www.kudu.ac.kr
www.kndu.ac.kr/rinsa

2018 안보연구시리즈
제 5 권 제 1 호

외교·안보와 북한

1. 내러티브연구(Narrative Study)와 중국외교정책
2. 일본의 헌법 9조 개정논의에 관한 연구
3. 사회안보의 측면에서 본 난민문제
4. 트럼프 행정부의 강압외교와 한반도 패권, 동맹 그리고 북핵

RINSA
국방대학교
국가안전보장문제연구소

2018 안보연구시리즈 제5권 제1호

외교·안보와 북한

인쇄 2018년 12월 31일
발행 2018년 12월 31일

발행처 국가안전보장문제연구소
발행인 국가안전보장문제연구소장

주소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 1040
전화 TEL 041-831-6411~5 / FAX 02-748-7588
홈페이지 https://www.kndu.ac.kr
https://www.kndu.ac.kr/rinsa

디자인 및 인쇄 백두디자인건설(주) TEL 041-363-6000

ⓒ국가안전보장문제연구소 2018

비매품
ISSN 2586-5323

1. 본 연구보고서 내용은 연구진의 개인적인 견해이며 소속기관의 공식적인 견해가 아닙니다.
2. 본 연구보고서는 정책입안 시 참고자료로만 활용하고 타 기관에 불필요한 자료유출을 삼가주시기 바랍니다.

발간사

올 한해는 4.27판문점선언, 6.12북미정상회담, 그리고 9.19평양공동선언 등에 의해, 북한의 비핵화와 한반도 평화체제의 구축이 모색되고 있는 역사적인 해라고 할 수 있을 것입니다. 그리고 이와 같은 한반도 안보환경의 격변에 관한 수많은 분석과 해설을 담은 글들이 쏟아졌습니다. 매우 유동적인 상황과 제한된 정보들을 고려할 때, 그와 같은 수많은 글들의 생명력은 매우 짧았습니다. 부정확한 정보를 근거로 작성된 많은 추론들은, 새로운 정보에 의해 바로 부정되어졌던 것입니다.

이렇게 본다면 시사적인 논평과 해설의 역할은 물론 중요하지만, 사안의 본질을 보다 정확하게 파악하기 위해서는 역시 여러 이슈에 대한 보다 깊이 있고 체계적인 연구가 중요하다고 생각됩니다. 이와 같은 생각에 입각하여 국방대학교 안보문제연구소에서는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부의 의견수렴을 바탕으로, 보다 근본적이고 거시적인 분석이 필요한 주제를 선정하여, 관련 분야의 저명한 학자 및 전문가들에게 심층적인 연구를 의뢰함으로써 향후 정책 개발 및 대안 제시에 유용하게 활용될 수 있도록 노력하고 있습니다. 올해는 외교안보와 북한, 국방정책과 군사전략, 국방관리 및 군 수혁신, 국방과학 등 4개 대주제를 중심으로 16개의 기초과제를 선정하여 양질의 연구를 수행하여 그 결과를 안보시리즈로 발간하게 되었습니다.

모쪼록 이러한 연구결과가 안보 관련 부처의 정책 개발 및 집행과정에 필요한 유용한 아이디어를 제공하고, 참고자료로 다양하게 활용될 수 있기를 기원합니다. 끝으로, 바쁘신 가운데에도 열과 성을 다해 연구를 수행해주신 교내외 연구진들에게 감사의 말씀을 전합니다.

2018년 12월

국방대학교 국가안전보장문제연구소장 **김 준 섭**

차 례
CONTENTS

1. 내러티브연구(Narrative Study)와 중국외교정책 / 류동원 **1**

Ⅰ. 서 론 1
Ⅱ. 내러티브의 연구와 전략적 내러티브 4
Ⅲ. 중국의 내러티브 연구와 핵심적 전략내러티브 11
Ⅳ. 중국의 주요 외교 내러티브 18
Ⅴ. 평가와 특징 26
Ⅵ. 결 론 31

2. 일본의 헌법9조 개정논의에 관한 연구 / 김준섭 **39**
: 2016년 참의원선거 이후를 중심으로

Ⅰ. 서 론 39
Ⅱ. 전후 헌법9조 개정논의의 흐름 42
Ⅲ. 2016년 참의원선거 이후의 헌법9조 개정 논의 : '5.3제언'을 중심으로 56
Ⅳ. 일본정치의 변화와 헌법9조 개정 전망 74
Ⅴ. 결 론 83

3. 사회안보의 측면에서 본 난민 문제 / 홍태영 **87**
: 유럽과 시리아 난민문제 그리고 테러사건을 중심으로

Ⅰ. 서 론 87
Ⅱ. 사회안보의 관점에서의 난민 92
Ⅲ. 유럽 난민의 현황과 테러의 발생 97
Ⅳ. 난민문제에 대한 유럽의 대응과 안보화 109

4. 트럼프 행정부의 강압외교와 한반도 패권, 동맹 그리고 북핵 / 홍건식 **133**

Ⅰ. 서 론 133
Ⅱ. 이론적 검토 135
Ⅲ. 트럼프의 '미국 우선주의'와 강압외교 143
Ⅳ. 트럼프 정부의 강압 외교 151
Ⅴ. 결 론 161

내러티브연구(Narrative Study)와 중국외교정책

| 국방대학교 **류 동 원**

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 내러티브의 연구와 전략적 내러티브
Ⅲ. 중국의 내러티브 연구와 핵심적 전략내러티브
Ⅳ. 중국의 주요 외교 내러티브
Ⅴ. 평가와 특징
Ⅵ. 결론

Ⅰ. 서론

2008년 글로벌 경제위기로 인해 미국의 국제적 위치는 국제적으로 위협받고, 특히 민주주의와 자유무역의 확산과 증진이라는 대외정책의 목표를 추진하는 것이 점차 힘들어 지고 있다. 이러한 가운데 중국은 국제문명과 규범의 제정을 둘러싸고 국제정치 무대에서 점차 자신의 목소리를 높이고 있다. 서구권 국가들의 정치적, 경제적 헤게모니 하에서 언제나 종속적 위치에 있던 중국은 이제 서구와 동등한 위치에 서거나 심지어는 서구를 따라 잡을 수 있다는 기대감으로 채워져 있다. 이러한 기대감과 자신감에 기초하여 중국은 서구 국가들이 장악해온 세계문화질서 내에서 자신의 몫을 늘려나가려는 진지한 시도가 이루어지고 있다.

사실 중국에서는 경제위기 이전에 이미 서구의 문화적 헤게모니에 대해 국제적 차원의 문화, 정치권력을 강화해야한다는 인식이 증대되어 왔다. 이러한 움직은 2000년대 초반부터 이른바 '중국특색의 국제관계론'에 대한 관심이 증대되면서 본격화되

었고, 이에 대해 정삐젠(鄭必堅)은 서구의 문화, 정치권력에 대해 중국의 내러티브(話語權)를 강화해야한다고 주장하였다.[1] 이러한 중국특색의 국제관계론을 통한 국제적 문명표준의 장악이라는 생각은 중국정부의 의도와도 무관하지 않다. 2005년 이후 후진타오(胡錦濤) 정부는 '조화세계(和諧世界)'의 건설을 대외정책의 기조로 설정했는데, 다수의 중국학자들이 이를 이론적, 철학적으로 세련되게 정당화하기 위해 노력해 왔다. 외교정책에서 독자성(중국특색)의 추구가 학문적 내러티브의 독자성 추구를 강화하고 있는 것이다.

시진핑(習近平) 집권 이후 중국 지도부는 자신만의 내러티브(話語) 혹은 이야기(Story)의 중요성을 보다 강조하면서, 이를 통해 국내와 국제 관객에게 명확하게 자신의 관점을 설명하기를 원한다. 즉, 중국 지도부는 중국인들에게는 '중화민족의 위대한 부흥'이라는 '중국의 꿈'을 실현하여 2049년까지 '사회주의 현대화강국'이라는 구체적 목표를 제시하였다. 그리고 세계인들에게는 '중국의 꿈'이 '세계의 꿈'이 될 수 있도록 '인류운명공동체' 건설을 추진할 것을 주장한다. 새로운 내러티브의 창출 과정에서 중국지도부는 중국특유의 정치언어, 전통과 문화를 적극 활용하고 있기 때문에, 중국의 전략적 내러티브에 대한 엄밀한 분석이 필요하다.

이 연구의 목적은 내러티브연구(Narrative Study)에 기초하여 시진핑(習近平) 시기 중국외교정책을 분석하는 것이다. 이를 위해 먼저 내러티브연구의 국제관계에서의 발전과 주요 개념을 살펴보고, 다음으로 (전략적) 내러티브 개념을 중국의 외교와 국제관계에 적용하여 살펴볼 것이다. 마지막으로 '인류운명공동체', '신형국제관계'와 '중국특색의 대국외교' 등 중국의 전략적 내러티브(Strategic Narrative)가 어떻게 외교정책과 국가전략에 반영되고 있는지를 살펴볼 것이다.

부상하는 중국은 강대국역할에 적합한 자신의 전략적 내러티브(Narrative) 혹은 이야기(Story)를 형성하여 국제사회에 자신의 '가치관'과 '이익'을 투사함으로써 '영향력'을 유지, 확대하고자 한다. 즉 중국은 자신만의 전략적 내러티브를 통해 새롭게 형성되는 국제체제와 글로벌 경제거버넌스에서 자신의 이익, 가치와 열망을 명확히 함으로써, 자신이 새로운 내러티브 환경 변화를 주도하고자 한다. 모든 나라에게 내러티브는 매우 중요하며, 특히 부상하는 강대국인 중국이 세계에 미치는 영향이 막대하

1) 현재 중국이 사용하는 話語權을 국내에서는 '발언권'(발언할 수 있는 권리)으로 번역하여 사용하기도 한다. 하지만 다수의 중국학자들은 話語權을 영어로 표현할 때, narrative(서사) 혹은 discourse(담론, 담론)로 번역하여 사용한다. "Zhang Weiwei on Why China Will Succeed Under the Communist Party," NewYork Time,(15 Jun. 2015).

기 때문에 국제사회는 중국에 대해 의문과 우려를 나타내고 있다. 이러한 시점에 중국은 내부적으로 중국인들과 외부적으로 세계인들에게 자신의 관점과 비전을 제시할 필요성을 강하게 느껴왔다.

따라서 새로운 내러티브에 대한 요구가 나타나게 되었고, 시진핑 집권이후 신형대국관계, 신형국제관계, 신실크로드정책(一帶一路)과 인류운명공동체 등 새로운 내러티브가 창출되었다. 특히 시진핑 집권이후 지속적으로 강조하는 중국의 꿈(中國夢) 추구와 그와 관련된 수사(rhetoric)는 중국이 자신만의 고유한 전략적 내러티브를 갖기를 원한다는 명확한 표시이다. 민족부흥으로서 '중국의 꿈'은 중국의 역사적 내러티브에 기초하지만 동시에 미래를 지향한다. '중국의 꿈'은 "중국이 어디로 가고 있으며, 이 과정에서 중국의 역할은 무엇인가"에 대한 이야기를 담고 있다.

현재 국내에서는 내러티브 연구(Narrative Study) 혹은 개념에 대한 분석, 그리고 이 이론을 통한 중국외교정책과 국제관계를 분석한 연구는 거의 없다. 국제관계이론으로서 내러티브연구는 영미권에서 주로 책이나 논문으로 소개되고 있다.

국제관계와 안보분야에서 내러티브 관련 저작은 Kubiak(2014)의 저서: War Narratives and the American National Will in War와 Miskimmon, O'loughlin and Roselle(2013) 저서: Strategic Narratives: Communication Power and New World Order 그리고 Miskimmon, O'loughlin and Roselle(2017) 저서: Forging the World: Strategic Narratives and International Relations 등이 있다. 내러티브연구(Narrative Study)를 통한 중국외교정책을 연구한 논문은 Bing & Ceccoli(2013), Sempiga(2017), Horesh(2016) 등으로, 각각 중국의 아프리카정책과 글로벌 리더십에 관련된 내러티브와 역사적 내러티브를 설명한다.

Ⅱ. 내러티브의 연구와 전략적 내러티브

1. 내러티브 연구(Narrative Study)

최근 들어 인간과 사회의 문제를 탐구하는 학문분야에서 내러티브에 대한 관심이 증가하고 있다.[2] 본래 내러티브 연구의 시작은 아리스토탈레스의 시학과 아우구스틴의 참회록으로 거슬러 올라가며, 특히 문학분야에서 오랜 역사를 가지고 있다.[3] 내러티브가 인간의 경험에 기초를 두고 있을 뿐만 아니라 인간 경험의 기본적인 구조를 이루고 있다는 특징으로 인해, 내러티브는 교육학을 포함한 여러 학문영역에서 중요한 위치를 차지하고 있으며 다양한 방법으로 여러 분야에 적용되어 왔다. 그리고 문학뿐만 아니라 역사학, 언어학, 교육학, 문화인류학, 사회학, 국제관계학 등의 다양한 분야에서 내러티브 연구의 가치에 주목하고 있다. 왜냐하면 내러티브에 내재되어 있는 의미가 인간의 문제를 해석하는데 기존의 방식과 다르며, 그 방식의 타당성이 상당 부분 인정받고 있기 때문이다. 학문탐구를 매개로 하는 인간의 지성적 활동에서 이러한 내러티브 전환(Narrative turn)은 인간을 총체적으로 이해하고 하는 지적변화이다.[4]

일반적으로 서구에서 '내러티브'는 어떤 보고서에서 차트나 표, 그래프 등과 구별되는 '에세이' 형식을 말한다. 즉 '내러티브'는 수학적, 도식적 서술이 아니라 에세이 형식의 서술부분을 지칭한다. 이러한 내러티브는 일반적으로 '이야기'(story)와 밀접한 연관을 가진다. 미국「헤리티지 사전」에서 '내러티브'의 의미를 '이야기'(story)와 동일시하며, '이야기'란 그것이 참과 거짓 상관없이 '사건'(event) 혹은 '일련의 사건'을 구술하거나 연결시키는 것으로 정의한다.[5]

인간의 사회생활에서 이야기는 가장 근본적인 생활 수단이다. 내러티브가 인간생활에서 가장 중요한 의미는 자연스러운 이야기 욕구를 통해 우리의 삶과 행위를 이해할 수 있는 것이다. 우리의 경험은 이야기의 형식을 필요로 한다. 경험이 이야기의 형

2) 내러티브는 문맥에 따라 서사, 이야기, 이야기하기, 담론, 담론 등 다양한 의미로 번역될 수 있다. 내러티브는 일반적으로 이야기(story)와 담론(discourse)을 포함하는 포괄적인 개념이므로, 본문에서는 다른 유사한 개념과 구분하기 위해 영어 원문 그대로 내러티브로 사용한다.

3) F. M. Connelly & D. J. Clandinin, "Stories of Experience and Narrative Inquiry," Educational Researcher, Vol 19, No 5,(1990), pp. 2-14.

4) 강현석,「교육학에서 내러티브 가치와 교육적 상상력의 교육」,『국어국문학』, 146호,(2007),305-351쪽.

5) Donald Polkinghorne, Narrative Knowing and Human Science(New York: The State Univ. of New York Press, 1988), p. 36.

식을 갖출 때 비로소 망각되지 않고 의미 있는 내용을 구성되는 것이다. 즉, 인간의 경험이 이야기 형식을 통해서 비로소 의미를 부여받게 된다. 내러티브로서의 이야기는 단순한 사건들 그 이상이며, 인간의 삶에서 특정 경험은 이야기 상황으로 구성됨으로써 나름의 정당성과 의미를 부여받게 된다. 요컨대 인간의 삶은 이야기라는 형식으로 구성된 삶이며, 우리는 이야기를 통해 인간의 삶과 행위를 이해할 수 있다.[6]

이와 같이 내러티브는 인간이 경험을 가장 자연스럽고 손쉽게 이해하는 방식으로서 경험을 이야기하는 것이다. 그렇지만 모든 이야기가 내러티브는 아니다. 우리가 내러티브로서 주목하는 것은 그 이야기가 의사소통을 전제로 하는 단순 대화이기보다는 사건을 필수 요건으로 갖춘 서사적 형태의 경우이다. 따라서 이야기로서 내러티브는 서사체를 말하며 하나의 이야기, 즉 시간적 순서로 구성된 일련의 사건들을 의미한다. 이야기는 사건들로 구성되며, 그 사건들은 특정의 계열 혹은 순서(sequence)를 이루며 배열된다. 그러므로 내러티브는 사건들의 계열과 사건들이 만들어 내는 이야기에 의해 특징지어진다. 즉 하나의 핵심 줄거리 혹은 플롯을 중심으로 인물, 배경, 행위, 사건의 시작, 전개, 결말이라는 구성형식에 따라 구조화된 일련의 이야기로 볼 수 있다.[7] 다시 말하면, 특정 주체가 어떤 의도와 목적을 가지고 특정 사건과 관련하여 행위하는 일련의 구성된 스토리이다. 이런 점에서 케네스 버크(Kenneth Burke)는 이야기를 어떤 인지 가능한 상황(setting)에서 어떤 목적을 달성하기 위해 어떤 수단을 사용하여 행위를 하는 행동 주체(agent)를 필요로 한다고 파악하였다.[8]

한편 내러티브는 단순하게 사건이나 실제의 변화를 이야기하는 것이 아니라 전체의 의미에 비추어 조정하고 해석하는 활동을 포함하며, 내러티브를 통해 이질적인 상황이나 사건을 하나의 의미로 구성하게 된다. 따라서 그것은 여러 일련의 사건에 질서와 통일성을 부여하면서 그 의미를 구성할 수 있도록 해준다. 그리하여 내러티브로서의 이야기는 그것이 진실의 연대기든 소설의 상상이든 우리의 세계에 널리 퍼져 있으며, 세계에 대한 우리의 이해방식을 형성한다. 폴킹혼(Polkinghorne)은 이를 보다 구체적으로 설명한다. 그에 따르면, 내러티브란 일련의 사건들을 하나의 완결된 이야기 형태로 조직화하여 전체적인 이야기에 비추어 각각의 개발적 사건에 의미를 부여하

6) 박민정, 「내러티브란 무엇인가? 이야기 만들기, 의미구성, 커뮤니케이션의 해석학적 순환」, 『아시아교육연구』 7권 4호, (2006), 34-37쪽.

7) 강현석, 『인문·사회과학의 새로운 연구방법론』, (서울: 한국문화사, 2016), 314쪽.

8) Kenneth Burke, Grammar of Motives,(Univ. of California, 1969).

는 구조하고 설명한다. 따라서 그는 내러티브는 일련의 사건들을 일어난 사건과 장소에 따라 단순히 나열하는 연대기와 구분되는 개념으로 이해한다.[9)]

하지만, '내러티브'는 반드시 '이야기'와 동일한 것은 아니다. 동일한 이야기라 하더라도 전달자가 그것을 다른 방식으로 전달할 수 있기 때문이다. 예컨대 동일한 이야기를 말로 전달할 수 있지만, 영화로 연극으로, 소설로 혹은 다른 매체로 전달할 수 있고, 또는 그 이야기를 긍정적으로, 부정적으로 혹은 가치중립적으로 전달할 수도 있다. 전달자 혹은 서술자가 사건을 알려주는 이러한 방식을 '담론'(discourse)라고 한다. 즉 '이야기'는 '사건'과 관련이 있다면, '담론'은 그 사건을 들려주는 '방식'과 연관이 있다.

이처럼 '이야기'와 '담론'을 구별하는 것이 가장 일반적인 방식이며, 스토리는 언급되는 행동이나 사건의 순서이며, 그리고 '담론'는 이것들을 전달하는 수단이다. 보다 구체적으로 '이야기'는 보통 등장인물, 사건, 설정, 또는 내용(characters, events, and settings, or the content)을 말하고, 그리고 '담론'는 이야기의 표현, 제시와 나레이션하는 행동과 형식을 말한다.[10)] 시머 채트먼(S. Chatman)은 이야기를 "사건의 내용 또는 연속"(content or chain of events)과 실존 인물(등장 인물, 설정 항목: characters, items of setting)을 포함하는 것으로 규정하면서, 담론을 "내용이 전달되는 수단"으로서 언급한다. 간단히 말하면 이야기는 묘사된 내러티브에서 무엇(what)에 해당하고, 담론은 어떻게(how)에 해당한다.[11)]

담론은 내러티브의 표현으로서 기본적으로 이야기를 표현하기 위한 매체를 포함하며, 이야기를 구현하기 위한 시점이나 해설 등의 형식을 포함한다. 물론 이 양자가 엄밀하게 분리되어 있는 것이 아니라, 하나의 내러티브속에서 서로 얽혀 있다. 결국 내러티브는 이야기뿐만 아니라 담론도 포함하는 좀 더 넓은 개념이다.

2. 내러티브의 국제관계 적용 : 전략적 내러티브(Strategic Narrative)

내러티브 연구는 먼저 인문학을 탐구하는 중요한 지적 전통으로 자리 잡고 (사회)언어학, 교육학, 담론분석의 영역에 널리 활용되었다. 그리고 1990년대를 기점으로 내

9) Donald Polkinghorne, Narrative Knowing and Human Science(New York: The State Univ. of New York Press, 1988), p. 18.

10) Polkinghorne(1988), pp. 90-91.

11) S. Chatman, Story and Discourse,(New York: Cornell Univ, 1978), p. 19.

러티브 연구에 대한 관심이 보다 증대되어 최근에는 역사학, 정치학, 법학 등 인문사회과학 전 영역에서도 내러티브는 중요한 탐구 주제 중 하나가 되었다. 국제관계 혹은 안보영역에서 (지배적인) '내러티브'는 자신들이 상호작용하는 세계를 이해하고 만드는 배우들에 의해 구술되는 '신념'(beliefs)' 혹은 '이야기'(stories)로 정의된다. '내러티브'는 엘리트에게 기초지식을 제공하여 목표, 선택 및 이익을 포함하는 외교정책의 '세계관'(worldviews), 즉 지도자의 '역할구상'을 구성하게 된다.[12] 이렇게 해서 내러티브는 국내와 국제 관계에서 국가를 대표해서 이야기하고, 역할을 구성하고 투영하며, 특정 목표와 이익을 성취하는 정치가에 의해 구성된 전략으로 이해된다.

전략 내러티브(Strategic Narrative) 개념은 원래 역사적 이야기를 언급함으로써 특정 행위를 명시하기 위해 고안되었다고 할 수 있다. 전략 내러티브 개념의 국제관계 적용은 내러티브가 군사적 분쟁에서 적에게 대항하기 위해 어떻게 사용되었는지를 분석한 프리드만(Lawrence Freedman) 연구에 유래한다. 그에 의하면, 전략내러티브는 적 무력의 정당성을 무력화 시키는 도구로서 간주된다.[13] 이는 우리가 국제관계에서 내러티브의 설득과 영향력을 어떻게 이해할 것인가에 대한 논쟁으로 발전하였다.[14] 논쟁의 출발점은 내러티브가 국제관계의 다양한 이슈와 군사분쟁에 관련된 외교정책 분석에 적합하다는 것이다. 그리고 내러티브가 어떻게 국제정치에 영향을 미치기 위해 사용되고 있는지를 연구하는 것이 중요하다. 전략적 내러티브는 학문연구에 국한되는 것이 아니라, 점차 정책연구 영역으로 확대 적용되고 있다.[15]

전략적 내러티브는 정치행위자들이 그들의 영향력을 증대하고 기대를 관리하며, 그들이 운용하는 담론환경을 변화시키기 위한 도구이다. 전략적 내러티브는 우리가 누구이며, 우리 어떤 형태의 질서를 원하는지, 즉 국가와 체제 그 자체에 관련된 내러티브이다.[16] 전략내러티브의 핵심은 타자의 행동에 영향을 미치는 것이다. 요컨대 프리드먼은 내러티브는 진행중인 사건에 대해 타자의 반응을 구성할 의도를 가지고 고

12) Mark Bevir, Oliver Daddow, and Ian Hall, eds. Interpreting Global Security.(New York: Routledge. 2013).

13) Lawrence Freedman, "Networks, Culture and Narratives." Adelphi Papers Series 45, no. 379(2006), pp 11-26.

14) Alister Miskimmon, Ben 0 'Loughlin, and Laura Roselle, Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order,(New York, Routledge, 2013)

15) Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin and Laura Roselle, eds, forging the world: Strategic Narratives and International Relations,(Ann Arbor:Univ. of Michigan Press, 2017), p. 2.

16) Alister Miskimmon, Ben 0 'Loughlin, and Laura Roselle(2013), p. 2.

안된 것이라고 주장한다.[17]

최근에 내러티브에 대한 연구로 전환하면서(narrative turn) 많은 국제 관계 학자들이 복잡한 아이디어와 정책을 설명하거나 단순화하기 위해 사용 된 '이야기'에 대한 논의를 시작하고 있다. 예를 들면, 연구자들은, 특정 정책과 관행을 정당화하고 타자를 배제하기 위해, 내러티브에 대한 연구를 진행한다.[18] 또한 학자들은 외교·안보 정책이 타겟으로 하는 관객에 영향을 주기 위해 "국가 관리들에 의해 의도적으로 만들어진 다양한 이야기" 즉, 전략적 내러티브의 정책적 가치에 주목한다.[19]

이에 따라 우리는 최근 국제문제에서 미국의 내러티브의 효율적 투사, 신흥 강대국과 기존 강대국간의 국제질서에 대한 내러티브 경쟁, 그리고 안보영역(국제분쟁과 전쟁)에서 내러티브에 대한 관심 등과 같은 내러티브에 대한 사용에 관한 광범위한 논쟁을 지켜보았다. 안보에 관련된 내러티브는 일반적으로 안보 아이디어 및 정책을 정당화, 활성화 또는 합법화하기 위해 사용되었지만 때때로 정치적 반대자들이 선호하는 아이디어와 정책을 비판하거나 그들을 비합법화하기 위해 인용이 된다. 정책 엘리트는 국가 안보 목표를 진전시키기 위해 다양한 정치적 도구를 사용하면서 내러티브를 활용한다.[20] 그러한 내러티브는 전략적으로 국제 정치의 공유된 의미를 발전시키고 국내 및 국제 행위자들의 인식, 신념과 행동을 형성하기 위해 고안되고 사용된다.[21]

최근 미국의 외교·안보 정책 엘리트들은 잘 만들어진 내러티브에 대한 가치를 자주 확인하며, 공개적으로 미국의 설득력 있는 전략적 내러티브 개발 필요성을 언급한다. 예를 들어 2009-2011년 간 오바마 행정부 국무부 정책 국장을 지낸 앤 스로터(Anne-Marie Slaughter)는 강력한 국가 이야기에 대한 필요성을 강조하였다: "미국은 국가 전략적 내러티브가 필요하다. 우리는 정치 분파를 초월하여 우리에게 목적지에 인도해주는 공유된 방향, 자신감과 공약을 제공할 수 있고, 시작, 중간과 해피엔딩으로 설계된 이야기가 필요하다."[22] 스로터(Slaughter)의 초점은 모든 것에 우선하는 국

17) Lawrence Freedman(2006), pp 21-22.

18) Severine Autesserre, "Dangerous tales: dominant narratives on the Congo and their unintended consequences," African Affairs, Vol. 111 No. 443,(2012), p. 207

19) Andreas Antoniades, Alister Miskimmon, and Ben O'Loughlin', "Great Power and Strategic Narratives," CGPE Working Paper No. 7, The Centre for Global Political Economy, (2010), pp. 2-7.

20) Andreas Antoniades, Alister Miskimmon, and Ben O'Loughlin'(2010), pp. 3-5.

21) Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin, and Laura Roselle(2017), p. 1.

22) Anne-Marie Slaughter, "Preface," A National Strategic Narrative (By Mr. Y).(Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2011)

가 내러티브의 필요성에 있다. 이는 조셉 나이(Joseph Nye)의 소프트 파워의 개념과 연관이 있다.

나이(Joseph Nye) 개념의 핵심은 국제문제에 대한 미국의 새로운 내러티브의 형성을 통해 탈냉전시기에 의미를 부여하고 이러한 새 질서를 통해 정책결정자들이 자신의 길을 나아갈 수 있도록 도와주는 것에 있다. 그에 따르면, 베를린 장벽 붕괴이후 하드 파워는 새로운 세계에 충분하지 않다는 것이다. 나이는 소련붕괴이후 미국의 지속적인 우위를 확립하고 체제에서 잠재적 불안정성을 다루기 위해 미국의 보다 강력한 전략적 개입을 요구하였다.[23] 나이에 따르면, 권력은 강제력뿐만 아니라 매력에도 의존하며, 이제 미국 권력의 미래에 대한 새로운 내러티브가 필요할 때가 왔다는 것이다.[24] 스로터(Slaughter)와 나이(Nye) 같은 연구자들은 정책과 실행에 대한 공적 및 입법 지원을 보장하고, 다른 나라와 세계적 행위자들 동맹과 파트너십으로 인도하며, 확고한 약속과 의무에 대해 적에게 경고를 하기 위해 잘 만들어진 내러티브의 가치를 인정한다.[25]

전략적 내러티브는 강대국들간의 경쟁에도 적극적으로 활용된다. 즉 전략적 내러티브는 신흥 강대국이 새로운 국제질서를 형성 할 수 있는지 여부를 결정하는 요소로서 물질적 자원과 함께 고려되어야하는 중요한 도구이다. 신흥 강대국과 기존 강대국은 그들의 영향력을 확장하고 기대를 관리하며 그들이 운영하는 담론적 환경을 변화시키기 위해 전략적 내러티브를 통해 자신의 가치관과 이익을 투사 할 수 있다. 이러한 전략적 내러티브는 국가와 국제체제에 관한 것이며, 또한 '우리가 누구인가'와 '우리가 원하는 시스템의 종류'에 관한 것이도 하다.[26]

정치행위자들은 커뮤니케이션이라는 수단을 통해 전략적 내러티브를 전달, 투사하여 자신의 목적, 즉 정책에 대한 지지와 정당성을 확보하고자 한다. 예를 들면, 미국과 중국의 지도자들은 전략적 내러티브를 통해 미중 양자관계와 국제질서에 대한 자신의 생각을 상대방에 투사하려 한다. 이에 대해 케빈 러드(Kevin Rudd) 전 호주 총

23) Joseph Nye, “Soft Power”, Foreign Policy 80 (1990), pp. 153-71.

24) Joseph Nye, “The Future of American Power,” Foreign Affairs, Vol. 89, No. 6 (November/December 2010), pp. 10-11.

25) Rodger A. Payne, "Thinking the Unthinkable About National Security Narratives," Prepared for a panel on “Thinking About Security” for the joint Annual Meeting of the International Security Studies Section of the International Studies Association,(October 9-10, 2014), pp. 5-6.

26) Andreas Antoniades, Alister Miskimmon, and Ben O'Loughlin(2010), pp. 1-4.

리를 다음과 같이 주장한다: "기본적 현실은 중국 경제가 성장하고 미중간의 군사적 격차가 점차 좁혀짐에 따라 미중간 공통으로 내러티브에 대한 새로운 동기가 유발되었다. 만약 그러한 공동의 내러티브가 없다면, 두 나라의 관계는 표류하게 될게 될 것이다. 대조적으로 양국간 공통의 내러티브는 전략적 표류를 줄이고 시간이 지냄에 따라 상대방이 보다 협력적 행위를 취하도록 장려하는 역할을 할 수 있다.[27] 러드(Kevin Rudd)에게 전략적 내러티브는 공유된 이해의 기초위에서 보다 나은 이해와 협력을 형성하는 수단이다. 모든 위기와 이슈에는 전략적 내러티브가 존재한다. 전략적 내러티브는 가끔 미래 목표를 적시한 정책문서에 공식화 되어있다. 정치 행위자는 국가안보전략 같은 전략 내러티브 창출을 중시한다.[28]

전략내러티브는 3가지 형태가 존재한다.[29] 첫째, 정치행위자가 국제질서를 어떻게 인식하는지를 보여주는 "국제체제와 관련한 전략 내러티브", 둘째, 국제 군비통제 협상 혹은 무장충돌과정에서 적의 무력화와 같은 정책 발전에 영향을 미치려는 정치행위자에 의해 사용된 "정책 관련 내러티브", 셋째 국제문제에서 정치행위자들이 어떻게 자신의 정체성 투사를 위해 노력하는지에 관한 "정체성 관련 전략 내러티브". 이러한 3가지 내러티브 즉, 국제체제, 정책 그리고 정체성 내러티브를 적절하게 사용할 수 있는 행위자는 보다 광범위한 영향력의 기회를 가진다.

국제관계에서 내러티브는 그들의 사회와 외부의 중요한 타자와 상호작용에 기초하여 역동적이고 지속적으로 협상되어진 사회적 산물이다. 정치행위자들은 무에서 내러티브를 만들지 못하고 그래서 "내러티브의 창출은 주로 자신의 '역사와 문화'에 의존한다." 따라서 국가 전략내러티브의 척도는 그 국가의 지배적인 국내외적 이해와 기대, 역사에 대한 해석, 그리고 국가명성에 대한 평가에 의해 결정된다. 그래서 전략내러티브의 임무 중 하나는 사건들이 이러한 압박 속에서 전개되는 동안 사건에 내러티브의 특성을 부여하는 것이다. 이러한 전략 내러티브는 이것이 어떻게 형성되고 투사되며 수용되는지를 이해하는 것이 중요하다.[30]

동시에 21세기 기후변화, 전염병, 국제테러와 핵확산 등 다양한 문제에 직면하여 국제행위자, 특히 강대국들은 '전략적 내러티브'를 사용하여 이에 대응하고 있다. 강

27) Kevin Rudd, "How Ancient Chinese Thought Applies Today," New Perspectives Quarterly No. 32,(2015), pp. 8-23.

28) Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin and Laura Roselle(2017), pp. 3-4.

29) Alister Miskimmon, Ben 0 'Loughlin, and Laura Roselle(2013), pp. 7-8.

30) Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin and Laura Roselle(2017), pp. 8-10.

대국들은 '전략적 내러티브'를 통해 국제체제에서의 영향력을 유지하고 새로운 국제체제형성을 시도하기도 한다. 따라서 권력교체기에 신흥강대국과 기존강대국은 '전략적 내러티브'를 통해 국제사회와 특정 국가에게 자신의 '가치관'과 '이익'을 투사하여 영향력을 행사하고자 한다.

Ⅲ. 중국의 내러티브 연구와 핵심적 전략내러티브

1. 중국의 내러티브 연구와 실천

서구와는 달리 중국의 국제관계연구자들은 추상적 이론 연구에 흥미를 느끼지 못한다. 중국에서 이론은 행위를 지도하는 원칙으로서의 교조나 이데올로기로 이해된다. 이러한 중국 국제관계연구의 실천적 경향으로 인해 국제관계이론은 중국외교정책과 밀접한 관련을 가지면서 발전해왔다.[31] 따라서 내러티브 연구에서 이러한 중국 학계의 연구풍토가 반영되어 있다. 이에 따라 서구의 내러티브에 대한 전반적 연구를 진행하면서 이를 바탕으로 중국의 내러티브를 발전시키는 것이 아니라, 국가의 정책적 목표에 따라 자신에게 맞는 이론체계나 개념을 선택적으로 채택하여 이를 국제관계나 외교정책에 적용한다. 따라서 상당수의 중국학자들은 서구에서 발전되어온 내러티브에 대한 체계적 연구를 진행하지 않고, 내러티브의 한 부분인 담론(discourse)에 대한 미셸 푸코의 정의를 가져와서 적용한다.

대부분의 중국학자들은 담론(discourse) 혹은 내러티브(narrative)를 중국식 용어인 화어(話語) 혹은 화어권(話語權)으로 표현하고, 국제관계영역에서 이를 적용할 때는 외교화어권(外交話語權) 혹은 국제화어권(國際話語權)으로 표현한다. 예를 들면, 장쯔저우(張志洲)는 푸코의 저서인 "담론의 질서(The Order of Discourse)"에서 제시한 "담론은 권력이다"라는 명제를 인용하여 "담론(話語, discourse)는 권력이며, 인간은 화어(話語)를 통해 자기에게 권력을 부여한다"고 하였다. 따라서 화어권(話語權)은 "말을 할 수 있는 권리"(right)가 아니라, "화어(話語) 배후에 내재된 권력관계"

31) Hongying Wang, "Multilateralism in Chinese Foreign Policy," Asian Survey, Vol. 40, No.3(May/June 2000), pp.477-78.

를 말한다.[32] 양지미엔(楊洁勉)도 푸코를 인용하면서 화어(話語)를 설명하면서, 외교화어(外交話語)는 외교화어 그 자체, 외교화어권리(權利)와 외교화어권력(權力) 등 3가지 의미를 가진다고 주장한다. 外交話語權利는 현대 국제사회에서 주권국가가 향유하는 권리이며, 外交話語權力은 한 국가의 타국에 대한 영향력, 감화력, 강제력 등을 말한다.[33]

한편 일부 중국학자들은 화어권(話語權)을 말할 수 있는 '권리'와 '권력'으로 규정하면서, 국제화어권(國際話語權)은 "한 국가가 국제무대에서 말할 수 있는 권리(일종의 發言權)"이며, 더 나아가 말할 수 있는 위력과 유효성이라 주장한다. 이들은 국제화어권(國際話語權)은 "국제사회에서 '의제설정'을 주도하고, 대외홍보를 통해 '국제여론'을 조성하며, 국제기구에서 '참여권'과 '결정권'을 통해 '국제규칙의 제정'에 참여하고 주도하는 기능을 가진다"고 강조한다.[34]

장궈자오(張國祚)도 화어권(話語權)을 발언의 자격, 기회와 권리를 가지는 발언권(發言權)으로 규정한다. 국제화어권(國際話語權)은 화어권이 국제무대와 국제기구에서 구현된 것으로, 국제간의 정치투쟁, 군사 및 경제경쟁 모두 화어권의 전초전이다. 동시에 국제화어권(國際話語權)은 한 국가의 국제관계와 외교무대에서의 권력과 영향력을 의미하고, 국가주권, 존엄과 이익의 수호와 깊은 관련이 있으며, 국가의 국제지위와 국제영향력을 대표한다.[35] 한편 푸단대학교(復旦大學校) 교수인 장웨이(張維)는 중국의 화어권(話語權)을 영어로 표현할 때, 내러티브(narrative) 혹은 담론(discourse)로 번역하는 것이 합당하다고 주장한다.[36]

이처럼 대부분의 중국학자들은 내러티브에 대한 논의는 주로 담론(discourse: 話語)에 집중되어있고, '이론적 논의'와 '연구'보다 '실천적 의미'를 강조한다. 따라서 그들은 이러한 '실천적 목적'을 위해 담론(話語 혹은 話語權)을 다양한 의미(권력관계, 발언권)로 해석하며, 이를 통해 외교정책에 적용한다. 따라서 진정쿤(金正昆)은 "외교담론(話語)는 외교실체로서, 주요 주권국가가 자신의 특정 역사시기에 국제전략과 외교정책을 표현하기 위해 사용하는 언어"라고 강조하면서, 주로 "국가의 정식문서, 지

32) 張志洲, "話語質量: 提升國際話語權的關鍵"『紅旗文稿』, 2010年 14月

33) 楊洁勉, "中國特色大國外交和話語權的使命與挑戰"『國際問題研究』, 2016年 5期, PP. 23-24.

34) 王秋彬, 崔庭赫, "關於加强一帶一路國際話語權構建的思考"『海外利益研究』, 2016年 2月.

35) 張國祚, "把握內涵實質, 改進方式方法, 努力提高中國國際話語權",『人民日報』, 2017年 5月 16日

36) "Zhang Weiwei on Why China Will Succeed Under the Communist Party," NewYork Time,(15 Jun. 2015)

도자의 연설과 국가간의 조약·협약·공보·성명·선언" 등에 표현된다고 역설한다.[37] 따라서 외교화어는 국가를 대표하는 특정의 언어행위로서, 그 본질은 국가이익의 수호와 쟁취이다. 하지만 일부 담론은 현실에서 국가이익을 반영하고 실현하지 못하고 이로 인해 새로운 담론이 형성된다.[38]

중국인들은 현재 서방국가들이 주도하는 담론패권체제 내에서 중국의 의견이 국제적으로 전달이 되지 않거나 왜곡되는 상황에 처해 있다고 생각한다. 즉, 현재 중국 국제 담론 혹은 내러티브는 국가의 국력에 상응하는 지위에 도달하지 못한다는 것이다. 1990년대 중반부터 지금까지 국제사회에는 중국위협론이 지속적으로 제기되었고, 이는 상당 정도 중국내러티브의 발전에 부정적 영향에 미쳤다. 그리고 미국 등 서방국가들이 국제내러티브를 거의 장악하고 있으며, IMF와 세계은행 등 세계경제, 정치행위 규칙의 제정능력을 가진 국제기구에서 서방 국가들은 강력한 통제력을 가지고 자신의 이익을 위해 국제규칙 제정에 영향력을 행사한다.[39]

그리고 매스미디어 방면에서 국제뉴스의 보도는 90% 이상이 AP, AFP, Reuter, UPI 등 미국, 영국, 프랑스의 통신사에 의존하며, 중국어를 매체로 전달되는 정보는 세계 정보총량의 5%에 불과하다. 이러한 강력한 서방 미디어의 지원속에 미국과 서구는 국제여론을 좌지우지하며 국제적 사건에 대한 내러티브 통제를 통해 자신의 영향력을 행사한다. 이러한 상황에서 중국은 이러한 국제적 내러티브 경쟁에서 피동적 지위에 처해 있는 것이다.[40]

결국 중국의 국제적 내러티브 형성과 투사에서 여전히 취약하며, 특히 내러티브 형성(이야기 만들기)에서 이론적 토대가 취약한 것으로 드러난다.[41] 이에 따라 중국이 새롭게 제기하는 내러티브는 그 국제적 표현력과 감화력이 부족하게 된다. 따라서 중국인들은 현재 중국은 서방국가들이 주도하는 내러티브 환경에서 자신의 이야기를 보다 효과적으로 전달하기 노력하고 있다. 이는 18차 당대회 이후 중국 공산당과 정부의 공식문서와 회의에서 드러나고 있다. 2013년 11월 18차 3중전회에서 통과된 '中共

37) 金正昆,『現代外交學概論』,(北京, 人民大學出版社, 1999), p. 114

38) 王衛南, "試論中國國際氣候話語權的構建"『中國社會科學院研究生院學報』, 2011年 第1期, p. 5

39) 楊洁勉(2016), pp. 25-27.

40) 中央黨校國際戰略研究所課題組, "中國國際話語權建設的挑戰與出路,"『新戰略研究』, 第1期, 2015年, pp. 38-39.

41) 중국의 국제적 내러티브 취약성에 대해서는 다음을 참조: 陳曙光,『馬克思主義研究』, 第10期, 2017年, pp. 60-70; 楊洁勉(2016).

中央關於全面深化改革若干重大問題的決定'에서 국제홍보능력 강화와 대외내러티브(화어)체계 건설을 통해 중화문화가 세계로 나아갈 것을 강조하였다.[42]

이는 공산당이 중앙문건을 통해 처음 공식적으로 "국제내러티브 체계 건설을 제기"한 것이다. 2013년 12월 30일 시진핑은 공산당중앙정치국 제12차 집체학습시에 다음과 같이 주장하였다: "국가문화 소프트파워를 제고하고 동시에 국제 내러티브(화어권) 제고에 노력하자. 국제홍보능력을 건설하고 대외적 내러티브 체계를 구축하며 새로운 매체를 잘 활용하여 대외 내러티브의 창조력, 감화력, 공신력을 증강하고 중국의 이야기(故事)를 잘 말해서 중국의 목소리를 전달하고 중국의 특색을 잘 해석한다."[43]

상기의 내용에서 알 수 있듯이, 중국의 국제홍보(전달)능력 강화와 대외 내러티브 체계 구축이 시대의 중요한 임무라고 할 수 있다. 또한 내러티브의 전달(혹은 홍보)과 구축과정에서 이야기의 중요성을 강조하고 있다. 그리고 2015년 철학사회과학좌담회에서 시진핑은 "중국의 실천을 통해 중국이론의 기초에서 화어체계 건설을 강조하면서, 우리는 반드시 발언권을 가져야한다"고 주장하였다. 그러나 실지로 중국 철학 사회과학의 국제적 명성이 비교적 작기 때문에 "논리적으로 말을 할 수 없고, 말을 하더라고 전달되지 않은(說不出, 說了傳不開) 처지에 있음"을 역설하였다.[44] 그리고 논리적이고 체계적 국제내러티브의 구축을 위해 중국의 철학, 사회과학학계가 분발하여 "중국의 특색과 역사, 문화를 잘 표현하고 반영할 수 있는 이야기를 만들어서 세계인들에게 전달해야 한다"고 주장하였다.

즉 시진핑이 강조한 내러티브의 구축과 전달은 논리적이고 감화력 있는 이야기 만들고 이를 전달하는 것을 말한다. 그리고 공신력과 감화력이 있는 '이야기 만들기'(내러티브 구축)는 중국의 역사, 문화와 이데올로기를 잘 반영해야 한다는 것이다. 이에 따라 18차 당대회 보고는 '사회주의 문화강국'(文化强國)을 국가전략의 목표로 설정하고 '중국문화의 국제영향력'을 강조하면서 고도의 '문화적 자각'(文化自覺)과 '문화적 자신감'(文化自信)의 수립을 역설하였다. 그리고 시진핑을 포함한 공산당 지도부는 국가의 문화적 소프트파워를 증대하고 이데올로기의 주도권을 강조하면서 '이야기 만들기'를 위해 "현재 중국의 가치관념과 중국문화의 독특한 매력을 보여주기 위

42) "中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定," 新華網, 2013年 11月 15日

43) "習近平在中共中央政治局第十二次集體學習時强調建設社會主義文化强國, 着力提高國家文化軟實力" 『中國共產黨新聞網』, 2014年 1月 1日

44) "習近平對哲學社會科學工作座談會上的講話", 人民網, 2016年 8月 30日

해 노력할 것"을 강조하였다.[45] 그리고 이렇게 만들어진 중국의 이야기는 다양한 대중매체를 통해 해외독자들이 즐겁게 수용할 수 있는 방식으로 쉬운 언어로 전달되어야 함을 역설하였다.

따라서 중국의 외교내러티브체계의 구축은 이미 중국외교의 중요한 임무가 되었으며, 따라서 시진핑을 비롯한 공산당의 최고위층이 효율적인 외교내러티브체제의 구축을 역설하고 또 이를 외교무대에서 실천하기 위해 노력하였다. 이는 다음과 같은 중국학자들의 주장에 잘 나타나있다: "시진핑 총서기는 중국외교전략의 최고설계자이며, 국가외교활동의 주요 참여자이고 동시에 중국외교 내러티브(화어) 이론구축과 실천의 창시자이다. 따라서 18대 이래 시진핑은 각종 국내외 장소에서 국제관계와 중국외교전략에 대한 중요한 연설을 행하였다. 이는 주로 세계정세의 발전, 국제체제의 변화와 새로운 시기 중국외교의 전체목표, 원칙, 형식과 전략계획 등을 포함하고, 시진핑 총서기의 독특한 중국 특색의 외교이념과 사상을 반영하고 있다."[46] 시진핑은 중국외교전략의 최고 설계자이자, 외교내러티브 이론과 실천의 창시자로서, 집권이후 '중국의 꿈', '인류운명공동체', '신형국제관계' 등의 전략적 내러티브를 제시하여, 이를 통해 국제사회에 자신의 가치관과 이익을 투사하여 영향력을 유지, 확대하고자 한다.

2. 핵심적 전략 내러티브: 중국의 꿈

모든 '전략 내러티브'가 다 중요하고 영향력이 있는 것이 아니다. '전략 내러티브' 중에서 가장 중요하고 내러티브가 '핵심적 전략내러티브'(Master Strategic Narrative)로서, 시작, 중간 그리고 종말(해피엔딩)의 이야기 구조를 가지며, 다른 전략내러티브에 지침을 제시하고 영향을 미친다. 중국의 국가전략과 국제관계에서 핵심적 전략내러티브는 '중국의 꿈', '신형대국관계', '인류운명공동체','중국특색의 대국외교', '일대일로 구상', '중국방안' 등이 있으며, 이중에서 '중국의 꿈' 내러티브가 일종의 국가전략(사상)으로서, 다른 전략내러티브에 영향을 미치고 가이드라인을 제시한다.[47]

시진핑 집권 이후 지속적 강조하는 '중국의 꿈'과 관련된 수사는 중국이 자신만의 고유한 전략적 내러티브를 갖기를 원한다는 명확한 표시이다. 민족부흥으로서 '중국

45) 趙慶寺, "創新中國學術話語, 提承國際話語權"『中國教育新聞網』, 2016年 6月 9日,
46) 張弦, "十八大以來中國外交話語研究: 內涵, 創新及其影響," 『社會主義研究』, 2016年 5期, pp. 45-46.
47) 전략 내러티브는 중국에서 주로 외교내러티브, 혹은 외교화어권으로 사용된다.

의 꿈'은 중국의 역사적 내러티브(과거)에 기초하지만 동시에 미래를 지향한다. 따라서 '중국의 꿈'은 일종의 국가전략 내러티브로서, "중국이 어디로 가고 있으며, 이 과정에서 중국(공산당)의 역할은 무엇인가"에 대한 이야기를 담고 있다. 이는 잘 만들어진 이야기로 구성된 미국의 국가전략의 필요성을 역설한 앤 스로터(Slaughter)의 주장을 연상하게 한다. 즉, "내러티브는 하나의 이야기이다. 우리에게는 우리를 한 국가의 국민으로 단결시키며, 우리에게 목적지에 도달할 수 있도록 공통의 방향, 자신감과 헌신을 제공할 수 있는 이야기가 필요하다."[48]

시진핑이 2012년 11월 29일 국가박물관 '부흥의 길' 전시관을 방문했을 때, 처음 공식적으로 '중국의 꿈'을 관해 언급하였다.[49] 이 전시관은 아편전쟁에서 오늘까지의 중국의 경험, 특히 아편전쟁(1839-1842)에서 중일전쟁(1945)까지의 "민족굴욕의 세기"를 강조하고 있다. 많은 중국인들은 이 기간을 제국주의 침략을 받아, 국토가 유린되고 분리된 시기로 이해한다. 시진핑은 이 부분의 역사를 회고하면서 "중화민족은 근대 역사상 보기 드문 고초와 희생을 겪었음을 강조하였다. 많은 학자들은 중국 정체성 정치에서 이 고난의 역사 부분과 소위 '백년간의 굴욕 시대'와 '위대한 중화민족 부흥'의 내러티브"의 중요성을 강조해왔다.[50] 예를 들면, 정왕 (Zheng Wang)은 민족굴욕의 담론은 민족정체성 구성과 각 시기 중국의 민족형성에의 필수적 요소라고 확신한다.[51] 윌리엄 캐러한(William. Callahan)은 '굴욕의 세기'(century of humiliation) 담론은 현대 중국역사의 핵심 내러티브라고 주장한다.[52] 그는 중국 공산당 지도자들이 19세기 중반 아편전쟁에서 대영제국에 의해 패배한 굴욕적인 근대사를 회고하면서 위대한 민족부흥을 달성하기 위해 중국의 꿈을 통해 국가의 단합을 강조하였다고 주장한다.[53]

이후 공산당 선전기구들은 다양한 매체를 동원하여 이 내러티브를 장려하고 있다. 특히 중국 공산당의 사상 및 노선을 계몽, 선전, 교육을 담당하는 중앙선전부 부장인

48) Anne-Marie Slaughter(2011).

49) 習近平, "承前啓后 繼往開來 繼續朝着中華民族偉大▩興目標奮勇前進: 在參觀《▩興之路》展覽室的講話," 新華网, 2012年11月29日

50) Zheng Wang, "The Chinese Dream: Concept and Context," Journal of Chinese Political Science, 13 December 2013

51) Zheng Wang, Never forget national humiliation: Historical memory in Chinese politics and foreign relations.(New York: Columbia University Press. 2012).

52) W. A. Callahan, National insecurities: Humiliation, salvation, and Chinese nationalism. Alternatives, Vol 29,(2004), p. 206.

53) 習近平, "承前啓后 繼往開來 繼續朝着中華民族偉大▩興目標奮勇前進: 在參觀《▩興之路》展覽室的講話," 新華网, 2012年11月29日

리우 치바오(劉奇葆)는 "중국의 꿈을 당과 국가의 미래를 위한 정치적 선언과 역사적 사명"으로 묘사하면서, "그것은 근대 이래 중국인의 염원을 반영하여 중화민족의 역사운명과 현재 중국의 발전 방향을 결정하며, 당과 인민의 공동 목표를 제시하는 중요 '전략사상' "이라고 규정하였다.[54] 이러한 공산당의 선전노력으로 판단해볼 때, 중국의 꿈은 시진핑 시기의 "핵심적 국가전략 혹은 전략사상"임에 틀림이 없다. 확실히 중국의 꿈의 이해는 시진핑 정부와 중국의 미래 정책방향을 이해하는데 중요하다. 따라서 중국의 꿈은 미래 중국의 발전에 대한 비전으로 제시되었고 그 핵심 개념은 '중화민족의 부흥'이다. 2013년 3월 시진핑은 제11차 전국인민대표대회 제1차 회의에서 "중국의 꿈 실현은 반드시 '중국특색의 사회주의 길'을 걸어야 하며, 이는 신중국 건설 60년의 경험과 중화민족 5000년 문명의 계승이므로, 중국인민을 이에 대한 자신감을 가지고 전진해야한다"고 강조하였다.[55]

비록 시진핑이 '중국의 꿈'을 장려한 첫 중국의 지도자이지만, '민족부흥' 내러티브는 많은 중국지도자들이 사용해왔다. 사실상 거의 모든 지도자, 즉 쑨중산(孫中山), 장지에스(蔣介石), 장저민(江澤民), 후진타오(胡錦濤) 등이 민족의 수치 내러티브와 민족부흥의 목표를 사용하여 개혁 혹은 혁명의 지지 유도를 위해 중국 대중을 동원해왔다.[56] 하지만 '중국의 꿈'이 이전의 지도자들이 강조한 '민족부흥'과 다른 점은 보다 구체적인 목표를 제시한다는 점이다. 즉 '중국의 꿈'은 보다 구체적으로 '2개의 백년 목표'를 달성하는 것으로, 이는 2021년까지 '소강사회'를 건설하고 2049년까지 '부강한 사회주의 현대화국가'를 건설하는 것이다. 그리고 19대 당 정치보고는 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 꿈을 위해, 2050년까지 두 단계로 나누어 실천할 것을 선언하였다. 구체적으로 2020-2035년에 사회주의 현대화를 기본적으로 실현하고, 2035-2050년 사이에 부강하고 아름다운 사회주의 현대화강국을 실현하여 중국이 세계적 강대국이 되겠다는 구상이다.[57]

시진핑의 중국의 꿈은 미래에 대한 장밋빛 청사진을 제시하는 공산당의 전통을 지속한다. 그래서 '중국의 꿈'은 '4개의 현대화', '소강사회' 등의 내러티브와 유사하다. 이 모든 내러티브들은 중국인에게 '중국의 꿈' 실현이 자신의 주거, 교육, 건강과 사회복

54) 劉奇葆, "關於中國特色社會主義理論體系的幾點認識," 人民日報, 2013年 7月 8日
55) 習近平, "在第11屆全國人民代表大會第1次會議上的講話," 新華网, 2013年3月 17日
56) Zheng Wang(2013).
57) "中國共產黨19大今天在人民大會堂擧行, 習近平發表政治報告," 人民日報, 2017年10月18日

지 등의 향상에 도움이 된다는 점을 확신시키려고 노력해왔다. 하지만, 서로 다른 시대의 다양한 내러티브들의 가장 중요한 메시지는 동일하다: 즉, 공산당은 인민들이 당의 리더십 하에서만 중국의 꿈이 실현될 수 있는 것을 믿기를 원한다. 장쩌민이 이야기한 것처럼, 오직 공산당만이 중국의 부흥할 수 있다. 시진핑 또한 장쩌민이 했던 것처럼 애국교육을 도구로 이용한다.[58] 이는 시진핑이 모스크바 국제관계학원 방문할 때 한 연설에서 드러난다. 즉, 시진핑은 중국의 꿈을 제시할 때, 특히 핵심적 강조사항은 '공산당'이 민족부흥의 목표를 달성하는데 '주도적 역할'을 해야 하며 중국인민들은 국가에 충성하고 민족의 꿈 완성을 통해 개인을 꿈을 실현해야한다고 강조한다. 중국의 꿈은 '국가부강', '민족진흥', '인민행복' 등 포괄적 의미를 가진다.[59]

사실상 시진핑의 새로운 내러티브인 '중국의 꿈'은 민족부흥과 백년간의 굴욕의 내러티브보다 매력적이며, 민족심리학적 관점에서 현재 중국인들에게 보다 적절할 수 있다. 급속한 발전으로 인해, 중국은 현재 세계 2위의 경제대국이며, 급속한 발전 속도는 수 십 년간 지속되었다. 반면 미국, 유럽과 일본은 경제발전에 어려움을 겪었다. 금융위기는 미국에서 시작되어 다른 국가들에 심각한 영향을 미쳤다. 이 과정에서 중국은 자신에 대하여 보다 확신을 하게 되었다. 과거의 트라우마와 슬픔을 강조하는 굴욕과 부흥의 개념과 달리, 중국의 꿈은 보다 긍정적이며 오늘의 중국에 적합한 희망과 영광에 초점을 맞추고 있다.[60]

Ⅳ. 중국의 주요 외교 내러티브

1. 인류운명공동체와 신형국제관계

2017년 10월 시진핑 주석은 중국공산당 19차 당대회 보고에서 "중국 특색의 대국외교는 신형 국제관계를 추진하고, 인류운명 공동체를 건설하는 것"이라고 언급하였다. 그리고 2018年3月8日 13차 전국인민대표대회 제1차 회의 기자회견에서 왕이(王毅) 외교부장은 "신형 국제관계 건설 및 인류운명공동체 구축을 추진하는 것이 바로

58) Zheng Wang(2013), pp. 3-5.

59) "習近平在莫斯科國際關係學院的演講," 新華網, 2012年 12月 13日

60) Zheng Wang(2013), pp. 1-13.

신시대 중국특색 대국외교의 핵심 목표"라고 하였다.[61] 왕이는 신형 국제관계 건설 및 인류운명공동체 구축이 모두 중국특색의 대국외교의 핵심 목표라고 설명하지만, 엄밀히 말하면, 인류공동체는 보다 광범위하고 장기적 목표를 설정하고 있으며, 중국의 꿈을 세계적으로 확대시킨(중국의 꿈이 국제화된) 내러티브라고 할 수 있다. 그리고 신형국제관계는 중국외교가 이 목표를 달성할 수 있도록 하는 지도이념 혹은 지도원칙이라 할 수 있다.

결국 중국특색의 대국외교는 인류운명공동체 건설을 위한 구체적 실현 방식이며, 이 대국외교의 지도원칙과 이념이 '신형국제관계'라고 할 수 있다. 즉 중국특색 대국외교는 신형국제관계라는 지도원칙을 통해 중국의 꿈과 인류공동체를 실현할 수 있는 것이다. 인류운명공동체와 신형국제관계의 구축이 중국외교의 전체목표와 지도원칙으로 정립되면서, 시진핑은 다양한 장소와 국제무대에서 '신형국제관계'와 '인류운명공동체'를 동시에 연결하여 언급하기 시작하였다. 즉 2015년 9월 UN총회 연설에서 "중국은 회원국을 확대하여 협력 공영의 신형국제관계를 추동하여 인류운명공동체를 공동으로 구축하길 희망한다."고 하였다. 이처럼 '신형국제관계'와 '인류운명공동체' 내러티브는 상호 유기적으로 연결되며 중구특색의 대국외교의 목표와 지도원칙이 된다. 이에 따라 18차 당 대회이후 시진핑은 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 꿈의 실현을 중국외교의 장기적 전략 목표로 삼았으며, 중국외교의 전략목표는 중국의 꿈(혹은 인류공동체) 실현을 위한 외부환경조성이 되었다.[62]

따라서 시진핑은 인류운명공동체을 새로운 핵심적 전략(외교) 내러티브로서 제기하여 이를 통해 중국의 꿈이 국제무대에서 실천될 수 있도록 노력하였다. 즉, 시진핑은 "세계화시대에 '중국의 꿈'은 세계 각국과의 공동발전의 '세계의 꿈'과 유기적으로 통일된 것"으로, 중국의 꿈은 고립적으로 실현될 수 없다. 따라서 시진핑은 중국의 꿈은 평화, 발전, 협력과 공영의 꿈으로, 우리가 추구하는 것은 중국인의 복지인 동시에 각국 인민의 복지라고 주장한다.[63]

18차 당 대회보고는 '인류운명공동체 의식'의 발휘를 주장하였고, 2013년 3월 시진핑은 러시아 국제관계학원 연설에서 처음으로 '인류운명공동체' 개념을 제기하면서,

61) "十三届全國人大一次會議在兩會新聞中心擧行記者會, 邀請外交部長王毅就中國外交政策和對外關系回答中外記者提問," 新華網, 2018年3月8日

62) "推動構建人類命運共同體是新時代中國外交的總目標", 新華網, 2017年 10月 23日

63) "中華民族近代以來最偉大的夢想--關於實現中華民族偉大復興的中國夢" 人民日報, 2016年 4月 20日

다음과 같이 주장하였다: “지금 세계는 각국이 서로 연결되고 상호의존의 정도가 전례 없이 강화되어 인류는 동일한 하나의 지구촌과 역사와 현실이 교차하는 동일한 시공에서 생활하며 ‘날이 갈수록 너 안에 나 있고, 나 안에 너 있는(你中有我, 我中有你)’ 운동공동체”가 되고 있다.”[64] 이후 많은 국제무대에서 시진핑은 ‘인류운명공동체’를 주제로 하여 연설을 하면서, ‘중국의 이야기’(中國的故事)를 전파하면서, 세계인들에게 “중국이 어떠한 국가”이며, “중국의 평화발전노선과 중국경제발전이 중국의 이익뿐만 아니라 세계인의 이익에 도움이 된다.”는 ‘중국 꿈의 세계적 의의’를 설파하였다.

이에 따라 시진핑은 2014년 11월 중앙외사공작회의에서 다음과 같이 주장하였다: “새로운 시기 새로운 임무를 강조하며, 적극적으로 대외관계이론과 실천의 혁신을 추동하여 ‘중국의 꿈의 세계적 의의’를 상세히 설명함으로써 중국의 평화발전 전략사상을 풍부히 한다.” 동시에 이 회의에서 시진핑은 새로운 국제정세에서 외교전략의 실천을 강조하면서 “주변외교업무는 ‘주변운명공동체’ 구축과 친성혜용(親誠惠容)의 주변외교이념의 견지를 바탕으로 주변국가들과 상호이익, 협력과 상호연결, 소통의 관계를 견지할 것을 강조하였다.”[65]

그리고 2015년 4월 그는 보아오 아시아 포럼에서 ‘아시아운명공동체’의 구현을 통해 ‘인류운명공동체’ 건설로 나아갈 것을 주장하였다. 이어서 ‘아시아운명공동체’의 구현이 ‘인류운명공동체’ 건설로 확대, 연결되기 위해 ‘4개의 원칙’을 견지할 것(堅持4項原則)을 주장하였다: "각국은 상호 존중과 평등 원칙의 견지, 협력공영과 공동발전 견지, 공동·종합·협력·지속가능한 안보 실현 견지, 그리고 서로 다른 문명의 교류와 포용을 견지한다."[66]

이처럼 ‘운명공동체’ 개념은 먼저 2011년 9월 국무원이 발표한 중국의 평화발전 백서에서 처음 인용되었고, 이후 이 개념은 ‘운명공동체 의식’, ‘주변운명공동체’, ‘아시아운명공동체’, 그리고 ‘인류운명공동체’로 그 범위가 확대, 발전되었다.

19대 당 정치보고에서도 중국 시진핑 국가주석은 인류진보라는 입장에서 6차례에 걸쳐 운명공동체를 다음과 같이 언급하였다. "중국은 책임 있는 대국의 작용을 지속적으로 발휘할 것이고, ‘천하일가’(天下一家)이념을 기초로, 이견은 미뤄두고 우선 서

64) “習近平在莫斯科國際關係學院的演講,” 新華網, 2013年 3月 25日

65) “中央外事工作會議在京舉行 習近平發表重要講話,” 人民日報, 2014年11月30日

66) "邁向命運共同體　開創亞洲新未來--習近平主席在博鰲亞洲論壇2015年年會上的主旨演講,"　新華網, 2015年 3月 29日.

로 같은 것부터 협력해 나가면서 (구동존이: 求同存异) 공동으로 '인류운명공동체'의 구축을 위해 노력하자"고 호소하였다.

"내 안에 너 있고, 너 안에 나있다"(我中有你, 你中有我)는 표현으로 대변되는 인류공동체 내러티브는 "다양함을 인정하면서 통합을 강조하는"(和而不同)과 같은 유교적 슬로건을 언급한다. 이런 점에서 인류운명공동체는 동맹보다는 파트너쉽 연결망에 기초해야한다. 시진핑의 운명공동체에 대한 레토릭은 세계화에 참가하기 위해 필요한 조건과 같은 서구주도의 현존 거버넌스 질서에 반대함을 의미한다.[67] 즉, 중국은 현재 국제관계의 주요 원칙들은 패권주의와 친서방국가들이 주도한다고 주장한다. 그래서 시진핑은 한 나라에 의한 독점을 방지하기 위해 국제체제의 민주화를 주장한다.

2017년 1월 18일, 중국 시진핑 국가주석이 제네바에서 "공동으로 인류운명공동체를 구축하자"를 주제로 강연을 하면서, "'인류운명공동체의 실현'은 서구를 두렵게 하는 '새로운 형태의 펠레폰네소스전쟁'과 '투키티데스 함정'을 피할 수 있게 해준다"고 주장한다. 또한 그 자신의 역사를 이용하여 보다 '적극적 외교'를 옹호하였다. 제네바 강연에서 시진핑은 "과거 중국이 강대국(예를 들면, 청왕조)이었을 때, 공격적이거나 팽창적인 행위 없이도 세계경제발전의 30%를 담당하였다"고 강조하였다. 특히 2008년 국제금융위기 이후 중국은 매년 세계경제 성장의 30%를 차지하고 있어, 세계의 발전에도 도움을 준다는 점을 강조하였다.[68] 이처럼 '인류운명공동체 내러티브'는 '중국의 꿈'이 '세계인의 꿈'으로 확대될 수 있으며, '중국의 발전'이 '세계의 발전'에 공헌하고, '중국 규범'이 '세계 규범'이 될 수 있다는 논리적 근거가 되는 것이다.

한편 시진핑 주석의 등장 이후 중국의 본격적인 국가전략으로 자리매김하게 된 '신형대국관계'는 강대국외교의 중요 부분이지만, 주요 대상이 '대미관계'에 집중되어있다. 따라서 "미국과 강대국이외 아시아국가 및 제3세계를 포괄하는 새로운 외교 내러티브가 필요"하였고, 이에 등장한 것이 '신형국제관계'이다. 먼저 시진핑은 2014년 11월 중앙외사공작회의에서 외교정책 방침의 연속성과 안정성의 기초위에서 중국 공산당은 평화발전 전략사상을 개발하고 협력과 공동번영을 핵심으로 하는 '신형 국제관계 건설'을 주창하였다. "협력과 공영의 신형국제관계를 건설하고 정확한 의리관(義利觀) 관철과 공동, 종합, 협력 지속발전의 안보관을 널리 보급하여 신형대국관계를

67) Jyrki Kallio, "CHINA'S New Foreign Politics: Xi Jinping's Universal Rule By Virtue?" FIIA Briefing Paper, Vol. 189(January 2016)

68) 習近平, "共同構建人類命運共同體", 人民日報, 2017年 1月 20日

추동한다."[69] 이후 여러 장소에서 중국 지도부는 신형국제관계를 중국외교의 새로운 내러티브로 강조하였다.

이후 왕이(王毅) 중국 외교부장은 2015년 3월 8일 내외신 기자회견에서 '신형국제관계'에 대해 언급하였다. 이 자리에서 그는 지역협력으로 공동의 이익을 추구하는 '신형국제관계'는 '승자독식'의 생각을 대체하는 것"이라며 "중국은 국제질서와 체계에 대한 개혁을 주장하였다.[70] 이전에는 미·중 '신형대국관계' 구축을 언급하였지만, 이번에 '신형국제관계'의 강조는 향후 중미관계에서 더 많은 국가의 협력이 필요하기 때문이다. 이 새로운 이념은 미국을 핵심으로 하는 '동맹'으로 국제질서를 구축하자는 것이 아닌 각 국이 '공동 협력, 공동 이익 추구'를 핵심으로 하는 신형의 국제관계로 새 질서를 모색하자는 것이라고 설명하였다.

또한 시진핑은 여러 차례 신형국제관계에 관한 연설에서 강대국으로서 중국은 정의와 이익에 대한 정확한 생각, 즉 의리관(義利觀)을 가져야함을 강조하였다. 2015년 9월 유엔총회 연설에서 시진핑은 대국은 소국을 동등하게 대해야하며, 올바른 의리관(義利觀)을 견지하여 이익보다 정의를 먼저 생각하여야 한다고 강조하였다.[71] 의리관(義利觀)이란 정의(義)를 이익(利)보다 중시하고 우선시하며, 이는 중국의 오랜 전통 문화, 외교전통으로, 주변국 외교에서 정치적으로는 정의를 견지하고 도의를 우선시하면서 경제적으로는 서로에게 이익이 되는 공동번영과 공동발전을 추진한다는 의미이다.[72]

외교정책이 올바른 의리관을 견지해야한다는 생각은 많은 정부 공식문서와 학자들의 논문에서도 주장되었다. 왕이(王毅)에 의하면, 정의와 이익간의 적절한 균형은 중국전통에서 핵심적 원칙이며 그래서 이익(利)보다 정의(義)가 우선되어야한다는 것이다. 사실상 공자는 "한 사람이 이익을 취할 때, 먼저 그것이 올바른지를 고려해야 한다"고 주장하였다.[73] 동일하게 일부 중국학자들은 중국의 외교관계는 이익을 무시하지 않지만, 부당한 방식으로 취해서는 안된다는 유교적 관념으로 인해 전통적으로 국제관계의 이상주의학파와 유사성을 가진다고 주장한다. 이것이 왜 중국이 다른 나

69) "中央外事工作會議在京擧行 習近平發表重要講話," 人民日報, 2014年11月30日
70) 연합뉴스, 2015년 3월 8일
71) 習近平, "携手構建合作共贏新伙伴 同心打造人類命運共同體", 人民日報, 2015年 9月 29日
72) "中央外事工作會議在京擧行 習近平發表重要講話," 人民日報, 2014年 11月 30日
73) 王毅, "中國外長闡釋大國外交理念," 人民日報, 2016年 3月 9日

라들보다 정의를 강조하는 이유이다. 결국 중국의 평화적 부상은 아태지역에서 협력을 통해서만 가능하고 협력은 모든 나라들이 자신의 이익(利益)보다 정의(正義)와 공동 선(共同善)을 앞세우지 않고는 불가능하다는 것이다.[74]

19차 당대회 보고는 신형국제관계를 상호존중, 공평정의, 협력공영으로 정의하였다. 이는 이전보다 상호존중, 공평정의가 첨가된 것으로, 상호존중은 각국 인민이 스스로 발전노선을 선택할 수 있는 권리를 존중하고 국가의 대소(大小), 강약(强弱), 빈부(貧富)에 관계없이 모두 평등하게 상대하는 것을 의미한다. 공평정의는 공상(共商), 공건(共建), 공향(共享)의 글로벌 거버넌스 이념을 의미하며, 협력공영은 세계적 동반자관계를 발전하고, 정확한 의리관를 견지하여 각국의 협력을 심화함으로써 도전에 공동으로 대응하고 기회를 공유한다.

그리고 왕이는 이러한 신형국제관계 내러티브의 목적에 대해 다음과 주장하였다: "신형국제관계의 실천을 추진하여 중국발전에 유리한 외부환경을 조성하고 실질적 행동으로 세계에 "중국은 시종일관 세계평화의 건설자, 지구발전의 공헌자, 국제질서의 수호자"임을 선포하는 것이다.[75] 즉 그 목적은 "중국발전에 유리한 외부환경 조성"하고 대외적으로 중국이 "세계평화 유지와 국제질서 수호"에 공헌하는 존재임을 알리는 것이다.

2. 중국특색의 대국외교

2018년 3월 시진핑은 국가주석으로서 그의 두 번째 임기를 시작하였다. 2017년 10월 공산당 전국대표대회에서 다시 총서기가 되면서, 시진핑은 중국의 국내 및 대외 정책의 변화를 알리는 새로운 시대라는 내러티브와 슬로건을 발표하였다. 그의 첫 번째 임기동안 적극외교가 두드려졌다. 시진핑의 리더십 하에 외교정책은 민족부흥이라는 전략적 목표를 명확히 하는 '중국특색의 대국외교'로 명명되었다.[76] 그런 점에서 중국외교는 지속성을 유지하지만, 이 목표를 달성하기 위한 수단은 수정되어왔다. 중국은 새로운 내러티브를 발표하고 국제협력포럼과 기구를 창시하고 아시아를 넘어서 지리

74) Jyrki Kallio(2016).

75) "新華社評論員: 與世界攜手構建人類命運共同體--八論學習貫徹黨的十九大精神," 新華網, 2017年, 11月2日

76) J. Szczudlik-Tatar, "Towards Great Power Diplomacy under Xi Jinping," PISM Policy Paper, no. 9-111,(April 2015).

적 개입을 지속적으로 확대하였다.

이에 따라 시진핑은 중국 자신의 원칙에 기초하여 완전히 새로운 기구의 설립과 해결책을 제시하기도 하기도 하지만, 때로는 글로벌 체제 내에서 변화를 추구해왔다. 이러한 새로운 접근법은 이론과 실질적 측면에서 뚜렷하게 나타나며 외교는 점차 보다 혁신적으로 변화되고 있다. 중국의 내러티브와 정책행동은 의욕적으로 전 세계로 확대되고 있으며 동시에 중국은 아시아를 세계의 중심으로 만들고 서구를 우회하거나 무시하려고 노력한다.

따라서 시진핑은 중국의 꿈을 국제관계로 확대하여, "중국의 꿈 실현은 평화적이고 안정적 국제환경이 필요하며, 중국은 평화적 발전을 통해 꿈을 실천하도록 노력할 것"이라고 하였다. 또한 그는 중국의 꿈이 다른 국가와 국민에게도 밀접히 연결되어 중국은 다른 국가, 특히 개발도상국과 이웃국가들의 발전을 도울 것이라고 하였다.[77] 이러한 발언은 중국지도부가 중국의 평화발전전략의 지속으로 중국의 꿈을 외교와 결합하여 국제적으로 발전하고자 하는 의도를 나타낸다.

중국의 꿈과 외교와 결합은 구체적으로 중국특색의 대국외교로 나타난다. 2014년 시진핑은 중앙외사공작회의에서 중국특색의 대국외교 이념을 공식 제시하였고, 그 핵심 내용은 중국이 국제무대에서 책임대국의 역할을 보다 잘 수행하고 중국 특색을 잘 나타내는 것이라 할 수 있다. 중국학자들의 논의에 따르면, "중국특색의 대국외교"은 '중국특색'과 '대국외교'로 나누어지며, 대국외교는 다음과 같은 의미를 가진다.[78]

첫째, '대국외교'는 중국이 '신흥대국'의 국가역할과 지위를 가지고 있으며, 이를 통해 자신의 이익, 전략목표와 유연한 외교자원과 수단을 결정하는 것을 말한다. 즉 대국외교는 먼저 효율적으로 자신의 국가이익을 수호하고 증진함을 목표로 한다.

둘째, 대국외교는 적극적으로 국제질서의 개혁과 개선을 추진하고 보다 적극적으로 글로벌 거버넌스에 참여하여 자신의 국력에 상응하는 강대국책임을 다하는 것을 의미한다.

'중국특색'은 중국이 다른 강대국과 달리 공산당이 집권하는 사회주의 국가이므로, 사회주의이념(중국특색의 사회주의, 반패권주의, 내정불간섭 등)이 외교에 영향을 미친다. 또한 중국은 부상하는 강대국이면서 동시에 개발도상국, 유구한 역사를 가진 문

77) "中央外事工作會議在京擧行 習近平發表重要講話," 人民日報, 2014年 11月 30日
78) 羅建波, "新時期中國的大國外交新思維," 學習時報, 2014年 5月 5日

명대국 등 다양한 역할을 가지고 있다.[79]

"중국특색의 대국외교"를 중국 지도부가 공식적으로 제기한 이유는 국가역할의 충돌, 즉 개발도상국, 사회주의와 강대국 역할간의 중복에 따라 외교정책 실행에서 혼란을 줄이기 위해서 이다. 즉, 중국은 역대로 자신의 국가역할과 지위를 개발도상국 혹은 사회주의 국가로 규정하고, 이제까지 강대국역할에 적합한 외교정책을 제기하지 않았다. 따라서 시진핑 집권이후 공식적으로 강대국 국가역할을 제시하였기 때문에 13억 인구의 부상하는 중국이 강대국으로서 국제문제에 어떠한 역할과 정책을 실행할지에 대한 방향이 수립될 필요가 있었다.[80]

결국 "중국특색의 대국외교"는 중국의 꿈과 민족부흥을 목표로 평화, 협력, 상생, 공영을 원칙으로 적극적으로 국제문제에 개입하여 공정하고 균형된 국제질서의 발전을 위해 노력하는 것을 의미한다. 이처럼 '평화발전전략'의 일부로서 '중국의 꿈'을 국제적으로 '외교정책'과 연계함으로써 중국지도부는 국제사회에서 중국의 '긍정적 이미지'를 발전시켜 중국위협론에 대항하고자 한다. 왕이 외교부장은 2013년 9월 UN총회에서 발언하면서, 다양한 형태의 중국위협론이 일부 국가에 의해 제기되어왔지만, 그러나 그러한 냉전적 사고는 새로운 지구화 시대에 맞지 않으며, 중국은 패권을 추구하지 않을 것이고 천명하였다.[81]

이러한 시대적 특징에서 중국 대국외교의 특징은 국가독립, 주권 및 안보 등 핵심이익의 수호를 견지하면서 동시에 세계평화의 수호, 공동발전의 촉진, 국제협력의 증진과 상호이익과 공영의 실현을 위해 노력하는 것이다. 요컨대 중국특색의 대국외교의 핵심은 중국과 세계의 상호 윈윈(win-win)이며, 인류운명공동체의 구축은 이러한 상호윈윈의 목표를 실현하는 모델이다.[82]

한편 자신감으로 표현되는 중국의 꿈에 근거한 '중국특색의 대국외교'는 분발유위(奮發有爲)라는 '주도적 외교'(proactive diplomacy)로 나타나고 있다. 이 분발유위(奮發有爲) 개념은 현재 중국 국제관계학자 사이에서 적극적으로 장려되고 있다. 그리고 이러한 보다 적극적인 외교전략을 표현하기 위해 중국지도부와 학자들은 更加積極(보다 적극적인), 更加主動(보다 주동적인), 그리고 積極進取(적극적 개입) 등의 새로

79) 羅建波, "新時期中國的大國外交新思維," 學習時報, 2014年 5月 5日

80) 王帆, "中國特色大國外交: 緣起, 成就與發展,"人民日報, 2017年 7月 18日

81) 王毅, "發出中國聲音體現中國作用," 人民日報, 2013년 9月 27日

82) "推動構建人類命運共同體是新時代中國外交的總目標", 新華網, 2017年 10月 23日

운 표현을 사용한다.[83] 시진핑은 주변외교공작좌담회에서 시진핑은 중국외교관들에게 更加積極, 更加主動, 그리고 積極進取의 원칙을 가지도록 강하게 요구하였다. 한편 왕이 외교부장은 主動進取, 積極進取 등의 용어를 사용하여 2013년 중국외교를 요약하고 2014년 중국외교의 방향을 적극외교(積極外交)로 규정하고, 세계각국과 관계강화를 통해 국내발전에 유리한 환경을 만드는 것과 적극적 주동적으로 국제문제에 참여하여 책임대국의 역할을 발휘하는 것을 강조하였다.[84]

자이쿤(翟崑) 베이징대학 교수는 이러한 주도적 혹은 적극적 외교는 세 방면으로 표현되고 있다고 주장한다.[85] 먼저, 새로운 안보기제 형성에 나타나며, 둘째, 외교정책이 다양한 수단, 즉 경제, 정치, 군사 및 비정부적 수단을 통해 포괄적이고 통합된 방식으로 실행되며, 셋째, 민감하고 중국의 권리와 이익에 관련된 문제에 대해 당근과 채찍의 결합된 방식을 채택한다. 그리고 그 목적은 중국의 발전과 이익을 보호하고 강대국으로서 국제지위와 존중을 확보하는 것이다. 그리고 왕이저우(王逸舟)교수는 중국의 외교방향이 도광양회(韜光養晦)에서 적극작위(積極作爲)로 전환하고 있음을 지적한다.[86]

V. 평가와 특징

1. 평가

시진핑이 2012년 10월 공산당 18차 전국대표대회에서 총서기로 선출되면서, 중국은 새로운 내러티브를 발표하고 국제협력포럼과 기구를 창시하고 아시아를 넘어서 지리적 개입을 지속적으로 확대하였다. 중국이 새로운 내러티브를 제기하는 데에는 다음의 두 가지 이유가 있다.

먼저 수년전부터 심화되어온 현재 지구적 그리고 지역적 정세발전에 대한 중국의

83) Camilla T. N. S rensen, "The Significance of Xi Jinping's Chinese Dream for Chinese Foreign Policy: From Tao Guang Yang Hui to Fen Fa You Wei," JCIR: VOL. 3, No. 1, 2015,

84) "王毅答記者問: 中國外交今年繼續積極進取," 人民日報, 2014.03.08

85) Zhai Kun, "The Xi Jinping Doctrine of Chinese Diplomacy", China & US Focus, March 25, 2014

86) Wang Yizhou, "China's New Foreign Policy: Transformations and challenges Reflected in Changing Discourse", Asan Forum,(March 21, 2014).

이해(인식)이다. 중국 리더들은 세계는 커다란 변화를 경험하고 있다는 표현을 즐겨 사용한다. 즉 현재 세계 각국은 대발전, 대변혁, 대조정의 국제환경하에 처해있다는 것이다. 두 번째 이유는 이러한 상황에서 중국은 목소리를 높일 만큼 강하다는 것이다. 중국인의 시각에서 볼 때, 현재 글로벌 추세는 세계 정치중심, 경제엔진 그리고 규칙제정자로서 서구의 역할이 약해지고 그 공백을 아시아가 채워 나가고 있다. 때문에 중국의 리더와 전문가들이 자주 "동쪽 아시아는 상승하고, 서구는 하강하고 있다"는 표현을 쓰면서, 세계 정치와 경제의 중심이 유럽-대서양에서 아시아-태평양지역으로 이동하고 있다"는 점을 강조한다.

여러 가지 요인들이 이러한 결론에 영향을 미쳤지만, 특히 1997년 아시아 금융위기 동안 서구의 강압적인 조치에도 불구하고 중국이 책임있는 강대국으로서 역할을 수행했다고 스스로 평가한다. 또 하나 2008년 국제금융위기 동안에도 중국은 서구를 도와 세계가 이를 극복하는데 공헌을 했다는 것이다. 이러한 결과로 인해 글로벌 거버넌스 개혁이 수반되었다. 즉 G 20이 주요 국제거버넌스 플랫폼이 되었고, IMF는 처음으로 개발도상국의 투표권 확대를 추진하여, 특별인출권 체제에 유엔화를 포함하였다.

그러나 이러한 변화에도 불구하고 중국의 불만은 여전히 글로벌 질서와 거버넌스 체제가 서구 중심적이라는 것이다. 이런 점에서 중국은 현재의 글로벌 거버넌스 질서가 문제들을 해결할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 상당수의 문제를 생산해왔다고 점을 강조한다. 최근 테러리즘, 보호주의, 반(反) 세계화 정서, 포플리즘, 글로벌 거버넌스의 약화, 블렉시트, 이민문제와 지구온난화 문제 등은 오히려 심화되고 확대되어 왔다. 그리고 북한을 둘러싼 긴장, 북아프리카와 중동의 불안정은 상당 부분 서구, 특히 미국에 의해 만들어진 것으로 묘사된다. 동시에 다자주의, 세계화와 문화적 다양성이 세계적 추세로 확대되고 있다. 이러한 세계에 대한 인식으로 인해 중국은 개발도상국의 역할과 의무가 증대되고 있다고 판단한다. 그 지혜의 측면에서 중국은 글로벌 질서의 개혁을 시작할 준비가 되어있으며, 중국방안(中國方案)을 통해 서구와 글로벌 규범 및 내리티브 경쟁을 진행할 수 있다고 판단한다.

이러한 인식에 기초하여 중국은 자신의 외교정책과 외교행위를 특정한 목적을 가진 이야기(내러티브)로 구성하여, 이를 대외적으로 전달, 투사하려고 노력해왔다. 그리고 중국이 대외적으로 전략내러티브를 투사(전파)하는 목적은 서구에서 제기하는 중국위협론을 불식하고 중국의 발전(중국의 꿈)이 세계의 발전(세계의 꿈)에 도움이 된다는 중국기회론을 보급하여 대외정책의 지지를 얻음으로써, 궁극적으로는 공산

당 통치의 정당성을 획득하는 것이다. 그리고 이 과정에서 중국은 중국 특색의 평화 발전노선을 통해 기존의 강대국과 다르게 강대국으로 성장하며, 시진핑은 이를 중화 민족의 위대한 부흥으로 표현하였다. 이러한 목적을 달성하기 위해 중국은 국제관계와 관련된 다양한 이야기를 만들고 이를 전달, 투사하여 어느 정도 성과를 거두었다.

이에 대해 왕이 외교부장도 2015년 12월 기자회견에서 신형 국제관계 건설 및 인류운명공동체 내러티브(이야기)는 외부세계에 중국이 국제사회에서 어떻게 행동하며 무엇을 지향하는지를 설명하고 있으며, 이를 통해 중국외교가 상당한 성과를 거두고 있음을 강조한다. 즉, "신형국제관계는 중국이 어떠한 국가관계를 구축하기를 희망하는가에 대한 대답이며, 인류운명공동체는 중국이 어떠한 세계를 건설을 추구하는가에 대한 대답이다, 인류운명공동체는 보다 풍부한 정치, 경제, 안보, 문명 생태 등 다방면의 의의를 가진다. 이러한 중요한 개념의 제기는 국제사회, 특히 다수 개도국의 지지와 환영을 받으며, 중국외교가 국제무대에서 중요한 성과를 거두고 있음을 나타낸다."[87]

신형국제관계 및 인류운명공동체 내러티브는 국제사회에서 공평하고 합리적인 새로운 국제질서의 구축과 기존의 강대국 부상과 다른 승자독식이 아닌 상호윈윈의 새로운 국제질서에 대한 메시지를 투사하고 있으며, 이러한 내러티브는 주로 일부 아시아와 아프리카 지역 등에서 호응을 얻고 있다.[88] 시진핑 주석은 2015년 3월 28일 '아시아판 다보스포럼'인 보아오(博鰲) 포럼 2015년 연차총회에서 "아시아가 운명공동체 건설을 촉구하면서, "우선 중국과 동남아국가연합(아세안)이 더욱 긴밀한 운명공동체를 건설하고 아세안과 한·중·일 3국이 2020년까지 동아시아 경제공동체 건설을 위해 노력"을 강조하였다. 그리고 신경제구상으로 추진중인 '일대일로'(一帶一路:육상·해상 실크로드)와 아시아인프라투자은행(AIIB)을 아시아 협력의 중요한 수단으로 제시했다.

'운명공동체' 이념을 제시한 후 5년 동안 중국은 '일대일로(一帶一路)' 구상을 시행했고, 아시아인프라투자은행(AIIB) 설립을 주도했으며, 실크로드기금을 설립했다. 특히 2017년 제1회 '일대일로' 국제협력 정상포럼, 브릭스 정상회담, '중국공산당과 세

87) "王毅: 2015年 中國外交推出打造人類命運共同體重大創新理念," 人民日報, 2015年 12月 12日

88) 2017년 12월 중국을 국빈 방문한 자리에서, 문재인 대통령은 "한국과 중국은 같은 배를 탄 '운명공동체'"를 강조하였다. 그리고 2018년 9월 4일 베이징(北京)에서 열린 '중국·아프리카 협력포럼 정상회의'에서 중국과 아프리카는 조화롭게 상생하는 운명공동체를 개척하는 데 합의했다. 한겨레신문, 2017년 12월 13일;

계 정당 고위급 대화' 등 행사를 진행함으로써 중국은 실질적인 행동을 통해 인류 운명 공동체 구축에 앞장섰고 글로벌 거버넌스 체제 개혁을 촉진했다.

일대일로와 AIIB는 모두 시 주석이 지난 2013년에 직접 처음 제안한 것으로, 중국 주도로 전 세계의 무역·교통망을 연결해 경제 벨트를 구축하려는 구상이다. 이 구상은 2014년 9월 러시아, 몽골과 함께 경제 회랑을 만들기로 하면서 큰 골격을 갖췄으며 2015년 3월 일대일로 구상에 대한 청사진을 발표하고 그해 12월 AIIB가 출범하면서 속도를 내기 시작했다. 이 프로젝트로 육상과 해상 인프라가 연결되어 무역이 확대되고 금융 및 인적 교류가 활발해지면 78개국 44억 명으로 구성된 총 21조 달러 규모의 거대 경제권이 탄생한다.

하지만 중국이 의욕적으로 추진해온 일대일로 구상은 시간이 지나면서 여러 가지 문제점을 드러내고 있다. 이 프로젝트의 핵심은 도로, 철도, 항만, 댐 등 사회간접자본(infrastructure) 건설이다. 중국 정부가 국유은행을 통해 대부분의 사업 자금을 차관 형식으로 빌려주고, 그 자금이 인프라 건설에 나서는 중국 국영기업들에 지불되는 구조를 가지고 있다. 때문에 국제사회에서는 해당 국가의 성장을 끌어내기보다는 막대한 채무 부담을 안기고 말았다는 비판도 제기되고 있다. 일례로 일대일로의 주요 참여국인 파키스탄은 일대일로 투자 사업으로 빚더미에 오르며 국제통화기금(IMF) 구제금융을 신청하는 방안을 검토 중이다.

이러한 중국이 강조하는 외교내러티브가 반영된 '일대일로 구상' 혹은 '주변국외교'가 그 실행과정에서 일정한 성과를 거두고 있다할지라도, 보다 중요한 것은 중국의 외교내러티브 그 자체에 있다. 즉 중국외교 내러티브는 자신의 한계, 즉 이야기 구성(만들기) 능력 부족, 국제적 표현력과 감화력 부족, 이론적 토대의 빈약 등을 가지고 있다.

2. 특징

중국 외교내러티브의 가장 큰 특징은 전통과 역사에 대한 강조이며, 이를 통해 보다 중국 국내외의 많은 관객을 만족시킬 수 있는 창조적인 내러티브를 창출함으로써 정책의 정당성과 공산당의 지지를 획득하고자한다. 이는 링거머(Ringmar)가 말한 대로, 내러티브는 쉽게 만들어지지 않으며, 따라서 그 창출과정에는 한계가 있다는 점을 반영한다. 즉, 정치가들은 그들이 선호하는 내러티브를 마음대로 창조할 수 없으며, 반드시 사회내에서 공유하는 문화적 자원들에 의존해야한다. 정치 행위자들이 신뢰

성 있는 문화적 자원의 한계를 확대, 혹은 왜곡할 때, 이들 내러티브들의 설득력은 약해진다.[89] (Ringmar 1996: 74) 따라서 사회의 문화적 자원과 전통은 내러티브를 통해 지도자의 세계관과 정체성을 형성하게 된다.

시진핑이 처음 중국의 핵심적 전략내러티브인 '중국의 꿈'을 언급하면서 중국민족의 굴욕의 세기와 민족부흥의 내러티브를 동시에 강조하였다. 중국인에게 과거 굴욕의 역사기억은 단순한 심리적 문제 혹은 단지 인식과 태도에 관련된 어떤 것이 아니다. 이것이 중국 민족정체성 구성의 핵심 요소이다. 중국인에게 그것(역사의 아픔 혹은 부흥)은 역사의 한부분이며, 많은 중국인들은 오래된 사진, 일기, 그리고 여러 세대를 걸쳐 전승된 고귀한 문장들을 통해 이것을 배워간다.[90]

중국은 한때 그랬던 것처럼 이제는 약하고 고립된 존재가 아니다. 그럼에도 중국지도자들이 과거 굴욕을 언급하는 이유는 과거 굴욕에 대한 사람들의 기억 활성화가 역사적 의식을 강화하는데 도움을 준다고 믿기 때문이다. 부흥의 내러티브는 정치지도자에게 사회적 대중동원에 대한 특별한 자원을 제공해왔다. 중국지도자들은 대중적 지지를 증대하기 위해 국가의 굴욕적 경험을 이용해왔다. 이들 지도자들은 그들의 임무가 공산당을 통해 이전의 지위와 영광을 되찾는 것(중화민족의 위대한 부흥)이라고 강조하였다.

또 하나의 중요한 전략내러티브인 '인류운명공동체'는 비록 다소 모호하고 이상주의적이지만 사실 매우 유교적이며, 중국의 국가관과 국제질서에 대한 고대적 관념에 기초한다. 이런 점에서 이 관념은 미묘하지만 명백하게 중국의 중심주의화 그의 강대국지위를 강조한다. 시진핑은 UN 연설과 19대 당정치보고에서 이 내러티브의 목표는 대가족, 즉 하늘아래 한 가족과 대통합을 만드는 것이라고 말하면서, "큰 도가 행하여지면 천하가 모두의 것이 된다."(大道之行, 天下爲公)는 예기의 구절을 인용한다. 천하(天下)는 중국식 제국의 형태이며, 이는 작은 나라들이 황제의 지배권을 인정하는 범위에서 평화적으로 공존할 수 있으며, 그래서 이 아이디어는 패권적 강제에 기초한 유럽 제국과 다른 것이다.

오늘날 '천하'의 개념은 중국 국제관계에서 중요한 내러티브이다. 많은 중국전문가들은 천하를 세계주의의 형태로 확대하기를 원하며, 그들의 생각은 천하가 제국으로

89) RINGMAR, ERIK. Identity, interest and action. A cultural explanation of Sweden's intervention in the Thirty Years War. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

90) Zheng Wang, "The Chinese Dream: Concept and Context," Journal of Chinese Political Science, 13 December 2013

서뿐 만아니라 세계로서 이해될 수 있다는 의미이다. 천하의 이상은 대립되는 국가이익에 의해 오염되고 결함이 있는 현 국제체제에 대한 대안으로 제시된다. 왕이 외교부장에 의하면, 웨스트파리아 체제는 유럽에서 강대국간의 경쟁을 예방하지하지 못하였고, 세력균형에 기초한 19세기 비엔나 체제도 동일한 운명에 처하게 되었다. 왕이는 유엔 헌장을 인류문명사에서 위대한 진전으로 칭찬하였지만, 그 목적과 원칙들이 적절히 적용되지 못한 점을 한탄하였다. 그래서 왕은 중국이 방안으로 중화민족의 문화적 전통에서 유래한 신형국제관계 구축을 제의한다고 설명한다. 중국의 천하 내러티브는 여러 가지 점에서 취약하지만, 시진핑이 고대 문헌을 인용하여 국제사회에 던지는 메시지는 "국제질서와 그 규칙과 원칙들은 특정국, 특히 서구의 전유물이 아니다"라는 것이다.

Ⅵ. 결론

중국의 꿈이 역사에 깊은 뿌리를 두고 있다면, 중국과 외부세계간 이 새로운 내러티브에 관해 불가피한 이해의 차이가 존재한다. 그 이유는 외부세계는 중국역사를 잘 모르고 역사적 사건과 현재의 사건을 연결시키려고 하지 않는다.

본질적으로 중국에 관한 논쟁은 중국의 힘을 어떻게 측정하는냐가 아니라 어떻게 중국의 의도를 파악하느냐에 있다. 지배정당이 사람들에게 국가의 꿈과 임무를 말하려고 하는 중국에 대해 외부세계가 중국의 진정한 의도를 해석하기 어렵다.

예를 들면, 현재 중국에 대한 논쟁은 중국이 현상유지를 추구하는가 아니면 수정주의를 추구하는가에 집중된다. 부상 대신에 부흥이라는 단어의 사용은 중국이 이 문제에 다른 시각을 가지고 있음을 시사한다. 많은 중국인들은 이 부흥을 완전히 새로운 어떤 것을 획득한다기보다는 잃어버린 중국의 국제지위와 권력을 되찾는 것으로 간주한다.

동시에 중국인들은 부흥의 과정을 타자에 대한 이익의 획득보다는 공정함의 회복으로 간주한다. 이 관점에서 우리는 부흥과 부상간의 큰 차이를 알 수 있다. 우리가 남중국해와 센카쿠 열도를 예를 들면, 최근 중국의 행동은 외부인들에게는 공격적으로 보이지만, 중국인들은 그들의 행동을 단순히 조상에게 물러받은 영토와 권리를 지키는 것으로 간주한다.

그래서 중국인들의 두 지역에 대한 주장은 주로 역사적 행위와 문서에 기초하며, 그들의 행동을 공격적이기 보다는 방어적으로 간주한다. 오히려 많은 중국인들은 이 문제에 정부가 너무 부드러운 태도를 가진다고 비난한다.

최근 몇 년간 중국은 해양과 주권문제에서 이웃나라들과 분쟁을 겪어왔다. 이들 국가들은 자연스럽게 중국의 꿈이 중국이 타협이 없이 자신의 방식으로 분쟁을 해결하기를 원한다는 것을 의미한다는 점을 우려한다. 그래서 이들은 이러한 질문을 중국에 제시할지도 모른다: 중국의 꿈이 남중국해에 어떻게 적용될 것인가? 중국이 구단선내의 섬과 해역을 모두 점령할 것인가? 명확한 설명이나 정의가 없이 이 부상하는 강대국의 꿈에 대해 아세안국가들의 염려를 회피하기는 힘들다.

이전에 이웃나라들이 중국의 외교정책에 대해 우려를 표명할 때, 중국은 평화내러티브를 사용하여 이를 방어하였다. 시간이 지나면서 중국은 다양한 내러티브, 즉 평화공존 5원칙에 따라 평화를 사랑하는 국가, 후진타오의 평화발전과 조화세계 내러티브 등을 사용하였다. 그러나 중국의 이웃나라에 대한 평화 내러티브는 내부에서 동시에 발생하는 민족주의와 마주칠 때 작동이 되지 않는다.

이러한 상황에서 평화와 조화에 관한 이야기는 정부가 중국민족 이익을 보호하지 못한다는 국내적 비판을 야기한다. 사실 중국내부의 민족주의의 부상은 중국의 꿈 내러티브에 새로운 환경을 창조하였다. 시진핑 집권이후 정부는 많은 경우에 강하고 거친 성명을 발표하였다. 중국외교정책행위는 사실상 평화내러티브와 모순되는 보다 공세적으로 변하였다. 이러한 모순은 정부가 중국의 꿈과 외교정책의 관계에 관한 명확하고 구체적인 설명을 제공해야 하기 때문에 문제가 된다. 시진핑은 국가가 민족발전의 올바른 노선을 선택해야 하는 중요성을 강조하면서 "노선이 운명을 결정한다"고 하였다. 이 연설이후, 시진핑은 광뚱지역을 시찰하면서 중국은 개혁과 개방의 길을 지속할 것을 맹세하였다. 개혁과 개방은 지난 수십년간 중국의 급속 성장을 설명하는 가장 중요한 이유가 된다. 중국은 세계화의 최대 수혜국중 하나이다. 세계주의를 포용함으로써 중국은 새로운 중국의 꿈의 기초가 되는 전례없는 부와 권력을 가지게 되었다. 중국이 WTO 가입이후 수백만개의 일자리가 창출되고 모든 중국인들의 부가 증대되었다.

20년전에 비해 사회의 빈곤층들도 생활수준이 많이 향상되었다. 수십년간 많은 중국인들은 개인 재산의 극적인 증대에 관한 중국의 꿈을 실현하였다. 보다 많은 중국 이름들이 세계 억만장자의 리스트인 포브스 잡지에 올랐다. 지난세월 중국의 발전을

돌아보면, 중국은 세계화와 자유무역 그리고 지역에서 평화와 발전으로부터 많은 이익을 얻었다. 중국의 근본적 이익이 지역과 세계의 평화와 안정을 유지하는 것이라는 점은 명확하다. 오늘날 중국은 세계시장, 자원, 투자그리고 기술에 고도로 의존한다. 그래서 보다 민족주의적인 접근은 중국에게 최상의 이익이 되지 못한다. 강경노선은 보다 많은 중국과 이웃나라와의 분쟁과 직접적인 충돌을 야기한다. 이러한 충돌은 중국의 꿈의 실현을 불가능하게 만든다.

그러나 최근 중국은 많은 국내적 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 새로운 중국의 리더들은 보다 민족주의적 외교정책을 채택함으로써 국내 대중을 기쁘게 할 수 있다. 민족주의에 대한 호소는 중국 국내의 단결을 촉진할 수 있다. 동시에 공산당 이데올로기가 중국대중으로부터 신뢰를 잃게된 이후 공산당은 중국의 굴욕을 종결하는 민족이익의 수호자로서 새로운 정당성을 획득하려 한다. 그래서 국제문제가 발생하면 특히 중국의 국가주권 혹은 지위가 도전 받을 때, 공산당은 단호하게 자신의 이미지를 유지할 필요가 있다. 정부는 가끔 외교문제에 대한 협상에서 유연성의 여지가 거의 없음을 발견하게 된다. 이것이 일본과 문제가 발생하였을 때 중국정부가 한치의 양보도 없이 강경해야만 하는 이유이다. 이것은 중국 국내정치와 외교관계사이의 주요 딜레마이다; 이 딜레마는 중국의 미래 방향에 대한 정부내 그리고 국가내의 컨세서스의 부족을 의미한다. 국내적 단결을 위해 민족주의를 활용하고 경제발전을 위해 세계화를 포용하는 것은 확실히 위험한 게임이다. 민족주의가 발생하는 환경은 시진핑이 중국의 꿈을 실현하는데 있어 나타나는 불확실성과 위험에 의존한다.

참 고 문 헌

강현석, “교육학에서 내러티브 가치와 교육적 상상력의 교육,”『국어국문학』, 146호, 2007,

강현석,『인문·사회과학의 새로운 연구방법론』, 서울: 한국문화사, 2016.

박민정,「내러티브란 무엇인가? 이야기 만들기, 의미구성, 커뮤니케이션의 해석학적 순환」,『아시아교육연구』7권 4호, 2006.

金正昆,『現代外交學概論』, 北京, 人民大學出版社, 1999, p. 114

羅建波, “新時期中國的大國外交新思維,” 學習時報, 2014年 5月 5日

劉奇葆, “關於中國特色社會主義理論體系的幾點認識,” 人民日報, 2013年 7月 8日

楊洁勉, “中國特色大國外交和話語權的使命與挑戰”『國際問題研究』, 2016年 5期, pp. 23-24.

王帆, “中國特色大國外交: 緣起, 成就與發展,”人民日報, 2017年 7月 18日

王秋彬, 崔庭赫, “關於加强一帶一路國際話語權構建的思考” 『海外利益研究』, 2016年 2月

張志洲, “話語質量: 提升國際話語權的關鍵”『紅旗文稿』, 2010年 14月

張弦, “十八大以來中國外交話語研究: 內涵, 創新及其影響,” 『社會主義研究』, 2016年 5期

中央黨校國際戰略研究所課題組, “中國國際話語權建設的挑戰與出路,”『新戰略研究』, 第1期, 2015年.

陳須隆, “十八大以來的”中國外交戰略新思想,“『和平與發展』, 2014年 第6期

胡錦濤. “ 堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 爲全面建成小康社會而奮: 在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告,”『人民網』, 2012年 11月8日,

習近平, “推動個大國客觀理性看待彼此戰略意圖,”『人民網』, 2012年 7月 7日,

習近平, “携手構建合作共赢新伙伴 同心打造人類命運共同體”, 人民日報, 2015年 9月 29日

“習近平强調從6个重点方向推進中美新型大國關系建設,” 新華网, 2014年11月12日

“習近平在莫斯科國際關係學院的演講,” 新華網, 2013年 3月 25日

“習近平在周邊外交工作座談會上發表重要講話,”人民日報, 2013年10月25日

“習近平在中共中央政治局第十二次集體學習時强調建設社會主義文化强國, 着力提高

國家文化軟實力"『中國共產黨新聞網』, 2014年 1月 1日
"習近平對哲學社會科學工作座談會上的講話", 人民網, 2016年 8月 30日
習近平, "承前啓后 継往開來 継續朝着中華民族偉大▩興目標奮勇前進: 在參觀《▩興之路》展覽室的講話," 新華网, 2012年11月29日
習近平, "在第11屆全國人民代表大會第1次會議上的講話," 新華网, 2013年3月 17日
習近平, "携手構建合作共贏新伙伴 同心打造人類命運共同體", 人民日報, 2015年 9月 29日
"十三届全國人大一次會議在兩會新聞中心擧行記者會, 邀請外交部長王毅就中國外交政策和對外關系回答中外記者提問," 新華網, 2018年3月8日
"新華社評論員:與世界攜手構建人類命運共同體--八論學習貫徹黨的十九大精神," 新華網, 2017年, 11月 2日
"王毅答記者問: 中國外交今年繼續積極進取," 人民日報, 2014.03.08.
王毅, "中國外長闡釋大國外交理念," 人民日報, 2016年 3月 9日
"中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定," 新華網, 2013年 11月 15日
"中國共產黨19大今天在人民大會堂擧行, 習近平發表政治報告," 人民日報, 2017年10月18日
"中央外事工作會議在京擧行 習近平發表重要講話," 人民日報, 2014年11月30日
"推動構建人類命運共同體是新時代中國外交的總目標", 新華網, 2017年 10月 23日
王衛南, "試論中國國際氣候話語權的構建"『中國社會科學院研究生院學報』, 2011年 第1期, p. 5
張國祚, "把握內涵實質, 改進方式方法, 努力提高中國國際話語權",『人民日報』, 2017年 5月 16日
趙慶寺, "創新中國學術話語, 提承國際話語權"『中國教育新聞網』, 2016年 6月 9日
"中央外事工作會議在京擧行 習近平發表重要講話," 人民日報, 2014年11月30日

Antoniades, Andreas, Alister Miskimmon and Ben O'Loughlin, "Great Power Politics and Strategic Narratives." CGPE Working Paper, No.7, February 2010
Bevir, Mark Oliver Daddow, and Ian Hall, eds. Interpreting Global Security, New York: Routledge. 2013.
Brady, Anne-Marie "Chinese Foreign Policy: New Era Dawns," The Diplomat,

March 17, 2014.

Burke, Kenneth, Grammar of Motives,(Univ. of California, 1969).

Callahan, Kathe, Melvin J. Dubnick, Dorothy Olshfski, "War Narratives: Framing Our Undersranding of rhe War on Terror," Public Administration Review, July/August 2006.

Callahan, W. A. National insecurities: Humiliation, salvation, and Chinese nationalism. Alternatives, Vol 29,(2004), p. 206.

Callahan, William, "What Can the China Dream Do in the PRC?" The Asian Forum, Jan.-Feb. 2015.

Chatman, Seymour Benjamin. Story and Discourse: Narrative Structure in Fiction and Film. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1978.

Connelly, F. M. & D. J. Clandinin, "Stories of Experience and Narrative Inquiry," Educational Researcher, Vol 19, No 5, 1990, pp. 2-14.

Freedman, Lawrence. "Networks, culture and narratives", Adelphi Papers Series, 45, 2006

Freeman, Mark. "Culture, Narrative, and the Poetic Construction of Selfhood," Journal of Constructivist Psychology 12(2), 1999.

Goswami, Namrata. "China-US Relations: Sharing Power is Not an Option," In Jagannath P. Panda, ed) China's Transition under Xi Jinping, New Delhi, INSA, 2016.

Gustafsson, K. "Memory Politics and Ontological Security in Sino-Japanese Relations," Asian Studies Review, 38-1, 2014.

Horesh, Niv, "Reordering 'All under Heaven'? On China's New Aspirational Narrative of Global Leadership," CPI Working Paper No. 23, April 2016

Hsu, Carolyn L. "Political Narratives and the Production of Legitimacy: The Case of Corruption in Post-Mao China," Qualitative Sociology 24, 2001

Hudson, Valerie, "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations," Foreign Policy Analysis 1-1, March 2005.

J. Szczudlik-Tatar, "Towards Great Power Diplomacy under Xi Jinping," PISM Policy Paper, no. 9 -111, (April 2015).

Jyrki Kallio, "CHINA'S New Foreign Politics: Xi Jinping's Universal Rule By Virtue?" FIIA Briefing Paper, Vol. 189(January 2016)

Kaufman, Alison A. "The Century of Humiliation and China's National Narratives," Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission: Hearing on "China s Narratives Regarding National Security Policy" March 10, 2011,

Kubiak, Jeffrey J., War Narratives and the American National Will in War, New York, Palgrave Macmillan, 2014

Kun, Zhai "The Xi Jinping Doctrine of Chinese Diplomacy", China & US Focus, March 25, 2014

Miskimmon, Alister, Ben O'Loughlin and Laura Roselle, eds, forging the world: Strategic Narratives and International Relations, Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, 2017, pp. 3-4. , Strategic Narratives: Communication Power and New World Order, New York, Routledge, 2013,

Nye, Joseph S. "The Future of American Power," Foreign Affairs Vol. 89, No. 6(November/December 2010) 10-11.

, " Soft Power.," Foreign Policy 80, 1990.

Payne, Rodger A. "Thinking the Unthinkable About National Security Narratives," Prepared for a panel on "Thinking About Security" for the joint Annual Meeting of the International Security Studies Section of the International Studies Association, October 9-10, 2014.

Pazo, Panu, "Chinese Foreign Policy: New Development under Xi Jinping," In Jagannath P. Panda, ed) China's Transition under Xi Jinping, New Delhi, INSA, 2016,

Polkinghorne, Donald, Narrative Knowing and Human Scienc, New York: The State Univ. of New York Press, 1988, p. 36.

RINGMAR, ERIK. Identity, interest and action. A cultural explanation of Sweden's intervention in the Thirty Years War. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

Rudd, Kevin "How Ancient Chinese Thought Applies Today," New Perspectives

Quarterly No. 32, 2015, pp. 8-23.

Schmidt, Vivien A. “Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?” Comparative Political Studies, 35:2, 2002.

Sempiga, Olivier "Does China offer a new narrative and an alternative voice in International Relations?,"The Journal of International Relations, Peace Studies, and Development: Vol. 3 : Iss. 1 , Article 4. 2017.

Slaughter, Anne-Marie (2011) “Preface,” A National Strategic Narrative (By Mr. Y). Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Sorensen, Camilla T. N. "The Significance of Xi Jinping’s Chinese Dream for Chinese Foreign Policy: From Tao Guang Yang Hui to Fen Fa You Wei," JCIR: VOL. 3, No. 1 (2015), p. 57.

Szczudlik, Justyna, "Towards a 'New Era' in China’s Great Power Diplomacy,"PISM Policy paper, No. 1-161,(March 2018)

Suganami, Hidemi, “Agents, Structures, Narratives.” European Journal of International Relations 5-3, 1999

Szczudlik, Justyna "Towards a 'New Era' in China’s Great Power Diplomacy," PISM Policy paper, No. 1-161, March 2018.

Tversky, Barbara. “Narratives of Space, Time, and Life.” Mind & Language, 19-4, September, 2004

Wang, Hongying, "Multilateralism in Chinese Foreign Policy," Asian Survey, Vol. 40, No.3, May/June 2000,

Wang, Yizhou, "China's New Foreign Policy: Transformations and challenges Reflected in Changing Discourse", Asan Forum, March 21, 2014.

Wang, Zheng, "China Dream: Concept and Context," Journal of Chinese Political Science, 13, December, 2013

, Never forget national humiliation: Historical memory in Chinese politics and foreign relations. (New York: Columbia University Press. 2012).

“Xi Jingping and China Dream,” The Economist, May 4, 2013.

“Zhang Weiwei on Why China Will Succeed Under the Communist Party,” NewYork Time, 15 Jun. 2015.

일본의 헌법9조 개정논의에 관한 연구
: 2016년 참의원선거 이후를 중심으로

| 국방대학교 **김 준 섭**

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 전후 헌법9조 개정논의의 흐름
Ⅲ. 2016년 참의원선거 이후의 헌법9조 개정 논의 : '5.3제언'을 중심으로
Ⅳ. 일본정치의 변화와 헌법9조 개정 전망
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서론

일본인들은 자국을 '평화국가'라 부르거나, 일본국헌법을 '평화헌법'이라고 말하는 경우가 있는데, 이 경우 '평화'라는 용어의 밑바탕에는 헌법9조가 있다. 그 헌법9조를 그대로 인용해 보면 다음과 같다.

1항 일본국민은 정의와 질서를 기조로 하는 국제평화를 성실히 희구하여, 국권의 발동으로서의 전쟁과, 무력에 의한 위협 혹은 무력의 행사는, 국제분쟁을 해결하는 수단으로서는 영구히 포기한다.

2항 전항의 목적을 달성하기 위하여, 육해공군, 그 외의 전력(戰力)은 보유하지 않는다. 국가의 교전권은 인정하지 않는다.

이 헌법9조의 특수성은 2항에 있다. 1항은 UN헌장에도 등장하는 내용으로서[1], UN 회원국이라면 어떤 국가라도 적어도 명분상으로는 이 1항의 내용에 동의하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 1항을 가지고 일본이 다른 국가들과 차별화 되는 '평화국가'라고 자칭할 수는 없는 것이다. 그런데 2항과 같이 전력의 보유를 금하고 있거나 교전권을 인정하고 있지 않은 헌법을 가지고 있는 국가는 거의 없다고 할 수 있다. 즉 이 2항이 야말로 일본인들이 자국을 '평화국가'라고 자칭하는 근거가 되는 것이다. 따라서 후술하는 바와 같이 일본국헌법이 강제되었다고 생각하며 치욕적으로 여기는 기시 노부스케(岸信介)와 같은 보수정치인들에게 있어서 개헌의 핵심은 헌법9조 2항을 삭제하는 것이라고 할 수 있었다. 그런데 이와 같은 보수정치인들의 바램은 오랫동안 시도조차 되지 못했다. 그것은 개헌의 첫 단계가 중의원과 참의원에서 각각 재적의원의 3분의 2의 찬성을 얻어 개헌안이 가결되는 것이며, 이렇게 가결된 개헌안이 국민투표에 발의되어 최종적으로 과반수의 국민의 찬성에 의해 최종적으로 개헌이 이루어지게 되는 것이 두 번째 단계인데, 2016년 참의원 선거 이전에는 한 번도 중의원과 참의원에서 동시에 개헌을 지지하는 정치세력이 3분의 2 이상의 의석을 차지한 적이 없었기 때문이다.

그런 의미에서, 2016년 7월 11일 행해진 일본의 참의원선거결과는 역사적인 것이 되었다. 즉 선거의 결과 전후 최초로 참의원에서 개헌을 지지하는 정치세력이 3분의 2이상의 의석을 차지한 것이다. 이미 중의원에서는 개헌세력이 3분의 2의 의석을 점하고 있었으므로, 이제 역사상 처음으로 국회에서 개헌발의가 가능한 상태가 된 것이다. 게다가 이 상태가 더욱 의미를 가지는 것은 전후 그 어떤 수상보다도 개헌에 적극적인 아베 신조(安倍晋三) 수상이 집권하고 있는 시점에서 이와 같은 일이 벌어졌다는 것이다. 이에 따라 제정된 이래 한 번도 개정된 적이 없는 일본국헌법이 개정될 가능성이 그 어느 때 보다 높아졌다고 볼 수 있으며, 따라서 모든 언론이 이 점에 초점을 맞추어 대서특필하였다. 그리고 그 뒤 현재에 이르기까지의 상황을 돌이켜 보면, 아베 내각은 당시의 매스컴 보도의 예상대로 개헌을 추진하고 있다.

그리고 그 경우 역시 가장 논의의 중심에 있는 것은 헌법9조이다. 앞에서 언급한 바와 같이 헌법9조의 변경은 단순한 헌법의 한 조항의 변경을 의미하는 것이 아니라 일

1) UN헌장 2조 4항에는 "모든 회원국은 그 국제관계에 있어 다른 국가의 영토보전이나 정치적 독립에 대하여, 또는 UN의 목적과 양립하지 아니하는 어떠한 기타 방식으로도 무력의 위협이나 무력의 행사를 삼간다"고 기술되어 있다.

본의 외교·안보의 방향을 설정하는 기준점의 변경을 의미하는 것이기 때문이다. 물론 1954년의 자위대의 합헌화와 2015년 신안보법제의 성립에 따른 집단적 자위권 행사의 제한적 용인의 법제화라고 하는 소위 '해석개헌'에 의해 헌법9조의 취지는 이미 거의 빛이 바랬다고 할 수 있다[2]. 다만 그럼에도 불구하고 여전히 헌법9조가 가지는 규범력이 완전히 사라진 것은 아니며, 아직도 많은 일본국민들이 헌법9조를 지지하고 있기 때문에, 이 헌법9조가 변경되어 완전히 사문화된다는 것은 일본이 새로운 외교·안보노선의 출발점에 선다는 것을 의미한다.

본 연구는 그 어느 때보다도 개헌이 현실미를 띠고 추진되고 있는 2016년 참의원선거 이후의 기간에 초점을 맞추어 헌법9조 개정문제가 어떻게 논의되고 있는지 살펴보고, 향후 전망을 해 보는 것을 목적으로 하고 있다. 동북아 안보환경의 중요한 요소 중의 하나인 일본의 외교·안보의 방향에 대하여 항상 예의 주시해야 하는 우리의 입장에서 본다면, 일본의 외교·안보의 방향의 기준점의 변경을 의미하는 헌법9조 개정문제는 반드시 고찰해 볼 가치가 있는 중요한 테마라고 생각하는 것이다.

이와 같은 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 즉 2장에서 전후 일본에서 진행된 헌법9조 개정논의의 흐름을 정리해 본다. 그리고 3장에서는 2016년 참의원선거 이후의 헌법9조 개정논의를, 아베수상이 2017년 5월 3일 제언한 내용(이하에서 '5.3제언'이라고 표기)을 중심으로 살펴본다. 또한 4장에서는 실제로 '5.3제언'에 입각한 헌법9조의 개정이 가능할지의 여부를 일본정치의 변화와 여론의 변화에 입각하여 고찰해 보겠다. 그리고 마지막으로 5장 결론에서 논의를 정리하며 우리에게 주는 시사점을 생각해 보기로 한다.

2) '해석개헌'이라는 용어는 개헌이 이루어지지 않았음에도 불구하고 실제로는 해석의 변경에 의해 실질적으로는 개헌과 같은 효력이 발생했다는 것을 의미하는 말로서, 자위대의 합헌해석과 집단적 자위권의 제한적 행사를 인정한 신안보법제의 성립이 이 '해석개헌'의 대표적인 예라고 할 수 있다. 헌법9조를 엄격히 해석하면 자위대도 위헌이고, 집단적 자위권을 제한적으로 인정한 신안보법제고 위헌이라는 것을 의미하고 있다. 결국 이 '해석개헌'에 의해 합헌 9조2항의 의미는 매우 퇴색되었으므로, 앞에서 말한 일본인들이 이 9조2항을 근거로 '평화국가'라는 용어를 사용하는 것은 설득력이 없다고 할 수 있다.

Ⅱ. 전후 헌법9조 개정논의의 흐름

1. 1950년대의 개헌 시도

1950년대에 개헌을 시도한 것은 하토야마 이치로(鳩山一郎)와 기시 노부스케였다. 1954년 요시다 시게루(吉田茂)내각이 무너지고, 개헌론자였던 하토야마 이치로가 수상에 오르게 되며, 기시 노부스케가 여당인 일본민주당의 간사장이 되자 개헌을 시도하게 되는 것이다. 이 때에도 개헌의 초점은 역시 헌법9조에 있었는데, 다만 당시의 헌법9조 개정내용의 초점은 90년대 이후 특히 부각된 자위대의 해외파병의 정당화에 있는 것이 아니었다. 1954년 발족한 자위대의 해외파병은 아직 현실의 과제가 되어 있지 않았으며, 당시의 가장 큰 과제는 9조 2항을 삭제하여 자위를 위해서는 군대를 가질 수 있다는 규정을 만드는 것이었다.

1955년 민주당과 자유당의 합당에 의해 자유민주당이 탄생하였으며, 자유민주당은 기본정책의 하나로 헌법개정을 내걸고 있었다. 다만 중의원과 참의원 각각의 재적의원의 3분의 2의 찬성에 의해 비로소 개헌 발의가 가능하므로, 하토야마는 자민당이 중의원에서 3분의 2 이상을 차지할 수 있도록 1956년 소선거구제도의 도입을 추진했다. 그런데 이 소선거구제 도입에 따른 선거구 책정이 철저하게 자민당에게 유리하게 만들어진 점등이 매스컴의 집중적인 비난을 받으면서 이 선거제도의 변경은 실패로 끝나게 된다. 오직 같은 해에 내각에 헌법조사회를 설치하는 법안만이 성립되고, 이 헌법조사회를 기반으로 하는 개헌 시도는 기시내각으로 넘어가게 된다.

1957년 병으로 인해 갑자기 퇴진한 이시바시 탄잔(石橋湛山)의 뒤를 이어 수상이 된 기시 노부스케는 취임하자마자, 3차 하토야마내각에서 성립되었지만, 야당의원들이 참가를 거부했기 때문에 발족을 연기하고 있었던 헌법조사회의 발족을 서둘렀다. 다만 사회당의원들이 끝까지 참가를 거부했기 때문에 7월 30일 사회당의원에 할당된 위원자리가 결원인 상태로 헌법조사회를 발족시켰다. 기시내각은 헌법조사회가 개헌을 전제로 한 기관이 아니라고 주장했지만, 8월 13일 헌법조사회 제1회 총회에서 행한 기시의 연설을 보면 사회당의원들이 끝까지 참가를 거부한 이유를 알 수 있을 것이다. 즉 기시는 "현행헌법은 1946년 점령의 초기에 있어서, 연합국최고사령관의 요청에 의거하여, 대단히 단기간에 입안, 제정된 것이며, 진정으로 국민의 자유의사에 의

한 것이 아니라는 것은, 부정하기 어려운 사실인 것입니다"[3]라고 말하고 있는 것이다. 후술하는 바와 같이 현재의 아베 수상이 주장하는 개헌 이유의 핵심적 내용이라고 할 수 있는 소위 '강제된 헌법'론[4]이 이 기시의 연설에 잘 나타나 있다. 위의 연설로부터는 '국민의 자유의사에 반해서 제정된' 현재의 헌법을 개정하여 '국민의 자유의사가 반영된' 새로운 헌법을 제정해야 한다는 논리가 자연스럽게 도출될 것이다. 다만 이처럼 헌법조사회를 통하여 개헌을 준비하려고 한 기시의 시도는 실패로 끝나게 된다. 헌법조사회의 회장으로 임명된 다카야나기 겐조(高柳賢三)는 헌법개정문제를 정쟁의 도구로 삼아서는 안 된다는 신념을 가진 인물로서, 최종보고서의 내용은 다수결에 의해 결정하지 않고 다수의견과 소수의견을 병렬적으로 제출하는 형태를 취하도록 한 것이다. 기시는 이 최종보고서가 나오기 전에 퇴진하게 되지만, 1964년 7월 3일 이케다 하야토(池田勇人)내각에 제출된 최종보고서는 헌법개정을 위한 처방전이 아니라 메뉴에 불과했던 것이다[5].

2. 1990년대의 개헌논의

1960년 안보조약개정 반대를 외치는 대중의 함성 속에 기시정권이 퇴진한 후 등장한 이케다 하야토는 '소득배증계획'을 슬로건으로 내걸고 경제발전에 주력했으며, 그 뒤 일본이 비약적인 경제발전에 성공하면서, 개헌의 목소리는 자민당내에서조차 소수파로 전락했다. 다시 개헌논의가 활성화되기 시작한 것은 냉전의 종식이라고 하는 국제환경의 큰 변화 이후의 일이었다. 와타나베 오사무(渡辺治)는 90년대 개헌론의 가장 큰 특징으로서 자위대의 해외파병 정당화 규정을 삽입하고 있다는 점을 들고 있는데, 90년대에 제기된 대표적인 헌법9조의 개정안을 표로 정리하면 다음과 같다[6].

3) 憲法調査會, 『憲法調査會報告書』 (1964), p. 894.

4) 헌법의 내용을 문제 삼기 이전에 현재의 헌법이 GHQ에 의하여 강제된 것이므로, 일본국민의 손으로 자주적인 헌법을 만들어야 한다고 주장하는 사람들이 현행헌법을 '강제된 헌법'(일본어로는 押し付け憲法)이라고 칭하고 있다.

5) 이 최종보고서를 '메뉴'라고 표현한 것은 나카소네 야스히로(仲曾根康弘)였다. 『朝日新聞』,1964.7.4.

6) 渡辺治, 『憲法改正の爭点：資料で讀む改憲論の歷史』 (旬報社, 2002), pp.52-53 에 실려있는 표 중에서 발췌하여 재작성.

〈표 2-1〉 90년대에 있어서의 대표적인 헌법9조 개정안

개헌안의 주체	헌법9조 개정의 내용	출전
자주헌법기성의원 동맹	자위를 위하여 필요한 한도의 군사력을 보유할 것을 인정한다.	『일본국헌법개정 초안』(1993)
일본을 지키는 국민회의[7]	우리나라의 독립과 평화를 지켜, 그와 함께 국제평화에 기여하기 위해 적절한 규모의 국군을 보유한다.	『일본국신헌법 제정선언』(1994)
요미우리신문사	①제11조 일본국은 스스로의 평화와 독립을 지키 고 그 안전을 확보하기 위해, 자위를 위한 조직을 가질 수 있다. ②제13조 앞의 조의 이념에 의거하여, 일본국은 확립된 국제기구의 활동에, 적극적으로 협력 한 다. 필요한 경우에는 공무원을 파견하고, 평화의 유지 및 촉진 및 인도적 지원활동에, 자위를 위한 조직의 일부를 제공할 수 있다.	『This is 讀賣』, 1994년 12월호
오자와 이치로 (小澤一郎)	①제2항의 규정은 제3국의 무력공격에 대한 일본국의 자위권의 행사와 그것을 위한 전력의 보유를 방해하는 것이 아니다. ②일본국민은 평화에 대한 위협, 파괴 및 침략 행위로부터 국제의 평화와 안전의 유지, 회복을 위해 국제사회의 평화활동에 솔선하여 참가하고, 병력의 제공을 포함한 모든 수단을 통하여, 세계평화를 위하여 적극적으로 공헌하 지 않으면 안 된다.	『文藝春秋』, 1999년 9월호
자민당 하시모토 (橋本)파	①평화주의를 견지하며, 자위를 위해 필요한 군대 의 보유를 명기한다. ②우리나라의 안전과 그 외의 국익을 유지하기 위해 필요하다고 인정될 경우에는, 집단적 자위 권 및 UN등이 행하는 집단안전보장을 위한 군 대의 파견(무력의 행사)을 가능하도록 한다.	『朝日新聞』, 2000년 12월 28일
야마사키 타쿠 (山崎拓)	일본국의 주권과 독립을 지키고, 국가의 안전을 보전함과 아울러, 국제평화의 실현에 협력하기 위하여, 육해공군 그 외의 조직을 보유한다.	『憲法改正』(2001)

이 중에서도 특히 주목할 필요가 있는 것은 당시 자민당내 최대 파벌이었던 하시모토파의 개헌안이다. 헌법9조에 대한 개정안의 내용 중 일부를 인용해 보면 다음과 같다.

7) 981년에 창설된 개헌을 목표로 하는 우익단체. 1997년 3월 이 단체와 '일본을 지키는 회'와의 통합에 의해 현재 일본 최대의 우익단체인 일본회의가 창설된다.

평화주의(침략전쟁의 금지)는 견지하면서, 자위를 위한 필요한 군대를 보유하는 것을 명기한다. 우리나라의 안전, 그 외 국익을 유지하기 위해 필요하다고 인정되는 경우에는, 집단적 자위권 및 UN 등이 행하는 집단안전보장을 위한 군대의 파견(무력행사)를 가능하도록 한다. 헌법에 상세한 규정을 두는 것은 곤란하기 때문에, 별도로 안전보장기본법을 제정하여, 무력행사의 요건, 범위 등을 정하도록 한다[8].

이 개정안이야말로 헌법9조의 1항을 살리면서, 2항을 삭제하고 군대를 명기하며, 집단적 자위권의 행사를 가능하도록 하는 것을 내용으로 하고 있어, 자민당이 오랫동안 실현하고자 해 온 가장 전형적인 개정안이라고 할 수 있다. 다음 절에서 살펴 볼 2005년과 2012년도의 자민당의 개헌안에서 제시되고 있는 헌법9조의 개정안 역시 기본적으로는 이 개정안의 내용을 답습하고 있다.

3. 2005년과 2012년의 자민당 개헌안에서 제시된 헌법9조 개정안

2003년 11월의 중의원선거에서 고이즈미 쥰이치로(小泉純一郎) 수상은 창당 50주년을 맞이하는 2005년에는 헌법초안을 작성하여 국민적 논의를 전개하겠다는 선거공약을 내걸었으며[9], 이 선거공약을 실천하기 위하여 2004년 12월 고이즈미를 본부장으로 하는 신헌법제정추진본부가 자민당내에 설치되었다. 그리고 그로부터 다시 1년이 지난 2005년 11월 22일 자민당 창당 이래 처음으로 당 차원의 개헌안이 발표되었다. 이 개헌안 중 헌법9조의 개정안은 다음과 같다[10].

제2장 안전보장

(평화주의)

제9조 현재의 헌법의 9조 1항을 그대로 기술 (현재 헌법의 9조 2항은 삭제)

(자위군)

제9조의 2(신설)

8) 위의 책, p.329.

9) 고이즈미의 이와 같은 결단에는 당시 자민당 간사장이며 고이즈미와 매우 가까운 사이였던 야마사키 타쿠의 조언이 결정적인 역할을 했다고 한다. 田村重信,『新憲法はこうなる』(講談社, 2006), p.18.

10) 井芹浩文,『憲法改正試案集』(集英社, 2008), pp.74-75.

1항 우리나라의 평화와 독립 및 국가 및 국민의 안전을 확보하기 위해, 내각총리대신을 최고지휘권자로 하는 자위군을 보유한다.

2항 자위군은 전항의 규정에 의한 임무를 수행하기 위한 활동을 행하는 데에 있어서 법률이 정하는 바에 의해, 국회의 승인과 그 외의 통제에 따른다.

3항 자위군은 제1항의 규정에 의한 임무를 수행하기 위한 활동 외에, 법률이 정하는 바에 따라 국제사회의 평화와 안전을 확보하기 위하여 국제적으로 협조하여 행해지는 활동 및 긴급사태에 있어서의 공공질서를 유지하고, 또한 국민의 생명 혹은 자유를 지키기 위한 활동을 행할 수 있다.

4항 제2항에 규정된 것 외에, 자위군의 조직 및 통제에 관한 사항은 법률로 정한다.

직접 이 개헌안의 작성에 관여한 바 있는 타무라 시게노부(田村重信)는 그의 저서에서 이 9조의 2에 등장하는 '자위군'에 대하여 세계의 모든 군대가 통상적으로 할 수 있는 일을, 헌법이 제약 때문에 할 수 없는 것이 현재의 자위대이기 때문에, 세계의 다른 나라와 마찬가지로 독립국으로서의 면모를 갖추기 위해서 자위군을 명기했다고 말하고 있다[11]. 또한 집단적 자위권은 명기하지 않았지만, 이것은 '적지 않아도 국가로서 당연히 인정되는 권리'라는 의견에 기초한 것으로, 당연히 행사할 수 있다고 말하고 있다[12].

한편 2012년 4월에 자민당은 새롭게 '일본국헌법개정초안'을 발표하게 되는데 헌법 9조의 개정안은 다음과 같다[13].

제2장 안전보장

(평화주의)

제9조 1항 : 표현상 약간의 수정이 있을 뿐 현재의 1항과 동일한 내용

2항 : 전항의 규정은 자위권의 발동을 막는 것은 아니다.

(국방군)

제9조의 2

1항에서 4항까지의 문안은 2006년도 헌법초안과 동일하지만 '자위군'이라는 용어가 '국방

11) 田村重信,『新憲法はこうなる』, p.123.

12) 위의 책, p.126.

13) 國內情勢研究會 編,『檢証自民党憲法改正草案』(ゴマブックス, 2016), pp.105-106.

군'으로 변경됨

5항 국방군에 속하는 군인 그 외의 공무원이 그 직무의 실시에 동반하는 죄 혹은 국방군의 기밀에 관한 죄를 범한 경우의 재판을 행하기 위해, 법률의 정하는 바에 따라 국방군에 심판소를 둔다. 이 경우에 있어서는 피고인이 재판소에 상소할 권리는 보장되지 않으면 안 된다.

(영토 등의 보전 등)

제9조의 3

국가는 주권과 독립을 지키기 위해, 국민과 협력하여, 영토, 영해 및 영공을 보전하고, 그 자원을 확보하지 않으면 안 된다.

2006년도의 개정안과 비교해 보면, 2012년도의 개정안은 '자위군'이라는 용어를 '국방군'으로 바꾸고, 군사재판소를 헌법에 규정함으로써 2006년의 개정안에 비해서 보다 보통의 '군대'의 모습을 갖춘 군사조직을 헌법에 명기하고 있는 것이 특징적이다. 또한 이 개정안에서도 집단적 자위권을 명기하고 있지는 않은데, 자민당은 이 점에 대하여 공식적으로 다음과 같이 설명하고 있다.

현재 정부는 '집단적 자위권'에 관하여, "보유하고 있어도 행사할 수 없다"고 하는 해석을 취하고 있습니다만, '행사할 수 없다'고 하는 것의 근거는 '9조 1항 2항의 전체'의 해석에 의한 것이라고 되어 있습니다. 따라서 그 중요한 하나의 규정인 현행의 2항(전력의 불보유 등을 정한 규정)을 삭제하고, 새로운 2항에서 명확하게 "전항의 규정은 자위권의 발동을 막는 것은 아니다"라고 규정하여, 자위권의 행사에는 어떠한 제약도 없도록 규정하였습니다[14].

이 설명에서 알 수 있듯이, 결국 현행의 헌법9조의 핵심은 2항에 있으며, 이 2항을 삭제하면 헌법9조는 생명력을 잃게 되는 것이다. 그런데 문제는 자민당과 함께 연립정권을 구성하고 있는 공명당은 이 2항의 삭제에 반대하고 필요할 경우 새로운 조항을 덧붙이는 '가헌론(加憲論)'을 주장하고 있다는 것이었다. 공명당의 협력이 없이는 개헌이 실현될 수 없다는 것을 생각하면, 자민당은 딜레마에 빠질 수 밖에 없었다. 다음 절에서는 이 '가헌론'에 대하여 살펴보겠다.

14) 위의 책, p.74.

4. 공명당의 헌법9조에 대한 '가헌론(加憲論)'

9조의 1항과 2항을 그대로 두고 자위대를 헌법에 명기하는 아이디어가 최초로 등장한 것은 1981년 10월 자주헌법기성의원동맹으로부터 개헌안을 위촉받은 다케바나 미쓰노리(竹花光範)가 작성한 '제1차 헌법개정시안'에서였다. 즉 다케바나는 "현재의 상황으로는 자위대 위헌론도 성립될 수 있다는 것은 주지하는 바와 같다. 그래서 그와 같은 여지를 없애어 자위대를 분명하게 합헌적인 존재로 하기 위하여 개정할 필요가 있다. 단 현재의 헌법의 '평화주의'의 원리 그 자체에는 손을 대지 않는 것이 바람직하다고 생각한다"라고 말하며, 다음과 같이 제안하고 있는 것이다[15].

> 제9조 제3항
> 제2항은, 일본국의 독립과 안전을 방위하고, 국민의 기본적 인권을 수호하는 것을 목적으로 하여, 필요한 실력(혹은 무력)을 보유하고, 이것을 행사하는 것을 방해하는 것은 아니다.

이 다케바나의 안은 90년대에 분출한 개헌안들에 거의 반영되지 않았다. 왜냐하면 90년대의 개헌안은 해외파병에 초점이 맞추어져 있었는데, 이 안은 그와 같은 해외파병의 정당화에는 크게 도움이 되지 못했기 때문이다[16]. 그러나 2000년대에 들어오자 이 다케바나안은 새롭게 조명받기 시작했다. 특히 중요한 것은 공명당이 이 안을 도입한 것이다. 공명당은 2002년 재건 제4차 당대회에서 '가헌'의 방침을 최초로 제시하였으며, 2004년 제5차 당대회에서는 "9조 1항의 전쟁포기, 2항의 전력 불보유의 규정을 견지한다고 하는 자세에 입각하여 자위대의 존재의 명기나, 우리나라의 국제공헌의 바람직한 모습에 관하여 '가헌'의 논의의 대상으로 하여, 보다 논의를 심화시켜, 신중하게 검토해 간다"라고 말하여 헌법9조에 대해서도 가헌론을 제창했다[17]. 또한 2006년 9월의 제6차 당대회에서는 헌법9조 가헌론의 구체적인 내용으로서 "현행헌법 9조의 규정은, 평화와 독립 그리고 국가 및 국민의 안전을 확보하기 위해, 자위를 위한 필요최소한도의 무력조직으로서 자위대를 보유하는 것을 막지 않는다는 것을 명확히 할

15) 渡辺治,『戦後史のなかの安倍改憲：安倍政権のめざす日本から憲法の生きる日本へ』(新日本出版社, 2018), p.197.
16) 위의 책, p.198.
17) 위의 책, p.199.

것"을 제시하고 있는 것이다[18].

공명당이 이와 같은 가헌론을 채택한 것은 사실 일종의 고육지책이라고 할 수 있었다. 즉 본디 공명당은 창당 초기부터 호헌을 당의 방침으로 내걸고 있었으며, 특히 지지기반인 창가학회는 헌법9조 개헌에 강하게 반대하고 있었다. 공명당은 1999년 오부치 게이조(小渕惠三) 제2차 개조내각부터 자민당과의 연립정권에 참여하기 시작하였는데, 2001년에 수상에 취임한 고이즈미는 앞에서 본 바와 같이 의욕적으로 개헌을 추진하였으며, 공명당으로서는 기존입장을 고수하다가는 연립이 해소될 수도 있는 상황에 놓여 있었던 것이다. 이처럼 지지기반인 창가학회와 연립상대인 자민당과의 사이에서 딜레마에 빠져 있던 공명당이 이 모두를 어느 정도 만족시킬 수 있는 방법으로서 채택한 것이 가헌론이었던 것이다. 그런데 후술하는 바와 같이 개헌을 위해서는 공명당의 협력이 필요하다고 생각한 아베 수상에 의해 이 가헌론은 2017년 5월 3일 이후 개헌논의의 중심에 위치하게 된다.

5. 아베 수상의 현행헌법에 대한 인식과 개헌 의지

현재 진행되고 있는 개헌 움직임의 최대의 동력은 아베 수상 그 자체이다. 따라서 '전후 헌법9조 개헌논의의 흐름'이라는 이 장의 마지막 절은 역시 아베 수상에 대한 설명이 되지 않으면 안 된다. 개헌논의의 흐름의 끝에 서서, 이제 단순히 논의가 아니라 그것을 실현하려고 하고 있는 인물이 아베이기 때문이다. 아베의 개헌 시도에 대해서는 다음 장에서 살펴보기로 하고, 이 절에서는 그와 같은 개헌 시도의 밑바탕에 있는 현행 헌법에 대한 그의 인식에 대하여 살펴보기로 하겠다. 그런데 이 아베의 인식을 살펴보기 위해서는 반드시 거론해야 할 인물이 있으니 그것이 바로 아베의 외조부인 기시 노부스케이다. 아베는 많은 인터뷰와 그의 저서에서 기시에 대한 존경심을 표현하고 있는데, 2006년에 집필한『아름다운 나라로』의 앞부분에서도 "조부는 어린 시절부터 나의 눈에는 국가의 장래를 어떻게 할 것인가, 그것만을 생각하고 있는 진지한 정치가로밖에 비치지 않았다. 게다가 세상의 엄청난 비난의 앞에 둔 그 태연자약한 태도는 가족이지만 자랑스럽게 생각하게 되었다"[19]라고 말하고 있다. 이처럼 기시에 경도된 아베는 헌법개정문제에 있어서도 직접적으로 기시와 관련하여 언급하고 있다.

18) 위의 책, pp.199-200.

19) 安倍晋三,『美しい國へ』(文藝春秋社, 2006), p.24.

즉 2005년『諸君!』2005년 6월호에 실린 사쿠라이 요시코(櫻井よしこ)와의 대담에서 다음과 같이 말하고 있는 것이다.

> 나의 조부, 기시 노부스케의 목표도 헌법개정이라고 할지, 자주헌법제정이었습니다. 1960년의 개정으로 미일안보조약의 쌍무성을 구조약보다 높인 것에 의해, 어떤 의미에서는 자주독립의 회복으로 한 발 나아간 것입니다만, 안보개정에 모든 에너지를 사용해 버려 헌법개정은 할 수 없었습니다. (중략) 나는 정치가로서는 3대째입니다. 기시 노부스케는 자민당 창당 당시 간사장이었습니다만, 수상이 되어도 헌법개정에 착수할 수 없었습니다. 아버지인 아베 신타로도 아쉽지만 실현할 수 없었다. 이렇게 되면 헌법개정은 우리 전후 태어난 세대에 부여된 큰 숙제이며, 책임이라고 통감하게 됩니다. 지금이야말로 개헌이라고 하는 전후 반세기 이상에 이르는 현안을 분명하게 정리하여, 다음의 일본을 떠맡을 새로운 세대에게 새로운 헌법을 전달해 주어야 한다고 생각합니다[20].

즉 헌법개정은 기시의 유지(遺志)이며 이것을 이루는 것이 아베 본인의 의무라고 말하고 있는 것이다. 이와 같은 그의 인식에 비추어 보면 현재 진행되고 있는 아베 수상의 개헌추진의 움직임은 그가 정권을 유지하는 한 계속 진행될 것이라고 보는 것이 좋을 것이다. 헌법개정은 아베에게 있어서 정치적인 이해득실을 넘어선 신념인 것이다. 이하에서 신념으로까지 굳어진 헌법개정에 대한 그의 생각을 외조부인 기시의 언설과 비교하면서 살펴보겠다.

앞에서 말한 바와 같이 일본의 우파지식인들에 의해 행해지는 전형적인 개헌논의 중의 대표적인 것이 소위 '강제된 헌법'론이다. 현행 헌법이 GHQ에 의해 강제된 것이므로, 일본국민이 스스로의 헌법을 만들어야 한다는 주장이다. 그런데 이 '강제된 헌법'론을 최초로 가장 강력하게 주장했던 인물이 바로 기시이다. 1946년 11월 3일 신헌법이 공포되었을 때, 기시는 스가모 형무소에 있었는데, 그는 그날의 일기에서 신헌법은 패전에 의해 어쩔 수 없이 받아들인 것이라고 적고 있다[21]. 이와 같은 그의 생각은 정치인으로 부활하여 개헌을 획책하던 1954년에 쓴 "진정한 독립을 위하여"라는 글 속에서 다음과 같이 더욱 분명히 나타나게 된다.

---

20) PHP研究所 編,『安倍晋三對論集：日本を語る』(PHP研究所, 2006), pp.91-93.

21) 原彬久,『岸信介：權勢の政治家』(岩波書店, 1995), p.147.

우리는 우선 제일 먼저 국민의 자유의지에 의거한 우리들의 헌법을 가지지 않으면 안 된다. 헌법은 말할 것도 없이 독립국의 기초를 이루는 기본법이다. 현행의 헌법이 점령하에 있어서 당시의 점령군 최고사령관으로부터 강제된 것이며, 원문이 영어로 기술된 번역헌법이라는 것은, 오늘날에는 누구나 알고 있는 사실이다. 그와 같은 헌법을 가지고 있는 독립국은 고금동서에 그 예가 없는 것이다. 민족적 자신과 독립의 기백을 되찾기 위해서는 우리의 손에 의해 만들어진 헌법을 가지지 않으면 안 된다. 그저 헌법9조만이 개정의 문제가 아니다. 민족의 혼이 표현된 헌법이어야 하며, 일본의 흙과 피에 연결되어 있는 민주주의를 내용으로 하는 헌법이 되어야 한다고 확신한다[22].

또한 1983년에 출판된 회고록에서 현행 헌법에 대하여 다음과 같이 주장하고 있다.

태평양전쟁을 통하여 미국당국은 일본군의 특공대가 상징하는 용감성과 상관의 명령에는 절대로 복종하는 높은 규율, 항복보다는 죽음을 택하는 무사도 정신 및 국민의 고통과 결핍을 참는 높은 도덕적 수준에 경악했다고 추측된다. 그 때문에 점령초기의 기본방침은 일본의 군사력, 공업력의 말살은 물론, 이러 한 일본인의 정신구조의 변혁, 즉 일본국민의 기백과 도덕을 파괴하는 데에 주안점을 두었음에 틀림없다. 일본인의 복수심의 싹을 잘라내고, 일본인은 구미인종에 비해 열등하다고 세뇌시켜, 현재의 패배와 고통은 모두 일본인의 불법적이며 무책임한 침략에 의해 초래된 것이라는 철저하게 인식시키기 위하여, 천황의 권위의 부정에서부터 전쟁범죄인의 체포, 신도 및 신사에 대한 공공자금을 통한 재정적 지원의 금지, 나아가 가부키 추신구라의 상연금지에 이르기까지, 일본의 국민생활의 전 분야에 걸쳐서 강제, 간섭, 감시가 가차 없이 실시되었다. 그리고 그 집대성이 현재의 일본의 헌법이다[23].

즉 현행 헌법은, 일본인을 구미인종에 비해 열등하며 침략전쟁을 했다는 점을 세뇌시키기 위해 점령군이 마련한 여러 장치들의 집대성이라는 것인데, 이와 같은 주장의 밑바탕에는 태평양전쟁을 결코 침략전쟁이라고 생각하지 않는다는 기시의 역사인식이 깔려있다. 또한 '구미인종'이라는 용어를 사용하고 있는 점도 주목할 필요가 있

22) 岸信介, "眞の獨立日本のために", 『風聲』, 1954년 1월호, 岸信介,『岸信介回顧錄：保守合同と安保改定』(廣濟堂, 1983), pp.108-109에서 재인용.

23) 岸信介,『岸信介回顧錄：保守合同と安保改定』, pp.27-28.

는데, 이 용어의 밑바탕에는 '구미' 대 일본이라는 대결구도를 전제로 '구미'의 '정의(正義)'를 인정할 수 없다는 심리가 깔려 있다고 생각된다.

이처럼 기시는 헌법이 GHQ에 의해 강제된 것이며, '승자의 정의'에 입각하여 일본인을 세뇌하기 위한 장치라고 말하고 있는데, 아베는 이와 같은 기시의 주장에 큰 영향을 받은 것으로 보인다. 우선 기시의 '강제된 헌법'론에 입각한 개헌 주장과 맥락을 같이 하는 내용을 아베는 여러 번 말하고 있는데, 그 중에서 제2차 아베내각 때인 2013년 7월 『中央公論』에 실린 인터뷰 중의 일부를 인용해 보면 다음과 같다.

> 말씀하신 바와 같이 어떠한 상황에서 지금의 헌법이 성립되었는가를 검증하는 것이 중요합니다. 집단안전보장의 틀 속에서 국가가 무력을 행사하는 것이 없는 세계를 만들자는 이상주의적 공기가 넘치던 시대였습니다. 그와 같은 국제정세를 반영한 '맥아더 3원칙'에 입각하여 휘트니 민정국장 이하 25명이 헌법초안 작성작업을 개시한 것이 1946년 2월 3일. (중략) 한 나라의 헌법을 작성한다는 것으로는 생각할 수 없는 스피드로 작업이 진행되는 것입니다. 겨우 9일 후인 2월 12일에는 휘트니와 민정국 직원들이 '맥아더 시안'을 정리하여, 일본측은 그것을 서둘러 일본어로 번역하여 각의에 안건으로 올렸으며, 새로운 초안이 완성되는 것이 3월 2일. (중략) 일본국헌법이 얼마나 졸속으로 만들어졌는지 잘 알 수 있습니다[24].

단기간에 민정국 직원들에 의하여 영문으로 작성되었으므로 졸속이며 따라서 개헌을 해야 한다는 이 논리는 기본적으로 기시의 논리와 일맥상통하고 있다. 또한 헌법이 '승자의 정의'라고 하는 기시의 주장과 같은 맥락의 주장은, 헌법9조와 헌법의 전문(前文)에 대한 그의 비판에 잘 나타나 있다. 그는 헌법의 전문에 대하여 여러 곳에서 비판하고 있는데, 여기서는 2006년에 발간된 그의 저서 『아름다운 나라로』의 내용 중 일부를 인용해 보겠다. 즉 그는 아래와 같이 주장하고 있는 것이다.

> 특히 당시 미국의 일본에 대한 자세가 선명하게 나타나고 있는 것이 헌법9조의 '전쟁의 포기'조항이다. 미국은 자기 자신과 연합국측의 국익을 지키기 위한 대표로서, 일본이 두 번 다시 구미중심의 질서에 도전하지 못하도록, 강한 의지를 가지고 헌법초안을 작성시켰

24) 安倍晋三, "内閣總理大臣安倍晋三緊急インタビュ ：憲法改正,靖國神社參拝　今日は本音で語ります", 『中央公論』, 2013년 7월호, pp.18-19.

다. 그리고 '국가주권의 발동으로서의 전쟁', '분쟁을 해결하는 수단으로서의 전쟁'을 물론이고, '자국의 안전을 지키기 위한 전쟁'까지도 포기시킨 것이다. (중략) 그 대신에 담보로서 부여한 것이 헌법전문의 "평화를 사랑하는 여러 국민의 공정과 신의를 신뢰하여, 우리의 안전과 생존을 보전하려고 결의했다"라는 구절이다. 즉 일본국민의 안전과 생존은, 여러 외국을 신용하여 모든 것을 맡긴다는 것이다. 그야말로 헌법9조에 항상 따라붙는 말이다.

헌법전문(前文)에는 패전국의 승전국에 대한 '사죄 증서'와 같은 선언이 또 하나 있다. "우리는 평화를 유지하여, 전제와 예종, 압박과 편협을 지상으로부터 영원히 제거하려고 노력하고 있는 국제사회에 있어서, 명예로운 지위를 점하고 싶다"라는 부분이다. 이 때, 아프리카는 물론 대부분의 아시아 각국은 아직 독립하고 있지 않았기 때문에, 여기에서 말하는 '국제사회'는 주로 연합국, 즉 미국을 비롯한 열강의 전승국을 가리키고 있다. 이 구절은 일견 힘찬 결의표명처럼 보이지만, 실은 지금부터 우리들은 그와 같은 열강들로부터 칭찬받을 수 있도록 열심히 노력하겠다는, 묘하게 비굴하고 좀스러운 문장이 되어 있다[25].

위의 문장에서 많은 일본국민들이 스스로의 국가를 '평화국가', 스스로의 헌법을 '평화헌법'이라고 부르면서 자랑스럽게 언급하는 헌법9조에 대한 긍지는 찾을 수 없다. 헌법9조는 패전국 일본의 승전국에 대한 '사죄 증서'일뿐인 것이다. 또한 '구미중심의 질서에 도전하지 못하도록'이라는 부분에서는 특히 기시의 영향이 강하게 느껴진다. 기시와 마찬가지로 구미 대 일본이라는 대결구도를 상정하고 이 '구미중심의 질서'가 결코 '정의(正義)'가 아니라는 아베의 심리가 이 구절에서 잘 드러난다고 생각한다. 기시와 아베의 역사관의 동일성에 주목하고 있는 와타나베 오사무(渡辺治)는 다음과 같이 그 특징을 묘사하고 있다.

아베=기시의 전전사(戰前史)는 대단히 빈약할 뿐만 아니라, 중국이나 아시아에 대한 침략·식민지지배에 대한 반성이 조금도 없다는 것이다. 이것은 전후의 자민당 정치가에 공통되어 결락되어 있지만, 아베=기시에게 있어서는 이것이 유독 두드러진다. 특히 기시 노부스케의 경우, 중국동북부의 침략과 식민지경영이 스스로의 정치경험의 원점이 되어 있으므로, 이것을 정당화하려는 열의라고 하는 점에서 다른 정치가와 다르다고 보지만, 그것을 이어받은 점에서 아베도 아시아 식민지지배에 대한 반성이 완전히 결락되어 있다. 이 태도는

25) 安倍晋三,『美しい國へ』, pp.122-123.

다른 보수정치가와도 다르다. 예를 들어 나카소네 야스히로도 아시아침략과 식민지지배에 관해서는 애매하기는 하지만, 아시아·태평양전쟁에 대한 반성은 반복해서 말하고 있다. 또한 오자와 이치로의 경우에도 아시아식민지지배, 침략에 관한 반성의 말은 없지만, 30년대 이후의 전쟁에 관해서는 대미협조주의의 포기와 고립화라고 하는 점에서 반성을 반복하고 있다. 아베는 기시의 생각을 그대로 이어받아, 아시아식민지지배도 30년대 이후의 침략전쟁도, 아시아·태평양전쟁의 반성도 없다는 점에서 특이하다[26].

분명히 헌법9조의 제정에 미국의 대일정책이 반영되어 있다는 점을 부정할 수는 없지만, 그것이 일본이 저지른 침략전쟁의 결과물이라는 점 역시 분명하다. 따라서 이와 같은 역사인식에 입각해서 본다면 헌법9조를 완전히 개정하여 '보통국가'가 되기 위해서는 이 침략전쟁과 식민지지배에 대한 진정한 사과가 동반되어야 하는 것이 순리일 것이다. 그러나 와타나베가 지적하고 있는 것처럼 침략전쟁과 식민지지배에 대한 반성이 다른 어떤 정치인들보다도 결락되어 있는 아베에게 있어서 헌법9조와 관련된 그와 같은 행동은 기대할 수는 없는 것이다.

한편 수상에 오르기 2년 전인 2004년 산케이신문이 발간하는 가장 우파적인 잡지 중의 하나인『正論』7월호에 실린 대담기사에서 아베는 본인이 워싱턴의 한 연구소에서 행한 강연의 내용을 소개하며, 헌법개정의 이유로서 다음과 같은 세 가지를 들고 있다.

헌법을 개정하는 이유를 나는 항상 세 가지 들고 있는데, 특히 첫 번째 이유는 미국인들에게 설명하고 싶었습니다. 즉 현재의 헌법은 점령하에 겨우 1, 2주간에 GHQ의, 전문가도 아닌 뉴 딜러라고 일컬어지는 사람들이 쓴 것입니다. 한 나라의 기본법에는 높은 정당성이 필요하다는 문제입니다.

두 번째는 제정으로부터 60년 가까이 지나, 제9조를 비롯하여 현실에 맞지 않는 조문이 나오고 있다는 것. 세 번째는 헌법을 바꾼다는 정신이야말로 새로운 시대를 창조해 간다고 하는 것입니다. 조부는 조부세대의 책임을 완수했지만, 우리들도 우리세대의 책임을 완수하지 않으면 안 됩니다. 그와 같은 취지의 이야기를 했습니다[27].

26) 渡辺治,『戰後史のなかの安倍改憲：安倍政權のめざす日本から憲法の生きる日本へ』, pp.204-205.
27) PHP研究所 編,『安倍晋三對論集：日本を語る』, pp.144-145.

첫 번째 이유는 '강제된 헌법'론에서 도출되는 것이며, 두 번째 이유는 헌법9조에 초점을 맞춘 것이며, 세 번째 이유는 기시의 유지를 달성하겠다는 것이라고 볼 수 있을 것이다. 그런데 이와 같이 개헌을 정치인으로서의 사명으로 생각하고 있는 아베는 헌법9조와 관련하여 어떠한 구상을 해 왔는지 이하에서 간단하게 살펴보기로 하겠다. 앞에서 본 바와 같이 아베는 헌법9조를 '사죄 증서'라고 비판해 왔는데, 구체적으로는 헌법9조의 2항에 대하여 강하게 비판해 왔다. 예를 들어 2005년『諸君!』2005년 6월호에 실린 사쿠라이 요시코와의 대담에서 다음과 같이 말하고 있다.

> 자위대의 행동에는 일정한 제약이 걸리는 것이 당연한 것이지만, 계속 그 해석으로 싸우는 것과 같은 것은 좋지 않다. 따라서 헌법에서는 어느 정도 자유도를 부여하고, 정책론의 여지를 남겨놓지 않으면 안 됩니다. 구체적으로는 9조의 제2항에서는 "교전권은, 이것을 인정하지 않는다"라고 되어 있는데, 해석으로 버티는 것은 한계에 왔다고 생각합니다. 그 조문을 포함하여, 역시 2항은 전면적으로 삭제하여 개정해야 합니다. (중략) 그 조문 때문에 지금까지 헌법해석에서 신학론적인 궤변이 국회에서 몇 번이나 행해지고 있는 것입니다. "교전권이 인정되어 있지 않기 때문에, 이쪽에 피해가 발생한 후의 반격밖에 할 수 없다. 분명히 엄청난 피해가 생길 것이라는 상황이 있어도 예방적인 공격을 할 수 없다"는 것이 되어 있습니다. (중략) 애당초 이러한 차원에서 안전보장을 논의하고 있는 국가는 세계 어디에도 없을 것입니다[28].

2항에 대한 이와 같은 생각은 보수정치인들의 일반적인 생각이라고 할 수 있으며, 2012년 자민당헌법개정초안에서도 그와 같은 생각이 반영되어 2항은 삭제되었던 것이다. 그런데 2017년 5월 3일 아베 수상은 이와 같은 본인의 원래 생각과는 전혀 달리 2항을 유지한 헌법9조안을 제안하게 되는데 이 점에 대해서는 다음 절에서 검토하기로 한다. 다만 2013년에 헌법개정절차를 현재보다 쉽게 하기 위해 중의원, 참의원의 3분의 2 이상의 찬성으로 개헌안 발의를 규정한 헌법96조를 우선 개정할 것을 주장하며 행한 다음과 같은 인터뷰를 보면, '5.3제언'을 행한 심리를 이해할 수 있다고 생각된다.

28) 위의 책, pp.83-84.

이 문제에서 중요한 것은, 헌법개정은 국회에서 발의하여, 최종적으로는 국민투표에서 결정된다라는 점입니다. 전후 일본에서는 하나의 당이 중, 참의원 양쪽에서 3분의 2 이상을 점한 것은 한 번도 없습니다. 발의한다, 발의하지 않는다와는 별도로, 사실상 국민투표를 하는 찬스는 전혀 없었던 것입니다. 중, 참의원 어느쪽에서든 3분의 1을 약간 넘는 국회의원이 반대하면, 국민의 다수가 헌법에 대한 의견을 표하고 싶다고 생각해도 할 수 없습니다. 우선 이 상황을 변화시키고자 하는 것입니다.

'2분의 1로 변경할 수 있다'고 한다면, 보통의 법률과 똑같이 되어버린다고 말하는 사람이 있지만, 전혀 틀립니다. 지금 말한 바와 같이 발의하면 그 뒤에 국민투표가 있습니다. 국민투표에 붙이는 제안이라는 것은 그야말로 정치생명을 걸지 않으면 안 됩니다. 일반의 법률을 심의하는 것과는 전혀 다른 것입니다[29].

이 헌법96조 개정 주장은 결국 많은 반대에 부딪혀 무위로 끝나게 되지만, 위의 발언에서 나타나는 것은 개헌을 위해서는 어떠한 무리한 일이라도 불사하겠다는 집념, 그리고 중의원, 참의원에서 개헌세력이 3분의 2을 점하는 앞으로도 무리일 것이라는 생각이다. 그런데 이제 당시에 아베가 무리라고 여겨졌던 일이 2016년 참의원선거에서 이루어진 것이다. 결국 기시의 유지를 달성하겠다는 사명감, 그리고 이 기회를 놓칠 수 없다는 생각 등이 어우러져 '5.3제언'이 행해진 것이라 생각된다.

Ⅲ. 2016년 참의원선거 이후의 개헌논의 : 아베수상의 '5.3제언'을 중심으로

1. 2016년 참의원선거결과의 의미

2016년 1월 4일 연두기자회견에서 아베 수상은 "헌법개정에 관해서는 지금까지와 마찬가지로 참의원선거에서 확실히 주장을 해 갈 것입니다. 그와 동시에 그와 같은 주장을 통하여 국민적 논의를 심화시켜 나가고 싶다고 생각하고 있습니다"라고 말하며 개헌을 강조하고 있다. 그런데 실제로 행해진 참의원선거에 있어서는 헌법개정을 쟁

29) 安倍晋三, "内閣總理大臣安倍晋三緊急インタビュ ：憲法改正,靖國神社參拝　今日は本音で語ります", p.19.

점화하지 않고 아베노믹스의 성과를 강조하며, 그 경제정책을 계속을 호소하는 선거운동을 전개했을 뿐이다. 이와 같은 선거전술에 힘입어 연립여당은 압승을 거두었을 뿐만 아니라, 결과적으로 소위 개헌세력이 참의원에서 사상 처음으로 개헌발의가 가능한 3분의 2의 의석을 차지하게 되었다. 참의원 선거일 다음날이 7월 11일 요미우리신문은 '개헌파 3분의 2를 넘기다'라는 타이틀을 내걸고 다음과 같이 쓰고 있다.

> 참의원선거의 결과, 이번에 선거를 하지 않은 의원을 포함하여[30], 개헌에 전향적인 자민당(추가공인 1명을 포함), 오사카 유신의 회, 일본의 마음을 중시하는 당, 이렇게 3당과 무소속, '가헌'을 내걸고 있는 공명당의 합계 의석수가, 헌법개정발의에 필요한 3분의 2(162)에 달했다. 수상은 TBS의 방송에서 헌법개정에 관하여 "이번 선거가 헌법개정 여부를 물은 것이라고는 생각하지 않는다. 앞으로 여야당 관계없이 헌법심사회에서 진지하게 논의를 하기를 바란다"라고 말했다[31].

오랫동안 개헌을 외쳐왔으며, 앞에서 본 바와 같이(5쪽의 표 참조), 90년대에는 직접 개헌안을 제시하며 개헌운동에 앞장섰던 요미우리신문사의 입장에서도 개헌이 가능한 상황의 출현이 감격스러웠을 것이기에 이와 같은 타이틀을 달았을 것이다. 다만 위의 인용문에 등장하는 아베의 답변에서는 그와 같은 흥분된 모습이 전혀 느껴지지 않는다. 그의 이와 같은 태도는 많은 매스컴에서 개헌세력으로 분류된 연립 파트너인 공명당이 개헌에 대해 적극적이지 않다는 냉정한 판단에 입각한 것이라고 생각된다.

즉 이 선거에 의해 개헌세력이 3분의 2을 확보하여 전후 최초로 개헌발의의 가능성이 생겼다는 것은 분명하지만, 구체적인 내용으로 들어가게 되면 각 정당들이 생각하는 개헌의 내용이 다르기 때문에 개헌은 그렇게 간단한 문제가 아닌 것이다. 특히 개헌의 핵심이 될 수밖에 없는 헌법9조 문제의 경우 자민당과 공명당 사이에는 큰 차이가 있었다. 참의원 선거 이후 이 차이를 메우고 천재일우의 기회를 살려 개헌을 실현시키는 방안에 대하여 아베 수상은 고민을 했을 것인데, 이 고민에 대한 처방전을 제시한 인물이 아베의 브레인으로 알려져 있는 이토 테츠오(伊藤哲夫)였다[32].

30) 일본 참의원의원의 임기는 6년이고, 3년마다 정원의 반에 대하여 선거를 실시한다.

31) 『讀賣新聞』, 2016.7.11.

32) 本秀紀, "憲法をめぐる情勢と安倍改憲の問題点", 『9條改正論でいま考えておくべきこと』(日本評論社, 2018), p.27.

이토는 일본회의계의 잡지『내일에 대한 선택』2016년도 9월호에 "3분의 2 획득 후의 개헌전략"이라는 논문을 싣고 있는데, 이토의 이 논문은 2016년 참의원선거에서 처음으로 개헌 발의를 위한 3분의 2의 벽이 돌파된 것을 전제로, 드디어 현실의 출발점에 선 개헌을 어떻게 실현할 것인가라는 전략을 제기한 논문이었다[33]. 이토는 그 전략의 핵심으로 공명당의 가헌론을 채용할 것을 제안하고 있는데, 이토의 주장을 정리하면 다음과 같다[34].

우선 그는 호헌파가 개헌반대의 이유로 내걸고 있는, 개헌은 '평화, 인권, 민주주의라고 하는 보편적 가치의 부정'이라는 논의가 아직 국민 속에 침투해 있다는 것을 전제로, 오히려 이 상황을 받아들여, 그와 같은 가치들이 보다 확실하게 확립되기 위해서는 헌법의 부족한 부분을 보완하는 가헌론에 입각한 개헌을 주장해야 한다고 말하고 있다. 이 가헌론의 중심이 헌법9조에 3항을 추가하여, "단 전항의 규정은 확립된 국제법에 의거한 자위를 위한 무력의 보유를 부정하는 것은 아니다"라는 규정을 도입하는 것이었다. 이토는 이 가헌론이 어디까지나 현재의 여론의 현실을 감안한 고육지책이라고 하면서도, 이것이야말로 호헌파를 교란시키고 통일전선을 형성할 수 없게 만드는 적극적인 전략이라고 말하고 있다. 또한 이 가헌론을 취함으로써 공명당과의 협의도 추진하기가 쉬워질뿐만 아니라, 경우에 따라서는 호헌파 중에서 현실파를 유인해 낼 수 있는 계기가 될 가능성도 있다는 것이다.

발표 당시 그다지 주목받지 못했던 이 글은 후술하는 바와 같이 아베 수상의 '5.3제언'이 발표되자 '5.3제언'의 아이디어를 제공한 것으로 재인식되게 된다.

2. 2016년 12월 중의원 헌법심사회에서의 헌법9조에 대한 논의

2007년 국민투표법의 성립에 따라 중의원과 참의원에 헌법심사회가 설치되었다. 이 헌법심사회의 헌법일반에 대하여 '광범하고 종합적으로 조사'를 행하는 기관이지만, 사상 처음으로 '헌법개정원안, 헌법개정 발의'를 심의할 수 있도록 규정되어 있다. 즉 이 헌법심사회의 설치에 의해 개헌절차는 완비되었다고 할 수 있다[35]. 이 헌법심사

33) 渡辺治,『戦後史のなかの安倍改憲：安倍政権のめざす日本から憲法の生きる日本へ』, pp.204-205.

34) 위의 책, p.205.

35) 일본의 헌법개정절차를 간단히 설명하면 다음과 같다. 즉 중의원의원 100명 이상, 참의원의원 50명 이상의 찬성으로 헌법개정원안이 제안되면, 중의원, 참의원에 각각 설치된 헌법심사회에서 이 헌법개정원안을 심의하게 되며, 과반수의 찬성으로 가결 후, 국회본회의에 회부한다. 이 헌법개정원안이

회는 일본의 정당들이 개헌을 논의하는 공식적인 장이라고 할 수 있으므로, 이 절에서는 2016년 참의원선거 이후 헌법심사회에서 헌법9조에 대하여 어떤 논의가 벌어졌는지 살펴 보려고 한다.

헌법심사회의 회의록은 중의원과 참의원의 홈페이지에 게재되어 있는데, 2016년 참의원선거 이후 행해진 헌법심사회의 논의 중에 헌법9조 문제가 다루어진 것은 중의원에서는 2016년 11월 17일과 24일이며, 참의원에서는 2016년 11월 16일, 2017년 12월 6일 그리고 2018년 2월 21일이다. 후술하는 바와 같이 2017년 5월 3일의 아베수상의 제언 이후에는 헌법9조 논의의 초점이 이 '5.3제언'으로 옮겨가게 되므로, 여기서는 2016년 중의원 헌법심사회(11월 17일, 24일)에서의 논의를 중심으로 살펴보겠다.

우선 11월 17일의 심의에서는 헌법9조를 핵심으로 하는 일본국헌법에 대한 '강제된 헌법'론이 논의의 초점이 되었다. 여기서 주목해야 할 것은 공명당의 태도이다. 공명당 대표로 발언에 나선 기타가와 가즈오(北側一雄)는 이 '강제된 헌법'론에 대하여 다섯 가지 이유를 들어 반박하고 있다[36].

첫째, 추밀원, 중의원, 귀족원이라고 하는 세 단계의 심의를 거쳐 많은 수정이 이루어져, 각각 압도적인 다수로 신헌법개정안이 가결, 성립되었다는 점이다.

둘째, 신헌법제정 당시의 수상인 요시다 시게루가 '강제된 헌법'이라는 논의에 대해 그의 저서『회상 10년』에서 반박하고 있는 점을 들고 있다. 즉 GHQ는 그렇게 강압적이지 않았고, 헌법제정과정에서 일본측 전문가, 국회의원들의 의견이 많이 반영되었다는 것이다.

셋째, 극동위원회는 신헌법이 정말로 일본국민이 자유롭게 표명된 의사에 의해 만들어진 것이라는 점을 확인하기 위해, 일본국민에게 재검토의 기회를 부여해야 한다는 것을 결정하여, 총사령부도 헌법 시행 1, 2년 이내의 헌법개정 검토를 제안했지만, 일본정부가 개정의 필요성이 없다는 태도를 취했다는 것이다.

넷째, 헌법공포로부터 시행까지의 사이에, 신헌법에 의거하여, 전후민주주의의 기초가 된 많은 법률이 제정되어, 헌법의 시행과 동시에 시행되었다. '강제된 헌법'하에서 상세한 기본법제가 정비될 수 있을 것인가라는 점이다.

다섯째, 무엇보다 일본국헌법은 70년동안 시행되어, 국민에게 넓게 침투하여 지지되

중의원, 참의원의 국회본회의에서 각각 3분의 2 이상의 찬성을 얻으면, 이 안을 국민에게 발의한다. 발의 후 60일 이후 180일 이내에 국민투표가 행해져서, 유효투표수의 과반수가 개정안에 찬성하면 개헌이 실현되는 것이다.

36)『衆議院憲法調査會會議錄』, 2016. 11. 17, pp.2-3.

어 왔다. '강제된 헌법'이라는 주장 자체가 지금은 의미가 없다고 말하지 않을 수 없다.

앞에서 본 바와 같이 아베 수상은 오랫동안 이 '강제된 헌법'론을 지지해 왔으므로, 기타가와의 이와 같은 주장은 결국 아베의 지론에 대한 반대를 명확하게 한 것이라고 할 수 있다. 그리고 이어서 기타가와는 공명당의 기본입장인 가헌론에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

> 일본국헌법은, 우리나라의 민주주의의 진전, 평화와 안정, 경제발전에 크게 기여하여, 국제사회로부터의 신뢰도 확대되어 왔다. 특히 국민주권, 기본적 인권의 존중, 항구적 평화주의라는 세 원리는, 과거에 수많은 시련에도 견디어 내며 확립되어 온 인류보편의 이념이며, 앞으로도 견지되지 않으면 안된다. 우리는 일본국헌법을 훌륭한 헌법이라고 평가하고 있다. 그러나 헌법제정으로부터 70년이 경과하여, 시대도 크게 변화하였으며, 제정당시에는 상정할 수 없었던 과제도 나타나고 있다. 현행의 규정 그대로 여러 문제가 있다고 한다면 헌법의 기본원리는 어디까지나 유지하면서, 조항을 부가하는 방법, 소위 '가헌(加憲)'방식으로 헌법개정논의를 추진하는 수밖에 없다고 생각한다.

그런데 이와 같은 가헌론 역시 헌법9조 문제에 한정해서 본다면, 자민당의 개헌론과는 양립하기 어려웠다. 앞에서 본 바와 같이 2012년에 결정된 자민당의 '일본국헌법개정초안'에 있어서 헌법9조의 개정안은 9조 2항이 삭제되고 '국방군'이라는 명칭으로 정식 군대가 규정되는 등, 공명당의 가헌론과는 거리가 먼 것이었기 때문이다. 11월 24일의 헌법심사회에서 자민당 의원들은 헌법9조 개정안에 대한 발언들을 하고 있는데, 이 경우 이들이 염두에 두고 있는 헌법9조 개정안은 2012년도의 자민당안이었다. 예를 들어 나카타니 겐(中谷元)은 "자민당초안은 우리나라의 사회와 헌법을 둘러싼 환경이 변화하여, 실제로 현실과 차이가 발생했기 때문에 개정을 제안한 것이며, 헌법의 3대원칙은 견지한다고 명언하고 있다"[37]고 말하고 있는데, 이 말로부터 알 수 있는 것은 나카타니가 2012년도에 만들어진 자민당안을 당의 공식적인 개헌안으로 인식하고 있다는 것이다. 그는 "헌법의 3대 원칙은 견지한다고 명언하고 있다"고 말하고 있지만, 이 3대 원칙 중의 하나가 '평화주의'이며, 자민당이 생각하는 평화주의는 9조1항을 유지하고 2항을 삭제하는 것이라는 점에서, 2항을 유지하는 공명당의 가헌

37) 『衆議院憲法調査會會議錄』, 2016. 11. 24, p.4.

론과는 양립할 수 없는 것이다. 또한 자민당의 히라사와 가쓰에이(平澤勝榮)는 이 점에 대하여 "9조에 관해서는 1항의 평화주의를 변경시킬 의도는 전혀 없다"고 직접적으로 말하고 있다. 이처럼 자민당의원에게 있어서 9조의 '평화주의'는 2항에 있는 것이 아니라, 1항에 있는 것이다. 그런데 앞에서 본 바와 같이 1항은 UN의 회원국 모두가 동의하는 원칙이며, 특별히 '평화주의'라고 이름을 붙일 것까지 없는 것이다. 일본국헌법의 '평화주의'는 2항에서 유래하는 것이며, 따라서 공명당도 2항을 유지하는 가헌론을 주장하고 있는 것이다.

이상에서 본 바와 같이 자민당이 2012년의 개헌안을 고집한다면, 공명당과의 접점은 찾기가 어려웠으며, 아베 수상의 입장에서 본다면 전후 최초로 찾아온 개헌의 기회를 놓치게 되는 결과를 초래할 수 있었다. 이에 아베 수상은 그 누구도 예상하지 못한 도박에 나서게 되는데, 그것이 앞에서 본 이토의 생각을 받아들인 '5.3제언'이었다[38]. 이 '5.3'제언과 이를 둘러싼 논의에 대하여는 다음 장에서 살펴보기로 하겠다.

3. '5.3 제언'과 이에 대한 비판들

가. 아베 수상의 '5.3제언'

2017년 5월 3일 일본의 헌법기념일에 아베 수상은 개헌파의 집회인 '제19회 공개헌법 포럼'에 비디오메시지를 보냈다. 그런데 이 메시지 속에서 헌법9조와 관련하여 다음과 같은 제언을 하고 있는 것이다.

> 헌법은, 국가의 미래, 이상의 모습을 이야기 하는 것입니다. 우리 국회의원은 이 국가의 미래상에 관하여, 헌법개정의 발의안을 국민에게 제시하기 위한 '구체적인 논의'를 시작하지 않으면 안 됩니다. 그 시기가 왔다고 생각합니다. 우리 당, 자유민주당은 미래에 국민에게 책임을 지는 정당으로서, 헌법심사회에 있어서의 '구체적인 논의'를 이끌고, 그 역사적 사명을 다하고 싶다고 생각합니다.
>
> 예를 들어 헌법9조입니다. 오늘날 재해구조를 포함하여 목숨을 걸고, 24시간 365일, 영

38) 다만 이 부분에는 이론(異論)이 있다. 와타나베는 공명당의 대표를 지낸 오타 아키히로(太田昭宏)가 최초로 이 헌법9조 가헌론을 아베에게 인식시켰다고 추측하고 있다. 渡辺治,『戦後史のなかの安倍改憲：安倍政権のめざす日本から憲法の生きる日本へ』, p.200.

토, 영해, 영공, 일본인의 생명을 끝까지 지키는, 그 임무를 다 하고 있는 자위대의 모습에 대하여, 국민의 신뢰는 9할을 넘고 있습니다. 그러나 많은 헌법학자나 정당 중에는 자위대를 위헌이라고 하는 논의가 지금도 여전히 존재합니다. "자위대는 위헌일지도 모르지만, 무슨 일이 있으면, 목숨을 걸고 지켜 줘"라고 하는 것은 너무나도 무책임합니다.

나는 적어도 우리들 세대 기간 중에, 자위대의 존재를 헌법상 분명히 위치시켜, "자위대가 위헌일지도 모른다"등의 논의가 생길 여지를 없애야 한다고 생각합니다. 물론 9조의 평화주의의 이념에 관해서는, 미래를 향하여, 분명하게 견지해 나가지 않으면 안 됩니다. 이에 "9조1항과 2항을 남기면서, 자위대를 명기한다"라고 하는 생각, 이것은 국민적으로 논의할 가치가 있을 것이라고 생각합니다[39].

아베 수상의 이 주장은 그 때까지 본인이 주장해왔던 헌법9조의 개정내용과도 큰 차이가 있으며, 2012년 발표된 자민당의 개정안과도 전혀 동떨어진 내용이었다. 앞에서 본 바와 같이 헌법상 자위대에 대한 논란을 불식시키기 위해서는 전력과 교전권을 금지한 헌법9조 2항을 폐지하는 것이 당연하다는 것이 아베를 비롯한 보수정치인들이 주장해 온 헌법 9조 개정론의 핵심내용이었기 때문이다.

아베는 6월 24일『正論』이 주최한 강연에서 다음과 같이 말하여 이 새로운 제언에 대한 설명을 보다 구체적으로 하고 있다.

현재의 9조 1항, 2항은 그대로 남기면서, 자위대의 의의와 역할을 헌법에 적어 넣는, 그와 같은 개정안을 검토하겠습니다. (중략) 자민당은 창당 이래로 헌법개정을 당의 기본방침으로 내걸어 온 정당입니다. 중, 참의원에서 3분의 2를 형성하여, 발의를 할 수 있도록 제1당으로서 책임을 다해 갈 결의입니다. 목표는 2020년입니다. 반세기만에 일본에서 올림픽, 패럴림픽이 개최됩니다. 이 2020년을 나는 이전부터 미래를 향하여 일본이 새롭게 다시 태어날 큰 전환점을 만드는 해로 만들어야 한다고 말씀드려 왔습니다. 1964년을 향하여 메이신(名神)고속도로, 수도고속도로, 신칸센 개통 등, 일본은 크게 다시 태어났습니다. (중략) 2020년도 또한 새로운 일본이 훌륭하게 움직이기 시작하는 해, 즉 새로운 헌법이 시행되는 해로 만들고 싶다고 생각합니다 당의 헌법개정추진본부에서 중의원, 참의원의 헌법심사회에 제출할 자민당의 개정안 검토를 서두르겠습니다. 지난 번 야스오카 오키

39)『日本経済新聞』, 2017.5.3.

> 하루(保岡興治) 본부장이 "늦어도 연내를 목표로 제안을 만들겠다"고 말한 것을 환영합니다. (중략) 시행70년이라는 의미가 있는 올해 안에 우리 당의 선두에 서서 역사적인 한발을 내디딜 결의입니다[40].

이처럼 그는 2020년 도쿄 올림픽이 개최되는 해에 새로운 헌법이 시행되도록 하고 싶다고 분명히 말하고 있다. 이 스케줄을 맞추기 위해서는 2019년 중에는 개헌안이 국회를 통과하여 개헌발의가 이루어지고, 국민투표가 이루어져야 한다. 일본 전후 역사상 이렇게 구체적으로 개헌 스케줄이 발표된 적은 한 번도 없다. 아베 수상의 이와 같은 발언에 의해, 많은 일본인들은 오랫동안 비현실적으로 여겨졌던 개헌이 이제 현실로 다가왔다는 것을 실감하게 된 것이다. 후술하는 바와 같이 아베 수상은 모리토모학원문제, 가케학원문제 등에 의한 정권의 위기를 돌파하기 위하여 그해 9월 말에 중의원을 해산하게 되지만, 10월의 총선거를 앞두고 "교과서에도 자위대위헌이라는 기술이 있어, 자위대원의 아이들도 이와 같은 교과서로 배우고 있다. '아버지는 헌법위반이에요?'라는 질문을 받은 자위관은 정말 슬픈 기분을 느꼈을 것이다. 그 상황을 변화시킬 책임이 있다"[41]고 유세연설을 했던 것이다. 미즈시마 아사호(水島朝穂)는 이와 같은 아베의 행동에 대해, 2014년 집단적 자위권 행사를 추진할 때도 아베가 미국의 수송선에 타고 있는 어린 아이를 안고 있는 어머니의 그림을 사용하며 설명했던 것을 예로 들며, 마찬 가지 방식으로 헌법연구자를 공격하며, 자위관의 아이들을 등장시켜, 법개정이라고 하는 고도로 논리적 사고가 요구되는 사안에, 또 다시 정서적인 언동을 의식적으로 사용하고 있다고 비판하고 있다.

다만 분명히 이 '5.3제언'은 기존의 자민당의 헌법9조에 대한 주장과는 달리 보다 많은 여론의 지지를 받을 가능성이 있었으며, 아베가 개헌 스케줄까지 공개석상에서 말했기 때문에, 현재에 이르기까지 이 '5.3제언'을 둘러싸고 다양한 논의가 벌어지게 된다.

40) 安倍晋三, "自衛隊が'違憲'でいいのか", 『正論』, 2017년 9월호, pp.228-229.
41) 水島朝穂, "安倍九條加憲に對案は必要ない：憲法改正の作法", 『世界』, 2018년 1월호, p.64.

나. '5.3제언'에 대한 학계의 비판

(1) '5.3제언'자체에 대한 비판

'5.3제언'에 대하여 학계에서는 많은 비판이 행해져 왔다. 후술하는 바와 같이 자민당의 구체적인 헌법안이 나오면서 이 비판은 보다 구체성을 띠게 되지만, 그 헌법안이 나오기 이전부터 제기된 비판의 핵심은 헌법9조에 자위대를 명기하는 것이 아베 수상이 말하고 있는 것처럼, 자위대에 대한 위헌논란을 종식시키는 단순한 문제가 아니라는 것이다. 즉 자위대를 헌법에 명기한다는 것은 자위대가 무엇을 하는 조직인지라는 임무를 명기한다는 것인데, 그것이 매우 어려운 문제라는 것이다. 기무라 소타(木村草太)는 자위대의 임무에 대한 명기로서 생각될 수 있는 것은 다음 세 가지라고 말하며 자위대 명기의 어려움에 대하여 설명하고 있다[42].

첫째, 개별적 자위권 한정형이다. 즉 "일본이 외국으로부터 무력공격을 받은 경우에 필요최소한도의 무력행사와 그것을 위한 조직의 설치를 인정한다"는 취지를 기술하는 방법이다. 2015년 이전이었다면 이것으로 문제없이 자위대의 명기가 가능했지만, 이제 신안보법제의 성립에 의해 집단적 자위권을 행사할 수 있게 되었으므로 이렇게 명기한 헌법안이 성립되면, 집단적 자위권 행사의 위헌성이 분명해지게 된다.

둘째, 집단적 자위권 행사 명기형이다. "2015년 안보법제에서 규정된 집단적 자위권의 제한적 행사를 위한 무력행사도 인정한다"라고 기술하는 것이다. 그런데 문제는 자위대를 헌법에 명기하는 것에 찬성하는 사람이라고 할지라도, 그 사람이 집단적 자위권의 행사용인을 헌법에 명기하는 것에 찬성할 것이라는 보장이 없다는 점이다. 만일 이렇게 기술한 개헌안이 국민투표에서 부결되면, 역시 신안보법제에 대한 위헌논란이 재발할 가능성이 있다.

셋째, 국방군 창설형이다. 국제법상 허용되는 무력행사는 모두 해금(解禁)하는 개헌안이다. 그러나 이것은 여론의 지지도 받을 수 없을 뿐 아니라 개헌발의의 단계에서 자민당 이외의 찬성을 얻을 수 없으므로, 실제로는 비현실적인 안이라고 할 수 있다.

결국 기무라는 자위대의 임무의 범위를 명기하지 않고, 오직 자위대의 설치해도 좋다는 취지의 규정을 담은 개헌안을 발의하여, 그것이 성립되면 역으로 2015년의 신안보법제에서 규정된 집단적 자위권 행사가 가능한 자위대가 국민투표로 인정되었다고

42) 木村草太,『自衛隊と憲法：これからの改憲論議のために』(晶文社, 2018), pp.137-140.

선언하는 시나리오를 자민당이 구상하고 있는 것이 아닐까 추측하고 있다[43].

한편 하세베 야스오(長谷部恭男) 역시 유사한 관점에서 문제를 제기하고 있다[44]. 즉 그는 자위대가 원래 개별적 자위권만을 행사하는 명확하게 임무의 한계가 있는 조직이었는데, 무리하게 해석변경에 의해 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 한 신안보법제의 성립에 의해 그 임무의 한계가 불명확하게 되었다고 본다. 따라서 자위대가 어떠한 사태에서 무력을 행사하는가라는 이 가장 중요한 점이 불명확한채로 헌법에 자위대의 존재를 적어 넣겠습니다라고 하여도, 유권자는 무슨 말인지 잘 모르는채로 국민투표에 임하게 되는 상황이 될 것이라는 것이다. 또한 실제로 헌법9조를 변경해도 9조에 대한 정부해석은 변화가 없다고 자민당은 말하고 있는데, 이미 역대정부가 절대로 변경하지 않는다고 해온 집단적 자위권 행사 금지의 원칙을 변경한 아베정부의 말을 어떻게 믿겠는가라고 주장한다. 즉 조문이 변경된 시점에서 집단적 자위권의 전면적인 행사가 가능하게 되었습니다라고 정부가 말하지 않을 것이라는 보증이 없다는 것이다. 이어서 하세베는 다음과 같이 말하고 있다.

> 예를 들어 1항, 2항의 규정에도 불구하고, "우리나라의 독립과 안전을 확보하기 위하여, 국가를 방위하는 조직으로서 자위대를 둔다"라는 조문을 만들었다고 합시다. 이 조문의 문제는, 여기서 말하는 '자위대'가 구체적으로 어떠한 권한을 가진, 어떠한 조직인가가, 조문을 읽은 것만으로는 전혀 알 수 없다는 것입니다. 잘못하면 조직이나 권한은 모두 국회에서 만드는 법률로 전부 넘겨질 수도 있습니다. 게다가 '우리나라를 방위하기 위한' 조직이라고 한다면, 소위 집단적 자위권, 즉 일본 이외의 타국이 공격을 받았을 때에 일본이 무력을 행사할 권한도 전면적으로 인정될 위험도 있습니다. 이것은 1항, 2항을 그대로 두든지, 삭제하든지, 관계없는 이야기입니다. 즉 상호간에 모순되고 충돌되는 복수의 조항이 헌법전중에 있다고 한다면, 뒤에 생긴 조항의 효력이 우월하다는 일반원칙이 있기 때문입니다[45].

이처럼 단순히 자위대에 대한 위헌논란을 없애기 위해서 자위대를 헌법에 명기한다는 5.3제언이 실은 자위대로 하여금 전면적으로 집단적 자위권 행사를 가능하도록 하기위한 것이라는 의심이 든다는 이 비판은, 결과적으로 '5.3제언'에 입각한 자민당

43) 위의 책, pp.140-141.
44) 長谷部恭男, 『憲法の良識』 (朝日新聞出版, 2018), pp.110-111.
45) 위의 책, p.112.

의 헌법9조 개헌안의 발표내용을 예측한 것이 되었다.

(2) '5.3제언'에 입각한 자민당 개헌안에 대한 비판

아베 수상의 '5.3 제언에'에 입각한 자민당의 구체적인 개헌안이 제시된 것은 2018년 3월 22일의 일이었다. 즉 2월 7일 자민당 헌법개정추진본부는 헌법9조의 개정문제에 대하여 논의를 했으며, 이 논의에 입각해서 자민당내에서 조문안을 모집한 결과 110명이 넘는 당 소속 국회의원들이 문안을 제출했다[46]. 결국 이 많은 조문안 중에서 유력 후보를 선별하는 것은 호소타 히로유키(細田博之) 개헌추진본부장에게 일임하는 것으로 되었으며, 3월 22일 호소타는 유력한 안으로서 '5.3 제언'에 입각한 안을 제시하게 되는데, 그것은 다음과 같은 문안이었다[47].

9조의 1항과 2항은 현행헌법과 동일

9조의 2

1항 앞의 조의 규정은, 우리나라의 평화와 독립을 지키고, 국가 및 국민의 안 전을 지키기 위해 필요한 자위의 조치를 취하는 것을 막지 않으며, 그것을 위한 무력조직으로서 법률이 정하는 바에 의해 내각의 수장인 내각총리대신을 최고의 지휘감독자로 하는 자위대를 보유한다.

2항 자위대의 행동은, 법률이 정하는 바에 의해, 국회의 승인, 그 외의 통제에 따른다.

(밑줄은 필자)

이 자민당안에 대한 가장 문제가 되는 것은 '필요한 자위의 조치'라는 용어이다. 이하에서 이 용어에 대한 비판을 중심으로 세 명의 학자의 의견을 살펴 보겠다.

우선 모토 히데노리(本秀紀)는 2017년 7월의 시점에서 이 9조의 2 제1항으로서 유력했다고 알려진 문안의 내용이 "앞의 조의 규정은, 우리나라를 방위하기 위한 필요최소한도의 무력조직으로서의 자위대를 설치하는 것을 막는 것으로 해석해서는 안 된다"였다고 하면서, 실제로 발표된 조항에는 '필요최소한도'라는 문구가 빠졌다는 점을 지적하고 있다. 이 조문안이 성립된다면, 자위대는 비록 9조 2항과의 긴장관계는 남아 있지만, 명문에 의한 '최소한도'의 제약에서 벗어나게 되므로, 지금까지 이상의 활동(

46) 本秀紀, "憲法をめぐる情勢と安倍改憲の問題点", 『9條改正論でいま考えておくべきこと』, p.23.
47) 위의 글, p.13.

예를 들어 '적기지 선제공격'등)을 할 수 있는 가능성이 있다는 것이다[48].

한편 다카미 가쓰토시(高見勝利)는 자위대에 대한 정부해석이었던 '필요최소한도의 무력조직'이라는 표현에 대신해서, '필요한 자위를 위한 조치를 취할 것'과 '그것을 위한 무력조직'이라 적시되어 있어, '최소한도'라는 용어가 사라지고, 게다가 "앞의 조의 규정은(제9조 2의 조치를) 막지 않는다"라고까지 기술되어 있다는 점을 지적하고 있다. 그 의미는 제9조 2항의 전력을 보유하지 않는다는 규정과 '필요최소한도의 무력'이라는 정부해석에 구속되지 않고, 자위를 위한 필요한 조치를 취할 수 있는 무력조직으로서, 새롭게 자위대를 보유하게 된다는 것이다. 이 자위대의 무력이 제9조 2항과 모순되거나 충돌되는 경우에는 '제9조의 2'의 조치 쪽이 우선된다는 것이며, 결국 필요하다면 어떠한 '무력조직'을 보유하는 것도 가능하게 되어, 제9조 2항은 사문화된다고 본다[49].

마지막으로 사카타 마사히로(阪田雅裕)는 입헌민주당 중의원의원 야마오 시오리와(山尾志櫻里)와의 대담에서 아무런 단서도 붙어 있지 않은 '필요한 자위의 조치'가 삽입됨으로써 자위대는 집단적 자위권의 행사에 있어서 아무런 제약도 받지 않는 보통의 군대가 되었다고 말하고 있다. 직접 그의 말을 인용해 보면 다음과 같다.

> 자민당개헌안에서는 자위대는 자위의 조치를 위한 무력조직이 되어 있습니다. 어디에 침략목적으로 군대를 가지고 있는 나라가 있느냐는 것입니다. 오늘날에는 국제법상 침략전쟁은 허용되지 않으니까, 어떠한 나라의 군대도 모두 자위를 위한 것입니다. 그리고 문자 그대로 집단적 자위권은 자위를 위한 것이므로, UN헌장, 즉 국제법에서 행사하는 것이 인정되어 있습니다. 자민당안이 말하는 '필요한 자위의 조치'를 취하기 위한 무력조직인 자위대가, 집단적 자위권의 행사에 관하여 제약을 받는다고 읽는 것은, 지금 야마오씨가 말씀하신 것처럼 어렵지 않겠습니까? 완전한 집단적 자위권이 허용될 것입니다[50].

다만 아베 수상은 이와 같은 주장에 대하여 9조 2항이 있는 이상 그것이 한도이며, 집단적 자위권의 행사를 다른 국가와 동일하게 할 수는 없다고 말하고 있는데[51], 이 점

48) 위의 글, pp.31-32.
49) 高見勝利, "憲法9條改正論：從來の議論,踏まえられたか",『朝日新聞』, 2018.4.28.
50) 山尾志櫻里,『立憲的改憲：憲法をリベラルに考える７つの對論』(筑摩書房, 2018), pp.36-37.
51) 高村正彦, "自衛隊合憲　違憲の神學論爭にピリオドを打つ",『中央公論』, 2018년 5월호, p.49.

에 대해서도 사카타는 "같은 헌법 속에 2항과 모순되는 3항이나 9조의 2가 있어도, 항상 2항이 우선한다는 것이니까, 법이론으로써는 이상한 것입니다. 어떠한 규정을 부가해도 현재의 9조의 해석이 변화하지 않는다는 주장은, 정치론일수는 있지만, 법률론으로서는 성립되지 않는다고 생각합니다"[52]라고 단언한다. 결국 헌법9조 2항은 완전히 무력화 된다는 것이다. 야마오는 이 점에 대하여 "2항과 전력과의 관계에서, 만일 자민당의 제안이 현실적으로 그대로 통과되어, 발의되어, 국민투표에서 가결되어 버렸을 경우에, 2항에서 말하는 전력 불보유의 규범성이라는 것은 어떻게 됩니까"라고 구체적으로 질문을 하고 있는데, 이에 대해 사카타는 다음과 같이 말하고 있다[53].

> 침략하는 전쟁을 위한 군비는 하지 않는다는 의미밖에 없게 됩니다. 9조 1항은 원래 부전조약이나 UN헌장과 동일하게 '정의의 전쟁'까지 금지하고 있지는 않은데, 2항은 그것을 한 번 더 강조하는 규정이라고 읽을 수 밖에 없게 됩니다. 소위 아시다수정설[54]인 것입니다. 헌법은 98조 2항에서 국제법을 준수하는 것을 요구하고 있으니까, 9조를 기다릴 것도 없이 국제법에 위반되는 전쟁은 허용되지 않습니다. 따라서 이 아시다수정설에 따르면 애초에 9조 전체가 이 점을 확인하는 것에 불과하게 되고, 특별한 규범성을 가지지 않게 됩니다. (중략) 그러니까 일본국헌법의 기본원리의 하나로서 평화주의를 언급하는 것은 그만 두세요 라는 것이 됩니다. 이것을 평화주의라고 한다면, 이탈리아도 스페인도, 세계의 모든 헌법이 모두 평화주의가 되어 버립니다.

이들 학자들의 주장에서 알 수 있듯이, '5.3제언'에 입각한 자민당의 헌법9조 개정

52) 山尾志櫻里, 『立憲的改憲：憲法をリベラルに考える 7 つの對論』, p.43,

53) 위의 책, p.46.

54) 헌법9조 2항에는 정부원안에는 없던 '전항의 목적을 달성하기 위하여'라는 문구가 삽입되어 있는데, 1946년 신헌법이 제정되던 당시 헌법개정소위원회 위원장을 맡았던 아시다 히토시(芦田均)가 1951년 1월 마이니치신문에 기고한 글을 통하여, '전항의 목적'은 국제분쟁해결의 수단으로서의 전쟁을 하지 않는 것이므로, 2항에서 포기된 전력이라는 것은 어디까지나 국제분쟁해결 수단으로서의 전쟁을 위한 것이지, 자위를 위한 전력을 포기하는 것을 의미하지 않는다고 주장하면서, 헌법제정 당시에는 주목받지 못했던 이 '전항의 목적을 달성하기 위하여'라는 문구가 삽입된 수정을 '아시다수정'이라고 한다. 그는 헌법개정소위원회에서 그와 같은 의도를 가지고 이 문구를 삽입했지만, GHQ를 의식해서 그당시에는 의도를 말하지 않았다고 주장했다. 그러나 실제로 헌법개정소위원회 당시의 회의록을 검토해 보면, 아시다가 후일 주장하는 것과 같은 의도는 전혀 보이지 않으므로, 그의 이 주장은 사실이 아니다. 다만 '전항의 목적을 달성하기 위하여'라는 문구를 그와 같이 해석하는 것에 의해 일본은 다른 모든 국가와 마찬가지의 군사력을 구축할 수 있으므로, 일부 보수세력의 지지를 받아온 헌법9조에 관한 하나의 해석이라고 할 수 있다. 아시다수정설에 관한 보다 자세한 논의는 김준섭,"헌법조사회와 '아시다 수정',『東西硏究』제13월 제1호, 연세대학교, 동서문제연구원, 2001, pp.51-72 참조.

안이 성립될 경우, 이것은 아베가 강조하고 있는 것과 같이 자위대에 대한 위헌논란을 종식시키는 정도의 의미만을 가지고 있는 것이 아니라, 자위대가 완전한 집단적 자위권을 행사할 수 있는 보통의 군대로 탈바꿈한다는 것을 의미하는 것이다. 물론 아베는 반복해서 그와 같은 일은 벌어지지 않는다고 말하고 있지만, 사카타의 말과 같이 그것은 어디까지나 '정치론'에 불과한 것이고, 실제로 이 문안대로 개헌이 이루어지면, 일본정부는 '법률론'만을 주장하게 될 것이며, 그 '법률론'에 입각하면 자위대는 더 이상 현재의 자위대가 아니라, 집단적 자위권을 전면적으로 행사할 수 있는 군대가 되는 것이다.

다. '5.3제언'을 둘러싼 참의원 헌법심사회에서의 논의

'5.3제언' 이후 모리토모학원문제, 가케학원문제를 둘러싼 여야의 대립의 격화, 그리고 9월의 중의원해산 등으로 인해, 중의원의 헌법심사회에서의 실질적인 논의는 벌어지지 않았다. 따라서 '5.3제언'이 헌법심사회에서 어떻게 논의되었는지를 알기 위해서는 참의원의 헌법심사회의 논의를 보는 수밖에 없다. 이하에서 2017년 12월 6일과 2018년 2월 21일에 개최된 참의원 헌법심사회의 속기록에 나오는 발언내용을 중심으로 주요 정당들이 '5.3제언'에 대해 어떠한 입장을 취하고 있는지 살펴보기로 하겠다[55].

우선 자민당 의원들의 발언을 중심으로 '5.3제언'에 대한 옹호론을 살펴보겠다. 우선 야마타니 리에코(山谷りえ子)는 "자위대의 존재를 국민의 9할이 신뢰하고, 좋은 인상을 가지고 있는데 반해, 헌법학자의 6, 7할이 위헌이라고 하며, 자위대의 정당성이 훼손되고 있습니다. 교과서에는 위헌이라는 지적도 적혀있거나, 교실에서 위헌론을 선생님이 말하기도 해서, 자위대원의 아이가 이지메를 당하는 현실도 있습니다"[56]라고 말하고 있는데, 이것은 거의 아베의 평소의 주장을 그대로 옮겨 놓은 것과 같다. 그리고 이어서 야마타니는 다음과 같이 구체적인 개정안을 제시하고 있다.

> 예를 들어 조문으로서, 9조2항의 뒤에, 우리나라의 평화와 독립, 국민의 생명과 재산을

55) 단 '5.3제언'에 기초하여 헌법9조에 대한 구체적인 자민당안이 제시된 것은 2018년 3월의 일이므로 이 참의원 헌법심사회의 두 번의 회의에서는 '5.3제언' 그 자체에 대한 논의만이 벌어졌을 뿐, 앞에서 본 바와 같이 학자들의 비판의 대상이 되었던 자민당안에 대한 논의가 행해질 여지는 없었다.

56) 『第196回國會 參議院憲法審査會會議錄第一号』, (2018.2.21.), p.6.

지키며, 국제평화에 기여하기 위한 자위대를 설치한다고 기술하여, 자위대의 목적, 성격을 명확하게 제시하는 것이 좋지 않겠는가라고 생각합니다. 현실을 보고, 국민이 이해를 얻도록 하는 것이 중요하므로, 9조의 1항, 2항을 남기고, 자위대를 명기하는 가헌(加憲)입니다[57].

실제로 현재 논의되고 있는 자민당안은 이 야마타니의 개정안보다 더 명확하게 집단적 자위권의 행사가 가능한 안이 되어 있는 것이지만, 이 야마타니의 발언은 결국 5.3제언에 대한 전면적인 찬성의견이라고 할 수 있을 것이다.

한편 야마타니 보다 더욱 아베의 본심에 입각한 발언을 하고 있는 자민당 의원도 있다. 마쓰가와 루이(松川るい)의 다음과 같은 발언은 아베가 수상이라는 지위에 있기 때문에 하지 못하는 부분까지를 대변한 것이라 생각되므로 그대로 인용해 본다.

나는 본래 2항을 삭제해야 한다고 생각하고 있습니다. 그러나 구체적인 헌법논의를 추진하여, 이 헌법조사회에서 구체적인 안을 정리하여 성립시키겠다는 관점에서, 2항을 유지한 채로 3항에 자위권을 명기하며, 또한 자위권과 함께 자위대를 명기하는 것도 있을 수 있다고 생각합니다. 전세계에 193개국이 있습니다만, 군대를 가지고 있지 않은 국가는 산마리노와 바티칸 정도, 그런 나라 외에는 없습니다. 그리고 또한 집단적 자위권에 관해서도, 영세중립국이 되어 있는 국가, 스위스나 오스트리아, 그리고 아까 말씀드린 것과 같은 섬나라, 그와 같은 나라 이외에는 모두 가지고 있습니다. 그것을 가지고 있다고 해서 그들 나라들이 전쟁국가냐고 하면, 그렇지 않은 것입니다. 우리는 조금 더 현실적인 논의를 해서, 정말로 국민, 국가를 지키기 위하여 어떠한 체제를 헌법상 만들어 두어야 하는지에 관해서 현실적인 논의를 해야 한다고 강력하게 말씀드리면서, 끝내고자 합니다[58].

다음으로 연립여당을 구성하고 있는 공명당 의원의 발언을 살펴보겠다. 공명당은 5.3제언에 대하여 직접적인 언급을 거의 하고 있지 않은데, 이것은 공명당이 5.3제언에 대하여 그리 달갑게 생각하고 있지 않은 당의 분위기가 반영된 것으로 생각한다. '가헌'이라는 아이디어를 주요 정당 중에서 최초로 채택한 것이 공명당이며, 아베 수상 역시 공명당의 찬성을 이끌어내지 못하면 그의 정치인으로서의 평생과업인 개헌이 성

57) 위의 책.
58) 위의 책, p.12.

사되지 못한다는 것을 잘 알고 있기 때문에 '가헌'의 아이디어를 채용한 '5.3제언'을 했던 것인데, 정작 공명당이 '5.3제언'을 환영하고 있지 않은 것은 아베에게 있어서는 큰 오산이라고 할 수 있다. 그나마 '5.3제언'에 대하여 간접적으로 반응한 것으로 보이는 발언은 다케우치 신지(竹内眞二)의 다음과 같은 발언이다.

> 말할 것도 없이, 국민의 합의형성에 큰 역할을 하는 것은 중의원과 참의원의 헌법심사회입니다. 앞으로 본 심사회에서의 논의를 심화시킴과 동시에, 그 논의의 내용을 알기 쉽고 친절하게 국민에게 발신해 가는 노력도 불가결하지 않겠습니까? 여론조사 등을 보면 특히 젊은 세대의 사람들은 반드시 헌법개정에 높은 관심을 가지고 있다고 말할 수 없습니다. 젊은이들에 대하여 헌법심사회에서의 논의를 전달하는 방법 등에 지혜를 모으는 것도 국회의 역할, 실무라고 생각합니다. 마지막으로 국회에서의 헌법개정 발의는, 다음 세대를 짊어질 젊은이를 포함한 많은 세대의 지지를 받는, 국민여론도 충분히 지지를 하는, 그와 같은 상황 하에서 행하지 않으면 안 된다는 것을 말씀드리면서 제 말을 끝내겠습니다[59].

결국 이 발언의 요지는 아직 개헌을 하기에는 시기상조라고 하면서, 간접적으로 5.3제언에 반대하고 있다는 것인데, 현재에 있어서도 공명당의 이와 같은 태도는 변함이 없다.

한편 제1야당인 입헌민주당의 경우는 '5.3제언'에 대하여 반대의 입장을 분명히 하고 있다. 가자마 나오키(風間直樹)는 다음과 같이 입헌민주당의 기본자세에 대해 말하고 있다.

> 입헌민주당은 아베총리의 9조개헌안에는 반대합니다. 뒤에 제정된 법은 앞에 제정된 법에 우월하다는 법해석의 기본원칙에 의해, 9조 1항, 2항의 규정이 사문화될 가능성이 큽니다. 이 경우, 자위대의 권한은 법률에 맡겨지게 되며, 헌법상 소위 완전한 집단적 자위권행사가 가능하게 될 가능성이 큽니다. 따라서 자위대를 헌법에 명기하는 것은 안보법제를 추인하는 것이 되기 때문에 반대합니다. 이것이 입헌민주당의 기본적인 입장입니다[60].

아직 자민당의 헌법9조 개헌안이 제시되지 않은 단계였지만, 가자마는 앞에서 본

59) 위의 책, p.8.
60) 위의 책, p.5.

하세베의 주장과 동일한 법률해석의 원칙을 제시하며, '5.3제언'에 의해 1항과 2항은 무력화 될 것이라고 비판하고 있는 것이다.

한편 당시 참의원에서 가장 많은 의석을 점하고 있던 야당인 민진당의 경우도 '5.3 제언'에 대해 강력하게 반대의견을 말하고 있는데, 백진훈(白眞勳)[61]은 특히 가장 많은 발언을 하고 있다. 우선 그는 2017년 12월 6일의 헌법심사회에서 다음과 같이 직접적으로 '5.3제언'에 대하여 언급하며 비판하고 있다.

> 아베총리는 올해 5월, 9조 1항, 2항은 변경하지 않고, 즉 종래의 정부해석은 유지한채로 자위대를 명기할 것이라고 발언하였으며, 지난 총선거의 자민당공약에서도 자위대의 명기가 기재되어 있었습니다. 국민의 대다수가 자위대의 존재를 인정하고 있어, 자위대를 헌법에 적어 넣는 정도의 개정이라면, 많은 국민이 그 정도라면 괜찮다고 이해하여 국민투표에서 찬성표를 던져줄 것이라는 계산을 하고, 아베총리는 발언한 것이 아니겠습니까? 그러나 지금의 자위대는 지금까지 헌법으로 금지되어 왔던 집단적 자위권이 가능한 조직이 되었고, 그 조직을 적어 넣는 것이므로, 아베총리의 의도는 재작년에 날치기 통과에 의해 지금까지와는 의미가 다른 자위대를 인정시켜, 그것에 의해 집단적 자위권을 합헌화하려는 것임에 분명합니다[62].

즉 신안보법제를 위헌으로 생각하고 있는 그의 입장에서는, 그 신안보법제에 입각하여 집단적 자위권을 제한적으로 행사할 수 있게 된 자위대가 헌법에 명기될 경우, 결과적으로 신안보법제도 합헌이 된다는 점을 지적하고 있는 것이다. 다만 그의 발언으로부터는 입헌민주당의 가자마와는 달리, 이 '5.3제언'에 입각한 헌법9조의 개정에 의해 자위대가 완전한 집단적 자위권을 행사할 수 있게 될 것이라는 인식은 보이지 않는다. 이 점은 2018년 2월 21일의 헌법심사회에서 발언에서도 확인되는데, 즉 백진훈은 외무 부대신인 사토 마사히사(佐藤正久)가 이번 자민당의 헌법개정에 관하여 세단 뛰기의 첫 번째 스텝이라고 말했다는 보도를 인용하면서, "이와 같은 생각에 입각하면, 자민당은 최종적으로는 9조를 전면적으로 개정하여 완전한 집단적 자위권을 인정하

61) 아버지가 일본인이며 어머니가 한국인인 재일교포 출신의 정치인이다. 한국국적을 가지고 있었으나 2003년 1월에 귀화하여 현재는 일본국적을 가지고 있다. 이 발언 당시에는 민진당 소속이었으나, 2018년 5월 민진당과 희망의 당이 합당하여 국민민주당이 창당되는 과정에서, 국민민주당에 참가하지 않고 입헌민주당에 입당하여, 현재는 입헌민주당 소속 참의원의원이다.

62) 『第195回國會 參議院憲法審査會會議錄第一号』, (2017.12.6.), p.3.

는 방향으로 생각하고 있는 것이 아닌가 의심하게 됩니다. 그렇다고 한다면, 그야말로 그것은 국민을 기만하는 추진 방법입니다"[63]라고 말하고 있다. 이처럼 그는 '5.3제언'에 입각한 개헌에 의해 2015년에 성립된 신안보법제에 규정된 집단적 자위권의 제한적 행사가 논란의 여지 없이 합헌화될 것이라는 점을 문제 삼고 있는 것이다.

마지막으로 백진훈은 다음과 같이 말하여 아베 수상이 무리하게 개헌을 추진하고 있다는 점을 비판하고 있다.

> 헌법개정에 관해서, 이전에는 자민당내에도 국회에 있어서 폭넓은 정당의 합의를 목표로 하여, 스케줄을 우선하는 것이 아니라, 조용한 분위기에서 신중하게 논의를 하자는 의견이 있었다고 인식하고 있었습니다만, 그것이 작년의 헌법기념일에 있어서의 아베총리의 발언으로 분위기가 바뀌었다고 느끼고 있습니다. 지금은 니카이 자민당 간사장이 논의는 1년이면 충분한 것이 아닌가라고 T.V에서 발언하는 등, 스케줄 우선이 아니라고 말로는 하면서, 스케줄이 이미 정해져 있는 것입니다. 그러나 이와 같은 아베총리주도의 헌법개정의 움직임은 아베총리의, 아베총리에 의한, 아베총리를 위한 헌법개정이며, 국민을 우롱하는 것이라는 목소리도 들려옵니다[64].

다음으로 본디 개헌에 적극적이었던 '일본유신의 회'는 기본적으로 '5.3제언'에 찬성의 입장이기는 하지만, 이 헌법심사회의 장에 있어서 다른 당의 제언에 대하여 찬성발언을 하는 것은 부자연스러운 일이므로 특별히 '5.3제언'에 대해 많은 발언을 하고 있지는 않다. 다만 아즈마 토루(東徹)가 "헌법9조에 관해서는 우리도 자위대의 명기라고 하는 것에 관해서는 필요성을 이해하고 있습니다. 그렇기 때문에 이 자위대, 헌법9조에 관하여 우리로서도 빨리 초안을 제시해 주기를 바라고 있다는 점을 전해 드립니다"[65]라고 말하여 '5.3제언'에 찬성의 뜻을 나타냄과 동시에, '5.3제언'에 입각한 자민당안을 제출해 줄 것을 요망하고 있다.

또한 보수색이 강한 희망의 당의 마쓰자와 시게후미(松澤成文)는 자위대만이 아니라 자위권 역시 헌법에 명기해야 한다고 주장하면서, 다음과 같이 말하고 있다.

---

63) 『第196回國會 參議院憲法審査會會議錄第一号』, (2018.2.21.), p.2.
64) 위의 책.
65) 위의 책, p.8.

> 독립국가로서 자위권은 있으며, 그 자위권을 담보하기 위해 자위대를 둔다는 것, 그리고 자위대는 무력조직이니까 문민통치하에 둔다는 것, 그것을 분명하게 적어 넣는 것이야말로, 나는 안전보장의 헌법체계로서 적합하다고 생각하고 있습니다. 우리 당으로서는 단순히 자의 존재를 9조에 부가하는 것만이 아니라, 자위권의 명기라는 것을 확실히 논의해 가야 한다고 생각하고 있습니다[66].

이상의 논의를 정리해 보면, 자민당의 경우 앞에서 살펴본 2016년도 중의원의 헌법심사회에서는 2012년도의 자민당개헌안의 헌법9조 개정안을 당의 공식안으로 인정하고 논의를 진행했던 것과는 달리, 아베 수상의 '5.3제언'에 대한 전면적인 찬성에 입각한 논의를 하고 있다. 다만 이 경우에 있어서도 특별히 집단적 자위권 문제에 대해서는 언급하고 있지 않다. 이에 반해 입헌민주당은 '5.3제언'에 대해 반대하면서 '5.3제언'에 의해 자위대가 완전한 집단적 자위권을 행사할 가능성이 있다고 경계하고 있다. 그리고 민진당 역시 '5.3제언'에 반대하고 있지만, '5.3제언'에 입각한 개헌안이 통과되면, 신안보법제에 의한 제한적 집단적 자위권의 행사가 헌법상 문제가 없게 된다는 점을 지적하고 있다. 그리고 그 외의 보수야당들은 많은 발언을 하고 있지는 않지만 '5.3제언'을 기본적으로 지지하고 있다.

다만 가장 주목해야 할 것은 앞에서 본 바와 같이 연립여당을 구성하고 있는 공명당이 '5.3제언'에 대하여 적극적인 찬성을 표하고 있지 않은 점이다. 사실 공명당의 협조가 없이 '5.3제언'에 입각한 헌법9조의 개정을 달성한다는 것은 매우 어려운 일이 될 것이다. 다음 장에서는 이 점을 포함하여 향후 헌법9조 개정문제가 어떻게 될 것인지에 대하여 전망해 보도록 하겠다.

Ⅳ. 일본정치의 변화와 헌법9조 개정 전망

이 장에서는 '5.3 제언'에 대한 논의라는 문제에서 벗어나, 현실정치에 있어서 이 '5.3제언'에 입각한 헌법9조의 개정이 이루어질 수 있을 것인가라는 문제에 대하여 생각해 보기로 한다. 이것은 결국 중의원과 참의원에서 '5.3제언'에 입각한 헌법9조 개정

66) 『第195回國會 參議院憲法審査會會議錄第一号』, (2017.12.6.), p.6.

안에 찬성하는 정치세력을 3분의 2 이상 모을 수 있을 것인가라는 문제와, 이 개정안에 대하여 과반수의 국민의 찬성을 이끌어낼 수 있을 것인가라는 문제로 귀결될 것이다. 이하에서 그 각각에 대하여 생각해 보기로 한다.

1. '5.3제언' 이후 일본정치의 변화

가. 2017년 10월의 중의원선거

2017년 2월『朝日新聞』의 특종기사에 의해 드러난 모리토모학원 문제는 아베 수상을 정치적으로 궁지로 몰아 넣었는데, 2017년 9월 28일 아베는 수상의 '전가의 보도'라고 일컬어지는 '중의원 해산'을 단행했다. 아베는 소비세의 사용용도의 변경, 북한문제에 대한 대응에 대하여 국민에게 묻고 싶다고 말하며, 이 해산을 '국난돌파 해산'이라고 명명했지만, 실제로는 철저한 정치적 계산에 의한 해산이었다고 볼 수 있다. 즉 첫째는 해산의 시기가 늦어지면 늦어질수록 지지율이 더 떨어질 수 있다는 계산, 그리고 둘째는 당시 자민당에 있어서 가장 위협적인 존재였던 고이케 유리코(小池百合子)가 주도하는 정당이 체제를 정비하기 전에 선거를 치르겠다는 계산이었다. 그리고 결국 이와 같은 정치적 계산은 효과를 발휘하여, 10월 22일 치러진 총선거에서 자민, 공명 연립정권은 다시 압승을 거두었으며, 야권은 더욱 분열되는 결과를 가져왔던 것이다.

다만 본고는 헌법9조의 개정문제에 초점을 맞추고 있으므로, 이 총선거에서 이 테마가 어떻게 다루어졌는지 살펴보기로 하겠다. 중의원해산이 아베 수상에 의해 정략적으로 이루어진 것은 분명하지만, '5.3제언'이후 개헌논의가 진행되던 와중에 이루어진 총선거였으므로, 개헌문제가 이 총선거의 주요한 쟁점이 되는 것이 자연스러운 상황이었으며, 매스컴에서도 이 문제를 많이 다루었다. 예를 들어 NHK는 10월 22일 '중의원선거의 쟁점 : 헌법개정 각 당의 주장은'이라는 특집방송에서 헌법9조에 초점을 맞추고 있는데, 이 방송에서 설명하는 이 선거 당시 각 당의 헌법9조 개정에 대한 입장을 표로 정리하면 다음과 같다[67].

67) https://www3.nhk.or.jp/news/web_tokushu/2017_1012.html (검색일 : 2018년 9월 30일)

〈표 2-2〉 2016년 총선거에서의 헌법9조 개정에 대한 각 당의 입장

입장	정당명	주요 주장
찬성, 전향적	자민당	9조 1항, 2항을 유지한채 자위대의 존재를 명기
	희망의 당	헌법9조를 포함하여 개헌논의를 진행
	일본유신의 회	9조개정의 필요성을 인정
	일본의 마음	아베수상의 '5.3 제언'을 지지
반대	입헌민주당	전수방위를 일탈하고, 입헌주의를 파괴하는 신안보법제를 전제로 하는 '헌법9조' 개악에 반대
	공산당	아베정권에 의한 '9조개악'에 반대, 9조에 기초한 평화의 외교전략을 확립
	사회민주당	헌법개정을 허용하지 않고, 신안보법제의 폐지를 목표로 함
신중	공명당	가헌의 입장이지만, 중의원선거의 공약에는 헌법개정을 기술하지 않았음. 자민당안에 대해서는 "많은 국민이 현재의 자위대의 활동을 지지하고 있으며, 헌법위반의 존재라고는 생각하고 있지 않다"며 신중한 자세

그런데 이와 같은 매스컴의 분위기와는 달리, 자민당은 최대한 개헌문제를 부각시키려고 하지 않았다. 이와 같은 자민당의 태도가 가장 노골적으로 나타나 있는 것은 이 선거에서 사용된 자민당의 매니페스토였다. 자민당의 매니페스토는『J파일 2017』이라는 타이틀이 붙어있는데, 총 474개의 항목에 대하여 자민당의 주장을 기술하고 있는데, 헌법개정은 이『J파일 2017』의 104쪽의 마지막 항목 474번으로 다음과 같이 등장하고 있는 것이다[68].

474 국민의 폭넓은 이해를 얻어, 헌법개정을 목표로 하겠습니다.

우리 당은, 창당 이래로 '자주헌법의 제정'를 당의 기본방침으로 내걸고 있으며, 현행헌법의 국민주권, 기본적 인권의 존중, 평화주의라는 3가지 기본원칙은 견지하면서, 헌법개정을 목표로 하겠습니다.

헌법개정에 관해서는, 국민의 폭넓은 이해를 얻으며, 중의원·참의원의 헌법심사회에서 논의를 심화시켜, 각 당과도 연계하여, 자위대의 명기, 긴급사태대응, 참의원의 합구 해소, 교육의 무상화·충실강화 등 4항목을 중심으로 당내외의 충분한 논의를 거쳐, 헌법개정원안을 국회에 제안·발의하여, 국민투표를 행하며, 최초의 헌법개정을 목표로 하겠습니다.

68) 自民党,『Jファイル 2017』, 2017, p.104.

'최초의 헌법개정'이라고 스스로 밝히고 있는 이 역사적인 개헌시도 주장을 매니페스토 중에서 가장 눈에 안 띠는 곳에 배치해 놓은 것이다. 2016년 참의원선거 때와 마찬가지로 개헌주장이 선거전략상으로는 좋지 않다는 판단하에 이와 같은 일이 벌어졌다고 생각되지만, 이와 같은 자민당의 태도는 '스텔스 개헌'[69]이라고 비난받아 마땅한 것이었다. 그러나 결국 이와 같은 선거전략은 다시 성공을 거두어 연립여당은 압승을 했으며, 자민당에게 있어서 최대의 위협이었던 희망의 당은 제1야당의 자리조차도 민진당 출신 의원들로 급조된 입헌민주당에게 빼앗기는 참패를 하게 된다.

다만 문제는 위의 NHK의 특집방송에서도 말하고 있는 것처럼 공명당이 아베 수상의 개헌안에 대해 적극적으로 찬성하고 있지 않다는 점이다. 앞에서도 말한 바와 같이 최대한 공명당에 대한 배려를 바탕으로 소위 '가헌론'을 취한 아베의 입장에서 본다면, 이와 같은 상황은 그야말로 큰 계산착오라고 할 수 있었다.

나. 야권의 이합집산

2017년 총선거 이래로 일본의 야권은 그야말로 매우 복잡한 움직임을 보였다. 2017년 9월 25일 중의원해산 당시 제1야당이었던 민진당은 중의원선거에 후보를 내지 않고 희망의 당과의 합당을 바랬으나, 희망의 당의 대표인 고이케 유리코(小池ゆりこ)는 소위 '배제의 논리'를 내세우며, 민진당 의원들을 선별적으로 받아들일 것을 선언, 이에 반발한 민진당내의 소위 리버럴계의 의원들이 에다노 유키오(枝野幸男)를 중심으로 신당창당을 선언하여, 10월 3일 입헌민주당이 창당되었다. 총선거의 결과 희망의 당의 50석보다 5석이 많은 55석을 획득 입헌민주당이 제1야당이 되었다. 한편 총선거 후의 양원의원총회에서 민진당은 희망의 당과 합류하겠다는 당초의 방침을 철회하였으며, 민진당으로서의 존속을 결정했다. 그런데 사실 중의원의 주요 정치인들이 입헌민주당과 희망의 당으로 이미 옮겨간 상태에서, 민진당이 계속 구심력을 유지하는 것은 어려운 일이었으며, 결국 2018년 5월 7일 희망의 당과 민진당의 합당에 의해 국민민주당이 탄생했다. 이 과정에서 민진당의 많은 의원들이 이탈하여 입헌민주당에 합류하거나 무소속이 되었다. 또한 희망의 당의 의원 중 보수색이 강했던 인물들 역시 국민민주당에 합류하지 않았다. 총선거 당시의 각 당의 헌법9조에 대한 입장을

69) 희망의 당의 다마키 유이치로 대표가 이와 같이 비판하고 있다.

정리한 〈표 2-2〉(33쪽)에 나오는 것처럼 희망의 당은 헌법9조 개정에 지지를 표하고 있었다. 그런데 이제 이와 같은 정계개평에 의해 이 세력도가 크게 변화하게 되는 것이다. 이 부분에 대하여 5월 3일자『산케이신문』의 해설을 인용해 보면 다음과 같다.

> 희망의 당과 민진당이 연휴 후에 결성한 신당 '국민민주당'은 입헌민주당 등과의 비개헌 세력과의 공동투쟁노선을 선명하게 하고 있다. 그 때문에 희망의 당은 작년의 중의원에서 공약으로 하고 있던 헌법개정을 사실상 철회한 것이 된다. 이것에 반발하는 희망의 당의 많은 보수계 의원은 신당 불참가의 의향을 굳혀, 야당재편에 의해 개헌파의 주요인물이 정당에 소속되지 못하는 상황이 발생하고 있다. (중략) 헌법에 관한 국민민주당의 기본정책에, 희망의 당이 중의원선거에서 내걸었던 '헌법9조를 포함하는 개정논의'등의 주장은 완전히 사라졌다.
>
> 희망의 당의 개헌파가 비개헌세력과의 공동투쟁노선으로 방향타를 돌린 신당을 경원하는 것도 무리가 아니다. 와타나베 슈(渡辺周) 전 방위대신과 같이 신당 입당을 선택한 의원도 있지만, 호소노 고시(細野豪志) 전 환경대신이나 나가시마 아키히사(長島昭久) 전 방위부대신, 마쓰바라 진(松原仁) 전 납치문제담당대신 등은 "헌법개정의 깃발을 내린 당에 합류할 선택지는 없다"(호소노)라고 무소속으로 활동할 것을 결정했다. 또한 마쓰바라 시게후미 참의원의원이나 나카야마 교코(中山恭子) 전 납치문제담당대신 등 창당멤버의 일부는 현재와 같은 이름의 신당 '희망의 당'을 창당한다.
>
> 일련의 재편의 결과, 헌법개정에 적극적인 일본유신의 회를 합칠 경우, 30명이 넘는 야당계 개헌세력이 탄생하는 것이 될 것같다. 유신의 시모지 미키오(下地幹郎) 국회의원단 정조회장은 호소노씨와 마쓰자와씨와 연계할 것에 대해 여러 번 의욕을 보이고 있으며, 마쓰자와씨와는 유신과의 통일회파 결성을 모색하고 있다. 야당계 개헌세력이 크게 뭉치는 것은 아베 신조 수상(자민당 총재)에 좋게 작용할 것이다. 연계를 심화시키는 것에 의해 개헌논의에 소극적 자세를 보이고 있는 공명당에 대한 견제가 될 것이라는 견해도 있다[70].

이와 같은 이합집산을 거친 현재 일본의 주요 정당과 의석수(2018년 9월 13일 현재)를 표로 정리하면 아래의 표와 같다.

70)『産経新聞』, 2018.5.3.

〈표 2-3〉 일본의 정당별 의석수

		중의원 의석수	참의원 의석수	계
자유민주당	아베 신조	284	123	407
입헌민주당	에다노 유키오	57	18	75
국민민주당	다마키 유이치로	38	23	61
공명당	야마구치 나츠오	29	25	54
일본공산당	시이 가즈오	12	14	26
일본유신의 회	마쓰이 이치로	11	11	22
희망의 당	마쓰자와 시게후미	2	3	5
자유당	오자와 이치로	1	4	5
사회민주당	마타이치 세이지	2	2	4
일본의 마음	나카노 마사시	0	1	1

이 의석수를 기준으로 '5.3제언'에 입각한 헌법9조의 개정이 가능한지를 생각해보면현재 '5.3제언'에 찬성하는 당은 자민당, 일본유신의 회, 희망의 당, 일본의 마음이므로 이들 당의 의석수를 더하면, 중의원에서 295, 참의원에서 138석이다. 중의원의 3분의 2가 310석, 참의원의 3분의 2가 162석이므로, 만일 공명당이 찬성으로 돌아서면 중의원에서 324석, 참의원에서 163석이 되어 개헌발의가 가능하게 된다. 이렇게 본다면 결국 공명당의 찬성을 끌어내지 못하면 아베 수상이 염원하는 개헌은 어렵다는 결론에 달하게 된다. 따라서 현재에도 자민당은 공명당과의 교섭을 계속 추진하고 있는 것이다.

다. 공명당의 태도와 향후 전망

7월 22일자 아사히신문의 보도는 개헌을 둘러싼 자민당과 공명당의 갈등의 일부를 잘 말해주고 있다[71]. 즉 7월 17일 보수계의 자민당의원들이 헌법개정원안의 의원제출에 의한 개헌을 목표로 하는 초당파의 모임을 만들었다. 설립자의 한명인 야마다 히로시(山田宏) 참의원의원은 "헌법심사회는 사실상 개점휴업상태이다. 자민당만이 아니라, 야당의 목소리도 반영한 개정안의 제출을 목표로 하고싶다"고 말했다. 헌법개정원안의 제출은 반드시 헌법심사회에서만 할 수 있는 것이 아니라, 중의원의원 100

71) 『朝日新聞』, 2018.7.22.

명 이상, 참의원의원 50명 이상의 찬동이 있으면 가능하기 때문이다. 이와 같은 움직임에 대해 공명당의 기타가와 가즈오 헌법조사회장은 19일의 기자회견에서 "헌법개정은 그렇게 간단한 것이 아니다. 자민당만으로 할 수 있다고 생각하면, 완전한 착각이다"라고 강하게 반발했다.

공명당이 이렇게 강하게 반발하고 있는 것의 이유 중의 하나는, 개헌발의의 시점에 있다. 8월 14일자 아사히신문 보도에는 그 점을 잘 설명하고 있다[72]. 즉 아베 수상은 8월 12일 지역구인 야마구치현에서의 강연에서 헌법개정과 관련하여 "언제까지나 논의만을 계속할 수는 없는 것이다"라고 말하며, "당으로서는 헌법개정안을 다음 국회에 제출 할 수 있도록 개헌안 작성에 속도를 높일 것이다"라고 말했다. 그런데 내년에는 통일지방선거과 참의원선거가 예정되어 있어, 공명당으로서는 그와 같은 선거를 앞두고 개헌논의가 치열해지는 것을 반기지 않고 있다. 공명당의 야마구치 나쓰오 대표는 9월 8일 "여론조사 등에서 어떠한 우선순위를 차지하고 있는지, 냉정하게 보아야 한다"[73]고 말하여 개헌을 서두르는 아베의 움직임을 견제하고 있다.

또한 야마구치는 9월 21일 "자민당과 공명당만의 조정을 선행시키고, 그리고 나서 개헌안을 제출하는 것은 우리로서는 생각하고 있지 않다"고 말했다[74]. 이것은 연립정권하에서 이루어지고 있는 일반적인 정책조정 방식을 개헌안의 작성에는 적용하지 않겠다는 뜻이며, 역시 강력하게 자민당의 개헌 움직임을 견제하는 말이었다. 앞에서 공명당이 자민당의 움직임에 반대하는 이유로서 내년도의 선거를 의식한 것이라고 했지만, 다른 하나의 이유는 공명당의 모체라고 할 수 있는 창가학회내에 '5.3제언'에 대한 강한 거부반응이 있기 때문이다. 즉 창가학회의 입장에서는 2015년도에 성립한 신안보법제를 지지한 것이 한계였다. 이미 신안보법제가 성립되어 있으므로, 자위대를 명기하는 것만의 9조 개정은 불필요하다는 의견이 대세인 것이다. 이처럼 공명당의 지지기반을 이루는 창가학회의 의견을 무시하는 것은 내년의 통일지방선거나 참의원선거에 큰 악영향을 미치는 것을 의미하는 것이므로, 공명당으로서는 쉽게 '5.3제언'에 찬의를 표할 수 없는 것이다[75].

결국 자민당은 개헌안을 둘러싼 공명당과의 사전조정을 하지 않고 직접 자민당안

72) 『朝日新聞』, 2018.8.14.
73) 『朝日新聞』, 2018.9.9.
74) 『朝日新聞』, 2018.9. 27.
75) 위의 글,

을 헌법심사회에 제출하여 심의하는 쪽으로 방침을 굳히게 된다. 그리고 10월 16일 자민당은 중의원 헌법심사회의 간사를 모두 교체하고, 야당과의 교섭을 담당하는 대표간사에, 수상과 가까운 신도 요시타카 전 총무대신을 임명했다. 이 인사는 개헌을 서둘는 아베 수상의 의지가 반영된 것이라 할 수 있다. 다만 공명당의 사토 테쓰오 간사장은 기자단에게 "야당도 포함한 폭넓은 합의로, 국회발의를 하려는 것이 헌법심사회의 콘센서스였다. 지금까지 축적해 온 것을 중시하면서 전진하는 것이 중요하다"고 말하여 이와 같은 자민당의 움직임을 견제했다[76]. 이처럼 앞으로도 아베 수상의 헌법 9조 개정에 있어서 가장 어려운 장애물은 공명당이 될 것으로 보인다.

2. 여론의 동향

'5.3제언'에 입각한 헌법9조의 개정안이 포함된 개헌안이 발의된다고 할지라도 국민투표에서 과반수의 찬성을 얻을 필요가 있다. 따라서 이 '5.3제언'에 대한 여론은 어떠한지 이하에서 살펴보도록 하겠다.

우선 NHK가 행하고 있는 정치의식월례조사의 항목 중에 이 '5.3제언'에 대한 설문이 있다. 이 설문결과를 중심으로 여론의 추이를 살펴보겠다. 우선 2008년 1월의 설문조사 결과는 '9조 2항을 유지하고 자위대의 존재를 추가로 기재' 16%, 2항을 삭제하고 자위대의 목적 등을 명확하게 기재 30%, 변경할 필요가 없다 38%였다. '5.3제언'보다는 원래 자민당이 주장해왔던 안을 선택한 사람이 약 2배가 많았다. 한편 2월의 설문조사에서는 설문의 형태가 바뀌어 "헌법을 개정해서 자위대를 명기하는 것에 찬성하십니까?"라는 것이었다. 이에 대한 회답은 찬성 33%, 반대 20%, 어느쪽이라 말할 수 없다가 37%였다. 3월에 다시 2월과 같은 설문이 행해져 찬성 36%, 반대 23%, 어느쪽이라고 말할 수 없다가 32%의 결과가 나왔다. 4월에는 다시 "헌법9조를 유지한 채로 자위대의 존재를 명기"하는 것, 즉 '5.3 제언'에 대한 찬반을 물었다. 결과는 찬성 28%, 반대 23%, 어느 쪽이라고 말할 수 없다가 38%였다. 이상의 결과를 표로 정리하면 아래와 같다.

76) 『朝日新聞』, 2018.10, 17.

〈표 2-4〉 헌법9조에 자위대를 명기하는 문제

	2항을 유지 자위대의 존재를 명기	2항 삭제 자위대의 목적 등을 명확하게	변경할 필요 없음
2018.1.	16%	30%	38%
	자위대 명기에 찬성	자위대명기에 반대	어느쪽이라 말할 수 없다
2018.2	33%	20%	37%
2018.3	36%	23%	32%
	헌법9조를 유지한채로 자위대의 존재를 명기하는 것에 찬성	헌법9조를 유지한채로 자위대의 존재를 명기하는 것에 반대	어느 쪽이라 말할 수 없다.
2018.4	28%	23%	38%

이 표에서 두 가지 점을 알 수 있는데, 첫째, 단순히 '자위대 명기'의 여부를 물은 2월과 3월의 결과를 보면 '자위대 명기'에 대한 분명한 반대는 각각 20%, 23%에 불과하다. '어느 쪽이라 말할 수 없다'가 각각 37%, 32%로 많은 비율을 차지하고 있기는 하지만, 앞에서 본 것처럼 자위대에 대한 일본국민들의 호감도가 90%에 달하고 있다는 것을 감안하면, 이 '어느 쪽이라 말할 수 없다'라는 응답을 한 사람들도, 실제로 국민투표가 실시되는 단계가 되면 찬성쪽으로 돌아설 가능성이 높다고 생각된다.

둘째, '5,3제언'에 대한 찬반여부를 물은 것이 1월의 설문과 4월의 설문인데, 설문의 방식이 달라져서 결과가 다르게 나왔다. 즉 1월의 경우 '5.3제언'에 대한 찬성이 16%에 불과한데, 4월의 설문에서는 28%의 찬성이 나온 것이다. 이와 같은 결과는 1월의 설문에 보수층들이 선호하고, 논리의 일관성이 있는 2항 삭제를 제안하는 안이 있었기 때문일 것이다. 실제로 이 9조 2항 삭제안에 대해서는 30%의 지지가 나왔다. 다만 헌법9조 개정안의 통과 가능성이라는 측면에서 이 1월의 설문결과를 다시 본다면 '5.3제언'의 통과가능성이 높을 것이라는 것을 알 수 있다. 즉 2항 삭제안이 포함된 개헌안이 발의되어 국민투표가 실시되었을 경우, 1월의 설문과 같은 결과가 나온다면 이 안의 통과는 매우 불투명하다. 2항을 유지하기를 원하는 16%의 사람들이 반대로 돌아설 가능성이 크기 때문이다. 그런데 역으로 '5.3제언'이 포함된 개헌안이 국민투표에 붙여졌을 경우에는 통과될 가능성이 크다는 것을 알 수 있다. 즉 2항 삭제를 원하는 이 30%의 응답자들이 자위대의 존재를 헌법에 명기하는 것에 반대할 가능성은 그렇게 크지 않다고 생각되기 때문이다.

한편 아사히신문에 의한 가장 최근의 여론조사에 의하면 자위대의 명기 등을 포함

한 자민당의 헌법개정안을 임시국회에 제출하는 것에 대해 42%가 반대라고 대답하여 찬성 36%를 앞질렀다[77]. 이것은 아베 수상이 목적으로 하는 개헌이 여전히 그렇게 만만치 않다는 것을 잘 보여주는 결과라고 할 수 있을 것이다.

V. 결 론

2016년 참의원선거에 의해 개헌세력이 중의원과 참의원에서 사상 처음으로 개헌발의가 가능한 3분의 2의 의석을 점하는 상황이 발생한 이후, 오랫동안 헌법9조의 개정을 자신의 정치인생의 최대의 과제로 생각해 왔던 아베 수상은 그것을 성사시키기 위하여 최대한의 노력을 경주하고 있다. 이 목적을 달성하기 위하여 아베는 2017년 5월 3일 그 때까지 헌법9조에 대해서 주장해 왔던 9조 2항 삭제론을 포기하고, 9조 2항을 유지한채로 자위대를 헌법에 명기하는 소위 '가헌론'을 발표했다.

이후 이 '5.3제언'을 둘러싸고 많은 논의가 벌어졌는데, 이 제언에 대한 가장 핵심적인 비판은, 아베 수상은 오직 자위대를 헌법에 명기함으로써 자위대에 대한 위헌논란을 종식시키려고 할 뿐 그 외의 목적은 없다고 말하고 있지만, 실은 현재 제시된 자민당의 헌법9조 개정안을 보면, 자위대가 완전한 집단적 자위권을 행사할 수 있는 보통의 군대로 변모한다는 것이다. 아베는 헌법9조 2항이 유지되고 있으므로 그와 같은 일은 발생하지 않는다고 하지만, 그것은 어디까지나 '정치론'에 불과한 것이고, '법률론'에 입각해서 보면 나중에 만들어진 조문이 이전의 조문보다 우월하기 때문에 9조 2항은 무력화 될 것이라는 것이다.

한편 실제로 개헌에 필요한 정치세력과 여론의 동향을 살펴보면, 2016년 참의원선거 이후 다시 일본에서는 많은 정치변동이 있어, 2016년 당시에 비해 개헌을 낙관할 수 없는 정도가 되었으며, 가장 문제는 공명당이 '5.3제언'에 대하여 찬성하고 있지 않은 점이다. 애초에 공명당과의 협력을 염두에 두고 본인의 본심과는 다른 '5.3제언'을 한 아베 수상의 입장에서 본다면, 이와 같은 상황은 그야말로 '상정외'일 수도 있지만, 현재의 상황에서는 공명당의 협력 없이는 개헌발의가 어렵다고 본다. 다만 정치라고 하는 것은 항상 살아 움직이는 것이니까, 막후 교섭에 의해 공명당의 동의를 이끌어낼

77) 『朝日新聞』, 2018.10.16.

가능성도 물론 남아 있다고 본다. 연립정권의 일원으로서 공명당이 누리고 있는 메리트는 너무나도 크기 때문이다.

다만 종합적으로 평가해 본다면 앞에서 본 바와 같이 아베 수상의 개헌의지는 그야말로 본인의 인생의 과업이라는 인식에 기초한 것이기 때문에 매우 강력하고, 이 개헌의지를 원동력으로 하는 개헌시도는 아베 수상의 재임시 동안 계속될 것이다. 다만 이미 신안보법제가 성립되어 보수세력의 입장에서 보더라도 헌법9조 개헌의 메리트가 그다지 크지 않다는 것이 개헌동력을 떨어뜨리는 요인이 될 것이다. 이 점이 결국 공명당의 태도에도, 여론의 동향에도 영향을 미치게 될 것이라고 본다.

마지막으로 이 문제가 우리에게 주는 시사점에 대해 간단하게 언급하겠다. 분명히 '5.3제언'에 입각한 헌법9조의 개정안이 성립되면 일본의 자위대는 군대로 변모하게 될 것이다. 지금은 달콤한 '정치론'에 입각하여 그 안이 성립되어도 현재와 아무런 변화가 없다는 일본정부도, 개헌안이 성립된다면 차디찬 '법률론'에 입각하여, 이 문안이라면 완전한 집단적 자위권을 행사할 수 있다고 말할 것이다.

다만 매우 불투명한 개헌 뒤의 일에 대해 미리 예단을 하는 것은 그다지 생산적이지 못하다. 현재로서는 이와 같은 개헌의 움직임에 대해 예의 주시하는 것이 필요하며, 그것이 본 연구의 목적이기도 하다. 다만 일본이 완전한 집단적 자위권을 행사할 수 있는 보유하게 된다고 할지라도, 지나치게 그 상황을 우려할 필요는 없다고 본다. 현재의 안보환경을 생각할 경우, 일본이 가까운 장래에 미일동맹을 벗어나는 것은 비현실적인 일이며, 일본이 미일동맹의 틀내에서 움직일 경우 우리에게 직접적인 위협이 되는 일은 없을 것이기 때문이다. 오히려, 현재까지 착실하게 진행되어 온 한일 안보협력을 더욱 발전시켜, 현재 진행되고 있는 북한 핵·미사일 문제의 해결이 성공적으로 이루어져서, 한반도가 평화와 번영으로 나가는 프로세스에 도움이 되는 방향으로 활용할 수 있는 길은 없을까라는 것을 생각해 보는 발상의 전환이 필요하다고 생각한다.

| 참 고 문 헌 |

김준섭,“헌법조사회와 ‘아시다 수정’,『東西硏究』제13월 제1호, 연세대학교, 동서문제연구원, 2001.

渡辺治,『戰後史のなかの安倍改憲：安倍政權のめざす日本から憲法の生きる日本へ』, 新日本出版社, 2018.

_____,『憲法改正の爭点：資料で讀む改憲論の歷史』, 旬報社, 2002.

田村重信,『新憲法はこうなる』, 講談社, 2006.

井芹浩文,『憲法改正試案集』, 集英社, 2008.

安倍晋三,『美しい國へ』, 文藝春秋社, 2006.

_____, “內閣總理大臣安倍晋三緊急インタビュ：憲法改正,靖國神社參拜今日 は本音で語ります”,『中央公論』, 2013년 7월호,

_____, “自衛隊が‘違憲’でいいのか”,『正論』, 2017년 9월호,

國內情勢硏究會 編,『檢証自民党憲法改正草案』, ゴマブックス, 2016.

PHP硏究所 編,『安倍晋三對論集：日本を語る』, PHP硏究所, 2006.

原彬久,『岸信介：權勢の政治家』, 岩波書店, 1995.

岸信介,『岸信介回顧錄：保守合同と安保改定』, 廣濟堂, 1983.

本秀紀, “憲法をめぐる情勢と安倍改憲の問題点”,『9條改正論でいま考えておくべきこと』, 日本評論社, 2018.

水島朝穗, “安倍九條加憲に對案は必要ない：憲法改正の作法”,『世界』, 2018년 1월호.

木村草太,『自衛隊と憲法：これからの改憲論議のために』, 晶文社, 2018.

長谷部恭男,『憲法の良識』, 朝日新聞出版, 2018.

高見勝利, “憲法9條改正論：從來の議論,踏まえられたか”,『朝日新聞』,2018.4.28.

山尾志櫻里,『立憲的改憲：憲法をリベラルに考える７つの對論』, 筑摩書房, 2018.

高村正彦, “自衛隊合憲　違憲の神學論爭にピリオドを打つ”, 『中央公論』, 2018년 5월호,

『第196回國會 參議院憲法審査會會議錄第一号』, 2018.2.21.

『第195回國會 參議院憲法審査會會議錄第一号』, 2017.12.6.

『衆議院憲法調査會會議錄』, 2016. 11. 17

『衆議院憲法調査會會議錄』, 2016. 11. 24,

憲法調査會,『憲法調査會報告書』, 1964.
自民党,『Jファイル 2017』,2017.
『朝日新聞』
『日本経濟新聞』
『産経新聞』
https://www3.nhk.or.jp/news/web_tokushu/2017_1012.html (검색일 : 2018년 9월 30일)

사회안보의 측면에서 본 난민 문제
: 유럽과 시리아 난민문제 그리고 테러사건을 중심으로

| 국방대학교 안보정책학과 **홍 태 영**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 사회안보의 관점에서의 난민
Ⅲ. 유럽 난민의 현황과 테러의 발생
Ⅳ. 난민문제에 대한 유럽의 대응과 안보화
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서론

난민 문제가 한국사회 현안으로 급부상했다. 예멘 난민 561명이 무사증 제도(무비자 입국제도)를 통해 제주도에 입국하여 그 중 549명이 난민신청을 하였고, 이에 대하여 50만 명이 넘는 사람들이 예멘 난민 수용을 반대하는 청와대 국민청원에 나섰던 것이다. 일단 당국은 취업 유예기간 조항을 예멘 난민신청자들에게는 예외적으로 적용하여 급한 불은 끄는 한편, 무비자 입국을 제한 국가에 예멘을 포함시켜 추가 유입을 봉쇄하였다. 지난 9월 14일 법무부 제주출입국 외국인청은 난민신청자 중 23명에 대해 인도적 체류를 허가한다고 발표하였다. 23명은 영유아 동반가족, 임신부, 미성년자, 부상자 등으로 보호가 필요하다고 판단했기 때문이다. 이들에게 부여한 체류기한은 1년이며, 앞으로 예멘으로 돌아갈 수 있을 정도로 상황이 좋아지면 체류허가가 취소되거나 연장되지 않는다. 하지만 이러한 조치에 대해 난민대책국민행동 등에 의해 난민반대집회가 열리는 등 난민에 대한 반대의 목소리가 커지고 있다. 나름 오랫 동

안 다문화주의에 대하여 그 필요성을 인정하면서 외국인에 대해서도 우호적인 정책을 펴고자 했던 한국 사회에서 이러한 반발은 의외일 수 있다. 하지만 예멘 난민 수용에 대해, 반대하는 편이라는 입장이 56%로 나타났고, 찬성하는 편이라는 입장은 24%에 그쳤으며, 모르겠다는 입장도 20%에 달했다.[1)]

특히 난민에 대한 반대 여론이 강화된 이유는 난민에 대한 인식, 즉 그들을 전쟁난민으로 바라보는 시각도 있지만 그에 못지 않게 '불법 취업을 위해 입국한 취업난민'으로 바라보는 입장이 상당히 강하기 때문이다. 물론 예멘의 난민들이 취업에서 경쟁상대가 될 것이라고 인식하는 것은 아니지만, 그럼에도 불구하고 취업 상황이 좋지 않은 현재의 한국 사회에서 이러한 인식이 확산되고 있는 것은 분명하다. 또한 그와 함께 난민에 대한 거부감이 발생한 중요한 원인 중의 하나는 테러에 대한 우려이다. 경험적으로 검증된 바 없지만, 한국사회에 예멘 난민의 수용이 이슬람주의자들의 테러 가능성을 높이고, 난민신청자 다수가 2030세대 남성으로 구성되어 범죄율을 높일 것이라는 우려가 광범위하게 확산되어 있음이 확인된다. 「한국일보」의 여론 조사에 따르면 예멘 난민을 받아들이면 테러가능성이 높아질 것이라는 주장에 대해 66%가 동의했고, 범죄율이 높아질 것이라는 주장에 대해서도 71%가 동의했다. 특히 여성 사이에서 테러 가능성이 높아질 것이라는 응답이 74%, 범죄율이 높아질 것이라는 응답이 79%로 높았고, 남자는 그에 비해 15%포인트 가량 낮게 나타났다. 중동 지역은 물론 유럽 등지에서 발생하는 테러의 상당 부분이 난민의 이동 속에 끼여든 테러리스트들에 의해 실행되었다는 것은 익히 알려진 사실이다.

이번 예멘 난민에 대한 거부감을 드러난 수용 반대 청원이 이루어진 것은 한국 사회에서 그간 외국인 혹은 이민자들에 대해 보여주었던 온정주의적 다문화주의가 새로운 전환점을 맞게 되었음을 의미하는 것이다. 일반적으로 서구 경험에서도 이방인의 비율이 4%정도가 넘어서고 이민 2세대가 사회에 등장하기 시작하면서 갈등이 드러난다고 알려졌다(홍태영 2011). '외국인 정책본부'의 월별 통계에 따르면 2018년 8월 현재 2,308,206명으로 꾸준한 증가추세에 있으며, 전체 인구의 4%를 넘어서고 있다. 이러한 국내적 상황과 더불어 세계적 수준에서도 이민자 등 국경을 넘나드는 인구는 지속적으로 증가하고 있다. 그것이 자본과 노동력의 이동이라는 경제적 요인도 존재하지만, 전쟁, 정치적 억압과 강제 등 정치사회적 요인 등에 의해서도 발생하고 있다. 이

1) "한국에서 난민을 바라보는 입장". 「한국일보」 2018. 6. 30.

제 한국 사회도 이방인 문제에 대한 체계적인 원칙과 정책이 형성되는 것이 필요하다.

2015년은 세계 최악의 난민 위기의 해였다. 유엔난민기구(UNHCR)의 자료에 따르면 2015년 말을 기준으로 세계 각지에 6,530만명이 강제로 고향이나 조국을 떠나야 했다. 난민은 주로 중동 및 북아프리카에서 발생하기에 난민 수용국도 인접국가에 치우쳐 있다. 즉 유럽연합 회원국들이 주요하게 난민 수용국으로 위치하고 있다. 따라서 유럽연합은 난민 문제를 해결하기 위해 각종 대책, 즉 난민의 강제할당, 유럽 연합 국경해안수비대 창설 등을 검토하고 있다. 또한 유럽연합은 난민들이 유입되고 있는 터키에 60억 유로의 재정 지원과 함께 터키인들이 유럽연합으로 여행할 때 3개월 무비자 혜택, 터키의 유럽연합 가입협상 가속화 등을 약속하기도 하였다. 그리고 난민의 유입을 저지하기 위해 유럽연합과 터키 사이의 난민 협약이 체결되었다. 하지만 이러한 합의는 규범적 권력(normative power)으로서 유럽연합의 가치를 내던져 버린 것으로 간주되었다. 유럽연합은 규범을 만들고 이를 국제사회에 확산함으로써 규범적 권력으로서의 위상을 확립하고자 노력해 왔다. 사형제 폐지와 인권 등을 규범화하고 가입후보국과의 협상에서 이를 수용하도록 하였다. 하지만 유럽연합과 터키의 난민 협약은 유럽연합의 이러한 규범적 권력으로서의 위상에 심각한 문제제기를 하는 계기가 된 것이다. 하지만 다른 한편으로 유럽연합의 난민문제는 경제적 문제를 넘어서 사회적 문제로 전환되었고, 테러의 발생과 같은 구체적인 안보위협 요소로 등장하고 있다는 점 때문에 복합적 성격을 갖는다.

따라서 세계 난민 문제는 난민들을 인도적 지원과 보호가 필요한 무기력한 피해자로서 뿐만 아니라 경제적, 사회적, 생태적 불안정 및 국가 간 갈등을 일으키는 안보위협 행위자가 될 수 있다는 사회과학적 접근을 필요로 한다. 난민 문제를 인도주의적 관점만이 아니라 안보문제로 인식하고 난민유입을 테러위험에 자국을 노출시키거나 다른 위협을 야기하는 원인으로 간주하여 난민수용에 소극적이거나 난민을 거부하는 국가나 지역이 증가하고 있는 현실이다. 따라서 난민문제에 대한 객관적이고 발전적인 관점을 확립하는 것이 필요하다. 즉 난민의 위기 상황을 정치적으로 혹은 안보적으로 이용하거나 그와 반대로 단순히 인도주의적 시각에서만 접근하는 것이 아니라 양측의 접점을 찾아보는 것이 필요하다. 즉 난민 문제에 대한 총체적인 시각을 통한 접근이 필요하다.

본 연구는 사회안보의 관점에서 난민문제에 대한 안보화 개념을 제시하고 이를 통해 유럽의 난민 문제, 특히 2015년에 발생한 시리아 난민문제를 중심으로 살펴보고

자 한다. 국제적인 난민문제는 2011년 아랍민주화 시위 이후 사회안보의 위협요소로 부각되기 시작하였다. 특히 유럽연합은 대규모로 밀려드는 난민 행렬로 인해 안보의 위협을 느끼게 되었으며 이후 난민에 의한 다양한 사회문제가 발생하였고, 간혹 난민으로 들어온 이방인에 의한 '테러'가 발생하기도 하였다. 따라서 난민문제에 대한 사회안보적 관점의 정립이 필요하게 된 것이다. 본 연구는 안보 영역의 범위를 확장하여 난민이라는 특정 영역에서 새로운 사회안보 관점과 난민문제의 안보개념화를 정의하고자 한다.

또한 더 나아가 난민문제에 대한 규범적이고 공동체적 관점이 무엇인가에 대한 사유를 진행함으로써 좀 더 발전적인 해결책으로 찾도록 하고자 한다. 난민 문제에 대한 정치학적 연구는 최근 2015년 시리아 난민 사태와 함께 서서히 증가추세이다. 다만 난민문제에 대한 연구가 국제정치학적 접근에서 출발하기 때문에 주요하게는 안보의 관점을 통해 보고자 하는 것이 주류를 형성하고 있다(이신화 2017; 안병억 2016; 김현정, 문보경 2016 등등). 그리고 이와는 대조적으로 난민문제에 대한 경제학적 접근(폴 콜리어 2014) 그리고 규범적 차원을 강조하는 철학적 접근(J. Derrida 1997) 등을 통해 연구들이 존재한다.

본 연구는 기존 연구들과 대비되어 사회안보적 관점을 통한 난민문제에 대한 이해와 더불어 철학적, 규범적 접근을 동시에 진행하고자 한다. 그것은 유럽연합의 난민문제를 중심으로 다루고자 하기 때문에 유럽연합이 갖는 규범적 권력으로서의 성격 및 그에 대한 강조를 고려한 측면이다. 이러한 측면은 공동체적 관점 나아가 공존의 시각의 확보이다.

국제이주의 지리적 확대와 이주 유형의 복잡성과 더불어 난민의 증가는 분명 국제정치질서에 커다란 변화를 가져오는 요인으로 작용하고 있다. 특히 유럽의 경우 2011년 아랍민주화 시위에 이은 민중혁명 그리고 이어지는 시리아 내전이 난민의 급속한 증가를 가져오는 계기가 되었다. 수많은 난민이 유럽으로 몰려들면서 유럽연합과 개별 회원국들은 각기 다른 입장을 보이면서 다양한 정책들을 제시하고 있다. 사실 2010년 유럽재정위기 이후 경제적으로 취약한 상황에서 유럽으로 밀려오는 난민들을 수용하는 데는 상당한 경제적 비용이 소요되기 때문에 난민 수용에 대한 거부의 움직임이 분명히 나타나고 있다.

또한 2015년 11월 13일 프랑스 파리에서 발생한 '파리 테러' 참사로 유럽의 난민정책은 더욱 방향을 잃었다. 즉 유럽은 난민 위장 테러범 근절이라는 새로운 과제에 직

면하게 된 것이다. 이제 난민문제가 안보의제화 내지는 안보화 과정을 가지게 된 것이다. 파리 테러 이후에도 유럽연합의 공식적인 입장은 난민 수용의 확대이다. 유럽연합 집행위원회는 난민 수용 규모를 40,000명에서 160,000명으로 확대하는 방안을 추진 중이며, 난민을 유럽 각국에 분산하여 수용하기로 합의하였다. 하지만 이와 대비되어 유럽 연합 회원국 내부에서는 난민 및 외국인에 대한 거부감을 노골적으로 제시하고 있는 극우민족주의 정당의 지지가 높아가고 있는 것이 현실이다.

따라서 본 연구는 우선은 현재 유럽의 난민 현황에 대한 분석과 더불어 난민 문제가 테러리즘과 결합되는 안보화과정에 대한 분석을 진행할 것이다. 난민 문제의 안보화는 난민 유입의 규모가 정부가 통제할 수 있는 규모를 넘어설 때 테러리스트 혹은 반군세력 등이 함께 유입할 수 있음을 우려하여 정부가 국경을 폐쇄하거나 난민들의 이동을 국경근처 캠프로 제한하는 조치를 취하는 현상을 포함한다.

이후 유럽연합 차원의 난민문제에 대한 대응의 시도들에 대한 분석을 진행할 것이며, 그것이 유럽연합 개별회원국들에 어떠한 영향을 미치고 반응은 어떻게 이루어지는가를 볼 것이다. 특히 개별회원국들에서 다양한 정치사회적 세력들의 상이한 반응에 대한 비교검토를 진행할 것이다. 전통적인 좌파세력들의 반응과 대응방안은 물론 극우민족주의자들에 의해 제시되는 정책적 대응을 살펴보는 것은 주요한 연구의 과제이다. 왜냐하면 극우민족주의 세력의 확장이 현재의 유럽의 정치질서 변화에 큰 요인으로 작용하기 때문이다.

이러한 분석들로부터 본 연구는 한국사회에 갖는 함의는 물론 국제정치질서의 변화가 한국 사회의 안보에 미치는 영향에 대해서도 분석하고자 한다. 한국은 이제 난민 유출국에서 난민 수용국으로 변모하고 있다. 1994년 이후 2018년 2월까지 한국에 난민을 신청한 누적 통계는 35,212명이며, 이 중 난민으로 인정된 경우는 799명, 인도적 체류가 허용된 경우는 1,493명으로 극히 제한적이다(법무부 외국인정책본부 2018년 2월 통계). 한국정부가 최초로 난민을 인정한 것은 2001년의 일이다. 아주 오랫동안 난민 인정을 하지 않다가 난민인정 판결을 내리게 된 계기는 국제사회의 요구이다. 한국은 2000년 유엔 난민기구의 집행이사국으로 선출되었다. 그리고 2001년 4월 서울에 UN난민 사무소 동경사무실 산하 난민 서울사무소가 개설되었고, 2005년부터 동경사무실로부터 독립하여 현재에 이르고 있다. 또한 외국인의 유입 역시 급속히 증가하면서 2018년 2월 현재 213만 이상의 외국인이 존재한다. 따라서 이 시점에서 한국은 외국인 및 난민에 대한 총체적인 관점을 확립할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 현

재적 필요성에 일정한 기여를 할 것으로 기대된다.

II. 사회안보의 관점에서의 난민

1. 난민 문제와 관련한 국제협약

난민 구호 및 난민문제에 대한 국제사회의 법적 근거와 정당성은 UNHCR(the Office of the United Nation High Commissioner of Refugee: 국제연합난민고등판무관사무소, 유엔난민기구)의 목적과 임무를 통해 규정되어 있다. UNHCR의 임무는 전적으로 비정치적인 성격을 지니고 있으며, 그 임무는 일반적으로 난민 집단 및 난민의 범주에 속하는 자들과 관계되는 인도적 성격을 지니고 있다. UNHCR의 난민 구호를 위한 법적 근거는 '1951년 7월 난민 지위에 관한 협약(제네바 난민협약)'과 이를 보완한 '1967년 1월 난민지위에 관한 의정서(뉴욕 의정서)'에 기초하고 있다.

UNHCR이 규정한 난민의 정의 및 보호 대상은 1951년 7월의 난민협약(Convention Relating to the Status of Refugees)의 제1장 1조 A항에 근거를 두고 있다. 여기에서 난민은 "인종, 종교, 국적 또는 정치적 의견을 달리한다는 이유로 해당국가와 단체로부터 박해를 받을 우려와 공포에 처해 있어 자신의 국적국 밖에 있는 자로서 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인해 혹은 개인적인 사정 이외의 이유로 인해 국적국의 보호를 받는 것을 원치 않는 자"로 규정하고 있다. 따라서 이들에 대해 제네바 난민 협약 33조 '추방 및 송환의 금지' 조항은 난민 지위 및 구호를 위한 가장 중요한 조항 중의 하나로 일방적인 송환을 금지하고 있으며, 일련의 권리와 이들을 수용하는 국가들의 의무를 제시하고 있다(UNCHR 2011, 3).

이주자 권리 보호를 위한 가장 기본적인 국제법적 틀은 유엔의 국제인권규약을 통해 제시되고 있다. 국제인권규약은 1948년 12월 10일 채택된 <세계인권선언>의 내용을 구속력 있게 만들기 위해 1966년 유엔이 채택한 국제협약으로 1976년 9월 발효되었다. 이 규약은 크게 '경제적·사회적·문화적 권리에 관한 규약'과 '시민적·정치적 권리에 관한 국제규약' 그리고 '시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서' 등 3가지로 구성되어 있다. 특히 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약은 조약 조인국들에게 법적 효력이 강제되는 근대적 자유권의 총결산으로 이주자 권리와도 밀접한 관련

이 있다(조일준 2016, 216). 생명의 존중(제6조), 고문·비인도적 처우와 형벌의 금지(제7조), 노예 강제 노동의 금지(제8조), 자의적 체포·구금의 금지(제9조), 억류자의 인도적 처우(제10조), 이주·출국·귀국의 자유(제12조), 외국인 추방의 조건과 심사(제13조), 공정한 재판의 보장(제14조), 사상·양심·종교의 자유(제18조), 가정과 결혼의 보호(제23조), 소수자의 보호(제27조) 등의 조항 모두가 이주자들의 기본적인 인권을 보장하고 인정해야 할 근거가 되고 있다.[2)]

국제인권규약 그리고 앞서 언급한 난민의 지위에 관한 협약(1951)과 더불어 다양한 협약들이 직간접적으로 이주자의 권리보호의 근거로 제시되고 있다. 예를 들어 '모든 형태의 인종차별 철폐 협약(1965)', '여성에 대한 모든 형태의 차별철폐 협약(1979)', '고문 및 비인도적 처벌금지협약(1984)', '아동권리협약(1989)', '모든 이주노동자와 가족의 권리에 관한 협약(1990)', '인신매매 특히 여성과 아동 인신매매 예방 억제, 처벌에 관한 의정서(2000)', '육·해·공을 통한 불법이주방지 의정서(2000)', '다국적 조직범죄에 대한 협약(2000)' 등이 그러한 국제조약과 의정서들이다. 특히 유엔은 2000년 총회에서 1990년 '이주노동자 및 가족의 권리에 관한 협약'이 의결된 12월 18일을 기념하여 '국제이주자의 날'로 제정하였다. 세계 각국의 정부와 비정부기구, 나아가 세계시민이 인도주의 정신과 국제협약을 바탕으로 이주자들의 자유권과 사회권을 보호하고 관련정보와 경험을 나누자는 의미에서 '국제이주자의 날'을 제정한 것이다.

인권과 관련하여 유럽연합은 '유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union)'을 통해 명시하고 있다. 이 헌장은 총 54개 조항으로 구성되어 있으며, 유럽이 추구하는 개인에 대한 존중, 민주주의 그리고 법의 지배 원칙에 근거한 인간의 존엄, 자유, 평등, 연대, 권리, 정의 등 여섯 항목으로 나누어 인권에 대한 조항을 규정하고 있다. 특히 2000년에 채택된 이 헌장은 제 18조에 정치적 망명과 난민의 보호를 명시하고 있으며, 제21조는 유럽연합의 모든 거주민이 유럽연합 시민이 아니더라도 국적에 상관없이 성, 인종, 피부색, 사회적 출신, 언어, 종교, 신념, 정치적 견해, 소수집단 일원 여부, 부, 출생, 장애, 나이 및 성적 취향 등에 근거하여 차별받지 않는다는 내용을 담고 있다(김남국 2006).

2) 근대 국민국가에서 인권은 항상 시민권의 형태로 존재해 왔다. 즉, 인간의 권리가 인정되기 위한 전제로서 국민권(nationality, 국적), 곧 시민으로서의 인정이 전제된다. 하지만 1948년의 세계인권선언에 대한 적극적인 해석은 인간의 보편적 권리에 대한 인정의 필요성이다. 그/그녀의 국적이 어디든지 누구든지 기본적으로 인간으로서 누려야할 권리에 대해 이야기할 수 있는 것이다. 이것은 이주자들에 대한 기본적인 인권 보장으로 귀결될 수 있다.

하지만 이상의 국제협약이나 의정서들이 제대로 준수되지 않고 있는 것이 현실이다. 우선은 이러한 협약과 의정서에 가입하고도 비준을 하지 않은 나라들이 다수 있다는 점이다. 또한 이주민에 관한 협약과 의정서가 포괄적이고 복잡하여 구체적인 상황에 적용하는 데 있어서 자의적인 경우가 많다. 더욱 더 중요한 문제는 국가의 주권의 문제와 국제협약과의 관계이다. 이주자의 문제는 국제적인 문제이지만, 그들을 환대하고 그들을 받아들이고 권리를 보장하는 문제는 개별 국가의 고유한 주권의 영역이라는 점이다. 따라서 국제협약이 강제할 수 있는 한계점이 분명히 존재한다. 구체적으로 이주자 또는 난민 문제가 발생하고 해결하는 데 있어서 개별국가들은 그 나름의 고유한 사회적, 경제적 상황과 결합되면서 다양한 문제들을 안고 있는 것이다. 최근에 난민의 급증으로 인해 난민기피증 현상이 나타나고 있으며, 이는 국가이기주의 행태에서 비롯된 것으로서 오늘날 대부분의 나라에서 확산되고 있는 외교적 님비 현상이라고 할 수 있다(이신화 2002, 266). 난민 신청자들에 대한 실질적인 보호의 문제는 난민들이 유입되고 체류하고 있는 현지 접수국의 고유한 주권의 영역이다. 원칙적으로 난민 지위부여나 보호문제 등은 수용국의 결정여부에 달려 있으므로 전쟁 및 무정부 상태 등으로 인해 현지국 정부의 난민 판정 수행여부가 불가능하거나 현지국 정부가 요청하는 경우에 한해서만 UNHIR은 난민결정절차에 관여할 수 있다.

최근 들어 이주의 자유와 이주민의 권리 보호의 문제가 쟁점으로 부각되기 시작한 것은 그것이 '안보'라는 문제와 결합하여 제기되었기 때문이다. 9·11이전까지만 하더라도 국제관계 및 국제 안보연구자들이 이주 문제에 관심을 갖지 않았지만, 9·11테러와 연이은 마드리드, 런던 등에서 발생한 폭탄테러로 국제이주와 안보 문제와의 관련성이 부각되기 시작한 것이다.

2. 사회안보 개념

익히 알려진 대로 코펜하겐 학파(Copenhagen School)는 전통적인 전략연구의 물질주의적 위협 분석에 대한 구성주의적 대안, 즉 행위체제의 단계 및 안보대상의 범위를 확대시켜 안보연구을 확장 발전시켰으며, 특히 사회안보 및 안보화(securitization) 개념을 정립시켰다. 구성주의적 입장에서 안보연구를 확장하고자 하는 접근 방법은 전통적인 현실주의적 안보연구에서 전제하던 국민국가 중심 및 군사 중심의 안보에 대한 개념을 확장하여 비물질적 요소는 물론 개인, 젠더, 환경, 사회적인 것 등등 다양

한 영역에 걸쳐 안보문제와의 연관성을 추적해 내고자 한 것이다.

우선 베리 부잔은 국가안보의 영역을 정치, 군사, 경제, 사회 및 환경 5개영역으로 구분하고 있다. 5개 영역 중 사회안보는 특정 집단의 정체성을 위협하는 상황 하에서 언어, 문화, 종교, 민족정체성 그리고 국가의 관습에 관한 전통적 형태를 지속적으로 발전시킬 수 있는 능력으로 규정하였다(Buzan·2010). 사회안보의 중요한 구성요소로서 집단정체성에 대한 위협으로 최근 급부상하고 있는 요인이 '이주 및 난민' 문제이다. 특히 유럽연합의 형성과 발전 과정에서 이주 및 난민 문제는 한편으로는 중요한 장애요인, 즉 안보에 주요한 위협요인으로 작동하기도 하고 있으며, 다른 한편으로는 민주주의적이고 사회적 유럽 형성에 주요한 추동요인으로 작동하고 있다.

전자의 측면의 경우 부잔이 "안보란 국가 및 사회가 그들에 적대적일 수 있는 변화의 힘에 대응하여 자신의 독립적 정체성과 기능적 보존을 유지할 수 있는 능력이며, 위협으로부터의 자유"라고 정의한 것에서 볼 수 있듯이, 이주 및 난민은 유럽 정체성은 물론 개별 회원국의 정체성을 위협하는 요인으로 간주되는 경향이 있기 때문이다. 사실 이 경우 다양한 변수들이 고려되어야 한다. 국민국가의 건설과 이후 변환의 과정에서 이주민이나 난민의 존재는 항상적이었다고 해도 과언이 아닐 정도로 19-20세기 동안 수없이 존재하여 왔다. 그것은 자본주의의 발전 과정에서 요구되었던 세계적 차원의 노동력의 이동과도 관련이 되며, 또한 19-20세기 동안의 잦은 전쟁과 식민지경험에 따른 인구의 이동 역시 지극히 자연스러운 현상이었다. 따라서 정체성의 위협을 사회안보의 주요한 잣대로 제시하기 이전에 '정체성'은 무엇이며, 어떠한 작동메카니즘을 갖는가에 대해 이해해야 한다.

우선 정체성, 국민국가 시대의 국민정체성 혹은 국가정체성의 경우, 일종의 포섭과 배제의 전략을 동반하는 경계설정의 과정을 통해 형성된다. 예를 들어 20세기 전반기 프랑스는 이민정책을 통한 인구정책을 수행하였고 당시 남부유럽으로부터 유입된 많은 이주민들은 프랑스라는 정체성 형성에 어떠한 위협으로 간주되지 않았다. 이주민이 프랑스라는 정체성의 위협요인으로 간주되기 시작한 것은 프랑스 내에 극우민족주의 세력이 득세하는 시점이며, 그것은 경제적 불황이라는 상황과도 맞물려 있다. 예를 들어 1929년 대공황 이후 유럽에서 극우세력이 확장되는 시점에서 프랑스에서도 '프랑스의 행동(L'Action Fran·aise)'이라는 극우민족주의 세력은 독일의 파시스트 세력과 유사한 반유대주의적 구호와 선동을 통해 프랑스의 배타적 정체성을 강조하였다. 그리고 1980년대 유럽의 경제적 불황 속에서 인종주의적 극우민족주의 세력

인 '민족전선(Front Nationale)' 역시 극우민족주의적 구호를 통해 반이민자 운동, 특히 알제리를 중심으로 하는 무슬림 이민세력에 대한 적대시 구호를 확산하고자 하였다. 사실 이러한 극우민족주의 세력의 프랑스 정체성에 대한 폐쇄적 작동의 요구에 있어서 사회안보의 위협요소는 극우민족주의 세력이 배제하고자 하는 이방인인지 아니면 오히려 이방인에 대한 배타적 주장을 제기하는 극우민족주의세력인지 판단하는 것은 지극히 정치적인 문제이다. 프랑스의 공화주의적 전통의 입장에서 본다면 당연히 후자인 극우민족주의 세력이 오히려 프랑스의 공화주의적 정체성을 위협하는 세력이 될 수 있다.

그리고 이러한 국민정체성 혹은 국가정체성은 최근 유럽연합의 탄생과 확장, 동유럽에서 국가의 해체 등 공동체의 전환의 과정과 맞물려 난민의 급속한 확대와 이주민의 확산 등의 현상이 발생하면서 정체성을 둘러싼 새로운 문제들이 발생하고 있다. 결국 사회안보 개념의 새로운 전환을 요구하고 있다. 단지 그러한 정체성의 전환 과정을 과거 기존 정체성의 위협이라고 간주하면서 사회안보의 위협으로만 볼 수 없다는 점이다. 그러한 의미에서 사회아보는 국가안보와는 구별되는 독립적인 개념으로 파악하는 것 역시 의미있는 작업이 될 수 있다(김병조 2011, 8).

이주나 난민을 통한 이방인의 유입이 특정한 정치공동체의 정체성에 변환을 가져옴으로써 발생하는 문제와 더불어 이주가 안보위협으로 간주될 수 있는 몇 가지 유형이 존재한다고 본다. 첫째는 이주민 또는 난민들이 이주 송출국과 이주 수용국의 관계를 위협하거나 골칫거리가 되는 경우, 둘째 이주민·난민·망명자들이 이주 수용국 또는 이들이 이주를 희망하는 국가의 정부에 정치적 위협이나 안보 위험요인으로 여겨지는 경우, 셋째 이주민들이 이주수용국에 문화적 위협으로 느껴지는 경우, 넷째 이주민들이 이주 수용국의 사회경제적 문젯거리로 여겨지는 경우, 다섯째 이주 수용국이 이주를 이주민 본국에 대한 위협과 압박의 도구로 사용하는 경우 등이다(A. Chomsk 2008, 44). 이주자 및 난민들이 안보문제의 대상이 되는 것은 국제정치적 요인, 경제적 이해관계, 사회문화적 정체성, 공동체 연대 등의 문제와 밀접한 관련이 있기 때문이며, 구체적으로 테러라고 하는 무력갈등의 양상으로 나타난다. 정치적, 경제적, 사회문화적 갈등의 문제가 서로 상호작용하면서 무력갈등을 촉진하게 되며, 국내갈등에 인적자원을 제공하고 조직범죄의 네트워크를 촉진하며, 마지막으로 국제테러리즘의 통로로 작용하게 되는 것이다(S. Castle et al. 2013, 365-366).

다음으로 안보개념의 확장과 관련하여 9.11 사건 이후 뚜렷한 변화 중의 하나는 탈

구조주의, 구성주의, 코펜하겐 학파 등의 흐름이 정체성과 위협이 객관적이고 물질적인 조건으로 보다는 담론을 통해 구성된다는 방식으로 안보를 보는 관점에 대해 동의하기 시작했다는 점이다(B. Buzan et L. Hansen 2010, 372). 즉 안보 분석에 있어 중심적인 것은 특정한 '위협들'이 정치적 의제에 관련된 안보문제로 자신을 내보이는 과정을 이해하는 것이다. 이러한 의미에서 '위협들'은 그들이 본질적인 위협적인 위치를 가지고 있어서가 아니라 의미있는 정치적 행위자들에 의해 인정될 때 '객관적인' 것이 된다(Ibid., 75). 이러한 시각에 기반하여 '테러리즘'과 '테러집단'이 객관적으로 인식될 수 있는 위협이나 행위 혹은 행위자가 아니라 급진적인 타자를 구성하는 기호로 이해되었다는 것이다. 이러한 방식, 즉 담론을 통해 안보의 대상 구성한다는 점은 특정한 사회적 현상을 안보화한다는 의미가 된다. 특정 사회적 현상을 안보위협을 부각시키는 담론의 형성과 확산의 과정을 거쳐 사회적으로 그것은 안보문제로 인식하도록 만들어가는 과정이다. 특히 냉전의 종식 이후 테러리즘과 테러집단에 대한 위협의 부각은 분명 뚜렷한 담론적 현상임에 틀림없다. 물론 그러한 담론화과정이 허상으로부터 발생하는 것은 아니다. 일정한 객관적 사실, 즉 그것을 위협을 인식할 수 있는 특정한 사실이 존재한다는 전제 위에서 그것을 위한 안보화과정이 존재할 수 있다.

III. 유럽 난민의 현황과 테러의 발생

1. 난민 문제의 발생

유럽과 유럽연합 회원국들의 경우 2차 세계대전 이후 오랫동안 유럽 내부에서 난민문제를 경험하지 못했고, 20세기 중반 아시아나 아프리카에서 발생한 난민들에 대해서는 단순히 자금을 지원하거나 일부 NGO단체들의 구호활동을 지원해주는 역할을 하는데 그쳤다. 하지만 20세기 말 사회주의의 붕괴와 함께 동유럽 국가들에서 분쟁과 내전이 발생하고 그로 인해 서유럽으로의 대규모 난민 유입의 문제가 발생하기 시작하였다. 그리고 21세기에 들어서는 시리아 난민이라는 문제가 발생하여 중동으로부터의 난민의 유입이 이루어지기 시작하였다. 20세기 동유럽의 민족적, 종교적 갈등으로 인한 내전의 격화와 난민 사태의 확대 그리고 뒤이은 시리아 난민 사태로 인해 유럽 사회에 난민문제가 냉전 이후 가장 중요한 이슈 중의 하나로 등장하였다.

가. 20세기 말 동유럽 난민

시리아 난민 이전이 이미 동유럽으로부터 온 난민 문제가 유럽으로 진입되면서 난민이 사회적 문제가 되기 시작한 것은 1990년대부터이다. 난민 문제는 과거 사회주의 유고연방의 구성국들이 존재하고 있던 발칸 유럽에서 집중적으로 등장하기 시작하였다. 20세기 후반 동유럽에서는 유고내전(1991.6-1995.10)과 보스니아 내전(1992. 3- 1995. 10)으로 인해 이 지역으로부터 300만 이상의 난민이 발생하였고, 이후 1999년 코소보 내전(1999. 3- 1999.6)에서도 코소보 주민 200만 중 150여만 명이 난민이 발생하였다. 그리고 마케도니아 내전(2001.3~2001.7) 역시 대량 난민을 발생시켰다. 이에 따라 2차 세계대전 이후 최초의 대량 난민 문제 해결을 위한 국제사회 공조와 국제기구들의 난민 정책의 수립이 이루어졌다.

우선 구 유고연방 국가가 티토 수상의 죽음과 사회주의 붕괴 이후 구심점이 사라지면서 그간 잠재되어 있던 이슬람 등의 종교적 갈등 및 인종적 갈등이 폭발하면서 잦은 내전을 발생시켰고, 거기에는 국제적인 이해관계 역시 맞물려 작동하였다. 그 과정에서 민족말살 등의 극단적인 조치들이 등장하면서 난민사태를 급박하게 만들었던 것이다. 사회주의 유고 연방에서는 1990년 '공산당 독점 방지법안'이 통과되었고, 그에 따라 연방을 구성하는 6개 공화국 모두에서 전후 최초로 복수정당제 선거가 실시되었다. 그에 따라 각 공화국에서는 공산당 대신 각 민족을 대표하는 민족주의 정당들이 권력을 장악하게 되었다(김철민 2012, 15-16). 그리고 뒤 이어 연방의 주도권을 장악하고 있던 세르비아의 반대에도 불구하고 슬로베니아와 크로아티아 등이 독립을 선언하면서 분리 독립을 이루었다. 이러한 과정에서 유고 연방에서 내전이 시작된 것이다. 이렇게 발생한 유고내전(1991.6~1995.10)과 이어진 보스니아 내전(1992. 3~1995. 10)으로 인해 경제적 피폐는 물론 종족·민족·종교 등의 차이로 인해 발생한 대량학살에 따른 후유증 등 여러 가지 사회적 문제가 발생하였다. 그리고 그로 인한 대규모 난민의 발생은 주변국들에게 역시 커다란 영향을 미쳤던 것이다. 크로아티아 내전 과정에서는 약 1만여 명 이상의 사상자가 발생하였고, 세르비아인을 중심으로 한 약 70여만 명의 난민이 발생하였다. 그리고 보스니아 내전을 통해서는 보스니아 전역에서 상당수의 보스니아 무슬림을 포함하여 10여만 명의 사망자와 실종자가 발생하였고, 230여만 명의 대규모 난민이 발생하였다. 특히 보스니아에 지역에서 거주하였던 190여만 명의 무슬림이 가장 큰 피해자였고 난민의 주를 이루었다.

두 번째, 코소보 지역의 경우 밀로셰비치 세르비아 대통령의 당선 직후 1989년 코소보 자치권이 폐지되면서 코소보 지역에서 민족 분쟁이 발생하기 시작하였다. 세르비아인들에 의해 코소보 지역 내의 소수 알바니아계에 대한 탄압이 문제가 된 것이다. 1998년 이후 세르비아 경찰과 알바이나 민병대 간의 출동이 코소보 내의 민족 분쟁 양상으로 나타났고, 결국 1999년 3월 코소보 내 알바이나 인들의 인권수호를 명분으로 NATO군에 의한 코소보와 세르비아 지역에 대한 공습이 진행되었다. 이에 따라 코소보 전체 인구의 200만명 중 3/4에 해당하는 약 150만명이 난민으로 전락하여 이웃 마케도니아 등으로 피신하였다.

셋째, 구 유고연방의 사태와 더불어 코소보와 같은 소수민족이 알바니아 내의 동일 민족과 연합하여 독립 국가를 요구하면서 마케도니아 내전(2001.3-2001.7)이 발생하였다. 코소보 사태 이후 대규모 알바이나 난민이 진입하기 시작하였고, 2000년 들어서 코소보로부터 마케도니아 알바니아인에 대한 무기 유입이 확대되면서 알바니아 민족해방군과 마케도니아 경찰 간의 무력충돌이 발생하는 사태가 발생한 것이다. 이어 2001년 3월 테토보를 수도로 정한 알바이나 해방군들에 의한 내전이 발생하였다. 치열한 군사적 충돌 끝에 '서부 마케도니아에 대한 자치권 논의와 알바니아 반군의 무장해제'라는 미국과 NATO군의 중재안이 받아들여짐으로써 내전은 종식되었다. 하지만 유고사태 이후 코소보 내전 등 이어지는 전쟁과 학살, 동유럽 국가들의 지속적인 불안정으로 인해 난민문제는 악화되는 양상을 보이고 있다.

유고내전, 코소보 내전, 마케도니아 내전 등으로 발생한 동유럽으로부터의 난민으로 인해 UN과 미국, EU 등 국제사회는 대규모 난민 문제를 해결하기 위한 새로운 방안과 대책을 마련하기 위해 논의를 시작하였다. 그 결과 난민 문제를 해결하기 위해 UNHCR은 유럽 여러 국가에게 동유럽으로부터 발생한 난민문제를 해결하기 위한 '임시보호정책'을 채택해 줄 것을 제안하였다(박철민 2012, 73). '임시보호정책'의 내용은 첫째, 과거 난민정책과 달리 유고 지역 및 보스니아에서이 내전 상황이 종료된 후 난민들의 본국 송환이 이루어지도록 약속할 것이며, 더불어 난민이 비호국에 임시 체류하는 동안 UNHCR은 난민들의 망명 신청을 결코 허용하지 않겠다는 점을 해당 국가들에게 약속하였다. 둘째, 크로아티아 및 보스니아에서의 대규모 난민 발생으로 인해 과거처럼 국경에서 일일이 난민자격심사를 하기 어려운 관계로 UNHCR은 유럽 각국이 집단 단위로 난민 심사기준을 적용하는 등 입국절차를 간소화해 난민의 대규모 입국을 허가해 줄 것을 요청했다. 이러한 임시보호정책을 통해 유럽 각 나라는 대내적 부

담을 갖지 않고서 난민 수용에 보다 적극적인 자세를 취할 수 있게 되었다.

나. 시리아 난민

하지만 최근 유럽으로 유입되는 난민은 과거 동유럽 난민과는 성격이 다른 점이 있다. 우선은 난민의 발생이 시리아로부터 급격히 증가하는 추세이긴 하지만, 그 외에도 아프리카 지역으로부터의 난민 역시 그 숫자가 증가하고 있다는 점이다. 그리고 이들 난민은 다시 돌아갈 것이라는 약속보다는 망명신청이나 난민 보호신청을 통해 장기적인 체류의 가능성 역시 존재한다는 점이다. 따라서 21세기 들어서 발생한 난민에 대해서는 유럽연합 차원에서의 대응은 물론 그 난민들을 수용할 각 나라에서의 구체적인 대응정책의 수립이 필요한 것이다.

지난 수년 간 시리아, 이라크, 남수단, 부른디, 리비아 등 중동지역과 사하라 이남 아프리카 국가에서 내전이나 정정불안 등으로 인하여 수십만에서 수백만에 이르는 사람들이 자국을 탈출하여 이웃나라로 이동하기 시작하면서 급격하게 난민이 발생한 것이다. 대표적인 예인 시리아 난민은 2011년 3월 발생한 민중의 시위가 내전으로 확산되었고, 인접국과 강대국들 간 복잡한 역학 관계 속에서 국제적 분쟁으로 확대되었다.

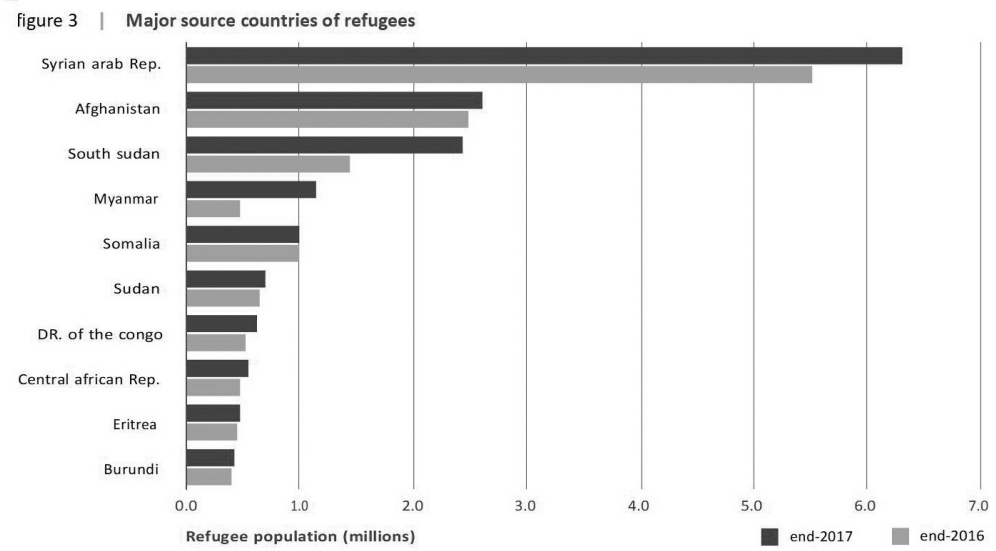
1970년 시리아 대통령이 된 하페즈 알 아사드(Hafex-al-Assad)는 1963년 쿠데타를 통해 집권한 바트당(Ba'ath Party)을 기반으로 하여 40여년 간 독재정권을 유지하여 왔다. 아사드 대통령은 시아(Shia)파 무슬림의 분파인 알라위(Alawi)파로 시리아 인구의 13%정도를 차지하는 소수파로서 시리아 내 다수세력으로 인구의 13%를 차지하는 수니(Sunni)파 이슬람교도들을 통치하여 왔다. 그리고 2000년부터 아들 바샤르 알 아사드가 그의 통치를 이어받았다. 장기간 지속된 독재 통치와 그로 인한 억압으로 인해 시리아 내 수니파들의 반발이 심하였고 그것은 내전으로 이어진 것이다. 시리아 내전에는 시리아의 주요한 동맹국으로서 러시아의 물적 지원과 시아파 종주국인 이란과 이라크 및 레바논 무장세력인 헤즈볼라(Hezbollah) 등이 시리아를 지원하였다(이신화 2016, 86). 이와 더불어 이라크와 시리아 일부지역을 장악하고 국가를 자처한 이슬람 무장단체 IS가 시리아 내전에 개입하면서 시리아 사태는 복잡한 국제전의 양상을 띠고 있다.

시리아 난민은 2011년 3월 내전의 발생과 함께 발생하기 시작하여 2017년 6월말 550만에 이르고 있다. 2011년 난민이 발생했을 당시만 해도 한 햇동안 8천명 정도에

불과했지만, 2012년 7월 10만명, 2013년 1월 50만명, 2013년 4월 1백만 명 등으로 급증하였다. 2014년 12월 시리아 난민 수는 322만 명 그리고 2017년까지 600만명 이상의 난민이 발생하여 시리아는 아프카니스탄 난민을 넘어 단일 규모로 최대 난민 유출국이 되었다.

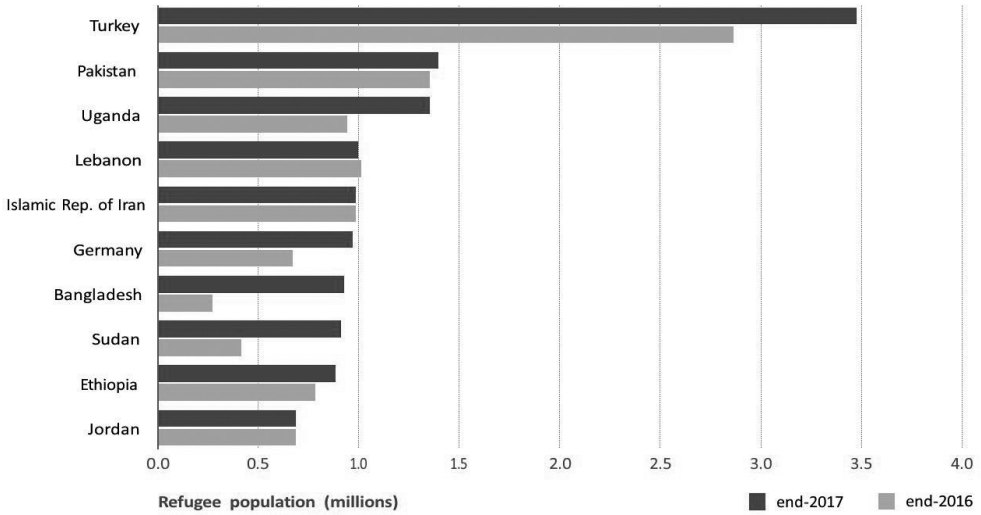
2013년 1월 1백만명을 기록하면서 본격적으로 난민의 이동이 시작되었다. 시리아 난민이 본격적으로 시작된 것은 내전을 피해 접경지역인 1차 난민 캠프로 이동하였던 난민들이 내전의 장기화로 인해 시리아로 돌아가는 것을 포기하고 더 나은 생활조건을 찾아 이주하기를 원하기 시작하였고, 국제 사회 역시 인도주의적 차원에서 난민을 수용하기로 결정하면서 난민의 숫자가 급격하게 증가하는 추세를 가지게 된 것이다. 시리아 내전이 발발한 직후에 난민들은 인접국가에 유입하기 시작하면서 터어키, 레바논, 요르단, 이라크, 이집트, 사우디아라비아, 아랍연맹, 쿠웨이트 등으로 유입되었다. 하지만 이들 인접국의 수용능력이 한계에 도달하면서 육로와 해로를 통해 유럽으로 난민이 유입되기 시작한 것이다.

〈그림 3-1〉 2016-2017 난민 주요 송출국



※ UNHCR global trends 2017, p. 15.

〈그림 3-2〉 2016-2017년 난민 주요 수용국



※ UNHCR global trends 2017, p. 17.

이러한 시리아 난민들이 흘러간 곳은 터키를 비롯한 유럽지역이다. 〈그림 3-1〉과 〈그림 3-2〉에서 보이듯이, 2017년말까지 전세계적으로 가장 많은 난민을 수용한 국가는 터키로 3백50만에 이르고 있다. 이 중 대다수는 3,424,200명의 시리아 난민이다. 그리고 이라크인(37,300), 이란인(8,300), 아프카니스탄인(5,600)을 포함한 숫자이다. 6번째로 많은 난민을 수용하고 있는 독일의 경우 970,400명의 난민을 수용하고 있으며, 이 중 시리아로부터 온 난민의 숫자는 496,000명이다. 그리고 이라크(130,600), 아프카니스탄(104,400), 에리트리아(49,300), 이란(38,300)으로부터 온 난민들을 포함하고 있다. 2017년 동안만 하더라도 2백70만 명의 새로운 난민이 발생하였다.

이에 따라 2013년 9월 독일은 5천명의 시리아 난민을 최대 2년 동안 수용할 의사를 천명하였고, 스웨덴의 경우 유럽연합 회원국 중 처음으로 망명을 신청한 시리아 난민에게 영주권을 부여하는 법안을 통과시켰다. 그리고 2014년 1월 영국 역시 시리아 난민을 수용할 의사를 발표하였다.

〈표 3-1〉 국경을 통한 불법 유입민의 주요 출신국 (상위 10개국)

	2014	2015	2016	2017	비율(%)
시리아	78,887	594,059	88,551	19,447	9.5
나이제리아	8,706	23,605	37,811	18,309	8.9
코트 디부와르	2,000	5,010	14,300	12,913	6.3
기니	2,156	5,174	15,985	12,801	6.3
모로코	3,085	12,966	6,836	11,387	5.6
이라크	2,109	101,275	32,068	10,168	5.0
파키스탄	4,115	43,310	17,973	10,015	4.9
방글라데시	4,527	13,098	9,445	9,384	4.6
감비아	8,725	8,874	12,927	8,353	4.1
말리	10,567	6,526	10,270	7,688	3.8
기타	158,056	1,008,280	264,881	84,254	41
전체	282,933	1,822,177	511,047	204,719	100

출처: Frontex. Risk Analysis for 2018.

2. 사회문제로서 난민: 치안불안, 실업, 테러 등

1980년대 이후 신자유주의의 확산은 자본의 자유로운 이동과 한께 노동력의 이동 역시 양적인 확대를 가져왔다. 사실 자본주의적 세계체제에서 노동력의 이동은 불가피한 현상이다. 월러스타인이 지적한 것처럼 자본주의가 더 낮은 임금노동자를 찾는 것이 너무나 자연스러운 현상이기에 노동력의 이동은 불가피하다. 후진국에서 선진국으로 이동은 더 많은 임금을 받기 위한 노동력의 이동이며, 그것은 자연스럽게 좀 더 낮은 임금노동자를 제공하는 것이기 때문이다. 따라서 각국은 적절한 이민 정책을 통해 인구조절을 하는 것이 일반적이다. 하지만 난민은 자연재해, 전쟁 등 갑작스런 사태의 결과로 나타나는 대규모 인구의 이동으로 난민 수용국에게는 사회적, 경제적, 정치적 갈등을 유발시키면서 사회안보의 불안요소로 작동하게 마련이다.

난민의 유입은 기본적으로 유럽 사회에 새로운 이방인의 유입을 의미한다. 유럽에는 난민 문제가 발생하기 이미 오래 전부터 이민 및 이민자와 관련한 사회문제가 발생하고 있었다. 특히 1980년대 이래 경제의 장기적인 불황과 더불어 심각한 실업문제--남부유럽 등 경제적으로 취약한 나라의 경우 10%를 넘는 실업율을 기록하고 프랑스 역시 8-9%의 실업율을 유지하고 있다 - 는 이민자 등을 중심으로 하는 이방인들에 대한 공격적인 정치적 행위로 나타나고 있다. 1980년대 이래 유럽의 각 나라에서 극우

파 정당이나 정치세력이 꾸준이 성장하고 있다는 것은 그것을 잘 보여주는 지표이다.

냉전기에 난민은 체제의 우위를 증명하는 표지 역할을 하였다(송영훈 2014). 양 진영은 상대 진영으로로부터의 탈출을 적극적으로 유도하는 정책을 폈고, 상대진영으로부터 탈출한 난민들이 비호 신청을 하는 경우 그들을 적극적으로 받아들였다. 그럼으로써 자신들의 체제의 우위성을 증명하고자 하였던 것이다. 베를린 장벽을 넘어서 동독의 난민이나 베트남, 캄보디아의 난민, 쿠바로부터의 비호신청 난민 등은 이러한 냉전기 난민의 대표적 예들이다. 하지만 탈냉전기의 난민은 냉전기 때의 정당성 강화의 도구 역할을 더 이상 하지 못하고, 단지 난민 유입국에 사회적, 경제적 부담을 주는 존재로 인식되기 시작하였다. <그림 3-2>가 보여주고 있듯이, 2017년 현재 국제 난민 수용국 주요 10개국 중 독일만이 유일하게 OECD 국가일 뿐 나머지는 제3세계 국가임을 알 수 있다. 경제적으로 저개발국에 인도적 지원과 공공서비스를 제공해야 하는 부담을 더욱 가중시키는 결과를 낳고 있는 것이다.

난민으로 인한 경제적, 사회적 부담과 함께 난민은 사회안보의 위협으로 인식되고 있다. 사회안보에 있어서 가장 중요한 가치로 상정되고 있는 것이 '정체성'의 문제이다. 인접국이든 아니든 난민의 유입은 난민수용국가의 정체성에 위협이 되는 것이 분명하다. 특히나 냉전 시대의 난민이 진영이데올로기의 대립 속에 동일한 이데올로기 국가로 난민이 이동하였다는 점에서 충돌이 적었다면, 탈냉전기의 난민 발생의 주요한 요인은 종교적 분쟁인 경우가 많다. 따라서 종교적 난민의 경우 난민 수용국가의 종교적 정체성과의 충돌이 발생하는 경우가 증가하는 것이 현실이다. 그것은 결국 난민 유출국가의 분쟁이 난민 수용국가로 확대되는 결과를 낳게 되는 것이다. 예를 들어 이라크 전쟁 이후 발생한 종교적 난민들이 시리아로 밀려들어가고 그것은 결국 수니파 무슬림 세력의 확장과 결집이라는 결과를 만들어 내고 결국 '이슬람국(IS)'를 탄생시켰던 것이다(이근욱 2011). 내전이 난민들의 유동성과 연결되면서 국제전이 되는 양상을 만들어낸 것이다.

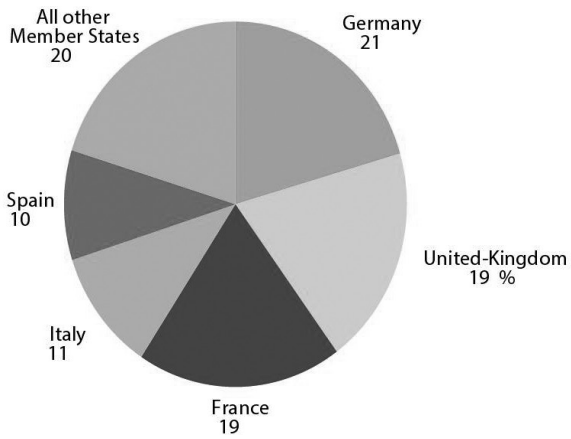
유럽에서 이민자, 이방인, 난민 등 이질적인 요소의 등장으로 인한 사회적 문제는 다양한 형태로 나타난다.

첫째로 유럽에서 이민자들의 문제가 부각되기 시작한 것은 1980년대 이후 유럽의 경제적 불황과 맞물려 있다. 경제적 불황으로 인한 실업의 증가는 실업급여의 문제 등과 맞물려 복지국가의 위기와도 맞닿아 있다. 특히 이민자와 그 2-3세대들에게 실업

률은 훨씬 더 높은 수준을 기록하면서 이민자들의 사회경제적 통합의 문제를 일으키고 있으며, 그에 따른 사회적 갈등을 유발시키고 있다. 동유럽이나 중동지역으로부터 유입되는 많은 난민들은 결국 이주노동자로 전환되어 유입국의 경제적 안정성을 해칠 가능성을 낳고 있다. 전반적으로 숙련도가 낮은 노동력의 유입은 새로운 직업교육을 위한 비용은 물론 그들에 대한 사회경제적 보조금의 필요성을 증가시키고 있다. 물론 노동력이 부족한 국가들에게 노동 시장의 활성화는 가져오는 측면은 있지만, 그것은 지극히 한정적인 경우이며, 일반적으로 유럽 나라들에게는 경제적으로 부담을 주고 있다. 따라서 난민의 유입은 전반적으로 유럽 국가들의 거시경제 지표를 악화시키는 효과를 낳고 있다.

〈그림 3-3〉 유럽연합 주요 회원국별 이민자 분포

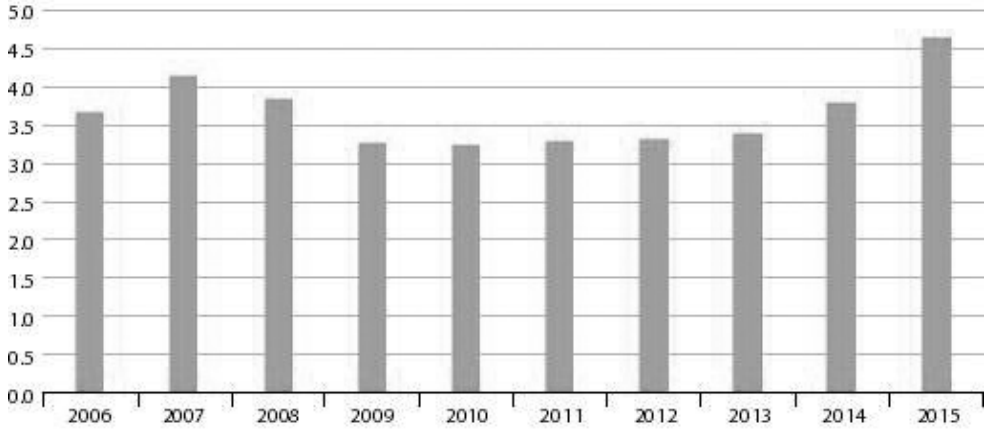
Figure 2.3: Distribution of EU-28 immigrant population by residence country, 2014 (%)



Note: data not available for Denmark, Ireland and the Netherlands.
Source: Eurostat, LFS 2014 ad hoc module (online data code: lfso_14pcobp)

※ Eurostat. Migrant integration 2017 edition. p. 59.

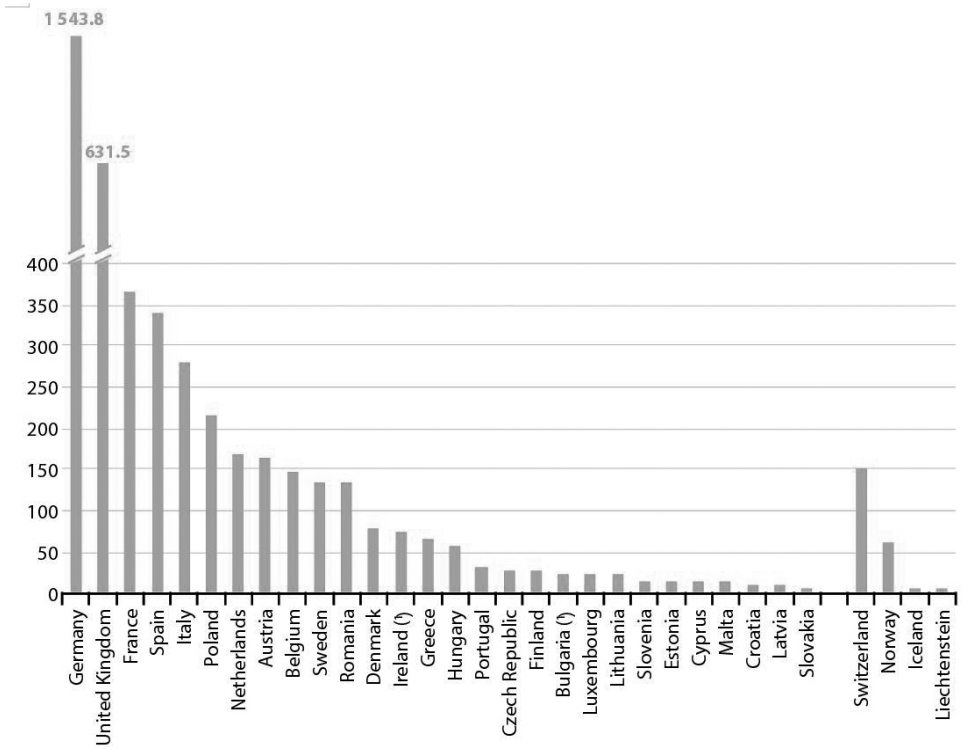
〈그림 3-4 〉 유럽연합(EU) 28개국 이민자 수, 2006-2015



※ Eurostat. Migrant integration 2017 edition. p. 11.

둘째로 이민 및 난민의 문제가 최근 유럽에서 급증하고 있는 테러와의 연관성이 일정하게 드러나고 있다는 점 역시 중요하다. 시리아난민을 비롯하여 유럽 국가들에 최근 난민이 급속히 확대되면서 난민에 대한 배척 혹은 거부사태가 발생하기 시작한 것은 몇몇 테러리스트들이 난민 신분으로 위장하여 테러를 발생시키는 극단적인 상황이 발생한 것과도 연관이 있다. 극소수의 테러리스트들로 인하여 수많은 난민들이 잠재적인 테러리스트로서 자국의 안보를 위협하는 세력으로 간주되기 시작한 것이다. 유럽국가들은 난민들이 안보위협의 주도세력이 될 것이라기 보다 대부분의 유럽국가들이 오래 전부터 견지해온 '유럽요새화(Fortress Europe)' 정책, 즉·인도적 이슈보다 국경수호를 통한 사회안정에 초점을 두는 정책을 지속하려는 국가이기주의의 전형적인 단면을 보여주는 것이라 할 수 있다(이신화 2016, 78).

〈그림 3-5〉 2015년 유럽연합 회원국 별 이민자 수



※ Eurostat. Migrant integration 2017 edition. p. 12.

2016년 이후 최근 발생한 수십 차례의 테러들 중에 몇몇의 사건은 난민으로 들어온 시리아 난민이나 소말리아 난민들에 의해 발생한 경우도 있다. 또한 상당수의 테러가 그 발생 뒤 IS에 의해 자신들이 테러의 배후임을 밝힌 경우도 있다. 예를 들어 2016년 1월 12일 터키 이스탄불의 명소 아야소피아 성당과 술탄아흐메트 모스크(블루모스크) 인근에서 외국인 관광객들을 대상으로 자폭 테러를 벌여 독일인 관광객 12명이 사망한 테러 사건의 경우 IS 연계 용의자가 체포되었다. 2016년 3월 22일 벨기에 수도 브뤼셀의 국제공항과 지하철역에서 3차례에 걸쳐 연쇄 자살폭탄 테러가 발생해 최소 32명이 숨지고 300여명이 다친 경우 역시 IS가 배후를 자처했다. 2016년 7월 15일 프랑스 남부 휴양지 니스에서 국경일인 프랑스 대혁명 기념일 '바스티유데이'를 맞아 열린 불꽃놀이 축제 중 화물차가 해변가 산책로의 군중을 향해 2㎞가량 돌진해 최소 86명이 사망하고 434명이 다치면서 엄청난 사상자를 낳았던 사건 역시 IS가 공격의 배후

를 자처했다. 2017년 9월 15일 런던 지하철 사제폭발물 테러 사건이 발생하여 29명이 부상한 테러는 역시 이슬람국가(IS)는 테러의 배후임을 자처했다.

이와 같이 IS가 배후로 자처하고 나선 테러 사건들과 더불어 난민으로 유입된 사람들에 의한 테러 역시 지속적으로 발생하고 있다. 2017년 4월 7일 스웨덴 스톡홀름의 번화가 드로트닝가탄에서 트럭이 행인을 덮쳐 4명이 죽고 15명이 부상한 사건의 범인인 라흐마트 아킬로프는 IS 소속으로 2014년 스웨덴에 입국했지만 불법체류자로 분류되어 추방 대상이 된 사람이었다. 2017년 8월 19일 핀란드 제3의 도시 투르쿠에서 흉기 난동이 발생하였고 그 범인은 2016년 난민 신분으로 들어온 18세 모로코인이었다. 2017년 8월 25일 유럽연합(EU) 본부가 있는 브뤼셀의 그랑플라스 인근 지역에서 한 남성이 테러경계 근무 중이던 군인들을 향해 칼을 휘둘러 군인 2명이 부상을 당했고, 해당 남성은 다른 군인들에게 총격을 받아 병원으로 이송됐으나 숨졌다. 벨기에 경찰 조사 결과, 소말리아 출신 30세인 그는 2004년 벨기에에 입국한 뒤, 2015년 벨기에 국적을 취득했던 것으로 밝혀졌다.

이상의 주요 사건이외에도 소수의 사상자가 발생하는 작은 테러 사건들은 더 많이 발생하였다. 최근 유럽 등지에서는 정부 시설 등 중대한 인프라보다 이른바 '소프트 타깃'을 겨냥한 테러가 점점 증가하는 추세다. 유럽 내 콘서트나 공연장에서 민간인들을 겨냥한 테러가 자주 발생하기 시작하였다. 대표적으로는 지난 2015년 프랑스 파리의 바타클랑 공연장에서 IS 대원들이 테러를 벌여 90명이 사망했다. 지난해 7월에는 독일 안스바흐에서 열린 음악 축제에서 자폭테러범 1명이 공격을 벌여 15명의 부상자가 발생했다.

미 국토안보부와 연방수사국(FBI)은 9월 IS의 영향을 받은 자생적 테러리스트들이 군사적인 표적에서 민간인들이 집중되는 콘서트나 스포츠 행사로 눈을 돌리고 있다며 소프트 타깃을 노린 테러가 증가할 수 있다고 경고하기도 했다. 특히 급진주의 테러 단체의 영향을 받은 자생적 테러리스트인 '외로운 늑대'들이 소프트 타깃 테러로 눈을 돌리고 있다고 경고했다. 유럽연합(EU) 경찰기구인 유로폴 역시 중동 지역에서 점차 세력을 잃어가는 IS가 이라크, 시리아에서 미군 주도의 IS 격퇴작전에 동참하고 있는 프랑스, 영국, 독일, 벨기에 등지에서 '소프트 타깃 테러'를 벌일 가능성에 대해 지난해 경고했다. 또 한편으로 최근의 테러는 첨단 무기나 고성능 폭탄이 아닌, 차량이나 칼 등 일상생활에서 흔히 접하는 도구를 활용한 이른바 '로 테크'(low-tech) 테러라

는 특징을 갖고 있다. 불특정 다수를 겨냥한 차량돌진 테러라든지 흉기난동사건 등이 그러한 양상이다. 무장단체 이슬람국가(IS)가 점차 본거지를 잃어가며 조직의 지원이 필요치 않은 '로 테크' 테러를 통해 서구사회의 공포를 확산시키는 전술을 사용하는 것으로 분석된다. 대규모 폭발물 테러의 경우 관련 첩보가 당국에 사전 포착되기도 하는 반면, 복잡한 도구도, 특별한 기술도 필요 없는 '로 테크' 테러는 언제 어디서 어떻게 발생할지 예측하는 게 사실상 불가능하다. 피해규모는 상대적으로 작을지 모르지만 발생 자체를 원천 차단하는 건 힘들다는 점이다. 또한 '로 테크' 공격은 경계 수준이 높은 상황에서도 발생한다는 것이 더욱 우려스러운 상황이다.

2001년 9·11 사건 이후 유럽 역시 반(反)이슬람 및 반 아랍 정서가 급속히 강화되어 갔다. 남부유럽이나 프랑스, 독일 등의 유럽 주요 나라들에서 이민자의 다수를 차지하는 것은 아랍이나 북부아프리카에서 온 무슬림이다. 시리아에서 유입되고 있는 난민들 역시 무슬림이 대다수를 차지한다. 따라서 오랜 역사 속에서 이질성을 보여왔던 중동의 이슬람문화와 유럽의 기독교 문화의 충돌의 가능성은 현재의 정치적, 경제적 원인들 속에서 더욱 높아지고 있다고 할 수 있다.

IV. 난민문제에 대한 유럽의 대응과 안보화

1. 난민문제에 대한 유럽의 대응

2017년에도 유럽의 곳곳에서 테러가 끊이질 않았다. 그리고 시리아 난민 문제는 지속적으로 제기되었고, 일부 테러범들이 난민들과 관련이 있다는 사실이 드러나면서 이방인에 대한 적대적 감정 역시 지속적으로 유지되었다. 하지만 프랑스의 대통령 선거와 총선을 즈음하여 고점에 도달하였던 외국인 혐오증과 인종주의적 극우민족주의는 이후 한풀 꺽이는 양상이다. 그럼에도 불구하고 난민 문제에 대한 유럽적 차원의 장기적인 대책이 필요한 것은 분명하다.

가. 유럽연합의 공동이민·망명정책

1992년 마스트리히트 조약 제 F조 2항에 따르면 유럽연합은 1950년 11월4 일 로마

에서 서명된 유럽인권협약에 의해 보장되고 회원국에 공통된 헌법적 전통으로부터 기인한 기본권을 공동체법의 일반원칙으로 존중해야 한다고 규정하고 있다. 또한 유럽연합의 시민권은 회원국의 국적을 지닌 자가 자동으로 보유하는 권리였다. 이민과 관련하여서도 마스트리히트 조약은 유럽시민권자의 유럽 내의 이동에 따른 유럽 국가간의 이민과 비 유럽연합 회원국의 이민으로 구분하였다. 유럽시민권의 경우 각 회원국에서 어떻게 시민권을 이해하고 어떻게 실행되고 있는가에 따라 달라질 수 있는 것이었다. 즉 각 회원국의 국적법의 기준에 따라 유럽시민권의 접근가능성이 달라질 수 있는 것이었다. 따라서 이민자들의 경우 국적 취득의 난이도에 따라 이민선호국가가 생겨날 수 있는 구조였다. 따라서 역외국으로부터 발생하는 이민이 유럽연합의 사회적 안정성을 해치고 유럽연합의 응집력을 약화시킬 수 있을 것이라는 우려가 발생하였고, 이민·망명정책에 대한 유럽적 차원, 즉 초국적 차원에서의 결정의 필요성이 대두되기 시작하였다.[3)]

1996년 암스테르담 조약(Treaty of Amsterdam)은 이민·망명정책을 표면상으로는 공동체의 권한으로 이전시켰고, 1999년 탐페레(Tampere)에서 열린 유럽이사회는 유럽연합 내의 자유, 안전, 정의에 관한 결정을 강화하기로 결의하면서 공동의 이민·망명정책을 준비하기 위한 프로그램을 만들 것에 합의하였다. 이러한 공동의 이민·망명정책이 등장한 계기는 1992년 유고 내전이후 급증한 대규모 난민 때문이었다. 유고 내전의 발발로 대규모 난민이 유럽연합에 유입되면서 이를 계기로 난민에 대한 유럽 차원의 대응책이 되기 시작하였다. 이러한 논의의 귀결로서 암스테르담 조약에서 난민에 대한 최소기준 수립이 규정되었다. 암스테르담 조약 주제 4(Title IV) 제 61조부터 69조를 살펴보면, '비자, 망명, 이민 및 사람의 자유로운 이동에 관한 기타 정책'에 관한 내용으로 유럽연합 각국이 향후 5년 이내 이 부문에서 공동정책을 수립할 것을 천명하고 있으며, 특히 제63조에서는 '난민과 망명, 임시보호' 등에 대해 1951년 '난민 지위에 관한 협약'과 1967년 '난민 지위에 관한 의정서'를 준수하는 최소 규정을 암스테르담 조약 발효 시기부터 5년 안에 수립할 것 등을 명시하고 있다. 이러한 암스테르담 조약의 후속조치로 1999년 10월 핀란드 템페레(Tempere)에서 유럽연합 공동난민정책(Common Asylum Policy) 수립되었다. 유럽연합 차원의 공동난민정책은 1951년

3) 물론 이러한 공동의 이민·망명정책의 경우 주권의 이양으로 간주하면서 영국이나 덴마크와 같이 느슨한 유럽연합을 강조하는 입장은 분명한 반대 의견을 제시하였다. 특히 유럽 대륙 밖의 영국은 불법체류자 문제와 관련하여 상당히 엄격한 국경통제를 하고 있기 때문에 이민·망명정책에 관련한 초국화에 적극 반대하였다.

제네바 난민협약에 근거하여 '공동유럽망명제도(CEAS: Common European Asylum System)'를 마련하게 된다. 공동유럽망명제도는 1999년 템페레 정상회의에서 제안된 이후 망명의 접수, 심의, 망명자격, 심사국의 책임 등에 대한 공동지침을 마련하였다.[4]

구체적인 이민·망명정책이 등장하게 된 것은 2003년의 더블린 조약(Dublin Regulation)의 탄생과 함께이다. 이 조약은 1990년 더블린에서 서명된 쉥겐협정의 망명규정을 대체한 것이다.[5] 아일랜드 더블린에서 벨기에, 프랑스, 독일, 영국, 그리스, 이탈리아, 아일랜드 등 유럽연합 회원국 12개국이 서명한 더블린 회의는 난민이 첫발을 디딘 국가에 난민신청을 하고 난민신청을 받은 해당국가가 처리하는 것을 원칙으로 하고 있다. 더블린 협약은 1997년 9월 1일에 발효되었으며, 더블린 조약II(Council Regulation EC No 343/2003), 2003년 7월 19일부터 더블린 조약 III(Regulation·EU No 604/2013)로 개정되는 과정을 거쳤다. 현재 더블린 조약 가입국은 유럽연합 28개국과 유럽자유무역연합(EFTA) 4개국(노르웨이, 아이슬란드, 스위스, 리히텐슈타인)을 합쳐 총 32개국에 이른다. 더블린 III 규정 하에서 난민신청자는 해당규정의 적용과 관련하여 별도 인터뷰에 참여해야 하며, 우선적으로 이들의 정보는 초기 면접 과정이나 지문 증거수집과정을 거친다. 더블린 조약의 시행체제인 Eurodac(European Dactyloscopy·유럽지문 검사)는 난민 생체 증거 즉 지문을 채취하여 이들의 정보를 규합하고 이전 시기 난민신청기록을 종합하는 시스템이다. 더블린 조약의 핵심 규정은 동 조약 내 가입국이 아닌 제3 국적자나 무국적자가 조약 가입국에 난민지위 신청을 할 경우 해당심사를 책임질 국가를 결정하기 위한 기준과 체계를 규정하고 있으며, 유럽으로 들어오는 난민은 처음 입국한 국가에서만 망명 신청할 수 있도록 규정하고 있다.

하지만 최근의 난민 사태는 더블린 조약의 '최초 입국지 규정'으로 인해 그리스, 이탈리아, 헝거리 등 유럽 내 국경 혹은 외곽지역의 일부 국가에 난민이 집중되고서 '비대칭적' 난민유입양상을 보이는 한계를 드러내고 있다. 이들 나라들은 난민 수용과 처

4) 그러한 공동조치 중에서 중요한 장치는 유럽난민기금(European Refugee Fund)로서 2008년 출범하여 난민문제에서 난관을 겪는 회원국들을 지원하도록 하였다.

5) 셍겐협정은 유럽국가들 간에 체결된 국경개방조약으로 1990년 12개국으로 시작하여 현재 유럽연합 28개 회원국 중 22개국과 유럽자유무역연합 4개국이 가입되어 있다. 현재 28개 회원국 중에서 불가리아, 크로아티아, 키프로스, 아일랜드, 루마니아와 영국을 제외한 22개 회원국과 비유럽연합 회원국 중에는 아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 리히텐슈타인 4개국이 참여하고 있다. 셍겐협정은 회원국 국경을 개방하여 공동 관리하는 것으로 셍겐협정 지역의 출입국 관리에 대한 책임은 셍겐지역 외곽 국가만이 지도록 되어 있다.

기 규정에 관한 전면적인 개혁을 촉구하고 있으며, 사태의 심각성을 인식한 유럽연합 주요국들은 난민 쿼터제를 제안하고 있다. 이에 2015년 5월 이후 유럽연합 집행위원회는 '유럽이민의제(European Agendaon Migration)'를 제안하고 대규모 난민 유입에 대한 공동대응 및 공동안보방위정책(Common Security and Defence Policy)'를 수립하고 국경관리를 강화하였다. 따라서 2015년 5월 27일 유럽연합 집행위원회는 이러한 불공평한 책임부담 문제를 해결하기 위해 유럽연합 회원국들 간에 의무적으로 난민을 재분배하는 쿼터제를 회원국들에게 제안하였다. 이 제안에 따르면, 2015년 당시 이탈리아와 그리스 등으로 들어온 난민 약 40,000명을 분산 수용하자는 것이었다. 하지만 이러한 제안에 대하여 독일, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 그리스 등은 찬성하였지만, 헝가리, 슬로바키아, 에스토이나 등은 난민의 분산수용에 대해 반대하였다(박병철, 석인선 2016, 161). 독일의 메르켈 총리가 더블린 협약과 상관없이 난민을 수용하겠다고 적극적인 의사표시를 하고 프랑스 역시 할당제를 수용할 것을 회원국들에게 촉구하였음에도 불구하고 많은 회원국들이 난색을 표하면서 난민할당제는 철회될 수 밖에 없었다.

유럽연합(EU)이 2015년 합의한 '난민 분산수용' 정책을 준수하지 않고 있는 폴란드, 헝가리, 체코 3개국에 대해 법적 조치에 돌입했다. 2018년 6월 13일 영국 BBC에 따르면 디미트리스 아브라모폴로스 EU 이민 담당 집행위원은 이들 3개 회원국이 각각 할당된 난민을 받아들이라는 EU의 반복된 요청을 묵살했다고 주장했다. 3개국은 유럽사법재판소(ECJ)에 회부되면 벌금형을 받을 것으로 예상된다. EU는 2015년 난민 문제의 최전방에 있는 이탈리아, 그리스에 수용된 난민 16만명을 역내 국가에 분산 수용하는 방안에 합의했지만 지금까지 실제 EU에 재정착한 난민은 2만869명에 불과하다. 당시 루마니아와 체코, 슬로바키아, 헝가리는 의무 분산수용안에 반대표를 던졌으며 당초 찬성했던 폴란드에서는 반(反)EU 정권이 출범하면서 정책을 거부해왔다. 특히 체코는 당초 수용하기로 한 난민 2000명 중 12명만 받아들였으며 헝가리와 폴란드는 단 한 명의 난민도 수용하지 않은 것으로 나타났다.

아브라모폴로스 위원은 "재정착은 선택이 아닌 도덕적 책임"이라며 "법적 의무가 집단적으로 합의돼 예외없이 이행해야할 법적 결정"이라고 지적했다. 그러나 동유럽 3개국 또한 EU 집행위의 방침에 완강히 맞서고 있다. 보후슬라프 소보트카 체코 총리는 "악화한 유럽의 안보 상황과 쿼터(할당) 시스템의 역기능을 감안하면 난민 분산 수

용을 받아들일 수 없다"는 입장을 고수하고 있다. EU는 당시 국가별 규모와 부를 토대로 각자 수용해야할 난민 수를 결정했지만 헝가리와 슬로바키아는 자국에 할당된 숫자에 반발해 지난달 유럽사법재판소에 소송을 제기했다. 나아가 2018년 9월 유럽의회는 표결을 통해 리스본 조약 7조를 발동하여 헝가리 내 난민 탄압 실태를 조사하는 절차를 개시하였다. 만약 헝가리 내 난민 탄압 실태가 밝혀지면 EU 회원국 만장일치에 따라 헝가리의 EU 투표권 정지로 이어질 수 있는 조치가 취해진 것이다.

2018년 6월 22-23일 개최된 유럽연합 정상회의가 끝난 뒤·EU 정상들은 이번 회의에서 EU의 최대 위험 요소 중 하나인 난민 문제에 대처하기 위해 현재의 망명 시스템을 개혁하기로 재확인했다고 정상회의 발표문을 통해 밝혔다. 또 난민 문제 해결을 위해 EU의 국경을 효과적으로 통제하고 EU와 터키간 체결한 난민협정을 완전하고 차별 없이 이행하기로 했으며 난민들의 유입과정에 발생하는 난민들의 피해와 같은 인도주의적 위기를 피하기 위해 회원국 간 협력을 강화하기로 했다.

한편 동유럽 국가들과 달리 난민 문제에 있어서 도의적 책임과 역할을 강조하여 왔던 독일과 프랑스 역시 자신들의 국경을 강화하려는 움직임을 보이고 있다. 독일과 프랑스가 유럽 역내(域內)에서 국경 통제 없이 자유로운 이동을 보장하는 '셍겐조약'[6]을 자국 사정에 따라 최대 4년간 정지할 수 있는 방안을 추진하고 있다고 영국 일간 더타임스가 9월 15일 보도했다. 셍겐조약은 유럽연합(EU), 유로화(貨) 등과 함께 유럽통합을 지탱하는 3대 핵심 축으로 불린다. 대규모 중동 난민 유입과 이슬람 극단주의자들의 잇따른 대형 테러로 충격을 받은 유럽이 문을 더욱 굳게 걸어 잠그려는 것 아니냐는 우려가 제기되고 있다. 더타임스가 입수한 EU 비밀 외교 문서에 따르면, 독일과 프랑스는 9월 13일 벨기에 브뤼셀에서 열린 비공개 EU 내무장관 회담에서 셍겐조약 회원국이 2년간 국경 통제를 실시할 수 있도록 하고, '예외적인 경우' 이 기간을 최대 4년까지 연장하는 방안을 추진하겠다고 밝혔다. 예외적인 경우는 테러나 대규모 난민 유입 등으로 회원국이 심각한 안보 위협을 받을 때를 말한다. 독일·프랑스는 "테러 위협의 장기적인 성격을 감안할 때, 현 셍겐 규정은 현실에 전혀 맞지 않는다"고 했다. 독일·프랑스는 회원국이 국경 통제를 실시할 때 그 이유를 공개적으로 밝히지 않아도 되도록 하는 방안도 추진 중인 것으로 알려졌다. 브뤼셀의 한 외교 소식통은 "이

6) 유럽 국가들 간에 국경에서 입국 심사를 하지 않고 자유로운 이동을 보장하는 조약. 유럽연합·유로화와 함께 유럽 통합을 지탱하는 3대 축이다. 1985년 룩셈부르크 셍겐에서 독일·프랑스 등 5개국이 서명했고, 1995년 발효됐다. 현재 유럽 26개국이 가입해 있다.

유를 밝히지 않아도 된다는 건 회원국이 언제든 자국 필요에 따라 국경을 통제할 수 있다는 의미"라고 했다.

셍겐조약은 긴급 상황인 경우 6개월간 국경 통제를 실시하고, 이후 6개월 단위로 3번까지 EU 승인을 받아 국경 통제를 연장할 수 있도록 하고 있다. 현재 셍겐조약 26개 회원국 중 독일과 오스트리아, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등 5개국에 대해 일시적인 국경 통제가 허용되고 있다. EU는 이 조치를 올 11월 말 전면 해제할 계획이다. 셍겐조약은 대규모 난민 유입을 조장하고, 이슬람 극단주의자들의 테러에 악용되고 있다며 유럽 내에서 집중적인 비난을 받았다. 프랑스 파리와 벨기에 브뤼셀의 연쇄 폭탄·총격 테러, 독일 베를린 트럭 테러 때 범인들은 아무런 제한 없이 국경을 넘나들며 테러를 계획하고 도피했다. 장클로드 융커 EU 집행위원장도 최근 "테러리스트들이 셍겐조약을 충분히 악용한 측면이 있다"고 했다.[7]

유럽이 회원국 간 국경 통제를 강화하려는 데는 EU 경계에서 난민·테러리스트들을 차단하는 것이 어렵다는 현실적 고민도 작용한 것으로 보인다. EU 국경 관리 기관인 프론텍스(Frontex)는 최근 "그동안 난민들의 주요 유입 통로였던 '발칸 루트'와 '지중해 루트'에 대한 단속이 강화되면서 스페인과 흑해를 이용하는 난민들이 크게 늘고 있다"고 했다. 유럽이 아무리 바깥 경계에서 난민을 막으려 해도 '풍선효과'처럼 다른 유입 통로가 계속 개발되는 것이다. 독일과 프랑스 등 EU 내 최대 영향력을 가진 두 나라가 힘을 합쳐 셍겐조약 정지 방안을 추진하겠다고 밝힘에 따라 이 방안이 현실화될 가능성이 높다는 전망이 제기된다.

2004년 유럽 이사회 규정(2007/2004/EC)에 의거해 설립된 FRONTEX는 EU회원국 간의 공조로 출입국 관련 정보 공유 및 역외 국경관리를 실시하는 기구이다. FRONTEX는 유럽연합의 기구로 설립되었지만, 2004년도 설립규정에는 유럽연합 차원의 공동난민지침과 규정에 관한 언급은 부재하고 일반적인 차원에서 기본권 존중만을 언급하고 있다(박선희 2017, 93). FRONTEX는 2007년 2011년 두 차례에 걸쳐 설립규정을 개정하고 2016년에는 유럽국경해안경비대(European Border and Coast Guard)로 명칭을 변경하였고, 회원국들 간 합동해상작전을 수행하기도 하였다. 2007년 개정을 통해 신속국경대응팀(Rapid Border Intervention Teams: RABIT)을 설립하여 5-600여명의 특별국경경찰이 동원 가능하도록 하여 비상사태에 대비하고자 하

7) 9월 런던테러범들 역시 시리아 난민 출신으로 알려졌다.

고 있다. 하지만 FRONTEX의 기본적인 임무는 구조와 수색보다는 국경진입 통제에 대한 강화이다. 최근 전례없는 난민위기에 대해 대응하기 위해 군사적 행위 등을 통해 국경경비를 강화하는데 주 목적이 있다. 따라서 지속적으로 인권위협의 요인이 되고 있다는 비판을 받고 있는 것이 사실이다. 예를 들어 2006년부터 최근까지 FRONTEX는 합동해상작전의 성공적인 예로서 헤라(Hera)를 실시하고 있는데, 이것은 아프리카에서 출발한 보트 피플이 스페인령의 카나리아 제도로의 진입을 막는 것이 가장 주된 목표이다(박선희 2017, 109). FRONTEX가 실시하는 해상합동작전은 단순한 국경관리가 아니라 밀입국 브로커, 테러범 등 안보를 위협하는 요인을 제거한다는 명목 하에 강경한 방식으로 전개되고 있다는 사실이다.

반면, 유럽 내에선 자유로운 이동에 대한 폭넓은 지지가 깔려 있어 찬반 논란이 일 것이란 전망도 있다. 프랑수아 올랑드 전 프랑스 대통령은 지난해 "셍겐조약이 없으면 유럽도 없다"고 했다. 한 EU 최고위 간부는 "셍겐조약으로 가장 큰 혜택을 받는 건 바로 유럽인 전체"라고 했다. EU는 최근 불가리아와 루마니아를 셍겐 회원국으로 영입하겠다고 발표했다. 영국이 지난해 6월 국민투표를 통해 EU 탈퇴를 결정했을 때 가장 큰 동력으로 작용한 것이 이주민에 대한 유입 통제였다. 영국은 그동안 "한 해 받아들일 수 있는 이주민은 10만명 이하"라고 밝혔지만, 최근 몇 년 동안 매년 30만명이 넘는 이주민들이 별다른 규제 없이 입국했다. 영국은 오는 2019년 3월 공식적인 EU 탈퇴를 계기로 이주민에 대한 엄격한 통제를 실시하겠다는 계획이다.

동유럽 국가들의 난색 표명 속에서 유럽연합 집행위원회와 프랑스, 독일 등 유럽연합의 주요 국가들은 난민의 유입을 제한하기 위해 터키와의 협력이 필요하다는 점을 인식하였다. 앞서 <그림 3-1>에서 보이듯이, 중동과 아프리카에서 오는 다수의 난민이 일단은 터키를 통해 수용되고 이후 이동한다는 것을 알 수 있다. 중동지역에서 유입되는 난민들이 주로 터키-그리스 경로를 이용하고 있기 때문에 터키와 그리스의 국경을 통제하면서 그리스로 넘어오는 난민을 제한하는 것이 필요하다고 판단한 것이다. 유럽연합과 터키는 2016년 3월 7일 몰타공화국에서 열린 정상회담에서 향후 2년간 터키가 2백만 명 이상의 시리아 난민을 관리하는 조건으로 유럽연합은 터키에게 30억 유로(Euro)를 지원하는데 합의하였다. 이후 보다 더 파격적인 난민통제조치가 필요하였던 유럽연합은 터키와의 추가협상을 통해 터키에서 그리스로 불법 입국하는 모든 난민을 터키가 받아주는 대신에 터키로 송환된 시리아인 한명 당 터키에 등록된 시리아 난민 한 명을 최대 72,000명까지 받아주는 제안을 하였다. 그리고 그 댓

가로 터키는 30억 유로의 추가적 재정지원과 터키 국민의 셍겐 지역 무비자 여행 허용 그리고 터키의 유럽연합 가입협상을 요구하였다(박병철, 석인선 2016, 163). 결국 이러한 내용을 골자로 하여 2016년 3월 18일 유럽연합과 터키는 난민 문제를 해결하기 위해 그리스에 체류하고 있는 난민을 터키로 송환하는 내용의 협약을 체결하였다.

나. 유럽 주요국가들의 난민 및 이민자 정책

유럽 국가들이 난민에 대한 취하는 정책은 국가별 특성과 현재적 상황에 따라 달리 나타난다. 전통적으로 영국, 프랑스, 독일은 각기 자신의 정치경제적 상황에 따른 이민 및 난민 정책을 추구해 왔다. 프랑스의 경우 공화주의 전통의 강세 속에서 이방인의 공화주의적 시민으로서의 통합을 강조하면서 제도권 교육을 통한 공화주의적 시민교육을 강조해 온 반면에, 이민자 후세대에 대한 낮은 고용률과 높은 실업률을 양산하면서 이민자들에 대한 사회경제적 통합은 상대적으로 취약하였다(홍태영 2011). 반면에 독일은 실용주의적 측면에서 노동시장을 통한 외국인의 고용에 대해서는 적극적인 반면에 독일시민으로서 국적을 통한 통합에 대해서는 인색했던 것이 사실이다. 그리고 영국은 전통적으로 영연반의 이주민에 대해서는 선별적으로 통합하려 하지만, 그 외 지역으로부터의 이방인에 대해서는 적극적으로 방어자세를 취하였다. 이러한 특성들은 최근의 난민 정책에서도 그대로 드러난다.

독일의 경우 시리아 난민 사태에 대하여 메르켈 총리가 인도주의적 차원에서 적극적인 수용정책을 채택하여 전개하고 있다. 물론 이러한 적극적인 난민 수용정책 때문에 메르켈 총리의 지지도가 이전 70% 대에서 50%대로 하락하고 2017년 총선에서의 겨우 1당을 유지하는 결과를 낳기도 하였다. 그리고 놀랍게도 극우정당인 '독일을 위한 대안당(AfD)'이 97석을 획득하여 전후 최초로 의회에 진입하기도 하였다.

시리아 내전 발생부터 2015년 12월까지 독일에 들어온 시리아 난민 수는 33만 6천명이었고, 이들 중 망명 신청자는 약 22만 8천명이었다. 내전에 장기화되면서 난민들 중 망명을 신청하는 비율이 증가하고 있으며, 그에 따라 사회적 문제로 등장하기 시작하였다. 독일의 난민정책의 특징 중의 하나는 그것이 독일의 노동시장의 변동과 관련이 있다는 점이다. 독일은 이미 2012년 부족한 노동력의 확보를 위해 외국에서 취득한 직업관련 자격증을 독일 내에서 인정하도록 하는 법률을 시행하여 전문직종의 이민자들을 적극적으로 받아들이고 있으며, 난민 망명자들을 바라보는 시각 역시 이러한 노

동시장의 변화와도 무관하지 않다(이승현 2016, 77-78). 연방정부는 난민 망명자들을 신속히 노동시장에 편입시키기 위한 정책을 적극적으로 펼치고 있는 것이다. 노동부 장관은 언론과의 인터뷰를 통해 가장 바람직한 모습은 "난민이 스스로 삶을 영위해 갈 수 있도록 만드는 것"이라며, 이를 위해 각 지역의 직업센터에 통역을 위한 직원을 추가로 채용하고, 직업재교육을 통해 연간 약 2만명까지 노동계약 또는 직업훈련생 계약을 맺어 노동허가를 발급해 줄 것이 노동부의 계획임을 밝혔다(이승현 2016, 78).

독일의 난민정책이 기능적, 경제적 효과를 고려하여 난민을 적극적으로 수용하는 실용주의적 정책을 펴고 있다면, 영국의 난민정책은 독일과 비교하여 상대적으로 폐쇄적이라고 할 수 있다. 시리아 난민이 유입되기 직전에 영국에서 진행된 사회경제적 구조개혁과 이 과정에서 유이된 대규모 이주노동자의 축소와 신규유입에 대한 통제강화가 진행되고 있었다는 점과 무관하지 않다(김성진 2015, 205-208).

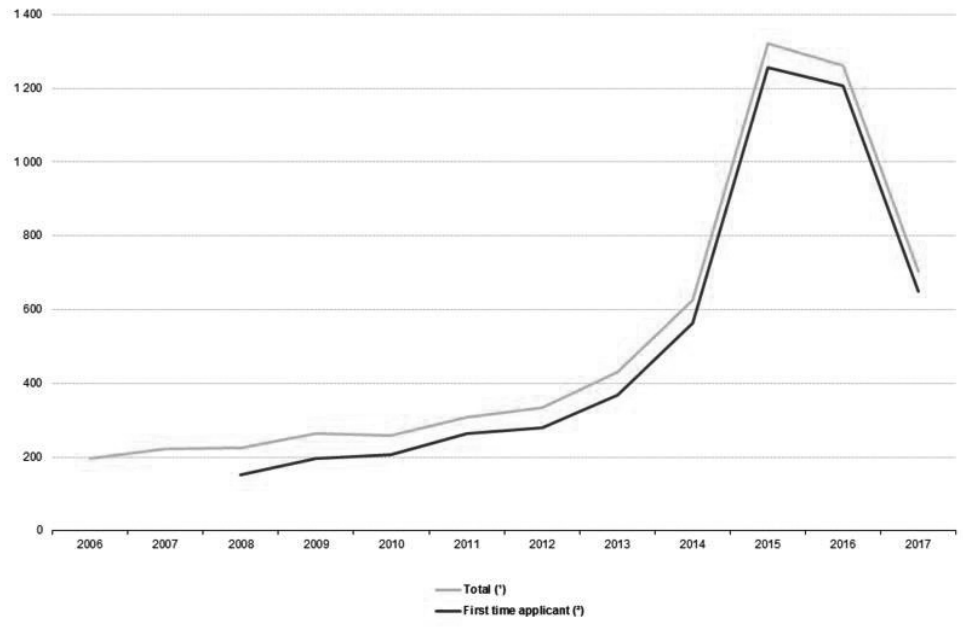
영국은 1914년 영국국적과 외국인의 지위에 관한 법령에 따라 내국인, 식민지 국민, 독립된 식민지 국민 모두에게 동일한 지위를 부여하였으나, 1948년 영국 국적법을 통해 개별 시민권을 도입하였고, 1971년 이민법을 통해 영연방 시민이 영국에 체류하기 위해서는 본인, 부모 혹은 조부모가 영국태생임을 입증하거나 영국 내에서 5년 이상 일한 경험을 요구하였다. 그리고 홍콩반환을 앞두고 1989년부터 1992년 사이에 진행된 홍콩시민의 유입, 유럽 내 난민보호와 관련된 협조가 강화되면서 1993년 난민보호 및 이주청원법을 통해 난민에 인정절차가 독립적으로 마련되었다. 이후 영국의 난민정책은 1996년과 1999년 난민보호와 이주법을 통해 영국내 노동허가없는 사람을 고용한 고용주처벌, 보호신청자의 혜택 축소 등이 이루어졌다(김성진 2016, 120-121). 2000년대 영국의 난민보호법은 이주노동자들의 지속적인 유입과 맞물리면서 불법이주를 억제하기 위한 정책을 추진하는 장치가 되었고, 그러한 목적 달성을 위해 비자심사의 강화, 불법이주자들에 대한 퇴거정책, 불법이주자들에 대한 공공서비스의 접근을 차단하는 정책을 취하였다. 이러한 정책의 연장선상에서 영국은 EU의 난민 보호시스템에서 수용되고 있는 신속처리절차를 통해 '안전한 3국'으로부터의 난민신청을 거부하고 있으며, 시리아 난민과 관련해서는 이미 EU에 체류하고 있는 사람들의 보호신청을 인정하지 않음으로써 이들의 유입기회를 차단하고 있다(김성진 2016, 124). 이에 따라 깔레(Calais) 정착촌의 난민유입을 거부하고 있으며, 정착촌의 이전을 진행하고 있다.

영국의 난민에 대한 정책이 소극적인 방식을 취하는 것은 특히 무슬림 이민자들에

대한 부정적 인식과 궤를 같이 하는 것이기도 하다. 하지만 영국은 유럽의 난민을 막기 위한 방식으로 현지원조에 대한 적극적인 정책을 취하고 있다(국민호 2017, 79). 영국정부는 최대한 현지에 잘 정착하도록 하는 것이 난민의 유출을 막을 수 있는 최선의 방책이라고 판단하고 있는 것이다.

영국이 시리아 난민들에 대해 상대적으로 폐쇄적인 정책을 취하고 있는 것은 2010년 자유당-보수당 연립정부라는 보수주의적 정부의 구성과 그에 따른 사회경제적 구조개혁과 연관된다. 즉 보수주의적 정부에 의해 이주노동자의 축소와 신규 유입에 대한 통제 강화를 진행하고 있다는 것이다. 물론 이미 2007년 노동당 집권 후반기부터 불법이주를 차단하기 위한 정책을 취하기 시작하였고, 같은 해 의회의 청문회과정을 통해 이주민들의 도착 장벽을 높이고, 난민신청을 분산시키며, 보호신청 결정시스템을 개혁하는 등의 방식으로 난민정책을 추진하여 왔다. 이러한 정책의 연장선상에서 보수당 정부 역시 보수적인 난민정책을 강화하고 있는 것이다.

〈그림 3-6〉 2006-2017년 EU 28개국 비호신청자 수의 증감



(*) 2006 and 2007: EU-27 and extra-EU-27.
(*) 2006 and 2007: not available.
Source: Eurostat (online data codes: migr_asyctz and migr_asyappctza)

출처: Eurostat. Asylum statistics(29/06/2018)

〈표 3-2〉 EU 주요 국가의 비호(Asylum) 신청 현황

	2013	2014	2015	2016	2017
EU(28개국)	431,090	626,960	1,322,825	1,260,910	642,575
독일	126,705	202,645	476,510	745,155	198,255
헝가리	18,895	42,775	177,135	29,430	3,115
스웨덴	54,270	81,180	162,450	28,790	22,190
오스트리아	17,500	28,035	88,160	52,255	22,160
이탈리아	26,620	64,625	83,540	122,960	126,650
프랑스	66,265	64,310	76,165	84,270	91,070
네덜란드	13,060	24,495	44,970	20,945	16,090
벨기에	21,030	22,710	44,660	18,280	14,035
영국	30,585	32,785	40,160	39,735	33,310
핀란드	3,210	3,620	32,345	5,605	4,325
덴마크	7,170	14,680	20,935	6,180	3,125
불가리아	7,145	11,080	20,365	19,420	3,470
스페인	4,485	5,615	14,780	15,755	30,445
그리스	8,225	9,430	13,205	51,110	57,020
폴란드	15,240	8,020	12,190	12,305	3,005
아일랜드	945	1,450	3,275	2,245	2,910
룩셈부르크	1,070	1,150	2,505	2,160	2,320

※ 김성진. "유럽내 시리아 난민과 사회안보". 『정치정보연구』(2018), 107쪽 〈표3〉; Eurostat. Asylum statistics(29/06/2018), p. 5 참조하여 재구성

프랑스의 경우 앞서 지적하였듯이, 공화주의 원칙에 대한 강조를 통해 문화적, 사회적 통합을 강조해 왔던 만큼 최근의 난민 문제에 대해서도 쉽지 않은 상황이다. 더욱이 2015년 샤를리 앱도(Charlie Hebdo) 테러 사건과 2015년 말 바타클랑(Bataclan) 극장의 테러로 인한 130여명의 사상자를 낸 테러는 프랑스 역사상 가장 큰 테러였던 만큼 그 충격이 컸다. 그리고 그 테러의 주인공들이 프랑스 출신의 무슬림이라는 사실은 프랑스인들에게 난민문제를 대하는 입장을 어렵게 만드는게 사실이다. 프랑스의 전대통령이자 혀 공화당의 당수이 니콜라 사르코지는 "셍겐은 죽었다"라고 말하였으며, 국민전선의 마린 르펜 당수는 "국경이 없다는 것은 곧 범죄를 촉발하는 광기를 의미"하는 것이라고 주장하면서 프랑스의 국경을 개방하고 있고 셍겐조약에 대해 비난하기 시작하였다(박단 2016, 5). 바탕클랭 극장의 테러가 발생한 후 당시 대통령 올랑드는 3개월 간의 국가비상사태를 실시하는 '국가비상사태 관련법'을 국회에 상정하

여 거의 만장일치로 통과시켰으며, 이후 이를 다시 3개월 연장하는 안을 상정하여 통과시켰다. 이 법안에 따르면 야간통행금지, 상시가택수색, 인터넷통제강화, 공공장소 폐쇄, 시위금지, 12시간 동안 지정된 거주지에 머물 것을 강제하는 거주지정, 전자기록장비를 통한 감찰확대, 공공질서 침해활동을 하는 협회나 비공인단체의 해산 등 폭넓은 강제조치 등이 포함되어 있었다(박단 2016, 8-9). 결국 인권의 나라 프랑스가 테러라는 '비상상황'을 강조하면서 '예외상태'를 합법적으로 일상화하려는 조치라고 할 수 있다. 결국 공공의 안전을 강조하면서 인권에 대한 일시적 정지를 법률화하였고, 그것은 비상사태라는 명분 속에서 지속적으로 연장하거나 나아가 항구화할 수 있음을 의미하는 것이었다. 이러한 분위기 속에서 극우파 국민전선의 대통령 후보였던 마린 르펜이 2017년 선거에서 1차 투표에서는 18%를 획득하였고, 2차 투표에 나설 수 있는 상황을 만들어 냈던 것이다.

물론 프랑스는 유럽연합이 결정한 할당량 2만4000명의 난민을 2년에 걸쳐 받아들이기로 하였다. 이는 유럽 각국의 인구수와 실업률, 난민 정착률 등을 바탕으로 유럽 각 국이 난민을 나눠 받아들이기로 결정된 숫자이다. 프랑스는 유럽연합 회원국으로서 그같은 결정에 따르기로 하였지만, 그들을 어떻게 '환대'해야 하는가에 대해서는 아직은 미정이다. 그만큼 프랑스는 무슬림과의 갈등이 가장 첨예한 유럽 국가들 중의 하나이며, 그에 따라 극우민족주의 세력이 가장 활발하게 성장하고 있는 나라이기도 하다.

2018년 6월에 개최된 유럽연합 정상회의를 통해 EU 지도자들은 "난민 문제는 단일 회원국이 아니라 EU 전체가 직면한 도전 과제"라며 "통제할 수 없는 난민 유입이 이어지던 2015년으로의 회귀를 막고 모든 기존 및 신흥 노선에서 발생하는 불법 이민을 막기 위해 난민 정책을 강화하기로 결정했다"고 밝혔다. 합의안에 따르면 EU 지도자들은 자발적으로 원하는 EU 영토에 새 난민 수용 센터를 세우기로 했다. 새로운 난민수용 센터는 EU의 지원을 바탕으로 난민 자격을 심사하고 자격을 갖추지 못한 불법 이민자들을 본국으로 송환하는 업무를 담당할 예정이다. 이와 함께 EU 국경 강화의 필요성에 동의하고 터키와 모로코, 북아프리카 국가에 대한 자금 지원을 늘리는 방안에도 합의했다. 이들은 "유럽으로 향하는 새로운 해로 또는 육로 개발을 막기 위해 긴급히 노력을 더해야 한다"고 강조했다.

이 유럽정상회의에서 이탈리아는 이에 "모든 EU 국가가 이를 받아들이고 이민자 수용 센터가 여러 EU 국가에 설립되는 것에 동의하는 경우에만 합의문에 서명할 것"

이라며 거부권을 행사했다. 최근 난민 구조선박 입항 거부를 시작으로 유럽 내 난민 정책 논란을 촉발한 이탈리아 정부는 유럽에 도착하는 이민자 부담을 EU 회원국이 나눠 수용해야 한다고 주장하고 있다. 극우·포퓰리즘 이탈리아 정부의 주세페 콘테 신임 총리는 정상회의 시작에 앞서 "이번 EU 정상회의에서 다른 유럽 국가들의 도울 의지를 찾지 못한다면 이번 회의는 공동 합의문 없이 끝날 수 있다"고 경고하기도 했다. EU는 더블린 조약에 따라 처음 난민이 발을 딛은 곳에서 망명 신청을 하도록 규정한다. 난민 구조선박 입항 거부 등의 논란이 발생하는 이유다. 지중해를 사이에 두고 아프리카를 마주보고 있어 유럽의 관문 국가로 불리는 이탈리아는 2015년 이후 70만여 명의 난민을 받았다. 이날 발표된 합의문은 당초 이탈리아가 요구한 리비아 난민센터 건설, 각 회원국에 경제적 목적으로 유럽 내 국경을 넘는 2차 이민자 할당량 부여 등에는 못 미치는 수준이다.

유럽연합 차원에서 공동대책 추구와 합의에도 불구하고 구체적으로 정책을 실행하는 각 나라의 입장에서는 난민들에 대한 '환대'의 방식이 다를 수 밖에 없다. 각 나라의 경제적, 정치적 상황이 다르다는 것은 물론 전통적으로 추진해 왔던 이민자 및 이방인에 대한 정책이 다르기 때문이다. 현재의 시점에서 영국이나 프랑스보다는 독일이 난민에 대해서 적극적인 수용정책을 펴고 있고, 난민들 역시 독일을 선호하는 것으로 알려져 있다. 그것은 독일의 난민 수용정책이 단순히 인도적 차원이 아니라 경제적 필요라는 실용주의적 측면에서 진행되고 있다는 점때문이며, 그것은 곧 난민들에게는 일자리가 존재한다는 것을 의미하기 때문이다. 결국 장기적이고 안정적인 체류의 가능성이 높다는 것이다.

2. 난민문제의 안보화

최근 유럽 각국으로 유입되는 중동지역으로부터의 난민은 유럽 각국의 수용 국가들의 경제적, 사회적 불안요소를 증가시키면서 여러 가지 난제들을 발생시키고 있다. 물론 이러한 불안요소에 대한 평가의 측면에서 볼 때, 그것이 객관적 지표, 예를 들어 경제적 지표로서 소득, 경상수지, 복지비용 등으로 나타날 수 있는 것이기도 하지만, 다른 한편으로 그것은 일정한 담론적 효과이기도 하다. 앞서 보았듯이 최근의 안보연구에서 등장하고 있는 담론적 접근법을 통해 난민 문제를 바라볼 때, 유럽 사회에서 난민문제를 안보문제의 중심에 놓기 시작하는 과정에서 담론의 역할이 얼마나 중

요한 역할을 하고 있는가를 알 수 있다. 특히 최근 몇 년 동안 유럽 정치에서 극우민족주의의 득세는 그것을 단적으로 보여주는 현상이다. 즉 프랑스의 국민연합(Union Nationale)은 물론 독일의 '독일을 위한 대안당', 영국의 독립당 등등은 유럽의 주요국가들에서 극우세력의 전례없이 정치적 세력화되었음을 보여준다.

우선 지난 2014년 유럽의회 선거에서 프랑스의 국민전선(FN)은 74석 중 23석, 영국의 독립당(UKIP)이 73석 중 24석을 획득하여, 좌파정당들을 밀어내고 2위를 기록하였다. 독일의 극우정당, '독일을 위한 대안당'도 처음으로 유럽의회에 진출하였다. 물론 전체 751석 중 중도우파 221석, 사회민주연대그룹 191석 등에 비해 적은 52-3석에 한정되기는 했지만, 그 성장은 눈에 띌만한 사건이었다. 극우정당의 부상은 유럽연합에 대한 반대, 유럽연합의 무능, 유로존의 위기 등에 따른 영향으로 이해되었다. 그리고 지난 2017년 프랑스 대통령 선거에서 국민전선의 마린 르펜은 1차 투표에서 18%로 2위를 하였고, 결선투표에 진출하는 성과를 얻었다. 그리고 2017년 독일 의회 선거에서 '독일을 위한 대안당'은 95석을 얻음으로써 전후 최초로 극우정당이 의회에 진출하는 결과를 낳았다. 영국은 독립당은 1987년 유럽연합에 가입한 영국을 유럽연합으로부터 탈퇴시키는 브렉시트(Brexit)라는 결과를 만들어 냈다. 극우정치세력들에 의해 외국인, 이민자 등 이방인을 사회의 안전을 위협하는 '공공의 적'으로 만들어내면서 정치적 동원을 꾀하였고, 일정한 성공을 거둔 것이다.

다문화주의 정책을 통해 가능한 한 이주민들의 정체성을 인정해 왔던 많은 서유럽 국가들은 최근 자국 언어에 대한 교육, 시민교육 등을 의무적으로 이수할 것을 요구하고 있고, 영주권을 취득하기 위한 일종의 애국심 의례를 규정하면서 적극적인 통합정책으로 방향을 선회하고 있다. 영국은 2002년 '국적, 이민과 난민피난처법'을 도입하여 귀화 또는 영주를 원할 시 영어와 영국사회에 대한 지식측정시험을 치르게 하고, 국적취득 의식, 여왕에 대한 충성맹세 의식을 치르도록 하였다. 또한 2009년 '시민권과 이민법안'은 귀화조건을 더 엄격히 강화하기 시작하였다. 네덜란드의 경우 1998년 이민자통합법을 통해 네덜란드어, 시민교육, 노동시장참가 준비 등 12개월 동안 600시간의 시민통합교육을 규정하였고, 2006년 '해외시민통합에 관한 법률', 2007년 '시민통합법' 등을 통해 이주자들이 '네덜란드 국가 가치와 규범을 익히고 준수할 것'을 강제하는 신통합정책을 실행하였다(설동훈 외 2013). 독일에서는 2006년 이후 사회통합교육 이수와 시험 합격이 귀화의 필수조건이 되었다(이선주 2014). 프랑스는 2006

년 '이주통합법'을 통해 영주권 취득을 위해서는 이주 이전부터 통합과정에 참여하고, 수용과 통합에 관한 서식에 서명해야 하고 프랑스어 능력과 프랑스의 법과 가치에 대한 의무를 다할 것을 증명해야 한다(박선희 2010). 이주하고자 하는 나라의 법을 준수하는 것은 물론 그 나라의 가치와 지향에 대한 적극적 동의와 의무적 이행을 요구하고 있는 것이다. 또한 많은 나라들이 이주민들의 통합에의 의지에 대한 강조와 더불어 그에 따른 비용을 개인이 부담할 것을 요구하면서 개인의 책임에 대한 강조와 의지의 적극적인 표현을 요구하고 있다.

최근 유럽에서 극우민족주의의 강세 그리고 국경을 강화하면서 이방인의 진입장벽으로 높이려하는 정책들은 1980년대 이후 변화된 경제상황 및 자본주의적 발전 양식의 변화와 연관된다. 신자유주의의 강화에 따른 자본과 노동력의 자유로운 이동의 증가가 뚜렷해졌다. 자본주의의 역사가 보여주듯이 세계자본주의가 '저임금노동력'의 재생산 혹은 지속적인 확보를 통해 작동되어 왔다는 점을 감안한다면, 현재의 세계적 수준에서 노동력의 이동은 불가피하며 자본주의의 작동을 위해 필요한 부분이다. 하지만 동시에 노동력의 자유로운 이동과 함께 필요로 하는 것은 그러한 노동력을 통제할 수 있는 장치의 마련이다. 따라서 노동력의 이동은 제한될 수 없지만, 그렇다고 모두가 자유로운 이동과 거주를 보장받는 세계적 수준의 공동체가 아니라 경계를 통한 구별짓기와 차별을 동반한 적절한 조절이 동시에 진행된다.

최근 프랑스의 경우도 공화주의 및 프랑스 공화국에 대한 강조 속에서 다문화주의에 대한 포기 그리고 이방인들에게 프랑스 국가에 대한 애국심을 강조한다. 물론 프랑스는 오랫동안 시민적 국민 개념을 중시했던 나라이다. 프랑스 혁명의 원칙·자유, 평등, 형제애 에 대한 동의와 공화국에 대한 애국심이 프랑스 시민, 국민이 되는 가장 우선적이고 기본적인 원칙이다. 현재 프랑스가 강조하는 그들의 공화주의적 원칙은 그들의 주장에 따르면 시민적 원칙이고, 따라서 시민적(civic) 국민 개념이지만, 그것은 프랑스적 공화주의를 강조하면서 폐쇄성과 배타성을 강화하고 있다. 결국 독일적 즉 문화적 혹은 종족적 민족 개념이나 프랑스의 시민적 민족/국민 개념 모두 경계를 지니면서 포섭과 배제의 원칙을 제시하고 있다. 그나마 과거 국민국가 시기에 지녔던 프랑스의 시민적 개념이 가지고 있던 개방성 마저도 최근 그 장벽을 높이면서 무의미한 것이 되고 있다. 오히려 그것은 더 강력한 자신들의 원칙이 되면서 자신들의 공화주의적 시민 개념을 통해 경계의 벽을 높이는 장치가 되고 있다. 그렇다고 한다면, 시

민적(civic) 국민 개념과 종족적(ethnic) 민족 개념 사이의 차이는 무의미해진 듯하다. 그것들은 특정한 맥락 속에서 시민의 경계를 구성하는 배제의 장치로서 의미를 가질 뿐이지, 어느 것이 다른 것에 대해 예를 들어 종족적 민족 개념보다 시민적 민족 개념이 - 정치적 혹은 윤리적 우월성을 가질 수 없다.

1970년대 초반 이후 등장한 복지국가의 위기는 곧 '사회적 국민국가'의 위기, 즉 국민국가라는 틀을 통해 형성된 민족적 민주주의 및 국민경제의 위기이다. 따라서 그것들을 결합시켜 왔던 민족주의의 새로운 위상변화를 의미하기도 한다. 현재의 민족 개념은 국민국가 시기 국가권력의 주권적 실체로서의 의미 혹은 시민들의 집합적 실체로서의 의미를 가지지 못하고 있다. 다만 노동력의 결집체이자 특정한 권리들의 집합체 등의 의미만을 지니고 있다. 또한 바우만의 지적처럼 '민족국가는 지역적인 법과 질서의 경찰관리구역이며, 동시에 글로벌하게 생산되는 위험과 문제들을 처리하기 위한 국지적 쓰레기통이자 쓰레기 제거와 재활용공장'으로 그 위상이 변질되었다(Z. Bauman 2014, 110). 주권자로서 시민들의 집합체이자 연대와 삶의 공동체로서 국민국가의 위상은 사라지고 치안(police)과 통치의 대상의 집합체로 전락한 것이다. 정치의 공간으로서 그리고 정치적 주체들의 행위의 공간으로서 국민국가의 의미는 사라진다. 명확히 사회적 국민국가 즉 복지국가는 이제 안보국가가 된다. 오늘날의 국가는 시장이 산출한 실존적 불확실성과 불안에 대한 개입을 중단 사회복지 프로그램을 통한 국가적 개입을 중단 하고, 자신의 정당성을 세우는 데 필요한 비경제적 유형의 취약성과 불확실성을 찾으려 하면서, 특히 최근에 개인 안전을 그 대안으로서 찾은 것이다(Z. Bauman 2013, 84). 결국 정치(politics)는 사라지고 치안(police)만이 남는 상황에 이른 것이다. 이것은 기존의 국민국가와 연대와 삶의 공동체로서 존재하기를 멈추고 단지 '안보국가'로서만 기능할 수 있다는 것을 의미한다.

최근의 문화적 인종주의는 특정한 방식으로 경계짓기의 강화 형태이다. 문화적 지표에 따라 차별이 이루어지고 혹은 인정이 이루어지는 방식이다. 인종적 지표보다는 문화적 지표를 통한 '구별짓기(distinction)'이다. 난민법을 통해 국민국가의 경계를 강화하는 듯 하지만, 이것은 특정한 요건 혹은 상황, 혹은 특정한 사람들을 겨냥한 경계의 강화이지 경향적으로 국민국가의 경계를 강화한다고 볼 수는 없다. 독일이나 영국, 프랑스도 역시 일정한 수준의 전문인력을 외국에서 수입해야 할 필요성이 있으며, 또한 저임금 하층 노동력 역시 일정한 수입이 필요하며, 그에 맞추어 차별적인 대응을

하고 있다(최진우 2015, 215-216). 이것들을 조절하는 수준에서 자국으로의 외국인의 유입을 조절하고 동시에 그들에 대한 통제를 강화하는 방식의 외국인 정책을 펴고자 하는 것이다. 이 상황에서 극우 민족주의는 적절한 명분이 된다. 신자유주의적 세계화 속에서 완전고용을 목표로 했던 케인즈주의적 사회적 국민국가는 후퇴하고, 이민 노동자들의 유입을 통한 잉여노동력의 공급, 즉 산업예비군의 지속적 확보를 통한 노동의 유연성 확대, 동시에 그들을 관리하기 위한 방편으로 사회적 배제의 정치전략, 즉 극우민족주의를 통한 국민·비국민 혹은 시민·비시민의 구분 전략이 등장한다. 난민, 이주민 등 이방인에 대해서는 사회의 안전을 위협할 수 있는 '잠재적 테러리스트' 혹은 적어도 경제적 삶의 경쟁자로서 혹은 기존의 삶을 파괴할 수 있는 사람들, 위험한 사람들로 분류하고 경계 혹은 거부하고자 한다. 그리고 국가권력은 그러한 대중들의 욕망을 유도하거나 등에 업고서 현대의 테러리즘의 시대에 국민의 '안전'을 위한 정치를 위해 새로운 위협들을 계속 찾아내고 그들을 관리하고 있다는 명분을 만들고 있다.

하지만 우리는 이 시점에서 안보 좀더 구체적으로 사회안보 개념에 대해 엄밀하고 전향적으로 사유할 필요가 있다. 사회안보의 과제가 정체성을 유지하고 지키려하려는 경향이라고 한다면, 현재의 시점에서 우리가 오랫동안 유지하고자 했던 '국민정체성'의 문제, 그리고 유럽연합이 탄생하면서 서서히 형성되고 있고 또한 형성하고자 하는 '유럽정체성'의 문제는 '난민'이라고 하는 새로운 도전 요인 앞에서 어떻게 사유해야 할 것인가? 더구나 유럽정체성의 문제와 관련하여 난민의 다수를 이루는 '무슬림'에 대해서는 어떠한 반응을 보여야 하는가? 그들은 모두 잠재적 테러리스트로 보아야 하는가? 독일이 전개하고 있는 난민정책은 현재의 독일의 경제적 필요성과 맞물려 있다.

19세기의 민족주의가 사회적인 것의 해결과정에서 일정하게 연대의 의미를 지녔으며, 그것을 통해 민주주의의 확장의 효과를 가졌다면, 현재의 민족주의는 신자유주의적 세계화에 부응하는 구별을 위한 장치이자 이데올로기로서의 역할을 수행하고 있다. 그것은 민족주의를 통해 새롭게 유입되는 다양한 이방인들에 대한 차별의 강화, 그들에 대한 시민권 부여에 있어서 배타성의 강화, 사회적 연대나 통합에 대한 문제의식의 부재 등을 특징으로 한다. 이방인에 대한 이러한 배타적 성격의 강화는 내부적으로 그 창끝을 겨냥하기도 한다. 기존의 민주주의적 시민권, 즉 사회적 권리의 약화는 신자유주의 시대에 자연스러운 일이 되어 간다. 신자유주의적 세계화 경향과 극우 민족주의에서 요구하는 주권의 강화 경향은 상반되는 경향이다. 전자가 자본과 노동력의 자유로운 이동을 요구한다는 점에서 국경의 약화를 의미하는 것이라면, 후자는 정

반대의 지향을 갖는다. 불편하지만 이유있는 동거가 가능해지고 있다. 최근 유럽 여러 국가들에서 나타나는 국경의 장벽을 높이려는 경향과 그와 맞물려 있는 민족주의적 경향은 신자유주의적 세계화를 통해 자본과 노동력의 자유로운 이동이 증가되는 상황에서 자국이기주의적 방식으로 그에 대한 제한을 설정하려는 시도이다. 자본과 노동력의 이동은 현재의 자본주의적 발전 상황에서 불가피하며 동시에 그에 대한 적절한 제어장치가 필요로 한다.

현재 유럽의 극우민족주의적 흐름들은 이방인에 대한 배타성, 유럽연합의 강화에 대한 거부와 국민국가 틀의 강화, 동시에 문화적 정체성 강화, 기존에 이미 시민권을 획득한 이들에 대해서도 역시 배타성을 보이고 있다. 현재의 극우민족주의는 민족을 새로운 상징, 가치 등을 중심으로 새롭게 재구성하고자 하는 것이고, 민족에 대한 새로운 호명을 시도한다. 하지만 현재 민족·국민의 구성과정에서 극우민족주의자들은 종교, 문화 등의 기준을 통해 적극적인 방식으로 민족적 특성을 구성해 내는 것이 아니라 소극적(negative) 방식을 통해 민족을 재구성할 뿐이다. 즉 이러저러한 것은 민족의 특성이 될 수 없으며, 그렇기 때문에 민족의 구성원이 아니다라는 것이다. 이러한 민족의 구성은 현재적 맥락 속에서 정치적이고 사회적인 민족의 재구성이다. 어쩌면 그들에게 '민족'은 존재하지 않는 일종의 '망령'일 뿐이다. 그들에게 중요한 것은 '민족'으로부터 배제해야 할 것들이 무엇인가일 뿐이다.

정부 차원에서도 다문화주의의 실패를 선언하면서 오히려 기존의 공동체를 강화하는 방향의 통합주의를 선택하고 있다. 프랑스의 경우 '민족적' 공화주의에 대한 강조는 어느 때보다도 더 강하게 제기되고 있다. 이슬람에 대한 경계, 히잡을 둘러싼 논쟁에서도 보이듯이 특정 종교와 문화에 대한 경계는 우파만이 아니라 좌파에서도 공화주의라는 이름으로 같이 하고 있다. 그렇다면 이것을 국민국가의 강화로 볼 수 있는가? 사회적인 것을 둘러싼 문제에서 국가는 자신의 역할을 버리기 시작하였고, 공화주의의 강화 역시 경계의 강화이지 내부적 연대의 강화는 아니다. 신자유주의의 강세 속에서 국가는 자신의 역할을 약화시키고 사회적 연대 역시 사라지는 상황 속에서 민족주의적 경계, 즉 배제의 논리로서 민족에 대한 경계만을 강화하고 있다. 결국 민족에 의해 민족주의가 발현되는 것이 아니라 민족주의에 의해 민족이 구성되듯이, 21세기에 민족주의는 과거와는 다른 모습의 민족을 호명하고 있는 것이다. 즉 현재의 민족주의에 의해 호명되는 민족은 19세기 동안 사회적인 것의 해결과정을 거치면서 그리고 민주주의적 발전의 과정을 거치면서 연대와 통합을 통해 형성된 민족/국민이 아니

며, 신자유주의적 세계화가 만들어내는 증가하는 이주민을 포섭하고 배제하는 기준으로 작동할 뿐이다. 결국 현재의 극우민족주의 세력이 주장하는 민족주의적 구호는 국민국가의 동원과 통합 이데올로기로서라기보다는 경계 내에 진입한 사람들을 포섭하고 배제하는 기준을 제시하는 방식의 차별 및 구별의 이데올로기로서 작동하는 것이다. 민족주의의 강화가 민족적 민주주의 즉 국민국가 시기의 민주주의의 위기에 대한 우려와 그것의 복원 나아가 발전을 위한다기 보다는 새로운 방식의 민족의 재구성 혹은 호명을 통한 민주주의의 후퇴를 가져오고 있다. 현재의 민족주의의 출현방식은 반드시 민족주의가 국민국가와 반드시 결합하지는 않고 있으며 국민국가와 민족주의 사이의 탈구가 발생하고 있는 것이다.[8] 현재의 극우 민족주의는 자신의 방식대로 민족의 경계를 짓기 위한 상징과 가치의 조작을 통해 민족주의를 불러일으키고 그것을 통해 민족을 새롭게 재구성하고 있는 것이다.

그리고 현재 유럽연합은 과거 국민국가 시대의 국민구성원 개념과 안보 개념을 반복적으로 생산해 내고 있다. 유럽의 정체성 특히나 잠재적 테러리스트로 간주된 무슬림에 대항하여 유럽정체성을 강조하는 것은 중세유럽의 재판(再版)일 뿐이다. 난민문제를 단지 치안의 차원에서의 안보문제로 한정하는 것이 아니라 사회적 통합과 공동체의 발전이라는 차원에서 안보문제화하는 것이 필요하다. 난민들을 단지 치안을 위협하는 안보의 적이라고 잠정적으로 간주하면서 그들을 가능한 한 현 사회의 구성으로부터 제거하려는 것은 문제의 원인을 제거하는 것이 아니라 단지 회피하는 것이다. 현재의 세계적 자본주의의 변화 속에서 노동력의 이동과 이방인의 지속적인 증가는 불가피하다. 난민 역시 일시적인 증감이 있을 수 있겠지만 난민의 세계적 수준에서의 이동 역시 불가피한 현상이다.

예를 들어 난민문제의 안보화를 "난민유입의 규모가 정부가 통제할 수 있는 규모를 넘어설 때 테러리스트 혹은 반군 세력 등이 함께 유입될 수 있음을 우려하여 정부가 국경을 폐쇄하거나 난민들의 이동을 국경근처 캠프로 제한하는 조치를 취하는 현상(J. Hyndman 2000; 송영훈 2014)"이라고 정의하는 것은 지나치게 단순하고 제한된 시각을 반영한 것이다. 이러한 시각은 난민문제에 대한 인도적 시각과 안보의 시각을

8) 그렇다면 국민국가와 탈구된 민족주의가 '고유한 의미에서 민족주의인가?'라는 질문이 제기될 수 있다. 분명 국민국가와 민족주의의 결합이라는 현상은 19세기에 발생하여 20세기 전반기에 정점에 이르는 특수한 현상이다. 예를 들어 아랍에서 민족주의는 종교적 분파와 결합하여 발전하는 모습을 띤다. 시아파 민족주의, 수니파 민족주의가 그것들이다. 아프리카에서 민족주의는 종족에 기반한 민족주의이며, 유고연방이 해체된 뒤 다양한 형태로 등장하는 민족주의 역시 종교, 언어, 문자 등과 결합하는 방식의 민족주의이다.

대립시키면서 자국이기주의의 극단화된 방식이다. 현대사회에서 개별 국민국가는 세계적 차원의 지구공동체에 대한 의무 역시 가지고 있다. 즉 세계적 수준에서의 자본주의의 발달은 자본과 노동력의 이동을 자연스럽게 확장시키고 있다. 물론 난민의 발생이 자본주의 확장의 직접적인 결과는 아니지만, 자본주의가 만들어놓은 세계적 수준에서의 관계의 확장과 심화의 부수적 효과라고도 할 수 있다. 결국 난민들은 일자리가 풍부하고 임금이 높은 곳으로 흘러들어가는 것이 당연하다. 따라서 선진자본주의 국가들에게는 현재의 상황에 대한 책임감 역시 요구되는 것이다. 단지 자국의 치안을 위해 난민들을 배타적으로 거부하는 것은 지나친 일방적 처사이다. 난민의 유입을 통해 테러리스트의 유입이 가능하다는 것은 충분히 가능한 판단이지만, 그것이 모든 난민에 대한 배타적 정책을 취하는 방식으로 해결하도록 용인하는 것은 아니다.

[요약]

세계 난민 문제는 난민들을 인도적 지원과 보호가 필요한 무기력한 피해자로서 뿐만 아니라 경제적, 사회적, 생태적 불안정 및 국가 간 갈등을 일으키는 안보위협 행위자가 될 수 있다는 사회과학적 접근을 필요로 한다. 난민 문제를 인도주의적 관점만이 아니라 안보문제로 인식하고 난민유입을 테러위험에 자국을 노출시키거나 다른 위협을 야기하는 원인으로 간주하여 난민수용에 소극적이거나 난민을 거부하는 국가나 지역이 증가하고 있는 현실이다. 따라서 난민문제에 대한 객관적이고 발전적인 관점을 확립하는 것이 필요하다. 즉 난민의 위기 상황을 정치적으로 혹은 안보적으로 이용하거나 그와 반대로 단순히 인도주의적 시각에서만 접근하는 것이 아니라 양측의 접점을 찾아보는 것이 필요하다. 즉 난민 문제에 대한 총체적인 시각을 통한 접근이 필요하다.

본 연구는 사회안보의 관점에서 난민문제에 대한 안보화 개념을 제시하고 이를 통해 유럽의 난민 문제, 특히 2015년에 발생한 시리아 난민문제를 중심으로 살펴보고자 한다. 국제적인 난민문제는 2011년 아랍민주화 시위 이후 사회안보의 위협요소로 부각되기 시작하였다. 특히 유럽연합은 대규모로 밀려드는 난민 행렬로 인해 안보의 위협을 느끼게 되었으며 이후 난민에 의한 다양한 사회문제가 발생하였고, 간혹 난민으로 들어온 이방인에 의한 '테러'가 발생하기도 하였다. 따라서 난민문제에 대한 사회안보적 관점의 정립이 필요하게 된 것이다. 본 연구는 안보 영역의 범위를 확장하여 난민이라는 특정 영역에서 새로운 사회안보 관점과 난민문제의 안보개념화를 정의하고자

한다. 또한 더 나아가 난민문제에 대한 규범적이고 공동체적 관점이 무엇인가에 대한 사유를 진행함으로써 좀 더 발전적인 해결책으로 찾도록 하고자 한다.

유럽과 유럽연합 회원국들의 경우 2차 세계대전 이후 오랫동안 유럽 내부에서 난민 문제를 경험하지 못했고, 20세기 중반 아시아나 아프리카에서 발생한 난민들에 대해서는 단순히 자금을 지원하거나 일부 NGO단체들의 구호활동을 지원해주는 역할을 하는데 그쳤다. 하지만 20세기 말 사회주의의 붕괴와 함께 동유럽 국가들에서 분쟁과 내전이 발생하고 그로 인해 서유럽으로의 대규모 난민 유입의 문제가 발생하기 시작하였다. 그리고 21세기에 들어서는 시리아 난민이라는 문제가 발생하여 중동으로부터의 난민의 유입이 이루어지기 시작하였다. 20세기 동유럽의 민족적, 종교적 갈등으로 인한 내전의 격화와 난민 사태의 확대 그리고 뒤이은 시리아 난민 사태로 인해 유럽 사회에 난민문제가 냉전 이후 가장 중요한 이슈 중의 하나로 등장하였다.

난민은 자연재해, 전쟁 등 갑작스런 사태의 결과로 나타나는 대규모 인구의 이동으로 난민 수용국에게는 사회적, 경제적, 정치적 갈등을 유발시키면서 사회안보의 불안요소로 작동하게 마련이다. 난민의 유입은 기본적으로 유럽 사회에 새로운 이방인의 유입을 의미한다. 유럽에는 난민 문제가 발생하기 이미 오래 전부터 이민 및 이민자와 관련한 사회문제가 발생하고 있었다.

시리아 등 최근 난민의 급격한 증가는 특히 유럽 지역 국가들에게 주요한 사회문제로 등장하고 있으며, 이에 따라 유럽연합 차원의 공동이민 및 난민 정책을 마련하도록 하고 있다. 또한 개별 유럽연합 회원국들 역시 각국 차원에서 적절한 난민 대응 정책을 마련하고 있다. 하지만 유럽연합 회원국들의 상이한 사회경제적 상황은 각기 다른 방식의 대응책으로 나타나고 있으며, 이해관계의 차이에 따라 공동이민, 난민 정책의 형성의 어려움을 낳고 있다.

그럼에도 불구하고 난민 문제를 사회안보적 차원에서 안보화하고자 하는 노력을 볼 수 있다. 한편으로 난민 문제에 대해 인권의 차원에서 규범적으로 접근할 필요성을 인정하고 있으며, 동시에 공동체의 안정과 안보를 보장하고자 하는 차원에서 접근하고자 한다. 어찌보면 상충될 수 있는 두 차원의 접근을 적절하게 타협함으로 사회안보 차원에서 난민문제에 대한 접근점을 마련하고자 하는 것이다.

참 고 문 헌

김병조. 2011. "'사회안보' 이론의 한국적 적용". 『국방연구』, 54권 1호.

김성진. 2015. "유럽의 이주갈등: 경제, 사회정책의 영향을 중심으로", 『사회이론』, 47권.

_____. 2016. "영국의 난민정책 시리아 난민 사례를 중심으로", 『정치정보연구』, 19(2).

_____. 2018. "유럽 내 시리아 난민과 사회안보", 『정치정보연구』, 21(1).

김철민. 2012. 『국제난민 이야기』, 서울: 살림.

김현정. 문보경. 2016. "사회안보 관점에서의 안보", 『21세기정치학회보』, 26(3).

박단. 2016. "시리아 난민, 파리 테러, 그리고 프랑스" 『통합유럽연구』, 7(1).

박병철, 석인선. 2016. "난민문제와 EU의 위기", 『21세기정치학회보』, 26(3).

박선희. 2017. "유럽국경관리청(FRONTEX)과 난민의 인권문제 해로 유입 난민을 중심으로". 『통합유럽연구』. 8(1).

박종일. 이태정. 유승무, 박수호, 신종화. 2013. "난민의 발생과 국민국가의 대응", 『민주주의와 인권』, 13(1).

베리부잔. 레네 한센. 2010. 『국제안보론: 국제안보연구의 형성과 발전』, 신욱희 외 역. 서울: 을유문화사.

설동훈, 이병하. 2013. "다문화주의에서 시민통합으로 네덜란드의 이민자 통합정책". 『한국외교사논총』. 35(1).

송영훈. 2014. "테러리즘과 난민문제의 안보화", 『국제정치논총』, 54(1).

스티븐 카슬. 마크 밀러. 2013. 『이주의 시대』, 서울: 일조각.

안병억. 2016. "유럽연합 난민정책의 대내외적 변화: 2015년 난민위를 중심으로", 『민족연구』, 68호.

오창룡. 2015. "프랑스 반자본주의 신당 및 좌파당의 부상과 위기", 『마르크스주의연구』. 12(4).

오창룡. 이재승. 2016. "프랑스 국민전선의 라이시테 이념 수용", 『유럽연구』. 34(1).

이병하. 2017. "난민 위기의 원인과 해결책 그리고 환대의 윤리", 『국제정치 논총』, 57(4).

이상환. 2017. "시리아난민 문제와 국제사회" 『아시아연구』, 20(1).

이승현. 2016. "유럽의 시리아 난민유입과 독일의 노동정책", 『국제노동브리프』, 14(3).

이신화. 2017. "분쟁과 난민의 역학", 『21세기정치학회보』, 27(1).

_____. 2016. “시리아 난민사태: 인도적 위기의 안보적 접근과 분열된 정치적 대응”. 『한국과 국제정치』. 32권 1호

_____. 2002. “평화의 새로운 위협: 환경, 난민, 분쟁의 역학”, 하영선 편. 『21세기 평화학』. 서울: 풀빛.

조일준. 2016. 『이주하는 인간, 호모 미그란스』. 서울: 푸른 역사.

최진우 편. 2015. 『민족주의와 문화정치』. 서울: 한울.

_____. 2016. “난민위기와 유럽통합”, 『문화와 정치』, 3(1).

폴 콜리어. 2014. 『엑소더스: 전 지구적 상생을 위한 이주경제학』, 파주: 21세기북스.

홍태영. 2017. “국민국가의 민족주의에서 ‘민족’없는 민족주의 21세기 유럽의 극우 민족주의에 대한 이해를 위하여”, 『다문화사회연구』, 10(1).

_____. 2012. “유럽에서 다문화주의적 도전과 사회통합의 원칙들” 『EU학연구』17(2).

Bauman, Z. 2010. 『새로운 빈곤』. 이수영 역. 서울: 천지인.

_____. 2013. 『부수적 피해』. 정일준 역. 서울: 민음사.

_____. 2014. 『빌려온 시간을 살아가기』. 조형준 역. 서울: 새물결.

Betts. Alexander and Gil Loescher. eds. 2011. Refugees in International Relations. New York: Oxford University Press.

Buzan, B. 2010. 『국제안보론: 국제안보연구의 형성과 발전』. 신욱희 역. 서울: 을유문화사.

Castles, Stephen & Miller, Mark J. 2013. 『이주의 시대』. 한국이민학회역. 서울: 일조각.

Chomsk, A. 2008. 『그들이 우리의 일자리를 빼앗고 있다』. 백미연 역. 서울: 전략과 문화.

Derrida, J. 1997. 『환대에 대하여』. 남수인 역. 서울: 동문선.

Eakin, H. Lauren, G. Feldinger et al. 2016. Flight fron Syria: Refugee Stories. Amazon Kindle Edition.

Eurostat. 2018. Migrant integration. 2017 edition.

FRONTEX. 2018. Risk Analysis for 2018. European Border and Coast Agency.

Hyndman, Jennifer. 2000. Managing Displacement: Refugees and the Politics of

Humanitarianism. Minnaeapolis, MN: University Minnesota Press.

Thompson, T. 2016. Syrian Refugees: Everything about refugees and asylum seekers in Europe. Amazon Kindle Edition.

UNHCR. 2018. Global Trends. Forced Displacement in 2017. (25 June 2018)

트럼프 행정부의 강압외교와 한반도 패권, 동맹 그리고 북핵

| 연세대학교 **홍건식**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 검토
Ⅲ. 트럼프의 '미국 우선주의'와 강압외교
Ⅳ. 트럼프 정부의 강압 외교
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서론

한반도는 격랑의 중심에 있다. 미국과 중국의 패권 각축, 북핵 문제 그리고 아직까지 해결되지 않은 역사와 영토 문제 등은 한반도를 언제든 불길로 만들 수 있는 도화선이라 할 수 있다. 이 같은 문제들의 한 가운데 핵심적 행위자는 미국이다. 한반도 문제의 핵심적 행위자인 미국의 대외정책의 이해는 우리 정부가 북한 문제를 연착륙시키기 위해서 필요충분적인 사안이다. 또한 급변하는 한반도 정세 상황에서 북한문제 해결을 위해 미국과의 공조가 전제 조건임을 고려했을 때 한미동맹과 한미일의 유기적 관계 구축을 위해서도 미국의 한반도 전략에 대한 이해는 필수적인 사안이다. 그뿐만 아니라 미국과 중국의 패권경쟁과 함께 근자에 보이고 있는 무역전쟁 양상에 대한 이해는 향후 한국의 대외 정책 수립에 있어 필수적인 사안이다.

트럼프 행정부의 한반도 전략에 대해 다양한 논의가 이뤄지고 있으나 실체가 불명확하다. 이는 트럼프 대통령의 취임 이후 약 2년이라는 짧은 기간을 두고 미국의 한반

도 전략을 이해하는 것은 어려운 문제일 수 있다. 또한 북핵문제가 핵심적 사안으로 비춰져 트럼프 행정부의 한반도 전반에 대한 전략이 명확히 드러나지 않고 있을 뿐만 아니라 외교적 패턴 또한 예측 가능성이 제한적이다. 그럼에도 불구하고 곧 있을 2018년 중간선거 이후 트럼프 행정부의 대외정책이 어떻게 변화할지 예측하기 위해서는 지난 2년간 미국의 대외정책에 대한 이해는 필수적이다.

현재의 트럼프 행정부는 '미국 우선주의'와 함께 '힘을 통한 평화'를 바탕으로 불확실한 한반도의 안보 상황에서 발생될 수 있는 위험을 최소화하는 움직임을 보이고 있다. 미국의 국익을 우선시하는 트럼프 행정부는 미국의 이익을 확보하기 위해 기존의 동맹관계에 변화를 주려하고 있으며 중국과의 관계에 있어서도 미국의 패권적 질서를 확보하기 위한 일련의 강압전략을 보이고 있다. 또한 미국은 북핵문제를 다룸에 있어 단순히 북한의 비핵화뿐만 아니라 미국이 구축한 핵 체제 변화에 대한 우려를 함께 고려하고 있다. 이 같은 일련의 전략은 결국 트럼프 행정부의 국제질서에 대한 새로운 구상과 함께 관련된 대중, 동맹, 그리고 북핵문제에 대한 전략적 변화가 이뤄지고 있음을 나타낸다. 특히 미국의 한반도 전략을 분석하는 것은 한반도 및 북핵문제 해결을 위해서도 필수적인 사항이다.

기존 미국의 대외정책에 대한 연구는 미국 우선주의에 대한 초점을 바탕으로 진행되어 미국의 대외정책에 대한 보다 다양한 설명력을 갖지 못한다는 한계를 가지고 있다. 김관옥(2017)과 민정훈(2018)은 패권안정론을 바탕으로 미국의 대외정책이 '미국 우선주의'기조로서 패권국의 쇠퇴과정에서 나타나는 불가피한 구조정책이라 주장한다. 박원곤, 설인효(2017)는 트럼프 행정부의 안보·국방전략을 분석하고 한미동맹의 발전 방향을 제시하고 있다. 박창희(2017)은 트럼프 행정부의 동아시아 정책과 미중관계 전망을 통해 미국이 향후 '비지니스 거래'를 통해 북핵 문제를 접근할 것으로 예상한다. 이영균·이범찬(2017)은 트럼프 행정부의 정책은 '최대의 압박과 관여' 정책으로 향후 미국이 압박과 관여라는 상반된 정책 중 어디에 중점을 둘 것인지 살펴봐야 한다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 연구들은 패권 개념을 통해 미국의 새로운 행정부에 대한 연구를 수행하고 있지만 왜 미국이 패권을 추구하며 실질적으로 한반도에 어떠한 정책을 보이고 있는가에 대해서는 충분히 설명하지 못하고 있다.

이에 본 연구는 트럼프 행정부의 한반도 전략을 분석하고 대중문제, 한미동맹 그리고 북핵문제에 미치는 영향과 함의를 도출하는 것을 목표로 한다. 더 나아가 트럼프 행정부의 전략이 한반도 미치는 영향을 분석하여 향후 우리 정부에 가지는 정책적 함

의를 도출하는 것을 목적으로 한다, 이를 위해 패권국가와 패권국가가 만들어 내는 질서에 대한 이론적 검토를 통해 미국이 추구하는 질서가 어떠한지를 도출한다. 이론적 논의를 바탕으로 트럼프의 '미국우선주의와' '힘을 통한 평화'가 만들어내는 외교 전략을 도출한다. 나아가 대중 관계와 한미 그리고 대북 문제에 도입하여 분석하고 우리 정부의 정책적 함의를 도출한다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 국제관계이론과 패권국

국제관계를 연구하는 학문적 사조 중 현실주의(realism)는 국제관계를 이해하는 데 핵심적 가정들의 집합체임과 동시에 중요한 이론적 체계이다. 그 중에서도 왈츠의 신현실주의(neorealism)는 미국의 국제정치학의 주도적인 이론적 위치를 차지한다.[1] 이는 고전적 현실주의가 가진 이론적 한계를 극복하는 동시에 무정부적 구조라는 개념을 통해 국제정치 현실을 이해하려는 이론이다. 왈츠는 국제정치의 힘의 배분과 국가의 행위 그리고 전쟁원인을 국제체제(international structure)를 중심으로 설명한다. 특히 국제정치는 중앙정부가 존재하지 않는 무정부(anarchy)이며 국제정치의 가장 중요한 행위 주체를 국가로 가정한다.[2] 특히 무정부 속성은 시공간을 초월해 무차별적으로 나타난다.

국가 보다 상위의 정치 체제가 존재하지 않는 무정부에서 국가는 자신의 생존을 보장받을 수 없기 때문에 자신의 안전을 지키기 위해 자조(self-help)를 강구하게 된다.[3] 때문에 국가들은 자신의 안전을 확보하기 위해 물질적 능력을 추구하게 되고 국가들 사이의 상대적 물질적 능력의 분포 상태가 전쟁의 발생이나 냉전의 종식과 같은 국제정치 현상을 설명하는 주요한 변수임을 주장한다.[4] 특히 왈츠는 국가의 물질

1) Kenneth N. Waltz, "Realist Thought and Neorealist theory." Journal of International Affairs (1990), pp. 21-37.

2) Milner, Helen. "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique." Review of International Studies 17-1, (1991)

3) Kenneth N. Waltz, Theory of International Politics. Waveland Press, (2010), p. 111.

4) Waltz (1979), Ch 5

적 분포 상태에 따라 국제체제는 단극체제와 양극체제, 다극체제로 다변화되고 그 형태에 따라 각 국가의 안보적 불확실성은 상이하게 나타난다고 주장한다.[5] 즉 고전적 현실주의에서 강조하는 행위자보다는 국제체제의 구조적 차원에서의 설명을 제공하는 것이다. 결국 신현실주의는 국제정치의 중요행위자로서 국가를 상정하고 국제사회를 중앙정부가 존재하지 않는 무정부 상태라는 가정에 기초하여 국제사회의 권력정치(power politics)와 함께 구조적 차원에서 국가의 행동을 설명한다. 왈츠의 신현실주의는 이후 구조와 행위자의 문제[6], 방어적 현실주의와 공격형 현실주의의 논쟁[7], 무정부의 속성과 효과에 관한 논쟁[8] 등 국제정치에서 다루어지는 주요한 논쟁들의 근간이 되었다.

국제체제의 무정부적인 구조적 특성은 강대국의 행동을 어떻게 결정하는가? 왈츠는 국제 체제의 힘의 배분의 변화가 체제의 안정과 불안정성을 만들어 낸다고 주장한다. 그러나 세력균형을 기반으로 하는 왈츠의 국제정치 설명은 패권국가의 특징이 무엇이며 패권국가가 패권력을 유지하기 위한 기제가 무엇인지에 대한 명확한 설명을 제공하지 못한다는 한계를 가진다.

왈츠의 신현실주의 가정을 바탕으로 강대국 또는 패권국의 특징에 대한 설명은 공세적 현실주의자들에 의해 이뤄져 왔다. 공세적 현실주의이론은 왈츠류의 신현실주의의 기본 가정을 받아들이면서 국가간 힘의 불균형적 배분 상태가 국가의 안보와 국제정치적 안정을 초래한다고 주장한다. 특히 국제체제의 무정부성은 국가들 상호간 신뢰를 할 수 없는 조건을 만들어 안보에 최우선의 목표로 두도록 한다. 무정부라는 조건은 약소국에게 안보 불안을 야기하지만 강대국은 안보 불안을 끊임없이 제거

5) 한편 이 같은 신현실주의의 주장은 웬트(wendt)와 같은 구성주의자들로부터 발발을 불러 일으켰다. Alexander E. Wendt. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." International Organization 46-2 (1992), pp. 391-425.

6) Alexander E. Wendt. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory." International Organization 41-3 (1987), pp. 335-370; David Dessler. "What's at Stake in the Ggent-Structure Debate?." International Organization 43-3 (1989), pp. 441-473.

7) Robert Jervis, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate." International Security 24-1 (1999), pp. 42-63; Glenn H. Snyder. "Mearsheimer's World—Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay." International Security 27-1 (2002), pp. 149-173; "The Tragedy of Great Power Politics." (New York: WWW & Norton Company, 2001).

8) Helen Milner. "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: a Critique." Review of International Studies 17-1, (1991), pp. 67-85; Wendt (1992); Robert Powell. "Anarchy in International Relations Theory: the Neorealist-Neoliberal Debate." International Organization 48-2 (1994), pp. 313-344.

하기 위해 경쟁을 해야 하는 비극적 상황에 놓이게 된다. 결국 안보불안과 생존을 위해 끊임없이 권력의 극대화를 해야만 하고 이는 결국 강대국 정치의 비극인 것이다.[9]

공세적 현실주의는 국가들이 상대적 이익을 추구하기 때문에 경쟁국에 대해 전쟁과 같은 공세적 행동을 통해 상대적 우위를 차지하려는 행태를 보이게 된다. 이 같은 조건은 결국 강대국이 무력을 수단으로 상대의 역량을 약화시키고 상대적 힘의 우위를 확보하려 한다. 특히 강대국은 패권국의 위상과 질서 확보를 위해 경쟁적 강대국의 존재를 거부하며 패권적 힘을 추구한다. 공세적 현실주의자에게 미중 관계는 갈등이다. 미국은 중국에 대해 냉전기 소련에 취했던 동일한 정책을 취할 것이라 주장한다.[10] 다른 한편으로 결국 중국의 부상은 결국 아시아 지역에서 패권경쟁을 추구하게 만들며 더 나아가 생존과 상대적 이익을 추구하기 위해 결국 공세적 행태를 취하게 될 것이라고 주장한다.[11] 결국 공세적 현실주의자들에게 미중 관계는 갈등의 연속이다.

한편 오르간스키(A.F.K. Organski)와 같은 세력전이 이론과 킨들버거(Kindleberger, Charles P.), 길핀(Robert Gilpin) 그리고 크라즈너(Krasner, Stephen D.)와 같은 패권안정론자들은 국제체제의 힘의 배분 상태와 변화가 패권국가들의 정치를 이해하는 핵심 동인이라 고려한다.[12] 오르간스키와 같은 세력전이이론은 세력균형이 국가 힘의 증강 요인으로 고려하는 동맹을 비판한다. 특히 그는 고전적 현실주의자들의 세력균형 논의가 과거의 사례를 바탕으로 하고 있어 국가간 힘의 분배에 대한 명확한 분석이 제한된다고 주장한다.[13] 특히 국가는 산업화의 정도가 다르기 때문에 국력 증대 속도가 다르고 결국 국제체제의 세력 배분의 변화를 통해 전쟁과 평화를 가져온다고 보았다. 오르간스키는 기존 세력균형이론이 산업화 이전의 시기를 통해 국제 사회를 이해함에 따라 산업화 이후의 국가들의 세력 배분의 변화를 설명하지 못함을 비판하며 새로운 이론의 필요성에 따라 세력전이 이론을 제시한다.[14] 세력전이이

9) Mearsheimer. (2001).

10) John J. Mearsheimer. "China's Unpeaceful Rise." CURRENT HISTORY-NEW YORK THEN PHILADELPHIA- 105.690 (2006): 160.

11) John. Mearsheimer, "The Rise of China Will Not Be Peaceful at All." The Australian 18-11 (2005).

12) A.F.K. Organski, World Politics (New York, Alfred Knopf, 1968); Robert Gilpin, War and Change in World Politics in World Politics, (New York: Cambridge Universityy Press, 1983); Charles P. Kindleberger, The World in Depression, 1929-1939: Revised and enlarged edition.(California: Univ of California Press, 1986); Stephen D. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade." World Politics 28-3 (1976), pp.: 317-347.

13) Organski (1968), pp. 351-354.

14) Organski (1976), pp. 338-346.

론은 힘의 분배 상태를 정태적 관계로 고려하기보다 동태적 개념으로 고려하고 국제체제의 위계적 질서에 보다 초점을 둔다. 이는 특히 국제사회를 상대적 힘의 배분에 따른 서열화된 위계적 질서로 가정하고 최고 상위에 있는 가장 강력한 지배 국가가 국제체제의 질서와 규범을 구축한다고 설명한다.[15] 특히 산업화를 이룬 강대국이 기존 패권국가와 비슷한 힘의 균형 상태가 되거나 도전국이 지배국을 따라 잡게 된다면 세력전이 현상이 발생된다.[16] 그는 국제체제의 위계질서를 설명하며 지배국(dominant nation), 강대국(great powers), 중견국(middle powers) 그리고 약소국(small pwers)과 (dependencies)의 네 유형으로 구분한다.[17] 지배국은 위계체제에서 가장 강력한 국가이며 기존의 질서에 만족하는 국가이다. 하넌 그 하위에 있는 강대국들은 지배국의 질서에 일부는 만족하지만 일부는 불만족하며 현상을 타파하려 시도하려 한다. 물론 중견국과 약소국 그리고 나머지 국가들도 지배국의 질서에 불만족 할 수 있지만 이들은 힘이 약해서 지배국의 국제질서에 큰 영향을 미치지 못한다. 따라서 지배국, 즉 기존의 패권국가 도전하는 강대국이 힘의 균형 상태에 다르고 부상하는 도전국이 지배국의 질서에 불만을 갖게 된다면 군사적 대결로 귀결될 수 없다고 주장한다. 한편 부상하는 강대국이 지배국이 구축한 질서에 만족도가 높다면 평화로운 세력전이도 가능하다.[18] 결국 세력전이이론은 지배국가가 만들어 놓은 위계적 체제에 있는 강대국이 힘의 균형상태가 되거나 변화가 이루어지는 과정에서 도전국이 기존 질서에 대한 만족 그리고 불만족의 조건이 세력전이를 평화적 또는 전쟁으로 이끈다고 주장한다.

국제관계이론 중 패권국가에 초점을 두고 있는 또 다른 이론은 패권안정론이다. 패권안정론은 국제경제질서내에서 패권적 힘의 분포가 안정과 개방을 통해 국제 협력과 국제제도의 공급이 가능하다는 주장이다.[19] 킨들버거에 따르면 1930년대의 대공황의 원인을 분석하며 국제경제의 안정을 위해서는 리더십의 역할이 중요하다고 주

15) Jack Kugler and A.F.K Organski, The War Ledger (Chicago, IL.: University of Chicago Press, 1980), p. 21.

16) Organski (1976), pp. 342-369.

17) Organski (1976), pp. 363-371.

18) Organski (1976), pp. 361-363: 다수의 연구들은 패권국과 도전국의 세력전이가 평화적이지 않았음을 주장한다. Steve Chan, The U.S. and the Power-Transition Theory: A Critique,(NY: Routledge, 2007); Aaron L. Friedberg, "The Futue of U.S-China Relations: Is Conflict Inevitable?" International Security, 30-2. (2005), p. 19.

19) 백창재,"패권과 국제정치경제질서: 패권안정론의 비판적 평가," 『국제·지역연구』 12-1, (2003), 3

장한다.[20] 그는 일차대전 이전의 국제경제의 위기는 영국의 리더십이 극적으로 발휘되어 안정적으로 유지될 수 있었던 반면에 대공황기에는 영국의 쇠퇴 그리고 미국의 리더십 결여로 결국 위기가 발생되었다는 설명이다. 결국 국제 사회에서의 이 같은 리더십은 공공재를 제공하는 역할로서 공공재가 효율적으로 제공되기 위한 조건은 '지배적 수혜자(dominant beneficiary)' 존재가 요구된다. 지배적 수혜자는 공공재를 제공함으로써 얻을 수 있는 혜택이 크기 때문에 이를 감당하려하며 공공재를 제공하지 않는 구성원도 혜택을 향유하게 된다. 결국 국제무역과 자유무역이 공공재라 할 수 있으며, 패권국가가 지배적 수혜자의 성격을 가지게 된다.[21] 결국 자유무역질서는 패권국의 존재와 공공제의 제공에 따라 수립 유지 될 수 있다.

한편 크라즈너는 왈츠의 현실주의적 가정에 따라 패권국가의 특징을 설명한다. 그는 국제무역질서의 개방화는 타국보다 크고 발전된 한국가의 상승기의 패권국가가 존재하는 경우 개방적 질서가 수립될 가능성이 많다고 고려한다. 왜냐하면 상승기의 패권국은 개방으로 성장을 도모하고 폐쇄의 기회 비용이 작기 때문이다. 여타 국가들은 상승기의 패권국에게 혜택을 입기 위해 개방을 선택하게 된다. 한편 패권국은 이들이 개방 체제를 지속할 수 있도록 유도 혹은 강제할 수 있는 경제적, 군사적 능력을 가지고 있으면서 이를 통해 개방적 질서를 만들고 유지하게 된다.[22] 반면 패권국가가 쇠퇴기에 접어들면 공공재를 제공할 수 있는 비용을 감당하기 어려워지며 개방 보다는 폐쇄를 선택하게 된다.[23]

일련의 논의를 통한 패권 국가의 국제 사회의 역할과 국제질서의 변화는 크게 두 가지로 고려할 수 있다. 자신이 실현시킨 국제질서의 유지를 위해 그 질서에 참여하고 있는 국가들에게 공공재를 제공하는 것이다. 패권국은 여타 국가들이 자신 구축한 질서에 순응하도록 유인하고 공공재 제공에 수반되는 비용을 감당하면서 패권국이 구축한 질서가 안정적으로 유지된다.[24] 둘째로는 패권국이 수립한 질서를 안정적으로 유지하기 위해 부상하는 국가의 불만족도를 낮추는 것이다. 이는 부상하는 불만족 국가에게 혜택을 제공하거나 패권국가가 구축한 기존의 질서와 규범의 수정을 통해 가능

20) Kindleberger, (1986).
21) 백창재 (2003). 8
22) Krasner (1976), pp. 321-323.
23) Krasner (1976), p. 320.
24) 백창재 (2003), p. 8.

하다. 그러나 패권국가와 불만족한 부상국가가 추구하는 가치와 능력에 괴리가 발생된다면 국제질서는 변화 또는 전쟁과 같은 불안정성이 유발된다.[25] 종합해보면 국제관계이론을 통한 패권국가는 결국 국가들에게 공공재를 제공할 의사와 역량이 충분해야 하며 국제사회에서 역할을 지속하며 패권국가의 지위를 인정받을 수 있게 된다.

2. 패권국가와 질서

패권국가가 구축한 국제 질서는 행위자들의 이해관계와 힘의 배분에 영향을 받는다. 새로운 국제질서가 형성되었을 때는 구성원들의 이해가 반영되어 국가들 상호간 이익과 힘의 배분이 일정부분 일치한다. 그러나 국가들 마다 서로 다른 기술력과 경제력에 따라 나타나는 서로 다른 성장은 결국 행위자들 사이의 힘의 배분을 변화시킨다. 이는 또한 기존 패권국가가 수립한 체제 내에서의 이익보다 체제의 변화를 통해 이익을 더 많이 얻을 것이라 기대하며 기존의 균형상태가 불균형으로 전환된다. 이로 인해 현존하는 국제체제 및 특정 국가들이 국제체제 변화로 얻게 될 잠재적 이익 사이에 갈등은 증대된다.[26] 그러한 가운데 국가와 힘의 재분배가 나타나면 새로운 이해관계와 권력배분이 반영된 질서가 수립된다.[27] 때문에 국제질서의 변화는 현재의 체제 그리고 변화를 통해 혜택을 보게 되는 행위자들 사이의 권력 재분배에서 나타나는 불일치가 핵심이다. 이는 전술한 전면전쟁 또는 패권 전쟁으로 나타나게 되며 전쟁 이후의 평화 시기에는 새로운 이익과 힘의 배분에 따라 질서는 재조정 된다 .

체제(system)는 다양한 실체로 구성되며, 상호작용을 특징으로 하면서 공식 규범과 제도가 포함된 통제를 수반하게 된다.[28] 신현실주의의 주장과 같이 국제체제가 공

25) Organski (1958); Eugene R. Wittkopf, World Politics: Trend and Transformation. (New York: St. Martin's Press, 1997); Ronald L. Tammen. Power Transitions: Strategies for the 21st Century. (New York: Chatham House, 2000); Douglas Lemke, Regions of War and Peace. (Cambridge: Cambridge University Press 2002); Abramo FK Organski,and Jacek Kugler. The War Ledger. (Chicago: University of Chicago Press, 1981).

26) Robert Gilpin, War and Change in World Politics. (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), p. 14

27) Curry, Robert L., and Larry L. Wade. A Theory of Political Exchange: Economic Reasoning in Political Analysis. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1968), p. 49; Davis, Lance Edwin, Douglass C. North, and Calla Smorodin. Institutional Change and American Economic Growth. (Cambridge: Cambridge University Press, 1971), p. 40.

28) Peter Kenen, "The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View." Monetary Problems of the International Economy (1969), pp. 41-60.

식적 국제정부가 없는 무정부 상태이지만, 국제체제는 국가들의 행위에 영향 또는 통제를 하기 때문에 국가들 간에 질서가 유지된다.[29] 그러나 국가는 국제체제에 의해 완전히 통제되지 못하며 그 정도 또한 서로 다르다.[30] 결국 국제체제에서 패권국가 세계적 질서를 완벽하게 통제할 수 있다면 변화는 불가능하겠지만 이들의 통제를 벗어나게 때문에 변화의 공간이 열릴 수 있게 된다. 결국 기존 체제를 지배했던 국가는 자신의 이익을 보호하고자 하며 새롭게 성장한 국가는 체제의 변화를 요구하게 되면서 누가 새로운 질서를 구축하고 질서의 통제를 할 것인가라는 문제는 무력 분쟁으로 이어진다[31] 이는 국제체제의 근본적 본질이 평화하는 '체제 변화(system change), 국제체제의 지배 및 통제 형태의 변화로서 권력 배분, 위계구조 그리고 규칙과 권리의 변화 같은 '체계적 변화(systemic change) 그리고 국가간의 상호작용 또는 절태적 형태의 변화를 말하는 '상호작용 변화(interaction change)'로 이뤄진다.[32]

3. 패권국가와 강압 외교

패권국가는 자신이 구축한 질서를 유지 및 통제하기 위한 다양한 외교적 기제를 사용할 수 있다. 그 중에서 억제(deterrence)와 강압(coersive)은 패권국이 현존하는 질서를 통제하기 위한 핵심적 개념이다. 억제란 상대가 의도하는 행위를 못하게 하는 것을 의미하며 핵무기의 산물로서 전통적 안보 논리에 바탕을 둔다. 억제는 핵무기에 대한 효율적 방어가 불가능하게 됨에 따라 그 사용을 사전에 '억지'하는데 그 일차적 목적을 두고 있었다. 그러나 이는 1960년 중반 이후 미소 양국이 2차 공격능력, 즉 상호 선제공격을 감당하고도 보복공격을 가할 수 있는 능력인 "확실한 공멸(Mutual Assured Destruction: MAD)가 억지의 핵심적 논리가 되었다. 이후 억지는 재래식 전쟁의 억지에도 적용되었으며[33] 억제를 상대가 원하지 않는 행동을 하게 하는 강제(compellence)의 대응 개념으로 인식함으로써 ㅇ리반 외교 전략으로 확대 적용되었

29) Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. (Macmillan International Higher Education, 2012/); Young, Oran R. "Anarchy and Social Choice: Reflections on the International Polity." World Politics 30-2 (1978), pp. 241-263.

30) Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. Power and Interdependence. (1977). p. 31.

31) Gilpin (1983), p. 32

32) Gilpin (1983), p. 40

33) George, Alexander L., and Richard Smoke. Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice. (New York: Columbia University Press, 1974).

다.[34]

한편 알렉산더 조지는 셸링(Thomas Schelling)이 강압을 정의하며 사용한 하위 개념으로서 '강제'와 유사한 '강압' 외교 개념을 제시한다. 셸링(Thomas Schelling)의 정의에 따르면 강압이란 상대 국가가 위협에 직면해 물러서게 하거나 상대를 순응하게 만드는 것이다.[35] 그의 강압에 대한 정의에는 억제(deterrence)와 강제(compellence) 두 가지의 개념이 모두 포함되어 있다. 적성국가가 어떠한 행동을 하지 못하도록 만드는 위협으로서 자신의 행동에 대한 응징의 두려움 때문에 행위를 단념시키는 수동적 위협이다. 강제는 적 국가에게 무엇을 하도록 위협을 가하는 것으로, 상대 국가가 행동을 할 때까지 압력 또는 처벌을 가하는 능동적 위협이다.[36] 한편 조지는 "강압외교란 상대방으로 하여금 현재하고 있는 행위를 멈추거나 종전의 상태로 되돌릴 수 있도록 설득하는 것이며, 상대방이 자신에게 유리하도록 변화시키려는 행위에 대응하는 방어전략"으로 정의한다.[37]

<표4-1>과 같이 억제가 적의 행동이 이루어지지 않았지만 원치 않는 행동을 할 가능성이 클 때 가하는 위협이라고 본다면 강압외교는 적의 행동이 이미 행동으로 옮긴 이후에 가하는 위협이라 할 수 있다. 강압외교는 특히 정치, 외교, 군사, 경제 등 군사 및 비군사적 분야에서 타협과 압박을 통해 적국을 위협한다. 강압외교가 성공하기 위해서는 위협의 신뢰성이 핵심으로 강압외교는 상대가 진행중인 행동을 중단시키는 시도, 상대가 이미 취한 행동과 그 결과를 원상회복 시키는 시도, 상대방의 정부 구성 혹은 정권의 성격을 바꾸도록 타국의 정책을 변경을 하도록 하는 시도로 나누어 고려할 수 있다.[38] 억지와 강제를 구분하면 다음과 같다. 결국 억지는 현상 변경을 시도하는 국가의 행동을 제약하는 것을 의미면 강압외교는 대상국이 타국의 행동으로 상황이 더욱 악화되지 않도록 그 상태에서 중단 및 원상회복 시키는 것을 목표로 한다.

34) 김태현. "억지의 실패와 강압외교." 『국제정치논총』 52(1) (2012), p. 62.

35) Thomas C. Schelling, Arms and Influence (New Have, CT: Yale Universit Press, 1966), p. 3

36) Thomas C. Schelling, The Strategy of Conflict. (Cambridge: Harvard university press, 1980), pp. 765-796; 윤대영,"강압외교에 대한 이론적 고찰과 한·미동맹의 대북한 전략에 대한 시사점," 『정책연구』, 173 (2012), pp. 40-41

37) Alexander L., George, & Simon Wiliam E. The Limits of Coercive Diplomacy. (Boulder, CO: Westview Press, 1994). pp. 7-8

38) George and Simons (1994), p. 9.

〈표 4-1〉 억지와 강제, 강압외교의 상황과 유형

영향력 행사의 일반 유형	대분류	세부분류	비 고
억지	일반억지(평상시)	직접억지(자국)	전략적 억지
		확장억지(동맹국)	제한전쟁의 억지
	긴급억지(위기시)	직접억지(자국)	위기관리/확전의 억지
		확장억지(동맹국)	
강제	강압외교(방어적)	중단	진행 중인 행동의 중단
		원상회복	이미 취한 행동의 원상회복
		정책 변경	정권의 구성 또는 성격의 변경
	공갈외교(공격적)	상대의 사전행동 없이 원하는 행동/상태 강요	

출처: 김태현,"억지의 실패와 강압외교," 『국제정치논총』 제52집 1호, (2012), p. 63 재인용

Ⅲ. 트럼프의 '미국 우선주의'와 강압외교

1. 트럼프의 미국 우선주의

트럼프 행정부의 대외전략 기조는 '미국우선주의(american first)'와 '힘을 통한 평화(peace through strength)'로 규정된다. 또한 경제적 차원은 미국의 경제적 이익을 중시하는 '경제 민족주의(economic nationalism) 특징이다.[39] 트럼프 행정부의 이 같은 안보·경제 정책 기조는 트럼프 대통령의 후보 시절부터 예견되었다. 공화당의 도널드 트럼프(Donald J. Trump) 후보는 미국 문제에 보다 초점을 두는 현실주의 노선을 추구하겠다는 것을 밝혔다. 미국은 이라크 전쟁과 아프가니스탄 전쟁 그리고 2008년 금융위기로 세계 질서를 이끄는 패권국가로서의 리더십과 역할은 의문시 되어 왔다. 이러한 가운데 트럼프 후보는 국제 문제를 해결하기 위해 국력을 낭비하기보다 미국의 고질적 문제인 경제적 불안, 국내 일자리 창출과 경제 성장을위해 국력의 내실화를 통한 미국 재건을 내걸었다.[40] 결국 '미국 우선주의'를 기치로 내세운 트럼프 후보의 제45대 미국 대통령의 당선은 미국의 대외정책 변화와 함께 한반도 역내 안보 환

39) 김진하,"미국 우선주의가 한미 관계에 미칠 영향," 『외교』 121, (2017), pp. 22-37.

40) Barry R. Posen,·"Pull Back: The Case of a Less Activist Foreign Policy." Foreign Affair 92 (2013), p. 116.

경 변화를 가져오게 되었다.

트럼프 행정부는 출범과 함께 백악과 홈페이지를 통해 미국의 대외정책 기조를 '미국우선주의(America First)'와 '힘을 통한 평화(peace through strength)'로 표방했다. 이는 크게 6대 국정기로로서 '미국 우선 외교 정책', '법질서의 회복', '미군의 재건', '모든 미국인을 위한 무역협정', '일자리 창출과 성장', '미국 우선 에너지 계획' 이다. 트럼프 행정부는 안정된 국제질서와 평화를 목표로 IS와 같은 테러 집단과의 전쟁을 대외 안보 정책의 최우선으로 둔다. 또한 '힘을 통한 평화'를 위해 압도적 군사력을 바탕으로 안정적 국제안보 체제를 대외 안보 정책 목표로 제시하고 있다. 이를 위해 미국은 '다시 강력한 군사력 만들기(Making Our Military Strong Again)'로 제시된 군사력 강화정책을 추진하고 있다. 이와 함께 트럼프는 사이버안보 역량 강화와 함께 이란과 북한의 미사일 공격에 대비해 최고 수준의 미사일방어체제를 개발할 것을 강조했다.

이 같은 초기의 대외정책 기조는 <표 4-3>과 같이 2018년에도 이어지고 있다.[41] 2018년 국가안보전략(2018 National Security Strategy 에서도 트럼프 대통령은 국내적으로 미국의 힘과 자신감을 재건하고 해외에서는 미국의 힘과 위신을 강화시킬 것임을 밝히고 있다. 특히 2018년 발간된 국가안보전략은 국가안보의 최우선 순위를 경제 안보임을 강조하고 한다.

<표 4-2> 트럼프 행정부의 6대 국정기조

미국 우선 외교정책	- '미국 우선주의' 외교 - 힘을 통한 평화는 외교정책의 중심 - 이슬람국가(IS)와 다른 과격한 이슬람 테러단체 최우선 과제 - 국제적 파트너와 함께 - 미군 재건
법질서의 회복	- 거리에서 범죄와 폭력이 없어지도록 - 경찰을 혐오하는 분위기 없도록 - 수정헌법 제2조(총기 소지 권리 규정) 보장 - 폭력 범죄 기록을 가진 불법이민자의 추방 - 국경에 장벽을 짓는 일, 폭력단체를 막는 일, 마약을 막는 일 전념

41) The White House,"President Donald J. Trump's Foreign Policy Puts America First," January 30, 2018 https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-foreign-policy-puts-america-first/ (검색일: 2018년 10월 5일)

미군의 재건	- 최고 수준의 군사적 대응태세를 추구할 것 - 우리 군대를 재건할 계획이 담긴 새 예산안을 의회에 제출할 것 - 최첨단 미사일 방어시스템 개발 - 사이버 사령부, 사이버 방어·공격 능력 개발 위해 최정예 인재 수집
모든 미국인을 위한 무역협정	'미국 우선주의'에 따른 무역정책 방향 제시 - 북미자유무역협정, 공정한 재협상 거부시 나프타 폐기 의사 통지 - 미국 노동자들에게 해를 끼치는 국가들에게 철퇴를 가할 것
일차리 창출과 성장	- 일자리 창출을 최우선,연 4%의 성장 시대로 복귀 - 개인과 기업을 위한 세제 개혁 다짐 - 일자리 창출을 위한 규제 완화 - 무역과 관련한 협정도 철저히 미국에 유리한 방향으로 추진
미국 우선에너지 계획	- 미국의 이해에 적대적인 국가로부터 에너지 독립 추진 - 미국 내 셰일과 원유, 천연가스를 적극적으로 시추 - 기후행동계획 폐지, 불필요한 규제를 폐지

출처: "트럼프정부 6대 국정기조 일자리 10년간 2500만개·연4% 성장"『연합뉴스』2017년 1월 21일 http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/01/21/0200000000AKR20170121017000072.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

〈표 4-3〉 2018년 트럼프 대통령의 미국 우선주의 외교정책

미국의 안보와 이익을 우선함	미국인을 보호, 번영, 힘을 통한 평화 유지, 세계에 대한 미국의 영향력 증진
	경제 안보가 국가안보 - 일자리 창출과 경제 기초를 강화하는 정책 실현
	다시 미국이 이끌며, 미국 우선주의는 급진주의와 극단주의와의 전쟁을 하는 반면에 우리의 목표와 이익을 공유하는 국가와의 관계 개선을 통하는 것으로 미국 혼자를 의미하는 것은 아님
	힘을 통한 평화 추구. 미국의 군사력의 현대화와 재건을 통해. - 국가안보전략은 핵무력을 근대화할 것이며, state-of-the-art ballistic missile defenses.를 배치할 것임
테러와의 전쟁	ISIS에 대한 거의 완전한 승리 - ISIS 100%의 영토 잃어버림
	급진 이슬람 테러와 그것을 추구하는 이데올로기를 패배 시키기 위해 최우선
	중동 동맹국과 파트너들에 대한 미국의 리더십을 지속적으로 재확인

테러와의 전쟁	테러 지원이나 묵인을 하면서 미국의 친구가 될 수 없다는 점을 동맹국들에게 분명히 함
미국내 안보	테러리스트, 초국적 범죄자 및 기타 위험한 행위자가 미국에 입국하지 못하도록 심사 및 선별 강화
	미국 시민의 안전을 확실히 하기 위해 국제적 파트너와 함께
동맹을 재확인하고 적을 억지시킴	인도-퍼시픽내 미국의 관계 재정의
	북한의 비핵화를 이루도록 최대한의 국제적 압력 적용
	중동에 대한 리더십 회복, 이스라엘 재건과 함께 지역내 공격자들에 대한 강한 행동을 취함
	NATO 국가들이 방위비 부담을 공유하고 국방비 지출에 대한 약속을 지키도록 NATO 활성화
	UN 개혁을 촉구하고, 유엔기구 기금을 보류함

출처: "트럼프정부 6대 국정기조 일자리 10년간 2500만개·연4% 성장" 『연합뉴스』 2017년 1월 21일 http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/01/21/0200000000AKR20170121017000072.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

2. 트럼프의 미국 우선주의와 강압외교

가. 대 중국 강압외교

트럼프 행정부의 미국우선 외교정책은 힘을 통한 평화를 기반으로 외교·안보 정책의 효율성 증대를 목표로 하고 있으며 국제 경제적 차원에서 자국의 경제적 이익을 도모하는 '경제 민족주의(Economic Nationalism)으로 특징된다.[42] 이는 미국의 국익을 유지 강화하고 불필요한 분쟁 개입을 최소화하며 미국의 주요 이익을 유지하는 전략이다.[43] 이는 미국의 주요 이익을 유지하기 위해 미국 패권에 도전하는 국가들을 견제하고 동아시아, 중동, 유럽의 전략적 요충지에 보다 집중하고자 하는 전략으로 이해된다.[44] 이는 2017년 4월 시리아 정부가 화학무기를 사용했을 당시 시리아 공군 기지에 59발의 미사일을 발사한 것은 트럼프 행정부가 '힘을 통한 평화'를 위해 직접 행동으로 옮길 수 있다는 것을 의미했다고 할 수 있다. 또한 이를 위해 '트럼프 행정부의 6대 국

42) 김진하 (2017), pp. 22-37.

43) Mearsheimer, John J., and Stephen M. Walt. "The Case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Strategy." Revue Internationale et Strat gique 1 (2017), pp. 18-33.

44) 김진하 (2017), p. 28..

정기조'에서도 '미국 우선 외교정책'과 함께 '미군의 재건'을 강조하고 있다.

트럼프 행정부는 경제·통상의 대외 정책을 '6대 정책기조'에 포함시키면서 '미국 우선주의'에 따른 무역정책 방향을 제시한 바 있다. 이는 '모든 미국인을 위한'다는 명목으로 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA)의 재협상과 함께 미국 노동자들에게 해를 입히는 국가에 대해서는 불이익을 받을 수 있음을 강조한다.[45] 또한 2018년에는 경제를 안보영역으로 포함시키면서 '일자리 창출과 경제 기초를 강화하는 정책'을 실현하겠음을 대내외에 공표했다.[46] 이 같은 일련의 정책적 기조를 바탕으로 트럼프 행정부는 적극적인 국가 개입을 통해 자국의 경제적 이익 증진을 목적으로 자국의 산업을 보호하는 입장을 보이고 있다. 특히 관세, 규제 강화 등의 조치를 통해 미국내 산업을 보호하고 중국과 같은 경쟁국가들에 대해 환율조작 및 불공적무역관행을 규제하여 미국내 제조업을 재건하고 일자리를 확보하려 한다.[47]

트럼프 대통령은 중국과 관련해 미국의 이익을 침해하는 국가라는 입장을 지속적으로 내비쳐 왔다. 2016년 6월 트럼프 후보는 "우리의 잃어버린 일자리를 되찾기 위해"라는 제목으로 7가지 무역 공약을 발표한 바 있으며 이중에 중국이 3개의 영역에 포함되어 있다.[48] 정치적 영역에서도 트럼프 대통령은 중국의 '하나의 중국' 정책에 문제를 제기한 바 있으며 2017년에는 남중국해 문제와 관련해 중국의 영유권을 인정할 수 없음을 밝혔다. 1월 23일 숀 스파이서 백악관 대변인은 남중국해의 인공섬은 공해상에 위치하고 있어 중국의 영토가 아님을 강조하면서 "공해상의 섬들에 대한 한 개 국가의 소유 시도를 방관하지 않고 국제적인 권익을 위한 조치를 확실하게 해 나갈 것"이라고 밝혔다.[49] 렉스 틸러슨 미 국무장관도 "중국의 남중국해 인공섬 점거를 불용할 것"일고 밝혔으며, 트럼프 행정부도 '항행의 자유 작전'을 재개 했다.[50]

45) "트럼프정부 6대 국정기조 일자리 10년간 2500만개 연4% 성장" 『연합뉴스』 2017년 1월 21일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/01/21/0200000000AKR20170121017000072.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

46) The White House,"President Donald J. Trump's Foreign Policy Puts America First," January 30, 2018 https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-foreign-policy-puts-america-first/ (검색일: 2018년 10월 5일)

47) Peter Navarro, "The Trump Doctrine. Peace Through Strength." The National Interest (2016).

48) Full transcript: Donald Trump's jobs plan speechhttps://www.politico.com/story/2016/06/full-transcript-trump-job-plan-speech-224891

49) White House warns China on trade, South China Sea http://www.nationmultimedia.com/news/breakingnews/30304784 (검색일: 2018년 10월 10일)

50) 박원곤,설인효. "트럼프 행정부 안보·국방전략 분석/전망과 한미동맹 발전 방향." 『국방연구』 60-4 (2017), p. 6.

나. 동맹 강압외교

트럼프 대통령은 후보기간 동안 동맹 국가들에 대해 부정적인 인식을 가지고 있었으며 2016년 미국의 대선 기간 동안 트럼프 후보와 기존 행정부와 가장 큰 인식차를 드러낸 분야다. 트럼프 후보는 동맹국가들에 대해 '안보무임승차론'을 제기하면서, 트럼프 행정부가 출범할 경우 미국이 체결하고 있는 동맹관계에 근본적 변화가 있을 것이라 예측되었다. 실질적으로 트럼프 행정부는 출범 직후 행정명령과 함께, 오바마 행정부에서 아시아 회귀 정책의 핵심적 일환으로 추진되어온 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partenrship, TPP)를 탈퇴하고, 멕시코 국경 장벽 설치 그리고 파리기후변화 협약을 탈퇴하는 일련의 정책을 추진했다.

한편 동맹국과 관련해서도 가난한 미국이 한국, 일본, 유럽의 부유한 동맹국을 위해 과도한 지출을 하고 있다고 비판하면서 동맹국에게 역할 확대를 요구했다. 이와 함께 당선이 된다면 동맹국들의 방위비 분담금을 100%까지 늘릴 것이며 일본과 한국이 방위비 분담금을 더 부담하지 않을 경우 미군을 철수 할 수 있을 것이라 공표했다.[51] 한미동맹과 관련해서도 트럼프 후보는 2015년 10월 12일 뉴햄프셔주 강연자리에서 "한국이 부담하는 방위는 푼돈에 불과하다"고 주장했다.[52] 2016년 1월 CNN과의 인터뷰에서는 한국은 돈 버는 기계인데 주한미군 주둔비는 쥐꼬리만큼 부담하고 있다"고 주장하면서 한국에 대한 방위비분담금에 대한 조정이 필요함을 간접적으로 주장했다.[53] 이외에도 "동맹국이 주둔미군 방위비를 100% 부담하지 않으면 스스로 지켜야 한다"고 여러 차례 공언했다.[54] 이 같은 트럼프 후보의 동맹에 대한 인식은 당선된 후 '미국우선주의' 전략으로 나타났다.

트럼프 당선 이후 미국 내에서도 동맹체제의 변화에 대한 문제 인식을 바탕으로 관련 정책방향이 제시되고 있었다.[55] 헤리티지 제단(Heritage Foundation)이 2016년 말 발간한『신 행정부를 위한 청사진: 대통령의 정책 우선순위』에 따르면 미국의 국가 이익을 위해서는 동맹 체제의 유지가 핵심적 사안임을 밝히고 있다. 그러나 신 행정부는

51) 민정훈,『트럼프 행정부의 초기 정책 평가 및 함의』(서울: 국립외교원, 2017), p.2.

52) Trump says South Korea pays 'peanuts' for U.S. troop presence in https://www.reuters.com/article/us-usa-election-southkorea-idUSKBN0UL02D20160107 (검색일: 2018년 10월 5일)

53) CNN, January 6. 2016.

54) 홍성표, 정맹석,"트럼프 행정부의 대북정책 전망,"『군사논단』88 (2016), p. 6.

55) 박원곤, 설인효 (2017), p. 11

유럽, 아시아, 중동의 관련 동맹국들에 대한 안보 공약을 재확인할 필요가 있음을 강조한다.[56] 전략국제문제연구소(Center for Strategy and International Studies, CSIS)가 발간한『2017 정세전망』에서는 선거기간 중 초래된 동맹의 불신을 해소하기 위한 노력이 필요함을 주장하며 동맹 체제 유지 및 개입이 미국의 국가 이익에 부합해 왔음을 주장한다.[57] 미 국방대학교 산하 국가안보 및 전략 연구소(Institute for National Security and Strategy, INSS)의『신 행정부의 전략적 선택』은 미국의 '자유주의적 국제질서의 보장자'로서의 역할에 대한 논의가 상당기간 지속될 것이라 주장하면서도 중국의 국력 성장에 따라 영향력이 확대되고 미국에게는 위협이 되는 가운데 동맹국가와의 협력과 이들이 신뢰할 수 있는 충분한 군사적 능력이 필수적이라고 강조한다.[58] 결국 미국의 선거기간 동안 트럼프 후보자의 동맹에 대한 인식은 미국내 여론이 반영된 사항임과 동시에 미국의 패권국가 역할 변화에 따라 미래의 동맹 관계를 어떻게 가져야 하는가에 대한 보다 근본적인 동맹의 문제의식이 반영된 사항이다.

다. 북핵 강압외교

트럼프 행정부는 북한의 핵·미사일 도발에 대해 '최대 압박과 관여'라는 원칙을 바탕으로 대북 제재와 압박을 통해 북한의 태도 변화 또는 핵 포기를 이끌어 내려고 하고 있다. 트럼프 행정부는 2017년 '최대 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)'를 바탕으로 하는 대북 정책 원칙을 수립했다.[59] 이는 당시 미국의 렉스 틸러슨(Rex Wayne Tillerson) 국무장관과 제임스 매티스(James Norman Mattis) 국방장관, 댄 코츠(Dan Coats) 국가정보국(Director of National Intelligence, DNI)국장 3인의 명의로 발표된 합동성명에는 트럼프 정부의 대북정책 기조가 담겼다. 합동성명에는 전임의 버락 오바마 정부의 '전략적 인내(Strategic Patience)' 정책은 실패 했으며 이를 폐기함을 공개 선언했다. 또한 "북한의 불법 무기 프로그램과 핵 · 탄도미사일 시

56) Blueprint for a New Administration: Priorities for the President 2016. 12. p. 39.

57) Craig Cohen & Josiane Gabel et al. 2017 Golbal Forecase, Center for Strategic and International Studies, (2016. 12.) pp. 12-13.

58) Charting a Course Strategic Choices for a New Administration, Institute for National Security and Strategy, 2016. 12. pp. 187-197. 박원곤, 설인효 (2017), p. 11

59) "트럼프 대북 기조 확정… '전략적 인내' 폐기 선언"『한국일보』2017년 4월 27일 출처: http://www.hankookilbo.com/News/Read/201704270820670417 (검색일: 2018년 9월 15일)

험 발사를 중단시키기 위한 과거의 노력은 실패했다"고 역설한다. 또한 미국은 북한의 위협을 '동북아의 안정 위협', '동맹국과 미국 본토에 대한 위협', '국가안보에 대한 긴급한 위협'으로 간주해 북핵 문제를 단호하게 처리할 것임을 밝혔다.[60] 합동성명서를 통해 트럼프 정부는 직전 정부의 '전략적' 인내 정책 포기를 선언했다. 특히 미 행정부는 북한을 '동북아의 안정 위협', '동맹국과 미국 본토에 대한 위협', '국가안보에 대한 긴급한 위협'으로 고려하고 미국 외교정책의 최우선 순위로서 삼고 단호하게 대응할 것임을 강조했다. 이를 바탕으로 트럼프 행정부는 대북 정책 기조로서 경제제재 강화, 그리고 동맹국 역내 파트너들과의 외교적 조치를 기본 축으로 했다.

한편 2018년 미국의 핵태세검토보고서(Nuclear Posture Review)에서도 북한을 미국의 국가 안보를 심각하게 위협하는 국가로 지목한다.[61] 북한의 핵·미사일 보유는 국제연합안전보장위원회(United Nations Security Council)의 결의를 위법하는 불법적 행위라 간주한다. 또한 미국은 한반도의 비핵화를 궁극적 목적임을 강조하면서 완전하고, 확증가능하며 되돌릴 수 없는 상태(Complete, verifiable, irreversible, disarmament; CVID)를 강조한다. 때문에 미국의 핵 정책 및 전략의 최우선순위는 적의 핵 공격을 저지하는 데 있다. 이를 위해 '핵 및 비핵 공격 제지', '우방국과 협력국에 대한 보장', '제지 실패 시 미국의 목표 달성'을 위해 적이 오판하지 않도록 효과적이고 융통성 있는 전략을 추진할 것임을 강조한다.

트럼프 행정부의 대북정책은 북한의 핵·미사일 도발에 대해 '최대 압박과 관여'라는 강압외교 기조를 바탕으로 한다. 이는 북한의 '포괄적·일괄 타결'에 의한 비핵화를 목적으로 하고 있으며 또한 미국의 우방국인 한국과 일본에 대한 안보를 제공하고 동북아시아에서 촉발될 수 있는 핵 경쟁의 가능성을 제약하려는 목적 또한 갖는다고 할 수 있다. 이 같은 트럼프의 대북정책은 출범 초기 트럼프 대통령과 북한의 김정은 국무위원장의 말폭탄 돌리기로 한반도 정세는 위기로 치닫게 되었다. 이후 북미 관계는 문재인 정부의 중재와 함께 상대적으로 안정적인 모습을 보이고 있으나 트럼프 행정부의 북한의 핵무장 불용 원칙은 변함이 없다.

60) "美 국무 · 국방 · 국가정보국(DNI) 수장의 對北 공동성명" 『한국일보』 2017년 4월 27일 출처: http://www.hankookilbo.com/News/Read/201704271333940449 (검색일: 2018년 9월 15일)

61) U.S. Department of Defense, 2018 Nuclear Posture Review, https://www.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx (검색일: 2018년 10월 11일)

Ⅳ. 트럼프 정부의 강압 외교

1. 미·중 무역 분쟁

트럼프 행정부의 중국에 대한 강압외교는 대 중국 무역 정책에서 극명하게 드러났다. 트럼프 행정부는 2008년 금융위기 이후 기울어져 미국의 경제력과 미국과 중국의 무역 불균형을 미국 우위의 질서로 회복하기 위한 강압외교를 보여주었다. 이는 2017년의 미국무역대표부(U.S. Trade Representative, USTR)는 「Annual National Trade Policy Agenda & Annual Report for 2017」를 통해 트럼프 대통령의 통상정책 기조를 통해 보다 명확하게 나타냈다.[62] 이는 전 오바마 대통령과는 상이한 정책으로서 '국가주의 및 미국 우선주의, 양자무역협상, WTO 및 기존 무역협상 비판의 내용을 담고 있다. 특히 NAFTA, 한미 FTA, 중국의 WTO 가입이 미국의 무역수지 적자 폭을 확대했음을 밝히며 ① 통상정책에서의 국가주권 보호, ② 불공적 무역에 대한 규제 집행강화, ③ 해외 시장 확대 및 접근성 제고, ④ 개선된 무역협정 체결 등을 제시하고 있다. 이는 미국이 다자 협의체라 할 수 있는 WTO를 통한 분쟁해결 권고사항을 준수하기보다는 미국의 주권과 이익을 보호하고 불공정 무역행위에 대해 가용한 모든 수입 규제조치를 강력하게 집행할 것을 강조한다. 당시 미국의 대중 무역 적자폭은 2000년(819억 달러)에서 2015년 (3,340억 달러) 사이 4배 이상 증가 했다고 밝히고 있다. 트럼프 행정부의 세계적 경제관은 결국 다자관계를 통한 경제 협력과 중국의 경제적 부상이 결국 미국의 국익에 반한다는 입장으로 나타났으며 초기 보호무역정책의 형태로 나타났다.

트럼프 행정부의 대외 경제 정책 기조와 함께 중국 경제력에 대한 위협인식 트럼프 행정부가 의회에 제출한 '2018년 무역정책 아젠다'에서 보다 명확하게 나타난다.[63] 본 보고서에는 "미국은 중국의 국가주도 경제모델이 국제 경쟁력을 침해하는 것을 막기 위해 모든 가능한 수단을 동원하겠다"고 강조하면서 미국 국익을 위한 무역정책을 실

62) USTR, 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017; (검색일: 2018년 10월 5일); 한국무역협회(워싱턴지부), 『美 무역대표부(USTR) 발표 2017년 통상 정책 어젠다』 (미국: 한국무역협회), (2017년 3월 2일)

63) USTR, 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017 (검색일: 2018년 10월 5일)

행할 것을 강조한다.[64] 뿐만 아니라 중국과 러시아를 미국안보와 번영을 약화시키는 도전국으로 규정하고 중국은 세계 시장을 왜곡하고 있다고 비난하고 있다. 이와 함께 트럼프 행정부는 중국의 지적 재산권 침해 여부와 관련해 불공정 관행에 통상법 301조에 근거한 조치를 취하겠다고 밝혔다. 이는 결국 '워싱턴 컨센서스'를 바탕으로 하는 미국 주도의 시장질서에 '베이징 컨센선스'가 실질적으로 위협이 되고 있음을 간접적으로 나타낸 것이다. 트럼프 행정부의 중국에 대한 이 같은 인식은 곧 현실화되며 무역 분쟁으로 촉발되었다.

트럼프 대통령은 '2018년 무역정책 아젠다'가 발표된 3월 1일 직후 미국 산업 보호를 위해 '무역확장법 232조'를 근거로 수입산 철강과 알루미늄에 각각 25%, 10% 관세를 부과할 것이라고 밝혔다.[65] 이와 함께 트럼프 대통령은 중국에 대한 후속조치도 함께 내 놓았다. 트럼프 대통령은 중국의 지적재산권 침해 조사와 함께 중국산 수입품 1300개 최대 600억 달러(약 64조원)어치의 중국산 수입품에 추가 관세 부과와 미국 기술 기업에 대한 중국의 투자 제한을 선언했다.[66] 또한 보고서에는 중국의 핵심산업으로서 항공우주·반도체주·산업로봇주·정보통신(IT) 기술주·바이오신약 기술 등 '중국제조 2025' 관련 분야가 대거 포함됐다.

이에 중국은 미국의 관세 부과 조치에 대한 맞대응 정책을 발표하며 미국과 중국의 보복·맞 보복 조치의 '무역전쟁' 양상으로 확대되었다.[67] 중국 국무원 관세세칙 위원회는 미국산 대두와 자동차 등 14개 분야 106개 품목에 대해 25%의 관세를 부과하겠다고 밝혔다. 상무부는 "2017년 기준으로 중국에 수입된 미국산 제품 중 500억 달러에 해당하는 규모"임을 밝히며 미국의 관세 부과 조치에 대한 맞대응임을 강조했다.

이후 트럼프 행정부는 지난 7, 8월 두 차례로 나눠 1천97개 품목 500억 달러 규모의 중국산 제품에 25%의 관세를 부과했다. 또한 9월에는 트럼프 행정부가 2천억 달러(약 224조 원) 규모의 중국산 수입품에 대해 10%의 추가 관세를 부과했으며 이에 중국은

64) "트럼프 행정부는 이날 의회에 제출한 '2018 무역정책 어젠다 "『연합뉴스』 2018년 3월 1일 http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/03/01/0200000000AKR20180301035900009.HTML (검색일: 2018년 10월 5일)

65) "트럼프, 수입산 철강에 25% 알루미늄에 10% 관세부과 결정" 『조선일보』 2018년 3월 2일. 출처 : http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/03/02/2018030200662.html

66) "美, 52조원어치 중국산 수입품 추가 '관세 폭탄'…'中 제조굴기' 정조준" 『조선일보』 2018년 4월 4일 출처 :http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/04/2018040400387.html (검색일: 2018년 10월 5일)

67) "'눈에는 눈' 미중 관세폭탄 전면전" 『한국일보』 2018년 4월 4D,F 출처 :http://www.hankookilbo.com/News/Read/201804041950634372 (검색일: 2018년 10월 10일)

보복 관세를 맞서며 미국과 중국의 무역 경쟁은 심화되고 있다. 한편 미국 재무부는 중국을 환율 조작 관찰 대상국으로 지정하면서도 "집요한 비관세장벽, 널리 퍼진 비시장적 메커니즘, 만연한 보조금 사용, 그 외의 불공정 관행 때문에 중국과 무역 상대국들의 경제적 관계가 왜곡된다"고 비난하고 있다.[68] 이러한 가운데 미국은 중국의 반도체 수출 제한과 스파이 혐의 중국인들을 기소하면서 대만과의 관계는 지속하며 전 방위적으로 중국을 압박하는 모습을 보이고 있다.

트럼프 대통령의 중국에 대한 무역 조치는 미국의 국익을 우선시하는 정책임과 동시에 미국의 패권적 질서를 확고히 하고자 하는 전략적 목적을 함께 갖는다. 이는 중국에 대한 강력한 보호무역 정책 추진의 형태를 보이고 있다.[69] 특히 트럼프 행정부는 부상하는 중국에 대한 강압외교로 베이징 컨센서스를 바탕으로 중국식 자본주의가 아닌 워싱턴 컨센서스와 같은 신자유주의적 규범을 강제적으로 수용하게 하는 강압외교 행태를 보이고 있다. 실질적으로 중국의 관영 언론인 '인민일보' 그리고 '환구시보' 등은 사설을 통해 미·중의 무역전쟁은 경제 문제가 아닌 패권 경쟁 차원의 문제로 인식하면서 과거 6.25 전쟁과 같이 결연히 맞서야 한다고 주장하는 것도 이러한 맥락으로 고려할 수 있다.[70]

2. 한미 동맹

동맹이란 잠재적 적국의 존재를 가정하고 동맹국들의 안보를 도모하기 위해 만들어진 것이다.[71] 또한 동맹은 일정의 기간의 협조체제에 상대국에 대한 군사적 원조, 군사적 개입 그리고 군사력의 사용과 같이 국가이익을 추구하는 목적을 가진다. 이 같은 동맹관계는 한국과 미국간에 지난 60년의 기간 동안 한반도의 평화와 안정에 핵심

68) "美, 中 '무역반칙' 맹비난…환율보고서에 담긴 평가내용은" 『연합뉴스』 2018년 10월 18일 출처: www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/10/18/0200000000AKR20181018042800009.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 25일)

69) 김관옥,"미중 무역전쟁 연구: 트럼프정부의 보호무역정책 요인 분석을 중심으로," 『국제정치연구』 21-1 (2018), pp. 57-79. 60

70) "中언론 "중국, 무역전쟁서 6·25전쟁처럼 결연히 맞서야" 『연합뉴스』 2018년 4월 8일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/04/08/0200000000AKR20180408057300074.HTML (검색일: 2018년 9월 15일)

71) Friedman, Julian R., Christopher Bladen, and Steven Rosen. Alliance in International politics. Allyn and Bacon, 1970; Snyder, Glenn H. "Alliance theory: A Neorealist First Cut." Journal of International Affairs (1990), pp. 103-123.

축으로 작동되어 왔다.

선거기간동안 트럼프 후보는 한국, 일본, 유럽의 동맹국들에게 '안보무임승차'를 거론하며 미국에 의존적인 동맹 관계를 비용적 차원에서 수평적 관계로 만들고자 했다. 트럼프 후보는 당선되면 동맹의 틀을 재조정해 동맹국들의 방위비 분담금을 늘릴 것이라 주장했다. 특히 이들 국가들이 분담금을 더 확대해 부담하지 않는다면 주한 미군을 철수할 수 있다는 의사를 내비치며 동맹 분담금 부분에서 수평적 관계로의 전환을 예고했다. 실질적으로 2017년 4월 미국측은 고고도방어미사일(Theater of High Altitude Area Defense: THAAD) 배치와 관련해 사드 포대 추가 배치에 대한 비용을 한국 측이 부담해야 한다는 발언을 통해 압박하며 한미동맹 관계의 변화가 필요함을 강조하기도 했다.[72]

그러나 트럼프 대통령의 당선 이전의 강압외교적 요소는 당선 이후 북핵문제와 문재인 정부의 대미 외교를 통해 상쇄되는 모습을 보였고 미 행정부내에서 한미동맹 강화 의지가 점차 확대되었다. 트럼프 대통령은 취임 후 매티스 국방장관의 첫 해외 순방국으로 한국을 선택해 보냈고 방한한 매티스 장관은 "한미 양국 간 동맹을 우선순위로 생각한다"면서 한미동맹의 굳건함을 재확인했다. 매티스 국방장관은 이미 인사 청문회에서 한미동맹을 두고 동맹국에 대한 방어의지를 피력하고 주한미군의 철수 계획은 없음을 밝혔다. 한편 틸러슨 국무장관 또한 인사 청문회에서 한미동맹은 강화될 것이며 주한미군 철수에 동의하지 않음을 밝혔다.[73]

문재인 대통령은 당선 직후 트럼프 대통령의 당선 축하 통화에서 "한미 동맹은 우리 외교 안보 정책의 근간"임을 밝히며 한미관계의 핵심이 동맹에 있음을 강조했다.[74] 트럼프 대통령은 이에 '위대한 동맹'이라고 언급하며 한미동맹의 중요성은 재확인되었다. 또한 문재인 정부는 한국과 미국의 전략적 유대 강화와 함께 한미동맹을 기반으로 북핵문제의 평화적 해결을 목표로 한다.

72) "정부, 트럼프 '사드비용' 발언에 "미국 부담원칙 불변"" 『연합뉴스』 2017년 4월 28일" 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/04/28/0200000000AKR20170428132653014.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

73) 박원곤 (2017) p. 7.

74) "文대통령, 트럼프 美대통령과 통화…"한미동맹은 외교안보 근간"" 『중앙일보』 2017년 5월 11일 출처: https://news.joins.com/article/21561016 (검색일: 2018년 9월 15일)

〈표 4-4〉 한미공동성명 주요 내용

분야	내용
한미동맹 강화	- 미국의 모든 군사적 능력 활용해 확장억제 제공 공약 재확인 - 조건에 기초한 조속한 전시작전권 전환 추진 - 한국의 연합방위 주도 및 핵심 군사능력 지속적 확보 - 외교 국방(2+2) 장관회의 및 고위급 확장억제전략협의체(EDSCG)개최 정례화
대북정책	- 북핵 문제 해결에 최우선 순위 부여 - 한반도 평화통일 환경 조성에서 한국의 주도적 역할지지 - 인도주의적 사안 포함한 남북대화 재개지지 - 한·미·일 3국 협력 증진
경제성장 촉진 위한 공정한 무역	- 상호적 혜택, 공정한 대우를 창출하면서 확대 균형된 무역 증진 - 철강 등 원자재의 전 세계적 과잉 설비 비관세 장벽 축소 위해 함께 노력
여타 경제 분야 협력 강화	- 고위급 경제협의회 통해 경제적 이슈에서의 협력 증진 확대
글로벌 파트너로서의 적극적 공조	- 반 ISIS 국제연대에서 강력한 파트너십 재확인
동맹의 미래	- 경제 무역, 재생 원자력 에너지, 과학 기술, 우주, 환경, 보건, 방산 기술 분야 고위급 협의

2017년 6월에 개최된 한미정상회담과 11월에 트럼프 대통령의 방한은 한미 정상 간 신뢰를 재확인하고 한반도 문제에 대한 양국 간 협력의 토대를 마련했다. 양국간의 공동성명은 한미동맹 강화, 대북 정책 공조, 경제성장을 위한 공정 무역 등이 포함되어 있다. 특히 트럼프 대통령이 공동성명을 통해 남북대화 재개, 한반도 평화통일 환경 조성, 연합방위태세에서의 한국의 '이니셔티브'를 명시적으로 지지했다는 점은 한반도 문제의 당사자인 한국이 주도적 역할을 할 수 있는 공간을 확보했다고 할 수 있다. 이후 11월 트럼프 대통령이 방한했을 당시 한반도 문제에 한국의 역할이 중요함을 다시금 강조하며 '코리아 패싱'에 대한 우려를 불식시킬 수 있었다.[75]

결국 트럼프 행정부 이전 시기에 트럼프 후보가 가지고 있던 한미동맹에 대한 부정적 인식은 트럼프 행정부 출범 초기 미국의 이익을 반영하는 동맹관계로 재조정하려는 강압외교의 모습을 보였다. 2017년에는 사드 배치 비용 문제, 그리고 2018년에

75) 민정훈, 『트럼프 대통령 취임 1년 평가 및 함의』, (서울:국립외교원, 2017), p. 20.

는 전략자산전개비 분담을[76] 요구하며 동맹관계의 재조정 의사를 지속적으로 보이고 있다.

그러나 한미 양국은 출범 이후 북핵 문제 해결이라는 공통의 이익과 목표를 위해 상호 정책적 협의와 조율을 추진하며 초기의 불안정한 한미관계는 상대적으로 공고화 되는 모습을 보였다. 이러한 경향성을 고려했을 때 향후 트럼프 행정부와 문재인 정부를 고렸을 때 한반도 문제에 있어 한미간 동맹 관계에는 큰 이견이 발생되지 않을 것으로 전망된다. 그러나 트럼프 행정부 출범 이후 세계 전략의 변화에 따른 동맹관의 변화는 한미동맹의 내용과 그 역할에 대한 새로운 논의가 필요하게 될 것이다.

3. 북핵 문제

트럼프 행정부의 출범과 함께 북한이 도발을 가속화 하면서 한반도 정세는 급격하게 냉각되었다. 미국에서 트럼프 대통령과 일본의 아베총리와의 회담 가운데 북한은 잠수함 탄도미사일(Submarine-Launced Ballistic Missile, SLBM) '북극성-2형' 도발을 감행했다.[77] 트럼프 대통령은 예정에 없던 기자회견을 열고, "북한의 미사일 발사는 용납할 수 없는 것"이라는 입장을 밝혔다. 한편 4월 9일에는 한미연합 독수리 훈련이 끝난 다음날 북한은 탄도미사일 1발을 발사하며 무력시위의 의지를 지속적으로 나타냈으며 7월 4일에는 북한의 조선중앙방송 특별증대보도를 통해 대륙간탄도미사일(Inter-Continental Ballistic Missile, ICBM) 화성-14형 발사에 성공했다고 주장했다.[78]

트럼프 대통령은 이 같은 북한의 도발에 대해 '화염과 분노(fire and fury)'에 싸이게 될 것이며 북한에 대한 군사적 공격과 함께 강력한 제제를 통해 북한을 압박할 것임을 대내외에 밝혔다.[79] 트럼프 대통령은 G20 정상회담 자리에서도 북한은 전지구

76) "美, 전략자산 전개비 분담 요구…방위비분담 협상 쟁점 예상"『연합뉴스』2018년 4월 13일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/04/13/0200000000AKR20180413145500014.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

77) "트럼프 출범후 北 첫도발로 긴장고조…북미 '힘겨루기' 시작"『연합뉴스』2018년 2월 12일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/02/12/0200000000AKR20170212027251014.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

78) "北 "대륙간탄도미사일 화성-14형 발사 성공" 발표",『연합뉴스』2017/07/04 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/04/0200000000AKR20170704143854014.HTML

79) "北, 미국 더 위협말라…'화염과 분노'에 직면할 것"『연합뉴스』 2017년 8월 9일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/09/0200000000AKR20170809013000071.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

적인 위협이라 밝혔으며[80] 미국의 NSC 보좌관인 맥 매스터는 북핵문제 해결을 위해 북한에 대한 예방전쟁과 함께 모든 가능한 선택지를 두고 고려하고 있음을[81] 강조하며 한반도의 안보위기는 일촉즉발의 상황으로 고조되었다. 한편 문재인 대통령은 북한의 화성-14형 발사 이후 '베를린 연설'을 통해 미국과 북한의 충돌을 억지하고 남북관계에 대한 청사진을 통해 구체화했다. 또한 북한이 핵문제를 논의하기 위해 협상테이블로 돌아와야 할 것을 강조했다. 문재인 대통령은 북한이 올바른 선택을 하게 된다면 평화조약과 같은 안전보장, 북한의 경제 재건을 동루 수 있는 경제 프로젝트 같은 이익을 제공할 것임을 강조했다.

이후 북한은 핵과 미사일 같은 무력도발은 자제하는 모습을 보이는 가운데 미국의 트럼프 대통령에 대한 비난의 수위를 높이며 갈등관계를 가졌다. 먼저 포문은 트럼프 대통령으로부터 시작되었다. 트럼프 대통령은 첫 유엔 총회 기조연설 자리에서 김정은을 '로켓맨(rocketman)'이라 호칭하며 "미국과 동맹을 방어해야 한다면 우리는 북한을 완전히 파괴하는 것 외에 다른 선택이 없을 것"이라고 말했다.[82] 이는 북한의 도발에 대해 트럼프 대통령이 북한이 임계점을 넘을 경우 군사 옵션 가동과 함께 전면 보복이 나설 것이라 경고한 것이라 할 수 있다. 이에 북한의 김정은 노동당 위원장은 이 같은 트럼프 대통령의 연설에 대응해 '늙다리 미치광이(dotard)' 발언으로 대응했다.[83] 미국은 이 같은 북한의 발언에 대해 다시 한 번 무력시위로 응대했다. 트럼프 대통령은 미 B-1B 폭격기를 한반도로 보내 한미 공중 훈련에 참가시키는 는 움직임을 보이며 군사적 옵션 사용의 가능성을 내비치며 한반도의 위기는 계속되었다.

북한의 반복되는 도발과 북한과 미국의 말폭탄 돌리기가 한반도 정세를 위기로 몰아넣는 가운데 한반도 평화를 구축하고자 하는 한국 정부의 역할이 이들 사이에 영향을 미쳤다. 특히 문재인 정부는 한미동맹은 강화하는 한편 북한이 비핵화 협상 테이블

80) "트럼프-아베 "모든 나라가 北 압박하도록 공동노력 배가"" 『연합뉴스』 2017년 7월 9일 http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/08/0200000000AKR20170708065652073.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

81) "美NSC 보좌관, '대북 예방전쟁' 가능성에 "모든 옵션 검토" 『연합뉴스』 2017년 8월 5일 http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/05/0200000000AKR20170805062300071.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 10일)

82) "트럼프 "미국과 동맹 방어해야 한다면 北 완전파괴밖에 없다"" 『연합뉴스』 2017년 9월 20일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/19/0200000000AKR20170919197100071.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

83) "김정은 '늙다리 미치광이' 영문 표현 'dotard'에 관심 집중" 『연합뉴스』 2017년 9월 22일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/22/0200000000AKR20170922139600009.HTML (검색일: 2018년 10월 5일)

로 복귀하도록 모든 외교적 노력을 기울였다.

한반도 정세는 평창동계올림픽 개최와 함께 북한 김정은 위원장의 신년사로 급격히 전환되었다. 김정은 위원장은 신년사를 통해 북한의 참가를 언급하였고, 이후 평창동계올림픽 참가를 위해 김여정 노동당 제 1부부장, 김영철 노동당 중앙당 부위원장 등 북한 고위급 대표단이 방남하여 북핵 문제와 한반도 긴장 완화 등을 논의했다. 남측에서도 정의용 청와대 안보 실장, 서훈 국정원장 등 대북특사사절 대표단이 평양을 방문하여 김정은 위원장을 접견했다. 남과 북은 4월 말 개최, 남북 정상간 핫라인 설치, 북한의 비핵화 의지 천명, 북미대화 용이, 대화기간 전략도발 중단, 남측 태권도 시범단·예술단 평양 방문 포함한 '남북합의 6개항'에 합의하였다. 방북 직후 대표단은 트럼프 대통령을 만나 김정은 위원장의 북미 정상회담 개최 희망 의사를 트럼프에게 전달하게 되었고 트럼프 또한 북미 정상회담에 긍정적인 뜻을 내비쳤다. 남과 북은 2018년 4월 27일 판문점 평화의 집에서 '남북정상회담'을 개최했다. 특히 <표 4-5>와 같이 남북 양측은 한반도에 전쟁 없는 새로운 평화시대 개방과 화해와 번영의 남북관계를 밝힌 '판문점 선언'에 서명했다.

한편 미국과 북한의 비핵화 프로세스와 관련해 첨예한 대립관계를 가지고 있던 양국의 입장은 2018년 5월 9일 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관의 두 번째 방북을 기점으로 변화되었다. 북한은 폼페이오 국무장관에 "다가온 조미 수뇌상봉과 회담이 조선반도(한반도)의 긍정적인 정세 발전을 추동하고 훌륭한 미래를 건설하기 위한 훌륭한 첫걸음을 떼는 역사적인 만남으로 될 것"이라고 밝혔다.[84] 이에 폼페이오 국무장관은 김정은 위원장과 건설적이고 좋은 대화를 했다고 밝히며 성공적 회담을 위한 의견 교환을 했다고 밝혔다. 한편 트럼프 대통령은 북한에서 송환된 한국계 미국인 3명을 공군기지에서 맞이하면서 북한과 미국의 새로운 관계가 이뤄지고 있으며 북한의 방북가능성까지 언급했다.[85] 5월 24일 북한이 풍계리 핵실험장 폐기가 이뤄진 몇

84) "北김정은, 폼페이오 접견…"북미수뇌회담 논의, 만족한 합의"" 『연합뉴스』 2018년 5월 10일 출처 : http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/05/10/0200000000AKR20180510012900014.HTML (검색일: 2018년 10월 5일)

85) "트럼프 "김정은, 북한을 '현실세계'로 이끌기원해…방북도 가능"" 『연합뉴스』 2018년 5월 10일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/05/10/0200000000AKR20180510171951009.HTML (검색일: 2018년 10월 5일)

〈표 4-5〉 4.27 판문점 선언 주요 내용

판문점 선언	
남북관계 개선 및 발전	- 민족자주의 원칙 확인, 기존 남북 간 선언·합의 철저 이행 - 고위급 회담 등 분야별 대화를 빠른 시일 안에 개최, 실천대책 수립 - 남북 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소 개성지역 설치 - 각계각층의 다방면적 교류·협력 및 왕래·접촉 활성화 - 8.15 계기 이산가족 상봉행사 진행, 남북적십자회담 개최 - 10.4 선언 합의 사업 적극 추진, 철도·도로· 연결 및 현대화
군사적 긴장상태 완화 및 전쟁 위험의 실질적 해소	- 상대방에 대한 모든 적대행위 전문 중지, 비무장 지대의 평화지대화 - 서해 평화수역 조성으로 우발적 충돌 방지 대책 마련, 안전어로 보장 - 국방부장관회담 등 군사당국자회담 수시 개최, 5월 장성급 군사회담 개최
항구적이며 공고한 한반도 평화체제 구축	- 무력 불사용과 불가침 합의 재확인 및 엄격 준수 - 상호 군사적 신뢰의 실질적 구축에 따라 단계적으로 군축 실현 - 올해 종전선언, 항구적 평화체제 구축을 위한 3자 또는 4자 회담 개최 - 한반도의 완전한 비핵화 목표 확인

시간 후 트럼프 대통은 북미 정상회담을 취소하겠다는 의사를 밝혔을 때에도 북한의 김계관 북한 외무성 제1부상은 '미국과 아무 때나 마주앉아 문제 풀 용의가 있다' 면서 북미정상회담에 대한 의지를 피력했다.[86] 이후 2차 남북정상회담 개최에 이어 6월 1일 김영철 노동당 부위원장이 워싱턴을 방문해 트럼프 대통령에게 김정은 위원장의 친서를 전달하며 북미 정상회담이 최종적으로 성사되었다.

2018년 6월 12일 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 북미정상회담을 개최하게 되었고 싱가포르의 센토사에서「센토사 선언」을 통해 새로운 북미관계를 수립하기로 합의했다. 이는 〈표 4-6〉과 같이 한반도 평화체제 구축, 판문점 선언 재확인, 완전한 비핵화 그리고 전쟁 포로와 실종자 유해 수습 등의 내용을 담고 있다. 북한 이후 후속 조치로서 핵실험장 폐쇄, 미사일 엔진실험장 해체, 유해 송환 등을 추진했으며 미국은 이에 대응해 한미 연합 훈련 축소와 전략자산의 한반도 전개를 취소했다. 그러나 아직까지 비핵화 진전은 답보상태에 머무르며 북미 간 갈등은 지속되고 있다.

86) "北김계관 "美와 아무 때나 마주앉아 문제 풀 용의있다"『조선일보』2018년 5월 .25일 출처 : http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/05/25/2018052500524.html (검색일: 2018년 9월 15일)

〈표 4-6〉 6.12 북미정상회담 공동성명 주요 내용

도널드 트럼프 미합중국 대통령과 김정은 조선민주주의인민공화국 국무위원장의 싱가포르 정상회담 공동성명

트럼프 대통령과 김정은 위원장은 미국과 조선민주주의인민공화국의 새로운 관계 수립과 한반도의 지속적이고 견고한 평화체제 구축과 관련한 사안들을 주제로 포괄적이고 심층적이며 진지한 방식으로 의견을 교환했다. 트럼프 대통령은 조선민주주의인민공화국의 안전보장을 제공하기로 약속했고, 김정은 위원장은 한반도의 완전한 비핵화를 향한 흔들리지 않는 확고한 약속을 재확인했다.

새로운 북미관계를 수립하는 것이 한반도와 세계의 평화, 번영에 이바지할 것이라는 점을 확신하고, 상호신뢰를 구축하는 것이 한반도 비핵화를 증진할 수 있다고 인정하면서 트럼프 대통령과 김 위원장은 아래와 같은 합의사항을 선언한다.

1. 미국과 조선민주주의인민공화국은 평화와 번영을 위한 양국 국민의 바람에 맞춰 미국과 조선민주주의인민공화국의 새로운 관계를 수립하기로 약속한다.
2. 양국은 한반도의 지속적이고 안정적인 평화체제를 구축하기 위해 함께 노력한다.
3. 2018년 4월 27일 판문점 선언을 재확인하며, 조선민주주의인민공화국은 한반도의 완전한 비핵화를 향해 노력할 것을 약속한다.
4. 미국과 조선민주주의인민공화국은 신원이 이미 확인된 전쟁포로, 전쟁 실종자들의 유해를 즉각 송환하는 것을 포함해 전쟁포로, 전쟁실종자들의 유해 수습을 약속한다.

역사상 처음으로 이뤄진 북미 정상회담이 거대한 중요성을 지닌 획기적인 사건이라는 점을 확인하고, 북미 간 수십 년의 긴장과 적대행위를 극복하면서 새로운 미래를 열어나가기 위해 트럼프 대통령과 김 위원장은 공동성명에 적시된 사항들을 완전하고 신속하게 이행할 것을 약속한다. 미국과 조선민주주의인민공화국은 북미정상회담의 결과를 이행하기 위해 마이크 폼페이오 미국 국무장관, 관련한 조선민주주의인민공화국 고위급 관리가 주도하는 후속 협상을 가능한 한 가장 이른 시일에 개최하기로 약속한다.

도널드 트럼프 미합중국 대통령과 김정은 조선민주주의인민공화국 국무위원장은 북미관계의 발전, 한반도와 세계의 평화, 번영, 안전을 위해 협력할 것을 약속했다.

2018년 6월 12일
싱가포르 센토사 섬에서.

V. 결론

지난 2년간의 트럼프 행정부의 국정 수행에 대한 중간평가가 오는 11월 6일에 실시된다. 이번 중간 선거 결과에 따라 트럼프 행정부의 대외정책은 더욱 강한 추동력을 받거나 반대로 제약을 받을 수도 있다. 그러나 트럼프 행정부의 대외정책이 미국이라는 거대한 항공모함이 진행하고 있는 방향 속에 있다고 고려한다면 다른 해석도 가능하다. 다시 말해 트럼프 행정부의 대 중국관계, 동맹관계 그리고 북핵 문제가 하나의 사안으로서가 아니라 보다 크게 미국의 패권력을 재확보하고자 하는 대외정책 기조라고 고려한다면 트럼프의 대외정책의 강도의 차이는 있겠지만 그 방향성은 변화되지 않을 것이라 생각할 수 있다.

지난 2년간 트럼프 행정부의 대 중국 외교는 결국 미국의 패권력을 확보하고 미국이 구축한 자유시장 경제 질서를 재확립하고자 하는 정책이다. 특히 미국이 구축한 세계 질서에 불만족해 하고 중국식 자본주의 그리고 베이징 컨센서스를 주장하는 중국이 새로운 질서를 구축하려는 움직임은 미국에게 위협으로 작동되기 때문이다. 이러한 환경적 조건에서 트럼프 행정부는 '미국우선주의'의 대외정책 기조와 경제를 바탕으로 중국이 미국의 패권적 질서에 남아있도록 하는 강압외교를 보이고 있다. 트럼프 행정부의 동맹관계 또한 그동안 제공되었던 공공재의 성격을 재조정함으로써 트럼프식 패권 질서를 구축하고자 함이다.

그러나 경제를 바탕으로 하는 강압외교는 한계를 갖는다. 무엇보다도 경제의 상호의존성으로 발생되는 비용 문제이다. 트럼프 행정부가 중국에게 강압외교를 통해 경제적 압박을 가하면 할수록 그에 따른 경제적 비용은 중국뿐만 아니라 미국에게도 영향을 미치기 때문이다. 이는 또한 세계적 차원에서 경제적으로 상호 연결되어 있는 국가들 사이, 특히 동북아를 중심으로 생산네트워크를 구축하고 있는 한국과 일본에게도 비용을 발생시키는 요인으로 작동될 수 있다. 또한 패권국가의 조건이 강대국으로서의 힘과 위신임을 고려한다면 미국이 패권력 약화로 공공재를 제공하지 못하고 주변 국가들로부터 패권력을 인정받지 못하는, 즉 위신이 떨어지게 된다면 이는 부상하는 중국의 위협보다 패권력을 잃어가는 미국 스스로가 미국의 질서에 더 큰 위협이 될 수 있다.

그러한 가운데 북핵문제는 미국의 패권력을 확보하는데 새로운 길을 보여주고 있

다. 초기 트럼프 행정부는 북핵문제 해결을 위해 대북 제재를 강화하고 무력시위를 보이며 북한이 핵무기를 포기하도록 하는 강압외교 전략을 취해 왔다. 그러나 김정은 위원장의 평창올림픽 참가 이후 보여지는 북핵 문제 해결과정은 강압 외교 보다 문제를 해결하고자 하는 실용적 외교로 전환되었다는 것이 특징이다. 또한 트럼프 행정부는 북핵문제를 해결하는데 있어서도 문재인 정부와의 전략적 교감을 통해 대북 문제 해결을 추진하고 있다. 북핵문제 해결에는 종전선언의 문제, 비핵화 방법과 대상의 문제, 한미동맹의 문제 등이 산재해 있어 북핵 문제 해결의 향방이 중간선거 이후 어떻게 나타날지는 아직 불확실하다.

그러나 미국과 중국의 패권경쟁, 그리고 그에 따른 미국의 동맹관계 변화를 고려한다면 무엇보다도 우리 정부는 미국과 긴밀한 공조와 협력을 유지하는 전략적 행보를 보여야 할 것이다. 특히 북핵문제를 해결함에 있어 미국은 핵심적 당상자임을 고려했을 때 이는 한미동맹은 필수적이다. 2018년 7월에 한미일 외교장관 회담에서 강경화 외교부 장관이 "북한이 완전한 비핵화를 할 때까지 대북 제재를 유지할 것임을 한미일 3국이 합의했다"라고 밝힌 것은 한미동맹의 중요성을 다시 한 번 강조했음을 보여준다. 이 같은 안보 협력을 바탕으로 변화되는 국제 환경에서 한국의 이익을 확보할 수 있는 전략이 요구된다.

[요약]

트럼프 행정부의 한반도 전략에 대한 다양한 논의가 이뤄지고 있다. 그러나 그 실체는 불명확하다. 트럼프 대통령 취임 이후 약 2년이라는 짧은 기간을 두고 미국 새 정부의 한반도 전략을 이해하는 것은 어려운 문제일 수 있다. 또한 한반도 전략이라 할지라도 북핵문제가 핵심적 사안으로 비춰져 한반도 전반에 대한 전략이 명확히 들어나지 않고 있을 뿐만 아니라 외교적 패턴 또한 예측 가능성이 제한적이다. 그럼에도 불구하고 곧 있을 2018년 중간선거 이후 트럼프 행정부의 대외정책이 어떻게 변화할지 예측하기 위해서는 지난 2년간 미국의 대외정책에 대한 이해는 필수적이다.

현재의 트럼프 행정부는 '미국 우선주의'와 함께 '힘을 통한 평화'를 바탕으로 불확실한 한반도의 안보 상황에서 발생될 수 있는 위험을 최소화하는 움직임을 보이고 있다. 미국의 국익을 우선하는 트럼프 행정부는 미국의 이익을 확보하기 위해 기존의 동맹관계에 변화를 주려하고 있으며 중국과의 관계에 있어서도 미국의 패권적 질서를 확보하기 위한 일련의 강압전략을 보이고 있다. 또한 미국은 북핵문제를 다루는 데에

있어 단순히 북한의 비핵화뿐만 아니라 미국이 구축한 핵 체제 변화에 대한 우려를 함께 고려하고 있다. 이 같은 일련의 움직임은 트럼프 행정부의 새로운 국제질서 구상과 함께 관련된 대중, 동맹, 그리고 북핵문제에 대한 전략적 변화가 이뤄지고 있다는 것을 보여준다. 이 과정에서 미국의 한반도 전략을 분석하는 것은 한반도의 주체로서, 한반도 및 북핵문제 해결을 위해서도 필수적인 사항이다.

이에 본 연구는 트럼프 행정부의 한반도 전략을 분석하고 대중문제, 한미동맹에 그리고 북핵문제에 미치는 영향과 함의를 도출하는 것을 목표로 한다. 더 나아가 트럼프 행정부의 전략이 한반도 미치는 영향을 분석하여 향후 우리 정부의 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 국제관계에서 패권국이 가지는 의미와 패권국가가 만들어 내는 질서에 대한 이론적 검토를 시행하며 미국이 추구하는 질서가 어떠한 양상인지 다룬다. 앞서 다룬 이론적 논의를 바탕으로 트럼프의 '미국우선주의와' '힘을 통한 평화'가 만들어내는 외교 전략을 검증한다. 나아가 대중 관계와 한미 그리고 대북 문제에 대입하여 분석한 뒤 우리 정부가 가져야할 정책적 함의를 도출한다.

지난 2년간 트럼프 행정부의 대 중국 외교는 미국의 패권력을 확보하고 미국이 구축한 자유시장 경제 질서를 재확립하고자 하는 정책의 일환이었다. 특히 미국이 구축한 세계 질서에 불만족하고 중국식 자본주의 그리고 베이징 컨센서스를 주장하는 중국이 새로운 질서를 구축하려는 움직임은 미국에게 위협으로 작동되고 있다. 이러한 환경적 조건에서 트럼프 행정부는 '미국우선주의'의 대외정책 기조와 막강한 경제력을 바탕으로 중국이 미국의 패권적 질서에 남아있도록 하는 강압외교를 보인다. 트럼프 행정부의 동맹관계 또한 그동안 제공되었던 공공재의 성격을 재조정함으로써 트럼프식 패권 질서를 구축하고자 한다. 그러한 가운데 북핵문제는 미국의 패권력을 확보하는데 새로운 길을 보여주고 있다. 초기 트럼프 행정부는 북핵문제 해결을 위해 대북제재를 강화하고 무력시위를 보이며 북한이 핵무기를 포기하도록 하는 강압외교 전략을 취해 왔다. 그러나 김정은 위원장의 평창올림픽 참가 이후 보이는 북핵 문제 해결과정은 강압 외교 보다 문제를 해결하고자 하는 실용적 외교로 전환되었다는 특징을 보인다. 북핵문제 해결에는 종전선언의 문제, 비핵화 방법과 대상의 문제, 한미동맹의 문제 등 여러 문제들이 산재해 있어 북핵 문제 해결의 향방이 중간선거 이후 어떻게 나타날지는 아직 불확실하다. 그러나 미국과 중국의 패권경쟁, 그리고 그에 따른 미국의 동맹관계 변화를 고려한다면 무엇보다도 우리 정부는 미국과 긴밀한 공조와 협력을 유지하는 전략적 행보를 보여야 할 것이다.

참 고 문 헌

김관옥,“미중 무역전쟁 연구: 트럼프정부의 보호무역정책 요인 분석을 중심으로,” 『국제정치연구』 제21권 1호 (2018).

김진하,“미국 우선주의가 한미 관계에 미칠 영향,”『외교』 121권 (2017).

김태현. "억지의 실패와 강압외교."『국제정치논총』 제52권 1호 (2012).

민정훈,『트럼프 행정부의 초기 정책 평가 및 함의』 서울: 국립외교원, 2017.

박원곤,설인효. "트럼프 행정부 안보·국방전략 분석/전망과 한미동맹 발전 방향." 『국방연구』 제60권 4호 (2017).

백창재,“패권과 국제정치경제질서: 패권안정론의 비판적 평가,”『국제·지역연구』 제12권 1호, (2003)

윤대영,“강압외교에 대한 이론적 고찰과 한·미동맹의 대북한 전략에 대한 시사점,” 『정책연구』, 제173권 (2012)

한국무역협회(워싱턴지부),『美 무역대표부(USTR) 발표 2017년 통상 정책 어젠다』 미국: 한국무역협회, 2017.

홍성표, 정맹석,“트럼프 행정부의 대북정책 전망,”『군사논단』 제88권 (2016).

A.F.K. Organski, World Politics New York, Alfred Knopf, 1968.

A.F.K. Organski, and Jacek Kugler. The War Ledger. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

Alexander E. Wendt. "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." International Organization 46-2, 1992.

Alexander E. Wendt. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory." International Organization 41-3, 1987.

Alexander L., George, & Simon Wiliam E. The Limits of Coercive Diplomacy. Boulder, CO: Westview Press, 1994.

Barry R. Posen, "Pull Back: The Case of a Less Activist Foreign Policy." Foreign Affair 92 (2013)

Blueprint for a New Administration: Priorities for the President, 2016.

Charting a Course Strategic Choices for a New Administration, Institute for National

Security and Strategy, 2016.

Craig Cohen & Josiane Gabel et al. 2017 "Global Forecase“ Center for Strategic and International Studies, 2016. 출처: https://www.csis.org/analysis/global-forecast (검색일: 2018년 10월 20)

Curry, Robert L., and Larry L. Wade. A Theory of Political Exchange: Economic Reasoning in Political Analysis. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1968

Dessler David. "What's at Stake in the Ggent-Structure Debate?." International Organization 43-3, 1989.

Friedberg, Aaron L. “The Futue of U.S-China Relations: Is Conflict Inevitable?” International Security, 30-2, 2005.

Friedman, Julian R., Christopher Bladen, and Steven Rosen. Alliance in International politics. Allyn and Bacon, 1970.

George, Alexander L., and Richard Smoke. Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice. New York: Columbia University Press, 1974.

Gilpin, Robert. War and Change in World Politics in World Politics, New York: Cambridge Universityy Press, 1983.

Glenn H. Snyder. "Mearsheimer's World—Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay." International Security 27-1 2002.

. The Tragedy of Great Power Politics. New York: WWW & Norton Company, 2001.

, “Alliance theory: A Neorealist First Cut." Journal of International Affairs 1990.

Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. Macmillan International Higher Education, 2012

Helen Milner. "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: a Critique." Review of International Studies 17-1, 1991.

Jervis Robert, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate." International Security 24-1, 1999.

Kenen, Peter. "The theory of optimum currency areas: an eclectic view." Monetary Problems of the International Economy, 1969.

Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. Power and Interdependence. 1977.

Kindleberger, Charles P. The World in Depression, 1929-1939: Revised and enlarged edition. California: Univ of California Press, 1986.

Krasner, Stephen D. "State Power and the Structure of International Trade." World Politics 28-3, 1976.

Kugler Jack and A.F.K Organski, The War Ledger, Chicago, IL.: University of Chicago Press, 1980.

Lance Edwin Davis, Douglass C. North, and Calla Smorodin. Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

Lemke, Douglas. Regions of War and Peace. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Mearsheimer, John J. "China's Unpeaceful Rise." CURRENT HISTORY-NEW YORK THEN PHILADELPHIA-105.690, 2006.

. "The Rise of China Will Not Be Peaceful at All." The Australian 18-11, 2005.

Mearsheimer, John J., and Stephen M. Walt. "The Case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Strategy." Revue Internationale et Strat gique 1, 2017.

Powell Robert. "Anarchy in International Relations Theory: the Neorealist-Neoliberal Debate." International Organization 48-2, 1994.

Ronald L. Tammen. Power Transitions: Strategies for the 21st Century. New York: Chatham House, 2000.

Peter Navarro, "The Trump Doctrine. Peace Through Strength." The National Interest, 2016.

Schelling, Thomas C. The Strategy of Conflict. Cambridge: Harvard university press, 1980.

, Arms and Influence New Have, CT: Yale Universit Press, 1966.

Steve Chan, The U.S. and the Power-Transition Theory: A Critique. NY: Routledge, 2007

Waltz Kenneth N. Theory of International Politics. Waveland Press, 2010.

Waltz, Kenneth N. "Realist Thought and Neorealist theory." Journal of International Affairs 1990.

Wittkopf Eugene R. World Politics: Trend and Transformation, New York: St. Martin's Press. 1997.

"北, 미국 더 위협말라…'화염과 분노'에 직면할 것"『연합뉴스』2017년 8월 9일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/09/0200000000AKR20170809013000071.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

"北김계관"美와아무때나마주앉아문제풀용의있다"『조선일보』2018년5월.25일출처 : http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/05/25/2018052500524.html (검색일: 2018년 9월 15일)

"'눈에는 눈' 미중 관세폭탄 전면전"『한국일보』2018년 4월 4D,F 출처 :http://www.hankookilbo.com/News/Read/201804041950634372 (검색일: 2018년 10월 10일)

"김정은 '늙다리 미치광이' 영문 표현 'dotard'에 관심 집중"『연합뉴스』2017년 9월 22일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/22/0200000000AKR20170922139600009.HTML (검색일: 2018년 10월 5일)

"文대통령, 트럼프 美대통령과 통화…"한미동맹은 외교안보 근간"" 『중앙일보』2017년 5월 11일 출처: https://news.joins.com/article/21561016 (검색일: 2018년 9월 15일)

"美 국무 · 국방 · 국가정보국(DNI) 수장의 對北 공동성명"『한국일보』2017년 4월 27일 출처: http://www.hankookilbo.com/News/Read/201704271333940449 (검색일: 2018년 9월 15일)

"美, 52조원어치 중국산 수입품 추가 '관세 폭탄'…'中 제조굴기' 정조준"『조선일보』 2018년 4월 4일 출처 :http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/04/2018040400387.html (검색일: 2018년 10월 5일)

"美, 전략자산 전개비 분담 요구…방위비분담 협상 쟁점 예상"『연합뉴스』2018년 4월 13일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/04/13/0200000000AKR20180413145500014.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

"美NSC 보좌관, '대북 예방전쟁' 가능성에 "모든 옵션 검토"『연합뉴스』 2017년 8월 5일 http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/05/0200000000AKR20170805062300071.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 10일)

“정부, 트럼프 '사드비용' 발언에 "미국 부담원칙 불변"”『연합뉴스』2017년 4월 28일“ 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/04/28/0200000000AKR20170428132653014.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

“트럼프정부 6대 국정기조 일자리 10년간 2500만개 연4% 성장”『연합뉴스』2017년 1월 21일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/01/21/0200000000AKR20170121017000072.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

“트럼프 "김정은, 북한을 '현실세계'로 이끌기원해…방북도 가능"”『연합뉴스』2018년 5월 10일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/05/10/0200000000AKR20180510171951009.HTML (검색일: 2018년 10월 5일)

“트럼프 "미국과 동맹 방어해야 한다면 北 완전파괴밖에 없다"”『연합뉴스』2017년 9월 20일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/09/19/0200000000AKR20170919197100071.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

“트럼프 대북 기조 확정… ‘전략적 인내’ 폐기 선언”『한국일보』2017년 4월 27일 출처: http://www.hankookilbo.com/News/Read/201704270820670417 (검색일: 2018년 9월 15일)

“트럼프 행정부는 이날 의회에 제출한 '2018 무역정책 어젠다 ”『연합뉴스』2018년 3월 1일 http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/03/01/0200000000AKR20180301035900009.HTML (검색일: 2018년 10월 5일)

“트럼프, 수입산 철강에 25% 알루미늄에 10% 관세부과 결정”『조선일보』2018년 3월 2일. 출처 : http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/03/02/2018030200662.html

“트럼프-아베 "모든 나라가 北 압박하도록 공동노력 배가"”『연합뉴스』2017년 7월 9일 http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/08/0200000000AKR20170708065652073.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

『美 국무 · 국방 · 국가정보국(DNI) 수장의 對北 공동성명』『한국일보』2017년 4월 27일 http://www.hankookilbo.com/News/Read/201704270820670417(검색일: 2018년 9월 15일)

“北김정은, 폼페이오 접견…"북미수뇌회담 논의, 만족한 합의"”『연합뉴스』2018년 5월 10일 출처 : http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/05/10/0200000000AKR20180510012900014.HTML (검색일: 2018년 10월 5일)

“美, 中 '무역반칙' 맹비난…환율보고서에 담긴 평가내용은”『연합뉴스』2018년 10월 18일 출처: www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/10/18/0200000000AKR20181018042800009.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 25일)

“中언론 "중국, 무역전쟁서 6·25전쟁처럼 결연히 맞서야”『연합뉴스』2018년 4월 8일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/04/08/0200000000AKR20180408057300074.HTML (검색일: 2018년 9월 15일)

“트럼프 출범후 北 첫도발로 긴장고조…북미 '힘겨루기' 시작”『연합뉴스』2018년 2월 12일 출처: http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/02/12/0200000000AKR20170212027251014.HTML?input=1195m (검색일: 2018년 10월 5일)

CNN, January 6. 2016.

Donald Trump's jobs plan speechhttps://www.politico.com/story/2016/06/full-transcript-trump-job-plan-speech-224891 (검색일: 2018년 10월 10일)

The White House,“President Donald J. Trump’s Foreign Policy Puts America First,” January 30, 2018 https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-foreign-policy-puts-america-first/ (검색일: 2018년 10월 5일)

TrumpsaysSouthKoreapays'peanuts'forU.S.trooppresenceinhttps://www.reuters.com/article/us-usa-election-southkorea-idUSKBN0UL02D20160107 (검색일: 2018년 10월 5일)

U.S. Department of Defense, 2018 Nuclear Posture Review, https://www.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx (검색일: 2018년 10월 11일)

USTR, 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017; (검색일: 2018년 10월 5일)

USTR, 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2018/2018-trade-policy-agenda-and-2017 (검색일: 2018년 10월 5일)

White House warns China on trade, South China Sea http://www.nationmultimedia.com/news/breakingnews/30304784 (검색일: 2018년 10월 10일)