

대한정치학회 2013년 연말학술대회 및 정기총회

**한반도 신뢰 프로세스의 구현을 위한
동북아의 정치경제적 접근**

대한정치학회 · 육군3사관학교

개 회 사

반갑습니다.

대한정치학회 회장 김진윤입니다.

먼저 오늘 대한정치학회 2013년도 연말학술대회 및 정기총회를 성대히 치를 수 있도록 자리를 마련하고 물심양면으로 배려해주신 육군3사관학교 교장 원홍규 장군님께 깊은 감사를 드리며, 함께 학술대회를 준비해주신 관계자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 오늘의 이 학술대회가 더욱 빛나고 의미 있도록 원로에도 불구하고 이곳 영천까지 오셔서 기꺼이 기조연설을 맡아주신 경북대학교 이정희 명예교수님께 깊이 감사드립니다. 또한 오늘 이 학술대회에 그윽한 다향으로 그 의미와 격조를 한층 높이는 다찬회를 마련해서 엄동설한을 녹여주신 명원다도문화원 영천지회 별빛동네 시인 권영배 회장님과 은혜사불교대학 동문님들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 학술회의의 대주제는 “한반도 신뢰프로세스의 구현을 위한 동북아의 정치경제적 접근”입니다. 먼저 “미국 오바마 2기 행정부의 아태전략과 대북정책 전망”이라는 주제로 발표해 주시기 위해 멀리 서울에서 오신 국가안보전략연구소 이인호 박사님, “아베정권의 우경화와 동북아 안보 향배”라는 주제로 발표해 주실 3사관학교 문은석 교수님, “시진핑 정권의 신형대국관계의 정치경제적 소고”라는 주제로 발표해 주실 3사관학교 이월형 교수님, “러시아와 한반도 평화 프로세스”라는 주제로 발표해 주실 영남대 배규성 교수님께 감사드리며, 아울러 이들 각 주제의 토론을 맡아 주신 3사관학교 박기홍 교수님, 계명대 이성환 교수님, 경북대 이정태 교수님, 3사관학교 김진만 교수님과 이 제1회의 사회를 맡아주신 3사관학교 김주수 교수님께 감사드립니다.

또한 제2회의에서 “동북아에서의 중일간 파워게임에 관한 연구”라는 주제로 발표해 주실 3사관학교 윤희철 교수님, “선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향”이라는 주제로 발표해주실 경북대 김상은 대학원생님과 엄기홍 교수님, “여론과 대외정책 인식”이라는 주제로 발표해주실 영남대 박수진 대학원생님, “박근혜 대통령의 지지도와 프라이밍 효과”에 대해 발표해 주실 영남대 윤해진 대학원생님께 감사드리며, 아울러 신진학자들의 학문적 성취를 위해 이들 각 주제의 토론을 맡아 주신 계명대 김옥준 교수님, 3사관학교 함성호 교수님, 김성진 교수님, 권태호 교수님과 이 제2회의 사회를 맡아주신 대구교대 성장환 교수님께 감사드립니다.

올해는 신정부와 주변4강의 지도자들이 유사한 시기에 새로이 출범하는 해이며, 우리 한반도는 한국전쟁 정전 60주년을 맞이함에도 불구하고, 아직도 한반도의 정세는 주변4강을 중심으로 더욱 그 대립과 경쟁이 치열해지고 있습니다. 이러한 한반도의 형국에서 ‘한반도 신뢰프로세스의 구현을 위한 동북아의 정치경제적 접근’이라는 주제로 주변 4강의 정책에 대해서 원로학자와 신진학자들이 우리민족사에서 3승의 고장이고 국가안보의 요람이라고 할 수 있는 이곳 영천육군3사관학교에서 한자리에 모여 대토론회를 가지는 것은 참으로 그 의미가 크다고 생각합니다. 또한 이러한 정세 속에 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스 정책의 실체와 그 방향을 진단하고 정책적 대안을 제시하는 것은 정치학의 학문적 요청에 부응하는 뜻 깊은 학술회의가 될 것입니다.

끝으로 오늘의 이 학술회의를 계기로 대한정치학회와 육군3사관학교의 학문적 성취와 상호신뢰가 더욱 돈독히 다져서 함께 성장하는 출발점이 될 수 있기를 기원합니다.

감사합니다.

2013년 12월 20일

대한정치학회 회장 김진윤

환 영 사

존경하는 김진운 회장님과 대한정치학회 회원 여러분, 그리고 내외 귀빈 여러분.

대구·경북지역 정치학 연구의 산실인 대한정치학회의 2013년도 연말학술대회 및 정기총회를 호국간성의 요람 이곳 충성대에서 개최하게 된 것을 매우 기쁘고 자랑스럽게 생각합니다. 주제 발표와 토론에 참가하기 위해 먼 길 귀한 걸음을 해 주신 교수님과 연구원, 그리고 대학생 여러분들을 학교 전 장병과 더불어 진심으로 환영합니다. 특히 바쁘신 가운데도 기조연설을 위해 학교를 방문해 주신 이정희 경북대학교 명예교수님과 내외 귀빈 여러분께도 감사드립니다.

주지하시다시피 최근 한반도를 비롯한 동북아의 안보상황은 지역의 안정과 평화적인 환경 조성을 위해 대한민국을 비롯한 주변 국가들이 상호 전략적인 협력관계를 유지하고 있습니다. 그러나, 아직까지도 해결되지 않고 있는 북핵문제와 영토문제 등 지역 패권을 획득하기 위한 크고 작은 외교분쟁들이 끊이지 않는 경쟁들로 인해 지역 불안정 요소들이 상존하고 있는 상황입니다.

이러한 시점에서 오늘 학술대회에서 논의될 「한반도 신뢰프로세스의 구현을 위한 동북아의 정치경제적 접근」이라는 주제는 매우 시의적절하고 심도 있게 논의되어야 할 주제라고 생각하며, 이 자리를 통해 도출될 여러 가지 제안과 방안들은 미래 대한민국의 안보를 책임지게 될 사관생도들에게도 좋은 학습 자료가 될 것이라 확신합니다.

끝으로 성공적인 학술대회 개최를 위해 노고를 아끼지 않으신 대한정치학회 김진운 회장님과 관계자 여러분들께 특별한 감사를 드립니다. 아무쪼록 뜻깊은 오늘 학술대회에서 학문의 발전과 더불어 대한민국의 무궁한 영광을 위한 풍성한 결실이 맺어지기를 기대합니다. 대한정치학회의 발전과 함께 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원드립니다. 감사합니다.

2013년 12월 20일

육군3사관학교장 육군 소장 원 흥 규

프로그램

등록 및 접수	12:40~13:00
개회식	13:00~13:20
• 개회사: 김 진 운(대한정치학회 회장)	
• 환영사: 원 홍 규(육군3사관학교 교장)	

제1부 연말학술회의 13:30~16:10

기조연설: 이 정 희(경북대학교 명예교수) 13:30~13:50

회의 1: 한반도 신뢰프로세스와 주변 4강 14:00~16:10

사회: 김 주 수(육군3사관학교) (청운관 대세미나실)

- 미국 오바마 2기 행정부의 아태전략 및 대북정책 전망 3
발표: 이 인 호(국가안보전략연구소)
토론: 박 기 홍(육군3사관학교)
- 아베정권의 우경화와 동북아 안보 향배 19
- 일본의 집단적 자위권 추진과 대응방향을 중심으로 -
발표: 문 은 석(육군3사관학교)
토론: 이 성 환(계명대학교)
- 시진핑(習近平) 政權의 新型大國關係의 政治經濟的 小考 41
발표: 이 월 형(육군3사관학교)
토론: 이 정 태(경북대학교)
- 러시아와 한반도 평화 프로세스 66
발표: 배 규 성(영남대학교)
토론: 김 진 만(육군3사관학교)

회의 II : 대학원생 논문 발표

14:00~16:10

사회: 성 장 환(대구교육대학교)

(청운관 252실)

■ 동북아에서의 중일간 파워게임에 관한 연구 85
발표: 윤 희 철(육군3사관학교)
토론: 김 옥 준(계명대학교)

■ 선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향 105
: 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석
발표: 김 상 은(경북대학교) · 엄 기 홍(경북대학교)
토론: 함 성 호(육군3사관학교)

■ 여론과 대외정책 인식: 한미 FTA 사례 122
발표: 박 수 진(영남대학교)
토론: 김 성 진(육군3사관학교)

■ 박근혜 대통령의 지지도와 프라이밍 효과 137
발표: 윤 해 진(영남대학교)
토론: 권태호(육군3사관학교)

휴식

16:10~16:20

제2부 정기총회 및 만찬

16:20~18:30

정기총회(청운관 대세미나실)

16:20~16:50

학교 투어(역사관, 스크린사격장)

16:50~17:20

만찬

17:20~18:30

대한정치학회 2013년 연말학술대회 및 정기총회

한반도 신뢰 프로세스의 구현을 위한 동북아의 정치경제적 접근

회의 1 : 한반도 신뢰프로세스와 주변 4강

사회: 김 주 수(육군3사관학교)

(청운관 대세미나실)

■ 미국 오바마 2기 행정부의 아태전략 및 대북정책 전망

발표: 이 인 호(국가안보전략연구소 수석연구위원)

토론: 박 기 흥(육군3사관학교)

■ 아베정권의 우경화와 동북아 안보 향배

– 일본의 집단적 자위권 추진과 대응방향을 중심으로 –

발표: 문 은 석(육군3사관학교)

토론: 이 성 환(계명대학교)

■ 시진핑(習近平) 政權의 新型大國關係의 政治經濟的 小考

발표: 이 월 형(육군3사관학교)

토론: 이 정 태(경북대학교)

■ 러시아와 한반도 평화 프로세스

발표: 배 규 성(영남대학교)

토론: 김 진 만(육군3사관학교)

미국 오바마 2기 행정부의 아·태전략 및 대북정책 전망*

이 인 호(국가안보전략연구소 수석연구위원)

〈목 차〉

- I. 서론
- II. 미국 오바마 행정부의 아·태전략
 - 1. 아·태 전략적 재균형 지속
 - 2. 미·중간 세력경쟁 vs 미국의 역외균형자 역할
- III. 미국 오바마 2기 행정부의 대북정책
 - 1. 오바마 1기 행정부의 대북정책
 - 2. 오바마 2기 행정부의 대북정책
- IV. 향후 미·북관계 전망
- V. 결론

I. 서론

한반도의 안보위기는 북한의 핵문제에 유발된 1993년부터 지난 20여 년간 지속되어 왔다. 그동안 미국은 행정부가 3번이나 바뀌었고, 북한도 3대에 걸친 권력 세습이 이루어졌으며, 2자·3자·4자·6자회담 등 다양한 회담을 통하여 다양한 합의를 북한과 체결해왔지만 매번 북한은 합의를 깨면서 핵능력을 강화해 왔다. 북한은 그동안 3번의 핵실험을 통해 지금은 사실상 핵보유국이 되었으며, 2012년 개정헌법 서문에도 핵보유국임을 명시하고 있다.

미국의 오바마 행정부는 2009년에 출범하면서 북핵을 대화와 협력을 통해 해결하겠다고 했으나, 북한이 2차 핵실험을 하면서 오바마 행정부의 대북정책이 소위 '전략적 인내'로 바뀌면서 전략적 무관심정책으로 북핵을 방치해왔다는 비판을 받아왔다. 이제 2013년 1월 오바마 2기 행정부가 출범한지 11개월이 지났다. 오바마 행정부는 외교안보라인을 새로 교체하면서 그동안의 대북정책을 재검토하면서 대북정책의 변화를 시도하고 있다.

미국의 대북정책은 아·태전략의 하부변수이기 때문에 아·태전략의 연장선상에서 추진되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 맥락 하에 본 논문에서는 오바마 2기 행정부의 아·태전략과 대북정책의 전망에 대해 분석해 보고자 한다.

* 본 논문은 필자가 『국방정책연구』, 제29권 제3호(2013년 가을)에 게재한 동일제목의 논문을 수정 보완한 것임.

II. 미국 오바마 행정부의 아·태전략

1. 아·태 전략적 재균형 지속

오바마 행정부는 2011년 하반기부터 이라크전쟁과 아프간전쟁의 종결 계획¹⁾에 따라 아시아 지역이 군사적, 전략적으로 중요하다는 인식 하에 '아시아 회귀 정책(Pivot to Asia)'을 채택했다. 2011년 11월 11~13일 하와이에서 열린 APEC 정상회의에 참석한 오바마 대통령은 정상회의 뒤 기자회견에서 "아·태지역이 미국의 최우선적인 사항"(중동에서 아시아로의 복귀)임을 공개적으로 천명했으며²⁾, 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 미 국무장관도 2011년 11월호 Foreign Policy에 "미국의 태평양 시대(America's Pacific Century)" 제하 기고문을 통해 "정치적 미래는 아프가니스탄이나 이라크가 아니라 아시아에서 결정될 것이며, 미국은 그 중심에 서게 될 것"이라면서 아시아를 미국 외교정책의 중심으로 하겠다는 점을 강조했다.³⁾

2012년 1월 발표된 『신국방전략』(Defense Strategic Guidance: DSG)에서도 "우리는 지금 전쟁을 끝내고 있으며, 앞으로는 더욱 광범한 도전과 기회들에 초점을 맞출 것이다"라고 언급, 미국의 국방정책의 중심을 중동에서 아·태지역으로 이동시킬 것임을 강조하고 있다.⁴⁾ 미국은 pivot이라는 용어가 '중동 정책 소홀' 및 '지나친 중국 자극'이라는 뉘앙스를 내포하고 있다는 비판이 일자 용어를 보다 중립적인 재균형(rebalancing)이라는 표현을 사용하기 시작했다. 톰 도닐런(Tom Donilon) 국가안보보좌관은 2012년 11월 15일 CSIS에서 한 연설에서 미국의 대아시아 외교중시 방침이 "어느 특정국을 봉쇄하는 것이 아니다"면서 "아·태지역을 향한 미국의 외교 재균형(rebalancing) 방침은 미국이 21세기에 직면할 가능성이 큰 기회와 도전에 더 잘 대응하기 위한 것"이라고 강조했다.

미국이 아시아로의 전략적 재균형 정책을 추진하는 배경에는 복합적인 요소가 작용한 것으로 보인다. 먼저 정경영 교수는 미국이 이라크와 아프간전쟁에 집중하고 있는 동안 중국의 부상과 역내 영향력이 확산된데 따른 우려, 미국의 당면한 경제적 도전을 극복하는 대상으로 아시아 시장의 중요성을 의식, 그리고 중국의 반접근 및 지역거부(A2/AD) 능력과 영토분쟁과 관련 중국의 고압적인 외교행태로 인해 주변국의 부정적 대중인식과 주변국들의 미국의 대아시아 개입 희망을 들고 있다.⁵⁾ 하버드 대학의 스티븐 월트(Stephen Walt) 교수는 Foreign Policy에 기고한 글에서 미국이 아시아 재균형 정책을 추진하게 된 배경을 네 가지로 보고 있다. 첫째, 유럽은 중대한 안보적 위협에 직면하고 있지 않아 더 이상 미국의 보호

1) 미국은 2011년 12월 15일 이라크 전쟁 종결을 공식 선언하고, 12월 18일 미군을 이라크에서 완전 철수를 완료했으며, 아프간 전쟁도 2014년까지 종결하겠다는 구상을 밝혔다.

2) 『한겨레』, 2011. 11. 14.

3) "The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action." Hillary Clinton, "America's Pacific Century." Foreign Policy(November 2011).

4) 이춘근, "미국의 신 국방전략 지침 해설," 『KERI 국제경제』(2012. 1. 9).

5) 정경영, "미국의 동아시아 회귀전략과 우리의 대응," 『군사논단』, 제71호(2012 가을), pp. 67-75.

가 필요하지 않고, 둘째, 이라크와 아프간에서의 경험상 중동이든 중앙아시아든 국가재건 작업이 어리석은 짓임이 드러났으며, 셋째, 아시아의 경제적 중요성이 갈수록 증대하고 있고, 넷째, 중국의 힘이 커지면서 미국의 대응이 요구된다는 것이다.⁶⁾

요컨대 미국이 추진하고 있는 아시아 재균형 정책의 내용은 다음과 같이 몇 가지로 정리 가능하다. 먼저 안보적으로는 전통적 동맹관계를 중시하면서 중국과는 발전적 파트너십을 설정하고, 군사적 차원에서는 아·태지역에 특히 호주와 필리핀에 군사적 배치를 강화, counter-A2AD 전략 전개, 동맹국에 부담·분담을 강화하고, 경제적 차원에서는 중국과 경제적 협력관계를 강화하면서 한미 FTA와 TPP를 추진하고, 외교적 차원에서는 적극적으로 ASEAN, EAS(동아시아 정상회의) 등 아시아 다자협력기구에 참여하는 것이다.⁷⁾

미국의 아시아로의 전략적 재균형 정책은 오바마 행정부 초기부터 장기전략으로 마련된 정책으로, 오바마 2기 행정부에 들어서도 지속적으로 추진될 것으로 전망되어 왔다. 오바마 대통령은 재선 후 첫 외교 순방국으로 타이, 미얀마, 캄보디아 등 동남아시아 3개국을 선택했다.⁸⁾ 이는 5년 전 그가 취임 후 첫 해외 방문국으로 전임자들처럼 영국, 독일, 프랑스 등 유럽의 전통 우방을 선택했던 것과는 완전 판판이다. 오바마 대통령의 동남아 방문은 미국 외교 정책의 중심축이 아시아로 이동하고 있음을 상징적으로 보여주고 있다는 평가를 받았다.

그러나 오바마 행정부의 재균형 정책은 최근 그 정책을 집행하는데 있어서는 속도를 조절하고 있는 것으로 보인다. 이러한 속도 조절이 나타나는 가장 큰 원인은 중동 문제의 악화와 2013년 3월부터 발동된 시퀘스터(연방정부 예산 자동 삭감 조치) 때문인 것으로 보인다. 이 두 가지 변수는 단기간 내에 해결될 수 없는 사안이기 때문에 오바마 행정부는 아·태 재균형 정책을 추진하기는 하되 오랜 시간에 걸쳐 점진적으로 진행할 것으로 판단된다. 그런데 최근 중국이 방공식별구역을 일방적으로 선포하자, 백악관은 물론 케리 국무장관과 헤이글 국방장관까지 나서 비난을 쏟아내는 가운데 B-52를 발진시키면서 아·태 재균형 정책이 재부상 되고 있다.

2. 미·중간 세력경쟁 vs 미국의 역외균형자 역할

오바마 행정부 2기에도 아·태 재균형 정책이 지속 추진될 것으로 전망되지만, 미국이 아·태지역에서 글로벌 리더로서 지역문제에 적극적으로 직접 개입할 것인가, 아니면 역외균형자(offshore balancer)로의 역할을 수행할 것인가라는 문제에 대한 의견이 대립되고 있다.⁹⁾

일반적으로 잠재적 경쟁국의 부상을 저지하기 위한 방법으로는 직접 해당 지역에 한시적

6) Stephen M. Walt, "Explaining Obama's Asia Policy," *Foreign Policy*, November 18, 2011.

7) 전재성, "미국의 아시아 정책과 동북아 질서," 동아시아국제전략연구소 주최 〈오바마 2기 행정부의 외교 안보정책 전망과 함의〉 제하 학술회의(2012. 12. 1) 발표 논문, p. 2; Mark E. Manyin et al., *Pivot to the Pacific?: The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*, CRS Report for Congress, March 28, 2012, p. 1 참조.

8) 『연합뉴스』, 2012. 11. 18.

9) 김진아, "미국의 역외 균형자 역할과 책임전가의 문제," 『동북아안보정세분석』(KIDA), 2013. 4. 18.

으로 개입하거나, 지역 강대국들로 하여금 지역 패권국을 견제하도록 하는 방법이 있다. 미국이 타 지역에 개입하는 경우는 타 지역 내에서의 세력균형이 파괴되어 자신의 국가이익에 심각한 위협을 가져올 때이다. 잠재적 경쟁국의 부상을 저지하기 위한 또 다른 방법은 역외 균형전략을 추진하는 것이다. 역외균형 전략은 국제관계에 대한 현실주의적 분석에 사용되는 전략개념으로, 세계적인 강대국이 한 지역에서의 잠재적 적대 국가의 성장을 견제하기 위해서 지역국가를 지원하는 것을 선호하는 전략을 의미한다. 역외균형은 미국이 전통적으로 수행해 온 외교전략으로, 세계적 강대국으로서 미국이 한 지역에서의 잠재적 적대 국가의 성장을 견제하기 위해서 지역국가를 지원하는 전략을 말한다. 이 전략은 미국이 1930년대와 1980-88년의 이란-이라크 전쟁에서 채택한 전략이라고 존 미어사이머(John J. Mearsheimer) 교수는 주장하고 있다.¹⁰⁾

오바마 행정부의 아·태 재균형 전략 추진에 대해 일각에서는 미국이 재균형 전략을 통해 변형을 추구하겠다는 것을 목표로 하고 있기 때문에 아시아 지역이 국제정치 중심이 되고 따라서 미·중 패권경쟁이 본격화될 것이라고 보고 있다. 반면 다른 측면에서는 오바마 정부의 외교정책이 실용주의에 기반하고 있기 때문에, 상대적으로 시급성이 높지 않은 사안에 대해서는 대외 군사적 개입을 가급적 자제하고 역외균형자로서의 역할을 수행하는 것으로 보는 시각도 있다.¹¹⁾

오바마 행정부의 아·태 재균형 전략을 적극적 개입전략으로 볼 것인가, 아니면 역외균형전략으로 볼 것인가에 하는 문제에 대해 역외균형전략으로 보는 입장이 주류를 이루고 있다.¹²⁾ 그 이유는 다음과 같다.

먼저 오바마 행정부의 아·태 재균형 전략은 군사력을 동원해 중국을 직접 저지하기보다는 지역동맹국들과 적절한 연대를 선호하고 있다는 것이다. 둘째, 아프간과 이라크에서의 개입과 철수를 경험한 미국에게는 지상군 투입이 더 이상 선호할 만한 옵션이 아니라는 것이다. 셋째, 오바마 행정부의 아·태 재균형 전략은 EAS, TPP, ASEAN 등과 같은 역내 다자협력기구에 참여해 영향력을 행사하고자 한다는 것이다. 넷째, 미국은 필리핀, 호주와 태국 등과 동맹을 강화하면서 동맹국들에게 역할분담을 강조하고 싱가포르, 인도네시아, 인도 등과의 관계를 발전시키고 아·태지역 국가들에게 파트너십을 강조하고 있기 때문이라는 것이다. 다섯째 예산자동삭감(sequester)으로 인한 제약으로 역외균형자 역할을 강요당하고 있다는 것이다. 마지막으로 최근 이집트, 시리아 사태를 계기로 오바마 행정부의 대외전략이 총체적으로 흔들리면서 아·태 재균형 전략의 동력을 상실하고 있는 상황이다.¹³⁾ 결국 상기와 같은 국내외적 여권을 감안해 볼 때 오바마 행정부는 아시아에서 적극적 개입보다는 역외균형자

10) 역외균형에 대한 개념은 http://en.wikipedia.org/wiki/offshore_balancing 참조.

11) 김진아, “미국의 역외 균형자 역할과 책임전가의 문제,” p. 2.

12) 오바마 행정부의 아시아 재균형 전략이 역외균형 전략이라고 주장하는 논문들을 다음과 같다. 마상윤, “오바마 행정부의 안보전략과 한미동맹: 현실주의 역외균형론을 넘어서,” 『국가전략』, 제16권 2호 (2010), pp. 5-32; 문순보, 『오바마 행정부의 대북정책: 북한의 위협에 대한 대응을 중심으로』, 세종정책연구 2012-3; 김진아, “미국의 역외 균형자 역할과 책임전가의 문제,” pp. 1-7.

13) James Jay Carafano, “Obama’s Shredded Foreign-Policy Playbook,” National Interest, Aug 21, 2013, <http://nationalinterest.org/commentary/obamas-shredded-foreign-policy-playbook-8904>.

역할을 선호할 가능성이 크다는 것이다.¹⁴⁾ 최근 중국의 일방적 방공식별구역을 선포하자 미국은 아태지역에 이익을 확보하기 위하여 즉각 B-52를 출격시킨 바 있으나, 기본적으로는 일본에 집단적 자위권 행사 허용에서 보듯이 미일동맹 강화를 통해 일본으로 하여금 중국의 팽창주의에 대처하게 하는 등이 미국의 역외균형자 역할을 수행의 대표적인 사례라고 할 수 있다.

이 같은 아시아 지역내 미국의 역외 균형전략은 과거에도 취해 왔던 전략으로 새로운 것이 아니다. 따라서 오바마 행정부도 중국의 부상과 팽창으로 인한 역내 개입이 지역안보에 심각한 위협을 가하지 않는 한, 지역 내 직접 개입하는 상황을 피하면서 적절하게 선택적으로 개입하면서 역외균형자 역할을 선호할 가능성이 큰 것으로 보인다.

III. 미국 오바마 2기 행정부의 대북정책

1. 오바마 1기 행정부의 대북정책

오바마 대통령은 2008년 대통령 당선자 신분에서 있을 때 대화를 통한 북핵문제의 해결, 북한 핵에 대한 CVID를 지속적으로 강조하였고, 이에 대한 실천전략으로 ‘강인하고 직접적인 외교(tough and direct diplomacy)’를 제시했다. 그러나 오바마 행정부는 출범하면서 대내외 정책에서 긴급한 현안들인 금융위기 극복, 아프간·이란·이라크 문제 등에 정책의 우선순위를 두면서 대북정책을 과감하게 추진하지 못했다.

이에 기다리지 못한 북한 김정일 정권은 2009년 4월 광명성 2호 발사, 5월 제2차 핵실험 단행 등 도발을 자행함으로써 오바마 행정부를 시험했다. 이런 상황에서 오바마 행정부가 들고 나온 대북정책이 커트 캠벨(Kurt M. Campbell) 미 국무부 동·아태차관보의 ‘포괄적 접근(comprehensive approach)과 힐러리 클린턴 국무장관의 ‘전략적 인내’(strategic patience) 정책이다. 포괄적 접근법은 캠벨 차관보가 2009년 7월 방한해 “북한이 중대하고 불가역적인 조치를 취한다면 북한이 매력을 느낄 수 있는 포괄적 패키지를 제공할 수 있다”고 언급한데서 나온 것이다. 클린턴 장관도 당시 포괄적 패키지의 조건으로 ‘완전하고 불가역적인 비핵화’를 제시했다. 그리고 ‘전략적 인내’는 2009년 12월 스티븐 보스워스(Stephen Bosworth) 대북정책 특별대표가 클린턴 국무장관이 언급한 ‘지금은 전략적 인내(strategic patience)의 시기’를 인용한데서 유래하고 있다.¹⁵⁾ ‘전략적 인내’는 북한이 비핵화를 위한 진정성을 보일 때까지 협상을 하지 않고 제재와 외교노력을 병행한다는 의미로 이해되고 있다. 그 이후부터 ‘전략적 인내’가 오바마 행정부의 대북정책 기조로 유지되어 왔다.

오바마 행정부의 대북정책 원칙은 2009년 6월 조선일보와 미국 전략국제문제연구소

14) 김진아, “미국의 역외 균형자 역할과 책임전가의 문제,” pp. 3-5: 문순보, 『오바마 행정부의 대북정책: 북한의 위협에 대한 대응을 중심으로』, p. 19.

15) 이인호, “연평도 포격도발 이후 미국의 대북정책과 한반도 정세 전망,” 『국제문제연구』, vol. 11, no. 4(2010 봄), pp. 38-39.

(CSIS)가 워싱턴에서 공동 주최한 세미나에서 로버트 게이츠(Robert M. Gates) 국방장관이 언급한 발언의 소개를 통해 구체적으로 알려졌다. 그것은 첫째, 미국의 대북정책 목표는 완전하고 검증 가능한 비핵화이며, 둘째, 북핵을 절대로 인정하지 않으며, 셋째, 북한의 핵무기 및 핵물질의 이전을 용납하지 않고, 넷째, 동아시아의 동맹국 방어를 위해 최선을 다한다는 것이다.¹⁶⁾

2010년 북한의 우라늄 농축 프로그램 공개 이후 미국 조야에서는 ‘전략적 인내’ 정책의 지속여부에 대한 논쟁이 대두되었으나, 오바마 행정부는 큰 틀에서 ‘전략적 인내’ 기조를 유지하는 동시에 북한의 도발방지를 위해 상황을 관리하기 위해 대화를 추진하는 방향으로 선회했다. 2011년 초 미·중정상회담에서 남북한 관계 개선의 중요성에 동의한 후에는 미국의 대북정책이 대북 대화 증시로 변하기 시작했다. 미국과 북한은 2011년 7월부터 미·북고위급 회담을 시작하여, 마침내 2012년 2월 북한의 김계관(金桂寬) 외무성 제1부상과 미국의 글린 데이비스(Glyn Davies) 대북정책 특별대표 간의 베이징 미·북 고위급회담에서 미국이 24만 톤 규모의 대북 영양지원(식량지원)을 하고 이에 호응해 북한은 우라늄농축프로그램(UEP) 중단, 핵·미사일 시험 유예, IAEA 감시단 복귀 등 비핵화 사전조치를 한다는 것을 핵심으로 하는 2.29합의를 도출했다. 그러나 북한이 2012년 4월 광명성 3호 위성을 발사하자 오바마 행정부는 북한이 2.29합의를 일방적으로 위반했다고 발표, 영양지원을 중단하면서 2.29합의 이행은 무산되었다.¹⁷⁾ 이후 오바마 행정부는 2012년 11월 대선 때까지 백악관 관료들을 특사로 파견하여 미·북관계 개선 및 관리를 해 왔다.

2. 오바마 2기 행정부의 대북정책

가. 대북정책 원칙

오바마 2기 행정부의 대북 정책과 관련해서는 1기와 비교해서 큰 변화가 없을 것으로 보는 견해가 지배적이었으나, 북한이 국제사회의 반대에도 불구하고 2012년 12월 장거리 로켓을 발사하고, 2013년 2월 3차 핵실험을 하자 미국 행정부 내에서는 대북정책의 재검토 필요성이 제기되었다. 2013년 3월 7일 미 상원 외교위원회는 ‘미국의 대북정책’ 제하의 청문회를 개최했는데, 동 청문회에서 글린 데이비스(Glyn Davies) 대북정책 특별대표는 다섯 가지 대북정책 원칙을 제시했다.

첫째, 미국은 북한을 핵보유국으로 인정하지 않을 것이며, 둘째, 북한의 나쁜 행동에 대해서 보상하지 않을 것이며, 셋째, 북한이 단순히 대화에 복귀했다는 이유만으로는 보상하지

16) 오바마 행정부의 대북정책 원칙은 로버트 게이츠 국방장관이 직접 발표한 것이 아니고, 조선일보-CSIS 주최 세미나에 참석한 오바마 행정부 내 고위관계자에 의해 간접적으로 발표되었다. “오바마 행정부 ‘대북 4대원칙’ 발표,” 『조선일보』, 2009. 6. 4 참조.; Alyson Slack, “Prospects for U.S.-Korean Relations in Obama Administration, CSIS-Chosun Ilbo Forum, June 2, 2009,” CSIS, July 2009.

17) 최원기, “오바마 행정부의 재집권과 동아시아 및 한반도 정책 전망,” 『한반도 평화통일과 국제정치: 이론과 정책』 제하 <2012 한국국제정치학회 연례학술회의>(2012. 11. 30~12. 1) 발표 논문 참조.

않을 것이며, 넷째, 남북관계 및 북한 내 인권상황이 개선되지 않으면 북한과의 근본적인 개선을 추구하지 않을 것이며, 다섯째, 북한이 주변국을 도발할 경우 이를 용납하지 않겠다는 것이다.¹⁸⁾

이어 3월 11일에는 톰 도닐런 백악관 국가안보 보좌관이 뉴욕 아시아소사이어티 연설을 통해 오바마 행정부의 대북정책 4대원칙이라며 구체적인 정책을 제시했다.¹⁹⁾

첫째, 한·미·일 3각협력의 강화와 미·중간 협조를 통한 대응을 하겠다. 북한의 도발에 맞선 한·미·일 3국간 결속은 전쟁 억지만큼이나 외교적 해결책 모색에도 중요하다. 그리고 중국의 유엔안보리의 대북제재 결의안에 대한 지지를 환영하며, 북핵문제의 평화적 해결을 위해 중국 지도부와 긴밀한 공조를 하겠다.

둘째, 미국은 북한의 나쁜 행동에 대해 보상하지 않을 것이며, 북한이 변화를 거부할 경우 계속 제재하겠다. 미국은 로버트 게이츠 전 국방장관의 표현처럼 같은 말을 두 번 사지 않을 것이며, 공허한 약속을 수용하거나 위협에 굴복하는 계임을 하지 않겠다. 그리고 북한이 변하지 않으면 미국은 동맹국 및 파트너들과 협력해 북한의 핵과 미사일 프로그램을 저지하기 위한 국가적, 국제적 제재를 강화할 것이다.

셋째, 미국은 미국 본토와 동맹국들의 방위에 대한 의지를 분명하게 재확인한다. 미국은 미국과 동맹국에 대한 북한의 위협에 대해 모든 역량을 동원해서 대응할 것이다. 북한의 위협에는 북한의 WMD 사용뿐만 아니라 핵무기나 핵물질을 다른 국가나 비국가 단체로 이전하는 것도 포함된다.

마지막으로 미국은 북한이 더 나은 길을 택하도록 지속적으로 유도하겠다. 미국은 북한이 현재의 노선을 수정하면, 북한의 경제발전과 주민들의 삶을 개선하도록 도와줄 것이다. 미국은 북한 지도부가 기존의 약속을 준수하고 국제법을 존중하겠다는 것을 증명할 수 있는 의미 있는 조치와 진정성을 입증한다면, 북한과 협상하고 협상에 합의한 약속을 이행할 준비가 되어 있다.

도닐런의 원칙은 기존의 대북정책인 압박과 대화 정책을 재확인한 것이지만 이를 좀 더 구체화했다고 볼 수 있다. 오바마 1기 행정부의 대북정책 기조인 '전략적 인내'가 북한의 나쁜 행동을 방치하는 것이었다면, 2기 행정부는 북한의 핵실험과 도발위협 등 나쁜 행동에 대해 보상을 하지 않을 것이며, 독자적·국제적 압박과 제재를 강화하겠다는 점을 강조하고 있다.

글린 데이비스와 톰 도닐런의 대북정책의 내용으로 볼 때, 오바마 2기 행정부는 기본적으로 북한에 대해 부정적 입장을 가지고 있으며, 북한의 도발에 대해 적극적으로 대처하고, 특히 중국 정부와 협력을 통하여 북핵문제를 해결하겠다는 것을 강조하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 오바마 2기 행정부의 대북정책 내용에서 1기에서 대북정책 목표로 강조되던 CVID보다는 북핵 불용을 강조하고 있다. 이것으로 볼 때 오바마 행정부는 북한의 핵을 완전히 포기시킬 대안이 없기 때문에 완전한 핵폐기 보다는 핵비확산 쪽을 강조하고 있는 것으로 보인다.

18) Glyn Davies, "Ambassador Davies' Congressional Testimony on the U.S. Policy Toward North Korea," http://seoul.usembassy.gov/p_nk_030713.html.

19) Thomas Donilon, "U.S. Policy in the Asia-Pacific Region in 2013," <http://asiasociety.org-york>.

나. '전략적 인내' 에서 '전략적 비인내' 로 전환(?)

북한의 장거리 미사일 발사와 3차 핵실험 이후 미국 조야에서는 오바마 1기 행정부의 대북정책의 기조인 '전략적 인내(strategic patience)' 정책이 북한을 사실상 방치 상태에 놓아두면서 북한으로 하여금 핵무기 보유에 이르게 했다는 비판이 제기되었다. 즉, 미국은 북한의 자발적 태도변화를 압박하는 현행 '전략적 인내' 기조를 재검토해야 한다는 주장들이 제기되었다.

윌리엄 토비(William Tobey) 벨퍼과학국제문제연구소 선임연구원은 2013년 2월 14일 Foreign Policy 기고문을 통해서 오바마 행정부의 '전략적 인내' 기조는 전략적 무시(strategic neglect) 기조가 되어가고 있다며, 무시전략은 상황을 악화시킬 뿐이라고 했다. 토비 연구원은 오바마 행정부 출범 이후 북한은 우라늄 농축을 공식 인정하고 두 차례의 추가 핵실험을 강행했다고 비판했다.²⁰⁾ 워싱턴포스트의 칼럼니스트인 데이비드 이그네이셔스(David Ignatius)는 오바마 행정부는 지난 4년간 북한을 달래고 협박도 해 보았지만 효과가 없었다며, 오바마의 '전략적 인내' 정책은 실패했다고 지적했다.²¹⁾ 빅터 차(Victor cha) 조지타운대 교수도 오바마 1기 행정부의 대북정책으로 요약될 수 있는 “'전략적 인내'는 북한이 참을성 있게 핵과 미사일 프로그램을 개발하는 것만 허용했기에 효과가 없었다”²²⁾고 주장했다.

북한의 3차 핵실험 이후 오바마 행정부의 대북정책에 대한 비판적인 주장이 만연하고 있는 가운데, 존 케리(John Kerry) 신임 국무장관은 한·중·일 3국을 순방한 후 2013년 4월 17일 하원외교위원회 청문회에서 미국의 대북정책은 '전략적 인내'가 아닌 '전략적 비인내'가 될 것이라고 강조했다.

케리 장관은 “북한이 비핵화 조치를 향한 확실한 행동을 보이지 않는 한 우리는 보상하지도 않을 것이고 협상 테이블에 나가지도 않을 것이며, 식량지원 협상에 들어가지도 않을 것”이라고 말했다. 그러면서 미국의 “대북정책은 지금까지의 '전략적 인내(strategic patience)'가 아니라 '전략적 비인내(strategic impatience)'라고 말하고 싶다”고 말했다. 케리 장관은 “한·중·일 방문 당시 미국이 과거와 똑같은 길을 가지 않는다는 점을 명백히 밝혔다. 비핵화 조치를 향한 상당히 철석같은 개념이 없다면 우리는 보상하지도 않을 것이고 협상 테이블에 나가지도 않을 것이며, 식량지원 협상에 들어가지도 않을 것”이라고 설명했다.²³⁾

이는 북한이 변화할 때까지 기다리겠다는 오바마 1기 행정부의 소극적 정책에서 적극적인 개입을 통해 북한의 변화를 유도하는 쪽으로 정책 기조를 바꾸겠다는 의도로 해석된다. 그리고 이는 그동안 북한의 반복되는 도발과 재도발, 약속 불이행에 더 이상 끌려 다니지 않겠다는 강경한 의지의 표명으로 보인다. 무엇보다 케리 장관이 강조하는 '전략적 비인내' 정책은

20) William Tobey, "Obama's 'Strategic Patience' on North Korea is Turning into Strategic Neglect," *Foreign Policy*, February 14, 2013.

21) David Ignatius, "North Korea and the Price of Patience," *Washington Post*, March 13, 2013.

22) 『연합뉴스』, 2013. 1. 22.

23) 『연합뉴스』, 2013. 4. 18.

북한의 말이나 약속이 아니라 구체적이고 실질적인 행동이 있어야만 대화나 협상·지원에 나설 수 있다는 의미로 해석된다.

미 국무부도 자체평가에서 오바마 1기 행정부의 대북정책의 목표달성에서 미진했다는 평가를 내리고 있다. 미 국무부가 2013년 4월 의회에 제출한 2014회계연도(2013.10-2014.9) 예산신청을 위해 제출한 '성과 자료' 보고서는 2008년부터 2012년까지의 오바마 행정부의 대북정책 목표달성에 대해 전반적으로 미진한 것으로 평가했다.²⁴⁾ 구체적으로 2008회계연도의 정책목표는 '개선됐으나 미진'(improved not met), 2009 회계연도는 '미달'(below target), 2010, 2011 회계연도는 '목표달성'(on target), 그리고 2012 회계연도의 정책목표인 '북한의 핵·확산 행위의 의도 평가,' '권력승계 동향 평가,' '비가역적 비핵화를 위한 협상' 등의 업무수행에 대해 '목표 미달'(below target)로 평가했다. 동 보고서는 "북한과 3차례(11.7.28~29 뉴욕; 11.10.24~25 제네바; 12.2.23 북경) 비핵화 협상을 진행했으며 2012년 2월 29일에 이에 대한 합의를 이끌어냈으나 북한이 탄도미사일 기술을 이용한 시험발사를 감행하면서 이를 파기했다"고 부정적으로 평가한 이유를 설명했다.

동 보고서는 9월 말로 끝나는 2013 회계연도 정책목표에는 북한의 비핵화 및 비확산, 남북관계 개선 등을 위해 한국의 새 정부와 긴밀하게 공조하고, 중국이 북한의 도발 자제와 비핵화 등을 위해 영향력을 행사하도록 요청할 것임을 밝혔다. 또한 북한의 협조를 조건으로 비핵화에 관한 다자대화의 재개 모색, 비가역적 비핵화를 향한 초기 조처 협상, 국제 제재 강화, 한·미·일 3자 협력유지 등도 명시했다.

2014 회계연도(2013.10-2014.9)의 실천목표로 '북한의 국제적 지위 개선과 관련 북한과 논의 확대,' '북한의 협력을 조건으로, UEP를 포함한 비가역적 비핵화와 초기 검증 절차를 위한 조치를 논의하는 다자간 협의 추진,' '북한의 확산 노력을 차단하기 위한 제재 이행 강화,' '북한의 도발에 대한 일치된 국제 공조 태세 유지,' '대북정책에 있어 한·미·일 3자 협력 강화' 등을 제시하고 있다.

동 보고서는 케리 국무장관이 의회에서 오바마 2기 행정부의 대북정책 기조로 '전략적 비인내'를 제시하던 시기에 나온 것이다. 오바마 2기 행정부 내에서는 아직까지 공식적으로 '전략적 비인내' 정책을 추진하겠다는 주장은 나오지 않고 있다. 지금까지의 상황으로 판단해 볼 때 오바마 2기 행정부는 1기의 '전략적 인내' 정책을 지속 추진하되 1기의 관리적 형태에서 벗어나 국제제재를 강화하는 가운데 대화를 확대하는 등 적극적 개입노선으로 대북정책을 추진하겠다는 의지를 표명하고 있는 것은 사실이다.

다. 중국과 긴밀한 협력

오바마 2기 행정부의 대북정책 특징 중의 하나는 북한을 변화시키기 위해 앞으로는 중국과의 협력을 강화하겠다는 것이다.

24) U.S. Department of State, *FY 2014 CBJ Vol. 1 Performance Data: FY 2014 Annual Performance Plan & FY 2012 Annual Performance Report*, 2013. 4.

오바마 대통령은 지난 3월 북핵문제 해결에 중국의 협력을 기대하는 발언을 처음으로 했다. 오바마 대통령은 2013년 3월 13일 ABC 방송의 <굿모닝 아메리카>에 출연해 “중국은 북한정권의 붕괴를 우려해 북한의 잘못을 계속 참아왔지만 지금은 생각이 바뀌고 있다”고 말하면서 중국이 북한에 대한 정책을 재검토(recalculating)하는 조짐이 보인다고 밝혔다. 이어 그는 북한에 대한 중국의 태도변화는 국제사회가 북한에 호전적 자세를 재검토하라고 요구할 수 있다는 점에서 긍정적이라고 평가했다.²⁵⁾ 이는 북한에 대해 미국이 쓸 수 있는 카드가 별로 없는 상황에서 중국의 역할에 대한 희망사항을 드러내면서 중국의 협력의 필요성을 표명한 것이라고 볼 수 있다.

같은 맥락에서 존 케리 미 국무장관은 4월 17일 하원청문회에서 “북한에 영향력을 행사하는 유일한 국가는 중국”이기 때문에 중국 없는 미국의 대북정책의 한계를 시인했다. 케리 장관은 “중국은 북한에 연료의 4분의 3을 제공하며 중요한 금융 연결고리이고 식량을 제공한다”며 “중국이 없으면 북한은 붕괴할 것이기 때문에 중국과 협력하는 것이 중요하다”라고 했다. 그리고 중국은 이미 미국과 협조할 의지를 시사했다고 생각한다고 피력했다. 이는 중국이 북한에 갖고 있는 영향력을 지렛대로 북한의 변화를 유도해 보겠다는 복안을 제시한 것이다. 케리 장관은 북한이 핵프로그램을 포기한다면 미사일방어(MD) 체제를 축소하겠다고까지 중국에 제의했다.²⁶⁾ 케리 장관의 미사일방어체제 축소 제의는 북한의 비핵화에 중국의 협력을 끌어내기 위한 매우 구체적인 방안이며, 미국으로서는 상당한 양보라고 할 수 있다.

미국에서는 4월 13일 케리 장관 방중에 이어 4월 24일에는 마틴 뎀프시(Martin Dempsey) 합참의장과 윌리엄 번즈 국무부 부장관도 중국을 방문, 중국 지도자들과 북핵문제 해결을 위한 논의를 하고 돌아온 것으로 알려졌다. 뎀프시 미 합참의장은 4월 24일 중국을 방문, 중국지도부와 면담 후, 베이징에서 기자들과 만나 “중국 지도자들이 북한이 핵 계획을 포기하도록 설득하고 있다는 사실을 확인”했다고 언급했다. 윌리엄 번즈(William Burns) 국무부 부장관도 4월 24~25일 중국을 방문하여 중국지도자들과 북핵문제 해결을 위해 논의했다. 중국 측에서는 6자회담 수석대표인 우다웨이(武大偉) 외교부 한반도 사무특별대표가 4월 22일 방미, 미국의 6자회담 수석대표인 글린 데이비스 국무부 대북정책 특별대표와 면담하고, 댄 프리드(Dan Fried) 국무부 대북제재 조정관, 웬디 셔먼(Wendy Sherman) 정부차관, 조셉 윤(Joseph Yun) 동아·태담당 수석 부차관보 등과 접촉했다.

미국이 북핵문제 해결을 위해 중국의 협력 보장을 확보한 것은 지난 6월 7~8일 캘리포니아주 랜초 미라지(Rancho Mirage)시의 개인 휴양소인 써니랜즈(Sunnylands)에서 진행된 오바마-시진핑 간 정상회담에서였다. 톰 도널런 백악관 국가안보보좌관은 브리핑을 통해 “두 정상은 어떤 나라도 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없다는데 합의했으며, 한반도의 비핵화를 이루기 위한 협력과 대화를 강화하자는데 의견을 같이 했다”고 밝혔다.²⁷⁾ 이는 중국의 최고지도자가 공개적으로 북핵 불용이라는 입장을 천명했다는 것으로 중요한 의미를 가진다.

25) 『매일경제』, 2013. 3. 14.

26) 『조선일보』, 2013. 4. 19.

27) 『연합뉴스』, 2013. 6. 9.

이번 회담에서 미국과 중국은 북한의 비핵화를 위한 구체적인 조치에 대해서는 합의를 이루지 못했지만, 이런 입장은 2011년 후진타오(胡錦濤) 주석과 오바마 간 정상회담의 공동성명에서 북한문제에 대해 우려한다(concern)는 표현과 비교하면 중국의 입장이 엄청나게 변화했다는 것을 알 수 있다.

미국의 입장에서 북핵 해결을 위해 중국의 협력이 중요하다는 것은 2013년 7월 1일 ARF에 참석차 브루나이에 도착한 존 케리 국무장관이 ARF 외교장관회의에 앞서 한·중·일 외교장관들과 만난 이후 한 발언에도 잘 나타나 있다. 케리 장관은 북한 비핵화 문제와 관련, 한국, 미국, 중국, 일본 4개국을 지칭하며 “4개국 모두 완전히 단결돼(absolutely united) 있다”고 말하고 “중국도 나에게 북한 비핵화 정책 이행과 관련해 매우 확고한 입장 표명과 행동을 취했다는 점을 분명히 했다”²⁸⁾고 하면서 중국의 협력을 특별히 강조했다. 조 바이든(Joe Biden) 부통령도 7월 18일 조지워싱턴대학에서 열린 미국진보센터(Center for American Progress) 설립 10주년 기념연설에서 “미국은 한국과 일본 등 오랜 동맹국들 뿐 아니라 중국과 러시아와도 북핵문제와 관련해 긴밀히 협력하고 있다”고 하면서 중국의 협력을 강조하고 있다.²⁹⁾

미국은 지난 20여 년간 북핵문제 해결을 위해 다양한 카드를 활용해 왔지만, 대부분의 카드는 성과 없이 끝나고 말았다. 그동안 미국이 적극적으로 써보지 않았던 카드가 중국이다. 오바마 행정부는 북핵 해결을 위해 중국의 협조 없이는 어렵다는 입장에서 이제 중국카드를 빼내들고 있다. 이와 같이 중국의 협력에 대해 오바마 행정부에서 긍정적 평가가 나오면서 북한 문제에 대한 중국의 역할에 대한 기대감이 높아지는 상황이다.

IV. 향후 미·북관계 전망

오바마 2기 행정부가 출범한지 11개월이 지난 지금 한반도 정세가 중요한 전환점에 들어섰다. 5월 초 한·미정상회담과 6월 초 미·중정상회담에 이어, 6월 말 중국 베이징에서 한·중정상회담이 열렸다. 한·미·중 정상들 간에 이뤄진 대화를 보면 ‘한반도 비핵화’에 대해 큰 틀에서 공감대를 형성했다는 데는 이견이 없어 보이지만 ‘한반도 비핵화’에 대한 의미와 그 해법에 있어서는 각국 간 입장차를 보이고 있다.

기본적으로 한국과 미국은 북한의 핵은 결코 용인하지 않겠다는 ‘북핵 불용’의 원칙을 분명히 하고 있는데 반해, 중국은 미·중정상회담에서는 ‘북핵 불용’에 인식을 미국과 같이 했지만 한·중정상회담에서는 ‘북핵 불용’ 대신 ‘한반도 비핵화’라는 표현을 사용했다. 중국은 북한을 직접적으로 거론하지 않고 포괄적으로 한반도 비핵화를 언급하는데 그쳤다. 북한의 비핵화에 대한 해법에서도 한·미 양국과 중국은 시각차를 드러냈다. 즉 한국과 미국은 대화를

28) Scott Stearns, “Kerry: US, China, Japan ‘United’ on N. Korea Denuclearization,” *Voice of America*, July 1, 2013.

29) 이성은, “미 부통령 ‘북한, 핵포기 없인 평화 변영 없어,’” VOA, 2013. 7. 19.

하기 위해서는 북한이 먼저 2.29합의와 그 이상의 조치를 먼저 취하고 진정성을 보여야 한다는 입장인데 비해 중국은 전제조건 없이 일단 대화부터 하자는 입장이다. 2012년 12월 북한의 장거리 미사일 발사와 2013년 2월 3차 핵실험 이후 중국의 대북한 인식이 달라지고 있지만, 중국이 북한을 전략적 자산으로 인식하는 근본적인 입장은 달라지지 않고 있는 것으로 판단된다.

〈표 1〉 한·미·중 상호 정상회담에서 북핵입장

회담	문서	주요언급
한·미정상회담 (2013. 5. 7)	한·미동맹 60주년 기념 공동선언	· 북핵은 한반도 및 동북아시아 평화·안정에 대한 심각한 위협 · 한·미양국 북한 비핵화에 확고한 의지
미·중정상회담 (2013. 6. 7)	양국 공동선언 없음	· 양국정상 북한 핵보유국 불용, 비핵화 위한 대화와 협력 강화(툼 도닐린 백악관 국가안보보좌관 브리핑) · 양국정상 북핵문제 관련 같은 입장과 목표 보유(양 제츠 주국 외교담당 국무위원 브리핑)
한·중정상회담 (2013. 6. 27)	한·중 미래비전 공동성 명	· 한국 측은 어떤 상황에서도 북핵 불용 · 양측은 유관 핵무기 개발이 한반도·동북아·세계평 화와 안정에 심각한 위협 인식공유 · 양측은 한반도 비핵화 실현 및 한반도 평화안정이 공동이익에 부합함을 확인

* 자료: 『서울신문』(2013. 6. 29), 『중앙일보』(2013. 6. 29), 『연합뉴스』(2013. 6. 28) 등 언론사 기사를 참조하여 재편집.

오바마 행정부는 북한과의 대화 및 관계정상화는 ‘북한의 비핵화 조치의 끝’에서나 가능하다는 입장이다. 북한과의 대화는 열려 있지만 대화의 시작은 북한의 진정성 있는 비핵화 조치의 끝에서 이뤄질 것이며, 첫 출발점은 ‘2.29 미·북 합의+α’라는 전제조건이 충족되어야 한다는 입장이다. 미국이 요구하는 플러스 알파로는 제임스 Zumwalt(James Zumwalt) 국무부 동아·태 담당 차관보 대행이 2013년 6월 28일 하원 외교위 산하 동아·태 소위 청문회에서 ‘국제원자력기구(IAEA)의 사찰 수용’임을 밝혔다.³⁰⁾ 이에 앞서 한·미·일 6자회담 수석대표들이 6월 19일 워싱턴에서 회동, 9.19 공동성명의 핵심목표인 평화적 방법을 통한 검증 가능한 북한의 비핵화 달성, 그리고 대북 안보리 결의의 완전하고 투명한 이행 의지를 재확인했다.³¹⁾ 7월 2일 브루나이의 ARF가 발표한 의장성명에서는 북한을 지목해 UN안보리 결의와 9.19 공동성명을 완전히 준수하라고 촉구하는 의장성명을 채택했다.

이에 대해 북한은 미국에 대해서는 전제조건 없이 대화에 응하라고 요구하고, ARF 의장성명에 대해서는 “9.19 공동성명은 이미 시대에 뒤떨어진 것”이라면서 “9.19 공동성명에는

30) 『연합뉴스』, 2013. 6. 28.

31) 『연합뉴스』, 2013. 6. 20.

6자가 수행해야 할 일이 다 기재돼 있는데 미국, 남조선, 일본은 이행하지 않고 우리보고 이행하라는 것은 정말 경우에 맞지 않는 소리”라고 반박했다.³²⁾ 오바마 행정부는 최근 북한의 대화공세에도 불구하고 냉정한 반응을 보이면서 대화 전제조건을 기준을 과거보다 높이고 있다. 새로 취임한 다니엘 러셀 미 국무부 동아시아·태평양 차관보는 7월 22일 내외신 기자클럽에서 가진 회견에서 북핵문제와 관련 ‘원칙적 접근(principled approach)’을 하고 있다는 것을 강조했다.³³⁾ 이 같은 언급은 북한의 근본적이고 진정성 있는 태도의 변화 없이는 대화에 응할 수 없다는 오바마 행정부의 입장을 재확인한 것으로 해석된다. 미국이 북한의 대화공세에 이렇게 냉정하면서도 단호한 입장을 보이는 것은 앞으로는 북한에 더 이상 속거나 끌려다니지 않겠다는 의지를 보여주고 있는 것이며, 무엇보다도 시간은 미국편이라는 계산을 하고 있기 때문으로 판단된다.

이런 가운데 북한의 12월 12일 장성택 전 국방위원회 부위원장의 처형이 미북관계 전망에 새로운 변수로 등장했다. 북한이 장성택에 대한 판결문에서 “장성택이 미국과 괴뢰역적패당의 ‘전략적 인내’ 정책과 ‘기다리는 전략’에 우리 공화국을 내부로부터 외해 붕괴시키고 당과 국가의 최고 권력을 장악”³⁴⁾하려 했다고 하면서 미국의 대북정책을 거론했다는 점에서 북한내 대화파의 입지가 축소될 가능성이 크다. 오바마 행정부도 장성택 처형 직후 백악관 대변인을 통해 “김정은 정권의 극단적 잔인함(extreme brutality)을 보여주는 또 다른 사례”³⁵⁾라고 비난했다. 이는 부시 행정부가 북한 정권을 ‘악의 축(axis of evil)’으로 보는 것과 다른 각도에서 오바마 행정부가 북한 정권을 규정하고 있는 것으로 김정은 정권의 비정상적인 통치방식에 대한 불신과 부정적인 인식을 표명하고 있는 것으로 보인다.

현재로서는 북한과 직접적인 대화를 하기에는 미국이 북한에 대해 가지고 있는 불신이 크고, 북한 내에서도 김정은의 권력 강화를 위해 대대적인 숙청을 강화할 것으로 예상된다. 그리고 장성택 판결문에서도 미국의 ‘전략적 인내’ 정책을 비난하고 있기 때문에 북한이 미국의 전제조건을 수용하면서 대화에 나올 가능성은 적다고 볼 수 있다. 따라서 현재 상황에서는 6자회담 재개를 기대할 수 있는 환경이 아닌 것으로 보이며, 이런 상황이 지속된다면 2014년 상반기에도 6자회담 재개는 불투명한 것으로 보인다.

V. 결론

미국의 대북정책은 미국의 세계전략, 아·태전략, 동북아 및 한반도 전략의 연장선상에서 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 미국 오바마 행정부는 2011년 하반기부터 아·태전략으로 재균형 정책을 추진하고 있으며, 오바마 행정부의 대북정책은 동북아에서 역외균형차원에서 이

32) 『연합뉴스』, 2013. 7. 2.

33) Daniel R. Russel, "Overview of U.S. Policy in the East Asia and Pacific Region," July 22, 2013, <http://fpc.state.gov/212107.htm>.

34) 『연합뉴스』, 2013. 12. 13.

35) Ibid.

루어지는 선택적 개입이라고 볼 수 있다.

오바마 1기 행정부 4년간은 대북정책 기조로 소위 '전략적 인내' 정책을 고수하면서 북한의 잘못된 행동에 대해서 방지하면서 오히려 북한의 핵능력을 강화시키는 오류를 범했다는 비판을 받아왔다. 오바마 2기 행정부의 대북정책의 특징은 오바마 1기와 비교해 볼 때, 대북정책의 내용에 있어서는 CVID보다는 핵물질의 역외이전 문제에 더 관심을 가지고 있는 것으로 보이며, 추진 기조에 있어서는 '전략적 인내' 정책의 연장선상에서 강화된 '전략적 인내' 정책인 '전략적 비인내'로 전환되어가고 있고, 특히 북핵문제 해결을 위해서는 중국의 협조 없이는 불가능하다는 판단을 하면서 중국의 협력을 적극 유도하고 있다.

5월초 한·미정상회담, 6월초 미·중정상회담에 이어 6월 27일 중국 베이징에서 한·중정상회담이 열림으로써 한·미·중 정상간 연쇄회담이 마무리됐다. 각각의 회담에서 주요 이슈 중의 하나가 북한 핵문제였으며, 기본적으로 큰 틀에서 북핵 불용의 원칙에는 모두의 공감대가 이루어졌다. 이런 와중에 장성택 처형 사건이 발행하면서 미북대화 및 6자회담의 재개 전망이 불투명한 가운데 북핵문제 해결이 점점 멀어지는 것처럼 느껴진다.

이러한 상황에서 우리는 무엇을 어떻게 해야 할 것인가. 무엇보다 한반도 문제에 관한 협상을 우리가 주도적으로 이끌어 가도록 주도권을 확보하는 노력을 경주할 필요가 있다. 현재 미국과 중국 간에는 고위급회담과 정상회담을 통해 한반도 문제, 특히 북한문제에 대한 협력 메커니즘이 구축되고 있는 바, 잘못하면 한반도 문제가 한국이 배제되는 상황에서 미·중간에 논의될 수도 있는 상황이다. 무엇보다도 북한문제 및 북핵문제의 당사자는 한국이라는 점을 분명히 인식할 해야 할 것이다. 아직 오바마 2기 행정부의 외교팀은 아직까지 대북정책에 대한 재검토를 완료하지 못한 것으로 보인다. 따라서 우리는 민·관을 통한 다양한 방법을 통한 미국 및 중국과의 전략대화를 통해 북한 문제를 포함한 한반도 문제에 대한 우리의 주도권을 확보해 가는 노력이 필요하다.

그리고 북한이 진정성을 가지고 대화에 나올 수 있도록 국제사회와 협력해서 대북 압박과 제재를 더욱 강화하는 노력이 필요하다. 현재 유엔과 국제사회는 결의안과 개별적으로 다양한 방법을 통해 북한에 대해 제재를 가하고 있으나, 아직까지 북한은 버텨 버티면서 국제사회에 대해 협박을 강화하고 있다. 이는 지금까지의 국제사회의 대북 제재가 상당한 성과를 이루었는데도 불구하고 그 실효성에 있어서 문제점이 있다는 점을 말해주고 있다. 북한의 태도를 변화시키기 위해서는 국제사회의 더욱 강력한 압박과 제재가 필요하다고 생각된다. 즉, 북한이 비핵화를 선택하지 않으면 버티기 어려울 정도의 더욱 강력한 제재가 필요한 것이다. 그러기 위해서는 무엇보다 한·미간 정책 공조를 강화하고 중국과 협력해서 대북 압박과 제재를 더욱 강화해서 북한의 전략적 계산 공식을 바꾸도록 해야 할 것이다.

참고문헌

- 김장호·김동수·김용순·김현욱·이우태. 『오바마 2기 행정부의 대한반도 정책 전망』. KINU 정책연구 시리즈 12-4(2013. 2).
- 김진아. “미국의 역외 균형자 역할과 책임전가의 문제.” 『동북아안보정세분석』(KIDA), 2013. 4. 18.
- 마상윤. “오바마 행정부의 안보전략과 한미동맹: 현실주의 역외균형론을 넘어서.” 『국가전략』, 제 16권 2호(2010), pp. 5-32.
- 문순보. 『오바마 행정부의 대북정책: 북한의 위협에 대한 대응을 중심으로』. 세종정책연구 2012-3.
- 이상현. “미국 오바마 2기 행정부의 북핵정책 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』(2013년 3월호), pp. 3-13.
- 이성은. “미 부통령 ‘북한, 핵포기 없이 평화 변영 없어.’ VOA, 2013. 7. 19.
- 이인호. “연평도 포격도발 이후 미국의 대북정책과 한반도 정세 전망” 『국제문제연구』, vol. 11, no. 41(2010 봄), pp. 31-55.
- 이춘근. “미국의 신 국방전략 지침 해설.” 『KERI 국제정세』(2012. 1. 9).
- 전재성. “미국의 아시아 정책과 동북아 질서.” 동아시아국제전략연구소 주최 <오바마 2기 행정부의 외교안보정책 전망과 함의> 제하 학술회의(2012. 12. 1) 발표 논문.
- 정경영. “미국의 동아시아 회귀전략과 우리의 대응.” 『군사논단』, 제71호(2012 가을), pp. 65-90.
- 최원기. “오바마 행정부의 재집권과 동아시아 및 한반도 정책 전망.” 『한반도 평화통일과 국제정치: 이론과 정책』 제하 <2012 한국국제정치학회 연례학술회의>(2012. 11. 30~12. 1) 발표 논문.
- 『매일경제』
- 『서울신문』
- 『연합뉴스』
- 『중앙일보』
- 『조선일보』
- Carafano, James Jay. "Obama's Shredded Foreign-Policy Playbook." *National Interest*, Aug 21, 2013, <http://nationalinterest.org/commentary/obamas-shredded-foreign-policy-playbook-8904>.
- Clinton, Hillary. "America's Pacific Century." *Foreign Policy*(November 2011).
- Davies, Glyn. "Ambassador Davies' Congressional Testimony on the U.S. Policy Toward North Korea." http://seoul.usembassy.gov/p_nk_030713.html.
- Donilon, Thomas. "U.S. Policy in the Asia-Pacific Region in 2013." <http://asiasociety.org-york>.
- Green, Michael; Cha, Victor; and Johnson, Christopher. "How to Stop the North Korea Madness," *CNN*, April 28, 2013, <http://edition.cnn.com/2013/04/26/opinion/green-johson-cha-north-korea>.
- Ignatius, David. "North Korea and the Price of Patience." *Washington Post*, March 13, 2013.

- Manyin, Mark E. et al. *Pivot to the Pacific?: The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia*. CRS Report for Congress, March 28, 2012.
- Russel, Daniel R. "Overview of U.S. Policy in the East Asia and Pacific Region." July 22, 2013, <http://fpc.state.gov/212107.htm>.
- Slack, Alyson. "Prospects for U.S.-Korean Relations in Obama Administration, CSIS-Chosun Ilbo Forum, June 2, 2009." CSIS, July 2009.
- Stearns, Scott. "Kerry: US, China, Japan 'United' on N. Korea Denuclearization." *Voice of America*, July 1, 2013.
- Tobey, William. "Obama's 'Strategic Patience' on North Korea is Turning into Strategic Neglect." *Foreign Policy*, February 14, 2013.
- U.S. Department of State. *FY 2014 CBJ Vol. 1 Performance Data: FY 2014 Annual Performance Plan & FY 2012 Annual Performance Report*, 2013. 4.
- Walt, Stephen M. "Explaining Obama's Asia Policy" *Foreign Policy*, November 18, 2011.

아베정권의 우경화와 동북아 안보 향배

- 일본의 집단적 자위권 추진과 대응방향을 중심으로 -

문 은 석(육군3사관학교)

〈 목 차 〉

- I. 서 론
- II. 아베 내각의 출범과 일본의 보수 우경화 현상
- III. 집단적 자위권 행사 관련 일본 국내정치적 논의
 - 1. 걸프전 관련 일본의 대응
 - 2. 미일안보공동선언과 신가이드라인
 - 3. 주변사태법과 집단적 자위권
 - 4. 테러대책특별조치법과 집단적 자위권
 - 5. 미일 신가이드라인의 개정 움직임과 집단적 자위권
- IV. 아베 정부의 집단적 자위권 추진
- V. 아베 정부의 향후 외교안보정책 전망과 동북아 정세에의 함의
 - 1. 아베정부의 외교안보정책 전망
 - 2. 동북아정세에의 함의
- VI. 결 론 : 우리의 대응 방향

I. 서 론

2012년 12월 일본 중의원 총선거에서 자민당은 민주당을 대파하고, 집권에 성공한다. 야당에서도 보수 우익 정당인 '일본유신회(日本維新会)', '다 함께 당(みんなの党)'이 약진한 반면 '공산당'과 '사민당' 등 혁신정당들은 존재의 위기에 봉착하였다. 1955년체제하의 일본정치에서 보수-혁신(진보) 대립은 헌법 제9조, 미일안보, 자위대가 핵심적 쟁점으로 자리잡았으나, 1990년대 후반 소위 '총보수화'를 거쳐 바야흐로 중의원에서 무려 80%가 헌법 '개정'과 '집단적 자위권'에 찬성하는 등 일본 정치의 우경화가 두드러지게 나타나고 있다.¹⁾

이후 지난 7월에 실시한 참의원 선거에서도 아베 정권은 공명당과 연합하여 전체 242석 중 135석의 절대 과반을 확보함으로써, 보수 우경화의 정책결정성향은 더욱 탄력을 받을 수

1) 중도정당인 민주당에서도 헌법 개정과 집단적 자위권을 찬성하는 의원들이 적지 않다. 또한 중도 정당으로 인식되는 공명당도 1998년 이래 자민당과 연합내각을 구성하고 협력을 해왔으며, 이번에도 아베 내각에 연합하여, 개헌과 집단적 자위권에 대해서는 반대 혹은 소극적인 의원이 적지 않다.

있게 되었다. ‘아베노믹스’라 대표되는 경기 침체 해소의 국내 경제 분위기가 지속될 것이며, 이러한 정권지지 기반을 헌법 개정 및 집단적 자위권 추진 등의 정책으로 연결시키려는 움직임은 여전히 지속될 것으로 전망된다.

지난 10월 3일 미일 외교·국방장관 연석회의(이하 2+2회의)에서 미국이 집단적 자위권을 포함한 일본의 방위력 강화 노력을 환영하고, 일본 및 주변지역에서 유사시 자위대와 미군의 역할 분담 등에 대한 미일 방위협력지침(이하 미일가이드라인)의 개정을 합의함에 따라서, 집단적 자위권의 문제는 일본 국내정치 뿐만 아니라 미국을 위시한 동북아 주변 국가들 사이에 큰 논란이 될 것으로 전망된다. 뿐만 아니라, 최근 중국이 설정한 방공식별구역 문제가 이슈화 되면서, 일본 국내에서는 미일동맹을 기축으로 한 단호한 대응을 준비하고 있으며, 이와 관련하여, 집단적 자위권의 행사 문제가 더욱 뜨거운 감자가 될 것으로 예상된다.

본 논문은 아베 정권 출범 이후 가시화 되고 있는 보수 우경화 현상과 이에 대한 일본 안보정책의 변화 양상을 분석하며, 특히 탈냉전 이후 집단적 자위권에 대한 일본 국내정치의 논의를 통해 이들이 일본 안보정책에 미친 영향과 이에 대한 주변국들의 대응 방향을 토대로 동북아 안보에의 함의와 우리의 대응방향을 제시하고자 한다.

II. 아베 내각의 출범과 일본의 보수 우경화 현상

2차 세계대전 이후 일본의 체제는 ‘평화국가론’에 집약되어 있다. 이에 기초한 국가전략은 안보는 미일동맹에 의존하면서, 경제성장에 주력한다는 요시다(吉田茂) 노선으로 대표되어 왔다. 그래서 전후 주요한 쟁점은 평화헌법 개정을 둘러싼 개헌과 호헌 논쟁이었으며, 이것이 일본의 보수와 혁신을 가르는 중요한 기준이 되어 왔다.

그러나 탈냉전과 ‘잃어버린 10년’이란 일본내 경제불황은 새로운 일본의 국가전략을 분출시키는 계기가 되었다. 그중에 대표되는 것이 오자와 이치로(小沢一郎)의 보통국가론이었다(오자와 이치로, 1994).²⁾ 그러나 더 나아가 일본의 과거 역사에 대해 긍정하고, 중국의 부상 에 대해 강한 일본으로 대응해야 하며, 심지어는 핵무장까지 해야 한다는 이시하라 신타로(石原慎太郎) 등 극우인사들이 주장하는 신자주국가론(neo-autonomy)같은 극우적 견해도 존재하였다(Samuels, 2007). 그렇지만 대체로 보통국가론적 사고와 논의들이 지배적이었고, 이것들도 보수우경화의 일환으로 주목을 받아 왔다. 그런데 최근 급진전되고 있는 우경화 논리들은 과거사 미화까지 이어지고 있어, 보통국가론의 주장을 넘어서서 군국주의적 사고로 이어질 우려를 보여주고 있다.

경제위기 이후 일본의 내각들은 기본적으로 일본의 국가전략을 ‘보통국가화’하는데 맞추어

2) 보통국가론이란 일본의 경제적 위상에 부응하여 안보적 역량도 강화하고 유엔이 주관하는 국제평화유지 활동에도 적극적으로 참여할 수 있도록 평화헌법을 개정할 것을 주장한 것으로, 일반적으로 경제 강국인 일본이 국제사회에서 외교강국과 군사강국을 지향해야 한다는 논리로 받아들여졌다. 오자와 이치로, 방인철 역, 『일본 개조계획』, 지식산업사, 1994.

져 있었지만, 최근 집권한 아베 신조(安倍晋三)내각은 매우 공격적으로 이를 추구하고 있다는 데 문제가 있다. 아베 총리의 공약과 정책은 보통국가론을 넘어서서 극우적 논리까지 확대되고 있으며, 그 중심에는 과거사에 대한 미화와 영토 문제가 있다. 그래서 그가 추구하는 국가전략이 보통국가론을 넘어서서 '수정주의적 보통국가론'의 경향을 갖고 있다고 평가되기도 한다(박영준 2013).

비록 완급이 조절되고 있지는 하나, 왜 이렇게 아베 내각에서 우경화가 공세적으로 그리고 전면적으로 진전되고 있는가? 물론 일본의 보수화, 우경화 정책은 전후 끊임없이 제기되어 있지만, 당시 국내외적 여건이 그러한 논의들을 받아들일만한 상황이 아니어서, 돌출적이고 일회적인 사건에 머물렀다. 그러나 최근에는 국가전략적 차원에서 논의되고 있을 정도로 진전되고 있다. 이러한 공세적인 우경화 추진의 배경에는 다음과 같은 원인들이 있다.

첫째, 사회경제적으로는 '잃어버린 20년'이 가져다준 좌절과 분노가 국가주의적 요소와 민족주의적 정서가 확산될 수 있는 기반을 만들어 놓았다. 잃어버린 20년의 시기, 일본인들은 좌절과 절망을 맛보았고, 일부에서는 이에 대한 탈출구를 민족적 자긍심을 제고하고 국가주의적 정서를 확산시켜 집단적 정체성을 견고하게 하는데서 찾으려고 하였다. 이것은 전후체제에서의 탈피, 민족주의적 정서 확산, 우경화 등 과거의 일본을 미화하고 현재의 강한 일본을 추구하여 장차 동아시아 질서를 주도하는 패권국으로서 일본의 위상을 찾으려는 분위기와 맥을 같이 한다.

둘째, 사회구조의 변화는 새로운 국가전략의 사회적 토대를 제공하였다. 경제 위기 이후 진행된 신자유주의적 경제개혁은 비정규직의 확대, 노동의 유연성 제공 등 사회경제적 불안정층을 확대시켰다. 더욱이 고령화 사회의 진전은 유권자층의 보수화를 가져온 기반이 되었다. 또한 과거에 구속되지 않는 전후세대가 사회의 주류로 등장하면서, 그들의 국가관과 역사인식의 변화를 낳았다(김용복, 2009). 과거사에 콤플렉스를 갖는 구세대와는 달리 과거사에 속박되지 않는 전후세대는 역사문제에서 오히려 극적인 진전을 가져오거나 아니면 쉽게 여행할 수 있는 가능성을 모두 가지고 있다. 민족주의와 국가주의적 정서가 강한 전후세대들은 과거사 문제를 주변국들로부터 '자유롭게' 인식하고 행동한다. 그러한 측면에서 과거사 문제를 주변국가들이 거론하는 것은 내정간섭이라고 인식하여 반발하게 되는 경향이 나타나는 것이다.

셋째, 대외적으로 중국의 부상은 상대적으로 쇠퇴하는 국가 일본이라는 인식을 확산시켰으며, 이러한 상황은 일본국민들로 하여금 강한 일본을 그리워하게 만들었다. 특히 2010년 중국에 세계경제대국 2위의 자리를 내주면서 아시아에서도 패권국의 지위가 흔들리고 있는 가운데 발생한 2011년 3월 11일에 발생한 동일본대지진은 크나큰 충격을 주었다. 세계 GDP에서 차지하는 비중에서도 향후 2030년 추정치를 보면 일본은 6%에 불과한 반면, 중국은 25%로 더욱 격차가 크게 벌어질 것으로 내다보고 있다(內閣官房, 2012).

넷째, 정치적으로 먼저 보수정당이 안정적인 권력기반을 만들고, 우경화의 강한 의지를 가진 정치인이 이끌어가는 현 상황은 그 어느 때보다는 우경화 과제를 해결할 수 있는 좋은

기회이다. 2006년 고이즈미 정권을 이어받은 제1차 아베 내각과는 달리 현재의 2차 내각은 안정적인 권력기반에서 출발하였다. 2012년 중의원, 2013년 참의원 선거에서 압승한 자민당은 안정적인 권력기반을 구축하였으며, 이를 등에 업고 아베 총리는 앞장서서 보수적 정책과 과제를 해결하고자 하는 강력한 의지를 보였다. 일본이 전후탈피를 외치면서 숙원으로 여겼던 여러 현안들을 해결하기에 좋은 정치적 환경이 조성되었다고 할 수 있다.

일본내 대표적인 보수결사체인 ‘일본회의(日本會議)’³⁾는 아베 내각과 현 정치권에 깊은 영향을 미치고 있다. 이들은 ‘아름다운 일본을 가꾸어 전승하는 것’과 ‘자랑스러운 일본 만들기’를 슬로건으로 제언한다.⁴⁾ 아베 총리는 이 회의의 최고 고문을 전 총리이자 부총리인 아소 타로(麻生太郎), 전 방위청 장관이자 자민당 간사장인 이시바 시게루(石破茂)도 모두 이 모임 소속이다(중앙일보, 2013. 5. 1).

그러면 아베 내각이 추진하는 우경화의 내용은 어떠한 것들이 있는가? 아베는 탈전 후 민족주의와 일본의 전통, 가족, 국가 재건을 주장하는 신보수주의 그리고 신국가주의라는 이념을 가진 강경 보수우익을 상징하는 정치인이다(渡辺治, 2007). 외조부가 A급 전범이었던 기시 노부스케(岸信介) 전 총리이고, 부친은 외상을 지낸 아베 신타로(安倍晋太郎)이다. 아베가 국민적 인기를 얻게 된 것은 북한의 납치문제에 대한 강경한 입장을 주도하면서부터였다. 고이즈미 내각 당시 관방장관이었던 아베는 북한이 마약, 위조지폐, 납치 등 폭력단과 같은 짓을 하는데, 대화만이 중요하다고 말하는 사람이 비상식적인 사람이라고 비판하면서 대북압박 정책을 주도하였다.

2006년 자민당 총재선거에서 당선되고 총리에 취임한 그는 이후 우경화되고 민족주의적 발언과 정책으로 여론의 인기를 얻었다.⁵⁾ 2007년 뜻하지 않게 총리에서 사임하였지만, 2012년 민주당 정부의 실패와 더불어 화려하게 부활하였다. 자위대를 국방군으로 전환하기 위하여 헌법을 개정하고, 동맹국이 공격받을 경우 일본이 공격받은 것으로 간주하여 반격할 수 있는 집단적 자위권의 행사를 가능하게 하는 법을 제정한다는 공약은 전후 유지되어온 평화헌법의 골간을 부정하는 견해이다.

이러한 아베와 자민당의 선거공약은 주변국가들의 반발 등 국내의 정서를 고려하여 신중하게 ‘애매하게’ 완급을 조절하고 있지만, 목표와 의지는 크게 바뀌지 않았다고 여겨진다. 아

-
- 3) 일본회의는 헌법 개정과 일본의 핵무장을 주장하는 보수인사들의 모임인 ‘일본을 지키는 국민회의’와 신도계 종교단체들의 모임인 ‘일본을 지키는 모임’이 1995년 5월 30일에 통합한, 전국에 뿌리를 둔 우익 국민운동단체이다. 일본회의는 전국 47개 도도부현(都道府縣)마다 본부가 있고, 3,300개 기초 지자체에도 지부를 두었다. 회원 수는 3만 명이지만, 각종 우익 가맹단체 회원을 합하면 800만명을 상회한다.
 - 4) 구체적으로 언급하면, ①황실을 존경하고 전통문화를 존중하며, ②새로운 시대에 부합하는 신헌법을 제정하고, ③독립국가의 주권과 명예를 지키는 외교와 안전보장을 실현하며, ④교육개혁에 힘쓰고, ⑤일본의 안전과 세계평화에의 기여를 위해서 자위대를 정비해야 할 것 등을 주장한다.
 - 5) 그는 2005년 중군위안부는 지어낸 이야기라고 발언하여 고노 담화를 전면 부정하였고, 총리재임 이후에는 고노 담화를 현 내각에서 고치지는 않겠지만 옛 일본군의 강제성을 뒷받침할 증거는 존재하지 않는다고 발언하였다. 2006년 10월 9일 중의원 예산위원회에서 A급 전범에 대해서 전쟁범죄자였다는 고이즈미 전 총리의 발언을 수정하여, “국내법적으로는 전쟁범죄자가 아니다”라고 말하였다. 2006년 교육기본법을 고쳐, 애국심을 하나의 교육목표로 추가하였다. 또한 방위청을 방위성으로 승격시켰으며, 헌법 개정절차인 『국민투표법』을 제정하기도 하였다.

베 내각은 자위대를 국방군으로 승격시킴으로써 일본이 전쟁을 수행할 수 있는 군대를 보유하겠다는 의지를 표명하였으며, 집단적 자위권을 허용하고 나아가 군사력의 양과 질을 모두 강화시키겠다고 하였다. 평화헌법 9조를 개정하여 보통국가로 국가의 성격을 변화시키겠다는 의지도 강력하게 피력하였다. 이를 위해서 헌법 개정 절차를 규정한 헌법 제96조를 개정하려는 움직임도 구체화되고 있다. 이러한 아베 내각의 우경화 정책들은 역사문제와 영토문제에서 더욱 퇴행적 성향을 드러냄에 따라 주변국들의 갈등을 더욱 증폭시키고 있는 상황이다. 그럼 이러한 우경화 정책의 일환으로 논의되고 있는 집단적 자위권 행사와 관련된 논쟁들을 더욱 구체적으로 분석하겠다.

Ⅲ. 집단적 자위권 행사 관련 일본 국내정치적 논의

1. 걸프전 관련 일본의 대응

유엔(United Nations: UN)헌장 제51조는 유엔 회원국이 군사적 공격을 받았을 경우 개별적 혹은 집단적으로 “자위권(right of self-defense)을 행사할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 유엔 회원국인 일본 역시 개별적·집단적 자위권을 보유하고 있다.

동시에 일본은 헌법 제9조 1항에 의거, 국제분쟁을 해결하는 수단으로 “전쟁과 무력에 의한 위협, 또는 무력의 행사”를 “영구히 포기한다”고 규정하고 있다. 그동안 일본 정부는 이 조항을 적용하여, 일본은 집단적 자위권을 보유하고 있지만 이를 행사하지 않는다는 원칙을 유지해 왔다.

집단적 자위권을 행사하지 않으며, 그 보증으로서 자위대의 해외 파병을 하지 않는다는 일본 정부의 원칙은 냉전기 동안에는 큰 문제 없이 유지될 수 있었다. 그러나 냉전이 끝나면서 일본의 이 원칙은 국제사회의 도전을 받게 되었다. 냉전이 끝난 후 최초로 이 원칙이 시험대에 들게 된 것은 1990년 8월 2일 이라크의 쿠웨이트 침공으로 시작된 위기와 1991년 걸프전의 발발이었다. 위기가 발생한 직후인 8월 중순 미국 정부는 당시의 가이후 도시키(海部俊樹)정권에 대하여 ①다국적군에 대한 재정지원, ②걸프지역 각국에 대한 경제원조, ③ 주일미군 경비에 대한 부담 증대, ④다국적군에 대한 인적공헌을 요청했는데,⁶⁾ 이는 냉전에 있어서는 벌어지지 않았던 일이었다. 다나카 아키히코(田中明彦)가 언급하고 있듯이, 역설적이게도 냉전기에는 일본이 스스로의 방위만을 하는 것으로도 ‘서방의 안전’ 더 나아가 국제사회의 안정에 공헌하는 것을 의미했으며, 세계의 다른 지역에서의 안전보장은 미국에 맡겨두는 것으로 족했으나 이제 냉전의 종결로 세계의 어떤 곳에서 일어나는 사태도 국제사회를 불안정하게 한다는 의미에서 이론에게 있어서 남의 일이 아니게 된 것이다.⁷⁾

6) 信田智人, “對外政策決定のアクターとしての小澤一郎”, 外交政策決定要因研究會 編 『日本の外交政策決定要因』(PHP研究所, 1999), p.39.

7) 田中明彦, 『安全保障—戦後50年の模索』(讀賣新聞社, 1997), pp.309-310.

특히 위의 미국의 요청 중에서도 네 번째의 인적공헌에 대한 것은 집단적 자위권과 관련되어 많은 논란을 불러 일으켰다. 당시 자민당의 간사장이었던 오자와 이치로(小沢一郎)는 8월 27일 열린 자민당 간부회의에서 다국적군에 자위대를 참가시키는 것은 현재의 헌법에서도 가능하며, 그것은 '집단적 자위권'의 문제가 아니라, '국제적 안전보장'의 문제라고 주장했다. '국제적 안전보장'은 국제연합가맹국이 다른 가맹국에 대하여 침략행위를 했을 경우에 침략행위를 인정한 후, 국제사회가 일치하여 경제적·군사적 제재를 가하는 것으로 이것에 자위대를 파견하는 것은 위헌이 아니라는 것이었다.⁸⁾

이에 반해, 전후정치를 만들어 온 자민당의 원로들의 생각은 달랐다. 예를 들어 당시 오자와의 주장에 대하여 가장 강력하게 반대한 고토다 마사하루(後藤田正晴)는 정식으로 국제연합헌장에서 말하는 국제연합군이라고 하는 것이 조직되고 그것에 '무력행사와 일체화'되지 않는 활동이라면, 자위대가 참가할 수 있을지도 모르지만, 당시의 다국적군은 국제연합의 결정에 근거하고 있다고 하지만, 실제로는 미국의 의도에 의하여 결성된 것이므로, 이에 참가하는 것은 일본국헌법이 허용하지 않는다고 주장했다고 당시를 회상하고 있다.⁹⁾ 즉 고토다는 다국적군에의 참가가 곧 집단적 자위권의 행사를 의미하며, 이는 현행헌법이 존재하는 한 할 수 없다는 것이다.

이와 같은 자민당내에서의 의견분열, 1989년의 참의원 선거에서 야당의 대승으로 인하여, 참의원에서는 야당이 과반수를 차지하고 있었다는 것과 같은 요인들에 의해 다국적군에 대한 인적공헌을 포함하고 있었던 '국제연합협력법안'은 성립되지 못하였으며, 일본은 거액의 재정 지원을 했음에도 불구하고 결과적으로 그에 상응하는 평가를 받지 못하였다. 그것은 일본의 보수정치인과 국민들에 있어서 충격으로 받아들여졌다. 그리고 그 충격은 이제 냉전기와는 새로운 게임의 룰이 적용되기 시작하였고, 과거의 게임의 룰만을 고집하고 있다가는 이 새로운 게임에서 패자가 될 수 밖에 없다는 인식의 확산으로 연결되었다.

이 새로운 인식이 집단적 자위권에 관한 원칙에도 적용되었고, 그 원칙 중의 하나인 자위대의 해외파병 금지가, 걸프전이 끝난 직후 무너졌다. 즉 걸프전이 끝난 후인 1991년 4월 일본은 6척의 소해정(掃海艇)을 페르시아만에 파견하여 기뢰를 제거하는 작업을 한 것이다. 전후 비밀리에 구 일본군이 한국전쟁에 참여하여 기뢰제거 작업을 한 일은 있지만, 정식으로 일본의 군사력이 해외에 파병된 것은 이 때가 처음이며, 이것은 물론 집단적 자위권의 행사와는 거리가 먼 것이었지만 자위대의 해외파병금지라고 하는 하나의 원칙을 깬 점에 있어서 큰 의미를 가지는 것이다.

전 일본 총리였던 나카소네 야스히로(中宗根康弘)도 "걸프전이 끝난 후에 소해정을 내보낸 것은 의미가 크다. 그것으로 크게 여론이 변했고 헌법개정론이 강해졌다"고, 그 의미를 평가하였다.¹⁰⁾ 이렇게 선례가 만들어진 자위대의 해외파병 선례는 1992년 미야자와 기이치(宮沢喜一)내각에서 성립된 소위 PKO협력법에 의하여 1992년 9월 캄보디아에 육상자위대가 파

8) 信田智人, 前掲書, p.41.

9) 後藤田正晴·國正武重, "湾岸戦争という轉回点—後藤田正晴氏に聞く", 『世界』(1999. 2), pp.56-57.

10) 中宗根康弘·宮澤喜一, 『討論改憲·護憲』(朝日新聞社), p.83.

병되는 것으로 이어졌으며, 그 이후 세계 각국의 PKO활동에 자위대가 참여함으로써, 자위대의 해외파병은 일상적인 것이 되었다.

2. 미일안보공동선언과 신가이드라인

자위대의 PKO활동이 집단적 자위권에 관한 일본정부의 원칙중의 하나를 깬 것은 사실이지만, PKO활동 자체는 집단적 자위권의 행사와 직접적으로 관계가 없었다. 집단적 자위권에 관한 일본정부의 원칙이 본격적으로 무너지기 시작한 것은 신가이드라인과 주변사태법 제정 과정에서 드러났다.

츠치야마 지츠오(土山実男)에 의하면, 미일동맹은 냉전이 끝난 후 세가지 근본적인 변화에 직면하게 되었다고 하는데, 그것은 다음과 같다.¹¹⁾ 첫째, 미일동맹은 소련의 위협을 전제로 한 것이었는데, 그 위협이 사라지면서 일본열도에 대규모의 미군을 유지할 이론적 근거가 약해졌다는 것이다. 둘째, 냉전기에는 군사적, 정치적 이유를 앞세워, 경제분야 마찰에 대하여 미일 양국이 모두 유화적인 태도를 보일 수 있었으나, 이제 냉전이 끝나면서 경제마찰이 격화될 수 있다는 것이다. 셋째, 소위 55년체제가 무너지면서 발생한 일본의 국내정치의 변화이다.

이와 같은 변화는 지금까지 안정되어 왔던 미일안보체제를 흔드는 것이었으며, 미일안보체제를 안정된 것으로 하기 위해서는 이와 같은 새로운 변화를 전제로 새로운 틀을 짤 필요가 있었다. 그와 같은 새로운 틀에 대한 모색이 미일양국에서 행해졌으며, 그와 같은 모색의 결과가 일본에서는 1994년 ‘히구치(樋口)리포트’라는 형태로, 미국에서는 1995년 2월 ‘나이 이니셔티브(Nye Initiative)’라고 불리는 미 국방성의 ‘동아시아 전략보고’였다. 그리고 그와 같은 양국의 논의가 최종적으로는 1996년 4월 17일 일본을 방문한 클린턴 대통령과 하시모토 류타로(橋本竜太郎)수상의 정상회담에서 발표된 미일안보공동선언의 형태로 나타났다. 이 미일안보공동선언의 의의에 대하여 이가라시 타케시(五十嵐武士)는 다음과 같이 세 가지로 정리하고 있다.¹²⁾

첫째, 미일안보체제의 목적을 아시아·태평양지역의 평화와 안전의 확보’라고 하고 있는 점이다. 미일안보체제가 미일안보조약 6조에서 나오는 ‘극동’보다도 ‘아시아·태평양’이라는 보다 넓은 지역을 대상으로 하게 되었다고 해석될 수 있다는 것이다.

둘째, 미일안보조약이 기본적으로 안보조약 5조에 나와 있는 바와 같이 일본 유사시의 공동대처를 주목적으로 하고 있었던데 비하여, ‘아시아·태평양 지역의 평화와 안전의 확보’라는 목적에 역점이 옮겨간 것이 아닌가 하는 것이다.

셋째, 미일양국의 방위협력을 강화한다는 방침을 내세우고 있는데, 그와 같은 미군에 대한 협력이 일본이 그 때까지 행사할 수 없다고 해온 집단적 자위권 행사에 해당되는 경우가 발생할 수도 있을 것이라는 우려를 낳게 되었다는 것이다.

냉전체제의 하부구조로서의 미일안보체제가, 이제 적극적으로 아시아·태평양지역의 평화와

11) 土山實男, “同盟の終焉?—日米關係の行方”, 猪口孝編著, 『冷戦後の日米關係』(NTT出版,1997), pp.29-30.

12) 五十嵐武士, 『日米關係と東アジア』(東京大學出版會,1999), pp.269-270.

안전에 기여하는 역할을 한다는 것이지만, 일본의 입장에서 본다면 지금까지 미군에 대한 기지의 제공만으로 미군으로부터 안전보장을 제공받아 온 신안보조약의 구조가 깨어지는 것을 의미하는 것이었다. 즉, 일본은 이제 미국에 대하여 기지제공 이상의 협력을 하지 않으면 안 되게 되었으며, 그것이 1997년 신가이드라인의 성립으로 구체화되었다. 그리고 그 신가이드라인이 제대로 기능할 수 있도록 하는 법적인 정비가 일본에서 행해졌는데, 그것이 최종적으로 이루어진 것은 1999년 5월에 제정된 소위 주변사태법¹³⁾이었다.

3. 주변사태법과 집단적 자위권

1999년 3월 18일 열린 ‘미일방위협력을 위한 지침에 관한 특별위원회(이하 특별위원회)’에서 재차 확인되었다. 자민당의 오노 요시노리(大野功統)의 집단적 자위권을 보유하고 있으나 행사하지 않는다는 원칙이 이 법안에서도 준수되었는가라는 질문에 대하여 정부위원인 방위청 방위국장 사토 켄(佐藤謙)은 그렇다고 대답하고 있는 것이다.¹⁴⁾ 그런데 이 원칙이 실질적인 의미를 가지려면, 집단적 자위권의 행사는 ‘무력행사와의 일체화’를 의미하는 것이며, 그와 같은 ‘무력행사와의 일체화’에 해당하는 행동은 하지 않겠다는 1960년 신안보조약의 심의 과정에서 형성된 첫 번째 원칙이 지켜지지 않으면 안되었다. 실질적으로 ‘무력행사와의 일체화’에 해당하는 행동을 한다면, 첫 번째 원칙은 무의미한 것이 되어버리는 것이다.

그런데 주변사태법에서 그와 같은 일이 벌어졌다. 즉 일본정부는 주변사태법에 근거하여 행해지는 자위대의 활동이 ‘무력행사와의 일체화’에 해당하는 행동을 할 수 있게 된 것이며, 이는 곧 집단적 자위권의 행사가 가능하게 되었다는 것을 의미한다. 세부 내용을 특별위원회의 논의를 중심으로 검토할 필요가 있다.

첫째, 일본정부는 미군에 대한 정보제공을 ‘무력행사와의 일체화’에 해당하지 않는 것으로 해석하여 집단적 자위권의 행사에 해당하지 않는다는 입장을 취하고 있다. 당시 민주당의 요코미치 타카히로(横路孝広)의원과 당시 방위청장관이었던 노로타 호세이(野呂田芳成)의 질의 응답 과정에서 나타났다. 요코미치 의원이 AWACS에 의한 미군에 정보제공은 무력공격과의 일체화라고 하지 않을 수 없지 않느냐고 질의한 데 대하여 노로타 장관은 다음과 같이 답변하였다.

“자위대가 행하는 정보수집, 감시활동은 어디까지나 자위대가 그 임무를 수행하기 위하여 실시하는 것으로서 미군에 위해서 하고 있는 것은 아닙니다. 미국의 전투행위에 직접 도움이 되기 위하여 정찰활동을 실시하는 것과 같은 것은 상정하고 있지 않습니다. 일미안보체제하에서 일미양국이 평소부터 군사정보를 포함하여 상호간에 필요한 정보를 교환하는 것은 당연한 것입니다. 이것은 주변사태에 있어서도 변하는 것이 아닙니다. 이와 같이 일반적인 정보의 일환으로서 미군에 정보를 제공하는 것은 실력의 행사에는 해당되지 않기 때문에, 우리는 내각법제국과의 협의를 거쳐, 헌법 9조와의 관계에서도 문제를 발생시킬 위험이 없다고 생각

13) 주변사태법의 정식명칭은 ‘주변사태에 있어서 우리나라의 평화 및 안전을 확보하기 위한 조치에 관한 법률’이다. 원문은 ‘周辺事態に際してわが國の平和および安全を確保するための措置に関する法律’.

14) 衆議院, 『日米防衛協力のための指針に関する特別委員會議事録』, 第2号(1999. 3. 18), p.8.

하고 있습니다.”¹⁵⁾

현대전쟁을 수행하는 데에 있어서 가장 필수적인 요소인 정보제공을 무력행사와의 일체화라고 해석하지 않는 것은 군사상식으로 볼 때 있을 수 없는 것이지만, 일본정부로서는 이와 같은 무리한 주장을 할 수 밖에 없는 것이다. 왜냐하면, 집단적 자위권을 행사하지 않는다는 스스로의 공식입장을 바꾸지 않는 이상, 이 정보제공을 무력행사와의 일체화라고 인정한다면 미군에 대한 가장 중요한 협력을 할 수 없게 되기 때문이다.

둘째, 주변사태법에 의해 일본은 미군에 대한 병참활동을 하게 되었으며, 이 역시 국제적인 상식에 비추어 보면, 당연히 집단적 자위권의 행사라고 여겨지지만, 일본정부는 이와 같은 활동도 ‘무력행사와의 일체화’가 아니므로 집단적 자위권의 행사에 해당하지 않는다고 강변하고 있다. 일본정부는 후방지역이라는 개념을 만들어 내어, 스스로의 주장을 보완하고 있다. 후방지역이라는 용어에 대하여 신가이드라인에서는 “후방지역지원은 주로 일본의 영역에서 행해지지만, 전투행동이 행해지고 있는 지역과는 분명히 선이 그어진 일본주변의 공해 및 상공에 있어서 행해지는 것도 있을 수 있다고 생각된다”고 말하고 있으며, 주변사태법의 3조 3항은 “우리나라 영역 및 현재 전투행위가 행해지고 있지 않으며, 또한 그곳에서 실시되는 활동기간을 통하여 전투행위가 행해지고 있지 않으며, 또한 그곳에서 실시되는 활동기간을 통하여 전투행위가 행해지지 않는다고 인정된 우리나라 주변의 공해 및 그 상공의 범위를 말한다”라는 정의를 내리고 있는데, 사세 마사모리(佐瀬昌盛)는 이 정의의 오류를 다음과 같이 지적하고 있다.¹⁶⁾

“전투지역과는 ‘분명히 선이 그어진’ 후방지역이라고 하는 추상적인 생각은 가능할 수 있어도, 현실에서는 그와 같은 이분법적인 상태는 있을 수 없다. 현실의 전투는 테니스나 야구와 같이 사전에 흰 선이 명시된 코트나 필드에서 이루어지는 것이 아니다. 가령, ‘선’이 그어질 수 있다고 하여도, 그것은 어디까지나 전투가 발생한 후의 일이며, 따라서 전투지역이 확대, 축소, 혹은 이동함에 따라 ‘선’도 움직이지 않으면 안된다. 가령 그 때마다 ‘선’을 다시 그리는 것이 가능하다고 치고, 전투지역이 확대되었기 때문에, ‘선’이 후퇴하지 않으면 안될 때에 그 선의 바로 옆에서 행해지는 ‘후방지역지원’은 어떻게 되는 것인가?”

후방지역이라는 개념 자체가 현실성이 없는 것이며, 전투지역에서 거리 상으로 조금 떨어진 곳에서 행해진다고 하여 병참활동의 성격이 바뀌는 것이 아니라고 본다면, 이와 같은 일본정부의 주장은 국제적으로 통용될 수 있는 논리가 될 수 없다.

주변사태법에서는 주변사태를 “그대로 방치하면, 우리나라에 대한 직접적인 무력공격에 이를 위험이 있는 사태 등, 우리나라 주변지역에 있어서 우리나라의 평화 및 안전에 중요한 영향을 미치는 사태”라고 정의하고 있으며, 따라서 이 조항을 상식적으로 읽으면, 요코타 코이치(横田耕一)가 지적하는 것처럼, 다음과 같은 의미를 가진다고 여겨진다. 즉 ‘주변사태’가 되기 위해서는, 일본 주변의 지역에서 일어나는 사태어어야 하고, 게다가, 일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 미치는 사태가 아니면 안되는 것이다. 이는 곧 ①일본주변에서 벌어진

15) 上掲書, p.30.

16) 佐瀬昌盛, 『集團的自衛權—論争のために』(PHP研究所, 2001), pp.131-132.

사태라고 할지라도 일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 끼치는 사태가 아니라면 주변사태에 해당되지 않으며, ②일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 끼치는 사태라고 할지라도 일본주변에서 일어난 것이 아니라면 ‘주변사태’에 해당되지 않는 것을 의미한다.¹⁷⁾

그런데 일본정부는 이 법안의 심의 과정에 있어서 일관되게 주변사태가 지리적 개념이 아니라고 답변하고 있다.¹⁸⁾ ‘주변’의 한계는 인정하고 있으나, 그 한계를 분명히 밝힐 수 없다는 입장인 것이다. 주변사태를 지리적 개념으로 인정하지 않는 일본정부의 태도를 단순히 미국에 대한 지원이 가능한 지역을 무제한으로 넓히려는 의도를 가진 것이라고 비판하는 것은 무리가 있다. 일본정부의 이와 같은 주장은 요코타가 지적하고 있는 것처럼, 주변사태에 해당하는 지역을 명확히 할 경우 발생하게 될 외교적 문제점을 피하기 위해서라고 이해하는 것이 타당하다.

예를 들어, 주변사태의 지리적 범위를 명확히 하고 그곳에 대만을 집어 넣을 경우는 중국을 자극하게 되며, 집어넣지 않을 경우에는 중국에 의한 대만의 침공을 용인한다는 인상을 주게 되는 문제가 발생하며,¹⁹⁾ 이와 같은 사태를 피하기 위해 일본정부는 주변사태가 지리적인 개념이 아니라는 일관된 주장을 할 필요가 있었던 것이다. 다만, ‘주변’의 한계를 일본정부가 분명히 밝히지 않는 이상, ‘주변’의 범위가 대단히 확대될 위험성은 내포하고 있었다.

그런데 일본 정부는 ‘주변’에 대한 지리적 의미를 포함하는 입장을 특별위원회에서 단 한번 언급한 적이 있다. 오키나와 기지에서 출발한 미군이 중동에서 활동하고 있는데, 이에 대한 후방지역지원을 할 수 있는가에 대한 논쟁에 대하여 당시 일본 외무대신 다카무라 마사히코(高村正彦)는 “미군이 중동에 간 것은 일본의 평화와 안전을 위해서 간 것이 아니며, 중동에 간 미군에 대하여 주변사태법에 의해 일본의 자위대가 후방지역지원을 하는 것은 있을 수 없다”고 대답하고 있다.²⁰⁾ 비록 ‘일본의 평화와 안전을 위해서 간 것이 아니며’라는 조건이 붙기는 했지만, 중동지역에까지 주변사태법이 적용되지는 않는다는 것을 명확히 했으며, 이 답변은 이후 테러대책특별법을 낳게 하는 하나의 요인이 되었다.

신가이드라인과 주변사태법은 본디 양립할 수 없는 미국에 대한 군사적 협력을 하지 않으면 안된다는 명제와 집단적자위권을 행사할 수 없다는 일본정부의 기본입장을 양립시킨다는 해답이 없는 방정식을 억지로 풀어내었다. 실제로는 집단적 자위권에 해당하는 행동을 함으로써 미국을 만족시키면서, 일본 국내에 대해서는 ‘무력행사와의 일체화’라는 개념을 이용하여 일본의 행동이 ‘무력행사와의 일체화’가 아니므로 집단적 자위권의 행사가 아니라고 주장

17) 横田耕一, “周辺事態の問題性”, 山内敏弘編 『日米新ガイドラインと周辺事態法』(法律文化社, 1999), pp.51-52.

18) 노로타 당시 방위청 장관은 “주변사태는 우리나라에 대한 무력공격은 아니지만 우리나라 주변의 지역에 있어서 우리나라의 평화와 안전에 중요한 영향을 주는 사태입니다. 어떤 사태가 그것에 해당할지 어떨지는 그 사태의 규모, 양태 등을 종합적으로 감안하여 판단하는 것입니다. 따라서 발생하는 지역을 미리 지리적으로 확정하는 것은 불가능합니다. 이런 의미에서 주변사태는 지리적 개념이 아닙니다. 한편, 주변사태가 우리나라의 평화와 안전에 중요한 영향을 끼치는 사태인 이상, 현실적으로는 이와 같은 사태가 발생하는 지역은 자연히 한계가 있을 것이라는 것은 이전부터 말씀드리고 있는대로입니다.” 衆議院, 前掲書, p.25.

19) 横田耕一, 前掲論文, pp.101-102.

20) 上掲書, pp.48-49.

한 것이다. 그러나 어떤 식의 논리를 전개하더라도 주변사태법에 의하여 일본이 제한적이기는 하지만 실질적으로 집단적 자위권을 행사할 수 있게 된 것은 분명한 사실이었다.

4. 테러대책특별조치법과 집단적 자위권

2001년 9월 11일 미국의 중심부를 강타한 테러사건에 대하여 일본은 대단히 재빠른 반응을 보였다. 우선 9월 16일 당시 관방부장관이었던 아베는 “주변사태법에서의 ‘주변’은 지리적 개념이 아니라 정치의 입장이다. 전투지역과 분명히 선이 그어진 장소라면, 무기 및 탄약외의 것은 기본적으로 수송할 수 있다. 그 개념에 해당이 되는지 안되는지 논의하지 않으면 안된다”고 하여, ‘주변사태법’을 적용하여 미국에 대한 지원을 검토하고 있다는 것을 밝혔다.²¹⁾

이전에 언급된 대로 주변사태법에서의 ‘주변’의 한계가 애매하다는 것을 이용하여 주변사태법을 확대해석하여 적용하려고 한 것이다. 그러나 다음 날, 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리가 주변사태법을 확대해석하여 적용하는 것은, 중동지역은 ‘주변’에 포함되지 않는다는 과거 정부답변과의 정합성을 고려할 때 어렵다고 판단하여, 신법에 의한 자위대의 후방지원을 검토하라고 지시했다는 보도가 나왔다.²²⁾

그리고 그로부터 1개월이 조금 지난 10월 29일 테러대책특별조치법이 성립되었던 것이다. 이와 같이 신속하게 테러대책특별법이 성립된 배경으로는 첫째, 걸프전 당시의 일본의 행동이 국제적으로 평가받지 못한 것에 대한 일본정치인들의 반성, 둘째, 야당 제1당인 민주당조차도 전통적인 보수, 혁신이라는 기준을 적용한다면 보수정치인이 주류를 이루고 있을 정도로 일본의 정치세력의 구도가 보수화되어 있다는 점을 들 수 있다. 테러대책특별법의 국회 심의 과정에서 나타난 일본정부의 집단적 자위권에 관한 입장을 검토한다.

첫째, 테러대책특별법은 주변사태법을 그 기본 골격으로 하고 있다. 따라서 집단적 자위권과 관계되는 ‘무력행사와의 일체화’에 관한 문제 역시 주변사태법에서의 문제와 거의 동일하다. 즉 실제로는 ‘무력행사와의 일체화’에 해당되는 정보제공, 병참활동 등을 일본정부는 여전히 ‘무력과의 일체화’가 아니기 때문에 집단적 자위권의 행사에 해당하지 않는다고 하고 있는 것이다.

둘째, 테러대책특별조치법이 주변사태법과 결정적으로 다른 점은 자위대의 활동범위에 있다. 즉 주변사태법에서도 자위대가 전시에 해외에 파병될 수가 있었으나, 거기에는 ‘주변’의 공해 및 상공이라는 제한이 있었다. 비록 ‘주변’의 한계를 분명히 하지 않음으로써, 그 한계가 확대될 가능성은 있으나, 결코 지구상의 어떤 지역에든지 전시에 작전을 수행하기 위해 자위대가 파병될 수는 없는 것이었다. 그러나, 이 테러대책특별조치법에 의하면 자위대는 지구상의 어떤 지역에도 전시에 군사작전을 수행하기 위해 파병될 수 있게 된 것이다. 즉 이 법은 그 실시지역에 대하여 다음과 같이 말하고 있다.

21) 『毎日新聞』, 2001. 9. 16.

22) 『毎日新聞』, 2001. 9. 17.

“우리나라 영역 및 현재 전투행위(국제적인 무력분쟁의 일환으로서 행해지는 사람을 살상하거나 물건을 파괴하는 행위를 말한다)가 행해지지 않고, 또한 그곳에서 실시되는 활동기간을 통하여 전투행위가 행해지지 않는다고 인정된 공해(해양법에 관한 국제연합조약에 규정된 배타적 경제수역을 포함), 외국의 영역(해당조치가 행해지는 것에 관해 해당 외국의 동의를 있는 경우에 한함)에서 실시하기로 한다.”

이와 같이 주변사태법에서의 ‘후방지역’에 해당하는 지역이 테러대책특별조치법에서 세계의 어떤 곳이든지 될 수 있게 된 것이다. 예를 들어 미군은 아라비아해를 전투구역이라고 지정하고 있는데, 테러대책특별법에 의하면 전투행위가 일어나고 있지 않는 지역에서만 자위대가 활동할 수 있으니까, 이 지역에는 자위대가 파견될 수 없는 것이 아닌가라는 일본 공산당의 코다마 켄지(児玉健次)의 질문에 대하여, 당시 방위청 장관의 나카타니 켄(中谷元)은 다음과 같이 답변하고 있다.

“우선 미국의 전투구역과 우리나라의, 전투지역이라고 할까, 정한 곳은 다릅니다. 또한 아까 관방장관이 말한 전투구역이라고 하는 것은 실제로 전투행위가 행해지고 있지 않는 지역이며, 전투행위라고 하는 것은 무엇인가 하면 실제로 사람이 살해되거나, 물건이 파괴되는 그런 지역인 것입니다”

이 답변에는 두 가지 오류가 있다. ‘전투구역’은 이 법률에서 말하는 대응조치의 실시지역을 잘못 말한 것이고, ‘지역’은 ‘행위’라고 해야 올바른 문장이 성립된다. 이렇게 오류를 바로 잡아서 실제 법률을 비교해 보면, 이 답변이 실제 법률의 의미를 왜곡하고 있다는 것을 알 수 있다. 그것은 ‘전투행위’의 정의에 관한 것인데, 테러대책특별조치법에서는 ‘전투행위’를 ‘국제적인 무력분쟁의 일환으로서 행해지는 사람을 살상하거나 물건을 파괴하는 행위’라고 쓰여져 있으나, 이 답변에서는 그 문장을 수동형으로 표현하여 일견 비슷해 보이지만 전혀 다른 내용을 말하고 있는 것이다.

즉, 법률에서 말하는 ‘전투행위’의 의미를 적용시키면, 고다마가 말하고 있듯이 아라비아해에 있는 미군함정에서 발사된 토마호크 미사일이 아프가니스탄에 직접 날아가 사람을 살상하고 건물을 파괴하므로, 미군의 이 행위는 ‘전투행위’에 해당하고, 따라서 전투행위가 행해지는 지역에 해당하는 아라비아해에 일본의 자위대가 갈 수가 없게 된다. 그런데 위의 답변에 의하면, ‘전투행위’는 ‘실제로 사람이 죽거나 물건에 파괴되는 행위’라는 의미가 되며, 전투지역은 그와 같은 일이 벌어지는 장소가 되므로, 아라비아해가 아니라 아프가니스탄이 전투지역이 되고, 아라비아해는 전투지역이 되지 않는 것이다. 이렇게 되면 실제로 자위대가 갈 수 없는 지역은 지상전투가 벌어지는 최전선 정도에 불과하게 되며, 그 외의 지역에서는 자위대가 자유롭게 병참활동을 할 수 있게 된다. 사실 이 ‘전투지역’이라는 용어는 주변사태법에 쓰여졌던 용어를 그대로 이용한 것이다. 다만 주변사태법에 비해 이 테러대책특별조치법은 현재 일어나고 있는 사태에 대하여 적용한다는 점에서 훨씬 구체적인 논의가 전개되었고, 위와 같은 정부 입장이 나온 것이다.

자위대가 파견될 수 있는 범위가 주변사태법과는 달리 전 세계로 확대되었다고 하는 것은

단순히 지리적 범위의 확대를 의미하는 것이 아니다. 그것은 자위대가 전시에 해외에 파병되어 작전을 수행할 수 있는 기회가 비약적으로 늘었다는 것을 의미한다. 즉 주변사태에 해당하는 군사적인 위협이 일본의 근린지역에서 발생할 수 있는 잠재성은 있지만, 그것이 그렇게 많은 빈도로 발생한다는 것은 상정하기 어렵다. 그러나, 테러대책특별조치법의 경우는 테러 공격의 위협을 제거하려는 목적을 달성하려는 미국과 그 외의 외국군대, 그 외에 그에 준하는 조직의 활동을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다고 함으로써, 미국을 중심으로 현재 행해지고 있는 대테러전쟁의 상황에 따라서는 앞으로도 많은 지역에 자위대가 파병될 수 있는 가능성이 있는 것이다.

5. 미일 신가이드라인의 개정 움직임과 집단적 자위권

그후, 2010년 9월 센카쿠 열도를 둘러싼 중국과 일본의 외교분쟁이 격화된 이후, 일본 정부는 중국위협에 대처하는 차원에서 일련의 미일동맹 강화 정책을 추진해 왔다. 첫째, 노다 요시히코(野田佳彦)총리는 2012년 5월 1일, 오바마 대통령과 정상회담을 갖고, 미일 양국이 상호 역할과 책임을 다해 미일동맹을 더욱 심화 발전시켜 나가기로 합의하였다.

둘째, 상기 미일정상회담 직전인 2012년 4월 27일에 개최된 미일 2+2회의에서, 양국은 오키나와의 미 해병대 전력을 포함한 주일미군의 역지력과 능력을 앞으로도 계속해서 유지하기로 하였다.²³⁾ 그리고 이를 위하여 2006년에 합의된 주일미군의 재편계획을 조정하기로 결정하였다. 구체적으로 양국은 제3해병 기동전개부대의 괌 이전 및 그 결과 발생하는 카테나(嘉手納)비행장 이남의 토지반환 문제를 후텐마(普天間)비행장의 대체시설 문제로부터 분리하였다. 또한 오키나와에 주둔하고 있는 미 해병대 9,000명을 해외로 분산 배치하고,²⁴⁾ 오키나와에는 제3해병원정군사령부 및 주력전투부대인 제31해병원정부대를 중심으로 1만 명을 주둔시키기로 하였다. 이를 통해 오키나와와 괌, 하와이, 호주의 해병공지(海兵空地) 임무부대(MAGTF)를 상호 연계하여 아시아태평양지역의 다양한 사태에 보다 유연하고 신속하게 대응하겠다는 것이다.²⁵⁾

셋째, 2+2회의에서 미일 양국은 미일군사협력에도 '동적 방위력' 개념을 적용한 '동적 방위 협력'을 추진하기로 합의하였다. 동적 방위협력이란, 1) 다양한 사태에 대해 사태 발생 후에 수동적으로 대응하는 것이 아니라 능동적으로 대응하고, 또한 평시부터 긴급사태에 이르기까지의 각종 사태에 대해 신속하고 빈틈없이 협력하는 것, 2) 평소부터 자위대와 미군의 부대 활동 수준을 향상시켜 미일 양국의 방위 의사 및 능력을 명확히 하는 동시에 역지력과 프레젼스를 강화하는 것, 3) 한미일, 미일호 등 3국간 군사협력 및 다자 틀 내에서의 미일 협력 등 군사협력을 중층적으로 추진하는 것을 의미하는 개념이다. 미일간 동적 방위협력을 강화하기 위해 양국은 상호간 공동훈련, 공동 경계감시 / 정찰활동 및 시설의 공동 사용 등을 통

23) 『日米安全保障協議委員會共同發表(2012. 4. 27)』

(http://www.mod.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint_120427_jp.pdf).

24) 참고로 괌에 5,000명, 나머지는 하오이, 호주, 미 본토에 분산배치하기로 하였다.

25) 송화섭, "미일방위협력지침 개정 전망 및 군사협력", (2013년 4월 30일, 한국국방연구원 내부자료).

하여 역지력을 강화해 나가기로 합의하였다.

한편, 2012년 8월에 개최된 미일국방장관회담에서 양국은 미일간 '동적 방위협력'에 대한 검토작업을 가속시키기로 합의하였다.²⁶⁾ '동적 방위협력'을 구체화하기 위하여, 양국은 괌 주변에서의 미일 공동훈련을 확대하고, 괌 및 테니안 등 지역의 시설을 공동으로 사용하는 방안과, 무인정찰기(괌에 배치된 글로벌호크)를 이용하여 공동으로 경계감시 활동을 실시하는 방안에 대해 검토해 나가기로 합의하였다. 또한 양국은 변화하는 안보환경에 대응하여 지역의 안전보장을 확고히 해나가기 위해 역할/임무/능력에 관한 미일간 협의를 실시할 필요성에 대해 인식을 같이 하고, 개정 가이드라인에 대해 검토작업을 추진하기로 하였다.

미일 가이드라인은 일본에 대한 무력공격이 발생할 경우에 대비하여, 자위대와 미군의 역할 분담 방안을 구체적으로 명시해 놓은 문서이다. 이러한 기본 인식하에 추진되고 있는 새로운 미일 가이드라인의 책정 방향에 대해 전망한다면, 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 신/구 가이드라인의 책정 배경에서 볼 수 있듯이, 새로 개정되는 가이드라인 역시 미일 양국이 공동으로 대처할 필요성이 있는 가상의 적, 또는 위협을 상정하여, 구체적인 대처방안을 제시할 것으로 전망된다. 지난 10월 3일에 개최된 2+2회의 공동발표문에서 미일 양국은 '해양의 안정을 해치는 행위 및 우주 사이버 공간을 교란하는 행위'에 대한 공동대처 방침을 밝히고 있다. 이는 '중국'을 직접 거명하고 있지는 않지만, 최근 센카쿠 열도 주변에서 중국이 전개하고 있는 공세적인 군사행동에 대해, 앞으로 미일 양국이 공동으로 대처해 나갈 것이라는 점을 우회적으로 표현한 것이라고 할 수 있다. 미일 가이드라인의 개정은, 이러한 상황이 발생할 경우에 대비해 양국의 공동 대처방안을 구체화하는 동시에, 상호간 역할 분담을 구체화하는 동시에, 상호간 역할 분담을 명확히 하는 데 그 목적이 있다.²⁷⁾

그동안 일본 정부는 자국의 자체적인 방위력 증강, 미일동맹의 강화 등에 대해 북한 위협에 대한 대처라는 관점에서 설명해 왔다. 물론 전문가들 사이에서는 일본의 이른바 군사대국화가 궁극적으로는 중국의 군사력을 견제하기 위한 것이라는 분석이 적지 않았으나, 적어도 일본 정부를 포함해 일본 국내에서 미일동맹 강화, 한국과의 안보협력관계 구축, 나아가 독자적인 방위력의 증강 목적을 중국에 대한 군사적인 견제와 대응이라는 관점에서 분석/평가하는 경우는 많지 않았다. 그러나 최근 중국이 강압적인 대외정책과 함께 공세적인 군사적 행보를 보이면서, 일본 정부의 위협인식은 북한의 핵/미사일 문제에서 중국의 군사력 증강으로 전이해 가는 추세를 보이고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 아베 정권이 개정을 추진하고 있는 새로운 미일 가이드라인은 중국의 군사력 증강에 대한 미일 양국의 대처방안을 공통 전략목표로 설정할 가능성이 매우 높을 것으로 전망된다.

둘째, 새로운 미일 가이드라인은 현재 아베 정권이 추진하고 있는 집단적 자위권 행사 문제와 밀접하게 연계되는 형태로 개정이 진행될 것으로 전망된다. 신/구 가이드라인의 책정 배경, 핵심 내용 등은 차이가 있으나, 양자가 최종적으로 채택되는 과정은 매우 유사한 점이

26) 『日米防衛省會談結果概要201283』 (http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2012/08/03_gaiyou.html).

27) 外務省 『日米安全保障協議委員會共同發表—より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて』 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000016027.pdf>).

특징이다. 우선 미국이 대내외 안보환경 평가에 입각해 안보국방전략을 수립하고, 이에 일본이 대응하는 형태로 미일 쌍방간의 방위정책이 구축되며, 이를 토대로 미일 간 방위협력의 틀(가이드라인)이 설정되는 프로세스를 거치고 있다.

실제로 현재 아베 정권은 오바마 2기 행정부가 출범하면서 공식화한 아시아로의 회귀(pivot to Asia)와 재균형(Rebalancing) 정책에 입각하여, 방위대강 개정에 더해 각종 안보 방위정책을 수정 보완하고 있으며, 이는 신/구 가이드라인의 책정과정과 거의 유사한 프로세스를 거치고 있다고 볼 수 있다. 따라서 새로운 미일 가이드라인이 책정되기에 앞서, 일본의 방위정책, 즉 새로운 방위대강의 책정이 이루어질 것이며, 이를 전제로 미일 가이드라인이 개정될 것으로 예상된다. 단, 여기서 유의해야 할 점은 새로운 방위대강의 핵심내용에는 미일동맹 강화 차원에서 검토되고 있는 집단적 자위권의 행사문제에 관한 명확한 정책 방향이 포함될 필요가 있다는 사실이다. 집단적 자위권의 행사 범위²⁸⁾는 미일 가이드라인을 개정하여, 양국 간 역할 분담을 구체화하는 데 직접적인 영향을 미치기 때문이다.

셋째, 미일 양국간의 평시 협력(동적 방위협력)을 강화하는 구체적인 방안이 제시될 가능성이 높을 것으로 전망된다. 일본 주변지역에서 긴급사태가 발생하는 경우, 미일 양국은 미일 신가이드라인과 일본의 주변사태법에 입각해 공동 대처하게 된다. 문제는, 예를 들면 최근 센카쿠 열도 주변에서 발생한 중국 해군의 일본 해상자위대 함정에 대한 레이더 조준 사건, 중국 군용기의 센카쿠 열도 주변 공역에서의 정찰활동, 나아가 중국 잠수함의 일본 영해 접속수역에서의 잠항 등, 이른바 주변사태에 이르기 이전 단계의 상황에 대해서는 미일 양국이 특정 대처를 할 수 있는 제도적 장치를 가지고 있지 않다는 점이다.

개정 가이드라인에서는 주변사태 이전 단계의 상황에 대한 미일 양국의 공동대처 방안을 구체적으로 명시할 것으로 판단된다. 즉 평시부터 긴급사태에 이르기까지의 빈틈없는 협력을 강화하기 위하여, 미일 간의 공동경계감시, 공동훈련, 기지의 공동사용, 지휘통제기능의 연계 강화 등의 문제가 특히 강조될 것으로 예상된다.

넷째, 새로운 가이드라인에는 미일 양국간 적절한 역할분담을 전제로 한 敵기지 공격능력 구축에 관한 내용이 포함될 가능성도 완전히 배제할 수는 없을 것으로 예상된다. 2013년 10월의 2+2회의에서 미일 양국은 일본의 敵기지 공격 능력 구축에 관한 내용을 공동발표문에 포함시키지는 않고 있다. 그러나 2+2회의 직후 오노데라 방위상은, 앞으로 이 문제를 미일 가이드라인을 개정하는 과정에서 구체적으로 논의해 나가기로 미국과 합의했다고 밝혔다.²⁹⁾

현재 일본은 타격력에 대해서는 전적으로 미국에 의존하고 있으나, 새로운 가이드라인 책

28) 그동안 집단적자위권의 행사 범위에 관하여는, 1)공해상에서 자위대의 미군방호, 2)미국으로 향할 가능성이 있는 탄도미사일의 요격, 3)해외에서 자위대의 무기사용 원칙 완화, 4)타국군에 대한 후방지원 등이 핵심논점이 되어 왔다. 그러나 현재 아베정권은 이들 4개 분야에 더해, 1)비국가주체(테러 등)의 무력행사에 대한 적용 여부, 2)미국 이외 호주, 인도, 한국 등에 대해 집단적자위권의 적용 여부, 원거리(괌 주둔 미군)에서의 미군 방호, 무력공격이 아닌 저강도 전투활동(중국의 레이더 조준)에 대한 적용 여부 등에 대해 검토하고 있다. 『安全保障の法的基盤の再構築に關する懇談會(第一回)』(2013. 2. 8) (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhoshou2/dail/gijiyousi.html>).

29) 『敵基地攻撃能力、日米協議で一致・・・防衛相』 『讀賣新聞』(2013. 10. 5).

정 과정에서 미일 양국간의 적절한 역할분담을 조정할 수도 있다. 특히 새로운 가이드라인에는 미사일 위협에 대한 억지력 강화 차원에서 일본의 독자적인 타격력(敵기지 공격능력) 보유에 대해 검토하는 방안이 명시될 가능성도 완전히 배제할 수는 없을 것으로 보인다.

IV. 아베 정부의 집단적 자위권 추진

2006년 고이즈미 수상의 임기만료 이후 새롭게 등장한 아베 내각은 일본이 주권국가로서 집단적 자위권을 보유할 뿐 아니라 행사도 해야 한다는 지론을 가지고 있다. 당시 제1차 아베 내각은 4가지 유형에 국한하여 일본의 집단적 자위권 행사를 제한적으로 추진하려 하였다. 첫째, 공해상에서 미 함선 공격에 대한 응전, 둘째, 미국으로 향하는 탄도미사일 요격, 셋째, 국제평화유지활동에 참여하는 타국 부대에 대한 경호, 넷째, 국제평화유지활동에 참가하는 타국에 대한 후방지원이 바로 그것이었다. 그러나 2007년 갑작스런 총리직 사퇴로 인하여 이러한 계획은 제대로 실현되지 못하였다.

2012년 말 두 번째 임기를 시작하면서 아베 총리는 2013년 2월 수상 사적 자문기관으로 “안전보장의 법적 기반 재구축에 관한 전문가 간담회”(이하 안보간담회)를 설치하여 집단적 자위권 행사 방안 마련을 다시 시도하고 있다. 현재까지 안보간담회에서 논의된 내용을 간단히 살펴보면 현재 아베 정부가 검토하고 있는 집단적 자위권에는 기존 유형에서 규정하고 있는 동맹국 미국에 대한 집단적 자위권 행사 뿐 아니라 동남아국가, 호주, 한국, 인도 등까지 그 적용 대상국을 확대하는 방안이 논의되고 있다.

지난 10월 16일 안보간담회 제3차 회의가 수상관저에서 실시되었다. 이 회의에서 미국을 공격한 나라에 무기를 공급하는 선박에 대한 강제검사와, 일본으로의 원유수송에 관한 해협 봉쇄시 기뢰제거 등 자위대의 활동을 확대해야 할 사안들을 총리에게 제시하였다. 집단적 자위권의 범위가 확대되어야 할 사례들을 간담회에서 논의한 것이다. 일본 정부 관계자는 간담회와 정부의 의논은 별개라고 이야기하면서, 안보간담회가 제시한 사례를 전면적으로 인정하는 것은 아니라고 하지만, 안보간담회가 작성한 보고서를 종합한 후 수상관저와 내각법제국 등의 최종적인 조율을 통해 구체화 시킬 예정이다.³⁰⁾

아베 총리는 지난 10월 22일 중의원예산위원회에서 헌법해석의 변경에 의한 집단적 자위권의 행사에 대하여 “행사의 권리를 가지는 것과 행사하는 것은 큰 격차가 있다. 행사를 위해서는 이를 담보하는 법률이 있어야 한다”고 언급함으로써, 현 시점에서 집단적 자위권을 실제 행사할 수 있도록 하는 데에는 법 정비가 필요하다는 입장을 표명하였다.³¹⁾

이후 11월 14일에 실시된 안보간담회 제4차 회의에서 아베 총리는 집단적 자위권의 행사에 지리적 제한을 두는 것은 적절하지 않다는 간담회의 의견을 지지함으로써 적극적인 입장을 표명하였다. 그러나, 집단적 자위권 행사의 용인을 위한 헌법해석변경 결론을 내년 봄

30) <http://mainichi.jp/select/news/20131022k00003010193000c.html>(검색일 2013. 12. 3).

31) <http://mainichi.jp/select/news/20131023k00003010193000c.html>(검색일 2013. 12. 3).

이후로 넘길 방침을 밝힘으로써, 당장 본 문제가 이슈화 될 가능성은 높지 않은 상황이다.

이러한 상황 속에서 지난 1월 알제리 인질사건을 계기로 하여 해외에서의 자국민 보호대책 강화 목적의 일환으로 자위대의 내륙진입 및 육로 수송이 가능토록 하는 자위대법 개정안이 11월 15일 일본 참의원에서 통과되었다. 주요 내용은 자위대 파견요건을 더욱 구체화하였는데, 기존 안전 확보시에서 수송을 안전하게 실시할 수 있다고 인정될 시로 조정하였다. 수송대상자 범위도 확대되어 재외국민 또는 외국인에서 정부직원, 관계자, 가족 등이 추가되었으며, 수송수단도 항공기 및 합정에서 차량이 추가됨으로써 자위대의 내륙 진입 및 육로수송이 가능하게 되었다. 무기사용 장소 및 보호대상자에 대한 조항도 구체화되어, 무기사용 장소는 차량소재지, 수송대상자 대기 장소, 수송경로의 상황 확보 등 업무가 이루어지는 장소이며, 보호대상자는 수송대상자 및 대기장소에서 활동하는 현지 정부직원 등으로 확대되었다.

일본 자민당 및 공명당 연립정권은 이번 개정안에 자위대의 무기사용 기준 완화를 포함시키기 위하여 활발한 논의를 하였지만, 현행 헌법해석에 대한 위헌 소지 및 일부 정당, 국민의 반대여론으로 개정안에서 제외되었다. 집단적 자위권 행사의 여건 조성을 위한 법안 수정은 이루어지지 못함으로써 향후 추진과제로 남아 있는 상황이 되었다. 향후 동 개정법 시행에 의한 해외에서의 자위대 내륙 진입 및 육로 수송에 따른 위험성 증가로 현 권총 및 소총으로 한정되어 있는 자위대원의 휴대무기를 강화하는 방향으로 검토가 진행될 것으로 판단된다. 또한 일본 정부는 타국 군 및 차량과 연합작전을 실시할 경우 집단적 자위권 행사를 금지하는 현행 헌법해석이 장애물로 작용할 것으로 판단하고 있어, 헌법 해석을 변경하는 움직임도 향후 활발해질 개연성이 남아 있다.

V. 아베 정부의 향후 외교안보정책 전망과 동북아 정세에의 함의

1. 아베정부의 외교안보정책 전망

아베 정부는 미국을 포함한 구미권의 견제나 일본 시민사회의 목소리를 고려하지 않을 수 없겠지만, 기본적으로는 선거 때 제시한 외교안보 공약들을 지속적으로 추진할 것으로 예상된다. 특히, 최근 여론조사에 의하면, 자민당과 일본유신회 등 강경 보수를 대표하는 정치세력의 지지율이 민주당을 압도하는 것을 보면 알 수 있다. 현재의 의회 구조에서는 다음 중의원 및 참의원 선거가 실시되는 2016년까지 향후 3년 동안은 아베 총리가 계속 집권할 가능성이 높다.

우선 대내적으로 아베 정부는 국내 안보체제 강화를 지속적으로 추진할 것이다. 헌법 개정을 통한 국방군의 명기화와 미국과 실질적으로 공동작전을 수행할 수 있도록 집단적 자위권을 지속적으로 확보해 나갈 것이며, 국가안전보장회의 신설 등을 추진해 나갈 것이다.

대외적으로는 우선, 미일동맹을 강화할 것이다. 기지 공동 사용, 연합훈련의 확대, 미일

공동작전계획지침 수립 등을 지속적으로 추진할 것이다. 또한 대중 견제정책을 지속적으로 추진할 것이다. 최근 중국의 방공식별구역 확장과 관련하여 이러한 움직임은 미일동맹을 기축으로 더욱 가속화 될 전망이다. 아베 정부는 중국의 군사적 위협을 심각하게 인식하고 있으며, 센카쿠 열도와 같은 영토 및 영해 문제에서 결코 물러서지 않을 것임을 천명하고 있는 바, 국내 안보체제 강화 및 미일동맹 강화를 토대로 중국을 견제할 수 있는 태세를 구축하려 할 것이다. 마지막으로, 한국, 인도, 호주, 동남아 국가와 네트워크 구축을 추진할 것으로 예상된다. 대중 견제 차원에서 일본과 공동의 가치를 추구하는 국가들과의 견실한 네트워크 구축이 필요하며, 특히, 한국과는 대중 견제 차원에서뿐만 아니라 북한이 제기하는 위협에 대응하기 위해서도 긴밀한 안보협력이 필요한 상황이다.

2. 동북아정세에의 함의

현재 아베 정부가 시도하고 있는 국방정책의 변화는 집단적 자위권의 행사와 같은 개별 사안에 머무르는 것이 아니라 전략, 제도, 군사력 변화 등을 포괄하는 매우 광범위한 개혁을 준비하고 있다.

우선 전략적인 차원에서 아베 정부는 첫째, 국가안보전략서 책정 및 방위계획대강 개정을 추진하고 있다. 국가안전보장전략서의 책정은 미국이 발표하는 <국가안보전략>(National Security Strategy : NSS)에 상응하는 전략문서를 생산하겠다는 것으로, 국가안전보장전략서의 하위에 기존에 일본이 발행해 온 방위계획대강을 두는 방식의 새로운 전략문서 체계를 구축하겠다는 것을 의미한다. 둘째, 안보정책의 핵심개념으로 “국제협조주의에 기반한 적극적 평화주의”를 제시하고 있다. 셋째, 일본 안보의 핵심 위협으로 중국의 잠재적 위협과 북한의 핵·탄도미사일 도발행위를 지목하고 있다. 넷째, 이같은 안보위협에 대처하기 위해 일본 자신의 역할 및 능력 증대, 미일동맹 강화, 아태지역 및 국제사회와 협력 강화 등을 강조하고 있다.

제도적 차원에서는 첫째, 미국이나 한국과 같이 ‘국가안전보장회의’(National Security Council : NSC)를 신규 설치하여, 총리, 관방장관, 외무상, 방위상, 재무상 등을 중심으로 한 핵심 각료가 수시로 국가안보관련 현안들을 협의하고, 정책을 결정할 수 있도록 제도적 장치를 준비하고 있다. 둘째, 총리 관저 내 정보 수집 및 분석 기능 강화를 위하여 미국의 중앙정보국(Central Intelligence Agency : CIA)이나, 한국의 국가정보원에 해당하는 ‘내각정보국’ 신설을 추진 중이다. 셋째, 한국의 방위사업청에 해당하는 ‘방위장비청’을 신설하여 무기조달 기능을 전담하도록 제도개편을 추진하고 있다.

군사력 차원에서는 호위함, 잠수함 전력 증강 및 F-35 차세대 전투기 구입 등을 통하여 이미 세계 최정상급 수준을 자랑하는 해상(세계 2위) 및 항공(세계 4위) 자위대의 재래식 역량 증강에 박차를 가하고 있다. 더욱 주목해야 할 것은 대표적인 ‘공세전력’으로 여겨져 그동안 그 보유가 금기시 되어 왔던 해병대의 창설을 준비하고 있다는 것이다. 이미 수륙양용 차량 구입을 위한 예산이 책정된 만큼 일본 해병대의 창설이 향후 센카쿠 열도를 둘러싼 중

일 영토분쟁에 어떤 파장을 일으키게 될지 주변국의 관심을 불러 일으키고 있다.

이러한 아베 정부의 집단적 자위권 행사를 비롯한 안보정책 변화 양상을 종합적으로 고려해 볼 때, 일본이 군사대국화나 군국주의화를 지향하고 있다고 보기는 어렵다. 그 이유는 1930년대 일본의 군국주의화 과정과 대조를 통해 확인할 수 있다. 첫째, 당시 군부가 천황을 이용해 실권을 추진했던 점, 둘째, 미국·러시아·중국 등 가상 적에 대하여 선제공격 독트린을 채택했던 점, 셋째, 선제공격전력 확보를 위한 군비증강에 박차를 가했던 점, 넷째, 국제연맹 및 워싱턴 군축조약 등과 같은 국제규범에서 이탈하여 오늘날의 “불량국가(rogue state)”와 같은 행보를 보였던 점 등이 중요하게 작용하였다고 볼 수 있다. 오늘날 일본은 미일동맹을 유지하고, 유엔규범을 준수하며, 원거리 투사가 가능한 핵·항공모함·전략폭격기 능력 등의 보유를 자제하고 있기 때문에, 1930년대와 같은 군국주의의 부활이 일어났다고 볼 수는 없다. 현재 아베 정부는 과거 전범국가였지만 오늘날 국제안보문제에 적극적으로 참여하여 다른 나라들과 함께 협력하고 있는 독일이나 이탈리아와 같이 보통군사국가(normal military state)지위를 확보하려 한다고 볼 수 있을 것이다.

이에 대하여 미국은 지난 10월 2+2회의 공동성명에서 밝힌 바와 같이 아베 정부의 안보정책을 큰 틀에서 긍정적으로 평가하는 분위기이다. 다만 지난 2월 아사히 신문과 가진 인터뷰에서 스타인버그(James B. Steinberg)전 국무부 부장관이 일본의 국방력 강화가 중국을 표적으로 해서는 안된다는 점을 강조했던 점에서 보듯, 아베 정부의 국방정책이 중국을 자극하는 것에 대해서 부담을 느낀다고 볼 수 있다. 현재 미국은 단순히 중국을 견제하려 하기보다 경쟁과 협력을 병행하는 전략을 구사하고 있다. 이는 군사적인 차원에서도 동일하다고 할 수 있다. 예를 들면 미국 주도하에 격년제로 실시되고 있는 환태평양 연안국가 연합해상훈련(Rim of the Pacific : RIMPAC)의 2014년 훈련에 중국 해군 함대가 처음 참여하기로 하였다. 미국은 부상하는 중국과의 평화로운 관계를 유지하기 위하여 큰 틀에서는 협력 기조를 견지해 나가고 있다. 따라서 미국의 ‘아시아 회귀(pivot to Asia)’ 정책 기조 내에서 일본의 국방력 증강을 환영하지만 동시에 일본이 지나치게 중국과 대립각을 세우는 것에 대해서는 우려하고 있다고 볼 수 있다.

중국의 경우 현재 동중국해에서 하늘에서 일본과 충돌하고 있는 상태이므로 아베 정권의 국방정책 변화를 주의 깊게 경계하고 있다. 2012년 센카쿠 열도를 둘러싼 치열한 외교분쟁의 여파로 중국과 일본은 현재 ‘안보딜레마(security dilemma)’상태에 직면해 있다고 할 수 있다. 일본이 잠재적 위협요인에 대비하기 위한 방어적 목적에서 전략적 변화 및 군사력 증강을 시도한다 하더라도 중국은 이를 공세적이고 팽창적인 정책으로 받아들여지게 되는 것이다. 실제로 중국은 현재 해군력 증강, 국가해양국 기능 강화, 공군력 증강, 탄도미사일 역량 및 인민해방군 제2포병부대 역량 강화 등의 조치를 취하며 아베 정부의 국방정책 변화에 대응하고 있다.

이와 같은 중일간 안보딜레마 상황은 동아시아 안보질서와 한반도 안보정세에 좋지 않은 영향을 줄 수 밖에 없다. 아태지역의 대표적 강대국인 중국과 일본이 서로를 잠재적 위협으

로 인식하고 군비증강에 나선다는 것은 지역 전체적으로 상당한 불안정성을 야기할 뿐 아니라 한국과 북한이 대치하고 있는 한반도 안보상황에도 좋지 않은 영향을 미칠 수 밖에 없다.

VI. 결 론 : 우리의 대응 방향

현재 아베정부는 미일 가이드라인 개정과 같은 미일동맹 강화 정책을 적극적으로 추진함으로써 집단적 자위권 행사의 움직임을 확대시키고 있다. 이를 통해 불안정하고 급속히 변화하는 동북아 지역의 안보상황에 대처하겠다는 전략적 포석을 가지고 있다. 아베 정권의 이러한 외교안보정책은, G2 미중 시대의 도래와 맞물리면서 동북아 지역은 물론 한국의 안보에도 지대한 영향을 미칠 가능성이 높다. 한국은 미일동맹의 변화 동향, 향후의 지향점에 대해 면밀히 검토하여 대비할 필요가 있다. 아베 정권의 미일동맹 강화정책, 미일 가이드라인 개정 등을 통한 집단적 자위권의 추진이 한국의 안보에 시사하는 점과 이에 대한 대응 방향은 다음과 같다.

첫째, 앞으로 한국의 입장에서는 ‘보통국가 일본’, ‘군사대국 일본’이라는 전제하에 대일정책을 수립하고 전개해야 할 것이다. 신/구 가이드라인에 명시되어 있는 일본의 역할 확대는, 안보조약을 개정하지 않고 미일 양국의 안보협력관계를 질적인 측면에서 보다 대등하게 변화시키기 위한 조치였다고 해도 과언이 아닐 것이다. 대등한 미일안보협력관계를 구축하기 위해 일본이 역할을 확대해 나가는 데 있어서 무엇보다도 문제가 되는 것은, 헌법 9조와 안보조약을 포함한 방위정책에 관한 법제도이며, 특히 자위대의 무력행사와 집단적 자위권에 관한 일본정부의 해석이라고 할 수 있다.

이들 대부분은 냉전시절에 확립된 것으로서, 냉전 이후 일본의 역할이 확대됨에 따라 실제 자위대의 활동과의 사이에 적지 않은 괴리가 발생하고 있다. 현재 자위대의 활동은 일본 정부가 냉전 시절의 법제도와 냉전 이후의 자위대 활동과의 정합성을 유지하기 위하여 구축해온 개념의 축적에 기반하고 있다. 이들 축적에 대해 일본 정부는 ‘매우 정밀한 유리세공품’과 같은 것이라는 점, 즉 헌법 개정과 법제도의 정비 필요성을 인정하고 있다.³²⁾

아베 정권이 헌법 개정에 성공할지 여부는 불투명하나, 미일 가이드라인의 실효성을 향상시키기 위해 필요한 집단적 자위권 행사, 방위력 증강 계획 등 각종 방위정책의 변경을 적극적으로 추진하고 있는 상황을 고려하여, 한국의 입장에서는 향후 일본은 ‘보통국가’가 된다는 전제하에 대일정책을 수립하고 전개할 필요가 있다.

둘째, 아베 정권이 추진하고 있는 미일동맹 강화정책의 지향점에 대한 관찰과 대비책을 강구할 필요가 있다. 아베 정권의 미일동맹 강화정책은 한국의 안보에 긍정적인 역할을 할 가능성이 높으나, 미일동맹의 위협인식 변화 동향에 대해서는 면밀히 검토/분석하여 대응책을 강구하는 것이 중요하다. 한국의 입장에서는 미일동맹의 위협인식이 ‘북한위협’에서 ‘중국

32) 『第156回國會、衆議院武力攻撃事態對處特別委員會會議錄』第4号, 2003年5月22日, p.3.

위협' 중시로 전환할 수 있는 가능성을 예의 주시하면서, 한일, 한미일 협력에 대해 전략적으로 접근할 필요가 있다. 즉 개정 가이드라인 책정을 통한 미일동맹의 대중국 포위망 구축 동향에 대해 면밀히 검토하고 분석하여, 이를 토대로 한국의 한미일 군사협력에의 참여 여부, 수준 등에 대한 구체적인 전략을 수립할 필요가 있다.

셋째, 아베 정권이 추진하고 있는 미일 가이드라인 개정 등 일련의 미일동맹 강화정책은, 한마디로 요약하면 대중국 견제를 위한 것이라고 할 수 있다. 아베정권의 방위정책 기초를 고려할 때, 앞으로 일본 정부는 공식적으로는 중국과 전략적 호혜관계 개선을 표방하면서도, 중국의 공세적인 군사적 행보에 대해서는 강경하게 대처해 나갈 가능성이 높다. 2012년 9월에 발생한 중일간 센카쿠 열도 사태는 영토문제를 해결하는 수단으로서의 군사력의 동원 가능성을 시사하고 있으며, 이는 향후 중일간 군사적 충돌 및 양국 간 군비경쟁의 우려가 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 상황을 고려할 때, 한국의 입장에서는 미국과의 동맹관계를 배경으로 한 일본과 중국간의 지역패권 경쟁이 한국의 안보에 미치는 영향에 대하여 분석하고 대비해야 할 필요가 있다.

넷째, 아베 총리의 야스쿠니 신사참배 발언, 독도영유권 주장, '고노 담화'의 수정 발언, 종군위안부 문제 등 역사인식을 고려할 때, 아베 정권하의 한일 관계는 앞으로도 일정 기간 동안 냉각 상태가 지속될 가능성을 배제할 수 없다. 한국의 입장에서는, 이처럼 한일 간에 역사문제에 관한 인식의 괴리가 존재함에도 불구하고, 북한의 핵/미사일문제, 불안정한 동북아 지역의 안보환경에 효과적으로 대처하는 차원에서 일본과의 대화와 협력 재개에 대해 신중하되 전향적으로 검토할 필요가 있다. 일본과의 관계개선은 우선 일본 정부가 한반도 안보에 응분의 역할을 할 수 있도록 하는데 기여할 것이며, 아베 정권이 추진하고 있는 미일동맹 강화를 통한 대중국 견제정책 추진이 동북아 지역의 평화와 안정에 악영향을 미친다는 점을 환기시키고 설득할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것이다. 이러한 노력은 결과적으로 한반도 정세의 안정, 나아가 한국 정부가 추진하고자 하는 동북아 지역 평화협력구상에도 기여하는 바가 적지 않을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 오자와 이치로. 1994. 『일본 개조계획』. 방인철 역. 지식산업사.
田中明彦. 1997. 『安全保障一戦後50年の模索』. 読売新聞社.
中宗根康弘·宮沢喜一. 1999. 『討論改憲·護憲』. 朝日新聞社.
五十嵐武士. 1999. 『日米関係と東アジア』. 東京大学出版会.
衆議院. 1999. 『日米防衛協力のための指針に関する特別委員会議事録』. 第2号.
佐瀬昌盛. 2001. 『集团的自衛権一論争のために』. PHP研究所.
Samuels, R. 2007. *Securing Japan : Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia..* Cornell University Press.

2. 논문

- 김용복. 2009. 『참여정부 시기의 한일관계 분석: 세대교체를 중심으로』. 《동북아연구》, 14권, 경남대학교 극동문제연구소.
박영준. 2013. 『아베정권의 '수정주의적 보통국가화'와 동북아정세』.《정세와 정책》, 4월호, 세종연구소.
信田智人. 1999. “対外政策決定のアクターとしての小沢一郎”. 外交政策決定要因研究会·編. 『日本の外交政策決定要因』. PHP研究所.
後藤田正晴·国正武重. 1999. “湾岸戦争という転回点一後藤田正晴氏に聞く”. 『世界』.
土山実男. 1997. “同盟の終焉?一日米関係の行方”. 猪口孝編著. 『冷戦後の日米関係』. NTT出版.
横田耕一. 1999. “周辺事態の問題性”. 山内敏弘編. 『日米新ガイドラインと周辺事態法』. 法律文化社.

3. 기타자료

- 송화섭. 2013. “미일방위협력지침 개정 전망 및 군사협력”. 한국국방연구원(내부자료).
『毎日新聞』
『読売新聞』
『日米安全保障協議委員会共同発表(2012. 4. 27)』.
http://www.mod.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint_120427_jp.pdf.
『日米防衛省会談結果概要201283』.
http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2012/08/03_gaiyou.html.
外務省. 2013. 『日米安全保障協議委員会共同発表一より力強い同盟とより大きな責任の共有に向けて』.
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000016027.pdf>.
『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会(第一回)(2013. 2. 8)』
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhoshou2/dai1/gijiyousi.html>.
<http://mainichi.jp/select/news/20131022k00003010193000c.html>(검색일 2013. 12. 3).
http://www.j.u-tokyo.ac.jp/~jjweb/research/MAR2002/honma_tsuyoshi.htm(검색일 2013. 12. 5).
衆議院. 2003. 『第156回国会、衆議院武力攻撃事態対処特別委員会会議録』. 第4号.
内閣官房. 2010. 『包括的經濟連携に関する検討状況』
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/siryou20101106.pdf>.

시진핑(習近平) 政權의 新型大國關係의 政治經濟的 小考

이 월 형(육군3사관학교)

〈목 차〉

- I. 문제제기
- II. 신형대국관계의 형성추이
 - 1. 신형대국관계의 제안
 - 2. 신형대국관계의 정체성과 방향
- III. 정책의 운용에서 나타난 제안의 특색검토
 - 1. 중국식 사회주의의 견고화 유지
 - 2. 해양강국의 지향점과 신방침
- IV. 새로운 관계형성을 위한 정책추이와 한반도
 - 1. 대외안보환경 인식과 범주
 - 2. 군사안보전략 방향과 특징
 - 3. 동북아정책 기조와 논점
 - 4. 중국의 선택과 대응점의 검토
- V. 결 론

I. 문제제기

중국에서는 21세기가 시작되는 20년을 전략적 기회의 창이라고 규정하면서 국내 및 국제적 여건 등이 포괄적 국력을 확대하는데 큰 도움이 되었다고 인식한다.¹⁾ 중국의 지도부는 포괄적인 국력의 성공적 확대가 중국공산당 통치의 영속화, 경제성장 및 발전의 지속, 국내 정치의 안정성 유지, 국가주권 및 영토 무결성 수호 그리고 강대국으로서의 위상확보라는 전략적인 목표에 도움이 될 것으로 기대하는 입장이다. 아울러 중국은 기존의 '세력전이이론'²⁾에 있는 전통적 주장들 즉, 강대국의 부상에 따른 국제정치체제의 변화와 패권전쟁의 발발 등 '현상타파론'을 돌파하면서 '평화적인 부상'을 실현해야하는 과제를 가지고 있다.

그리고 중국은 국제사회에서 자국의 부상이 기정사실화되기 시작한 21세기에 들어오면서

- 1) 여기서 말하는 포괄적 국력은 경제력, 군사력 및 외교력을 포함하는 모든 국력의 요소를 망라하는 용어이다.
- 2) 세력전이이론(Power Transition)은 국제체제내 국가들간의 국력성장속도의 차이로 발생하는 국제관계의 역동적인 변화를 설명하는 대표적인 이론이다. 21세기 동아시아의 안보질서와 한반도 주변 안보환경의 변화가능성을 이해하고 예측하는데 필수적인 이론이기도 하다.

‘평화발전’을 강조하였다. 즉, 중국의 부상은 기존의 체제와 주변국에 위협을 가하지 않고 평화로운 방식으로 이루어질 것이며, 세계의 평화를 중시하는 가운데 각국의 공동발전과 번영을 위해 노력한다는 것이다. 이러한 중국의 주장 및 전략은 냉전종식 후 ‘평화’와 ‘발전’이 가장 중요한 문제라고 강조했던 덩샤오핑의 사상을 계승·발전시킨 것이다. 그러나 궁극적인 목표는 평화로운 발전의 길을 통해서 사회주의 초강대국을 실현하는 것이다.

아울러 중국이 평화적 발전전략이라는 점에 전념하고 있는 개발도상국이라는 인상을 만들어주고자 하였다. 그러나 주권을 지키고자하는 노력이 지나치게 확신에 나머지 언행과 행동으로 지역적 우려를 야기하고 있다.³⁾

중국이 이처럼 공세적인 외교를 펼칠 수 있는 것은 개혁개방이후 경제발전의 성과를 바탕으로 꾸준히 추진해온 군사력 증강과 군의 현대화에 대한 자신감에서 비롯된 것이다.⁴⁾

한편, 시진핑 1기 내각은 “경로우대”와 “계파간의 역학안배”로 구성된 것이다.⁵⁾ 그래서 5년 후인 2기 내각에서는 후진타오가 정치국에 심어 놓은 9명의 정치국원 중에서 절반 이상이 상무위원으로 취임하면 시진핑 이후의 차차기 지도자를 후진타오의 사람으로 지정하는 데는 어려움이 없어 보인다. 리커창을 중심으로 하는 국무원과 정치국을 장악한, 분배를 중시하는 공청단파와 성장을 중시하는 태자당파와 상하이파 연합군의 불편한 한 지붕 두 가족의 동거가 바로 시진핑 1기 내각의 특징이다. 그리고 시진핑 시대의 핵심 경제 키워드 신형도시화와 분배이다. 그것은 적절한 통화공급과 재정지출 확대를 통해서 안정적인 성장기조를 유지하겠다는 “안정성장”이란 정책기조는 변함이 없다. 그리고 새로운 성장의 키워드로 “신형도시화”와 “분배”를 내세운 것이다.

이렇듯 정치와 경제적인 발전전략은 중국지도부의 인식을 형성하는 요인들속에서 찾을 수 있다. 중국공산당과 군 간부들은 당의 정통성을 계승 강화하고 민족주의적인 목표를 충분히 충족시켜야 함을 가지고 있다. 따라서 지속적인 경제발전이 사회안정의 초석이라는 점을 인식하고 있다. 또한 주변의 국가들과 영토주권의 주장문제들이 미국과 주변국들이 서로 합하여 중국과의 균형을 가지려한다는 점에서 중국인들이 우려하고 있다는 점이다.

또한 부패를 단속하고 정부의 대응성, 투명성 및 관리책임을 개선시키라는 오랜 대중의 요구에 지속적으로 직면하고 있는 국내불안요인들이 있다. 아랍의 봄과 재스민 혁명에 대한 두려움이 내부 안정에 관한 우려를 증폭시키고 있다는 사실이다.⁶⁾

3) 이를 잘 보여주는 한 예가 2010년에 중국의 트롤리선이 일본 해안경비대 함정과 충돌한 후 일본이 선장을 체포한데 대한 중국의 반응, 즉 중국이 강압의 수단으로 징벌적 무역정책을 쓴 것, 북한이 천안함을 폭침시킨 데 대한 국제적 반응으로부터 북한을 보호 한 조치, 그리고 중국이 2011년과 2012년에 남지나해에서 베트남과 필리핀에, 그리고 동지나해에서 일본에 압박을 가한 것 또한 2013년 11월에 방공식별구역을 일방적으로 선포한 점 등을 들 수 있다.

4) 1989년 이후 2010년(7.5%)을 제외하고 매년 10% 이상 국방예산을 증액해 왔고, 2013년에도 전년에 비해 10.7% 증가한 7천201억6천800만 위안(약 1천 143억 달러, 130조원)의 국방비를 책정하였다. 반면 미국은 시퀘스트(자동삭감)에 따라 2013년에만 국방비를 최대 460억 달러(약50조원)까지 삭감해야 한다. 중국은 이미 경제총량 뿐 아니라 국방비 지출에서도 미국에 이어 세계 2위의 반열에 올랐다. 그리고 양국간 국방비 격차는 갈수록 축소되고 있다는 점을 고려하면 미·중간의 각 측은 경제분야를 넘어 군사분야로까지 확대되는 양상이다.

5) 2012년 11월 15일 공산당 18기 중앙위원회 1차 전체회의에서 시진핑을 중국 공산당 총서기와 당 중앙군사위원회 주석으로 선출한데 이어 2013년 3월 14일 국가주석으로 선출하였다.

이러한 현실적 여건속에서 시진핑 정부의 등장과 함께 중국은 미국과의 관계문제에 있어서 상호의존성이 확대된 세계화, 지구촌화, 정보화라는 시대적 환경의 제약속에서 경쟁과 협력이 복합적으로 얽혀있는 상태를 가지고 있다.

II. 신형대국관계의 형성추이

1. 신형대국관계의 제안

시진핑 지도부 등장 이후 미국에 대해서 신형대국관계를 요구하고 있다. 이는 중국이 미국과의 직접 대결을 지양하면서 협력과 경쟁을 병행하고, '핵심이익'에 있어서는 강한 목소리를 낼 것이라는 점이다.⁷⁾

그리고 중국 신지도부가 출범한 이후 '신형' 정책이 화제다. 즉, 신형 도시화, 신형 공업화, 신형 대국관계, 신형 해양강국 등의 각종 '신형' 가운데 대외전략과 관련하여 신형 대국관계가 시진핑 정부의 대외정책의 기초로써 많은 관심을 받고 있다.⁸⁾

중국의 신형대국관계는 상호 존중을 전제로 서로 이익을 주고받으며 윈-윈하는 협력관계이다. 중국은 이를 '굴기국'과 '기성 대국'이 모순과 충돌을 해결하는 새로운 방식이라 천명하고 있다. 결국은 미국과 소통을 강화해서 새로운 관계를 구축해 나가자는 논리이다. 여기서 대국관계의 형성은 중국이 평등을 가장 중요시하고 있다는 것이다. 이는 중국이 과거와 달라진 자신의 국제위상을 인식하면서 평등관계를 강조하고 핵심이익과 중대관심사를 서로 존중할 것을 요구하면서 미국과 쌍벽을 이뤄 새로운 국제질서를 정립해 가겠다는 의지의 표명이다.

따라서 상호 평등과 신뢰의 기초위에 서로 포용하고 이해를 증진하며, 이익 증진을 위한 양국 간 협력을 심화하고, 글로벌 문제와 이슈에 대해 서로 협력하자는 것이 신형대국관계의 기본적인 방향이다. 이러한 신형대국관계는 미국과 중국의 양국은 글로벌 도전과 갈등에 대해서 서로 협력하고 이를 극복해 나가는 방향으로 해석된다. 그러나 동아시아 지역 내에서의 영향력 확대와 중국의 주권 내지 핵심이익과 관련되는 문제에 있어서는 경쟁과 갈등이 지속되는 등 여전히 복잡한 관계구도를 형성하고 있다.

중국의 국력이 상승하면서 미국에 뒤이은 강대국으로서의 지위를 확보하였다는 인식하에서 신형대국관계론이 제기된 것이다. 이것은 중국이 강대국으로 부상된 것에 따른 새로운 미국과 중국관계의 재편을 설명하는 개념이다. 지난 10년 동안 중국이 다양한 강대국 가운데서 국력

6) 국방기술품질원, 「2013 중국군사력 및 안보동향」(서울: 국방기술품질원, 2013.9), pp. 32-34

7) 사실 시진핑 체제는 미국 주도의 일방적인 국제질서는 견제하며, 국제사회에서 미국과의 협력을 통해 국가위상과 영향력을 제고하고, 핵심이익에 대해서는 '주권문제'와 '내정간섭' 논리로 반박하면서 미국과의 직접 대결은 지양해 나갈 것이 예상된다. 중국의 핵심이익의 개념은 2010년 미중간의 갈등이 본격화되면서 국제적으로 주목을 받기 시작하였다. 김홍규, "시진핑시기 미중 새로운 강대국관계형성 전망과 대한반도 정책", 「국방연구」2013년9월, pp.41-43

8) 김부용, 충청로 칼럼, <http://www.ajunews.com/view/20130522000738>

상승의 우위를 뚜렷하게 보여주고 있다. 미국의 엘리트층은 중국을 미국의 지역적인 군사적 맞수로서, 전지구적인 경제적 맞수로서, 전면적인 정치적인 맞수로 인식하고 있기도 하다.⁹⁾

그리고 중국의 국력상승과 함께 미국의 견제가 본격화되는 상황에서 세계화시대에 신형 강대국의 관계가 될 것임을 선제적으로 제기한 것이다. 즉 신형대국관계의 제기는 경제의 세계화 시대에 부응하여 무력 충돌이라는 파괴적 경쟁을 초래한 과거의 강대국관계와는 다른 새로운 국제관계를 건설할 것임을 강조하고 있다. 따라서 중국의 국력상승에 의하여 초래될 다양한 미국의 견제를 막아내고자 하는 발상이 내재되어 있는 것이다.¹⁰⁾

미국은 중국의 핵심이익에 대한 인정과 중국의 내정간섭과 견제에 대한 반대의사 표시를 하는 것으로 간주된다. 따라서 서로 간에 신뢰가 기초가 되어야 하고, 상호간에 핵심이익을 존중해야 하며, 중국이 미국과 동등한 권리를 존중받을 권리가 있다는 점을 강조한다. 신형 강대국론은 미국의 '아시아 재균형 전략'에 대한 대응인 것이다.¹¹⁾

신형대국관계는 국제사회와 지역에서 중국의 국력에 걸맞게 책임을 지면서 자신의 목소리를 내겠다는 의지의 표현이다. 신형대국관계의 제기와 함께 중국은 미국과의 관계에서 존중, 협력을 주요 내용으로 한 관계를 정립하고자 하고 있다. 아울러 서로의 핵심이익을 건드리지 않는 가운데 경쟁을 하고 지역과 범세계적 이슈에 관해 협력을 한다는 것이다.

2012년도에 미중관계를 신형대국관계로 만들어가야 함이 처음으로 제기되었다. 그리고 중국의 정치지도자들은 미국의 정치지도자를 만난 각종 자리에서 미중 간에 신형대국관계를 만들어가야 함을 반복해서 강조하고 있다. 2013년 6월 7일 미국방문 중 오바마와의 회담에서 시진핑은 미중관계의 발전을 위한 청사진을 만들고 태평양을 뛰어넘는 협력을 이끌어 내는 것이 방문목적이라고 언급하면서, 미중간 신형대국관계 구상에 대한 미국측의 지지와 이해를 이끌어내고자 하였다.¹²⁾

그럼에도 불구하고 미중 간에 상호 '존중' '협력' '윈윈'을 내용으로 하는 신형대국관계가 형성될 것인가는 여전히 불투명한 상황이다. 그러나 중국은 과거와는 달리 대미외교에서 쌍방간의 문제나 지역과 글로벌 쟁점에 대해 피동적인 위치에서 벗어나 자신의 목소리를 키워갈 것으로 예상된다. 특히 영토문제나 티벳문제, 사회주의 가치문제 등 핵심이익에 대한 미국의 간섭이 있을 경우 미중간의 첨예한 갈등이 예상된다. 동시에 중국의 힘이 미국에 못미

9) 陳健, "試論新型大國關係", 「國際問題研究」2012年 第6期, pp. 11-17

10) 陳健, 上揭書, p. 13

11) 미국은 아시아 재균형전략이라는 기치하에 동맹을 강화하고, 동남아에 대한 구애작전에 돌입했으며, 서태평양지역의 제해권 수호를 위해 해·공군 전력을 강화하기 시작했다. 이런 상황에서 신형 강대국 관계론을 통해 각자의 핵심 이익을 건드리지 않는 가운데 건설적인 경쟁을 하고 지역 및 범세계적 이슈에 관해 협력을 해나가자고 주장한다. 김성한, '10년 한반도 변화 플랜이 필요하다', 「조선일보」 2013년 6월 13일

12) 미국은 국가 행위의 자제와 국제 규범의 준수를 신형강대국관계 건립의 기본 전제로 인식한다고 언급하고, 자제와 규범 준수의 기본적인 함의는 인권의 보편성의 존중, 지적 재산권의 존중, 아태지역 자유항해의 보호라고 말하면서, 중국이 이러한 측면을 준수하고 있지 않음에 따라 현재 중국측이 제기하는 신형 강대국관계의 건립은 시기상조라고 주장하고 있다. 특히 오바마는 미중간 무역불균형요인, 가치영역에 잠재된 양국간 충돌요인, 아태지역에서의 전략적 소통강화 방안 등을 강조하면서 중국측의 언급에 직접적인 대답을 주지 않았다.

"習近平:中美關係"三問"奧巴馬", 「新京報」2013년 6월9일

치고 있다고 인정하기 때문에, 미국과 안정적인 협력을 추구할 것이 예상된다. 따라서 향후 미중양국이 동시에 수용할 수 있는 미중관계의 모델이 형성될 때까지, 중국과 미국은 상호 갈등과 협력을 반복하면서 신국제질서에서 주도권을 잡기 위한 경쟁은 격화될 것이다.

2. 신형대국관계의 정체성과 방향

중국은 미국과 신형대국관계를 건립할 것을 주장하고 있지만, 현실적으로 중국의 종합국력이 여전히 미국에 미치지 못하고 있다. 따라서 미국과 치열한 전략적인 경쟁의 전개보다는 협력에 더 강조점을 두는 대미정책을 추구해 갈 것이다.

미국과 중국이 신형대국관계로 나아가는 것이 역사상 존재한 강대국간 충돌로 이어졌던 정치의 길을 피할 수 있는 길이고, 지난 40여 년 간의 미중관계의 실천을 넘어서 새롭게 진행될 것인가는 관심사이다. 과거와는 달리 중국이 먼저 나서서 존중과 신뢰에 기초한 미중관계의 발전 방향을 주도하면서 제기하고 탐색하고자 하는 적극적인 의지의 표명이 있기에 향후 방향과 서로의 역할이 기대된다.¹³⁾

사실 1990년 대 후반부터 중국은 강대국과 개발도상국이라는 이중적인 정체성을 가지고 있다. 남순강화 이후 1997년 책임 강대국론을 제기하기 시작한 이후, 국제사회에서 중국의 역할과 지위에 걸맞는 책임과 의무를 다할 것이라는 입장을 추구해왔다. 대외정책의 기본 방향은 국내경제발전에 주력하면서 대외적으로는 소극적이고 피동적인 입장을 견지하는 도광양회(韬光養晦)정책이 중심이 되어 왔다.¹⁴⁾ 그러나 2002년 16차 당대회 이후 중국은 개도국이나 주변국과의 관계보다는 선진국과의 관계를 우선적으로 고려하기 시작했다. 그리고 2005년에 이익상관자¹⁵⁾ 개념의 등장을 계기로 미중관계를 전세계적인 차원에서 영향력있는 쌍무적인 관계로 발전시키려는 노력을 견지하였다.

13) 중국 새 지도부는 자국을 '떠오르는 강대국'으로, 미국은 '기존 강대국'으로 규정하면서 과거 역사에서 반복됐던 신흥 강대국과 기존 강대국 간의 대립과 충돌을 피하려면 평등에 기초한 상호호혜적인 새로운 대국관계 구축이 필요하다고 주장하는 것이다. 이런 주장에는 중국이 강대국으로 부상했음을 미국이 인정해야 한다는 요구가 깔려 있다.

14) '일부러 몸을 낮추어 상대방의 경계심을 늦춘뒤 몰래 힘을 기른다.'는 뜻으로, 원래는 <삼국지연의>에서 유비가 조조의 식객으로 있으면서 자신의 재능을 숨기고 은밀히 힘을 기른 것을 뜻하는 말이었다. 과거 덩샤오핑 시절 중국의 대외정책을 가리키는 표현으로 자주 인용된다. 중화인민공화국이 출범한 이후 중국은 주변국을 중국의 세력범위 안에 묶어두고 통제한다는 기미정책을 대외정책의 근간으로 삼았지만 초강대국인 미국의 그늘에 가려 국제사회에 제대로 영향력을 행사하지 못하였다. 덩샤오핑(鄧小平)은 1980년대 개혁·개방정책을 추진하면서 도광양회를 기미정책을 달성하기 위한 대외정책의 뼈대로 삼고 국제적으로 영향력을 행사할 수 있는 경제력이나 국력이 생길 때까지는 침묵을 지키며 강대국들의 눈치를 살피고 전술적으로 협력하는 외교노선을 취해왔다. 도광양회는 2002년 후진 타오를 중심으로 한 4세대 지도부가 들어서면서 새로운 외교노선으로 대체되었다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=928764&cid=505&categoryId=505>

15) '이익상관자(stakeholder)'란 로버트 졸릭 미국 국무부 부장관이 2005년 9월에 내세운 개념으로 중국의 위상을 인정하면서도, 중국이 국제사회의 문제 해결에 적극 나서 책임 있는 강대국이 되어야 한다는 것을 의미한다. 아울러 미국은 중국이 미국 주도의 세계체제에 순응하면서 국제사회의 문제 해결에 적극 나서면 중국에게도 이익이 돌아가겠지만, 미국에게 도전하거나 국제사회의 문제 해결에 기여하지 않으면 중국도 손해를 볼 것이라는 점을 강조하고 있다. 여기서 주목할 점은 미국이 중국을 '책임있는 이익상관자'로 간주하는데, 중국의 대북정책을 핵심적인 기준으로 삼고 있다는 점이다.

http://www.cschool.net/service_new/nonsul_pds_view.asp?bbs_data_no=23998

게다가 2008년 글로벌 금융위기를 경험하면서 국제사회 속에서 중국의 위상과 역할에 대해서 깊은 고려를 시작했다. 중국이 국력의 상승에 걸맞게 강대국 외교를 펼치면서 미국에 대항하는 동맹 관계를 맺으면서 국제사회의 다양한 사안에 대하여 적극적으로 개입해야 한다는 시각을 가지는 현실주의적인 입장과 국력이 상승한 것은 부정할 수 없지만 중국은 여전히 국내경제발전에 주력하면서 강대국으로 부상하기 위한 준비를 하는 개도국으로서 대외정책을 전개해야 한다는 입장이 대립하였다. 전자의 시각은 미중관계를 G2 혹은 '세계에서 가장 중요한 쌍무적 관계', 즉 공동으로 국제질서를 주도하는 관계로 인식하자는 것이고, 후자의 시각은 이에 대해 부정적인 입장을 견지하는 것이다.

이러한 상황속에서 중국정부는 후자의 입장을 견지해 왔지만, 2012년부터는 국제질서 속에서 중국의 위상과 역할의 정체성에 대한 인식에서 변화를 나타냈다. 2012년 11월 18차 당대회보고¹⁶⁾에서 처음으로 국제문제에 적극적으로 참여하여 책임을 다하는 강대국 역할을 다하고, 공동으로 전지구적인 도전에 대응해야 한다는 입장을 피력하였다. 또한 새로운 강대국론을 제기하면서 국력의 부상에 맞게 미국과의 관계를 재편하고 국제문제에서 책임을 다하면서 상호 존중과 협력에 기초한 윈윈관계를 확립해 갈 것을 강조하였다. 그리고 2013년 3월 제12기 1차 전국인대 폐막 기자회견에서 리커창총리는 과거 가장 큰 개도국이라는 표현 대신에, '발전 중에 있는 강대국'이라는 말을 사용함으로써, 강대국으로서의 정체성을 강조하는 발언을 하였다.

이러한 추세들을 볼 때 중국은 경제적으로는 개도국의 정체성을 가지고 있지만, 정치적으로는 강대국의 정체성을 지니고 있기에 강대국으로서 외교를 전개하는 방향으로 전환하고 있음을 알 수 있다. 신형대국관계론은 바로 이러한 강대국외교의 표현으로 간주된다. 그러나 미중간의 국력의 불균형은 아직도 존재하고 있으며 미국의 주도로 관계가 전개되고 있는 것이 사실이다.¹⁷⁾

중국 새 지도부는 미국과의 신형대국관계가 제대로 작동하려면 미국 주도의 세계질서도 변해야 한다고 주장하고 있다. 중국이 신흥강대국으로 성장한 만큼 세계 무대에서 위상에 걸맞은 지분을 가져야 한다는 것이다. 시진핑 주석은 세계질서 개편을 위해 러시아, 인도 등과의 관계를 강화함과 동시에 미국과의 관계가 소홀하거나 중립적인 국가들을 자기편으로 끌어들이고자 한다. 그렇게 함으로써 미국과 맞설 수 있는 국제적 영향력을 키워서 세계 질서 개편을 추구하는 의지로서 세계질서의 개편을 위한 우호세력을 확보하겠다는 전략이다.

특히 시 주석은 취임 후 첫 방문지로 러시아를 선택하고 블라디미르 푸틴 대통령과 빈번

16) 중국 공산당 제 18차 전국대표대회(당 대회)가 2012년 11월14일 오전 7일간의 일정을 끝내고 폐막을 하였다. 동시에 중국 제 4세대 지도부가 퇴진하고 시진핑(習近平)을 중심으로 하는 제 5세대 지도부가 출범하였다. 이 당 대회에는 총 2천 325명의 대표들이 참석했고, 이들은 이날 오전 앞으로 5년간 중국 권력의 핵심역할을 할 제 18기 중앙위원 및 후보 중앙위원 약 360명을 선출하고 당장(당헌)을 개정한 다음 폐막하였다. 이로써 시진핑을 1인자로 하는 제 5세대 중국 지도부가 사실상 출범하면서 중국 권력층의 세대교체가 실현된 것이다. <http://mobacle.blog.me/70151353810>

17) 중국정부나 학자들은 미국과 중국에 의한 국제질서에 대해서 공동통치라는 합의를 지닌 G2라는 말의 사용에 대해 부정적이었지만, 신형대국관계라는 화법을 통해 국제질서를 주도하는 새로운 입장을 제기하고 있다. 그리고 국제무대에서 미국과 상호 존중, 협력, 윈윈에 기초한 관계를 건설하여, 지역 및 범세계적인 이슈에 관해 공동의 책임을 지는 역할을 할 것을 강조하고 있다.

히 교류하며 북방결속을 강화해 왔다. 또한 중국과 러시아가 주축인 상하이협력기구(SOC)의 결속을 강화하여 준동맹체제로 전환하려는 노력도 펼치고 있다.¹⁸⁾ 인도와는 국경협력조약을 체결하여 오랫동안 있었던 분쟁을 종식하고 관계개선을 추구하고 있다.

게다가 중국 새 지도부는 브릭스(BRICS)(브라질, 인도, 러시아, 중국, 남아프리카공화국) 기금 및 브릭스 은행 설립을 주창하며, 브릭스와 외교를 강화하는 등 세계 각지에서 우호세력 확보에 주력하고 있다.¹⁹⁾

신형대국관계를 논의하기 위해 미국을 방문한 것을 빼면 방문국에는 미국의 동맹국이나 친미적 색채가 강한 나라는 없고 오히려 미국과 거리가 먼 국가들이 대부분이다. 중국의 국제적 우호세력 확보 노력은 앞으로도 지속될 것이다.

그리고 중국은 센카쿠 영유권 분쟁과 역사문제 등을 놓고 일본에 강경한 자세를 보이고 있다. 센카쿠를 절대 양보할 수 없다는 의지의 표명인 동시에 미국의 중국포위 전략의 첨병 역할을 하는 일본의 우경화 기를 압박하겠다는 의도로서 센카쿠 등 영유권 분쟁에 공세를 강화하고 있다. 중국 해양경찰선박은 수시로 센카쿠 12해리 지역에 진입하여 일본 순시선과 대치하는가 하면 무인기 등 항공기도 주변 공역에 띄우고 있다. 아울러 미사일 실험 발사 훈련을 수시로 실시하며 군사시위도 펼치고 있다. 중국이 일본에 대한 공세를 강화하면서 일본과의 관계는 악화일로로 치닫고 있다. 양국간의 외교통로는 거의 단절됐으며, 양국 국민간에 적대감도 커지고 있다. 중국은 또 남중국해에서 영유권분쟁을 벌이는 필리핀에도 압박을 가하고 있다. 황옌다오(黃巖島, 스카보리) 섬에선 필리핀과 장기대치했으며, 필리핀이 난사군도 영유권 분쟁을 국제중재재판에 회부하자 즉각 이를 철회하라며 압박하고 있다.

중국 새 지도부는 센카쿠와 남중국해를 결코 양보할 수 없는 '핵심 이익'으로 규정하고 있으며 이에 따라 영유권 상대국에 대한 강경정책은 지속할 것으로 예상된다.²⁰⁾

18) 1996년 중국이 주도하였던 상하이 5자 회담을 확장시킨 것으로, 회원국은 중국·러시아·카자흐스탄·우즈베키스탄·타지키스탄·키르기스스탄의 6개국이다. '상하이 5개국(Shanghai Five)'은 아프가니스탄에 인접한 접경지역 안보를 보장하기 위한 국경선 확정과 국경주둔 병력감축을 위하여 1996년 중국 상하이(上海)에서 결성되었다. 참여국은 러시아와 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등 5개 중앙아시아지역 국가였다. 2000년 7월 타지키스탄 수도 두산베에서 열린 5차 회의에서는 탄도탄 요격미사일(ABM) 제한 협정의 지지와 대만을 포함하는 미사일 방위체제의 반대를 선언하는 등 국제 정치적 이슈가 주된 의제였다. 2001년 6월 상하이에서 열린 정상회담에서는 기존 '상하이 5개국'에 우즈베키스탄을 포함시켜 중앙아시아 6개국이 참여하는 새로운 국제조직 '상하이협력기구(SCO)'를 발족하였다. 이 기구는 현장과 설립선언문을 통하여 회원국 상호 간 신뢰와 우호 증진, 정치·경제·무역·과학기술·문화·교육·에너지·교통·환경보호 등의 분야에서 효과적인 협력관계 구축, 역내 평화와 안보·안정을 위한 공조체제 구축, 민주주의와 정의·합리성을 기초로 한 새로운 국제 정치, 경제 질서 촉진 등을 설립목표로 제시하고 있다. 최고결정기구로 정상회담을 두고 있으며 정상회담은 매년 1차례 회원국들이 러시아 알파벳 순서에 따라 돌아가면서 개최한다. 이밖에 SOC는 산하에 베이징에 위치한 사무국과 역내 테러척결센터 및 외무장관협의회 등 4개의 협의회를 두고 있다. 2004년 6월 정상회담에서는 지역안보를 위한 대(對)테러센터 신설과 아프가니스탄 지원에 합의하는 성명을 발표하였다. 2009년에는 10월 14일 제8차 총리회담을 중국 베이징에서 개최하고 회원국 간 무역거리를 할 때 달러가 아닌 자체 통화 사용 방안을 추진하기로 한 바 있다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=928566&cid=505&categoryId=505>

19) 시진핑 주석이 취임한 후 방문한 국가를 보면 이런 경향이 뚜렷하다. 시 주석이 방문한 국가는 미국과 러시아를 비롯, 아프리카의 탄자니아, 콩고, 남아프리카 공화국, 중남미의 트리니다드토바고, 코스타리카, 멕시코, 중앙아시아의 투르크메니스탄, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 동남아시아의 인도네시아, 말레이시아 등이다.

Ⅲ. 정책의 운용에서 나타난 제안의 특색검토

1. 중국식 사회주의의 전고화 유지

시진핑 체제의 국가발전 전략 및 세부 정책과 관련해서는 18차 당대회는 새로운 당 노선이나 방침을 결정하는 회의가 아니었다는 점과 공산당 지도부의 세대교체에도 불구하고 국가 정책은 연속적으로 실시된다는 두 가지 사실이 후진타오 체제의 정책과 크게 다르지 않다는 점을 보여주었다. 2020년까지 중국이 추진할 국가발전 전략, 즉 현실 인식, 발전 목표, 국정 방침, 세부 정책을 2002년 16차 당대회에서 이미 결정했다. 이는 2020년까지 경제발전과 함께 정치·사회·문화 발전을 종합적으로 달성하여 '전면적 소강사회'를 건설한다는 것이다. 전면적 소강사회 건설 방침은 2020년까지 적용되기 때문에, 2012년에 출범한 시진핑 체제는 당연히 이를 계승하여 발전시켜야했기에 당연히 18차 당대회는 지난 10년 동안 추진한 전면적 소강사회(小康社會)²¹⁾ 건설 방침을 점검하고 미비점이나 문제점을 일부 보완하는 '점검 회의'의 성격을 띠었던 것이다.

그리고 국가정책의 연속성은 권력승계 및 정책결정과 관련된 두 가지 관행 때문에 가능하다. 이것은 장쩌민 시대에 형성되기 시작했고, 엘리트 정치의 안정을 위해 공산당이 고안한 방식이다.²²⁾

20) http://www.diodeo.com/comuser/news/news_view.asp?news_code=235143

21) 1979년 12월 6일 덩소평(鄧小平)이 일본 수상 오히라(大平正芳)의 방문 시 제시한 용어로 '온포(溫飽 : 의식주 문제가 해결되는 수준단계)'에서 부유한 단계의 중간 단계의 생활수준을 지칭하는 용어로 사용하였다. 당시 덩소평은 중국현대화의 목표로 소강상태(小康狀態)를 제기하였으며, 20세기 말까지 1인당 GDP USD 800를 달성하여 소강사회를 실현할 것이라면서 소강사회는 중국식의 현대화를 의미한다고 하였다. 또한 국민의 생활수준의 개념을 넘어 경제 사회 발전의 조화로운 발전을 실현하데 있어 매우 중요한 개념으로 소강사회는 경제발전, 민주적 정치, 문화 번영, 조화로운 사회, 아름다운 환경, 윤택한 생활, 풍요로운 삶, 국력신장 등 경제, 정치, 문화가 조화롭게 발전하는 사회를 말하며 민족 부흥을 향한 사회 발전 단계라고 밝혔다. 이후 덩소평은 소강사회 발전에 대한 청사진과 21세기 소강사회의 발전전략, 즉 삼보주(三歩走 : 3단계) 전략을 제시했으며 1997년 강택민(江澤民)은 제15차 전국인민대표대회에서 소강사회 건설의 새로운 임무를 제기했고 21세기 들어 전면적인 소강사회로 진입하면서 새로운 단계의 사회주의 현대화에 박차를 가하게 되었다.

제16차 전국인민대표대회에서는 2020년까지 전면적인 소강사회를 건설한다는 목표를 제시하고 구체적인 계획을 수립하였으며 전면적인 소강사회는 중국 현대화 건설의 세 번째 단계의 전략적 목표이며 사회주의 시장경제체제를 완비하고 대외개방을 확대하는 중요한 단계라고 간주하고 있다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=907900&cid=476&categoryId=476>

22) 하나는 세대 간 협의를 통한 정책 결정의 관행이다. 이는 전임 지도부와 신임 지도부가 공동으로 새로운 당 방침이나 정책을 결정하는 것이다. 예를 들어, 2002년 16차 당대회에서 결정된 '전면적 소강사회 건설'은 3세대 지도부(장쩌민)와 4세대 지도부(후진타오)가 공동으로 결정한 것이다. 이와 마찬가지로 후진타오가 발표한 18차 당대회의 정치보고도 4세대 지도부와 5세대 지도부(시진핑)가 공동으로 결정한 것이다. 이렇게 함으로써 정책의 연속성과 안정성을 더욱 높일 수 있게 되었다. 다른 하나는 권력승계와 정책결정의 분리 관행이다. 즉, 공산당은 당대회에서의 지도부 인선(즉, 권력승계)과, 새로운 당 노선·방침·정책의 결정을 분리함으로써 권력승계 문제를 비교적 쉽게 처리할 수 있게 되었다. 동시에 이렇게 함으로써 정책의 지속성과 안정성도 보장할 수 있었다. 예를 들어, 2011년 11기 전국인대 3차 회의에서 <국민경제 및 사회발전 12차 5개년(2011~2015년) 계획 요강>이 공식 결정되었다. 이렇게 되면서 시진핑 체제가 2015년까지 추진할 대부분의 중요 정책이 확정되었다. 그 결과 18차 당대회의 권력승계를 둘러싼 파벌투쟁은 '노선투쟁'이 아니라 자파 세력을 좀 더 좋은 자리에 많이 배정하기 위한 '자리경쟁'으로 변화되었다. 장쩌민에서 후진타오로의 권력승계, 그리고 후진타오에서

그리고 시진핑 체제의 당 노선 및 방침과 관련하여, 18차 당대회는 분명한 입장을 보였다. 중국은 두 가지의 길을 가지 않을 것이라는 점을 명확히 하였다. 즉, 마오쩌둥 시대의 당 노선으로 돌아가는 것을 의미하는 것인 “폐쇄적이고 경직된 옛 길”과 현행 공산당 노선과 방침을 포기하고 서구식 제도를 전면적으로 도입하는 것을 의미하는 “깃발을 바꾸는 잘못된 길”을 강조하였다.²³⁾

그리고 공산당은 “중국 특색의 사회주의 이론체계”의 지도하에, “중국 특색의 사회주의 기본제도”를 고수하면서, “중국 특색의 사회주의 길”을 갈 것이라고 강조하고 있다.²⁴⁾

중국 특색의 사회주의 이론체계는 개혁기에 등장한 이념, 즉 덩샤오핑 이론, 삼개대표 사상(장쩌민 시대의 이념), 과학적 발전관(후진타오 시대의 이념)을 가리킨다.²⁵⁾ 또한 중국 특색의 사회주의 기본제도는 현행 제도로 정치제도에에는 인민대표대회제도, 공산당 영도 하의 다당합작과 정치협상제도, 민족구역자치제도, 기층자치제도가 있으며, 그 밖에도 법률제도, 경제제도, 사회제도가 있다. 그리고 중국 특색의 사회주의 길은 ‘하나의 중심(경제건설)과 두 개의 원칙(개혁·개방과 4항 기본원칙)’을 견지한다. 그리고 사회 생산력을 발전시키고, 사회주의 시장경제, 민주정치, 선진문화, 조화사회, 생태문명²⁶⁾(소위 ‘5위 1체’)을 건설하여, 궁극적으로 사회주의 현대화 국가를 수립하는 것이다. 이를 통해 중국은 지난 30년 동안 진행된 것처럼 중국 특색의 사회주의를 고수할 것이다.²⁷⁾

시진핑으로 권력승계가 안정적으로 이루어질 수 있었던 것은 이와 같은 두 가지 관행이 형성되었기 때문이다. 조영남, “시진핑시대 중국의 국가발전전략”, 서울대학교 한국정치연구소, 「한국정치연구」 22권 2호, 2013년, pp. 305-306 참조 무단 재인용

- 23) 전자는 보시라이의 충칭모델을 옹호하는 좌파 혹은 마오주의자에 대한 비판이며, 후자는 권력분립, 다당제, 직선제 등 자유 민주주의 제도의 도입을 주장하는 자유주의자에 대한 비판이다. 胡錦濤, 2012, “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鬥:在中國共產黨第18次全國代表大會上的報告”, 「中國共產黨第18次全國代表大會文件彙編」1-53 北京:人民出版社, p.11
- 24) 여기서 중국 특색의 사회주의 이론체계, 제도, 길이 바로 “중국 특색의 사회주의”를 구성하는 3대 요소이다. 그리고 “중국 특색의 사회주의” 견지가 18차 당대회의 가장 중요한 정신이다. 胡錦濤, 2012, pp.11-12, 18차 당대회 직후인 2012년 11월 18일에 중앙 정치국은 “중국 특색의 사회주의의 견지 및 발전을 중심으로 18차 당대회의 정신을 깊이 학습, 선전 및 관철하자”라는 주제로 제1차 집단학습을 개최했다. 이 때 시진핑은 중국 특색의 사회주의를 견지하는 것이 바로 “18차 당대회의 정신을 깊이 학습, 선전 및 관철하자”라는 주제로 제1차 집단학습을 개최했다. 이 때 시진핑은 중국 특색의 사회주의를 견지하는 것이 바로 “18차 당대회의 보고를 관통하는 핵심 정신”이라고 강조했다. 中共中央政治局, 2012 “中共中央政治局進行第1次集體學習, 習近平主持”, 「人民網」11月19日
- 25) 18차 당대회보고는 발전의 전반 국면에 입각해 경제건설, 정치건설, 문화건설, 사회건설, 생태건설 “5위1체”의 중국특색의 사회주의 총체적 포치를 확정했다. 이 포치의 형성은 실천추동과 이론혁신의 결과이며 시대조류에 순응하고 인민의 기대에 순응한 결과이다. 5위1체는 중국특색의 사회주의사업의 발전전략을 일층 보완했고 발전목표를 일층 명확히 했으며 발전합의를 일층 풍부히 했고 발전도로를 일층 넓혀주었으며 미래중국 경제사회 좋고 빠른 발전에 중요한 규율을 제공해주었다. <http://korea.cpc.people.com.cn/65105/15280513.html>
- 26) 중국 매체 중심넷의 최신 조사결과에 따르면 중국 국민들이 개혁에 대한 가장 큰 기대는 바로 공평사회, 청렴정치, 생태문명 이 3가지다. <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013102918158851957&outlink=1>
- 27) 18차 당대회는 16차 당대회의 전면적 소강사회 ‘건설’ 방침을 계승하여 전면적 소강사회 ‘완성’ 방침을 다시 확정했다. 지도부는 2020년까지의 시기를 ‘중요한 전략적 기회기’로 판단하고 있으며, 이는 16차 당대회의 판단과 같다. 무엇보다 향후 10년은 중국에게 ‘전략적’ 시기로 보았다. 중국이 세계 강대국으로 발전할 수 있는가의 여부가 이 시기에 결정되기 때문이다. 또한 정치·경제·사회 등 여러 영역에서 각종 갈등과 대립이 집중적으로 출현하는 ‘모순 표출기’에 접어들었다. 만약 이런 모순들이 제대로

현실적으로 중국의 당 지도부가 인식하기로는 2020년까지의 10년은 중국에게 기회의 시기로 간주한다. 그들은 ‘중화민족의 위대한 중흥’을 달성할 수 있는 좋은 기회를 맞고 있다는 것이다. 국내적으로는 개혁·개방 정책을 성공적으로 추진한 결과 지난 30년 동안 연평균 9.9%의 높은 성장률을 달성했고, 국민들의 생활수준도 크게 향상되었다. 그리고 치안안정과 사회단결이 유지되고, 공산당과 국가에 대한 국민의 지지도도 향상되었다. 국제적으로는 높은 경제성장에 힘입어 위상이 크게 높아졌다. 그래서 국내발전에 전념할 수 있는 안정적인 국제환경이 조성되었다. 즉, 미국이나 러시아와 같은 강대국이 중국을 군사적으로 침략할 가능성은 거의 없어진 것이다.

결국 전략적 기회기에 중국이 달성할 목표가 바로 전면적 소강사회의 완성이다. 16차 당대회에서는 전면적 소강사회의 ‘건설’이었던 것이, 18차 당대회에서는 ‘완성’으로 한 단계 높아졌다. ‘전면적’ 소강사회의 완성 목표는 정치·경제·사회·문화 등 다양한 영역을 포괄한다.²⁸⁾ 이는 경제성장을 지상주의로 추구했던 시기에는 정치, 사회, 환경 등 다른 영역은 크게 신경을 쓰지 않고 경제성장에만 전념했었다.

결국 중국은 법치, 전환, 민생, 소프트 파워, 지속 가능한 발전을 핵심으로 하는 국가발전 전략을 추진하고 있다. 법치는 의법치국의 줄임말로, 정치발전의 목표이다. 전환은 경제발전 방식의 전환을 의미하며, 경제발전의 목표이다. 이것의 지도이론이 ‘과학적 발전관’이고, <당헌>개정을 통해 ‘공식이념’에서 ‘지도이념’으로 지위가 높아진 것이다. 민생은 사회발전의 목표이고, 지도이론이 ‘조화사회’ 건설론이다. 소프트 파워는 국내적으로는 사회주의 가치체계를 수립하고 대외적으로는 중국의 문화적 매력을 확산하는 방침을 의미한다. 지속가능한 발전은 환경보호와 에너지 절약을 위한 방침 등이다.²⁹⁾

2. 해양강국의 지향점과 신방침

환경 정책 중에서는 “해양강국의 건설” 방침의 특징은 최고의 의사 결정 기구인 당대회에

처리되지 못하면 발전은 좌절될 것이다. 조영남, 전계논문, pp. 307참조 재인용

28) 경제적으로는 ‘지속적이고 건강한 발전’을 이룩할 것이다. 이를 위해 경제발전 방식의 전환을 달성하고, 국내총생산(GDP)과 주민수입을 2020년에는 2010년에 비해 두 배로 증가시킬 것이다. 이를 수치로 표현하면, 국내총생산의 목표액은 20조 달러(물가와 환율 고려)이고, 주민소득의 목표액은 약 1만2000달러가 된다. 이를 달성하기 위해서는 매년 7~7.5%의 경제성장률을 달성해야 한다. 이것은 2011년 3월 11기 전국인대 4차 회의에서 통과된 <국민경제 및 사회발전 12차 5개년(2011~2015년) 개혁 요강>의 성장 목표를 다시 반복한 것이다. 즉 <개혁요강>은 5년 동안 연평균 7% 성장한다는 목표를 제시했다. 앞으로 중국은 2020년까지 연 7% 성장을 이룩한다는 전망이다.

정치적으로는 ‘인민 민주의 부단한 확대’를 이룩할 것이다. 이를 위해서 민주제도의 개선, 의법치국의 실현, 법치정부의 완성, 사법 공신력의 제고, 인권 존중과 보장의 실현을 추진할 것이다. 문화적으로는 ‘문화 소프트파워의 현저한 증강’을 이룩할 것이다. 이를 위해 사회주의 핵심 가치 체계의 수립과 확산, 문화사업의 중심 산업으로의 육성, 문화강국의 기초 강화 등을 추진할 것이다. 사회적으로는 ‘인민 생활수준의 전면적 제고’를 달성할 것이다. 이를 위해서는 공공 서비스의 균등한 제공의 완전 실현, 교육 수용과 혁신 인재 배양 수준의 제고, 충분한 취업, 수입 분배 격차의 축소, 전체 국민의 사회보장 실시 등을 추진한다. 마지막으로 환경보호면에서는 ‘자원절약형 및 환경친화형 사회 건설’에서 중대한 진전을 달성할 것이다. 胡錦濤, 2012, pp.16-17

29) 조영남, 전계논문, pp. 308참조 재인용

서 공식적으로 결정되었고, 이 내용이 외교 혹은 국방 항목이 아니라 “생태환경의 건설” 항목에서 제기되었다는 점이다. 2009년 무렵부터 중국은 남중국해와 동중국해에서 주변국과 영해 분쟁을 겪어 왔음을 고려할 때, 이런 결정은 주변국을 긴장시키기에 충분하다. 그렇기 때문에 의도적으로 “해양강국의 건설”을 생태환경의 항목에서 제기했던 것이다. 사실 해양강국은 해상에서의 경제 역량과 무장 역량의 총합을 의미하기 때문에 이는 경제 및 국방 정책과 관련이 높다.³⁰⁾

그리고 2030년에는 중국이 “해양강국의 꿈”을 실현하기 위해 모두 7개의 정책을 추진해야 한다고 주장하고 있다. 우선 강대한 해군 건설(예를 들어, 최소 6~8척의 항공모함 보유)이 필요와 해양 경제가 전체 국내총생산(GDP)³¹⁾에서 1/3~1/2을 차지해야 하며, 강한 해양 기술과 해양 개발 능력을 보유하며, 강한 해양 관리 능력을 보유해야 한다는 것이다. 그리고 전체 국민의 해양 의식과 해양 문화가 필요함과 동시에 전 지구를 포괄하는 해양 전략의 상층계획이 필요함은 물론이고 대만과의 통일의 대업을 완성하고 도서 및 해양 분쟁을 해결해야 한다는 것이다.³²⁾

특히 중국과 주변국 간의 해양 분쟁이 격화되는 상황에서 “해양강국의 건설”을 정책 목표³³⁾로 제시했다는 점에 대해서는 염려하는 태도를 보이고 있다. 즉 중국이 이를 제기했다는 것은, 덩샤오핑이 제기했던 ‘도광양회’의 방침을 어느 정도 누그러트렸다는 점이다. 그 결과 미국과 중국의 경쟁은 앞으로 심하게 전개될 것임은 물론이고 주변 국가의 경계심도 한층 강화될 것이다.³⁴⁾

한편, 중국은 해양대국건설을 실천하기 위해 구체적인 노력을 전개하고 있다. 전국 해양 경제 발전 12차 5개년 계획³⁵⁾에서, 2011~15년 기간 동안에 중국 해양을 3대 권역으로 나

30) 국가해양국의 류츠꾸이 국장은 인민일보 기자와의 인터뷰에서 “해양강국의 특징”으로 네 가지를 들고 있다. 첫째는 해양 경제가 발전하는 것이고, 둘째는 해양 과학기술의 혁신이 강화되는 것이다. 셋째는 해양 생태환경을 우아하고 아름답게 하는 것이고, 넷째는 해양 방위 능력을 강력하게 하여, 국가 주권을 효과적으로 방위하고 해양의 평화 발전을 수호하는데 강력할 실력을 갖추는 것이다. 이런 방침은 2013년 1월 10일에 개최된 전국 해양 업무회의로 이어졌다. 中國將推, 2013, “中國將推進建設海洋強國持續提升利用海洋水平” 「人民網」1月10日

31) 〈경화시보(京華時報)〉국가통계국이 발표한 보고서에서 개혁개방 이후 중국은 성공적으로 저소득 국가에서 중등소득 국가로 올라섰다고 밝혔다. 데이터를 보면, 1978년 중국의 1인당 국내총생산(1인당 GDP)이 불과 381위안(약 6만 6347원)에 불과했지만, 1987년 1112위안(약 19만 3647원)을 거쳐 2003년 만 위안대가 넘는 10542위안(약 183만 5783원)을 달성했고, 2007년에서 2만 위안대를 넘어 20169위안(약 351만 2229원), 2010년에는 3만 위안대를 넘어선 30015위안(약 522만 6812원)을 달성했다. 그리고 작년 1인당 GDP가 38420위안(약 669만 458원)에 도달해 가격요소를 제외하면 1978년에 비해 16.2배 성장, 연평균 8.7% 성장한 것으로 나타났다. 아울러, 1인당 국민총소득 또한 마찬가지로 고소성장을 거듭해 세계은행 데이터에 따르면, 중국의 1인당 국민총소득이 1978년 190달러에서 2012년 5680달러로 상승했다. 보고서에서는 세계은행의 분류기준에 근거해 중국이 이미 저소득 국가에서 중등소득 국가로 올라섰다고 밝혔다.
<http://blog.daum.net/vejex/16134574>

32) 張建剛, 2013, “2030年 中國將圓海洋強國夢”, 「環球網」1월10일

33) <http://blog.kiost.ac/90174878469>

34) Huang, Cary 2013, “As China’s navy grows, end Deng’s dictum of keeping a low profile?” *South China Morning Post*(January 04)

35) 중국은 1990년대부터 해양자원 개발과 해양 산업에 관한 법령들을 제정해왔다. 최근에는 ‘국가해양사업발전 12차 5개년 계획’과 ‘전국해양경제발전 12차 5개년 계획’을 발표하면서 해양강국을 선언했다.

누어 발전시킨다는 계획이다.³⁶⁾이 3대 권역은 북부 해양 경제권, 동부 해양 경제권, 남부 해양 경제권이며, 이 기간 동안에 분쟁 지역인 중사군도와 서사군도 지역에 관광지 및 휴양지를 개발한다는 계획이다.³⁷⁾

또한 12기 전국인민대회 1차 회의³⁸⁾에서는 국가해양국의 업무 조정이 있었는데, 해양 관리와 경제 업무를 맡았던 4개 부서의 업무를 해양국으로 통합하면서 그 동안 분산되고 중복되었던 해양 업무를 통일적이고 집중적으로 수행할 수 있는 분위기를 마련하였다.³⁹⁾

그리고 국가해양위원회가 신설되고, 그 세부 업무는 해양국이 담당하도록 하였으며, 해양 업무는 경제, 기술, 환경, 안보 등 여러 가지 업무를 포괄하는 것이다.

IV. 새로운 관계형성을 위한 정책추이와 한반도

1. 대외안보환경 인식과 범주

후진타오 전주석은 중국공산당 제18차 당대회 정치보고에서 중국의 대외정세 인식과 관련해서 “거시적인 국내외 정세의 측면에서 중국은 여전히 중요한 전략적 기회의 시기를 맞이하고 있으며, 이 기회를 전면적으로 포착하고 도전에 대처함으로써 2020년에는 전면적 소강사회 달성이라는 장엄한 목표를 실현해야만 한다.”라고 강조하였다.⁴⁰⁾ 중국은 2011년 국방백

중국은 2020년까지 해양강국을 목표로 2011년 정부 주도로 산둥성, 저장성, 광둥성을 각각 블루경제구, 해양경제발전시범구, 해양경제종합실험구 등 3대 해양경제종합실험구로 지정해 해양플랜트 같은 해양 산업 육성에 박차를 가하고 있다.

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2013&no=1195573>

36) 중국은 1990년대부터 해양자원 개발과 해양 산업에 관한 법령들을 제정해왔다. 최근에는 ‘국가해양사업발전 12차 5개년 계획’과 ‘전국해양경제발전 12차 5개년 계획’을 발표하면서 해양강국을 선언했다. 중국은 2020년까지 해양강국을 목표로 2011년 정부 주도로 산둥성, 저장성, 광둥성을 각각 블루경제구, 해양경제발전시범구, 해양경제종합실험구 등 3대 해양경제종합실험구로 지정해 해양플랜트 같은 해양 산업 육성에 박차를 가하고 있다.

http://people.incruit.com/column/columnview.asp?bdno=103&colno=433256&pco=586&utm_campaign=Nsyndication&utm_source=naver

37) 我國要建, 2013 “我國要建設三大海洋經濟圈將在西沙中沙建設度假基地” 「人民網」1月20日

38) 중국은 전국에서 선출된 지역별, 직능별, 민족별 대표 2,965명(출석정원 2987명)이 참가한 가운데 제12기 전국인민대표대회 제1차 회의(이하 12기 전국인대)를 개최(3.5~3.18)하였다. 12기 전국인대는 후진타오(胡錦濤)정부를 마감하는 동시에, 새로운 임기(2013~2018) 5년간 중국을 이끌 지도부를 선출하고 대내외정책방향을 결정하는 중요한 회의였다. 국가주석 및 부주석, 국가중앙군사위, 전국인대, 국무원, 최고인민법원, 최고인민검찰원의 수장 등 신 지도부를 선출하였다. 후진타오 정부 집권 2기에 대한 회고 및 향후 중국의 대내외정책 방향을 제시한 정부업무보고, 신정부의 국무원 기구 개혁 및 기능전환 방안, 국민경제·사회발전계획안, 정부예산안 등을 심의·확정하였다. 특히 이번 회의는 18차 당대회(2012.11)에서 당 총서기로 선출된 시진핑(習近平)의 집권 1기를 공식화하였는바, G2로 부상한 중국의 향후 대내외 국정운영 방향에 대한 분석의 필요성이 제기되었다.

http://m.kinu.or.kr/kinu_mobile/publication/report_list.jsp?bid=DATA02&category=&dir=&field=&mode=view&num=1617&order=&page=1&ses=&text=

39) 여기에는 해양국의 중국어감, 공안부의 변방해경, 농업부의 중국어정, 해관총서의 해상밀수경찰이 속한다.

40) 胡錦濤, 2012, “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鬥:在中國共產黨第18次全國代表大會上的報告”, 「中國共產黨第18次全國代表大會文件彙編」1-53 北京:人民出版社, pp. 16-17

서에서 2010년대를 '전략적 기회의 시기'로 표현하면서 안보환경이 중국에게 유리하게 전개된다는 점이다. 그렇지만 2013년 4월에 발표한 국방백서에서는 아시아·태평양 지역이 세계 경제발전과 강대국간 전략적 상호작용의 중요한 무대로 명시하였다. 그리고 미국이 아·태 지역 안보전략을 재조정함에 따라 지정학적으로 많은 변화를 겪고 있다고 하였다. 국방백서는 전반적인 국제정세가 여전히 평화적이고 안정적으로 유지되고 있지만 패권주의와 신간섭주의가 증대하는 모습 또한 동시에 나타나는 것으로 보았다.⁴¹⁾

사실상 중국의 입장에서 21세기에 전략적 기회의 시기를 맞이하고 있는 것이 명확하지만 국가안보와 관련해서는 중요한 도전에 직면하고 있다. 즉, 중국은 미국과의 전략적 경쟁, 대만 그리고 기타 소수민족의 분리주의, 국경문제와 영토분쟁 가능성, 해상보급로에 대한 위협, 초국가적 위협, 그리고 주변 지역의 불안정 가능성 등 다양한 잠재적 위협에 둘러싸여 있다.⁴²⁾

우선 중국은 미국과의 전략적 경쟁이 가시화되면서 미국의 내정간섭과 봉쇄로 인한 위협이 증대하는 것으로 인식한다. 그리고 미국의 '평화적 전이' 전략과 '봉쇄정책'의 대상이 되고 있다. 미국은 인권과 민주화, 종교자유를 명분으로 '티베트'나 '신강'의 분리주의를 자극하면서 내정에 간섭하고 또한 인민폐의 환율과 금융개혁 등 경제·무역문제 등에서도 압력을 가하고 있다고 여긴다. 군사적 측면에서도 미국은 '봉쇄정책'을 통해 중국의 안보에 위협을 가하는 것으로 생각하고, 미국의 오바마 정부에 들어서 가속화되고 있는 미국의 '아시아회귀전략'은 중국의 안보위협을 직접적으로 자극한다는 것이다⁴³⁾. 미국의 아시아회귀전략이 아시아 지역에서 강대국의 부상을 방지하고, 독립적이고 배타적인 지역협력에 대응하며 미국의 동아시아주도권을 유지하기 위한 것으로 중국은 인식하고 있다.⁴⁴⁾ 중국지도부는 최근의 미중 관계가 전략적 협력의 방향으로 발전하고 있지만 미국의 억제정책은 근본적으로 변하지 않은 것이라는 점을 강조한다.

그리고 중국은 대만 및 티베트, 신강 등 '분리 독립주의' 위협의 직면과 함께 남사군도 등 일부 영토분쟁지역으로 인한 '국가영토주권'에 대한 위협을 국가안보의 위협요인으로 보고 있다. 더구나 대만문제는 미국의 개입여부에 달려있다. 중국은 미국이 '하나의 중국원칙'⁴⁵⁾을

41) 중국의 안보전략 과 군사전략에 관한 변화를 이해하기 위해서는 먼저 중국이 대외안보환경을 어떻게 인식하고 있는지 파악하는 것이 필요하다. 왜냐하면 중국에게 있어서 안보전략의 수립 및 군 현대화는 중국 자체의 국가발전 목표에 조응하기 위한 것임과 동시에 대외정세와 국제질서의 변화에 대한 대응의 의미가 강하기 때문이다. 中華人民共和國國務院新聞辦公室(2013), 「中國武裝力量的多樣化運用」北京:人民出版社, p. 3

42) 劉靜波 主編(2006), 「21世紀初中國國家安全戰略」, 北京:時事出版社, pp. 70-77

43) 중국이 핵심 에너지 수송 노선에 확보한 해외 거점 항구를 잇는 항로가 '진주목걸이(珍珠鏈)' 형태로 만들어지고 있다. 진주목걸이는 중국이 수입하는 원유의 대부분이 통과하는 중동과 아라비아 해, 인도양, 남중국해를 잇는다. 중국 해군도 최근 이 해로를 따라 진출하는 데 박차를 가하고 있다. 미국의 아시아 회귀(Pivot to Asia) 정책에 맞서는 '해상 만리장성'인 것이다.

<http://mlbpark.donga.com/mbs/articleV.php?mbsC=bullpen&mbsIdx=3316872>

44) 陳寒溪(2013), "美國重返亞洲對東亞合作的影響", 中國人民大學書報資料中心, 「國際政治」, 1期, p. 35

45) 1971년 이후 중국의 대만통일원칙은 일국양제(一國兩制), 하나의 중국 원칙, 분열과 대만독립(臺獨) 반대, 외세 간섭 배제를 기본으로 한 양안간의 교류확대와 대만의 국제적 고립유도를 통한 흡수통일의 추구라고 요약할 수 있다. '일국양제(一國兩制)'는 중국이라는 하나의 국가안에 자본주의 체제와 사회주의 체제를 공존시키는 것을 말한다. 대만을 외교적으로 고립시킴으로써 '하나의 중국'원칙을 고

천명하면서 그 이면에는 대만에 무기를 판매하는 등 실질적인 군사적 관계를 맺고 대만을 통해서 중국의 억제에 궁극적인 목적을 두고 있는 것으로 여긴다.⁴⁶⁾ 한편, 국경문제 및 영토 분쟁과 관련하여 동중국해와 남중국해에서 일본, 베트남, 필리핀, 말레이시아 등과 분쟁 중에 있으며, 이러한 분쟁이 중국의 해양권익과 주권을 침해하는 것으로 인식하고 있다.

또한, 중국은 주변지역의 안보환경에 대한 불안정이 안보에 직·간접적인 위협으로 작용하고 있다고 생각한다. 동북아시아에서는 북한의 장거리 로켓 시험발사와 계속된 핵실험으로 인해 안보불안이 가중되고 있다. 또한 그로 인해 대화창구 역할을 하던 6자회담마저 교착상태에 빠져있는 상황이다. 그리고 2010년 ‘천안함 폭침사건’과 ‘연평도 포격사건’ 등의 사건들이 한반도를 비롯한 동북아 안보에 심각한 위협으로 작용했으며, 그것들이 국제사회에서 중국의 입지를 더욱 어렵게 만들었다고 본다.⁴⁷⁾ 또한 동북아 6개국의 군사비는 세계 군사비의 55%에 이르는 등 역내 국가들 간의 군비경쟁은 날이 갈수록 심해지는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 역내 안보불안 요소의 상존은 중국에 대하여 심각한 안보위협 요인으로 작용한다는 점이다.⁴⁸⁾

게다가 현대 전쟁양상이 변화하고 주요 선진 강국들이 군사혁신을 추구하면서 나타나는 군사 분야에서의 첨단기술력의 차이 역시 중국의 안보에 대한 도전요인으로 작용한다. 이 과정에서 미국의 국방변화와 일본의 방위체계 혁신, 그리고 ‘강한 러시아’의 재부상 등 주변국의 군사동향 등이 안보를 위협할 수 있는 요인이다. 또한 중국은 최근의 세계화, 정보화 추세로 인해 안보대상과 영역은 더욱 다양해지고 있으며, 소위 ‘비전통안보 위협⁴⁹⁾’이 증대되고 있는 것으로 판단한다. 그래서 중국은 1997년 동아시아금융위기와 2001년 9.11테러 그리고 2008년 국제금융위기 이후 경제안보, 인간안보, 환경안보, 에너지 안보, 사이버 안보 등 새로운 안보문제에 대해 더욱 관심을 가지게 되었고 이에 대한 대비로 ‘포괄안보’와 ‘협력안보’, ‘공동안보’의 중요성이 강조하고 있는 실정이다.⁵⁰⁾

수하고, 대만이 일국양제를 불가피하게 선택하도록 하고 있다. 그리고 통일 전략은 평화통일이지만 통일 실현을 위해서라면 무력 사용도 불사하겠다고 2000년 2월 21일 「하나의 중국 원칙과 대만 문제」라는 백서에서 대만 독립기도에 대한 중국 정부의 공식 입장을 표명했다.

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=72281&cid=476&categoryId=476>

46) 실제로 미국 국방부는 2010년 1월 미국 의회에 약 64억 달러 상당의 對대만 무기판매계획을 통보했으며 이에 대해 중국은 미중관계에 악영향을 미치는 행위라고 비난하면서 4개항의 대응조치를 발표하기도 했던 사실이 있다.

47) 中國現代國際關係研究院(2011), 「國際戰略與安全形勢評估」, 北京:時事出版社, pp. 113-129

48) 박명광, “중국의 안보전략과 군사적 부상”, 「한일군사문화연구」2013.10, 제16집, pp.136-139 무단 전재 참조 재인용

49) 비전통안보의 위협요소들은 초국가적 위협, 국제적 테러리즘, 국내외적 위협, 환경이슈, 빈곤, 식량문제 등이다. 다양한 이슈와 관련된 관계가 제로섬 게임(zero-sum game)이 아닌 포지티브섬 게임(positive-sum game) 상황에 있다고 보는 ‘인식의 전환’이 필요하다. 국가 간 관계를 상대적 우위를 획득하기 위한 경쟁으로 보는 시각 하에서 레짐이나 제도 구축을 통한 지속적인 협력이 형성·유지되는 것은 거의 불가능하기 때문이다. 역내 국가들이 초국가적 환경오염이나 전염병, 인신매매와 같은 비전통안보 이슈를 다루는데 있어서, 한정된 자원을 둘러싸고 ‘더 많이 획득하기 위해 벌이는 쟁탈 경쟁’이 아니라 ‘공동의 피해를 막기 위한 대책’이라는 점을 인식해야 한다. 이러한 인식이 정치지도자들과 대중들 사이에 확산된다면, 역내 국가들이 서로 협력하여 ‘모두가 이익을 얻는 전략’(win-win strategy)을 이끌어내는 여건을 조성할 수 있을 것이다.

50) 中華人民共和國國務院新聞辦公室(2011), 「2010年中國的國防」, 北京:人民出版社, 참조 재인용

사실상 시진핑 체제의 중국의 대외정책은 일정 기간 기존 국제질서에 도전하지 않고 점진적이고 평화적인 방식을 가지고 강대국으로 나아가는 것이다. 2012년 11월 개최된 18차 당대회 업무보고는 기존의 평화발전 노선의 준수를 강조하고, 영원히 패권을 추구하지 않고 대외 팽창을 하지 않을 것을 천명하고 있다. 그리고 당분간 관료부패, 소득격차, 소수민족 문제 등 내부문제의 해결에 주력하면서 주변 환경과 안정을 위한 적절한 관리 노력을 경주하는 것이다.

그리고 경제적 위상 강화에 따른 국제적 위상제고와 점진적 영향력의 확대를 추구하면서 구체적인 이슈와 상대국에 따라 서로 다른 행태를 보여줄 가능성이 매우 높다. 평화발전노선의 표명에도 불구하고 중국의 핵심이익에 대해서는 사안별로 공세적인 외교를 전개하고 있다. 향후 중국외교는 ‘도광양회’와 ‘유소작위’를 적절히 조화하면서 안정적인 대미관계의 유지와 책임대국의 이미지 형성을 위해 노력하는 것이다.

또한 남사군도와 센카쿠 열도 등에 핵심이익을 보다 확대 적용하여 적극적이고 공세적인 태도 견지하며, 대외정책 결정과정에서 국내 민족주의적 요인의 확대에 의해 대외적 갈등의 표출 가능성을 지니고 있다. 무엇보다도 내부문제해결에서 가시적 성과가 없을 경우, 대외적으로 강경한 자세를 견지할 가능성이 있음도 알아야 한다.⁵¹⁾

2. 군사안보전략 방향과 특징

군사안보전략의 궁극적인 방향과 목표는 어떤 지역의 적과도 대항할 수 있는 충분한 군사력을 확보하고, 자국의 영토수호와 내부의 안정을 유지하여 동아시아 지역에서 패권적 지위를 확보하는 것이다. 특히 1987년부터 진행한 개혁개방정책에 따라 지속적인 경제발전을 도모하고 국내외적 정치환경의 조성 과 대만통일을 최우선적인 정책목표로 하고 있다. 최근의 국방백서에서는 “복잡하고 다변화하는 국제안보환경 속에서 주권, 안보, 영토완정을 유지하여 국가의 평화와 발전을 보장하는 것이 국방건설의 목적”이라하고 있다.⁵²⁾ 사실 중국의 안보전략은 국가 기본목표의 달성에 좋은 환경을 인위적으로 조성하고 유지하는데 있다. 여기에는 대만에 대한 군사적 우위의 확보와 미국에 대한 억지력의 유지가 포함된다.

대만과 중국과의 양안간에는 경제를 중심으로 상호교류가 대규모로 이루어지고 있는 것이 사실이다. 그러나 정치적 대화가 단절된 상황은 중국의 안보환경의 불안하고 위험스러운 요소이다.⁵³⁾ 그리고 중국은 이러한 와중에서 대만독립과 관련된 군사적 시도와 응징을 할 의사와 능력을 갖추고 있음을 경고하고 있다.

그리고 중국의 군사안보전략 방향은 중국의 방위전략과 군사계획에 있어서 대규모의 병력

51) 이석수의 9인, 「2013년도 안보정세전망」(서울: 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2012. 12), pp. 27-28 참조 재인용

52) 中華人民共和國國務院新聞辦公室(2013), 「中國武裝力量的多樣化運用」北京:人民出版社, p. 3

53) 전략적 관점에서 중국은 대만에 대하여 다음의 네 가지 접근방법을 채택하고 있다. 첫째, 경제·사회적 통합 둘째, 외교적 고립화 셋째, 정치적 흡수 넷째, 군사적 위협 등이 그것이다. 이러한 방법을 통해 중국은 대만의 독립을 저지하고 궁극적으로 대만으로 하여금 중국대륙과의 통일을 이루는 타협이 유일한 현실적 대안임을 인식하도록 노력하고 있다.

이 광범위한 지역에서 작전을 수행할 수 있는 능력이 중요한 요소이다. 그러나 중국은 걸프전과 이라크전 그리고 아프카니스탄전을 보면서 군사력 현대화를 위한 질적인 전환을 도모하였다. 그것은 현대전에 대응할 수 있는 전략미사일과 해·공군을 중심으로 군 현대화를 추진하는 것이다. 특히 1990년대는 물론이고 21세기에 들어서 전개된 전쟁 등을 통해 미국이 보여준 첨단무기의 위력에 영향을 받아 미래전의 성패는 첨단군사기술의 획득과 운용에 있다고 판단하고 ‘첨단기술조건하국부전쟁’ 전략을 채택하였다. 이 전략은 지상군의 신속대응능력, 해군의 적극적 근해 방어능력, 공군의 원거리 투사능력, 핵·미사일 전력의 기술수준 제고 등이다.⁵⁴⁾

게다가 정보전 수행능력과 중국적 특색의 군사전략을 결합한 새로운 전장 운용개념으로서 ‘정보화조건하국부전쟁’ 전략을 주장하고 있다. 이 전략은 제한된 국부전쟁을 고려하고 있지만 미래의 적은 미국, 러시아, 일본 등과 같이 고도의 무기체계와 인공위성에 의한 정찰능력, 나노기술 등을 보유한 강대국으로 간주하는 것이다. 때문에 정보화시대의 군사전략은 전통적 수단을 포함하여 우주전 능력, 사이버전 능력, 심리전 능력제고, C4ISR체계 구축⁵⁵⁾, 항공모함 구비 등 모든 수단을 이용하여 전방위적으로 수행하고 있다.⁵⁶⁾ 결국 군사전략은 ‘기계화’와 ‘정보화’를 동시에 추진함으로써 서구의 정보화에 부응하여 어깨를 나란히 하는 ‘도약식’ 발전전략이다.⁵⁷⁾

중국의 국방정책은 ‘방어적 국방’에 초점을 두고 있음이 국방백서를 비롯한 각종 문헌에 등장한다. 그러나 중국이 주장하는 방어는 ‘소극방어전략’이 아니라 ‘적극방어전략’을 의미한다. 적극방어의 핵심요소는 중국이 전쟁을 일으키거나 침략적 전쟁에 가담하지는 않겠지만, 국가의 주권과 영토 내의 통합을 위해서 반드시 행동할 것이라는 점을 강조한다.⁵⁸⁾

특히 최근 주목되는 것이 중국의 반접근 및 접근거부(A2/AD)전략의 발전이다.⁵⁹⁾ 즉 중국은 일단 유사시 미국의 지원전력이 대만이나 남중국해 지역에 전개되는 것을 저지하거나 지연시킴으로써 신속하게 군사목표를 탈취하고 정치적 목적을 달성하는 것이다.⁶⁰⁾ 때문에 미국

54) 김태호, “중국의 군사적 부상”, 「국방정책연구」2006, 제73호, pp. 172-173, 참조 재인용

55) C4ISR: Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance 이것은 군 작전을 효율적으로 수행하기 위하여 C4I에 감시와 정찰을 유기적으로 결합한 용어이다. C4ISR는 전자 통신기술의 진보와 더불어 감시와 정찰기술이 보다 정밀하고 다양해져 적의 상황을 먼저보고 먼저 공격할 수 있는 감시와 정찰 기능을 C4I에 결합한 것이다.

56) Robert M. Gates “A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age”, *Foreign Affairs*, Vol.88, Issue 1(Jan/Feb 2009), p. 33

57) 중국의 국방백서에서 정보화라는 용어가 처음 등장 한 것은 2002년 국방백서부터이다. 2004년 국방백서에는 군사혁신의 등장과 함께 정보화조건하국부전쟁에 대한 개념이 강조되기 시작하였다.

58) 적극적 방어전략에 대한 것은 박창희, “21세기 전략환경변화와 중국의 군사전략” 「중소연구」2008, 제32권3호, pp. 59-62, 참조 재인용

59) 중국은 경제력을 바탕으로 군비 증강에 박차를 가하고 있다. 특히 아시아 중시 정책에 따라 태평양함대 전력을 강화하는 미국과 집단자위권을 추구하는 일본에 대응하기 위해 ‘A2/AD’라 불리는 ‘반접근(Anti-Access) 및 지역거부(Area - Denial) 전략을 추구하고 있다.
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2013&no=1189625>

60) 예를 들면, 중국은 대만해협 유사시 대만을 공격하는 동안 일본에 위치한 미군기지와 활주로를 미사일로 타격하여 미공군의 즉각적인 출동을 방해하는 한편 우주공간에 배치된 미국의 군사위성을 파괴하여 C4ISR체계를 마비시키는 것이다.

은 2010년 QDR에서 중국의 A2/AD 능력에 대해 처음으로 심각한 우려를 표명⁶¹⁾하고, 미군이 이를 극복할 수 있는 능력을 갖춰야 한다고 촉구하였다.⁶²⁾

아울러 중국의 안보전략의 특징은 현실주의적 세력균형론에 입각한 종합국력배양전략이 근간을 이룬다. 중국의 현실주의는 서구의 구조적 현실주의와 유사하며 탈냉전기 국제체제의 구조로 중국의 안보에 주는 함의에 초점이 맞추어져 있다. 중국적 현실주의의 관점에서 볼 때 세계는 다극화의 추세를 보이고는 있지만 여전히 ‘일초다강’이다. 그리고 중국은 미국과 중국의 경제가 상호보완적이며, 경제성장을 극대화하기 위해서 지역의 안정에 공통적 이해를 갖고 있다고 생각한다. 21세기 중국의 안보전략은 이 두 가지 관점을 넘어서기보다는 그 연속선상에서 중국의 위상과 역할을 찾는 것이다. 즉 미·일동맹을 견제하기 위한 세력균형에 입각한 현실주의에서 미·일과 협력을 유지하면서 중국의 역할을 극대화하는 협조체제를 구축하기 위한 편승전략이다. 대만문제에 대해서도 중국은 미국과는 대결은 피하면서 가능한 한 미국이 개입하지 못하거나 개입을 주저하게 만들 수 있는 여건의 조성에 주력하고 있다. 결국 중국의 종합적인 안보전략은 기본적으로 유화적이면서 실리추구에 초점이 맞추어져 있다는 사실이다.⁶³⁾

3. 동북아정책 기조와 논점

21세기 중국의 국가전략 목표는 지속적인 경제성장을 위해 국내외적 균형을 유지하면서 경제발전에 도움이 되는 대외환경의 조성이다. 경제력의 성장과 더불어 군사력을 포함한 종합국력을 배양하고, 이를 기초로 국가의 통일과 아울러 책임대국으로서 전 지구적·지역적 질서 수립에 적극 참여하는 것이다. 중국은 책임 있는 대국의 이미지를 구축함으로써 주변국의 경계를 완화함과 동시에 자국의 영향력을 확대하고자 한다. 이는 주변국과 신뢰형성을 통한 안정된 안보환경을 구축하려는 신뢰외교와 병행하고 있다. 이러한 책임대국외교, 다자외교, 선린외교, 경제외교 등은 후진타오 정부의 새로운 외교이념인 조화세계론⁶⁴⁾으로 발전되었다.

61) 2010년 2월 1일 미국 2010 QDR(4개년국방검토보고서)이 발표되었다. 미국의 준비태세가 과거의 대규모 정규전 분쟁 대비 위주에서 지금 진행되고 있는 ‘테러와의 전쟁’ 및 ‘대량살상무기확산방지’ 등을 포함한 ‘우발사태 대응작전(Contingency Operation)’ 중심으로 바뀌었다는 점과 ‘주한미군의 해외차출 가능성’을 명문화 했다는 점 등 몇 가지가 관심을 끈다. 때마침 이어지고 있는 ‘유사시 미 지상군의 적시 증원이 어렵다.’는 미 국방당국자들의 발언들과 함께 우리입장에서 염려했던 점이기도 했다.

<http://www.koreamonitor.net/bullinfo.cfm?category=Politics&upccode=BG26B87D0F-B>

62) QDR(Feb. 2010), <http://www.defense.gov/qdr/images/QDR-as-of-12Feb10-1000.pdf>

63) 박명광, “중국의 안보전략과 군사적 부상”, 「한일군사문화연구」2013.10, 제16집, pp.139-143 무단 전재 참조 재인용

64) 후 주석의 시대관의 핵심으로 일컬어지는 조화세계론은 각국이 평화와 협력을 적극적으로 모색해 영구평화와 공동번영을 실현하자는 것이다. 후 주석은 중국 내부에 대해서는 이미 과학적 발전관을 통한 조화사회론을 주창한 바 있다. 변혁핵심론은 세계의 정치 경제적 변혁의 본질을 인식해 발전의 기회로 삼아야 한다는 것이며 공동발전론은 지구촌 시대에 모두 함께 이익을 나누면서 함께 발전해 나가자는 의미를 갖고 있다.

또 공동책임론은 국제 사회가 전 지구적인 문제에 대해 함께 책임이 있다는 것을 강조한 것이며 적극 참여론은 중국의 운명이 세계의 운명과 날로 긴밀히 연결되고 있기 때문에 세계 문제에 적극적으로 참여해야 한다는 의미를 지닌다. 적극참여론은 도광양晦(韜光養晦, 재능을 밖으로 드러내지 않고 참고

아울러 중국은 미국의 아시아태평양 군사력 증강, 미·일 군사 동맹의 강화, 일본의 헌법 개정 움직임과 해외 군사활동 증가, 북한의 장거리 미사일 발사와 핵실험에 따른 한반도와 동북아 정세불안 등을 주된 위협요인으로 인식된다. 중국의 입장에서 볼 때 동북아는 지정학적으로 중국의 주변지역이면서 동시에 미국, 러시아, 일본 등 강대국과의 이해관계가 교차하는 특수한 위치에 있기 때문에 중국의 책임대국 외교와 선린외교가 복합적으로 적용되는 지역이다. 또한 이 지역은 중국에게 있어 자국의 경제성장은 물론 중국위협론을 불식시키기 위해 경제협력을 적극 추진하면서 국제사회의 경계심을 무마하기 위해 표면적으로는 평화부상론을 내세우고 있다.⁶⁵⁾

따라서 중국은 동아시아를 대국외교, 선린외교, 경제외교, 대개도국외교 등이 복합적으로 적용되는 전략지역이다. 그리고 냉전의 유산과 이에 따른 전통 안보위협과 탈냉전적 특징인 비전통 안보위협도 공존한다. 이러한 정세인식과 대외전략을 감안할 때 중국의 동아시아 정책목표는 역내 불안요인을 안정적으로 관리하여 경제발전에 주력할 수 있는 평화로운 환경을 조성하고 경제협력을 통해 자국에 유리한 동아시아 질서를 구축하는 것이다.⁶⁶⁾

한편, 중국의 경제 발전을 위해 평화로운 주변 환경이 필요하다는 인식에서 기본적으로 한반도의 평화와 안정을 원한다. 중국은 한반도의 비핵화, 북한체제의 붕괴 방지를 추구하고 있고, 이 과정에서 중국의 전략적 우위를 통한 한반도에서의 영향력 확대를 도모하고 있다.

중국은 1990년대 제1차 북핵 위기 이후 북한과 미국 양자 간 협상을 통한 문제해결을 주장하면서 한반도 비핵화에 대한 일관된 태도를 표명한 것 외에는 북핵문제의 국제화를 반대하면서 불개입의 방관적 입장을 취하였다.

그러나 중국의 한반도 정책에는 일정한 양면성이 존재하는데, 그것은 중국의 대북정책이 겉으로 드러나는 외교적 수사와 실제 행동 간에 괴리가 있다는 점이다. 중국은 과거 6자회담 개최와 진전에 있어서 주도적인 역할을 했고, 미국과 협조를 통해 북핵문제의 해결에 협조하는 행동을 보였고, 북한의 핵 보유를 원하지도 않지만 북한의 붕괴 역시 원하지 않는 애매한

기다린다)와 유소작위(有所作爲.문제가 있으면 적극적으로 개입해 푼다)를 병행하는 덩샤오핑(鄧小平)의 외교전략에서 한발 나아가 중국이 신장된 국력에 맞게 적극적으로 목소리를 내야한다는 것을 강조한 것으로 풀이된다.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002991771>

- 65) '평화적부상론(peaceful rise)은 중국의 성장과 발전이 주변국가와 국제사회에 위협적 존재가 아니며 모든 나라들과 평화를 증진시키면서 발전할 것이라는 의미에서 쓰이는 의미이다. 이 말은 지난 6개월 간 중국언론과 정부관계자들 사이에서 일상용어로 자리잡았다. 그러나 과연 중국은 주변국가에 전혀 위협을 가하지 않으면서 평화적으로 떠오르고 있는가? 최근 유가급등과 원자바오 총리의 연착륙 발언이 세계경제를 강타한 것을 보면 반드시 그렇지만은 않아 보인다. 무엇보다도 6월 유네스코세계문화유산위원회에서 동북공정의 일환으로 중국은 한국의 고구려사를 자국역사로 편입시키려는 역지를 부리고 있다. 이 때문에 중국당국과 언론이 주창하는 '평화부상론'은 고도한 외교술책일 수 있다는 점을 간과할 수 없다.

사실 평화부상론의 주창자는 중국 중공중앙당학교 전임 교장이며 중국개혁개방논단 이사장 정비젠이다. 그는 미국방문 중 친중국파들속에 퍼진 '중국위협론'에 대한 불안을 읽고, 2003년 11월 3일 버아오 논단 '중국의 국제회의조직'에서 처음으로 이 개념을 제시하였다.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=086&aid=0000000143>

- 66) 통일부 통일교육원, 「통일문제 이해 2013」(서울: 한가람커뮤니케이션즈, 2013), pp. 40-42, 무단 참조 재인용

태도를 가지고 있다. 특히 천안함 폭침 사건과 관련하여 유엔 안보리 성명에 동의하였음에도 불구하고, 공격의 주체로서 북한을 명기하는 것에는 반대하였다. 오히려 여러 차례의 북·중 정상회담에서 중국이 북한에 경제지원 제공 등을 통해 우호적인 북·중 관계를 유지하였다. 또한 중국은 연평도 포격 사건과 관련하여 이러한 한반도 문제가 유엔 안보리에 회부되는 것에 반대하는 입장을 보였다. 그리고 2012년 12월 북한의 장거리 미사일 발사에 대한 유엔 안보리의 대북제재결의안 채택에 찬성하면서도 모든 당사국에게 역내 긴장을 강화시킬 수 있는 행동을 자제할 것을 촉구하였다. 반면, 2013년 2월 북한의 3차 핵실험과 관련해서는 유엔 안보리의 대북제재에 적극적으로 동참하였다. 그러나 이와 관련해서 양제츠 외교부장은 한 언론과의 기자회견에서 “강도 높은 유엔 제재안에 중국이 찬성했다고 해서 중국의 대북 정책이 바뀐 것은 아니다”고 밝힌 바 있다는 식의 중국의 태도는 친북의 경향이 농후함을 보여주고 있다.⁶⁷⁾

한편, 2013년 6월 27일 박근혜 대통령과 시진핑 주석은 한·중 정상회담을 갖고 대북문제를 주요의제로 다루면서 북핵문제 해결에 대한 공조의지를 확인했다. 양국 정상은 미래비전 공동성명에서 북한의 비핵화, 한반도의 평화와 안정 유지, 대화와 협상을 통한 문제해결에 대한 인식을 공유하면서 양국 간 전략적 소통과 협조를 강화해나가기로 하였다. 또한 북한의 도발에 대해서는 단호히 대응하지만 대화의 문은 열어 놓고 북한이 국제사회의 책임있는 일원으로 변화할 수 있도록 유도한다는 우리 정부의 대북정책인 한반도 신뢰프로세스에 대해서는 시진핑 주석은 지지 입장을 밝혔다.

이처럼 시진핑 체제 출범 후 중국의 대한반도 정책에도 미묘한 변화가 감지되고 있다. 그러나 근본적인 변화라고 속단하기에는 이르다. 중국에게 있어 북한은 여전히 혈맹이며, 중국의 이익을 위해 필요한 존재이기 때문이다. 그런 이유로 핵실험과 같은 북한의 퇴행적인 행동을 수사적인 차원에서 비난하지만 북한체제의 붕괴에 영향을 미칠 수 있는 제재조치에는 전략적으로 반대하였다. 실제로 2011년 12월 17일 김정일 사망 이후에도 중국은 북한의 지도체제를 계속해서 지지할 것이라고 표명하는 등 전통적인 우호관계를 유지하기 위해 노력하여 왔다. 이와 같이 중국은 한반도와 주변정세의 안정이 중국의 이익에 유리하다고 보고 이를 위해서는 북한의 붕괴를 방지하는 한편, 동시에 미국과 한반도 문제에는 선택적으로 협력하며, 한반도의 안정을 위해 필요한 외부환경을 만들어야 한다는 입장을 세우고 있음을 간과해서는 안된다.⁶⁸⁾

4. 중국의 선택과 대응점의 검토

북한에 대한 역할론이 강조되는 입장에서 어떠한 방안을 강구하여야 중국의 국익에 도움

67) 시진핑 중국 국가주석은 2013년 5월 24일 방중 특사로 파견된 최룡해 인민군 총정치국장을 면담하고 지난해 12월 장거리 미사일 발사 이후 중단된 북중 간 고위급 교류를 재개했다. 양측은 6자회담을 비롯한 대화의 필요성에 대해서는 의견일치를 이루었으나 한반도 비핵화에 대해서는 북한이 언급을 회피함으로써 여전히 입장차를 드러냈던 사실도 있다.

68) 통일부 통일교육원, 전계서, pp. 43-45, 무단 참조 재인용

이 될 것인가에 고민하지 않을 수 없는 상황이다.⁶⁹⁾ 다시 말해서 북한의 태도와 변화에 지지를 보낼 것인가? 아니면 미국이 요구하는 모든 조건들을 수용하여 원만한 미중협조 체제를 강구할 것인가에 대한 선택인 것이다.⁷⁰⁾

중국은 북한에 대한 조정과 타협은 언제든지 가능한 상태라는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 중미관계는 양국간은 보이지 않는 미묘한 기류가 있는 관계로 중국이 주도가 되는 관계가 아니라는 점을 감안하다면 중미관계의 악화가 중국의 국익에 도움이 되지 않는다는 것은 사실이다. 특히 정치적인 측면뿐만 아니라 경제적인 측면에도 전혀 도움이 되지 않을 가능성이 높다. 시각에서 본다면 미국과의 관계를 원만히 처리하지 않을 수 없는 입장이다. 그러나 미국의 요구를 전면적으로 수용한다는 것은 중국이 미국의 영향력 아래 들어간다는 것을 의미하는 것이기 때문에 이를 수용할 수 없는 상황이다.⁷¹⁾

중국에 선택할 수 있는 가장 현명한 방책은 동북아 및 한반도 권력구도에 대한 결정을 지연하는 정책이라고 할 수 있다. 현재의 상황에서 본다는 어떠한 결정도 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 같이 공존하고 있는 상황이기 때문에 잘못된 결정으로 인한 피해를 결정한 당사자가 무한 책임을 져야 하는 상황이라는 점을 감안한다면 결정을 뒤로 미루면서 시간을 가지고 상황을 관망하는 것이 가장 좋은 선택 중 하나라고 보인다.

특히 6자회담의 주도국인 중국은 동북아 지역에 위치한 국가로서 동북아의 패권을 강화하기 위해 한반도 문제에 깊숙이 관여하면서 미국과 경쟁체제를 구축하고 있다.⁷²⁾ 과거에는 미국이 의도하는 방향을 지켜보면서 중국의 안정을 위협하지 않는 한 묵시적인 동의를 하였으나, 중국이 그 동안 초고속적인 경제 발전으로 동북아 지역뿐만 아니라 국제적인 국가의 위상이 제고되어서 할 말은 하고 국익에 반대되는 측면은 보완하여 가겠다는 의사를 표명하고 있는 실정이다.

중국의 입장에서는 북핵에 대한 근본적인 문제를 해결하기 보다는 지연 전략과 현상유지로 6자회담을 진행하여 회담이 진행되는 동안에는 미국이 동북아에서 패권을 유지하기 위한 독자적인 행동을 저지할 수 있다. 따라서 미국의 아시아로의 회귀 전략의 구체적인 내용인 중국 포위 전략이 식별된 것이다.⁷³⁾ 미국의 입장에서는 경제의 급속한 발전을 바탕으로 부상

69) 중국이 북한의 의도를 완전히 무시하고 자국의 국익을 위하여 북한을 희생시킬 수 없는 입장에서 있는 것이 현재의 중국이다. 중국의 입장에서 북한이라는 변수를 무시하기에는 지정학적인 가치를 가지고 있는 지역이고, 정치적으로는 북한이 중국의 지원군이 될 수 있는 상황이라는 점에서 북한을 포기할 수 없는 입장을 감안할 때 중국의 선택은 커다란 딜레마이다.

70) 박홍서, “한반도 위기와 중국 역할론” 코리안연구원, 「현안진단」 2013년, 제223호, pp. 2-3

71) 미국의 요구 사항을 받아들이면 미국이 구상하고 있는 아시아 회귀 전략으로 인하여 중국의 정치적인 패권이 약화되는 방향으로 동북아 권력구도가 변화될 가능성이 있다. 미국의 대외전략 구도는 중국의 영향력 약화와 부상을 억제하기 위한 것으로 압축할 수 있을 정도로 미국은 중국을 견제하고 있으며, 중국위협론을 제기하여 중국의 영향력 확장을 막겠다는 의도를 가지고 있다. 따라서 중국으로서는 미국의 아시아 회귀 전략을 중국을 겨냥한 대외전략으로 인지할 수 밖에 없으며 미중관계의 원만한 관계 유지를 위하여 미국의 요구를 모두 수용할 수 없는 것이 사실이다.

72) 현실적으로 동북아 및 한반도 문제의 해결은 주변국들과 같이 상의할 수 있는 유일한 대화의 장이 6자회담의 개최이다. 6자회담은 본래 북핵문제를 해결하기 위해 한반도 당사국과 주변 4강들의 모임에서 출발하고 있으나, 실질적인 내용은 동북아의 안정과 평화라는 명분하에 주변국들의 패권경쟁을 논하는 대화의 장이라고 해도 과언이 아니다.

73) 2013년 6월 북경청년보(北京青年報)는 시진핑(習近平) 체제의 외교전략을 ‘서진전략’으로 요약하며

하는 중국을 포위하면서 저지하지 않으면 동북아뿐만 아니라 전통적인 미국의 패권 지역인 태평양까지 넘볼 수 있는 가능성이 있기 때문에 사전에 막아야 한다는 것이다. 이런 의미에서 본다면 미국이 주장하는 북한 핵의 투명성에 대한 문제는 미국의 대외전략에 영향을 미치는 커다란 변수 뿐만아니라 북한을 매개로 하여 중국의 세력 확장을 저지하겠다는 의도가 있다.

현실적으로 중국은 그 동안 개최되어 왔던 6차례의 회담을 통해 협의한 내용도 없을 뿐만 아니라 지켜진 것도 없다는 것도 알고 있지만 동북아 체제를 6자회담체제로 유지하여 간다는 것은 그리 손해 볼 것이 없다고 인식하고 있다.⁷⁴⁾ 특히 경제적인 불황기에 접어들고 있는 상황에서 정권이 교체된 중국은 외교정책보다는 국내 정치 및 경제의 내실화를 기하여야 하는 상황이라는 측면에서 볼 때 6자회담의 조속한 개최는 북핵문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 중국의 내정을 챙길 수 있는 시간을 벌 수 있다는 입장에서 잘 수용되는 점이다.⁷⁵⁾

따라서 중국이 제시한 신형대국관계의 중요한 문제는 미국과 중국이 북한 비핵화와 한반도 문제에 있어서 상호 협의와 공조를 강화 할 것이라는 점이다. 북핵문제는 시진핑이 추진하고 있는 새로운 관계의 협력모델이 될 것이다. 북핵문제의 공조실패는 바로 미국과 중국의 새로운 공조관계의 지표로 인식될 것임에 틀림없다. 따라서 시진핑 시기는 후진타오 시기보다 북한의 비핵화에 대해 강경하고 원칙론적인 입장을 고수하고, 국제적인 제재를 준수하는 것을 판단할 수 있는 근거가 된다. 중국은 대한반도 정책을 기존 3불(전쟁방지, 북한 혼란방지, 한국에 의한 통일방지) 1무(비핵화) 정책에서 비핵화를 가장 전면에 내세운 한반도 비핵화, 한반도 안정과 평화 유지, 대화를 통한 문제해결이라는 3원칙으로 대체하였다.⁷⁶⁾

중국은 미국에 직접적인 도전을 하지 않는 대신 미국과 경쟁하기 위해 주변국 외교를 강화하는 점에서 볼 때 한국의 전략적 지위가 강화됐음을 알 수 있다. 시진핑 시기 한국은 중국 주변국 외교에 있어서 동남아에 이어 두 번째로 중요한 대상이다. 박근혜 대통령의 방중 시 중국은 이러한 전략적 이해를 바탕으로 최대한의 예우를 해 주었다. 한중간 합의한 청와대와 중국 국무원 외사담당 국무위원 간의 전략대화는 중국으로서는 세계에서 미국 및 러시아에 이어 세 번 번째로 합의한 최고위급 전략대화였다.

중국 5세대 지도부는 국내 사회경제적 어려움이 크게 가중되는 시기에 통치하고 있으며, 최근 들어서 매우 어려운 시기를 경험할 개연성이 크다는 점에서 볼 때 한반도 안정 우선정책이 유지될 전망이다. 국내외적으로 불안정성과 불확실성이 증가하기 때문에 대외정책 변수

이는 미국의 대중국 포위전략을 피하면서 주변 영토·영해 문제에 대한 대응력을 키워줄 수 있다는 취지의 분석을 내놨다. <http://www.nocutnews.co.kr/Show.asp?IDX=2690444>

74) 6자회담은 중국이 선택할 수 있는 가장 좋은 방안인 동시에 주변국들의 이해를 도모할 수 있는 방책이다. 또한 6자회담을 통하여 자연스럽게 미국과 접촉할 수 있는 장이 만들어진다는 것에 대해 환영하고 있으며, 북한을 하나의 틀 속에 끌어들이면서 북한의 의도와 북한의 돌발적인 행동을 제어할 수 있는 효과를 가지고 있다는 측면에서 6자회담을 강력히 촉구하고 있는 것이다.

75) 박광득, “한반도와 관련된 동북아 주변국의 선택과 대응”, 「대한정치학회보」제21집 2호 2013년 8월, pp. 288-291 무단 전재 참조 재인용

76) 중국은 공식적으로는 기존의 3불 1무 원칙을 제기한 적이 없다는 입장이다. 최근 박대통령의 방중전에 방한했던 전 국무위원 탕자쉬엔도 비핵화가 우선시되고 있다고 강조하였다.

http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201306161749505116

를 가능한 줄이려 할 것이다. 그리고 새로운 대외정책보다는 기존의 정책을 유지하는 보수성이 강하게 나타날 것이다. 따라서 돌발 변수가 새롭게 존재하지 않는다면 대한반도 정책은 안정위주의 정책을 유지하게 될 것이다. 북한에 대한 중국의 최근 강경정책은 북한의 핵실험과 핵무기 보유주장이 한반도 및 주변정세를 불안정하게 만든다는 점을 인식하고 있다. 따라서 중국의 국익을 해치는 어떠한 외부적 도전에 대해서도 적극적으로 대응할 의지를 지니고 있다는 점 또한 명확하다.⁷⁷⁾

V. 결 론

시진핑 체제는 중국의 팽창정책을 견제하는 미국과의 충돌 가능성을 우려하여 '새로운 대국관계'를 강조하는 한편, 평화적으로 협력을 확대해 공존공영하는 미·중관계의 정립을 주장하고 있다. 따라서 시진핑 체제는 중화민족주의를 위한 공세적 외교를 표방하면서도 지속적 경제성장을 위한 안정적인 국제환경을 조성하기 위해 미국과의 협력구도를 유지하는 기조를 유지할 것으로 보인다.

특히 시진핑 체제의 중국의 대외정책은 일정 기간 기존 국제질서에 도전하지 않고 점진적이고 평화적인 방식으로 강대국으로 부상을 추구하는 것이다. 당 대회와 업무보고는 기존의 평화발전 노선의 준수를 강조하고, 영원히 패권을 추구하지 않고 대외 팽창을 하지 않을 것을 천명하고 있다. 그리고 당분간 관료부패, 소득 격차, 소수민족 문제 등 내부분제의 해결에 주력하면서 주변 환경과 안정을 위한 적절한 관리 노력을 경주하는 것이다.

그리고 경제적 위상 강화에 따른 국제적 위상제고와 점진적 영향력의 확대를 추구하면서 구체적인 이슈와 상대국에 따라 서로 다른 행태를 보여줄 가능성이 매우 높다. 평화발전노선의 표명에도 불구하고 중국의 핵심이익에 대해서는 사안별로 공세적인 외교를 전개하고 있다. 향후 중국외교는 '도광양회'와 '유소작위'를 적절히 조화하면서 안정적인 대미관계의 유지와 책임대국의 이미지 형성을 위해 노력하는 것이다.

또한 남사군도와 센카쿠 열도 등에 핵심이익을 보다 확대 적용하여 적극적이고 공세적인 태도 견지하며, 대외정책 결정과정에서 국내 민족주의적 요인의 확대에 인하여 대외적 갈등의 표출 가능성을 지니고 있다. 무엇보다도 내부분제해결에서 가시적 성과가 없을 경우, 대외적으로 강경한 자세를 견지할 가능성이 있다.

신형대국관계 하에서 중국과 미국 모두와 밀접한 관계를 갖고 있는 한국으로서는 양국 간 경쟁과 갈등이 심화되었을 때 갈대처럼 흔들릴 것이 아니라 중심을 잡고 균형적 위치에 있는 것이 보다 유리할 것이다. 우리정부의 외교 전략인 '한미 동맹을 기초로, 중국과의 전략적 협력동반자 관계 심화'가 의미하는 바가 결코 상충되는 것이 아니라는 점을 중국 측에도 명확히 인지시켜야 한다.

77) 김홍규, "시진핑시기 미중 새로운 강대국관계형성 전망과 대한반도 정책", 「국방연구」 2013년9월, pp. 47-48

시진핑 시대 중국은 우리정부와의 관계를 보다 개선하고자 노력할 것이며, 특히 경제적으로 보다 긴밀한 협력을 유지하려 할 것이다. 이는 2012년 8월 한·중 수교 20주년 기념행사에 시진핑이 참석하고, 2013년 2월 박근혜 대통령 취임식에 류옌둥 부총리를 특별대표로 파견한 데서 엿볼 수 있다. 중국은 한국과의 관계에 있어 대북 문제와 더불어 한·중 FTA가 중요한 사안이다. 중국은 박근혜 정부가 제시한 ‘한반도 신뢰 프로세스’에 기대감을 표시하고 있는 분위기다. 중국 언론들에서는 박근혜 정부의 대북정책이 김대중·노무현 정부의 ‘햇볕정책’과 이명박 정부의 ‘압박정책’ 사이에서 균형점을 찾을 것으로 전망하고 있다.

이런 분위기 속에 한국은 향후 다양한 채널을 통해 중국과의 소통을 보다 강화해야 할 것이다. 현재 차관급인 한·중 전략대화를 장관급으로 격상시켜 제도화하는 방안도 적극 검토해야 한다. 물론 한중 FTA의 조속한 체결로 경제협력을 심화하고 상호 신뢰를 향상하는 것도 빼놓을 수 없을 것이다.

사실상 신형대국관계는 상대방의 주권과 영토안정에 대한 존중 그리고 각자의 발전경로에 대한 선택의 존중, 각자의 이익과 차이성에 대한 존중 등의 쌍무적 상호존중이 나타나야 성과가 있다. 그런데 중국의 노력과는 상이하게 미국의 입장은 국가행위의 자제와 국제규범의 준수를 신형대국관계의 기본이라고 인식한다. 여기서 말하는 자제와 규범의 준수의 기본적인 함의는 인권의 보편성 존중, 지적 재산권의 존중, 아태지역 자유항해의 보호라고 주장하면서 만약 중국이 이러한 측면을 준수하지 못한다면 중국이 제기하는 신형대국관계는 시기상조라는 점에는 변함이 없다는 점이 재강조 되고 있음을 알 수 있다.

그러나 동아시아 정세와 관련해서는 앞으로 아태지역의 정세는 미국의 재균형 정책과 중국의 반응이 좌우할 것으로 예상되고, 시진핑 시기의 외교는 강대국이라는 자아인식 전제하에 미국을 주 대상으로 한 ‘신형대국관계’를 유지해 나갈 것으로 예상된다.

이어 중국에 대한 우리의 대응으로 “중국과 주요 이해관계에 있어 대립보다는 신뢰구축과 소통을 바탕으로 공통의 이해관계 영역을 확인하고 그 교집합을 넓혀 나가 쌍방 이익의 조화를 추구하는 ‘연미화중(聯美和中)’ 전략의 추진이 필요한 시점”임은 자명하다.

사실 어떻게 보면 신형대국관계의 형성과 미중관계는 여전히 진행형이다. 이 과정에서 미국과 중국의 대한반도 정책은 안정적이지 못하다. 따라서 우리의 역량을 배양하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이는 어느 강대국도 자국의 이해를 넘어 우리의 상황을 이해하며 전폭적인 지원해주지는 않을 것이라는 것이 역사가 주는 교훈이기 때문이다. 결국 우리는 역량의 강화를 통해 우리의 문제를 해결할 준비를 갖추지 않으면, 미래에 대한 문제해결은 없다는 사실도 깊이 인식하고 대처하는 슬기가 필요하다 하겠다.

참고문헌

1. 단행본

국방기술품질원, 「2013 중국군사력 및 안보동향」(서울: 국방기술품질원, 2013.9)
劉靜波 主編(2006), 「21世紀初中國國家安全戰略」, 北京: 時事出版社
이석수의 9인, 「2013년도 안보정세전망」(서울: 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2012. 12)
中國現代國際關係研究院(2011), 「國際戰略與安全形勢評估」, 北京:時事出版社,
中華人民共和國國務院新聞辦公室(2013), 「中國武裝力量的多樣化運用」北京:人民出版社
통일부 통일교육원, 「통일문제 이해 2013」(서울: 한가람커뮤니케이션즈, 2013)

2. 논문

“習近平:中美關係”三問“奧巴馬”, 「新京報」2013年 6月9日
김성한, “10년 한반도 변화 플랜이 필요하다”, 「조선일보」2013년 6월 13일
김태호, “중국의 군사적 부상”, 「국방정책연구」2006, 제73호
김홍규, “시진핑시기 미중 새로운 강대국관계형성 전망과 대한반도 정책”, 「국방연구」2013년9월,
박광득, “한반도와 관련된 동북아 주변국의 선택과 대응”, 「대한정치학회보」제21집 2호2013년 8월
박명광, “중국의 안보전략과 군사적 부상”, 「한일군사문화연구」2013.10, 제16집
박창희, “21세기 전략환경변화와 중국의 군사전략” 「중소연구」2008, 제32권3호
박홍서, “한반도 위기와 중국 역할론” 코리아연구원, 「현안진단」2013년, 제223호
我國要建, 2013 “我國要建設三大海洋經濟圈將在西沙中沙建設度假基地” 「人民網」1月20日
張建剛, 2013, “2030年 中國將圓海洋強國夢”, 「環球網」1月10日
中共中央政治局, 2012 “中共中央政治局進行第1次集體學習, 習近平主持”, 「人民網」11月19日
中國將推, 2013, “中國將推進建設海洋強國持續提升利用海洋水平” 「人民網」1月10日
陳健, “試論新型大國關係”, 「國際問題研究」2012年 第6期
陳寒溪(2013), “美國重返亞洲對東亞合作的影響”, 中國人民大學書報資料中心, 「國際政治」, 1期
胡錦濤, 2012, “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鬥:在中國共產黨第18次全國代表大會上的報告”, 「中國共產黨第18次全國代表大會文件彙編」1-53 北京:人民出版社,
Huang, Cary 2013, “As China’s navy grows, end Deng’s dictum of keeping a low profile?”
South China Morning Post(January 04)
Robert M. Gates “A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age”,*Foreign Affairs*, Vol.88, Issue 1(Jan/Feb 2009)

3. 인터넷 자료

<http://blog.naver.com/bidam1960?Redirect=Log&logNo=140201483300>
<http://www.ajunews.com/view/20130522000738>

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=928764&cid=505&categoryId=505>
<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=907900&cid=476&categoryId=476>
<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013102918158851957&outlink=1>
<http://korea.cpc.people.com.cn/65105/15280513.html>
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002991771>
http://m.kinu.or.kr/kinu_mobile/publication/report_list.jsp?bid=DATA02&category=&dir=&field=&mode=view&num=1617&order=&page=1&ses=&text=
<http://mobacle.blog.me/70151353810>
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2013&no=1195573>
<http://blog.daum.net/vejex/16134574>
http://www.cschool.net/service_new/nonsul_pds_view.asp?bbs_data_no=23998
<http://mlbpark.donga.com/mbs/articleV.php?mbsC=bullpen&mbsIdx=3316872>
<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=72281&cid=476&categoryId=476>
<http://www.koreamonitor.net/bullinfo.cfm?category=Politics&upccode=BG26B87D0F-B>
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2013&no=1189625>
<http://www.nocutnews.co.kr/Show.asp?IDX=2690444>
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=086&aid=0000000143>
<http://www.defense.gov/qdr/images/QDR-as-of-12Feb10-1000.pdf>
http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201306161749505116

러시아와 한반도 평화 프로세스

배 규 성(영남대학교)

〈목 차〉

- I. 서론
- II. 한반도에서의 러시아의 이해관계: 역사적 맥락
 - 1. 지전략적(Geo-Strategic) 이해관계
 - 2. 이데올로기적(Ideological) 이해관계
 - 3. 경제적(Economic) 이해관계
- III. 북한과 러시아의 관계회복
- IV. 한반도 평화 프로세스에서 러시아의 역할
 - 1. 한반도 평화를 위한 중재자 또는 조력자(Broker and Facilitator)
 - 2. 다자간 안보 메카니즘을 통한 평화
 - 3. 다자간(남북러) 경제협력을 통한 평화
- V. 한반도 통일에 대한 러시아의 태도와 정책
- VI. 결론

I. 서론

중국을 포함하여 북한과 국경을 접한 러시아는 한국의 미래에 대한 고유의 이해관계를 가지고 있다. 한반도에 또 다시 전쟁이 발생한다면, 러시아 극동지역의 안보에 영향을 미치지 않을 수 없고, 이것은 역으로 한반도의 평화와 안정에 대한 러시아의 바람을 잘 설명한다. 역사적으로, 러시아는 한반도의 운명을 결정지은 두 번의 전쟁에 직·간접적으로 개입했다. 러일전쟁(1904-1905)과 한국전쟁(1950-1953)이 그것이다. 향후 러시아는 어떤 형태든, 한반도 평화와 통일과정에 핵심 역할을 수행할 것이다. 그러나 문제는 러시아가 어떤 역할을 수행할 것인가? 이다. 이 문제에 대한 답을 구하기 위해서는 우선 다음의 질문들에 답해야 한다. 한반도에서 러시아의 이해관계는 무엇인가? 러시아가 한반도 평화 프로세스에 어떻게 기여할 것인가? 한반도 통일문제에 대한 러시아의 태도와 정책은 어떤 것인가?

II. 한반도에서의 러시아의 이해관계 - 역사적 맥락

한반도 평화 프로세스와 통일 프로세스에 대한 러시아의 태도와 정책은 크게 한반도에서 러시아의 이해관계에 의해 결정된다. 그러나 한반도 자체는 러시아의 외교정책적 고려에서 결코 중심적 위치에 있지 않다. 그것은 동북아에서 러시아와 주변 강국, 즉 중국, 일본, 미국과의 관계에 의해 결정된다. 다른 식으로 표현하면, 러시아의 한반도 정책은 본질적으로 이차적인 것이다.¹⁾ 러시아와 남북한과의 관계는 그것이 주변 강대국과의 관계에 영향을 미치지 때문에 중요했던 것이다. 따라서 한반도에서 러시아의 이해관계는 러시아의 동북아 지역에 대한 공약과 관심을 포함하여 동북아 정책의 목표와 방향이라는 폭넓은 관점에서 검토되어야 한다.

현재 한반도 평화 프로세스와 통일 프로세스에 대한 러시아의 태도와 정책을 살펴보기 전에 러시아의 한반도에서의 이해관계를 역사적으로 살펴볼 필요가 있다. 과거의 행태는 현재의 상황에 대한 균형 잡힌 시각을 제시하고, 미래에 대한 통찰력을 제공한다. 한반도 문제에 대한 러시아의 개입은 세 가지 관점에 살펴볼 수 있다. 지전략적(geo-strategic), 이데올로기적(ideological), 경제적(economic) 이해관계의 관점이 그것이다.

1. 지전략적 이해관계(Geo-Strategic Interests)

지전략적(geo-strategic) 관점에서 러시아의 한반도 이해관계를 명확하게 보여주는 예는 많다. 그리고 사실 한반도의 지전략적 중요성이 러시아의 한반도 정책에 영향을 미친 가장 오래되고 가장 지속적인 요소이다.

한반도에 대한 제정 러시아의 이해관계는 한반도의 지전략적 중요성에서 유래되었다. 19세기 말 러시아의 동아시아 핵심 정책 목표는 새로이 획득한 극동지역의 영토를 확고히 굳히는 것이었다. 짜르 러시아는 1860년대 동 시베리아와 극동지역의 영토 획득을 통해 태평양에 도달했다. 아이훈 조약(Aigun Treaty, 1858)을 통해 청나라로부터 아무르 강과 우수리강 이북의 지역을 차지했고, 1860년 북경조약을 통해 연해주 지역을 획득하자, 처음으로 조선과 국경을 접하게 되었다.

새로 획득한 방대한 영토는 외부의 위협에 아주 취약했다. 1880년까지 러시아 극동의 인구는 여전히 10만 명 이하였고, 그것도 중국인, 통구스인, 한국인 이민자들이 수적으로 러시아인을 압도했다.²⁾ 이 새로운 영토의 안전을 확보하기 위해, 러시아는 사실상 만주를 통제하

1) 소비에트의 외교정책에서 한반도의 부차적인 중요성은 소비에트의 언론, 서적, 정기간행물들이 남북한을 거의 다루지 않았다는 사실에 의해서도 확인된다. Peter Berton, "The Soviet Union and Korea: Perceptions, Scholarship, Propaganda", *Journal of Northeast Asian Studies* (Spring 1986), p. 25. 한소관계에서 그의 핵심적 역할에도 불구하고, 고르바초프는 자신의 회고록에서 한국에 대해 짧게 언급했다. Mikhail S. Gorbachev, *Memoirs* (New York: Doubleday, 1996). 엘친은 3권의 회고록을 썼지만, 어떤 책도 한국문제를 논의하지 않았다. *Against the Grain* (New York: Summit Books, 1990); *The Struggle for Russia* (New York: Times Books, 1994); *Midnight Diaries* (New York: Public Affairs, 2000).

2) John Fairbank, E. Reishauer, and A. Craig, *East Asia: Tradition and Transformation*

고자 했다.³⁾ 1896년, 러시아는 북경으로부터 만주를 가로질러 블라디보스톡에 이르는 동중국철도(Chinese Eastern Railway) 부설권을 얻어냈다. 1898년, 요녕반도(Liaotung Peninsula)를 25년간 조차했고, 요녕반도의 남쪽 끝에 있는 여순(Port Arthur)과 대련(Dairen)까지 동중국철도에 연결시키는 남만주철도(South Manchurian railway) 부설권을 획득했다. 만주를 확보하기 위해, 이번에는 한반도에서의 우월적 압도적 힘을 추구했다. 처음에는, 1850년대에서 1890년대까지, 러시아는 조선에 대해 거의 관심을 보이지 않았다. 1876년 조선이 강제적 방법으로 일본에 문호개방을 하자, 1884년 러시아는 조선과 국교를 수립하고, 1885년 서울에 외교공관을 개설했다. 러시아는 적어도 1890년대까지 자신의 영향력을 한반도까지 넓히는 데 관심이 없었다.

이런 관점에서, 조선에서 러시아의 정치적 목적은 명백했다. 짜르 러시아는 방어적 예방적 차원에서 한반도에 개입하기 시작했다. 즉 조선은 만주에 위협요소가 되어서는 안 되었다.⁴⁾ 따라서 조선을 두고 러시아와 일본간의 경쟁이 격화된 1895-1904년의 시기부터, 조선에서 러시아의 정치적 목적은 일본에게 군사적 이점을 내주지 않는 자신의 배타적이고 우월적인 지위를 확보하는 것이었다. 일본 또한 러시아의 남진을 간과할 수 없었다. 일본은 러시아에 만주에 주둔 중인 극동군을 철수시키라고 요구했고, 조선에 대한 일본의 압도적인 이해관계를 인정하라고 요구했다. 러시아가 이런 요구를 거절하자, 일본은 기습작전을 통한 전쟁을 통해 조선과 남만주의 이권을 탈취했다. 또한 잊어서는 안 되는 것이 조선에 대한 짜르 러시아의 이해관계는 부동항의 획득과 끈질기게 연결되어 있다는 것이다. 부동항의 획득은 러시아 외교정책의 영원한 과제였다. 전 세계 육지면적의 1/6을 차지한 러시아였지만, 해양으로의 적절한 출구를 확보하지 못했고, 따라서 육지로 둘러싸인 지리적 특성은 러시아로 하여금 부동항과 개방된 바다로의 끊임없는 진출을 추구하게 했다. 1917년 볼셰비키 혁명전 제정 러시아는 부동항과 개방된 해양으로의 출구를 얻기 위해 인도양과 태평양으로 팽창했다.

블라디보스톡 항은 연중 내내 부동항은 아니다. 짜르 러시아는 태평양으로의 적절한 출구를 확보하지 못하고 있었다. 조선은 겨울에도 얼지 않는 항구를 가지고 있었기 때문에 러시아의 관심을 끌었다. 1895년 3월 25일-4월 6일의 난외주(marginal note)에서, 짜르 니콜라이 2세는 이렇게 썼다: “러시아가 연중 얼지 않고 개방된 항구를 가져야만 한다는 사실은 절대적으로 필수불가결하다. 이런 항구는 조선의 본토(남동지역)에 있어야 하고, 일련의 땅 조각들(a strip of land)에 의해 현재 우리가 가지고 있는 소유물과 연결되어야 한다.”⁵⁾ 1900년, 러시아는 해군항을 세울 수 있고, 블라디보스톡과 여순항을 연결하는 해로의 중간

(Boston, MA: Houghton Mifflin, 1973), p. 624. 참조.

3) Ibid., p. 555. 또한 Andrew Malozemoff, *Russian Far Eastern Policy, 1881-1904* (Berkeley, CA: University of California Press, 1958), pp. 69-92. 참조.

4) Sung-hwan Chang, “Russian Designs on the Far East”, in Taras Hunszak, ed., *Russian Imperialism from Ivan the Great to the Revolution* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1974), p. 303.

5) *Krasnyi Arkhiv*, 52 (1932), cited from Robert M. Slusser, “Soviet Far Eastern Policy, 1945-50: Stalin’s Goals in Korea”, in Yonosuke Nagai and Akira Iriye, eds., *The Origins of the Cold War in Asia* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1977), p. 143.

기착점으로 역할을 할 수 있는 마산의 토지를 조차하고자 했다.⁶⁾ 그러나 러시아의 남하는 영국과 일본의 협조에 의해 효과적으로 차단되었다.

2차대전 이후, 특히 냉전의 서막을 알리는 런던 외상회의 이후 소련은 한반도로 관심을 돌려 적극 개입하기 시작했다. 따라서 한반도의 지전략적 가치는 또 다시 정세변화의 주요 원동력이 되었다. 얄타 비밀협정에 따라, 소련은 1945년 8월 8일 일본에 선전포고하고, 8월 12일 최초의 소련군이 북한에 진입했다. 8월 15일 일본이 무조건 항복했을 때, 소비에트 붉은 군대는 이미 북한지역에서 작전을 전개하고 있었고, 남쪽으로 신속하게 군대를 이동 배치했다. 반면 미군은 한반도 남쪽 천 마일 이상 떨어져 있었다. 미군은 9월 8일까지 한국에 상륙하지 못했다. 소련군이 한반도 전체를 점령하지 못하도록 하기위해, 워싱턴에서는 긴급한 결정이 이루어졌다. 즉 한반도를 소련군과 미군의 점령지역으로 나누는 분단선을 그은 것이다.⁷⁾

8월 15일, 트루먼은 스탈린에게 38선을 기준으로 한반도의 분할을 제안했고, 8월 16일 스탈린은 트루먼의 제안을 수용했다. 아마 스탈린은 한반도 전체를 점령함으로써 미국을 소원하게 할 필요는 없다고 생각했던 것 같다. 그는 그에 대한 반대급부로 소련군이 가장 북쪽에 있는 일본의 섬인 홋카이도의 북부지역을 점령할 수 있게 허락할 것이라 희망했을지 모른다. 트루먼의 제안에 대한 스탈린의 수용은 만주와 사할린 및 남쿠릴열도가 그의 주요 관심사였고, 한반도는 부차적으로 중요했다는 사실을 잘 보여준다.

소비에트 극동지역의 안보에 대한 한반도의 지전략적 중요성은 소련으로 하여금 이 지역에서 어떤 주요 강대국도 압도적인 영향력을 획득하지 못하도록 막고 북한과의 긴밀한 우호 관계를 유지하는 것이었다. 전략적으로, 한반도의 중요성은 블라디보스톡 항이 한소국경에서 70마일밖에 떨어져 있지 않기 때문에 한반도에 대한 강대국의 통제가 이 핵심 항구를 공격할 수 있는 상태로 될 수 있다는 사실에 있다.

소련의 주요 관심사는 한반도에서 ‘우호적인’ 상태의 창출에 있었다. 미소공동위원회의 소련측 대표였던 슈티코프(Терентий Штыков) 중장은 1946년 3월 20일 미소공동위원회 1차회의에서 “소련의 핵심 관심사는 한국이 소련과 우호적인 진정한 민주 독립 국가가 되어, 미래에 소련을 공격할 수 있는 기지가 안 되도록 하는 것이다.”라고 말함으로써 소련의 이 같은 소련의 한반도 이해관계를 반복했다.⁸⁾ 이 두 가지 소련의 목표는 얼마간 모순을 내포하고 있다. “정책결정에 독립적인 정부는 반드시 그리고 언제나 소련에 ‘우호적’일 필

6) Lee Ki-baik, *A New History of Korea*, trans. E. W. Wagner (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984), p. 306.

7) 한반도의 38선 분할은 국무, 전쟁, 해군 3성 조정위원회(State-War-Navy Coordinating Committee, SWNCC)의 존 맥코이(John J. McCloy)가 딘 러스크(Dean Rusk) 대령과 찰스 본스틸 대령(Charles H. Bonesteel)에게 인접지역으로 후퇴하여, 한반도를 분할할 지점을 찾으라고 지시한 즉흥적인 정책결정으로 이루어졌다. 그것은 8월 10-11일 사이의 자정 무렵이었다. 주어진 30분 동안, 러스크와 본스틸 대령은 지도를 펴 놓고, 38선을 선택했다. 왜냐하면, 이 선은 “미군 점령지역에 수도를 위치시킬 수 있었기 때문이었다.” Library of Congress, *North Korea - A Country Study* (Washington, D.C., 1990) on the Internet at <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+kp0023\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+kp0023))>.

8) U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1946, vol. 8 Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1971), p. 653.

요는 없다는 점이다. 반대로, ‘우호적’인 국가로 강제될 경우, 이미 진정한 독립국가가 될 수 없는 것이다.”⁹⁾ 슈티코프는 솔직하게 미소공동위원회 미국측 대표였던 하지(John R. Hodge) 중장에게 소련은 소련에 적대적인 지도자가 한국에서 정권을 잡는 위험을 감수할 수 없다고 알렸다. 소련은 소련에 ‘충성하는(loyal)’ 정부를 원했다.¹⁰⁾ 소련 공산당의 은어로 ‘민주국가’란 ‘강력하게 소련-지향적인, 소련에 의존하는 사회주의 국가’를 의미한다.¹¹⁾ 냉전이 시작되자, 한반도의 두 개 정부/국가는 현실이 되었고, 북한은 우선적으로는 미일의 잠재적 위협에 대항하는 그리고 다음으로 중국의 위협에 대항하는 소련의 완충지역으로 소련제국의 외곽을 형성했다.

2. 이데올로기적 이해관계(Ideological Interests)

냉전이 시작되고, 북한에 사회주의 국가가 수립되자, 평양과의 이데올로기적 유대관계가 소련의 동아시아 정책의 핵심 관심사가 되었다. 1948년 9월 조선민주주의인민공화국(DPRK)이 소련의 후원 하에 수립되자, 북한 사회주의정권의 생존이 세계 사회주의 운동의 큰 관심의 대상이 되었다. 따라서 소비에트의 이데올로기적 이해관계는 북한의 보호를 최우선과제로 삼았다. 1948년부터 소련이 붕괴한 1991년까지 소련공산당(CPSU)과 조선노동당(Korean Workers' Party)의 후원관계는 지속되었다. 소비에트 러시아는 북한을 ‘진정한 사회주의’ 국가, ‘세계 사회주의 공동체’의 한 구성원, ‘미 제국주의와 일본의 군국주의에 대항한 방벽’으로 생각했다. 이런 북한에 대한 태도는 냉전기 내내 모스크바의 북한과 남한에 대한 접근법을 결정지었다. 한편 이데올로기적 단합이 사회주의 국가들 간의 연대를 강화하지만, 국익이라는 경제적 고려가 때로는 이데올로기적 이익을 넘어 소련의 한반도 정책에 영향을 미치는 작용을 하기도 했다.

고르바초프 등장 이전, 남북한에 대한 소비에트의 외교정책은 명백하게 북한에 경사되어 있었다. 모스크바는 이데올로기적 이해관계를 기초로 전략적 이해관계를 보충적으로 평양과의 우호적이고 협력적인 관계를 유지했고, 서울에 대해서는 적대적인 태도를 취했다. 소련공산당의 괴멸과 소련의 붕괴로, 이데올로기적인 유대관계는 조소 양국간 관계에서 낡은 것이 되었고 또 더 이상 작동하지 못하게 되었다. 옐친 대통령 하에서, 공산주의 이데올로기는 러시아와 북한간의 돌이킬 수 없는 불화의 핵심 원인이 되었다.

3. 경제적 이해관계(Economic Interests)

고르바초프의 남한에 대한 이니셔티브는 주로 경제적 고려에 의해 추진되었다.¹²⁾ 그는

9) David J. Dallin, *Soviet Russia and the Far East* (New Haven, CT: Yale University Press, 1948), p. 293.

10) Carl Berger, *The Korea Knot* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 1957), p. 69.

11) Vladimir B. Yakubovsky, “Key Pages of the History of Russian-Korean Relations: An Attempt at a New Reading”, *Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 13, no. 2 (Winter 1996), p. 322.

남한의 재정적 도움으로 소비에트 경제와 급속하게 성장하는 아시아태평양 공동체를 통합함으로써 극동과 시베리아의 전면적인 경제발전을 성취하려고 희망했다. 고르바초프는 남한의 투자를 끌어들이어 소비재 생산 증대, 사회-경제적 인프라 구축, 극동과 시베리아의 자원개발을 의도했다.

고르바초프는 소련이 완전한 동아시아의 멤버가 되기를 원했고, 한국은 소련의 정치적 지원이 필요하였다. 따라서 1990년 9월의 한소 국교정상화는 정치적 목표의 공유와 경제적 상호보완관계를 기초로 경제적 유대관계와 협력의 급속한 팽창을 기대하게 했다. 그러나 경제적 상호관계는 처음의 기대에 미치지 못했다. 소련의 붕괴로 고르바초프의 '신사고(new political thinking)'는 역사 속으로 사라졌지만, 경제적 협력에 대한 기대와 정책은 옐친과 푸틴에 의해 계승되었다.

옐친의 한반도 정책 또한 고르바초프와 마찬가지로 주로 경제적 고려에 의해 결정되었다. 1992-1995년, 옐친의 한반도 정책은 명백하게 남한으로 치우쳐 있었고, 북한과는 거리를 두고 있었다. 그는 남한의 재정적 지원과 협력을 통해 러시아의 침체된 경제를 회복시키고자 했다. 특히 러시아 전체 경제발전의 핵심을 이루고 있는 극동과 시베리아의 경제발전에 초점을 맞추고 있었다. 그에게 북한은 미래의 희망이 없는 구시대적인 정권이었다. 그러나 북한 정권이 기대 이상으로 오래 지속되고, 남한과의 경제적 협력관계가 기대에 미치지 못하자, 1996년 초부터 남북한과의 관계에서 '균형'을 잡으려 했다. 러시아는 점차 낭만주의적 생각에서 벗어나 남북한 모두와 균형적인 관계발전의 단계로 접어들었다.¹³⁾

결국, 고르바초프 통치 말기와 옐친정권 내내 그리고 푸틴과 메드베데프 그리고 현재 푸틴 재집권기에 이르기까지 이데올로기는 점차 부적절하고 시대에 뒤쳐진 것이 되었고, 지전략적 고려를 바탕으로 한 경제적 이해관계가 러시아의 한반도 정책, 남북한과 러시아 관계의 핵심 고려사항이 되었다.¹⁴⁾

III. 북-러 관계회복(DPRK-Russia Rapprochement)

푸틴의 한반도 정책은 한반도의 지전략적 중요성과 실질적인 경제적 고려에 의해 추진되었다. 이데올로기는 이제 더 이상 러시아의 한반도 정책에서 고려되지 않는다. 푸틴 집권기의 러시아의 한반도 정책은 현실주의(realism), 실용주의(pragmatism), 남북한과의 균형적 관계의 원칙에 의해 예측할 수 있고, 러시아의 지전략적 경제적 이해관계에 의해 추진되고

12) 고르바초프의 한반도정책에 대해서는 Seung-Ho Joo, *Gorbachev's Foreign Policy Toward the Korean Peninsula, 1985-1991* (Lewiston, New York: Edwin Mellon, 2000). 참조

13) V. I. Denisov, "Russia and the Problem of Korean Unification", in Tae-Hwan Kwak, ed., *The Four Powers and Korean Unification Strategies* (Seoul: Kyungnam University Press, 1997), p. 38.

14) 이 기간 동안 한러 경제관계는 Seung-Ho Joo, 'Economic Relations between South Korea and Russia', in Judith Thornton and Charles Ziegler, eds., *Russia's Far East: A Region at Risk* (Seattle, WA: University of Washington Press, 2002), pp. 441-470. 참조.

있다. 1996년 이래 러시아는 정치, 안보, 경제적 이유로 북한과의 우호적인 관계를 재수립하고자 했다. 그러나 2000년 푸틴이 집권할 때까지 양자간 관계정상화는 이루어지지 않았다.

1990년대 중반, 러시아의 지도부는 미국이 러시아의 적법한 안보적 이해관계를 희생시켜 한반도 전체에 영향력을 확대하려고 하고 있다는 사실을 깨달았다. 게다가 러시아는 북한에 대한 자신의 영향력을 상실했기 때문에 이제 더 이상 한반도 문제에서 주요 행위자도 아니라는 사실에 충격 받은 러시아 지도부는 남한과는 협력적 관계를 유지하면서 북한과 우호관계를 회복함으로써 한반도에 대한 자신의 잃어버린 영향력을 회복할 수 있을 것이라 계산했다. 그들은 또한 평양과의 관계정상화가 자신들의 안보와 경제에도 도움이 될 것이라고 생각했다. 북한의 갑작스런 붕괴 또는 또 다른 한국전이 극동지역의 안보를 심각하게 위협할지 모른다는 두려움에 러시아는 한반도 문제에 적극적으로 개입하려 했고, 남북한간의 관계회복을 위한 우호적인 조건을 창출하고 한반도 내 그리고 주변의 긴장완화를 위해 노력했다. 북한과의 경제적 협력과 무역의 재개는 상호 경제적 이익도 도모할 수 있었다.

2000년 러시아는 북한과의 관계를 회복하고, 한반도에 대한 외교적 이니셔티브를 내놓기 시작했다. 북-러 관계회복은 푸틴의 실용주의가 김정일의 새로운 외교적 행보와 교차되면서 등장했다. 푸틴의 북한에 대한 일방적 외교적 제스처로는 충분하지 못했을 것이다. 2000년 이래 조려 양국은 긴밀한 상호관계를 회복했고, 다양한 영역에서 협력적 유대관계를 형성해 나갔다.

〈남북러 정상회담〉

연월	북-러 정상회담	한-러 정상회담
1961.	북-러 군사동맹 조약	
1990.6.		노태우-고르바초프 샌프란시스코 한-소 정상회담
1990.9.		한-소 수교
1990.12.		노태우-고르바초프 모스크바 한-소 정상회담
1991.4.		노태우-고르바초프 서울 한-소 정상회담
1992.11.		노태우-엘친 서울 한-러 정상회담
1994.6.		김영삼-엘친 모스크바 한-러 정상회담
1995.9.	“러북 우호협조 및 호상원조 조약(1961)”을 더 이상 연장하지 않는다(군사동맹 탈피)	
1999.5.		김대중-엘친 모스크바 한-러 정상회담
2000.2.	‘북러 우호선린협조조약’(정상적인 국가관계)	
2000.7.	푸틴 소련/러시아 최초 방북, 푸틴-김정일 정상회담, 북러 공동선언(2000.7.19.)	
2000.9.		김대중-푸틴 유엔 천년정상회의에서
2000.11.		김대중-푸틴 브루나이 APEC정상회의에서
2001.2.		김대중-푸틴 서울 한-러 정상회담
2001.7.	김정일-푸틴 정상회담, 북러 모스크바 선언’(2001.8.4.)	
2001.10.		김대중-푸틴 상하이 APEC정상회의에서

2002.8.	김정일-푸틴 블라디보스톡 정상회담	
2003.10.		노무현-푸틴 방콕 APEC정상회의에서
2004.9.		노무현-푸틴 모스크바 한-러 정상회담
2005.5.		노무현-푸틴 모스크바 한-러 정상회담
2005.11.		노무현-푸틴 부산 APEC정상회의에서
2006.11.		노무현-푸틴 하노이 APEC정상회의에서
2007.9.		노무현-푸틴 시드니 APEC정상회의에서
2008.7.		이명박-메드베데프 도야코(洞爺湖) G8확대정상회의에서
2008.9.		이명박-메드베데프 모스크바 한-러 정상회담
2011.8.	김정일-메드베데프 모스크바 정상회담	
2013.11.		박근혜-푸틴 서울 한-러 정상회담

IV. 한반도 평화 프로세스에서 러시아의 역할

러시아의 정책결정자들은 북한 지도부가 진정으로 국내 개혁에 관심이 있지만, 증가하는 국제적 압력과 결합된 편집병적인 안보에 대한 불안감과 고립감이 북한을 위축시켰다고 믿었다. 따라서 그들의 견해에 따르면, 러시아와 북한간의 우호와 신뢰 회복은 평양으로 하여금 자신감을 회복하고, 남한과의 관계를 더욱 건설적으로 이끌 것이다. 러시아 외무성 아시아 제 1국 부국장 게오르기 톨로라야(Georgi Toloraya)는 북한에 안보를 확신시켜주는 것이 한반도 평화와 안보의 지름길이라 말했다. "... 북한의 생존을 돕고, 안보적 보장과 북한주민의 최저생계수준을 제공해주는 것이 한반도 안정의 열쇠이다... 코너에 몰렸다고 생각하지 않고 좌절하지 않은 그리고 안전함을 느끼고 자기 확신에 찬 북한이 더 믿을만하고 진전이 있는 대화의 파트너가 될 수 있다. 그리고 이것이 그렇게 폐쇄된 사회의 사회경제적 진보를 위한 최소한의 조건이다. 장기적인 관점에서, 자신의 미래를 확신하는 북한만이 더 예측가능하고 지속가능성이 있는 남북한간 대화와 통일의 전단계인 평화적 공존에 기초한 최종적인 남북한 화해를 이끌 것이다."¹⁵⁾

그는 또한 지금 북한이 필요로 하는 것은 군사적 정치적 안보에 더해 경제적 안보를 국제적으로 보장해주는 것이라 강조했다.

러시아의 정책결정자들은 한반도 문제의 국제적 측면에 초점을 맞추었다. 한반도의 지전략적 중요성을 고려할 때, 한반도 주변 4강(미국, 중국, 러시아, 일본) 모두 한반도의 미래에 대한 고유한 이해관계를 가지고 있다. 따라서 주변 4강간의 협력과 조화가 한반도의 지속적 평화와 안보의 전제조건이 된다. 이런 논리를 바탕으로 러시아는 오랫동안 한반도 문제를 다룰 다자간 대화를 주장해 왔다. 톨로라야는 이 문제를 이렇게 요약했다. "한반도 내 또는 주변의 어떤 정세든 만약 그것이 주변 관련국들의 이해관계를 고려하지 않는다면, 안정적인 것이 될 수 없다. 따라서 지역의 상호 신뢰를 구축하기 위한 다자간 노력이 한반도 문제의 최

15) G. Toloraya, "Security and Confidence Building in Korean Peninsula: A Russian Point of View", LNCV-Korean Peninsula: Enhancing Stability and International Dialogue, June 1-2, 2000, Roma, on the Internet at <<http://lxmi.mi.infn.it/~landnet/corea/proc/043.pdf>>.

종적 해결을 위해 남북간 대화만큼이나 중요하다. 대안은 강대국간 대결과 경쟁이고, 이것은 역사적으로 여러 차례 한반도에서 분열과 분쟁을 일으키는 원인을 제공했다. 러시아가 오랫동안 주장해 온 이런 다자간 대화가 이런 도전에 대한 적절한 대답이 될 것이다.”¹⁶⁾

러시아인들은 한반도 평화 프로세스에서 남북한이 주도적인 역할을 수행해야 하고, 주변 강대국들은 보충적인 역할을 수행해야 한다고 지적한다. “기타 국가를 포함하여 한반도 주변 4강의 역할은 결실 있는 남북한 대화의 조건을 강화하고 합의된 결과의 이행에 대한 보장을 제공한다는 측면에서 중요하다.”¹⁷⁾

러시아는 한반도 통일로의 점진적 과정을 선호한다. 러시아의 입장을 요약하면 다음과 같다. 남북한은 통일 이전에 장기적인 평화적 공존을 추구해야 한다. 남한 또는 미국은 북한의 행태를 변화시키거나 붕괴시키려는 시도를 해선 안 된다. 통일은 평화적인 방법으로 이루어져야 한다. 남북한은 동등한 입장에서 평화적 통일의 조건을 협상해야 한다.

러시아는 다음과 같은 방법으로 한반도 평화 프로세스에 기여하고자 한다. 한반도 내 또는 주변의 평화와 안보를 위한 이익이 개입되지 않은 중재자(broker) 또는 조력자(facilitator)로서, 동북아 다자간 안보협력 메카니즘/기구의 옹호자로서, 그리고 특히 TSR과 TKR을 연결하는 ‘철의 실크로드’ 프로젝트와 같은 다자간 경제협력 프로젝트를 추진함으로써.

1. 한반도 평화를 위한 중재자 또는 조력자(Broker and Facilitator)

2000년 푸틴의 평양 방문 이후, 러시아는 남북간 대화와 한반도 평화를 위한 정직한 중재자로서 자신의 이미지를 구축하기 위해 노력을 배가했다. 러시아는 국제무대에서 북한을 대변하여 발언했고, 남북간 그리고 북한과 미국, 일본간 대화를 주선하고, 북미간 조정안을 제안하기도 했다. 이런 러시아의 역할은 아주 눈에 띄었고 적극적이었지만, 북미간 교착된 상호관계에 돌파구를 마련해주지 못했다. 한반도 평화의 열쇠는 여전히 북한과 미국의 손에 있었던 것이다.

러시아는 평양과의 우호관계를 증진시키면서, 동시에 한반도 평화 프로세스의 정직한 중재자/조력자로서의 역할도 수행했다. 러시아의 관료들은 한반도의 평화를 증진시킬 수 있는 러시아의 능력과 의지를 반복해서 말했다. 이런 관점에서, 러시아 외무성 동아시아 담당 차관 알렉산더 로슈코프(Alexander Losyukov) 이렇게 말했다. “우리는 (한반도 평화에 필수적인) 그런 조치를 취할 준비가 되어 있고, 다른 국가들이 갖지 못한 수단, 즉 북한 지도부와의 강력한 접촉을 가지고 있다.”¹⁸⁾

러시아는 남북한 갈등의 해결에서 주도적이고 적극적인 역할을 추구하진 않는다. 대신 러시아는 한반도 평화를 위한 간접적이고 우회적인 역할을 수행하고자 한다. 러시아 외무장관

16) Ibid.

17) Ibid.

18) ‘Russia prepared to help ease tensions over North Korean problem’, *Interfax*, December 17, 2002, in FBIS, DR/SOV (2002-1217).

이고르 이바노프(Igor Ivanov)는 2002년 7월 남북한을 동시 방문한 결과를 발표하는 자리에서, 러시아의 역할은 “평양과 서울간의 직접대화를 위한 그리고 이 지역의 군사정치적 문제와 관련된 국제적 염려의 해소를 위한 우호적인 조건의 창출만큼이나 중재(mediation)에도 있다.”¹⁹⁾

게다가, 러시아는 다양한 국제기구나 포럼에 북한의 참여를 지원했다. 예를 들면, 북한도 APEC에 ‘게스트(guest)’로서 참석해야 한다는 DJ의 생각을 지지했다. 러시아의 정치가들은 다양한 주선을 했다. 러시아 하원 국가두마 의장 게나디 셀레즈노프(Gennady Seleznyov)는 통일을 위한 남북한 국회의원들간의 모임을 준비할 러시아의 의지를 천명했다.²⁰⁾ 남한은 반복적으로 남북대화에 북한이 나오고 북한이 내부개혁을 하도록 러시아가 설득해달라고 요청했다. 2002년 1월 남한 관리는 남북대화 및 북미대화의 재개를 위해 러시아가 중재해 줄 것을 요청했다.²¹⁾

2. 다자간 안보 메카니즘을 통한 평화

러시아는 한반도 평화와 안보에 대한 다자간 협정을 선호한다. 러시아는 남북한간 대화와 협력을 환영하고, 한국문제는 무엇보다도 한국인들 스스로 풀어야 한다는 생각을 지지한다. 러시아는 북미 양자대화나 4자 회담 또는 6자 회담을 포함하여 다양한 대화 채널을 반대하지 않는다. 그러나 러시아는 미국만이 유일하게 한국문제를 해결할 수 있다는 생각에 반대한다. 한반도와 동북아에 지속적인 평화와 안보를 구축하려면 다자간 대화가 필수적이라 생각한다. “우리는 지역의 일반적인 관심사를 강조하면서 쟁점들을 다루는 동북아의 안보와 협력을 위한 다자간 구조를 구축하는 생각에서 출발할 수 있다. 그런 다음 한반도 문제의 해결 과제가 동북아의 안보와 안정을 강화하는 지역적 문제와 직접 연계되어 고려되는 다자간 대화(multilateral dialogue)로 이동할 수 있다.”²²⁾

러시아는 한반도와 동북아의 평화와 안보를 창출할 다자간 메카니즘을 반복해서 주장했다. 아태지역 다자간 대화(Asia Pacific region multinational conference)에 대한 모스크바의 제안은 브레즈네프 시기까지 거슬러 올라간다. 1969년 소련은 아시아 집단안보 체제(Asian collective security system)를 주창했다. 고르바초프도 그 명칭이 ‘포괄적 국제안보체제(all-embracing system of international security)’, ‘태평양판 헬싱키 회의(Helsinki-like Pacific conference)’, ‘전 아시아 포럼(All Asian Forum)’ 등으로 다양하게 불리지만, 이 생각을 재도입했다. 1992년 11월 서울을 방문한 옐친 대통령은 잠재적으로 갈등 가능성이

19) ‘Russia Welcomes Inter-Korean Accords on Railway’, *Itar-Tass*, August 31, 2002, in FBIS, DR/SOV (2002-0831).

20) *Itar-Tass*, September 1, 2000, in FBIS, DR/EAS (2000-0901).

21) Vladimir Kutakov, “South Korea Asks Russia to Assist US-North Korea Contacts”, *Itar-Tass*, January 30, 2002.

22) Evgeny V. Afanasiev “Vladimir Putin’s New Foreign Policy and Russian Views of the Situation on the Korean Peninsula”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 12, no. 2 (Winter 2000), p. 13.

큰 동북아 하위 지역들의 안보문제를 다룬 전문가 수준의 대화(consultations)로부터 시작하여 다자간 협상의 메카니즘을 제안했다. 그는 또한 지역내 갈등예방전략연구센터(conflict prevention and strategic studies centers)의 창설을 포함하여 위기대응 시스템(crisis regulation system)을 주장했다. 그의 다자간 협상 메카니즘은 특히 핵과 미사일 비확산 등과 같은 군사적 쟁점을 강조했다.²³⁾

1994년 3월 24일, 러시아 외무부는 8자 회담을 제안했다. 남북한, 미, 중, 러, 일, 국제원자력기구(IAEA), UN 사무총장을 포함하는 이 포럼은 핵문제를 다룬 예정이었다.²⁴⁾ 러시아는 한반도문제에 대한 다자간 회의를 아태지역의 포괄적인 집단안보체제로 발전시킬 의도를 가지고 있었다. 러시아는 러시아가 주도적인 역할을 수행하고 아태지역의 주요 행위자로 인정받을 수 있는 아시아판 헬싱키 회의(Asian version of the Helsinki Conference)의 창출을 원했다.

3. 다자간(남북러) 경제협력을 통한 평화

‘철의 실크로드’나 ‘남북러 가스관연결 프로젝트’와 같은 다자간 경제 프로젝트는 남북한 간 화해와 협력의 동력이 될 수 있다. 한반도 냉전의 잔재가 다자간 경제협력을 통해 청산될 수 있기 때문에, 한반도 평화 프로세스에서 러시아의 건설적 역할수행이 더 증가할 것이다.

러시아는 러시아의 자원과 시설, 북한의 노동력, 남한의 자본을 결합하는 삼각 경제 협력을 추진해왔다. 김책 제철소, 승리 화학공장, 용성 베어링공장, 안주 직물공장 등 소련의 지원하에 건설된 북한의 공업시설들은 수리와 업그레이드를 필요로 한다. 러시아는 남한의 자본으로 이들 산업시설들을 현대화하자고 제안했다. 2000년 10월 17-21일 평양에서 열린 경제, 무역, 과학기술 협력 정부간 위원회 회의에서, 러시아와 북한은 러시아, 북한, 남한을 포함하는 삼각 경제협력의 전망을 전달했다. 러시아 대표단을 이끈 러시아 교육부 장관 블라디미르 필리포프(Vladimir Filipov)는 그런 프로젝트에 대한 남한의 재정적 투자의 필요성을 강조했다.²⁵⁾ 그러나 남한은 그런 투자에 흥미가 없었다. 한편으로 이들 공장에서 생산된 제품은 국제시장에서 경쟁력이 없었고, 다른 한편으로 과거 소련의 지원에 의해 건설된 북한의 공장들과 산업시설들은 남한의 방식으로 통일이 된 후에는 철저히 재조립되어야만 하기 때문이다.

23) Nikolai Solovyev, "Siberia and the APR", *International Affairs* (Moscow) (April 1993), p. 26.

24) Denisov, "Russia and the Problem of Korean Unification", in Tae-Hwan Kwak (ed.), *The Four Powers and Korean Unification Strategies*, p. 42.

25) 채무상환 문제도 이 회의시 논의되었다. 필리포프는 북한의 대러 채무는 러시아의 대북 투자가 재개되기 전에 재조정되어야만 한다고 주장했다. (*Itar-Tass*, October 17, 2000, in FBIS, DR/SOV (2000-1017).

〈남북러 철도 연결(TKR-TSR)〉



러시아 천연가스관 및 건설 예정 파이프라인

— 기존 가스관 건설 예정 가스관



V. 남북통일에 대한 러시아의 태도와 정책

러시아는 한국의 통일을 원하는가? 냉전기간 동안 러시아의 주요 관심사는 극동지역의 안정과 안보였다. 따라서 러시아는 한반도의 통일보다 현상유지(status quo)를 더 선호했다. 통일된 한국은 한반도와 동북아의 미묘한 전략적 평형상태를 깨트릴 수 있기 때문이다. 이제 러시아는 분단된 한반도에서 과거 소련이 가졌던 것과 똑같은 이해관계의 몫을 더 이상 가지지 않는다.

2000년 러시아와 북한의 관계회복(rapprochement)은 사실상의 '하나의 한국' 정책에서 '두개의 한국' 정책으로의 전환을 의미했다. 소련의 붕괴 직후, 러시아의 정책결정자들은 북한정권이 소련이나 동유럽 정권과 같은 운명을 맞이할 것이라 전망했다. 러시아는 가까운 미래에 남한의 방식을 따른 통일을 예견했고, 당시 러시아가 북한을 무시하고, 남한과의 협력적 관계에 치중한 것은 논리적으로 타당했다. 그러나 평양은 살아남았고, 조만간 붕괴할 것 같지도 않았다. 이런 상황에서, 러시아는 한반도에 대한 자신의 정책을 재조정할 필요를 느꼈고, 1990년대 중반 평양과 국가대국가로서 정상적인 관계를 재수립하는 쪽으로 방향을 선회했다.

러시아는 남북통일이 평화적으로 그리고 한국인 스스로에 의해 성취되어야 한다고 주장한다. 러시아는 강제적인 방법에 의한 한반도 통일을 원하지 않는다. 왜냐하면, 한반도에서의 또 다른 전쟁은 불가피하게 극동을 개발하고 국내개혁을 수행하고자 한 러시아의 그간의 노력을 수포로 돌아가게 할 수 있었기 때문이다. 게다가, 북한 원자로의 파괴와 전쟁기간 중 러시아로의 북한 피난민의 유입은 러시아 극동지역의 안보를 직접적으로 위협할 수 있기 때문이다.²⁶⁾

한반도의 지전략적 중요성 때문에, 러시아는 어떤 국가도, 특히 일본과 중국이 한반도에서 압도적인 우위를 점하는 것을 원하지 않는다. "러시아는 계속해서 한반도에서 전략적인 이해관계를 가진다. 왜냐하면 한반도는 러시아를 공격할 수 있는 기지가 될 수 있으며, 일본과 더불어 대한해협과 동해의 해안지역을 통제하기 때문이다. 따라서 러시아는 한반도에 대한 중국과 일본의 영향력을 최소화하기 위해 노력하고 있다."²⁷⁾ 만약 러시아가 미국을 여전히 군사적 위협 또는 경쟁자로 생각한다면, 당연히 그렇게 생각하겠지만, 통일 이후 한반도에서 미군의 지속적인 주둔 또한 러시아의 걱정거리 중 하나이다. 만약 한국인들이 직접적인 외세의 개입 없이 자주적으로 통일과정을 이끈다면, 통일한국은 외국의 간섭과 영향력에 덜 취약할 것이기 때문에, 따라서 러시아는 한국의 통일과정을 한국인들 스스로 평화적으로 이끌기를 원한다.

러시아의 지도자들은 자주 다른 주변 강대국들, 예를 들면, 미국, 중국, 일본은 분단된 한

26) Vadim P. Tkachenko, "A Russian View on Korean Security after the North-South Summit", *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 12, no. 2 (Winter 2000), p. 28.
참조

27) Donald S. Macdonald, "The Role of the Major Powers in the Reunification of Korea", *The Washington Quarterly* (Summer 1992), p. 145.

국을 선호하지만, 러시아만 유일하게 한국 통일을 지지한다고 말한다. 그리고 러시아와 한국은 서로 전쟁을 한 적이 없다고 지적한다. 그러나 러시아는 맹목적으로 한국의 통일을 지지하진 않을 것이다. 러시아는 한국의 통일이 러시아의 이해관계를 수용하는 한 지원할 것이다. 대부분의 러시아 지도자들은 중립적이고 통일된 한국이 러시아의 이해관계와 일치한다고 믿는다.²⁸⁾ 러시아는 통일한국이 러시아에 우호적이거나 적대적이지 않는 한 기꺼이 지지할 것이다. 러시아는 통일한국의 우호를 확보하기 위해 한반도 통일과정에 지배적인 역할을 수행하고자 할 것이다. 그렇지 않으면, 통일한국의 중립성 또는 비적대성을 확보하기 위해 다른 강대국들과 동등하게 한반도 통일과정에 참여하려 할 것이다. 이런 관점에서 볼 때, 러시아가 통일한국을 일본 또는 중국으로부터의 잠재적 위협에 대한 평형추(counterbalance)로 본다고 볼 수 있다.

한편 러시아가 남북통일을 반대할 이유도 많다. 통일되고 공격적인 통일한국은 일본의 급속한 재무장을 야기할 수 있다. 한국과 일본간의 전통적인 적대관계와 잦은 갈등으로 볼 때, 동해를 가로지르는 통일한국의 부상은 일본의 경계를 야기할 수 있고, 이것은 일본의 핵무장을 포함한 급속한 군비증가로 이끌 수 있다. 이런 시나리오는 러시아 정책결정자들의 악몽이 된다. 왜냐하면 군사적으로 부활하는 일본은 그렇지 않아도 외부의 위협에 취약한 러시아 극동지역의 안보에 직접적인 위협이 되기 때문이다. 또한 역으로, 만약 한국의 통일이 러시아에 우호적인 방향으로 전개된다면, 이것은 일본의 군사적 부활에 대한 균형추로 작용할 수 있다.

러시아는 남북한 관계가 여전히 파열음을 내고, 미래관계가 나쁘지 않게 전개되는 한, 남한에서의 미군 주둔에 반대할 이유가 없다. 러시아는 당분간 한반도의 갈등에 얽매이지 않고 국내 개혁과 경제발전에 집중하고자 한다. 현재 남한의 미군주둔은 러시아에 위협이 되지 않는다. 왜냐하면 미국은 이제 더 이상 러시아를 겨냥하지 않기 때문이다. 주한 미군은 동북아의 정세를 안정시키는 역할을 수행하고 있고, 또 다른 한국전쟁의 억지력으로 작동하고 있다. 오히려 갑작스럽고 무모한 주한미군의 철수가 한반도 긴장관계를 더욱 부추기고, 남북한의 군비경쟁을 강화시킬 것이다. 게다가 한국과 일본으로부터 미군의 철수는 일본의 재무장으로 이끌고, 이것은 동북아의 위험한 팽창적 군비경쟁을 촉발할 것이다. 그러나 러시아는 남북한 통일 이후 주한미군의 주둔과 한미동맹은 반대할 것이다. 미국의 군사동맹국인 통일한국은 러시아의 입장에서 '아시아판 나토의 동진' 또는 '러시아의 문전으로 전진 배치된 군사기지'이다.²⁹⁾ 그러나, 좀 더 폭넓은 관점에서, 한반도 통일 이후의 주한미군 주둔과 한미동맹에 대한 러시아의 태도와 정책은 미래관계의 특성과 앞으로 전개될 동북아 지역체제, 특히 중국과 관련된 중러관계 및 미중관계에 달려있다.

28) Vadim P. Tkachenko, *Koreiskii Poluostrov i Interesy Rossii (The Korean Peninsula and Russian Interests)* (Moscow: Vostochnaia Literatura, 2000); Vladimir F. Li, *Rossia i Koreia v geopolitike evraziiskogo Vostoka (Russia and Korea in the Eurasian Geopolitics)* (Moscow: Nauchnaia Kniga, 2000). 참조

29) Vadim Tkachenko, "A Russian View on Korean Security after the North-South Summit", p. 31.

VI. 결론

2000년 이래, 북러관계는 급속하게 발전해 왔다. 짧은 2년동안의 기간에 양국은 관계를 정상화하고, 3번의 정상회담, 개인적 접촉의 강화, 고위급 수준의 인사교류 등이 있었다. 사실 양국관계는 급속하게 달아올랐다. 이런 양자간 관계의 급속한 발전은 무엇보다도, 푸틴과 김정일간의 개인적인 친분으로 설명될 수 있다. 정상회담 기간 중, 김정일과 푸틴은 상호 우호적인 감정과 신뢰를 나누었고, 긴밀한 접촉을 유지했으며, 폭넓은 쟁점들에 대해 빈번하게 의견을 교환했다. 러시아연방 극동연방구의 대통령 대표인 풀리코프스키(Pulikovski)는 2001년 김정일의 24일간의 러시아 방문을 에스코트했고, 2002년 평양에서 김정일을 두 번이나 만났다. 그는 푸틴과 김정일간의 긴밀한 인간관계가 북러간의 관계가 역동적으로 발전할 수 있었던 배경의 추진력이었다고 지적했다. “그[김정일]는 특히 한 번의 회담에서 감동했다. 우리가 [2001년 김정일의 러시아 방문기간 중] 썬트 베제르부르그에서 모스크바로 돌아 왔을 때, 푸틴과의 회담은 계획되어 있지 않았다. 그러나 대통령은 갑자기 김정일을 비공식적으로 초대했다. 그들은 두 시간 동안 함께하며, 점심을 먹었다. 이 초대는 김정일의 입장에서 엄청난 신뢰의 표시였다. 동방에서 지도자의 개성에 의해 이루어지는 역할은 아주 중요하다. 김정일은 나중에 나에게 러시아가 강력한 개성의 지도자를 발견한 것은 행운이라고 말했다. 그는 푸틴과 같은 지도자가 있기 때문에 러시아와 우호관계를 회복하고 싶다고 말했다. 그는 또한 만약 거기에 푸틴이 없었다면, 러시아와 관계를 회복하지 않았을 것이라고 말했다.”³⁰⁾

부시의 대북 강경정책이 북러 관계개선의 중요한 추진력이 되었듯이, 미국의 대북정책은 북러관계의 주요 변수가 된다. 미국으로부터의 위협이 커짐에 따라, 북한은 러시아와의 접촉을 늘리고, 협의를 증진시켰다. 이러한 북한의 태도는 북한과 미국간의 대결구도에서 러시아가 명백하게 북한의 입장을 지지해 주었으면 하는 바람을 잘 보여준다. 이는 역으로 러시아로 하여금 한반도 평화 프로세스에서 건설적인 역할을 수행할 수 있는 기회를 제공한다.

푸틴은 러시아의 영향력 강화를 원하고, 한반도에 대한 실용주의적 외교정책을 구사함으로써 경제정책의 목표달성을 위한 우호적인 조건을 창출하고자 했다. 러시아의 외교정책이 작동하는 주어진 환경을 볼 때, 과거로부터의 완전하고 즉각적인 이탈은 불가능하다. 국내의 해결하지 못한 경제적 정치적 급선무들이 푸틴의 외교정책적 선택을 제한하고, 국제무대에서 러시아의 지위를 고양시키려는 러시아의 노력을 침해한다. 비록 북러관계가 급속하게 개선되고 있지만, 한반도 평화 프로세스에 대한 러시아의 영향력은 미국에 의해 영향을 받을 수 있다. 미국이 일방주의를 주장하고 자신의 의제를 한반도에 강요하는 한, 북한은 미국과의 직접적인 대화에 초점을 맞출 수밖에 없고, 한반도 문제 해결에 있어 러시아의 영향력은 주변으로

30) Petr Akopov, “Konstantin Pulikovskiy: Making Friends on President’s Instructions - Interview with Konstantin Pulikovskiy”, *Izvestiya*, April 25, 2002, in FBIS, DR/EAS (2002-0425). 평양주재 러시아 대사 안드레이 카를로프(Andrei Karlov)도 “북러관계의 역동적 과정은 블라디미르 푸틴 대통령과 김정일 위원장의 우호적인 인간관계에 의해 가능했다.”고 주장했다. “Ambassador Upbeat About Current Russian-Korean Ties”, *Itar-Tass*, February 7, 2002, in FBIS, DR/SOV (2002-0207). 참조.

밀려나간다.

러시아는 동북아의 다자간 안보 메카니즘을 이끌고, 남북러 삼각 경제협력을 촉진하는 정직한 중재자로서 한반도 평화 프로세스에 기여하고자 했다. 러시아의 중립적 자세, 일관성, 신중함은 나름대로의 가치가 있다. 그러나 그럼에도 불구하고, 한반도 평화 프로세스에 대한 러시아의 영향력은 한계적으로 남는다. 북한에 대한 러시아의 영향력은 설득력에 그치고, 북한을 움직일만한 어떤 레버리지도 가지지 못한다. 러시아가 북한에 대해 레버리지를 가지는 유일한 방법은 이전의 동맹국에 대한 막대한 군사 경제적 원조를 통해서뿐이다. 그러나 현재 이것은 불가능하다. 게다가 러시아는 평양과의 군사적 안보적 관계를 개선함으로써 남한 및 미국과의 관계를 악화시킬 위험을 감수하진 않을 것이다. 북한 또한 현실을 알고 있다. 한반도 평화와 안보에 러시아가 기여할 수 있는 최선은 경제적 협력 프로젝트를 통해서이다. 러시아와 남북한은 '철의 실크로드', '남북러 가스관 연결 사업', '나진-하산 프로젝트' 등 다양한 다자간 경제 프로젝트를 공동으로 추진 중이며, 이러한 협력 증진은 한반도 평화와 안보에 기여할 것이다.

러시아는 한반도와 남북통일에 대한 명확하고 확정적인 계획을 가지고 있지는 않은 것 같다. 러시아의 한반도 정책은 여전히 유동적이다. 그럼에도 불구하고, 몇몇 일반화는 가능하다. 첫째, 러시아의 한반도 정책은 대개 북러관계의 동력과 구조에 의해 제약되고, 중국을 중심으로 부상하는 동북아 세력구조의 특성에 의해 영향을 받는다. 둘째, 러시아의 기본적인 이해관계는 러시아에 적대적이지 않고 우호적인 한반도 통일에 있다. 러시아는 만약 한반도 통일정부가 러시아에 비우호적이라 생각이 들면, 통일과정에 간섭하여 반대할 것이다. 러시아는 외부위협에 취약한 러시아 극동지역의 침략을 위한 발판으로 통일된 한반도가 이용되기를 원하지 않는다. 통일한국이 러시아 극동지역에 군사적 위협이 되지 않는다는 보장이 없는 한, 러시아는 한반도 통일과정에 협조하지 않을 것이다. 셋째, 러시아의 통일한국에 대한 안보정책은 방어적이다. 왜냐하면, 통일한국이 극동지역의 안보에 위협이 되어서는 안된다는 개념에 기초해 있기 때문이다. 블라디보스톡의 턱 앞에 있는 통일한국의 영토 내 미군의 존재는 러시아의 안보에 대한 확실한 위협으로 인식될 수 있다. 러시아는 통일한국의 정부가 중립적인 외교 안보 정책을 수립할 것을 확보 받고 싶어 할 것이다.

대한정치학회 2013년 연말학술대회 및 정기총회

한반도 신뢰 프로세스의 구현을 위한 동북아의 정치경제적 접근

회의 II: 대학원생 논문 발표

사회: 성 장 환(대구교육대학교)

(청운관 252실)

■ 동북아에서의 중일간 파워게임에 관한 연구

발표: 윤 희 철(육군3사관학교)

토론: 김 옥 준(계명대학교)

■ 선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향

: 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석

발표: 김 상 은(경북대학교) · 엄 기 홍(경북대학교)

토론: 함 성 호(육군3사관학교)

■ 여론과 대외정책 인식: 한미 FTA 사례

발표: 박 영 환(경북대학교) · 박 수 진(영남대학교)

토론: 김 성 진(육군3사관학교)

■ 박근혜 대통령의 지지도와 프라이밍 효과

발표: 윤 해 진(영남대학교) · 박 영 환(경북대학교)

토론: 권태호(육군3사관학교)

동북아에서의 중일간 파워게임에 관한 연구

윤 희 철(육군3사관학교)

〈목 차〉

- I. 서론
- II. 세력전이이론
 - 1. 이론적 논의 및 분석틀
- III. 19세기의 중일전쟁
 - 1. 중일전쟁 이전의 동북아정세
 - 2. 중일간 국력비교
- IV. 21세기 신 중일전쟁 전망
 - 1. 중일간 파워게임 양상
 - 2. 중일간 국력비교 및 전쟁 가능성 전망
- V. 결론

〈요 약〉

동북아에서 중일간의 갈등이 증폭되어 그 어느 때보다 안보불안이 가중되고 있다. 이는 마치 19세기 말의 동북아정세와 흡사한 면이 많다. 19세기 말에 동북아의 이른바 주도국가라는 중국(청)과 도전국가로 부상한 일본과의 국력격차가 현격하게 좁혀지는 시점에서 중일전쟁이 발생하여 동북아의 주도권이 일본으로 넘어갔다.

최근의 일본의 행보도 19세기 말의 상황과 유사하다. 다시금 동북아에서 주도국의 지위를 갖추기 위해 '적극적 평화주의'를 통해 집단적 자위권을 내세우는 등 잃어버린 주도국으로써의 면모를 되찾기 위해 안간힘을 쓰고 있다.

본 논문에서는 세력전이이론을 분석틀로 하여 주도국과 도전국간의 국력의 차이가 급속하게 줄어드는 시점에서 전쟁이 발생할 가능성이 높다는 가정하에 19세기말 중일전쟁 직전의 중일간의 국력격차를 비교하고 21세기 현재의 중일간의 국력격차를 비교하여 과연 21세기에 중일간에 전쟁이 발생할 것인가에 대한 전망을 하고자 했다.

19세기말의 중일간에 세력전이 현상이 발생하여 중일전쟁이 발생하였다면 21세기에는 중일간의 격차가 현격히 벌어지고 있는 상황에서 국제체계의 간섭을 배제한 중일간의 전쟁발발 가능성은 낮다고 하겠으나, 디폴트 파워로서의 미국의 지역체계에 대한 간섭현상이 발생할 경우에는 중일간의 갈등이 중국 對 일본-미국의 양상으로 전개될 수도 있으나, 아직은 미국과 중국간의 국력격차가 현저하기에 동북아에서의 심각한 갈등으로 치닫지는 않을 것으로 전망된다.

주제어 : 세력전이이론, 중일전쟁(1894~1895), 국력격차, 주도국가, 도전국가

I. 서론

동북아시아의 정세가 그 어느 때보다 요동치고 있다. 중국과 일본의 센카쿠열도(중국명 : 댜오위다오) 영유권 분쟁과 중국의 동중국해에 대한 방공식별구역 확장, 미국의 일본에 對 중국 견제 역할 ‘아웃소싱’ 과 일본의 ‘적극적 평화주의’에 따른 집단적 자위권, 국가안보회의(일본판 NSC)구성 등 동북아는 마치 19세기말의 동북아정세로 회귀하는 것이 아닌가하는 의구심까지 들게 한다.

많은 연구논문에서 21세기의 동북아정세를 분석하고 있지만 대개의 경우 현상에 대한 표면적인 서술과 직관에 의존한 미래예측이 주가 되고 있다.

따라서 좀더 객관적인 근거에 의해 동북아에서 발생하는 파워게임, 즉 중일간의 힘겨루기에 대한 분석과 향후 전망을 하는 것이 본 논문의 목적이다.

국제사회는 센카쿠열도 영유권을 놓고 중국과 일본의 전쟁발발 가능성에 대하여 상반된 전망을 내놓고 있다. 하지만 기존의 연구들은 중일간의 갈등을 현상적 기술에 그치고 갈등양상에 대한 객관적인 데이터를 통한 예측이 없어 설득력이 부족하다. 위의 연구들은 대개 객관적인 데이터를 제시하기 보다는 직관에 의한 예측이나 현상적 기술¹⁾에 그치고 있어 갈등양상에 대한 설득력이 부족하다.

그렇다면 차후의 중일간에 전쟁²⁾이 발생할 것인가? 본 논문은 직관에 의한 예측이 아닌 경험적으로 검증된 이론적 틀에 의하여 분석과 전망을 시도하고자 한다.

이를 위해 세력전이이론을 분석틀로 하여 구조적인 차원에서 동북아에서의 중일간의 전쟁의 발생 가능성을 전망하고자 한다.

전쟁의 발발 원인은 개인적, 국내적, 국제정치 구조적 차원에서 매우 다양하게 논의되어 왔다. 개인적 차원에서는 지도자의 성향과 인간의 본성에 따른 전쟁의 발발원인을 분석하고 있으며, 국내적 차원에서는 특정국가의 사회적 상황등을 전쟁의 원인으로 파악하고 있다. 개인적, 국내적 차원은 특정국가의 행위에 대해서는 적절한 설명을 제공하나, 개별국가의 상황 혹은 지도자의 성향에 따른 전쟁의 발발원인은 가변요소가 많아 합리적인 예측을 불가능하게 만든다. 하지만 국제정치 구조적 차원에서의 세력전이이론은 주도국과 도전국간의 국력차이의 변화와 전쟁 발발 간의 상관관계를 통해 전쟁 원인을 밝히고 있다.

본 논문에서는 19세기말에 발생했던 중일간의 국력의 차이의 변화와 21세기 중일간에 발생하는 국력의 차이의 변화에 주목하고 구조적 차원에서의 세력전이이론을 분석틀로 하여 향후의 전쟁가능성에 대해서 전망하는데 목적을 둔다.

1) 하도형, 2010, “2010 중·일 댜오위다오 분쟁과 중국의 대응” 「영토해양연구」, Vol.3. ; 이명찬, 2013, “센카쿠제도를 둘러싼 중·일간 갈등과 동북아”, 「국제정치논총」 제53집, 1호
2) 일반적으로 분쟁은 ‘한 집단이 다른 집단(들)과 양립할 수 없는 목표를 추구하여 상호 대립하고 있는 상태’를 의미한다. 분쟁이 전개되는 과정에서 서로 군사력 사용을 위협하며 긴장감을 고조시키는 단계는 ‘위기’로 볼 수 있고, 국지적으로 상대방에게 군사력을 현시하거나 실제 사용하는 단계는 군사분쟁(MID: Militarized Interstate Dispute)이 된다. 이러한 군사분쟁이 확대되면 ‘전쟁’으로 발전하게 된다.

전쟁의 원인에 대한 분석에서 구조적 차원으로 접근시 개인 혹은 국내적 차원의 변수가 제대로 설명되지 못하는 한계를 지나 개인적, 국내사회적 차원의 분석은 일반적인 예측이 어렵기에 본 논문에서는 구조적 차원의 분석에 초점을 맞추기로 한다. 여기서 미국이라는 변수는 동북아에 큰 영향력을 미치는 주요국가이지만 본 논문은 동북아국가간의 파워게임으로 한정짓도록 하겠으며, 미국이라는 국제체계의 차원으로 확장된 분석은 차후의 연구로 미루기로 하겠다.

II. 세력전이이론

1. 이론적 논의와 분석틀

전쟁의 발발에 관한 구조적 차원의 접근중 세력전이(power transition) 모델이 있다. 국력배분 양태의 다이내믹한 변화를 관심의 대상으로 삼아 갑작스런 국력 배분의 변화가 강대국간의 전쟁을 발생시키는 주요 요인이라고 설명한다.

일반적으로 체계수준(혹은 지역체계수준)에서 강대국간 전쟁은 강대국의 수 자체보다는 강대국 간의 역동적 힘의 변화에 의해 영향을 더 많이 받는다.

모든 국제체계는 세계적 체계이든 지역체계이든 상대적 국력에 근거한 위계질서(hierarchy)가 형성되고 체계내의 주도국가(dominant state)와 도전국가(rising state)간의 힘의 배분이 어떠한 양태를 띠느냐에 따라 전쟁의 발발 가능성에 영향을 미친다. 체계 내에서 국가간 국력 크기에 의한 위계가 분명할 경우, 즉 주도국가가 도전세력을 충분히 제압할 만한 힘을 가지고 있을 경우 기존의 위계질서가 재편될 가능성은 낮다. 하지만 주도국가의 세력이 도전을 제압할 수 있을 만큼 강하지 않거나, 혹은 점점 약화되는 추세에 있다면, 도전국들은 기존의 질서를 재편하려는 시도를 하게 된다.³⁾ 오간스키(Organski)는 세력전이와 전쟁과의 상관관계에 대해 구조적 차원의 설명을 시도했다. 국가간 국력 증가비율의 차이가 경쟁을 하는 국가간의 상대적 지위(position)에 영향을 미치고 이러한 변화가 전쟁과 연관된다는 것을 주장했다.⁴⁾ 하지만 경쟁국가(주도국과 도전국)간의 국력의 변화가 모두 전쟁으로 나아가는 것은 아니다. 중요한 것은 국력의 변화가 얼마나 빠르게 전개되는가의 문제이다. 체계 수준에서 국력의 분포가 어떤 한 국가(또는 국가그룹)에 빠른 속도로 수렴되거나, 특정 국가에 집중된 국력 분포가 와해되고 갑자기 분산되는 경우 경쟁관계에 있는 강대국 간의 무력충돌의 가능성이 높아진다.

국력격차의 변화가 매우 빠른 속도로 이루어지는 경우 체계 내 위계질서의 변화가 갑작스럽게 이루어지기 때문에 강대국 간의 갈등을 평화적으로 조정하기 위한 시간이 부족해지며 도전국가는 기존 질서를 타파하려는 유혹을 더욱 강하게 가지게 되고, 상대적으로 기존의 우

3) 조한승, 2006, "상대적 국력이론의 관점에서 바라본 중일전쟁(1894~95)", 강성학 편저, 「용과 사무라이의 결투 -중(청)일전쟁의 국제정치와 군사전략-」, 리북, p.99.

4) Organski, A.F.K., 1958, *World Politics* (New York:Knopf)

월적 지위를 도전받는 국가는 더욱 불안을 느끼게 된다.⁵⁾

특히 상대적 국력 관계가 실제로 역전되는 시점보다 주도국과 도전국간의 국력의 차이가 급속하게 줄어드는 시점에서 전쟁의 가능성이 높다.

반면에 국력격차의 변화가 서서히 진행되는 경우에는 주도국과 도전국가간에 비폭력적 조정을 통한 균형을 맞추려는 시간적 여유가 있다.

이와는 반대로 도전국가에 대한 주도국가의 국력상승의 속도와 변화량이 커질수록 전쟁의 가능성을 줄어든다. 주도국가와 도전국가간의 국력격차가 좁혀지는 시점에서 과연 누가 먼저 전쟁을 일으킬 것인가에 대해 학자들은 다른 의견을 제시하고 있다. 오간스키와 쿠글러(Jack Kugler)등은 도전 세력이 주도세력에 대한 군사적 도전을 먼저 일으킨다고 주장한 반면, 레비(Jack S. Levy)는 주도세력이 도전세력의 성장을 사전에 억제하기 위해 소위 예방전쟁(preventive war)을 일으킨다고 주장했다.⁶⁾ 하지만 실증적인 데이터 분석을 통해 나타난 결과는 예방전쟁 논리가 설명력이 그리 높지 않음⁷⁾이 나타났다.

세력전이 모델로 강대국간의 국력변화를 설명함에 있어 고려해야 할 점은 국제체계와 지역체계에 관한 논의이다. 일반적으로 세력전이 모델은 국제체계 수준에서 헤게모니 국가와 다른 강대국들 사이의 관계를 설명하고 있지만, 동북아시아 지역체계에서도 동일하게 적용이 가능하다. 국제정치현상에 대한 분석수준(level of analysis) 논의는 1950년대 말에 왈츠(Kenneth Waltz), 캐플란(Morton A. Kaplan), 싱어(J. David Singer)등에 의해 본격적으로 제기되었다.⁸⁾

지역체계(regional system) 혹은 하위체계(sub-system)이라는 개념은 ‘체계’를 세계적 수준이 아니라 지역 수준에 한정해서 적용할 때 흔히 사용된다.

지역체계 내의 위계적 질서는 상위체계인 국제체계의 위계적 질서에 영향을 받지만, 국가간 위계질서의 구조가 반드시 상위체계와 같은 형태로 나타나는 것은 아니다. 19세기 말 이전의 동북아시아는 국제체계 수준에서 다극구조가 형성되어 있다고 할지라도 동북아시아 지역체계 수준에서는 단극구조적인 분석이 가능하다.

하지만 이러한 지역체계 내에서도 국가들 간의 위계질서의 변동은 세계체계 수준에서의

-
- 5) James H. Schampel, 1993, "Change in Material Capabilities and the Onset of War: Dynamic Approach." *International Studies Quarterly*, Vol.37, p.405; 조한승, 2006, "상대적 국력이론의 관점에서 바라본 증일전쟁(1894~95)", 강성학 편저, 「용과 사무라이의 결투 -증(淸)일전쟁의 국제정치와 군사전략-」, 리북, p.101. 재인용
 - 6) Jack S. Levy, 1987, "Declining Power and the Preventive Motivation for War." *World Politics*, Vol.40, No. 1, pp.82-107.
 - 7) 국력의 차이를 군사적 측면과 산업 측면으로 구분하고 각각의 측면에서 적대국가간 국력관계의 전환이 이루어지는 상황에서 체계의 주도국가의 예방전쟁 동기(motive)가 과연 실제 전쟁의 발생에 영향을 주는지를 측정하였으나, 두 가지 측면 모두에서의 예방전쟁 동기와 실제 전쟁과의 상관관계가 존재하지 않는다는 결과를 발견했다. (Paul Huth, D. Scott Bennett, and Christopher Gelpi, 1992, "System Uncertainty, Risk Propensity and International Conflict Among the Great Power," *Journal of Conflict resolution*, Vol. 36, No. 3, pp.478-517.
 - 8) Kenneth Waltz, 1959, *Man, the State and War*, New York: Columbia University Press); Morton A. Kaplan, 1957, *System and Process in International Politics*, New York : Wiley ; J. David Singer, "International Conflict: Three Levels of Analysis." *World Politics*, Vol.12.

세력전이와 유사한 방식으로 전개될 수 있으며, 그러한 변동의 결과 지역체계 내의 힘의 관계가 역전되어 전 지구적 규모의 헤게모니 질서는 유지되면서도, 특정 지역 내의 주도권은 변화될 수 있다. 이때 주의할 점은 지역체계에 대한 국제체계의 간섭현상이다.

지역체계의 질서 변화는 상위체계인 국제체계의 영향을 강하게 받을 수도 있고 거의 받지 않을 수도 있다. 지역 내 강대국 간의 갈등이라 할지라도, 그들이 다투는 분쟁의 원인이 지역적인 이익(local interest)에 국한되거나 혹은 세계체계 수준의 헤게모니 국가가 이에 대해 별로 관심이 없다면 지역체계에 대한 세계체계 수준의 간섭이 배제될 수도 있다.⁹⁾

하지만 지역체계에 대한 세계체계 수준에서의 간섭이 있을 경우, 지역체계내의 세력전이 현상을 전혀 다른 양상으로 전개될 수 있다. 중일전쟁(1894~1945)발발 당시에는 비교적 세계체계의 간섭이 약했다. 증대되는 일본의 국력에 맞서 중국은 영국의 도움이 절실했으나 국제체계인 영국의 간섭은 이루어지지 않아, 순수한 의미의 지역체계의 세력전이 현상이 발생했다. 반면 21세기의 동북아정세는 중국과 일본간의 지역체계의 세력전이 현상을 설명함에 있어 국제체계인 미국이라는 변수의 간섭현상이 발생할 경우 지역체계가 아닌 국제체계의 세력전이 모델로 설명해야한다.

국가간 국력관계의 변화가 어떻게 전쟁에 영향을 미치는지를 설명하는 이론들이 많이 있지만, 구체적으로 본 논문에서는 세력전이 이론을 지역체계 수준에 적용하여 중일전쟁(1894~1895)과 21세기의 중일간의 갈등을 분석하였다. 19세기 말의 중일전쟁은 동북아시아 지역체계 수준에서 중국이라는 주도세력과 일본이라는 도전세력의 국력 차이가 급속하게 줄어드는 시점에서 전쟁이 발생했다. 반면 21세기의 중일관계는 국력면에서 2000년 들어 점차 격차가 벌어지고 있어 전쟁의 발발 가능성은 낮다. 지역체계 수준에서도 주도국과 도전국간의 국력의 변화에 따른 위계질서가 형성되고, 주도국가에 대항하는 도전국가의 도전은 두 나라 사이의 국력의 차이가 급격하게 줄어드는 시점에 전쟁의 형태로 나타난다는 세력전이이론이 주요한 분석틀로 설정된다. 하지만 구조적 수준의 세력전이이론은 도전국과 주도국간의 국력의 변화의 양태가 빠르게 진행될 때 전쟁으로 치닫는다고 설명하고 있다. 하지만 세력전이 현상이 발생시 반드시 전쟁으로 치닫는가에 대한 설명력은 미흡하다.

이를 위해서는 분석의 수준을 국제체계 혹은 지역체계가 아닌 국가 수준 내지는 지도자 개인수준으로 바꿔서 분석하는 것이 바람직하다.

세력전이이라는 구조적 조건이 만들어졌다 하더라도 직접적인 전쟁의 원인으로 작용하는 국내정치 상황과 지도자의 성향은 주요한 설명변수가 될 수 있다.

개인적, 국내적 차원의 분석은 특정국가의 행위에 대해서는 적절한 설명을 제공하나, 개별 국가의 상황 혹은 지도자의 성향에 따른 전쟁의 발발원인은 가변요소가 많아 합리적인 예측을 어렵게 만든다. 따라서 일반적인 설명을 제공하기 위해 본 논문에서는 동북아 지역체계 수준에서의 세력전이이라는 구조적 조건에 한정시켜 19세기 말과 21세기 초의 중일간의 전쟁에 대한 분석과 전망을 시도하고자 한다.

9) Lemke, Douglas and Suzanne Werner, 1996, "power Parity, Commitment to Change, and War." *International Studies Quarterly*, Vol.40, p.239.

Ⅲ. 19세기의 중일전쟁

1. 중일전쟁 이전의 동북아정세

19세기 동북아시아 질서에서 핵심세력은 중국(당시는 淸)이었다. 중국은 수 세기 동안 지역의 패권을 유지하며 이른바 '주도국'의 지위를 유지해왔다. 반면 일본은 간헐적으로 중국 연안을 침범하기도 하였으나 중국의 패권에 도전할만한 힘을 갖지는 못했다. 하지만 아편전쟁 이후 서구 세력과의 일련의 전쟁에서 패배한 중국의 체계 내 지위는 점차 약화되기 시작했다. 반면 일본은 1858년 미국과 통상 조약을 체결하고 1868년 메이지(明治)유신 이후 도전국으로써 국력을 급격히 신장시켰다. 그 결과 지역체계 수준에서 주도국가인 중국과 도전세력인 일본 사이의 상대적 국력이 빠르게 변화하기 시작했다.

한편 영국을 위시한 서구의 동아시아 진출이 확대되고 있었지만, 그들의 주요 관심사는 상업적인 것이었기 때문에 국력관계에 따른 체계 내 위계적 구조에 직접적인 영향력을 행사하지는 못했다.

영국정부는 중국에 있어서 열강 중에서 가장 큰 이해관계를 가지고 있었고 세계정치 전체적으로도 막강한 영향력을 행사하고 있었기 때문에 자연히 중일전쟁이 시작되기 직전부터 끝날 때 까지 정치, 경제적으로 중요한 위치에 있었다.¹⁰⁾ 이에 중국은 영국이 일본의 도전을 물리쳐주길 바랬고 일본도 이를 우려하였으나, 막상 전쟁이 시작되는 시점에서 그러한 개입이 이루어지지 않음으로써 중일전쟁(1984~1985)은 전형적인 지역체계 내의 세력관계의 변화에 의한 전쟁이 되었다. 영국은 중일전쟁이 발발했을 때 동북아에 불개입 입장을 취했다. 영국은 생각하기에 중국이 이기면 영국의 이해관계는 유지될 수 있기에 개입할 필요가 없었다. 하지만 일본이 연전연승하면서 영국의 정책은 재검토되어야 했는데 그 결과는 역시 현상을 받아들이는 정책일 수밖에 없었다. 왜냐하면, 일본이 전쟁에서 이기고 그 결과로 요구하는 고종의 하나가 러시아가 욕심을 내고 있었던 랴오둥반도였기 때문이었다. 동북아에서 영국의 속내중 가장 중요한 전략은 러시아의 남하를 막는 것이었다. 이렇게 되면 약체로 드러난 중국 대신 일본이 러시아의 남하정책을 방어해 줄 수 있다고 보았던 것이었다. 따라서 일본에게 평후열도, 대만을 할양하는데 오는 손해를 감수하면서까지 일본의 강화조건을 반대할 수 없었다. 뿐만 아니라 일본이 중국에게 요구한 상업상의 이익은 최혜국대우 조항에 의해 영국도 함께 누릴 수 있었던 것이다. 따라서 무리한 명분으로 일본이 시작한 전쟁이었음에도 불구하고 전쟁의 결과를 놓고 이제 일본을 동북아시아의 새로운 강국으로 받아들이게 된다.

2. 중·일간 국력비교

세력전이이론에 의해 주도국과 도전국 사이의 국력변화와 전쟁발발 가능성 간의 상관관계를 밝히기 위해 '국력'을 측정해야한다. 하지만 국력을 평가함에 있어 공인된 방법이 존재하

10) 오영달, 2006, "중일전쟁에 대한 유럽열강의 외교정책 - 영국을 중심으로-", 강성학 편저, 「용과 사무라이의 결투 -중(淸)일전쟁의 국제정치와 군사전략-」, 리북, p.358.

지 않고, 19세기 후반 동아시아 국가들의 국력을 평가할 만한 신뢰성있는 자료도 부족한 실정이다. 그럼에도 불구하고 국력에 대한 데이터 중에서 국제정치학의 계량분석에서 널리 사용되고 있는 NMC¹¹⁾ (National Material Capabilities) 수치를 가지고 19세기 후반의 중일간의 국력차이를 비교해 보겠다.

NMC에서는 국력을 측정하는 요소로 경제적 측면의 철강제품 생산량, 에너지 소비량을 제공하고 있으며, 군사적 측면에서 병력수와 국방비지출을 제공하여 각국의 국력을 평가하고 있다. 위의 요소들이 국력을 정확하게 측정하는데는 다양한 평가방식중의 한가지이기 하지만 가장 널리 사용되는 수치이기에 본 연구에서는 중일간의 국력비교에 사용키로 하겠다.

〈표1〉 19세기 후반 중일간 에너지 소비량 비교

(단위: 1천 석탄톤)

연 도	중 국	일 본
1873	592	189
1874	602	208
1875	682	567
1876	709	545
1877	730	499
1878	753	680
1879	780	858
1880	820	715
1881	920	892
1882	980	1042
1883	1029	1266
1884	1031	1366
1885	1082	1555
1886	1102	1776
1887	1209	2027
1888	1223	1415
1889	1341	1585
1890	1314	1664
1891	1362	2210
1892	1398	2065
1893	1451	2151
1894	1690	2999
1895	1708	3352
1896	1890	3279
1897	2090	3626

출 처 : Correlates of War Project, National Material Capabilities Data Set

〈표1〉은 19세기 후반 중일간 에너지 소비량¹²⁾을 나타낸 것이다. 중국의 에너지 소비는

11) NMC데이터는 각국별로 1860년도부터 2007년까지의 군사력, 산업, 인구의 세가지 차원에서 국력을 기록하고 있다. 앞으로 나올 각국의 국력비교 도표는 필자가 NMC데이터를 활용하여 도식화한 것임을 미리 밝힌다.
 12) 에너지 소비는 국가발전을 위해 반드시 필요하기 때문에 에너지 소비량을 국가경제발전으로 해석하였다.

일정하게 변화하고 있는 상태이나, 일본은 메이지 유신(1868년)이후 급속한 산업화를 이룩해 1874년부터 일본의 에너지 소비는 폭발적으로 증가하였고 이는 일본의 산업화 및 경제력이 발전하고 있다는 것을 보여주는 수치이다.

〈표2〉 19세기 후반 중일간 강철제품 생산량 비교

(단위: 1천톤)

연 도	중 국	일 본
1873	10	0
1874	10	3
1875	10	2
1876	10	4
1877	10	4
1878	10	4
1879	10	6
1880	20	6
1881	20	6
1882	20	6
1883	20	5
1884	20	4
1885	20	2
1886	20	5
1887	20	13
1888	20	14
1889	20	16
1890	20	19
1891	20	13
1892	20	17
1893	20	17
1894	20	24
1895	20	24
1896	20	25
1897	20	25

출 처 : Correlates of War Project, National Material Capabilities Data Set

〈표2〉는 19세기 후반 중일간의 강철제품 생산량¹³⁾을 비교한 것으로 1874년을 기점으로 중국과 일본간의 강철제품 생산량의 격차가 현격히 줄어드는 것을 나타낸다. 이는 중국과 일본간의 경제력 측면에서의 국력이 좁혀지고 있음을 나타낸다.

13) 강철제품 생산량을 통해 산업화와 경제발전의 정도를 추측할 수 있다.

〈표3〉 19세기 후반 중일간 병력수 비교

(단위: 1천명)

연 도	중 국	일 본
1873	1000	40
1874	1000	41
1875	1000	41
1876	1000	37
1877	1000	38
1878	1000	43
1879	1000	44
1880	1000	45
1881	1000	46
1882	1000	47
1883	1000	48
1884	1000	48
1885	1000	52
1886	1000	56
1887	1000	62
1888	1000	62
1889	1000	69
1890	1000	71
1891	1000	89
1892	1000	79
1893	1000	71
1894	1000	83
1895	1000	207
1896	1000	103
1897	1000	132

출 처 : Correlates of War Project, National Material Capabilities Data Set

〈표3〉은 19세기 후반의 중일간의 병력수를 나타낸 것으로 중국의 병력이 압도적으로 일본에 앞서긴 하지만 1894년 이래로 일본의 병력이 급속히 팽창하여 중일전쟁 직전인 1893년까지 중일간의 격차가 좁혀지고 있음을 나타낸다.

〈표4〉 19세기 후반 중일간 국방비 지출 비교

(단위: 1천만 파운드화)

연 도	중 국	일 본
1873	1991	1889
1874	2031	2283
1875	2031	1957

1876	2014	1611
1877	2104	1431
1878	2134	1423
1879	2120	1670
1880	2203	1786
1881	2390	1728
1882	2430	1809
1883	2470	2046
1884	2450	2120
1885	2490	1873
1886	2530	3109
1887	2590	3271
1888	2580	3238
1889	2580	3529
1890	2590	3905
1891	2690	3576
1892	2780	2496
1893	2782	2351
1894	2890	13167
1895	2992	11743
1896	2994	7398
1897	2660	11054

출 처 : Correlates of War Project, National Material Capabilities Data Set

〈표4〉는 19세기 후반 중일간의 국방비 지출을 나타낸 것으로 일본과 중국간의 국방비 지출 격차가 줄어들고 오히려 일본이 중국을 추월한 것으로 나타난다. 위의 〈표4〉와 〈표5〉에서 보듯이 군사력 측면에서 중일간의 격차가 현격한 비율로 줄어들고 오히려 역전 현상이 발생한 것으로 나타났다.

〈표5〉 중일전쟁 직전의 CINC¹⁴⁾ : Composite Index of National Capabilities score 차이

연 도	중 국	일 본	중-일 격차
1884	0.1621223	0.0206489	0.1414734
1885	0.1609649	0.0203826	0.1405823
1886	0.1603556	0.0215009	0.1388547
1887	0.1580128	0.0214944	0.1365184
1888	0.1563821	0.0208842	0.1354979
1889	0.1558969	0.0213665	0.1345304
1890	0.1556274	0.0213999	0.1342275
1891	0.1546924	0.0217306	0.1329618
1892	0.1546462	0.0204315	0.1342147

14) CINC수치는 COW(Correlates of War) 프로젝트의 NMC(Natioanal Material Capabilities)데이터를 가지고 산출한 국력지수이다.

1893	0.1539244	0.0197623	0.1341621
1894	0.1540882	0.0282584	0.1258298
1895	0.1521999	0.0312030	0.1209969

출처 : Correlates of War Project, National Material Capabilities Data Set

〈표5〉는 중일간의 중일전쟁 직전의 CINC score¹⁵⁾ 차이를 나타내는 것으로, 중일간의 종합적인 국력 격차가 지속적으로 줄어드는 것을 볼 수 있다.

즉 주도국(중국)과 도전국(일본)간의 격차가 현격히 줄어들기 시작한 시점에서 마침내 중일전쟁이 발생하였다. 이를 세력전이 이론에 대입하면 주도국과 도전국 사이의 국력차이의 격차가 빠른 속도로 줄어들면 양국간의 전쟁 가능성이 높아진다는 가정에 부합하는 현상이다. 중국과 일본의 국력 차이는 1880년대 이후 급속하게 줄어들었고, 이는 동북아시아에서의 중국의 헤게모니가 약화되고 일본이 새로운 도전세력으로써 중국을 대신할 강자로 등장할 수 있게끔 인식되기에 충분한 것이었다. 세력전이 이론에서 설명하는 위계질서의 와해에 따른 주도국가와 도전세력간의 군사적 충돌이 일어나는 조건이 성립된 것이었다. 중일전쟁에서는 일본이 먼저 도전을 감행했다는 점에서 1894년의 전쟁은 레비(Jack S. Levy)등 일부 학자가 제기하는 주도국가에 의한 예방전쟁의 성격을 띠고 있지는 않았다. 특히 주도국가가 현상유지를 위한 의지와 능력을 충분하게 보여주지 못하는 상황에서 도전국가는 주도국가와의 갈등에서 손해는 점점 줄어들고 이익은 더 커질 것이라 예상하게 되고, 이는 결국 전쟁을 먼저 도발하는 결과를 낳는다.¹⁶⁾ 중국은 1840년 아편전쟁 이후 전개되는 서구와의 군사적 충돌에서 이렇다 할 승리를 얻지 못했고, 이는 도전세력인 일본의 입장에서는 중국이 기존의 질서를 유지할만한 능력을 점점 상실해 가는 것으로 여겨졌다. 1894년 7월 조선의 아산만에서 시작된 전투는 일본군의 선제공격으로 시작되었고, 곧 전투는 성환과 평양에서의 일본군의 승리로 이어졌고, 결국 일본군은 압록강을 건너 랴오둥과 보하이 만 그리고 동중국해의 평후 열도를 장악했다. 전쟁의 결과는 일본의 철저한 승리였다. 여기서 주목할 만한 사실은 이 전쟁이 지역체계 내의 강대국 간에 국한된 전쟁이었다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 서구, 특히 영국의 개입을 내심 바랬던 중국의 기대는 결국 수포로 돌아갔고, 서구 열강은 조선의 독립만 보장된다면 중국과 일본 사이의 패권 다툼에 개입하지 않겠다는 태도를 보였던 것이다. 따라서 1894~1895년의 중국과 일본 사이의 전쟁을 분석함에 있어서 지역체계 수준으로도 충분히 세력전이 이론의 논리를 전개할 수 있다. 영국의 중재의사가 없음을 확인한 일본은 중국과의 결투가 일대일로 이루어질 것이라고 판단했고, 이 경우 충분히 승산이 있다고 보았으며, 그 판단은 옳은 것으로 나타났다. 이 전쟁의 결과 섬나라 일본은 더 이상 동북아의 지역 강대국이 아니라 국제체계 수준에서의 명실상부한 강대국 지위에 올라섰다. 반면 중국은 주도국의 지위를 박탈당했다. 즉 동북아 지역체계의 위계질서가 바뀌었던 것이다.¹⁷⁾

15) 특정국가의 CINC 수치는 모든 국가의 각 지표별 값의 합에서 그 나라의 몫을 표시한다. 따라서 각 연도에 모든 국가의 CINC수치를 합하면 1.00이 된다.

16) Lemke, Douglas and Suzanne Werner, 1996, "power Parity, Commitment to Change, and War." *International Studies Quarterly*, Vol.40, p.240.

17) S.C.M. Paine, 2003, *The Sino-Japanese War of 1894~1895: Perceptions, Power, and*

IV. 21세기 신 중일전쟁 전망

1. 중일간 파워게임 양상

동북아의 상황이 그 어느때 보다도 불안정해지고 있다. 동북아 안보 불안정을 심화시키는 여러 가지 동인이 있지만 그 핵심에는 중일간의 도서영유권 분쟁이 자리잡고 있다.¹⁸⁾ 센카쿠 열도(중국명 : 다오위다오)영유권을 둘러싼 중일간 대립은 일촉즉발의 무력 충돌 상황에 있으며 예측 불가능한 사태도 발생할 수 있는 상황이다. 그동안 중일간의 잠재되어 있던 영토 분쟁이 지난 2012년 9월 10일 일본 내각이 센카쿠열도 5개 도서 가운데 3개를 국유화하기로 결정하면서 표면화 되었고 이에 대응하여 중국은 센카쿠 열도 영해기선을 선포하는 등 맞대응함으로써 분쟁이 격화되고 있다. 여기에 미국 페네타 국방장관이 센카쿠열도가 미국의 방위공약에 포함된다고 밝히면서 미국의 일본 편들어주기로 인해 중일간 도서영유권 분쟁이 미국과 중국의 패권경쟁으로 확대되는 양상까지 보이고 있다. ¹⁹⁾

이러한 이유로 센카쿠 열도 분쟁이 중국과 일본 간의 군사력 충돌로 치달을지도 모른다는 국제사회의 우려를 자아내고 있다.

1996년 7월 일본 보수우익단체가 센카쿠열도에 등대를 세우고 일본의 영유권을 주장하자 양국의 대립이 다시 격화되었으며 이에 대한 반작용으로 중국 우익 집단도 중국의 영유권을 주장하며 센카쿠열도에 상륙하였고 이 과정에서 홍콩 출신 청년 한명이 익사하기도 하였다.²⁰⁾

1997년 4월에는 일본 오키나와현 의원이 센카쿠에 상륙하여 일장기를 꽂는 사건이 발생하여 또 다시 분쟁화 되었으나 1997년 7월 중일 동중국해 어업협정이 체결됨에 따라 분쟁이 확대되지 않고 소강국면에 접어들었다.

2004년 3월에는 센카쿠열도에 상륙한 중국인 7명을 일본이 체포하는 사건이 발생하였는데 중국은 자국민을 체포한 것은 국제법 위반으로 즉시 석방할 것을 요청했다. 이에 일본은 중의원 안전보장위원회에서 센카쿠열도 영유권에 대한 확인 결의를 만장일치로 통과시킨 후 양국 관계를 고려하여 중국인 7명을 강제퇴거시킴으로서 사건은 일단락되었다.²¹⁾

2010년 9월에는 센카쿠 열도 인근 해역에서 조업중이던 중국 선박을 일본 해상보안청 순시선이 단속하는 과정에서 중국 어선과 일본 순시선간 충돌 사고가 발생하였다. 일본 해상보안청은 공무집행방해혐의로 중국 어선 선장을 체포하였고 이에 중국은 다섯 차례의 주중 일본대사 소환과 항의, 8회의 성명 발표, 중국인의 일본 관광 억제, 중국내 일본기업의 사업인가 지연 그리고 희토류의 대 일본 수출 금지 등 전방위적 외교적·경제적 압력을 행사하였다.

Primacy, Cambridge : Cambridge University Press, pp.1-20.

18) 김열수, 2011, "동·남 중국해의 도서분쟁 : 미·중 전략 속에서의 원인과 전망", 「신아세아」 제18권 (3)호, p.92.

19) 김기주, 황병선, 2013, "센카쿠(다오위다오)열도 영토분쟁을 둘러싼 일·중 간 전쟁발발 가능성 전망", 「국제정치논총」 제53집 2호, p.40.

20) 유철종, 2006, 「동아시아 국제관계와 영토분쟁」, 서울 : 삼우사, p.341.

21) 손기섭, 2008, "북방4도와 센카쿠열도 해양분쟁의 특성", 「일본문화연구」 제27집, pp.400-401.

결국 일본이 중국 선장을 석방함으로써 분쟁의 확대는 방지되었다. 이후 중국은 센카쿠열도에 대한 법집행 강화 차원에서 어업행정선박을 이용하여 동 해역을 순찰하기 시작했다.²²⁾

2010년은 중국의 GDP가 일본을 앞선 해이다. 중국은 일본과의 벌어진 격차에 대한 자신감으로 일본에 대해 더욱 강경한 태도를 나타냈다.

중국과의 GDP격차가 더욱 벌어진 상황에서 일본은 도전국가로써 2012년 9월의 분쟁은 일본정부가 센카쿠열도 5개 도서 가운데 3개를 국유화하기로 결정하면서 촉발되었다. 일본의 국유화에 맞대응하는 차원에서 중국은 9월 10일 센카쿠열도의 영해기선을 선포하는 한편, 11일에는 해양감시선 2척을 동 열도 인근 해역에 파견하였다. 9월 15일에는 중국에서 50여 개 도시에서 반일시위가 일어났고 산둥성, 칭다오 등지에서는 일본계 기업이 시위대의 공격을 받았다.

2012년 9월 시작된 분쟁이 이전 분쟁들과 확연히 차이가 나는 점은 물리적 힘을 통한 시위 및 위협이 빈도와 강도 차원에서 대폭적으로 증가했다는 점이다. 예를 들어 2012년 9월 이후 중국 정부 선박이 30차례나 센카쿠열도 영해에 진입하였고 중국 전투기가 센카쿠열도 영공을 5차례 진입하였으며 중국 항공기에 대응하기 위한 일본 전투기의 긴급출격 횟수도 160여 차례에 달했다. 양국 선박간 물대포 충돌도 2차례 발생하였고 최근에는 중국함정이 일본 함정을 사격관제용 레이저로 조준한 사건과 양국 전투기 수십대가 대치한 사건도 발생했다. 중국은 센카쿠열도에서 국지전이 발생할 것에 대비해 동중국해 일대에서의 해상훈련과 동부연안에서의 육·공군 합동훈련을 실시했고, 최근에는 중국 해군의 3개 함대에 속하는 함정들이 센카쿠열도 무력시위에 참여함으로써 유사시 전 해군전력을 센카쿠에 집중 투입하겠다는 의지를 보이기도 했다. 일본과 미국도 중국을 겨냥해 미국 캘리포니아주 센클레멘터 섬 훈련장에서 섬 탈환을 위한 연합훈련을 실시했다. 중국이 강경대응을 보이는 이유는 미국의 아시아로의 회귀로 인해 중국전제를 위해 일본에 많은 힘을 실어 주게 되고 지역체계내에서 일본과의 벌어진 격차를 국제체계인 미국의 간섭으로 인해 격차가 좁혀지는 것에 대한 우려로 인해 예방적 차원의 강경조치를 취하는 것이다. 지난 11월 23일 중국은 동중국해 상에 '방공식별구역(CADIZ)'을 선포했다.

중국의 방공식별구역 선포로 센카쿠열도를 둘러싼 중일간의 대립이 점차 '미국·일본 對 중국' 차원으로 확대되는 조짐을 보이고 있다. 이는 중국이 '도광양희(韜光養晦 : 빛을 감추고 어둠 속에서 힘을 기른다)' 전략을 끝내고 새로운 대외 전략 즉, '주동작위(主動作爲 : 할 일을 주도적으로 한다)'를 추구하겠다는 뜻으로 풀이된다.²³⁾ 아시아로의 복귀를 추진하는 미 오바마 행정부는 일본 아베신조 정권에 '중국전제'역할의 상당부분을 '아웃소싱'했다. 아베는 이를 계기로 집단적 자위권 행사 등을 기반으로 하는 '적극적 평화주의'를 개진하며 중국의 심기를 건드렸고, 중국은 전격적인 방공식별구역 선포로 대응한 것이다.²⁴⁾ 즉 미국이라는 디폴

22) 이명찬, 2012, "센카쿠제도 문제의 현황과 전망." 국방대학교 안보대학원 학술세미나 발표논문, p.50.

23) 안용현, "주동작위 . . . 중국 세계전략의 전환", 「조선일보」 (2013.12.2).

24) 안용현, 임민혁, "동북아 패권경쟁 . . . 中·日 마찰서 美·中 다툼으로 확대", 「조선일보」 (2013.11.28).

트파워인 국제체계의 간섭으로 도전국 일본이 중국과의 격차를 좁히기 위한 시도를 하면서 중국은 일본의 추격을 예방하기 위해 방공식별구역 선포라는 강수를 꺼내든 것이다. 도전국 일본은 국제체계인 미국을 이용하여 더욱 벌어지는 중국과의 격차를 좁히기 위해 안간힘을 쓰고 있다. 중국이 동중국해에 방공식별구역을 선포하면서 중일 긴장이 고조되자 아베 신조 일본 총리의 '안보개혁' 정책이 탄력을 받고 있다. 일본 참의원은 27일 국가안전보장회의(일본판 NSC) 설치법안을 통과시켜 내달 4일 NSC가 출범한다. 일본판 NSC에선 총리를 중심으로 관방장관, 외무상, 방위상 등 '4인 각료회의'가 안보·외교 문제를 협의하며 국가 위기 상황에 긴급 대응한다. 연말엔 해병대 창설 등을 담은 '신방위대강'도 확정한다. 일본 정부는 중국의 방공식별구역 등을 의식해 '신방위대강'에 주변 바다와 상공에 대한 상시 감시 체제를 강화하는 내용을 담기로 했다. 중국과 영토갈등 중인 센카쿠열도(중국명 : 댜오위다오)문제에 대해선 비교적 중립적 입장을 보여왔던 미국이 중국의 일방적인 방공식별구역 설정에 대해선 일본을 전폭적으로 지지하는 입장을 취하자 일본은 고무된 분위기다.²⁵⁾ 중국과 일본과의 지역체계에서의 격차는 중국의 우세속에서 그 격차가 더욱 벌어지고 있는 추세이지만, 국제체계로 보았을 때는 여전히 미국이라는 주도국가에 비해 도전국의 지위에 머무는 것이 사실이다. 국력면에서 월등한 주도국인 미국과의 격차가 좁혀지고는 있지만 여전히 세계1위의 지위를 누리는 미국에게 중국은 대응을 하지 못했다. 그 하나의 사례가 지난 2013년 11월 25일 괌의 미군기지에서 B-52 전략폭격기 2대의 동중국해 출격이다. 핵무장이 가능한 전천후 전략 폭격기인 B-52는 곧바로 동중국해를 향해 센카쿠열도(중국명 : 댜오위다오)동쪽 200Km 지점 상공에서 남북 방향으로 훈련 비행을 한뒤 귀환했다. B-52가 비행한 지역은 중국이 지난 11월 23일 발표한 방공식별구역에 포함된 곳이다. 미국은 중국에 사전 통보없이 훈련을 감행했다.

미·중의 대립과 관련해 아직 미국과 군사적으로 대결하기는 역부족인 중국이 방공식별구역으로 미국의 패권에 '정면 도전장'을 던질 의도는 없다는 것을 보여주었다.²⁶⁾ 미국이 B-52 전략 폭격기를 중국이 선포한 방공식별구역에 보낸 것은 중국과 일본이 영토갈등 중인 센카쿠열도(중국명: 댜오위다오)에 대해 동맹국 일본의 입장을 지지한다는 분명한 메시지를 전한 것²⁷⁾으로 풀이된다.

2. 중일간 국력비교 및 전쟁 가능성 전망

앞서 살펴본 중일간의 갈등양상이 전쟁으로 비화될 것인가에 대한 전망을 세력전이이론의 틀에 중일간의 국력비교를 통해 시도해 보겠다.

25) 차학봉, "中·日 갈등속 탄력받는 日 재무장 . . . 아베, 한국과 연계 中 압박 노려". 「조선일보」 (2013.11.28).

26) 안용현, 임민혁 "흔들리는 戰後질서 . . . 동북아 거대한 '불확실성 게임' ". 「조선일보」 (2013.11.29).

27) 차학봉, "FT "美·中 우발적 충돌 가능성 커져"", 「조선일보」, (2013.11.29).

〈표6〉 21세기 중일간 GDP 비교

(단위: 10억 달러)

연 도	중 국	일 본
2000	1198	4731
2001	1324	4159
2002	1453	3980
2003	1640	4302
2004	1931	4655
2005	2256	4571
2006	2712	4356
2007	3494	4356
2008	4519	4849
2009	4990	5035
2010	5930	5488
2011	7298	5869
2012	7991	5980
2013	8777	6060

출 처 : IMF

〈표6〉은 2000년대 이후부터 2013년 현재까지 중일간의 GDP를 비교한 것으로 2000년 이후 중국과 일본의 GDP격차는 지속적으로 줄어들어 마침내 2010년 중국이 일본을 앞섰다. 그 이후 2011년부터 현재까지 중국과 일본간의 GDP격차는 지속적으로 벌어질 것으로 예측된다.

〈표7〉 21세기 중일간 병력수 비교

(단위: 1천명)

연 도	중 국	일 본
2000	2810	237
2001	2310	240
2002	2270	240
2003	2250	240
2004	2252	239
2005	2255	239
2006	2255	260
2007	2255	240

출 처 : Correlates of War Project, National Material Capabilities Data Set

〈표7〉은 2000대부터 2007년까지 중일간의 병력수를 나타낸 것으로 양국간 격차가 좁혀 지지는 않는다는 것을 알 수 있다.

〈표8〉 21세기 중일간 국방비 지출 비교

(단위: 100만 달러)

연 도	중 국	일 본
2000	33496	54785
2001	41176	55376
2002	47829	55938
2003	51955	56053
2004	57542	55541
2005	64726	55330
2006	76065	54637
2007	87730	53885
2008	96663	53159
2009	116666	54339
2010	121064	54641
2011	129272	54529
2012	157603	59242

출 처 : Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI

〈표8〉은 2000년대부터 2012년까지의 중·일간의 국방비 지출을 비교한 것으로 일본은 일정한 국방비 지출을 나타내나 중국은 지난 10년 동안 지속적으로 국방비를 증가하였으며 최근 5년간 (2008-2012) 평균 국방비 증가율을 10.3%에 달한다. 즉 국방비 지출면에서 중·일간의 격차는 지속적으로 벌어지고 있다.

〈표9〉 21세기 초 중일간CINC : Composite Index of National Capabilities score 차이

연 도	중 국	일 본	중-일 격차
2000	0.1557135	0.0545060	0.1012075
2001	0.1585387	0.0515532	0.1069855
2002	0.1673592	0.0512179	0.1161413
2003	0.1692473	0.0490876	0.1201597
2004	0.1825703	0.0473287	0.1352416
2005	0.1839221	0.0462466	0.1376755
2006	0.1902642	0.0441285	0.1461357
2007	0.1985779	0.0426745	0.1559034

출처 : Correlates of War Project, National Material Capabilities Data Set

〈표9〉는 2000년부터 2007년까지의 중·일간의 CINC격차²⁸⁾를 보여주고 있다. 중일간의 CINC격차는 2000년 들어서 계속해서 격차가 벌어지고 있는 상황이다. 세력전 이론에 따라 주도국(중국)과 도전국(일본)간의 국력격차는 지속적으로 벌어지고 있는 상황이다. 따라서 일본은 미국의 디플트파워를 이용하여 다시금 벌어지는 중-일간의 격차를 좁히기 위해 안간힘을 쓰고 있는 상황이다. 이론적 틀에 의해서 중-일간에 격차로 인해 동북아에서 중일간의 파워게임은 전쟁으로 비화될 여지는 적다고 판단된다. 중일간에 동북아에서의 패권

28) COW(Correlates of War) 프로젝트에서 제공하는 CINC 데이터는 최신버전이 2007년에 머물러 있지만 2000년 이후의 추세로 보아 격차는 더욱 벌어질 것으로 전망된다.

을 장악하려는 시도는 뚜렷한 모습을 보이지 않았으나 중국이 2000년 들어 일본을 경제적, 군사적으로 압도하기 시작하면서 주도국의 면모를 보이기 시작했고 일본은 벌어지는 격차를 좁히기 위해서 안간힘을 쓰고 있는 추세이다. 이때 미국이 일본의 요구를 수용하여 일본의 힘을 실어 주고 있는 상황이지만, 중국과 일본의 2000년 이후의 격차가 워낙 커서 이와 같은 추세로는 중-일간의 국력격차는 더욱 커질 것으로 예측되어 세력전이 이론에 따른 주도국과 도전국간의 국력격차의 확대에 의해 도전국이 주도국에 대항하기란 쉽지 않을 것으로 판단된다. 물론 미국이라는 디폴트파워 변수가 동북아에서의 어떠한 역할을 하느냐에 따라 상황은 달라지겠지만 본 논문에서는 중일간의 국력을 바탕으로 한 향후 갈등을 전망하는데 초점을 맞추었기에 미국변수는 생략하기로 한다.

또한 2000년대 들어 중국이 도약을 이룩한 가운데 일본을 역전하기 전에 왜 일본에 대한 전쟁을 왜 일으키지 않았는가?에 대한 물음이 생길 것이다. 이것은 미국이라는 세계1위인 국제체계의 주도국이 동북아(지역체계)에 대한 간섭을 하였기 때문이다. 정리하자면 21세기에 현재 중-일의 국력의 격차는 지속적으로 더욱 벌어지고 있는 상황이며 앞으로도 이와 같은 추세는 지속될 것으로 판단된다. 따라서 세력전이이론에 따른 패권국(중국)과 도전국(일본)의 격차는 더욱 벌어지기 때문에 동북아에서 중일간의 파워게임은 전쟁으로 비화될 여지는 적다고 전망된다.

V. 결론

약 120여년전 일본은 중일전쟁(1894~1895)을 통해 동북아의 새로운 강자로 부상했다. 주도국인 중국 중심의 동북아시아 질서는 도전국인 일본의 부상으로 동북아는 전쟁의 소용돌이에 휘말렸다. 동북아시아라는 지역체계의 패권이 일본에게 향하는 시점이었다. 하지만 일본이 지역체계의 주도국이 되기 위해서는 국제체계인 러시아의 간섭을 넘어서야했고 마침내 러일전쟁의 승리로 확실한 지역내 주도국이 되었다. 21세기 동북아시아의 정세도 마치 19세기말의 상황과 유사하다.

지난 10년간 중일양국은 커다란 파워시프트(power shift) 속에 있었는데, 중국이 지난 10년간 지속적인 발전을 거듭하여 2010년에 일본을 능가하여 세계 2위, 아시아 제1위의 경제대국으로 올라섰다. 중국이 경제적으로 일본을 앞지른 것은 중일전쟁(1894~1895)에서의 패배로 아시아에서의 패권국의 지위를 일본에게 넘겨준 이래 한 세기 여 만에 이루어진 성취로서 각별한 의미를 담고 있다. 국력으로 평가하면 중국은 동북아의 패권국의 지위에 있다. 일본은 다시 120여년 전의 도전국의 지위로 떨어져 동북아의 세력전이를 이루려는 시도를 보이고 있다. 즉 2000년 들어 패권적 지위를 중국에게 빼앗긴 일본은 다시금 주도국으로써의 면모를 갖추기 위해 안간힘을 쓰고 있다. 센카쿠열도를 두고 중일간에 벌이는 파워게임은 동북아정세를 요동치게 만들었다. 이에 중국은 동중국해에 대한 방공식별구역 확장, 미국의 일본에 對 중국 견제 역할 '아웃소싱'과 일본의 '적극적 평화주의'에 따른 집단적 자위

권 및 국가안보회의의 구성등은 중일간에 전쟁으로 치닫는 것이 아닌가하는 의구심을 불러일으킨다. 기존의 연구들이 직관에 의한 예측을 통해 중일간의 갈등을 분석하였으나 본 논문에서는 19세기말의 중일전쟁이 발생한 원인을 구조적 차원인 세력전이현상으로 보고 중일간의 국력격차를 분석하였다. 또한 21세기 중일간의 국력격차가 어떠한 양상을 보이는지를 확인하였다. 분석결과 19세기 말과 21세기 현재의 중일간의 국력격차는 완전히 상이한 양상을 보인다. 세력전이이론을 분석틀로 하여 주도국과 도전국간의 국력격차가 급속하게 줄어드는 시점에서 전쟁이 발생할 가능성이 높다는 가정에 비추었을 때, 19세기에는 주도국(중국)과 도전국(일본)간의 국력격차가 현격하게 줄어든 것으로 분석되었다. 반면 21세기 현재는 중일간의 격차가 현격히 벌어지고 있는 상황에 있다. 따라서 세력전이 이론에 따른 패권국과 도전국의 격차 증대로 인해 일본이 중국에 대항하여 극단적인 국지전을 벌이거나 전쟁으로 치닫지는 않을 것이다. 다만, 여전히 국력 면에서 세계 1위의 지위를 확고히 하고 아시아로의 중심축을 이동한 미국이라는 변수가 있지만, 중국과의 격차가 아직은 상당한 수준이기에 중국이 선불리 도전국으로써의 면모를 미국에 보이기에는 시기상조라고 하겠다. 본 논문에서는 중일간의 파워게임에 관한 전망이기에 디폴트 파워인 미국의 변수는 차후 연구를 위해서 여지를 남겨 놓도록 하겠다.

동북아에서의 중일간의 파워게임에 대해서 이론적 틀과 구체적인 사례를 통해 미래를 예측하는 것은 동북아에서의 평화체제 구축을 시도하는 우리에게도 함의가 있다.

참고문헌

- 강성학 편저, 「용과 사무라이의 결투 -중(청)일전쟁의 국제정치와 군사전략-」, 리북.
- 김열수, 2011, “동남 중국해의 도서분쟁 : 미·중 전략 속에서의 원인과 전망”, 「신아세아」제18권 (3)호.
- 손기섭, 2008, “북방4도와 센카쿠열도 해양분쟁의 특성”, 「일본문화연구」 제27집.
- 안용현, “주동작위 ... 중국 세계전략의 전환” . 「조선일보」 (2013.12.2.).
- 안용현, 임민혁, “동북아 패권경쟁...中日 마찰서 美·中 다툼으로 확산” . 「조선일보」(2013.11.28.).
- 안용현, 임민혁 “흔들리는 戰後질서 ... 동북아 거대한 ‘불확실성 게임’” . 「조선일보」 (2013.11.29).
- 오영달, 2006, “중일전쟁에 대한 유럽열강의 외교정책 - 영국을 중심으로-”. 강성학 편저, 「용과 사무라이의 결투 -중(청)일전쟁의 국제정치와 군사전략-」, 리북.
- 유철중, 2006, 「동아시아 국제관계와 영토분쟁」, 서울 : 삼우사.
- 이명찬, 2012, “센카쿠제도 문제의 현황과 전망.” 국방대학교 안보대학원 학술세미나 발표논문.
- 이명찬, 2013, “센카쿠제도를 둘러싼 중일갈등과 동북아”, 「국제정치논총」제53집, 1호
- 조한승, 2006, “상대적 국력이론의 관점에서 바라본 중일전쟁(1894~95)”, 강성학 편저, 「용과 사무라이의 결투 -중(청)일전쟁의 국제정치와 군사전략-」, 리북.
- 차학봉, “中日 갈등속 탄력받는 日 재무장 ... 아베, 한국과 연계 中 압박 노려”. 「조선일보」 (2013.11.28.).
- 차학봉, “FT “美·中 우발적 충돌 가능성 커져””, 「조선일보」, (2013.11.29).
- 하도형, 2010, “2010 중·일 다투어다오 분쟁과 중국의 대응” 「영토해양연구」, Vol.3. ;
- .C.M. Paine, 2003, *The Sino-Japanese War of 1894~1895: Perceptions, Power, and Primacy*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Daniel S. Geller, 1993, "Power Differentials and War in Rival Dyads." *International Studies Quarterly*, Vol.37.
- Huth, Paul, D. Scott Bennett, and Christopher Gelpi, 1992, "System Uncertainty, Risk Propensity and International Conflict Among the Great Powers." *Journal of Conflict Resolution*, Vol.36, No.3.
- Jack S. Levy, 1987, "Declining Power and the Preventive Motivation for War." *World Politics*, Vol.40. No. 1.
- James H. Schampel, 1993, "Change in Material Capabilities and the Onset of War: Dynamic Approach." *International Studies Quarterly*, Vol.37.
- James R. Homes, 2012, "The Sino-Japanese Naval War of 2012," *Foreign Policy*, asiaone
- Kenneth Waltz, 1959, *Man, the State and War*, New York: Columbia University Press); Morton A. Kaplan, 1957, *System and Process in International Politics*, New York : Wiley ; J. David Singer, "International Conflict: Three Levels of Analysis." *World Politics*, Vol.12.
- Lemke, Douglas and Suzanne Werner, 1996, "power Parity, Commitment to Change, and War." *International Studies Quarterly*, Vol.40,.
- Organski, A.F.K., 1958, *World Politics* (New York: Knopf)

Richard Ned Lebow, 1981, *Between Peace and War* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp.254-263.

William R. Thompson, 1983, "Cycles, Capabilities and War: An Ecumenical View." .

Woosang Kim and James D. Morrow, 1992, "When Do Power Shifts Leads to War?"
Amerian Journal of Political Science, Vol. 36, No. 4.

선거경합도가 득표율과 재선에 미치는 영향 : 19대 국회의원선거에 대한 경험적 분석*

김 상 은(경북대학교) · 엄 기 흥(경북대학교)**

〈목 차〉

<ul style="list-style-type: none"> I. 서론 II. 기존문헌 검토 및 이론 III. 데이터와 통계모델 <ul style="list-style-type: none"> 1. 연구 범위 및 데이터 수집 방법 2. 변수 측정 방법 IV. 경험적 분석 <ul style="list-style-type: none"> 1. 기초통계 분석 2. 득표율 증감에 대한 분석 3. 재당선 여부에 대한 분석 4. 득표율은 증가 그러나 재당선은 실패? V. 결론
--

〈요 약〉

본 논문은 과거 선거의 선거경합도가 현재 선거의 결과에 어떠한 영향력을 행사하는 지를 경험적으로 분석하는데 목적이 있다. 유권자에 대한 국회의원들의 반응성(responsiveness)을 측정할 수 있는 하나의 지표로서 선거경합도를 들 수 있다. 본 논문은 이와 같은 선거경합도의 정치적 효과를 측정함으로써 대의제 민주주의가 제도가 의도한 바대로 기능하고 있는지를 파악한다는 점에서 연구의 의의가 있다. 이를 위하여, 18대 국회의원 선거에서 당선된 현직자들의 선거경합도가 19대 국회의원 선거의 득표율과 재당선 여부에 미치는 영향력을 분석해 보고자 한다. 경험적 분석 결과를 보면, 과거 선거의 높은 선거경합도는 현재 선거의 득표율 증가에는 긍정적으로 기여하지만, 재당선에는 오히려 부정적으로 기여하는 것으로 나타났다. 즉 과거 선거가 치열할수록 현재 선거의 득표율은 증가키지만, 재당선의 가능성은 오히려 감소시키는 것으로 나타났다. 이러한 발견을 토대로 본 논문은 반응성이라는 대의제 민주주의의 기능이 제한적으로 발현되고 있음을 지적하고 있다.

주제어: 대의제 민주주의, 선거경합도, 반응성, 재당선, 득표율, 19대 국회의원 선거

* 이 논문은 2013년 한국정치세계학회에 발표한 논문을 수정·보완하여 작성한 논문임을 밝힙니다. 이 논문은 경북대학교 정치외교학과 BK21 지역 및 국제사회 발전을 위한 정치학 연구방법 인재 양성 사업 팀의 지원으로 연구되었음.

** 교신저자

I. 서론

대의제 민주주의를 채택하고 있는 한국에서 가장 필수적인 제도는 선거이다. 대통령선거, 국회의원선거, 지방의원선거, 자치단체장선거, 교육감선거 등 해방 이후 한국에는 크고 작은 선거들이 수십 년 치러지고 있다. 이러한 선거의 가장 기본적인 기능은 민의를 대변할 대표자를 선출하는 것과 동시에 민의를 대변하지 않은 대표자를 다음 선거에서 낙선시킴으로써 유권자의 주권을 확인하고 표현하는 것이다. 따라서 선거의 기능은 소위 반응성(responsiveness), 즉 선거를 통하여 유권자의 의사를 표시하고, 이러한 의사에 대표자가 반응하여 유권자를 대표한다는 전제 하에 운영되고 있다.

그러나 기존 연구들을 살펴보면 대의제 민주주의의 전제인 반응성에 대한 본격적 분석이 미흡한 것이 사실이다. 그간 한국 국회의원선거에 대한 기존연구들은 크게 후보자요인(인물요인), 정당요인, 선거구 요인 등에 관심을 집중하고 있었으며, 최근 현직 국회의원의 재당선 요인으로서 후보자요인의 중요성이 증대되고 있다(길승흠 1993; 문용직 1997; 한정택 2007; 박명호·김민선 2008). 예를 들어 후보자요인이란 후보자개인의 자질에 관한 유권자들의 평가로서 발생하며 정당, 정책, 경제상황 등과 관련 없이 후보자 개인과 관련된 요인에 의한 득표를 의미한다(Cain, Ferejohn, Fiorina 1987). 정당요인은 유권자들의 지역주의 투표행태를 통해 강조되어 온 요인으로서, 이 행태는 유권자들이 특정 지역에 기반을 둔 정당에 투표하는 경향을 의미한다(이곤수·송건섭 2011). 선거구요인은 선거구 각각이 지니는 개별적인 환경이 현직의원의 재당선에 어떠한 영향을 주는지에 관심을 가지는 연구를 의미한다(황아란 1998; 문용직 1997). 선거경합도는 선거구 요인 중 단지 하나의 통제변수로서만 다루어지고 있었을 뿐, 본격적인 분석의 대상으로 부각되지 못하고 있었다.

따라서 본 논문은 대의제 민주주의 반응성이 한국 국회의원선거에서 발현되고 있는지를 검증하는 데 목적을 두고 있다. 구체적으로 과거 선거의 선거경합도가 현직 의원의 득표율과 재당선에 어떠한 영향을 미치는 지를 검증하는 데 목적이 있다. 과거 선거에서 치열한 경쟁을 뚫고 당선된 국회의원은 다음 선거에서 재당선되기 위하여, 해당 임기 동안 각고의 노력을 다할 것이고, 결국 그 노력은 득표율 증가 그리고 재당선으로 이어질 수 있기 때문이다. 이와 같은 시도는 한국 국회의원의 5분의 4 이상이 지역선거구를 대표하는 자(者)로 선출된다는 점에서 그리고 반응성에 대한 본격적인 분석이라는 점에서 시사적, 학문적 의의가 있다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 현직의원의 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들을 정리하고, 그 중에서도 선거경합도와 득표율 및 재당선 간의 관계를 보다 구체적으로 다루고 있는 이론적 논의들을 정리하고자 한다. 나아가 선거경합도의 효과에 대한 상반된 시각에 주목하여, 연구가설을 제시하고 있다. 3절에서는 상반된 가설을 검증하기 위한 데이터 및 통계기법을 소개하고, 4절에서는 가설에 대한 경험적 분석 결과를 제시하고자 한다. 끝으로 5절에서 경험적 발견을 의미하고, 이러한 발견이 대의제 민주주의에 함의하는 바를 논의하고자 한다.

II. 기존문헌 검토 및 이론

국회의원 재선에 관한 기존 연구는 크게 후보자요인, 정당요인, 그리고 선거구요인으로 정리될 수 있다.¹⁾ 후보자요인이란 후보자 개인의 성격, 경력, 능력, 도덕성 등 후보자 개인의 자질이 재당선에 영향을 준다는 이론이다(Cain et al. 1987; Norton and Wood 1993; 윤종빈 2000; 한정택 2007; 박명호·김민선 2008). 서구에서는 정당이나 이슈 중심의 투표 성향이 강하다고 알려진 반면, 한국의 국회의원 선거에 관한 대부분의 기존 연구들은 한국 유권자들이 이와 같은 후보자 요인에 근거하여 투표한다고 지적되고 있다(길승흠 1993; 한정택 2007). 특히 당선경쟁이 치열하고 지역주의 성향이 낮은 지역에서는 이와 같은 후보자요인이 더 큰 영향력을 행사할 수 있다(이갑윤·이현우 2000). 이러한 지적은 정당이 덜 발달한 한국 정치의 현실에서 그 이유를 찾을 수 있다(1997).

둘째, 정당요인이란 유권자들이 정당에 대한 일체감을 준거로 투표하는 경향을 의미하는 것으로서 정당일체감을 지닌 유권자의 비율에 따라 현직의원의 재당선이 좌우된다. 이와 같은 요인은 한국 유권자들이 특정 지역에 기반을 둔 정당에 투표하는 경향이 강화됨으로써 설득력을 갖게 되었다(이근수·송진섭 2011). 한국 선거에 있어서 정당요인에 기반을 둔 투표행태는 지역 유권자들이 자신들의 지역을 더 발전시킬 수 있는 정당을 선호하고 그 결과 지역별로 정당의 지지가 다르다는 점에 근거를 두고 있다(이갑윤·박경미 2011). 14-16대 국회의원선거를 분석한 이갑윤·이현우(2000)에 따르면, 민주화 이후 세 번의 총선결과에서 정당요인에 근거한 투표행태가 후보자요인에 근거한 투표보다 더 높게 나타났으며, 정당요인의 영향력이 점차 증가되고 있다고 분석했다. 그렇지만 이동운(2012)은 이러한 한국 유권자들의 정당지지 구조가 점진적으로 변할 가능성이 있다고 주장하고 있다. 예를 들어, 19대 국회의원선거에서 전통적으로 새누리당의 강력한 지지기반이었던 부산지역에서 민주당에 대한 높은 지지가 나타남으로써 지역주의 차원에서의 정당지지 구조가 점차적으로 변화될 가능성이 있다고 지적하고 있다.

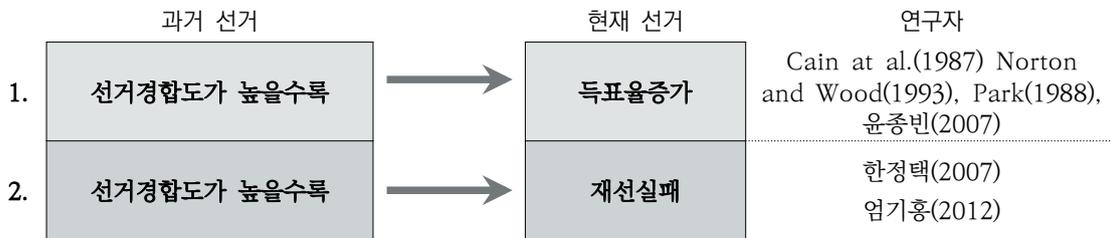
셋째, 선거구요인은 대부분의 국회의원들이 선거구 단위로 선출되고 있다는 점에 착안하여 선거구 단위의 속성이 현직의원의 재당선에 영향을 준다는 주장이다(황아란 1998). 예를 들어, 선거구가 도시인지 농촌인지의 여부, 재개발이 진행되고 있는 선거구인지의 여부(문용직 1997), 현직 의원이 재출마한 선거구인지의 여부(황아란 1998) 그리고 선거구에서 주로 선호되는 지역정당이 있는지의 여부 등 선거구 자체의 속성에 따라 현직의원의 재당선율이 차이가 난다는 지적이다.²⁾

1) 이상의 세 가지 요인은 어떤 요인을 중점적으로 강조하느냐에 따라 구분된 것으로서 각각이 상호배타적인 개념이 아니다. 후보자요인에 속하는 요소들이 정당요인에도 복합적으로 작용될 수 있고, 역시 특정한 후보자요인을 가진 선거구가 증가하면 선거구 요인으로서도 간주할 수도 있기 때문이다. 예를 들어 '선거경합도'라는 변수는 정당의 공천이 선거경합도를 결정짓는 주요한 원인이 될 수 있으므로 정당요인으로 볼 수 있다. 한편 선거구가 지속적으로 선거경쟁이 치열한 편에 속하는 경우 선거경합도를 선거구 요인으로서 바라볼 수도 있다.

2) 이외에도 선거에서의 정책, 특정한 이슈가 주요한 요인으로 부각될 수 있다(엄기홍 2008; Cho and Eom 2012). 그러나 이러한 요인들은 본 논문의 주요 관심사인 선거경합도와 득표율/재당선에 미치는

이상의 논의 중 가장 주요한 요인으로 지적되는 것은 후보자요인이며, 본 논문에서 주목하고 있는 선거경합도 역시 후보자요인 중 하나이다. 선거경합도에 관한 기존 연구를 정리하면, <그림 1>과 같이 제시될 수 있다.

<그림 1> 선거경합도에 관한 기존 연구



<그림 1>에 제시된 바와 같이, 선거경합도의 영향력에는 상반된 시각이 존재한다. 첫째, 과거 선거, 특히 바로 전의 선거가 치열한 선거일수록, 현재 선거에서 현직의원의 득표율이 증가한다는 시각이 있다. 이러한 시각은 ‘현직 국회의원의 지역구활동’에 주목한다. 치열한 경쟁을 통해 당선된 국회의원 일수록, 즉 선거경합도가 높았던 국회의원일수록 임기 동안 지역구의 민원 해결에 최선을 다하며, 이러한 의정활동은 현재 선거에서의 득표율 증가와 재당선에 유리하게 작용한다는 것이다.

예를 들어, 케인·페레존·피오리나는 『The Personal Vote』에서 1980년대 영국과 미국 의회의원들과 지역구민들 간의 연계에 대한 경험적 분석을 진행하였다(Cain at al. 1987). 그들은 의원의 선수와 상관없이 이전 선거에서 차점자와의 득표율 차이(the previous electoral margin)가 적었던 현직 의원일수록 지역구민을 위한 활동에 힘을 쏟고 이러한 노력이 다음 선거에서 득표율 상승으로 이어진다고 주장한다. 이러한 현상은 유권자들이 후보자의 개인적 요인에 근거한 투표행태가 증가하고 있음을 말해주는데, 그 이유는 1950년대부터 미국 선거에서 분할투표(split-voting)가 증대하고 유권자들의 정당일체감이 약해졌기 때문이라고 한다. 이러한 상황을 인지한 현직의원이 득표를 위한 새로운 전략으로서 개인 득표(personal vote)에 주목하고, 이의 결과 지역구활동에 더 매진한다는 것이다. 따라서 영국과 미국 두 국가 모두 현직의원의 재당선을 위해 지역구 활동이 가장 중요하며, 이 지역구 활동을 결정하는 가장 중요한 요인은 이전 선거에서의 차점자와의 득표 차이라고 주장하고 있다. 영국 현직의원들의 지역구활동에 대해 연구한 노튼과 우드(Norton and Wood 1993) 역시 이전 선거에서 차점자와의 득표율 차이가 현직의원의 다음 선거에서 득표율을 증가시키는데 가장 중요한 요인이라고 지적하고 있다. 그러나 케인 외 동료들과 달리 ‘경력 단계(선수)’에 대한 중요성도 강조한다. 즉, 과거 선거에서의 경합도가 낮아 의석의 안정성이 확보된 경우에도, 초선의원은 여전히 왕성한 지역구 활동을 하는 것이 발견되었기 때문이다.

한국 국회의원의 활동 동기에 관한 연구를 진행한 박찬욱과 윤종빈도 위의 연구들과 맥락

관계를 훼손하지 않고 논문의 지면이 제한된 관계로 논의하지 않고자 한 있다.

을 같이 한다(Park 1988; 윤종빈 2000 그리고 2006). 박찬욱은 12대 국회의원을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 한국에서도 과거 선거에서 2등과의 득표 차이가 작았던 의원일수록 재선이 불확실함을 인지하여 지역구 활동을 열심히 하는 것을 발견했다. 또한 초선의원일수록 지역구에 더 많은 시간과 힘을 투자하고 있는 반면, 다선 의원의 경우 의석의 안정성이 확보된 것으로 느껴 지역구 활동에 관한 동기가 크지 않음을 발견하였다(Park 1988). 윤종빈은 15대와 16대 국회의원을 대상으로 지역구 국회의원에게 설문조사를 실시한 결과, 기존 연구와 유사하게 지난 선거에서 차점자와의 선거경합 정도가 치열했던 현직 의원일수록 지역구 활동에 많은 시간을 할애하고 있음을 발견했다. 또한 의원의 선수에 따라 지역구 활동의 정도가 다르다는 사실도 발견했다. 그의 연구에서 흥미로운 점은 한국 국회의원들에게 3선 의원이 되는 것은 일종의 '경력 전환의 순간'으로서 여겨지고 있으며, 3선이 되는 순간부터 지역구활동의 비중이 낮아지고 당과 의회에서 리더십을 확보하는데 주력하고 있는 것이 발견되었다(윤종빈 2000 그리고 2006). 또한 윤종빈은 16대 총선의 현직의원의 지지에 관한 연구에서 직전 선거에서의 차점자와의 득표차가 작을수록(즉, 선거경합도가 높을수록) 다음 선거에서 득표율 증가가 있음을 밝혔는데, 차순위 후보자와의 득표율 10%의 차이는 다음 선거에서 3.4%의 득표 증가로 이어지고 있음을 밝히고 있다(윤종빈 2002).

그러나 일단의 연구들은 이와 다른 주장을 제시하고 있다. 예를 들어, 한정택(2007)과 엄기홍(2012)의 연구는 과거 선거에서 쉽게 승리했던 국회의원일수록 현재 선거에서 재당선될 확률이 높음을 주장하고 있다. 한정택은 14대부터 17대까지 국회의원 선거를 분석한 결과 이전 선거에서 차점자와 득표차이가 커서 쉽게 당선된 현직 의원이 실제로 다음 선거에서 재당선될 확률이 높음을 발견하였다. 또한 국회의원의 선수는 재선에 영향을 미치지 않는다고 주장하고 있다(한정택 2007). 한편, 엄기홍의 연구는 당선 가능성이 높은 현직의원일수록 도전자에 비해 정치자금을 더욱 모금하였고, 이의 결과 현직의원의 재선 가능성이 커지고 있음을 밝히고 있다. 당선 가능성은 선거경합도 변수로서 측정되었는데, 선거경쟁이 치열하지 않은 지역의 국회의원일수록 정치후원금이 그렇지 않은 도전자에 비해 더 많이 전달되었고 현재 선거에 재출마했을 경우 당선가능성이 높아지는 것을 발견하였다(엄기홍 2012).

이상의 논의를 정리하면, 과거 선거에서 치열한 경쟁을 통해 당선된 국회의원든지, 경쟁이 낮아 쉽게 당선된 국회의원든지, 선거경합도 자체는 현재 선거에서의 재당선 혹은 득표율 증감에 영향을 미치고 있다. 다만 선거경합도가 득표율을 증가시키는 아니면 재당선의 확률을 높이는지에 대해서는 상반된 시각을 보이고 있다. 본 논문은 기존 연구의 이와 같은 상반된 시각에 주목하여, 다음과 같은 가설을 제시하고 이를 경험적으로 분석하고자 한다.

- 가설1. 직전선거에서 선거경합도가 높았던 국회의원은 다음선거에서 득표율이 증가할 것이다.
- 가설2. 직전선거에서 선거경합도가 높았던 국회의원은 다음선거에서 재당선에 실패할 확률이 높을 것이다.

Ⅲ. 데이터와 통계모델

본 논문의 목적은 과거 선거에서의 선거 경합도가 현재 선거에서의 득표율 변화와 재당선에 어떠한 영향력이 있는지를 파악하는 것이다. 앞 절에서는 기존문헌을 통해 선거경합도의 상이한 효과에 대한 두 가지 대립적인 가설을 수립하였고, 본 절에서는 이를 분석하기 위한 데이터와 통계모델을 제시하고자 한다.

1. 연구 범위 및 데이터 수집 방법

본 연구의 범위는 2008년 제18대 국회의원 선거에서 당선된 국회의원 중 2012년 제19대 국회의원선거에 재출마한 지역구 국회의원이다. 비례대표의원은 지역구 단위에서의 선거경쟁을 거치지 않으므로 제외한다. 따라서 지역구 국회의원 245명 중 19대 국회의원 선거에 재출마한 109명 현직 국회의원이 분석대상이 된다³⁾. 이에 대한 자료는 중앙선거관리위원회의 홈페이지의 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr>)과 국회 홈페이지(<http://www.assembly.go.kr>)의 ‘국회의원 현황’을 통해 획득하였다.

2. 변수 측정 방법

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 재출마한 국회의원들의 득표율 증감과 재당선여부이다. 즉 2008년 국회의원 선거에서 지역구별로 당선된 국회의원 들 중 2012년 선거에 재출마한 국회의원들이 직전 선거에서 획득한 득표율과 차기 선거에서 획득한 득표율의 차이를 말한다. 득표율의 측정은 총 유효투표수 중에 해당 후보자가 획득한 득표수의 퍼센트이다. 또한 재당선여부는 재출마한 현직의원이 재선에 성공했는지의 여부이며, 성공한 경우 1로 낙선한 경우 0으로 처리하였다.

2) 독립 변수

본 논문의 독립변수는 직전 선거에서의 선거경합도이다. 19대 선거에서 재당선된 국회의원들의 18대 국회의원으로서 선출될 당시의 선거경합도의 여부에 따라 득표율 증감과 재당선 여부가 본 연구에서 핵심적인 요소임으로 선거경합도에 대한 측정은 주의를 요한다.

선거경합도를 추정하는 방식은 다양하게 제시되고 있다. 미국의 경우 일반적으로 당선된 국회의원이 55-60퍼센트의 득표율로서 선출되었다면 그 선거구는 경합선거구(marginal

3) 선거경합도의 보다 명확한 측정을 위하여 18대와 19대 두 번의 국회의원 선거에서 지역구를 변경하거나 무소속에서 정당소속 혹은 정당소속에서 무소속으로 출마한 경우는 제외하였다. 그 중 19대 국회의원 선거에서 한나라당에서 새누리당으로, 민주통합당에서 통합민주당으로 정당을 옮긴 경우에는 당적변경으로 취급하지 않았다. 그리고 선거구획정 변경이 있었던 해당 지역구 의원들 역시 제외하였다.

seat)이며, 당선된 현직의원은 근소한 차이로서 선거에서 승리했다고 보고 있다(Jacobson 1987). 그러나 미국은 공화당과 민주당의 양당 간 구도 하에서 이루어지는 선거경쟁이므로 다당적인 체제에서 이루어지는 경우나 이합집산 등 불안정한 정당체제에서 이루어지는 한국과 같은 경우는 선거구의 경쟁 수준을 정할 때 주의를 요해야 한다(황아란 1998). 선거경합도를 측정하기 위해 기존의 연구들이 어떠한 방식으로 지수화했는지를 정리해보면 다음과 같다.

〈표 1〉 선거경합도 측정방식에 대한 기존 연구

연구자	선거경합도 측정 방식
케인·페레존·피오리나(1987), 박찬욱(1988), 노튼과 우드(1993), 지병문·김용철(2003), 윤종빈(2006), 엄기홍(2012)	1위 당선자 득표율 - 2위 후보자 득표율
한정택(2007)	$\frac{\text{차점자의 득표율}(\%)}{\text{당선자의 득표율}(\%)}$
김지윤(2010)	$\frac{1\text{위승자득표율} - 2\text{위후보득표율}}{1\text{위승자득표율} + 2\text{위후보득표율}}$
황아란(2011)	$1 - \frac{1\text{위당선자} - 2\text{위후보자의 득표수}}{1\text{위당선자} + 2\text{위후보자의 득표수}}$

〈표 1〉에 제시된 바와 같이, 선거경합도를 측정하는데 있어 공통된 방식이 존재하고는 있지 않지만, 상당수의 연구들이 1위 당선자와 2위 후보자의 득표율을 제함으로서 경합도를 측정하고 있었다. 그러나 황아란(2011)은 1-2위 간 득표율의 차이가 동일하더라도 후보 득표율에 따라 당선경쟁도가 달라질 수 있음을 지적한다. 예를 들어 상위 두 후보의 득표율이 각각 55%, 45%인 경우와 각각 25%, 15%일 때, 두 경우의 득표율 차이는 10%로 동일하지만, 전자가 후자보다 당선경쟁이 더 치열하다고 간주할 수 있다(황아란 2011b). 황아란의 방식은 ‘선거구 내 출마 후보자의 수’에 따라 득표율이 변화되는 것을 방지 할 수 있는 장점이 있다. 또한 황아란의 연구에 제시된 바와 같이, 1-2위 득표율 차이를 통한 측정방식과 $[1 - (1\text{위} - 2\text{위득표수}) / (1\text{위} + 2\text{위득표수})]$ 의 측정방식을 피어슨의 상관계수를 통해 분석해 본 결과 둘 간의 상관계수가 더 강하게 나타나고 있었다. 따라서 본 논문에서는 통제의 효과보다 엄밀한 측면의 경합도를 나타내기 위하여 각 선거구에서 1위로 당선된 후보자의 득표율과 2위 후보자의 득표율 간의 차이로서 선거경합도를 정의하고자 한다.

3) 통제변수

(1) 지역주의

연구가설을 검증하는데 있어 유의할 점은 한국 국회의원선거의 가장 큰 특징인 지역주의에 대한 영향력을 통제하는 것이다. 지역주의 색채가 짙은 곳일수록 직전선거에서의 선거경

합도가 낮고 득표율/재당선이 높을 수 있기 때문이다. 본 논문은 지역주의의 이러한 영향력을 통제하기 위하여 지역주의가 강한 지역을 2로 코딩하고(대구, 경북, 광주, 전남), 비교적 약한 지역주의 지역은 1로(부산, 경남, 전북, 대전, 충남, 충북) 코딩했다⁴⁾. 그리고 특정 정당의 영향력이 독점적이지 않는 지역, 즉 지역주의적 색채가 미약한 지역(서울, 경기, 제주)은 0으로 코딩하여 분류했다.

(2) 선수

선거경합도가 득표율/재당선에 영향을 준다면, 국회의원들의 선수에 따라서 그 영향력의 차이가 있을 가능성이 있다. 특히 이것은 외국의 사례에서 많이 연구되고 있는 초선의원들의 부상효과(sophomore surge)가 한국의 국회의원 선거에서도 나타날 수 있기 때문이다. 주지하다시피, 부상효과란 초선의원이 재선을 추구할 때, 그들의 득표율 증가가 다선의원들에 비해 월등히 높은 것을 의미한다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 첫째 초선의원들이 최초로 당선됐을 시 개인지지 투표(personal vote)를 확보하기 위해 다선의원들에 비해 상대적으로 더 많은 시간과 노력을 지역구활동에 투자하는 경향이 있기 때문이다(윤종빈 2001). 둘째, 국회의원의 인지도 효과에는 한계효과가 있으므로 선수에 따라 그 영향력의 정도가 다르며 따라서 초선의원이 재선에 출마한 경우가 그 효과가 가장 크기 때문이라고 한다(이현우·이상현 2010).

(3) 출마 후보자 수

선거경합도에 영향을 미치는 변수로서, 해당 지역구에서 출마하는 전체 후보자의 수를 통제할 필요가 있다. 후보자 수가 증가할수록 1-2위 후보자들의 경합도와 종속변수인 득표율/재당선이 영향을 받을 수 있기 때문이다. 따라서 본 논문은 앞서 언급한 바와 같이 선거경합도 측정을 황아란(2011a)의 방식을 택함으로써, 전체 후보자수가 선거경합도 측정에 미칠 수 있는 영향을 배제한다.

(4) 지역구변경 및 당적변경

직전 선거에서의 선거경합도와 득표율/재당선 간의 관계를 파악하기 위해서는 두 번의 선거를 치른 해당 국회의원에게 미칠 수 있는 제3의 상황을 통제할 필요가 있다. 즉, 직전 선거와 다음 선거에서 소속 정당을 달리하거나 무소속으로 출마해서 재당선됐거나 지역구를 바꿔서 재당선된 현직 국회의원들의 경우가 그러하다. 또한 국회의원이 같은 소속 정당이나 지역구에서 출마했는지라도 해당 지역구가 인접한 다른 지역구와 통합되거나 폐지되는 경우도 마찬가지이다⁵⁾. 본 논문에서는 18대 국회의원 선거와 19대 국회의원 선거에서 선거구변경

4) 김진하(2010)의 연구에 따르면 역대 선거에서 대전, 충청의 지역투표 경향이 제일 약했으며, 부산, 울산, 경남의 지역투표도 약화되는 추세에 있다고 한다. 이는 가장 최근 19대 총선 결과를 연구한 이동운(2012)의 연구에서도 증명된 바 있다. 특히 충청도의 경우 지난 16대 총선을 기점으로 급격히 지역주의적 성향이 쇠퇴해 가고 있다고 관측되는데, 그 원인은 충청도는 영호남지역과 달리 '안정성', '지속성' 그리고 '응집력'이 약한 편이기 때문이라고 한다(박재정 2005; 장수찬 2006).

5) 19대 국회의원 선거에서 신설된 지역구인 '세종시'의 경우는 18대 국회의원선거에서의 데이터가 없으므로 제외했다.

및 통폐합이 진행되었던 13곳의 지역구, 18대에는 무소속으로 당선되었으나 19대 때 정당소속으로 재출마한 지역구(3명), 18대에는 정당소속으로 출마하여 당선되었으나 19대 때 무소속으로 재출마한 지역구(14명), 그리고 지역구를 바꾸어 출마한 경우(2명)를 제외했다⁶⁾.

이상의 논의는 공식 1)과 공식 2)로 정리될 수 있다.

$$\text{득표율증감}_i = \alpha + \beta_1 \text{선거경합도}_i + \beta_2 \text{지역주의}_i + \beta_3 \text{선거경합도} * \text{지역주의} + \beta_4 \text{선수}_i + \epsilon_i$$

공식 1)

$$\text{재당선}_i = \alpha + \beta_1 \text{선거경합도}_i + \beta_2 \text{지역주의}_i + \beta_3 \text{선거경합도} * \text{지역주의} + \beta_4 \text{선수}_i + \epsilon_i$$

공식 2)

본 연구의 주요 종속변수는 공식 1)과 공식 2)에 제시된 바와 같이, 득표율 증감과 재당선 여부이며, 주요 독립변수는 선거경합도이다. β 는 각 변수에 대한 기울기 계수이다. i 는 분석수준인 국회의원을 의미하며, ϵ 는 교란요인(disturbance term)이다. 분석에 사용되는 모델은 전통적 회귀분석모델(Classical Linear Regression model)이며, 계수에 대한 측정 방식은 최소자승법(ordinary least squares method)이다.

IV. 경험적 분석

1. 기초통계 분석

(1) 선거경합도

본 논문의 목적은 직전 선거에서의 선거경합도가 현재 선거에서의 득표율과 재당선에 미치는 영향력을 파악하는 것이다. 이에 대한 본격적인 분석에 앞서 선거경합도의 수준을 파악하는 것이 중요하리라 본다. 선거경합도 변수는 0-1값으로서 0의 값에 가까울수록 선거경쟁이 치열하지 않으며, 1의 값에 가까울수록 선거경쟁이 치열한 것을 의미한다. <표 2>에 제시된 바와 같이, 18대 국회의원 선거의 선거경합도는 전국적으로 꽤 높은 수준임을 알 수 있다. 18대 국회의원의 평균 선거경합도는 0.76이었으며, 표준편차는 0.21이었다.

<표 2> 18대 국회의원선거의 선거경합도

변수명	평균	표준편차	최솟값	최댓값
선거경합도	0.76	0.21	0.13	0.99

6) 지역구의 명칭만 변경된 경우는 통제변수의 대상에서 제외했다. 해당 지역구는 다음과 같다. 창원시갑→창원시 의창구, 창원시을→창원시 성산구, 마산시 갑→창원시 마산합포구, 마산시 을→창원시 마산회원구, 진해시→창원시 진해구.

선거경합도의 내용을 보다 자세히 보면, <표 3>와 같다. 전체 18대 국회의원 당선자의 55% 이상이 0.7이 넘는 비교적 높은 선거경합도, 즉 치열한 경쟁을 통하여 당선되었음을 알 수 있다. 이는 18대 국회의원 선거 당시 절반 이상의 지역구에서 1위 당선자와 2위 후보자와의 선거 경쟁이 비교적 치열한 편이었음을 보여준다. 반대로 선거 경쟁이 비교적 치열하지 않다고 여길 수 있는 정도인 0.4미만의 경우 전체의 10%가량 밖에 되지 않는데 이것은 국회의원 당선자가 2위 후보자를 수월하게 제치고 선거에서 승리한 경우는 사실상 소수에 불과하다는 것을 의미한다.

<표 3> 18대 국회의원 선거의 선거경합도 분포

선거경합도	빈도	비율	누적
0.9미만-0.8이상	40	36.70%	36.70%
0.8미만-0.7이상	20	18.35%	55.05%
0.7미만-0.6이상	20	18.35%	73.40%
0.6미만-0.5이상	10	9.17%	82.57%
0.5미만-0.4이상	5	4.59%	87.17%
0.4미만-0.3이상	4	3.67%	90.84%
0.3미만-0.2이상	4	3.67%	94.51%
0.2미만-0.1이상	4	3.67%	98.18%
0.1이하	2	1.82%	100.00%
소계	109		100%

(2) 선수

선수에 따른 선거경합도 분포의 차이를 분석해 보면, <표 4>와 같다. 초선 국회의원들의 선거경합도는 평균 0.83으로서 비교적 높게 나왔고, 다선 국회의원(2선 이상)들의 선거경합도는 평균 0.73으로서 초선의원들의 것보다 약 0.1가량 낮은 수치였다. 이는 국회의원에 처음 당선된 의원일수록 치열한 선거경쟁을 통해 승리를 쟁취했음을 보여주며, 이들이 초선의원을 벗어나면 상대적으로 선거경쟁에서 자유로워짐을 의미한다. 참고로 5선과 6선의 경우 다선의원의 선거경합도 평균계산에서 제외하였는데, 5선은 해당의원이 존재하지 않기 때문이고, 6선은 단 1명으로서 극단적 값으로서 여겨질 우려가 있어 제외하였다.

<표 4> 18대 국회의원의 선수별 선거경합도 분포

	선수					
	1선	2선	3선	4선	5선	6선
선거경합도 평균	0.83	0.75	0.67	0.78	-	0.87
표준편차	0.13	0.24	0.25	0.17	-	0.86
N	32	51	20	5	0	1

(3) 지역주의

지역에 따라서 선거경합도가 어느 정도로 상이하게 나타나는지를 분석한 <표 5>는 선거구가 지역주의 지역에 있을 경우, 선거경쟁이 치열하지 않음을 보여주고 있다. 예를 들어, 지역주의가 강한 지역인 대구·경북, 광주·전남의 경우에는 선거경쟁의 정도가 0.52로 나타났다. 지역주의가 비교적 약한 지역이라 볼 수 있는 부산·경남, 전북, 대전·충남·충북에서는 평균이 0.71로서 강한 지역주의 지역보다 선거경쟁의 정도가 0.19가량 높았다. 끝으로 지역주의가 미약한 지역인 서울·경기, 제주의 경우에는 선거경합도가 0.87로 나타났다. 즉, 지역주의적 성향을 갖고 있는 지역에서 출마하는 국회의원일수록 선거경쟁이 치열하지 않으며, 반대로 서울·경기와 같이 지역주의적 색채가 미약한 지역은 팽팽한 경쟁을 통해 선출되는 경향이 강하다는 것을 알 수 있다.

<표 5> 지역주의와 선거경합도

지역주의	선거경합도 평균	표준편차	최솟값	최댓값
지역주의 강한 지역	0.52	0.30	0.13	0.96
지역주의 약한 지역	0.71	0.19	0.30	1.00
지역주의 없는 지역	0.87	0.10	0.61	1.00

2. 득표율 증감에 대한 분석

선거경합도는 득표율에 영향을 미치고 있을까? 만약 선거경합도가 영향력을 행사하고 있다면, 가설 1에서 제시된 바와 같이 선거경합이 치열했던 선거구일수록 득표율이 증가하고 있을까? 선거경합도와 득표율 간의 분석은 <표 6>에 제시되어 있다. 모델 1은 선거경합도와 득표율 증감만을 분석한 결과이고, 모델 2는 선수와 지역주의 지역이 통제된 상태의 분석이다. 모델 3은 모델 2에 선거경합도와 지역주의 간의 교호작용(interaction effect)을 확인하기 위한 모델이다.

<표 6>의 모델 1의 결과를 보면, 선거경합도 변수의 기울기 계수는 0.31이며 이는 통계적으로 유의미한 관계임을 보여주고 있다. 이는 본 연구의 첫 번째 가설처럼 직전 선거에서 선거경합도가 높았던 국회의원은 현재 선거에서 득표율이 증가했음을 보여준다. 이와 같은 효과는 국회의원의 선수 혹은 지역주의에 따라 차별적으로 그 효과가 발생할 수 있다. 이를 위해 국회의원의 득표율증감 회귀분석에서 지역주의 변수와 선수를 삽입하여 선거경합도와 득표율증감에 대해 어느 정도 영향력을 가하는지 분석했다.

<표 6> 모델 2의 분석 결과를 보면, 새로이 삽입된 두 개의 통제변수 모두 통계적 유의미한 수준에 미치지 못함으로써 통계적 관계성은 없는 것으로 나타났다. 달리 이야기하면 국회의원의 선거경합도가 통제된 상태에서 지역주의라는 변수는 별다른 영향을 주지 못하며, 국회의원이 당선된 횟수인 선수 역시 득표율 증감에 영향력이 없다는 것을 의미한다.

혹자는 선거경합도가 지역주의와의 상호작용을 통해서 득표율 증감에 영향을 미칠 수 있

을 지적할 수 있다. 이러한 가능성을 검증한 결과는 모델 3에 제시되어 있다. 주지하다시피, 교호작용에 대한 검증은 교호변수만의 통계적 유의미성을 찾는 것이 아니라 교호변수와 이의 원변수, 즉 선거경합도와 선거경합도*지역주의 변수를 동시에 측정해야 한다(Brambor, Clark and Golder 2006). 모델 3의 선거경합도와 선거경합도*지역주의 변수를 결합 F검정(joint F test)을 통하여 분석한 결과, 지역주의가 강한 지역일수록 선거경합도가 득표율 증가에 미치는 영향이 더 큰 것으로 나타났다. 반면 지역주의가 없는 지역이거나 약한 지역의 경우 이전 선거의 선거경합도가 현재 선거의 득표율을 증가시키는 효과는 강한 지역주의 지역에 비해 약한 것으로 나타났다.

〈표 6〉 득표율 증감에 대한 다중회귀분석

	모델1	모델2	모델3
선거경합도	0.31*** (0.05)	0.34*** (0.06)	0.30*** (0.11)
선수		-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)
지역주의		0.19 (0.02)	-0.01 (0.06)
선거경합도*지역주의			0.04*** (0.07)
절편	-0.27 (0.04)***	-0.29 (0.06)**	-0.25 (0.10)
N	109	109	109
R ²	0.28	0.29	0.29

*: p<0.10, **: p<0.05, ***: p<0.01

3. 재당선 여부에 대한 분석

본 논문의 첫 번째 가설인 직전 선거에서의 선거경합도는 현재 선거의 득표율 증가에 긍정적인 영향력을 미친다는 것으로 밝혀졌다. 그렇다면, 선거경합도의 이와 같은 영향력이 재당선으로도 이어지는가, 아니면 한정택(2007) 등이 지적한 바와 같이 오히려 재당선 실패로 이어지게 되는가? 이에 대한 분석은 〈표 7〉에 제시되어 있다.

〈표 7〉 재당선여부에 대한 로짓분석

변수	모델1	모델2	모델3
선거경합도	-5.21*** (1.70)	-4.70*** (1.85)	-4.94* (2.73)
선수		-0.36 (0.24)	-0.36 (0.24)
지역주의		0.33 (0.39)	0.09 (2.03)
선거경합도*지역주의			0.30 (2.38)
절편	5.11	4.59	4.81
N	109	109	109
LR CHI2	14.54	15.38	15.40

*: p<0.10, **: p<0.05, ***: p<0.01

〈표 7〉은 직전 선거의 경쟁이 치열할수록, 현재 선거에서 낙선될 가능성이 크다는 점을 보여주고 있다. 〈표 6〉과 같이, 〈표 7〉은 선거경합도와 재당선 간의 관계(모델 1), 선수와 지역주의를 통제한 모델(모델 2), 선거경합도와 지역주의 간의 교호작용을 분석한 모델(모델 3)의 결과를 보여주고 있다. 모든 모델에 있어서 선거경합도는 현직의원의 재당선에는 영향을 주고 있었지만, 〈표 6〉과는 달리 당선 확률을 낮추고 있음을 보여주고 있다. 즉, 18대 국회의원선거에서 치열한 선거경쟁을 통해 당선된 국회의원일수록 19대 국회의원선거에서 재당선에 실패할 확률이 더 큰 것으로 나타났다.

이와 같은 결과는 직전 선거에서의 선거경합도가 현재 선거에서의 득표율은 증가시키지만, 재당선은 실패할 확률이 높다고 하는 자칫 모순된 결과를 보이고 있다. 달리 이야기하면, 본 논문이 주목하고 있는 대립가설(가설 1과 가설 2) 모두 통계적으로 유의미한 관계임을 보여주고 있다.

4. 득표율은 증가 그러나 재당선은 실패?

지금까지의 분석결과에 정리하면, 직전 선거에서의 선거경합도가 높을수록 현재 선거에서의 득표율은 증가하지만, 재당선에는 실패할 확률이 높다는 것이다. 이에 대한 원인을 분석하기 위하여, 추가적인 분석을 진행하고자 한다. 먼저 선거경합도가 치열했던 경우와 치열하지 않았던 경우의 두 부류로 나누어, 각각의 득표율 증감 정도와 재당선 정도를 계산하였다. 구분의 기준은 선거경합도 0.9인데, 이는 18대 국회의원 선거 당시 전국의 선거경합도 평균이 0.76(표준편차 ±0.21)이라는 점에 착안하여 0.9이상을 선거 경쟁이 치열한 정도의 수치로 하였다.⁷⁾ 그 결과는 〈표 8〉에 제시되어 있다.

〈표 8〉에 제시된 바와 같이, 18대 국회의원 선거에서 치열한 경쟁을 통해 당선된 국회의원들의 경우, 19대 선거에서 1.76% 가량의 득표율이 증가했다. 한편 선거경쟁이 치열하지 않았던 국회의원들의 경우 6% 가량의 득표율이 감소되었다. 이것은 〈표 6〉에서 제시된 바와 같와 일치하는 결과이다.

〈표 8〉 선거경합도의 강도에 따른 득표율 증감 추이

	직전 선거 득표율평균(18대)	현재 선거 득표율증감(19대)
선거경쟁이 치열했던 경우 (선거경합도 0.9이상)	49% (37-61%)	+1.76% (39-63%)
선거경쟁이 치열하지 않은 경우 (선거경합도 0.9미만)	52.50% (42-52%)	-6% (36-56%)

(괄호 안은 신뢰구간 범위)

7) 18대 국회의원선거에서 선거경합도가 0.9이상이었던 국회의원의 수는 총 40명이며, 0.9이하의 국회의원의 수는 69명이다.

나아가 선거경쟁이 치열한 경우와 그렇지 않은 경우에서의 재당선 여부의 확률을 계산해 보았다. 결과는 <표 9>에 제시되어 있다. <표 9>에 제시된 바와 같이, 직전 선거에서 선거경쟁이 치열하지 않았던 국회의원의 경우, 재당선에 성공할 확률이 평균 81.16%이었다. 이는 경쟁 없이 비교적 안정적으로 선거를 치렀던 국회의원일수록 다음 선거에서도 큰 어려움이 없는 한 재선에 성공함을 보여주고 있다. 반면 직전 선거에서의 선거경쟁이 치열했던 경우, 현재 선거에서 재당선에 성공할 확률은 52.50%에 불과했다.

<표 9> 선거경합도의 강도에 따른 재당선여부

	재당선 성공	재당선 실패
선거경쟁이 치열했던 경우 (선거경합도 0.9이상)	52.50% (21)	47.50% (19)
선거경쟁이 치열하지 않은 경우 (선거경합도 0.9미만)	81.16% (56)	18.84% (13)

(괄호 안은 사례 수)

이와 같은 발견을 요약하면, 선거경쟁이 치열했던 경우와 아닌 경우로 양분했을 때, 직전 선거에서의 선거경합도가 높았을수록, 현재 선거에서 득표율도 증가하고(+1.76%), 재당선에 성공할 확률은 비교적 낮은 것(52.5%)을 알 수 있다. 달리 이야기 하면, 선거경쟁이 치열하지 않아 쉽게 당선된 국회의원일수록 다음 선거에서 득표율은 감소하지만, 당선에 실패할 정도의 수준까지는 감소하지 않는다는 것이다. 반면 선거경쟁이 치열해서 가까스로 당선된 국회의원의 경우, 다음 선거에서 득표율 증가는 이루지만 여전히 안정적인 선거구는 아니라는 점이다.

V. 결론

본 논문의 목적은 직전 선거에서의 선거경합도와 현재 선거결과 간의 관계를 파악하는데 있다. 이를 위해 18대 국회의원 당선자들의 선거경합도가 19대 국회의원 선거에서의 재당선 여부와 득표율 증가라는 두 변수에 어떻게 영향력을 행사했는지 분석하였다. 분석 결과 직전 선거에서의 선거경합도가 높았을수록, 현재 선거의 득표율이 증가함을 밝혀냈다. 또한 직전 선거에서의 선거경합도가 높았을수록, 현재 선거의 재당선 실패할 확률이 높아지는 점도 아울러 밝혀냈다. 이와 같은 결과는 기존 연구를 통해 대립된다고 여겼던 두 범주의 이론들이 사실상 모두 적절하다는 것을 의미한다. 이와 같은 발견은 직전 선거에서의 선거경합도가 현재 선거에서의 득표율 증가에 일정한 영향력을 미치고는 있으나, 그것이 재당선에 성공할 만큼 강력한 수준은 아니라는 것을 나타낸다고 볼 수 있다. 또한 이러한 발견은 득표율과 재당선이 반드시 같은 개념은 아니라는 점을 의미하기도 한다.

본 논문의 발견은 한국의 대의제 민주주의가 제도가 의도한 바와 같이 기능하고 있지만, 제한된 기능을 하고 있음을 보여주고 있다. 즉, 지역 유권자들의 민의이자 의정활동에 대한 동기로서 간주할 수 있는 선거경합도가 득표율증가에 영향을 미치고 있다는 점은 대의제 민주주의가 제도가 의도한 바와 같이 기능하고 있음을 보여준다. 그러나 선거경합이 치열하지 않은 지역은 이러한 민의가 제한적으로 기능하고 있음을 보여준다. 특히 소위 지역주의 지역은 선거경합도가 낮은 지역으로서 유권자의 주권이 제한적으로 행사될 수 있음을 보여주고 있다.

선거경합도가 국회의원들의 선거결과에 미치는 영향에 대한 연구는 그 자체로 중요한 의미를 지니고 있으나 아직까지는 커다란 학문적 관심을 받지 못했던 것이 사실이다. 본 논문이 보다 큰 의미를 지니기 위해서는 선거경합도와 선거결과라는 원인과 결과를 연결 짓는 구체적인 연결고리들을 찾는 과정이 필요하리라 본다. 수준 높은 경쟁을 통해 당선된 국회의원들이 많아질수록 그것은 국회의원들에게 지역구 활동 및 의정 활동을 보다 더 충실히 수행하게끔 만드는 동기요인으로 작용할 수 있을 것이고, 지역구민들의 공정한 한 표가 선거과정에서 의미 있게 작용한다고 볼 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 향후의 연구는 선거경합도가 국회의원 개개인에게 어떠한 동기부여를 해 주는지에 대한 구체적이고 경험적이 되어야 할 것이며, 본 논문은 그 연구를 위한 시발점을 제공했다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 가상준. 2007. “설문조사를 통해 본 17대 국회의원들의 의정활동.” 『세계지역논총』 25집 3호, 53-75.
- 강주현. 2007. “선거 경합도와 정당 파워가 정부정책에 미치는 영향에 대한 연구: 미국 보유정책 분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』 41집 3호, 99-120.
- 길승흠. 1993. “한국인의 정치의식구조 변화: 1963-1993.” 『한국정치학회보』 26집 3호, 133-152.
- 김도중·김형준. 2000. “제 16대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료 분석.” 『한국정치학회보』 34집 2호, 105-127.
- 김지윤. 2010. “국회의원 선거결과와 분배의 정치학.” 『한국정치학회보』 44집 4호, 119-136.
- 김진하. 2010. “한국 지역주의의 변화: 투표행태와 정당을 중심으로.” 『현대정치연구』 3권 2호, 89-114.
- 문용직. 1997. “국회의원선거에서의 현직 국회의원 효과.” 『한국과 국제정치』 13권 3호, 161-190.
- 박명호·김민선. 2008. “한국 총선에서 나타난 현직자의 재선 추이에 관한 분석: 16대~18대 총선 결과를 중심으로.” 『사회과학 연구』 15권 1호 161-176.
- 박재정. 2005. “신행정수도 위한 결정과 충청권 정치지형의 변화 가능성.” 『아태정치연구』 1권 1호, 97-114.
- 박찬욱·김형준. 1996. “제15대 국회의원선거 결과에 대한 집합자료분석.” 『한국과 국제정치』 12권 2호, 1-26.
- 엄기홍. 2012. “정치자금 불평등의 수준과 원인: 제 18대 국회의원 선거 후원회 모금액에 대한 경험적 분석.” 『21세기 정치학회보』 22집 1호, 229-252.
- 엄기홍. 2008. “광역단체장의 선거공약과 공약이행평가: 평가지수 개발.” 『한국정당학회보』 제7권 2호, 217-238.
- 윤종빈. 2000. “한국 국회의원의 지역구활동 정도의 결정원인분석: 커리어 단계를 중심으로.” 『한국정치학회보』 33집 4호, 146-163.
- 윤종빈. 2001. “영국 현직의원의 득표율 변화 분석, 1987-1992.” 『한국정치학회보』 41집 1호, 188-203.
- 윤종빈. 2002. “16대 총선에서 나타난 현직의원의 득표율 증감 분석 - 지역구활동 효과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 35집 4호, 129-146.
- 윤종빈. 2004. “16대 국회의원의 역할유형과 지역구 활동.” 『한국정치학회보』 38집 5호, 177-196.
- 윤종빈. 2006. “한국에서의 현직의원 지지에 관한 연구: 17대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 40집 3호, 146-164.
- 이갑윤·이현우. 2000. “국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력: 14-16대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34집 2호, 150-169.
- 이갑윤·박경미. 2011. “지역발전과 지역적 정당투표.” 『사회과학연구』 19권 2호, 138-170.
- 이동윤. 2012. “제19대 국회의원선거와 부산지역 정당지지도 분석.” 『오토피아』 27권 1호, 223-255.
- 이곤수·송건섭. 2011. “지방선거의 유권자 투표 선택, 정당인가 후보인가?: 6.2지방선거와 서울

- 시의 사례.” 『한국정책과학학회보』 15권 4호, 339-360.
- 이현우·이상헌. “미국 하원의원의 득표율 증가요인 분석.” 『21세기 정치학회보』 20집 2호, 126-145.
- 장수찬. 2006. “충청 지역주의의 변화와 지역정당해체.” 『한국정당학회보』 5권 1호 147-169.
- 지병문·김용철. 2003. “지방정부지출의 결정요인에 관한 실증적 연구: 정당효과 및 선거경쟁효과를 중심으로.” 『한국동북아논총』 8권 26호, 265-286.
- 한정택. 2007. “한국 현직 국회의원의 재당선 요인 분석 - 제 14대부터 제17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 17집 3호, 73-99.
- 황아란. 1998. “국회의원선거의 당선경쟁과 선거구요인 - 제15대 총선 당선자의 선거경쟁도를 중심으로.” 『한국정치학회보』 32집 3호, 163-186.
- 황아란. 2011a. “기초단체 지방선거 투표율의 결정요인 분석: 2010년 지방선거의 변화와 특징.” 『한국지방자치학회보』 23집 1호, 5-24.
- 황아란. 2011b. “광역 및 기초 단체장 선거경쟁이 동시선거 투표율에 미친 영향: 2010년 지방선거를 중심으로.” 『한국행정학회보』 45집 4호, 283-299.
- Brambor, Thomas, William Roberts Clark and Matt Golder. 2006. "Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses." *Political Analysis* 14: 63-82.
- Cain, Bruce E., Hohn A. Ferejohn and Morris P. Fiorina. 1987. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cho, Jinman and Kihong Eom. 2012. "Generation Effects, To Be or Not To Be: Empirical Analyses of Korean National Assembly and Presidential Elections." *Asian Perspective* 36: 353-386.
- Park Chan wook. 1985. "Constituency Representation in Source and Consequences." *Legislative Studies Quarterly*. Vol 13(2):225-242.
- Jacobson Gary C. 1987. "The Marginal Never Vanished: Incumbency and Competition in Elections to the U.S. House of Representatives, 1952-82." *American Journal of Political Science* 31(1): 126-141.
- Norton Philip and David M. Wood. 1993. *Back From Westminster: British Members of Parliament and Their Constituents*. Lexington, Kentucky: The University Press of Kentucky.

여론과 대외정책 인식: 한미 FTA 사례

박 영 환(경북대학교) · 박 수 진(영남대학교)

〈목 차〉

1. 서 론
2. 대외정책 결정을 설명하는 이론들
3. 한미 FTA 지지의 여론 형성의 조건
4. 분석모델과 변수측정
5. 개인적 태도 형성의 수준이 한미 FTA 지지에 미치는 영향력
6. 결론

〈요 약〉

이 논문은 한국 사회에서 치열한 논쟁의 대상이었던 한미 FTA 사례를 통해 여론의 대외정책에 미치는 영향력을 분석한다. 이를 위해 여론 형성의 조건이 되는 개인들 태도의 세 가지 차원-개인적 차원, 집단적 차원, 국가적 차원-을 발전시켜 일반 개인들의 한미 FTA 지지에 근원이 되는 요인을 밝히고자 한다. 정치와 민주주의에 관한 의식조사 데이터를 활용하여 가설을 테스트한 결과 일반 개인들의 한미 FTA에 대한 지지 여부는 개인적 차원에서 비롯되는 가치, 이해관계, 이념이 한미 FTA 지지에 영향을 미치는 것으로 드러났다. 뿐만 아니라 집단에 대한 일체감과 상대 국가에 대한 이미지도 한미 FTA 지지에 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 이런 결과는 정책결정자들의 대외정책 추진에 있어 일반 개인들의 특정 대외정책 선호에 대한 결정 요인을 알게 해줌으로써 국민적 지지 조성 노력에 도움을 줄 것이라 믿는다.

1. 서 론

한미 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)은 2011년 11월 비준안의 국회 통과로 지금까지 발효되어 시행되고 있다. 한미 FTA는 국회 비준이 이루어지기까지 4년 5개월이라는 오랜 시간이 걸렸다. 한국-칠레의 FTA나 한국-EU FTA가 비준까지 1-2년 또는 1년 정도 걸린 것에 비하면 한미 FTA는 많은 시간과 비준에까지 우여곡절이 많았다.

한미 FTA협상이 국내적으로 어려움을 겪은 이유는 당사국 간의 협상이 쉽지 않았던 것도 있지만 이에 못지않은 정치적 행위자들과 여론, 이익집단 사이의 심각한 갈등이 존재했기 때문이다(정원철 2011). 특히 한미 FTA에 대한 일반 시민들의 여론은 다른 국가와의 FTA 협

상과정에서 나타난 반응과 달리 대규모의 시위와 같은 직접적인 갈등 표출로 나타나기도 하였다. 일반적으로 생각해볼 때 FTA와 같은 대외정책의 경우에는 국내행위자들이 이익 관철을 위해 개방의 정도나 보상과 같은 협상의 내용적인 측면에 영향을 미칠 것이라 예상된다. 이와 관련하여 FTA 협상과정에서 한 가지 흥미로운 사실은 한미 FTA보다 한국-EU FTA의 개방 정도가 컸음에도 한미 FTA에 대한 국민적 반응은 한국-EU FTA 협상 때와 비교가 되지 않을 만큼 뜨거웠고 갈등이 많았다는 점이다. 이러한 점은 한미 FTA에 나타난 국민적 반응이 반드시 일반 경제정책에 대한 반응과 같은 단순한 경제적 이익에 따른 선호로 표출되는 것이 아니라 다른 요인에 의해서 형성될 수 있다는 점을 시사한다. 이와 같은 사실은 한국의 대외정책에 대한 여론 자체가 여러 복잡한 요인에 의해 형성될 수 있다는 단서를 제공한다. 이 논문은 한미 FTA에 나타난 여론의 형성 요인에 주목하여 일반 한국 시민들의 대외정책 인식을 살펴보는데 목적이 있다.

미국과의 FTA협상은 한국의 입장에서 거대 내수시장을 지닌 최대 교역국으로서 큰 경제적 효과를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 국제 경쟁력을 피할 수 있는 중요한 대외정책이었다(김현중 2010). 이런 의미에서 한미 FTA에 대한 경험적 연구는 대외정책결정 과정에서 작용하는 여러 요인들을 밝혀내어 협상에서 유리한 전략을 발견하고 이를 통해 한국의 국익을 달성하는데 도움이 될 수 있다고 생각한다. 특히 FTA를 포함한 대외정책결정 과정에서 국민적 지지의 부재라는 심각한 위기에 봉착했을 때 본 연구는 국내 개인들의 대외정책에 대한 지지를 형성하는 요인을 분석함으로써 국내의 일반적인 여론 형성과정을 파악하고, 대외정책에 대한 태도를 형성하는 개인들의 구체적 정책선호의 결정요인을 찾아냄으로써 국익을 위한 바람직한 대외정책 형성에 이바지할 수 있을 것이다.

이 논문은 2012년 5월 서울대학교 한국정치연구소에서 실시한 ‘정치와 민주주의에 관한 의식조사’의 데이터를 활용해 실제 개인들이 어떤 요인에 의해 한미 FTA에 대한 국민적 지지나 특정한 태도를 가지게 되는지를 분석한다. 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 대외정책인식과 대외정책 결정에 미치는 요인들을 연구한 기존 이론들을 정리한다. 3장에서는 이 연구에서 살펴보고자 하는 이론적 분석틀을 제시하고, 4장에서는 가설과 모델의 수립, 변수 측정에 대한 설명이 이어지고, 5장에서는 분석 결과를 정리한다. 마지막 결론에서는 경험적 결과에 대한 요약 및 함의를 제시한다.

2. 대외정책 결정을 설명하는 이론들

대외정책결정 과정에 영향을 미치는 것으로 국내 여론 외에 여러 요인들이 작용한다. 그러므로 여론과 FTA 관계를 살펴보기 이전에 FTA와 같은 대외정책 인식이나 결정에 미치는 다른 요인들을 분석하는 것도 의미가 있는 일이라 생각한다.

대외정책 관련 이론은 1950년대 중반까지 현실주의 전통이 지배적이었다. 현실주의적인

관점으로 대외정책결정과정을 보는 시각은 국가만을 유일한 행위자로 보고 대외정책결정의 결과를 중요시한다. 또한 대외정책결정에 국가를 대신해 행동하는 정부를 통합된 합리적 행위자로 취급하며 정부의 선택 기준이 국가이익에 의해서만 설정된다고 본다. 하지만 국제정치 분야의 다양한 연구 방법이 도입되면서 현실주의 이론은 비판받기 시작했다.

이후에 나타난 대외정책 결정 이론들은 현실주의적인 시각과는 달리 과정을 중시하며 정부 이외에도 다양한 행위자들이 그 결정과정에 영향력을 행사할 수 있고, 대외정책들이 추구하는 국가이익이라는 것도 국내정치의 다양한 행위자들의 이해관계가 반영된 것으로 본다. 1960년대 자유주의 패러다임의 하나인 연계정치이론(linkage politics theory)은 현실주의의 국내정치와 국제정치의 구분을 비판하며 국내정치와 국제정치의 연계에 주목하였다(Rosenau 1966). 로즈노(James N. Rosenau)는 특히 국내시스템에서의 행위자, 태도, 기구, 과정의 4가지 행위 제도적 차원을 하위차원의 24개 요인으로 재분류하였고 다시 이것들의 행위에 제약을 가하는 환경적 요소로 접속 환경, 지역 환경, 냉전 환경, 인증적 환경, 자원 환경, 조직 환경을 고려하였다. 로즈노는 제도적 차원, 하위차원, 환경적 차원을 종합하여 상호 긴밀한 연계분석틀을 만들었고, 이러한 분석틀을 통해 국내정치와 국제정치의 관련성을 설명하였다(Rosenau 1969). 여기서 더 나아가 퍼트남(Robert Putnam)(1988)에 따르면 대외정책 결정에 대한 설명은 국제적인 수준에서 국가들 간의 상호작용뿐 아니라 국내적 수준에서 다양한 행위자들의 상호관계를 고려할 때 더 완벽해진다고 한다. 다시 말해 대외정책 결정과정은 두 가지의 수준, 국제적 수준과 국내적 수준에서 이루어지는 양면게임이라는 것이다. 국제적 수준에서는 국가 간의 잠정적인 합의를 위한 협상이 나타나고 국내적 수준에서는 그 잠정적인 합의안의 비준 여부를 두고 내부 구성원들이 벌이는 협상이 나타난다. 이 때 양면게임 논리에 의하면 특정한 대외정책 결정은 윈셋(win-set)의 크기에 따라 결정된다.¹⁾ 퍼트남(1988)에 따르면 윈셋의 크기를 결정하는 것은 국내 여러 집단의 이해 및 제휴관계, 국내제도, 국제교섭에 임하는 행위자의 전략이다

로즈노(1971)의 또 다른 연구에서 미국 대외정책결정 요인들로 제시된 개인, 역할, 정부, 사회, 체계의 다섯 가지 독립변수들에 주목하면서, 윗코프, 존스, 케글리(Eugene R. Wittkopf, Christopher M. Jones, and Charles W. Kegley)(2007)는 인과관계의 깔때기 모델(funnel of causality model)을 발전시킨다. 이 모델에 따르면, 로즈노처럼 대외정책 결정 요인으로 먼저 다섯 가지 변수들을 설정한다. 그 변수들은 미국을 둘러싼 대외적 환경, 국가통합이나 지배구조, 산업화 정도와 같은 국가의 사회적 환경, 정책결정 과정에서 정부의 구조, 정책결정자의 역할, 정책결정자의 개인적 특성이다. 여기서 이 다섯 가지 변수들은 각각의 순서로 단계를 형성하며 어떤 대외정책의 투입이 이루어지면 그 투입된 대외정책 이슈는 마치 깔때기처럼 각 다섯 변수의 단계를 거쳐 여과되면서 특정 대외정책 결정으로 나타난다는 것이 이 이론의 핵심 내용이다.

1) 윈셋(win-set)은 주어진 상황을 전제로 하여 국내에서 비준을 얻을 수 있는 모든 합의의 집합으로 정의되는 것으로 각 국가가 협상에서 국내적으로 양보할 수 있는 정도를 의미하는 것이라 할 수 있으며 국가 간의 윈셋이 겹치는 부분이 있을 때 국가 간 합의는 이루어질 수 있다.

종합하면 위에서 열거한 대외정책 이론들 모두 대외정책결정에 있어 외부적 환경뿐만 아니라 내부의 다차원적 요소들까지 고려하고 있으며 국가만이 유일한 행위자가 아니라는 것을 지적하고 있다. 사실상 대외정책결정 과정에는 국내정치적 다양한 행위자들, 즉 제도적 요인, 이익집단, 지배연합, 정치적 지도자나 관련 행위자, 여론 등이 상호 연계가 되어 그 영향력을 행사한다(Katzenstein 1978; Milner 1997; Hudson 2007; Park 2011). 이익집단들은 집단의 이익추구를 위해 정치가와 접촉, 로비, 정치적 연합 등의 방법으로 끊임없이 대외정책결정과정에 영향력을 행사한다(Gourevitch 1978; McCormick 2012). 한편 사회계급, 정당체계, 다양한 제도 안에서 이익을 대표하는 정치적 중계자들의 연합으로 이루어진 지배연합은 대외경제정책 결정에서 상당한 자율성을 가지고 있다는 연구도 있다(Katzenstein 1978). 국내집단뿐만 아니라 정치적 지도자나 정치인들과 같은 관련 행위자의 역할도 중요하다(Milner 1997; Hudson 2007). 또한 국내적인 환경의 조건 하에서 여론 역시도 대외정책결정 과정에 중요한 영향력을 미친다(Park 2011). 여론의 대외정책 결정 과정에 미치는 영향력과 관련해서 많은 선행연구들은 경험적으로 대외정책에 대한 여론의 효과를 검증하고 있다(Hartley and Russett 1992; Holsti 1996; Jacobs and Shapiro 2002; Richard 2011, etc.). 선행연구들이 여론에 주목하는 이유는 대외정책을 결정하는 국가나 정치행위자 등의 당사자들은 대표자 또는 대리인으로서 국민들의 의견을 수렴하여 그 결정과정에 반영해야 하는 의무가 있기 때문이다. 따라서 국민적 지지가 뒷받침되지 않는 정책은 국내정책이든, 대외정책이든 그 동력을 상실할 수밖에 없다. 따라서 여론은 무시될 수 없고, 현실적으로 대외정책 결정에 영향을 미칠 수밖에 없다.

이제 대외정책 사례 중에서도 구체적으로 FTA 협상과정에 주목하여 어떤 요인들이 FTA에 영향을 미치는지 살펴볼 차례다. 먼저 국내 행위자와 국내 제도가 FTA에 영향을 미치는 주장을 살펴보자(유현석 2002; 이승주 2010). 국내 행위자는 정부, 의회, 정당, 정치인, 이익집단, 시민단체 등을 들 수 있다. 일반적으로 FTA는 대외경제정책이라는 측면에서 국가의 경제적 또는 국제적 이익을 가져다주는 것으로 여겨지지만, 국내 행위자들의 이익 역시 타협적으로 반영되어 있다고 할 수 있다. 특히 직접적으로 결정 과정에 참여할 수 없는 이익집단이나 시민사회 단체 등의 국내집단들은 최대한 정책결정 과정에 영향력을 미치려고 한다(최태욱 2006; 최영종 2010). 더 강한 영향력을 행사하기 위해 국내행위자들은 정책연합을 형성하기도 한다(조화순·이덕영 2013). 국내 제도적인 측면에서는 정치체제의 형태나 정치제도의 차이, 정책결정의 구조, 비준 절차와 같은 국제협상의 국내 구조가 중요하다. 한편 한미 FTA 체결 요인으로 국내 정치적 요인보다 국내외 경제적 요인에 주목한 연구도 있다(김관옥 2011). 그리고 국내 행위자와 국내 제도 이외에도 환경적인 요인, 즉 빠르게 변화하는 국제 통상 환경이나 국가적 차원의 위기의식과 같은 외부적인 요인 역시 한미 FTA 지지 여부에 제약을 가하는 요인으로 작용을 하였다(유현석 2002).

FTA가 일반 시민의 일상생활 전반에 걸쳐 영향을 미친다는 점을 고려할 때, FTA에 대한 국민적 지지나 태도는 중요하다. 이러한 국민적 지지를 바탕으로 FTA 정책의 정당성을 확보

할 뿐만 아니라 정부의 전반적인 통상정책 수행에 대한 국민적 신뢰 확보를 가져올 수 있기 때문이다(최승환 2012). 이 논문은 FTA 결정과정에 영향을 미치는 요인들 중 국민적 지지라는 여론에 초점을 두고, 여론이 한미 FTA에 어떻게 영향을 미치는지, 어떠한 요인에 의해 개인들은 한미 FTA에 대한 특정한 태도나 지지를 가지게 되는지 살펴보고자 한다.

3. 한미 FTA 지지의 여론 형성의 조건

정부의 정책결정 과정에서 국민적 지지는 정책의 정통성을 부여한다는 측면에서 매우 중요하다(Erikson, Mackuen and Stimson 1993). 국민적 지지를 통해 국민들은 사회적 요구를 반영함으로써 정책결정 과정에 참여할 수 있고, 정부는 국민적 지지를 통해 정책의 안정적인 집행을 할 수 있을 뿐만 아니라 정권 재창출을 위한 발판으로도 삼게 된다. 이는 국내정책뿐만 아니라 대외정책의 경우도 마찬가지다.

한미 FTA결정 과정에서는 국민적 지지의 부재로 협상의 어려움을 겪거나, 유동적으로 변화하는 국민적 지지에 따라 혼란을 겪기도 했다. 결국 한미 FTA는 국회비준을 통과할 수 있었지만 그 결정 과정에서 국민적 지지의 변화로 인해 정부뿐만 아니라 결정 과정에 참여하는 행위자의 입장에서 소모적인 면이 많았다. 국민적 지지가 대외정책에 있어 중요한 만큼 정부는 1차에서 7차까지 이르는 협상과정에서 이를 확보하기 위해 한미 FTA 홍보를 전담하는 기획단을 만들기도 하고, 한미 FTA에 대한 반대론자들과 대면하여 의견을 수렴하기도 하고, 정기적인 여론조사를 펼치기도 하며, 정책추진에 따른 피해 집단에 대한 보상정책을 추진하는 등 노력을 다했다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 한미 FTA 협상 사안 중 주요 정책들은 국민의 지지를 받지 못하고 좌절되거나 갈등을 겪을 수밖에 없었다. 그렇다면 한미 FTA에 대한 국민적 지지는 어떻게 형성되는 것인가? 무엇이 국민적 지지 형성의 기반이 되는 것일까?

국내의 기존 연구에서 대외정책 결정에 미치는 한 요인으로 여론(국민적 지지) 및 여론의 형성에 어떻게 주목하는지를 살펴보자. 먼저 일반 시민들의 이념적인 성향에 주목하는 연구에 따르면, 한국처럼 이념적 대립이 심한 사회에서는 상이한 이념의 표출이 가치 충돌을 수반하며, 특정 가치에 따른 신념에 의존해서 한미 FTA 지지가 결정된다고 한다(최영중 2010). 이념이 정책태도에 영향을 미치는 과정에서 중간 매개변수로 이념에 기반한 소속집단, 정당일체감에 주목하여 이 매개변수들의 대외정책에 대한 영향력을 분석한 연구도 있다(이현우 2005). 한편 일반 시민들은 이념뿐만 아니라 그들이 속한 국가 또는 상대국에 대한 신뢰여부에 따라 대외정책에 대한 지지를 결정하기도 한다(김성수 2011). 그리고 상대 국가에 대한 개인들의 인식은 하나의 국가이미지를 형성하여 개인들의 외교정책에 대한 태도를 형성하기도 한다(Herrmann 1997; 김태현·남궁곤·양유석 2003). 대외정책에 대한 국민적 지지가 아이디어의 역할에 영향을 받는 것이라고 보는 견해도 있다. 대외정책에 대한 개인들

의 일반적인 정서가 공공의 정서로 나타나게 된 것은 새로운 이슈의 등장 및 정책연합과 함께 아이디어의 성격변화에 있다고 본다.²⁾ 또 대외정책에 대한 선호는 사회경제적 지위와 같은 개인적 수준에서 형성되는 것이 아니라 민족적 정체성이나 특정 국가에 대한 인식과 같은 집합수준에서 형성된다는 연구도 있다(김미경 2011). 대외정책에 관한 국민적 지지는 현재 국가가 처한 상황에 대한 인식에 기반을 두어 형성되기도 한다(유현석 2002). 이는 환경적 요인에 초점을 둔 것으로 국가가 처한 경제적인 위기에 대한 인식, 또는 변화하는 국내외적인 환경에 대한 인식에 따라 대외정책에 대한 국민적 지지가 영향을 받을 수 있다는 것이다.

이상의 많은 연구들은 정치심리학 이론에 대한 구체적 언급은 없지만 정치심리학 이론에서 주장하는 개인들의 태도를 구성하는 여러 요소들(이념, 성향, 가치, 신뢰, 이미지 등)에 주목을 하면서 이 요소들의 대외 정치적 선호와 판단에 미치는 영향력을 검토하고 있는 것으로 정리할 수 있을 것이다.

정치심리학에 따르면 특정 이슈에 대한 정책선호는 일반 개인들의 인지구조로서의 신념체계에 의해 결정된다(Converse 1964). 이 신념체계에서 개인들은 일반적이고 추상적인 틀이나 스펙트럼을 통해 정치적 판단과 태도를 형성하게 된다. 또 복잡한 정치적 이슈와 대상에 대해 개인들이 힘든 노력을 들이지 않고 쉽게 정치적 판단이나 태도를 결정할 수 있게 도와주는 도구로서 정치학자들은 스키마(schema)에 주목하기도 한다. 여기서 스키마는 특정 신념체계의 한 형태로 볼 수 있다. 스키마는 개인의 과거 경험에서 비롯된 지식들의 기억구조로서 경험에 의해서 지속적으로 재구성된다(Conover and Feldman 1984; 이소영 2009). 개인들은 스키마를 활용하여 정치적 정보를 재구성하고, 복잡한 외교정책에 대해서도 일관적인 반응을 취할 수 있게 된다. 이런 스키마를 활용한 정보인식의 재구성은 일반 개인들에게 포괄적인 정보이해와 엄밀한 정보수집에 나설 필요를 없게 만든다. 인지적 동기가 결여되어 있고 정치적 관심이 낮은 일반 개인들에게 정보의 지름길(information shortcut)과 같은 휴리스틱의 의존은 손쉬운 정치적 선호 형성을 가능해주기 때문이다(Chaiken, Liberman, and Eagly 1989). 개인들은 휴리스틱을 활용한 정보비용 절감을 통해 가장 자신의 이익에 부합하는 특정 이슈나 정책에 대한 선택을 내릴 수 있게 된다(Iyengar 1990; Popkin 1991).

이 논문은 정치심리학의 스키마 및 태도 구성 이론을 활용해 미시적 차원에서 한미 FTA에 대한 여론의 영향력과 여론을 구성하는 여러 요소들의 분석모델 설정을 시도한다. 박영환(Park 2013)은 미국 시민들의 대외정책결정 과정에서 태도가 미치는 영향력에 주목하면서 시민들의 태도를 구성하는 휴리스틱 차원들을 정리하였다. 그 휴리스틱 차원들은 일반 개인에게 주어진 가치, 소속집단에 대한 일체감, 정서적 판단, 정책에 대한 기대다. 구체적으로 가치는 사람들의 주관적인 판단과 평가에 의해 형성되는 것으로서 행동의 방향을 제시해줄 수도 하며(류영욱 1991), 정치적 이슈에 대한 판단을 결정할 때 그 기준으로 작용할 수도 있

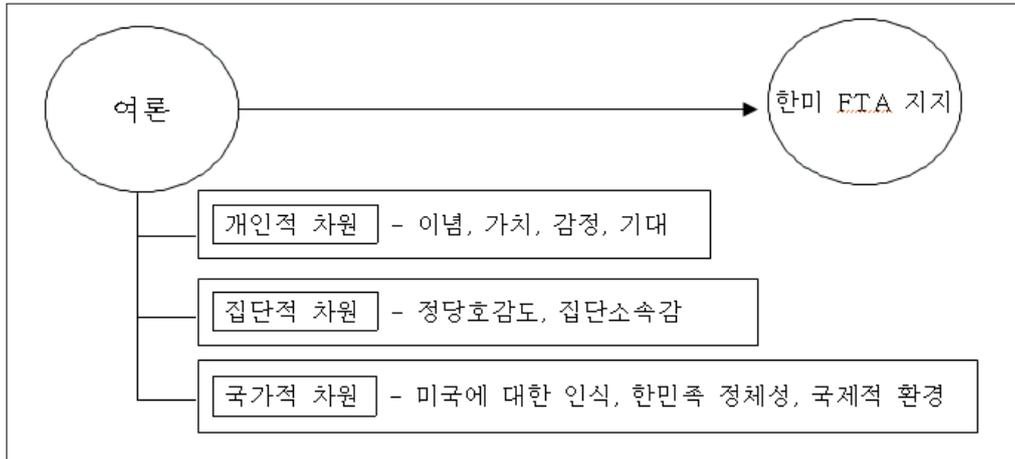
2) 여기에서 말하는 아이디어란 “가치에 대한 서술, 인과관계에 대한 서술, 공공문제에 대한 해결책, 상징이나 이미지, 혹은 세계관이나 이데올로기 등 다양한 대상을 지칭”한다(하연섭 2006, 232).

다(Alvarez and Brehm 2002). 일반적으로 가치는 다양하지만(Rokeach 1973) 특정 가치는 일반 대중들로 하여금 이슈에 대한 태도를 갖도록 하며, 하나의 특정한 정치적 이데올로기를 지지하거나 판단하도록 이끄는 역할을 한다(Goffman 1959). 한편 기존의 여론 연구에 따르면 정치적으로 중요한 사회적 집단에 대한 일반 개인들의 일체감은 개인들의 정치적 대상에 관한 태도와 선호 형성에 중요한 역할을 한다고 주장한다(Alvarez and Brehm 1985). 개인들은 정당, 노동조합, 기업, 시민단체와 같은 집단에 대한 일체감을 통해 이슈에 대한 해석과 평가, 나아가 정치인에 대한 지지를 결정한다. 또 정서(감정)도 개인들의 인지적 구조와 행위적 동기에 영향을 미친다(Marcus and MacKeun 1993). 예를 들면 개인이 지니는 특정한 대상에 대한 혐오 또는 친밀의 감정은 개인들이 대외정책에 대한 태도를 취하는데 한 요인이 된다. 정책에 대한 기대는 개인들의 정치적 판단을 위한 유용한 단서가 될 수 있다(Brewer and Steenbergen 2002). 특정 정책에 대한 지지로 결과되는 정책의 효과가 개인들에게 긍정적이라 생각되면 개인들은 그 정책을 지지할 것이다.

이상에서 열거한 이론들을 바탕으로 이 논문은 한국 시민들의 한미 FTA 지지에 대한 여론 형성의 조건을 제시한다. 대외정책에 대한 일반 개인들의 이해도는 낮다. 왜냐하면 대외정책 이슈에 대한 복잡성과 정보 접근의 어려움 때문에 일반 개인들의 대외정책에 대한 선호 형성이 쉽지가 않다. 이런 상황에서 개인들은 정보비용 절감과 인지적 동기 결여의 극복을 위해 휴리스틱에 의존할 수 있다. 선행연구에서 논의한 정책선호의 기반이 되는 태도 형성의 휴리스틱 차원을 이 논문에서는 심화, 발전시킨다. 한미 FTA에 대한 지지에 영향을 미치는 요인으로서 여론에 주목하여 여론을 구성하는 조건을 세 가지 차원으로 세부화 시켰다. 개인적 차원, 집단적 차원, 국가적 차원이 바로 그것이다. 이미 기존의 연구에서 발견한 한미 FTA의 국민적 지지의 영향력을 검토한 결과 개인적 차원에 이념, 가치, 감정, 기대, 집단적 차원에서 정당경쟁, 지배연합, 소속 집단 일체감, 그리고 국가적 차원에서 미국에 대한 인식, 한민족 정체성, 국제적 환경 등이 유의미한 변수들이었다. 다시 정리하면, 기존 연구의 성과물을 재정리하여 개인들의 태도를 구성하는 세 가지 차원에서 형성된 정책선호가 한미 FTA에 대한 지지에 유의미하게 영향을 미칠 것이라는 가정을 전제한다. <그림 1>에서 이런 분석틀이 제시된다. 개인적 차원은 일반 개인들의 행위에 원천이 되는 신념체계나 감정과 관련이 있다. 일반 개인들의 정치적 대상에 대한 태도는 그들의 이념 원칙, 사회경제적 지위나, 인구통계학적 특성에서 기인하는 이해관계, 개인적 수준에서의 정서적 요인, 정치적 효능감에 의해 형성된다. 따라서 일반 시민들의 개인적 수준에서 여론 형성의 과정을 살펴보는 것은 필요불가결하다고 할 수 있다. 집단적 차원은 많은 여론학자들이 주장하는 것처럼 일반 개인들의 정책 의견 형성은 집단에 대한 그들의 일체감에 의해 결정된다는 것과 관련이 있다. 특히 일반 개인들은 정당이나 이익단체가 특정 이슈에 대해 어떤 입장을 취하느냐를 보고 그들의 정책 선호를 형성하는 경향이 있다. 이것은 휴리스틱의 관점에서 설명이 가능한데 정보수요자로서 일반 개인들은 정치적 관심이 낮을 뿐만 아니라 복잡한 정치적 이슈를 이해하려는 동기가 결여된 탓에 그들이 일체감을 느끼는 특정 집단의 정책 입장으로부터 정치적

단서를 얻을 수 있고 이를 통해 그들은 손쉽게 정책 선호를 형성할 수 있게 된다. 마지막으로 국가적 차원은 일반 개인들의 대외정책에 대한 의견 형성과 관련된 것으로 상대 국가에 대한 이미지나, 그들이 속한 국가 정체성으로부터 특정 정책 선호를 형성하게 된다.

〈그림 1〉 여론이 한미 FTA 지지에 미치는 영향력 분석틀



4. 분석모델과 변수측정

이 논문은 최근 한국 사회에서 치열한 논쟁의 대상이 되었던 한미 FTA 비준 문제를 대상으로 일반 개인들의 한미 FTA에 대한 지지는 과연 어떤 요인들에 의해 결정되는지를 여론적 측면, 특히 개인적 수준의 정치심리학적 관점에서 살펴보고자 한다. 특히 개인들의 행위는 태도에 기초한다는 정치심리학 이론에 기초하여(박영환 2012), 개인들의 태도 형성을 세 가지 차원에서 구체화하여 각각의 차원들이 어떻게 FTA 여론 형성에 영향을 미치는지를 분석한다. 이를 위해 다음과 같은 분석모델이 제시된다:

$$\begin{aligned} \text{한미 FTA 지지} = & \text{여자} + \text{연령} + \text{학력} + \text{소득} + \text{수도권 거주} + \text{농/임/어업} + \text{정책에 대한 기대} \\ & + \text{이념} + \text{새누리당 호감도} + \text{민주통합당 호감도} + \text{시민단체 소속감} \\ & + \text{미국에 대한 인식} + \text{한민족 정체성} \end{aligned} \quad (1)$$

이 분석모델을 테스트하는데 이용되는 데이터는 서울대학교 한국정치연구소에서 주관하고 한국리서치에서 대면면접 조사를 한 ‘정치와 민주주의에 관한 의식조사’다. 2012년 5월 3일에서 5월 21일까지 성별, 연령별, 지역별 비례할당을 통해 무작위추출로 표본을 추출하였고 표본 크기는 2,047명이다. 이 모델에서 종속변수는 한미 FTA에 대한 지지를 물어보는 설문 문항으로서 4점 척도(①매우 반대, ②반대, ③찬성, ④매우 찬성)로 이루어져 있다. 개인적 차원에 해당하는 변수들은 여자, 연령, 학력, 소득, 수도권 거주, 농/임/어업 종사자, 정치적 효능감(5점 척도),³⁾ 이념(11점 척도, 숫자가 높을수록 보수적)이다. 집단적 차원에 해당하는

변수는 새누리당 호감도(0-100 점), 민주통합당 호감도(0-100점), 시민단체 소속감(4점 척도로서 숫자가 높을수록 소속감의 정도가 강함)이다. 마지막으로 국가적 차원에는 미국에 대한 인식과 한민족 정체성 변수가 포함된다. 미국에 대한 인식은 설문 응답자들에게 미국이 포함된 보기에 있는 국가들 중 어느 나라에 가장 가깝게 느끼는가를 물어본 문항(미국이라 대답을 하면 1, 나머지 국가들을 대답하면 0)과 한미 동맹관계 강화에 대한 찬성/반대를 물어본 문항을 결합하여 측정하였다(찬성이라 대답하면 1, 반대라 대답하면 0). 숫자가 높을수록 미국에 대하여 응답자들은 좋은 이미지를 가지고 있음을 뜻한다. 한민족 정체성 변수는 한국의 출생, 한국 국적, 한국 거주, 한국어, 한국 문화 및 전통, 한국의 정치제도 존중, 한국인에 대한 자부심, 한국인 조상 등 한국의 정체성과 관련한 8개 문항을 결합하여 측정한 것으로 숫자가 높을수록 한민족에 대한 정체성이 강한 것임을 의미한다.

위 분석모형을 테스트하는데 이용되는 회귀분석은 종속변수가 서열척도(4점척도)로 이루어져 있으므로 순서로짓회귀분석(ordered logit regression)이 사용된다.

5. 개인적 태도 형성의 수준이 한미 FTA 지지에 미치는 영향력

시민들의 한미 FTA에 대한 지지는 선행연구에서 밝힌 것처럼 많은 요인들이 작용을 한다. 일부 연구에서는 국민적 지지나 여론의 영향력에 주목을 하여 이것들이 한미 FTA 지지에 역할을 한다는 것은 밝혔으나 구체적으로 여론의 어떤 부분, 또는 국민적 지지의 어떤 요소가 한미 FTA 지지에 영향을 미치는지를 체계적으로 밝혀내지 못하였다. 이들 연구에서 일반 개인들의 이념적 요소, 상이한 가치 충돌, 집단적 정체성, 이슈에 대한 개인적 선호, 상대 국가에 대한 인식 등에 초점을 맞추고 한미 FTA 지지에 대한 설명을 시도하고 있지만, 대부분의 연구에서 드러나는 문제점은 여론을 형성하는 관련 변수들의 체계적인 포괄성이나 개인적 수준과 관련한 변수들의 설정에 있어 깊이 있는 정치심리학적 설명이 빠진 채 분절적으로 이루어지고 있다는 것이다. 이 논문에서는 이런 문제점들을 해결하기 위해 개인들의 정책 의견 형성에 근원이 되는 개인들의 태도에 주목을 하고 태도를 구성하는 세 가지 차원을 발전시켜 관련 변수들을 정리하였다. 그리고 이런 태도를 구성하는 변수들은 정보비용 절감과 인지적 동기 부여가 결여된 일반 개인들의 정책 선호 형성에 도움을 주는 휴리스틱 역할을 하여 궁극적으로 개인들에게 한미 FTA에 대한 찬성과 반대를 유도하게 해준다.

〈표 1〉의 회귀분석 결과 이 논문이 주장하는 가설들이 대부분 지지되는 것으로 드러났다. 일반 개인들은 그들의 태도를 구성하는 각각의 차원에서 유의미하게 한미 FTA에 대한 지지 여부를 결정하였다. 먼저 개인적 차원에서 남자일수록, 나이가 많을수록, 수도권 거주자일수록, 소득수준이 높을수록, 보수적일수록 한미 FTA를 통계적으로 유의미하게 찬성하였고 농/

3) 정치적 효능감은 정책에 대한 일반 개인들의 기대를 측정하는 변수로서 이 변수를 측정하는데 활용한 설문 문항은 두 가지로서 각 문항에 대해 얼마나 동의를 하는지 물었다: “나 같은 사람들은 정부가 하는 일에 대해 어떤 영향을 주기 어렵다”와 둘째는 “정부는 나 같은 사람들의 의견에 관심이 없다.”

임/어업에 종사하는 사람일수록 한미 FTA를 유의미하게 반대하였다. 이런 결과는 우리들의 일반 상식과 대체로 일치한다. 한미 FTA 비준으로 우리나라 시장을 개방하면 값싼 농수산품이 몰밀 듯이 들어와 당장 타격을 받게 될 국민들이 농업, 어업에 종사하는 분들일 것이다. 그리고 수도권 거주자들은 지방에 있는 거주자들보다 서비스업이나 첨단산업에 종사하는 분들이 많다는 점에서 오히려 한미 FTA에 찬성을 할 것이다. 진보적인 사람들은 자국의 국내 산업 보호의 명분으로 한미 FTA에 반대할 것이고, 소득이 높은 사람들은 다양한 종류, 가격대, 품질에서 그들이 선호하는 상품을 선택할 수 있는 기회가 생기므로 한미 FTA를 지지할 것이다.

다음으로 집단적 차원에서 새누리당에 대한 호감도가 높은 사람들은 한미 FTA를 지지하고, 민주통합당에 대한 호감도가 높은 사람들은 한미 FTA를 반대하는 것으로 나타났다. 이 결과도 기존 여론 연구에서 주장하는 일반 개인들의 정책 의견 형성은 집단에 대한 일체감에서 비롯된다는 내용을 지지하는 것이다. 새누리당은 한미 FTA에 대한 찬성으로 정책 입장을 취하였고 민주통합당은 반대로 정책 입장을 정했던 상황에서 일반 개인들의 FTA에 대한 지지 여부는 복잡한 기준이나 정책적 요소들의 고려 없이 그들이 좋아하는 정당의 입장을 따라 정책 선호를 결정한 것이라 볼 수 있다.

마지막으로 국가적 차원에서 한민족 정체성의 변수는 유의미하게 한미 FTA 지지에 영향을 미치지 못했지만 일반 개인들의 미국에 대한 호의적인 인식은 한미 FTA 찬성을 이끌어 내는데 유의미한 작용을 하였다.

선행연구를 통해 여론이나 국민적 지지가 한미 FTA 지지에 미치는 영향력을 확인하였지만 구체적으로 여론 형성이나 국민적 지지의 형성이 어디에서 비롯되는지에 관한 분석은 간과된 측면이 많았다. 이 논문에서 보여준 분석 결과를 통해 우리는 개인들의 대외정책에 대한 선호는 그들의 태도를 구성하는 개인적, 집단적, 국가적 수준에서 정보지름길 (information shortcut)이라고 하는 단서를 이용하여 정보 접근의 어려움과 비용이 드는 정보환경을 극복하여 유의미한 정책 선호를 형성한다는 것을 알았다.

〈표 1〉 순서로짓회귀분석: 여론 형성의 세 가지 차원이 한미 FTA 지지에 미친 영향력

		회귀계수	표준오차
개인적 차원			
	여자	-.196*	.091
	연령	.113**	.044
	학력	.129	.086
	소득	.139***	.037
	수도권 거주	.249**	.093
	농/임/어업	-.672*	.320
	정책에 대한 기대	-.009	.052
	이념	.105***	.028

		회귀계수	표준오차
집단적 차원			
	새누리당 호감도	.012***	.002
	민주통합당 호감도	-.012***	.002
	시민단체 소속감	-.049	.099
국가적 차원			
	미국에 대한 인식	.269***	.067
	한민족 정체성	-.007	.026
	cut point 1	-.673	.401
	cut point 2	1.791***	.406
	cut point 3	4.963***	.424
	n	1913	
	Log likelihood	-1970.9353	
	LR-test	200.50***	
	Pseudo R ²	.0484	

***p<.001, **p<.01, *p<.05, two-tailed test

종속변수: 한미 FTA 지지

6. 결론

한미 FTA는 다른 국가들과의 FTA 협상과 달리 비준에 이르기까지 국내적으로 많은 갈등과 문제점을 낳았다. 이해관계가 첨예하게 대립된 상황에서 갈등이 노정된 한미 FTA 비준 과정과 결과를 설명하기 위한 여러 이론들의 시도가 있었다. 이 연구의 출발은 한미 FTA 지지를 둘러싼 양극화된 여론은 어떻게 형성되고 어떤 구체적인 요인에 의해 일반 개인들의 FTA에 대한 찬성과 반대가 결정되는지에 관한 물음이었다. 이를 위해 이 논문은 개인들의 태도 형성 이론과 정치심리학 이론을 결합하여 여론 형성 조건의 분석틀을 만들었고 이를 통해 일반 개인들의 한미 FTA 지지에 대한 체계적인 설명을 시도하였다.

분석결과를 정리하면 일반 개인들은 개인적 차원에서 성별, 나이, 소득, 거주지, 직업에서 비롯되는 그들의 이해관계, 그리고 이념 원칙에 의존하여 한미 FTA 찬성 여부를 결정한다는 것을 알았다. 그리고 집단적 차원에서 일반 개인들은 스스로 많은 정보 획득의 노력없이 특정 집단에 대한 호감도를 통해 손쉽게 대외정책에 대한 선호를 형성한다는 것을 알았다. 특히 정당들은 선거에서 승리하기 위해 이슈별로 극명히 대조되는 정책 입장을 취할 때가 있으며, 상반되는 정치적 정보 제공의 노력으로 일반 개인들은 특정 정책에 대한 선호 여부를 쉽게 결정하게 되는 것이다. 마지막으로 국가적 차원에서 일반 개인들의 특정 대외정책에 대한 선호는 기존 이론들이 주장하는 것처럼 상대 국가의 이미지에 의해 결정되는 경우가 많다. 이 연구에서 밝혀진 경험적 결과도 미국에 대한 호의적인 인식을 가진 개인들이수록 한미 FTA를 지지하는 것으로 나타났다.

이상과 같은 연구 성과는 한국 정부나 정책결정자가 앞으로 수행해야 할 각종 대외 협상이나 대외정책 추진에 있어 귀중한 참고가 될 것이라 믿어 의심치 않는다. 정책결정자들은

특정 대외정책 추진에 있어 여론의 중요성을 알게 될 것이고, 일반 국민들의 대외정책 선호의 결정 요인을 찾아내면서 우호적인 여론 형성을 위해 어떤 노력을 펼쳐야 될지 알 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김관옥. 2011. “신자유주의와 참여정부의 경제정책 결정요인 연구.” 『국제정치연구』14집 1호: 275-300.
- 김미경. 2011. “대외경제정책과 한국사회의 갈등-선호, 정책패러다임, 그리고 국내정치연합의 형성.” 『한국정치학회보』45집 5호: 147-173.
- 김성수. 2011. “한국사회의 갈등과 언론의 역할: 한미 FTA 보도 기사를 중심으로.” 『동서연구』23집 1호: 187-219.
- 김태현·남궁곤·양유석. 2003. “외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례 연구: 한국인들의 북한 이미지를 중심으로.” 『한국정치학회보』37집 3호: 151-174.
- 김현중. 2010. 『한미 FTA를 말하다 (대한민국을 위해 최전방에 설 젊은이들에게)』서울: 흥성사.
- 류영옥. 1991. “공공정책에 있어 정치적 상징의 이용.” 『한국정치학회보』24집 1호: 237-271.
- 박영환. 2012. “프레임들의 경쟁이 정치선택에 미치는 영향.” 『한국정당학회보』11집 3호: 155-186.
- 유현석. 2002. “한-칠레 자유무역협정 협상의 국내정치-국내협상의 이해집단과 국내제도를 중심으로.” 『한국정치학회보』36집 3호: 175-197.
- 이승주. 2010. “FTA 정책 형성의 국내정치적 기원 : 한국? 일본? 싱가포르의 사례를 중심으로.” 『21세기 정치학회보』20집 2호: 101-124.
- 이현우. 2005. “한국과 미국의 국회의원 표결요인 비교-자유무역협정 비준의 경우.” 『국제정치논총』45집 3호: 105-126.
- 정원철. 2011. “여론을 통해 본 한미FTA : 국회비준 시기 신증론의 급부상.” 『EAI 오피니언 리뷰』 19호: 1-13.
- 조화순·이덕영. 2013. “한-미 FTA 국회비준과정의 정치학적 분석.” 『한국정치학회보』47집 3호: 235-255.
- 최승환. 2012. “한-중 자유무역협정(FTA) 상의 분쟁해결절차규칙에 대한 법정정책적 제언.” 『경희법학』47집 4호: 3-43.
- 최영중. 2010. “세계화를 둘러싼 국내적 갈등에 대한 연구-한미 FTA 사례를 중심으로.” 『한국정치외교사논총』31집 2호: 292-323.
- 최태욱. 2006. “한국의 FTA 정책결정과정.” 『한국과 국제정치』22집 2호: 87-118.
- 하연섭. 2006. “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 『행정논총』44집 2호: 217-246.
- Alvarez, Michael, and John Brehm. 1995. “American ambivalence towards abortion policy: Development of a heteroskedastic probit model of competing values.” *American Journal of Political Science* Vol. 39, No. 4: 1055-1082.
- _____. 2002. *Hard choices, easy answers: Values, information, and American public opinion*. Princeton: Princeton University Press.
- Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. 1983. “Effects of Public Opinion on Policy,” *American Political Science Review* Vol. 77, No. 1: 175-190.
- Brewer, Paul R., and Marco R. Steenbergen. 2002. “All against all: How beliefs about human nature shape foreign policy opinions.” *Political Psychology* Vol. 23, No. 1: 39-58.
- Chaiken, Shelly, Akiva Liberman and Alice H. Eagly. 1989. “Heuristic and systematic

- information processing within and beyond the persuasion context.” In James S. Uleman., and John A. Bargh, eds. *Unintended Thoughts*. New York, NY: The Guilford Publications, 212-252.
- Conover, Pamela J., and Stanley Feldman. 1984. “How people organize the political world: A schematic model.” *American Journal of Political Science* Vol. 28, No. 1: 95-126.
- Converse, Philip E. 1964. “The Nature of Belief Systems in Mass Publics.” In David E. Apter, ed. *Ideology and Discontent*. New York: Free Press, 206-261.
- Evans, Peter B., Harold K. Jacobson., and Robert D. Putnam. 1993, *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press.
- Gourevitch, Peter. 1978. “The second image reversed: the international sources of domestic politics.” *International Organization* Vol. 32, No. 4: 881-912.
- Goffman, Erving. 1959. *The presentation of self in everyday life*. New York: Doubleday Anchor.
- Hartley, Thomas, and Burce Russett. 1992. “Public opinion and the common defense: who governs military spending in the United States?” *American Political Science Review* Vol. 86, No. 4: 905-915.
- Holsti, Ole R. 1996. *Public opinion and American foreign policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hudson, Valerie M. 2007. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Herrmann, Richard K. 1985. *Perceptions and Behavior in Soviet Foreign Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Iyengar, Shanto. 1990. “Shortcuts to political knowledge: The role of selective attention and accessibility.” In John A. Ferejohn and James H. Kuklinski, eds. *Information and democratic processes*. Urbana: University of Illinois Press, 160-185.
- Jacobs, Lawrence R., and Robert Y. Shapiro. 2002. “Politics and policymaking in the real world: Crafted talk and the loss of democratic responsiveness.” In Jeff Manza, Fay Lomax Cook, and Benjamin I. Page, eds. *Navigating Public Opinion. Polls, Policy, and the Future of American Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 54-75.
- Katzenstein, Peter J. 1978. “Conclusion: domestic structures and strategies of foreign economic policy.” In Peter J. Katzenstein, ed. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin Press, 295-336.
- McCormick, James M. 2012. “Ethnic Interest Groups in American Foreign Policy.” In James M. McCormick, ed. *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 67-88.
- Marcus, George E., and Michael MacKuen. 1993. “Anxiety, enthusiasm, and the vote:

- The emotional underpinnings of learning and involvement during presidential campaigns.” *American Political Science Review* Vol. 87, No. 3: 672-685.
- Milner, Helen V. 1997. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Park, Young Hwan. 2011. “Public Opinion and the Conditional Nature of Constraining a President’s Military Decision-Making.” *The Journal of Area Studies* Vol. 29, No. 2: 209-226.
- _____. 2013. “Ambivalence, Predisposition, and American Foreign Policy Opinion.” *Korean Journal of Political Science* Vol. 21, No. 2: 329-353.
- Popkin, Samuel L. 1991. *The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Putnam, Robert D. 1988. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games.” *International organization* Vol. 42, No. 3: 427-460.
- Rokeach, Milton. 1973. *The nature of human values*, New York: Free press.
- Rosenau, James N. 1966. “Pre-theories and theories of foreign policy.” In R. Barry Farrell, ed. *Approaches to comparative and international politics*, 27-92.
- _____. 1969. *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems*. New York: Free Press.
- _____. 1971. *Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Free Press.
- Stimson, James. A., MacKuen, Michael. B, and Erikson, Robert. S. 1995. “Dynamic representation,” *American Political Science Review*, 89(3): 543-565.
- Richard, Sobel. 2001. *The impact of public opinion on US foreign policy since Vietnam*. New York: Oxford University Press.
- Wittkopf, Eugne R., Christopher M. Jones, and Charles W. Kegley. Jr. 2007. *American Foreign Policy: Pattern and Process*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

박근혜 대통령의 지지도와 프라임밍 효과

윤 해 진(영남대학교) · 박 영 환(경북대학교)

〈목 차〉

1. 서론
2. 박근혜 대통령의 지지율에 대한 일반적인 분석
3. 박근혜 대통령의 레토릭과 시민들의 주요 이슈
4. 분석모델과 변수 측정
5. 박근혜 대통령 지지도 설명
6. 결론

〈요 약〉

박근혜 대통령의 지지도 추세는 전임 대통령과 비교했을 때 예외적인 경향을 보인다. 허니문효과(honeymoon effect)의 영향력이 사라진 취임 초기의 낮은 지지율은 점차 시간이 경과하면서 단기적인 상승과 하락을 거듭하지만 전반적으로 상승을 하게 된다. 이 논문은 이런 예외적인 추세의 박근혜 대통령의 지지도를 설명하기 위하여 대통령 레토릭(rhetoric)의 프라임밍 효과(priming effect)에 주목을 한다. 통계 분석 결과 박근혜 대통령의 지지율은 주요 사건들과 개인들의 경제적 살림살이에 대한 회고적 평가에 의해서도 설명되지만 박근혜 대통령의 경제 이슈에 대한 강조와 시민들의 경제 이슈에 대한 중요성의 결합이 예외적인 지지율 상승에 일정 부분 설명을 하는 것으로 나타났다.

1. 서론

대한민국 첫 번째 여성 대통령 박근혜가 취임했다. 새누리당 후보였던 박근혜 대통령은 2012년 12월 19일 실시된 제18대 대통령 선거에서 51.6퍼센트의 득표율로 민주통합당의 후보 문재인을 누르고 당선되었다. 첫 여성 대통령이자 첫 과반수 대통령의 탄생이었다.

대통령에게 지지도는 중요하다. 대통령의 영향력 행사의 합법적 기반의 원천이기 때문이다. 지지도는 대통령의 전반적인 국정 추진의 원동력이 될 뿐만 아니라 임명권 행사, 주요 정책 실현에 있어 의회나 정당에 영향력을 행사하는데 도움이 되는 중요한 요소다(Brace and Hinckley 1992; Canes-Wrone and Marchi 2002; Corley 2006; Lammers and Genovese 2000; Neustadt 1990; Newman 2002; Ostrom and Simon 1985; Rohde

and Simon 1985; 가상준·노규형 2010; Neustadt 1990; Edwar and Wayne 1985; Kernell 1997; 이한수 2012). 이렇듯 지지도는 대통령의 원활한 국정수행을 위한 필수불가결한 정치적 자원이다.

대통령 지지도에 관한 선행연구들은 지지도의 등락을 결정하는 요소들로 경제적 평가, 외교적 성과, 정치적 의혹이나 특정 시점에서의 국내외적 사건들, 그리고 특정 정치적 환경과 같은 변수들을 들고 있다. 대통령의 지지도에 가장 근원적 영향을 미치는 변수는 경제상황이라 할 수 있다. 국민들이 경제상황에 대해 호의적으로 인식할 때 대통령에 대한 긍정적 평가를 내리는 반면 현재 경제상황이 부정적이라고 판단할 때 대통령에 대해 부정적 평가를 내린다. 한국의 경우에도 경제상황과 대통령 지지의 유의미한 관계는 발견된다(가상준 2006; 가상준·노규형 2010; 박영환 2013; 전용주 2006). 한편 매킨(Michael B. MacKuen), 에릭슨(Robert S. Erikson), 스티imson(James A. Stimson)(1992)과 같은 학자들은 대통령의 지지도를 결정하는 경제상황 변수는 객관적인 경제 상황이 아닌 대중들의 주관적인 평가에 의한 것이라고 주장한다. 이들의 연구에 따르면 국가 경제에 대한 개인들의 주관적인 평가가 대통령 지지도에 유의미한 영향을 미친다. 경제상황에 대한 평가 외에 전쟁과 같은 외부의 위협 또한 대통령의 지지도 상승에 영향을 미친다(Muller 1970). 외부의 위협이 있을 경우 국민들은 대통령을 중심으로 단합하여 위기를 벗어나고자 하고 그러한 의지가 대통령의 지지율에 긍정적 영향을 미친다는 것이다. 그 대표적인 것이 국기아래 결집효과(rally-round-the-flag effect)이다.¹⁾ 예를 들면 9·11 이후 부시 미국 대통령의 지지도가 대표적이다. 9·11사태가 일어난 직후 부시 대통령의 지지도는 90퍼센트에 달했다. 그러나 이러한 결집효과에 의한 지지율 상승은 위기 요인이 사라지게 되면 하락하는 경향이 있어 그 지지도의 지속기간이 단기적이라 할 수 있다. 또 다른 대통령 지지율에 영향을 미치는 단기적 요인으로 허니문효과(honeymoon effect)를 들 수 있다. 대통령의 취임 초반 비정상적으로 높은 지지율이 형성되는 것은 허니문효과로 설명할 수 있다. 임기 초 대통령에 대한 국민들의 기대감은 매우 높으며 언론과 야당 또한 임기 초의 대통령에게 비난의 목소리를 자제하게 되는데 이것이 결합되어 대통령의 높은 지지율을 형성하게 된다는 것이다. 그러나 이러한 허니문 효과도 일시적이며 시간이 지나면서 대통령에 대한 기대가 사라지고 언론과 야당의 비판이 시작되면서 지지도는 하락한다.²⁾ 뿐만 아니라 현재 미국과 한국 모두 대통령의 허니문 효과가 점차 축소되어 가는 경향이 있다.³⁾ 또 정치적 사건도 대통령 지지율을 설명하는데 유용한 변수다.

1) 국기아래 결집효과란 외교·안보적 위기 상황이 발생하면 국민들은 대통령을 중심으로 비난 자제와 단합을 통해 위기가 극복되기를 열망하며 이 열망이 대통령에 대한 지지로 나타난다는 것이다(Baker and Oneal 2001; Brody and Page 1975; Eichenberg et al. 2006; Erikson and Tedin 2010; Hetherington and Nelson 2003; Lee 1977; Muller 1973; Norpoth 1984).

2) 전용주(2006)에 따르면 한국 대통령의 허니문효과는 2개월이 지나면서부터 점차 축소되며 이 기간은 미국에 비해 짧다.

3) 가상준(2003)의 연구에 따르면 한국의 경우는 허니문 효과로 인해 평균 27퍼센트의 지지도 상승률을 보이는 반면 미국의 경우는 5퍼센트의 상승률을 보인다. 1969년 이후 미국의 허니문 효과는 점점 약화되는 경향을 보였는데 그 이유는 레이건, 클린턴과 같은 임기 말까지 높은 지지를 받은 대통령들이 존재했기 때문이다(자세한 설명은 Aberbach and Rockman 1999; Bond and Fleisher 1990 참조).

올림픽 유치라든지 정상회의 개최와 같은 대통령의 국정수행 평가에 우호적인 사건들은 지지율에 긍정적으로 영향을 미칠 것이고, 스캔들이나 인사문제와 같은 부정적 사건들은 지지율에 악영향을 미칠 것이다(가상준 2006; 박영환 2013; 전용주 2006). 여당과 야당의 지지율이 대통령의 국정수행 평가에 영향을 미친다는 연구도 있다(조성대·한귀영 2010).

그러나 이와 같은 기존의 연구들은 대통령이 국민들로부터 호의적인 평가를 얻기 위해 적극적인 노력을 한다는 것을 충분히 고려하지 못하고 있다(박영환 2013). 대통령은 정책수행의 우호적인 여론 조성을 위해 대국민들을 설득할 정치적 자원들을 가지고 있다. 이런 정치적 자원들을 활용하여 국민들로부터 긍정적인 국정수행 평가를 얻기 위해 노력한다. 이런 점에서 대통령의 프라이밍 효과(priming effect)를 분석한 기존 연구들에 주목할 필요가 있다.⁴⁾ 미국의 경우 이미 프라이밍 효과를 경험적으로 입증하였으며(Druckman and Holmes 2004; Druckman et al. 2004; Iyengar and Kinder 1978; Iyengar et al. 1984; Kelleher and Wolak 2006), 한국의 경우도 완벽하지는 않지만 부분적인 프라이밍 효과를 보고한 연구가 있다(박영환 2013). 특히 박영환의 연구는 한국 정치학계에서 본격적으로 대통령의 프라이밍 효과와 지지도의 관계를 연구하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이 연구는 시민들의 국정우선 과제와 관련한 데이터의 불완전성으로 인해 프라이밍 효과에 대한 완벽한 테스트를 하지 못했다는 아쉬움이 있다. 이 논문은 보다 완벽한 데이터 구축을 통해 체계적인 프라이밍 효과를 테스트한다는 점에서 그 의미가 있다.

대통령의 프라이밍 효과를 통해 박근혜 대통령의 지지도를 분석하려는 이 논문의 시도는 또 다른 측면에서 의미 있는 작업이 될 것이다. 전임 대통령들과 비교해서 박근혜 대통령의 지지율 패턴은 예외적이라 할 수 있다. 가장 두드러진 특징은 박근혜 대통령은 과반수 대통령으로 당선되었음에도 불구하고 취임 후 한 달 동안 40퍼센트 초반 대의 낮은 지지율을 보였다. 즉, 허니문 효과가 나타나지 않았다고 할 수 있다. 반면 시간이 지날수록 하락하는 것이 일반적인 대통령의 지지도의 패턴임에도 불구하고 박근혜 대통령의 경우는 오히려 지속적으로 상승하는 경향을 보였다. 장기적인 관점에서 이런 예외적 현상을 이 논문은 대통령 레토릭의 프라이밍 효과를 가지고 분석하려 한다.

2. 박근혜 대통령의 지지율에 대한 일반적인 분석

기존 대통령 지지도 관련 이론에 따르면 임기 초반 대통령은 허니문 효과에 의해 높은 지

한국의 경우는 김영삼, 김대중 대통령의 취임 초 지지율이 70-80퍼센트대였지만 노무현, 이명박 대통령의 경우 임기 초 지지도가 40-50퍼센트대로 나타나면서 허니문 효과가 점차 축소되어 감을 확인할 수 있다.

- 4) 프라이밍 효과란 대통령이 여러 이슈들 가운데 특정 이슈를 반복, 강조함으로써 시민들로 하여금 그 이슈를 중요하게 인식하도록 하고 그 이슈에 기초하여 대통령의 국정수행 평가에 영향을 미치게 하는 것이다(Iyengar and Kinder 1987; Iyengar et al. 1984; Miller and Krosnick 2000; 박영환 2013).

지지를 획득한다. 그러나 박근혜 대통령의 경우 취임 초반 41퍼센트라는 역대 최저 지지율을 기록하였다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 한국에서 대통령의 허니문효과가 점점 줄어들고 있다는 점을 감안한다고 하더라도 전임 대통령들의 임기 초반 지지율이 평균 60퍼센트를 웃도는 것과 비교하면 매우 낮은 수준이라 할 수 있다. 분석가들은 박근혜 대통령이 당선 이후 새로운 정부에 대한 구체적인 정보나 정책을 제시하지 않자 적극적인 소통을 기대했던 국민들의 실망이 지지도에 부정적 영향을 준 것이라 평가한다. 한편 허니문 기간의 축소 원인을 과거에 비해 대통령에 대한 여러 가지 정보가 실시간으로 공유하게 되면서 임기 초반의 정책과 대통령의 행보에 대한 시민들의 객관적, 비판적 평가가 활발히 일어난 데서 찾기도 한다(배종찬 2013). 그러나 가장 지배적인 분석은 인사문제에 대한 지적이다. 박근혜 대통령 임기 초반 계속된 인사 관련 이슈가 지지도에 부정적 영향을 끼쳤다는 것이다. 2013년 3월 29일자 중앙일보 보도에 따르면 2월 21일 김학의 법무차관 사표, 22일 김병관 국방부장관 후보 사퇴, 25일 한만수 공정거래위원장 후보 사퇴 등 주요직 내정자들의 잇단 사퇴로 인해 박근혜 정부의 인사 난맥이 부각된 것이 지지율에 부정적 영향을 주었다고 분석한다.

4월에 들어서자 박근혜 대통령의 지지율은 상승세를 보인다. 국기아래 결집효과가 나타났다는 것이 지배적인 분석이다. 북한발 안보위기로 인해 대통령에게 힘을 실어줘야 한다는 분위기가 형성되었을 뿐만 아니라 대통령의 안정적 대처의 모습과 대화의 자세가 지지율 상승에 영향을 미쳤다는 해석이다. 안정적 대처가 보수층의 결집을 이끌었고 대화의 자세로 인해 진보층의 지지도 얻었다는 것이다. 5월에도 계속해서 상승세를 보이던 박근혜 대통령의 지지율은 방미를 기점으로 56퍼센트까지 상승한다. ‘윤창중 성추행 의혹’으로 인해 일시적으로 하락하지만 6월에 다시 상승세를 보인다. 기존의 연구에 따르면 결집효과는 단기적 영향을 주는 요인이다. 그러나 박근혜 대통령의 지지율의 경우 계속해서 상승한다. 이러한 지지율 상승의 원인을 박근혜 대통령이 임기 초반에 논란이 될 만한 굵직한 국정 의제를 제시하지 않았기 때문이라는 분석도 있다(한귀영 2013). 노무현, 이명박 전임 대통령들의 경우는 임기 초반 갈등적 요소가 큰 개혁 과제를 무리하게 추진하면서 취임 4개월 무렵 지지율이 80-90퍼센트에서 20-30퍼센트대로 하락했다는 것이다. 반면 박근혜 대통령은 갈등의 요소가 있는 개혁들을 언급하지 않음으로써 반대파의 형성을 막았다는 것이 핵심이다.

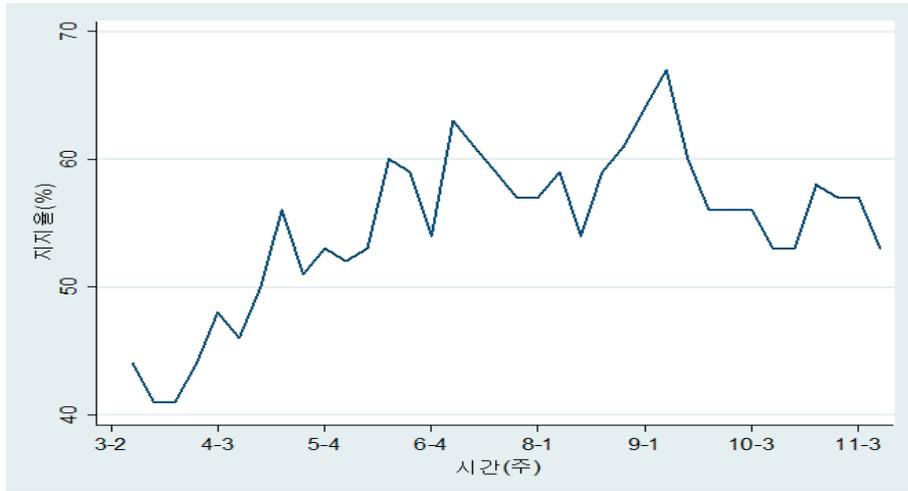
취임 100일을 기점으로 허니문 효과가 사라지면서 비정상적으로 높았던 지지율이 점차 하락하고 지지율은 중간을 찾아간다는 기존의 연구들과 달리 박근혜 대통령의 지지율은 계속해서 상승한다. 이러한 현상은 박근혜 대통령의 대외적 위기관리 능력과 시민들로부터 한미·한중 외교에 대한 긍정적 평가를 받았기 때문이라는 것이 일반적인 평가다. 한편 야권의 공격에 대응하지 않고 자신의 입장을 밝히지 않은 것이 시민들에게는 정쟁에 휘말리지 않고 안정적 국정운영을 하는 것으로 읽혀지면서 소통부재가 오히려 지지율에 득이 되고 있는 상황이라는 분석도 존재한다. 국정원 사건에 침묵하는 것은 국민들에게 오히려 안정감과 우파 지도자 느낌을 주면서 지지율에 긍정적 영향을 미쳤다는 평가다(정한울 2013). 반면 민주당의 존재감 부족으로 인해 야당의 문제 제기가 대안 세력으로서 존재감을 부각시키지 못하고

있기 때문에 다른 선택지가 없는 국민들은 계속해서 박근혜 대통령을 지지할 수밖에 없다는 지적도 제기되었다.

계속해서 상승곡선을 그리던 박근혜 대통령의 지지율은 추석을 기점으로 7퍼센트 급락한 60퍼센트를 기록한다. 많은 전문가들은 채동욱 검찰총장 문제와 박근혜 대통령과 새누리당 대표 황우여, 민주당 대표 김한길의 3자 회담 결렬 등의 사건이 부정적 영향을 미쳤을 것이라고 주장하였다. 또 국정원 선거개입 의혹과 기초연금 공약 후퇴 논란, 문재인 의원의 대선 불공정 발언 등 일련의 사건들이 지지율 하락을 부채질하기도 하였다(한국일보 2013.10.30). 한국갤럽 관계자 또한 한겨레신문(2013년 10월 25일자)을 통해 국정원의 5만여 건 트윗 문제, 윤석열 여주지청장의 국정원 수사 외압 폭로 등이 대통령 지지율에 부정적 영향을 끼쳤을 것이라 평가하였다.

지금까지 살펴본 박근혜 대통령의 지지율 분석은 대체로 이와 같은 일련의 특정 '사건'들에 주목한다. 외교적 성과나 안보위기 등의 사건은 박근혜 대통령의 지지율에 긍정적 영향을 끼치고 대변인 사건과 인사문제, 국정원 문제 등의 부정적 사건은 반대의 영향을 끼친다는 분석이다. 한편으로는 박근혜 대통령의 지속적인 지지율 상승은 야당의 무능과 실수로 인해 박근혜 대통령이 반사이익을 누리고 있다는 분석도 있다. 그러나 이와 같은 박근혜 대통령의 지지도에 관한 분석은 특정 시점에서 지지율의 일시적인 등락을 설명할 수 있을지는 몰라도 임기 초반 낮은 지지율, 그 후 계속된 지지율 상승과 같은 장기적인 관점에서 지지율의 설명에 대해서는 한계가 있어 보인다. 예외적인 박근혜 대통령의 지지율에 대한 설명은 다른 관점에서 모색할 필요가 있다. 대통령제 하에서 대통령의 지지도 연구는 당연히 대통령의 개인적 측면에 우선적으로 초점을 맞춰야 한다. 대통령은 막강한 지위와 권한으로 우호적인 여론 조성을 위한 정치적 자원을 가지고 있다. 또 정치적 관심이 낮고 복잡한 정책 현실에 대해 손쉬운 정보 획득을 추구하려는 일반 시민들에게 대통령의 적극적 의제 설정 노력은 주어진 이슈에 대한 중요성을 인식하는데 많은 도움을 준다. 일반 개인들은 대통령의 이런 노력으로 특정 시점에서 어떤 국정 이슈가 중요한 현안으로 부각되어야 하는지를 능동적으로 평가할 자세를 가질 것이다. 이런 점에서 박근혜 대통령의 예외적인 지지도의 패턴은 프레이밍 효과를 통해 검증할 수 있다고 생각한다. 이 논문은 선행연구에서 시도한 부분적인 프레이밍 효과를 해결하기 위해 한국갤럽에서 제공하는 시민들의 국정우선과제 데이터와 박근혜 대통령의 이슈에 대한 언급이 담겨있는 대통령 국정 연설과 청와대 대변인 브리핑 자료 등을 결합해 대통령 레토릭의 프레이밍 효과에 대한 체계적인 분석을 시도하고자 한다. 이를 통해 한국 대통령에게 대국민 설득과 의제 설정 노력이 중요하다는 것을 일깨워주고자 한다.

〈그림1〉 박근혜 대통령의 지지율(2013년 3월 셋째 주 - 11월 넷째 주)



3. 박근혜 대통령의 레토릭과 시민들의 주요 이슈

정치학자들에 따르면 대통령의 국정에 관한 연설은 의제 설정과 시민들의 설득에 있어 매우 유용한 정치적 자원이다(Cohen 1995; Druckman and Holmes 2004). 대통령이 연설을 통해 특정 이슈를 언급하고 시민들은 그 이슈에 대해 관심을 가지게 되면서 시민들은 그 이슈의 중요성을 깨닫게 된다. 대통령이 강조한 이슈를 시민들이 지각하게 되고 중요한 현안이라는 인식이 생기게 되면 그 이슈에 대한 관심은 증가하게 될 것이고 이것은 결과적으로 대통령의 지지율에 영향을 미치게 될 것이다(박영환 2013). 여기서 중요한 점은 대통령이 전략적으로 자신이 가장 자신 있는 이슈, 가장 좋은 평가를 받을만한 이슈를 강조함으로써 시민들이 대통령의 국정 업무 평가에 대한 도구로 그 이슈를 선택하게 만들어 자신의 지지율 상승을 유도한다는 것이다(박영환 2013). 대통령이 교육 정책에 대해 자신이 있다면 시민들에게 교육 정책에 관한 이슈를 계속해서 강조할 것이다. 그 결과 시민들은 미디어를 통해 교육 정책에 대한 이슈를 계속해서 접하게 되고 결국 교육 정책에 대한 시민들의 인식은 대통령에 대한 평가로 이어질 것이다. 2002년 부시 대통령의 미국 양원합동연설은 대통령 레토릭의 프라이밍 효과를 입증하는 좋은 사례다(Druckman and Holmes 2004). 부시는 안보 문제를 최우선 과제로 설정하고 반복적으로 언급하고 강조하였다. 부시가 다른 이슈에 비해 안보 이슈에 시민들의 지지를 많이 얻고 있었기 때문에 부시는 그 이슈를 반복, 강조할 전략적 유인을 가지고 있었고, 이것은 결국 높은 지지율로 보상 받았다.

프라이밍 효과와 관련하여 주의 깊게 살펴보아야 할 부분은 시민들의 이슈의 중요성에 대한 인식 여부다. 대통령의 특정 이슈에 대한 강조와 반복은 시민들로 하여금 해당 이슈의 중요성을 깨닫게 하고 당면한 최대의 과제라고 인식하게 만들 때, 프라이밍 효과는 발생하기 때문이다. 쉽게 말해 대통령이 계속해서 복지 이슈를 강조해도 시민들이 복지보다는 경제가

가장 시급한 현안이라 인식하고 있다면 레토릭(rhetoric)의 프라이밍 효과는 나타나지 않는다. 따라서 이 연구를 위해서는 대통령의 레토릭과 함께 시민들이 생각하는 국정우선 과제가 무엇인지도 알아볼 필요가 있다. 박영환(2013)의 연구에서 대통령 레토릭의 프라이밍 효과가 부분적으로만 유의미하게 나타난 것도 국정우선 과제의 불완전한 측정과 관련이 있다. 박영환의 연구에서는 이명박 대통령 재임 기간 중 정기적으로 주요 현안에 대한 조사를 시행하고 있는 여론조사기관을 발견하지 못하여 차선책으로 청와대 홈페이지에 개설된 자유게시판에 나타난 시민들의 관심 이슈를 측정하였다. 대통령 지지도와 관련해 대통령 레토릭의 프라이밍 효과는 시민들의 반응이 있을 때 나타난다는 점을 감안하였을 때 아쉬운 부분이다. 이 논문은 대통령의 레토릭과 시민들의 국정우선 과제 모두를 체계적으로 측정하였다. 특히 시민들이 가장 중요하게 생각하는 현안의 경우 한국갤럽에서 매월 셋째 주에 발표하는 ‘국정우선 과제’를 활용하였다. 여기서는 대통령의 레토릭과 시민들의 주요 현안을 크게 세 가지 영역으로 나누어서 월별로 어떤 이슈들이 대통령에 의해 강조되고 또 시민들이 중요하게 생각하는 이슈인지를 살펴보고자 한다. 세 가지 이슈의 영역은 북한, 경제, 정치/복지다. 2013년 4월에서 11월까지 한국갤럽의 국정우선 과제 문항에서 가장 많이 답한 이슈 항목들을 대상으로 세부 이슈들을 선정했고 각 세부 이슈들을 위에서 지정한 세 가지 큰 이슈 영역에 포함시켰다. 북한 이슈에는 ‘남북관계’, ‘북핵 문제’가 포함된다. 경제 이슈에는 ‘경기회복’, ‘경제활성화’, ‘창조경제’, ‘경제민주화’, ‘일자리 창출’, ‘친서민 정책’이 포함된다. 정치/복지 이슈에는 ‘정치개혁’, ‘정치안정’, ‘복지정책’이 포함된다.

박근혜 대통령은 2013년 2월 25일에 발표한 대통령 취임사를 시작으로 총 57개(2013년 11월 26일 현재)의 연설문을 발표하였다. 연설문을 제외한 청와대 대변인 브리핑이나 청와대 뉴스에서도 대통령의 이슈에 대한 직접적 언급(약 500건)을 찾아볼 수 있었다. 한국갤럽의 박근혜 대통령의 지지율 정기조사가 3월 셋째 주부터 시작되었으므로 박근혜 대통령의 레토릭 측정은 2013년 3월 셋째 주 이후부터 각종 연설을 대상으로 이루어졌다. 2013년 3월 셋째 주에서 넷째 주 동안, 박근혜 대통령의 이슈 강조를 살펴보면 각종 연설에서 북한의 핵관련 이슈와 경제 관련 이슈를 여러 번 강조하는 모습을 보였다. 특히 경제 관련 언급 중에서도 창조경제와 경제부흥은 박근혜 대통령 정부의 국정기조로서 많이 등장한 단어였다. 한편 경제부흥의 실현을 위한 창조경제나 경제민주화도 자주 언급하였다. 결과적으로 <그림 2>에서 나타나는 것처럼, 박근혜 대통령은 3월 셋째, 넷째 주 동안 경제 문제를 가장 많이 언급하였고(31회), 북한 문제도 이와 버금갈 정도로 언급을 하였다(28회). <그림 3>에서 같은 기간 시민들이 생각하는 주요 현안이 나타나 있다. 이 기간 경제는 40퍼센트 중후반이었고, 북한 문제는 10퍼센트 중반이었다.⁵⁾

4월에도 박근혜 대통령은 계속해서 경제 관련 이슈를 가장 강조했고(34회), 대북 이슈도

5) 한국갤럽은 3월에는 국정우선 과제를 측정하지 않았다. 이에 본 논문에서는 한국갤럽에서 박근혜 후보가 대통령으로 당선된 직후인 2012년 12월 29일에 실시된 국정우선 과제와 4월 셋째 주에 발표된 국정우선 과제를 2로 나누는 평균값을 3월 국정우선 과제로 대체하였다.

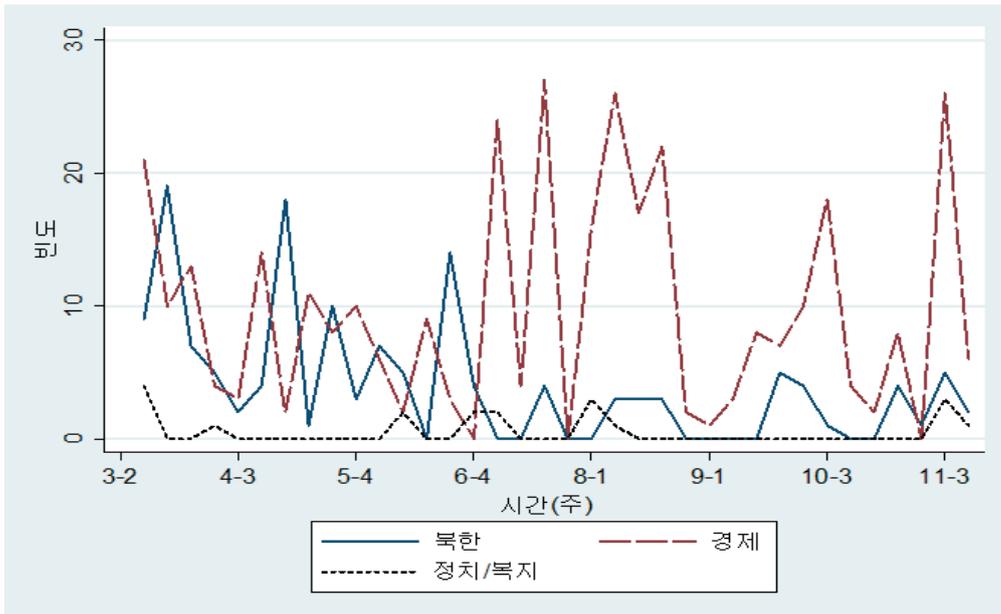
18회 언급을 하였다. 역시 4월의 국정우선 과제로 경제 문제가 39퍼센트, 북한 문제가 27퍼센트로서 각각 1, 2위를 차지하였다. 이후 5월에 들어서 박근혜 대통령은 다른 이슈에 비해 대북 관련 이슈를 전월에 비해 눈에 띄게 많은 수준으로 언급을 하였고(39회), 경제 관련 이슈는 전월과 비슷한 수준으로 언급하였다(37). 그러나 이 시기 시민들이 가장 주요하게 생각한 당면 현안 북한 문제가 아니었다(16퍼센트). 경제 문제가 여전히 최우선 과제였다(47퍼센트). 이런 현상은 6월에도 이어져 대통령은 각종 연설에서 북한 문제를 가장 많이 언급하였지만 시민들의 주요 현안은 경제 이슈였다.

7월에는 박근혜 대통령의 경제 관련 특히 일자리 문제와 관련하여 반복 강조하는 모습을 보였다. 그 결과 7월에 들어서 대통령의 경제 레토릭의 구사 빈도가 급증하였다(55회). 반면 대통령의 북한 문제 관련 언급은 정치/복지 이슈에 대한 언급과 비슷한 수준으로 떨어져 취임 이후 가장 낮게 나타났다. 시민들은 대통령의 일자리 창출과 같은 경제 레토릭에 반응을 하여 같은 시기 국정우선 과제로 경제 문제를 최우선 과제로 들었다(47퍼센트). 8월은 7월과 대체로 비슷한 패턴을 보이거나 흥미로운 것은 대통령의 정치/복지 문제에 대한 언급이 증가하면서 시민들의 주요 현안에서도 정치/복지 이슈는 북한 이슈를 제치고 2위로 올라섰다(10퍼센트).

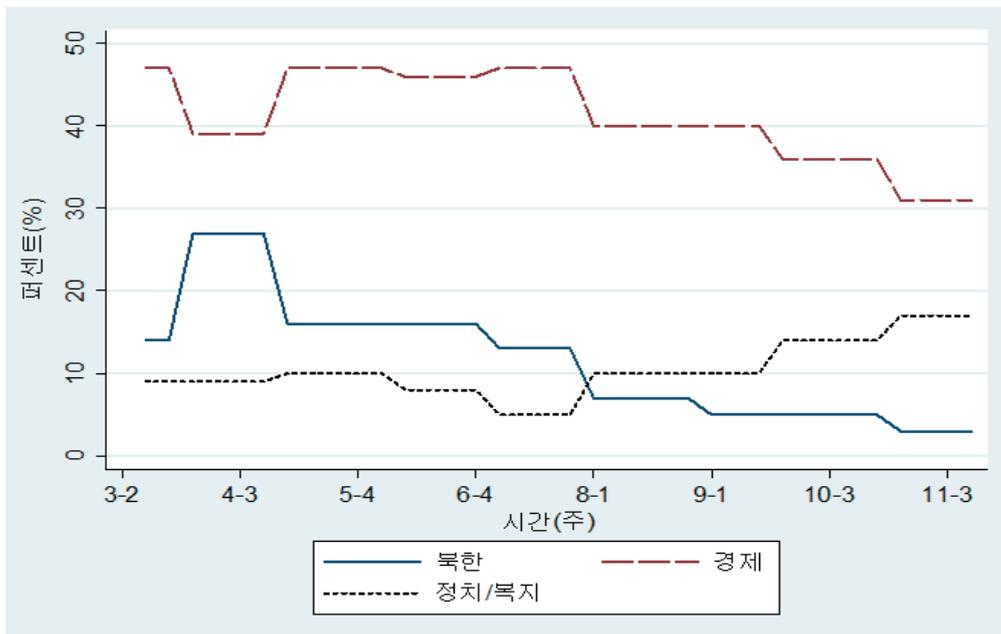
9월 이후부터 11월까지의 패턴은 대통령의 경제 이슈 레토릭 빈도는 취임 이후 최저 수준을 보이다가 10월, 11월에 접어들면서 예전의 빈도 수준으로 돌아와서 계속해서 1위를 차지하였다. 북한 관련 대통령의 레토릭 빈도도 최저 수준을 보이다가 이후 시간이 경과하면서 약간의 언급으로 이어졌다. 정치/복지 이슈에 대한 대통령의 언급은 계속해서 최저 수준을 보이다가 11월에 와서 약간 언급하는 것으로 나타났다. 그러나 같은 기간 시민들의 주요 현안 인식은 대통령의 레토릭 빈도와 조금 다른 패턴을 보인다. 먼저 시민들의 주요 현안으로서 경제 이슈는 9월에서 11월 동안 여전히 1위를 차지하지만 그 수치는 눈에 띄게 줄어 각각 40퍼센트, 36퍼센트, 31퍼센트를 기록한다. 한편 당면 현안으로서 정치/복지 이슈는 8월에 들어서 북한 이슈를 뒤로 제친 이후로 9월-11월 동안 10퍼센트 중후반을 기록하며 2위를 차지하였다.

지금까지 박근혜 대통령 취임 이후 2013년 11월까지 대통령 연설에서 나타난 이슈의 언급과 시민들의 주요 현안 인식을 매월을 기준으로 그 추세의 변화를 살펴보았다. 전반적인 패턴은 박근혜 대통령 취임 초반에서 8월까지의 대통령의 특정 이슈 강조와 시민들의 해당 이슈에 대한 인식은 대체로 일치하였지만, 9월 이후부터는 이슈 별로 그 일치가 상이하게 나타나거나 강도가 약하게 나타나고 있다고 정리할 수 있겠다. 다음 장에서는 박근혜 대통령의 지지도에 대한 프레이밍 효과를 살펴보기 위해 시계열 분석 모델 수립과 변수 측정을 살펴보겠다.

〈그림 2〉 박근혜 대통령의 이슈별 레토릭 변화 추이



〈그림 3〉 시민들의 이슈별 국정우선 과제 변화 추이



4. 분석모델과 변수 측정

이 논문은 박근혜 대통령 취임 초기부터 2012년 11월까지의 지지율의 예외적인 패턴을 설명하기 위해 프라이밍 이론에 의존하면서 다른 경쟁적인 이론들이 포함된 분석모델을 제시한다:

$$\begin{aligned}
\text{박근혜 대통령 지지율} = & \text{경제 레토릭} \times \text{경제 현안} + \text{북한 레토릭} \times \text{북한 현안} \\
& + \text{정치/복지 레토릭} \times \text{정치/복지 현안} \\
& + \text{소비자물가지수} + \text{회고적 개인경제 평가} + \text{전망적 개인경제 평가} \\
& + \text{긍정적 사건} + \text{부정적 사건} + \text{결집효과} + \text{허니문효과} \quad \text{----- (1)}
\end{aligned}$$

박근혜 대통령 지지율은 한국갤럽에서 매주 발표하는 데일리 오피니언을 활용하여 측정하였다. 경제평가 관련 변수들, 즉 국가 전체 경제 상황을 측정한 소비자 물가지수는 한국은행 자료를 이용하였고, 회고적 개인 경제 평가, 그리고 전망적 개인 경제 평가 측정도 한국은행 자료를 사용하였다. 긍정적 사건과 부정적 사건의 변수는 선행연구에 따라 모델에 포함하였으며 구체적인 측정 방식은 대통령 지지도에 우호적인 영향을 미칠 것으로 기대되는 사건일 경우는 긍정적 사건으로, 지지도에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 사건일 경우는 부정적 사건으로 분류하였으며 한국갤럽에서 매주 발표하는 데일리 오피니언을 활용하였다. 결집효과 변수는 북한과 관련한 안보위기 상황을 측정한 것으로 역시 한국갤럽의 데일리 오피니언을 사용하였다. 허니문 효과는 박근혜 대통령 취임 이후부터 4월까지를 허니문 기간으로 설정하였는데 이는 선행연구에서 한국 대통령의 허니문효과는 대체로 2개월 정도 지속된다는 연구 결과에 따른 것이다(전용주 2006). 그리고 박근혜 대통령 지지도의 프라이밍 효과를 테스트하기 위해 사용되는 변수들은 세 가지 이슈 영역별 상호작용 변수들로서 북한 이슈는 대북 관련 이슈들을 포함하고, 경제 이슈는 경기회복, 경제활성화, 창조경제, 일자리, 친서민 문제를 포함하고, 정치/복지 이슈는 정치안정, 정치개혁, 복지 이슈를 포함한다. 박근혜 대통령의 레토릭은 이슈에 대한 박근혜 대통령의 직접적 언급을 측정한 것으로 청와대 홈페이지에 게시된 연설문, 청와대 대변인 브리핑, 청와대 뉴스를 활용하였다. 시민들의 현안 인식은 한국갤럽에서 주로 매월 셋째 주에 발표하는 데일리 오피니언의 국정우선과제를 이용하였다.⁶⁾

위의 모든 변수들은 주별을 단위로 해서 측정이 이루어졌다. 한국갤럽에서 박근혜 대통령의 지지율이 처음 발표된 시점은 2013년 3월 셋째 주부터였다. 이 시점 때부터 시작하여 2013년 11월 말까지 총 36개의 주가 연구의 분석단위가 된다. 이 논문에서 사용되는 데이터는 주별로 이루어진 시계열 데이터이므로 박근혜 대통령의 지지도에 대한 프라이밍 효과를 검증하기 위해 사용되는 회귀분석 방법은 박스-젠킨스(Box-Jenkins) 시계열 회귀분석을 이용한다. 디키-풀러(Dickey-Fuller) 테스트를 통해 이 시계열 데이터가 정상계열(stationary)임이 밝혀졌다($Z(t) = .1710$). 따라서 이 데이터에 대해 따로 차분(difference)을 할 필요는 없다. 그리고 자기회귀 AR(p)의 p 차수와 이동평균 MA(q)의 q 차수를 알아내기 위해 편자기상관 플롯과 자기상관 플롯을 분석한 결과 p 차수는 1, q 차수도 1인 것을 알았다. 그러므로 이 논문에서 사용되는 ARIMA(p,d,q) 모형은 ARIMA(1,0,1) 모형이 된다.

6) 한국갤럽에서 발표하는 국정우선과제는 매주 발표하는 것이 아니라 매월 한번 발표한다. 이 논문의 분석단위가 매주임을 고려할 때, 측정의 방식에 문제가 있을 수 있다. 일단 데이터 구축을 위해 이 논문에서는 매월에 발표된 국정우선과제를 해당 월의 각 주에 공통적으로 적용하였다.

5. 박근혜 대통령 지지도 설명

전임 대통령들에 비해 허니문효과를 누리지 못한 박근혜 대통령의 지지율은 4월 이후부터 단기적인 상승과 하락을 거듭하지만 전반적인 지지율의 추세는 서서히 증가하다가 6월 이후부터는 60퍼센트를 돌파하면서 9월 중반까지 상승세가 지속되다가 최근에는 약간 주춤거리면서 하락의 추세를 겪고 있지만 여전히 50퍼센트 중반대에 머물고 있다. 전체적인 패턴은 시간이 경과하면서 지지율이 증가하는 경향이다. 이런 지지율 패턴은 대통령 지지도를 연구하는 학자들에게는 예외로 비쳐진다. 보통 대통령 임기 초에는 지지율이 상승하다가 허니문 기간이 끝나는 시점부터 지지율이 하락하는 것이 일반적 경향이다. 이런 일반적인 경향과 비교해서 박근혜 대통령의 지지율 추세는 예외적으로 보였고, 이런 점에서 이 논문은 단기적 요인보다 장기적 요인에 주목하여 시간의 경과에 따른 박근혜 대통령의 지지율 증가에 대한 설명을 시도하려 하였다. 이런 이유로 이 논문은 대통령 레토릭의 프라이밍에서 대안적 설명을 찾으려 하였다. 대통령의 특정 이슈에 대한 프라임(prime)은 일반 개인들의 정치적 대상에 대한 평가에 있어 인지적 동기 결여와 정보비용 절감에 의해 성공적으로 일어날 수 있다. 대통령은 여러 이슈들 가운데 자신에게 강점이 있는 이슈를 계속해서 언급함으로써 시민들에게 그 이슈의 중요성을 부각시킨다. 그 이슈에 대해 중요하다고 인식을 한 시민들은 그 이슈에 기초하여 대통령에 대한 평가를 시도한다. 이런 논리를 활용하여 박근혜 대통령의 예외적인 지지도 패턴을 분석한 결과 강한 프라이밍 효과는 발견되지 못했다. <표 1>에 따르면 세 가지 이슈 영역별 프라이밍 효과의 변수들 중 박근혜 대통령의 경제 레토릭과 시민들의 주요 현안 인식으로서 경제 문제가 결합할 때에만 박근혜 대통령의 지지율은 올라가는 경향이 있었다. 나머지 북한 이슈, 정치/복지 이슈는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못했다. 여기에 대한 설명으로는 먼저 관측치들의 수가 작다는 것을 제기할 수 있다(36개 주). 아직 박근혜 대통령의 임기가 1년도 지나지 않은 시점에서 전반적인 대통령의 지지율 추세의 일반적인 경향을 추적한다는 것은 문제일 수 있다. 또 다른 설명으로는 박근혜 대통령의 레토릭은 매주 단위로 측정되었지만, 시민들의 주요 현안은 매월을 기준으로 측정되었다는 점이다. 한국갤럽에서 발표하는 국정우선과제는 한 달에 한번 발표되기 때문에 대통령의 레토릭과 시민들의 이슈에 대한 중요성의 즉각적인 반응성을 살펴보는 데는 문제가 있는 게 사실이다. 후속 연구에서는 분석단위를 매월을 기준으로 하여 레토릭과 주요 현안을 측정하여야 할 것이다.

사실상 박근혜 대통령의 예외적인 지지율 추세에 대한 많은 설명은 대통령 재임 중 발생한 주요 사건들에 의해 이루어졌다. 4월 재보선에서 새누리당 승리, 5월 한미 정상회담, 6월 한중 정상회담, 7월 개성공단 개가동 합의, 8월 개성공단 7차회담 타결, 10월 재보선 새누리당 승리 와 같은 지지도에 우호적으로 영향을 미치수 있는 사건들은 박근혜 대통령의 지지율을 견인하는데 역할을 하였던 것으로 보인다. 반면 3월의 각종 인사문제 논란, 4월 국정원 대선 개입 검찰 송치, 6월 여야 국정원 선거개입 관련 국정조사 합의, 8월 국정원 규탄

집회 및 민주당 장외투쟁, 9월 공기업 인사관련 논란, 11월 기무사령관 경질 파문 등 대통령 지지도에 악영향을 미칠 수 있는 사건들은 박근혜 대통령의 지지율 하락에 기여를 하였다. 이런 긍정적 사건들과 부정적 사건들의 영향으로 박근혜 대통령의 지지율은 증가와 감소를 반복하였지만 대체로 시간이 경과하면서 긍정적 사건들이 많이 발생하면서 박근혜 대통령의 지지율이 증가하였던 것으로 추측을 해본다.

대통령의 지지도에 영향을 미치는 주요 요인으로서 선행연구들은 경제평가를 든다. 이 논문의 분석모델에 포함된 경제평가 관련 변수들 중 회고적 개인 경제평가 변수만 통계적으로 유의미하게 박근혜 대통령의 지지율에 영향을 미쳤다. 즉 일반 시민들은 개인적으로 느끼는 살림살이가 좋아졌다고 평가할수록 박근혜 대통령을 지지하였다. 반면 국가 전체 경제평가나 전망적 개인 경제평가는 통계적으로 유의미하게 영향을 미치지 못했다. 마지막으로 북한 관련 안보위기 변수나 허니문 기간은 박근혜 대통령의 지지율에 부정적으로 영향을 미치는 경향이 있지만 통계적으로 유의미하지 못했다.

〈표 1〉 ARIMA 회귀분석: 박근혜 대통령의 지지도에 대한 프라이밍 효과

	회귀계수	표준오차
경제 상호작용 변수	.003*	.001
북한 상호작용 변수	-.008	.004
정치/복지 상호작용 변수	.008	.044
소비자 물가지수	4.664	8.725
회고적 개인 경제평가	2.277**	.909
전망적 개인 경제평가	-.609	.916
긍정적 사건	1.468***	.282
부정적 사건	-.775*	.322
결집효과	-3.131	2.920
허니문효과	-5.091	4.917
상수	-594.345	1023.824
AR(1)	.366	.263
MA(1)	1.000	4764.005
sigma	1.791	4266.114
n	36	
Log likelihood	-74.24243	
Wald	98.47***	

***p<.0001, **p<.01, *p<.05, two-tailed test

주: 1) ARIMA(1,0,1) 모형

2) 종속변수: 박근혜 대통령 지지율

6. 결론

박근혜 정부가 출범한지 10개월이 지났다. 취임 초기의 인사문제와 관련한 국민들의 실망이 시간이 경과하면서 정상회담, 여당의 재보선 승리, 북한과 관계 개선 등과 같은 긍정적 사건들의 영향으로 박근혜 대통령의 지지율은 지속적으로 상승하게 된다. 지지율 상승의 또

다른 원동력은 국민들이 느끼는 개인적 살림살이가 점점 좋아졌기 때문이다. 박근혜 대통령의 지지도에 대한 설명은 국민들의 주관적 경제상황 평가, 특히 회고적 개인 경제상황 평가가 국가 경제의 객관적인 평가보다 설명력이 높았다. 물론 부정적 사건은 단기적으로 박근혜 대통령의 지지율 감소에 영향을 미쳤다.

그러나 여기서 박근혜 대통령 지지율 상승의 예외적인 추세에 대해 빼놓을 수 없는 설명은 박근혜 대통령의 경제 이슈에 대한 지속적인 강조, 그리고 경제 이슈에 대한 국민들의 중요성, 이 두 요소가 결합하면서 박근혜 대통령의 국정 수행 평가에 긍정적으로 영향을 미쳤다고 하는 것이다. 물론 전 이슈 영역에서 프라이밍 효과가 발생한 것은 아니지만 이 문제는 앞에서 지적한 측정 방식에 있어 분석단위의 불일치에서 기인하는 바가 크다고 생각한다. 하지만 박근혜 대통령의 적극적인 경제 의제 설정 노력, 예를 들면, 창조경제, 일자리 창출 문제, 경기회복, 경제활성화, 서민문제 대책 등과 같은 경제 이슈의 강조와 세부적인 실천 정책의 구체화 노력이 국민들에게 경제 문제가 현 시점에서 중요한 최우선 과제라는 인식을 강화 또는 새롭게 부각시키면서 국정 운영에 대한 긍정적 평가를 받게 만드는데 일조를 하였다고 볼 수 있다. 후속연구에서 관련 데이터의 완벽한 구축과 측정방식의 개선으로 전 이슈 영역별로 프라이밍 효과를 확인해보겠다.

앞으로 박근혜 대통령이 임기를 마칠 때까지는 4년 여의 시간이 남았다. 남은 임기 동안 박근혜 대통령이 구상하고 추진하고자 하는 각종 정책들은 우호적인 국민들의 지지가 있을 때 더욱 탄력을 받아 성공적으로 수행할 수 있을 것이다. 많은 정치학자들이 이야기하는 것처럼, 대통령은 우호적인 여론이 밀받침될 때 전 영역에 걸쳐 영향력을 행사할 수 있는 합법적인 정치적 자원들을 획득하게 되고 이런 자원들을 효율적으로 이용하면서 성공적인 국정수행을 완수할 수 있게 될 것이다. 이런 점에서 박근혜 대통령에게는 남은 임기 동안 적극적인 의제 설정과 강조, 그리고 대국민 설득 노력을 통해 더욱 국민들 앞으로 다가가야 할 전략적 유인을 가지고 있는 것이다.

참고문헌

- 가상준. 2006. “한·미 대통령 지지율 변화와 이에 따른 정치적 영향력에 대한 비교 연구.” 『세계 지역연구논총』 24권 1호, 27-46.
- 가상준·노규형. 2010. “지지율로 본 노무현 대통령의 임기 5년.” 『한국정당학회보』 9권 2호, 61-85.
- 문우진. 2012. “대통령 지지도의 필연적 하락의 법칙: 누가 왜 대통령에 대한 지지를 바꾸는가?” 『한국정치학회보』 46집 1호, 175-201.
- 박영환. 2013. “대통령의 레토릭과 한국 대통령의 지지도.” 『한국정치연구』 22집 3호, 63-94
- 이한수. 2012. “대중의 정책 선호에 대한 대통령의 대응이 국민적 지지도에 미치는 영향 분석” 『사회과학연구』 28집 1호, 2012.3, 71-94
- 이한수. 2012. “엘리트의 대중에 대한 영향력, 그 효과와 역효과에 관한 연구: 미국의 사례를 바탕으로.” 『한국정치학회보』 46집 2호, 289-312.
- 전용주. 2006. “대통령 지지도 변화요인에 대한 연구: 한국의 대통령 지지율 변화를 설명하기 위한 이론적 모형의 탐색적 구축.” 『21세기정치학회보』 16집 1호, 67-89.
- 조성대·한귀영. 2010. “국정지지, 정당지지, 그리고 경제전망의 동태적 관계에 관한 연구: 비대칭 효과(Asymmetric Effect)를 중심으로.” 『한국정치학회보』 44집 2호, 163-186.
- 한국갤럽. 2013. “데일리 오피니언.” <http://www.gallup.co.kr/>
- 배종찬. 2013. “[종합뉴스]朴 대통령 지지율 하락 이유는?”
<http://news.ichannela.com/politics/3/00/20130331/54101263/1> (검색일: 2013. 9. 10).
- 한귀영. 2013. “[한겨레프리즘] 박근혜 지지율의 모순.”
<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/593200.html> (검색일: 2013. 9. 15).
- 이택수·정한울. 2013. “박 대통령 높은 지지율, 국정운영 ‘약’될까 독주정치 ‘독’될까.”
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201308272351025&code=910203 (검색일: 2013. 9. 15).
- 한국일보. “박근혜 대통령 지지율 더 추락”
<http://news.hankooki.com/lpage/politics/201310/h2013103003371721000.htm> (검색일: 2013. 9. 10).
- 한겨레. “박 대통령 지지율 ‘20주만에 최저’.”
http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/608604.html (검색일: 2013. 9. 11).
- 중앙일보. “박근혜 국정지지도 41% 역대 최저 지지율 기록 갱신.”
http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=11082948&cloc=olink|article|default (검색일: 2013. 9. 11).
- Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. 1999. “Hard Time for Presidential Leadership?(And How Would We Know?)” *Presidential Studies Quarterly* 29. No. 4, 757-778.
- Baker, William D. and John R. Oneal. 2001. “Patriotism or Opinion Leadership? The Nature and Origins of the ‘Rally Round the Flag’ Effect.” *Journal of Conflict Resolution* 45. No. 5, 661-685.
- Bond, Jon R., and Richard Fleisher. 1990. *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.

- Brace, Paul, and Barbara Hinckley 1992. *Follow the Leader: Opinion Polls and the Modern Presidents*. New York: Basic Books.
- Brody, Richard A. and Benjamin I. Page. 1975. "The Impact of Events on Presidential Popularity: The Johnson and Nixon Administrations." In Aaron Wildavsky, ed. *Perspectives on the Presidency*, 136-147, Boston: Little, Brown.
- Canes-Wrone, Brandice, and Scott de Marchi. 2002. "Presidential Approval and Legislative Success." *Journal of Politics* 64. No. 2, 491-509.
- Cohen, Jeffrey E. 1995. "Presidential Rhetoric and the Public Agenda." *American Journal of Political Science* 39. No. 1, 87-107.
- Corley, Pamela C. 2006. "Avoiding Advice and Consent: Recess Appointments and Presidential Power." *Presidential Studies Quarterly* 36. No. 4, 670-680.
- Druckman, James N. and Justin W. Holmes. 2004. "Does Presidential Rhetoric Matter? Priming and Presidential Approval." *Presidential Studies Quarterly* 34. No. 4, 755-778.
- Druckman, James N., Lawrence R. Jacobs, and Eric Ostermeier. 2004. "Candidate Strategies to Prime Issues and Image." *Journal of Politics* 66. No. 4, 1205-1227.
- Edwards, George C. III., and Stephen J. Wayne. 1985. *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*. New York: St. Martin's Press
- Eichenberg, Richard C., Richard J. Stroll, and Matthew Lebo. 2006. "The Approval Ratings of George W. Bush." *Journal of Conflict Resolution* 50. No. 6, 783-808.
- Erikson, Robert S. and Kent L. Tedin. 2010. *American Public Opinion: Its Origin, Content, and Impact*. 10th edition. New York: Pearson
- Hetherington, Marc J. and Michael Nelson. 2003. "Anatomy of a Rally Effect: George Bush and the War on Terrorism." *PS: Political Science & Politics* 36. No. 1, 37-42.
- Iyengar, Shanto, Donald R. Kinder, Mark D. Peters, and Jon A. Krosnick. 1984. "The Evening News and Presidential Evaluations." *Journal of Personality and Social Psychology* 46. No. 4, 778-787.
- Iyengar, Shanto and Donald R. Kinder. 1987. *News That Matters: Television and American Opinion*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kelleher, Christine A. and Jennifer Wolak. 2006. "Priming Presidential Approval: The Conditionality of Issue Effects." *Political Behavior* 28 No. 3, 193-210.
- Kernell, Samuel. 1978. "Explaining Presidential Popularity: How Ad Hoc Theorizing, Misplaced Emphasis, and Insufficient Care in Measuring One's Variables Refuted Common Sense and Led Conventional Wisdom Down the Path of Anomalies." *American Political Science Review* 72. No. 2, 506-522.
- _____. 1997. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington, DC: CQ Press
- Lammers, W. William, and Michael A. Genovese. 2000. *The Presidency and Domestic Policy: Comparing Leadership Styles, FDR to Clinton*. Washington,

- DC: Congressional Quarterly Inc.
- Lee, Jong R. 1977. "Rallying 'Round the Flag': Foreign Policy Events and Presidential Popularity." *Presidential Studies Quarterly* 7, 252-256.
- Mac Kuen, Michael B., Robert S. Erikson, and James A. Stimson. 1992. "Peasants or Bankers? The American Electorate and the U.S. Economy." *American Political Science Review* 86, 597-611.
- Miller, Joanne M. and Jon A. Krosnick. 1996. "News Media Impact on the Ingredients of Presidential Evaluations." In Diana Mutz, Paul M. Sniderman, and Richard A. Brody, eds. *Political Persuasion and Attitude Change*, 79-100. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- _____. 2000. "News Media Impact on the Ingredients of Presidential Evaluations: Politically Knowledgeable Citizens Are Guided by a Trusted Source." *American Journal of Political Science* 44. No. 2, 295-309.
- Mueller, John E. 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson." *American Political Science Review* 64. No. 1, 776-792.
- _____. 1973. *War, Presidents, and Public Opinion*. New York: Wiley.
- Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press.
- Newman, Brian. 2002. "Bill Clinton's Approval Ratings: The More Things Change, The More They Stay the Same." *Political Research Quarterly* 55. No. 4, 781-804.
- Nickelsburg, Michael and Helmut Norpoth. 2000. "Commander-in-Chief or Chief Economist? The President in the Eye of the Public." *Electoral Studies* 19. No. 2-3, 313-332.
- Norpoth, Helmut. 1984. "Economics, Politics, and the Cycle of Presidential Popularity." *Political Behavior* 6. No. 3, 253-273.
- _____. 1996. "Presidents and the Prospective Voter." *Journal of Politics* 58. No. 3, 253-273.
- Ostrom, W. Charles, Jr., and Dennis M. Simon. 1985. "Promise and Performance: A Dynamic Model of Presidential Popularity." *American Political Science Review*, 334-35.
- Rhode, David, and Dennis M. Simon. 1985. "Presidential Vetoes and the Congressional Response: A study of Institutional Conflict." *American Journal of Political Science*, 397-427.