

외교·안보와 북한



국방대학교
국가안전보장문제연구소

2021 안보연구시리즈 제7권 1호

외교·안보와 북한

인 쇄 2021년 12월 31일

발 행 2021년 12월 31일

발 행 처 국가안전보장문제연구소

발 행 인 국가안전보장문제연구소장

주 소 33021 충청남도 논산시 양촌면 황산벌로 1040

전 화 TEL : 041-831-6412 FAX : 02-748-7588

홈페이지 <http://www/kndu.ac.kr>

<http://www/kndu.ac.kr/rinsa>

디자인 및 인쇄 경성문화사 TEL : 02-786-2999

© 국가안전보장문제연구소 2021

비매품

ISSN 2586-5323

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

2021년은 그야말로 대전환의 시기였습니다. 종식될 줄 알았던 코로나19 사태는 우리 삶의 방식을 바꿔놓았습니다. 기대와 함께 미국의 바이든 행정부가 출범했지만 미·중 간의 전략경쟁은 경제, 금융, 기술 분야를 비롯한 모든 분야로 확대되고 있습니다. 2018년부터 전세계의 주목을 받으며 시작된 한반도 비핵화 노력은 정체되어 있습니다. 역사적으로 유래를 찾을 수 없는 불확실한 미래에 직면하여 한국의 안보를 위한 다양한 논평과 해설이 쏟아지고 있습니다.

한국의 안보를 위한 시사적인 논평과 해설은 물론 중요하지만, 미래를 정확히 예측하고 대비하기 위해서는 사안의 본질을 정확하게 파악해야 합니다. 보다 깊이 있고 체계적인 연구를 위해 국방대학교 안보문제연구소에서는 매년 국방부, 합참, 각 군 본부의 의견을 수렴하여 보다 근본적이고 거시적인 분석이 필요한 주제를 선정하고, 관련 분야의 저명한 학자 및 전문가들에게 심층적인 연구를 의뢰하고 있습니다.

올해는 외교·안보와 북한, 국방정책 및 군사전략, 경제안보와 국방관리, 국방과학기술, 예비전력 정예화 및 미래혁신의 5개 주제를 중심으로 19개의 정기(기초)연구과제를 선정 하였습니다. 관측된 현상의 원인을 심층적으로 분석하고 이에 대한 근원적인 대답을 제공해주는 이론적 탐구로부터, 실제 활용 가능한 정책대안까지 망라한 연구가 진행되었습니다. 연구자들의 연구결과를 종합하여 『2021 안보연구시리즈』로 내놓습니다.

이러한 연구결과가 안보 관련 부처의 정책개발 및 집행과정 뿐만 아니라 연구자들에게 유용한 아이디어를 제공하고, 참고자료로 활용될 수 있기를 바랍니다. 끝으로 제한된 연구기간에도 불구하고 좋은 연구를 해주신 교내·외 연구자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

2021년 12월 31일

국방대학교 총장 겸 국가안전보장문제연구소장 육군소장 정 해 일

1. 바이든 행정부의 외교정책과 한반도 안보	1
(국방대학교 김영호)	
I. 서론	1
II. 바이든 행정부 외교정책의 기조와 핵심 내용	2
IV. 이전 행정부 외교정책과의 연속성과 차별성	16
IV. 한반도 안보에의 함의	31
V. 한국의 대응 방향	38
2. 김정은 정권 10년 평가 : 정치와 사회	43
(국방대학교 김병조 / 국방대학교 이석수)	
I. 머리말	48
II. 김정은 정권의 북한정치 특성 분석	50
III. 김정은 정권의 북한사회 특성 분석	99
IV. 맺음말	137
3. 강대국 경쟁 부활과 미-러관계	147
(국방대학교 이홍섭 / 국방대학교 유상범)	
I. 서론	150
II. 미국의 러시아에 대한 위협인식과 대응	151
III. 러시아의 미국에 대한 위협인식과 대응	167
IV. 미-러 관계 전망과 한반도	188
V. 결론	194
4. 코로나19 팬데믹 시대 중국의 대외전략과 미중관계	205
(국방대학교 유동원 / 국방대학교 하도형)	
I. 서론	205
II. 팬데믹 시대 중국의 대외전략	209

III. 팬데믹 시대 미중경쟁	232
IV. 결론	262
5. 미중경쟁 속 일본외교정책 변화	273
(국방대학교 김준섭)	
I. 서론	273
II. 제2차 아베내각 이후의 일본외교 : 미일동맹의 강화	275
III. '자유롭고 열린 인도태평양'과 일본외교정책 변화	285
IV. '일대일로'와 일본의 외교정책 변화	297
V. 아베 수상의 퇴진과 일본외교정책 변화	303
VI. 미중경쟁 속 일본외교정책의 방향	312
VII. 결론	321

바이든 행정부의 외교정책과 한반도 안보

국방대학교 교수 김 영 호

- I. 서론
- II. 바이든 행정부의 외교정책 기조와 핵심 내용
- III. 이전 행정부 외교정책과의 연속성과 차별성
- IV. 한반도 안보에의 함의
- V. 한국의 대응방향

I. 서론

트럼프 대통령의 당선은 2차 대전 이후 줄곧 지속되어온 미국 외교정책 기조의 대전환을 예고하는 신호탄으로 간주된다. 즉, 전후 초강대국으로 부상한 미국이 추구해온 자국 중심의 자유주의 국제질서 구축과 유지 노력에 커다란 변환이 일어나고 있기 때문이다. 미국 외교정책의 거시적 담론을 빌리면, 소위 ‘국제주의’ 또는 ‘개입주의’에서 ‘고립주의’로의 후퇴를 의미하는 것이다. 이에 다시금 “미국의 복귀(America is back!)”를 내걸고 집권한 바이든 행정부는 자유주의 국제질서 유지 노력의 지속을 강조하며, 오히려 더 나은 질서를 만들겠다(“build back better”)고 표방하고 있다. 정말 그렇게 할 수 있을까? 만약 그렇게 된다면 한반도의 안보에는 어떤 영향을 미칠까? 바로 이런 질문들에 대한 답을 찾는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구가 위와 같은 질문에 대한 해답을 찾고자 하는 이유는 트럼프 대통령 당선과 트럼프 행정부의 이전과 다른 외교정책이 미국 외부가 아닌 미국 내부의 변화에서 기인하고 있지 않나 하는 의문 때문이다. 즉, 코로나 19나 9.11 테러와 같은 미국 외부나 국제사회에서

일어난 의외의 사건이나 새로운 위협의 대두가 아니라 미국 국내의 정치지형 변화로 인해 그런 외교 노선의 변화가 초래되었고, 그럴 경우 그 변화는 수단적이거나 일시적인 것이 아니라 근본적이고 지속적인 현상일 수 있다는 문제의식에서 출발된 것이다. 그리고 만약 이런 문제의식이 맞는다면 향후 한국 정부의 대미정책은 물론 외교정책 전체를 보다 장기적인 안목에서 재검토하고 적절한 대응책을 강구해야 함을 강조하기 위해서이다.

이를 위해 본 연구는 먼저 바이든 행정부의 공식 발간문서와 성명서, 그리고 외교 담당 고위 인사들의 기고문과 인터뷰의 분석을 통해 바이든 행정부의 외교정책 기조와 주요 내용을 파악할 것이다. 그리고 나서, 이전 2개 행정부, 즉 오바마 행정부와 트럼프 행정부 외교정책과의 연속성과 차별성을 각각 분석함으로써 바이든 행정부가 그런 정책적 기조와 내용을 추진하게 된 배경과 이유에 대해 좀 더 정확히 알아보고 동시에 주요 특징과 향후 추진 전망에 대해서도 살펴볼 것이다. 이런 분석과 논의를 바탕으로 결론을 대신하여 향후 한국 정부의 대응방향 및 대외정책 기조에 대해 몇가지 정책적 제언을 하고자 한다.

II. 바이든 행정부 외교정책의 기조와 핵심 내용

1. 외교정책 기조

바이든 행정부 외교정책 기조를 이해하는데 중요한 단서는 대통령 선거 캠페인 시 내놓은 공약사항과 민주당의 정강이 있다. 이들도 공식적으로 표명된 입장이고 대중에 널리 공개된 것들이라 틀린 것은 아니지만, 바이든 대통령이 취임 후 발행한 공식 문건보다는 정확성이 다소 떨어진다. 그래서 본 연구에서는 바이든 행정부 취임 후 새로운 바이든 외교 팀에 의해 검토되고 만들어진 『임시 국가안보전략지침(Interim National Security Strategic Guidance)』¹⁾을 토대로 바이든 행정부 외교정책의 기조를 파악하고자 한다. 원래는 내년 정식으로 자신들의 정책 노선과 추진 방식을 정리해서 발표하게 되어 있지만, 트럼프 행정부의 실정 및 그와의 단절을 강조하고 보다 신속한 노선전환을 위한 방향제시 차원에서 ‘임시’ 전략서를 취임 후 곧바로 발표한 것이다. 따라서 이 지침서는 향후 바이든 행정부 국가안보전략 및 대외정책의 방향을 이해하는데 가장 기본적이고 원칙적인 자료라고 할 수 있다.

1) White House, *National Security Strategic Guidance*, March 10, 2021.

우선 지침서에서 제시된 국가안보의 목표는 전통적 및 초국가적 위협으로부터 자국 국민 보호, 경제적 번영과 기회의 확대, 민주주의의 전파 및 보호 등으로 과거 역대 정부, 특히 민주당 출신 대통령이 이끈 행정부의 목표들과 큰 차이를 보이지 않는다. 다만 안보와 경제에 대한 전통적인 강조와 더불어 민주주의라는 보편적 가치의 추구를 지속적으로 국가안보 목표에 나란히 포함시킨 것은 바이든 행정부가 자유주의적 이념성향을 정책의 근간으로 하고 있음을 재차 확인시켜주는 대목이라고 할 수 있다.

바이든 행정부가 지향하는 국가안보전략의 기초를 한마디로 요약하면, “대내적 국력기반의 재건과 대외적 리더십의 재활성화(Building back better and reinvigorating U.S. leadership abroad)”이다. 좀 더 구체적으로는, 우선 코로나 팬데믹, 경제적 양극화, 사회적 불평등 및 인종 갈등 등 다양한 요인으로 인해 피해를 입고 분열된 국내 상황을 조속히 정상화하고 재정비하여 대외적 개입과 영향력 행사의 국내적 기반을 확고히 다지겠다는 점을 강조하고 있다. 여기서 하나 짚고 넘어가야 할 점은 중산층과 노동자 계층의 이익을 반영한 외교정책 추구를 강조한 대목이다.²⁾ 이는 물론 트럼프 대통령의 당선과 지속적 인기의 배경이 되고 있는 미 제조업 지역 노동자들의 강한 불만과 정서를 의식한 것도 이유이겠지만, 미국의 힘을 재건하는데 이들 계층의 생활안정과 사회적 통합의지가 중요하다는 인식도 같이 작용한 것으로 보인다. 이에 대한 좀 더 자세한 논의는 아래 트럼프 행정부와와의 비교 부분에서 이루어질 것이다.

이런 대내적 자강(自強)노력과 함께 대외적으로 바이든 행정부는 미국 패권에 도전하는 세력들을 철저히 견제하고 응징하겠다는 의지를 강하게 피력하고 있다. 그리고 그 연장선에서 민주주의 연대, 다자기구, 국제규범 등을 총동원하여 전후 미국이 공들여 만들어온 자유주의적 국제질서를 유지하는데 최대한 힘을 기울이겠다는 기초를 표방하고 있다. 소위 “규칙에 기반한 국제질서(rules-based order)”에 대한 존중을 강조하고 그에 대한 무력적 변경시도에는 단호히 응징하겠다는 뜻을 분명히 하고 있다고 하겠다.

이런 바이든 정부 외교정책 기초의 근간에는 현 세계정세에 대한 3가지 주요 인식이 자리잡고 있는데, 그 첫째는 세계 정치의 기본 구도가 민주체제와 독재(권위)체제 간 대립이라는 인식이다. 둘째는 민족주의와 대중영합주의(populism)의 만연으로 인해 전 세계적으

2) 중산층을 위한 외교정책에 대한 강조는 국가안보전략지침서 뿐만 아니라 토니 블링컨(Tony Blinken) 국무장관의 취임 후 첫 연설에서도 재차 강조된 사항이기도 함. T. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” State Department (March 3, 2021) 참조. 또한 제이크 설리번(Jake Sullivan) 국가안보 보좌관의 경우도 바이든 대통령 당선 이전 관련 주제에 관해 기고한 내용도 있고, 카네기 국제평화재단 주관 특별 보고서 작성에도 참여한 바 있어 바이든 행정부가 이 점을 중시하고 있음을 엿볼 수 있음. J. Sullivan, “What Donald Trump and Dick Cheney Got Wrong About America,” *The Atlantic* (Jan/Feb, 2019)와 Salman Ahmed and Rozlyn Engel, eds., *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*, Carnegie Endowment for International Peace (2020)을 참조.

로 “각자도생 심리(every-country-for-itself-mentality)”가 팽배해 있다는 시각이며, 셋째는 그런 경쟁적 자국우선주의로 인해 국제레짐이 제대로 작동되지 못하고 다자협력도 난관에 봉착해있다는 인식이다. 그리고 그런 세계 안보상황 속에서 미국이 직면하고 있는 3대 주요 위협으로는 중국과 러시아와 같은 강대국들의 도전, 이란과 북한과 같은 불량국가들의 지역패권 추구, 그리고 실패국가와 테러리즘의 발호 등을 적시하고 있다. 여기에 말 그대로 가장 시급한 당면과제인 코로나 팬데믹의 극복, 그리고 점차 위협이 가시화되고 있는 기후변화를 가장 심각한 비전통적 위협에 포함시키고, 그 해결에 특별한 관심과 노력의 필요함을 역설하고 있다.

세계 안보상 문제이건 미국이 당면하고 있는 위협이건 모두 어느 한 국가 혼자서는 해결이 불가능하며, 단합된 공동의 힘을 통해서만이 해결이 가능함을 강조하면서, 미국이 다시금 나서서 리더십을 발휘하여 자유주의 국제질서를 복원하고, 동맹 및 우방국들과의 협력과 연대를 통해 당면한 문제들을 해결해나갈 것을 천명하고 있다.

방법적 측면에서 바이든 행정부가 강조하는 것은 외교 우선 접근법이다. 물론 군사력의 사용이나 그를 위한 국방력 강화에 결코 무심하겠다는 말은 아니고, 현명하고 절제 있는 국방력 증강과 신중한 군사력 사용을 전제로 하면서, 일차적으론 외교적 해법을 최대한 중시하겠다는 의미이다. 또한 트럼프 행정부의 거래주의(transactionalism)와 일방주의(unilateralism)를 비판하면서, 동맹과 우방을 중시하고 존중하며 양자 및 다자적 소통과 협의를 통해 당면 이슈들의 해결을 함께 모색해나갈 것을 반복해서 강조해오고 있다. 그런 맥락에서 바이든 대통령은 취임과 동시에 트럼프 대통령이 탈퇴한 이란핵 합의(JCPOA), 파리 기후변화협약, 세계보건기구(WHO), 환태평양경제동반자협정(TPP) 등에 복귀를 천명하는 행정명령에 서명한 바 있다.

구체적인 주요 정책을 살펴보자면, 우선 미국 역사상 가장 오랜 기간인 20년을 끌면서 막대한 인적·물적 손실을 초래해서 “영원한 전쟁(never war)”이라고까지 불린 아프간 전쟁을 종결짓고 파병 미군을 완전히 철수시켰다. 또한 중국의 “반접근/지역거부(A2/AD)” 전략에 효과적으로 대응함과 동시에, 해외주둔 미군들의 전략적 유연성(strategic flexibility)을 높이기 위해 해외 전력배치 태세에 대한 전면적인 재검토(Global Posture Review)와 더불어 “동적 전력운영(Dynamic Force Employment: DFE)”에 기반한 군별 분산 및 신속전개 작전개념을 발전시키고 있다.³⁾

3) DFE에 입각하여 미 육군은 다영역 작전(Multi-domain Operation)을, 해군은 분산 해양작전(Distributed Maritime Operation)을, 공군은 다영역 지휘통제(Multi-domain Command and Control)을, 해병대는 원정전진기지 작전(Expeditionary Advanced Base Operation)을 각기 발전시키고 있음.

다음으로 강조되는 정책으로는 미국을 초강대국으로서 경제적으로나 군사적으로 세계 최고의 국력과 지위를 유지하게 만들어 주고 있는 기술적 우위를 지속해서 유지하는 것이다. 냉전기 소련과의 경쟁에서 미국이 이길 수 있었던 원천에 미국의 기술적 우위가 큰 몫을 했듯이, 탈냉전기 그리고 현재 중국과의 경쟁에서도 가장 중요한 미국 힘의 근원은 기술적 우위라고 할 수 있다. 따라서 불법과 탈법까지 동원한 중국의 기술발전 노력을 저지하고 미국의 패권을 지키기 위해 바이든 행정부는 대내적 투자와 교육에 힘을 쏟음과 동시에 대외적으로 관련 국제레짐의 강화에 박차를 가하고 있다.

여기에 정보통신 기술의 발전에 따라 점점 더 중요성을 더하고 있는 사이버와 우주 분야 안보에도 더 많은 정책적 관심과 노력을 기울이고, 그를 위해 역량을 갖춘 동맹 및 우방들과의 협력 강화에도 더 많은 노력을 기울이고 있다. 그 결과 기존의 G7과 5개국 군사정보 공유체계인 소위 “파이브 아이즈(Five Eyes)” 등의 협의체에서는 물론, 미·일·호·인 4개국 안보대화체인 쿼드(Quad), 한미동맹, 미일동맹 등 미국이 주도하는 다양한 양자 및 다자 플랫폼에서 사이버와 우주 분야 안보협력은 핵심 의제로 부상하고 있다.

끝으로, 외교정책의 핵심 기조 중 하나이기도 한 ‘대중 견제를 위한 민주국가 간 연대(coalition of democracies) 강화’ 차원에서 바이든 행정부는 대내외적으로 민주주의를 증진하는 일도 중점적으로 추진하고 있다. 대선 캠페인 때부터 제안한 ‘민주주의 정상회의(Summit for Democracy)’ 개최 추진은 물론, 기존 첨단기술 분야 반중국 연대인 “클린 네트워크(Clean Networks)”에 더해 세계 공급망(global supply chains)의 구성을 민주국가들 중심으로 추진하여 “탈중국화(decoupling)”를 도모하고 있다. 후술하겠지만, 이뿐만 아니라 바이든 행정부의 대중 견제 정책은 무역, 인권, 대만 등 다방면에 걸쳐 추진되고 있다.

2. 對 동아시아 정책

오바마 2기 행정부의 “아시아로의 재균형(pivot 또는 rebalance to Asia)” 정책 표방 이래 미국의 지역외교 정책은 물론 외교정책 전체의 핵심은 유럽과 중동에서 아시아-태평양 지역에 대한 정책으로 바뀌었다. 이런 변화의 핵심 동인은 두말할 필요도 없이 중국의 부상이었으며, 중국의 지정학적 위치로 인해 해당 지역의 범위마저 인도까지 포함하는 인도-태평양으로 조정되었다. 이런 경향은 트럼프 행정부를 거쳐 바이든 행정부로 오면서 점점 더 강화되는 경향을 보인다. 그래서 현 상황에서 미국의 외교정책을 아시아 정책이나 동아시아 정책이나로 구분하는 것은 큰 의미가 없고, 결국은 모두가 대(對)중국 정책이라고 보는 것이 타당할 것이다.

사실 중국의 부상에 대한 미국 정부의 관심이 높아지기 시작한 것은 클린턴 행정부 때부터였다고 할 수 있다. 소련이란 주적이 사라진 탈냉전기의 희망에 부푼 부시 시니어(G. H. W. Bush) 행정부 외교 노선의 연장선에서 클린턴 행정부는 “개입과 확장(Engagement and Enlargement)”이라는 기치 아래 전 세계 차원에서 미국 주도 자유주의 국제질서 확산에 몰두하였다. 그래서 당시 급격한 국력신장으로 영향력이 점차 커지고 있던 중국에 대해서도 적극적인 포용정책을 통해 자국 주도 질서에 편입·동화시키려는 노력을 기울였다.

그러다가 클린턴 행정부 말기에 와서 워싱턴 외교정책 커뮤니티와 현실주의 성향의 국제정치 학자들 일부는 더 이상 중국을 포용적 태도로 대하기보다는 견제와 균형이란 시각으로 다루어야 한다는 의견을 제기하기 시작했다. 그러나 그런 정책 노선의 변화 촉구는 9.11 테러의 발생으로 동력을 잃어버렸고, 뒤이은 부시 주니어(G. W. Bush) 행정부 외교정책의 최우선 대상은 “지구적 차원의 대테러 전쟁(Global War on Terror, GWOT)”으로 바뀌게 된 것이다.

그리고 10년여가 지나 완전한 해결은 아니었지만 9.11 테러의 사주 인물인 알카에다 수장 오사마 빈 라덴의 사살로 대테러전에서 작지 않은 성과를 냈고 중동이 안정되는 추세를 보이는 한편, 급부상한 중국의 공세적 대외정책이 점차 노골화되는 경향을 띠게 되었고, 이에 오바마 2기 행정부가 외교정책의 우선순위를 대중 정책으로 전환시킨 것이다. 아래에서 좀 더 자세히 서술하겠지만 여전히 동화의 가능성을 염두에 두고 “경쟁과 협력”을 병행했던 오바마 행정부의 대중 정책은 트럼프 정부에 들어와 노골적인 “대립과 견제” 정책으로 크게 변화되었고, 이 노선은 다소 방식을 달리하긴 하지만 바이든 정부에 와서도 기초가 그대로 계승되고 있다.

바이든 행정부 대중 정책의 출발은 중국이 세계와 지역질서에 있어 미국의 패권에 도전할 수 있는 종합 국력을 지닌 유일한 강대국이란 인식이다. 즉, 경제, 외교, 군사, 기술 모든 방면에서 미국에 심각한 도전을 할 만한 역량과 가능성을 가진 국가가 중국이라는 것이다. 그리고 길게는 등소평의 개방정책 이래, 짧게는 1990년 냉전종식 이래 추진된 미국의 유화적 포용정책으로는 중국을 동화시킬 수 없다는 인식이다. 특히 2008년 세계적 금융위기로 인한 미 국력의 상대적 약화 인식 확대와 베이징올림픽 계기로 커진 중국의 자신감을 바탕으로 중국의 공세적 대외 행보, 즉 “늑대전사 외교(Wolf Warrior diplomacy)”가 노골화되어 더는 돌이킬 수 없을 정도에 이르렀다는 판단에 기초한 것이다.⁴⁾ 따라서 그런 상황에선 오로지 “힘에 기초한 단호한 대응(engage China from a position of strength)”만이 평

4) Kurt M. Campbell and Mira Rapp-Hooper, “China Is Done Biding Its Time: The End of Beijing’s Foreign Policy Restraint?” *Foreign Affairs* (July 15, 2020)과 Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning,” *Foreign Affairs* (Mar/Apr, 2018)를 참조.

화로운 공존 속에 중국의 지역패권 야심을 견제하며 자국의 이익과 지역의 안정을 지킬 수 있다는 생각이다. 그리고 이런 생각은 미국 조야의 명백한 초당적 합의에 따라 의회에서도 강력한 지지를 받고 있기도 하다.⁵⁾

바이든 행정부 아시아 정책의 구체적 내용은 “균형과 정당성의 회복”으로 요약된다. 이는 오바마 행정부에서 동아태 담당 차관보로 “아시아로의 재균형” 정책을 입안했었고, 현재 백악관에서 아시아 정책을 총괄·조정하는 커트 캠벨 박사가 바이든 행정부에 정식으로 합류하기 전 단독 또는 공저로 작성한 몇몇 편의 기고문에 잘 정리되어 있다.⁶⁾

캠벨에 따르면, 대중 전략에는 3가지 시나리오가 있을 수 있다고 한다.⁷⁾ 첫째는 21세기형 대중 봉쇄정책으로 동맹 및 우방국과 단합하여 중국과의 관계를 단절하고 중국의 대외 행보를 최대한 차단하면서 중국의 내적 붕괴를 기다리는 것이다. 그러나 현재 중국 공산당이 누리고 있는 국내 대중적 인기와 지지, 그리고 중국 당국의 세밀하고 강력한 감시·사찰 제도를 고려할 때 성공 가능성이 매우 희박한 시나리오라는 것이다. 둘째는 대타협 전략으로 중국의 지역 패권을 일부 인정하는 것이다. 그런데 이 전략 역시 실효성이 의문시된다고 한다. 왜냐하면 불투명한 중국의 약속을 믿고 역내 중요한 군사동맹과 서태평양에서의 군사 작전 권한을 포기하고, 경제적으로도 세계에서 가장 역동적인 지역을 양보한다는 것인데, 둘 다 모두 미국에 너무 큰 손해이기 때문이다. 셋째는 관리 전략이다. 강대국과의 대립은 해결할 수 있는 것이 아니라 파탄이 나지 않게 관리하는 것으로 종결이 아니라 안정이 목표여야 한다는 시각이다. 그래서 중국과도 일종의 “진화하는 복합적 공존(a form of evolving and complex coexistence)” 관계를 추구해야 한다는 것이다.

위의 3가지 전략 중 바이든 행정부가 추구하는 전략은 세 번째 관리 전략이다. 현실적으로 중국의 힘과 도전을 완전히 격퇴하고 주저앉히기에는 너무나 많은 대가를 지불해야 한다고 판단하기 때문이다. 그렇다고 중국의 야심과 도전을 그냥 방치할 수는 없으며, 바이든 행정부의 궁극적 목표인 미국 주도 자유주의 국제질서의 유지 및 강화를 실현하는 데도 큰 지장을 초래할 것이기 때문이다. 따라서 중국을 강대국으로서 인정하고 공존을 추구하되, 통제 가능한 범위 내에서 적절히 잘 관리해나가겠다는 전략을 채택한 것이라고 할 수 있다.

5) Blinken, 앞의 연설문 원고, “A Foreign Policy for the American People.”

6) Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” *Foreign Affairs* (Jan. 2, 2021), Kurt M. Campbell, “The Changing China Debate,” Chatham House (Aug 20, 2020), Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs* (Sep/Oct, 2019) 등을 참조.

7) Campbell and Doshi, 위의 글.

여기에 세 번째 전략을 선택한 또 다른 근거로 캠벨은 냉전기 경쟁 상대였던 소련과 중국이 다른 점을 지적하고 있다. 냉전기 소련과의 경쟁 구도는 핵전쟁의 위협 속에서 대리전이 일어나고 이념적 대립도 치열했던 매우 긴장된 것이었다. 대신 현재 미중 경쟁은 그런 당면한 군사적 충돌의 위험은 상대적으로 덜 하지만, 경제적·기술적 경쟁의 심화로 인해 훨씬 더 도전적이라는 것이다. 중국은 전 세계 2/3 이상의 국가들과 교역을 하고 있고, 미국과도 깊은 경제적·인적·기술적 상호의존 관계에 있기 때문에 더욱 더 창의적이고 종합적인 경쟁 상대라는 것이다. 따라서 단순한 봉쇄나 타협만으로 중국에 대한 확실한 견제가 어렵다는 판단을 내린 것이라고 할 수 있다.

그럼 “균형과 정당성 복원 전략”에 대해 좀 더 자세히 살펴보도록 하자. 캠벨은 과거 나폴레옹 전쟁 이후 오스트리아의 메테르니히(Metternich) 외상과 영국의 캐슬레이(Castlereagh) 외상이 비엔나에 모여 유럽협조체제(European Concert System)를 만들던 상황과 비교하면서, 현 미중 관계는 결코 협조체제의 구상은 될 수가 없고 세력균형 체제가 될 수밖에 없음을 재차 강조한다. 그러나 미국의 절대 우위가 아닌 균형이라고 해서 중국과 완전히 동등한 상황을 의미하는 것도 아니다. 중국이 부상하기 이전부터 2차 세계대전 이래 줄곧 형성·유지되어온 질서가 미국 주도 질서였기 때문이다. 따라서 현재 미·중 간에 존재하는 힘의 갭을 그대로 유지하는 상황에서 중국이 미국에 정면으로 도전하지 못할 정도의 억제력, 특히 군사적 억제력을 유지하겠다는 것이다. 물론 여기서는 현재 미국이 향유하고 있는 역대 주둔과 작전, 그리고 투사 능력 등의 유지를 중국이 인정해야 함을 전제로 한다. 이를 위해 독자적으로는 저비용 고효용 투자 원칙 하 비대칭 전력을 강화하면서 양자 협력을 통해 동남아와 인도양 지역에 병력을 전진 및 분산 배치하고, 다자적으로는 ‘부채형(hub-and-spokes)’의 역대 동맹체제를 ‘수레바퀴형(wheeler)’으로 변환시켜 네트워크화를 확대·강화해갈 것이라고 한다.

균형 복원과 함께 정당성의 복원은 두 가지 측면에서 추진될 것이다. 우선 외교안보적 측면에서 트럼프 행정부가 보여온 동맹 홀대나 거래주의 및 일방주의에서 탈피하여 동맹과의 협의를 중시하고, 역대 양자 및 다자 안보협력 모임에도 빠짐없이 참석하며, 역대 교역과 투자도 대폭 늘려나감으로써 미국을 지역 국가로 확실히 각인시키도록 할 것이다. 그리고 가장 핵심이 되는 경제분야에서 자유롭고 개방적인 교역과 투자를 더 활성화시키고, 중국의 불공정한 무역 관행과 강압외교의 수단화를 저지하여 폭넓은 역대 국가들의 인정과 지지를 얻겠다는 것이다. 또한 중국을 역내의 생산과 교역망에서 완전히 배제할 순 없겠지만, “조절된 탈중국화(managed decoupling)” 또는 “조절된 호혜주의(managed reciprocity)”을 통해 중국의 역대 경제활동과 영향력을 최소화시켜 결국 중국도 자국 시장을 더 과감하게 개방해야 함을 느끼게 만들겠다는 것이다. 물론 그런 중국 개입의 축소에도 불구하고 그 이

전과 비교해서 역내 국가들의 경제성장이나 상호 교역 및 교류 수준이 유사하거나 더 높게 하는 것은 당연한 것이다.

경제 분야의 구체적 전략으로는, 우선 청정 에너지, 생명공학, 인공지능 등 신기술 분야에 투자를 강화하여 미국의 기술적 우위를 계속 유지해나갈 것이다. 그리고 교역에 관한 새로운 표준과 규칙을 제정하여 중국이 더 많고 적극적인 경제적 개혁개방에 나서도록 압력을 가할 것이다. 또한 전면적 탈중국화는 아니더라도 분야별로 방법과 정도 및 범위를 달리해서 선별적으로 탈중국화 추진해 갈 것이다. 특히 민감한 기술 분야에서는 더욱 신속한 탈중국화를 위해 노력하겠다는 뜻을 피력하고 있다.

군사와 경제에 더해 정치 분야는 인권과 민주주의의 확산과 보호를 위해 외교적 노력을 강화할 것이다. 이는 미중 경쟁을 국력과 세력 경쟁이 아닌 이념 또는 체제 경쟁으로 승격시키려는 의도로 분석하기도 하나, 바이든 행정부는 이런 “가치증진” 외교 역시 미국이 추구하는 질서가 더 인간적이고 자유롭다는 것을 확인시켜 자국 주도 질서의 정당성을 더욱 널리 인정받는 데에 도움을 준다고 생각한다. 또한 이런 가치증진 외교는 혹여 권위주의적 자본주의와 디지털 감시체제를 절묘하게 결합한 중국의 정치체제가 다른 국가들을 전제정치로 유인하는 것을 방지해주는 효과도 있어 필요하다고 강조한다.

이런 대중경제 노선에도 불구하고 바이든 행정부는 중국과 전략적 경쟁관계이긴 하나 적대관계는 아니라고 주장한다. 물론 경쟁과 대립의 분야도 있지만 동시에 협력의 분야도 여전히 존재한다는 것이다. 특히 기후변화, 보건, 비확산, 거시경제 등의 글로벌 가버넌스 영역에서는 상호 협력이 긴요하다는 것이다. 그렇지 않고서는 결국 공멸의 길로 빠질 수 있기 때문이라고 한다.

그런데 바이든 행정부는 그런 분야에서조차 중국이 비협조적 또는 자기이익 우선적 행태를 보일까 우려한다. 그간 중국은 협력을 먼저 해보고 안될 때 경쟁을 하는 방식이 아니라, 먼저 경쟁부터 시작해서 상대를 압박하고 그를 통해 상대의 양보를 받아낸 후 협력을 택하는 방식, 또는 한 분야의 협력 대가로 다른 분야의 양보를 연계하는 방식을 주로 취해 왔다고 생각하기 때문이다. 그래서 바이든 행정부는 그런 포식자적(predatory) 방식이나 연계협박 방식에 의한 중국의 이익 추구를 더 이상 용납하지 않겠다고 천명하고 있다. 먼저 아쉬워하는 표시를 내거나 쉽게 타협하기 보다는 단호히 맞서고 도리어 비용을 전가하는 정면돌파 방식으로 대처할 것임을 밝히고 있다. 바로 앞에서 언급한 대중 외교정책 기조인 “힘에 기초한 대응”과 일맥상통하며, 외교를 우선시하고 외교에 능통한 바이든 행정부 외교안보팀의 면모를 재차 확인시켜주는 대목이기도 하다.

〈표 1〉 바이든 취임 이후 미중 관계 주요 일지

일 시	사 건	주요 내용
Feb. 5	미중 외교장관 첫통화	블링컨: 인권과 미얀마 쿠데타 사태 관련 언급, 양쯔쯔: 중국 내정간섭 중지 및 중국 주권 존중 요구
Feb. 10	미중 정상 첫 통화	바이든: 불공정 무역관행, 인권, 대만 문제 언급, 시진핑: 상호존중, 협력과 대화 강조
Mar. 17	블링컨과 오스틴 장관 한, 일 방문시	미: 홍콩 사태 관련 중국과 홍콩 관료 24명 및 그와 관련된 중국 해외 투자기관들에 제재 부과 발표
Mar. 18-20	알래스카 고위급 회담	미: 신장, 홍콩, 대만, 해킹, 동맹국에 대한 경제압박 등 대중 우려 표명 중: 미국의 오만한 태도, 군사력과 경제력 오용, 자유무역과 반중감정 고취 위한 안보 개념 남용 비판
Mar. 27	추가 대중 다자 제재	신장 인권 관련 EU, 미, 영, 캐나다의 대중 추가 제재
Apr. 16	미일 워싱턴 정상회담	양국 정상 대중 견제 공조 합의
Apr. 21	미 상원 결의안 통과	미 상원 외교위원회, 대중 견제를 위한 대외원조, 자국 기술투자 지원, 미 해외개발은행 자금 지원 등 포함 법안 통과
May 26	미중 무역대표 첫 통화	상호 대화의 중요성 공감, 미 타이 대표는 바이든 행정부의 중산층 위한 외교와 미중 무역 전반에 대한 검토 중임을 설명
Jun 1	미중 재무장관 비대면 회담	현 거시경제 상황과 경제협력에 대한 의견 교환 양국 간 경제협력의 중요성 확인
Jun 3	바이든 행정명령	트럼프 행정부 시절 감시 및 민감기술 관련 중국 국영기업들에 대한 제재 리스트를 추가로 확장
Jun 8	미 상원 법안 통과	대중 기술 우위 유지를 위한 투자 및 지원 법안 통과
Jun 10	중 보복 제재법 제정	중국 기업이나 개인을 차별 대우하는 개인이나 기관/조직에 대해 여행, 금융, 무역 금지와 보복 허용하는 법률 제정
Jun 11	미중 외무장관 전화 회담	미: 홍콩, 신장, 대만 관련 중국 정책 우려, 코로나19 근원 관련 2차 조사 시행 설명, 미·캐나다 인들에 대한 중국 제재 해제 논의 중: 하나의 중국 원칙 존중 요구, 코로나19 관련 중국 비난 중지, 다자 주의 가장 반중 연대 비판
Jun 13	G-7 정상회담	신장과 홍콩 인권유린 관련 중국 비판
Jun 23	미 대중 추가 무역 제재	미 신장 인권유린에 대한 보복 조치로 중국의 태양광 발전 부품 금수
Jul 9	미 대중 추가 제재	미 신장 관련 중국 11개 기관과 인사 23명 추가 제재명단에 포함
Jul 23	중 대미 보복 제재	중 보복으로 미 인사와 기관 포함 7개 제재 단행
Aug 25	미 대미 제재 완화	미 화웨이 제조 차량용 반도체 교역 허용 발표
Sep 16	중 대미 제재 완화	중 미국 생산 수입품 81개 품목에 대한 관세면제 연장
Sep 24	미 대중 제재 완화	미 화웨이 CEO 출국금지 해제 발표

* 출처 : Dezan Shira & Associates, *China-Briefing*, <http://www.china-briefing.com/>.

하지만 바이든 행정부의 이런 정책이 성공하려면 먼저 동맹과 우방국들과 강한 연대가 있어야 하고, 그 다음은 어느 정도 중국의 수용과 호응도 필요할 것이다. 그런데 일단 동맹국과 우방국들의 연대가 아주 강력하다면 중국도 어쩔 수 없이 수긍하고 따라올 수밖에 없을 것이며, 그래서 가능한 한 넓은 협력 연대를 결성하는 것이 무엇보다도 중요하고 급한 일이라고 할 수 있다.

그런데 반중 연대의 결성은 생각보다 쉽지 않을 전망이다. 왜냐하면 역내의 대부분 국가가 중국과 깊은 경제적 관계를 맺고 있기 때문이다. 따라서 보다 유연하고 창의적 접근법이 요구되는데, 모든 이슈를 포함하는 거대 반중(反中) 연대보다는 사안별로 참여국과 협력의 방식 및 수준을 달리하는 맞춤형 반중 협력체를 만드는 방향으로 정책을 추진해오고 있다. 영국이 주창한 G-7에 한, 호, 인들 추가한 10개 민주국가 연합(D-10), 쿼드(Quad)와 쿼드플러스, 중국 정부의 홍콩과 신장에서의 인권탄압에 반대하는 24개국 연합, 그리고 최근 아시아와 유럽 2개 대륙에 걸친 미 동맹국을 연대해서 크게 회자하는 미, 영, 호 안보협력(AUKUS) 등이 좋은 예이다.

종합하면, 미국의 아시아 정책의 요체는 미국 주도 자유주의 국제질서 유지를 위한 대중 견제정책이고, 그 세부 내용은 다양한 분야에서 다양한 플랫폼과 방식을 통해 중국의 영향력과 야심을 저지하고 관리하고, 그에 대한 역내 국가들의 호응과 지지를 최대한 확보하는 것이라고 할 수 있다. 다시 말하자면 결국 캠펬이 제시한 “균형과 정당성의 복원” 전략으로 요약되며, 하드 파워 위주의 힘의 균형 전략과 소프트 파워 중심의 정당성 확보 전략의 적절한 조합이라고 할 수 있다.

3. 對 한반도 정책

가. 對 한국 정책

1) 전반적 기초

바이든 대통령과 그의 핵심 외교안보 참모들은 주지하다시피 대통령 선거 캠페인 때부터 트럼프 대통령의 거래주의와 일방주의에 의한 동맹 훼손을 맹비난해왔다. 취임 후에도 계속해서 미국 국력과 영향력 유지에 있어 매우 중요한 자산이 여러 전략적 지역에 위치한 동맹 관계이며, 이는 중국과 차별되는 매우 유리한 자산임을 강조해오고 있다. 그래서 앞의 외교 정책 기초와 대중 정책 부분에서 서술한 것처럼, 바이든 행정부는 트럼프 행정부 시절 훼손된 동맹을 다시금 복원시키고 더욱 강화시키겠다고 재차 천명하고 또 그런 태도를 취하고 있다.

이런 동맹 중시 기조는 한미동맹에 대해서 잘 반영되어 오고 있다. 상징적이긴 하지만 대표적인 예가 미국의 블린컨 국무장관과 오스틴 국방장관의 취임 후 첫 공식 방문지로 한국과 일본을 선택하고, 동시에 두 장관이 함께 방문하여 양국 카운트 파트와 같이 “2+2 회담”을 갖고 지역정세와 안보현안에 대해 논의한 것이다.

뿐만 아니라, 2021년 5월 21일 워싱턴에서 이루어진 한미 정상회담에서도 바이든 대통령은 한미관계의 중요성을 재차 강조하였고, 향후 북핵 문제 해결을 포함한 다양한 분야에서 양국 간 긴밀한 협력과 정책적 공조를 반복해서 확인한 바 있다. 이런 바이든 행정부의 동맹중시 기조로 인해, 한미는 상호 입장과 이해 차이를 가능한 한 많이 인정하고 타협을 통한 조정을 시도함으로써 동맹기초의 재강화를 달성할 수 있었다.

특히, 정상회담 후 발표된 공동성명은 소위 “21세기 전략동맹” 비전의 명실상부한 이행이라고 할 수 있다. 즉, 한미동맹을 강화하는 차원에서 볼 때 현재까지 최고의 미래비전은 이명박-부시 정상회담에서 합의되고 이명박-오바마 정상회담을 통해 공식 선언된 “21세기 전략동맹” 비전인데, 이번 문재인-바이든 정상회담에서 그 비전의 핵심 구성요소를 완전히 구현할 수 있게 된 것이다.

“21세기 전략동맹”의 핵심 내용은 “가치공유”, 군사 분야를 넘어 다양한 분야 협력 확대를 통한 “포괄적 협력”, 그리고 한반도를 벗어나 지역과 전 세계적 차원의 협력 강화를 포함한다. 이들 3가지 핵심 요소 중 가치공유는 그 이후 여러 차례 강조된 바 있고 이번 공동성명에서도 재차 강조되었다. 포괄적 협력으로의 분야 확대 역시 그간 대테러, 국제평화활동, 해적퇴치, 인도적 지원 및 재난구호(HADR) 등의 분야로 확대되어 나왔으며, 이번 성명에서 기후변화, 신기술, 원자력, 보건, 백신 등 훨씬 더 다양한 분야의 협력으로 확장되었다. 게다가 그간 다소 미흡했던 지역과 세계 차원의 협력 확대가 이번 합의에서 더욱 부각되었다고 할 수 있는데, 아세안, 중동, 심지어 카리브해 지역까지 공간적 협력범위가 확대되었기 때문이다. 그리고 그간 한국이 매우 소극적 입장을 견지해오던 지역 내에서의 동맹 역할 강화에 합의한 대목은 실로 큰 변화로 동맹비전 구현의 완성이라고 평가될 정도이다.

아울러, 공동성명서는 한국이 그간 미중 사이에서 전략적 모호성을 유지해오던 입장에서 탈피하여 미국 쪽으로 완전히 기운 행보를 보인 것으로 평가된다. 즉, “민주적 규범, 인권과 법치의 원칙이 지배하는 지역에 대한 비전 공유”, “자유롭고 개방된 인-태 구상에 협력”, “쿼드 등 개방적이고, 투명하며, 포용적인 지역 다자주의” 강조 등 미국의 인-태 전략 비전을 한국 정부도 공유함을 널리 확인시켜 준 것이다. 뿐만 아니라, 남중국해에서의 자유 항행 및 비행 지지, 대만해협의 평화와 안정 유지의 중요성 강조 등을 직접 표방한 것은 이전 대중 및 대미 정책과는 상당한 다른 차별화된 것이며, 미국이 그간 한국 정부에 지속적으로 요청해온 사안들에 대해 마침내 화답한 것이라고 할 수 있다.

결론적으로 바이든 행정부 취임 후 한미관계는 트럼프 행정부 이전처럼 돈독한 동맹관계를 복원했을 뿐만 아니라, 현재로선 향후 더욱 넓고 많은 분야에서 더 강하고 깊게 협력하는 사이로 발전될 전망이다. 물론 향후 미중관계, 북미관계, 그리고 차기 한국 행정부의 정책노선에 따라 얼마든지 변화는 있을 수 있고, 이견과 마찰이 생길 수도 있을 것이다. 그러나 지금까지 바이든 행정부의 동맹우선시 정책기조나 실제 행동을 볼 때, 최소한 표면적으로는 큰 불협화음이 발생하지 않을 것으로 보인다.

2) 주요 현안별 전망

바이든 행정부에 들어와 트럼프 행정부 내내 한미 간 가장 큰 갈등의 원인이었던 방위비 분담금(SMA) 협상이 마침내 타결되었고, 이는 양국 관계가 우호적으로 복원되고 더욱 튼튼해질 것을 예고하는 신호탄이 되었다. 하지만 비록 합의 결과가 트럼프 대통령이 막무가내로 우긴 만큼 한국의 부담이 큰 것으로 귀결되진 않았지만, 여전히 미국 정부 측 입장이 최대한 반영된 것이어서 다음 협상에 대해 다소 우려가 되는 점이 없지는 않다.

방위비 분담금 협상 외에 조만간 제기될 수 있는 사안은 전작권 전환과 유엔사 존속 및 위상 문제인데, 이들은 단기간에 쉽게 해결될 것 같지는 않다. 전작권 전환은 미국의 협조 여부도 중요하지만, 현재 합의한 연합사 체제 하에서 한국군이 주도적으로 전작권을 행사하기 위해서는 한국군이 구축하고 습득해야 할 제도적·조직적·운용적 역량이 상당히 많고 넓어서 좀 더 긴 시간이 요구되는 상황이다. 따라서 한국 정부의 전환 의지만으로 해결될 수 있는 문제가 아닌데다, 미국 정부 역시 쉽게 합의할 것으로 보이지 않는다. 유엔사 문제는 존립근거에 대해 한미 간 기본적인 견해차가 존재하고 있고, 활용 가능성에 대해서도 시각 차이가 존재하기 때문에, 현실적으로 평화협정이 체결될 때까지는 지금의 기존체제에서 크게 벗어나기 어려울 것으로 전망된다.

그 다음 현안으로는 한·미·일 삼자 안보협력 강화 문제이다. 사실 이 문제는 바이든 행정부에서 처음 요구하는 사안은 아니다. 실제로는 오바마 2기 행정부의 “아시아로 회귀(Pivot to Asia)” 정책에서 시작되어 트럼프 행정부 때 공식화된 “자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP)” 전략에 근거한 정책이라고 할 수 있다. 그런데 비록 바이든 행정부가 트럼프 행정부 정책이라면 무조건 반대하지만 이 사안만큼은 그대로 계승하여 추진하고자 한다. 특히, 앞에서 언급한 동맹체계를 부채살 형태에서 수레바퀴 형태로 전환하려고 한다는 점을 고려하면, 이 한·미·일 3자 안보협력 강화 요구는 더욱 거세질 전망이다. 그러나 한국 정부로선 대중관계에의 악영향 우려, 그리고 한일관계 개선 전망 불투명성 때문에 그 요청을 받아들이기 쉽지는 않다. 따라서 이 문제는 향후 한미 간 상당히 불편한 이슈가 될 전망이 크다.

한·미·일 3자 안보협력 강화 요청과 더불어, 바이든 행정부는 주한미군의 전략적 유연성 증대와 한미동맹의 지역적 역할 확대에 대해서도 요구가 더욱 커질 것으로 보인다. 사실 미국은 중국의 군사력 증강과 “반접근 지역거부(A2/AD)” 전략, 그리고 러시아의 크림반도 합병 등을 계기로 본격화된 소위 “지정학의 부활” 또는 “강대국 간 경쟁(great power competition)”에 대한 군사적 대비책 마련에 고심해왔다. 그 결과 전구/지역(region/theater) 간, 시기(평시-전시) 간, 영역(domain) 간 통합 및 연계성 강화를 강조하고, 그를 위한 사전 기반(기지, 플랫폼, 탄약) 조성, 투사력, 분산배치, 합동성, 적응력 및 유연성 등을 중시하며 해외주둔 미군의 규모와 성격도 전반적으로 재검토하고 있다. 이미 그런 노력들의 부분적 결과로 “다영역 작전(Multi-domain Operation)”, “통합 전쟁(Integrated Campaign)”, “모자이크전(Mosaic warfare)” 등이 제시되었다. 이런 미군의 전략·작전 변화는 당연히 주한미군의 규모와 성격에도 영향을 미칠 것으로 예상되는데, 구체적으로는 규모 축소와 유연성 증대가 이루어질 것으로 추정된다. 설령 그렇다손 치더라도 그 조정 자체가 한국 방위에 대한 미국의 공약 약화를 곧바로 의미하는 것은 아닌데, 조정의 시기나 정도에 따라서는 북한, 주변국, 한국 국내에서 서로 다른 해석을 근거로 큰 논란의 소지가 될 수도 있을 것으로 보인다.

나. 對 북한 정책

바이든 행정부의 대북 정책은 북핵 해결 외에 다른 특별한 정책은 없고 북핵 해결 역시 아직 별다른 가지적 움직임은 없다. 그 이유는 북한 및 북핵 문제의 정책적 우선순위가 상대적으로 낮기 때문이다. 사실 앞에서 지적한 것처럼, 바이든 행정부가 처한 상황은 객관적으로도 외교보다는 국내문제 해결이 더 급한 상황인데다, 바이든 행정부 자체도 효과적 외교 구사를 위한 강한 국내적 기반의 필요성과 중산층을 위한 외교를 표방하고 있기 때문에, 외교 문제 중에서도 북한 문제에 대한 실질적 관심은 매우 낮다고 할 수 있다.

이란과 함께 북한의 핵확산을 중·러와의 강대국 경쟁 다음으로 심각한 위협으로 적시하고 외교적 해법과 동맹국과의 협의를 강조한 것 이외에는 취임 후 약 6개월 간 종합적 검토 기간을 보낼 때까지 특별한 것이 없었다. 그리고 종합 검토를 마치고 내놓은 방안 역시 오바마 대통령의 “전략적 인내”나 트럼프 대통령의 “하향식 일괄 합의”가 아닌 외교에 바탕을 둔 “정교하고 실질적인(calibrated and pragmatic) 접근”이었는데 실제 내용 면에선 크게 알려진 바가 없다. 그래서 안타깝게도 여전히 대선 시 바이든 캠프에 참여했던 인사들, 그리고 현재 바이든 행정부에 발탁된 인사들의 알려진 대북 및 북핵 입장을 통해 바이든 행정부의 대북 및 북핵 정책 방향을 짐작해보는 것이 현재로서는 최선의 방법이다.

대선 캠페인 당시 바이든 캠프에는 대북 강경파(지역 전문가 중심)와 협상파(비확산 전문가 중심)가 모두 참여했는데, 취임 이후 대북 정책 종합검토 뒤에도 여전히 이들 두 입장이

적당히 혼합된 형태인 것으로 보인다. 실제 바이든 행정부에 발탁된 주요 인사들의 사전에 알려진 입장에 의하면 강경파들의 목소리가 커질 것으로 전망됐으나, 언론이나 한미 양국 정부인사들의 단발적 인터뷰를 통해 조금씩 알려진 정책의 방향은 오히려 협상파들의 입장이 더 많이 반영된 것처럼 나타난다. 비록 대북 제재를 지속적으로 계속 유지하고 있다는 점에서는 강경파들의 입장이 반영되고 있음을 추측케 하지만, 조건없는 대화개시 제안이나 시도는 협상파의 목소리가 더 많이 반영된 듯 보이기 때문이다. 이는 이전 역대 미국의 어떤 행정부도 북한의 핵탄두와 미사일을 한 기도 줄이지 못했고 오히려 늘어나게 방치했다는 평가와 자성에서 비롯된 것으로 판단된다.

협상파의 입장은 북핵 문제를 비확산(non-proliferation)의 관점이 아니라 군축(arms reduction)의 관점에서 접근해야 한다는 견해이다. 군축 관점이란 북한의 핵포기에 대한 회의적 시각과 과거 대북 협상의 무성과 인식에 입각해서 좀더 현실적인 접근을 강조하는 입장으로, 단계적이고 점진적인 북핵 감축과 사찰, 그리고 그에 상응하는 보상을 통해 북한의 핵능력을 동결 내지 부분 축소함으로써 북핵 위협의 완전한 해소보다는 최소한 통제범위 내에서의 관리에 초점을 맞춘 접근방식이다.

다만 이런 입장에서도 북한을 협상테이블로 유인하기 위해서는 북한의 실질적 핵보유를 인정하는 편이 낫겠지만 그런 행보가 자칫 북핵 보유를 공식화할 위험성이 있어 북핵의 전면적 포기를 장기적·궁극적 목표로 포함시켜 앞에 내세우는 방식을 취한다. 즉, 목표에 있어 최종적으로는 완전한 비핵화를 내세우겠지만, 일차적으로는 북한 핵/미사일 능력의 동결과 적절한 사찰을, 그런 후 다음은 상당한 의미있는 가시적 핵/미사일 능력의 축소 정도를 목표로 내세울 것으로 추정되고, 이는 현재 핵무기와 미사일보다는 미래 핵/미사일 생산능력에 초점을 둔다는 의미이기도 하다.

이런 방식의 공개적 추진은 현 한국 정부는 물론 중국, 러시아 등이 선호할 것이나, 한국 내 보수세력, 미국 내 공화당과 민주당의 강경파, 그리고 일본 등의 거센 반발에 직면할 것으로 예상되어 성공 여부는 불투명하다. 북한의 대응 역시 중요한 변수인데 최근 코로나19 방역으로 인한 국경폐쇄, 대북 제재 효과, 자연재해 등 3중고를 겪고 있고, 비록 비난성이긴 하나 계속 반응을 보인다는 점을 보면 머지않아 북한도 일단 협상에 응할 것으로 예상된다. 물론 여기에는 북중관계가 또 다른 추가적 중요 변수가 될 것임은 두말할 나위가 없다.

바이든 행정부의 대북 정책기조 중 외교우선 외에 현재로서는 가장 의미있는 대목은 한국을 비롯한 주변국들과의 협의를 중시하겠다는 점이다. 북한을 설득시키고 효과적인 합의와 실행을 생각할 때 이런 태도는 매우 중요하다. 포괄적 일괄 타결보다는 단계적 접근과 비핵화보다는 핵군축 협상 방식을 선호하는 현 정부의 입장은 바이든 행정부의 북한 비핵화 정책과 조율이 비교적 용이하기 때문이다. 사실 이제껏 북한 비핵화 중 가장 큰 장애요소 중

하나가 북한의 핵/미사일 무기 및 능력에 대한 신고였는데, 협상파의 입장을 취할 경우 북한의 신고에 대한 요구가 다소 유보될 수 있고, 점진적이고 단계적 군축을 통해 상호 신뢰구축의 시간을 벌 수 있는 여지가 생길 것이다.

설령 협상파의 목소리가 많이 반영된 정책을 취한다고 해도 여전히 사찰/검증 방식과 제재 해제 속도 등 장애요소는 존재한다. 비록 바이든 행정부의 현실적 접근이 비교적 낮은 초기 및 중간목표와 군축협상 방식을 적용하더라도, 일단 성사된 합의내용에 대한 사찰과 검증만큼은 철저히 하려고 들 것이다. 그럴 경우 사찰과 검증의 구체적 시행방법에 관한 협상 과정이나 합의 후 이행 과정에서 또다시 파행이 발생할 가능성이 상존하고 있기 때문이다. 경제제재에 대해서는 미국 측도 북한의 합의이행과 연계한 단계적 해제를 받아들일 수 있을 것으로 전망되나, 5월 한미 정상회담 후 공동성명이나 G7 공동성명에서 여전히 제재 유지를 명시하고 있다는 점을 보면 제재 해제의 범위나 속도가 북한이 원하는 수준과는 꽤 차이가 있을 것으로 예상된다. 따라서 제재 해제 시기와 속도가 또 다른 협상 결렬을 촉발하는 요인이 될 수 있다는 말이 된다.

마지막으로, 주변국들의 입장 차이도 문제가 될 수 있다. 바이든 행정부는 주변국들과의 협의와 입장 조율을 강조하고 있지만, 북핵에 관한 주변국들의 입장에 차이가 꽤 있으므로 그 역시 도전적 요소이다. 특히 한껏 경색된 한일관계 하에서 꽤 이견이 존재하는 한일 정부 간 입장 조율은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 이는 주변국들의 단합된 의지와 입장이 북한을 설득하는 데 필수적 요소라는 점을 감안할 때, 꽤 우려스런 대목이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 이전 행정부 외교정책과의 연속성과 차별성

1. 오바마 행정부와 비교

가. 오바마 행정부의 외교정책 기조

오바마 행정부의 외교정책은 부시 행정부의 유산을 정리하는 데에서부터 출발하였다.⁸⁾ 즉, 부시 행정부의 일방주의와 강압적 외교노선에 의해 미국의 대외 이미지 실추와 리더십 약화를 초래했다고 진단하였다. 아프간전 이라크전과 같이 지나친 경성권력의 사용 혹은 사

8) 오바마 행정부 외교정책 기조에 대해서는 김영호, “변환기 미 오바마 행정부의 외교안보전략,” 『2010 안보연구 시리즈』 11집 1호 (국방대 안보문제연구소)를 참조할 것.

용의지 과시로 인해 연성권력의 커다란 손실을 입게 됨으로써 미국의 전반적인 국력과 이미지가 약화된 것으로 평가하였다. 그래서 오바마 행정부가 내세운 외교정책의 일차적 목표는 실추된 “미국의 도덕적 리더십 회복”이었다.

그런 연유로 오바마 대통령은 선거공약에서부터 “미국의 부활(Renewing America)”을 외치고, 출선수범을 통한 미국의 국제적 리더십 회복을 강조한 바 있고, 다른 고위정책결정자들이나 관료들의 정책설명에서도 “미국적 가치와 리더십에 대한 존중의 회복”, “미국의 도덕적 리더십 회복을 위한 현실적이고 원칙있는 외교정책 추진”, “미국 이미지 내지 리더십의 복원” 등을 반복적으로 언급하였다.

오바마 행정부가 미국의 리더십 회복이란 목표를 달성하기 위해 내세운 정책기조는 “스마트파워 전략”, “균형전략”, 그리고 “다자주의전략” 등 3가지였다. 첫 번째 기조는 스마트 파워 전략으로 오바마 집권 당시 국제정치에서 가장 많이 회자되는 담론 중 하나였는데, “경성권력과 연성권력의 적절한 배합”이란 의미이다. 당시 미국 정책 커뮤니티에서는 부시 행정부가 반테러 및 비확산에 너무나 치중한 나머지 과다하게 무력을 사용함으로써 미국이 그 이전까지 누렸던 도덕적 리더십과 정통성, 즉 연성권력이 크게 손상되었음을 지적하였다. 그래서 미국의 연성권력 회복을 위한 공중외교(public diplomacy), 대의원조, 다자협력 등에 차기 행정부가 더욱 힘을 쏟을 것을 강조하였고, 결국 오바마 행정부가 취임하면서 경성권력과 연성권력의 조화로운 배합인 스마트 파워 전략을 정책기조로 채택한 것이었다.

둘째, 균형전략(Balanced Strategy)은 말 그대로 어떤 특정 노선이나 특정 국가에 편향되지 않고 중용적인 외교정책을 견지한다는 의미이다. 이는 민주당 특유의 국제주의적 자유주의 노선을 전면에 내세우면서도, 그 바탕인 이상주의에만 매달리지 않고 필요에 따라서는 현실주의가 주창하는 외교적 수단과 방법도 아울러 구사하겠다는 뜻이었다. 인권, 민주주의, 환경문제 등 보편적 가치의 중요성을 강조하면서도, 동시에 이라크에서의 철수와 아프간 전의 지속적 수행을 주장한 점 역시 균형전략의 단면을 보여주는 것이었다. 좀 더 정확히 말하자면, 21세기 복합적인 위협에 효과적으로 대처하기 위한 경성권력과 연성권력, 전통적 안보와 비전통적 안보, 양자 및 다자협력과 독자행동, 외교와 군사 등 다양한 주체, 분야, 수단 사이의 종합적인 균형을 추구하겠다는 의미였다.

셋째, 다자주의 전략은 부시 행정부 외교전략의 가장 큰 오류가 일방주의였다는 비판에 근거한 것으로 동맹과 우방국들과의 협의는 물론 국제기구와 국제규범에 대한 존중 및 적극적인 참여, 그리고 지역 및 기능적 다자협력체 충분한 활용 등을 추구하는 전략이었다. 오바마 대통령은 동맹과 우방은 물론 적대세력과도 적극적으로 대화와 협상을 통한 문제해결에 나서고, 국제사회가 반대한 이라크전은 “선택의 전쟁(war of choice)”로 규정하면서 2011년 까지 철군할 것을 천명하였다. 또한 “핵무기 없는 세상(The world without nuclear

weapons)""이란 야심찬 구상을 제시하고 핵국가 간 핵무기의 수직적 감축에 솔선수범해서 나설 것임도 공표하였으며, 그 공로로 노벨 평화상을 수상하기도 했다.

나. 오바마 행정부의 아시아 정책

오바마 행정부의 아시아 정책은 크게 4가지 기조를 내세웠다. 첫째는 미국의 국가이미지 개선을 위한 공중외교(public diplomacy) 강화이다. 힐러리 클린턴 국무장관이 취임 이후 공식 첫 방문지로 아시아를 선택한 것이 좋은 예였다. 일본, 인도네시아, 한국, 중국 등 4개국을 순방하여 “상호 미래의 필수적 관계”임을 천명한 것은 아시아를 결코 등한시 하지 않는다는 메시지를 전달하고, 아시아 국가들의 호응을 얻고 보다 돈독한 관계를 갖고자 보인 외교적 행보라고 할 수 있다.

뿐만 아니라, 오바마 대통령의 첫 아시아 순방에서도 비슷한 행보를 보였다. 일본 방문에서는 “미국의 첫 태평양 대통령”이 되겠다고 밝히면서 부시 행정부가 남긴 “오만하고 불손한 미국인” 이미지를 불식시키기 위해 노력하였다. 중국에서도 검열을 무릅쓰고 중국 대학생들과 타운 미팅을 진행한 점, 달라이 라마와의 만남을 추진하지 않은 점, 후진타오 주석과의 정상회담 이후 질의응답 없이 각자 발표만 하고 끝낸 점 등 모두가 초청국 중국의 관계를 존중하고 이해하려 한다는 메시지를 전달하려는 외교적 노력의 일환이었다.

둘째는 지속적 개입과 영향력 행사를 위한 양자동맹(한미 & 미일 동맹) 유지이다. 오바마 행정부는 지리적 위치나 냉전종식과 무관하게 미국이 여전히 아태지역에 전략적 가치를 부여하고 있으며, 지속적인 개입과 영향력 행사를 위해 현재의 양자동맹을 튼튼하게 유지하고 계속 미군의 주둔시키겠다는 의지를 분명히 한 바 있다. 비록 일본에 민주당 정권의 등장으로 미일동맹 관계에 불협화음이 생긴 것은 사실이지만, 취임 전부터 오바마 진영은 미일동맹이 아태지역에서 미국 안보전략의 “기초(foundation)”이자 “근간(pillar)”이라는 점을 재차 강조하고, 일본의 “보통국가화”를 장려하며, 미일동맹을 유사시 대중 견제장치로 활용하는 방안을 모색하기도 했다. 한국과는 “한미동맹 공동비전(Joint Vision for the Alliance of ROK-US)”을 양국 정상이 같이 공표함으로써 한미관계의 새로운 장을 여는 계기를 마련하기도 했다. 이 동맹비전을 통해 한미동맹을 한반도를 넘어 지역과 지구적 차원의 전략동맹으로 확대하기로 합의하였고, 앞에서 언급한 것처럼 이 구상이 최근 문재인-바이든 대통령 정상회담에서 거듭 확인되었고 완전한 구현 단계에 진입하게 되었다.

셋째는 對 중국 포용과 견제의 균형이다. 사실 오바마 행정부 1기 때는 포용과 견제의 균형 속에서도 포용 쪽에 좀 더 무게가 실렸다면, 2기에 들와서는 견제 쪽이 더 우선시 되었다고 할 수 있다. 사실 오바마 행정부는 취임 이전부터 “오바마-바이든 플랜”을 통해 이미

대중 균형정책을 천명한 바 있다. 즉, 부상하는 중국을 “책임있는 국제사회의 일원”으로서 국제체제에 평화롭게 편입시키고, 정치, 경제, 환경 등 다양한 분야에서 공생의 길을 찾아 상호 협력하고 공조하는 관계를 구축하겠다는 뜻을 밝혔다. 이는 “전략적 재보장(Strategic Reassurance)”이라고 불리기도 하였다.

그런데 2기에 들어오면서, 유럽과 중동 정세가 안정되는 대신 중국의 공세적 행보가 심해 지자, 국방지침을 통해 “아시아로의 회귀” 전략을 천명하고 중국에 대한 견제와 해징 정책을 추진하였다. 즉, 중국의 군사력 증가에 보다 적극적으로 대비하고, 중국이 국제적 규범을 준수하도록 강하게 압박하는 견제전략에 더욱 치중하겠다는 구상을 밝힌 것이다. 이는 개입은 유지하되 대비도 하겠다는 균형전략의 연장임과 동시에, 돌이켜 보면 미국의 대중 견제 본격화의 시작이라고 할 수 있다.

넷째는 다자협력 강화와 지역적 균형관계 유지이다. 오바마 행정부의 다자 중시 전략은 동북아나 동아시아 정책에서도 강조되었다. 유럽과 달리 근원적으로 다자협력이 미약하고 제도화가 덜 된 지역이 아시아 지역이지만, 그렇다고 지역협력체가 전혀 없는 것은 아니다. 아세안(ASEAN)을 중심으로 한 ASEAN+3, ARF, APEC, ASEM, EAS 등 Track I 차원의 협의체뿐만 아니라 NEACD나 CSCAP 등 Track 1.5나 Track II 차원의 협의체도 존재한다. 또한 호주 러드 총리가 주창한 “아태 공동체(Asia-Pacific Community)”와 하토야마 총리가 주창한 “동아시아 공동체(East-Asian Community)” 등 실로 많은 제안들이 존재한다.

그런데 부시 행정부의 경우는 이들 기구들의 역할을 과소평가하면서 무시하거나 심지어 축소하려는 입장을 취해왔지만, 오바마 행정부에서는 이들 기구들이 갖는 나름대로의 역할과 기능에 의미를 부여하고 참여와 지지를 보였다. 예컨대, 오바마 행정부 출범 이후 그간 논란이 많았던 동아시아 정상회의(EAS) 가입을 위한 선행절차로 여겨지는 아세안 우호협력 조약(AEASN Treaty of Amity and Cooperation, TAC)에 서명이 이루어졌고, 부시 행정부 때 참석을 생략하기도 했던 이태경제협력체(APEC) 정상회의에 바쁜 일정 속에서도 애써 참석하였다. 이는 동북아에서 견실한 양자관계의 유지를 우선시하긴 하나, 미중, 미일, 한일 간 양자관계가 어느 한쪽에 치우치지 않도록 하기 위한 균형장치로서 삼자 또는 다자협력 기구를 활용하겠다는 인식이 작용한 것이다.

다. 오바마 행정부의 한반도 정책

1) 對 한국 정책

오바마 대통령은 개인적으로도 한국에 대해 매우 호의적인 감정을 갖고 있었을 뿐 아니라, 정부 차원에서도 한미동맹 강화를 지지하고 적극 추진하였다. 그 결실 중 하나가 “21세

기 전략동맹 비전”으로 한미동맹의 다양하고 깊은 진화방향에 대한 큰 그림을 제시한 것이었다. 즉, 한반도는 물론 지역과 전 지구적 차원의 동맹으로 공간적 범위와 수행역할의 확대, 그리고 미래지향적 신뢰구축을 목표로 한미동맹을 강화할 것을 표방한 것이다.

사실 일본 외 유일하게 한국과 외무장관과 국방장관이 동시에 참석하는 “2+2 전략대화”를 개최함으로써 한미관계의 업그레이드 및 협력의 질적 강화에도 노력하였다. “미래동맹 공동비전”에 대한 양국 정상 간 합의에다 2015년 SCM에서는 “국방협력지침(DCD)”, “전략기획지침(SPG)”, “전략동맹(SA)2015” 등 3개의 공식문건을 승인·서명하였고, “확장억제정책위원회(EDPC)”라는 새로운 기구도 신설키로 합의함으로써 그 어느 때보다도 견고한 동맹관계를 구축하였다.

주요 현안에 있어서도 한미 간 협력과 공조는 상당히 잘 이루어져서, 양국 간 외교적으로 특별히 문제 되는 바는 크게 없었다. 우선 당시 가장 큰 이슈 중 하나였던 전시작전통제권 전환 문제도 최초 2012년으로 계획한 전환 시기를 북핵 개발 진전 등 안보상황 변화를 고려해서 2015년으로 변경하는데 합의하였다.

또한 주한미군의 6개월 내지 길어야 1년이던 주한미군의 근무기간을 3년 순환근무제로 바꾸어 주한미군의 성격을 전진배치(forward deployment)에서 전진 주둔(forward station) 군대로 변화시켜 주한미군의 전략적 안정성을 높이기도 했다. 뿐만 아니라, 산재했던 주한 미군기지들을 평택으로 이전시키고, 효율적 통폐합과 주둔여건 개선을 통해 양질의 미군 병사들을 안정적으로 주둔시킴으로써 미국의 동북아지역에 대한 지속적 관여를 더욱 확고히 하였다.

아울러, 북한의 지속적인 핵과 미사일 개발에 대응하여 확장억제력 제공을 재차 확약하였다. 북한의 핵개발에 대비함과 동시에 역내 핵 군비경쟁을 방지하기 위해 핵, 재래식 타격력, 미사일방어 등을 총동원한 확장억제능력 제공을 공식 및 비공식 협의체를 통해 반복적으로 확인하고 명문화하였다. 실제로 확장억제 제공 의지와 능력의 현시를 위해 다양한 협의를 해오고 있고, 제도적으로는 “확장억제정책위원회”를 신설하여 억제력(deterrence)을 과시함과 동시에 공약 이행을 한국민에게 확인시켜 주는(assurance) 노력도 강화하였다.

2) 對 북한 정책

오바마 행정부의 북핵 정책은 흔히 “전략적 인내(Strategic Patience)”라고 불리는데, 결국은 제재와 설득을 병행하여 북한을 비핵화시키겠다는 전략이다. 오바마 행정부는 출범 시 누구와도 만나 대화로 문제를 풀어나가겠다는 의사를 표명하며 북핵 문제도 협상에 의한

해결을 시도하였다. 그러나 협상에서 기선을 제압하려는 북한이 오바마 대통령 취임 직후 계속해서 핵실험과 미사일 발사 시험을 단행하자 오바마 행정부는 북한의 핵포기 진정성은 물론, 협상을 통한 해결 추진 자체에 대해서도 의구심을 갖게 되었다. 그래서 오바마 행정부는 협상 개시를 위해서는 북한의 핵포기 진정성이 가시화되어야 하고, 협상에서 도출된 합의는 불가역적이어야 하며, 협상의 방식은 사안별이 아니라 비핵화, 체제안전 보장, 제재 해제, 경제지원 등을 “주고받기식” 타협을 통해 하나의 포괄적 패키지로 엮는 방식이어야 한다고 주장하였다. 아울러 미국은 대북 압박수단으로 북한인권특사를 임명하고 북한 인권 상황에 대한 모니터링을 지속하는 한편, 테러지원국 재지정, 국제금융기구를 이용한 북한 엘리트의 자금동결 내지 금융활동 제한, 대규모 전력과 병력을 동원한 한미 연합훈련 실시 등 다양한 방안들을 검토하면서 대북 압박 수위를 점차 높여 갔다. 그런 완강하고 단호한 미국의 압박에 북한이 도리어 반발하며 도발을 계속하자 북핵 문제는 해결의 실마리를 찾지 못하고 표류하게 되었고, 결국 거기에 북핵 문제의 낮은 정책적 우선순위라는 부정적 요인까지 더해져서 북핵 문제의 해결은 더더욱 요원해져버린 것이다.

또한 오바마 행정부는 북핵 협상을 추진하면서 동시에 북한의 급변 가능성에 대해서도 고려하였다. 북한의 권력승계 과정과 관련한 우발사태 발생 시를 대비하여 대북 정보력을 강화하고 경제태세를 확립하는 데 주력하면서, 우발사태에 대비한 한미 연합작전계획을 더욱 구체적으로 발전시킴과 더불어 유사시 북한 내 핵무기와 핵물질을 확보하는 방안에도 관심을 기울였다.

라. 바이든 행정부와 의 유사점과 차이점

오바마 행정부와 바이든 행정부는 차이점보다는 유사점이 당연히 많다. 우선 둘 다 민주당 출신에다 민주당 대통령 후보로 선출된 정치인이기 때문에 정치 노선 상 당연히 유사점이 많을 수밖에 없다. 게다가 참모들 역시 동일 인물인 경우가 많다. 당장 바이든 대통령이 오바마 행정부의 부통령직을 수행했다. 그 외에도 토니 블링컨, 제이크 설리반, 커트 캠벨, 웬디 셔먼 등 바이든 행정부 외교안보팀의 여러 고위 인사들이 오바마 행정부 외교안보팀에서 일한 경험이 있다. 따라서 정책적으로 유사점 많고 연속성이 크다.

취임 당시 국내외 상황 측면에서 볼 때도 유사한 점이 많다. 오바마 대통령은 부시 행정부의 무리한 대테러전 수행으로 미국의 위신과 소프트 파워가 약화되었을 때 취임했고, 바이든 대통령도 트럼프 대통령의 동맹 경시와 일방주의로 인해 미국의 위상과 미국에 대한 신뢰가 거의 바닥에 떨어진 상태에서 취임하였다. 굳이 따지자면 바이든 대통령이 미국의 평판 측면에선 더욱 나쁜 상황에서 집권하였다고 할 수 있다. 경제상황도 매우 유사하다.

오바마 대통령은 월스리트 발 세계적 금융위기로 인해 엄청난 실업률과 경기침체 속에 취임해서 막대한 자금을 투입하여 경기를 부양하고 일자리를 창출해야 하는 힘든 상황에 직면했다. 바이든 대통령 역시 코로나-19 팬데믹 사태로 인해 엄청난 경제적 위기에 봉착한 상황 하에 취임하였고, 재난구제와 경기부양을 위해 막대한 재정지출 프로젝트를 시행해야 하는 어려운 상황에 처해 있다. 단지 오바마 행정부 때도 정치적 양극화는 심화되는 경향을 보였지만, 바이든 행정부때처럼 인종 갈등과 사회적 불평등 심화로 인한 사회적 분열이 심하지는 않았다. 어쨌거나 둘 다 일단은 국내문제에 치중해야 하는 상황은 동일하다.

외교정책 기조 역시 상당히 유사점이 많다. 두 행정부 모두 기조가 자강과 국제 리더십 회복이었다. 그리고 국제 리더십의 회복을 주장하면서도 무분별한 대외 개입보다는 선택적 개입 노선을 견지하는 것 역시 유사하다. 안보전략 추진방식에 있어서 외교를 우선시하고 다자주의를 중시하고 강조한 것도 똑같다.

차이점은 오바마 행정부에선 테러와 WMD확산이 주된 안보위협이었고, 바이든 행정부에선 강대국 간 경쟁을 최고의 위협으로 간주한다. 또다른 흥미로운 차이점은 둘 다 자강을 우선시하지만 그 방법에 있어서는 차이가 있다. 오바마 행정부는 자강과 외교정책을 직접적으로 연계시키진 않았고, 미국의 위상 제고를 위해서는 자강과 함께 공공외교의 강화를 추진했었다. 그런데 바이든 행정부는 자강을 위해 방편으로 중산층을 위한 외교를 강조하고 있다. 결국 보호무역주의적 색채를 띠는 것이다. 어느 나라나 국익 우선을 내세우는 것은 당연하고 미국도 예외일 수는 없다. 그러나 미국과 같은 세계적 패권국이 패권유지를 위해서는 단기적 이익을 양보하고 장기적 이익 차원에서 공공재를 제공할 수 있어야 한다. 그래서 “계몽된 자기 이익(Enlightened self-interest)”이라는 표현을 쓰는 것이다. 물론 아직까지 바이든 행정부가 중산층을 위한 외교 추구라고 해서 자국의 중산층만을 위한 무역정책을 시행하고 있지는 않기 때문에, 그 기조가 어떻게 추진되고 어떤 결과를 낳을지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다.

대중 정책에 있어서도 차이가 있다. 오바마 행정부 때까지만 해도 중국과의 관계를 경쟁과 협력이 병행되는 관계로 규정하였고, 여전히 중국을 사회화할 수 있다는 기대를 완전히 저버리지 않았다. 심지어 “아시아로의 재균형” 정책을 선언하며 대중 견제의 수위를 높이면서도 오바마 행정부는 균형을 강조하며 견제 일변도의 대중 정책을 고집하지 않았다. 그러나 바이든 행정부는 중국과의 관계를 전략적 경쟁관계로 확실히 규정하고, 중국의 성장과 야심을 저지하고 중국의 부당한 행동에 대해서는 단호히 응징하겠다는 의사를 분명히 하고 있다.

한편, 대 한반도 정책에 있어서는 다시 유사점을 발견하게 된다. 동맹 중시 정책에 있어서는 동일하고, 한미동맹의 필요성과 중요성에 대해서도 둘 다 강조한다. 앞에서 언급했듯이, 이명박 대통령과 오바마 대통령이 서명한 동맹의 미래비전인 “21세기 전략동맹”의 실현이

완결성을 갖게 된 것이 바로 지난 5월 문재인 대통령과 바이든 대통령 간 정상회담에서 합의된 공동성명서에 의해서였다. 다만 차이는 한국 정부들의 정책성향이다. 오바마 때는 보수 성향 정부가 집권했고, 바이든 때는 진보 성향 정부가 집권하고 있기 때문이다. 대북 정책 역시 유사점이 많다. 오바마 행정부는 6자회담이 실패한 후 취임하였고, 바이든 행정부도 트럼프-김정은 비핵화 협상이 결렬된 후 취임하였다. 둘 다 똑같이 기본적으로 대화를 통한 북핵 문제 해결을 추진하며, 인내심을 갖고 북한의 호응을 기다리는 태도를 견지하고 있다. 다만 바이든 행정부는 오바마 행정부 때의 학습효과로 좀 더 현실적이고 유연한 협상 전략을 구사하겠다고 했지만, 아직까진 성과가 없어 확인은 불가능하다. 그런데 굳이 차이가 있다면 북한의 태도에서 찾아진다. 즉, 오바마 행정부 때는 김정은 위원장이 협상 개시 이후 기선제압을 위해 반복적으로 도발을 자행했다면, 반면 바이든 행정부에 들어와 김정은 위원장은 몇 차례의 단거리 미사일 시험발사 외에는 아직까지 폭력적 도발을 자제하고 있다.

2. 트럼프 행정부와 비교

가. 트럼프 행정부의 외교정책 기초

트럼프 행정부는 “위대한 미국의 재건(Make American Great Again)”이란 기치 아래 “미국 우선주의(America First)”와 “선택적 개입”을 외교정책 기초로 내세웠다. 즉, 2차 세계대전 이래 미국이 주도해온 자유주의 국제질서의 유지 및 확산 정책, 그리고 그로 인한 지나친 대외문제 개입과 국력 소진을 강하게 비판하고, 미국의 이익을 최우선시하면서 꼭 필요하고 이득이 될 때만 개입하는 것을 외교정책의 기본방향으로 설정하였다. 또한 오로지 미국의 국익만을 준거로 대외 개입과 철수를 결정하고, 동맹과 우방과의 협력, 그리고 국제기구에서의 다자적 협의를 우습게 여기며 일방주의적 태도를 취하였다.⁹⁾

그런 트럼프 행정부의 정책기초 배경에는 트럼프 대통령 지지층의 성향과 트럼프 대통령 개인의 세계관이 복합적으로 반영되었다고 할 수 있다. 트럼프 대통령을 지지한 층은 미국 내 소위 러스트 벨트(rust-belt)라고 부르는 중서부 지역(미시간주, 위스콘신주, 오하이오주, 펜실베이니아주 등)에 거주하는 저학력 백인 노동자 계층이다. 이들은 세계화의 흐름 속에서 소외감과 피해의식에 빠져 반이민, 반무역, 백인 민족주의를 신봉하는 계층에 속한다. 따라서 대외정책에 있어 당연히 이들은 고립주의 내지 비개입주의를 선호하고, 자국 산업 보호는 물론 리쇼어링(reshoring)까지 지지하는 보호무역주의(protectionism)를 지지

9) 트럼프 정부 외교정책의 특징을 미국 외교전문에서 분석한 내용으로 서정진·차태서, “트럼프 정부와 미국외교의 잭슨주의 전환,” 『한국과 국제정치』 33:1 (2017년 봄), 63-91을 참조할 것.

한다. 바로 이들의 기존 주류 사회에 대한 불만과 소외감을 효과적으로 자극하여 당선에 성공했고 또 그런 포퓰리즘을 배경으로 재선을 노렸던 트럼프 대통령이었기에 임기 내내 그들 지지층의 의사를 반영하고 또 더욱 선동하는 정책 노선을 견지했다고 할 수 있다.

여기에 더해 평생을 민간 사업가로, 특히 제조업이 아닌 부동산업과 텔레비전의 리얼리티 쇼 호스트로 성공한 직업적 배경으로 인해 트럼프 대통령은 상대적으로 다른 정치가나 관료 출신 명망가들에 비해 공공성 개념이 미약한 편이다. 또한 사업가 기질이 충만하여 모든 관계를 흥정(bargaining)으로 간주하는 경향이 있으며, 자신 스스로가 “흥정의 달인”이라고 믿기 때문에 협상에서 막무가내식 밀어붙이기로 터무니없는 이득을 취하려는 성향이 짙다. 바로 그런 성향은 대외정책에서 친구와 적의 구별보다는 이해타산만을 따지는 태도로 비칠 때가 많았고, 일방주의, 편파주의, 거래주의 등으로 불리며 국내외에서 많은 비판받았던 것이 사실이다.

나. 트럼프 행정부의 아시아 정책

트럼프 행정부의 아시아 정책은 임기 말 백악관에서 발간한 보고서, 『대중 전략적 접근법』에 잘 요약되어 있다.¹⁰⁾ 이 보고서는 호칭부터 중국(PRC) 대신 중국공산당(CCP)이라는 표현을 사용하면서 중국 정부를 비판적이고 낮게 보는 입장을 취하고 있다. 이 보고서를 통해 트럼프 행정부는 그간 개방이래 중국의 자유화(liberalization)를 염두에 두고 미국이 추구해온 포용정책이 완전히 실패했다는 인식에 따라 더 이상 관용과 인내 없이, 철저한 “전략적 경쟁”을 벌여나갈 것을 천명하였다. 이는 중국의 부당함과 불공정, 그리고 부정한 행동을 참거나 수용하지 않고 단호하게 응징하고 전방위적으로 압박해나가겠다는 의사를 분명히 밝힌 것이었다.

보고서는 또한 중국의 도전을 3가지 영역으로 제시하고 있는데, 첫째는 경제 영역이다. 중국은 국가주도 반(反)시장적 정책을 통해 약탈적(predatory) 무역정책을 추진하고, 중국 진출 외국기업들에게 기술이전을 압박하고 비밀정보를 빼내 가고 지적 재산권을 침해해왔다고 비판하였다. 또한 일대일로 구상을 내세워 참여국가들의 경제와 환경을 오히려 피해를 하였고, 기후변화와 같은 환경파괴의 주범이라고 공격하였다.

둘째는 가치 영역에서의 도전이다. 중국은 국수주의적 일당 독재체제를 유지하기 위해 국가의 감시와 통제를 강화하고 개인생활과 언론을 검열하고 있다고 비판하였다. 또한 소수민족을 억압하고, 자국 정책의 지지를 요구하며 타국의 내정에 간섭하고 불응시 협박을 일삼고 있다고 지적한다. 자국의 홍보와 지지 확보를 위해 다양한 해외 기관과 유명 인사들을

10) White House, *United States Strategic Approach to The People's Republic of China* (May 20, 2020).

포섭하고, 대중 선동을 통해 미국의 안보와 경제를 비방하고 있으며, 중국 주재 외국 기자와 공관원들까지 서슴지 않고 위협하고 있다고 고발하였다.

셋째는 안보에 대한 도전이다. 황해, 동·남중국해, 대만해협, 중·인 국경지대 등 역내 여러 지역에서 “회색지대(grey-zone strategy) 전략”을 통한 도발적이고 강압적인 군사 및 유사 군사 행동을 반복하여 지역안정을 해치고 있다고 비판한다. 또 타국의 첨단 군사기술을 훔치고 군사 기밀과 정보를 탈취하며, 사이버 공격까지 시도하고 있다고 밝히고 있다.

이런 중국의 광범위하고 다양한 도전에 직면하여 트럼프 행정부는 더 이상 주저하지 않고 형식과 관례, 사안과 맥락을 고려하지 않고 중국의 잘못된 행동을 곧바로 응징하고 합당한 대가를 치르도록 하겠다고 천명하였다. 그 구체적인 방법으로 우선 첫째로 중국 정부가 미국의 정부인사, 학교, 연구기관, 정보망에 직간접적으로 접근하는 것을 철저히 제한하고, 대중 수출과 중국의 대미 투자에 대한 규제도 시행하였다.

 미국	(현지시간 기준) 2018년	중국 
트럼프, 500억 달러 규모 중국산 제품에 관세부과 중국의 대미 투자제한 등의 내용담은 행정명령 서명	3.22	미국산 돈육 등 8개 품목에 25%, 120개 품목에 15% 관세 부과
통신장비 등 25% 관세 대상 500억 달러 규모 품목 발표	4.2 4.3 4.4	미국산 대두, 자동차 등 106개 품목에 25% 관세 부과 방침 발표
340억 달러 규모 중국산 제품에 25% 관세 발효	7.6	같은 규모 미국산 45개 품목에 25% 관세 부과
중국산 제품 160억 달러 규모에 25% 관세 부과	8.23	같은 규모로 25% 관세 부과
2천억 달러 규모 중국산 제품에 10% 관세 부과	9.24	600억 달러 규모 미국산 제품에 5~10% 관세 부과
<hr/>		
2019년		
2천억 달러 규모 중국산 제품 관세율 10%에서 25%로 인상	5.10 6.1	600억 달러 규모 미국산 제품 관세율 5~25%로 인상
재무부, 중국을 환율조작국으로 지정	8.5	
1,120억 달러 규모 중국산 제품에 15% 관세 부과	9.1	750억 달러 규모 미국산 제품에 5~10% 보복 관세
미중 무역협상 1단계 합의 발표	10.11	
트럼프 1단계 무역합의안 승인	12.12	미국산 농산물 대폭 구매, 지적재산권 보호와 금융서비스시장 개방 등 강화 약속
<hr/>		
2020년		
재무부, 중국에 대한 환율조작국 지정 해제	1.13	
미중 1단계 합의안 서명 (예정)	1.15	
지난해 12월 15일부터 시행 계획이던 1600억 달러 규모에 대한 관세 부과 철회. 다른 1200억 달러 규모에 부과해온 15% 관세를 7.5%로 축소		4개 부문에서 향후 2년간 2천억 달러 제품 구매



장성구 기자 20200115 트위터 @yonhap_graphics 페이스북 tune.y.kr/LeYN1

<그림 1> 미-중 무역분쟁 주요 일지

둘째, 경제 영역에서는 중국의 불공정 무역 관행을 저지하고 대중 무역 역조를 시정하기 위해 여러 차례 관세를 대폭 인상하였다. 이는 중국의 보복을 초래해서 양국 간 무역 전쟁으로까지 비화하였다. 또한 중국의 비관세 장벽, 보조금 지원, 덤핑 등에 대한 시정도 강력하게 요구하고 불응시 규제하겠다고 압박하였다. 그뿐만 아니라, 코로나-19 사태를 계기로 글로벌 공급망에 대한 중국참여 제한을 확대하여 미·중 이격화(decoupling) 또는 탈중국화에 더욱 박차를 가했다.

셋째, 안보 영역에서는 힘을 통한 평화유지를 추구하였다. 미국의 핵자산 현대화를 포함한 중국에 대한 군사적 억지력을 한층 더 높이고, 동시에 중국을 포함한 핵국가들과 전략무기 관련 군축협상 개시를 추진할 것을 표방하였다. 또한 중국에게 군사적 투명성을 높이라는 압력을 높이는 한편, 자유의 향해 원칙을 강조하고 역내 국가들의 군사적 역량 강화(capacity-building)를 지원하여 대중 견제 연대의 확대, 강화를 추진하였다. 아울러, 역내에서 전투력 보장과 작전능력 유지를 위한 군사력의 전진배치를 추진하고, 비공식적이지만 대만과의 관계 강화에도 관심을 쏟겠다고 천명하였다.

요컨대, 중국과 본격적인 경쟁과 대립 관계임을 천명하고, 말 그대로 전방위적으로 중국의 도전과 야심을 견제해서 미국의 우위를 확실히 유지하겠다는 점을 널리 천명하였다고 할 수 있다.

다. 트럼프 행정부의 한반도 정책

1) 對 한국 정책

트럼프 행정부의 한국 정책은 말 그대로 겉과 속이 다른 정책이었다. 국무부나 국방부의 관리들은 대부분 친한 내지 지한 인사들로 한미동맹을 중시하고 한미동맹의 강화를 강조하였다. 그러나 위에서 서술한 트럼프 대통령 개인의 성향과 정책결정 스타일로 인해 동맹관계는 불협화음 속에서 꽤 곱고려운 상태였다. 사실 일본을 제외하고 나토를 비롯한 대부분의 미국 동맹국들이 트럼프 대통령의 일방주의적, 거래주의적 동맹 경시태도에 충격과 배신감을 느꼈다고 해도 과언이 아니다. 그런 트럼프 대통령 태도의 배경에는 지역에 대한 역사적 이해 부족, 장기적인 전략적 사고 미흡, 자기중심적인 행동방식 등이 주로 작용했고, 그 결과 트럼프 대통령 개인에 대한 신망도 떨어졌지만, 미국의 리더십도 상당한 흠집이 났다고 할 수 있다.

한국과 관련해서도 트럼프 대통령은 독자적 핵무장 허용, 주한미군 철수 등 과거에는 금기에 가까웠던 엄청난 정책들을 즉흥적으로 언급한 경우가 여러 번 있었다. 물론 그런 즉흥성과 의외성으로 인해 후술하겠지만 난제인 북핵 문제를 해결해낼 수도 있지 않을까 하는

기대가 있었던 것도 사실이지만, 다른 여러 부분에선 동맹 간 신뢰를 상당히 크게 훼손시키는 결과를 초래하였다.

〈표 2〉 역대 한미동맹 분담금 증액 추이

협정 차순	시작 연도	이전 협정 대비 인상률
2차	1994	18.2%
3차	1996	10%
4차	1999	8.0%
5차	2002	25.7%
6차	2005	-8.9%
7차	2007	6.6%
8차	2009	2.5%
9차	2014	5.8%
10차	2019	8.2%

* 출처 : 외교부 보도자료

특히, 방위비 분담금 협상에서는 너무나 터무니없는 액수를 주한미군 철수 가능성까지 언급하면서 막무가내로 인상하라고 요구해서 심지어 미측 전문가들도 비판할 정도였다. 표에서 보듯이 트럼프 행정부에 와서 2019년 협상에서 근래 최고의 분담금을 한국 측이 지불하기로 합의하였으나, 5년 단위 협상을 연례 협상으로 변경하는 바람에 뒤이은 2020년 협상을 또다시 하게 되었고, 트럼프 대통령의 너무나 무리한 요구로 인해 기한 내 합의도 출에 실패하여 미군 기지에 근무하는 한국인 노동자들의 임금 미지급 사태까지 겪었다. 앞서 언급한 것처럼, 방위비 분담금 협상은 결국 바이든 행정부에 들어와서야 합의가 이루어졌다.

2) 對 북한 정책

트럼프 행정부의 대북정책의 핵심은 북한 비핵화였고 그 기조는 “최대 압박과 최대 개입”이었다. 오바마 대통령이 퇴임 전 당선자 신분인 트럼프 대통령에게 전달한 미국의 최대 당면 위협 중 하나가 북한이었다고 한다. 이미 그때도 시기적으로 늦은 감이 있지만 더 이상은 북한의 핵과 미사일 능력 고도화를 방치해선 안 되며, 그럴 경우 미국에 대한 직접적이고

현재적인 위협(clear and present danger)이 될 것이란 점을 분명히 하고, 정책적 우선순위를 최대한 높일 것을 조언했던 것이다.

이에 트럼프 대통령의 협상능력에 대한 남다른 자신감으로 인해 곧바로 북미 핵협상이 시작될 것으로 기대했으나, 그림에서 보듯이 협상 개시 후 우위를 선점하기 위해 김정은 위원장이 반복적으로 핵과 미사일 실험을 실시하는 초강수로 나오는 바람에 트럼프 행정부 역시 강경 일변도의 대북 정책기조를 유지하게 되었다.

그래서 트럼프 행정부의 임기 첫해인 2017년은 북한과 미국이 격렬한 상호 비방과 비난, 강력한 무력시위 등을 교환하며 둘다 한 발짝도 물러서지 않고 팽팽하게 대립하는 양상을 보였다. 그로 인해 어느 한쪽이라도 자칫 잘못 시그널을 읽었을 경우 금방이라도 무력충돌이 촉발될 수 있는 공포와 긴장의 연속이었다. 당시 북한의 지속적 핵과 미사일 도발, 그리고 미국의 전략자산 전개를 포함한 무력시위는 아래 표에 잘 나타나 있다. 뿐만 아니라 이런 북한의 반복되는 핵과 미사일 실험에 대해 미국은 앞서 언급했듯이 독자 제재와 더불어 유엔 안보리 제재 합의를 주도하고 강력한 시행을 위해 중국을 압박하기도 하였다.



〈그림 2〉 문재인정부 출범 이후 북한의 미사일 도발 일지

* 출처 : 『한국경제』 “화성-15형, 정상각도로 발사 땀 미국 동부까지 타격 가능” (2017.11.29).
<https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=015&aid=0003858389>.

10월10일 B-1B 전략폭격기 2대	<ul style="list-style-type: none"> ● 한-미 연합훈련, 동·서해 상공서 야간 가상 공대지 미사일 사격훈련 ● 북 노동당 창건 72주년
9월23일 B-1B 전략폭격기 2대	<ul style="list-style-type: none"> ● 북방한계선(NLL) 넘어 군사분계선(MDL) 근접 동해상 국제공역 상공 야간 비행 ● 북 '태평양상 수소폭탄 실험' 공언 등에 대응
9월18일 F-35B 스텔스 전투기 4대 B-1B 전략폭격기 2대	<ul style="list-style-type: none"> ● 한-미 연합 미사일 폭격훈련, 미 전투기 첫 군사분계선 인근 근접 비행 ● 북 6차 핵실험, 화성-12형 실험 발사 대응
8월31일 F-35B 스텔스 전투기 4대 B-1B 전략폭격기 2대	<ul style="list-style-type: none"> ● 한-미 연합훈련, F-35B·B-1B 첫 한반도 상공 동시 출격 ● 북 화성-12형 발사 대응
8월8일 B-1B 전략폭격기 2대	<ul style="list-style-type: none"> ● 한-미 연합훈련 ● 유엔 대북 제재 2371호 채택(6일)
7월30일 B-1B 전략폭격기 2대	<ul style="list-style-type: none"> ● 한-미 연합훈련 ● 북 화성-14형 시험발사 대응
7월8일 B-1B 전략폭격기 2대	<ul style="list-style-type: none"> ● 한-미 연합훈련, 한반도 상공서 B-1B 첫 공개 실사격훈련 ● 북 화성-14형 시험발사 대응
6월20일 B-1B 전략폭격기 2대	<ul style="list-style-type: none"> ● 한-미 연합 모의 폭격 훈련, 미군, 전략무기 전개 이례적 홍보 ● 월비어 사망 등
5월29일 B-1B 전략폭격기 2대	<ul style="list-style-type: none"> ● 미 핵추진항공모함 칼빈슨 전단과 훈련 뒤 군사분계선 인근 비행 ● 북 신형 대함탄도미사일 시험 발사 대응



〈그림 3〉 문재인 정부 출범 뒤 미 전략무기 전개 상황(역순)

* 출처 : 『한겨레』 “다시 온 B-1B” (2017.10.11.).

<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/814141.html>.

그렇게 살벌하고 강경한 대립을 유지해오던 북미는 2018년 김정은 위원장이 신년사에서 협상 의지를 내비치고, 평창 동계올림픽 개최식에 북한의 고위급 참관단이 참석하면서 분위기는 급반전되었다. 그 후 한국 정부의 중재가 주효하여 트럼프 대통령과 김정은 위원장 간 직접 협상이 싱가포르와 베트남 하노이에서 2차례 이루어졌다. 트럼프 대통령과 김정은 위원장의 특별한 성격과 스타일, 그리고 양국 최고정책결정자의 직접 협상이란 점 때문에 합의도출 성공에 대한 기대가 높았었다. 사실 탐색적이었던 싱가포르 협상에서 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 서로 교감이 잘 이루어져서 4개 항의 향후 방향에 대한 합의사항까지 도출했기 때문에, 하노이 협상에서는 어떤 식으로건 비핵화에 관한 합의가 이루어질 것으로 많은 이들이 낙관적 전망을 했었다.

그러나 김정은 위원장의 너무나 작은 양보 제안에 실망한 트럼프 대통령이 나쁜 합의(bad-deal)보단 무합의(no-deal)가 낫다고 협상 결렬을 선언함으로써 결국 합의도출은 실패하고 말았다. 직접 주도했던 협상의 실패로 김정은 위원장은 상당한 충격을 받은 것으로 알려졌다. 그 점은 협상 결렬 이후 북한 비핵화 협상 대표들이 모두 강경파로 교체된 사실에서 확인된다. “협상의 달인”이란 트럼프 대통령의 자신감과 재선을 위한 외교적 성과 찾기로 인해 임기 종료 전 북미간 협상이 재개되고 일정 수준의 합의가 도출될 수도 있을 것이라던 추측도 있었지만, 결국은 성사되지 못했고 북한 비핵화는 다시금 미궁으로 빠져들고 말았고, 현재까지도 안타깝게 그 상태를 유지하고 있다.

라. 바이든 행정부와 의 유사점과 차이점

바이든 행정부와 트럼프 행정부, 두 행정부는 유사점보다는 차이점이 더 많다. 대통령 개인의 성향, 스타일, 성장 과정과 환경, 정책 노선 등 거의 모든 측면에서 바이든 대통령과 트럼프 대통령은 차이가 난다. 특히 이는 대통령 선거에서 막판까지 치열하게 경쟁했고, 선거가 끝난지 1년이 다 되어 가는 현재까지도 트럼프 대통령이 아직 패배를 인정하지 않아 바이든 행정부가 의도적으로 더 트럼프 지우기를 강조하고 있기 때문이기도 하다.

외교정책 기조 측면에서 보면 자강을 강조하는 점은 동일하다. 하지만 국력 소진의 이유와 회복 방법에 있어서는 완전히 다르다. 트럼프는 주로 다른 나라들에게 책임을 돌렸고, 그래서 빚장을 걸어 잠그고 문턱을 높일 것을 주장하였다. 반면, 바이든 행정부는 미국의 국제적 리더십 발휘가 바로 미국의 국익이자 국제사회 전체의 이익이기도 하다고 주장한다. 트럼프 행정부는 동맹을 경시하고 일방주의적 행태를 취했다면, 바이든 행정부는 동맹을 중시하고 존중하며 다자협력도 강조한다.

그러나 바이든 행정부도 미국 혼자만 아니라 동맹과 우방도 더 많은 기여를 해야 한다고 강조하는 점에선 트럼프 행정부와 유사하다. 물론 동맹과 우방을 대하는 기본 태도에서는 분명 차이가 나지만 동맹과 우방의 더 많은 역할과 비용 분담을 생각하고 있다는 것은 비슷하다는 말이다. 또 아프간 철수에서 보듯이, 바이든 행정부는 군사적으로는 선택적 개입을 추구한다. 이점은 트럼프 행정부와 유사한 입장이다.

또한 바이든 행정부가 이익과 함께 가치도 중시하는 외교를 추구한다면, 트럼프 행정부는 이익만을 추구하는 외교를 펼쳤다. 그래서 바이든 행정부는 인권, 민주주의, 법치 등 가치의 수호와 전파에도 힘을 쏟고 있다. 반면, 트럼프 대통령은 무형적 가치의 추구는 국력 낭비라고 비판하고, 만사는 거래이고 흥정이며 거래에선 반드시 이득을 남겨야 하고, 그러기 위해 때론 편법도 쓸 수 있다고 생각한다. 이는 현실주의와 자유주의라는 철학적 입장 차이에서 연유되는 것일 수도 있다.

두 행정부가 여러 영역에서 많이 달라 유사한 분야가 거의 없지만, 대중 정책만큼은 크게 유사한 분야이다. 사실 대중 정책은 바이든 행정부가 트럼프 행정부 정책을 거의 계승한 듯하고, 오히려 더욱 강화시켰다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 물론 방식에 있어서는 좀 더 세련되고 덜 직접적이긴 하지만 확고한 대중 견제와 단호한 응징이란 측면에서는 별 차이가 없다. 이를 가장 잘 보여주는 대목이 트럼프 행정부가 부과했던 엄청난 대중 무역관세를 바이든 행정부에 와서도 철폐하지 않고 있고 오히려 더 추가하는 경향을 보이는 것이다.¹¹⁾ 또 코로나-19를 핑계로 글로벌 공급망에서 중국을 배제하려는 “탈중국화” 연대도 더욱 강화하였고, 경제뿐만 아니라 정치, 군사, 외교 등 여러 분야에서 중국을 견제하는 정책을 추진하고 있고, 방식도 양자와 다자를 모두 망라해서 활용하여 대중 압박을 가일층 증대시키고 있다. 쿼드의 확장판인 쿼드 플러스 결성 모색, 영국과 호주와 함께 AUKUS 결성 등은 트럼프 대통령의 EPN, Clean Network 결성을 상기시켜주고 유사성을 깨닫게 해준다.

또 하나의 유사점으로는 보호무역주의 성향이다. 트럼프 행정부의 반무역과 반이민까지는 아니지만, 증산층을 위한 외교라는 기치 아래 바이든 행정부도 보호무역주의적 색채를 띤다. 비록 트럼프 행정부처럼 노골적으로 리쇼어링 촉진 행정명령을 내리진 않았지만, “미국산 구매, 미국내 일자리 창출(Buy America, Hire Americans!)” 트럼프의 구호는 바이든 행정부에서도 여전히 유효하기 때문이다.

한반도 정책에 있어서도 두 행정부는 큰 차이점이 없다. 다만 북한과의 비핵화 협상의 방식이 다를 뿐이다. 즉, 두 행정부 모두 협상을 통한 해법을 선호하는데, 트럼프 행정부는 하향식 방식을 택했고 바이든 행정부는 실무차원 협상 후 필요시 정상 간 대화의 형식을 취한다는 점에서 차이를 보인다. 물론 아직 바이든 행정부가 북한과 협상을 시작하지 않아 구체적인 전략이나 제안 내용을 잘 알 수는 없지만, 북핵 능력 감소라는 가시적 성과를 이루고자 하는 바이든 행정부로서는 트럼프 행정부보단 합의도출 가능성이 높다고 하겠다.

IV. 한반도 안보에의 함의

위에서 언급한 바이든 행정부의 외교정책 기조 중 한반도 안보에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 것은 대개 2가지 정도이다. 하나는 ‘대중 견제 본격화’이고 다른 하나는 ‘증산층을 위한 외교’이다. 하나씩 자세히 살펴보자.

11) Taisei Hoyama and Jack Stone Truitt, “U.S. trade rep vows to pressure China beyond ‘phase one’ deal,” *Nikkei Asia* (Oct 5, 2021).

1. 대중 견제 본격화

미국의 ‘대중 견제 본격화’로 인한 미중 경쟁의 심화는 현재는 물론 향후 2-30년 간 국제 정치 전반에 걸쳐 최상위 변수로 작용할 것이기 때문에, 한반도 안보동학에도 상당한 함의를 갖는다. 북한은 중국과 국경을 직접 맞대고 있는 중국의 유일한 ‘동맹’이고 대중 교역이 전체 대외 교역의 약 90%를 차지하고 있으며, 한국은 미국의 조약체결 동맹으로 약 28,500명의 미군이 영토 내 주둔하고 있으며 미국의 6대 교역국이자 중국의 3대 교역국이란 점을¹²⁾ 감안하면 미중 경쟁 심화가 큰 영향을 주는 것은 당연할 수밖에 없다. 그렇다면 미국의 대중 견제 본격화가 한반도 안보에 구체적으로 어떤 함의를 가질까? 대략 5가지가 있다.

첫째는 외교적 선택을 강요받는 경우가 빈번해져서 외교적 자율공간이 좁아질 확률이 높다. 소위 미중 사이에서 위치잡기(positioning)의 문제가 더욱 심각해질 것이란 말이다. 이 문제는 이미 트럼프 행정부 때부터 시작된 것이긴 하나 바이든 행정부에 들어와 더욱 큰 고민거리가 될 가능성이 크다. 특히 대중 견제방식으로 바이든 행정부가 “사안별 맞춤형 연대”를 강조하는 경향이 커지면서, 미중 사이에서 점점 더 구체적이고 명확한 선택을 해야 하는 처지에 놓일 전망이어서 더욱 우려스러운 상황이다.

앞서 언급한 것처럼, 바이든 행정부는 대중 견제 연대망 구축에 있어 포괄적 거대 단일 조직체(“a grand coalition focused on every issue”)를 결성하기보다는 사안별로 다른 동맹 및 우방국가들과 여러 개의 소다자 협력체(“bespoke or ad hoc bodies focused on individual problems”)를 구성하는 방식, 즉 실용적 맞춤형 접근(“a pragmatic, tailored approach”)을 추구하고 있다.¹³⁾ 즉, 최근 널리 회자하고 있는 Quad plus, D-10, AUKUS 등이 대표적 예라고 할 수 있다. 지금 당장은 아니지만, 조만간 한국에게도 이런 종류의 더 구체적인 요구를 바이든 행정부가 해올 전망이라 대비책이 시급하다고 하겠다.

물론 바이든 행정부가 트럼프 행정부와 달리 동맹을 중시하고 중요사안에 대한 동맹과의 협의와 공조를 강조하며, 무력보다는 외교를 우선시하겠다는 입장이므로, 그런 선택을 요구하게 되더라도 동맹국인 한국에겐 내용이나 방법에서 다소 유연한 태도를 보일 가능성도 있다. 특히 느닷없이 터무니없는 선택을 막무가내식으로 강요하는 일은 없을 것이기 때문이다. 그러나 5월 한미 정상회담 이후 발표된 공동성명에 큰 불협화음 없이, 대중 견제를 포함한 미국에 유리한 다양하고 상세한 많은 함의를 담아낸 바이든 외교안보팀의 외교술을 고려

12) 한국무역협회, “무역통계: IMF 통계,” 미국 통계는 <https://stat.kita.net/stat/world/major/USStats08.screen>를 중국 통계는 <https://stat.kita.net/stat/world/major/USStats14.screen>를 참고.

13) Campbell and Doshi, 앞의글, “How America Can Shore Up Asian Order”와 John Bolton, “How a new era of American alliances is under way,” *Economist* (Sep 22, 2021)을 참조.

하면, 훨씬 더 한국 정부의 외교적 수완과 역량 발휘가 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 한미동맹의 지역적 역할 확대 요구 증대이다. 사실 동맹의 지역적 역할 확대는 앞서 언급했듯이, 2009년 “21세기 전략동맹” 비전에서 합의한 내용이다. 즉, 한미동맹이 한반도의 안정과 평화를 넘어 지역 및 세계적 차원, 다양한 분야에서 협력을 확대·강화해 나가기로 약속한 것이다. 그러나 그간 한미는 한반도와 세계적 차원의 협력은 강화해왔지만, 지역 차원에선 뚜렷한 협력 내용이나 성과가 없었다. 있다고 해도 주로 인도적 지원과 재난구조(HADR), 그리고 환경피해 대응 등 비전통적 안보 분야에 국한된 것이었고, 전통적인 성격의 군사적 협력은 별로 없었다고 해도 과언이 아니다. 이는 미국의 대중 견제가 본격화되지 않은 점과 한국의 역할확대에 대한 주저함이 동시에 배경으로 작용했다고 할 수 있다.

그러나 지금부터 상황이 달라질 전망이다. 대중 견제의 본격화에 따라 한미동맹의 지역적 역할 확대 및 강화를 미국 정부가 강력하게 주문해올 것으로 보이기 때문이다. 사실 지난 5월 한미 정상회담 공동성명서를 보면 이미 그런 요구가 있었고 또 합의까지 이루어졌음을 시사한다. 남중국해와 대만해협에서의 항행자유 보장에 대한 인식 공유가 성명서에 명문화되어 있기 때문이다. 비록 아직까지는 한국 정부가 그 부분에 대해 큰 의미를 부여하지 않고 중국도 적당히 묵인하는 분위기이긴 하지만, 정상 간 공동성명에 포함된 내용이라 향후 미국 바이든 행정부가 그 합의에 따른 구체적 행동을 요구할 경우, 한국 정부가 할 수 있는 선택의 폭은 그리 넓지 않을 것으로 보인다. 이 말은 한미동맹이 대북 위협 억지와 방위의 역할을 넘어 대중 견제를 위한 군사적 역할을 더 많이 다양하게 해야 함을 의미하고, 그것은 다시 중국과의 마찰 가능성이 커짐을 뜻하게 되는 것이다.

한미동맹의 지역적 역할확대는 THAAD 배치 관련해서 중국의 반응을 보았듯이, 필시 중국의 강한 반발을 초래할 것이다. 여기에 중국과 인접한 북한도 가세해서 거칠게 반발할 가능성이 크다. 그럴 경우 한반도 주변 지역정세는 안정과 평화와는 거리가 먼, 오히려 군비경쟁과 군사적 대립구도가 한층 더 심화되는 매우 불안정한 상태에 빠질 확률이 높아진다. 자칫 잘못하면 또다시 북·중·러 對 한·미·일이란 과거 냉전식 대결구도로까지 비화되는 매우 바람직하지 못한 상황에 처할 수도 있는 것이다.

또한 동맹의 지역적 역할확대는 장기적으로 볼 때 한국의 안보역량을 키우고 국가위상 강화에 도움이 될지는 모르나, 단기적으로는 대북 방위역량의 분산과 중국의 보복·응징 초래 가능성으로 국가적으로 상당한 어려움을 야기할 수도 있음을 의미한다. 따라서 매우 신중한 접근을 요한다. 게다가 설령 한국이 역할확대에 나서기로 결정했다손 치더라도 엄청난 액수의 전력강화 비용은 물론, 그 운용역량 증대에 많은 시간과 노력을 쏟아야 할 것이기 때문에, 추가적 유·무형적 비용의 부담방법과 그에 대한 국민적 공감대 형성 문제도 풀어야

할 난제로 대두될 것이다.

또한 한미동맹의 지역적 역할확대는 자연스럽게 한·미·일 안보협력 증대 문제로 이어질 가능성이 크다. 트럼프 행정부 때부터 동맹의 네트워크화를 강조해온 미국의 입장에서 한미동맹과 미일동맹의 통합·조정 은 너무나 원하는 바일 것이다. 효율성 측면은 물론이고 가용 전략 및 작전의 다양성, 융통성, 효과성, 지속성 등 매우 많은 측면에서 큰 도움이 될 것이기 때문이다. 하지만 현재 한일관계의 경색 상황이나 역사문제의 근본적 해결이 만만치 않은 점을 고려할 때, 한·미·일 삼자동맹 결성은 물론 삼자 안보협력의 강화조차도 가능성은 매우 낮다. 그런 상황에서 미측의 삼자 협력 강화 요구는 한국에게 매우 당혹스럽고 고민스런 외교적 과제가 될 것이다.

셋째, 북핵 해결과 남북관계 진전에 대한 부정적 영향이다. 미국의 대중 견제 본격화는 미중 경쟁의 심화를 의미하고, 그럴 경우 중국은 북한의 전략적 가치를 더욱 높이 평가해서 북중관계 강화에 훨씬 더 많은 노력을 기울이게 될 것이다. 다시 말해, 북한의 정권안정과 경제발전을 위한 중국의 유·무형적 지원이 더욱 더 커질 것이란 말이다.¹⁴⁾

그렇게 되면, 든든한 후원세력이다 물질적 지원까지 확보할 수 있게 된 김정은 정권은 내부적으로 권력의 정당성과 지배엘리트의 결속을 더욱 공고히 할 수 있을 뿐만 아니라, 대외적으로도 훨씬 더 자심감 있는 행보를 보일 가능성이 높다. 즉, 한국이 제안하는 교류협력이나 지원을 탐탁지 않게 생각하거나, “핵 그림자”에 의존한 고압적 태도나 협박성 요구를 할 가능성도 농후하다. 그런 상황에서 한국의 엄청난 대북 양보가 없이 남북관계 개선을 기대하는 것은 어불성설이다. 게다가 위에서 언급한 것처럼, 대중 견제로 인해 한미 결속이 강화될 경우, 중국이 북한과의 관계를 단속하듯이 미국도 한국의 대외행보를 간섭할 것이며, 한국도 미국과 조율없는 전향적 대북 제안을 맘껏 하기가 쉽지 않을 것이다. 종합적으로 생각하면, 그런 상황에서는 북핵 해결이나 남북관계 개선을 위한 창의적이고 융통성 있는 해법 모색이 힘들어지고, 대결 국면만 고착화될 가능성이 크다고 하겠다.

넷째, 탈중국화로 인한 경제적 손실 문제이다. 트럼프 행정부 때부터 서서히 시작되던 미중 이격화(decoupling)가 코로나-19 사태를 겪으면서 점차 더 강화되는 경향을 보이고 있고, 실제 바이든 행정부는 그 정책을 더 가속화하겠다는 의사를 밝히고 있다. 실제 트럼프 행정부에서 부과했던 관세들의 철회가 아니라 추가했으며, 중국의 1차 미중 무역합의 이행 여부를 평가하고 그 이행 여부가 확인된 후에야 대중 관세 철폐와 교역 자유화에 나서겠다는 뜻을 비치고 있다.¹⁵⁾ 또한 첨단기술 분야에서 미국의 기술적 우위를 유지하고 지적 재산

14) 미중 경쟁 심화가 북핵 해결과 남북관계 개선에 미치는 영향에 대해서는 김영호, “미중 패권경쟁과 남·북한 관계,” 『외교』 제135호 (2020.10), 78-87을 참조.

15) Taisei Hoyama and Jack Stone Truitt, 앞의글, “U.S. trade rep vows to pressure China beyond ‘phase one’ deal.”

권을 보호하기 위해 동맹 및 우방국들 중심으로 중국 견제 연대를 강화하고 탈중국화에 더욱 박차를 가하고 있다.

아직은 그런 기조들이 제대로 실제 정책으로까지 현실화되진 않고 있지만, 조만간 실행에 옮겨질 전망이다. 그럴 경우 중국을 수출과 수입 모든 부문에서 최고의 교역상대(수출 중 25.2% 수입 중 22.4%)로 한국으로서는 상당히 심한 경제적 타격을 받을 것은 명약관화하다. 이 역시 중장기적인 대책 마련이 시급한 사안이라고 할 수 있다.

2. 중산층을 위한 외교

바이든 행정부의 외교정책 기조 중 한국에 영향을 줄 수 있는 두 번째 범주는 중산층을 위한 외교의 강조이다. 앞서 서술한 것처럼, 바이든 행정부는 『임시 국가안보전략서』, 블링컨 국무장관 취임 첫 연설, 설리번 국가안보보좌관 저널 기고문 등 여러 매체나 채널을 통해 외교정책이 미국 중산층의 이익을 대변하게 만들겠다고 누차 강조해왔다. 그뿐만 아니라 워싱턴의 대표적 싱크탱크 중 하나인 '카네기 국제평화재단'에선 미국 중부 내륙 3개 주(콜로라도, 네브래스카, 오하이오)에서 2년간 인터뷰를 통해 외교정책에 대한 중산층의 평가와 기대를 분석한 보고서, 『중산층을 위한 외교(Making U.S. Foreign Policy Work Better For the Middle Class)』를 출판했고,¹⁶⁾ 백악관에 합류하기 이전이지만 설리번 국가안보보좌관도 공동집필자 중 한 사람으로 참여하여 그 중요성을 피력한 바 있다. 그만큼 바이든 행정부가 중산층을 위한 외교를 강조하고 챙기려 한다는 말이다.

그런데 흥미로운 것은 그런 강조에도 불구하고 구체적으로 중산층을 위한 외교가 어떤 것인지에 대해서는 설명이 좀 모호하다. 중산층의 의미 또한 정확하진 않다. 다만 카네기 재단 보고서에 따르면, 일반 미국인들이 대외 개입에 회의적이거나 불만을 갖는 이유는 특정 정책의 실패 때문이 아니라, 외교정책의 국내적 함의나 영향에 대한 이해부족이 더 큰 원인이라고 지적한다. 그리고 특정 목표나 정책을 지칭하는 것이라기보다는, 바이든 정부내 외교정책 관련 논의시 항상 고려해야 하는 일종의 준거 또는 렌즈라고 규정한다.¹⁷⁾ 블링컨의 연설 역시 무역정책 분야 말고는 구체적인 정책이나 방식에 대한 설명이 없다. 다만 자신을 비롯한 바이든 외교팀들이 항상 중산층의 이해를 유념하고 있으므로, 사전에 특정한 정책을 제시하지 않아도 정책 시행 후 결과를 보면 그 의미를 알 수 있게 될 것이란 식으로

16) Carnegie Endowment for International Peace, *Making U.S. Foreign Policy for the Middle Class* (2020).

17) Dan Baer, "Tracking Biden's Progress on a Foreign Policy for the Middle Class" (Apr. 6, 2021). <https://carnegieendowment.org/2021/04/06/tracking-biden-s-progress-on-foreign-policy-for-middle-class-pub-84236>.

설명한다.¹⁸⁾

사실 셰일가스 생산으로 미국이 원유 수입국에서 수출국으로 바뀌기 전까지는 일반 미국인들에게 왜 엄청난 인명손실과 천문학적 규모의 재원을 쏟아부으며 복잡한 중동 정세에 계속 간여해야 하는지를 설명하는 것은 내용의 맞고 틀림을 떠나 그리 어려운 일은 아니었다. 그러나 미국이 셰일가스로 에너지 자립을 이루고 난 후, 미국 국내경제 상황이 썩 좋지 못한 상황에서 단기적 성과가 뚜렷하지 않은 대외정책이나 해외파병을 미국민들에게 국익이라고 간단하게 설명하기가 쉽지 않아졌다고 할 수 있다. 다시 말해 중산층을 위한다는 것이 중산층에게 유형적 이득이 되게 만드는 것, 즉 중산층의 일자리·소득·생계에 보탬이 되게 하는 것을 의미하긴 하나, 구체적으로 그런 외교정책이 무엇인지는 사전에 말하기가 간단치 않다는 말이다.

그런 연유로 과연 바이든 행정부가 강조하는 ‘중산층을 위한 외교’가 실제 정책에서 어떤 식으로 나타날지에 대해 상당한 의구심과 불안감이 따른다. 그나마 비교적 이해가 쉬운 분야가 무역 분야인데, 보통 자국 시장의 문턱을 높이거나 타국 시장의 문턱을 낮추려는 정책, 그리고 외국 투자기관과 다국적 기업들의 투자유치 및 공장이전을 유인하는 정책 등이 해당된다. 그런데 산업경쟁력이 높고 자유주의 국제질서를 주도하는 미국이 자국 시장의 문턱을 높이는 관세 또는 비관세 장벽을 먼저 나서서 높이는 보호무역주의를 취할 수는 없다. 이를 배반적 자기부정이기 때문이다. 그래서 대신 1970년대 이래로 미국의 역대 정부들은 경제가 어려움에 직면할 때마다 타국의 무역장벽을 낮추려는 정책을 주로 사용해왔다. 즉, 자유무역(free trade)보다 공정무역(fair trade)을 내세우며 소위 ‘기울어진 운동장 바로 세우기(leveling the field)’ 정책을 추진해왔다고 할 수 있다. 그리고 그 방법에 있어 때론 슈퍼 301조 발동이나 세계무역기구(WTO) 제소와 함께 직접 해당정부에 외교적 압력을 행사한 적도 있었다. 대표적 예로 레이건 행정부 때 시장개방과 대미 수출의 자율적 규제를 압박한 사례를 들 수 있다. 하지만 최악의 경우는 역시 트럼프 행정부였다. 조정이나 타협의 여지도 별로 없이 일방적이고 막무가내식으로 압력을 행사했는데, 행정명령을 통해 고율의 보복 관세를 직접 부과하거나, 이슈 연계를 통해 겁박하는 방법까지도 서슴지 않고 동원했기 때문이다.

18) 바이든 행정부의 ‘중산층을 위한 외교’에 대한 추가 설명으로는, Dan Baer, “Tracking Biden’s Progress on a Foreign Policy for the Middle Class,” Carnegie Endowment for International Peace 홈페이지. <https://carnegieendowment.org/2021/04/06/tracking-biden-s-progress-on-foreign-policy-for-middle-class-pub-84236>와 Yascha Mounk, “So Much for a Foreign Policy for the Middle Class,” *The Atlantic* (Aug. 17, 2021). <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/08/afghanistan-foreign-policy-for-the-middle-class/619778/>을 참조할 것.

바이든 행정부의 무역정책에 대한 두려움도 바로 이 대목에서 생겨난다. 비록 동맹과 우방 중시, 그리고 외교 중시를 내세우는 바이든 행정부가 트럼프 행정부처럼 일방적이고 노골적인 압박에 의존하는 무역정책을 취하지는 않을 것이다. 하지만 국제적 망신과 조롱에도 불구하고 아프간에서의 미군 철수를 기어이 끝까지 추진한 바이든 행정부의 자세를 보면, 강조를 거듭해온 ‘중산층을 위한 외교’라는 정책 기조도 그저 수사적 표현에만 그치지 않을 것이란 생각이 들기 때문이다.

더구나 트럼프 당선의 요체이자 차기 대통령으로 트럼프를 지지하고 있는 핵심 지지층이 여전히 미국 국내정치에서 목소리를 내고 있는 상황이기 때문이다. 즉, ‘중산층을 위한 외교’라는 기조가 아프간 철수시 회자된 것처럼, 너무나 길고 소모적이었던 대외 군사개입에 대한 미국인들의 피로감에서만 비롯된 것이 아니라,¹⁹⁾ 소위 트럼프 없는 “트럼프즘(Trumpism)”의 지속가능성에서 나온 것이기도 하기 때문에 그런 우려가 전혀 근거가 없는 것은 아니라고 할 수 있다.

트럼프즘이란 트럼프 행정부가 주창한 ‘미국 우선주의’, ‘신고립주의’, 그리고 ‘일방주의’의 조합으로, 트럼프 대통령의 핵심 지지세력인 백인 저학력 노동자 계층의 이해와 입장을 대변하는 노선을 지칭한다.²⁰⁾ “우파 포퓰리즘”으로 불리기도 하는 이 노선은 지역적으로 원래 숫자가 많은 대선 대의원(electoral college)을 가진 미국 중서부의 경합 주를 포함한, 소위 러스트 벨트 지역(펜실베이니아, 오하이오, 미시간, 위스콘신 등)에서 큰 인기를 얻었다. 그런데 트럼프의 재선 도전에서 나타난 엄청난 득표율이 보여주듯이, 트럼프 행정부 시절을 거치면서 트럼프즘은 점차 미국 전역으로 확산되어 꽤 넓은 공감대를 형성한 것으로 추정되고 있으며, 향후에도 이들의 선거 영향력이 쉽게 사라지지 않고 계속될 것이라 전망이 우세하다. 따라서 차기 대선을 의식해야 하는 바이든 행정부에서도 그들의 목소리를 무시할 수 없을 것이고, 그 때문에 대외 교역 및 투자 유치 정책에서 다소 강압적 방법을 사용할 가능성도 배제할 순 없을 것이다. 그렇게 되면 결과적으로 대외 무역이 경제 성장과 일자리 창출의 핵심 추동력인 한국에게는 상당한 부담으로 작용할 가능성이 크다고 하겠다.

19) 아프간 철수시 바이든 대통령이 밝힌 내용에 따르면, 지난 20년간 치른 아프간전에 800,000명 가량의 미군이 파병됐고, 2,461명이 사망하고 20,744명이 부상당했으며, 총 2조 달러(3억불/일)를 지출했다고 함.

20) 트럼프즘과 우파 포퓰리즘에 대해서는, Jan-Werner Muller, “Without Trump, What Is the Future of Trumpism?” *World Politics Review* (Feb. 9, 2021), <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29413/what-will-become-of-trump-s-populist-movement>과 정구연, “우파 포퓰리즘과 미국 대외정책에 대한 함의,” 『담론 201』, 21:2 (2021.7), 139-169을 참조할 것.

V. 한국의 대응 방향

한국의 대응은 위에서 언급한 함의에 초점을 맞춰 5가지 정도로 제시하고자 한다. 첫째는 미중 경쟁 본격화 시대 외교적 위치잡기 문제이다. 현재 미국과는 동맹이고 중국과는 전면적 협력동반자 관계라는 점을 고려할 때, 일차적으로는 “상생공영”의 기치를 내걸고 최대한 미중간 선택을 회피하고 제3의 대안을 제시하는 방법을 택해야 할 것이다. 그리고 어느 쪽이건 무리한 요구에는 국익 우선 원칙에 입각하여 단호한 자세로, 그러나 논리적으로 설득하는 노력을 쏟아야 할 것이다. 아울러, 외교적 자율공간을 확대하기 위해 미중이 선택을 요구할 수 있는 이슈들을 사전에 예측하고 선제적으로 대응하며, 중장기적으로는 안보와 경제에 있어 대외 의존도를 축소하는 노력도 병행해야 할 것이다. 그리고 일부 미중간에 균형 입장을 추구하자는 의견이 있는데, 현재 우리가 중립 상황이 아니라 이미 미국과 동맹을 맺고 있다는 점을 감안해야 한다. 즉, 현 상황에서 탈미(脫美)나 격미(隔美)를 했을 때 치러야 할 비용에 대해 냉철한 분석이 선행되어야 하고, 그에 바탕을 둔 선택에 대한 폭넓은 국민적 공감대 형성에도 노력을 기울인 후 신중히 추진되어야 한다는 말이다.

둘째는 한미동맹의 지역적 역할 확대 문제이다. 앞서서도 언급한 것처럼 중장기적으로는 굳이 동맹 차원이 아니라 독자적으로라도 미래의 잠재적 위협에 대비하는 차원에서 한국의 원거리 작전능력을 키우는 것은 중요하다. 하지만 이 부분 역시 현 상황을 고려해서 신중하게 추진해야 한다. 영토와 주권 수호를 위해 필요한 것이라면 주변의 눈치를 보지 않고 단호하게 추진해야 하겠지만, 상대를 먼저 자극할 수 있는 행동에 대해서는 조심스럽게 행동해야 하기 때문이다. 또한 북한의 위협이 핵과 미사일 능력 고도화로 질적으로 더욱 커지고 있는 상황 하에 아직까지는 여전히 북한에 대한 확고한 억제와 방위력 유지에 더 주력해야 할 때이다. 따라서 대중 견제를 포함한 지역적 역할의 직접적 확대보다는 대북 억제 및 방위력 강화의 연장선에서 점진적으로 역할을 늘려가는 방안을 모색함이 더 합리적으로 판단된다. 그것이 훨씬 주변국을 덜 자극하면서 한국의 군사역량을 업그레이드할 수 있는 실용적 방안이 될 것이기 때문이다.

셋째는 북핵 문제 해결의 지연 문제이다. 현 바이든 행정부의 입장을 고려할 때, 북핵 해결은 또다시 상당한 시일이 걸릴 것으로 보이며 그간 북한의 핵과 미사일 능력은 점점 더 고도화될 것으로 보인다. 따라서 일차적으로는 대북 억지력 공고화를 위한 한미간 제도적 장치를 확실히 하고 운용적 능력도 함께 배양해야 한다. 한국의 독자적 핵개발이 불가능한

상황에서 미국의 확장억제력 제공 공약을 더욱 가시화할 필요가 있고,²¹⁾ 그 과정에서 한국 측의 점진적 역할 증대도 모색해야 할 것이다. 예컨대, 한국식 핵공유 제도의 도입이나 조건부 전술핵 배치에 대해서도 좀 더 진지한 검토를 해볼 필요가 있고, 한·미·일 핵협력과 같은 보다 창의적이고 다자적 방법에 의한 핵억제력 확보방안도 고려해볼직하다.

넷째는 경제적 탈중국화 문제이다. 트럼프 행정부 때 시작되어 바이든 행정부에서 가속화되고 있는 경제적 탈중국화 추세는 적극적으로 기회로 활용할 필요가 있다. 물론 중국의 보복을 초래할 만큼 노골적이고 급하게 추진할 필요는 없다. 한국의 현 산업발전 현황과 향후 중장기 경제발전방향을 고려하여 전략적으로 접근해야 할 것이다. 이 분야는 결코 정부 혼자 할 수도 없고 해서도 안되며, 민관이 협업 하에 신중하고 주도면밀하게 추진해야 한다. 정부의 적극적인 분위기와 여건 조성 하에 민간 기업들이 창의적이고 도전적으로 추진해야 제대로 성과를 달성할 수 있기 때문이다.

다섯째는 증산층을 위한 외교에 대한 대응 문제이다. 위에서 서술한 것처럼, 바이든 행정부는 트럼프 행정부와는 달리 교역과 투자유지 활성화를 위해 노골적으로 강압적 정책을 추진하진 않을 것이다. 하지만 바이든 행정부 외교팀의 경륜과 노련한 외교적 역량을 고려할 때, 조용하지만 훨씬 더 세련되게, 그러나 반박하기 어렵게 압박을 가해올 수도 있음에 유의해야 한다. 따라서 이 분야 역시 이슈화가 될 수 있는 사안들을 사전에 예측해서 선제적으로 대응논리를 개발하는 노력이 필요할 것이다. 또한 평상시 기업들과 협력한 대미 공공 외교를 강화하여 미국민들에게 한국은 물론 한국 기업들의 이미지 제고에도 더 많은 관심을 쏟는 것도 하나의 방편이 될 수 있을 것이다.

요컨대, 비록 트럼프 행정부만큼 일방적이고 황당하진 않겠지만, 바이든 행정부의 외교정책도 여전히 기회보단 도전적 요소가 많을 것으로 보인다. 하지만 거시적으로 볼 때 지금까지 한미동맹은 튼튼한 토대 덕분에 견고함을 유지하고 있고, 또 서로를 필요로 하고 있다.²²⁾ 따라서 변화하는 정세와 여건에 대한 상호 평가와 입장을 조율하고, 서로가 원하는 변화방향에 대한 진솔하고 진지한 대화를 통해 도전을 기회로 바꾸도록 노력해야 할 것이다. 그래야 21세기 도전을 함께 헤쳐나갈 수 있는, 명실상부한 굳건한 미래지향적 동맹으로 한단계 더 도약하게 될 것이다.

21) 한국의 핵무장 가능성을 옵션으로 제시하는 미국 학자의 의견도 최근에는 나타나고 있다. 하지만 그럴 경우 한국이 감당해야 하는 정치적·경제적 부담이 너무나 커서 현재로선 효용성이 떨어지는 것으로 보인다. 한국의 핵무장에 대해선 Jenifer Lind and Daryl G. Press, "Five Futures for a Troubled Alliance," *Korean Journal of Defense Analysis*, 33:3 (Sep. 2021), 357-380을 참조할 것.

22) 한미동맹의 현황에 대해서는 김영호 외, 『한미동맹의 현황과 도전』, ASAN Report (2021.5)를 참조할 것.

〈참고 문헌〉

- 김영호 외. 2021. 『한미동맹의 현황과 도전』, ASAN Report, 5월.
- _____. 2020. “미중 패권경쟁과 남·북한 관계,” 『외교』, 제135호, 10월, 78-87.
- _____. 2010. “변환기 미 오바마 행정부의 외교안보전략,” 『2010 안보연구 시리즈』, 11집 1호.
- 서정건·차태서. 2017. “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환,” 『한국과 국제정치』 33:1, 봄, 63-91.
- 정구연. 2018. “우파 포퓰리즘과 미국 대외정책에 대한 함의,” 『담론 201』, 21:2, 7월, 139-169.
- 한국무역협회. “무역통계.” <https://stat.kita.net/stat/world/major/USStats08.screen> 와 <https://stat.kita.net/stat/world/major/USStats14.screen>.
- Ahmed, Salman, and Rozlyn Engel, eds. 2020. *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Baer, Dan. 2021. “Tracking Biden’s Progress on a Foreign Policy for the Middle Class,” April. <https://carnegieendowment.org/2021/04/06/tracking-biden-s-progress-on-foreign-policy-for-middle-class-pub-84236>.
- Blinken, Tony. 2021. “A Foreign Policy for the American People,” State Department. March 3.
- Bolton, John. 2021. “How a new era of American alliances is under way,” *Economist*. Sep 22.
- Campbell, Kurt M. 2020. “The Changing China Debate,” Chatham House. Aug 20.
- _____, and Rush Doshi. 2021. “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” *Foreign Affairs*. Jan. 2.
- _____, and Mira Rapp-Hooper. 2020. “China Is Done Biding Its Time: The End of Beijing’s Foreign Policy Restraint?” *Foreign Affairs*. July 15.
- _____, and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs* (Sep/Oct,

2019)

- _____ and Ely Ratner. 2018. "The China Reckoning," *Foreign Affairs*.
Carnegie Endowment for International Peace. 202. *Making U.S. Foreign Policy for the Middle Class*.
- Hoyama, Taisei, and Jack Stone Truitt. 2021. "U.S. trade rep vows to pressure China beyond 'phase one' deal," *Nikkei Asia*. Oct 5.
- Lind, Jenifer, and Daryl G. Press. 2021. "Five Futures for a Troubled Alliance," *Korean Journal of Defense Analysis*, 33:3, September, 357-380.
- Mounk, Yascha. 2021. "So Much for a Foreign Policy for the Middle Class," *The Atlantic*. Aug. 17. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/08/afghanistan-foreign-policy-for-the-middle-class/619778/>.
- Muller, Jan-Werner. 2021. "Without Trump, What Is the Future of Trumpism?" *World Politics Review*. Feb. 9. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29413/what-will-become-of-trump-s-populist-movement>.
- Sullivan, Jake. 2019. "What Donald Trump and Dick Cheney Got Wrong About America," *The Atlantic*. Jan/Feb.
- White House. 2021. *National Security Strategic Guidance*. March 10.
- _____. 2020. *United States Strategic Approach to The People's Republic of China*. May 20.

김정은 정권 10년 평가

: 정치와 사회

국방대학교 교수 김 병 조

국방대학교 교수 이 석 수

- I. 머리말
- II. 김정은 정권의 북한정치 특성 분석
- III. 김정은 정권의 북한사회 특성 분석
- IV. 맺음말

요 약

김정은이 공식적으로 북한의 권력을 계승한 지 올해 10주년을 맞이하고 있다. 김정은에로의 권력승계 작업은 약 3년에 걸쳐 이루어졌다. 김정일이 거의 30여 년에 걸쳐서 후계작업을 추진했던 것과 비교하면 너무나 짧은 기간에 권력승계가 이루어졌다. 이처럼 권력승계를 위한 짧은 준비기간 때문에 대부분 북한 전문가들은 김정은 정권의 안정적 정착에 대해 의구심을 보였다.

그러나 김정은 위원장은 여러 대내외적 난관에도 불구하고 정치적 안정을 유지하면서 수령 유일지배체제를 강화해 나가고 있다. 김정은에 대한 북한 주민의 지지도 역시 비교적 높은 수준에서 유지되고 있는 것으로 보인다. 하지만 어떻게 김정은이 10년간 정치적 안정성을 유지할 수 있었으며, 또한 북한 주민들로부터 지배의 정당성을 확보하였는지 분석한 종합적인 연구가 없는 실정이다. 이 연구는 정치·사회 분야를 분석하여 김정은 정권 10년을 종합적으로 평가하고자 하였다.

북한정치는 북한 노동당 당대회를 기준으로 시기를 구분하였다. 북한 최고 권력기관이 노동당은 당대회를 통해 ‘당의 사업 결정’, ‘당의 강령 및 규약 제정’, ‘당의 노선과 정책, 전략, 전술 등의 기본문제에 대한 토의와 결정’, ‘당 총비서 추대 등 권력구조 결정’ 등이 이루어지기 때문이다. 김정은 집권 이후 북한에서 당대회가 2016년, 2020년 2차례 개최되었다. 이에 김정은 집권 10년을 ‘김정은 집권 1기(2012년~2016년): 권력장악기’, ‘김정은 집권 2기(2016년~2020년): 권력공고화기’, ‘김정은 집권 3기(2021년~현재): 권력안정기’로 구분하여 분석하였다.

한편, 북한사회는 정치와 달리 국가발전정책의 변화에 초점을 맞추어 구분하였다. 북한은 2013년 ‘경제·핵 병진노선’을 제시하였고, 2018년 ‘경제건설총력노선’으로 전환한다. 한편 경제·핵병진노선이 제시되기 전까지 김정은은 김정일 정권을 정책 기초를 유지하는 가운데 새롭게 국가발전정책을 모색하는 시기로 ‘노선모색기’에 해당한다. 이에 북한사회는 ‘노선모색기(2011년~2013년)’, ‘경제·핵병진노선기(2013년~2017년)’, ‘경제건설총력노선기(2018년~현재)’로 구분하였다.

김정은 집권 10년 북한정치 특성은 다음과 같다. 집권 1기는 권력 구축기로 이미 제도화한 ‘부자상속 세습정치 체제’를 기계적으로 적용하는 기간과 ‘상속된’ 권력을 후계자 김정은이 스스로 정비해나가는 기간으로 이루어져 있다. 집권 2기는 선대의 후광보다 자신의 정통성과 권력 기반을 강화하기 위해 제도적 정비와 인적 재편을 단행한 시기이다. 이 기간은 김정은 정권이 안정기에 접어드는 시기로 평가된다. 집권 3기는 김정은이 ‘홀로서기’에 성공한 독립적 지도자로 우뚝 서는 시기이다. 김정은은 10년 가까이 유포했던 당 총비서 직함을 마침내 차지하는 자신감을 표출했다.

김정은 정치는 구조 측면인 제도와 운용 측면인 정치방식으로 나누어 살펴볼 수가 있다. 구조 측면인 제도는 수령중심의 유일지도체제, 통치이념, 당·군역학관계 등 세 가지 요소로 이루어져 있다. 첫째, 유일지도체제는 북한 정치체제의 가장 두드러진 특징이다. 김정은의 정치적 생존은 유일지배체제의 존속 및 강화였다. 유일적 영도체계 확립 10대 원칙(2013) 신설, 당규약 개정, 헌법개정, 당대회 개최 등을 통해 김정은의 유일지도체제를 제도화했다.

둘째, 김정은은 집권 이후 자신의 새로운 통치이념을 제시하지 않고 선대의 통치이념을 조합해서 김일성-김정일주의를 자신의 통치이념으로 채택했다. 하지만, 2016년 당규약에 포함되어 있던 선군정치가 2021년 개정 당규약에서 삭제되고 인민대중제일주의정치로 대체되었다. 여기서 김일성-김정일주의와 선군정치를 분리하는 것과 김일성-김정일주의를 고수하는 것이 상충한다. 한편, 인민대중제일주의는 민심을 얻기 위해 창안된 구호이며 주체사상의 초창기와 같이 정권을 위해 여러 가지 역할을 하고 있으나 이념적 체계는 아직 취약하다.

셋째, 김정은 정권은 권력장악을 위해 권력엘리트에 대한 통제와 충성유도가 절실했다. 우선 군에 대한 당의 통제를 강화했다. 당의 조직지도부가 군총정치국을 겸열하는 상황까지 이르렀다. 김정은은 군부를 통제하기 위해 승진-강등-승진, 파면, 숙청, 복직 등 다양한 내용의 인사조치를 활용했다. 인사는 군부를 통제하는 가장 효율적인 방법일 수도 있으나 빈번한 몰상식한 인사가 중장기적으로 군과 정치안정에 부정적 영향을 미칠 수가 있다.

한편, 김정은 정치의 운용 특징으로는 회의정치, 인사정치, 자책정치, 성과정치라는 네 가지 특징을 도출할 수 있었다.

그러면 북한 정치체제를 그대로 유지하면서 김정은 정권이 생존·변영할 수 있을까? 결론적으로 김정은 정권의 장래에 대해 비관적이다. 김정은 정치의 가장 큰 문제는 체제의 본질적 성격과 정치방식이 상충한다는 점이다. 북한 정치체제는 1인 독재정권의 권력독점이 극대화된 전체주의 체제이다. 북한에서 유일지도체제와 국정운영의 ‘정상화’는 양립할 수 없다. 이러한 양립할 수 없는 정치방식을 채택한 김정은은 중장기적으로 자신의 정치방식으로부터 야기되는 문제로 인해 위기에 봉착할 것으로 전망된다.

기술적으로도 김정은식 정치방식은 과정상의 엄청난 혼란과 무질서 그리고 결과의 비효율성을 야기할 것이다. 회의정치는 다양한 심각한 문제를 불러일으킬 것이다. 회의 준비가 모든 업무에 우선하기 때문에 본래의 자기 업무에 집중하기가 어려워진다. 공포(인사)정치가 지속될 경우 정권 안정에 미치는 중장기적 파급효과도 부정적일 수 있다. 자책정치도 중장기적으로 김정은 정권의 정치적 생존에 영향을 미칠 수 있다. 단기처방으로서 주민의 불만을 무마하면서 실패에 대한 용서를 구할 수 있으나 중장기적으로 정권 불안정을 초래할 수 있다.

김정은 집권 10년 북한사회 특성은 다음과 같다. 노선모색기(2011년~2013년), 김정은은 유헌통치를 기반으로 지배정당성을 확보하면서, ‘사회주의 문명론’을 내세워 독자적인 발전정책을 모색하기 시작하였다. 사회주의 문명론이 문화예술 분야, 교육 분야, 국토관리 사업 개편 등에 적용되었다. 김정은은 사회주의 문명론 담론을 통해 북한 주민들의 지지를 얻는 데 일정 부분 성공한 것으로 보인다. 사회주의 문명론 담론은 2013년부터 본격적으로 강조되는 ‘경제발전’ 담론과 함께 김정은의 ‘애민정신’, ‘인민중시’를 상징하는 정책이 된다.

그러나 문화, 교육, 건설 부문 등 특정 부문에 대한 개선만으로 김정은에 대한 북한 주민의 지지를 공고화하기 힘들다. 전반적인 주민 생활이 향상되어야 지지가 공고화될 것이다. 북한은 2013년 3월 경제·핵 병진노선을 내세운다. 경제·핵 병진노선은 국방비를 늘리지 않고도 적은 비용으로 방위력을 강화하는 방식이라는 점을 강조한다. 따라서 김정은이 경제 건설과 주민 생활 향상을 최종 귀착점으로 삼았을 것임을 짐작할 수 있다.

경제·핵병진노선기(2013년~2017년), 김정은이 제시한 경제건설 지침은 과학기술과 생산경영관리를 결합하고 내각이 중심이 되어 경제를 발전시키라는 것이다. 경제관리 방법으로 사회주의 기업책임관리제 원칙이 제시되었다. 사회주의 기업책임관리제가 실행되면서 북한 사회에 가장 큰 효과로 나타난 부분이 '시장' 활성화다. 김정은이 집권하면서 단순히 물건이 거래되는 '시장(market)'이 아니라 '시장경제(market economy)'적 요소가 부분적으로 정착되었다. 시장경제가 활성화되면서 생산 부문도 다소 활력을 회복하게 된다. 김정은 정권은 2016년 당7차 대회를 계기로 국가경제발전 5개년 전략을 제시한다. 이 시기 김정은은 경제 및 사회발전 주력으로 '청년집단'을 중시하여, 김정일의 '군대' 중시와 차별화된 모습들 보인다. 노선모색기에 제시하였던 사회주의문명론 담론은 계속 유지되었으나, 새로운 '문명'이라는 측면보다 김정은 집권을 정당화하는 수단, 그리고 경제발전을 위한 하위 담론으로서의 성격이 강해지는 방향으로 변하게 된다.

경제·핵 병진시기 김정은 정권의 최종 목적은 경제발전에 두었지만, 외형적으로는 핵무기 개발을 우선하는 정책을 추진하였다. 핵무기 개발로 인해 북한에 대한 경제제재는 한층 강화되었다. 경제제재가 지속되는 와중에 자원과 자본이 부족한 상태에서 추진한 김정은의 경제발전 전략은 한계를 안고 있었다.

결국 경제·핵병진노선기 김정은의 원하는 수준만큼 경제발전이 이루어지지 않았다. 또한 그 과정에서 사회는 '일심단결'이 이루지 못하고 분열 현상이 가속화되어 나타나기 시작하였다. '사회주의 문화'가 퇴조하는 현상도 나타난다. 노동당 업무행태의 문제점, 급속한 경제발전 추진과정에 나타난 부작용, 그리고 청년집단을 중심으로 나타난 '비사회주의 현상', 그리고 사회불평등 확대 등이 이 시기에 심화되어 나타난다.

북한은 2017년 신형 대륙간 탄도탄을 시험발사하고 핵무력 완성을 선언했다. 그리고 김정은은 사회주의 경제건설을 위해 필요한 대외적인 환경조성에 나서는 한편, 2018년 4월 경제건설 총력집중노선을 채택한다. '경제건설총력노선기(2018~현재)'가 시작되었다. 북한 정권은 경제건설 총력노선을 채택한 이유를 김정은의 '인민대중제일주의'와 연계하여 주장한다. 그러나 경제건설을 통한 주민생활 향상은 김정은이 집권후 내세운 국가발전 목표로 집권 정당성을 유지하는 필수 요인이기도 했다.

김정은은 2018년부터 2016년에 시작한 국가경제발전 5개년 전략 성공에 매진한다. 하지만, 국가경제발전 5개년 전략이 성공하기 위해서는 대미관계 관계 개선을 통해 경제제재가 해제 내지 완화되는 것이 전제 요건이었다. 이에 김정은이 2018년부터 대미관계 개선을 최종목표로 외교정책을 추진했다. 그러나 김정은이 1년 넘게 공들였던 대미협상이 2019년 실패한다.

이후 김정은은 2019년 12월 국가경제발전 5개년 전략을 달성하기 위해 ‘정면돌파전’을 선언한다. 그러나 경제제재가 해제되지 못한 외적 환경에 더하여 2020년 초 중국에서 ‘코로나19’가 발생하면서 국가경제발전 5개년 전략은 실패하게 된다.

이에 김정은은 제8차 당대회에서 ‘국가경제발전 5개년 계획(2021~2025년)’을 다시 내놓는다. 이때, 김정은은 국가경제발전 5개년 계획이 ‘자력갱생’에 의한 발전이라고 거듭 강조한다. 그러나 북한 내부의 제한된 자원과 강제 노력 동원에 한계가 있기에 자력갱생을 통해 경제발전을 성취한다는 것은 달성하기 어려운 과제이다. 이에 김정은은 당원과 주민에게 좀 더 분발할 것을 강하게 독려한다. 그러나 경제발전을 제약하는 외적 요인(경제제재, 자연재해, 코로나19 확산 우려 등)과 내적 요인(독재체제의 본질적 특성이라고 할 수 있는 당의 권력남용, 부정부패, 무사 안일주의 등)이 변화지 않은 채 존재한다. 국가경제발전 5개년 계획도 성공하기는 쉽지 않아 보인다.

‘경제건설총전략노선’에서 경제생활 향상이 이루어지지 않자 주민들의 김정은에 대한 지지도, 김정은 집권에 대한 만족도가 떨어지기 시작하였다. 김정은은 반사회주의, 비사회주의 척결이라는 명분을 내세우고 사회통제를 강화하는 방식으로 대응한다. 북한 주민이 권력 집단에 저항하는 경험이 없기에, 사회통제 강화는 단기적으로 김정은 집권 안정화에 도움이 될 것이다. 하지만 사회통제 강화는 김정은이 주창하는 ‘인민대중제일주의’와 모순되는 정책이다. 따라서 경제생활이 개선되지 않고 사회통제가 강화가 지속된다면 김정은 집권에 대해 북한 주민 지지도는 언젠가 낮아질 것이고, 특정한 계기가 있으면 김정은 집권에 대한 지지를 철회할 수 있을 것이다.

핵·미사일 개발은 외부로부터 위협을 완화 혹은 제거해주고 실질적 핵무기 보유 국가로 주민의 자존심을 고양하는 효과가 있다. 그러나 핵과 미사일이 주민의 경제생활을 만족시킬 수 없다. 김정은 정권의 장래는 경제발전, 주민생활 향상 여부에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

전반적으로 2021년 집권 10년 차를 맞이하는 김정은 정권은 권력을 완전히 장악하고 총비서직에 추대되면서 권력의 정점에 이르렀다. 따라서 단기적으로 김정은 정권의 권력장악과 정권 안정성에 의문을 제기할 전문가는 많지 않다. 그러나, 현재 김정은 집권 10년 북한의 정치 및 사회 특징을 분석하면서, 북한 정권의 내구성에 부정적 영향을 미칠 요인들이 존재하고 있음을 알게 되었다. 유일지도체제 유지, 자력갱생 방식 고집, 사회통제 강화를 통해서 경제발전이나 주민생활 향상을 이룩할 수 없다. 현재의 집권방식이 변하지 않으면, 장기적인 측면에서 김정은 정권의 안정성은 보장할 수 없다는 결론에 이르게 한다.

I. 머리말

김정은이 공식적으로 북한의 권력을 계승한 지 올해 10주년을 맞이하고 있다. 김정은의 10년 집권은 이미 그의 지도자 경험이 짧지 않다는 의미가 있다. 더욱 중요한 것은 10년 동안 정치적으로 생존했을 뿐만 아니라 꾸준히 권력을 강화해 왔다는 점이다. 그리고 향후 김정은 정권의 향배에 대한 문제도 제기한다. 북한에서는 지난 10년 동안 김정은의 유일지배체제를 강화하기 위해 다양한 통치 수단을 활용하였다. 김일성-김정일 시대의 유산에만 전적으로 의존하는 것이 아니라 특유의 김정은 정치방식을 보완해서 세습 정권을 견고히 정착시키고자 노력했다.

김정은에로의 권력승계 작업은 약 3년 만에 이루어졌다. 김정일이 거의 30여 년에 걸쳐서 후계작업을 추진했던 것과 비교하면 매우 짧은 기간이다. 권력승계를 위한 짧은 준비 기간 때문에 대부분 북한 전문가들은 김정은 정권의 안정적 정착을 통한 생존에 대해 의구심을 가졌다. 김정일의 경우 김일성 후계자로서 장기간 권력세습을 주도하였고, 그 과정에서 북한 내부에서 김정일의 권력세습에 대한 정당성이 형성되었다면, 1984년생인 김정은은 김정일이 사망했을 때, 30세에 이르지 못한 젊은 나이에다 후계자 양성 기간도 매우 짧았기 때문이다.

그러나 이러한 예상과는 달리 김정은 위원장은 여러 대내외적 난관에도 불구하고 정치적 안정을 유지하면서 수령 유일지도 체제를 강화해 왔다. 김정은에 대한 북한 주민의 지지도 역시 비교적 높은 수준에서 유지되고 있는 것으로 보인다.

하지만 어떻게 김정은이 10년간 정치적 안정성을 유지할 수 있었으며, 또한 북한 주민들로부터 지배의 정당성을 확보하였는지 분석한 종합적인 연구가 없는 실정이다. 이 연구는 정치·사회 분야를 분석하여 김정은 정권 10년을 종합적으로 평가하고자 하였다.

북한은 체제 특성상 정치가 중심이 되어 국가 운영이 이루어진다. 따라서 김정은 정권을 평가하기 위해서는 북한정치를 우선 분석해야 한다. 김정은 정치의 지난 10년을 평가하고 향후 진행 방향을 예측하기 위해 김정은 정치의 주요 요소를 살펴볼 필요가 있다. 권력의 승계와 강화는 ‘자발적’ 혹은 ‘강요된’ 정통성을 확보해야 가능하다. 자발적 정통성 확보를 위해 김정은은 선대의 정통성, 이념, 제도, 정책성과 등을 활용하고자 했다. 새로운 정치방식으로 선대의 유산을 수정하고 회의 정치, 인민대중제일주의의 일환으로 인민에 대한 ‘자책정치’¹⁾의 모습을 종종 보였다. 강요된 정통성 확보를 위해 통제·감시·숙청 등을 통한 공

1) 임수호는 김정은의 소위 ‘자책정치’를 ‘자기부정 리더십’이라 표현하고 있다. 임수호, “김정은의 ‘자기부정 리더십’과 경제정책 수정 가능성: 완충에서 단절로, 속도에서 균형으로,” 『이슈브리프』 통권 209호, 국가안보전략연구원, 2020. 8. 26. 참조.

포정치를 실시했다.

한편, 북한에서 정치(지배)에 대비되는 것은 사회(주민 생활)이다.²⁾ 김정은 정권 시기 정치가 사회에 어떤 영향을 미쳤고, 또한 사회는 어떻게 변화하였는지 분석해야 김정은 정권 10년의 특징을 제대로 파악할 수 있다. 김정은은 2012년 4월 15일 실시한 대중연설에서 ‘경제강국 건설’과 ‘인민생활 향상’을 국가발전목표로 강조하였다.³⁾ 이에 집권 후, 김정은이 경제난 극복과 생활 수준 향상을 위해 어떤 정책을 폈고, 또한 그 결과는 어떠했는지 평가하고자 한다.

북한사회를 분석할 때, 김정은이 집권 후 북한이 실시한 국가발전 전략이 북한 체제나 정권의 안전성에 미친 효과에 대해서도 살펴보고자 하였다. 북한은 사회생활의 근본 원리로 ‘집단주의’ 원칙을 주장한다.⁴⁾ 북한이 내세우는 집단주의 원칙은 북한 체제와 정권의 안정성을 유지하기 위한 방책이다. 따라서 김정은 집권에서 추진한 국가발전 전략이 ‘집단주의’로 상징되는 체제와 정권 안정에 어떤 효과로 나타났는지 평가할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 김정은 정권 출범 10년이 지난 현시점에서 정치 분야와 사회 분야를 평가하는 것이다. 둘째, 김정은 정권의 정치와 사회가 정권의 생존에 미치는 영향을 파악할 것이다. 현재까지 다수 북한 전문가들은 김정은의 통치자원 선택 및 조합방식이 권력을 강화하고 있다고 평가한다. 그러나 본 연구는 김정은이 구사하는 새로운 통치방식이 북한 체제 특유의 독특한 성격과 상충함에 따라 중장기적으로 정권의 심각한 위기를 초래할 수도 있다는 가능성을 염두에 두고자 한다. 셋째, 김정은 정권을 평가하고 전망을 제시할 것이다. 정치와 사회에 대한 분석을 종합하여 김정일 정권 10년의 안정성에 대해 평가하고, 향후 변화방향을 예상하고자 한다.

한편, 북한을 연구하는 경우 우선 고려해야 할 사항은 분석하기 위한 자료의 부족이다. 김정은 집권 10년, 북한의 정치와 사회를 연구하고자 하는 본 연구도 예외는 아니다. 하지만 김정일 집권 시기와 비교하면, 김정은 집권 시기는 상대적으로 공개된 문헌이 많다. 김정일이 비밀주의, 신비주의 등을 기반으로 북한을 통치하였다면, 김정은은 공개주의, 절차적 합리주의 등을 통해 북한을 통치하고 있다. 따라서 김정은 집권 하에서 발간된 공식 문헌을 1차 자료로 해서 정치와 사회를 분석하고자 한다.⁵⁾

2) 이 글에서 경제는 주민 생활로 보아 사회 속에 포함하였다.

3) 김정은, “김일성 탄생 100주년 대중연설,” 2012.4.15. 관련된 내용은 다음과 같다. “우리는 위대한 김정일 동지께서 경제강국 건설과 인민생활 향상을 위하여 꾸려놓으신 귀중한 씨앗들을 잘 가꾸어 빛나는 현실로 꽃피워 나가야 합니다.”

4) 북한 철학사전에서 집단주의는 “사회주의, 공산주의 사회 생활의 기초이며, 정치, 경제, 사회, 문화, 도덕 등 사회생활의 모든 분야에서 집단주의 정신이 전면적으로 구현된다”로 설명된다. 집단주의는 ‘하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여’라는 구호나 때로는 ‘일심단결’ 같은 용어로 드러난다.

5) 북한 1차 자료를 인용할 때, 가독성을 고려하여 단어나 띄어쓰기를 일부 수정하였다.

그러나, 북한 1차 자료에 대한 분석은 자칫 이론적 시각을 상실하고 작은 사실들의 모음에 국한될 우려가 있다. 이론적 시각을 유지하기 위해서 북한의 정치 및 사회를 분석한 학술 논문, 정책보고서 등을 보완적으로 활용하고자 한다.

II. 김정은 정권의 북한정치 특성 분석

김정은의 권력승계 작업은 약 3년 만에 이루어졌다. 김정일이 거의 30여 년에 걸쳐서 후계작업을 추진했던 것과 비교하면 너무나 짧은 기간에 권력승계가 이루어졌다. 이처럼 권력승계를 위한 짧은 준비기간 때문에 대다수의 북한 전문가들은 김정은 정권의 안정적 정착을 통한 생존에 대해 의구심을 보였다. 그러나 이러한 예상과는 달리 김 위원장은 여러 대내외적 난관에도 불구하고 정치적 안정을 유지하면서 수령 유일지배체제를 강화해나가고 있다.

김정은의 성공적 권력승계의 원천은 선대로부터 물려받은 유산이다. 이 유산을 활용해 세습정권의 지도자로서 지위를 강화하고자 했다. 김정은이 상속받은 유산은 유무형의 통치자원이다. 그중 가장 중요한 자원이 김정일의 권력세습 경험이다. 김일성에서 김정일로의 권력세습 경험이 3년의 짧은 권력승계 기간에도 불구하고 김정은의 성공적 권력승계에 결정적 역할을 했다. 이미 북한에서 권력 세습의 각본이 존재하고 있었다는 사실을 의미한다. 이는 북한을 왕조체제의 변형으로 보는 이유이기도 하다.

권력세습이란 선대의 권력을 그대로 고스란히 물려받는다는 의미이다. 김정은은 김일성과 김정일로부터 정통성, 권위, 제도, 권력엘리트, 통치방식 등을 물려받았다. 지난 10년의 김정은 정치는 자신의 권력을 구축, 정비, 공고화해나가는 과정이었다. 이 과정에서 선대의 유산을 활용해서 자신의 권력을 극대화할 수 있는 두 가지 접근방식을 접목했다. 하나는 선대의 지도력과 정통성을 강조해서 자신의 정통성을 강화하는 방식이다. 다른 하나는 자신의 차별화된 통치방식을 통해서 권력을 강화하는 접근방식이다.

지난 10년의 김정은 정치의 특징은 김일성-김정일 정치의 지속과 변화로 요약될 수 있다. 김정은은 선대의 정통성에 기대기 위해 지난 정권의 핵심 통치요소들을 유지했다. 동시에 정권이 안정됨에 따라 자신의 통치방식을 점차 가미하는 방식을 취했다. 김정일이 사망 이전에 최소한의 권력이양을 기반을 마련한 것은 김정은에게 다행이었다. 역사에 가정은 없다고 하지만 김정일이 김정은에게로 권력 이양 작업이 전무한 상태에서 갑자기 사망했다면 북한의 정치는 상상하기 어려운 혼란에 빠졌을 것이다. 김정일이 2010년 공개적으로 김정은을 후계자로 지명하고 2011년에 사망함에 따라 김정일-김정은 부자세습이 가능했다고

볼 수 있다.

지난 10년 동안 김정은 정권이 추진한 유일체제 강화과정은 권력의 뚜렷한 실질적·제도적 변화가 나타나는 시점을 기준으로 구분할 수 있다.⁶⁾ 2021년 1월 8차 당대회 이전의 기존연구는 주로 2016년 5월 7차 당대회를 기점으로 7차 당대회 이전을 집권 1기로 그 이후 집권 2기로 분류한다.⁷⁾ 8차 당대회 이후 시기를 집권 3기로 파악할 수 있다. 집권 1기는 김정은이 2012년 4월 당대표자회 및 최고인민회의에서 국방위원회 제1위원장으로 제도적 권력승계를 마무리하기 이전과 2016년 7차 당대회 직전까지로 구분할 수도 있다.

김정은 정치의 지난 10년을 평가하고 향후 진행 방향을 예측하기 위해 김정은 정치의 주요요소를 살펴볼 필요가 있다. 권력의 승계와 강화는 ‘자발적’ 혹은 ‘강요된’ 정통성을 확보해야 가능하다. 자발적 정통성 확보를 위해 김정은은 선대의 정통성, 이념, 제도, 정책성과 등을 활용하고자 했다. 새로운 정치방식으로 선대의 유산을 수정하고 회의정치, 인민대중제 일주의의 일환으로 인민에 대한 ‘자책정치’⁸⁾의 모습을 종종 보였다. 강요된 정통성 확보를 위해 통제·감시·숙청 등을 통한 공포정치를 실시했다.

본 연구의 목적은 첫째, 김정은 정권 출범 10년이 지난 현시점에서 정치 분야를 평가하는 것이다. 둘째, 김정은 정치가 정권의 생존에 미치는 영향을 파악할 것이다. 현재 다수의 북한 전문가들은 김정은의 통치자원 선택 및 조합방식이 권력을 강화하고 있다고 평가한다. 그러나 본 연구는 김정은이 구사하는 새로운 정치방식이 북한정치체제 특유의 독특한 성격과 상충함에 따라 중장기적으로 정권의 심각한 위기를 초래할 수도 있다는 가능성을 염두에 두고자 한다. 셋째, 김정은 정권의 중장기 정치기상도를 제시할 것이다. 이를 위해 당대회 개최를 기점으로 김정은을 공식후계자로 공개한 2010년 3차 당대표자회 이후 2016년 7차 당대회 이전까지를 집권 1기, 7차 당대회 이후 8차 당대회 직전까지를 집권 2기, 그리고 8차 당대회 이후 현재까지를 집권 3기로 설정한다. 김정은 정권의 유일지도체제 강화과정은 나누어진 시기별로 활용된 통치자원의 운용방식을 중심으로 살펴볼 것이다. 구체적으로 김일성-김정일의 정통성 유산, 권력구조, 회의, 제도와 인사 등의 측면에서 살펴보고 김정

6) 정치적 주요인물의 퇴장과 대내외적 정책의 대폭적 전환 시점을 기준으로 지난 10년의 북한정치를 구분하는 방법이 있다. 1기: 2011(김정일 사망)-2013년(장성택 숙청), 2기: 2013년-2017년(김정남 독살), 3기: 2018년-현재 등으로 나누는 경우이다.

7) 오경섭·김진하·홍석훈·이시순·한기범·이해정·이혜진, 『김정은 정권 통치담론과 부문별 정책변화: 텍스트 마이닝을 이용한 담화·연설분석』, KINU 연구총서 20-26(통일연구원, 2020); 오경섭·박형중·김진하·김예스라, 『김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학』, KINU 연구총서 19-15(통일연구원, 2019); 이승렬, “김정은 집권 시기 북한 통치관료의 변화와 정책적 함의,” NARS 현안분석 제100호(국회입법조사처, 2019년 12월 31일)

8) 임수호는 김정은의 소위 ‘자책정치’를 ‘자기부정 리더십’이라 표현하고 있다. 임수호, “김정은의 ‘자기부정 리더십’과 경제정책 수정 가능성: 완충에서 단절로, 속도에서 균형으로,” 이슈브리프 통권 209호(국가안보전략연구원, 2020. 8. 26) 참조.

은의 새로운 정치방식으로 회의정치, 자책정치, 애민정치 등을 고찰한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 1절에서 김정은 집권 1기의 권력 구축과정을 논의할 것이다. 이 시기는 이미 제도화한 ‘부자상속 세습정치체제’를 기계적으로 적용하는 기간과 ‘상속된’ 권력을 후계자 김정은이 스스로 정비해나가는 기간으로 이루어져 있다. 집권 1기를 권력 구축기로 볼 것이다. 2절에서 김정은 집권 2기를 다룰 것이다. 김정은은 집권 2기에 선대의 후광보다는 자신의 정통성과 권력 기반을 강화하기 위해 제도적 정비와 인적 재편을 단행했다. 이 기간은 김정은 정권이 안정기에 접어드는 시기로 평가된다. 3절에서 8차 당대회 이후 권력이 공고화되는 집권 3기를 논의할 것이다. 집권 3기는 김정은이 ‘홀로 서기’에 성공한 독립적 지도자로 우뚝 서는 시기다. 김정은은 10년 가까이 유보했던 당 총비서 직함을 마침내 차지하는 자신감을 표출했다. 4절에서 김정은 정치 10년을 종합적으로 평가할 것이다.

제1절 김정은 집권 1기(2011년~2016년): 권력 구축기

김정은 정권의 기본성격은 왕조체제의 전형적 권력세습이다. 김정은은 할아버지와 아버지의 정치적 유산이 없었다면 애초에 북한의 최고지도자가 될 수 없었을 것이다. 일반적으로 민주주의 체제는 선거를 통해서 그리고 왕조체제가 아닌 독재체제에서는 선거부정이나 권력투쟁을 통해 최고지도자의 지위를 확보하게 된다. 북한은 이미 김일성에서 김정일로의 권력세습의 경험이 있는 상황에서 김정일이 다시 아들인 김정은에게 권력 이양을 결심함에 따라 김정은이 아버지의 대를 이어 북한 정치사에서 두 번째 권력승계자로 정해졌다.

〈표 1〉 김정은의 후계체제 구축과정

단 계	내 용
후계자 결정의 대내적 공식화 단계 (2009. 1 - 2010. 9)	<ul style="list-style-type: none"> • 김정은으로의 후계자 결정 후 김정은의 정치적 지도체계 구축(2009년 상반기) • 북한의 권력엘리트 인사에 관여 • 김정은으로의 권력승계 정당화 문건 및 찬양가요 배포 • 김정은의 정책적 지도체계 구축(2009년 하반기)
후계자 결정 대외적 공식화 단계 (2010. 9 - 2011. 12)	<ul style="list-style-type: none"> • 당중앙위원회 위원과 당중앙군사위원회 부위원장 등 당의 핵심요직 선임 • 대장 호칭 부여 • 권력엘리트의 재편
공식승계 후 권력공고화 (2011. 12 - 현재)	<ul style="list-style-type: none"> • 군 최고사령관(2011. 12) • 당 제1비서, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원회 위원장, 국방위원회 제1위원장 (2012. 4.11 4차 당대표자회, 4.13 최고인민회의 개최) • 공화국 원수 칭호 부여(2012. 7)

김정일이 2008년 8월 뇌출혈로 정상적인 활동이 어렵게 되자 권력 이양을 서두르게 되었다. 2010년 3차 당대표자회에서 김정은을 공식적 후계자로 발표했다. 김정은은 당 중앙위원회 위원과 당 중앙군사위원회 부위원장에 선임되고 대장 칭호를 부여받았다. 2011년 12월 갑작스런 김정일의 죽음으로 인해 김정은은 아버지를 대신해서 최고지도자로서 군 최고사령관의 지위를 차지했다. 2012년 4월 4차 당대표자회와 최고인민회의에서 김정은이 당 제1비서, 당 정치국 상무위원, 당 중앙군사위원회 위원장, 국방위원회 제1위원장 등 당·정·군의 최고위직에 추대됨으로써 김정은의 후계체제가 공식적으로 출범했다.

김일성과 김정일이 2대에 걸쳐 구축해놓은 수령 유일지배체제 하에서 후계지명을 받은 김정은이 당대표자회와 최고인민회의를 통해 최고지도자 지위에 추대된 것은 권력세습의 정해진 경로였다. 김정은의 과제는 후계자로서 '세습'한 권력을 '자신'의 권력으로 공고히 하는 것이었다. 세습 권력의 힘은 선대 수령의 카리스마와 정통성으로부터 유래한다. 따라서 김정은은 선대의 업적을 찬양하고 선대의 노선을 충실히 추종하면서 권력을 강화해 나갔다.

김정은은 4.6 담화, 개정 당규약, 유일적 영도체계확립 10대 원칙 등을 통해 김정은 후계체제의 기본성격을 규정했다. 선대 수령들에 대한 최대의 충성을 명문화해서 선대로부터 유산을 정통성 확보의 최대 자원으로 활용했다. 4.6 담화에서 김정은은 김일성과 김정일을 동시에 언급하지만, 김정일에 대한 칭송에 더 많은 부분을 할애했다. 조선노동당은 김일성·김정일 동지의 당이며 김일성-김정일주의가 지도사상임을 선포했다. 4.6 담화는 주로 김정일의 치적을 강조하고 김정은 정권은 김정일 정권의 후계체제임을 공표했다. 2012년 김정은은 당 중앙위원회 일꾼과의 담화에서 다음과 같이 언급했다.

“우리는 위대한 장군님을 천세만세 영원히 높이 모시며 수령영생 위업을 실현하기 위한 모든 사업을 순결한 량심과 도덕의리심을 가지고 진행하여야 합니다. … 위대한 장군님의 사상과 업적을 견결히 옹호고수하고 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를 장군님의 사상과 의도대로 장군님식대로 풀어나가야 합니다. … 우리는 장군님의 유훈을 강령적지침으로 틀어쥐고 한치의 드팀도 없이 한걸음의 양보도 없이 무조건 끝까지 관철하여 장군님의 구상과 념원을 빛나게 실현해나가야 합니다.”(『조선중앙통신』, 2012.4.19.)

개정된 당규약에서도 세 가지 주요 사항을 적시했다.⁹⁾ 첫째, 김정일을 노동당의 영원한 총비서로, 김일성을 노동당의 영원한 수령으로, 노동당을 김일성과 김정일의 당이라고 규정하고, 김일성과 김정일의 혁명업적에 대하여 언급했다. 그리고 노동당은 김일성-김정일주의를 유일한 지도사상으로 하고, 온 사회의 김일성-김정일주의화를 당의 최고강령으로 하며,

9) <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewNkKnlwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=51>
(검색일: 2021년 9월 29일)

김정은의 영도 밑에 김일성과 김정일의 위업, 주체혁명위업의 승리를 위하여 투쟁한다고 규정하였다, 마지막으로 노동당 제1비서직을 신설하고, 노동당 제1비서는 당의 수반으로 당을 대표하고 전당을 영도하며 김일성과 김정일의 사상과 노선을 실현해 나간다고 규정하였다.

김정은 세습정권은 김일성-김정일주의를 통치이데올로기로 삼고 있다. 김정은 2012년 4월 당중앙위원회 일꾼들의 담화에서 조선노동당의 지도사상을 밝혔다.

“조선로동당의 지도사상은 위대한 김일성 김정일주의입니다. … 김일성주의를 시대와 혁명발전의 요구에 맞게 발전풍부화시키신 장군님의 특출한 업적으로 하여 이미 전부터 우리 당원들과 인민들은 수령님의 혁명사상과 장군님의 혁명사상을 결부시켜 김일성-김정일주의로 불러왔으며 김일성-김정일주의를 우리 당의 지도사상으로 인정하여 왔습니다. … 오늘 우리 당과 혁명은 김일성 김정일주의를 영원한 지도사상으로 확고히 틀어쥐고 나갈 것을 요구하고 있습니다. 온 사회의 김일성 김정일주의화는 우리 당의 최고강령입니다.”(『조선중앙통신』, 2012.4.19.)

2013년 김정은 정권은 최초로 김일성-김정일주의의 본질로서 인민대중제일주의를 소개했다. 2013년 신년사에서부터 지속적으로 인민대중제일주의가 등장하고 있다. 2013년 신년사에서 “일꾼들은 《모든 것을 인민을 위하여, 모든 것을 인민대중에게 의거하여》라는 구호를 높이 들고 헌신적으로 투쟁을 하여야 합니다”라고 언급했다.¹⁰⁾ 그리고 2014년 신년사에서 다음과 같이 인민을 위해 일하는 자세를 강조했다.

“일꾼들은 인민들의 요구와 이익을 사업의 절대적 기준으로 삼고 오직 인민들이 바라고 좋아하는 일을 하여야 하며 무슨 일을 하든 인민들이 덕을 보게 하여야 합니다. 일꾼들은 인민의 요구, 대중의 목소리에 무한히 충실하여야 하며 언제나 인민을 위해 헌신하는 인민의 참된 심부름꾼으로 살며 일하여야 합니다.”(『로동신문』, 2014.1.1.)

2016년 신년사에서 인민대중제일주의가 좀 더 구체적으로 제시되었다. 인민대중제일주의의 정치방식으로 인민중시, 인민존중, 인민사랑 등을 적시했다. 그리고 인민대중제일주의의 적인 세도와 관료주의 및 부정부패행위에 대해 경고했다.

“당조직들과 국가기관들은 인민중시, 인민존중, 인민사랑의 정치를 구현하여 인민의 요구와 이익을 절대시하며 인민들의 정치적생명체와 물질문화생활을 책임지고 끝까지 돌봐주어야 합니다. 당조직들은 민심을 틀어쥐고 광범한 대중을 당의 두리에 튼튼히 묶어세우며 일꾼들속에서 일심단결을 쬐먹고 파괴하는 세도와 관료주의, 부정부패행위를 반대하는 투쟁을 강도높게 벌려야 합니다.”(『로동신문』, 2016.1.1.)

10) 『로동신문』, 2013.1.1.

이처럼 후계자로서 김정은의 정치적 정통성은 선대의 업적, 사상 등 유산에 전적으로 의존하고 있다. 그러나 김정은은 선대의 정치적 유산을 활용하는데 딜레마에 봉착했다. 선대의 업적이나 노선을 칭찬하면 할수록 김정은의 독자적 정통성은 훼손되기 때문이다. 김정은은 지도자로서 선대의 수령들을 칭송하는 한편, 자신의 권력 기반을 꾸준히 구축하고 강화해 나가야 하는 두 가지 상충하는 과제에 직면했다. 독자적 리더십을 강화하기 위해 김정은은 자신의 카리스마 강화, 제도·조직·권력엘리트 재편, 통치방식의 효율성 제고 등을 꾸준히 시도했다.

김정은의 고민은 신년사를 평가한 <표 2>에 잘 나타나고 있다. 김일성과 김정일에 대한 언급과 유훈에 대한 언급이 점차 줄었다. 2012년 신년사에서는 김일성과 김정일에 대한 언급이 총 76회, 유훈에 대한 언급이 10회였다. 2015년 신년사에서 선대 수령에 대한 언급이 16회로 감소하고 유훈에 대한 언급은 사라졌다. 이는 김정은 정권이 시간이 흐를수록 선대의 흔적을 희석시키고 독자적 권력기반을 구축해서 권력을 공고히 하려는 노력이었다. 신년사는 주로 지난해의 정책성과를 평가하고 다가오는 해의 정책방향을 제시하는 성격을 지니고 있다. 김정은이 집권을 제도화한 이후에는 전시대의 업적을 찬양만 하는 것이 아니라 자신의 통치성과를 보여주고 새로운 국정방향을 제시해야 했다. 따라서 김일성, 김정일, 유훈 등에 대한 언급이 줄어드는 것이 자연스러웠다.

<표 2> 선대 지도자들에 대한 언급 횟수의 변화

구 분	① 김일성, 수령님	② 김정일, 장군님	③ 대원수님들, 수령님들 (김일성과 김정일 통칭)	①+②+③	유 훈
2012	22	54	0	76	10
2013	15	25	7	47	4
2014	11	10	0	21	1
2015	7	9	0	16	0
2016	3	4	4	11	2

* 출처 : 정성장, “2016년 김정은의 신년사를 통해 본 북한의 권력변동과 대내외 정책 전망,” 『세종 정책브리핑』, 2016-1, 2016, p. 6.

공식집권 첫해인 2012년 4월 4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의에서 공식적 권력승계가 마무리되었다. 4차 당대표자회에서 김정일을 조선노동당의 총비서로 추대하고 김정은을 당 제1비서에 추대하였다. 총비서에서 제1비서로 직함을 변경했으나 지위와 권한은 변함이 없었다. 4차 당대표자회에서 개정된 당규약에 일인 독재체제를 담보하는 ‘유일적’ 영도를 적시하고 ‘당 제1비서는 당의 수반으로서 당을 대표하고 전당을 영도’한다고 명시함으로써 김정일의 당 장악을 제도적으로 뒷받침했다. 최고인민회의에서 김정은은 김정

일을 ‘공화국의 영원한 국방위원장’으로 추대하고 그 자신은 기존 국방위원장의 지위와 역할을 계승한 국방위원회 제1위원장직에 추대되었다. 김정일에 대해 최대한 예우와 함께 김정은은 표면적으로 최대한 자세를 낮추었다. 수령의 후계자로서 지위와 권한은 그대로 물려받으면서 직함을 변경해서 김정일의 권위를 추종하는 모습을 보였다.

김정은은 유일지도체제를 유지·강화하기 위해 권력기관 간 역학관계를 조정해 자신에게로 권력이 집중되도록 했다. 1인 독재체제에서는 무장력을 보유한 군부가 정권에 가장 위협한 도전세력이다. 더욱이 김정일 정권은 선군정치를 표방하면서 국가위기관리의 전위세력으로 군부의 위상을 격상하고 활동을 확대했다. 새로운 지도자 김정은의 권력을 공고화하고 정치를 안정시키기 위한 가장 시급한 과제는 당을 강화하고 군부를 철저히 통제하는 것이었다.

김정은 정권에서 당·군 간 힘의 균형을 다양한 방법을 이용해서 조정했다. 우선 4.6담화(당중앙위 일꾼들의 담화)와 유일영도적 체제확립 10대 원칙 등을 통해 조선노동당의 위상을 제도적으로 재정립했다. 김정은은 4.6 담화에서 조선노동당을 김일성-김정일 당으로 선포하고 당을 영원히 발전시켜나가야 한다고 주장했다. 또한 그는 “전체 당원들과 인민군장병들, 인민들은 당의 사상과 령도를 신념과 량심으로 받들고 당중앙의 두리에 사상의지적으로, 도덕의리적으로 철통같이 뭉치며 평범한 날에나 준엄한 날에나 우리 당과 생사운명을 영원히 함께 하여야 합니다”라고 당의 역할을 강조했다.¹¹⁾

〈표 3〉에 요약한 바와 같이 「당의 유일적 영도체계 확립 10대 원칙」에서 “우리는 위대한 김일성 동지와 김정일동지를 영원히 높이 모시고 충정을 다 바치며 당의 령도밑에 김일성-김정일주의위업을 끝까지 계승완성하기 위하여 유일적영도체계확립의 10대원칙을 철저히 지켜야 한다”고 했다. 10대 원칙 중 당과 관련된 주요항목은 3, 4, 6, 9번 네 항목인데 그중 당의 유일적 영도라는 위상을 규정한 항목은 9번 항목이다. “당의 유일적 영도밑에 전당, 전국, 전군이 하나와 같이 움직이는 강한 조직규률을 채워야 한다”고 적시했다. 2012년 김정은 정권 출범 이후 후계체제의 제도를 정비하면서 당의 위상을 격상하고 역할을 강화했다.

11) 『로동신문』, 2012년 4월 7일.

〈표 3〉 유일사상체계 확립 10대 원칙과 유일적 영도 확립 10대 원칙 비교¹²⁾

구분	유일사상체계 확립 10대원칙	유일적 영도체계 확립 10대원칙
서론	• 김일성이 영도하는 ~	• 김일성-김정일주의 기치하~선군혁명 위업 계승 • 일심단결, 핵무기 중추 군사력, 자립 경제 구축
1	• 김일성 혁명사상 일색화 위해 몸바쳐 투쟁	• 김일성-김정일주의화 위해 몸바쳐 투쟁
2	• 김일성을 충성으로 우러러 받들어야 함	• 김일성-김정일 영원한 수령, 주체의 태양으로 받들어 모셔야 함
3	• 김일성 권위 절대화	• 김일성-김정일·당 권위 절대화, 결사옹위
4	• 김일성 사상 신념화 교시 신조화	• 김일성-김정일 혁명사상, 당의 노선과 정책으로 철저히 무장
5	• 김일성 교시 집행에서 무조건성 원칙 준수	• 김일성-김정일 유훈, 당 노선과 방침 관철에서 무조건성 원칙 준수
6	• 김일성 중심 당 사상의지적 통일과 혁명적 단결 강화	• 영도자 중심 당 사상의지적 통일과 혁명적 단결 강화
7	• 김일성을 따라 배워 공산주의적 풍모와 혁명적 사업 방법, 인민적 사업 작풍을 소유	• 김일성-김정일 따라 배워 고상한 정신 도덕적 풍모와 혁명적 사업 방법, 인민적 사업작풍 소유

당이 강화된 현상을 당이 정상화되었다고 평가하는 연구도 있다. 그러나 당이 정상화되는 것이 김정일 시대보다 김정은 시대의 당이 강해진 것이기 때문에 내용상 차이는 거의 없다고 볼 수 있다. 당의 정상화 주장은 김정일의 선군정치로 인해 군의 역할이 확대되고 위상이 상승하는 한편 당은 상대적으로 위축되었다가 다시 본래의 당의 위상과 역할로 복귀했다고 본다. 정상화를 주장하는 연구는 ‘어디로’의 정상화인지를 명확히 밝히지 않고 있다. 추측컨대 당이 제대로 작동했던 김일성 시대로의 회귀가 정상화인 것으로 보인다.¹³⁾

김정은 집권 이후 당대표자회, 최고인민회의 등을 개최하고 당규약 및 헌법개정, 「당의 유일적 영도체계 확립 10대 원칙」 등에서 김정일 유일영도체계의 주축 기관으로서 당의 유일적 지위를 제도적으로 정립했다. 제도적으로 정비된 당의 위상과 역할은 실제 국정운영에 반영되었다. 당이 중심이 된 각종 당 회의체가 정책방향 제시, 조직 정비, 인사 단행 등을 통해 여타 권력기관을 통제하게 되었다. 특히 조직지도부의 권력과 업무가 확대되어서 김정은 정권의 권력유지와 강화에 중심적 역할을 수행했다. 집권 1기에 개최된 당 주요 공식회의는 〈표 4〉에서 보는 바와 같다.

12) 김태구, “북한 김정은 정권의 군부 통제 연구,” 『통일부 신진연구논문집: 2015 북한 및 통일관련』, 2015, p. 82.

13) 당 정상화에 대해서는 김갑식·오경섭·이기동·김동엽, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당정군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, KINU 연구총서 15-01, 2015, pp. 86-91 참조.

〈표 4〉에서는 당 중앙위원회, 중앙군사위원회, 정치국 등 회의만 주요회의의 범주에 포함시켰다. 이러한 회의의 주요 결정사항은 정책과 조직 및 인사문제 등이다. 김정은 최고사령관 추대, 리영호 총참모장 해임, 장성택의 모든 공식지위 박탈 등 김정은을 포함한 최고위 인사들의 인사조치가 당 정치국 및 정치국 확대회의에서 결정되었음을 알 수 있다. 그리고 정전 60주년 및 정권 수립 65주년 관련 주요 사업 제시, 경제·핵무력 건설 병진노선 채택 등 국가정책노선에 대한 결정이 정치국회의 및 전원회의 등에서 단행되었다. 또한 조직개편과 정비에 대한 문제도 처리되었다. 당 중앙군사위원회 및 확대군사위원회에서는 주로 주요 군사문제를 결정했다.

북한의 권력구조는 당·정·군으로 되어 있는데 국정의 가장 중요한 결정사항인 국가발전 정책, 조직, 인사 등이 당의 영도로 결정되었다. 당이 주요사항을 결정한다는 것은 당이 권력구조의 정점에 있고 당의 영도 하에 군과 내각이 활동한다는 것을 의미한다. 김정은이 집권한 이후 당의 주요회의를 정기적으로 개최하고 각종 회의를 통해 의사를 결정하면서 당 중심의 제도정치를 시도했다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 노동당 중앙위, 중앙군사위, 정치국 회의 개최 현황¹⁴⁾

시기	회의 명칭	주요 결정 내용
2011년 6월	당 정치국 확대회의	김정일 방중(5.20.~26.) 결과 토의, 홍석형 노동당 비서 해임
2011년 12월	당 정치국 회의	김정은 최고사령관 추대
2012년 7월	당 정치국 회의	리영호 총참모장 해임
2012년 11월	당 정치국 확대회의	국가체육지도위원회 설치 및 위원장에 장성택 임명
2013년 2월	당 정치국 회의	정전 60주년 및 정권 수립 65주년 관련 주요 사업 제시
2013년 2월	당 중앙군사위 확대회의	주요 군사정책 결정
2013년 3월	당 중앙위 전원회의	‘경제·핵무력 건설 병진노선’ 채택
2013년 8월	당 중앙군사위 확대회의	주요 군사정책 결정
2013년 12월	당 정치국 확대회의	장성택 국방위 부위원장의 출당 등 모든 지위 박탈

14) 김갑식·오경섭·이기동·김동엽, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당, 정, 군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, 통일연구원, 2021, p. 93.

시기	회의 명칭	주요 결정 내용
2014년 4월	당 정치국 회의	기구 보강 문제와 조직 문제 토의
2014년 4월	당 중앙군사위 확대회의	조직 문제 토의
2015년 2월	당 중앙위 정치국 회의	조직 문제 토의
2015년 2월	당 정치국 확대회의	조직 문제, 관료주의와 부정부패 척결
2015년 2월	당 중앙군사위 확대회의	기구체계 개편 방도 및 조직 문제
2015년 8월	당 중앙군사위 비상확대회의	전선지대 준전시상태 선포
2015년 8월	당 중앙군사위 확대회의	홍수피해 복구대책, 위원 해임 및 임명

자료: KDI 국제정책대학원·경남대학교 극동문제연구소, 『2015 DPRK Country Report』
(세종: KDI 국제정책대학원, 2015), p. 23 참고 추가 작성.

국가 권력역학관계에서 당의 우위는 제도의 규정, 당 회의체 중심의 국정운영 등에서 잘 나타나고 있다. 또한 당은 조직지도부를 통해 당에 의한 군부의 감시를 강화하고 김정일의 선군시대에 군부가 누리던 외화벌이와 같은 특혜를 박탈하기도 했다. 2012년 이영호의 숙청은 외화벌이 특권을 둘러싼 갈등이 원인이었다고 한다.¹⁵⁾ 김정은 집권 시 군부가 북한경제생산의 약 70%를 차지한 것으로 알려져 있다.¹⁶⁾ 김정은 집권이 시작된 2011년부터 군부 권력이 패퇴하는 시기로 평가한다.¹⁷⁾ 즉 김정일이 사망하고 군부의 영향력이 감소된 것이다. 김정일 사망을 전후해서 군부의 무역활동이 현격히 제한당하기 시작했다.¹⁸⁾ 군부에 대한 이권 박탈은 김정은 정권 출범 초기에 나타난 장성택 세력과 군부의 충돌로 볼 수도 있으나 군부에 대한 견제의 일반적 맥락에서 진행된 것이 사실이다.

김정은의 군부에 대한 견제와 권력재편은 주로 빈번한 인사조치를 통해 진행되었다. <표 5>에서 보는 바와 같이 김일성·김정일시대 인민무력부장에 대한 인사조치는 매우 드문 편

15) 정부 고위 관계자는 19일 국민일보와의 통화에서 “김정은은 군부가 주도해 온 약탈경제 구조를 노동당과 내각이 장악하지 않으면 어떤 형태의 경제 발전도 불가능하다고 판단한 것으로 보인다”면서 “군부와 주변 인사들에 의해 지하로 흘러들어간 막대한 자금을 찾아내겠다는 의지도 드러내고 있다”고 말했다. 이 관계자는 “따라서 이영호 제거도 군부의 각종 경제 이권을 박탈하려는 의도에서 시작된 것으로, (숙청의) 종주곡이 아니라 서곡”이라고 강조했다. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0006260850&code=11121400&sid1=sp>(검색일: 2012. 10.3)

16) 위의 글.

17) 박형중, “김정은 권력 정착과정에서의 군부 동향(2009-2013),” 『Online Series』 CO-13-23. 2013. 12. 2.

18) 위의 글, “김정은은 2012년 5월 14일 방침으로 인민군대의 부패를 질타하고 ‘군대가 너무 돈 맛을 들었다’고 비판하고 ‘향후 경제개혁은 당이 주도하고 군부는 외화벌이 등에 관여하지 말라’고 지시했다.” 이러한 지시에 입각해서 내각이 군부의 외화벌이 관련사업을 접수하는 작업을 시작했다.

이었다. 1948년부터 2012년까지 60여 년 동안 고작 8명이 인민무력부장에 임명되었다. 그러나 김정은 시대에는 15년 4월 기준으로 3년 동안 이미 4명이 임명되었다.¹⁹⁾

〈표 5〉 인민무력부장, 총참모장, 총정치국장 변화²⁰⁾

인민무력부장		총참모장		총정치국장	
48.9 ~ 57.9	최용건	48.2 ~ 50.9	강 현	54 ~ 57년	강상호
57.9 ~ 62.10	김광협	50.12 ~ 53.8	남 일	57.8 ~ 58.7	김태근
62.10 ~ 68.12	김창봉	53.8 ~ 57.8	김광협	58.7 ~ 60.5	서 철
68.12 ~ 76.5	최 현	57.9 ~ 59.7	이권무	60.8 ~ 67.4	허봉학
76.9 ~ 95.2	오진우	59.7 ~ 62.10	김창봉	65.3 ~ ?	박태진
95.10 ~ 97.2	최 광	62.10 ~ 68.12	최 광	67.4 ~ 69.1	오진우
98.9 ~ 09.2	김일철	69 ~ 78	오진우	69.1 ~ 70.6	안영환
09.2 ~ 12.4	김영춘	79 ~ 88	오극렬	70.6 ~ 73.8	한익수
12.4 ~ 12.11	김정각	88 ~ 95	최 광	73.8 ~ 77.8	이용무
12.11 ~ 13.5	김격식	95 ~ 07	김영춘	77.8 ~ 77.9	서 철
13.5 ~ 14.6	장정남	07 ~ 09	김격식	80.10 ~ 95.2 * 인민무력부장 겸임 (76-95) * 총참모장 겸임 (69-78)	오진우
14.6 ~ 15.4	현영철	09.2 ~ 12.7	리영호	95.10 ~ 11.6	조명록
		12.7 ~ 13.5	현영철	12.4 ~ 14.4	최룡해
15.4 ~	박영식	13.5 ~ 13.8	김격식	14.4 ~	황병서
		13.8 ~	리영길		

출처: 『조선중앙통신』, 『로동신문』 참고 재구성.

김정은은 집권 초기에 김정일 시대에 강화된 군부를 통제하기 위해 군의 수뇌부를 빈번히 교체하면서 충성심을 유도하고 공포심을 유발한 것으로 보인다. 집권 초기에 과감하게 단행된 김정은의 군부에 대한 인사는 여러 가지 해석을 낳았다.

19) 이 같은 인민무력부장 인사는 김일성과 김정일 시대와는 매우 다른 인사패턴이다. 김일성은 최용건, 김광협, 김창봉, 최현, 오진우 등 5명의 인민무력부장을 임명했다. 김정일도 17년간 최공, 김일철, 김영춘 단 3명만 인민무력부장으로 임명했다. 집권 5년 만에 인민무력부장을 4번이나 교체했다. 전수진, “김정은 ‘다수의 폭정’ 용인술,” 『월간중앙』 <https://www.joongang.co.kr/article/22229120#home> (접속일: 2021. 10. 4)

20) 김태구, “북한 김정은 정권의 군부 통제 연구,” 『통일부 신진연구논문집: 2015 북한 및 통일관련』, 2015, p. 55.

우선 김정은이 군부에 손을 댈 정도로 세력이 견고하다는 설명이다. 다른 하나는 취약한 군부통제력을 강화하려는 모험으로 보기도 한다. 북한 정권이 지니는 유일체제의 성격을 감안할 때, 초기 김정은 권력의 불안정성을 완전히 부정하기는 어려우나 후계자로서 군부를 정비할 정도의 권력은 세습된 것으로 보는 것이 합리적이다.

다음 <표 6>에서 보는 바와 같이 군부에 대한 김정은의 인사조치는 상식을 초월해서 진행되었다. 인사가 지나치게 빈번하게 이루어졌을 뿐만 아니라 계급의 ‘진급-강등-복권’ 등 정상적으로 작동하는 정치체제에서 가능하지 않은 일이 자주 발생했다. 김정은의 이러한 ‘인사정치’는 보상을 위한 통치자원이 부족한 상황에서 인사를 통해 보상과 처벌의 효과를 동시에 노린 것이다. 이는 군부에 국한되는 것이 아니고 전 간부에 해당되나 군부인사에서 가장 극명하게 나타난다. 상상할 수 없는 ‘롤러코스터식’ 인사가 빈번해지니 이러한 비상식이 일상이 되었다. 단기적으로 빈번한 인사조치는 권력의 공고화에 기여한 것으로 평가한다. 그러나 장기적 관점에서 정치안정에 미치는 효과는 예단하기 어렵다.

현영철은 강등과 복권의 줄타기를 이어가던 끝에 2015년 처형되었다. 김정은 집권 1기에 모욕적인 권력의 부침을 겪은 북한의 핵심 파워엘리트로는 <표 6>에 포함된 최룡해, 김영철, 장정남 등이 있다. 현재 당 통일전선부 부장이며 당 정치국 위원인 김영철도 승진-강등의 부침을 여러 번 겪었다.

<표 6> 김정은 집권 이후 대장급 이상 강등 및 복권 사례²¹⁾

성명	당시직책	일자	진급	강등	복권
현영철	8군단장	2010. 9	상장→대장		
	총참모장	2012. 7	대장→차수		
		2012.10		차수→대장	
	5군단장	2013.6.3		대장→상장	
	인민무력부장	2014. 6			상장→대장
김영철	정찰총국장	2012.2.15	중장→대장		
		2012.11.		대장→중장	
		2013.2.27			중장→대장
		2015.4.16		대장→상장	
		2015. 8.2			상장→대장
최룡해	총정치국장	2012.12.16		차수→대장	
		2013.2.6			대장→차수

21) 김태구, “북한 김정은 정권의 군부 통제 연구,” 『통일부 신진연구논문집: 2015 북한 및 통일관련』, 2015, p. 84.

최부일	총참모부 부총참모장	2013.2.3		대장→상장	
		2013.6.11			상장→대장
	인민보안부장	2014.7.10		대장→상장	
		2014.12.17		상장→소장	
		2015.10.19			소장→대장
장정남	1군단장	2013. 5	중장→상장		
		2013. 8	상장→대장		
	인민무력부장	2014.2.16		대장→상장	
		2014.3.19			상장→대장
		2014.7.27		대장→상장	
윤정린	호위사령관	2014.6.5		대장→상장	
		2015.2.16			상장→대장

출처: 각 시기별 『조선중앙통신』, 『조선중앙TV』, 『로동신문』 참고 재구성.

현재 공식적인 북한권력서열 2인자로 당 정치국 상무위원, 최고인민회의 상임위원회 위원장, 그리고 국무위원회 제1 부위원장인 최룡해도 2012년에서 2014년까지 군부의 총정치국장 직위를 수행하면서 진급-강등-복권의 악순환에서 예외가 될 수 없었다. 최부일과 장정남 등도 수차례에 걸쳐 승진과 강등을 경험했다. 전 인민무력부장이자 현재 사회안전상으로 재직하고 있는 장정남은 2018년 11월 대좌 계급장을 달고 회의에 참석한 모습이 포착되었으나 11일 후 다시 상장 계급장을 단 모습이 확인되었다. 이러한 현상은 유례를 찾기가 어려울 정도로 파격적이다.

김정은은 인사를 자신의 권력을 유지하고 강화하는데 가장 중요한 수단으로 활용하고 있다. 계급에 따른 직위의 상하질서가 생명인 군부에 대한 인사조치가 가장 비합리적이고 원칙에 반하는 것이었다. 여타 당 및 내각 간부에 대해서도 끊임없이 승진과 강등의 인사조치를 반복했다. 군부를 하나의 단일체 이익집단이 아니라 개별 개체로 만드는 조치로 볼 수 있다.

당·군 역학관계를 측정할 수 있는 구체적 기준을 찾기는 어렵다. 그러나 두 가지 기준을 통해서 당·군 역학관계를 가늠해 볼 수 있다. 먼저 신년사에서 당이나 군이 언급된 횟수를 기준으로 삼을 수 있다. 다음으로 김정은 공개활동의 분야별 분포를 살펴보는 것이다. 김정은의 당 우선주의 통치방식은 <표 7>에 신년사에서 당에 대한 언급이 점차 빈번해지고 선군에 대한 언급은 줄어드는 것으로 나타나고 있다. 2012년 신년사에서 당에 대해 49회, 선군에 대해 17회 언급했다. 2015년에는 당에 대한 언급이 53회로 증가하고, 선군에 대한 언급이 4회로 급격히 감소했다.

또한 국방력보다는 인민생활에 대한 관심이 증가했다. 김정은은 집권 초기부터 인민생활 향상을 자주 강조했다. 김정은은 2012년 4월 김일성 100회 생일기념 열병식에서 “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하여 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리게 하자는 것이 우리 당의 확고한 결심입니다”라고 연설했다.²²⁾ 집권 후 거의 모든 공개연설에서 인민생활 향상과 경제발전을 국가정책의 최우선 목표로 강조했다. 상대적으로 국방력에 대한 언급도 매우 저조한 것으로 나타났다. 이처럼 신년사에서 언급된 당과 선군, 국방력, 인민생활 등의 횟수를 비교할 때, 김정은 1기의 당·군관계는 당이 더욱 강화되는 방향으로 이동하고 있다.

〈표 7〉 노동당과 선군 및 경제 등에 대한 언급 횟수의 변화

구 분	당 (조선로동당)	선군	국방력	경제관리	인민생활	오염
2012	49	17	1	0	3	0
2013	40	6	0	1	6	0
2014	47	3	4	0	7	0
2015	53	4	4	2	5	0
2016	60	2	0	1	5	1

* 출처 : 정성장, “2016년 김정은의 신년사를 통해 본 북한의 권력변동과 대내외 정책 전망,” 『세종 정책브리핑』 2016-1, 2016, p. 7.

김정은 집권 초기 당·군 권력균형상태를 평가할 수 있는 또 다른 지표는 〈표 8〉에 나타난 김정은의 공개활동 횟수와 분야이다. 2012년 김정은의 공개활동은 총 151회로 추산된다. 그중 군(49회, 32.5%), 경제(33회, 24.5%), 사회문화(33회, 21.8%) 분야 순으로 공개활동이 진행되었다. 전체 공개활동에서 경제분야의 활동비율은 2013년에 34%, 2014년에 36%, 2015년 10월 현재 44.9% 등을 차지하면서 꾸준히 증가했음을 확인할 수 있다. 경제 분야 활동이 활발해지면서 군 관련 활동이 위축되는 것으로 보이거나 군 관련 공개활동의 꾸준함을 알 수 있다. 군 분야 활동은 2012년에 32%, 2013년에 29.7%, 2014년에 32.5% 등을 기록했다.

22) <https://www.voakorea.com/a/3108590.html>(접속일: 2021. 10.8)

〈표 8〉 김정은 공개활동 분야별 분포²³⁾

순위	2012년 (총 151회)			2013년 (총 209회)			2014년 (총 172회)			2015년 10월 (총 129 회)		
	분야	비율	횟수	분야	비율	횟수	분야	비율	횟수	분야	비율	횟수
1	군(軍)	32.5%	49회	경제	34.0%	71회	경제	36.0%	62회	경제	44.9%	58회
2	경제	24.5%	37회	군(軍)	29.7%	62회	군(軍)	32.5%	56회	군(軍)	30.2%	39회
3	사회 문화	21.8%	33회	사회 문화	21.0%	46회	사회 문화	16.9%	29회	정치	13.2%	17회
4	정치	19.2%	29회	정치	12.5%	26회	정치	14.0%	24회	사회 문화	7.8%	10회
5	대외	2.0%	3회	대외	1.4%	3회	기타	0.6%	1회	대외	2.3%	3회
6	기타	-	-	기타	0.4%	1회	대외	-	-	기타	1.6%	2회

자료: KDI 국제정책대학원·경남대학교 극동문제연구소, 『2015 DPRK Country Report』
(세종: KDI 국제정책대학원, 2015), p. 35; 통일부 정세분석국 자료 참고 추가 작성.

군 분야의 김정은 활동이 급격히 감소했다고 볼 수 없다. 김정은 공개행사에 여전히 선군을 강조했다. 상대적으로 경제분야 활동은 빈번해졌다. 김정은 정권의 최우선 국정목표가 경제발전임을 감안하면 자연스러운 현상이다. 사회문화분야의 활동이 세 번째 활발한 것으로 나타난 것은 좀 의외로 생각할 수 있다. 북한이 정권유지와 강화에 선전과 선동이 매우 중요한 점을 고려할 때 이해가 된다. 사회문화분야 활동이 꾸준히 21%-17%를 유지했다. 오히려 집권 초기여서 대외활동이 매우 저조했음을 알 수 있다.

좀 더 거시적으로 관찰하면 수령 중심의 유일지배체제를 유지하고 있는 북한에서 권력기구 사이의 역학관계는 큰 의미가 없을 수 있다. 최고지도자가 절대 권력을 보유하고 행사하기 때문이다. 사회주의는 당이 중심이 되는 당·국가체제지만 무장집단인 군부를 효과적으로 관리하는 것은 정권 유지를 위해 필수적이다. 따라서 자신이 구축한 정통성이 취약한 세습 정권인 김정일과 김정은은 특히 군부의 동향에 민감할 수밖에 없다. 따라서 북한정치에서 지도자에 따라 당·군 관계의 균형이 변화하고 있는 것이다. 하지만 당과 군이라는 두 권력 집단의 정치적 역학관계를 평가하기가 어렵다. 따라서 신년사에서 당과 군에 대한 언급 빈

23) 김갑식·오경섭·이기동·김동엽, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당, 정, 군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, 통일연구원, 2021, p. 90.

도수, 김정은 대외활동의 빈도와 비율 등으로 당군관계에 있어서 권력의 균형을 대략적으로 측정했다. 그 결과, 김정은 집권 초기에 당을 강화되고 군부의 정치적 위상을 하향 조정하고 집단이익을 축소하는 조치들을 취했다.

살펴본 바와 같이 김정은은 집권초기 세습권력을 강화하기 위해 유일지도체제 정비, 이념 재정의, 당·정의 권력역학관계 재조정 등의 작업을 진행했다. 유일지도체제 정비는 세습 정통성을 유지·강화하고 독자 정통성을 강화하는 이중 접근방법을 추진했다. 이념분야에서 김정은은 김일정-김정일주의를 공식통치이념으로 선언하면서 인민대중제일주의를 실천이념으로 제시했다. 선대의 이념을 물려받으면서 자신의 독창적 요소를 가미했다. 김정일 시대에 국가위기관리방식으로 등장한 선군정치를 정비하는 것이 제도나 이념보다 정권안보에 더욱 실질적인 조치라 하겠다.

독재체제에서 정권에 대한 가장 심각한 내부의 위협은 무장력을 보유한 군부이다. 김정은에게 군부는 철저한 관리대상이기 때문에 집권 초기에 군부를 자신에게 복종하도록 하는 것이 시급한 과제였다. 김정은은 집권 초기 최우선 과제로 당의 기능을 회복시키고 당 중심의 회의체를 운영해서 조직과 인사 및 주요 국가정책을 결정했다. 군부를 장악하기 위해 인사정책을 적극적으로 활용했다. 인사정책은 충성파는 승진으로 기회를 주고 충성심에 의문이 가거나 과오를 범할 경우 계급을 강등하는 수법을 채택했다. 특히 평시 장성급 인사에서 강등은 매우 이례적인 일이다. 치욕적인 강등보다 더욱 심한 처벌은 숙청이다. 숙청은 아예 현직에서 제거하거나 처형과 같은 극한 처벌을 내리는 것을 의미한다. 숙청이 마지막이 아니고 당분간 혁명화사업이라는 처벌을 받고 다시 현직에 복귀하는 사례도 있다. 이러한 인사정책은 중단기적으로 군부 인사들의 충성경쟁을 유도하는 효과적 통치도구의 역할을 하고 있다.

김정은 정치의 차별성은 몇 가지로 식별할 수 있다. 첫째, 회의정치이다. 각종 당 회의, 최고인민회의 등을 통치에 최대한 활용해서 정상적인 '제도정치'의 모습을 과시하려는 상징적 의미가 있다. 실질적으로 제도정치는 김정은 정권의 제도적 정통성을 강화하는데 기여할 수 있다. 북한 정치체제의 특징은 제도는 형식으로 존재하고 현실정치는 수령 일인지배체제라는 것이다. 수령 유일영도체제를 제도를 통해 정상적인 국가처럼 운영하는 것은 유일지배체제와 정상적 제도적 통치(governing) 사이에 불일치를 초래할 수도 있을 것이다. 둘째, 소위 '자책'정치이다. 수령제의 가장 중요한 철칙은 수령의 무오류성이다. 수령은 절대 실수나 잘못 등 오류를 범하지 않는다는 것이다, 김정은은 수령의 무오류성을 인정하지 않고 수령도 오류를 공개적으로 자백하고 그 잘못이 자신의 책임이라고 자책하는 일명 '자책'정치를 하고 있다. 셋째, 집권 이후 권력을 강화하는데 가장 강력하고 효과적인 충격요법으로 공포정치를 선택했다. 마지막으로 성과정치이다. 경제발전과 핵미사일 개발을 업적으로 주

민의 자발적 지지를 유도하려는 정치이다.

〈표 9〉에서 보는 바와 같이 김정일 사망 직후 2011년 12월 당 정치국회의를 소집해서 김정은을 최고사령관으로 추대했다. 이를 시작으로 본격적으로 집권 1기가 시작되는 2012년부터 2015년까지 주요 고비마다 주요 당 회의체를 활용했다. 주로 당 정치국 및 정치국 확대회의에서 핵심 엘리트에 대한 인사조치를 결정했다. 홍석형 노동당 비서 해임, 김정은 최고사령관 추대, 리영호 총참모장 해임, 장성택 출당 및 지위 박탈 등이 회의에서 이루어졌다.

〈표 9〉 노동당 중앙위, 중앙군사위, 정치국 회의 개최 현황²⁴⁾

시기	회의 명칭	주요 결정 내용
2011년 6월	당 정치국 확대회의	김정일 방중(5.20.~26.) 결과 토의, 홍석형 노동당 비서 해임
2011년 12월	당 정치국 회의	김정은 최고사령관 추대
2012년 7월	당 정치국 회의	리영호 총참모장 해임
2012년 11월	당 정치국 확대회의	국가체육지도위원회 설치 및 위원장에 장성택 임명
2013년 2월	당 정치국 회의	정전 60주년 및 정권 수립 65주년 관련 주요 사업 제시
2013년 2월	당 중앙군사위 확대회의	주요 군사정책 결정
2013년 3월	당 중앙위 전원회의	'경제·핵무력 건설 병진노선' 채택
2013년 8월	당 중앙군사위 확대회의	주요 군사정책 결정
2013년 12월	당 정치국 확대회의	장성택 국방위 부위원장의 출당 등 모든 지위 박탈

24) 김갑식·오경섭·이기동·김동엽, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당, 정, 군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, p. 93.

시기	회의 명칭	주요 결정 내용
2014년 4월	당 정치국 회의	기구 보강 문제와 조직 문제 토의
2014년 4월	당 중앙군사위 확대회의	조직 문제 토의
2015년 2월	당 중앙위 정치국 회의	조직 문제 토의
2015년 2월	당 정치국 확대회의	조직 문제, 관료주의와 부정부패 척결
2015년 2월	당 중앙군사위 확대회의	기구체계 개편 방도 및 조직 문제
2015년 8월	당 중앙군사위 비상확대회의	전선지대 준전시상태 선포
2015년 8월	당 중앙군사위 확대회의	홍수피해 복구대책, 위원 해임 및 임명

자료: KDI 국제정책대학원·경남대학교 극동문제연구소, 『2015 DPRK Country Report』
(세종: KDI 국제정책대학원, 2015), p. 23 참고 추가 작성.

당 정치국회의와 국가운영에 관한 주요사업이 제시되기도 했다. 당 중앙군사위원회 확대회의를 주요 군사정책을 결정하는 기재로 활용했다.

김정은이 실질적으로 회의를 통해 중지를 모아 의사결정을 한다고 판단하기는 어렵다. 김정은이 권력을 공고화하려면 선대의 정치를 답습함과 동시에 자신만의 정치색깔을 선보일 필요가 존재한다. 이를 위해 독자적 정치스타일로 회의정치를 고안해냈다고 본다. 자신이 최종적으로 모든 것을 결정하는 방식은 변함없지만 회의체라는 제도를 정상적으로 가동해서 결정사항을 발표하는 것이다. 회의정치는 당의 위상을 높이는 효과를 수반한다. 당의 회의체를 가동함으로써 당이 주도적으로 국정을 기획하고 운영하고 여타 국가기관을 영도하도록 하는 것이다.

김동엽은 김정일 시대에는 거의 개최되지 않았던 당 회의가 자주 소집되고 있는 점에 착안해서 회의정치를 다음과 같이 평가한다.²⁵⁾

“김정은 정치·군사 분야 등의 주요정책 및 권력인사를 당 중앙위원회 전원회의와 확대회의, 정치국 회의 및 당 중앙군사위원회 회의를 등을 통해 결정하고 있다. 당 공식회의체를 통해 정책적 의사결정을 함으로써 당을 통한 조직적 통제를 적극하고 있다. … 특히 통치권 확립에 영향을 미치는 주요 엘리트의 신변문제도 당회의를 통해서 결정되었다는 점이 김정일 시대와 대비되는 것이다. … 그러나 김정일과 달리 김일성 주석이 그랬던 것처럼 노동당을 중심으로 국정을 운영하면서 점진적으로 자신만의 리더십을 구축해 나가고 있는 과정으로 평가하는 것이 타당할 것이다.”

25) 김갑식·오경섭·이기동·김동엽, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당, 정, 군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, pp. 92-93.

2011년 12월 김정일이 갑자기 사망하자 김정은이 권력강화를 위해 과감하게 동원해 단기적으로 가장 효과를 본 것이 공포정치이다. 2012년부터 시작된 공포정치는 2017년 말레이시아 쿠알라룸푸르 공항에서 이복 형인 김정남을 살해하면서 절정에 이르렀다. 해외에서 잔혹하게 약물로 김정남을 살해한 충격적 사건에 대해 경악했다. 북한 전문가들은 김정은의 어린 나이와 승계준비기간의 부족 등을 이유로 김정은 정권의 정치적 위기가 닥쳐올 수 있다고 전망했다. 권력승계 직후 김정은은 이러한 외부의 권력승계에 대한 비관적 전망을 불식시키고 내부적으로 권력엘리트들의 충성심을 고양하기 위한 특단의 조치가 필요했다. 가장 효과적인 숙청은 가장 센 도전자들을 신속히 가장 잔인한 방법으로 제거하는 것이다. 숙청의 대내적 효과는 권력을 과시하고 권력엘리트와 주민의 이탈과 저항을 방지한다. 대외적 효과는 김정은이 권력을 완전히 장악하고 있다는 신호를 보내는 것이다. 북한 전문가들은 최고위 측근들의 숙청을 권력 불안정의 신호로 보기도 했다. 결과적으로 김정은의 세습권력을 ‘자립’ 권력으로 강화시켜 나가는 과정이었다.

김정일이 어린 아들의 권력승계를 염려해서 김정은을 후계자로 지명한 이후 당정군에 포진한 원로그룹으로 후견인을 구성했다. 김정일 사망 후 운구차를 호위한 7인방이 어린 김정은의 후견인 그룹으로 간주된다. 7인방은 장성택, 이영호, 김기남, 최태복, 김영춘, 우동측, 김정각 등이다. 이 중 현재 김정은을 밀착 보좌하는 인물은 아무도 없다. 이 7인방 중에서 고모부인 장성택과 이영호 군 총참모장이 가장 영향력이 컸다. 군에 큰 영향력을 행사하던 이영호 노동당 정치국 상무위원 겸 총참모장이 가장 먼저 제거되었다. 그리고 2013년 12월 고모부인 장성택이 처형되었다. 김정은의 독점적 권력장악은 장성택과 그 심복들을 전격 처형함으로써 어느 정도 완성된 것으로 평가할 수 있다.

〈표 10〉은 김정은 집권 1기 독자적 권력기반을 구축하기 위한 작업에서 숙청된 고위간부들을 보여주고 있다. 핵심권력에 속한 어떤 권력엘리트도 숙청의 공포에서 벗어날 수 없다. 권력승계 준비기간이 짧아 측근을 양성하기가 어려웠다. 김정일이 물려준 후견인에 의지할 경우, 권력승계가 완성되는 것이 아니라 명목 수령으로 전락할 수도 있는 위험이 도사리고 있었다. 김정은이 자신의 인사를 중심으로 권력을 장악하기 위해 일정 정도 숙청은 필수불가결한 것이었으나 그 대상과 숙청의 전격성 및 잔인성은 예상을 초월했다. 특이한 점은 집권 1기 약 5년 동안 숙청되었던 권력엘리트들이 현재 핵심 측근으로 활약하고 있다는 것이다. 김정은은 체제에서 핵심 측근들조차 그 부침이 너무 심했다고 본다. 대표적 인물은 몇 번의 숙청을 겪었으며, 현재 김정은 정권의 명목상 2인자인 당 정치국 상무위원이자 최고인민회의 상임위원장인 최룡해이다.

〈표 10〉 김정은 집권 이후 5년간(2012-16년) 간부 숙청규모²⁶⁾

연도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	5년 누계
규 처형	5명	30명	40여 명	60여 명	미상	130여 명
모 숙청	5명	30명	100여 명	130여 명	30여 명	260여 명
처형인물 (숙청)	1월 김철 무력부부장, 5월 박용무 서기실과장, 7월 리영호 총참모장등	11-12월 장성택, 이용하, 장수길, 백용철 등 30명	박춘홍부부장, 김근섭부부장등 36명 처형. (문경덕 책비, 변인선 작전, 마원춘설계 등)	조영남국가계획위 부위원장, 현영철, 최영건 부총리, 임종추 보위부, 김옥 서기실 등 (한광상, 원동연)	김용진 부총리 (리영길, 최룡해, 김영철)	*2017년들어 보위부부상 5명 처형. (김원홍, 황병서 숙청)

출처: 북한연구소 한기범 석좌연구위원 자문회의(2019.8.21., 통일연구원).

〈표 10〉에서 보는 바와 같이 2012년부터 2016년까지 거의 130여 명이 처형되었다. 숙청은 260여 명으로 추정된다. 이처럼 엄청난 수의 고위간부들이 청산대상으로 무자비하게 처형되었다. 이러한 처형은 권력엘리트들에게 공포감을 심어 김정은으로부터 이탈을 방지하는 효과도 있고 부정부패를 척결한다는 것을 보여줌으로써 주민들로부터 정권의 정당성에 대한 동의를 확대할 수도 있다.

김정은 정치의 마지막 특징은 ‘성과정치’이다. 김정은이 집권 후 가장 용이하게 동원할 수 있는 권력강화의 수단이 조직개편과 권력엘리트 정비였다. 이러한 권력강화조치는 세습 권력이 취약해서는 주도하기 불가능하다고 본다. 이미 2대에 걸친 부자세습체제의 견고한 수령제가 김정은에 대한 정치적 도전세력을 허락하지 않았다. 가장 위험한 도전은 장성택과 해외 체류 중이지만 백두혈통의 권력세습 적자였던 장남 김정남의 존재였다. 김정은이 집권 1기에 취한 조치는 급박한 정치도전에 대응한다기 보다는 장차 도전할 수 있는 잠재세력에 대한 사전 예방조치였다. 정치권력 강화의 첫단계는 권력엘리트를 장악하는 것이다. 집권 초기에 권력엘리트 관리에 집중했다고 평가된다.

정치체제의 성격을 막론하고 정책성과를 달성해서 국민으로부터 지지를 확대하는 것이 필요하다. 민주주의는 전적으로 성과에 의해 평가를 받는 투표제도가 있다. 전체주의 국가에서도 정권획득 및 유지를 위해 강제적 물리력이 동원되지만 강제력에 의존하는 강압적 체제는 수명을 길게 연장하기가 어렵다. 김정은에게도 새로 세습된 정권의 정치적 안정을 위해서 반드시 주민의 생활여건을 개선하는 성과가 절실했다.

26) 오경섭, 박형중, 김진하, 김에스라, “김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학,” 『통일연구원 KINU 연구총서』 19-15, 2019, p. 153.

2012년 김정은은 다음과 같이 인민생활 향상과 경제강국 건설을 강조했다.

“새 세기 산업혁명의 불길 함남의 불길을 더욱 세차게 지펴올려 경제강국을 전면적으로 건설하는 길에 들어서야 할 것입니다. … 인민생활향상과 경제강국건설에서 혁명적전환을 가져오기 위하여서는 경제사업에서 제기되는 모든 문제를 내각에 집중시키고 내각의 통일적인 지휘에 따라 풀어나가는 규률과 질서를 철저히 세워야 합니다.”(『조선중앙통신』, 2012.4.19.)

사회주의 경제강국 건설이 시정목표였으나 괄목할만한 경제성장을 달성하지 못했다. 그러나 김정은 집권 1기에 대표적 거시경제지표인 경제성장률이 대부분 플러스 성장률을 기록했다. 2015년의 -1.1%를 제외하고 2011년 0.8%, 2012년 1.3%, 2013년 1.1%, 2014년 1.0% 등을 기록했다. 김정일 시대의 마이너스 성장률과 비교하면 경제가 호전되고 안정국면에서 운영되었음을 알 수 있다. 김정은 정권이 집권 이후 권력공고화가 시급한 시기에 경제가 악화되지 않은 것은 매우 다행이었다. 안정적 경제상황은 김정은이 세습권력을 강화하는 작업에 유리한 상황을 제공했다.

김정은이 치적을 통해 주민의 동의를 얻으려고 시도한 두 번째 분야는 핵·미사일 개발이다. 김정은은 2013년 3월 당 중앙위원회 전원회의에서 ‘경제발전 및 핵무력발전 병행 전략’을 발표한 바와 같이 꾸준히 핵과 미사일 전력을 강화했다. 김정은의 집권 1기 동안 북한은 2013년 2월 3차 핵실험과 2016년 1월 4차 핵실험을 단행했다. 북한은 4차 핵실험 직후 정부성명을 통해 첫 수소탄시험이 성공적으로 진행되었다며 수소탄을 보유한 핵보유국이 되었음을 선언했다. 그러한 전문가들은 이는 수소탄이 아니라 증폭핵분열탄 실험으로 평가한다. 김정일 집권 1기 동안 북한이 2012년에 5건, 2013년에 4건, 2014년에 18건, 2015년에 14건, 2016년 7차 당대회 이전까지 11건 등 수차례에 걸쳐 미사일시험을 단행했다.²⁷⁾ 미사일 시험발사 빈도를 통해 권력세습 이후 김정은이 얼마나 미사일 개발에 매진하였는지 알 수 있다. 경제생활이 눈에 띄게 윤택해지지 않은 상황에서 김정은이 주민들에게 과시할 수 있는 유일한 성과는 핵·미사일 개발이었다. 김정은이 경제적 궁핍을 해결하지 못하면서 정통성을 확보하기 위해서 핵보유국, 핵강국 건설 등을 반복적으로 강조했다.

27) 홍민, 『북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석』, KINU Insight 17-01(통일연구원, 2017) pp. 35-38.

제2절 집권 2기(2016-2020): 권력 공고화기

짧은 권력승계 기간, 어린 경험 없는 지도자 등 약점을 지니고 출범한 김정은 정권은 사실 2012년부터 2016년 7차 당대회 전까지 약 4년 반 동안 불안해 보이는 세습정권의 공고화작업을 성공적으로 추진했다고 평가할 수 있다. 정권의 토대인 수령 유일영도체제를 재정비하고 통치이념을 재정립하는 한편 당·군관계를 재조정하는데 성공했다. 집권 2기의 김정은 정권은 몇 번의 계기를 맞이한다. 첫째, 북한은 2017년 9월 6차 핵실험을 실시하고 이후 11월 29일 북한이 초대형 핵탄두를 장착하고 미국 본토 전역을 타격할 수 있는 새로운 대륙간탄도미사일(ICBM)인 ‘화성-15형’ 발사에 성공했다며 “국가핵무력 완성”을 주장했다.²⁸⁾ 이후 북한의 대내외 정책이 급변했다. 2018년부터 남북한 및 북미정상회담이 급속히 진행되는 등 북한의 적극적 외교가 성과를 나타내기 시작했다. 그러나 2019년 2월 베트남 하노이에서 개최된 북미정상회담의 실패로 인해 북한은 곤경에 처하게 되었다. 따라서 집권 2기는 2017년 11월 핵무력 완성선언, 2019년 2월 북미정상회담을 기점으로 나누어 살펴볼 수 있다.

사실상 2016년 5월 7차 당대회는 권력세습의 성공적 안착을 공표하는 행사였다. 집권 2기에는 집권 1기의 숙청과 같은 공포정치의 완화되고 최고지도자로서 보다 수월하게 동원할 수 있는 국가정책 방향 조정, 조직 개편, 인사조치 단행 등을 통해 국정운영과 정치안정을 도모했다. 집권 2기 김정은 정권의 특징은 집권 1기의 연장선에서 김정은의 수령 유일영도체계를 제도적·실질적으로 강화하는 것이다. 이를 뒷받침하기 위한 통치이념의 재정의와 당과 군의 역학관계 조정 등이 지속적으로 이루어졌다. 김정은 정권의 독특한 방식인 회의 정치, 자책정치, 공포정치(인사정치 포함), 성과정치 등을 계속 활용했다.

김정은 정권의 최우선 목표는 김정은의 유일영도체제를 강화하기 위한 것이다. 집권 1기에는 세습된 정통성에 기초한 권력승계의 한계를 극복하기 위해 조심스럽게 이중접근방식을 추구했다. 선대의 위대성을 강조하면서 동시에 김정은 자신의 정통성을 구축해 나가는 서로 상충하는 목표를 지향했다. 이러한 선대의 정통성과 자신의 정통성의 균형은 시간이 지나면서 변화하게 된다. 선대의 정통성에 대한 언급이 줄어들고 김정은 자신을 부각시키는 언급이 증가하는 경향을 보이고 있다. 2016년 7차 당대회에서 선대 수령의 권위를 앞세우면서 당중앙의 유일영도체제를 부각시키고 있다.

28) 연합뉴스론, ‘핵무력 완성’ 선언, 북핵 위협 차원이 달라졌다, 2017년 11월 29일.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171129185000022>(접속일: 2021. 10. 4)

“당의 유일적령도체계를 세우는 사업을 당중앙을 유일중심으로 하는 전당의 정치사상적통일과 단결을 반석같이 다지는데 중심을 두고 심화시켜나가야 합니다. 당의 통일단결을 다지는데서 중핵적인 문제는 단결의 중심,령도의 중심인 당중앙의 권위를 절대화하고 견결히 옹호하는것입니다. 위대한 수령님들의 권위,당의 권위를 훼손시키거나 그에 도전하는 자그마한 요소도 절대로 용화묵과하지 말고 비타협적인 투쟁을 벌리며 당과 수령에 대한 온갖 계급적원수들의 공격과 비난을 철저히 짓부셔버려야 합니다.”(『조선신보』, 2016.5.9.)²⁹⁾

유일영도체제는 수령을 중심으로 당의 통일과 단결 뿐만 아니라 당의 업무집행에 있어서도 당중앙의 유일적 영도를 따라야 한다고 주장한다.

당중앙의 유일적령도밑에 전당이 하나와 같이 움직이는 혁명적규률과 질서를 엄격히 세워야 합니다. 모든 사업을 당중앙의 유일적령도밑에 조직진행하며 제기되는 문제들을 당중앙의 결론에 따라 처리하도록 하여야 합니다. 당의 결정,지시가 하부말단까지 즉시에 전달되고 즉시에 집행되도록 하여야 합니다.”(『조선신보』, 2016.5.9.)

2016년 개정 노동당 규약에서 유일영도체제를 규정하는 한편, 2016년 개정된 헌법에서도 “조선민주주의인민공화국은 위대한 김일성 동지와 김정일 동지의 사상과 령도를 구현한 주체의 사회주의”로 정의한다. 선대 수령의 영도를 세습한 유일영도체제가 김정은 체제인 것이다. 김일성은 노동당의 창건자이자 위대한 수령이며 김정일은 노동당의 상징이자 영원한 수반으로 거명했다.

2016년 당규약 서문에서 김일성은 당의 창건자이고 영원한 수령, 김정일은 노동당의 상징이고 영원한 수반으로 표현했다. 김정은의 정치적 위상을 강화하기 위한 제도적 변화가 있었다. 당 제1비서 직위를 당 위원장으로 변경했다. 김정일을 영원한 총비서로 추대했기 때문에 제1비서를 곧바로 총비서로 변경하기는 어려웠을 것이다. 따라서 김정은의 권력강화를 반영하기 위해 당 제1비서를 당위원장으로 대체했다. 당 중앙 비서직제를 부위원장으로 도·시·군당 위원회와 기층 당조직의 책임비서, 비서, 부비서를 각각 위원장, 부위원장 등으로 변경했다. 2016년 개정 당규약에 의하면 조선로동당 위원장은 당의 최고영도자이며 당을 대표하며 전당을 영도하고 당중앙군사위원회 위원장이 된다고 규정했다. 당 중앙위 비서국을 정무국으로 도·시·군당 위원회 비서처 명칭을 정무처로 개정했다.

김정은 집권 2기 동안 통치이념에서 변화가 거의 없으나 인민대중제일주의에 대한 언급이 증가하고 있다. 김정은 정권은 애초부터 통치이념으로 김일성-김정일주의를 내세웠

29) “김정은원수님께서 하신 조선로동당 제7차대회 당중앙위원회 사업총화보고.”

다.³⁰⁾ 2012년 개정 당규약에서도 조선로동당을 김일성과 김정일의 당, 지도사상을 김일성-김정일주의로 명시했다.

“조선로동당의 지도사상은 위대한 김일성 김정일주의입니다. … 김일성주의를 시대와 혁명발전의 요구에 맞게 발전풍부화시키신 장군님의 특출한 업적으로 하여 이미 전부터 우리 당원들과 인민들은 수령님의 혁명사상과 장군님의 혁명사상을 결부시켜 김일성-김정일주의로 불러왔으며 김일성-김정일주의를 우리 당의 지도사상으로 인정하여 왔습니다. … 오늘 우리 당과 혁명은 김일성 김정일주의를 영원한 지도사상으로 확고히 틀어쥐고 나갈 것을 요구하고 있습니다. 온 사회의 김일성 김정일주의화는 우리 당의 최고강령입니다.”(『조선중앙통신』, 2012.4.19.)

김정일 정권의 통치이념은 김일성-김정일주의이며 김정은의 유일영도체제를 뒷받침하고 있다. 김정은은 김일성-김정일주의가 유일체제를 확립하는데 중심이 되어야 한다고 본다.

“혁명발전의 요구에 맞게 당의 유일적령도체계를 세우기 위한 사업을 더욱 심화시켜나감에 하겠습니다. 전당을 위대한 김일성-김정일주의로 일색화하여 사상과 신념의 결정체로 다지는것은 당의 유일적령도체계를 확립하는데서 기본핵으로 됩니다. 우리는 김일성-김정일주의를 유일한 지침으로 하여 혁명과 건설을 전진시키며 당건설과 당활동을 철두철미 김일성-김정일주의의 요구대로 하여야 합니다.”(『조선중앙통신』, 2012.4.19.)

북한은 김일성-김정일주의의 본질은 인민대중제일주의라고 주장한다. 인민대중제일주의의 사상적 원천이 선대의 ‘이민위천’이라고 본다. 김일성-김정일주의는 “한평생 이민위천을 좌우명으로 삼고 혁명과 건설을 령도하고 인민대중속에 들어가 사상리론활동을 벌려오신 위대한 김일성, 김정일 두 분이 창시하고 심화·발전시킨 혁명사상”이라는 것이다.³¹⁾ 김일성-김정일주의의 본질을 인민대중제일주의로 파악한 김정은을 선전하고 있다. 2017년 신년사에서 인민의 이익을 최우선·절대시하고 인민을 위해 멸사복무할 것을 요구했다.

“주체의 인민관, 인민철학을 당과 국가활동에 철저히 구현하여 광범한 군중을 당의 두리에 튼튼히 묶어세워야 합니다. 당과 정권기관, 근로단체조직들은 무슨 일을 작전하고 전개하든 인민의 리익을 최우선, 절대시하고 인민의 마음의 목소리에 귀를 기울이며 인민이 바라고 덕을 볼수 있는 일이라면

30) 예외적으로 2016년 개정 사회주의 헌법 제3조에서 “조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상, 선군사상을 자기활동의 지침으로 한다”고 명시했다. 그러나 2019년 개정 헌법에서는 “조선민주주의인민공화국은 위대한 김일성-김정일주의를 국가 건설과 활동의 유일한 지도적 지침으로 삼는다”고 수정했다.

31) 김현환, 『인민대중제일주의에 대한 이해』, p.3. 김효은, “북한의 사상과 인민대중제일주의 연구,” 통일정책연구, 제30권 1호(2021). p. 42에서 재인용.

천사만사를 제쳐놓고 달라붙어 무조건 해내야 합니다. 언제 어디서나 어떤 조건과 환경에서나 인민을 위해 열사복무하고 인민생활에 첫째가는 관심을 돌리며 모든 사람들을 품에 안아 보살펴주는 사랑과 믿음의 정치가 인민들에게 뜨겁게 가닿도록 하여야 합니다.”(『로동신문』, 2017.1.1.)

인민대중제일주의는 인민을 우선시하는 실천사상이기도 하지만 파워엘리트를 견제하고 처벌하는 정당성을 제공하기도 한다. 2017년 신년사에서 인민을 괴롭히는 세도, 관료주의, 부정부패 등을 척결대상으로 지적했다.

“당사업과 국가사회생활의 모든 분야에서 주체의 인민관, 인민철학의 최고정화인 인민대중제일주의를 철저히 구현하며 일심단결의 화원을 어지럽히는 독초인 세도와 관료주의, 부정부패 행위를 뿌리뽑기 위한 투쟁을 드세게 벌려야 합니다. … 일편단심 당을 따르는 우리 인민의 순결하고 뜨거운 마음과 지향을 가로막고 당과 인민대중을 갈라놓으려는 적들의 비열하고 악랄한 책동을 단호히 짓부셔버려야 합니다.”(『로동신문』, 2017.1.1.)

2019년 신년사에서 다시 세도와 관료주의, 부정부패를 질타하고 있다. 인민대중주의를 내세우면서 관료들의 일탈행위를 경고하고 처벌하는 명분으로 활용하고 있다고 본다.

7차 당대회 이후 당·군관계는 당의 영도를 더욱 강화하는 방향으로 조정되었다. 7차 당대회에서 “당의 영도적 역할을 끊임 없이 높여 나가야합니다. 조선로동당을 위대한 수령의 당으로 강화발전시켜나가는 것은 우리 당건설의 총과업입니다”라고 당의 주도적 역할을 역설했다.³²⁾ 당은 회의체를 통해 군의 조직 및 인사 등의 변경에 대한 결정을 했다. 특히 군과 관련해서 당 중앙위원회 군사위원회를 개최해서 국가방위, 무장력에 대한 당의 영도 강화, 무력구성의 편제, 핵전쟁 억제력 및 전략무력 운영, 군에 대한 당적 교양과 지도 강화 등의 문제에 대해 논의했다. 이처럼 군에 대한 당의 통제는 제도적으로 정착되는 모습을 보이고 있다.

이러한 당 우위의 역학관계를 파악할 수 있는 실증적 지표가 충분하지 않다. 김정은의 분야별 공개활동 내용, 김정일이 주요연설에서 언급한 빈도, 당과 군 엘리트의 주요직위 출신별 분포 등을 통해 당·군 역학관계를 파악할 수 있다. 특히 가장 중요한 당 정치국 위원의 출신별 분포가 당·군 역학관계를 보여주는 하나의 기준이다. 김정은 정권이 공식적으로 출범한 2012년과 2019년을 비교해보면 전반적으로 당이 약진하고 군이 약화된 것으로 나타난다(〈표 11〉).

32) “김정은원수님께서 하신 조선로동당 제7차대회 당중앙위원회 사업총화보고,” 『조선신보』, 2016년 5월 9일.

〈표 11〉 정치국 상무위원, 위원, 후보위원 당·군부 인원 변화³³⁾

직위	소속	2012	2019
상무위원	당	1	1
	군	2	0
	내각	1	1
	최고인민회의	1	1
위원	당	6	11
	군	7	3
	내각	-	3
	최고인민회의	3	1
후보위원	당	8	7
	군	4	2
	내각	3	4

북한 권력의 최상층은 당 정치국 상무위원이 구성하고 있다. 2012년 군 출신이 2명이었으나 2019년 군 출신이 전무하다. 반면에 당 출신은 1명이 그대로 유지되고 있다. 정치국 위원은 당이 6명에서 11명으로 증가했고 군은 7명에서 3명으로 감소했다. 후보위원도 당이 8명에서 7명으로 늘어나고 군이 4명에서 2명으로 줄어 들었다. 재미있는 변화는 내각출신의 정치국위원 등용이 증가했다는 점이다. 이는 김정은이 사회주의 경제강국 건설을 외치면서 내각이 경제를 책임지도록 하면서 힘을 실어주기 때문으로 풀이된다.

김정은이 김정일 시대와 차별화하면서 제도정치를 구현하기 위해 노력해온 증거가 바로 회의정치이다. 당 중앙위원회, 정치국회의, 정치국확대회의, 당중앙군사위원회 회의 등이 대표적 고위급 회의로서 활발히 소집되고 있다. 각종 회의를 개최해 해당 정책방향을 설정하고 조직과 인사개편을 단행한다. 당 중앙위원회 전원회의에서 중요한 대내외 정책이 결정되고 있다는 사실을 〈표 12〉를 통해 알 수 있다.

33) 오경섭·박형중·김진하·김에스라, “김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학,” 『통일연구원 KINU 연구총서』 19-15, 2019, p. 161.

〈표 12〉 김정은 시대 당 전원회의 주요 내용과 인선³⁴⁾

일자	당 중앙위 전원회의	결정내용
'13.3.31(1일)	제6기 제23차 전원회의	- 경제·핵무력 건설 병진노선 채택 - 조직문제(정치국, 당중앙군사위원회 조직 인선)
'16.5.9(1일)	제7기 제1차 전원회의	- 제7차 당대회 결정문 발표 - 조직문제(정치국, 정무국, 당중앙군사위원회 조직 인선)
'17.10.7(1일)	제7기 제2차 전원회의	- 대북제재에 대한 당의 당면활동 제시 - 조직문제(정치국, 당중앙위원회, 당중앙군사위원회 조직 인선)
'18.4.20(1일)	제7기 제3차 전원회의	- 핵실험과 ICBM 시험 발사 중지 선언 - 과학교육사업에서 혁명적 전환 - 조직문제(정치국, 당중앙위원회, 당중앙군사위원회 조직 인선)
'19.4.10(1일)	제7기 제4차 전원회의	- 자력갱생의 가치를 더욱 강조 - 조직문제(정치국, 당중앙위원회, 당중앙군사위원회 조직 인선)
'19.12.28-31(4일)	제7기 제5차 전원회의	- 새로운 전략무기 개발 선언 - 조직문제(정치국, 당중앙위원회, 당중앙군사위원회, 내각 조직 인선)

김정은 정권이 출범한 이후 가장 중요한 정책노선인 경·제핵무력 병진노선이 13년 3월 제6기 제 23차 전원회의에서 결정되었다. 조선중앙통신은 2018년 4월 20일 노동당 중앙위원회 전원회의 결과, 이같은 내용의 결정서 ‘경제 건설과 핵무력 건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여’가 만장일치로 채택됐다고 보도했다.³⁵⁾ 결정서에는 “핵시험과 대륙간탄도로켓 시험발사를 중지할 것”이라는 내용이 명시됐고, “핵시험 중지를 투명성있게 담보하기 위하여 공화국 북부 핵시험장을 폐기할 것”이라는 방침도 담겼다.

당의 회의체에서 주요정책을 결정하는 한편, 조직과 인사에 관한 조치도 단행한다. 〈표 12〉에서 보는 바와 같이 당 중앙위원회, 정치국, 당 중앙군사위원회 등 핵심 당기구의 위원들을 인선한다. 이러한 중요한 정책을 회의를 통해 공표하는 것은 김정은 회의정치 특징이다. 김정은이 최종적으로 결심한 정책이라도 전원회의를 통해 결정된 모양새를 취함으로써 김정은 정치가 ‘인치’가 아니라 ‘제도정치’임을 과시하고 있다. 김정일 정치와는 매우 대비되는 방식이며 오히려 할아버지 김일성 정치에 유사하다고 평가된다. 북한 전문가들은 이러한 회의정치방식을 김정은 정치의 정상화로 평가하기도 한다.

김정은 정치의 정상화에 대한 평가는 반론의 여지가 있다. 통치내용의 실질적 정상화냐 혹은 형식적 정상화냐 라는 논쟁을 할 수 있다. 2대 세습의 김정일과 달리 김정은은 3세 세습에 따른 세습 정통성(전통적 정당성)의 훼손을 만회하기 위해 형식적 제도화와 정상화를 선택했다고 볼 수 있다. 수령 유일지배체제에서 회의에서 토론과 합의에 의한 정책결정

34) 이승열, “북한 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의 주요내용과 2020년 남북관계 전망,” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제1648호, 2020, p. 3.

35) <https://www.yna.co.kr/view/MYH20180421001700038> (검색일: 2021. 10. 9)

이란 상상하기 어렵기 때문이다. 김정은 정치의 제도화와 정상화에 대한 또 다른 정치적 해석이 있다. 김정은의 권력장악에 대한 자신감이 제도정치를 가능케 한다는 주장이다. 한편 일리가 있는 주장이기도 하나 제도정치는 권력 공고화의 결과가 아니라 권력 공고화의 원인으로 볼 수도 있다. 새로 출범한 김정은 정권의 제도 및 절차 중시 통치행태는 부족한 전통적 정통성을 제도적 정통성으로 보완·강화하는 시도이기도 하다.

전원회의는 중요한 의미 있는 조치나 행사 전후에 개최되었다. 제6기 제23차 전원회의는 2013년 2월 김정은 정권 출범 후 처음으로 핵실험이 실시된 이후 개최되었다. 핵실험 이후 북한은 전원회의를 통해 경제·핵 병진노선을 채택했다. 16년 7기 1차 전원회의는 7차 당대회 폐막일에 개최되었다. 17년 7기 2차 전원회의는 9월 6차 핵실험 이후에 개최되어 강화되는 대북제재에 대한 당의 당면활동을 제시했다. 남북정상회담 직전에 개최된 2018년 7기 3차 전원회의에서 남북정상회담에 호의적 분위기를 조성할 수 있는 핵실험과 대륙간탄도미사일 시험 발사 중지를 선언했다. 2019년 2월 베트남 하노이에서 2차 북미정상회담이 개최되었으나 결렬되었다. 따라서 7기 4차 전원회의에서 자력갱생의 기치를 더욱 강조했다. 2차 북미정상회담 이후 경제제재 국면에서 경제적 어려움을 겪게 되자 2019년 12월 새로운 전략무기 개발을 선언했다.

〈표 12〉의 전원회의에서 살펴본 바와 같이 당 중앙위원회 전원회의는 정책적 대응이 필요한 국면이 발생할 때마다 어김없이 개최되어 그 대응방향을 결정하고 매년 당정치국, 당 중앙위원회, 당중앙군사위원회 등 권력 핵심기구의 인사를 단행했다. 회의 전에 이미 결정된 사안을 회의를 통해 발표한다고 할지라도 제도주의적 통치가 정권의 대내외 이미지에 기여할 수 있다고 본다. 주민들은 역시 김정은식 통치가 다르다는 생각을 할 수 있고 외부 전문가들은 북한정치의 정상화 및 제도화 등으로 입을 수 있기 때문이다.

당은 중앙군사위원회를 열어 주요 군사문제에 대한 결정을 내리고 군부의 지휘부에 대한 인사조치를 실시했다. 〈표 13〉에서 보는 바와 같이 당 중앙군사위원회는 주로 군사문제를 처리하지만 자연재해로 발생한 위기상황도 다룬다. 2019년 12월과 2020년 9월에 당중앙군사위원회는 태풍에 대한 대책을 논의했다. 비상재해해방지대책과 피해대책을 논의했다. 나머지 확대회의는 주로 군사문제를 다루었다. 전 무장력에 대한 당의 영도, 자위적 국방력, 핵전쟁 억제력, 군구조, 군에 대한 당적교양과 지도 강화, 부대의 배치, 소속, 편제 등 변경, 포병의 화력 타격 능력 향상, 군수생산 등 군사 전반에 대해 토의한다. 참석자를 볼 때, 당중앙군사위원회는 군사문제를 다루는 회의체이므로 참석자 대부분은 군사위원회 위원 등 군부인사들이다.

〈표 13〉 제7기 당중앙군사위원회 회의 개요³⁶⁾

회의명·개최일자	주요 토의 안건	주요 참석자
7기 1차 확대회의 2018.05.18. (보도일자)	<ul style="list-style-type: none"> 국가방위 개선 대책 토의 혁명무력에 대한 당의 유일적 영도체계 강화 군 현대화 방침 및 조직문제 취급 	<ul style="list-style-type: none"> 김정은, 당 중앙군사위원회 위원들과 군중·군단급단위 지휘성원들, 무력기관 책임일군들과 당중앙위 책임일군들
비상확대회의 2019.09.06. (보도일자)	<ul style="list-style-type: none"> 태풍 ‘링링’의 부상 대비하여 비상재해방지대책 토의 인사문제 취급 	<ul style="list-style-type: none"> 김정은, 당중앙군사위원회 위원들과 당중앙위 부위원장들, 당중앙위 해당 부서 일군들, 도당위원장들, 군중·군단급단위 지휘관들, 무력·성·중앙기관 일군
7기 3차 확대회의 2019.12.22. (보도일자)	<ul style="list-style-type: none"> 전반적 무장력에 대한 당의 영도 강화 자위적 국방력을 가속 발전시키기 위한 문제 토의 일부 부대 소속 변경, 부대배치 변경 등 편제 개편 위원회 일부 소환, 보선 및 조직 문제 취급 	<ul style="list-style-type: none"> 김정은, 당중앙군사위원회 위원들과 인민군 군중 및 군단지휘성원들, 총정치국·총참모부·인민무력성 지휘성원들, 인민보안성 국가보위성·호위사령부를 비롯한 각급 무력기관의 지휘성원들, 당중앙위 조직지도부 부부장들
7기 4차 확대회의 2020.05.24. (보도일자)	<ul style="list-style-type: none"> 무력구성에서 편제적 결합 검토 자위적 국방력의 급속한 발전 인민군 포병의 화력 타격 능력 향상 관련 조치 핵전쟁 억제력 강화와 전략무력 운영을 위한 방침 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 김정은, 당 조선인민군위원회 집행위 위원들, 군중 및 군단급 지휘관들과 정치위원들, 국가보위성·인민보안성·호위사령부를 비롯한 각급 무력기관의 지휘성원들, 당중앙위 주요부서 부부장들
7기 5차 회의 예비회의 2020.06.23. (개최일자)	<ul style="list-style-type: none"> 대남 군사행동 계획 보류 결정 전쟁 억제력 강화 위한 국가적 대책 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 김정은, 리병철, 당중앙군사위 일부 위원 (화상회의로 대체)
7기 5차 확대회의 2020.07.18. (개최일자)	<ul style="list-style-type: none"> 군에 대한 당적 교양과 지도 강화 문제 토의 무력기관 성원들의 해임 및 임명 전쟁 억제력 강화 위한 핵심문제 토의 군수생산계획 지표 심의 및 승인 	<ul style="list-style-type: none"> 김정은, 리병철, 조선인민군 지휘관들 및 정치위원들, 총정치국·총참모부·인민무력성 일군들, 각급 무력기관의 지휘성원들, 당중앙위원회 주요부서 부부장들
7기 6차 확대회의 2020.09.08. (개최일자)	<ul style="list-style-type: none"> 태풍 ‘마이삭’ 피해 대책 논의(10월 10일까지 완료) 	<ul style="list-style-type: none"> 김정은, 당중앙군사위 위원들과 당중앙위 부위원장들, 당중앙위 중요부서 간부들, 내각·성·중앙기관 성원들, 무력기관 지휘성원들, 큰물피해복구중앙지휘부 성원들

주제의 성격에 따라 참석자의 범위가 편차가 있음을 알 수 있다. 태풍의 복상에 대비해서 비상재해방지대책을 토의한 2019년 2차 확대회의에는 당 중앙위원회 부위원장, 해당 부서 일군들, 도당위원장 등 비군사분야의 당 간부들이 참석했다. 2019년 3차 확대회의는 군사 문제와 조직문제를 다루었기 때문에 조직지도부 부부장이 참석했다. 태풍대책을 논의했다.

36) 김보미, “김정은 시대 당중앙군사위원회의 역할: 7기 회의 분석,” 『INSS 전략보고』 제94호, 2020, p. 6.

2020년 5월 6차 확대회의에는 당간부와 성원들이 대거 참석했다. 일곱 차례 확대회의에서 5차례의 회의가 군사문제를 주요 쟁점으로 논의했으나 당 관련자들이 참석했다. 이 같은 참석자 구성은 군사문제에 대한 당의 관여를 짐작할 수 있게 한다.

당중앙군사위원회는 군사문제 및 재해에 대한 대책을 논의하는 한편, 조직과 인사를 재편하는 역할도 수행한다. <표 14>에서 보는 바와 같이 군부의 요직에 대한 인사가 당중앙군사위원회에서 이루어진다. 2018년 5월 당중앙군사위원회 7기 1차 확대회의가 열리고 4차 확대회의가 2020년 5월에 소집되었다. 2년 동안 군 수뇌부에 여러 차례 변동이 발생했다. 군의 핵심보직인 총정치국장은 황병서에서 김수길로, 총참모장은 리명수→ 이명길→ 박정천으로, 인민무력상은 박영식→노광철→김정관으로 바뀌었다. 당중앙군사위원회에서 2년이라는 짧은 기간에 군의 수뇌부를 크게 흔들어 놓았다. 형식적으로는 당중앙위원회 확대회의에서 군수뇌부 인사를 단행한 것이다.

<표 14> 북한 당 중앙군사위 제7기 제4차 확대회의 분석과 시사점³⁷⁾

확대회의(참석인원)	확대회의 내용
제7기 제1차 확대회의 (80명)	- 당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의 결정 관철을 위한 군사적 담보 강조 - 사회주의 경제건설을 위한 혁명의 전위대로서 군의 본분과 사명 강조 - 조직문제(해임): 총정치국장 황병서, 총참모장 리명수, 인민무력상 박영식 해임 - 조직문제(임명): 총정치국장 김수길, 총참모장 리명길, 인민무력상 노광철 임명
제7기 제2차 (비상) 확대회의	- 태풍 '링링' 복상에 따른 대비태세 확립 차원 - 조직문제(해임): 총참모장 리명길, (임명): 총참모장 박정천
제7기 제3차 확대회의 (80명)	- 전반적 무장력을 군사 정치적으로 강화하기 위한 중요한 조직 정책적 및 군사적 대책 토의 - 당의 군사전략적 기도에 맞게 새로운 부대들을 조직 및 확대 개편하는 문제 토의 - 조직문제(중앙당): 당 중앙군사위원회 일부 위원 소환 및 보선 - 조직문제(해임): 인민무력상 노광철, (임명): 인민무력상 김정관
제7기 제4차 확대회의 (112명)	- 핵전쟁 억제력을 더 한층 강화하고 전략무력을 고도의 격동 상태로 운영하기 위한 방침 제시 - 조선인민군 포병의 화력타격능력을 결정적으로 높이는 중대한 조치 - 조직문제(임명): 당 중앙군사위원회 부위원장 리병철 - 조직문제(군사칭호 부여): 차수 박정천, 대장 정경택, 상장(7명), 중장(20명), 소장(69명)

지금까지 당중앙군사위원회를 통해서 김정은이 군사정책을 결정하고 조직과 인사를 개편하는 것을 살펴보았다. 김정은의 회의정치는 군사부문에서도 제도화과정을 발전시키고 있다.

2020년 11월 30일 현재 2020년도 조선노동당의 회의 개최현황은 <표 15>와 같다. 당중앙군사위원회는 군사문제 및 재해에 대한 대책을 논의하는 한편, 조직과 인사를 재편하는 역할도 수행한다. <표 15>에서 보는 바와 같이 2020년도에 11월 30일까지 19회의 당의 각종 회의를 개최했다. 김정은 정권이 다양한 현안에 대해 당의 회의체에서 논의한 것을 알 수 있다.

37) 이승열, “북한 당 중앙군사위 제7기 제4차 확대회의 분석과 시사점,” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제 1721호, 2020, p. 2.

〈표 15〉 2020년 조선노동당 회의 개최 현황<1>(2020년 11월 30일 기준)³⁸⁾

No	일자	회의명	내용
1	2.28	당 중앙위 정치국 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 코로나19 초특급방역조치 ▲ 당 중앙위 간부들의 사업 실태 및 부정부패 현상 분석 ▲ 평양시와 지방의 살림집 건설 대책
2	4.11	당 중앙위 정치국 회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 코로나19 국가적 대책 ▲ 최고인민회의의 제14기 제3차 회의에 제출한 간부 문제 ▲ 2020년 예산 문제 토의
3	5.25 *보도일	당 중앙군사위 제7기 제4차 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 국가방위력과 전쟁억제력 강화 ▲ 조직문제 ▲ 조선노동당 중앙군사위원회 위원장 명령으로 군 간부들의 진급자 명단 공개⁴⁵⁾
4	6.7	당 중앙위 제7기 제13차 정치국회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 화학공업 구조를 주체화, 현대화 ▲ 평양시민들의 생활 보장 ▲ 현행 당사업과 규약상의 문제: 규약상의 일부분제 수정하고 당규약 개정안 반영 지시 ▲ 조직문제
5	6.23	당 중앙군사위 제7기 제5차 회의 예비회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 제7기 제5차 회의에 상정할 주요군사저역 토의 안들을 심의 및 본회의에 제출할 보고 ▲ 나라의 전쟁억제력을 더욱 강화하기 위한 국가적 대책들을 반영한 여러 문건들을 검토 ▲ 조선인민군 총참모부가 당 중앙군사위 제7기 제 5차 회의에 제기한 대남군사행동계획들을 보류
6	7.2	당 중앙위 제7기 제14차 정치국 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 코로나19 방역대책의 6개월 간 사업총화 및 추가 방역대책 토의 ▲ 평양종합병원 건설 및 인적, 물질기술적 보장대책 강구 문제도 토의

38) 경남대 극동문제연구소 편, “2020년 김정은 체제 정치변화 평가와 전망,” 『한반도 정세 2020년 평가 및 2021년 전망』, 2020, pp. 49-51

〈표 15〉 2020년 조선노동당 회의 개최 현황<2>(2020년 11월 30일 기준)

No	일자	회의명	내용
7	7.18	당 중앙군사위 제7기 제5차 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 군 지휘관, 정치일군들에 대한 당적 교양과 지도를 강화하기 위한 문제들을 토의 ▲ 주요 군 간부들의 해임 및 임명 ▲ 핵심적인 중요 군수생산계획 지표를 심의하고 승인
8	7.25	당 중앙위 정치국 비상확대회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 북한 내 코로나19가 유입되었다고 볼 수 있는 위험한 사태 발생(탈북자 개성으로 재월북 사건) 국가비상방역 체계 최대비상체제로 이행, 특급경보 발령 ▲ 당, 근로단체, 정권기관, 사회기관, 보위기관 및 방역기관의 부문별 과업 제기 ▲ 전당과 전사회적으로 강한 조직적 규율과 행동과 사고의 일치성 강조
9	8.5	당 중앙위 제7기 제4차 정무국 회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 당 중앙위 내 새로운 부서 문제 검토 심의, 당 안의 간부사업 체계를 획기적으로 개선하기 위한 문제 연구 협의 ▲ 개성시의 방역 실태 조사 및 개성지역 인민들의 생활 안정을 위한 식량과 생활보장금 지원 문제(김정은의 특별 지시)
10	8.13	당 중앙위 제7기 제16차 정치국 회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 홍수 피해복구 및 방역체계 강화 ▲ 당 창건 75주년 행사 점검 ▲ 개성시를 비롯한 봉쇄지역 해제 ▲ 조직 문제(당 중앙위 정치국 상무위원회 위원, 정치국 위원, 후보위원 및 내각 총리 임명)
11	8.19	당 중앙위 제7기 제6차 전원회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 제8차 당 대회 소집 문제: 2021년 1월 중 ▲ 7차 당 대회 이후 4년 동안 당과 국가사업에서 이룩된 성과와 결함들을 평가 ▲ 새로운 국가경제발전 5개년 계획 제시
12	8.25	당 중앙위 제7기 제17차 정치국 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 국가방역태세의 문제점 지적, 보완사항 지시 ▲ 태풍 피해에 대한 국가 비상대책 수립 및 관련 문제 집중 토의
13	8.25	당 중앙위 제7기 제5차 정무국회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 제8차 당 대회 준비위원회 조직 신설 및 관련 사업 조직 및 사업 분담 확정

〈표 15〉 2020년 조선노동당 회의 개최 현황(3)(2020년 11월 30일 기준)

No	일자	회의명	내용
7	7.18	당 중앙군사위 제7기 제5차 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 군 지휘관, 정치일군들에 대한 당적 교양과 지도를 강화하기 위한 문제들을 토의 ▲ 주요 군 간부들의 해임 및 임명 ▲ 핵심적인 중요 군수생산계획 지표를 심의하고 승인
8	7.25	당 중앙위 정치국 비상확대회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 북한 내 코로나19가 유입되었다고 볼 수 있는 위험한 사태 발생(탈북자 개성으로 재월북 사건) 국가비상방역 체계 최대비상체제로 이행, 특급경보 발령 ▲ 당, 근로단체, 정권기관, 사회기관, 보위기관 및 방역기관의 부문별 과업 제기 ▲ 전당과 전사회적으로 강한 조직적 규율과 행동과 사고의 일치성 강조
9	8.5	당 중앙위 제7기 제4차 정무국 회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 당 중앙위 내 새로운 부서 문제 검토 심의, 당 안의 간부사업 체계를 획기적으로 개선하기 위한 문제 연구 협의 ▲ 개성시의 방역 실태 조사 및 개성지역 인민들의 생활 안정을 위한 식량과 생활보장금 지원 문제 (김정은의 특별 지시)
10	8.13	당 중앙위 제7기 제16차 정치국 회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 홍수 피해복구 및 방역체계 강화 ▲ 당 창건 75주년 행사 점검 ▲ 개성시를 비롯한 봉쇄지역 해제 ▲ 조직 문제(당 중앙위 정치국 상무위원회 위원, 정치국 위원, 후보위원 및 내각 총리 임명)
11	8.19	당 중앙위 제7기 제6차 전원회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 제8차 당 대회 소집 문제: 2021년 1월 중 ▲ 7차 당 대회 이후 4년 동안 당과 국가사업에서 이룩된 성과와 결함들을 평가 ▲ 새로운 국가경제발전 5개년 계획 제시
12	8.25	당 중앙위 제7기 제17차 정치국 확대회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 국가방역태세의 문제점 지적, 보완사항 지시 ▲ 태풍 피해에 대한 국가 비상대책 수립 및 관련 문제 집중 토의
13	8.25	당 중앙위 제7기 제5차 정무국회의	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 제8차 당 대회 준비위원회 조직 신설 및 관련 사업 조직 및 사업 분담 확정

2020년 북한이 당면한 주요 과제는 코로나19 방역대책, 자연재해대책, 부정부패방지, 인적 개편 등으로 나타났다. 당회의에서 현안을 토론하고 대책을 발표하는 형식을 취함으로써 국가를 정상적으로 운영하는 인상을 준다. 2020년 11개월 동안 19회의 주요 당회의를 개최한 것은 한달에 약 2번 정도 당회의가 개최된다는 것을 의미한다. 당 중심의 국정운영이 여실히 드러났다. 빈번한 회의의 긍정적 파급효과와 부정적 파급효과를 엄밀히 평가해봐야 한다. 2020년에 접어들면서 김정은의 회의정치가 더욱 활발해진 것은 분명하다.

제기된 정책과제나 조직·인사문제가 당 회의체에서 토론에 의해 결정되는지 혹은 김정은의 결정을 추인하는 과정에 불과한지 알기 어렵다. 북한이 최고지도자 1인에 권력이 집중된 유일체제라는 점을 고려할 때, 집단 토론에 의한 정책 결정은 어려울 것이다. 주요한 사안들이 회의에서 결정되면 수령이 권력과 국정을 장악할 수 없기 때문이다. 김정은의 회의정치는 김정일 정권에 기회이자 도전이다. 정책결정과정을 제도로 정착시킴으로써 국정운영의 예측가능성과 효율성을 향상시킬 수 있다. 당연히 민주주의체제에서는 제도를 통해 국가를 통치한다. 전체주의체제에서 지도자가 모든 권력을 장악하고 있기 때문에 제도는 형식적 장식의 역할을 할 뿐이다. 전체주의에서 민주적 회의체가 제도에 입각해 작동하면 전체주의를 강화시키기보다는 약화시킬 가능성이 높다. 정치체제의 본질과 제도의 충돌로 체제의 위기를 초래할 수 있다.

김정은 정치방식의 두 번째 특징은 공포(인사)정치이다. 김정은이 집권 1기 권력장악기에 극도의 공포정치를 실시했다. 세습정권으로서 불안정하게 출발한 김정은 정권은 우선 권력 엘리트들을 장악하는 것이 급선무였다. 따라서 고위급 인사에 대한 전격적 야만적 숙청으로 공포의 분위기를 조성해서 권력엘리트의 이탈을 방지하고 충성심을 유도하고자 했다. 공포정치는 공포의 정도에 따라 다양한 방식으로 표현된다. 가장 폭력적인 조치는 처형이다.

집권 1기와 달리 집권 2기에 전격적인 처형은 매우 드물게 발생한 것으로 평가된다. 낮은 수준의 공포정치는 강등, 해임 등과 같은 것이다. 북한에서 간부가 현직에서 해임되는 경우, 교화소에서 혁명화과정을 거치기도 한다. 공포의 수준은 확연히 다르지만 빈번한 인사조치를 통해 권력엘리트들을 통제한다. 따라서 동일인에 대한 승진-강등-승진 등의 인사는 권력엘리트 전체에 일정 수준의 공포감을 조성할 수 있다. 집권 2기에 가장 두드러진 공포정치는 2017년 이복형인 김정남을 말레이시아에서 암살한 것이다. 이는 2013년 장성택을 전격적으로 처형한 사건보다 더 충격이 컸다. 대부분 전문가들은 2016년 5월 36년만의 8차 당대회를 마치고 김정은 체제가 실질적·제도적으로 공고화 시기에 접어들었다고 평가했다. 백두혈통인 김경희의 남편이자 김정은 권력승계의 후견인이었던 장성택을 처형한 것이 권력장악의 시작이고 김정남 살해가 권력 장악의 마무리 순서로 평가할 수 있다.

김정은의 집권 2기 동안 여러 명의 고위 당·군간부들이 처형된 것으로 알려졌지만 정확

히 확인된 경우는 드물다. 2018년에 황병서와 김원홍이 처형되었다는 소문이 사실이 아닌 것으로 판명되었다. 2015년 황병서의 견제로 숙청되었던 최룡해가 복권되어서 정적인 황병서를 공격하게 된다. 2017년 11월 조직지도부가 총정치국에 대한 대대적 검열을 통해 총정치국의 황병서와 김원홍을 부정부패로 몰아 처벌한 것으로 알려졌다. 김원홍은 국가안전보위부장으로 장성택을 처형을 주도한 김정은의 측근 중 측근이었으며 황병서는 총정치국장으로서 김정은의 총애를 한몸에 받았다. 김정은 인사정치 특징은 숙청 및 인사조치의 대상에 예외가 없다는 점이다.

김정은 정권의 장성택 숙청 이후 김정은의 최측근은 최룡해와 황병서였다. 서로 견제하면서 최고위 간부의 정치적 운명이 부침을 겪었다. 이러한 최고위층의 파면, 강등 등과 함께 북한 파워엘리트의 최상층을 형성하고 있는 정치국 위원들도 수시로 변동이 있었다. 2012년 김정은 정권이 출범한 이래 파워 엘리트의 변동은 <표 16>과 같다.

<표 16> 김정은 집권 이후 당중앙위원회 정치국 구성원 변화³⁹⁾

	제4차 당대표자회 (2012.4.11)	당중앙위원회 전원회의 (2013.3.31)	제7차 당대회 (2016.5.9.)	당중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 (2017.10.7)
상무위원 겸 위원	김정은 김영남 최영립 최룡해 리영호	김정은 김영남 최룡해	김정은 김영남 황병서 박봉주 최룡해	김정은 김영남 최룡해 박봉주 황병서
위원	김경희 김정각 장성택 박도춘 김영춘 김국태 김기남 최태복 양형섭 리용무 강석주 현철해 김원홍 리명수	박봉주 장성택 김경희 김기남 최태복 박도춘 김국태 김영춘 양형섭 리용무 강석주 현철해 김원홍	김기남 최태복 리수용 김평해 오수용 광범기 김영철 리만건 양형섭 로두철 박영식 리명수 김원홍 최부일	박광호 박영식 양형섭 리수용 김평해 태종수 오수용 안정수 박태성 김영철 리용호 최부일 로두철 리명수
후보위원	오극렬 김양건 김영일 태종수 김평해 문경덕 주규창 김락희 광범기 김창섭 로두철 리병삼 조연준	오극렬 김양건 김영일 김평해 주규창 광범기 김창섭 문경덕 리병삼 로두철 조연준 현영철 김격식 최부일	김수길 김능오 박태성 리용호 임철웅 조연준 리병철 노광철 리영길	최 휘 박태덕 김여정 임철웅 조연준 김수길 김능오 리병철 노광철 정경택 리영길
구성원 수	32명	30명	28명	30명

자료: 『로동신문』, 2012/04/12, 2013/04/01, 2016/05/10, 2017/10/08, 2017/10/09 등

주: 일부 주장처럼 만약 황병서가 당중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 이후 당중앙위원회 조직지도부 검열에 의해 6계급이나 아래인 상좌 계급으로 강등되었고 출당, 철직되었다면 당중앙위원회 정치국 상무위원직도 박탈당했을 가능성이 있음.

39) 정성장, “제6차 핵실험 이후 북한 파워엘리트 변동과 한국의 대응 방향,” 『세종 정책브리핑』 2018-01, 2018, p. 6.

2017년 10월의 7기 2차 전원회의는 집권 2기의 권력엘리트 재편의 분기점이다. 2017년 9월에 6차 핵실험을 실시하고 경제제재에 대응하기 위해 권력엘리트 진용을 정비해야할 시점이었다. 우선 국무위원장으로서 최고지도자인 김정은을 제외하고 가장 비중이 큰 상무위원의 변동이 있었다. 2016년 7차 당대회에서 상무위원으로 황병서와 박봉주가 추가되었다. 2017년 10월 7기 2차 전원회의에서 상무위원에 대한 서열조정이 발견된다. 최룡해가 앞서고 황병서 가장 뒤에 위치하게 되었다.

제7차 당대회에서 선출된 정치국 위원과 후보위원 총 28명 중 김정은을 제외하면 28명이므로 전체의 약 26%가 교체된 것으로 평가한다.⁴⁰⁾ 가장 주목할만한 변화는 최룡해가 정치국 상무위원이자 조직지도부장으로서 황병서와 권력투쟁에서 앞서게 되었다는 점이다. 김정은이 7차 핵실험 이후 강화된 제재국면을 최룡해를 앞세워 돌파하려는 의지를 보인 것으로 해석할 수도 있다. 그리고 예상되는 외교전에 대비한다는 의미에서 전문외교관인 리수용과 리용호가 정치국 위원에 선임되었다.

김정은은 크게 두 가지 이유로 조직과 인사를 정비했다. 하나는 정치적 이유로서 유일지도체제를 강화하기 위해 자주 권력엘리트에 대한 인사를 단행한다. 둘째는 변화하는 대내외적 상황에 대응하기 위해 권력엘리트를 정비하기도 한다. 인사정치는 김정은식 통치의 핵심이라 하겠다. 그러나 김정은에게 권력이 집중된 것을 감안하면 북한 권력엘리트 변동에 지나치게 의미를 부여하는 것은 김정은 정치를 읽는데 오류를 범할 수도 있다. 변동의 의미가 크지 않을 수 있는 다른 이유는 김정은이 권력엘리트에 대한 ‘회전문’인사를 통해 해임-복권, 강등-승진 등을 반복한다는 것이다. 권력엘리트 변동에 의미를 두면 동일인의 권력 부침을 설명하기가 어렵다.

김정은 정치의 또 다른 특징은 자책정치이다. 이는 인민대중제일주의의 통치방식과 맥을 같이 한다. 황장엽이 해석한 바와 같이 주체사상은 인간중심의 집단주의이다. 갑자기 김정은이 인민을 강조하고 인민에 대한 사랑을 얘기하는 것은 아니다. 김일성-김정일주의라는 것이 김일성의 주체사상과 김정일의 선군사상을 결합한 것인데 김정은의 사상적 요소가 없다. 따라서 인민대중제일주의를 창안했다고 볼 수 있다. 북한도 인민대중주의는 사상이라기 보다는 ‘사회주의 기본정치방식’으로 정의한다. 김정은의 인민을 중심에 두는 정치를 김정은 특유의 통치방식으로 선전하는 것이다.

‘자책’정치는 전문가들이 명명한 김정은의 애민정치와 맥락이 일치하나 김정은이 공개적으로 인민들에게 잘못을 인정·반성하고 자신의 역량이 부족함을 탓하는 것을 일컫는다. 김정은은 집권하자마자 인민생활의 향상을 천명했으나 주민들의 삶의 여건이 현격히 개선되

40) 정성장, “제6차 핵실험 이후 북한 파워엘리트 변동과 한국의 대응 방향,” 『세종 정책브리핑』 2018-01, 2018, p. 4.

지 못했다. 주민의 삶이 더욱 여유가 없어지자 인민들에게 이에 대한 미안함을 표시하고 자신의 잘못이라고 자책하면서 앞으로 잘 하겠다고 다짐했다. 이는 수령의 절대 무오류성을 철칙으로 삼은 북한 정치체제에서 이례적인 일이다. 김정은이 선대의 정치방식을 완전히 변경시킨 것이다. 2017년 신년사에서 이러한 최고지도자의 심정을 인민들에게 전했다.

“또 한해를 시작하는 이 자리에 서고 보니 나를 굳게 믿어주고 한마음 한뜻으로 열렬히 지지해주는 세상에서 제일 좋은 우리 인민을 어떻게 하면 신성히 더 높이 떠받들 수 있겠는가 하는 근심으로 마음이 무거워집니다. 언제나 늘 마음뿐이었고 능력이 따라서지 못하는 안타까움과 자책 속에 지난 한해를 보냈는데 올해에는 더욱 분발하고 전심전력하여 인민을 위해 더 많은 일을 찾아할 결심을 가다듬게 됩니다.”(『조선중앙통신』, 2017.1.1.)

김정은의 자책정치는 몇 가지 요소를 지니고 있다. 첫째, 인민을 중시하는 인민대중제일주의가 자책정치의 기반이 되고 있다. 둘째, 현재 경제상황을 실패로 인식하고 있다. 셋째, 경제실패의 책임이 김정은에게 있다고 스스로 인정하는 것이다. 인민에 대한 미안함과 자책감은 2020년 당 창건 75주년 열병식에서 행한 김정은의 연설에서도 표출되었다.⁴¹⁾ 인민의 열렬한 믿음과 지지에도 불구하고 제대로 보답을 하지못해 매우 미안해하고 있다. 인민의 경제적 어려움이 능력이 부족한 자신의 책임임을 시인했다.

“동지들! 하늘 같고 바다 같은 우리 인민의 너무도 크나큰 믿음을 받아안기만 하면서 언제나 제대로 한번 보답이 따르지 못해 정말 면목이 없습니다. 제가 전체 인민의 신임 속에 위대한 수령님과 위대한 장군님의 위업을 받들어 이 나라를 이끄는 중책을 지니고 있지만 아직 노력과 정성이 부족하여 우리 인민들이 생활상 어려움에서 벗어나지 못하고 있습니다.”(『조선중앙통신』, 2020.10.10.)

김정은 정치의 또 다른 특징은 성과정치이다. 경제·핵병진정책을 추진했으나 경제제재를 감수하면서까지 핵과 미사일전력 증강에 혈안이 되어있다. 2017년 11월 핵무력 완성을 선언할 때까지 최우선 국가목표로 핵미사일 개발을 추진했다. 김정은 집권 2기에 핵실험이 네 차례 실시되었다. 김정은은 2016년에 두 차례, 2017년에 한 차례 핵실험을 실시했다. 2017년 11월에 화성-15 대륙간탄도미사일 시험 발사를 실시했다. 김정은은 행사에서 연설할 때마다 북한의 핵전력을 대내외에 과시했다. 경제와 다른 분야에서 주민의 불만을 완화하기 위해 북한이 핵강국임을 반복적으로 강조하는 것으로 보인다.

41) “고맙다,” “감사하다”는 말을 18차례 반복하고, “면목이 없다,” “하늘같고 바다같은 우리인민” 등 인민에 대한 지극한 애정을 표현했다. 김호홍, “북한 김정은 위원장의 ‘코로나 정치’: 특징과 전망,” 『이슈브리프』, 통권 220호(2020), p. 4.

2019년까지 미국과 유엔의 경제제재로 북한의 경제가 매우 어려울 것이라는 예상이 지배적이다. 한편, 일부 북한경제 전문가들은 곡물가, 환율, 유가 등이 안정세를 유지하므로 북한의 경제가 위기라고 진단하기에는 아직 이르다고 평가했다. 그러나 2020년의 상황은 이전과 매우 다르다. 경제제재, 코로나 전염병, 자연재해 등 3대 위기에 직면해서 북한경제는 대체적으로 매우 어렵다고 본다. 한국은행에 따르면 북한의 경제성장률이 2020년 4.5% 하락했다. 이들 지표는 지난해 북한의 식량생산량이 감소했으며 외부 공급량도 축소되었을 뿐만 아니라 실질소득도 감소하였음을 보여준다.⁴²⁾ 즉 주민의 생활이 더 궁핍해졌다는 것을 의미한다.

김정은의 성과정치는 그리 성공적이지 않은 것으로 평가된다. 핵·미사일 전력 강화를 통해 주민의 자부심을 고취시키고 실질적 핵국가로서 위상을 과시할 수는 있다. 이러한 상징적 성과는 김정은의 권력을 강화하는데 도움을 줄 것이다. 더욱이 핵·미사일전력은 김정은 체제생존을 보장하는 최후 보루가 될 수 있다. 그러나 핵과 미사일이 가난한 북한 주민을 먹여 살려주지는 않는다. 핵능력 개발과 경제력 개발을 동시에 추진하는 병진전략의 딜레마이기도 하다. 결과적으로 지속적인 핵과 미사일 개발이 김정일의 성과정치에 부정적 영향을 미치고 있다.

제3절 김정은 집권 3기(2021년~현재): 정권 안정기

2021년 1월 8차 당대회를 기점으로 김정은의 유일지배체제가 더욱 강화되었다. 당대회 기간에 당규약을 개정해서 김정은의 높아진 위상을 반영했다. 김정은 정권은 세습정권으로서 권력을 공고화하는 과정에서 선대에 대한 우대와 존중을 우선하면서 김정은을 위상을 조심스럽게 격상해 나갔다. 2012년 4차 당대회에서 김정일을 ‘영원한 총비서’로 모시고 김정은을 조선로동당 제1비서라는 새로운 직위를 신설해서 추대했다. 이와 같이 선대를 우대하고 후계자를 낮춤으로서 새지도자의 정통성을 구축하려고 한 것이다. 그러나 공식직함으로 대변되는 김정은의 정치적 위상은 점차 격상되었다. 7차 당대회에서 개정된 당규약에서 “조선로동당 위원장이 당의 최고영도자이며 당을 대표해서 전당을 영도한다”고 밝혔다. 8차 당대회에서 개정된 당규약은 “조선로동당의 수반은 조선로동당의 총비서이고 총비서는 당을 대표하며 전당을 조직령도한다”고 적시했다. 이처럼 김정은은 집권 직후 선대의 직함을 사양하면서 겸손을 보였으나 10년만에 제1비서에서 위원장을 거쳐 결국 총비서라는 호칭을

42) 최지영, “2021년 상반기 북한시장 물가·환율 동향,” 『KDI 북한경제리뷰』 (2021년 8월호), p. 37.

차지하게 된다.

김정은의 총비서 등극은 선대의 권력 그늘에서 탈피해서 진정한 김정은 시대를 개막한다는 의미가 있다. 2021년 개정 당규약에서 김일성과 김정일을 ‘수령들’로 지칭하고 김정은은 수반, 최고영도자, 당중앙 등으로 호칭한다.⁴³⁾ 이처럼 김정은에 대한 호칭이 김일성과 김정일에 대한 호칭과 동등한 반열에 오르게 되었다. 김정은 정권의 출범 이후 9년이 지나서야 김정은이 지도자로서 홀로서기를 할 수 있는 수준에 도달했다. 이는 김정은의 유일지도체제가 권력을 승계한 이후 지속적으로 강화되었음을 의미한다.

수령의 유일지도체제에서 당이 핵심적 역할을 수행한다. 2021년 개정 당규약 서문에서 이를 명시하고 있다. 여기서 김정은은 당중앙, 당 수반 등으로 표현된다.

“조선로동당은 당 안에서 사상과 영도의 유일성을 보장하고 인민대중과 혈연적 유대를 강화하며 당건설에서 계승성을 보장하는 것을 당건설의 기본원칙으로 한다. … 조선로동당은 당중앙의 유일적 령도체제 확립을 중핵으로 내세우고 전당을 김일성-김정일주의로 일색화하여 수반을 중심으로 하는 전당의 통일단결을 백방으로 강화하고 당중앙의 령도 밑에 조직규률에 따라 하나와 같이 움직이는 엄격한 혁명적 제도와 질서를 세운다.”⁴⁴⁾

통치이념은 유일지배체제를 지탱하는 핵심요소이다. 김정은 정권은 집권 이후 김일성-김정일주의를 지속적으로 강조했다. 7차 당대회 개정 당규약에서 “조선로동당은 위대한 김일성-김정일주의를 유일한 지도사상으로하는 주체형의 혁명정당이다”라고 언급했다. 8차 당대회 개정 당규약에서도 다음과 같이 밝혔다.

“조선로동당은 위대한 김일성-김정일주의당이다. 김일성-김정일주의는 주체사상에 기초하여 전일적으로 체계화된 혁명과 건설의 백과전서이며 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 실천투쟁속에서 그 진리성과 생활력이 검증된 혁명적이며 과학적인 사상이다. …조선로동당은 온 사회의 김일성-김정일주의화를 당의 최고강령으로 한다.”⁴⁵⁾

43) 노동당 8차 대회에서 리일한 당중앙위원회 비서는 김정은을 당의 수반인 총비서직에 추대하면서, 당의 수반은 전당의 조직적 의사를 체현하고 대표하는 혁명의 최고뇌수, 영도의 중심, 단결의 중심으로서 수령의 지위를 차지한다고 지적했다. 그리고 김정은은 영도자로서뿐만 아니라 혁명가로서 인간으로서 지녀야 할 품도를 가장 승고한 높이에서 체현하고 계시는 인민적 수령이라고 예찬했다. 『로동신문』, 2011. 1. 11 참조. 정성장, “북한의 노동당 규약 개정 내용과 대내외 정책 변화 평가: 주요 쟁점을 중심으로,” 세종정책브리프, No. 2021-13(2021. 7. 5), p. 8에서 재인용.

44) 위의 글

45) “조선로동당 제8차대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택,” 『로동신문』, 2021. 1. 10.

김정은 정권은 새로운 통치이념을 제시하기보다 선대의 이념을 그대로 계승하면서 사회주의정치방식이라고 규정한 인민대중제일주의로 독자적 요소를 가미하려고 한다. 인민대중제일주의는 아직 이념적 내용이 부실하기 때문에 주민의 자발적 동의를 구하기 위한 하나의 정치적 구호로 볼 수 있다. 8차 당대회에서 인민대중제일주의가 정치사상분야의 성과로 비중 있게 언급되었다. “《모든 것을 인민을 위하여, 모든 것을 인민대중에 의거하여》가 영도사상의 중핵”이라고 주장하면서 “인민대중제일주의정치를 당의 존망과 당의 성패를 좌우하는 근본문제, 기본 정치방식이라고 규정한다.”⁴⁶⁾

인민대중제일주의는 사실 인간의 주체성, 의식성, 창조성 등을 강조하는 인간중심의 주체사상에 포함되는 것이어서 새로운 용어이지만 내용은 새롭지 않다고 하겠다. 2013년 인민대중제일주의가 처음 발표된 이래 이념적으로 발전하지 못했으나 끊임없이 김정은의 독특한 정치방식으로 강조되었다. 2021년 4월 21일 노동신문 사설에서 인민대중제일주의 정치의 본질은 “인민대중의 존엄과 권익을 절대적으로 옹호하고 모든 문제를 인민대중의 무궁무진한 힘에 의거하여 풀어나가며 인민을 위하여 복무하는 정치”라고 주장했다.⁴⁷⁾ 김정은 정권은 우리국가제일주의, 자강력제일주의 등을 언급하고 있으나 이념적 내용을 채우지 못하고 구호수준에 그치고 있다.

김정은 정권의 유일지도체제에서 당·군관계는 유일체제의 안정성과 밀접한 연관이 있다. 김정권 정권이 출범한 이후 지속적으로 당의 역할이 확대되었다. 당의 강화를 위해 당규약 개정을 통해 당중앙기관의 제도를 정비했다. <표 17>은 당중앙기관과 관련해서 7차 당대회와 8차 당대회의 개정 당규약에서 가장 중요한 차이를 나타낸다. 이미 언급한 바와 같이 김정은이 그동안 선대를 우대하면서 주저했던 총비서 직함을 마침내 차지했다. 그리고 8차 당대회 개정 당규약에서 당중앙위원회 전원회의의 권한이 강화되었다. 전원회의는 1년에 한 번 이상 소집되고 주요 당간부(정치국, 정치국 상무위원회, 비서국 비서, 당중앙군사위원회, 당중앙검사위원회 등)를 선거하는 권한을 보유한다. 전원회의에 당규약을 개정할 수 있는 권한도 부여했다.

중앙기관인 정치국 상임위원회, 당중앙군사위원회 등의 권한도 강화되었다. 노동당 총비서의 위임에 따라 당중앙위원회 정치국 상무위원회 위원들은 정치국회의의 사회를 볼 수 있도록 했다. 중앙군사위원회가 더 쉽게 개최될 수 있도록 문제의 성격에 따라 필요한 성원만으로 소집할 수 있게 새로이 규정했다. 군사적 우발상황, 자연재해 등 위급한 상황에 대비한 것으로 보인다.

46) “우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제 8차대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여,” 『노동신문』, 2021. 1. 9.

47) 김효은, “북한의 사상과 인민대중제일주의 연구,” p. 34.

〈표 17〉 제8차 당대회 이후 당의 최고직책명 변화와 제1비서직 신설 관련조항⁴⁸⁾

구 분	제7차 당대회 개정 당규약 (2016. 5)	제8차 당대회 개정 당규약 (2021. 1)	비 고
24조	조선로동당 위원장은 당의 최고 영도자이다. 조선로동당 위원장은 당을 대표하며 전당을 영도한다. 조선로동당 위원장은 당중앙군사위원회 위원장으로 된다.	조선로동당의 수반은 조선로동당 총비서이다. 조선로동당 총비서는 당을 대표하며 전당을 조직영도한다.	* 당의 최고직책명: 조선로동당 위원장 → 조선로동당 총비서 * 조선로동당 총비서에게 당의 '수반' 지위 재부여
26조	당중앙위원회는 전원회의를 1년에 한 번 이상 소집한다. 당중앙위원회 전원회의는 해당 시기 당앞에 나서는 중요한 문제들을 토의결정하며 당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회를 선거하며 당중앙위원회 부위원장들을 선거하고 정무국을 조직하며 당중앙군사위원회를 조직하고 당중앙위원회 검열위원회를 선거한다.	당중앙위원회는 전원회의를 1년에 한 번 이상 소집한다. 당중앙위원회 전원회의는 해당 시기 당앞에 나서는 중요한 문제들을 토의결정하고 당중앙위원회 정치국과 정치국 상무위원회를 선거하며 당중앙위원회 제1비서, 비서들을 선거하고 비서국을 조직하며 당중앙군사위원회와 당중앙검사위원회를 선거한다. 당중앙위원회에 부서(비상설기구 포함)를 내오며 필요한 경우 당규약을 수정하고 집행하며 당대회에 제기하여 승인을 받는다. 당중앙위원회 제1비서는 조선로동당 총비서의 대리인이다.	* '당중앙위원회 제1비서' 직을 신설하고 그에게 "조선로동당 총비서의 대리인" 자격 부여 * 당중앙위원회 부위원장 → 비서 * 당중앙위원회 정무국 → 비서국 * 당중앙위원회 검열위원회 → 당중앙검사위원회 * 당중앙위원회 전원회의에 당규약 수정 권한 부여

김정은 정치방식이 회의를 중시하는 가운데 당 회의체의 역할이 확대된 것으로 볼 수 있다. 8차 당대회에서 새로운 당부서들을 신설했다. 김정은의 핵심 관심사를 반영해서 당기강 확립을 위한 규율조사부, 국가경제발전 5개년 계획과 관련된 경제정책실, 군에 대한 당적 지도를 강화하기 위한 군정지도부, 사회안정을 위한 법무부 등을 새로이 설치했다.

당 중심의 국가운영이 제도화되면서 당이 군에 대한 영향력이 증가하고 있다. 2017년 11월 조직지도부가 총정치국을 겸열한 이래 총정치국의 영향이 감소하고 있는 것으로 평가된다. 군정지도부가 신설되면서 총정치국의 역할이 군당 집행기관으로 축소되었고 군당의 위상과 운영방식을 지역당체계와 동일하게 재설정했다.⁴⁹⁾ 선군혁명영도, 선군사상, 선군혁명노선 등 선군정치와 관련한 용어들이 개정헌법, 개정 당규약 등에서 사라졌다. 〈표 18〉이 대표적 사례이다.

48) 정성장, "북한의 노동당 규약 개정 내용과 대내외 정책 변화 평가: 주요 쟁점을 중심으로," 『세종정책브리프』 2021-13호, 2021, p. 4.

49) 김일기·채재병, "제8차 노동당 대회와 북한정치: 평가와 전망," 『INSS전략보고』, No. 131(2021. 8), p. 4 참조.

〈표 18〉 제8차 당대회 이후 당규약 서문에서의 ‘사회주의기본정치방식’에 대한 언급 변화⁵⁰⁾

구 분	제7차 당대회 개정 당규약 (2016. 5)	제8차 당대회 개정 당규약 (2021. 1)	비 고
서문	조선로동당은 선군정치를 사회주의기본정치방식으로 확립하고 선군의 기치밑에 혁명과 건설을 령도한다.	조선로동당은 인민대중제일주의정치를 사회주의기본 정치방식으로 한다. 조선로동당은 인민의 존엄과 권익을 절대적으로 옹호하고 모든 문제를 인민대중의 무궁무진한 힘에 의거하여 풀어나가며 인민을 위하여 복무하는 정치를 실현한다.	선군정치 → 인민대중 제일주의정치

당·군 권력 역학관계를 추정할 수 있는 하나의 지표는 북한 권력의 핵심인 당 중앙위원회 정치국 위원들의 출신 분포이다. 〈표 19〉에 나타난 바와 같이 7차 당대회와 8차 당대회의 위원들의 당·정·군 출신별 분포를 보면 당이 약진하고 정과 군은 다소 감소한 것으로 나타난다. 정치국위원이 후보위원까지 포함해서 30명 전후라는 점을 감안하면 한, 두명의 변화도 의미를 지닐 수 있다.

〈표 19〉 제8차 당대회 이후 북한 엘리트 구성의 변화⁵¹⁾

구 분	구 조	구 성			비 고
		당	정	군(무력)	
제7차 대회	28명 (상무: 5, 위원: 14, 후보: 9)	15명 (53.6%)	6명 (21.4%)	7명 (25%)	당 △ 6.4% 정 ▽ 1.9% 군 ▽ 3.6%
제8차 대회	30명 (상무: 5, 위원: 14, 후보: 11)	18명 (60.0%)	7명 (23.3%)	5명 (16.7%)	* 당 약진 이외 정과 군은 다소 감소 / 선당후군 통 치방식 * 최고령자 제7기: 양형섭 (91세) / 제8기: 오수용 (74세)

8차 당대회 개최 이후 김정일 특유의 회의정치와 인사정치도 지속적으로 진행되었다. 당대회 이후 주요 당회의는 8기 2차 전원회의(2. 11), 8기 3차 전원회의(6. 18), 8기 2차 정치국 확대회의(6. 29), 8기 3차 정치국 확대회의(9.2) 등이 개최되었다. 당회의에서 대체로 정책, 조직, 인사 등에 대해 논의하고 결정을 채택했다. 8차 당대회에서 김정은은 “당중앙위

50) 정성장, “북한의 노동당 규약 개정 내용과 대내외 정책 변화 평가: 주요 쟁점을 중심으로,” 『세종정책브리프』 2021-13호, 2021, p. 10.

51) 이기동, “북한 노동당 제8차 대회와 권력구조 변화,” 『세종정책브리프』 2021-1-2호, 2021, p. 8.

원회는 당전원회의를 비롯한 주요 당회의를 정기적으로 진행하여 당 제7차대회 결정을 관철하기 위한 시기적절한 대책과 조치를 취하고 그 집행으로 전당, 전국, 전민을 적극 불러일으켜 커다란 성과를 이룩하였다”라고 평가했다.⁵²⁾ 이처럼 김정은은 당회의의 정기적 개최를 통해 국정운영의 효율성이 제고된 것으로 믿고 있다. 이러한 김정은의 언급은 향후에도 김정은 국정운영의 핵심도구는 당회의체임을 알 수 있다.

최근에 개최된 8기 3차 전원회의(6. 18.)에서 의제는 상반기 평가, 하반기 정책방향, 식량, 방역, 국제경제분석과 대응방향, 육아정책, 조직문제 등이었다. 당회의를 통해 정책성과를 평가하고 향후 정책방향을 점검하며 주요 현안들을 논의하는 것을 알 수 있다. 8기 3차 정치국 확대회의(9. 2.)가 김정일 주재로 개최되었다. 주요의제는 방역과 식량문제였다. 김정은은 방역대책을 더욱 강하게 실시할 것을 요구하고 방역강화는 가장 중핵적인 과업이라고 강조했다. 또한 올해 목표로 하는 곡물생산목표를 반드시 달성하라고 지시했다. 최근 전원회의와 정치국 확대회의를 살펴볼 때, 현재 북한이 당면한 가장 시급한 과제는 방역과 식량확보라 하겠다. 두 회의에서 특이한 사항은 참가자나 회의의 성격과 상관없이 의제가 중복됨을 알 수 있다. 이처럼 당회의를 통한 김정일 정권의 국정운영은 지속될 것으로 추측된다. 중요한 것은 이러한 회의정치가 국정의 성과나 정치안정에 미칠 수 있는 영향을 주목해야 한다.

김정은의 ‘널뛰기’ 인사조치로 인한 권력엘리트의 긴장도가 여전히 높다. 공포정치가 지속되고 있으나 정권이 안정기에 접어들면서 주요간부에 대한 공개처형과 같은 극단적인 방법은 빈번히 발생하지 않았다. 8차 당대회 직후 권력엘리트 정비가 있었으나 지난 6월에 리병철, 박정천 등이 강등되었다. 리병철은 당 중앙위원회 정치국 상무위원이었으며 핵·미사일개발을 진두지휘했다. 리병철과 함께 강등된 박정천은 지난 9월 상무위원으로 복귀했다. 상상을 초월하는 불규칙한 인사조치의 연속이라 하겠다.

지난 6월 8기 2차 정치국 확대회의에서 비상방역 실패에 따른 ‘중대사건’의 책임을 물어 지난 6월 원수에서 차수로 군 계급이 강등된 박정천을 핵심 권력인 노동당 정치국 상무위원 겸 당 비서로, 림광일을 군 총참모장으로, 유진을 당 군수공업부장으로 임명했다. 박정천의 승진-강등의 부침은 현재 북한 군인사가 얼마나 ‘비정상적’인가를 단적으로 보여준다. 2012년 별 하나(소장)를 달고 있었던 박정천은 그해 8월 별 둘(중장), 6개월 뒤인 2013년 4월 별 셋(상장), 2019년과 2020년 각각 대장(별 넷)과 군 차수(왕별)를 거쳐 군 원수에 올랐다. 물론 2015년 상장에서 소장으로, 또 지난 6월 원수에서 차수로 강등되는 부침을 겪었지만 김정은의 신임이 두터운 것으로 알려졌다.⁵³⁾

52) “우리식 사회주의건설을 새 승리에로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제 8차대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』, 2021. 1. 9.

우리의 경찰청장 격인 사회안전상에 임명된 장정남은 2013년 5월부터 2014년 6월까지 인민무력부장(국방부 장관 격)을 지냈다. 1년도 안 된 기간에 중장, 상장, 대장, 상장, 대장, 상장을 반복하며 계급장이 다섯 번 바뀌기도 했다. 2018년에는 상장을 달고 공식 석상에 나서기도 했다.⁵⁴⁾ 2018년 4월 장정남이 대좌(대령)계급을 달고 회의에 참석한 사진도 공개 되었으나 9일 다시 상장으로 공식회의에 참석했다. 빈번히 개최되는 당회의에서 조직과 인사문제가 다루어지기 때문에 회의정치와 인사정치는 사실 한 묶음으로 볼 수 있다. 회의정치와 마찬가지로 인사정치가 국정 효율성과 정치안정에 미치는 영향을 살펴봐야 김정은 정권의 미래를 예측할 수 있다.

자책정치도 여전히 활용되고 있는 것으로 보인다. 김정은 8차 당대회에서 국가경제발전 전략이 제대로 성과를 산출하지 못하고 있음을 자인했다. 김정은은 사업총화보고에서 “국가 경제의 장성목표들이 심히 미진되고 인민생활향상에서 뚜렷한 진전을 달성하지 못한 결과가 심중하게 총화되고 각 부문에 산적되어있는 부진상태와 그 원인에 대하여 지적했다.”⁵⁵⁾ 공개석상에서 경제발전전략이 실패하였음을 자인하는 것은 선대에서는 상상도 할 수 없는 일이었다. 북한은 수령제라는 정치체제의 성격상 수령의 오류를 인정할 수가 없다. 선대와 달리 김정은은 수시로 공개회이나 연설에서 잘못을 인정하고 자신의 책임으로 돌린다. 민심을 얻기 위해 인민에게 솔직하게 다가가는 것인데 매우 위험한 정치적 모험으로 보여질 수도 있다.

집권 10년차를 맞이한 김정은 정권이 이룩한 가장 큰 성과는 핵과 미사일무력을 강화한 것이다. 김정은은 8차 당대회 보고에서 “국가의 핵전쟁억제력과 자위적국방력의 강화를 위한 투쟁에서 이룩한 성과에 대해 언급했다. 김정은 정권은 명목적으로 ‘경제건설 및 핵무력건설 병진노선’을 추진했으나 사실은 핵무력 건설 우선 로선을 추구한 것이다. 경제건설과 핵무력 건설이 병립할 수 없는 과제이기 때문이다. 핵무력을 건설하면 국제경제제재를 받아 경제발전전략을 추진·달성할 수가 없다. 따라서 북한은 핵프로그램을 포기하지 않는 한 획기적 경제발전을 달성하기 어렵다. 특히 2020년부터 북한은 핵개발에 따른 경제제재, 자연재해, 코로나 전염병 등 3중고에 시달리고 있다. 김정은이 강제적으로 권력을 완전히 장악했다고 하더라도 그가 약속한 인민생활 향상이 없이는 주민의 지지를 획득하기 어려울 것이다.

53) 정용수, “‘김정은 맞담배’ 이병철 아웃…개인교사 박정천 톱5 진입,” 『중앙일보』, 2021. 9. 7.
<https://www.joongang.co.kr/article/25004992#home>

54) “서열도, 전문성도, 의지도 실종된 북한군[주성하의 북카페], 『동아일보』, 2021. 9. 26,
<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20210926/109415040/1> (접속일: 2021.10. 1.)

55) “우리식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제 8차대회에서 하신 경애하는 김정은 동지의 보고에 대하여,” 『로동신문』(2021. 1. 9.)

제4절 김정은 집권 10년 북한정치 종합

집권 10년 차를 맞이한 김정은 정권이 2021년 1월 제8차 당대회를 통해 김정은 정권이 안정화 단계에 진입했음을 대외적으로 선포했다. 김정은은 어린 나이에 3년이라는 짧은 승계 기간 때문에 집권 초반에 불안하게 출발했다. 2012년 집권 당시에 김정은은 아버지가 지명한 후견세력의 지원에 의존하는 상황이었다. 김정은의 과제는 가능한 조속히 독자적 권력기반을 구축하는 것이었다. 김정은은 강력한 후견인이었던 장성택을 처형하고 다른 정적들도 숙청함으로써 급격히 정국의 주도권을 행사하기 시작했다. 김정은 정권은 집권 후 후견인 그룹을 제거하고 권력을 장악하는데 4년 반의 시간이 소요되었다. 그 결과 2016년 거의 36년 만에 7차 당대회를 개최했다.

7차 당대회를 기점으로 독자적 권력기반에 입각한 김정일 정치가 본격적으로 전개되었다. 핵미사일 개발에 박차를 가해서 2016년과 2017년 세 차례의 핵실험을 감행했다. 마침내 2017년 11월 대륙간탄도미사일 화성 15호를 시험 발사한 후 핵무력 완성을 선언했다. 권력 공고화와 핵전력 증강을 배경으로 2018년부터 취임 후 처음으로 남북 및 미북정상회담을 개최하는 등 외교전에 나섰다. 김정은이 권력을 안정적으로 장악하고 있다는 가장 확실한 증거는 김정은의 해외방문이다. 2018년의 싱가포르 북미정상회담과 2019년 베트남 하노이 정상회담도 김정은의 권력장악을 입증해주는 계기가 되었다. 국내 정정이 불안하고 내부의 정적이 존재하면 최고지도자가 평양을 떠나 외국을 방문하기가 어렵다.

이처럼 권력장악에 자신감을 보인 김정은은 2021년 8차 당대회를 개최했다. 8차 당대회에서 당 총비서직을 부활시키고 그 직위를 차지함으로써 김정은의 위상은 선대 수령의 위상으로까지 상승했다. 집권 10년차에 김정은은 성공적으로 선대의 반열에 오른 지도자가 된 것이다. 8차 당대회 이후에는 코로나 전염병 방역대책, 식량난 등 현안에 집중하면서 유일지배체제를 강화해나가고 있다.

본 보고서에서 고찰한 바와 같이 김정은 정치는 구조 측면인 제도와 운용 측면인 정치방식으로 나누어 살펴볼 수가 있다. 구조 측면은 수령중심의 유일지도체제, 통치이념, 당·군 역학관계 등 세가지 요소로 이루어져있다. 첫째, 유일지도체제는 북한 정치체제의 가장 두드러진 특징이다. 어느 사회주의국가도 북한의 정치체제와 같은 1인 권력집중을 경험해보지 못했다. 북한 정치체제는 역사상 초유의 ‘왕조 사회주의체제’이다. 북한은 이미 두 번의 부자권력세습을 경험했다. 김정은의 세습권력은 선대의 정치체제를 유지·강화하지 않으면 생존하기 어려운 처지에 놓이게 된다. 따라서 김정은의 정치적 생존은 유일지배체제의 존속 및 강화였다.

세습정권은 선대의 유산을 정통성의 원천으로 활용한다. 세습권력은 선대의 정통성에 기초해서 독자적 권력을 구축한다. 지난 10년은 김정은이 선대의 정통성에 기초해서 자신의 정통성을 구축·강화하는 시기였다고 볼 수 있다. 지난 10년의 역사는 선대로부터의 정통성을 축소하고 독자적 정통성을 확장하는 과정이었다. 유일적 영도체계확립 10대 원칙(2013) 신설, 당규약 개정, 헌법개정, 당대회 개최 등을 통해 김정은의 유일지도체제를 제도화했다.

둘째, 김정은은 집권 이후 자신의 새로운 통치이념을 제시하지 않고 선대의 통치이념을 조합해서 김일성-김정일주의를 자신의 통치이념으로 채택했다. 집권 초기에 김일성-김정일주의의 본질은 인민대중제일주의에 있다고 선언했으나 현재 인민대중제일주의는 사회주의 정치방식으로 표현하고 있다. 김정은의 정치와 통치이념에서 새로운 요소가 필요했기 때문에 인민대중제일주의를 강조한다고 하겠다. 2017년 핵무력 완성 이후 우리나라제일주의가 제시되었고 경제제재로 인해 자강력 제일주의도 강조되고 있으나 사실상 구체적 내용이 빈약해 정치적 동원을 위한 구호 이상의 역할을 하기는 어려울 것으로 보인다.

〈표 20〉에서 보는 바와 같이 김정은 정권에서 통치이념으로서 김일성-김정일주의의 위상은 변함이 없다. 2012년과 2019년 개정헌법과 2012년, 2016년, 2021년 개정헌법에서 김일성-김정일주의는 북한의 공식 통치이념으로서 규정되었다. 가장 큰 변화는 2016년 당규약에 포함되어 있던 선군정치가 2021년 개정 당규약에서 삭제되고 인민대중제일주의정치로 대체되었다. 북한의 통치이념에서 선군정치가 사라지는 것으로 볼 수 있다. 김정은 정권은 균을 약화시키고 당중심의 국정운영을 하면서 선군의 흔적을 지우려고 노력하고 있는 것으로 평가된다. 2021년 개정 당규약에서는 김일성-김정일주의를 최고강령으로 자리매김하고 있다. 여기서 김일성-김정일주의와 선군정치를 분리하는 것과 김일성-김정일주의를 고수하는 것이 상충한다. 김정일주의의 핵심은 선군사상이기 때문이다. 이런 측면에서 김정은의 통치이념을 모순이 내재하는 것으로 판단된다.

“《모든 것을 인민을 위하여, 모든 것을 인민대중에 의거하여》라는 구호 아래 김정은 정권은 인민대중을 정치의 중심에 위치시키고 있다. 이는 소위 김정은의 ‘애민정치’와 관련이 있다. 경제발전과 인민생활 향상을 국정의 목표로 설정하고 인민을 위한 ‘멸사복무’를 요구한다. 멸사복무란 인민의 행복을 위해 생명까지 바친다는 자세로 일하는 것이다. 인민대중제일주의는 민심을 얻기 위해 창안된 구호이며 주체사상의 초창기와 같이 정권을 위해 여러 가지 역할을 하고 있으나 이념적 체계는 아직 취약하다.

〈표 20〉 김정은 시대 김일성-김정일주의 변화(헌법, 당규약)⁵⁶⁾

구분		개정 전	개정 후
헌법	2012년	김일성헌법	김일성-김정일헌법
	2019년	(지도적지침) 주체사상과 선군사상	김일성-김정일주의
당규약	2012년	(조선로동당) 김일성의 당	김일성과 김정일의 당
		(지도사상) 주체사상	김일성-김정일주의
	2016년	(조선로동당) 위대한 김일성동지와 김정일동지의 당	위대한 김일성-김정일주의의 당
		(지도사상) 김일성-김정일주의	위대한 김일성-김정일주의
		선군정치가 사회주의 기본정치방식으로 존속	인민대중제일주의 구현을 당사업과제로 제시
	2021년	김일성-김정일주의의 지속	김일성-김정일주의가 최고 강령
(사회주의 기본정치방식) 선군정치		인민대중제일주의 정치를 사회주의 기본정치방식으로 제시	

셋째, 김정은 정권은 권력장악을 위해 권력엘리트에 대한 통제와 충성유도가 절실했다. 김정일이 선군정치를 추구하면서 군부의 정치적 영향력이 커졌다. 군은 무장력을 독점하고 언제든지 동원될 수 있는 세력이어서 정부에 반항할 수 있는 가장 무서운 집단이다. 어떤 독재자도 군부를 제대로 장악하지 못하면 정치적 불안정에 시달릴 수밖에 없다. 따라서 김정은 정권은 집권 직후부터 군부의 힘을 빼는 작업에 착수했다. 우선 군에 대한 당의 통제를 강화했다. 당의 조직지도부가 군총정치국을 겸열하는 상황까지 이르렀다. 2021년 개정 당규약 47조에 “조선인민군은 당의 혁명을 무장을 옹호보위하고 당의 령도를 앞장에서 받들어나가는 조선로동당의 혁명적 무장력이다. 모든 군사정치활동을 당의 영도 밑에 진행한다”라고 규정했다.⁵⁷⁾

김정은은 군부를 통제하기 위해 승진-강등-승진, 파면, 숙청, 복직 등 다양한 내용의 인사조치를 활용했다. 집권 10년차가 되는 올해까지 군부에 대한 인사조치가 수시로 단행되었다. 짧은 기간에 특정인에 대한 강등-승진-강등의 반복은 전례를 찾아보기 어렵다. 군부를 통제하는데 가장 쉬운 방법이 인사권을 행사하는 것이다. 군은 계급이 생명이기 때문에 인사조치에 예민할 수밖에 없고 승진하고 자리를 차지하기 위해서는 충성을 해야만 한다. 인사는 군부를 통제하는 가장 효율적인 방법일 수도 있으나 빈번한 몰상식한 인사가 중장기적으로 군과 정치안정에 부정적 영향을 미칠 수가 있다.

56) 김효은, “북한의 사상과 인민대중제일주의 연구,” 『통일정책연구』 제30권 제1호, 2021, p. 43.

57) “조선로동당 제8차대회에서 조선로동당규약개정에 대한 결정서 채택,” 『로동신문』, 2021. 1. 10.

김정은 정치는 운용 면에서 네 가지 특징을 살펴볼 수가 있다. 소위 김정은식 정치방식으로는 회의정치, 공포(인사)정치, 자책정치, 성과정치 등을 열거할 수 있다. 이미 살펴본 바와 같이 회의정치란 당회의체를 활용해서 국정을 좀 더 정상화·제도화하는 것이다. 김정은 정권은 대부분 당회의를 정기적으로 개최함으로써 선대 김정일의 통치방식과 크게 대비된다. 인사정치는 김정은이 수시로 다양한 수준의 인사조치를 통해서 권력엘리트를 완전히 통제·장악하려는 것이다. 자책정치는 인민에 대한 반성과 책임을 공개적으로 표현하는 정치인테이는 애민정치와 인민대중제일주의와 관련이 있다. 마지막으로 성과정치는 민주주의국가와 마찬가지로 국정의 성과를 가지고 주민의 동의를 확장하는 것이다. 북한과 같은 전체주의체제도 강제적 물리력만 동원해서 주민을 통치하는 것은 정권의 수명을 단축할 수 있다. 김정은 정권이 빈번하게 자랑하는 성과는 핵·미사일 능력 강화에 따른 핵강대국 등극이다. 그러나 2대 국정목표인 경제발전과 주민 생활 향상에 대한 성과는 지지부진하다.

김정은 정권의 장래를 전망하기 위해서는 앞에서 살펴본 세 가지 구조적 특징과 네 가지 운용적 특징의 전개방향과 그 영향력을 평가해야 한다. 우선 김정은 정치방식은 앞으로도 지속될 가능성이 크다. 간부나 인민대중에게 보상할 수 있는 자원이 부족한 상황에서 북한 정치체제 특유의 제도, 이념, 권력역학관계 등을 정비하면서 정권의 내구력을 강화하려 할 것이다. 제도, 이념, 당·군관계 등이 정치방식과 단절되어서 존재할 수는 없다. 정치방식이 유일영도체제, 김일성-김정일주의와 인민대중제일주의, 당·군권력역학관계 등을 정당화하고 지탱할 수 있어야 북한 정치체제는 안정성을 유지하면서 생존할 수 있을 것이다.

올해 집권 10년 차를 맞이하기까지 권력 구축기와 공고화기를 거쳐 권력 안정기에 접어든 김정일 정권의 미래는 어떻게 전개될 것인가? 이것이 본 연구가 마지막으로 제기하는 질문이다. 구조적 특징은 북한정치체제의 본질이므로 변화하기 어렵다. 그러면 북한 정치체제를 그대로 유지하면서 김정은 정권이 생존·번영할 수 있을까? 먼저 결론적으로 김정은 정권의 장래에 대해 비관적이다.

김정은 정치의 가장 큰 문제는 체제의 본질적 성격과 정치방식이 상충한다는 점이다. 북한 정치체제는 ‘유일영도체제’, ‘유일지도체제’, ‘수령제’ 등으로 불리는 1인 독재정권의 권력독점이 극대화된 전체주의체제이다. 북한에서 유일지도체제와 국정운영의 ‘정상화’는 양립할 수 없다고 본다. 정치체제가 비민주적이면 제도는 형식으로 존재하면서 제도의 작동을 최소화시켜야 한다. 체제의 본질과 형식적인 제도가 충돌할 수밖에 없기 때문이다. 말하자면 북한과 같은 최고 수준의 전체주의는 김정일 식 비공식·비정상적 통치가 적합하다는 것이다. 비정상적 체제의 제도에 입각한 정상적 절차의 정치는 가능치 않다. 이러한 양립할 수 없는 정치방식을 채택한 김정은은 중장기적으로 자신의 정치방식으로부터 야기되는 문제로 인해 위기에 봉착할 것으로 전망된다.

기술적으로도 김정은식 정치방식은 과정상의 엄청난 혼란과 무질서 그리고 결과의 비효율성을 야기할 것이다. 회의정치는 다양한 심각한 문제를 불러일으킬 것이다. 이러한 문제들이 악화되면 국가가 작동하기 어려울 수도 있다. 상식적으로 회의가 많으면 업무능률이 하락한다. 지금처럼 북한의 경제가 어려운 상황에서 계속 경제난을 타개하기 위해 여러 수준의 다양한 회의를 개최할 때 그 혼선은 명백히 예측할 수 있다. 회의 준비가 모든 업무에 우선하기 때문에 본래의 자기 업무에 집중하기가 어려워진다. 업무에만 집중해도 경제난을 타개하기 어렵다. 더욱이 성과 조작의 가능성도 배제하기 어렵다. 회의에서 매번 성과에 대한 부정적 평가를 제출할 수가 없기 때문이다. 요즘 나타나는 또 다른 현상은 회의가 빈번해지면서 김정은의 현지도도 및 공개활동이 줄어드는 경향이다. 김정은의 현장을 방문해서 상황을 점검하지 않고 회의에서 보고서를 통해 간접적으로 상황을 파악하는 위험이 있다.

공포(인사)정치가 지속될 경우 정권 안정에 미치는 증장기적 파급효과도 부정적일 수 있다. 권력엘리트에 대한 빈번한 무원칙적 인사조치는 단기적으로 자리 보전이나 승진을 희망하는 간부들의 충성심을 유도하고 정권의 안정에 기여할 것이다. 그러나 증장기적으로 조직의 안정과 국정운영의 효율성에 타격이 심할 것으로 보인다. 그러나 회의가 계속 개최되는 한 인사조치는 계속 진행될 것이다. 회의에서 쉽게 다룰 수 있는 문제가 조직변경과 인사조치이기 때문이다. 부하가 상사가 되고 상사가 부하가 되며 어느 날 파면된 자가 복직을 하는 등의 무원칙한 인사는 조직을 거의 파멸의 수준으로 이끌 것이다. 북한과 같은 정치체제에서 명시적으로 부정적 효과가 나타나지는 않겠지만 내부적으로 조직이 무력화될 가능성이 크다. 문제는 간부에 대한 보상을 할 수 있는 통치자원이 부족한 상황에서 가장 가용한 도구가 인사조치이기 때문에 인사조치는 계속될 것으로 예상된다. 심하게 말하자면 김정은 정권의 계속되는 인사조치는 김정은 정권의 존망에 영향을 미칠 수도 있다.

자책정치도 증장기적으로 김정은 정권의 정치적 생존에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 인민의 지지를 획득하기 위해 인민에게 진정으로 다가가고 인민과 공감하면서 잘못된 것을 고백하고 자신의 책임을 인정하는 김정은의 자책정치는 매우 위협하다. 김정은이 경제전략 실패를 인정하고 책임을 통감하는 등의 연설을 계속할 때 주민들은 더 이상 김정은의 솔직한 접근에 감동하지 않을 것이다. 장기간 경제발전을 달성하지 못한 상황에서 김정은의 지속적인 자책은 주민의 이탈을 촉진할 수 있다. 단기처방으로서 주민의 불만을 무마하면서 실패에 대한 용서를 구할 수 있으나 증장기적으로 정권 불안정을 초래할 수 있다.

북한 정권을 지탱하는 양대 축은 김정은 정권이 보유한 강제력과 경제발전과 같은 정책성과이다. 따라서 김정은의 성과정치는 정권의 안전을 담보하는 가장 중요한 정치방식이다. 핵·미사일 개발은 외부로부터 위협을 완화 혹은 제거해주고 실질적 핵국가로서 주민의 자

존심을 고양하는 효과가 있다. 그러나 핵과 미사일로 주민의 경제생활을 향상시킬 수는 없다. 김정은 정권의 장래는 경제발전 여부에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

전반적으로 2021년 집권 10년차를 맞이하는 김정은 정권은 권력을 완전히 장악하고 총비서직에 추대되면서 김정은 권력의 정점에 이르렀다. 현재 김정은 정권의 권력장악과 정권 안정성에 의문을 제기할 전문가는 많지 않다. 북한 김정은 정권의 중장기적 운명을 예측하기 어렵지만 현재 김정은 정치의 특징은 북한 정권의 내구성에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다고 평가한다.

Ⅲ. 김정은 정권의 북한사회 특성 분석

김정은 정권 10년 북한사회의 특성을 분석할 때, 10년을 한 시기로 분석할 것인가? 아니면 몇 단계로 구분해서 분석할 것인가 하는 쟁점이 있다. 역사학 관점에서 보면 10년은 그다지 긴 시간이 아니다. 또한 지난 10년 동안 북한정치에서 김정은이 최고 지도자로서의 위상을 그대로 유지해왔고 여전히 노동당 중심의 통치가 이루어진다. 또한 북한이 군사를 중시하고 사회주의 체제를 유지해왔기 때문에 사회구조나 경제상황도 거시적인 관점에서 보면 크게 변하지 않았다. 따라서 김정일 정권 10년 북한사회를 한 시기로 간주하고 분석해도 결정적인 문제가 있는 것은 아니다.⁵⁸⁾

그러나 이 글은 김정은 집권 시기 북한사회를 몇 시기로 구분하여 살펴보고자 한다. 김정은 정권을 시기 구분하는 경우 다양한 방식을 적용할 수 있다. 북한정치 관점에서는 ‘당대회’가 시기를 구분하는 주요 기준이 된다. 당대회란 북한은 최고 권력기관인 조선노동당의 전당대회로서 당 사업과 당 노선, 정책·전략·전술 등 기본문제가 결정된다. 김정은은 2016년 5월에 7차 당대회를 개최하였고, 2021년 1월에 8차 당대회를 개최하였다. 7차 당대회는 1980년 개최된 6차 당대회 이후 36년 만에 개최된 당대회이다. 2016년 열린 7차 당대회에서 김정은이 ‘노동당 위원장’으로 추대되고 ‘국가경제발전 5개년 전략’이 제시된다. 그리고 2021년 8차 당대회에서 김정은은 ‘노동당 총비서’로 추대되고 ‘국가경제발전 5개년 계획’을 제시한다. 8차 당대회에서는 2016년에 비하면 2021년 김정은의 직책이 ‘위원장→총비서’로 ‘5개년 전략→5개년 계획’으로 명칭상 변화를 보인다. 따라서 북한정치 관점에서 보면 김정은 시기를 당대회를 기준으로 구분하는 것이 타당하다.

58) 김정일 집권 10년을 이전 김정일 정권 시기 나아가 김일성 정권 시기와 비교 분석하려고 한다면, 김정은 정권 10년을 몇 개의 시기로 구분해서 분석하는 것은 오히려 분석의 초점을 흐릴 수 있을 것이다.

하지만 당대회로 기준으로 북한사회를 시기 구분하는 것은 현실과 맞지 않는 측면이 있다. 북한사회 역시 당대회의 영향을 받지만, 당대회는 어디까지나 당내 정치행사로 사회(경제 포함) 부분을 포괄하지 못한다. 사회는 정치와 달리 국가발전정책의 변화에 초점을 맞추어 구분하고자 한다. 이 경우 가능한 포괄적이고 종합적인 측면을 고려하여야 한다.

국가안보정책이나 국가전략 면에 전환점이 있었다면 그 시점을 기준으로 시기를 구분할 수 있을 것이다. 김연수는 안보정책 측면에서 제1기 ‘병진노선 집중시기(2012년~2017년)’와 제2기 ‘핵 전력화에 기반한 경제건설 총노선(2018년~현재)’으로 구분하였다.⁵⁹⁾ 한편, 조한범은 국가전략 변화를 기준으로 집권 1기 ‘권력기반 강화와 경제핵병진노선(2011년~2017년)’와 집권 2기 ‘경제건설총력집중노선(2018년~2020년)’, 그리고 2021년 집권 2기 전략을 부분적으로 변화시킨 집권 2.5기 ‘자력갱생노선(2021년~현재)’으로 구분하고 있다.⁶⁰⁾

이상의 두 연구는 2017년과 2018년 사이에 선을 긋고 두 시기로 구분하고 있다. 2017년 말에 북한은 사거리 12,000km 내외로 미국 본토를 타격할 수 있는 화성 15형 ICBM 발사하고, 김정은이 북한의 국가핵무력 완성을 선언한다. 그리고 2018년에는 한국 및 미국을 대상으로 관계 개선을 시도하면서 동시에 2013년부터 추진해오던 ‘경제건설과 핵무기 건설 병진노선’의 종료를 선언하고 ‘경제건설 총력집중노선’을 채택한다. 2017년과 2018년 사이에 북한의 국가발전정책이 크게 변한다. 따라서 역시 2017년과 2018년을 시기 구분하고자 한다.⁶¹⁾

한편, 기존 논의와 달리, 2018년 이전을 한 시기로 묶지 않고, 2013년을 기준으로 제1기 노선모색기(2011년~2013년)와 제2기 경제·핵병진노선기(2013년~2017년)로 구분하고자 한다. 이는 김정은의 권력장악 과정이 매우 중요하고, 또한 초기에 김정은이 국가발전노선을 제시하기 위해 제반 정책을 시험하는 준비기간이 있었다고 보기 때문이다.

김정일 사망 이후 김정은에게 권력승계가 빠르게 이루어졌음은 잘 알려진 사실이나 북한에는 공식적인 권력승계 메커니즘이 없다. 김정은에게 새로운 직책을 부여할 때마다 북한이 내세우는 근거는 김정일이 사망 전 2011년 10월 8일에 남겼다는 “유훈”이다. “유훈”을 근거로 김정은이 김정일의 권력을 승계했다는 것은 두 가지를 의미한다. 하나는 김정일의 “유훈”을 어기고 김정은 이외의 정치인이나 정치집단으로 권력이 이전될만한 정치 세력이 북한

59) 김연수, “김정은체제 하 북한의 안보정책 진단: ‘위협인식’과 대응을 중심으로,” 『북한연구학회보』 24권 2호, 2020, pp. 103~138.

60) 조한범, “김정은 정권의 국가전략 변화와 자력갱생노선의 한계,” 『Online Series』 21-08, 통일연구원, 2021. 조한범이 사용한 시기 구분 명칭을 일부 수정하였다.

61) 또한 2017년은 김정은의 권력 기반 측면에서도 중요한 변화의 시기이다. 즉 2017년 2월 고(故) 김정일 국방위원장과 본처 성혜림과의 사이에서 태어난 김정일의 장남이자 김정은의 이복형인 김정남이 말레이시아 쿠알라룸푸르 공항에서 암살되었다. 김정은의 관점에서 자신의 권력을 잠재적으로 위협할 수 있는 대상을 제거한 것이다.

에 존재하지 않았다는 것이다. 또 다른 하나는 김정은이 “유훈”에 대한 반복적인 언급을 기초로 권력을 계승했다는 점으로 김정은 개인의 권력 기반이 그다지 굳건하지 않다는 것을 의미한다.⁶²⁾

노선준비기는 김정은이 유훈통치에 의존하면서 김정일과 차별되는 자신만의 정권 유지 정책을 마련하는 시기이다.⁶³⁾ 이 시기 김정은은 김정일 유훈을 기초로 ‘사회주의 문명국’ 담론을 내세우며, 새로운 발전정책을 마련하기 위해 준비한다. 그리고, 2013년에 ‘경제건설과 핵무기 건설 병진노선’을 새롭게 국가발전정책으로 내세운다. 이 시기 경제·핵 병진노선 담론이 사회주의 문명국 담론을 압도한다. 따라서 사회적인 측면에서 2013년 이전과 2013년 이후를 구분할 필요가 있다.

결과적으로 김정은 정권 10년 북한사회를 제1기 ‘노선모색기(2011년~2013년)’, 제2기 ‘경제·핵병진노선기(2013년~2017년)’, 제3기 ‘경제건설총력노선기(2018년~현재)’로 구분해서 분석하였다.

제1절 노선모색기(2011년~2013년): 유훈통치와 사회주의 문명국 담론

북한은 2011년 12월 19일 12시 텔레비전과 라디오 특별방송을 통해 김정일 위원장이 12월 17일 오전 8시 30분 ‘현지지도’가는 기차에서 사망했음을 발표한다. 김정일 사망 발표 시 북한은 김정은 노동당 부위원장을 ‘주체 혁명의 위대한 계승자,’ ‘탁월한 영도자’로 부르고, 장의위원회를 구성할 때 장의 서열 1위에 배치함으로써, 김정일 후계로 김정은이 내정되었음을 밝힌다.⁶⁴⁾ 김정일 시신은 금수산기념궁전에 안치되었고, 12월 17일부터 12월 29일까지 애도 기간이 설정되었으며, 12월 28일 평양에서 영결식을 거행하고, 12월 29일 중앙추모대회가 거행되었다. 이상과 같은 김정일 사망 관련 소식 보도 및 장의 절차 등은 김일성 주석 사망 시에 북한이 처한 조치와 매우 유사했다.

또한, 북한은 북한 주민이 정권 창립자인 김일성이 사망했을 당시와 마찬가지로 김정일이 사망에 대해서도 진심으로 애도하고 슬퍼하고 있음을 언론매체를 통해 반복해서 강조하여 보도한다. 북한 당국은 김정일 사망 후 3일간(12월 19일~21일) 북한 전역에 설치된 조의식

62) 김정일도 “김일성의 유훈”을 활용한다. 김일성 사망 100일을 맞이한 1994년 10월 16일 노동당 중앙위원회 책임일군과의 담화에서 ‘김일성의 유훈’을 전달하는 방식으로 자신의 통치에 정당성을 부여하였다. 그러나 김정일은 권력을 확보한 상태에서 ‘김일성 유훈’을 정당성 강화에 활용하였다면, 김정은은 권력을 확보하는 과정에서 정당성 자체를 ‘김정일 유훈’에 의존했다는 근본적인 차이가 존재한다.

63) 김정일도 1994년 김일성 사망 후 새로운 정책을 바로 제시하지 못하고, ‘유훈통치’를 시도한다. 북한은 당시를 ‘고난의 행군’ 시기라고 한다. 김병조, “북한주민의 생활·의식변화와 북한체제 변화가능성,” 서울 평양학회 편, 『김정일 정권 10년의 변화와 전망』, 통일부 용역결과보고서, 2004, pp. 153~202.

64) 사회주의 국가에서 장의 서열은 권력 순위를 나타낸다.

장을 방문한 추모자가 4,392만 9천여명에 이른다고 보도하였다.⁶⁵⁾ 2008년에 실시한 인구 센서스 당시 북한 인구가 2,334만 9천여 명이었음을 고려하면, 북한 주민 개인당 2번 정도 조의식장을 방문했다는 통계수치다.

북한은 김정일이 사망으로 북한이 애도 분위기에 쌓였음을 강조하는 한편, 김정일 사망이 주민 생활에 미치는 영향은 거의 없고 평상시와 같은 일상이 지속되고 있음을 알리고자 하였다.⁶⁶⁾ 최고지도자 김정일 사망했지만, 북한 사회는 안정적으로 유지되고 있음을 과시하려 한 것이다. 실제로 김정일 사망을 계기로 주민소요 등 사회 혼란 현상이 북한에서 발생하지는 않았다.

그렇지만, 김정일 사망이 북한사회에 어떤 영향을 미칠 것인지, 새롭게 후계자로 내정된 김정은은 어떻게 정권을 유지하고, 어떤 정책을 펼 것인지에 대해 북한주민은 매우 궁금해했을 것이다.

김정일 사망이 12월 중순이므로, 북한주민은 사망 후 10일 남짓 지나 발표되는 2012년 신년공동사설에 대해 관심이 매우 높았을 것으로 생각된다. 왜냐하면 신년사설을 통해 북한 당국이 해당 해의 국가정책 방향을 제시하기 때문이다. 2012년 사설 제목은 “위대한 김정일 동지의 유훈을 받들어 2012년을 강성부흥의 전성기가 펼쳐지는 자랑스런 승리의 해로 빛 내이자”였다.

시간이 촉박해서인지 김정은은 김정일과 차별화된 새로운 통치방식이나 정책을 신년사에 담지 못하였다. 김정은은 김정일의 유훈을 강조하고 김정일의 정책을 계승하자는 내용과 동시에 김정은을 김정일과 동일시해야 하고 따라서 김정은에 대한 대를 이은 충성을 강조하고 있다. 이상과 같은 2012년 신년사설을 접했을 때, 북한주민은 최고지도자가 김정일에서 김정은으로 바뀌었을 뿐, 국가정책에는 큰 변화가 없겠다고 생각했을 것이다.

“김정일의 혁명업적과 유훈은 우리가 영원히 틀어쥐고 나가야 할 생명선이며 혁명의 만년재보이다. … 어떤 천지풍파가 닥쳐와도 위대한 장군님께서 물려주신 혁명유산을 굳건히 고수하여야 한다.”(『로동신문』, 2012.1.1.)

“우리 당과 우리 인민의 최고 영도자 김정은 동지는 선군조선의 승리와 영광의 기치이시며 영원한 단결의 중심이시다. 김정은 동지는 곧 위대한 김정일이다. … 김정은 동지를 결사옹위하며 위대한 당을 따라 영원히 한길을 가려는 투철한 신념을 지녀야 한다.”(『로동신문』, 2012.1.1.)

65) 통일부, 『월간북한동향』, 2011.12., p.26.

66) 특히 경제 부문이 정상적으로 활동하고 있음을 강조하였다. “민족의 아버지를 잃은 슬픔을 천백 배의 힘과 용기로 바꾼 탄부들이 산악같이 펼쳐 일어나 석탄생산에서 일대 양향을 일으키고 있음”(『로동신문』, 2011.12.27.)

그러나 김정은의 관점에서 보면 김정일이 사망 이후, 첫째, 김정일이 추진했던 정책을 계승하면서 주민 생활을 개선하고, 둘째, 새로운 지도자로서 위상을 확고하게 하는 과제를 갖게 되었다고 할 수 있다.⁶⁷⁾

하지만, 첫 번째 과제와 관련해서 김정은은 고민에 빠졌을 것이다. 왜냐하면 김정일이 이미 1998년에 김일성이 태어난 지 100년 되는 2012년을 ‘사회주의 강성대국 완성’의 해로 지정해 놓은 상태이기 때문이다.⁶⁸⁾ 강성대국은 사상, 정치, 군사, 경제의 강성대국을 의미한다. 그런데 어떤 지표를 찾아보아도 경제 부문에서 강성대국이라고 주장할 근거가 없는 실정이다. 김정은 스스로 2012년 강성국가 건설이 쉽지 않다는 것을 인지하고 있음은, “현시기 인민들의 먹는 문제, 식량문제를 푸는 것은 강성국가 건설의 초미의 문제이다,”라는 구절에서 엿볼 수 있다.⁶⁹⁾ 그러다 보니, 2012년 신년사에는 강성대국 구호가 등장하는 횟수는 2010년 16회, 2011년 19회에 비해 크게 줄어 5번에 불과하다.⁷⁰⁾

그런데, 2012년 신년사설 사회·문화 부문 과제를 제시하는 부분에서 과학기술 발전을 강조한 다음에, “우리 조국을 사회주의 문명국으로 빛내어 나아가야 한다,”는 과거에 볼 수 없었던 새로운 문장이 등장한다. 김정은이 김정일의 정책 계승을 강조하는 가운데, 자신의 독자적인 국가발전정책으로 ‘사회주의 문명국’ 담론을 제시한 것이다. 그리고 교육, 문학예술, 군중예술활동, 체육, 제국주의 사상의 문화적 침투, 평양시 면모 일신으로 나누어 부문별 과업을 다음과 같이 제시한다(〈표 21〉참조).

하지만 2012년 신년사설에 ‘사회주의 문명국’이라는 용어가 등장하고, 관련 과제가 제시되었지만, 처음부터 ‘사회주의 문명국’이 김정은 집권 시기 북한의 사회 발전전략으로 확정된 것은 아니었던 것 같다. 사회주의 문명국 개념에 대해서도 “사회생활의 모든 분야에서 세계 문명을 따라 앞서자는 것은 위대한 장군님의 애국의 의지였고, 우리 인민의 한결같은 지향이다.”라며 김정일 정책을 계승하는 것임을 강조한다.

그리고 2012년 신년사설 발표 이후 진행된 신년사 관철대회에서도 초점은 김정일 위원장의 유훈 관철 및 김정은 부위원장 중심의 단결을 강조하는 데 있었고, 사회주의 문명국 담론은 주목받지 못했다.

67) 두 가지 과제는 서로 밀접하게 연관되어 있다. 장기적인 관점에서 지배정당성을 확보하려면 주민 생활이 개선되어야 하기 때문이다. 한편 이우영은 김정은 체제 북한사회 분야 핵심 과제로 첫째, 생활 안정을 통한 북한 주민들의 ‘민심’ 회복, 둘째, 남한을 비롯한 외부 문화의 북한 유입에 대한 대응을 꼽는다. 이우영, “김정은 체제 북한사회의 과제와 변화 전망,” 『통일정책연구』 제21권 1호, 2012, pp. 69~92.

68) ‘강성대국’이라는 용어는 1998년 4월 김정일의 자강도 현지 지도에서 등장하였으며, 이후 9월 5일 개최된 최고인민회의 제10기 1차 회의에서 김정일을 국방위원장으로 재추대하면서 북한의 국가전략으로 제시되었다.

69) 『로동신문』, 2012.1.1.

70) 대신 강성부흥, 강성국가라는 표현이 등장하고 있다. 또한, 통일연구원은 대외경제관계부문이나 경제관리 부문에 별다른 언급이 없음을 2012년 신년사의 특징이라고 분석한다. 통일연구원, 『2012년 북한 신년 공동사설 분석』, 통일연구원. 2012.1. p. 9.

〈표 21〉 ‘사회주의 문명국’ 관련 부문과 과제

부문	과제
교육	지식경제시대의 요구에 맞게 교육의 내용과 형식, 조건과 환경을 높은 수준에서 보장해 나가야 한다
문학예술	당의 문예방침을 철저히 관철하며 모든 면에서 손색이 없는 명작들을 더 많이 내놓아야 한다
군중예술	청년들과 인민들이 풍부한 문화정서생활을 할 수 있는 조건 등을 더 잘 갖추어야 한다.
체육	생활화, 습성화함으로써 체육열기를 더욱 고조시켜야 한다.
문화와도덕	제국주의 사상문화적 침투를 분쇄하고 ... 온 사회에 혁명적이며 건전한 분위기가 차 넘치게 하여야 한다.
도시	새로운 평양전성기가 펼쳐지도록 해야 한다. 도, 시, 군에서는 자기 지방의 특성이 살아나게 도시 형성과 건설을 진행하며 거리와 마을을 결정적으로 개명시켜나가야 한다.

* 출처 : 『로동신문』, 2012.1.1. “2012년 신년공동사설”에서 발췌 정리.

그러나 2012년 4월 6일 “노동당 중앙위원회 책임 일군들과의 담화(4.6담화)”에서 김정은이 사회주의 문명국이 되기 위해 혁명적 전환을 일으켜야 한다고 재차 강조한다.⁷¹⁾ 사회주의 문명국 담론이 김정은 집권 시기의 핵심 정책으로 강력하게 부상한 것이다.

“교육, 보건, 문화예술, 체육을 비롯한 문화건설의 모든 부분에서도 끊임없이 혁명적 전환을 일으켜 우리나라를 발전된 사회주의 문명국으로 빛내어 나가야 합니다. ... 그리하여 우리 인민들이 고상하고 문명한 사회주의 문화의 창조자, 향유자가 되게 하여 온 사회에 희열과 낭만이 차 넘치게 해야 합니다.”(『조선중앙통신』, 2012.4.6.)

그리고 2012년 4월 15일 김정은이 최초로 대중연설을 하는 김일성 탄생 100주년 기념 행사에서 ‘우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하며 사회주의 부귀영화를 누리게’ 하겠다는 포부를 드러낸다. 사회주의 부귀영화는 사회주의 문명국에 더하여 경제생활 향상을 약속한 것이다. 사회주의 문명국은 사회주의 부귀영화를 달성하는 데 필요한 필수 조건이다.

2013년에 김정은은 처음으로 육성으로 발표한 신년사에서 ‘사회주의 문명국’ 개념을 정의하고, 21세기 국가발전목표의 하나로 명확하게 제시한다. 2012년 신년사설과 비교하면 사회주의 문명국 담론이 매우 구체적인 형태로 강조되었음을 알 수 있다.

“사회주의 문명국 건설에 더욱 박차를 가하여 21세기 문명개화기를 활짝 열어놓아야 하겠습니다. 우리가 건설하는 사회주의 강성국가는 전체 인민이 높은 문화지식과 건강한 체력, 고상한 도덕품성을 지니고 가장 문명한 조건과 환경에서 사회주의 문화생활을 마음껏 누리며 온 사회에 아름답고 건전한 생활기쁨에 차넘치는 사회주의 문명국입니다.”(김정은, “2013년 신년사”).

71) 북한정치에서 ‘4.6 담화’가 갖는 의미에 대한 분석은 II장 제1절을 참조할 것.

7월에 로동신문은 “새 세기의 문명수준에 도달하자면 문명한 인간으로 키우는 사업에 큰 힘을 돌리고 사회의 생산환경·생활환경을 더 문화적이고 현대적인 것으로 변모시켜야 한다.”며, 김정은이 제시한 사회주의 문명국 담론을 “원수님의 역사적인 신년사에 제시된 중요한 과업 … 비약적으로 발전하는 21세기의 현실적 요구를 반영한 사상”이라고 평가한다.⁷²⁾ 사회주의 문명국 담론이 김정은의 독자적인 사상으로 격상된 것이다.⁷³⁾

실제로 2012년은 김정은이 ‘사회주의 문명국’ 담론을 제기하고, 이를 근거로 북한사회에 새로운 변화를 추구하였던 시기이다. 대표적으로 문화예술 분야에서 ‘모란봉악단 조직 및 공연’, 교육 분야에서 ‘의무교육제도 개편’, 주민 생활 분야에서 ‘국토관리 사업 개편’이 있다. 김정은이 집권하면서 각 분야에서 나타난 특징적인 현상을 차례로 살펴보기로 한다.

문화예술 분야에서 사회주의 문명국 담론을 받아 등장한 것이 모란봉악단이다. 모란봉악단은 명칭 자체를 김정은이 지었으며, 여성으로 구성된 전자악단으로 2012년 7월 6일 최초로 시범 공연을 하였다.⁷⁴⁾

모란봉악단 시범 공연은 북한사회에 ‘문화충격(cultural shock)’을 주었다. 시범 공연에서 등장한 현대식 전자악기, 화려한 조명, 짧은 치마와 어깨선이 드러난 옷 등은 엄숙함을 강조했던 기존의 북한문화 특성과 배치되는 모습이였다. 자본주의 대중문화의 상징이라 할 수 있는 디즈니 캐릭터 인형이 공연 중간에 등장한다거나 ‘주적’으로 상정한 미국 영화 ‘록키’를 무대배경으로 하고 주제곡을 연주하는 것 등은 김정은 시대가 김정일 시대와 다르다는 것을 보여주는 퍼포먼스였다. 북한의 문화예술이 세계적인 추세에 비추어 뒤떨어지지 않았다는 점을 보여주려 한 것이다.

로동신문은 “혜성처럼 나타나 첫 막을 올린 공연”, “우리 당의 음악정치를 맨 앞장에서 받들어가는 모란봉악단이야말로 사회주의 강성국가 건설의 최후 승리를 위한 대진군을 힘있게 선도해나가는 제일 나팔수” 등으로 선전한다.⁷⁵⁾ 또한 모란봉악단이 김정은의 사회주의 문명국 담론의 구상 및 구현과 밀접하게 연관되어 있음을 보도한다.

모란봉악단 시범공연은 2012년 7월 11일과 12일 오후 8시 15분 “경애하는 김정은 동지를 모시고 진행한 모란봉악단 시험공연”이라는 제목으로 ‘조선중앙TV’에서 녹화 방영한다.

72) 『로동신문』, “우리 당의 사회주의 문명국 건설 사상의 정당성,” 2013.7.14.

73) 2015년 신년사, 2016년도 신년사에서도 일관되게 사회주의 문명국을 거론하고, 2016년 열린 노동당 제7차 당대회에서는 ‘사회주의 문명국가’ 건설이 5대 핵심 과제의 하나로 제기된다. 제7차 당대회 결정이 2021년 1월에 개최된 8차 당대회까지 효력을 발휘한다는 점을 고려하면 2012년 제기한 ‘사회주의 문명국’ 담론을 기준으로 김정은 집권 10년 북한사회를 평가하는 것에 타당성을 부여할 수 있다고 본다.

74) 모란봉악단은 ‘금성학원’이나 ‘평양음악대학’ 같은 북한의 전문 음악 교육기관 출신으로 구성되어있다고 알려져 있다. 또한 모란봉악단 단장 현송월의 2014년 5월 17일 로동신문 기고에 의하면 김정은이 악단의 이름을 직접 지어주었다고 한다.

75) 당중앙위·중앙군사위·국방위는 2012년 연말에 모란봉 악단 창작가·예술인들에게 당의 문예정책 관철에 선봉적인 역할을 수행했다는 감사문을 전달한다.

모란봉악단 공연의 녹화 방영에 대해 북한 주민들도 평양 거리가 한산할 정도로 매우 높은 관심을 보였다.⁷⁶⁾

“김정은 동지께서는 주체조선의 새로운 100년대가 시작되는 올해에 문학예술부문에서 혁명을 일으키기 위한 원대한 구성을 안으시고 새세기 의욕에 맞는 모란봉악단을 친히 조직해 주시었다.”(『로동신문』, 2012.7.9.)

“내용에서 혁명적이고 전투적이며 형식에서 새롭고 독특하며 현대적이면서도 인민적인 것으로 일관된 개성있는 공연을 무대에서 펼치었다. … 공연의 주제와 구성으로부터 편곡, 악기 편성, 연주 기법과 형상에 이르는 모든 음악 요소들을 기성 관례에 벗어나 대담하게 혁신하였다”(『로동신문』, 2012.7.9.)

모란봉악단의 공연 내용, 그리고 녹화이기는 하지만 주민에 대한 방송도 파격적이었지만 시점도 주목할 만하다. 북한에서 7월 8일은 김일성 주석이 사망한 날로, 매년 최고 지도자가 주요 간부를 대동하고 금수산태양궁전을 참배하는 추모행사를 진행한다. 그런데, 추모행사 이틀 전 7월 6일 김정은이 부인 이설주를 대동하고⁷⁷⁾ 공연을 관람하면서 ‘감사’를 전달하고, 추모행사를 마친 다음 날 로동신문에서 공연을 극찬한다. 김정일 사망 후 계속된 추모 분위기에서 벗어나고자 한 것이다.

시범 공연 후 모란봉악단은 7월 27일 ‘전승절’⁷⁸⁾을 시작으로 북한의 중요한 기념일이나 주요 행사가 있으면 빠지지 않고 축하공연을 한다. 그리고 텔레비전으로 녹화 방영하여 북한 주민에 공개하는 것이 정례화된다. 나아가 모란봉악단 효과를 확산하기 위해 전국 순회 공연과 군부대 위문공연을 하고, 로동신문은 모란봉악단의 신곡을 싣기도 한다. 이에 북한 주민들 사이에 모란봉악단 노래 따라 부르기 열풍이 생겨나기도 하였다.

김정은은 집권하면서 문화예술 면에서 김정일과 다른 정책을 추진하였고, 사회주의 문명국을 지향하는 대표하는 사례가 되었다.⁷⁹⁾ 북한 주민들은 모란봉악단 공연을 보면서 김정은 집권 시기에는 북한사회가 새롭게 변화하지 않겠냐는 기대를 하게 되었다.⁸⁰⁾

76) “평양거리가 한산해질 정도로 큰 관심을 모았다”고 평가된다. 전영선, “문화와 유행: 문명국 건설 행보와 욕망 확대,” 박영자 외, 『김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화』, 통일연구원, 2018, p. 254.

77) 김정은 부인인 이설주가 대중 앞에 나선 것도 모란봉악단 공연 참석에서 시작한다. 이설주는 은하수 관현악단 가수 출신이다. 그리고 북한에서 지도자가 ‘부부 동반’으로 공개석상에서 나온 것도 김정일 집권기와 차별되는 새로운 문화 현상이다.

78) 7월 27일은 6·25전쟁 정전협정이 체결된 날인데, 북한은 전쟁에 승리한 날이라며 ‘전승절’이라 부르고 국경일로 기념한다.

79) 모란봉 악단을 중심으로 김정은 정치행태를 분석한 저서로 다음이 있다. 강동완, 『모란봉 악단, 김정은 시대를 말하다』, 선인, 2014 및 강동완, 『김정은의 음악정치』, 너나드리, 2018.

80) 그러나 모란봉 악단은 점차 김정은 이상화에 치중하게 된다. 이에 대해서는 2절에서 자세히 제시한다.

한편, 김정은의 사회주의 문명국 담론과 연계하여 교육 분야 선진화를 시도한다. 2012년 9월 25일 최고인민회의 제12기 제6차 회의는 “전반적 12년제 의무교육 실시” 법령을 제정한다.⁸¹⁾ 북한은 1975년부터 유치원 1년, 인민학교 4년, 고등중학교 6년 과정의 11년 의무교육을 도입했다. 그런데 이번에 4년이었던 소학교(인민학교) 교육 기간을 1년 연장하고, 6년제 중학교는 초급중학교 3년과 고급중학교 3년으로 구분하였다. 결과적으로 유치원 1년과 소학교 5년, 초급중학교 3년, 고급중학교 3년인 12년 의무교육으로 변화였다.

소학교 교육 기간을 늘린 것은 소학교 학생들의 기초학력을 높여 중학교에서는 소학교와 구분되는 교과 교육하고자 한 것이고, 6년제 중학교를 초급과 고급으로 분리한 것에 대해서는 “소년기와 청년기 학생의 성장발육과 연령 심리적 특성, 품격형성과 정치조직 생활의 특성에 맞게 교육교양사업을 진행”하기 위해서는 개편한 것이라고 주장한다.⁸²⁾ 학제 개편 결과 북한의 학제는 기존 학제에 비해 국제표준학제에 유사해졌다.⁸³⁾

법령은 학제 개편의 성격을 “지식경제시대 교육 발전의 현실적 요구와 세계적인 추이에 맞게 교육의 질을 결정적으로 높여 새세대들이 완성된 중등 일반지식과 현대적인 기초 기술 지식, 창조적 능력을 소유한 주체형의 혁명 인재로 키우는 것”이라고 규정한다.⁸⁴⁾ 특히 고급중학교에서는 졸업 후 사회에 진출하여 자립적으로 활동할 수 있는 능력을 갖출 수 있도록 하기 위함이라는 점에서 실생활과 산업현장에서의 활용 가능성에 초점을 맞춘 교육을 의도한 것이다.

또한 교육법령 개정은 북한사회를 정상화하는 데도 필요한 조치였다. 1990년대 고난의 행군 시기 북한 교육시스템이 무너졌다. 북한 정부는 학교 운영을 지원하지 못하고, 학생들을 여러 가지 동원사업에 동원하느라 학업에 소홀히 하였으며, 학생은 물론 교원도 등교하지 않는 현상이 나타났다. 또한 학생과 학부모는 학교를 지원하는 ‘세(稅) 때문’에 학교를 이탈하는 현상도 발생하였다.⁸⁵⁾

따라서 교육제도 개정 법령에는 제도 개편과 함께 흐트러진 교육을 정상적인 상태로 복원해서 사회안정을 회복하기 위한 대책이 포함되어 있다. 교원 수급 대책과 교육 방법 개선, 교육환경 개선 등이 그러하다. 첫째, 교원 대책으로는 부족한 교원을 보충하고, 자질을 높이

81) 계획은 2012년 이루어졌지만, 실제로 12년 의무교육이 전면적으로 실행된 것은 2년 후인 2014년 신학기부터이다.

82) 『로동신문』, 2012.9.26.

83) 조정아, “교육: 공교육 개혁과 교육격차 확대,” 박영자 외, 『김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화』, 통일연구원, 2018. p. 163.

84) 조정아·이교덕·강호제·정채관, 『김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서』, 통일연구원, 2015. pp. 20~21.

85) 북한은 보통교육법 제13조에서 “학생의 입학, 수업, 실습, 답사와 관련된 일체의 교육비용을 국가가 담당한다”고 규정하고 무료교육을 자랑하였다. 그러나 수업료를 제외한 경비는 물론이고 각종 기부 등을 학부모가 부담하였다. 고난의 행군 시기 이후에는 학생들이 교사의 생계를 지원하기도 하였다.

기 위해서 교원노력기구와 교원양성부문 대학 입학생을 늘인다. 둘째, 교육 방법 개선을 위해 교수, 실험·실습을 정보화하고 행정관리를 컴퓨터화하며 교육기관 사이에 정보통신망 형성을 추진한다. 셋째, 교육환경 개선을 위해 학생 등을 위해 통학버스 등을 정상화하고 교육 비품을 적절하게 생산 공급하며, 교원·학생들로 하여금 교육과정에 반영된 국가적 동원 외 다른 일에 동원하는 일을 없애기 위한 법적 통제를 강화한다.⁸⁶⁾

교육과정 개편은 사회주의 문명국 담론을 구현하기 위해 다중적인 목적을 갖고 추진한 정책이라고 평가할 수 있다. 교육적으로 초등 교육 기간을 연장하여 교육 수준을 제고하고 중등교육을 초급단계와 고급단계로 분리하여 운영함으로써 세계적 수준에 맞추려고 시도한 것이다. 경제적으로는 취업과 연계된 교육을 하여 산업 발전이나 생산성 향상 등 경제발전 에 도모하기 위한 것이다. 그리고 사회적인 측면에서 보면 주민 경제생활 수준을 갑자기 높을 수 없는 상황에서 차선책으로 교육 분야를 개선하여 주민의 지지를 얻고자 하는 시도이다. 이상과 같은 교육법령 개정은 북한주민에게 긍정적으로 평가되었을 것이다. 교육 정상화가 가정생활 안정화를 이끌기 때문이다.⁸⁷⁾

그리고 김정은은 사회주의 문명국의 도시 부문 과제로 ‘새로운 평양전성기가 펼쳐지도록 해야 한다’고 주창하였다. 김정일 집권기 평양 현대화사업이 제기되었지만, 경제난으로 인해 본격적으로 추진하지 못했었다.⁸⁸⁾ 평양시 현대화사업이 다시 강조되기 시작한 것은 2008년 이후이다. 김정일이 강성대국 완성의 해로 설정한 2012년을 목표로 평양에 10만 세대 건설을 내세웠고, 2008년 만수대거리⁸⁹⁾ 시작으로 현대적인 아파트 지구로 개편하기 시작한다.⁹⁰⁾ 만수대 언덕의 김일성, 김정일 동상 주변을 꾸리는 건설 사업으로 발기된 이 사업은 기존의 오래된 5층 이하 아파트 600여 세대를 허물고 800여 세대를 6층에서 17층 까지 다양한 형태의 아파트로 건설하는 것이었으며, 걸린 시간은 2008년 7월부터 2009년 9월까지 1년 남짓이다.⁹¹⁾ 빠르게 현대식 고층아파트가 건설되고 관련된 도시개발은 북한 주민에게 사회발전을 실감케 하는 사건이었다.

이후 만수대지구 재개발사업이 지지부진함을 벗어나지 못하자, 김정은이 직접 창전거리 라고 명명하고 설계계획도를 검토하고 직접 현장 건설 사업을 독려하면서 본격적으로 재개

86) 최고인민회의 법령, 『전반적 12년 의무교육을 실시함에 대하여』, 2012.9.25. 『로동신문』 2012.9.26.

87) 그러나 교육에 대한 강조가 시장 활성화와 결부되면서 북한 사회에 ‘교육불평등’ 심화 현상을 낳기도 한다. 이에 대해서는 2절 참조.

88) 북한에서 도시 건설과 관련된 보도는 1987년 6월 6일 “새로 형성되는 고층살림 집거리”(『로동신문』) 기사 이후 사라졌다. 전영선, “문화와 유행: 문명국 건설 행보와 욕망 확대,” 박영자 외, 『김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화』, 통일연구원, 2018, p. 270.

89) 만수대거리는 중구역 보통문에서 승리거리를 지나 옥류교에 이르는 평양 중심 지역이다.

90) 2009년 10월 22일 로동신문은 “선군시대의 본보기로 일떠선 만수대거리의 만점짜리 살림집”이라는 사설이 실렸다. 전영선, “앞의 글,” p. 270.

91) ‘평양 속도’로 명명되었다.

발사업이 진행된다. 그 결과 2012년 6월에는 창전거리에 5층에서 45층에 이르는 초고층 아파트단지가 완공되었다. 아파트를 중심으로 인민극장, 편의봉사 시설, 공원 등 아파트를 중심으로 한 종합개발이었다. 창전거리 건설을 완공한 후에 평양의 도시개발은 평양시 전 구역으로 확장된다. 10여 개의 중심 거리에 살림집 개진 보수사업이 진행되었고, 평양 시외 구역의 농촌문화주택을 현대식 아파트로 변모시키기 위한 건설 사업이 진행된다. 김정은이 주도한 도시 건설 사업은 김정은을 상징하게 되었고 사회주의 문명국 담론과 연계하였다.

아파트 건설과 함께 유원지나 문화시설 건립, 리모델링이 활발하게 추진되었다. 김정은은 유원지나 문화시설 건립에 대해서도 직접 참여하는 경우가 많았다. 2012년 4월에는 리모델링 중인 만경대 유희장을 방문하여, 잡초를 직접 뽑으며 유희장 관리 간부들을 엄하게 질책하고, 인민군 총정치국장 최용해에게 군대를 동원해서 공사하라는 지시를 내리기도 한다.

또한 김정은은 리모델링 중인 능라인민유원지를 2012년 4월에 한 번, 7월에 두 번 총 세 번의 현지지도를 하고 7월 25일 열린 준공식에 부인 이설주를 대동하여 참여한다. 2012년 7월에 돌고래관, 물놀이장, 유희장 등 1단계 건설을 마친 능라인민유원지는 이후 능라도를 중심으로 모란봉과 문수 지구를 연결하는 케이블카와 수족관 건설 등 2단계 건설에 진입한다. 평양에서 시작한 유원지, 문화시설 건설은 이후 2013년부터 개성, 혜산, 사리원, 평성, 신의주, 함흥, 원산 등 북한 각 지역으로 확장된다.⁹²⁾

김정일이 사망하면서 집권하게 된 김정은은 김일성-김정일 유훈을 강조하는 한편, 사회주의 문명국 담론을 앞세워 북한 주민들로부터 집권의 정당성을 확보하고자 하였다. 유훈이 권력이나 정책 계승의 정당성을 확보하기 위해서라면, 사회주의 문명국 담론은 김정일 집권 시기와 차별되는 김정은 고유의 집권 정당성 논리이다.⁹³⁾

그리고 김정은은 사회주의 문명론 담론을 통해 북한 주민들의 지지를 얻는 데 일정 부분 성공한 것으로 보인다. 이때, 북한 주민은 최소한 사회 정책 부문에서 변화 가능성을 기대했다고 할 수 있다. 사회주의 문명론 담론은 2013년부터 본격적으로 강조되는 ‘경제발전’ 담론과 함께 김정은의 ‘애민정신’, ‘인민중시’를 상징하는 정책이 된다.⁹⁴⁾

92) 김일성의 현지교사관, 혁명 사적비, 유래비, 명제비, 노래비, 당의 기본 구호관, 직관 선전관 등을 병행적으로 건설하여 사회주의 애국주의 교양을 강화하는 목적을 동시에 갖는다. 박희진, “평양의 현대화: 개혁과 통치의 조율,” 이화여대 북한연구회 편, 『김정은 체제: 변한 것과 변하지 않은 것』, 한울, 2018, p. 37.

93) 사회주의 문명국 담론도 김일성, 김정일과 연계되어 있음을 강조하지만, 담론의 강도, 구체성, 내용 면에서 차이가 있다.

94) 김정은은 2021년 신년사 대신 신년 연하장을 북한 주민에게 썼다. 내용은 다음과 같다. “나는 새해에도 우리 인민의 이상과 염원이 꽃필 새로운 시대를 앞당기기 위하여 힘차게 싸울 것입니다. … 위대한 인민을 받드는 충심 일편단심 변함없을 것을 다시금 맹세한다.”

제2절 경제·핵병진노선기(2013년~2017년): 병진노선 추진과 한계

김정은은 권력을 장악하는 과정에서 사회주의 문명국 담론을 제시하고 북한 주민들로부터 높은 호응을 얻었다. 그러나 문화, 교육, 건설 부문 등 특정 부문의 개선만으로 북한 주민의 지지를 확보하기 힘들다. 주민 생활이 향상되어야 지지가 공고화될 것이다.⁹⁵⁾ 2013년 1월 1일 김정은은 최초의 육성 신년사에서 경제건설 그리고 인민 생활 향상을 강조한다.

“경제강국건설은 오늘 사회주의 강성국가건설 위업 수행에서 전면에 나서는 가장 중요한 과업입니다. … 올해는 경제강국건설과 인민생활향상에서 결정적 전환을 일으켜야 하겠습니다.”(김정은, “2013년 신년사”).

북한은 2013년 2월 12일에 3차 핵실험을 단행하였고, 경제 부문에서 김정일의 정책을 유지하면서도 김정일과 차별되는 정책을 추진하고자 한다. 2013년 3월 노동당 중앙위원회 전원회의에서 현 정세와 발전의 요구에 맞게 결정적 전환을 이룩하기 위해서라는 명분을 내세우며 노동당의 과업으로 ‘경제건설과 핵무력 건설을 병진시켜 강성국가 건설을 앞당겨 나갈 데 대하여(이하 경제·핵 병진노선)’라는 결정서를 채택한다.

북한은 경제·핵 병진노선에 대해 “핵 무력을 강화 발전시켜 나라의 방위력을 철벽으로 다지면서 경제건설에 더 큰 힘을 넣어 우리 인민들이 사회주의 부귀영화를 마음껏 누리는 강성국가를 건설하기 위한 전략적 노선”으로 정의한다. 특히, 핵무기 개발이 국방비를 늘리지 않고도 적은 비용으로 방위력을 강화하는 방식이라는 점을 강조한다는 점에서 김정은은 내심 경제건설과 주민 생활 향상을 최종 귀착점으로 삼았을 것으로 짐작할 수 있다.⁹⁶⁾

그렇다면, 경제·핵 병진노선에서 김정은은 경제정책을 어떻게 추진하고자 하였는가? 김정은은 2012년 4월 6일 노동당 중앙위원회 책임 일군들에 대한 담화에서, “새 세기 산업혁명의 불길 높이 우리나라를 지식경제 강국으로 일떠세워야 한다. 모든 부문과 단위들에서는 경제사업과 관련한 문제들을 철저히 내각과 합의하여 풀어나가며 당의 경제정책 관철을 위한 내각의 결정, 지시를 어김없이 집행해야 한다.”고 강조한다. 김정은은 경제 부문에서 지식경제와 과학기술을 강조하고, 내각이 중심이 되어 경제정책이 추진되어야 한다고 주장했었다.

95) 장기적인 관점에서 사회주의 문명국으로 발전하기 위해서는 주민 생활 향상이 필요조건이다.

96) 이후 김정은은 핵무기 개발을 서두른다. 여기에는 경제적 요인 외에도 핵무기가 갖는 ‘절대무기’로서의 성격을 중시했을 것이다. 한편, 이 글은 북한사회 분야에 초점을 둔 분석으로 핵 개발이 경제발전엔 제약을 가한 한계요인으로 보고 간략하게 논의한다.

경제건설 노선에 대한 보다 구체적인 김정은의 지침은 2012년 6월 28일의 담화 “우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여(이하 6.28조치)”와 2014년 5월 30일 담화 “현실발전의 요구에 맞게 우리식 경제관리 방법을 확립할 데 대하여(이하 5.30조치)”라는 두 개의 담화에서 확인할 수 있다.

6.28조치의 핵심은 경영 권한을 현장에 부여하는 것이었다.⁹⁷⁾ 그러나, 6.28조치가 김정은이 원했던 방식으로 진행되지 못한 것으로 보인다. 김정은은 “일꾼들이 경제관리 방법을 개선한다고 하면서 제 나름대로 사회주의 본성에 어긋나는 그릇된 방법을 끌어들이 수령님과 장군님께서 이룩하신 영도업적을 훼손시키는 것과 같은 현상이 나타나지 않도록 해야 한다.”고 질책하면서 5.30조치를 제시한다. 김정은이 5.30조치에서 강조한 것은 과학기술과 생산경영관리를 결합하고 과학기술의 힘으로 경제를 발전시켜나가는 혁신적인 관리 방법이 되어야 한다는 것이고, 이를 ‘사회주의 기업책임관리제’ 원칙으로 제시하였다(〈표 22〉 참조).

〈표 22〉 경제-핵병진노선기 경제관리 체계: 사회주의 기업책임관리제

과학화	• 과학기술 발전에 선차적인 힘을 넣고, 모든 공정과 요소의 과학화
소유권	• 생산수단의 사회주의적 소유에 기초
경영권	• 실질적인 경영권을 갖고 기업 책임관리 • 제품개발권, 품질관리권, 인재관리권 보유 • 새기술, 새제품 개발 및 질 개선
생산의 주체	• 과학자, 기술자, 근로자들을 최첨단 돌파전의 주인으로 내세워 새기술의 적극적 수요자, 창조자가 되도록 함
노동 평가와 분배	• 일한 만큼, 번 만큼 공정한 보수 지급
당의 역할	• 당적 역할은 집체적 지도, 정치적 지도 • 당조직은 후방사업을 오늘날의 사회주의 수호전으로 인식할 것 • 당일군은 선진적인 경영관리지식 습득

* 출처 : 『노컷뉴스』, “북한 ‘5.30조치’, 김정은 제1비서의 경제 관련 담화,” 2015.1.6.에서 정리.

소유권에 대해서는 사회주의적 소유를 강조하지만, 나머지 부분은 기업의 독자성을 강조한 것이다. 그러나 이러한 방식은 김정은이 새롭게 도입한 것이 아니다. 북한은 1990년대

97) 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 이전에는 국가에서 받은 생산계획만 집행하게 되어 있었지만, 이번 조치로 공장이 국가계획을 수행하면서도 여러 대상과 자체의 결심으로 생산계약을 맺을 수 있다. 둘째, 과거에는 국영 기업이 국가계획만을 수행해야 했지만, 이제는 국가계획 수행과 함께 시장 생산을 자체로 하는 것을 공식으로 인정받게 되었다. 셋째, 이러한 변화에 부합하게 공장관리 및 국가경제관리를 변경 시킨다는 것이다. 국영기업은 계획 수행과 시장 생산을 동시에 수행하며, 그 경영 성과에 책임을 지고, 농업 부문에서도 규모가 축소된 분조를 기반으로 분조관리제가 도입되어 유사한 원칙을 적용한다. 박형중, “김정은 시대 북한경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교,” 『Online Series』 CO-09, 2015.

이후 기업은 물론 개인들에게 물자를 제대로 배급하지 못하고, 경제주체가 개별적으로 알아서 운영하는 ‘자력갱생’이 일반화되고 있었다. 따라서 김정은이 제기한 사회주의 기업책임관리제는 이미 어쩔 수 없게 된 현실을 사후적으로 인정하고, 이를 정권 차원에서 긍정적으로 활용해 보고자 하는 시도였다.

사회주의 기업책임관리제가 제시되면서 북한사회에 가장 큰 효과가 나타난 부분이 ‘시장’ 활성화다. 북한에서 시장은 1990년대 경제난 이후 확대되어왔지만, 북한 정부의 시장 정책은 일관되지 못하고 통제와 묵인을 반복해왔다. 2000년 초기 시장을 양성화하고 종합시장을 허용했지만, 2000년대 중반부터는 시장을 통제하는 방향으로 정책이 추진되었다.⁹⁸⁾

그런데, 김정은이 사회주의 기업책임관리제 제도를 제시하면서 그동안 시장에서 반(半)합법적 또는 불법적 활동이었던 것이 상당 부분 합법적인 활동으로 인정된 것이다. 북한에서 운영하는 종합시장은 2010년도 200여 개에서 2015년도 400개 이상으로 5년에 2배 정도 늘어났다.⁹⁹⁾ 김정일 집권 시기에도 시장화가 진행되었지만, 당시는 물건이 거래되는 ‘시장(market)’ 확대에 불과하였다. 그러나 김정은 집권 시에는 단순한 시장 확대가 아니라 북한에 ‘시장경제(market economy)’ 요소가 부분적으로 정착되고 확대되어 나갔다는 점에 특징이 있다. 그 결과 북한에서 상품유통은 물론이고 운수업, 식당, 숙박업 등 서비스업이 활성화되고 초보적인 노동시장이나 금융시장도 등장하기 시작하였다. 그리고 시장경제가 활성화되면서 생산 부문도 조금씩 활력을 회복하게 된다.

김정일 집권기에 시장이 자생적으로 형성·확대되었다면, 김정은 집권기는 정부가 시장을 견인하고 주도하고 있다는 점이 특징이다. 북한 정부가 시장화에 우호적인 이유는 다음 같이 정리할 수 있다. 첫째, 국가 입장에서는 시장을 통해 재정확보를 할 수 있기 때문이다. 시장화 과정에서 발생하는 각종 이득에 대해 광범위한 조세 및 준조세를 통해 수취하는데 이 규모가 상당하다. 둘째, 기업 입장으로는 사업을 진행하는 데 필요한 자본을 민간으로부터 조달할 수 있기 때문이다. 당, 군, 내각 산하 기업이 ‘돈주(錢主)’를 활용하여 기업체를 운영한다. 셋째, 개인은 안정적으로 경제활동을 할 수 있기 때문이다. 그동안 법적 근거가 취약해서 음성적으로 경제활동을 했지만, 이제는 일정한 수준의 제도적인 보호막을 확보할 수 있게 된 것이다. 시장을 매개로 해서 정부와 북한 주민 사이에 일종의 제도적 타협이 이루어진 시기였다.

2013년부터 경제·핵 병진정책을 강조하다 보니 상대적으로 노선모색기에 추진했던 사회주의 문명국 담론은 거론되는 빈도가 줄어든다. 그러나 이 시기에도 사회주의 문명국을 지

98) 2008년에는 시장은 비사회주의의 서식처라는 ‘8.26’ 지침이 내려오기도 하였다.

99) 북한 시장에 대한 종합적인 분석은 다음을 참조할 것. 홍민 외, 『북한 변화실태 분석: 시장화 종합분석』, 통일연구원, 2018.

향하는 정책은 계속해서 추진되었다.

문화예술 부문에서 사회주의 문명국 담론을 주도했던 모란봉악단은 2013년 이후에도 활발하게 활동한다. 북한의 주요 기념일이나 ‘인공위성’을 성공적으로 발사하는 경우 등에 축하공연을 하고 주민에게 녹화방송을 보여준다. 하지만 내용 면에서 변화가 있다. 창단공연에서 선보였던 디즈니 캐릭터나 로키 주제곡 등 미국을 연상시키는 내용은 더 이상 공연에서 볼 수 없다. 이는 문화와 도덕면에서 ‘제국주의 사상문화적 침투를 분쇄하고 … 온 사회에 혁명적이며 건전한 분위기가 차 넘치게 하여야 한다.’는 사회주의 문명국의 원칙에 어긋난 것으로 판단했기 때문으로 보인다.¹⁰⁰⁾

대신 모란봉악단은 북한 내부에 사상을 강화하고 체제결속이라는 김정은의 음악 정치를 구현하는 도구로서의 성격을 강화한다. 이 시기 발표한 신곡은 ‘그이 없인 못살아,’ ‘자나 깨나 원수님 생각,’ ‘불타는 소원,’ ‘우리의 김정은 동지,’ ‘빛나라 태양의 그 이름,’ ‘뵈고 싶었습니다,’ ‘그리움은 나의 행복,’ ‘운명의 손길,’ 등이다. 모두 김정은을 찬양하고 성과를 선전하는 내용들이다.

2015년에는 새롭게 청봉악단이 창단된다. 청봉악단에 대해 김정은은 “비상히 높아진 인민의 지향과 문화 정서적 요구를 깊이 통찰하고 예술부문의 침체와 부진을 불사르는 척후대 역할을 수행할 새로운 악단이 필요했다.”고 설명한다. 모란봉 악단이 여성으로 구성되고 전자음악을 연주했다면, 청봉악단은 현악기, 금관악기를 구성되어 경음악을 연주하고 여성 가수가 노래한다. 모란봉악단이 젊은 층을 주요 대상으로 한 악단이라면, 청봉악단은 중장년을 대상으로 한 악당이다.¹⁰¹⁾

모란봉악단과 청봉악단이 연주와 노래가 중심이라면 무대 공연 부분에서는 왕재산예술단이 있다.¹⁰²⁾ 왕재산예술단은 음악무용단을 포함하여 독창가수들과 연주자로 구성되어 있다. 왕재산예술단도 전국 순회공연을 하며, 공연에는 음악에 맞추어 탭댄스를 추거나 홀라 후프를 이용한 현대무용이 포함되기도 한다.

2017년 7월에는 ‘대륙간탄도 로케트 시험발사 성공기념 음악무용 종합 공연’에서 모란봉악단, 청봉악단, 왕재산예술단이 모두 참가해 공연하였다. 물론 이때도 김정은이 당, 정, 군 간부는 물론이고 시험발사에 기여한 국방과학 부문의 책임일꾼과 과학자들이 참가하였다. 경제·핵 병진노선기에도 사회주의 문명론 담론은 계속 유지되었다. 북한 주민들은 문화예술

100) 북한에 확산하는 ‘한류(韓流)’의 영향력을 차단하고자 하는 의도와도 연관되어 있다.

101) ‘청봉’은 백두산 동남부에 있는 지역으로 김일성이 1930년대 항일 빨치산 활동을 했다고 선전하는 지역이다.

102) 왕재산경음악단이 2011년 왕재산예술단으로 이름을 바꾸었다. 왕재산경음악단은 북한 최초의 경음악단으로 1983년 7월 결성되었다. 왕재산은 함경북도 온성군에 있는 산으로 김일성이 1933년 항일운동 지침을 제시했다고 선전하는 곳이다.

단의 확대와 공연 증가에 대해 긍정적으로 평가하였다. 그러나 이 시기는 문화예술단의 왕성한 활동은 북한의 사상성을 대표하고 김정은의 정당성과 지지도를 높이기 위한 수단이라는 측면이 강화되었다는 특징이 있다.

2012년 교육제도를 개편하는 틀이 마련되었다면, 2013년도에도 교과 내용에 대한 개편이 이루어진다. 첫째, 교육이 지식뿐만 아니라 사상의 토대를 구축하는 과정이다. 교육과정 및 교과서를 개편하면서 새로운 지도자로서 김정은에 대한 교육을 강조하였다.

북한은 “... 주체102(2013)년 새학년도 전까지 교종별 과정안과 교수요강을 작성하여 각급 학교에 시달한다.”는 지시에 따라 교과목을 개편한다. 가장 눈에 띄는 변화는 김일성 가계 이상화 교육에 김정은 이상화 교육이 추가되었다는 점이다(〈표 23〉 참조).¹⁰³⁾ 김정은이 집권하였으므로 김정은 관련 교과목이 추가되는 것은 북한 교육에서 당연히 예상할 수 있는 변화이다. 배정된 수업 시간 면에서 김정은 관련 과목은 김일성이나 김정일에 비해 적지만 거의 비슷하다.¹⁰⁴⁾

김정은 관련 과목을 새롭게 개설하려고 김일성 관련 과목, 김정일 관련 과목, 김정숙 관련 과목 시간을 조금 줄였다. 그러나 결과적으로 의무교육 기간에 김일성 가계 이상화와 관련된 수업이 개편 전 29시간에서 개편 후 42.5시간으로 크게 늘었다. 사회주의 문명국이 되기 위해 의무교육을 개편을 했다고 주장하지만, 교육과정 개편은 학교 교육을 통해 권력세습의 정당성을 각인시키려는 강한 의지가 포함되어 있음을 알 수 있다.

〈표 23〉 북한 지도자 관련 교과목 수업 편성 단위

구분	소학교	초급중학교	고급중학교	계
김일성 관련	5 (5)	4 (3)	4 (6)	13 (14)
김정일 관련	5 (5)	4 (3)	4 (6)	13 (14)
김정숙 관련	1 (1)	1 (3)	0.5 (1)	2.5 (5)
김정은 관련	5 (0)	3 (0)	3 (0)	11 (0)

* ()는 2012년 교육과정 개편 이전의 교과목 편성 단위

* 출처 : 김정원, “김정은 체제 북한 교육제도 변화,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회편, 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』, 늘품플러스, 2016, p. 230 부분 수정.

103) 교과목에 김정은 관련 과목이 추가로 편성된 것과 함께 여타 다른 교과서의 예문에 김정은 사례가 새롭게 포함된다. “경애하는 김정은 원수님의 사랑 속에 훌륭히 꾸며진 공원에서 어린이들이 로라스케트를 탑니다. 7명이 집에 갔는데, 아직 52명이 있습니다. 처음에 몇 명이 탔을까요?(소학교 1학년 수학 교과서)” 김정원, “김정은 체제 북한 교육제도 변화,” 김정원, “김정은 체제 북한 교육제도 변화,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 편, 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』, 늘품플러스, 2016, p. 230.

104) 김정은 관련 과목은 “경애하는 김정은원수님 어린시절(소학교)”, “경애하는 김정은원수님 혁명활동(초급중학교)”, “경애하는 김정은원수님 혁명역사(고급중학교)” 등이다.

둘째, 김정은은 새 세기 산업혁명, 지식경제 시대를 강조하였고, 이를 위해 교육내용에서 과학기술 중시와 함께 인재 중시를 강조하였다. 과학기술 강조는 교육 부문의 여러 부분에서 다양하게 발견할 수 있다.¹⁰⁵⁾ 초중등교육 교과에서는 자연과학의 교과 비중이 확대되고, 정보기술 과목이 신설되었다. 일부이기는 하지만 교육과정에서 사진과 동영상 등을 활용한 다매체 교육이 이루어지고, 다기능 교실도 증설되고 있다. 주요 대학에 원격교육대학을 부설하는 방식으로 원격교육이 확대되고 있다.¹⁰⁶⁾

경제·핵병진노선 시기 정치사상 강화는 학생 범위를 넘어 일반 주민으로 확장되었고, 과학기술에 대한 강조 역시 교육 부문을 넘어 경제 부문에도 강조되었다. 일반 주민을 대상으로 이루어진 정치사상 강화 정책으로는 ‘유일사상체계’ 개정을 들 수 있다. 수령의 영도를 가장 중요시하는 체제이념의 특징상 북한에서 ‘유일사상 10대 원칙’은 영향력이나 위상에서 헌법, 당 규약, 법령보다 상위에 있다. 그러나 1990년 경제난을 겪으면서 실질적 규범력이 완화되었다. 김정은은 사회통제를 강화하기 위한 방책으로 1974년 발표된 ‘당의 유일사상체계 확립의 10대 원칙’을 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’으로 개정한다.¹⁰⁷⁾

한편 경제 부문에서의 과학기술 강조는 ‘정보화’ 추진이 대표적인 사례이다.¹⁰⁸⁾ 김정은 집권 후 국제적 정보통신 기술 확산추세를 허용하기 시작한다. 북한에서는 2000년대 후반 이집트 통신기업인 오라스콤의 투자로 ‘고려링크’라는 무선통신망이 구축되었다. 그런데 김정은 집권 후 국내 자본으로 만든 ‘강성네트’가 더해져 복수의 무선통신망을 갖게 되었다. 이들 무선망은 북한 국가망인 ‘광명’과 연결되어, 북한 주민은 ‘국내용 인터넷’을 사용한다.¹⁰⁹⁾

정보화기기 생산도 이루어진다. 북한은 2011년 ‘류경’이라는 자체 스마트 폰을 생산하기 시작하였으며, 2013년부터는 ‘평양,’ ‘아리랑,’ ‘진달래’와 같은 스마트 폰 시리즈가 버전을 바꾸어가면서 출시되고 있다. 그리고 시장화가 무선통신의 사용을 촉진하게 되면서 북한에서 무선통신 가입자 수는 2010년도 50만명 수준에서, 2012년 100만명, 2013년에는 200만명, 2017년도에는 370만명으로 급속하게 증가하게 된다.¹¹⁰⁾

105) 조정아, “교육: 공교육 개혁과 교육격차 확대,” 박영자 외, 2018. pp. 157~181

106) 원격교육 대학에서는 기업소의 현장기술자와 노동자 등을 대상으로 학생을 선발하여 컴퓨터 네트워크 기반 원격교육 방식으로 대학 수준의 강의를 제공한다. 조정아, “앞의 글,” pp. 170~172.

107) 북한 정치 측면에서 ‘당의 유일적 영도체계 확립의 10대 원칙’으로의 개정은 당 권한 강화로 해석된다. 이에 대해서는 II장 제1절 참조.

108) 강호제, “과학기술과 정보화: 북한의 미래발전전략,” pp. 134~156.

109) 외국인 전용 USIM을 사용하면 인터넷망을 이용할 수 있다.

110) 북한은 소프트웨어 발전을 위해 1990년대부터 ‘전국 프로그램 경연 및 전시회’를 개최했다. 이를 2016년부터 ‘전국 정보화 성과전람회’로 명칭을 바꾸고 경연보다 상품전람회 성격을 강화하였다.

2016년 1월에 개관한 ‘과학기술전당’은 김정은 집권 시기 과학기술 중시 정책의 상징으로 평가할 수 있다.¹¹¹⁾ 과학기술전당은 과학기술 성과를 전시하고 학습할 수 있는 과학관인 동시에 전국의 과학기술보급실, 전자도서관, 미래원 등을 연결하여 정보서비스를 제공한다. 따라서 과학기술전당은 방문해서 직업 과학기술 관련 정보를 얻을 수도 있지만, 국가망(인터넷)을 통해 관련 정보를 얻을 수 있게 만든 것이다. 김정은이 집권하면서 정보화 관련 과학기술 수준 제고에 중점을 두고 있다고 평가할 수 있다.

김정은의 과학기술인재 강조는 과학자, 기술자를 우대하는 정책으로 연계된다.¹¹²⁾ 김정은은 도시개발을 통해 사회주의 문명국이 진척되고 있음을 북한 주민에 과시하고자 하였다. 그런데 2013년부터는 교육자, 과학자를 위한 아파트 건설이 집중적으로 추진된다. 2012년 12월 은하 지구위성 발사가 궤도진입에 성공하자 이를 추진한 과학자, 기술자의 공훈을 치하하기 위해 용성구역에 은하과학자거리를 조성하기 시작했다. 이후 은정구역에 위성과학자거리, 평천지역에 미래과학자거리를 조성하고, 대성구역의 여명거리는 김일성 종합대학을 재건하고 교원에게 아파트를 제공한다. 경제발전을 위한 과학기술 중시정책과 사회주의 문명국 달성을 위한 도시개발 정책을 동시에 충족하고자 한 의도라 할 수 있다.

〈표 24〉 경제·핵 병진노선기 평양시 신거리 형성과 아파트 건설현황

건설기간	지역 및 명칭	내역
2013.2~2013.9. (7개월)	룡성구역 은하과학자거리	12개동 1000여세대 16개동 공공건물
2014.3~2014.10. (7개월)	은정구역 위성과학자거리	24개동 2400세대 14개동 공공건물
2014.8.~2015.11. (1년 2개월)	평천구역 미래과학자거리	19개동 2584세대 16개동 살림집 개건보수 17개동 봉사동 11개동 공공건물
2016.3.~2017.4. (1년 1개월)	대성구역 여명거리	40개동 4800세대 33개동 살림집 개건보수 34개동 공공건물 7개동 김일성종합대학건물 15개동 공공건물 신축

* 출처 : 박희진, “평양시 현대화: 개혁과 통치의 조응,” 이화여대북한연구회편, 『김정은 체제: 변한 것과 변하지 않은 것』, 한울, 2018, p. 28에서 발췌.

111) 강호제, “과학기술과 정보화: 북한의 미래발전전략,” pp. 141.

112) 과학기술인재를 중시하는 김정은의 방침은 2016년 7차 당대회에서 ‘전민과학기술인재화’라는 정책으로 구체화 된다.

김정은은 ‘애민정신’을 과시하고자 경제·핵 병진정책 시기에도 유원지 및 유희장을 계속해서 건설하였다. 2013년 평양체육관, 미림승마구락부, 문수놀이장, 마식령스키장 등이 건설되었고, 2014년 중앙동물원이 개축되었다.¹¹³⁾ 김정은 시대의 유원지, 유희장 시설이 과거의 건설과 차이가 있다면, 이들 공간이 경제발전 정책과 연계되어 추진된다는 점이다. 예를 들어 능라인민유원지에 부설되어있는 미니 골프장, 물놀이장, 돌고래관 등은 모두 유료 시설이며, 마식령스키장 등은 관광산업 진흥과 연계되어 건설하고 있다

한편, 경제·핵 병진시기 김정은은 집권을 공고히 하기 위해 ‘청년’ 집단에 주목한다.¹¹⁴⁾ 북한에서 ‘청년’은 정권수립 이래 주목받아온 집단이다. 1970년대는 청년들이 ‘3대혁명소조운동’을 주도하였고, 김일성 사망 후에는 1996년 김정일이 ‘조선사회주의로동청년동맹’을 ‘김일성사회주의청년동맹’으로 개칭하면서 위기 시에 체제를 유지하는 근간으로 삼고자 하였다.

한편, 김정은이 집권한 이후 청년을 중시하는 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 이는 김정은이 후계자 시절 ‘청년대장’으로 호명되었고, 스스로 ‘청년 지도자’라는 이미지를 구축하려 했던 점과 연계시킬 수 있다. 김정은은 ‘청년’을 자신의 집권을 지지하는 중심 집단으로 양성하고자 하였다. 김정일이 선군정치에서 ‘군인’을 핵심 집단으로 삼았다면, 김정은은 ‘청년집단’을 국가발전의 핵심 집단으로 삼고자 한 것이다.

김정은은 2012년 청년절 경축 행사를 개최하면서 전국 각지의 청년 대표 만 여명을 평양에 불러들여 8월 25일부터 30일까지 6일 동안 다양한 행사를 개최하였다. 당시 김정은은 “청년절 경축 행사는 당의 청년 중시 사상에 의해 승승장구해 온 조선 청년운동의 자랑스러운 역사와 전통을 빛내며 청년들의 애국충정과 역센 기상을 과시하는 대정치축전”이라고 평가한다.¹¹⁵⁾ 이후 김정은은 청년과 관련된 대회를 매년 개최하고 스스로 참여하여 청년동맹의 위상을 높이고 청년운동을 강화하였다(〈표 25〉 참조).¹¹⁶⁾

113) 2016년 7월에는 원산갈마 관광지구개발계획을 밝힌다. 갈마지역을 개발하는 목적은 북한 주민에 대한 ‘애민 정신’을 넘어선다. 외국인 투자를 유치할 계획을 밝히는 등 관광 개발을 통해 경제를 회복하고자 하는 의지가 포함된 개발 계획이다.

114) 김정일이 선군정치를 시도하면서 경제 분야에서도 ‘군’ 역할을 강조했다면, 김정은은 사회주의 문명국 건설에 ‘청년’ 역할을 중시한다

115) 배영애, “김정은 체제의 ‘청년중시’ 정책에 관한 연구,” 『통일정책연구』 27권 2호, 2018, p.123.

116) ‘김일성사회주의청년동맹’은 2016년 ‘김일성·김정일주의청년동맹’으로 명칭이 바뀌었다가 2021년 다시 ‘사회주의애국청년동맹’으로 바뀐다.

〈표 25〉 경제·핵 병진노선기 청년 관련 대회개최 현황(2013~2017)

년도	대회
2013년	<ul style="list-style-type: none"> 청년동맹 중앙위원회 전원회의(1월) 전국3대혁명소조 열성자회의(2월)
2014년	<ul style="list-style-type: none"> 청년동맹 중앙위원회 전원회의(2월, 4월, 10월) 청년동맹 제5차 초급일꾼대회(9월)
2015년	<ul style="list-style-type: none"> 제2차 전국청년미풍선구자대회(5월) 청년동맹 중앙위원회 전원회의(1월, 3월, 10월 11월) 제4차 3대혁명붉은기쟁취운동 선구자대회(11월)
2016년	<ul style="list-style-type: none"> 청년동맹 중앙위원회 전원회의(1월, 5월, 9월) 청년동맹 제9차 대회(8월)
2017년	<ul style="list-style-type: none"> 청년동맹 중앙위원회 전원회의(1월, 6월, 11월) 청년동맹 90돌 기념 중앙보고회(8월) 조선인민군 제4차 청년동맹 초급단체버서 열성자대회(9월)

* 출처 : 배영애, “김정은 체제의 ‘청년중시’ 정책에 관한 연구,” 『통일정책 연구』 27권 2호, 2018, p.122. pp. 107~134.

청년은 김정은이 경제발전을 추진하는 데 중요한 동원 대상이었다. 특히 건설 사업에서 가장 어렵고 힘든 부분을 담당하여, 청년들이 선봉대, 돌격대 역할을 담당하였다. 평양의 창전거리, 은하과학자거리, 미래과학자거리, 여명거리의 고층아파트 건설에 속도전 청년돌격대가 투입되어 건설을 주도하였다. 혁명전적지와 혁명사적지 건설, 공장, 고속도로, 발전소 건설 등에 등에도 동원되었다. 김정은이 대표적인 치적으로 내세우는 마식령스키장과 백두산청년영웅발전소 1~3호도 청년을 동원했기에 완성할 수 있었다.

2015년, 2016년은 김정일의 청년 중시 정책이 두드러진 해이다. 2015년 8월 청년절을 맞이해서 “청년들이 사회주의 문명의 창조자, 문명 강국의 건설에 앞장서서 받들어나가야 한다.”며 청년을 사회주의 문명국 건설 담론과 직접 연계시켰다. 또한 10월 노동당 창건 70돌 열병식에서 김정은은 노동당 발전전략으로 ‘인민중시, 군대중시, 청년중시’를 제시한다. 청년을 인민, 군대와 구분해서 별도의 독립된 새로운 위상을 부여한 것이다.

그리고, 2016년에는 신년사, 7차 당대회, 청년동맹 9차 대회 등 기회 있을 때마다, 청년의 역할을 강조한다. 1월 신년사에서 김정은은 “지난 해[2015년]를 우리가 더욱 기쁜 마음으로 돌이켜보게 되는 것은 주체혁명의 혈통 신념의 대를 굳건히 이어가는 우리의 청년 전위들이 당에 대한 충정과 영웅적 투쟁으로 세상에 들도 없는 청년 강국의 위용을 떨친 것입니다.”고 청년들을 칭송한다. 그리고, 2016년 5월 7차 당대회에서는 2015년 노동당 창건 70주년 열병식에서 제기했던 ‘청년중시’가 인민중시, 군대중시와 더불어 노동당의 전략적 노선의 하나임을 재천명한다. 또한 2016년 8월에 열린 청년동맹 제9차 대회에서 김정은은 “청년동맹은 경제발전과 인민생활 향상에 의의있는 중요 대상 건설을 맞아 훌륭히 해제깁으

로써 청년돌격대의 위력을 높이 떨치도록 해야 한다. 나 자신은 군대와 청년돌격대를 앞세워 건설의 대변영기를 떨쳐나가겠다.”고 언급한다.¹¹⁷⁾

그러나 김정은 정권이 경제·핵 병진노선을 추구하면서도 핵무기 개발을 우선하였기 때문에 북한에 대한 경제제재는 지속되었고, 김정은은 경제발전 정책을 체계적으로 추진하지 못했다. 경제발전 정책은 노선도색기에 추진한 ‘사회주의문명국’ 담론을 확대해서 추진하는 정도였다고 평가할 수 있다.

사회주의 문명론 담론은 한편으로 경제발전과 연계되었고, 또 다른 한편은 ‘김일성-김정일주의’와 연계되었다. 경제·핵 병진노선기 사회주의 문명론 담론은 김정은 집권을 상징하는 새로운 담론으로서의 성격을 점차 상실하고 한편으로 김일성-김정일-김정은 세습 정권의 정당성을 강화하는 논리, 한편으로 경제발전전략의 한 측면으로 변하기 시작하였다.

한편, 김정은은 2016년 5월 6일부터 9일까지 노동당 7차 대회를 개최하였다. 1980년 제6차 당대회 이후 실로 36년 만의 당대회이다. 그리고 제7차 당대회에서 2016년부터 2020년까지 ‘국가 경제발전 5개년 전략’을 수행하겠다고 발표한다. 경제·핵 병진정책의 한 축인 경제발전을 강하게 추진하겠다는 의지를 표현한 것이다. 북한은 1990년대까지 3~7년 단위의 중장기 경제발전계획을 수립해왔으나 경제난 이후에는 계획을 수립하지 못하고 경제를 운영해왔다. 김정일 집권 말기인 2011년 초 ‘국가 경제개발 10개년 전략계획’을 내각 결정으로 채택한 적이 있으나 실행하지는 못했었다. 그런데 김정은이 국가 경제발전 5개년 전략을 제시한 것이다. 그리고 전략에 대해 김정은은 “휘황한 설계도를 펼쳐놓았으며 강령적 과업들을 제시”했다고 선전했다.

이때, 북한이 내세운 전략적 노선은 크게 두 가지 방향이다. 첫째는 자립경제, 즉 인민경제의 자립성과 주체성이고, 둘째는 과학기술과 경제의 일체화, 즉 현대화, 정보화, 과학화이다. 특별히 새로운 내용은 아니다. 김정은이 집권 후 지난 몇 년 동안 제시한 정책을 되풀이한 것이다.¹¹⁸⁾ 그렇지만 김정은이 경제발전 5개년 전략을 제시한 것 자체에 의미를 부여해야 할 것이다. 김정은이 경제·핵 병진노선의 한 축인 경제발전을 본격적으로 추진하겠다는 북한 주민에 대한 약속이었다. 2013년 경제·핵 병진노선을 발표하고 경제발전과 핵무기 개발을 동시에 추진하려 하였지만, 핵무기 개발의 성과에 비해 경제발전 성과가 미진했다고 평가했기 때문이라 할 수 있다.¹¹⁹⁾

하지만 김정은이 경제·핵 병진노선을 추진하는 시기에 경제발전과 주민 생활 향상을 저

117) 『조선중앙통신』, 2016.8.29.

118) 통일연구원 편, 『북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망』, 제13차 KINU 통일포럼, 2016, pp. 39~42. ‘계획’이 아니라 ‘전략’이라는 용어를 사용한 것도 구체적인 발전목표를 제시하지 못하고 추상적 발전 방향을 언급하는 데 그쳤기 때문이라고 생각된다.

119) 당시는 ‘경제·핵 병진노선’이 김일성·김정일 주의의 ‘항구적’인 전략적 노선이라고 강조했다.

해하고, 사회주의 문화가 퇴조하는 현상이 나타났다. 북한은 경제발전이 잘되지 않는 이유로 경제제재와 자연재해의 피해를 거론하고, 사회갈등 현상이나 사회주의 문화 퇴조 현상이 나타나면 제국주의의 사상문화적 침투를 거론한다. 북한은 정책 실패를 외부 요인 탓으로 돌린다.

그러나 외부 요인만으로 북한의 경제발전 정책 실패나 사회갈등 현상을 설명할 수 없다. 북한 사회 내부에도 경제발전 정책 실패와 사회갈등 현상이 확대 요인이 존재한다. 경제·핵병진시기에 북한 사회통합을 저해한 요인으로는 ‘일당 독재하에서 노동당의 업무행태’, ‘급속한 경제발전 추진과정에 나타난 부작용’, 그리고 ‘청년집단을 중심으로 나타난 비사회주의의 현상’, 그리고 ‘사회불평등 확대’ 등이 있다.

첫째, 북한은 노동당을 전위대(vanguard) 삼아 체제를 유지하는 국가이다. 그런데 일당 독재 체제를 유지하는 사회주의 국가에서 당원의 권한 남용, 부정부패, 그리고 형식적인 일처리는 계속해서 사회통합을 저해하는 요인으로 작용하였고, 김정은 집권 시기도 예외는 아니었다. 김정은도 노동당 운영에 문제가 있고, 역할이 미진하다고 계속해서 비판한다. 2013년 신년사에서 김정은은 당 일군을 다음과 같이 간접적으로 비판한다.

“사회주의 강성국가 건설에서 결정적 전환을 가져오기 위해서는 일군들의 사상관점과 사업기풍, 일본새를 근본적으로 개선하여야 합니다.”(김정은, “2013년 신년사”)

“일군들은 자기 사업에 대한 높은 책임감과 일욕심, 진취적인 사업태도를 가지고 최대의 마력을 내야하며 당과 인민 앞에서 자기의 충실성과 실천력을 평가받아야 합니다.”(김정은, “2013년 신년사”)

김정은은 2013년 1월 노동당 말단 조직을 관리하는 당세포비서를 소집한다.¹²⁰⁾ 당 말단 조직인 세포조직부터 운영에 문제가 있음을 지적하기 위해서이다, 김정은은 혁명 위업을 수행하려면 당세포의 강화발전이 중요하다고 강조하면서, 노동당의 문제점을 당 간부와 당세포로 나누어, 당 간부의 세도와 관료주의, 당세포의 형식주의, 요령주의를 비판한다.

“당중앙위원회는 인민대중중심의 사회주의 화언에 돌아난 독초와도 같은 세도와 관료주의를 벌초만 할 것이 아니라 뿌리채 뽑아버리기로 단단히 결심했습니다. 세도와 관료주의를 반대하는 투쟁은 모든 당조직과 당원들이 다 펼쳐나서야 할 전당적인 사업입니다. … 모든 당세포들이 자기 세포에

120) 북한은 2013년 1월 ‘세포비서대회’를 열면서, 1991년 5월의 ‘전국 당세포비서 대회’를 제1차 세포비서 대회로, 1994년 3월 전당 당세포 대회를 제2차 세포비서 대회로, 2007년 10월의 ‘전국 당세포비서 대회’를 제3차 세포비서 대회로 그리고 2013년 대회를 제4차 세포대회로 규정하였다.

소속되지 않은 일군들이 세도와 관료주의를 부리는 데 대하여서도 외면하지 말고 적극 투쟁하여 심각한 문제들은 당중앙위원회에 이르기까지 상급당 조직에 제때에 보고해야 합니다.”(『로동신문』, 2013.1.30.)

“지금 적지 않은 당세포들에서는 당의 방침과 지시를 전달이나 하고 그것을 관철하자고 호소하는 식으로 사업하고 있다. … 당정책 관철을 위한 사업을 오분열도(五分熱度)식으로 하는 편향을 극복하고 끝장을 볼 때까지 완강하게 내밀어 당정책의 정당성이 인민들의 생활에서 나타나게 해야 한다.”(『로동신문』, 2013.1.30.)

이후 김정은은 당 업무수행방식을 계속해서 비판한다. 2014년 신년사에서는 장성택 숙청의 의의를 선전하느라 예외적으로 당에 대한 비판이 없지만,¹²¹⁾ 2015년 신년사에는 다시 당원들의 세도, 관료주의, 패배주의, 보신주의, 요령주의를 비난하는 구절이 등장한다. 그리고 2016년에는 부정부패행위가 추가되고, 2017년에도 당에 대해 유사한 비판이 이어진다(〈표 26〉참조).

〈표 26〉 김정은의 당 업무행태에 대한 비판

년도	내용
2015년	“모든 당조직과 당일군들은 세도와 관료주의를 철저히 극복하며 인민들을 따듯이 보살피고 잘 이끌어주어 그들 모두가 우리 당을 어머니로 믿고 의지하며 당과 끝까지 생사운명을 같이 해가도록 하여야 합니다.” “일군들은 자기부분, 자기단위 사업을 당과 국가앞에서 전적으로 책임져야 하며 패배주의, 보신주의, 요령주의를 철저히 없애고 모든 일을 혁신적으로, 과학적으로 전개해 나가야 합니다.”
2016년	“당조직들은 민심을 틀어쥐고 광범한 대중을 당의 두리에 튼튼히 묶어세우며 일군들속에서 일심단결을 쫓고 파괴하는 세도와 관료주의, 부정부패행위를 반대하는 투쟁을 강도높게 벌려야 합니다.”
2017년	“... 일심단결의 화원을 어지럽히는 독초인 세도와 관료주의, 부정부패행위를 뿌리뽑기 위한 투쟁을 드세게 벌려야 합니다.” “일군들은 패배주의와 보신주의, 형식주의, 요령주의와 단호히 결별하고 당의 구상과 의도를 관철하기 위한 투쟁에 한 몸을 촛불처럼 깡그리 태워야 합니다.”

* 출처 : 김정은, “각년도 신년사.”

121) 2014년 신년사는 예외적이다. 2014년 신년사에서는 당을 비판을 하는 대신, 장성택 숙청으로 당내 문제가 해소되었다고 주장한다. “지난해[2013년]에 … 당안에 배겨있는 종파오물을 제거하는 단호한 조치를 취했습니다. 우리 당이 적중한 시기에 정확한 결심으로 반당, 반혁명 종파일당을 적발, 숙청함으로써 당과 혁명대오가 더욱 굳건히 다져지고 우리의 일심단결이 백배로 강화되었습니다.”(김정은, “2014년 신년사”)

당에 대한 김정은의 계속되는 비판이 효과가 없는 것은 아니다. 2017년 12월 23일에 개최한 당 제5차 세포위원장 대회 연설에서 김정은은 당 내부 문제점 해결에 어느 정도 성과가 있었다고 평가한다. 그러나 여전히 당 일군 내에 패배주의, 보신주의적 현상이 남아있다고 지적한다.

“제4차 세포비서대회이후 … 전투력이 보다 강화되고 세포위원장들의 품모와 일본새에서 많은 개선이 이루어졌지만 아직도 … 사업기풍과 실천력, 활동성은 당 중앙이 요구하는 높이에 따라지지 못하고 있습니다.”(김정은, “당세포를 충성의 세포, 당정책 관철의 전위대로 강화하자, 2017.12.23.”)

그러나 김정은이 노동당의 세도와 관료주의, 부정부패, 패배주의, 보신주의, 형식주의, 요령주의 등을 반복해서 비난하고 아무리 강하게 비판해도 노동당의 폐해는 다소 줄어들 수 있지만 크게 해결될 수 있는 성격의 문제가 아니다.¹²²⁾ 노동당에 권력이 집중되어있는 북한 정권의 특성에서 발생하는 현상이다. 이는 사회주의 체제가 갖는 한계이다. 북한이 노동당 일당체제를 유지하는 한 누가 집권해도 노동당이 갖는 폐해는 계속해서 북한 사회발전을 제약하는 요인이 될 것이다.

둘째, 김정은이 급속하게 경제발전을 추진하는 과정에서 부작용이 나타나고 있다. 북한은 경제발전 과정에서 ‘속도전’을 강조한다.¹²³⁾ 속도전은 1974년 사회주의 노력 경쟁의 공식 구호로 채택되었다. 김정은 역시 자신의 치적으로 속도를 강조하였다. 강원도 마식령 지역에 12개 슬로프를 가진 스키장을 1년 이내에 완공했다면서 자랑한 ‘마식령 속도’, 평양을 재개발하면서 등장한 ‘제2의 평양속도’ 등이 대표적이다.

그러나 속도를 지나치게 강조하는 과도한 성과주의는 사건·사고가 빈발하게 발생하는 부작용을 낳게 마련이다. 대표적인 사례가 2014년 5월 13일 평양시 평천구역 아파트 건설장에서 23층 신축 아파트가 붕괴로 수백 명의 사상자가 발생한 사고이다.¹²⁴⁾ 사고에 대해 북한은 “감독 통제를 바로 하지 않은 일꾼들의 무책임한 처사로 엄중한 사고가 발생하여 인명

122) 2018년 신년사에도 계속 반복된다. “전당적으로 당세도와 관료주의를 비롯한 낡은 사업방법과 작풍을 뿌리째 버리고 혁명적 당풍을 확립하기 위한 투쟁을 강도 높여 당과 인민대중과의 혈연적 연결을 반석 같이 다져나가야 합니다.”(김정은, “2018년 신년사”)

123) 경제개발에서 ‘속도’에 대한 강조는 북한에만 해당하는 것은 아니다. 사회주의 체제 국가는 물론이고 자본주의 체제에서도 대부분의 개발도상국이 ‘속도’를 강조하였다. 하지만 북한처럼 공식적인 방침으로 정해진 나라는 없다.

124) 북한 언론매체는 북한에서 발생한 사건·사고를 제대로 보도하지 않는다. 이 사건은 사건 발생 며칠 후 조선중앙통신, 조선중앙방송 등에서 보도되었다. 이에 대해서는 ‘당시 위성사진 등으로 상황이 공개되고 입소문이 퍼지자’ 할 수 없이 보도했다는 평가가 있다. 이영중, “‘10년을 1년으로’ 만리마운동 모델이 된 평양 뉴타운 건설,” 『중앙일보』, 2017.3.28.

피해가 났다.”(『조선중앙통신』, 2014.5.17.)며 ‘사고 즉시 국가적인 비상대책기구가 발동되어 생존자들을 구출하고 사고 현장을 정리하기 위한 긴장한 전투가 벌어졌다’고 보도한다.

당시 보도를 보면, 사고 현장에서 최부일 인민보안부장, 선우형철 조선인민내무군 장령, 차희림 평양시 인민위원회 위원장, 리영식 평천구역 당 위원회 책임비서 등 건설 관련된 책임 일꾼들이 피해자 유가족들과 평천구역 주민들을 비롯한 수도 시민들을 만나 심심한 위로의 뜻을 표시하고 사과한다.

특히 김수길 평양시 당 위원회 책임 비서가 “김정은이 이번 사고에 대하여 보고 받고 너무도 가슴이 아파 밤을 지새우며 피해를 빨리 가시게 하기 위한 구체적인 가르침을 주었다”는 부분이 주목된다. 어떤 가르침을 주었는지는 명백하지 않다. 그러나, 무리한 속도전 때문에 발생한 사고임에도 ‘속도전’ 방식을 바꾸려는 의도는 없는 것이 명확하다.

북한은 2016년 7차 당대회를 앞두고 ‘70일 전투’를 호소하여 백두산영웅청년 3호 발전소, 원산군민발전소 등 발전소를 대표로 해서 제철소, 시멘트 생산공장 등 1600개 사업장에서 목표를 초과 달성했다고 선전한다. 그리고 7차 당대회에서 김정은은 “10년을 주름잡아 달리는 만리마 시대를 열었다.”면서 속도전을 더욱 강조한다.¹²⁵⁾ 그리고 당대회를 마치자 김정은은 평양 여명거리 건설을 위해 ‘200일 전투’를 독려한다.

속도전은 생산자원을 특정 분야에 집중하여 성과를 조기 달성하는 방식으로 단기적인 성과를 낼 수 있지만, 장기적으로 보면 자원 배분을 왜곡한다. 따라서 대북 제재 등이 지속되는 국제 환경에서 2016년 새롭게 ‘국가 경제발전 5개년 전략’을 제시했지만 성공하기 어려운 구조이다. 그리고 속도전을 추진하는 과정에서 주민들을 무리할 정도로 노력 동원을 하게 되었고, 그 과정에서 주민들의 불만이 높아지고 있다.

셋째, 사회주의 체제 붕괴 이후 등장한 비사회주의 현상은 ‘시장’ 확대와 더불어 김정일 정권 말기부터 널리 퍼지게 되었다. 이에 북한은 인민보안성(당시는 사회안전부) 주관하에 보위부 검찰 등 합동으로 ‘비사회주의 그루빠’를 조직하여 수시로 비사회주의 현상을 단속하였다.¹²⁶⁾ 비사회주의 그루빠 활동에 대해 주민들의 불만이 높았었다. 그러나 김정은이 집권하면서 제국주의의 사상문화 침투에 대해서는 여전히 크게 경계하였지만,¹²⁷⁾ ‘비사회주

125) 만리마에 대해 북한은 “천리마가 남을 따라 앞서기 위한 비약의 준마였다면, 만리마는 세계를 디디고 솟구쳐오르기 위한 과학기술의 용마”(『로동신문』, 2017.3.21.)라고 설명한다.

126) 사회주의체제 붕괴 이후 외부 자유 사조가 북한에 유입되면서, 북한에는 기존에 없었던 새로운 사회이탈 행위가 빈발하게 된다. 이를 북한은 ‘비사회주의’ 현상이라고 칭한다. 비사회주의 현상에는 도박, 사기 매춘 같은 일반범죄, 서구식 복장이나 한국 가요 애창이나 드라마 청취 등 풍속범죄 등이 포함된다. 때로는 간부들의 부정부패나 일반주민의 근무 태만 등도 포함된다. 여기서는 사상 교양이나 문화 풍조 등에 초점을 맞추고자 한다.

127) 김정은 집권 초기 사회주의 문명국 담론을 내세울 때도, “제국주의 사상문화적 침투”를 우려하였다. 『로동신문』, 2012.1.1. 2013년 신년사에서는 드러나지 않았지만, 2014년 신년사에서 김정은은 사상문화적 침투에 따른 ‘이색적인 사상과 퇴폐적인 풍조’를 비판한다.

의'라는 용어는 사용되지 않았다. 김정은이 세계화를 지향하고, 또한 시장 활동을 합법화하면서 비사회주의적 현상이라고 간주했던 부분이 어느 정도 합법화되었기 때문이다.

그러나 김정은이 청년집단의 역할을 중시하는 정책을 펴는 가운데, 청년 속에 퍼져있는 비사회주의의 현상에 대해 점진적으로 우려하기 시작한다. 2016년 신년사에서 청년을 직접 거론하지 않고 “도덕기강을 세우기 위해 된바람을 일으켜 온 사회에 건전하고 문명한 생활 기풍이 차넘치게 하여야 하겠습니다.” 정도로 언급하였지만, 8월에 열린 청년동맹 제9차 대회에서는 “제국주의자들의 사상문화 침투 책동이 그 어느 때보다 악랄하게 벌어지는 조건에서 조금이라도 사상교양사업을 늦춘다면 청년들이 반동적인 사상문화의 영향을 쉽게 받을 수 있다.”¹²⁸⁾ “청년들 속에서 사상교양과 사상투쟁을 강도 높히 벌려 우리의 사회주의의 화원에 돌아나는 온갖 비사회주의적이며 이색적인 독초의 싹들을 맹아시기에 뿌리채 들어내야 한다.”고 청년들의 비사회주의의 현상을 직접 언급한다.¹²⁹⁾

그리고 2017년 12월 제5차 당세포비서 회의에서 비사회주의의 현상의 엄중성과 해독성에 대해 “청년들과 인민들의 혁명의식, 계급의식을 마비시키고 우리의 사회주의 혁명 진지를 허무는 매우 위험한 작용을 한다”고 강조하고, 앞으로 비사회주의의 현상을 뿌리뽑기 위한 일대 혁명적 공세를 벌릴 것임을 예고한다.

경제난과 시장화가 진행된 시기에 유년기와 성장기를 보낸 북한 청년들은 물질, 부, 권력을 강렬하기 희구하고, 외부 문화 접촉, 지역이동에 대한 경험 증가로 인해 외부세계에 개방적이며 국가 규율과 가부장적 규율에 대한 구속의식이 약한 특징을 보인다.¹³⁰⁾ 이와 같은 북한 청년들의 특징은 김정은이 추구하는 사회주의적 문명국과 배치된다. 김정은은 청년집단을 경제발전의 주요 동력으로 삼고자 했다. 그런데, 청년집단 내의 비사회주의의 현상이 퍼지면, 김정은이 내세운 ‘청년중시’ 정책을 근원부터 잠식하는 결과는 낳게 될 것이다.

넷째, 김정은 집권 후 사회불평등이 확대되었다. 김정은 집권 후 북한경제를 떠받쳤던 시장화가 빈부격차가 확대한다. 북한사회의 불평등 확대를 명확하게 증명하기란 쉽지 않다. 그러나 시장 활동을 할 수 있는 집단과 못하는 집단이 구분되고, 북한식 현금 부자라 할 수 있는 ‘돈주’라는 집단이 자주 언급되며, 개인 서비스업이 활성화되었고, 당 간부의 부정 부패 확산이 신년사 같은 공식문건에 등장하였다는 점은 김정은 집권 후 사회불평등이 확대되고 있음을 짐작하게 하는 현상이다.

탈북민의 증언에 의하면 북한은 2012년 의무교육을 12년제로 개편하면서 교육 정상화를 모색했지만, 시장화 확대로 부를 축적한 도시지역 중상층 계층을 중심으로 사교육이 유행하

128) 『로동신문』, 2016.8.17.

129) ‘독초의 싹’이라는 표현은 원래 당의 세도와 관료주의에 대해 사용했었다.

130) 조영아, “북한 청소년의 세대 경험과 특성,” 『KDI북한경제리뷰』 17권 15호, 2015. pp. 82~83.

는 부작용이 나타나고 있다.¹³¹⁾ 북한에서는 공식적으로 사교육을 금지하고 있다.¹³²⁾ 그러나 주로 대도시에서 사교육이 빈번하게 이루어지고 있고, 사교육의 내용도 입시교육을 위한 교과목 교육 물론이고 외국어와 컴퓨터, 노래부르기, 춤 등 다양한 분야에서 이루어지며, 사교육을 전담하는 과외교사라는 새로운 직업도 발생하였다.

2017년 UNICEF와 북한이 공동으로 조사한 자료를 보면 일회성 조사이기 때문에 추세를 알 수는 없지만, 지역별 사회 불평등이 현상을 짐작할 수 있다. 도시지역과 농촌지역 간에 격차가 심하며, 지역별로는 평양이 매우 특별한 지역임을 알 수 있다. 반대로 양강도 지역이 가장 빈곤하며, 황해남도, 자강도, 함경남도가 취약하다. 평양, 그리고 지역적으로 국경지역, 대도시, 해안지역에서 소득이 높다. 시장화로 인해 지역간 소득격차가 확대되고 있다(〈표 27〉참조).¹³³⁾

〈표 27〉 북한 지역별 사회계층 분포

Table SR.2.3: Wealth index 20-40-40

Percent distribution of the household population by wealth index 20-40-40, according to area of residence and provinces, DPR Korea, 2017

	Wealth index 20-40-40			Total	Number of household members
	20 percent lowest	40 percent middle	40 percent highest		
Total	20.0	40.0	40.0	100.0	32,455
Area					
Urban	6.4	33.6	60.0	100.0	19,779
Rural	41.2	50.0	8.8	100.0	12,675
Province					
Rygangang	63.2	18.9	17.8	100.0	1,013
North Hamgyong	17.3	41.3	41.4	100.0	3,213
South Hamgyong	28.9	39.4	31.7	100.0	4,290
Kangwon	21.8	39.1	39.1	100.0	2,062
Jagang	32.0	37.9	30.1	100.0	1,826
North Pyongan	15.6	44.0	40.4	100.0	3,799
South Pyongan	9.7	55.7	34.6	100.0	5,545
North Hwanghae	9.3	58.9	31.8	100.0	3,294
South Hwanghae	47.7	31.1	21.2	100.0	3,278
Pyongyang	0.4	13.4	86.2	100.0	4,136

* 출처 : Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017: Survey Findings Report*. DPR Korea: Central Bureau of Statistics and UNICEF. 2017, p. 19.

131) 조정아, “교육: 공교육 개혁과 교육격차 확대,” 박영자 외, 2018. pp. 177~181.

132) 이기적인 목적으로 비법적인 개인교수 행위를 하였을 경우 행정처벌이나 형법상의 처벌을 가한다. 『보통교육법』 제52조, 53조.

133) 북한이탈주민 조사를 보면, 계층별 식생활의 양과 질 차이가 확연하다. 통일평화연구원, 『2019 북한사회변동과 주민의식: 자력갱생의 명암』, 통일평화연구원, 2019.

북한 정권은 평등사회 담론을 통해 체제 우월을 주장해왔다. 당원과 비당원, 간부와 일반 주민 간에 존재하는 사회불평등은 당원과 간부의 사회 기여도가 크다는 논리로 정당화해왔다. 그런데, 시장이 활성화되면서 경제 격차가 확대되고 있다.¹³⁴⁾ 시장 확대에 의한 경제 불평등 심화는 김정은 집권의 정당성을 잠식하는 요인이 될 것이다.

김정은은 2013년 핵무기 개발을 추진하면서 동시에 경제발전을 달성하겠다는 경제·핵 병진노선을 야심차게 내세웠다. 경제발전을 통한 주민 생활 향상이 김정은 집권 안정화에 가장 필요한 정책이기 때문이다. 김정은은 사회주의 기업책임관리제를 도입해서 시장을 활성화하고 과학화, 정보화를 추진하였다. 노선모색기에 제시했던 사회주의 문명국 담론도 경제발전과 연계시켜 계속해서 추구하였다. 그러나 집권 초기 사회주의 문명국 담론을 통해 북한 주민에 어필하였던 김정은 정권의 신선함은 더 이상 유지하지 못했다. 이는 사회주의 문명론과 연계된 정책성과를 김정은 이상화에 적극 활용하게 되었기 때문이다.

경제·핵 병진정책을 추진하면서 핵 개발은 명확한 진전을 보였지만, 경제발전은 체계적인 성과를 내지 못하였다. 이에 김정은은 2016년 7차 당대회를 계기로 경제발전 5개년 전략을 내세운다. 김정은은 시장 활성화를 전제로 한 ‘사회주의 기업책임관리제’와 ‘청년집단’을 앞세워 경제발전을 추진하고자한다. 그러나 자립경제를 내세운 경제발전 5개년 전략은 성공하기 어려운 구조를 내포하고 있었다. 부분적인 성과가 없는 것은 아니지만, 오히려 이 시기에 노동당 일당독재가 갖는 내재적인 한계, 급속한 경제발전 추구에 따른 부작용, 비사회주의 현상의 심화, 사회불평등 확대 등 장기적으로 김정은 집권의 권력 기반을 잠식할 수 있는 현상이 확산되어 갔다.

제3절 경제건설총력노선기(2018년~현재): 자력갱생 전략과 사회통제

북한은 2017년 11월 29일 신형 대륙간 탄도탄을 시험발사하고 “핵무력 완성”을 선언했다. 그리고 김정은은 2018년 신년사에서 ‘세계가 공인하는 전략국가’가 되었다고 주장하면서, 핵무력 완성 성과를 경제 부문에 확산시키는 ‘혁명적 총공세’를 벌여 나갈 것을 주문한다. 2018년은 북한 정권 수립 70주년이니만큼 구체적인 경제 성과가 무엇보다 절박한 시점이었다.

“국가 경제발전 5개년 전략수행의 세 번째 해인 올해[2018년] 경제전선 전반에서 활성화의 돌파구를 열어제껴야 하겠습니다.”(김정은, “2018년 신년사”).

134) 김정은 집권 후 시장 활성화로 인해 나타난 북한 사회 불평등 현상에 대해서는 다음 글을 참조할 것. 정은미, “계층, 지역, 세대: 변화의 바람이 일상을 바꾸다,” 박영자 외, 2018. pp. 183~216.

김정은은 경제발전 계획을 달성하는 방법으로 인민 경제의 자립성과 주체성 강화를 강조했다. 대북 경제제재가 지속되는 과정에서 자체 역량으로 경제적인 성과를 내겠다는 의지를 나타낸다. 하지만 이는 국가 경제발전 5개년 전략을 내세운 2016년 당대회 논의의 반복에 불과하다. 국가적으로 대책을 세워야 한다는 내용만 언급되고 있을 뿐, 새로운 방안을 제시하지 못했다. 대신 2018년 신년사에서 김정은은 남북관계 개선을 제안한다.

“새해는 우리 인민이 공화국 창건 70돌을 대경사로 기념하게 되고 남조선에서는 겨울철 올림픽 경기대회가 열리는 것으로 하려 북과 남에 다 같이 의의있는 해입니다. 우리는 민족적 대사들을 성대히 치루고 민족의 존엄과 기상을 내외에 떨치기 위해서도 동결상태에 있는 북남관계를 개선하여 뜻깊은 올해를 민족사에 특기할 사변적인 해로 빛내어야 합니다.”(김정은, “2018년 신년사”)

김정은이 ‘핵무력을 완성’하고 사회주의 경제건설에 필요한 대외 환경조성에 나섰다 할 수 있다. 2018년 4월에는 당중앙위원회 제3차 전원회의에서 당의 전략적 노선으로 경제·핵 병진노선 종료를 선언하고 경제건설 총력집중노선 채택한다. 경제·핵 병진노선을 당의 항구적인 전략노선이라고 규정했었지만, 2016년 당대회 결정은 2년 만에 번복한 것이다.

이는 ‘핵’을 전면에 내세운 발전전략을 유지하면 경제제재를 해소할 수 없고, 경제제재가 지속되는 한 국가 경제발전 5개년 전략이 성공할 수 없다는 판단에 기초한 김정일의 결정으로 보인다. 김정은은 2018년, 2019년 국내 상황보다 국제 상황 개선에 주력하는 행보를 했다.¹³⁵⁾

김정은은 2019년 신년사에서 2018년도에는 경제건설에 총력 집중하여 상당한 성과가 있고, 교육 조건이나 교육 환경이 개선되고, 문화예술부문에서도 주체 예술의 발전 면모와 우월성을 과시하였다고 평가하였다. 그러나 예년과 차이가 있는 대단한 성과는 아니었고, 매년 반복해서 나타나는 의례적인 평가이다. 2019년의 목표에 대해서도 신년사에서 “인민 경제 모든 부문에서 국가경제발전 5개년 전략 목표수행에 박차를 가하여야 하겠습니까,”라며 2018년 신년사와 동일한 내용을 반복한다. 대신 2019년 신년사는 2018년에 남북관계, 북중관계, 북미관계에서 극적인 변화가 일어났다고 평가하고, 2019년도에는 북미관계 개선이 이루어질 것을 기대하고 있었다. 대외 관계 개선과 경제제재 해제를 기대한 연간계획이었다.

135) 2018년 2월 평창올림픽(2018.2.9.~25) 참여를 시작으로 3차례의 남북정상회담(2018.4.27., 2018.5.26., 2018.9.18.~20), 북러정상회담(2019.4.25), 시진핑 북한방문(2019.6.22.), 그리고 3차례의 미북정상회담(2018.6.12, 2019.2.26.~28, 2019.6.30.)이 있었다.

“나는 미국과의 관계에서도 올해[2019년] 북남관계가 대전환을 맞은 것처럼 쌍방의 노력에 의하여 앞으로도 좋은 결과가 꼭 만들어질 것이라고 받고 싶습니다. 나는 지난 해 6월 미국 대통령을 만나 유익한 회담을 하면서 건설적인 의견을 나누었으며 서로가 안고 있는 우려와 뒤엉킨 문제해결의 빠른 방도에 대하여 인식을 같이 했다고 생각합니다. 나는 앞으로도 언제나 또다시 미국대통령과 마주 앉을 준비가 되어있으며 반드시 국제사회가 환영하는 결과를 만들기 위해 노력할 것입니다.”(김정은, “2019년 신년사”)

하지만 베트남에서 2019년 2월 개최된 북미회담은 어떤 합의에도 도달하지 못하고 결렬된다. 김정은이 1년 넘게 공들였던 대미협상이 실패한 것이다. 그리고 김정은은 2019년 12월 당중앙위원회 제5차 전원회의에서 ‘정면돌파전’을 선언한다. 정면돌파전이란 “내부적으로 국가의 발전잠재력을 총동원하며 그에 방해되는 요소들을 없애기 위한 투쟁을 통해 사회주의 모든 부문에서 새로운 변혁을 일으키는 것을 의미한다.”(『로동신문』, 2020.1.29.) 김정은은 정면돌파전의 기본전선이 경제 전선이라면서 7시간에 걸쳐 경제건설 추진과정에서의 폐단과 문제를 지적한다.¹³⁶⁾

김정은이 정면돌파전을 제안하고 1년 후, 북한은 2021년 1월 5일부터 12일까지 8차 당대회를 2021년 1월에 개최하였다. 당대회는 5년마다 개최한다는 당규약을 따른 것이다. 마침 2021년은 김정은이 집권하고 10년이 되는 해이다. 김정은은 국가가 정상적으로 운영되고 있음을 북한 주민에게 알리고자 하였다. 8차 당대회는 김정은 집권 10년 기념행사였다. 북한은 당대회를 마치고 평양을 비롯한 각지에서 당대회 경축 행사로 기념공연을 개최하는 등 축제 분위기를 이어갔다.

8차 당대회에서 김정은은 “천재적인 예지와 걸출한 영도력, 강인 담대한 배짱과 의지를 지니시고, 우리 당과 인민을 빛나는 승리와 영광의 한길로 확신성있게 이끄시는 경애하는 김정은 동지”라고 평가되었다. 가능한 최고의 미사여구를 동원해서 지도자를 표현하는 북한 정권의 속성을 염두에 두어도, 2021년 현재 김정은이 북한을 안정적으로 통치하고 있음을 반영한 평가하고 할 수 있다.

그러나 김정은이 전면돌파전을 내세우면서 독려한 국가 경제발전 5개년 전략은 경제제재가 해제되지 못한 환경에 더하여, 2020년 초 중국에서 ‘코로나 19’가 발생하면서 성공할 수 없는 상황이 되었다. 김정은은 8차 당대회 개최사에서 “이 나날 일찌기 있어 본 적 없는 최악 중의 최악으로 계속된 난국으로 … 국가 경제발전 5개년 전략 수행 기간이 지난해까지

136) “경제부문의 대응이 기민하고 원만하지 못하고 자력경쟁한다고 구호만 웨치면서 실지에 있어서는 인민경제의 자립적 토대를 정비보강하는 데 힘을 넣지 않고 있는 폐단들에 대하여 구체적인 자료들을 들어 세세히 지적하시였다.” 『로동신문』, 2020.1.1.

끝났지만 내세웠던 목표는 거의 모든 부문에서 엄청나게 미달되었다.”며 국가 경제발전 5개년 전략(2016~2020년)이 실패했음을 자인한다.

김정은은 경제발전 5개년 전략 달성 부진 원인을 대외 요인(객관적 조건)과 대내 요인(주관적 조건)으로 구분해서 제시하였다.¹³⁷⁾ 대외 요인으로는 “미국과 적대 세력의 최악의 야만적인 제재 봉쇄 책동의 후과”, “해마다 들이닥친 흑심한 자연재해,” 더하여 “세계적인 보건 위기의 장기화”를 든다. 대내 요인으로 “국가경제발전 5개년 전략의 과학적 계획수립 실패, 과학기술의 경제사업 견인 실패, 불합리한 경제사업체계”를 제시한다.

그렇지만 경제발전과 주민생활 향상은 김정은이 포기할 수 없는 김정은 정권의 목표다. 이에 김정은은 제8차 당대회에서 ‘국가경제발전 5개년 계획(2021~2025년)’을 다시 내놓는다.

그리고 “객관적 조건(대외 요인)을 빙자하면 아무것도 할 수 없다,”면서 목표를 달성하기 위해서는 “무책임한 사업 태도, 무능력, 구태의연한 사업방식”을 “새로운 혁신, 대담한 창조, 부단한 전진”으로 바꾸고, “넓은 사업체계와 불합리하고 비효율적인 사업방식, 장애물들을 단호히 제거하는 조치”를 강구해야 한다는 요구를 한다. 자력갱생 전략을 재차 강조한다. “새로운 전방계획 기간의 자력갱생은 국가적인 자력갱생, 계획적인 자력갱생, 과학적인 자력갱생”이다.¹³⁸⁾ 김정은이 북한 경제발전 실패의 근본 원인을 내부 요인에서 찾았고, 앞으로 국가경제발전 5개년 계획이 성공하려면 우선 내부 요인을 개선해야 한다고 판단한 것이다.

내부 요인이 실패의 근본 원인이라고 진단한 김정은은 실패 요인을 매우 자세하게 지적하기 시작한다. 그 내용은 당대회를 마친 직후 열린 개최된 “노동당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의(2021.2.8.~11)”에서 명확하게 드러난다. 김정은이 내각에서 작성한 올해[2021년 도] 인민경제계획을 검토하고 이전보다 별로 달라진 것이 없다며 강하게 질책한다(〈표 28〉참조).

137) “우리 당이 지난 시기의 당대회들과는 달리 이번 대회에서 자기 사업을 긍정적인 면에서가 아니라 비판적인 견지에서 냉정하게 분석 총화한 것은 총결기간에 거둔 성과들에 못지않은 큰 의의를 가집니다.” 김정은, “조선로동당 제8차대회에서 한 결론”, 『로동신문』, 2021.1.13.

138) “자력갱생 전략”에 대해 “제재를 내적 강화의 기회로 반전시키는 항구적인 정치 노선”이라고 정의했다.

〈표 28〉 김정은의 “국가경제발전 5개년 계획” 실시 준비에 대한 질책

<p>금방 당대회에서 결정하고 당대회문헌에 대한 집중학습과 방향토의를 하였음에도 불구하고 제기된 올해 경제사업계획에 당대회의 사상과 방침이 정확히 반영되지 않았으며 혁신적인 안목과 똑똑한 책략이 보이지 않는다</p>
<p>주요 경제 부문들의 계획을 작성하는 데서 내각이 주도적인 역할을 하지 않았으며 성들에서 기안한 숫자들을 거의나 기계적으로 종합하다보니 어떤 부문의 계획은 현실 가능성도 없이 주관적으로 높여놓고 어떤 부문들에서는 정비 보강의 미명 하에 능히 할 수 있고 반드시 하여야 할 것도 계획을 낮추 세우는 폐단들이 나타났다.</p>
<p>농업부문에서는 주객관적인 어려움을 전혀 고려하지 않고 첫해부터 알곡생산 목표를 주관적으로 높이 잡았다면, 반대로 전력공업부문과 건설부문, 경공업부문들에서는 기본지표 생산계획을 연말에 가서 비판받지 않을 정도로 낮추어 잡는 편향을 범했다</p>
<p>금속, 화학, 기계공업부문 주요 공장과 지방 공장들, 탄광과 광산에서는 전기가 보장되지 않아 생산이 중지되는 애로가 있지만, 내각과 국가계획위원회, 전력공업성에서는 올해 전력생산계획을 지금보다 낮게 세웠으며, 평양시 1만세대 살림집 건설계획도 자재보장을 구실로 당대회에서 결정한 목표보다 낮게 잡고 올해 신발생산계획도 형편없이 낮추었다.</p>
<p>다른 부문들에서도 계획을 낮게 세워놓고 연말에 가서 초과 수행하였다는 평가를 받으려고 하지 말고 실지 경제건설과 인민생활에 기여할 수 있게 발전지향성과 역동성, 견인성, 과학성이 보장된 목표들을 제기하여야 한다.</p>

* 출처 : 김정은, “‘당 제8차 대회가 제시한 5개년계획의 첫해 과업을 철저히 관철할 데 대하여,” 2021.2.10.

그러나 김정은이 강하게 질책한다고 해서 북한경제가 김정은이 원하는 수준으로 발전하기는 어려운 구조이다. 핵·경제 병진노선 시기 북한경제가 부분적으로 회복한 것은 당시 북한경제를 둘러싼 대내외 여건이 그나마 양호했기 때문이다. 외적으로는 경제제재가 있었지만, 중국에 대한 공식적인 수출 및 비공식적인 거래로 벌어들인 외화 수입에 기반하여 대규모 건설 사업을 추진하는 등 경기 부양이 이루어졌고, 국내적으로는 시장을 합법화하는 ‘사회주의 기업책임관리제’라는 북한식 개혁을 도입해서 경제활동이 활발해졌다.

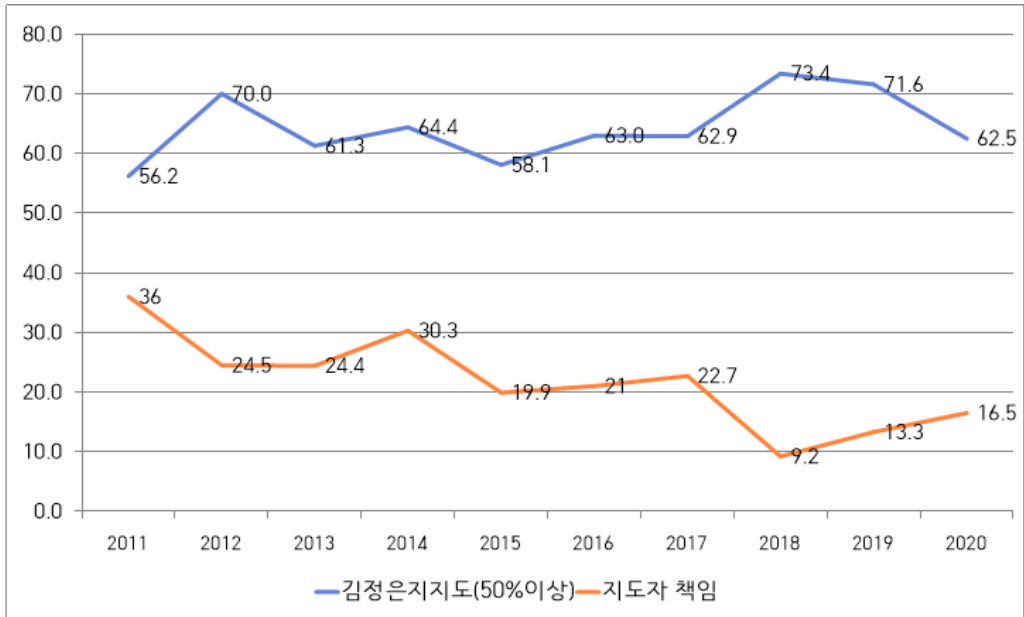
하지만 2020년 이후에는 대북 경제제재가 지속되는 가운데, 코로나19가 유입될지 모른다는 두려움으로 인해 중국과의 공식적인 그리고 비공식적인 경제교류를 모두 금지한다.¹³⁹⁾ 또한 코로나19 확산에 대한 우려 때문에 국내 이동도 통제하고 각종 모임을 금지한다. 그 결과 경제활동이 크게 위축되었고, 내부 자금 동원이나 노력 동원도 제대로 하기 힘들게 되었다. 내부 자원의 효율성 제고에 초점을 맞춘 경제발전 계획이 성공하기 어려운 구조이다.¹⁴⁰⁾ 경제발전 계획을 달성하지 못하면 인민경제 생활이 향상되지 않고, 장기적으로 김정은 집권의 안정성을 낮아질 것이다.

139) 2020년 2월 이후 북중 국경을 봉쇄하고 국경 지역에 ‘국경 차단물에 접근하는 인원이나 짐승에 대해서는 무조건 사격한다’는 내용의 공고문을 붙인다.

140) 2020년도에 이어 2021년도에도 김정은은 신년사를 발표하지 않았다. 신년사를 발표하려면 성과를 제시해야 하지만, 제시할 만한 성과가 없었다고 할 수 있다.

탈북민에 대한 조사에 의하면 2018년을 고비로 경제난의 원인이 지도자에 있다는 의견이 많아지고, 김정은에 대한 지지도가 낮아지고 있다.(<표 29>참조)¹⁴¹⁾

〈표 29〉 경제난의 지도자 책임과 김정은에 대한 지지도 (단위: %)



* 출처 : 통일평화연구원. 『2020 북한사회변동과 주민의식』, 통일평화연구원, 2020. 에서 정리.

경제발전이 어려운 상황에서, 김정은이 집권의 안정성을 확보하기 위해 사회통제를 강화한다. 김정은은 업적을 과시하고 주민들을 칭찬하는 내용을 중심으로 신년사를 구성한다. 당 간부나 당 일군에 대해 질책하는 내용은 포함되어 있지만, 사회나 주민을 대상으로 비난하지 않았다. 대신 인민을 받들어 모신다는 ‘인민대중제일주의’를 강조해 왔다. 경제건설총력노선을 채택한 것도 ‘인민대중제일주의’ 때문이라고 설명한다. 그런데, 2018년 신년사에 김정은이 집권한 이후 처음으로 ‘비사회주의적 현상’이라는 용어가 등장한다.¹⁴²⁾

“전사회적으로 도적기강을 바로 세우고 사회주의 생활양식을 확립하여 온갖 비사회주의적 현상을 뿌리뽑기 위한 투쟁을 드세게 벌려 모든 사람이 고상한 정신 도덕적 풍모를 지니고 혁명적으로 문명하게 생활에 나아도록 하여야 합니다.”(김정은, “2018년 신년사”)

141) 여기서 조사 대상은 탈북민은 북한은 이탈한 지 1년이 지나지 않은 자로 제한된다.

142) 2017년 12월 23일 당 제5차 세포위원장 대회 연설에서 김정은이 ‘비사회주의적 현상’의 폐해를 강조한 바 있다.

2020년 9월 10일 김정은은 “당중앙위원회 책임일꾼에게 한 연설”에서 한류에 영향을 받은 비사회주의 현상을 매우 강하게 비판한다.

“지난 시기 혈육 관계가 아닌 청춘남녀들 속에서의 괴뢰말투를 본따 ‘오빠’, ‘동생’이라고 부르는 현상이 나타나는 것과 관련하여 여러 차례 경종을 울렸습니다. … 이것은 우리 사회의 변태적인 괴뢰말투, 괴뢰풍이 만연되고 있는 대표적인 표현입니다. … 소년단 시절까지는 그렇게 부를 수 있지만 청년동맹 생활을 하는 남녀 청년들 속에서는 그런 현상이 나타나지 않도록 그들에 대한 교양을 잘하여야 합니다.”(김정은, 2020.9.10.)

김정일의 청년집단에서 나타나는 ‘한류’ 현상에 대한 강한 비판에 이어, 북한은 2020년 12월 최고인민회의 상임위원회 제14기 제12차 전원회의에서 ‘반동사상문화배격법’을 제정하여 채택한다. 북한은 이 법에 대해 “반사회주의 사상문화의 유입·유포 행위를 철저히 막고 사상·정신·문화를 수호하기 위해 지켜야 할 준칙 규정”이라고 설명한다. 그 일부 내용은 <표 30>과 같다.

<표 30> 반동사상문화배격법(발췌)

남조선 영화나 녹화물, 편집물, 도서, 노래, 그림, 사진 등을 직접 보고 듣거나 보관한 자는 5년이상 15년이하 노동교화형에, 콘텐츠를 유입하고 유포한 자는 무기노동교화형이나 사형 등 (법27조)
미국, 일본 같은 적대국의 문화와 우리 공화국을 반대하는 내용이 반영된 다른 나라 영화나 … 같은 것을 보았거나 들었거나 보관한 자 또는 적대국의 문화가 반영된 노래, 그림, 사진, 도안 같은 것을 유입, 유포하는 자는 정상에 따라 10년까지의 노동교화형(법28조)
남조선식으로 말하거나 남조선 서체로 인쇄물을 만든 자는 노동단련형 또는 2년까지의 노동교화형(법32조)

* 출처 : 문순보, “반동사상 문화배격법, 북한 당국 ‘내로남불’의 진수,” Dayly NK, 2021.3.15. 정리.

2021년 1월의 제8차 당대회에서 “비사회주의, 반사회주의적 현상”을 근절하기 위해 “사회주의 생활양식에 어긋나는 현상들과의 대중적 투쟁”을 강력히 전개할 필요성이 있다고 주장되었다. 사회주의 생활양식 및 혁명적 준법기풍 확립 과업에 대한 강조는 북한 정권이 주민 생활에 대한 통제를 강화할 것임을 시사한다. 준법 기풍의 확립과 함께 사법검찰, 인민보안성, 보위기관의 역할이 강조한 것 역시 강한 사회통제가 뒤따를 것임을 예고한다.¹⁴³⁾

143) 당조직과 당원들에 대한 당 차원의 검열과 감시기능도 이중삼중으로 강화했다. 2020년 2월 당정치국 회의에서는 당간부 양성기지인 김일성고급당학교 부교장 등이 입학과 성적 채점 과정에서 돈을 받고 특혜를 준 사건을 거론하면서 당위원회를 해산하고, 관련 간부들을 해임했다. 11월 당정치국 회의에서는 평양의학대학 당위원회의 입시비리와 강제 모금, 매관매직 행위를 비판하고, 이를 비호한 당 담당부서, 사법검찰, 안전보위기관들의 극심한 직무태만을 문제 삼았다. 오경섭·김진하, “조선노동당 제8차대회분석(3):정치분야,” 『Online Series』 CO 21-03, 2021.1.15.

김정은은 8차 당대회의 후속 조치로 각급 당원은 물론 각급 사회단체를 소집하여, “당 제8차 대회가 제시한 5개년 계획의 첫해 과업을 철저히 관철할 데 대하여”와 “전사회적으로 반사회주의, 비사회주의와의 투쟁을 더욱 강도높이 벌릴 데 대하여” 등 북한사회가 당면한 과제를 해결하고자 독려하고 있다(〈표 31〉참조).¹⁴⁴⁾

〈표 31〉 8차 당대회 이후 소집된 각종 회의(2021년 1월~8월)

조직	대상	내용(일자)
당 조직	당 중앙위	제1차 전원회의(1월 10일) 제2차 전원회의(2월 8일~11일) 제3차 전원회의(6월 15일~18일)
	시군당 책임비서	제1차 책임비서강습회(3월 3일~6일)
	당 세포비서	제6차 세포비서대회(4월 6일~8일)
	당 정치국	제8기 제1차 정치국 확대회의(6월 4일) 제8기 제2차 정치국 확대회의(6월 29일)
	당중앙위+도당위원회	당중앙위원회·도당위원회협의체(6월 7일)
사회 조직	사회주의애국청년동맹	제9기 제12차 중앙위원회(2월 3일) 제9기 제13차 중앙위원회(3월 3일) 제10차 대회 (4월 27일~29일)
	조선사회주의여성동맹	제6기 제10차 중앙위원회(2월 3일) 제6기 제11차 중앙위원회(3월 4일) 제7차 대회(6월 20일~21일) 제7기 제2차 중앙위원회(7월 20일)
	조선농업근로자동맹	제8기 제11차 중앙위원회(2월 4일) 제8기 제12차 중앙위원회(3월 4일) 제9차 대회(7월 개최가 연기된 상태)
	조선직업총동맹	제7기 제10차 중앙위원회(2월 4일) 제7기 제11차 중앙위원회(3월 4일) 제8차 대회(5월 25일~26일) 제8기 제2차 중앙위원회(7월 12일)

* 출처 : 통일부, 『월간 북한동향』, 2021.1~8에서 정리.

당조직에 대해서는 당 최상위 간부인 중앙위원회를 시작으로 중간간부인 시군당 책임비서, 그리고 당 말단 간부인 세포비서에 이르기까지 김정은이 직접 참여하여 국가경제 발전 5개년 계획 1차년도 사업 수행에 전력을 다할 것을 독려하고, 반사회주의·비사회주의 현상에 대해 강하게 투쟁할 것을 강조한다.¹⁴⁵⁾

144) 일부 회의는 코로나19 확대를 우려하여 화상회의로 개최되었다.

145) 당 중앙위원회가 반년 만에 3회나 소집된 것은 매우 이례적이며, 시군당 책임비서 강습회나 당중앙위원회·도당위원회협의체 등은 그동안 개최되지 않은 회의다. 김정은은 당 역할의 중요성을 강조하는 동시에 당이 안고 있는 문제점을 비판하였다. 당세포비서 대회에서는 당원들이 ‘고난의 행군’ 할 것을 결심했다고 언급하기도 하였다.

그리고 사회조직인 사회주의애국청년동맹, 조선사회주의여성동맹, 조선농업근로자동맹 조선직업총동맹에 대해서는 김정은이 직접 참여하지는 않았지만, 중앙위원회를 소집했을 뿐 아니라, 대회를 개최해서 새로운 위원장단을 임명하고, 당조직에 대해서와 마찬가지로 국가경제 발전 5개년 계획 1차년도 사업 수행에 전력을 다하고, 반사회주의·비사회주의 현상에 투쟁할 것을 주문하였다.¹⁴⁶⁾

현재 북한과 중국 사이에 무역 재개가 논의되고 있지만, 아직 재개되지 않고 있다. 한국, 미국과는 대화 재개를 모색하는 단계이다. 내부적으로는 코로나19 확산 방지를 위한 강한 방역이 지속되고, 아울러 엄격한 사회통제가 지속되고 있다. 김정일이 국가경제발전 5개년 계획 달성을 독려하지만, 동시에 반사회주의·비사회주의 현상에 대한 강한 통제가 주창되고 있다.

김정은은 핵무력 완성 선언후 2018년부터 경제 건설에 총력 집중하고자 하였다. 주민생활 향상이 장기적으로 집권 안전성을 보장한다고 파악했기 때문이다. 그래서 우선 대외관계를 개선해서 경제제재를 해소하고 이를 바탕으로 경제발전을 도모하려 하였다. 하지만 2019년 2월 북미회담이 무위로 끝나면서, 대외관계 개선을 통한 경제발전 방식을 포기하게 된다.

그 결과 자력갱생 방식으로 경제발전을 모색하는 방식으로 회귀하게 되었다. 그러나 자력갱생 방식은 북한 내부의 제한된 자원과 강제 노력 동원의 한계로 성공할 수 없는 발전전략이다. 김정은이 당원들이 좀 더 분발할 것을 독려하지만, 일당독재 체제에서 노동당의 권력 남용, 부정부패, 무사안일주의는 개선되기 어려운 속성을 갖고 있다. 제8차 당대회에서 채택한 국가경제발전 5개년 계획은 구조적 제약으로 실현되기 어려운 구상에 불과하다.

경제생활이 향상되지 않으면, 김정은에 대한 지지도가 떨어진다. 김정은 집권에 대해 주민들의 만족도가 떨어지기 시작하였다. 이에 대해 김정은은 반사회주의와 비사회주의 척결이라는 명분을 내세우고 사회통제를 강화하는 방식으로 대응한다. 북한 주민이 권력 집단에 저항하는 경험이 존재하지 않기 때문에 사회통제는 단기적으로 김정은 집권을 안정화하는데 도움을 줄 것이다.

그러나 김정은은 2021년 8차 당대회에서 인민을 중시하는 통치를 기본정치방식으로 규정했다. ‘인민대중제일주의’ 정치는 당의 존망과 사회주의의 성패를 좌우하는 당의 기본정치방식이라고 명문화했다.¹⁴⁷⁾ 인민대중제일주의는 북한 주민에게 성과를 내지 못해도 좀

146) 조선농업근로자동맹은 7월에 9차대회 개최가 예고되었으나, 21년 9월 말 현재 개최되지 않고 있다. 북한에서 7월이 농번기이고 또한 올해 농작 상황이 좋지 않다는 것을 시사하고 있다. 로동신문은 5월에 모내기 역량 총동원을 독려하는 기사를, 7월에는 농업부문, 농업목표 달성을 거듭 촉구하는 기사를, 8월에는 농업 부문에서 홍수와 폭우 피해방지 대책을 세울 것을 강조하는 기사를 빈번하게 보도하였다.

147) 권력장악기에 강조하였던 “사회주의 문명국” 담론은 8차 당대회에서 ‘새로운 조선식 문명’을 창조하는 사회주의 문화의 개화기를 마련한다는 수준으로 약화되었다.

참아달라는 메시지이면서도 성과를 독려하는 강력한 주문이었다.¹⁴⁸⁾

하지만 사회통제 강화는 인민대중제일주의와 모순되는 정책이다. 따라서 경제생활이 개선되지 않고 사회통제가 강화가 지속된다면 김정은 집권에 대해 북한 주민 지지도가 언젠가 낮아질 것이고, 특정한 계기가 마련되면 김정은 집권에 대한 지지를 철회할 수도 있다. 현재는 김정은 정권은 안정화되어있지만, 언제까지 안정성이 유지될지는 장담할 수 없다. 정권 안정성의 기반은 사회통제강화에 있는 것이 아니라 주민 생활 향상에 있기 때문이다.

제4절 김정은 집권 10년 북한 사회 종합

김정일 사망 이후 김정은에게 권력승계가 빠르게 이루어졌다. 그러나 북한에는 공식적인 권력승계 메커니즘이 없다. 김정은에게 새로운 직책을 부여할 때마다 북한이 내세우는 근거는 법적 조항이 아니라 김정일이 사망 전 2011년 10월 8일에 남겼다는 “유훈”이었다.

김정일이 사망하면서 집권하게 된 김정은은 권력을 장악하는 과정에서 김정일 유훈과 사회주의 문명국 담론을 앞세워 북한 주민들로부터 집권의 정당성을 확보하고자 하였다. 김정일 유훈이 권력이나 정책 계승의 정당성을 확보하기 위해서라면, ‘사회주의 문명국’ 담론은 김정일 집권 시기와 차별되는 김정은 고유의 집권 정당성 논리였다.

김정은이 노선모색기에 북한 주민에 제시한 사회주의 문명론 담론은 북한주민에게 신선한 충격을 주었다. 김정은은 사회주의 문명론 담론을 통해 집권 초기 북한 주민들의 지지를 얻는 데 일정 부분 성공한 것으로 보인다. 사회주의 문명론 담론은 2013년부터 본격적으로 강조되는 ‘경제발전’ 담론과 함께 김정은의 ‘애민정신’, ‘인민중시’의 기반이 되는 정책으로 자리 잡는다.

이후 2013년 김정은은 새로운 발전전략으로 경제·핵 병진노선을 제시한다. 이때, 사회주의 문명론 담론은 경제·핵 병진노선 중에서 경제발전 전략의 하위 개념으로 흡수된다. 김정은은 경제발전을 위해서 시장 활성화에 기반한 사회주의 기업책임관리제를 제시하고 ‘청년 집단’을 지목하여 경제발전의 핵심동력으로 삼고자 하였다. 부분적인 성과는 있었지만 핵개발 지속에 따른 경제제재 강화가 지속되면서 경제발전은 한계에 도달하게 된다. 김정은의 의도대로 경제발전이 이루어지지 않았고, 사회주의 문화는 퇴조하는 현상이 나타난다. 노동당 업무행태의 문제점, 급속한 경제발전 추진과정에 나타난 부작용, 그리고 청년집단을 중심으로 나타난 ‘비사회주의 현상’ 심화, 그리고 사회불평등이 확대되었다.

148) 김효은, “북한의 사상과 인민대중제일주의 연구,” 『통일정책연구』 30권 1호, 2021, p.62.

김정은은 핵무력 완성 후 경제건설에 총력 집중하고자 하였다. 이는 ‘핵’을 전면에 내세운 발전전략을 유지하면 경제제재를 해소할 수 없고, 경제제재가 지속되는 한 북한이 추진하고 있는 국가 경제발전 5개년 전략을 성공적으로 달성하기 어렵다는 판단에 기초한 김정일의 결정으로 보인다. 그래서 2018년부터 대외관계를 개선해서 경제제재를 해소하고 이를 바탕으로 경제발전을 도모하고자 하였다. 하지만 2019년 6월 북미회담이 무위로 끝나면서, 대외관계 개선을 통한 경제발전 방식을 포기하게 된다.

결국 자력갱생 방식으로 경제발전을 모색하는 방식으로 회귀하게 되었다. 그러나 자력갱생은 북한 내부의 제한된 자원과 강제 노동동원의 한계에 부딪힌다. 그래서 당원들이 좀더 분발할 것을 독려하지만, 1당독재 체제에서 노동당의 권력남용, 부정부패, 무사안일주의는 개선되기 어려운 속성을 갖고 있다. 제8차 당대회에서 채택한 국가경제발전 5개년 계획과 자력갱생 전략은 구조적 한계로 인해 실현되기 어려운 구성에 불과하다.

경제생활이 향상되지 않으면, 김정인에 대한 지지도가 떨어진다. 김정은 집권에 대해 주민들의 만족도가 떨어지기 시작하였다. 이에 대해 김정은은 반사회주의와 비사회주의 척결이라는 명분을 내세우고 사회통제를 강화하는 방식으로 대응한다. 북한 주민이 권력 집단에 저항하는 경험이 존재하지 않기 때문에 사회통제는 단기적으로 김정은 집권의 안정화에 기여할 것이다.

김정은은 8차 당대회를 기점으로 인민을 중시하는 통치를 기본정치방식으로 규정했다. 인민대중제일주의 정치는 당의 존망과 사회주의의 성패를 좌우하는 당의 기본정치방식이라고 명문화했다.¹⁴⁹⁾ 인민대중제일주의는 북한 주민에게 성과를 내지 못해도 좀 참아달라는 메시지이면서도 성과를 독려하는 강력한 주문이었다.

하지만 사회통제 강화는 인민대중제일주의와 모순되는 정책이다. 따라서 경제생활이 개선되지 않고 사회통제가 강화가 지속된다면 김정은 집권에 대해 북한 주민 지지도가 낮아질 것이고, 특정한 계기가 있으면 김정은 집권에 대한 지지를 철회할 수 있다. 현재는 김정은 정권은 안정화되어있지만, 언제까지 안정성이 유지될지는 장담할 수 없다. 정권 안정성의 기반은 사회통제강화에 있는 것이 아니라 주민 생활 향상에 있기 때문이다.

149) 노선모색기에 강조하였던 “사회주의 문명국” 담론은 8차 당대회에서 ‘새로운 조선식 문명’을 창조하는 사회주의 문화의 개화기를 마련한다는 수준으로 약화되었다.

IV. 맺음말

권력승계를 위한 짧은 준비기간 때문에 대부분 북한 전문가들은 김정은 정권의 안정적 정착을 통한 생존에 대해 의구심을 보였다. 그러나 김정은 위원장은 여러 대내외적 난관에 도 불구하고 정치적 안정을 유지하면서 수령 유일지배체제를 강화해 나가고 있다.

하지만 어떻게 김정은이 10년간 정치적 안정성을 유지할 수 있었으며, 또한 북한 주민들로부터 지배의 정당성을 확보하였는지 분석한 종합적인 연구가 없는 실정이다. 이 연구는 정치·사회 분야를 분석하여 김정은 정권 10년을 종합적으로 평가하고자 하였다.

김정은 집권 10년 북한정치 특성은 다음과 같다. 집권 1기는 권력 구축기로 이미 제도화한 ‘부자상속 세습정치체제’를 기계적으로 적용하는 기간과 ‘상속된’ 권력을 후계자 김정은이 스스로 정비해나가는 기간으로 이루어져 있다. 집권 2기는 선대의 후광보다 자신의 정통성과 권력 기반을 강화하기 위해 제도적 정비와 인적 재편을 단행한 시기이다. 이 기간은 김정은 정권이 안정기에 접어드는 시기로 평가된다. 그리고 집권 3기는 김정은이 ‘홀로서기’에 성공한 독립적 지도자로 우뚝 서는 시기이다. 김정은은 10년 가까이 유보했던 당 총비서 직함을 마침내 차지하는 자신감을 표출했다.

김정은 정치는 구조 측면인 제도와 운용 측면인 정치방식으로 나누어 살펴볼 수가 있다. 구조적 측면은 수령중심의 유일지도체제, 통치이념, 당·군역학관계 등 세가지 요소로 이루어져있다. 첫째, 유일지도체제는 북한 정치체제의 가장 두드러진 특징이다. 어느 사회주의 국가도 북한의 정치체제와 같은 1인 권력집중을 경험해보지 못했다. 북한 정치체제는 역사상 초유의 ‘왕조 사회주의체제’이다. 북한은 이미 두 번의 부자권력세습을 경험했다. 세습정권은 선대의 유산을 정통성의 원천으로 활용한다. 세습권력은 선대의 정통성에 기초해서 독자적 권력을 구축한다. 지난 10년은 김정은이 선대의 정통성에 기초해서 자신의 정통성을 구축·강화하는 시기였다고 볼 수 있다.

둘째, 김정은은 집권 이후 자신의 새로운 통치이념을 제시하지 않고 선대의 통치이념을 조합해서 김일성-김정일주의를 자신의 통치이념으로 채택했다. 집권 초기에 김일성-김정일주의의 본질은 인민대중제일주의에 있다고 선언했으나 현재 인민대중제일주의는 사회주의 정치방식으로 표현하고 있다. 김정은의 정치와 통치이념에서 새로운 요소가 필요했기 때문에 인민대중제일주의를 강조한다고 하겠다. 2017년 핵무력 완성 이후 우리나라제일주의가 제시되었고 경제제재로 인해 자강력 제일주의도 강조되고 있으나 사실상 구체적 내용이 빈약해 정치적 동원을 위한 구호 이상의 역할을 하기는 어려울 것으로 보인다. 인민대중제일주의는 민심을 얻기 위해 창안된 구호이며 주체사상의 초창기와 같이 정권을 위해 여러 가

지 역할을 하고 있으나 이념적 체계는 아직 취약하다.

셋째, 김정은 정권은 권력장악을 위해 권력엘리트에 대한 통제와 충성유도가 절실했다. 김정은 정권은 집권 직후부터 군부의 힘을 빼는 작업에 착수했다. 우선 군에 대한 당의 통제를 강화했다. 당의 조직지도부가 군총정치국을 겸열하는 상황까지 이르렀다. 김정은은 군부를 통제하기 위해 승진-강등-승진, 파면, 숙청, 복직 등 다양한 내용의 인사조치를 활용했다. 집권 10년차가 되는 올해까지 군부에 대한 인사조치가 수시로 단행되었다. 인사는 군부를 통제하는 가장 효율적인 방법일 수도 있으나 빈번한 몰상식한 인사가 중장기적으로 군과 정치안정에 부정적 영향을 미칠 수가 있다.

김정은 정치는 운용면에서 네 가지 특징을 살펴볼 수가 있다. 첫째, 회의정치란 당회의체를 활용해서 국정을 좀 더 정상화·제도화하는 것이다. 김정은 정권은 대부분 당회의를 정기적으로 개최함으로써 선대 김정일의 통치방식과 크게 대비된다. 둘째, 인사정치는 김정은이 수시로 다양한 수준의 인사조치를 통해서 권력엘리트를 완전히 통제·장악하려는 것이다. 셋째, 자책정치는 인민에 대한 반성과 책임을 공개적으로 표현하는 정치인데 이는 애민정치와 인민대중제일주의와 관련이 있다. 마지막으로, 넷째, 성과정치는 모든 민주주의국가와 마찬가지로 국정의 성과를 가지고 주민의 동의를 확장하는 것이다. 북한과 같은 전체주의체제도 강제적 물리력만 동원해서 주민을 통치하는 것은 정권의 수명을 단축할 수 있다. 김정은 정권이 빈번하게 자랑하는 성과는 핵·미사일 능력 강화에 따른 핵강대국 등극이다. 그러나 2대 국정목표인 경제발전과 인민생활 향상에 대한 성과는 지지부진하다.

김정은 정권의 장래를 전망하기 위해서는 앞에서 살펴본 세 가지 구조적 특징과 네 가지 운용적 특징의 전개방향과 그 영향력을 평가해야 한다. 우선 김정은 정치방식은 앞으로도 지속될 가능성이 크다. 간부나 인민대중에게 보상할 수 있는 자원이 부족한 상황에서 북한 정치체제 특유의 제도, 이념, 권력역학관계 등을 정비하면서 정권의 내구력을 강화하려 할 것이다. 제도, 이념, 당·군관계 등이 정치방식과 단절되어서 존재할 수는 없다. 정치방식이 유일영도체제, 김일성-김정일주의와 인민대중제일주의, 당·군권력역학관계 등을 정당화하고 지탱할 수 있어야 북한 정치체제는 안정성을 유지하면서 생존할 수 있을 것이다.

올해 집권 10년 차를 맞이하기까지 권력 구축기와 공고화기를 거쳐 권력 안정기에 접어든 김정일 정권의 미래는 어떻게 전개될 것인가? 이것이 김정일 집권 10년 정치 분야 분석에서 마지막으로 제기하는 질문이다. 구조적 특징은 북한정치 체제의 본질이므로 변화하기 어렵다. 그러면 북한 정치체제를 그대로 유지하면서 김정은 정권이 생존·번영할 수 있을까? 먼저 결론적으로 김정은 정권의 장래에 대해 비관적이다.

김정은 정치의 가장 큰 문제는 체제의 본질적 성격과 정치방식이 상충한다는 점이다. 북한 정치체제는 ‘유일영도체제,’ ‘유일지도체제,’ ‘수령제’ 등으로 불리는 1인 독재정권의 권

력독점이 극대화된 전체주의체제이다. 북한에서 유일지도체제와 국정운영의 ‘정상화’는 양립할 수 없다고 본다. 정치체제가 비민주적이면 제도는 형식으로 존재하면서 제도의 작동을 최소화시켜야 한다. 체제의 본질과 형식적인 제도가 충돌할 수밖에 없기 때문이다. 말하자면 북한과 같은 최고 수준의 전체주의는 김정일식 비공식·비정상적 통치가 적합하다는 것이다. 비정상적 체제의 제도에 입각한 정상적 절차의 정치는 가능치 않다. 이러한 양립할 수 없는 정치방식을 채택한 김정은은 중장기적으로 자신의 정치방식으로부터 야기되는 문제로 인해 위기에 봉착할 것으로 전망된다.

기술적으로도 김정은식 정치방식은 과정상의 엄청난 혼란과 무질서 그리고 결과의 비효율성을 야기할 것이다. 회의정치는 다양한 심각한 문제를 불러일으킬 것이다. 이러한 문제들이 악화되면 국가가 작동하기 어려울 수도 있다. 상식적으로 회의가 많으면 업무능률이 하락한다. 지금까지 북한은 경제가 어려운 상황에서 계속 경제난을 타개하기 위해 여러 수준의 다양한 회의를 개최할 때 그 혼선은 명백히 예측할 수 있다. 회의 준비가 모든 업무에 우선하기 때문에 본래의 자기 업무에 집중하기가 어려워진다. 업무에만 집중해도 경제난을 타개하기 어렵다. 더욱이 성과 조작의 가능성도 배제하기 어렵다. 회의에서 매번 성과에 대한 부정적 평가를 제출할 수가 없기 때문이다. 요즘 나타나는 또 다른 현상은 회의가 빈번해지면서 김정은의 현지도 및 공개활동이 줄어드는 경향이다. 김정은의 현장을 방문해서 상황을 점검하지 않고 회의에서 보고서를 통해 간접적으로 상황을 파악하는 위험이 있다.

공포(인사)정치가 지속될 경우 정권 안정에 미치는 중장기적 파급효과도 부정적일 수 있다. 권력엘리트에 대한 빈번한 무원칙적 인사조치는 단기적으로 자리 보전이나 승진을 희망하는 간부들의 충성심을 유도하고 정권의 안정에 기여할 것이다. 그러나 중장기적으로 조직의 안정과 국정운영의 효율성에 타격이 심각할 것으로 보인다. 그러나 회의가 계속 개최되는 한 인사조치는 계속 진행될 것이다. 회의에서 쉽게 다룰 수 있는 문제가 조직변경과 인사조치이기 때문이다. 부하가 상사가 되고 상사가 부하가 되며 어느 날 파면된 자가 복직을 하는 등의 무원칙한 인사는 조직을 거의 파멸의 수준으로 이끌 것이다. 북한과 같은 정치체제에서 명시적으로 부정적 효과가 나타나지는 않겠지만 내부적으로 조직이 무력화될 가능성이 크다. 문제는 간부에 대한 보상을 할 수 있는 통치자원이 부족한 상황에서 가장 가용한 도구가 인사조치이기 때문에 인사조치는 계속될 것으로 예상된다. 심하게 말하자면 김정은 정권의 계속되는 인사조치는 김정은 정권의 존망에 영향을 미칠 수도 있다.

자책정치도 중장기적으로 김정은 정권의 정치적 생존에 영향을 미칠 수 있다고 본다. 인민의 지지를 획득하기 위해 인민에게 진정으로 다가가고 인민과 공감하면서 잘못된 것을 고백하고 자신의 책임을 인정하는 김정은의 자책정치는 매우 위험하다. 김정은이 경제전략

실패를 인정하고 책임을 통감하는 등의 연설을 계속할 때 주민들은 더 이상 김정은의 솔직한 접근에 감동하지 않을 것이다. 장기간 경제발전을 달성하지 못한 상황에서 김정은의 지속적인 자책은 주민의 이탈을 촉진할 수 있다. 단기처방으로서 주민의 불만을 무마하면서 실패에 대한 용서를 구할 수 있으나 중장기적으로 정권 불안정을 초래할 수 있다.

북한 정권을 지탱하는 양대 축은 김정은 정권이 보유한 강제력과 경제발전과 같은 정책성과이다. 따라서 김정은의 성과정치란 정권의 안전을 담보하는 가장 중요한 정치방식이다. 핵·미사일 개발은 외부로부터 위협을 완화 혹은 제거해주고 실질적 핵국가로서 주민의 자존심을 고양하는 효과가 있다. 그러나 핵과 미사일로 주민의 경제생활을 향상시킬 수는 없다. 김정은 정권의 장래는 경제발전 여부에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

전반적으로 2021년 집권 10년차를 맞이하는 김정은 정권은 권력을 완전히 장악하고 총비서직에 추대되면서 김정은 권력의 정점에 이르렀다. 현재 김정은 정권의 권력장악과 정권 안정성에 의문을 제기할 전문가는 많지 않다. 북한 김정은 정권의 중장기적 운명을 예측하기 어렵지만 현재 김정은 정치의 특징은 북한 정권의 내구성에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다고 평가한다.

김정은 집권 10년 북한사회 특성은 다음과 같다. 노선모색기(2011년~2013년), 김정은은 유헌통치를 기반으로 지배정당성을 확보하면서, ‘사회주의 문명론’을 내세워 김정은 독자적인 발전정책을 모색하기 시작하였다. 김정일이 사망하면서 집권하게 된 김정은은 권력을 장악하는 과정에서 김정일 유헌과 사회주의 문명국 담론을 앞세워 제반 정책을 추진하면서 북한 주민들로부터 집권의 정당성을 확보하고자 하였다. 김정일 유헌이 권력이나 정책 계승의 정당성을 확보하기 위해서라면, ‘사회주의 문명국’ 담론은 김정일 집권 시기와 차별되는 김정은 고유의 집권 정당성 논리였다.

이 시기 사회주의 문명론이 구현되었던, 문화예술 분야, 교육 분야, 국토관리 사업 개편을 분석하였다. 김정은은 사회주의 문명론 담론을 통해 북한 주민들의 지지를 얻는 데 일정 부분 성공한 것으로 보인다. 그리고 사회주의 문명론 담론은 2013년부터 본격적으로 강조되는 ‘경제발전’ 담론과 함께 김정은의 ‘애민정신’, ‘인민중시’를 상징하는 정책이 된다.

김정은은 권력을 장악하는 과정에서 사회주의 문명국 담론을 제시하고 북한 주민들로부터 높은 호응을 얻었다. 그러나 문화, 교육, 건설 부문 등 특정 부문의 개선만으로 북한 주민의 지지를 지속적으로 유지하기 힘들다. 전반적인 주민 생활이 향상되어야 지지가 공고화될 것이다. 북한은 2013년 3월 경제·핵 병진노선을 내세운다. 경제·핵 병진노선에서 핵무기 개발이 국방비를 늘리지 않고도 적은 비용으로 방위력을 강화하는 방식이라는 점을 강조한다는 점에서 김정은은 내심 경제건설과 주민 생활 향상을 최종 귀착점으로 삼았을 것으로 짐작할 수 있다.

경제건설 노선에 대한 김정은의 지침은 과학기술과 생산경영관리를 결합하고 과학기술의 힘으로 경제를 발전시켜나가는 혁신적인 관리 방법이 되어야 한다는 것이고, 이를 사회주의 기업책임관리제 원칙으로 제시하였다. 사회주의 기업책임관리제가 제시되면서 북한사회에 가장 큰 효과가 나타난 부분이 '시장' 활성화다. 김정은이 사회주의 기업책임관리제 제도를 제시하면서 그동안 시장에서 반(半)합법적 또는 불법적 활동이었던 것이 상당 부분 합법적인 활동으로 인정된 것이다. 김정일 집권 시기도 시장화가 진행되었지만, 김정은 집권시에는 사회주의 기업책임관리제를 통해 물건이 거래되는 '시장(market)' 확대가 아니라 북한에 '시장경제(market economy)'적 요소가 부분적으로 정착되고 확대되고 있다. 그 과정에서 북한에서 상업, 유통, 운수업, 식당, 숙박업 등 서비스업이 활성화되고 상품시장이 확대되었고, 부분적으로 노동시장이나 금융시장이 등장하기 시작하였다. 그리고 시장경제가 활성화되면서 생산 부문도 부분적으로 활력을 회복하게 된다.

이 시기 김정은은 권력 안정화를 위해 경제발전을 추진하고 주민 생활 향상에 관심을 가졌으며, 동시에 '김일성-김정일주의'를 바탕으로 '사회주의 문명국'을 추진하고자 하였다. 그러나 김정은의 원하는 수준만큼 경제발전이 이루어지고, 그 과정에서 사회는 '일심단결'이 이루지 못하고, 분열의 조짐이 드러나고 있다. 사회주의 문화가 퇴조하는 현상도 나타난다. 노동당 업무행태의 문제점, 급속한 경제발전 추진과정에 나타난 부작용, 그리고 청년집단을 중심으로 나타난 '비사회주의 현상' 심화, 그리고 사회불평등 확대 등이 경제·핵 병진 노선의 한계로 부각하게 된다.

북한은 2017년 11월 29일 신형 대륙간 탄도탄을 시험발사하고 핵무력 완성을 선언했다. 그리고 김정은이 사회주의 경제건설을 위해 필요한 대외적인 환경조성에 나서는 한편, 2018년 4월 당의 전략적 노선으로 경제·핵 병진노선 종료를 선언하고 경제건설 총력집중노선 채택한다. 하지만 김정은이 1년 넘게 공들였던 대미협상이 2019년 실패한다.

이후 김정은은 국가 경제발전 5개년 전략을 달성하기 위해 2019년 12월 정면돌파전을 선언한다. 그러나 김정은이 전면돌파전을 내세우면서 독려한 국가 경제발전 5개년 전략은 경제제재가 해제되지 못한 환경에 더하여 2020년 초 중국에서 '코로나19'가 발생하면서 실패하게 된다.

이에 김정은은 제8차 당대회에서 '국가경제발전 5개년 계획(2021~2025년)'을 다시 내놓는다. 국가경제발전 5개년 계획은 자력갱생 방식이라고 강조했다. 그러나 북한 내부의 제한된 자원과 강제 노력 동원의 한계가 있기에 자력갱생은 성공하기 힘든 전략이다. 더구나 경제발전을 제약하는 외적 요인(경제제재, 자연재해, 코로나19 확산 우려 등)과 내적 요인(1당 독재체제의 본질적 특성이라고 할 수 있는 당의 권력남용, 부정부패, 무사 안일주의 등)이 변하지 않은 채 존재한다. 국가경제발전 5개년 계획도 성공하기는 쉽지 않아 보인다.

결국 경제생활 향상이 어려워지면서 김정은에 대한 지지도, 김정은 집권에 대해 주민들의 만족도가 떨어지기 시작하였다. 이에 대해 김정은은 반사회주의와 비사회주의 척결이라는 명분을 내세우고 사회통제를 강화하는 방식으로 대응한다. 북한 주민이 권력 집단에 저항하는 경험이 존재하지 않기에 사회통제는 단기적으로 김정은 집권의 안정화에 기여할 것이다. 하지만 사회통제 강화는 김정은이 내세우는 ‘인민대중제일주의’와 모순되는 정책이다. 따라서 경제생활이 개선되지 않고 사회통제가 강화가 지속된다면 김정은 집권에 대해 북한 주민 지지도가 낮아질 것이고, 특정한 계기가 있으면 김정은 집권에 대한 지지를 철회할 수 있다.

김정은 정권은 부분적인 성과에도 불구하고 주민 생활 향상이 이루지 못하고 있다. 정권이나 체제에 대한 불만을 사회통제를 강화해서 억제하려 한다. 현재의 집권방식이 변하지 않으면, 장기적인 측면에서 김정은 정권의 안정성은 보장할 수 없다는 결론에 이르게 한다. 정권 안정성의 기반은 사회통제강화에 있는 것이 아니라 주민 생활 향상에 있기 때문이다.

〈참고 문헌〉

- 강동완, 『모란봉 악단, 김정은 시대를 말하다』, 선인, 2014.
- 강동완, 『김정은의 음악정치』, 너나드리, 2018.
- 경남대 극동문제연구소 편, “2020년 김정은 체제 정치변화 평가와 전망,” 『한반도 정세 2020년 평가 및 2021년 전망』, 2020.
- 곽명일, 『북한 3대 통제기구 작동 메카니즘 변화 연구: 김정은 시대를 중심으로』, 통일부 신진연구자 최종보고서, 2019.
- 김갑식·오경섭·이기동·김동엽, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당정군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, KINU 연구총서 15-01, 통일연구원, 2015.
- 김갑식·오경섭·이기동·김동엽, 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당, 정, 군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』, 통일연구원, 2021, p. 93.
- 김규철, “김정은 시대 북한의 거시경제 추세, 단절인가 지속인가?,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제21권 제9호, 2019.
- 김병조, 2004. “북한주민의 생활·의식 변화와 북한체제 변화가능성,” 서울평양학회 편, 『김정일 정권 10년의 변화와 전망-정치·경제·사회·문화 분야를 중심으로』, 통일부 2004년도 용역 결과보고서. pp. 153~202.
- 김보미, “김정은 시대 당중앙군사위원회의 역할: 7기 회의 분석,” 『INSS 전략보고』 제94호, 2020.
- 김연수, “김정은체제 하 북한의 안보정책 진단: ‘위협인식’과 대응을 중심으로,” 『북한연구 학회보』 24권 2호, 2020, pp. 103~138.
- 김일기·김인태, “북한의 개정 당규약 분석과 시사점,” 『INSS 전략보고』 제127호, 2021.
- 김일기·채재병, “제8차 노동당 대회와 북한정치: 평가와 전망,” 『INSS전략보고』, No. 131, 2021.
- 김정은, “김일성 탄생 100주년 대중연설,” 2012.4.15.
- 김정은, “신년사,” 각 년도.
- 김정원, “김정은 체제 북한 교육제도 변화,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회편, 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』, 늘품플러스, 2016, pp. 221~250.
- 김태구, “북한 김정은 정권의 군부 통제 연구,” 『통일부 신진연구논문집: 2015 북한 및 통일관련』, 2015.
- 김호흥, “북한 김정은 위원장의 ‘코로나 정치’: 특징과 전망,” 『이슈브리프』, 통권 220호, 2020.
- 김효은, “북한의 사상과 인민대중제일주의 연구,” 『통일정책연구』 30권 1호, 2021, p. 31~67.
- 문순보, “반동사상 문화배격법, 북한 당국 ‘내로남불’의 진수,” Daily NK, 2021.3.15.

- 민족화해협력범국민협의회 정책위원회편. 김정은 체제 5년, 북한을 진단한다, 늘품플러스, 2016.
- 박영자 외, 2018. 『김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화』, 통일연구원 정책연구시리즈 18-01.
- 박영자, “‘내핍과 정풍’ 선언한 북한의 제6차 당세포비서 대회,” 『Online Series』 CO 21-13, 2021.4.19.
- 박준석, “북한, 금강산 시설 철거추진,” 『한국일보』, 2019년 10월 23일, <https://www.hankookilbo.com/news/read/201910231768095985>(검색일: 2019. 10. 30)
- 박희진, “평양의 현대화: 개혁과 통치의 조율,” 이화여대 북한연구회 편, 『김정은 체제: 변한 것과 변하지 않은 것』, 한울, 2018, pp. 17~56.
- 박형중, “김정은 시대 북한경제 변화에 대한 평가: 1980년대 후반 중국과의 비교,” 『Online Series』 CO-09, 2015. 4. 29.
- 박형중, “김정은 권력 정착과정에서의 군부 동향(2009-2013),” 『Online Series』 CO 13-23, 2013. 12. 2.
- 배영애, “김정은 체제의 “청년중시” 정책에 관한 연구,” 『통일정책연구』 27권 2호, 2018, pp. 107~134.
- 오경섭·박형중·김진하·김에스라, 『김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학』, KINU 연구총서 19-15, 통일연구원, 2019.
- 오경섭·김진하·홍석훈·이지순·한기범·이해정·이혜진, 『김정은 정권 통치담론과 부문별 정책변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설분석』, KINU 연구총서 20-26, 통일연구원, 2020.
- 오경섭·김진하, “조선노동당 제8차대회분석(3): 정치분야,” 『Online Series』 CO 21-03, 2021.1.15.
- 이근영, “수령 혁명활동 신비화 안된다는 김정은,” *DailyNK*, 2019. 3. 28. <https://www.dailynk.com/동아시아포커스-수령-혁명활동-신비화-안-된다/>(검색일: 2019. 10. 8)
- 이기동, “북한 노동당 제8차 대회와 권력구조 변화,” 『세종정책브리프』 2021-1-2호, 2021.
- 이석, “2020년 북한경제, 1994년의 데자뷔인가?,” 『KDI 북한경제리뷰』 제22권 제5호, 2020.
- 이승열, “김정은 집권 시기 북한 통치관료의 변화와 정책적 함의,” 『국회입법조사처 현안분석』 제100호, 2019.

- 이승열, “북한 당 중앙위 제7기 제5차 전원회의 주요내용과 2020년 남북관계 전망,” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제1648호, 2020.
- 이승열, “북한 당 정치국 회의와 최고인민회의 제14기 제3차 회의 분석과 시사점,” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제1707호, 2020.
- 이승열·이승현, “북한 조선노동당 제8차 대회 주요 내용과 시사점,” 『국회입법조사처 이슈와 논점』 제1797호, 2021.
- 임수호, “김정은의 ‘자기부정 리더십’과 경제정책 수정 가능성: 완충에서 단절로, 속도에서 균형으로,” 이슈브리프 통권 209호, 2020..
- 이영권, 『김정은 세습정권 10년』, 이지출판, 2021.
- 이우영, “김정은 체제 북한사회의 과제와 변화 전망,” 『통일정책연구』 21-1, 2012. pp. 69~92.
- 이화여대 북한연구회 편, 『김정은 체제: 변한 것과 변하지 않은 것』, 한울, 2018.
- 임수호, “김정은의 ‘자기부정 리더십’과 경제정책 수정 가능성: 완충에서 단절로, 속도에서 균형으로,” 『이슈브리프』 통권 209호, 국가안보전략연구원, 2020.
- 장용석 외, 『북한사회변동 2015:시장화, 정보화, 사회분화』, 서울대학교 통일평화연구원.
- 장철운, “북한 전략군의 위상과 역할에 관한 연구,” 『한국과 국제정치』 제33권 제4호, 2017년 겨울, pp. 129-158.
- 전수진, “김정은 ‘다수의 폭정’ 용인술,” 『월간중앙』
<https://www.joongang.co.kr/article/22229120#home>(접속일: 2021. 10. 4)
- 정성운 외, 『북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략』, 통일연구원, 2018.
- 정성장, “2016년 김정은의 신년사를 통해 본 북한의 권력변동과 대내외 정책 전망,” 『세종정책브리핑』 2016-1, 2016.
- 정성장, “북한 노동당 제7차 대회 평가: 권력과 파워 엘리트 변동의 특징,” 『세종정책브리핑』 2016-12, 2016.
- 정성장, “제6차 핵실험 이후 북한 파워엘리트 변동과 한국의 대응 방향,” 『세종정책브리핑』 2018-01, 2018.
- 정성장, “북한 노동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 평가와 한반도 정세 전망.” 『세종논평』, No. 2020-01, 2020.
- 정성장, “최근 북한 지도부의 파워 엘리트 변동 배경과 평가,” 『정세와 정책』 2021. 8월호.
- 정성장, “북한의 노동당 규약 개정 내용과 대내외 정책 변화 평가: 주요 쟁점을 중심으로,” 『세종정책브리프』 2021-13호, 2021.
- 전영선, “김정은 체제의 사회문화 정책,” 민족화해협력범국민협의회 정책위원회편, 『김정은 체제 5년, 북한을 진단한다』, 늘봄플러스, 2016, pp. 159~179.

- 전영선, “문화와 유행: 문명국 건설 행보와 욕망 확대,” 박영자 외, 『김정은 시대 북한 경제 사회 8대 변화』, 통일연구원, 2018, pp. 245~278.
- 조정아, “김정은 시대 북한 교육정책 방향과 중등 교육과정 개편,” 『통일정책연구』 23권 2호, 2014, pp. 177~201.
- 조정아, “북한 청소년의 세대 경험과 특성,” 『KDI북한경제리뷰』 17권 15호, 2015. pp. 82~83.
- 조정아·이교덕·강호제·정채관, 『김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서』, 통일연구원, 2015.
- 조한범, “김정은 정권의 국가전략 변화와 자력갱생 노선의 한계,” 『Online Series』 21-08, 통일연구원, 2021.
- 최영운. “북한경제동향 관련 통계자료.” 『KDI 북한경제리뷰』, 제21권 제6호, 2019.
- 최지영, “최근 북한시장의 물가 및 환율 동향.” 통일연구원, Online Series, Co-20-13, 2020.
- 통일부, 『월간 북한동향』, 각 월호.
- 통일연구원, 『2012년 북한 신년 공동사설 분석』, 통일연구원. 2012.1.
- 통일평화연구원, 『2019 북한사회변동과 주민의식: 자력갱생의 명암』, 통일평화연구원, 2019.
- 통일평화연구원. 『2020 북한사회변동과 주민의식』, 통일평화연구원, 2020.
- 홍민, 『북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석』, KINU Insight 17-01, 2017.
- 홍민 외, 『북한 변화실태 분석: 시장화 종합분석』, 통일연구원, 2018.
- 홍재환·최자영·정은이·정은미 조정아, “조선노동당 제8차대회분석(2):경제 및 사회문화분야,” 『Online Series』 CO 21-02, 2021.1.15.
- Central Bureau of Statistics of the DPR Korea and UNICEF, *DPR Korea Multiple Indicator Cluster Survey 2017: Survey Findings Report*. DPR Korea: Central Bureau of Statistics and UNICEF, 2017.

『노컷뉴스』

『동아일보』

『로동신문』

『조선신보』

『조선중앙통신』

『중앙일보』

강대국 경쟁 부활과 미-러관계

국방대학교 교수 이 흥 섭

국방대학교 교수 유 상 범

- I. 서론
- II. 미국의 러시아에 대한 위협인식과 대응
- III. 러시아의 미국에 대한 위협인식과 대응
- IV. 미-러 관계 전망과 한반도
- V. 결론

요 약

현재 미국과 러시아의 관계는 냉전이 종식되면서 가졌던 기대와는 달리 상당히 불편한 상황으로 평가되고 있다. 러시아의 입장에서 미국의 MD체제 구축 및 NATO의 지속적 확장은 양국관계 악화의 촉매제가 되었다. 미국도 러시아와 중국의 부상을 자국에 대한 실질적 위협으로 평가하고 있다. 이런 가운데 2008년 러시아-조지아 전쟁, 2011년 시리아사태, 2014년 러시아의 크림합병, 2016년 러시아의 미국대선 개입설, 그리고 2020년 반정부인사 나발니 살해시도 사건을 거치면서 양국 관계는 급속도로 악화되었다. 이런 과정을 통해 러시아의 외교정책도 서방에 우호적인 초기의 모습에서 점차 공세적인 자세로 변화하여 현재에 이르고 있다.

러시아에 대한 미국의 위협인식은 2021년 3월 발행된 바이든 행정부의 국가안보전략 중간지침에 잘 언급되어 있다. 이 문서에서는 ‘America is back, Diplomacy is back, Alliance is back’이라는 핵심 주장을 전개하며 중국은 미국의 유일한 경쟁자 (only competitor), 러시아는 미국이 형성한 안정적이고 개방적인 국제질서에 방해적 (disruptive) 역할을 수행하는 수준으로 언급하고 있다. 과거 트럼프 행정부에서 러시아를 부활한 악성 행위자 (revitalized malign actor)로 지칭하며 미국 국익을 위협하는 가장 중요한 도전 중의 하나

로 간주했음을 비교하면 다소 유화적 표현으로 볼 수 있겠다. 이러한 기조는 정보기관의 종합 보고서인 '세계 위협평가 2021'에서도 유지 되었다. 동 보고서에서는 미국이 당면하고 있는 주요 위협을 ①세계패권을 향한 중국의 도약 ②러시아의 도발적 행태 ③이란의 도발적 행태 ④북한의 도발적 행태 ⑤초국가적인 문제들 ⑥지역 갈등 및 불안정성으로 제시하고 있으며 러시아의 위협 수준을 이란, 북한과 동일한 지역적 수준의 도발적 행태로 보고 있다. 이와 함께 러시아의 의도에 대해서는 '미국과의 실용주의적인 협력'을 구축하고자 기회를 엿보고 있으며 미국과 직접적인 군사적 충돌을 원하지는 않을 것'으로 평가하고 있다.

미러관계의 변화 동인을 이해하기 위해서는 미-러 관계의 태동과 함께 주요 변화가 있었던 시기에 대한 핵심적 고찰이 필요할 것으로 보인다. 미국의 건국초기 러시아는 먼로독트린의 선포 배경에 언급되고 있다. 러시아의 아메리카 대륙으로의 남하를 미국은 중대한 위협으로 인식하였으며, 이에 대한 대비 방안으로 먼로 독트린은 주요한 역할을 하였다. 이후 지속적으로 비우호적인 관계가 지속되다 대공황 시기에 소련 정부의 인정을 기점으로 개선이 된다. 당시 미국은 대공황의 국가 비상 상황과 일본의 만주 침공으로 불안정한 아시아 상황을 동시에 타개하기 위해 러시아의 시장 확보와 일본 견제 목적으로 소비에트 혁명 이후 10여년이 넘게 인정하지 않았던 소련과의 관계 개선을 추진한다. 이러한 상황은 냉전의 극심한 배경 속에서도 다시 반복되었다. 소련과의 대립관계는 베트남 전쟁에서의 위상 추락과 국내적 불안을 극복하기 위해 닉슨 대통령은 중국과 소련과의 관계 개선인 데탕트를 시도하게 된다. 위협의 대상으로 시작된 양국 관계는 경로 의존성의 영향처럼 우방국의 수준까지 도달하지는 못하였을 뿐더러 냉전 시기는 쌍방을 가장 심대한 위협으로 보는 대결 구조로 발전하게 되었다. 하지만 특정 상황 곧 미국이 국내적 문제로 어려움과 국제적 도전 상황을 동시에 직면하였을 때 러시아와의 관계가 개선되기도 하였음을 알 수 있다.

이러한 역사적 경향을 현재 바이든 행정부의 상황에 적용하여 보면, 정확히 예견하기는 어렵지만 현재보다 더욱 악화되지는 않을 가능성이 높다는 평가를 해본다. 물론 현재 양국 간의 쟁점인 러시아의 미국 선거개입을 포함한 사이버 공격, 우크라이나 사태, 나발니 독살과 관련된 인권문제 등의 현안에서 양국 간의 관계가 악화될 수도 있겠지만, 미국이 당면하고 있는 코로나와 아프가니스탄 철수 문제 등으로 인한 국내적 문제와 중국의 전방위적 위협으로 정의된 외부적 요인이 지속 된다면 미국과 러시아와의 관계는 현재와 유사하거나 개선될 여지가 있다고 본다. 물론 러시아와의 현안을 국내적 지지가 급격히 추락하는 상황이 발생되었을 때 국내 불만의 관심을 전환하기 위한 목적으로 긴장을 일부러 고조시킬 수 있는 가능성이 전혀 없는 것은 아니나, 바이든 대통령의 외교 우선 성향과 잠재적 표적이 될 수 있는 러시아의 전략적 회피 행동으로 인해 실현 가능성은 높아 보이지는 않는다.

현재 미국은 국제무대에서 러시아를 맞상대로 전혀 생각하지 않는데 비해 러시아는 자신

을 미국과 대등한 관계로 생각하여 자국이 국제무대에서 그에 걸맞은 예우를 받아야 한다고 기대하고 있다. 그러나 푸틴정권의 강압적 국정운영에 대한 국제여론, 특히 2014년 크림합병 이후에 나타나고 있는 서방의 러시아에 대한 경제제재와 국제적 비난 여론은 러시아를 더욱 궁지로 몰아붙이게 되었다. 이에 따라 러시아는 민주주의 국가에서 기본적으로 갖추고 있는 삼권분립, 그리고 시민사회의 발전을 통한 다원성 및 자유주의를 보장하기 보다는 안보와 관련된 영역에서의 공적통제강화를 특징으로 하는 국가주의 정책을 추진하게 되었다. 국가주의가 중심 이데올로기가 되면서 대내적으로는 민족주의, 주권민주주의, 국가자본주의와 같은 정책이, 대외적으로는 공세적 외교정책이 전개된 것이다. 이런 상황에서 2021년 1월, 동맹(블록)을 강조하는 미국 바이든 정부의 출범으로 블록정치를 부정적으로 보는 러시아와의 양국관계는 여전히 불편하다.

탈냉전 이후 미국과 러시아는 국제현안과 그 해결방안에 대하여 수차례 이견을 보여 왔고 그럴 때 마다 미국과 서방은 러시아를 잠재적 안보위협 국가로 간주하고 주요 대외전략을 전개하였다. 반대로 러시아는 스스로 서방과의 협력을 꾸준히 제안하고 실천했다면서 오히려 탈냉전 이후 미국의 대외안보전략이 공세적으로 전개되었다는 점을 강조하고 있다. 현재 러시아는 미국주도의 단극 국제질서 및 서방에 의해 강요된 규범과 정책을 거부하고 있다. 대신 중국과의 협력을 강화하고 유라시아경제연합(EAEU)과 같은 다자기구를 출범시켜 자국의 영향력 확대를 꾀하고 있다.

미국과 중국 간의 경쟁은 역설적으로 러시아의 전략적 중요성을 증대시켰으며, 중국과 미국의 지원을 동시에 받을 수 있는 가능성도 동시에 높이게 되었다. 테러와의 전쟁을 위해 중동에 집중하고 있는 동안 견제 없는 중국은 급속한 부상을 하게 되었다. 이와 유사한 상황이 러시아에게도 일어날 가능성도 있어 보인다. 중국의 입장에서 러시아의 지지가 필요한 상황이고, 미국의 입장에서 러시아가 중국의 편에 편입되기를 원치 않는 상황이다. 이러한 상황 속에 중국과 미국이 양국 간의 이익을 위해 우리의 입장 선택을 강요하는 상황이 발생한다면 일방을 선택하기 보다는 쌍방에게 공동으로 이익이 되는 방안으로 러시아를 활용할 수 있는 방법들을 모색해 본다면 우리의 선택지에 융통성이 높아질 수도 있을 것이다.

이를 위해 일단은 우리도 러시아와의 협력 분야를 확대할 필요성이 있으며 이를 통해 미중 대결구조 속에 중국과 러시아의 전략적 이해가 상충되는 부분을 식별하고 이를 활용할 수 있는 대안을 수립하는 노력이 필요할 것이다. 이와 함께 미국의 인도-태평양 지역에서의 전략적 활동 중에 중국과 러시아의 공동의 반발을 야기시키는 분야를 식별하여 전략적 완급을 요청하는 것도 포함될 수 있을 것이다. 경제적 분야에서 다양한 협력 증대는 중국 중심의 공급망 재편과도 관련이 있을뿐더러 수출 다변화의 영역으로도 활용 가능하듯 미국에도 유익이 될 뿐 만 아니라 아태지역의 지역적 불안정을 야기할 수 있는 잠재적 위험성을

공동으로 대처할 수 있는 방안도 염출될 수 있을 것으로 보인다. 궁극적으로 미러관계가 개선되기 위해서는 상대에 대한 정확한 인식이 필요한데 미국과 러시아 모두 상대의 핵심이익을 인정할 필요가 있다. 또한 국제무대에서 서로 협력할 수 있는 영역, 즉 국제테러에 대한 대응, 한반도 긴장완화, 핵무기 통제와 세계적 핵 비확산, 그리고 기후위기 대처와 같은 분야에서 협력을 모색하여야 할 것이다.

I. 서론

탈냉전 직후 상호 우호적이던 미러 양국관계는 미국의 ABM탈퇴, 미국의 MD체제 구축, NATO의 지속적 확장으로 긴장을 야기하였다. 특히 2008년 러시아-조지아 전쟁은 양국관계를 다소 불편한 관계로 만들더니 2011년 시리아사태, 2014년 러시아의 크림합병, 2016년 러시아의 미국대선 개입설, 그리고 2020년 반정부인사 나발니 살해시도 사건을 거치면서 양국 관계는 급속도로 악화되었다. 이런 과정을 통해 러시아의 외교정책도 서방에 우호적인 초기의 모습에서 점차 공세적인 자세로 변화하였다. 미국도 러시아와 중국의 부상과 자국에 대한 실질적 위협으로 평가함으로써 미러 관계는 서로 불편한 관계가 되었다.

러시아의 입장에서 이런 상황의 배경에는 무엇보다 냉전종식 이후의 기대와는 달리 나타난 NATO의 확대 및 MD체제 구축 등 서방의 공세적 외교안보정책이 자리 잡고 있다. 또한 구소련 및 북부아프리카 지역에서 2000년대 중반 이후 전개된 색깔혁명(color revolution)을 미국이 지원한다는 판단, 그리고 미국이 자신을 강대국으로 인정하지 않고 무시한다는 인식이 작용하였다.¹⁾ 즉 미국은 러시아를 국제무대에서 맞상대로 전혀 생각하지 않는데 비해 러시아는 자신을 미국과 대등한 관계로 생각하여 자국이 국제무대에서 그에 걸맞은 예우를 받아야 한다고 기대하는 것이다. 그러나 푸틴정권의 강압적 국정운영에 대한 국제여론, 특히 2014년 크림합병 이후에 나타나고 있는 서방의 러시아에 대한 경제제재와 국제적 비난 여론은 러시아를 더욱 궁지로 몰아붙이게 되었다. 이에 따라 러시아는 민주주의 국가에서 기본적으로 갖추고 있는 삼권분립, 그리고 시민사회의 발전을 통한 다원성 및 자유주의를 보장하기 보다는 안보와 관련된 영역에서의 공적통제강화를 특징으로 하는 국가주의 정책을 추진하게 되었다. 국가주의가 중심 이데올로기가 되면서 대내적으로는 민족주의, 주권민주주의, 국가자본주의와 같은 정책이, 대외적으로는 공세적 외교정책이 전개된 것이다. 이

1) Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2009), p.17.

런 상황에서 2021년 1월, 동맹(블록)을 강조하는 미국 바이든 정부의 출범으로 블록정치를 부정적으로 보는 러시아와의 양국관계는 더욱 악화될 가능성을 안고 있다. 최근 발간된 바이든 행정부의 국가안보 전략 중간지침에서도 러시아를 지구적 질서를 교란하는 행위자로 평가하며 러시아를 중국과 함께 미국의 성장과 이익을 저해하는 적대세력으로 평가하고 있다는 점이 이러한 우려를 방증하고 있다고 할 수 있다.²⁾ 이와 함께 민주주의와 인권 보장을 절대적 가치로 여기고 있는 미국의 바이든 행정부에게 반체제 인사인 알렉세이 나발니를 독극물로 살해하려 한 러시아의 행태는 양국 간의 관계에서 언제든지 외교문제로 비화될 수 있는 상황이라고도 볼 수 있다.

일반적으로 미국의 주류 엘리트들은 러시아가 미국주도의 국제질서를 파괴하려고 공세적 외교정책을 전개하고 있다고 지적하고 푸틴을 영혼이 없는 위험한 KGB 스파이라고 맹비난 하였다. 비록 트럼프 대통령이 러시아의 국제적 이해관계가 미국과 다르지 않다면서 이슬람 근본주의와의 대결을 위해 러시아와 정책공조를 실행할 것이며, 러시아에 대한 경제제재 취소와 크림합병까지도 인정하는 듯 한 언급을 하였지만³⁾ 기존 엘리트들의 반대에 직면하면서 양국 간 관계 확대는 더 이상 진전되지 못했다. 푸틴은 2012년, 3번째 대통령 당선 이후 지속적으로 러시아는 문화와 정치적 다양성을 존중하는 국제질서, 즉 세계정치의 “집단지도체제”를 강조함으로써 미국의 “미국중심 리더십”과 차별되는 입장을 보여주었다.

본 연구는 탈냉전 이후 (1) 양국관계의 전개과정을 검토하여 (2) 양국관계의 변화 요인을 분석하고, (3) 이에 대한 미국/러시아의 대응전략 분석을 통해 (4) 양국관계가 어떻게 전개 될 것인지, 나아가 한반도에 미치는 영향을 파악하는데 있다.

II. 미국의 러시아에 대한 위협인식과 대응

1. 러시아에 대한 미국의 위협인식

가. 국가안보전략 중간지침

새롭게 출범한 바이든 행정부는 지난 3월 초 외교·군사 전략의 청사진을 담은 국가안보 전략 중간지침 (Interim National Security Strategic Guidance)을 발표하였다. 미국 의

2) The White House, “INTERIM NATIONAL SECURITY STRATEGIC GUIDANCE (March 2021),” p. 8. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (검색일: 2021.7.5.).

3) Stephen K. Wegren, *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain* (New York: Rowman & Littlefield, 2019), p.211.

교안보 분야의 최상위 전략 문서인 국가안보전략서 (NSS, National Security Strategy)는 통산 신 행정부 출범 시 작성하며, 이후 작성될 국방전략서 (NDS, National Defense Strategy)와 군사전략서 (NMS, National Military Strategy) 등의 하위 전략 문서에 지침과 방향성을 제시하는 역할을 한다. 코로나-19 확산과 함께 트럼프 대통령이 선거 불복 문제 등으로 인해 정권 인수 일정이 지연으로 인해 국가안보전략서의 출간이 늦어질 것을 대비하여 안보전략의 방향성에 대한 가이드 라인을 사전에 제시하여 전략문서 작성 간 혼란을 최소화하기 위해 발간한 것으로 보인다. 주요 내용으로, 미국 우선주의를 표방하며 자국 이익 추구를 최우선으로 추진해온 트럼프 전대통령의 독단적인 행동으로 인해 국제사회에서 추락된 미국의 위상을 회복을 위해 바이든 행정부는 미국은 돌아왔고, 외교가 복귀하였으며, 동맹이 다시 돌아왔다 (America is back, Diplomacy is back, Alliance is back)는 점을 강조한다.⁴⁾

바이든 행정부의 외교안보전략의 지향점이 될 이 문서에서 제시되고 있는 미국의 부활은 지구적 안보환경을 구성하고 있는 위협분석으로부터 시작되고 있다. 제시되고 있는 위협은 ① 초국가적 위협(팬데믹/기후/테러)의 확산 ② 지구적 민주주의의 쇠퇴 ③ 지구적 힘의 균형 변화를 야기하는 새로운 위협 (중국-러시아-이란-북한) ④ 4차 산업혁명으로 인한 지구적 표준과 규범의 변화로 적시하고 있다. 러시아의 위협에 관한 언급은 세 번째 항목인 지구적 힘의 균형 변화를 야기하는 위협으로 언급되고 있는데, 중국은 미국의 유일한 경쟁자 (only competitor)로 지칭하는 한편 러시아는 지구적 영향력을 증대시키기 위한 노력을 지속적으로 유지하고 있어 미국이 형성한 안정적이고 개방적인 국제질서에 방해적 (disruptive) 역할을 할 것이라고 언급하고 있다.

2017년 트럼프 행정부 당시 중국을 현상변경을 시도하는 국가 (revisionist)로, 러시아를 부활한 악성 행위자 (revitalized malign actor)로 지칭하며 도전 국가위협을 미국의 국익을 위협하는 가장 중요한 도전으로 상정했던⁵⁾ 것과 비교하면 중국의 위협은 다소 강조되고 러시아는 약화되는 어조로 해석될 수도 있겠다. 하지만 중국과 러시아가 민주주의의 대척점에서 있는 권위주의 국가체제의 핵심 국가로서 미국의 성장과 힘의 견제를 위해 함께 노력하며 미국과 동맹국들의 이익을 저해하는 공동의 위협에 해당된다고 적시하고 있다. 트럼프 행정부와 정치적 결을 다르게 보이고 있는 바이든 행정부이지만 외교안보정책에 있어서 가장 중요한 출발점으로 보이는 위협 인식에 있어서는 그리 큰 차이를 보이지 않고 있다고 볼 수 있겠다. 러시아에 대한 위협 역시 미국의 힘에 대항하고, 지구적 영향력을 확대하여

4) The White House, "INTERIM NATIONAL SECURITY STRATEGIC GUIDANCE (March 2021)," p. 8. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (검색일: 2021.7.5.).

5) The US Department of Defense, "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked World," Department of Defense(2019), p. 20

과거 냉전기의 위상을 회복하려는 러시아의 잠재적 위협에 대해서는 여전히 긴장을 늦추지 않고 있다고 볼 수 있다.

나. 세계 위협평가 2021

매년 미국은 정보공동체를 대표하여 국가정보국장 (Director of National Intelligence) 명의로 18개 정보기관의 분석을 바탕으로 한 세계 위협평가보고서를 출간한다. 이번 보고서에서는 트럼프 행정부의 5대 위협, 바이든 행정부 중간지침의 1+4 위협을 모두 포함하여 ①세계패권을 향한 중국의 도약 ②러시아의 도발적 행태 ③이란의 도발적 행태 ④북한의 도발적 행태 ⑤초국가적인 문제들 ⑥지역 갈등 및 불안정성으로 위협을 정리하였다.⁶⁾ 중국의 세계 패권 추구를 최우선 위협으로 상정하였으며 러시아는 지역적 대상으로 보이는 이란과 북한과 같은 수준으로 기술을 하고 있다. 위협의 우선순위에 대해 다시금 명확한 기준을 제시하기도 하였지만 구체적인 위협의 행태에 대한 세부적인 설명이 포함되어 있어 위협을 실질적으로 평가할 수 있는 기준이 되고 있다.

2021년 세계는 일극체제에서 양극 체제로의 전환점을 맞이 하고 있다고 전제하며 러시아는 현 체제 속에서 자국의 지위를 확보하는 동시에 전 세계 내 미국의 영향력을 약화시키고 새로운 국제규범 및 관계를 구축하며 서방 민주주의 국가들 간의 유대관계를 와해시키는 차원에서 다방면적인 전술을 지속적으로 시행할 것이라 예측하고 있다. 국가정보국의 정보 분석 결과를 정리하며 러시아의 도발적 행태는 다음과 같이 언급되고 있다.

러시아는 소위 ‘미국과의 실용주의적인 협력’을 구축하고자 기회를 엿보고 있으며 미국과 직접적인 군사적 충돌을 원하지는 않을 것으로 보고 있다. 오랫동안 러시아 정부관계자들은 미국이 지속적인 영향공작(Influence Campaigns)을 통해 국제적으로 러시아의 입지를 약화시키고, 러시아 주변국가들에서 친서방주의적 정권이 수립되도록 하였다고 믿고 있으며, 러시아는 미국과 쌍방이 서로의 국내적 문제에 관여하지 않는다는 합의와 함께 미국이 과거 구소련 연방 지역에 대해 러시아의 영향력을 인정해 준다는 조건 하에 미국과의 관계 개선의 의지가 있다고 판단한다.

이러한 판단 속에 전세계적으로 자행되어 온 러시아의 독극물 사용 테러행위에 대해 강한 비판과 위협을 언급하고 있으며, 러시아의 북아프리카 지역에서의 영향력 확대를 위한 시리아, 리비아 개입을 강조한다. 이와함께 천연가스과 자원 등을 활용하여 남미의 베네주엘라와 쿠바 등에 대한 개입을 예시하고 있으며, 특히 우크라이나와 코카서스 지역의 자원 무기

6) Office of the Director of National Intelligence, “Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community (April 9, 2021),” <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2021-Unclassified-Report.pdf> (검색일: 2021.7.19.). p. 3.

화에 대한 우려를 표명하였다. 군사적 능력으로서 미국에 가장 위협이라고 적시하고 있는 것은 대량살상무기로 지정하고 있다. 최근 들어 진행되고 있는 러시아의 핵무기 능력 증대와 현대화에 대한 투자는 예의 주시해야 할 대상으로 적시하고 있다. 여기에 최근 대두되고 있는 사이버 영역에 대해서 미국은 러시아를 가장 위험한 사이버 위협으로 간주하고 있으며, 러시아의 간첩·공작·공격 능력을 지속적으로 개선하고 있음을 강조하고 있다. 우주 영역에 있어서도 러시아를 핵심 경쟁대상자로 상당 기간 동안 남아 있을 것이며 러시아가 보유하고 있는 정찰(reconnaissance), 통신(communication), 항법(navigation) 위성 체계 등은 미래에 군사적 용도로 전환 될 수 있는 능력과 잠재력이 높은 위협성을 가지고 있음을 적시하고 있다.⁷⁾

냉전 시기 미국과 함께 세계를 리드를 해왔던 러시아의 위상은 여전히 미국의 전략적 사고 속에 언제든지 부상할 수 있는 잠재력을 가진 대상으로 남아 있다. 특히 여전히 세계에서 가장 큰 핵 전력을 보유하고 있으며, 강한 리더십을 강조하는 푸틴의 장기집권 가능성은 또 다시 권위주의 정권의 부활이 가능하다는 평가를 하고 있는 것으로 보인다. 이와 함께 러시아의 국방력 증대와 국력의 제반요소 및 비대칭 수단을 총체적으로 활용하는 하이브리드 전략은 과거 군사력 등의 물질적 능력으로만으로 평가되어온 국력의 열세를 극복할 수 있는 대안적 방법으로 고려되어 그들의 재부상에 관심을 두고 있는 것으로 보인다. 이와 함께 중국의 부상에 비해 다소 절제된 표현으로 러시아 위협을 평가하고 있는 현상은 중국과의 전략경쟁(혹은 패권경쟁)에서 유일한 위협에 적극적인 대응을 위한 포석인지에 대한 평가도 필요할 것으로 보인다.

2. 미-러관계의 변화 동인

가. 미-러 관계의 핵심적 고찰

러시아에 대한 미국의 불신과 위협은 냉전 기간 동안 이념과 결부되어 자리 매김해 온 구조적 결과로 보는 시각이 지배적이며 그 시기에 형성된 정치권, 관료, 기업체, 언론, 싱크 탱크를 포함한 학계의 전문가들이 만들어 낸 일종의 사회적 합의(consensus)의 결과로 볼 수 있겠다. 이러한 공감대는 기득권(establishment)의 형태로 자리 잡아 러시아에 대한 적대적 정책을 유지하게 되는 정책적 관성을 만들어 가기도 한다.⁸⁾ 양국 간의 관계를 살펴보

7) Office of the Director of National Intelligence (2021), pp. 10~11.

8) Patrick Porter, "Why America's Grand Strategy Has Not CHanged: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment," *International Security*, Vol. 42, No. 4 (Spring, 2018), pp. 33~44.

면 러시아를 위협으로 인식하기 시작한 때는 상당히 오래전으로 거슬러 올라간다. 독립 초기 13개 주의 느슨한 연합의 형태로 출발한 미국은 국가의 기틀을 형성하기 위해 내치에 집중하였고, 이를 위해서는 외부의 간섭의 배제는 필수적이었다. 이러한 전략적 판단은 고립주의로 발현되었고 그 대표적인 사례로 워싱턴의 고별사와 먼로독트린으로 알려져 있다. 이중 먼로독트린의 선포 배경에 러시아의 남하에 대한 미국의 위협 인식이 큰 역할을 하였다.

당시 서부로 진출하고 있던 미국은 동 지역에 대해 영토적인 권리주장을 하고 있는 러시아를 심각한 위협으로 간주하였다. 이와 함께 당시 중남미 국가들에 지속적인 개입과 관여를 하고 있는 유럽에 대해 직접적인 충돌이 임박했다는 판단을 함께 한다. 이러한 두 가지 문제를 모두 해결하기 위한 방법으로 ‘유럽지역에 대한 미국의 불개입을 조건으로 외부 열강들의 아메리카 대륙 개입을 불가’를 선언하는 먼로독트린이 탄생하게 된 것이다.⁹⁾

이후 1차 세계대전 간 1917년 혁명으로 발생한 러시아 내전의 상황 속에 소비에트 적군에 대항하는 백군을 지원했던¹⁰⁾ 미국은 소련 공산정부를 한동안 인정하지 않고 대공황이 발생한 1930년대 중반에서야 소련을 인정하기에 이른다. 당시 미국은 대공황으로 발생된 국가 비상상황으로부터 벗어나기 위해 모든 역량을 투입하고 있는 상황 속에 일본의 만주사변 침공으로 인해 불안해지고 있는 아시아 지역의 불안정을 함께 경험하고 있었다. 대공황을 극복하기 위해서는 구매력이 강한 해외 시장이 절대적으로 필요한 상황 속에 스탈린의 통치 속에 정치적 안정을 이루었던 소련은 대공황 타개책으로 부상하였다. 이와 함께 일본의 팽창까지 제지할 수 있는 대상으로 평가되어 당시 루즈벨트 대통령은 소련과의 수교를 결정하고 관계 개선을 추진한다.¹¹⁾ 공산주의의 출현에 대한 견제와 타국에 대한 내정간섭 차원에서 상당 시간 관망하였으나 미국 국내적 상황과 러시아의 협력이 필요한 상황의 발생으로 인해 관계가 개선된 것이다. 물론 이후 미국 내 공산주의자에 대한 소련의 지원 중지와 소련 내 미국인의 종교적 자유 허용 등에 대한 이견이 표출되고, 미국에 대한 채무이행 약속을 이행하지 않았으며, 실질적으로 미국 경제 회복에 도움을 주지 않았기 때문에 양국 관계는 의도한 바의 결과를 가지고 오지는 못하였다.

이후 공산주의의 확산은 미국을 포함한 민주주의 서방세계에 공동의 위협이 되었으며 냉전이라는 소련과의 대립구조를 형성하게 되었다. 트루먼 독트린, 아이젠하워 독트린 등을 통해 소련과의 첨예한 대결 구조를 유지하던 양국 관계는 닉슨 대통령의 데탕트를 통해 개

9) 주한 미국대사관, “제임스 먼로: 먼로 독트린 (1823),” <https://kr.usembassy.gov/ko/education-culture-ko/infopedia-usa-ko/living-documents-american-history-democracy-ko/james-monroe-monroe-doctrine-1823-ko/> (검색일: 2021.08.17.).

10) Gordon Tullock, 황수연·황열아 (역) 『미국의 외교 문제: 간결한 역사』 (부산: 리버티, 2013), p.128.

11) 이승곤, 『독립에서 냉전까지: 미국 외교정책이 걸어온 길』 (서울: 기파랑, 2007), pp. 277~278.

선이 되기 시작한다. 베트남 전쟁의 수렁에 빠진 미국은 지속적인 전비 충원을 위해 달러를 지속적으로 발행하였고, 결국은 브레튼 우드 체제에서 금본위 고정 환율제를 지키지 못할 상황까지 도달하게 되었다. 미국의 쇠락을 의미하는 상황을 닮은 대통령은 베트남 전쟁의 종식을 통해 탈출하고자 하였으며, 약화된 미국의 국력은 외교를 통해 외부의 위협을 완화시켜가는 테탕트를 추진한다. 곧 중국과 소련과의 관계 개선을 통해 공산권에 대해 미국이 가져온 적극적이고, 강경한 입장을 완화하고 전략무기제한협정(SALT: Strategic Arms Limit Treaty)을 타결하고, 새로운 핫라인을 개설하는 등 실질적인 관계개선이 진행이 되었다. 소련과의 관계 개선과 함께 중국과도 전향적인 관계 개선이 이루어졌는데, 중공이라는 이름에서 중국으로, 대만을 대신하여 유엔 안전보장 이사회 상임이사국으로 지위를 부여하는 등 소련을 견제하는 중국의 역할을 기대하며 미국과 소련, 중국과의 새로운 장을 모색하였다.

나. 미국의 대러정책 변화 동인

종합적으로 보면, 미국과 러시아의 관계는 우호적인 상황에서 시작된 것으로 보이지 않는다. 신생국에게 러시아 제국은 위협의 대상으로 보여 질 수 밖에 없었으며, 이렇게 위협의 대상으로 시작된 관계는 경로 의존성의 영향처럼 우방국의 수준까지 도달하지는 못하였을 뿐더러 쌍방을 가장 심대한 위협으로 보는 대결 구조로 발전이 되었다. 냉전 기간 동안은 이념적 차이를 기반으로 가장 강력한 군사적 경쟁국이었으며, 열전으로 발전되지 않았을 뿐 실질적으로 전쟁을 한 위협의 대상이었다. 하지만 양국 관계가 항상 나쁜 것 만은 아니었다. 미국이 국내적 문제로 어려움에 처해 있을 때 국제적 도전 상황을 해소하는 수단으로 러시아(소련)의 영향력이 필요한 상황에서 미국은 러시아와의 관계를 우호적으로 전환 시키기도 하였다. 공산주의 혁명에 성공한 소련과 최초 외교 관계를 수립할 상황이 그러하였으며, 냉전 기간 속에서도 상황이 국내적 상황과 국제적 상황이 미국의 필요와 이익에 부합한다면 적국도 우방국의 수준으로 전환이 되기도 하였다.

강대국 간의 관계 변화는 국제체제의 극성의 변화를 유발할 만큼의 결과를 가져오며, 극성에 영향을 받는 상황적 조건이 충족되고 내부적인 요구가 함께 일치할 때 변화를 가져올 가능성이 높다고 할 수 있겠다. 이라크와 아프가니스탄과의 테러와의 전쟁을 통해 미국의 국력이 소진된 상황 속에, 아시아 지역에 대한 관심 부재를 적절히 활용한 중국의 급격한 상승은 미국의 쇠퇴를 가속화 하고 있다. 이에 더해, 코로나 19의 영향을 가장 크게 받은 미국은 국내적 결속과 국제적 리더십의 위상 저하는 중국과의 경쟁에 활용할 수 있는 러시아의 전략적 가치가 상승되고 있는 상황이라고 판단 할 수 있다. 따라서 미-러 관계의 올바

른 이해와 중국과의 전략적 경쟁 속에서 양국관계의 새로운 변화 가능성에 대한 분석은 현재 양국이 가지고 있는 현안이 어떻게 전개 되고 있는지 면밀하게 살펴보는 것이 더욱 중요하다고 할 수 있겠다.

3. 양국 간의 주요 현안 분석과 전망

가. 러시아의 미국 선거 개입 의혹

지난 2021년 3월 미국 국가정보위원회(NIC, National Intelligence Council)는 ‘2020년 미국 연방 선거에 대한 외부 위협(Foreign Threats to the 2020 US Federal Elections)’이라는 연구보고서를 출간하였다. 지난 1월 당시 대통령과 의회 및 행정부 리더들에게 제공된 비문 보고서를 바탕으로 대중에게 공개 가능한 내용을 편집한 공개본임을 밝히고 있는 이문서에서는 4가지 판단을 제시한다. ① 이번 조사에서는 선거 간 행정적 절차(유권자 등록, 투표행위, 검표, 집계)를 바꾸기 위한 외부적 시도는 발견하지 못함 ② 러시아 푸틴 대통령은 트럼프 대통령의 당선을 위해 민주당과 바이든 당시 대통령 후보의 신뢰를 떨어뜨리는 광범위한 활동을 주도적으로 진행함 ③ 이란은 트럼프 대통령의 재선을 막기 위해 다각적인 선거 개입 작전을 펼쳤으나 바이든 후보에게 직접적으로 유리한 상황을 조성하지는 않음 ④ 중국의 경우에는 선거개입을 한 정황을 찾기 어려웠으며, 기타 행위자(레바논 헤즈볼라, 쿠바, 베네주엘라)들도 선거에 영향을 미치려 하였으나 미미한 수준에 그침.¹²⁾

본 보고서에서는 러시아가 미국의 대통령 선거에 개입한 구체적인 방법과 내용을 제시하고 있는데, 크게 바이든 대통령에 대한 반감을 높이는 내용과 미국 내의 선거의 신뢰성과 사회 분열을 획책하는 방법으로 분석하였다. 바이든 대통령의 당선을 막기 위한 방법으로는 허위 정보 유포 등을 제시하였으며, 구체적으로는 러시아 정부에서 고용된 대리인을 통해 트럼프 대통령의 측근들에게 허위정보를 제공하는 수법을 사용한 사실을 파악했다고 전했다. 궁극적으로 러시아가 이러한 방해 공작 등을 통해 얻고자 했던 것은 미국 선거에 대한 신뢰를 깨트리고, 사회·정치적 분열을 악화시키는 결과를 통해 미국의 국내적 결속력을 약화시키고자 하였다고 분석하고 있다.¹³⁾

12) National Intelligence Council, “Foreign Threats to the 2020 US Federal Elections (10 March 2021),” <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2021/item/2192-intelligence-community-assessment-on-foreign-threats-to-the-2020-u-s-federal-elections> (검색일: 2021.9.14.).

13) 이민정, “미 국가정보국 러시아, 2020 대선서 바이든 음해 정보 유포,” 중앙일보 (2021.3.17.), <https://www.joongang.co.kr/article/24014047#home> (검색일: 2021.9.14.).

이러한 선거에 대한 신뢰 저하와 허위 정보의 무분별한 유통은 선거의 공정성과 신뢰에 영향을 주게 되었고, 급기야 선거 불복을 선언한 트럼프 대통령의 돌발적인 행동은 트럼프 지지자들의 과격한 행동을 부추기게 되고, 미국 민주주의의 상징인 미 국회의사당을 폭력으로 점거하는 치욕적인 사건이 발생하게 된다. 2020년 미국 대통령 선거를 부정선거로 규정한 트럼프 대통령 지지자들은 선거결과를 최종 인증하는 의회 인증일인 2021년 1월 6일 국회의사당을 폭력적 방법으로 강제 점거하였으며 이 과정에서 시위대 4명과 경찰관 1명이 사망하고 다수의 부상자가 발생하였다. 미국 대통령의 집무실인 백악관을 내려다 볼 수 있는 언덕에 위치하며 국민의 대표로 구성된 미국의 국회의사당이 폭력과 화염이 타오르며 폐쇄되는 상황은 역사 상 처음있는 수치로 여겨진다.

이러한 치욕적인 사건에까지 영향을 미친 것으로 여겨지는 러시아의 선거 개입은 2016년 선거에서도 논란이 되었던 것이 사실이다. 구 소련의 국가안보위원회(KGB) 후신인 연방보안국과 러시아 군의 총정보국 두 기관이 중심이 되어 당시 선거가 한창인 민주당 전국위원회를 해킹한 사실이 발생하기도 하였다. 민주당 전국위원회의 해킹이 식별된 후 민주당 의원들의 이메일 정보가 유출되었고, 민주당 경선 과정에 있어서 힐러리 클린턴 후보에게 유리하도록 조성하는 당내 모의가 이메일을 통해 공개되었고 이는 해커와 ‘위키리크스’ 등을 통해 대중에게 알려지게 된다. 결국 민주당 내부의 균열은 버니 샌더스 후보 지지자들이 클린턴 민주당 대선 후보에게 등을 돌리게 하는 결과를 가져와 궁극적으로 트럼프 대통령이 당선되는 결과를 가져오는데 일조를 하였다는 분석도 제기되기도 하였다.¹⁴⁾ 냉전 기간의 가장 강력한 위협과 경쟁자의 관계라는 역사 속에 대외적 위협으로 간주되어 왔던 러시아가 점진적으로 미국의 국내적 이슈로 전환되어 가고 있다. 이와함께 과거 군사력과 경제력 중심의 하드파워 경쟁에서 민주주의의 약한 고리를 활용하여 공격하는 러시아의 하이브리드 전략은 의사당 점거 폭동이라는 실질적인 결과를 목도한 미국 국민과 바이든 행정부는 러시아의 미국 국내정치 개입에 대한 우려가 높아 지고 있는 상황이다.¹⁵⁾

나. 재야 운동가 나발니 독살 시도

러시아의 반체제 인사이자 야권운동가인 알렉세이 나발니의 독살 시도 사건은 양국간의 관계에 영향을 줄 수 있는 가능성이 높은 사안이다. 러시아 기득권 층 특히 푸틴의 장기집권에 대해 적극적인 반대운동을 펼쳐온 나발니가 2020년 8월 중순 여객기 내에서 독극물 중

14) 조기원, “러시아의 미 대선개입 해킹, 어떻게 진행됐나?” 한겨레 (2016.012.30), <https://www.hani.co.kr/arti/international/america/776799.html> (검색일: 2021.9.14.).

15) Angela Stent, “Trump’s Russia Legacy and Biden’s Response,” *Survival* Vol. 63, No. 4, 2021, pp. 56~58.

독 증세로 의식을 잃고 쓰러졌으며 독일로 급히 후송되었다. 혼수상태에서 깨어난 뒤 사건 배후로 나발니는 푸틴 대통령을 지목하였으며 치료를 받은 후 1월에 러시아로 귀국했지만 공항에서 바로 체포되어 구금되었다. 러시아 정부는 2014년 나발니가 지지자들의 후원으로 얻은 정치 자금을 유용한 사기죄로 기소되었던 사안을 다시 적용하여 집행 유예 판결을 실행으로 전환하고 항소심도 기각하여 3년 6개월의 징역형을 선고하고 수감시켰다. 이후 나발니를 치료한 의사가 의문의 사고사를 당하고, 수감되어 있는 나발니의 건강상태가 악화되었다는 언론 보도 등은 독극물에 의한 정적 제거라는 반인권적 정치 테러에 대해 러시아 푸틴 대통령의 책임과 반응에 전 세계가 관심을 두고 있는 상황이다.

러시아에서 독극물 테러는 나발니에게 처음 발생한 것은 아니다. 과거 독극물을 사용해 정적을 제거한 전력은 어렵지 않게 찾을 수 있다는 것이다. 지난 1959년 소련 연방 시절 우크라이나 민족지도자인 스테판 반데라는 독일 뮌헨에서 괴한의 약물 스프레이 공격을 받고 사망하였으며, 그 배후에는 소련 서기장 후르쇼프가 지목되기도 하였다. 푸틴 집권 이후 2004년에는 푸틴을 비난한 언론인 안나 폴리트코프스카야가 독극물 차를 마시고 실신 한 후 겨우 살아났으나 2년 뒤 회한 충격을 받아 사망하기도 하였다. 2006년 영국의 한 호텔에서 독극물에 의해 살해당한 전 러시아 정보요원 알렌산드르 리트비넨코 살인 사건은 푸틴의 지시를 받은 러시아 요원의 소행이라고 영국은 결론 짓기도 하였다. 최근 2018년에는 러시아 출신으로 이중간첩 활동을 해 온 세르게이 스크리팔이 딸과 함께 독극물이 중독 된 후 어렵게 회복한 사건의 배경에도 러시아가 있었을 것이라고 미국 수사당국은 결론 짓기도 하였다.¹⁶⁾

이 사건에 대해 미국을 포함한 국제사회는 많은 관심을 보이며 공동으로 대응하였다. 미국 재무부는 나발니 독살 시도와 구금에 연루된 러시아인 7명과 관련 기관들을 제재한다고 밝혔으며, 동 제재에 재무부 해외자산통제국과 국무부, 상무부가 모두 참여하여 러시아 연방보안국 알렉산드르 보르트니코프 국장을 포함한 주요 핵심 관련자를 개인 제재 대상으로 공시하였다. 화학 및 생물학을 활용한 독극물 제작에 관여한 것으로 보이는 제27호 과학센터, 제33호 과학시험연구소, 국가유기화학기술연구소 등 과학 기관 3곳과 연방 보안국 등 보안기관도 제재 대상에 포함되었다. 이와 함께 유럽연합도 러시아 고위 관리 4명을 정식 제재 대상으로 선정하였으며 이들의 EU 내 자산 동결과 입국도 제한되는 등 민주주의 이념을 공유하는 국가들이 연합하여 대응을 하고 있는 상황이다.¹⁷⁾ 푸틴의 장기집권과 독재화에 저항하는 정치세력에 대한 억압의 대표적 사례로 부상한 나발니의 건강 상태와 향후 조

16) 장재은, “푸틴 정적 나발리 누구길래...크렘린 독살시도 의혹 증폭,” 연합뉴스 (202.8.21), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200821060400009> (검색일: 2021.8.15.).

17) 서유진, “미·EU, ‘나발니 독살 시도’ 러시아 관리 제재...러 “불장난 말라” 반발,” 중앙일보 (2021.3.3.), <https://www.joongang.co.kr/article/24003705#home> (검색일: 2021.8.15.).

치는 민주주의의 회복을 핵심 공약으로 제시하고 있는 바이든 대통령의 앞으로 러시아와의 관계를 설정하는데 있어서 중요한 고려요소가 될 것으로 보인다.

다. 우크라이나 돈바스 지역의 긴장고조

우크라이나 동부 러시아 접경 지역은 돈바스에서는 친러시아 반군과 우크라이나 정부군의 충돌이 격화되면서 긴장이 고조되고 있다. 서방에 치우친 옛 위성국 우크라이나를 자국 영향력에 두고자 하는 러시아의 야심이 직접적으로 표현되면서 2014년 크림반도 병합 위기가 다시 발생할지도 모른다는 우려가 깊어 지고 있다.¹⁸⁾ 최근 미국과 EU를 비롯한 서방 세계는 2014년 러시아가 크림반도를 병합한 직후 친러시아 반군이 분리·독립을 선언한 돈바스 지역에 대해 많은 관심을 두고 관찰해 왔다. 이 지역 주민은 크림반도와 유사하게 다수는 친러시아계이고, 이를 기반으로 한 반군은 독립선언 직후부터 정부군과 대치를 하며 내전이 진행되고 있다. 과거 7년 동안 이 지역에서 희생된 민간인 피해는 3300여명에 이르며, 전투원을 포함하면 1만3천여명에 달한다고 한다.¹⁹⁾ 긴장이 고조되고 있는 상황 속에 러시아는 우크라이나 외교관을 기밀 입수로 체포 한후 추방하였고 이에 대해 우크라이나는 보복 추방을 다짐하는 등 대립이 격화되었으며, 러시아는 지상군과 군함 등을 우크라이나 국경지대로 집결을 시켜 전면전까지 대비하는 형세를 보이기도 하였다.

돈바스 지역의 긴장과 분쟁은 미국에게 러시아의 크림반도 합병 사례를 기억하게 할 수 밖에 없다. 2014년 초 크림 자치 공화국과 세바스토폴이 우크라이나로부터 독립을 선포하여 크림 공화국을 결성하자, 러시아는 이를 절호의 기회로 보고 즉각적인 군을 투입하여 크림 공화국의 독립을 지원하였다. 이후 크림 공화국은 러시아 귀속 주민투표에서 95% 이상의 찬성으로 러시아와의 합병을 결정하였으며 3월 18일 푸틴 러시아 대통령은 러시아-크림 공화국 합병 조약에 서명하여 합병을 마무리하였다. 냉전 종식과 함께 소련 연방 해체 이후 지속적인 국력의 쇠퇴를 경험해온 러시아가 푸틴의 집권 이후 다시 부상하며 최초로 영토를 확장한 사건으로, 영토를 분할 당한 우크라이나 정부 뿐만 아니라 NATO의 확대를 통해 자유민주주의 국제질서 확장을 추구했던 미국과 유럽 국가들에게는 예상치 못한 충격을 주었다. 특히 바이든 당시 부통령에게는 더욱 큰 상실감을 가져온 사태였다. 2008년 러시아-조지아 전쟁 이후 약화일로로 걸었던 미국과 러시아의 관계를 개선하기 위해 오바마 행정부는 '재설정(reset)' 정책을 도입한 바 있다. 2009년 제45차 뮌헨 안보 컨퍼런스에서 당시

18) 진달래, "우크라이나, 美·러 새 갈등 전선 부상," 한국일보 (2021.4.11.), <https://www.joongang.co.kr/article/24003705#home> (검색일: 2021.09.11.).

19) 신기섭, "러, 우크라이나 외교관 체포·추방...다시 무력충돌 치달나," 한겨레 (2021.4.18.), <https://www.hani.co.kr/arti/PRINT/991496.html> (검색일: 2021.9.12.).

바이든 부통령은 “재설정 단추(reset button)를 누르고 우리가 러시아와 할 수 있고 또 함께 일해야만 하는 많은 영역들을 다시 논의할 때가 되었다.”고 언급하며 러시아와의 새로운 관계를 만들어 가자는 제언을 발표했다.²⁰⁾ 그 후 재설정(reset)이라는 단어는 오바마 행정부의 대러 정책을 대변하는 역할을 하였으며, 지구적, 지역적 문제 해결을 위해 러시아와의 협력을 지향하는 의지를 표현하였던 것이었다. 리셋 정책은 바이든 부통령의 작품이었던 것이다. 이러한 노력은 2010년 전략공격무기 감축 및 제한에 대한 새로운 협정 이른바 New START의 서명을 이끌어 내기도 하였다.

하지만 2012년 푸틴의 세 번째 대선을 임하는 시기부터 강한 러시아를 표방하는 강성 방향으로 선화한 러시아를 온건한 리셋 정책 만으로는 효과적으로 억제하지 못하고 급기야 미국 정부기관의 불법 정보 수집을 폭로한 스노우든의 임시 망명을 허용한 2013년 8월 이후로 급격한 관계악화로 전환되어 결국 크림 위기로 마무리 되었다. 오바마 행정부의 대러 정책의 대실패로 종결되었던 크림반도 합병 사례는 바이든 현 대통령에게도 큰 실패로 남아 있을 수도 있다. 만일 우크라이나 지역에서 분쟁이 재발하여 크림사태의 재현이 일어난다면 바이든 대통령이 어떻게 대응을 할 것인지, 앞으로 미-러관계는 어느 방향으로 전개될 것인지 예상하기 힘든 상황일 것으로 보인다.

4. 바이든 행정부의 정책 방향

가. 바이든 행정부와 러시아

바이든 행정부 출범에 즈음하여 러시아와의 관계에 대한 청사진을 제시하는 많은 연구보고서들이 출간되었다. ‘어떻게 푸틴의 러시아를 봉쇄할 것인가(How to Contain Putin's Russia)?’라는 Foreign Affairs의 기고문을 통해 맥폴 (Michael McPaul) 교수는 전략적 이익을 공유할 수 있는 부분과 봉쇄 부분의 연장선 상에서 적절한 균형점을 찾는 것이 바이든 행정부의 대러전략 수립에서 가장 중요한 부분이 될 것이며, 이를 위해서 지금까지 미국의 인식을 지배해 왔던 러시아에 대한 부정확한 인식의 틀을 벗어나야 한다는 점을 강조하였다.²¹⁾ 냉전 종식 이후 미국의 많은 정치 리더들은 러시아를 쇠퇴하는 강대국으로 간주하며 주요한 위협으로 인식하지 않으려는 경향이 있었음을 지적하며, 푸틴의 러시아는 시진핑의 중국보다 더욱 현상변경적인 성향을 가지고 있음을 상기시키며 75년 전 케난 (George

20) 제성훈, “탈 냉전기 미-러 관계의 변화와 ‘우크라이나 위기,’” 『국제지역연구』 제20권 제1호 (2016), pp. 38~39.

21) Michael McPaul, “How to Contain Putin's Russia: A Strategy for Countering a Rising Revisionist,” Foreign Affairs (January 19, 2021).

Kennan)의 봉쇄 개념을 강조한다. 과거와 동일한 위협과 상태는 아닐 수 있지만 당시 케난이 강조한 장기적이며, 인내심을 갖는 확고하면서도 단호한 봉쇄 정책을 다시 수립해야 함을 적시한다. 구체적으로 이러한 노력은 국내에서 시작해야 하며, 러시아의 사이버 공격과 디지털 네트워크에 대한 교란 행위를 막기위한 노력과 함께 외부적으로는 NATO의 군사력 증강과 외교적 협조를 통한 러시아의 확장을 저지하며 우크라이나를 포함한 우방국들에 대한 안보공약을 증대시키는 방향을 제시하였다. 종합적으로 선택적 개입 (Selective Engagement)이라는 기준 하에 공유된 이익 분야에서의 협력을 위한 관여와 개입을 지속적으로 유지하되, 미국의 국익이 관련되어 있는 부분에는 단호함을 견지하며 부상하는 러시아의 푸틴을 견제하고 봉쇄해야 한다는 방향성을 제시하였다.

바이든 대통령은 취임 이후 처음으로 국무부를 찾아 바이든 행정부의 외교정책 기초를 천명했다. “미국이 돌아왔다. 민주주의가 돌아온다. 이것이 미국외교 정책의 중심이다”는 점을 강조하며 민주주의와 연대를 중심으로 힘의 사례가 아닌 사례의 힘으로 다시 세계를 이끌 것이라는 점을 강조했다. 동 연설에서 러시아에 대한 입장도 상세하게 밝혔는데 경쟁과 협력의 필요성을 함께 제기하는 원론적 수준의 발언이 중심이었으며 중국과도 유사한 입장을 보였다.

러시아에 대한 언급은 미국과의 경쟁을 추구하는 중국과 같은 권위주의 정권의 부상에 대한 대비와 민주주의를 훼손(disrupt)하고자 하는 러시아의 위협에 미국 리더십이 경각심을 가지도 대응해야 한다며 시작한다. 이어 하루 전날 합의한 New START 협정의 5년 연장을 치적으로 언급하며, 현재 전략적 안정성 (Nuclear Stability)을 보장하는 유일하게 남은 조약을 지켜냈다고 언급한다.²²⁾ 업적과는 달리 러시아 푸틴 대통령에게 본인은 전임자와 분명 다른 방법으로 접근할 것이라고 다른 어조로 언급한다. 미국 선거에 개입하고, 사이버 공격을 자행한, 반체제 인사 나발니를 독살하고자 한 반인권적 행위를 자행하는 러시아에 대해서는 단호한 자세로 물러서지 않을 것임을 강조하였다. 미국의 사활적 이익과 국민을 보호하기 위해서는 러시아로 하여금 더 많은 비용을 부과하도록 강요할 것임을 천명하며, 나발니의 상황과 신속한 석방을 주장하였다. 아울러 러시아 국민들의 집회와 표현의 자유가 억압 받는 것에 대해 미국과 국제사회의 우려를 표명하기도 하였다.

출범 초기의 상황에서 바이든 행정부의 대러 정책의 방향성은 New START 연장 합의라는 긍정적인 결과도 있지만, 선거 개입 문제 등의 현안 문제의 해결에 있어서 유리한 입장을 견지하기 위해서인지 다소 강경한 행보를 보여주었다고 할 수 있겠다. 특히 푸틴 대통령을

22) The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World (Feb 04, 2021),” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/> (accessed on 2021.9.15.).

직접 언급하며 전임자인 트럼프와 다르다는 점을 강조한 것은 당분간은 협력적인 방향보다는 대결의 상황이 지속될 가능성이 높다는 시그널을 보낸 것으로 보였다.

아직까지 바이든 정부가 대러 정책의 목표를 직접 천명하지는 않았지만, 민주주의 강화와 연대 중시의 현 정부의 외교정책 기조를 고려한다면, 푸틴 중심의 권위주의 체제를 약화시키며, 중·러 결속을 약화를 유도하고, 러시아의 주변 국가로의 영향력 확대를 억제하는 기조를 유지할 것으로 예상하기도 하였다. 이를 위해서는 동맹국들과의 연대를 통해서 러시아에 대한 압박을 강화할 것으로 보이며, 기존 제재 수단을 최대한으로 활용하며, 유럽과 북대서양조약기구(NATO)의 다자적 협력을 통해 이러한 기조를 달성해 갈 것으로 보인다. 이와 함께 러시아의 정치적 지도부를 구성하고 있는 부패와 막대한 부의 독점이라는 약점을 최대한 활용할 수 있을 것으로 예상하기도 하였다.²³⁾

이러한 초창기 양국관계 경색은 탈냉전기 양국관계 동학의 사례를 분석하여 보면 다소 이례적인 상황이다. 냉전 종식 직후 출범한 클린턴 행정부에서는 옐친 정부에 대한 다양한 협력방안을 제시하며 관여와 확대(Engagement and Enlargement)의 대상으로 러시아를 지원하였으며, 2001년 취임한 부시 대통령은 푸틴 대통령에 대한 개인적인 친밀감을 다소 과장하여 표현하는 등 우호적인 상황에서 출발하였다. 재설정(reset)으로 표현된 오바마 행정부의 출발점도 발전적인 양자 관계로의 개선 의지가 표현된 것이었으며, 트럼프 대통령도 선거 기간부터 관계 개선 필요성과 개인적 친분의 표현이 많았던 것이 사실이었다. 하지만 이와는 다른 바이든 행정부의 초기 강경 입장 견지는 ① 탈냉전기 동안 지속적으로 확대된 양국 사이의 불신의 누적된 결과 ② 미국과 러시아가 가지는 현 국제질서와 대안질서에 대한 상이한 인식과 목표 ③ 상호 악마화 (mutual demonization)에 대한 국내정치적 수요 ④ 양국 지도부 사이의 사적 악감정과 불신의 종합된 결과의 표출이라는 분석이 제기되기도 하였듯이 다소 이례적인 것은 사실이었다.²⁴⁾

이에 대해 러시아는 미국을 중심의 민주주의 국가의 연합에 대항하여 중국과의 전략적 제휴를 지속적으로 강화하고 있으며, 우크라이나와 벨로루시 등의 지정학적 완충지대를 활용하여 NATO와 서방 세계의 확장과 봉쇄에 대응하며, 탈소비에트 경향의 러시아 주변국의 분산을 방지할 것으로 예상하고 있다. 이와 함께 공세적 방어주의를 부활하여 좀 더 적극적으로 러시아의 영향력 확대를 추구할 것으로 보이며, 외교적 다변화와 함께 미국과의 경쟁을 대비하고 있는 것으로 보인다. 이와 동시에 지구적으로 전략적 안정성을 유지하는 선에서 미국과의 과도한 군비경쟁을 회피함과 동시에 소련의 붕괴 경험을 다시 반복하지 않기

23) 이태림, “바이든 행정부에서의 미·러 관계 전망,” IFANS 주요국제문제분석 2020-56.

24) 장세호, “바이든 정부 출범 100일에 즈음한 미러관계: 진단과 전망,” RINSA 안보현안분석 Vol. 179 (2021.5.31.). pp. 2~3.

위한 적절한 통제와 관리를 위한 미국과의 전략적 협조체계는 유지할 것으로 보인다는 분석이 제시되기도 하였다.²⁵⁾

나. 바이든-푸틴 정상회담

초기 강경대립 입장 속에서 2021년 6월 16일 미국 바이든 대통령과 푸틴 러시아 대통령 간 정상회담이 스위스 제네바에서 진행되었다. 러시아의 미국 선거개입, 우크라이나 돈바스 지역의 대립 상황과 나발니 독살 시도 문제 등의 복잡한 현안으로 인해 좋은 결과가 나올지 있을까라는 우려 속에서 진행이 되었다. 회담 전 바이든 대통령은 양국 관계의 획기적인 발전을 기대한다기 보다는 양국 관계를 안정성과 예측가능성(stability and predictability)의 틀 안으로 포함시키는 것을 목적 정도로 한다는 것을 밝힘으로써 회담 성과에 대한 기대치를 낮추고자 노력하기도 하였다.

회담 결과 역시 당면 문제들에 대한 포괄적인 해결을 추구할 수 있는 획기적인 돌파구나 합의를 이끌어 내지는 않았다는 분석이 주를 이루었지만 그동안 수년간 중단되었던 양국간의 대화의 틀을 복구하는데 합의하였고, 협력사안과 서로의 레드라인을 확인하여 양국 관계를 안정적으로 관리 할 일종의 규칙을 확인했다는 점에서 상당히 중요한 의미를 가진다는 평가를 받았다.²⁶⁾

회담 직후 양국 정상이 밝힌 회담에 대한 상호 평가는 긍정적이었으며, 회담 준비를 위한 양국 외교 수장 및 안보 라인 최고 책임자 간의 교류와 접촉이 활발하게 진행되어 실무적인 협력도 함께 증진되었다는 평가도 있었다. 특히 5월 중순에 열린 블링컨 (Tony Blinken) 미국 국무장관과 라브로프 (Sergei Lavrov) 러시아 외무장관과의 우호적인 첫 회담은 지난 3월 중순 알래스카에서 진행된 첫 미·중 회담에서의 외교적 결례와 설전의 상황과 큰 대비를 이루기도 하였다.²⁷⁾ 이어서 진행된 설리번 (Jake Sullivan) 미국 국가안보보좌관과 러시아의 파트루셰프(Nikolay Patrushev) 국가안보회의 서기의 회담에서도 공동성명에 합의하고 원활한 정상회담 준비에 착수하기도 하였다.

세부적인 회담 결과는 합의가 도출된 부분과 이견이 확인된 부분으로 정리할 수 있겠다.²⁸⁾ 미·러 정상이 협력의 방향성을 보인 부분은 크게 3가지로 보며 이는 외교관 주재지 복귀 정상화, 전략적 안정성을 위한 협력, 사이버 범죄 방지를 위한 협력이었다. 먼저 양국

25) 장세호 (2021), p. 4.

26) 이태림, “미·러 정상회담 분석,” IFANS 주요국제문제분석 2021-17.

27) US Department of State, “Secretary Antony J. Blinken and Russian Foreign Minister Sergey Lavrov Before Their Meeting (May 19, 2021),” <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-russian-foreign-minister-sergey-lavrov-before-their-meeting/> (assessed on 2021.9.12.).

28) 이태림 (2021), pp. 4~11.

정상은 양국 대사의 주재국 복귀에 합의하고, 외교 채널 복원을 위한 앞으로의 지속적인 협의를 하기로 합의했다. 바이든 대통령의 대외정책의 3대 축(민주주의(Democracy), 외교(Diplomacy), 발전지원(Development))의 하나인 외교 역할이 양국 간에 복원이 된 셈이다. 취임 초기 바이든 대통령은 러시아에 대한 강경 기조를 표현하는 과정에서 푸틴을 ‘살인자’로 발언하기도 하였으며 그 발언을 문제 삼아 주미 러시아 대사를 본국으로 임시 귀국시킨 상황이었다. 이에 주러 미국 대사도 워싱턴에 협의 차 복귀한 후 임지로 가지 않은 상태로 수개월 간 양국 현지 공관의 수장이 부재한 상황이었다. 양국이 합의한 첫 분야는 외교의 정상화로 볼 수 있다.

이어 양국 정상은 전략무기 통제에 관한 공동성명에 합의하고 양국간 전략적 안정성 구축을 위한 양자 대화와 이를 위한 협의 채널 구축에 합의하였다. 세부 내용으로는 핵전쟁에서는 승자가 있을 수 없다는 원칙적 입장을 상호 확인하였고, 전략적 안정 (strategic stability) 문제를 다룰 종합적인 양자대화의 시작을 밝혔다.²⁹⁾ 이와 함께 지난 2월에 연장이 합의되어 5년 뒤 종료 시점을 맞는 New START 이후의 대체 방안 문제도 전략 대화의 틀 내에서 논의하기로 하였다.

마지막으로 사이버 범죄 방지를 위한 협력 합의로서 바이든 대통령이 기자회견에서 이번 회담에서 가장 많은 논의가 있었다고 밝힌 분야이다. 바이든 대통령은 최근 미국에서 발생한 사이버 공격의 근거지가 러시아라고 주장하고 이에 대한 대책 마련을 촉구하였고, 푸틴 러시아 대통령은 조목조목 반박하며 오히려 사이버 공격 능력은 미국이 더 우수하기 때문에 세계 곳곳에서 발생하는 범죄는 미국의 진원지일 가능성이 높다는 주장을 펼쳤다. 사이버 범죄의 진원지에 대한 양측의 이견이 있었지만, 양 정상 모두 사이버 범죄에 대한 공동 대응 필요성에 공감하였고, 이를 위한 실무협의 진행에 합의하였다. 바이든 대통령은 러시아의 사이버 공격을 통한 선거개입의 문제를 직접적으로 언급하기 보다는 에너지에서 상수도에 이르는 16개 핵심 인프라 영역 리스트를 제공하며 앞으로 이 분야에서 해킹이 발생한다면 해킹 주체가 속한 국가에 책임을 묻겠다는 형태로, 간접적인 표현을 통해 사안의 심각성과 능력을 표현하였다. 이어 바이든 대통령은 이란 핵문제와 아프가니스탄 철수 후 지역 안정성 확보에 대한 러시아의 협력을 요청하였고, 푸틴 대통령은 협조 의사를 밝힌 것으로도 알려졌다. 푸틴 대통령은 기자 회견에서 미-러 간 북극 협력 문제도 상세히 논의되었다고 밝히면서, 북극 내 러시아 군사기지 복원에 대한 서방의 민감한 반응은 오해에 기인한 것이며, 북극 문제에 대해서도 협력적인 부분이 많다는 의견을 피력하기도 하였다.³⁰⁾

합의 된 내용에 대한 전반적인 평가는 건조하고 사무적인 외양과는 달리 실질적인 분야에

29) 장세호, “6·16 제네바 미-러 정상회담: 배경과 의미,” 이슈브리프 272호 (2021.6.22.), p. 4.

30) 이태림 (2021), pp. 4~7.

서 의미 있는 합의가 도출이 되었다는 입장이고, 특히 바이든 행정부 취임 초기부터 회담 이전까지의 강경 기조에 비하면 양국 관계가 많이 완화되었다는 평가와 동시에 많은 협력 체제를 구축한 결과로 가까운 시간 내에 ‘해빙’ 혹은 ‘재설정’의 길로 나가지는 못할 지라도, 양국관계의 개선이 된 부분은 사실이라는 분석이 제기되기도 하였다.³¹⁾

이에 반해 이견이 확인된 분야는 우크라이나, 인권문제, 시리아 문제로 정리될 수가 있겠다. 우크라이나 돈바스 지역 분쟁과 우크라이나의 NATO 가입 문제에 대한 양국 정상 의 논의 내용은 공개되지 않았다. 바이든 대통령은 독립 국가의 영토의 불가분성에 대한 존중이 필요하다는 원론적인 수준의 언급만 그쳤을 뿐, 최근 우크라이나와 러시아 국경 간의 군사적 긴장에 대해서는 별다른 언급이 없었다. 바이든 정부가 러시아 관계를 안정화시키고자 하는 목표를 우선적으로 추구하려 하는 의도로 더 이상의 언급을 하지 않은 것인지 아니면 돈바스 지역 문제를 우크라이나와 다른 방법으로 해결하려 할 것인지에 대한 판단은 어렵지만, 일단은 러시아를 자극하지 않는 선에서 관리하는 수준으로 정리된 것이 아닌가 판단된다. 푸틴 러시아 대통령과의 회담에서 바이든 대통령은 우크라이나의 입장을 지지하거나 미국의 의견을 강조하기보다는 추후에 우크라이나 대통령을 미국으로 따로 초청하여 지지하는 형태로 방향을 전환한 것은 긴장 고조를 통한 합의 달성보다는 관리 수준으로 진행 된 것으로 분석된다.³²⁾

이어 인권문제와 상대국에서의 언론활동의 자유 분야에 관해서도 이견이 노정되었다. 바이든 대통령과 서방 기자들의 나발니 관련 문제 제기에 대해 푸틴 대통령은 미국 내부의 언론 자유와 민주주의에 대한 의구심을 제기하는 반론을 제기하였다. 미국 내부에서도 흑인 인권문제가 발생한 기저에는 인권이 보장되지 않는 사례라는 주장과 함께 과거 관타나모 수용소 문제 등을 언급하며 미국이 안고 있는 문제점을 비판하였다. 이와 함께 시리아의 알 아사드 정부에 대한 입장의 차이도 다시 한번 확인하게 되었다. 러시아는 미국이 왜 현 시리아 정부에 대한 반대입장을 고수하는지에 대한 의문을 제기하였고, 바이든 대통령은 화학무기 사용과 인권 보장 노력의 부족을 지적하였고, 시리아에 대한 공동 협력 방안 등에 대한 합의 도출은 이루어지지 않았다.

종합하여 본 미-러 정상회담은 취임 초기 악화 일로를 견고 있었던 양국관계를 고려하였을 시 회담 개최 성사만으로도 큰 의미를 가질 수 있었던 상황이었는 데, 전략적 안정성 등과 같은 주요 분야에서 의미있는 합의를 도출한 결과는 성공으로도 볼 수 있다는 평가다. 아울러 비록 합의를 도출하지는 못하였지만 다루기 어려운 문제에 대해서도 논의가 진행되었다

31) 장세호 (2021), p. 5.

32) 유철중, “미국, 우크라 돈바스·크림 문제 해결에 핵심 역할 할 것,” 연합뉴스(2021.9.16.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210904042700080> (검색일: 2021.9.16.).

는 사실은 양측이 가지고 있는 상대방에 대한 신뢰를 표현한 것으로도 볼 수 있겠다. 회담 이후 바이든 대통령이 러시아와 미국 국민들이 상호 이익에 기반하여 협력할 부분이 더 있으며, 이는 세계 공익과 세계안보를 위한 것이 될 것이라는 희망적인 표현은 러시아와의 관계를 안정화 정도에서 뿐만 아니라 개선까지도 염두에 둔 것이 아닌지 평가를 해본다. 물론 이러한 노력이 긍정적인 결과로 변화되었다고 평가하기에는 아직 이른 상황이며 회담 종료 후 러시아에게 관계 개선을 위한 노력을 6개월 이내에 하도록 시한을 명시한 상황을 고려해야 한다는 분석이 제기되고 있는 것도 사실이다.³³⁾

Ⅲ. 러시아의 미국에 대한 위협인식과 대응

1. 탈냉전 이후 미러관계의 전개

가. 선행연구

미러 관계에 대한 연구는 국내외에서 꾸준히 검토되고 있다. 냉전시기에는 전통주의 시각과 수정주의 시각으로 양분되어 상반된 주장을 하였다. 즉 과거 미소 갈등의 원인에 대해 전통주의 시각은 소련의 도발을 지적하였고, 수정주의 시각은 미국의 군비확장을 지적하였다. 탈냉전 이후 양국관계에 대한 논의는 90년대 체제전환에 따른 양국 협력확대의 시기(1991~1999)를 거친 후 ① 반테러 공조 등 미러협력시기(2000~2002) ②미러간 갈등의 심화와 지속(2003~2008) ③ 오바마의 재설정(reset)정책과 협력관계 회복(2008~2011) ④ 시리아사태, MD체제 구축 등을 둘러싼 갈등 증폭(2011~2012) ⑤ 푸틴의 재집권과 미러갈등의 심화(2012~2014) ⑥ 크림합병이후 미러 갈등의 극심화(2014~현재) 등으로 나누어 평가되기도 하였다.³⁴⁾

상대적으로 미국의 시각보다는 러시아의 시각을 통해 양국관계가 분석되는 연구가 많은데 이는 탈냉전 이후 국제정치 양상이 미중 양 강대국에 의해 재편되면서 미러관계는 그 중요성이 미중관계에 밀려나면서 미국 입장에서의 미러관계에 대한 관심은 상대적으로 줄

33) Stefan Theil, "Biden at Six Months: How Successful Is His Foreign Policy?" *Foreign Policy* (2021.7.23.).

34) 서동주, "러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의," 『JPI정책포럼』 No.2014-01 (정책평화연구원); 고재남, "제3기 푸틴정부의 신 외교·안보 전략과 실제" 『정책연구시리즈』 2016-16 (외교안보연구소).

어든 것을 의미한다. 따라서 미러 관계에 대한 대부분의 연구들이 러시아의 입장에서 미국 일극체제에 편승 내지 협조하는 시기, 이와 대조적으로 미국 및 서방에 대하여 울분을 표출하고 저항하는 시기로 구분지어 진행되었다.

미러 관계가 최근에 주목을 끌게 된 것은 2000년 푸틴이 등장한 이후 소위 ‘강한 러시아’를 주창하며 군사력 증강을 본격적으로 추진하고, 국제 유가 상승에 따른 러시아의 경제회복이 가시화되면서 부터이다. 특히 2008년 러시아-조지아전쟁 이후 본격적으로 추진된 대대적인 군 개혁이 성공적이라는 평가를 받았고, 2014년 크림합병도 하이브리드전을 통한 러시아 군사력의 우수함을 과시하는 계기가 되었다. 또한 2018년 대선을 앞두고 푸틴이 직접 러시아 신무기의 우수성을 대내외에 설명하면서 서방은 새삼 러시아의 군사적 위협을 체감하게 되었다.

지금까지 미러관계에 대한 서방의 연구는 양국관계 악화의 당사자로 러시아를 지목하는 경향이 강하다. 다만 최근에는 양국관계 악화의 원인을 미국의 과도한 주도권 추진에 위협을 느낀 러시아의 저항으로 보는 경향도 나타나고 있다.³⁵⁾

나. 미러 간 주요 안보 이슈

탈냉전 이후에도 미국과 러시아는 국제현안과 그 해결방안에 대하여 수차례 이견을 보여왔고 그럴 때 마다 미국과 서방은 러시아를 잠재적 안보위협 국가로 간주하고 주요 대외전략을 전개하였다. 반대로 러시아는 스스로 서방과의 협력을 꾸준히 제안하고 실천했다면서 오히려 탈냉전 이후 미국의 대외안보전략이 공세적으로 전개되었다는 점을 강조하고 있다. 러시아가 지적하는 서방의 공세적 대외안보정책의 대표적인 사례들은 다음과 같다.

1) NATO확대

1989년 베를린장벽의 붕괴와 동구권 국가들의 잇단 체제변경은 동서냉전의 종식을 의미하였다. 이에 따라 냉전의 상징이었던 양 진영의 군사동맹기구인 나토와 바르샤바조약기구는 해체될 것으로 예상되었다. 바르샤바조약기구는 예상대로 1991년 해체되었으나 나토는 잠재적인 분쟁들, 즉 테러리즘과 대량이민 문제 그리고 국제조직범죄와 같은 세계적 도전 등에 대처해야 한다는 명목을 내세워 존속하기로 하였다. 나토 회원국들도 나토가 해체될 경우 각국이 부담해야 하는 군사비용이 상당할 것이라는 평가, 그리고 각국의 민족주의 부활을 방지하기 위해 나토의 필요성을 인정하였다.³⁶⁾ 무엇보다도 핵 강국인 러시아를

35) Stephen F. Cohen, *War with Russia?* (New York, NY: Skyhorse Publishing, 2019); Richard Sakwa, *Russia Against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order* (Cambridge U. Press, 2017).

경계하고 세력균형을 이루기 위해서도 유럽국가들은 미국주도의 나토가 존속하기를 기대하였다.

이런 가운데 1993년 10월, NATO 회원국 국방장관 회의에서 ‘평화를 위한 파트너십 (Partnership for Peace, PfP)’ 프로그램이 제안되었다. 이는 나토회원국과 비가입국 간 군사적 협력을 모색하는 방안으로서 실질적으로 NATO의 확장을 위한 기초작업이었다.³⁷⁾ 미국은 초강대국으로서의 지위와 패권을 유지하기 위해서는 패권도전 가능성이 있는 러시아를 견제할 필요성을 강조하였다. 이에 따라 미국은 NATO를 전 세계적 안보기구로 확대하려는 의지를 보였다. 2004년 기밀분류에서 해제된 국무부 정책보고서(1993.12.6)에 따르면 유고슬라비아의 해체로 발생한 보스니아 전쟁과 기타 국지적 혼란, 러시아의 내정 불안은 미국의 국가이익에 직접적으로 손상을 가하든지 역사적인 기회를 위축시킬 수 있기 때문에 유럽에 대한 장기적 계획 차원에서 NATO 확장을 능동적으로 전개할 필요성이 대두되었음을 강조하고 있다.³⁸⁾ 그 결과 바르샤바조약기구(WTO)의 회원국이었던 체코, 폴란드, 헝가리 3개국이 1999년 4월에 나토 회원국이 되었다. 러시아는 이들 동유럽 3국의 가입을 수용하였지만 그 이상의 가입국 확대에 대해서는 강경한 대응을 시사하였다.

그럼에도 불구하고 2004년 2월, 2차 가입대상국인 발트 3국(라트비아, 에스토니아, 리투아니아)과 루마니아, 불가리아, 슬로바키아, 슬로베니아 4개국이 새롭게 나토 회원국이 되었다. 이와 같은 나토의 세력 확장정책은 계속 진행되었고 급기야 2013년에는 우크라이나의 EU가입도 진행되었다. 그러나 쉽게 체결될 것으로 예상되던 우크라이나와 EU 간 FTA 체결이 갑작스럽게 무산되면서 소요사태가 전개되었고 야누코비치 대통령이 러시아로 도주함으로써 서방(나토)과 러시아의 관계는 더욱 악화되었다. 이후 크림반도 주민들이 우크라이나로부터 분리를 추진하고 러시아와의 합병을 주민투표로 통과시키자 러시아는 크림반도를 자국의 영토로 선포함으로써 서방과 러시아간의 갈등은 최고조에 이르게 되었다. 이후에도 2017년 6월에 몬테니그로, 그리고 2020년 3월에 북마케도니아가 나토에 가입함으로써 나토 회원국은 총 30개국으로 확대되었다. 문제는 나토가 존속에 그치지 않고 구동구권 국가들을 포함해 우크라이나 및 조지아까지 나토에 가입시키려 하자 러시아는 자국에 대한 최대 안보위협으로 인식하게 된 것이다.

36) Robert J. Art, "Why Western Europe Needs the United States and NATO," *Political Science Quarterly*, Vol.111, no.1(1996).

37) John Borawski, "Partnership for Peace and Beyond," *International Affairs*, 71(1995), pp.233-34.

38) "Declassified Documents concerning Presidential Review Directive 36 (PRD 36)," *Declassified Documents concerning Presidential Review Directive 36 (PRD 36)*·Clinton Digital Library (presidentiallibraries.us) (검색일: 2021. 8.10)

2) ABM조약 및 INF조약 폐기

냉전시기인 1972년 미소 양국은 군비경쟁으로 인한 전쟁 발생 가능성을 우려하여 보유 전략무기의 상한선을 규제하는 탄도탄요격미사일 조약(ABM Treaty: Anti-Ballistic Missile Treaty)에 합의하였다. 이 조약은 어느 한 쪽이 선제 핵 공격을 가하더라도 공격받은 국가의 파괴되지 않은 핵무기를 이용하여 상대편 국가를 절멸시킬 수 있는 보복능력을 보유하여 어느 쪽도 핵무기를 사용하지 못하게 하는 핵 억제전략인 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction)에 기반을 두었다. ABM 조약은 미소 양국의 신뢰구축을 위한 토대가 되었으며 무한 핵개발 경쟁을 억제하는데 효과적인 역할을 해왔다. 그러나 레이건 정부 이후 미국은 억지전략보다는 군사력증강을 채택하여 소위 전략방위구상(SDI)을 추진하였으며 이후 클린턴정부는 미사일 방어를 국가미사일방위체제(NMD)와 전역미사일방어체제(TMD)로 바꿔 추진하였다. 이 체제를 도입하려면 미국은 미사일 수와 배치 장소를 제한하는 ABM 조약의 핵심인 3조를 변경해야 했다. 또한 ABM조약은 MD시스템을 다른 나라로 이전하거나 관련된 기지를 다른 나라에 배치하는 것을 금지하도록 규정하고 있다. 그리고 1980년대 양국의 핵전력 증강이 전쟁의 가능성을 높인다는 인식하에 레이건 대통령과 고르바초프 서기장은 1986년, 미국의 유럽 내 핵무기 배치정책을 철회하는 대가로 소련의 SS-4, SS-5, SS-20 미사일을 폐기하는 제로옵션을 받아들이기로 합의하였었다. 그리하여 1987년 12월 양국 정상은 중거리핵전략 조약(INF Treaty)에 서명하고 이듬해인 1988년 6월 1일 조약이 시행되었다. 이 조약은 미소 양국이 보유하고 있는 사거리 500~5,000km의 지상에 배치한 중·단거리 미사일 모두를 폐기할 것을 핵심으로 하였다.

그런데 탈냉전 이후 발생한 9.11테러는 21세기의 새로운 위협에 대한 인식을 확인시키게 되었으며 부시 대통령은 ABM 조약에 구속되지 않고 가능한 한 모든 기술을 연구개발해서 실현 가능성이 큰 기술부터 현실화하겠다고 선언하였다. 이는 미국이 지상, 해상, 공중 및 우주배치 요격체계를 비롯한 모든 기술을 연구·개발하겠다는 것으로 이를 위해 이런 행위를 금지하는 ABM 조약을 2001년 12월 공식적으로 폐기 선언하였다. 또한 미국은 러시아의 INF조약 준수에 꾸준히 의문을 제기하였다. 2012년 미 국가정보위원회 보고서는 “지난 20여 년간 미국과 러시아의 핵 구상은 서로 반대 방향으로 진행하였다. 미국은 안보전략에서 핵무기의 역할을 축소시키는 것이었다. 반면에 러시아는 안보전략에서 핵무기의 역할을 증대시키기 위해 새로운 개념과 능력을 추구하였다”고 우려하였다.³⁹⁾ 그리고 2014년 7월, 미국의 오바마 대통령이 러시아의 푸틴 대통령에게 보낸 서한에서 러시아가 SSC-8 크루즈 미사일 체계를 개발하고 있다고 문제를 제기하면서 INF조약을 준수하라고 주의를 환기시켰

39) U.S. Dept. of Defense, *Nuclear Posture Review 2018*, (Feb.2, 2018), p.9.

다.⁴⁰⁾ 이후 미국은 러시아의 INF 조약 위반에 대하여 지속적으로 문제를 제기하면서 마침내 2019년 2월 1일, INF 조약의 폐기를 선언하였고 그로부터 6개월 후인 2019년 8월 1일, 조약폐기가 공식화되었다.

3) MD체제 구축 및 확대

미국은 미사일방어(Missile Defense, MD) 체제는 핵확산을 방지하고 탄도미사일의 공격을 효과적으로 감소시켜 미국 영토와 미국의 사활적 이해가 걸려있는 지역에 대한 억지력을 강화하는 것이라고 주장한다. 즉 미사일방어체제는 적국 또는 상대집단이 미국과 동맹국, 그리고 우방국을 겨냥해 미사일로 공격을 가할 때 이를 미리 감지하여 공중에서 미사일 요격이 가능하도록 지상, 해상, 우주 기지를 건설하는 것이며, 고속 및 저속 항공기와 고공 탄도미사일 등 모든 공격을 막기 위한 것이다. 2001년 12월, 미국은 ABM 조약 폐기를 러시아측에 통보하고 2002년 6월에 ABM조약이 공식 폐기되면서 MD 시스템 구축을 본격적으로 추진할 수 있게 되었다. 러시아는 MD체제가 전 세계적으로 구축될 경우 자국의 핵무기가 무용지물이 될 수 있다는 판단 하에 이를 타개하기 위한 탄도미사일 샤프트맛과 아방가르드를 개발하였다. 그러나 러시아 및 중국의 반대에도 불구하고 미국이 MD시스템을 전 세계적으로 확대하였다. 특히 구동구권 지역에도 시스템을 확대하고 있는데 이미 폴란드와 루마니아 등에서 MD기지가 가동에 들어갔다. 이러한 미국의 글로벌 MD구축 현실화를 러시아는 자국에 대한 심대한 국가안보 위협요소로 간주하고 러시아는 국제관계에서 군사력이 점점 중요하게 되었다면서⁴¹⁾ 군사력 증강을 서두르고 있다.

2. 러시아의 대 미 위협인식

가. 대 서방 화해시도 좌절과 소외감

9.11 전후, 러시아는 대외적으로 EU와의 통합 및 나토 가입을 포함해 미국과의 연합 내지 동맹을 고려할 정도로 서방과의 협력을 모색했지만 이러한 시도는 2000년대 후반부터 좌절되었다고 판단하였다.⁴²⁾ 즉 러시아는 미국이 2001년 이후 대테러전쟁을 수행하는데

40) Michael R. Gordon, "U.S. Says Russia Tested Cruise Missile, Violating Treaty," *New York Times*, July 28, 2014.

41) "Концепция внешней политики Российской Федерации"(2016.11) ("러시아연방 외교정책개념"-이하 외교정책개념, "Foreign Policy Concept of the Russian Federation"), 6항, http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248 (검색일: 2021. 7. 5).

42) 서동주, 「러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의」, 『JPI정책포럼』 (No.2014-12/16)

있어서 중앙아시아 지역에서의 미군기지 사용을 포함하여 다각적으로 적극 협조하였다. 그럼에도 불구하고 미국은 러시아의 기대와는 달리 ABM 조약탈퇴(2001) 및 이라크침공(2003), 그리고 지속적으로 나토확대를 도모하자 러시아는 서방의 의도를 의심하게 되었다.

이런 가운데 개최된 2007년 2월 뮌헨안보컨퍼런스에서 푸틴은 작심한 듯 미국이 주도하는 탈냉전 국제질서를 비난하고⁴³⁾ 미국과 나토가 우크라이나 및 조지아를 나토 회원국으로 가입시키려는 행위를 맹비난하였다. 푸틴은 2008에는 나토가 우크라이나를 회원국으로 가입시킬 경우 우크라이나의 소요사태 및 국가분열이 발생할 것이라고 경고하였으나 서방은 이를 러시아의 신제국주의적 야망의 징후일 뿐이라고 폄하하였다. 양 세력 간의 파국을 염려한 프랑스와 독일의 설득으로 겨우 조지아와 우크라이나의 나토가입은 일시 중단되었으나 러시아는 계속해서 서방의 나토확대에 신경을 곤두세웠고 최대 안보위협 요인으로 우려하였다.

그런 와중에도 푸틴은 2008년 대선을 앞두고 서방세계로부터 자유주의적 이미지를 갖고 있던 드미트리 메드베데프 총리를 후계자로 지명하여 서방과의 협력을 모색하였다. 소위 오바마 대통령의 리셋(reset) 정책에 긍정적으로 반응하면서 미국과는 START 협상, 나토와는 공동미사일방어체제를 논의하였다. 2011년 리비아사태때 서방이 반군들의 거점도시인 벤가지상공에 대한 비행금지구역 설정하자는 결의안을 유엔 안보리에 상정하였는데 이는 러시아로서는 받아들이기 어려운 결의안이었으나 궁극적으로 투표에 기권함으로써 서방의 요구를 수용하는 자세를 보였다.

푸틴은 대부분 자신들의 양보로 이루어진 대서방 협력정책이 일부 긍정적인 결과를 얻기도 했지만 대부분 중요한 사안에서는 수확이 없었다고 평가하였다. 긍정적인 측면으로는 2010년 신전략무기감축협정(New START) 체결과 러시아가 2012년 WTO에 가입한 것이다. 반면 부정적인 사례로는 러시아의 요청에도 불구하고 유럽지역의 지속적인 MD배치, NATO 가입국의 확대, 그리고 자신들이 동의한 리비아 비행금지구역 설정이 카다피를 살해하는데 이용되었다는 점들이다. 즉 리비아에서 러시아가 대승적으로 자신들의 주장을 양보했음에도 결과적으로 자신들이 배제된 채 서방의 무력사용으로 이어졌다는 점에 대하여 러시아는 깊은 배신감과 자괴감을 느끼게 된 것이다. 이것이 이후 시리아사태에 대한 서방의 무력사용에 러시아가 완강하게 거부한 배경이기도 하다.

2008년 6월, 푸틴은 ‘편을 나누지 않는’ 원칙⁴⁴⁾ 아래 유럽안보조약을 제안했지만 서방은 묵살하였다. 오히려 같은 해 8월, 미국 변호사 출신의 친미주의자 샤카쉬빌리 대통령이 이

43) Vladimir Putin, “Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности” <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (검색일: 2021.8.10.)

44) 자기편과 상대방을 적대적으로 구분하는 블록정치(동맹정치)의 반대

끄는 조지아(구格鲁지아)가 친러 성향의 남오세찌야 반군에 대한 공격을 감행하였다. 러시아는 이것이 미국의 후원에 의해 이루어졌다고 인식하였다.

2008년 대선 당시 서방이 불편해하는 강경파 이바노프 전국방장관 대신 자유주의자로 서방에 알려져 있는 메드베데프를 대통령으로 내세워 서방과의 협력을 모색하였음에도 불구하고 서방의 태도에는 변화가 없자 푸틴은 크렘린이 어떤 성의를 보여도 서방은 러시아와 협력할 의지가 기본적으로 없다고 인지하였다. 또한 러시아가 NATO와의 공동미사일방어 체제—실질적 군사동맹 성격—구축을 제안하였음에도 서방이 계속해서 차가운 반응을 보이자 푸틴대통령은 서방이 21세기에도 ‘현저히 약해진’ 러시아를 적으로 보고 있다고 판단하게 되었다.

나. 러시아 국내정세에 대한 외부의 개입

2012년 러시아 대선을 앞두고 러시아 국내외에서는 푸틴이 다시 대선에 나서느냐 아니면 메드베데프가 재선에 도전하느냐가 초미의 관심사였다. 그런데 서방의 지도자들은 공공연하게 메드베데프를 러시아의 차기 대통령 후보감으로 지지를 표명하였다. 이들은 푸틴보다는 메드베데프가 더욱 세련되고 협상이 가능한 지도자로 평가하였는데 독일의 메르켈총리는 러시아의 차기 대통령 후보로 메드베데프를 공개적으로 언급하였다. 그러나 서방의 기대와는 달리 2011년 9월, 푸틴이 차기 대통령후보로 전격 발표되자 서방의 언론들은 아쉬움을 감추지 않았다. 이와 같은 사례를 두고 푸틴은 외국인들이 러시아 국내정치에 개입하여 정치안정을 헤치려 한다고 불만을 표시하였다.

예컨대 러시아는 2011년 9월 푸틴이 대선 출마를 선언한 날부터 그해 12월 총선 전후까지 벌어진 지속적인 대규모 시위의 배경으로 미국을 지목하였다. 특히 러시아는 오바마정부가 스탠포드대학 교수출신으로 러시아의 민주화 지연을 비판한 마이클 맥폴 교수를 주러대사(2011.12~2013.2)로 임명하자 노골적으로 불쾌감을 표명하였다. 더구나 맥폴대사는 모스크바에 부임하자마자 반정부 시민단체 간부들을 만나 간담회를 갖자 러시아는 미국에 대한 의심을 확신하게 되었고 이를 색깔혁명의 연장선상에서 해석하였다. 특히 우크라이나 사태 이후 서방에 대한 러시아의 불신이 깊어지게 되었는데 서방의 해석과는 달리 러시아는 크림의 합병을 공세적인 정책이 아닌 서방의 위협(나토확대를 통한 러시아포위)에 대한 수세적 대응으로 인식하고 행동하였다. 그러나 이후 서방의 경제제재로 루블화 가치 폭락 및 외국인투자 축소로 이어져 러시아는 경제위기에 봉착하였다. 푸틴대통령은 서방이 의도적으로 러시아국민들의 불만을 야기해 소요사태를 일으킬 목적으로 사회혼란과 경제상황의 악화를 바라고 있다고 주장하였다. 이후 러시아는 ‘우크라이나 중립화’를 제안하였으나 우

크라이나가 거절하자 이는 우크라이나가 나토 회원국이 되려는 의도로 판단하였다. 러시아는 서방 국가들이 의도적으로 우크라이나 사태를 ‘러시아와 서방 대결의 격전장’으로 만들어 상황을 확대하려 한다고 주장하였다.

3. 러시아의 대응

가. 경향

1) 미국 주도의 단극 국제질서 거부

냉전체제의 종식 이후 러시아는 미국 주도의 단극체제로 형성된 국제질서를 비판하고 일관되게 다극체제를 선호하는 입장을 보였다.⁴⁵⁾ 이는 미국에 의한 일방체제를 견제하기 위한 러시아의 전략으로서 2000년 6월 푸틴정부가 발표한 <러시아연방 대외정책개념>에도 잘 나타나 있는데, 여기서 러시아는 미국이 주도하는 세계질서에 대하여 부정적 평가를 내리고 있다. 즉 러시아는 미국 일방주의가 국제체제를 위협에 빠뜨릴 수 있다면서 러시아를 포함한 다양한 세력들이 국제질서의 균형자로서 중요한 역할을 담당할 수 있는 다극주의가 국제질서 유지를 위해 더 우월한 체제라고 주장하고 있다. 이러한 경향은 동북아지역에서도 예외가 아니어서 러시아는 다자주의적 안보체제의 구축을 표방하고 있다.

상기와 같은 입장은 푸틴이 3번째 대통령직에 오른 2012년부터 더욱 강화되면서 양국 간 갈등은 노골적으로 표출되었다. 미국은 러시아의 인권유린을 규제하기 위해 마그니츠키(Magnitsky)법을 제정(2012.11)하였고, 러시아는 고국을 찾아 온 러시아 출신 해외 입양아들의 출국을 금지하는 야코블레프(Yakovlev)법을 제정(2012.12)하였다. 이에 대응해 미국은 입국금지 대상 러시아 인사 18명 명단을 발표(2013.4)하는 등 양국은 서로에게 불편한 감정을 노골적으로 노출하였다. 이와 같은 엄중한 시기에 미국 국가정보국(NSA) 직원인 스노든(Snowden)이 미국정부의 무차별적 개인정보 수집활동을 폭로하는 사건이 벌어졌다. 전 세계의 주목을 끄는 가운데 스노든이 러시아 망명을 신청하였고 이를 러시아정부가 허용(2013.8)함으로써 양국 간 긴장은 고조되었다. 그 결과 예정되어 있던 미러 정상회담(2013.8)이 취소되기에 이르렀다. 이후 스노든은 러시아정부로부터 몇 차례에 걸친 추가 거주를 허용받았고 2020년 10월, 러시아 영구거주권을 획득함으로써 미러 양국 관계에 뜨거운 감자로 남게 되었다.

45) Light Margot, "Post-Soviet Russian Foreign Policy," in Archie Brown, ed. *Contemporary Russian Politics: A Reader* (Oxford: Oxford University Press, 2001), p.426

2) 서방에 의해 강요된 규범과 정책 거부

러시아는 현재의 서방 기독교는 변질되었다고 주장하면서 러시아적 가치의 우월성을 강조한다. 러시아적 가치의 주요 축인 러시아정교는 러시아세계의 건설을 위해 정부와 함께 협력하고 있다. 러시아세계란 러시아정교를 믿는 국가들을 지칭하는 것으로 러시아, 우크라이나, 벨라루스, 그리고 몰도바를 지칭한다. 러시아적 가치의 또 다른 축은 민족주의의 강조이다. 예컨대 소치올림픽(2014.2) 개·폐막식에서 러시아의 고유한 역사와 문화적 성취를 과시하는 강한 민족주의적 요소를 드러냄으로써⁴⁶⁾ 러시아의 독특성을 국내외에 과시하였다.

2016년 11월에 발표된 <러시아연방 대외정책개념>에서도 러시아는 국가 간의 다양성을 강조하면서⁴⁷⁾ 서방은 유라시아의 통합을 방해하고 긴장을 조성하고 있다고 주장하며 이를 러시아의 국익을 해치는 위협요소로 보고 있다.⁴⁸⁾ 이러한 안보위협에 대응 방안으로 러시아는 사회통합의 강화, 사회 안정의 확보, 민족 간 화합, 종교적 관용, 구조적 불균형의 해소, 경제 현대화, 방위능력 개선 등을 위한 노력에 초점을 맞춰야 한다고 명기하고 있다.⁴⁹⁾ 또한 국제법, 국민 간 상호존중, 국가 간 문화·전통·이익의 다양성 존중 등을 바탕으로 상호 유익하고 동등한 경제·통상 협력을 발전시켜 나갈 것이라고 밝혔다.⁵⁰⁾ 이를 통해 서방에 의해 강요된 국제규범에 대하여 거부감을 나타내었다.

3) 러시아 가치의 파수꾼

푸틴대통령은 2번의 대통령직을 마친 다음 메드베데프 대통령시기(2008~2012)에는 총리로 재임하였다. 이 기간 동안 푸틴은 러시아를 최고 가치로 여기는 ‘러시아교’의 전도사로 변신하였다. 공식적인 연설에서 神에 대한 언급을 자주하고, 자신은 神에 의해 주어진 임무를 수행한다고 주장하였다. 특히 러시아의 독특한 정체성을 강조하면서⁵¹⁾ 정신적 주권의 필요성을 강조하였다. 동시에 러시아의 독립과 주권을 최고 국가가치로 격상시킴으로써 서방의 국내정치 개입을 경계하였다. 즉 러시아 국민들의 불만을 무마하기 위해 국내 소요사태의 배후를 미국 및 서방으로 지목함으로써 러시아정부는 미국 및 유럽의 위협을 애국주의 조장의 매개로 이용하였다. 푸틴은 2012년 대선 선거공약에서도 ‘러시아적 가치’를 강조함

46) Theodore P. Gerber, “Beyond Putin? Nationalism and Xenophobia in Russian Public Opinion,” *The Washington Quarterly* 37-3 (Fall 2014).

47) 외교정책개념, 6항

48) “Стратегия национальной безопасности Российской Федерации” (2015.12) (“러시아 국가안보전략”), <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html> (검색일: 2021.8.10). 17항.

49) 국가안보전략, 26항.

50) 국가안보전략, 28항; 고재남, “제3기 푸틴정부의 신 외교·안보 전략과 실제” 정책연구시리즈 2016-16 (외교안보연구소), 122쪽.

51) 푸틴대통령의 발다이 연설(2013.9.19.), <http://eng.kremlin.ru/news/6007> (검색일: 2021. 7. 18)

으로써⁵²⁾ 자신만이 과거 유럽의 기독교적 전통을 지킬 수 있는 인물임을 주장하고 앞으로 서방 기독교의 대안으로서 러시아적 가치관을 강조하였다.⁵³⁾

푸틴은 서방 국가들이 고유의 기독교 정신에서 변질되고 타락한 가치관을 다른 국가에 강요하고 있다고 비판하였는데 예컨대 2012년 러시아의 여성 밴드그룹 ‘푸시 라이엇’이 러시아인들이 신성시 하는 구세주 그리스도성당에서 푸틴에 반대하는 공연을 기습적으로 벌인 데 대하여 서유럽 국가들이 지지하는 입장을 보이자 우려를 표명하였다. 러시아는 동성애에 대하여도 엄격히 반대하는 입장을 보여 2014년 소치올림픽때 동성애자의 참석을 반대하였다. 그러나 서방국가들이 이에 대하여 대대적으로 항의하자 참석을 허용하였으나 이후에도 자신들과 생각을 같이하는 극우보수정당인 프랑스의 National Front, 영국의 Independence Party, 그리고 헝가리의 Jobbik 등과의 국제 협력을 통해 기독교적 전통가치를 수호하는데 앞장서고 있다.

나. 대외정책

1) 무기현대화

안보위협에 대한 대비와 강대국으로의 복귀를 위한 전제조건으로 강한 군사력을 강조해 왔던 푸틴은 국제적 협상의 도구로서도 군사력을 사용해야 된다고 강조하였다. 그 배경에는 탈냉전 이후 경제 및 인구통계학적으로 나타나고 있는 러시아의 여러 가지 불리한 조건으로 인해 그나마 군사력을 이용해야만 국제사회에서 자신의 입지를 제고할 수 있다는 자체 평가가 자리 잡고 있다.⁵⁴⁾ 따라서 푸틴대통령은 ‘강한 국방건설’을 위한 무기현대화 계획을 지속적으로 추진하고 핵전력 강화를 강조하였다.⁵⁵⁾ 즉 국제사회가 공동 위협으로 인식되는 대상을 상대하려면 강한 군사력을 갖추고 있어야만 미국과 동등한 지위에서 협력할 수 있다고⁵⁶⁾ 평가하였다.

시리아사태 개입을 통해 러시아는 군 현대화프로그램을 검증하였다. 예컨대 신무기를 전투에 사용하여 결함을 찾아내고 이를 수정하는 등 시리아사태를 러시아 신무기의 성능 개선을 위한 시험장으로 이용하였다.⁵⁷⁾ 또한 시리아에서의 군사력 전개를 국제테러리즘과의 전

52) “Россия и меняющийся мир,” *Московские новости* (2012.2.27)

53) 푸틴은 서방을 ‘미국’과 ‘유럽’으로 구분하고 있음.

54) European Parliament, “Russia’s National Security Strategy and Military Doctrine and their Implications for the EU” Sub-Committee on Security and Defence (Feb. 1, 2017).

55) 연례 국방부 확대간부회의 (2016.12.22.).

56) N. Arbatova and A. Dynkin, “World Order after Ukraine,” *Survival*, Vol.58, No.1 (Feb-Mar.2016).

57) D. Gorenburg, “What Russia’s military operation in Syria can tell us about advances in its capabilities,” *PONARS Policy Memo*, no.424 (2016).

쟁으로 정당화하였으며⁵⁸⁾ 외국군과의 성공적인 협력을 통해 자국이 강대국임을 과시하였고 결과적으로 세계로부터 강대국으로서의 지위를 인정받았다. 군 개혁의 성공으로 러시아는 군사력 사용에 자신감을 갖게 되었으며 이는 외교전략에 있어서 공세적 정책 및 태도로 나타났다.

러시아의 신수정주의는 군사력 증강을 버팀목으로 삼고 있는데 2008년부터 러시아는 역사상 가장 광범위하고 포괄적인 군 개혁을 실시하였다. 푸틴대통령의 전폭적인 지원을 등에 업고 군 개혁을 추진할 수 있었던 세르듀코프 국방장관은 국세청장 출신이었다. 그는 러시아(소련) 군을 전통적인 대규모 동원군 체제에서 신속대응군 체제로 변경하였으며 명령통제 구조도 개편하였다. 그리고 무엇보다도 재래식 무기 위주였던 무기의 현대화 작업을 대대적으로 추진하였다. 군 구조는 기존의 사단체제에서 현대전 양상인 게릴라전 및 비전통적 전쟁에 적합할 수 있도록 5~6천명 규모의 기동성을 강조한 여단체제로 전환하였다.

군 인력 충원 양식도 전통적인 징병제를 모병제로 전환하여 이미 2014년까지 29만 5천 명의 직업군인을 채용하였다. 이후에는 매년 5만 5천명 증원하기로 계획하였다. 이 계획에 따라 2020년에는 40만 5천명으로 증원되었고 2027년까지 약 50만 명으로 증원할 예정이다.⁵⁹⁾ 군 개혁의 가장 커다란 목표중 하나인 무기장비 현대화를 서둘러 계획한 ‘국가조달계획2020’에 따라 약 3천억 달러의 예산을 투입하여 군 무기의 70%를 현대화하기로 하였다. 이 계획은 예상보다 빨리 진행되어 2019년에는 수정안인 ‘국가조달계획2027’을 발표하여 무기현대화 작업을 상황에 따라 수정하면서 지속적으로 추진하고 있다.

현재 러시아의 군사력은 개혁을 시작하던 2008년과 비교하여 상당히 개선이 되었다고 인정받고 있다. 러시아군은 효율적이고 기동적이며 잘 장비된 전문군으로 변모하였다. GFP(Global Fire Power) 평가에 따르면 러시아의 군사력 지수는 2012년부터 중국을 제치고 세계 2위로 올라섰다. 나아가 미국과의 격차도 줄어들었는데 2021년 국가별 군사력 순위 발표에 따르면 세계 1위 미국(0.0718)과 세계 2위 러시아(0.0791) 간 군사력 격차는 0.0063에 불과했다.⁶⁰⁾

2) 국제협력의 강화

러시아는 국제문제, 특히 안보문제와 관련해 다자주의에 입각한 국제협력을 강조하고 있다. 특히 “외교정책개념” 27항에서 러시아는 국제안보의 강화를 위해 (1) 국제 군축협정의

58) Amy Knight, “Why Russia needs Syria,” *The New York review of books*, October 8, <https://www.nybooks.com/daily/2015/10/08/why-russia-syria/> (검색일: 2021.7.10.).

59) 김규철, “러시아군, 재무장으로 미래전 대응,” *Russia-Eurasia Focus*, 제620호 (2021.2.15.).

60) GFP의 지수는 0에 가까울수록 군사력이 강함. “2021 Military Strength Ranking,” at 2021 Military Strength Ranking (globalfirepower.com) (검색일: 2021.8.21.).

엄격한 이행, (2) 2010년 4월8일 체결한 신전략무기감축협정(New START)의 이행에 대한 중요성 부여, (3) 핵 비확산과 다른 WMD와 발사체 비확산 레짐의 정치적·법적 기반을 강화시키기 위한 정책 유지, (4) 러시아의 국익과 전략 안정에 기여하는 새로운 군축조약에 참여, (5) 우주에서의 군비경쟁 저지를 위한 노력 (6) 전략 안정과 국제안보를 저해하는 일방적인 MD추진의 반대와 미사일 관련 도전과 위협에 공동 대응하는 제도 확립, (7) 다자수출 통제레짐의 참여를 통한 이중용도 목적의 물질과 기술확산방지, (8) 중동지역 등에서 비핵지대화 창설 지원, (9) 전 세계적으로 핵 안전의 강화와 핵 테러의 방지를 위한 국제원자력기구의 역할 강화 등을 밝히고 있다.⁶¹⁾

이를 위해 중국과의 협력을 강화하고 있는데 러시아가 서방세계로부터 경제제재를 받게 되어 힘든 시기였던 2014년 5월, 중국은 러시아와 4천억 달러 규모의 가스공급계약을 체결하였다. 2015년 1월에는 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스, 아르메니아, 키르기스스탄 5개국으로 구성된 유라시아경제연합(EAEU)이 출범하였다. EAEU는 구동구권 국가들에 대한 EU의 확장에 대한 대응으로서 각 회원국의 주권과 국익의 보전, 평등과 상호신뢰라는 원칙에 입각하여 설립되었다. 또한 서방(유럽)의 러시아에 대한 경제제재로 인한 영향에서 벗어나기 위하여 그리고 미국 및 EU측에 대한 균형유지의 측면에서 러시아는 세계의 경제 중심으로 등장한 중국 및 한국 등 동아시아지역 국가와의 협력을 통해 러시아 극동의 경제발전을 도모하고자 신동방정책을 추진하였다. 2012년 5월에는 아시아중시 정책(Pivot to Asia)을 표방하면서 시베리아 및 극동지역 개발을 도모하고자 극동개발부를 신설하였다.

다. 대내정책

1) 헌법개정(2020)

2020년 국민투표를 통해 채택된 헌법 개정으로 푸틴은 2036년까지 재임이 가능하게 되었다. 이번 헌법 개정으로 대통령에게 집중된 권력이 더욱 심화되고 권력분립은 약화, 국가주권은 강화되었다. 즉 현 권위주의 정권의 실제 통치행위들을 헌법적으로 보장해 주기 위해 수정한 것으로 볼 수 있다. 헌법 제81조 3항에서 대통령은 최대 2번까지만 재임 가능한 것으로 규정하였지만 과거 및 현 대통령은 제외한다는 예외조항을 삽입함으로써 푸틴은 2024년 대선에도 도전할 수 있게 된 것이다. 또한 전직 대통령의 면죄권(제91조), 상원의 종신회원(제95조 2항(b)) 조항을 통해 대통령의 권한을 강화하였다. 또 다른 특징으로는 사법부 권한을 축소한 것이다. 헌법재판소 재판관 수를 19명에서 11명으로 줄였으며(제125조1항), 헌법재판소 재판관 및 다른 재판관은 대통령의 권고에 따라 상원에서 해임이 가능

61) 외교개념(27항)

하도록 하였다 (제83조(f), 102조1항(k)).

이밖에도 수정헌법은 보수적 가치와 ‘애국적’ 가치를 강조하였다. 예컨대 제67조2항 및 제72조1항에서 결혼은 남자와 여자의 결합으로 규정하였다. 이와 같은 보수성이 짙은 헌법 개정안은 2020년 7월 1일 국민투표에서 70%의 찬성으로 통과되어 푸틴정권을 재신임하는 효과를 얻게 되었다.

2) 국내 반대파 활동에 대한 규제 강화/NGO법

러시아정부는 자유주의 성향의 시민단체들이 외국, 특히 미국의 견해를 대변한다고 인식하고 외국으로부터 후원을 받는 시민단체들에게 외국대리기구(foreign agent)로 등록하도록 비정부기구법(NGO법)을 제정(2012년)하였다. 또한 외국인과의 접촉 시에도 신고를 의무화하였다.

러시아는 2012년 반미성향을 지닌 마이클 맥폴을 러시아주재 미국대사로 인선하자 불쾌감을 표명하였다. 그는 러시아 자유주의자들에 대하여 우호적인 입장을 보이면서 러시아 정부와 불편한 관계를 재임기간 내내 보임으로써 2014년 2월 사퇴한 바 있다. 후임인 존 테프트(John Tefft: 2014년 11월~2017년 9월)에 대해서도 우크라이나와 조지아, 키르기스스탄 등에서 발생한 색깔혁명의 조종자였다고 비난하면서 재임기간 내내 관계가 편치 않았다.

4. 러시아의 공세적 안보전략

미국 및 서방의 위협에 대응하여 러시아가 취한 안보전략은 2008년 조지아와의 전쟁을 계기로, 특히 2014년 크림반도 합병 이후 서방의 경제제재 국면을 맞아 공세적 외교정책을 주된 특징으로 하는 신수정주의에 입각해서 전개되고 있다. 그 주요 내용과 전개과정은 다음과 같다.

가. 특징

1991년 소연방 해체 이후 러시아는 체제이행을 거치면서 자국의 약점을 인정하고 서방 국가들과의 협력을 추구하였다. 옐친대통령은 자유주의적 입장에서 변화된 국제환경을 받아들이고 서방이 요구한 시장경제와 민주화 프로그램을 추진하였다. 이 과정에서 성과의 부진에 따른 국내의 반대에 직면하자 실용주의자로 알려진 프리마코프를 외무장관으로 임명하여 러시아의 이익을 견지하면서 동시에 서방과의 협력을 모색하였다. 옐친의 뒤를 이어 2000년 3월, 대통령 선거에서 당선된 푸틴은 UN과 같이 많은 국가들이 참여하는 세계적

국제기구를 통해 협력이 가능하다는 신현실주의적(New Realism) 태도를 보였다.⁶²⁾ 푸틴은 2001년 9월 ‘러시아의 운명은 유럽의 운명’이라는 슬로건을 내세우며 기존의 서유럽 국가들과 함께 러시아를 포함한 ‘더 위대한 유럽’(Greater Europe)을 건설하자고 호소하였다. 또한 자신이 지명한 메드베데프 대통령도 재임기간 동안 서방국가와의 관계개선을 위해 노력하였다. 그러나 미국의 부시 행정부는 푸틴과 메드베데프의 제안을 받아들이지 않고 ABM조약을 탈퇴(2001)하였으며 2004년까지 발트해 국가들을 NATO에 가입시킬 것이라고 발표하여 미러관계는 호전되지 못했다. 이외에도 서방의 이라크침공(2003), 베슬란의 초등학교 인질사건(2004), 그리고 우크라이나의 오렌지혁명을 통한 친미정권의 출범을 지켜보면서 러시아는 서방과의 안보공동체 구상에 대한 의욕을 상실하게 된다. 즉 푸틴은 2004년 9월에 발생한 베슬란지역 초등학교 테러의 배후에는 체첸반군을 후원한 서방이 있었다고 인식하였고, 우크라이나에서 발생한 오렌지혁명도 우크라이나와 친러 정부를 교체하려는 서방의 시도로 해석하였다. 더욱이 2010년 12월 이라크 중동과 북아프리카에서 전개된 아랍의 봄, 2011년 10월의 카다피 사살, 그리고 2011년 가을 이후 전개된 러시아의 대중 시위에 대하여도 배후에 미국 및 서방이 있다고 단정하였다. 이에 따라 러시아는 서방에 협력보다는 저항하고 공세적 외교노선을 전개하는 신수정주의적 태도를 취하게 되었다.

러시아의 공세적 외교정책은 2000년대 국제유가 상승에 따른 경제발전으로 자신감이 회복되면서 나타나기 시작했다. 또한 미국의 부시 대통령이 구동구권 국가인 체코 및 폴란드에 탄도미사일 방어시스템(BMD시스템) 설치계획을 발표하자 푸틴 대통령의 불만은 폭발하였다.⁶³⁾ 푸틴은 뮌헨 안보회의(2007년 2월)에서 미국은 무책임할 뿐만 아니라 러시아에 적대적이라고 지적하였다. 그러면서 미국에 의한 단극체제(uni-polar system)의 위험성을 경고하고 미국과 국제무대에서 공동보조를 취하기가 어렵다고 불평하였다. 이에 대해 미국의 로버트 게이츠 국방장관은 푸틴 대통령의 연설이 미국에 적대적인 태도를 바탕으로 미국과 EU 간의 갈등을 유발시키려는 의도를 가진 것이라고 비난하였다.

푸틴을 이어 대통령에 오른 메드베데프 대통령 시기 러시아의 외교는 전형적으로 ‘협조와 저항’이라는 신현실주의적 모습을 보여주었다. 2008년 조지아(전 그루지야)에 대해서는 무력 개입하였지만, 신전략무기감축조약(New START) 협상 과정 및 미국의 대 테러전 수행을 지원하는 등 협조하는 모습을 보였다. 메드베데프가 재선에 나설 것이라는 예측과 달리 푸틴이 2012년 대통령으로 다시 복귀한 것은 러시아 외교정책에서 신수정주의가 본격적으로 전개될 것임을 의미하였다. 즉 서방과의 협력을 추진하기 보다는 사안에 따라 자신들의

62) 메드베데프 정부에서도 이러한 경향은 지속되었다.

63) Richard Sakwa, *Russia Against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order* (Cambridge: Cambridge U. Press, 2017), ch.4.

이해관계를 중심으로 이견과 저항을 표방하는 것이다. 이에 따라 이후 서방과의 관계는 급속하게 냉각되었는데, 우크라이나 사태에다 때마침 발생한 미국 정보기관 출신 스노든의 망명요청은 미러관계를 최악의 위기국면으로 치닫게 만들었다. 푸틴은 1,2기 대통령재임기간 및 메드베데프 대통령재임기간에 걸쳐 (서)유럽이 천연자원 및 영토 그리고 문화 및 방위산업 분야에서 우월성을 갖춘 러시아의 잠재력을 끌어들이자면 유럽은 앞으로도 오랜 기간 동안 세계의 중심이 될 수 있을 것이라면서 유럽과 러시아의 협력을 강력하게 요청하였었다. 그러나 푸틴 3기 정부가 시작된 2012년 이후 러시아는 우크라이나사태를 거치면서 서방국가(대서양 세력)와의 진정한 동반자관계를 구축하기에는 양 진영 간 극복하기 어려운 장애물이 있음을 인식하고 신수정주의 입장으로 선회하였다.

대개 정권의 정통성(legitimacy)은 경제발전과 안정성을 바탕으로 형성되는데 2000년대 후반 러시아는 다시 한 번 경제위기에 봉착함으로써 위기를 맞이하게 되었다. 이런 국면에서 러시아정부는 정치적 안정을 도모하기 위하여 대신 애국주의와 반서방주의를 동원하였다.⁶⁴⁾ 즉 서방에 대한 맹목적 추종보다는 사안에 따라 서방에 반대되는 자기 목소리를 내면서 도전하는 것이 오히려 국내 정치통합에도 효과적인 도구가 된다고 판단하였다. 푸틴은 제3기 정부(2012-18) 들어 ‘러시아적 가치’(Russian value)를 정치적 담론의 주류로 끌어 들여 전통과 보수적인 가치를 선호하는 대다수 러시아 국민들의 지지를 이끌어냄으로써 정권 안정을 도모하였다. 푸틴대통령은 2013년 9월 발다이클럽 연설에서 서구의 종교적 변질과 타락에 대해 경고하였다. 러시아는 청교도적 보수주의 이데올로기에 바탕을 두고 포르노 및 동성애자의 권리를 주장하는 서유럽의 타락을 비판하고 이에 맞서는 도덕적 보루로서 자신들이 나서야한다고 주장하였다.

러시아는 1945년 2차 세계대전 종료 이후 형성된 자유주의적 국제체제의 규범은 대세로서 인정하였으나, 국제체제의 세력 균형 및 이를 위한 실행방식에 대해서는 문제를 제기하였다. 즉 러시아는 자유주의 해계모니 체제의 문제 해결방식이 항상 미국을 정점에 두고 수직적으로 방어하려고 함으로써 국가 간에 평등이 없다는 것이다. 이는 냉전이 와해되기 시작한 1989년 이래로 형성된 자유주의적 패권주의가 오히려 국제질서를 무너뜨린다는 평가에 기반하고 있다. 그런데 신수정주의의 본질은 국제질서의 대안적 모델이나 완전히 새로운 국제규범을 만들려는 시도가 아니다. 요지는 국제사회의 모든 국가들이 평등한 자격으로 국제문제에 참여하고 기존 국제규범들을 처음부터 끝까지 같은 태도로 적용할 것을 강조하는 것이다. 예컨대 러시아-EU 관계의 경우 러시아의 신수정주의 입장은 단순히 EU의 규범을 수동적으로 따르는 것이 아니라 유럽의 운명을 러시아와 EU가 공동으로 풀어나가는 것을

64) 크림반도 합병 직전인 2014년 3월의 푸틴에 대한 지지율(61%)은 2000년 6월 이후 가장 낮은 수준이었다.

의미한다. 이런 맥락에서 신수정주의는 서방이 주도하고 있는 자유주의적 국제질서와 기존 국제체제의 규범을 일체 부정하는 수정주의(Revisionism)와는 차별된다. 신수정주의는 기존 국제질서의 와해를 목적으로 하는 것이 아니라 나토확대와 같은 서방의 무차별적인 세력 확대, 그리고 러시아를 지역국가로 무시하는 서방의 태도에 대하여 맞서는 것을 요지로 한다. 즉 미국 및 서방에 의한 국제현안의 일방적인 해결방식에 문제를 제기하는 것이다. 우크라이나 사태와 러시아의 크림합병도 EU 및 NATO의 무차별적 회원국 확대에 대한 러시아의 위기의식에서 나온 문제 제기인 것이다.

신수정주의적 러시아의 태도는 다음과 같은 방식으로 현실화되었다. 첫째, 러시아는 서방에 대한 저항의 수단으로 강한 군사력 건설을 계획하여 재군사화를 추진하였다. 둘째, 자국의 입장을 올바르게 전달할 수 있는 도구로서 대외 언론창구를 현대화하였다. 러시아는 그동안 서방의 주요 통신사(AP, AFP, UPI) 및 언론매체(CNN, BBC)가 제공하는 정보나 뉴스가 러시아의 의도나 행동을 왜곡했다면서 자국의 입장을 대변할 수 있는 국가지원 언론매체를 설립하였다.⁶⁵⁾ 이를 통해 러시아에 유리한 국제여론을 유도하면서 서방을 비판함으로써 정보의 무기화작업을 수행하였다. 이러한 작업을 위해 전통적 언론매체뿐만 아니라 각종 교육·문화·예능 프로그램, 그리고 소셜미디어(social media) 및 사이버정보를 이용하였다. 이런 노력은 서방 및 구 동구권 국가들에 이미 존재하는 난민문제나 민족독립과 같은 갈등 및 긴장 요소들, 그리고 개방된 사회의 취약성으로 인해 실질적 효과를 보였다. 예컨대 독일에서 전개된 러시아의 情報戰은 메르켈총리의 이민정책에 대하여 반대 여론을 조장하여 내부갈등을 증폭시켰고, 급진 민족주의 정당인 독일대안당(Alternative for Deutschland)과 좌파당(Die Linke Party)을 지원하여 지속적으로 국내 긴장 및 사회불안을 부추겼다.

러시아 당국은 국제사회의 글로벌 이슈 등과 관련하여 러시아의 입장이 왜곡되고 있다고 평가하면서 객관적 사실전달을 위해 국제 정보공간에서 러시아의 미디어 지위를 강화할 필요가 있음을 지적하고 있다.⁶⁶⁾ 이는 스스로 자국이 세계체제에서 독립적인 축으로 등장하였다는 평가에 기반하고 있는데 러시아는 유럽과 유라시아를 구분하면서 세계무대에서 자신의 역사적 역할을 강조하고 있다.⁶⁷⁾

이러한 맥락에서 국제보도 전문채널인 RT는 러시아 정부가 대규모 예산을 편성하여 2005년 12월에 개국하였는데 영미권 언론매체들이 러시아 및 러시아정부와 관련된 뉴스를

65) Richard Sakwa, *Russia's Futures* (Cambridge, UK: Polity, 2019), p.34.

66) 외교정책개념, 46~48항; Areg Galstyan, "Inside Russia's New Foreign Policy Master Plan," <http://nationalinterest.org/feature/inside-russias-new-foreign-policy-master-plan-18943> (검색일: 2021. 7.10).

67) 외교정책개념, 3항, 22항; Olga Oliker, "Unpacking Russia's New National Security Strategy," <https://www.csis.org/analysis/unpacking-russias-new-national-security-strategy> (검색일: 2021. 7.10).

부정적으로 보도하는 것에 대응하였다. RT는 2007년 처음 유튜브 채널을 개국하였고 이후 2013년에는 방송사 최초로 조회 수 10억 건을 달성하였다. RT는 미국에서조차도 BBC 다음으로 높은 시청률을 기록한 해외 방송국이 되었다. 영국에서도 RT는 BBC, 스카이 뉴스, 알자지라 잉글리시 다음인 네 번째로 많이 시청하는 뉴스 채널이 되었다. 이들 매체들은 러시아 정부의 지휘 아래 친러시아적 행태뿐만 아니라 푸틴 대통령에 대한 선전을 지속함으로써 서방 뉴스매체들의 보도 내용에 도전하고 있다.

RT는 3개 외국어(영어, 아랍어, 스페인어)를 통한 다국어 방송을 내보내고 있다. 영어채널은 2005년에 시작되었으며, 아랍어 채널인 “Rusiya Al-Yaum”은 2007년에, 스페인어 채널인 “RT Actualidad”은 2009년에 각각 개국하였다. 2010년에는 미국 시청자들을 대상으로 “RT America”를 개국하여 러시아정부의 선전도구로 이용하였다. 예컨대 프로그램 ‘더 물어보세요’는 “어느 나라가 더 커다란 핵 위협 국가인가?”라고 묻고는 이란대통령과 미국대통령을 오버랩하여 보여줌으로써 미국을 핵위협국으로 묘사하였다. 이런 방송 내용이 반복되자 미국의 주요공항에서 RT 방영을 중단시켰다.⁶⁸⁾ 2014년에는 기존의 국제통신사 RIA Novosti를 대체하여 스푸트닉(Sputnik)을 설립하여 30여개 언어로 뉴스를 제공하고 있다.

셋째, 다자주의적 협력을 확대하고 있다. 러시아는 스스로를 포함한 ‘위대한 서방’(Greater Europe) 건설 가능성이 희박해지자 대신 자국과 구소련 일부 국가들로 구성된 ‘위대한 유라시아’(Greater Eurasia)를 추구하였다. 유라시아의 통합은 다자주의를 국제관계의 올바른 초석으로 보는 푸틴 3기 정부에게는 성취해야 할 중요한 과제였다. 푸틴은 2012년 대통령 출마를 선언하면서 기존의 관세동맹을 유라시아경제연합(Eurasian Economic Union: EAEU)으로 발전시키고 궁극적으로 유라시아연합(Eurasian Union)으로 성장시킬 것이라는 청사진을 발표하였다. 원래 유라시아의 통합은 세계적 경제위기가 발단이 되어 시작되었지만, 유라시아 지역의 전통과 경제적 필요성을 반영하는 것이라고 푸틴은 주장하였다. 그는 유라시아의 통합은 궁극적으로 러시아를 강대국으로 성장할 수 있게 해 줄 것이고 향후 단극체제를 대신해 ‘다극 세계 질서’의 단초가 될 것으로 보았다. 그러면서도 유라시아경제연합(EAEU)은 EU와 경쟁하려는 기구가 아니라 가입 국가간 상호보완적이고 기존의 자유민주주의 시장 규칙 아래 결합한 것이라며 향후에도 서방과 협력할 수 있는 여지를 남겼다.

다극체제로 향하는 노정에서 중요한 역할을 할 유라시아의 통합은 구성 국가들의 국력 차이로 복합적인 성격을 가지고 있다. 첫째는 포스트소비에트 공간에서 정치·경제적 공동체

68) Paul Stronski, Richard Sokolsky, “Return of Global Russia: An Analytical Framework,” (Carnegie Endowment for International Peace, 2017.12.14.).

를 건설하려는 목표를 기능적으로 강화시켜 준다. 이전의 이런 시도로 독립국가연합(CIS)이 있었지만 긍정적인 효과를 얻지 못했다. 둘째는 유라시아통합의 도구적 사용은 향후 ‘더 위대한 유럽’을 만들기 위한 기반이 될 것이라는 러시아의 막연한 기대감이다. 따라서 EAEU를 통한 지역경제통합은 세계화에 따른 새로운 도전과 빈번히 발생하는 국제 경제위기에 대처하기 위한 대응이기도 하지만 구성 국가들이 더욱 적극적으로 경제적 사안에 관여하고 국제무대에서 협상력을 제고할 수 있는 효과를 고려하였다.

그런데 EAEU를 비롯한 유라시아 지역통합모델(기구)들은 몇 가지 특이한 성격을 갖고 있다. 첫째, 이들 모델들은 아직은 국가간 밀접한 경제적·사회적 유대를 만들어내는 것이 목적이 아니라 소비에트 해체 이후 소원해졌던 과거의 유대관계를 재구축하는 것이다. 이것은 소비에트 및 그 이전 시기에서 공유했던 역사, 전통적 문화, 그리고 개인적 유대관계에 호소하는 것을 의미한다. 둘째, 초국가적 공동체의 설립은 어쩔 수 없이 짜르시대나 소비에트시기와 마찬가지로 모스크바 중심의 갑을 권력관계가 재설정될 것이라는 막연한 두려움을 불러오게 되었다. 셋째, 각각의 통합기구가 어떤 영역을 관리하는지 등의 역할이 분명하지 않다. 예컨대 집단안보조약기구(CSTO), 상하이협력기구(SCO), 그리고 유라시아경제연합(EAEU)의 역할이 서로 겹치는 부분이 많아 서방에서는 CSTO, SCO 둘 다 NATO에 대적하는 군사기구로 인지하고 있다. 넷째, 가입 국가들 간의 경제규모나 인구, 군사력 등의 격차가 현저하여 회원국 간의 국력 불균형이 심각하다는 점이다.

다극체제를 추구해 온 러시아와 중국은 공통적으로 미국 중심의 단극체제를 거부하고 현 국제질서의 실행방식에 도전하고 있다.⁶⁹⁾ SCO의 설립 취지에서도 알 수 있듯이 양국은 지역안정을 해치는 요인으로 분리주의, 극단주의, 과격한 민족주의라는 위협을 공유하고 있다. 국제적으로는 미국주도의 세계질서, 나토의 지속적 확대, 그리고 MD체제의 세계 구축에 대해 공동대처하는 것이 국제평화를 위해 유용하다는 입장이다. 이런 맥락에서 러시아는 자국의 재군사화(군사력 증강)와 다자주의에 입각한 협력을 확대하고 있는 것이다.

나. 다자주의적 협력 추진

러시아의 신수정주의적 태도는 단극체제를 지양하고 다극체제를 지향하는 모습으로 나타났다. 러시아는 미국이 주도하는 단극체제는 21세기 국제질서의 안정을 해치는 요인이라면서 세계의 다양한 국가(세력)들이 서로 견제할 수 있는 다극체제의 형성이 바람직하다고 주장하였다. 이에 따라 다자주의적 성격의 국제기구의 설립과 이를 통한 활동을 적극적으로 전개하였다. 러시아가 참여하고 있는 다자주의적 협력 기구로는 경제통합기구인 유라시아

69) Sakwa, 2019, *op.cit.*, p.168.

경제연합(EAEU), 서방의 군사협력체 나토에 대항하기 위해 출범한 집단안보조약기구(CSTO), 그리고 분리주의 및 극단주의와의 대처를 위해 중국과의 협력을 강조한 상하이협력기구(SCO) 등이 있다.

1) 다자기구를 통한 협력

소연방 해체 이후 새로운 국제환경 속에서 지역의 안보 유지 및 통합, 그리고 경제위기 대처 및 협력을 위하여 러시아는 다양한 다자협력기구를 창설하였다. 지역분쟁의 방지와 테러에 대한 신속한 대응을 위해서는 집단안보조약기구(CSTO)를 창설하였다. 군사협력기구인 CSTO에서 러시아가 차지하는 비중은 경제협력기구인 EAEU에서와 마찬가지로 기타 가입 국가들과 비교해 월등히 우월한 러시아의 위치를 잘 보여준다. 러시아는 회원 국가들과 함께 CSTO를 육성하여 미국주도의 군사동맹인 NATO나 OSCE(유럽안보협력기구)에 필적할 수준으로 발전하기를 희망하고 있다.

유라시아 관세동맹(Eurasian Customs Union)과 공동경제구역(Common Economic Space)을 통합하여 2015년 1월 출범한 EAEU는 면적에 있어서 구 소연방의 3/4을 차지하고 있으며 인구는 1억8천3백만 명에 이르고 있다. GDP는 \$2.7조 규모로 대단하지는 못하지만 EAEU 회원국은 전 세계 가스의 20%, 석유의 15%를 보유하고 있는 에너지 강국이라는 점에서 전략적 중요성이 크다. 정회원 5개 국가(러시아, 카자흐스탄, 벨라루스, 키르기스스탄, 아르메니아)로 출범한 EAEU는 2017년에 몰도바, 2020년에는 우즈베키스탄 및 쿠바가 옵서버 자격으로 가입하였다. 가입 국가들의 대부분이 석유 및 천연가스 등 세계적인 에너지 생산 국가들이어서 EAEU는 강력한 에너지 생산국가 연합체 성격이 강하다. 이런 맥락에서 러시아는 EAEU가 유럽과 아시아를 포괄하는 경제공동체로 발전하기를 염원하며 이를 통해 러시아가 국제사회에서 하나의 극(polar)이 되기를 기대하고 있다.

집단안보조약기구(CSTO)는 NATO와 같은 성격의 집단안보 동맹체로서 2002년에 창설되어 회원국이 외부의 적으로부터 공격을 받게 되면 다른 회원국들이 군사적 원조를 포함한 집단적 방어에 참여하게 된다. 테러에 대응하기 위해 2009년 2월, 1만 6천 명 규모의 신속 대응군이 창설되었는데 2011년에는 약 2만 명 규모로 증원되었다. 러시아는 유라시아의 지역안정을 위한 핵심 집단안보기구인 CSTO를 활용하여 자국의 국제적 역할과 영향력을 확대하고자 많은 노력을 기울이고 있다.

유라시아, 특히 아시아태평양지역 국가들과의 다자주의적 협력은 SCO의 활동과 신동방정책 추진을 통해서도 나타나고 있다. 소연방체제 붕괴 후 중러간 국경선 획정 문제로 시작된 러시아와 중국 간 양자회담은 이후 중국 및 러시아와 국경선을 공유하는 중앙아시아

아의 일부 국가들이 참여함으로써 ‘상하이-5’(Shanghai-Five)로 바뀌었다.⁷⁰⁾ 1999년 비슈케크에서 열린 5개국 정상회담에서는 국경문제 뿐만 아니라 테러리즘, 종교적 극단주의, 그리고 조직범죄에 대한 대응 방안을 의제로 다루었다.⁷¹⁾ 이후 2000년 타지키스탄의 두산베에서 개최된 정상회담에서 우즈베키스탄이 합류하면서 2001년 ‘상하이-5’는 상하이협력기구(SCO)라는 상설 국제기구로 출범하였다. 러시아와 중국 간 국경문제 해결을 위해 시작되었으나 이후 중앙아시아 국가들을 포함하여 유라시아지역의 국가 간 신뢰회복 문제와 전략적 협력까지 영역이 확장된 것이다. 테러리즘, 종교적 극단주의와 조직범죄는 이후 러시아와 중앙아시아 국가들 간 광범위한 협력의 밑바탕이 되었다. 러시아는 SCO가 역내의 잠재적인 위협 요인들을 공유하여 중앙아시아 국가들의 정치안정 및 경제발전, 그리고 에너지개발과 관련하여 상호이익을 제공할 수 있는 긍정적 환경을 만들고 있다고 평가한다.

2001년 6월 15일에 창립한 SCO는 기구의 목적을 (1)회원국가간 상호신뢰 및 우정, 그리고 선린우호관계를 강화하고 (2)정치, 무역, 경제, 과학, 기술, 문화, 교육을 비롯한 여타 영역에서의 효과적인 협력을 증진하며 (3)지역의 평화와 안정을 유지하기 위하여 또한 민주적이며 이성적인 정치 및 경제 국제질서를 성립하기 위하여 공동노력을 경주한다고 선언하였다.⁷²⁾

2) 중국과의 협력 확대

러시아는 2014년 우크라이나사태와 크림합병에 따른 서방의 경제제재를 당하기 이전부터도 아태지역에 대한 관심이 높았고 역내 국가들과의 협력 추진에 전략적 중요성을 부여해 왔다. 이런 맥락에서 아태지역의 통합을 위한 과정에 적극 참여하였고 이를 통해 낙후된 시베리아와 극동의 사회·경제적 발전을 도모하였다. 또한 역내 국가 모두가 동등하게 참여하는 투명하고 개방된 집단안보 및 협력체제의 창설 의지를 밝혀왔다.⁷³⁾ 그런데 2014년 크림반도 합병 이후 미국 및 서유럽 국가와의 관계가 냉각되자 푸틴정부는 2012년부터 추진해 온 아시아중시정책, 즉 아시아의 주요 국가인 중국, 일본, 한국 등과의 협력 확대와 이를 통한 아시아-태평양 경제권으로의 편입, 확대정책을 적극 추진한 것이다.

70) 가입국은 러시아, 중국, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄 6개국이다.

71) Roy Allison, “Structures and Frameworks for Security Policy Cooperation in Central Asia,” in Roy Allison and Lena Jonson, *Central Asian Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001). p.222.

72) “Declaration on the Establishment of the Shanghai Cooperation” Shanghai, June 15, 2001.

73) “외교정책개념”, 78항

전략적 차원에서 러시아는 아태지역 국가들과의 관계발전을 지속적으로 추진할 것이 분명하다. 왜냐하면 러시아의 다른 지역에 비해 낙후된 극동지역의 개발을 위해서는 ‘아시아 우선정책’(Russia’s Pivot to Asia)의 기조 아래 아시아태평양지역 국가의 투자를 유치하고 지역통합에 적극 참여하는 것이 필요하기 때문이다. 러시아가 극동개발을 위해 2015년 이후 매년 블라디보스토크에서 개최하고 있는 동방경제포럼(EEF: Eastern Economic Forum)도 궁극적으로 중국, 한국, 일본, 아세안 등과의 역내 협력 확대를 통해 다극체제를 추진하는 전략의 일환으로 볼 수 있다.

G2로 성장한 중국은 대미견제에 대한 공동인식과 이해를 바탕으로 러시아와 전략적 동반자관계를 공고히 지속해 나가고 있다. 1989년 중소관계가 정상화된 이후 1994년에는 양국관계가 동반자관계, 2011년에는 전략적 협력동반자 관계로 발전하였다. 2017년과 2018년 양국 정상들은 상대에게 자국의 최고 훈장인 ‘성 안드레이 훈장’(러시아)과 ‘우의훈장’(중국)을 수여함으로써 양국 간 유대관계를 보여주었다. 특히 중국의 ‘우의훈장’은 중국의 현대화와 세계평화 수호에 기여한 외국인에게 수여할 목적으로 2018년에 만든 훈장인데 푸틴 대통령이 첫 수상자가 된 것이다. 한편 러시아와 중국의 밀월관계는 대만 및 남중국해, 그리고 한반도 문제 등에서 중국과 갈등관계에 있는 미국을 겨냥한 면도 있다. 양국은 2019년 수교 70주년을 맞이하여 양국관계를 ‘신시대 전면적 전략협력 동반자 관계’로 격상하였다.

그런데 중러 양국 간의 공고한 동반자 관계는 양국 간 경제적 격차가 점차 커지면서 균열의 조짐도 나타나고 있다. 이는 미국 주도의 단극체제에 도전하고 있는 러시아로서는 아쉬운 측면이기도 하다. 예를 들어 양국 협력의 양대 축인 무기와 에너지에 있어서도 점차 협력관계가 후퇴하고 있는데 이는 중국이 러시아를 대신할 수 있는 에너지 대체 공급국가를 대대적인 직접투자를 포함하여 모색하고 있고, 스스로 생산하는 무기도 점차 늘어나고 있기 때문이다.⁷⁴⁾ 중국은 미국을 상대하기 위해 러시아와 단합할 테지만 향후 중국이 무기와 에너지 영역에서도 충분히 자립하게 된다면 러시아를 전략적 파트너에서 밀어낼 가능성도 있다.⁷⁵⁾

에너지 분야에서의 양국관계는 협력관계이면서 경쟁적이다. 10년간의 논의 끝에 지난 2014년 5월 러시아는 중국에게 30년간 가스를 공급하기로 동의하였는데 그 과정에서 공급가를 두고 다툼도 있었다. 그러나 우크라이나를 둘러싼 서방과의 관계가 최악의 상황이었기 때문에 러시아는 중국과의 단합을 과시하고 강화하기 위해 중국의 낮은 가격제시에 동의하

74) Joseph Dobbs, “Guest Post: Russia and China - Friends or ‘Frenemies,’?” *Financial Times*, Dec. 11, 2014.

75) Pavel K. Baev, “Russia and China Part Company in Davos,” *Eurasia Daily Monitor*, Jan.23 Vol.14, Issue.5 (2017).

여야만 했다.⁷⁶⁾ 이에 더해 중국은 러시아에 대한 자원의존율을 낮추기 위해 중앙아시아 국가들에게 노력을 기울임으로써 중앙아시아 지역에서도 러시아의 영향력을 잠식하고 있다. 이러한 일련의 갈등 양상에도 불구하고 러시아와 중국은 외교안보 차원에서 미국을 상대로 공동보조를 맞추는 모습을 대외적으로 보여주고 있으며, 국제현안에 대하여 철저히 반미 공조의 입장을 취하고 있다. 이러한 그들의 지전략적 상호 공동대처는 러시아의 시리아사태 개입에 대한 서방의 비난에도 불구하고 중국은 지지의사를 표명한 사례, 미국의 MD체제에 대한 양국의 지속적이고 강력한 반대 사례 등에서 잘 나타나고 있다.

IV. 미-러 관계 전망과 한반도

1. 국내정치, 미-중 경쟁, 그리고 미-러관계

가. 코로나 19 상황 악화와 국내정치

초기에 강경한 입장을 보인 바이든 대통령은 미-러 정상회담을 기점으로 다소의 변화 가능성, 즉 정상화 혹은 개선 의도까지 보여주었다고 할 수 있다. 왜 이런 변화가 수반되었는지에 대한 분석은 앞으로의 전망을 예측하는데 도움이 될 것으로 보인다. 위에서 잠시 언급한 대로 미국의 강대국과의 관계 특히 러시아와의 관계 변화는 미국의 국내 문제가 불안하거나 위기의 상황일 때와 국제적 경쟁국에 대한 대응에 대한 활용성이 동시에 존재하였을 때 이루어졌음을 고려한다면 현재의 상황도 이러한 기준에 부합한지 살펴보는 것이 필요하겠다.

미-러 정상회담 시기에 바이든 대통령이 직면하고 미국의 국내적 문제는 코로나 19에 대한 성공적인 대응과 경제 회복이었다. 경제 부활과 힘을 통한 미국의 일방적 리더십에 대한 지지를 받고 있었던 트럼프 대통령의 연임을 기정 사실로 받아 들여졌었던 지난 선거는 코로나 19가 없었다면 민주당이 이길 수 없었을 것이다. 코로나로 인한 국가적 위기 상황이 없었더라면 2020년 초기에 트럼프 당시 대통령이 가지고 있던 인기와 당선 가능성에 대한 변화를 가져오기 힘들었을 것이다.⁷⁷⁾

76) Luke Johnson, "What you Need to Know about Russia and China's Gas Deal," *RFE/RL*, (22 May, 2014).

77) Deirdre Shesgreen, "How COVID-19 shaped the 2020 election, swinging some voters to Biden but bolstering Trump with his base," *USATODAY*(2020.11.09.), <https://www.usatoday.com/story/news/politics/elections/2020/11/09/covid-19-shaped-2020-election-amid-split-biden-trump-response/3729201001/> (검색일: 2021.9.16.).

이러한 사실을 인지하고 있는 바이든 대통령은 취임 첫날 코로나 대응을 위한 전략을 최초의 전략문서로 발행하기도 하였다. 이후 모든 정책과 전략 문서에는 코로나 위협을 최고 위협으로, 코로나 종식을 최우선 해결과제로 제시하고 노력을 집중해 왔었다.⁷⁸⁾ 그 결과 백신 접종 신속화와 방역 단계 강화 등을 통해 상당부분 통제되는 상황으로 되어 갔으나, 백신 기피 현상과 정치적 영향으로 인한 주별 접종률이 현저한 차이를 보이며 난관에 봉착하게 된다. 바이러스의 확산은 백신 접종률이 낮은 지역의 환자 발병률을 급격히 높이는 결과를 가져오게 되었고, 이후 발생한 다양한 변이 바이러스는 상황을 더욱 악화시켰다.

변이의 주종인 델타 변이 확산이 가져온 새로운 국면은 안전한 통제 수준을 생각하기도 전에 다시 초기의 발병 상황과 비슷한 감염 및 사망자가 발생함으로써 다시 국가적 위기 상황으로 전개되고 있는 모습이다. 미-러 정상회담 당시에도 확실히 통제되지 않았던 코로나 상황은 현재는 그 때보다 더 좋지 않은 상황으로 바이든 행정부의 노력이 집중되는 방향은 여전히 코로나 극복으로 향하고 있다고 할 수 있겠다.

나. 아프가니스탄 철수 후폭풍

이에 더해, 미국 역사 상 가장 오래된 전쟁이었던 아프가니스탄을 종료하고 철수한 후폭풍이 높아지고 있는 상황이다. 미-러 정상회담 당시에도 아프가니스탄에서 미군이 철수할 경우 지역안정화를 위한 협력까지 협조했던 상황이었지만, 탈레반의 대응은 미국의 예상보다 훨씬 빠르고 급격했다. 미군이 철수 시한으로 제시한 8월31일이 도달하기 훨씬 전인 8월15일 탈레반은 카불을 점령하고 전쟁의 승리를 선언하며 신정부 수립을 공식화하였다. 영예로운 철수의 형태를 기대했던 바이든 행정부는 카불공항으로 몰려든 피난민의 절규와 혼란은 아프가니스탄의 종전을 패전의 모습으로 만들기에 충분하였다.

미국 국민의 대부분인 70%가 아프가니스탄 철수와 종전에는 찬성을 하고 있었지만, 철수 간 발생한 혼란과 불안정한 철수와 관련한 바이든 행정부의 대응에 대해서는 상당 부분 실망을 하고 있는 것을 사실이다. 바이든 대통령은 아프가니스탄에서 최종 철수를 완료한 8월 31일 전 국민을 대상으로 한 종전 연설에서 철수의 당위성을 강조하였다. 세계는 변화되었고, 미국은 중국과 경쟁 속에 있으며, 러시아가 부여하는 다양한 도전을 대응해야 할 상황으로 더 이상 아프가니스탄 전쟁은 미국의 국익에 부합하지 않음을 선언하며, 우리의 경쟁자

78) President Joseph R. Biden, Jr., "National Strategy for The Covid-19 Response and Pandemic Preparedness, January 2021," <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf> (검색일: 2021.9.16.).

가 원하는 전쟁에 매몰될 수는 없다는 점을 강조하였다.⁷⁹⁾

바이든 대통령의 이러한 입장은 아프가니스탄 정세가 급격히 악화되고 있는 8월 25일 화상 정상회담을 실시한 중국과 러시아의 협력 가능성의 우려를 표현한 것으로 보인다. 중국 시진핑 주석과 푸틴 러시아 대통령은 아프가니스탄 정세가 급격히 악화되고 있는 상황 속에 양국 간의 주요 현안을 논의하였다. 동 회담에서 시진핑 주석은 러시아를 신시대 전면적 전략협력 파트너로 정의하고, 러시아의 국가주권과 안전을 확보하기 위한 모든 조치에 대해 적극적인 지지를 보낸다고 전제하며, 아프가니스탄의 주권과 독립을 포함하여 영토보존을 존중하여, 아프가니스탄 문제 해결을 위해 국제사회의 소통을 강조한다. 이에 대해 러시아 푸틴 대통령은 중국의 대만, 홍콩, 신장과 남중국해 문제에서 핵심 이익을 지키려는 중국의 입장을 지지하며, 외부세력이 중국의 내정에 대한 간섭 행위를 단호히 반대한다고 언급하며, 러시아도 중국과 함께 아프가니스탄 문제의 다자적 해결 접근에 동참할 것이며, 아프가니스탄의 안보와 테러리즘에 대한 대응, 지역의 안정성 확보를 위한 노력에 적극 관여할 것임을 밝혔다.⁸⁰⁾ 아프가니스탄에서 철수를 선언한 이후 급격하게 지역 안정성이 급격하게 악화되는 상황 속에 이루어진 양국 정상의 회담은 철군 문제로 국내외적으로 비판을 받고 있는 미국의 위기 상황을 이용 중동지역에서 영향력을 확대하려는 의도로 충분히 읽혀질 수 있다.

이러한 양국의 입장은 9월17일 타지키스탄 수도 두산베(Dushanbe)에서 최초로 열린 합동 지역 안보 포럼 (joint regional security forum)에서 다시 강조되었다. 이 포럼은 중국 주도의 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization)와 러시아 주도의 집단안보조약기구(CSTO: Collective Security Treaty Organization) 양 기관의 회원국이 모두 참가하는 합동 포럼 형태로 진행되었으며, 아프가니스탄의 지역적 협력을 방안을 위한 최초의 시도였다. 여기에서 시진핑은 아프가니스탄 주변의 지역 안정을 위해 정보공유와 정기적 회담 실시 계획을 발표하였다.⁸¹⁾

도전국가의 부상 속에 미국의 국제적 위상은 낮아져 가고, 코로나와 국내적 지지는 감소한 상황 속에 아프가니스탄 전쟁 종료에 대한 국내외적인 후폭풍을 맞이하고 있는 바이든 대통령은 국내 문제 해결을 통한 취약성의 감소와 국제적 위협의 축소를 위한 노력이 절실히 필요한 시기로 보인다.

79) The White House, "Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan (August 31, 2021)," <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/> (검색일: 2021.09.16.).

80) Yew Lun Tian and Giles Elgood, "China and Russia show common front on Afghanistan," REUTER (2021-8-25).

81) Nastassia Astrasheuskaya, "Xi and Putin pledge to cooperate on Afghanistan after Taliban takeover," Financial Times (2021-09-17).

다. 미-중 전략 경쟁

2012년 당시 부통령으로서 중동의 테러와의 전쟁에 집중하고 있는 상황 속에 급속히 성장한 중국에 대한 대응이 필요하다는 전략적 판단으로 아시아 재균형 정책을 추진했던 바이든 대통령은 중국 부상이 가지고 있는 의미를 누구보다도 잘 이해하고 있다. 국가안보전략 중간지침에서도 중국을 유일한 경쟁자로 지정하며 그 위협 인식을 표현하였으며, 정보기관의 위협 평가에도 전방위적으로 미국의 지위를 위협하는 대상으로 간주하고 있다.

중국을 견제하기 위해 민주주의를 중심으로 한 연대와 다자적 협력 체계를 구성하여 전방위적으로 압박을 추진을 진행하고 있는 상황이다. 구체적으로 민주주의 국가들의 연합, 즉 소규모의 QUAD로부터 민주주의 정상회담 개최 등을 통해 중국의 권위주의 정권에 대한 대응 연합을 구축하고, 인도-태평양 지역의 동맹과 우방국의 관계 개선을 통해 중국의 해상으로의 확장을 차단하기 위한 노력을 진행하고 있다. 이와 함께 아태지역의 군사 태세를 강화하여 중국이 발전시키고 있는 반접근/지역거부(A2/AD, Anti-Access/Area Denial) 역량에 대한 대비로 도련선을 연하는 미사일 방어체계의 강화와 방어진력을 배치하고 있다. 이러한 이념적 군사적 경쟁에 추가하여 경제적으로는 글로벌 공급망을 재구축하고자 하는 노력, 즉 탈동조화(de-coupling)를 통해 중국에게 경제적으로 많은 의존의 상황을 재편하고자 노력을 진행하고 있다.

많은 전문가들은 미국이 아프가니스탄에서 철수하는 현실적인 목적은 중국의 부상에 대한 대응에 집중하기 위함이라는 분석도 제시하고 있기도 하다. 다른 한편으로는 제한된 역량과 자원을 가장 위협적인 대상에게 집중하기 위함이기도 하지만 미군의 철수로 인해 발생한 지역적 불안정은 미국에게도 부정적인 영향을 미치지만 중국에게도 반감지만은 않은 상황일 수도 있다는 분석을 제시하기도 한다. 아프가니스탄은 중국 신장 위구르 지역과 국경을 마주하고 있다. 이 지역은 많은 이슬람교 신자들이 거주하고 있는 상황이다. 미군 철수 후 아프가니스탄을 다시 점령한 탈레반은 중국의 종교적 탄압을 받는 이 지역의 무슬림을 보호하기 위한 행동을 할 수 있는 가능성을 만들 수 있다는 계산도 포함되어 있다는 주장도 펼쳐기도 한다.⁸²⁾ 논조는 다르지만 아프가니스탄에서의 미군 철수는 모두 중국에 대한 대응을 위한 선택이었다는 점은 공통적인 부분이다. 이러한 분석들은 바이든 행정부가 냉전시대의 주적은 소련, 탈냉전 시대에는 이슬람극단주의 테러리즘, 아프간 철군을 계기로 주적 개념이 중국으로 분명하게 변화되었음을 보여주는 사례라고도 볼 수 있겠다.⁸³⁾

82) 홍승희, “아프간철수로 중국 포위전략 완성,” 서울파이낸스(2021.8.20.),

<https://www.seouln.com/news/articleView.html?idxno=429525> (검색일: 2021.9.16.).

83) 박민희, “‘아프간 철수로 미국의 ‘중국 주적’ 전략 완성…‘지정학 부활’ 대비를,” 한겨레(2021.9.8.), <https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/1010888.html> (검색일: 2021.9.16.).

라. 바이든 행정부의 미-러관계 전망

미래의 상황에 대한 전망은 다양한 상황적 요소가 포함되고 예상치 못한 외생변수가 생길 가능성이 많아 쉽지 않다. 하지만 현재 상황에 대한 분석이 유효하다는 전제로 예측을 하는 일은 특정 상황에 대한 미래를 구체화한다는 의미로 본다면 무의미한 작업은 아닌 것 같다. 미국의 입장에서, 특히 바이든 행정부가 당면하고 있는 상황을 고려한다면 앞으로의 미-러 관계는 급격한 개선과 협조의 상황이 전개될지는 정확히 예견하기는 어렵지만 현재보다 더욱 악화되지는 않을 가능성이 높다는 평가를 해본다. 물론 위에서 열거된 선거개입을 포함한 사이버 공격, 우크라이나, 나발니 독살과 관련된 인권문제 등의 현안에서 양국 간의 관계를 악화시킬 수 있는 악재가 발생할 수도 있겠지만, 미국이 당면하고 있는 코로나와 아프가니스탄 철수 문제 등으로 인한 국내적 문제와 중국의 전방위적 위협으로 정의 된 외부적 요인이 지속 된다면 역설적으로 러시아와의 관계는 현재와 유사하거나 개선될 여지가 있다고 본다. 다만 러시아와의 현안을 국내적 지지가 급격히 추락하는 상황이 발생되었을 때 국내 불만의 관심을 전환하기 위한 목적으로 긴장을 일부러 고조시킬 수 있는 가능성이 전혀 없는 것은 아니나, 바이든 대통령의 외교 우선 성향과 잠재적 표적이 될 수 있는 러시아의 전략적 회피 행동으로 인해 실현 가능성은 높아 보이지는 않는다.⁸⁴⁾

이러한 분석을 좀더 구체적으로 살펴보면, 먼저 미국의 국내적 문제 해결을 위한 긴급함이 우선이라 외부의 위협을 최소화할 것이라는 평가가 가능하다. 델타 바이러스의 확산으로 다시 유행하고 있는 코로나 감염자의 확산은 긴급한 조치가 없이는 의료체계의 몰락과 함께 국가적 대재앙을 맞을 수 있다. 최악의 상황을 모면하더라도 현재 대통령 지지율이 40%대로 떨어진 바이든 행정부가 만일 현재의 상태의 지지도가 유지가 된다면 2022년 중간선거에서는 의회의 다수당을 유지하기는 거의 힘든 상황으로 분점 정부를 운영해야하는 어려움에 봉착할 가능성이 있다.⁸⁵⁾ 이를 막기 위해 국내문제에 역량을 집중하고 외부의 상황은 중국의 대결 구조에 집중을 할 가능성이 높아졌다고 할 수 있다.

이와 함께 중국과의 전략 경쟁에 집중하기 위해 중국의 편에 설 수 있는 대상에 대한 관리가 필요한 상황이 미국으로 하여금 러시아와의 관계를 의도적으로 악화시킬 유인이 줄어들게 한다. 미국의 중국에 대한 전방위 압박에 대해 중국은 러시아와의 관계 개선과 연합 군사훈련 등을 통해 공동 대응 전선을 구성하려는 노력을 진행해 오고 있다. 특히 지난 2021년 8월 9일부터 13일까지 중국 합동훈련기지에서 실시된 ‘서부연합-2021’ 훈련은 양

84) Benjamin O. Fordham, "Strategic Conflict Avoidance and Diversionsary Use of Force," *The Journal of Politics*, Vol. 67, No.1 (Feb., 2005), p. 132.

85) 신유리, "바이든, 아프간 철군 후폭풍에 지지율 43%로 최저," *연합뉴스*(2021.9.3.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210903023000009> (검색일: 2021.9.16.).

국 병력 약 13,000명과 장비 400여대가 참여한 대규모 기동훈련이었다. 2005년부터 매년 해상 합동 훈련을 실시하고 있으며, 2018년부터는 비정기적으로 합동훈련을 실시하고 있으나 중국 내륙에서 러시아 군대를 초청하여 대규모로 진행한 것은 이번이 처음이다. 특히 이번 훈련이 과거 훈련과 차이나는 것은 양국 언어로 된 지휘통제시스템을 함께 운용하고, 단일 임무에 양국이 혼합 편성해 기획한 훈련이라는 점에서 양국간 연합작전의 단계를 높혔다고 할 수 있겠다.⁸⁶⁾

중국과 러시아의 군사적 협력관계에 대해 양국이 가지고 있는 궁극적인 전략적 목표가 상이한 관계로 동맹의 형태나 더욱 강력한 결속력을 가진 관계로 발전되지 않을 것이라는 분석이 지배적이지만, 굳이 러시아와의 관계를 악화시키는 상황을 조성하여 중-러 관계를 강화시키는 것을 도울 필요는 없다는 평가를 할 수 있겠다. 미중대결 구조에서 러시아의 전략적 가치는 높아지고 있는 상황이며, 이러한 러시아를 미국의 유일한 위협으로 상정하고 있는 중국을 견제할 수 있는 레버리지로 활용할 수 있는 상황은 만들지 못하더라도, 반미전선을 형성하는 구실을 만들어 줄 필요는 없을 것으로 보인다.

이러한 상황은 과거 러시아 혁명 후 러시아 수교의 상황과도 유사함을 가지며, 냉전 기간 동안 데탕트를 통한 관계 개선의 사례와도 비교가 가능할 것으로 보인다. 하지만 러시아와의 관계를 근본적으로 변화를 가져오는 상황은 예견하기는 어려울 것으로 보인다. 최초의 관계의 시작이 적대적 상황이었고, 냉전 기간 동안에는 주적의 위치를 한동안 공유한 역사적 사실은 넘어 서기 어려울 만큼의 경로의존성에 도달했다는 판단이 가능하다.

2. 미-러 관계의 전망과 한반도

미국이 국내적 상황에 많은 어려움에 봉착된 상황 속에서 미중경쟁이 가속화 될 것이라는 평가를 토대로 미-러 관계를 전망한 결과 지금보다는 더 악화되지는 않을 것이란 예측에 도달하였다. 중국과의 전략적 경쟁과 미국의 상대적 쇠퇴, 그리고 코로나-19에 의한 국내적 문제 등의 복합적인 결과이다. 상대적으로 쇠퇴하고 있는 미국의 역량을 고려한다면, 중국과의 대응에 필요한 국가적 자산을 효율적으로 활용할 필요가 있으며, 구체적으로 내적 취약성을 약화를 통한 내부 능력을 제고 시키고 외부의 위협을 감소시키는 방향이 가능한 선택지가 될 것이다. 이를 위해서 코로나-19의 재확산을 신속하게 통제하고 정상적인 경제로의 복귀를 앞당겨 내부적 위기를 극복함과 동시에, 더 이상의 외부 위협의 성장을 막아야 할 것으로 보인다. 중국과 대적하고 있는 상황 속에 러시아마저 중국과 같은 편에 혹은 미국

86) 박은하, “미국 보란 듯…중국·러시아, 중 사막서 대규모 합동훈련,” 경향신문 (2021.8.11.).

과 경쟁하는 상황은 미국으로서는 바라지 않는 상황일 것이란 추론이 가능하다.

이는 미중 관계의 대립 상황 속에 우리의 대응에 대해 여러 가지 시사점을 준다고 할 수 있겠다. 강대국 간의 경쟁 부활은 미국과 중국을 중심으로 진행되고 있는 상황에서 러시아의 전략적 중요성은 증대되어 가며, 중국과 미국의 지원을 동시에 받을 수 있는 가능성도 존재하게 된다. 테러와의 전쟁을 위해 중동에 집중을 하고 있는 동안 견제 없는 중국은 급속한 부상을 하게 되었다. 이와 유사한 상황이 러시아에게도 일어날 가능성도 있어 보인다.

미중 경쟁 하에 러시아의 역할을 추가하여 본다면 우리가 선택할 수 있는 전략적 선택은 더 유연해 질 가능성이 높아질 것으로 보인다. 중국의 입장에서 러시아의 지지가 필요한 상황이고, 미국의 입장에서 러시아가 중국의 편에 편입되기를 원치 않는 상황이다. 중국과 미국이 양국 간의 이익을 위해 우리의 입장 선택을 강요하는 상황이 발생한다면 일방을 선택하기 보다는 쌍방에게 공동으로 이익이 되는 방안으로 러시아를 활용할 수 있는 방법들을 모색해 본다면 우리의 선택지에 융통성이 높아진다는 것이다.

이를 위해 일단은 우리도 러시아와의 협력 분야를 확대할 필요성이 있으며 이를 통해 미중 대결구조 속에 중국과 러시아의 전략적 이해가 상충되는 부분을 식별하고 이를 활용할 수 있는 대안을 수립하는 노력이 필요할 것이다. 이와 함께 미국의 인도-태평양 지역에서의 전략적 활동 중에 중국과 러시아의 공동의 반발을 야기시키는 분야를 식별하여 전략적 완급을 요청하는 것도 포함될 수 있을 것이다. 경제적 분야에서 다양한 협력 증대는 중국 중심의 공급망 재편과도 관련이 있을뿐더러 수출 다변화의 영역으로도 활용 가능하듯 미국에도 유익이 될 뿐 만 아니라 아태지역의 지역적 불안정을 야기할 수 있는 잠재적 위험성을 공동으로 대처할 수 있는 방안도 염출될 수 있을 것으로 보인다.

V. 결론

1. 상대에 대한 정확한 인식 필요

미러 양국 관계는 이슈에 따라 협력과 갈등이 동시에 가능하다. 예컨대 START, 반테러 리즘, 핵무기 비확산 영역에서는 협력이 가능하다고 볼 수 있다. 과거 양국은 이란핵프로그램 개발 중단에 협력한 바가 있다. 러시아의 능력을 과대평가한다든지 혹은 과소평가할 경우 잘못된 계산으로 긴장을 확대하고 군사적 분쟁을 낳을 수 있다. 그런데 서방의 많은 전문가들은 다음과 같은 잘못된 인식을 하고 있다는 점에서⁸⁷⁾ 우려스럽다. 첫째, 소련의 붕괴와

러시아의 쇠퇴는 미국의 영원한 우세를 보여주는 것이라고 본다. 둘째, 러시아 대외정책의 근본적 동인이 무엇인지에 대하여 주의를 기울이지 않는다. 셋째, 러시아를 실제보다 짙은 소리가 요란한 쇠퇴하는 국가로 본다는 것이다. 이와 같은 태도는 아직도 핵 경쟁력을 가진 국가에 대하여 위협을 고조시키는 행위라고 볼 수 있다.

2007년 뮌헨안보회의 연설에서 푸틴은 미국의 나토확대정책 추구에 반대 한다고 경고하고 이는 유럽의 안정을 해치고 러시아의 안보를 위협한다고 주장하였다.⁸⁷⁾ 미국과 그 동맹들은 푸틴의 경고를 무시했고 2008년 부하레스트 정상회담에서는 독일과 나토 회원국들의 강한 반대에도 불구하고 물러나는 조지 부시대통령의 로비의 결과 조지아와 우크라이나를 언젠가 나토 회원국으로 받아들일 것이라는 성명을 발표하였다.⁸⁹⁾ 몇 개월 후 러시아는 조지아를 분쇄하였는데 이는 나토회원국에게 더 이상 전 소비에트 공간에 대한 확대정책을 좌시하지 않겠다는 강력한 메시지를 보여준 것이다. 또한 자신들의 핵심 이익을 지키기 위해서는 무력 사용을 꺼리지 않는다는 것을 보여주었다.

러시아는 자신들이 전개하고 있는 공세적 외교정책의 성과로, 첫째, 미국이 이끄는 자유주의 국제질서에 타격을 가해 다극체제의 등장을 이끌어 내었고, 둘째, 자신들이 범세계적 초강대국으로 귀환하였으며, 셋째, 푸틴의 국내 권위를 제고하였다고 본다. 그런데 러시아의 공세적 태도는 몇 가지 점에서 미국에게 지속적인 도전이 될 것이다. 첫째, 러시아는 상대적으로 예산이 많이 들지 않는 외교, 군사, 정보, 사이버, 에너지, 재정적 수단으로써 영향력을 행사하고 범세계적 족적을 확대하고 있다. 둘째, 크렘린은 대외적 범죄에 대한 경제적 대가(예컨대 경제제재)를 성공적으로 관리하고 있다. 셋째, 러시아의 민족주의적 문제제기와 반서구적 정향은 러시아의 엘리트와 대중들로부터 광범위한 지지를 받고 있다. 넷째, 크렘린은 러시아 팽창주의에 반대하는 바이든 행정부의 노력에 대응하여 반대수위를 높이고 있다. 즉 러시아는 항상 자신들의 주권에 위협이 되는 데 대해서는 저항해 왔다.⁹⁰⁾

현재 한국은 러시아와의 관계를 확대하려는 동기가 적는데 이는 러시아가 북한에 영향을 미칠 수 있는 지렛대가 부족하기 때문이다. 그리고 한국이 러시아와의 관계 확대를 도모하게 되면 미국의 불만을 받게 될 것이라는 우려도 있다. 러시아는 앞으로도 미국 외교정책의

87) Eugene Rumer and Richard Sokolsky, "Grand Illusions: The Impact of Misperceptions About Russia on U.S. Policy," (Carnegie Endowment for International Peace, 2021)

88) Putin, "Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy," President of Russia, February 10, 2007, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (검색일: 2021. 7.25).

89) NATO, "Bucharest Summit Declaration," NATO, April 3, 2008. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm (검색일: 2021. 7.25).

90) Sergey Lavrov, "Russia's Foreign Policy in a Historical Perspective," Russia in Global Affairs, March 20, 2018, <https://eng.globalaffairs.ru/articlas/russias-foreign-policy-in-a-historical-perspective-2/>. (검색일: 2021.8.5.).

중요한 위치를 차지할 것이다. 러시아의 광활한 면적과 유라시아 대륙에서의 지위, 에너지 자원, 유럽 및 아시아 우방과의 인접성, 재래식 무기 및 핵능력, 지정학적 야망, 그리고 영향력을 투사하는데 상대적으로 저렴한 비용이 드는 수단의 사용은 앞으로 세계무대에서 자신들의 지위를 지속할 수 있는 자산이라 할 수 있다.

이러한 러시아의 도전에 대하여 미국은 러시아의 모든 행동을 밀어내려는 충동은 피해야 한다. 대신 러시아의 동기와 능력에 대한 냉정한 평가에 근거해 평가하고 우선 사항을 추구해야 한다. 왜냐하면 상호 갈등관계에 있는 이해, 가치, 그리고 세계질서에 대한 개념상의 차이에 따른 미러관계의 부정적인 성격은 수년간 지속될 수도 있기 때문이다.

2. 정책적 제언

가. 현재의 갈등관계를 벗어날 돌파구가 보이지 않음

현재의 갈등은 미국과 러시아가 생각하는 “세계질서의 비전” 간의 충돌로서 Euro-Atlantic Security System에 동참하지 못한 푸틴의 좌절감이 반영된 것이다. 미국의 오바마 대통령 으로서는 러시아의 크림합병으로 자신이 제시한 미-러 간의 리셋 시도는 종료되었다고 인식하였다.⁹¹⁾

현재 양국은 상호인식 및 가치관 차이를 노출하고 있으며 미-러 고위층 누구도 관계복원에 큰 관심이 없는 모습이다. 미국 및 EU와의 관계 악화는 러시아가 비서방국가, 특히 중국·인도 및 BRICS 국가와의 협력관계를 강화시키는 배경이 되었다. 푸틴은 러-미 관계의 냉각 내지 적대관계가 오히려 러시아 국내에서 미국의 영향력을 줄일 수 있으며, 나아가 민주주의와 서방과의 관계개선을 주장하는 반대파를 미국의 앞잡이로 몰아붙일 수 있다고 판단하였다.

나. 현재와 같은 냉각관계는 러시아에게 득보다는 실

러시아지도부가 현 정권에 대한 지지도를 높이기 위해 안보위기의식과 민족주의를 이용할 경우 서방국가들과의 갈등은 지속될 것이다. 이는 양국의 대결 국면이 불균형(asymmetrical)을 특징으로 한다는 점을 고려하면 푸틴정권에게는 부담이 될 것으로 보인다.

91) Mark N. Katz, “Can Russian-US Relations Improve?” *Strategic Studies Quarterly* (Summer 2014)

다. 양국협력을 위한 러-미 간 공동이해 분야를 모색해야

아래와 같은 영역은 군사 강국 미러가 함께 대처하면서 서로 협력의 수준을 높일 수 있다는 점에서 양국 관계 개선의 가능성을 제공해 줄 수 있을 것이다.

- 알카에다 및 탈레반을 포함한 지하드 위협
- 부상하는 중국에 대한 대처
- 이란의 핵 보유 방지
- 한반도 긴장 완화
- 러-미간 핵무기 통제와 세계적 핵 비확산
- 유럽 및 세계의 평화와 번영

미국은 러시아의 민주화, 시장경제화, 서구화를 지원하는 과정에서 러시아 국민들의 이해와 지지를 받아야 하는 게 중요하다. 왜냐하면 미국이 러시아에 대해 징벌적인 태도로 일관한다면 러시아정부는 러시아국민들이 어려움을 맞을 때마다 애국심을 조장하여 그 모든 것을 미국의 타트로 돌릴 기회로 활용할 것이기 때문이다.

미중 양강 구도 속에 러시아는 제3의 길인 '새로운 범세계적 비동맹운동'의 리더(as leader of a new global nonaligned movement)로 자리매김하려고 한다. 이를 위해 러시아는 더욱 더 공세적 자세를 취하려 할 것이다. 한편으로 미러간 협력의 공간도 많이 있다. 특히 러시아는 북극협의회 의장(2021-23)을 맡게 되었는데 기후변화 대응, 친환경적 해로개발 등 국제적 협력을 모색할 수 있을 것이다. 예컨대 신전략무기 감축협정(New Start)이 2021년 2월 종료되었지만 새롭게 출범한 바이든 행정부와 2026년까지 연장하는데 양국은 동의함으로써 협력의 여지를 보였다.

〈참고 문헌〉

- 고재남, “제3기 푸틴정부의 신 외교·안보 전략과 실제” 『정책연구시리즈』 2016-16 (외교안보연구소).
- _____, “최근 미러갈등의 심화와 양국관계 전망,” 『주요국제문제분석』 (2013.9.12.).
- 김규철, “러시아군, 재무장으로 미래전 대응,” *Russia-Eurasia Focus*, 제620호 (2021.2.15.).
- 김덕주, 『신정부 출범에 따른 한-러 관계 발전 방향 연구』 외교안보연구원, 정책연구시리즈 (2018.2).
- 대외경제정책연구원, 『2017 KIEP 정책연구브리핑』 KIEP 전략지역심층연구 (2018).
- 러시아연방, *Концепция внешней политики Российской Федерации* (“러시아연방 외교정책개념” (2016.11.30.)).
- 박민희, “‘아프간 철수로 미국의 ‘중국 주적’ 전략 완성…‘지정학 부활’ 대비를,” 한겨레 (2021.9.8.), <https://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/1010888.html> (검색일: 2021.9.16.).
- 박은하, “미국 보란 듯…중국·러시아, 중 사막서 대규모 합동훈련,” 경향신문 (2021.8.11.).
- 변현섭, “한러 정상회담의 성과와 과제” *Russia-Eurasia Focus* 제483호 (2018.7.2.)
- 서동주, “러시아 푸틴정부의 대미관계: 특징, 전망, 정책적 함의,” 『JPI정책포럼』 No.2014-01 (정책평화연구원).
- 서유진, “미·EU, ‘나발니 독살 시도’ 러시아 관리 제재…러 “불장난 말라” 반발,” 중앙일보 (2021.3.3.), <https://www.joongang.co.kr/article/24003705#home> (검색일: 2021.8.15.).
- 신기섭, “러, 우크라이나 외교관 체포·추방…다시 무력충돌 치달나,” 한겨레 (2021.4.18.), <https://www.hani.co.kr/arti/PRINT/991496.html> (검색일: 2021.9.12.).
- 신상원, 『유라시아 대륙의 지정학적 환경과 트럼프 행정부의 대유라시아 정책: 대전략의 전환은 가능한가』 외교안보연구원, 정책연구시리즈 (2018.1).
- 신유리, “바이든, 아프간 철군 후폭풍에 지지율 43%로 최저,” 연합뉴스(2021.9.3.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210903023000009> (검색일: 2021.9.16.).
- 유철중, “미국, 우크라 돈바스·크림 문제 해결에 핵심 역할 할 것,” 연합뉴스(2021.9.16.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210904042700080> (검색일: 2021.9.16.).
- 외교안보연구소, 『2018 국제정세전망』 (2018).

- 이민정, “미 국가정보국 러시아, 2020 대선서 바이든 음해 정보 유포,” 중앙일보 (2021.3.17.),
<https://www.joongang.co.kr/article/24014047#home> (검색일: 2021.9.14.).
- 이승곤, 『독립에서 냉전까지: 미국 외교정책이 걸어온 길』 (서울: 기파랑, 2007).
- 이태림, “바이든 행정부에서의 미·러 관계 전망,” IFANS 주요국제문제분석 2020-56.
- _____, “미·러 정상회담 분석,” IFANS 주요국제문제분석 2021-17.
- 이흥섭, “친위체제 구축 강화와 공세적 대외정책 추구,” 『세계안보정세 종합분석』 (국방대 안보문제연구소, 2017).
- 장덕준, “푸틴 3기 정권의 대외전략과 미러관계, 중러관계의 전망,” 『국가전략연구』 (2013년 봄).
- 장세호, “바이든 정부 출범 100일에 즈음한 미러관계: 진단과 전망,” RINSA 안보현안분석 Vol. 179 (2021.5.31.).
- _____, “6·16 제네바 미러 정상회담: 배경과 의미,” 이슈브리프 272호 (2021.6.22.), p. 4.
- _____, “러시아 푸틴 집권4기 대내외 정책방향” 『INSS전략보고』 (국가안보전략연구원, 2018.6).
- 장재은, “푸틴 정적 나발리 누구길래...크렘린 독살시도 의혹 증폭,” 연합뉴스 (202.8.21),
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200821060400009> (검색일: 2021.8.15.).
- 정은숙, “신냉전의 미러관계: 배경, 전망, 시사점,” 『정책브리핑』 (세종연구소, 2016).
- 제성훈, “탈 냉전기 미·러 관계의 변화와 ‘우크라이나 위기,’” 『국제지역연구』 제20권 제1호 (2016).
- 조기원, “러시아의 미 대선개입 해킹, 어떻게 진행됐나?” 한겨레 (2016.012.30),
<https://www.hani.co.kr/arti/international/america/776799.html> (검색일: 2021.9.14.).
- 주한 미국대사관, “제임스 먼로: 먼로 독트린 (1823),” <https://kr.usembassy.gov/ko/education-culture-ko/infopedia-usa-ko/living-documents-american-history-democracy-ko/james-monroe-monroe-doctrine-1823-ko/> (검색일: 2021.08.17.).
- 진달래, “우크라이나, 美·러 새 갈등 전선 부상,” 한국일보 (2021.4.11.),
<https://www.joongang.co.kr/article/24003705#home> (검색일: 2021.09.11.).
- 현승수, “2018 한·러 관계 전망: 대북 제재 국면 속 한·러 신시대 선언” *Russia-Eurasia Focus*, 제465호 (2018. 2.26).
- 홍승희, “아프간철수로 중국 포위전략 완성,” 서울파이낸스(2021.8.20.),
<https://www.seouln.com/news/articleView.html?idxno=429525> (검색일: 2021.9.16.).

- Art, Robert J. "Why Western Europe Needs the United States and NATO," *Political Science Quarterly*, Vol.111, no.1(1996).
- Astrasheuskaya, Nastassia. "Xi and Putin pledge to cooperate on Afghanistan after Taliban takeover," *Financial Times* (2021-09-17).
- Baev, Pavel K. "Russia and China Part Company in Davos," *Eurasia Daily Monitor*, Jan.23 Vol.14, Issue.5 (2017).
- Borawski, John. "Partnership for Peace and Beyond," *International Affairs*, 71(1995).
- Cohen, Stephen F. *War with Russia?* (New York, NY: Skyhorse Publishing, 2019).
- Dobbs, Joseph. "Guest Post: Russia and China - Friends or 'Frenemies,'?" *Financial Times*, Dec. 11, 2014.
- Fordham, Benjamin O. "Strategic Conflict Avoidance and Diversionary Use of Force," *Journal of Politics*, Vol. 67, No.1, 2005.
- Hopf, Ted. "The Evolution of Russia's Place in the World: 1991-2011," *Democratization* 20-3 (Summer 2012).
- Johnson, Luke "What you Need to Know about Russia and China's Gas Deal," *RFE/RL*, (22 May, 2014).
- Katz, Mark. "Can Russian-US Relations Improve?" *Strategic Studies Quarterly* (Summer 2014).
- Kuchins, Andrew. "US-Russia Relations: Constraints of Mismatched Strategic Outlooks," Anders Aslund, Sergei Guriev, and Andrew C. Kuchins, eds., *Russia: After the Global Economic Crisis* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2010).
- Lucas, Edward. *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West* (Palgrave Macmillan, 2009).
- Lukyanov, Fyodor. Putin's Foreign Policy: the Quest to Restore Russia's Rightful Place. *Foreign Affairs* 93(3). (2016)
- Margot, Light. "Post-Soviet Russian Foreign Policy," in Archie Brown, ed. *Contemporary Russian Politics: A Reader* (Oxford: Oxford University Press, 2001),
- Mankoff, Jeffrey. *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*

- (New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2009).
- Markedonov, Sergey. "Russia, the West and Ukraine: A View from Moscow," *RAD*, No.162 (10 February 2015).
- McPaul, Michael. "How to Contain Putin's Russia: A Strategy for Countering a Rising Revisionist," *Foreign Affairs* (January 19, 2021).
- National Intelligence Council, "Foreign Threats to the 2020 US Federal Elections (10 March 2021)," <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2021/item/2192-intelligence-community-assessment-on-foreign-threats-to-the-2020-u-s-federal-elections> (검색일: 2021.9.14.).
- Office of the Director of National Intelligence, "Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community (April 9, 2021)," <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2021-Unclassified-Report.pdf> (검색일: 2021.7.19.).
- Porter, Patrick. "Why America's Grand Strategy Has Not CHanged: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment," *International Security*, Vol. 42, No. 4 (Spring, 2018).
- President Joseph R. Biden, Jr., "National Strategy for The Covid-19 Response and Pandemic Preparedness, January 2021," <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf> (검색일: 2021.9.16.).
- Putin, Vladimir. "Послание Президента Федеральному Собранию" (Presidential Address to the Federal Assembly) (March 1, 2018).
- Rumer, Eugene and Richard Sokolsky. "Grand Illusions: The Impact of Misperceptions About Russia on U.S. Policy" *Carnegie Endowment for International Peace* (2021).
- Sakwa, Richard. *Russia Against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order* (Cambridge U. Press, 2017).
- Shesgreen, Deirdre. "How COVID-19 shaped the 2020 election, swinging some voters to Biden but bolstering Trump with his base," *USATODAY*(2020.11.09.), <https://www.usatoday.com/story/news/politics/elections/2020/11/09/covid-19-shaped-2020-election-amid-split-biden-trump-response/3729201001/> (검색일: 2021.9.16.).

- Sokolsky, Richard and Eugene Rumer, “U.S.-Russian Relations in 2030” Carnegie Endowment for International Peace (June 2020).
- Stent, Angela. “Trump's Russia Legacy and Biden's Response,” *Survival*, Vol. 63, No. 4, 2021.
- Stronski, Paul and Richard Sokolsky, “The Return of Global Russia: An Analytical Framework,” Carnegie Endowment for International Peace (December 2017).
- Theil, Stefan. “Biden at Six Months: How Successful Is His Foreign Policy?” *Foreign Policy* (2021.7.23.).
- The US Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked World,” Department of Defense(2019).
- The White House, “INTERIM NATIONAL SECURITY STRATEGIC GUIDANCE (March 2021),” p. 8. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (검색일: 2021.7.5.).
- The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World (Feb 04, 2021),” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-america-s-place-in-the-world/> (accessed on 2021.9.15.).
- The White House, “Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan (August 31, 2021),” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/> (검색일: 2021.09.16.).
- Trenin, Dmitri. *Should We Fear Russia?* (Carnegie Endowment, 2016).
- Tullock, Gordon. 황수연·황열아 (역) 『미국의 외교 문제: 간결한 역사』 (부산: 리버티, 2013).
- US Department of State, “Secretary Antony J. Blinken and Russian Foreign Minister Sergey Lavrov Before Their Meeting (May 19, 2021),” <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-russian-foreign-minister-sergey-lavrov-before-their-meeting/> (assessed on 2021.9.12.).
- Wegren, Stephen K. *Putin’s Russia: Past Imperfect, Future Uncertain* (New York: Rowman & Littlefield, 2019).

Yew Lun Tian and Giles Elgood, “China and Russia show common front on Afghanistan,” *REUTER* (2021-8-25).

“Declassified Documents concerning Presidential Review Directive 36 (PRD 36),” Declassified Documents concerning Presidential Review Directive 36 (PRD 36)·Clinton Digital Library (presidentiallibraries.us) (검색일: 2021. 8.10)

“Военная доктрина Российской Федерации”(2014) (“러시아연방 군사독트린”) <https://www.theatrum-belli.com/the-military-doctrine-of-the-russian-federation/> (검색일: 2021.7.3).

“Концепция внешней политики Российской Федерации”(러시아연방 외교정책 개념, 2016.11) http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/2542248 (검색일: 2021.7.5.).

“Стратегия национальной безопасности Российской Федерации” (2015.12) (“러시아 국가안보전략”), <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html> (검색일: 2021.8.10).

“Стремление к гегемонии: эксперты оценили стратегию нацбезопасности США” <http://vesti76.ru/novosti-mira/stremlenie-k-gegemonii-eksperty-ocenili-strategiyu-nacbezopasnosti-ssha.html> (검색일: 2021. 8.6)

<http://www.kremlin.ru/acts/bank/42574> (검색일: 2021. 8. 5)

<http://voensud-mo.ru/doc/conclusion%20law/budget2018> (검색일: 2021. 8. 5).

코로나19 팬데믹 시대 중국의 대외전략과 미중관계

국방대학교 교수 유 동 원

국방대학교 교수 하 도 형

- I. 서론
- II. 팬데믹 시대 중국의 대외전략
- III. 팬데믹 시대 미중경쟁
- IV. 결론

I. 서론

1. 연구배경과 목적

코로나19가 팬데믹(pandemic)으로 심화되면서 미국과 중국은 함께 협력보다는 코로나 책임론 공방, 체제 논쟁으로 서로에 대한 비난 수위를 높이고 있다. 2020년 1월 15일에 트럼프 미국 대통령과 류허(刘鹤) 중국 부총리는 1단계 무역합의에 서명하여, 2년여 동안 지속되었던 미중 간의 무역분쟁이 일단락되었고, 미중관계도 진전되는 듯했다. 하지만 코로나19가 중국 국경을 넘어 전 세계로 퍼지면서 3월 11일 WHO는 코로나19의 팬데믹을 선언했고, 이로 인해 미중 간 갈등의 양상은 더욱 확대되었다. 게다가 코로나사태로 경제적 상호의존성의 위험성이 부각되면서 미중 간에는 디커플링(decoupling)이 가속화되고 있고, 기술패권 경쟁도 한층 더 격렬해지고 있다.

공교롭게도 미국에게 2020년은 대선이 있는 해이고, 중국에게는 ‘두 개의 백 년(两个一

百年)’의 첫 번째 목표인 전면적 샤오강사회(小康社会)를 실질적으로 실현해야 하는 해이다. 다시 말해서, 중요한 정치적 일정을 앞두고 있는 양국 정부는 코로나사태로 인한 피해를 만회하기 위해서 코로나사태를 정치화하고 있는 것이다.

이러한 가운데, 2020년 말 미 대선에서 조 바이든 민주당 후보가 당선되어, 2021년 1월 20일 46대 미국 대통령으로 취임하면서 미중관계가 어떻게 전개될지에 국제사회 이목의 집중되고 있다. 바이든 시대 미중 관계 전반적인 기조에 대해 전문가들은 비판적인 입장을 유지하고 있다. 팬데믹시대 중국의 대외전략과 대미정책은 수세적인 태도에서 점차 적극적 대응으로 변화하고 있다. 따라서 팬데믹시대 중국의 대외전략과 미중관계 분석을 위해서는 먼저 팬데믹이 가져오는 대외적 영향을 살펴보고 이어서 바이든 행정부의 대외전략과 대중정책에 조정을 검토할 필요가 있다. 중국은 코로나 19로 인해서 2020년 GDP 경제성장률이 2.3%로 하강하여, 다른 국가들에 비해 상당히 선전하였지만, 그 동안 중국공산당이 정치적 지지를 확보하는 근거가 되었던 경제성장과 “두 개의 백 년” 비전이 코로나 19로 인해서 커다란 도전에 직면하게 된 것이다. 이런 상황에서 중국은 미국의 중국 때리기를 이용해 국내정치적 위기를 무마하려는 모습을 보이고 있다.

이렇게 코로나사태 이후 미중 간의 갈등이 다양한 양상으로 확대되면서 미중의 대립구도가 견고해지고 있다. 이러한 미중 대립구도는 양국의 국내정치적 요인과 전략적 요인의 영향을 받고 있기 때문에 앞으로 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이런 상황 속에서 한국은 장기적인 관점에서 내부적으로 분명한 원칙을 세우고, 역내 국가들과의 연대를 강화하는 노력을 기울여야 할 것이다. 또한, 북한 문제가 미중 간의 갈등요인으로 비화될 수도 있기 때문에 남북관계의 개선에서도 신중한 모습을 보일 필요가 있다.

본 연구의 목표는 팬데믹 시대 중국의 대외전략과 미중관계 변화를 종합적으로 분석하는 것이다. 팬데믹 시대 중국의 대외전략과 미중관계는 기본적으로 코로나 19 바이러스가 초래한 국제적 위기에 크게 영향을 받고 있다. 코로나19가 중국 우한에 발병하여 세계로 전파되어 팬데믹으로 발전하게 된 데에는 중국의 책임이 적지 않다. 따라서 팬데믹이 중국 정치와 대외전략에 엄청난 충격을 준 것은 지울 수 없는 사실이다. 중국 최대의 정치 행사인 양회(兩會)마저 개혁 개방 이후 40여 년 만에 처음으로 연기되었다. 따라서 팬데믹 시기 중국의 대외전략과 미중관계를 종합적으로 분석하기 위해 본 연구는 다음의 사항을 중점 분석할 것이다.

첫째, 팬데믹이 중국정치와 대외전략에 미친 영향을 분석할 것이다. 코로나 19로 인해 2021년 창당 100년을 앞둔 중국 공산당 체제는 지난 4개월 사이에 체제의 취약성과 강점을 동시에 노출했다. 시진핑 중심의 권위주의 체제가 코로나 19로 인해 중요한 시험대에 올라섰다. 코로나 발생 초기 중국 정부의 은폐 및 부실 대응 논란에도 불구하고 시진핑 리

더십과 공산당 체제는 외견상 체제 내부의 갈등과 동요도 드러나지 않고 있으며 안정을 찾아가고 있다. 중국 대외전략의 최우선 순위도 공산당에 대한 신뢰 회복과 체제의 정당성과 안정을 확보하는 것이다. 중국은 기존의 코로나 책임론을 방어하는 수세적 입장에서 오히려 공헌론을 적극 부각시키는 이미지 개선에 집중하는 한편, 경제회복의 동력을 살리고자 한다.

둘째, 팬데믹과 바이든 미국 행정부의 대중전략에 따른 미중관계 변화를 분석할 것이다. 팬데믹 상황에서 미중 양 강대국은 협력을 모색하기는커녕 오히려 책임론을 둘러싼 치열한 여론전을 펼치고 있다. 그 과정에서 미중 양국은 사실상 간접적으로 체제, 인종, 이데올로기에서의 본질적 이질성을 재차 확인하게 되면서 상호 불신이 확대되고 있다. 트럼프 정부 출범 이후 미국은 중국에 무역에서 시작하여 기술, 금융, 인권, 홍콩, 대만 문제 등으로 전방위적으로 중국을 압박해왔다.

새로 출범한 바이든 행정부도 중국의 부상을 억제하고 강경한 대중 정책기조를 유지할 것으로 예상된다. 이에 따라 미중관계 역시 경제적 상호의존성은 약화되고 자국 중심주의가 더욱 강화되면서 협력을 도모하기보다는 경쟁과 갈등이 더욱 심화될 것이다. 이른바 인도 태평양 전략(FOIP)과 일대일로를 전면에 내세워 세력권을 확대하는 경쟁을 전개하게 되면서 역내 중간국가들을 견인하기 위한 유인과 압박이 동시 병행적으로 전개될 가능성이 크며, 이에 대한 논의가 필요하다.

셋째, 팬데믹 이후 국제질서의 변화에 대해 논의할 것이다. 팬데믹 이후, 세계는 이전의 세계와 어떻게 다른지, 미중간의 세력변화가 일어날 수 있는지에 대한 논의가 필요하다. 코로나19는 세계 역사의 기본 방향을 크게 바꾸기보다는 이전의 발생하였던 변화의 방향을 가속화할 것으로 예상된다. 위기 자체가 언제 끝날지 예측하기에는 어렵지만, 위기 이후 나타날 세계의 모습은 어느 정도 예측이 가능하다. 미국의 리더십의 부재, 흔들리는 세계적 협력, 강대국간의 불협화음, 반세계화의 물결과 지역주의 혹은 국가주의의 부활 등, 이 모든 것들은 코로나 19가 출현하기 이전에 이미 국제 환경의 두드러진 특징이었지만, 대유행으로 인해 이러한 특징들이 보다 강화되고 있다.

넷째, 팬데믹 시대 미중관계 변화에 대한 우리의 대응을 논의할 것이다. 미중 대립구도는 양국의 국내정치적 요인과 전략적 요인의 영향을 받고 있기 때문에 앞으로 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이런 상황 속에서 한국은 장기적인 관점에서 내부적으로 분명한 원칙을 세우고, 역내 국가들과의 연대를 강화하는 노력을 기울여야 할 것이다. 또한, 북한 문제가 미중간의 갈등요인으로 비화될 수도 있기 때문에 남북관계의 개선에서도 신중한 모습을 보여야 할 것이다.

2. 선행연구

팬데믹을 전후하여 중국의 정치와 대외전략 연구는 코로나 19 위기에 대한 중국 정부와 공산당의 위기관리, 정치적 활용, 대외적 선전활동과 마스크외교, 다자외교와 늑대외교(Wolf Warrior diplomacy) 등에 관해 분석하고 있다.(서상민 2020; 김한권 2020 a,b; 이동률 2020, 2021; 최진백 2020; 이남주 외 2020, Sungmin Cho 2020; Wendy Wu. 2020; Richard McGregor 2020)

이중에서 일부 연구(이남주 외 2020)는 팬데믹 시대를 전후하여 중국의 국가전략을 국내적 차원에서 국내거버넌스 체계의 개혁, 대외적 차원에서 강국론에 입각한 대외전략과 미중관계의 변화를 분석하고 있다. 또 다른 연구(최진백 2020; 서상민 2020)는 코로나19를 거치며 시진핑 주석의 정치적 권위를 강화시키려는 정치적 노력, 코로나19 사태가 진정되어 가면서 중국은 우월한 중국제도에 따른 방역과 대규모 대외 원조, 즉 ‘마스크 외교’를 추진 과정과 그 한계를 지적하여 팬데믹 상황에서 중국의 정치와 외교문제를 비교적 종합적으로 분석하고 있다. 특히 최진백(2020)은 중국의 이러한 강성권위주의 체제를 강화하는 정치과정에서 시스템 스트레스와 함께 중국의 외교적 입지가 더욱 축소되고 더 나가 중국 외교가 가치와 체제의 경쟁문제에 매몰될 가능성이 커진다는 사실을 강조하고 있다.

그리고 서상민(2020)은 ‘코로나19’에 대한 정치적 대응의 내용과 의의를 파악하고자 했다. 특히 중국 공산당 지도부가 ‘코로나19’와 같은 대규모의 국가적 위기관리 국면 보여준 대응정책과 방역메카니즘, 그리고 대응인력의 배치 등과 관련한 특징과 이와 관련된 대외선전활동을 자세히 분석하고 있다. 또한 Wendy Wu(2020)과 Richard McGregor(2020)는 코로나19 사태 상황에서 ‘마스크 외교’와 늑대외교(Wolf Warrior diplomacy)에 대해 논의하고 있다. 늑대외교는 21세기 중국(중화인민공화국)의 외교관들이 채택한 것으로 알려진 공격적인 외교 스타일을 가리키는 용어이다.

팬데믹 시대 국제질서와 미중관계의 변화에 대한 논의는 매우 다양하게 진행되고 있다.(김한권 2020; 이동률 2020; 민정훈 2020; 박재완 2020) 이동률(2020)은 코로나19 이후 중국의 대외정책, 미중관계를 분석한다. 저자는 코로나 사태로 미중 양국은 상호 불신이 심화되어 양국 간 경쟁과 갈등이 한층 고조될 것으로 전망하며, 다만 양국 모두 국내문제로 인해 직접적인 충돌보다는 각기 동맹과 동반자를 내세운 ‘대리 견제와 경쟁’을 펼치며 세력권을 확보하는 전략을 취할 것으로 전망하고 있다.

박재완(2020)은 코로나19 팬데믹으로 인한 포스트 코로나 시대의 국제질서는 탈(脫)세계화와 미·중 전략경쟁 심화, 체제우월성 경쟁, 국가주의로 국제적 거리두기의 탈(脫)세계화와 각자도생, 폐쇄적 국가주의의 범람 위험, 국제 거버넌스를 갈구하는 양상을 띠 것으로 예상

하였다. 또한 코로나19 팬데믹을 통해 新안보 위협을 재인식하는 계기가 되었으며, 코로나 19라는 신종 감염병, 新안보 위협의 대응을 통해 한국은 새로운 위협과 기회의 요인을 맞이 하고 있음을 지적한다.

그리고 공민석(2020)은 팬데믹의 국제정치적 영향으로 지적된 리더십의 상실, 세계화와 자유주의 질서의 위기는 모두 미중관계의 악화와 밀접한 연관을 갖는다고 지적하면서, 팬데믹의 책임 논쟁에서 불거진 양국의 대립은 무역·기술 전쟁, 통화·금융 전쟁의 경제적 갈등의 심화로 이어졌다고 판단한다. 팬데믹은 이러한 문제의 직접적인 원인은 아니지만, 미국과 중국의 잠재적 갈등을 악화시키고 패권경쟁을 촉진하는 데 중요한 역할을 하였다는 것이다.

II. 팬데믹 시대 중국의 대외전략

2019년 연말 중국 우한(武漢)에서 코로나19가 발발한 지 이미 2년이 다 되어 가지만 팬데믹(pandemic)의 완전한 종식은 요원할 뿐만 아니라, 지금 현재까지도 발병 일시 및 경로조차 명확하게 밝혀지지 않고 있다. 백신접종과 더불어 확산세가 잠시 주춤하긴 했으나, 변이 바이러스 및 돌파감염으로 인해 여전히 팬데믹이 이어지고 있는 지금의 추세를 감안해 보면¹⁾ 인류는 지속적으로 코로나 바이러스와 더불어 살아가야할 가능성이 점점 더 커지고 있다.

근 2년에 이르는 시간동안 진행된 팬데믹으로 인해 사람들의 일상생활이 무너지고 삶의 방식이 변화되었으며, 현재 세계 각국에서 이른바 위드 코로나(with corona)를 실시하고 있거나 실시할 예정임을 감안해 보면 앞으로도 코로나 바이러스로부터 완전히 자유로울 수 없다는 측면에서, 코로나19는 인류의 생존방식마저도 바꾸어 놓을 수 있는 거대한 영향력을 발휘하고 있다. 뿐만 아니라, 최초 발생국이 중국이며 가장 큰 피해국이 미국이라는 점에서, 현재 국제질서의 가장 중요한 축이라고 할 수 있는 미중관계에 대해서도 지대한 영향을 미칠 수 밖에 없다.

이와 같은 배경하에, 본 장에서는 팬데믹 시대 중국의 대외전략을 살펴보고자 하며, 이를 위해, 우선 코로나19의 발발과 중국의 초기대응을 살펴보고, 이어서 중국 대외정책의 기반이 되는 국가대전략을 포함한 국내정치적 상황을 고찰해 볼 것이며, 마지막으로 중국 대외 전략의 전개상황과 방향을 파악해 보고자 한다.

1) 2019년 말 중화인민공화국 후베이(湖北)성 우한(武漢)에서 처음 발견된 이후부터 2021년 10월 4일 현재 까지 전세계적으로 2억3500만여명의 확진자가 보고되었으며, 이 중 480만3000여명이 사망하였다. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU) <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/dashboards/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

1. 코로나19의 발발과 중국의 초기대응

코로나19(covid-19)의 첫 환자 발생은 지금까지도 명확하게 알려지지 않고 있다. 첫 번째 환자 발생에 대한 파악은 크게 두가지 측면에서 중요성을 가지고 있다. 우선적으로 감염 경로의 파악이다. 첫 번째 환자에 대한 역학조사를 통해 정확한 감염원 또는 숙주를 파악함으로써, 발병원인을 밝혀내고, 이를 바탕으로 전염병 발생의 예방을 위한 대응책을 강구할 수 있다. 다른 한 가지는 최초 환자 발생 이후 감염의 전파 경로 및 과정에 대한 조사를 통해 전염병 발생 이후 대응조치의 문제점에 대해 분석함으로써, 감염병의 확산을 방지할 수 있는 대응책을 강구할 수 있다.

이러한 중요성에도 불구하고, 현재 코로나19의 최초 환자는 물론 발생 시점조차도 명확하게 파악되지 못하고 있다. 중국 우한에서 발생한 코로나19가 중국 국내 확산은 물론 팬데믹으로 이어지게 된 근본적 원인이 감염병 발생과 초기 전파과정에서의 대응 미흡이라고 볼 수 있다는 점에서 이에 대한 검토가 필요하다.

우선, 언론의 보도를 통해 최초 환자 발생시기를 살펴보면, 사우스 차이나 모닝 포스트는 최초 환자 발생일이 2019년 11월 17이라고 보도하였다.²⁾ 이 기사에서는 사우스 차이나 모닝 포스트가 본 정부 자료에 따르면, 중국에서 신종 코로나바이러스에 의한 질병인 COVID-19에 감염된 첫 번째 사례는 11월 17일로 거슬러 올라간다고 보도하고 있다. 그러나, 이 정부 자료가 무엇이며, 어떤 경로를 통해 입수되었는지는 구체적으로 밝히지 않고 있다. 또다른 보도에서는 최초 환자의 발생일에 대해서는 언급하지 않은 채, 2019년 12월 15일 한 의사가 우한 정부에 사스 유사 사례가 출현하였음을 보고하였으나, 우한정부는 국가 위생건강위원회에 보고만 하였을 뿐, 별다른 조치를 취하지 않았으며, 환자의 급증과 의료인들의 감염이 발생함에도 불구하고 상부의 지시만 기다리며 공황상태발생 방지와 안정유지를 위해 방역조치의 실시를 거부하였다고 보도하였다.³⁾ 그러나 이 보도 역시 인터넷에 유출된 자료를 근거로 삼고 있으나, 그 자료가 어떤 것인지에 대해서는 구체적으로 밝히지 않았다.

한편, 학술지에 게재된 논문을 통해 발병 시기를 살펴보면, 중국학자들이 12월 10일부터 1월 4일 사이에 발병한 425명의 발병사례를 대상으로 분석한 초기전파 관련 논문에서는

2) Josephine Ma, Coronavirus: China's first confirmed Covid-19 case traced back to November 17, South China Morning Post, 13 March 2020.

<https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back>

3) 疫情失控谁担责 对立说法搅动舆论场, 多维新闻, 2020-02-18, <https://www.dwnews.com/%E4%B8%AD%E5%9B%BD/60168916/%E6%AD%A6%E6%B1%89%E8%82%BA%E7%82%8E%E7%96%AB%E6%83%85%E5%A4%B1%E6%8E%A7%E8%B0%81%E6%8B%85%E8%B4%A3%E5%AF%B9%E7%AB%8B%E8%AF%B4%E6%B3%95%E6%90%85%E5%8A%A8%E8%88%86%E8%AE%BA%E5%9C%BA>

2019년 12월 8일에 발생하였으며, 2019년 12월 중순 이후 밀접 접촉자 간에 사람 간 전파가 이미 발생한 것으로 언급되어 있다.⁴⁾ 또다른 중국학자들의 논문에서는⁵⁾ 발병일을 12월 1일로 보고하고 있다. 그리고, 프랑수아 발루(Francois Balloux)가 공동으로 이끄는 유니버시티 칼리지 런던(University College London)의 유전학 연구소(Genetics Institute) 연구팀이 2020년 9월 발표한 논문에는 “계통 발생학적 추정치는 코로나19 팬데믹이 2019년 10월 6일에서 2019년 12월 11일경에 시작되었음을 뒷받침한다”고 서술되어 있다.⁶⁾

이처럼 학술논문을 통해서도 코로나19의 명확한 발병시기는 파악하기 어려우며, WHO의 조사에도 중국이 구체적인 자료의 공개를 회피함으로써 이미 많은 시간이 지난 현재상황에서 그것이 언제 어떤 경로로 발생하였는지를 파악하는 것은 중국의 투명한 공개가 있기 전에는 알 수 없을 가능성이 높다.

앞서 살펴본 언론보도들이 보도내용의 근거를 명확하게 공개하고 있지 않은 데 비해, 상황에 비추어 볼 때 그 근거가 비교적 명확한 것은 원인 불명 폐렴이 사스와 유사한 코로나 바이러스로 인한 전염병임이 사회적으로 공개되는데 최초의 단서를 제공한 우한시 쑹신(中心)의원의 아이펀(艾芬) 응급실 주임의 인터뷰 기사이다. 이 기사에 따르면 아이펀은 12월 16일 원인불명의 폐렴환자를 진료하였고, 상태가 호전되지 않아 22일 호흡기과로 옮겨 검체를 채취하여 외부에 검사를 의뢰하였으며, 이후에 검사 결과 코로나 바이러스임을 구두로 통보받았다고 한다.⁷⁾ 또한 이 기사에 따르면, 아이펀은 12월 30일 오후 4시 동료로부터 코로나 바이러스를 검출한 보고서를 받게 되었고, 병원에 알린 후 대학 동문에게 이 보고서를 전달했으며, 당일 저녁 이 보고서가 동료 의료인들에 전달되었으며, 이들 가운데 안과의사 리원량(李文亮)이 위챗을 통해 우한 의과대학 임상 04학번 동기들에게 주의를 당부한 것이 인터넷에 확산되면서 비로소 세상에 알려지게 되었다. 아이펀 주임은 이 일로 인해 병원

4) Qun Li, M.Med., Xuhua Guan, Ph.D., Peng Wu, Ph.D., Xiaoye Wang, M.P.H., Lei Zhou, M.Med., Yeqing Tong, Ph.D., Ruiqi Ren, M.Med., Kathy S.M. Leung, Ph.D., Eric H.Y. Lau, Ph.D., Jessica Y. Wong, Ph.D., Xuesen Xing, Ph.D., Nijuan Xiang, M.Med., et al., “Early Transmission Dynamics in Wuhan, China, of Novel Coronavirus-Infected Pneumonia”, *The NEW ENGLAND JOURNAL of MEDICINE*, March 26, 2020, <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa2001316>

5) Chaolin Huang, Yeming Wang, Xingwang Li, Lili Ren, Jianping Zhao, Yi Hu, et al., “Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China”, *The Lancet*, VOLUME 395, ISSUE 10223, FEBRUARY 15, 2020, pp. 497-506, [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30183-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30183-5/fulltext)

6) Lucy van Dorp, Mislav Acman, Damien Richard, Liam P. Shaw, Charlotte E. Ford, Louise Ormond, Christopher J. Owen, Juanita Pang, Cedric CS Tan, Florencia AT Boshier, Arturo Torres Ortiz, François Balloux, Emergence of genomic diversity and recurrent mutations in SARS-CoV-2, *Infection, Genetics and Evolution*, Volume 83, September 2020, <https://doi.org/10.1016/j.meegid.2020.104351>

7) 发哨子的人, 2020年3月10日, <http://boyamedia.com/category/detail/13249/>

의 책임자로부터 호된 질책을 받았다.

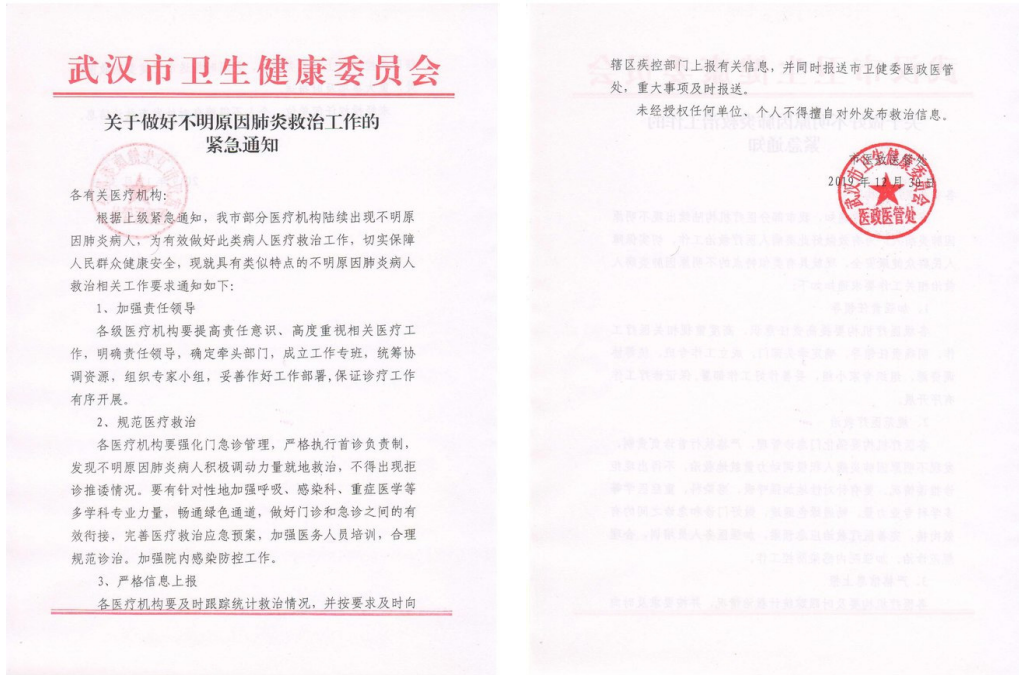
한편, 당시 전염병 발생을 알린 리원량은 이후 코로나 바이러스에 감염되어 2월 7일에 사망하게 되었고, 이에 대한 일반 대중들의 추모분위기로 인해 중국 국가감독위원회는 2월 7일 조사팀을 구성하고 리원량 관련 상황에 대한 보고서를 3월 19일에 발표하였다. 이 보고서에 의하면,⁸⁾ 공식적인 경로를 통해 환자발생이 보고된 것은 후베이성 중서종합병원(湖北省中西医结合医院)의 호흡기 중환자의학과 과장인 장지셴(张继先)의 12월 27일 보고에 의해서였다.

2019년 12월, 후베이성 중서양의학 통합병원(湖北省中西医结合医院), 우한시 중심병원 후호원구(武汉市中心医院后湖院区), 우한 적십자병원(武汉市红十字会医院)에 원인 불명의 폐렴 환자들이 치료를 받고 있었다. 12월 27일, 후베이성 중서종합병원 호흡기중환자의학과 과장인 장지셴(张继先)은 원인 불명의 폐렴 3건을 진료하였음을 병원에 보고했고, 병원은 우한 장한구 질병통제예방센터(武汉市江汉区疾控中心)에 상황을 보고했다. 같은 날 우한시 질병통제예방센터는 이 3명의 환자에 대한 역학조사와 검사를 배정했다. 12월 29일 후베이성 중서양의학 통합병원은 화남 수산 시장의 원인 불명 폐렴 사례 4건을 보고했다. 우한시 보건위원회는 조사를 위해 전문가 팀을 구성했고, 관련 환자들은 그날 저녁 우한 진인탄(金银潭)병원으로 이송됐다. 우한시 보건위원회는 우한시의 많은 병원에서 유사한 사례가 발견된 것을 고려하여 12월 30일 15시 10분과 18시 50분에 의료시스템 내부문서 “원인불명 폐렴의 응급처치 업무처리에 관한 긴급 통지”와 “원인불명폐렴 응급조치상황 제출에 관한 시 위생건강위원회의 긴급통지”를 하달하고, 원인 불명의 폐렴에 대한 응급조치를 지시하였으며, 화난해산물시장에 대한 조사를 전개하였다. 두 개의 문건은 누군가에 의해 15시 22분과 19시에 각각 인터넷에 업로드되었다.⁹⁾

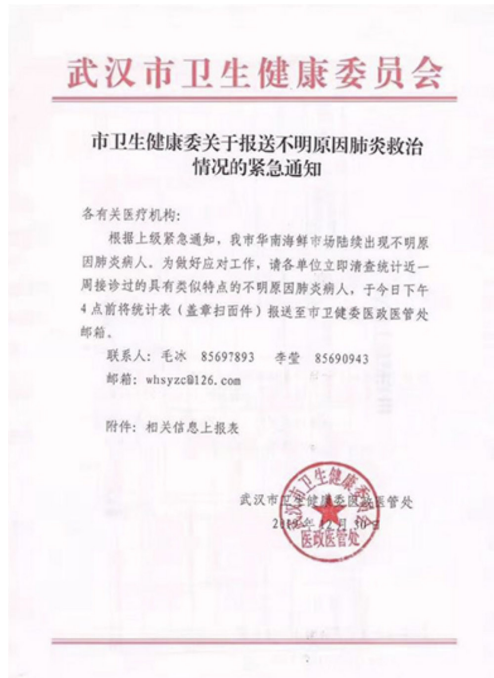
국가감독위원회 조사팀 보고서의 이러한 보고내용에 근거해 보면, 12월에 이미 원인불명의 폐렴환자들이 다수 발생하였으며, 이에 대해 우한시 위건위가 공식적으로 인지한 것은 12월 27일이었으나, 이를 대외적으로 공개하지 않고, 의료기관에 대한 치료 지시와 더불어 화난해산물 시장에 대한 조사를 진행하기 시작했다. 그러나, 동 문서의 내용을 살펴보면, 화난해산물 시장에서 원인불명의 폐렴이 발생한 것을 인지하고 있었으며, 이와 더불어 응급 조치에 관한 소식을 대외적으로 공개하지 말 것을 지시하고 있다.(그림 1, 2 참조)

8) 国家监委调查组, 关于群众反映的涉及李文亮医生有关情况调查的通报, 人民日报, 2020年03月20日 08 版

9) 国家监委调查组, 关于群众反映的涉及李文亮医生有关情况调查的通报, 人民日报, 2020年03月20日 08 版



〈그림 1〉 원인불명 폐렴의 응급처치 업무처리에 관한 긴급 통지



〈그림 2〉 원인불명폐렴 응급조치상황 제출에 관한 시 위생건강위원회의 긴급통지

그러나, 우한시 위건위의 이러한 지시는 중심의원 안과 의사인 리원량에 의해 12월 30일 오후 5시 43분경에 코로나 바이러스 검사결과 사진과 폐CT가 위챗에 올려졌고, 6시 42분경에 코로나 바이러스 감염이 확정되었다는 소식을 다시 알렸으며, 이와 유사한 소식들이 위챗에 유포되면서 대중들에게 알려지게 되었다.

이후, 우한 지방정부와 중앙의 대응과정을 영국 BBC뉴스의 보도를 중심으로 살펴보면, 다음과 같은 상황이 전개되었다.

12월 31일, 우한시 위건위는 처음으로 폐렴 발생 사실을 공식 통보해 이 시에서 바이러스성 폐렴 사례가 27건 발견됐으며 이 중 7명은 위독한 상태라고 밝혔다. 한편 통보에서는 사람 간 전염의 명확한 증거를 발견하지 못했으며 의료진의 감염도 발견하지 못했다고 언급하였으며, 중국 국가위건위는 이날 전문가팀을 우한에 파견해 조사에 착수했다. 한편, 당일의 인민일보 기사에서는 우한의 원인불명폐렴이 코로나 바이러스라고 단정할 수 없으며, 설령 코로나 바이러스라고 하더라도 성숙한 방역응급조치체계가 갖추어져 있어 시민들이 공황에 빠질 필요는 없다고 보도하였다.¹⁰⁾

2020년 1월 1일, 화난(華南)수산물시장이 폐쇄되었고, 우한시 공안국은 “8명의 네티즌이 허위 정보 발표로 법에 따라 단속된다”고 통보했는데, 그 중에는 리원량(李文亮)도 포함돼 있었다.

1월 3일, 우한시 위건위는 원인불명의 폐렴 사례가 모두 44건 발견됐다고 통보했으며, 뚜렷한 사람 간 전염의 증거는 발견되지 않았다고 통보하였다. 같은 날 싱가포르는 우한에서 온 여행객을 대상으로 공항에서 체온 검사를 실시한다고 발표했다.

1월 7일, 시진핑 주석의 전염병 관련 대처에 대한 첫 지시가 있었다. 그러나, 이후 2월 17일의 홍콩 언론보도에 따르면, 이 지시로 인해 통제의 기회를 놓쳤다는 주장도 제기되고 있다. 홍콩 명빠오(明報)는 일 ‘중국 질병통제센터가 일찍이 보고했으나 중앙이 명절 기분을 지키려다 기회를 놓쳤다’는 제하의 기사에서 중국 당국이 어떻게 신종 코로나 대응에 실패하게 됐는지 과정을 전했다,¹¹⁾ 명빠오에 따르면 당시 중국 질병통제센터는 국가위생건강위원회 등 중앙 부처와 중앙 지도부에 위험을 고지했다고 한다. 그러나 이 같은 건의가 크게 주목받지 못한 이유가 이튿날인 7일 개최된 시진핑 주석이 주재하는 중국 지도부의 최고

10) 武汉不明原因肺炎不能断定是SARS 7例病情危重, 人民日报, 2019年12月31日, <http://yuqing.people.com.cn/n1/2019/1231/c209043-31530359.html>

11) 鍾仕, 京城密語: 疾控早上報 中央為保節日氣氛失良機, 《明報》2020年2月17日, <https://news.mingpao.com/pns/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/article/20200217/s00013/1581878607338/%E4%BA%AC%E5%9F%8E%E5%AF%86%E8%AA%9E-%E7%96%BE%E6%8E%A7%E6%97%A9%E4%B8%8A%E5%A0%B1-%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E7%82%BA%E4%BF%9D%E7%AF%80%E6%97%A5%E6%B0%A3%E6%B0%9B%E5%A4%B1%E8%89%AF%E6%A9%9F-%E6%96%87-%E9%8D%BE%E4%BB%95>; 유상철, “춘절 분위가 깨지 말라”...시진핑 코로나 책임론 키운 한마디, 『중앙일보』, 2020년 2월 17일, <https://www.joongang.co.kr/article/23707832#home>

회의인 정치국 상무위원회 회의가 열렸으나, 이 자리에서 중앙 지도자는 원인 불명의 폐렴과 관련해 “예방과 통제에 주의를 기울이되 그로 인해 지나치게 공포심을 일으켜 다가오는 춘절(春節, 설) 분위기를 해치지 말라”고 지시했다고 하며, 지난 15일 나온 중국 공산당 이론지 치우스(求是)에 ‘시 주석이 1월 7일 열린 정치국 상무위원회 회의에서 신종 코로나 사태와 관련해 잘 대처하라는 지시를 이미 내렸다’고 밝힌 내용을 근거로 제시하고 있다.

1월 8일, 중국 국가위건위가 신종 코로나바이러스가 전염병의 병원체임을 확인하였으며, 세허(協和)병원에서 여러명의 의료진 감염이 발생하였다.

1월 11일, 우한시 위건위는 확진 판정을 받은 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 사례가 41명으로 이 중 1명이 사망했다고 밝혔으며, 이 날, 중국은 바이러스의 유전자 서열을 세계에 공유하였다. 또한 후베이(湖北)성 「양회(兩會)」가 개최되었으며, 통상 당국은 양회 기간 동안 부정적인 뉴스 보도 빈도를 줄이는 게 관례였다.

1월 13일, 우한 관광객이 태국에서 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 확진 판정을 받아 중국 이외 지역에서 발생한 첫 확진자가 됐다.

1월 16일, 일본에서 첫 감염 확진 판정을 발표했으며, 우한시 위건위는 11일부터 16일까지 7일 연속 추가 사례가 없다고 발표했고, 다음날, 후베이 「양회」가 폐막했다.

1월 18일, 우한시 위건위는 4명의 추가 발생을 통보했다. 국가 보건위원회가 두 번째 고위급 전문가 팀을 우한에 파견하였으며, 우한시 바이부팅(百步亭) 지역에서 대규모의 인원이 운집하는 만가연(萬家宴)이 열렸다.

1월 20일, 우한에서 136명의 확진자가 새로 보고되었고, 베이징(北京)과 선전(深圳)에서도 각각 2명과 1명의 확진자가 통보됨으로써, 중국 내 우한 이외 지역에서의 감염사례가 발생하였다. 당일 저녁 중국 호흡기 질병의 권위자인 중난산(鍾南山)은 관영 매체에서 이 바이러스가 사람에게 전염될 수 있다는 것을 처음으로 확인했으며, 당일 국가위건위는 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)을 을종(乙種)으로 분류하되, 갑종(甲種)으로 통제한다고 공고하였다. 중국 전염병 방지법에 따르면 중국의 갑질 전염병은 페스트와 콜레라만 포함된다.

1월 21일, 미국에서 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 첫 확진자가 나왔으며, 이는 아시아 밖에서 발생한 첫 확진 사례였다. 타이완에서도 첫 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 확진자가 나왔다. 후베이(湖北)성 당서기, 성장 등이 춘절 단체 신년하례식에 참석해 공연을 관람했다가 비판을 받았다.

1월 22일, 홍콩과 마카오에서 각각 첫 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 확진 판정이 발생했다.

1월 23일, 우한(武漢), 황강(黃岡), 위예조우(岳州) 등 여러 후베이(湖北) 도시들이 잇따라 봉쇄를 선언하고 대중교통 출입을 제한했다. 후베이(湖北)성 감염자가 444명으로 늘고 우한

(武漢)에서 8명이 추가로 사망했다. 같은 날 저장(浙江)·광둥(廣東)·후난(湖南) 등 여러 성(省)과 시(市)에서 1급 비상대응이 이어졌으며, 베이징 등지에서 모회(젓날 시장)와 유명 관광지의 폐쇄를 선포하였다.

1월 24일, 중국은 음력 선달 그믐날을 맞이하였으나, 이날 저녁 소셜미디어에 의료물품 부족을 호소하는 일선 의료진의 메시지가 대거 등장하였으며, 당일 후베이(湖北)성에서는 1급 비상대응이 시작되었고, 당국은 7일 내에 긴급히 후오선산(火神山)병원 건설을 선포하였다.

1월 26일, 미국은 우한 영사관 폐쇄와 항공기를 통한 외교 인력 철수를 발표하였다.

1월 27일, 리커창(李克強) 중국 총리가 우한(武漢)을 방문해 전염병 발생 상황을 시찰하였으며, 국무원은 2020년 설 연휴를 2월 2일까지 연장한다고 발표했다. 당일, 중국 대륙에서 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 사망자가 100명을 돌파하면서 누적 확진자는 4515명으로 늘었다.

1월 28일, 캐리 램(林鄭月娥, Carrie Lam) 홍콩특별행정구 행정장관이 고속철 시지우롱(西九龍)역 폐쇄와 더불어 홍콩과 중국대륙을 오가는 모든 고속철 및 페리 서비스(ferry service) 주단을 발표하였다.

1월 30일, 세계보건기구(WHO)가 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)의 '국제적 돌발 공중보건 사태'를 선포하고, 임시적으로 2019-nCoV 급성 호흡기 질환(2019-nCoV acute respiratory disease)으로 명명하였다.. 당일 티베트에서 첫 확진자가 발생하였으며, 이는 전염병이 중국 전역으로 확산되었음을 의미한다.

2월 1일, 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)의 전 세계 확진자가 1만 명을 돌파하며 2003년 사스(SARS중증급성호흡기증후군) 확진자 8100명을 넘어섰다. 호주 정부는 호주인을 제외한 중국 출발 및 경유자의 입국을 모두 거부한다고 발표하였다.

2월 2일, 후베이성은 모든 의심환자에 대한 집중 격리를 선포하고 이동병원 건설에 착수한다고 발표했다.

2월 3일, 중국 상하이종합지수는 춘제(春節·설) 연휴가 끝난 첫 거래일에 7% 폭락해 4년 반 만에 하루 하락률 최대치를 기록했다. 중국의 여러 매체에 전염병 관련 보도금지령이 내려졌다.

2월 7일, SNS를 통해 코로나 발생을 알렸던 의사 리원량(李文亮)이 신종 코로나바이러스 감염(코로나19)으로 34세의 나이로 사망하였으며, 그의 죽음은 소셜미디어를 통한 애도물결을 불러일으켰다.

이상의 내용에 근거해 볼 때, 의료인들이 불명의 중증 폐렴의 발생을 인지하였음에도 이에 대한 규명과 보고를 즉시에 하지 않았던 것이 초기 코로나 발병 및 확산의 첫 번째 원인으로 볼 수 있다. 그러나 이것이 곧 코로나 확산의 책임이 누구에게 있는지를 단정 짓는

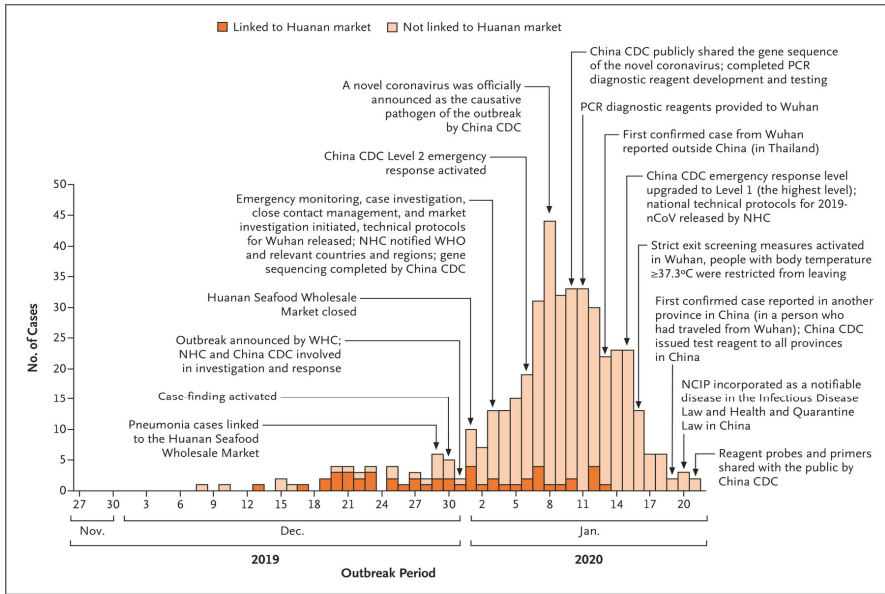
결정적 요인이라고 보기는 어렵다. 의료인들이 불명의 중증 폐렴 발생을 인지하고 검사를 통해 코로나 바이러스로 인한 감염임을 인지한 이후에도, 이에 대한 공개를 꺼리고, 즉각적인 대응조치를 실시하지 않은 정부의 행태가 가장 큰 문제였다고 할 수 있다.

이러한 주장의 근거는, 우선, 코로나 발병이 알려지게 된 리원량에게 자료를 제공했던 아이핀의 인터뷰 기사를 통해 살펴볼 수 있다.¹²⁾ 아이핀이 최초 검사자료를 통해 코로나 바이러스로 인한 감염임을 인지하게 되었을 때, 그녀에게 든 첫 번째 생각은 ‘성가신 일이 생겼다’는 것이다. 그리고 의학적 소견을 나누기 위해 동료들에게 제공한 일로 인해 병원 책임자로부터 질책을 받았다는 것은 곧 부정적 상황의 발생으로 인해 사회불안이 조성되는 것을 꺼리는 정부의 대응태도를 반영해 준다.

이러한 측면에서 중국의 코로나 확산에 대한 가장 일차적이고 무거운 책임은 중국 정부의 대응자세에 있다고 할 수 있다. 후베이(湖北)성 「양회(兩會)」가 개최된 1월 11일부터 17일의 기간 중에, 우한시 위건위는 11일부터 16일까지 7일 연속 추가 사례가 없다고 발표했으나, 중국학자들의 감염사례에 대한 조사 논문의 통계에 근거해 보면, 실제로는 감염환자가 발생하였던 것으로 확인되고 있다(그림 3과 4 참조). 이를 통해 감염병의 발생이 공개된 상황에서 조차 ‘양회’ 기간 동안 부정적인 뉴스를 보도하지 않기 위해 감염사례를 은폐한 지방 정부의 잘못된 대응태도를 직접적으로 확인해 볼 수 있다.

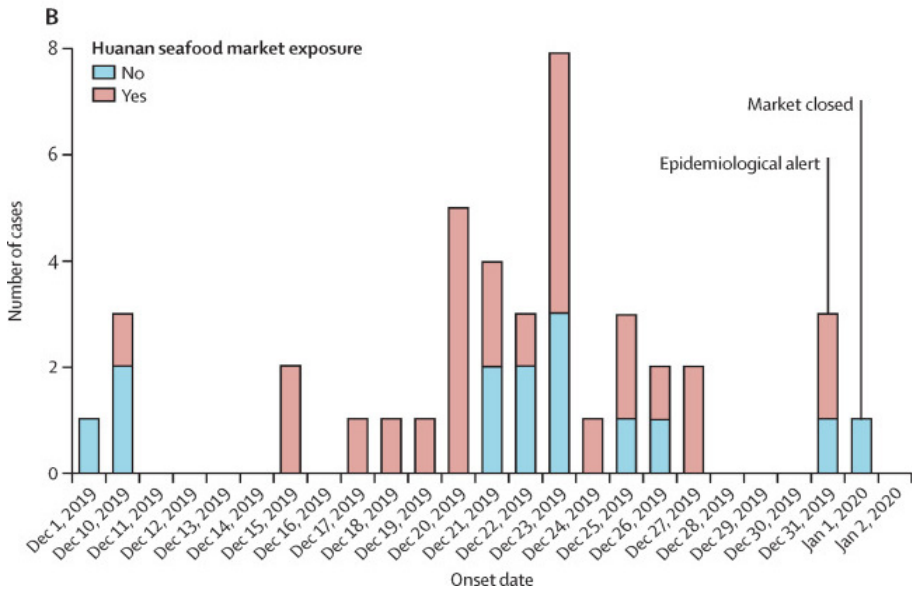
뿐만 아니라, 명절 분위기를 깨지 말라는 최고 지도자 시진핑의 언급 역시 즉각적 대처에 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 비록 이 보도의 진위여부가 분명치는 않지만, 만약 시진핑이 즉각적인 대응지시를 내렸다면 이에 대한 중국 관영언론의 즉각적인 보도가 있었을 것이 분명하며, 지방 정부의 대응 역시 은폐와 같은 대응이 나타났을리 만무하다는 측면에서 최고 지도자의 즉각적인 대응조치가 미흡했다는 것은 분명한 사실이라 할 수 있다. 특히, 중국과 같이 통제적 관료주의가 강하게 작동하고 있을 뿐만 아니라, 시진핑 정권에 들어와 최고 지도자 1인에 대한 권력집중이 확연하게 증가되고 있는 상황에 비추어 볼 때, 최고 지도자의 즉각적이고 엄중한 대응조치가 미흡했던 점은 정부의 대응태도에 심각한 영향을 미칠 수 밖에 없다.

12) 发哨子的人, 2020年3月10日, <http://boyamedia.com/category/detail/13249/>



〈그림 3〉 Onset of Illness among the First 425 Confirmed Cases of Novel Coronavirus (2019-nCoV)-Infected Pneumonia (NCIP) in Wuhan, China.

* 출처 : “Early Transmission Dynamics in Wuhan, China, of Novel Coronavirus-Infected Pneumonia”, *The NEW ENGLAND JOURNAL of MEDICINE*, March 26, 2020



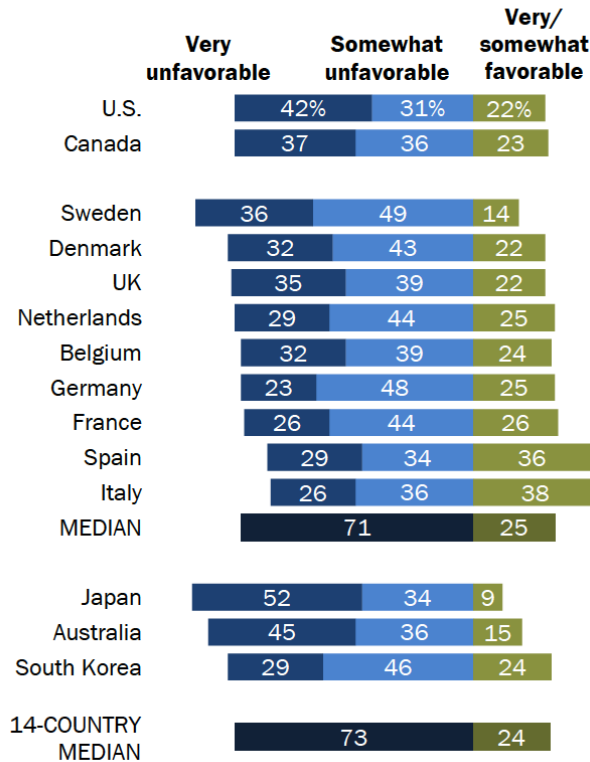
〈그림 4〉 검사실에서 확인된 2019-nCoV 감염 환자의 발병일

* 출처 : “Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China”, *The Lancet*, VOLUME 395, ISSUE 10223, FEBRUARY 15, 2020

이상의 내용을 정리해 보면, 결국 중국의 코로나 발생과 확산은 중국 정부의 통제위주 대응방식이 초래한 결과이다. 이러한 결과는 최근 진행된 한 조사내용을 통해 중국에 대한 부정적 인식이 크게 증가되는 요인으로 작용하였다(그림 5, 6 참조). 미국 여론조사기관 퓨 리서치센터가 지난해 10월 발표한 여론조사 결과에 따르면, 14개 주요 국가를 대상으로 한 호감도 조사에서 중국에 대한 부정적 인식이 73%로 긍정적 평가(24%) 보다 압도적으로 높게 나타났다.

Unfavorable views of China prevail

% who have a ___ view of China



Note: Those who did not answer are not shown.
 Source: Summer 2020 Global Attitudes survey, Q8b.
 "Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries"

PEW RESEARCH CENTER

〈그림 5〉 중국에 대한 호감도 조사

* 출처 : <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>

또한, 지난해 처음으로 조사대상 국가에 포함된 벨기에와 덴마크를 제외하면 조사대상 12개 국가 모두 2019년 보다 비호감도가 대폭 증가하였으며, 이 가운데 9개 국가에서 조사 이래 최고치의 비호감을 기록하였다. 조사대상국 가운데 가장 높은 비호감도를 나타낸 국가는 일본(86%)이었으며, 지난해와 비교할 때 비호감도 증가율이 가장 높은 나라는 호주로서, 2019년 보다 비호감도가 24% 포인트 증가하였다. 우리나라도 역대 가장 높은 75%의 비호감도를 가진 것으로 조사되었으며, 2019년 보다 12% 포인트 증가한 것으로 나타났다.

Increasingly negative evaluations of China

% who have an **unfavorable** view of China

	'02	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	Spring '20	Summer '20	'19-'20 change
Australia	-	-	-	-	40	-	-	-	-	35	-	33	39	32	47	57	-	81	▲24
UK	-	16	14	27	36	29	35	26	35	31	38	37	44	37	35	55	-	74	▲19
Sweden	-	-	-	40	-	-	-	-	-	-	-	-	59	49	52	70	-	85	▲15
Netherlands	-	34	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	43	42	45	58	-	73	▲15
Germany	-	37	33	54	68	63	61	59	67	64	64	60	60	53	54	56	-	71	▲15
U.S.	-	35	29	39	42	38	36	36	40	52	55	54	55	47	47	60	66	73	▲13
South Korea	31	-	-	42	49	54	56	-	-	50	42	37	-	61	60	63	-	75	▲12
Spain	-	21	38	43	56	41	38	39	46	47	55	50	56	43	48	53	-	63	▲10
France	-	42	41	51	72	60	59	49	60	58	53	49	61	52	54	62	-	70	▲8
Canada	-	27	-	37	-	36	-	-	-	45	-	48	40	40	45	67	-	73	▲6
Italy	-	-	-	61	-	-	-	-	64	62	70	57	61	59	60	57	-	62	+5
Japan	42	-	71	67	84	69	69	61	84	93	91	89	86	83	78	85	-	86	+1
Belgium	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	71	-
Denmark	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	75	-

Note: Statistically significant differences shown in **bold**. In Italy, 2020 survey was conducted by telephone; prior surveys were conducted face-to-face.

Source: Summer 2020 Global Attitudes Survey, Q8b.

"Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries"

PEW RESEARCH CENTER

〈그림 6〉 중국에 대한 비호감도 변화 추이

* 출처 : <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>

2. 시진핑의 권력강화와 중국의 국가대전략

시진핑은 18차 당대회 개최 직후인 2012년 11월 29일 국가박물관의 '부흥의 길' 전시회에 참관하면서 행한 연설을 통해,¹³⁾ 이른바 '중국의 꿈(中國夢)'을 제기하였고, 이는 곧 중국

13) 习近平总书记在参观《复兴之路》展览时的讲话,

<http://newspaper.gzu.edu.cn/html/dangshi/202104/208.html>

사회의 핫이슈로 등장하였다.¹⁴⁾ 함 중화민족의 위대한 부흥이라는 국가대전략의 방향성을 제시하였다. 이듬해, 제12기 인민대표대회 제1차 회의의 폐막연설을 통해 시진핑은보다 더 구체적으로 ‘중국몽’의 함의를 제시하였다.¹⁵⁾

시진핑은 집권이후 대대적인 반부패운동을 전개하였으며, 집권 1기인2012년부터 2017년 10월에 이르는 5년의 기간동안 35명(중앙위원 18명, 후보위원 17명)의 고위급 간부들을 처벌하였는데, 이는 건국 이후부터 2012년까지 부패로 처벌받은 것과 동일(중앙위원 27명, 후보위원 8명)할 정도로 많은 숫자였다.¹⁶⁾ 이러한 시진핑의 부패 단속은 중국 인민들의 환영을 받았을 뿐만 아니라 시간이 흐를수록 만족의 정도가 더 높아졌는데, 국가통계국의 설문조사에 따르면, 매우 만족 또는 비교적 만족하는 비율이 2012년 75%에서 2016년에는 92.9%까지 증가하였다.¹⁷⁾

이러한 시진핑의 반부패운동은 최근 까지도 지속적으로 이어지고 있으며, 최근 중국 공산당 중앙기율위원회의 발표에 따르면, 시진핑 집권 이후 2021년 6월 까지 전국의 기율검사감찰기관에 입건된 건수는 385만건에 달하였으며, 408만 9천명이 조사를 받았고, 374만 2천명이 처벌을 받았다. 특히 이 가운데 장관급 간부에 해당하는 이는 392명에 달했다.¹⁸⁾

한편, 반부패운동을 ‘정의로운 전쟁’으로 묘사하며 인민들의 높은 만족도를 보도한 관변 언론과 달리, 이와 같은 대규모의 부패단속을 권력투쟁으로 간주하며, 이에 대해 부정적인 견해를 표출하는 학자도 있다. 역사학자인 장리판(章立凡)은 시진핑이 반부패의 기치아래 정치투쟁을 전개하고 있지만, 각 파벌 간의 투쟁을 부추김으로써 균형 잡힌 관계를 만들었던 마오쩌둥과 달리, 그의 이러한 권력투쟁의 테크닉은 스스로 팀을 이끌면서 친히 투쟁을 전개하는 방식으로서, 많은 적을 만들게 될 것이며, 미래의 정권 장악에도 부정적인 영향을 미칠것이라는 견해를 표명했다.¹⁹⁾

이와 같은 반부패와 더불어 사회여론에 대한 통제도 더불어 강화되었는데,²⁰⁾ 2012년 가

14) 学习贯彻习近平总书记参观《复兴之路》展览讲话述评, 新华网, 2012年12月6日, http://www.xinhuanet.com/politics/2012-12/06/c_113936084.htm

15) 习近平, 在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话, 中国人大网, 2013年3月17日, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/dbdhhy/12_1/2013-03/18/content_1789130.htm

16) 习近平的反腐运动: 范围有多广? 目标是什么?, BBC NEWS, 2017年10月23日, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-41719314>

17) 坚决打赢反腐败这场正义之战(砥砺奋进的五年)——党的十八大以来反腐败斗争成就述评, 人民日报, 2017年09月18日, <http://politics.people.com.cn/n1/2017/0918/c1001-29540595.html>

18) 中纪委: 十八大以来已查处408.9万人, 392名省部级以上干部被查, 2021年06月28日, <https://finance.sina.com.cn/tech/2021-06-28/doc-ikqcfnc3716443.shtml>

19) 习近平执政五年: 集权之后 下一步是?, BBC NEWS, 2017年10月10日, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-41465068>

20) 习近平执政五年: 集权之后 下一步是?, BBC NEWS, 2017年10月10日, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-41465068>

을부터 중국정부는 사회2012년 가을부터 중국 정부의 사회 여론과 공간 압박이 이어지고 있다. 2013년 인터넷 유출 고교 ‘칠불강’부터 2015년 인권유지 변호사 수백 명 검거, 올해 초 공신부가 VPN을 강력 단속할 때까지 중국 인터넷신문사로부터 인터넷 사이트 주인들에게 콘텐츠에 대한 책임을 지라는 안내문을 받았다.

시진핑은 2021년 7월 1일 천안문 광장에서 개최된 중국공산당 수립 100주년 기념식에서, 당과 인민을 대표하여 중국이 첫 번째 100년의 분투 목표 실현을 통해, 전면적 소강사회 건설과 역사적인 절대빈곤 문제를 해결하였으며, 사회주의 현대화 강국을 전면적으로 건설하는 두 번째 100년 분투 목표를 향해 매진하고 있다고 선포하였다.²¹⁾ 또한 이 연설의 전반부에서

이번 19차 당대회의 업무보고는 3시간 20여분이라는 긴 시간 동안 진행되면서 많은 내용을 담고 있는데, 무엇보다 가장 핵심적인 내용은 당헌(黨章)의 개정과 함께 시진핑 사상으로 일컬어지는 ‘시진핑 신시대 중국특색 사회주의 사상’의 제시라고 할 수 있다. 신시대 중국 특색의 사회주의는 ‘8개의 명확화’로 적시되었는데, 8개의 명확화는 아래와 같다.²²⁾

첫째, 중국특색 사회주의를 견지하고 발전시키는 것으로, 총임무는 사회주의 현대화와 중화민족의 위대한 부흥을 실현하는 것이며, 전면적 소강사회 건설을 완료하는 기초위에 2단계로 나누어, 금세기 중엽까지 부강, 민주, 문명, 조화, 아름다운 사회주의 현대화 강국을 건설하는 것임을 명확화 시킨 것이다.

둘째, 신시대 중국 사회의 주요모순이 날로 증대되는 인민들의 아름다운 생활에 대한 수요와 불균형적이고 불충분한 발전 사이의 모순이며, 반드시 인민중심의 발전사상을 견지하고 사람들의 전면적 발전과 전체인민의 공동부유를 부단히 촉진하는 것임을 명확화 시킨 것이다.

셋째, 중국특색 사회주의 사업의 총체적 구성이 ‘오위일체(五位一體: 경제건설, 정치건설, 문화건설, 사회건설, 생태문명건설)’이고, 전략적 구성은 ‘4개전면(四個全面: 全面建成小康社會, 全面深化改革, 全面依法治国, 全面从严治黨)’이며, 경로·이론·제도·문화적으로 확고한 자신감²³⁾에 대한 강조임을 명확화 시킨 것이다.

넷째, 전면적 심화개혁의 총목표는 중국특색 사회주의제도를 보완하고 발전시키는 것이며, 국가 거버넌스 체계와 능력의 현대화 추진임을 명확화 시킨 것이다.

21) 习近平, “在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话”,

http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-07/15/c_1127658385.htm

22) 이하 ‘8개 명확화’에 관한 내용은 习近平, “決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利: 在中國共產黨十九次全國代表大會上的報告.”, 2017, 10, 18.

23) ‘四個自信’으로 일컬어지며, 중국특색사회주의 경로와 이론, 제도, 문화에 대한 확고한 자신감을 가져야 함을 강조.

다섯째, 전면적 의법치국 추진의 총목표가 중국특색 사회주의 법치체계와 사회주의 법치국가를 건설하는 것임을 명확화 시킨 것이다.

여섯째, 당의 신시대 강군목표가 당의 지휘를 따르고, 싸워 이길수 있으며, 작풍이 우량(聽黨指揮, 能打勝仗, 作風優良)한 인민군대를 건설하고, 인민군대를 세계 일류군대로 만드는 것임을 명확화 시킨 것이다.

일곱째, 중국특색 대국외교가 신형국제관계를 추진하고, 인류운명공동체를 구축하는 것임을 명확화 시킨 것이다.

여덟째, 중국특색 사회주의의 최고 본질적 특징은 중국공산당 영도이고, 최대장점도 중국공산당 영도이며, 당은 최고정치영도역량으로서, 신시대 당 건설의 총괄적 요구를 제기하고 당 건설에서 정치건설의 중요지위를 부각시키는 것임을 명확화 시킨 것이다.

이와 함께 신시대 중국특색 사회주의 사상의 14개 기본방침을 제시하였는데, ①모든 사업에 대한 당의 영도 견지, ②인민중심 견지, ③전면적 개혁심화 견지, ④신발전이념 견지, ⑤인민 주인 견지, ⑥전면적 의법치국 견지, ⑦사회주의 핵심가치체계 견지, ⑧민생 보장과 개선 견지, ⑨인간과 자연의 조화공생 견지, ⑩총체적 국가안보관 견지, ⑪인민군대에 대한 당의 절대영도 견지, ⑫‘일국양제’ 견지와 조국통일추진, ⑬인류운명공동체 구축 견지, ⑭전면적 종업치당 견지임을 적시하고 있다.

이상의 내용을 바탕으로 신시기 중국특색 사회주의 사상은 다음과 같은 특징적 측면이 나타나고 있다. 첫째, 중국 공산당 및 중화인민공화국 수립 이후 최초로 글로벌 강대국의 목표를 공식적, 구체적으로 제시하였다는 점이다. 19차 당대회 이전까지 중국이 공식적, 공개적으로 제시했던 목표는 21세기 중엽까지 중등 수준의 선진국에 도달한다는 것이었다. 이러한 목표는 주로 경제적 발전의 측면에서 다루어진 것이지, 전면적인 글로벌 초강대국의 차원에서 제기된 것은 아니었다. 또한 시진핑의 집권이 시작된 2012년 18차 당대회에서 제기된 ‘중국의 꿈’과 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 통해 강대국을 향한 열망을 일정정도 드러내긴 했지만, 글로벌 강대국을 공식적이고 구체적으로 제기한 것은 아니었다. 그런데 이번 19차 당대회에서 제기된 금세기 중엽까지 부강, 민주, 문명, 조화, 아름다운 사회주의 현대화 강국을 건설하겠다는 목표를 제기함으로써, 전면적인 글로벌 강대국 발전이라는 총체적 목표를 최초로 공식적, 구체적으로 천명하였다.

둘째, 기존의 3단계 발전전략의 기반위에 2단계 발전전략을 제기하였다. 주지하다시피 기존의 중국 국가발전전략은 덩샤오핑이 제시한 이른바 3단계 발전전략에 기반을 두고 있었다. 3단계 발전전략이란, 1980-1990년, 1990-2000년이라는 10년 주기의 단계를 거쳐

GDP를 2배씩 성장시킴으로써 궁극적으로 2000-2050년의 마지막 3단계에 사회주의 현대화와 더불어 중등수준의 선진국에 도달한다는 것이었다. 그리고 이후 제기된 장쩌민의 신3단계 발전전략 역시 2000-2010년과 2010-2020년의 10년 주기로 GDP 2배씩의 성장을 바탕으로 2050까지 사회주의 현대화를 달성하겠다는 목표를 그대로 계승하였다. 그런데 이번 당대회에서 시진핑은 2020년-2035년까지 전면적 소강사회 실현의 기초위에 사회주의 현대화를 실현하는 1단계와 2035년-2050년까지 부강, 민주, 문명, 조화, 아름다운 사회주의 현대화 강국을 건설하는 2단계로 구분된 15년 주기의 발전전략을 제시함으로써 기존의 10년 주기와 3단계로 구성된 틀을 벗어나 일정정도의 차별화가 나타나고 있다.

셋째, 이와 같은 단계상의 기간적 측면뿐만 아니라, 내용적인 측면에서도 차별화가 나타나고 있는데, 하나는 덩샤오핑이 제시한 2050년의 달성 목표인 사회주의 현대화를 2035년까지 앞당겨 달성하겠다는 것이며, 다른 하나는 양적 성장에서 질적 성장으로의 전환을 추구하고 있다는 점이다. 즉, 2단계 발전을 추구하는 신시기 중국특색 사회주의의 임무를 사회주의 현대화와 중화민족의 위대한 부흥으로 구분함으로써, 1단계인 2035년까지 사회주의 현대화를 앞당겨 달성하고, 2단계에 사회주의 현대화 ‘강(대)국’이라는 중화민족의 위대한 부흥을 달성하겠다는 목표를 제시하고 있다. 다른 한편으로, 기존의 2개의 3단계 발전전략이 모두 GDP 성장을 주요 추진지표로 삼고 있는데 반해, 신시기 중국특색 사회주의 사상은 양적 지표의 제시 없이 부강, 민주, 문명, 조화, 아름다운 사회주의 강국이라는 질적 지표를 제시함으로써 과거와의 차별성을 부각시키고 있다.

넷째, 이러한 차별성과 변화의 기저에는 시대적 모순에 대한 차별화된 인식이 내재해 있다. 즉, 덩샤오핑이 제기하고 장쩌민과 후진타오 시기까지 지속된 ‘인민의 증가하는 물질 및 문화적 요구와 낙후된 사회적 생산력 사이의 모순’이라는 시대적 모순에 대한 규정, 신시대에는 ‘갈수록 증가하는 인민의 아름다운 생활에 대한 수요와 불균형적이고 불충분한 발전 사이의 모순’으로 차별화되었다. 이는 곧 2020-2035년이라는 신시기 1단계가 낙후된 사회적 생산력을 증대시켜야 하는 모순을 안고 있는 개발도상국의 위상을 이미 벗어나, 2020년 까지 이룩한 전면적 소강사회의 기초위에 균형적이고 충분한 발전을 추구하는 선진국으로의 도약기임을 의미하는 것이다. 즉, 신시기에도 지속적인 경제발전의 추진이 이어지지만 이러한 경제발전이 낙후된 생산력 증대에 초점이 맞추어진 것이 아니라, 경제, 정치, 문화, 사회, 생태문명 건설이라는 이른바 ‘오위일체’라는 총괄적 구성으로 이루어져 있다는 것이다.

다섯째, 강대국에 걸맞은 군사력의 건설을 추구하고 있다. 19차 당대회 보고에서도 분명하게 적시되어 있듯이 중국은 세계 일류군대의 건설을 지향하고 있다. 이는 다시 말하자면, 현재 최고의 군사력을 보유하고 있는 미국에 필적하거나 이를 뛰어넘는 군사력 건

설을 의미하는 것이다. 이것 역시 기존에는 공식적이고, 공개적으로 제기되지 않았던 목표였다.

여섯째, 이와 같은 다양한 차별화에도 불구하고, 이 모든 것들이 공산당의 영도하에 추진된다는 점에는 아무런 변화가 없다. 오히려 당 내부를 엄격하게 다스린다는 이른바 ‘중엄치당’을 바탕으로 공산당의 기능과 역할을 더한층 강조하고 있다는 특징이 나타나고 있다.

결국 이와 같은 내용을 종합해 보면, 중국은 이번 19차 당대회를 통해 중국 공산당이 영도하는 정치, 경제, 사회, 문화, 군사, 환경, 등등 모든 분야에서 균형적이고 충분한 발전이 이루어진 초강대국, 즉 글로벌 수퍼 파워를 지향하는 발걸음을 야심차게 내딛기 시작했으며, 이와 관련한 목표와 임무, 방침과 전략, 구성과 내용 등등을 제시함으로써, 강대국의 꿈을 보다 구체화시켰다.

그러나, 이와 함께 문제점도 내재해 있다. 우선적으로, ‘중국특색 사회주의’라는 기존의 개념적 틀을 벗어나지 못하고 있다. 이미 19차 당대회가 개최되기 전부터 ‘시진핑 사상’이라는 용어가 언급되기 시작하면서, 새로운 개념적 틀에 대한 기대가 조성되었으나, 실제 발표된 내용은 개념적 용어에서조차 기존의 중국특색 사회주의의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 이러한 측면에서 시진핑 사상이라고 일컬어 질만큼 새로운 개념적 내용이 담겨 있다고 보기 어렵다.

둘째, 시진핑에 대한 인적권위의 강조이다. 소위 권위라 함은 인적, 직위적, 법적·제도적 권위로 나누어 볼 수 있으며, 마오쩌둥과 덩샤오핑이 인적 권위에 바탕을 두었다면, 장쩌민과 후진타오는 덩샤오핑의 지명에 따른 직위적 권위에 기반을 두고 있었다. 그러나, 시진핑의 등장은 소위 민주추천제를 통한 선출에 기반을 두면서 법적·제도적 권위에 기반을 둔 지도자 선출 방식으로 변화됨으로써, 보다 더 민주적이고 제도화되는 방향으로 발전되는 과정상에 있었다. 그러나, 앞에서도 언급하였듯이 새로운 개념적 용어가 제시되지 못했음에도 불구하고 시진핑 사상이라고 명명함으로써 시진핑의 인적권위를 강조하고 있다는 점에서 권위주의적 통치방식으로서의 회귀라는 문제점이 내재해 있다.

셋째, 여전히 공산당의 영도적 지위를 강조함으로써, 중국 정치체제의 개혁에 대한 새로운 비전을 제시하지 못하고 있다. 즉, 경제적 성장을 포함한 이른바 ‘5위일체’를 표방하고 있으나, 정치적 측면에서 기존의 정치체제인 공산당영도의 원칙이 더욱 강화됨으로써, 정치체제 개혁에 대한 새로운 비전이나 방향을 제시하지 못하고 있다.

결국, 이러한 내용을 종합해 보면, 중국은 지난 19차 당대회를 통해 글로벌 강대국의 원대한 꿈을 공식적으로 제기하였으나, 기존의 양적 성장, 또는 힘에 근거한 강대국 부상이 핵심적 논리로 작용하고 있다. 이에 근거해 보면, 중국은 지금까지 비판해왔던 미국의 패권주의, 또는 강권주의의 틀을 그대로 답습하고 있을 뿐만 아니라, 강대국으로서 세계질서를

주도하기 위한 새로운 이상과 가치도 제시하지 못하고 있다. 이는 ‘종합국력과 국제적 영향력이 앞선 강대국 건설’이라는 큰 방향적 제시에서 분명하게 나타나고 있다. 이로 인해 세계 질서는 미중 양국의 세력경쟁에 휘말릴 우려가 점점 증하고 있다.

3. 중국의 국가대전략과 대외정책의 방향

앞에서 살펴본 바와 같이 시진핑은 중국몽의 제시를 통해 강대국의 꿈을 제시하였고, 이는 2017년 19차 당대회를 통해 국가대전략으로 공식화, 구체화되었다. 또한, 강대국이라는 국가정체성의 변화추구를 바탕으로 국가대전략을 설정함에 따라 중국 대외정책의 방향도 큰 변화가 발생하였다.

이러한 방향전환은 이미 2014년 11월에 개최된 중공중앙외사공작회의에서 이른바 ‘중국 특색의 강대국 외교’를 제기하면서 공식화되었던 것으로 파악해 볼 수 있다. 이 회의에서 시진핑은 ‘중국은 반드시 자국 특색의 대국외교를 가져야 한다(中国必须有自己特色的大国外交)’고 제기하면서, 선명한 중국특색, 중국풍격, 중국기백이 있어야 하며, 중국공산당의 영도와 중국특색 사회주의, 중국의 발전경로와 사회제도, 문화전통, 가치관념을 견지하여 확고부동하게 스스로의 길을 걸어가야한다고 주장하였다.²⁴⁾

중국의 이러한 주장은 시진핑 집권 이후 제기된 ‘신형국제관계’, ‘중국특색의 대국외교’, ‘인류운명공동체’와 같은 외교적 담론을 통해 파악해 볼 수 있다. 우선 신형국제관계의 핵심은 ‘협력상생(合作共赢, win-win cooperation)’으로, 신형국제관계가 처음으로 제기된 2013년 3월 23일 시진핑 국가주석의 모스크바 국립국제관계대학(MGIMO) 연설에서 “몸은 이미 21세기에 진입한 상황에서 머리만 과거의 식민확장시대, 냉전적 사고, 제로섬 게임에 머물수 없다. 각국은 함께 협력상생을 핵심으로 하는 신형국제관계를 추동하여야 하며, 각국 인민이 함께 세계평화수호와 공동발전축진에 나서야 한다”는 언급을 통해 제기되었다. 또한 시진핑은 2014년 11월 외사공작중앙회의에서 “우리는 상호이익을 위한 협력을 추구하고, 협력과 호혜를 특징으로 하는 새로운 형태의 국제관계 구축을 추진하고, 상호 이익이 되는 개방 전략을 실행해야 하며, 정치·경제·안보·문화 등 대외협력의 모든 면에서 상생협력의 이념을 적용한다”고 말했다. 그리고, 시진핑은 2017년 10월 중국 공산당 19차 전국대표대회(전당대회) 보고서에서 “중국은 상호존중, 공평정의, 상생협력(相互尊重、公平正义、合作共赢, mutual respect, fairness and justice, and win-win cooperation)의 신형국

24) “中国必须有自己特色的大国外交 (2014年11月28日)”, <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0104/c416126-29745990.html>

제관계를 추동한다”²⁵⁾고 말했다. 상호존중과 공평정의를 기초로 하여 “상생 협력”이라는 가치를 제기하고 있다.²⁶⁾ 이러한 개념의 제기는 기존의 미국중심의 국제질서가 힘과 패권에 기반하고 있음을 비판하면서, 동맹이 아닌 파트너십을 바탕으로 국가 간 관계를 발전시키는 새로운 접근을 해야 한다는 주장이다. 한마디로 정리해 보면, 기존의 미국중심의 국제질서는 대결 중심의 질서라고 비판하면서, 중국 중심의 새로운 국제질서를 만들어 나아가겠다고 천명한 것으로서, 과거 덩샤오핑 시대의 이른바 16자 방침에서 제기한 국제질서의 참여자 역할을 뛰어넘어, 규칙과 질서에 대한 제정자의 역할을 하겠다는 주장이다.

이와 더불어, 인류운명공동체는 인류의 미래를 함께하는 공동체를 건설하는 것이 중화인민공화국 외교의 이론과 실천이라는 가치개념을 담고 있다. 이러한 가치는 2017년 10월 중국 공산당 당헌과 2018년 헌법개정 당시 중화인민공화국 헌법 전문에도 명시함으로써, 중국 공산당과 국가의 공식적 입장으로 천명되었다. 인류운명공동체는 의 미래를 함께하는 공동체는 일종의 가치이며 세계의 흐름과 인간 운명의 방향을 파악하는 중국의 지혜가 반영된 것이라는 공식 성명이 있었으며, 이와 동시에 중국은 중국이 글로벌 패권을 추구하지 않으며, 중국의 목표는 “인류 공동의 운명공동체를 건설하는 것”이라고 강조하기도 했다.

이와 같은 중국의 외교 이념의 제기는 시진핑 집권과 동시에 제기된 이른바 ‘중국의 꿈’이라는 맥락에서부터 비롯된 것이라 할 수 있다. 즉, 중국이 이제는 더 이상 동아시아지역의 지역 강대국, 또는 국제질서의 단순 참여자가 아니라, 국제질서의 새로운 규칙과 규범, 가치를 만들어 가는 규칙제정자로서의 위상을 확보하겠다는 공식적 선언이다. 따라서 이전과는 달리 대단히 공세적인 태도를 취하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이러한 중국의 공세적인 외교행태는 이른바 ‘늑대외교’라는 국제사회의 비판에 직면하였으며, 이러한 측면에서 국제사회에서 당면한 부정적 인식은 중국외교가 해결해야 할 거대한 난관이라고 볼 수 있다. 그런데 다른 한편으로 이와 같은 중국외교의 난관은 중국의 국내정치에서 비롯된 측면이 적지 않다.

시진핑 중국 국가주석은 2021년에 해외순방을 단 한차례도 실시하지 않았다. 2020년 1월 이틀간 미얀마를 방문한 것을 제외하면, 거의 2년에 이르는 긴 시간 동안 단 한번도 국내를 벗어나지 않은 셈이다. 2021년 10월 30일과 31일 양일간 이탈리아 로마에서 열린 주요 20개국(G20) 정상회의에도 불참하였으며, 11월 1~2일 영국 스코틀랜드 글래스고에서 열린 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26) 정상회의에도 불참하였다.

25) 习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告，(2017年10月18日)

26) http://keywords.china.org.cn/2020-01/19/content_75629635.html

반면, 시주석의 국내 행보는 거침이 없다. 주지하다시피, 시주석은 지난 2017년 제19차 중국 공산당 전국대표대회를 통해 이른바 ‘시진핑 사상’을 공식화하면서, 자신의 지위를 마오쩌둥과 덩샤오핑에 버금가는 반열로 끌어올렸다. 그리고 2021년 11월 11일 창당 100년 역사상 세 번째 ‘역사 결의’를 채택하면서 시주석의 지위가 마오와 덩에 버금가는 반열에 올라있음을 재확인했다.

이러한 상황에 근거해 보면, 중국은 최근 대외관계 보다는 시진핑 주석의 권력공고화 및 장기집권의 기반 조성을 위한 국내문제에 더 집중하면서 미중 경쟁 구도에 대한 역량강화를 도모한 것으로 파악해 볼 수 있다. 즉, 이른바 ‘중국의 꿈’을 통한 강대국 지향의 국가전략과 이를 바탕으로 한 중국의 강대국 외교추진을 이끌어 낸 시진핑의 노선적 전환이 과연 시진핑의 장기집권을 통해 지속적으로 유지될 수 있을것인가라는 문제에 봉착해 있는 것이다.

이에 대해 살펴보면, 중국 공산당은 지난 2021년 11월 11일 폐막한 제19기 중앙위원회 제6차 전체회의(19기 6중 전회)에서 ‘당의 100년 분투의 중대한 성과와 역사적 경험에 관한 결의(关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议)’를 의결하였다. 이번 ‘역사결의’는 중국 공산당 100년 역사상 세 번째로 추진된 것이며, 중국공산당은 과거 1945년과 1981년 두 차례에 걸쳐 진행된 ‘역사결의’를 통해 마오쩌둥 시대와 덩샤오핑 시대를 여는 새로운 노선 제기의 역사적 근거를 제시한 바 있다.

구체적으로 살펴보면, 1945년 중국공산당 6기 7중전회에서 통과된 첫 번째 역사결의는 천두슈(陈独秀)의 우익 기회주의, 취치우바이(瞿秋白)와 리리산(李立三)의 좌경맹동주의, 왕밍(王明)의 좌경 교조주의에 대한 비판을 통해 마오쩌둥의 최고 지도자 지위와 노선전환의 정당성을 확보하였다. 1981년 중국공산당 제11기 6중전회에서 통과된 두 번째 역사결의는 문화대혁명의 좌경착오에 대한 비판을 바탕으로 덩샤오핑의 최고 지도자 지위와 개혁개방 노선의 추진을 위한 역사적, 이론적 근거를 확립하였다.

이러한 내용에 비추어 보면, 이번 ‘역사결의’는 우선적으로 시진핑의 최고 지도자 지위의 확립에 대한 역사적, 이론적 근거의 수립이 가장 중요한 목적이다. 이러한 목적에 따라, 시진핑은 이번 ‘역사결의’를 통해, 100년의 중국 공산당 역사상 최고 지도자로 평가되는 마오쩌둥 및 덩샤오핑과 동일한 반열에 공식적으로 오르게 되었다. 또한, 지난 2017년 19차 당대회를 통해 제기된 ‘마오쩌둥의 건국(建起来) 및 덩샤오핑의 경제발전(富起来)을 바탕으로 수립된 시진핑의 강대국(强起来)노선’을 재확인함과 동시에 이에 대한 역사적, 시대적 의의를 확립시켰다.

그럼에도 불구하고, 이번 ‘역사결의’는 지난 두 번의 ‘역사결의’에는 미치지 못하는 문제점도 내포하고 있다. 우선, 과거 두 번의 ‘역사결의’는 각각 ‘약간의 역사문제에 관한 결의(关于若干历史问题的决议)’, ‘건국이래 당의 약간의 역사문제에 관한 결의(关于建国以来党

的若干历史问题的决议)’라는 제목에서 나타나고 있듯이, 과거 노선의 ‘문제점’에 대한 지적이 가장 핵심적 내용이다. 그러나, 이번 ‘역사결의’는 ‘중대한 성과와 역사적 경험’이라는 문구에서 나타나고 있듯이, 과거 노선에 대한 비판 보다는 성과와 경험의 총괄이라는 측면에서 접근하고 있다. 이러한 문제는 과거 두 번의 ‘역사결의’가 이전 시기의 노선적 오류에 대한 비판을 통해 새로운 노선전환을 이끌어 내는 근거를 제시하였던데 반해, 이번 ‘역사결의’에는 이전 시기와 달리 시진핑이 표방하고 있는 강대국 노선으로의 전환이 추진될 수 밖에 없는, 즉, 경제적 성장을 바탕으로 현존 국제질서 속에서 선진국에 진입하는 기존 노선이 어떤 이유로 더 이상 지속될 수 없는지에 대한 문제 지적과 비판이 결여되어 있다. 이는 곧, 이번 ‘역사결의’에서 이전 시기의 노선적 문제점을 명확하게 지적해내지 못함으로써, 비록 강대국 지향이라는 이전 시기와 차별화된 노선을 추진하고 있음에도 불구하고, 왜 중국이 현시점에서 시진핑의 강대국 노선으로 전환할 수 밖에 없는지에 대한 시대적, 역사적, 이론적 정당성의 근거를 분명하게 제시하지 못하고 있음을 의미한다. 이러한 측면에서 시진핑의 3연임을 위한 기반조성은 여전히 현재 진행형이며, 20차 당대회가 열리는 내년에도 지속적으로 강화될 것이다.

시진핑은 2012년 집권 이후 ‘중국몽’의 제기를 통한 최고 지도자의 국가비전 제시 역량 부각, 반부패운동을 통한 친정세력 구축, 공산당 영도핵심의 지위 구축, 군사개혁과 행정개혁을 통한 공산당 최고지도자의 권력집중 메카니즘 구축, 헌법개정을 통한 지속적 집권의 제도 구축 등을 통해 장기집권의 기반을 다져왔다. 또한, 권력적 지위를 강화하기 위한 이와 같은 기반조성과 더불어 권력의 정통성 확보를 위한 정책적 선명성 또한 증대시키고 있다.

우선, 시진핑 권력 공고화의 근간이 되는 이른바 ‘시진핑 사상’에 대한 강조를 통해, 시주석 및 공산당의 지위와 영도역량을 한껏 고조시키고 있다. 지난 2017년의 19차 당대회와 이번 ‘역사결의’에서 ‘시진핑 사상’이 “중국특색 사회주의의 최고 본질적 특징과 최대 강점은 중국공산당의 영도이며, 중국공산당이 최고의 정치영도역량”임을 확립시켰고, 이에 따라 “당은 반드시 ‘네가지 자신(四个自信)’을 확고히 할 것”을 명시했다. 이른바 ‘네가지 자신’은 중국특색 사회주의의 경로, 이론, 제도, 문화에 대해 자신감을 가져야 한다는 것으로, 이는 지난 2021년 12월 9일 인도네시아에서 개최된 제14차 발리 민주주의 포럼에서 왕이 외교부장이 미국의 ‘민주주의 정상회의’를 겨냥하여, “민주주의를 어떻게 이해하고 발전시킬 것인지에 대한 다양한 관점과 태도가 있음에도 어떤 이들은 서구식 민주주의만이 정답이라고 믿고 다른 국가의 민주주의에 선을 그어 정치체제와 이념적 논쟁을 도발하고 분열을 조장한다”면서, “국민의 문제를 해결하고 의식주부터 교통·개혁·발전에 이르기까지 정치 전 과정에 국민들이 참여할 수 있는 체제”인 중국식 민주주의의 우월성을 강조한 발언에 그 의미가 잘 나타나고 있다.

이와 함께, ‘공동부유’에 대한 정책적 방향성도 강조하고 있다. 시주석은 지난 2021년 8월 17일 중공중앙 재경위원회 제10차 회의에서 ‘공동부유’를 재차 제기하였는데, 회의 종료 후부터 텡신, 알리바바 등의 기업이 거액의 공동부유 기금을 조성하는 행렬에 동참하였다. 이러한 ‘공동부유’의 강조는 중국특색 사회주의체제의 우월성을 발현하기 위한 정책적 방향성을 가지는 것으로, 이념과 가치에 대한 미중 간의 대결구도를 심화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

이러한 정책적 선명성을 바탕으로 권력기반의 공고화를 위한 시주석의 공세적 발언도 강화되고 있다. 이번 ‘역사결의’에서 “당이 시진핑 동지의 당 중앙 핵심, 당 핵심 지위, 시진핑 사상의 지도적 지위를 확립한 것은 전 인민의 공통된 염원을 반영한 것”이며, 시진핑 사상이 “당대 중국 마르크스주의, 21세기 마르크스주의, 중화 문화와 중국 정신의 시대적 정수”이자, “마르크스주의 중국화의 새로운 도약”이라고 명시했다.

이같이 강력한 권력을 기반으로 시주석은 외부에 대한 공세적 발언도 쏟아내고 있다. 지난 7월 1일 텐안먼 광장에서 열린 창당 100주년 경축대회 연설에서 “중국을 괴롭히면 만리장성에 머리가 깨져 피를 흘릴 것”이라는 언급, 그리고 지난 11월 16일 화상으로 진행된 바이든 미대통령과의 첫 정상회담에서 타이완 문제와 관련하여 “위험한 불장난을 하는 사람은 그 자신이 불에 타버릴 것”이라는 언급에서 발언의 공세적 수위가 높아지고 있으며, 이는 시주석이 정책적 선명성과 강경한 이미지 표출을 통해 3연임과 권력 공고화를 위한 행보에 주력하고 있음을 의미한다.

그렇다면, 이와 같은 중국의 강대국 전략에 기반한 외교행태가 한중관계에는 어떤 영향을 미칠 것이며, 우리의 대응방향은 무엇인가에 대해 논의해 볼 필요가 있다.

우선, 한중관계에 있어 이념과 가치의 문제가 대두될 가능성이 있다. 2022년은 한중수교 30주년이 되는 해이다. 사실 한중수교는 한중 양국이 서로 다른 전략적 이해를 용인함으로써 수립될 수 있었다. 즉, 한국은 주적인 북한과 혈맹관계였던 북중관계를 용인하였으며, 중국은 한미군사동맹을 용인하였기에 수교가 성사될 수 있었던 것이다. 이는 곧, 한중 양국 사이에 존재하는 자유민주주의와 사회주의라는 이념과 가치의 차이를 부각시키지 않음으로써 한중수교가 가능할 수 있었음을 의미하는 것이다.

그러나, 사드배치와 미중관계의 변화로 인해 북중관계 및 한미동맹의 문제가 다시 수면위로 부상함으로써 양국 사이의 안보 및 전략적 관계가 현안으로 대두되었고, 평창올림픽 이후 북한과 미국 사이의 양자대화가 진행되면서 시진핑 집권 1기와 달리 북중관계가 상대적으로 긴밀해짐으로써, 그동안 한중관계에 경사되어 있었던 중국의 대한반도 정책에 변화의 흐름이 형성되었다. 특히, 최근 바이든 정부의 집권 이후 경쟁관계의 설정과 더불어 동맹을 통한 가치와 이념의 구현을 중시하는 미국의 대중 전략이 추진되고 있을 뿐만 아니라, 중국

역시 서구의 발전경로와 다른 사회주의 노선을 강조하면서, 미중 양국 사이와 이념과 가치에 대한 대결양상이 전개되고 있다. 이념과 가치의 대결구도 상황에서 미국은 한국에 대해 동맹국으로서의 역할을 요구하고, 중국은 한국에 대한 공세적 태도를 취하는 상황이 전개될 가능성이 매우 높다. 최근 중국 현대국제관계연구원이 발간하는 학술잡지의 한 논문에서도, 중국은 ‘미국이 한미와 중국 사이의 가치관 차이를 의도적으로 이용하는 것을 비판’하고, ‘한미에 정확한 신호를 보내고, 투쟁적 조치를 통해 한미의 협력 비용(부담)을 높여야 한다’는 주장이 제기되고 있다.

둘째, 중국외교의 공세적 행보 강화에 따른 파급적 영향이 한중관계에도 어두운 그림자를 드리울 가능성이 있다. 중국몽과 강대국의 지향과 더불어, 최소한 올해 가을 또는 연말의 중국 공산당 대회를 통해 시진핑의 3연임이 결정되기까지 중국외교는 국내정치 요인까지 가세됨으로써, 그 공세성이 더욱 강화될 경향성이 농후하다. 이러한 과정에서 나타나는 공세적 행보는 한중관계에 대한 중국의 입장과 태도에서도 유사하게 나타날 수 있다.

셋째, 양국 국민들의 여론이 양국관계의 부정적 요소로 작용할 가능성이 있다. 2017년 사드배치에 따른 양국관계의 경직으로 인해 강화되기 시작한 한국의 반중정서는 2019년 홍콩시위와 연말의 코로나 바이러스 감염병의 유행, 그리고, 올해 인터넷을 달구었던 한복과 김치 논쟁, 최근의 요소수 사태에 이르기까지 지속적으로 이어지고 있다. 지난해 퓨리서치의 조사에서 한국의 대중 비호감도는 2019년 보다 12%p 증가하여 역대 가장 높은 75%를 기록하였으며, 올해 동아시아연구원과 일본의 젠론NPO의 공동 여론조사에서도 중국에 대한 비호감도는 지난해 59.4% 보다 14.4%p 증가한 73.8%로 나타나 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 또한 환구시보가 지난해 연말에 실시했던 중국 국민들의 여론조사 결과에서 한중관계의 중요도는 조사대상 11개 양자관계 가운데 북한(5.2%)보다 낮은 4.6%에 머무르면서 두 번째로 낮은 10위를 기록하였고, 중국의 주변국 관계 중요성에 있어서도 역시 북한(9.0%)보다 낮은 7.2%로 조사대상 9개국 가운데 두 번째로 낮은 8위로 나타났다.

이러한 요소들에 근거해 볼 때, 한중관계는 크게 나아지기 보다는 오히려 부정적 요소가 작용할 가능성이 더 높다. 이러한 상황에서 우리는 다음과 같은 전략적 방향을 적극적으로 고려해야 할 것으로 보인다. 우선적으로, 미중 전략적 경쟁관계에 대한 보다 면밀한 파악이 필요하다. 현재 국제질서의 가장 핵심사안인 미중관계가 전략적 경쟁관계인지, 아니면 패권 경쟁관계인지, 또한 이러한 관계가 이념과 가치, 규범, 이익, 영향력 등등과 같은 요소들 가운데 어떤 것에 기반을 두고 있는지를 각각의 현안문제에 따라 구체적으로 분석하고 파악하는 것이 필요하다.

둘째, 국제사회에서 대한민국이 점하고 있는 지위와 국가 정체성 및 이익에 대한 면밀한 파악을 바탕으로 중·장기적인 국가대전략의 수립이 필요하다. 이러한 국가대전략의 부재,

또는 불명확성은 미중 경쟁구도의 국제질서 속에서 우리로 하여금 양자택일의 요구를 끊임 없이 받게 만드는 핵심적 요인으로 작용한다. 또한, 한중관계에 있어서도 명확한 방향성을 확립하지 못하고 기대감이나 압박에 휘둘리는 경향성이 나타나는 근본적 원인이 되고 있다. 내년 대선을 앞두고 있는 상황에서 각 후보들이 이러한 측면에 대해서 만큼은 머리를 맞대고 함께 고민하여 신정부의 출범과 함께 대한민국의 국제적 위상에 걸맞은 새로운 외교패러다임을 정립해 나아가는 것이 절실하다.

셋째, 이상의 전략적 방향 수립과 더불어 한중관계에 대한 전략적 분석과 새로운 방향성 설정이 필요하다. 2022년은 한중수교가 30주년을 맞이하는 해이며, 30년이란 긴 시간 동안 한·중 양국의 개별 국가적 정치, 경제, 사회, 문화의 상황에도 많은 변화가 있었고, 이에 따라 국제적 위상에서도 큰 변화가 발생하였다. 따라서 과거 한중수교 수립 당시 경제적 교류관계 활성화를 위해 양국의 체제적 차이를 용인하였던 것과는 근본적으로 상이한 구도이며, 우리 정부는 이러한 구도에 대한 전략적 분석을 바탕으로 한중관계의 새로운 방향성을 설정해야 한다.

Ⅲ. 팬데믹 시대 미중경쟁

1. 팬데믹 이후 국제질서

코로나 19가 세계적으로 확산되면서, 전문가들은 팬데믹 이후 세계의 모습을 다양하게 예측하였다. 그러나 대부분은 이후의 세상이 이전의 세상과 근본적으로 다를 것이라고 주장한다. 대표적으로, 헨리 키신저 전 미국 국무장관은 지난 4월 3일, 월스트리트저널(WSJ) 기고문을 통해 “팬데믹 이후 세계질서는 이전과 완전히 달라질 것”이라고 주장했다. 그는 “글로벌 무역과 자유로운 이동을 기반으로 번영하는 시대로부터, 구시대적인 ‘성곽도시(walled city)’ 시대로 갈 가능성이 있다.”고 경고하였다.²⁷⁾ 또한 일부 전문가들은 팬데믹이 미중관계의 악화와 중국이 이끄는 새로운 세계질서를 가져올 것이라고 예측하거나, 반대로 그것이 중국 지도부의 몰락을 촉발할 것이라고 믿는다. 즉, 이들은 먼저 이번 팬데믹으로 인한 미국의 리더십 부재를 지적하였다. 트럼프 대통령은 일차적으로는 자기 고립적이고 즉흥적인 낙관과 오판의 반복으로 국내적 신뢰를 잃었고, 전문가 집단의 의견과 코로나19의

27) Henry A. Kissinger, “The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order”, WSJ, April 3, 2020

위험성을 간과하면서 국제적 공동 대응을 주도하지 못해 국제적 공공재 제공과 국제문제 주도에 실패했다.

반면에 중국은 당초 바이러스의 발원지로 국제적 비난을 받았지만 코로나 사태로 미국의 리더십이 약화된 틈을 타 국제적 영향력 확대를 하고 있으며, 팬데믹을 계기로 중국에 유리한 세계질서가 형성될 수도 있다고 주장한다.

그리고 어떤 전문가는 팬데믹이 세계화(지구화)의 종식을 가져올 것이라고 말한다. 즉, 코로나19는 탈세계화를 가속화하고 국제레짐과 규범이 약화되면서 이에 대한 불신이 강화되는 방향으로 변화될 것이라는 전망이다. 코로나19의 대응이 각국 정부와 기업, 사회 수준에서 진행되면서, 개별 국가들이 지구적인 경제통합에서 오는 공통의 이익을 지킬 필요성을 못 느끼면서, 전지구적 경제적 거버넌스가 퇴화할 것이며, 따라서 코로나19는 세계화 종언을 고할 것일고 전망한다.²⁸⁾

다른 학자들은 그것이 새로운 시대의 글로벌 협력으로 연결되기를 희망한다. 자유주의 국제정치학자 아이켄베리는 민주주의의 위기에도, 그 재생 가능성에 희망하면서, 단기적으로는 민족주의의 강화, 강대국 대립, 등이 나타나지만, 시간이 지나면 새로운 형태의 실용적 보호적 국제주의를 찾아 민주주의가 재생되어 나올 것이라고 전망한다.²⁹⁾ 그리고 또 다른 분석가들은 팬데믹이 국가주의를 강화하고, 자유 무역을 약화시키며, 여러 나라에서 체제 변화를 초래할 것으로 예상한다.

그러나 대유행 이후 세계는 이전의 세계와 크게 다르지 않을 것이며, 미중간의 세력변화가 일어날 수 있다는 근거를 찾기 어렵다. 코로나19는 세계 역사의 기본 방향을 크게 바꾸기보다는 이전의 발생하였던 변화의 방향을 가속화할 것이다. 위기 자체가 언제 끝날지 예측하기에는 어렵지만, 위기 이후 나타날 세계의 모습은 어느 정도 예측이 가능하다.³⁰⁾

미국의 리더십의 부재, 흔들리는 세계적 협력, 강대국간의 불협화음, 반세계화의 물결과 지역주의 혹은 국가주의의 부활 등, 이 모든 것들은 코로나 19가 출현하기 이전에 이미 국제 환경의 두드러진 특징이었지만, 대유행으로 인해 이러한 특징들이 보다 강화되고 있다.

한 국가에서 시작하여 전 세계적으로 빠른 속도로 확산되는 전염병은 부국과 빈국, 동과 서, 개방적 및 폐쇄적 국가를 가리지 않고 황폐화시켰다. 이에 걸맞는 의미있는 지구적 대응은 많이 부족하였고, 이에 따라 뉴턴의 제3의 법칙(모든 운동은 같은 크기의 상반된 반작용을 가진다)은 명백히 작동되지 않았다. 당면한 위협에 우선적으로 대처해야 하는 세계보건기구(WHO)의 부적절한 대응은 글로벌 거버넌스의 초라한 모습을 보여주었다.

28) Robin Niblett, The end of globalization as we know it. Foreign Policy, March 20, 2020.

29) G John Ikenberry, "Democracies will come out of their shell," Foreign Policy, March 20,

30) Richard Haass, "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It", Foreign Affairs, April 7, 2020

COVID-19 위기가 제기한 도전은 미국(기존 강대국)이 여전히 우월성을 누리고 있지만 책임을 떠맡기를 거부하는 반면 신흥 강대국인 중국은 더 큰 역할을 하고자 하는 열망이 있지만 여전히 충분한 능력이 없다는 것을 보여주었다.³¹⁾ 현재 미국은 현재 아프가니스탄과 이라크에서 두 차례의 전쟁으로 인한 피로와 국내적 수요 증가로 인해 세계적 차원에서 리더 역할을 맡지 않으려고 한다. 바이든 행정부가 등장하였지만, 대중의 저항으로 인해 이전처럼 세계적 리더십의 완전한 회복은 어려울 것이다. 또한 미중 관계는 수년 동안 악화되어 왔다. 두 나라 경제를 “분리(decoupling)”한다는 아이디어는 팬데믹 이전에도 미국이 자신의 많은 필수 상품을 잠재적인 적에 너무 의존하고 있다는 두려움으로 인해 상당한 힘을 얻었다. 팬데믹의 결과로 미중간 분리에 대한 요구는 점차 증대될 것이다.

하지만, 중국이 코로나 사태로 미국의 리더십이 약화된 틈을 타 국제적 영향력 확대를 하고 있으며, 이를 계기로 중국에 유리한 세계질서가 형성될 수도 있다고 주장에는 동의하기 어렵다. 불확실한 선전이나 비효율적인 글로벌 행동을 통해 현재의 위기를 활용할 수 있는 중국의 역량에는 실질적인 한계가 있다. 그리고 중국이 코로나 19로부터 얻을 잠재력이 지나치게 과장되어있는 것처럼, 미국이 세계적 리더십과 능력은 너무 쉽게 저평가되었다. 팬데믹에 대한 미국이 대응이 문제가 있었지만, 미국의 파워는 물질적 능력과 정치적 정당성의 지속적인 조합에 달려 있으며, 팬데믹이 권력 변화를 유발하여 중국에 유리한 국제질서가 형성되고 있다는 증거는 거의 없다.³²⁾

2. 미중 내러티브(narrative) 경쟁

한편 미국과 중국간의 팬데믹 대응과 이후의 국제질서 형성을 둘러싸고 치열한 내러티브(narrative) 경쟁이 진행되고 있다. 특히 중국은 미국의 ‘리더십 부재’로 인해 생긴 공백을 이용하여 코로나 19 대응의 ‘세계적 리더’로 자리매김하기 위해 내러티브(narrative) 공세를 강화하였다. 중국인들은 현재 서방 국가들이 주도하는 내러티브 혹은 담론(Discourse) 패권체제 내에서 중국의 의견이 국제적으로 전달이 되지 않거나 왜곡되는 상황에 처해 있으며, 이는 현재 중국 국제 내러티브 혹은 담론이 자신의 경제력에 상응하는 지위에 도달하지 못했기 때문이라고 생각한다.³³⁾

31) C. Zheng, “China’s global governance challenge and domestic reforms: rethinking the ‘Kindleberger trap’ and its implications for the rise of China”, *The Diplomat*. 23 March 2020

32) Michael Green and Evan S. Medeiros, “The Pandemic Won’t Make China the World’s Leader”, *Foreign Affairs*, April 15, 2020.

33) 유동원, “중국의 외교 내러티브(Narrative) 연구”, 『중소연구』, 제42권 제3호(2018년 9월), 52~53쪽.

내러티브(narrative)는 “행위 주체가 특정 정책이나 사건을 타자에게 설명하고 의미를 부여하기 위해 조직한 이야기(story)와 혹은 이야기 구조”이며, 그 목표는 타자의 ‘공감’과 ‘지지’를 얻어서 자신의 ‘정당성’을 획득하는 것이다.³⁴⁾ 따라서 미국과 중국은 ‘전략적 내러티브’ 혹은 이야기(story)를 통해 국제사회에 자신의 ‘가치관’과 ‘이익’을 투사하여 국가정책에 대한 호응과 지지를 얻어서 정권의 통치 정당성을 획득하고자 한다.

따라서 중국의 본격적인 부상과 더불어, 서구의 문화적 헤게모니에 대해 국제적 차원의 문화, 정치권력을 강화해야 한다는 인식이 증대되어 왔다. 이에 따라 서구의 문화, 정치권력에 대해 대외적으로 독자적인 중국특색의 내러티브³⁵⁾ 혹은 담론(Discourse)을 강화해야 한다고 주장한다. 특히 시진핑 집권 이후 중국은 그 지혜의 측면에서 글로벌 질서의 개혁을 시작할 준비가 되어있으며, 중국방안을 통해 서구와 글로벌 규범 및 내러티브 혹은 담론 경쟁을 진행할 수 있다고 판단한다. 이에 따라 시진핑은 자신의 외교정책과 외교행위를 특정한 목적을 가진 내러티브와 이야기로 구성하여, 이를 대외적으로 전달, 투사하려고 노력해 왔다.

특히, 2020년 3월 이후 중국에서 코로나 19의 확산이 어느 정도 진정되었고, 반면 미국과 서유럽은 코로나 바이러스의 확산을 효과적으로 통제하지 못하게 되자, 중국이 국제질서 변화의 승리가 될 수 있는 것처럼 보였다. 중국은 ‘민주적 거버넌스’의 실패를 강조하는 국제 내러티브(narrative)를 강화하면서, 자신을 “코로나 19 대응의 리더”로 캐스팅하였다. 이를 뒷받침하기 위해 세계 80여 국가에 의료장비와 의료진을 지원하였고, 이를 통해 강력한 통제에 기초한 “중국 국가시스템의 우월성”을 선전하였다. 중국은 ‘코로나 19’ 통제에 성공한 이야기(story)를 세계와 공유함으로써, ‘코로나 19’ 발생국이라는 ‘중국 책임론’을 코로나19 해결사라는 ‘중국 공헌론’으로 바꾸고자 하였다.

트럼프 미 행정부는 당초 코로나 사태를 ‘미국 우선주의’와 자국 체제의 우월성을 내세울 기회로만 파악하며, 이를 심각하다고는 생각하지 않았다. 하지만 현재 국내적인 코로나 19의 대확산과 더불어 미국의 글로벌 리더십은 위기에 처했다. 미국이 코로나 19의 대확산의 초기 대응을 제대로 못했다는 것은 명백하다. 백악관과 국토안보부에서 질병통제예방센터(CDC)에 이르는 주요 기관의 실수는 미국 정부의 능력과 역량에 대한 신뢰를 떨어뜨렸고, 미국이 세계적인 대응을 이끌 준비가 부족함을 보여주었다.

중국은 거짓 정보와 음모론을 퍼뜨리며 코로나바이러스의 기원과 확산에 대한 책임을 부인하려 했다. 중국 관리의 진술은 미군이 코로나바이러스를 중국에 가져왔다고 주장하였

34) 유동원, “불확실성시대 미중경쟁과 우리의 대응”, 『안보현안분석』, Vol. 166, 2020.4.30.

35) 다수의 중국학자들은 Narrative(내러티브) 혹은 Discourse(담론)를 話語權으로 번역해서 사용한다. “Zhang Weiwei on Why China Will Succeed Under the Communist Party”, *New York Times*, 15 Jun. 2015.

다.³⁶⁾ 이에 미국은 코로나19를 ‘중국 바이러스’라고 부르며 책임을 중국에게 강하게 돌려 려 했다. 미국 행정부는 이 선전을 사용하여 건강 위기에 대한 자체의 잘못된 관리로부터 주의를 돌리고 정치 시스템의 개방성과 투명성 측면에서 중국보다 우월함을 강조하였다. 반면 중국은 서방 국가에 비해 바이러스 억제에 있어 정치 체제의 효율성을 높이려고 시도 했다.³⁷⁾

중국은 이러한 내러티브(narrative)와 이를 뒷받침하는 행동을 통해 21세기 미국의 국제 지위를 점차 변화시킬 수 있다고 생각한다. 그러나 코로나19 해결사라는 ‘중국 공헌론’ 내 러티브가 성공한 것인지는 의심의 여지가 많다. 국제적 내러티브의 핵심은 “타자의 공감과 지지 획득”이다. 불확실하고 타자의 공감이 없는 일방적인 선전(propaganda)이나 비효율 적인 글로벌 행동을 통해 현재의 위기를 활용하고자 하는 중국의 역량에는 실질적인 한계가 있다.

중국은 국내 감염병 관련 정보의 은폐와 늦장 공개로 인해 코로나 19의 국제적 확산 원인 을 제공했다는 비난을 받고 있다. 이와 관련하여 중국이 코로나 19 대응과 관련한 국제협력 과 공조의 대표적 기구로 자평한 WHO는 중국에 편향된 상황 해석, 너무 늦은 ‘팬데믹’ 경 보로 인해 논란의 중심이 되었다. 중국이 COVID-19의 발생을 은폐했을 때, WHO는 이 문제를 폭로하지 못했을 뿐만 아니라 중국의 잘못된 정보를 그대로 수용하고 이를 국제사회 에 전달하였다. 그 결과, 세계는 귀중한 몇 주간의 대응 시간과 수 많은 생명을 잃었다.³⁸⁾ 모든 국제기구 중에서 WHO는 인도주의적인 사명을 고려할 때 가장 비정치적인 기구이어 야 함에도 불구하고, 코로나 19 팬데믹 기간 중 중국 편향적 태도를 보여준 것은 WHO에 대한 중국의 부정적 영향력을 보여주는 단적인 예이다.

수십 년 동안 중국은 자국의 이익에 따라 국제기구를 형성하기 위한 캠페인을 벌여 수많 은 국제 다자조직에 대한 자금 지원을 강화하고 중국 외교관들을 핵심적 위치에 배치했다. 그리고 시진핑 집권 이후 중국은 권위주의 정치를 강화하였다. 스트롱맨의 통치는 투명성과 타협이라는 글로벌 거버넌스의 가치와 부합하지 않지만, 시 주석은 글로벌 거버넌스를 권위 주의적 방향으로 밀어붙이려는 노력을 배가하고 있다.³⁹⁾

36) S. L. Myers, “China spins tale that the US Army started the coronavirus”, *The New York Times*, 17 March 2020.

37) Economist Intelligence Unit, 2020.

38) 미국 사우스햄튼 대학은 중국이 3주만 더 빨리 코로나 19 대응에 나섰다면 전세계 피해가 95% 줄어들 수 있었다는 연구 결과를 내기도 했다. 코로나19 발병은 지난해 12월 WHO에 공식 보고됐지만 실제로 는 우한에서 11월께 발병 보고가 있었다. ‘72년만의 이혼?’ 트럼프, WHO 탈퇴 통보…바이든 “내가 당 선되면 복귀”, 매일경제, 2020.07.08

39) Beckley, Michael. 2020. How Will China Shape Global Governance? *A China File Conversation*, May 9, 2020.

그리고 중국이 코로나 19로부터 혜택을 받을 수 있는 잠재력이 지나치게 과장되어있는 것처럼, 팬데믹 이후 국제질서가 중국에 유리하게 변화하고 있다는 조짐은 거의 없다. 중국은 ‘중국 공헌론’ 내러티브를 통해 국제사회로부터 광범위한 공감과 지지를 얻어서 글로벌 리더십을 인정받기를 원한다. 하지만, 너무 많은 사람들과 국가들이 우한에서 초기 발병, 그에 대한 중국의 미숙한 초기 대응과 정보 통제가 있었다는 사실을 알기 때문에, 중국 공산당의 내러티브(narrative)의 영향력은 제한적이다.

먼저 도널드 트럼프 미 대통령은 ‘중국 책임론’을 강력하게 제기하면서, “코로나 사태의 원인을 명확히 하기 위해” 최근까지도 ‘중국 바이러스’, ‘우한 바이러스’라는 명칭을 사용했다. 미국의 의도는 중국 책임론을 부각시켜 중국에 도덕적·경제적 부담을 지우려는 것이다. 한편 중국이 유럽과 미국 등 사회 통제력이 약한 서구세계의 문제점을 지적하면 자신의 체제 우월성을 강조하고 나서자, 메르켈 독일 총리와 마크롱 프랑스 대통령도 중국을 향해 바이러스의 기원을 밝힐 것을 압박하였고, 영국에서는 중국과의 관계를 재검토해야 한다는 목소리도 나왔다.

중국은 지속적으로 유럽과의 관계 강화를 통해 미국과 유럽 간 균열을 일으키려 한다. 하지만 EU는 중국과 협력을 유지하면서도, 중국의 강제적 기술이전, 자국 기업에 대한 보조금 등 불공정 경쟁은 반대한다. 이에 따라 유럽집행위원회(EC)가 2019년 3월 발간한 전략 보고서는 중국을 ‘경제적 경쟁자(economic competitor)’이자 정치적으로 대안적 거버넌스 모델을 추구하는 ‘체제적 라이벌(systemic rival)’로 규정했다.⁴⁰⁾ 그리고 중국에서 코로나 19가 발생한 후 중국의 외교적 대응에 많은 유럽국가들이 실망하게 되었다. 코로나 19가 우한을 황폐화시켰을 때, EU는 중국의 요청에 따라 약 60톤의 의료물품을 제공하였다. 하지만 중국은 엄청난 수준의 지원을 제공했다는 사실을 인정하지 않고, 팬데믹 초기에 EU 회원국 간의 협력 부족을 적극 이용하여, 이탈리아와 체코와 같이 가장 큰 피해를 입은 국가에 마스크와 같은 의료 장비를 제공하였다.⁴¹⁾

그리고 이러한 마스크 외교를 통해 유럽은 중국의 선전과 허위 정보 공세의 대상이 되었으며, 유럽이 중국에 엄청난 수준의 지원을 제공했다는 사실을 인정하지 않는 중국은 이 위기를 유럽 포퓰리스트 지도자들과 함께 EU와 다른 유럽 정부를 공격할 기회로 삼았다. 소셜 미디어에서 중국인들이 반 EU 메시지를 조성하는 적극적인 캠페인을 벌였다.⁴²⁾ 중국은

40) “EU-China: A Strategic Outlook”, European Commission, March 2019

41) Ankita Dutta, “Systemic Rival or Strategic Partner: EU-China Relations in Pandemic World”, Indian Council of World Affairs, 17 July 2020

42) 바이러스가 미국 또는 이탈리아에서 발생했다는 음모 이론, 프랑스 양로원의 간병인이 주민들을 죽게 했고 서양인들이 “자유 민주주의에 대한 신뢰를 잃기 시작했다”고 주장하는 기사, EU가 유지되지 않을 것이며 따라서 유럽이 중국 편으로의 전환은 불가피하다는 주장 등. Andrew Small, “The meaning of systemic rivalry: Europe and China beyond the pandemic”, Policy Brief, 13th May, 2020

또한 서구 민주주의의 부적절한 대응을 지적하면서, 중국 공산당은 성공했고, 유럽은 국가들은 실패했다는 내러티브를 확산시켜면서 유럽을 정치적으로 이용하였다. 이에 2020년 6월 10일 EU는 중국이 전염병에 대한 허위 정보의 확산에 주도적 역할을 하고 있다고 비난하고, 유럽 사회에서 분열을 일으키려는 세력으로 러시아와 중국을 함께 거론하였다.⁴³⁾

물론 이탈리아, 캄보디아, 이란, 파키스탄, 세르비아의 지도자들은 중국의 내러티브를 수용하고 코로나 19에 대처하는 방법에 박수를 보낸다. 이 국가들은 대부분 국내에서 자신의 권력을 위해 중국의 정치 내러티브와 경제 원조를 수용해왔다. 그러나 최근에 들어와서 중국의 내러티브에 지지를 새롭게 보낸 국가는 거의 없다.

중국은 다자주의적 국제협력을 이끄는 대신, 각국에 의료물자를 수출·지원하며 중국과 해당 국가 간의 양국관계를 형성하고자 했다. 이는 WHO와 미국의 공백을 대체할 수 있는 방향이 아니다. 중국의 권위주의적 방역 모델은 다른 국가들이 보편적으로 적용하기 곤란한 것이며, 중국산 보건의료 물자의 품질 문제가 잇달아 불거졌다. 실제로 유럽과 북미지역에서 중국산 진단키트와 마스크의 결함으로 수령을 거부하는 사례가 늘고 있으며, 핀란드 총리는 결함 있는 중국 안면 마스크를 130억원 어치 구매한 당국자를 해임하였다. 미국·영국 제약사들의 코로나19 백신 개발 상황에 전 세계 증시가 움직이는 것과 달리, '세계 최초 개발'을 자랑한 중국산 백신에 대한 반응은 미미하다.

3. 미중 경쟁의 성격과 신냉전

가. 이론적 논의

도널드 트럼프 대통령에 의해 촉발된 미국과 중국 간의 무역분쟁은 트럼프 대통령이 모든 중국 수입품에 대한 관세 인상을 위협하고 화웨이를 미국 시장에서 퇴출하기로 선포하면서 더욱 악화되고 있다. 미중관계 전문가들은 양국 관계의 미래에 대해 점점 더 많은 관심을 가지게 되었다. 미중관계에 새로운 양상이 출현한 원인은 무엇인가?

미중관계의 악화는 부상하는 중국에 대한 미국인들의 실망과 두려움에 기인한다. 그리고 트럼프가 미국과 중국의 관계악화에 대해 전적으로 책임이 있다고 가정하는 것은 잘못이다. 그는 관계를 더욱 악화시켰지만 출발점은 아니다. 그 출발점은 1972년 리처드 닉슨대통령의 중국방문에 내재되어 있었다. 이후, 미국 내에서의 일반적인 컨센서스(consensus)는 개방적이고 번영하는 중국이 미국의 이익에 부합하다는 것이다. 이러한 생각은 그 이후로 중

43) Ankita Dutta, "Systemic Rival or Strategic Partner: EU-China Relations in Pandemic World"

국에 대한 관여정책의 토대를 제공했다.⁴⁴⁾

1989년 천안문 사건, 1999년 베오그라드 중국 대사관에 대한 미국의 폭탄공격, 2001년 하이난에서 발생한 EP-3 공중 충돌과 같은 큰 위기에도 미중관계는 궤도를 이탈하지 않았다. 특히 2001년 중국이 WTO에 가입하여 미국 주도의 자유주의 국제 시스템에 더 통합되면서 “우리와 같이” 될 것이라는 미국의 진정한 희망이 있었다. 그런데 일당 권위주의(one-party authoritarianism)를 유지하면서 2010년 중국이 빠르게 두 번째로 큰 경제대국이 되자 미국인들은 실망하고 불안하며 위협을 느끼기 시작했다. 이제 미국 내의 새로운 컨센서스는 중국이 미국에 심각한 도전, 심지어 위협이 되었다는 것이다.

버락 오바마 대통령의 두 번째 임기 동안 미국은 중국의 도전을 심각하게 다루기 시작했다. “아시아 재균형” 정책은 오바마의 중국에 대한 대표적인 접근 방식이었다. 이러한 이유와 더불어 중국의 인권 기록에 대한 큰 비판으로 인해, 중국 정부와 많은 중국인들은 2016년 미국 대통령 선거에서 클린턴보다 트럼프를 선호했다. 트럼프 대통령은 미중관계에서 잘못된 점들을 바로 잡는 데 주력하고 있지만, 문제의 근본 원인을 해결하지 않고 중국과의 경제 및 기술 경쟁에 집중해 왔다.

이처럼 21세기 접어들면서 미중관계가 악화되어 가자 강대국 정치에 대한 다양한 논리와 생각들이 등장하여, 현재의 미중관계를 설명하고 예측하고 있다. 부상국과 기존 패권국 간의 역학관계와 관련한 강대국 정치의 성격에 대해 일치된 의견은 없다. 강대국 정치를 설명하는 유력한 이론으로 20세기 오건스키(Organski) 세력전이론, 모델스키 장주기이론, 미어샤이머의 공세적 현실주의를 들 수 있으며, 이 이론들은 국제체제에서 권력 재분배가 발생할 때 충돌과 전쟁이 불가피하다고 파악한다. 특히 미어샤이머는 부상하는 중국은 현상 유지가 아닌 공세적인 국가이며, 따라서 미국은 중국의 부상을 방지하기 위해 미국이 할 수 있는 것을 해야 한다고 주장한다. 오건스키가 주장하는 세력전이 이론도 유사한 관점을 지니며, 패권국이 급속하게 부상하는 국가에 의해 도전을 받을 때, 역사적 전환점을 확인하게 된다는 점을 강조한다.⁴⁵⁾

이들은 강대국들, 특히 도전국과 패권국의 패권경쟁을 분석하면서 이를 토대로 미중간의 경쟁을 묘사한다. 하지만, 냉전구조가 평화적으로 종식되면서, 현실주의에서도 변화가 발생하였다. 즉, 도전국과 패권국의 패권전쟁에 대한 핵심적 이해와 가정들은 재고되고 변화되었으며, 이 변화는 대부분 구조적 현실주의에서 벗어나고 고전적 현실주의 저작을 재해석하

44) Zhiqun Zhu, “The Growing U.S.-China Conflict: Why, and Now What?”, *The National Interest*, June 5, 2019.

45) A.F.K Organski and J. Kugler. . “The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation”, Manus Midlarsky(ed.), *Handbook of War Studies*, Unwin Hyman, 1989, pp.171~194.

는 형태로 발전하였다. 예를 들어 윌리엄 월포스(William Wohlforth)는 정책결정자의 권력에 대한 평가의 중요성을 논의하면서, 패권경쟁의 결과에 물질적 능력이 결정적 요인이 아님을 밝히고 있다.⁴⁶⁾

인식의 중요성은 길핀(Gilpin)의 저작에서도 강조되었다. 길핀은 심리적 요인이 패권전쟁 발발의 전제 조건임을 제시하였다. 그에 따르면, 이러한 요인들은 근본적 변화가 일어나고 있는 체제 내의 핵심 행위자 간의 확대되는 인식과 시간이 자신에게 불리하게 작용하는 패권국 내부의 증대되는 공포에 주목한다. 도전국과의 협상 시도에서 자신이 여전히 유리하다고 판단이 되면, 패권국은 선제전쟁을 일으킨다고 주장한다.⁴⁷⁾ 그러나 최근 대부분의 연구는 군사적 관점에서 정의된 국제정치의 안보딜레마 논의에서 벗어나려고 노력한다. 페이프(Pape)는 군사영역에서 미국이 압도적으로 우위에 있는 상황에서 EU와 같은 부상 권력은 미국에 대해 군사적 수단을 통한 경성균형(Hard-Balancing)보다 연성균형(Soft-Balancing)을 추구할 것이라고 주장한다.⁴⁸⁾

21세기에 접어들면서, 유럽을 중심으로 강대국 정치, 즉 기존 강대국과 신흥 강대국과의 관계 연구에서 새로운 변화가 나타나고 있다. 즉 패권전쟁 접근법을 사용하는 대신에, 다양한 국제관계학자들은 국가의 의도, 국가 인식과 기대, 사회화, 국제 및 국내의 연결, 그리고 국가와 정체성 집단의 결합에서 국제 거버넌스의 역할을 강조한다.

새로운 접근법은 영국학파와 구성주의를 중심으로 전개되며, 이들 연구는 현재 부상하는 세력들은 국제정치에서 미국의 지배적 지위에 직접적 도전이 되지 않으며, 또한 패권전쟁으로 이어지지 않는다고 본다. 즉, 부상하는 강대국의 목표는 글로벌 패권을 실행하기보다 국제정치에서 강대국 지위를 인정받는 것에 있는 것처럼 보인다. 그래서 그들의 목표는 현재 유일의 초강대국의 위치를 대체하기보다, 초강대국이 운용하는 환경을 변화하기를 원한다.⁴⁹⁾ 즉, 부상하는 세력은 자신의 이익에 맞게 국제 시스템의 규칙과 규범을 형성하기 위해 노력하며, 이를 위해 자신의 권력에 합당한 지위 획득 혹은 인정을 요구한다는 것이다. 예를 들면, 중국은 타자가 자신을 어떻게 인식하는가에 민감하고 ‘체면’을 유지하는 데 중점을 두면서, 과거 제국의 영광의 회복하는 데 몰두한다.

구성주의적 접근법으로 사회정체성 이론(social identity theory:SIT)에 따르면, 부상하는 국가는 국력에 걸맞는 지위를 획득하기를 원하며, 이는 다음의 3가지, 즉 ‘사회적 변

46) William Wohlforth, "Realism and the End of the Cold War" *International Security* Vo.19 No.3(1994/1995). pp.91~129.

47) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press. 1981.

48) Robert A. Pape, "Soft Balancing against the United States", *International Security*, Vol.30 No.1(2005), pp.7~45.

49) Andreas Antoniadou, Alister Miskimmon and Ben O'Loughlin, "Great Power Politics and Strategic Narratives", *CGPE Working Paper* No.7(February 2010).

동’(social mobility), ‘사회적 경쟁’(social competition), 혹은 ‘사회적 창의성’(social creativity) 등으로 나타난다. ‘사회적 변동’(social mobility)은 상위 집단에 가입하기 위해 그 집단의 가치와 규범을 모방한다. (social competition)은 핵심 영역에서 지위 위계의 최상위에 있는 지배 그룹을 능가함으로써 이를 대체하는 것을 목표로 한다. ‘사회적 창의성’(social creativity)은 지배국가와 다른 영역에서 우월함을 추구한다.⁵⁰⁾

결국 구성주의를 중심으로 전개되는 새로운 접근법은 ‘정체성 균형’을 강조하며, 정체성 균형 개념은 세력균형 개념을 대체하기보다는 보완하는 개념이다. 부상하는 국가는 패권국과 자신의 정체성, 국제지위, 국제질서, 규범에 대한 경쟁을 진행하게 되며, 상호 공유된 지식, 이해가 부족하면 분쟁이 발생할 수도 있다는 점을 제시한다.

나. 미중관계의 현황

현재의 미중관계는 ‘공세적 현실주의’와 그 대안적 접근법으로 ‘구성주의’, 혹은 ‘연성균형’의 특징이 혼재되어 나타나고 있다. 즉 현재의 미중관계는 패권경쟁의 새로운 형태인 ‘규범 및 질서’ 경쟁과 ‘정체성’ 경쟁으로 나타나고 있으며, 이러한 규범은 패권적 규범, 다자적 규범, 구성적 규범 등 다양한 형태를 보인다. 핵이라는 대량살상무기가 존재하기 때문에 과거와 같은 무력사용과 전쟁을 뛰어넘는 새로운 형태의 대결, 세계의 안보·정치·경제적 지배권을 둘러싼 ‘규범과 질서의 경쟁’이 진행되고 있는 것이다.

또한 미중관계는 ‘정체성’ 경쟁이 진행되고 있다. 부상하는 중국은 자신의 이익에 맞게 국제 시스템의 규칙과 규범을 형성하기 위해 노력하며, 이를 위해 자신의 권력에 합당한 “지위 획득 혹은 인정”을 요구한다. 중국의 실제 및 예상되는 힘의 증가는 미국에서 국제 초강대국으로서의 위상을 잃을 수 있다는 불안을 불러일으켰다. 국가(또는 국가리더)는 스스로 목적으로서 높은 지위를 갈망할 수 있다. 높은 지위는 다른 사람이나 국가에 대한 만족스러운 우월감을 조성하는 반면, 지위를 잃을 가능성은 자신의 정체성을 위협할 수 있다.⁵¹⁾ 그러나 지위는 물질적 이득과도 관련이 있다. 장기적으로 중국은 유일한 초강대국인 미국의 위상뿐만 아니라 미국의 특권과 경제적 이점까지 위협한다.⁵²⁾

중국이 세계의 정치, 경제, 기술 강국이 된다면 미국이 두려워하는 것처럼 규칙과 기준을

50) 현존하는 위계가 정당하고 안정이어서 변화의 가능성이 적으면, 부상국은 사회적 창의성(social creativity) 전략을 사용한다. Deborah Welch Larson, “Will China be a New Type of Great Power?”, *The Chinese Journal of International Politics*, 2015, 323-348

51) Peter Rudolf, “The Sino-American World Conflict”, *SURVIVAL*, 2021, VOL. 63, NO. 2,

52) William C. Wohlforth, ‘Unipolarity, Status Competition, and Great Power War’, *World Politics*, vol. 61, no. 1, 2009; Doug Stokes and Kit Waterman, ‘Security Leverage, Structural Power and US Strategy in East Asia’, *International Affairs*, vol. 93, no. 5, 2017,

널리 정립하고 일종의 ‘권위주의’ 영향권을 확립할 수 있을 것이다. 이런 일이 일어난다면 미국의 안보와 번영은 더 이상 이전처럼 안전하지 않게 된다. 미국인들은 달러가 더 이상 국제 기축통화로 기능하지 않고 미국의 번영을 보장하는 데 도움이 되는 재정적 유입을 더 이상 못하게 될 가능성에 주목한다.⁵³⁾

중국에 대한 미국 행정부 인사(특히 트럼프 행정부)들의 내러티브(Narrative)는 매우 적대적이다. 2018년 10월 마이크 펜스 부통령의 반(反)중국 연설을 시작으로, FBI 국장 크리스토퍼 레이(Christopher Wray)의 중국 스파이에 대한 경고와 미 국무부 정책기획 담당관인 키론 스킨너(Kiron Skinner)의 “문명 충돌” 발언 등 다양한 정부관리들이 최근에 들어서 중국에 대해 강경한 입장을 표명하였다.

먼저 마이크 펜스 미국 부통령은 2018년 10월 4일 허드슨연구소(Hudson Institute)에서 미국의 대중국 정책의 근본적 전환을 촉구하면서, 중국을 강하게 비난하였다. 그는 중국이 불공정 경쟁으로 미국의 기술을 도둑질했으며, 미국이 예상한 자유민주주의로 가지 않고, 오히려 티베트, 신장위구르 소수민족 탄압과 종교와 언론의 자유를 억압하고 있다고 비판하면서, 중국이 군비 확장을 통해 세계안보를 위협했으며 남중국해에서 항해 자유를 방해했다고 주장하였다. 미국의 전문가들은 이 연설을 신냉전의 개시를 알리는 신호로 평가하였다.⁵⁴⁾

트럼프 행정부 인사들은 무역적자, 중국의 불공정무역, 첨단기술 탈취 등 경제와 기술적 영역에서 각국 국내정치 개입과 신장위구르 인권, 대만 및 홍콩 문제 등에까지 확대하고자 한다. 따라서 2017년 12월 발표된 트럼프 행정부의 ‘국가안보전략(National Security Strategy) 2017’은 중국을 미국의 힘과 이익에 도전하며, 자유롭고 공정한 경제를 훼손하고 사회 억압과 영향력 팽창을 시도하는 수정주의 세력 혹은 현상변경국가(revisionist powers)로 묘사하면서 강대국 간의 경쟁을 강조하였다.⁵⁵⁾

2019년 6월 미 국방부가 공개한 인도-태평양 보고서도 중국을 핵심 위협으로 꼽으면서, 중국이 단기 목표로는 역내, 궁극적으로는 세계 패권을 위해 군 현대화를 가속화하고 있고, 경제정책을 통해 타국의 주권에 대한 간섭을 확대하고 있다고 지적했다.⁵⁶⁾ 인도 태평양지

53) Ashley J. Tellis, *Balancing Without Containment: An American Strategy for Managing China* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2014), pp. 14, 18-19.

54) Jane Perlez, “Pence’s China Speech Seen as Portent of ‘New Cold War’”, *The New York Times*, Oct. 5, 2018; Walter Russell Mead, “Mike Pence Announces Cold War II”, *Wall Street Journal*, Oct. 8, 2018 ,

55) *National Security Strategy of the United States of America*, White House, December 18, 2017.

56) The Department of Defence, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019

역에서 중국을 미국의 패권에 도전하는 수정주의 세력이라고 정의함으로써, 미국의 대중국 정책의 목표는 중국이 미국에 맞서지 못하도록 부상 속도를 늦추고 미국의 지배력을 연장하는 것이라고 할 수 있다.⁵⁷⁾

트럼프 행정부 시기 미중 전략적 경쟁은 경제 및 군사·안보 영역에서 대립이 발생하였으며, 팬데믹 이후 타이완, 홍콩, 신장위구르 자치구 관련 현안들이 대두되면서 인권과 민주주의의 ‘가치’, 나아가 ‘체제’와 ‘이념’의 논쟁으로 점차 확대되었다.

한편 강력한 경쟁자로 부상한 중국에 대해 바이든 행정부는 트럼프 행정부의 강경한 대중국 정책을 계승하고 있으며, 다른 점은 트럼프 행정부가 중국을 직접 압박했다면 바이든 행정부는 동맹과 연대와 민주주의의 가치 공유를 통해 견제를 강화하고 있다는 것이다.

바이든 행정부는 민주주의와 인권, 불공정 무역과 잘못된 경제 관행에 대해서는 중국을 강하게 압박하면서, 기후변화, 세계 보건안보, 군비통제, 비확산 분야 등 일부 영역에서는 중국과 협력을 추구하는 정책, 즉 중국과 전략적 경쟁의 기초를 유지하면서, 부분적으로 협력을 추구하는 정책을 전개할 것으로 보인다. 이런 점들은 바이든 행정부 출범 전후의 다양한 보고서에서 나타난다.

먼저 2020년 8월에 확정된 ‘2020 민주당 강령’은 “경제, 안보, 인권 분야에서 대중 압박을 지속하겠다”고 강조하면서도 관세전쟁이나 새로운 냉전을 벌이지 않을 것이라고 하였다. 또 트럼프 행정부의 잘못된 대중국 정책을 비판하면서 무모한 대중국 무역전쟁(a reckless trade war)으로 인해 30만 개 이상의 미국 일자리가 사라졌고, 농부들이 파산하게 만들었다고 평가하였다. 이어서 트럼프 행정부의 피해를 복구하기 위해 동맹국들과 공조하며 중국에 맞서고 가능한 가장 강한 위치에서 중국과 협상하겠다는 의지를 밝혔다.⁵⁸⁾

그리고 취임 직후 2021년 2월 4일 바이든 대통령은 국무부 청사에서 가진 연설에서 중국을 “가장 심각한 경쟁자”라고 칭하면서 인권, 지적재산권 등에 관한 중국의 공격에 맞서겠다고 천명하면서도 “미국의 국익에 부합한다면 중국과 협력할 준비가 돼 있다”고 밝혔다. 그는 중국과의 협력 가능성을 열어 두면서도 기존 동맹 복원을 통해 중국 압박 기초를 이어가려는 모습을 보였는데, 2월 5일 미국 CBS 방송과의 인터뷰에선 “우리는 가장 심각한 경쟁자인 중국의 변명과 안보, 그리고 민주적 가치에 대한 도전에 정면으로 맞설 것”이라고 공언했으며 시진핑 중국 국가주석을 겨냥해선 “민주주의적인 구석은 하나도 없다”고 일침을 가했다.⁵⁹⁾

57) Zhiqun Zhu, “The Growing U.S.-China Conflict: Why, and Now What?”, *The National Interest*, June 5, 2019

58) The Democratic Party. “2020 Democratic Party Platform” (August 18, 2020). p. 13, 20.

59) “美 바이든 정부, 향후 미중관계 향방은?”, 시사포커스, 2021.02.10.

바이든 행정부는 특히 인도·태평양 지역에서 동맹국들과 긴밀한 협력을 통해 중국 견제에 힘을 쏟고 있다. 바이든 행정부의 이런 시도는 미국·일본·호주·인도의 4개국 협의체 ‘쿼드’에서 드러난다. 바이든 대통령은 3월 쿼드 화상 정상회의를 통해 중국 견제 메시지를 전했다. 아울러 바이든 행정부 출범 뒤 첫 미중 고위급 회담에서도 대중국 강경 기조가 반영됐다. 첫 미중 고위급 회담을 앞두고 미 국무·국방장관이 첫 해외순방지로 한국과 일본을 순방했다. 이는 아시아 지역에서의 핵심 동맹국들과의 조율을 맞춘 이후 대중국 견제에 나선 것으로 보인다. 또한 바이든 대통령은 취임 전부터 인권과 민주주의에 대한 ‘가치’를 강조하면서 2020년부터 “글로벌 민주주의 정상회의(Global Summit for Democracy)”를 지속적으로 제안하고 취임 후에는 ‘D-10(group of 10 leading democracies: G-7 + 한국, 인도, 호주)’을 추구하는 모습이 나타났다.⁶⁰⁾ 그리고 바이든 대통령은 2021년 2월 10일에 시진핑 주석과 전화 통화를 통해 미중관계의 주요 현안에 대한 의견을 나누는 과정에서 신장위구르 자치구와 홍콩에 대한 현안을 직접 언급하였다.⁶¹⁾

바이든 대통령은 2021년 3월 3일에 백악관에서 공개한 ‘국가 안보전략 중간 지침(Interim National Security Strategic Guidance)’이라는 제목의 23페이지 분량의 보고서를 발표하고 새 행정부의 국내외 우선순위를 요약했다. 이 지침은 미국은 “민족주의의 부흥, 민주주의의 약화, 러시아, 중국 등과 같은 권위주의 국가들과의 경쟁 확대, 기술혁명”의 새로운 세계를 마주하고 있다고 국제정세 변화를 언급하며 중국은 “경제적, 외교적, 군사적, 기술적 힘을 결합하여 안정적이고 개방적인 국제 시스템”에 지속적으로 도전할 수 있는 잠재력을 가진 유일한 경쟁자로 정의하였다.⁶²⁾

이 문서는 이러한 인식된 도전을 극복하고 “중국 또는 다른 국가와 ‘전략적 경쟁’에서 승리할 수 있도록 하는” 의제를 제시하고, “미국이 독단적이고 권위적인 중국을 압도하는 가장 효과적인 방법은 우리 국민과 경제, 민주주의에 투자하는 것”이라고 말했다. “미국의 신뢰회복과 미래 지향적인 글로벌 리더십 재확인을 통해 다른 국가와 협력하여 우리의 이익과 가치를 반영하는 새로운 글로벌 규범과 합의를 형성하도록 할 것”을 강조하였다. 또한 중국의 민주주의에 대한 위협, 불공정하고 불법적인 무역 관행, 사이버 절도, 강압적인 경제 관행, 홍콩, 신장, 티베트에서의 민주주의, 인권, 인간 존엄을 지적하면서 이를 위해 국제사회와 적극 협력할 것을 천명하였다. 또한 미국의 국익에 부합할 때 중국과 협력하는 것을 배제하지 않으며, 중국과 실용적이고 결과 지향적인 외교를 수행하고, 기후 변화, 세계 보건안보, 군비 통제, 비확산과 같은 문제에 대한 중국 정부의 협력을 추구할 것을 강조

60) Erik Brattberg, Ben Judah. “Forget the G-7, Build the D-10” Foreign Policy (JUNE 10, 2020).

61) “바이든, 시진핑 주석과 취임 후 첫 통화…신장 등 인권문제 거론”, 아주경제, 2021-02-11

62) Whitehouse, Interim National Security Strategic Guidance, March 3, 2021.

하였다.⁶³⁾

민주당 ‘2020 정강’에서 “중국과 관세전쟁이나 새로운 냉전을 벌이지 않겠으며, 미중 패권 전쟁으로 국제정세를 불안정하게 하진 않을 것”을 천명한 것처럼, 현재까지 미중관계는 직접적 패권 충돌의 모습이 나타나지 않고 있다. 패권국가인 미국은 현재의 질서, 규범을 자신에게 유리하게 바꾸기 위해서 군사적 균형보다 안보적, 경제적, 정치적 수단을 사용하여 중국을 압박하고 있다. 미국의 ‘인도, 태평양 전략’과 중국의 ‘일대일로 구상’은 영향력 확대 등을 견제하기 위한 ‘외교적 균형’으로서 전면적 군사경쟁이 아니다.

즉, 미국의 인도-태평양 전략은 ‘규칙기반 질서’(rules-based order)로서 ‘해상안보’, ‘자유주의적 규범’과 ‘항행의 자유’ 등의 규범을 강조하고, 중국을 ‘규칙기반 질서’에 대한 최대의 도전세력으로 파악하면서, 중국을 견제하고자 한다. 이를 통해 미국은 중국의 비용 부담 증가와 특정 정책(중국 제조2025) 포기를 유도하고자 한다. 따라서 미국은 중국을 강하게 압박하고 있지만, 군사적 해결보다는 중국과의 ‘경제 및 기술경쟁’에 집중하고 있다.

물론 바이든 행정부 출범 이후 미국의 공세는 무역, 첨단기술, 지식재산권을 포함한 ‘경제 및 기술경쟁’에서 시작해 군사 안보, 국제정치 질서, 정치체제 부문까지 확대되는 과정에 있다. 미국은 인권과 민주주의 가치를 강조하면서 신장위구르 인권문제를 계속 제기하고 남중국해와 대만 해협에서 ‘항행의 자유’ 작전도 지속하며, 타이완 자유여행법 등 대만과의 교류와 협력을 확대하는 정책도 계속할 것으로 보인다. 트럼프와 바이든의 결정적인 차이가 있는데, 트럼프는 미국의 일방주의에 의존하면서, WTO를 전혀 동원하지 않았고, 미국이 그동안 세계무대에서 가지고 있었던 소프트 파워, 가치(value) 또한 사용하지 않았다. 그런데 바이든은 트럼프가 거의 사용하지 않았던 가치, 이념을 무역, 경제와 결합하여 사용하고 있다.

요약하자면 현재의 미중관계는 패권경쟁의 새로운 형태인 ‘규범 및 질서’ 경쟁과 ‘정체성’ 경쟁으로 나타나고 있으며, 이러한 규범 질서경쟁에서 합의가 도출되지 않으면 분쟁 혹은 충돌이 발생할 수도 있지만, 군사적 균형을 포함한 패권전쟁의 가능성은 매우 낮다. 그 이유는 대량살상무기 보유, 정치 경제적 상호의존성 등의 억제요인 이외에 미국의 일부 인사들이 신봉하는 “공격적 현실주의”, 혹은 “신냉전” 논리의 근거가 희박하다는 점이다.⁶⁴⁾

최근 몇 년간, 미중 간 ‘2차 냉전’ 혹은 “신냉전”이라는 개념이 미국에서 다시 주목을 받고 있다. 1995년 초, 데이비드 샴보(David Shambaugh)는 “미국과 중국 : 새로운 냉전?”이라는 글에서 양국 관계의 악화를 이미 경고했다.⁶⁵⁾ 냉전 분석가인 그레이엄 앨리슨

63) Ibid.

64) Claire Walters, “Is a U.S.-China War Really Possible?”, *National Interest*, April 25, 2019.

65) Shambaugh, David, “The United States and China: A New Cold War?”, *Current History*, September 1995, pp. 241~247.

(Garham Allison) 하버드대학 교수는 유명한 “투키디데스 함정(Thucydides Trap)” 논쟁을 인용하여 “새로운 냉전”에 대해 경고하였다. 그는 “현재의 궤도에 근거하여, 앞으로 수십 년 동안 미국과 중국 사이의 전쟁은 가능할 뿐만 아니라 현재 인식되는 것보다 더 가능성이 높다”고 주장한다.⁶⁶⁾

앨리슨이 극적인 주장을 하였지만, 미국과 중국이 전쟁의 길을 가고 있다는 대중적 믿음은 불완전한 역사적 사실과 약한 가정에 의존하고 있다. 문화, 역사와 힘에 대한 세심한 이해는 전쟁 가능성이 훨씬 덜하다는 것을 알게 해준다. 앨리슨의 주장에 근거한 세력전 이론은 유럽 역사의 프리즘을 통해 볼 때 설득력이 있는 것 같다. 그러나 비서구 및 특히 아시아 역사를 이에 포함하여 범위를 넓히면 이러한 명확성은 약해진다. 예를 들어, 캉(David Kang)과 마(Xinru Ma)는 비서구 국가들은 종종 세력전이에 대해 다른 접근법을 취한다고 주장했다. 캉은 “18-19세기 중국 왕조의 전환 중 3개만이 외부 전쟁의 결과였다”는 점을 발견했다. 동아시아 역사는 서방 국가들처럼 가장 강력해지는 데 초점을 맞추기보다는 유지하려는 욕구가 강하다는 점을 지적한다.⁶⁷⁾

그리고 미중간 패권경쟁이 시작되어 냉전이 되기 위해서는 3가지 조건이 필요하다. 첫째, 두 나라가 이념적 경쟁이 되어야 하고, 둘째, 군사적 경쟁이 되어야 하고, 셋째, 서로 경제적으로 분리되어야 한다.⁶⁸⁾ 먼저 이데올로기 면에서 중국은 과거에 미국을 어느 정도 추종했지만, 2008년 세계 금융위기 이후로 미국 체제에 대한 부정적 인식이 확산되면서 중국특색의 사회주의를 견지하고 있다. 두 나라간 군사적 경쟁은 미국의 우세로 인해 전면적 경쟁보다 부분적으로 동아시아 지역에서 전개되고 있다. 미국과 중국의 군사적 격차가 상당히 좁혀졌다는 것은 일반적으로 인정되고 있다. 그러나 미국은 중국이 모방할 수 없는 동맹 네트워크를 가지고 있다. 냉전시기 소련이 주도한 한 바르샤바 조약에 필적할 ‘베이징 조약’은 없다. 반면 인도-태평양 지역의 핵심 국가인 일본, 한국, 호주 등 미국의 동맹국이다. 그리고 인도는 미국의 공식적인 동맹국은 아니지만 최근 양국의 분쟁 국경에서 인도군과 중국군 사이의 치명적인 대결로 인해 미국 쪽으로 기울어질 가능성이 있다.⁶⁹⁾

그리고 냉전시기 소련과 미국은 경제적으로 완전히 분리된 나라였지만, 현재 중국과 미국은 너무도 얽혀 있어 디커플링이 이루어지기에는 쉽지 않은 실정이다. 실제로 중국의 수입국 중 최대 나라는 미국이고, 미국의 가장 큰 수입 대상국이 중국이다. 이처럼 미국과 중국

66) Graham Allison, “The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?”, *The Atlantic*, September 24, 2015

67) David C. Kang and Xinru Ma, “Power Transitions: Thucydides Didn’t Live in East Asia,” *The Washington Quarterly* Vol.41 No.1(spring 2018). pp.137~154.

68) Global Strategy Report, No. 2021-04. 서울대학교 국제학연구소

69) Gideon Rachman, “A new cold war: Trump, Xi and the escalating US-China confrontation”, *Financial Times*, OCTOBER 5, 2020

의 경제가 서로 긴밀하게 통합되어 있어서, 양국간 교역액은 연간 5000억 달러 이상이다. 중국은 1조 달러 이상의 미국 부채를 보유하고 있다. 애플, 테슬라 같은 미국 기업은 중국에서 제품을 만들고 판매하는 데 의존합니다. 애플 아이폰의 제조는 중국 남부에 기반을 둔 공급망을 중심으로 구축되어 있다. 미국보다 중국에 더 많은 켄터키 프라이드 치킨 레스토랑이 있다.⁷⁰⁾ 이미 미국과 중국은 너무 많이 서로에게 의존하고 있어서 과거의 구소련에게 그랬던 것처럼 미국이 중국을 일방적으로 때리기는 곤란한 실정이다.

냉전 전문가인 하버드 대학교 교수인 웨스타드(Odd Arne Westad)는 현재의 미중 경쟁을 신냉전으로 볼 수 없다고 평가하였다. 그는 현재의 미중 관계와 냉전 시대 미소 관계의 가장 큰 차이점을 두 가지로 나열하였다. 첫째, 세상이 점점 다극화되고 있다. 부상하는 많은 다른 세력들이 등장하고 있고, 미국은 그 위치를 확고히 하고 있지만 이전 만큼 압도적이지 않다. 따라서 미국과 소련 간의 양극화 경쟁 대신에 지금 우리는 동시에 부상하는 여러 국가를 보유하고 있다. 둘째, 경쟁하는 이데올로기에 대한 강조가 훨씬 적다. 미국과 중국 사이에는 이념적으로 많은 차이점이 있지만, 완전히 상대방을 적대시하지 않으며, 동시에 둘 다 글로벌 규모의 동일한 경제 시스템 내에서 작동한다. 하지만, 과거 소련은 당시의 미국 중심의 경제체제를 파괴하고 다른 경제체제로 대체하기를 원했으며, 이로 인해 일부 대결은 더욱 격렬해졌다.⁷¹⁾

그리고 세력전이론이 설득력이 있다 하더라도, 미중간 세력균형은 여전히 압도적으로 미국에게 유리하다. 마이클 베클리(Michael Beckley)는 “중국의 부상은 막대한 인구 증가를 관리하는 데 따른 국내 비용의 대부분을 무시하는 GDP와 같은 총 지표에 기반을 두고 있기 때문에 과대평가되어 있다”고 주장한다.⁷²⁾ 중국의 내부 치안 예산이 국방 예산보다 크다는 것은 잘 알려져 있는 사실이다.⁷³⁾ 그리고 중국의 종합국력은 크지만 힘을 투사하는 능력은 제한적이다.

마지막으로 가장 근본적인 것은 중국 부상의 지표로 일반적으로 인용되는 “국내총생산(GDP)에 대한 신뢰성의 문제”이다. GDP는 산업 및 제조업 생산, 무역 및 재정 수입, 군사, 연구·개발(R & D) 및 인프라에 대한 지출을 포함한다. 그러나 이러한 GDP와 같은 지표는 국력을 측정하는데 불확실한 척도라고 할 수 있다. 베클리는 GDP가 지난 200년 동안 강대

70) Gideon Rachman, “A new cold war: Trump, Xi and the escalating US-China confrontation”, *Financial Times*, OCTOBER 5, 2020

71) Odd Arne Westad, “US-China spat doesn’t signal new cold war”, *Global Times*, April 9, 2019.

72) Michael Beckley, “Stop Obsessing About China”, *Foreign Affairs*, Sep. 21, 2018

73) 중국 재정부 자료 등을 분석한 결과, 지난 몇 년간 국내 치안 예산이 급속히 늘어 2017년 국방 예산을 20% 웃돈 것으로 나타났다. 치안예산은 경찰 및 무장경찰, 법원, 검찰, 교화시설 등을 포괄한다. 『한겨레신문』 2018년 3월 7일.

국의 부상과 몰락을 추적하지 못하고 국제 분쟁과 전쟁의 승자와 패자를 예측하는 데 있어 동전 던지기보다 못하다고 주장한다.⁷⁴⁾

실제로 GDP에 의해 평가하면, 중국은 이전에 한 번 최고를 차지했다. 19세기 중국(청나라)은 세계에서 가장 큰 경제와 가장 큰 군대를 가졌었다. 또한 다른 강대국(영국, 프랑스)들과 관계에서 무역 흑자를 기록했다. 그러나 오늘날 많은 중국인들은 이 시대를 “국가의 굴욕”으로 생각하고 있는데, 그 기간 동안 청나라는 라이벌, 특히 영국과 일본에 의해 상당한 영토에 대한 주권을 잃었기 때문이다. 마찬가지로, 19세기 러시아는 유럽에서 가장 큰 GDP와 군사력을 가졌지만, 영국, 프랑스 및 독일에 의해 일련의 패배를 겪었다. 20세기 소련은 산업 생산, 군사 및 R & D 지출, 병력, 핵무기, 과학자 및 엔지니어의 수를 포함한 대부분의 총 자원 평가에서 미국을 앞질렀지만, 냉전 종식과 함께 해체되었다.⁷⁵⁾

따라서 현재 미국의 대중국 전략에서 가장 큰 위협은 중국의 상승과 미국의 쇠퇴에 대한 두려움에 지나치게 반응하는 것이다.⁷⁶⁾ 미국은 중국의 부상을 막고 새로운 냉전을 준비하는 대신 동아시아의 기존 세력균형을 강화하고 미국 경제에 활력을 불어넣기 위해 더 적절한 조치를 취할 필요가 있다. 평화를 유지하기 위해 미국 지도자들은 장기적인 지정학적 흐름이 미국에 유리할 것이라는 확신을 가지고 대중국전략을 수립해야 한다.

4. 팬데믹 시대 미중 경쟁의 주요 현안

가. 무역 및 기술 분쟁

미·중 무역분쟁은 미국과 중국 양국뿐만 아니라 전 세계 경제에 상당한 영향을 미치며, 무역에서 기술영역으로 확대되면서, 현재까지도 지속되고 있다. 특히 2020년 초 발생한 코로나19 팬데믹으로 인해 양국 간 무역과 기술 분쟁은 더욱 복잡해지는 양상이다.

미·중 무역분쟁은 미국과 중국 사이에 진행 중인 경제 갈등이다. 미국은 미중 무역분쟁의 원인을 오랜 기간 동안 축적된 미국의 대(對)중국 무역 적자, 그리고 중국의 불공정거래로 규정하고, 무역적자와 중국의 위안화 가치 조작, 지식재산권 침해, 국영기업 보조 및 외국기업 인허가 차별, 기술 이전 강요 등 불공정 거래를 바로잡을 것을 요구하였다. 물론 보다

74) Michael Beckley, “The Power of Nations: Measuring What Matters”, *International Security*, Fall 2018.

75) Michael Beckley, “Stop Obsessing About China”.

76) 즉, 미중 신냉전 내러티브는 오늘의 보다 분산된 세력균형을 무시하고 중국에 대한 보다 대립적인 접근 방식을 옹호하는 사람들의 논리를 대변하며, 자신감 보다 미국의 불안감을 반영한다. Hunter Marston, “To Compete with China, the US Needs a Better Narrative Than a ‘New Cold War’”, *THE DIPLOMAT*, June 02, 2020.

근본적인 문제는 급속도로 성장하고 있는 중국의 패권 도전에 대한 적극적 대응이라고 할 수 있다.

지난 20년간 미국과 중국의 상황을 비교해보면 중국은 2001년 WTO(세계무역기구)에 가입해 산업 국가로서의 교두보를 마련하기 시작했다. 당시 중국의 경제 규모(GDP)는 미국의 1/8 수준이었다. 한편 미국은 2001년, 911테러를 겪고 난후 아프칸, 이라크와 대테러전쟁에 몰두하면서 상당한 국력을 소진하였고 2008년에는 금융위기를 경험하면서 상대적으로 쇠락을 경험하였다.

반면 2008년 중국은 베이징 올림픽 개최를 통해 경제 대국으로 발판을 마련하게 되었고, 시진핑 주석이 취임한 2013년 중국의 경제 규모는 미국 경제 규모의 절반 정도 수준이었으나 현재는 미국의 70% 수준까지 도달하였다. 이에 따라 미국은 무역에서 뿐만아니라 4차산업에서 우위를 선점하기 위해 중국 5G 통신기술 선두 기업인 화웨이에 각종 제재를 가하고 있는 실정이라고도 볼 수 있겠다.

미중간 무역분쟁은 도널드 트럼프 대통령이 2017년 이후 ‘불공정 무역관행’에 변화를 강요할 목적으로 중국에 관세 등 무역장벽을 세우면서 본격적으로 시작되었다. [1] 미국의 대 중국 무역적자는 엄청난 규모를 축적되었고, 트럼프 대통령은 대통령 취임 전부터 이 문제를 지적하며 ‘중국이 미국의 일자리를 빼앗아갔다’고 주장했다. 그는 공약으로 중국산 제품에 45%의 관세를 물리겠다고 약속했고 당선 이후 이를 실행하기 시작했다.⁷⁷⁾

이러한 불공정 무역관행에는 증가하는 무역 적자와 지적 재산의 도용과 미국 기술의 중국으로의 강제 이양 등의 문제가 포함되어 있다.

미국 트럼프 대통령은 2018년 3월, 미 무역대표부(USTR)에 500억~600억 달러 규모의 중국산 제품에 대한 관세 적용에 대한 조사를 요청했다. 그는 1974년 무역법 301조에 의거해 부과한 관세가 미국의 지식재산권 도용을 포함한 수년에 걸친 중국의 불공정한 무역 관행에 대한 대응이라고 명시했다. 항공기 부품, 배터리, 평면 TV, 의료기기, 위성, 각종 무기 등 1300여 종의 중국산 수입품이 관세 부과 대상에 올랐다.

미중 무역분쟁은 2018년 3월 22일 트럼프 대통령이 중국산 수입품(500억 달러)에 대해 관세부과 등 내용이 담긴 행정명령에 서명하면서 발발했다. 이튿 날 중국은 돈육 등 30억 달러(약 3조1900억원) 규모 미국산 수입품에 보복관세를 예고했다. 4월 들어선 미중 양국의 갈등이 심화됐다. 4월 2일 중국은 미국산 돈육 등 8개 품목에 25%, 120개 품목에 15%의 관세를 부과했다. 이후 미국은 관세부과에 대응해 중국산 통신장비 등 500억 달러 규모 품목에 25%의 관세를 부과하겠다고 발표했다. 소식을 접한 중국은 4일 곧 바로 미국산 대

77) “미중 무역전쟁: 꼭 알아야 할 3가지 사실 핵심 정리”, BBC 뉴스, 코리아. 2019년 5월 7일

두, 자동차 등 106개 품목에 25% 관세를 메기겠다고 했다.⁷⁸⁾

2018년 5월에 두 차례 협상에서 양측이 미국의 대중 수출확대와 중국의 지적재산권 보호조치 강화 등 일부 사안에 합의를 도출했으나 미국이 공동성명 내용을 반복하며 관세부과 계획을 재천명하였다. 중국은 미국이 자국산 제품에 관세를 부과한 데 대해 “보호무역주의의 채찍을 휘두르고 있다”고 비판하였다. 가오핑 중국 상무부 대변인은 정례브리핑에서 미국은 세계 무역질서에 손해를 끼치고 있으며, 그런 방법으로 인해 무역상대국뿐만 아니라 자국 기업들의 이익도 해치고 있다며 이 같이 비판했다.⁷⁹⁾ 그리고 중국 상무부는 알루미늄·항공기·자동차·돼지고기·콩 등 미국에서 수입하는 128개 제품(관세가 25%인 제품)과 과일·견과류, 철강 관(15%)에 관세를 부과했다. 2018년 8월, 미국 무역대표부(USTR)는 279개 중국산 제품에 대해 8월 23일부터 25%의 관세를 부과할 최종 명단을 발표했고, 중국은 8월 23일 미국의 관세와 병행하여 시행된 160억 달러의 미국 수입품에 25%의 관세를 부과하였다. 2018년 8월 27일 중국은 추가 관세와 관련해 미국을 WTO에 제소했다.⁸⁰⁾

이후 2018년 9월까지 양측은 서로 3차례 관세부과 조치를 단행하였다. 미국은 총 2,500억 달러 어치 상당의 품목에 대해 10~25%의 추가관세를 부과했으며 중국도 이에 대응해 1,100억 달러 상당의 품목에 대해 5~25%의 추가관세를 부과하였다.

2018년 12월 아르헨티나에서 개최된 G20 회의에서 트럼프 대통령과 시진핑 주석이 정상회담을 계기로 양측은 추가적인 관세부과를 연기하고 무역협상을 진행하기로 합의하였다. 2019년에 접어들어 양국은 고위급, 실무급 무역협상을 진행하며 2019년 5월까지 8차 무역협상을 종료했으나, 미국은 2,000억 달러 규모의 5,745개에 달하는 중국산 수입품에 대한 관세를 기존에 부과했던 10%에서 25%로 인상한다고 발표하였다. 중국은 미국의 요구가 무리하다고 비난하며 600억 달러 규모의 5,207개 미국산 제품에 대하여 6월 1일 자로 최대 25%의 관세 부과를 공표하였다.

이후 6월 일본에서 열린 G20 정상회담에서 양측은 당분간 무역전쟁을 휴전하고 협상에 들어가는 듯 했으나 8월까지 협상이 고착된 상황이 이어졌다. 이러한 상황에서 미국은 전격적으로 중국을 환율조작국²⁾으로 지정하였고 이에 대응해 중국은 미국 농산물에 대한 추가관세 면제조치를 취소하고 국유기업들이 사실상 수입금지 조치를 발동하였다. 이에 미국은 9월 1일부터 3,000억 달러 상당의 품목에 대해 15% 추가관세를 부과하였으며 10월부터는 추가관세를 30%로 상향하고 12월까지 일부 품목에 대해서는 15%의 추가관세도 예고하였다.

78) “미중 1단계 무역합의 서명…그간 경과 살펴보니”, 한국경제, 2020.01.16

79) “중국, 미국, 보호무역주의 채찍 휘둘러”, VOA KOREA, 2018.6.22

80) “미국과 중국의 지식재산 패권 경쟁”, IP FOCUS, 한국지식재산연구원, 2020.4

한편 중국은 2019년 6월 「중·미 경제·무역협상에 관한 중국 입장(关于中美经贸磋商的中方立场)」이라는 제목의 백서를 발표하고, 무역분쟁 문제는 협상만이 유일한 해결책이라는 입장을 강조하였다.⁸¹⁾ 백서는 미국이 중국에 대한 일방적인 조사를 개시하고, 중국의 지식재산권 보호 및 외국인투자자를 위한 환경 개선 조치를 왜곡하고 있으며, 중국의 과학기술 성과는 ‘기술 절도’가 아니라고 항변하였다.

그러나 2019년 12월 양국은 1단계 무역합의를 발표하면서 4차로 부과했던 추가 관세 계획에 대해서는 철회 또는 축소를 발표했다. 중국은 1단계 합의에 따라 향후 2년간 2,000억 달러 규모의 미국산 상품 및 서비스를 추가 수입하게 되었으며 4차로 부과한 추가 관세에 대해서는 기존의 절반 수준으로 인하하였고 예정했던 관세 부과 계획은 철회하였다.⁸²⁾ 양국은 여러 차례의 협상을 거치며 올해 1월 15일 미·중 무역협상 1차 합의안에 공식 서명을 하였다. 합의안 내용 중 일부는 중국이 약 400억 달러 상당의 미국산 농산물을 구매하는 것이었다.

이후 미국을 비롯한 전 세계는 코로나19 사태를 맞이하게 됐고 미·중 무역협상 1차 합의 이행의 어려움에 봉착하게 됐다. 코로나19 사태로 인해 2020년 1월 양국의 합의 내용이 이행되지 않고 있으며, 전 세계 무역 환경의 변화에 따라 양국 간의 갈등이 심화되는 모습이다. 따라서 미중간 무역 분쟁은 단순히 미국의 대중국 무역수지 개선을 넘어서 궁극적으로는 양국의 신기술 갈등으로 전개되고 있으며, 특히 코로나 19 팬데믹과 바이든 행정부 출범으로 더욱 가시화되고 있다.

그리고 바이든 취임으로 미중간 무역마찰은 지재권 보호, 중국모델로 인한 시장 불균형 등 다른 경제문제로 전환될 가능성이 크다고 전문가들은 내다보고 있다. 실제로 바이든 당선인은 대선 후보 시절 5G, 인공지능(AI) 등 첨단 기술의 연구·개발 분야에 4년간 3000억 달러(약 340조 원)를 투입하겠다는 공약을 제시하였다. 그리고 2020년 12월, 미국 바이든 대통령 당선인은 새로운 미국 정부의 통상 정책에 대한 중국의 불공정 무역관행의 재검토를 우선순위로 하여 지식재산권 침해 등의 문제에 엄격히 대응할 것이라고 발표하였다.⁸³⁾ 화웨이 등 중국 기술기업에 대해서도 바이든 행정부는 트럼프 집권 시기 강경 입장을 유지할 가능성이 크다. 더 나아가 바이든 시대에 미중 간 기술패권 전쟁은 더 뜨거워질 전망이다. 세계 경제가 첨단 기술 기반의 패러다임 전환기를 맞이한 가운데 기술패권을 장악해야만 4차 산업혁명 시대에도 세계 최강국의 지위를 유지할 수 있기 때문이다.⁸⁴⁾

81) “关于中美经贸磋商的中方立场”, (2019년6월) 中华人民共和国 国务院新闻办公室

82) 김수동외, “미중 무역전쟁에 따른 통상정책 변화와 산업 파급효과”, 산업연구원, 2020, 06

83) 바이든 “중국 불공정 무역관행 대응은 새 정부 최우선과제”, 연합뉴스, 2020-12-12

84) “미중관계 개선될까...무역마찰에서 기술패권 전쟁으로”, 뉴시스, 2021-01-20

첨단기술에 분야에서 미중경쟁은 트럼프 행정부에서 이미 시작되었다. 2017년 8월 미국 무역대표부(USTR)가 시작된 미국의 무역법 301조에 근거한 대중국 조사는 중국의 지식재산권 침해와 불법적인 기술이전을 주로 다루고 있으며,⁸⁵⁾ 미국은 동 조사를 바탕으로 301 조 조치 관세 대상 품목에 대하여 추가 관세 부과를 개시하였고 이에 대하여 중국이 보복관세로 대응하면서 양국 간 마찰이 격화되었기 때문에 미중 무역갈등은 이미 단순한 관세전쟁을 넘어서는 기술전쟁으로 볼 수 있다.

미국은 이러한 첨단 기술 경쟁에서 핵심을 기술과 지식재산권의 보호로 파악한다. 상술한 조사보고서도 중국 정부의 미국 기업에 대한 기술이전 압박과 지식재산권 침해 조치들을 지적하며 중국 정부가 다양한 형태의 규제에 규정으로 미국 기업의 기술이전 요구, 미국 컴퓨터 네트워크, 지식재산, 무역기밀, 영업기밀의 사이버 절도 지원을 지적하였다.⁸⁶⁾ 미국은 기술 및 지식재산권 보호를 위한 조치로, 중국산 제품에 대한 고율 관세 부과에 더불어 중국의 대미 투자를 제한하고 개별 중국 기업에 대한 직접적인 제재를 취하고 있다. 또한 동맹국을 중심으로 반중국 연대를 구축하며 전방위적으로 대응하고 있다. 트럼프 정부는 국가안보의 위협 가능성을 이유로 반도체회사인 브로드컴의 쉐일 인수에 대하여 금지 명령을 내렸고 엔트파이낸셜의 머니그램(미국 핀테크 기업)의 인수도 무산시키는 등 중국 자본의 미국 기업 인수를 강하게 저지해 왔다.

동시에 중국의 대미 투자를 통한 첨단기술에 대한 접근을 차단하기 위해 ‘외국인 투자 위험심사 현대화법(이하 FIRRMA)’를 제정했다. FIRRMA는 첨단기술 또는 중요 기반기술 분야에서 중국 기업을 비롯한 외국인투자의 증가를 미국 국가안보에 대한 위협으로 인식, 이에 대한 규제를 강화함으로써 미국의 기술 분야 글로벌 리더십을 지속하는 것이 핵심이다. FIRRMA의 발효에 따라 미국은 미국 첨단기술 분야에 대한 중국 기업의 진출을 국가안보의 위협으로 해석하고 규제할 수 있게 되면서 중국의 대미 투자에 대한 제재를 더욱 강화할 것으로 예상된다. 군사, 에너지 분야뿐만 아니라 정보통신, 소프트웨어, 소셜미디어 등 ICT 분야에 대한 중국 자본의 투자를 제한하고 M&A를 비롯하여 합작 투자 등 비지배적 투자까지 법에 근거하여 규제할 수 있게 되었다. 또한 미국은 개별 기업을 직접 제재하는 방식으로 중국 기술기업의 성장을 저지하고 있다. 중국의 ICT 산업은 적극적인 GVC 참여를 통해 다국적 기업으로부터 기술을 축적하고 GVC의 중심성을 확보해 왔다.

85) OFFICE of the UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT, Findings of the investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation Under Section 301 of the Trade Act of 1974. March 22, 2018

86) Ibid.

한편 중국은 첨단산업의 발전을 위해 2015년 3월 전국인민대표대회 정부 업무보고에서 리커창(李克強) 중국총리가 ‘중국제조2025’를 제기하며 인터넷과 제조업 융합을 통한 중국 굴기 프로젝트를 본격적으로 시행하기 시작했다. 중국제조 2025는 의료·바이오, 로봇, 통신장비, 항공우주, 반도체 등 10개 첨단제조업분야를 육성하여, 2045년까지 세계에서 가장 강력한 경제강국으로 자리잡겠다는 구상이며, 이는 특히 중국 정부의 강한 의지를 바탕으로 한 것으로, 중국 정부는 5G, 반도체, 인공지능 등의 핵심기술에 대해 중국 기업의 세계적인 기술추격을 적극 지원해 왔다.

그리고 미국의 공세에 대해 중국은 2019년 6월 「중·미 협상과 관련된 중국측 입장(關於中美經貿磋商的中方立場白皮書)」 백서에서, “중국의 기술혁신은 자립에 바탕으로 두고 있으며, 중국의 지식재산권 도난 및 강제 기술이전에 대한 비난은 전혀 근거가 없고, 이에 대한 구체적인 근거를 제시”하면서 반박하였다.

미국은 5G, AI, 반도체 등 첨단기술 분야에서 중국의 부상을 강하게 경계한다. 첨단기술 분야는 미래의 경제·군사 패권 향방을 결정하는 핵심적 요소이기 때문이다. 바이든 행정부도 최우선 전략 목표가 중국 견제에 있음을 명확히 하면서, 2021년 2월 수급 구조에서 문제점을 보인 반도체, 전기차용 배터리, 희토류, 의약품 등 4대 핵심 품목 공급망에 대해 100일간 검토를 진행하는 행정명령을 내렸다.⁸⁷⁾ 3월에는 국가 안보 전략 중간 지침(Interim National Security Strategic Guidance)을 통해 중국에 대한 종합적 우려 증가를 재차 언급했다. 또한 전략적 경쟁의 핵심은 기술이며, 이를 견제하는 방안으로 동맹과 함께 새로운 국제적 관행을 수립할 예정이다. 이어 4월 미국 상원 외교위원회에서 ‘2021년 전략 경쟁법안(Strategic Competition Act of 2021)’을 상정하여 통과시켰다. 차세대 통신, AI, 양자컴퓨터, 반도체 제조 및 생명공학에서 미국이 주도가 되어야 함을 강조하고 있다.

중국은 2015년 첨단산업 육성을 위한 「제조 2025」 전략 발표 이후, 2021년 3월 향후 5년간 발전 방향이 담긴 「14차 5개년 계획(이하 ‘14.5 계획’)과 2035년까지의 발전목표를 공개했다. 「14.5 계획」의 핵심은 ‘기술자립’과 ‘내수확대’ 등 중국경제 내실화를 통한 자립적인 경제체제를 구축하는 것이다.⁸⁸⁾ 이는 ‘쌍순환(雙循環) 전략’으로 구체화 되며, 미국과의 분쟁으로 인해 나타날 탈중국화나 공급망 분리 등에 사전적으로 대응하고자 기술 자립과 자생적 산업 생태계 조성을 추진한다.⁸⁹⁾

2021년 3월 개최된 양회에서 중국은 <중공중앙 국민경제사회발전 제14차 5개년 계획(2021~2025)과 2035년 장기목표에 대한 초안(이하 14.5계획)>에서 기술 혁신을 최우선

87) 매일경제, 「바이든, 반도체·배터리 공급망 검토 지시… 한국도 영향 받나」 2021.2.25.

88) 문지영 외, 「2021년 양회를 통해 본 중국의 경제정책 방향과 시사점」, 대외경제정책연구원, (2021.3.30)

89) 오종혁, “미중 기술패권 경쟁의 최근 동향월간”, 월간 SW 중심사회, 5월호

과제로 제시하였다. 미국의 강력한 중국 기술규제로 인해 과학기술혁신을 최우선 전략 과제로 선정하고 기술자립을 지원하기 위한 국가 차원의 로드맵 추진하는 것이다. ‘14.5 계획’의 핵심 내용은 ‘기술자립’과 ‘내수확대’ 등 중국 경제의 내실화를 통해 자립경제 체제를 구축하는 것이며, 중국의 거대한 내수시장을 기반으로 선순환 고리를 구축하겠다는 ‘쌍순환’ 전환 제시하였다. 과학기술 ‘자립자강’을 국가 발전의 전략적 기반으로 추진하고, 2025년 말까지 R&D 지출을 매년 7% 이상 늘릴 전망이다.⁹⁰⁾

‘14.5 계획’ 기간 과학기술 정책 주요 방향은 미래 선도를 위한 7대 과학기술 및 8대 전략적 신흥산업 육성의 전략적 집중화를 시행하고, 전략적 신흥산업은 고급 신소재, 중대기술장비, 스마트 제조 및 로봇 기술 등 8대 산업 분야를 제시하고 2030년까지 실현할 전망이다. 14.5계획의 여러 정책 중 핵심 키워드로 ‘기술혁신’, ‘내수확대’, ‘환경보호’를 꼽은 보고서는 중국이 ‘기술혁신’을 위해 R&D 투자 규모를 연평균 7% 이상 증가시키고, 산업별 핵심기술의 업그레이드를 추진, GDP 중 주요 디지털경제 산업 부가가치 비중을 10%까지 높일 계획이라고 밝혔다.

특히, 인공지능 등 산업별 핵심 기술 공략은 물론, 첨단 희토류 소재, 특수강, 고성능 세라믹 등을 포함한 소재 분야의 기술 혁신과, 탄소섬유 복합재, 위성항법시스템 통신 및 내비게이션 일체화, 신에너지 자동차 고성능 안전 동력 배터리 등 다양한 산업 기술 개발 및 응용으로 실물경제를 기반의 ‘제조 강국’을 도모한다. 미국 바이든 행정부의 중국 압박 정책에 대응하기 위해서라도 중국은 핵심기술 자립에 매진할 것으로 예상된다.⁹¹⁾

‘내수확대’를 위해 중국은 2035년까지 1인당 GDP를 중진국 수준으로 끌어올리고, 도시화율을 65%까지 올려 신성장의 기틀을 마련할 방침이다. 무역 및 투자 자유화·간소화 등을 지속 추진하고, 국제적으로 통용되는 규정에 부합하는 제도 시스템을 구축해 대외개방에도 힘쓴다.

14.5 계획 기간은 미국과의 패권 경쟁에 있어서 관건 시기이므로 중국정부는 핵심기술 확보를 위해 총력을 다할 것으로 보인다. 현재 중국은 국가의 강력한 지원하에 5G, AI를 중심으로 산업 생태계가 구축되면서 미국을 빠르게 추격하고 있다. 미국과 중국은 5G(6G), AI, 전기차, CBDC, 우주 등 첨단기술 분야를 중심으로 경쟁하고 있다. 대부분 4차 산업혁명을 주도하는 핵심 분야이며, 만약 기술 표준을 선점한다면 전략에서 우위를 점할 수 있다. 전기차는 테슬라를 보유한 미국이 앞서나간다는 평가를 받지만, 중국은 전기차용 2차 전지 분야 세계 1위 CATL을 앞세워 약진 중이다.⁹²⁾

90) “중국 ‘14.5 계획’ 과학기술 정책방향과 시사점”, 이슈분석 186호, KISTEP, 2021.4.1

91) “中, 14차 5개년 계획 키워드…기술혁신·내수확대·환경보호”, 산업일보, 2021-04-05

92) 오종혁, “미중 기술패권 경쟁의 최근 동향월간”, 월간 SW 중심사회, 5월호

첨단 산업에서 반도체가 가장 핵심이라고 할 수 있으며, 이 분야에서는 미국이 우위가 있다. 비록 미국도 반도체 제조를 대부분 해외에 의존하고 있지만 설계나 에칭(etching) 등 제조공정 분야에서는 시장의 80%를 장악하고 있다. 한편 중국은 미국의 첨단기술 수입 제재에 따라 반도체 초미세화를 위한 설계와 공정을 위한 투자가 지연되고 있다. IC Insights 은 중국은 2025년까지 반도체 자급률 70%를 목표로 설정하였으나 2020년 기준 15.9%에 불과하며, 2025년에도 19.4%에 그칠 것으로 예상했다.⁹³⁾

미국은 가능한 한 두 경제를 분리함으로써 두 국가의 상호 의존으로 인해 발생하는 미국의 경제, 기술 및 안보 취약성을 줄이기를 희망하였고, 팬데믹은 이러한 노력을 재촉한 것으로 보인다. 아마도 가장 주목받는 조치는 미국의 대화웨이 제재이다. 화웨이는 기술력과 함께 규모의 경제를 엮은 저렴한 가격으로 5G 경쟁에서 주도권을 잡은 기업이다. 5세대 이동통신(5G)은 4세대 이동통신(LTE) 대비속도가 20배가량 빠르고 처리 용량은 100배를 넘어서는 기술로서 4차산업혁명의 핵심인 인공지능, 자율주행, 사물인터넷 등을 구현하는 데 필수적인 산업이다. 이러한 이유로 5G 기술과 시장을 선점하기 위한 다국적 경쟁이 매우 치열하다. 미국 정부는 화웨이 성장의 배후에는 중국 정부가 존재한다고 지적하며 화웨이의 장비에 심긴 백도어를 통한 정보 누출의 위험성을 제기했다. 이로 인해 화웨이 사태는 양국 간 기술경쟁의 대표적인 이슈로 대두되었다.

화웨이에 대한 제재는 경제 관계에서 경제적 상호의존이 정치적 협력을 촉진할 것이라는 포지티브섬(positivesum) 논리의 포기를 반영한다. 이제 중국이 세계적인 전략적 경쟁자로 여겨지면서 경제 논리는 안보 정책 논리에 자리를 내주었다. 안보논리의 지배적 관심사는 이익의 상대적인 분배와 군사적 우위의 기술적 기반을 유지하기 위해서는 경제적 상호의존을 줄여나가야 한다는 것이다.⁹⁴⁾

미국의 조치로 인해 중국은 미국을 포함한 다른 국가들에 대한 의존도를 줄이게 될 것이다. 중국의 대응은 미국의 행동과 결합되어 새로운 ‘지리경제적 세계질서’의 출현으로 이어질 수 있다.⁹⁵⁾ 미국과 중국 간의 경제적 상호 의존이 약화됨에 따라 세계는 탈세계화와 경제 블록 또는 폐쇄된 경제 공간의 출현을 경험할 수 있다.⁹⁶⁾ 미중간의 글로벌 갈등은 미국이 주도하는 질서와 중국이 주도하는 두 개의 ‘경계 질서’의 출현을 촉발할 수도

93) Nikkei Asia, “US-China tech war: Beijing’s secret chipmaking champions”, (2021.5.5)

94) Anthea Roberts, Henrique Choer Moraes and Victor Ferguson, ‘Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment’, *Journal of International Economic Law*, vol. 22, no. 4, 2019, pp. 655-76.

95) Anthea Roberts, Henrique Choer Moraes and Victor Ferguson, ‘The Geoeconomic World Order’, *Lawfare*, 19 November 2018

96) David A. Lake, ‘Economic Openness and Great Power Competition: Lessons for China and the United States’, *Chinese Journal of International Politics*, vol. 11, no. 3, pp. 237-70.

있다.⁹⁷⁾ 이러한 종류의 양극화는 다극 세계 질서를 선호하는 미국 동맹국에게 딜레마가 될 것이다.

나. 체제(가치와 이념) 경쟁

미중이 1979년 수교한 이래, 미국의 대중국 정책은 적극적인 ‘관여’였다. 미국은 중국이 경제발전을 하면 중국이 민주화되어 자유주의적 체제가 될 것으로 기대했다. 그러나 미국의 이러한 기대는 완전히 무너졌고, 미국의 관여정책은 실패한 것으로 드러났다. 이런 흐름 속에서 트럼프 행정부가 등장하면서 무역분쟁을 시작하였다. 트럼프 정권은 기존의 관여정책을 전환해 ‘민주주의 대 공산주의’라는 대립구도를 들고 나왔다. 코로나19 팬데믹을 계기로 미중 갈등은 안보, 첨단기술, 인권 문제로 확대되면서, 바이든 행정부는 미국이 중국 공산주의 체제의 문제점에 대해 집중 공세를 펼치면서 양국의 갈등은 이념분쟁으로 심화되었다. 인권문제에 있어선 트럼프 정권때보다 훨씬 강경하다.

이러한 가치와 이념 분쟁은 2017년 12월에 발표한 트럼프 행정부의 ‘미국 국가안보전략 보고서(NSS)’도 잘 드러나 있다. “중국과 러시아의 도전은 그 성격과 정도에서 과거와는 차원이 다르며, 인간의 존엄과 자유를 중시하는 측과 개인을 억압하고 획일성을 강요하는 측과의 간의 경쟁이다. 우리와 우리의 동맹국 및 파트너들 사이를 멀리 하기 위해 이 두 국가는 반 서구적 시각을 확산시키고 잘못된 정보를 확산하고 있다” 여기서 미국의 번영과 안보, 자유 국제질서에 대한 위협세력으로 중국이 표현됐다.⁹⁸⁾

코로나 19 팬데믹 이후 미국은 대중국 체제 및 이념 문제를 보다 명확하게 지적하였다. 2020년 5월 20일 미 행정부가 의회에 제출한 “미국의 대중국 전략보고서”(United States Strategic Approach to The People's Republic of China)에 의하면, 중국의 공산주의 체제가 문제라는 점을 지적하면서, “중국은 미국의 가치에 도전하고 있으며, 특히 중국공산당은 생명, 자유 그리고 행복추구에 대한 미국의 신념과 믿음에 도전하고 있다”고 밝혔다.⁹⁹⁾

이 보고서에서 주목할 만한 점은 중국과의 전략적 경쟁을 단순히 경제와 군사적인 도전이 아니라 이념적 경쟁이라는 점을 분명히 했다는 것이다. 특히, “중국특색의 사회주의 체제”라는 것을 강화해 중국을 ‘종합국력과 국제적 영향력 측면에서 글로벌 리더’로 만들고자 한다”고 인식하고 있다. 또한 미국의 “하나의 중국” 원칙에 따라 대만과 “강력한 비공식 관계”

97) John J. Mearsheimer, ‘Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order’, *International Security*, vol. 43, no. 4, 2019, pp. 49-50.

98) White House, *National Security Strategy of the United States of America*, 2017.12

99) White House, *United States Strategic Approach to The People's Republic of China*, May 26, 2020

를 지속해 나갈 것이라고 밝히면서 대만에 대한 무기판매 등 군사적 지원을 언급하였다. 그리고 신장 등에서 중국의 종교 및 인권 탄압을 비판하고, 홍콩에 대해서도 “미국은 홍콩의 미래에 상당한 관심을 가지고 있다”면서 홍콩에 대한 “미국의 이익이 위태로울 때 미국은 솔직하게” 개입할 것임을 시사하고 있다.¹⁰⁰⁾

그리고 바이든 행정부가 출범하면서, 미국은 민주주의와 인권을 외교정책의 핵심으로 규정하고, 인권 탄압을 일삼아온 중국 등에 적극적인 공세에 나서고 있다. 바이든 행정부는 일부 유럽국가들과 함께 통상, 기술, 공급사슬망 등과 같은 기술적 분야의 문제를 자유와 인권과 같은 가치영역의 문제와 결합하여 중국에 대응해야 한다는 생각을 가지고 있다. 미국과 유럽 민주주의 국가들이 중국의 영향력 확대를 지정학적 경쟁 차원이 아닌 이데올로기적 차원으로 파악하는 것은 매우 중요한 사안이다. 트럼프 행정부는 일본이 먼저 꺼낸 ‘자유롭고 열린 인도·태평양(Free and Open Indo-Pacific)’ 구상을 수용해 중국을 지정학적 경쟁자로 보고 그 영향력 확대를 저지하기 위해 인도·태평양 전략을 다듬었다. 이에 따라 군사경쟁만이 아니라 통상 특히 기술 분야 경쟁에 안보개념이 결합되었다. 이때만 해도 민주주의가 미국 외교정책의 전면에 나서지는 않았다. 그러나 바이든 행정부가 출범하면서 러시아나 중국과의 경쟁이 전제주의나 민주주의나 라는 이데올로기적 체제경쟁의 틀 안으로 새롭게 짜이기 시작했다.¹⁰¹⁾

토니 블링컨 미 국무장관이 2020년 1월 27일 취임 기자회견에서 신장 위구르족에 대한 중국의 인권탄압을 ‘대학살(genocide)’이라고 정의하였고, 이어 미국 국무부는 3월 30일 ‘2020 국가별 인권보고서’ 중국 편에서 중국 정부의 각종 인권 탄압을 적시하였다. 미국 국무부는 1977년부터 매년 각국의 인권 실태에 대한 보고서를 작성해 공개하는데, 이번 보고서는 45번째로 조 바이든 대통령 취임 이후 처음 나온 것이다.

토니 블링컨 국무장관은 이번 인권보고서와 관련한 기자회견에서 “바이든 대통령은 미국의 외교정책 핵심에 인권을 다시 돌려놓겠다고 약속했고, “우리는 인권침해에 책임이 있는 가해자에게 책임을 묻고 인권을 보호하기 위해 외교의 모든 방법을 동원할 것”이라고 강조했다. 블링컨 장관은 이어 “이번 인권보고서는 민주주의와 독재주의를 정확히 구분하기 위한 것이며, 기본 원칙과 기본 권리를 수호하고 국제사회에서 잘 작동해온 규칙 기반 국제질서를 옹호하기 위한 것”이라고 역설하면서, 중국의 인권탄압 문제를 가장 먼저 거론했다. 그는 “중국에선 정부 당국이 무슬림이 대다수인 신장 위구르족에 대한 집단학살(genocide)을 저질렀다”고 밝혔다. 이어 “위구르족을 포함한 다른 소수민족에 대한 감금·고문·강제불

100) 이강규, “미국의 대중국 전략 보고서: 분석 및 전문번역”, 국방정책 전문연구시리즈 2020-02

101) 이숙중, “G7에서 D10으로: 미중경쟁과 다자질서 내 체제경쟁의 복합성”, 『EAI 이슈브리핑』, 2021-07-07

임·박해 등 반인륜적 범죄도 자행했다”고 덧붙였다.¹⁰²⁾ 미국이 중국의 신장 위구르 문제를 언급한 것은 오래 되었지만, 미국 정부가 문건을 통해 중국이 ‘집단학살’을 자행했다고 공식적으로 남긴 것은 이번이 처음이다.

그리고 바이든 대통령은 그리고 3월 25일 열린 바이든 대통령의 취임 후 첫 기자회견은 ‘체제 경쟁’을 보다 선명히 했다. 취임사에서 역대 대통령 가운데 가장 많이 ‘민주주의’라는 단어(11차례)를 사용하면서 미국이 앞으로 민주주의의 가치를 지켜나가고 확산시키는 데 앞장서겠다고 다짐하였다. 바이든 대통령은 중국의 인권탄압 등을 지적한 다음, 미중 대립을 ‘민주주의의 유용성이 권위주의 체제와 싸우는 것’으로 표현했다. 그는 “내가 보는 앞에서 중국이 최강국이 되는 일은 없을 것”이라고 천명했다. 그러면서 동맹과의 연대를 통해 권위주의와 대항할 것을 강조했다. 그는 2020년 8월 20일 민주당 전당대회 후보 수락 연설에서 “미국은 더는 독재자들의 비위를 맞추지 않을 것”이라면서 “우리가 믿는 인권과 인간의 존엄성이란 가치를 항상 지지할 것”이라고 강조했다.¹⁰³⁾

바이든은 자유무역질서, 자유민주주의 가치, 글로벌 동맹 체제의 확립을 통해 미국 중심의 국제질서를 재건하겠다는 의지를 밝히고 있다. 이를 위해 대선 전 바이든 측은 취임 첫 해에 ‘민주주의를 위한 정상회의’ 개최를 공약하고 전 세계 민주주의 국가들을 결집해 민주주의 체제를 강화하면서 이를 통해 향후 중국과의 경쟁에서 승리하겠다는 의지를 피력하였다.¹⁰⁴⁾ 같은 생각을 가진 국가들이 뭉쳐서 권위주의 국가들에 맞서 민주주의를 강화하자는 취지다. 그리고 2021년 8월 12일 젠 사키 백악관 대변인은 브리핑에서 바이든 대통령이 12월 9~10일 이틀 동안 전세계 다양한 민주주의 국가들의 지도자들을 화상회의에 초대할 것이라고 밝혔다.

이번 회의의 세 가지 중심 주제는 권위주의 대응, 부패 척결, 인권 존중 증진이다. 국가 정상들뿐만 아니라 시민사회, 자선활동가, 민간부문의 대표들도 참가 대상이다. 백악관은 “세계 지도자들이 서로와 시민들의 의견을 경청하고 성공 사례를 공유하고 국제적인 협력을 추진하며 민주주의 회복을 위한 토대를 강화하기 위해 민주주의가 직면한 과제에 대해 솔직하게 얘기하는 기회가 될 것”이라고 설명했다. 백악관은 또 “바이든 대통령은 민주주의가 국민의 삶을 개선하고 세계가 직면한 가장 큰 문제를 해결하는 것을 보여주는 게 우리 시대의 도전이라고 말해왔다”며 “인권 침해, 기후 위기, 대유행에 맞서고자 전 세계를 규합하면서 민주주의 파트너들과 동맹을 재건했다”고 밝혔다.¹⁰⁵⁾

102) “위구르족 고문하고 집단학살”...회담 열흘만에 또 中 때린 美, 중앙일보, 2021.03.31

103) 월간중앙, 2021년 05호 (2021.04.17.)

104) VOA뉴스, 2020.12.1

105) “바이든, 12월9~10일 민주주의 정상회의 개최”, 한겨레, 2021-08-12:

그리고 2021년 6월 영국 콘월(Cornwall)에서 한국, 인도, 호주, 남아공을 포함한 ‘확대 G7 정상회의’가 개최되었다. 이후 공개된 정상회의 공동성명문은 ‘포스트 코로나’ 시대의 재건을 위한 뜻을 모았고, 중국의 영향력 확대에 맞서 민주주의 가치를 지키고 국제사회의 코로나19 극복과 기후변화 대응도 주도하기로 했다. 13일(현지시간) 발표된 G7 정상회의 공동성명(코뮴니케)은 “자유롭고 열린 사회와 민주주의라는 우리의 영속적 이상과 다자주의에 대한 약속에 따라 글로벌 행동을 위한 G7의 공동 의제를 합의했다”고 밝히고 있다.¹⁰⁶⁾

G7 정상들은 세계 최강대국들로서 ‘규칙 기반 국제 체계’ 수호에 특별한 책임을 느낀다며 “중국, 글로벌 경제 경쟁과 관련해 세계 경제의 공정하고 투명한 운영을 저해하는 비시장 정책과 관행을 놓고 집단적 접근법을 지속적으로 협의할 것”이라고 밝혔다. 이들은 중국을 직접 지명해 신장 위구르 자치구와 홍콩 내 인권을 존중해야 한다고 촉구했다. 또 대만 해협의 ‘평화와 안정’을 강조하고 동남중국해 현상을 변경하려는 ‘일방적 시도’를 강력 반대한다고 경고했다. 정상들은 ‘더 나은 세계’(B3W·build back better for the world)라는 글로벌 경제 협력 사업도 발표했다. 사실상 중국의 대외 전략 사업인 ‘일대일로’(육해상 실크로드)를 견제하기 위한 구상이다.¹⁰⁷⁾

한편 2021년 7월에는 미 국무부 등 6개 부처가 신장의 강제노동 및 인권유린과 관련된 기업에 대해 투자와 교역 금지령을 내렸다. 바이든 정부의 대중 강경정책 중심엔 인권문제가 자리한다. 홍콩과 신장·티베트 등에서의 중국의 인권탄압 문제는 민주당인 바이든 정부의 심기를 크게 건드린다. 바이든은 이를 기존의 양국 갈등 현안과 연계시켜 제재의 명분으로 활용한다는 계산이다.¹⁰⁸⁾

이러한 미국의 통상, 기술과 인권을 결합한 공세에 대해 이를 내정간섭으로 간주하고 강하게 반발하고 있다. 2020년 9월 3일 베이징에서 열린 중국 항일 승전 75주년 좌담회에서 시진핑 주석은 “그 어떤 세력이든 패권으로 그들의 의지를 중국에 강요하고 중국의 앞길을 변경시키려 한다면 중국 인민은 절대 용납하지 않을 것”이며, “중국 인민의 발전 권리, 타국과의 교류와 협력과 인류 평화와 발전을 저해하려 한다면 절대 용납하지 않을 것”을 강조하면서, 미국의 이념 공세에 강하게 대응할 것을 밝혔다.¹⁰⁹⁾ 그리고 미국의 이념 공세가 중국 공산당의 붕괴를 노리고 있다는 사실에 주목하였다. 결국 중국은 미국의 이념 공세가 무엇을 의미하는지 분명히 알고 있고, 공세가 간단히 끝날 문제가 아니라는 점도 잘 이해하고 있다.

106) “G7, ‘중국 공동 견제’ 뜻모았다… 경제 재건·기후대응 힘쓰기로”, 뉴시스, 2021년 6월 14일

107) “G7, 중국 압박 성명 대만·코로나 담았다”, 중앙일보., 2021.06.14

108) “미국, 중국 공산당의 불통·비협조 교정하겠다”, 중앙일보, 2021.09.08

109) 미중 갈등 속 “시진핑 중국공산당·사회주의 비하 용납못해”, 연합뉴스, 2020-09-04

2021년 1월 세계경제포럼에서 시진핑은 “각 나라의 역사적, 문화적, 사회적 독특성을 존중하고, 이데올로기적 편견을 버리고 평화 공존, 상호 호혜, 윈윈(win-win) 협력의 길로 나아가자고 다시 한 번 강조한 바 있다.¹¹⁰⁾ 그리고 2021년 3월 7일 전국인민대표대회에 참석한 왕이(王毅) 외교부장은 공식 기자회견을 열고 미중 경쟁과 갈등 불가피성을 인정하면서도 미국에 대해 내정 불간섭원칙을 준수할 것과 중국에 대한 근거 없는 중상모략 중지, 핵심 이익 상호존중과 침해당하는 것을 절대 용납하지 않겠다고 강력히 경고하였다.

한편 시진핑 주석은 共産黨 창당 100周年을 계기로 잇따라 체제 정당성을 강조하며 미국과 서방국가들을 향해 경고의 메시지를 보내고 있다. 7월 1일, 중국 공산당 창립 100주년을 기념하는 행사에서 시진핑은 오직 중국식 사회주의만이 중국을 발전시킬 수 있다고 강조하면서, 우리는 평화발전노선과 인류공동체 건설을 견지하며, 평화를 사랑하는 국가와 인민들과 함께 “평화, 발전, 공정, 정의, 민주, 자유”와 같은 모든 인류의 공통 가치를 발전시키고, 협력, 개방적인 태도를 유지하여 패권주의와 강권주의에 반대할 것이라고 말하였다. 그는 또한 “외국 세력이 우리를 괴롭히거나 압박하는 것을 절대 용납할 수 없다”며, “대만과 홍콩 문제에 외국이 간섭해서는 안 된다”는 점도 분명히 했다.¹¹¹⁾

그리고 시 주석은 7월 6일 중국 공산당이 창당 100주년을 기념해 화상으로 개최한 ‘중국 공산당과 세계 정당 지도자 정상회의’ 기조연설에서 “민주주의는 천편일률적일 수 없다”면서 “그것은 각국 국민의 권리이지 소수 국가의 특허가 아니며 소수의 사람이 마음대로 판단해서는 안 된다”고 강조했다. 시 주석은 또 “현대화의 길은 정해진 모델이 없고, 나라마다 자국의 실정에 맞는 현대화의 길을 모색하려는 노력이 존중돼야 한다”고 덧붙였다. 이는 인권과 민주주의의 가치를 앞세워 중국을 압박하는 미국과 서방국가들을 향해 내정에 간섭하지 말 것을 재차 촉구한 것으로 해석된다.¹¹²⁾

중국도 민주주의나 자유를 인류 공통의 가치로 말하고 있으나 개인 수준의 가치라기보다 공동체나 국가 수준의 가치에 머문다. 최근 수년간 소수민족과 홍콩문제에 있어 보여준 인권탄압은 정치지도자들의 언설과 큰 괴리를 보인다. 유엔 인권 관련 감독관과 앰네스티 인터내셔널이나 휴먼라이트워치와 같은 비정부단체들은 신장 위그르 거주지역과 티베트에서 종교, 표현, 결사의 자유란 기본권은 물론 이들 소수민족의 보건권 침해, 구금 및 고문, 문화적 박해 등의 반인륜범죄를 고발하고 있다.¹¹³⁾ 또한 중국이 존중한다는 국제법과 유엔체제는 인권을 보편적 가치로써 보호해 왔다. 유엔 총회에서 1948년 제정된 세계인권선언

110) XinhuaNet, “Special Address by Chinese President Xi Jinping at the World Economic Forum Virtual Event of the Davos Agenda,” January 15, 2021.

111) “习近平, 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话”, 新华社, 2021年 7月 1日.

112) “시진핑, 민주적인지 아닌지는 국민이 판단”, 경향신문 2021년 7월 7일

113) Amnesty International, “China 2020,”

(Universal Declaration of Human Rights)은 모든 사람이 지니고 있으며 누구도 빼앗을 수 없는 권리와 자유 30가지를 명시하고 있다. 이 선언은 세계 모든 지역의, 모든 사람의 인권을 보호하는 이정표로서 70년대 이후 많이 늘어난 국제인권법들의 토대가 되어 왔다. 유엔을 비롯한 국제사회는 각국의 주권을 중시하지만 심각한 인권침해가 있을 시 인도주의적 관여(humanitarian intervention)를 해왔다. 하지만 중국은 개인의 인권 관련 민주주의의 가치의 보편성과 인도주의적 관여를 부정해 왔다.¹¹⁴⁾

중국은 자유민주주의가 아니기 때문에 미중간 경쟁은 이념적 대립의 요소를 내포하고 있다. 그러나 이것이 냉전시기 동서 대결의 경우와 달리 미중 경쟁의 핵심은 아니다. 냉전 시대에는 소련 이념이 미국 주도의 자본주의 체제와 영속적인 공존을 완전히 배제했고, 필연적으로 전 세계적인 공산주의의 승리가 소련의 안보를 담보하는 것으로 여겨졌다. 하지만 중국은 세계적 범위에서 공산주의 승리를 목표로하지 않으며 그러한 능력도 없다.¹¹⁵⁾ 중국의 인권 상황이 오랫동안 미중 관계에 마찰의 원인이 되어온 것은 사실이며, 자유민주주의와 표현의 자유에 대한 서구의 사상이 공산당의 이념적 지배를 위협하기 때문에 중국의 관점에서 이데올로기 문제는 항상 민감한 영역이다.

그러나 최근 미국에서 논쟁에서 미국인들은 미중간의 체제, 이념 갈등을 서구 민주주의와 소련 공산주의 사이의 갈등과 유사한 차원으로 인식하기 시작했다. ‘민주주의적 자본주의’의 제도적 우월성에 대한 믿음이 약해지면서, 중국의 경제적으로 성공한 ‘권위주의적 자본주의’가 일부 국가에서 호응을 얻고 있다는 주장이 나왔다. 이 시나리오에서 지정학적 권력을 위한 경쟁은 이념적 우위를 위한 투쟁과 혼합된다.¹¹⁶⁾

시진핑 시기 중국 지도부는 암묵적으로 자유민주주의를 정치적 이상으로 부정하는 발전 모델을 조장할 수 있으며 중국의 통치 모델은 일부 권위주의 국가에 매력적일 수 있다. 그러나 중국의 경제적 성공은 대규모 국내 시장, 풍부한 노동력, 실험에 대한 정부의 의지 및 실용주의 정신을 포함한 특정 전제 조건에 기반한다. 예를 들면, 중국은 많은 권위주의 정권을 지원하고 감시 기술을 수출하며 해외의 비판적 목소리에 압력을 가한다. 그러나 이것이 민주주의에 대한 투쟁이나 민주주의 체제를 훼손하는 전략으로 이어지지 않는다.¹¹⁷⁾ 그럼에도 불구하고 ‘디지털 권위주의’와 ‘자유민주주의’ 사이의 체제 갈등에 대한 내러티브는 비

114) 이숙중, “G7에서 D10으로: 미중경쟁과 다자질서 내 체제경쟁의 복잡성”, 『EAI 이슈브리핑』, 2021.07.07

115) Peter Rudolf, “The Sino-American World Conflict”, SURVIVAL, 2021, VOL. 63, NO. 2,

116) Tarun Chhabra, “The China Challenge, Democracy, and U.S. Grand Strategy”, Brookings Institution, Policy Brief, 15 February 2019.

117) Jessica Chen Weiss, ‘A World Safe for Autocracy? China’s Rise and the Future of Global Politics’, Foreign Affairs, vol. 98, no. 4, 2019, pp. 92-102; and Emily S. Chen, Is China Challenging the Global State of Democracy? (Honolulu, HI: Pacific Forum, June 2019).

용이 많이 드는 중국정책에 대해 국내 정치적 지원을 동원하는 데 도움이 될 수 있기 때문에 미국 담론에서 지배적일 가능성이 있다.¹¹⁸⁾

IV. 결론

시진핑 시기 중국은 글로벌 강대국으로서 자기 정체성 형성의 과정에 있으며, 이에 따라 자신의 관념적 구상과 계획을 적극적으로 해외에 투사하여, 자신의 관념에 따라 세계질서를 재편하고자 하는 욕망을 가지고 있다. 따라서 중국 지도부는 자신만의 내러티브(話語) 혹은 스토리를 통해 국내외 관객에게 명확하게 자신의 관점을 설명하기를 원한다. 즉, 부상하는 중국에 대한 국제사회의 우려(중국위협론)에 대해, 중국 지도부는 대내외적으로 중국인들과 세계인들에게 자신의 관점과 비전을 제시하면서, 국가정책에 대한 호응 및 지지와 공산당의 통치 정당성을 획득하고자 한다.

이러한 맥락에서, 중국 공산당은 중국인들에게는 중국몽이라는 비전과 사회주의현대화강국 건설이라는 목표를 제시하고, 세계인들에게는 중국몽이 '세계의 꿈'이 될 수 있도록 '인류운명공동체' 건설을 추진할 것을 주장하고 있다. 즉, 시진핑은 신시대 국제질서에 대한 대안(代案)으로 2017년 10월 19차 당대회에서 '인류운명공동체'와 '신형국제관계'를 공식적으로 제시하여, 이를 통해 글로벌 리더십 발휘와 미국과 전략경쟁에 대비하고 있다. '인류운명공동체' 내러티브를 통해 '중국의 이야기'(中國故事)를 전파하고, 세계인들에게 "중국의 평화발전노선과 중국경제발전이 중국의 이익과 세계인의 이익에 도움이 된다"는 '중국 꿈의 세계적 의의'를 설파한다. 인류운명공동체는 동맹보다는 파트너십 네트워크에 주목하고, 서구주도의 현존 거버넌스 질서에 반대하며 한 국가에 의한 독점을 방지하기 위해 국제체제의 민주화를 주장한다.

중국인들은 현재 서방 국가들이 주도하는 내러티브 혹은 담론(Discourse) 패권체제 내에서 중국의 의견이 국제적으로 전달이 되지 않거나 왜곡되는 상황에 처해 있으며, 이는 현재 중국 국제 내러티브 혹은 담론이 자신의 경제력에 상응하는 지위에 도달하지 못했기 때문이라고 생각한다.¹¹⁹⁾ 따라서 중국의 본격적인 부상과 더불어, 서구의 문화적 헤게모니에 대해 국제적 차원의 문화, 정치권력을 강화해야 한다는 인식이 증대되어 왔다. 이에 따라 서구의

118) Nicholas Wright, 'How Artificial Intelligence Will Reshape the Global Order: The Coming Competition Between Digital Authoritarianism and Liberal Democracy', Foreign Affairs, 10 July 2018

119) 유동원, 「중국의 외교 내러티브(Narrative) 연구」, 『중소연구』, 제42권 제3호(2018년 9월), 52~53쪽.

문화, 정치권력에 대해 대외적으로 독자적인 중국특색의 내러티브¹²⁰⁾ 혹은 담론(Discourse)을 강화해야 한다고 주장한다. 특히 시진핑 집권 이후 중국은 그 지혜의 측면에서 글로벌 질서의 개혁을 시작할 준비가 되어있으며, 중국방안을 통해 서구와 글로벌 규범 및 내러티브 혹은 담론 경쟁을 진행할 수 있다고 판단한다. 이에 따라 시진핑은 자신의 외교정책과 외교행위를 특정한 목적을 가진 내러티브와 이야기로 구성하여, 이를 대외적으로 전달, 투사하려고 노력해왔다.

중국이 대외적으로 전략적 내러티브를 투사(전파)하는 목적은 서구에서 제기하는 중국위협론을 불식하고 중국의 발전(중국의 꿈)이 세계의 발전(세계의 꿈)에 도움이 된다는 중국기회론을 보급하는 데 있다. 하지만 이 과정에서 시진핑은 과도하게 민족주의 혹은 중화주의적 정서에 의존하게 되었다. 중국이 강조하는 평화적 내러티브(인류운명공동체, 신형국제관계)와 모순되게 민족주의에 기초한 중국의 외교정책행위는 오히려 공세적으로 변화되어 이웃나라와 분쟁을 초래할 수 있으며, 이는 결국 ‘중국의 꿈’ 실현을 어렵게 만들 수 있다.

그리고 현재의 미중관계는 패권경쟁의 새로운 형태인 ‘규범 및 질서’ 경쟁이라고 할 수 있다. 핵이라는 대량살상무기가 존재하기 때문에 과거와 같은 무력사용 전쟁을 뛰어 넘는 새로운 형태의 대결이며, 세계의 안보·정치·경제적 지배권을 둘러싼 ‘규범과 질서의 경쟁’이다. 미국은 아시아에서 중국을 미국의 패권에 도전하는 수정주의 세력이라고 정의하고, 미국의 대외정책의 중점은 중국이 미국에 맞서지 못하도록 선제적으로 대응하는 데에 있다. 따라서 현재의 미중관계는 패권충돌이 아니라, 패권국가 미국이 현재의 질서, 규범을 자신에게 유리하게 바꾸기 위해서 군사적 균형이 아닌, 안보적, 경제적, 정치적 수단을 사용하여 중국을 압박하고 있다. 미국의 ‘인도, 태평양 전략’, 중국의 ‘일대일로 구상’은 영향력 확대와 상대 견제를 위한 외교적 균형으로서 전면적 군사경쟁이 아니다. 규범 질서경쟁에서 합의가 도출되지 않으면 분쟁 혹은 충돌이 발생할 가능성이 있지만, 군사적 균형을 포함한 전면적 패권전쟁의 가능성은 낮다.

중국 대외전략의 기초도 중국몽의 실현을 위한 안정된 국제환경 조성, 특히 미중관계의 안정을 중시하는 방향으로 계속 유지할 것이다. 다만 중국의 ‘핵심이익’ 수호와 중국특색 강대국외교의 실행전략으로서 ‘일대일로(一帶一路) 구상’과 ‘글로벌 거버넌스체제 개혁’을 위해 분발유위(奮發有爲)로 표현되는 적극적이고 주도적인 외교, 혹은 공세적 외교가 추진될 수 있다. 이는 지역별, 사안별 성격이 강하며, 미국을 우회하여 일대일로 구상의 대상 지역을 중심으로 전개될 것이다. 일대일로는 중국의 꿈 실현을 위한 공식적인 장기전략으로 성

120) 다수의 중국학자들은 Narrative(내러티브) 혹은 Discourse(담론)를 話語權으로 번역해서 사용한다. “Zhang Weiwei on Why China Will Succeed Under the Communist Party”, *New York Times*, 15 Jun. 2015.

공적 실현을 위해 협력대상인 연선 국가들(주로 동남아 및 중앙아시아 지역 국가들)과의 협력이 중요하다. 따라서 중국은 2018년 개최된 중앙외사공작회의에서 광범한 개발도상국을 중국 국제관계의 천연 동맹군으로 강조하였다.

또한 규칙제정자로서 혹은 국제질서의 개혁자로서 중국은 지역 및 글로벌 경제·무역 분야뿐만 아니라 해양, 사이버안보, 우주 공간, 기후변화 등의 새로운 영역의 글로벌거버넌스 체제개혁을 추진할 것이다. 이에 따라 미중관계 뿐만 아니라 다양한 다자기구와 지역협력체에서 기존의 강대국들과 규범경쟁이 진행될 것으로 예상된다. 글로벌 거버넌스 체제개혁은 기존 국제질서의 점진적 변화와 개혁을 주장하고 있으며, 최종적으로는 기존 질서의 대체 혹은 중국적 규범에 기초한 신질서 수립을 염두에 두고 있을 가능성이 있다. 즉 중국이 단기적으로 미국의 패권에 도전하는 방식으로 움직일 가능성은 낮고, 또한 시진핑체제에서 추구한 일련의 야심찬 프로젝트가 부작용을 초래하고 있는 상황에서 속도와 방식의 조절이 필요한 상황이다.

특히 코로나 19 팬데믹 이후 경제사회적 효율 저하로 인한 통치정당성의 약화를 우려하는 상황이므로, 공산당은 국내문제에 보다 집중할 것이다. 따라서 중국은 강대국외교를 추진하는 과정에서 경제발전과 체제 안정에 우선순위를 둘 가능성이 높다. 그렇지만 국내의 정치적, 사회적 자원을 활용해 국내 문제에 대응하는 데 한계가 있을 경우 대외관계, 특히 대만문제, 남중국해문제, 한중관계 등에 강경한 태도를 보이는 방식으로 그 위기를 극복하려고 시도를 할 수 있다.

미국의 대중국 정책은 이후 미중관계에 매우 중요한 변수가 될 것이다. 중국의 내부적 약점이 드러나는 상황에서 중국에 대해 공세를 더 강화될 가능성이 있다. 이때 미국의 공세는 무역, 첨단기술, 지식재산권을 포함한 ‘경제 및 기술경쟁’에서 시작해 군사 안보, 국제정치 질서 부문까지 확대될 수 있다. 미국은 신장·위구르 인권문제를 계속 제기하고 남중국해와 대만 해협에서 ‘항행의 자유’ 작전도 지속하며, 대만자유여행법 등 대만과의 교류와 협력을 확대하는 정책도 계속할 것으로 보인다. 그럴 경우 중국의 대외정책에 민족주의적 요인이 더 큰 영향력을 발휘하게 될 것이다.

미국은 중국과의 경쟁에서 우위를 갖고자 혁신기술에 투자를 확대할 예정이다. 전기차와 더불어 경량 자재개발 등에 3,000억 달러 투자계획을 밝혔다. 또한 반도체와 전기차, 배터리 등 신산업 분야의 주도권을 확보하기 위해 미국 내 생산을 확대할 것이다. 이와 관련해 4월 바이든 행정부에서 주재하는 글로벌 IT기업 초청 대책회의가 개최되기도 하였다. 그밖에도 미국기업의 리쇼어링을 장려하기 위해 10% 세액 공제를 추진하고, 반도체, 전기차 배터리 등 핵심부품에 대한 공급망 검토를 주기적으로 시행할 방침이다.

이어 중국으로부터의 기술 디커플링 및 공급망 재편을 추진할 것이다. 우선 기술 수출

규제를 통해 반도체, 5G 네트워크 장비, 보안, 로봇 분야 등 기업에서 중국이 더 이상 불공정한 방식으로 기술 확보를 하지 못하도록 할 것이다. 또한 미국의 혁신기술이 이전되는 것을 방지하고자 중국인과의 공동연구 제한 조치도 지속 할 것으로 보인다.

그리고 미국은 반도체를 중심으로 배터리, 희토류, 의약품 등 핵심 산업 분야에서 중국과의 공급망 분리를 추진할 것으로 보인다. 하지만 공급망 전반에서의 디커플링이 나타나지는 않을 것이다. 공급망이 변경되려면 마찰비용(friction costs)과 더불어 품질관리, 물류 네트워크 등이 모두 재구축 되어 하므로 제품 가격 상승이 수반되며, 또한 공급망의 신뢰도 구축에 오랜 시간이 걸리는 문제도 있기 때문이다. 대체지로 꼽히는 베트남과 인도 등도 숙련공 고용 등에는 한계가 존재한다. 미중 기업위원회(USCBC)의 조사에 따르면 미중 분쟁에도 불구하고 중국에 소재한 미국기업 대부분이 철수 혹은 이전하기 보다는 중국내 사업을 유지하는 것으로 알려져 있다.

중국도 미국과 전면적 관계 악화를 원하지 않기 때문에 여전히 안정적 국제환경의 조성을 위해 대미관계를 안정적으로 유지하는 것이 핵심적 과제이다. 미중 무역 및 기술 분쟁과 관련해서도 단기적으로 중국은 무역부문에서 일정 양보를 통해 미중관계를 개선하기를 희망한다. 남중국해 문제와 관련하여 주권이 자신에게 있다는 기본 입장을 고수하며 분쟁 당사국과 양자관계에서 경제적 수단을 강화하고, 북핵문제에 대해서는 문제의 해결보다 상황의 관리와 안정화에 주력할 것이다.

중장기적으로 미중관계는 중국이 빈부격차, 부패, 국가부채 등 국내 문제가 원만하게 해결되어 지속적 성장이 가능할 경우, 중국이 미국을 대체하는 일극체제보다는 미국과 중국 중심의 양극체제, 혹은 G2체제가 형성, 공고화될 가능성이 크다. 미중경쟁은 계속 되겠지만 미국이 중국의 부상을 억제하는 것은 지금보다 힘들어질 것이고 다른 방식의 관계 정립의 필요성이 등장할 것이다. 즉 중국이 자신의 ‘핵심이익’에 대해서 더 적극적이고 공세적 입장을 취할 경우 미국이 이러한 요구의 일부를 수용하는 방식으로 미중관계가 재구축될 수 있다. 이 경우 한국과 중국 사이의 힘의 비대칭성도 크게 증가하고 이는 우리의 대중국전략에 상당한 압박 요인으로 작용할 것이다.

그렇지만 미중간 힘의 균형이 유지되면서, 미국과 중국은 각각 서로의 지원 세력확보에 충력을 기울이고, 한국은 일정 정도 외교적 자율성을 확보하게 될 가능성이 크다. 미국도 동북아 및 한반도 문제 해결을 위해서는 중국의 협력이 필수적이며, 중국은 새로운 동북아 안보질서 형성과정에서 자신의 영향력 확보가 필요하다. 이 과정에서 중국은 한국을 견인하여, 한·미·일 삼각 안보협력체 구도 공고화를 예방할 필요가 있으며, 특히 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축 등에 있어서 한중간 협력이 증대될 수 있다.

현재 미국의 대중국전략의 가장 큰 위협은 중국의 부상과 미국의 쇠퇴에 대한 두려움에

필요 이상으로 과도하게 반응하는 것이다. 미국은 중국의 부상을 막고 새로운 냉전을 준비하는 대신 동아시아의 기존 세력균형을 강화하고 미국 경제에 활력을 불어넣기 위해 더 적절한 조치를 취할 필요가 있다. 평화를 유지하기 위해 미국 지도자들은 장기적인 지정학적 흐름이 미국에 유리할 것이라는 확신을 가지고 대중국전략을 수립해야 한다. 마찬가지로 한국도 미중관계에 대한 지나치게 부정적인 평가와 전망을 경계해야 한다. 즉 현재 제기되고 있는 미중간 충돌 가능성은 낮으며, 신냉전 논의도 근거가 희박하다.

그리고 냉전적 사고에서 벗어나 우리의 자율적 공간을 확대하는 시도가 필요하다. 향후 미중관계가 보다 악화되면, 한국이 어떠한 선택을 해야하는가에 대한 논의도 활발하게 진행되고 있다. 미중 양국 사이에 어느 편에 서야 하는가 하는 문제는 전형적인 냉전식 사고로서 현재 국제관계는 냉전 시기와 같이 미국 진영과 중국 진영으로 나눌 수 없다. 이미 유럽의 국가들은 물론이고 아시아 국가들도 자율적 행위자로 성장하였다. 특히 인도와 동남아시아 국가들은 이미 자율적 공간을 확보하여 자신의 국가이익을 위해 미국과 중국 사이에서 어느 한 편에 일방적으로 경사 되지 않고 헤징(hedging)을 추구하고 있다.

또한 중국 공산당의 정책결정과정에서 나타나는 피로감과 경직성에 주목해야 한다. 공산당이 내정과 외교, 군사부분까지 모두 전면에 나서 총괄 지휘하고 있다. 공산당은 전통적으로 국내정치 영역에서 시행착오(Trial and Error) 전략을 채택하여, 미숙한 정책일지라도 먼저 시행하고 이후 문제점이 드러나면 이를 보완하였다. 하지만 중공은 대외정책 분야에서도 시행착오 전략을 적용하여 많은 문제점을 드러내고 있다. 예를 들면, 2016년 7월 국제중재재판소 판결에 제대로 대응하지 못하여 커다란 외교적 패배를 자초하였다.

한중관계의 건전한 발전을 위해 중국(정치, 외교, 경제, 문화)에 대한 정확한 이해와 판단이 필요하며, 향후 전개될 새로운 국제질서와 규범에 대한 논의와 내러티브 혹은 담론 경쟁에 대비해야 한다. 이를 위해 중국 공산당의 정책결정 시스템에 대한 세밀한 연구가 필요하며, 특히 대외정책에 관련하여 중국적 내러티브와 이야기(Story)에 대해 비판적 이해와 수용이 필요하다. 대외정책 내러티브는 상당 부분 국내정치와 연결되어 국내 관객을 대상으로 하고, 대내외적 수사에 차이가 발생하는 점을 주목해 중국이 대외적으로 추구하는 실제 목표가 무엇인가를 분명하게 파악하고 대중국전략을 수립해야 한다.

미중경쟁의 영역이 경제에서 안보 분야로 확대할 가능성에 대비해야 한다. 미중간 갈등이 미국의 '인도-태평양 전략' 가입 문제, 중거리 미사일 배치, 중국의 사드 철수 요구 등으로 확대될 가능성이 상존해 있다. 상기 문제는 모두 각국의 전략적 이해관계가 작용하며, 이미 한중간 영역을 벗어나 국제적이고 전략적 시각에서 접근이 필요하다. 전략적 문제의 처리에서 기존의 관례와 현재의 상황, 과거의 경험적 교훈을 고려한 의사결정이 필요하다. 특히 과거 사드배치처럼 안보문제에 과도하게 국내정치가 개입되는 것을 예방하는 것이 중요하다.

향후 동북아 및 한반도의 새로운 질서 구축, 특히 한반도의 평화발전 프로세스에 적극적 주도자 역할을 수행할 필요가 있다. 이를 위해 과거 구조 중심의 논리에서 행위자 중심, 관계중심의 이론이 필요하며, 적극적으로 국제질서의 구성에 참여하여, 한반도 문제 해결뿐만 아니라 지역문제의 해결에 공헌해야 한다. 한반도의 평화발전 프로세스 추동을 위해 힘과 이익에 편중된 사고에서 벗어나 보편적인 국제정의, 규범(구성주의)에 기초한 구상을 제시하여, 사회화와 학습 과정을 통해 자기만의 정체성이 아닌 타자와의 상호작용을 통해, 타자의 정체성을 수용하여, 개방적 지역(동아시아)공동체 창출에 노력해야 한다. 중국이 강조하는 인류운명공동체 혹은 신형국제관계는 자기만의 특성, 정체성을 고집하여 타자를 수용하는 데 한계가 있다.

마지막으로 현재 동북아지역에서 나타나는 ‘정체성 균형’에 주목할 필요가 있다. 동북아의 현실적 안보구조는 한·미, 미·일 동맹에 기초한 협력체제이지만, 일본이 과거 침략자적 정체성을 보이면 한국과 중국은 피해자라는 공유된 지식, 정체성에 기초하여 대응하였다. 이는 최근 중국과 북한관계에서도 나타난다. 2018년 3월 이후 5차례 진행된 북중정상회담에서 시주석은 북중관계를 “세상에서 유일무이한 것”(제1차), “운명공동체, 변함없는 순치관계”(제2차)로 표현하였고, “사회주의 북한에 대한 지지”(제3차)와 “공산당이 영도하는 사회주의 국가 견지가 북중관계의 본질적 속성”(제5차)이라고 강조하는 등 상호 간의 사회주의 정체성과 운명공동체 연대의식을 표명하였다.

북한과 중국은 서로의 필요에 의해, 이러한 북중 간의 가치의 공유와 정체성 균형을 통해 상호관계의 발전과 북핵문제에 대한 협력을 보다 강화할 수 있다. 시진핑 주석은 이러한 사회주의 정체성을 공유하는 북한의 한반도 문제의 해법을 지지하며, “북한이 합리적인 안보 및 발전 우려를 해결하는데 할 수 있는 모든 도움을 주겠다”(제5차 정상회담)고 강조했다. 중국은 2018년 이후 남북, 북미 간 진행된 북핵 협상과정에서 ‘중국소외론’이 제기되자 ‘한반도문제의 당사자’로서 북핵문제에 적극적 역할을 할 것을 표명하였다. 이러한 중국의 적극적 역할이 “북한 비핵화와 북한의 안전보장, 경제발전”을 맞교환하는 새로운 해결방안인지, 아니면 북한이 요구하는 제재완화 등을 고려한 ‘단계적·동시적 행동 원칙’에 대한 지지 표명인지를 분석할 필요가 있다. 또한 이러한 사회주의 정체성과 가치공유가 향후 북중관계 발전에 어떠한 영향을 미칠지를 주목할 필요가 있다.

〈참고 문헌〉

- 강선주, “미국 주도의 자유주의 국제질서: 과거, 현재, 그리고 미래”, 『국제정치논총』, 2020
- 공민석, “COVID-19 팬데믹과 미중 패권경쟁”, 『국제정치연구』, 2020
- 김한권, “COVID-19 발생 이후 중국 외교정책의 현안과 미중관계의 함의”, 『주요국제문제 분석』, 외교안보연구소, 2020.08.13
- 김한권, “미·중 전략적 경쟁과 중국의 다자외교: 역사적 배경과 최근 UN 사례를 중심으로”, 외교안보연구소, 『정책연구시리즈 2020-10』
- 김현욱, 바이든 행정부의 대중국 및 한반도 정책 전망, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구소 2020.11.18
- 문인철, “코로나 19 로 인한 국제정세의 변화와 서울시 도시외교 전략”, 『정책리포트』, 2020
- 민정훈, “코로나19, 글로벌 리더십, 그리고 미·중 관계”, 『IFANS FOCUS』, 2020.05.07
- 박재완외, “코로나 19 이후 미·중 갈등과 국제질서의 변화 전망”, 『한국과 국제사회』, 2020
- 서상민, “중국공산당의 위기관리 정치: ‘코로나 19’대응의 정치적 논리”, 『중국지식네트워크』, 2020
- 서울대학교 국제학연구소, 미중 전략경쟁과 한국의 선택, 『Global Strategy Report 』 No. 2020.02
- 유동원, “중국의 외교 내러티브(Narrative) 연구”, 『중소연구』, 제42권 제3호, 2018년 9월 이남주, 유동원외) 『중국 국가전략의 변화와 한·중 관계에 대한 함의』, 대외경제정책연구원, 2020
- 이동규, “코로나 19 팬데믹 이후의 미중 갈등과 향후 전망” 『이슈브리프』, 2020-18 , 아산정책연구원, 2020.06.12.
- 이동률, “시진핑 신시대 외교전략: 중국식 강대국외교와 신형국제관계”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 11월호.
- 이동률, “코로나 19의 중국의 대외관계 및 한중관계 영향과 전망”, 『EAI 특별논평 시리즈』, 2020.04.21
- 이동률, 시진핑 정부의 7대 외교 구상과 한국 외교의 과제 및 전략, 『EAI 한국외교 2021 전망과 전략』, 2021.01.06

- 이성형, “미중 무역전쟁 1단계합의는 중국의 판정패인가” 『세종논평』, 2020. 1. 16이상현 외, 미중 패권경쟁 시대 한국의 대외전략, 『세종정책총서』, 2021.01.19.
- 이숙중, “G7에서 D10으로: 미중경쟁과 다자질서 내 체제경쟁의 복합성”, 『EAI 이슈브리핑』, 2021.07.07
- 최재덕, “코로나 팬데믹 시대, 국제질서의 변화와 러시아의 외교전략: 중러·미러 관계를 중심으로”, 『중소연구』, 2020
- 최진백, “2020 중국 양화와 중국정치: 중국 대외정책에 갖는 함의를 중심으로”, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구소, 2020.11.02

- “习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调”, 人民日报, 2015年10月14日
- “习近平在中共中央政治局第三十五次集体学习时强调”, 新华社, 2016-09-28
- 习近平, “承前启后 继往开来 继续朝着中华民族伟大复兴目标奋勇前进: 在参观《复兴之路》展览室的讲话”, 新华网, 2012年11月29日
- 习近平 “廣州戰區考察: 堅持富國和強軍相統一,” 新華網, 2013年 3月 25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
- “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
- 徐正源, 『中國負責任大國角色的建構』, 北京, 中國人民大學出版社, 2012,
- “胡錦濤, 堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為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,” 人民日報 2012年 11月8日,
- 林泰和, “中國大陸的全球治理”, 『展望與探索』, 17卷, 8期, 2019年 8月, pp. 8-9.
- “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
- 金灿榮, “500年的西方主導權已動搖”, 『環球時報』, 2008年 9月 26日
- 張宇燕, 馮維江, “從接觸到規鎖: 美國對華戰略意圖及中美博弈的四種前景”, 『清華金融評論』, 2018年第7期.
- 李曉, “國家命運與個人命運—從中美貿易戰必須學到的教訓”, 新浪網, 2018年 7月 3日.
- 胡鞍綱, 高宇宁, “大國興衰與中國機遇: 國家綜合國力評估”, 『經濟導刊』, 2017年 4月 5日.

Allison, Graham. The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? *The Atlantic*, SEPTEMBER 24, 2015

Antoniades, Andreas, Alister Miskimmon and Ben O’Loughlin, “Great Power Politics and Strategic Narratives.” *CGPE Working Paper*, No.7, February 2010

- Beckley, Michael. "How Will China Shape Global Governance?", *A China File Conversation*, May 9, 2020.
- Beckley, Michael. "Stop Obsessing About China" *Foreign Affairs*, Sep. 21, 2018
- Beckley, Michael. "The Power of Nations: Measuring What Matters", *International Security*, Fall 2018.
- Cho, Sungmin. Why have Chinese citizens shown even stronger support for Xi Jinping during the COVID-19 crisis?, Policy Brief, October 09, 2020
- Christensen, Thomas J. "A modern tragedy? COVID-19 and US-China relations", FOREIGN POLICY, May 2020
- Crabtree, James. "US-China decoupling is much harder than Donald Trump thinks", May 20, 2020, NIKKEI ASIAN REVIEW
- Dingding, Chen and Hu Junyang "Is China Really Embracing 'Wolf Warrior' Diplomacy?" *The Diplomat*, September 09, 2020.
- Dutta, Ankita. "Systemic Rival or Strategic Partner: EU-China Relations in Pandemic World", *Indian Council of World Affairs*, 17 July 2020
- Fraser Cameron, "The EU and China: From Strategic Partners to Systemic Rivals", *Green European Journal*, 9 June 2020
- Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*(Cambridge.: Cambridge University Press. 1981).
- 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), p. 218.
- Johnson, Keith; Robbie Gramer, "The Great Decoupling", *Foreign Policy*, May 14, 2020,
- Johnston, Alastair I. "How New and Assertive Is China's New Assertiveness," *International Security* Vol.27, No.4 (2013),
- Kang, David C. and Xinru Ma, "Power Transitions: Thucydides Didn't Live in East Asia," *The Washington Quarterly*, 41:1, SPRING 2018. 137-154
- Kun, Zhai. "The Xi Jinping Doctrine of Chinese Diplomacy", *China & US Focus*, March 25, 2014
- Liang, Yan. "The US, China, and the Perils of Post-COVID Decoupling," *The Diplomat*, May 08, 2020

- McGregor, Richard. "Beijing hard-liners kick against Xi Jinping's wolf warrior diplomacy." *Asia Nikkei*, July 28, 2020.
- National Security Strategy of the United States of America, (White House, December 18, 2017)
- Organski, A.F.K and J. Kugler. . "The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation." In *Handbook of War Studies* ed. Manus Midlarsky. Boston, Unwin Hyman: 1989, 171-194.
- Niblett, Robin. "The end of globalization as we know it", *Foreign Policy*, March 20, 2020.
- Pape, Robert. A. "Soft Balancing against the United States." *International Security*, 30(1): 2005, pp. 7-45.
- 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, pp. 167-168.
- Perlez, Jane. "Pence's China Speech Seen as Portent of 'New Cold War'", *The New York Times*, Oct. 5, 2018; Walter Russell Mead, "Mike Pence Announces Cold War II", *Wallstreet Journal*, Oct. 8, 2018 ,
- Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China Issued on, *The White House*, October 4, 2018, .
- Shambaugh, David, "The United States and China: A New Cold War?" *Current History*, September 1995, pp. 241-247.
- Shambaugh, David, *China Goes Global: The Partial Power*, Oxford Univ. Press, 2013,
- Small, Andrew. "The meaning of systemic rivalry: Europe and China beyond the pandemic", *Policy Brief*, 13th May, 2020
- Sørensen, 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,
- Swaine, Michael D. "Perceptions of an Assertive China," *China Leadership Monitor*, No. 32 , 2010.
- Swaine, Michael D. "China's Assertive Behavior-Part One: On 'Core Interests'," *China Leadership Monitor*, No. 34, 2011.

- Syed, Abdul Rasool. "Wolf warriors: A brand new force of Chinese diplomats." *Modern Diplomacy*, July 14, 2020.
- THE DEPARTMENT OF DEFENSE, Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, June 1, 2019
- Walters, Claire, "Is a U.S.-China War Really Possible?", *National Interest*, April 25, 2019.
- 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*, 19-1, 2014, pp. 1-13.
- Weiwei, Zhang, "Zhang Weiwei on Why China Will Succeed Under the Communist Party," *NewYork Time*, (15 Jun. 2015).
- Wohlforth, William. "Realism and the End of the Cold War." *International Security*, 19(3), 1994/1995. pp. 91-129.
- Wu, Wendy. "Is it time for China to leash its Wolf Warrior diplomats?" *SCMP*, August 12, 2020.
- Yan, Xuetong, "From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement", *The Chinese Journal of International Politics*, 7-2, 2014.
- Zhu, Zhiqun. "The Growing U.S.-China Conflict: Why, and Now What?" *The National Interest*, June 5, 2019

미중경쟁 속 일본외교정책 변화

국방대학교 교수 김 준 섭

- I. 서론
- II. 제2차 아베내각 이후의 일본외교 : 미일동맹의 강화
- III. '자유롭고 열린 인도태평양' 과 일본외교정책 변화
- IV. '일대일로'와 일본외교정책 변화
- V. 아베 수상의 퇴진과 일본외교정책 변화
- VI. 미중경쟁 속 일본외교정책의 방향
- VII. 결론

I. 서론

현재 미중관계는 '미중신냉전'이라고 표현될 정도의 상황에 놓여있으며, 세계 각국은 그 상황을 전제로 자국의 이익을 확보하기 위하여 외교정책의 수립과 추진에 부심하고 있다. 우리나라 역시 미중 사이에서 매우 어려운 고차 방정식을 풀어내지 않으면 안 되는 것과 같은 힘든 입장에 처해있다. 그런데 이 경우 우리가 가장 참고로 할 만한 사례로 생각할 수 있는 것이 일본의 외교정책이다. 왜냐하면 일본은 미국과 군사동맹을 맺고 있다는 점, 그리고 제1의 교역상대국이 중국이라는 점에서 우리와 매우 흡사한 입장에 놓여 있다고 볼 수 있기 때문이다.

물론 현재의 미중관계가 단기간에 형성된 것은 아니며, 미중경쟁이라는 표현을 사용한다면 그것은 최근 10여년간 지속되어 온 현상이라고 할 수 있다. 미중경쟁이 언제부터 시작되었는가에 대한 논의는 매우 흥미로운 테마가 될 수 있겠지만, 본 연구에서는 이 부분에 대해 깊이 다루지 않을 것이다¹⁾. 어디까지나 본 연구의 목적은 미중경쟁 속에서 일본외교가 어

1) 일단 본 연구에서는 G2라는 용어가 널리 사용되기 시작하고, 중국이 최초로 '신형대국관계'를 제기한 2009년경을 미중경쟁이 시작된 해로 상정하겠다. 添谷芳秀, 『安全保障を問い直す : 「九条一安保体制」を越えて』, (東京 : NHK出版, 2016), p.228 참조.

떻게 대응해왔는가를 고찰하는 데에 있으며, 이와 같은 연구취지에 입각하여 본 연구는 2012년 말 출범한 제2차 아베내각 이후의 일본외교정책변화에 초점을 맞추려고 한다. 3.11대지진 이후 완전히 일본국민들의 신뢰를 잃고 체계적인 외교정책을 전개할 여유가 없었던 민주당정권에 반해, 2012년 말 정권에 복귀한 아베 수상은 미중경쟁이라는 국제환경에 대한 분명한 문제의식을 가지고 외교정책을 펼쳤기 때문이다. 2006년에 성립한 제1차 아베내각 이후 계속해서 1년 정도의 단명내각이 계속되었던 것에 비해, 2차 아베내각을 시작으로 한 아베정권은 2020년 9월 아베가 사임할 때까지 8년 가까이 이어졌으므로, 미중경쟁 속 일본외교정책 변화를 고찰하는 데에 있어서 매우 좋은 대상이 된다고 본다. 1년 여의 단명내각으로 끝난 스가내각의 외교는 아베외교의 연장선상에 있다고 생각되며, 기시다내각은 새로 출범한지 오래되지 않았으므로 본 연구는 주로 아베내각 시기를 중심으로 행해질 것이다. 또한 아베는 우파정치인으로서의 뚜렷한 개성을 가지고 스스로 외교정책을 주도했으므로, 본 연구는 아베 수상 본인의 저서 및 연설문 등을 참고로 정책형성과정을 살펴보려고 한다.

이상과 같은 문제의식에 입각하여 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 2장에서 제2차 아베내각 이후의 일본외교의 기본방향을 미일동맹의 강화로 보고, 그와 같은 정책을 주도한 아베의 의도와 미일동맹 강화의 구체적인 제도화라고 할 수 있는 2015년의 신안보법제의 성립에 대해 살펴보겠다. 그 이후의 장에서 살펴 볼 것처럼 분명히 일본의 외교정책은 아베정권 기간 중 변화하게 되지만, 그럼에도 불구하고 그 밑바탕에는 굳건한 미일동맹이 기반이 되어 있었다고 생각한다. 후술하겠지만, 2015년의 신안보법제의 성립은 존립위기사태에서 집단적 자위권을 가능하게 함으로써, 오랫동안 일본의 아이덴티티의 한 축을 이루어왔던 헌법9조를 완전히 사문화시켰다는 것에 가장 큰 의미가 있지만, 현실적으로는 미일동맹 강화의 제도화라는 의미를 가지고 있었다. 즉 미국에 대한 일본의 군사적 지원능력을 압도적으로 향상시킨 측면이 있는 것이다. 그리고 이와 같은 점을 바탕으로 그 뒤 아베내각이 보다 독자적인 외교를 펼칠 수 있었다고 생각한다. 이러한 점에서 본다면 2015년의 신안보법제의 성립이야말로 그 이후 일본이 주창한 ‘자유롭고 열린 인도태평양(FOIP)²⁾ 전략’이나, 중국의 일대일로에 대한 협력으로의 방향전환 같은 독자적인 외교를 펼칠 수 있는 기반이었다고 생각하는 것이다.

그리고 3장에서 ‘자유롭고 열린 인도태평양’을 둘러싼 일본외교정책의 변화에 대해 살펴보겠다. 아베 수상 본인이 가장 자부심을 가지고 있는 이 ‘자유롭고 열린 인도태평양’이라는 개념을 사용한 일본의 외교정책은, 최초로 공식적으로 사용되었던 ‘자유롭고 열린

2) FOIP는 Free and Open Indo-Pacific의 약어.

인도태평양전략'이라는 용어가 그 뒤 '비전' 혹은 '구상'으로 변화했다가, 현재는 단순히 '자유롭고 열린 인도태평양'이라는 용어로 변화했다. 본 장에서는 '자유롭고 열린 인도태평양전략'을 일본이 외교정책으로 채택하게 된 경위에 대해 살펴보고, 그와 같은 용어 변경이 의미하는 바에 대해 고찰한 후, FOIP의 내용 및 FOIP의 안보적 측면에 대해 살펴 보겠다.

4장에서는 '일대일로'와 관련한 일본의 외교정책 변화에 대해 살펴본다. 아베내각은 당초에는 중국의 '일대일로'에 대해 강하게 경계했으며, '자유롭고 열린 인도태평양' 전략은 '일대일로'에 대한 견제가 핵심적인 내용이었으나, 아베내각은 2017년 그와 같은 정책을 변경시켜 '일대일로'에 협력하게 된다. 본 장에서는 그와 같은 정책변경의 경위와 협력의 실태에 대해서 살펴본다.

5장에서는 아베 수상의 퇴진에 의해 일본외교정책이 어떻게 변화했는지에 대해 스가내각기의 일본의 외교정책을 중심으로 살펴본다. 6장에서는 현재의 상황에 초점을 맞추어 일본의 전문가들이 일본외교정책의 방향에 대해 어떤 해법을 제시하고 있는지 정리해 본다. 그리고 마지막으로 결론에서 지금까지의 논의를 정리하고, 이와 같은 미중경쟁 속 일본외교정책변화가 우리에게 주는 시사점에 대해 언급하면서 연구를 마무리 지으려 한다.

II. 제2차 아베내각 이후의 일본외교 : 미일동맹의 강화

1. '가스미가세키 정통외교' 전통으로의 복귀

요시다 시게루(吉田茂)는 회고록을 통하여 만주사변으로부터 태평양전쟁에 이르는 일본의 영국과 미국에 대한 관계의 어긋남은, 역사의 큰 흐름에서 본다면, 일본의 본연의 모습이 아니라, 일시적인 변조(變調)였다고 말하고 주장하고 있다³⁾. 그리고 이어서 그는 다음과 같이 일본외교의 기본방침을 설파하고 있다.

일본외교의 근본기조를 대미친선에 두어야 한다는 대원칙은, 앞으로도 변하지 않을 것이며, 변화시켜서는 안 된다. 그것은 단지 종전 후 일시적 상태의 타성이 아니라, 메이지 이래 일본외교의 대도(大道)를 지키는 것이 된다. (중략) 일본의 해양국가이며, 해외와의 무역을 통하여, 구천만 국민을

3) 吉田茂, 『回想十年』, 第一卷 (東京: 新潮社, 1967), p. 29.

부양하지 않으면 안되는 것은 분명하다. 그렇다고 한다면, 일본의 통상(通商)에 있어서의 연결은, 경제적으로도 가장 풍족한, 그리고 기술적으로도 가장 앞서 있으며, 역사적으로도 관계가 깊은 영미 양국에 자연스럽게 비중을 두지 않을 수 없는 것이 아닌가⁴⁾.

1902년의 영일동맹에서 1920년대의 워싱턴체제에 협력적이었던 시데하라외교에 이르기 까지 일본은 앵글로색슨 양국과의 협조노선을 견지했으며, 이와 같은 외교는 ‘가스미가세키 정통외교’라고 일컬어지게 된다⁵⁾. 그런데 1930년대 역사의 분기점에서 일본의 군부는 이 ‘가스미가세키 정통외교’로부터 이탈하여 영미와의 협조가 아니라 대립을, 영미가 아닌 독일, 이탈리아와의 동맹이라는 선택을 했다. 그리고 그 선택의 연장선상에서 돌입한 태평양 전쟁의 결과 1945년 일본은 패망을 맞이한다. ‘가스미가세키 정통외교’로부터의 이탈이 가져온 이 비참한 결과를 역사의 교훈으로 삼은 일본외교는 전후 ‘가스미가세키 정통외교’의 전통을 이어받아 미일관계를 가장 중시하는 외교를 펼치게 되는데, 그 외교노선의 기반을 놓은 인물이 바로 요시다 시게루이다. 1951년 9월 8일 그는 미국의 주도하는 자유주의 진영과의 소위 편면강화(片面講和)라고 일컬어진 샌프란시스코강화조약을 맺었으며, 미일안보조약을 체결했던 것이다. 이것을 역사의 분기점에서의 선택이라는 시각에서 본다면, 요시다는 당시 야당이 주장하던 중립노선이 아니라 미일동맹을 택한 것이었으며, 그야말로 ‘가스미가세키 정통외교’ 전통으로의 복귀를 의미하는 것이었다. 그리고 이 전통은 자민당정권이 계속 이어지면서 계속 유지되었다.

그런데 2009년 민주당정권이 탄생하면서 출범한 하토야마내각은 전후 오랫동안 유지되어 왔던 이 전통으로부터 벗어나려는 움직임을 보였다. 대표적인 것이 당시 민주당 최고의 실력자였던 오자와 이치로의 미중일 정삼각형론이다. 2009년 12월 10일 620명이라는 사상 초유의 대규모 방문단을 이끌고 북경을 방문한 오자와 이치로는 후진타오와의 회담에서 “미중일이 정삼각형의 관계가 되어야 한다고 확인했다”, “미일관계는 기지문제로 약간 삐걱거리고 있다. 우선 중일관계를 공고하게 한 후, 미국과의 문제를 해결해 가는 것이 현실적인 프로세스이다”라고 말한 것이다⁶⁾. 또한 수상인 하토야마는 ‘상시주둔이 없는 안전보장’을 지론으로 하고 있었으며, 2009년 수상에 취임한 후 후텐마기지의 이전 문제에 집착한 그의 행보의 밑바탕에는 이와 같은 의식이 작용하고 있었다. 비록 물밑교섭이 제대로 이루어지지 않은 가운데, 무모하게 추진된 후텐마기지 이전문제는 참담한 실패로 끝났지만, 하토야마에게 있어서는 ‘상시주둔이 없는 안전보장’을 위한 노력의 ‘개시’에 해당되었던 것이

4) 위의 책, pp.32-33.

5) 五百旗頭真 編, 『戦後日本外交史』(東京:有斐閣, 1999), pp.4-7. 가스미가세키는 도쿄 중심부에 있는 관청들이 모여있는 지역명.

6) 『朝日新聞』, 2009. 12. 25.

다). 2010년 민주당 양원의원총회에서 행해진 다음과 같은 퇴임발표에도 그와 같은 하토야마의 입장이 잘 나타나 있다.

나는 결국 일본의 평화를 일본인 스스로 만들어 가는 때를 언젠가는 추구하지 않으면 안 된다고 생각하고 있다. 미국에 계속해서 의존하는 안전보장, 지금부터 50년, 100년 계속되어도 좋다고는 생각하지 않는다. 하토야마가 어떻게 해서든지 현외로라고 했던 그 심정을 이해해 주기 바란다. 그 속에 나는 이번 후텐마의 본질이 깃들어 있다고 생각하고 있다⁸⁾.

‘미중일 정삼각형론’, ‘상시주둔이 없는 안전보장’은 분명히 ‘가스미가세키 정통외교’ 전통으로부터의 일탈을 의미했으며, 2012년 정권에 복귀한 아베 신조는 다음 해에 출판된 저서 속에서 이와 같은 민주당의 외교노선을 비판하며 다음과 같이 말하고 있다.

민주당정권의 3년간은 그야말로 ‘외교패배’의 3년간이었습니다. 북방영토에 러시아의 정상이, 독도에 한국대통령이 상륙하였습니다. 센카쿠열도 주변의 우리영해를 중국의 공선(公船)이 빈번하게 침범하고 있습니다. 중국정부고관이 “센카쿠열도에는 핵심적 이익이 있다”고 발언하고 있습니다. 그 어떤 것도 자민당정권시대에는 있을 수 없었던 일입니다. 왜 이와 같은 일이 벌어지고 있는가. 한마디로 말하면, 민주당정권이 미일관계의 신뢰를 훼손했기 때문이라고밖에 하지 않을 수 없습니다⁹⁾.

이것은 ‘가스미가세키 정통외교’ 전통으로부터의 일탈이 일본을 위협하게 한다는 아베의 의식이 강하게 반영되어 있는 문장이라고 할 수 있을 것이다. 취임 후 첫 방문국으로 택한 미국방문 일정 중 CSIS에서 행한 ‘일본은 돌아왔습니다’는 제목의 연설은 그야말로 ‘가스미가세키 정통외교’ 전통으로의 복귀를 국내외에 선언한 것이라고 할 수 있었다. 이 연설문의 마지막 부분을 인용해 보면 다음과 같다.

일본과 미국 사이에 쌓여진 유대는, 좋은 날도 나쁜 날도 참고 이겨 오늘날에 이르렀습니다. 그것은 정말 멋진 일입니다. 미국사 전체의 4분의 1이 넘는 오랜 기간에 걸쳐서, 계속되어 온 것입니다.

7) 김준섭, 『일본의 대동북아 안보정책 전망 : 미중일관계의 구조적 변화에 대한 일본국내의 논의를 중심으로』, 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2010, p.28.

8) 『朝日新聞』, 2010. 6. 3.

9) 安倍晋三, 『新しい国へ: 美しい国へ 完全版』(東京: 文芸春秋社, 2013), pp.246-247. 이 책은 아베가 최초로 수상에 취임하기 직전인 2006년 7월에 출판된 저서인 『新しい国へ』의 개정판에 해당이 된다. 원래의 저서의 마지막 부분에 『文藝春秋』 2013년 1월호에 게재되었던 자신의 글을 ‘보론 최종장 새로운 국가로’라는 타이틀을 붙여 덧붙인 형태를 취하고 있다. 또한 글의 작성 시점은 2012년 총선거 직전으로, 선거공약의 성격을 띠고 있다.

그래도 그것은 놀랄 일이 아닌 것입니다. 미국은, 세계에서 가장 오랜 역사의, 그리고 최대의 해양민주주의 국가이며, 일본은 아시아에서 가장 경험이 풍부하고, 가장 큰 리버럴 데모크라시이며, 역시 해양국이기 때문에, 양자는 그야말로 자연스러운 조합인 것입니다. 지금까지 그러했으며, 지금부터도 오랜 세월 그럴 것입니다. (중략) 앞에 놓여진 길은 짧지 않다는 것을 나는 잘 알고 있습니다. 그러나 지금 나는 일본을 그와 같은 나라로 만들기 위해서 돌아온 것입니다. 세계를 보다 좋은 것으로 만들기 위하여, 일본은 한층 더 노력하지 않으면 안됩니다. 나도 또한 목적 실현을 위해 열심히 일하지 않으면 안 되는 것입니다.

여러분 일본은 돌아왔습니다. 나의 나라를, 계속 의지해 주시기 바라는 것입니다¹⁰⁾.

다만 위의 연설에서도 잘 나타나고 있지만, 아베는 단순히 원래의 외교노선으로 돌아오는 것으로 만족하지 않았다. 미중경쟁이라는 국제환경의 거대한 변화 속에서, 미국과의 동맹을 강화하는 데에 전력을 기울인 것이다. 그리고 그 최종적인 결과물이 2015년도의 신안보법 제의 성립이었다.

2. 아베 수상의 중국에 대한 위협 인식

메이지유신 이래 근대화에 성공한 일본인들은 아시아인 대한 우월의식을 가지고 있었으며, 중국에 대해서도 마찬가지였다. 패전 이후에도 이와 같은 의식에는 큰 변화가 없었다. 1945년 당시 경시청의 기록인 ‘거리의 소리’를 보면, “미국, 영국에 대해서는 어쩔 수 없다고 할지라도 중국에게 머리를 조아리는 것은 울화통이 치민다”는 반응이 기록되어 있다¹¹⁾. 특히 기적적인 경제성장에 의해 일본이 세계 제2의 경제대국이 되고 나서는 그와 같은 우월 의식은 더욱 확고해졌다. 일본이 고도성장을 구가하고 있던 1967년 출판된 『문명의 생태사관』이 큰 반향을 불러일으키며 베스트셀러가 된 것은 그와 같은 점을 잘 반영하고 있다고 본다. 즉 이 책은, 일본은 비록 지역적으로 아시아에 있지만, 역사의 과정은 서구 선진국들과 유사하며, 따라서 서구 선진국과 일본만이 필연적으로 계속 선진국의 지위를 유지하게 될 것이라는 논리를 전개했는데, 이 점이 일본인들의 아시아에 대한 우월의식을 자극했다고 생각되는 것이다.

아베 역시 많은 일본인과 마찬가지로 일본이 중국에 대해 우월하며 그것은 반영구적으로 계속될 것이라는 고정관념에 사로잡혀 있었다. 예를 들어 2006년 제1차내각을 출범시키기

10) https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/883367/www.kantei.go.jp/jp/96_abe/stateme/2013/0223speech.html
(검색일 : 2021년 9월 8일)

11) 栗屋憲太郎, “敗戦と国民意識”, 天川晃·五十嵐武士 編, 『戦後日本史と現代の課題』, (東京 : 菊地書館, 1996), p.26.

직전에 발간되어 화제를 모은 그의 저서 『아름다운 나라로』에서 그는 다음과 같이 말하고 있다.

(중국에서) 반일데모가 폭력사태로 번졌을 때, “일본인은 냉정해지지 않으면 안 된다”고 외친 평론가가 있었는데, 나는 “당신이야말로 냉정해 지시오”라고 말하고 싶었다. 일본인은 예로부터 도덕을 중시해 온 민족이다. 유교로부터 예절을 배우고, 불교의 선(禪)으로부터는 스스로를 통제하는 정신을, 그리고 신도로부터 조상을 숭배하고 자연을 두려워하는 것을 배워왔다. 관용의 마음은 일본인의 특질의 하나이기도 하다. 설령 국가와 국가 사이에 마찰이 일어나도, 상대국 사람들에게는 변함없이 친절하게, 성실하게 접한다. 이것이야말로 일본인이 마땅히 취해야 할 태도이며, 우리가 지향하고자 하는 국가의 모습과 겹친다¹²⁾. (괄호 속의 단어는 필자의 보충설명)

중국인은 국가간의 갈등이 발생했을 때 바로 폭력사태를 일으키는 데에 반해, 일본인은 절대로 그와 같은 일을 하지 않는 우월한 민족인데, 반일적인 평론가가 오히려 일본인의 이미지에 해를 끼치는 발언을 했다고 말하고 있는 듯한 이 문장은, 일본인이 중국인보다 우월한 존재라는 아베의 의식이 부지불식간에 잘 나타나 있는 문장이라고 생각된다. 기본적으로 중국에 대해 이와 같은 태도를 가지고 있었으므로, 일본이 경제력에서 중국에 역전당하는 상황은 아베의 상상력의 바깥에 있었다고 해도 좋을 것이다. 『아름다운 나라로』 제5장에서 ‘일본과 아시아 그리고 중국’이라는 타이틀로 중국을 다루고 있는데, 다음과 같은 구절에는 그와 같은 아베의 생각이 잘 나타나 있다고 할 수 있다.

지금 경제에 있어서 일본과 중국이 서로 뗄 수 없는 ‘호혜의 관계’에 있다는 것은 말할 필요도 없다. 일본은 중국에 투자를 하는 것에 의해 싼 노동력을 손에 넣어 제품을 만들어, 경쟁력을 높이고 있다. 한편 중국은 일본의 투자에 의해 고용을 창출하고, 일본으로부터 소위 반(半)제품(일본에서 아니면 못 만드는 것도 많다)을 수입하여, 그것을 제품화해서 수출하여, 외화를 획득하고 있다¹³⁾.

‘호혜의 관계’라고 말하고는 있지만, 일본이 우월한 지위에서 중국을 내려다 보는 태도가 잘 나타나 있는 문장이다. 그리고 그와 같은 관계가 앞으로도 계속 될 것이라는 고정관념이 밑바탕에 깔려있다. 겨우 4년 뒤인 2010년 중일의 GDP가 역전이 되며, 일본은 오랫동안 누려왔던 세계 제2의 경제대국이라는 칭호를 중국에게 넘겨주게 되는데, 이 문장 그 어디에도 그와 같은 상황에 대한 위기의식은 나타나지 않는다. 다만 일본의 많은 전문가들조차도 경제력에 있어서의 중일 역전에 대해서는 부정적이었던 점을 생각해 보면, 아베가 이와 같

12) 安倍晋三, 『美しい国へ』(東京: 文芸春秋社, 2006), p.155.

13) 위의 책, p.151.

은 인식에 머물러 있었던 것도 무리가 아니라고 생각한다. 예를 들어 1993년 당시 일본의 학계에서 중국연구의 제 일인자로 손꼽히던 나카지마 미네오(中嶋嶺雄)는 그의 저서에서 다음과 같이 말하고 있다.

최근의 미국에서는 21세기의 아시아에 있어서 가장 기대되는 것은 일본이 아니라 중국이라고 하는 '중국경제대국'론을 볼 수 있게 되었다. 그와 같은 논의 중에서도 백미라고 할 수 있는 것은 지난 4월 18일에 세계은행이 정리한 『세계경제의 전망과 발전도상국』이라는 제목의 연차보고이다. 그것에 의하면 2002년에는 중국에 홍콩 대만을 합친 '중국경제권'의 경제규모가 역대 총생산으로 9조8천억 달러로, 세계 1위가 된다고 한다. 이 예측은, 물가가 싼 중국의 인민원을 비싸게 평가하고, 일본엔은 싸게 평가한다는 특별한 환율환산으로 시산한 것이므로, 그야말로 작위적인 '중국경제대국'론이며, 그것은 일종의 '일본 때리기'가 아닌가라고 생각된다¹⁴).

당시 최고의 중국전문가가 중국의 발전에 대해 이처럼 회의적이었다. 당시의 GDP에 있어서 일본은 중국의 8배가 넘는 수준이었으니, 그와 같은 태도가 그렇게 이상하다고 할 수도 없을 것이다. 그런데 중국은 많은 일본인들의 이와 같은 고정관념을 깨고 2010년 드디어 GDP에서 중일역전을 이루어내며 오랫동안 일본이 독점하고 있었던 세계 제2의 경제대국이라는 칭호를 스스로의 것으로 했다. 그리고 시라이시 다카시(白石隆)에 의하면 이 2010년경부터 중국은 자기주장을 강하게 하게 되었으며, 중국의 지배엘리트 사이에서는 미국은 쇠퇴할 것이며, 드디어 '중국몽'을 실현할 때가 도래했다는 의식이 널리 공유되었다¹⁵). 결국 중국은 2012년 시진핑의 등장과 더불어 더 이상 기존의 국제질서 속에서 발전을 도모하는 것이 아니라, 기존 질서 그 자체의 변화를 피하게 되어 미국과 본격적으로 대립, 경쟁하게 되어 오늘날에 이르게 되는 것이지만, 중일관계에 있어서는 이미 이 2010년부터 공격적인 외교자세를 보이고 있다. 즉 2010년 중국어선과 일본 해상보안청 순시선의 충돌사건, 2012년 민주당정권에 의한 센카쿠열도 국유화로 촉발된 센카쿠열도를 둘러싼 중일갈등의 격화 등의 문제에 있어서, 중국은 최대한 강경한 외교자세와 조치를 취했던 것이다. 이처럼 아베가 재집권을 한 2012년 12월 당시 중일관계의 최악의 상황에 있었으며, 그것의 배경에는 중국의 대국화라는 현실이 있었다.

이와 같은 현실 앞에서 아베의 중국에 대한 인식은 완전히 변화했다. 더 이상 중국에 대한 우월의식을 바탕으로 한 '호혜의 관계'를 이야기하지 않고 있다. 앞에서 인용한 바 있는 『새로운 국가로 : 아름다운 나라로 완전판』에서 그는 중국에 대한 위협인식을 다음과 같이 상당히 격렬하게 표현하고 있다.

14) 中嶋嶺雄, 『三つの中国 : 連繋と相反』, (東京 : 日本経済新聞社, 1993), pp.219-220.

15) 白石隆, “米中対立時代、日本の生存戦略 : 中国夢と太平洋同盟の狭間で”, 『中央公論』, 2020년 5월호, p.69.

센카쿠문제에 관하여 종종 “외교교섭으로 해결해 간다”고 하는 사람이 있지만, 이 문제에 외교교섭의 여지와 같은 것은 없습니다. 센카쿠해역에서 요구되는 것은, 교섭이 아니라 오해를 무릅쓰고 말하면 물리적 힘입니다. 일본의 실효지배는, 12해리의 일본영해에 해상보안청의 순시선을 24시간 배치하여, 영해침범을 하는 중국 선박을 즉각 물러나게 하는 것에 의해 성립되고 있습니다. (중략) 내가 우려하는 것은 어느 날, 해상보안청의 배를 넘는 수의 선박이 일본의 영해에 침입하여, 24시간 머물면서, 세계를 향해 “중국은 센카쿠해역의 실효지배를 확립했다”고 말하는 사태입니다. 더 나아가 그들은 “그러나 모든 것을 뺏을 생각은 없다. 센카쿠를 중일 공동관리하여, 자원을 공동개발하는 선에서 양보해도 좋다”고 말할 것입니다. 중국측이 ‘양보’한 모양새를 갖추는 것에 의해, 세계는 중국의 논리에 귀를 기울이게 될지도 모릅니다¹⁶⁾.

이어서 그는 이와 같은 사태에 대한 대처로서, ‘영해침범죄’와 같은 국내법을 정비하고, 해상보안청과 방위성의 예산을 증액하겠다고 이야기하고 있는데, 중일의 국력의 격차가 점점 더 벌어지고 있는 현실을 생각하면, 이것으로 완전한 대비가 될 수 없다는 것은 분명하다. 따라서 중국에 대한 화제에서 벗어나, 그의 지론인 집단적 자위권 행사문제를 이야기하면서 다시 한번 센카쿠열도 문제를 꼬집어 낸 다음과 같은 문장은 의미심장하다.

집단적 자위권의 해석을 변경해야 한다고 나는 생각합니다. 미일안보조약 제5조에는 일본의 시정하에 있는 지역이 공격을 받았을 때에는, 공동대처하는 취지가 기술되어 있습니다. 즉 미국의 병사는 일본을 위해서 목숨을 걸도록 되어 있습니다. 그렇다면 가령 센카쿠해역의 공해상을 미군의 함선과 해상자위대의 함선이 항행하고 있을 때, 미국의 함선이 공격을 받는다면, 자위대는 이것을 구출할 수 있을 것인가. 집단적 자위권의 행사를 인정하지 않는 한, 대답은 ‘노’입니다¹⁷⁾.

센카쿠해역의 공해상에서 미군의 함선을 공격할 개연성이 가장 큰 국가는 중국일 것이며, 위의 상황은 결국 중국 대 미일의 군사적 충돌 가능성을 이야기 하고 있는 것이다. 미중경쟁 속에서 결국 일본은 미국과의 동맹을 강화하는 것 외에 다른 길이 없으며, 그 강화를 위한 최우선 과제가 바로 집단적 자위권의 행사를 가능하게 해야 하는 것이라는 아베의 입장이 잘 나타나 있는 문장이라고 생각된다. 그리고 다음 절에서 살펴보는 것처럼, 그는 결국 2015년 미일 신가이드라인과 신안보법제를 성립시킴으로써 미일동맹 강화의 제도화에 성공하게 된다.

16) 安倍晋三, 『新しい国へ:美しい国へ 完全版』, p.248.

17) 위의 책, p.253.

3. 신안보법제의 성립과 미일동맹의 강화

2020년 수상 퇴임 후 행해진 인터뷰에서 아베는 신안보법제¹⁸⁾의 의의에 대하여 다음과 같이 말하고 있다.

아베정권의 다른 하나의 사명은, 민주당정권시대에 동요(動搖)한 미일동맹을 재강화하는 것입니다. 시대의 변화에 부응하여, 실질적으로 서로 도와주는 동맹으로 어떻게 발전시켜 나갈 것인가. 이 질문에 대한 대답이 평화안전법제입니다. (중략) 실제로 예를 들어 미군의 항공모함이나 폭격기를 일본의 전투기나 이지스함 등이 방호할 수 있게 되었습니다. 지금은 1년에 15~16회씩이나 그 임무를 수행하고 있어, 미일동맹의 실태를 강화하는 데에 큰 의미가 있다고 생각합니다¹⁹⁾.

이처럼 그는 미일동맹을 재강화하도록 한 점에 신안보법제 제정의 의의가 있다고 강조하고 있는데, 이 말의 의미를 정확하게 파악하기 위해서는 조금 역사를 거슬러 올라가지 않으면 안 된다. 1975년 사이공합락에 의한 베트남전쟁에서의 미국의 패배를 계기로 미일방위협력을 위한 구체적인 지침이 필요하다는 논의가 시작되었으며, 1978년에 처음으로 미일방위협력지침(가이드라인)이 성립되게 된다. 이후 냉전의 종식과 더불어 미일동맹에 대한 여러 논의가 진행되었으며, 그 최종적인 산물이 1996년 클린턴 대통령과 하시모토 수상의 정상회담에서 발표된 미일안보공동선언이다. 미일안보공동선언의 핵심적인 내용은 미일동맹이 일본의 방위에만 기여하는 것이 아니라, ‘아시아·태평양지역의 평화와 안전의 확보’를 위해 기여해야 한다는 점에 있었다. 그리고 이 미일안보공동선언에 입각한 구체적인 조치가 1997년에 이루어진 가이드라인의 개정이다. 그 개정의 핵심적인 내용은 주변사태²⁰⁾시에 일본이 일본의 영역 바깥에 임의로 설정된 ‘후방지역’에서 미군에 대한 병참활동을 한다는 것이었다. 그리고 이 내용을 법적으로 뒷받침하기 위해 제정된 것이 1999년의 주변사태법이었다. 이것은 바로 헌법에 위배되는 집단적 자위권 행사 논란을 불러일으켰는데, 일본 정부는 현재 전투가 벌어지지 않고, 앞으로도 전투가 벌어지지 않을 것이라고 인정된 ‘후방지역’에서의 미군에 대한 지원활동은 미군의 무력과 의 일체화를 형성하지 않기 때문에 집단적

18) 일본정부는 평화안전법제라는 용어를 사용하고 있으나, 이 용어는 신안보법제가 가지고 있는 군사적인 의미를 호도하려는 의도가 내포되어 있다고 생각되므로, 본고에서는 언론에서 주로 사용하는 신안보법제라는 용어를 사용하고자 한다. 이 인터뷰에 등장하는 평화안전법제는 곧 신안보법제를 의미한다.

19) 安倍晋三·田中昭彦, “特別インタビュー：日本復活の礎となった日米同盟再強化”, 『外交』, Vol.64 Nov/Dec. 2020, p.9.

20) ‘주변사태’는 그대로 방치하면, 일본에 대한 직접적인 무력공격에 이를 위험이 있는 사태 등, 일본 주변지역에 있어서 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미치는 사태라고 주변사태법에서 정의하고 있다.

자위권의 행사에 해당하지 않아, 위헌이 아니라고 주장했다. 그러나 병참활동이 중요한 군사활동의 하나라는 점을 고려한다면, 위의 주장은 일본 국내용이었으며, 국제적인 기준에 비추어 본다면 주변사태법에 의한 일본 자위대의 활동은 집단적 자위권의 행사에 해당하는 것이 분명했다. 다만 그 뒤 주변사태법이 발동되는 일은 없었고, 2015년 신안보법제의 성립에 의해 주변사태법은 역사의 뒤안길로 사라졌다. 그것은 비록 ‘주변사태’가 지리적 개념이 아니라는 일본정부의 공식입장에도 불구하고²¹⁾, ‘주변’의 범위를 완전히 자의적으로 결정할 수는 없었기 때문이다. 그 대표적인 사례가 2001년 9.11테러 이후 미국이 일본의 해상자위대가 인도양에서 미군에 대한 급유활동을 요청한 것에 대한 대응이었다. 당시 방위청에서는 ‘주변사태’가 지리적 개념이 아니므로, 주변사태법을 적용하자는 주장이 있었으나, 결국 의무성의 반대에 부딪쳐, 최종적으로는 테러대책특별조치법이 제정되게 된다. 이 테러대책특별조치법에서는 ‘후방지역’이라는 용어 대신에 ‘비전투지역’이라는 용어를 도입하여 ‘비전투지역’에서의 미군에 대한 지원은 집단적 자위권의 행사에 해당하지 않는다는 논리를 전개한다. 그리고 이 ‘비전투지역’이라는 용어는 2003년의 이라크부흥지원특별조치법에서도 그대로 사용되게 된다.

이처럼 주변사태법은 자위대가 일본의 영역 밖에서 미군에 대한 실질적인 병참활동을 할 수 있도록 하는 획기적인 내용을 포함하고 있었으나, 이상에서 살펴 본 바와 같은 한계에 부딪쳐, 제대로 작동하지 못했으며, ‘주변’을 넘어서는 지역에서 발생한 사태에 있어서의 미군에 대한 지원은 한시적인 특별조치법의 제정에 의해 대처했던 것이다. 그런데 2014년 7월 1일 아베내각은 역대 자민당내각이 위헌으로 규정해 온 집단적 자위권의 행사를, 개헌 없이도 허용될 수 있다는 역사적인 각의결정을 한다. 그리고 2015년 이 집단적 자위권 행사 허용을 중심내용으로 하는, 안보관련 법률들의 대대적인 개정을 추진하여 9월 그 결과물이 신안보법제의 형태로 성립되게 된다²²⁾. 당시의 언론 등에서는 ‘집단적 자위권 행사’에 초점 맞춘 보도가 주류를 이루었으며, ‘집단적 자위권 행사’를 허용하는 것에 의해, 오랫동안 일본의 아이덴티티를 이루어왔던 헌법9조를 사문화시켰다는 것이 신안보법제 성립의 가

21) 당시의 방위청 장관 노로타 호세이는 “발생하는 지역을 미리 지리적으로 확정하는 것은 불가능합니다. 이런 의미에서 주변사태는 지리적 개념이 아닙니다”라고 국회에서 답변하고 있는데, 이것은 대만문제를 의식한 것이었다. 대만은 일본의 ‘주변’에 명확하게 넣을 경우 중국을 자극할 수 있다는 우려에 따라 이와 같은 입장을 취한 것이다.

김준섭, “주변사태법에 의거한 일본의 대한반도 안보정책에 관한 연구”, 윤현근 외 『한미동맹 50주년과 주변국의 역할』, 국방대학교 안보문제연구소, 2003, p.129 참조.

22) 2015년 4월 27일 미일안전보장협의위원회(2+2)에서 1997년의 가이드라인을 개정한 신가이드라인이 합의되었으며, 이 신가이드라인의 내용을 법적으로 뒷받침하고 있는 것이 신안보법제이다. 본문에서 신가이드라인이 아니라 신안보법제를 언급하고 있는 것은 신안보법제가 미일안보 강화의 실질적인 법적 제도화를 의미하고 있기 때문이다.

장 큰 의미라고 할 수 있다²³⁾. 다만 현실적으로는 아베 수상이 말하고 있는 것처럼 미일동맹의 재강화시켰다는 의미 역시 매우 크다고 생각한다.

신안보법제는 미일의 안보협력에 필요한 거의 모든 사항을 법적으로 정비했다고 볼 수 있는데, 대표적인 것을 열거하면 다음과 같다²⁴⁾.

첫째, ‘존립위기사태’에 있어서 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 함으로써, 미군에 대한 병참활동이 아니라 직접적인 군사력에 의한 지원이 가능하게 되었다.

둘째, 주변사태법이 중요영향사태법으로 변경되었는데, 이 중요영향사태법은 주변사태의 지리적 제약을 없애고, 개정전에는 불가능했던 탄약의 제공, 전투작전을 위해 발진준비중인 항공기에 대한 급유도 가능해졌으므로, 전 세계를 무대로 미군에 대한 지원이 가능하게 되었다.

셋째, 국제평화지원법은 국제사회의 평화 및 안전을 위협하는 사태로서, 그 위협을 제거하기 위하여 국제사회가 UN헌장의 목적에 따라 공동으로 대처하는 활동을 행하는 사태를 ‘국제평화공동대처사태’라고 규정하고, 이 사태에 대처하기 위해 타국의 군대에 대한 협력 지원활동을 행할 수 있도록 했다.

넷째, PKO협력법이 개정되어 국제평화협력법이 되었는데, 이에 따라 UN의 결의가 없는 경우에도 유지(有志)연합에 의한 활동에 참가할 수 있게 되었으며, 출동경호가 가능해졌다. 그리고 지금까지는 원칙적으로 자기보존형 무기사용밖에 허용되지 않았으나, 필요에 따라 임무수행형 무기사용이 인정되게 되었다.

그런데 다음 장에서 살펴 볼 일본의 독자적인 외교정책인 FOIP전략이 2016년도에 공포되었다는 점을 생각하면, 이 신안보법제의 성립이 한편으로는 미일동맹의 강화에 의해 일본의 안보를 보다 확고히 했다는 측면도 있지만, 다른 한편으로는 미국에 대한 최대한의 안보 협력을 제도화함으로써, 일본의 외교적 자율성의 기반이 된 측면도 있다고 생각한다. 이후에 살펴 볼 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 전략, 그리고 ‘일대일로’에 대한 협력으로의 정책 전환 등과 같은 아베내각의 독자적인 외교는 이와 같은 일본의 입장변화를 바탕으로 하고 있는 것이 아닐까라고 생각하는 것이다.

23) 김준섭, “일본의 안보정책에 관한 규범의 변화 : 신안보법제를 중심으로”, 『日本學報』, 제116집, 한국일본학회, 2018 참조.

24) 김준섭, “일본의 안보정책”, 유상범 외, 『주변 강대국과 남북한의 안보정책』, 국방대학교, 2018, p.95.

Ⅲ. ‘자유롭고 열린 인도태평양’과 일본외교정책 변화

1. ‘자유와 번영의 호’와 ‘자유롭고 열린 인도태평양전략’

전전(戰前)에 독일의 지정학의 영향을 강하게 받아 대동아공영권을 내세우며 침략전쟁을 했던 일본의 역사를 배경으로, 전후 일본에 있어서 지정학은 오랫동안 터부시되었다. 그러나 1980년대 구미 학계에서 지정학이 각광을 받은 것에 영향을 받아, 일본에서도 지정학 연구가 부활했다²⁵⁾. 그리고 제1차 아베내각 때에 이 지정학에 입각한 일본의 외교정책이 최초로 등장했으니, 그것이 ‘자유와 번영의 호(弧)’이다. 이 ‘자유와 번영의 호(弧)’의 성립과정에 대해서는 스즈키 요시카쓰(鈴木美勝)의 저서 『日本の戰略外交』에 자세히 기술되어 있는데 이차에서 그 내용을 중심으로 이 점에 대해 살펴보겠다²⁶⁾, 스즈키의 기술에 의하면 이 정책을 주도적으로 구상한 것은 당시 외무사무차관이었던 야치 쇼타로(谷内正太郎)였으며, 야치의 지시를 받아 구체적인 아이디어를 낸 것은 종합외교정책국 총무과장이었던 가네하라 노부카쓰(兼原信克)였다. 2005년 1월 차관에 취임한 야치는 북동아시아로부터 중앙아시아, 터키를 거쳐 중·동구, 발트 각국에 이르는 폭을 가지는 큰 일본의 외교전략을 그릴 수 없을까라는 문제의식을 가지고 있었고, 이 문제의식에 입각하여 구체적인 아이디어를 내라고 가네하라에게 지시했던 것이다. 가네하라는 평소부터 매킨더의 지정학에 심취해 있었으므로, 하트랜드(유라시아 대륙의 중핵지역), 림랜드(하트랜드의 외연부분의 북서유럽, 동남아시아에 이르는 연안지역)이라는 발상이 나왔다. 그리고 미국 국방성이 ‘불안정의 호’라고 부르던 지역에 좀 더 밝은 이름을 붙인다는 의도로 ‘자유와 번영의 호’라는 명칭을 생각해 내었다.

2006년 11월 30일 일본국제문제연구소 세미나에서 제1차 아베내각의 외무대신 아소 타로(麻生太郎)가 행한 ‘자유와 번영의 호를 만든다’라는 제목의 강연을 통하여 이 개념은 처음으로 공포되었다. 이 연설의 일부를 인용해 보면 다음과 같다.

우리 일본은 금후, 북동아시아로부터, 중앙아시아·코카서스, 터키, 그리고 중·동유럽에서 발트 각국까지 이어지는 ‘자유와 번영의 호’에 있어서 그야말로 끝나지 않는 마라톤을 달리기 시작한 민주주의 각국과 옆에서 같이 달리는 러너의 역할을 하겠습니다. 이 광대한, 호를 그리는 지역에서 자유와 민주주의, 시장경제와 법의 지배, 그리고 인권을 존중하는 국가들이, 암초가 섬이 되고, 이윽고 산맥이 될 수 있도록, 하나씩, 또 하나씩 성장해 갈 것입니다²⁷⁾.

25) 庄司潤一郎·石津朋之 編著, 『地政学原論』, (東京: 日本經濟新聞出版, 2020), p.7.

26) 鈴木美勝, 『日本の戰略外交』, (東京: 筑摩書房, 2017), pp.69-98 참조.

27) https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html (검색일 : 2021년 9월 17일)

이처럼 이 ‘자유와 번영의 호’는 제1차 아베내각이 내걸고 있던 ‘가치관외교’²⁸⁾에 지정학의 발상을 덧붙여서 만들어 낸 개념이었다. 다만 이 개념은 전혀 국내외의 호응을 받지 못했으며, 실제로 이 개념에 입각한 외교정책이 펼쳐지는 일도 없이 역사의 뒷안길로 사라져 버렸다. 이 개념의 실패는 다음 두 가지 점에 기인한다고 본다. 첫째, 유라시아라고 하는 거대한 지역의 다양한 국가들을 대상으로 ‘가치관외교’를 펼친다는 것 자체가 무리한 발상이었다고 본다. 둘째, 지정학은 본질적으로 군사·안보적 속성을 가지고 있는 것으로 일본과 같이 투사력을 가지고 있지 않은 국가가 이와 같이 지정학에 기초한 거대한 구상을 외교정책으로 내건다는 것 역시, 애초부터 무리한 발상이었다고 하지 않을 수 없다.

그런데 이 ‘가치관외교’와 지정학을 바탕으로 하는 외교정책이 다시 한 번 등장했으니, 그것이 ‘자유롭고 열린 인도태평양전략’이라고 할 수 있다. ‘자유롭고 열린 인도태평양전략’이 대외적으로 처음으로 천명된 것은 2016년 8월 케냐에서 열린 제6회 아프리카 개발회의(TICAD VI)에서 행해진 아베 수상의 연설에서였다. 2017년 『외교청서』는 특집의 형태로 ‘자유롭고 열린 인도태평양전략’을 설명하면서, 이 연설의 일부를 다음과 같이 소개하고 있다.

세계에 안정과 번영을 주기 위해서는, 자유롭고 열린 두 개의 대양(大洋), 두 개의 대륙의 결합이 낳는, 위대한 약속 외에는 없습니다. 일본은 태평양과 인도양, 아시아와 아프리카의 교류를, 힘이나 위압과는 관계없이, 자유와 법의 지배, 시장경제를 중시하는 장(場)으로 육성하여, 풍족하게 하는 책임을 떠맡겠습니다. 양대륙을 연결하는 바다를, 평화로운, 룰이 지배하는 바다로 만들기 위해, 아프리카의 모든 분들과 함께 일하고 싶습니다. 그것이 일본의 바램입니다. 대양을 넘는 바램은, 우리의 눈을 미래로 향하게 합니다. 서플라이 체인은 이미, 아시아와 아프리카에 거대한 다리와 같은 것을 놓아, 산업의 지혜를 전달하고 있습니다. 이제 아시아는 다른 어느 곳 보다 많은 민주주의 인구를 가지고 있습니다. 아시아에 부리내린 민주주의, 법의 지배, 시장경제하에서의 성장, 이것들을 만들어낸 자신과 책임의식이, 부드러운 바람과 함께 아프리카 전역을 감싸는 것, 이것이 우리의 바램입니다²⁹⁾.

이와 같은 아베정권의 외교정책에 대하여, 호소야 유이치(細谷雄一)는 아베정권이 ‘자유와 번영의 호’로부터 ‘자유롭고 열린 인도태평양’에 이르기까지, 일본은 서서히 유라시아 대륙의 ‘하트랜드’에 대하여 그 외연부에 있는 림랜드에 대한 영향력을 확대하는 동시에, 국제 공공재로서 항행의 자유 원칙을 유지, 확립하는 시도를 하는 등 지정학에 기초한 외교전략을 취하고 있다고 말하며, 랜드파워인 중국과 러시아의 연계에 대하여, 시파워인 미일양국

28) 외무성 홈페이지에서는 이 ‘가치관외교’에 대해 보편적 가치(자유, 민주주의, 기본적 인권, 법의 지배, 시장경제)에 입각한 외교라고 설명하고 있었다.

29) 外務省, 『外交青書』, 2017, p.15.

은 해상패권을 유지하는 것이 무엇보다도 중요한 과제라고 말하고 있다³⁰⁾. 이처럼 일본의 보수적인 학자들은 이 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 전략을 높이 평가하는 경우가 많은데, 이 FOIP 전략은 위에서 인용한 아베의 연설문을 보더라도 알 수 있듯이 전형적인 ‘가치관외교’의 속성을 가지고 있으며, 아시아와 아프리카, 태평양과 인도양을 그 범위로 하는 거대한 구상으로서, 본질적으로 ‘자유와 번영의 호’와 큰 차이가 없다. 그 점에 있어서 이 FOIP 전략은 ‘자유와 번영의 호’와 같은 치명적인 약점을 가지고 있다고 할 수 있으며, 일본이라는 국가의 국력에 비해 지나치게 야심적인 외교정책이라고 하지 않을 수 없다. 과거의 역사를 돌이켜 보더라도 일본은 스스로의 국력을 과대평가하여 거대한 구상을 기획하고 추진함으로써 비참한 결말을 맞은 경우가 많은데, FOIP 전략에는 이와 같은 스스로의 국력에 대한 과대평가가 밑바탕에 깔려 있다고 생각된다. 물론 현재의 일본은 과거와 같이 군사력에 의해 스스로의 거대구상을 실현하는 것이 원천봉쇄되어 있는 시스템을 가지고 있으므로, FOIP 전략에 의해 과거의 실패와 같이 군사적으로 패배하는 것과 같은 일은 없었다. 다만 여전히 일본은 중견국가가 아니라 국제정치의 흐름을 주도하는 대국의 하나라는 의식을 가지고 있던 아베와 관료들에 의해 주도된 이 FOIP 전략은 일본이라는 국가에게 있어서 마치 몸집에 맞지 않은 옷과 같은 것이라고 할 수 있었으며, 후술하는 바와 같이 많은 문제점을 내포하고 있었던 것이다.

2. ‘자유롭고 열린 인도태평양 전략’의 성립 과정

앞에서 언급한 2006년에 출판된 『아름다운 나라로』을 보면, 아베 수상이 인도에 대해 특별한 관심과 호감을 가지고 있었다는 것을 잘 알 수 있다. 예를 들어 그는 인도에 대해 다음과 같이 말하고 있다.

인도에는 근면하고 우수한 사람들이 많으며, IT분야에서는 아시아의 선진국의 하나이다. 인도와의 관계를 더욱 강화하는 것은, 일본의 국익에 있어서도 대단히 중요하다. 일찍이 나의 조부인 기시 노부스케(岸信介)가 인도를 방문했을 때, 네루 수상이 인도방문을 환영하는 군중을 향하여, “지금까지 중주국이었던 영국에는 이길 수 없다고 생각하고 있었으나, 일본은 러일전쟁에서 러시아에 이겼다. 나도 인도의 독립에 일생을 바치기로 결심했다”고 연설한 적이 있는데, 인도의 여론조사에서는 친근감을 느끼는 국가 넘버 원에 항상 일본이 있다³¹⁾.

30) 細谷雄一, “新しい地政学の時代へ: 冷戦後における国際秩序の転換”. 北岡伸一·細谷雄一 編, (東京: 東洋経済新報社, 2020), pp.56-57.

31) 安倍晋三, 『美しい国へ』, p.159.

러일전쟁에서의 일본의 승리에 대해 네루가 감격했다는 이야기는 일본의 우파정치인들이 종종 언급하는 에피소드인데, 아베는 그 이야기에 본인이 가장 존경하는 정치인인 조부 기시 노부스케까지 등장시키며, 인도에 대한 친근감을 표하고 있는 것이다. 이처럼 본디 인도에 대한 호감을 가지고 있던 아베는 2007년 8월 22일 인도국회에서 ‘두 바다의 합류(Confluence of the Two Seas)’라는 제목의 연설을 하게 되는데, 이 연설이 FOIP전략의 시발점이 되었다. 후일 FOIP전략으로 연결되는 이 연설에서 가장 중요한 문장은 “태평양과 인도양은, 지금은 자유의 바다, 변영의 바다로서, 하나의ダイナミック한 결합을 보이고 있습니다. 종래의 지리적 경계를 넘어서는 ‘확대아시아’가, 명료한 형태를 나타내고 있습니다”³²⁾라는 부분이다. 이 연설의 초안 역시 ‘자유와 변영의 호’구상을 만들었던 가네하라 노부카쓰가 담당하고 있었으므로³³⁾ ‘자유’와 ‘변영’이라는 용어가 나오고 있지만, 기존의 동아시아, 남아시아와 같은 지역구분을 뛰어 넘어 태평양과 인도양의 연결에 의한 ‘확대아시아’를 제시하고 있으며, 이 발상이 결국 FOIP전략의 원형이 된다.

이 연설의 약 한 달 뒤에 아베는 건강상의 이유로 돌연 수상에서 퇴진을 하게 되며, 이와 같은 발상에 기초한 외교정책은 이어지지 않게 된다. 그런데 2012년 12월 제2차 아베내각의 출범과 더불어 아베 수상은 이 인도양과 태평양을 연결시킨 지역개념에 입각한 외교정책을 다시 추진하기 시작한다. 그런데 이 시기부터는 이 지역개념에 한 가지 요소가 추가되었으니, 그것은 중국에 대한 견제이다. 이미 앞에서 본 바와 같이 아베는 중국에 대한 강력한 위협인식을 가지고 있었으며, 이 중국의 위협에 어떻게 대처할 것인가라는 문제의식을 바탕으로 외교를 추진하려고 한 것이다. 이와 같은 아베의 생각이 가장 선명하게 드러나고 있는 것이 그가 수상 취임한 다음 날에 국제NPO ‘프로젝트 신디케이트’의 웹사이트에 영문으로 작성하여 게재한 글인 “아시아의 민주적 안전보장 다이아몬드(Asia's Democratic Security Diamond)”이다³⁴⁾.

이 글에서 아베는 우선 당시의 안보환경에 대해 다음과 같은 인식을 표명하고 있다. 첫째, 태평양에 있어서의 평화와 안정, 항해의 자유는 인도양에서의 그것들과 분리시킬 수 없다. 둘째, 그러나 남중국해는 중국의 바다(北京湖)가 되려고 하고 있다. 셋째, 센카쿠열도 주변 해역에서도 일본은 중국에 의한 일상화된 위압행동을 인정해서는 안 된다. 그리고 이와 같은 인식을 바탕으로 다음과 같은 일본의 외교안보전략을 표명했다.

첫째, 호주, 인도, 일본, 미국(하와이)이 인도양지역으로부터 서태평양에 펼쳐지는 해양이라는 공공재를 방위하기 위한 다이아몬드를 구성하는 전략을 세우고, 나는 최대한, 가능한

32) https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html (검색일 : 2021년 9월 12일)

33) 鈴木美勝, 『日本の戦略外交』, p.137.

34) 이하의 내용은 鈴木美勝, 『日本の戦略外交』, pp.138-139 참조.

한, 일본이 가지고 있는 여러 능력을 이 안전보장 다이아몬드에 투입할 용의가 있다.

둘째, 나는 아시아의 안전보장을 강화하는 데에 있어서, 영국과 프랑스가 아시아로 회귀하는 무대를 설정하는 것을 장려하겠다.

셋째, 영국과 말레이시아, 싱가포르, 호주, 뉴질랜드의 5개국에 의한 방위협정은 지금도 그 가치가 인정되며, 일본은 이 그룹에 참가하여 정기적인 대화나 소규모의 군사연습에 참가하고 싶다.

이처럼 이 글에는 아베의 본심이 상당히 선명하게 나타나고 있었으나, 실제로 이 글이 기술된 시점은 아베가 수상에 오르기 전이었으므로, 이렇게 선명한 논지를 펼 수 있었다고 할 수 있다. 결국 수상 취임 후 아베는 대 중국관계를 우려하는 주위의 조언을 받아들였으며³⁵⁾, 이 글의 내용이 정책화되는 일은 없었다. 다만 이 글에 나타난 중국에 대한 위협인식은 아베의 외교정책의 밑바탕에 깔려 있었다. 예를 들어 ‘열린, 바다의 혜택 : 일본외교의 새로운 5원칙’이라는 연설문³⁶⁾은 위의 글과 같이 중국을 직접 언급하고 있지 않지만, 5개의 원칙 중에서 제1원칙인 “두개의 바다가 서로 결합되는 이 땅에 있어서, 사상, 표현, 언론의 자유---인류가 획득한 보편적 가치가 완전히 발현되지 않으면 안 됩니다”, 혹은 제2원칙인 “우리에게 있어서 가장 중요한 공공재인 바다가 힘에 의해서가 아니라, 법과 룰이 지배하는 곳이 되지 않으면 안 된다”고 말하고 있는 것은 중국을 염두에 두고 중국을 견제하는 것이라고 충분히 해석할 수 있는 것이다³⁷⁾. 한편 처음으로 인도태평양이라는 용어가 사용된 것은 앞에서 인용한 바 있는 2013년 2월 CSIS에서 행해진 ‘일본은 돌아왔습니다’라는 연설에서였는데, 이 연설에서 아베 수상은 “현재 아시아·태평양지역, 인도·태평양지역은 더욱 더 부유해 지고 있습니다. 여기에 있어서 일본은 룰의 추진자로서 주도적인 지위에 있지 않으면 안 됩니다”³⁸⁾라고 말하고 있다. 기존에 사용되던 ‘아시아·태평양’과 대등한 형태로 ‘인도·태평양’이 사용되고 있는 것이다.

그런데 2013년 중국의 시진핑 주석은 9월 카자흐스탄을 방문하여 ‘실크로드 경제벨트’를 건설하겠다고 했으며, 같은 해 10월 인도네시아를 방문하여 ‘21세기 해상 실크로드’를 건설하겠다고 발표했다. 그리고 이것이 하나의 구상 ‘일대일로’로서 2014년 11월 APEC정상회담 때에 발표되었다³⁹⁾. 중국이 이와 같이 강한 이니셔티브를 발휘하려는 의사를 표명한 것

35) 위의 책, p.139.

36) 이 연설문은 원래 2013년 1월 18일 자카르타에서 발표될 예정이었으나, 실제로는 알제리에서 일본인이 포함된 인질사건이 발생하여 아베 수상이 급거 귀국하는 바람에 실제로 발표되지는 않았다. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_0118j.html (검색일 : 2021년 9월 16일)

37) 大庭三枝, “日本のインド太平洋構想”, 『国際安全保障』, 第46巻 第3号, 2018, pp.18-19.

38) https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/883367/www.kantei.go.jp/jp/96_abe/stateme/2013/0223speech.html(검색일 : 2021년 9월 8일)

39) 平川均, “『一帯一路』構想とアジア経済: 新たなフロンティアとその課題”, 平川均·町田一兵·真家陽一·石川幸一 編著, 『一帯一路の政治経済学: 中国は新たなフロンティアを創出するか』(東京: 文眞堂, 2019), p.4.

은, 한층 더 인도양과 태평양을 연결하는 넓은 전략적 공간의 중요성을 일본의 정권 담당자나, 외교·안전보장정책 전문가 커뮤니티에게 인식시키게 되었다⁴⁰⁾ 따라서 2015년 1월 인도를 방문한 기시다 후미오(岸田文雄) 외무대신의 ‘인도태평양시대를 위한 특별한 파트너십’이라는 제목의 연설은 시기적으로 볼 때 중국의 ‘일대일로’에 대한 일본의 반응이라고 볼 수 있으며, FOIP의 윤곽이 상당히 드러나고 있다. 기시다는 이 연설에서 인도태평양을 연결하는 세 개의 다리를 강화해야 한다고 하면서 그 세 개의 다리에 대해 다음과 같이 설명하고 있다⁴¹⁾. 첫 번째 다리는 민주주의, 자유, 열린 경제, 법의 지배라는 보편적 가치가 인도태평양지역을 안정시키고 번영시킬 것이라는 것을 내용으로 하는 ‘가치와 정신’이다. 두 번째 다리는 각국의 경제가 유기적으로 연결되어 상승효과를 내고, 활력을 높일 것이라는 것을 내용으로 하는 ‘Vibrant한(활력이 있는) 경제’이다. 그리고 세 번째 다리는 국제법에 의거한 주장, 주장을 성립시키기 위해 ‘힘’을 쓰지 않는다는 것, 분쟁의 평화적 해결을 주요 내용으로 하는 ‘열리고 안정된 해양’이다. 이 세 가지 다리가 모두 중국을 견제하고 있는 것은 분명하며, FOIP전략의 핵심내용이라고도 할 수 있는 것이다.

사실 2014년에 외무성은 외교안전보장연구사업으로서 ‘인도태평양시대의 일본외교 : 스윙 국가들에 대한 대응’을 발주하였으며, 이 연구사업을 수주한 일본국제문제연구소가 2015년 3월, 최종보고서를 출판하게 되는데 이 기시다는 연설에는 이 보고서의 내용이 많이 반영되어 있다고 생각된다. 특히 전체 보고서의 결론에 해당하는 10장은 ‘「인도태평양」 지역외교를 향한 일본외교정책에 대한 제언’이라는 제목으로, 여러 정책제언을 하고 있는데, 이 정책제언의 내용을 보면 이 보고서야말로 FOIP전략의 지침서 역할을 했다고 볼 수 있다. 특히 이하에서 인용하는 ‘제언 1’과 ‘제언 2’는 FOIP전략의 골간을 이루는 것이라 할 수 있다.

제언 1 : 근년의 국제관계의 추세에 있어서, ‘인도태평양’이 하나의 통합된 지역개념으로서 중요하게 되어 있다. 일본의 외교정책은, 2국간관계의 좁은 시야를 넘어서, 정치·경제·안전보장을 통합한 폭넓은 시야에서 능동적인 ‘인도태평양지역외교’를 전개해야만 한다.

제언 2 : 인도태평양지역에 있어서의 일본의 전략목적은, 이 지역의 평화와 번영을 지탱해온 자유롭고 개방적이고 룰에 입각한 국제질서(liberal, open, rule-based international order)의 유지강화이다. 안전보장면에서는 태평양으로부터 말라카·싱가포르해협을 거쳐 인도양을 통과하여, 중동이나 동아프리카에 이르는 광역적인 통상(通商)루트/해상교통로(해양 공공재)의 개방성과 안정적 사용을 원칙으로 하는 규칙화, 관계국의 공공재의 구축에 의한

40) 大庭三枝, “日本のインド太平洋構想”, p.19.

41) https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sw/in/page22_001770.html (검색일 : 2021년 9월 8일)

신뢰조성조치의 촉진, 연안국의 경계감시능력의 충실화를 추진해야 한다. 이 점에서, 남중국해와 더불어 인도태평양의 전략적 요충에 위치하는 싱가포르와의 협력강화도 한층 추진해야 한다⁴²⁾.

이처럼 FOIP전략은 상당히 오랜 기간 면밀하게 준비되었다. 그리고 드디어 2016년 8월 앞에서 인용한 아베 수상의 연설을 통하여 FOIP전략은 공포되었다. 명시적으로 이 연설에서 중국은 등장하지 않으며, 2017년 『외교청서』의 특집기사에 있어서도 중국은 등장하지 않는다. 그러나 아베 수상이 여러 경로를 통하여 중국에 대한 강력한 위협인식을 표명했다는 점, 중국이 ‘일대일로’를 강력히 추진하고 있던 시기라는 점, 그리고 ‘자유롭고’, ‘열린’이라는 수식어가 가지는 상징성 등에 의해, 이 FOIP전략은 중국의 ‘일대일로’에 대항하는 일본의 외교전략으로 일반적으로 인식되게 되었다.

3. 일본의 FOIP의 변화와 내용

FOIP전략은 사실 앞에서 말한 바와 같이 ‘가치관외교’와 지정학의 결합이라고 하는, 본질적으로 ‘자유와 번영의 호’와 같은 속성을 가지고 있었으므로, 어느 나라로부터도 주목받지 못하고 사라질 가능성이 있었다. 그런데 이 FOIP전략이 그 같은 운명을 견지 않게 된 결정적인 계기는 미국이 이 FOIP전략을 채용했다는 점에 있다. 올해 6월 방송된 NHK의 ‘자유롭고 열린 인도태평양 탄생 비화’를 보면 일본정부가 어떠한 외교적 노력을 기울였는지 잘 나와 있다⁴³⁾. 2017년 11월 10일 트럼프 대통령은 베트남의 다낭에서 한 연설에서 “「자유롭고 열린 인도태평양」이라고 하는 비전을, 이 자리에서 공유할 수 있게 된 것을 영광으로 생각합니다”라고 말했는데, 이것은 미국이 FOIP전략을 채용했다는 것을 의미한다. 그런데 이 연설이 있기 전, 국가안전보장국의 심의관이었던 야마다 시게오(山田重夫)는 화이트하우스에 대한 설득을 담당하여, 국가안전보장회의의 아시아 상급부장에게 거의 매주 전화하여, 이 구상의 잇점에 대해 설명했다. 또한 외무성 종합외교정책국장 스즈키 테쓰(鈴木 哲)는 구체적인 정책을 적은 인도태평양지역의 지도를 지참하여, 설명하며 워싱턴을 돌아다녔다고 한다. 결국 이 일본의 외교는 성공을 거두었으며, 이 다낭에서의 연설로부터 얼마 있지 않아 이루어진 트럼프 대통령의 방일과 아베 수상과의 정상회담에서도 FOIP전략을 공동으로 추진하는 데에 합의했다. 이와 같은 미국의 정책에 의해 FOIP전략은 전세계 많은

42) 菊地努 外, 『‘インド太平洋時代の日本外交：スイング・ステーツへの対応』, 日本国際問題研究所, 2015, pp.143-144.

43) 이하의 내용은 <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/62725.html> (검색일 : 2021년 8월 24일)참조.

나라에 의해 받아들여졌고, 현재에도 여전한 생명력을 가지고 일본외교의 간판정책이 되어 있다.

모리 사토시(森聰)에 따르면 트럼프 본인은 FOIP전략에 거의 관심이 없었지만, 국무성과 국방성의 관료들이 주도가 되어 받아들였으며, 추진하고 있는 것이다⁴⁴⁾. 그는 미국이 원래 해양으로부터 대륙 연안부를 통제하는 전략을 형성해 온 역사적 전략관을 가지고 있으므로, FOIP전략에 쉽게 공명할 수 있었다고 보고 있다. 이런 관점에서 보면 FOIP전략에는, 중국에 의한 지역패권의 확립을 저지한다고 하는 함의가 있으니, 중국이 ‘아시아에 의한 아시아를 위한 안전보장’과 같은 것을 말하면, 이에 대해 강하게 반응을 할 수 있는 측면이 있다고 보고 있다. 이처럼 미국은 FOIP전략을 중국이라는 대상을 확실히 하고 추진하고 있는데, 안전보장 분야에서의 FOIP전략의 추진상황을 보면 이 점이 분명히 드러난다. 즉 미국은 이 FOIP전략의 일환으로서 2017년 11월 마닐라에서 2007년에 한 번 개최된 후 10년 동안 열리지 않던 쿼드 국장급회의를 재개했으며, 2018년 5월에는 태평양군을 인도양과 태평양의 연결성 확대를 이유로 인도태평양군으로 개칭했다. 또한 남중국해에서 중국을 겨냥한 항행의 자유작전의 빈도를 늘리고 있다⁴⁵⁾. 이 모든 구체적 정책은 중국을 겨냥하고 있는 것이다.

그런데 이와 같은 미국의 정책과는 달리, 정작 FOIP전략을 주창한 일본의 정책은 당초부터 그렇게 분명하지 않았다. 앞에서 말한 바와 같이 2017년 『외교청서』는 ‘자유롭고 열린 인도태평양 전략’에 대한 특집칼럼까지 내고 있으나, 그 내용에 대해서는 구체적으로는 거의 언급하지 않고 있으며, 그래서 일본정부가 아니라 민간 학자가 그 구체적인 내용을 정리하는 아이러니컬한 일이 벌어지게 된다. 다나카 아키히코(田中明彦)는 2018년 『外交』에 게재된 글을 통하여 이 FOIP전략에 대하여 정리하고 있는데, 우선 그는 다음과 같이 신랄하게 일본의 외교당국을 비판하며 스스로 FOIP전략의 내용을 제시하겠다고 말하고 있다.

‘자유롭고 열린 인도태평양전략’은, 어떤 의미에서 ‘전략’인가? 요인의 발언이나 공개된 외무성문서 등으로부터 판단하면, 목표는 분명하다. (중략) 즉 인도태평양을 힘과 위압이 없는 지역, 자유로운 지역, 그리고 풍족한 지역으로 변화시킨다는 것이 이 전략의 목표이다. 이들 목표로 향하여 광대한 인도태평양지역이 나아간다고 한다면, 그것만으로 세계질서를 좋은 방향으로 향하게 할 수 있을 것이다. 그러나 ‘자유롭고 열린 인도태평양 전략’이 ‘전략’이 되려면, 어떠한 정책수단으로, 목표를

44) 川島真·森聰, “米中対立とアフターコロナ時代のまだら状の世界秩序”, 川島真·森聰 編, 『アフターコロナ時代の米中関係と世界秩序』(東京: 東京大学出版会, 2020), pp.31-32.

45) 石川幸一, “自由で開かれたインド太平洋: その意義、内容、課題”, 平川均·町田一兵·真家陽一·石川幸一 編著, 『一帯一路の政治経済学: 中国は新たなフロンティアを創出するか』, pp.231-232.

실현하려고 하는지가 드러나지 않으면 안 된다. 아쉽지만, 외무성이 지금까지 공표한 문서나 대신의 연설 등으로부터는 그 전모가 분명하지 않다. 이에 공표된 문서나 연설 등에서 강조되고 있는 정책을 참고로 하며, 필자 나름대로 중요하다고 생각하는 시책을 제시하고 싶다⁴⁶⁾.

이어서 그는 FOIP전략의 구체적인 내용에 대하여 ①광역연결성 추진정책, ②인재양성, ③‘인간의 안전보장’과 취약국가 지원, ④파워 폴리틱스의 관리, ⑤광역 다각적 외교의 모색, ⑥통합적 정책형성과 착실한 실시체제라고 하는 6가지를 제시하고 있다⁴⁷⁾.

이와 같은 다나카의 지적에 대해 외무성도 반응을 하여, 2018년 『외교청서』에서는 다시 한 번 ‘자유롭고 열린 인도태평양전략’에 관한 특집칼럼을 내며, “구체적으로는 ①항행의 자유, 법의 지배 등의 보급·정착, ②국제 표준에 입각한 ‘질이 높은 인프라’정비 등을 통한 연결성의 강화 등에 의한 경제적 번영의 추구, ③해상법집행능력의 향상 지원, 방재, 불확산 등을 포함한 평화와 안정을 위한 조치를 추진하고 있습니다”라고 기술하고 있다⁴⁸⁾. 또한 2019년 『외교청서』의 특집칼럼의 제목은 ‘「자유롭고 열린 인도태평양」의 실현을 위하여’로서 ‘전략’이라는 용어가 빠졌으며, 칼럼내에 특별히 다른 색깔의 박스를 만들어 ‘자유롭고 열린 인도태평양’의 실현을 위하여 일본이 취하고 있는 조치의 세 가지 기둥’이라는 제목하에 2018년 『외교청서』에서 기술하고 있는 세 가지 조치를 언급하고 있다⁴⁹⁾. 앞에서 언급한 NHK의 ‘자유롭고 열린 인도태평양 탄생 비화’의 제작진이 외무성에 대해 취재한 결과에 따르면 이 ‘전략’이 빠진 이유는 다음과 같은 것이다. 즉 ‘전략’이라는 말이 들어가면 아무래도 군사적인 인상이 강해서, ASEAN과 같이 중국과의 관계가 가까운 나라들은 경계를 하게되며, 결국 ‘전략’이라고 부르지 않음으로써, 중국에 대해 신경을 쓰는 나라들도 FOIP에 동조하기 쉽게 된다는 것이다⁵⁰⁾.

다만 후술하는 바와 같이 이미 2017년 5월에는 아베내각 스스로가 중국에 대한 협력으로 방향을 전환하고 있었으므로, ASEAN에 대한 배려 이전에 일본 스스로 중일관계에 대한 배려에 입각하여 이 ‘전략’이라는 용어를 삭제했을 가능성이 크다. 상당히 오랜 기간 중국에 대한 견제를 핵심내용으로 하여 만들어졌던 FOIP전략은 1년도 되지 않아 그 핵심내용이 흔들리는 상황에 이른 것이다. 나카니시 히로시(中西寛)는 ‘전략’이라는 용어가 사라진 점을 지적하며, FOIP는 많은 애매함을 포함하고 있으며, 명확한 정책체계라고 부르기에는 미숙한 단계에 있는 것이 분명하다고 말하고 있는데⁵¹⁾, 역으로 생각하면 이 미숙성은 그만큼

46) 田中明彦, “自由で開かれたインド太平洋戦略の射程”, 『外交』 Vol.47 Jan./Feb. 2018, p.38.

47) 위의 글, pp.38-41.

48) 外務省, 『外交青書』, 2018, p.13.

49) 단 첫 번째 기둥에 대한 기술에서, 2018년 칼럼의 ①의 내용에 자유무역을 추가하고 있다.

50) <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/62725.html> (검색일 : 2021년 8월 24일)

51) 中西寛, “日本外交における「自由で開かれた太平洋」”, 『外交』 Vol 52 Nov./Dec. 2018, pp.18-19.

유연한 변신이 가능하다는 것을 의미하며, 실제로도 FOIP는 이 미숙성 덕분에 생존하여 오늘날까지 생명력을 유지하고 있다고 볼 수도 있다.

한편 2020년의 『외교청서』는 칼럼 형태가 아니라, 권두특집으로서 이 FOIP를 다루고 있는데, ‘자유롭고 열린 인도태평양(FOIP)’에 대한 일본의 생각이라고 하여 세 가지가 기술되어 있다. 그런데 여기에는 최초의 FOIP전략과는 상당히 다른 내용이 포함되어 있다. 즉 세 번째 항목은 ‘FOIP는, 열린, 포괄적인 구상’이라는 제목하에 “새로운 기구의 창설이나 기존기관과의 경합은 의도하지 않는다”, “불에 근거한 국제질서의 유지·강화는 한 국가의 힘으로 실현되는 것이 아니다. 어떠한 국가도 배제하지 않고, 「자유롭고 열린 인도태평양(FOIP)」에 관한 비전을 공유하는 파트너와 널리 협력”이라는 두 가지가 기술되어 있는데, ‘포괄적’이라는 말은 기존의 FOIP에는 없었던 용어이다.

이 ‘포괄적’이라는 용어의 의미에 대하여 이하에서 이시가와 고이치(石川幸一)의 논의를 중심으로 살펴보기로 하겠다⁵²⁾. 실은 이 ‘포괄적’은 호주와 인도의 FOIP구상에서 사용되던 용어이다. 2017년 호주의 외교백서 서론에서는 호주의 안전보장과 번영에 있어서 매우 중요한 5개의 목적의 첫 번째로 ‘모든 국가의 권리가 존중되는, 열린, 포괄적이며, 번영하는 인도태평양’을 내걸고 있는 것이다. 또한 인도의 모디 수상도 2018년 6월 상그릴라대화의 기조연설에서, 포괄, ASEAN중심성, 단결이 새로운 인도태평양의 중핵(中核)이라고 하며, 인도의 비전으로서 ‘인도태평양은 자유롭고 열린, 포괄적인 지역이며, 지역의 모든 국가와 이해를 갖는 역외의 국가를 포함한다’라는 것을 첫 번째 요소로 들고 있다. 호주는 포괄이라는 표현을 사용함과 더불어 중국이 주도적인 역할을 행하는 것을 비전에 포함시켰으며, 인도는 중국을 명시하고 있지는 않지만, 봉쇄를 부정하며 어느 한 편에 서는 것을 부정하고 있어, 포괄은 중국을 배제하지 않는다는 것을 의미하고 있다. 호주와 인도가 비전에 포함시킨 ‘포괄적’이라는 개념은 2018년 6월에 개최된 쿼드에서 “4개국은 자유롭고 열린, 포괄적인 인도태평양에 합의했다”고 발표되었으며, 8월의 미일호 각료급 전략대화의 공동성명에서도 “자유롭고 열린, 번영하며, 포괄적인 인도태평양지역을 유지·추진하기 위하여 협력하고, 노력하는 코미트먼트를 강조했다”라고 기술되어 있어, 미일도 사용하기 시작한 것이다.

이상과 같은 이시가와의 논의를 바탕으로 다시 한 번 2020년의 『외교청서』에 등장하는 ‘포괄적’이라는 용어가 포함된 항목을 보면, “어떠한 국가도 배제하지 않고, 「자유롭고 열린 인도태평양(FOIP)」에 관한 비전을 공유하는 파트너와 널리 협력”이라는 문장이 중국을 의식한 것이라는 것이 분명해진다. 애초에 중국의 ‘일대일로’를 견제하는 목적으로 기획되었던 이 FOIP가 이제 180도 방향을 바꾸어 ‘일대일로’와 협력하는 FOIP가 된 것이다.

52) 石川幸一. “自由で開かれたインド太平洋：その意義、内容、課題”, pp.232-239 참조.

한편 2021년의 『외교청서』에서 이 FOIP에 대한 기술은 더욱 큰 비중을 차지하게 되어, 이제 특집의 형태가 아니라 정식으로 본문의 한 절이 된다. 즉 제2장 ‘지역별로 본 외교’의 1절은 작년까지 ‘아시아·대양주’였는데, 올해는 이 ‘아시아·대양주’가 2절로 밀려나고 ‘자유롭고 열린 인도태평양’의 추진이 1절이 된 것이다. 또한 2021년의 『외교청서』는 FOIP에 대한 설명이 지나치게 간략하다는 비판을 의식했는지, 간단한 원칙론을 제시하는 형식이 아니라 ‘일본의 구체적인 추진 사례’, ‘각국와의 연계·협력’을 열거하고 있다. 일본의 FOIP가 구체적으로 어떠한 형태로 이루어지고 있는지에 대해 알기 위해 이 『외교청서』의 내용 중에서 ‘일본의 구체적인 추진 사례’부분을 발췌하여 살펴보기로 하겠다⁵³⁾. 일본의 구체적인 조치의 사례로서 『외교청서』는 다음과 같은 다섯 가지를 들고 있다.

첫째, 해양질서에 관한 정책발신이나 해양법의 지식을 국제사회와 공유하는 것인데, 구체적인 사례로는 동남아시아 각국이나 태평양의 도서국에 대해서, 해상법집행능력 구축지원이나 세미나 등을 통한 해양법에 관한 능력구축 지원 등을 하고 있다.

둘째, 자유롭고 공정한 경제권을 확산시키기 위한 틀 만들기로서, TPP11이나 일본·EU 경제연계협정에 이어, 2020년 1월에는 미일 무역협정이 발효되었다. 또한 코로나19에 의해 세계경제가 큰 영향을 받고 있는 가운데, 10월에는 영일 포괄적 경제연계협정이, 11월에는 RCEP가 각각 서명되었다.

셋째, 인도양과 태평양에 걸친 연결성의 실현인데, ‘메콩의 대동맥’이라고 일컬어지는 호치민, 프놈펜, 방콕의 거대도시를 연결하여, 인도양으로 나오는 남부경제회랑이나, 베트남의 다낭에서 라오스, 태국내륙부를 연결하여 미얀마를 통과하여 인도양으로 연결되는 동서경제회랑 등의 연결성강화에 투자하는 프로젝트를 실시하고 있다.

넷째, 능력구축지원을 통한 거버넌스의 강화로서, 자립적이며 지속가능한 성장을 지원하기 위해, 상대국정부의 재정정책이나 공적 채무관리에 관한 능력강화를 목적으로, 거시경제정책 상담자의 파견 등을 아시아, 아프리카를 중심으로 한 국가들에 대해 실시하고 있다.

다섯째, 해양안전보장 및 해상안전 확보를 비롯한 각종 조치들을 실시해가는 것으로, 자유롭고 열린 국제질서를 구축하기 위하여, 일본의 해상교통로 상에 위치한 필리핀·베트남 등에 대해, 순시선이나 연안감시 레이더를 비롯한 기자재를 공여하고, 전문가 파견이나 연수에 의한 인재육성 등을 통하여, 해상법집행능력구축지원을 적극적으로 실시하고 있다.

이상과 같이 일본의 FOIP는 최초에는 중국의 ‘일대일로’에 대한 대응을 의식하여 기획되었으며, 경제협력이라는 측면 이상으로 안보면에 방점이 있었다. 다만 일본은 이와 같은 안보면에서의 역할을 할 수 있는 능력을 가지고 있지 않았으므로 애초부터 이 FOIP전략은 결함을 가지고 있었다고 할 수 있다. 그와 같은 안보면의 능력을 가지고 있는 미국이 이

53) 外務省, 『外交青書』, 2021, pp.27-28.

FOIP전략을 채용함으로써, FOIP전략은 당초의 기획의도를 비로소 발현할 수 있게 되었다고 할 수 있다. 결국 일본의 FOIP전략은 현실에 맞게 변경되어, 대중국 견제라는 요소는 거의 희석되어 있으며, ‘경제협력’에 방점이 찍힌 외교정책이 되어있는 것이다.

4. FOIP의 안보적 측면

현재 일본의 FOIP는 외무성만이 아니라 방위성, 경제산업성이 추진의 주체가 되어 있다. 이 중 방위성이 들어가 있는 것이 바로 이 FOIP의 감추어진 면, 안보적 측면을 잘 나타내고 있다고 할 수 있다. 『방위백서』를 보면, 2018년판까지는 FOIP관련 사항이 나타나고 있지 않다. 2019년판부터 ‘안전보장협력’이라는 장 속에서 그 때까지는 ‘다국간 안전보장의 틀·대화에 있어서의 조치’라고 되어 있던 것을 ‘자유롭고 열린 인도태평양’이라는 비전 하에서의 조치’라는 제목으로 바꾸어 기술하고 있다. 그런데 2019년판의 경우 내용면에서는 과거의 것을 거의 답습하고 있으며, 제목만 바꾼 형태를 취하고 있으며, 2020년판부터 FOIP에 대한 체계적인 기술의 형태를 취하고 있다. 2021년도판을 중심으로 일본의 방위성이 말하고 있는 FOIP관련 조치들을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다⁵⁴⁾.

우선 ‘방위성이 취하는 조치의 방향성’이라는 항목에서는 ‘방위협력·교류를 활용하여, 주요 시례인의 안정된 이용의 확보’, ‘신뢰조성과 상호이해를 진전시켜, 불측의 사태를 회피’, ‘관계각국과 협력하여, 지역의 평화와 안정에 공헌’이라는 세가지를 내걸고 있다. 이어서 지역을 크게 둘로 나누고 있는데, 하나는 FOIP의 유지, 강화를 위해 협력을 강화하는 지역이며, 다른 하나는 FOIP의 유지·강화를 위하여 함께 움직이는 나라들이다.

〈FOIP의 유지, 강화를 위해 협력을 강화하는 지역의 구체적인 사례〉

- 동남아시아 : 일본·아세안 방위협력의 지침 ‘비엔티안 비전’의 업데이트판인 ‘비엔티안 비전 2.0’을 발표, 아세안 중심성·일체성을 지지하는 방위협력을 강화, 인도태평양방면파견훈련(IPD)에 있어서의 동남아시아 각국과의 친선·공동훈련이나 능력구축지원의 계속적인 실시, 불용장비품 등의 무상양도를 실시(필리핀에 대한 TC90 연습기의 이전), 많은 본질적인 공통점을 가지는 FOIP와 AOIP(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)의 실현 등
- 남아시아 : 스리랑카군에 대한 능력구축지원(항공구난)의 실시, 스리랑카·파키스탄·몰디브·방글라데시에 대한 자위대의 함정·항공기에 의한 기항의 추진 등

54) 防衛省, 『防衛白書：日本の防衛』, 2021, p.311.

〈FOIP의 유지를 위해 함께 움직이는 나라들〉

- 미국 : 미일의 연계에 의한 베트남에 대한 능력구축지원(잠수의학)의 실시, 인도태평양방면파견훈련(IPD)의 일환으로서의 미일공동훈련의 실시 등
- 호주·뉴질랜드 : 미일호 공군공동훈련인 '코프 노스'의 실시, 인도지원·재해구원(HA/DR)공동훈련 '크리스마스 드롭'의 실시 등
- 인도 : 미국·일본·인도·호주 공동훈련인 '말라바르'의 실시, 일본·인도 공동훈련 '다르마 가디언'의 실시, 일본·인도 공동훈련 '싱유 마이 트리'의 실시, 일본·인도 최초의 '2+2'개최 등
- 영국·프랑스 : 영일공동훈련 '가디언 노스'의 실시, 미국·일본·프랑스·호주·인도 공동훈련 '라 페르즈'의 실시, 영일 공동훈련 '비질런트 아일랜드' 실시 등

이상에서 본 바와 같이 이 일본의 자위대는 FOIP라는 틀 속에서 더욱 활발하게 해외에서 활동을 하고 있다. 신안보법제에 의해 자위대가 경우에 따라서는 전 세계 어느 지역에서도 군사활동을 할 수 있다는 점을 고려한다면, 이 FOIP의 틀은 자위대의 잠재력을 키우는 데에 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있다는 점에 대해서도 주목할 필요가 있다. 후술하겠지만 현재 미중관계가 악화되어 있는 가운데, 대만문제가 언론의 화제에 오르고 있으며, 중국이 대만을 침공하는 사태가 발생할 경우 신안보법제의 '중요영향사태'나 '존립위기사태'가 발동되는 상황이 벌어질 수도 있다는 보도가 나오고 있다. 이와 같은 것을 고려하더라도 이 방위성의 FOIP관련 활동은 크게 눈에 띄지 않지만, 우리로서는 주시해야 한다고 생각하는 것이다.

IV. '일대일로'와 일본의 외교정책 변화

1. 트럼프 대통령의 당선과 아베외교의 차질

2016년말에 행해진 미국 대통령 선거에서 트럼프가 당선된 것은 아베내각의 외교정책에 있어서 큰 차질을 가져왔다. 왜냐하면 트럼프는 미일이 공동추진하고 있던 TPP에서 탈퇴한다고 선언하고 있었기 때문이다. 아베 수상은 앞에서 말한 것처럼 그 해 8월 FOIP전략을 선언했지만, 이 TPP야말로 중국에 대한 경제면에서의 강력한 견제라고 인식하고 있었던 것이다. 아베 수상은 당시 TPP는 경제정책이 아니라 안보정책이라고까지 말하고 있었다. 그

리고 그 경우 미국의 참가는 필수적인 조건이었다. 따라서 아베 수상은 기자회견에서 “미국이 빠지게 되면 의미가 없다. 근본적인 이익의 밸런스가 무너져 버린다”⁵⁵⁾라고 말했던 것이다. 결국 아베는 당선자 자격의 트럼프를 직접 만나 탈퇴하지 말 것을 설득했으나 실패하였으며, 트럼프 대통령은 2017년 1월 TPP를 탈퇴한다는 대통령각서에 서명하였다. 아베의 머릿 속에는 FOIP전략과 TPP가 하나의 세트로서 중국에 대한 압력으로 작용할 것으로 기대했는데, 이 TPP가 무산됨으로써 FOIP전략도 당초에 기대한 대 중국 견제정책으로서의 효과가 크게 감소할 것이라 판단했을 수 있다. 물론 그 뒤 아베는 미국이 빠진 상태에서 TPP성립을 주도하여 2018년 3월 TPP11에 대한 서명이 이루어졌으며, 12월 정식으로 발효하게 되며, 일본이 국제무대에서 지도력을 발휘한 매우 드문 사례의 하나를 성립시키게 되지만, 이 TPP11은 아베가 말하고 있던 ‘안보정책’과는 거리가 먼 것이었다.

한편 중국의 ‘일대일로’는 착실한 성과를 내고 있었다. ASEAN의 연결성과 관련한 ‘일대일로’의 성과는 그 대표적인 것이라 할 수 있다. 이하에서 신조 토모다카(庄司智孝)의 논의를 중심으로 이 점에 대해 살펴보겠다⁵⁶⁾. 즉 ASEAN이 추진하는 연결성의 강화는, 물리적 인프라정비를 최우선 과제로 하고 있었다. 동시에 인프라정비에는 거액의 자금이 필요하며, 그 자금조달에는 역외국으로부터의 지원을 전제로 하고 있었다. 이런 의미에서 중국으로부터의 자금제공을 포함한 지원에 의해, 각국·각지역의 인프라정비를 추진하는 ‘일대일로’ 구상은, ASEAN에게 있어, 연결성과 직접적인 관련이 있었다. 그 때문에 ASEAN은 ‘일대일로’를 적극적으로 환영하고, 수용했던 것이다. 2016년 9월에 라오스의 수도 비엔티안에서 열린 중국·ASEAN공동성명에서 ‘ASEAN연결성에 관한 마스터플랜2025’의 지원에 ‘일대일로’를 활용할 방안을 찾을 것이라는 내용이 들어 있는 것은 ASEAN의 당시의 태도를 잘 말해주고 있다.

그런데 사이토 나오토(齋藤尚登)의 분석에 의하면, 일본의 인프라 시스템의 수주액은 2010년의 약 10조엔으로부터 2014년은 약 19조엔으로 순조롭게 증가하여 왔으나, 그 뒤 2016년(약 21조엔)까지는 매년 1조엔 정도 증가하는 것에 그치고 있으며, 이같은 현상은 중국의 ‘일대일로’구상의 추진에 영향을 받았을 가능성이 크다고 보고 있다⁵⁷⁾. 이와 같은 상황을 배경으로 아베내각은 중국의 ‘일대일로’에 협력하는 방향으로 정책을 변경시키게 된다.

55) 『産経新聞』, 2016.11.22.

56) 庄司智孝.“一带一路と自由で開かれたインド太平洋の間で：地域秩序をめぐる競争とASEANの対応”, 『防衛研究所紀要』, 2020., p.26.

57) 齋藤尚登, “日中蜜月は続くのか”, 『大和総研調査季報』, 2019年 新年号 Vol33., p.108.

2. '일대일로'에 대한 협력정책으로의 변화

중국은 '일대일로'의 성과를 어필하기 위해 '일대일로 국제협력 서밋 포럼(이하에서 일대일로 포럼)'을 개최하고 있는데, 그 1회 포럼은 2017년 5월 14일에서 5월 15일에 개최되었으며, 29개국의 국가지도자를 포함하는 130개국과 70개의 국제기관으로부터 1,500명 이상이 참가하여 화제가 되었다⁵⁸⁾. 그런데 이 포럼에는 자민당내 최고 실력자 중의 한 명으로서 간사장을 하고 있던 니카이 도시히로(二階俊博)도 참석하였는데, 이 니카이의 중국방문이 일본의 대중정책 변화의 분기점이 되었다.

니카이는 원래 자민당을 대표하는 친중파로서 2015년 자민당 총무회장을 하던 시절이 이미 중국을 방문하여 시진핑 주석과 만난 적이 있었다. 그해 3월에 열린 국제회의에 참석하여 기념촬영을 하는 자리에서 시진핑 주석과 간단한 대화를 나누었으며, 5월 21일에는 중일의 관광·문화의 촉진을 목적으로 하는 '관광문화교류단'의 관광업계관계자 3천여명과 함께 중국을 방문하였다. 5월 23일 시진핑 주석은 니카이와 방중단에 대하여, 일본측이 생각하지 못했던 환대를 하였으며, 만찬까지 이루어졌다. 이처럼 니카이는 중국과의 교류가 가장 활발한 정치인이었으며, 2017년 중국을 방문할 때에도 이미 시진핑 주석과 만난 적이 있었던 것이다⁵⁹⁾.

최초에 중국측은 이 제1회 '일대일로 포럼'에 아베 수상 본인 혹은 당시 경제산업대신이었던 세코 히로시게(世耕弘成)의 출석을 타진했으나, 좋은 응답을 받지 못했기에 최종적으로 당시 자민당 간사장이던 니카이에게 출석요청이 왔다⁶⁰⁾. 그런데 이 니카이가 시진핑 주석과의 만남에서 전달한 친서가 중일관계의 일대 전환을 가져온다. 이 경위에 대해서는 최근에 책으로 발간된 아사히신문의 기획취재가 자세히 밝히고 있다. 이하에서 이 기획취재의 내용을 중심으로 대 중국정책의 전환점이 된 친서 수정 문제에 대해 살펴보겠다⁶¹⁾. 이 니카이의 방중에는 당시 아베의 최측근인 수상비서관 이마이 다카야(今井尚哉)가 동행하고 있었는데, 니카이에 의해 시진핑 주석에게 전달된 아베 수상의 친서에는 중국의 일대일로를 높이 평가하는 내용이 포함되어 있었다. 그런데 문제는 이 친서의 내용이 최초로 작성되었던 내용에서 대폭 수정되어 있었다는 점이다. 그리고 그와 같은 수정을 한 인물이 이마이였다. 이마이는 "(원안에는) 일대일로에 관하여 너무나도 부정적인 내용밖에 적혀있지 않았습니다. 그래서 이렇게 부끄러운 친서를 니카이 간사장에게 가지고 가게할 수는 없다고 생각하여 상당히 수정했습니다"⁶²⁾라고 후일 언론에 이야기하고 있다. 최초로 이 친서를 작성했던 것은 당시

58) 渡辺紫乃, "‘一带一路’構想の変遷と実態", 『国際安全保障』第47巻 1号, 国際安全保障学会, 2019, p.1.

59) 大下英治, 『自民党幹事長 二階俊博伝』, (東京: Mdn, 2021), pp.344-345.

60) 위의 책, p.363.

61) 朝日新聞取材班, 『自壊する官邸: 一強の落とし穴』, (東京: 朝日新聞出版, 2021), pp.100-107.

국가안전보장국장으로서는 일본의 외교·안보정책을 주도하고 있던 야치 쇼타로였다. 야치는 앞에서 본 바와 같이 1차 아베내각 때에는 ‘자유와 번영의 호’를 기획했으며, 2014년 1월 새롭게 발족한 국가안전보장회의(NSC)의 사무국으로서 실질적으로 안전보장의 사령탑 역할을 하고 있는 국가안전보장국의 초대국장으로 발탁된 인물로서, ‘자유롭고 열린 인도태평양 전략’의 수립에 있어서도 주도적 역할을 했다. 따라서 그가 ‘일대일로’를 높이 평가할 리가 없으며, 야치가 작성한 친서의 원안은 “일본은 일대일로에 신중하게 대응해 간다”는 방침에 의거하여 작성되어, 수상인 아베 신조, 부총리인 아소 타로, 그리고 당시 관방장관이었던 스가 요시히데의 승인을 받았던 것이다. 야치는 일개 비서관이 마음대로 친서의 내용을 바꾼다는 것이 있을 수 있는가라고 아베 수상에게 따졌다고 하는데, 이 질문 자체가 우문(愚問)이라고 할 수 있다. 당시 이마이는 아베의 분신(分身)과도 같은 존재였으므로, 이마이가 친서의 내용을 바꾼 것이 아니라 아베가 그와 같은 수정을 허락했을 것이기 때문이다. 아베는 표족한 응답을 하지 않았다고 한다. 왜 이마이가 대 중국 협력을 추진한 것인가에 대해 정부내에는 경제산업성 출신인 이마이가, 거대한 중국시장에 기대를 가지고 있던 경제계의 의사를 반영하여, 대중 협력을 우선시켰다는(정부관계자의 증언) 시각이 유력했다. 이마이는 주위에 “미일동맹은 중요하지만 모든 면에서 미국에 추종하여 다른 선택지를 생각하지 않는 자세는 문제다. 일본기업의 중국진출을 생각하면, 일대일로가 가지는 연결성은 매력적이다”라고 말했다고 한다. 이 추론이 맞다고 할지라도, 아베가 이마이의 의견에 동의한 배경에는 앞에서 살펴 본 아베외교의 차질이라고 하는 큰 흐름이 있었다고 보아야 할 것이다.

이 친서 전달 후 그리 지나지 않은 6월 5일, 아베 수상은 제23회 국제교류회의 ‘아시아의 미래’ 만찬회에서 ‘일대일로’에 대한 협력을 표하는 연설을 하게 된다. 이 연설 중 ‘일대일로’에 관련된 부분을 인용해 보면 다음과 같다.

일대일로의 구상은 동서양, 그리고 그 사이에 있는 다양한 지역을 연결시키는 잠재력을 가진 구상입니다. 인프라에 관해서는, 국제사회에서 널리 공유되어 있는 사고방식입니다. 우선 만인이 이용할 수 있도록 개방되어 있고, 투명하며 공정한 조달에 의해 정비되는 것이 중요합니다. 더 나아가 프로젝트에 경제성이 있어, 그리고 자금을 빌려 정비한 국가에게 있어서 채무가 변재가능하며, 재정 건전성이 훼손되지 않는 것이 불가결하다고 나는 생각합니다. 국제사회의 공통된 사고방식을 충분히 도입하는 것에 의해, 일대일로의 구상은, 한태평양의 자유롭고 공정한 경제권에 양질의 형태로 융합되어 가며, 그리고, 지역과 세계의 평화와 번영에 공헌해 갈 것을 기대하고 있습니다. 일본으로서도, 이와 같은 관점에서 협력해 가고 싶다고 생각합니다⁶³⁾.

62) 위의 책, p.102.

63) <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10992693/www.kentei.go.jp/97.html> (검색일 : 2021년 9월 12일)

아베 수상은 이처럼 ‘일대일로’에 대한 획기적인 정책변경을 하면서도, 중국의 ‘일대일로’의 문제점을 지적하며 ①(프로젝트)개방성, ②(프로젝트, 자금조달의)투명성, 공정성, ③(기업·프로젝트)의 경제성, ④(지원받는 나라의)채무의 변제가능성과 재정의 건전성이라는 조건에 합치하는 프로젝트에 한해서 일본은 협력할 수 있다고 말하고 있는 것이다⁶⁴). 후술하는 것처럼 이것은 매우 중요한 함의를 내포하고 있다.

한편 9월 28일 도쿄에서 개최된 중일국교정상화 45주년·중화인민공화국 성립68주년 기념리셉션에서 아베 수상은 리커창 총리의 방일, 그리고 그것에 대한 응답으로서의 아베 수상의 방중, 그리고 그 뒤의 시진핑 주석의 방일을 제안 하는 등, 중일관계의 개선에 강한 의욕을 보였다⁶⁵).

2017년 11월에는 중일정상회담이 이루어져 “제3국에서도 중일의 비즈니스를 전개하는 것이 양국만이 아니라 대상국의 발전에 있어서 유익하다는 점에 일치했다”고 하며 “일대일로를 포함하여 중일양국이 지역과 세계의 안정과 번영에 어떠한 공헌을 해 갈 것인가를 함께 논의해 가는 것에 일치했다”고 말하고 있다⁶⁶).

또한 아베 수상은 2018년의 시정방침연설에서 “중국과도 협력하여, 증대하는 아시아의 인프라 수요에 대응해 가겠습니다. 일본과 중국은, 지역의 평화와 번영에 큰 책임을 가지고 있으며, 끊을래야 끊을 수 없는 관계에 있습니다. 대국적인 관점에서, 안정적인 우호관계를 발전시키는 것에 의해 국제사회의 기대에 부응하겠습니다”⁶⁷)라고 말하여 역시 ‘일대일로’와 관련한 인프라 사업에서 중국과 협력하겠다는 태도를 분명히 밝히고 있다.

2018년 5월 8일에서 11일 사이 중국의 리커창 총리는 2010년 이래 8년만에 일본을 공식방문했다. 이 때에는 일본의 외무성, 경제산업성과 중국의 국가발전개혁위원회, 상무부 사이에 ‘제3국에 있어서의 중일민간경제협력에 관한 각서’가 체결되었다⁶⁸). 그 골자는 ①민간기업간의 비즈니스를 촉진하고, 제3국에서도 중일의 비즈니스를 전개하는 것이, 양국의 경제분야에서의 협력의 확대, 더 나아가서는 대상국의 발전에도 유익하다, ②제3국에 있어서의 중일의 민간경제협력에 관하여, 주일 고위급 경제대화의 틀 아래에서, ‘중일민간비즈니스의 제3국전개추진에 관한 위원회’를 설치하여, 성청간, 민간부문도 포함하여 논의를 한다, ③제3국에 있어서의 민간경제협력안건을 염두에 두고, 중일의 민간기업간의 교류를 한층 추진하기 위해, 폭넓은 기업의 경영자와 관계각료 등이 출석하는 ‘중일 제3국 시장 협력 포럼’을 설립·운영한다, ④이와 같은 틀 아래에서, 양국 기업에 의한 제3국협력의 가능성이

64) 齋藤尚登, “日中蜜月は続くのか”, p.106.

65) 위의 글, p.104.

66) 石川幸一, “自由で開かれたインド太平洋：その意義、内容、課題”, p.238.

67) <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11547454/www.ked.html> (검색일 : 2021년 9월 5일)

68) 이하의 기술은 齋藤尚登, “日中蜜月は続くのか”, pp.106-107 참조.

있는 시장 및 산업분야에 관하여 차례대로 검토하여, 협력가능한 구체적인 프로젝트의 조성을 목표로 논의해 간다, 라는 것이다. 이 각서에는 ‘일대일로’라는 말은 사용되고 있지 않다. 다만 중국측에서 본다면 일본이 중국의 ‘일대일로’ 구상에 전면적으로 협력하고 있다고 하는 모습이 바람직할 것이며, 실제로 상무부의 부장(일본의 대신에 해당)은 “시진핑 주석과 아베 수상이 ‘일대일로’의 틀 아래에서, 제3국시장에 있어서의 협력을 전개한다고 하는 중요한 공통인식이 형성되었다”라고 말하고 있다.

한편 같은 해 10월 25일-27일의 일정으로 아베 수상이 일본의 수상으로서 7년만에 중국을 공식방문했으며, 10월 26일 아베 수상의 방중에 맞추어 ‘제1회 중일 제3국 시장 협력 포럼’이 개최되었다. 아베 수상과 리커창 총리가 출석한 이 포럼에는 중일의 기업경영자와 관계각료들에 의한 기조강연, 협력각서교환식 등에 더하여, 4분야(교통·물류, 에너지·환경, 산업고도화·금융지원, 지역개발)에서 분과회를 개최하였다. 중화인민공화국 국가발전개혁위원회 및 상무부와와의 사이에서 제3국에 있어서의 중일민간경제협력에 관한 52개의 각서가 체결되었다⁶⁹⁾. 아베 수상은 기조연설에서 “중일기업이 국제 스탠더드에 입각하여, 비즈니스로서 지속가능한 프로젝트를 추진하여, 각국의 모범사례가 되는 것은 가능합니다. 일본정부와 중국정부가 그것에 도움을 줄 수 있다면 좋겠다고 생각합니다. 중국정부도 질이 높은 인프라, 개방성과 투명성이라고 하는 국제 스탠더드에 관하여 발언하고 있다고 들었습니다. 대단히 믿음직스럽게 생각합니다”⁷⁰⁾라고 말하여, 중국이 국제 스탠더드에 입각하여 ‘일대일로’를 추진할 것을 다시 한번 강조하고 있다.

이처럼 아베 수상이 반복해서 일본의 ‘일대일로’에 대한 협력의 전제조건으로서 4가지 조건, 즉 ‘개방성, 투명성, 경제성, 재정건전성 등의 국제 스탠더드가 확보되는 것’을 강조하고 있는 것의 의미와 중요성에 대해 가와시마 신(川島眞)은 다음과 같이 설명하고 있다⁷¹⁾. 즉 미국이나 인도와 같이 ‘일대일로’에 반대하고 있는 국가들로부터의 우려에 대해, 이 4조건이 그들의 우려를 불식시키는 역할을 할 수 있다고 보고 있으며, 이 4조건은 일본이 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 구상을 중시하면서, 동시에 중국에 대해 끈질기게 일대일로 구상의 문제점을 지적하여, 개선을 요구해 간다는, 말하자면 ‘자유롭고 열린 인도태평양’ 구상과 일대일로 구상의 접점을 찾는 데에 있어서 중요한 요건이 되어 있는 것이다.

다만 ‘일대일로’사업에서의 협력을 포함하는 제3국에 있어서의 중일민간경제협력이 추진됨으로써, 지원을 받는 나라의 입장에서 보자면, 인프라 등 성장의 장애물의 개선, 중국의

69) 朽木昭文, “日本がたどるべき進路産業集積の移転とグローバル・バリューチェーンの形成”, 朽木昭文・福澤拓志・福井清一 編著, 『米中経済戦争と東アジア経済』, (東京: 農林統計協会, 2021), p.210.

70) http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11547454/www.kantei.go.jp/jp/98_abe.html (검색일 : 2021년 9월 15일)

71) 川島眞, “日米関係「改善」への問い”, 『外交』 Vol.52 Nov./Dec. 2018, p.32.

입장에서 보자면 프로젝트의 품질이나 기술수준, 운영력의 향상과 같은 잇점이 있다. 일본의 입장에서 잇점은 다음과 같은 것이다. 즉 일본과 중국은 인프라 수주를 둘러싸고 서로 심한 경쟁을 하여, 가격경쟁력이나 자금력의 면에서 일본이 수주를 놓치는 경우도 많았다. 중일협력에 있어서는 이와 같은 입찰경쟁이 회피될 수 있거나, 4가지 조건을 준수하는 것에 의해 리스크가 경감될 수 있게 되었다⁷²⁾.

V. 아베 수상의 퇴진과 일본외교정책 변화

1. 아베수상의 퇴진과 스가내각의 성립

역사의 흐름은 종종 우연한 사건에 의해서 크게 바뀌게 되는데, 2019년 12월 중국의 우한에서 발생한 코로나19는 결과적으로 중일관계를 크게 변화시키게 된다. 2020년이 시작 되었을 때 미국과 중국은 무역전쟁을 하고 있었지만 중일관계는 여전히 그렇게 나쁘지 않았 으며, 시진핑 주석이 2018년 아베 수상의 중국방문에 대한 답방의 형태로 공식방문하기로 되어 있었다. 아베 수상이 올림픽을 성공적으로 마친 후 다시 자민당의 당규를 개정하여 정 권을 연장하여 그의 숙원인 헌법개정에 착수할 것이라는 보도가 나오고 있었다. 그런데 코 로나19의 확산이 이 모든 시나리오를 바꾸어 놓았다. '아베의 마스크'로 대표되는 코로나19 대책의 실패로 아베내각의 지지율은 급락했다. 아베가 코로나19의 초기대처에 미온적이었 던 것이 시진핑 주석의 방일을 의식한 것이라는, 아베와 중국을 함께 비판하는 보도도 있었 다. 결국 시진핑 주석의 방일은 무기연기되었고, 2020년 8월 28일, 일본역사상 가장 긴 재 임기간을 계속 경신하고 있던 아베 신조는 수상직을 사임하겠다는 의사를 표명했다. 지병의 악화를 이유로 들었지만, 코로나19대책의 실패, '벚꽃을 보는 모임' 관련 의혹 등으로 지지 율이 악화되자, 더 이상 버티지 못하고 사임한 것이라고 보는 것이 옳을 것이다. 아베의 뒤 를 이어 수상이 된 것은 아베내각에서 역시 최장수 관방장관 재임기록을 경신하고 있던 스 가 요시히데(菅義偉)였다. 간사장 니카이 도시히로의 주도로 주요 파벌이 스가를 지지하면 서, 9월 14일의 자민당 총재선거에서 스가는 압도적 표차로 총재에 당선되었으며(스가 377 표, 기시다 89표, 이시바 68표), 9월 16일 수상에 오르게 된다.

72) 齋藤尚登, “日中蜜月は続くのか”, p.107.

그런데 스가 수상은 원래 외교·안보정책과는 전혀 관계가 없는 정치역정을 걸어왔다⁷³⁾. 1975년부터 11년간 중의원 비서로 일한 후, 1987년 요코하마시의원에 당선, 1996년 중의원 첫 당선이라는 경력에서 알 수 있듯이 일본정치의 밑바닥에서부터 톱에 오른 인물로서 대부분 세습의원인 자민당 출신의 다른 수상들과는 전혀 다른 길을 걸어온 것이다. 따라서 애초부터 스가에게 외교에 있어서 아베와 같은 리더십을 기대하기는 어려웠다. 게다가 취임 직후 아베의 장기집권에 대한 국민적 염증의 반사이익을 얻어 높은 지지율을 보였던 스가 역시 코로나19 대책에 있어서의 계속된 실패와, 기자회견 등에서 결정적인 실수를 연발하는 등, 전혀 국민의 신뢰를 얻지 못하고 지지율이 급락하였으며, 결국 자민당총재선거에의 출마를 단념, 2021년 9월 29일 행해진 총재선거에서 새롭게 총재로 선출된 기시다 후미오가 10월 4일 새로운 정권을 출범시키게 된다.

이렇게 본다면 지난 1년간 외교정책면에 있어서 스가가 리더십을 발휘한 것은 전무하다고 보아야 할 것이다. 그런데 지난 1년은 그야말로 미중경쟁은 더욱 치열해지고, 미국에서는 정권교체에 의해 민주당의 바이든 행정부가 탄생하는 등 격동의 1년이었다고 할 수 있었다. 이 시기에 미중경쟁과 관련된 일본의 외교정책으로 들 수 있는 것으로, 일본의 RCEP 참가, 쿼드, 대만문제가 있는데, RCEP참가는 아베외교의 연장선상에서 진행된 것이며, 쿼드와 대만문제에 있어서는 바이든 대통령이 주도권을 행사했다. 스가 수상은 거의 존재감을 보여주지 못했으며, 일본은 ‘반응적 외교’로 회귀했다고 할 수 있다.

2. 일본의 RCEP 참가

중국이 주도한 RCEP에 일본이 참가한 것 역시 중국에 대한 대표적인 협력정책이라고 할 수 있다. 미국과 중국의 통상마찰이 격화되고 있는 가운데, 일본은 미국이 참가하지 않은 이 RCEP에 참가한 것이다. RCEP는 2013년 교섭이 시작되어 약 8년의 세월이 흘러 2020년 11월 15일 겨우 합의에 이르게 되었다. 외무성의 경제국장인 시카타 노리유키(四方敬之)는 이 RCEP가 중국이 주도했다는 것에 큰 신경을 쓸 필요가 없다고 말하고 있다. 그가 한 인터뷰에서 말한 내용을 정리하면 다음과 같다⁷⁴⁾. 즉 RCEP가 ‘중국주도’가 되는 것을 많은 가맹국은 바라고 있지 않으며, RCEP의 교섭이 ASEAN+6로부터 시작되었다는 것에는 그와 같은 합의가 있다는 것이다. 또한 일본으로서도 TPP체약국인 호주나 뉴질랜드가 참가했으므로, 양국과 연계하여 RCEP협정의 적절한 이행을 촉구할 수 있다는 점을 지적하며, 교섭

73) 내각관방장관 이전의 경력으로는 제1차 아베내각 때의 총무대신 겸 지방분권개혁담당대신으로, 역시 외교·안보정책과는 관계가 없는 직책이었다.

74) 四方敬之, “經濟外交: 次なる一手”, 『外交』, Vol.66 Mar/Apr., 2021, p.84.

의 최종단계에서 주도권을 쥐는 것은 아세안 각국이었다고 말하고 있다. 또한 RCEP는 경제연계협정으로서, 그것을 사용하는 것은 기업이므로, 거기에 국가가 개입할 여지는 적다고 말하며, 일본기업이 가지고 있는 국경을 넘어서는 서플라이체인, 비즈니스의 실태에 가까운 협정이고 실제로 일본의 경제계도 환영하고 있다고 말하고 있다.

한편 중일사이의 직접적인 FTA교섭이 미국에 대한 배려 때문에 어렵다는 점을 고려한다면, 이 RCEP는 매우 현명한 선택이라는 주장도 있다. 오니와 미에(大庭三枝)는 “동중국해 등에서 중국의 활동이 활발해지고 있어, 중국과의 FTA를 걱정하는 사람들도 있다. 그러나 일본 이웃 나라로서, 경제적으로도 관계가 깊은 중국과의 안정된 관계의 유지도 도모하지 않으면 안 된다. 중일만에 의한 FTA를 체결하려고 하여도, 미국에 대한 배려 등의 이유로 어렵다. RCEP라고 하는 형태로 중일이 FTA를 맺는 의의는 크다”⁷⁵⁾고 말하고 있다.

이 RCEP의 성립에 의해 일본은 제1의 교역국인 중국, 제3의 교역국인 한국과 FTA를 맺은 것과 같은 결과가 되었다. 그러나 이와 같은 경제적인 측면 이상으로 중요한 것은 미국이 빠진 상태에서 중국과의 FTA가 이루어졌다는 국제정치적인 측면이다. 중국이야말로 이와 같은 측면을 정확히 인식하고 바로 행동에 나섰으니, 그것이 TPP 가입 의사를 발표한 것이다. 즉 11월 20일 APEC 정상회담이 온라인 형식으로 개최되었는데, 중국의 시진핑 주석은 “TPP에 가입하는 것을 적극적으로 생각하고 있다”고 말하여 환태평양경제연계협정(TPP)에 가맹할 의향을 표명했다⁷⁶⁾. 그리고 2021년 9월 17일 중국은 TPP에 정식으로 가맹을 신청했다. 다만 TPP의 높은 자유화의 수준을, 중국이 달성해 낼 수 있을 것인가에 대해서는 회의적인 시각이 많다. TPP협정에는 국유기업과 그 외의 가맹국의 기업을 차별해서는 안 된다고 하고 있지만, 중국은 국유기업에 보조금을 지급하는 등, 여러 가지 형태로 우대하고 있으며, 정치와 경제가 밀접하게 연결되어 있는 정치체제에 있어서, 국유기업의 개혁은 쉽지 않을 것이다.⁷⁷⁾ 다만 중요한 것은 TPP에도 RCEP에도 일본은 참가하고 있지만, 미국은 참가하고 있지 않다는 점이다. 만일 중국이 TPP가입에 성공한다면, 미국이 배제된 상태에서 중국과 일본은 더욱 밀접한 경제관계를 지속하는 제도적 장치를 공고히 하게 되며, 그와 같은 상황은 미일관계에는 악영향을 미치게 될 것이다. 이 중국의 가맹신청에 대한 대응책을 논의한 일본의 관계 각료회의에서 신중한 의견이 속출한 것은⁷⁸⁾ 이와 같은 면을 고려한 것이라 생각된다. 그런데 9월 23일 이번에는 대만이 TPP에 가입신청을 하면서 상황은 더욱 복잡하게 되었다. 다만 일단 일본측은 대만의 가입신청에 대해 호의적인 반응을 보였다. 미국방문 중인 모테기 도시미쓰(茂木敏充) 외상은 22일, 회견에서 “우리나라로서는

75) 『朝日新聞』, 2020.11.17.

76) 『朝日新聞』, 2020.11.21.

77) 『朝日新聞』, 2021.9.18.

78) 『朝日新聞』, 2021.9.18.

우선 환영하고 싶다. 대만은 기본적 가치를 공유하고, 밀접한 경제관계를 가지고 있는 중요한 파트너이다”라고 말하였는데⁷⁹⁾, 이것은 현재 대만을 지렛대로 중국에 압박을 가하고 있는 바이든 행정부에 대한 배려도 작용했을 것이라 생각된다. 외무성의 간부는 “중국이 조건을 통과하는 것은 간단하지 않을 것이다”라고 말하여, 대만과 교섭을 하면서 중국에 대해 애매한 태도를 계속 취하는 방식을 취하려는 태도를 보이고 있는데, TPP에 가입하는 데에 있어서는 전 가맹국의 찬동이 필요하며, 각국의 계산이 모두 다르므로, 일본이 생각하는 대로 진행될지는 알 수 없다.⁸⁰⁾ 이 문제 역시 미중경쟁을 그 배경으로 하고 있는 문제이며, 앞으로 계속 일본외교의 큰 과제가 될 것임에 틀림없다. 작년 일본의 RCEP참가로부터 현재의 중국·대만 TPP 동시가입 신청까지 전개된 상황의 밑바탕에는 역시 미중경쟁이 깔려 있으며, 일본은 다시 한 번 미중경쟁 속에서 어려운 선택을 해야하는 상황에 처해 있다고 볼 수 있는 것이다.

3. 쿼드와 일본의 외교정책

앞에서 인용한 바 있는 2006년 출판된 『아름다운 나라로』에서 아베 수상은 다음과 같이 말하고 있다.

친일적인 민주주의 국가 인도와, 2006년에 미국·일본·호주 각료급 전략대화를 개최하여 성공시킨 호주는, 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법의 지배라고 하는 보편적 가치를 일본과 공유하고 있습니다. 미국·일본·인도·호주의 정상 혹은 외교장관 수준의 회합을 개최하여, 특히 아시아에 있어서 이와 같은 보편적 가치관을 다른 국가들과 공유하기 위하여 어떠한 공헌을 하고, 협력할 수 있을 것인가에 관해, 전략적 관점에서 협의를 행하는 것이 가능하다면, 그것은 멋진 일이 될 것이라고 생각합니다⁸¹⁾.

이 아베의 발상이 결국 쿼드로 귀결되는 것이지만, 2007년 5월 쿼드는 잠깐 현실화되었다. 즉 조지.W부시 정권의 주도로 2007년 5월의 아세안 지역포럼에서, 중국의 인도태평양에서의 대두에 대한 전략적 대응을 상정한 최초의 회의가 개최되었는데, 호주의 케빈 래드 정권은 쿼드에 참가하는 것이 중국의 반감을 살 것을 우려하여, 그 뒤 10년간 호주는 쿼드에 대한 참가에 관심을 표하지 않았다⁸²⁾. 그런데 2017년 다시 한 번 미국의 주도로 쿼드가

79) 『朝日新聞』, 2021.9.24.

80) 위의 글.

81) 安倍晋三, 『美しい国へ』, P.160.

82) 石川幸一, “自由で開かれたインド太平洋：その意義、内容、課題”, P.231.

부활되었다. 즉 2017년 11월 12일 마닐라에서 쿼드 국장급협회가 개최되었으며, 2017년에 2회, 2018년에 2회 국장급협회가 개최되었다. 2017년 1차 쿼드 국장급협회가 개최될 당시에는 이미 미일간에 '자유롭고 열린 인도태평양'이라는 개념이 공유되어 있었으며, 매 회, 법의 지배와 룰에 의거한 질서, 항행·비행의 자유와 같은 원칙들이 확인되었다⁸³⁾. 2019년 9월 뉴욕의 UN총회에 맞추어 쿼드 외교장관 회담이 처음으로 개최되었으며, 2020년 10월 6일 도쿄에서 다시 쿼드 외교장관 회담이 열렸는데, 이 회담에서 쿼드 외교장관 회담을 정례화하는 것에 합의했다.

그리고 2021년 3월 12일 이번에는 쿼드 첫 정상회담이 온라인으로 개최되었다. 이것은 바이든 대통령이 주도하여 이루어진 것이며, 13일 첫 공동성명을 발표했다. 사실 이 쿼드는 대 중국전략의 틀이라고 볼 수 있으며, 공동성명도 중국을 강하게 의식한 내용이 되어있다. 다만 비동맹의 전통을 가지고 있으며, 쿼드가 '대중국 포위망'으로 보여지는 것을 꺼려하는 인도에 대한 배려 등에 의해, 중국을 직접 언급하지는 않았다⁸⁴⁾. 이 공동성명의 내용 중 중국에 대한 견제와 관련되는 내용을 발췌해 보면 다음과 같다⁸⁵⁾.

2. 4개국의 정상은 미국·일본·호주·인도가 기본적 가치를 공유하고, 법의 지배에 의거한 자유롭고 열린 국제질서의 강화에 관여하고 있으며, 4개국의 협력을 한층 강화해 갈 것, 또한 법의 지배, 항행 및 상공비행의 자유, 분쟁의 평화적 해결, 민주적 가치, 영토의 일체성이라는 원칙을 지지하는 것에 일치했습니다.
3. '자유롭고 열린 인도태평양'에 관하여, 스가 수상은 이 비전이 아세안과 유럽을 포함하는 국제사회에 침투하고 있어, 이 실현을 향하여, 보다 많은 국가들과 연계해 가는 것이 필요하다는 취지로 말하였으며, 4개국 정상은 각각의 파트너와 협력해 갈 것에 일치했습니다. 또한 4개국 정상은 아세안의 주체적인 조치인 '인도태평양에 관한 아세안 아웃룩'이나 아세안의 일체성 및 중심성에 대한 강한 지지를 확인했습니다.
4. 4개국 정상은, 미국·일본·호주·인도의 틀 아래에서, 질이 높은 인프라, 해양안전보장, 테러대책, 사이버안보, 인도지원·재해구원을 비롯하여, 여러 분야에서 실질적인 협력이 진전되는 것을 환영함과 아울러, 백신, 중요·신흥기술, 기후변동에 관하여, 각각 작업부회를 출범시킬 것에 일치했습니다.
6. 동중국해, 남중국해의 정세에 관하여, 스가 수상은, 일방적 현상(現狀)변경의 시도에 강하게 반대한다, 중국의 해경법에 관해서도, 국제법과의 정합성의 관점에서도 문제가

83) 添谷芳秀, “日本のインド太平洋外交と近隣外交”, 『国際問題』, No.688(2020년 1·2월), p.22.

84) 『朝日新聞』, 2021.3.14.

85) https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1_000939.html (검색일 : 2012년 8월 17일)

있는 규정이 포함되어 있어, 심각하게 우려하고 있다는 취지로 말했습니다. 4개국의 정상은 동중국해 및 남중국해에 있어서의, 해운해양법조약을 포함한 국제법을 비롯한 룰에 근거한 해양질서에 대한 도전에 대응하기 위해 연계해 갈 것에 일치했습니다. 또한 홍콩의 선거제도에 관한 중국 전국인민대표대회 결정에 관하여, 스가 수상은 중대한 우려를 증폭시키고 있다는 취지를 표명하여, 신장 위구르 자치구에 관한 인권상황에 관해서도 심각한 우려를 표명하였습니다.

트럼프 행정부 때까지는 외교장관급의 회담이었던 이 회담을 취임 후 얼마 지나지 않은 시기에 단번에 정상회담으로 급을 상승시켜, 온라인이라는 수단까지 동원하여 개최한 것을 보면, 바이든 대통령이 이 쿼드에 어느 정도 큰 열의를 쏟고 있는지 잘 알 수 있다. 그런데 모리 사토루(森聡)는 바이든 행정부가 이 쿼드에 대해 추상적인 연대에 머무르는 것이 아니라, 구체적인 협력의 성과를 내기를 원한다고 하면서, 실제로 이번 온라인 정상회담에서 제시된 3개의 작업부회가 다루는 정책영역(백신, 중요·신흥기술, 기후변동)은 바이든 행정부의 최우선 과제와 일치하고 있다는 점을 들고 있다. 즉 쿼드를 대 중국 전략의 수단으로서만이 아니라, 민주주의 국가가 단결하면, 지역의 발전과 번영에 공헌할 수 있다는 것을 보여주 기 위한 플랫폼이라는 정치·외교상의 의의를 가지고 있다고 보는 것이 아닌가라는 것이다⁸⁶⁾.

다만 쿼드에 참여하고 있는 모든 국가들은 각각 나름의 계산을 하고 있다. 사타케 도모히코(佐竹知彦)에 따르면 호주는 쿼드를 미국이 인도태평양지역에 머무르게 만드는 수단으로서 중시하고 있다는 것이다. 그는 바이든 행정부가 동맹관계를 중시하겠다는 자세를 취하고는 있지만, 여전히 장래는 불투명하며, 미국·일본·인도의 힘을 빌리면서, 어떻게 호주에 있어서 유리한 세력균형을 유지할 것인가, 그리고 그것을 바탕으로 중국과 공존해 갈 것인가, 라는 시각에서 호주정부는 쿼드를 인식하고 있다고 말하고 있다⁸⁷⁾. 또한 이토 토오루(伊藤融)에 따르면, 인도에게 있어서 쿼드는 두 가지 측면이 있다. 첫째, 글로벌 플레이어가 되는 디딤돌이다. 모디 정권은 지금까지의 정권 이상으로 이 방향성을 명확하게 하고 있다. 남아시아의 지역대국을 넘어서서, 인도태평양이라고 하는 넓은 무대에서 지역질서형성에 역할을 담당하고 싶다는 기대에 부응하는 것은, 스스로의 '세계대국화'에 있어서 불가결한 인식이라는 것이다. 둘째, 최대의 안전보장상의 위협인 중국과 교섭하는 데에 있어서 재료로 사용한다는 의도이다. 미국·일본·호주와는 달리, 인도는 중국과 육지로 국경선을 접하고 있어, 현실적인 위협으로 인식하고 있으며, 특히 2020년 6월 중국과 인도의 군사충돌 이래로

86) 伊藤融·佐竹知彦·森聡, “クアッド平時の協力の有効性”, 『外交』 Vol.67 May/June, 2021, p.17.

87) 위의 글.

양측의 대치는 장기화되고 있어, 인도는 더욱 쿼드에 대한 접근에 박차를 가하고 있다는 것이다. 다만 중국은 안전보장상의 위협이기는 하지만, WTO, 세계은행 등 세계경제시스템을 둘러싼 영역에서는 ‘도상국’으로서 이해를 공유하는 중요한 파트너라는 측면도 있다. 따라서 인도는 반중국을 전면적으로 내세우고 싶어하지는 않는다⁸⁸⁾.

이처럼 쿼드는 아직까지는 매우 불확실한 안보협의체이지만, 일본은 매우 충실하게 바이든 행정부의 의도에 따라 움직이고 있는 것으로 보인다. 3월13일의 공동성명의 내용 중, 중국과 관련하여 민감한 문제에 대해 언급하는 부분에 있어서 반드시 스가 수상이 발표할 형식을 취하고 있는 것을 보아도 이 점을 잘 알 수 있다.

한편 9월 24일 화이트하우스에서는 쿼드의 첫 대면 정상회담이 열렸으며, 회담후 발표된 공동성명에도 역시 인도에 대한 배려 등에 의해 중국에 대한 직접적인 비판은 포함되지 않았다. 온라인 회담 때의 공동성명보다 훨씬 장문의 이 공동성명은 외교, 경제, 산업 등 폭넓은 분야의 세세한 사항들에 대한 협력을 말하고 있어서, 매우 실무적인 성격이 강하다고 볼 수도 있는데, 중국과 관련하여 특히 주목할 만한 것은 AI나 5G의 기반이 되는 반도체의 공급망 강화와 기술의 주도권을 좌우하는 국제표준 만들기에서의 연계를 표명하고 있다는 점이다⁸⁹⁾. 기술패권을 두고 중국과 경쟁하고 있는 미국의 바이든 대통령의 의사가 많이 반영된 사항이라고 생각되며, 이와 같은 분야에서 쿼드국가들 사이에 의미 있는 협력이 이루어진다면, 쿼드의 존재감은 크게 증폭될 것임에 틀림없다.

그런데 일본의 전문가들이 쿼드의 본질을 “군사면, 특히 해양안전보장의 분야에서의 협력”⁹⁰⁾이라고 보고 있는 가운데, 미국이 최근 영국, 호주와 더불어 오커스(AUKUS)를 새롭게 추진하고 있으며, 호주의 원자력잠수함 건조에 대해 기술공여를 하겠다는 뜻을 밝혔다. 오커스는 분명히 중국에 대한 군사적 견제를 목적으로 한 것이라고 할 수 있는데, 그렇게 된다면 일본의 전문가들의 말하고 있는 쿼드의 본질과 충돌하는 상황이 벌어진다. 앞으로 쿼드와 오커스의 역할 분담에 대한 정리가 필요하게 된 것이다. 그런데 이번에 발표된 공동성명을 보면 쿼드는 군사 이외의 것을 다루는 협의체의 성격을 강하게 띠게 될 것으로 보인다. 다만 현재 쿼드를 강력하게 이끌고 있는 것은 바이든 대통령이라고 할 수 있는데, 바이든 대통령의 정치적 리더십이 약해질 경우, 쿼드는 앞에서 말한 바와 같이 각국이 나름의 계산에 입각해서 움직이는 면이 있으므로, 그 구심력이 약해질 가능성이 있다고 생각된다.

88) 위의 글, pp.18-19.

89) 『朝日新聞』, 2021.9.26.

90) 위의 글, p.14.

4. 대만문제와 일본의 외교정책

바이든 행정부 발족 6주 뒤에 공표된 국가안전보장전략지침(잠정판)에서는 대만에 관해 ‘주도적인 민주주의이며, 매우 중요한 경제, 안전보장상의 파트너’라고 기술되어 있는데, 이것이 바이든 행정부의 대만에 대한 인식을 단적으로 보여주고 있다. 역으로 바이든 대통령은 중국에 대하여는 민주주의 대 전제주의라는 도식하에, 시진핑 주석을 전제주의자라고 단정적으로 말하고 있다. 이와 같은 중국과 대만에 대한 인식을 바탕으로, 바이든 행정부는 동맹국과 함께 대만을 지원하는 움직임을 가속화시키고 있다. 미일 2+2, 미일정상회담 그리고 영국주최의 G7 외무장관회담의 성과문서에서, 대만해협의 평화와 안정의 중요성이 강조되었으며, 미국의 문제의식이 동맹국에게 공유되었다⁹¹⁾.

일본에게 있어서 이와 같은 미국의 대만 중시 정책은 매우 곤혹스러운 것이었다. 2021년 4월 16일 미일정상회담에서 발표된 ‘새로운 시대에 있어서의 미일 글로벌 파트너십’이라는 제목의 공동성명에는 “미일양국은 대만해협의 평화와 안정의 중요성을 강조함과 아울러, 양안(兩岸)문제의 평화적 해결을 촉구한다”라는 문구가 들어가 있었다. 미일정상회담의 문서에 대만이 들어간 것은 52년만이고, 3월의 미일 외교·방위담당각료회의(2+2)의 표현을 답습한 것이었다. 2+2에는 없었던 “양안문제의 평화적 해결을 촉구한다”는 문장이 들어간 것에 일본측의 의향이 반영되었다고는 하지만, 대만문제 자체가 공동성명에 포함된 것은 미국측의 의사가 관철되었다고 볼 수 있었다. 각료 중의 한 명이 “미국과 중국 사이에 끼인 상태에서, 수상이 태도를 결정한 것이겠지. 하지만 대 중국 관계에 있어서는 매우 힘든 입장에 놓이게 되버렸다. 조금만 더 태도를 애매하게 하는 것이 좋았다”라고 말하고 있는 것에 일본의 곤혹스러운 입장이 잘 나타나 있다고 본다⁹²⁾.

52년 전인 1969년, 닉슨 대통령과 사토 수상은 오키나와의 일본반환에 합의하였는데 당시 문제가 된 것이 1960년 신안보조약체결 당시 ‘기시·히타 교환공문’에 의하여 합의된 ‘사전협의’였다. 즉 이 교환공문에는 미국과 일본이 ‘사전협의’해야 할 대상 중에 “우리나라로부터 행해지는 전투작전행동을 위한, 기지로서의 일본국내의 시설·구역의 사용”⁹³⁾이 포함되어 있었는데, 오키나와가 일본에 반환될 경우 오키나와의 미군기지는 이 합의의 제약을 받게 되는 것이었다. 이 부분을 해결한 것이 소위 ‘한국조항’와 ‘대만조항’이다. 즉 닉슨·사토 공동성명은 “한국의 안전은 일본자신의 안전 위해서 긴요하다”, “대만지역에 있어서의

91) 村上政後, “強まる米国の台湾への関与：バイデン政権にとっての戦略的重要性”, 『外交』 Vol.67 May/Jun. 2021, p.30.

92) 『朝日新聞』, 2021.4.18.

93) https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/jyoyaku_k.html (검색일 : 2021년 9월 5일)

평화와 안전의 유지도 일본의 안전에 있어서 대단히 중요한 요소이다”라고 말하고 있다. 그리고 사토는 내셔널프레스클럽에서의 연설에서 “한국에 대한 무력공격이 발생하여 미군이 일본을 기지로서 사용할 경우에는 사전협의를 대한 전향적이면서도 신속하게 태도를 결정할 방침입니다”라고 말했던 것이다⁹⁴⁾. 그러나 대만에 관해서는 “다행히도 그와 같은 사태는 예견되지 않는다”라고 말하여 대만에 대한 급박한 위협은 없다고 하는 인식을 표명했다. 이것은 당시의 미중의 군사밸런스가 압도적으로 미국에 유리했다는 점을 생각하면 당연한 인식이라고 할 수 있었다. 그런데 그 뒤 미국과 중국이 접근하자 일본정부는 “정세가 변했다”며 대만조항을 없었던 것으로 하는 태도를 보이기 시작하여, 1972년 중일국교정상화를 이루고 베이징으로부터 귀국한 다나카 카쿠에이(田中角栄) 수상은, ‘대만조항’은 이제 ‘학문적’연구의 대상에 불과하다고 말했던 것이다. 그 후 중국과 미국은 소련에 대한 ‘암묵의 동맹’을 맺었으며, 대만이 일본의 안전보장과 관련하여 논의되는 일은 없었다⁹⁵⁾.

그런데 그 ‘대만조항’이 다시 부활한 것이다. 그리고 이제 일본에는 52년전과는 달리 2015년에 제정된 신안보법제가 있으므로, 단순히 미군의 오키나와기지 사용을 사전협의를 의해 허용하는 정도의 역할이 아니라, 직접 무력행사의 당사자가 될 수도 있는 것이다. 외무성의 간부는 이 대만관련 문구의 삽입에 대해 “대만해협 유사시에는, 미일이 적극적으로 연계하는 것을 확인한 것이다”라고 말하고 있다. 현재, 대만유사시에 미일이 어떻게 연계할 것인지 정한 ‘공동작전계획’은 작성되어 있지 않으며, 앞으로 계획책정에 착수할 가능성이 있다. 또한 만일 대만해협에서의 미중 군사충돌이 발생하여, 그 상황이 “일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하여, 이것에 의해 일본의 존립이 위협받는” (존립위기사태)다고 판단되면, 집단적 자위권을 행사하여 자위대가 무력을 행사할 수 있게 된다. 다만 이 경우 방위성 간부는 “존립위기사태에 의해 자위대가 중국에 대해 무력행사를 하면, 중국은 반드시 반격할 것이며, 곧 무력공격사태로 이행될 가능성이 높다”라고 말하고 있다⁹⁶⁾.

대만문제와 관련지어서는 가까운 장래에 미국이 아시아에 배치하려고 하고 있는 신형 중거리탄도미사일도 일본에게 있어서 큰 과제로 다가오게 될 것이다. 지금까지 미국은 INF조약에 의해 지상발사형 중거리 탄도미사일을 보유하지 않고 있었다. 한편 중국은 INF조약의 당사자가 아니었으므로 미사일능력을 강화시켜 약 1250발의 단·중거리 탄도미사일을 가지게 되었다. 그러나 작년 8월 INF조약이 실효함에 따라, 미군은 신형 중거리 미사일의 개발·실험에 착수하여, 2024년경에는 아시아에 배치할 것을 목표로 하고 있다. 배치될 지역은

94) 添谷芳秀, 『日本の外交：戦後を読みとく』, (東京：筑摩書房, 2017), pp95-96.

95) 古谷哲男, “新台湾条項：台湾と日本の安全保障”, 『国問研戦略コメント(2021-01)』日本国際問題研究所, 2021.5.11. https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2021-01.html (검색일 : 2021년 9월 23일)

96) 『朝日新聞』, 2021.6.6.

일본이 유력시 되고 있고 만일 배치가 이루어지면 중국이 반발할 것은 분명하다⁹⁷⁾. 대만을 중시하는 바이든 행정부의 자세는 앞으로도 계속될 가능성이 크기 때문에 대만문제는 계속 일본외교의 최대의 고민거리가 될 것이다.

VI. 미중경쟁 속 일본외교정책의 방향

지금까지 미중경쟁 속 일본외교정책 변화에 대하여 제2차 아베내각 이후 시계열적으로 기술하였다. 이 본문의 마지막 장에서는 현재의 상황에 초점을 맞추어 일본의 전문가들이 미중경쟁 속 일본외교정책의 방향에 대해 어떠한 해법을 제시하고 있는지, 대표적인 것을 정리해 보려고 한다. 이것은 서론에서 밝히고 있는 본 연구의 문제의식에 부합된다고 보며, 우리의 외교에 있어서도 많은 참고가 될 것으로 사료된다. 우선 현재 ‘신냉전’이라고 까지 일컬어지는 미중경쟁 상황에 대한 일본의 전문가들의 시각을 살펴 본 후, 현재의 중일관계가 가지고 있는 양면성에 대해 고찰하겠다. 그리고 이와 같은 상황 속에서 일본외교정책이 어떠한 방향을 향해야 할 것인지에 대한 전문가들의 정책제언에 대해 살펴보도록 하겠다.

1. 미중경쟁의 격화

현재 미중경쟁은 이 연구가 대상으로 하고 있는 기간의 초기인 제2차 아베 내각기에 비해 보면, 크게 격화되어 있다. 이 점에 대해서 많은 일본의 학자들은 미중경쟁이 정권의 교체에 의해 변화하는 정책차원의 것이 아니라 훨씬 뿌리가 깊은 구조적인 것이라는 인식을 표명하고 있다. 예를 들어 일본을 대표하는 국제정치학자인 다나카 아키히코(田中明彦)는 미중관계를 ‘신냉전’이라 보고 있으며, 이 ‘신냉전’ 상황을 구성하는 미국의 대 중국에 대한 시각에 대하여 다음과 같이 정리하고 있다⁹⁸⁾.

첫째, 중국을 이데올로기적인 적대자로 보는 시각이다. 시진핑정권 이전은, 민주주의에 향하지 않는다고 할지라도, 개방화는 진행되어 국가주석의 임기제가 엄격하게 준수되는 등, ‘법의 지배’로 향하는 경향이 나타났다. 그러나 시진핑 이후는 이 경향이 역행하는 모습을 보였다. 2017년 가을 제19차 전국대표대회에서 시진핑은 중국형 발전모델을 자화자찬하며, 이것을 세계에 확산시키겠다는 자세를 보였다. 즉 현재의 중국은, 과거의 소련과 같이

97) 『朝日新聞』, 2021.6.11.

98) 田中明彦, 『ポストモダンの「近代」: 米中「新冷戦」を読み解く』, (東京: 中央公論新社, 2020), pp.281-282

이데올로기적으로 미국에 적대하고, 경쟁하려고 하고 있는 것이 아닌가라고 생각되게 된 것이다. 최근 미국 국내에서 특히 강조되어, 큰 비판의 대상이 되어 있는 것이 신장·위구르자치구의 강제수용소에 있어서의 인권탄압이다. 1970년대 후반 이후, 솔제니친의 『수용소군도』가 묘사한 소련의 강제수용소에 있어서의 인권탄압에 대한 분노를 방불케 하는 것이다.

둘째, 중국의 지정학적 움직임과 군사력 증강에 관하여도 경계심이 더욱 강해지고 있다. 중국의 ‘일대일로’ 구상에 의한 아시아로부터 아프리카, 더 나아가서는 유럽의 국가까지도 자신의 세력권에 두려고 하는 움직임에 위협인식이 높아지고 있다. 게다가 중국에 의한 개발도상국에 대한 인프라지원의 용자는, 채무의 함정에 빠뜨리려는 의도적 전술이라는 시각이 강해지고 있다. 더 나아가 군사력 증강에 대해서도 크게 우려하고 있다. 미국이 INF조약에서 탈퇴한 배경에는 중국이 INF조약의 구속을 받지 않으면서 중거리탄도미사일을 배치하고 있다는 점이 있는 것이다. 즉 현재 미국의 많은 사람들은, 현재의 중국이 과거의 소련과 같은 존재라고 보기 시작한 것이다.

셋째, 중국의 산업정책이 큰 위협이 되었다고 하는 것이 중요하다. 중국이 2015년에 발표한 ‘중국제조 2025’는, 중국이 최첨단산업에서 세계제패를 달성하기 위한 청사진으로 여겨지고 있다. 과거에 일본의 산업정책에 대한 위협인식 이상으로 중국에 대한 위협인식이 생긴 것이다. 그리고 중국에 이 정도의 산업경쟁력이 생긴 것은, 중국이 미국이나 그 외의 국가들의 지적재산권을 침해하거나, 중국에 투자하는 기업에게 기술이전을 강요하거나, 더 나아가서는 미국기술을 빼내는 것을 미국이 허용했다고 하는 반성이 확산되었다.

한편 사하시 료(佐橋亮)는 이 ‘신냉전’이라는 용어에 전적으로 동의하지는 않으면서도, 냉전적인 상황이 전개되고 있다는 점에 동의하면서 다음과 같이 말하고 있다⁹⁹⁾. 즉 완전히 다른 세계관을 가진 미중을 연결시켜 왔던, 미국이 중국에 걸었던 기대와 스스로의 힘에 대한 자만심이 무너져, 미국은 세계의 중심이라고 하는 입장을 잃어버렸으며, 스스로가 구축한 질서가 다른 것으로 대체되는 것이 아닌가라는 공포심에 사로잡혀 있다는 것이다. 그리고 중국도 미국에 대한 불신만이 아니라, 파워 밸런스가 스스로에게 유리하게 되었다는 자신을 심화시키고 있는 바, 이와 같은 서로간의 인식에 입각한 불화는 상당기간 해소되기 어려우며, 이 대립이 전 세계를 끌어들이고 있는 상황이라는 것이다.

그런데 미중경쟁의 격화를 냉전적인 상황으로 보고 있는 이와 같은 시각에 대해 중국대사를 지낸 바 있는 미야모토 유지(宮本雄二)는 동의하지 않으며, 다음과 같이 주장하고 있다¹⁰⁰⁾. 즉 그는 현재의 중국에는 리버럴한 현행 국제경제질서와 완전히 다른 것을 구축할

99) 佐橋亮, 『米中対立：アメリカの戦略転換と分断される世界』, (東京：中央公論新社, 2021), p.259.

100) 宮本雄二, “米中デカップリング論への視点：両国関係の複雑さと中国の可変性”, 宮本雄二·伊集院敦 編著, 『米中分断の虚実デカップリングとサプライチェーンの政治経済分析』, (東京：日経BP, 2021), pp.22-24.

이념도 힘도, 그리고 필요성도 없으며, 앞으로도 없을 것이라고 본다. 물론 미국의 리더십에 이의를 제기하고, 자국의 영향력을 증대시키려고 하고 있지만, 기존의 국제시스템 및 룰의 대폭적인 수정을 하려고 하고 있지는 않으며, 어디까지나 기본적으로는 그것을 유지하려고 하고 있다는 것이다. 게다가 ‘중국모델’이라고 하는 것은 보편성을 가지고 있지 않으며 세계적으로 확산될 가능성이 없다고 보고 있다. ‘중국모델’은 중국공산당과 불가분의 관계에 있는데, 다른 국가에서 현재의 중국공산당과에서 같은 정당을 만드는 것은 거의 가능성이 희박하다는 것이다. 또한 ‘영국모델’, ‘미국모델’의 밑바닥에는 자유와 민주라고 하는 보편적 가치가 있었고, 그 때문에 세계의 사람들을 매료했는데, ‘중국모델’이 현재의 거버넌스 시스템을 계속 유지하는 한, 그와 같은 일은 무리라고 보고 있다.

마지막으로 다나카 히토시(田中均) 역시 미중경쟁의 격화를 냉전적인 상황으로 보는 데에 반대하며, 미중대립에 대해 다음과 같은 세 가지 측면을 지적하고 있다¹⁰¹⁾.

첫째, ‘견제와 억지’이다. 중국은 동중국해와 남중국해서 확장적 행동을 취하고 있다. 센카쿠열도에 대한 많은 어선과 중국공선의 접근에 대해, “센카쿠는 미일안보조약의 적용범위”라고 누차 행한 미국정권의 표명은 대단한 억지효과를 가졌다. 남중국해의 군사화에 대해 미국이 해군함정을 항행시키는 ‘항행의 자유작전’도 일정한 억지효과를 가진다. 대만에 대한 중국의 경제적·군사적 압력의 강화에 대해서, 미일안보조약이 견제와 억지의 역할을 하고 있다.

둘째, ‘배제와 경쟁’이다. 미국은 경제관계에 있어서 국가자본주의에 의거한 중국과, 특히 하이테크 분야에서의 경쟁을 강화하여, 경제안전보장이라는 이름 하에, 중국을 시장으로부터 배제하는 접근법을 강화하고 있다. 5G이동통신시스템으로부터 화웨이를 배제하거나, 최근에는 50개가 넘는 중국의 테크놀로지·군사관련기업에 미국민의 투자를 금지하는 등 무역투자 양면에서 규제를 강화하고 있다.

셋째, 그럼에도 불구하고 ‘상호의존과 협력’의 측면이 결정적인 미중대립을 회피시키는 역할을 하고 있다고 보고 있다. 즉 미국으로부터 보면, 중국은 무역총액에서 캐나다와 멕시코라고 하는 이웃나라와 비견되는 상대국이며, 수입에 관해서 보면 최대의 상대국이다. 중국의 관세당국의 통계에 의하면 2021년 1월부터 3월까지, 대미무역액은 전년도 동기보다 73.1% 증가되어, 다른 나라와는 비교과 되지 않을 정도로 최대의 신장률을 보이고 있다. 바이든정권의 강경자세와는 반대로, 특히 중국으로부터의 수입은 미국이 코로나19에서 벗어나 경제가 회복되고 있는 것과 더불어 크게 증가하고 있다. 더 나아가 미국은 농산물의 중국에 대한 수출에 크게 의존하고 있다. 또한 지구온난화대책이나, 북한비핵화, 이란의 핵합의

101) 田中均, “米中対立はどのような道筋をたどるか”. 『論座』, <https://webbronza.asahi.com/politics/articles/2021062900004.html?paging=all>(검색일 : 2021년 9월 18일)

문제 등의 해결은 미중 쌍방의 전략적 이익이며, 미중의 협력이 절대적으로 필요하다. 당연히 이와 같은 협력을 추진하는 대화는 앞으로도 빈번히 있을 것이며, 신뢰의 조성으로 이어질 것이다.

이처럼 ‘미중대립의 격화’를 냉전적 상황으로 보는 전문가들에 대해 특히 경제적 측면은 강조하는 전문가들로부터 반론이 제기되고 있는 상황이다. 안보를 중시하느냐, 경제를 중시하느냐에 따라 상황에 대한 진단이 다르다고 할 수 있는데, 이 점은 다음 절에서 살펴 볼 현재의 중일관계에 있어서도 그대로 나타나고 있다.

2. 중일관계의 양면성

현재 중일관계는 아베내각 말기인 2020년 초에 비해 본다면 분명히 악화되어 있다. 올해 발행된 『외교청서』와 『방위백서』의 기술이 그 점을 분명히 말해준다. 우선 『외교청서』의 2020년과 2021년의 중국관련 기술내용의 변화를 비교하면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 외교청서의 중국에 관한 표기의 변화(102)

	2020년판	2021년판
홍콩	항의자들은 보통선거의 실현을 포함한 '5개요구'를 내걸고 경찰과의 충돌이 계속되었다.	일본을 포함한 국제사회는 홍콩 '국가안전유지법'이 국제적 약속의 위반이며, 홍콩에 있어서의 '1국2제도' 원칙에 반한다고 중대한 우려를 표명하였다.
신장위구르 자치구	중국의 인권상황에 대한 국제사회의 관심이 높아지고 있다.	일본으로서는, 신장위구르자치구이 인권상황에 관하여 심각하게 우려하고 있으며, 국제사회에 있어서의 보편적 가치인 자유, 기본적 인권의 존중, 법의 지배가 중국에 있어서도 보장되는 것이 중요하다고 생각하고 있다.
동중국해, 남중국해	동중국해·남중국해에 있어서의 일방적 현상(現狀)변경의 시도 및 군사활동의 확대·활발화는, 지역·국제사회 공통의 우려사항이 되고 있다.	동중국해·남중국해에 있어서의 일방적인 현상변경의 시도 및 군사활동의 확대·활발화는, 일본을 포함하는 지역과 국제사회이 안전보장상의 강한 우려가 되어 있다.
시진핑 주석 국빈방문	쌍방의 형편이 좋은 시기에 행하는 것으로 새롭게 조정해 가기로 하였다.	중일양정부는 우선 코로나19의 수습에 전념해야 하며, 지금은 구체적인 일정조정을 할 단계가 아니다.
센카쿠열도의 영해 침입	외교루트를 통하여 엄중한 항의와 퇴거요구를 반복해서 실시	중국의 해경선박의 활동은 애초부터 국제법위반이며, 외교루트를 통하여 엄중한 항의와 퇴거요구를 반복해서 실시
중국해경법	기재 없음	중국해경법은 애매한 적용해역이나 무기사용권한 등, 국제법과의 정합성의 관점에서 문제가 있는 규정을 포함하고 있다.

102) 『時事ドットコム』, 2021.4.17.에 실려있는 표를 필자가 보완하여 작성.

이 『외교청서』의 내용에 대해 중국외무성은 27일의 기자회견에서, 일본정부의 2021년판 『외교청서』에 관하여 “중국의 위협을 의도적으로 과장하고, 악의에 찬 공격과 중상을 행하여, 중국의 내정에 부당하게 간섭하였다. 단호히 반대한다”라고 강하게 반발하였으며, 외교 루트를 통하여 일본측에 항의했다고 말했다¹⁰³⁾.

한편 『방위백서』의 경우, 작년까지는 ‘2절 중국’의 4번째 항목에 ‘대만의 군사력 등’이라고 나오는데, 올해는 ‘3절 미국과 중국의 관계 등’을 신설하여, 그 3번째 항목에 ‘대만’이 등장하고 있다. 일단 이와 같은 형식의 변경 자체가 대만을 중국으로부터 분리시킨 형태가 되므로 중국을 자극하였다. 그리고 대만을 둘러싼 미중의 대립에 대해 기술한 후, “대만을 둘러싼 정세의 안정은, 우리나라의 안전보장에 있어서는 물론이거니와, 국제사회의 안정에 있어서도 중요하며, 우리나라로서도, 한층 긴장감을 가지고 주시해 갈 필요가 있다”¹⁰⁴⁾라고 끝맺고 있다. 중국외무성은 6월 13일 기자회견에서, “대만은 중국영토이며, 대만문제는 완전히 중국의 내정(문제)”라고 강조하였다. 백서의 내용에 관하여 “중국의 내정에 심하게 간섭하여, 소위 중국의 위협을 선동하고 있다. 대단히 잘못되고 무책임한 방식이다”라고 강하게 반발했다¹⁰⁵⁾.

이처럼 『외교청서』와 『방위백서』의 내용변화는 중일관계의 악화를 잘 말해주고 있는데, 내각부가 매년 실시하고 있는 일본국민들의 외교에 관한 여론조사에 있어서도 일본국민들의 중국에 대한 인식은 최악의 상태에 있다. 이 조사는 “당신은 중국에 친근감을 느끼니까, 그렇지 않으면 느끼지 않습니까?”라는 설문, “당신은 현재의 일본과 중국과의 관계는 전체적으로 양호하다고 생각합니까, 그렇지 않으면 그렇다고 생각하지 않습니까?”라는 설문, 그리고 “당신은 앞으로 일본과 중국의 발전은, 양국과 아시아 및 태평양지역에 있어서 중요하다고 생각합니까, 그렇지 않으면 그렇다고 생각하지 않습니까?”라는 설문으로 구성되어 있는데(미국을 비롯한 각국과 동일한 설문), 이들 설문에 대한 최근 5년간의 회답결과를 표로 작성해 보면 다음과 같다¹⁰⁶⁾.

103) 『時事ドットコム』, 2021.4.17.

104) 防衛省, 『防衛白書：日本の防衛』, 2021, p.52.

105) 『朝日新聞』, 2021. 7.14.

106) https://survey.gow-online.go.jp/r02/r02-gaiko/3_chosahyo.html (검색일 : 2021년 9월 7일)

〈표 2〉 일본국민의 중국에 대한 친근감의 정도

(단위 : %)

	2016	2017	2018	2019	2020
친근감을 느낀다	3.4	3.4	4.4	6.3	3.9
어느 쪽인지 굳이 말하자면 친근감을 느낀다.	13.4	15.4	16.4	20.4	18.2
어느 쪽인지 굳이 말하자면 친근감을 느끼지 않는다.	34.6	36.4	37.8	30.8	36.4
친근감을 느끼지 않는다.	46.0	42.0	38.6	40.6	41.0
모른다(2016~2019), 무응답(2020)	2.7	2.8	2.8	1.9	0.6

〈표 3〉중일관계가 양호한지에 대한 일본국민들의 인식

(단위 : %)

	2016	2017	2018	2019	2020
양호하다고 생각한다.	0.8	1.4	1.1	1.1	1.4
어느 정도 양호하다고 생각한다.	11.7	13.5	17.2	18.3	15.7
그다지 양호하다고 생각하지 않는다.	43.8	46.9	47.6	46.9	45.7
양호하다고 생각하지 않는다.	39.1	32.8	30.4	28.6	36.1
한마디로 말하기 어렵다.	1.7	2.1	1.2	2.3	항목 삭제
모른다(2016~2019), 무응답(2020)	2.9	3.3	2.4	2.8	1.1

〈표 4〉중일관계 발전이 양국과 아시아태평양지역에 있어서 중요한가?

(단위 : %)

	2016	2017	2018	2019	2020
중요하다고 생각한다.	30.1	36.9	41.0	34.8	40.1
어느 정도 중요하다고 생각한다.	44.6	39.9	40.2	40.3	38.1
그다지 중요하다고 생각하지 않는다.	19.2	16.3	11.1	14.6	12.0
중요하다고 생각하지 않는다.	7.3	10.1	4.0	6.0	8.7
한마디로 말하기 어렵다.	1.3	1.4	1.2	1.6	항목 삭제
모른다(2016~2019), 무응답(2020)	3.2	3.2	2.6	2.8	1.2

‘중국에 대한 친근감’에 관한 설문에서 중국에 대한 비호감도¹⁰⁷⁾가 전 기간을 통하여 70%를 넘고 있는데, 2019년과 2020년을 비교하면 분명히 2019년보다는 2020년에 중국에 대한 비호감도가 더 증가했다는 것을 알 수 있다. 즉 2019년도의 비호감도가 71.4%인데 반해, 2020년도의 비호감도는 77.4%이다. 2020년도의 설문조사 시점이 2020년 10

107) ‘어느쪽인지 굳이 말하자면 친근감을 느끼지 않는다’라는 회답과 ‘친근감을 느끼지 않는다’라는 회답을 합친 비율을 비호감도라고 부르겠다.

월인 것을 감안하면, 이와 같은 비호감도의 증가는 코로나19의 확산과 관련이 있는 것으로 생각된다. 또한 ‘중일관계의 양호도’에 관한 설문조사의 경우에 있어서도 전 기간을 통하여 압도적 다수를 차지하고 있는데, 2019년과 2020년을 비교하면 2019년도에 ‘양호하다고 생각하지 않는다’라는 응답이 28.6%인데 반해, 2020년의 경우 36.1%로서 대폭 증가한 것을 알 수 있다.

한편 ‘중일관계 발전의 중요도’에 관한 설문문의 경우에 있어서는 전 기간을 통하여 ‘어느 정도 중요하다고 생각한다’와 ‘중요하다고 생각한다’라는 응답을 합친 비율이 전 기간을 통하여 매우 높은 수치를 기록하고 있다는 점은 일본국민들의 중국에 대한 인식의 또 다른 측면을 잘 말해주고 있다. 그리고 이와 같은 인식의 밑바탕에는 다음과 같은 중일 경제관계의 현실도 큰 부분을 차지하고 있을 것이라 생각한다. 즉 일본무역진흥기구(JETRO)가 2021년 6월 15일 발표한 보고서에 따르면 2020년의 중일무역에 있어서 일본의 무역에서 차지하는 대 중국 비율이 사상 최고가 되었다고 한다. 즉 총액은 전년 대비 0.2%가 줄어들었으나, 코로나19 감염확대의 영향으로 일본과 세계의 무역총액이 1할 정도 감소한 가운데, 대 중국 무역액의 감소폭은 상대적으로 적어, 일본의 무역에서 차지하는 중국의 비율이 사상 최고가 된 것이다. 수출은 2.7% 증가한 1,760억 8,888만 달러, 수입은 3.1% 줄어든 1,641억 591만 달러였으며, 그 결과, 일본의 중국에 대한 무역수지는 119억 8,297만 달러로 4년 연속의 흑자를 유지하였으며, 흑자폭은 작년 대비 5배 이상으로 확대되었다¹⁰⁸⁾.

이상에서 살펴 본 것처럼, 현재 중일관계가 매우 악화되어 있는 것은 사실이지만, 중일 경제관계에서 알 수 있듯이 중국이 일본의 국익을 위해서 매우 필요한 국가라는 것 또한 분명한 사실이며, ‘중일발전 중요도’에 관한 설문조사에서 드러나듯이 일본국민들 역시 이 점을 잘 인식하고 있다고 생각하는 것이다.

3. 일본외교정책의 방향

이 절에서는 이상에서 살펴 본 바와 같은 미중, 중일관계의 현재 상황을 전제로, 일본의 전문가들이 일본의 외교정책 방향에 대해 어떠한 제언을 하고 있는지 정리해 보도록 하겠다.

우선 미중대립을 냉전적인 상황으로 보고 있는 사하시 료는 일본에게 필요한 것은 연립방정식이라고 하는 발상이라고 하면서 다음과 같이 주장하고 있다¹⁰⁹⁾.

즉 파워와 가치관이라는 두 가지를 동시에 성립시키는 외교구상이 필요하다는 것이다. 파워의 관점에서 보면 미국의 경제력, 그리고 세계에서의 지도력은 일본에 있어서 동맹을 맺

108) <https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2021/11427212ce2ba22.html> (검색일 : 2021년 9월 14일)

109) 佐橋亮, 『米中対立：アメリカの戦略転換と分断される世界』, pp.277-280.

기에 충분한 이유를 부여하고 있다. 한편 연30조엔을 넘는 제1의 무역상대인 중국의 경제력이 가지는 잠재성은 매우 크며, 중국시장과 중국과의 과학기술협력의 필요성도 중요하다. 이처럼 일본은 딜레마에 빠져있다.

그런데 다른 하나의 관점으로서 가치관을 생각할 필요가 있다. 일본사회는 오랜 기간에 걸쳐서 자유롭고 민주적인 사회를 건설하려고 노력해왔다. 그리고 구미사회와 더불어 아시아를 비롯한 세계의 각국·지역이 풍족하게 되는 것만이 아니라, 시민적 자유가 확대되는 것을 추구해 왔다. ‘인간의 안전보장’을 세계적으로 추진하였으며, 정부개발원조를 비롯하여 여러 가지 외교노력을 계속해 온 일본은 결코 가치관을 도외시키고 외교를 해오지 않았다. 향후 일본외교는 이 두 가지 관점을 양립시킬 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 파워의 관점에서 보면, 예를 들어 앞으로 미국이 국내사정으로 국방예산이나 대외자세를 축소하던지, 경제력에서 중국에 뒤지는 사태가 벌어지면, 중국으로 경사해야 한다는 결론이 되어 버린다. 그러나 가치관이라는 관점을 더하면, 사회통제를 국내에서 강화시키는 것만이 아니라, 세계질서의 형태를 변화시키려 하고 있는 중국에 영합한다고 하는 단순한 결론은 되지 않는다. 역으로 가치관의 관점만으로 외교를 구상해 버리면, 그와 같은 이상을 실현하기 위하여, 국제사회가 힘을 결집시킬 필요도, 국내에서 그와 같은 정책에 대한 지지를 굳히기 위한 노력의 중요성에 대해서도 경시할 수 있다.

그렇다면 구체적으로 어떠한 것이 필요한가. 중국의 군사력신장은 분명하며, 영토에 관련된 스스로의 주장을 관철하려는 행동은 앞으로도 계속될 것이므로, 미일안보체제에 더해 일본 스스로의 방위력을 키우는 것이 필요하다. 또한 경제안전보장에 대한 새로운 대응이 필요하다. 지켜야 할 기술이나 자산을 특정하여, 일본에 결여되어 있는 법기반을 정비해야 한다. 대학과 민간기업도 태세를 정비하여 우선은 소유하고 있는 기술과 인원, 서플라이체인 의 상황을 상세하게 파악하여, 새로운 룰이나 규범을 독자적으로 만들 필요가 있다. 그리고 무엇보다도 가치관의 관점을 외교에 포함시키는 것이 중요하다. 세계에서는 민주주의사회에 대한 외부로부터의 정치공작이 증가하고 있을뿐만 아니라, 인권침해나 시민적 자유의 축소도 확대되고 있다. 이와 같은 상황에 대한 인식에 입각하여, 일본외교는 중국에 있어서의 인권상황의 개선을 강하게 요구하는 것만이 아니라, 중국이 취하고 있는 여러 경제강요행위에도 다른 국가들과 함께 대항하지 않으면 안 된다.

한편 중국전문가인 가와시마 신(川島真)은 미중경쟁 속 일본의 외교정책방향에 대해 다음 세 가지를 말하고 있다¹¹⁰⁾.

110) 川島真·佐橋亮, “超大国の激突：最前線とその背景：覇権に挑む中国、許さぬ米国”, 『中央公論』, 2019년 7월호, pp.89-90.

첫째, 미국이 일본에 대해 중국에 대한 포괄적인 경제제재를 요구하지 않도록 미연에 외교적 노력을 기울이는 것이 중요하다는 것이다. 즉 일본은 군사·안보면에서는 미일안보, 경제면에서는 아시아중시라고 하는 정경분리 방식으로 지금까지 해 왔지만, 현재의 테크놀로지문제는 정치와 경제에 걸쳐있어 분리하는 것이 불가능하며, 일본과 중국 사이에는 서플라이 체인이 깊게 뿌리박혀 있다는 것이다. 미국으로부터 중국과의 분리를 요구받을 경우 상당한 피해를 입는 것은 불가피하기 때문에 그와 같은 상황을 만들지 말아야 한다는 것이다.

둘째, 미국이 중국을 때리는 상황 속에서, 중국이 일본에 접근하는 것에 대해서도 주의를 기울일 필요가 있다고 본다. 중국이 일본에 접근한다고 하여도, 그것은 미국을 염두에 둔 정책이며, 대일관계를 개선하기 위한 것이 아닐 가능성이 있기 때문이다.

셋째, 동아시아의 안전보장과 중국을 둘러싼 문제에 있어서, 미일이 항상 일치하는 것은 아니라는 문제가 있다. 예를 들어 북한문제에 있어서 단·중거리탄도미사일에 의해서도 위협이 되는 일본과, 장거리탄도미사일을 걱정하는 미국의 입장을 생각하면, 곧 알 수 있다. 동중국해, 남중국해는 물론, 한반도문제에 있어서도 미국은 일본 정도의 절박함이 있지 않다는 점을 염두에 두어야 한다.

이에 대해 미국전문가라고 할 수 있는 모리 사토루(森聡)는 다음과 같은 주장을 하고 있다¹¹¹⁾.

현재 중국을 최대의 무역상대국으로 하고 있는 국가는 50개국 이상에 이르고 있어, 미일이 가령 대 중국경제관계를 차단할 수 있다고 하여도, 다른 국가들은 각각의 사정이 있어 대 중국경제관계를 유지하기 위해 경제적 봉쇄는 성립이 불가능하다. 또한 애초에 일본도 중국과 이미 경제적으로 깊은 관계에 있기 때문에, 디커플링을 하려고 하면, 대 중국 경제관계의 수혜를 입고 있는 국내의 기득권익으로부터 강한 반대가 나올 것이다. 즉 장사의 상대와 안전보장경쟁을 하는 구조는, 정책적으로도 정치적으로도 풀어내기 힘들다. 문제는 오히려, 각국이 중국경제에 매달려 있는, 불건전한 구조에 있다고 보아야 한다. 중국이 문제행동을 할 경우에, 경제적 보복을 두려워하여 대항하지 못한다고 하는 상황은 지배·종속관계의 입구이다. 따라서 이 왜곡된 경제관계를 다양화시키는 노력이 필요하다. 그것을 위해서는 미국·일본·유럽이 서로 연계하며 주도권을 잡아, 경제성장의 중심이 되기 위한 전략을 만드는 것이 과제이다. 다른 하나의 과제는 인도경제의 발전가속과 개방일 것이다. 인도의경제 발전에는 어려운 문제가 많지만, 이를 위해 미일이 힘을 합쳐야 한다.

마지막으로 중국과의 경제관계를 중시하는 이쥬인 아쯔시(伊集院敦)는 다음과 같이 주장하고 있다¹¹²⁾.

111) 阿南友亮·森聡, “米中安保最前線: 日本に求められる外交とは”, 『中央公論』, 2020년 5월호, pp.101-102.

112) 伊集院敦, “日本に求められる重層的アプローチ: 米中競争時代を勝ち抜く開かれた地経学”, 宮本雄二·伊集院敦 編著, 『米中分断の虚実デカップリングとサプライチェーンの政治経済分析』, pp.304-305

미중의 군사충돌이나 경제의 전면적인 디커플링은 악몽이며, 미국과 중국의 어느 한 쪽을 선택해야 하는 상황에 몰리는 것은 일본외교의 실패라고 말할 수 있다. 그렇게 되지 않도록 미국과 중국 각각에 대한 관여정책을 강화해야 하지만, 독자적인 시점에서 양국에 대응하고 있는 유럽과 아시아 각국 등에 대해서도 신경을 써야 한다. 일본의 전략은 글로벌하면서도 다각적이어야 한다. 최근의 국제사회는 전쟁의 코스트가 크게 된 것도 있어서 국가간의 마찰과 대립이 경제적인 수단을 통하여 구현되는 경향이 강해지고 있다. 그것이 지정학에 경제를 더한 지정학이 주목받는 배경이 되어 있지만, 국익을 위하여 경제적 수단을 이용하는 '지경학'에 있어서는, 일국주의적인 패권주의에 의거한 '단한 지정학'과 국제협조주의에 의거한 '열린 지정학'으로 분류되는데, 중국이 행하고 있는 '채무의 함정'과 같은 것은 '단한 지정학'의 전형적인 예라고 할 수 있다. 지금도 군사력의 중요성은 변함이 없지만, 일본은 필요한 방위력을 갖추면서도, '열린 지정학'을 지향하는 중층적인 접근법으로 국익의 확보를 목표로 해야 한다.

VII. 결론

이 장에서는 지금까지의 논의를 정리한 후, 우리에게 주는 시사점에 대하여 생각해 보도록 하겠다.

2012년 12월 제2차 아베내각을 성립시킨 아베 신조는 민주당정권 시절 소원해졌던 미일 관계를 다시 회복시켰으며, 미중경쟁이라고 하는 국제환경 변화에 대한 인식을 바탕으로 미일동맹 강화에 나섰다. 그 최종적인 결과물이 2015년 성립된 신안보법제였다. 집단적 자위권의 행사 허용이 포함되어 있는 이 신안보법제 성립의 가장 큰 의의는 물론 오랫동안 일본의 아이덴티티를 이루어왔던 헌법9조의 사문화라고 할 수 있겠지만, 현실적으로는 미일동맹 강화의 의미도 크다고 하지 않을 수 없다. 이제 일본은 이전과는 달리 전세계를 무대로 미국에 대한 군사적인 지원이 가능하게 된 것이다.

역설적이게도, 이렇게 강화된 미일동맹을 바탕으로, 아베는 기존의 '반응적 외교'에서 벗어나 상당히 독자적인 외교정책을 펼치게 되는데, 그 중에서도 가장 야심적으로 내어놓은 것이 2016년 8월 발표한 '자유롭고 열린 인도태평양 전략'이었다. 그러나 2014년도에 발표된 중국의 '일대일로'에 대한 견제를 핵심내용으로 하는 이 FOIP전략은, 2017년 미국의 트럼프 대통령이 채택하면서 세계적으로 유명해졌으며, 실제로도 더 의미 있게 운용되었다. 정작 이 FOIP전략을 만들어 낸 일본의 경우 애초부터 이와 같은 거대구상을 실현할 정도의

국력을 가지고 있지 않았으며, 이 전략 발표로부터 1년도 채 지나지 않은 2018년 5월에 대 중국 정책을 크게 변화시켜 '일대일로'에 대한 협력정책을 추진했으므로, FOIP전략은 본질이 변화된 것이다. 그것은 이 FOIP전략의 명칭이 전략에서 구상으로, 그리고 현재는 단순히 FOIP로 사용되고 있는 점에서도 단적으로 드러난다. 결국 일본의 FOIP전략은 현재 대중국 견제라는 요소는 거의 희석되어 있으며, '경제협력'에 방점이 찍힌 외교정책이 되어 있는 것이다.

한편 FOIP와 TPP로 중국을 견제하려 했던 아베외교는 미국 대통령에 당선된 트럼프가 2017년 1월 TPP에서 탈퇴하면서 차질을 빚게 된다. 게다가 '일대일로'에 참여하지 못하는 것에 의해 일본기업들은 어려운 상황에 있었다. 이에 2017년 5월 아베내각은 대 중국정책을 변화시켜 '일대일로'에 협력하게 된다. 단 아베 수상은 반복해서 '개방성, 투명성, 경제성, 재정건정성 등의 국제 스탠더드가 확보되는 것'이라는 네 가지 조건에 합치하는 프로젝트에 대해서 협력할 수 있다는 점을 강조하고 있는데, 이는 미국을 비롯한 다른 국가들의 우려를 불식시키기 위한 것이었다.

그런데 2020년 아베 수상이 퇴진하면서, 새로 수상이 된 스가 요시히데는 외교와는 거리가 먼 경력의 소유자로서 전혀 리더십을 발휘하지 못했다. 일본의 RCEP참가는 아베외교의 연장이라고 할 수 있었으며, 쿼드 정상회담, 대만문제에 있어서는 바이든 대통령이 주도권을 행사했다. 스가 수상은 거의 존재감을 보여주지 못했으며, 일본은 '반응적 외교'로 회귀했다고 볼 수 있다.

미국이 참가하지 않은 가운데, 중국이 주도한 RCEP에 참가한 것은 어느 정도 일본의 독자적 외교의 산물이라고 볼 수 있는데, 중국은 미국이 TPP에도 참여하고 있지 않은 점을 노리고 시진핑 주석은 RCEP성립 직후 일본이 주도한 TPP에 대한 가입의사를 표명했다. 그리고 올해 9월 정식 가입신청을 했는데, 바로 이어서 대만이 가입신청을 함으로써 상황은 복잡해졌다. RCEP와 TPP가 경제적 측면 이상으로 국제정치적인 측면을 가지고 있다는 것을 잘 보여주는 사례이며, 일본외교는 큰 과제를 안게 되었다고 할 수 있다.

한편 쿼드의 경우, 바이든 대통령의 적극적인 주도로 3월 12에는 온라인으로 첫 정상회담이 열렸으며, 9월 24일에는 첫 대면 정상회담이 열렸다. 일본은 충실하게 바이든 대통령의 리더십을 따르는 모습을 보이고 있는데, 3월 13일 발표된 공동성명의 내용 중, 중국과 관련하여 민감한 문제에 대해 언급하는 부분이 있어서 반드시 스가 수상이 발표한 형식을 취하고 있는 것에서 그와 같은 점이 잘 나타나 있다. 한편 바이든 대통령이 중국에 대한 군사적 견제를 목적으로 오커스(AUCUS)를 추진하겠다고 밝힘으로써, 쿼드와 오커스의 역할분담이 필요한 상황이 되었는데, 9월 24일 정상회담 후에 발표된 공동성명의 내용은 비군사적인 내용이 주를 이루고 있어, 쿼드는 향후 비군사적인 문제에 있어서의 협의를 주로

하는 협의체가 될 가능성이 있다고 본다.

한편 2021년 4월 16일 미일정상회담에서 발표된 공동성명에는 “미일양국은 대만해협의 평화와 안정의 중요성을 강조함과 아울러, 양안(兩岸)문제의 평화적 해결을 촉구한다”라는 문구가 들어가 있었는데, 이는 52년만에 소위 대만조항이 부활한 것이었다. 향후 대만해협에서 미중 군사충돌이 발생할 경우, 신안보법제에 의해 규정되어 있는 ‘존립위기사태’에 있어서의 집단적 자위권 행사도 가능한 상황이 된 것이다.

일단 이 부분까지가 미중경쟁 속에서 아베2차 내각 이후의 일본외교정책의 시계열적인 변화의 모습을 살펴 본 것이다. 그리고 6장에서는 미중경쟁이 시작되었던 10여년 전보다 훨씬 격화된 미중관계, 그리고 작년부터 특히 악화된 중일관계를 전제로, 일본외교정책의 방향에 대한 일본의 대표적인 전문가들의 견해를 정리해 보았다.

그럼 이하에서 이상의 논의를 바탕으로 미중경쟁 속 일본외교정책 변화가 우리에게 주는 시사점에 대해 간단하게 언급하도록 하겠다.

첫째, 아베 수상이 기존의 ‘반응적 외교’에서 벗어나 상당히 독자적인 외교를 구사할 수 있었던 바탕에는, 강화된 미일동맹이 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 2015년 신가이드라인과 신안보법제의 성립에 의해 일본은 전세계를 무대로 미국에 대한 군사지원을 할 수 있는 법적, 제도적 장치를 갖추었다, 그리고 이에 의해 더욱 굳건해진 미일동맹을 바탕으로 아베내각은 2016년부터 독자적인 외교를 펼치기 시작한 것이다. FOIP전략의 발표, 트럼프가 TPP에서 탈퇴한 후 CPTPP의 결성, 미중관계의 악화 속에서 ‘일대일로’에의 협력으로 대 중국정책을 전환한 것 등과 같은 독자적인 외교의 그 밑바탕에는 역설적으로 강력한 미일동맹이 있었던 것이다.

둘째, 상황에 부합되는 유연한 외교방향의 전환 역시 우리의 참고가 될 수 있을 것 같다. FOIP전략에 집착하여 ‘일대일로’에 대한 협력노선으로의 전환을 하지 않았더라면 그것은 일본에 막대한 손실을 가져왔을 것이다. 그런데 아베내각은 재빠른 변신을 하였으며, 역으로 FOIP전략을 현실에 맞게 변화시켰다. 이처럼 외교에 있어서는 모든 가능성을 열어 놓고 유연하게 움직일 필요가 있다고 생각되는 것이다.

셋째, FOIP전략의 예는 반면교사로 삼을 필요도 있을 것 같다. 앞서서도 말했지만 FOIP 전략은 여전히 아베 수상과 관료들 사이에 남아 있는 대국의식에 기반을 두고 만들어진 거대구상으로서, 일본의 종합적 국력을 감안하면 몸에 맞지 않는 옷과 같은 것이었다. 물론 일본은 여전히 FOIP를 일본외교의 대표상품으로서 선전하고 있지만, 올해 『외교청서』에 나와 있는 FOIP관련 기술을 보더라도, 관료들의 작문(作文)이 많이 포함되어 있다는 인상을 지울 수 없다. FOIP라는 개념이 지나치게 크기 때문에, 어떤 사업도 FOIP관련 사업으로 기술할 수 있는 것이다. 따라서 우리외교가 그와 같은 외교구상을 기획할 경우에 있어서도,

우리의 국력을 냉철하게 감안해서 이상과 현실이 균형있게 조화된 외교구상을 만들어 낼 필요가 있다고 생각한다.

마지막으로 새롭게 출범한 기시다내각이 미중경쟁 속에서 어떠한 외교정책을 펼칠 것인지 전망해 보는 것으로, 본 연구를 마무리하도록 하겠다. 이 문제와 관련하여 가장 눈에 띄는 기시다내각의 행보는 경제안전보장 담당대신을 신설하여 재무성 출신으로 3선에 불과한 46세의 고바야시 다카유키(小林鷹之)를 대신으로 임명한 것이다. 이것은 미중경쟁의 격화가 계속 경제안전보장문제를 발생시킬 것에 대비한 포석이라고 할 수 있는데, 다만 각 성청의 정책을 경제안전보장의 명목으로 어느 정도 조정할 수 있을 것인지는 미지수라고 할 수 있다. 한편 자민당 간사장으로 임명된 모테기의 후임으로 기시다 수상은 하야시 요시마사(林芳正)를 지명했다. 하야시는 기시다의 최측근으로서 기시다파의 2인자라고 할 수 있는데, 향후 미중경쟁이 격화되는 가운데 일본외교가 그렇게 순탄한 길을 걷지 어렵다는 것을 전제로, 기시다 수상이 가장 의사소통을 잘 할 수 있는 인물을 기용한 것이라고 볼 수 있을 것이다. 이렇게 본다면, 스가내각에 비해 기시다내각은 향후 조금 더 독자적인 외교정책을 펼칠 것으로 전망해 볼 수 있을 것이다.

〈참고 문헌〉

- 김준섭, 『일본의 대동북아 안보정책 전망 : 미중일관계의 구조적 변화에 대한 일본국내의 논의를 중심으로』, 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2010.
- , “주변사태법에 의거한 일본의 대한반도 안보정책에 관한 연구”, 윤현근 외 『한미동맹 50주년과 주변국의 역할』, 국방대학교 안보문제연구소, 2003.
- 조은일, “아베 시기 일본의 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 지역전략”, 『한국과 국제정치』, 제 36권 제2호, 2020.
- 安倍晋三, 『美しい国へ』, 東京: 文芸春秋社, 2006.
- , 『新しい国へ: 美しい国へ 完全版』, 東京: 文芸春秋社, 2013.
- 五百旗頭真 編, 『戦後日本外交史』, 東京: 有斐閣, 1999.
- 菊地努 外, 『‘インド太平洋時代の日本外交: スイング・ステーツへの対応』, 日本国際問題研究所, 2015.
- 庄司潤一郎・石津朋之 編著, 『地政学原論』, 東京: 日本経済新聞出版, 2020.
- 鈴木美勝, 『日本の戦略外交』, 東京: 筑摩書房, 2017.
- 添谷芳秀, 『日本の外交: 戦後を読みとく』, 東京: 筑摩書房, 2017.
- , 『安全保障を問い直す: 「九条一安保体制」を越えて』, 東京: NHK出版, 2016.
- 吉田茂, 『回想十年』, 第一巻, 東京: 新潮社, 1967.
- 中嶋嶺雄, 『三つの中国: 連繫と相反』, 東京: 日本経済新聞社, 1993.
- 平川均・町田一兵・真家陽一・石川幸一 編著, 『一帯一路の政治経済学: 中国は新たなフロンティアを創出するか』, 東京: 文眞堂, 2019.
- 田中明彦, 『ポストモダンの「近代」: 米中「新冷戦」を読み解く』, 東京: 中央公論新社, 2020.
- 佐橋亮, 『米中对立: アメリカの戦略転換と分断される世界』, 東京: 中央公論新社, 2021.
- 朝日新聞取材班, 『自壊する官邸: 一強の落とし穴』, 東京: 朝日新聞出版, 2021.
- 天下英治, 『自民党幹事長 二階俊博伝』, 東京: Mdn, 2021.
- 朽木昭文・福澤拓志・福井清一 編著, 『米中経済戦争と東アジア経済』, 東京: 農林統計協会, 2021.
- 宮本雄二・伊集院敦 編著, 『米中分断の虚実デカップリングとサプライチェーンの政治経済分析』, 東京: 日経BP, 2021.
- 安倍晋三・田中昭彦, “特別インタビュー: 日本復活の礎となった日米同盟再強化”, 『外交』,

Vol.64 Nov/Dec. 2020.

粟屋憲太郎, “敗戦と国民意識”, 天川晃·五十嵐武士 編, 『戦後日本史と現代の課題』, 東京: 菊地書館, 1996.

大庭三枝, “日本のインド太平洋構想”, 『国際安全保障』, 第48巻 第3号, 2018.

川島真·森聡, “米中対立とアフターコロナ時代のまだら状の世界秩序”, 川島真·森聡 編, 『アフターコロナ時代の米中関係と世界秩序』, 東京: 東京大学出版会, 2020.

田中明彦, “自由で開かれたインド太平洋戦略の射程”, 『外交』Vol.47 Jan./Feb. 2018.

白石隆, “米中対立時代, 日本の生存戦略: 中国夢と太平洋同盟の狭間で”, 『中央公論』, 2020년 5월호, p.69.

細谷雄一, “新しい地政学の時代へ: 冷戦後における国際秩序の転換”. 北岡伸一·細谷雄一 編, 東京: 東洋経済新報社, 2020.

庄司智孝, “一帯一路と自由で開かれたインド太平洋の間で: 地域秩序をめぐる競争とASEANの対応”, 『防衛研究所紀要』, 2020, p.26.

斎藤尚登, “日中蜜月は続くのか”, 『大和総研調査季報』, 2019年新年号 Vol33.

渡辺紫乃, “一帯一路構想の変遷と実態”, 『国際安全保障』 第47巻 1号, 国際安全保障学会, 2019, p.1.

四方敬之, “経済外交: 次なる一手”, 『外交』, Vol.66 Mar/Apr. , 2021, p.84.

添谷芳秀, “日本のインド太平洋外交と近隣外交”, 『国際問題』, No.688, 2020년 1·2월.

伊藤融·佐竹知彦·森聡, “クアッド平時の協力の有効性”, 『外交』Vol.67 May/Jun. 2021, p.17.

村上政俊, “強まる米国の台湾への関与: バイデン政権にとっての戦略的重要性”, 『外交』Vol.67 May/Jun. 2021, p.30.

川島真·佐橋亮, “超大国の激突: 最前線とその背景: 覇権に挑む中国, 許さぬ米国”, 『中央公論』, 2019년 7월호.

阿南友亮·森聡, “米中安保最前線: 日本に求められる外交とは”, 『中央公論』, 2020년 5월호.

古谷哲男, “新台湾条項: 台湾と日本の安全保障”, 『国問研戦略コメント(2021-01)』日本国際問題研究所, 2021.5.11.

https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2021-01.html (검색일 : 2021년 9월 23일)

田中均, “米中対立はどのような道筋をたどるか”. 『論座』,

<https://webronza.asahi.com/politics/articles/2021062900004.html?paging=all>(검색일 : 2021년 9월 18일)

外務省, 『外交青書』, 2021.

外務省, 『外交青書』, 2018.

外務省, 『外交青書』, 2017.

防衛省, 『防衛白書：日本の防衛』, 2021.

