 인식 제고를 위한 활동을 지원하는 계획을 수립함.⁴⁰⁾

- 2005. ‘정보시스템 공격에 대한 기본결정(Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24 Feb. 2005 on attacks against informations systems: EU 회원국 내의 실정 형법의 조화를 이루기 위한 규정들로 이루어져 있으며, 이 결정의 적용대상이 회원국으로 제한되고 회원국은 기본결정의 내용을 국내법으로 수용해야 할 의무가 부과된다는 점에서 ‘사이버범죄조약’과 구별되는 것으로, 총 13개의 조문으로 구성되어 있으며 제1조에서는 ‘개념 정의’, 제2조부터 제4조까지는 ‘정보시스템에의 불법 접근, 시스템에의 불법침입, 데이터에의 불법 침입’을 범죄로 규정, 제8조와 제9조에서는 법인의 형사책임과 형사처벌을 제10조에서는 법원의 관할을 규정하고 있다. 이 결정은 사이버보안에 대한 위협이 증가하는 오늘날 구체적인 입법의 방향을 제시함으로써 유럽연합의 사이버보안법제의 발전에 중요한 의미가 되고 있음.⁴¹⁾
- 2006. ‘안전한 인터넷 사회 - 대화, 협력 및 부권’(Communication from the Commission, 2006.5.31.)은 “안전한 정보사회를 위한 전략(Strategy for a secure information society)”에 근거하여 정보시스템에 대한 공격증가, 모바일 기기의 사용증대 등에 따른 보안인식 제고를 위한 것이며 주요 목표는 스팸, 스파이웨어 등 진화하는 위협에 대한 대처방안을 확보하고 법집행기관과의 협력을 강화, 신종 범죄에 대응하며 기반시설보호를 위한 프로그램을 제공하고 전자통신관련 법제도 재검토 등을 위한 것임.⁴²⁾

40) 박영철·손승우·윤석진·장완규·최민식·김동협·윤기중, 『사이버보안체계 강화를 위한 정보보호 법제 비교법연구』, (서울: 한국인터넷진흥원, 2015), p. 102.

41) 박영철·손승우·윤석진·장완규·최민식·김동협·윤기중(2015), p. 103.

42) European Commission, “Communication: A strategy for a Secure Information Society,” <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/communication-strategy-secure-information-society> (2016. 9. 3. 검색)

- 2006. ‘통신데이터 보관에 관한 지침(Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006)’ 채택
- 2012. 침해사고대응팀(CERT-EU) 창설
- 2013. 사이버범죄대응센터(European Cybercrime Centre) 개소
- 2013. 위원회의 사이버보안 전략(Cyber Security Strategy) 공표
- 2013. 네트워크 및 정보보호 지침(Directive on Network and Information Security) 발표
- 2013. 국가사이버보안전략가이드(ENISA: European Union Agency for Network and Information Security) 수정
- 2014. Horizon2020 7년(2014~2020) 동안 800억 유로 투자 중 정보보호 분야 시큐리티마이드자인(Security-by-design) 및 암호기법(Cryptography) 조사에 투자
- 2015. 네트워크 정보보안 지침(A Directive to ensure a high common level of network and information security)에 합의

현재 EU의 네트워크 및 정보 시스템 보안은 온라인 경제 실행을 유지하고 번영을 보장하기 위해 필수적 요소로 간주된다. 공동체는 사이버 보안 및 사이버 범죄에 대한 국제 협력을 구현하는 회원국의 능력을 높이기 위한 목적으로 구현되고 있다. 보안에 대한 EU 의제에 대한 사이버 보안 전략은 사이버 보안 및 사이버 범죄에 대한 유럽 연합 이니셔티브(EU initiatives)에 대한 전반적인 전략 프레임 워크를 제공하였다. 디지털 단일 시장 전략(The Digital Single Market Strategy)은 국가 간 그리고 시장과 소비자 간 신뢰와 보안의 중요성을 인식하고 있다. 공동체는 디지털 단일 시장을 구축함으로써, 연간 약 415 억 유로의 경제 부양 효과와 더불어 수십만 개의 일자리를 제공할 수 있다. EU는 사이버 안보 부문에서 공동체의 핵심 의제를 다음의 세 가지로 제시하였다.⁴³⁾

첫째, 사이버 보안 기능과 협력을 증진함에 목표를 둔다. 해당 목표는 모든 EU 회원국에 대해 동일한 수준으로 개발된 사이버 보안 기능을 갖추도록 하며, 정보와 협력의 교류가 국경 수준을 포함, 효율적으로 수행되고 있는지 확인하는 것이

43) EU 사이버안보 부문의 핵심 의제는 다음을 참조하였다. European Commission, “Cybersecurity ,” <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/cybersecurity> (2016. 9. 3. 검색)

다. 네트워크 및 정보 시스템의 보안에 대한 지침(the NIS Directive, Directive on security of network and information systems, 이하 NIS 지침)은 사이버 공격에 대한 유럽의 사이버 복원력을 지원하는 주요 체제를 구성한다.

둘째, 유럽은 90년대 후반 이후 미국 및 신흥국가에 비해 자신들의 디지털 시장 경쟁력이 떨어진다고 판단 사이버 안보 체제에서 이를 만회하고자 노력하고 있다. EU는 사이버 보안 영역에서 강한 플레이어로서 영역을 구축하기를 원하고 있으며, 유럽 내 공공 행정이 상호 경쟁, 신뢰 및 해당영역의 기본 권리를 존중하여 최신 디지털 보안 기술에 액세스 할 수 있도록 기술 표준을 마련하고자 한다. 유럽 시민과 기업 등의 개인 정보 보호에 대한 권리를 포함 이들의 사이버 보안을 위해 사이버 보안 분야에서의 경쟁 우위를 점하며, 해당 영역 인재 육성에 더 많은 자원을 배분하고자 한다. 이러한 목표를 위해 EU는 현재의 사이버 보안 시장 분열을 극복하고 사이버 보안 산업의 공동정책, 공동시장을 육성하고자 하는 것이다.

셋째, EU의 사이버 안보 주류화 정책(Mainstreaming cybersecurity)을 구체화함에 있다. 해당 목적은 신규 기술, 스마트 그리드 등 인터넷 분야에 관한 EU의 공동정책 청사진에 사이버안보가 포함되도록 함에 있다.

이에 유럽위원회는 2016년 7월 6일 NIS 지침을 공표하였다. 지난 몇 해 동안 유럽위원회는 사이버 테러 및 침해를 예방하기 위한 일련의 조치를 취해 왔으며, 비로소 공동체 차원 최초 입법화한 NIS 지침을 채택한 것이다. 디지털 단일 시장을 담당하고 있는 Andrus Ansip 유럽위원회 부위원장 및 Günther H. Oettinger 위원은 해당 지침과 관련한 성명을 발표하였으며, 이는 당 해 8월 발효되었다. 지침 내 주요 법적 조치는 다음과 같다.⁴⁴⁾

- 각 회원국에 컴퓨터 보안사고대응팀(CSIRT) 및 정보국을 설치하게 하여 사이버 안보에 대응하도록 한다.
- 전략적 협력과 회원국 간의 정보 교환을 지원하고 촉진하기 위해, 사이버안보 협력 그룹을 설정하여 모든 회원국 간의 공조체제를 구성한다. 또한 구

44) ‘the NIS Directive’ 법적 조치에 관한 내용은 다음을 참조하였다. European Commission, “The NIS Directive, Directive on security of network and information systems,” <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/network-and-information-security-nis-directive> (2016. 9. 3. 검색)

체적인 사이버 보안 사고에 신속하고 효과적인 운영 협력과 정보 공유를 촉진하기 위해 CSIRT 네트워크를 설정하도록 조치하였다.

- 에너지, 교통, 물, 금융, 금융 시장 인프라, 의료 및 디지털 인프라 등 공동체 경제와 사회는 정보통신 기술에 심대하게 의존함에 따라 안보 문화를 확산시킬 필요가 있는 것이다. 이에 서비스 운영자가 적절한 보안 조치를 취해야 할 필요가 있으며, 디지털 서비스 제공 업체 (검색 엔진, 클라우드 컴퓨팅 서비스 및 온라인 마켓 플레이스)는 새로운 지침에 따라 보안 및 알람 요구 사항을 준수해야 한다. 또한 사이버 보안 문제 시 관련 국가 기관에 관련한 사건을 통지하도록 법적 조치가 마련되어 있다.

이상과 같은 일련의 조치를 통해 유럽위원회는 전체 회원국의 사이버 안보 정보국 간 협력 네트워크를 구축한 것이다. 위원회는 추후 'EU 네트워크 및 정보 보안기구 (ENISA: European Union Agency for Network and Information Security)'가 사이버보안 관련 법령의 채택을 이끌 수 있도록 조치할 것이라 밝혔다. 또한 위원회는 사이버 보안 훈련 및 교육을 포함하여 경제의 여타 부문에서 사이버 보안 협력을 간소화하는 방법을 검토한다.

EU의 사이버안보 정책 및 제도는 이상과 같이 전개되어 왔으며, 이러한 정부 간 국제협력형 모델이 사이버테러 대응 프레임워크의 세부사항을 충족하고 있는 지에 관하여 3절에서 분석한다.

2) 미국의 사이버안보 대응체제

미국의 사이버안보 관련 주요 기구 및 기반 시설의 연혁은 다음과 같다.

- 1997년 대통령 직속 주요 정보통신기반보호위원회(PCCIP: President's Commission on Critical Infrastructure Protection) 보고서 제출, 이후 연방정부, 주정부, 지방 부처 연구소에 주요 기반 시설 보호사무소 설립, 주요 기반 시설 보호에 관련된 법규 제정
- 1998년 대통령 지시 사항(PDD 63) 내 주요 기반 시설의 상호 의존과 공격에 대해 정보 기술 보호에서 초래되는 혼란에 대비한 미국 보호 원칙 명시함. 그러나 PDD 63은 국가 기반 시설 보장 계획이라 불렸지만 실질적 계획

은 8년 뒤인 2006년까지 만들어지지 않음.

- 2001년 9.11 테러 이후 미국 의회는 미국 애국자 법안(USA Patriot) 통과 시킴.
- 2001년 행정명령 제13228호: 국토안보국(Office of Homeland Security) 및 국토안보위원회(Homeland Security Council) 설치
- 2001년 행정명령 제13231호: 주요기반시설에 대한 사이버상 위협에 초점
- 2002년 국토안보법: 국가기반시설 보호를 담당하는 기존 부서들을 통합해 국토안보부(DHS) 설립
- 2002년 ‘전자정부법 제3편’ 개정: 「연방정보보안관리법(FISMA)」 제정, 정부기관의 관리·감독 권한을 국토안보부에 부여
- 2003년 조지 부시 대통령은 사이버공간 안보를 위한 국가 전략(National Strategy to Secure Cyberspace) 공표. 또한 국가 주요 기반 시설 보호 개발 명령인 국토안보 대통령령 7(HSPD 7) 발표
- 2005년 국토안보부 사이버 사무소의 전 부서장급 간부들은 사이버와 전기 통신안보부의 차관보로 승진함.
- 2006년 HSPD 7에 응해 국토안보부는 국가 기반 시설 보호 계획(NIPP: National Infrastructure Protection Plan) 최종 승인
- 2008년 국토안보대통령령 제23호(HSPD 23): 국토사이버보안종합계획(CNCI: Comprehensive National Cybersecurity Initiative) 수
- 2010년 사이버보안강화법(Cybersecurity Enhancement Act of 2010) 제정
- 2014년 국가사이버보안보호법(National Cybersecurity Protection Act of 2014) 제정
- 2014년 연방 정보보안 현대화법(Federal Information Security Modernization Act of 2014) 제정
- 2014년 사이버보안 요원 평가법(Cybersecurity Workforce Assessment Act) 제정⁴⁵⁾

45)_ 미국의 사이버안보 관련 주요 기구 및 기반 시설의 연혁은 다음의 문헌들을 참고하였다. 존 매카시·크리스 버로우·메이브 디온·올리비아 파체코, “사이버파워와 주요 기반 시설 보호: 연방 정부 노력에 대한 비판적인 평가,” 『사이버 보안과 국가안보 전략』 프랭클린 크레이머·스튜어트 스타·래리 웬츠(편), 김경곤·김기남·장은경(역), (서울: (주)에이콘출판, 2015), pp. 650-651. ; 김은혜·이재일, 『미 오바마 정부의 사이버보안 주요 정책 및 법안』, (서울: 인터넷 & 시큐리티

2009년에 오바마 행정부가 수립된 이후에도 역시 사이버보안은 중대한 정책 이슈로 주목받게 되었으며, 이에 따라 2009년 5월에는 ① 백악관, 연방정부 등 최상위 리더십에 따른 정책 추진(Leading from the top), ② 보안교육, 전문 인력 양성 등 디지털 국가를 위한 역량 제고(Building Capacity for a Digital Nation), ③ 민·관 협력을 위한 파트너십 구축 등 공동 책임 (Sharing Responsibility for Cybersecurity), ④ 효율적인 정보 공유 및 사고 대응 능력제고(Creating Effective Information Sharing and Incident Response), ⑤ 혁신 촉진 (Encouraging Innovation) 등의 내용 다섯 가지를 담은 ‘사이버공간 정책 리뷰(Cyberspace Policy Review)’를 발표하였으며, 본 전략에는 주요 목표들의 달성을 위한 단기(Near-term) 액션플랜 10개 그리고 중기(Mid-term) 액션플랜 14개도 포함되어 있다.⁴⁶⁾

2014년 2월 미 오바마 행정부는 ‘사이버보안 프레임워크(Framework for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity)’를 공표하여 사이버안보 보안 체제의 설립 및 강화를 공고화하였다.

표-3 미국의 사이버안보 프레임워크 요소

기능	카테고리	ID
인식	자산관리	ID.AM
	비즈니스 환경	ID.BE
	거버넌스	ID.GV
	위험 관리	ID.RA
	위험 관리 전략	ID.RM
보호	엑세스 제어	PR.AC
	인식 및 트레이닝	PR.AT
	데이터 보안	PR.DS
	정보보호 프로세스 & 프로시저	PR.IP
	유지	PR.MA
	예방기술	PR.PT
탐지	변이와 사례	DE.AE

이슈, 2011), pp. 12-13. ; 박영철·손승우·윤석진·장완규·최민식·김동협·윤기중(2015), p. 66.

46) 송은지·강원영, “미국 오바마 정부 2기의 사이버보안 강화 정책,” 『INTERNET & SECURITY FOCUS』 2014-9월호(2014), p. 7.

기능	카테고리	ID
	지속적인 보안 모니터링	DE.CM
	탐지 프로세스	DE.DP
대응	대응 계획	RS.RP
	커뮤니케이션	RS.CO
	분석	RS.AN
	경감	RS.MI
	개선	RS.IM
회복	회복 계획	RC.RP
	개선	RC.IM
	커뮤니케이션	RC.CO

출처: NIST, “Cyber Security Framework,” <https://www.nist.gov/cyberframework> (검색일: 2016. 3. 20.).

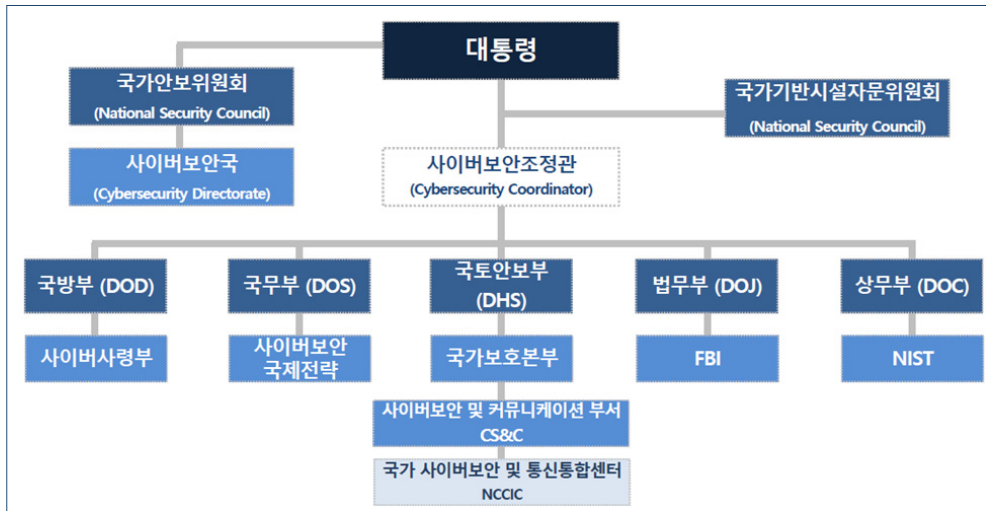
미 정부는 국가 핵심 인프라 시설의 보안과 회복력을 강화하고, 사이버 환경의 효율성, 혁신 그리고 사회, 비즈니스 환경의 안전과 안보, 프라이버시 및 시민의 자유를 유지하기 위한 관련 정책의 핵심 사항을 정리하였다. 이에 미 정부는 프레임워크 코어 사항을 제시하여 업계 표준 및 특정 구현 시나리오를 제시한다.

미 상무부(United States Department of Commerce) 산하 기구인 국가표준기술연구소(NIST: National Institute of Standards and Technology)은 국가의 사이버보안 프레임워크 구축을 위한 필수 요소를 다음과 같이 제시하였다. <표 2>의 위 프레임워크는 기능(function), 범주(categories), 하위범주(subcategories), 참고(reference)로 분류된다. 기능은 다시 인식(identify), 보호(protect), 탐지(detect), 대응(respond), 회복(recover)로 나뉜다. 범주는 각 기능에 포함된 사이버 보안 결과물들을 프로그램 수요와 특정 활동에 따라 그룹화한 범주이며, 하위범주는 범주를 보다 더 구체적으로 전문화된 활동에 따라 분류함이며, 참고는 주요 기반시설 부문에서 일반적으로 사용되는 구체적인 표준, 가이드라인, 시행방식을 의미한다.⁴⁷⁾

이와 같이 사이버안보를 위한 기본 틀을 구성한 미 정부는 국가 사이버안보 거버넌스 체계를 아래의 <그림 2>와 같이 구축하였다.

47) 이종구(2015), p. 64.

그림-2 미국 사이버 안보 거버넌스 체계



출처 : 임종인, “국가 사이버보안 정책과 Think Tank의 역할,”
<http://secuinside.com.archive/2016/2016-2-2.pdf>

미 정부는 대통령 직속 국가안보위원회(NSC: National Security Council) 산하 사이버보안국(Cybersecurity Directorate) 그리고 국가기반시설자문위원회를 두고 있다. 또한 각 행정부처별 사이버안보 담당 기구가 설치되어 있다. 국방부 산하 사이버사령부, 국무부 산하 사이버보안국제전략, 국토안보부 산하 국가보호본부 그리고 사이버보안 및 커뮤니케이션 부서, 국가 사이버보안 및 통신통합센터, 법무부 산하 FBI(Federal Bureau of Investigation), 상무부 산하 NIST가 있다. 전체 행정부의 사이버 관련 기구에 대한 조정 및 조율을 사이버보안조정관(Cybersecurity Coordinator)가 담당하고 있다.

2015년 2월 미 백악관은 ‘국가안보전략(National Security Strategy)’을 발표하였다. ‘국가안보전략(NSS)’는 백악관이 미 국가안보전략 개요 및 의의를 공표하는 것이며, 5년마다 발간하는 보고서로, 이번 2015년 NSS는 오바마 대통령의 국가안보전략 2.0 이라 평가할 수 있다. ‘국가안보전략(NSS) 2015’에는 현 미국의 안보 기조를 ‘전략적 인내 (Strategic Patience)’라 표현하고 있으며, 아프간, 이라크 중심의 전략에서 아시아 중심이며, 극단주의와 테러, 사이버, 러시아, 기후변화, 질병 등 새로운 보안 위협 대응으로 전환되는 과도기임을 시사하였다.⁴⁸⁾ ‘국가안보전략(NSS) 2015’의 서문에는 러시아의 사이버위협에 대한 대응준비

의 필요성을 언급하고 있으며, 미국이 사이버 보안에 대한 글로벌 표준을 형성하고 혼란과 사이버 위협을 조사하기 위해 국제적 역량을 구축해야 함을 강조하였다. 해당 전략에서 언급된 사이버안보 부분은 다음과 같다.

인터넷의 발상지로서, 미국은 네트워크 세계를 리드하는 특별한 책임이 있다. 번영과 안보는 개방되고, 상호운용 가능하며, 안전하고 신뢰 가능한 인터넷에 의존하게 되었다. 우리 경제, 안전 그리고 건강은 악의적 정부, 범죄 그리고 권한을 피하려는 개인들이 목표하는 네트워크 인프라 시설에 연계되어 있다. 자발적 사이버안보 프레임워크를 구상함으로써, 우리는 연방 네트워크를 지키고 사적 영역, 시민 사회 및 미국의 핵심 인프라의 보안 및 회복력을 강화하는 여타의 이해관계자와 함께 일할 수 있는 것이다. 전 세계적으로 사이버안보는 국가 간 행위자들에 대한 장기적 규범을 요구한다. 이는 지적재산권의 보호, 온라인 자유 그리고 민간 시설의 존중을 포함하는 것이다. 인터넷은 국가들, 시민사회와 핵심 이해관계자로서 인터넷 사용자들 간 공유된 책임에 의해 관리된다.⁴⁹⁾

이어 2015년 4월 미 국방부(The Department of Defense)는 ‘국방부 사이버 전략(The DoD Cyber Strategy)’을 발표하였다. 동 전략에서는 사이버안보 필요성에 대해 강조하고 있으며 관련한 국방부의 3대 임무를 제시하였다. 미 국방부의 3가지 사이버 임무를 식별하면, 첫째, 군 네트워크를 방어할 것, 둘째, 중대 결과를 초래하는 사이버 공격으로부터 미 영토와 미국 이익을 보호할 것 그리고 군사 작전과 비상 계획 지원을 위한 사이버 전력을 제공할 것이다.⁵⁰⁾ 사이버안보에 대한 국방부의 구체적인 역할 또한 다음과 같이 제시하였다.

- 정보 공유 및 부처 간 조정: 사이버공간에서 미국의 이익을 지키고 향상시키기 위해 국방부는 정보를 공유하고 사이버 활동의 범위에 통합된 방식으로 미국 정부 기관과 협력한다.

48)_ 임종인(2016), p. 4.

49)_ Barack Obama, “National Security Strategy 2015,”

https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf

50)_ 임종인(2016), p. 5.

- 민간부문과의 연계 구축: 애플리케이션 개발자로부터 인터넷 서비스 제공자에 이르기까지의 민간기업은 사이버공간을 구성하고 양질의 제품과 서비스를 제공하고 있다. 국방부는 기관의 네트워크를 구축, 사이버 보안 서비스 및 연구 그리고 개발을 위한 고급 기능을 민간 부문에 의존하고 있다. 향후에도 국방부는 사이버 안보에 대한 새로운 아이디어를 상용화하기 위해 민간 부문과 긴밀하게 연계되어야 하는 것이다.
- 제휴, 연합 및 해외협력 구축: 국방부는 국제 사이버안보 및 사이버 작업능력을 향상시키기 위해 해외 활동에 매진해야 한다. 국방부는 미국의 동맹국과 파트너 국가들이 직면하고 있는 사이버 위협을 이해하고 그들의 네트워크 및 데이터를 방어하기 위해 필요한 사이버 능력을 구축하여야 한다. 미국의 동맹국과 파트너 국가는 미국의 사이버 안보를 때로는 보완할 수도 있다. 따라서 미국은 잠재적인 적들에 대응하기 위해 동맹과의 강력한 연합을 구축하고자 하는 것이다.⁵¹⁾

2011년 10월 버락 오바마 미 대통령이 ‘대통령령 20호(Presidential Policy Directive 20)’⁵²⁾로 알려진 기밀 지침에 서명하였음이 1년 여 지난 시점에서 밝혀지기도 하였다. 이는 미국의 컴퓨터 네트워크를 보호하기 위하여 마련된 새로운 가이드라인으로, 2004년의 지침을 개정한 것으로 알려졌으며, 특히 이 지침에서 주목할 부분은 기반시설을 포함한 미국의 공공 네트워크와 민간 네트워크 대한 사이버 공격을 차단함에 있어 군이 더욱 공격적으로 나설 수 있는 길을 만들었다는 점이다.⁵³⁾ 따라서 이후에 진행되어 온 각 행정부 사이버보안 관련 조치들은 미 정부의 사이버안보 정책 중 2013년 이후 오바마 정부 2기에 발효된 ‘행정명령(Executive Order 13636)’에 대한 후속 조치로 이해할 수 있다. 2016년

51) ‘국방부 사이버 전략(The DoD Cyber Strategy)’ 내 미 국방부의 3대 임무에 관한 구체적 내용은 다음의 문헌을 참고하였다. The Department of Defense, “The DoD Cyber Strategy,” http://www.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415_cyber-strategy/Final_2015_DoD_CYBER_STRATEGY_for_web.pdf (검색일 2016. 8. 11).

52) ‘대통령령 20호’를 통해 미 정부는 국가 이익을 해하는 사이버공격에 대하여 국제법과 무력 충돌법에 의거 합리적인 범위 내에서 ‘공격적 사이버 효과 작전(OCEO)’과 ‘방어적 사이버 효과 작전(DCEO)’의 작전을 수행 가능하도록 조치하였다.

53) 보안뉴스, “오바마 대통령 사이버 교전수칙 마련을 위한 지침 승인,” <http://www.boannews.com/board/view.asp?idx=23&page=&search=&searchstring=> (검색일 2016. 8. 11).

2월 오바마 대통령은 ‘사이버보안 국가행동계획(Cybersecurity National Action Plan)’을 발표했으며, 계획 실현을 위해 2017년도 사이버보안 분야 예산으로 190억 달러 요구하였는데, 이의 세부계획은 사이버안보 관련 정부의 노후 장비 교체를 위해 31억 달러를 투자하기 위함으로 첫째, 정부 시스템 접근을 위한 인증체계 개선, 둘째, 연방 보안시스템인 EINSTEIN의 예방능력 강화, 셋째, 보안 전문인력 양성 위해 6,200만 달러 투자를 목표로 하고 있다.⁵⁴⁾

이와 같이 미 정부의 사이버안보 구축 전략은 자국의 거버넌스 체제 확립과 기술 발전에 초점을 맞추고 있으며, 안보협력국을 중심으로 사이버안보를 위한 정보 및 기술 교환을 추진해 왔다. 하지만 미 정부가 추진하는 국가 간 대등한 정보 교환 협력에는 뚜렷한 한계가 설정되어 있다.

표-4 오바마 정부의 5대 사이버안보 어젠다

어젠다	내용
최상위 수준의 리더십 발휘	• CIA, FBI, NSA 등으로 분산되어 있던 사이버 보안 기능을 백악관에서 통제하고, 보안관련 성과평가를 수행함으로써 사이버 보안정책의 강력한 추진력 확보 • 사이버안보 조정관 임명을 통해, 사이버 보안 정책간 우선순위를 조정하고 전국가적 차원에서 일관성 있는 보안 정책 및 전략을 추진 할 수 있도록 함
디지털 국가 역량 구축	• 사이버 보안 수준 강화를 위한 근본적 해결방안은 이용자의 인식수준 향상에 있음을 인식하고 이를 위한 범국가적 인식제고 사업을 추진함 • 교육 및 산업계와 협조를 통한 일반인 대상 인식제고 사업 추진 • 연방정부 내의 사이버보안 관련 조직 및 인력 강화 추진
사이버보안 책임 공유	• 국가 사이버보안을 위해서는 정부망과 민간망 보안을 분리하여 고려하는 것이 불가능하다는 인식하에 정부·민간·산업간 협력 및 공동대응 체계 구축 및 각 주체의 보안 책임 공유 필요성을 강조함 • 지능화·복잡화되는 인터넷 침해사고와 해커의 공격에 효과적으로 대응하기 위해서는 실질적이고 긴밀한 협력체계가 필요함을 강조
기관 간 정보 공유 및 사고대응체계 구축	• 사이버보안 관련 연방정부 기관간 또는 민간기관과의 정보 공유 및 사고 공동 대응 체계 구축을 통한 사고 예방 및 대응 역량을 강화함 • 백악관이 직접 사이버보안 관련 업무에 대한 통제권을 가지고 진두 지휘 • 다양한 잠재적 사이버 테러 시나리오 작성을 통한 대응체계 구축
혁신추진	• 효과적인 사이버보안 정책 추진을 위한 R&D정책 및 법제 정비 추진 • 국가 차원의 R&D정책을 통해 프라이버시, 국가차원의 온라인 ID관리 등 미래 인터넷 환경에서 발생할 수 있는 사이버 보안 문제 관련 사전 연구 수행

출처: 임종인(2016), pp. 13-15.

54) 임종인(2016), p. 9.

오바마 정부는 사이버보안을 강화하기 위한 방안으로 미국 정부와 사기업들 사이에 사이버위협에 대한 정보를 공유하는 것을 주된 내용으로 하는 「사이버 정보공유 및 보호에 관한 법률」(Cyber Intelligence Sharing and Protection Act)을 제출하였으나 의회를 통과하지 못하였으며, 「사이버보안법」(Cyber Security Act of 2012), 「사이버보안 및 미국 사이버경쟁법」(Cybersecurity and American Cyber Competitiveness Act of 2013) 등이 제안되었으나 입법되지 못하였다.⁵⁵⁾

미 정부는 사이버안보를 위한 무기개발과 국방 분야에서의 사이버 R&D 기술개발을 체계적으로 추진해 오고 있다. 높은 기술력을 토대로 인프라, 예방, 대비, 대응, 복구와 관련한 사이버안보 체제 구축을 단계적으로 진행해 왔다. 복잡성, 연결성 등이 특징인 사이버 공간 대응을 위해 상황인지가 중요한 요소임을 자각하고, 사이버 공동작전상황도, 전장지도 등 시각화를 통해 직관적 상황인지 능력을 제공하기 위해 사이버 전술 및 기술을 집약시키고 있으며, 자위권 차원, 능동적 방어 차원에서 사이버 공격에 대한 고려가 필요할 수 있음을 인식하여 사이버 공격 무기 연구에도 집중하고 있다.⁵⁶⁾

3) 사이버테러 대응 국제협력형 모델

2015년 ‘네트워크 정보보안 지침’의 제정을 공표하며 유럽의회는 “동 지침은 전력망과 교통망 등 주요 기간시설을 마비시킬 수 있는 사이버 공격에 대응하기 위해 관련 산업 분야 사이버 보안 능력을 강화한 규정이다.”라 설명하였다. EU는 에너지, 금융기관, 교통, 보건, 수자원 등 다양한 기간시설의 사이버 보안을 강화하기 위해 2015년 12월 ‘네트워크 정보보안 지침’에 합의했다. 사이버 보안 영역에서 유럽연합 전체 입법으로 진행된 최초의 법안이 통과된 것이다. 유럽위원회, 유럽의회 및 위원회가 해당 규칙을 채택한 목적은 첫째, 회원국 간 사이버안보 능력을 개선하기 위함이며, 둘째 사이버 안보 영역에서의 회원국 협력을 증진하기 위함, 그리고 셋째, 에너지, 교통, 금융, 보건영역 나아가 검색엔진, 클라우드 컴퓨팅과 같은 핵심 디지털 서비스 제공자에게 필수 서비스 제어를 요구하기 위함이다.⁵⁷⁾ 제시된 지침은 회원국들이 ‘네트워크 및 정보보호(NIS: Network and

55) 박영철·손승우·윤석진·장완규·최민식·김동협·윤기중(2015), p. 66.

56) 임종인(2016), p. 11.

Information)’ 전략의 높은 일반적 수준의 규제를 도입하게 함에 있으며, 이를 통해 신뢰를 강화하고 회원국 간 사이버 안보에 관한 입법 정책들을 수렴케 한다. 해당 지침의 입법화가 진행된다면,⁵⁸⁾ 각 국은 국내 NIS 담당기관을 설치하여야 하며, 사이버 상 문제 발생 시 국가 담당기관의 보고를 통해 주요 인프라 시설에 대한 위협 정도와 사고에 대한 조기 경보 정보를 공유하도록 하고 있다. 지침 내 주요 전략을 개략하면 다음과 같다.

- 사이버 복원력의 달성
- 사이버 범죄의 획기적 감축
- NATO의 활동과 중복을 피하면서, 사이버방위정책(CDP: Cyber Defence Policy)과 능력의 개발
- 사이버보안을 위한 단일시장 추진을 포함하여 산업 및 기술 자원 개발
- EU에 대한 일관된 국제 사이버스페이스 정책을 수립하고, EU의 핵심가치를 촉진함⁵⁹⁾

IRGC가 제시한 ‘위험 거버넌스 프레임워크’의 구조(<그림 3> 참조)를 고려하여 해당 지침의 주요내용을 분석하면 다음과 같다.

첫째, 위험사전평가 영역을 위해 사이버 상 문제의 구조화된 정의를 제공하기 위한 위기 조기 경보와 프레이밍, 상이한 이해관계자들에 의한 프레이밍의 방법과 최상의 조정 방법이 제시되어야 한다. 이를 위해 해당 지침에서는 사이버보안 정책에서 비전, 범위, 목표 및 우선순위를 결정하도록 규제한다. 사이버 보안 전략의 목적이 국가 또는 사회의 주요기능을 전반적으로 뒷받침하는 국내 ICT 자

57)_ European Commission, “Negotiators of the European Parliament, the Council and the Commission have agreed on the first EU-wide legislation on cybersecurity,” http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6270_en.htm (검색일: 2016. 3. 20.).

58)_ 지침에 대한 합의에 따라, 추후 공식적으로 유럽 의회와 이사회의 승인을 받아야 한다. 이후 공식 발효되면 회원국들은 국내법 조화 과정을 6개월 내 완수한 후 21개월 이내 국내법으로 발효하여야 한다. 다음 단계로 위원회는 2016년 ‘디지털 단일시장 전략(Digital Single Market strategy)’을 통해 공공과 민간 간 사이버보안 파트너십을 구현할 예정이다.

59)_ European Parliamentary Research Service, “Cyber security in the European Union,” <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/Cyber-security-in-the-European%20Union.pdf> (검색일: 2016. 3. 20.).

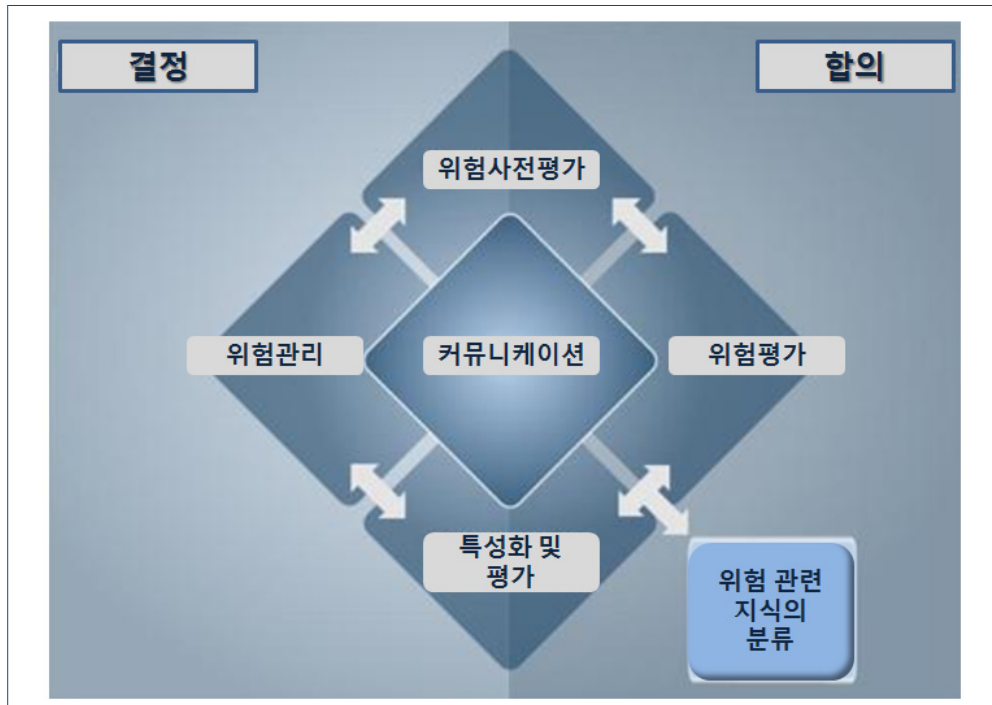
산의 복원성 및 보안의 향상에 있다고 보고, 성공적으로 위 목표를 달성하기 위해 명확한 비전, 범위, 목표 및 우선순위가 체계화되어야 함을 강조한다. 더불어 공동체 지침의 국내조화 과정에서 국가의 기존정책, 규정 및 역량을 재검토하도록 한다. 사이버 보안 전략의 핵심 사안으로 국내의 주요정보기관 중심의 국가 차원 핵심 전략 수립이 필요함을 인지하고, 양 전략 간 격차 부분을 빠르게 인식할 필요가 있는 것이다. 성공적인 사이버 보안 전략의 수행을 위해서는 관련된 이해당사자의 식별 및 주체적 참여가 필요하다. 서비스 제공자, 참여자, 이해관계자 등을 식별하고 이해당사자들이 전략의 과정 전반에 참여할 수 있도록 하여야 한다.⁶⁰⁾

둘째, 위험 평가 영역을 위해, 차후의 결정에 대한 지식기반을 제공하여야 하며, 위험과 확률의 과학적 위험평가와 대중의 관심과 인식과 관련한 체계적 문제평가를 결합할 수 있도록 하여야 한다. 국가 협력형 모델 제시를 통한 가이드라인 하에서, 국가 수준의 위험 평가 접근방식이 모색되어야 한다. 위험평가는 위험 식별, 위험 분석 그리고 위험 평가 단계로 구성된 과정이어야 하며, 각 단계별 적용 위험평가방법론에 대한 합의가 진행되어야 할 것이다. 나아가 기본보안 요건을 수립하는 과정에서 사회에 적용할 다양한 실무준칙을 조율할 거버넌스 구축이 필요하다.

셋째, 특성화 및 평가 영역을 위해, 위험을 허용, 감안(요구 완화), 혹은 불허 평가하는데 사용되는 위험에 의해 영향을 받는 과학적 가치의 이해 및 과학적 데이터가 제공되어야 한다.

60) European Network and Information Security Agency <https://www.enisa.europa.eu/> (검색일: 2016. 3. 20.).

그림-3 IRGC 위험 거버넌스 프레임워크



출처 : European Union Agency for Network and Information Security, “IRGC Risk Governance Framework,” <https://www.enisa.europa.eu/activities/cert/support/information-sharing/strategies-for-incident-response-and-cyber-crisis-cooperation> (검색일 2016.3.20)

이를 위해 사이버 공간 상에서 사용자를 인식하기 위한 기술과 보안을 위한 다양한 연구개발이 장려되어야 한다. 새로운 IT 도구 및 서비스가 널리 상용화되기 전에 연구 개발 단계에서 사이버 보안 요건을 본격적으로 다루는 것이 중요하며, 특히 연구개발 단계에서 보안과 프라이버시를 고려한 설계의 개념 도입이 필요하다.⁶¹⁾

넷째, 위험 관리 영역을 위해, 전이를 회피 혹은 감소시키거나 위험을 고정시킬 필요가 있는 지침과 처리방안이 도입되어야 한다. 이를 위해 관리 체계가 명확해야 하며, 이해관계자들의 책임소재가 명시되어야 할 필요가 있다. 명확한 관리 체계는 국가 사이버 보안 전략의 수명주기 동안 수행되는 다양한 활동의 홍보

61) 허소선·윤재석(2014), p. 10.

및 조정을 위한 틀을 제공할 수 있으며, 전략의 조정자 역할을 수행하는 공공 기관 또는 부처에 실무단 설립을 통해 관리, 평가, 자문 등 기구의 체계 및 임무를 규정한다.⁶²⁾

다섯째, 위험에 관한 커뮤니케이션 영역의 목표 달성을 위해 이해관계자와 시민사회가 위험을 이해하고, 위험 관리 프로세스에 참여하는 방법을 제시하여야 한다. 정부간 국제협력형 모델에서는 정부간 커뮤니케이션이 더욱 필요한 요소라 하겠다. 신뢰성 있는 정보공유체제체를 구축하고, 사후 신고체계를 수립하며 국제적 협력에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 정부가 사이버 공간의 위험 상황에 관한 정보를 빠르게 수집하여 조기 경보 시스템이 작동할 수 있도록 체계가 수립될 필요가 있으며, 보안사고 시 신고절차의 확립과 홍보가 체계화되어야 한다. 정부간 협력을 통해 파트너 국가 간 정보 교환과 협조가 무엇보다 절실하다. 사이버 테러 조직은 국경을 넘지 않은 채 사이버 보안 체제가 약한 국가의 통신망을 이용하여 목적국가에 침투한다. 따라서 정부간 협력이 긴밀하게 이루어져야 하며, 인지 후 대응 또한 정부간 협력 체제 하가 아니라면 대응할 수 없게 되는 것이다. 지속적으로 변화하는 위협 환경에서 사이버테러에 대응하기 위해서는 각 세부 요소 간 긴밀하고 유연한 관계가 형성되어야 한다.

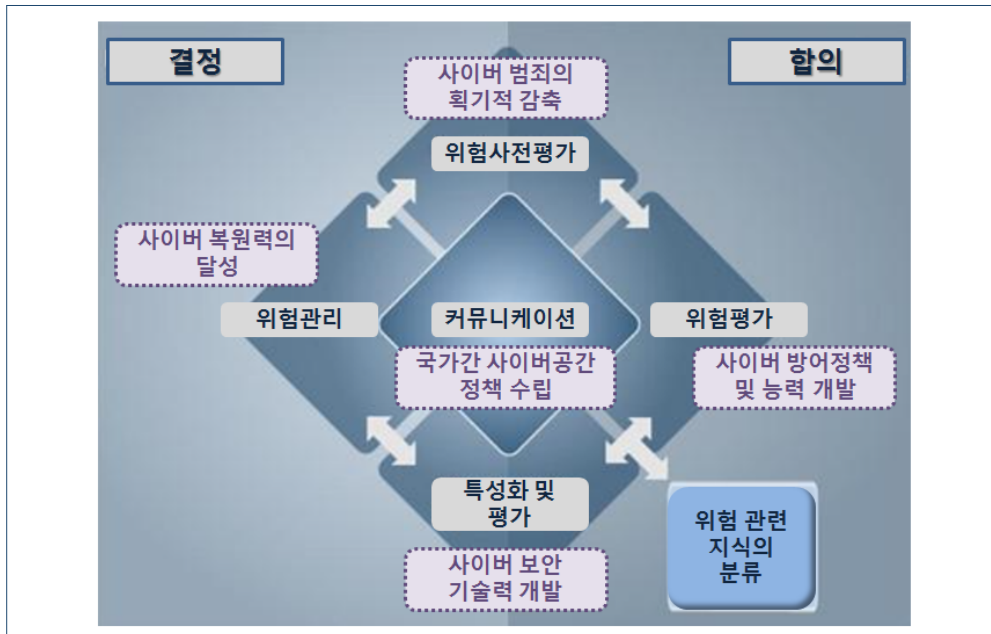
이외에도 EU는 유럽대학 내 사이버테러 대응 보안전문가 육성을 장려하고 있으며, 사이버 테러에 대한 조속한 대응과 긴밀한 협조를 위해 국가수준 CERT와 CERT-EU 간 커뮤니케이션 역량을 강화하고 있다. 역내에서 CERT는 타국과의 협조 체계를 구축하여, 위임 형태의 법적 지위를 통해 업무를 수행하기도 한다.⁶³⁾

‘네트워크 정보보안 지침’의 세부사항을 통해 EU의 사이버테러 대응정책을 IRGC의 ‘위험 거버넌스 프레임워크’ 구조에 적용하면 위 <그림 3>과 같다.

62)_ 허소선·윤재석(2014), p. 9.

63)_ European Commission, “Commission Proposal for a Directive concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union,” <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/commission-proposal-directive-concerning-measures-ensure-high-common-level-network-and> (검색일: 2016. 3. 20.).

그림-4 '네트워크 정보보안 지침'의 IRGC 위험 거버넌스 프레임워크 적용



출처 : 본인 작성

공동체의 지침 규제를 통해 EU는 회원국 정부의 사이버보안 법률을 강제하고, 해당 영역의 국내 거버넌스 및 관리체계 등에 대한 가이드라인을 제시한다. 사전, 사후 평가체제를 공유하며, 특정 사안의 위험성을 평가하기 위한 기술 개발에도 공동체가 관여한다. 나아가 공동체-회원국, 회원국 간 정보 공유와 대응 공유를 위한 입법을 마련함으로써 사이버테러 대응 체계가 지향해야 할 정부간 협력 모델을 제시하고 있다.

4) 소결

본 논문에서는 최근 전 지구적으로 해당 행위의 위험가능성, 위험의 범주와 수준에 대해 다양한 논의가 전개되고 있는 사이버테러에 관하여 분석하였다. 사이버테러에 대한 논의와 대응의 초기 단계에서 이에 대한 개념정립과 함께 정책 대응 영역 및 관리 모델에 관한 연구가 진행의 필요성이 증대함에 따라, 본 연구에서는 '재난과 위험에 관한 대응 분류의 관리모델 분석틀'을 통해 사이버테러의 대응 체계가 나아갈 방향에 관하여 분석, 제시하였다. 사이버테러와 같은 돌발적

이며 인위적인 복합 유형의 위기관리에 대처하기 위한 대응 모델인 정부간 국제협력형 모델의 구축을 위해 본고에서는 EU의 대응정책에 관해 분석하였다.

미 정부는 사이버안보를 위한 무기개발과 국방 분야에서의 사이버 R&D 기술개발을 체계적으로 추진해 오고 있다. 높은 기술력을 토대로 인프라, 예방, 대비, 대응, 복구와 관련한 사이버안보 체제 구축을 단계적으로 진행해 왔다. 미 정부의 사이버안보 구축 전략은 자국의 거버넌스 체제 확립과 기술 발전에 초점을 맞추고 있으며, 안보협력국을 중심으로 사이버안보를 위한 정보 및 기술 교환을 추진해 왔다. 하지만 미 정부가 추진하는 국가 간 대등한 정보 교환 협력에는 뚜렷한 한계가 설정되어 있다.

2000년대 이후 EU의 사이버안보 정책 및 제도는 체계적으로 변화해 왔으며, 정부간 국제협력형 모델이 사이버테러 대응 프레임워크의 세부사항을 충족하는 방향으로 발전해 왔다. 공동체의 지침 규제를 통해 EU는 회원국 정부의 사이버 보안 법률을 강제하고, 해당 영역의 국내 거버넌스 및 관리체계 등에 대한 가이드라인을 제시한다. 사전, 사후 평가체제를 공유하며, 특정 사안의 위험성을 평가하기 위한 기술 개발에도 공동체가 관여한다. 나아가 공동체-회원국, 회원국 간 정보 공유와 대응 공유를 위한 입법을 마련함으로써 사이버테러 대응 체계가 지향해야 할 정부간협력 모델을 제시하고 있다.

IV. 사이버안보 융합형 모델에 관한 제도화 방안

1) 사이버안보 융합형 모델이란?

2000년대 이후 한국은 수차례의 사이버 공격을 받은 바 있다. 2003년 대규모 PC 다운사태를 일으킨 1.25대란, 2006년 국가기관 해킹사건, 2009년 북한의 7.7. 디도스 공격, 2011년 북한발 3.4. 디도스 공격, 같은 해 농협 전산망 해킹사건과 중앙선관위 사이트 디도스 공격사건 등 다양한 공격유형의 사이버 공격 사례가 있어 왔다. 이에 정부는 2011년 관계부처 간 합동으로 ‘국가 사이버 안보 마스터플랜’을 제시하였으며, 최근 사이버 안보 거버넌스를 구축하고자 체제 개편에 나서고 있다.

표-5 사이버안보 위협관리에 관한 분석틀

결정 ↕ 합의	위험사전준비	법적 조치	관련 형사법
			관련 규제 준수
	위험관리 및 평가	기술 조치	사이버보안 대응기관
			사이버보안 표준
			사이버보안 인증
		관리기관 조치	사이버보안 정책
			사이버보안 거버넌스 로드맵
			사이버보안 책임 기관
			국가 벤치마킹
	특성화 및 평가	사이버보안 능력 배양	사이버보안 표준화 개발
			인력 관리 및 개발
			전문자격증제도
			기관 인증제도
	커뮤니케이션	협력	국내 협력
			기관 내 협력
			민·관 협력
			국제 협력

이에 본 연구에서는 선행연구를 중심으로 본 글에서 종합한 사이버안보 위협 관리에 관한 분석틀을 <표 5>와 같이 제시하였다. 이는 <그림 4>의 ‘네트워크 정보보안 지침’의 IRGC 위험 거버넌스 프레임워크를 토대로 각 영역별 하위평가 항목을 분류한 것이다. 사이버안보 위협관리를 결정과 합의의 거버넌스 영역으로 구분하여 결정에서 합의의 사항으로 점진해 가는 과정을 각각 ‘위험 사전준비’, ‘위험관리 및 평가’, ‘특성화 및 평가’ 그리고 ‘커뮤니케이션’으로 구분하였다. 나아가 그 하위범주를 세분화하였다. ‘위험 사전준비’를 위한 법적조치 영역, ‘위험관리 및 평가’를 위한 기술 조치 그리고 관리기관 조치, ‘특성화 및 평가’를 위한 사이버보안 능력 배양 영역 및 ‘커뮤니케이션’ 협력을 위한 국내, 기관 간, 민·관 그리고 국제협력에 대한 항목으로 분류하였다.

본 연구의 분석을 통해 이론적 시각을 바탕으로 한국의 사이버보안 체계 보완 및 해당 분야 국제협력을 위한 보완점을 제시할 수 있다.

2) 심층면접 연구방법

본 연구에서는 사이버 보안 관련 해당 전문가들에게 구조화된 면접지를 중심으로 그룹별 대상자를 선정 심층 인터뷰 및 설문조사를 실시하였다. 추가적인 내용 설명이 필요한 경우 전화면접 혹은 이메일 면접을 통해 자료 보완을 실시하였다. 조사는 2016년 8월 1일부터 9월 25일까지 진행되었으며, 구체적인 연구 조사대상의 개인별 특성은 <표 6>과 같다.

표-6 조사대상의 개인별 특성

구분		조사대상	인원수
소속 및 직급	정보관련 정부부처	국가정보원 1급 A-1 정보사령부 대령 A-2	2명
	이외 정부부처	국방부 중령 B-1	1명
	연구 및 전문기관	국가안보전략연구원 수석연구원 (국가정보원 퇴직자) C-1 국가안보전략연구원 책임연구위원 (국가정보원 퇴직자) C-2 국가 산하 연구원(국가정보원 퇴직자) C-3 한국정보화진흥원 연구원 C-4 일반 연구원 수석연구원 C-5	5명
	기업	정보전자 관련기업 대표 D-1 일반기업 전산부서 과장 D-2 일반기업 전산부서 과장 D-3	3명
	학계	대학교 교수 E-1	1명

연구 과정에서 심층 인터뷰 및 설문조사를 시행한 인원은 정보관련 정부부처, 이외의 정부부처, 연구 및 전문기관, 기업 그리고 학계전문가 12명이다. 사이버 안보 공공부문을 담당하고 있는 국가정보원 1급(1명)과 정보사령부 대령(1명), 군 부문을 담당하는 국방부 중령(1명)을 선정하였다. 또한 국가정보원 퇴직자 출신의 국가안보전략연구원 연구원(2명), 국가정보원 퇴직자 출신의 국가 산하 단체 연구원(1명), 한국정보화진흥원 연구원(1명), 일반 연구원 수석연구원(1명)을 선정하였다. 또한 학계에서 대학 교수(1명)을 선정하였다. 이상 정보관련 정부부처, 이외의 정부부처, 연구 및 전문기관 그리고 학계 이상 4개 영역과 별도로 기업 측에 대한 설문은 기업의 사이버 보안 실태에 관한 질문으로 구성하였

다([부록 1]과 [부록 2] 참조). 인원이 제한적인 것은 정보를 다루는 전문가들이 현저히 적을 뿐만 아니라 관련 내용이 고도로 전문적인 내용이기 때문이다. 설문조사와 인터뷰 면접 인원이 12명에 불과하여 현업에 종사하는 다양한 의견의 청취에 의한 사이버보안 거버넌스 구축 방향성과 협력모델의 형태와 필요성 등에 대한 제언을 정리하는데 집중하였다.

표-7 공공부문 전문가의 위험사전준비 응답

식별	소속기관 담당업무	최근 1년 내 연구/수사, 추적/분석 분야
A-1	정보	악성코드 감염, 해킹공격
A-2	정보	-
B-1	정책기획	악성코드 감염
C-1	정보	악성코드 감염, 해킹공격, 바이러스 공격
C-2	정보	해킹공격
C-3	정보	-
C-4	정보	악성코드 감염, 해킹공격, 바이러스 공격
C-5	기술	바이러스 공격
E-1	정보 연구	DDoS 공격

공공부문 전문가의 소속기관 담당업무는 9명 중 7명이 정보 관련 업무를 맡고 있으며, 정책기획 담당 1명, 기술담당 1명으로 구성되었다. 최근 1년 내 연구 혹은 분석 중인 담당 분야는 9명 중 6명이 악성코드 감염, 해킹공격, 바이러스공격을 응답하였으며 1명이 DDoS 공격 등에 관한 연구를 진행 중에 있다.

표-8 민간부문 피면접자의 위험사전준비 응답

식별	소속기관 산업군	최근 1년 내 사이버 침해 유형
D-1	전자 기술	바이러스 공격
D-2	물류업	-
D-3	유통	DDoS 공격

민간부문 피면접자의 소속기관 담당업무는 3명 중 2명이 정보 관련 부서에 소속되어 있으며, 전자기술 부문 업체 대표 1명으로 구성되었다. 최근 1년 내 소속 업체가 사이버 침해를 받았다면 그 유형이 무엇인가에 관한 질문에 D-1의 경우

바이러스 공격을 D-3의 경우 DDoS 공격에 처한 적이 있음을 응답하였다.

3) 한국의 사이버안보 대응 체제

① 위협사전준비

전문가 및 피면접자에 대한 현재 공공부문 국가의 사이버안보 위협사전준비 혹은 민간부문 소속기관의 사이버보안 위협사전준비에 대해 질문하였다. ‘위협사전준비’ 영역은 법적조치 영역의 준비에 관한 사항으로 관련 형사법과 관련 규제 준수 정도에 관한 조사이다.

표-9 공공/민간부문 전문가/피면접자의 위협사전준비 응답

식별	국가 사이버안보 형사법 및 규제 충분 정도	국가 사이버안보 형사법 및 규제 준수 정도
A-1	보통이다.	보통이다.
A-2	매우 충분하지 않다.	보통이다.
B-1	보통이다.	어느 정도 준수되고 있다.
C-1	보통이다.	어느 정도 준수되고 있다.
C-2	매우 충분하지 않다.	어느 정도 준수되고 있다.
C-3	충분하지 않다.	준수되고 있지 않다.
C-4	충분하지 않다.	보통이다.
C-5	충분하지 않다.	보통이다.
D-1	매우 충분하다.	어느 정도 준수되고 있다.
D-2	충분하다.	높은 수준으로 준수되고 있다.
D-3	보통이다.	어느 정도 준수되고 있다.
E-1	보통이다.	대단히 낮은 수준으로 준수되고 있지 않다.

국가 사이버안보 형사법 및 규제 충분 정도에 대한 질문에 대해 전문가 9명은 보통 4명, 불충분 3명, 매우 불충분 2명이나, 기업 소속 피면접자 3명은 매우 충분 1명, 충분 1명, 보통 1명으로 공공부문의 인식과 민간부문의 인식 간 간극을 확인할 수 있다. 사이버안보를 위한 법적 제도의 어떠한 부문이 보완되어야 한다고 생각하는가에 대한 질문에 전문가들은 다음과 같이 답하였다. 더불어 국가 사이버범죄, 사이버공격에 대한 국내 형사법 및 규제 준수 정도에 대한 질문에 대해 전문가 9명은 충분 3명, 보통 4명, 불충분 1명, 매우 불충분 1명이나, 기업 소속 피면접자

3명은 매우 충분 1명, 충분 2명으로 해당 영역에 대한 인식 또한 공공과 민간의 간극에서 확인한 차이를 확인할 수 있다. 사이버안보를 위한 규제의 준수 수준을 높이기 위한 보완책에 관한 질문에 전문가들은 다음과 같이 답하였다.

우선 정보관련 부처 전문가들은 다음과 같이 사이버 범죄에 대한 처벌 수위의 강화를 지적하였다.

“해커 등 공격자에 대한 처벌 수위가 높아질 필요가 있다.”(A-1)

“해킹 등 사이버 범죄에 관해 중형을 부과해야 한다.”(A-2)

정보관련 부처 전문가들은 담당자 처벌에 대해서도 고려하였다.

공격을 당한 경우 그 책임에 대한 처벌 강도를 높여 책임의식을 제고해야 한다.”(A-1)

또한 정보관련 연구원 소속 전문가들은 관련 법제의 도입이 시급하다 답하였다.

“사이버테러방지법 제정이 시급하다.”(C-1)

“사이버보안 침해사고를 전담하는 국가종합 법률체계 구비와 컨트롤 타워 단일화가 필요하다.”(C-2)

이에 반해 정보연구기관과 일반연구소 연구원은 새로운 사이버보안 영역의 인재양성 및 제도적 보완의 필요성을 지적한다.

“법적으로 강력한 규제 강화도 필요하지만, 해킹 및 방어에 대한 부분도 IT의 일부분으로 인식해야 한다. 보완 조치, 활성화 방안 등도 필요하다 사료된다. 화이트해커 양성 및 크래커 발생 방지를 위한 사이버윤리교육 등과 연계하는 등 보다 적극적이고 실용성 있는 방안을 모색함이 필요하다.”(C-4)

“개인정보 보호 및 잊혀질 권리의 법제화가 필요하다.”(C-5)

하지만 이러한 공공부문 전문가들의 판단과 기업 소속 피면접자의 생각에는 차이가 나타난다. 후자들은 기업의 자율성 보장 혹은 나아가 지원이 필요하다 지적하였다.

“기업 각자의 자율적 판단에 의한 운영방법이 좀 더 나으며, 공격가해자에 대한 처벌은 기존의 형법으로 가능하다 생각한다.”(D-1)

“기업이 사이버테러의 위협에 대비할 수 있는 시스템을 갖추 수 있도록 국가 차원의 지원이 필요하다고 판단한다.”(D-3)

이와 같이 공공과 민간 간 사이버안보에 관한 법규제의 적정성 정도에 대한 인식 간극을 좁히기 위해, 공공에서는 사이버안보 신규 규제 설치 필요성을 적극적으로 설명할 필요가 있으며, 기업의 정보보안에 대한 기술 및 정보 지원 또한 병행하여 진행할 필요가 있다.

② 위험관리 및 평가

전문가 및 피면접자에 대한 현재 공공부문 국가의 사이버안보 위험관리 및 평가 그리고 민간부문 소속기관의 사이버보안 위험관리 및 평가에 대해 질문하였다. ‘위험관리 및 평가’ 영역은 기술조치와 관리기관 조치로 구분하며, 기술조치 영역 하 사이버보안 대응기관, 사이버보안 표준, 사이버보안 인증에 관한 정도 측정과 관리기관 조치 영역에 관한 사이버보안 정책, 사이버보안 거버넌스 로드맵, 사이버보안 책임 기관 등에 관해 질문하였다.

표-10 공공부문 전문가에 대한 사이버안보 위험관리 및 평가에 대한 응답

식별	국가 사이버보안 수준	정부부처 네트워크 안전성	도입 필요성이 있는 정책, 절차	정보보안에 대한 자각 계기
A-1	최적단계	안전	거버넌스 구축	소속기관/이해관계 기관 공격 시
A-2	평가할 수 없음	보통	사이버침해 시 대응 계획	이해관계 기관 공격 시
B-1	기초단계	안전	거버넌스 구축	소속기관/이해관계 기관 공격 시
C-1	고정체제	충분	없음	기관 내 정보부서 권고 및 국가 법/규제에 의해
C-2	충분	충분	사이버침해 시 대응 계획	기관 내 정보부서 권고 및 국가 법/규제에 의해
C-3	관리단계	보통	사이버침해 시 대응 계획 거버넌스 구축	기관 내 정보부서 권고 / 소속기관 공격 시
C-4	평가할 수 없음	안전	사이버침해 시 대응 계획 / 정보보안 로드맵 / 정보보안 전략	기관 내 정보부서 권고 및 국가 법/규제에 의해
C-5	기초단계	안전	정보보안 로드맵 / 거버넌스 구축	기관 내 정보부서 권고 및 국가 법/규제에 의해
E-1	평가할 수 없음	불안전	정보보안 전략	소속기관/이해관계 기관 공격 시

우리 국가의 전반적 사이버안보 수준에 대한 질문에 대해 전문가 9명의 인식 정도가 다양한 것으로 나타났다. A-1은 국가의 전반적 사이버안보 수준이 지속적인 개선과 혁신이 이루어지고 있는 최적의 단계라 답하였다. C-3은 이에 대해 벤치마킹 프로세스, 질적 하락이 일어나지 않도록 효율적으로 관리되고 있는 단계라 답했다. C-1은 문서화된 표준 프로세스를 갖추고 있는 정도의 고정체제라 답했으며, 이에 반해 B-1, C-5는 비문서화, 통제되지 않은 채 즉각적, 개별 대응체제에 준하는 기초단계라 평했다. 특히 C-2는 국가의 전반적 사이버안보 수준 향상을 위해 다음과 같이 제안하였다.

“국가의 사이버안보 수준 향상을 위해 국가 사이버안보형사법제(가칭 사이버보안법) 제정과 안보증거법 보완 및 기술적인 측면에서 안보형사 소프트웨어를 구비할 필요가 있다.”(C-2)

또한 공공소속 전문가 8명은 정부의 네트워크 현 수준에 대해 전원이 보통(2명), 안전(4명), 충분히 안전(2명)하다 응답하였다. 즉 전문가들은 민간 등 사적 영역의 네트워크 사이버보안에 문제점이 있다고 판단하고 있는 것이다. 2000년대 이후 발발하고 있는 대부분의 대규모 사이버 공격 사례가 공공기관 혹은 금융기관에 집중되어 있음에도 전반적 안전 단계라 평가하고 있다.

“내부 인트라넷에 대한 외부 단절과 외부 접속에 대한 철저한 감시, 조직원들에 대한 지속적인 교육 등 사이버 보안 인지도 향상이 필요하다.”(C-2)

표-11 민간부문 피면접자에 대한 사이버안보 위협관리 및 평가에 대한 응답

식별	D-1	D-2	D-3
기관 내 사이버 보안 전문가 수	16명 이상	1-2명	1-2명
기관의 사이버보안 수준	관리단계	관리단계	기초단계
기관의 네트워크 안전성	충분	충분	안전
도입 필요성이 있는 정책, 절차	없음	사이버침해 시 대응 계획	정보보안 로드맵
기관 내 네트워크 보안부서 설치 여부	IT부서에서 대신함	IT부서에서 대신함	IT부서에서 대신함
정보보안에 대한 자각 계기	이해관계 기관 공격 시	컨퍼런스 정보 / 소속기관 공격 시	컨퍼런스 정보 / 기관 내 정보부서 권고/ 소속기관 공격 시

각 전문가들에게 사이버보안과 관련하여 어떠한 정책 혹은 절차 도입이 필요할 것인지에 관한 질문에 정보보안 거버넌스 체계 구축의 필요성에 대한 응답이 3건, 사이버 관련 사건 발생 시 대응 계획의 필요성에 대한 응답이 4건, 정보보안 로드맵의 필요성 응답이 2건, 정보보안 전략 도입 필요성에 대한 응답이 2건이었다. 정보보안 자각의 계기에 관한 질문에 대한 답변에서 기관 전체 시설이 사이버 공격을 받았을 때라는 응답이 4건, 이해관계자 혹은 이해관계 기관이 사이버 공격을 받았을 때라는 응답이 4건으로 다수가 지적하였다. 최다 응답으로서는 기관 내 정보부서 및 침해 관련 부서를 통해서 자각하게 된다는 답변이 5건, 국가의 법, 규제 요구가 있을 때라는 답변이 4건에 달했다. 사이버안보에 관한 공공과 민간의 인식 차이는 민간 측 피면접자의 응답에서도 드러나 있다.

“사이버 상에서 안보와 자유의 균형 유지가 필요하다. 안조 쪽으로만 치우쳐 규제를 강화하다 보면 불신을 초래하게 되고, 규제의 효과가 반감될 수 있다.”(D-3)

“기관의 사이버안보 수준 향상을 위해 일차적으로 문서화된 표준프로세스를 정립할 필요성이 있다. 또한 네트워크 안전 강화를 위해서는 임직원 개개인의 보안인식 강화 및 지속적인 보안시스템 개선을 통한 안정성 강화가 필요하다.”(D-3)

민간부문 소속기관의 사이버보안 위험관리 및 평가는 다음과 같다(<표 11> 참조). 전자정보 기술 관련 업체 소속인 D-1의 경우 기관 내 사이버 보안 관련 직원 수가 16명 이상으로 상존하고 있으나, 일반기업과 같이 기관 내 네트워크 보안부서를 별도로 설치하지 않았다. 피면접자 3명 전원이 기관의 네트워크 안전성에 대해 충분히 안정함 혹은 어느 정도 안정하다고 답하였다. 기관의 네트워크 안전성에 대한 피면접자들의 주관적 의견 또한 ‘C-2’가 지적한 것과 유사하게 인식 강화를 강조하고 있다.

③ 특성화 및 평가

공공 및 민간의 전문가 그리고 피면접자에 대한 특성화 및 평가에 대해 질문하였다.

표-12 공공부문 특성화 및 평가에 대한 전문가 응답

식별	사이버안보 분야 위험 사항	국내 사이버보안 조치 일반 사항
A-1	통제되지 않은 휴대장치 인터넷 다운로드	취약점 관리, 방화벽
A-2	해킹공격, 내부망 공격	방화벽
B-1	악성코드, 이메일 바이러스, 해킹공격	데이터 손실 예방, 파일 암호화, 방화벽
C-1	악성코드, 이메일 바이러스, 해킹공격	취약점 관리, 방화벽
C-2	이메일 바이러스, 해킹공격, 내부망 공격	방화벽
C-3	해킹공격, 내부망 공격	방화벽, 안티-바이러스
C-4	통제되지 않은 휴대장치, 인터넷 다운로드, 내부망 공격	로그 관리, 데이터 손실 예방, 파일 암호화, 취약점 관리, 관리운용 침입 탐지 시스템, 안티-스팸, 스파이웨어, 피싱 대응책, 방화 벽, 안티-바이러스
C-5	악성코드, 이메일 바이러스, 해킹공격	데이터 손실 예방, 파일 암호화, 안티-스팸, 스파이웨어, 피싱 대응책, 방화벽
E-1	악성코드, 해킹공격	로그 관리, 데이터 손실 예방, 파일 암호화, 취약점 관리, 관리운용 침입 탐지 시스템, 안티-스팸, 스파이웨어, 피싱 대응책, 방화 벽, 안티-바이러스

우선 공공부문에서 사이버안보 분야 중 가장 위험한 사항이 무엇이라 판단하는가에 대한 전문가 응답은 다수가 악성코드, 이메일 바이러스, 해킹공격, 내부망 공격에 집중되어 있다. 국내 사이버보안 조치 중 일반적으로 시행되고 있는 사항에 대한 응답으로 방화벽은 모든 전문가가 일반적 조치라 답변하였다. 이외에 로그 관리, 데이터 손실 예방, 파일 암호화, 취약점 관리, 관리운용 침입 탐지 시스템, 안티-스팸, 스파이웨어, 피싱 대응책, 취약점 관리 및 안티-바이러스 등 다양한 도구가 사용되고 있다.

표-13 민간부문 특성화 및 평가에 대한 피면접자 응답

식별	D-1	D-2	D-3
사이버안보 분야 위험 사항	통제되지 않은 휴대장치	통제되지 않은 휴대장치, 해킹공격, 내부망 공격	인터넷 다운로드, 악성코드, 이메일 바이러스, 해킹공격, 내부망 공격
IT 프로세스 / 프레임워크, 스탠다드 준수	모기관 규제표준	없음	관리 규제표준

식별	D-1	D-2	D-3
국내 사이버보안 조치 일반 사항	로그관리, 관리운용 침입 탐지 시스템, 안티-스팸, 스파이웨어, 피싱 대응책, 방화벽, 안티-바이러스	안전한 단말 보호, 안티-스팸, 스파이웨어, 피싱 대응책, 방화벽, 안티-바이러스	로그관리, 안티-스팸, 스파이웨어, 피싱 대응책, 방화벽, 안티-바이러스

민간부문에서 사이버안보 분야 중 가장 위험한 사항이 무엇이라 판단하는가에 대한 피면접자 응답 또한 공공부문 경우와 같이 통제되지 않은 휴대장치, 해킹공격, 내부망 공격, 인터넷 다운로드, 악성코드, 이메일 바이러스 등으로 다양하다. 현재 각 기업은 IT 프로세스 혹은 보안 프레임워크, 스탠다드 준수에서 일반적이지 않다. 응답 기업 중 ISO / IEC 27000이나 COBIT, ITIL을 도입한 업체는 없었다.

④ 커뮤니케이션

앞서 위험사전준비, 위험관리 및 평가, 특성화 및 평가 항목을 통해 궁극적으로 협력형 모델을 위한 준비과정의 정도를 측정하였다. 이에 <표 14>에서는 공공 및 민간부문 커뮤니케이션에 대한 전문가 혹은 피면접자 응답에 대한 설문과 심층 인터뷰를 시행하였다.

표- 공공/민간 부문 커뮤니케이션에 대한 전문가/피면접자 응답

식별	네트워크 침해 보고 단계	사이버안보에 관한 정보 수집 방식	국내 사이버안보 수준 향상 위한 필요 조치
A-1	해당 부서→ 기관 내 정보부서 및 침해 부서	사이버안보 컨퍼런스, 전문가 토론	향상된 보안기술 보급, 사이버안보에 대한 교육 및 개도
A-2	-	-	향상된 보안기술 보급, 강화된 사이버안보 조정위원회
B-1	기관 전체	웹사이트, 인터넷정보	향상된 보안기술 보급, 강화된 사이버안보 조정위원회
C-1	해당 부서→ 기관 내 정보부서	과학기술 출판물, 학술저널, 사이버안보 컨퍼런스, 전문가 토론	향상된 보안기술 보급, 사이버안보에 대한 교육 및 개도, 보안부서

식별	네트워크 침해 보고 단계	사이버안보에 관한 정보 수집 방식	국내 사이버안보 수준 향상 위한 필요 조치
C-2	내부 보고 이하	사이버안보 컨퍼런스, 전문가 토론	향상된 보안기술 보급, 기업 내 상벌, 사이버안보에 대한 교육 및 개도, 관련 예산 증대
C-3	기관 내 정보부서 및 침해 부서 / 정부정보기관	정보제공자	향상된 보안기술 보급, 사이버안보에 대한 교육 및 개도
C-4	정부부처 및 정부정보기관 / 기관 외부 이해관계자	외부IT전문기관, 과학기술 출판물, 학술저널, 소셜 네트워크, 사이버안보 컨퍼런스, 전문가 토론	향상된 보안기술 보급, 기업 내 상벌, 관련 예산 증대, 관련 분야 고위관리직 충원
C-5	기관 전체	웹사이트, 인터넷정보	향상된 보안기술 보급, 사이버안보에 대한 교육 및 개도, 관련 예산 증대
D-1	기관 내 정보부서 및 침해 부서	소셜 네트워크, 웹사이트, 인터넷정보, 사이버안보 컨퍼런스, 전문가 토론	향상된 보안기술 보급
D-2	기관 내 정보부서 및 침해 부서	정보제공자	향상된 보안기술 보급, 사이버안보에 대한 교육 및 개도
D-3	해당부서 / 기관 내 정보부서 및 침해 부서 / 기관 외부 이해관계자	외부IT전문기관, 과학기술 출판물, 학술저널, 소셜 네트워크, 웹사이트, 인터넷정보	향상된 보안기술 보급, 사이버안보에 대한 교육 및 개도, 관련 예산 증대
E-1	기관 내 정보부서 및 침해 부서 / 기관 전체	정보수집 역량 부족	향상된 보안기술 보급, 강화된 사이버안보 조정위원회, 보안부서

앞선 항목에서보다 공공부문 커뮤니케이션에 관한 질문 응답에 관한 전문가 의견이 가장 수렴되지 않는 것으로 드러났다. 특정 기관에서 네트워크 보안 침해 사태가 발생하면 어떠한 단계로 보고되어야 하는지에 관한 일반 원칙이나 규제가 없는 것이다. 기관 내에서의 보고 단계조차 명확하지 않는 탓에 외부 이해관계자 혹은 정부부처에 대한 보고 절차가 제대로 수행되지 않게 된다. 이에 대해 공공기관 정보 관련 연구원은 다음과 같이 응답하였다. 오히려 민간 부분에서는 기관 내 정보부서 및 침해 부서에 명확히 공지되며, 이외의 협력관계 기관 및 부서에도 보고 처리되는 것으로 답변하였다.

“정보보안 사고의 80% 이상은 내부보고조차 이행되지 않고 있는 것으로 분석된다.”(C-2)

정보보안 공격과 위협 그리고 사이버안보에 관한 새로운 정보의 수집방식에 대한 답변도 상당히 다양한 방법으로 진행하고 있는 것으로 나타났다. 공공부문 전문가 및 민간 피면접자 대부분이 외부IT전문기관, 과학기술 출판물, 학술저널, 소셜 네트워크, 사이버안보 컨퍼런스, 전문가 토론 등 정보수집의 다변화를 지향하고 있다. 국내 사이버안보 수준 향상을 위해 필요한 사항에 대한 질문에는 향상된 보안기술 보급, 강화된 사이버안보 조정위원회 그리고 사이버안보에 대한 교육 및 개도 부문을 선택하였다.

다음으로 국내 사이버안보에 관한 민관협력 체제에 관해 어떠한 부분이 가장 필요할 것인가에 관한 질문에 공공부문 전문가들은 다음과 같이 응답하였다. 우선 일부 전문가는 협력 형태에 대하여 중점을 두고 있다.

“국가기관은 국가정보원이 담당하고, 민간부문은 미래창조과학부에서 담당하는 이원적 관리시스템을 도입하여야 한다.”(A-1)

“국가통합 정보보안 통합지휘 체계 구축으로 민-관-군이 일체화 대응 시스템을 구축할 필요가 있다. 특히 민간부분의 정보보안 협력체계 구축이 시급히 필요하다.”(C-2)

또한 일부는 정보 및 기술의 협력 강화에 대해 제안하였다.

“하나의 프로그램에 대해 복수의 암호관리가 필요하다.”(A-2)

“민관 협력 강화를 위한 보안기술 개발이 필요하다.”(B-1)

“민관 간 정보 공유 확대가 필요하다.”(C-1)

“국내 ICT산업의 발전을 위해 민간분야에서 개발 중인 여러 기술을 검토하여, 개발에 제한이 되거나 장애요소인 부문에 대한 상호 협의로 규제강화 및 완화가 필요하다. 더불어 이를 중재하는 협의체 및 기구 발족도 동시에 진행되어야 한다.”(C-4)

국내 사이버안보에 관한 민관협력 거버넌스 조직에 관한 질문에 전문가 간 의견도 나뉘었다. ‘관 주도 민 협력’ 형태를 주장하거나(B-1), ‘정부 주도, 수평적 협력 방식’(C-1)이 필요하다고 응답하기도 하였다.

“청와대 사이버 비서관이 통합 조정하는 시스템은 타당하지도 않고 비현실적이다. 별도 ‘사이버안보 위원회’같은 범정부·민간 합동 조직을 만들어 정부부처 및 민간을 상호 연계하여 대처할 필요가 있다.”(A-1)

“단일화된 통제조정기구, 예를 들어 사이버안전센터와 같은 기구를 중심으로 일사분란한 협조 및 정보공유 체계를 확립할 수 있도록 법령 제정이 선행될 필요가 있다.”(C-2)

“민관 협력기구는 언제나 상시적으로 소집하여 의결할 수 있어야 하며, 민간분야는 민간업체 인원으로 구성하고, 정부부처에서는 법·제도적 분야를 담당하는 전문가 구성으로 조직할 필요가 있다.”(C-4)

이와 같이 전문가들은 민관 협력의 필요성에는 공감하면서도 주체 기관이나 민·관 간 구조, 협력 기구의 거버넌스 형태에 관한 의견이 수렴되지 않고 있다. 이에 반해 민간 기업은 기술협력이나 대처 방안에 대한 지원 방식의 협력을 원하고 있다.

“침입 및 정보유출, 바이러스 등에 대응할 수 있는 기술 전담 테스크포스가 필요하다. 따라서 사이버보안에 관한 민관협력 거버넌스는 비상주 형태의 정기적·비동기 회의 형태가 적절할 것으로 판단된다.”(D-1)

“기업에서 피해발생 시 레퍼런스할 수 있는 대처 매뉴얼 제공 등의 지원이 필요하며, 예방할 수 있는 시스템 구축 지원 역할을 정부가 담당하는 것이 필요하다.”(D-3)

사이버안보 구축을 위한 해외협력 필요성에 관하여 전문가들은 협력이 필요하나 정보가 누출되는 상황에 대한 이중적 태도를 견지하고 있다. 주요 사이버 침해 사건들이 해외로부터의 공격 형태가 많아 협력의 필요성에 공감하며, 선진국과의 기술협력을 위해 해외협력 체제 구축이 필요함을 강조하였다. 이와 같은 범위의 해외협력 또한 ‘A-1’의 경우 ‘상호협정 방식의 양국 간 협약’ 중심으로 진행하여 국가기밀유출을 방어하는데 더욱 초점을 두고 협력을 진행해야 한다고 응답하였으나, ‘C-2’는 ‘정보보안의 기준, 침해형태, 사후처리를 규정하는 근거 법률과 규칙에 대한 통일, 이행을 담보하는 실체를 구성한 국가 간 협력 형태’를 제시하였다.

4) 소결

2016년 9월 1일 정부는 해킹이나 디도스 공격 등 사이버 공격과 테러에 대응하기 위해 국무조정실장 소속의 사이버위협정보공유센터를 두도록 한 국가 사이버 안보 기본법을 입법예고하였다.⁶⁴⁾ 국가정보원장은 기본법 제정 사유에 대해 사이버안보의 공공 부문은 대통령훈령인 「국가사이버안전관리규정」에 근거하고 있어 행정기관 이외 입법·사법기관은 적용범위에서 제외되어 있고, 민간 부문은 사이버공격 예방 및 대응을 위한 법률 미흡으로 사이버공격 징후를 실시간 탐지·차단하거나 신속한 사고 대응에 한계가 있으며, 비록 정보통신기반 보호법·산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률·방위산업기술 보호법 등 유관법률이 산재해 있으나 법률마다 주관기관과 보호 방법·절차가 달라 대규모 공격 발생시 신속하고 일관된 대응이 곤란한 실정임을 제시하였다.⁶⁵⁾ 법안의 주요내용을 살펴보면 ‘정부는 사이버안보 업무를 효율적이고 체계적으로 추진하기 위하여 매 3년마다 사이버안보 기본계획을 수립’하도록 하며,⁶⁶⁾ 국가·공공분야 책임기관에 대한 실태평가 권한을 가지고, 이의 효율적 실행과 실태평가에 관한 연구 또는 자문을 위하여 합동평가단을 구성·운영할 수 있다.⁶⁷⁾

표-15 「국가사이버안보기본법」거버넌스 체계

주체별	조치	내용
책임 기관	안 제2조, 제9조	○ 국가적으로 중요한 사이버공간을 운영하고 있는 아래 기관들을 책임기관으로 지정하여 이 법의 규정에 따라 보호함 ① 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관 및 그 소속 기관, 중앙행정기관 및 그 소속 기관, 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도와 시·군·구 및 그 소속 기관, 시·도 교육청과 교육지원청 및 그 소속기관 ② 「국군조직법」에 따른 합동참모본부, 각 군 및 국방부 직할 부대·기관

64) YTN, “정부, '국정원 주도' 사이버 안보법 입법 예고,”

http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201609011107235446 (검색일: 2016. 9. 20.).

65) 법제처, “국가 사이버안보 기본법 제정(안) 입법예고[국가정보원공고제2016-3호],” http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice.jsessionid=ymKlXqsgxXsqqXWScaagNBhYE53VcW8G3ifCIUGHIsdu9ILQIFXEQ0DtS8qNklY.moleg_a2_servlet_engine2?ogLmPpSeq=34625&mappingLb icId=0&announceType=TYPE5&pageIndex=&rowIdx=7 (검색일: 2016. 9. 20.).

66) 「국가 사이버안보 기본법 제정(안)」 제7조 ‘사이버안보 기본계획 및 시행계획의 수립’ 1항

67) 「국가 사이버안보 기본법 제정(안)」 제8조 ‘사이버안보 실태의 평가’ 1항, 2항

주체별	조직	내용
		③ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단 ④ 「정보통신기반 보호법」 제5조에 따른 주요정보통신기반시설을 관리하는 기관 ⑤ 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」 제9조에 따른 국가핵심기술을 보유한 기업체나 연구기관 ⑥ 「방위사업법」 제3조에 따른 방위산업체 및 전문연구기관 ⑦ 「방위산업기술 보호법」 제7조에 따른 방위산업기술 보유기관 ⑧ 기타 국가사이버안보위원회의 의결을 거쳐 “책임기관”으로 지정한 기관
지원 기관	안 제2조, 제16조 및 제17조	○ 책임기관이 이 법에 따라 소관 사이버공간을 보호하는 데 필요한 기술적 지원을 위해 아래 기관들을 지원기관으로 지정함 ① 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조에 따른 한국전자통신연구원의 국가보안기술 연구·개발을 전담하는 부설연구소 ② 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제52조에 따른 한국인터넷진흥원 ③ 「전자정부법」 제72조에 따른 한국지역정보개발원 ④ 「한국교육학술정보원법」에 따른 한국교육학술정보원 ⑤ 「한국재정정보원법」에 따른 한국재정정보원 ⑥ 「전자금융거래법」 제21조의6 제1항 제4호에 따라 금융위원회가 지정한 기관 ⑦ 「산업기술의 유출 방지 및 보호에 관한 법률」 제16조에 따른 산업기술보호협회 ⑧ 법안 제16조에 따라 미래창조과학부장관이 지정하는 사이버안보 전문업체 ⑨ 기타 국가사이버안보위원회의 의결을 거쳐 “지원기관”으로 지정한 기관
국가 사이버 안보 위원회	안 제5조 및 제6조	① 사이버안보와 관련한 주요 전략·정책을 심의하기 위해 대통령 소속하에 ‘국가사이버안보위원회’를 둠 ② 위원회의 위원장은 국가안보실장이 되고 위원은 관계 중앙행정기관 등의 차관급 공무원과 위원장이 위촉하는 자가 됨 ③ 위원회의 운영을 지원하기 위해 국가안보실장과 국가정보원장이 공동으로 운영하는 ‘국가사이버안보실무위원회’를 둠

출처: 법제처(2016)

이와 같이 신규 제안된 입법안은 입법 시까지 조정과정을 거치게 되겠으나, <표 15>에서 제시된 바와 같이 거버넌스 체계 가안에는 큰 변화가 없을 것으로 판단된다. 이번 입법안은 사이버안보 부문에서 국가 차원의 체계적이고 일원화한 컨트롤 체계 구축과 사이버 공격에의 예방 및 대응을 위한 민관 협력 체계 정비라는 의의가 있으나 본 연구에서 분석한 바와 같이 법제도에 대한 민과 관의 인식 간극, 특히 커뮤니케이션 부문에서의 협력 거버넌스와 협력 대상과 범위의

차이를 극복해야 할 과제가 남아있는 것이다. 사이버 위협 정보를 관리하는 핵심 기구인 '국가사이버안보실무위원회'를 국가안보실장과 국가정보원장이 공동으로 운영함에 따라 본 연구의 심층면접에 참여한 응답자 'A-1', 'A-2' 그리고 'C-1', 'C-2', 'C-3'의견이 「국가사이버안보기본법」의 실제 운용에 반영될 소지가 가장 높다. 따라서 각 영역별 항목에 대한 이해관계자 간 의견수렴의 과정이 필요한 상황이다.

공공기관 전문가 및 민간기업 피면접자에 대한 설문조사와 심층면접의 결과를 종합하면 다음과 같다.

위협사전준비 사이버안보를 위한 규제의 준수 수준을 높이기 위한 보완책에 관한 질문에 전문가들은 다음과 같이 답하였다.

우선 정보관련 부처 전문가들은 다음과 같이 사이버 범죄에 대한 처벌 수위의 강화를 지적하였다. 해커 등 공격자에 대한 처벌 수위 높임과 동시에 사이버 공격을 당한 경우 그 책임에 대한 처벌 강도를 높여 책임의식을 제고까지 언급 또한 정보관련 연구원 소속 전문가들은 관련 법제의 도입이 시급하다 답하였다. 사이버 공격을 당한 경우 그 책임에 대한 처벌 강도를 높여 책임의식을 제고 이와 같이 공공과 민간 간 사이버안보에 관한 법규제의 적정성 정도에 대한 인식 간극을 좁히기 위해, 공공에서는 사이버안보 신규 규제 설치 필요성을 적극적으로 설명할 필요가 있으며, 기업의 정보보안에 대한 기술 및 정보 지원 또한 병행하여 진행할 필요가 있다.

위험관리 및 평가 우리 국가의 전반적 사이버안보 수준에 대한 질문에 대해 전문가 간 인식 정도가 다양한 것으로 나타났다. 정보기관 전문가들은 국가의 전반적 사이버안보 수준이 지속적 개선과 혁신이 이루어지고 있는 최적의 단계라 답하였던 반면 정보 관련 전문기관 전문가는 이에 대해 벤치마킹 프로세스, 질적 하락이 일어나지 않도록 효율적으로 관리되고 있는 단계라 답했다. 전문가들은 민간 등 사적영역의 네트워크 사이버보안에 문제점이 있다고 판단하고 있으며, 각 전문가들은 정보보안 거버넌스 체계 구축, 사이버 관련 사건 발생 시 대응 계획, 정보보안 로드맵, 정보보안 전략 도입 등 사이버보안과 관련 정책 혹은 절차 도입이 필요함을 강조하였다. 사이버안보에 관한 공공과 민간의 인식 차이는 민간 측 피면접자의 응답에서도 드러났다.

특성화 및 평가 공공부문에서 사이버안보 분야 중 가장 위험한 사항에 대해 전

문가 다수가 악성코드, 이메일 바이러스, 해킹공격, 내부망 공격 등을 들고 있다. 국내 사이버보안 조치 중 일반적으로 시행되고 있는 사항에 대한 응답으로 방화벽은 모든 전문가가 일반적 조치라 답변하였다. 이외에 로그 관리, 데이터 손실 예방, 파일 암호화, 취약점 관리, 관리운용 침입 탐지 시스템, 안티-스팸, 스파이웨어, 피싱 대응책, 취약점 관리 및 안티-바이러스 등 다양한 도구가 사용되고 있다. 민간부문에서 사이버안보 분야 중 가장 위험한 사항이 무엇이라 판단하는가에 대한 피면접자 응답 또한 공공부문 경우와 같이 통제되지 않은 휴대장치, 해킹공격, 내부망 공격, 인터넷 다운로드, 악성코드, 이메일 바이러스 등으로 다양하다.

커뮤니케이션 공공부문 커뮤니케이션에 관한 질문 응답에 관한 전문가 의견이 가장 수렴되지 않는 것으로 드러났다. 특정 기관에서 네트워크 보안 침해 사태가 발생하면 어떠한 단계로 보고되어야 하는지에 관한 일반 원칙이나 규제가 없는 것이다. 기관 내에서의 보고 단계조차 명확하지 않는 탓에 외부 이해관계자 혹은 정부부처에 대한 보고 절차가 제대로 수행되지 않게 된다. 이에 대해 공공기관 정보 관련 연구원은 다음과 같이 응답하였다. 오히려 민간 부분에서는 기관 내 정보부서 및 침해 부서에 명확히 공지되며, 이외의 협력관계 기관 및 부서에도 보고 처리되는 것으로 답변하였다. 국내 사이버안보에 관한 민관협력 체제에 관해 어떠한 부분이 가장 필요할 것인가에 관한 질문에 공공부문 전문가들은 다음과 같이 응답하였다. 우선 일부 전문가는 협력 형태에 대하여 중점을 두고 있다. 전문가들은 민관 협력의 필요성에는 공감하면서도 주체 기관이나 민·관 간 구조, 협력 기구의 거버넌스 형태에 관한 의견이 수렴되지 않고 있다. 이에 반해 민간 기업은 기술협력이나 대처 방안에 대한 지원 방식의 협력을 원하고 있다.

사이버안보 구축을 위한 해외협력 필요성에 관하여 전문가들은 협력이 필요하나 정보가 누출되는 상황에 대한 이중적 태도를 견지하고 있다. 주요 사이버 침해 사건들이 해외로부터의 공격 형태가 많아 협력의 필요성에 공감하며, 선진국과의 기술협력을 위해 해외협력 체제 구축이 필요함을 강조하였다.

V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 ‘재난과 위협에 관한 대응 분류의 관리모델 분석틀’을 통해 사이버안보 대응 체계가 나아갈 방향에 관하여 분석, 제시하였다. 붕괴형 재난 및 인위적 재난유형에 해당하는 사이버테러 및 사이버 범죄의 특성 상 행위 초반에는 컴퓨터 시스템의 붕괴나 정보의 유출에서 시작되어 나아가 폭력행위를 동반한 테러의 준비단계 혹은 테러집단의 소통 채널로 사용될 수 있으며, 대상에 따라 위기의 확산이 폭발적일 수 있다는 이차적 특징을 동반할 수 있다. 이와 같은 유형의 위기를 예방하고 수습하기 위한 대응 모델은 정부간 국제협력형 모델이며 향후 이에 초점을 두고 정책 및 제도적지원이 집중이 이루어져야 할 것이다. 따라서 본고에서는 EU 및 미국의 사이버보안 대응체제 분석과 함께 현재 우리나라 주요기관의 사이버보안 체계 및 대응 방안에 관한 현황을 분석하였다. 근원적 차원의 보안체제 도입이 필요한 상황 또한 국제사회에서 진행되는 사이버테러 대응 전략 및 정책에 관하여 유럽연합이 구성한 국제협력형 전략적 모델을 고찰하였다. 나아가 각 위험유형별 대응 전략모델이 갖추어야 할 세부사항을 분석하여 사이버테러 대응 국제협력형 모델을 구체화하였다. 본 연구에서는 ‘재난과 위협에 관한 대응 분류의 관리모델 분석틀’을 통해 사이버테러의 대응 체계가 나아갈 방향에 관하여 분석, 제시하였으며, 사이버테러와 같은 돌발적이며 인위적인 복합 유형의 위기관리에 대처하기 위한 대응 모델인 정부간 국제협력형 모델의 구축을 위해 본고에서는 EU의 대응정책에 관해 분석과 함께 공공기관 전문가 및 민간기업 피면접자의 인식을 심층 분석하였다.

미국과 EU의 사이버안보 대응체제는 다음과 같이 요약된다. 미 정부는 사이버안보를 위한 무기개발과 국방 분야에서의 사이버 R&D 기술 개발을 체계적으로 추진해 오고 있다. 높은 기술력을 토대로 인프라, 예방, 대비, 대응, 복구와 관련한 사이버안보 체제 구축을 단계적으로 진행해 왔다. 미 정부의 사이버안보 구축 전략은 자국의 거버넌스 체제 확립과 기술 발전에 초점을 맞추고 있으며, 안보협력국을 중심으로 사이버안보를 위한 정보 및 기술 교환을 추진해 왔다. 하지만 미 정부가 추진하는 국가 간 대등한 정보 교환 협력에는 뚜렷한 한계가 설정되어 있다. 2000년대 이후 EU의 사이버안보 정책 및 제도는 체계적으로 변화해 왔으며, 정부간 국제협력형 모델이 사이버테러 대응 프레임워크의 세부사항을 충족하는 방향으로 발전해 왔다. 공동체의 지침 규제를 통해 EU는 회원국 정부의 사

이러한 법틀을 강제하고, 해당 영역의 국내 거버넌스 및 관리체계 등에 대한 가이드라인을 제시한다. 사전, 사후 평가체제를 공유하며, 특정 사안의 위험성을 평가하기 위한 기술 개발에도 공동체가 관여한다. 나아가 공동체-회원국, 회원국 간 정보 공유와 대응 공유를 위한 입법을 마련함으로써 사이버테러 대응 체계가 지향해야 할 정부간협력 모델을 제시하고 있다.

신규 제안된 입법안은 입법 시까지 조정과정을 거치게 되겠으나, <표 15>에서 제시된 바와 같이 거버넌스 체계 가안에는 큰 변화가 없을 것으로 판단된다. 이번 입법안은 사이버안보 부문에서 국가 차원의 체계적이고 일원화한 컨트롤 체계 구축과 사이버 공격에의 예방 및 대응을 위한 민관 협력 체계 정비라는 의의가 있으나 본 연구에서 분석한 바와 같이 법제도에 대한 민과 관의 인식 간극, 특히 커뮤니케이션 부문에서의 협력 거버넌스와 협력 대상과 범위의 차이를 극복해야 할 과제가 남아있는 것이다. 사이버 위협 정보를 관리하는 핵심 기구인 ‘국가사이버안보실무위원회’를 국가안보실장과 국가정보원장이 공동으로 운영함에 따라 본 연구의 심층면접에 참여한 응답자 ‘A-1’, ‘A-2’(정보기관 소속 전문가) 그리고 ‘C-1’, ‘C-2’, ‘C-3’(정보 영역 관련 연구소 전문가) 의견이 「국가사이버안보기본법」의 실제 운용에 반영될 소지가 가장 높다. 따라서 각 영역별 항목에 대한 이해관계자 간 의견수렴의 과정이 필요한 상황이다.

<표 5>의 사이버안보 위협관리에 관한 분석틀 내 제시한 영역에서 ‘결정→협력’으로의 단계에서 가장 공적 결정이 필요한 영역과 최대의 협력이 필요한 영역 즉 양 극단의 의견 차이가 상당한 것으로 분석되었다. 법·규제의 강화 필요성에 대한 정보기관 전문가의 강화방침에 비해, 정보연구기관 전문가와 민간 기업 피면접자들은 시행되는 법·규제는 충분하나 지원 및 개도가 필요함을 지적하였다. 특히 민관협력 영역에서 정보기관 전문가의 강한 관 주도, 체계적 위계구조의 거버넌스 구축을 강조한 데 반해, 정보연구기관 전문가와 민간 기업 피면접자들은 기술협력 및 정보고유형 영역별 혹은 지자체형 협력체계를 요구하기도 하였다.

본 연구는 「국가사이버안보기본법」의 초기도입 시기 법·규제의 방향성과 실제 민·관 간 인식 정도와 간극을 분석하였다. 향후 피면접 응답 수를 확대하고, 「국가사이버안보기본법」의 세부사항에 대한 구체적 질문 범위의 확대를 통해 실증적 연구의 토대를 마련하고자 하며, 사이버안보 체제 기반을 마련하는 거버넌스 체계 설계에 시사점을 도출할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 고경민, “북한식 사이버전략과 대북 사이버전략의 방향,” 『통일전략』 제4권 제1호(2004).
- 권한용, “사이버테러에 대한 국제적 대응방안과 한국에의 시사점,” 『동아법학』 제65호(2014).
- 김도승, “사이버공간에서 경찰책입의 법적 구조와 특징,” 『토지공법연구』 제46호(2009).
- 김상겸·이대성, “북한의 뉴테러리즘과 대응책,” 『통일정책연구』 제18권 제2호(2009).
- 김상욱·신용태, “국가 사이버재난관리 시스템 구축 방안,” 『정보통신』 제37권 5호(2010).
- 김성철, 『정보기술 세상을 바꾸다』(서울: 시그마프레스, 2016).
- 김완주·박창욱·이수진·임재성, “사이버 방어작전 프레임워크 기반의 공격그룹 분류 및 공격예측 기법,” 『정보과학회논문지: 컴퓨팅의 실제 및 레터』 제20권 제6호(2014).
- 김은혜·이재일, 『미 오바마 정부의 사이버보안 주요 정책 및 법안』, (서울: 인터넷 & 시큐리티 이슈, 2011).
- 다니엘 쿠엘, “사이버 공간에서 사이버과외까지,” 『사이버 보안과 국가안보 전략』 프랭클린 크레이머·스튜어트 스타·래리 웬즈(편), 김경곤·김기남·장은경(역), (서울: (주)에이콘출판, 2015).
- 문종식·이임영, “사이버테러 동향과 대응방안,” 『정보보호학회지』 제20권 제4호(2010).
- 박노형·정명현, “사이버전의 국제법적 분석을 위한 기본개념의 연구,” 『국제법학회논총』 제59권 2호(2014).
- 박영철·손승우·윤석진·장원규·최민식·김동협·윤기중, 『사이버보안체계 강화를 위한 정보보호법제 비교법연구』, (서울: 한국인터넷진흥원, 2015).
- 송병준, 『유럽연합의 거버넌스와 공동정책』(서울: 높이깊이, 2013).
- 송은지·강원영, “미국 오바마 정부 2기의 사이버보안 강화 정책,” 『INTERNET & SECURITY FOCUS』 2014-9월호(2014).
- 심광호·이철주·박재형, “사이버테러(Cyber Terror)와 그림자 위험(Shadow Risk) - 국가사이버안전 관리의 거버넌스 체계에 대한 설계적 연구,” 『정치정보연구』 제16권 제1호(2013).
- 안유성, “사이버공격에 대비한 국방체계 발전방안 연구,” 『정보보호학회지』 제23권 2호(2013).
- 오태곤, “뉴테러리즘 시대 북한테러지급에 관한 공법적 검토,” 『법학연구』 제21호(2006).
- 윤정현, “싱가포르의 대테러 네트워크 외교: 아세안 안보공동체 구축과정을 중심으로,” 김상배 (편) 『제3세대 중견국 외교론』, (서울: (주)사회평론아카데미, 2015).
- 윤해성, 『사이버 테러의 동향과 대응 방안에 관한 연구』(서울: 한국형사정책연구원, 2012).
- 이상호, “북한의 사이버 심리전 실체와 대응방향,” 『한국정치외교사논총』 제33권 제1호(2011).
- 이종구, 『과학기술기반 신형안보(Emerging Security) 대응 방안』 (서울: 국가과학기술자문회의, 2015).
- 이황우·한상암, 『대테러 정책론』(서울: 진명문화사, 1996).
- 임종인, “북한의 사이버전력 현황과 한국의 국가적 대응전략,” 『국방정책연구』 제29권 제4호(2014).
- 임종인, “국가 사이버보안 정책과 Think Tank의 역할,”

<http://secuinside.com/archive/2016/2016-2-2.pdf>

정준현·지성우, “국가안전보장을 위한 미국의 반사이버테러법제에 관한 연구: 애국자법과 국토안보법을 중심으로,” 『미국헌법연구』 제20권 2호(2009).

조지프 나이, 『국제분쟁의 이해: 이론과 역사』 양준희·이종삼 (역) (서울: 한울 아카데미, 2009).

존 매카시·크리스 버로우·매이브 디온·올리비아 파체코, “사이버파워와 주요 기반 시설 보호: 연방 정부 노력에 대한 비판적인 평가,” 『사이버 보안과 국가안보 전략』 프랭클린 크레이머·스튜어트 스타·래리 웬즈(편), 김정근·김기남·장은경(역), (서울: (주)에이콘출판, 2015).

최광복, “국가사이버위협에 따른 국방사이버대응 실태,” 『정보보호학회지』 제22권 제8호(2012)

찰스케글리·샤논블라톤, 『세계정치론: 경향과 변환 15th』, 조한승·황기식·오영달 (역) (서울: 한티미디어, 2014).

허소선·윤재석, “유럽의 국가 사이버 보안 전략 개발 동향 분석 및 시사점: ‘ENISA 국가 사이버 보안 전략 실무안내서’ 중심으로,” 『주간기술동향』 2014. 8. 6. (2014).

허태희·이상호, “커뮤니케이션 융합시대의 국가안보: 전망과 과제,” 『국제문제연구』 제11권 제1호 (2011).

Denning, Dorothy E.. “A View of Cyberterrorism Five Years Later,” Internet Security: Hacking, Counterhacking, and Society, K. Himma (ed.) (Jones and Bartlett Publishers, 2007).

Kaul, Chitra. “Information Security: Clash of the Titans,” International Conference on Human Machine Interaction 2013, Kokula Krishna Hari K., Ramaraj N. and Mohamed Salim Bouhlef (ed.) (Association of Scientists, Developers and Faculties, 2013).

Markoff, John. “Old Trick Threatens the Newest Weapons,” (The New York Times / OCT. 26, 2009)

http://www.nytimes.com/2009/10/27/science/27trojan.html?_r=2&ref=science&pagewanted=all (search Feb. 29, 2016).

European Commission, “Negotiators of the European Parliament, the Council and the Commission have agreed on the first EU-wide legislation on cybersecurity,” http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6270_en.htm (검색일: 2016. 3. 20.).

European Commission, “Commission Proposal for a Directive concerning measures to ensure a high common level of network and information security across the Union,”

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/commission-proposal-directive-concerning-measures-ensure-high-common-level-network-and> (검색일: 2016. 3. 20.).

European Commission, “Communication: A strategy for a Secure Information Society,”

<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/communication-strategy-secure-information-society> (2016. 9. 3. 검색)

European Network and Information Security Agency <https://www.enisa.europa.eu/> (검색일: 2016.

3. 20.).

European Parliamentary Research Service, “Cyber security in the European Union,”
<http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/Cyber-security-in-the-European%20Union.pdf>
 (검색일: 2016. 3. 20.).

European Union Agency for Network and Information Security, “IRGC Risk Governance Framework,”
<https://www.enisa.europa.eu/activities/cert/support/information-sharing/strategies-for-incident-response-and-cyber-crisis-cooperation> (검색일 2016. 3. 20.).

International Risk Governance Council, “IRGC Risk Governance Framework,” <http://www.irgc.org/risk-governance/irgc-risk-governance-framework/> (검색일: 2016. 3. 20.).

NIST, “Cyber Security Framework,” <https://www.nist.gov/cyberframework> (검색일: 2016. 3. 20.).

Obama, Barack, “National Security Strategy 2015,”
https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf (검색일 2016. 8. 11).

The Department of Defense, “The DoD Cyber Strategy,”
http://www.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415_cyber-strategy/Final_2015_DoD_CYBER_STRATEGY_for_web.pdf (검색일 2016. 8. 11).

법제처, “국가 사이버안보 기본법 제정(안) 입법예고[국가정보원공고제2016-3호],” http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawNotice.jsessionid=ymKlXqsgxXsqqXWScaagNBhYE53VcW8G3ifClUGHIsdzu9ILQIFXEQ0DtS8qNklY.moleg_a2_servlet_engine2?ogLmPpSeq=34625&mappingLbicId=0&announceType=TYPE5&pageIndex=&rowIdx=7 (검색일: 2016. 9. 20.).

보안뉴스, “오바마 대통령 사이버 교전수칙 마련을 위한 지침 승인,” <http://www.boannews.com/board/view.asp?idx=23&page=&search=&searchstring=> (검색일 2016. 8. 11).

YTN, “정부, '국정원 주도' 사이버 안보법 입법 예고,”
http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201609011107235446 (검색일: 2016. 9. 20.).

[부록 1] 심층면접 질문 - 기업용

A. 응답자 기본정보

1. 자신의 소속과 직급에 관련사항을 기입해 주십시오.

구분		기관명	직급
소속 및 직급	정보관련 정부부처		
	이외 정부부처		
	연구 및 전문기관		
	기업		
	학계		

B. 소속기관 사이버안보 관련 사항

1. 귀하의 소속 기관에서는 최근 1년 이내 다음 항목과 관련한 사이버 보안 관련 위험을 경험한 적이 있습니까?(복수 응답 가능)

- ① 모름
- ② 악성코드(malware) 감염
- ③ 해킹 공격
- ④ 바이러스 공격
- ⑤ 정보자산 분실
- ⑥ 없음
- ⑦ 이외 ()

2. 귀 기관은 어떤 산업군/부처에 속하나요?

- ① 정보 관련
- ② 재무/금융
- ③ 통신
- ④ 기술
- ⑤ 물류
- ⑥ 에너지
- ⑦ 기타 ()

가. 위협사전준비

3. 사이버 범죄, 사이버 공격에 대한 우리나라의 형사법 및 규제는 충분하다고 판단하십니까?

- ① 매우 충분하다.
- ② 충분하다.
- ③ 보통이다.
- ④ 충분하지 않다.
- ⑤ 매우 충분하지 않다.

⇒ 사이버안보를 위한 법적 제도의 어떠한 보완이 진행되어야 한다고 판단하십니까?

4. 사이버 범죄, 사이버 공격에 대한 국내 형사법 및 규제가 준수되고 있다고 판단하십니까?

- ① 높은 수준으로 준수되고 있다.
- ② 어느 정도 준수되고 있다.
- ③ 보통이다.
- ④ 준수되고 있지 않다.
- ⑤ 대단히 낮은 수준으로 준수되고 있지 않다.

⇒ 사이버안보 규제의 준수를 위해 어떠한 보완이 진행되어야 한다고 판단하십니까?

나. 위협관리 및 평가

5. 귀 기관 내 IT 관련 부서에 소속된 직원은 몇 명인가요?

- ① 관련 부서 없음
- ② 1-2명
- ③ 3-5명
- ④ 6-10명
- ⑤ 11-15명
- ⑥ 16명 이상

6. 귀 기관의 사이버안보 수준은 어떤 단계입니까?

- ① 모름
- ② 최적: 지속적 개선과 혁신이 이루어짐
- ③ 관리: 벤치마킹 프로세스, 질적 하락이 일어나지 않도록 효율적 관리중임
- ④ 고정체제: 문서화된 표준 프로세스를 갖추고 있음
- ⑤ 기초단계: 비문서화, 통제되지 않은 채 즉각적, 개별 대응체제에 준함

⇒ 귀 기관의 사이버안보 수준 향상을 위해 어떠한 보완이 진행되어야 한다고 판단하십니까?

7. 귀 기관의 네트워크는 얼마나 안전하다고 생각하십니까?

- ① 충분히 안전함
- ② 어느 정도 안전함
- ③ 보통
- ④ 불안전함
- ⑤ 매우 불안전함

⇒ 귀 기관의 네트워크 안전을 위해 어떠한 보완이 진행되어야 한다고 판단하십니까?

8. 귀 기관은 사이버보안과 관련하여 다음 중 어떤 정책 혹은 절차를 도입/도입 예정인가요?(복수 응답 가능)

- ① 없음
- ② 사이버 관련 사건 발생 시 대응 계획
- ③ 정보보안 로드맵
- ④ 12개월 내 개발할 계획
- ⑤ 정보보안 거버넌스 체계 구축
- ⑥ 정보보안 전략 도입

9. 귀 기관 내 네트워크 보안 부서가 설치되어있나요?

- ① 관련 부서 없음
- ② 전용 부서 설치됨
- ③ IT 혹은 인터넷 통제 부서에서 해당업무를 맡고 있음

10. 정보보안에 대한 자각은 어떠한 계기가 가장 중요하다고 판단하십니까?
(복수 응답 가능)

- ① 컨퍼런스 발표 혹은 출판물, 웹사이트 및 이메일을 통해서
- ② 기관 내 정보부서 및 침해 관련 부서(재무, 금융 등)를 통해
- ③ 국가의 법, 규제 요구에 의해
- ④ 기관 전체 시설이 사이버 공격을 받았을 때
- ⑤ 이해관계자 혹은 이해관계 기관이 사이버 공격을 받았을 때

다. 특성화 및 평가

11. 사이버안보 분야에서 가장 위협한 사항은 무엇이라 판단하나요?

(복수 응답 가능)

- ① 통제되지 않은 휴대 장치
- ② 부정확한 네트워크 구성
- ③ 인터넷 다운로드
- ④ 악성코드
- ⑤ 이메일 바이러스
- ⑥ 해킹 공격
- ⑦ 내부망 공격
- ⑧ 이외 ()

12. 귀 기관은 IT 프로세스 혹은 보안 프레임워크, 스탠다드를 준수하고 있습니까? 있다면 어떤 것입니까?(복수 응답 가능)

- ① ISO / IEC 27000
- ② COBIT
- ③ ITIL
- ④ 관리 규제표준
- ⑤ 모 기관 규제표준
- ⑥ 없음
- ⑦ 이외 ()

13. 귀 기관에서는 어떠한 사이버보안 조치가 수행되고 있나요?(복수 응답 가능)

- ① 없음
- ② 안전한 단말 보호
- ③ 로그 관리
- ④ 데이터 손실 예방 / 파일 암호화
- ⑤ 취약점 관리
- ⑥ 관리운용 침입 탐지 시스템
- ⑦ 안티-스팸 / 스파이웨어 / 피싱 대응책

- ⑧ 방화벽(Firewalls)
- ⑨ 안티-바이러스
- ⑩ 이외 ()

라. 협력

14. 귀 기관에서 발생한 네트워크 보안 침해 사태 관련 사항은 어떤 단계에 보고되어 처리 되나요?(복수 응답 가능)

- ① 해당 부서 내
- ② 기관 내 정보부서 간
- ③ 기관 내 정보부서 및 침해 관련 부서(재무, 금융 등)
- ④ 기관 전체
- ⑤ 기관 외부 이해관계자
- ⑥ 정부 부처
- ⑦ 정부 정보 기관
- ⑧ 기타 ()

15. 당신은 정보보안 공격과 위협 그리고 사이버안보에 관한 새로운 정보를 어떠한 방식으로 수집하십니까?

- ① 현재 사이버범죄 및 공격에 대해 즉각적으로 대응할 수 있는 정보를 수집할 역량이 없다.
- ② 외부 IT 전문기관으로부터
- ③ 과학기술 출판물, 학술저널로부터
- ④ 정보 제공자(비상시 구매)로부터
- ⑤ 소셜 네트워크로부터
- ⑥ 웹사이트, 인터넷정보
- ⑦ 사이버안보 컨퍼런스, 전문가 토론으로부터
- ⑧ 기타 ()

16. 귀 기관의 사이버안보 수준을 향상시키기 위해서는 아래 중 어떠한 사항이 필요하다고 생각하십니까?(복수 응답 가능)

- ① 향상된 보안기술
- ② 사이버안보 조정위원회
- ③ 직원 보상 / 징계 시스템
- ④ 사이버안보에 대한 교육 및 개도
- ⑤ 보안부서 스텝 충원
- ⑥ 관련 예산 증대
- ⑦ 관련 분야 고위 관리직 충원
- ⑧ 기타 ()

17. 국내 사이버보안에 관한 민관협력 체제가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 필요없다.
- ② 필요하다.

⇒ 사이버보안에 관한 민관협력 체제의 어떠한 부분이 필요하다고 판단하십니까?

⇒ 사이버보안에 관한 민관협력 체제의 거버넌스는 어떠한 형태로 조직되어야 한다고 판단하십니까?

18. 귀하의 소속 기관에서는 최근 5년 이내 다음 항목과 관련한 사이버범죄 혹은 공격을 경험한 바 있다면 이와 관련한 서버, 해커의 소재지가 다음 중 어디에 위치해 있었나요?(복수 응답 가능)

- ① 모름
- ② 국내
- ③ 해외 (해외소재지 국가:)

19. 국내 사이버보안에 관한 해외협력 체제가 필요하다고 생각하십니까?

① 필요없다.

② 필요하다.

⇒ 사이버보안에 관한 해외협력 체제의 어떠한 부분이 필요하다고 판단하십니까?

⇒ 사이버보안에 관한 해외협력 체제의 거버넌스는 어떠한 형태로 조직되어야 한다고 판단하십니까?

가. 위협사전준비

3. 사이버 범죄, 사이버 공격에 대한 우리나라의 형사법 및 규제는 충분하다고 판단하십니까?

- ① 매우 충분하다.
- ② 충분하다.
- ③ 보통이다.
- ④ 충분하지 않다.
- ⑤ 매우 충분하지 않다.

⇒ 사이버안보를 위한 법적 제도의 어떠한 보완이 진행되어야 한다고 판단하십니까?

4. 사이버 범죄, 사이버 공격에 대한 국내 형사법 및 규제가 준수되고 있다고 판단하십니까?

- ① 높은 수준으로 준수되고 있다.
- ② 어느 정도 준수되고 있다.
- ③ 보통이다.
- ④ 준수되고 있지 않다.
- ⑤ 대단히 낮은 수준으로 준수되고 있지 않다.

⇒ 사이버안보 규제의 준수를 위해 어떠한 보완이 진행되어야 한다고 판단하십니까?

나. 위협관리 및 평가

5. 우리 국가의 전반적 사이버안보 수준은 어떤 단계입니까?

- ① 평가할 수 없음
- ② 최적: 지속적 개선과 혁신이 이루어짐
- ③ 관리: 벤치마킹 프로세스, 질적 하락이 일어나지 않도록 효율적 관리중임
- ④ 고정체제: 문서화된 표준 프로세스를 갖추고 있음
- ⑤ 기초단계: 비문서화, 통제되지 않은 채 즉각적, 개별 대응체제에 준함

⇒ 국가의 사이버안보 수준 향상을 위해 어떠한 보완이 진행되어야 한다고 판단하십니까?

6. 귀 기관이 속한 정부 부처/연구대상 산업 분야 네트워크는 얼마나 안전하다고 생각하십니까?

- ① 충분히 안전함
- ② 어느 정도 안전함
- ③ 보통
- ④ 불안전함
- ⑤ 매우 불안전함

⇒ 관련 산업/정부 부처의 네트워크 안전을 위해 어떠한 보완이 진행되어야 한다고 판단하십니까?

7. 귀 기관은 사이버보안과 관련하여 다음 중 어떤 정책 혹은 절차를 도입이 필요하다고 판단하나요?(복수 응답 가능)

- ① 없음
- ② 사이버 관련 사건 발생 시 대응 계획
- ③ 정보보안 로드맵
- ④ 12개월 내 개발할 계획
- ⑤ 정보보안 거버넌스 체계 구축
- ⑥ 정보보안 전략 도입

8. 정보보안에 대한 자각은 어떠한 계기가 가장 중요하다고 판단하십니까?

(복수 응답 가능)

- ① 컨퍼런스 발표 혹은 출판물, 웹사이트 및 이메일을 통해서
- ② 기관 내 정보부서 및 침해 관련 부서(재무, 금융 등)를 통해
- ③ 국가의 법, 규제 요구에 의해
- ④ 기관 전체 시설이 사이버 공격을 받았을 때
- ⑤ 이해관계자 혹은 이해관계 기관이 사이버 공격을 받았을 때

다. 특성화 및 평가

9. 사이버안보 분야에서 가장 위험한 사항은 무엇이라 판단하나요?

(복수 응답 가능)

- ① 통제되지 않은 휴대 장치
- ② 부정확한 네트워크 구성
- ③ 인터넷 다운로드
- ④ 악성코드
- ⑤ 이메일 바이러스
- ⑥ 해킹 공격
- ⑦ 내부망 공격
- ⑧ 이외 ()

10. 국내 사이버보안 조치 중 일반적으로 어떠한 사항이 시행되고 있다고 파악하고있나요?(복수 응답 가능)

- ① 없음
- ② 안전한 말단 보호
- ③ 로그 관리
- ④ 데이터 손실 예방 / 파일 암호화
- ⑤ 취약점 관리
- ⑥ 관리운용 침입 탐지 시스템
- ⑦ 안티-스팸 / 스파이웨어 / 피싱 대응책
- ⑧ 방화벽(Firewalls)
- ⑨ 안티-바이러스
- ⑩ 이외 ()

라. 협력

11. 현재 특정 기관에서 발생한 네트워크 보안 침해 사태 관련 사항은 어떤 단계에 보고되어 처리 되나요?(복수 응답 가능)

- ① 해당 부서 내
- ② 기관 내 정보부서 간
- ③ 기관 내 정보부서 및 침해 관련 부서(재무, 금융 등)
- ④ 기관 전체
- ⑤ 기관 외부 이해관계자
- ⑥ 정부 부처
- ⑦ 정부 정보 기관
- ⑧ 기타 ()

12. 당신은 정보보안 공격과 위협 그리고 사이버안보에 관한 새로운 정보를 어떠한 방식으로 수집하십니까?

- ① 현재 사이버범죄 및 공격에 대해 즉각적으로 대응할 수 있는 정보를 수집할 역량이 없다.
- ② 외부 IT 전문기관으로부터

- ③ 과학기술 출판물, 학술저널로부터
- ④ 정보 제공자(비상시 구매)로부터
- ⑤ 소셜 네트워크로부터
- ⑥ 웹사이트, 인터넷정보
- ⑦ 사이버안보 컨퍼런스, 전문가 토론으로부터
- ⑧ 기타 ()

13. 국내 사이버안보 수준을 향상시키기 위해서는 아래 중 어떠한 사항이 필요하다고 생각하십니까?(복수 응답 가능)

- ① 향상된 보안기술 보급
- ② 강화된 사이버안보 조정위원회
- ③ 기업 내 직원 보상 / 징계 시스템 규제
- ④ 사이버안보에 대한 교육 및 개도
- ⑤ 보안부서 설치 규제
- ⑥ 관련 예산 증대
- ⑦ 관련 분야 고위 관리직 충원
- ⑧ 기타 ()

14. 국내 사이버보안에 관한 민관협력 체제에 관해 답해 주십시오.

- ① 사이버보안에 관한 민관협력 체제의 어떠한 부분이 필요하다고 판단하십니까?

- ② 사이버보안에 관한 민관협력 체제의 거버넌스는 어떠한 형태로 조직되어야 한다고 판단하십니까?

③ 사이버보안 민간의 상향식 접근 방식에 대한 제안을 제시해 주십시오.

④ 사이버보안에 관한 민관협력 체제의 예산 편성에 대한 제안을 제시해 주십시오.

15. 국내 사이버보안에 관한 해외협력 체제에 관해 답해 주십시오.

① 사이버보안에 관한 해외협력 체제를 제안한다면 어떠한 국가와 추진할 수 있을까요? 국가와 함께 이유를 제시해 주십시오.

② 사이버보안에 관한 해외협력 체제 설립 시 어떠한 부분이 필요하다고 판단하십니까?

③ 사이버보안에 관한 해외협력 체제의 거버넌스는 어떠한 형태로 조직되어야 한다고 판단하십니까?

④ 사이버보안 분야 해외협력 체제 추진 시 제안 가능한 규제 조항은 어떠한 것이 있을까요?

동아시아 영토문제의 국제정치적 및 안보전략적 함의 분석

(사)한국독도연구원 배진수

동아시아 영토문제의 국제정치적 및 안보전략적 함의 분석

배진수*

연구 요약

본 연구에서는 동아시아 지역의 영토갈등 이슈가 동아시아 안보역학 구도와 어떠한 연관성이 있는지 그 패턴을 도출하여 한국의 대응전략 마련을 위한 기초 배경지식을 제시해 보고자 하였다.

최근에 나타난 일련의 상황에 따르면, 동아시아 영토갈등 사례가 예전보다는 더욱 다자적 내지 제3국 개입 여지가 확산되는 경향이 있으며 이로 인해 무력충돌의 가능성이 예전보다 더 높아질 수도 있음이 예상된다. 뿐만 아니라 국제재판의 개입 가능성 또한 예전과 달리 점점 더 현실화될 여지도 없지 않으므로 이들 동아시아 영토갈등 사례에 대해서도 새로운 각도에서의 접근과 분석이 요구되는 시점이다.

독도나 센카쿠 사례 둘 다 일본과 관련되어 있을 뿐만 아니라 일본의 무력분쟁 개입여부는 일본의 군사대국화와 지역 내 패권추구 의지와 직결되어 있는 만큼, 일-중간의 센카쿠분쟁이 무력충돌로 이어질 경우 독도의 분쟁 발발 가능성에 대해서도 그 파급영향을 우려하지 않을 수 없는 상황이다. 독도이슈의 분쟁 발발가능성은 중국이 분쟁에 언제 휘말리느냐와 일중 간의 센카쿠(조어도) 분쟁이 언제 무력분쟁으로 발전되느냐로서 그 시기의 임박성을 어느 정도 가늠할 수도 있을 것이다. 최근 남중국해에서 중국의 인공섬 추진에 따라 중국 對 미국·일본 간 대결 구도가 노골화되었던 것처럼 남중국해에서의 무력충돌 위협은 중일 간 센카쿠(조어도) 분쟁 발발로 이어질 가능성도 없지 않다.

동남아 사례들의 전개과정에 있어서 중국은 동아시아 역학 구도상 미국 또는 러시아 등 역내 패권국의 힘의 공백이 발생할 때 마다 이를 적극적으로 활용한 측면이 있다. 이러한 사실은 향후 동북아 지역에서의 한미일 안보역학 구도의 변화 과정에서 미국 등의 힘의 공백이 발생할 경우 센카쿠(조어도) 분쟁이 동남아지역에서의 사례처럼 중국의 무력행사를 초래할 가능성도 배제할 수 없음을 시사한다.

* (사)한국독도연구원

목 차

요 약	193
1. 서론	195
가. 연구의 목적	195
나. 연구내용 및 연구방법	196
2. 동아시아 영토갈등 사례의 개관	197
가. 독도 사례의 개관	199
나. 센카쿠(조어도) 사례의 개관	205
다. 남쿠릴(북방4도서) 사례의 개관	208
라. 남중국해 사례의 개관	212
3. 동아시아 영토갈등 사례의 국제정치적 및 안보전략적 함의 분석	214
가. 독도 사례의 함의 분석	214
나. 센카쿠(조어도) 사례의 함의	218
다. 남쿠릴(북방4도서) 사례의 함의 분석	224
라. 남중국해 사례의 함의 분석	226
4. 여타 지역 사례와 비교한 동아시아 영토갈등의 안보적 함의	230
가. 세계 영토갈등 사례의 미국 이해관계도(US Interest) 비교	230
나. 동북아 영토갈등 사례와 동남아 영토갈등 사례의 비교	233
5. 결론	235

1. 서론

가. 연구의 목적

지난 2015년 12월 28일 한일 간 위안부 합의를 계기로 한일 간 군사교류협력 또한 재개 내지 확산의 움직임이 나타난 바 있다. 이와 같이 국가 간 역사·영토 등 과거사 갈등의 존재여부 및 해결여부에 따라 과연 해당 국가 간 협력관계 특히 안보협력관계에 미치는 국제정치적 및 안보전략적 함의가 있는 것인지, 있다면 어느 정도로 어떻게 연관되어 있는지 여부 등은 국가안보 차원에서 매우 중대한 문제임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 실제로 이 점에 대해서는 그간 학술적으로나 정책적으로 거의 다루어지지 못한 편이었을 뿐만 아니라 심지어 별개의 사안으로 분리 대응해 온 측면도 없지 않은 것 같다.

이에 본 연구에서는 역사갈등에 이어 영토갈등 영역에서도 과연 갈등의 존재 여부 및 해결여부가 동아시아 지역에 미치는 국제정치적 및 안보적 함의가 어떠한지를 분석함으로써, 향후 전개 내지 예상되는 한일간 영토갈등을 비롯한 동아시아 지역의 영토갈등 이슈가 동아시아 안보역학 구도와 어떠한 연관성이 있는지 그 패턴을 도출하여 한국의 대응전략 마련을 위한 기초 배경지식을 제시해 보고자 한다.

동아시아 지역의 영토갈등 사례와 관련한 선행연구는 거의 대부분이 사례 중심으로 러-일 간 남쿠릴(북방도서) 사례, 일-중 간 센카쿠(조어도) 사례, 한-일 간 독도 사례, 동남아 국가 간 남중국해 사례 등을 위주로 그간 상당히 많이 수행되어 온 편이다. 연구 분야가 역사학, 지리학, 국제법, 국제정치 등 다양한 측면에서 다루어져 온 편이며, 안보적 측면에서의 연구에 있어서도 일-중 간 센카쿠(조어도) 사례 또는 남중국해 사례 등에서 특정 시기를 중심으로 수행된 연구가 있음에도 불구하고, 동아시아 영토갈등 각 사례들의 발생 시점부터 현재까지의 전반적인 전개과정에 초점을 맞추면서 동아시아의 안보역학적 구도 변화 맥락에서 접근하여 분석한 연구는 드문 것으로 파악된다.

뿐만 아니라 이들 동아시아 지역의 영토갈등 사례들을 세계 다른 지역의 영토갈등 사례들과 광범위하게 비교 분석한 연구들은 더욱 드문 것으로 파악된다. 이는 동아시아 지역 이외의 영토갈등 사례 자체에 관한 자료가 극히 제한적이기 때문에 단순한 개별 사례 파악의 차원을 넘어 상호 간 비교분석의 차원까지 나아가기에는 상당한

자료의 축적과 오랜 기간의 전문성이 요구되기 때문으로 생각된다.

일 예로 심지어 수 십 년간 반복되어 온 독도와 조어도 두 이슈를 개별적으로 연구한 글들은 지금까지 한국과 중국 등 각각 수 백여 편씩 달하는 것으로 집계되지만, 독도와 조어도 두 이슈를 함께 다루면서 본격 비교 분석한 연구는 예상외로 극히 드문 것으로 파악된다. 한국에서의 ‘독도’ 관련 논문은 지금까지 대략 400여 편 정도이며 중국에서의 ‘조어도’ 관련 글 또한 지금까지 대략 200여 건은 되는 것으로 파악됨에도 불구하고, 독도와 조어도를 비교 분석한 논문은 대한민국 국회도서관 검색에 따르면 불과 몇 편 되지 않는 것으로 집계된다. 더군다나 동북아 지역의 영토갈등 사례와 동남아 지역의 영토갈등 사례의 유사점과 차이점을 비교 분석한 연구 역시 더 드문 것으로 파악되며, 더 나아가 아시아 지역 내 동아시아, 남아시아, 서아시아, 중앙아시아 등 지역별 영토갈등의 특성을 서로 비교한 연구는 더욱 희귀한 것으로 파악된다.¹⁾

이러한 맥락에서 본 연구는 선행연구에서 미비한 것으로 파악된 두 가지 측면, 즉 공간적 측면과 시간적 측면에서 차별성과 독창성을 보완해 보고자 한다. 공간적 측면에서는 동아시아 영토갈등 사례들을 세계 다른 지역의 여타 영토갈등 사례들과의 비교 분석을 통해서 안보적 함의를 도출해 보고자 하며, 그리고 시간적 측면에서는 동아시아 영토갈등 사례들의 발생 시점부터 현재까지의 전개과정이 동아시아 안보역학 구도의 변화와 과연 어떠한 관련성이 있어 왔는지를 심층 분석해 보고자 한다.

나. 연구내용 및 연구방법

본 연구에서는 동아시아 영토갈등 사례의 범위로서 한-일 간 독도 사례, 일-중 간 센카쿠(조어도) 사례, 러-일간 남쿠릴(북방도서) 사례, 동남아 국가 간 남중국해(남사군도·서사군도) 등 주로 도서영유권 관련 사례 위주로 분석하고자 한다. 세계 영토갈등 사례의 비교 분석을 위해 여건이 가능한 대로 전 세계의 도서영유권 및 영토갈등 사례들을 선별적으로 고려하게 될 것이다. 또한 동아시아 영토갈등 사례의 분석을 위해서는, 현대 국제정치사의 국제정치적 및 안보적 함

1) 동북아시아 영토갈등 사례와 남아시아 영토갈등 사례의 비교 연구로서는 Sandip Kumar Mishra and Chinsoo Bae, "Territorial Issues in South Asia and Northeast Asia: A Comparative Perspective," *The Korean Journal of Security Affairs*, Vol.21, No.1, June 2016, pp. 61~82 참고.

의 분석이라는 본 연구의 연구 취지를 감안하여 주로 제2차세계대전 이후의 국제정치적 및 안보적 사건을 고려하면서 필요시 그 이전의 안보적 연표도 적절하게 선별 고려하게 될 것이다.

제1장은 문제 제기 차원에서 역사갈등 및 영토갈등 이슈가 과연 국제정치적 및 안보적 변수와 관련성이 있는지 등 연구의 필요성과 배경을 언급하고 있다. 이어 제2장에서는 앞서 언급한 대로 본 연구의 연구범위에 해당되는 동아시아 영토갈등의 각 사례별 개관을 기술한 다음, 제3장과 제4장에는 각각 동아시아 영토갈등사례의 안보적 변수에 대한 국제정치사적 분석과 세계영토갈등 사례와의 비교 분석을 통해 동아시아 영토갈등 사례의 국제정치적 및 안보적 함의에 대해 분석하고자 한다. 마지막 제5장에서는 연구결과를 토대로 향후 한국의 대응 방안 및 후속 연구를 위한 고려사항과 정책제언 등을 제시하고자 한다.

2. 동아시아 영토갈등 사례의 개관

기존의 경험적 연구결과에 따르면, 일반적으로 영토분쟁은 자원과 관련된 경우보다 민족·종족과 관련될 때 그 정도는 더 심각한 것으로 나타난다. 왜냐하면 자원문제는 민족·종족문제 보다는 상대적으로 물질과 관련된 구체성을 띄고 있어 어느 정도 타협의 가능성이 있는 반면, 민족·종족문제는 인간에 관련된 본질적인 것으로 타협의 가능성이 그만큼 더 적기 때문이다.²⁾

또한 영토분쟁의 국가간 평화적 해결을 어렵게 만드는 주된 요인은 바로 ‘국내의 반대’와 ‘국민적 감정’ 등 민족주의 요소 때문이라는 연구결과도 도출되었다.³⁾ 특히 Walter(2003)의 연구에서 나타났듯이 경제적 가치가 없는 영토임에도 불구하고 국가간 고질적인 영토분쟁이 된 경우는 거의 대부분 국민적 감정이 개입

2)_ 영토분쟁과 관련된 구체적인 실증적 검증결과에 대해서는 Robert Mandel, "Roots of the Modern Interstate Border Dispute," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 24, No. 3, September 1980, pp. 427-454 참고.

3)_ John A. Vasquez and Brandon Valeriano, "Territory as a Source of Conflict and a Road to Peace," pp. 203~205 in Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk, and William Zartman eds., *The Sage Handbook of Conflict Resolution* (LA: Sage, 2009) 참고.

되어 있기 때문이라는 것이다.⁴⁾ 이러한 맥락에서 본다면 남중국해 사례는 주로 동아시아 패권구도에서 초래된 측면이 큰 반면, 중-일간 센카쿠(조어도) 경우는 자원문제의 비중이 상대적으로 크다고 볼 수 있는 반면, 한-일간 독도 경우는 식민침탈의 역사 및 민족정서와 관련성이 더 큰 것으로 볼 수 있다.

동북아 및 동남아를 포함한 아시아지역 분쟁의 대부분은 제2차대전을 전후한 1940년대와 1950년대에 주로 발생하였으며 그 근원 또한 식민지배와 전후처리에 관련된 영토분쟁들이 대부분인 것으로 나타난다. 이들 아시아지역에 산재해 있는 20여건의 영토관련 분쟁들 중 1/3 이상은 해양경계선 및 해양도서영유권 분쟁이라는 특징도 발견된다. 동아시아의 해양지역 현황 및 해양영토 이슈 사례를 간략히 정리하면 다음 <표 1>과 같다.⁵⁾

표-1 동아시아 해양지역 현황 및 사례

해양 구분		사 례	관련국
오 호 츠 크 해		남쿠릴/북방4도	러시아 - 일본
동 해		독 도	한국 - 일본
동 중 국 해		센카쿠/조어도	일본 - 중국, 대만
남 중 국 해	동사군도	X	(대만 관할)
	중사군도	스카브러/황옌다오	중국-필리핀
	서사군도/호앙사	O	중국, 대만-베트남
	남사군도/쯔영사	O	베트남, 중국, 대만 필리핀, 브루나이 말레이시아

동북아 지역의 도서영유권 사례들 경우에 공통변수로서 ‘일본’이 관련되어 있는 것처럼, 동남아 지역의 도서영유권 사례들에는 공통변수로서 ‘중국’이 관련되어 있다. 동북아 지역의 경우, 남쿠릴(북방도서) 사례에서 일본은 러시아에 대하여 영토반환을 요구하고 있고 독도 사례에서도 일본은 한국에 대하여 영유권 도

4) Babara F. Walter, "Explaining the Intractability of Territorial Conflict," *International Studies Review*, Vol. 5, No. 4, 2003, pp. 137~153.

5) 이하 동아시아 영토갈등 사례들의 구체적 내용은 배진수, 『세계의 도서분쟁과 독도 시나리오』 (한국군사문제연구원, 1997) 및 배진수, “독도문제의 국제정치학적 접근과 분석,” 배진수 외, 『독도 문제의 한계적 연구』 (동북아시아역사재단, 2009), pp. 19~51 등 참고 및 업데이트.

발을 해 오고 있으며, 센카쿠(조어도) 사례에서는 반대로 중국·대만이 일본에 대하여 영유권 주장을 하고 있는 상황이다. 동남아 지역의 사례에서는 파라셀군도(서사군도/호양사)와 스프래틀리군도(남사군도/쯔잉사)에서 모두 중국이 관련되어 있으며, 남중국해 분쟁의 역학구조 자체가 대체로 중국 대 나머지 국가들의 대결 구도 양상을 보인다고 할 수 있다.

심지어 동아시아 영토갈등이 동시에적으로 고조되는 추세와 관련하여 세계적 권위지인 영국 일간 파이낸셜 타임즈(*Financial Times*)에서도, 2012년 8월 23일 칼럼을 통해 일본과 주변국들 간 갈등이 지속되는 것은 일본이 과거 침략전쟁에 대한 진정한 사과를 하지 않은 것에 원인이 있으며 또한 일본은 독일과 달리 과거사 청산을 ‘역사 문제(history problem)’로 다루지 못하고 있음을 지적하고 있다. 그러면서 이 칼럼은 “유일한 해결책은 유럽연합(EU)과 유사한 아시아 국가들의 정치적 공동체를 형성해 과거의 적을 하나로 묶는 것”이라면서도 “수년이나 나아가 수십년 내에 그 같은 계기가 마련될 가능성은 ‘제로’이다”라고 단언하고 있다.⁶⁾

가. 독도 사례의 개관⁷⁾

한국의 영토인 독도문제의 출발점은 일제의 침략사와 그 맥을 같이 하고 있다. 즉, 1904년 2월 23일의 한일의정서 및 1904년 8월 22일의 제1차 한일협약으로 시작되는 일제의 한국침략 일환으로, 1905년 2월 22일 러일전쟁의 와중에 일본은 소위 ‘시마네현(島根縣) 고시 제40호’라는 것을 통해 우리의 고유영토인 독도를 일방적으로 편입조치하게 되며, 이어 1905년 11월 17일에 제2차 한일협약(을사늑약)과 1907년 7월 한일신협약(정미조약)을 거쳐 1910년 8월 마침내 한일강제병합에 이르게 되었다. 그러다가 1945년 광복과 함께 독도는 대한민국의 품으로 다시 돌아오게 되었다.

1952년 1월 18일 한국의 독도 포함 평화선 선포에 대하여 2월 28일 일본의

6) 『세계일보』 2012년 8월 24일, 12면; 『국민일보』 2012년 8월 24일, 3면; 『동아일보』 2012년 8월 24일, 12면 참고.

7) 이하 내용은 2016.10.6.~7 개최된 ‘독도연구 유관기관 학술회의’(동북아역사재단 독도연구소, 영남대학교 독도연구소, 한국해양과학기술원 독도전문연구센터, 한국해양수산개발원 독도해양영토연구센터 공동 주최·주관)에서 발표된 본 연구자의 발제문 “독도 이슈 70년과 일본의 독도영유권 도발 추이”의 해당 부분을 업데이트 보완한 것임.

첫 항의가 제기되면서 일본의 독도 영유권 도발이 본격화되기 시작했다. 이 시기에는 일본선의 독도 상륙과 일본영토표식 설치, 한국의 격퇴와 한국영토표식 설치의 몇 차례 반복, 독도 영유논리와 관련한 한국정부와 일본정부 간 몇 차례의 구상서 교환, 1954년 8월 10일의 한국 등대 첫 점등과 동년 9월 15일 한국의 독도우표 발행, 동년 9월 25일 일본 정부 최초의 ‘독도문제 ICJ(국제사법재판소) 제소 제의’ 등으로 이어졌다.

이어 1965년 한일간 기본조약 체결에 의한 관계정상화로 일본의 독도 영유권 도발은 잠정 소강 상태에 들어가게 되었다. 그러나 1970년을 전후(前後)한 시점부터 다시 일본 순시선과 어선의 독도 영해침범 도발이 재개되었고, 바로 이 시기 일본의 1971년도 『외교청서』에서부터 “한국의 독도 불법점거” 표현이 처음으로 기술되기 시작했다. 1977년에는 한국과 일본 양국의 12해리 영해법 선포를 계기로 독도를 둘러싼 한일 간 갈등이 더욱 고조되었다. 1977년 한국에서는 독도경비대 청사 설치와 1978년 독도 헬리포트 착공 등이 실시되었고, 이에 일본의 신문사·방송사 항공기가 독도 영공을 잇따라 침범하는 사태도 발생했다. 일본의 『방위백서』에서 독도가 처음으로 언급되었던 때도 바로 이 때인 1978년도 『방위백서』이다.

1982년에 200해리 배타적경제수역(EEZ) 설정의 근거가 되는 ‘유엔해양법협약’이 채택(4.30)되고 서명(12.10)됨에 따라, (1994년 11월 16일 발효되기까지의) 10여 년 동안 한일 간에는 EEZ 설정의 독도 기점 여부를 둘러싼 갈등이 다시 대두될 수밖에 없었다. 이 시기에 한일정기외무장관회담 등에서 일본 외상의 독도문제 거론 및 독도영유권 발언의 빈도도 거의 매년 되풀이되다시피 한다. (1983.8, 86.9, 87.5, 87.7, 88.3, 89.4 등 일본외상의 독도 언급 집중 시기). 그런데 이 시기의 특이한 점은 1971년도 이래 1987년도까지 “한국의(한국에 의한) 독도 불법점거”로 매년 기술되어 오던 일본 『외교청서』에서 1988년판 및 1989년판 등 2년간 독도에 관한 기술 자체가 아예 삭제되었다가, 그 다음 1990년도 『외교청서』부터는 “한국에 의한 독도 불법점거”라는 표현 대신 “일본 고유 영토”라는 표현이 처음으로 등장하게 되어 지금까지 계속 이어지고 있다.

유엔해양법협약이 1994년 11월 16일(1982년 채택 이래 12년 후) 발효되고 한국과 일본이 각각 1996년 1월과 1996년 6월에 비준함에 따라, 이제 한일 간에는 200해리 배타적경제수역(EEZ)의 설정과 관련하여 독도 기점 여부를 선택

하지 않으면 안 되게 되었다. 따라서 이때부터 한일 간 독도갈등은 예전과는 다른 새로운 국면으로 접어들게 되었으며 더욱 긴장이 고조될 수밖에 없었다. 1993년~1996년 4년 동안 계속 일본의 『외교청서』에서 독도 관련 기술이 한 동안 삭제된 적도 있지만, 1996년에 들어 다시 일본의 독도 기점 EEZ 설정 강행(2.20), 한국의 독도 접안시설 공사 착공(4.28), 일본 자민당에서 독도문제의 총선 공약화 포함(9.27) 등으로 이어지면서, 1997년도 『외교청서』부터는 4년 간의 공백을 깨고 다시 “일본의 고유영토 독도”라는 표현이 기술되기 시작하여 지금까지 계속되고 있다. 한편 일본 『방위백서』 1997년판에서도 독도 관련 기술이(1978년 최초 등장한 이래) 19년만에 다시 등장하게 된 것도 바로 이 시점이다. 이 와중에 1997년에는 일본이 일방 선언한 ‘직선기선 영해’ 침범을 이유로 한국 어선이 나포되는 등 한일어업협상 난항과 함께 일본의 한일 어업협정 일방적 파기 선언(1998.1.23.), 1998년 김대중 새 정부에서의 한일신어업협정 타결 및 독도 중간수역 설정 등으로 이어지는 일련의 과정으로 이어지게 된다.

2005년 들어 일본 지방정부 차원인 시마네현에서 ‘다케시마(竹島: 독도의 일본식 명칭)의 날(2.22)’ 조례가 제정되면서 지금까지 매년 2월 22일에 행사를 계속해 오고 있는데, 점차 중앙정부 인사의 참석 수위가 높아지는 경향을 보여 왔다. 2005년 이래 일본 문부성의 교과서 검정본 및 방위성의 『방위백서』에서도 같은 해 동시에 독도의 ‘일본 고유영토’ 표현이 처음으로 등장하기 시작했다. (외무성의 『외교청서』에서는 이미 1990년부터 ‘일본의 고유영토’ 표현이 사용되어 왔다.)

2006년의 한일 간 동해 독도주변 해양조사를 둘러싼 위기 촉발 상황을 거쳐 수 년 동안 일본의 독도 영유권 주장이 일본 국토지리원, 외무성 외교청서, 문부과학성 교과서, 방위성 방위백서 등에 이르기까지 전방위적으로 갈등수위가 고조되면서 전개되고 있다. 이를테면 2007년 12월 일본 국토지리원의 독도 정밀 위성지도(25,000분의 1 축척) 제작, 2008년 2월 일본 외무성의 독도 홍보용 팜플렛 제작·배포와 외무성 홈페이지 게시 및 이후 10개 외국어 번역본 제작·배포로의 확대 등을 들 수 있다.

특히 문부과학성의 교과서 독도영유권 도발 수위는 이 시기부터 급격히 높아졌다. 일부 김인정 교과서의 출판사 차원이 아닌 일본 정부의 문부과학성 차원에서, 2008년 7월 개정된 일본 문부과학성의 중학교 학습지도요령 해설서를 통해

독도영유권 관련 기술이 최초로 등장하게 되었고("한국과 일본간에 독도에 대한 주장에 차이가 있다는 점 등에 대해서도 취급, 북방영토와 동일하게 이해를 심화시킬 필요" 명기), 이어 이듬해인 2009년 12월에는 일본 고등학교 학습지도요령 해설서에도 처음으로 같은 맥락의 독도영유 주장 기술이 포함되게 되었다("중학교 해설서에 기초해 교육하라" 명기). 더 나아가 2014년 1월에는 일본의 중·고교 학습지도요령 해설서를 다시 개정하면서 기존의 다소 간접적인 표현("북방영토와 동일하게" 및 "중학교 해설서에 기초해" 등) 대신 '독도는 일본 고유영토'라는 보다 직접적인 표현방식을 사용하면서 도발의 수위를 한층 강화했다.

매년 일본 방위성 방위백서 및 외무성 외교청서에서의 독도 기술 반복 등 일련의 독도 영유 도발이 계속 이어져 오다, 심지어 2012년 8월에는 지난 1954년 및 1962년 이래 50년 만에 일본이 다시 한국의 고유영토인 독도를 국제사법재판소(ICJ)에 제소 제의하는 등 이 때부터는 적극적으로 국제공론화를 시도해 오고 있다.⁸⁾ 2013년 2월 일본의 내각관방부에서는 '영토·주권대책기획조정실'을 설치하여, 동년 7월 영토주권을 둘러싼 전문가 간담회 개최 및 국제홍보 방안을 마련하기도 했다. 일본 외무성에서도 일본의 입장을 담은 동영상 등 홍보자료를 외국어로 제작하는 등 국제 홍보에 주력해 왔는데, 특히 2014년 이래 일본 정부 차원의 독도영유권 도발 행태들이 집중적으로 표출된 바 있다.

이를테면 일본 정부 차원의 영토문제 전문 홈페이지 처음 개설(2014.1.24), 일본 정기국회에서의 외무상 외교연설에서 "독도는 일본의 고유 영토" 표현이 처음 등장(2014.1.25), 일본 문부과학성의 '학습지도요령 해설서' 개정판에서 "독도 고유영토" 직접 명기(2014.1.28), 일본 방위백서의 방공식별구역 지도에서 독도 상공을 일본 영공으로 처음 표시하고 색인 항목에 '다케시마'가 처음 추가(2014.8.5.)되기도 했다.

2014년 이래 일본 외무성 산하 일본국제문제연구소 홈페이지(영문판)에 독도를 포함한 일본의 영토 이슈 요약보고서(영문/26쪽 분량) 탑재를 비롯하여 일본측 독도논문의 영문번역본을 지속적으로 탑재하는 등 국제홍보전을 본격화 하는 추세

8) 1954년 9월 25일에 일본은 처음으로 한국 정부에게 독도 영유권 관련 국제사법재판소(ICJ) 합의 제소를 제안한 바 있고, 1962년 3월에도 한일외상회담에서 ICJ 제소를 제의한 바 있었다. 1950년대 이래 한일 간 독도 관련 망라된 연표에 대해서는 배진수, 『독도 이슈 60년과 한국의 영토주권: 독도 이벤트데이터(1952~2010년)』(동북아역사재단, 2012) 참고.

에 있다. 아마도 2014년도 초에 한국의 독도 입도지원센터 건립 예산이 반영(2014.1.1.)됨에 따라 일본의 독도 영유권 도발 수위가 정부 차원에서 연초부터 격상된 것으로 보인다. 일본국제문제연구소 홈페이지(영문판)에 계속 탑재되어 온 일본의 영토 이슈 요약보고서(영문/26쪽 분량) 관련,⁹⁾ 영문 제목은 "Japan's Territorial Issues and the Historical Understandings of the Concerned Countries: Case Studies on the Senkaku Islands, Takeshima and the Northern Territories" (일본의 영토이슈와 관련국의 역사적 이해: 센카쿠, 독도, 북방도서 등 사례연구)로 되어 있다. 또한 보고서 끝에 영토이슈 관련 일본외교부 공식입장의 웹사이트가 링크로 소개되어 있다.¹⁰⁾ 이 보고서의 핵심 논지는 일본 관련 영토이슈들에 대해 관련국들 간 역사적 이해와 해석이 서로 상이하다는 것인데, 관련국들의 경우 “침략자(일본)-피해자(관련국)” 구도로 이해하고 있으나 일본의 입장은 “국제법과 전후 국제질서” 맥락에서 이해되어야 한다는 주장을 담고 있는 것으로 파악된다.

특히 독도 영유권과 관련해서 이 보고서에서 기술하고 있는 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 한국이 “독도가 식민침탈 과정에서 불법적으로 침탈당했던 것”이라고 주장하나 한국 주장은 “매우 모호(very vague)”하고 또한 “실증적 근거도 없다(have little factual basis)”고 기술하고 있다. 즉 일본의 1905년 독도 편입 조치 이전까지 한국이 독도를 소유했다는 근거가 없음을 강조하고 있다. 둘째, 전후 샌프란시스코강화조약의 ‘독도 누락’은 “일본의 독도 영유권” 관련 “의도적(intentional)” “확인(confirming)”을 의미하는 것이라는 주장이다(‘한국정부의 수정 요구’에 대한 ‘미국 국무성(러스크)의 거부 문건’ 소개). 셋째, 1965년 한일기본조약 체결 이래 양측의 자제되어 온 독도영유권 대응 방식이, 2012.8 한국 이명박 대통령의 “독도 기습 방문(sudden landing on Takeshima)”으로 인해 “균열될 수 있음(could be shattered)”이라고 기술하고 있다. 결론적으로, 일본국제문제연구소의 영문 영토이슈 보고서의 요지는 “한국이 독도 관련 분쟁의 존재 자체를 인정하지 않고 있으며, 법적 해결을 거부하고 있으며, 점령을 계속

9)_ www2.jiia.or.jp > research and publication > research (ongoing project 5건 및 research outcomes 36건 목록 게시). ‘research outcomes’ 36건 목록 중 첫 번째가 일본의 영토이슈 (영문)보고서임.

10)_ 이 보고서의 2014년 3월 일자 서문(Preface)에서 일본국제문제연구소장은, 이 보고서는 일본국제문제연구소 내 ‘일본 영토해양 이슈 태스크포스’가 2013년도 수행한 연구프로젝트의 요약 보고서임을 밝히고 있다.

하고 있다”는 것이다.

금년 2016년 들어 7.10 참의원 선거와 관련하여 일본의 집권 자민당에서는 심지어 독도 관련 연구기관을 신설하는 공약까지 포함시키고 있어 심히 우려되고 있다. 즉, 6월 20일 작성된 일본의 집권 자민당 공약집인 ‘종합정책집 2016 J-파일’의 455개 항목 중 435번 항목(북방영토·죽도문제에 관한 제3자 연구기관 신설)에서 “새 기관의 연구 성과를 활용해 국내와 국제사회에 법과 역사에 근거한 일본의 주장을 보급·계몽·홍보하는 활동을 할 것”이라고 공약하고 있다.

물론 외형상으로는 7월 10일로 예정된 일본의 참의원 선거를 대비한 집권 자민당의 공약 형태로 발표된 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 당시 7월 12일로 예정된 필리핀-중국 간 남중국해 관련 국제중재재판소(PCA)의 중재결정을 염두에 두고, 새로운 독도 연구기관의 신설 목적이 국제사법적 절차를 대비한 것은 혹 아닌지 여부도 면밀히 주목해 볼 필요가 있을 것이다. 향후 실제로 독도 연구기관이 신설될 경우 충원될 구성원의 전공 여부 및 사업계획의 구성과 예산 배정의 분포 등을 종합적으로 추적해 볼 필요가 있다. 이러한 점은 최근 계속되는 일본측의 독도 관련 논문의 영문번역 추진과도 연계되는 측면이 있을 수 있다.

이러한 차원에서 최근 일 정부의 홈페이지에도 작년 2015년도 이래 독도 관련 자료의 계속적인 업로드가 진행되고 있다. 일본 정부는 오키나와현 센카쿠열도와 시마네현 독도(일본명 다케시마)가 일본 고유의 영토라는 것을 알리기 위해 역사적 자료 등 약 200건을 게재한 사이트를 이미 작년인 2015년 8월에 내각관방 홈페이지에 개설해 일본어 버전과 더불어 영어 버전으로도 자료 내용을 해설한 바 있었는데, 금년 2016년 최근 9월 23일에도 새롭게 약 200건의 자료를 추가로 게시했다. 그 중 센카쿠열도에 관해서는 2차 대전 이전부터 전쟁에 걸쳐 오키나와현의 수산 시험장이 우오쓰리시마(魚釣島)등 주변에서 어업 자원 조사를 했다는 것을 나타내는 자료가 포함되어 있으며, 독도에 관해서는 에도시대부터 독도가 일본 영토의 일부로 알려졌다다는 것을 나타내는 일본의 고문서가 포함되어 있는 것으로 알려진다.¹¹⁾

뿐만 아니라 최근 2016년 9월 25일 일본 교도통신의 보도에 따르면, 일본 정부가 독도와 센카쿠(尖閣·중국명 댜오위다오<釣魚島>)열도, 쿠릴 4개 섬(일본

11) NHK 2016-09-24 11:33. 尖閣諸島と竹島 固有領土と示す資料 新たに200点公開
<http://www3.nhk.or.jp/news/html/20160924/k10010705321000.html>

명 북방영토)의 일본 영유권을 주장하는 자료를 내년 도쿄 도심에서 상설 전시하는 방안을 검토한다고 한다. 관련 자료 일부는 도쿄 고토(江東)구 소재 해상보안청 해양정보부 시설에서 전시돼 왔는데, 평일에 공개되는 이 시설 방문자는 월 평균 100명 정도다. 일본 정부는 도쿄 도심에서 상설전을 열면 방문객이 늘어날 것으로 판단, 내각관방 소속 영토·주권대책기획조정실이 통행이 잦은 역 인근 시설 등을 검토할 것으로 알려졌다.¹²⁾

나. 센카쿠(조어도) 사례의 개관

현재 일본의 실효지배 하에 있는 조어도 또는 센카쿠열도(일본명 尖閣列島; 중국명 釣魚島; 대만명 釣魚臺)¹³⁾는 5개의 작은 섬과 3개의 암초로 구성되어 있는데 대만 북동쪽으로 190Km, 중국 본토에서는 350Km, 일본 오키나와에서는 480Km 떨어져 있으며, 그간 일본과 중국 및 대만간에 영유권 분쟁이 있어 온 지역이다. 이 지역은 전략적 가치로서 러시아 극동함대의 이동을 통제할 수 있을 뿐만 아니라 페르시아-인도양-말라카해협-동중국해-일본열도로 이어지는 일본 석유수송로의 요충지이기도 하다.

이 지역은 1895년 청일전쟁 당시 일본의 영토로 되었다가, 2차대전 이후인 1951년 9월 8일 대일강화조약때 일본으로부터 미국에 이양되었으며, 이로부터 20년 뒤인 1971년 6월 17일 미일간 오키나와 반환협정때 미국관할로부터 일본 영토로 다시 복귀하게 되어 현재 일본의 지배하에 있음으로 해서 중국,대만측으로부터 영유권 주장이 제기되고 있는 상황이다.

먼저 중국측(대만 포함)의 주장논거를 보면, 이 지역은 역사적으로 1534년 중국이 처음 발견한 이래 중국의 고유영토로서 청일전쟁 당시 시모노세키 불평등 조약에 의해 일본에 강제 할양되었으며, 2차대전 이후 제3자인 일본과 미국간에 불법이양과 복귀를 통해 현재 일본관할로 되어있을 뿐이라는 것이다. 이에 대해

12) 연합뉴스, 2016.9.25.

13) ‘조어도’라는 명칭은 명대의 서적들이 釣魚嶼라고 표기하고 있는 반면, ‘센카쿠(‘尖角’)열도라는 일본명은 1843년 이 지역을 조사한 영국의 전함인 일부 섬들에 대해 Pinnacle Islands 또는 Pinnacle Groups로 표기한데서 유래한 것으로 일컬어진다. 본고에서는 현 실효지배 국가를 기준으로 ‘센카쿠(조어도)’ 또는 ‘센카쿠(다오위다오)’라고 가급적 표기하기로 하고, 경우에 따라서는 해당 국가의 주장과 행위를 기술할 때 편의상 ‘센카쿠’ 또는 ‘조어도’나 ‘다오위다오’로 혼용하여 사용하기로 한다.

일본측 주장은, 이 지역이 청일전쟁 당시 강제할양된 것이 아니라 원래 무주지였던 것을 1895년 1월 14일 정식으로 일본이 오키나와현으로 편입 조치한 것이며 미국과의 이양 및 복귀절차도 적법한 것이라고 대응하고 있다.¹⁴⁾

중국의 기본 입장은 조어도가 예로부터 중국의 영토이고 역사적 및 국제법적으로 중국의 주권을 입증하는 근거가 있다는 입장이다. 중국측 주장에 의하면, 명과 청국의 문헌에도 자국의 영토로 표기되어 있으며, 지질학상으로도 대만해의 해분(海盆)내에 위치해 있다고 한다. 먼저 역사적 근거로는, 1400년대 및 1500년대의 명 조정이 조어도의 존재를 명확히 인지하고 있었다고 주장한다. 이를테면, 1403년 명대의 『順風相送』에 釣魚台라는 표현이 등장하고 있으며, 1534년의 책봉사 진간(陳侃)의 보고서인『使琉球錄』에도 ‘조어도를 기준으로 삼아 항해했다’고 기록되어 있음을 근거로 제시하면서, 명·청 양 조정이 모두 조어도를 당시 해군작전 범위 안에 두었다고 주장한다. 중국측의 주장에 따르면, 1895년에 일본이 청일전쟁에서 청의 패배가 이미 결정된 상황을 틈타서 《馬關條約》(시모노세키 조약) 체결(1895.4.17)의 3개월 전인 1895년 1월 14일에 이들 섬들을 절취하고 오키나와현의 관할로 편입한 것에 불과하다고 주장한다.

이에 반해 일본의 주장을 보면 다음과 같다. 현재 일본 외무성 홈페이지에는 “센카쿠제도의 영유권에 관한 기본견해”가 실려 있으며, 이는 1972년 3월 8일 최초의 외무성 발표에서 연호를 서기로 바꾼 것 외에는 그대로 유지되고 있는 것으로 파악된다. 일본의 기본 입장은 센카쿠 열도가 무인도일 뿐만 아니라 당시 청의 지배 흔적이 없다는 것을 확인한 후, 1895년 1월 14일 정식으로 각의 결정을 통해 일본 영토에 편입(오키나와 이시가키 시-石垣市)된 것이라는 입장이다.

일본은 역사적 근거로서, 1884년에 후쿠오카 사업가 고카(古賀)가 국유지 차용원을 제출하고, 1886년 메이지 정부는 네 개의 섬에 대해 30년 무상 임대와 유료불하를 하였으며, 경영난으로 1940년 공장을 폐쇄하면서 무인도가 되었다

14) 이하 센카쿠(조어도) 분쟁의 개관에 대해서는 배진수, “중일 센카쿠(조어도) 영토분쟁과 한반도,” 『안보학저널』 제1권 제1호(2013); 배진수, 『세계의 도서분쟁과 독도 시나리오』(한국군사문제연구원, 1997); 최장근, “전후 일본의 센카쿠 제도에 대한 영토전략,” 『동북아 문화연구』 제11집(2006); 손기섭, “북방4도와 센카쿠 열도 해양분쟁의 특성,” 『일본문화연구』 제27집(2008); 하도형, “2010년 중·일 다투어다오 분쟁과 중국의 대응,” 『영토해양연구』 Vol.3 (Summer 2012); 이명찬, “일·중 간 센카쿠제도 분쟁과 일본의 대응,” 『영토해양연구』 Vol.3 (Summer 2012) 등 참고. 동아시아의 민족주의 기류와 관련한 연구로는 고상두, “센카쿠 열도를 둘러싼 중·일 영유권 분쟁과 민족주의,” 한국학술원 제13차 코리아포럼(2011.4.8) 발표논문 등 참고.

고 주장한다. 또한 1969년에 류큐정부는 남소도(南小島)에 수십명의 대만인 노동자가 불법으로 상륙하여 좌초선박의 해체작업을 하고 있음을 발견하고 퇴거요구를 한 적이 있으며, 이 같은 대만인의 불법입국을 막고자 류큐정부는 미국정부의 원조를 얻어 1970년 7월 센카쿠에 영역표시관을 건립하기도 했음을 들고 있다. 이후 센카쿠열도가 분쟁의 대상이 된 것은 1968년에 해저탐사결과 이 지역의 석유 및 천연가스 부존가능성이 발표되면서 부터였는데, 이후 1970년, 1978년, 1996년, 2004년, 2010년, 2012년 등 수 차례에 걸쳐 양측간 영유권을 둘러싼 분쟁이 발생하였다.

일본과 중국 간 센카쿠(조어도) 관련 주장 및 조치행위 등과 관련된 주요 연표를 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

표-2 일·중 간 센카쿠(조어도) 관련 주요 연표

	중국(주장 또는 행위)	일본(주장 또는 행위)
1403(明)	『順風相送』에 釣魚台라는 표현이 등장	
1534(明)	책봉사 진간(陳侃)의 보고서인『使琉球錄』에도 ‘조어도를 기준으로 삼아 항해했다’고 기록. 이 외 문헌들 제시.	
1879.4		류큐를 오키나와 현으로 개칭-일본 영토에 복속
1884		일본인, 센카쿠에 ‘최초’ 상륙
1895.1.14		일본내각 결의 ‘센카쿠에 항로표지 설치’ (※당시 실제로 설치되지는 않음)
1895.4.17	청일전쟁(1894.6~1895.4) : 일본승리에 따라 시모노세키(下關)조약 체결 ‘대만·펑호제도→일본에 할양’ 대만과 함께 일본영토로 강제할양됨 (조어도=대만의 부속도서)	시모노세키조약과는 별개로, 그 이전 (1895.1.14) 각의결의에 따른 것 (무주지 선점).
1951.9.8	샌프란시스코강화조약 체결(발효: 1952.4.28) ‘오키나와/류큐-미국의 신탁통치 결정’ ※ 센카쿠(조어도)관련 구체적 명시 없음	
1953.12.25	미국 오키나와 민정부 제27호 명령(오키나와열도의 지리적 경계) : 신탁구역 포함-미국의 사격장으로 사용	
1968.10~11	UN 아시아극동경제위원회 해저 탐사 ☞ 1969.5: 탐사결과 발표 ‘석유·천연가스 부존 가능성’	
1969.5.10		이시가키시, 지적 표시 및 표지 설치
1970.7.10		일본, 센카쿠에 主權碑 건립

	중국(주장 또는 행위)	일본(주장 또는 행위)
1971.6.11	중화민국, 영유권 주장	
1971.6.17		미-일 오키나와 반환협정
1972.5.15		미→일 '센카쿠 관할권' 반환
1972.9.29	중·일 수교	
1978.4	중국선박 접근-긴장 고조	
1978.8.12	일-중 평화우호조약 체결	
1979.1	미·중 수교	
1979		무인기상관측소 건립
1992.9	중국 영해법 발표 (조어도=중국령 포함)	
1994.11.16	UN해양법협약 발효 (200해리 배타적경제수역 설정) *채택(1982.4.30), 서명(1982.12.10)	
1996		일본 우익단체, 등대 설치
1997.11	일·중 어업협정 서명 (센카쿠 EEZ 확정 보류)	
1998.9	홍콩시민단체 선박 조어도 접근-일본 저지로 침몰	
2004.3.24	중국인(7명) 조어도 상륙	강제추방 조치
2005.2		일본 지도에 센카쿠 등대 게재
2010.9.	중국, 대일 희토류 수출금지(강경 대응)	일본순시선 충돌 중국선장 체포, 구속 중국선장 석방 송환후 종결
2012.9	조어도 영해기점 선언, 해양감시선 진입	센카쿠 국유화 결정
2013.11	동중국해 방공식별구역 선포	

출처: 배진수, “중일 센카쿠(조어도) 영토분쟁과 한반도,” 『안보학저널』 제1권 제1호(2013), pp.25~26.

다. 남쿠릴(북방4도서) 사례의 개관

남쿠릴(북방4도서)도서는 일본의 북해도(홋카이도)와 러시아의 캄차카반도를 잇는 쿠릴열도 20개 도서 중 최남단의 두 섬 에토로프와 쿠나시리 그리고 북해도 북쪽 근해의 두 섬 하보마이와 시코탄을 말하는데, 러시아에 대해 일본이 반환을 요구하는 도서영유권 분쟁지역이다. 일본과 러시아 간 최초의 국경협정이 라고 할 수 있는 1855년의 러일화친조약 때부터 북방4도서는 일본영토로 확정 되었으며, 20년 뒤인 1875년에는 러·일 간 쿠릴·사할린교환조약(1869년 러시아군의 사할린 진입사건 계기)에서 당시 양국이 공동관리하던 사할린을 러시아에 양보하는 대신 일본은 쿠릴열도 전체지역으로 영유권을 확대하게 되었다. 이

어 30년 뒤인 1905년 러일전쟁에서 일본이 승리한 후 러시아와 체결한 포츠머스조약에 의해 일본은 사할린 남부지역(북위 50도 이남)까지 차지하게 되었다.

제2차 세계대전이 끝나갈 무렵인 1945년 러시아의 참전에 합의한 얄타협정(2.11)에서 소련은 對日 참전조건으로서 러일전쟁시(1905) 침해당한 러시아의 구영토인 남사할린의 반환과 쿠릴열도의 양도를 보장받게 되었고, 2차대전에서 일본이 패망하자 소련은 1951년 샌프란시스코 강화조약에 의거 러시아의 구영토(쿠릴열도와 사할린 남부)를 회복하는 과정에서 원래 일본영토였던 쿠릴열도의 두 섬(에토로프, 쿠나시리)은 물론 쿠릴열도와는 별개인 하보마이군도와 시코탄섬 등 북방4개도서를 모두 차지하게 되어 양국간 영토문제가 발생하게 된 것이다. 문제가 되는 부분은 바로 쿠릴열도 중 두 섬에 관한 양측의 해석이 서로 다르다는 데 있다. 즉, 러시아는 샌프란시스코 강화조약상 일본의 영토평기 조항에 쿠릴열도가 명시되어 있는 만큼 당연히 러시아 영토로 복귀되어야 한다는 것인데 반해, 일본측 주장은 여기서 말하는 쿠릴열도에 원래의 일본영토였던 두 섬(에토로프, 쿠나시리)이 포함되지 않는다는 것이다.

북방4도서 문제의 전개양상을 시기별로 구분하면, 러시아의 북방도서 점령 이래 1985년 소련의 고르바초프 등장 이전까지의 ‘對立期’와 고르바초프 등장 이래 현재까지의 ‘妥協摸索期’로 크게 둘로 나눌 수 있다.

먼저 ‘對立期’의 북방도서 문제에는 러·일 두 당사자 관계는 물론 주변국과의 관계, 특히 미국의 이해관계와도 얽혀 있음을 알 수 있다. 당초 1956년 일·소공동선언에서 소련이 하보마이와 시코탄 두 섬만의 반환을 제의하자 일본도 당시 그 선에서 합의를 보려고 했으나 미국의 반대로 무산되고 말았는데, 당시 미국은 일본이 하보마이와 시코탄 등 두 섬의 반환에만 합의하고 나머지 에토로프와 쿠나시리를 소련에 양보하면 오키나와의 영구점령도 불사한다고 강력 경고하는 등 강경한 태도를 표시했기 때문이다.¹⁵⁾ 이후 1960년 1월 19일 미일간 신안보조약(미·일 상호협력 및 안전보장에 관한 조약)이 체결되자 구소련의 입장은 180도 선회하여 영토문제 존재자체를 거부하는 한편 1956년 공동선언에서 북방영토의 반환조건인 평화조약 체결에 일본 영토로부터의 외국군대 철수를 추가하는 등 강경해졌다.

15) 한영구, “일·소관계에 있어서의 북방영토(4개도서) 문제,” 『주요국제문제분석』(외무부 외교안보연구원), 1989. 4. 6, p. 5.

그러다가 1970년대 초 미·중공 간 접근에 위협을 느껴 1973년도 한 때 다시 논의재개를 합의하기도 했으나, 1970년대 중반 소련의 북방4도서 군사기지 건설, 1978년 일·중평화우호조약 체결, 1979년 소련의 아프칸침공에 대한 일본의 비난 등 일련의 사태로 인해 양국간 관계가 다시 악화되어 소련은 북방영토 문제에 대한 기존의 “이미 해결” 또는 “영토문제 부재”라는 입장을 다시 견지하는 한편 일본은 북방4도서의 반환 주장으로 맞서게 된 채로 1980년대를 지내오게 되었다.

이후 1985년 고르바초프의 등장으로 북방도서 문제는 양국간 일대 전환기를 맞이하여 현재까지 ‘妥協摸索期’로 접어들게 된다. 고르바초프의 개혁정책 일환으로 소련은 일본과의 관계개선 및 경제협력이 필요하게 되었고 따라서 일본과의 관계개선에 최대 걸림돌이 되어 온 북방도서 영토문제의 해결을 모색해야만 했다. 그 일환으로 1988년 양국은 “평화조약 체결을 위한 상설작업그룹” 설치에 합의하여 이듬해인 1989년 3월 21일 첫 회담이 개최되기도 했다. 그러나 이 때까지만 해도 소련의 입장은 북방도서 영토문제의 해결은 가급적 회피하면서 미래의 해결사항으로 넘기려는 태도를 견지하고 있어 별 진전을 보이지 못하였다.

양국간 북방도서 문제의 본격적 논의는 소련이 붕괴하고 엘친의 러시아가 등장한 후인 1993년 10월 도쿄선언에서 비롯된다고 볼 수 있는데, 여기서 러시아는 북방도서 영토문제의 존재를 정식으로 인정하게 되고 “법과 정의”에 따른 북방도서 문제의 해결 원칙을 확인하게 된다. 비록 1996년 2월 22일 일본이 북방4도서를 포함한 200해리 경제수역을 선포한 것을 계기로 러시아의 입장은 한 때 강경해지기도 했는데, 1996년 8월에 하보마이 군도해상에서 러시아 영해를 침범한 일본어선에 대해 러시아 순시선이 발포하는 한편 동년 10월 12일에는 쿠릴열도 부근 북부 러시아 영해에서 불법 어로작업을 하던 일본어선을 나포한 적도 있었다.

그럼에도 불구하고 1996년 4월 미일간 신안보조약의 강화는 러시아의 경제적 필요성에 덧붙여 러시아의 일본 접근을 더욱 가속화시키게 되어, 러시아는 1996년 11월 들어 일본에 대해 북방영토의 공동개발을 공식적으로는 최초로 제의하였으며, 일본도 이에 대해 신중히 검토할 방침임을 밝힌 바 있다. 양국간 북방도서 논의는 1997년 11월의 러일정상회담과 1998년 4월의 러일정상회담을 통해 양국간 최대현안인 평화조약 체결 문제와 본격 연계되어 논의되기 시작했다. 지난 1997년 11월의 정상회담에서 양국은 비록 무산되긴 했지만 2000년까지 북방도서 영토문제의 해결을 포함한 평화협정을 체결하기로 하는 획기적 합의에

도달한 데 이어, 1998년 1월에는 러시아가 쿠릴열도의 병력감축을 약속하였고 1998년 2월에는 1956년 당시 러일공동선언에서 러시아가 제시한 하보마이와 시코탄 두 섬의 반환이 법적으로 유효함을 공식화¹⁶⁾하기도 하였으며 또한 1998년 2월 22일 조인된 러·일 새 어업협정에서 러시아는 일본 어선의 쿠릴열도 조업을 허용하기도 했다.

1998년 4월 18일과 19일 양일간 일본에서 개최된 러·일 정상회담에서도 양국은 북방영토 문제의 존재를 재확인하는 한편 조속한 해결에 합의하였는데, 러시아가 제의한 바 있는 북방도서 공동개발과 관련한 가시적 조치로서 일본은 북방 영토내의 항만 확충과 비행장 및 수산물가공 공장의 건설도 적극 검토하기도 하였다. 이 회담에서 주목되는 사실로, 일본은 러시아에 대해 영토반환 문제의 해결방식으로 다음과 같은 새로운 제안을 하게 되었다. 현재 북방 영토가 위치한 오토츠크 해상은 국제법상 일-러간 국경선이 확정되어 있지 않다는 점을 근거로, 일본은 북방4도서 중 가장 북쪽에 있는 에토로프섬과 러시아 우루프섬 사이에 국경선을 긋는 방안과 함께 북방4도서의 일본 이양때까지는 양국이 과도기간을 설정하고 이 기간 중 러시아의 임시행정권을 인정하는 소위 홍콩식 단계적 이양방식을 제의했던 적이 있었는데, 이에 대해 러시아는 신중하면서도 비교적 부정적인 입장을 나타낸 바 있다.

이후에도 러일 간에는 2001년 정상회담 등을 통해 양국간 평화조약 체결을 통한 해결 원칙에는 공감대를 재차 확인하고 있음에도 불구하고 별 진전없이 답보상태가 지속되는 가운데, 한때 2006년 말부터 일본에서는 북방도서 문제의 해법으로 4개 섬의 영유권을 면적 기준으로 절반씩 나눠 갖는 ‘면적분할론’이 이따금씩 제기된 적도 있다. 이 주장에 따르면, 현재 북방4도서의 총면적은 5,036 평방 Km인데 이를 절반씩 나누게 되면 ‘하보마이’ ‘시코탄’ 2개 섬 및 남쿠릴의 ‘쿠나시리’섬은 물론이고 다른 마지막 섬인 ‘에토로프’ 섬의 일부도 일본 영유권이 된다는 주장이다. “북방4개 도서 전체 반환”이라는 목표 달성에는 미흡한 편이나 러시아가 주장했던 적 있는 ‘하보마이’ ‘시코탄’ 2개섬 반환 보다는 일본측에 더

16) 1993년 도쿄선언에서 러시아 엘친 대통령이 “구소련과 체결한 국제조약을 승계한다”고 표방함으로써 1956년의 공동선언의 효력을 간접적으로 인정한 적은 있으나 직접적으로 유효하다고 밝힌 것은 1998년 2월의 이 때가 처음이었다. 그러나 당시 러시아 외무부의 입장표명 직후 익명의 러시아 외무부 관리는 러시아의 하보마이·시코탄 두 섬 반환의무를 부인하기도 하는 등 러시아내 강·온파간 갈등의 소지가 엿보이기도 했다.

유리한 방안인 셈이다. 또한 일본은 이 ‘면적분할론’ 방안이 러시아가 과거 2004년에 중국측과 하바롭스크 인근 도서를 둘러싼 국경분쟁 사례에서 적용한 사례라는 점을 들기도 한다.¹⁷⁾

라. 남중국해 사례의 개관

남중국해에는 파라셀 군도(Paracel Islands, 중국명 시사西沙군도/베트남어 호양사 黃沙 Quần đảo Hoàng Sa)와 스프래틀리 군도(Spratly Islands: 중국명 난사南沙/베트남어: 쩌엥사 長沙 Truong sa)를 둘러싼 영유권분쟁이 존재하는데, 서사군도에 비해 남사군도의 영유권분쟁이 더 복잡한 양상을 나타내고 있다. 서사군도는 중국의 해남도 동남쪽 약 300Km에 위치하는 관계로 남사군도에 비해 영유권을 주장하는 국가도 중국과 베트남 및 대만에 한정되어 있는 편이다. 서사군도 지역에서는 과거 1974년 1월 15일부터 20일사이에 중국-베트남 간 무력 충돌이 일어났으며, 그 후 지금은 중국의 지배하에 있으나 여전히 영유권쟁이 제기되고 있다. 비록 중국과 베트남 간에 이 지역 영유권분쟁과 관련하여 1994년 8월 15~16일 양일간 하노이에서 고위급 국경회담이 열렸으나 합의를 도출하는 데는 실패하기도 했다.¹⁸⁾ 이 와중에 중국은 1995년 들어 서사군도에 대한 영유권 주장을 되풀이하는 한편 이 군도의 해역에서 작은 섬 3개를 새로 발견하면서¹⁹⁾ 이 지역 지배권을 강화시켰다. 2014년 11월에도 중국 해경선이 서사군도 해역에서 조업 중이던 베트남 어선 2척의 조업을 견제한 사례가 있다.²⁰⁾

다음은 서사군도에 비해 보다 복잡한 양상을 보이고 있는 남사군도 분쟁에 관해 살펴보기로 하자. 남사군도는 남지나해상에 위치한 약 400개의 소도서, 환초, 암초, 모래톱 등으로 이루어진 군도로서 그 분포범위는 약 80만km²에 이르며, 경제적 및 전략적 중요성을 가지고 있는 관계로 주변국들간 영유권분쟁이 상존하는 지역이다. 우선 경제적 중요성으로는 약 300억톤의 원유(중국 확인) 및 450억톤의 천연가스가 매장된 지역이며, 전략적 중요성으로는 서태평양과 인도양을

17)_ 중앙일보, 2007.1.23, 16면 참고.

18)_ 「조선일보」, 1994년 8월 19일.

19)_ 「조선일보」, 1995년 1월 25일.

20)_ 『영토해양연구』 Vol.8 (Winter 2014), '영토·해양 일지' 참조.

연결하는 해상요충지일 뿐 아니라 레이다·통신기지·비행장 등 군사전진 기지로 사용가능한 군사전략적 요충지이다.

남사군도 지역의 분쟁발생 배경은 중동전쟁이후 1970년대 석유파동 당시 이 지역이 석유와 천연가스 등 지하자원의 보고로 알려지면서 주변국들간 영유권분쟁이 가열되기 시작했다. 현재 이 지역은 중국, 베트남, 말레이시아, 필리핀, 대만, 부루네이 등 6개국이 각각 지리적 인접성 및 역사적 근거를 이유로 영유권을 주장하고 있으며 일부도서를 점령하고 군사력을 배치하고 있어 동아시아지역내 잠재적 분쟁요인으로 작용하고 있다. 이 지역 최대 이해당사자는 중국과 베트남으로 압축될 수 있으며, 실제로 이 지역 최초의 해상 무력충돌은 1988년 3월 14일 중국-베트남 간에 발생하였고 이 때 중국은 베트남으로부터 6개의 섬을 빼앗게 되었다. 이후 1992년 6월 이 지역 관련 6개국 간에 현상유지와 평화적 이용을 천명한 마닐라선언이 채택되면서 한동안 잠잠하다가, 이 지역 두 번째의 무력충돌이 1995년 2월 필리핀이 영유를 주장하는 Mischief 환초에서 필리핀과 중국 사이에 발생하였다.²¹⁾ 1995년 11월 27일에는 이 지역 최대의 이해당사국인 중국과 베트남 간에 영토분쟁 등 과거청산에 합의한 바도²²⁾ 있었으나, 다른 한편으로는 1996년 들어 베트남이 미국석유회사와 석유탐사계약을 체결한 지역(코노코광구)이 과거 1992년 중국의 석유탐사지역(크레스톤광구)과 겹치는 부분이 생겨 양국간 외교마찰이 빚어지기도 했다.²³⁾

2007년 12월 22일 중국은 자국의 점령 행위를 정식으로 정당화하기 위해 파라셀 군도와 스프래트리 군도를 포함하는 현급(縣級) 도시인 산사시(三沙市)를 설립한다는 국무원의 결정을 공포한 바 있는데²⁴⁾, 당시에 베트남 외교부 대변인 레중(Le Dung)은 중국의 결정을 반대함을 선언하고 베트남의 이 두 군도에 대한 주권을 언명하기도 했다. 2012년 6월 21일에는 실제로 난사·시사·중사 군도를 통합 관할하는 ‘산사시’ 정부가 기존의 현급(縣級)에서 지급(地級)으로 승격되어 시사군도의 가장 큰 섬인 융싱다오(永興島)에 설치된 데 이어, 동년 7월

21) 남사군도지역 첫 번째 무력충돌(1988년 3월)은 중국의 점령지에 베트남 무장인력의 상륙으로 인해 빚어졌으며, 두 번째 무력충돌(1995년 2월)은 필리핀 점령지에 중국이 영구건조물을 설치하면서 비롯되었다.

22) 「조선일보」, 1995년 11월 29일.

23) 「매일경제신문」, 1996. 4. 15, 9면.

24) 응우옌 나 외, 『호양사, 쓰영사는 베트남의 것』(호찌민시: 나쑤엇반째, 2009) 참고.

19일에 당 중앙군사위원회는 광저우(廣州) 군구에 인민해방군 산시 경비구(사단급) 설립을 승인하는 등 군대까지 배치하면서 중국과 베트남 간 남중국해 갈등은 새로운 국면으로 접어들게 되었다. 이는 전체 인구가 1,000명 정도에 불과한 곳에 상주 인구보다 많은 사단급 군대를 배치한 것을 의미한다.²⁵⁾

최근 남중국해 내 중국의 인공섬 조치와 관련하여 지난 2003년 초부터 필리핀이 자국 대륙붕에 위치한다는 이유로 국제재판에 제기한 이래 일련의 과정을 거치면서 마침내 2015.10.29 국제중재재판소(PCA)는 필리핀이 제기한 이 사건의 관할권 및 소(訴)의 허용성에 관한 중재결정을 내리게 되었고, 결국 2016.7.12 필리핀 주장을 대부분 인정하는 중재결정이 내려졌다. 그러나 중국은 여전히 국제중재재판소의 관할 자체를 인정하지 않기 때문에 판결 내용에 승복할 수 없다는 입장이어서 남중국해 내 관련국 간 긴장의 우려는 여전히 지속되고 있는 상황이다. 그 와중에 필리핀에서의 두테르테 새 대통령 등장과 미국의 새 대통령 트럼프의 당선 등으로 인해 남중국해 PCA 판결 이후와 관련된 중국-필리핀-미국 간 막후의 외교전이 당분간 진행될 것으로 예상된다.

3. 동아시아 영토갈등 사례의 국제정치적 및 안보전략적 함의 분석

가. 독도 사례의 함의 분석

독도문제의 성격상, 독도의 국제정치적 및 안보전략적 함의와 관련해서는 일본의 변수 못지않게 미국 변수 또한 살펴보지 않을 수 없다. 일본 변수의 전반적 맥락에 대해서는 앞서 ‘제2장 독도 사례의 개관’ 부분에서 한일 간 독도 이슈의 전개과정과 관련하여 이미 부분적으로 언급되었으므로, 여기서는 주로 미국과의 국제정치적 및 안보전략적 함의를 주로 살펴보면서 일본 변수의 함의에 대해서도 부분적으로 추가하는 식으로 분석해 보고자 한다.²⁶⁾

독도문제에 관한 지금까지의 미국 입장은, 한일간 독도문제에 개입하지 않으

25) 『서울신문』, 2012년 7월 26일, 16면; 8월 6일, 16면; 『동아일보』, 2012년 7월 24일, 18면.

26) 이하 미국과 일본의 정권교체와 독도 이슈에 관한 구체적 분석에 대해서는 배진수, “독도문제의 국제정치학적 접근과 분석: 미국·일본 정권교체의 독도 시사점을 중심으로,” 배진수 외, 『독도문제의 학제적 연구』(동북아역사재단, 2009), pp. 28~39 참고.

며 양 당사국간 해결될 사항이라는 입장을 취하는 것으로 보인다. 역대 미국의 대통령선거와 마찬가지로 2008년 미국 대선에서도 '독도' 관련해서는 어떠한 공식 입장도 표명된 바 없는 것으로 파악된다. 그럼에도 불구하고, 역대 미국의 정권교체 시기별 독도관련 사건일지를 비교한 다음 <표 3>을 분석해 보면 몇 가지 흥미로운 패턴이 발견된다.

첫 번째 특징으로서, 미국이 개입된 '독도' 관련 사건의 대부분은 공교롭게도 역대 미국의 '민주당 집권시기'에 발생한 것으로 나타난다. 제2차 세계대전후 독도 등 일본의 영토처리를 위한 샌프란시스코 평화조약의 초안이 수 차례 수정되면서 작성된 시점과, 1951년 9월 8일에 서명되어 마침내 1952년 4월 28일 발효된 시점이 모두 민주당 트루먼 정부때 이루어졌는데, 바로 이때 마련된 최종 초안에서 일본의 영토로부터 제외되는 도서 목록에 독도가 누락됨으로써 한일간 독도 영유논쟁의 불씨가 되고 있는 것이다. 또한 1952년 4월 28일 체결된 미일 행정협정에 의거하여 설치된 미일합동위원회에서 독도를 주일 미공군의 훈련구역으로 결정한 1952년 7월 26일, 그리고 이에 따라 SCAPIN 제2160호를 통해 독도를 '리앙쿠르 락스'로 표기하면서 주일 미공군 훈련구역으로 지정한 1952년 9월 15일 시점도 민주당 트루먼 정부 시기에 해당된다. 특히 주목되는 것은, 1977년 7월 14일에 미국 지명위원회(BGN)에서 '독도' 표기를 '리앙쿠르 락스'로 변경하기로 처음 결정한 시기도 바로 민주당 카터정부 시기라는 점이다.

두 번째 특징으로는, 집권기간의 '첫 년도'나 '마지막 년도'에 독도 관련 입장 및 정책의 변경을 시도하는 경향이 있음을 들 수 있다. 이를테면, 제2차 세계대전후 일본의 영토처리에 관한 대일강화조약 초안의 작성과정에서 미국의 제5차 초안까지는 독도가 한국의 영토로 명시되어 있었으나, 당시 주일본 미국 고문이었던 시볼트의 로비로 인해 1949년 12월 29일의 제6차 미국 초안에서는 독도가 일본 영토로 변경된 적이 있었는데 이 시기는 바로 '민주당 트루먼 정부의 재임 첫 년도'에 해당된다. 또한 독도가 주일 미공군의 훈련구역으로 지정되었던 1952년 7월 26일은 '민주당 트루먼 정부의 마지막 년도'에 해당되며, 한편 그 이듬해인 1953년 3월 19일에 독도가 미공군 훈련구역으로부터 제외됨으로써 정책변경이 있었던 시기는 '공화당 아이젠하워 정부의 첫 년도'에 해당된다는 사실이다. 뿐만 아니라, 앞서 언급한 바와 같이 미국 지명위원회(BGN)에서 '독도' 표기를 '리앙쿠르 락스'로 변경하기로 최초 결정한 1977년 7월 14일은 바로 '민주당 카터정부의 첫 년도'에 해당되며,

2008년 7월에 미국 지명위원회(BGN)에서 독도 주권국 표기를 ‘한국(South Korea)’에서 ‘주권 미지정(Undesignated Sovereignty)’으로 변경 시도했던 시기는 ‘공화당 부시정부의 마지막 년도’에 해당된다는 사실이다.

세 번째 특징으로서 미·일 안보협력의 대부분이 ‘민주당 집권시기’에 성사되었는데, 이를테면 1951년 9월의 미일안보조약(민주당 트루먼), 1952년 7월 독도의 미공군 훈련구역 지정(민주당 트루먼), 1978년 11월의 미일방위협력지침(민주당 카터), 1996년 4월의 미일안보공동선언(민주당 클린턴), 1997년 9월의 미일신방위협력지침(민주당 클린턴), 최근 2015년 4월의 미일신방위협력지침 개정(민주당 오바마) 등을 들 수 있다. 요컨대, 이러한 사실은 향후 미국정부 출범시 ‘첫년도(허니문기간)’와 ‘마지막년도(레임덕기간)’의 독도 관련 정책과 입장 변화여부에 특별히 주목할 필요가 있음을 시사하고 있으며, 특히 민주당 정부의 독도 관련성 및 미일안보협력 성사여부가 공화당 정부기간에 비해 상대적으로 더 밀접한 경향이 있으므로 미국의 민주당 출범시 독도관련 입장 변화여부를 면밀히 추적할 필요가 있음을 시사한다.

특히 지금 시점인 2106년 후반부가 ‘민주당 오바마 정부’일 뿐만 아니라 그것도 ‘임기 마지막 해’에 해당되는 만큼, 앞서 살펴본 패턴대로라면 지금 시기에 독도 관련한 미국의 모종의 조치가 발생할 수도 있으므로 예의 주시할 필요가 있을 것이다.

표-3 역대 미국 정권교체의 독도 관련 합의

연도	한국정부	미국 정부	독도 관련성
1945		45. 4	51.9.8 : 샌프란시스코조약(독도 누락) 서명 52.7.26: ‘독도-주일 미공군 훈련구역’ 결정 53.3.19: ‘독도-주일 미공군 훈련구역 제외’ 결정
1950	48.8.15	민주당 (트루먼)	
		53. 1	
1955	이승만	공화당 (아이젠하워)	
1960	60.4.19		
	장 면		
1965	61.5.16	민주당 (케네디)	

연도	한국정부	미국 정부	독도 관련성
1970	박정희	63.11 민주당 (존슨)	77.7: 美지명위원회, ‘독도→리앙쿠르 락스’ 표기변경 78.11: 미일방위협력지침
		69. 1 공화당 (닉슨)	
		74. 8 공화당 (포드)	
1975			
1980	79.10.26	77. 1 민주당 (카터)	97.9: 미일신방위협력지침
1985	80. 9. 1 전두환	81. 1 공화당 (레이건)	
	87.12.16		
1990	노태우	89. 1 공화당 (부시 I)	
	93. 2.25		
1995	김영삼	93. 1 민주당 (클린턴)	
2000	98. 2 김대중	01. 1	
2005	03. 2 노무현	공화당 (부시 II)	08.7: 美지명위원회, 독도 주권국 표기변경 시도
2008	08. 2 이명박	09. 1 민주당 (오바마)	
2013	13. 2 박근혜 ~	17.1	

출처: 배진수, “독도문제의 국제정치학적 접근과 분석: 미국·일본 정권교체의 독도 시사점을 중심으로,” p.32 업데이트.

한편, 일본 변수에 관한 독도의 안보적 함의와 관련하여 살펴보기로 하자. 국제분쟁론의 ‘속죄양 가설’(Scapegoat Hypothesis)에 따라 국내적 지지율 하락이나 국내적 불만에 직면한 정권일수록 국면전환을 위해 외부 도발을 감행할 가능성이 크다는 연구결과가 있으므로, 과연 일본의 경우 실제로 어느 정도 관련성이 있는지 분석해 볼 필요가 있을 것이다.

역대 일본정권의 “참의원선거 참패이후 정권퇴진 사례”로서는 1989년 7월 23일의 제15회 참의원선거 참패(126석 중 36석 당선)에 따른 우노 정권의 퇴진(1989.8.10) 사례, 그리고 1998년 7월 12일의 제18회 참의원선거 참패(126석 중 44석 당선)에 따른 하시모토 정권의 퇴진(1998.7.30) 사례 등 2건으로 파악된다. 그리고 이 2건의 정권퇴진 경우(우노 퇴진/하시모토 퇴진), 정권교체 후 대략 3개월 시점인 당해년도 11월경쯤 새 정부에서 독도 관련 강경입장을 보인 것으로 분석된다. 이를테면, 1989년 8월의 우노정권 퇴진 당시 동년 11월 28일에 일본 해상보안청 1척이 독도영해를 침범한 사례가 있고, 1998년 7월의 하시모토정권 퇴진 당시에는, 동년 11월 5일에 일본이 독도영해가 포함된 한미연합훈련구역 설정에 대한 항의하는가 하면 11월 6일에도 포항-울릉도간 정기여객선 독도 연장운행 관련 항의를 했던 것으로 파악된다.

한편 국제분쟁론적으로 “선거 사이클(election cycle)과 대외도발의 연관성” 관련 실증적 연구결과에 따르면, 정치적 위험부담이 상대적으로 높을 수 있는 ‘선거以前 시기’ 보다는 정책추진의 입지가 상대적으로 용이한 ‘선거승리 以後 시기’에 대외도발의 경향이 더 높다는 주장도 있다. 이를테면 일본의 경우, 과거 후쿠다 다케오(’76.12~’78.12) 총리 당시 중의원총선(76.12.5) 2개월 후 ‘일본 항공기의 독도영공 침범’ 도발로 인해 한일간 긴장이 고조된 전례가 이러한 경우에 해당된다고 볼 수 있다.

향후 한일 간 독도 이슈와 관련하여 우리가 주목해야 될 부분이 있다면, 최근 2015년 12월 28일의 한일 간 위안부 합의 당시에 한일 간 군사정보보호협정의 가능성이 함께 거론되었던 것처럼 한일 간 독도 등 과거사 이슈와 군사안보 이슈의 연계 가능성도 면밀히 살펴 볼 필요가 있을 것이다.

나. 센카쿠(조어도) 사례의 함의

센카쿠열도가 분쟁의 대상이 된 것은 1968년에 해저탐사결과 이 지역의 석유 및 천연가스 부존가능성이 발표되면서 부터였는데, 이후 1970년, 1978년, 1996년, 2004년, 2010년, 2012년 등 수 차례에 걸쳐 양측간 영유권을 둘러싼 분쟁이 발생하였다. 분쟁발생 때마다 일본, 중국, 대만간에 영유권논쟁이 대두되었으나 무력충돌에까지는 이르지 않았는데, 그 해결과정은 당사국 및 주변 국제관계의 변화와 무관하지 않았음을 알 수 있다.

표-4 센카쿠(조어도)분쟁의 전개양상

중국·대만측 영유주장	연 도	일본(미국)측 반대급부
	1968 (석유, 천연가스 가능성 발표)	
대만선박⇒	1970.9.2	
	1972.2 1972.9	←미-중 상해공동성명 채택 ←일-중 외교관계 수립원칙 합의
중국선박 ⇒	1978.4	
	1978.8.12 1979.1	일-중 평화우호조약 체결 미-중 국교수립
	(1994:UN해양법협약) 1996	←(일본 우익단체 등대설치)
	1997.11	일-중 어업협정 서명 (센카쿠지역 EEZ 확정 보류)
중국인(7명) 조어도 상륙	2004.3.24	2일후 강제송환 조치후 종결
중어-日순시선 충돌 대일 회토류수출금지	2010.9.7~9.8 9.23 9.24~25	중국선장 체포, 구속 중국선장 석방, 귀국 조치로 종결
조어도 영해기점 선언 해감선, 일본영해 진입	2012.9.10	센카쿠 국유화 결정
동중국해 방공식별구역 선포	2013.11	

이러한데면, 1970년 9월 2일 분쟁발생시에는 대만이 당시 미일간에 진행중이던 오키나와 반환협정(센카쿠열도를 포함하여 일본으로 반환하기로 약속)을²⁷⁾ 거당한 이유도 있었을 것이며, <표 4>에서 보는 바와 같이 일본의 對日 영유권주장에 중국까지 가세하였지만 미국과 일본의 對중국 보상조치 일환으로도 볼 수 있는 1972년 2월 미-중 상해공동성명 채택과 1972년 9월 일-중 외교관계 수립원칙 합의로 인해 센카쿠문제는 무기한 보류 상태로 돌아가고 말았다. 이어

27) 미국으로서는 공산권인 중국을 견제하려는 의도에서 오키나와와 함께 센카쿠열도도 일본측에 반환했을 가능성이 있는데, 그 근거로는 미국이 지난 1956년부터 센카쿠열도 중 두 섬(黃尾嶼와 赤尾嶼)을 해군 공군기의 공대지 사격훈련장으로 사용해 왔고 오키나와와 함께 일본에 반환한 이후에도 미일지위협정에 의거 1972년 5월부터 임대해 사용해 왔었기 때문이다. 「조선일보」, 1996년 9월 22일, 7면 참고.

1978년 4월 중국측에 의해 다시 센카쿠분쟁이 야기되었으나, 곧이어 1978년 8월 12일 일-중공 평화우호조약 체결과 1979년 1월 미-중공 국교수립으로 센카쿠분쟁은 다시 가라앉으면서 중국과 일본 양국은 이 일대 석유공동개발 방향으로 가닥을 잡아가게 되었다.²⁸⁾

다만 1996년 7월 14일 일본 우익단체의 등대설치로 야기된 센카쿠분쟁은 주변국 관계변화 차원보다는 1994년 11월 발효된 유엔해양법협약으로 인한 200해리 배타적경제수역(EEZ) 경계획정과 더 연관이 있는 것으로 보인다. 결국 1997년 11월 양국은 센카쿠열도 영유권이 걸린 배타적경제수역 획정을 사실상 보류한 채 나머지 사항에 관해서 일단 새로운 어업협정에 서명하게 되었다.

그러나 이후에도 센카쿠 영유권을 둘러싼 긴장은 계속 되었는데, 2000년 5월에 일본 우익민족주의자들이 센카쿠 도서에 상륙하여 일본의 영유권 주장을 계속해 왔다. 한편 2003년 초에는 일본 정부가 센카쿠 섬들을 침차한다고 공식적으로 밝히자 이에 중국 정부는 자국 영토에 대한 일본 정부의 어떤 행위도 불법이고 효력을 가질 수 없다고 항의한 적도 있다. 2004년 1월에도 중국의 민간단체들이 이 섬에 상륙을 시도함으로써 양국간 갈등이 초래되기도 했고, 2008년 6월에는 대만 어선이 조어도 인근 해상에서 일본의 해상 자위대 순찰선에 의해 침몰되기도 했다. 2010년 9월 일본 경비정이 중국 어선을 나포하여 일본으로 압송하면서 중국의 회토류 수출 금지까지 초래하면서 긴장이 고조되었으며, 2012년 7월 일본 정부의 센카쿠 국유화 방침 선언 및 8월의 중·일 양측 시민단체의 센카쿠 상륙 및 추방 조치, 동년 9월 마침내 일본의 센카쿠 국유화 결정과 이에 대한 중국의 조어도 영해기점 선언 및 중국 해양감시선의 센카쿠 영해 진입 등으로 중일간 영토갈등이 예전과는 다른 양상으로 계속 반복적으로 지속되고 있다.²⁹⁾

향후 센카쿠열도 영유권문제는 지금까지의 패턴에서 판단해 볼 때 도서영유권을 매개로 한 중국측의 보상심리가 어느정도 확보되느냐에 관건이 달려있다고 보인다.

28) 센카쿠열도에 관한 1970년과 1978년의 분쟁발생 경위에 대해서는 김찬규, “尖閣列島에 관한 영유권분쟁,” 『평화연구』, 제1집 제1호 (1981), pp. 61-92 참조.

29) 2012년 들어 1월에는 중국 민간단체(민간다오위다오보호연합회)와 홍콩 민간단체(공정평화수호연합회, 다오위다오보호대연맹) 공동 명의로 미국의 뉴욕타임즈 및 영국의 타임즈에 조어도 영유권 관련 전면 광고를 처음으로 게재하기도 했으며, 5월에는 중국 국가해양국에서 센카쿠 부근 도서 71곳에 중국식 명칭을 붙인 책자를 발간했으며 이를 자체 웹사이트에 공지하기도 했다. 서울신문(2012.12.4, 17면), 연합뉴스(2012.12.6) 참고.

왜냐하면, 기득권자라고 할 수 있는 일본의 경우 당연히 소극적일 수밖에 없으며, 미국 또한 이 문제에 있어서는 지금까지 항상 중립입장을 표명하였으며,³⁰⁾ 뿐만 아니라 중국측 및 대만측간에도 상호 이견이 존재하고 있으며,³¹⁾ 중국측도 어느정도 보상이 확보될 때는 영유권주장을 양보해 왔기 때문이다. 이와 관련하여, 당시 중국 공산당 지도부는 일본을 근대, 산업화의 상징으로 여겼으며, 일제 상품과 기술 및 전문성을 중국의 경제와 군사를 강화하는데 아주 중요하다고 여겼고, 따라서 이런 연유로 당시 냉전으로 인한 분단이라는 상황에서도 1971년에 일본이 중국의 가장 중요한 경제 파트너가 될 수 있었다는 분석도 제기된다.³²⁾

그러던 양상이 2010년부터는 이전과 달리 전개되고 있음을 주목할 필요가 있다. 이를테면 2010년 9월의 중국선장에 대한 일본의 체포·구속에 대한 중국측의 대일본 회토류 수출금지 등 강경 대응,³³⁾ 2012년 9월 일본의 센카쿠 국유화 결정과 이에 대한 중국측의 조어도 영해기점 선언 및 해양감시선의 영해진입 등 양측간 전례없는 강경 대치 양상으로 전개되고 있다. 일본의 조치에 대하여 중국이 회토류 수출금지라는 전례 없는 보복조치를 단행한 것도 처음이며, 1968년 센카쿠지역의 석유·천연가스 부존 가능성 발표 이래 수십여 년간 양측 간 영유권분쟁 관련하여 자제해 오던 것과는 달리 일본이 국유화 결정을 내린 것도 처음있는

30)_ 1971년 6월 17일의 미-일간 오키나와 반환협정 이후, 센카쿠열도에 대한 중국의 영유주장 성명(1972.3.3)과 일본의 영유주장 성명(1972.3.8)이 공방전을 벌일 때에도 미국은 국무성 대변인을 통해 1972년 3월 24일 중립입장을 표명한 바 있으며, 1996년 분쟁시에도 1996년 10월 4일 미국은 주일 미국대사를 통해 영토문제 불개입의사를 표명하였다. 김찬규, “尖閣열도에 관한 영유권논쟁,” p. 68; 『조선일보』, 1996년 10월 5일.

31)_ 1996년의 사건을 보면, 중국은 최초의 강경입장(군사적 대응검토)에서 유화입장(對日 조어도 공동개발 제의)으로 변화한 반면, 대만은 오히려 최초의 유화입장에서 강경입장(군사적 대응검토)으로 선회하였을 뿐 아니라 대만은 이 문제에 관한 중국과의 협력에 대해 거부의를 분명히 밝히고 있다. 『동아일보』, 1996년 9월 24일; 『한국일보』, 1996년 10월 8일, 8면; 『조선일보』, 1996년 10월 9일. Niksch(1996) 참고.

32)_ Amy King, *China-Japan Relations after World War Two* (Cambridge University Press, 2016) 참고.
<http://www.cambridge.org/gb/academic/subjects/history/east-asian-history/chinajapan-relations-after-world-war-two-empire-industry-and-war-19491971>

33)_ 2010년 9월 중국어선 선장 구속 및 중국의 대일본 회토류 수출금지 조치와 관련된 일중 간 센카쿠분쟁의 구체적 내용에 대해서는 하도형, “2010년 중·일 다투다오 분쟁과 중국의 대응,” 『영토해양연구』 Vol.3 (Summer 2012); 이명찬, “일·중 간 센카쿠제도 분쟁과 일본의 대응,” 『영토해양연구』 Vol.3 (Summer 2012); 이명찬, “2010년 9월 일중간 센카쿠열도 분쟁과 독도,” 『국제문제연구』 제11권 제2호(2011년 여름) 등 참고.

조치이며 이에 대응하여 중국이 조어도를 영해기점으로 전격 선언하게 된 것도 이례적이기 때문이다.

이상 논의한 바와 같이 센카쿠 도서영유권과 관련한 중국의 대응 수위를 시기별로 살펴 보면 몇 가지 변화가 주목된다. 1970년을 전후하여 촉발되기 시작한 센카쿠 영유권분쟁이 1970년대 이후 간헐적으로 갈등사례가 몇 차례 있긴 했으나 양 측간 국교정상화 등 국제정치학적 역학구도 변화로 어느 정도 무마되어 오던 양상이 2000년 이후부터는 새로운 양상을 보인다는 사실이다. 우선 2004년 이전까지 센카쿠 상륙시도 등은 주로 대만측 또는 홍콩측 민간단체에 의해 시도되다가 2004년 시점부터는 중국 민간단체의 센카쿠 상륙 시도가 나타나기 시작했다는 점이다. 그 뒤 2010년에는 일본이 센카쿠 해역의 중국 어선 선장을 체포·구속하는 등 일본의 국내법을 처음으로 적용하는 등 예전과는 다른 차원의 대응 수위를 보였다는 점이다. 한편 중국 역시 일본의 국내법 적용에 대해 대일본 회토류 수출금지라는 예년과는 다른 차원의 강경 대응 조치를 취했다는 점이다. 이어 2012년 9월에는 일본이 그간 수십여 년 간 자제해 오던 센카쿠 국유화 조치를 전격 단행하게 되고 중국 또한 조어도의 영해기점을 전격 선언하였다. 이는 양 국가 모두 센카쿠 영유권분쟁과 관련하여 대외적 조치를 본격 취하기 시작했음을 의미하는 것으로서, 양 국가 모두 예전과는 다른 차원의 대응 수위로 전개되었다는 점이다. 심지어 2013년 11월에는 중국이 동중국해 지역에서 방공식별구역을 선포하는 상황에까지 이르기도 했으며 이 여파가 향후 남중국해의 방공식별구역 선포로 이어질지 여부도 주목할 부분이다.

이와 같이 2000년 이후 양측의 강경한 전개양상 배경에는 동북아 및 동아시아 역내 지역의 미·중, 일·중, 한미일 안보역학 구도의 변화와도 연관이 있는지 면밀히 살펴 볼 필요가 있을 것이다. 최근에는 동북아에서도 특히 센카쿠 등을 둘러싼 중-일 간의 갈등이 예전과는 달리 무력충돌의 가능성도 전혀 배제할 수 없는 양상으로 고조되는 듯하다. 일본은 최근의 영토갈등을 계기로 자위대 군사력을 강화하는 데 적극 활용하고 있다. 일본 자위대는 2012년 8월 21일부터 37일간 일정으로 미국령 괌과 테니안 섬 근해에서 중국군이 센카쿠 열도를 침범하는 상황을 가정한 도서 탈환 훈련에 들어가는 한편, 8월 26일에는 연례적으로 실시해 오던 중합 화력훈련과 관련하여 처음으로 ‘낙도(落島: 본토에서 멀리 떨어진 섬) 방위’를 상정한 최대 규모의 실탄훈련도 실시했다. 이에 맞서 중국 인민해방

군 역시 2012년 8월 26일에 기관지인 『해방군보』(解放軍報)를 통해, 8월초에 센카쿠 부근에서 강습상륙훈련을 실시한 사실을 뒤늦게 이례적으로 공개하면서까지 센카쿠 탈환에 대한 중국의 의지를 상기시킨 바 있다.³⁴⁾ 심지어 동년 8월 27일자 홍콩 <信報>는 당시 센카쿠를 둘러싼 中·日 간 갈등 격화로 전쟁도 불사할 듯이 보인다고 보도하기도 했다.³⁵⁾

2014년도 이래 전반적으로 중-일 간 센카쿠(조어도) 경우 긴장 및 대치 상태가 지속되고 있다. 2014년 말경(11.7) 중·일 정상회담 관련 사전 ‘4개항 합의’ 발표로 한 때 중일 간 ‘센카쿠(조어도)’ 갈등이 일단 소강 상태로 접어드는 듯 했으나, 센카쿠(조어도) 영토문제 존재의 인정 여부와 관련한 양측의 상반된 해석으로 인해 갈등이 재발되는 등 여전히 긴장 및 대치 상태가 지속되고 있는 편이다. 이를테면 2014년 12월 30일에 중국 국가해양정보센터에서는 조어도(다오위다오) 홍보사이트를 개설했고, 2014년 12월 예정이던 중-일 ‘해상 연락시스템’ 논의가 일본의 역사왜곡 갈등과 연계되어 지지부진되기도 했다.

최근 2016년 3월에는 일본이 동중국해 지역의 요나구니 섬(센카쿠 남쪽 150Km 지점)에 타이완과 센카쿠(다오위) 섬 주변의 항구적인 정보 수집을 가능케 하는 레이더 기지를 설치하자, 중국 정부는 격노한 반응을 보이면서 국방부 성명서를 통해 국제 사회가 일본의 군사 팽창에 대한 극도의 경계가 필요하다는 뜻을 전하기도 했다.³⁶⁾

뿐만 아니라 일본 해상보안청은 2016년 4월 5일에 12척의 선박을 동중국해 지역 센카쿠(다오위) 섬 주변의 배타적 정찰 구역으로 파견했는데, 이 함대는 1,500 톤급 신형 정찰선 10척과 헬기가 장착된 2척의 대형선으로 구성되었다. 2012년 9월 일본 정부가 사유지였던 이 섬을 사들인 이후로 오키나와를 중심으로 하는 제11관구 해상보안본부가 다른 관구의 지원을 받아 정찰을 해왔었으나, 이번 2016년의 함대 파견으로 11관구는 원칙상으로 더는 다른 관구의 지원을

34) “中-日, 센카쿠 무력충돌 대비 몸풀기 하나,” 『한국일보』 2012년 8월 28일, 14면

35) 環球網, 2012.8.27, <http://opinion.huanqiu.com/1152/2012-08/3070692.html>

36) 요나구니 섬의 레이더와 광센서는 일본의 관측망 범위를 200마일 더 늘릴 것으로 보이는데, 11제곱마일 규모에 1,800명이 거주 중인 요나구니 섬은 일본의 최서단 섬으로서 타이완과 67마일 떨어져 있다. Nobuhiro Kubo and Tim Kelly 2016-03-28 04:26 am EDT Reuters <http://www.reuters.com/article/us-japan-china-eastchinasea-idUSKCN0WT0QZ>
“Japan opens radar station close to disputed isles, drawing angry China response”

받을 필요가 없게 되었다는 점에서 시사하는 바가 적지 않다.³⁷⁾

이에 따라 일중 간 센카쿠(조어도) 갈등이 한일 간 독도 갈등으로 여파가 확산 될지 여부 등 한반도에 미치는 영향이 우려되는 시점이다. 뿐만 아니라 최근 미국의 아시아 회귀정책에 따른 남중국해에서의 미중 간 경쟁구도, 일중 간 역내 패권구도, 한미일 안보역학 구도 등 변화하는 국제정치 질서의 향방에 대해서도 주목되는 상황이다.

다. 남쿠릴(북방4도서) 사례의 함의 분석

러일간의 북방4도서 문제 해결은 동아시아 여타 도서분쟁에 비하면 가장 해결 가능성이 높은 지역임에는 틀림없다고 생각된다. 향후 북방4도서 문제의 관건은 러시아의 對일본 경제협력 필요성, 미국의 극동군사력 위협정도, 러-일관계, 중-일관계 등 주변관계 변화와도 연계되어 있다고 봐야 할 것이다. 한편 해결가능한 방향으로, 북방4도서 전체 반환은 현재 러시아의 군사기지 설치 등으로 인해 현실성이 없으며, 대신 이미 지난 1956년에 일본과 구소련이 하보마이와 시코탄 두 섬의 반환에 대해서는 합의 가능성을 보인 바 있으며 2001년 10월 상해에서의 고이즈미-푸틴 정상회담에서도 이런 원칙을 재확인한 바 있는 만큼 이 두 섬의 반환과 더불어 나머지 두 섬에 대한 양측 공동관리 내지 경제특구 형태의 합의에 이를 수만 있다면 향후 북방4도서 문제의 해결 가능성은 크다고 할 것이다.

2000년대 후반에 들면서 러시아 메드베데프 대통령의 쿠릴열도 방문 및 쿠릴열도 지역의 군사력 강화 조치 등으로 인해 러시아-일본 간 영토갈등이 한 때 고조되기도 했으나, 2012년 러시아 푸틴 대통령의 재등장으로 러일간 해결을 위한 막후 모색도 다시 병행되다가, 최근 아베 2기 내각에 들어 2016년 러일정상 회담을 계기로 러-일 간 남쿠릴(북방4도서) 해결의 분위기가 그 어느 때보다 가능성이 큰 것으로 알려지고 있다.

2014년 하반기 이래로 우크라이나 사태 시 서방의 對러시아 제재와 관련 러일 정상회담의 연기 등으로 인해 다소 소강 국면에 들기도 했던 적이 있었고, 2016

37)_ 2016-04-05 06:45 am JST Japan Today

<http://www.japantoday.com/category/national/view/japan-deploys-12-coast-guard-ships-to-patrol-senkakus>

"Japan deploys 12 coast guard ships to patrol Senkakus"

년 4월까지만 하더라도 러시아의 세르게이 쇼이구 국방장관이 북방영토인 에토로후, 쿠나시리 섬을 포함한 '쿠릴열도'로 해군기지 건설의 검토 발언 및 지대함 미사일과 신형 무인기의 도입 방침도 언급하는 등 러-일 간 영토갈등은 고조되는 듯 했다. 그러나 2016년 5월 러시아 소치에서 푸틴과 아베가 영토문제 해결을 위한 새로운 접근을하기로 합의하였고, (2016년 11월 현재) 2016년 12월 15일로 예정된 러-일 정상회의에서의 타결을 기대하는 것으로 알려지고 있다. 러시아 측으로부터 지난 1956년 당시 추진했던 '2개 섬 반환'의 가능성을 내비치고 있는 한편, 금번 러-일 정상회담이 거론되는 2016년 12월 시점 자체가 지난 1956년 당시 러-일 간 2개 섬 반환 추진에 반대했던 미국에서는 대선 시기에 따른 정권교체기라는 점에서 미국의 정권 공백기를 틈타 러-일이 '2개섬 반환 + α' 방식으로 타결할 수 있는 절호의 기회라는 측면도 간과할 수 없다. 요컨대 2017년 새로 출범하는 미국 공화당 트럼프 행정부의 미일관계 및 미러관계 대외정책의 향방이 주목되는 부분이다.

또한 현재 러시아의 동북지역 경제적 개발을 위한 일본의 지원 필요성 또한 러-일 간 타결의 가능성을 높여주고 있는 중요한 변수가 되고 있다. 이러한 차원에서 금번 일본이 제안한 8개 항목의 경제협력 계획은 의료, 도시, 중소기업, 에너지, 산업, 극동 진흥, 기술, 교류 등 러시아의 푸틴 대통령도 무시할 수 없는 중요 사항이 포함되어 있다. 이와 영토문제를 세트로 묶어서 접근한 것이 기존과는 다른 점으로 평가되고 있다. 나아가 영토문제 해결을 위한 러시아의 대일본 접근의 배경에는 동북아 지역에 있어서 중국의 영향력 확대에 대한 러시아의 견제 심리도 작용된다는 분석도 제기된다.³⁸⁾

이상 여러 가지 복합적인 여건들이 2016년 12월의 러-일 영토문제 타결의 가능성을 더욱 높여주는 것으로 분석된다. 러·일 정상회담은 아베 총리의 지역구인 아마구치 현에서 열릴 예정인데, 이 회담에서 아베 총리와 푸틴 대통령이 최종 합의를 끌어낼 가능성도 있으며, 합의안은 '2+α' 형태로 나올 가능성이 가장 높을 것으로 분석되고 있다. 이를테면, 러시아는 작은 섬 2개를 일본에 양도하면서 다른 제안을 끼워 넣을 것으로 보이는데, 이 제안은 에토로프와 쿠나시리 섬

38) 産経 2016-05-12 11:15

<http://www.sankei.com/world/news/160512/wor1605120029-n1.html>

領土問題の日露交渉 「三度目の正直」か「二度あることは三度ある」のか

주변 조업권 혹은 일본인들에게 섬 방문에 있어 특권을 제공하는 것 등이라고 분석되기도 한다.³⁹⁾

12월 푸틴 대통령의 일본 방문 시 해결(일본에서는 완전 해결이 아니라 일부 해결)될 가능성이 있다는 근거는 이제까지 푸틴 대통령이 중국, 카자흐스탄, 아제르바이잔에서 영토문제를 해결해 온 실적이 있기 때문이라는 분석도 있다. 일찍이 2001년 이르쿠츠크 정상회담에서 당시 모리 총리가 푸틴 대통령에게 2섬을 선행 반환하고 나중에 2섬은 계속 협의한다는 안을 제시한 적이 있었고, 푸틴 대통령도 1956년 일소공동선언을 답습한다고 주장하기 때문에 '2+α'방식을 양측이 응할 여지는 있는 것으로 볼 수 있다.⁴⁰⁾

2016년 12월 15일로 예정된 러일 정상회담을 위한 긍정적 조치로서, 최근 9월에 푸틴 러시아 대통령이 일본과의 경제협력을 담당할 정부 대표직을 신설하도록 지시하였고, 일본 역시 비슷한 시기 러시아와의 경제협력을 전담할 장관직을 신설한 것으로 알려진다. 크렘린궁 사이트에 따르면 푸틴 대통령은 지난 2016년 9월 23일(현지시간) 극동 블라디보스토크에서 이달 초 개최됐던 제2차 '동방경제포럼' 결과와 관련한 지시 사항을 정부에 하달하면서 일본과의 경제협력 관계를 전담할 대표직을 신설하도록 지시했다. 아베 총리는 지난 1일 동방경제포럼 참석과 푸틴 대통령과의 정상회담을 앞두고 러시아와의 경제협력을 전담할 '러시아경제분야협력담당장'을 신설하고 세코 히로시게(世耕弘成) 경제산업상을 겸임하도록 했다.⁴¹⁾ 이러한 일련의 긍정적 조치들이 다가오는 러일간 영토 문제 타결 분위기에도 순기능으로 작용될 수 있을지 주목해 볼 필요가 있다.

라. 남중국해 사례의 함의 분석

남중국해 지역은 전반적으로 베트남·필리핀 등 관련국 대(對) 중국의 대결 구

39)_ Artyom Lukin, Russia-Japan territorial resolution on the horizon?, East Asia Forum(2016.9.8.)
<http://www.eastasiaforum.org/2016/09/08/russia-japan-territorial-resolution-on-the-horizon/>

40)_ 다이아몬드 2016-09-08 <http://diamond.jp/articles/-/101088>
 北方領土問題がプーチン来日で動く可能性は十分にある

41)_ 연합뉴스, 2016.9.25.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/09/25/0200000000AKR20160925042000080.HTML?>

도가 지속되는 형국에 있으며, 역내 군사훈련 실시 및 군사기지 구축 시도 등으로 긴장이 계속 고조되고 있는 상황이다. 2015년 2월에는 중국 해경 순시선이 필리핀 어선에 충격을 가해 손상을 입힌 사건이 발생하기도 했다.⁴²⁾ 로버트 토마스 미 7함대 사령관이 남중국해에서의 일본 역할의 증대를 미국이 환영할 것이라는 취지의 발언이후, 당시 나카타니 겐 일본 방위상은 남중국해의 안보가 일본의 국익에 영향을 미치며, 그렇기 때문에 이 지역에 대한 군정찰기 투입을 재고해볼 수 있다고 밝히는 등 관련국 확산의 조짐도 이미 나타난 바 있다.⁴³⁾

2016년 3월에는 중국이 남중국해 파라셀(서사군도)제도에 있는 우디섬에 사정거리 400km의 대함 순항 미사일을 배치했다는 분석이 공개되기도 했는데, 우디섬에는 2월 장거리 지대공미사일 배치가 확인되었고, 대함 순항 미사일은 지상배치형 '잉지(鷹擊YJ)-62'로 드러났다. 이에 대해 미 국방총성 쿡 대변인은 3월 29일 기자회견에서 배치에 대한 확인을 피하면서 “계쟁중인 암초와 섬을 군사거점화하는 움직임은 어떠한 것이든 우려의 대상이다”라고 비판하기까지 했다. 한편 남중국해 스프래틀리(남사군도) 제도에서는 화양(華陽)초 등 중국이 조성한 7개의 인공섬 중 4개 섬에서 레이더시설을 건설하고 있다는 사실이 확인되기도 했다.⁴⁴⁾

당사자 간 관계악화의 경우 이 지역의 분쟁양상은 지역 내 관련국 뿐만 아니라, 제3자들의 개입으로 국제문제로 비화할 가능성이 점차 가시화되는 형국이다. 그 이유는 남사군도 내 분쟁 현황으로 볼 때 중국이 군사력 등 여러 측면에서 이 지역의 유리한 지위를 점할 가능성이 크며, 그렇게 될 경우 이 지역 유전 개발에 적극 참여하고 있는 미·일은 해상요충지인 이 지역의 통제권이 중국으로 넘어가는 것을 우려하여 베트남 등 지역국가들과의 협력구도를 통해 중국을 견제하려 들 것이고, 한편 ASEAN 국가들도 연합으로 對중국 대응책을 강구하게 될 가능성이 크기 때문이다.

42)_ <http://www.hinews.cn/news/system/2015/02/05/017306653.shtml> (2105.2.15)

43)_ <http://www.reuters.com/article/2015/02/04/us-southchinasea-japan-idUSKBN0L80JZ20150204> (2015.2.14)

44)_ 産経 2016-03-31 10:46

<http://www.sankei.com/world/news/160331/wor1603310004-n1.html>

中国が南シナ海・パラセル諸島に對艦巡航ミサイル配備 急速に進む軍事拠点化 国際社会はどうすればよいのか

이러한 맥락에서, 흥미롭게도 중국의 남중국해 행보에 대한 일본의 비판적 개입 행태가 최근 눈에 띄게 주목되고 있다. 이를테면, 2016년 3월에 일본 외무성에서는 남중국해 관련 중국의 인공섬 조성 및 지대공 미사일 전개 등 해양 진출을 비판하는 동영상인 ‘바다에서의 법의 지배(The Rule of Law at Sea)’를 영어와 일본어로 공개하기도 했는데, 향후 중국어와 한국어 등 총 10개 언어로 번역하여 순차적으로 공개할 예정인 것으로 알려지고 있다.⁴⁵⁾ 뿐만 아니라 2016년 9월 이나다 토모미 일본 방위상은 일본이 남중국해 해상에서의 활동에 착수한다고 밝히면서, 일본의 해상자위대가 미 해군과 합동으로 남중국해를 순항, 동맹국과의 공동훈련 및 바다를 접하고 있는 국가들에 대한 원조 제공 등을 언급하였으며, 남중국해 영토 분쟁 중인 동남아시아 국가들에게 해경 및 해군 장비도 지원하고 있는 것으로 알려졌다.⁴⁶⁾

특히 최근 남중국해에서 초래된 중국의 인공섬 추진과 이에 대응한 美해군 군함의 중국 인공섬 12해리 이내 통과 사건을 계기로, 동아시아 영토갈등 사례에 있어서 예전과는 다른 새로운 국면이 전개되고 있음이 주목된다. 즉, 동아시아 영토갈등 사례에서 제3국의 개입 여지가 확산되는 경향이 주목된다. 그 동안 동아시아의 각 영토갈등 사례에 대해서 해당 당사국이 아닌 제3국의 경우 최대한 중립적인 입장을 서로 유지하는 것이 최선이었으며 또한 제3국의 그러한 중립 입장에 대해서도 분쟁 당사국들이 더 이상 입장 강요를 요구하지 않는 것이 국제사회의 일반적 관행이었다고 볼 수 있다.

그런데 금번 중국에서의 남중국해 인공섬 조성 등 일련의 현안을 계기로 일본, 호주, EU는 이미 미국의 입장을 지지한 바 있고, 한국도 어떤 식으로든 입장 표명을 해야 되는 여건에 처한 바도 있다. 언론 보도에 따르면, 당시 일본의 아베 총리는 2015년 11월 11일 참의원 예산위원회의 폐회 중 심사에 출석해 자위대를 남중국해에 보낼 수도 있음을 시사하는 발언을 한 것으로도 전해진다.⁴⁷⁾ 중국

45)_ NHK 2016-03-15 05:24

<http://www3.nhk.or.jp/news/html/20160315/k10010443401000.html>
外務省「海における法の支配」重要性を動画で訴え

46)_ Isabel Reynolds 2016-09-16 05:35 am EDT Bloomberg

<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-16/japan-to-step-up-engagement-in-south-china-sea-against-xi-s-will>
Japan Is Stepping Up Engagement in South China Sea Against Xi's Will

47)_ 「내일신문」 2015년 11월 12일, 6면.

과의 경쟁 구도에 있는 일본의 경우와 달리 한국의 경우 미-중 간 남중국해 갈등 현안에 대한 입장 표명이 쉽지 않음에도 불구하고, 당시 2015년 11월 4일 한국의 한민구 국방장관은 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 열린 18개국 국방장관 회의에서 남중국해의 항행과 비행의 자유가 보장돼야 한다는 정도의 표명으로 미국을 배려하는 뉘앙스를 밝힌 바가 있다. 그 동안은 중립적 입장으로 관망하기만 해도 되었던 다른 국가들 간 영토·해양 갈등 사례에 대하여, 이제는 한국도 예전 보다는 보다 면밀하고 심층적인 분석을 통해 한반도에 미치는 안보적 함의와 전략적 대안을 강구해 두지 않으면 안 되는 상황에 처한 셈이다.

또한 동아시아 지역 영토갈등 사례의 국제재판 가능성과 관련된 사건이 최근 남중국해에서 나타났다는 사실은 동아시아 영토갈등 사례들의 국제정치적 및 안보전략적 함의와 관련하여 매우 의미있는 사건이기도 하다. 남중국해 내 중국의 조치와 관련하여 지난 2013년 초부터 필리핀이 자국 대륙붕에 위치한다는 이유로 국제재판에 제기한 이래 그간 중국의 반발과 거부에도 불구하고 3년에 걸쳐, 국제중재재판소(PCA) 구성(2013.4.24) → 필리핀의 ‘Memorial’ 제출(2014.3.30) → 중국의 ‘position paper’ 공표(2014.12.7) → 국제중재재판소(PCA) ‘구두절차’ 진행(2015.7.7~7.13) 등 일련의 과정을 거치면서 마침내 2015.10.29 국제중재재판소(PCA)는 필리핀이 제기한 이 사건의 관할권 및 소(訴)의 허용성에 관한 중재결정을 내리게 되었고, 결국 2016.7.12 필리핀 주장을 대부분 인정하는 중재결정이 내려졌다.

이 사례는 그간 남중국해 내 중국이 주장해 온 구단선(nine dash line)의 국제법적 합법성 여부, 남중국해 내 간조노출지를 이용한 중국의 인공섬 조성의 국제법적 판단 여부, 중국의 인공섬 12해리 이내 지역에서의 미국 군함 통과 등 남중국해 내 ‘공해’ 존재의 국제법적 인정 여부 등과도 연계되어 있어 매우 주목되는 사안이기도 했다. 국제중재재판소의 판결에 따르면, 중국이 주장해 온 구단선이 국제법적 합법성이 없을 뿐만 아니라 남중국해에는 해양법협약 제121조 3항의 기준을 적용할 경우 가장 큰 섬인 이투 아바(Itu Abo: 태평도)조차도 ‘섬(island)’이 아닌 ‘바위(rock)’에 해당되기 때문에 12해리 영해는 가질 수 있지만 200해리 배타적경제수역(EEZ)은 가질 수 없다고 판시하였다. 논란이 된 중국의 인공섬 건설과 관련해서도 해양환경 오염 우려 등 필리핀 주장이 받아들여져 중국의 여러 조치들이 제약받게 되었다. 그러나 중국은 여전히 국제중재재판소의 관할 자체를 인정하지 않기 때문에 판결 내용에 승복할 수 없다는 입장이어서 남중국해 내 관련국 간 긴장의

우려는 여전히 지속될 전망이다.

특히 이번 PCA의 국제재판 관할권 인정 및 중재결정 사례는 그간 중국의 반발과 거부 입장에도 불구하고 국제재판이 결국 진행되게 되었다는 점에서 향후 동아시아 지역 내 다른 사례들의 국제재판 가능성과 관련하여 또 다른 국면의 가능성을 제기하는 측면도 있다. 2013년 초 제소 당시, 필리핀 정부는 아세안(동남아국가연합)의 틀 안에서 사태 해결을 시도했으나 아무런 성과를 거두지 못해 국제재판 회부를 결정하게 됐다는 입장을 표명한 바 있듯이, 양자 간 해결을 주장하는 ‘중국’과 국제재판 활용 등 다자적 해결을 주장하는 베트남 등 남중국해 여타 관련 국가들과의 다른 사례에 미칠 파급 영향이 적지 않을 것으로 예상되기도 한다.

그럼에도 불구하고, 중국은 남중국해를 둘러싼 주권 주장을 전면적으로 부정한 2016년 7월의 중재재판소 판결을 부정하며 수용하지 않고 있을 뿐만 아니라, 중국은 그 이후에도 남사제도 등에서 실효 지배 강화 움직임을 가속화시키고 있는 것으로 파악된다. 미국의 한 정책연구기관은 중국이 조성한 여러 인공섬에서 전투기와 조기경계관제기 등을 수용할 수 있는 격납고 건설이 추진되고 있다는 분석을 밝힌 바 있으며, 중국군은 필리핀에 가까운 스카보로섬 부근에서 신형 폭격기 등의 순시비행도 일삼고 있는 것으로 파악된다.⁴⁸⁾

4. 여타 지역 사례와 비교한 동아시아 영토갈등의 안보적 함의

가. 세계 영토갈등 사례의 미국 이해관계도(US Interest) 비교⁴⁹⁾

세계 영토분쟁 및 경계선분쟁 관련 권위있는 연구기관인 영국의 IBRU (International Boundary Research Unit)에서는, 세계의 42개 영토갈등 사례를 대상으로 AHP 분석기법을 적용하여 총 22개 관련 변수를 측정함으로써 각 사례 지역의 중요도와 미국의 이해관계 정도를 비교 평가한 결과를 발표한 바 있다.⁵⁰⁾

48)_ 読売 2016-08-19

<http://www.yomiuri.co.jp/editorial/20160818-OYT1T50151.html>

中国と南シナ海 行動規範を骨抜きにするな

49)_ 구체적 내용은 배진수, “독도문제의 국제분쟁론적 분석: 국제분쟁사례 측정지표의 적용을 중심으로,” 『분쟁해결연구』, 제4권 제1호(2006), pp. 47~51 참고.

IBRU의 AHP 평가⁵¹⁾에서는 중요도(prominence)와 미국의 이해관계(US interest) 정도를 각각 2/3와 1/3의 가중치를 적용하여, ‘중요도’는 심각성(intensity)·규모(magnitude)·속성(nature) 등 3가지 요소의 15개 측정지표와 ‘미국의 이해관계’ 요소의 7개 측정지표 등 총 22개 측정지표를 측정하여 독도를 포함한 42개 영토갈등 지역을 비교 평가하였는데 그 결과는 다음 <표 6>과 같다.

표-6 세계 영토갈등 사례의 AHP 분석 비교 : 중요도, 미국의 이해관계

항목		측정지표		독도지역 순위? (42개 사례 대상)		
중요도 (Prominence)	심각성 (Intensity)	1. 민족·종교갈등 정도	22위	30위	8위	센카쿠: 2위 남쿠릴: 3위 남사군도: 7위
		2. 최근 10년내 충돌의 정도				
		3. 역사적 갈등의 정도				
		4. 중앙정부의 통제력 정도				
		5. 제3자의 개입정도				
	규모 (Magnitude)	6. 대상지역의 크기	32위			
		7. 거주민의 수				
		8. 부존자원의 정도				
		9. 갈등지역에의 접근성				
		10. 사망자 수				
	속성 (nature)	11. 해양분쟁/내륙분쟁 여부	17위			
		12. 분리/경계선/영유권 여부				
		13. 당사자 수				
		14. 관련 조약의 성격				
		15. 해결 협의상황				

50) Daniel J. Dzurek, "What makes some boundary disputes important?," *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Winter 1999-2000, pp. 83-95 참고.

51) 1970년대 초반 T. Saaty에 의하여 개발된 계층분석적 의사결정방법(AHP: Analytic Hierarchy Process)은 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소간의 쌍대비교(pairwise comparison)에 의한 판단을 통하여 평가자의 지식, 경험 및 직관을 포착하고자 하는 하나의 새로운 의사결정방법론으로서, 여러 의사결정분야에서 널리 응용되어 왔으며 이론구조 자체에 관해서도 활발한 연구가 진행되고 있다. AHP 분석기법의 구체적 내용에 관해서는 T. L. Saaty, *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, and Resource Allocation*, New York: McGraw-Hill, 1980; T. L. Saaty, *Decision Making for Leaders: The Analytic Hierarchy Process of Decisions in a Complex World*, Pittsburg: RWS Publications, 1990 등 참고.

항목	측정지표	독도지역 순위? (42개 사례 대상)	
미국의 이해관계 정도 (US interest)	16. 지역의 전략적 중요성	4위 센카쿠:1위 남쿠릴:2위	
	17. 당사국의 경제력 정도		
	18. 당사국의 군사력 정도		
	19. 미국의 국내적 영향력		
	20. 미국 언론매체의 관심도		
	21. 당사국의 미국 동맹국 여부		
	22. 지역에서의 미국 개입정도		

[참고] Daniel J. Dzurek, "What makes some boundary disputes important?," *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Winter 1999-2000 에서 재정리.

<표 6>에 따르면, 세계 42개 영토갈등 사례를 대상으로 비교한 결과, ‘미국의 이해관계도’ 측면에서 동아시아지역의 센카쿠(조어도) 사례가 제1위, 남쿠릴(북방도서) 제2위, 독도 제4위 등으로 나타나고 있어 동아시아의 영토갈등 사례들이 모두 안보전략적 차원에서 결코 가벼운 사안이 아님을 시사하고 있다. 또한 지역의 ‘중요도’와 ‘미국의 이해관계도’를 모두 고려할 경우 독도 사례는 분석대상인 세계 42개 영토갈등 사례의 제8위이고 센카쿠(조어도) 사례는 제2위, 남쿠릴(북방도서) 사례는 제3위, 남사군도 사례는 제7위에 해당되는 등 향후 동아시아 지역에서 영토갈등 사례의 분쟁이 가시화될 경우 세계적 관심 및 유엔 등 국제기구의 개입 가능성이 매우 높을 수도 있음을 의미한다. 상기 연구결과는 대략 15년 전 시점에서의 순위인데, 2000년 이래 동아시아 영토갈등이 예전에 비해 더욱 고조되어 온 최근 상황을 감안한다면 순위는 오히려 더 올라갈 가능성이 많을 것이다.

이와 관련하여, 최근 2016년에 호주 시드니대학의 미국연구센터에서 아태지역 국가들을 대상으로 미국의 역할과 영향력에 대해 실시한 설문 결과 역시 참고할 필요가 있을 것이다. 설문결과, 아태지역의 많은 국가 가운데서 특히 미국의 우방국인 한국과 일본은 미국의 영향력이 강하고 긍정적인 것으로 여기고 있는 반면, 호주와 중국은 중국이 미국보다 영향력이 더 큰 것으로 여기고 있다. 각국에 미치는 영향력에 대해서는 대부분의 국가들이 공통적으로 아직은 미국이 중국보다 높은 영향력을 가지는 것으로 평가하고 있으며, 특이하게도 한국 및 일본의 응답자들 경우 10년 후에는 중국이 아태지역에서 가장 영향력 있는 국가가 될 것이라고 보고 있다는 사실이다. 결론적으로, 아태지역 전체 응답자들은 현재

미국의 영향력이 정점을 찍은 것으로 보는 경향이 높음을 보여주고 있다고 할 수 있는데,⁵²⁾ 이러한 사실은 향후 동아시아 지역 영토갈등 사례의 안보적 함의와 관련하여 역내 불안정 요소의 우려를 더욱 높여주고 있음을 시사한다.

나. 동북아 영토갈등 사례와 동남아 영토갈등 사례의 비교

1) 무력충돌 관련성

동북아 지역의 경우 아직 영유권을 둘러싼 무력충돌 상황까지는 발생하지 않은 데 비해, 동남아 지역에서는 영유권을 둘러싼 무력충돌 사례가 몇 차례 발생해 온 것으로 파악된다. 1976년에 중국은 베트남의 파라셀군도를 점령하였고, 1988년에 중국과 베트남은 스프래틀리 군도의 Johnson Reef에서 양국 해군이 무력충돌하였고, 1992년에 중국은 20여척의 베트남 화물선을 나포하고 스프래틀리 군도 2개를 추가 점령하였으며, 1994년에는 중국이 베트남 영해에서 석유 탐사를 하는 등 양국 간 해군의 충돌이 있었고, 1995년에는 대만이 베트남 보급선에 대포를 발사한 적이 있고, 1996년에는 Campones 섬 주변에서 중국 선박과 필리핀 해군의 총격전이 발생하였고, 1998년에는 Tennet Reef에서 조업하는 필리핀 어선에 대해 베트남이 사격을 가한 적이 있었다. 1999년에는 중국 어선 2척이 필리핀 군함과 충돌해 침몰하기도 했고, 베트남군은 이 일대의 베트남 구조물을 촬영하는 필리핀 정찰기에 사격을 하기도 했으며, 2000년 1월 대만은 자국 섬이라고 주장하는 타이핑 섬에 단거리 대공 미사일을 설치하기도 했다. 앞서 언급한 대로, 남중국해에는 2012년 6월에도 중국이 남중국해의 시사·난사·중사군도를 통합 관할하는 ‘싼사시’를 설립한 데 이어 7월에는 상주 인구 1,000명 정도보다 더 많은 사단급 군대까지 배치하기로 함에 따라 관련국들간 무력충돌의 위기가 고조되었던 적이 있다.

동남아지역의 남중국해에서 언제 무력을 행사했는지를 살펴보면 흥미로운 패턴이 발견될 수 있다. 동남아 사례들의 전개과정에 있어서 중국은 동아시아 역학구조상 미국 또는 러시아 등 지역 패권국의 힘의 공백이 발생할 때 마다 이를 적

52) Simon Jackman, THE ASIAN RESEARCH NETWORK: SURVEY ON AMERICA'S ROLE IN THE ASIA-PACIFIC, The United States Study Center at the University of Sydney (2016.6) 참고. http://ussc.edu.au/ussc/assets/media/docs/publications/2016_ARN_Report.pdf

극적으로 활용한 측면이 있다. 1970년대 초반에 중국은 베트남을 몰아내고 파라셀 군도와 스프래틀리 군도의 일부를 점령하는데 성공했는데, 이 시기는 미국 닉슨 독트린에 따른 미국의 아시아 철수 분위기, 남베트남의 패전과 주월미군의 철수 가능성, 미중 국교수립 등 동아시아 지역에서 미국의 힘의 공백이 발생한 시점이기도 했다. 1988년에는 구소련의 경제악화에 따른 베트남 지원 철회 시기를 활용하여 스프래틀리 군도의 일부를 점령했다. 이 당시까지 구소련은 통일 베트남의 후견자로서 경제 및 군사적 지원을 해 왔지만 구소련의 경제 악화로 베트남에 대한 원조를 중단하게 되었고, 또한 당시 중국과 국교회복을 논의하고 있었기 때문에 중국은 이런 기회를 이용하여 1988년 베트남과의 해전을 통해 스프래틀리 군도의 일부를 점령했다.

이러한 사실은 향후 동북아 지역에서의 한미일 안보역학 구도의 변화 과정에서 미국 등의 힘의 공백이 발생할 경우 센카쿠(조어도) 분쟁이 동남아지역에서의 사례처럼 중국의 무력행사를 초래할 가능성도 배제할 수 없음을 시사한다. 센카쿠분쟁의 발발은 바로 독도분쟁 발발의 임박성을 예고하는 ‘yellow sign’의 지표가 될 수도 있다는 점에서 한미일 안보역학구도의 변화로 인한 동북아 역내질서의 힘의 공백은 독도와 관련된 한반도 안보에 미치는 함의가 매우 크지 않을 수 없다.

2) 지역안보기구 관련성

동남아 지역의 경우에는 ASEAN, ARF 등 지역안보기구의 역할이 기능하고 있는 데 비해, 동북아 지역에는 아직까지 지역안보기구 자체가 존재하지 않음으로써 분쟁해결의 메카니즘이 동남아 지역에 비해 다소 열악한 여건이라고도 할 수 있다.

스프래틀리 군도와 관련하여 이해당사국들은 분쟁방지를 위한 협력의 길을 모색하여 1992년 「남중국해에 대한 아세안 선언(ASEAN Declaration on the South China Sea)」을 채택했다. 이 선언은 남중국해의 분쟁에 대한 아세안의 기본입장을 공식적으로 표명한 것으로써 모든 분쟁의 평화적 해결, 추가적인 영토 취득의 삼가 및 공동개발의 원칙 등이 규정되어 있다. 2002년 11월에는 ASEAN과 중국이 남중국해 분쟁방지를 위해 행동선언(DOC: Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)에 합의하였다. 그 이후 무력 충돌

은 거의 발생하지 않았으나 관련국의 영유권 강화 조치는 계속 이어졌다. 2011년 5월 베트남 석유탐사선 케이블을 중국 순시선이 절단하자, 베트남이 32년 만에 징병령을 내림으로써 양국 간 군사적 충돌 직전까지 가는 등 2011년 9월까지 갈등이 지속되었다. 그런데 2011년 10월 10일 베이징에서 후진타오 중국 국가주석과 응우옌푸쫑 베트남 공산당 총서기가 남중국해 분쟁의 평화적 해결을 위한 협정에 서명하였다. 이는 2011년 9월까지 수개월 동안 양국 간에 지속된 첨예한 갈등 양상을 고려할 때 전향적인 변화라 할 수 있다. 공동선언 성격이 강한 이번 협정의 정식 명칭은 “해양관련 사안의 해결을 위한 기본원칙에 관한 합의(agreement)”로 우호협력을 통한 해양문제해결, 정부 간 핫라인 개설 등 총 6개항으로 구성되어 있다. 그럼에도 불구하고 남중국해 지역에서의 군사훈련 등으로 인해 관련국들 간 긴장은 계속 되고 있다.

이상 동북아 사례와 동남아 사례의 차이점을 살펴 본 바에 따르면, 동남아 사례들이 동북아 사례들에 비해 무력충돌의 발생 경험이 훨씬 많았던 것으로 파악된다. 그럼에도 불구하고 동남아 지역은 ASEAN 또는 ARF 등의 지역안보기구를 통한 분쟁방지 및 해결노력의 여지가 동북아 지역에 비해 더 많은 가능성을 내포하고 있다는 장점도 발견된다. 이러한 사실은 향후 동아시아 영토갈등의 바람직한 해결 모형으로서 과연 동남아 사례들처럼 ‘다자주의 해결방식’이 더 효과적일지 아니면 동북아 사례들처럼 ‘양자주의 해결방식’이 더 효과적인지를 가늠해 볼 수 있는 귀중한 교훈이 될 수 있음을 의미한다.

5. 결론

본 연구에서는 역사갈등에 이어 영토갈등 영역에서도 과연 갈등의 존재여부 및 해결여부가 동아시아 지역에 미치는 국제정치적 및 안보적 함의가 어떠한지를 분석함으로써, 향후 전개 내지 예상되는 한일 간 영토갈등을 비롯한 동아시아 지역의 영토갈등 이슈가 동아시아 안보역학 구도와 어떠한 연관성이 있는지 그 패턴을 도출하여 한국의 대응전략 마련을 위한 기초 배경지식을 제시해 보고자 하였다.

한-일 간 독도의 경우, 지금 시점인 2016년 후반부가 ‘민주당 오바마 정부’의

‘임기 마지막 해’에 해당되는 만큼, 앞서 살펴본 패턴대로라면 지금 시기 또는 다음 차기 정부의 출범 초기에 독도 관련한 미국의 모종의 조치가 발생할 개연성이 높은 시기일 수도 있음을 시사한다. 향후 한일 간 독도 이슈와 관련하여 우리가 주목해야 될 부분이 있다면, 최근 2015년 12월 28일의 한일 간 위안부 합의 당시에 한일 간 군사정보보호협정의 가능성이 함께 거론되었던 것처럼 향후 한일 간 독도 등 과거사 이슈와 군사안보 이슈의 연계 가능성 여부도 면밀히 살펴 볼 필요가 있을 것이다.

또한 2016년 들어 7.10 참의원 선거와 관련하여 일본의 집권 자민당에서는 심지어 독도 관련 연구기관을 신설하는 공약까지 포함시킨 바 있으므로, 새로운 독도 연구기관의 신설 목적이 국제사법적 절차를 대비한 것은 혹 아닌지 여부도 면밀히 주목해 볼 필요가 있을 것이다. 향후 실제로 일본에서 독도 연구기관이 신설될 경우 충원될 구성원의 전공 여부 및 사업계획의 구성과 예산 배정의 분포 등을 종합적으로 추적해 볼 필요가 있다. 이러한 점은 최근 계속되는 일본측의 독도 관련 논문의 영문번역 추진과도 연계되는 측면이 있을 수 있다.

일-중 간 센카쿠열도 영유권문제는 지금까지의 패턴에서 판단해 볼 때 도서영유권을 매개로 한 중국측의 보상심리가 어느정도 확보되느냐에 관건이 달려있다고 보이며, 중국측도 어느정도 보상이 확보될 때는 영유권주장을 양보해 왔음을 보여준다. 러일간의 북방4도서 문제 해결은 동아시아 여타 도서분쟁에 비하면 가장 해결 가능성이 높은 지역임에는 틀림없다고 생각된다. 향후 북방4도서 문제의 관건은 러시아의 對일본 경제협력 필요성, 미국의 극동군사력 위협정도, 러-일관계, 중-일관계 등 주변관계 변화와도 연계되어 있다고 봐야 할 것이다. 남중국해 지역 역시 최근까지도 전반적으로 베트남·필리핀 등 관련국 대(對) 중국의 대결 구도가 지속되는 형국에 있으며, 역내 군사훈련 실시 및 군사기지 구축 시도 등으로 긴장이 계속 고조되고 있는 상황이다.

이와 같이 최근에 나타난 일련의 상황에 따르면, 동아시아 영토갈등 사례가 예전보다는 더욱 다자적 내지 제3국 개입 여지가 확산되는 경향이 있으며 이로 인해 무력충돌의 가능성이 예전보다 더 높아질 수도 있음이 예상된다. 뿐만 아니라 국제재판의 개입 가능성 또한 예전과 달리 점점 더 현실화될 여지도 없지 않으므로 이들 동아시아 영토갈등 사례에 대해서도 새로운 각도에서의 접근과 분석이 요구되는 시점이다. 한편 2015년 4월 27일 ‘미일방위협력 가이드라인’ 개정안

발표에 따라 미일안보협력의 대상 범위에 포함되어 있는 센카쿠(조어도) 사례의 안보적 함의가 현안으로 다시 부각된 상태이며,⁵³⁾ 2015년 9월 19일 일본의 집단적자위권 행사를 용인하는 일본 안보법제의 통과 등으로 인해 중-일간 영토 갈등 사례는 물론 남중국해 등 동아시아의 영토갈등 사례 전반적으로 미칠 안보적 함의에 대해 다시 주목해 볼 필요가 생겼다.

독도나 센카쿠 사례 둘 다 일본이 관련되어 있을 뿐만 아니라 일본의 무력분쟁 개입여부는 일본의 군사대국화와 지역 내 패권추구 의지와 직결되어 있는 만큼, 일-중간의 센카쿠분쟁이 무력충돌로 이어질 경우 독도의 분쟁 발발 가능성에 대해서도 그 파급영향을 우려하지 않을 수 없는 상황이다. 독도이슈의 분쟁 발발 가능성은 중국이 분쟁에 언제 휘말리느냐와 일중 간의 센카쿠(조어도) 분쟁이 언제 무력분쟁으로 발전되느냐로서 그 시기의 임박성을 어느 정도 가늠할 수도 있을 것이다. 최근 남중국해에서 중국의 인공섬 추진에 따라 중국 對 미국-일본 간 대결 구도가 노골화되었던 것처럼 남중국해에서의 중-일간 무력충돌 위협은 중일 간 센카쿠(조어도) 분쟁 발발로 이어질 가능성도 없지 않다.

동남아 사례들의 전개과정에 있어서 중국은 동아시아 역학 구도상 미국 또는 러시아 등 지역 패권국의 힘의 공백이 발생할 때 마다 이를 적극적으로 활용한 측면이 있다. 이러한 사실은 향후 동북아 지역에서의 한미일 안보역학 구도의 변화 과정에서 미국 등의 힘의 공백이 발생할 경우 센카쿠(조어도) 분쟁이 동남아 지역에서의 사례처럼 중국의 무력행사를 초래할 가능성도 배제할 수 없음을 시사한다.

국내의 강경파들은 종종 역사적 증오심(historic animosity)에서 비롯된 국민적 감정을 부추기면서 국가간 평화적 해결을 더욱 어렵게 만들기도 한다. 역설적으로 이런 경우에는 오히려 강경 성향을 가진 지도자가 국가간 평화적 영토분쟁 해결에 나설 때 국내에서도 비교적 반대 여론에 덜 직면하게 되어 결국 평화적 분쟁해결에 성공할 가능성이 더 크다는 것이다. 예를 들면 닉슨 미국 대통령의 미-중 관계개선 경우라든지 알제리에서의 프랑스 드골 대통령 경우를 들 수 있다. 한편, 인중·중족이 관련되어 있을 경우 근본적인 해결방안으로서는 인중·중

53) ‘미·일방위협력지침’은 일본 주변 및 극동지역에서의 유사시 미일간 공동방위협력 범위 등에 관한 지침을 제공하는 것으로서 1978년에 처음 제정되었다가 1997년에 개정된 바 있으며, 2006년부터 재개정 논의만 되어 오다가 근 10년만인 2015년에 재개정 마무리된 것이다.

족에 따른 ‘분할 조정’을 통해 가능하겠지만 그것이 불가할 경우에는 동일한 영토에서 서로의 문화를 포용해 주는 방식의 접근법이 제시되기도 한다.⁵⁴⁾

이러한 경험적 분석결과들이 향후 동아시아 영토갈등 사례의 해결과 관련하여 시사하는 점이 있다면 무엇일까? 비록 세계 영토분쟁 사례들의 가장 많은 종결유형이 ‘양자간 협약(조약)’으로 나타나지만, 과연 동아시아 영토갈등 사례의 경우에도 이러한 방식이 가장 가능성이 높을지에 대해서는 회의적이다. 왜냐하면 독도와 센카쿠(다오위다오) 이슈는 본질적으로 한·일간 및 중·일간 오래된 역사적 침탈사로 비롯되었으며 남중국해 갈등사례 또한 패권구도와 관련이 있는 만큼 지금까지의 수십 년 간 전개양상에서도 쉽게 알 수 있듯이 양자간 협약(조약)을 통해 해결되리라 매우 어려울 것으로 예상된다. 그렇다고 해서 미국과 같은 제3자 개입으로 인한 해결방식 역시 동북아 역내 안보역학 구도상 지금까지 견지해 온 미국의 중립적 입장을 감안하면 이 또한 쉽지는 않을 것으로 생각된다.

그렇다면 마찬가지로 쉽지 않을 수도 있는 방식이지만 역시 침탈한 도전국이 상대국의 원래 영유권을 단순히 인정하고 억지 주장을 포기하는 방식이 가장 바람직할 것이다. 물론 침예한 역사갈등을 경험해 온 동북아 역내 국가간에 비록 침탈했던 영토이더라도 그 영유권을 포기하는 것이 결코 쉽지는 않겠지만, 역사적 경험 선례가 실제로 있었다는 점을 상기한다면 침탈국가의 국가적 결단이 전제될 경우 이 또한 전혀 불가능한 것만은 아닐 것이며 어쩌면 동북아 국가간 실현 가능한 거의 유일한 해결방식일지도 모른다.

54)_ John W. Burton, *Conflict: Resolution and Prevention* (New York: St. Martin's Press, 1990) 참고.

5

김정은 시대 북한의 대남정책 : 변화양상과 전략적 함의

한양대학교 모 춘 홍, 황 희 정

김정은 시대 북한의 대남정책 : 변화양상과 전략적 함의

모 춘 홍*, 황 희 정**

연 구 요 약

김정은 정권 출범 이후 북한 대남정책의 변화의 폭이 매우 크다. 강경노선이 주를 이루다가 갑자기 협력과 교류를 강조하는 노선으로 선회하고, 다시 강경노선으로 급선회했다. 그렇다면 김정은 시대 북한의 대남정책이 변했는가? 만일 변했다면 변화양상은 어떠하며, 그것이 가지고 있는 전략적 함의는 무엇인가? 본 연구는 김정은 정권 출범 이후 북한의 대남정책이 급격한 변화의 모습을 보이는 이유의 주요 변수로 핵문제에 주목했다. 김정일 시대 사실상 북미간의 문제로 한정됐던 핵문제가 김정은 시대 들어 북한의 대남정책에서 중요한 변수로 기능하고 있는데, 이는 북한에게 있어서 핵위협을 통한 대남긴장 조성의 필요성이 커졌기 때문이다. 물론 ‘남조선혁명을 통한 공산화 통일’이라는 북한의 대남정책 노선은 여전히 유효하다. 그러나 북한의 대남정책은 북한이 당면한 대남전략의 목표상의 우선순위와 대내외 정세변화에 맞게 지속적인 변화를 거듭해오고 있다. 즉 북한은 체제 및 최고 지도자의 정권안보 문제, 북미관계, 경제적 고려, 남한의 대북정책으로부터 영향을 받는 가운데 지속적으로 대남정책의 변화를 시도해오고 있다. 이 네 가지 변수는 김정은 시대 출범 이후에도 북한의 대남정책에 영향을 주는 주요변수임에 틀림없다. 그러나 오바마 행정부의 전략적 인내에 기초한 대북정책이 사실상 남한의 대북정책에 힘을 실어주는 방향으로 추진되자, 남한의 대북정책의 중요성이 보다 커졌으며, 때문에 북한은 핵위협을 통해 남한의 대북정책 변화를 추동하고 미국과 의미 있는 대화를 모색하고 있는 것이다. 북한의 핵위협을 통한 대남긴장 조성에 우리는 어떻게 대응해야 하는가? 여러 가지 정책적 대안이 있겠지만 북한의 군사적 도발과 핵위협을 통한 대남긴장에 대한 새로운 이해가 필요하다. 본 연구는 북한의 군사적 도발은 거꾸로 남북관계와 북미관계 개선에 대한 강력한 메시지를 담고 있다고 보고 있다. 2016년 들어 북한의 두 차례 핵실험과 장거리 미사일 발사 등 수많은 도발의 이면에 대남, 대미관계 개선의 메시지가 담겨 있다면 우리 정부 역시 대화를 통한 북핵문제 해결 가능성을 열어 두어야 한다. 다만 대북제재와 압박의 효과가 충분히 발휘되어야만 역설적으로 대화와 협상의 돌파구가 마련될 수 있다는 입장을 확고하게 견지할 필요가 있을 것이다.

*,** 한양대학교

목 차

요 약	241
I. 서론	243
1. 문제제기	243
2. 연구목표	244
3. 연구내용	245
4. 연구범위 및 방법	247
II. 북한 대남정책의 이해	248
1. 북한 대남정책의 정의와 기본 노선	248
2. 북한 대남정책 영향 요인	253
III. 북한 대남정책의 지속과 변화	261
1. 김정일 시대 북한의 대남정책	261
2. 김정은 시대 북한의 대남정책	272
IV. 평가와 전망	283
1. 북한 대남정책의 지속과 변화	283
2. 북한 대남정책의 전망	287
V. 결론: 대응방향 및 정책과제	290
VI. 참고문헌	294

I. 서론

1. 문제제기

김정은 정권 출범 5년차, 남북관계는 최악의 국면으로 치닫고 있다. 2016년 1월 6월 북한의 제4차 핵실험 강행은 이틀 뒤 우리 정부의 확성기 방송 재개로 이어졌고, 북한의 2월 7일 장거리 미사일 발사는 개성공단 완전 중단이라는 결과를 낳았다. 이에 한국과 미국을 비롯한 국제사회는 기존의 방식으로 북한을 변화시킬 수 없다는 공동인식¹⁾을 가지고 김정은의 썬법을 바로잡기 위해 제재와 압박에 몰두하고 있다. 지난 3월 2일 채택된 안보리결의 2270은 국제사회의 초강수 대북제재의 대표적인 상징이다.

그러나 국제사회의 제재와 압박에도 불구하고 북한은 2016년 1월 핵실험 이후 8개월 만인 9월 9일 제5차 핵실험을 또 다시 강행했다. 이에 대해 우리정부는 “북한이 무모한 도발을 하면 할수록 더욱 더 강력한 국제사회의 제재와 외교적 고립에 직면할 것이고, 경제 또한 파탄에 이르게 됨으로써 중국적으로 자멸의 길로 들어설 것이다”라고 북한의 핵실험을 강력히 규탄했다.²⁾ 그리고 뒤이어 유엔 안보리 차원의 추가 제재, 미국과 한국을 비롯한 개별 국가의 독자제재, 기타 양자 차원의 대북제재와 압박이 예고되고 있다.

이런 상황에서 현재 우리 정부는 화해협력 기조 하, 남북대화 및 교류협력을 통한 북핵문제 해결의 선순환을 기대하는 기존의 대북정책이 적절한 것인지에 대해 근본적인 의문을 제기하고 있지만, 다른 한편으로 우리사회 내부에서는 제재와 압박만으로는 북한의 변화 유도가 사실상 불가하다고 주장을 하는 가운데 대화를 재개하자는 목소리 역시 존재하고 있다. 이렇듯 최근 북한의 군사적 강경노선과 그에 따른 대남정책 변화에 대한 우리사회의 평가는 상호 대척점을 형성하고 있다.³⁾

1)_ 일례로 박근혜 대통령은 2016년 3.1절 기념사에서 “이제 기본의 대응방식으로는 북한의 핵개발 의지를 꺾지 못한다는 사실이 명백해졌다”고 언급하는 가운데 “지금 국제사회는 북한의 핵을 용인해서는 안 된다는 단합된 의지를 그 어느 때 보다도 강력하게 보여”주고 있다고 주장하였다. “제97주년 3.1절 기념사”, 출처: 대한민국 청와대, (검색일: 2016년 7월 29일).

2)_ “북한의 5차 핵실험에 대한 정부성명”, 출처: 통일부, 검색일: 2016년 11월 17일).

3)_ 북한의 군사적 도발은 북한의 대외전략과 대남정책을 모두를 관통하고 있는 문제이지만, 본 연구에서는 김정은 시대 북한의 대남정책의 변화양상과 그것이 가지고 있는 전략적 함의를 분석하고

본 연구는 바로 이 지점에서 출발한다. 북한의 대남정책과 관련하여 불변론과 (본질적) 변화론이 대립하고 있는 현재, 김정은 시대 북한의 대남정책의 본질이 어떠한가를 규명하기 위한 목적에서 본 연구는 시작한다. 그렇다면 김정은 정권 출범 이후 북한의 대남정책은 변했는가? 만일 김정은 정권 출범 이후 북한의 대남정책이 변했다면 변화양상은 어떠하며, 그것이 가지고 있는 전략적 함의는 무엇인가? 이러한 물음에 답하기 위해 본 연구는 김정일 시대와 김정은 시대 북한의 대남정책의 유사성과 차이점을 밝혀내고, 이를 토대로 향후 북한의 대남정책이 어떠한 방향으로 전개될 것인지를 예측하는 가운데 우리의 대응방안을 제시하려고 한다.

2. 연구목표

북한의 대남정책 변화는 어제 오늘의 일은 아니었다. 김일성, 김정일 시대에도 남북관계, 북미관계, 한미관계가 서로 영향을 주고받으면서 북한의 대남정책은 지속적인 변화를 거듭했다. 그러나 김정은 정권 출범 이후 북한 대남정책은 그 이전 시기와는 확연히 비교될 정도로 변화의 폭이 매우 크다. 강경한 군사적 강경노선이 주를 이루다가 갑자기 협력과 교류를 강조하는 노선으로 전환되고, 다시 강경노선으로 급선회하였다.

그렇다면 김정은 정권 출범 이후 북한의 대남정책은 근본적으로 변한 것인가? 만약 변했다면 북한의 대남정책 변화를 어떻게 해석해야 할까? 김정은 정권 출범 이후 변화의 폭이 큰 대남정책 결정을 이해하기 위한 다양한 변수를 포괄적으로 검토해야 한다. 북한의 대내적인 차원에서 국내 관료정치 변수가 대남정책 변화에 중요한 영향을 미칠 수 있고, 대외정책의 변화에 따라 대남정책이 급격하게 변화될 수 있다는 점에서 대외정책과 대남정책의 상관관계를 중요하게 고려해야 한다.⁴⁾

본 연구는 이와 같은 다양한 변수들을 고려하면서, 김정은 정권 출범 이후 북한의 대남정책 변화양상이 그 이전 시기와 어떠한 유의미한 차이점이 있는지를 규명하고자 한다. 보다 정확하게 말하자면, 본 연구에서는 현상에 대한 설명이 아니라 대남정

있다는 점에서 최근 북한의 군사적 도발이 대남정책과 어떻게 맞물려 있는지에 주목해서 논의를 전개하고 있다는 점을 미리 밝혀둔다.

4) 김정은 정권의 대남정책 결정구조에 대한 자세한 설명은 김연철, “김정은 정권의 대남정책과 남북경협정책: 구조와 전망”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 10월호(2013)를 참조.

책 변화를 가져온 전환의 구조를 분석하는데 주안점을 두고 있다. 이는 북한 대남정책의 변화양상을 예측하기에는 현상에 대한 사후적인 설명보다는 대남정책 전환의 구조를 분석하는 것이 보다 바람직하다고 판단하기 때문이다.

그렇다면 북한의 대남정책 변화, 보다 구체적으로 김정은 정권 출범 이후 북한의 급격한 대남정책의 변화는 어디로부터 연유하는가? 이에 대한 답을 본 연구는 김정일 시대 북미간의 문제로 한정됐던 핵문제가 김정은 시대 들어 대남정책에서 보다 중요한 변수로 기능하고 있다는데서 찾고 있다. 즉 본 연구는 북한이 체제 및 김정은의 정권유지를 위해 핵위협을 통한 대남긴장조성의 필요성을 보다 중요하게 인식하고 있으며, 그로 인해 김정은 정권 출범 이후 북한의 대남정책이 그 이전 시기와는 다른 양상으로 전개되고 있다고 보는 것이다.

본 연구는 이러한 측면을 고려하여 김정일 시대와 김정은 시대의 대남정책의 유사성과 차이점을 규명하고, 이에 기초하여 김정은 시대 북한의 대남정책이 궁극적으로 지향하는 바를 도출해낼 것이다. 나아가 이를 토대로 우리의 대응 방안을 모색하고자 한다. 보다 구체적으로 본 연구는 다음과 같은 질문에 대한 답을 찾기 위해 노력할 것이다.

첫째, 북한의 대남정책 목표는 무엇이며, 이러한 목표는 대내외 정세 변화에 따라 어떻게 변화되어 왔는가?

둘째, 김정일 시대와 김정은 시대 북한 대남정책의 변화를 가져온 주된 변수는 무엇인가? 또한 이 변수가 북한의 대남정책에서 그 영향력이 커진 이유는 무엇인가?

셋째, 유신통치를 표방하고 있는 김정은은 이전 시기에 북한이 구사해온 대남정책을 어떻게 이어갈 것이며, 또 어떤 변화를 시도할 것인가?

넷째, 김정은 정권 출범 이후 강경과 대화를 반복하고 있는 북한의 대남정책에 우리는 어떻게 대응해야 하는가?

3. 연구내용

북한의 대남정책이 남북관계에 직(간)접적인 영향을 미치는 만큼, 북한의 대남정책에 관한 연구는 상당히 많으며, 나아가 김정은 시대 북한의 대남정책에 대한 연구 역시 적지 않았으며 그 성과도 상당 부분 축적되어 있다. 그러나 상당수 연구가 김정은 정권 출범 직전 또는 직후에 작성되어 김정은 정권의 대남정책 방

향 및 정책 전망과 대응방안으로 집중되었다.⁵⁾ 따라서 김정은 정권 출범 이후 강경과 대화를 반복하고 있는 북한의 대남정책의 추진환경과 변화의 폭, 그것이 가지고 있는 전략적 함의를 평가하고 전망하는데 실질적으로 참고할 만한 이론적·학술적 연구가 매우 부족한 것이 현실이다.

김정은 시대를 포함하여 기존의 북한의 대남정책에 대한 연구는 북한의 대남정책의 목표가 무엇인지, 어떻게 수립되는지, 누가 집행하는지, 어떻게 전개되는지에 대한 분석과 전망이 주를 이루고 있다. 그러나 이러한 측면의 분석만으로는 김정은 시대 북한의 대남정책을 평가하고 전망하는데 다음의 측면의 한계를 넘어서기 힘들다.

첫째, 북한의 대남정책의 목표가 대내외 정세가 변화됨에 따라 어떻게 변화되어 왔는가를 정확하게 규명하지 못한다. ‘남조선혁명을 통한 공산화 통일’이라는 북한의 대남정책 노선은 여전히 유효하지만, 북한의 대남정책은 북한이 당면한 대남전략 목표상의 우선순위와 대내외 정세변화에 맞게 지속적으로 변화해왔다. 즉 북한은 체제 및 최고 지도자의 정권안보 유지, 북미관계, 경제적 고려, 남한의 대북정책으로부터 영향을 받는 가운데 지속적으로 대남정책의 전술적인 변화를 시도해오고 있다. 그러나 김정은 정권 출범 이후 북한의 대남정책이 이전 시기와 비교할 때 변화의 폭이 매우 큼에도 불구하고, 기존 연구만으로는 김정은 출범 이후 북한의 대남정책이 변화의 스펙트럼의 어느 지점에 위치하고 있으며, 그러한 변화가 전략적 차원에서의 변화인지 전술적 차원에서의 변화인지를 설명하는데 한계가 있다.

둘째, 북한의 대남정책은 선대 수령으로부터 후대 수령으로 계승되고 있지만, 대내외 정세로부터 영향을 받으면서 지속적인 변화를 겪어 왔다. 이런 측면에서 볼 때, 김정은 시대 북한의 대남정책은 김정일 시대의 유산에 새로운 환경과 조건이 덧붙여진 것으로서 ‘계승과 변화’의 이중적인 성격을 갖고 있는 것이다. 나아가 김정일 시대와 김정은 시대 북한의 대남정책에 영향을 주는 변수는 결코 같지 않으며, 특히 대내외 정세변화가 더해져 기존에 북한의 대남정책에서 핵문제

5) 한관수, “김정은 체제의 대남군사정책: 장·단기 위협 요인 전망과 대응방안”, 『한국동북아논총』, 제64호(2012); 조민, “김정은 체제의 대내외 전략과 통일정책”, 『통일정책연구』, 제21권, 2호(2012); 박형중, “김정은 정권의 핵 및 대남 정책 방향 진단”, 『전략연구』, 통권 제63호(2014) 등 참조.

가 차지하는 중요성이 보다 커졌다. 그러나 변수의 상대적 중요성의 차이가 대남 정책 변화에 어떤 영향을 미치는가를 설명하고 있는 연구는 매우 드물다.

이러한 측면을 고려하여 본 연구는 다음과 같은 측면에서 기존 연구들을 보완 하면서 학술적 공헌도를 높이하고자 한다. 우선 본 연구는 김정은 정권 출범 이후 북한이 대남정책에 있어서 핵문제의 중요성을 보다 중요하게 고려하고 있으며, 이것이 북한의 대남정책 변화에 유의미한 영향을 주고 있다는 점에 주목하고 있다. 즉 북한의 대남정책에서 핵문제가 차지하는 중요성이 북한의 대남정책에 어떤 영향을 미치고 있는가를 검토할 것이다.

이러한 분석을 통해 본 연구는 김정은 시대 북한의 대남정책이 그 이전 시기와 비교하여 어떤 측면에서 유의미한 차이점이 있는지를 규명하고, 이러한 차이를 가져온 주된 동인을 분석해낼 수 있다. 이를 토대로 본 연구는 앞으로 북한의 대 남정책이 어떻게 전개될 것인가를 전망하고, 그에 따른 우리의 대응방향을 제시 할 수 있다.

4. 연구범위 및 방법

앞서 언급한 바와 같이 본 연구의 최종 목표는 김정은 출범 이후 북한의 대남 정책의 변화양상을 분석하고 전망하는 것이다. 그러나 보다 깊이 있는 연구를 진행하기 위해 본 연구는 김정은 출범 이후의 현상만을 분석하는 것이 아니라, 북한의 대남정책을 긴 안목에서 고찰하고, 이에 기초하여 현재를 진단하고 미래를 예측할 것이다. 말하자면, 김정은 정권 출범 이후 북한의 불규칙한 대남정책 결정 행태를 분석하기 위해 탈냉전기 이후 북한의 대남정책을 심도 있게 분석할 것이며, 이를 통해 현재 북한의 대남정책을 평가하고 전망할 것이다.

이와 같은 연구를 진행하기 위해 본 연구는 김일성 및 김정일의 저작, 『로동신문』 등 북한 언론매체에 발표된 각종 정론, 논평, 성명문, 그리고 『철학연구』 등에 실린 글과 같은 다양한 북한 공간문헌을 활용할 것이다. 아울러 본 연구는 북한 공간문헌에 지나치게 의존할 경우 발생할 수 있는 해석상의 오류를 최소화하기 위해 북한의 대남정책에 대한 다양한 시각의 2차 자료들을 보완적으로 활용할 것이다.

Ⅱ. 북한 대남정책의 이해

1. 북한 대남정책의 정의와 기본 노선

(1) 개념 규정

북한은 “주체사상의 근본 원리와 요구는 남조선 혁명과 조국통일위업의 위치 규정에서 뿐만 아니라 이 이론의 주요 구성부분을 이루고 있는 남조선 혁명과 조국통일의 성격규정에서도 빛나게 구현되고 있다”고 주장한다. 또한 주체사상에서는 남조선혁명을 “남조선인민들이 주인이 되어 자신의 자주성을 옹호하기 위한 민족해방 인민민주주의혁명”으로 규정하고 있고, 조국통일을 “전체 조선 인민이 주인이 되어 전국적 판도에서 민족의 자주권을 확립하기 위한 투쟁”으로 정의하고 있다.⁶⁾

또한 2016년 5월 제7차 당대회에서 개정된 북한 노동당 규약에는 “조선노동당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의강성국가를 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 실현하는데 있다”고 명시되어 있다.⁷⁾ 더욱이 이번에 개정된 노동당 규약은 2012년에 제4차 당대표자회의에서 개정됐던 노동당 규약의 “인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데서 ‘완전히’라는 용어만 삭제한 채 그 내용을 그대로 유지하고 있다.

이렇듯 2016년 제7차 당대회에서 노동당 규약의 미묘한 변화에도 불구하고, ‘해방’과 ‘혁명’을 통한 남한사회의 공산화라는 북한 대남전략의 궁극적 목표는 근본적인 변화 없이 유지되고 있다. 따라서 우리는 당 규약의 내용을 통해 북한의 대남전략을 다음과 같이 분석할 수 있다. 먼저 “조선노동당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의강성국가를 건설”이라는 노동당 규약의 내용은 북한에서의 목표를 뜻하며, “전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행”에서 ‘민족해방’은 ‘미제’로부터 해방을 의미하고, “인민대중의 자주성을 실현”은 남한에서의 공산혁명을 의미한다. 결국, 북한의 대남전략은 북한 지역이 사회주의 혁명의 기지가 되어 남한 지역의 혁명역량의 증대를 도와 전국적 범위에서 혁명

6) 허종호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일론』, (평양: 사회과학출판사, 1975).

7) 통일부 정세분석국, 『북한 제7차 당대회 자료집』, (서울: 통일부 정세분석국, 2016), p. 504.

을 이루는, 말하자면 북한 주도의 한반도 공산화통일을 이루겠다는 것이다.

그러나 전국적 범위에서 북한 주도의 통일을 목표로 하는 북한의 대남정책은 한반도 공산화 통일이라는 목표를 구현하기 위해 전개되는 전술적인 차원의 의미를 지니며, 실제 북한은 전략목표상의 우선순위에 관한 것이나 전략 전개 방법에 있어서 지속적으로 전술적인 변화를 시도해왔다.

한편, 북한의 대남정책에 대한 개념은 아직까지 완벽하게 정리되지 못한 채 다양하게 논의되고 있다. 이는 남북관계의 특수성으로 인해 북한의 대남정책의 성격이 다양하게 규정될 수 있다는 점에서 기인한다.⁸⁾ 이에 더해 북한의 대남정책이 북한의 대외정책에서 남한을 대상으로 한 정책인 동시에 대남 통일정책과도 밀접하게 연결되어 있다는 점에서 북한의 대남정책을 하나의 개념으로 정의하는 것이 매우 어렵게 때문이다.⁹⁾ 더욱이 최근에 북한의 일관성 없는 혹은 이중적인 남한에 대한 태도로 인해 북한의 대남정책의 개념을 정의하는 것은 더욱 어려운 일이 되었다.¹⁰⁾

이렇듯 북한의 대남정책과 통일정책의 우선순위를 둘러싼 문제와 여기에 더해진 북한의 일관성 없는 남한에 대한 태도로 인해 북한의 대남정책을 개념화하는 것은 매우 어려운 일임에 틀림없다. 그렇다고 북한의 대남정책을 개념화하는 것이 결코 불가능한 것은 아니다. 이는 냉전 종식이라는 국제환경의 변화를 기점으로 북한의 국가목표가 적화통일을 통한 한반도 공산화 통일에서 체제보존으로 전술적으로 변화되었음에도 불구하고, 북한의 대남정책의 궁극적인 목표가 한반도 공산화 통일이라는 큰 틀에서 변화 없이 유지되어 오고 있기 때문이다. 이와 관련하여, 홍용표와 모춘홍은 북한의 대남정책과 관련하여 “전략목표상의 우선순위에 관한 것이나 혹은 전략 전개 방법에 있어서는 상황에 따라 전술적 변화를 시도”해왔음에도 불구하고, 북한은 “‘민족해방론’과 ‘인민민주주의혁명론’에 기초한 대남전략 기조를 변함없이 추구하여 왔다”고 주장한다.¹¹⁾

그러나 북한 스스로 북한이 당면한 혁명전략이 특정 혁명단계에 국한된다고

8) 전미영, “북한 대남정책 연구의 쟁점”, 『통일문제연구』, 제17권, 제1호(2005), pp.34-35.

9) 북한의 대남정책과 통일정책을 같은 개념으로 정의해서는 안 된다는 주장은 정성장, “북한의 통일 및 대남정책 목표의 변화 연구”, 『고향정치학회보』, 제2집(1999) 참조.

10) 홍용표·남근우, “북한의 대남정책”, 체제통합연구회 편, 『북한의 체제와 정책: 김정은시대의 변화와 지속』, (서울: 명인문화사, 2014), p.256.

11) 홍용표·모춘홍, “김정은 체제 대남 통일전선전술”, 『안보학술논집』, 제23집, 하(2012), p.311.

주장하는 가운데, 만일 혁명단계가 바뀔 경우에 국가전략도 변할 수 있으며 그 연장선에서 북한 대남정책의 본질적인 성격도 변할 수 있다는 점을 인정한바 있다.¹²⁾ 이러한 논리에 따르면, 북한이 당면한 혁명단계가 바뀐다면 북한의 대남정책 개념 또한 변할 수 있다는 설명이 가능하다. 또한 일반적으로 대내외 정세에 조응하여 모든 국가의 국가전략 혹은 혁명전략 중 일부는 지속되는데 반해, 다른 부분은 변화해왔다는 점을 고려한다면 북한의 대남정책 역시 북한이 직면한 시대적 환경에 조응하여 일정 부분의 변화는 불가피한 것이다.

이러한 맥락에서 보았을 때, 북한은 ‘해방’과 ‘혁명’을 통한 남한사회의 공산화라는 대남정책의 큰 틀을 변화 없이 유지하고 있는 가운데 해당 시기 대내외 정세변화에 조응하여 전술적인 변화를 시도해오고 있는 것이다. 이와 관련하여, 이상우는 북한은 민족해방을 이룬 후 인민민주혁명을 추진하는 것이 좋은지 아니면 인민민주주의혁명에 선행하여 인민정부를 세운 후 이 인민정부가 앞장서서 미국과 싸우게 하여 민족해방을 쟁취하는 것이 좋은지, 민족해방을 무력으로 쟁취할 것인지 아니면 미국과의 협상을 통해 이를 것인지에 대한 문제들을 시대환경에 조응하여 변화시켜 왔다고 설명하였다.¹³⁾

(2) 기본 방향과 노선

북한은 통일을 “분단된 국토와 민족의 단순한 재결합을 의미하는 것이 아니라 남조선혁명을 전제로 하는 전국적 범위에서의 반제민족해방·인민민주주의 혁명을 완수하기 위한 거족적인 사업”이라고 규정하였다.¹⁴⁾ 즉 북한은 남한의 공산화를 통한 조국통일이라는 목표를 달성하기 위해서는 ‘남조선혁명’이 선행되어야 함을 강조하였으며, 이를 위해 해방 직후 북한 지역을 통일의 전략적 거점으로 삼는 ‘민주기지론’을 앞세워 북한 지역을 정치·경제·군사적으로 강화하고 그 역량을 바탕으로 전 한반도에 걸쳐 혁명을 완수하고자 했다. 1950년 6월 북한의 남침은 바로 이와 같은 북한의 ‘민주기지론’에 입각하여 추진된 것이었다.

그러나 전쟁의 결과, 북한은 무력을 통해 남한을 정복하여 통일을 달성하는 것이 현실적으로 어렵다는 결론을 내린 가운데 조국통일을 위해서는 ‘혁명역량’의

12) 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』, (서울: 선인, 2007), p.17.

13) 이상우, 『북한정치입문: 김정일 정권의 특성과 작동원리』, (서울: 나남, 1997), p.149.

14) 홍용표·모춘홍, 위의 글, p.311.

강화가 필요하다는 결정을 내렸다. 이러한 맥락에서 김일성은 1964년에 들어 조국통일을 실현시키기 위한 ‘3대 혁명역량’ 강화를 강조하기 시작했다. 구체적으로 김일성은 민족해방혁명을 완수하기 위한 구체적인 내용을 첫째는 북조선의 혁명역량, 둘째는 남조선의 혁명역량, 셋째는 국제적 혁명역량이라고 규정했다.¹⁵⁾ 이렇듯 북한은 소위 ‘3대 혁명역량’ 강화를 내세우며 북한, 남한, 그리고 국제사회에서의 혁명역량을 강화하려고 했던 것이다.

냉전시기 동안 북한의 대남정책은 이와 같은 ‘혁명역량’과 밀접하게 맞물려 추진되었는데, 북한은 ‘3대 혁명역량’이 강화된 시기에는 무력도발을 일으키는 등 강력한 대남정책을 추구하였지만, ‘3대 혁명역량’이 약화되었을 경우에는 위장평화공세 및 남북대화를 추진하는 등 소극적인 대남정책을 추진했다.¹⁶⁾

한편, 초기 우월감에 가득 찬 적극적인 북한의 대남정책은 경제적인 측면에서 남한이 북한을 추월하고, 남한과 미국의 군사력 증강과 함께 북한의 대남 군사력이 공세에서 열세로 바뀔에 따라 체제수호를 위한 소극적인 성격으로 변화되었다. 그리고 북한의 대남정책이 소극적으로 변화됨에 따라 통일정책 역시 자연스럽게 북한의 우위에 따른 일원론에서 연방제로, 그리고 다시금 낮은 단계의 연방제로 변화되었다.¹⁷⁾

또한 1980년대 말부터 시작된 세계사적 변화로 인해 구소련과 동구 사회주의 국가들이 붕괴되고 동독이 서독에 의해 흡수통일 되는 등 북한의 대외환경이 악화되고, 여기에 북한경제가 악화일로에 치닫게 되자, 북한은 기존의 목표를 달성하기 위한 전략을 수정해야만 했다. 이에 북한은 ‘하나의 조선’ 정책을 포기하고 남한과 함께 두 개의 국가로 유엔에 가입하였으며, ‘남북사이의 화해와 불가침 및 협력, 교류에 관한 합의서’(소위 남북기본합의서)¹⁸⁾를 체결하는 등 북한의 대남정책은 체제수호를 위한 목표로 집중되었다.¹⁹⁾

15) 김일성, “조국통일위업을 실현하기 위하여 혁명력량을 백방으로 강화하자: 조선로동당 중앙위원회 제4기 제8차 전원회의에서 한 결론(1964. 2. 27)”, 『김일성저작집 제18권』, (평양: 조선로동당출판사, 1982), p.249.

16) 홍용표·남근우, 위의 글, pp.256-260.

17) 정영철, “김정일 시대의 대남인식과 대남정책”, 『현대정치연구』, 제5권, 제2호(2012), p.199.

18) 북한은 남북기본합의서를 1972년 7·4남북공동성명에서 천명된 ‘자주, 평화통일, 민족대단결’의 조국통일 3대원칙을 재확인하고 이를 관철하기 위한 통일강령으로 간주하고 있다. 『로동신문』, 1992. 7. 4.

19) 백학순, “대남정책”, 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 국가전략』, (서울: 한울, 2003), pp.183-184.

특히 냉전시대와 비교할 때, 탈냉전 시대 북한이 처한 국제환경과 악화일로에 빠진 북한의 경제상황은 북한의 '3대 혁명역량'의 현저한 약화를 가져왔다. 이미 남북 간 힘의 관계가 확연하게 남한 측의 우위로 굳어졌고, 북한을 둘러싼 국제적인 상황 역시 고립과 봉쇄의 구조로 점철되고 있었다. 따라서 1990년대 북한의 대남정책은 체제 및 정권안보 유지에 집중될 수밖에 없었던 것이다.

그러나 남한에서의 정권교체와 활성화된 남북대화는 북한에게 새로운 기회를 안겨주었다. 특히 2000년 남북정상회담은 북한에게 한반도 문제를 완전히 다른 방식으로 풀어갈 수 있는 기회를 제공했다. 이에 2000년대 들어 북한의 대남정책은 1990년대와 비교할 때 적극적으로 변화됐으며, 그 연장선에서 북한은 '민족공조'의 중요성을 강조하기 시작했다.²⁰⁾ 이에 더해 북한은 통일문제를 남과 북이 '우리민족'끼리 해결할 수 있다는 심리를 고양함으로써 미국의 한반도 문제에 대한 개입 여지를 축소시키는 가운데 한미관계를 소원하게 만들고, 그러한 과정에서 남남갈등을 도모하려고 했다.²¹⁾

그러나 2001년 출범한 미국의 부시 행정부가 대북 강경책을 추진하자, 북한의 대남정책의 중요성은 북미관계 개선이라는 목표 하에 후순위로 밀리게 되었다. 결국, 이런 상황에서 북한의 대남정책은 북미관계를 진전시키기 위한 카드로 전략하였으며, 2007년 제2차 남북정상회담의 개최에도 불구하고 북한의 대남정책은 북미관계 개선이라는 북한의 전략적 기조 하에 후순위로 밀린 채 지금까지 그 성격이 유지되고 있다.

이런 상황에서 2008년 이명박 정부가 출범함에 따라 북한의 대남정책은 급격하게 강경한 입장으로 선회하였다. 새로이 출범한 이명박 정부가 이전의 김대중·노무현 정부와는 달리 북한이 핵을 완전히 폐기하고 개방에 나서면 10년 안에 북한의 1인당 국민소득을 3000달러까지 끌어올릴 수 있도록 경제적으로 지원하겠다는 소위 '비핵·개방3000'정책을 들고 나오자, 북한은 이를 "참을 수 없는 도발이고 모독"으로 규정한 채,²²⁾ 비난의 강도와 군사적 위기감을 고조시켰다. 이런 상황에서 2008년 7월 금강산 관광객 피살사건을 계기로 북한의 대남정책은 강경정책과 대화정책을 번갈아 구사하는데서 강경정책으로 집중되었으며,

20) 「로동신문」, 2001. 3. 9.

21) 박영규, 『김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용』, (서울: 통일연구원, 2003), p.86.

22) 「로동신문」, 2008. 4. 10.

엮힌 데 뒹긴 격으로 제2차 핵실험, 천안함 사건, 연평도 포격이 이어지면서 북한은 통상적인 대결정책에서 벗어나 군사적 위협과 실제행동을 병행하는 대남 군사적 도발을 구사해오고 있다. 이런 양상은 2013년 박근혜 정부가 출범한 이후에도 계속되고 있다.

2. 북한 대남정책 영향 요인

앞서 살펴본 바와 같이 분단 이후 북한은 남조선혁명을 통한 공산화통일이라는 대남정책 목표를 지속적으로 추구해오고 있다. 그러나 1980년대 말부터 시작된 세계사적 변화로 인해 북한은 기존의 대남정책 노선을 수정할 수밖에 없는 처지로 내몰렸다. 우선 소련과 동구 사회주의 국가들이 붕괴되면서 미국 주도의 신국제질서가 형성됐다. 이러한 국제환경의 변화와 함께 북한은 북한식 사회주의 계획 경제와 자립 경제의 한계에서 비롯된 심각한 경제난에 직면했다.²³⁾ 또한 남한이 대남관계에 있어서 정치·경제 등 모든 측면에서 북한을 앞질렀으며, 여기에 남한이 러시아, 중국 및 동구 사회주의 국가들과 국교정상화를 이룩하면서 북한은 외교적으로 더욱 고립되었다.²⁴⁾

이와 같은 대내외 환경변화와 함께 북한은 기존의 대남정책의 주요 목표로서 ‘한반도 공산화 통일’에서 상대적으로 소극적인 ‘체제유지’에 주력하기 시작했다. 특히 북한은 당시 동독이 서독에 의해 흡수되는 것을 지켜보는 가운데 남한에 의한 흡수통일 가능성을 우려하였으며, 그 연장선에서 남한 정부의 대북정책에 매우 민감한 반응을 보였다.

아울러 안보위기 의식의 심화와 지속되는 경제난, 여기에 김일성의 갑작스러

23) 사회주의 계획 경제는 초기 외연적 성장을 이룩하지만, 이후 내포적 성장 단계에 진입하지 못하고 정체 하락 국면에 빠지는 공통점을 갖고 있다. 이에 대해 코르나이(Janos Kornai)는 사회주의 계획 경제의 결함은 결핍의 경제, 연성 예산으로 인한 제약, 보고 및 계획의 불확실성에서 비롯된다고 설명하는데, 북한식 사회주의 계획 경제 역시 이 점에서 예외는 아니다. Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*(Princeton: Princeton University Press, 1992), pp.116-126.

24) 특히 1992년 8월 한·중 수교 직후, 9월 27일 노태우 대통령이 중국방문이 이루어지자 북한은 중국을 “제국주의에 굴복한 변절자, 배신자”라고 비난하였다. 『조선중앙통신』, 1992. 9. 27. 이와 관련하여 당시 북한은 자신들의 처지를 “자본주의 포위속에서 혁명을 하지 않으면 안되는 상황”으로 표현했다. 김정일, “당사업을 강화하여 우리식 사회주의를 더욱 빛내이자(1992. 1. 1)”, 『김정일선집 12』, (평양: 조선로동당출판사, 1997), p.254.

은 사망에 따른 정치적 계승의 과정에서의 권위의 위기가 중첩되는 가운데 북한은 당면한 위기극복을 위한 ‘중심고리 전략’으로 대미관계 정상화를 추구했다. 1994년 김일성 사망 직후 김정일이 북미협상을 속개한 것은 북한이 당시 북미관계 개선을 매우 중요시했다는 사실을 시사한다. 이에 북한이 체제유지를 위해 대외정책의 중심축을 북미관계 개선에 초점을 맞춘 만큼, 북한의 대남정책은 북미관계의 향방에 좌우될 수밖에 없게 되었다. 그러나 경제난 지속이 북한 체제의 생존은 물론 김정일의 정권안보 유지에 치명적인 위협요인이 될 수 있다는 점에서 북한은 경제난 해결에 지대한 도움을 줄 수 있는 남한과의 교류·협력의 필요성을 여전히 외면하기는 어려웠다.

결국, 냉전 종식 이후 북한이 처한 대내외 상황을 고려할 때 북한의 대남정책은 주로 체제 및 최고 지도자의 정권안보 문제, 북미관계, 경제적 고려, 남한의 대북정책 방향 등의 요인으로부터 영향을 받았다.

(1) 체제 및 최고 지도자의 정권안보

북한이 대남정책을 포함한 대외정책을 추진하는데 있어서 가장 중요하게 고려하는 사항은 체제 및 최고 지도자의 정권안보 유지 문제라 할 수 있다. 1990년대 북한은 대내적으로는 식량난을 비롯한 경제위기로 인해, 대외적으로는 사회주의 진영의 붕괴로 인해 안보상의 불안감이 가중되고 있는 가운데 제1차 북핵위기로 인해 새로운 계획은 고사하고 정상적인 국가 활동조차 하지 못했다. 이런 상황에서 김일성 사후 권력을 이어받은 김정일에게 있어서 가장 시급한 문제는 정치적 계승의 과정에서의 권위의 위기에 대처하는 것이었다.

북한은 1970년대부터 김정일 후계체제를 준비해 왔으며, 특히 김정일은 김일성이 사망하기 1년여 전부터 당과 군의 영도권을 사실상 승계 받았다. 그러나 사회주의진영의 붕괴와 연이은 경제난 속에서 찾아온 김일성의 갑작스러운 죽음과 그에 따른 권력의 교체는 심각한 체제 위기를 결과해냈다. 또한 제네바 합의를 통해 미국과의 전쟁이라는 극단적이 상황에서 벗어났지만 새로운 수령으로서 김정일이 맞이한 첫 해인 1995년 대규모 수해는 북한의 식량난을 급속히 심화시켰다.²⁵⁾ 결국, 권력기반이 약한 김정일로서는 안정적인 지지기반의 확보를 위해서

25) 유엔인도주의사무국의 보고서에 따르면, 당시 북한은 1995년 기록적인 폭우와 이로 인한 대규모의

라도 대외개방을 통한 경제난을 완화시켜야 했으며, 그 과정에서 남한으로부터의 인도적 지원은 매우 시급했다.

그러나 대외개방은 외부사조의 유입을 동반할 개연성을 내포하고 있었기 때문에 김정일 정권으로서는 대폭적인 대외개방을 용인할 수 없었다. 이에 북한은 대외개방을 통한 경제개선의 필요성을 인식했음에도 불구하고, 그것이 체제 및 김정일의 정권안보 유지에 위협이 될 수 있다는 판단 하에 소극적으로 임했으며, 이 점에서는 남북관계도 예외는 아니었다.

나아가 체제 및 최고 지도자의 정권안보 유지 문제는 북한의 남북대화의 참여 여부, 대화 의제 결정 및 속도의 조절, 그리고 대남긴장 조성의 문제와 밀접하게 맞물려 있었다. 이에 북한은 체제 및 최고 지도자의 정권안보에 위협이 된다고 판단할 경우에 남북대화에 소극적으로 임했다. 일례로 1998년 출범한 김대중 정부가 흡수통일 배제원칙과 함께 ‘햇볕정책’에 입각하여 남북 교류·협력에 적극적으로 임했음에도 불구하고, 북한이 당시 남북대화에 소극적으로 임한 것은 체제와 김정일의 정권안보 유지에 대한 불안감 때문이었다.²⁶⁾

2000년 남북정상회담과 후속 대화와 관련된 북한의 태도에서도 체제 및 김정일의 정권안보 유지를 우선시하는 경향이 드러났다. 남북정상회담 이후 남북관계가 큰 틀에서 순탄하게 진행되었고 다양한 회담과 합의이행이 뒤따랐지만, 북한은 남북대화의 급진전이 체제 및 김정일의 정권안보 유지에 미칠 충격을 고려하여 대화의 속도를 조절하곤 했다. 일례로 2002년 9월 16-18일 금강산에서 열린 ‘임남담 공동조사를 위한 실무접촉’에서 남과 북은 공동조사의 필요성과 공동조사의 원칙에는 의견일치를 보았으나, 북한의 ‘명예훼손 보상’ 요청으로 결렬됐다.²⁷⁾ 당시 북한이 ‘명예훼손 보상’ 요청으로 인해 남북 간 실무접촉이 결렬될 수 있음에도 관련 사안을 요청한 것은 남북대화의 속도 조절과 밀접하게 관련되어 있었다.

수해로 인해 520만 명의 북한 주민이 피해를 영향을 받았으며, 5천명(대략 1천 가족)의 이주민이 발생하였다. 당시 북한은 1995년 대규모의 수해의 전체 피해액을 150억이 상회하는 것으로 추산하였다. UN Department of Humanitarian Affairs, *United Nations Consolidated UN Inter-agency Appeal for Flood-related Emergency Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*, (April 1996).

26)_ 당시 북한은 김대중 정부의 ‘햇볕정책’을 북한 체제를 “내부로부터 와해시키려는 술책”이라고 보았으며, 그 연장선에서 김대중 정부의 대북정책을 “전정부의 반북대결정책을 그대로 답습하고 있다”고 평가했다. 『평양방송』, 1998. 4. 28.

27)_ 『연합뉴스』, 2002. 11. 3.

또한 북한이 김정은 시대들어 긴장완화 국면에서도 대남비방의 수위를 높이는 이유 역시 체제 및 김정은의 정권안보 유지와 매우 밀접하게 연결되어 있다. 예를 들어 2013년 9월 북한은 ‘리설주 추문관련 의혹 보도’ 등을 빌미로 이산가족 상봉행사를 돌연 취소하는 가운데, 이 문제는 추후 남북대화 분위기에 따라 개선될 수 있는 시한부 조치라고 주장했다.²⁸⁾ 이는 북한이 남북 간 긴장완화 국면에서 일부 남한 언론을 통해 퍼진 리설주 추문을 ‘최고존엄 모독’에 해당되는 문제로 인식했으며, 그런 상황에서 이산가족 상봉이 이루어지는 것이 체제와 김정은 정권안보 유지에 도움이 되지 않을 것이라는 판단을 내렸기 때문이다.

(2) 대미관계

냉전 종식 이후 체제 생존 위기에 직면한 북한은 미국을 자신들의 안보, 외교, 경제적 어려움을 해결하는데 있어서 ‘중심고리’로 인식하여, 미국과의 관계개선에 적극적으로 나서기 시작했다. 특히 북한이 1994년 김일성의 갑작스러운 사망으로 인해 정상적인 국가 활동조차 하지 못한 상태에서도 핵문제 해결을 위해 미국과의 협상에 임했다는 점은 북한이 대미관계 개선을 얼마나 중요하게 고려했음을 시사한다. 이에 북한은 한편으로는 핵실험과 미사일 발사를 감행하고, 미국을 중심으로 하는 국제사회의 제재 움직임에 대해 강경대처하면서도, 다른 한편으로는 미국과의 대화를 원한다는 메시지를 지속적으로 보내고 있다.

그러나 북한이 1990년대 이후 미국과의 관계개선에 주력하면서 대남정책은 후순위로 밀리게 되었다. 이에 북한의 남북관계 개선을 위한 적극적인 태도는 북미관계가 진전되어 체제안전보장이 어느 정도 확보된 이후에야 가능한 것이었다. 대표적으로 북한이 2000년 남북정상회담 등 남북대화에 본격적으로 참석한 것도 당시 미국과의 관계가 상당히 진전되었기 때문이었다.

그러나 북한은 2001년 출범한 미국의 부시 행정부가 대북 강경책을 채택하자, 이를 빌미로 다시 남북대화를 돌연 중단했다. 북한은 2001년 6월 부시 행정부가 핵과 ‘미사일 및 재래식 무기’까지 협상의제에 포함시켜 북미협상재개 성명을 발표하자, 한편으로는 “우리를 무장해제시키려는 의도”라고 비난성명을 냈다.²⁹⁾ 그

28) 「조선신보」, 2013. 9. 26.

29) 「조선중앙통신」, 2001. 6. 18.

러나 다른 한편으로 북한은 2001년 3월 “우리는 미국을 선제공격할 의사를 가지고 있지 않으며 오히려 조·미 사이의 대결이 해소되고 관계가 개선될 것을 바라고 있다”고 언급하는 가운데 미국과의 대화의지를 표명하는 등 미국에 대한 이중적인 태도를 보였다.³⁰⁾

이렇게 북미대화가 교착상태에 놓인 상태에서 북한은 남북대화를 북미관계를 진전시키기 위한 카드로 활용했다. 대표적으로 북한은 2001년 3월 부시 행정부의 대북 강경책이 남북 간 화해와 협력에 나쁜 영향을 미치고 있다는 논리를 활용하는 가운데 새롭게 출범한 미국정부의 대북정책의 변화를 압박했지만, ‘미국 탕’ 논리에 기초하여 남북대화 중단을 통한 대미 압박이 효과를 거두지 못하자, 남북대화 재개를 통해 미국을 대화의 테이블로 끌어들이려 했다.

한편, 북미관계는 북한의 대남협상 의제 설정에도 영향을 미쳤다. 2000년대 들어와서도 북한은 그들이 처한 곤경과 시련이 미국 때문이며, 미국이 북한체제를 붕괴시키려 한다고 주장하면서 군사적 긴장완화 및 평화체제 구축 문제를 미국과 논의할 사항이라는 입장을 고수하고 있다. 이러한 북한의 태도로 인해 북한은 남북 당국 간 대화에서 군사문제를 논의하는 것을 꺼렸던 것이다. 특히 2002년 10월 새롭게 제기된 북한의 핵문제가 국제적 주요관심사로 부각된 이후에도 북한은 핵문제를 기본적으로 북미 간에 해결해야할 문제라는 입장을 내세우고 있으며, 이러한 북한의 인식은 김정은 시대에도 계속되고 있다.

결국, 핵문제가 지속되는 과정에서 북한의 대외환경이 단기간에 개선될 가능성은 요원했으며, 이에 북한의 대남정책은 북미관계 개선의 후순위로 밀릴 수밖에 없었다. 이런 상황에서 북한은 남북대화의 재개와 중단을 대미관계 개선을 위한 카드로 활용해오고 있다.

(3) 경제적 실리 추구

북한이 남북관계를 개선하고자 하는 가장 큰 이유는 경제적인 이유이다. 북한이 경제난을 해결하기 위해서는 외부로부터 경제지원이 반드시 필요하며, 그 과정에서 남한으로부터의 지원과 협력은 필수적이다. 예를 들어 북한이 김대중 정부가 출범한 직후 로동신문 논평에서 한국의 신정부가 “선임자들의 전철을 밟지

30) 『중앙방송』, 2001. 3. 21.

않는가 하는 의심만을 가지게 만들었다”고 주장하는 가운데 새롭게 출범한 남한 정부의 대북정책에 실망감을 표했지만,³¹⁾ 김대중 정부의 정경분리원칙에 대해서는 “진실로 조국통일을 위한 목적에서 출발한 것이라면 형식에 구애됨 없이 아량을 가지고 대할 것”이라고 밝힘으로써 긍정적인 반응을 보였다.³²⁾

북한이 김대중 정부 출범 이후 햇볕정책에 대한 비난을 지속했음에도 불구하고, 남북정상회담 개최에 합의한 이유 중 하나도 남한과의 경제협력의 필요성 때문이었다. 특히 북한은 김대중 정부가 대북 포용 차원에서 적극적으로 대북 경제 지원을 제공할 것을 기대한 것으로 보인다. 일례로 북한은 1998년 4월 북경에서 열린 남북 당국 간 비료회담에서 남한 측이 상호주의 원칙에 따라 비료지원문제와 이산가족문제, 특사교환 문제 등 남북관계 개선방안을 포괄적으로 토의할 것을 주장하자, 먼저 비료지원에 합의한 후 상호 관심사를 협의한다는 입장을 고수했고 결국 회담은 결렬됐다.³³⁾ 이 점은 북한이 남북 당국 간 대화에 참석하는 가장 큰 이유가 경제적 실리 추구였음을 시사한다.

더욱이 북한은 남북정상회담 이후 후속대화에서 남북경협사업에는 매우 적극적으로 참여한 반면, 군사적 문제에 대한 논의는 최소화하려고 했다. 예를 들어 북한은 2002년 4월 최성홍 외교통상부 장관이 미국에서 “때로는 강경책이 북한을 밖으로 나오게 하는데 효과가 있다”고 언급하는 가운데 “부시 행정부의 강경한 자세가 북한의 변화를 이끌어낸 유일”한 대책이라는 발언을 구실로 남북대화를 중단했다.³⁴⁾

이렇듯 북한에게 있어서 대남관계 개선을 통한 경제적 실리 추구는 체제 유지 및 최고 지도자의 정권안보 유지, 그리고 대미관계 등의 요인에 비해 그 중요성이 떨어진다는 것을 알 수 있다. 이는 북한이 경제적 실리 추구를 위해 남북대화에 임하지만, 그로 인해 체제 및 최고 지도자의 정권안보에 치명적인 위협이 될 수 있다고 판단하면, 언제라도 그 대화가 결렬될 수 있음을 의미한다.

때문에 북한은 대타협을 통해 남북한이 대화하자면서도 남한의 군사훈련을 빌

31)_ 「로동신문」, 1998. 3. 28.

32)_ 「중앙방송」, 1998. 4. 6.

33)_ 북경에서 열린 남북 당국 간 비료회담 결렬 이후, 북한은 김대중 정부의 정경분리원칙을 “빛 좋은 개살구, 기만적인 말장난”이라고 비난했다. 「로동신문」, 1998. 7. 22.

34)_ Washington Post(April 23, 2002).

미로 남북 간 대화의 속도를 결정하고, 때에 따라 남북대화 개최를 중지하거나 파기해오고 있는 것이다. 아울러 김정은 정권 출범 이후 북한은 남북 간 대화가 순조롭게 진행되는 시기에도 의도적으로 무력도발을 감행한 후 이에 따른 제재를 구실로 추후 개최하기로 한 남북회담 개최를 중지하거나 결렬시키고 있다. 이 점에서 김정은 시대 들어, 북한이 체제 및 김정은 정권안보를 위해 의도적으로 군사적 긴장조성을 활용하고 있고, 그 과정에서 남북관계 개선에 따른 경제적 실리 추구가 희생되고 있는 것이다.

(4) 남한의 대북정책에 대한 인식

일반적으로 한 국가의 대외정책이 다른 국가와 관계를 주고받는 가운데 추진된다는 점에서 대외정책은 상대국의 대외정책에 대한 최고 정책결정권자의 인식에 의해 입안되어 추진된다. 이 점에서는 북한의 대남정책도 예외는 아니다. 결국, 북한은 남한 정부의 북한 체제 인정 여부 및 한미관계 진전에 매우 민감하게 반응해 왔다.

특히 냉전종식 이후 북한은 체제 및 최고 지도자의 정권유지를 가장 중요하게 고려하여 남한 정부가 흡수통일을 목표로 하고 있다고 인식할 경우 남북관계 개선에 소극적인 태도를 보였다. 사실 북한은 김대중 정부의 햇볕정책이 흡수통일을 배제한다는 점을 명확히 했음에도 불구하고, 그 의도를 파악하기 위해 김대중 정부 출범 초기 한 동안 대북 포용정책에 대한 비난을 지속했다. 대표적으로 북한은 1998년 7월 6일 평양방송을 통해 햇볕정책을 북침정세를 가리우기위한 술책이라고 비난했으며,³⁵⁾ 동년 8월 7일 로동신문을 통해 햇볕정책을 반민족·반통일 대결정책이라고 비난했다.³⁶⁾

그러나 김대중 정부가 흡수통일 배제 원칙을 지속적으로 강조하는 한편, 북한의 무력도발에도 불구하고 대북포용정책을 일관적으로 추진하자, 북한의 햇볕정책에 대한 인식은 점차 변했으며, 그 과정에서 2000년 남북정상회담이 성사됐다. 그러나 부시 행정부 출범 이후 미국의 대북 정책이 강경일변도로 추진되는 과정에서 한미공조가 지속되자, 북한은 남한에 대한 부정적인 태도를 보였으며

35) 「평양방송」, 1998. 7. 6.

36) 「로동신문」, 1998. 8. 7.

이를 이유로 북한은 남북대화를 중단 혹은 연기시켰다.

한편, 2008년 2월 출범한 이명박 정부가 북한이 핵을 포기하면 잘 살 수 있게 해준다는 소위 ‘비핵·개방3000’정책을 추진하는 과정에서 북한의 핵 폐기를 대전제로 규정하고 그 과정에서 한미관계를 최우선 외교과제로 설정하자, 북한은 이명박 정부의 대북정책을 일고의 가치도 없는 사안이라고 비난했다. 일례로 북한 대남기구인 조국평화통일위원회는 2008년 3월 6일 대변인 담화를 통해 남한 정부가 유엔 인권이사회에서 북한의 인권 개선 조치를 촉구한데 대해 “남조선 보수세력은 미국 호전계층과 야합해 대규모 북침 핵전쟁 연습에 광분하는 한편 우리의 체제와 제도를 중상 모독하는 엄중한 망언까지 쉼치고 있다”며 한미양국을 비난했다.³⁷⁾

뒤이어 2013년 2월 출범한 박근혜 정부가 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하기 위해 추진한 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대해서도 북한은 부정적인 입장을 보이고 있다. 특히 북한은 박근혜 정부 출범 이후 남한 정부가 매년 정해진 수순대로 진행하는 한미연합훈련을 구실로 대남 정치군사적 긴장조성 수위를 높이는 가운데, 이전 시기 수세적인 입장에서 추진했던 대남정책을 다시 공세적인 태도로 변화시키고 있다. 이에 더해 북한의 군사적 도발에 뒤따른 한미공조를 빌미로 북한은 남북대화의 중지와 재개를 반복하고 있다.

한편, 북한은 냉전 종식 이후 한미공조를 구실로 남북대화의 중지와 재개를 반복하고 있는 가운데, 특히 2000년대 들어 ‘민족공조’를 강조하고 있다. 이는 북한이 ‘민족공조’에 대한 강조를 통해 미국의 대북 강경정책을 견제함은 물론 남한의 대북정책이 미국과 보조를 맞추는 것을 방지하기 위한 것으로 보인다. 이와 관련하여 북한은 2001년 신년공동사설에서 “외세에 의존할 것이 아니라 우리 민족 자체의 힘에 의거하고 외세와의 공조가 아니라 동족과 공조하는 확고한 립장을 견지”해야 한다고 주장했으며,³⁸⁾ 2002년 신년공동사설에서는 “6·15북남공동선언의 기본정신을 존중하고 옹계 구현”하는 것과 “모든 것을 민족공동의 리익에 복종시키며 사대와 외세의존을 배격하고 민족공조를 실현”해야 하는 것을 강조했다.³⁹⁾ 이러한 북한의 민족공조에 대한 강조는 2002년 10월 북핵문제가 다시

37) 「연합뉴스」, 2008. 3. 6.

38) 「로동신문」, 2001. 1. 1.

대두되면서 더욱 적극성을 띠게 되었다.

위에서 언급한 바와 같이 2000년대 들어 북한의 민족공조에 대한 강조는 남한의 대북정책 전환을 촉구하는 성격을 띠고 있다. 예를 들어 북한은 2007년 들어 노무현대통령과 김정일 국방위원장의 남북정상회담에서 합의한 ‘10·4선언’이 발표된 다음해인 2008년 신년공동사설에서 “우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주통일, 평화번영의 새시대를 열어나갈 것” 제시했는데,⁴⁰⁾ 이는 북한이 새롭게 출범할 이명박 정부의 대북정책이 김대중, 노무현 정부의 대북정책 기초를 이어가는 것을 희망했기 때문이다.

그러나 이명박 정부 들어 남북 간 경색국면이 장기화되자, 한편으로 북한은 남한 정부에 대한 비난과 반정부 선동에 치중하는 경향을 보이면서, 다른 한편으로는 ‘6·15공동선언’과 ‘10·4선언’에 기초한 남북관계 개선을 주장했다. 그리고 박근혜 정부가 출범한 이후에도 남북 간 경색국면 지속되자, 북한의 이중적인 대남정책의 경향은 계속되고 있다.

III. 북한 대남정책의 지속과 변화

1. 김정일 시대 북한의 대남정책

(1) 기본방향

위에서 살펴본 바와 같이 1990년대 북한은 독일 통일, 소련의 해체와 동구 사회주의 국가들의 붕괴, 연이은 경제난, 김일성의 사망으로 인해 심각한 체제 위기에 직면했다. 대내적으로 북한은 경제 효율성과 합리성 부족에서 기인하는 북한식 사회주의 계획경제의 한계, 사회주의 경제권의 소멸 등으로 심각한 경제난에 직면했다. 또한 대외적으로 북한은 사회주의진영의 붕괴로 인해 안보위협에 노출되었으며, 여기에 50여 년간을 지속해온 미국의 경제봉쇄는 사회주의 경제권이 소멸된 새로운 국제환경에서 북한의 고립을 더욱 심화시켰다. 이런 상황에서 1994년 김일성의 사망 이후 정치적 계승의 위기가 중첩되자,⁴¹⁾ 이 시기 북한

39) 「로동신문」, 2002. 1. 1.

40) 「로동신문」, 2008. 1. 1.

은 체제의 총체적인 위기에 직면했다.

이와 같은 대내외 환경 변화는 북한의 ‘3대 혁명역량’의 현저한 약화를 의미하는 것이었으며, 그 결과 북한은 기존의 대남정책의 주요 목표로서 추구했던 ‘한반도 공산화’라는 적극적인 정책에서 상대적으로 소극적인 ‘체제유지’에 주력하게 되었다. 더욱이 남한이 정치·경제 등 모든 면에서 북한을 앞지른 상황에서 북한은 동독이 서독에 의해 흡수되는 것을 목도한 이후 남한에 의한 흡수통일 가능성을 크게 우려하게 되었다.

이러한 상황에서 북한의 대남정책은 앞서 살펴본 체제 및 최고 지도자의 정권 안보 유지, 북미관계, 경제적 실리 추구, 남한의 대북정책 등을 고려하는 가운데 추진됐다.

(2) 전개과정⁴²⁾

냉전종식이라는 국제환경의 변화와 연이은 경제난으로 인해 1990년대 북한은 심각한 체제위기에 직면했으며, 여기에 김일성 사망 이후 정치적 계승의 과정에서 권위의 위기가 중첩되었다. 이에 김일성 사망으로 북한 최고지도자가 된 김정일은 당면한 위기를 극복하기 위해 대미관계 개선에 주력했다. 그러나 미국의 지미카터(Jimmy Carter) 전 대통령의 중재로 남북정상회담을 추진한 김일성과는 달리 김일성 사후 남북한 간 대화와 협상은 거의 단절되었다. 당시 북한은 북미관계를 개선하면 남북관계는 (저절로) 따라온다는 선미후남(先美後南) 정책을 펴는 등 남북 당국 간 직접적인 대화에 소극적으로 임했다.

그러나 북한은 북미관계 개선의 전제조건으로 남북관계 개선을 요구하는 미국의 입장과 심각한 경제난 해결을 위해 남한의 지원이라는 경제적 실리를 무시할 수 없는 현실을 고려하여 제한적이거나 남한과의 관계개선에 임할 수밖에 없었다. 이에 1997년 들어 북한의 입장에 미묘한 변화가 나타났으며, 북한은 김대중

41) 당시 북한은 “수령의 후계자 문제가 옳게 해결되지 못하자면 사회주의 위업과 사회주의 집권당에 대한 령도가 대를 이어가며 보장될 수 없다”고 보았으며, 그 연장선에서 “령도의 계승문제, 수령의 후계자문제를 옳게 해결하는 것은 사회주의 위업과 사회주의 집권당에 있어서 그 운명과 관련된 가장 중대한 문제”라고 판단했다. 김유철, “당을 조직사상적으로 강화하고 령도의 계승문제를 바로 해결하는 것은 사회주의 집권당의 운명과 관련된 근본문제”, 『철학연구』, 1993년 1호, p.16.

42) 이 부분은 홍용표·모춘홍, “김정은 체제 대남 통일전선전술”, 『안보학술논집』, 제23집 하(2013)의 일부 내용을 수정 및 보완한 것이다.

정부 출범을 전후하여 조심스럽게 남한과의 대화의 가능성을 조금씩 타진하기 시작했다. 이와 관련하여 김정일은 1997년 ‘위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자’라는 제목의 소위 ‘8·4노작’을 통해 새롭게 출범하게 될 남한 정부가 ‘정책전환’을 하여 북한을 적대시하는 ‘반북대결정책’을 ‘연북화해정책’으로 바꾼다면 남한 당국과의 대화에 임할 수 있음을 시사했다.⁴³⁾

뒤이어 북한은 김대중 대통령의 당선이 확정된 직후 1998년 신년사설을 통해 “단순한 정권이나 교체되고 대통령이나 바뀐 것” 만으로는 큰 의미가 없다고 주장했으며,⁴⁴⁾ 그 연장선에서 남한에서 국가보안법 철폐, 안기부 해체, 합동군사연습 중지, 군사장비도입 금지 등이 이루어질 경우 대화와 협상에 임할 수 있다는 점을 천명했다.⁴⁵⁾ 그러나 김대중 정부가 ‘햇볕정책’을 추진하기 시작하자, 북한은 강력하게 비난하기 시작했다. 특히 북한은 햇볕정책을 “반북대결적이고 반민족적이며 반통일적인 저들의 더러운 정체를 통일의 너울로 위장하고 말재간을 피워 땅바닥에 떨어진 인기를 얻어보려고 풀어놓은 한낱 말장사 보따리일 뿐”이라고 폄하하는 가운데,⁴⁶⁾ 김대중 정부가 출범한 이후 “북과 남 사이에는 화해가 아니라 대결이 격화되고, 평가가 아니라 전쟁의 위험이 짙어가고 있다”고 비난했다.⁴⁷⁾

이렇듯 김대중 정부가 과거의 정부들과는 달리, 북한이 기존의 경직된 태도에서 벗어나 국제사회에 동참할 수 있는 환경을 조성해 주기 위한 대북정책을 처음 발표했음에도 북한은 경계의 태도를 가지고 과민반응을 보이곤 했다. 그러나 북한은 정경분리원칙에 입각한 김대중 정부의 대북정책에 대해 조금씩 마음을 열기 시작했다. 이 점은 북한이 정치적인 사안과는 별개로 김대중 정부가 대북 포용차원에서 대북 경제지원을 해줄 것이라는 희망을 가지고 있었기 때문이었다. 앞서 살펴본 1998년 4월 북경에서 개최된 남북 당국 간 비료회담에 북한이 참여한 것도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 이러한 북한의 태도를 홍용표는 김대중 정부의 대북정책에 대한 거부감의 표현이라기보다는 김대중 정부 출범 초기 가졌던 기대에 대한 실망감에서 비롯된 것이라고 평가했다.⁴⁸⁾

43) 김정일, 『위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자』, (평양: 조선로동당출판사, 1997), pp.23-25.

44) 『로동신문』, 1998. 1. 1.

45) 『중앙방송』, 1998. 2. 18.

46) 『평양방송』, 1998. 9. 13.

47) 『로동신문』, 1998. 11. 29.

이러한 북한의 태도는 1999년 2월 3일 평양에서 개최된 ‘정부·정당·단체 연합회의’를 통해서 보다 명확하게 드러난다. 당시 북한은 김대중 정부의 대북포용정책을 ‘반북대결정책’이라고 주장하면서, “원래 남북관계에서는 포용이란 있을 수 없는 것으로서 그 뜻도 모르고 하는 소리”이며, “도대체 누가 누구를 포용한다는 것”인지에 대한 반문을 했다. 그러나 ‘2·3제의’는 상당히 대화지향적인 제안으로 평가되는데, 특히 당시 북한은 당국회담을 포함한 남북 간의 폭넓은 대화를 제의했다. 이 제의에서 북한은 자주·평화·민족대단결의 조국통일 3대 원칙이 통일 문제 해결의 유일한 기초이며, 최고의 지도적 지침이라고 주장하는 가운데 이 원칙을 남북관계 개선을 위한 대북정책의 기조로 명문화해야 한다고 주장했다. 또한 이 제의를 통해 북한은 남북기본합의서 이행 대책, 남북 간 교류·협력 문제, 이산가족 문제 등 남북관계의 당면한 문제를 포괄적으로 논의할 수 있음을 밝혔다.⁴⁹⁾

‘2·3제의’에 남한 측이 긍정적인 반응을 보이고, 이에 북한의 화답이 이루어지는 가운데 북한은 1999년 6월 3일 남북 간 비공개접촉을 통해 이산가족문제를 비롯한 당면 문제를 논의하기 위한 차관급 당국회담을 개최하였으며, 이에 남측은 20톤의 비료를 북한에 제공하기로 합의했다.⁵⁰⁾ 그러나 북한은 1999년 6월 22일부터 개최된 남북 차관급 당국회담에서 북한은 약속한 비료 10만 톤이 완전히 도착하지 않았다는 구실로 회의를 결렬시켰다.⁵¹⁾ 뒤이은 7월 1일부터 개최된 제2차 회담에서도 서해교전사태에 대한 남측의 사과 문제와 이산가족문제 협의 진전과 비료전달계획의 선후 문제를 둘러싼 이견차로 인해, 결국 회담은 성과 없이 결렬되었다.⁵²⁾

한편, 남북 간 상호 이견차로 인해 두 차례의 당국회담이 결렬되자, 북한은 한편으로는 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 비난을 지속하였지만, 다른 한편으로는 김대중 정부의 대북정책 전환에 기대감을 갖고 대화의 가능성을 열어두었다. 이런 상황에서 2000년에 들어오면서 남북한 관계는 크게 변화의 모습을 보였는데, 2000년 3월 9일 김대중 대통령의 ‘베를린 선언’이 그러한 변화의 촉매

48) 홍용표, “김대중 정부 출범 이후 북한 대남정책의 동향과 실상: 남북대화에 대한 북한의 입장을 중심으로”, 국가안보정책연구소·한국국제정치학회 세미나 발표논문, (1999), p.12.

49) 「중앙방송」, 1998. 2. 3.

50) 「동아일보」, 1999. 6. 3.

51) 「한겨레」, 1999. 6. 22.

52) 「동아일보」, 1999. 7. 2.

로 작용했다. 당시 김대중 대통령은 독일 베를린 자유대학 강연을 통해 농업구조 개혁 지원과 사회간접자본 확충 지원 등 북한에 대한 경제지원, 한반도 냉전종식과 평화정착, 이산가족문제 해결 및 당국 간 대화 등 한반도 평화와 통일을 위한 ‘남북화해·협력 선언(베를린 선언)’을 발표했다.

더욱이 당시 김대중 대통령은 ‘독일 통일의 교훈과 한반도 문제’라는 제목의 연설을 통해 “남북한간에 본격적인 경제협력을 실현하기 위해서는 이제 정부당국간의 협력이 필요한 때”라며, “대한민국 정부는 북한이 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 도와줄 수 있는 준비가 돼 있다”고 주장했다. 또한 동 연설을 통해 김대중 대통령은 “지금까지 남북한간에는 정경분리 원칙에 의한 민간경협이 이루어지고 있으나 본격적인 경제협력을 실현하기 위해서는 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 사회간접자본을 확충해야 한다”고 강조했다. 그리고 무엇보다 동 연설에서 김대중 대통령은 “현 단계에서 우리의 당면 목표는 통일보다는 냉전종식과 평화정착”이라고 주장했는데, 이는 북한으로 하여금 남한에 의한 흡수통일 가능성에 대한 우려를 해소하기 위한 발로였다.⁵³⁾

김대중 대통령의 베를린 선언과 관련하여, 북한은 2000년 3월 15일 로동신문 ‘말보다 실천이 중요하다’라는 제목의 논평을 통해 양면적인 반응을 보였다. 당시 북한은 한편으로 베를린 선언의 내용에 대해 “새로운 것이 없다고”고 폄하하면서 “민족 내부분쟁을 지금 시기에 남의 집에 가서 말한 것을 보면 다른 불순한 계산이 있지 않는가 하는 의심”이 있다고 주장했다. 그러나 다른 한편으로 북한은 “백마디 말보다 한번의 실천이 더 중요하다”고 강조하면서 “남조선 당국이 실질 행동으로 긍정적인 변화를 보인다면 민족의 운명 문제를 놓고 허심탄회하게 협상”할 수 있다는 점을 시사했다.⁵⁴⁾

결국, 북한은 그 동안의 태도에서 벗어나 2000년 4월 8일 남한과 비공개적인 접촉을 통해 마침내 남북정상회담 개최에 합의했다. 동년 6월 13-15일 평양에서 개최된 남북정상회담에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 ‘6·15공동선언’을 통해 다음의 5개항에 합의했다.⁵⁵⁾

53)_ “베를린 선언 발표(김대중 대통령)”

<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=007167>

54)_ 「로동신문」, 2000. 3. 15.

55)_ “6·15남북공동선언전문”

<http://theme.archives.go.kr/next/unikorea/six/six04.do>

- ① 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
- ② 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
- ④ 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

이와 관련하여 북한은 당시 남북정상회담을 “통일 성업을 이룩해 나갈 거래의 확고한 의지를 과시하는 중대한 사변”이라고 높이 평가하였고, ‘6·15공동선언’에 대해서는 “민족의 단합된 힘으로 통일 성업을 이룩하고 부강조국을 건설하려는 온 거래의 지향과 염원을 반영한 것으로서 이번 역사적 평양상봉이 낳은 빛나는 결실”이라고 평가했다.⁵⁶⁾

다만 2000년 남북정상회담이 성사된 데에는 김대중 정부의 대북정책에 대한 북한의 인식변화와 함께 북미관계 개선의 역할이 매우 컸는데, 특히 북미관계 개선은 김대중 정부의 대북정책에 대한 북한의 인식변화에 지대한 영향을 미쳤다. 즉 2000년 남북정상회담은 당시 북핵문제의 동결과 북미관계 개선이라는 우호적인 한반도 안보환경에서 성사되었던 것이었다. 이는 2000년 남북정상회담에서 합의되었던 김정일 국방위원장의 서울 답방과 제2차 남북정상회담 약속이 2001년 부시 행정부의 출범 이후 북미관계가 경색되면서 지켜지지 못했다는 사실에서 확인할 수 있다.⁵⁷⁾

다만 남북관계의 측면으로 한정해서 본다면, 2000년 남북정상회담 직후 북한은

56) 「평양방송」, 2000. 6. 14. 및 6. 15.

57) 황지환, “남북정상회담과 북핵문제: 한반도 리더십 변수의 재검토”, 「국제관계연구」, 제18권 제1호, (2013), pp.50-51.

대남 비방을 자제하였으며, 동년 7월 29-8월 4일 서울에서 개최된 제1차 남북장관급회담을 필두로, 특사회담, 국방장관회담, 군사실무회담, 경제실무회담, 적십자회담 등이 연이어 개최되었다. 특히 2000년 9월 26-29일 제주도에서 개최된 남북국방장관회담을 통해 남북한은 경의선 철도복원 및 문산-개성 간 도로개설을 위한 '남북군사실무위' 구성 등을 포함한 5개항의 합의 사항을 공동보도문을 발표했다.⁵⁸⁾ 이렇듯 남북이 국방장관회담을 통해 상호 적대감을 해소시키는데 이해를 같이 했을 만큼, 북한은 남북정상회담 후속 대화에 적극적으로 나섰다.

이러한 북한의 태도는 2001년에도 이어졌다. 북한은 2001년 신년사설에서 '6·15공동선언'을 "민족대단결 선언이며 21세기 조국통일의 이정표"라고 규정하고, 이를 철저히 이행할 것을 강조했다.⁵⁹⁾ 그러나 2001년 들어 남북대화의 중단과 재개가 빈번하게 일어나기 시작했다. 바로 이 시기는 부시 행정부의 출범과 그 시기를 같이 한다.

부시 대통령은 집권 초기부터 북한에 대한 깊은 반감을 숨기지 않았으며, 이는 2001년 9·11테러 이후 더욱 심화됐다. 이에 9·11테러 바로 다음해인 2001년 부시 대통령은 국정연설에서 북한을 이라크, 이란과 함께 '악의 축'으로 규정했으며, 그 연장선에서 대북 강경책이 추진됐다. 이렇듯 북한에 적대적인 태도를 가진 부시 행정부의 출범하자, 북한은 남북관계 개선의 속도를 조절했다. 즉 북한은 2001년 신년사설을 통해 남북관계 개선의 의지를 표명했음에도 불구하고, 동년 3월 13일 개최하기로 한 제5차 장관급 회담의 불참을 회담 당일 통보했으며, 뒤이어 세계탁구대회 단일팀 구성문제도 '준비관계'를 이유로 약속 파기를 했고, 제4차 적십자 회담도 무산시켰다. 다만 당시 북한은 남북대화가 중단된 주된 책임을 부시 행정부로 돌렸으며,⁶⁰⁾ 그 연장선에서 한미공조에 반대한다는 입

58) 당시 회담의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 쌍방은 <6·15 남북공동선언> 이행에 최선을 다하고 민간인들의 왕래와 교류·협력을 보장하는 데 따르는 군사적 문제해결을 위해서 적극 협력한다. 둘째, 쌍방은 군사적 긴장완화와 한반도의 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁위험을 제거하기 위해 공동으로 노력한다. 셋째, 남과 북을 연결하는 철도·도로 공사와 관련, 비무장지대 안에 각 측의 인원과 차량·기재들의 왕래 허가와 안전을 보장한다. 넷째, 남북을 연결하는 철도·도로 주변의 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북 관할지역을 설정하는 문제는 「정전협정」에 기초하여 처리한다.

<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003381>

59) 「로동신문」, 2001. 1. 1.

60) 「로동신문」, 2001. 3. 9. 및 「중앙방송」, 2001. 3. 22.

장을 강하게 피력했다.

2001년 9월 북한은 회담 중단 6개월 만에 남한 측에 대화 재개를 제의했고, 그 결과 9월 15-18일 개최된 제5차 장관급회담에서 양측은 남북경제협력 활성화를 위해 각종 협력사업을 계속 추진하고 당국 간 회담을 개최하는데 합의했다. 그러나 9·11테러 이후 남한이 비상경계조치를 추진한 것을 빌미로 북한은 회담의 장소 변경을 요구했으며, 논란 끝에 금강산에서 개최된 제6차 장관급회담에서도 북한 측의 여러 전제조건으로 인해 회담은 별다른 결실 없이 종료됐다.

이와 비슷한 상황은 2002년에도 반복됐다. 북한은 2002년 신년사설에서 ‘6·15공동선언’의 이행과 민족공조를 강조하였으며, 남북관계 개선의 필요성을 언급했다.⁶¹⁾ 그러나 북한은 한편으로 남북 간 대화와 협력의 필요성을 인정했지만, 다른 한편으로는 한미공조를 구실로 남북대화를 중단했는데, 앞서 살펴본 2002년 4월 최성홍 외교통상부 장관이 “부시 행정부의 강경한 자세가 북한의 변화를 이끌어낸 유일”한 대책이라는 발언을 빌미로 남북대화를 중단시킨 것이 이러한 북한의 태도를 보여주는 대표적인 사례이다.

한편, 북한은 10월 케리 특사의 평양 방문 시 고농축 우라늄을 통한 핵개발 의욕이 제기됨에 따라 핵위기가 고조됐음에도 불구하고 2002년 10월 19-20일 평양에서 개최된 제8차 남북장관급 회담과 2003년 1월 21-24일 서울에서 개최된 제9차 남북장관급 회담에 참석하여 대화를 통한 북핵문제 해결과 진행 중인 교류협력 사업을 지속적으로 추진한다는데 합의했다. 특히 당시 북한의 핵개발 의욕이 제기됨에 따라 북미관계가 경색된 상황에서도 북한은 남북관계 개선에 적극적인 태도를 보였으며, 이를 위해 민족공조를 더욱 강조하기 시작했다.

그러나 핵문제를 둘러싼 북미 간 갈등이 점차 심화되면서 북한은 북미관계 개선에 보다 많은 관심을 기울일 수밖에 없었다. 특히 이 시기 북한은 미국이 고농축 우라늄 프로그램이 제네바 합의 위반이라고 주장하며 한반도에너지개발기구(KEDO)를 통해 북한에 제공하던 중유공급을 중단하자, 이에 반발하여 제네바 합의 붕괴를 선언하고 국제원자력기구의 사찰단을 추방한 후 2003년 1월 10일 핵확산금지조약 탈퇴를 선언했다. 결국, 이런 상황에서 북한은 미국의 대조선 적대시 정책을 구실로 남북관계 재개와 중단을 반복했다.

61) 「로동신문」, 2002. 1. 1.

한편, 북한의 핵개발 의혹이 불거지면서 미국을 포함한 국제사회의 제재가 확대되자, 북한은 민족공조를 더욱 강조했다. 북한은 2004년 신년사설에서 “그 어느 외세도 우리 민족을 절대로 갈라놓을 수 없고 반미자주, 민족공조가 막을 수 없는 시대의 흐름으로 되고 있다”고 주장하는 가운데, “6.15북남공동선언이 밝혀준 길을 따라 조국통일운동을 더욱 힘차게 떠밀어나가자면 북과 남, 해외의 온 겨레가 우리 민족제일주의 기치를 높이 들어야 한다”고 주장했다.⁶²⁾

그러나 북미관계가 경색된 상황에서 정치 및 군사 분야에서의 남북관계 개선은 본질적으로 한계가 있을 수밖에 없었다. 이는 부시 행정부의 대북강경책이 지속되는 한 남한의 대북정책 역시 큰 틀에서 미국의 대북정책에 보조를 맞추는 수밖에 없었기 때문이다. 이에 2006년 7월 개최된 남북 장관급회담 역시 북한의 핵과 미사일 문제로 북미관계의 경색된 국면으로부터 자유롭지 못했다. 여기에 동년 10월 북한의 핵실험 감행으로 인해 남북관계와 북미관계는 더욱 경색됐다.

2006년 10월 북한의 핵실험과 UN안보리 제재조치로 경색된 북미관계는 2007년 2월 13일 개최된 제5차 6자회담에서 ‘2·13합의’가 이루어진 것을 계기로 완화되었으며, 이는 결국 남북관계에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 그리고 이렇게 북미관계 개선에 힘입어 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 2007년 10월 제2차 남북정상회담이 개최될 수 있었다. 사실 노무현 대통령은 집권 초기부터 남북관계의 획기적인 진전에 많은 노력을 기울였으며, 김대중 정부의 햇볕정책을 계승하는 가운데 남북정상회담에 대한 기대를 버리지 않고 있었다. 그러나 부시 정부의 대북 강경책으로 인한 북미관계 경색이 궁극적으로 남북관계 개선을 가로막고 있었다.

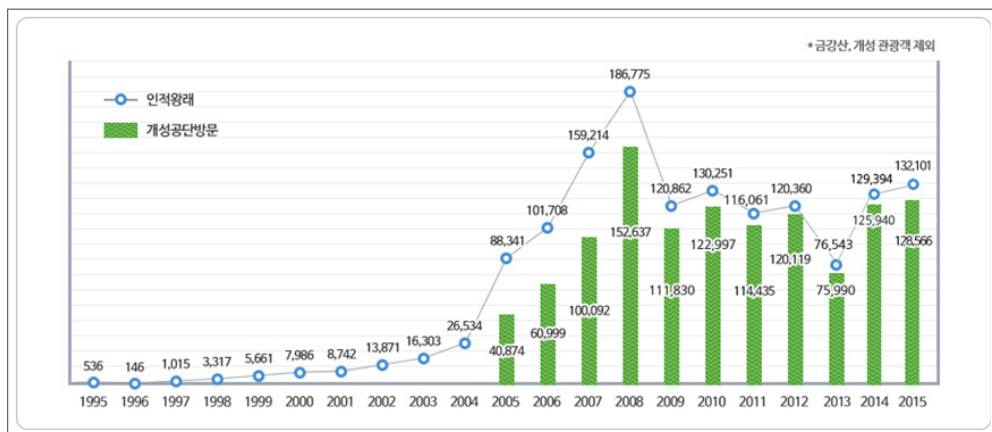
그러나 노무현 정부가 마지막 해인 2007년에 들어와서 북핵 문제가 6자회담을 통해 합의되어가고, 그로 인해 북미관계가 점차 개선되는 과정에서 제2차 남북정상회담이 성사될 수 있었다. 무엇보다 당시 북한은 핵문제 해결을 통해 미국으로부터 체제안정을 보장받는 동시에 북한에 대해 우호적인 남한으로부터 경제적인 실리를 추구하기 위해 정상회담에 임했다.

이렇게 우여곡절 끝에 성사된 2007년 남북정상회담은 남북경협을 한 단계 도약할 수 있는 토대를 마련하는 기틀을 세우는데 도움이 되었지만, 찬성과 비판의

62) 「로동신문」, 2004. 1. 1.

의견들이 뒤따랐다. 2000년 남북정상회담 때와 마찬가지로 정상회담 직후 후속 회담들이 연이어 개최되었으며, 무엇보다 경제분야에서는 2007년 남북정상회담을 계기로 남북경협이 포괄적·체계적으로 추진될 수 있는 토대가 마련됐다. 그리고 남북한 경제협력의 확대·발전으로 인해 2007년 남북 간 인적·물적 교류 역시 대폭증가 했다. 대표적으로 2007년 남북정상회담을 계기로 남북 인적교류는 급격하게 증가하여, 그 수치가 2008년 이명박 정부가 들어섰음에도 186,775명으로 최고치를 기록하였다<그림 3-1>.

그림3-1 남북 인적왕래 현황



출처: 통일부 통계자료.

한편, 제2차 남북정상회담을 계기로 한동안 이어진 남북 간 우호적인 관계는 2008년 이명박 정부 출범과 함께 막을 내렸다. 이명박 정부는 비핵화 및 개혁·개방을 주요 목표로 하고 그 수단으로 경제적 유인과 제재라는 카드를 활용한 소위 ‘비핵·개방3000’을 새로운 대북정책으로 들고 나왔다. 그러나 북한은 이명박 정부가 ‘비핵·개방3000’을 제시한 직후 이에 대해 전면적 거부의 의사를 표명했다. “비핵 개방 3000은 민족의 이익을 외세에 팔아먹고 대결과 전쟁을 추구하며 남북관계를 파국으로 몰아넣는 반통일 선언”이라는 북한의 평가에서 확인할 수 있듯이, 북한은 이명박 정부의 대북정책을 노골적으로 비난했다.⁶³⁾

특히 북한은 2008년 신년사설을 통해 2007년 10월 노무현 대통령과 김정일

63) 「로동신문」, 2008. 4. 1.

국방위원장이 남북정상회담에서 합의한 ‘10·4선언’과 ‘6·15공동선언’의 이행의 필요성을 언급하는 가운데, 새롭게 출범할 이명박 정부의 대북정책이 김대중, 노무현 정부의 대북정책 기조를 이어가길 희망했다.⁶⁴⁾ 그러나 북한은 이명박 정부가 ‘6·15공동선언’과 ‘10·4선언’을 (완전히) 무시하는데 강하게 반발하였으며, 이에 더해 북한인권 개선 및 민주화 노력 지원, 통일외교의 강력한 전개, 군사적 억제력의 확보 등 이명박 정부가 시도하는 거의 모든 북한 및 남북관계와 관련된 정책을 강하게 비판했다.

이러한 이명박 정부의 대북정책에 불신은 이명박 정부 출범 이후 일어난 여러 사건들로 인해 보다 심화되었는데, 이는 2008년 7월 금강산 관광객 피격사건을 계기로 시작됐다. 당시 북한은 남한정부가 이 사건을 계기로 금강산 관광을 잠정 중단하고 책임자 처벌, 진상규명 및 공동조사, 재발방지 대책 마련을 요구하자, 이를 북한에 대한 도전으로 인식했다. 이에 북한은 8월 3일 금강산지구 군부대 대변인 특별 담화를 통해 남한의 요구를 거부하면서 금강산에 체류하는 불필요한 남측 인원을 모두 추방할 것이라고 밝혔다. 이후 북한은 남한 측 관광객의 신변안전이 보장되지 못한 상태에서 금강산 관광 재개를 요구하였고, 이에 남한 측이 응하지 않자 금강산 관광 중단의 책임을 남한 측에 떠넘겼으며, 급기야 2010월 4월 금강산지구 내 남한 측 시설 및 재산을 몰수하고 체류인원을 전원 추방했다.

2008년 금강산 관광객 피격사건에 뒤이어 북한의 2010년 3월 천안함 폭침과 동년 11월 연평도 포격으로 인해 남북관계는 경색국면으로부터 좀처럼 벗어나지 못했다. 특히 이명박 정부 시기 대북정책은 탈냉전기 남한의 대북정책이 북미관계 개선에 의해 크게 영향을 받았던 것과는 달리, 한국 정부의 독자적이고 자율적인 성격을 보였으며, 여기에 미국이 대체적으로 보조를 맞추어주는 방향으로 남한과 미국의 대북정책이 추진되었다.

결국, 이명박 정부 시기 대미관계 정상화는 남북관계 악화로 인해 좀처럼 진전되지 못했다. 이는 북미대화를 통한 북한 핵문제 해결이 남북관계 개선 없이는 근본적으로 불가능했다는 점을 시사한다. 그리고 2011년 12월 김정일의 사망과 함께 출범한 김정은 정권은 북한의 생존을 위한 대외정책의 구도 하에서 대남정책을 추진해오고 있다. 그러나 출범한 지 5년이 지난 현재, 북한의 대남정책은 전반적인

64) 「로동신문」, 2008. 1. 1.

계승의 흐름 속에서도 변화의 조짐 혹은 가능성을 동시에 보여주고 있다.

이하에서는 김정은 시대 북한의 대남정책 변화가 정책적 차원의 일시적 변화인지, 아니면 김정일 시대의 대남정책으로부터 근본적으로 변했는가를 규명하기에 앞서, 김정은 시대 북한의 대남정책의 기본방향과 전개과정에 대해서 살펴볼 것이며, 이를 토대로 북한 대남정책의 지속과 변화 양상을 살펴볼 것이다.

2. 김정은 시대 북한의 대남정책

(1) 기본방향

김정일 시대 북한은 체제 및 김정일의 정권안보 유지, 북미관계 개선, 경제적 실리 추구, 남한의 대북정책에 대한 인식을 종합적으로 고려하는 가운데 대남정책을 추진했다. 이 점에서는 김정은 시대 북한의 대남정책 역시 마찬가지이다. 김정은 정권은 김정일 시기부터 이어져 온 북한의 생존을 위한 대외정책 구도 하에서 대남정책을 추진하고 있으며, 이를 위해 핵과 미사일 능력을 지속적으로 확대하여 사실상의 핵보유 국가로 인정받기 위한 노력을 지속하고 있다.

다만 김정은 체제 출범을 전후로 하여 북한의 대남정책의 변화의 폭이 커지고 있다. 강경한 군사적 강경노선이 주를 이루다가 갑자기 협력과 교류를 강조하고, 다시 강경노선으로 돌아서는 등 경색과 완화의 국면이 지속되는 시기가 매우 짧아지고 있다. 김정은 정권이 김정일 정권과 마찬가지로 대남정책을 추진하는데 있어서 체제 및 김정은의 정권안보 유지를 가장 중요하게 고려하는 가운데 남한 정부가 김정은과 김정은의 정책을 비난하면 이를 최고 존엄에 대한 모독으로 규정하는 가운데 남한정부를 강하게 비난하고 있다. 이는 김정은 체제 출범 이후 북한이 현재까지 세습권력의 안정화 과정에 있었기 때문에 최고 존엄에 대한 모독에 보다 민감하게 반응할 수밖에 없었으며, 때문에 남북관계의 그 어떤 현안보다 이 문제를 중요하게 고려할 수밖에 없었던 것으로 보인다.

또한 김정은 체제 출범 이후 북한의 대남정책에서 두드러지게 나타난 모습은 김정일 시대 일반적으로 북미간의 문제로 한정됐던 핵문제가 대남정책에서 보다 중요한 변수로 기능하고 있다는 점이다. 김정은 시대에 들어와 북한은 핵보유를 기정사실화하고 이를 남한에 대한 직접적인 핵위협을 통해 전쟁 공포분위를 조성하는 가운데 남북관계의 주도권을 확보하고, 이를 북미관계 개선을 위한 압박

카드로 활용하고 있다. 여기서 김정은 체제 출범 이후 북한의 대남정책에서 핵문제가 주된 변수로 자리 잡고 있는 데에는 몇 가지 이유를 들 수 있다.

첫째, 탈냉전기 북한이 대남정책을 추진하는데 있어서 가장 중요하게 고려했던 사항인 체제 및 최고 지도자의 정권안보 유지를 위해 핵위협을 통한 긴장조성의 필요성이 커졌다는 점이다. 이는 김정은 시대 북한의 새로운 국가전략으로 채택된 ‘경제·핵 병진노선’과 매우 밀접한 관계가 있다. 김정은 정권이 출범한 이후 핵과 미사일 시험에 어떤 시기적 유예도 두지 않고 이를 서둘러 완성하려는 북한의 태도에는 체제 및 김정은의 정권안보 유지에 핵이 가장 좋은 수단으로 인식되고 있기 때문이다. 또한 핵위협을 통한 대남 긴장조성은 김정은의 대내 권력 공고화를 위한 조치였으며, 때문에 새로운 통치자로서 김정은의 과시적인 돌출 행동의 일환으로 평가할 수 있다.

둘째, 대외정책 환경변화를 유도하기 위한 전략적 선택이다. 미국의 아시아 회귀정책(pivot to Asia, Rebalancing Asia)으로 동아시아 지역에서 미국과 중국의 긴장이 높아지고 영토문제로 중국이 일본과 대립각을 세우고 있는 현재 북한의 핵위협을 통한 대남 긴장조성은 남한의 대북정책 변화를 추동하고 이를 바탕으로 미국을 의미 있는 대화의 장으로 이끌어내기 위한 선택이라고 볼 수 있다. 특히 오바마 행정부의 전략적 인내에 기초한 대북정책이 사실상 남한의 대북정책에 힘을 실어주는 방향으로 진행되자, 김정은 체제에서 대남정책의 위상은 북한의 대외 정책에서 그 중요성이 더욱 커졌다. 이런 상황에서 북한은 남한에 대한 보다 직접적인 핵무기 사용 위협을 통해 북미관계 개선을 압박하고 있다.

셋째, 경제적 실리 추구를 위한 남북관계 개선의 필요성이 상대적으로 약화되었다. 탈냉전기 북한의 대외정책이 한국에는 경제지원을 미국에는 안보를 대부분 의탁해야 하는 상황에서 북한의 대남정책은 북미관계 개선을 위한 카드로 활용되고 경제지원을 확보하는 차원에 머물러 있었다. 그러나 김정은 시대 북한은 여전히 남북관계 개선과 경제협력 확대에 긍정적인 기초를 갖고 있지만, 과거와는 달리 남한정부에 매달리지 않고 있다. ‘6·15공동선언’과 ‘10·4선언’의 정신을 계승하면서 민족공조와 민족대단결에 동조하는 남한 정부라면 굳이 반대하지 않지만, 민족대결과 대북압박에 나서는 남한정부에게는 결코 굴복하거나 순응하지 않고, 오히려 군사적 도발과 위협의 확대를 통해 대내적인 차원에서 체제결속을 강화하고자하는 것이 김정은 시대 북한의 대남정책인 것이다.⁶⁵⁾

이러한 점들을 고려할 때, 김정은 체제 출범 이후 북한의 대남정책이 김정일 시대의 대남정책으로부터 조금씩 변화의 조짐이 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있다.

(2) 전개과정

북한의 정치군사적 긴장조성과 긴장완화라는 강은 양면책은 전통적인 대남정술의 일환이었다. 그러나 김정은 체제 출범을 전후로 북한의 대남 강은 양면정책 전환 주기가 상당히 짧아졌으며, 그 특성 및 양상 역시 변화를 보이고 있다. 이러한 북한의 대남정책의 변화는 북한이 처한 정책 환경의 변화에서 비롯된 것으로 보인다. 탈냉전기 북한은 미국으로부터 안보를, 한국으로부터 경제를 확보하려고 했지만, 결국 북한의 대외전략은 성공하지 못했다.

더욱이 오바마 정부 출범 이후 미국의 대북정책은 북한이 비핵화에 대한 진전된 모습을 보이기 전까지 북한과의 (의미 있는) 대화에 적극적으로 나서지 않는 양상으로 진행되고 있다. 이런 상황에서 북한의 대남정책은 상대적으로 남한정부의 대북정책으로부터 크게 영향을 받고 있으며, 미국은 남한정부의 대북정책에 힘을 실어주고 있다. 따라서 김정은 체제 출범 이후 강경한 대남정책은 이명박 정부와 박근혜 정부의 대북정책에 대한 반발에서 비롯된 것으로 보인다.

출범 직후 이명박 정부가 햇볕정책의 추진과정에서 드러난 문제점을 보완하여, 경제 유인 및 제재 수단의 효과를 극대화하기 위한 방향으로 대북정책을 추진하자, 북한의 대남정책은 강은 양면책 중 강경위주로 나타났다. 특히 북한은 비핵화를 남북관계 개선의 전제조건으로 내세운 이명박 정부의 ‘비핵·개방3000’에 대해 “대결과 전쟁을 추구하며 북남관계를 파국으로 몰아가는 반통일 선언”이라고 규정하는 가운데, 북핵문제는 남북 간의 문제가 아닌 북미 간의 문제임을 강조했다.⁶⁵⁾ 이렇게 당시 북한이 이명박 정부의 대북정책을 강경하게 반대한 것은 2008년 말에 새롭게 출범하는 오바마 정부로 하여금 북한관계 개선을 압박하기 위한 선택이었던 것으로 보인다.

그러나 오바마 정부가 출범 직후 북핵문제와 관련하여 6자회담은 계속되어야

65)_ 김근식, “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책: ‘선택적 병행’ 전략을 중심으로”, 『한국과 국제정치』, 제29권, 제1호(2013), pp.218-219.

66)_ 『로동신문』, 2008. 4. 1.

한다고 보았지만, 북한이 미국과 국제사회에 비핵화를 약속할지라도 실제 핵무기프로그램은 결코 포기하지 않을 것이라고 판단했다. 때문에 오바마 정부는 북핵문제 해결을 포함한 대북정책의 기초와 목표를 다음과 같이 정리했다. 첫째, 북한 핵문제에 대해 완전하고 검증가능하며 불가역적인 비핵화(CVID)의 목표를 다시 추구한다. 둘째, 북한의 핵물질, 탄도미사일, 그리고 관련 기술의 확산을 막는다. 셋째, 북한의 핵무기가 모두 제거될 때까지 현존 프로그램을 동결하고 그 수준을 낮춘다. 넷째, 조지 부시정부 시절에 동맹국인 한국과 일본과의 협력보다는 중국과의 협력을 통한 북핵문제 해결에 더 신경을 썼던 경험에 비추어서 이번에는 미국의 동맹국인 한국과의 보다 집중적인 조율에 나선다.⁶⁷⁾

오바마 정부의 대북정책이 부시 정부의 대북정책과 별반 다를 것이 없게 입안되어 추진되자, 이에 대한 반발로 북한은 2009년 5월 25일 제2차 핵실험을 강행하였으며, 그러자 미국은 동년 6월 12일 유엔안보리 결의 1718호에 비해 보다 포괄적이고 강력한 유엔안보리 결의 1874호를 통과시켰다. 그러나 오바마 정부의 대북정책이 제대로 실행되기도 전에 북한이 핵실험을 강행하면서 미국 정부는 딜레마에 봉착했다. 이미 제1차 핵실험의 경험에서 비추어볼 때, 유엔안보리를 통해 제재와 압박을 가한다고 북한이 핵과 미사일을 포기할리 만무했고, 거꾸로 제재는 북한의 핵능력 강화라는 역효과를 내고 있었다.

더욱이 북한이 제2차 핵실험을 강행한 2009년 3월 중순에 최재차 북중 접경지대를 방문한 두 명의 미국의 여기자가 북한에 구인되어, 같은 해 6월 북한 최고재판소에서 재판을 받고 12년의 노동교화형을 선고받는 일이 발생했다. 이에 같은 해 8월 초 북한은 빌 클린턴 전 대통령을 평양으로 초청해 미국과의 관계개선을 시도했다. 바로 이렇게 북미관계가 조금씩 개선되는 가운데 2009년 후반기에 들어서 금강산 관광객 피격사건 이후 대남강경정책으로 일관하던 북한이 남북대화의 가능성을 타진하기 시작했다. 즉 북한은 개성공단과 관련된 실무회담 개최를 먼저 제의하고, 억류한 개성공단 직원을 송환했으며, ‘12·1조치’를 해제한 직후 이산가족 상봉에 합의하는 등 매우 전향적인 자세로 남북대화에 나섰다.

이러한 당시 북한의 태도 변화는 크게 두 가지 요인에 의해서 추동되었던 것으

67) Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*(Washington, DC: Brookings Institutions Press, 2012), p.28, 백학순, “오바마정부 시기의 북미관계 2009-2012”, 『세종정책연구』, 2012-12(2012), p.19에서 재인용.

로 보인다. 첫째, 제2차 핵실험 강행에 따른 국제사회로부터의 비난과 제재를 피하기 위한 선택이었다. 이는 미국과 남한이 북한이 비핵화에 대한 진전된 자세를 보이지 않으면 경제지원을 하지 않겠다는 완고한 입장을 보였기 때문이다. 둘째, 과거와 같은 의도적인 군사적 도발과 같은 강경 일변도의 대남정책으로는 남한으로부터 어떠한 경제적 보상도 기대할 수 없다고 판단했기 때문이다. 그리고 이 두 가지 요인이 맞물리자, 북한은 강경일변도의 대남정책의 변화 필요성을 인식했었던 것으로 보인다.

그러나 북한의 비핵화에 대한 진전되지 않자, 북미관계는 여전히 교착상태에 머물렀으며, 이에 북한은 다시 강경일변도의 대남정책으로 돌아섰다. 그리고 북한의 강경일변도의 대남정책은 2010년에 들어오면서 그 수위가 최고조에 달했다. 즉 2010년 북한이 3월과 11월에 천안함 폭침과 연평도 포격 사건을 도발하는 가운데 한반도의 위기가 최고조에 이르렀던 것이다. 당시 북한이 의도적인 군사도발을 강행한 데에는 있는 데에는 몇 가지 이유를 생각해볼 수 있다.

첫째, 천안함 폭침과 연평도 포격은金正은의 권력승계를 준비하는 과정에서 남한에 대한 의도적인 군사적 도발을 강행하는 가운데金正은 중심으로 체제를 결속하고 당과 군의 충성을 유도하기 위한 선택이었다. 이러한 북한의 강경한 도발에는 정치적 권위계승의 과정에서 발생할 수 있는 당과 군의 이반에 따른 북한 내부적 불안정성의 가능성을 외부위협으로 돌리는 가운데金正은의 권위 안정화를 위한 작업이었던 것으로 보인다.

둘째, 한편으로 의도적인 군사적 도발을 통해 남한의 대북정책 변화를 유도하고, 다른 한편으로 남한 내부에서 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 유발시키기 위한 의도였던 것으로 보인다. 특히 당시 북한은 자신들의 요구가 별다른 성과를 거두지 못하자, 남조선 보수집권세력이 시대의 흐름과 민심에 역행하여 친미사대와 동족대별, 북침전쟁책동을 강화하고 있다는 비난을 했다.

셋째, 핵무기 보유의 자신감을 바탕으로 미국과의 평화협정 체결을 위한 요구가 받아들여지지 않자, 한반도 긴장국면을 조성을 통해 북미관계 개선을 압박하기 위한 선택이었던 것으로 보인다. 흥미로운 점은 2010년 11월 23일 북한의 연평도 포격에 바로 직전, 북한이 11월 9-11일에 미국의 한반도 및 북핵 전문가들을 북한에 초청해 핵관련 시설을 보여준 것이다. 특히 11월 12일에 북한은 핵과학자인 시그프리드 헤커박사에게 영변핵시설 내에 2012년 완공을 목표로 건

설 중인 25-30메가와트 경수로와 이 시설의 연료를 생산하기 위해 건설한 우라늄 농축시설을 보여주었다.⁶⁸⁾ 이러한 북한의 선택은 미국의 대북정책 변화를 촉구하는 것이었으며, 그 연장선에서 당시 북한은 서해에서 예정된 한미합동군사훈련 중단을 요구했다.

그러나 북한의 의도적인 군사적 도발과 그에 따른 미국과 남한의 대북정책의 변화는 이루어지지 못했으며, 이에 더해 이명박 정부는 북한 도발 시 원점타격 의지를 천명하고 현지부대 사령관들로 하여금 북한 도발 시 ‘선조치 후보고’하라는 명령을 내리는 등 작전 권한을 대폭 위임했다. 이렇듯 한반도에서 군사적 긴장이 최고조에 다다르자, 중국은 11월 28일 중국 다이빙귀 외교담당 국무위원은 서울을 방문하여 이명박 대통령과 면담을 하였으며, 뒤이어 12월 9일 평양을 방문해 김정일 위원장을 만나서 한반도 긴장완화를 위한 노력을 기울였다.

이에 2011년 들어 북한은 신년공동사설과 정부·정당·단체 연합성명을 통해 남북대화를 제안했으며,⁶⁹⁾ 뒤이어 1월 20일 인민무력부장 공개서한을 통해 남북 간 긴장국면 완화를 위한 남북 고위급 군사회담을 제안했다.⁷⁰⁾ 그리고 남북한은 동년 4-5월에 베이징에서 남북 간 긴장완화와 천안함 사건 해결, 남북정상회담 개최를 위한 비밀접촉을 시도했다. 그러나 북한은 돌연 5월 18일 청와대 대변인이 대북 비밀접촉 사실을 공개하자, 이에 6월 남북 간 비공개 접촉을 공개하면서 남한 정부와의 대화단절을 시도했다.⁷¹⁾ 이런 상황에서 북한은 동년 10월 한국군의 해상활동과 대북전단 살포를 전쟁 행위라고 비난하며 물리적 타격을 가할 것이라고 위협했다.

뒤이어 2011년 12월 17일 김정일 국방위원장이 사망하고 당시 남한 정부가 조문을 제한하자,⁷²⁾ 북한은 대규모 군중집회를 개최하여 대남 비방을 했으며, 이

68)_ Siegfried S. Hecker, “A Return Trip to North Korea’ Yongbyon Nuclear Complex,” Center for International Security and Cooperation, Stanford University, November 20, 2010, 백학순, 위의 글, p.44에서 재인용.

69)_ 「로동신문」, 2011. 1. 1.

70)_ 「로동신문」, 2011. 1. 21.

71)_ 2011년 6월 1일 북한은 국방위원회 대변인이 기자의 질문에 대답하는 형식을 통해 남북 간 베이징 비밀접촉의 내용을 폭로했다. 당시 북한은 남한이 비공개접촉사실을 공개한데에 불쾌감을 표시하는 가운데, 더 이상 이명박 정부를 상대하지 않을 것이라고 못을 박았다. 「조선중앙통신」, 2011. 6. 1.

72)_ 2011년 12월 19일 김정일 국방위원장이 사망하자, 류우익 통일부 장관은 12월 20일 “정부는

러한 북한의 대남 비방은 2012년으로 이어졌다. 대표적으로 북한은 2012년 3월 한미합동훈련을 북침전쟁 훈련이라고 비난하였으며, 4월에는 총선과 연계하여 남한 정부와 여당을 비난하는 등 대남비방을 강화했다.

특히 2012년 북한의 대남 비방은 그 어느 때보다 그 수위가 높았으며, 이러한 북한의 대남 비방은 2012년 4월 총선과 12월 대선을 겨냥하고 있었다. 북한은 2012년 신년사설을 통해 “남조선 보수집권세력은 시대의 흐름과 민심의 지향에 역행하여 친미사대와 동족대결, 북침전쟁책동을 더욱 강화했다. 민족의 대국상을 외면하고 조의표시를 각방으로 방해해 나선 남조선 역적패당의 반인륜적, 반민족적 행위는 온 겨레의 치솟는 분노와 규탄을 불러일으켰다”고 주장하는 가운데, “남조선에서 집권세력은 인민들의 준엄한 심판대상으로 되고 있다”고 주장하는 가운데 이명박 정부뿐 아니라 보수 여당의 유력한 대선 후보인 박근혜 후보에 대한 비난의 수위를 높였다.

실제 북한은 2012년 4·11총선을 앞두고 “유신 독재의 부활은 역사의 반역이다”라는 제목의 논평을 통해 “박근혜는 리명박역도와 한치도 다를 바 없는 반민족대결 광신자”라고 비난했으며,⁷³⁾ 동년 11월 “남조선 각 계층은 새누리당의 재집권 기도를 절대로 허용하지 말아야 하며 대선을 계기로 정권을 기어이 실현해야 할 것”이라고 말하는 가운데, “보수 골동품의 집합체인 새누리당이 집권하면 남조선 사회와 북남관계는 이명박 정권 때와 똑같이 될 뿐 아니라 유신독재가 부활하며, 초래될 것은 파쇼적 탄압과 전쟁뿐이라는 것이 명백하다”고 주장했다.⁷⁴⁾ 당시 북한의 대남 비방의 화살은 보수 여당인 새누리당과 박근혜 대통령 후보로 향하고 있었으며, 북한은 이러한 대남 비방을 통해 총선 및 대선과 차기정부의 대북정책에서 유리한 국면을 조성하고자 했다.

한편, 2011년 12월 17일 김정일의 갑작스런 사망으로 후계자 김정은 조선로동당 중앙군사위원회 부위원장이 공식적으로 수령 지위를 승계하면서 북한은 본격적으로 핵위협을 대남정책에 연계시키기 시작했다. 오바마 행정부가 북한이

북한 주민들에게 위로의 뜻을 전합니다. 북한이 조속히 안정을 되찾아 남북이 한반도 평화와 번영을 위해 협력할 수 있게 되기를 기대한다”는 내용을 담은 정부 담화문을 발표했다. 「연합뉴스」, 2011. 12. 20. 다만 정부는 김대중 대통령과 정몽헌 현대회장 사망 시 북한에서 보낸 조문단의 답방 형식으로 이회호 여사와 현정은 회장의 조문만 허용하고, 일반인의 조문을 불허했다.

73) 「조선중앙통신」, 2012. 4. 5.

74) 「조선중앙통신」, 2012. 11. 3.

비핵화에 대한 진전된 모습을 보이지 않는다면 의미 있는 대화는 없다는 점을 분명히 하자, 김정은 정권은 핵공격 위협을 통해 남한의 대북정책 변화를 유도하고 그러한 가운데 남북관계에서 주도권을 확보하고자 했다.

이런 상황에서 2012년 4월 13일 북한은 장거리 미사일을 발사하여 북미고위급회담에서 타결되어 발표된 6자회담 재개를 위한 선행조치의 일환, 즉 핵동결 및 미사일과 핵실험을 유예하는 조건으로 미국으로부터 식량 및 영양지원을 받기로 합의한 ‘2·29합의’를 파기했다. 그러자 미국은 즉각 북한의 장거리 미사일 발사가 그것이 북한이 주장하는 인공위성 발사 여부와 관계없이 로켓발사를 금지하고 있는 유엔 안보리 결의 1718호와 1874호를 위반하는 것이기 때문에 즉시 강력히 북한의 행동을 규탄했으며, 동년 4월 16일 유엔 안보리는 북한의 장거리 미사일 발사에 따른 대북제재 의장성명에 합의했다.

이처럼 북한의 장거리 미사일 발사와 뒤이은 유엔 안보리 대북제재 의장성명으로 인해 ‘2·29합의’가 사실상 물거품으로 돌아가자, 북한은 동년 4월 19일 조선신보에 “조미합의에서 벗어나 필요한 대응조치들을 마음대로 취할 수 있게 됐다”⁷⁵⁾고 주장하면서 ‘2·29합의’에서 약속했던 핵실험과 장거리미사일 발사 유예, 연변 농축우라늄시설 재가동에 있어서 보다 자유로운 입장을 취하게 될 것임을 천명했다. 또한 북미 간 ‘2·29합의’가 타결되기 직전, 북한 2012년 2월 2일 국방위원회 정책국 명의로 “리명박 역적패당은 우리의 대화상대가 될 수 있는가를 돌이켜보아야 한다”는 제목의 ‘남조선당국에 보내는 공개질문장’ 발표했으며, 만일 남한이 대화 재개를 원한다면 9개항의 공개질문에 대답할 것을 요구했다.⁷⁶⁾ 그러나 이러한 북한의 요구는 그동안 북한에 대해 강경정책을 추진해온 남한정부로서는 받아들이기 힘든 내용

75) 「조선신보」, 2012. 4. 19.

76) 당시 북한 국방위원회 정책국 명의의 공개질문장의 내용은 다음과 같다. 첫째, 우리 민족의 대국상 앞에 저지른 대역죄를 뼈저리게 통감하고 사죄할 결심이 되어있는가. 둘째, 역사적인 6.15공동선언과 그 실천강령인 10.4선언을 전면이행할 의지를 내외에 공식 표명하겠는가. 셋째, 《천안》호 사건과 연평도포격전을 겪고 우리를 더 이상 헐뜯지 않겠다는 것을 세계 앞에 공언할 수 있는가. 넷째, 우리를 과녁으로 삼고 벌리는 대규모적인 합동군사연습을 전면중지할 정책적 결단을 내리겠는가. 다섯째, 조선반도의 비핵화에 대한 그릇된 견해를 버리고 비핵화를 위한 실천에 발을 잠글 결심이 되어 있는가. 여섯째, 악랄한 반공화국심리모략전에 계속 매달릴 작정인가. 일곱째, 북남협력과 교류를 진정으로 민족의 평화번영과 공리공영을 도모하는 방향에서 재개하고 활성화할 용의가 있는가. 여덟째, 현 정전체제를 평화체제로 바꿀때 대한 우리(北)의 원칙적인 요구에 호응해 나설 수 있는가. 아홉째, 보안법을 비롯한 반민족적이고 반통일적인 악법들을 즉시 철폐할 결단을 내릴 수 있는가. 「조선중앙통신」, 2012. 2. 2.

들이었다. 이에 남한정부는 아무런 응답을 보내지 않았다.

그러자 북한은 ‘2·29합의’ 이행의 결렬문제와 국방위원회 정책국 명의의 대담 공개질문장에 대한 남한정부의 무응답을 자신들의 핵무력 강화와 미사일 개발의 명분으로 활용했다. 이에 북한은 2012년 4월 제12기 최고인민회의의 제5차 회의에서 개정 헌법에 ‘핵보유국’임을 명시했으며, 동년 12월 12일 장거리 로켓 시험 발사에 성공하였다. 또한 북한은 2013년 1월 24일 국방위원회 성명을 통해 “평화와 안전을 보장하기 위한 대화와 협상은 있어도 비핵화를 위한 대화는 없다”고 주장하였으며,⁷⁷⁾ 2월 12일 제3차 핵실험을 강행하여 핵무기의 소형화·경량화·다종화를 선언했다.

뒤이어 북한은 3월 8일 조평통 대변인 성명으로 남북불가침 합의 폐기와 한반도 비핵화 공동선언 백지화, 판문점 연락통보 폐쇄를 발표했으며,⁷⁸⁾ 3월 27일 남북 통신선 단절 및 서해지구 남북관리구역 군통신 연락소 북측 성원들의 활동 중지를 통보하였으며,⁷⁹⁾ 3월 30일에는 정부·정당·단체 특별성명으로 “북남 사이에서 제기되는 모든 문제는 전시에 준하여 처리될 것”이라며 ‘남북관계가 전시상황에 돌입’을 발표했으며,⁸⁰⁾ 뒤이어 개성공단 폐쇄 및 북한근로자 철수 등을 위협했다.⁸¹⁾ 더욱이 북한은 대남 긴장고도화 국면이 한참 진행되고 있는 가운데 3월 31일 조선로동당 중앙위원회 전원회의를 개최해 경제건설과 핵무력 건설을 동시에 추구하는 새로운 전략노선인 ‘경제·핵 병진노선’을 채택했다.

특히 북한은 김정은 시대 새로운 국가전략으로 채택된 ‘경제·핵 병진노선’을 “자위적 핵무력을 강화발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의 강성국가를 건설하기 위한 가장 혁명적이며 인민적인 노선”이라고 주장하면서, 이를 “항구적으로 틀어쥐고 나가야할 전략적 노선”이라고 강조했다.⁸²⁾ 뒤이어 북한은 4월 2일 5메가와트급 흑연감속로를 포함한 영변 핵시설을 재가동하겠다고 선언하여 한반도 군사적 긴장을 올렸으며, 4월 4일 “남조선 괴뢰패당과 보수언론이 못된 입질을 계속하면 개성공업지구에서 우리(북한) 근로자들을

77) 「로동신문」, 2013. 1. 25.

78) 「조선중앙통신」, 2013. 3. 8.

79) 「조선중앙통신」, 2013. 3. 27.

80) 「조선중앙통신」, 2013. 3. 30.

81) 「조선중앙통신」, 2013. 3. 30. 및 4. 4.

82) 「조선중앙통신」, 2013. 3. 31.

전부 철수시키는 단호한 조치를 취하게 될 것”이라고 위협했다.⁸³⁾

이처럼 북한이 박근혜 정부 출범을 전후하여 핵실험과 개성공단 근로자 철수를 결정하고, 핵무기를 미국에 대한 직접적인 타격수단을 사용할 것임을 공개적으로 천명한 것은 남북관계의 주도권을 확보하기 위한 선택이었던 것으로 보인다. 그러나 박근혜 정부 출범을 전후하여 한반도에서 긴장이 최고조로 다다르고, 경제적으로 어려움을 겪고 있던 북한이 개성공단까지 폐쇄하자, 한미 양국은 이를 매우 심각하게 받아들이기 시작했다. 이에 한미 양국은 정책조율을 통해 북한에 대화제의를 했다. 그러나 당시 북한은 남한의 대화 제의를 ‘교활한 술책’에 불과하다고 비난하는 가운데, “남조선 당국이 진정으로 대화의지가 있다면, 말장난을 할 것이 아니라 근본적인 대결자세부터 버려야”한다면서, “앞으로 대화가 이루어지는가 마는가 하는 것은 전적으로 남조선당국의 태도 여하에 달려있다”고 주장하는 가운데 박근혜 정부의 태도 변화를 요구했다.⁸⁴⁾

또한 북한은 미국의 대화 제의 역시 “전쟁접경으로 치닫는 긴장격화의 책임에서 벗어나보려는 교활한 술책에 지나지 않는다”고 비난하는 가운데, “세계최대의 핵보유국인 미국이 핵몽둥이를 쳐들고 위협 공갈하는 이상 우리가 핵무력 강화로 자위적대응을 하는 것은 너무나도 자명한 리치”라고 주장했다. 그리고 동 담화를 통해 북한은 “미국이 대조선 적대시 정책과 핵위협공갈을 포기하지 않는 한 진정한 대화는 오직 우리가 미국의 핵전쟁위협을 막을 수 있는 핵억제력을 충분히 갖춘 단계에 가서야 있을 수 있다”고 주장하면서 핵개발을 결코 포기할 수 없다는 의사를 분명히 했다.⁸⁵⁾

그러나 남한에 대한 주도권 확보와 미국으로부터 관심을 끄는데 성공했다는 판단 하에, 북한은 2013년 6월 들어 대남정책을 강경일변 국면에서 긴장완화 국면으로 끌고나가고자 했다. 이에 북한은 6월 6일 조평통 대변인 특별담화를 통해 남북 당국 간 회담을 포함한 중대입장을 발표하였으며,⁸⁶⁾ 6월 16일 국방위원회 대변인 중대담화 발표를 통해 북미 당국 간 고위급회담을 통해 한반도 긴장국면 해소문제 등을 협의하자고 제의했다.⁸⁷⁾

83) 「연합뉴스」2013. 4. 4.

84) 「조선중앙통신」, 2013. 4. 14.

85) 「조선중앙통신」, 2013. 4. 16.

86) 「조선중앙통신」, 2013. 6. 6.

이렇듯 북한은 박근혜 정부 출범 직후, 남한과 미국에 대한 보다 직접적인 핵 무기 사용 위협을 통해 한반도 위기를 고조시킴으로써 남한의 대북정책 변화를 추동하고 이를 바탕으로 미국의 대북정책 변화를 압박했다. 이 점에서 의도적인 위기조성을 통해 남한으로부터 경제적 실리추구와 대미관계 개선 추구라는 탈냉전기 북한의 대외전략은 큰 틀에서 변화 없이 지속되었던 것이다.

그러나 비핵화에 대한 진전된 태도가 없을 경우에 의미 있는 북미대화가 무의미하다고 보는 오바마 행정부의 입장이 계속되면서 북미관계의 실질적인 진전은 불가능했다. 또한 핵위협을 통한 강경한 대남정책 역시 남한정부의 대북정책 전환을 유도하지 못했으며, 그로 인해 남북관계 역시 실질적인 진전을 이루지 못했다. 이에 북한은 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’를 이명박 정부의 ‘비핵·개방3000’과 별반 다를 바 없는 정책이라고 비난하였으며, 2014년 1월 박근혜 대통령의 ‘통일대박’ 발언을 ‘위험천만한 북침전쟁론, 핵 재앙론’이라고 강력하게 비난했다.⁸⁸⁾

이런 상황에서 2016년 1월 6일 북한은 예고 없이 제4차 핵실험을 강행한데 이어 2월 7일 장거리 미사일을 발사했다. 북한이 과거 핵실험을 감행하기에 앞서 미국과 중국 등에 사전 통보를 한 것과는 달리 제4차 핵실험은 주변국에 통보나 예고 없이 전격적으로 이루어졌다. 이는 북한이 핵개발에 따른 국제사회의 비판에 개의치 않겠다는 의지를 표명한 것이었다. 뒤이어 북한은 한반도 위기상황을 고조시킨 채, 1980년 제6차 당대회를 개최한지 36년 만인 2016년 5월 6-9일 제7차 당대회를 개최했다. 제7차 당대회에서 북한은 김정은 시대를 공식 선포하고 핵보유 의지를 강하게 천명했다.

그리고 설상가상으로 북한은 지난 1월 4차 핵실험 이후 8개월 만인 9월 9일 제5차 핵실험을 강행했다. 특히 북한은 제5차 핵실험을 강행한 직후 북한 핵무기연구소 성명으로 “이번 핵탄두폭발시험은 당당한 핵보유국으로서의 우리 공화국의 전략적지위를 한사코 부정하면서 우리 국가의 자위적권리행사를 악랄하게 걸고드는 미국을 비롯한 적대세력들의 위협과 제재소동에 대한 실제적 대응조치의 일환”이며, “미국의 가증되는 핵전쟁위협으로부터 우리의 존엄과 생존권을 보위하고 진정한 평화를 위한 국가 핵무력의 질량적 강화조치는 계속될 것”이라는

87) 「조선중앙통신」, 2013. 6. 16.

88) 「로동신문」, 2014. 5. 8.

점을 분명히 했다.⁸⁹⁾

결국, 북한은 2016년 두 차례의 핵실험과 장거리 미사일 발사를 강행하는 등 한반도 긴장국면을 최고조로 올리는 가운데 남한정부의 대북정책과 새롭게 출범하게 될 미국 행정부의 대북정책 전환을 강력하게 촉구하고 있다. 대표적으로 북한은 9월 26일 “우리는 조미대결에서 또 다시 승리하였다”는 제목의 노동신문 논평을 통해 미국이 “대조선 정책을 재검토하고 새로운 출발”을 해야 하며, “대국으로서의 체면을 세울 수 있는 길은 그 길밖에 없다”고 주장했다. 이 점에서 2016년 현재 북한은 미국대선에 맞춰 한반도 위기를 최고조로 끌어올려 그 충격 효과를 키우고 있으며, 이를 통해 새롭게 출범하게 될 미국정부로 하여금 오바마 행정부의 대북정책 재검토가 필요하다는 점을 요구하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

IV. 평가와 전망

1. 북한 대남정책의 지속과 변화

체제수립 이후 북한이 추구한 대남정책의 주요 목표는 전국적 범위에서 북한 주도의 한반도 공산화 통일을 이루는 것이다. 또한 2016년 5월 제7차 당대회에서 노동당 규약의 내용이 (일부) 개정됐음에도, 북한 대남정책의 궁극적인 목표는 큰 변화 없이 유지되고 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 북한의 대남정책은 북한이 처한 대내외 조건에 조응하여 전술적인 차원에서 지속적인 변화를 거듭하고 있다. 특히 1980년대 말부터 시작된 소련의 해체, 동유럽 사회주의 국가들의 붕괴, 독일 통일, 한소 수교, 한중 수교 등 대외환경의 변화와 북한의 자체적 경제난 등 체제위기가 가중되면서, 북한의 대남정책은 공세적인 성격에서 점차 체제수호를 위한 소극적인 성격으로 변화되었다.

이에 더해 1994년 김일성 사망 이후 갑작스럽게 권력을 승계한 김정일은 대외관계 개선보다는 자신의 정권안보 유지에 더욱 매진했다. 당시 국제사회의 변화 촉구에 대해 김정일은 “나에게서 그 어떤 변화도 기대하지 말라”고 주장하는 가운데 북한 내부통제 강화에 전력을 기울였다.⁹⁰⁾ 그러나 대내외 여건상 현실적으

89) 「조선중앙통신」, 2015. 9. 9.

로 북한이 체제를 유지하고 나아가 남북관계와 한반도 상황을 최대한 유리한 방향으로 끌여가기 위해서라도 일정 수준에서의 대외관계 개선은 불가피했다. 이에 북한은 당면한 위기극복을 위한 ‘중심고리 전략’으로 대미관계 정상화에 매진했으며, 그 결과 북한의 대남정책은 북미관계에 종속변수가 되었다. 북한의 이러한 태도는 탈냉전기 이후 김정은 정권에 이르기까지 북한의 대남정책의 일반적인 양상으로 자리 잡았으며, 이를 위해 북한은 대남정책을 추진하는데 있어서 다음의 사항을 중점적으로 고려했다.

첫째, 북한이 대남정책을 추진하는 과정에서 최우선적으로 고려한 사항은 체제 및 최고 지도자의 정권유지였다. 때문에 북한은 남북관계가 우호적으로 진행되는 상황이 체제 및 최고지도자의 정권유지에 위협이 된다고 판단하면, 돌연 남북대화를 중단 혹은 결렬시켰다. 또한 북한은 남한의 대선 및 총선시점이 되면 남한 정부와 보수 세력에 대한 비난을 해왔는데, 이는 대남 비방을 통해 차기 정부의 대북정책의 변화를 유도하여 대남관계 개선에 우호적인 국면을 조성하기 위한 선택이었다.

둘째, 북한의 대남정책 추진에 북미관계가 지대한 영향을 미쳤다. 북한은 안보, 외교, 경제적 어려움을 해결하기 위해 북미관계 개선을 최우선적으로 고려했으며, 특히 한반도 긴장완화 및 평화체제 구축 문제를 남한이 아닌 미국과 담판을 지어야 하는 문제라고 주장하고 있다. 때문에 김정일은 최고지도자가 된 이후 북미관계를 개선하면 남북관계는 (저절로) 따라온다는 선미후남(先美後南) 정책을 펴는 등 남북 당국 간 대화에 소극적으로 임했다.

그러나 남북관계의 실질적인 진전이 없는 북미관계 개선은 사실상 불가능했으며, 심각한 체제위기의 극복을 위해서라도 대남관계 개선은 불가피했다. 이에 한편으로 북한은 교착상태에 빠져있는 북미관계 개선을 위해 남북관계 개선을 북미관계 개선을 위한 협상카드로 활용했으며, 다른 한편으로는 미국의 대북정책 변화를 추동하기 위해 남북대화를 중단시키곤 했다.

셋째, 북한은 경제회생과 체제유지를 위해 남북관계 개선의 필요성을 갖고 있었다. 특히 1990년대 북한의 상황은 경제건설을 위한 내부자원이 고갈되어 있었으며, 이에 북한은 남한과의 경제협력을 통해 경제회생의 전기를 마련할 수 있었

90) 「로동신문」, 1996. 6. 3.

다. 또한 한반도의 상황이 안정되지 않는 한, 북한에 대한 투자가 쉽지 않다는 점에서 북한에게 있어 남한과의 경제협력은 매우 중요한 외부자원의 통로가 되었다. 북한의 남한과의 경제협력에 대한 인식은 ‘6·15공동선언’과 ‘10·4선언’에서도 확인할 수 있다. 그러나 탈냉전기 북한은 체제에 대한 위협이 된다고 판단할 경우 경제적 실리를 포기하면서까지 남북대화를 중지 혹은 결렬 시켰다.

넷째, 남한 정부의 대북정책에 대한 인식이 북한의 대남정책에 지대한 영향을 미쳤다. 북한은 남한에서 새로운 정부의 출범을 전후하여 대남 비방의 수위를 높였으며, 이를 통해 총선 및 대선과 차기정부의 대북정책이 북한에게 우호적으로 추진될 수 있는 환경을 구축하려 했다. 남한의 국제적인 역량의 강화와 한반도에서의 발언권이 점차 강화되면서 남한 정부의 대북정책에 대해 북한은 더욱 민감하게 반응하고 있다.

이상의 내용은 김정은 시대 북한의 대남정책에도 지대한 영향을 미치고 있다. 김정은 정권 출범 이후 북한은 김정일 정권부터 이어져 온 생존을 위한 대외정책 구도 하에서 대남정책을 추진하고 있으며, 이를 위해 핵과 미사일 능력을 확대하고 있다. 그러나 김정은 체제 출범을 전후로 하여 북한의 대남정책에서 변화의 조짐이 나타나고 있다. 김정은 체제 출범 직전부터 북한은 강경한 군사적 강경노선으로 대남정책을 이어가다가 갑자기 협력과 교류를 강조하고, 다시 강경노선으로 돌아서는 등 경색과 완화의 국면이 매우 짧아지고 있다.

그렇다면 김정은 정권 출범을 전후로 하여, 무엇이 북한의 대남정책 변화를 추동하고 있는가? 앞서 살펴본 바와 같이 북한은 김정은 정권 출범 이후 핵보유를 기정사실화하고 대남정책에 핵위협을 연계시키고 있다. 김정은 시대 북한은 남한에 대한 직접적인 핵위협을 통해 남북관계의 주도권을 확보하고, 이를 북미관계 개선을 압박하기 위한 카드로 활용하기 시작했다. 특히 북한의 이러한 태도는 김정은 시대 새로운 국가전략으로 채택된 ‘경제·핵 병진노선’과 매우 밀접한 관련성을 맺고 있다.

북한 스스로 밝혔듯이, ‘경제·핵 병진노선’은 김정일의 유훈을 관철하기 위해 나온 김정은 시대의 선군노선이라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 조선중앙통신에서는 ‘경제·핵 병진노선’을 김일성과 김정일이 추진했던 “독창적인 경제국방 병진노선의 빛나는 계승”으로서, “방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 사회주의 강성국가를 건설하기 위한 가장 혁명적이며 인민적인 노선”

으로 김정은 시대의 새로운 발전노선이라고 설명한 바 있다.⁹¹⁾

그렇다면 핵을 내려놓지 않고 있는 이상 남북관계와 북미관계 개선이 사실상 불가능함에도 불구하고, 왜 북한은 ‘경제·핵 병진노선’을 김정은 시대의 새로운 발전노선으로 채택했는가? 이는 체제 및 김정은의 정권유지를 위한 정책적 선택이었던 것으로 보인다.

첫째, 대외적 위협으로부터 체제생존을 담보하기 위한 조치였다. 2014년 3월 24일 북한 유엔대표부의 리동일 차석대사가 “미국이 핵위협을 계속하면 북한은 핵 억제력을 과시하는 조치를 취할 수밖에 없다”고 말한 데서 확인할 수 있듯이,⁹²⁾ 국제사회의 만류와 경고에도 불구하고 북한이 핵능력을 고도화하는 데에는 북한의 대외적 위협인식의 극에 달했기 때문이다. 이런 맥락에서 북한은 “핵 무력은 지구상에 제국주의가 남아있고 핵위협이 존재하는 한 절대로 포기할 수 없고 억만금과도 바꿀 수 없는 민족의 생명”으로 인식하고 있는 것이다.⁹³⁾

둘째, 김정은의 대내 권력 공고화와 경제발전을 위한 조치였다. 즉 ‘경제·핵 병진노선’은 북한 경제의 어려움이 북한의 체제 안정성 확보와 김정은의 권위 안정화에 커나란 난관으로 작용할 수 있다는 점을 고려한 정책적 선택이었다. 이 점은 북한 스스로 “새로운 병진노선의 참다운 우월성은 국방비를 추가적으로 늘이지 않고도 전쟁억제력과 방위력의 효과를 결정적으로 높임으로써 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중할 수 있게 한다는 데 있다”고 주장한데서 확인할 수 있다.⁹⁴⁾

더욱이 1960년대 북한의 ‘경제·국방병진노선’ 채택이 대외 안보환경 악화에 대한 대응방안이었던데 반해, 김정은 시대 ‘경제·핵 병진노선’은 경제건설과 인민경제 향상의 중요성을 크게 고려한 정책이었다. 때문에 김정은 시대 ‘경제·핵 병진노선’은 일시적인 정책적 처방이 아니라 북한이 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 국가전략인 것이다.⁹⁵⁾

결국, ‘경제·핵 병진노선’이 김정은 시대 북한이 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 국가전략으로 자리 잡은 이상, 북한의 대남정책에서 핵카드의 중요성은 김정

91) 「조선중앙통신」, 2013. 3. 31.

92) 「세계일보」, 2014. 3. 25.

93) 「통일뉴스」, 2013. 3. 11.

94) 「조선중앙통신」, 2013. 3. 31.

95) 모춘홍·은용수, “1960년대 북한의 병진노선 채택과 군사적 모험주의에 관한 역사적 분석”, 「통일문제연구」, 제28권, 1호, (2016), pp.234-235.

일 시대에 비교해서 상대적으로 커질 수밖에 없었다. 이 점은 북한의 대남정책이 더 이상 남한만을 향하여 기획되지 않는다는 것을 의미한다. 또한 오바마 행정부의 대북정책이 남한 정부의 대북정책에 힘을 실어주는 방향으로 진행되면서, 북한의 대남정책의 위상은 북한 대외 정책의 큰 그림이나 입장을 정리하는 선도 정책으로 기능하고 있다.

그러나 김정은 정권 출범 이후 북한이 핵과 미사일 능력을 고도화하는 가운데 남북관계를 개선하려는 전략은 현재로선 실패한 것처럼 보인다. 북한이 핵무기 능력을 활용하여 대외 생존환경을 우호적으로 변경하려고 하는 태도에 남한과 미국이 과거와는 달리 강경하게 대처하고 있기 때문이다. 즉 남한과 미국 모두 북한이 비핵화에 대한 진전된 태도를 보이지 않는 한 남북대화와 북미대화가 무의미하다고 보는 입장을 갖고 있으며, 이에 반해 북한은 핵과 미사일 개발을 결코 포기할 수 없다는 의사를 분명히 하고 있다.

이렇게 남북관계와 북미관계가 교착상태에 빠지자, 2016년 현재 북한은 자신들에게 적대적인 생존환경에 순응과 극복이라는 두 가지 선택지에서 후자에 더 큰 중요성을 부여한 것으로 보인다. 이러한 북한의 태도는 2016년 두 차례의 핵 실험과 장거리 미사일 발사로 점철된 군사적 강경노선으로 나타나고 있다.

그러나 단시일 내 북한이 남한에 대한 핵위협을 통해 남북관계의 주도권을 확보하고 이를 통해 북미관계 개선을 도모하려는 정책을 포기하기는 힘들어 보인다. 이는 북한이 핵능력 과시 이외에는 남한과 미국, 그리고 국제사회의 태도를 이끌어낼 수 있는 별다른 수단을 갖고 있지 못하기 때문이다.

2. 북한 대남정책의 전망

북한의 대외환경이 단기간에 개선될 가능성은 현재로선 요원하다. 2016년 5월 6-9일 36년 만에 개최된 제7차 당대회에서 북한은 항구적 핵보유에 기초한 통치체제의 등장을 대외적으로 과시했으며, 이에 비핵화는 김정은 정권에서는 결코 용납될 수 없는 의제로 자리매김했다. 또한 북한은 2016년 9월 9일 제5차 핵실험을 강행한 이후 보다 강력한 국제사회의 대북제재와 압박이 예고됐음에도 불구하고, 이에 크게 개의치 않은 행보를 하고 있다. 일례로 유엔총회 참석차 미국 뉴욕을 방문했던 리용호 북한 외무상의 한 측근은 유엔 안보리의 핵실험 금지 결의안 채택에 대해 “신경도 쓰지 않는다”고 말했던 것으로 전해진다.⁹⁶⁾

한편, 북한이 제5차 핵실험을 강행한 이후 북한에 고강도 제재를 부과하기 위한 국제사회의 움직임이 진행되고 있지만, 북한에 대한 추가 대북제재 가능성 및 효과에 대한 회의적인 전망이 제기되고 있다. 대표적으로 월스트리트저널은 9월 11일 ‘강력한 발언들에도 불구하고 북한을 더 고립시키기는 어려울 듯’이란 제목의 분석기사에서 한국과 미국, 일본이 대북 추가 제재를 추진하고 있지만, 현실적으로 북한에 대한 제재 수단이 너무나 제한적이며 그 효과 역시 미미할 것이라고 지적했다.⁹⁷⁾

보다 중요한 사실은 핵실험과 미사일 발사를 통해 한반도를 전쟁상태에 가깝게 유지하는 것이 체제 및 김정은의 정권유지에 도움이 된다고 판단하는 북한의 태도로 인해 단기간 내 한반도 긴장완화가 힘들어 보인다는 점이다. 이와 관련하여 뉴욕타임즈는 9월 10일 ‘북한은 미치기는커녕 너무나 이성적’이란 제목의 분석기사에서 “북한의 호전성은 그렇지 않으면 역사적 대세에 굴복하게 될 위약하고 고립된 정부를 유지하려는 계산”이며, 때문에 “북한의 도발은 엄청난 위험을 초래하지만 평양당국이 침공과 붕괴라는 더 커다란 위협으로 여기는 것을 피한다”는 점을 지적했다.⁹⁸⁾ 즉 북한에게 있어서 체제 및 김정은의 정권유지에 핵위협을 통한 한반도 긴장조성이 불가피하다는 것이다.

그렇다면 향후 북한의 대남정책은 어떠한 방향으로 전개될 것인가? 당분간 북한은 북미대화의 물꼬를 트는데 집중하는 가운데 남북대화에는 소극적으로 나설 것이다. 우선 북한은 2016년 말 미국 대선에 북한문제를 주된 이슈로 부각시키기 위해 국제사회의 제재, 중국의 만류, 평화협정 병행 논의에도 불구하고 급격하게 한반도 긴장수위를 올리고 있는 것으로 보인다. 이렇게 위협을 고조시켜 북한은 미국의 새 대통령이 누가 되든 새로운 대미 담판을 계획하고 있는 것이다. 왜냐하면 북한이 위협을 고조시키면 미국의 새 정부는 누구라도 압박이든 협상이든 오바마 정부보다는 더 큰 관심을 보일 수밖에 없기 때문이다.

96)_ 「연합뉴스」, 2016. 9. 27.

97)_ 이 기사에서는 미국이 독자적으로 추가 대북제재를 단행하다고 해도, 기존의 제재 명단에 북한의 기관과 개인을 추가적으로 올리는 데 불과하다고 보았으며, 현재 미국과 일본, 한국은 북한과 거의 직접적으로 경제 교류를 하지 않고 있으며, 개성공단도 지난 2월 폐쇄됐기 때문에 김정은 정권에 실질적으로 타격을 줄 수 있는 제재 수단이 거의 없다고 평가했다. The Wall Street Journal(September 11, 2016).

98)_ The New York Times(September 10, 2016).

한편, 북한은 2016년 들어 두 차례 핵실험 이후 남한 사회 일각에서 자위적 핵무장, 미국의 전술핵 재배치, 한반도 비핵화를 위한 협상 재개, 사드배치를 둘러싼 갈등 등의 다양한 목소리가 등장하는 형국을 남남갈등을 유발하는 상황으로 활용할 것이다. 특히 북한은 2017년 남한의 대선 정국을 남남갈등을 유발하기 위한 적극적인 기회로 활용할 것이다. 이미 북한은 2012년 남한의 총선과 대선을 앞두고 이명박 정부와 새누리당, 당시 새누리당 대선 후보인 박근혜 후보에 대한 비난의 수위를 높인바 있다. 이러한 점에 비추어볼 때, 북한은 2017년 말 남한의 대선과 차기정부의 대북정책에서 자신들에게 유리한 국면을 조성하기 위해 2016년 말부터 박근혜 대통령과 새누리당에 대한 비난의 수위를 높여갈 것이다. 이렇듯 북한은 제5차 핵실험 이후 박근혜 대통령을 직접 겨냥하면서 현 남한 정부의 대북·통일정책을 비난하고 이를 통해 남남갈등을 유도하고 국제사회의 대북공조를 와해시키는데 적극적으로 나설 것이다.

또한 한미공조를 깨기 위한 안티테제로 민족공조론을 활용하는 전략도 계속 강화할 것이며, 이에 더해 두 차례의 핵실험으로 인해 경색된 북미관계 개선에 주력을 기울일 것이다. 물론 북한 역시 남북관계가 개선이 되지 않는 한, 북미관계가 개선이 현실적으로 어렵다는 점을 인식하고 있기 때문에 미국과의 관계 개선을 위해서라도 남한과의 관계 개선에 나설 수밖에 없을 것이다. 즉 북한은 여전히 남한과의 관계개선이 걸끄러울 수밖에 없지만 미국과의 관계유지를 위해서라도 필요한 선에서 남북관계를 개선하려는 태도를 견지할 가능성이 높다.

이상의 내용을 통해 북한의 대남정책에서 발견할 수 있는 하나의 경향성은 탈냉전기 남북한 간에 수많은 교류와 협력이 이루어져 왔음에도 북한은 남북관계의 실질적인 개선보다는 (말과 행동이 일치하지 않는) 부정관계에 역점을 두어 왔음을 확인할 수 있다. 즉 북한에게 있어서 남북관계 개선은 경제적 실리추구와 공세적인 정책추진에 따른 대내외 비난을 해소하기 방편으로 활용되고 있는 것이다. 이러한 북한의 태도는 앞으로도 계속될 가능성이 농후하다.

V. 결론: 대응방향 및 정책과제

북한은 2012년 8월 31일 외무성 비망록을 통해 “미국의 뿌리 깊은 대북 적대식 정책이 핵 문제 해결의 근본 장애이며 이로 인해 핵 문제를 재검토 하게 되었다”면서 “만약 미국이 끝내 적대시 정책을 포기하지 않은 경우 우리의 핵 보유는 부득불 장기화되지 않을 수 없게 될 것이며 우리의 핵 억제력은 미국이 상상도 할 수 없을 정도로 현대화되고 확장될 것”이라는 점을 분명히 했다.⁹⁹⁾ 지금으로 봐서는 북한이 2012년 8·31 비망록을 발표한 것은 2013년 ‘경제·핵 병진노선’과 ‘핵보유국 지위 강화 법령’을 채택하기 위한 명분 쌓기였던 것으로 보인다.

이런 상황에서 김정은 체제 출범 이후 북한의 핵능력 강화에 대한 집착은 계속적으로 강화되었으며, 설상가상으로 2016년 들어 북한은 두 차례의 핵실험을 강행했다. 이에 현재로서는 대화를 통한 북핵 문제해결은 요원한 상황이다. 결국, 우리 정부는 안보리 결의 2270호를 포함한 기존 대북제재의 추동력을 유지하는 동시에 국제사회와의 긴밀한 공조를 통해 보다 강도 높은 제재 및 압박 수단을 강구하는데 정책적 노력을 집중해야 한다.

그러나 2016년 들어 북한이 두 차례의 핵실험은 박근혜 정부 남은 임기 동안의 남북관계 개선에 찬물을 끼얹었다. 이에 남북 상호간에 관계 개선 노력이 사실상 실종되었으며, 상당 기간 남북 간 경색국면 장기화는 불가피해 보인다. 또한 임기가 얼마 남지 않은 오바마 정부가 북한의 핵실험과 장거리 미사일 발사에도 불구하고 현재의 전략적 인내 기조를 바꿔 적극적인 대북 관여정책에 나설 가능성은 높지 않아 보인다.

나아가 이른 시일 내 유엔안보리 차원에서 보다 강력한 대북제재 결의안이 채택될 것이며, 남한과 미국 역시 보다 강력한 독자제재 조치를 강구할 것이다. 그러나 북한을 향한 국제사회의 제재와 압박이 예고되어 있음에도 불구하고 북한의 태도변화를 기대하기에는 상당한 시간이 소요될 것이다. 우선 2016년 말 미국의 대선 이후 새 정부의 대북정책에 대한 북한의 검토가 마무리되기 전에는 남한 정부가 독자적으로 대화와 협상 국면으로 전환을 하기에는 많은 무리가 있어 보인다.

한편, 북한의 제5차 핵실험 직후 박근혜 대통령이 “권력 유지를 위해 국제사회

99) 「조선중앙통신」, 2012. 8. 31.

와 주변국의 어떤 이야기도 듣지 않겠다는 김정은의 정신상태는 통제불능”이라고 주장하는 가운데, 우리 정부가 “국제사회와의 공조하에 유엔안보리 및 양자 차원에서 더욱 강력한 제재조치를 강구하기 위해 필요한 모든 노력을 기울여 나갈 것”이라는 정부 성명을 밝히자, 이에 대해 북한이 반발하는 형국¹⁰⁰⁾으로 남북 관계가 진행되고 있다. 이런 상황에서 남북관계 개선을 위한 유일한 방안은 북한의 비핵화에 대한 진전된 태도이지만, 이를 현재로선 기대하기는 어려워 보인다.

정치권 일각에서 대북특사를 통해 남북 간 대화채널 구축의 필요성을 제기하고 있지만, 박근혜 대통령은 “지금 북한과 대화를 하는 것은 북한에 시간 벌기만 되는 것이고, 국제 공조에도 차질을 가져올 것”이라며 반대의사를 분명히 했다. 이에 더해 남한 정부의 주도적인 역할의 한계를 지적하는 견해도 나오고 있다. 대표적으로 1994년 북미 간 ‘제네바합의’의 미국 측 수석대표였던 로버트 갈루치 전 미국무부 북핵특사는 대북협상의 형식이 5자회담이든, 3자회담이든, 양자회담이든 상관없이 “미국이 핵심적 플레이어”라고 주장한 뒤, “북한이 자신들의 안보와 관련해 두려워하는 것은 미국만이 들어줄 수 있는 어떤 것인 만큼 미국 없는 대북협상에서 우리가 원하는 결과를 얻으리라고는 생각지 않는다”고 미국의 주도적 역할을 강조했다.¹⁰¹⁾

그러나 북한의 태도가 어떻게 나오느냐에 따라 남북관계 개선이 결코 불가능한 것은 아니다. 현실적으로 북한은 인민생활향상을 위해 미국 대선 이후 적당한 시기에 북미관계 개선을 위해서라도 남북관계 개선에 적극적으로 임할 가능성이 높다. 사정이 이렇다면 현재 우리 정부는 다양한 변수를 고려하여 이를 위한 정책적 대응방안을 마련해둘 필요가 있다. 여기서 앞으로 우리 정부가 준비해야 하는 정책 과제를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 대화를 통한 평화적 북핵해결 가능성을 열어 두어야 한다. 다만 대북제재의 효력이 충분히 발휘되어야만 역설적으로 대화와 협상의 돌파구가 마련될 수 있다는 점을 입장을 확고하게 견지해야 한다. 따라서 중국으로 하여금 북한의 제재와 압박에 동참할 것을 요구하는 가운데, 중국의 대북 제재 효과가 가시화된

100)_ 대표적으로 북한의 대남선전 매체인 우리민족끼리는 9월 26일 ‘모략적인 주민피해 타령’이란 제목의 기사를 통해 “최근 박근혜 패당이 우리의 핵시험(핵실험)이 주변 지역 인민(주민)들에게 피해를 주고 있다는 모략 여론을 내돌리고 있다”며 남한 정부를 비난하고 있다. 「연합뉴스」, 2016. 9. 26.

101)_ 「파이낸셜뉴스」, 2016. 10. 5.

이후 양자 또는 다자대화를 통한 남북관계 개선의 가능성을 타진해봐야 한다. 물론 한편으로 대화를 통한 북핵문제 해결의 가능성을 열어두어야 하지만, 다른 한편으로 북한의 핵개발 의지가 명확하고 현재로서는 대화를 통한 비핵화에 소극적인 태도를 보인다는 점을 분명히 인식해야 할 것이다. 즉 대화를 위한 대화는 북한에 시간만을 벌여줄 수 있다는 점을 분명히 인식해야 한다.

둘째, 각종 군사적 대안을 단계적으로 검토할 필요가 있다. 기존의 외교·경제 제재만으로는 북한의 행태 변화에 한계가 있음이 분명해진 가운데, 향후 대화국면에서 남한 주도로 남북대화를 이끌어 가기 위해서라도 실질적으로 북한을 위협할 수 있는 ‘군사적 대안’을 검토 및 준비하는 것이 필요하다. 그러나 2016년 북한의 두 차례 핵실험 이후 국내에서 급부상하고 독자적인 핵무장론 대신 한미동맹 차원의 확장억지 강화 및 북핵 관련 정책 공감대를 구축하는 것이 보다 바람직해 보인다.

셋째, 정권의 변화와 관계없이 대북정책의 기초가 이어질 수 있는 환경조성이 필요하며, 이를 위해 국론 결집이 이루어져야 한다. 전임 정부의 대북정책에 대한 전반적인 검토 및 성찰 없이 급격한 정책 전환을 이루는 것은 북한의 대남불신을 키울 수 있는 주된 요인으로 기능할 수 있으며, 이는 북한이 남북관계 결렬 및 중지를 위한 구실로 활용할 수 있는 개연성이 매우 크다.

넷째, 북한 최고지도자의 권위(최고 존엄)에 일방적인 낙인을 찍는 방식이 갖는 부작용이 남북관계 진전에 찬물을 끼얹을 수 있다는 점을 유념해야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 보수언론의 무분별한 김정은과 김정은 일가에 대한 공격적인 보도는 결코 남북관계 개선에 도움이 되지 않는다는 점에서, 이들에 대한 직접적인 모욕행위가 지양되어야 할 것이다.

다섯째, 북한이 남북관계 개선을 북미관계 진전을 위한 수단으로 삼고 있지만, 경제적인 측면에서 남북관계 진전을 바라는 측면도 결코 작지 않다는 점을 적극적으로 이용할 필요가 있을 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 남한과 북한은 상대방에 대한 불신 때문에 남북관계가 교착되게 된 원인과 이유를 나의 탓보다는 상대방의 탓으로 돌려왔다. 그리고 이러한 불신은 어렵고 긴 협상과정을 통해 서로 동의하여 만들어내 합의를 상대방이 이행하지 않거나 혹은 이행하지 않을 것이라는 판단 하에, 남한과 북한은 ‘협상→합의→위반→협상→합의→위반’의 지난한 과정을 반복해오고 있다.

그렇다면 2016년 북한의 두 차례 핵실험과 장거리 미사일 발사 등으로 인해 남북 간 불신이 최고조에 다다른 현재, 어떻게 이러한 불신의 악순환을 끊고 상호 협력으로 나아갈 수 있을까? 본 연구는 이러한 물음에 보다 실질적인 답을 하기 위해 반드시 필요한 북한의 대남정책을 긴 안목에서 살펴보고, 그 과정에서 김정은 시대 북한의 대남정책이 그 이전시기와 비교해서 어떤 측면에서 유의미한 차이점이 있는가를 분석했으며, 이를 토대로 향후 북한의 대남정책에 대한 전망과 우리의 대응방향을 제시했다.

본 연구의 논의를 통해서, 필자는 북한의 군사적 도발은 거꾸로 남북관계와 북미관계 개선에 대한 강력한 메시지를 내포하고 있음을 알 수 있었다. 이는 북한의 대남긴장 조성에 대한 새로운 이해의 노력을 요구하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이제 북한의 대남긴장 조성 이면에 숨겨진 북한의 의도를 파악하고 이에 걸맞은 대응방안을 정리할 필요가 있으며, 무엇보다 북한의 핵위협에 대해서는 정파와 이념을 내려놓고 국익을 최우선적으로 고려한 정책적 대안을 준비해야 할 것이다.

Ⅵ. 참고문헌

<북한 문헌>

김일성. 『김일성저작집 18』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.

김정일. 『김정일선집 12』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.

김정일. 『위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.

허종호. 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일리론』. 평양: 사회과학출판사, 1975.

「로동신문」

「조선신보」

「조선중앙통신」

「중앙방송」

「철학연구」

「평양방송」

<국내 문헌>

김근식. “김정은 시대 북한의 대외전략과 대남정책: ‘선택적 병행’전략을 중심으로”. 『한국과 국제정치』, 29권, 1호, 2013.

김연철. “김정은 정권의 대남정책과 남북경협정책: 구조와 전망”. 『KDI 북한경제리뷰』, 2013년 10월호, 2013.

모춘홍·은용수. “1960년대 북한의 병진노선 채택과 군사적 모험주의에 관한 역사적 분석”. 『통일문제연구』, 제28권, 1호, 2016.

박영규. 『김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용』. 서울: 통일연구원, 2003.

박형중. “김정은 정권의 핵 및 대남 정책 방향 진단”. 『전략연구』, 통권 제63호, 2014.

백학순. “대남정책”. 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 국가전략』. 서울: 한울, 2003.

_____. “오바마정부 시기의 북미관계”, 『세종정책연구』, 2012-12, 2012.

이상우. 『북한정치입문: 김정일 정권의 특성과 작동 원리』. 서울: 나남, 1997.

전미영. “북한 대남정책 연구의 쟁점”. 『통일문제연구』, 17권, 1호, 2005.

정성장. “북한의 통일 및 대남정책 목표의 변화 연구”. 『현대정치연구』, 제2집, 1999.

정영철. “김정일 시대의 대남인식과 대남정책”. 『현대정치연구』, 제5권, 제2호, 2012.

조 민. “김정은 체제의 대내외 전략과 통일정책”. 『통일정책연구』, 제21권, 제2호, 2012.

통일부 정세분석국. 『북한 제7차 당대회 자료집』. 서울: 통일부 정세분석국, 2016.

한관수. “김정은 체제의 대남군사정책: 장·단기 위협 요인 전망과 대응방안”. 『한국동북아논총』, 제64호, 2012.

현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울: 선인, 2007.

홍용표. “김대중 정부 출범 이후 북한 대남정책의 동향과 실상: 남북대화에 대한 북한의 입장을 중심으로”. 국가안보정책연구소·한국국제정치학회 세미나 발표논문, 1999.

_____. 남근우. “북한의 대남정책”. 체제통합연구회 편. 『북한의 체제와 정책: 김정은시대의 변화와 지속』. 서울: 명인문화사, 2014.

_____. 모춘홍. “김정은 체제 대남 통일전선전술”. 『안보학술논집』, 제23집 하, 2012.

황지환. “남북정상회담과 북핵문제: 한반도 리더십 변수의 재검토”. 『국제관계연구』, 제18권, 제1호, 2013.

<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=007167>

<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003381>

<http://theme.archives.go.kr/next/unikorea/six/six04.do>

「대한민국 청와대」

「동아일보」

「세계일보」

「연합뉴스」

「통일뉴스」

「통일부」

「통일부 통계자료」

「파이낸셜뉴스」

「한겨레」

<외국문헌>

Kornai, Janos. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

UN Department of Humanitarian Affairs, *United Nations Consolidated UN Inter-agency Appeal for Flood-related Emergency Humanitarian Assistance to the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*, April 1996.

The New York Times.

The Wall Street Journal.

Washington Post.

6

사이버 전쟁 확산과 전쟁윤리의 과제

경상대학교 박 균 열

사이버 전쟁 확산과 전쟁윤리의 과제

박 균 열*

연구 요약

이 연구는 사이버 전쟁의 확산 추세와 전쟁윤리적 과제를 탐색하여, 정책적 시사점을 도출하는데 목적을 두었다. 최근 들어 북한의 사이버 전담부대에 의한 다양한 형태의 사이버 공격은 대한민국 전체의 사이버 대비태세를 요청하고 있다. 이러한 북한의 도발은 한국의 군대에만 국한되는 것이 아니라 많은 공공기관을 공격의 대상으로 삼고 있다는 점에서 더 위험하다. 사이버 전쟁은 속도, 강도, 범위 등의 측면에서 상상을 초월할 정도의 위력을 가지고 있다. 사이버상에서 무력의 수단으로 동원되는 다양한 기술들이 실제 공간의 다양한 인적, 물적 자원과 결합하게 되면 더 큰 파급을 갖게 된다.

전쟁은 파괴와 살인이라고 하는 피상적인 현상으로 드러난다. 이러한 전쟁의 속성으로 인해 전쟁을 윤리적으로 바라보고 평가할 수 있다는 논의 자체에 대해 회의적인 시각이 지배적이다. 하지만 전쟁에 대해 윤리적으로 고찰하고자 하는 노력은 그 역사가 오래되었다. 그중에서 정의전쟁론이 대표적이다. 사이버 전쟁은 재래식 전쟁보다 더 다양한 특성을 가지고 있기 때문에, 기존의 정의전쟁론의 방법론으로도 다 설명되지 않는 부분이 많다. 대개 전쟁의 전개 순서에 따라 윤리적 평가 영역을 별도로 추가하는 방식의 논의가 필요하고, 또한 사이버 공간/행위자와 실제 공간/행위자간의 관계, 사이버 공간/행위자와 다른 사이버 공간/행위자간의 관계 등 다양한 형태의 관계 매트릭스 속에서 다층적으로 분석될 필요가 있다.

사이버 전쟁과 윤리적 문제에 대해서는 군 내부적으로 국군사이버사령부에 국한되어서는 안되고, 범정부적 차원의 사이버대응책이 필요하며, 윤리학계와의 교류가 필요하다. 사이버 전쟁과 관련하여 군인정신의 덕목체계를 재정비하는 노력이 필요하다. 또한 정부는 국제적 공조체계를 지속적으로 탐색하고 연대를 도모해나가는 것이 필수적이라고 본다.

* 경상대학교

목 차

요 약	299
I. 머리말	301
II. 사이버 전쟁의 특징과 유형	307
1. 사이버 전쟁의 특징	307
2. 사이버 전쟁 유형	312
3. 사이버 전쟁의 기준	314
III. 사이버 전쟁과 정의전쟁론	316
1. 사이버 공간의 윤리학적 의미	316
2. 사이버 전쟁의 윤리적 의미와 정의전쟁론	317
3. 사이버 전쟁에서의 정의전쟁론의 쟁점	322
IV. 사이버 전쟁의 윤리적 문제점과 시사점	324
1. 재래식 전쟁과의 윤리적 차별성	324
2. 민간군사기업 동원에 있어서의 문제	328
3. 기존 정의전쟁론의 영역 확장 문제	329
4. 신 사이버 냉전시대 대비	330
V. 맺음말	333
[부록] Tallin Manual의 목차	336
VI. 참고문헌	341

I. 머리말

사이버 전쟁(Cyberwarfare)라는 단어는 1994년에 처음으로 사전에 등재되었다.¹⁾ 사이버 전쟁의 장(場)이자 매개체는 컴퓨터이다. 이 컴퓨터는 잠재적인 사이버무기로써,²⁾ 그 사용에 대한 근원적인 사전대책이 강구되어야 한다는 지적이 있다.³⁾ 사이버 전쟁은 비사이버 무기(non-cyber weapons)를 사용하는 것에 비해 비교적 저렴하다. 이외에도 사이버 전쟁은 전투영역의 경계가 불분명하고, 사전예방조치의 중요성, 광범위성, 극심한 비대칭성, 고도의 전문성 등이 요구되는 특징을 갖고 있다.⁴⁾

이와 같은 사이버 전쟁은 눈에 보이지 않고, 당장 공격을 받아 쓰러지는 사람이 없기 때문에 특수한 공간내의 특정 인물들간의 전쟁으로 여겨질 수 있다. 하지만 사이버 전쟁이 초래하는 파장은 엄청나다. 비록 우리 면전에서 피를 흘리며 쓰러지는 사람을 볼 수는 없다고 하더라도 그 공격을 받는 측은 국가 규모 전체가 타격을 받을 수도 있다. 2007년도 에스토니아의 Tallinn이 사이버공격으로 국가기능 전체가 수일간 마비된 적이 있었고, 2008년도에는 러시아와 그루지아 간의 충돌에 수반하여 사이버 공격이 발생한 적도 있다. 최근에는 미국이 이란의 핵개발의심시설물의 컴퓨터를 해킹하여 공격한 일도 있다. 국내적으로는 2009년 이후부터 국가기관은 물론이거니와 언론사, 은행 등 주요 공공기관이 사이버공격을 지속적으로 받아오고 있다. 이에 국내외적으로도 그 대응책을 마련하고 있는데, 군사안보 측면뿐만 아니라 정치, 경제, 사회 전반의 영역에서 대비책이 망라되고 있다. 그동안 말로만 일컬어져 왔던 포괄적 안보(comprehensive security)가 실제로 현현되고 있는 것처럼 보인다. 사이버 전쟁의 무기도 매우 다양하다. 가짜 백신, 고출력 마이크로 웨이브 총, 논리폭탄, 도청, 메일 폭탄, Buffer Overflow, BotNet, Sniffer, SMS phishing, Spoofing, Covert Channel, Chipping, Coreflood 악성코드, Pharming, Automatic Mobile

1) Oxford Dictionaries, *Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, 2010. 이 논문에서는 '사이버 전쟁'과 '사이버 테러'를 굳이 구분 짓지 않고 사용한다. '사이버'라고 하는 공간이 갖는 검토 대상이 더 중요성을 갖고 있기 때문이다.

2) D. Talbot, "Moore's Outlaws", *Technology Review*, 2010.

3) M. Libicki, *Cyberdeterrence and Cyberwar*, CA: RAND Project Air Force, RAND Corporation, 2009.

4) 엄정호 외, 『사이버전 개론』, 홍릉과학출판사, 2012, pp. 25-27; 최광복, "사이버전 대비차원의 국방정보보호 관리체계 개념 연구", 『군사논단』, 제70호, 2012, pp.199-200.

Cyber Weapon, Data Diddling, DDoS공격, Electronic-Magnetic Pulse Bomb 등 그 종류가 수십 종이 넘는다.⁵⁾

UN 군축연구소(United Nations Institute for Disarmament Research: UNIDIR)에 따르면, 2012년 말 기준 세계 193개국 가운데 47개국이 사이버전담부대를 운용하고 있는 것으로 나타났다. UN에서는 ITU(International Telecommunication Union)가 이 문제를 위해 설치되었고, OECD에서도 국제 거버넌스 형태로 대응책 마련을 위해 부심하고 있다. 특히 NATO는 사이버 전쟁에 대비하여 전담부서를 설치함은 물론이거니와 사이버전쟁지침서(Tallinn Manual, 이하 TM이라 함)를 발표한 바 있다.⁶⁾ 이는 국제 전쟁법인 제네바의정서와 헤이그협약과 같은 위상을 갖게 될 것이다. 국내적으로도 다양한 대응책이 모색되고 있다. 국내적 위협은 대체로 북한의 사이버공격으로부터 비롯되는 것으로 인식되고 있다. 북한은 박근혜 정부 출범을 앞두고 제3차 핵 실험을 감행한 뒤 대남 도발 수위를 높이면서, 2009년 이래 여러 차례의 DDoS공격, 해킹, 웹사이트 변조 등의 사이버공격을 도발했고, 그 강도가 점점 높아지고 있다.⁷⁾ 실제 북한은 조선인민군 총참모부 예하 경찰총국에서 사이버 테러를 총괄하여 우수인력양성 및 사이버전을 수행하고 있는데 그 전체요원 수만 해도 3만 명이 넘는 것으로 알려졌다.⁸⁾ 이에 국방부에서는 전담 사이버사령부를 2009년도에 국방정보본부 예하부대로 창설한 이후, 2011년 7월에는 국방부 직속으로 변경하여 운용 중에 있으며, 경찰청에서도 사이버테러대응센터를 운용하고 있다.⁹⁾

문제는 국내외적인 사이버공격에 대한 대응이 대체로 기술적이면서도 법률적인 면에 치중되어 이루어지고 있다는 데 있다. 대체로 서양의 경우 법률적인 대응에 초점을 두며, 한국의 경우 기술적인 면에 초점을 둔다. 이에 본 연구는 보다 근본적으로 윤리적인 측면에서 사이버 전쟁에 대한 문제점을 검토하고 그 해법

5) 박대우, “대한민국 국군의 사이버전 대응”, 『군사논단』, 제75호, 2013, pp.44-47.

6) 이 보고서는 우리나라에도 번역되어 소개되었다. NATO 사이버방어센터 초청 국제전문가그룹, 마이클 N. 슈미트 편, 한국전자통신연구원 부설연구소 역, 『탈린 매뉴얼: 사이버 전쟁에 적용 가능한 국제법』, 글과생각, 2014.

7) 변상정, “쿨워(Cool War) 시대 사이버 위협과 사이버 안보 강화 방안”, 『군사논단』, 제76호, 2013, p.32.

8) 박대우, 앞의 논문, p.52.

9) 위의 논문, p.52. p.40.

을 마련해야 한다는 점을 강조하고자 한다. 서양의 전쟁법 논의가 우리 한국보다 더 우월한 이유는 종교적, 문화적 배경에 있다. 서양은 고대 그리스와 로마시대부터 중세 십자군 전쟁을 거치면서 수 많은 전쟁을 통해서 신학적으로나 윤리적으로 충분한 논의를 이루어왔다. 그러한 연유로 서양에서 전쟁윤리문제보다 전쟁법을 더 많이 다루는 점은 이해될 수 있다. 하지만 우리 한국의 경우는 윤리적 시각에서 전쟁을 바라보고 연구하는 사례는 전무하다시피 하다. 이 연구는 이러한 학술적, 현실적 필요성을 충족시키기 위해 시도되는 것이다.

이 연구는 다음 몇 가지 점에서 차별성이 있다. 첫째, 사이버 전쟁을 윤리학의 관점에서 분석하려는 점이다. 우리는 인간생활의 가치기반이다. 윤리적 사고 없이는 인간생활의 가치토대를 굳건히 할 수 없다. 전쟁도 인간이 만든 생활문화의 한 분야이기 때문에 윤리적 담론의 대상이 될 수 있다. 그런데 ①전쟁을 윤리적으로 바라보고 평가하는 문제와 ②전쟁을 윤리적으로 정당화하는 문제는 다른 주제이다. 그런데 많은 학자들은 전자에 공감하면서, 후자에 대해서는 여전히 논쟁을 지속하고 있다. 극단적 평화주의자들은 어떠한 전쟁이나 무력의 사용도 윤리적으로 정당화될 수 없다고 주장한다. 왜냐하면 무력사용 그 자체가 도덕적으로 옳지 못하기 때문이다.¹⁰⁾ 반면에 합당한 권위에 의해 선포된 전쟁이나 정당한 명분을 갖고 발발한 전쟁은 도덕적으로 정당화될 수 있다는 주장도 있다.¹¹⁾ 전쟁의 도덕적 정당화는 그 정당화의 ‘주체’가 누구인지에 따라 상대적이다. 모택동은 제국주의에 의한 전쟁은 모두 정의롭지 못하고 공산주의를 목표로 하는 모든 전쟁과 혁명전쟁은 정의롭다고 주장했다.¹²⁾

이 연구는 전통적인 전쟁에 대한 윤리적 접근을 토대로 사이버 전쟁에 그 방법론을 적용하려고 한다. 전통적인 전쟁윤리적 탐구는 그리스 철학자들, 로마의 키케로, 중세시대의 성 암브로지우스, 성 아우구스티누스, 성 토마스 아퀴나스, Vitoria, Gentili, Suarez, Machiavelli, Grotius, Pufendorf, Vattel, I. Kant, F. Lieber 등과 같은 전쟁관련 철학자, 신학자, 법학자들에 의해 발전되어 왔다. 이

10) 이민수, 『전쟁과 윤리: 도덕적 딜레마와 해결방안의 모색』, 철학과현실사, 1998, p.21; Barrie Paskins, Michael Dockrill, *The Ethics of War*, University of Minnesota Press, 1979, pp.112-113.

11) Malham M. Wakin, ed., *War, Morality, and the Military Profession*, Westview Press, Inc., 1986, p.220.

12) Yehuda Melzer, *Concepts of Just War*, A. W. Sujthoff International Publishing Company, 1975, p.13.

를 통해 사이버 전쟁이 윤리적으로 논의되어질 수 있고, 또 그 도덕적 정당화가 가능한지를 살피게 될 것이다. 이런 점에서 이 연구는 창의적이다.

둘째, 이 연구는 근대 I. Kant에 의해 처음으로 제안되고,¹³⁾ 현대 윤리학자 M. Walzer에 의해 확정된 정의전쟁론(just war theory)의 세 영역, 즉 전쟁자체의 정의, 전쟁중의 정의, 전쟁후의 정의의 개념을 토대로 해서 새로운 영역을 개척한다는 점에서 창의적이다.¹⁴⁾ 즉 재래식 전쟁과는 달리 사이버 전쟁의 조류의 도래는 사이버영역 자체만이 추가되는 효과뿐만 아니라 사전 예방조치가 더 절실하기 때문에 전쟁전의 정의(*jus ante bellum*) 영역을 추가해서 논의하고자 한다.

셋째, 기존의 정의전쟁론이 전쟁의 계기적 순서에 초점을 기본으로 하면서 전쟁의 정당성 유무와 행위자의 정당성 유무에 따른 분석을 시도하고 있음에 비해, 본 연구는 전쟁(재래전쟁과 사이버전, 정의와 부정의)-행위자(민간계약자 변수 포함)관계의 복합적인 분석을 시도한다는 점에서 창의적이다. 이러한 복합적 조합구도를 도식화하면 다음과 같다. 여기서 ‘semi-just agent’는 민간계약자를 의미한다.

넷째, 이 연구는 상기의 새로운 제반 창의성을 한국군과 관련하여 다루고 있다는 점에서 창의적이다. 서양과 달리 우리 한국인에 있어서의 전쟁은 국운과 함께 하는 문제의 일이었기 때문에, 개인의 윤리적 선택을 묻지 않았다. 바로 이러한 이유 때문에 한국인의 전쟁윤리는 애국심 또는 명령에 대한 복종으로 귀결되는 당위적 논의를 뛰어넘기 힘들었다. 따라서 소위 ‘양심을 기준으로 하는 병역거부’(기존의 ‘양심적 병역거부’라는 말은 마치 병역거부 자체가 양심적이라는 오해의 소지가 있기 때문에 여기서는 ‘양심을 기준으로 하는 병역거부’라는 용어로 사용함)의 문제도 합법적인 시민불복종(civil disobedience)의 문제로 다루어지기 보다는 명령불복종의 문제로 국한되어 논의되고 있는 문화를 낳기에 이르렀다. 사이버 전쟁의 문제가 재래식 전쟁과 결부되어 한국군에 적용될 경우 풍부한 논쟁이 이루어질 수 있을 것이다. 어떤 덕목이 더 바람직한지, 누가 진정한 군인인지, 어떤 행동은 도덕적으로 정당화될 수 있는지 등의 문제, 그리고 Thomas Aquinas에 의해 제기된 이중효과(double effect)의 문제 등도 심층 분석될 수 있을 것으로 전망된다.

13)_ I. Kant, *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*, trans. M. Campbell Smith, Create Space Independent Publishing Platform, 2016[1796]; B. Orend, *War and International Justice: A Kantian Perspective*, Waterloo, On: Wilfrid Laurier University Press, 2000, pp.58-59.

14)_ M. Walzer, 유홍림 외역, 『전쟁과 정의』(Arguing about War), 인간사랑, 2009[2004].

다섯째, 이 연구는 사이버공간에서의 행위자의 익명성과 민간인 동원문제가 복잡하게 연계되어 있기 때문에 민간군사계약자(PMCs: Private Military Contractors or Corporations) 문제에 대한 논의를 윤리학적인 관점에서 체계적으로 제시할 수 있다.

이 연구는 ①(사이버)전쟁, ②윤리학, 그리고 ③정의전쟁 등 세 가지의 주제를 한국군에 적용하는 것이다. 따라서 선행연구를 구분하는 기준도 이 세 가지의 조합을 통한 범주에 따라 정리해 볼 수 있다.

첫째, 일반적 전쟁과 윤리학과와의 관계에 대한 연구이다. 국내 연구는 국방부의 정신교육교재¹⁵⁾와 각군 사관학교의 군인교수들에 의해 편집된 군대윤리교재 등이 있다.¹⁶⁾ 외국의 연구는 주로 민간교수들에 의해 이루어졌으며, 실령 각종 군사학교에 인연을 두고 있는 교수라 하더라도 민간교수들이 대부분이다.¹⁷⁾

둘째, 사이버 전쟁과 윤리학과와의 관계에 대한 연구이다. 국내의 선행연구는 찾기 힘들다. 다만 사이버 전쟁에 대한 다각적인 최근의 연구는 다수 있다.¹⁸⁾ 사이버 전쟁과 전쟁법에 대해서는 NATO사령부의 Tallinn 매뉴얼의 목차를 요약해서 제시한 연구가 있다.¹⁹⁾ 사이버 전쟁과 관련한 외국의 연구는 너무 많다. 윤리

15) 국방부, 『정신교육기본교재』, 2013.

16) 공군사관학교, 『현대의 군대윤리』, 청원: 공군교재창, 2000; 박상길·김남준 공편, 『군대윤리』, 진해: 해군사관학교, 1999; 육군사관학교(조승욱외), 『군대윤리』, 지문당, 2013; 이민수, 『전쟁과 윤리: 도덕적 딜레마와 해결방안의 모색』, 철학과현실사, 1998.

17) Paskins & Dockrill, 앞의 책, 1979; Christopher Eberle J., Just War and Cyberwar, *Journal of Military Ethics*, 2013, pp.54-67; Randall Dipert, *Act, Policy, and Mathematical Calculation in the Philosophy of the Morality of War*, International Society for Military Ethics Conference (ISME, formerly JSOCPE), University of San Diego, CA, 2008; Randall Dipert, "Other-than-Internet(OTI) Cyberwarfare: Challenges for Ethics, Law, and Policy", *Journal of Military Ethics*, 12(1), 2013, pp.34-53; Randall Dipert, "Preventive War and the Epistemological Dimension of the Morality of War", *Journal of Military Ethics*, 5(1), 2006, pp.32-54; Randall Dipert, The Ethics of Cyberwarfare, *Journal of Military Ethics*, 9(4), 2010, pp.384-410; David Fisher, *Morality and War: Can war be just in the twenty-first century?*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2011; David Fisher, "The Virtue of Justice and War", *Philosophia*, vol.41, 2013, pp.361-371; Sidney Axinn, *A Moral Military*, Temple University Press, 1989; Marshall Cohen, ed., *War and Moral Responsibility*, Princeton University Press, 1974; Robert C. Holmes, *On War and Morality*, Princeton University Press, 1989; John Courtney Murray, *Morality and Modern War*, The Council on Religion and International Affairs, 1968; Ralph B. Potter, *War and Moral Discourse*, John Knox Press, 1969.

18) 김홍광, 『북한의 정보전전략과 그 수행방법』, NK지식연대, 2011; 김홍석, 『사이버 테러와 국가안보』, 저스티스, 2010; 육군사관학교, 앞의 책, 2013; 최광복, 앞의 논문, 2012.

학과의 연계성에 국한된 연구도 다수 발표되었다.²⁰⁾

셋째, 정의전쟁론에 관한 일반적인 연구이다. 우선 국내연구는 많지는 않으나 철학전공자들에 의해 연구가 있다.²¹⁾ 외국의 연구는 너무 많다.²²⁾ 이 중에서 특히 전쟁중의 정의(*jus in bello*)에서 이중효과론(doctrine of double effect)에 관한 연구²³⁾와 민간계약자 문제에 관한 연구²⁴⁾는 눈여겨볼만하다.

넷째, 정의전쟁론과 사이버 전쟁과의 관계에 관한 연구이다. 우선 국내 연구는 찾기 힘들다. 외국의 연구도 쉽게 찾기는 힘들다. Schmitt와 Eberle의 연구에 국한된다.²⁵⁾

-
- 19)_ 박기갑·신소현, “2013년 사이버전쟁에 적용 가능한 국제법에 관한 Tallim 지침서”, 『국제법평론』, 제37호, 2013.
- 20)_ J. Arguilla, “Ethics and Information Warfare”, in: Z. Khalizad, J. White, A. Marshall, eds., *Strategic Appraisal: The Changing Role of Information in Warfare*, CA: RAND Corporation, 1999, pp.379–401; Edward T. Barrett, *Market Failure: The Moral Hazards of Private Military Corporations*, unpublished, US Naval Academy McCain Conference, Annapolis, MD, 2009; Edward T. Barrett, “Warfare in a New Domain: The Ethics of Military Cyber-Operations”, *Journal of Military Ethics*, 12(1), 2013, pp.4–17; David Danks, Joseph H. Danks, “The Moral Permissibility of Automated Responses During Cyberwarfare”, *Journal of Military Ethics*, 12(1), 2013, pp.18–33; Dipert, 앞의 논문, 2008; 2010; 2013; Neil C. Rowe, “The Ethics of Cyberweapons in Warfare”, *International Journal of Cyberethics*, 1(1), 2010.
- 21)_ 황경식, “전쟁과 평화 그리고 정의”, 『철학연구』, 제68집, 2005; 박정순, “마이크로 왈찌의 정의전쟁론: 그 이론적 구성체계와 한계에 대한 비판적 고찰”, 『철학연구』, 제68집, 2010.
- 22)_ James Pattison, “When Is It Right to Fight? Just War Theory and the Individual-Centric Approach”, *Ethic Theory Moral Prac*, vol.16, 2013, pp.35–54; Warren S. Quinn, Actions, “Intentions, and Consequences: The Doctrine of Double Effect”, *Philosophy and Public Affairs*, 18, 1989; D. Philpott, *Just and unjust peace: An ethic of political reconciliation*, New York: Oxford University Press, 2012; M. Walzer, 유흥림 외역, 앞의 책.
- 23)_ Steven Lee, “Double effect, double intention, and asymmetric warfare”, *Journal of Military Ethics*, 3(3), 2004, pp.233–251; A. McIntyre, “Doing Away with Double Effect”, *Ethics*, 111, 2001; A. McIntyre, “Doctrine of Double Effect”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2009; G. E. M. Anscombe, *War and Morality, Nuclear Weapons: A Catholic Response*, ed., Walter Stein, New York: Sheed and Ward, 1961; Philippa Foot, “The Problem of Abortion and the Doctrine of the Double Effect”, *Oxford Review*, 5, 1967. reprinted in Foot, *Virtues and Vices and Other Essays in Moral Philosophy*, Berkeley: University of California Press, 1978; Quinn, 앞의 논문, 1989.
- 24)_ Barrett, 앞의 책, 2009.
- 25)_ Michael Schmitt, “Cyber Operations and the Jus in Bello: Key Issues”, in: Raul A. Pedrozo & Daria P. Wollschlaeger, eds., *International Law and the Changing Character of War*, vol.87, Newport, RI: US Naval War College, 2011, pp.89–110; Michael Schmitt, “Cyber Operations in International Law: The Use of Force, Collective Security, Self-Defense, and Armed Conflicts”, in: *Proceedings of a Workshop on Deterring Cyberattacks*, Washington, DC: The

마지막으로, 사이버 전쟁과 정의전쟁론을 한국군에 적용한 국내의 선행연구는 현재까지 찾을 수 없다.²⁶⁾ 이 점이 바로 선행연구와의 비교를 통해서 본 연구가 얼마나 필요하지를 잘 증명해주고 있다.

이 연구는 기실 사이버 전쟁과 한국적 상황을 고려한 윤리적 접근 가능성을 제대로 제기하는 것만으로도 충분한 가치가 있다. 이 연구는 사이버 전쟁에 대한 윤리학적인 사변 논의를 토대로 향후 국가정책 및 군사정책 수립을 위한 시사점을 도출할 것이다.

Ⅱ. 사이버 전쟁의 특징과 유형

일반적으로 군사학에서 전쟁과 전투는 그 규모의 크고 작음과 지속성, 파급범위 등에 따라 구분된다. 전자가 후자에 비해 규모, 지속성, 파급성 등이 더 크다. 사이버 전쟁과 사이버 전투도 같은 측면에서 이해될 수 있다.

1. 사이버 전쟁의 특징

사이버 전쟁은 몇 가지의 특징을 갖고 있다. 우선 전투영역의 경계가 불분명하다는 점이다. 사이버 전쟁은 인간의 오감을 동원해서는 쉽게 체감되지 않는 사이버공간에서의 문제이기는 하지만 중국의 피해는 현실적으로 체감되는 문제이다.²⁷⁾ 따라서 국가안보를 다룸에 있어서 여전히 중요한 이슈로 제기되는 것이다. 사이버 전쟁을 수행하는 작업공간과 동원되는 장비는 전통적인 군사활동에서 필요로 하는 그것과는 전혀 다르다. 군복을 입지 않아도 되며, 군용차량을 타고 다니지 않아도 된다.

National Research Council, 2010, pp.151-179; Eberle, 앞의 논문, 2013.

26) 한국의 사이버 전쟁에 대한 외국의 논문은 드물게 한 편 발견된다. 미국의 University of North Carolina의 연구자에 의해 발표되었다. 이 논문은 남북한간의 비대칭적인 군사력과 전략적 대응에 대한 예로서 핵과 미사일을 사이버 전쟁을 분석하는 대상에 포함해서 다루고 있다. 특히 이 논문은 한국군이 사이버방어능력 뿐만 아니라 공격능력도 보강하고 있다는 점을 언급하고 있다. Nir Kshetri, "Cyberwarfare in the Korean Peninsula: Asymmetries and Strategic Response", *East Asia: An International Quarterly*, 31(3), 2014, pp.183-201.

27) John B. Sheldon, "Geopolitics and Cyber Power: Why Geography Still Matters", *American Foreign Policy Interests*, 36, 2014, pp.286-293.

군인들만이 사용하는 군사용어를 사용하지 않아도 된다. 오히려 컴퓨터를 사용하는 민간인들의 행동패턴과 활동공간과 더 유사한 점이 많다(그림 1).

그림-1 미 국방부 사이버 범죄 센터(CCC)의 작업 환경

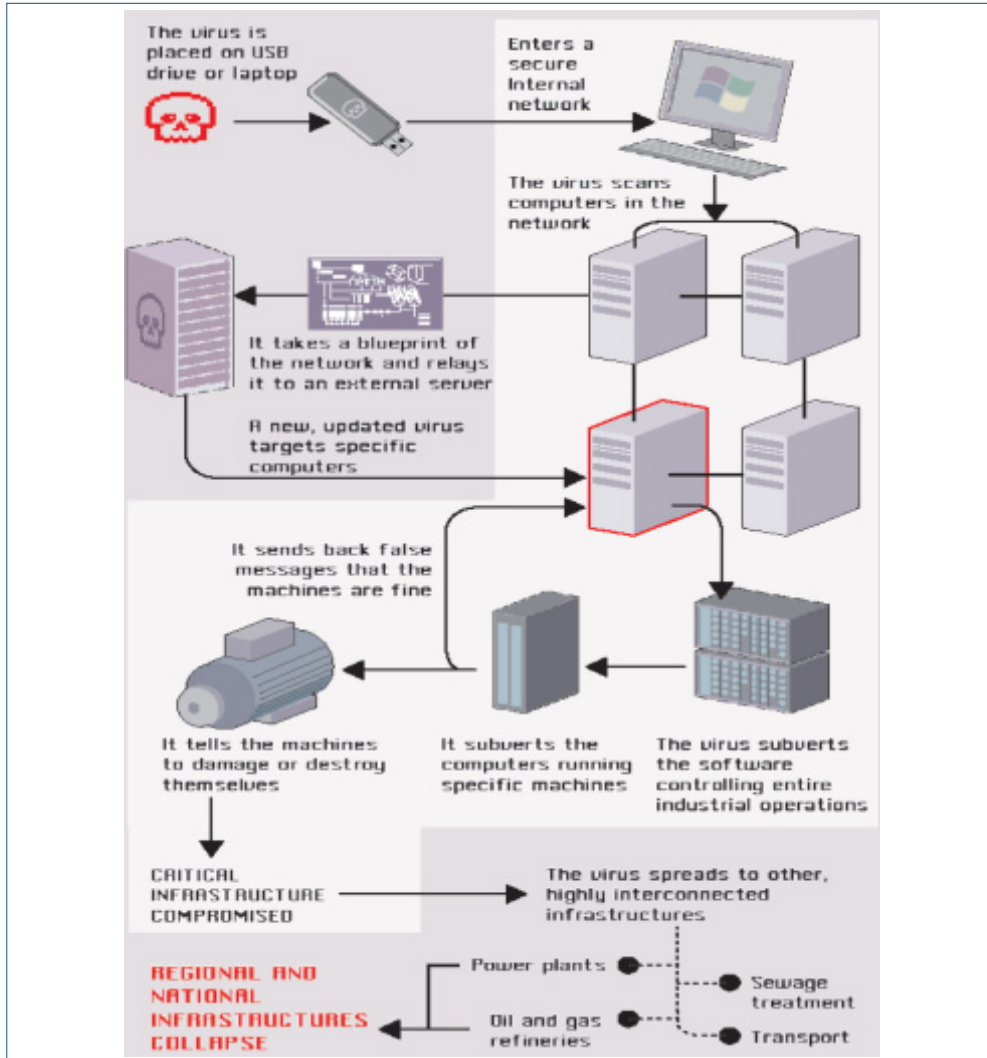


출처: Sanjay Goel, *Cyberwarfare: Connecting the Dots in Cyber Intelligence*, *Communications of the ACM*, 54(8), 2011, p.133.

둘째, 사후 대응보다는 사전예방조치가 상대적으로 더 중요하다는 점이다. 유형의 적에 의한 도발의 경우, 드러난 적의 실체를 제거하면 아군의 전력은 어느 정도 유지될 수 있는 여건을 확보할 수 있다. 하지만 인터넷을 통해 바이러스에 감염되듯이 아군의 인터넷 작업환경 전체가 공격을 받게 된다면 그것을 완전히 복구하기란 쉽지 않다. 그 기간도 오래 걸린다.

셋째, 광범위성과 속도성이다. 인터넷을 통한 바이러스의 확산은 범위가 매우 넓다. 동시에 그 속도 또한 빠르다. 자그마한 USB에 담긴 바이러스가 한 국가 전체를 일시에 파멸에 이르게 할 수도 있다. 그야말로 군사안보중심의 전통적 안보를 넘어서는 다양한 삶의 주제와 관련된 포괄적 안보(comprehensive security)의 개념이 와 닿게 한다(그림 2).

그림-2 바이러스 1개가 한 국가의 파멸을 가져오는 체계도



출처: Sharon Weinberger, "Is this the start of Cyberwarfare?", *Nature*, 474, 2011, p.144.

넷째, 극심한 비대칭성이다. 비대칭전쟁(asymmetric warfare)이라는 용어가 등장한 것도 벌써 40년이 경과했다. 맥(Andrew Mack)이 언급한 비대칭성이란 전쟁에서 강대국에 대한 약소국의 승리요인으로 함축적으로 설명하기 위해 사용되고 있으며, 그 개념은 대응하는 세력 간 규모나 운용방법 등의 차이점이 큰 전쟁을 말하고 있으며 대체로 외형적으로 약한 세력이 강한 세력에 대처하는 전쟁의 경우에

적용되는 용어로 이해된다.²⁸⁾ 아무리 약한 존재라고 하더라도 강한 존재의 가장 취약한 부분이나 시점을 공략해서 큰 타격을 가할 수 있다. 이러한 점이 바로 비대칭성의 특징이라고 할 수 있다. 사이버 전쟁이 이와 같은 한 예라고 할 수 있다. 사이버 전쟁의 수단을 제외하고 모든 것들이 부족한 상황에서 사이버 전쟁 수단을 발휘해서 상대를 곤혹에 빠지게 할 수 있다면 그 또한 비대칭성을 잘 활용한 사례라고 할 수 있다. 사이버 전쟁은 그와 같은 기능을 충분히 할 수 있는 수단이다.

다섯째, 고도의 전문성이 동원된다는 점이다. 컴퓨터와 그 전송문제를 다루는 인터넷 기술은 보통 평범한 사람들의 범위를 넘어서는 고도의 전문성이 요구되는 분야이다. 특히 실제 눈으로 볼 수 없는 공간에서 피아를 구분하고, 적에게는 피해를 주고 아측에는 이익을 가져다주는 책략을 구사한다는 점은 대단한 기술이 필요하다. 특히 컴퓨터 바이러스의 경우 특정 시기에 특정 컴퓨터에 특정한 기능만 제한하기도 하기 때문에 고도의 전문성이 요구된다.

여섯째, 사이버 전쟁은 민간과 군사 영역이 구분이 불명확하다. 오늘날 민간군사기업의 활동 범위와 관련 대상은 전세계적 규모이다. 영화 <국제시장>에서 주인공은 베트남전쟁에서 군무원 신분도 아니면서 민간군사계약자로 활약하는 장면이 나온다. 최근에는 2004년 6월 이라크에서 반군세력에게 피랍 살해된 한국인 김선일씨가 미국의 대표적인 민간군사기업 켈로그 브라운 앤드 루트(Kellogg Brown & Root)의 한국계 하청업체에서 근무했었다. 이런 경우로 볼 때 우리나라에도 민간군사기업은 직접, 간접으로 연계되어 있다고 볼 수 있다.²⁹⁾ 사이버상이 아니라 실제전장에서조차 최근 추세는 민간군사계약자(Private Military Contractors or Corporations: PMCs)를 고용하기도 하는데,³⁰⁾ 사이버 전쟁은 이러한 일들이 더 빈번히 발생한다. 심지어 전투행위시 동료애를 느낄 수 있도록 하기 위한 조치로 입게 되는 군복도

28)_ Andrew Mack, "Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict", *World Politics*, 27(2), 1975, pp.175-200, 배달형, "4세대전쟁 및 비대칭 위협 관점의 사이버전 및 사이버심리전 발전방향", 『전략연구』 65, 2015, pp.147-148 재인용.

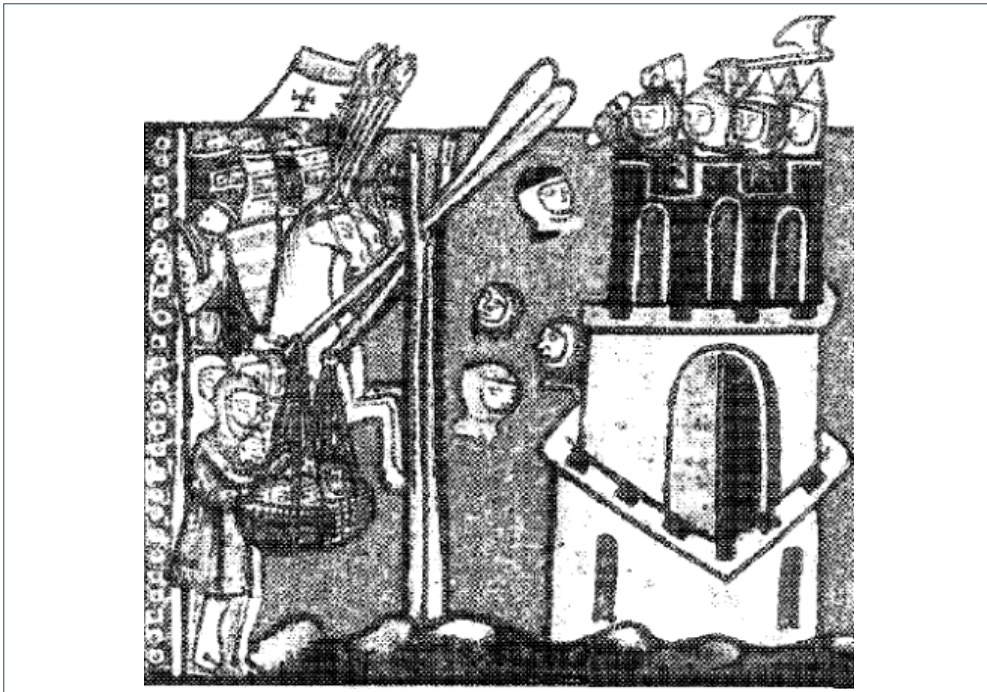
29)_ 조한승, "민간군사기업의 전쟁 외주가 전쟁 양상 변화에 미치는 영향", 『국방연구』, 55(1), 2012, p.26.

30)_ PMCs와 유사한 용어로 몇 가지가 더 언급되고 있다. PSCs(Private Security Contractors)과 PMFs(Private Military Firms)가 있으며, 보다 포괄적인 의미의 PMSc(Private Military and/or Security Contractors)이 있다. Kristine A. Huskey, "Accountability for Private Military and Security Contractors in the International Legal Regime", *Criminal Justice Ethics*, 31(3), 2012, p.194.

입지 않고 사이버 전투를 수행한다. 행위의 주체, 활동의 방식, 동원되는 기술, 동원되는 물자 등이 모두 민간에 기반한 것이라도 그 활동의 대상이 군사적인 것이라면 사이버 전쟁의 범주에 포함될 수 있다. 이와 같이 사이버 전쟁은 민간과 군사 영역의 경계 자체를 뛰어넘어 발생하고 있다.

일곱째, 사이버 전쟁은 공포의 극대화와 동시에 공포의 무감각성을 보이고 있다. 원래 적을 제압하기 위해서는 적군을 지극한 공포감으로 몰아붙여서 더 이상 저항하지 못하도록 한다. 재래식 전쟁에서는 공포가 예상되었다. 아무리 끔찍한 죽음이라고 할지라도 가격당하는 장면, 최후의 장면을 접할 때 공포스러움이 절실히 드러난다(그림 3). 하지만 현대의 사이버 전쟁은 전쟁에 동원되는 인간의 원초적인 이성과 감성이 자연스럽게 연계되지 않는다. 그리고 그 강도가 재래식 전쟁의 고통의 임계치를 훨씬 넘어서는 수준에서 장기간 지속될 수도 있다.

그림-3 13세기 서양의 심리전 작전의 예시



주: 13세기 서양 군인들은 포로들의 머리를 효수하여 성에 매달아두었는데, 이는 심리전 작전의 초기 형태라고 할 수 있음.

출처: Byard Q. Clemmons, Gary D. Brown, "Cyberwarfare: Ways, Warriors and Weapons of Mass Destruction", *Military Review*, Sep/Oct 1999, p.37.

이상에서 살펴본 바와 같이, 사이버 전쟁은 재래식 전쟁이 인간의 오감에 직접적으로 영향을 주지 않는다는 특징으로 요약된다. 재래식 전쟁에서의 군인정신도 바로 이와 같은 인간의 가장 기본적인 오감에 근거하고 있다는 점은 사이버 전쟁이 갖고 있는 특징의 한 단면을 보여준다고 할 수 있다.

2. 사이버 전쟁 유형

사이버 전쟁은 사이버 공간에서 적과 아의 공방을 말한다.³¹⁾ 단일한 전쟁 국면을 기준으로 볼 때, 전통적 군사력의 행사에 의한 전쟁은 동시다발적으로 이루어지지만 사이버 전쟁은 한 건이 완료되고 난 뒤에 대응 수단으로 상대측에 의해 또 한 건이 후발해서 일어나게 된다. 이러한 사이버 전쟁은 그것이 전통적 군사력과 결부되어 그 보조적 수단으로 강구될 경우 더욱 복잡한 유형을 낳게 한다. 여기서는 선행연구를 참고하여 다음 몇 가지로 요약한다.

첫째, 복수의 사이버 조직에 의한 사이버 전쟁이다. TM은 국가가 하나의 사이버 조직이 무력공격 수준이 되지 않지만 사이버 조직을 복수로 받을 가능성을 검토한 바 있다. TM은 사건이나 효과가 누적될 수 있다는 소위 ‘사건의 누적’(accumulation of events) 또는 ‘바늘 막대기 전술’(Nadelstichtaktik)에 주목하였다. 사이버 조직이 동일한 공격자 또는 제휴하여 행동하는 공격자들에 의하여 수행되고, 목적에 관련성이 있고, 규모와 효과의 기준을 충족하는 경우에 무력공격의 기준을 충족하기 위하여 동 사이버 조직의 효과가 결합될 수 있다는 것이다.³²⁾ 이와 같은 공격 행위는

31) 사이버 공간(cyber space)은 종래의 육지, 바다, 상공 및 우주에 이르는 일련의 공간적 개념이 아니다. 이와 직접적으로, 간접적으로 관련을 갖고 있지만 그 작동하는 모습은 전혀 다르다. Tallinn Manual은 “컴퓨터네트워크를 사용하는 데이터를 저장하고, 수정하며 교환하기 위하여, 물리적 및 비물리적 구성요소로 구성되고, 컴퓨터와 전자기스펙트럼의 사용으로 특징지어지는 환경”이라고 정의하고 있다. Michael N. Schmitt et al. eds., *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press, 2013, p.258, 박노형·정명현, “사이버전의 국제법적 분석을 위한 기본개념의 연구”, 『국제법학회논총』 59(2), 2014, p.67 재인용.

32) Norman Menachem Feder, “Reading the UN Charter Connotatively: Toward a New Definition of Armed Attack”, *Journal of International Law & Pol.* 415, 1986-1987, 박노형·정명현, 위의 논문, p.85 재인용. ‘바늘 막대기 전술’의 기원은 소련과 핀란드간의 2차 세계대전 중 제1차 소련-핀란드 전쟁 즉 겨울전쟁(Winter War)에서부터 비롯되었다. 이때 핀란드 부대가 숲 속에서 그들의 더 나은 기동성을 확보하기 위해 소련의 부대를 공격하고 신속하게 철수하는 일련의 공격 과정을 일컫는다. <http://www.gutefrage.net/frage/was-ist-die-nadelstichtaktik>, 2016. 10.2. 검색. 이 겨울전쟁은 소련과 핀란드간의 전쟁 중에서 첫 번째 전쟁을 말한다. 즉 1939년 11월 30일부터 1940년 3월까지 4개월여 걸쳐 일어났던 제1차 소련-핀란드 전쟁 즉 겨울전쟁

전형적인 서비스 거부 공격에서 합법적인 사용자가 정보 또는 서비스에 액세스하지 못하게 한다. 컴퓨터와 네트워크 연결, 또는 컴퓨터와 사용하려는 사이트의 네트워크, 이메일, 웹사이트, 온라인 계정(은행 등) 또는 영향을 받는 컴퓨터에 의존하는 다른 서비스에 액세스하지 못하게 할 수도 있다.³³⁾ 즉 사용자의 컴퓨터 최대 부하 임계치까지 계속해서 공격해서 결국 그것을 다운시키게 된다. 이러한 공격은 최초 근원지를 최대한 빠른 시기 내에 찾아낼 수 없는 특징이 있기 때문에 심각한 사이버 위협이라고 할 수 있다.

둘째, 사이버 무력공격에 대한 사전 예방적 자위권(anticipatory self-defense)에 의한 공격이다. TM은 국제법상 예방적 자위권을 인정하고 있다. 즉 사이버 무력공격이 발생하거나 임박하면 자위권으로서 무력을 사용할 권리가 주어진다는 것이다.³⁴⁾ 이 문제는 재래식 전쟁에서는 그 특징이 극명하게 드러난다. 이른바 전쟁징후라고 하는 목록에 해당될 경우 선전포고를 할 수 있는 객관적 지표로까지 분류될 수도 있다. 그런데 사이버 무력공격의 징후에 대해서는 상당히 조심스럽게 그러한 작업이 이루어져야 한다. 과연 어느 정도까지의 사이버 도발이 있을 경우에 예방적 조치를 할 수 있는지 등의 보다 구체적인 질문에 대답해야 하는 과제가 남아 있다. 또한 사이버 무력공격의 수단으로 그 대상 무력 및 자산이 재래식인지 사이버인지에 대해서도 검토가 이루어져야 한다.

셋째, 비국가 행위자에 의한 사이버 무력공격이다. 일정한 이해관계를 나눈 집단 또는 테러집단과 같은 비국가 행위자가 법적으로 사이버 무력공격을 수행할 수 있는지도 생각해볼 수 있다. 비국가 행위자의 행위는 제한적으로 국가에 귀속될 수 있기 때문에 피해국가는 그 행위자를 지원하는 국가(State sponsor)에 대해 자위권으로 대응할 수 있게 된다. 예컨대 외교적으로 이란-콘트라 사건과 니카라과 사건은 레이건 대통령의 대표적인 실책으로 꼽힌다. 이란-콘트라 사건이

(Winter War)이 종전되면서 모스크바 평화조약을 통해 핀란드는 소련에게 많은 것을 내어 준다. 핀란드인들은 소련에 대한 분노가 극에 달하고 소련에게 반드시 설욕하려 마음을 먹고 있었다. 그리고 1년 후 핀란드는 소련과 2번째 전쟁을 벌인다. 이를 계속전쟁이라 부른다. <http://oldconan.tistory.com/34949>, 2016.10.2. 검색.

33)_ <https://www.us-cert.gov/ncas/tips/ST04-015>, 2016.10.2. 검색.

34)_ Tallinn Manual, 규칙 15. 임박성과 즉각성. 예방적 자위권의 인정 필요성에 대해서는 Derek W. Bowett, *Self-Defence in International Law*, Manchester University Press, 1958, pp.188-189. 반대하는 입장에 대해서는 Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force between States*, 1963, pp.275-278, 박노형·정명현, 위의 논문, p.86 재인용.

란 미국이 테러국가 이란에 비밀리에 판매한 무기 수출대금을 니카라과 반정부 군에 지원한 사건을 말한다. 이 사건에서, ICJ는 우호관계선언이 국제관습법이라고 판시했다. 또한 국제법상 ‘무력공격’이란 ‘가장 중대한 무력사용’을 말하며, 1974년 채택된 ‘침략의 정의’에 관한 유엔총회 결의 제3조가 이에 속한다고 판시했다. 제3조에는 무력공격 사례로 일곱 가지 유형이 적시되어 있다. 또한 ICJ는 국제분쟁의 평화적 해결의무와 국내문제불간섭원칙은 국제관습법으로서의 지위를 갖는다고 판시하였다. 그러면서도 1986년 6월 27일 국제사법재판소는 니카라과에 대한 미국의 군사적, 준군사적 활동 사건이 국제법상 위법하다고 판시하였다.³⁵⁾ 재래식 전쟁에서도 일견 개입의 정당성이 있는 것으로 보이지만 그렇지 않은 경우에 해당된다. 그런데 재래식 전쟁의 경우에도 준군사조직이 관여할 경우 그 작전의 광범위성으로 인해 매우 복잡한 평가가 도출되는데, 이러한 문제가 사이버 공간으로 확대될 경우 더욱 복잡해진다.

이상에서 사이버 전쟁의 유형에 대해 간략히 살펴보았다. 사이버 공간에서의 공격과 방어에는 실시간으로 작용하는 상호관계의 복잡성으로 인해 매우 다양한 전쟁 유형이 더 필요함을 절감하게 된다.

3. 사이버 전쟁의 기준

오늘날 컴퓨터는 남녀노소를 불문하고, 직종을 불문하고 상용되고 있다. 이러한 컴퓨터의 어떤 작동으로 인해 그것을 심지어 ‘전쟁’으로까지 일컬을 수 있을 것인가? 이 질문에 대한 답은 쉽지 않다. 이러한 질문들은 국제법을 전공하는 학자들에 의해 논의되어져 왔는데, 특히 TM을 마련할 때 책임연구자 역할을 수행한 Michael N. Schmitt 교수의 연구가 참고된다.³⁶⁾ 여기서는 TM의 사이버 전쟁

35)_ International Court of Justice, *CASE CONCERNING MILITARY AND PARAMILITARY ACTIVITIES IN AND AGAINST NICARAGUA (NICARAGUA v. UNITED STATES OF AMERICA) JURISDICTION OF THE COURT AND ADMISSIBILITY OF THE APPLICATION*, http://www.icj-cij.org/docket/files/70/648_5.pdf, 2016.10.2. 검색.

36)_ Michael N. Schmitt, “Cyber Operations and the Jus ad Bellum revised”, *Villanova Law Review*, vol.56, 2011, p.576. 이 논문은 본인의 1999년도 논문을 수정한 것이다. 1999년도 논문에서 6가지 기준이 제시되었는데, 2011년 발간된 논문에서는 ‘책임’이 추가되었고, TM그룹은 이 7개 기준에 추가로 ‘군사적 특성’(military character)을 추가했다. 또한 TM은 Schmitt 교수의 ‘국가책임’을 ‘국가개입’(State involvement)으로 명칭을 변경하였다. 박노형·정명현, 앞의 논문, p.77 재인용.

에 대한 8가지 평가 기준을 원용해서 언급한다. 첫째, 사이버 조작으로 야기되는 물리적 결과의 심각성(severity)이다.³⁷⁾ 둘째, 사이버 조작으로 야기되는 효과가 나타나는 속도의 즉각성(immediacy)이다. 셋째, 사이버 조작과 그 결과의 인과 관계인 직접성(directness)이다. 넷째, 사이버 조작이 목표 시스템에 침입하는 정도인 침입성(invasiveness)이다. 다섯째, 사이버 조작으로 야기되는 결과의 측정성(measurability)이다. 여섯째, 사이버 조작의 군사적 특성(military character)이다. 일곱째, 국가 개입이다.³⁸⁾

이중에서 몇 가지 기준에 대해서는 좀 더 많은 논의가 필요하다. 우선 심각성의 기준은 그것이 반드시 ‘물리적 결과’에 국한되는 것인지 의문이다. 심리적인 결과의 심각성도 고려할 수 있기 때문이다. 둘째, 즉각성의 기준은 사이버 전쟁의 기준이라기보다는 컴퓨터와 그 네트워크 자체가 갖는 일반적인 특성이라고 보아야 할 것이다. 반례로 지연폭발유도 사이버 공격의 경우는 여기에 해당되지 않을 수 있다. 셋째, 직접성의 기준도 재검토될 필요가 있다. 사이버 조작자가 조작의 결과 그것이 사이버 전쟁으로 곧장 연계되는 것을 말하는데 간접적인 결과로 빚어질 수도 있다. 당사자들간의 복잡한 관계망 속에서 나와의 이해관계가 하나도 없더라도 어쩔 수 없이 그렇게 해야 하는 상황이 된다면 직접성의 기준에 부합되지 않을 수도 있다. 넷째, 야기되는 결과의 측정성 기준이다. 너무나 미약해서 측정되지는 않지만 멀지 않은 장래에 발생할 수도 있는 큰 규모의 파괴나 전산마비 등도 그 가능성이라는 명목으로 동시에 고려될 필요가 있다. 하지만 그것이 사이버 전쟁만의 문제인지에 대해서는 여전히 회의적이다. 여섯째, 사이버 조작의 군사적 특성 기준이다. 대체로 사이버 조작은 비군사적인 활동에 의한 것이 많다. 다만 빚어진 결과가 군사적이고 파괴적으로 보일 뿐이다. 따라서 ‘군사적’이라는 용어보다는 ‘상대방에 위력을 가하는’ 정도로 기술하는 것이 좋을 듯하다. 마지막으로 국가 개입 기준이다. Schmitt교수가 언급한 바 있는 ‘국가책임’과 대비해서 다시 생각해볼 필요가 있다. 국가가 개입하지 않았다고 하더라도 행위자가 특정 국적을 가지고 있다면 국가가 책임질 일이 될 수도 있다.

37)_ TM의 규칙 7에서는 “물리적 결과”라고 말했으나, 물리적 결과이외의 제반 상황을 고려할 필요가 있다고 생각되어 ‘물리적’이라는 말을 생략했다. 심리적 결과도 생각해볼 수 있기 때문이다.

38)_ 박노형·정명현, 위의 논문, pp.77-82 재인용.

Ⅲ. 사이버 전쟁과 정의전쟁론

1. 사이버 공간의 윤리학적 의미

공간은 존재의 집이다. 이 말은 실존철학자 하이데거(Martin Heidegger)가 “언어는 존재의 집이다”라고 한 말을 토대로 만든 것이다.³⁹⁾ 우리 인간이 생존한다는 것은 곧 살아 숨 쉬는 공간을 전제로 하는 것이다. 평면 속에서는 살 수가 없다. 결국 입체의 공간을 전제할 때 그때서야 제대로 된 존재감을 찾을 수 있는 것이다.

그렇다면 사이버 공간도 우리가 살아 숨 쉬는 공간으로 간주될 수 있는가? 실제 숨을 쉴 수는 없겠지만 인간의 문화를 향유하고 교류하고 전승하는 공간은 충분히 될 수 있다. 사이버 공간에서의 의사소통을 강조한 하버마스(J. Habermas)의 다음 언급은 의미있다.

전자적으로 만들어진 전지구적 사건의 편재 및 비동시성의 동시화와 함께 우리의 생활세계에 등장하는 탈분화와 탈구조화는 사회적 자각에 확실히 엄청난 결과를 가져왔다. 그러나 이런 제한의 해체는 그와 동시에 특화된 역할의 다양화, 생활형식의 다원화, 삶의 계획의 개성화와 함께 진행된다. 뿌리 뽑힘은 특유의 지역 공동체적 귀속 및 출신지의 구성과 함께 하며, 평등화는 꿰뚫어보지 못하는 체계적 복잡성에 대한 무력감과 함께 진행된다.⁴⁰⁾

또한 하버마스는 이상적 담화상황의 몇 가지 조건을 제시했는데, 그것은 사이버공간에서도 적용될 수 있다. 첫째, 담론의 모든 잠재적 참여자는 의사소통적 언어행위를 사용할 수 있는 동일한 기회를 가짐으로써 언제든지 담론을 개방하고 또 언급과 반대 언급, 질문과 답변을 통해서 담론을 지속시킬 수 있도록 해야 한다. 둘째, 모든 담론참여자는 해석, 주장, 권고, 설명 및 정당화를 제시하고 그

39)_ 독일의 실존철학자 Martin Heidegger는 ‘언어’에 대해 강조했다. 그는 “언어는 존재의 집이다”(Die Sprache ist Das haus des seins)라고 언명했다. 하이데거는 언어를 존재의 양식으로 보았던 것이다. 참으로 말하는 것은 존재이며 세계이고 언어이다. 세계는 언어를 통한 비은폐성의 세계이며 존재의 양식이다. 그리고 재창조된 전체성의 이해이며 의미부여 작용이고 의미의 총체이다. 그는 또 “언어는 존재가 드러나는 장소(Ort)이다”라는 말하기도 했다. 언어에 대한 하이데거의 강조는 다음 두 책에서 다루어지고 있다. Martin Heidegger, 신상희 역, 『숲길』(Holzwege), 나남출판사, 2008; Martin Heidegger, 전양범 역, 『존재와 시간』(Sein und Zeit), 동서문화사, 2015.

40)_ J. Habermas, 한승완 역, 『공론장의 구조변동』, 나남출판사, 2000, p.55.

타당성 요구를 문제 삼고 또 근거지우거나 반박할 수 있는 동일한 기회를 가짐으로써 어떠한 견해도 계속해서 주제화나 비판으로부터 차단된 채 남아 있도록 해서는 안 된다. 셋째, 단지 행위자로서 표시적 언어행위를 사용할 수 있는, 즉 그의 태도, 감정 및 요구를 표현할 수 있는 동일한 기회를 가지고 있는 화자만이 담론을 할 수 있도록 허용된다. 넷째, 단지 행위자로서 규정적 언어행위를 사용할 수 있는, 즉 명령하고 반항할 수 있는, 약속을 하고 이행하도록 할 수 있는 그리고 변명하고 요구할 수 있는 등의 동일한 기회를 가지고 있는 화자만이 담론을 할 수 있도록 허용된다.⁴¹⁾

사이버공간은 실제공간만큼이나 윤리적으로 의미가 있으며, 실제공간에서의 윤리적 쟁점이 고려될 수 있다는 점은 사이버공간에서도 유사한 논의가 전개될 수 있음을 시사한다. 그런데 기실 사이버공간은 공간의 실재성의 여부와 무관하게 실제 공간과의 모종의 관계를 가지고 있기 때문에 의미가 더 깊은 것이다. 사이버공간에 대해 문제의식을 갖게 된 것은 컴퓨터에 의한 인터넷 이용이 생활 속에 스며들었기 때문이다. 과거 시대 인간의 눈에 보이지 않지만 인간의 생활 속에 작동하고 있는 것으로 생각되어온 ‘신’, ‘에너지’, ‘전자파’, ‘영혼’ 등의 개념에 대해서는 그 속에 도덕·윤리를 어떻게 시켜야 한다는 논의를 하지 않았다. 모두 그것이 인간과 어떤 교호작용을 하게 될 때 인간의 실제 생활과의 연계 속에서 도덕·윤리를 논하게 되는 것이다.

2. 사이버 전쟁의 윤리적 의미와 정의전쟁론

우리는 사이버 전쟁이 윤리적으로 어떤 의미를 가지는가를 묻기 위해 일반적인 전쟁과 윤리의 관계를 묻는 전쟁윤리의 문제에 대해 알아볼 필요가 있다. 전쟁윤리는 ‘전쟁이 도덕적으로 정당화될 수 있는가’의 질문에 대해 ‘그렇다’는 입장을 전제한다. 아니면 적어도 ‘전쟁이 도덕적으로 정당화될 수 있는가’의 질문으로 논의될 수 있음을 시사한다.

이와 같은 전쟁의 정당성 문제를 우리는 정의전쟁론이라고도 말한다. Malham Wakin은 전쟁에 대한 논의를 함에 있어서 전쟁 자체의 정당성(*jus ad bellum*)과

41) J. Habermas, 변종필 역, “하버마스의 진리이론”, 『안암법학』 3, 안암법학회, 1995, pp.81-82. 하버마스의 담론윤리에 대한 최근의 연구는 다음이 있다. 최은광, “하버마스 담론윤리의 이상화 전략”, 『윤리연구』 109, 2016.

전투행위에 있어서의 정당성(*jus in bello*)으로 구분하면서 전쟁을 윤리적 논의의 대상으로 인정하고 있다.

전쟁의 정당성 문제는 학자들의 입장에 따라 다르다. 극단적 평화주의자들은 무력사용 자체가 악한 것이므로 어떠한 전쟁이나 무력의 사용도 도덕적으로 정당화될 수 없다고 주장한다. 도덕적 절대주의자는 전쟁을 절대악으로 규정하였다. 그러나 이와는 달리 정당한 명분이나 합당한 권위에 의해 선포된 전쟁은 도덕적으로 정당화될 수 있다고 주장된다. 대체로 전쟁의 정당성을 인정하는 경우는 먼저 비록 폭력과 살상이 악이지만 더 큰 악을 예방하는 일이라면 이는 폭력이 작은 악으로서 용인될 수 있다는 것이다. 아울러 정당방위론은 전쟁의 정당성을 옹호하는 강력한 논리가 된다. 즉 누군가가 나와 내 가족을 살해하려고 한다면 나는 어떤 수단을 써서라도 이를 방어하려 할 것이다. 그때는 폭력사용은 물론이고 상대방에 대한 살해마저도 정당방위로 인정될 것이다. 따라서 적의 부당한 공격에 대한 전쟁은 방어전쟁으로 정당화된다. 이런 방어전쟁 외에 전쟁이 정당화되는 경우에는 도덕적 악과 불의를 응징하기 위한 전쟁이다. 부당하게 유린당하는 동족의 노예상태를 해방시키기 위한 전쟁이나 부당하게 점령당한 영토를 회복하기 위한 군사적 행동은 도덕적으로 비난하기 어렵다.⁴²⁾

이와 같이 전쟁 자체를 윤리적으로 살펴보는 것은 가능하고, 그 또한 의미있는 일이다. 사이버 공간 또한 인간의 공간이므로 윤리가 인간의 가치문제와 관련되어 있기 때문에 의당 논의의 대상이 될 수 있다.

사이버 전쟁의 윤리적 접근은 대체로 다음 몇 가지 질문에 답하는 형식으로 이루어진다. 첫째, 적의 재래식 공격에 대해 대응함에 있어서 도덕적으로 정당화될 수 있는 사이버 전쟁인가? 둘째, 적의 사이버 공격에 대응함에 있어서 도덕적으로 정당화될 수 있는 사이버 전쟁인가? 셋째, 적의 사이버 공격에 대응하기 위해 도덕적으로 정당화될 수 있는 재래식 공격인가? 넷째, 적이 사이버상으로나 재래식의 공격을 하지 않는 상황에서 도덕적으로 정당화될 수 있는 사이버 공격인가? 이 경우에는 유엔의 제재하에, 예방적 조치로 취하는 경우가 해당된다. 다섯째, 재래식이건 사이버 상으로건 일단 전쟁이 시작되면 어떤 종류의 사이버 공격이 도덕적으로 정당화될 수 있는가?⁴³⁾ 사이버 전쟁과 윤리적 문제는 복잡한 연체체계보다는 그 행위 자체가 사이버상에서 발생하느냐를 기준으로 보아야 한

42)_ Malham M. Wakin, *War, Morality, and the Military Profession*, Westview Press, 1986, p.220.

43)_ Dipert, p.392.

다. 그런 의미에서 본다면 위의 첫째, 둘째, 넷째, 다섯째가 전형적으로 관련이 있고, 그 중에서도 다섯째가 가장 심각하게 고려되어야 한다.

사이버 전쟁은 정당한가? 사이버 전쟁에서 어떤 행위는 도덕적으로 허용될 수 있는가? 이러한 질문은 곧 사이버 전쟁에 대한 가치 평가 기준이라고 할 수 있다. 이러한 평가기준을 마련하기 위해 우선 정의전쟁론(just war theory)의 논의 내용을 참고할 필요가 있다. 평화주의가 전쟁을 부도덕하다고 보는 한 극단이라면, 현실주의는 전쟁이 도덕과 무관하다는 한 극단이다. 이를 수렴한 이론이 정의전쟁론이다. 정의전쟁론에서는 일부의 전쟁은 도덕적으로 정당하지만, 일부의 전쟁은 부도덕하다고 말한다. 정의전쟁론의 전통은 아주 오래전까지 소급된다. 서구에 있어서 가장 친숙한 전통은 기독교인들과 특히 4세기와 5세기의 아우구스티누스에 이르기까지 거슬러 올라간다. 이후에 기독교화된 로마제국을 유지해야 된다는 현실에 직면하여 아우구스티누스는 전쟁과 타협해야 한다는 입장을 표명하게 되었다. 그는 초기의 힘없는 기독교인들이 그랬던 것처럼 전쟁에 대한 평화주의적인 입장을 쉽게 채택할 수 없었다. 당시 로마제국이 각종 이교도들의 공격을 받고 있었기 때문에 그는 기독교인들로 하여금 전쟁에 참전하도록 재촉하는 방안을 고려할 수 밖에 없었다. 그리하여 그는 이러한 현실에 직면하여 우리가 오늘날 알고 있는 정의전쟁론의 원칙 중 일부를 명료하게 표현했던 것이다. 정당한 명분의 원칙, 적절한 권한의 원칙을 제시했다. 이후 13세기에 토마스 아퀴나스가 이 이론을 더욱 세속적으로 구체화했다.

대개 오늘날 정의전쟁론⁴⁴⁾은 전쟁자체의 정당성으로 다음 몇 가지의 원칙을

44) 오늘날의 정의전쟁론에 대해서는 다음 연구 참조. 김한식·박균열, 『국제정치에 윤리가 적용될 수 있는가』, 철학과현실사, 2004; 윤영돈, “제6장 정의전쟁론의 이론과 실제”, 박균열 외, 『국가안보와 군대윤리』, 한국학술정보(주), 2008, pp.253-277; Anthony Lang, “Just War as Political Theory”, *Political Theory*, 44(2), Apr 2016, pp.289-303; A. Walter Dorn, “How Just Were America's Wars? A Survey of Experts Using a Just War Index”, *International Studies Perspectives*, 16(3), Aug 2015, pp.270-285; Scott Fitzsimmons, “Just war theory and private security companies”, *International Affairs*, 91(5), Sep 2015, pp.1069-1084; Kristopher Norris, “Deliberating Just War”, *Journal of Religious Ethics*, 43(1), Mar 2015, pp.178-184; Cian O'Driscoll, “Rewriting the Just War Tradition: Just War in Classical Greek Political Thought and Practice”, *International Studies Quarterly*, 59(1), Mar 2015, pp.1-10. 특히 사이버 전쟁과 정의전쟁의 관련에 대해서는 다음 연구가 있다. Edward Barrett, “Reliable Old Wineskins: The Applicability of the Just War Tradition to Military Cyber Operations”, *Philosophy & Technology*, 28(3), Sep 2015, pp.387-405; Massimo Durante, “Violence, Just Cyber War and Information”, *Philosophy & Technology*, 28(3), Sep 2015, pp.369-385.

제시하고 있다. 우선 정당한 명분이다. 이 원칙은 전쟁을 하는 이유가 타당해야 함을 의미한다. 전쟁의 타당한 근거로서 타국의 침략에 대해 자국의 방어를 위한 전쟁은 정당하다. 또는 침략당한 동맹국을 위한 전쟁개입은 정당화될 수 있으며, 코소보 사태시 NATO의 개입과 같은 인도주의적 근거에 의한 전쟁개입도 정당화될 수 있다. 더 나아가 예방적 공격도 정당화될 수 있다는 논의도 있다.⁴⁵⁾

둘째, 합법적 권위의 원칙이다. 이는 국가의 통치권을 위임받고 있는 합법적 당사자에 의해 전쟁의 선포가 이루어져야 하고 정규군에 의해 전쟁이 수행되어야 함을 의미한다. 폭력의 사용은 정부에 의해 권한이 부여될 때에만 도덕적으로 허용될 수 있다. 비정부조직이나 개인에 의한 폭력의 사용은 비도덕적이며, 정당한 전쟁이라고 할 수 없다. 사이버 전쟁은 이 원칙에 부합되기 위해서는 상당한 검토가 필요하다.⁴⁶⁾ 그만큼 합법성을 입증하기 어렵다는 뜻이다.

셋째, 정당한 의도가 있어야 한다. 침략국의 침략행위를 중단시키거나 침략국을 처벌하기 위한 의도와 같이 정당한 의도가 있어야 한다. 하지만 정당한 명분이 있더라도 상대국의 영토나 지하자원을 차지하기 위한 숨은 의도에 의한 전쟁은 정당하지 않다.⁴⁷⁾ 이 원칙은 단기간에 입증되기는 힘들고 역사적인 평가의 대상이 된다. 또한 이 원칙은 최초 공격자에게보다는 방어전쟁을 수행하는 측의 논리로 대변될 수 있다.

넷째, 제한된 목표 혹은 결과적 비례성을 지켜야 한다.⁴⁸⁾ 전쟁은 그 목표가 제한되는 경우에만 정당하다. 무조건적, 무제한적 전쟁은 도덕적으로 용인될 수 없다. 또한 전쟁의 목표와 수단이 비례하지 않으면 안 된다. 즉 무력의 사용을 통해 보존되는 가치들은 무력을 통해서 희생되는 가치와 비례해야 함을 의미한다. 전쟁을 통해서 얻는 이득이 전쟁을 통해 입는 손실보다도 더 커야 함을 의미한다. 따라서 비록 전쟁에서 승리할 가능성이 높다 해도 한 민족의 절멸, 국가재원의 탕진이라는 결과가 초래될 개연성이 있다면 전쟁에 호소하는 것은 올바른 선택이 아니다.

다섯째, 최후의 수단이어야 한다. 전쟁을 선포할 때 정당한 목적을 충족시키는

45)_ M. Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with historical Illustrations*, NY: Basic Books, 1992, pp.80-85, 윤영돈, 위의 글, p.260 재인용.

46)_ 위의 글, p.261.

47)_ 위의 글, p.261.

48)_ 여기서의 비례성은 전쟁수행 비용이 그 이득과 조화되어야 한다는 것을 의미한다.

방법이 전쟁 이외의 다른 대안이 없어야 한다. 만약 무력에 호소하지 않고도 문제를 해결할 수 있는 방안이 발견된다면 그 전쟁은 부당한 전쟁이 된다.⁴⁹⁾

여섯 번째, 승리할 가능성이 있어야 한다. 침략자에 대한 무력의 사용은 합리적인 승산이 있어야 한다. 전쟁에 있어서 좋은 의도만으로 충분하지 않다. 한정된 어떤 목적을 달성하기 어려운 전쟁은 비도덕적이라고 할 수 있다. 계란으로 바위를 치는 형국이 여기에 해당된다.⁵⁰⁾ 결국 무모하게 계란만 쳐나게 될 것이다.

한편 전쟁수행상의 정당성에도 몇 가지 원칙이 있다. 우선 차별성의 원칙이다. 전쟁 수행과정에서 전쟁에 의한 학살을 줄이기 위한 것으로 군인과 민간인, 군사시설과 민간시설, 전투원과 비전투원을 구별할 필요가 있다. 군인, 군사시설, 전투원은 직접적인 공격의 대상이 될 수 있지만 민간인, 민간시설, 비전투원에 대해서는 직접적인 공격은 삼가야 하며, 불가피한 공식 시에도 그 피해를 가능한 한 최소화해야 한다.⁵¹⁾ 사이버 전쟁은 차별성의 원칙 측면에서 적용의 한계가 많다. 왜냐하면 민간인에 의해 주도되는 사이버 전쟁의 개연성이 높기 때문이다.

둘째, 비례성의 원칙이다.⁵²⁾ 이 원칙에 의하면 전시에 군의 무력에 의한 파괴가 군의 무력이 성취하고자 하는 목표와 비례해야 한다. 이 원칙은 무력 사용의 방법과 수준에 있어서 달성하고자 했던 정당한 목적에 부합할 정도로만 무력을 사용해야 함을 의미한다.⁵³⁾ 예컨대 특정한 강을 건너려는 전투 계획이 승리를 보장하기는 하지만, 다른 계획의 비용이 그만큼 들지 않으면서도 승리를 보장할 수 있다면 이 원칙의 기준에 따라 비난받게 된다. 하지만 이 원칙은 또한 전투 중 또는 그 후에 부상당한 적국에 대해, 살려둠으로써 발생하는 비용이 군사적 주요이득보다 적다는 이유로 인해 죽이는 행위를 비판하고 있다. 이는 포로에 대해 가해지는 위해에 대해서도 동일하게 적용된다. 포로들을 학대하거나 심지어 죽이는 것은 무장한 적군을 죽이는 것과 달리, 그렇게 함으로써 전쟁을 종식시키지는 못한다.⁵⁴⁾

셋째, 금지된 수단(prohibited means)을 사용하지 말아야 한다는 원칙이다. 먼저 본질적 위반으로서 금지된 수단이란 고유의 부정의로서 결코 행해져서는 안 된다는

49) 위의 글, p.261.

50) 위의 글, p.262.

51) 위의 글, p.262.

52) 여기서의 비례성은 전쟁수행시 사용되는 수단이 전쟁의 목적과 비례해야 한다는 것을 의미한다.

53) 위의 글, p.262.

54) 김한식·박균열, 『국제정치에 윤리가 적용될 수 있는가』, 철학과현실사, 2004, pp.76-77.

것이다. 종족학살(genocide)을 통해서 전쟁의 목적을 달성하려고 하는 범죄를 경계하는 것이다. 한편 실제 전쟁을 수행함에 있어서 금지된 약품이나 기법을 동원하여 상대측에 공격수단으로 활용하는 것을 금지하는 경우도 있다. 역사상 전쟁수행상의 정당성을 확보하기 위한 조치는 많았다. 1907년의 헤이그협약(Hague Convention Respecting the Laws and Customs of War on Land)과 이후 보완규칙, 1925년의 제네바의정서(Geneva Protocol)와 이후 보완규칙, 1968년의 핵확산금지조약(Nuclear Nonproliferation Treaty), 그리고 1972년의 생물학무기협약(Biological Weapons Convention) 등 각종 전쟁관련 규칙 등이 그 예이다.⁵⁵⁾

결국 전쟁자체의 정당성은 전쟁이 갖는 정당성의 정체성의 문제라고 한다면, 전투행위에서의 정당성은 전쟁의 생활 속 ‘품위’라고 할 수 있겠다. 전쟁이 ‘품위’ 있을 수 있는 일은 아니겠지만, 전쟁의 행위는 인간이 행하는 것이므로 그 자체가 일정한 규칙을 준수한다면 이른바 품위를 갖게 되는 셈이다.

3. 사이버 전쟁에서의 정의전쟁론의 쟁점

정의전쟁론은 전통적인 군사력 기반의 전쟁을 전제한 전쟁의 정당성 문제를 다룬다. 과연 사이버 전쟁이 정당화될 수 있는가와 같은 질문은 여기서 어울리지 않다. 마치 필요악과 같은 것이기 때문이다. 따라서 여기서는 기존의 정의전쟁론이 제시했던 몇 가지 기준에 따라 사이버 전쟁은 어떤 원칙이 더 두드러지게 강조될 것인지, 아니면 사라질 것인지, 또 새롭게 제안될 원칙은 없는지에 대해 살펴볼 것이다.

기존의 정의전쟁론의 전쟁자체의 정당성과 전투행위에서의 정당성이라는 이원 구분 도식을 활용하여 사이버 전쟁에 대해 살펴볼 필요가 있다.

우선 전쟁자체의 정당성 측면에서의 원칙들이다. 먼저 정당한 명분의 원칙은 그대로 유지될 필요가 있다. 어떤 일에서든지 이유가 분명해야 한다. 국가간의 전쟁을 치루면서 명확한 이유가 없다는 것은 말이 되지 않는다. 그것이 무혈 형태의 사이버 전쟁일지라도 그 원칙은 준수될 필요가 있다.

둘째, 합법적 권위의 원칙은 매우 엄격하게 적용되어야 한다. 왜냐하면 사이버 전쟁의 도발은 이유 불문하고 군인에 의해서만이 아니라 이해당사국과 전혀 무관한 특정 개인에 의해서도 자행될 수 있으며, 설령 이해당사국내라고 하더라도

55) 박균열, “제1장 전쟁과 평화의 윤리”, 『평화안보와 가치교육』, 한국학술정보(주), 2006, pp.28-29.

민간인에 의해 자행될 수도 있다. 이 경우 한 국가 내의 문제는 그 나라가 법령에 따라 명백하게 합법적 권위를 갖고 규제해야 한다. 이 합법적 권위의 문제는 일종의 슬로건에 해당될 수 있기 때문에 덕목 형태로 ‘책임’(responsibility)의 원칙을 신설하는 방안도 고려해볼 필요가 있다.

셋째, 정당한 의도의 원칙이다. 이 원칙은 맨 앞에 언급한 정당한 명분의 원칙과 관련된다. 정당한 명분이 전쟁 개시의 이유에 해당된다면 정당한 의도는 전쟁 수행의 중간 목표에 해당된다. 이 원칙은 사이버 전쟁에서 유효할 것이며, 계속해서 제기되는 질문이 될 것이다.

넷째, 제한된 목표 혹은 결과적 비례성의 원칙이다. 이 원칙도 사이버 전쟁에 적용될 수 있다. 재래식 전쟁에서보다 현격하게 더 강조될 필요가 있다. 왜냐하면 사이버 공간은 거의 무한대의 공간을 점유하고 있고, 거기다 인공지능의 기능까지 추가된다면 무한대의 행위자도 고려될 수 있기 때문이다.

다섯째, 최후의 수단 원칙이다. 이 원칙도 사이버 전쟁에 적용될 수 있을 것이다. 하지만 다른 원칙보다는 덜 중요하게 적용될 것으로 보인다. 왜냐하면 사이버 전쟁이 전쟁 개시의 최후책으로 활용한다거나 또는 전쟁 종결의 최후책으로 사용될 개연성이 높지 않기 때문이다.

여섯 번째, 승리할 가능성의 원칙이다. 이 원칙도 사이버 전쟁에 적용될 수 있다. 이 원칙은 전쟁을 수행하는 행위자, 즉 군인의 생명의 소중함을 전제한다. 기왕에 해야 할 전쟁이라면 그 의도가 관철될 수 있도록 해서 추가적인 전쟁 당사자간의 갈등을 종식시킬 수 있기 때문에 만들어진 것이다. 이에 비해 사이버 전쟁은 그 피해는 막대하지만 적어도 직접적인 인명 피해의 측면에서는 상대적으로 비참한 결과를 덜 가져오는 것으로 여겨질 수 있다. 따라서 이 원칙은 사이버 전쟁에서 덜 중요하게 다루어질 것으로 보인다.

한편 전쟁수행상의 정당성에 있어서의 몇 가지 원칙이 사이버 전쟁에 어떻게 적용될 수 있는지에 대해 살펴보겠다. 우선 차별성의 원칙이다. 이 원칙은 강조될 필요는 있겠지만, 실제 사이버 전쟁에서 이 원칙이 준수될 것으로 기대하는 것은 무리이다. 왜냐 하면 사이버 전쟁의 전투의 장이 가시적인 실제 공간이 아니기 때문이다. 행위자와 장소, 그리고 그 대상의 임의성이 무제한적이기 때문에 이 원칙을 강조하는 것은 실현가능성이 없는 얘기와 같다.

둘째, 비례성의 원칙이다. 이 원칙도 사이버 전쟁에 적용될 수 있다. 이 원칙은

기존의 정의전쟁론에서보다 현격하게 강조될 것이다. 왜냐하면 사이버 전쟁에 동원되는 인적·물적인 투자에 비해 얻을 수 있는 효과가 수행되는 작전의 양상에 비해 많은 차이가 나기 때문이다. 특히 이 비례성을 확보하기 위해 고도의 기술전기, 고성능의 컴퓨터 장비, 그리고 이들을 효율적으로 운용하기 위한 정보수집원의 활약 등이 동시에 고려될 것이다.

셋째, 금지된 수단(prohibited means) 사용 금지 원칙이다. 이 원칙도 사이버 전쟁에서 중시될 것이다. 이 원칙은 재래식 전쟁에서는 사살할 경우에도 적군인 인간다운 죽음을 맞이할 수 있도록 배려의 차원에서, 그리고 민간인의 무고한 희생을 최소화하기 위해서 요청되었다. 그런데 사이버 전쟁은 한 측면에서 보면 이와 같은 유혈사태가 당장은 제기되지 않지만, 다른 복합적인 부가 상황이 고려된다면 치명적일 수 있다. 예컨대 원격의료행위를 하고 있는 와중에 그 컴퓨터에 침입하여 해킹을 한다면 이는 재래식 전쟁만큼이나 치명적일 수 있다. 따라서 사이버 전쟁에서도 여전히 금지된 수단 사용 금지의 원칙은 유효하다. 다만 이 원칙은 이해당사자들이 무엇을 금지할 것인지에 대해 사전적으로 약정을 요구한다. 위에서 언급한 원격의료 행위와 같은 상황들을 예상해서 금지 목록에 추가하는 노력을 해야 할 것이다.

IV. 사이버 전쟁의 윤리적 문제점과 시사점

1. 재래식 전쟁과의 윤리적 차별성

사이버 전쟁은 눈에 보이지 않는 상황에서 컴퓨터에 기반하여 이루어지는 전쟁이다. 그렇기 때문에 전쟁윤리적인 측면에서 서로의 눈을 맞대고 동료 간의 강한 연대감을 근거로 하는 육체기반의 전투를 수행하는 것이 아니다. 따라서 사이버 전쟁보다 재래식 전쟁이 용기, 헌신, 인내, 희생 등과 같은 육체적 활동에 기반한 덕목을 많이 강조하는 경향이 높다.⁵⁶⁾

56) 우리나라의 경우 2016년 6월 30일부로 시행된 <군인의 지위 및 복무에 관한 기본법> 제1장 제4조(국가의 책무)에서도 이러한 내용을 확인할 수 있다. “군인은 명예를 존중하고 투철한 충성심, 진정한 용기, 필승의 신념, 임전무퇴의 기상과 죽음을 무릅쓰고 책임을 완수하는 숭고한 애국애족의 정신을 굳게 지녀야 한다.” 이 내용은 본 내용을 담고 있었던, <군인사법>에 근거한 대통령령의 형태로 존속되어 왔던 <군인복무규율>에도 그대로 반영되어 있었다.

어느 나라에서건 이와 같은 덕을 발휘한 군인들은 그들의 공적에 따라 표창을 받게 된다. 그렇다면 사이버 전쟁의 행위자들도 이와 같은 표창을 받을 수 있을까? 이와 관련된 논의를 살펴볼 필요가 있다.

우선, 외상후스트레스장애(Posttraumatic Stress Disorder: PTSD)를 받은 군인에 대한 표창의 문제이다.⁵⁷⁾ 1932년부터 미국에서는 전투를 벌이다가 적의 군사행동으로 다치거나 사망한 군인에게 훈장을 수여해왔다. 이 훈장을 받은 사람은 영광을 누릴 뿐만 아니라 재향군인병원을 이용할 수 있는 특권도 누린다. 그런데 이라크와 아프카니스탄에서 전쟁을 시작하면서 잦은 악몽이나 심각한 우울증에 시달리고, 심지어 자살에 이르기기도 한다. 이들의 권익을 옹호하는 사람들은 이들에게도 상이군인훈장을 수여해야 한다고 주장한다. 정신 손상도 신체 손상만큼이나 사람을 쇠약하게 할 수 있다고 보았기 때문이다.⁵⁸⁾

그런데 미 국방부는 2009년 상이군인훈장 대상은 신체 손상을 입은 군인으로 한정한다고 발표했다. 이러한 결정은 PTSD가 적이 군사행동을 통해 의도적으로 유발한 것이 아니라는 점과 객관적으로 진단하기 어렵기 때문이라는 이유에서 비롯되었다.⁵⁹⁾ 이후 이 문제에 대한 많은 논의가 있었지만,⁶⁰⁾

PTSD를 겪고 있는 참전용사들이 상이군인훈장을 계속해서 받지 못하게 되는지에 대해서는 명확히 알 수 없으나, 이 문제에 대한 궁금함을 명확히 해소해 줄 수 있는 사례가 있다. 2013년 미 국방부는 무인기 드론 조종사에게도 무공훈장을 수여할 수 있다고 발표했다. 미 국방부 발표에 따르면 드론 조종사들도 PTSD를 겪게 된다고 한다(그림 4. 참조).⁶¹⁾ 이 훈장을 Leon Panetta 미 국방부

57)_ 외상후 스트레스장애란 생명을 위협할 정도의 극심한 스트레스(정신적 외상)를 경험하고 나서 발생하는 심리적 반응이다. ‘정신적 외상’이란 충격적이거나 두려운 사건을 당하거나 목격하는 것을 말한다. 이러한 외상들은 대부분 갑작스럽게 일어나며 경험하는 사람에게 심한 고통을 주고 일반적인 스트레스 대응 능력을 압도한다. 그런 외상이 지나갔음에도 불구하고 계속해서 그 당시의 충격적인 기억이 떠오르고 그 외상을 떠오르게 하는 활동이나 장소를 피하게 된다. 또한 신경이 날카로워지거나 집중을 하지 못하고 수면에도 문제가 생긴다. 앞으로 닥칠 일에 대한 통제력을 상실하거나 상실할 것 같은 공포감을 느낄 수도 있다. 『의학백과』, http://www.kormedi.com/medic/View.aspx?idx=3119&page=1&keyword=외상후%20스트레스장애&field=term&word=&didx=0&rcode=&bidx=1#.WCFJSxv_rml, 2016.11.8. 검색.

58)_ Lizette Alvarez and Erik Eckholm, “Purple Heart Is Ruled Out for Traumatic Stress”, *New York Times*, January 8, 2009, Michael J. Sandel, 이창신 역, 『정의란 무엇인가』, 김영사, 2009, p.22 재인용.

59)_ Sandel, 위의 책, pp.22-23.

60)_ 위의 책, p.24.

장관은 우수무공훈장(Distinguished Warfare Medal)이라 명명했고, 그 등급을 우수비행십자훈장(Distinguished Flying Cross)보다는 낮다고 발표했다.⁶²⁾

그림-4 드론 조종사의 작전 장면



출처: *Military News*, 2013.2.15.

주: 드론 조종사에게 무공훈장을 수여할 수 있는지에 대한 검토자료임. 편안한 안락의자에 앉아서 컴퓨터 게임하듯이 조종하고 있는 모습임.

이와 같은 미 국방부의 결정은 심각한 도전에 직면할 수 있다. 즉 의학적인 문제로서 진단의 어려움 때문에 그것을 입증하지 못해 제대로 인정받지 못하는 문제도 아니고, 누구에게 더 많은 파이를 나누어 줄 것인가의 분배적 정의문제 또는 복지 혜택의 문제도 아니다. 그것은 바로 적법하고 정당하게 특정 군인이 자

61)_ <http://gizmodo.com/drone-pilots-will-start-getting-awards-but-don-t-call-t-1751556028>, 2016.10.11. 검색

62)_ *Military News*, 2013.2.15, <http://danzview.blogspot.kr/2013/02/combat-medal-for-drone-pilots.html>, 2016.10.11. 검색: 다음은 그 원문이다. “There had been no way previously to honor the efforts of the technicians with a military decoration. For that reason, I formally approved establishing the Distinguished Warfare Medal. ... unlike awards for courage in the face of the enemy, the medal will be given for actions ... that do not involve valor or physical risks that combat entails.”

신의 임무를 수행했는데 그것이 올바른 것인가 그리고 그것은 존경할만한 것인가의 윤리적 문제이다.

이와 같은 맥락에서 한 미 해병대 예비역 대위의 적절한 문제제기는 인상깊다.

강인한 마음가짐을 요구하는 사회는 정신이 무척 건강한 사람도 전쟁의 폭력으로 상처를 입을 수 있다는 생각을 은근히 부정하도록 부추긴다. 안타까운 일이지만, 우리 군대가 전쟁에서 입은 정신적 상처를 은영 중에 경멸하는 태도를 버리지 않는 한, 정신 고통에 시달리는 재향군인들은 절대 상이군인훈장을 받을 수 없을 것이다.⁶³⁾

미 국방부의 PTSD를 겪는 참전용사에 대한 처리 문제는 비교적 간단하다. 이 문제를 쉽게 이해하기 위해서는 ①PTSD가 상이(傷痍)의 범주에 포함될 수 있는가의 문제, ②훈장을 누구에게 줄 것인가의 문제, ③보훈병원입원 등 얼마만큼의 혜택을 줄 것인가의 문제이다. 이 문제는 각기 관련성은 높지만 전혀 별개의 사안이다. 미국의 경우 ①~③의 문제를 동시에 논의했기 때문에 대안이 쉽게 도출되지 않았던 것이다.

이 연구는 드론 조종사도 ①~③의 문제에서 혜택을 받을 수 있는 대상이 될 수 있음을 상정한다. 만약 이와 같은 전제가 수용되지 않는다면, 자본주의 사회에서의 대기업의 CEO의 역할이나 고급전쟁지휘본부의 전략가들의 고뇌, 그리고 정신노동의 역할과 가치가 폄하될 개연성이 있다. 일찍이 마르크스(K. Marx)에 의해 제기된 조악한 노동가치설이 얼마나 많은 약점을 가지고 있는지에 대해서는 많은 후속 연구에 의해 입증된 바 있다.⁶⁴⁾ 우리 한국군에도 이러한 문제가 완전히 극복된 것은 아니다. 육군에서의 보병, 포병, 기갑이 다른 병과에 비해 갖는 위상, 해군에서의 함정병과가 다른 병과에 갖는 위상, 공군에서의 조종특기가 다른 특기에 비해 갖는 위상 등은 그 구체적인 예이다. 인류의 발전은 노동집약형에서, 기술집약형으로 그리고 지혜집약형⁶⁵⁾으로 나아가고 있다.

63)_ Tyler E. Boudreau, "Troubled Minds and Purple Hearts", *New York Times*, January 26, 2009, A21, Sandel, 위의 책, p.24 재인용.

64)_ D. Ellerman은 마르크스의 노동가치설이 노동자뿐만 아니라 자본가를 착취하는 이론으로도 전용 가능하다는 점을 지적하고 있다. D. Ellerman, *Modeling Policy Outcomes: Decision Making at Local Transit Agencies*, CRC Press, 1990.

65)_ '지혜집약형'은 이 연구가 새롭게 제기하는 용어이다. 실제 자신은 싸우지 않으면서도 고도의 전략을 구사해서 싸움을 승리로 이끄는 제갈량(諸葛亮)의 리더십은 이러한 유형에 해당될 수 있다.

이와 관련하여 사이버 전투를 수행하는 군인은 육체적 전투에 기반한 군인에 비해 어떤 역량이 뛰어나야 하고 또한 이들에게 강조되어야 할 군인정신의 덕목은 어떤 것인지를 준비해야 한다. 동시에 동원되는 민간인에 대해서도 상응하는 임무를 부여할 수 있고, 그들도 그러한 평가를 받을 수 있는지에 대해 검토해야 한다.

2. 민간군사기업 동원에 있어서의 문제

사이버 전쟁은 컴퓨터에 기반한 전쟁이기 때문에 접근성이 높고 기술최신화 정도가 빠른 민간에 아웃소싱될 개연성이 높다. 이때 군[군인]과 민간사회[동원된 민간인]간의 명확한 역할 경계가 설정되어 있지 않을 경우, 구시대의 전국민의 전쟁동원화, 전물자의 전쟁동원화가 재연될 개연성이 높다.

민간군사기업은 국가의 군사적 임무가 가지는 공공재적 성격을 이윤추구가 최대 목표인 기업이 그것을 올바르게 대행할 수 있느냐의 문제가 제기된다. 군대와 시민 공동체 사이에는 국가라는 공적 행위자가 매개가 되어 있고, 국가는 시민의 생명과 재산을 보호하고 안전에 대해 1차적인 책임을 지는 존재이다. 군대는 유일한 고객인 국가에만 봉사한다.⁶⁶⁾

민간군사기업의 윤리성 문제를 강조하는 사람들은 민간군사기업의 전쟁 참여가 궁극적으로 국가에 대해 여러 가지 형태의 부담을 가중시키게 될 것이라고 주장한다. 예컨대 신뢰성 문제와 정보 확산 문제에서 심각한 딜레마가 만들어질 수 있다.⁶⁷⁾ 즉 군사작전에 참여하는 군인들은 전투 현장에서의 여러 경험을 서로 공개하고 정보를 공유하는 것이 오히려 장려되는데, 민간군사기업이 전쟁에 참여하여 군과 함께 활동하는 경우 민간군사기업 청부업자들이 자신들의 경험과 정보를 군에 그대로 노출하기를 꺼려할 수 있다.⁶⁸⁾

군사적 윤리성의 측면에서 군과 민간군사기업은 인간의 생명에 대한 접근에서도 다소의 차이를 보인다. 군은 시민을 보호하고 국가에 책임을 진다는 점에서

66)_ Samuel S. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, MA: Belknap, 1957, p.15; Anthony Hartle, *Moral Issues in Military Decision Making*, KS: University Press of Kansas, 1989, p.21, 조한승, 앞의 논문, p.42 재인용.

67)_ Asa Kasher, "Interface Ethics: Military Forces and Private Military Companies", in Alexandra et al., eds., *Private Military and Security Companies: Ethics, Policies and Civil-military Relations*, London: Routledge, 2008, pp.239-240, 조한승, 앞의 논문, p.43 재인용.

68)_ 조한승, 위의 논문, p.43.

국가 구성원의 인간 존엄성을 존중해야만 한다. 특히 민주주의 사회에서 이러한 인간 존중의 인식은 군과 국가(시민사회) 상호간에 적용되어 나타난다. 다시 말해 군은 시민의 생명을 존중하고 보호해야 하면서, 동시에 국가(시민사회)는 군인을 전쟁터에 보내기 위해 전쟁 개입의 정당성을 밝혀야 하고, 희생자를 최소화하기 위해 노력해야 하며, 병사들의 생명을 지킬 수 있는 적절한 장비를 제공해야 하고, 생명에 위협적일 수 있는 불필요한 무모한 명령을 삼가야 한다. 물론 민간군사기업도 직원과 청부업자들의 생명을 보호하기 위해 여러 가지 조치를 시행하지만, 국가와 군 사이에서와 같은 인간 생명 존중의 의무사항들이 민간군사기업이 따라야 하는 필수조건은 아니다.⁶⁹⁾

이와 같은 문제를 미연에 방지하기 위해서는 이와 관련된 인적·물적 자원에 대해 각국의 국방부가 백서 속에 담아서 대외 공표할 필요가 있다. 불필요한 오해에 의해서 상호간에 불필요한 군비경쟁에 촉발되어서는 안될 것이다.

3. 기존 정의전쟁론의 영역 확장 문제

사이버 전쟁에 대한 윤리적 문제는 두 가지 점에서 보완될 필요가 있다. 우선 기존의 정의전쟁론은 전투 행위자를 군인으로 전제하고 논의된다. 그런데 전쟁(재래전쟁과 사이버전, 정의와 부정의)-행위자(민간계약자 변수 포함) 관계의 복합적인 관계를 전제한다면 이러한 도식화는 더욱 다변화될 수 있다. 사이버 전쟁은 민간군사기업과의 관계가 상존함을 전제하고 있기 때문에, 행위자 측면에서의 중간 영역(Semi-Just)이 필요하다. 또한 전쟁 자체의 정당성이 갖는 정당성도 사이버와 실체가 동시에 작동하기 때문에 이러한 점도 고려되어야 한다. 더 나아가 사이버 수단과 군인의 연계, 사이버 수단과 무인기와의 연계 등을 복합적으로 고려하면 더 많은 변수가 생길 수 있다(표 1. 참조).

69) Kasher, 앞의 논문, p.241, 조한승, 위의 논문, p.44 재인용.

표-1 민간군사기업을 상정한 사이버전쟁의 '전쟁자체[전투행위에서]의 정당성' 관계도

			Agent*					
			Just		Semi-Just		Unjust	
			Cyber	Real	Cyber	Real	Cyber	Real
War [In War]	Just	Cyber						
		Real		**				
	Unjust	Cyber						
		Real						

주 1) 행위자에는 군인, 무인기, 사이버무기 등이 있음.

2) 전통적인 전쟁과 민간군사기업이 동원된 전쟁에서는 영역에서의 정당성이 고려되지만, 사이버 전쟁은 이 영역을 포함한 다른 모든 영역과 연계될 수 있음.

둘째, 기존의 정의전쟁론은 전쟁의 시간적 계기에 따라 그 정당성을 논의한다. 즉 전쟁 개시 상황에서는 전쟁자체의 정당성(*Jus ad Bellum*)을, 전투 행위 중일 경우에는 전투 행위에 있어서의 정당성(*Jus in Bello*)을, 전쟁이 끝나고 민사심리 작전이 진행될 경우에는 전쟁후의 정당성(*Jus post Bellum*)을 다루고 있다.⁷⁰⁾ 사실 이 중에서 전쟁후의 정당성 개념은 보편적인 것은 아니지만 이라크 전쟁 당시 정규전보다 이후 민사심리작전 기간 동안 전사자 숫자가 더 많았던 점이 이와 같은 영역 확대에 영향을 준 것으로 보인다. 여기에 전쟁전의 정당성(*Jus ante Bellum*)이라는 영역을 추가할 필요성이 있음을 지적한다.⁷¹⁾ 사이버 전쟁은 재래전쟁에 비해 사전적 조치가 더 빈번하다. 양 당사자 간의 군사적 신뢰감이 전제된다면 오인에 의한 전면전의 가능성은 매우 낮아진다. 이런 점에서 사전적 조치의 필요성은 다른 뒤의 세 영역만큼이나 중요하다고 볼 수 있다.

4. 신 사이버 냉전시대 대비

북한은 한국 안보 문제에 있어서 영원한 공격 상수이다. 북한의 신문에 의하면,

70) 여기에 대한 종합적인 연구로는 다음 참조. Nigel D. White & Christian Henderson, *Research Handbook on International Conflict and Security Law: Jus ad Bellum, Jus in Bello and Jus post Bellum*, Edward Elgar Publishing 2013; Gary J. Bass, "Jus Post Bellum", *Philosophy & Public Affairs*, Philosophy & Public Affairs, 32(4), 2004.

71) 이에 대한 연구는 다음 참조. Edward T. Barrett, "Warfare in a New Domain: The Ethics of Military Cyber-Operations", *Journal of Military Ethics*, 2013, p.13.

“최첨단 과학기술 수단의 하나인 컴퓨터가 자본주의 나라에서 사람들에게 불안과 공포를 주는 파괴무기가 되고 있다”는 점을 인정하고 있다.⁷²⁾ 또한 북한은 사이버전 부대인 전자정찰국(121국)이 중국의 심양(瀋陽)에서 대남 사이버공격을 자행하고 있고, 또한 러시아의 도움을 받아서 사이버 전문가 양성교육을 하고 있다.⁷³⁾

북한은 재래식 공격방식은 여전히 유지되고 있으면서 동시에 사이버 상으로도 비군사적인 분야에 이르기까지 다양한 방식 정부기관은 물론이거니와 은행, 언론사 등을 대상으로 전방위적인 공격을 해오고 있다. 거기다 북한은 핵 및 미사일 개발과 시험발사를 끊임없이 하고 있는 실정이고 주변의 이해당사국들은 이러한 북한의 행태에 대해 우리 한국의 입장에서 쉽게 동조해주고 있지는 않아 보인다.

이와 같이 한반도를 둘러싼 전방위적 전쟁의 문제는 기본적으로 신냉전의 규범적 충돌이 재현되고 있다고 볼 수 있다. 구냉전이 이데올로기적 갈등이라고 한다면 신냉전은 철저한 국익에 바탕을 두면서 친미와 반미간의 세력균형이 이루어지고 있는 듯한 인상을 풍긴다(표 2. 참조).

표-2 국제규범을 둘러싼 서방과 중·러의 입장 차

구분	서방 그룹	중·러 협력
기본인식	사이버 공간: 국제공역(global commons)	사이버 공간: 국가 영토의 일부
국제규범	기존 전쟁법(jus in bello), 개전법규(jus ad bellum) 적용	여타 군축 조약과 같은 새로운 국제법 창설 필요
사이버 공간에서의 정부 통제	-인터넷상 표현의 자유, 인권 등 보편적 권리 강조 -정보의 자유로운 흐름 강조	국가주권 및 정부의 사이버 공간 통제권 강조
인터넷 거버넌스	정부, 기업, 시민사회 등 다중이해관계자 참여 거버넌스 선호	정부 중심의 새로운 거버넌스 선호

출처: 유준구, “사이버안보 문제와 국제법의 적용”, 『국제법학회논총』, 60(3), 2015, p.154.

사이버 전쟁의 확산으로 전쟁윤리적인 대비를 해야 하는 당위성은 언제나 전

72) 『로동신문』, 2003.4.12.

73) 북한의 사이버전 수행능력에 대해서는 다음 연구 참조. 윤규식, “북한의 사이버전 능력과 위협 전망”, 『군사논단』, 68, 2011; 배달형, “국가군사전략급 수준에서 북한 사이버 위협과 한국군의 대응방향”, 『전략연구』 52, 2011; 이상호, “북한 사이버 심리전의 실체와 대응방향”, 『한국정치외교사논총』 33(1), 2011; 김인수·KMARMA, “북한 사이버전 수행능력의 평가와 전망”, 『통일정책연구』 24(1), 2015;

제된다. 사이버 전쟁에 대한 대비는 국가 전체의 비상대비계획을 전제하고 이루어져야 한다(그림 5. 참조).

그림-5 새로운 세대의 전쟁에 대비한 전 분쟁 스펙트럼의 효과적 대처 모형



출처: Tom Burns, G. M. Stalker, *Management Innovation*, Routledge Kegan & Paul, 1962[1961]; Richard L. Daft, *Management*, Harcourt College Pub., 1992; 배달형, “4세대전쟁 및 비대칭 위협 관점의 사이버전 및 사이버심리전 발전방향”, 『전략연구』 제65호, 2015, p.154.

우리나라 정치학과 군사학에서도 ‘4세대 전쟁’, ‘포괄적 안보’(comprehensive security) 등의 개념을 도입한지도 오래되었다. 평상시에 이러한 개념으로 업무를 추진하는 정부부처는 그렇게 많지 않을 듯하다. 부처 이기주의가 지나치게 만연되어 있다. 이러한 개념을 보다 복합적으로 준비하기 위해서는 정부부처가 비상대비계획인 ‘충무계획’을 사이버 전쟁과 관련해서 보완·정비해야 한다. 그리고 해마다 실시하는 을지프리덤가디언(UFG)⁷⁴⁾에서 충무계획과 군사작전계획과의 연계성을 심층적으로 점검해야 할 것이다.

V. 맺음말

이 연구는 사이버 전쟁의 확산 추세와 전쟁윤리적 과제를 탐색하여, 정책적 시사점을 도출하는 데 목적으로 두고 진행되었다. 한국군이 안고 있는 사이버 전쟁에 대비한 중압감은 그 어느 때보다 무겁다. 북한의 재래식 군사도발은 계속해서 진행되고 있고, 핵 및 미사일을 비롯한 대량살상무기의 개발, 그리고 사이버 공격의 끊이질 않고 있다. 이러한 북한의 도발은 한국의 군대에만 국한되는 것이 아니라 많은 공공기관을 무차별적으로 공격의 대상으로 삼고 있다는 점에서 더 위험하다.

사이버 전쟁은 속도, 강도, 범위 등의 측면에서 상상을 초월할 정도의 위력을 가지고 있다. 그리고 사이버상에서 무력의 수단으로 동원되는 다양한 기술들이 실제 공간의 다양한 인적, 물적 자원과 결합하게 되면 더 큰 파급을 갖게 된다. 이와 같이 사이버 전쟁은 그 자체로 모든 문제가 시작되고 끝나는 것이 아니다.

사이버 전쟁은 윤리적인 측면에서 많은 학자들에 의해서 그 사태의 심각성이

74) 을지프리덤가디언(Ulchi-Freedom Guardian: UFG)은 2008년까지 을지포커스렌즈(Ulchi-Focus Lens)로도 알려져 있는 대한민국과 미국간의 합동 군사 훈련이다. 이 군사 훈련의 명칭은 고구려의 을지문덕 장군의 이름에서 유래한다. 한국 전쟁의 휴전 이후 북한 조선인민군의 공격을 방어하기 위해 매년마다 시행되고 있다. 2015년에 시행되는 대한민국의 전시작전권 환수를 위해 대한민국 육군과 해군 참모총장에게 작전지휘권을 부여하는 개편안이 2011년도 훈련에 도입되었다. 대한민 국군 56,000여명(+증원군 3,000명)과 미국군 30,000여명이 동원되었으며, 8월 16일부터 26일까지 10일 동안 진행하였다. 『위키 백과』, https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9D%84%EC%A7%80_%ED%94%84%EB%A6%AC%EB%8D%A4_%EA%B0%80%EB%94%94%EC%96%B8, 2016.11.8. 검색.

제검토되고 있다. 대체로 정의전쟁론의 방법론이 동원되는 경우가 많다. 그러나 사이버 전쟁은 기존의 정의전쟁론의 방법론으로도 다 설명되지 않는 부분이 많다. 대개 전쟁의 전개 순서에 따라 윤리적 평가 영역을 별도로 추가하는 방식의 논의가 필요하고, 또한 사이버 공간/행위자와 실제 공간/행위자간의 관계, 사이버 공간/행위자와 다른 사이버 공간/행위자간의 관계 등 다양한 형태의 관계 매트릭스 속에서 다층적으로 분석될 필요가 있다.

사이버 전쟁과 윤리적 문제에 대해서는 군 내부적으로 국군사이버사령부에 국한되어서는 안되고, 범정부적 차원의 사이버대응책이 필요하며, 윤리학계와의 교류가 필요하다. 사이버 전쟁과 관련하여 군인정신의 덕목체계를 재정비하는 노력이 필요하다. 또한 정부는 국제적 공조체계를 지속적으로 탐색하고 연대를 도모해나가는 것이 필수적이라고 본다.

이와 같은 연구결론을 토대로, 이 연구는 다음 몇 가지의 정책적 제안을 하고자 한다. 우선 국방부는 전쟁법과 전쟁윤리 전공학자들과 상의하여 TM과 같은 한국형 사이버전쟁 매뉴얼을 만들어야 한다. 둘째, 국방부는 재래식 전쟁 뿐만 아니라 사이버 전쟁과 관련한 윤리적 문제점에 대해서도 장병정신교육을 위한 지침서에 포함해서 기술해야 한다. 셋째, 국방부는 국민안전처 등을 포함한 범정부적 차원에서 하계 을지프리덤가디언(UFG)에서 적의 사이버 공격에 대응할 수 있는 방안들을 상정하여 훈련을 실시하고, 그와 같은 내용을 충무계획과 작전계획에 반영해야 한다. 그리고 이러한 훈련 내용을 보도자료로 해서 국민들에게 홍보할 필요도 있다. 이는 국민들에게 국가 기능을 적극적으로 알리는 계기도 될 뿐만 아니라 향후 이 분야의 정책을 수립하기 위한 지지를 호소할 수 있는 좋은 소재가 될 수도 있기 때문이다. 넷째, 국방부는 현재로서는 군의 전투원이자 장차 대한민국의 훌륭한 시민이 될 군 장병들에게 다양한 군내의 홍보수단, 즉 국방홍보원의 국방뉴스, 국방일보, 국방저널 등의 매체를 통해서 사이버 전쟁에 대한 장병들의 인식을 개선하기 위한 노력을 꾸준히 해 나가야 한다. 안보 및 국방 정책의 기본계획은 포괄적 안보와 4세대 전쟁 등을 개념적으로 전제하면서 실천 단계에서는 이러한 개념들이 희석되는 느낌을 준다. 다섯째, 군의 정신전력에 대한 연구와 교육을 전담하는 국방정신전력원은 사이버 전쟁윤리에 대한 기초적인 연구에 착수해야 하며, 기본적인 행동 매뉴얼 등을 조속히 마련해야 한다. 특히 사이버 전쟁과 기존의 군인정신 덕목과의 충돌 문제 등을 집중적으로 보완해서

개발해야 한다. 여섯째, 국방부는 다양한 안보관련 양자회담(SCM, MCM 등)과 다자회담(ARF, APEC 등)에 북한의 핵문제 뿐만 아니라 사이버 도발에 대한 대응책을 의제로 상정하여 국제적인 연대를 강화해 나갈 필요가 있다.

이 연구는 사이버 전쟁의 확산 국면에서 그 문제를 전쟁윤리의 시각에서 분석하고 몇 가지 정책적 대안을 제시했다. 사이버 전쟁윤리를 제대로 분석하고 대응하기 위해서는 윤리학에서의 “사실에서 당위를 도출할 수 없다”고 하는 도덕적 회의주의보다는 “사실 자체에 당위를 포함하고 있다”는 전향적 윤리적 인식이 필요하다. 우리의 말 한 마디, 우리의 키보드 글자 한 자 속에도 적대적, 우호적 의지 자체가 담겨 있는 것이다. 이것이 곧 나라를 사랑하는 건전한 국민안보의식의 출발점이라고 할 수 있다. 결국 사이버상의 가상적 안보 공간도 우리의 현실계의 나라사랑의 연장선상에서 논의될 수 있음을 알 수 있다.

[부록] Tallin Manual의 목차

제 1 부 국제사이버안보법

1장. 국가와 사이버 공간

1절. 주권, 관할권 및 통제권

규칙 1 - 주권

규칙 2 - 관할권

규칙 3 - 기국 및 등록국의 관할권

규칙 4 - 주권 면제 및 불가침

규칙 5 - 사이버 기반 시설의 통제

2절. 국가 책임

규칙 6 - 국가의 법적 책임

규칙 7 - 정부의 사이버 기반 시설에서 착수된 사이버 작전

규칙 8 - 타국을 경유한 사이버 작전

규칙 9 - 대응 조치

2장. 무력의 사용

1절. 무력 사용의 금지

규칙 10 - 무력의 사용 및 위협의 금지

규칙 11 - 무력 사용의 정의

규칙 12 - 무력에 의한 위협의 정의

2절. 자위

규칙 13 - 무력 공격에 대한 자위

규칙 14 - 필요성과 비례성

규칙 15 - 임박성과 즉각성

규칙 16 - 집단적 자위

규칙 17 - 자위 조치의 보고

3절. 정부 간 국제기구의 행위

규칙 18 - 국제연합 안전보장이사회

규칙 19 - 지역적 기구

제 2 부 사이버무력충돌법

3장. 무력충돌법 일반

규칙 20 - 무력충돌법의 적용 가능성

규칙 21 - 지리적 제한

규칙 22 - 국제적 무력 충돌로서의 특성

규칙 23 - 비국제적 무력 충돌로서의 특성

규칙 24 - 지휘관과 상급자의 형사 책임

4장. 적대 행위 143

1절. 무력 충돌에의 참가

규칙 25 - 참가 일반

규칙 26 - 군대의 구성원

규칙 27 - 의용군

규칙 28 - 용병

규칙 29 - 민간인

2절. 공격 일반

규칙 30 - 사이버 공격의 정의

규칙 31 - 식별

3절. 대인 공격

규칙 32 - 민간인 공격 금지

규칙 33 - 사람의 지위에 대한 의심

규칙 34 - 공격의 합법적 대상인 사람

규칙 35 - 적대 행위에 직접 참가한 민간인

규칙 36 - 테러 공격 179

4절. 목표에 대한 공격 183

규칙 37 - 민간 물자에 대한 공격 금지

규칙 38 - 민간 물자와 군사 목표

규칙 39 - 민간 및 군사적 목적을 위해 사용된 물자

규칙 40 - 물자의 지위에 대한 의심

5절. 전쟁의 수단과 방법

규칙 41 - 전쟁의 수단과 방법의 정의

규칙 42 - 과도한 상해 또는 불필요한 고통

규칙 43 - 무차별적 수단 또는 방법

규칙 44 - 사이버 부비트랩

규칙 45 - 기아

규칙 46 - 전시 보복

규칙 47 - 제1 추가 의정서에 따른 보복

규칙 48 - 무기 검토

6절. 공격 행위

규칙 49 - 무차별 공격

규칙 50 - 명백히 분리되고 구별되는 군사 목표물

규칙 51 - 비례성

7절. 사전 주의

규칙 52 - 꾸준한 주의

규칙 53 - 표적의 확인

규칙 54 - 수단 또는 방법의 선택

규칙 55 - 비례성에 관한 사전 주의

규칙 56 - 표적의 선택

규칙 57 - 공격의 취소 또는 중지

규칙 58 - 경고

규칙 59 - 사이버 공격의 효과에 대한 사전 주의

8절. 배신, 부적절한 이용 및 간첩 행위

규칙 60 - 배신

규칙 61 - 계략

규칙 62 - 보호 표지의 부적절한 사용

규칙 63 - 국제연합 표장의 부적절한 사용

규칙 64 - 적군 표지의 부적절한 사용

규칙 65 - 중립 표지의 부적절한 사용

규칙 66 - 사이버 간첩 행위

9절. 봉쇄와 구역

규칙 67 - 봉쇄의 유지 및 집행

규칙 68 - 중립 활동에 대한 봉쇄의 효과

규칙 69 - 구역

5장. 특정한 사람, 물자 및 활동

1절. 의무 요원 및 종교 요원, 의무 부대, 수송 수단 및 자재

규칙 70 - 의무 요원 및 종교 요원, 의무 부대 및 수송 수단

규칙 71 - 의무용 컴퓨터, 컴퓨터 네트워크 및 데이터

규칙 72 - 식별

규칙 73 - 보호의 상실 및 경고

2절. 국제연합의 요원, 시설, 자재, 부대 및 차량

규칙 74 - 국제연합의 요원, 시설, 자재, 부대 및 차량

3절. 피구금인

규칙 75 - 피구금인의 보호

규칙 76 - 피구금인의 서신 왕래

규칙 77 - 강요된 군사 활동 참여

4절. 아동

규칙 78 - 아동의 보호

5절. 언론인

규칙 79 - 언론인의 보호

6절. 위험한 물리력을 포함하고 있는 시설물

규칙 80 - 댐, 제방 및 원자력 발전소에 대한 공격 중 주의 의무

7절. 민간 주민의 생존에 불가결한 물건 319

규칙 81 - 생존에 불가결한 사물에 대한 보호

8절. 문화재

규칙 82 - 문화재의 존중 및 보호

9절. 자연환경

규칙 83 - 자연환경의 보호

10절. 외교 문서 및 통신

규칙 84 - 외교 문서 및 통신의 보호

11절. 집단적 처벌

규칙 85 - 집단적 처벌

12절. 인도적 지원

규칙 86 - 인도적 지원

6장. 점령

규칙 87 - 점령 지역에서 보호 받는 자에 대한 존중

규칙 88 - 점령 지역의 공공질서 및 안전

규칙 89 - 점령군의 안보

규칙 90 - 재산의 몰수 및 징발

7장. 중립

규칙 91 - 중립적 사이버 기반 시설의 보호

규칙 92 - 중립 영역 내의 사이버 작전

규칙 93 - 중립 의무

규칙 94 - 위반에 대한 충돌 당사국의 대응

규칙 95 - 중립 및 안전보장이사회의 조치

출처: NATO 사이버방어센터 초청 국제전문가그룹, 마이클 N. 슈미트 편, 한국전자통신연구원
부설연구소 역, 『탈린매뉴얼: 사이버 전쟁에 적용 가능한 국제법』, 글과생각, 2014.

VI. 참고문헌

1. 한글자료

- 공군사관학교, 『현대의 군대윤리』, 청원: 공군교재창, 2000.
- 국방부, 『정신교육기본교재』, 2013.
- 김인수·KMARMA, “북한 사이버전 수행능력의 평가와 전망”, 『통일정책연구』 24(1), 2015.
- 김한식·박균열, 『국제정치에 윤리가 적용될 수 있는가』, 철학과현실사, 2004.
- 김홍광, 『북한의 정보전전략과 그 수행방법』, NK지식연대, 2011.
- 김홍석, 『사이버 테러와 국가안보』, 저스티스, 2010.
- 마이클 N. 슈미트 편, 한국전자통신연구원 부설연구소 역, 『탈린 매뉴얼: 사이버 전쟁에 적용 가능한 국제법』, 글과생각, 2014.
- 박균열, “제1장 전쟁과 평화의 윤리”, 『평화안보와 가치교육』, 한국학술정보(주), 2006.
- 박기갑·신소현, “2013년 사이버전쟁에 적용 가능한 국제법에 관한 Tallinn 지침서”, 『국제법평론』, 제 37호, 2013.
- 박노형·정명현, “사이버전의 국제법적 분석을 위한 기본개념의 연구”, 『국제법학회논총』 59(2), 2014.
- 박대우, “대한민국 국군의 사이버전 대응”, 『군사논단』, 제75호, 2013.
- 박상길·김남준 공편, 『군대윤리』, 진해: 해군사관학교, 1999
- 박준성, “마이클 왈쩌의 정의전쟁론: 그 이론적 구성체계와 한계에 대한 비판적 고찰”, 『철학연구』, 제68집, 2010.
- 배달형, “4세대전쟁 및 비대칭 위협 관점의 사이버전 및 사이버심리전 발전방향”, 『전략연구』 65, 2015.
- 배달형, “4세대전쟁 및 비대칭 위협 관점의 사이버전 및 사이버심리전 발전방향”, 『전략연구』 제65호, 2015.
- 배달형, “국가군사전략급 수준에서 북한 사이버 위협과 한국군의 대응방향”, 『전략연구』 52, 2011.
- 변상정, “쿨워(Cool War) 시대 사이버 위협과 사이버 안보 강화 방안”, 『군사논단』, 제76호, 2013.
- 엄정호 외, 『사이버전 개론』, 홍릉과학출판사, 2012.
- 유준구, “사이버안보 문제와 국제법의 적용”, 『국제법학회논총』, 60(3), 2015.
- 육군사관학교(조승옥외), 『군대윤리』, 지문당, 2013.
- 윤규식, “북한의 사이버전 능력과 위협 전망”, 『군사논단』, 68, 2011.
- 윤영돈, “제6장 정의전쟁론의 이론과 실제”, 박균열 외, 『국가안보와 군대윤리』, 한국학술정보(주), 2008, pp.253-277.
- 이민수, 『전쟁과 윤리: 도덕적 딜레마와 해결방안의 모색』, 철학과현실사, 1998,
- 이민수, 『전쟁과 윤리: 도덕적 딜레마와 해결방안의 모색』, 철학과현실사, 1998.

- 이상호, “북한 사이버 심리전의 실체와 대응방향”, 『한국정치외교사논총』 33(1), 2011.
- 조한승, “민간군사기업의 전쟁 외주가 전쟁 양상 변화에 미치는 영향”, 『국방연구』, 55(1), 2012.
- 최광복, “사이버전 대비차원의 국방정보보호 관리체계 개념 연구”, 『군사논단』, 제70호, 2012.
- 최은광, “하버마스 담론윤리의 이상화 전략”, 『윤리연구』 109, 2016.
- 황경식, “전쟁과 평화 그리고 정의”, 『철학연구』, 제68집, 2005.
- 『로동신문』, 2003.4.12.
- Habermas, J., 변종필 역, “하버마스의 진리이론”, 『안암법학』 3, 안암법학회, 1995.
- Habermas, J., 한승완 역, 『공론장의 구조변동』, 나남출판사, 2000.
- Hartle, Anthony, *Moral Issues in Military Decision Making*, KS: University Press of Kansas, 1989.
- Heidegger, Martin, 신상희 역, 『숲길』(Holzwege), 나남출판사, 2008.
- Heidegger, Martin, 전양범 역, 『존재와 시간』(Sein und Zeit), 동서문화사, 2015.
- NATO 사이버방어센터 초청 국제전문가그룹, 마이클 N. 슈미트 편, 한국전자통신연구원 부설연구소 역, 『탈린매뉴얼: 사이버 전쟁에 적용 가능한 국제법』, 글과생각, 2014.
- Sandel, Michael J., 이창신 역, 『정의란 무엇인가』, 김영사, 2009.
- Walzer, M., 유흥림 외역, 『전쟁과 정의』(Arguing about War), 인간사랑, 2009[2004].

2. 외국자료

- Alvarez, Lizette & Erik Eckholm, “Purple Heart Is Ruled Out for Traumatic Stress”, *New York Times*, January 8, 2009.
- Anscombe, G. E. M., *War and Morality, Nuclear Weapons: A Catholic Response*, ed., Walter Stein, New York: Sheed and Ward, 1961.
- Arguilla, J., “Ethics and Information Warfare”, in: Z. Khalizad, J. White, A. Marshall, eds., *Strategic Appraisal: The Changing Role of Information in Warfare*, CA: RAND Corporation, 1999, pp.379-401.
- Axinn, Sidney, *A Moral Military*, Temple University Press, 1989.
- Barrett, Edward T. “Warfare in a New Domain: The Ethics of Military Cyber-Operations”, *Journal of Military Ethics*, 2013.
- Barrett, Edward T., “Warfare in a New Domain: The Ethics of Military Cyber-Operations”, *Journal of Military Ethics*, 12(1), 2013, pp.4-17.
- Barrett, Edward T., *Market Failure: The Moral Hazards of Private Military Corporations*, unpublished, US Naval Academy McCain Conference, Annapolis, MD, 2009.
- Barrett, Edward, “Reliable Old Wineskins: The Applicability of the Just War Tradition to Military Cyber Operations”. *Philosophy & Technology*, 28(3), Sep 2015, pp.387-405.
- Bass, Gary J., “Jus Post Bellum”, *Philosophy & Public Affairs*, Philosophy & Public Affairs,

- 32(4), 2004.
- Boudreau, Tyler E., "Troubled Minds and Purple Hearts", *New York Times*, January 26, 2009, A21.
- Bowett, Derek W., *Self-Defence in International Law*, Manchester University Press, 1958.
- Brownlie, Ian, *International Law and the Use of Force between States*, 1963.
- Burns, Tom, G. M. Stalker, *Management Innovation*, Routledge Kegan & Paul, 1962[1961]; Richard L. Daft, *Management*, Harcourt College Pub., 1992.
- Clemmons, Byard Q., Gary D. Brown, "Cyberwarfare: Ways, Warriors and Weapons of Mass Destruction", *Military Review*, Sep/Oct 1999, p.37.
- Cohen, Marshall, ed., *War and Moral Responsibility*, Princeton University Press, 1974.
- Danks, David, Joseph H. Danks, "The Moral Permissibility of Automated Responses During Cyberwarfare", *Journal of Military Ethics*, 12(1), 2013, pp.18-33.
- Dipert, Randall, "Other-than-Internet(OTI) Cyberwarfare: Challenges for Ethics, Law, and Policy", *Journal of Military Ethics*, 12(1), 2013, pp.34-53.
- Dipert, Randall, "Preventive War and the Epistemological Dimension of the Morality of War", *Journal of Military Ethics*, 5(1), 2006, pp.32-54.
- Dipert, Randall, *Act, Policy, and Mathematical Calculation in the Philosophy of the Morality of War*, International Society for Military Ethics Conference (ISME, formerly JSCOPE), University of San Diego, CA, 2008.
- Dipert, Randall, The Ethics of Cyberwarfare, *Journal of Military Ethics*, 9(4), 2010, pp.384-410.
- Dorn, A. Walter, "How Just Were America's Wars? A Survey of Experts Using a Just War Index", *International Studies Perspectives*, 16(3), Aug 2015, pp.270-285.
- Durante, Massimo, "Violence, Just Cyber War and Information", *Philosophy & Technology*, 28(3), Sep 2015, pp.369-385.
- Eberle, Christopher, "Just War and Cyberwar," *Journal of Military Ethics*, 2013, pp.54-67.
- Ellerman, D., *Modeling Policy Outcomes: Decision Making at Local Transit Agencies*, CRC Press, 1990.
- Feder, Norman Menachem, "Reading the UN Charter Connotatively: Toward a New Definition of Armed Attack", *Journal of International Law & Pol.* 415, 1986-1987.
- Fisher, David, "The Virtue of Justice and War", *Philosophia*, vol.41, 2013, pp.361-371.
- Fisher, David, *Morality and War: Can war be just in the twenty-first century?*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2011.
- Fitzsimmons, Scott, "Just war theory and private security companies", *International Affairs*, 91(5), Sep 2015, pp.1069-1084.
- Foot, Philippa, "The Problem of Abortion and the Doctrine of the Double Effect", *Oxford Review*,

- 5, 1967. reprinted in Foot, *Virtues and Vices and Other Essays in Moral Philosophy*, Berkeley: University of California Press, 1978.
- Hartle, Anthony, *Moral Issues in Military Decision Making*, KS: University Press of Kansas, 1989.
- Holmes, Robert C., *On War and Morality*, Princeton University Press, 1989.
- Huntington, Samuel S., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, MA: Belknap, 1957.
- Huskey, Kristine A., "Accountability for Private Military and Security Contractors in the International Legal Regime", *Criminal Justice Ethics*, 31(3), 2012.
- International Court of Justice, *CASE CONCERNING MILITARY AND PARAMILITARY ACTIVITIES IN AND AGAINST NICARAGUA (NICARAGUA v. UNITED STATES OF AMERICA) JURISDICTION OF THE COURT AND ADMISSIBILITY OF THE APPLICATION*, http://www.icj-cij.org/docket/files/70/648_5.pdf,
- Kant, I., *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*, trans. M. Campbell Smith, Create Space Independent Publishing Platform, 2016[1796].
- Kasher, Asa, "Interface Ethics: Military Forces and Private Military Companies", in Alexandra et al., eds., *Private Military and Security Companies: Ethics, Policies and Civil-military Relations*, London: Routledge, 2008.
- Kshetri, Nir, "Cyberwarfare in the Korean Peninsula: Asymmetries and Strategic Response", *East Asia: An International Quarterly*, 31(3), 2014, pp.183-201.
- Lang, Anthony, "Just War as Political Theory", *Political Theory*, 44(2), Apr 2016, pp.289-303.
- Lee, Steven, "Double effect, double intention, and asymmetric warfare", *Journal of Military Ethics*, 3(3), 2004, pp.233-251.
- Libicki, M., *Cyberdeterrence and Cyberwar*, CA: RAND Project Air Force, RAND Corporation, 2009.
- Mack, Andrew, "Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict", *World Politics*, 27(2), 1975, pp.175-200.
- McIntyre, A., "Doctrine of Double Effect", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2009.
- McIntyre, A., "Doing Away with Double Effect", *Ethics*, 111, 2001.
- Melzer, Yehuda, *Concepts of Just War*, A. W. Sujthoff International Publishing Company, 1975.
- Military News*, 2013.2.15.
- Murray, John Courtney, *Morality and Modern War*, The Council on Religion and International Affairs, 1968.
- Norris, Kristopher, "Deliberating Just War", *Journal of Religious Ethics*, 43(1), Mar 2015, pp.178-184.

- O'Driscoll, Cian "Rewriting the Just War Tradition: Just War in Classical Greek Political Thought and Practice", *International Studies Quarterly*, 59(1), Mar 2015, pp.1-10.
- Orend, B., *War and International Justice: A Kantian Perspective*, Waterloo, On: Wilfrid Laurier University Press, 2000.
- Oxford Dictionaries, *Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, 2010.
- Paskins, Barrie, & Michael Dockrill, *The Ethics of War*, University of Minnesota Press, 1979.
- Pattison, James, "When Is It Right to Fight? Just War Theory and the Individual-Centric Approach", *Ethic Theory Moral Prac*, vol.16, 2013, pp.35-54.
- Philpott, D., *Just and unjust peace: An ethic of political reconciliation*, New York: Oxford University Press, 2012.
- Potter, Ralph B., *War and Moral Discourse*, John Knox Press, 1969.
- Quinn, Warren S., Actions, "Intentions, and Consequences: The Doctrine of Double Effect", *Philosophy and Public Affairs*, 18, 1989.
- Rowe, Neil C., "The Ethics of Cyberweapons in Warfare", *International Journal of Cyberethics*, 1(1), 2010.
- Schmitt, Michael N. et al. eds., *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press, 2013.
- Schmitt, Michael N., "Cyber Operations and the Jus ad Bellum revised", *Villanova Law Review*, vol.56, 2011.
- Schmitt, Michael, "Cyber Operations and the Jus in Bello: Key Issues", in: Raul A. Pedrozo & Daria P. Wollschlaeger, eds., *International Law and the Changing Character of War*, vol.87, Newport, RI: US Naval War College, 2011, pp.89-110.
- Schmitt, Michael, "Cyber Operations in International Law: The Use of Force, Collective Security, Self-Defense, and Armed Conflicts", in: *Proceedings of a Workshop on Deterring Cyberattacks*, Washington, DC: The National Research Council, 2010, pp.151-179.
- Sheldon, John B., "Geopolitics and Cyber Power: Why Geography Still Matters", *American Foreign Policy Interests*, 36, 2014, pp.286-293.
- Talbot, D., "Moore's Outlaws", *Technology Review*, 2010.
- Wakin, Malham M., ed., *War, Morality, and the Military Profession*, Westview Press, Inc., 1986.
- Wakin, Malham M., *War, Morality, and the Military Profession*, Westview Press, 1986.
- Walzer, M., *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with historical Illustrations*, NY: Basic Books, 1992.
- Weinberger, Sharon, "Is this the start of Cyberwarfare?", *Nature*, 474, 2011,
- White, Nigel D. & Christian Henderson, *Research Handbook on International Conflict and Security Law: Jus ad Bellum, Jus in Bello and Jus post Bellum*, Edward Elgar Publishing 2013.

북한체제 유지 및 작동규범 연구 : 헌법과 당규약

경기대학교 박 상 철

북한체제 유지 및 작동규범 연구 : 헌법과 당규약

박 상 철*

연 구 요 약

북한체제 유지 규범으로서 북한헌법과 노동당 규약 분석은 북한체제를 밝히는데 있어 필수적이다. 본 보고서에서는 북한체제의 유지 및 작동 규범으로서 헌법과 당규약을 연구함에 있어서 첫째, 북한에서 헌법의 실체와 연혁 및 규범적 의미를 밝히고, 헌법의 정치적 위상과 비입헌성 즉, 비민주성을 확인한다. 둘째, 북한헌법과 노동당의 관계를 규명하고, 조선노동당 규약의 변화와 특징으로 ‘권력투쟁과 유일지배체제 시기’, ‘유일사상체제 : 수령중심 당국가체제’, ‘김정일 시기 당형해화’, ‘김정은 시기 권력승계와 당국가체제 강화’ 등으로 그 변화추이를 분석하였다.

북한의 2016년 헌법과 당규약 개정은 현실적인 권력구조와 권력승계에 대한 명분을 부여하기 위한 수단으로 활용되었다. 이는 일반적인 사회주의 당-국가체제의 당규약 내지 헌법이 갖는 최소한의 규범성마저도 부여되지 못하고 ‘수령국가체제’의 변화만을 반영하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

특히 변화된 2016년 헌법과 당규약은 김정은에게로의 권력승계 완성과 권력집중이 마무리 되었다는 것을 공표했다는 의미가 가장 크다 할 것이다. 변화된 헌법과 당규약은 북한이 여전히 수령국가체제를 견고하게 유지할 것이라는 것을 예측하게 하는 것이다. 그리고 김일성·김정일주의와 김정일애국주의에 그 동안의 주체사상, 선군사상, 강성대국론 등을 내포시키고 있는 것으로 평가할 수 있다.

북한헌법은 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정하고, 당규약에서는 조선로동당을 김일성·김정일의 당으로 규정하였다. 당과 국가의 지도이념으로 김일성·김정일주의를 채택하였으며 김정은을 중심으로 김일성·김정일주의를 계승·발전시키는 것을 당과 당원, 국가와 국민의 의무로 명시함으로써 수령-당-국가체제 권력구조의 견고함을 과시하고 있는 것이다.

* 경기대학교 한반도전략문제연구소 소장

목 차

요 약	349
I. 문제 제기	351
II. 북한체제에서 헌법의 실체와 연혁 및 규범적 의미	352
1. 북한헌법의 실체와 입헌성 문제	352
2. 북한헌법 형성과 변화	358
3. 김정은 체제 전후 북한헌법 변화	367
III. 북한헌법과 노동당의 관계 및 당규약 연혁적 분석	370
1. 북한헌법의 정치적 지위와 노동당	370
2. 당규약 변화와 특징	373
3. 조선노동당 규약 변화추이	380
IV. 현행 북한체제 유지 규범 : 2016년 당규약과 헌법 분석	408
1. 변화된 2016년 북한헌법 분석	408
2. 변화된 2016년 노동당 규약 분석	410
V. 결어	420
[부록1] 북한 헌법의 주요변화 요약	425
[부록2] 북한 조선노동당 규약의 주요변화 요약	427
VI. 참고문헌	429

I. 문제 제기

최근(2016년 5월, 6월) 북한에서 헌법과 노동당 규약이 개정¹⁾된 것으로 김정은 체제의 유지 및 작동 규범이 외형상 완성되었다 해도 과언이 아니다. 30년 동안 묶여있던 당규약의 개정과 김정은이 노동당 위원장, 국무위원장직을 맡은 것 자체가 김정일 시대와 달리 당중심의 북한체제를 표방하는 것이다. 이처럼 김정은의 선당정치(先黨政治)로의 전환의 핵심은 김정은 1인권력체제유지의 가장 좋은 통로로 노동당을 활용한 것이지 기존의 선군정치가 완전 폐기된 것으로 볼 수 없을 것이다.

이와 같이 변화된 2016년 북한헌법과 2016년 노동당 규약을 차근차근 해석해 나갈 때 북한체제의 유지·작동규범을 정확히 분석해 낼 수 있다. 한국지식·전문학계의 북한학의 맹점과 취약점은 분석대상의 정보 부재에서 비롯되는데, 북한체제의 유지 규범 및 작동시스템인 헌법과 당규약은 그 내용이 만천하에 알려진 것이니만큼 이에 대한 치밀한 북한학적 연구와 분석은 용이한 편이다.

그리고 북한학 연구의 또 하나의 취약점으로 남남갈등 수준의 보수·진보 간 또는 여·야간 이념대립 구조 때문에 북한현상에 대한 객관적인 연구가 불가능하다는 점을 지적할 수 있다. 따라서 북한헌법과 노동당규약 연구에 있어서만큼은 탈이념적·사회과학적 연구를 위하여 정확한 해석과 분석 이후에 서로 다른 북한관(北韓觀) 및 대북정책인식의 차이를 감안한 토론이 반드시 있어야 하고 그를 위한 기본적 연구가 축적되어야 한다.

북한체제를 유지시키는 규범으로서 북한헌법과 노동당 규약 분석은 북한체제를 작동시키는 시스템을 밝히는데 있어 필수적이다. 현재의 북한 헌법은 김정은 절대권력을 견제와 균형 그리고 제한 없이 작동되게끔 기여하고 있고, 당국가체제로서 북한의 노동당 규약은 북한권력현상의 상위에서 보다 포괄적이고 구체적으로 권력의 절대성을 강화시키고 있다.

이에 북한 권력의 절대성과 무한성을 보장하고 있는 노동당 규약 및 북한헌법의 실체를 밝힘으로서 향후 북한체제 유지구조를 규명하고, 더 나아가 혹 발생할

1) 노동당 규약의 개정은 1980년 이래 2010년까지 전혀 개정이 없었다. 이는 김정일 체제가 헌법에 국방위원회를 신설하면서 선군정치와 권력의 기본축으로서 헌법을 중시여기면서 노동당 규약을 방치했던 결과이다. 그러나 김정은 시기에 접어들면서 권력의 절대성 강화를 위한 조치로서 노동당 규약을 '살아있는 통치규범'으로 부활시킨 것으로 볼 수 있다.

수 있는 북한체제의 권력혼란현상의 빈틈이 어디에서 시작될 수 있는가에 대한 방향으로 연구의 진척도 있을 수 있다고 본다. 이를 위해 본 보고서에서는 북한체제의 유지 및 작동 규범으로서 헌법과 당규약을 연구함에 있어서 첫째, 북한에서 헌법의 실체와 연혁 및 규범적 의미를 밝히는데서 출발하였다. 북한의 법체계에서 헌법의 정치적 위상을 밝히고 북한헌법이 갖고 있는 비입헌성 즉, 비민주성을 확인한다.

둘째, 북한헌법의 규범력을 측정하기 위해서는 무엇보다 북한헌법과 노동당의 관계를 규명하는 것이 우선되어야 한다. 조선노동당 규약의 변화와 특징으로 권력투쟁과 유일지배체제 시기(1946-1966), 유일사상체제 : 수령중심 당국가체제(1966-1980), 김정일 시기 당형해화(1980-2010), 김정은 시기 권력승계와 당국가체제 강화(2010-2016) 등으로 그 변화추이를 분석하였다.

이러한 연구분석 결과, 변화된 2016년의 북한헌법과 노동당 규약은 김정은 권력의 절대성을 수호하기 위해서 만들어진 의도적인 헌법개정이요, 30년만의 당대회를 통한 조선노동당 규약 개정이었다. 예컨대, 헌법과 그 우위에 있는 노동당 규약이 절대권력자의 권력의 절대성을 위하여 모두 동원된 셈인데 이는 사회주의 국가권에서도 헌법과 공산당이 갖추어야 할 최소한의 규범성을 상실한 것으로서 향후 북한헌법과 당규약은 규범력의 최고성이 저하될 수밖에 없다 하겠다.

Ⅱ. 북한체제에서 헌법의 실체와 연혁 및 규범적 의미

1. 북한헌법의 실체와 입헌성 문제

1) 북한의 법체계와 헌법의 정치적 위상

헌법이란 국가통치체제와 국민의 기본권 보장을 규정한 국가의 근본법으로서 보통국가에서는 최고의 법이지만, 북한에서는 많은 부문이 예외이다. 근대 입헌주의 헌법은 국민의 자유와 권리를 보장하고, 국가권력의 제한을 두는 헌법으로서, 프랑스의 인권선언 제16조에 그 원리가 잘 나타나 있다. 즉, 국민주권의 원리, 기본권 보장의 원리, 권력분립의 원리, 성문법의 원리, 경성헌법의 원리 등이

반영되어 있어야 국민이 주인이라는 민주주의가 있는 즉, 입헌주의적 의미의 헌법이라고 할 수 있다. 그러나 북한과 중국 등의 헌법은 법제정권자가 내린 정치적 결단으로서의 전제적 헌법에 가깝다.

당국가체제인 북한식의 사회주의 헌법은 김일성 주도하에 스탈린의 36년 헌법의 틀을 모방하여 국가권력구조를 형성하면서 성안하였다. 그로 인하여 헌법으로서의 보편적 가치는 희박하다. 당시 북한의 법들은 대부분 김일성 주석 개인의 권력수호의 무기로서 작동되어 법의 기능이 그 본질과 보편성에서 벗어난 만큼 법의 대외적인 공표를 금한 경우가 허다하였다.²⁾ 이처럼 북한헌법은 국가 권력 간의 상호작용을 규범화 했다가보다 강권적 권력의 정당성 확보에 주안을 두었다고 보는 것이 타당하다. 이에 북한 헌법은 헌법으로서 최고규범성 보다는 당국가체제라는 정치체제하에서 북한의 권력구조의 작동시스템을 이해해야 한다는 관점에서 볼 때 연구의 가치를 갖는다 하겠다.

북한의 1948년 헌법은 최고인민회의 상임위원회가 집단적 국가원수의 지위에 있는 권력구조상 각료형 헌법 유형을 취하였으나, 김일성 1인의 권력 강화와 함께 1972년 헌법으로부터 국가주석에게 권한이 집중되는 중앙집권형 헌법으로 전환하였다.³⁾ 북한은 조선민주주의인민공화국 창건 이후 실질적인 정치권력적 정당성과 합법성이 결여되어 있었으나, 김일성이 권력을 장악하면서 사회주의 국가로서의 모습이 갖추어 졌다고 판단되자, 기존 헌법을 전면 개정하여 1972년 헌법에 와서야 '사회주의헌법'이라고 하였다. 북한의 최초 헌법에는 半봉건적·半제국주의적·半자본주의적 요소와 함께 사적소유를 명시하였으나, 1972년에 이르러 전 자산의 국유화를 선언하면서 계획경제체제를 헌법에 명시하였다. 이것이 바로 북한식 사회주의헌법의 효시이다.

북한헌법의 일반적인 체계는 김일성 교시(김정일 지도 또는 김정은 지시)-유일사상 10대 원칙-노동당 규약-노동당 강령·지침-사회주의헌법-내각의 정령 및 지침-성문법률 또는 부문법의 체계를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 북한의 법령체계는 그 발원이 명확하지 않다. 최고 권력자, 최고인민회의 등 다양한 출처에서 발의되고 있기 때문에 이를 명확히 설명하기란 쉽지 않다. 이처럼 북한

2) 박상철, 『한국정치법학론』(리북, 2008), p. 353.

3) 박영자, “북한 중앙 국가기관 특성과 체제운영 실태: ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독재’에 대한 비교사회주의”, 『동아연구』 제49집, (서강대학교 동아연구소, 2005), p. 262.

의 법체계는 국가통치의 규범으로서 제도적 정비가 매우 저조한 장식적 규범 체계에 불과했다. 대표적인 또 다른 사회주의의 중국헌법과 비교하더라도 북한헌법은 정치, 경제, 사회, 문화, 군사 등 제반분야에 대하여 기술하고 있지만, 그 중에서도 정치권력과 관련된 부분에 대하여 집중적으로 수정 및 개정을 해왔다. 뿐만 아니라 사회주의헌법의 성격 측면에서도 경제의 주체와 객체 그리고 사적 소유와 공적 소유에 대한 범위도 명확하게 규정짓지 않은 면이 많이 보인다. 따라서 북한헌법은 법률의 체계를 갖추었다기보다 형식적으로 성문화한 대외 표방용 규범 수준으로 보이는 것이 다분하다. 왜냐하면, 헌법이 통치 권력적 기재로서의 국가권력에 대한 상호 견제와 균형 그리고 국가권력의 남용을 억제하는 수단으로서의 역할이 존재하지 않기 때문이다.

북한에서는 김일성 가계의 교시와 지시가 기본법이자 통치행위이고 북한 사회를 지배하는 규범이다. 그러므로 북한의 헌법은 김정은의 통치행위를 위한 하나의 수단에 불과하다. 특히, 김일성 가계의 권력에 대한 합법성과 정치 권력적 당위성을 위하여 만들어진 문서로서 사회주의법계 중에서도 형식이나 내용 면에서 매우 수준이 저조하고 헌법으로서의 절대성이나 규범성 등이 현저히 떨어진다. 북한의 헌법은 김일성 가계의 교시-유일사상 10대원칙-당 규약-헌법의 순위로 그 권위가 있으므로 헌법은 국가의 보편적인 최고 규범이라기보다는 통치수단의 최고의 가치가 있을 뿐이다.

그럼에도 불구하고, 이에 대한 연구 분석을 하는 가장 큰 이유는 북한 창건 이후 김일성 가계의 통치권력구조 변화의 방향성을 찾는데 규준이 될 수 있기 때문이다. 현재까지는 김일성 가계의 통치와 관련하여 법에 대한 기준은 당 규약과 헌법보다 상위 규범인 수령체제 하의 ‘당의 유일사상 체계 확립의 10대 원칙’이다. 북한은 이것을 2013년에 수정하면서, 김일성과 김정일, 김정은을 동격화 하면서 프롤레타리아 독재 정권과 사회주의 그리고 공산주의를 대체하여 주체혁명과 자본주의 사상의 유입 차단, 핵 무력에 대한 내용 등을 반영하였다.

2) 북한헌법의 입헌성(민주성) 부재

헌법이 국가의 기본법으로서 최고성을 가진다고 하는 의미는 그 헌법이 통치 규범으로서 절대성을 국민으로부터 부여받았기 때문이다. 이는 바로 국민의 의사에 동의하는 법이 만들어졌기 때문에 “입헌성이 있다”라고 하는 것이다. 즉, 민

주성이 있다는 것이다.

법의 계보(系譜, genealogy)상 사회주의헌법은 명확하게 설명하기란 어렵고, 이에 대한 연구도 매우 저조한 실정이다. 북한헌법의 입헌성 문제에서 인민주권, 권력독점주의, 헌법의 공민성, 헌법상 국가권력 기구에 대한 분석과 평가는 다음과 같다.⁴⁾ 첫째, 인민주권 면에서 광의적 개념과 협의의 개념으로 나누고, 협의의 개념에 있어서 특히, 인민의 범위를 노동자, 농민, 근로단체 등 기타 근로인민이라는 무산계급에 국한시키고 있는 현행 북한헌법의 사회주의적 개념정의가 입헌성의 결여를 초래하고 있는 데에 문제가 있다. 이에 더하여 북한이 이렇게 인민을 구분지은 것은 지배계급인 조선노동당원은 별개의 집단으로 간주되어지고 있다는 것을 의미하기도 한다. 둘째, 권력독점주의로서 북한 헌법 제11조에 “조선민주주의인민공화국은 조선노동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행 한다”라고 규정하여 놓고 있다. 이 조항은 조선노동당의 권력집중 기능 외에 당 규약의 초헌법성을 인정하여 본질적인 입헌주의적 요소 중의 하나인 법치주의원리, 즉 ‘법의 지배(法의 支配, Rule of Law)’가 원칙적으로 실현 불가능하도록 하고 있다는 점에서 그 심각성이 있다. 셋째, 북한헌법의 헌법상 보장된 공민권에 비하여 공민의 의무 과다부과, 집단주의와 전체주의 강요,⁵⁾ 공민권 보장과 권력의 비민주성⁶⁾ 등을 기준으로 입헌성이 취약함을 알 수 있다. 이와 더불어 북한헌법의 입헌성은 입법제안 등의 절차성이 무시되었다는 점에서도 입법성은 매우 희박하다고 볼 수 있다.

넷째, 헌법 상 국가권력기구에 대하여 최고인민회의, 국방위원회, 내각, 최고검찰소와 최고재판소 등에 대한 명시는 있으나, 견제와 균형과 이에 대한 보호 장치가 없다는 것이다. 특히, 제153조에서 재판의 판결을 법관의 양심과 법률에 따

4) 북한헌법의 입헌성 문제에 대해서는 박상철(2008) 참조.

5) 공민의 의무로서 정치사상적 통일과 단결의 수호, 국가의 법과 사회주의적 생활 규범준수, 공민의 영예와 존엄의 고수, 사회와 인민에의 봉사기풍 제고, 노동 의무의 성실·엄격한 준수, 국가 및 공동재산의 보호, 국가 안전을 위한 투쟁, 조국보위의 의무, 국방의 의무 등을 규정하고 있다. 그리고 공민의 권리와 의무는 “<하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여>라는 집단주의원칙에 기초하여야 한다”고 규정하여 집단 및 사회의 이익과 개인의 권리보장과의 조화와 형평성을 보장하고 있지 않다. 박상철(2008), pp. 341-344.

6) 기본권 보장은 권력의 민주화에서 현실적으로 보장되는데, 북한헌법의 국가기구와 제도는 이에 반하는 내용이 많으며 이외에도 노동당의 초헌법적 지위로 인하여 권력 장치의 민주화를 더욱 기대하기 어렵게 하고 있다. 박상철(2008). p. 345.

르지 않고 조선민주주의인민공화국의 이름으로 선고하도록 명문화하여⁷⁾ 법원의 독립성이 매우 미약하다.

따라서 공산주의 국가와 같이 국민의 자유권이 경시되고 권력분립제도도 확립되지 않은 국가는 고유의 의미의 헌법은 가지고 있으나, 입헌주의적 헌법은 가지고 있지 않다. 사회주의법계는 대륙법계의 일부로서 분류되지만, 프랑스 인권선언 제16조에 “모든 권리의 보장이 확보되지 않고 권력분립이 정하여져 있지 않는 사회는 헌법을 가지고 있는 것이 아니다”라는 헌법정신에 비추어 볼 때 입헌주의 헌법의 영역에서 벗어난다. 다만, “고유의 의미의 헌법”으로서 “모든 국가는 국민의 자격요건, 영토의 범위, 통치조직 및 작용의 대강을 규정하는 기본법인 헌법을 어떠한 형식으로든 -성문법이든 불문법이든 - 가지고 있다”⁸⁾라는 측면에서는 “고유의 의미에서 헌법은 있다”라고 판단된다. 따라서 북한의 헌법은 고유의 의미의 헌법은 있으나, 입헌주의적인 헌법은 아니라고 할 수 있다.

사회주의 국가로서 북한과의 주요 비교대상인 중국헌법의 입헌성 변화에 대해 살펴보는 것도 중요하다 할 것이다. 중국헌법은 제헌헌법 시부터 사회주의헌법으로 명명하였다. 동 헌법은 전국인민대표대회라는 최고 주권기관을 통하여 입법·개정을 하고 있으나, 이는 공산당원으로 구성된 정치조직에 한정된 기구로서 “진정한 의미의 입헌주의적이다”라고 평가하기엔 무리가 따른다. 중국의 국가권력기구는 의회기능을 하는 전국인민대표대회, 행정부 기능을 하는 국무원, 사법부 기능을 하는 최고인민법원으로 구분하여 볼 때, 위의 3개의 기관은 견제와 균형의 원리와의 거리가 멀다. 다만, 1982년 헌법 개정 이후 ‘법치주의’를 주창하면서 법에 의한 통치가 시작되었고, 공민권의 확대와 인민복지 및 인권 등이 명시된 것은 사회주의헌법의 특성상 매우 고무적인 현상이라고 볼 수 있으며, 입헌성이 점차 확립되어 가는 추세로 판단해 볼 수 있다.

북한의 입법 발의는 최고인민회의와 상임위원회 그리고 각 성으로부터 입법제안이 가능하며, 최고인민회의에서 헌법 개정의 권한을 가지고 있다. 북한헌법은 정치적 사실로서의 사회과학적 헌법개념의 관점에서 첫째, 헌법의 정치성, 둘째, 헌법의 이념성, 셋째, 헌법의 역사성에는 근접한다고 볼 수 있으나, 국가사회적인 법 규범으로서의 법학적 헌법개념의 관점에서는 첫째, 최고 규범성, 둘째, 기

7) 박상철(2008), p. 346.

8) 한상범·박천식 편, 『새 헌법, 새 법령에 따른 헌법』 (법전출판사, 1981), pp. 14-15.

본권 보장 규범성, 셋째, 조직 규범성과 수권 규범성, 넷째, 권력 제한 등 규범성은 매우 미약하다고 볼 수 있다. 권력분립 측면에서 최고인민회의, 내각, 최고재판소가 있지만, 실질적인 국가통치 작용은 최고인민회의에서 발효되며 상호 견제와 균형은 찾아볼 수가 없다. 뿐만 아니라, 헌법 조문에는 국민의 기본 권리를 명시하여 놓고 있지만, 법 시행과 작용면에서는 인간이 누려야 할 최고의 가치로서의 기본권적 권리보다 인민의 의무를 더 강요하고 있다.

북한헌법에 대한 입헌성은 그들이 말하는 대의기구인 최고인민회의와 정부의 각 기관 등을 통하여 제정된 법률과 다르게 당국가체제의 특징에서 보이는 것처럼 헌법의 수정 및 개정도 당의 결정에 따라 이루어지기 때문에 실질적 의미에서 입헌성은 없다. 북한헌법이 현대의 민주적 헌법과 어떻게 다르게 되어 있는지 법의 존재성, 입법성, 적용성, 민주성, 대별성, 체계성, 3권 분립 등의 요소를 기준으로 분석해 보면 다음과 같다.

먼저, 북한헌법의 존재성 여부는 성문법, 불문법, 또는 관습법이나의 성격에 맞추어 볼 때 성문법의 하위체계인 법률-명령-조약-규칙-조례와도 다르며 불문법을 채택하고 있는 국가들의 경우와도 다른 형태를 가지고 있다. 북한헌법은 국가통치행위에 대한 방법으로서의 권능을 명시하였다는 점에서는 성문법적 성격이 있다. 그러나 1인의 교시나 지시가 헌법적 위치를 차지하고 있는 점 등을 고려할 때, 사실상 실질적 최고 규범으로서의 헌법은 아니라고 봐야 한다.

둘째, 헌법의 입헌성 측면에서는 북한헌법에 명시되어 있듯이 김일성-김정일 헌법이며, 실질적인 입법제안은 상임위원회와 부문별 위원회로 제한되어 있기 때문에 대의원(국회의원)은 실제 거수기 역할에 그치고 있다.

셋째, 헌법의 적용성면에서는 최고 권력자의 권력보장을 합법화하기 위한 수단으로서 김일성 권력장악 이후 1972년 사회주의헌법 전면 개정, 김정일 후계구도 형성 및 권력승계 후 국방위원장직을 신설하고, 김정은 권력승계 후에 2012년 헌법에서의 국가기구에 국방위원회 제1위원장직을 신설하였고, 이후 국방위원회를 국무위원회로 변경하였다. 헌법개정 내용을 적용면에서 보면, 북한의 헌법개정은 세습권력의 이동에 따른 핵심권력의 정당성 확보에 초점이 맞추어져 있기 때문에 권력의 분립과 주민을 위한 인권, 국민경제, 자유와 평등과 같은 국민이나 주민을 위한 내용은 찾아 볼 수 없다는 것이다.

넷째, 헌법의 민주성 면에서 “모든 권력은 국민으로부터 나온다”라는 인민주권

주의와 인권에 기초한 인민의 복리를 추구하는 것과는 달리, 헌법의 전문에 나타나 있듯이, 북한의 지배사상과 세습의 정당성 확보 및 교조주의적 색채를 반영하고 있다. 즉, 루소가 말하는 ‘인민주권’과 구분되는 ‘김일성 가계의 절대성’만이 존재하며 이를 선언적으로 표방한 것이라 하겠다.

다섯째, 권력분립 면에서 민주국가는 입법-사법-행정부의 3권이 상호 견제와 균형을 이루면서 국민이 부여한 권력을 독단으로 흐르지 않도록 하고 있는 반면, 북한은 최고인민회의, 내각, 최고검찰소 및 재판소 등이 있으나, 이들 기관은 수령의 교시에 의거 움직여지는 기관으로 견제와 균형의 권력 분점은 갖지 못한 조직체에 불과하다.

2. 북한헌법 형성과 변화

1) 1948년 조선민주주의인민공화국 헌법과 권력구축

해방 이후 통일정부수립을 위한 남북한의 노력이 한반도에 신탁통치를 실시한다는 모스크바 3상회의(1945년 12월 28일 미·영·소 3국외상회의) 이후 신탁통치에 대한 견해 차이에 따라 불가능하다고 판단하자 북한에서는 1947년 11월부터 북한 독자적으로 헌법을 제정하기를 시도하였다.⁹⁾

북한에서 1947년 11월 16일 노동당지도부는 중앙위원회 전원회의를 통해 조선임시헌법제정위원회와 초안작성위원회를 구성하기로 결정하고, 동년 11월 18일 제3차 북조선인민회의를 개최하여, ‘조선임시헌법제정준비에 관한 결정’을 채택하였으며, 김두봉을 위원장으로 하는 31인의 위원으로 ‘조선임시헌법제정위원회’를 구성하였다. 이 위원회의 임무는 북한의 민주적 개혁을 제도적으로 강화하기 위하여 앞으로 북한지역에 실시될(규범상으로는 한반도 전체 작용을 전제로 함) 헌법을 기초하는 것이었다. 이어 동위원회는 1947년 12월 20일 헌법초안을 확정하였다.

1948년 2월 6일 북조선인민회의 제4차 회의에서는 이 임시헌법제정위원회에서 기초한 헌법초안을 심의하고, 그 헌법초안을 소위 ‘전인민적 토의’에 회부하기로 결정하였다. 북조선인민회의 특별회의에서는 동년 4월 28일 2개월 만에 결

9) 법제처(편), 『북한법제개요(법제자료 제157집)』, (법제처, 1991), pp. 65-68; 장명봉, 『남북한의 정치 및 헌법체제의 변화』 (국토통일원, 1985), pp. 25-51.

친 전인민적 토의의 결과로 이루어진 헌법수정초안을 심의하여 이를 원안대로 가결하였다.

1948년 7월 9~10일에 개최된 북조선인민회의 제5차 회의의 결정에 따라,¹⁰⁾ 1948년 8월 25일 총선거를 실시하고, 572명이 최고인민회의대의원을 선출하였다. 동년 9월 2일 최고인민회의 제1기 제1차 회의가 개최되었으며, 본 회의는 김두봉을 위원장으로 하는 49명의 헌법위원회를 구성하였고, 이미 북조선에서 시행되고 있는 헌법에 부분적인 수정을 가하며 이를 조선민주주의인민공화국헌법 초안으로 정식 채택하였다. 이 헌법위원회는 이것을 최고인민회의에 회부하였고, 최고인민회의는 1948년 9월 8일 10장 104개조로 구성된 ‘조선민주주의인민공화국헌법’을 만장일치로 채택하여 동일자로 공포하였다.¹¹⁾ 이 헌법에 근거하여 김일성을 수상으로 하는 내각과 최고인민회의 상임위원회를 선출하고, 그 다음날인 9월 9일 ‘조선민주주의인민공화국’의 수립을 선포하였다.

1948년의 북한헌법은 사회주의적 발전단계 중 초기형태를 그대로 반영하고 있는데, 대표적으로 생산수단의 사적 소유의 인정과 토지·중소상공업의 소유 및 상속을 허용하는 제8조의 조항에서 나타나듯이 아직은 사회주의헌법으로 향하는 과도기적 헌법에 해당하고 있음을 입증하고 있다. 이는 북한사회가 사회주의로의 발전과정에서 완전한 혁명을 경험하지 못한 이유에서 비롯된 현상으로서 마르크스가 예정한 공산혁명의 사회적 기반인 ‘고도로 발달된 자본주의사회’의 단계가 전제되지 않은 사회에서 나타나는 사회주의혁명의 일반적인 형태이다. 마치 러시아혁명 후 공산혁명의 사회적 기반을 갖추지 못한 상태에서 제정된 최고인민회의사회주의헌법(1918. 1. 23)이 레닌의 독자적인 국가 및 법이론의 탄생 가능성을 내포하고 있었던 것처럼 북한의 이 헌법도 처음부터 김일성주의라고 불리우는 주체사상과 수령론 및 유일체계에 근거한 1972년의 사회주의헌법으로 이어지는 운명을 안고 있었다.

1948년의 북한헌법은 이러한 사회주의 발전단계론적 특성 외에도 정치현실에 있어서 이와 맥을 같이 하는 정치적 헤게모니의 다툼이 있었다. 당시 북한에는

10) 박상철(2008), p. 324; 북조선인민회의 제5차 회의에서는 전조선이 통일될 때까지 동헌법을 북한지역에서 실시할 것과 최고인민회의 선거를 실시할 것 등을 결정하였다. 장명봉, “북한헌법 40년과 그 동향”, 『북한법률행정논총』 제8집, (고려대학교 법학연구소, 1990), p. 2; 대륙연구소(편), 『북한법령집 제1권』, (1990), p. 29.

11) 대륙연구소(편)(1990) p. 2의 ‘헌법승인과 그 실시에 관한 결정’ 참조.

김일성 중심의 갑산파와 중국공산당 또는 소련군과 운명을 같이한 연안파 및 소련파, 그리고 국내의 조선공산당파가 각각의 세력을 형성하여 1948년의 북한헌법을 제정하는 과정에서 그들의 의견을 반영하고자 하였으며, 북한사회를 보는 그들의 인식의 차이로 인하여, 특히 ‘토지소유제한의 범위’·‘중소상공업의 허용 여부’ 등에 대한 치열한 논란이 있었다. 그 당시에 소련파는 부르주아가 다시 등장할 여지를 사전에 없애야 한다고 주장한 반면에, 조선공산당파와 김일성의 갑산파는 소련의 경우는 부르주아를 청산하는 사회주의혁명의 단계에 있지만 조선의 현실은 친일파와 같은 민족반역자들을 숙청하고 봉건제도의 유습을 청산하여 진정한 민주주의제도를 정착시켜야 할 단계라고 주장하였다. 1948년의 북한헌법은 대체적으로 조선공산당파와 김일성의 갑산파들의 주장이 받아들여져 초기 형태의 사회주의 발전단계에서 나타나는 일반적인 특징과 더불어 반(半)봉건적·반(半)자본주의적·반(半)사회주의적 요소가 혼합된 헌법이 되었다.¹²⁾

2) 1972년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법과 권력집중

1948년의 북한헌법이 다섯 차례의 개정 후, 24년이 지난 1972년 12월 27일 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’으로 제정되었다. 조선민주주의인민공화국 최고인민회의의 제5기 제1차 회의에서 김일성은 ‘우리나라 사회주의제도를 더욱 강화하자’라는 제목의 연설을 통하여 사회주의헌법의 제정목적과 그 경위를 설명한 후,¹³⁾ 본 회의는 사회주의헌법 기

12) 이와는 다소 시각의 차이는 있지만 1948년의 북한헌법은 1918년의 러시아헌법(레닌헌법)과 그 기초가 되는 사회구조를 어느 정도 같이하고 있는데, 그 세부적인 내용에 있어서는 오히려 1936년 12월 5일에 제정된 소련의 이른바 사회주의헌법(스탈린헌법)을 거의 모방하고 있다는 견해(김운용, “북한헌법질서의 이론과 실제”, 『북한법체계연구』, (고려대학교 아세아문제연구소, 1972), pp. 36~37; 김광석, “북한헌법상통치조직의 변천-1992년 개정북한헌법상의 통치조직”, 『북한연구』 제4권 제2호, (대륙연구소, 1993), p. 110.)와 당시를 풍미하던 조류에 따라 1948년의 북한헌법은 스탈린주의의 영향을 크게 받은 것이 사실이지만 북한사회는 해방 후 사회적·경제적 조건이 미숙한 상황에서 나타난 ‘인민민주주의 단계의 헌법’이라는 점에서 사회주의 단계의 헌법인 1936년의 소련헌법(스탈린헌법)과는 다르다고 할 것이라는 견해(최송화, “헌법과 통치구조”, 『북한개론』 (을유문화사, 1990), p. 36)가 있으며, 북한사회가 사회주의로의 발전과정에서 완전한 혁명을 이루지 못했기 때문에 봉건주의적 요소를 완전히 탈피하지 못했을 뿐만 아니라, 자본주의적 요소와 민주주의적 요소가 혼합되어 있는 헌법의 형태를 취하고 있다는 견해(북한연구소, 『북한 총람(1983~1993년)』 1994, p. 492)가 있다.

13) 1972년 12월 28일 최고인민회의의 결정 ‘사회주의 헌법에 대하여’에서 “이 헌법은... 사회주의 혁명과 사회주의 건설에 관한 과학적인 사상과 이론, 탁월한 전략 전술을 집대성한 것으로 우리

초위원회가 작성하여 제기한 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(초안)을 원안 그대로 채택하여 통과시켰다.¹⁴⁾ 이 헌법은 북한에 있어서 사회주의 혁명과 사회주의 건설에서 인민이 이룩한 성과를 법적으로 고착시키고 사회주의 사회에 있어서 정치·경제·문화 분야의 제 원칙을 법적으로 규제하기 위한 목적으로 만들어졌다.

1972년의 북한헌법은 북한정권의 수립으로부터는 제6차의 개정에 속하지만, 이 헌법의 성격상 새로운 헌법의 제정으로 해석하는 것이 타당할 것이다. 그 이유는 헌법의 명칭으로 볼 수 있듯이 1948년의 북한헌법이 ‘조선민주주의인민공화국헌법’이라고 사용하던 것에서 1972년의 북한헌법은 ‘조선민주주의인민공화국 사회주의헌법’으로 바뀌었으며, 그 내용상으로도 그 기본이념과 권력구조(국가성격·혁명목표·경제체제·주석제 신설 등) 등에서 본질적인 변화를 보이고 있기 때문이다.

1972년 북한헌법의 제정 동기는 그들 나름대로 사회주의를 발전시키면서 사회주의 발전의 초기형태인 인민민주주의원리가 더 이상 맞지 않게 되었고, 그 가운데 중국과 소련사이의 이념분쟁과 ‘주체사상’의 등장이라는 이념적 변화를 겪었으며, 당과 국가기관에 관한 규정, 즉 권력구조부문의 실질적 변화에 대한 필요성 때문에 1948년의 북한헌법은 더 이상 유효하지 않게 된 데 있었다.¹⁵⁾ 그러나 1972년의 북한헌법은 북한사회를 전체인민의 국가로서의 성격을 규명하지 않고, ‘프롤레타리아독재와 계급로선의 관철을 선언(제10조)’하고 있는 점에서 사회주의국가의 완성을 선언한 것으로 받아들일 수는 없다.

혁명이 나아갈 앞길을 휘황히 밝혀줄 위대한 강력한 지침이며, 사회주의제도를 더욱 공고·발전시키고 사회주의의 완전승리와 혁명의 전국적 승리를 앞당기는 데서 우리 인민이 튼튼히 들어 쥐고 나가야 할 위력한 사상리론 실천적 무기이다. ...조선민주주의인민공화국 사회주의헌법에는 지난 기간 우리 인민이 사회주의혁명과 사회주의건설에서 이룩한 빛나는 성과들이 전민적으로 반영되어 있으며 사회주의 사회에서의 정치·경제·문화 분야 외 제 원칙들과 국민의 기본 권리와 의무, 국가 기관들의 구성과 임무·활동원칙들이 정확한 규정되어 있다”라고 설명하고 있다. 대륙연구소(편), 『북한법령집 제1권』, (1990), p. 26.

14) 법제처(편), 『북한법제개요(법제자료 제157집)』, (법제처, 1991), p. 76.

15) 1972년의 북한헌법의 채택이유로서 공산주의 체제가 이룩한 성과를 자국 내에 확신시킴과 동시에 한국 국민에게 북반부에서는 이미 제1단계인 공산주의사회의 영역을 벗어나 더욱 진보된 국가형태인 ‘프롤레타리아’ 독재로서의 사회주의국가에 도달한 것으로 자인·과시하기 위하여 약 25년 전에 제정된 1948년의 북한헌법을 전면적으로 개정·정비해야 할 필요성에서 비롯되었다는 견해가 있다. 井手成三, “北韓新憲法解説”, 『북한 신구헌법비교연구』, (중앙정보부, 1977), pp. 77-78.

이러한 1972년 북한헌법의 주요특징으로서는 노동당에의 초헌법적 지위부여의 명시화·사회주의적 소유제도의 확립·주체사상의 헌법규범화·국가주식제의 도입·집단주의원칙의 강조·남북통일문제의 직접적 언급 등을 예시할 수 있다.¹⁶⁾ 특히, 권력구조의 측면에서는 공산당(노동당) 1당독재체제와 김일성 우상화체제의 확립을 통한 ‘김일성 1인독재체제’의 제도적 강화를 더욱 공고히 한 헌법이라는 점에 그 특색이 있다.

3) 1992년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법과 권력분리

1992년의 북한헌법은 1972년의 북한헌법이 제정된 이래로 20년만인 1992년 4월 9일 최고인민회의 제9기 제3차 회의에서 수정·채택되었다. 이 헌법은 사회주의헌법의 제1차 개정에 해당하고, 1948년의 북한헌법으로부터는 통산 제7차 개정에 해당하는 것이다.

북한에 있어 1992년 사회주의헌법 개정의 주된 배경으로는 먼저 동구 사회주의의 몰락에 따라 사회주의가 현실세계에서 그 영향력을 행사하지 못하고 있고, 사회주의국가인 소련·중국 등과의 유대가 약해지는 대외정세 속에서 사회주의국가인 북한 내부의 동요를 막고 체제유지를 위한 대내적 대응이 요구되었다는 것이다. 즉, ‘인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다’¹⁷⁾와 ‘사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총노선’¹⁸⁾이라는 담화에서는 사회주의권 변화를 ‘일시적 사회주의의 좌절’로 규정하고 이러한 역사적 교훈에 비추어 ‘우리식 사회주의를 고수한다’는 사상과 이론을 제시하고 있는데, 이는 1992년 헌법개정의 주요배경을 이룬다.

김정일은 마르크스의 유물사관은 경제적 요인만을 강조하는 경제결정론에 빠져 사회주의정권 설립 이후의 사회주의·공산주의 사회의 건설을 위한 이론을 마

16) 1972년 북한헌법의 또 하나의 특징은 헌법개정절차에 관한 규정을 두고 있지 않다는 데 있다. 이 전통은 1992년의 북한헌법에도 이어져 북한의 법 현실에 있어서 북한헌법의 최고규범성에 많은 의문이 가는 대목이다.

17) 김정일, ‘인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다’ (“조선로동당중앙위원회 책임일꾼들과의 담화”, 평양 중앙방송, 1991. 5. 5; 장명봉, “북한헌법 40년과 그 동향”, 『북한법률행정논총』 제8집, (고려대학교법학연구소, 1990), p. 103.

18) 김정일, ‘사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총노선’ (“조선로동당 중앙위원회 책임일꾼과의 담화”, 평양 중앙방송, 1992. 1. 3; 장명봉(1990), p. 103.

런하지 못했으며, 무계급사회에 도달하면 국가는 소멸한다는 마르크스의 국가소멸론은 오류라고 주장한다. 구소련 및 동구사회주의의 해체를 이러한 이론적 틀 속에서 분석하는 북한으로서는 주체사상의 독자성의 강조를 통하여 유물사관과 국가소멸론을 비판하고, 체제붕괴의 악몽에서 벗어나고자 하는 것은 당연하게 보인다.¹⁹⁾

그 다음으로 북한은 국제사회에서의 고립을 탈피하고 경제난을 타개하기 위해 대외정책의 이념과 원칙을 수정하고, 대외경제개방정책의 추진을 위한 법적인 토대도 마련하여야만 하였다. 이러한 이유로 앞으로 보다 확실한 국제적 고립의 탈피와 경제회복이란 현안 타개를 위해서는 헌법규정을 개정할 현실적인 필요성이 제기되었다고 하겠다.

끝으로 북한은 김정일에로의 후계권력체제의 기반을 더욱 공고히 하여 권력의 승계를 효율적으로 달성하기 위하여 주석 위주로 집중되어 있는 권력구조를 개편하여 권력구조를 부분적으로 다원화함으로써 향후 북한 권력구조의 전개방향과 관련하여 다양한 가능성에 대비하고자 하였다.

요컨대 1992년의 북한헌법은 구 사회주의권의 몰락 이후 국제환경의 급변에 대응하고 대외정책의 이념과 원칙을 수정하고 대외경제개방정책의 추진을 위한 법적 토대를 마련하여 김정일에로의 후계권력체제의 기반과 권력의 승계를 효율적으로 달성하기 위하여 권력구조를 부분적으로 다원화하기 위해 개정되었다.²⁰⁾

4) 1998년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법과 권력분산

1998년의 북한헌법은 1992년 북한헌법이 개정된 이래로 불과 6년만인 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 수정·채택되었다. 이 헌법은 사회주의헌법의 제2차 개정에 해당되고, 1948년의 북한헌법으로부터는 통산 제8차 개정에 해당하는 것이다.

김일성 주석 사후 지속되어온 김정일 국방위원장의 은둔정치라는 오랜 공백

19) 통일원, 『북한의 행정 및 법제』 (통일원, 1993), p. 21.

20) ‘주석권한’의 약화와 ‘국방위원회’의 신설은 헌법개정 당시 당분간 김일성과 김정일 쌍두체제가 지속되리라는 예상에서 비롯되었던 것 같다. 그러나 김일성 주석의 돌연한 사망으로 헌법개정 직후 가장 순탄하여야 할 권력구조의 안정구축이 오히려 어렵게 변질된 것이 1992년 헌법하의 북한실정이었다.

끝에 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차회의를 열고 1992년 최고인민회의 제9기 3차회의에서 채택되었던 사회주의헌법을 수정·보충하였다. 1993년 조선로동당 제6기 21차 전원회의를 통해 최초로 제3차 7개년경제계획의 실패를 자인하고 ‘고난의 행군’이라는 항일무장투쟁 시기의 구호를 앞세워 초헌법적이고, 비정상적인 국가기관체제 운영을 통해 과도기를 지내왔다. 김정일 국방위원장이 1998년 8월 22일 발표한 ‘강성대국론’과 동년 9월 17일 발표한 ‘자립적 민족경제 건설로선’ 등은 헌법개정과 함께 향후 북한이 지향하고 있는 노동당의 노선과 국가정책을 가늠케 하고 있다.

노동당의 영도 하에 있는 북한은 당대회를 1980년 6차 당대회 이후 전혀 개최하지 않았고, 전원회의 역시 1993년 21차 전원회의를 끝으로 공식적인 당행사를 진행하지 않았다. 그러나 1998년 최고인민회의의 의안인 사회주의 헌법을 수정·보충, 김정일의 국방위원장 추대 그리고 국가지도기관 선거 등은 ‘조선로동당 중앙위원회와 당중앙군사위원회의 제의에 의해 이루어졌고, 특히 김정일의 국방위원장 추대는 조선로동당 중앙위원회 정치국의 위임에 의하여 이루어졌음이 확인된 것으로 미루어 최고인민회의²¹⁾ 직전 당내 행사가 있었음을 알 수 있다.

최고인민회의에는 대의원 687명 중 김정일 등 680명이 참석하였고 세 가지 의안이 상정되었는데 첫째, 사회주의헌법을 수정·보충할 데 대하여, 둘째, 국방위원회 위원장 추대, 셋째, 국가지도기관 선거 등이 그것이다.

첫째 의안인 “사회주의헌법을 수정·보충한 데 대하여”에 있어서 주요 수정사항은 권력구조 개편으로서 최고인민회의 상설회의를 최고인민회의 상임위원회로 개편하되 종전의 국가주석, 중앙인민위원회 기능의 대부분을 상임위원회로 이관하고 상임위원장이 국가대표로서 외교권을 행사하게 하였다. 그리고 국가주석제를 폐지하고 국방위원회의 지위 및 권한을 강화하여 ‘최고군사지도기관’ 기능에 ‘전반적 국방관리기관’ 기능을 추가하고 국방부문 중앙기관 설치 및 폐지 권한을 신설하였으며 중앙인민위원회를 폐지하였다. 구헌법의 정무원을 ‘내각’으로 개편하여 종전의 ‘행정적 집행기관’ 기능에 ‘전반적 국가관리 기관’ 권한을 추가하고 내각총리를 정부대표로 하였다. 기타 주요 수정 및 보충사항으로는 지방행정체계를 일원화하고 경제여건 변화현실을 제도에 일부 수용한 것을 지적할

21) 양형섭 대의원(전 최고인민회의 의장)이 헌법수정·보충에 대한 보고를 한 후 헌법초안을 낭독한데 이어 수정·보충된 헌법을 대의원 전원일치의 찬성으로 채택하였다. 민주조선, 1998. 9. 6, p. 4.

수 있다.

둘째 의안은 김정일을 국방위원장으로 추대하는 것인데, 개정헌법이 통과되기 이전인 1998년 9월 5일 저녁에 중대방송으로 발표를 하는 신속성을 보이기도 하였다.

셋째 의안인 국가지도기관 선거에 있어서 국방위원회는 위원장에 김정일, 제1부위원장에 조명록, 부위원장 2인에 김일철, 이용무, 위원 6인에는 김영춘, 연형묵, 이을설, 백학림, 전병호, 김철민을 각각 선출하였다. 최고인민회의의 의장단으로는 의장에 최태복, 부의장 2인에 장철, 여원구, 최고인민회의 상임위원회 위원장에 김영남, 부위원장(2인)에 양형섭, 김용대 등을 선출하였다. 그 밖에 중앙검찰소 소장에 최영림, 중앙재판소 소장에 김병률, 내각(31개 부서: 1위원회, 26성, 1원, 1은행, 2국)의 총리에 홍성남, 부총리(2인)에는 조창덕, 광범기 등을 선출하였다.²²⁾

1998년에 개정된 북한헌법은 통치구조에 있어서 ‘국가수반’ 없이 김정일 위원장이 당 총비서 및 국방위원회 위원장직을 겸직하고, 경제문제는 내각에, 대외관계는 최고인민회의상임위원회에 위임하여 김정일 위원장은 당·군을 장악하고 경제와 대외문제는 내각과 최고인민회의 상임위원회가 책임을 지게 하는 권력분산 통치방식을 규정하고 있다. 내각총리와 최고인민회의 상임위원장의 권한강화를 통해 기존의 주석에 집중되어 있던 권한을 분산하고, 헌법상으로는 보이지 않지만 초헌법적으로 국방위원장에게 집중시키는 ‘권력의 집중과 분산’을 적절히 조정하였다.

1998년 북한헌법은 무엇보다 경제난 타개에 총력을 기울이고 있다. 경제관련 부서의 통폐합, 지방행정조직의 일원화, 경제관련 헌법조항의 수정 등을 통해 조직운용 및 경제 효율성 제고를 모색하고 있는데, 사적소유 확대, 상속권 인정, 경제관리의 독립채산제²³⁾ 실시와 원가·가격²⁴⁾·수익성 개념 도입, 거주·여행의 자

22) 통일부 정보분석실, 『북한최고인민회의 제10기 제1차회의 결과』 (통일부, 1998), pp. 3-5.

23) 북한 현행헌법 제33조는 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하도록 규정하고 있는데, 북한에서 ‘대안의 사업체계’는 “위대한 수령 김일성동지께서 1961년 12월에 대안전기공장을 몸소 현지지도하시고 창조하신 우리식의 공산주의적체관리형태”라고 한다. 이는 공업부문의 관리 형태로 출발하였으나 모든 경제 분야의 경영관리체제로 발전하였다. 대안의 사업체계는 그 원칙으로 ① 당의 지도적 역할 강화, ② 경제적 자극보다 정치·도덕적 자극을 앞세우는 정치사업의 우선, ③ 공장·기업소의 관리·운영에서 공장 당위원회의 집체적 토의와 지도, ④ 당간부와 지배인의 생산현장지도 강화, ⑤ 중앙집권화된 계획적 관리, ⑥ 독립채산제 실시 등을 들 수

유인정²⁵⁾ 등은 당시 북한체제의 어떤 변화가 있었음을 보여주는 것이라 하겠다.

요컨대 북한의 1998년 헌법은 김일성 주석 사후 비정상적인 국가운영체제를 벗어나 김정일 체제의 공식적인 출범을 계기로 정치체제의 수호와 경제회생이라는 과제를 이행하기 위한 규정의 법적 토대를 형성하는 기본규범으로써 권력구조개편부분과 경제정책변화에 치중하였지만, 기본적 인권에 해당되는 공민권부분에서는 노동당의 권력독점주의·권력집중주의·사회주의적 다당제·민주주의 중앙집중제 등 인민주권을 바탕으로 하는 사회주의헌법의 원칙은 여전하다.

1998년 북한헌법의 구성은 서문, 7장 총 166개조로 되어 있는데 그 구조에 있어서 1992년 북한헌법(7장 171조)과 유사하지만 「서문」의 신설이 색다르다. 신설된 서문에서는 김일성을 ‘공화국의 영원한 주석’으로 추대하는 것을 명시하여 유훈통치의 공간을 마련해 두고 있다. 북한헌법은 1948년 제헌헌법 이래 근본원칙-공민의 기본원리와 의무-국가기구의 순서로 규정되어 있는데, 외형상 우리 헌법의 총강-기본권-권력구조와 같은 구조를 갖고 있다.

대한민국헌법전은 전통적으로 전문을 갖고 있지만 북한헌법의 경우 1998년 헌법에서 처음으로 신설되었는데, 이는 김일성 사후 북한에 질게 드리워진 김일성의 절대적 영향력을 유훈통치의 수단으로 「서문」을 활용한 것으로 판단된다. 우리 헌법의 총강에 해당되는 북한헌법은 근본원칙을 제1장 자치(제1조 내지 제18조), 제2장 경제(제19조 내지 제38조), 제3장 문화(제39조 내지 제57조), 제4장 국방(제58조 내지 제61조)로서 총 9개조에 불과한 우리 헌법의 총강의 형편과 비교할 때 매우 장황하다. 반면 제5장 공민의 기본권리와 의무편은 24개 조항(제62조 내지 제86조)으로서 내용에 있어서도 의무사항이 과다하여 기본권

있다. 결국 대안의 사업체계는 “하나의 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의적 구조 아래 근로대중을 동원하고 정치사업을 선행시키는 가운데 생산력을 제고시키기 위한 관리형태라고 할 수 있다. 신웅식·안성조, 『북한의 외국인투자법』 (한국무역협회, 1998), p. 32.

24)_ 1997년 제정된 가격법은 이른바 ‘주체의 가격제도’를 확립하여 사회주의가격체제를 정상화하고 가격질서의 문란을 방지하기 위해 취해진 것이다. 북한의 상품의 가격은 계획적으로 제정되어 획일적이고 통제적인 성격을 지니므로 수요와 공급에 따라 자율적으로 변동되는 자본주의 경제하에서의 가격과는 그 성격이 다르다. 그러나 북한은 가격법을 통해 가격사업에 대한 통제를 강조하면서도 상품의 수요와 공급관계, 제품의 질에 따른 가격책정에 대한 인식을 강화하고 있음을 알 수 있다.

25)_ 거주·여행의 자유를 인정한 것은 식량난에 의해 사실상 주민통제력이 이완된 현실을 반영한 것으로 보이며, 그동안 UN인권소위원회, 국제사면위원회를 비롯한 국제사회에서 북한에 대해 그 보장을 촉구해 온 기본권이어서 이번에 헌법에 명문화된 것은 그 의미가 크다고 할 수 있다.

보장에 매우 소홀함을 알 수 있다.

우리 헌법의 권력구조 부문에 해당되는 제6장 국가기구(제87조 내지 제99조), 국방위원회(제100조 내지 제105조), 최고인민회의상임위원회(제106조 내지 제116조), 내각(제117조 내지 제130조), 지방인민회의(제131조 내지 제138조), 지방인민위원회(제139조 내지 제146조), 검찰소와 재판소(제147조 내지 제162조)로 구성되어 있다. 이외에 제7장 국장·국가·국가·수도에 관한 사항을 제163조 내지 제166조에서 규정하고 있다.

3. 김정은 체제 전후 북한헌법 변화

1) 2009년 헌법·2010년 헌법과 권력승계

(1) 2009년 헌법

2009년 헌법은 대내외적 정치 상황에 대처하면서 선군정치를 통하여 최고 통치권자로서의 위상을 강화하기 위하여 헌법을 개정하였다. 2009년은 6자회담 중단(2003. 2~2008. 12), 금강산 관광 중단(2008. 7. 11.), 김정일 건강 이상에 따른 후계문제 등 대내외적으로 산재한 문제를 타개하기 위한 돌파구가 필요한 시기였다. 2009년에 개정된 헌법은 서문을 포함하여 총7장 7절 172조로 구성되어 있으며, 김정일은 처음으로 ‘선군사상’이라는 새로운 담론을 주창하면서, 정치담론을 정치적 모티브로 활용하려고 하였다.

2009년 헌법 개정은 국방위원회 및 국방위원장의 지위와 역할을 국가 최고지도자로 명문화하고, 공산주의 표현을 삭제하였으며, “인권을 존중하고 보호한다”는 문구를 추가하고, ‘선군혁명로선’과 ‘령군체계’, 그리고 ‘선군사상’ 용어를 헌법에 명시하였다. 동 헌법의 특징은 헌법 개정을 통하여 주체사상과 선군사상을 동일선상에 함께 명기하여 그 위상을 높이면서, 국방위원회를 최고국가기구로 격상시켜 선군정치를 가능하게 하였다. 또한 헌법 100조를 신설하여 “조선민주주의인민공화국 국방위원회 위원장은 조선민주주의인민공화국의 최고령도자이다”를 명시하여 국방위원장의 위상을 주석과 동일한 절대적인 위치로 올려놓음으로써 최고 통치자로서의 법적 지위를 확보하였다.

(2) 2010년 헌법

2010년 헌법은 대외협력과 사법기관 체제정비에 중점을 둔 부분적 개정이며, 서문과 총7장 7절 172조로 구성되어 있다. 동 헌법은 사법기관인 중앙재판소와 중앙검찰소를 최고재판소와 최고검찰소로 개칭하면서 중앙기관에서 최고국가사법기관으로 명칭을 수정하였다. 또한, 제116조의 19항의 “다른 나라 국회, 국제회의기구들과의 사업을 비롯한 대외사업을 한다”를 신설하였다.

북한헌법상 사법부의 성격은 통치 권력의 보조기관에 불과하나, 대외교류와 관련된 조항을 신설한 것은 국제적으로 제기된 인권문제와 연관된 것으로 판단된다. 김정일은 2010년 헌법 개정 시 선군정치의 구체적인 실현을 위하여 국방위원회의 역할과 위상 그리고 후계구도에 중점을 두었다. 제107조에는 국방위원회 제1부위원장직을 신설하여 과거 자신의 후계 수업과 유사하게 군사부문에서부터 김정은에게 권력 승계를 꾀하였다.

따라서 국방위원장의 명령체계를 확고히 하기 위하여 국방위원장의 명령과 국방위원회 결정 및 지시에 어긋나는 것은 허용하지 못하도록 규정하였다. 이는 김정은을 후계자로 지명하고 군사부문에서 제1부위원장직을 수행케 함으로써 점진적인 후계 수업을 하고자 하였던 것으로 판단된다. 제119조에 “상무회의는 전체회의에서 위임한 문제들을 토의 및 결정한다”를 추가하였다.

2010년 개정 내용의 의도는 회의 시 토의 및 의사결정 권한을 위임하고 사법부 명칭 개정 등을 통하여 권력분립 의지를 표명함으로써 부자세습과 권력 독점의 비판을 최소화하려는 의도가 있었던 것으로 분석된다. 이는 미약하나마 권력분립을 의중에 두고 사법기관의 체계를 정비한 것으로 추정된다.

2) 2012년 헌법과 권력유지

2012년도 헌법은 긴급 조치성이 강한 헌법으로 핵심 내용은 국방위원회 제1부위원장직을 폐지하고 제1국방위원장직을 신설하였다. 김정일의 갑작스런 사망에 따른 위기상황에서 권력의 구심점을 찾아야 했고, 후계자로 지명된 김정은에 대한 확고한 위상확립이 절실했다. 김정일 사망에 따른 유훈통치와 더불어 3대 세습에 대한 정당성은 사태의 심각성 속에 잠재워지면서 자연스럽게 김정은의 실권자로서의 위치가 대내외적으로 천명되는 효과를 가져왔다. 북한의 이러한 위기에 대하여 중국정부는 북한이 김정은을 중심으로 위기가 극복되고 안정을

찾기를 희망한다는 메시지를 전달하기도 하였다.

2012년 헌법은 서문과 총7장 7절 172조로 구성되어 있고, 2012년 4월 13일 개정·공포되었다. 동 헌법 개정은 제100조에 “조선민주주의인민공화국 제1국방위원회 위원장은 조선민주주의 인민공화국 최고령도자이다.” 제102조에 “조선민주주의인민공화국 국방위원회 제1위원장은 조선민주주의인민공화국 전반적 무력의 최고 사령관으로 되며, 국가의 일체의 무력을 지휘 통솔한다.” 그리고 제3절 국방위원회 구성(제107조)의 내용을 제1위원장, 부위원장, 위원으로 수정하여 제1위원장직을 신설하였다.

북한은 2012년 4월에 개최된 당대표자회에서 김정은을 노동당 제1비서로 추대하였으며, 당에서는 정치국 상무위원, 당중앙군사위원회 위원장 직을, 군에서는 최고사령관 직을, 정치에서는 국방위원회 제1위원장직이라는 북한 최고의 권력을 가지게 되었다. 또한, 김정일의 업적을 헌법 서문에 기술하여 김일성과 동일한 위치로 격상시키면서, 헌법에 핵보유국의 지위도 명시하였다. 동 헌법 개정은 2011년 12월 17일에 김정일이 사망함에 따라 김정은을 국방위원회 제1위원장에 추대함으로써 3대 세습을 조기에 공고히 하는 데 그 목적이 있었다.

3) 2016년 헌법과 북한의 체제유지 구조

북한은 김정은체제 공식 출범 5년 만에 최고인민회의 제13기 4차 회의²⁶⁾를 개최하고 김정일이 확대 개편하였던 국방위원회를 폐지하고 국무위원회 신설을 결정하였다. 김정일은 김일성 사후 헌법 수정을 통해 김일성을 영원한 주석으로 추대하고 중앙인민위원회를 폐지하는 대신 국방위원회를 국가전반 사업을 관장하는 최고지도기관으로 확대 개편하였으며, 김정은 역시 2012년 헌법 개정을 통해 김정일을 영원한 국방위원장으로 추대하고 대신 국방위원회 제1위원장직을 신설하여 국가 최고직책으로 규정 하였다.

그러나 통치 5년째를 맞으며 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설하여 국가주권의 최고지도기관으로 선포하는 등 국방위원회 중심의 비정상적인 통치 체제를 국가기구 중심의 정상적인 통치체제로 환원 하였다. 이는 김정은 집권 이

26)_ 2016년 6월 29일 만수대 의사당에서 김정은 참석 하에 최고인민회의 제13기 4차 회의를 소집하고 국방위원회를 폐지하고 국무위원회를 신설할 데 대해 만장일치로 거수가결하였다. 조선중앙통신, 2016. 6. 30.

후 북한 내부의 정치·경제·사회·군사 전반에 대한 장악통제가 공고화되었음을 의미하는 동시에 김일성 시기와 동일하게 국가기구 중심 통치체제를 환원시킴으로 하여 군에 대한 민의 통치가 보장되는 정상국가체제 완성에 대한 과시 의미로 해석된다.

한편, 이러한 변화는 김정일 시기와 같이 군을 앞장에 세우는 선군정치를 약화시켜 국방 분야의 권한 축소를 의미 한다기보다는 선군정치 고수로 국방 중심의 통치체제는 지속 유지하되 과거와 같이 국방 중심의 통치체제로 호전적 이미지가 부각되는 현상을 지양하려는 의지가 반영된 것으로 보인다.

북한은 이번 13차 헌법 개정 시 과거 최고검찰소와 최고재판소의 기능과 역할은 그대로 둔 채 명칭을 중앙검찰소와 중앙재판소로 하향 조정하였다. 이는 김정은이 국가의 최고 영도자로, 최고 지도자로 군림하고 조선노동당이 국가의 최고 지도기관화 됨에 따라 국가 기관의 서열 및 종속관계를 보다 명확하게 규정하기 위한 조치로 풀이된다. 이로써 김정은은 집권 5년 차에 김정일 집권기간 동안 한번도 개최하지 못하였던 제7차 당대회를 개최²⁷⁾하고 당위원장으로 추대 되는데 이어 최고인민회의 제13기 4차 회의에서 조선민주주의인민공화국 국무위원장에 취임함으로써 김일성 시기와 유사하게 당·정·군 통치체제를 완성하였으며, 명실공히 당의 절대적 지배에 의해 국가가 운용되는 사회주의 정상국가의 이미지를 완성하였다고 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 북한헌법과 노동당의 관계 및 당규약 연혁적 분석

1. 북한헌법의 정치적 지위와 노동당

1) 당우위체제 북한헌법의 지위

북한헌법은 성문법적 성격은 있으나, 국가 최고의 기본법적 성격은 거의 희박하다. 이는 헌법제정권력이었던 조선임시헌법제정위원회의 성격이 북한 전 인민을 대변할 만큼의 대표성이 없었을 뿐만 아니라, 헌법개정권력이라고 할 수 있는

27) 2016년 5월 6일부터 9일까지 평양에서 조선노동당 제7차 대회를 개최하여 당 제1비서직을 폐지하고 당위원장직을 신설하여 당위원장에 추대되었다.

최고인민회의 또한 김일성 가계의 권력에 의해 움직여지기 때문이다.

사회과학적 측면에서 볼 때, 북한헌법은 권력관계를 규정하는 헌법으로서의 위치는 차지하고 있다고 인식되지만, 실질적인 법학적 개념의 헌법으로서의 가치는 없다. 북한의 법체계에서 당 강령·규약-헌법-법률 순의 체계를 가지고 있기 때문에 헌법은 국가권력을 조직하고 통치하는 규범적 수단이 아니며, 하나의 법률적 형식을 갖춘 문서에 불과한 것으로 볼 수 있다. 그 이유를 정리해보면 3가지로 요약된다.

첫째, 김일성은 조선노동당을 사당화 시키고 당이 모든 것을 영도한다고 명시하여 기본법으로서의 헌법의 위상을 격하시켜 놓았고, 둘째, 헌법개정 시 국가발전 목표에 따른 개정이 아닌 스스로의 정권유지를 위하여 필요할 때 마다 개정하였으며, 셋째, 중국과 마찬가지로 복수정당이 아닌 1당이 최고인민회의를 장악하고 있어 헌법개정은 당연히 독선일 수밖에 없다. 북한은 조선노동당이 국가권력을 장악하고 있기 때문에 헌법은 국가 기본법으로서의 성격이 매우 약하다.

북한헌법은 1948년 제헌법적 성격의 헌법을 제정한 후 5차에 걸친 수정 및 개정이 이루어졌으며, 1972년에 헌법을 전면 개정하면서 이를 ‘사회주의헌법’이라고 명명하였다. 1972년 개정 이후 북한 사회주의헌법은 국가 최고의 지위가 아닌 대외적으로 정당성 확보 차원의 법조문에 불과한 것으로 보인다. 다시 말해서, 당과 국가가 분리되지 않았기 때문에 당 우위체제로서 당의 강령과 규약이 초헌법적 지위를 가지고 있다. 따라서 당 제1비서가 최고 권력자로서의 위상을 가지고 있으며, 이는 당을 장악하여 통치함으로써 국가권력인 헌법은 당 권력보다 하위 개념인 것이다.

북한헌법상 명시된 국가권력기구인 최고인민회의, 국무위원회, 국무위원장, 최고인민회의 상임위원회, 내각, 중앙검찰소와 중앙재판소 등은 국가권력간 상호작용으로서 견제와 균형이라는 관계를 명시했다기보다 수직적 통제관계를 설정하고자 했다. 따라서 북한헌법은 국가통치기관의 작용으로서 방향성을 제시하는 최고의 법규범이라고 할 수 없다.

2) 북한헌법과 노동당과의 관계

북한헌법의 제11조는 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모

든 활동을 진행한다”라고 규정하여 노동당의 초헌법적 지위와 당규약 및 교시의 최고규범성이 헌법적으로 보장되도록 명시하고 있다. 이 조항은 북한헌법에서의 입헌성을 희박하게 하는 가장 대표적인 규정이라고 할 수 있다. 복수정당제가 보장되고 있는 자유민주주의체제하에서도 정당의 권력통합현상²⁸⁾으로 말미암아 권력제한이라는 입헌주의의 본질적 요소의 위기상황을 가져오는 것을 우려하고 있는데, 북한헌법의 정당관련조항은 이를 아예 헌법적으로 보장하고 있는 실정이다. 이 조항은 노동당의 권력집중기능 외에 당규약의 초헌법성을 인정하여 입헌주의의 본질적 요소 중의 하나인 법치주의의 원리, 즉 ‘법의 지배(rule of law)’가 원천적으로 실현 불가능하도록 하고 있다는 점에 그 심각성이 더하고 있다. 이는 사회주의체제하에서 공산당 내지 노동당의 지위와 역할의 대체적인 특징이지만 결국 체제효율성의 저하를 초래하였다.

참고로, 1980년대 후반에 들어서서 사회주의국가군이 붕괴되어 가는 과정은 세계사적 의미에서 여러 가지 측면에서 설명할 수 있겠지만, 정당체제와 관련하여 살펴볼 경우 사회주의정당이 그 본래의 역할과는 상반되는 기능을 수행하였다는 점에서도 찾을 수 있다. 마르크스(Marx)의 “프롤레타리아트는 스스로 독자적인 정당을 조직할 수 있을 때 비로소 하나의 계급으로서 행동할 수 있다”라는 주장²⁹⁾ 사회주의정당의 속성과 본질을 그대로 반영하고 있다. 사회주의정당은 공산사회를 건설하기까지의 전위부대로서 프롤레타리아트 일당독재를 지향하기 때문에 국민주권과 대의민주주의 원리에 입각한 본래 의미의 정당과는 전혀 다르다. 정당이란 대체로 동일한 정치적 목적을 가진 국민의 자발적인 조직체로 간주되어 이원적 사회조직에 입각하고 있는 민주주의국가에 있어서 복수정당제는 필수불가결하다. 사회주의국가의 정당은 노동계급이 직접적으로 당면한 목적과 이익의 달성을 위해서 투쟁함을 철칙으로 하고,³⁰⁾ 공산당이라는 단일정당제는 그들 국가에서 대원칙이며, 공산당의 영도적 지위를 인정하는 범위 내에서 국가 권력을 위한 권력투쟁이 아닌 다만, 사회의 정치적 조직의 한 분지로서만 그 존

28)_ 이는 집권여당이 의회와 행정부를 동시에 장악하여 고전적 의미의 삼권분립제도가 구조적으로 변질되어가는 현상을 가리키는 것으로서 오늘날 행정부에 대한 비판 내지 견제는 의회보다 야당으로 전이되어 나타나는 정당의 지나친 권력구조에의 편입현상을 비판하는 것이다.

29)_ Leszek Kolakowski, *Main Currents of Marxism*, Vol.1(Oxford: Oxford Univ. Press, 1978); 박상철(역), 『콜라코프스키의 맑시즘(Ⅰ)』(한겨레 도서출판, 1989), p. 166.

30)_ Marx-Engels, *Manifest der kommunistischen Partei, in Marx-Engels*, I, Studienausgabe, I, S.86.

제가 인정되는 위성정당(Satelliten partei)만이 있을 뿐이다. 구 소비에트사회주의공화국 연방헌법³¹⁾ 제6조의 “소연방공산당은 소비에트사회의 지도적·교도적 세력이며 소비에트사회의 정치체제 및 모든 국가기관과 사회조직의 핵심이다”라는 규정이나, 베트남사회주의공화국 헌법³²⁾의 전문에 “...베트남사회주의공화국은 현 단계에서 베트남공산당의 노선을 제도화한 헌법이 필요하다”라는 내용은 사회주의국가에서의 정당의 역할과 기능을 잘 표현하고 있다. 북한의 현행 헌법 제11조도 이와 동일한 맥락에 있다.

사회주의국가군의 정당은 정당국가적 대의민주정하에서 군주주권에 대한 대항이데올로기로서의 국민주권의 원리와 대의민주제의 현대적 실현형태와는 거리가 멀어 본래 의미의 정당과는 동일한 차원에서 논의될 성질의 것은 아니다. 1987년에 개정된 헝가리공화국 헌법 제3조 제1항과 제3항의 전단에서, “정당은 국가기관을 지도하는 권리를 가질 수 없다”고 규정하면서 헌법과 합헌적인 법규의 준수를 전제로 정당의 자유로운 결성과 활동만 승인함으로써,³³⁾ 구 헝가리인민공화국에서의 「마르크스레닌주의」 당의 전통에서 벗어나려는 적극적인 입헌적 태도를 보인 바 있는데, 이는 향후 북한헌법 제11조의 운명을 예견하게 한다.

2. 당규약 변화와 특징

조선노동당 규약은 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법과 마찬가지로 초기 조선노동당 창당과 유일지도체제 성립기, 유일사상체제 : 수령중심 당국가체제, 김정일 시기 당국가체제 약화, 김정은에게로의 권력승계와 당국가체제 강화라는 권력변화에 따라 이를 제도적으로 반영하기 위해 수정되어 왔다. 이를 시기별로 구분하면 크게 권력투쟁과 유일지도체제, 유일사상체제 : 수령중심 당국가체제, 김정일 시기 당의 형해화, 김정은 시기 권력승계와 당국가체제 복원 시기로 구분할 수 있다.

1) 권력투쟁과 유일지도체제 시기

북한 정권 초기에는 국내파를 비롯해 해외에서 입국한 각 정파들이 상호 지배

31) 1988년 12월 1일 공포헌법.

32) 1980년 12월 18일 공포헌법.

33) ハンガリー共和國憲法, 『法律時報』第62卷 第3號, (1990), p. 92.

적이지 못했기 때문에 정치연합의 형태로 권력이 형성되었다가 1956년 제3차 당대회에서 고조되었던 파벌간의 갈등이 1956년 '8월 종파사건'을 통해 연안파와 소련파가 숙청되면서 소련의 간섭을 배제한 김일성 중심의 유일지도체제로 나아가기 시작했다. 이후 제1차 당대표자회(1958)를 통해 '반종파 투쟁'을 마무리하면서 김일성 유일지도체계의 기반을 마련하였다.³⁴⁾

1945년 10월 10일 조선공산당 서북 5도 당 책임자 및 열성자 대회에서 정치노선과 조직강화에 대한 결정서를 채택하고, 10월 13일, 조선공산당 북조선 분국을 창설하였다. 그리고 1946년 4월 북조선 공산당으로 변경되었다가 8월 29일 중국 연안으로부터 돌아온 조선독립동맹 계열이 중심이 된 조선신민당과 합당하여 북조선 노동당으로 발족하였다. 또한 북조선 노동당은 1948년 8월 정권수립을 위해 남조선 노동당과 연합중앙위를 구성하고 이어 조선민주주의인민공화국 출범 후 1949년 6월 30일에 조선노동당으로 통합되었다.³⁵⁾

김일성은 1956년 8월 종파사건을 계기로 연안파와 소련파 공산주의자들을 숙청하고 일인지배의 독재권력 기반을 공고히 하였다. 1950년대 북한은 내부적으로 치열한 권력투쟁을 벌였다. 당시 각 정파들은 사회주의 건설 노선과 북한의 경제정책에 대한 이견으로 경쟁하였으나, 이후 김일성의 독점적 권력장악과 개인숭배 등의 문제를 제기하면서 반(反) 김일성 운동으로 발전되었다. 그 과정에서 당 중앙위원회를 계기로 김일성을 축출하려던 연안파와 소련파 공산주의자들이 오히려 숙청당하는 종파사건을 계기로 북한에서 김일성과 경쟁할 수 있는 정파는 거의 완전하게 사라지면서 김일성 중심의 단일지도체제가 완성되었다.³⁶⁾

제1, 2차 당대회의 당규약 총칙에서 당의 위상은 '근로대중의 대표자'로 규정되어 있으며, 당의 목적은 민주주의 적이고 부강한 '자주독립국가 건설' 및 '생활향상'으로 규정하였고, 지도사상에 대한 언급은 없었다. 이는 북한정권의 성격이 반(半) 봉건주의, 반(半) 사회주의, 반(半) 자본주의적 성격을 가지고 있었기 때문에 지도이념을 규정하지 않았던 것으로 볼 수 있다.

1956년 제3차 당대회에서 수정된 내용은 당의 위상이 '조선근로대중'을 대표

34) 백학순, 『북한 권력의 역사』 (한울, 2010) p. 540.

35) 박현옥, "조선노동당 창당 62주년, 평가와 전망", 『북한』 通卷 430號, (북한연구소, 2007), p. 34.

36) 장달중 편, 『현대북한학강의』 (사회평론, 2014), pp. 65-67.

하는 것에서 ‘조선민족’과 ‘조선인민’을 대표하는 것으로 수정되었고, ‘일본 및 식민주의자에 대해 투쟁한 조선인민의 혁명적 전통의 계승자’라는 내용을 추가하였다. 제1, 2차 당대회의 당규약에 없던 지도사상에 ‘맑스-레닌’사상이 추가되었다. 제3차 당대회의 당규약에서 지도사상으로서 맑스-레닌 사상이 추가된 것은 당시 정파간 정체성 갈등을 반영한 것으로 볼 수 있다.³⁷⁾ 그리고 ‘애국주의’와 ‘프롤레타리아 국제주의’를 투쟁내용으로 동시에 병기하였다.

제1, 2차 당규약의 당원에 대한 내용을 보면 당원의 의무였던 ‘자주독립국가 건설’이 제3차 당규약에서는 ‘독립 및 인민민주주의 공고화’로 수정되었다. 또한 제3차 당규약의 ‘사상·조직 통일’과 ‘맑스-레닌주의 연구’관련 조항은 종파 간 권력투쟁과정에서 정통 맑스-레닌주의 논쟁과 김일성에 대한 개인숭배에 대한 비판에 대한 대응이었다고 볼 수 있다.

제4차 당대회 규약에서는 1958년 종파사건 이후 김일성 중심의 단일지도체제가 성립된 상황을 반영하였다. 먼저 당의 위상 부분에 ‘항일무장투쟁의 혁명전통을 계승’하였다는 내용을 명시하였는데, 이는 김일성의 항일무장투쟁 업적을 강조한 것으로 해석할 수 있다. 그리고 지도사상에 ‘조선혁명에 창조적으로 적용’하였다는 내용이 추가되었고, ‘수정주의와 교조주의를 반대’한다는 내용이 추가되어 종파 간 권력투쟁에서의 승리를 통한 김일성 유일지배체제가 성립되었음을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

당의 조직원칙 부분에서는 제3차 당규약에서 민주주의적 요소로서 추가했던 ‘레닌적 집체지도’, ‘당내민주주의 원칙 고양’ 등의 항목을 제4차 당규약에서는 삭제하고, 당중앙위원회의 역할과 상하급 조직체계에 대한 내용을 신설하였다. 제3차 당규약과 비교했을 때 이러한 변화는 중앙집권적 원칙을 강화함으로써 단일지도체제가 확립되어 가는 것을 반영한 것이다.

37) 당시 당의 정체성과 경제정책 등에서 김일성과 소련·연안파는 다른 노선과 방향으로 대립하고 있었다. 당의 정체성에 관해서는 소련파·연안파는 소련과 중국의 교조주의 및 형식주의를 주장했고 김일성은 북한의 특수성을 존중하여 주체를 확립하자고 주장하여 대립했다. 또한 개인숭배를 통해 당의 권력을 독점하고자 했던 김일성은 제20차 소련공산당에서 행해진 흐루시쵸프의 스탈린 개인숭배 비판연설을 의식하고 이에 대응해야 했다. 따라서 김일성은 자신이 이끌던 조선 노동당이 맑스-레닌주의의 국제적인 원칙에 근거하여 공산당으로서의 정당성이 있음과 동시에, 항일무장투쟁정신을 계승한 북한만의 특수성이 반영된 주체적인 공산당이라는 점을 강조하고 싶었을 것이다. 더욱이 항일 빨치산운동은 김일성의 정권기반이었기 때문에, 자신의 정통성과 당을 관련시킴으로 해서 파벌사이에서 힘을 얻고자 한 것으로 보인다.

2) 유일사상체제 : 수령중심 당국가체제

1966년 10월에 열린 당중앙위원회 제4기 14차 전원회의에서 북한의 정치체제가 사회주의 당국가체제에서 수령중심의 당국가체제로 이행하는 데 필요한 획기적인 제도적 조치가 채택되었다. 이 회의에서 당 및 국가사업에서 제기되는 문제들을 일상적으로 협의하기 위해 당중앙위원회 정치위원회 내의 상무위원회를 조직할 것을 결정하고, 김일성을 수반으로 하는 당중앙위원회, 정치위원회, 상무위원회를 구성하였다. 또한 당중앙위원회 위원장, 부위원장 직제를 총비서, 비서 직제로 개편하고 비서국을 설치하기로 결정하였다. 그 이전의 위원장, 부위원장 직제에서는 위원장 외에 부위원장의 권위도 용인되었다. 정치위원회만으로는 각 정치위원이 담당하는 전문부서가 있었고 그 속에서 독립성을 가질 가능성이 있었는데 직제의 개편으로 제도적으로 총비서의 지위가 강화되는 수령중심의 당국가체제로의 전환이 시작된 것이다.

1967년 5월 당중앙위원회 제4기 15차 전원회의는 수령중심의 당국가체제로의 전환에 있어 마지막 걸림돌이 되었던 박금철, 리효순, 허석선 등의 범빨치산파를 숙청하고 당의 유일사상체제를 확립하는 계기가 되는 회의였다. 북한은 반당·반혁명분자들이 김일성의 혁명사상을 반대하고 수령의 높은 권위와 위신을 훼손시키기 위하여 책동했다며, 이 대회가 김일성을 중심으로 하는 당의 통일과 단결을 더욱 강화하며 전당을 수령의 혁명사상, 주체사상으로 일색화하는 데서 새로운 획기적 계기가 되었다고 주장하였다. 여기서 당의 유일사상체제란 다음아닌 수령중심의 당국가체제이다.³⁸⁾

또한 북한은 1967년 북한 주민들의 일상적으로 규율하기 위해 유일사상체제 확립의 10대 원칙이라는 최고의 규범을 채택하였다. 유일사상체제는 전당을 수령의 혁명사상만이 유일적으로 지배하게 하고 수령의 유일적 영도 밑에 전당이 하나와 같이 움직일 것을 요구하는 수령의 사상체제, 영도체제이다. 10대 원칙은 실질적으로 북한을 지배하는 원리로서 당이 법과 인민 위에 있고, 수령이 당 위에 군림하는 북한체제에서 모든 북한사회를 움직이는 지침이 되고 있다. 북한은 최근 이를 당의 유일적 영도체제 확립의 10대 원칙으로 개정하고, 김일성과

38) 장달중 편(2014), pp. 66-67.

김정일을 동급으로 규정하면서, 수령뿐만 아니라 당에 대한 충실성을 강조하고 있다.

제5, 6차 당규약은 김일성의 유일사상체계를 확립했던 당시 상황을 반영하고 있다. 제5차 당규약에는 조선노동당의 지도사상에 주체사상이 추가되었고, 자력갱생의 혁명정신과 경제 및 국방건설 촉진 등 김일성이 추진해온 정책내용이 반영되었다. 당규약에 주체사상 및 김일성의 정책내용이 반영된 것은 김일성의 유일사상체계가 확립된 것을 반영한 것으로 보인다.

제6차 당대회 강령에도 김일성 중심의 주체사상 뿐 아니라 3대 혁명과 항일유격대식 사업방법, ‘온 사회의 혁명화, 노동계급화, 인테리화’ 등의 내용이 언급되어 있다. 이러한 모습은 확립된 유일사상체계를 바탕으로 북한을 강건한 사회주의 국가로 발전시켜나가고자 한 김일성의 방향성이 드러나는 부분이다.

제5차 당규약의 당원의 의무에서는 종전의 사회주의 및 공산주의 건설에 대한 내용이 삭제되고, ‘당의 유일체제로 무장’해야 한다는 내용이 삽입되었다. 그리고 당원의 의무에 ‘주체사상에 기초한 당의 통일과 단결을 눈동자처럼 고수’, ‘유일사상에 어긋나는 현상 보고’ 등이 추가되어 김일성의 유일사상체계가 강조되고 있는 것을 보여준다. 제6차 당규약에서는 ‘당과 수령에 대한 무한 충성’에 대한 내용이 추가되면서 최초로 ‘수령’이 등장하였다.

제5차 당규약에서는 당중앙군사위원회와 정치기관이 신설되었다. 당중앙군사위원회는 김일성이 위원장직을 맡으면서 당을 통해 군사부분에 대한 영향력을 더욱 강화하였다. 당중앙군사위원회의 역할은 ‘당의 군사정책 집행 및 대행 방법을 토의 결정’하는 것과 군수산업과 군대의 사업을 조직하기도 하고 군대를 지도 지휘하는 것이다.

정치기관은 북한의 내각 및 다양한 국가기구에 설치되어 당의 영향을 받는 사상 및 교양 사업 등을 하는 역할을 한다. 정치기관의 신설을 통해 국가의 모든 부문에 당의 영향력을 확대할 수 있게 되었다. 이로써 김일성은 당의 총비서, 당중앙군사위원회 위원장으로서 당과 군을 장악하고, 당의 정치기관을 통한 정부에 대한 통제권까지 확보하는 수령으로서의 지위를 확보하게 되었다.

3) 김정일 시기 당의 형해화, 김정은의 권력승계와 당국가체제 강화

2010년 개최된 제3차 당대표자회는 제6차 당대회 이후 30년 만이자 김정일

시기에 처음으로 개최되는 당 최고지도기관 회의였다. 김일성이 사망하기 전 개최된 1993년 12월 8일 제6기 제21차 전원회의 이후 제3차 당대표자회가 열리기 전까지 당중앙위원회 전원회의도 개최되지 않았다. 이는 김정일이 선군정치를 우선시 하면서 당은 기능약화를 넘어 형해화 되었다. 때문에 김일성 사망 후 김정일이 중앙위원회 총비서가 되기 위해서는 제6차 당규약에 따라 중앙위원회 전원회의에서 선출되었어야 했으나 당규약의 조항을 무시하고 1997년 10월 ‘노동당 조선인민군 대표회, 도(직할시)대표회, 성, 중앙 및 도당 기능을 수행하는 당조직들의 대표대회들’에서 총비서로 추대되었다.

제3차 당대표자회에서 채택된 당규약은 당대회 및 당대표자회가 개최되지 않았던 시기에 변화되고 추가된 정책들을 반영한 것과 김정은으로의 후계구도 구축을 위한 당기구 정비라는 두 가지 특징을 지니고 있다. 특히 당의 기본원칙으로 ‘당건설에서 계승성을 보장하는 것’을 명기하여 김정은의 권력승계에 대한 정당성을 부여하였다.

강령 및 전문 총칙에 새로운 김정일 시기의 변화 내용을 반영하였는데 당의 위상과 투쟁내용에서 ‘맑스-레닌주의’는 완전히 사라지고 ‘위대한 수령 김일성의 당’이자 ‘주체사상’을 유일한 지도체계로 하는 당이라고 규정하였다. 그리고 ‘김일성의 당’이자 김일성의 주체 및 유일사상을 따르는 당, ‘위대한 령도자 김정일’, ‘선군정치’까지 명시되어, 조선노동당이 김일성과 김정일의 독재 당이라는 것을 공식적으로 선포, ‘사회주의 강성대국’ 등을 명시하였다.

당원의 의무에서 지도사상 중 하나였던 ‘맑스-레닌주의’가 삭제되고 유일사상 체계 뿐 아니라 ‘유일적 령도체계’와 ‘주체사상, 선군사상, 혁명전통’, ‘수령의 유일적 령도 밑에 하나’로 움직이는 것, ‘사회주의 강성대국 건설 노력’, ‘군사 학습’ 등 김정일의 노선이 많은 부분 반영되어 있다.

당원의 권리 부분에서는 제6차 당규약에서 ‘유일사상에 어긋나지 않는 한 상급의 지시를 거절할 수 있다’는 내용이 ‘상급이 주는 어떤 것이라도 당의 유일사상체계와 유일적령도체계에 어긋나면 그 집행을 거부할 수 있다’고 수정하였다.

조직과 관련된 부분에서 당대회의 역할에 ‘조선노동당 총비서를 추대’하는 것이 추가되었다. 제6차 당규약까지의 총비서가 당중앙위원회 전원회의에서 선출되는 ‘중앙위원회 총비서’였다면 제3차 당대표자대회에서는 ‘당대회의 총비서’로 그 위상이 격상되었다. 3차 당대표자 회의에서 채택된 당규약에서 총비서 조항

은 ① 조선로동당 총비서는 당의 수반이다, ② 조선로동당 총비서는 당을 대표하며 전당을 령도한다, ③ 조선로동당 총비서는 당중앙군사위원회 위원장으로 된다고 되어있다. 이는 당중앙위원회 총비서를 당의 총비서로 승격시킨 것으로 볼 수 있다.

김정일은 사회 분위기를 일신하고 김정은의 새로운 권력기반을 구축하기 위해 이익집단화된 군을 제압하고 당을 복원시키고자 했다. 2010년 제3차 당대표자회를 개최하여 형해화된 당을 정상화한 것이다. 2009년 말과 비교하여, 당정치국 32명 중 25명, 당중앙군사위원회 19명 중 16명, 당중앙위원회 정위원 124명 중 94명, 당중앙위원회 후보위원 105명 중 99명 등 신규 충원율이 매우 높아졌다.³⁹⁾ 그리고 제3차 당대표자회에서는 노동당 중앙군사위원회 부위원장직을 신설하여 김정은에게 부여하여 후계자유일관리제 시행을 제도적으로 뒷받침하였다. 이는 당중앙군사위원회가 당과 군을 동시에 아우를 수 있는 조직성격을 갖고 있다는 점을 활용하여 후계자유일관리제 시행을 용이하게 하려는 김정일의 구상이었던 것으로 분석되었다.⁴⁰⁾ 이른바 ‘당중앙군사위원회를 중심으로 한 후계자유일지도체계’를 확립하고자 한 것이다. 또한 제3차 노동당 대표자회에서는 1980년 6차 당대회 이후 30년 만에 당 규약을 개정하여 당 총비서가 당중앙군사위원장직을 당연 겸직토록 하고 당대표자회의 권능을 강화하여 신속한 권력승계를 보장하도록 조치하였다.⁴¹⁾

김정은은 2012년 4월 13일 제4차 당대표자회에서 조선노동당 제1비서직을 승계함으로써 제도적으로 공식적인 권력승계를 완료했다.

제4차 당대표자회 조선로동당규약 서문을 제3차 당대표자회 서문과 비교하면, 지난 당규약에서는 ‘김일성’을 중심으로 조선노동당을 ‘김일성의 당’이라고 규정하는 등 김일성을 추대했었다. 그러나, 김정일이 사망하고 김정은 정권에 개정된 당규약에는 김일성과 김정일을 모두 추대하여, 김일성 옆에 김정일을 모두 포함시켰다. 따라서 ‘김일성-김정일 주의’라는 새로운 단어를 만들었고, 당면목적으로 ‘온 사회의 김일성-김정의 주의화’를 포함시켰다. 또한 당의 성격규정부분과

39) 장달중 편(2014), p. 83.

40) 이기동, “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조 확립의 쟁점 및 과제,” 『한국과 국제정치』 통권 71호, 제26권 제4호(2010년 겨울호), p. 222.

41) 이기동, “김정은의 권력승계 과정과 권력구조,” 『북한연구학회보』 16권2호, (북한연구학회, 2012), p. 4.

투쟁내용에 김정은에 대한 언급도 함으로써 3대 세습을 통한 정권획득을 규약에 명시해 두었다.

‘조선로동당규약 개정에 대하여’라는 결정서에 ‘조선로동당 제1비서직’을 새로 신설했다는 언급이 나온다. 김일성을 영원한 수령으로, 김정일을 영원한 ‘총비서’로 추대하였기 때문에, 새로 정권을 잡은 김정은이 같은 직함을 사용할 수는 없으나 그에 상응하는 직위가 필요했을 것이다. 따라서 총비서가 있던 자리에 ‘제1비서’자리를 신설하였다. ‘제1비서’의 권한은 ‘당의 수반으로서 당을 대표하고 전당을 령도하며 위대한 김일성동지와 김정일동지의 사상과 로선을 실현’하는 것이다. 즉, ‘전당을 영도’한다는 점에서 중앙위원회 상위 당대회 아래에 위치한 총비서와 같은 위상을 가지고 있다.

마지막으로 2016년 제7차 당대회에서 개정된 노동당 규약에서는 조선노동당의 위상을 김일성 동지의 당에서 김일성-김정일 동지의 당으로, 지도사상을 김일성주의에서 김일성-김정일주의로 수정함으로써 김일성과 김정일을 동일시하면서 김정은 권력의 정통성을 부여하려는 의도를 보여주고 있다.

다음에서는 1946년 제1차 당대회에서 2012년 제4차 당대표자회까지 조선노동당 규약의 구체적인 변화 내용을 살펴본다. 변화된 2016년의 제7차 당대회의 당규약은 변화된 2016년의 북한헌법과 함께 다음 장에서 자세히 분석할 것이다.

3. 조선노동당 규약 변화추이

1) 조선노동당의 위상, 지도사상, 목적 변화

조선노동당 규약의 전문과 총칙은 당의 위상과 지도사상, 목적, 투쟁내용을 포함하고 있다. 따라서 이 부분은 당규약 전체에 영향을 미치는 기준이 되는 부분이라고 할 수 있다.

표-1 조선노동당 규약 위상, 지도사상, 목적 변화

구분	위상	목적	지도사상
1, 2차 당대회	조선근로대중의 이익의 대표자이며 옹호자	조선 근로대중의 민주주의적 자유를 보장할 수 있는 부강한 민주주의적 자주독립국가 건설과 근로대중의 정치경제 및 문화생활 수준의 향상	없음
3차 당대회	- 우리나라 노동계급과 전체 근로대중의 선봉적 조직적 부대 - 조선 민족과 조선 인민의 이익을 대표 - 일본 및 식민주의자 반대하여 투쟁한 조선 인민의 혁명적 전통의 계승자	- 전국적 범위에서 반제반 봉건적 민주혁명과업 완수 - 공산주의 사회 건설 - 인민 민주주의 제도 공고화	맑스-레닌주의
4차 당대회	변화 없음	- 북한에서 사회주의의 완전한 승리 보장 - 전국적 범위에서 반제반 봉건적 민주혁명과업 완수 - 공산주의 사회 건설 - 사회주의 제도 공고화	- 맑스-레닌주의의 일반적 원리 - 조선 혁명 실천 활동에 창조적으로 적용 - 수정주의, 교조주의 반대 - 맑스-레닌주의 순결성 고수
5차 당대회	- 우리나라 노동계급과 전체 노동대중의 최고형태의 혁명조직 - 조선 민족과 조선 인민의 이익을 대표 - 항일무장투쟁의 영광스러운 혁명전통의 직접적인 계승자	- 북한에서 사회주의의 완전한 승리 보장 - 민족해방, 인민민주주의 혁명과업 수행 - 공산주의 사회 건설	- 맑스-레닌주의 - 맑스-레닌주의를 우리나라 현실에 창조적으로 적용한 김일성 동지의 위대한 주체사상
6차 당대회	- 김일성 동지께서 창건한 주체형의 혁명적 맑스-레닌주의 혁명적 당 - 우리나라 노동계급과 전체 노동대중의 최고형태의 혁명조직 - 항일혁명투쟁기 혁명전통 계승	- 북한에서 사회주의 완전한 승리 - 온 사회의 주체사상화 - 공산주의 사회 건설	- 김일성 동지의 혁명사상 - 주체사상을 유일한 지도적 지침으로 함

구분	위상	목적	지도사상
3차 당대표자회	• 위대한 수령 김일성동지의 당 • 위대한 수령 김일성동지를 영원히 높이 모시고 위대한 령도자 김정일동지를 중심으로 하여 조직사상적으로 공고하게 결합된 로동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대 • 모든 정치조직들 가운데서 가장 높은 형태의 정치조직 • 사회의 령도적 정치조직이며 혁명의 참모부 • 근로인민대중의 대중적 당	• 사회주의 강성대국 • 민족해방 민주주의 • 온 사회를 주체사상화 • 미제침략 • 자주, 평화통일, 민족대단결원칙 • 반제 자주력량 • 다른나라와 선린우호관계	• 위대한 수령 김일성동지의 혁명사상, 주체사상을 유일한 지도사상으로 하는 주체형의 혁명적 당
4차 당대표자회	• 김일성동지와 김정일 동지의 당 • 로동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대 • 모든 정치조직들 가운데서 가장 높은 형태의 정치조직 • 근로인민대중의 대중적 당	• 온 사회의 김일성-김정일 주의화 • 사회주의 강성대국 • 민족해방 민주주의 • 온 사회를 주체사상화 • 미제침략 • 자주, 평화통일, 민족대단결원칙 • 반제 자주력량 • 다른나라와 선린우호관계	• 김일성-김정일주의가 유일한 지도사상 • 주체형의 혁명적 당

먼저 당의 위상 변화를 보면, 제1, 2차 당대회의 당규약에서는 ‘근로대중의 대표자이며 옹호자’였고, 제3차 당대회의 당규약에서는 ‘우리나라 로동계급과 전체 근로대중의 선봉적 조직적 부대’, ‘조선 민족과 조선 인민의 리익을 대표’, ‘일본 및 식민주의자에 대해 투쟁한 조선인민의 혁명적 전통의 계승자’로 규정하였다. 제4차 당대회 당규약에서는 변화가 없었으며 제5차 당대회의 당규약에서는 ‘우리나라 로동계급과 전체 근로대중의 선봉적 조직적 부대’가 ‘우리나라 로동계급과 전체 로동대중의 최고형태의 혁명조직’으로 수정되었다. 제6차 당대회의 당규약에서는 ‘김일성 동지께서 창건한 주체형의 혁명적 맑스-레닌주의 혁명적 당’이라는 지위가 첫째 항목으로 추가되었으며 ‘조선 민족과 조선 인민의 리익을 대표’한다는 내용이 삭제되었다.

제3차 당대표자회의 당규약에서 당의 위상이 큰 변화가 있는데 ‘위대한 수령

김일성동지의 당’, ‘위대한 수령 김일성동지를 영원히 높이 모시고 위대한 령도자 김정일동지를 중심으로 하여 조직사상적으로 공고하게 결합된 로동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대’, ‘모든 정치조직들 가운데서 가장 높은 형태의 정치조직’, ‘사회의 령도적 정치조직이며 혁명의 참모부’, ‘근로인민대중의 대중적 당’으로 수정되었다. 그리고 제4차 당대표자회에서는 ‘김일성동지와 김정일 동지의 당’, ‘로동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대’, ‘모든 정치조직들 가운데서 가장 높은 형태의 정치조직’, ‘근로인민대중의 대중적 당’으로 변경되었다.

두 번째로 지도사상의 변화를 보면, 제1, 2차 당규약에는 지도사상이 명시되어 있지 않았다. 제3차 당대회 당규약에서는 맑스-레닌주의라고만 명시되어 있다. 제4차 당대회 규약에서는 ‘맑스-레닌주의의 일반적 원리’를 내세우며 ‘조선 혁명 실천 활동에 창조적으로 적용’, ‘수정주의, 교조주의 반대’, ‘맑스-레닌주의 순결성 고수’ 등의 맑스-레닌주의를 지키기 위한 조건들을 제시하였다.

제5차 당대회 당규약에서 당의 지도사상은 ‘맑스-레닌주의’에 더해 ‘맑스-레닌주의를 우리나라 현실에 창조적으로 적용한 김일성 동지의 위대한 주체사상’이 추가되었으며, 제6차 당대회에서는 맑스-레닌주의가 사라지고 ‘김일성 동지의 혁명사상’만을 명시하였으며 주체사상을 유일한 지도적 지침으로 한다고 규정하였다.

제3차 당대표자회 당규약에서는 문장에 약간의 변화만 주었을 뿐 김일성의 주체사상을 유한 지도사상으로 규정하였고, 제4차 당대표자회에서는 김일성의 주체사상이 김일성-김정일주의로 수정되었다.

2) 조선노동당 규약 당원 규정 변화

당원에 관한 내용 중 제1, 2차 당대회의 당규약과 제3차 당대회의 당규약의 차이는 입당 조건에서 연령이 낮춰지고 피보증인을 알고 있어야 한다는 조항이 삭제되면서 전체적으로 입당조건이 완화되었다.⁴²⁾ 제3차 당규약에서 ‘타당에서 입당한 자’에 대한 규정이 신설되었다. 제4차 당규약에서는 보증자의 입당 년한이 1년에서 2년으로 늘어 입당조건이 강화되었고, 규정된 후보 기간을 거친 후에 후보당원에서 입당을 받아들이는 조건이 추가되었다. 그리고 입당문제 심의기간

42) 3차 당대회 당규약에서 입당 기준 연령이 20세 이상에서 18세 이상으로 변화되었고, 피보증인을 1년간 알고 있었어야 한다는 조항이 삭제되었다.

을 1개월 내로 규정하였다.

제5, 6차 당대회의 당규약은 ‘특수한 환경에서 일하는 사람의 입당 문제를 당중앙위원회가 심의한다’는 조항이 추가되었다. 이는 입당과정에서 당중앙위원회의 권한을 강화한 것으로 볼 수 있다. 제3차 당대표자회의 당규약에서는 당원의 정의에 있어서 김일성과 김정일의 지도에 관한 내용이 추가되었고, 주체혁명을 위해 투쟁하는 ‘주체형의 혁명가’로 수정하였다. 그리고 당원증을 받을 때 입당선서를 해야 한다는 조항이 추가되었고 타당에서 탈당한 자에 대한 항목이 삭제되었다.

표-2 조선노동당 규약 당원 관련 변화

구분		당원 관련 주요 내용
제1, 2차 당대회	입당조건	• 20세 이상 • 당원 2명의 보증 필요, 보증인의 당년한 1년 이상 • 피보증인과 적어도 1년 이상 함께 사업하면서 서로 아는 사이
	당원의무	• 조선민주주의 자주독립국가 건립 • 조선 인민정권기관의 모든 법령을 준수하며 국가 및 사회재산을 애호절약하며 인민경제건설에 모범적 역군이 될 것 • 당상급기관의 결정과 위임을 철저히 충실하게 실행하며 또는 당규약을 엄격히 준수 • 항상 자기의 정치 문화수준을 제고하며 또는 자기 맡은 사업과 기술에 정통할 능수가 되도록 노력할 것. • 일상적으로 근로군중과 연결을 가지며 비당원군중에게 당의 영향을 주며 인민 정권의 정책과 결정을 해설 선전할 것. • 의무적으로 당회의에 참가하며 또는 당기관에서 진정하는 문제를 토의, 함께 참가할 것. • 입당금 당비 및 의연금으로서 당에 물질적 원조를 할 것.
	당원권리	• 당의 각급기관에 있어서 선거 및 피선거권이 있음. • 당회의와 당출판물에 있어서 당사업의 실질적 문제토의에 참가할수 있음. • 당원은 당 각급 기관 및 당중앙위원회에까지 각항 문제의 신청 및 의견을 제출할 수 있음. • 자기의 활동과 행동에 관한 토의 결정이 있는 일체 경우에는 친히 참가할 것을 요구할수 있음. • 당회의에서 근거와 이유가 있는한 어떠한 당일꾼을 물론하고 비판할수 있음.
	후보당원	• 없음
	책별사항	• 당규률준수, 당강령준수 • 당적책별 및 견책·경고·엄중경고·출당 • 도당 상무위원회 비준필요 • 상소가능 • 당중앙위원회 재등록권한

구분		당원 관련 주요 내용
제3차 당대회	입당조건	• 18세 이상 • 1년 이상의 당년한을 가진 당원 2명의 보증 필요, 특수경우에는 청원서가 필요함 • 조선민주청년동맹원의 입당보증서는 당원1명 보증서를 대신함 • 타당에서 탈당한 자의 입당은 2년 이상의 당년한을 가진 3인의 보증 필요
	당원의무	• 독립 및 인민민주주의제도 공고화 • 사상·조직통일 • 맑스-레닌주의 이론 연구 • 당규를준수 • 대중교양 • 기술생산능력 • 모범, 비판 수용, 의무보고, 비밀엄수
	당원권리	• 변화 없음
	후보당원	후보당원제 신설, 1년 후보기간, 입당지도 및 심사, 당비
	책벌사항	당비연체, 당강령위반, 당노선반대, 종파형성, 통일·단결과괴, 당원 칭호 박탈안할정도의 범죄, 당원교양목적, 책벌비준전 대우, 상급기관위반제기, 2/3 책벌가능 찬성수, 상소가능, 심의기간규정(1개월내), 당중앙위원회 재등록권한
제4차 당대회	입당조건	• 규정된 후보 기간을 마친 후보 당원 중 받아들임. • 보증 당원의 당년한 조건을 1년에서 2년으로 높임 • 타당에서 탈당한 자의 입당 보증인의 당년한을 3년으로 강화 • 입당 문제 심의 기간 제한 규정 (1개월 내)
	당원의무	• 사회주의 및 공산주의 건설 • 당의혁명전통 체득 • 종파·지방·가족주의반대, • 당의노선복종 • 맑스-레닌주의연구 • 당회의참석 • 대중교양 • 공산주의적 도덕품성 • 기술생산능력 • 모범 • 당규를 • 의무보고 • 비밀엄수
	당원권리	• 위와 동일
	후보당원	• 후보당원으로 입당시 청원서와 당원 2명의 보증 필요 • 후보당원이 입당시 청원서와 보증 필요 없음, 규정기간내 방조 • 1년 후보기간, 1년 후보기간 연장 가능, 입당년월일, 후보의원 출당 관련사항, 권리는 선거권·피선거권·결의권 이외 의무와 권리는 당원과 같음

구분		당원 관련 주요 내용
	책별사항	당생활참가(6개월이상), 당비연체, 강규약위반, 당노선반대, 종파형성, 당원칭호박탈안할정도의 범죄, 당원교양목적, 책별비준전 대우, 심의기간 규정(1개월내), 반성시 책별해제, 중앙위원회 이동·등록권한
5차 당대회	입당조건	• 위와 동일 • 특수환경직업 입당문제 추가
	당원의무	당의 유일사상체제로 무장, 당의혁명전통 체득, 당의 유일사상에 어긋나는 수정·교조·부르조이·봉건유교사상·종파·지방·가족주의등 온갖 반당노선, 주체사상에 기초한 당의 통일과 단결을 눈동자처럼 고수, 당의노선복종, 맑스-레닌주의 일반적인 원리, 혁명적 군중로선, 당회의참석, 대중교양, 공산주의적 도덕품성, 기술생산능력, 사회주의 조국 보장, 군사지식, 유일사상에 어긋나는 현상 보고, 모범, 당규률, 의무보고, 비밀엄수
	당원권리	‘당의 유일사상에 어긋나지 않는 한 지시거절 가능’ 조항 추가
	후보당원	후보당원으로 입당시 청원서와 당원 2명의 보증 필요 후보당원이 입당시 청원서와 보증 필요 없음 규정기간내 방조주어야함, 1년 후보기간, 1년 후보기간 연장 가능, 후보의원 출당 관련사항, 입당년월일, 권리는 선거권·피선거권·결의권 이외 의무와 권리는 당원과 같음
	책별사항	당생활참가(6개월이상), 당규약위반, 당노선반대, 종파형성, 당원칭호박탈안할정도의 범죄, 당원교양목적, 책별비준전 대우, 반성시 책별해제, 종파 및 분파참가당원 책별사항, 중앙위원회 이동·등록권한
6차 당대회	입당조건	• 위와 동일
	당원의무	당의 유일사상체제로 무장, 당과 수령에 무한 충성, 당의혁명전통 체득, 자본주의·봉건유교사상·종파·지방·가족주의등 온갖 반당노선, 혁명화·로동계급화, 주체사상에 기초한 당의 통일과 단결을 눈동자처럼 고수, 당의노선복종, 맑스-레닌주의 일반적인 원리, 혁명적 군중로선, 당회의참석, 대중교양, 공산주의적 도덕품성, 기술생산능력, 사회주의 조국 보장, 군사지식, 유일사상에 어긋나는 현상 보고, 모범, 당규률, 의무보고, 비밀엄수, 당비 매달납부
	당원권리	• 위와 동일
	후보당원	(4개항) 후보당원으로 입당시 청원서와 당원 2명의 보증 필요 후보당원이 입당시 청원서와 보증 필요 없음 1년 후보기간, 1년 후보기간 연장 가능, 후보의원 출당 관련사항, 입당년월일, 권리는 선거권·피선거권·결의권 이외 의무와 권리는 당원과 같음
	책별사항	(9개항) 당생활참가(6개월이상), 당규약위반, 당노선반대, 종파형성, 당원칭호 박탈안할정도의 범죄, 당원교양목적, 책별비준전 대우, 반성시 책별해제, 종파 및 분파참가당원 책별사항, 심의빠른의결, 방조의무, 중앙위원회 이동·등록권한

구분		당원 관련 주요 내용
3차 당대표자 회	당원자격	만 18세 이상
	입당조건	• 규정 후보 기간마친 후보 당원 가운데서 받아들임. • 2년 이상의 당년한을 가진 당원 2명의 보증 필요. • 김일성사회주의청년동맹원 입당보증서는 당원1명 보증서 대신 • 입당문제의 개별적 심사, 특수환경직업 입당문제, 입당선서 • 입당 문제 심의 기간 제한 규정 (1개월 내)
	당원의무	• 당의 유일사상체계와 유일적 령도체계로 무장, 당과 수령에 무한 충성, 수령 결사옹위, 주체사상·선군사상·혁명전통으로 무장, 당의혁명전통 체득, 수령의 유일적 령도밑에 하나로 움직임, 당생활에 자각적 참여, 사회주의강성대국 건설노력, 군사를 성실히 배워 보위, 당의 원칙 복종, 모범, 정치이론과 문화기술수준 향상, 혁명적 사업기풍과 생활기풍, 고상한 도덕품성, 당비 매달납부
	당원권리	• ‘당의 유일사상에 어긋나지 않는 한 지시거절 가능’ 조항 이 ‘상급이 주는 어떤 과업이라도 그것이 당의 유일사상체계와 유일적령도체계에 어긋날 때에는 그 집행을 거부할 수 있다’로 수정
	후보당원	• 위와 동일
	책벌사항	• 당의 유일사상체계와 유일적령도체계 어긋나는행동, 당생활참가(6개월이상), 당노선반대, 종파형성, 출당시키지않을정도의 범죄, 해당당원 참가 필수, 반성시 책벌해제, 심의빠른의결, 중앙위원회 이동·등록 권한
	명예당원	• 당과 수령, 조국과 인민을 위하여 투쟁하다가 년로보장 또는 사회보장을 받고 있거나 당원으로서의 활동을 제대로 할 수 없는 당원, 명예당원증 수여, 시·군 당위원회에서 비준

당규약 중 ‘당원의 의무’ 변화를 보면 ‘권력투쟁과 김일성 일인지배체제 성립’ - ‘수령제 당국가체제 성립’ - ‘권력승계’ 등의 정치적 상황을 반영하고 있는 것을 알 수 있다. 제3차 당규약에 ‘사상·조직 통일’과 ‘맑스-레닌주의 연구’ 관련 조항을 추가한 것은 1950년대 당시 종파투쟁이라는 권력투쟁 과정에서 사상은 쟁과 김일성에 대한 개인숭배 비판에 대한 반응으로 볼 수 있다. 이외에도 비판을 무조건 수용하고 의무적으로 보고하라는 조항은 본격적으로 당의 상향직 중앙집권적 특징이 강화되는 것의 반영이라고 볼 수 있다. 제4차 당규약에서도 ‘혁명전통’을 체득하고, 종파·지방·가족주의를 반대하고, 공산주의의 도덕품성을 갖추라는 것 또한 종파투쟁을 마무리하고 단일지도체계 확립을 위해 노력했던 당시 맥락을 드러내주고 있다. 그리고 제6차 당대회의 당규약에서는 유일사상 지배체제, 즉 수령중심 당국가체제가 확립된 당시의 상황을 반영한 것으로 평가할

수 있다.⁴³⁾

당원의 권리 부분은 4차 당대회의 당규약까지 모두 동일하다. 제5차 당규약에서 ‘당의 유일사상에 어긋나지 않는 한 어떠한 지시도 거절 가능하다’는 내용이 첨가되었다. 이는 김일성의 유일사상을 최고의 규범으로 채택한 것으로 볼 수 있다. 그리고 제3차 당대회에서는 ‘당의 유일사상체계와 유일적령도체계에 어긋날 때에는 그 집행을 거부할 수 있다’로 수정되었다.

후보당원에 관해서는 제4차 당대회 당규약에서 후보당원으로 입당할 당시 보증이 필요한 것으로 규정함으로써 후보당원제를 당원이전 거쳐야할 과정으로 해두었다. 또한, 후보위원이 선거권 피선거권 결의권이 없음을 명백하게 해두었다.⁴⁴⁾

제3차 당대표자회 규약에서는 ‘명예당원’에 대한 조항이 신설되었다. 명예당원에 대해서 ‘당과 수령, 조국과 인민을 위하여 투쟁하다가 년로보장 또는 사회보장을 받고 있는 당원을 비롯하여 당원으로서의 활동을 제대로 할수 없는 당원’으로 정의하였다. 명예당원에게는 명예당원증을 수여하고, 시·군당위원회에서 비준하도록 규정하였다.

책별사항은 제1, 2차 당대회의 당규약에서 4개항이었던 것이 제3, 4차 당대회 당규약에서는 8개항으로 늘었다. 제3, 4차 당규약에서는 항목이 증가한 것은 당의 확장에 따른 세분화로 볼 수 있다. 제5차 당대회의 당규약에서 책별사항에

43) 제1, 2차 당규약에서 ‘자주독립국가 건설’이라는 의무가 제3차 당규약에서는 ‘독립 및 인민민주주의 공고화’로 전환되고 다시 제4차 당규약에서 ‘사회주의 및 공산주의 건설’로 바뀌었다. 유일사상체계의 확립을 반영한 제5차 당규약에서는 ‘사회주의 및 공산주의 건설’에 대한 내용이 삭제되고 ‘당의 유일체제로 무장’ 내용으로 대체되었다. 이에 따라 반당노선에 대한 정의에서 종파·지방가족주의에 ‘당의 유일사상에 어긋나는 수정주의·교조주의·부르조아 사상·봉건적 유교사상’이 추가하였다. 또한 당원의 의무에 ‘주체사상에 기초한 당의 통일과 단결을 눈동자처럼 고수’, ‘유일사상에 어긋나는 현상 보고’ 등 본격적으로 유일사상체계에 대해 언급하고 있다. 이 외에도 ‘사회주의 조국 보장’, ‘군사지식 체득’ 등이 추가되었다. 제6차 당대회의 당규약에는 ‘당과 수령에 대한 무한 충성’ 내용이 추가되면서 ‘수령’이 등장하였고, 김일성이 제5차 당대회에서 발표한 ‘혁명화, 로동계급화’가 추가되었다. 제3차 당대표자회의 당규약에서 당원의 의무는 많은 변화가 있었다. 우선 지도사상에서 ‘맑스-레닌주의’가 삭제되고 유일사상체계 뿐 아니라 ‘유일적 령도체계’와 ‘주체사상, 선군사상, 혁명전통’에 대한 내용이 추가 되었다. 그리고 ‘수령의 유일적 령도 밑에 하나로 움직이는 것’, ‘사회주의 강성대국 건설 노력’, ‘군사 학습’등 강성대국과 선군사상이 추가되었다.

44) 후보당원의 경우 제4차 당규약에서 5개항이었던 것이 제5차 당규약에서는 3개항, 제6차 당규약에서는 4개항으로 항목의 개수만이 조정되었을 뿐 근본내용에 있어서 큰 변화는 없다. 단지, 제5차 당규약에서 이전에 있었던 ‘1개월 이내 당원자격을 갖추도록 방조해 주어야 한다’는 조항이 제6차 당규약에서는 사라졌다. 후보당원에 대한 내용은 당규약의 변화를 거치면서 항목이 세분화되고 증가되었는데, 이는 당세가 확장되고 당원이 증가하면서 당원의 구분을 후보당원으로 세분화하고 후보기간 연장이나 출당 관련 규정을 만들어 체계화한 것으로 보인다.

‘중파 및 분파참가당원’에 대한 책벌사항이 추가 되었다. 제6차 당규약에서 책벌 심의에 대해 빠르게 의결해야한다는 조항과 책벌자에 대해 당세포가 방조해야 한다는 조항을 새로 넣었다.⁴⁵⁾ 책벌사항은 기존 제6차 당규약에서 책벌을 비준 하기 전 대우해줘야 할 사항이나 책벌자에 대한 방조의무를 삭제하였다. 이는 책벌에 있어서 당원에 방어능력을 약화시킨 것을 뜻하는데, 대신 책벌 심의시 해당 당원을 꼭 참여시키는 조항을 신설함으로써 이를 보완하였다. 또한 중파 및 분파 참가당원에 대한 책벌사항에 대해서도 삭제 했다.⁴⁶⁾

3) 조직원칙 변화

당규약에는 당의 조직원칙은 크게 민주주의적 요소와 중앙집권적 요소로 구성 되어 있다. ‘민주주의 중앙집권제’는 민주주의적 요소로는 선거와 집체지도에 대한 규정과 중앙집권적 요소로 소수복종, 상명하복, 정기검열 등으로 이루어졌다.

제1, 2차 당대회의 당규약에에서 민주주의적 요소는 상향식 선거, 중앙집권적 요소는 소수복종, 상명하복, 정기검열의 내용이 포함되어 있다. 제3차 당대회의 당규약에서는 위의 내용이 ‘민주주의 중앙집권제 원칙에 따라 조직한다’는 내용에 포함되어 있고, 자립적 토의, 레닌적 집체지도, 비밀투표, 입후보자 찬성반대권리, 당열성자회의, 당내 민주주의 원칙 고양 등이 신설되어 민주주의적 요소를 반영하고 있다. 이는 당내 민주주의를 강조하려는 경향을 보이는 것으로 평가할 수 있다.

표-3 조선노동당 규약 조직원칙 변화

분야	주요내용
1, 2차 당대회	• 당지도기관은 당회의 당대표회와 당대회에서 하층으로부터 상층까지 선거함. • 선거받은 당기관은 자기사업을 자기의 당단체에 정기적으로 결산보고함. • 당단체에서 문제를 해결할 때는 소수가 다수에 복종함. • 각급 당단체와 매개당원은 당중앙위원회의 결정을 의무적으로 준수하여야 하며 상급기관의 지시는 하급기관의 엄격한 지도자가 됨. • 당상급기관은 일상적으로 하급기관의 사업을 지도 검열함. • 당기관은 반드시 도, 시(구역)·군, 면, 리(농촌)공장, 기업소, 광산, 탄광 및 철도, 수운기관, 행정기관, 교육기관에 조직함.

45) 제6차 당규약에서는 방조에 관한 조항이 다수 추가되었는데, 이는 당시 인구의 12%를 차지하는 약 200만명이라는 당원에 대한 효율적 관리를 위한 조치로 볼 수 있다.

46) 이것은 김일성-김정일의 유일영도체계가 완성되었으며 북한에서 종파문제가 더 이상 심각한 문제가 아니라는 점을 반영한 것으로 보인다. 그러나 책벌사항에 ‘당의 유일사상체계와 유일적령도 체계에 어긋나는 행동’ 또한 새로 포함시켜 종파에 대한 경계심을 늦추지 않았다.

분야	주요내용
3차 당대회	추가내용 • 당은 민주주의 중앙집권제 원칙에 의거하여 조직한다. • 당은 지역적 또는 생산적 단위에 의해 조직한다. • 매개 당 단체는 자기의 지역적인 문제를 자립적으로 토의 결정 가능하나 상급결정과 모순되어서는 안됨 • 당의 최고기관 및 선거하는 지도기관 • 각급 지도기관은 당적 지도의 최고원칙인 집체적 지도에 대한 레닌적 원칙에 엄격히 입각하여 자기의 활동을 전개한다. • 선거는 비밀투표로 입후보자들에 대한 개별투표로 진행한다. • 당 지도기관을 선거시의 당원들의 입후보자를 찬성 또는 반대하거나 비판할 수 있는 무제한한 권리 인정 • 당중앙위원회가 규정한 선거 세칙에 의해 진행 • 당의 결정집행을 토의하기 위한 당열성자회의 소집 가능 • 당위원회 부서 설치권한은 당중앙위원회가 가진다 • 당의 정책문제들을 자유롭게 토의하는 당내 민주주의 권리를 고양하되 중앙집권제 원칙과 결부되어야만 함 • 당중앙위원회가 조직형식 및 활동방법을 따로 결정 가능
4차 당대회	* 제3차 당대회시 추가된 조항 중 5,11항 삭제, 아래 추가 • 당 위원회는 최고지도기관 및 참모부로 집체적 토의결정필요 • 당대회가 당중앙위원 및 후보위원수 결정, 하급기관은 당중앙위원회가 규정한 것에 근거하여 결정 • 당대회 및 대표자회 대표자는 하급조직에서 선거하고 비율은 중앙위원회가 결정함 • 당 중앙위원회 및 위원회 전원의회의는 자기의무를 수행하지 못한 위원을 소환할 권리를 가짐 • 결원 생겼을 시 보선하되, 총수의 1/5넘지 못함 • 중앙위원회 및 하급 당위원회 발언권 규정 • 당회의의 참가자규정 및 투표자 규정 • 당조 조직에 관한 규정
5차 당대회	*제4차 대회 내용 유지 (4개의 원칙이 3개로 통합) (삭제내용) • 초급당 최고지도기관 관련조항 삭제 • 각급당 조직의 자립적 토의 결정 가능 사항 • 결원인원 보선시 '총수의 5분의 1 넘지 않는 범위' • 당열성자회의 관련 조항 • 당조 설치 관련 조항 (수정사항) • 당 단체는 당의 정책과 노선을 무조건 옹호관찰하며 하급 당조직은 상급 당조직의 결정을 의무적으로 집행해야 한다. 당 상급기관의 하급기관에 대한 계통적 지도검열. 하급 당조직은 상급 당조직에 대해서 정기적으로 활동보고를 해야한다 • 당 중앙위원회 위원, 도(직할시), 시(구역)군당 위원회의 준후보위원은 생산노동에 직접 참가하는 핵심 당원이 선거된다. • 상급 당위원회는 결원된 하급 당위원회의 책임비서(비서) 또는 비서(부비서)를 파견할 수 있다.

분야	주요내용
	• 당회의 결정은 (3분의2→)과반수 이상 찬성 필요 • 당조직 조직과 해산에 관한 중앙위 권한
6차 당대회	*제5차 대회 내용 유지 (수정사항) • 집단적 지도는 모든 당위원회의 기본활동지침이다.
3차 당대표자회	*제6차 대회 내용 유지 (추가사항) • 당위원회 위원, 후보위원수를 변경시킬 필요가 있을때에는 해당 당위원회 전원회의에서 다시 결정할 수 있다. • 각급 당위원회 후보위원은 해당 당위원회 전원회의에서 발언권만 가진다. • “정치조직” 관련 조항

제4차 당대회의 당규약에서는 ‘레닌적 집체지도’, ‘당내민주주의 원칙 고양’ 등의 항목이 삭제되고, 당중앙위원회의 역할과 상하급 조직체계에 대한 내용을 신설하였다.⁴⁷⁾ 당의 조직원칙인 ‘민주주의 중앙집권제’에 관한 조항은 제5, 6차 당규약에도 제2장에 ‘당의 조직원칙(원리)와 조직구조’라는 이름으로 서술되어 있다. 제4차 당대회의 당규약에서 중앙집권적 성격을 강화한데 이어 제5차 당대회의 당규약에서는 유일사상체계 확립을 강조하고 있다.⁴⁸⁾

제3차 당대표자회 당규약의 조직원칙 부분에서는 기존에 ‘정치기관’으로 편성되어 있던 부분이 제2장 조직원칙과 구조부분으로 이동되었다. 정치기관에 관한 내용은 제6차 당대회의 당규약까지 독립되어 있던 정치기관에 대한 항목이 내각과 중앙기관의 정치기관과 인민군 내 정치기관인 총정치국으로 분산되었다. 그리고 총정치국에 관한 부분은 뒤의 제7장 인민군 내 당조직으로 이동되었다. 이에 따라 중앙기관의 정치조직 내용만이 남아있게 되었다.

4) 조선노동당 규약 조직 변화

당규약상 중앙조직은 당대회, 중앙위원회, 검열위원회, 정치국, 감사위원회, 당대표자회 순서대로 언급되어 있으며, 당대표자회는 제3차 당대회에서 신설되었

47) 이는 제3차 당대회의 당규약과 비교해 중앙집권적 원칙이 강조된 것으로, 김일성의 단일지도체계를 완성해가던 당시의 정치적 환경을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

48) 예를 들어 각급 당조직의 ‘자립적 토의기능’이나 결원인원 보선시 총 인원수의 5분의 1을 넘지 않는 제한규정 등이 삭제되었고, 당회의 결정 및 채택 조건이 2/3 찬성에서 과반수 찬성으로 수정되었다. 이는 당기관의 집체적 토의기능이 약화되었다는 것을 의미한다.

다. 또한 현재 정치국과 정무국으로 불리는 기구들은 그 명칭이 변화해왔기 때문에 다른 이름으로 규약상 명시되어 있다. 정치국은 제4차 당대회 이후인 제2차 당대표자회(1966)에서 등장하기 때문에 제1시기의 당규약에는 없었으며 2016년 제7차 당대회에서 정무국으로 변경되었다.

당중앙군사위원회는 제5차 당규약에서 신설되었다. 제3차 당대표자회 당규약의 중앙조직부분에서 가장 특기할 점은 제22항에 총비서와 관련된 조항이 신설되었다는 점이다. 이는 제3차 당대표자회의 목적이었던 후계구도 구축과 관련이 있는 주요 조항으로 볼 수 있다.

당대회는 제1, 2차 당규약에서 ‘전당대회’로 불리다가 제3차에서 ‘당정기대회’ 혹은 ‘당대회’로, 제4차에서 당대회로 불리기 시작했다.⁴⁹⁾ 당대회의 소집시기는 제1, 2차 당대회의 규약에서 1년에 1회로 규정했다가 제3차 당대회의 당규약에서는 4년에 1회로 규정하였다. 제6차 당대회의 당규약부터 당대회 소집시기가 4년에 1회에서 6년에 1회로 바뀌었다.⁵⁰⁾

표-4 조선노동당 규약 당대회 명칭, 소집시기 및 기능

	명칭	소집시기	기능
1차 당대회	전당대회	1년에 1회	• 강령 및 규약의 접수와 그의 수정 • 당중앙위원회와 중앙검사위원회의 선거 • 당중앙위원회와 중앙검사위원회의 결산보고의 청취 및 승인 • 기본적 정치문제에 관한 당로선의 결정 • 당 경리의 규정
2차 당대회	전당대회	1년에 1회	위와 동일

49) 제1~4차 당규약까지 정기적인 당대회 이외에 임시당대회 또는 비상당대회가 당중앙위원회의 제의나 당원 총수 3분의 1 이상의 요구에 의해 개최되었고, 이러한 비상당대회는 제5차 당대회부터 사라지는데, 그 이유는 당대표자회가 비상당대회를 대체했기 때문으로 보인다.

50) 당대회 소집시기의 변화는 1년에 1회, 4년에 1회, 5년에 1회로 변경되어왔으며 제3차 당대표자회의 당규약에서는 그 소집시기를 삭제하고 당대회 개최 6개월 전에 공고하도록만 명시하였다. 당대회 소집시기를 연장하게 된 것은 북한에서 당대회가 실제로 연기되어 온 것과 관련 있어 보인다. 실제로 제5차 당대회는 9년, 제6차 당대회는 10년 만에 개최되었고, 최근 제7차 당대회는 제6차 당대회 이후 36년만에 개최되었다.

	명칭	소집시기	기능
3차 당대회	당정기 대회	4년에 1회	• 당중앙위원회, 당중앙검사위원회 및 기타 중앙기관들의 사업 총결보고 청취·토의·승인 • 당의 강령과 규약을 채택 또는 수정 • 당 정책과 전술의 기본 문제를 결정 • 당 대회가 규정한 위원 수만큼 당중앙위원회 및 당중앙검사위원회 선거
4차 당대회	당대회	4년에 1회	• 당중앙위원회, 당중앙검사위원회 및 기타 중앙기관들의 사업 총결보고 청취·토의·승인 • 당의 강령과 규약을 채택 또는 수정 • 당 정책과 전술의 기본 문제를 결정 • 당중앙위원회 및 당중앙검사위원회 선거
5차 당대회	당대회	4년에 1회	• 당중앙위원회, 당중앙검사위원회 활동 총화 • 당의 강령과 규약을 채택 또는 수정 보충 • 당 로선과 정책 및 전략전술의 기타 문제들을 결정 • 당중앙위원회 및 당중앙검사위원회 선거
6차 당대회	당대회	5년에 1회	• 당중앙위원회, 당중앙검사위원회 사업 총화 • 당의 강령과 규약을 채택 또는 수정보완 • 당 로선과 정책 및 전략전술에 관한 기본문제 결정 • 당중앙위원회 및 당중앙검사위원회 선거
3차 대표자회		없음 공고 6개월 전	• 당중앙위원회, 당중앙검사위원회 사업 총화 • 당의 강령과 규약을 채택 또는 수정 보충 • 당 로선과 정책 및 전략전술에 관한 기본문제 토의결정 • 조선로동당 총비서를 추대한다 • 당중앙위원회 및 당중앙검사위원회 선거

제1, 2차 당대회의 당규약에서 당경리에 관한 규정이 제3차 당규약에서 삭제되고 당중앙위원회에 당의 재정역할이 이관되었다.⁵¹⁾ 제3차 당규약에서 지도기관 선거에 대해 ‘당 대회가 규정한 위원 수만큼’이라는 말이 삽입되면서 제한적 역할을 하던 것이, 제4차 당규약에서는 사라졌다.

제3차 당대표자회의 당규약 중 특별한 것은 중앙위원회 총비서의 지위가 ‘당 총비서’로 격상된 것이다.⁵²⁾ 개정을 통해 자신의 의도에 맞게 절차적 정당성을

51) 이는 당대회의 역할이 점점 유명무실해지면서 그 기능을 중앙위원회로 옮겨 김일성이 단일체제를 성립하는데 있어 편리하도록 만든 것으로 보인다.

획득하기 위해 총비서 관련 내용을 반영한 것으로 보인다.

표-5 당대표자회

구분	당대표자회 역할
1차, 2차 당대회	기구 없음
3차 당대회	- 당의 정책과 전술상 긴급한 문제를 토의하며, 자기의 의무를 수행하지 못한 당 중앙위원회위원을 그 성원으로부터 소환하고 그를 보선 또는 새로 선거할 권리를 가진다 - 당대회에서 선거된 당중앙위원회 위원 수의 5분의 1을 넘지 못한다 - 당대표자회에서 채택한 당 중앙위원회의 위원 및 후보위원회 보선 또는 선거에 관한 결정 이외에 당결정들은 당중앙위원회의 비준을 받으며, 이 결정들은 전체 당 단체들이 의무적으로 집행하여야 한다 - 당대표자회의 대표자 선거절차와 비율은 당중앙위원회가 결정한다
4차 당대회	- 당의 정책과 전술의 긴급한 문제들을 토의하며 자기의 의무를 수행하지 못한 당중앙위원회 위원 또는 후보 위원을 그 성원으로부터 소환하고 그를 보선 또는 새로 선거할 권한을 가진다 - 당대표자회에서 채택한 당 중앙위원회 위원 후보위원의 소환보선 또는 선거에 대한 결정 이외의 모든 결정은 당중앙위원회 비준을 받아야 하며 전체 당 조직들은 그 결정을 의무적으로 집행하여야 한다 - 당대표자회의 대표자 선거절차와 비율은 당중앙위원회가 결정한다
5차 당대회	- 당의 로선과 정책 및 전략전술의 긴급한 문제들을 토의 결정하며, 자기의 임무를 수행하지 못한 당중앙위원회 위원, 후보위원 또는 준후보위원을 그 성원으로부터 소환하고, 중앙위원 - 회의 성원을 새로운 위원, 후보위원 및 준후보위원으로 보선한다 - 당대표자회의 대표자 선거절차와 비율은 당중앙위원회가 규정한다
6차 당대회	- 당의 로선과 정책 및 전략전술에 관한 긴급한 문제들을 토의 결정하며 자기의 임무를 수행하지 못한 당중앙위원회 위원, 후보위원 또는 준후보위원을 제명하고 그 결원을 보선한다. - 당대표자회의 대표자 선거절차와 비율은 당중앙위원회가 결정한다
3차 당대표자회	- 당의 로선과 정책 및 전략전술에 관한 중요한 문제들을 토의 결정하며 당중앙지도 기관 성원들을 소환하고 보선한다. - 당대표자회의 대표자 선거절차와 비율은 당중앙위원회가 규정한다
4차 당대표자회	변화 없음

52) 6차 당규약에 따르면, 총비서는 당중앙위원회 전원회의에서 선출된다. 그러나 김정일은 1997년 10월에 ‘노동당 조선인민군 대표회, 도(직할시)대표회, 성, 중앙 및 도당 기능을 수행하는 당조직들의 대표대회들’에서 총비서로 추대되어 김일성의 총비서직을 이어받았다. 이는 김정일이 당규약에 따르지 않고 ‘당중앙위원회의 총비서’가 아닌 ‘전당의 총비서’가 된 것이다. 따라서 이전에는 ‘중앙위원회 총비서’였다면 그 보다 한 단계 높은 ‘당대회의 총비서’로 그 위상이 격상되었다.

제3차 당규약에서 신설된 당대표자회에 관한 규정 중, 제3차 규약과 제4차 규약이 다른점은 딱 하나이다. 당대표자회는 ‘자기 의무를 수행하지 못한 당중앙위원회 위원을 그 성원으로부터 소환하고 그를 보선 또는 새로 선거할 권한’을 가지고 있다. 그러나 제3차 당규약에서 당대표자회는 이 선거에 대해 ‘당대회에서 선거된 당중앙위원 수의 5분의 1을 넘지 못한다’는 선거가능인 수에 대해 제한적인 권한을 가지고 있었다. 그러나 제4차 당규약에서는 선거가능인 수에 대한 제한문구가 사라졌기 때문에, 그 권한이 확대되었다고 볼 수 있다.⁵³⁾

제3차 당대표자회 당규약에서 당대표자회 관련 조항은 크게 두 가지가 변하였다. 하나는 ‘긴급한’ 문제를 토의 결정할 수 있다는 역할이 ‘중요한’ 문제들을 토의 결정할 수 있도록 되었다. 이는 당대회 사이 긴급한 문제들 때문에 개최하였던 당대표자회를, 당대회의 일정 기능을 대신 할 수 있도록 ‘중요한’ 문제들로 그 대상을 바꿔 언제든지 개최할 수 있도록 한 것으로 보인다. 즉 당대회 자체의 개최는 북한이 경제적 사정 등으로 부담을 느끼고 있기 때문에, 그 약식인 당대표자회를 활용하기 위한 것이다. 두 번째로 당대표자회에서 선거할 수 있는 인사권의 권한이 점차 확대되었다.⁵⁴⁾ 그리고 제3차 당대표자회에서 개정된 당규약에서는 당중앙지도기관 뿐 아니라 조선노동당 최고지도기관을 선거하거나 보선할 수 있도록 하여 그 보선 가능 대상이 확대되었다.⁵⁵⁾

중앙위원회는 당대회와 당대회 사이에서 당의 사업을 지도하는 최고지도기관으로서 실질적인 권력기구이다. 그리고 중앙위원회는 전원회의를 통해 운영되며 직속기구로 정치국, 정무국, 검열위원회 등이 있다.⁵⁶⁾

53)_ 당대표자회의 권한이 확대된 것은 수령제 당국가체제가 완성되면서 일반적인 당국가체제의 형해화에 따른 것으로 분석할 수 있다. 따라서 당대회를 굳이 개최하지 않아도 당대표자회를 통해 지도기관 선거 등 정권통치를 위해 필요한 주요기능을 할 수 있도록 한 것이다.

54)_ 제3차 당대회(1956)의 당규약 제3장 41조에서는 당대표자회가 당중앙위원회 위원들을 소환·보선·선거할 수 있는 권한만을 가지고 있었고, 그 조차도 당대회에서 선거된 위원수의 5분의 1을 넘을 수 없었다. 또한 선거 이외의 결정들은 당중앙위원회의 비준을 받아야하는 한정적인 권한을 가지고 있었다. 그러나, 제6차 당대회에서 개정된 당규약에서는 당중앙위원회 5분의 1 규정과 비준에 관한 한정적 역할을 규정했던 절차들이 삭제되고 당중앙위원 및 후보 준후보위원들에 대한 소환·보선의 역할을 할 수 있게 하였다.

55)_ 이 또한 언제든지 당대표자회를 열어 당대회 대신 후계구축을 위해 인사이동을 할 수 있도록 한 것으로써, 개최를 결정하는 1인자의 권한을 더 강화시켜 준 것이라고 볼 수 있다.

56)_ 정치국과 정무국은 과거에 다른 명칭으로 운영되었었다.

표-6 중앙위원회

	중앙위원회 임무	전원회의 역할
1차	• 대회와 대회간의 당사업의 지도(일반적 당사업) • 각 정당과 각 단체 기타 기관과의 교섭 • 당의 하급기관의 지도 및 당을 원조하는 민주주의적 사회단체에서 공작하는 당원의 사업지도 • 중앙기관지 편집부 임명과 그의 지도	3개월에 1번 당의 일상사업 토의 중앙위원회 확대회의
2차	• 변화 없음	변화 없음
3차	• 대회와 대회간의 전체 당사업의 지도 • 타당, 국가기관 및 사회단체들과의 관계에서 당 대표 • 당의 각종 기관 조직 및 그의 활동 지도 • 중앙기관지 편집위원회 임명 • 사회적 의의를 가지는 기업소들을 조직 및 경영 • 당 재정 관리	4개월에 1번
4차	4, 6번 항 삭제 (추가내용) • 당 대회 결정에 기초하여 당의 정책수립 및 집행 조직 • 간부 배치 및 육성	6개월에 1번
5차	2, 4, 5, 6 항 삭제 • 대회와 대회간의 전체 당사업의 지도 • 전당에 유일사상체계 철저히 확립 • 당의 로선과 정책 수립 및 그 수행 조직 지도 • 간부대렬 강화하고 후비대 준비 • 당원의 당생활 조직 지도 • 온 사회 혁명화 로동계급화, 당주위에 결속, 사상사업 • 각급 당위원회 설치 및 활동 지도 검열 • 각급 당기관 조직 및 행정 경제사업 지도 검열 • 혁명적 무력을 조직하여 안전 공고히	6개월에 1번
6차	4, 5, 6, 7 항 삭제 • 대회와 대회간의 전체 당사업의 지도 • 전당에 유일사상체계 철저히 확립 • 당의 로선과 정책 수립 및 그 수행 조직 지도 • 당과 혁명대열 공고히 • 행정 및 경제사업 지도 조정 • 혁명적 무력 조직하고 전투력 고취 • 기타 정당 및 국내외 기관 활동에서 당을 대표 • 당의 재정 관리	6개월에 1번 (선출) 정치국, 정치국, 상무위원회, 총비서, 비서, 비서국, 군사위원회, 검열위원회
3차	• 대회와 대회간의 전체 당사업의 지도 • 전당에 온 사회의 주체사상화, 유일사상체계, 유일적령도체계 • 당과 혁명대오를 수령결사옹위의 전투부대화 • 주체사상, 선군사상 구현 • 당의 로선과 정책 수립 및 그 수행 조직 지도 • 혁명투쟁과 건설사업 정치적 지도	1년에 1번 (선출) 정치국, 정치국 상무위원회, 비서, 비서국, 군사위원회, 검열위원회 *총비서 선출권 삭제

	중앙위원회 임무	전원회의 역할
	• 국내외 각 정당, 단체들과 사업 • 당의 재정 관리	
4차	• 변화 없음	

제1, 2차 당규약에서 중앙위원회의 역할은 ‘대회와 대회간의 당사업의 지도(일반적 당사업)’, ‘각 정당과 각 단체 기타 기관과의 교섭’, ‘당의 하급기관의 지도 및 당을 원조하는 민주주의적 사회단체에서 공작하는 당원의 사업지도’, ‘중앙기관지 편집부 임명과 그의 지도’ 등이다. 제3차 당규약에서는 ‘타당, 국가기관 및 사회단체들과의 관계에서 당을 대표’, ‘사회적 의의를 가지는 기업소들을 조직 및 경영’, ‘당 재정관리’ 등의 내용이 추가되었다. 제4차 당규약에서는 중앙기관지 편집위원회 임명과 당의 재정을 관리하는 임무에 관한 조항들이 삭제되었다.⁵⁷⁾ 또한 전원회의 소집시기는 제1, 2차 당대회에서 3개월에 1번이었던 것이, 제3차에서는 4개월에 1번, 제4차에서는 6개월에 1번으로 변경되었다.⁵⁸⁾

제5차와 제6차 당규약을 거치면서 중앙위원회의 역할은 많은 변화를 보인다. 제5차 당대회 당규약에서 ‘유일사상체계’, ‘온 사회 혁명화 및 로동계급화’ 등의 김일성의 유일사상이 추가되었고, ‘당의 노선과 정책 수립 및 수행 지도’, ‘당원의 당생활 지도’, ‘각급 당위원회 설치 및 지도검열’, ‘당조직 행정 경제사업 지도검열’, ‘후비대 준비 및 혁명적 무력 조직’ 등 다양한 분야로 세분화 되었다. 제6차 당규약에서는 제5차에서 삭제되었던 당을 대표하는 권한과 당의 재정을 관리하는 권한이 다시 부여되었다. 그리고 ‘후비대 준비’, ‘온 사회 혁명화 및 로동계급화’, ‘당생활 조직’, ‘당위원회 활동 검열’에 대한 권한이 삭제되었다.

제3차 당대표자회 당규약의 중앙위원회 임무와 전원회의 역할에서 가장 변화

57) 이러한 권한이 당규약에서 삭제되었지만 중앙기관지 편집위원회 임명과 당의 재정을 관리하는 임무는 중앙위원회가 지속적으로 담당한 것으로 보인다. 실제로 기관지 편집위원회에 대한 임명은 제4차 당대회에서 당중앙위원회 명의로 계속해서 이루어졌다.

58) 이는 전원회의의 실제 개최 간격이 당규약에 명시된 간격을 따라가지 못했기 때문이다. 그 이유는 김일성 단일지도체제로 이행하면서 김일성의 명령이 가장 중요해지기 때문에, 집체적 토의결과정이 필요 없어져가기 때문이다. 물론 제6차 당대회 이후 김일성 사망 때 까지는 형식적으로나마 개최되지만, 그 간격이 불규칙하고 당규약에 개정된 시기를 훨씬 넘길 때가 많다. 제2차 이후 개최된 제2기 전원회의들의 소집간격을 보면 평균 5.7개월 간격으로 개최되었으며 최대 13개월 간격으로 개최된 적도 있다. 제3차 이후 개최된 제3기 전원회의들의 소집간격은 평균 5.2개월 간격으로 최대 10개월 간격으로 개최되었다.

된 점은 ‘주체사상’, ‘유일사상’, ‘선군사상’ 고취가 임무에 추가되었고, 전원회의의 소집시기가 6개월에 1번에서 1년에 1번으로 연장된 것, 총비서 선출권한이 삭제되어 당대회로 이양되었다는 것이다.⁵⁹⁾

표-7 조선노동당 규약 정치국 및 비서국 변화

	정치국		비서국	
	명칭	하는 일	명칭	하는 일
1차	• 정치위원회 • 전당위원장 부위원장 • 중앙위원회 비서	정치지도	조직위원회 (부서 7개)	실지적 사업지도집행
2차	• 위와 같음 • 상무위원회 추가	정치지도	조직위원회 (부서 5개)	실지적 사업지도집행
3차	• 상무위원회	사업지도	조직위원회	검열, 간부선발 등 당면사업 집행
4차	• 정치위원회, 정치국	사업지도	부장회의	간부사업
2차	• 정치위원회 • 정치위원회 상무위원회	사업지도	비서국 신설	당의 노선 정책 집행 일상적 당사업 조직
5차	• 정치위원회 • 총비서, 비서	모든사업 조직지도	비서국	간부, 당내 및 기타당면문제, 집행 조직지도
6차	• 정치국, • 정치국 상무위원회	모든사업 조직 지도	비서국, 총비서, 비서	당인사 및 당면문제, 당내 문제 토의결정, 집행 조직지도
3차	• 정치국, • 정치국 상무위원회	모든사업 조직지도	비서국 총비서, 비서	당내부사업, 실무적 문제 토의 결정, 집행 조직지도

정치국은 중앙위원회 전원회의와 전원회의 사이에 당중앙위원회의 이름으로 당의 모든 사업을 조직하는 기관이고, 정무국은 당 내부의 사업과 그 밖의 실무 문제를 토의 결정하고 집행을 조직지도 하는 기관이다. 정치국은 제1차 당규약에서 ‘정치위원회’로 정치지도를 위해 조직된 기관이었다. 정치위원회에서 전당위원장, 부위원장, 당중앙위원회 비서를 선거했다. 또한 일반적인 당사업을 집행하기 위해 ‘조직위원회’를 구성했는데, 이것이 제4차 당대회까지 유지된 비서국의 전신이다.

59) 주체사상, 유일사상 선군사상은 김정일의 대표적인 사상을 당규약에 반영한 것이다. 이는 1993년 12월 8일 제6기 제21차 전원회의 이후 제3차 당대표자회가 열리기 전까지 전원회의 또한 개최되지 않았던 시기 북한의 정치적 변화들을 모두 반영한 것으로 볼 수 있다.

제3차 당대회의 당규약에서 정치위원회가 상무위원회로 변경되었고 그 역할이 ‘정치지도’에서 ‘사업지도’로 변경되었다. 조직위원회의 역할에 검열과 간부선발이 추가되었다. 제4차 당규약에서는 조직위원회가 부장회의로 바뀌었다. 제2차 당대표자회에서 정치위원회에 상무위원회가 설치되고, 중앙위원회 위원 및 부위원장 직제를 폐지하면서 비서국을 신설하였다.⁶⁰⁾

정치국(정치위원회)과 비서국은 제5차에서도 유지되다가 제6차에서 정치국으로 변경되었다. 그러나 제5차에서 정치위원회 상무위원회가 다시 폐지되었다가 제6차에서 다시 부활한다.

비서국 또한 그 명칭은 그대로 유지되었으나, 제5차 당규약에서 비서국의 권한이 강화되었다. 제2차 당대표자회에서 비서국의 권한은 ‘당의 로선과 정책들을 집행하기 위한 사업과 일상적인 당 사업을 조직’하는 것이었는데, 제5차 당규약에서는 ‘간부문제, 당내문제 및 그 밖의 당면문제를 정기적으로 토의 결정하며 그 결정의 집행을 조직지도’하는 것으로 인사 권한과 정기적 상설체제로서 위상과 권한이 확대되었다. 제5차 당규약에서 ‘정기적으로’ 토론한다는 내용이 제6차 당규약에서는 ‘필요시’ 당내문제를 토의한다고 변경됨으로써 비서국의 위상이 높아졌다고 볼 수 있다.

제3차 당대표자회의 당규약에서 정치국은 큰 변화가 없으나, 비서국의 역할에 있어서 제5차와 제6차 당규약에 명시되어 있었던 당 인사와 관련된 권한이 사라지고 당 내부사업과 실무적 문제에 대한 언급만 되어있다.

표-8 조선노동당 규약 당중앙검열위원회 변화

	당중앙검열위원회 역할
1차 당대회	• 당결정의 실행을 검열하며 반당파 및 당강령규약을 위반하는 당원들의 비당적행위와 투쟁 하며 당내 사상통일과 당규율을 강화
2차 당대회	• 위와 같음

60) 중앙위원회 위원장 직제를 총비서와 비서 직제로 편성한 것으로 김일성의 유일지배체제를 강화하기 위한 것이다. 왜냐하면 이전 중앙위원회 위원 및 부위원장 직제에서는 위원장 뿐 아니라 부위원장의 권위가 용인 되었으며, 정치위원회에서도 정치위원이 독립적으로 전문부서를 담당하고 있었다. 그러나 총비서 직제로 개편되면서 유일지도체계를 상징하는 총비서의 지위를 강화하였고, 이에 김일성이 선출되었다.

	당중앙검열위원회 역할
3차 당대회	• 당원 및 후보 당원들의 당의 규율 준수 정형을 검열하며, 당의 강령 규약 및 당의 규율을 위반하며 당의 통일을 약화하며 당적 도덕을 위반한 당원들에 대하여 책임을 추궁한다. • 당의 책벌에 대한 도 당 위원회의 제의 및 개별적 당원의 상소를 심의 해결한다.
4차 당대회	• 위와 같음
5차 당대회	• 반당, 반혁명적 종파행위 및 기타 당의 유일사상에 어긋나는 행위를 하거나 당의 강령과 규약을 준수하지 않거나 기타 당규율을 위반한 당원에게 책임을 추궁하며, 당규율문제와 관련된 도(직할시)당 위원회의 제의 및 당원의 신소를 심의 해결한다.
6차 당대회	• 반당, 반혁명적 종파행위 및 기타 당의 유일사상에 어긋나는 행위를 하거나 당의 로선과 정책 및 규약을 준수하지 않아 당규율을 위반한 당원에게 책임을 추궁하며 당규율문제와 관련된 도(직할시)당위원회에게 책임을 추궁하며 당규율 문제와 관련된 도(직할시)당위원회의 제의 및 당원의 신소를 심의 해결한다.
3차 당대표자회	• 당의 유일사상체계와 유일적령도체계에 어긋나는 행동을 하거나 당규약을 위반하는 것을 비롯하여 당규율을 어긴 당원에게 당적 책임을 추궁하며, 당규율문제와 관련된 도(직할시)당위원회의 제의와 당원의 신소를 심의하고 처리한다.

당중앙검열위원회는 제3, 4차 당규약에서 검열하는 사상적 내용이 확대되고 책벌에 대한 상소를 심의하는 역할이 추가되었다. 이는 제3차 당대회 시기부터 확장·세분화 되는 당의 역할에 따라 검열위원회의 역할 또한 세분화 된 것으로 볼 수 있다. 이에 검열위원회는 이론상으로는 당원을 감시·통제하는 동시에 그들의 억울함을 듣고 해결하는 역할을 하게 되어 있다.

제5, 6차 당규약에는 기존에 2개의 조로 나누어져 있던 검열위원회에 관한 조항이 하나의 항으로만 서술되어 있다. 제4차 당규약과 비교하여 제5, 6차 당규약에서 검열위원회는 ‘반당, 반혁명적 종파행위 및 기타 당의 유일사상에 어긋나는 행위’를 검열하는 역할을 추가하였다. 이는 제5차 당규약부터 시작된 김일성의 유일사상체계 확립 및 종파금지에 대한 내용이 반영된 것이다.

그 외 ‘당의 책벌’이라고 명시되었던 것이 ‘당규율문제’라고 지칭용어가 변화했으며, ‘상소’가 ‘신소’로 바뀌었다. 제6차 당규약에서 당규율 문제에 당원의 제의와 신소만을 심의하는 역할에서, 당규율 문제와 관련해서 도당위원회에게 책임을 추궁할 수 있는 좀 더 적극적인 역할이 추가되었다. 이는 검열위원회가 당원들의 사상을 검열하는 의미가 있기 때문에, 유일사상체계확립을 위한 사상통제가 필요했었기 때문이라고 유추할 수 있다.

제3차 당대표자회 당규약의 검열위원회 역할은 제6차 당대회와 크게 변한 것

이 없다. 다만, 종파를 청산하고 김일성 및 김정일 중심의 유일체계를 확립한 기반 위에서, 검열 기준이 ‘종파행위’에서 ‘유일사상체계’와 ‘유일적령도체계’로 변화한 것을 볼 수 있다.

표-9 조선노동당 규약 당중앙군사위원회 변화

	중앙군사위원회
5차 당대회	• 당군사정책 집행방법을 토의 결정하며, 군수산업과 인민군대와 모든 무력의 강화를 위한 사업을 조직하며, 우리나라의 군사력을 지도한다.
6차 당대회	• 당군사정책 대행방법을 토의 결정하며 인민군을 포함한 전무장력 강화와 군수산업발전에 관한 사업을 조직, 지도하며 우리나라의 군대를 지휘한다.
3차 당대회	• 당대회와 당대회 사이에 군사분야에서 나서는 모든 사업을 당적으로 조직지도한다 • 당의 군사로선과 정책을 관철하기위한 대책을 토의결정하며 혁명무력을 강화하고 군수공업을 발전시키기 위한 사업을 비롯하여 국방사업 전반을 당적으로 지도한다.

당중앙군사위원회는 제5차 당대회에서 신설되었다. 군대에 대한 당의 영도를 규정하는 군사부분에 있어 당의 최고기관을 새롭게 만든 것이다.⁶¹⁾ 당중앙군사위원회의 역할은 ‘당의 군사정책 집행 및 대행 방법을 토의 결정’, ‘군수산업과 군대의 사업을 조직’, ‘군대를 지도 지휘’ 등이다.⁶²⁾

제3차 당대표자회에서 당중앙군사위원회 위원장이 자동적으로 총비서와 함께 겸직하게 되고, 김정은이 부위원장으로 임명되면서 후계구도에서 큰 역할을 할 기관으로 주목 받았다. 뿐 아니라 당규약 내에 당중앙군사위원회 관련 내용에서도 그 위상과 권한이 확대된 것을 확인할 수 있다.⁶³⁾

61)_ 중앙군사위원회 위원장에 김일성이 임명되면서, 김일성은 수령으로서 군사부분을 당을 통해 더욱 직접적으로 장악할 수 있게 되었다.

62)_ 제5차 당규약에서는 ‘지도’의 역할만 주어졌으나 제6차 당규약에서 ‘지휘’의 역할이 추가되었다. ‘지도’는 군정권으로 ‘지휘’는 군령권으로 해석할 수 있다. 즉, 군정권은 군사의 행정이나 사상사업 등 군대의 정치와 관련된 사업을 책임지는 것이고, 군령권은 군대를 직접 지휘하고 통솔하는 것을 뜻한다. 다시 말해서, 제5차 당규약에서는 군정권만을 가지고 있던 중앙군사위원회가, 제6차 당규약에서 군령권까지 가지게 되어 그 권한이 확대되었다고 볼 수 있다.

63)_ 중앙위원회 산하에 있던 당중앙군사위원회가 당중앙위원회와 같은 수준에 위치되었다. 당중앙군사위원회의 권한도 국방사업 전반을 당적으로 지도하는 기관으로서 역할이 추가되어 그 권한을 확대하였다.

5) 그 외 조직

(1) 지방조직

지방조직은 크게 도 당, 시(구역)·군 당, 초급 당 세 분야로 구분된다.⁶⁴⁾ 지방조직의 공식 대회나 회의 소집주기는 제1, 2차에 비해 제3차 당규약에서 늘어나는 경향을 보이고 있으며 제4차 당규약에서도 그 소집주기가 연장된 것을 확인할 수 있다.

당세포조직에 관한 기준인원수는 제1, 2차 당규약에서는 5명, 제3, 4차 당규약에서는 3명이 기준이 되었다. 그리고 당 위원회의 규모별로 권한을 부여하는 부분에서, 제1, 2차 당규약은 그 구분단위가 20명과 100명, 제3차 당규약에서는 100명, 300명, 200명으로 단위가 확대되면서 늘어났다. 그러나 제4차 당규약에서는 실제로 운영하기 좋은 단위로 재편성되고 구분 수도 줄어들었다. 이 외에도 당세포 형성 기준 수보다 적을시에 만드는 조직을 제1, 2차 당규약에서는 ‘분조’로, 제3, 4차 당규약에서는 ‘소조’로 명명하였다.⁶⁵⁾

지방조직과 관련된 항목은 제4차 당규약과 제5, 6차 당규약이 큰 차이를 보이지 않는다. 지방조직의 변화를 보면 우선 제5차 당규약의 도당 대표대회의 소집 시기가 2년에 2번으로, 제6차 당규약에서 다시 3년에 1번으로 그 주기가 변경되었다. 제5차 당규약에서 비상대회가 사라졌으며 상무위원회가 설치되어 하부기능이 세분화 되었다. 도당 대표대회의 소집 주기가 연장된 것과 달리, 도당의 상무위원회는 제6차 당규약에서 1개월에 1번에서 2번으로 증가하였고, 시(구역) 군 당의 대표대회도 그 소집시기가 연장되었다. 특히 조항내에는 ‘규정된 기간보다 빨리 또는 늦게 소집할 수 있다’는 내용을 삽입하였는데 이는 당대회 소집시기가 제6차 당규약에서 연장된 것과 같은 맥락에서 생각할 수 있다.

특히 주목해야 할 것은 임무 부분이다. 임무에는 제4차 당규약과 달리, 유일사상체계 확립, 수정 교조주의 부르조아 사상 봉건적 유교사상 종파주의 가족주의 등 반당 및 반혁명적 사상 반대, 주체사상에 기초, 간부대렬 꾸리기, 근로자 사회조직 강화, 후비대 준비, 노동적위대 강화, 군사동원사업 보장 등의 항목이 새로 추가되었다. 이 항목들은 당시 김일성이 주요하게 추진하고자 했던 정책과 연결

64) 제1, 2차 당규약 보다 제3, 4차 당규약의 지방조직 조항들의 수가 많으며, 제1, 2차 당규약에서는 한 장에 모두 편성되었던 것이 제 3, 4차에서는 각각 하나의 장으로 편성되었다.

65) 제3차 당규약에서 구분단위가 확대 재조정 된 것은 당원과 당규모의 확대에 따른 것이다.

되어 있는 것이다. 유일사상과 주체사상을 포함해서 반당 사상이 확대되었으며, 후비대와 노동정위대, 군사동원사업 등은 군사강국으로 발전해나가고자 한 김일성의 의지를 보여준다. 또한 간부대렬꾸리기, 근로자 사회조직 강화 등 김일서 유일사상체계 아래에서 대중동원 및 당의 통일을 통해 체제를 강화해 나가고자 했던 김일성의 모습이 반영되어 있다. 이외에도 중앙기관의 조직변화가 하급기관에도 영향을 미치면서 상무위원회와 책임비서 및 비서, 비서처, 군사위원회, 검열위원회가 설치되었다.

제3차 당대표자회의 지방조직 또한 도, 시(구역) 군, 기층조직 분야가 각각의 장으로 구분되어 서술되어있다. 제3차 당대표자회에서 당대회의 소집기간이 사라진 것과 같이, 도와 시 대표대회 소집기간이 사라졌다. 또한 중앙기관의 전원회의 소집기간이 연장된 것과 달리 도와 시단위의 전원회의 소집기간은 변하지 않았다.

사상면에서 새로 추가된 것이 있다면 ‘수령’의 ‘유일적령도체계’와 선군사상, 혁명전통 등이 있어 김정일 시대를 잘 반영하고 있다. 또한 제45항 제9조에 3대혁명이 ‘3대혁명 불은기쟁취운동’이라고 바뀌어 포함되었으며, 하위조직의 단위였던 ‘소조’가 ‘당세포’로 바뀌었다.

이 외에도 지방조직에 새로 추가된 내용이 있는데 바로 ‘민간무력(민방위)’에 관한 조항이다. 도 단위에서는 제33항에 ‘민간무력의 전투력을 높이며 전투 동원준비를 완성하고 인민군대를 적극 원호하도록 지도한다’라는 부분이 신설되었으며, 시 단위에서는 제38항에 ‘로농적위대와 불은청년근위대대렬을 튼튼히 꾸리고 정치군사훈련을 강화하며 전투동원 준비를 완성하고 인민군대를 적극 원호한다’라는 부분이 추가되었다. 기층단위에서는 제45항 제8조에 ‘민방위 사업을 강화하며 인민군대를 적극 원호한다’라는 부분이 추가되었다. 이러한 민간무력에 관한 내용은 선군정치에서 군을 중시하고 군의 위상이 높아진 것을 반영하는 부분으로 볼 수 있다.

그 외에 기층조직 내용에서 몇 가지 더 변화된 부분이 있다. 첫 번째 당의 기층조직을 ‘초급당, 분초급당, 부문당, 당세포’로 구분한 것과, 이에 따라 관련 항목들을 서술하고 있다는 점이다. 당총회(당대표회) 또한 초급당 분초급당 부문당 총회는 3개월에 1번, 당세포 총회는 1개월에 1번으로 규정되었다. 집행위원회 개최 또한 전자는 1개월에 2번, 후자는 1개월에 1번, 집행위원회는 1개월에 2번

하는 것으로 구분되었다. 집행위원회는 제6차 당규약상의 ‘상무위원회’가 ‘집행위원회’로 바뀐 것이다. 두번째 기층조직에 ‘다른 단위에 임시 이동하여 생활하는 당원들로 임시당조직을 조직한다’는 내용이 새로 신설되었다. 세번째, 사상교양사업에 대해 ‘주체사상, 선군사상원리교양, 충실성교양, 당정책교양, 혁명전통교양, 계급교양, 집단주의교양, 사회주의애국주의교양, 혁명적 신념과 락관주의교양, 사회주의도덕교양’을 강화하자는 부분이 새로 추가되었다. 이는 김정일 정권이 강조하고 있는 노선이 무엇인지 확인할 수 있는 부분이다.

(2) 외곽단체

제1, 2차 당규약에는 없으나 제3,4차 당규약에 신설된 것 중 눈에 띄는 것이 바로 외곽단체에 관한 규정이다. 제3차 당규약에서는 제9장에 ‘당 외곽 단체들에서의 당조’라는 항목을 신설하여, ‘당 외곽의 국가정권기관, 사회단체, 협동단체 등의 대회, 협의회, 선거 기관에 당조를 조직(제59항)’하도록 했다. 이는 사회 각 기관에 설치된 이 당조는 ‘해당 당위원회에 복종’(제60항)하게 해서, 사회 곳곳에 김일성 중심의 단일지배체계인 당의 영도를 실행하기 위한 것으로 보인다.

제4차 당규약에 신설된 ‘민주 청년 동맹’은 조선 노동당의 ‘후비대’로써, ‘청년들에게 공산주의 교양과 전통 교양 사업을 강화’하는 것을 목적으로 하는 당 지도하의 단체이다. 이러한 외곽단체를 신설한 이유는 김일성 단일지도체계를 성립하면서 사회 전반에 당적 통제를 강화하여, 중앙집권적으로 수령이 전 사회를 통제하기에 용이하도록 하기 위해서이다.

제3차 당규약부터 있었던 당의 외곽단체 규정은 규약마다 그 해당 단체가 달랐다. 그러나 제5, 6차 당규약에는 그러한 외곽단체들을 분류 정리하여 ‘당과 근로대중의 조직’이라는 이름으로 편성해두었다. 해당 규약을 살펴보면 ‘근로대중의 조직’이 바로 ‘외곽단체(조직)’라고 정의하고 있다. 이러한 근로대중의 조직들은 ‘대중의 사상교양 조직이며, 당의 대중을 연결하는 인전대이며 당의 충실한 보조자’로써 ‘당의 지도하에 자기의 사업을 진행한다’고 그 역할이 설명되어 있다. 다시 말해서, 당과 국가조직 군에 당의 영향력이 미치기 위해 정치기관이 조직되어 있다면, 민간분야에는 근로대중의 조직(외곽단체)가 조직되는 것이다.

제5차 당규약에는 외곽단체로 ‘직업동맹, 농업근로자동맹, 사회주의로동청년동맹, 여성동맹’의 4가지가 제시되어 있으나, 제6차 당규약에 이 내용은 삭제되

었다. 각급 당조직들은 이 외곽단체들을 통해 대중에게 다가가고 이들을 교양하며, 스스로 임무를 수행하게끔 해야한다고 명시해두었다. 이들의 목표는 제5차 당규약에서는 ‘당의 유일사상체계’를 꾸리고 천리마운동을 전개하는 것이며, 제6차 당규약에서는 천리마운동이 빠지고 3대혁명 불은기쟁취운동이 제시되었다. 이러한 것을 통해 당시 김일성이 대중을 상대로 추진하던 정책이 무엇이었는지 확인할 수 있다.

제3차 당대표자회의의 근로단체는 ‘위대한 수령 김일성동지께서 조직하신’ 사상 교양 단체로 정의되어 있다. 여기에 김일성사회주의청년동맹에 대하여 ‘조선청년운동의 개척자이신 위대한 수령 김일성동지께서 몸소 무어주신 주체적인 청년조직이며 주체혁명 선군혁명의 대를 이어 나갈 당의 정치적 후비대’라고 말하고 있다. 이러한 근로단체들이 당의 영도밑에 활동하고 있다는 것을 명시하였다. 따라서 당은 근로단체들이 ‘유일사상체계’와 ‘유일적령도’아래 ①당의 사상과 노선을 지도하고, ② 사회주의강성대국 건설에 조직동원하며, ③ 사회주의강성대국의 돌격대가 되도록 각각의 특성에 맞게 사업방향을 정확히 주고, ④ 본 임무를 자립 창발적으로 수행하도록 지도해야한다고 하였다. 여기에서도 ‘유일사상체계’와 ‘사회주의 강성대국’, ‘조직동원’ 등 북한체제의 특성을 함축하고 있는 단어들 이 드러나 있다.

(3) 인민군

당규약 내에 인민군 관련 조항은 제4차 당규약에서 처음 신설되었다. 제8장으로 서술된 이 조항은 처음 ‘조선 인민군은 조선 노동당의 무장력’이다라고, 군이 당에 속해 있는 것임을 명확히 했다. ‘인민군 내의 각급 당조직들을 망라하는 조선 인민군 당위원회’를 조직하여 이를 당중앙위원회에 직속시켜 그 아래에서 사업하게 하였다. 즉, 군대 내에 당조직을 만들어 당의 명령을 따르도록 한 것이다. 이러한 군 내의 당사업을 조직·집행하기 위해서 조선 인민군 총정치국을 설치하는 조항도 들어있다.

사실 인민군 내 당위원회 제도를 설치하는 것은 1958년 3월 8일 당중앙위 전원회의에서 결정된 사안이었다. 이렇듯 군대 내 당조직을 신설한 것은, 반대와 숙청을 통해 당권을 장악한 김일성이 당조직을 통해 군대 내부의 숙청을 하기 위해서였다. 이에 많은 소련·연안파의 군 간부들이 숙청되었다. 또한 중국군 철수

라는 상황에 직면하여, 인민군을 연안계와 소련계를 추방하여 빨치산의 군대로 만들고자했다. 이를 통해 김일성은 단일지도체계 성립을 위해 당과 군을 모두 장악하고자 했으며, 그러한 노력의 일환이었다고 할 수 있다.

제4차 당규약에서 새로 신설된 제5, 6차 당규약 내 조선 인민군 내 당 조직에 관한 조항 배치는 다음과 같다.

당규약에서 규정한 인민군의 성격을 보면 군과 당의 관계에 대한 힌트를 얻을 수 있다. 즉, 모든 당규약에서 공통적으로 들어가는 단어는 ‘조선 로동당의 무장력’이라는 것으로, 군에 대한 당의 우위를 명확히 해두었다. 한편, 제5차 당규약에서는 ‘인민의 군대’와 ‘항일무장투쟁의 혁명전통’을 계승했다는 점을 밝히고, 제6차 당규약에서는 ‘인민의 군대’라는 말은 삭제했다.

관련 내용의 변화를 구체적으로 살펴보면, 우선 시간이 지날 수록 군에 대한 당의 통제력이 강화되는 것을 볼 수 있다. 예를 들어, 제5차 당규약에 중앙위원회에 대한 보고내용을 명시하고, 당규약과 중앙위원회 지시에 따라 사업해야함을 명시했다. 또한 제6차 당규약에서는 조선인민군 내 당위원회의 위상을 도(직할시)당위원회와 같은 역할을 수행한다고 구체적으로 규정했다. 이는 당규약의 세분화와 동시에 군을 통제하기 위한 당의 역할을 구체화한 것으로 볼 수 있다. 당중앙군사위원회의 신설과 더불어 김일성이 당권을 장악하고 나서 군권까지 장악하여 북한을 독재지배하려는 의지의 반영이라고 볼 수 있다.

또한 당조직의 사업분야를 보면 제5, 6차 당규약 수정 당시의 당의 노선이나 정책이 반영되어 있음을 알 수 있다. 제5차에 유일사상체계부터 시작해서 제6차 당규약의 주체사상까지, 그 외 당시의 북한의 키워드들이 망라되어 있다.

제3차 당대표자회 당규약에도 ‘조선인민군안의 당조직’분야가 서술되어 있다. 제3차 당대표자회 당규약에는 기존 당규약들에 비해 조선인민군에 대한 정의 내용이 늘어났다. 즉, ‘김일성’이 창건하였다는 것과 ‘당’과 ‘주체혁명’을 보호하는 군대라는 점, ‘선군혁명’을 받들어나간다는 부분이 추가되었다. 이는 제46항의 ‘조선인민군은 모든 정치활동을 당의 령도밑에 진행한다’라고 명시한 것 처럼, 군이 당을 위한 것이라고 그 위계를 명확히 한 것이다. 인민군내 당조직에 관한 자세한 내용은 아래와 같다.

새로 추가된 부분은 제49항 ‘정치기관(총청지국)’과 제50항 ‘정치위원’이다. 총정치국과 관련된 내용은 제6차 당규약에서 ‘정치기관’ 부분에 속해있던 부분이

인민군관련 부분만 독립되어 인민군 내 당조직 부분으로 편입되었다. 인민군 내에 총정치국을 두어 군내에 당정치사업을 조직집행하게 해서, 군에 대한 당의 영도를 확보하는 것이다. 또한 추가된 ‘정치위원’은 군의 모든 사업이 당의 노선과 정책에 맞도록 ‘장악지도’하는 사람으로, 이 또한 군이 당에 속하도록 하여, 당의 통제력을 강화하고자 한 것이다. 이러한 당의 권한 강화는 김정일의 유사시 군이 반란을 일으킬 수 없도록 감시통제하기 위해서 이다. 이 또한 성공적인 후계체제를 구축하기 위한 김정일의 노력이 반영된 것이라고 할 수 있다.

(4) 정치기관

정치기관은 제5차 당규약에서 신설된 것으로서, 북한의 여러기구 내에 설치되어 당의 영향을 받는 사상 및 교양 사업 등을 하는 정치기관에 대한 조항이다. 이는 즉, 국가의 모든 부문에 김일성 유일지배체제아래에 있는 당의 영향을 확장하고 당을 통해 다스리고자 하는 의도가 깔려있다.

정치기관은 크게 내각 및 국가기구에 있는 정치기관과 조선인민군내의 정치기관이 있다. 제7장에 있는 조선인민군내내 당조직과 정치기관이 다른 점은, 인민군내내 당조직은 당위원회이며, 정치기관은 총 정치국이다. 당조직은 전반적인 당사업을 망라하는 당위원회를 조직하는 것이고, 총정치국은 정치교양 사업을 하는 당 정치사업을 조직하는 역할을 한다. 또한 내각과 중앙기관의 정치국(정치부) 또한 해당 기관의 정치교양 사업을 하도록 되어 있다.

이러한 정치기관의 배치가 당규약에 신설된 것은, 정과 군 모든 각 분야에 당의 영향력을 미쳐 당의 통제아래에 두기 위함이다. 이를 통해 김일성은 자신의 유일지배체제와 수령제 및 주체사상을 최말단까지 통하게 하고, 지속적인 정치사업의 감시와 통제를 통해 북한사회를 세뇌시키고자 한 것이다.

(5) 인민정권

제3차 당대표자회 당규약에서 제8장으로 ‘당과 인민정권’ 부분이 새로 신설되었다. 인민정권이란 ‘위대한 수령 김정일동지께서 창건하신 인민대중 중심의 사회주의 정권’으로, 당의 영도아래 활동해야 한다. 즉, ‘사회주의위업, 주체혁명위업 수행의 강력한 정치적 무기’이자, ‘당과 인민대중을 연결시키는 가장 포괄적인 인전대’이자, 당의 노선과 정책의 ‘집행자’이다. 때문에 이 또한 당이 ‘유일사

상체계’와 ‘유일적령도체계’ 위에서 주체사상과 선군사상을 구현하고 사회주의 강성대국 건설을 위해 일하도록 지도해야한다. 그러나 인민정권에 대한 당의 지도와 영도에 관해서만 서술하고 있을 뿐, 인민정권의 권한이나 자율성에 관한 부분은 나와 있지 않다. 이는 당 국가체제 강화에 따라, 대중에 대한 당의 권위를 강화시키고자 한 것으로 보인다.

(6) 당비와 당마크 및 당기

제3차 당대표자회에서 기존에 있던 당규율(책별)과 당비 부분은 ‘제1장 당원’ 부분으로 모두 재배치되었고, 제6차 당규약에 있었던 ‘당의 재정’ 부분도 사라졌다. 당비는 이전과 똑같이 월수입 2%를 내게 되어있다.

제3차 당대표자회 당규약에는 새롭게 제10장에 ‘당마크, 당기’ 부분이 신설되었다. 여기에서는 조선노동당의 당마크와 당기의 모양에 대해 설명하고 그 상징에 대해 설명하고 있다.⁶⁶⁾

IV. 현행 북한체제 유지 규범 : 2016년 당규약과 헌법 분석

1. 변화된 2016년 북한헌법 분석

북한은 김정은 집권 5년 차인 2016년 6월, 최고인민회의 제13기 4차 회의에서 1994년 김일성 사후 1998년부터 김정일이 추진해 온 국방위원회 중심 통치 방식을 종식하고 국무위원회를 신설, 김정은이 초대 국무위원장에 취임함으로써 5월 노동당 제7차대회(이하 당 7차대회)에서 김정은이 ‘조선노동당 위원장’에 추대되는 등 당과 정부의 최고 직책을 차지한, 명실상부한 김정은 시대 개막을 대내외에 선포하였다.

다음은 제13기 4차 최고인민회의에서 개정된 공화국 헌법을 2013년 4월 제

66) ‘당마크와 당기’ 부분을 새로운 장으로 신설한 이유로는 그 동안 형해와 되었던 당국가체제를 강화하면서 당의 위상을 높이는 것과 당의 상징성을 강화하고 당원들의 충성심을 유도하기 위한 것으로 평가할 수 있다.

12기 7차 최고인민회의에서 개정되었던 공화국 헌법과 비교하여 문구나 용어에 대한 분석을 통해 김정은 시대 개막 선포의 규범적 내용에 대한 설명 내용이다.

1) 서문

기존 “공화국은 노동당의 영도 밑에 김일성을 영원한 주석으로, 김정일을 영원한 국방위원장으로 모시며” 문구를 삭제하고 “김일성·김정일을 영원한 수령으로 모시고 노동당의 영도 밑에” 문구로 대체하였다⁶⁷⁾. 이는 김정은이 집권 5년차에 노동당 및 정부의 최고 직책에 추대됨에 따라 김정은이 현재 최고 통치자임을 부각하기 위해 과거 김일성·김정일에게 추서되었던 정부의 최고 직책을 삭제하고 상징적인 영도자(수령)의 지위를 부여한 것이다.

2) 제6장 국가기구

(1) 제2절 공화국 국무위원회 위원장

제100조, 기존 “공화국 국방위원회 제1위원장은 공화국의 최고영도자이다”를 “공화국 국무위원회 위원장은 공화국의 최고영도자이다”로 대체하였다. 이는 김일성 사후 김정일이 최악의 경제난 도래와 국제사회의 체제 변화요구와 관련하여 체제붕괴 가능성 차단을 위해 국방위원회를 중심으로 한 전시 국가 체제를 운영하였으며, 김정은 역시 2009년부터 시작된 후계작업 및 2012년 4월 체제 공식 출범 후에도 국방위원회 중심의 통치행태를 유지하여 왔으나, 집권 5년 차에 국방위원회 중심의 비정상적 통치행태 종식을 선포하고 사회주의정치행태의 본 모습인 당 중심의 국가행정기구 체제로 복귀를 선언한 것이라 할 수 있겠다. 이는 비정상적인 국가행정체계를 정상적인 국가행정체제로 전환하였다는 의미를 가진다⁶⁸⁾.

67) “공화국과 조선인민은 노동당의 영도밑에 김일성동지를 공화국의 영원한 주석으로, 김정일동지를 공화국의 영원한 국방위원장으로 높이 모시며...”(2013년4월) → “김일성동지와 김정일동지를 주체조선의 영원한 수령으로 높이 모시고 노동당의 영도 밑에...”(2016년6월)

68) 김정은은 2016년6월 최고인민회의 제13기 4차 회의에서 국방위원회를 폐쇄를 염두에 두고 같은 해 5월 개최된 당 7차대회에서 당 규약 개정 및 당중앙군사위원회 구성을 기존 군부 인물 위주에서 당·정·군 인물을 고루 분포시키는 형태로 전환하였다. 이는 기존 국방위원회의 국방 분야 지도 권한을 당중앙군사위원회에 이관하는 등 국무위원회 출범을 위한 사전 정지작업의 일환이었다.

또한 기존에는 포함되지 않았던 “국무위원장은 전시에 국가방위위원회를 조직 지도한다.” 조항을 새로 삽입하였다. 이는 현재까지 유지하여 온 국방위원회를 폐지한 상황에서 전시에 국무위원장의 권한으로 국가방위위원회를 조직하여 국방위원회와 동일한 기능을 수행하도록 한 것이다.

(2) 제8절 검찰소와 재판소

제153조, 기존 “감찰사업은 최고검찰소...”를 “중앙검찰소...” 변경하였으며, 제159조, 기존 “재판은 최고재판소...”를 “중앙재판소...”로 변경하였다. 이는 북한 권력기구 가운데 ‘최고’ 수식어는 오직 김정은에만 해당⁶⁹⁾하는 것으로, 김정은과 여타 권력 기관과의 수직적 복종체계를 보다 명확하게 하기 위한 변경 조치로 보인다.

2. 변화된 2016년 노동당 규약 분석

북한은 김정은 집권 5년 차인 2016년 5월, 노동당 제6차대회가 개최된 지 36년 만에 평양에서 노동당 제7차대회⁷⁰⁾(이하 당 7차대회)를 개최하여 과거 김일성·김정일 시대를 총화하고 당 지도부 선거 및 당규약 개정을 통해 김정은을 ‘조선노동당 위원장’에 추대하는 등 명실상부하게 김정은 시대가 개막되었음을 대내외에 선포하였다. 다음은 당 7차대회에서 개정된 당 규약을 2012년 4월 제4차 당대표자회에서 개정했던 규약과 비교하여 문구나 용어에 대한 분석을 통해 김정은 시대 개막 선포의 규범적 내용에 대한 설명 내용이다.

1) 서문

기존 “김정일은 당의 영원한 총비서, 당과 인민의 영원한 수령” 문구를 삭제하고 “당의 상징이며, 영원한 수반”으로 개정하였다⁷¹⁾. 이는 김일성에게 부여한 “영원한 수령” 용어와 김정일에게 부여했던 용어가 상호 중복됨에 따라 통합으로 명

69) 예) 최고사령부, 최고지도자, 최고위급회담 등

70) 2016.5.6.~5.9 간 평양에서 각 기관 당 대표 및 방청 인원 6천 여명이 참가한 가운데 노동당 제7차대회가 진행되었다.

71) “김정일동지는...조선노동당의 영원한 총비서이시고 조선노동당과 조선인민의 영원한 수령이시다”(2012년4월) → “김정일동지는 조선노동당의 영원한 상징이시고 영원한 수반이시다”(2016년5월)

시하고, 김정일에게 부여한 구체적 직책(총비서)을 포괄적 개념의 용어인 “수반” 용어로 바꾸어 상징적 이미지화함으로써 김정은에게 부여된 “당 위원장” 직책이 현재의 당 최고 위치임을 부각하기 위한 것으로 보인다.

기존 “김정은은 김일성과 김정일의 혁명위업 계승” 문구를 “김일성·김정일 당으로 강화발전, 주체혁명위업의 최후 승리로 이끄는 영도자”로 대체하였다⁷²⁾. 이는 김정은의 5년 간 당 강화 발전을 위한 업적을 구체적으로 서술하는 한편, 김정은 대에 혁명위업의 최후 승리, 즉 한반도 적화통일 및 사회주의 국가 건설 완성 목적을 달성하겠다는 의지를 표출하였다.

기존에 명시하지 않았던 “김정은은 김일성-김정일주의를 당의 지도사상으로 명문화, 노동당의 통일단결 실현, 노동당을 조직력과 영도적 수완을 가진 권위있는 당으로, 인민을 위해 멸사 복무하는 당으로 발전”, “전당을 유훈관철예로 조직동원, 천만군민 일심단결과 자위적 전쟁억제력 강화, 과학기술에 의한 자강력으로 강성국가건설의 최전성기 열어놓음” 문구를 새로 삽입하였다⁷³⁾. 이는 김일성이 노동당을 창당하고 6.25전쟁과 사회주의 혁명을 지도해 왔으며, 김정일이 온 사회의 김일성주의화를 당의 최고 강령으로 제시하고 당을 주민과 혼연일체 된 어머니 당으로 강화발전 시킨 공적에 버금가는 수준으로 김정은이 집권 이후 5년 간 김일성-김정일주의를 당의 지도사상으로 명문화하고 당의 통일단결을 이룩하였으며 자위적 전쟁억제력(핵 보유)을 강화하는 등 3대 세습 체제를 안정화하고 선대들의 사상과 위업을 성공적으로 계승해나가는 업적을 달성하였다고 과시하기 위한 것이다.

기존 “노동당은 사회의 영도적 정치조직이며 혁명의 참모부이다” 문구에 “노동

72)_ “김정은동지는 김일성동지와 김정일동지의 혁명위업을 승리로 이끄는 영도자”(2012년4월)
→ “김정은동지는 조선노동당을 김일성동지와 김정일동지의 당으로 강화 발전시키시고 주체혁명 위업을 최후승리로 이끄시는 영도자”(2016년5월)

73)_ “김정은동지는 김일성-김정일주의를 당과 혁명의 영원한 지도사상으로 내세우고 노동당을 하나의 사상으로 일색화 된 사상과 신념의 결정체로, 강철같은 통일단결을 실현하고 칼날같은 기강을 확립한 최정예부대로 건설하시였으며 비상한 조직력과 특출한 영도적 수완을 지닌 존엄 높고 권위 있는 당으로, 인민의 이익을 최우선, 절대시하며 인민을 위하여 멸사 복무하는 당으로 강화 발전시키시었다.”, “김정은동지는 김일성동지와 김정일동지의 유훈관철예로 전당, 전군, 전민을 불러일으키시고 자주, 선군, 사회주의의 기치높이 천만군민의 일심단결과 자위적인 전쟁억제력을 더욱 강화하시여 백두산대국의 존엄과 위력을 만방에 떨치시였으며, 과학기술에 의거한 자강력으로 세기적인 비약과 혁신을 일으켜나가는 창조와 건설의 대번영기, 강성국가건설의 최전성기를 열어놓으시었다”

당은 조선인민의 모든 승리의 조직자이며 향도자” 문구를 추가하였다⁷⁴⁾. 이는 노동당이 최고의 정치권력 조직으로 현재는 물론 미래 북한의 모든 분야에 대한 책임을 지고 영도조직임을 명시한 것이다.

기존에 포함되지 않았던 “노동당은 김일성·김정일의 유훈을 관철하며 김일성·김정일의 업적을 빛내어 나간다.” 문구를 추가하였다⁷⁵⁾. 이는 노동당의 목적과 존재이유를 김일성·김정일의 사상을 숭배하고 업적을 기리는 작업에 한정시켜 영원히 김일성·김정일의 당으로 만들어 김정은을 포함한 김씨 일가의 사당화 하겠다는 강력한 의지의 표현이다.

기존 “주체사상교양을 강화” 문구를 삭제하고 대신에 “위대성교양, 김정일애국주의교양, 신념교양, 반제계급교양, 도덕교양을 기본으로 하여 김일성-김정일주의 교양을 강화”로 대체하였다. 이는 주민들의 사상정신교양 사업 관련 과거부터 지속적으로 사용해 온 주체사상교양이라는 단순집합적인 개념을 탈피하여 김정은 집권⁷⁶⁾ 이후 집중적으로 강조하고 있는 주민들에 대한 5대 교양내용을 구체적으로 열거함으로써 주민들을 대상으로 사상과 신념, 충실성, 애국심, 한국과 미국에 대한 적개심, 사회주의 도덕 풍모를 지속 배양해나가겠다는 의지를 나타낸 것이다.

이번에 새로 추가한 5대 교양의 주요내용을 살펴보면, **위대성교양**은 김일성·김정일은 조선민족을 구하고 사회주의제도를 수립하였을 뿐 아니라 세계 자유화의 물결을 거부하고 북한식 주체사회주의를 고수한 국제공산주의운동의 위대한 스승이라는 내용으로 교양사업을 진행하여야한다는 것이며, **김정일애국주의교양**은 당원들과 주민들이 북한에 대한 사랑의 입장을 정립함에 있어 김정일 생전에 스스로의 삶을 북한체제와 영토고수를 위해 희생하였던 모범을 따라배워 국가와 민족에 대한 참다운 애국심을 가져야 한다는 것이다. **신념교양**은 세월이 흐르고 강산이 변하여도 김정은과 노동당의 혁명적 원칙은 불변하며 어떠한 광풍이 불어 닥치더라도 주체의 사회주의혁명만은 반드시 승리한다는 진리를 가슴속에

74) “노동당은...사회의 영도적 정치조직이며 혁명의 참모부이다”(2012년4월) → “노동당은...사회의 영도적 정치조직이며 혁명의 참모부, 조선인민의 모든 승리의 조직자이며 향도자이다”(2016년5월)

75) “노동당은 김일성동지와 김정일동지의 유훈을 생명선으로 틀어쥐고 끝까지 관철하며 김일성동지와 김정일동지의 혁명사상과 업적을 견결히 옹호고수하고 끝없이 빛내어 나간다.”(2016년5월)

76) 김정은은 2012년4월11일 제4차 당대표자회에서 제1비서에, 같은해 4월13일 최고인민회의 제12기5차 회의에서 국방위원회 제1위원장에 추대됨으로써 공식 집권하였다.

간직하여야 한다는 것이며, **반계계급교양**은 미제국주의를 수괴로 한 전 세계 제국주의와 남조선 반동 통치배들을 포함한 착취계급에 대한 끝없는 증오와 비타협적인 투쟁 정신을 가지도록 한다는 것이다. 마지막으로 **도덕교양**은 사회주의 법무생활과 공산주의적인 인간관계 수립 등 사회주의 혁명과정에 사람들 간 상호 지켜야 할 혁명적 예절을 습관화 시킨다는 것이다.

기존 “당은 계급노선과 군중노선을 철저히 관철” 문구에 “당은 당건설과 당 활동을 인민대중제일주의로 일관시키고” 문구를 새로 첨부⁷⁷⁾하였다. 이는 당이 대주민 사업에 앞서 인민이 제일이라는 사상적 관점 확립이 선행되어야 한다는 것으로, 당과 주민 간 연대와 유대 강화를 위한 것이다.

기존 “노동당이 노동계급원칙, 사회주의원칙 견지” 문구를 삭제하고 “자주, 선군, 사회주의 노선 일관하게 견지” 문구를 새로 삽입하였다⁷⁸⁾. 이는 5대 교양에 포함되어 있는 사회주의 원칙 고수 내용과 중복현상을 피하고, 김일성 시기 주요 정책의 하나인 자주노선과 김정일 시기부터 추구해 온 선군정치를 노동당 활동의 원칙으로 간주하려는 의도로 보인다.

기존 “인민군대를 강화하고, 사회주의 자립적경제와 사회주의문화 발전” 문구를 삭제하고, “경제건설과 핵 무력건설 병진노선을 틀어쥐고 과학기술발전을 앞세워 사회주의강국 건설” 문구로 대체하였다⁷⁹⁾. 이는 김정은이 2013년 3월 제시한 경제건설과 핵 무력건설 병진노선⁸⁰⁾을 노동당의 전략적 노선으로 명문화하여 핵 개발을 중심으로 한 군사력 발전을 위한 군수산업에 대한 우선 투자정책을 정당화하고 핵보유국 지위를 정책적으로 담보하기 위한 것으로 보인다. 또한 1950년대 김일성이 제시한 사회주의 자립적 민족경제 건설 용어를 삭제하고 사회주의 강국 건설로 대체하였으며, 과학기술발전 우선정책을 명시함으로써 해외 선

77)_ “노동당은 계급노선과 군중노선을 철저히 관철”(2012년4월) → “노동당은 당건설과 당 활동을 인민대중제일주의로 일관시키고 계급노선과 군중노선을 철저히 관철”(2016년 5월)

78)_ “노동당은 혁명과 건설을 영도하는데서 노동계급원칙, 사회주의원칙을 견지하며”(2012년4월) → “노동당은 혁명과 건설에 대한 영도에서 자주, 선군, 사회주의 노선과 원칙을 일관하게 틀어쥐고 나가며”(2016년5월)

79)_ “노동당은...인민군대를 강화하고...사회주의 자립적 민족경제와 사회주의문화를 발전시켜 나간다”(2012년4월) → “노동당은...경제건설과 핵 무력건설의 병진노선을 틀어쥐고 과학기술발전을 확고히 앞세우면서...사회주의경제강국, 문명국건설을 다그쳐나간다”(2016년5월)

80)_ 2013년3월30일 김정은 주관으로 노동당중앙위원회 전원회의 확대회의를 개최하고 경제건설과 핵 무력 병진노선을 노동당의 경제발전노선으로 채택하였다.

진기술 습득 및 이를 사회주의경제발전의 추진 동력으로 중요성을 강조하였다.

기존 “노동당은 근로단체들의 역할을 높여...” 문구에 “노동당은 청년운동 강화로 당의 후비대, 척후대, 익측부대로 키우며” 문구를 추가 삽입하였다⁸¹⁾. 이는 김정은 등장 이후 청년 계층의 지위 확대와 사회정치적 역할의 중요성을 높여 체제고수와 경제건설의 돌격대, 전위부대로서 활용하여 온 정책을 노동당이 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 활동원칙으로 규정함으로써 청년 계층의 지도자와 당에 대한 충성심을 유도하기 위한 것이다. 아울러 진취적이고 정열적인 청년 조직을 여타 근로단체⁸²⁾와 차별화하여 중요성을 강조함으로써 청년 조직으로 하여금 근로단체들에 대한 선도적 역할을 주문하기 위한 것이다.

2) 제1장 당원

제2조, 기존 “당원은...유일사상체계와 유일적 영도체계가 튼튼히 서고” 문구 가운데 유일사상체계 단어를 삭제하였다⁸³⁾. 이는 당의 유일사상체계 단어는 김일성 생존 당시인 1974년 김정일이 “당의 유일사상체계와 유일적 지도체제 확립을 위한 10대원칙”(이하 10대원칙)을 발표하고 유일사상체계는 김일성의 사상과 통치체제, 그리고 유일적 지도체제는 김정일 자신의 사상과 통치체제를 지칭한데서 유래되었다. 또한 김정은은 2013년 김정일이 발표한 10대원칙을 개정한 “당의 유일적 영도체제 확립을 위한 10대원칙”(이하 10대원칙)을 발표하고 자신의 영도체제 강화를 위한 원칙 서(書)를 발표하였다. 따라서 이번 당의 유일사상체계 문구 삭제는 김일성의 사망으로 사문화 된 유일사상체계 단어를 없애고 김정은이 노동당 수반으로서 자신의 통치체제 만이 유일함을 명시하기 위한 것으로 명실공히 김정은 시대가 개막되었음을 과시하려는 것이다. 또한 기존 제3조의 “노동당에는 열여덟 살부터 입당할 수 있다” 문구를 제2조로 옮겼는바, 이는

81)_ “노동당은 근로단체들의 역할을 높여 광범한 군중을 당의 두리에 묶어세우며...”(2012년4월) → “노동당은 청년운동을 강화하는 것을 당과 국가의 최대의 중대사, 혁명의 전략적 요구로 내세우고 청년들을 당의 후비대, 척후대, 익측부대로 튼튼히 키우며 근로단체들의 역할을 높여...”(2016년5월)

82)_ 청년동맹을 제외한 여타 근로단체에는 직업총동맹(직맹), 농업근로자동맹(농근맹), 여성동맹(여맹)이 있다.

83)_ “조선노동당원으로는 조선공민으로서 당의 유일사상체계와 유일적 영도체계가 튼튼히 서고...”(2012년4월) → “조선노동당원으로는 조선공민으로서 당의 유일적 영도체계가 튼튼히 서고...”(2016년5월)

제3조가 입당절차를 명시한 항목이고 제2조가 노동당원의 자격조건을 거론한 항목의 특성에 맞게 조종차원의 이동으로 보인다.

제3조, 기존 “시(구역), 군 청년동맹” 가운데 구역 단어를 삭제하고 “시, 군 청년동맹”으로 표기하였다. 이는 과거 평양 특별시나 청진 직할시는 도(道)급으로 간주하면서 해당 시의 구역(區域)은 군(郡)급으로 대우하였으나, 김정일 집권 말기부터 평양시를 제외한 모든 시(市)는 군(郡)급으로 하향 조정된데 따른 용어 삭제로 보인다.

제3조 2항, “입당보증인은 2년 이상의 당 생활 연한을 가져야 한다” 문구에서 이번 개정 시 “입당보증인은 3년 이상의 당 생활 연한을 가져야 한다”로 수정하였다. 이는 입당보증인의 당 생활 기간을 늘림으로서 입당보증인이 풍부한 당 생활 경험에 기초한 당적 자각심을 가지고 새로 입당하려는 자에 대한 사상 및 인성, 과업수행 태도 등에 대해 종합적으로 검토하도록 하여 당 대열의 질적 강화를 달성하려는 조치이다.

제4조 1항, 기존 “당의 유일사상체계와 유일적 영도체계” 용어와 “주체사상, 선군사상, 혁명전통” 등 용어를 삭제하고 “김정은의 영도 충정으로 받들고...김일성·김정일의 유훈 관철, 김정은 결사옹위” 등의 문장을 새로 추가하였다⁸⁴⁾. 이는 사망한 김일성·김정일의 통치체제를 지칭하는 용어는 삭제하고 김정은의 통치체제 만을 열거함과 함께, 김일성·김정일의 유훈 가운데 포함되어 있는 주체사상·선군사상·혁명전통·당 노선 결사 관철·일심단결 등의 문구를 유훈 관철 용어로 대체하고, 김정은을 결사옹위하여야 한다는 문구를 추가 삽입하여 김정은에 대한 당원들의 무한한 충성과 복종을 강조하였다.

제4조 2항, “당원은 김일성-김정일주의로 무장하고, 당의 노선과 정책 결사관철” 문구로 새로 추가하였다⁸⁵⁾. 이는 당원의 기본 임무는 김일성·김정일의 사상

84) “당원은 당의 유일사상체계와 유일적 영도체계를 튼튼히 세워야 한다”(2012년4월) → “당원은 김일성동지와 김정일동지를 영원한 주체의 태양으로 높이 모시고 김정은동지의 영도를 충정으로 받들어 나가야 한다.”(2016년5월), “당원은 당과 수령에 대한 충실성을 지니고 수령을 결사옹위하며 주체사상, 선군사상과 혁명전통으로 튼튼히 무장하고 당의 노선과 정책을 결사관철하며 당과 혁명대오의 일심단결을...”(2012년4월) → “김일성동지와 김정일동지의 유훈을 한 치의 드림도 없이 철저히 관철하고 성스러운 혁명생애와 업적을 길이 빛 내이며 김정은동지를 결사옹위하고 당의 통일단결을...”(2016년5월)

85) “당원은 위대한 김일성-김정일주의로 튼튼히 무장하고 당의 노선과 정책을 결사 관철하여야 한다. 당원은 혁명적 학습기풍을 세워 우리 당의 혁명사상과 그 구현인 당의 노선과 정책을

에 대한 꾸준한 학습과정을 통해 개인의 신념화하고 당의 사상과 의도를 기준선으로 삼아 사고하고 일하는 기풍을 확립하라는 요구이다.

제4조 4항, “당원은 혁명적 군인정신, 최첨단 돌과 투쟁, 노동을 사랑, 생산문화와 생활문화 확립” 등 과거 김일성 때부터 사용해 온 용어들을 삭제하고 “김정일애국주의, 현대과학기술 습득” 등 김정은 시대에 등장한 용어들로 교체하였다⁸⁶⁾. 이는 당원의 경제활동 참여에 있어 김정은 시대의 표어인 김정일애국주의로 무장 하에 현대과학기술 습득에 의한 기술 실무적 자질을 높이는 것이 관건임을 강조한 것이다. 또한 다수의 김정일 시대 용어들이 “김정일애국주의”로 통합된 것으로 이해할 수 있으나, “혁명적 군인정신”을 삭제한 것을 ‘선군정치’의 약화 등 노동당의 정책적 변화를 의미하는 것으로 볼 수는 없다 하겠다.

제4조 7항, “당원은 군중과 늘 사업하며...혁명적 군중관점을 가지고...군중의 생활을 진심으로 돌보아주며 당원의 영예와 존엄을 지켜” 문구를 삭제하고 “인민을 위하여 멸사 복무하며...숭고한 인민관을 지니고 인민의 이익과 편의를 위하여 모든 것을 바치며” 문구로 대체하였다. 이는 내용적 측면은 동일한 것으로 김정은 시대의 대표적 용어를 대체 사용한 것이다.

제4조 7항, 기존 “당원은 정치이론수준과 문화기술수준을 높여야 한다.” 문구는 이전 항의 내용들과 중복 현상을 방지하기 위해 삭제하였다.

제4조 8항, “당원은...공민적 의무를 다하며 안일해이를 반대하고 혁명적 경각심을 높이며”를 삭제하고 “당원은 백두의 혁명정신, 백두의 칼바람 정신을 심장에 쏙아박고...문화정서적 소양을 높이고 생산문화, 생활문화를 확립하기 위하여 노력”으로 대체하였다⁸⁷⁾. 이는 김정은이 중점 강조해 온 백두의 혁명정신·백두

자기의 뼈와 살로 만들며 당의 사상과 노선, 정책을 무조건 끝까지 관철하여야 한다.”(2016년5월)

86)_ “당원은 혁명적 군인정신을 높이 발휘하여 맡은 혁명과업수행에서 혁신을 일으키고 최첨단을 돌파하기 위한 투쟁과...노동을 사랑하고...생산문화, 생활문화를 확립하기 위하여 적극 노력”(2012년4월) → “당원은 김정일애국주의를 소중히 간직하고 맡겨진 혁명임무를 책임적으로 수행하고...현대과학기술을 배우고 기술실무수준을 높여 자기 사업에 정통하며...”(2016년5월)

87)_ “당원은 혁명적 사업기풍과 생활기풍을 세워야 한다. 당원은 언제 어디서나 혁명적으로, 전투적으로 일하고 생활하며 국가의 법과 규정을 자각적으로 지키고 공민적 의무를 다하며 안일해이를 반대하고 혁명적 경각성을 높이며 당, 국가 군사비밀을 철저히 지켜야 한다.”(2012년4월) → “당원은 혁명적 사업기풍과 생활기풍을 세워야 한다. 당원은 백두의 혁명정신, 백두의 칼바람정신을 심장에 쏙아 박고 언제 어디서나 혁명적으로, 전투적으로 일하고 생활하며 국가의 법과 규정을 자각적으로 지키고 당, 국가 군사비밀을 엄격히 지키며 문화정서적 소양을 높이고 생산문화, 생활문화를 확립하기 위하여 적극 노력하여야 한다.”(2016년5월)

의 칼바람 정신 소유 중요성에 대한 부각을 통해 당원들이 백두혈통과 항일빨치산의 간고분투의 혁명정신을 본받아 혁명적으로, 전투적으로 사업하고 생활할 데 대한 강조적 측면과 함께 제4장 4항 기존내용 가운데 포함 문구인 생산문화·생활문화를 이동한 것이다.

3) 제2장 당의 조직원칙과 조직구조

제17조, 기존 “각급 당위원회는 필요한 부서를 둔다. 부서를 내오거나 없애는 권한은 당중앙위원회에 있다.” 문구를 신설된 제18조에 “각급 당위원회는 자기 사업의 성과적 보장을 위하여 필요한 부서를 둔다. 부서를 내오거나 없애는 권한은 당중앙위원회에 있다.”로 부수적인 설명을 포함하여 기재하였다.

4) 제3장 당의 중앙조직

제24조, “김정일동지는 노동당의 영원한 총비서이다. 노동당 제1비서는 당의 수반이다.” 문구를 삭제하고 “노동당 위원장은 당의 최고 영도자이다.” 문구로 수정 대체하였다⁸⁸⁾. 이는 김정일에게 부여했던 노동당 총비서라는 최고 직함을 노동당의 영원한 수반이라는 함축적인 수식어로 바꾼데 이어 김정은에게 노동당의 최고 직책을 신설하여 부여함으로서 명실공히 김정은 시대의 개막을 선포한다는 의미이다. 특히 기존 노동당 제1비서의 임무 가운데 “김일성·김정일의 사상과 노선을 실현해 나간다” 조항을 노동당 위원장 임무에서는 제거한 것은 김정은이 김일성·김정일의 사상과 노선을 체득한 상태에서 향후 북한체제를 영도하는데서 자신의 생각과 방식을 강력하게, 독자성 있게 전개할 것임을 과시한 것으로 보인다.

5) 제4장 당의 도, 시, 군 조직

제35조, 기존 “수령 결사옹위, 당의 노선과 정책 관철, 당 역량의 합리적 배치,

88) “김정일동지는 노동당의 영원한 총비서이다. 노동당 제1비서는 당의 수반이다. 노동당 제1비서는 당을 대표하며 전당을 영도한다. 노동당 제1비서는 당중앙군사위원회 위원장으로 된다. 노동당 제비서는 김일성동지와 김정일동지의 사상과 노선을 실현해나간다.”(2012년4월) → “노동당 위원장은 당의 최고 영도자이다. 노동당 위원장은 당을 대표하며 전당을 영도한다. 노동당 위원장은 당중앙군사위원회 위원장으로 한다.”(2016년5월)

사상교육 강화” 문구를 삭제하고, “김일성·김정일 모시는 사업, 김정은 결사옹위, 인민중시, 인민존중, 인민사랑의 정치 구현, 5대 교양을 기본으로 김일성-김정일주의로 무장, 경제사업 전환, 인민생활 향상” 문구를 새로 삽입하였다⁸⁹⁾. 이는 지방 당 조직의 첫 번째 의무를 김씨 일가의 사상과 영도 관철 및 김정은에 대한 무조건적인 충실성으로 규정하고 5대 교양사업을 강화하며, 경제 발전에 대한 관심도를 높여 주민생활 개선을 통한 노동당 통치의 정당성을 마련하라는 지침이다.

기존 제5장 당의 시(구역), 군 조직 조항은 삭제하고 개정된 규약의 제4장 당의 도, 시, 군 조직에 편입시킴으로서 지방 당 조직의 규모와 무관하게 도, 시, 군당 조직 임무와 활동 방향을 통일하였다.

6) 제5장 당의 기층조직

제44조 1항, “당세포위원회는 한 달에 한번 이상 한다.”와 2항, “초급당, 분초급당, 부문당위원회는 한 달에 두 번 이상 하며 집행위원회가 조직된 초급당, 분초급당에서는 한달에 위원회는 한 번 이상, 집행위원회는 두 번 이상 한다.” 조항을 빼내어 제45조 기층 당 조직들의 사업 항목에 동일하게 적시하였다.

제45조 1항, “혁명적 수령관, 수령 결사옹위, 주체사상, 선군사상으로 무장” 문구를 삭제하고 “김일성·김정일 유훈 관철, 김정은 결사옹위”로 대체하였다⁹⁰⁾.

4항, 기존 “주체사상, 선군사상 원리교양, 충실성교양, 사회주의애국주의교양...” 문구를 “위대성교양, 김정일애국주의교양, 신념교양, 반제계급교양, 도덕교양” 문구로 교체하였다⁹¹⁾. 이는 과거 구체적이고 전체 분야를 망라하는 교양방식

89) “수령을 결사옹위하고 당의 노선과 정책을 철저히 관철하며”(2012년4월) → “김일성동지와 김정일동지를 영원히 높이 모시고 김정은동지를 결사옹위하며”(2016년5월), “당 역량을 합리적으로 배치”(2012년4월) → “인민중시, 인민존중, 인민사랑의 정치 구현”(2016년5월), “당원들과 근로자들을 주체형의 혁명가로 키우기 위한 사상교육을 강화”(2012년4월) → “위대성교양, 김정일애국주의교양, 신념교양, 반제계급교양, 도덕교양을 기본으로 틀어쥐고 사상사업을 공세적으로 벌여 당원들과 근로자들을 김일성-김정일주의자로 키우고”(2016년5월), “경제사업에서 전환을 일으키고 인민생활을 향상시키며 정권기관과 청년동맹을 비롯한”(2016년5월) 문구 새로 추가

90) “투철한 혁명적 수령관을 지니고 수령을 결사옹위하며 주체사상, 선군사상과 혁명전통으로 무장”(2012년4월) → “김일성동지와 김정일동지를 영원히 높이 모시고 수령님과 장군님의 유훈을 한 치의 드팀도 없이 끝까지 관철하며 김정은동지를 결사옹위”(2016년5월)

91) “주체사상, 선군사상원리교양, 김일성-김정일주의 원리 교양, 충실성교양, 당정책교양, 혁명전통교양, 계급교양, 집단주의교양, 사회주의애국주의교양, 혁명적 신념과 낙관주의교양, 사회주의도

용어를 김정은 집권 이후 추구해 온 간결하고 정제된 5대 교양 방식으로 대체한 것이며, 기존 교양 방식의 내용은 누락됨이 없이 전부 5대 교양 내용에 전부 포함시켰다.

5항, 기존 문구에 “인민의 이익과 편의를 최우선 절대시하고 인민을 위하여 열사 복무하도록 한다.” 문구를 추가하여 노동당의 대중적 정당으로서의 성격과 주민의 이익을 최우선 시하는 인민정당으로서의 이미지 부각을 시도하였다.

6항, 기존 “근로자들의 정신력을 높이 발양시키고 최첨단 돌파를 위한 투쟁을 힘있게 벌려” 문구를 삭제하고 “대중의 정신력을 총 발동하여 당의 사상관철전, 당정책옹호전을 힘있게 벌리며 과학기술발전을 앞세우고 자강력을 높이 발휘하여” 문구로 대체하였다. 이는 대중운동의 목적이 노동당의 사상과 정책 관철에 총 쫓기시키는 등 정치적 목적 달성이 주된 것이라는 의미이다.

9항, 기존 “3대혁명붉은기쟁취운동”에 “군자리노동계급청호쟁위운동⁹²⁾을 추가하였다. 이는 경제건설과정에 군수산업 발전 우선 정책을 지속 고수하고 이를 전국적인 대중운동으로 승화시켜 주민의 경제정책 당위성에 대한 신뢰를 유도하겠다는 의미이다.

7) 제6장 조선인민군안의 당 조직

제47조, 기존 “혁명적 무장력” 문구를 “김정은동지께서 이끄시는 혁명적 무장력”이라고 수정함으로써 김정은이 북한군 최고사령관이며, 북한군에 대한 지휘 통솔권을 가지고 있음을 명문화하였다.

제49조, 기존 “주체사상화”를 “김일성-김정일주의화”로 대체, “당과 수령을 결사옹위하는” 문구를 “김정은동지를 결사옹위하는”으로 대체, 기존 “주체사상, 선군사상으로 무장” 문구를 “5대 교양을 기본으로 사상교양 강화, 김일성-김정일주의자, 사상과 신념의 강자”로 대체하였다⁹³⁾. 이는 북한군을 철저하게 김정은

덕교양”(2012년4월) → “위대성교양, 김정일애국주의교양, 신념교양, 반계급교양, 도덕교양”(2016년5월)

92)_ 1950년 6.25전쟁 시기 평안남도 소재 군자리 지역에서 열악한 기계 설비를 가지고 끼니를 예워가며 지하군수공장에서 상용무기 생산을 통해 북한군의 전투력 강화에 기여하였다는데서 유래되었다.

93)_ “당원들과 군인들속에서 사상교양사업을 강화하여 그들을 주체사상, 선군사상으로 튼튼히 무장한 사상과 신념의 강자로 키운다.”(2012년4월) → “위대성교양, 김정일애국주의교양, 신념교양, 반계급교양, 도덕교양을 기본으로 틀어쥐고 당원들과 군인들에 대한 사상교양사업을 강화하여

개인 사병화하여 북한군 내 군벌 또는 분파형성을 차단하고 세습체제의 영속화를 담보하겠다는 의지의 표현이다.

8) 제7장 당과 인민정권

제53조, 기존 “인민정권은 김일성이 창건, 김정일이 강화발전” 문구에 “김정은이 영도하는 사회주의 정권” 문구를 추가하였다⁹⁴⁾. 이는 1개월 뒤 제13기 4차 최고인민회의를 개최하고 김정은을 국무위원장에 추대할 것을 염두에 두고 당 규약에 김정은이 북한 정권을 이끌고 있음을 명시한 것이다.

9) 제8장 근로단체

제56조, 기존 “근로단체들은 김일성이 조직, 김일성·김정일이 강화발전” 문구에 “김정은이 이끄는” 문구 추가, “청년동맹은 김일성이 무어주시고 김일성·김정일이 강화발전” 문구에 “김정은이 이끄는 대중적 청년조직” 표현을 추가하였다⁹⁵⁾. 이는 김정은이 당 및 정부 수반으로 대중 단체들과 및 청년동맹에 대한 절대적인 통제력을 가지고 있음을 명시한 것이다.

V. 결어

북한헌법과 노동당 당규약은 북한체제를 유지시키기 위한 규범으로서 최고성을 갖고 있어서 이에 대한 분석은 북한 권력구조의 작동시스템을 의미한다. 먼저 북한헌법의 실체와 입헌성 문제를 한마디로 정리하자면, 북한의 법체계와 헌법

그들을 김일성-김정일주의자로 튼튼히 무장하고 백두의 칼바람 정신을 뼈속깊이 새긴 사상과 신념의 갖자로 키운다.”(2016년5월)

94) “인민정권은 김일성동지께서 창건하시고 김정일동지께서 강화발전시킨 인민대중 중심의 사회주의 정권이다”(2012년4월) → “...김정은동지께서 영도하시는 인민대중 중심의 사회주의 정권이다”(2016년5월)

95) “근로단체들은 김일성동지께서 조직하시고 김일성동지와 김정일동지께서 강화발전시킨 대중적 정치조직이며 사상교양단체이다.”(2012년4월) → “...김정은동지께서 이끄시는 대중적 정치조직이며 사상교양단체이다.”(2016년5월), “청년동맹은 김일성동지께서 무어주시고 김일성동지와 김정일동지께서 강화발전시킨 당의 정치적 후비대”(2012년4월) → “청년동맹은...김정은동지께서 이끄시는 대중적 청년조직이며 당의 정치적 후비대”(2016년5월)

의 정치적 위상은 “법제정권자가 내린 정치적 결단으로서의 전체적 헌법”이라고 할 수 있겠다. 당국가체제인 북한식의 사회주의 헌법은 헌법으로서의 보편적 가치가 희박하며 인민주권, 권력독점주의, 헌법의 공민성, 헌법상 국가권력 기구에 대한 분석과 평가로 북한의 헌법은 고유의 의미의 헌법은 있으나, 입헌주의적인 헌법은 아니라고 할 수 있다. 즉, 북한헌법에는 민주성(입헌성)이 존재하지 않는 것이다.

□ 북한헌법 형성과 변화를 요약하면,

○ 1948년 조선민주주의인민공화국 헌법과 권력구축 : 1948년의 북한헌법은 대체적으로 조선공산당파와 김일성의 갑산파들의 주장이 받아들여져 초기형태의 사회주의 발전단계에서 나타나는 일반적인 특징과 더불어 반(半)봉건적·반(半)자본주의적·반(半)사회주의적 요소가 혼합된 헌법이 되었다.

○ 1972년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법과 권력집중 : 1972년 북한헌법의 주요특징으로서는 노동당에의 초헌법적 지위부여의 명시화·사회주의적 소유제도의 확립·주체사상의 헌법규범화·국가주석제의 도입·집단주의원칙의 강조·남북통일문제의 직접적 언급 등을 예시할 수 있다. 특히, 권력구조의 특명에서는 공산당(노동당) 1당독재체제와 김일성 우상화체제의 확립을 통한 ‘김일성 1인독재체제’의 제도적 강화를 더욱 공고히 한 헌법이라는 점에 그 특색이 있다.

○ 1992년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법과 권력분리 : 1992년의 북한헌법은 구사회주의권의 몰락 이후 국제환경의 급변에 대응하고 대외정책의 이념과 원칙을 수정하여 대외경제개방정책의 추진을 위한 법적 토대를 마련하여 김정일체로의 후계권력체계의 기반과 권력의 승계를 효율적으로 달성하기 위하여 권력구조를 부분적으로 다원화하기 위하여 개정되었다.

○ 1998년 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법과 권력분산 : 1998년에 개정된 북한헌법은 통치구조에 있어서 ‘국가수반’없이 김정일 위원장이 당총비서 및 국방위원회 위원장직을 겸직하고, 경제문제는 내각에, 대외관계는 최고인민회의상임위원회에 위임하여 김정일 위원장은 당·군을 장악하고 경제와 대외문제는 내각과 최고인민회의 상임위원회가 책임을 지게 하는 권력분산 통치방식을 규정하고 있다.

□ 김정은 체제 전후 북한헌법 변화를 정리하자면,

김정은이 국가의 최고 영도자로, 최고 지도자로 군림하고 조선노동당이 국가의 최고 지도기관화 됨에 따라 김정은 시기 헌법은 국가 기관의 서열 및 종속관계를 보다 명확하게 규정하기 위한 조치였다.

이로써 김정은은 집권 5년 차에 김정일 집권기간 동안 한 번도 개최하지 못하였던 당 제7차 대회를 개최하고 당위원장으로 추대 되는데 이어 최고인민회의 제13기 4차 회의에서 조선민주주의인민 공화국 국무위원장에 취임함으로써 김일성 시기와 유사하게 당·정·군 통치체제를 완성하였으며, 명실공히 당의 절대적 지배에 의해 국가가 운용되는 사회주의 정상국가의 이미지를 완성하였다고 볼 수 있을 것이다.

□ 북한헌법의 정치적 지위와 노동당과의 관계를 요약하면,

○ 당우위체제 북한헌법의 지위 : 북한헌법은 성문법적 성격은 있으나, 국가 최고의 기본법적 성격은 거의 희박하다. 북한헌법은 북한이 당과 국가가 분리되지 않았기 때문에 당 우위체제로서 당의 강령과 규약이 초헌법적 지위를 가지고 있다. 따라서 당 제1비서가 최고 권력자로서의 위상을 가지고 있으며, 이는 당을 장악하여 통치함으로써 국가권력인 헌법은 당 권력보다 하위 개념인 것이다.

□ 북한헌법과 노동당과의 관계는 북한헌법에 명문화되어 있다. 북한헌법의 제11조는 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”라고 규정하여 노동당의 초헌법적 지위와 당규약 및 교시의 최고규범성이 헌법적으로 보장되도록 명시하고 있다.

□ 조선노동당의 당규약 변화와 특징을 정리하자면,

조선노동당 규약은 조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법과 마찬가지로 초기 조선노동당 창당과 유일지도체제 성립기, 유일사상체제 : 수령중심 당국가체제, 김정일 시기 당국가체제 약화, 김정은에게로의 권력승계와 당국가체제 강화라는 권력변화에 따라 이를 제도적으로 반영하기 위해 수정되어 왔다.

○ 권력투쟁과 유일지도체제 시기 : 북한 정권 초기에는 국내파를 비롯해 해외에서 입국한 각 정파들이 상호 지배적이지 못했기 때문에 정치연합의 형태로 권

력이 형성되었다가 1956년 제3차 당대회에서 고조되었던 파벌간의 갈등이 1956년 '8월 종파사건'을 통해 연안파와 소련파가 숙청되면서 소련의 간섭을 배제한 김일성 중심의 유일지도체제로 나아가기 시작했다. 이후 제1차 당대표자회(1958)를 통해 '반종파 투쟁'을 마무리하면서 김일성 유일지도체계의 기반을 마련

○ 유일사상체제, 수령중심 당국가체제 : 1967년 5월 당중앙위원회 제4기 15차 전원회의에서 김일성을 중심으로 하는 당의 통일과 단결을 더욱 강화하며 전당을 수령의 혁명사상, 주체사상으로 일색화하는 데서 새로운 획기적 계기가 되었다고 주장하였다. 여기서 당의 유일사상체제란 다음 아닌 수령중심의 당국가체제이다.

또한 북한은 1967년 북한 주민들의 일상적으로 규율하기 위해 유일사상체계 확립의 10대 원칙이라는 최고의 규범을 채택하였다. 유일사상체계는 전당을 수령의 혁명사상만이 유일적으로 지배하게 하고 수령의 유일적 영도 밑에 전당이 하나와 같이 움직일 것을 요구하는 수령의 사상체계, 영도체계이다. 제5차 당규약에는 조선노동당의 지도사상에 주체사상이 추가되었고, 자력갱생의 혁명정신과 경제 및 국방건설 촉진 등 김일성이 추진해온 정책내용이 반영되었다. 당규약에 주체사상 및 김일성의 정책내용이 반영된 것은 김일성의 유일사상체계가 확립된 것을 반영한 것으로 보인다.

○ 김정일 시기 당의 형해화, 김정일의 권력승계와 당국가체제 강화 : 김일성이 사망하기 전 개최된 1993년 12월 8일 제6기 제21차 전원회의 이후 제3차 당대표자회가 열리기 전까지 당중앙위원회 전원회의도 개최되지 않았다. 이는 김정일이 선군정치를 우선시 하면서 당은 기능약화를 넘어 형해화된 것으로 평가할 수 있다.

제7차 당대회의 '조선로동당규약 개정에 대하여'라는 결정서를 보면 '조선로동당 제1비서직'을 새로 신설하였다. '제1비서'의 권한은 '당의 수반으로서 당을 대표하고 전당을 영도하며 위대한 김일성동지와 김정일동지의 사상과 로선을 실현'하는 것이다. 즉, '전당을 영도'한다는 점에서 중앙위원회 상위 당대회 아래에 위치한 총비서와 같은 위상이 부여된 것이다.

결과적으로 김정일 시기에 변화된 북한헌법과 당규약은 권력의 절대성을 위해

동원되었고, 노동당 규약이 부활되면서 강화된 노동당의 위상은 김정은 1인권력 체제 유지를 위한 좋은 통로로서 활용되었다. 북한의 통치 규범 내지 수단은 여전히 주체사상과 선군정치, 그리고 북핵으로 그 중심축을 이루고, 김정은 권력의 절대성을 극대화시키기 위하여 선당정치가 추가되었을 뿐 기존의 북한체제 유지 및 작동 시스템은 여전히 그 중핵을 이루고 있다 하겠다.

북한의 헌법과 당규약 개정은 현실적인 권력구조의 변화와 권력승계를 반영함으로써 정치적 상황에 대한 명분을 부여하기 위한 수단으로 활용되어지고 있다. 이는 입헌주의를 최우선으로 하는 민주주의 국가와의 비교는 말할 것도 없을뿐더러, 일반적인 사회주의 당-국가체제에서 당규약 내지 헌법이 갖는 최소한의 규범성마저도 부여되지 못하고 ‘수령국가체제’의 변화만을 반영하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

특히 변화된 2016년 헌법과 당규약은 김정은에게로의 권력승계 완성과 권력 집중이 마무리 되었다는 것을 공표했다는 의미가 가장 크다 할 것이다. 노동당 제1비서가 노동당 위원장으로, 국방위원장이 국무위원장으로 변경된 것은 현재의 수령이 과거의 수령에 대한 예의를 표하는 것 외에는 국가의 유지규범이 변화되었다고 보기 어렵다는 것이다. 결국 변화된 헌법과 당규약은 북한이 여전히 수령국가체제를 견고하게 유지할 것이라는 것을 예측하게 하는 것이다. 그리고 김일성·김정일주의와 김정일애국주의에 그 동안의 주체사상, 선군사상, 강성대국론 등을 내포시키고 있는 것으로 평가할 수 있다.

북한헌법은 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정하고, 당규약에서는 조선노동당을 김일성·김정일의 당으로 규정하였다. 당과 국가의 지도이념으로 김일성·김정일주의를 채택하였으며 김정은을 중심으로 김일성·김정일주의를 계승·발전시키는 것을 당과 당원, 국가와 국민의 의무로 명시함으로써 수령-당-국가체제 권력구조의 견고함을 과시하고 있는 것이다.

[부록1] 북한 헌법의 주요변화 요약

구 분		구 성	주 요 내 용	비 고
조선민주주의인민공화국헌법	제정 (‘48. 9. 8)	10장 104조	• 수도 : 서울	반(反)봉건적·반(半)자본주의적·반(半)사회주의적 요소가 혼합된 헌법
	1차 개정 (‘54. 4. 23)	7장 171조	• 먼 폐지 • 내각 구성 조항 반영	
	2차 개정 (‘54. 10. 30)	7장 166조	• 지방정권기관에 각급 인민회의(의결기관) 및 각급 인민위원회(집행기관) 설치 • 최고 인민회의의 대의원 임기 3년에서 4년으로 조정	
	3차 개정 (‘55. 3. 11)	7장 172조	• 각급 지방정권기관 등의 권한 변경	
	4차 개정 (‘56. 11. 7)		• 선거권과 피 선거권을 만 20세에서 만 18세로 변경	
	5차 개정 (‘62. 10. 18)		• 대의원 선출 인구기준을 5만명에서 3만명마다 1명으로 변경	
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	6차 개정 (‘72. 10. 28)	11장 149조	• 노동당의 초헌법적 지위여부 명시화(김일성 1인 독재체제) • 사회주의적 소유제도 확립(개인소유 위헌 규정) • 주체사상의 헌법 규범화(청산리, 천리마 운동 명시) • 국가 주식제 도입 • 집단주의 원칙 강조 • 남북 통일문제 직접적 언급 • 선거 연령 만 17세 이상 • 반(反)종교선전의 자유(종교 말살 정책) • 수도 : 평양	사회주의 헌법 제정
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	7차 개정 (‘92. 4. 9)	7장 171조	• 권력구조의 부분적 다원화(권력 분리) • 김정일 후계체제 헌법화 • 주식권한 축소(소환가능, 국가수반·대표에서 주권대표, 조약의 비준·폐기권에서 조약의 비준 또는 폐기의 공포권) • 국방위원장 권한 확대(군 지휘·통솔권 부여) • 마르크스-레닌주의를 ‘주체사상’으로 대체 • 근로 인민에서 ‘병사’삭제 • 최고인민회의 의사 정족수 1/2에서 2/3로 수정 • 혁명성산(백두산-양김의 적통의식, 쌍두마차) • 국제 활동 및 대외경제개방체제 반영 (외국기업 합작장려)	우리식 사회주의 헌법 (양김 공동정권 헌법) * 김정일 후계체제 강화

구 분		구 성	주 요 내 용	비 고
	8차 개정 (‘98. 9. 5)	7장 166조	• 서문 신설(김일성 유훈통치 수단 활용) • 주석(김일성 영원한 주석화) 및 정무원 폐지 • 내각 부활 • 국방위원회 권한 강화 • 지방 행정경제위원회 폐지 • 최고인민회의 상설회의를 최고인민회의 상임위원회로 개칭 • 사적 소유 확대 • 경제관리의 독립채산제 • 거주 및 여행의 자유	김일성 헌법 * 김정일 위상 강화 * 반(半)자본주의 요소 부활
조선민주주의인민공화국 사회주의헌법	9차 개정 (‘09. 4. 9)		• 김정일 통치 이념 ‘선군사상’ 헌법 명문화 • 국방위원장 지위 명문화 (조선민주주의인민공화국 최고 영도자, 조선인민군 최고 사령관) • 사회주의와 계획경제 기본 노선은 유지 • 공산주의 용어 삭제 • 국가 의문에 ‘인권존중’ 추가	김정일 헌법 * 선군정치 강화
	10차 개정 (‘10. 4. 9)		• 명칭 수정 (중앙검찰소→최고검찰소, 중앙재판소→최고재판소)	
	11차 개정 (‘12. 4. 13)	7장 172조	• 김정일 업적 서문에 명문화 (김일성→영원한 주석, 김정일→영원한 국방위원장) • 국방위원회 제1위원장 신설, 제1부위원장 폐지	김 일 성 - 김 정 일 헌법 * 김정은 체제 구축
	12차 개정 (‘12. 9. 25)		• 의무교육 기간 변경 : 11년→12년제(소학교 4년→ 5년)	
	13차 개정 (‘16. 6. 30)	7장 172조	• 김일성 영원한 주석, 김정일 영원한 국방위원장 → 김일성·김정일 영원한 수령 • 국방위원회 → 국무위원회 • 국방위원장 → 국무위원장 • 최고검찰소, 최고재판소 → 중앙검찰소, 중앙재판소	

[부록2] 북한 조선노동당 규약의 주요변화 요약

구 분	주 요 내 용	비 고
1차 당대회 (’46. 8. 28) 2차 당대회 (’48. 3. 27)	- 당의 위상 : 조선근로대중의 이익의 대표자이며 옹호자 - 당의 목적 : 조선 근로대중의 민주주의적 자유를 보장할 수 있는 부강한 민주주의적 자주독립국가 건설과 근로대중의 정치경제 및 문화생활 수준의 향상 - 지도사상 : 없음	
3차 당대회 (’56. 4. 23)	- 당의 위상 : 우리나라 노동계급과 전체 근로대중의 선봉적 조직적 부대, 조선 민족과 조선 인민의 이익을 대표, 일본 및 식민주의자 반대하여 투쟁한 조선 인민의 혁명적 전통의 계승자 - 당의 목적 : 전국적 범위에서 반제반봉건적 민주혁명과업 완수, 공산주의 사회 건설, 인민 민주주의 제도 공고화 - 지도사상 : 맑스-레닌주의 추가	권력투쟁과 유일지도체제
4차 당대회 (’61. 9. 11)	- 당의 위상 : 우리나라 노동계급과 전체 근로대중의 선봉적 조직적 부대, 조선 민족과 조선 인민의 이익을 대표, 일본 및 식민주의자 반대하여 투쟁한 조선 인민의 혁명적 전통의 계승자 - 당의 목적 : 북한에서 사회주의의 완전한 승리 보장, 전국적 범위에서 반제반봉건적 민주혁명과업 완수, 공산주의 사회 건설, 사회주의 제도 공고화 - 지도사상 : 맑스-레닌주의의 일반적 원리, 조선 혁명 실천 활동에 창조적으로 적용, 수정주의, 교조주의 반대, 맑스-레닌주의 순결성 고수	
5차 당대회 (’70. 11. 2)	- 당의 위상 : 우리나라 노동계급과 전체 노동대중의 최고형태의 혁명조직, 조선 민족과 조선 인민의 이익을 대표, 항일무장투쟁의 영광스러운 혁명전통의 직접적인 계승자 - 당의 목적 : 북한에서 사회주의의 완전한 승리 보장, 민족해방, 인민민주주의 혁명과업 수행, 공산주의 사회 건설 - 지도사상 : 맑스-레닌주의, 맑스-레닌주의를 우리나라 현실에 창조적으로 적용한 김일성 동지의 위대한 주체사상	유일사상체제 : 수령중심 당국가체제
6차 당대회 (’80. 10. 10)	- 당의 위상 : 김일성 동지께서 창건한 주체형의 혁명적 맑스-레닌주의 혁명적 당, 우리나라 노동계급과 전체 노동대중의 최고형태의 혁명조직, 항일혁명투쟁기 혁명전통 계승 - 당의 목적 : 북한에서 사회주의 완전한 승리, 온 사회의 주체사상화, 공산주의 사회 건설 - 지도사상 : 김일성 동지의 혁명사상, 주체사상을 유일한 지도적 지침으로 함	

구 분	주 요 내 용	비 고
3차 당대표자회 (‘10. 9. 28)	- 당의 위상 : 위대한 수령 김일성동지의 당, 위대한 수령 김일성동지를 영원히 높이 모시고 위대한 령도자 김정일동지를 중심으로 하여 조직사상적으로 공고하게 결합된 로동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대, 모든 정치조직들 가운데서 가장 높은 형태의 정치조직, 사회의 령도적 정치조직이며 혁명의 참모부, 근로인민대중의 대중적 당 - 당의 목적 : 사회주의 강성대국, 민족해방 민주주의, 온 사회를 주체사상화, 미제침략, 자주, 평화통일, 민족대단결원칙, 반제 자주력량, 다른나라와 선린우호관계 - 지도사상 : 위대한 수령 김일성동지의 혁명사상, 주체사상을 유일한 지도사상으로 하는 주체형의 혁명적 당	권력승계와 당국가체제 강화
4차 당대표자회 (‘12. 4. 11)	- 당의 위상 : 김일성동지와 김정일 동지의 당, 로동계급과 근로인민대중의 핵심부대, 전위부대, 모든 정치조직들 가운데서 가장 높은 형태의 정치조직, 근로인민대중의 대중적 당 - 당의 목적 : 온 사회의 김일성-김정일 주의화, 사회주의 강성대국, 민족해방 민주주의, 온 사회를 주체사상화, 미제침략, 자주, 평화통일, 민족대단결원칙, 반제 자주력량, 다른나라와 선린우호관계 - 지도사상 : 김일성-김정일주의가 유일한 지도사상, 주체형의 혁명적 당	
7차 당대회 (‘16. 5. 6)	- 당의 위상 : 노동당의 통일단결 실현, 노동당을 조직력과 영도적 수완을 가진 권위있는 당, 인민을 위해 멸사 복무하는 당, “전당을 유훈관철으로 조직 동원, 천만군민 일삼단결과 자위적 전쟁억체력 강화, 과학기술에 의한 자강력으로 강성국가건설의 최전성기 열어놓음, 노동당은 조선인민의 모든 승리의 조직자이며 향도자 - 당의 목적 : 노동당은 김일성·김정일의 유훈을 관철하며 김일성·김정일의 업적을 빛내어 나간다, 위대성교양, 김정일애국주의교양, 신념교양, 반제계급교양, 도덕교양을 기본으로 하여 김일성-김정일주의 교양을 강화 추가 - 당의 위상 : 김일성-김정일주의가 유일한 지도사상, 주체형의 혁명적 당	선당정치 강조

VI. 참고문헌

1. 국내문헌

- 박상철, 『한국정치법학론』 리북, 2008.
- _____, 『북한법을 보는 방법』 통일부 통일교육원, 2006.
- _____, “6·15 남북공동선언의 규범화와 통일헌법론”, 『지당 유희일박사 화갑기념 논문집』 2002.
- _____, “남북한 통일정책비교의 헌법적 의미와 통일한국 헌법전의 전망”, 『통일안보연구』 경기대 통일안보연구소, 2001.
- _____, “북한의 선거법제”, 『통일안보연구』 경기대 통일안보연구소, 2002.
- _____, 『북한법률용어의 분석-형사법편』 한국법제연구원, 1996.
- _____, 『북한법률용어의 분석-헌법편』 한국법제연구원, 1995.
- _____, 『북한의 환경보호관계법제』 한국법제연구원, 1995.
- _____, 『남북연합의 법적 성격과 전망』 한국법제연구원, 1994.
- 김갑식·오경섭·이기동·김동엽, “김정은 정권의 정치체제”, 『통일연구원 연구총서 15-01』 통일연구원, 2015.
- 김민우, “북한헌법의 개정에 따른 권력구조의 변화와 특징”, 『홍익법학』 16권 4호, 홍익대학교 법학연구소, 2015.
- 김성배, “김정은 시대 북한의 국제정치 읽기와 대응”, 『국제지역연구』 제23권 제1호, 서울대학교 국제학연구소, 2014.
- 김운용, “북한헌법질서의 이론과 실제”, 『북한법제연구』 고려대학교 아세아문제연구소, 1972.
- 김응수, 『김정은 시대, 북한의 이해』 아이, 2012.
- 김정일, ‘사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선’(“조선로동당 중앙위원회 책임일꾼과의 담화”, 평양 중앙방송, 1992. 1. 3; 장명봉(1990), p. 103.
- 김정일, ‘인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다’(“조선로동당중앙위원회 책임일꾼들과의 담화”, 평양 중앙방송, 1991. 5. 5.
- 김종수, “북한 제13기 최고인민회의 출범과 남북 국회회담 전망”, 『북한학연구』 10권1호, 동국대학교 북한학연구소, 2014.
- 김진만, 『북한학 : 북한 체제의 운영원리와 메커니즘』 양서각, 2013.
- 대륙연구소(편), 『북한법령집 제1권』 1990.
- 박영자, “북한 중앙 국가기관 특성과 체제운영 실태: ‘민주집중제’와 ‘프롤레타리아 독제’에 대한 비교 사회주의”, 『동아연구』 제49집, (서강대학교 동아연구소, 2005.
- 박헌옥, “조선로동당 창당 62주년, 평가와 전망”, 『북한』 통권 430호, 북한연구소, 2007.
- 백학순, 『북한 권력의 역사』 한울, 2010.
- 법제처(편), 『북한법제개요(법제자료 제157집)』 법제처, 1991.

- 북한연구소, 『북한 총람(1983~1993년)』 1994.
- 박선영, “조선민주주의인민공화국 헌법의 제정과 개정 과정을 통해 본 북한헌법에 관한 연구”, 『공법학연구』 제16권 제4호, 한국비교공법학회, 2015.
- 신웅식·안성조, 『북한의 외국인투자법』 한국무역협회, 1998.
- 이동민, “김정은 체제 하에서 북한군의 정치적 역할과 위상”, 『한국동북아논총』 75권, 한국동북아학회, 2015.
- 우희철, 『북한학 : 북한의 이해』 진영사, 2013.
- 이기동, “김정은의 권력승계 과정과 권력구조”, 『북한연구학회보』 16권2호, 북한연구학회, 2012.
- 이기동, “제3차 노동당 대표자회 이후 북한 권력구조 확립의 쟁점 및 과제”, 『한국과 국제정치』 통권 71호, 제26권 제4호, 2010년 겨울호.
- 이승열, “조선노동당 제7차 대회 이후 북한 권력구조의 변화”, 『북한연구학회 하계학술발표논문집』 북한연구학회, 2016.
- 장달중 편, 『현대북한학강의』 사회평론, 2014.
- 장명봉, “북한헌법 40년과 그 동향”, 『북한법률행정논총』 제8집, 고려대학교 법학연구소, 1990.
- _____, 『남북한의 정치 및 헌법체제의 변화』 국토통일원, 1985.
- 최대석·김근식, “김정은 체제의 북한: 평가와 전망”, 『한국과국제정치』 30권 1호, 경남대학교 극동문제연구소, 2014.
- 최송화, “헌법과 통치구조”, 『북한개론』 을유문화사, 1990.
- 통일부 정보분석실, 『북한최고인민회의 제10기 제1차회의 결과』 통일부, 1998.
- 통일원, 『북한의 행정 및 법제』 통일원, 1993.
- 한상범·박천식 편, 『새 헌법, 새 법령에 따른 헌법』 서울:법진출판사, 1981.

2. 외국문헌

- Leszek Kolakowski, *Main Currents of Marxism*, Vol.1(Oxford: Oxford Univ. Press, 1978); 박상철 (역), 『콜라코프스키의 맑시즘(I)』(한겨레 도서출판, 1989), p. 166.
- Marx-Engels, *Manifest der kommunistischen Partei*, in *Marx-Engels*, I, Studiesausgabe, I, S.86.
- ハンガリー共和國憲法, 『法律時報』 第62卷 第3號, (1990), p. 92.
- 井手成三, “北韓新憲法解説”, 『북한 신구헌법비교연구』, (중앙정보부, 1977), pp. 77-78.

안보학술논집 (제27집)

2016년 12월 인쇄

2016년 12월 발행

저 자 이근욱 외

편집·발행 국방대학교 안보문제연구소

인 쇄 경성문화사

(代) 02 · 786 · 2999

ISSN 1229-3628

〈무단복사금지·한정배부〉

안보학술논집 2016 제27집



국방대학교
국가안전보장문제연구소