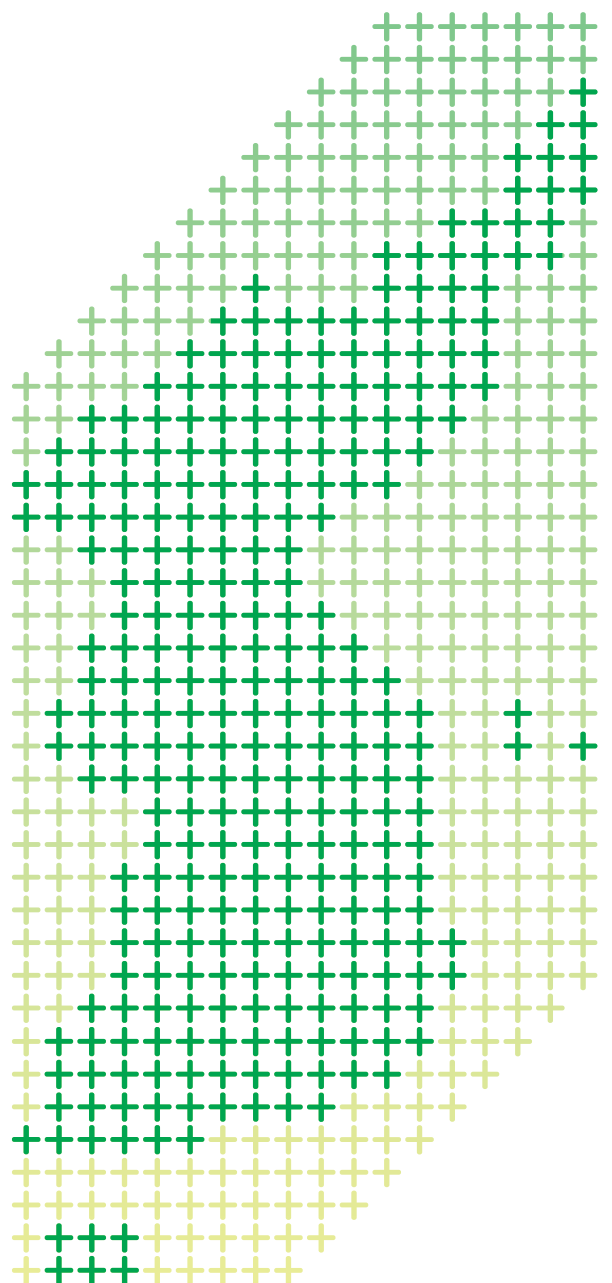


KINU 통일+



+ 신년대담

제4차 핵실험 이후 남북관계 전망과 정부의 정책방향

유호열 민주평화통일자문회의 수석부의장

최진욱 통일연구원장

김성한 고려대학교 교수, 전 외교통상부 제2차관

김홍규 아주대학교 중국정책연구소장

진창수 세종연구소장

+ 연구 동향과 서평

북한 이탈 주민의 머릿속 들여다보기

박주화 통일연구원 부연구위원

끝나지 않은 미국의 세기

정구연 통일연구원 부연구위원

권위주의 지배의 정치

오경섭 통일연구원 부연구위원

KINU
통일+

KINU 통일 +
2016년 봄 Vol.2 No.1

발 행 처: 통일연구원

발 행 인: 최진욱

편 집 인: 박형중

등 록: 제2-02361호 (97.4.23)

발 행 일: 2016년 2월 29일

주 소: (137-756) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원

전 화: 02-2023-8000

홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

©통일연구원 2016

본지에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

목 차

Contents

+ 신년대담

제4차 핵실험 이후 남북관계 전망과 정부의 정책방향 _02

+ 연구 동향과 서평

1 북한 이탈 주민의 머릿속 들여다보기 _35

『결핍의 경제학』, 센딜 멜러이션, 엘다 샤퍼

박주화 | 통일연구원 부연구위원

2 끝나지 않은 미국의 세기 _51

『Is the American Century Over?』, Joseph. S. Nye Jr.

정구연 | 통일연구원 부연구위원

3 권위주의 지배의 정치 _63

『The Politics of Authoritarian Rule』, Milan W. Svobik

오경섭 | 통일연구원 부연구위원



신년대담





신년대담



제4차 핵실험 이후 남북관계 전망과 정부의 정책방향



개 요

- 일 시 2016.01.15.(금), 15:00~18:00
- 장 소 통일연구원 1회의실

참석자

- 기조발언 유호열 민주평화통일자문회의 수석부의장
- 사 회 자 최진욱 통일연구원장
- 대 담 자 김성한 고려대학교 교수, 전 외교통상부 제2차관
(가나다순) 김흥규 아주대학교 중국정책연구소장
진창수 세종연구소장

수석부의장 기조발언



유호열 민주평화통일자문회의 수석부의장

지난 1월 6일 북한의 핵실험 소식을 듣고 마음이 무거웠습니다. 이제는 우리정부와 국제사회가 북한 핵실험에 과거처럼 대응해서는 안 된다고 생각합니다.

특히 최근 많은 전문가들과 언론에서 SLBM (Submarine Launched Ballistic Missile)과 같은 투발수단 개발, 핵무기의 다중화·소형화의 문제의 심각성을 지적하고 있습니다. 앞으로 북한의 핵능력이 고도화될 경우, 주변국들이 대외정책의 변화를 모색할 것입니다. 그렇기 때문에 현 상황은 상당히 중요합니다.

북한의 핵실험 의도를 말씀드리기에 앞서金正은의 개인적 성향을 고려해야한다고 생각합니다. 지난 4년 동안 많은 전문가들은金正은은 예측하기 어렵고 상당히 도전적인 인물이라고 분석합니다. 이번 4차 핵실험도金正은의 개인적 성향이 상당히 반영된 결과로 볼 수 있습니다.

북한이 핵을 개발하는 의도는 정권이나 체제를 수호하기 위한 목적이 가장 크다고 생각합니다. 그동안 북한은 핵개발과 관련하여 미국에게 지속적으로 평화체제를 얘기하고 있지만 진정 미국과의 관계개선을 위한 노력은 없었습니다. 일부에서는 북한 입장에서 핵은 리더십을 강화하고 대내적 결속을 강화하거나 대미협상용이라는 분석도 있습니다만, 우리에게도 실질적인 위협을 줄 수 있는 무기인 만큼 대내 또는 대미협상용으로 한정지어서 북한의 의도를 파악하기에는 무리가 있습니다.

우리 정부는 북핵에 대응하기 위해서 미국 정부와 전문가들을 상대로 미국의 적극적인 역할을 이끌어 내기 위해 노력해야 합니다. 금년 미국 오바마 정부는 8년차이고 대선 기간이다 보니 북한 핵문제가 주요 이슈가 되지는 않을 수도 있습니다. 다행히 오바마 정부는 유엔안보리에서 강력한 대북제재를 준비하고 있고, 미 의회가 통과시킨 고강도 대북제재법안에 서명했습니다.

중국에 대해 일각에서는 한중관계에 대해 우려나 실망을 표하기도 합니다만, 대통령께서 담화를 통해 친구로서 필요할 때 조치를 취해달라는 일종의 요구사항을 전달하셨습니다. 물론 중국이 어떻게 움직일지 아직은 유동적입니다만, 개인적으로는 과거와는 달리 중국 정부가 좀 더 우리에게 유리한 쪽으로 움직여 주지 않을까 기대하고 있습니다. 가시적으로 모두가 알 정도의 조치를 취하지 않더라도, 외교나 여러 영역을 통해 보이지 않게 북한에 일정한 영향력을 행사할 수 있다는 것입니다.

사실 중국은 지난 연말까지 계속해서 북한 핵문제는 미국이 풀어야 한다며 국제사회가 중국에게 기대하는 일종의 책임, 의무 이런 것을 미국으로 전가하는 입장이었습니다. 하지만 이번 북한의 제4차 핵실험 후 중국도 이제는 더 이상 책임을 회피할 수만은 없을 것입니다. 내부적으로도 계속되는 북한의 핵 위협을 저지하지 못하고 있다는 자성의 목소리라든지, 혹은 핵 문제만큼은 북한을 상대로 어느 정도 국제사회가 기대하고 있는 영향력을 발휘해야 한다는 일종의 역할론을 제기하고 있지 않나 싶습니다.

또 일본은 말할 것도 없고 러시아까지 국제적인 북한제재에 동참하게 된 것은 굉장히 주목해서 바라볼 필요가 있는 대목인 것 같습니다. 즉 아직까지는 눈에 드러나지 않는 것 같습니다만, 이번 제4차 핵실험은 미국과 중국, 일본, 러시아 등 주변국들이 북핵문제 해결을 위해 북한에 대해 좀 더 실질적인 제재에 나서게 되는 계기가 되지 않을까 지켜볼 필요가 있다 하겠습니다.



제4차 핵실험의 의도와 전망



최진욱 통일연구원 원장

최진욱 수석 부의장님, 기조 발언해 주셔서 감사합니다. 오늘 대담의 주제는 “제4차 핵실험 이후 남북관계 전망과 정부의 정책방향”입니다. 구체적으로 북한의 핵실험 의도가 무엇이고, 북한 핵실험이 동북아 정세와 남북관계 그리고 정부의 대북 정책에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해서 논의하겠습니다.

북핵 의도의 측면에서 보면, 왜 이 타이밍에 핵 실험을 했는지가 논의의 출발점입니다. 북한이 핵실험을 한 것은 그리 놀라운 일이 아니지만 어떻게 보면 갑자기라고도 할 수 있습니다. 지난 연말, 즉 8·25 합의 이후 우리가 다소 낙관적이었습니다. 작년 1월 9일 북한은 미국에게 한미 합동군사훈련을 중단하면 핵·미사일 모라토리엄을 하겠다고 제안했습니다. 이것이 받아들여지지 않자 북한은 남북관계에서 긴장국면을 조성했고 이것이 8·25 합의로 봉합되었습니다. 남북관계가 잘 추진되어 차관급 회담에까지 이르렀습니다. 그러다가 갑자기 북한이 핵실험을 한 것으로, 저는 그 동안의 북미 관계 및 남북관계의 추이를 고려해봐야 한다고 생각합니다. 북한의 제4차 핵 실험 의도를 어떻게 봐야하겠습니까? 먼저 김성한 교수님께서 말씀해주세요.

김성한 북한은 핵무기에 관한 한 기술적 측면에서 소형화, 고도화, 다종화를 불철주야 밀고 나아가야 된다는 그들의 명제에 있어서는 변함이 없습니다. 그렇기 때문에 남북관계나 대외관계가 어떻게 변하든지 세 가지 측면에서 꾸준한 진전을 이루어야 한다는 내부적 합의가 있고, 특히 김정은 자신의 정권 안보적 필요성에 따라 지금까지 지속되었다고 볼 수 있습니다.

북한의 입장에서 남북관계의 개선이나 주변국 관계의 개선이라는 것은 일시적이며 가변적이기 때문에 언제든지 자신들의 의지로 변화시킬 수 있다는 내부적

자신감이 있었을 것입니다. 핵무기는 정권의 안보 차원에서 지속적으로 강화해야 하는 일종의 체제 생존 수단이기 때문에 시기나 상황에 구애받지 않는다고 생각합니다.

최진욱 2014년 4월 한미 정상회담 직전, 당시 북한이 제4차 핵실험에 임박했다는 분석이 쏟아졌지만 결국 핵실험을 하지 않았습니다. 그 당시에 중국의 영향 때문이라는 분석이 있었지만 중국은 북한의 기술적인 문제 때문이었다고 일축하고 있습니다. 김홍규 교수님은 이에 대해서 어떻게 생각하십니까?



김성한 고려대학교 교수

김홍규 2013년 제3차 북핵실험 이후 중국은 북한의 예상을 넘어 강한 대북 압박 기조를 유지했습니다. 북한은 중국의 태도가 예전과는 확연히 다르다는 것을 감지했을 것이고, 이는 그간 북한의 행태에 일정한 제약을 가져왔다고 보입니다. 다만, 최근 제4차 북핵 실험과 미사일 발사에서 드러난 것은 북한이 더 이상 중국의 입장을 고려하지 않는다는 것입니다. 중국으로서는 대단히 당혹스러운 상황



김홍규 아주대학교 중국정책연구소장

입니다. 시진핑 시기들어 중국은 강대국이라는 자아정체성을 바탕으로 대외정책을 재조정하고 있습니다. 중국은 강대국으로서 북한이라는 약소국의 이해에 연루되어서는 안 된다는 생각도 강해졌습니다. 시진핑은 북한이 제3차 핵실험을 했을 때 중국의 전문가들이나 일반 당료들이 생각했던 대북정책보다 훨씬 더 강력한 대북압박정책을 주도했습니다. 중국은 한반도 3대원칙 중 비핵화를 제일 우선으로 내세웠고, 한반도 안정과 평화를 다음으로 재배치하였습니다. 한반도 비핵화에 대해 북한이 전향적인 조치를 취해야만이 북중관계를 개선하고 경제협력 등을 중국이 지원할 수 있다는 메시지를 직·간접적으로 전했습니다. 이러한 중국의 태

도에 그간 북한도 자유스럽게 움직이기는 상당히 부담스러웠을 것입니다.

그런데 중국이 북한에 대해 실제적인 영향력을 가졌느냐 하는 것에 대해서는 사실 중국 내부에서도 논란이 있습니다. 기존 전통적인 한반도 전문가들은 북한에 대한 중국 변수가 생각보다 크지 않다고 주장합니다. 12월 10일 모란봉악단이 북경에 도착한 시점에서, 김정은이 수소탄을 개발했다고 발표했습니다. 중국 측은 무척 당혹해 했습니다. 북한은 중국 측에게 수소탄을 아직 보유한 것은 아니지만 수소탄 개발과 관련한 중요한 기술적 진전을 이뤘다고 통고한 것으로 보입니다. 동시에 미국에 이를 수 있는 탄도기술도 성공했다는 취지의 말을 전한 것으로 알고 있습니다.

중국은 2015년 북한을 유인하기 위해 상당한 압박과 동시에 유화적 태도를 병행적으로 취했습니다. 류원산 방북이후 북중 관계를 놓고 볼 때, 중국조차도 “북한이 현시점에서는 핵실험을 하지 않을 것이다”라고 판단한 것 같습니다. 이번 핵실험은 중국의 어떤 의지나 압력과는 상관없이 북한이 행동을 했으며 기술적인 측면에서도 상당한 진전이 있다는 점에서 중국도 상당히 당혹스러워하고 많은 고민을 가지고 있다고 볼 수 있습니다.

최진욱 두 분 말씀을 종합하면 지금까지 북한은 중국이라든지 누구의 견제 때문이라기보다는 북한 스스로 움직이고 있으며 기술적인 문제만 해결된다면 핵실험을 계속해서 할 수 있다는 말씀 같습니다. 진창수 소장님은 어떻게 생각하십니까?

진창수 첫 번째, 핵실험의 목적은 역시 핵 보유국으로서 지위를 이제는 기정사실화하겠다는 것을 명백히 이야기했다고 봅니다. 두 번째, 미국과의 관계에 오바마 정부의 관심을 끌고 최대한 미국을 활용하면서 중국과도 중국의 비핵화 압력에 끌려다니지 않는 ‘보통의 관계’로 가겠다는 의도를 확실히 한 것입니다. 세 번째, 북한 연구에서 김일성·김정일 시대에 대한 연구가 아닌 개인의 성격, 관심, 리더십 연구가 필요한 시기가 왔다고 생각합니다. 1월 1일 세종연구소에서 신년사를 분석했을 때 핵실험은 당분간 하지 않을 것이며, 7차 당 대회 이후에 할 것이라고 모두 예상했습니다. 이는 김정은이 가지고 있는

리더십의 성격을 정확하게 파악하지 못했다는 것을 의미합니다. 미국이 김정은을 무시하는 ‘전략적 인내’가 지속되면서 외부세계의 무관심에 반응하는 차원에서 나오는 혈기있는 김정은의 콤플렉스 등이 하나의 변수로 작용했다고 생각합니다. 네 번째, 내부결속을 위한 것으로 보입니다. 이제는 핵을 포기할 생각이 없고, 앞으로 삼년 뒤에는 또 새로운 핵실험을 할 것이며, 수소폭탄이 만들어진 것을 완전히 공표할 때까지 핵실험을 하고 나서 핵 국가로서 여러 가지 교섭형태로 나아갈 것입니다



진창수 세종연구소 소장

최진욱 지금 북한의 핵능력과 관련해서 고도화·소형화·다종화에 대해 언급 하셨습니다. 특히 북한은 다종화와 관련해서 지금 미국과 군축협상을 하겠다고 주장합니다. 북한은 잠수함발사탄도미사일(SLMB), 대륙간탄도미사일(ICBM)을 계속 개발하여 고도화 하고 있습니다. 북한의 핵능력에서 ICBM 개발에 성공하면 미국을 위협하게 되는 것 아닙니까?

김성한 북한의 핵능력에 관해서는 핵탄두와 투발수단, 즉 탄도미사일이 관건입니다. 핵능력의 차원에서 볼 때 일종의 게임 체인저(game changer)를 형성하기 위해서는 핵탄두를 소형화하고 ICBM능력이 있다는 것을 증명해야 합니다. 특히 미국의 입장에서는 북한이 미본토를 위협할 수 있는지가 중요합니다. 현재 북한은 위성궤도에 위성을 올리는 단계에까지 왔으나 대기권을 다시 뚫고 들어가는 재진입(re-entry) 능력을 가지고 있는가가 매우 중요합니다. 이러한 능력을 가지고 있는 나라는 미국중국러시아 정도인데 북한이 그 기술을 획득하기까지는 시간이 걸리니 북한이 SLBM 쪽에 주력하는 모습을 보이고 있고, 이러한 결정에 개입변수 역할을 했던 것이 사드 논란이라고 봅니다. 사드는 전방 방어시스템이지만 SLBM은 적 후방 어디에든 침투해서 후방에서 공격할 수 있는 시스템이기 때문에 사드가 커버할 수 있는 능력이 아니라는 거죠.

북한의 핵능력이 고도화·소형화·다종화되는 방향으로 나아가고 있고 진전이 이루어지고 있는 것 또한 사실이지만 아직 게임의 판도를 완벽하게 바꿀 수 있는 단계까지 진입하지 않은 것 같다고 판단됩니다.

최진욱 제가 조금 구체적으로 질문을 드리겠습니다. 북한이 계속 핵 고도화를 추진하려 한다면 우리는 북한과 대화하기 보다는 역지력을 강화시키고 적극적으로 북한을 변화시키기 위한 조치를 취해야 하지 않을까요?

진창수 핵무기의 네 가지 분류방식이 있는데 첫 번째 핵분열탄, 두 번째 소형을 배합한 핵분열탄, 세 번째는 원시적 형태의 수소탄, 네 번째는 두 단계의 열핵폭탄, 수소탄 이렇게 나눌 수 있습니다. 그 분류방식에 따라서 북한이 주장하는 수소탄이라면 아주 초보적인 단계의 수소탄이라고도 말할 수 있습니다. 현재 수준은 대체적으로 두 번째 단계에 있으며, 지금 보여준 수준으로는 경량화하고 소형화하는 데 어느 정도 성공한 것으로 보입니다.

북한이 계속 핵 고도화를 추진하려 한다면 우리는 역지전략으로 가야하느냐 라고 질문을 한다면 지금까지의 제1차 핵실험부터 제4차 핵실험까지의 사례를 보면 대부분 실패를 했다고 볼 수 있습니다.

김흥규 김정은의 핵무기 보유와 소형화, 다종화의 의지를 절대 과소평가해서는 안 되며 실현가능성에 대해서도 충분히 고려해야 합니다. 제가 중국에서 들은 바로는, 북한은 이미 소형화에는 성공했으며 향후 탄도미사일과 결합시키는 것만 남았다고 합니다. 다종화와 관련해서는 수소탄을 보유하기 위한 중요한 기술적 고비를 돌파한 것으로 보입니다. 이렇게 보면 북한의 실질적인 핵능력 구비가 시간의 문제이지 불가능한 것이 아닙니다. 김정은은 북핵 개발의 완성을 앞두고 일단 끝까지 진전시키겠다는 생각을 확실히 가지고 있는 것 같습니다. 김정일과 김정은은 다릅니다. 김정일은 비핵화라는 카드를 들고 게임을 했다면 김정은은 핵무기를 보유한다는 것을 전제로 하고 있습니다. 때문에 예상보다 빠르게 혹은 상당한 수준으로 추후에도 수소폭탄의 완성을 추진할 가능성에 염두를 두어야 합니다.

두 번째로는 북한이 핵무장을 추진해나가는 그 단계 단계마다 북한의 필요로 하는 것, 가고 싶어 하는 것을 저지하거나 연기할 수 있는 수단들이 무엇인지를 식별하고, 효과를 세분해서 대응책들을 구체화할 필요가 있습니다.

세 번째로 ‘게임 체인저’와 관련해서 진정한 게임 체인저는 미국이 북한을 위협이라고 판단하는 시점이 아닙니다. 대신, 북한이 핵무장을 했음에도 불구하고 미국이 북한을 공격하지는 않을 혹은 못할 것임을 인식하는 시점이 게임 체인저의 순간이 아닌가 합니다. 그렇다면 그러한 시점은 생각보다 빨리 오고 있다는 것이 제 판단입니다. 절박감과 위협이라는 차원에서 미국과 우리가 인식하는 게임 체인저의 시점과 조건은 완전히 다르다고 생각합니다. 현재 북한의 역량이라든가 잠수함의 크기라든가 이런걸 보면 아직은 SLBM을 완성하기에는 시간이 좀 필요하다고 봅니다. 그러나 문제는 북한이 ICBM이나 SLBM 역량을 보유한다고 할지라도 그것은 미국에 실제적인 위협이 안 된다는 것입니다. 이는 여전히 북한이 제한적인 반격 능력 혹은 제2보복(second strike) 능력을 구비했다거나, 미국을 굴복시킬 수 있는 역량을 보유하는 것은 아닙니다. 따라서 미국은 북한의 핵보유나 ICBM 개발을 게임 체인저라 보지는 않을 겁니다.

대신 북한이 최소한 핵무기 한 방은 반격할 수 있는 역량을 가졌다고 미국이 인식할 때, 한국에게는 게임 체인저로서 작동하게 될 것입니다. 북한이 한국을 다루는 데 있어서 대단히 많은 수단과 강력한 역량을 보유하게 되는 것이며, 완전히 다른 차원에서 한국을 편의대로 다룰 수 있는 상황으로 전환된다고 생각합니다. 그렇게 되면 중국 역시 북한을 마음대로 다룰 수 없고, 오히려 북한이 중국에 대해서도 위협할 수 있는 상황이 전개되는 것입니다. 중국이 북한에 영향을 미치거나 이래라 저래라 할 수 없는 상황으로 변하게 된다면, 북한은 소위 말하는 프리 핸드(free hand)를 가지게 되고, 이것이 바로 게임 체인저라고 볼 수 있습니다. 수년전만 하더라도 중국은 북한이 미국 본토를 공격할 능력을 가졌을 때 미국이 북한을 공격할 개연성이 크기 때문에, 어떻게든 이 상황을 회피해야겠다고 생각했습니다. 그러나 추측컨데 최근 들어 중국도



미국이 아마 그럴 수 없고 그러지는 않을 것이라고 판단할 것 같습니다. 중국도 지금 북핵문제로 상당한 압력을 받고 있습니다. 저는 중국이 이런 북한을 견제해야 할 것이냐 포용해야 할 것이냐 그 갈림길에 서 있다고 생각합니다.

김성한 중국 입장에서는 게임 체인저가 어떤 순간이 될 수 있을까요? 미국입장에서는 타임라인이 훨씬 뒤에 있을 수 있다고 말씀 하셨는데 그럼 중국은 어디쯤이라고 보십니까?

김흥규 중국의 북경과 평양은 무척 가깝습니다. 중국의 입장에서는 북한이 핵을 몇 개를 갖던, 북한이 핵을 실전 배치하는 순간 게임 체인저가 되는 것입니다.

김성한 게임 체인저가 되면 중국이 뭔가 지금까지와는 다른 접근을 취할 수 있다는 얘기가 되는데, 중국이 북한에 핵 포기를 위해서 진정으로 노력할 수 있는 시점이 왔다는 말씀이십니까?

김흥규 저는 중국이 이 고비에서 크게 번민하면서 결정을 내리지 못하고 상황을 주시했다고 생각합니다. 이는 중국의 정책결정과정에서 보여주는 전형적인 태도이기도 합니다. 불확실하면 결정을 내리기보다는 연기하고, 확실해질 때까지 기다립니다.

김성한 그러니까 지금 중국이 대북 제재에 협조하지 않고 있다는 언론의 주장과는 견해가 좀 다르시네요?

김흥규 그렇습니다. 그리고 현 단계에서 그러기 쉽지는 않겠지만 북한이 만약 중국을 실제로 위협하는 형태를 보인다면, 그때는 오히려 우리가 기대하는 조용한 변화가 온다고 봅니다. 그러나 이러한 중국의 정책변화를 위해서는 적어도 한국에 대한 중국의 신뢰가 있어야 합니다. 그래서 북한을 포기할 때 과연 자신들에게 긍정적인 결과를 가져올 수 있는지에 대한 긍정적인 확신 단계까지는 가야합니다. 현재로서는 막막합니다.

제4차 핵실험에 대한 주요국의 입장

최진욱 주요 관련국의 입장에 대해서 논의하겠습니다. 미국·중국·일본의 입장을 우선 다루기로 하고 다음으로 동북아에서 한·미·일 대 북중 관계의 구도가 형성될 것인지 전망해 주십시오. 특히 한국이 중국과의 관계를 어떻게 풀어가야 하는지에 대해서 말씀해 주시기 바랍니다.

특히 미국과 중국의 의도를 명료하게 짚고 넘어갔으면 합니다. 지난 10월 한미 정상회담에서 미국은 “북한과는 대화 안 하겠다”는 입장에서 “북한에 대한 적대정책이 없다”고 발표했고, 핵무기 해결에 대해서는 “최고의 시급성(with utmost urgency)”이라는 표현을 했습니다. 이것은 굉장히 큰 변화라고 할 수 있습니다. 어떻게 보면 북한의 요구사항을 들어준 것입니다. 미국 입장에서는 예전과 똑같은 얘기를 반복하고 있는 북한과 더 이상 대화를 할 필요가 없었습니다. 미국은 선거 국면을 조용히 지나기 위해서였는지 아니면 중국과 어떤 이야기가 되어 있었는지 그 당시 무엇인가 조금 진전될 것 같다가 안 된 것 같은 느낌입니다.

김성한 판단하기는 어렵지만 복잡한 내부 역학관계가 작동하고 있는 것 같습니다. 미국은 2·29 합의 이후에 전략적 인내정책을 계속해서 지속해오고 있는 면에서는 차이가 없다고 보입니다. 지금 현재까지도 전략적 인내를 통해 미국이 참는 것처럼 되어있지만 적대적 무시전략(malign neglect)이라고 볼 수 있습니다. 평화체제라든지 한미 군사훈련 중단이라든지 북한이 소기의 목적을 달성하고자 하는 정치적 목적은 미국이 쉽게 양보할 수 없는 안전이기 때문에 협상의 범위를 뛰어 넘는다고 보는 거죠. 현실적으로 재미있는 현상은 핵실험 이후 우리 대통령께서 시진핑하고 통화를 못했다고 말씀하셨는데 지금 중국 쪽은 오바마 전화도 안 받고 있는 것으로 보여집니다. 그러니까 오바마가 푸틴이랑 먼저 통화를 했죠. 중국도 지금 엄청나게 고민을 하고 있는 것 같습니다. 그야말로 결례라는 소리는 듣고 한국에서 대중외교가 파탄이라는 얘기까지 들어가면서 대통령이 연두기자회견을 하셨던 말이에요. 어떻게 보면



대통령 체면을 시진핑이 세워주지 못한 측면이 있는데 그렇게까지 전화를 받지 않고 오바마와의 전화를 거절하면서까지 중국이 내부적으로 상당히 고민을 하고 있는 것입니다.

대외적으로는 결국 통화 후에 한반도 비핵화, 북한 비핵화에 대한 부분은 분명히 합의가 있을 수 있을 것 같습니다. 임기가 얼마 남지 않은 오바마와 시진핑의 공통분모는 핵동결이라고 보입니다. 오바마는 핵 동결 정도의 시간 밖에 자기한테 주어지지 않고, 일단 재임 중에 동결 정도만 중국과 협력해서 이뤄내면 그 다음 작업은 차기행정부가 책임지게 되어 있기 때문에 그런 수준의 얘기가 오고가고 있지 않을까라고 예상할 수 있습니다. 이러한 측면을 잘 고려해서 정부도 대응을 해야 할 것이고 우리 언론이나 학자들도 여러 가지를 고려해야 합니다. 우리는 3년 동안 중국에 공을 들였는데 움직이지 않으니까, 오로지 한·미·일밖에 없다는 식의 논리는 제대로 된 전략이라고 하기 어렵습니다. 때문에 특히 중국과의 관계에 있어서는 또 다른 의미의 전략적 인내가 우리한테 필요합니다. 이를 잘 관리할 수 있어야 어려운 상황 속에서도 조금이나마 진전을 이뤄낼 수 있고, 신중해야 기회가 생길 수 있다고 생각합니다.

김흥규 김성한 교수님 말씀에 공감을 합니다. 시진핑은 자신감도 넘치고, 강하며 직선적인 성격의 지도자입니다. 그런 시진핑이 제4차 북핵 실험이후 곧바로 견해표명도 못하고, 오바마 전화도 안 받으면서, 고심하던 상황이었습니다. 중국의 대응이 미적지근한데는 몇 가지 요인이 존재합니다. 최근 중국의 한 SNS매체는 시진핑 시기 중국내 대한반도 정책에 대한 정향이 적어도 여섯 가지가 있으며, 이들이 각각의 다른 의견들을 제시하고 있다고 분석을 내놨습니다. 중국의 대한반도 정책과 관련해서는 중국의 외교안보정책 가운데 가장 논란이 많고 내부적 논쟁이 격화된 영역입니다.

두 번째로는 아까 제가 말씀드린 것처럼 시진핑이 제3차 북핵 실험 때 많은 전문가들이 모두 반대하는데도 북한을 과감하게 압박하고, 기존의 대북정책에 대한 질책까지 해가면서 철저히 북한을 압박하고자 하였습니다. 여기에는 미중

관계에서 ‘새로운 강대국관계’를 추동하기 위한 나름의 노력도 게재되어 있다고 보여 집니다. 다만, 현재 북핵 실험은 미중관계가 전략적 경쟁 국면으로 악화되어가는 상황에서 맞이한 것입니다.

중국 내 제약변수 중 하나로 군 개혁을 들 수 있습니다. 그리고 또 하나는 어려운 경제개혁입니다. 중국은 어려운 경제 환경에 직면하여 사회정치적으로도 긴장된 국면을 맞고 있습니다. 한 번의 큰 정책적 실수를 하게 되면 시진핑 자신조차도 안전하지 않을 수 있는 환경 속에 놓여 있습니다. 따라서 북핵 실험 발생 초기에 단기적으로는 어느 누구도 함부로 대북 정책을 확정할 수 있는 상황이 아니었습니다. 왕이 외교부장이나 창완취안 국방부장도 어찌지 못했을 겁니다.

중국은 북핵 실험과 관련하여 세 가지 원칙이 있었던 것 같습니다. 첫 번째로는, 북한의 나쁜 행태에는 벌을 줘야한다는 인식은 확실한 것 같아요. 중국은 강대국이고, 약소국이 강대국의 이익을 침해하고 도발을 했을 땐 그에 대한 상응하는 응징을 해줘야 한다는 건 과거에도 시진핑이 얘기해 왔던 것입니다.

두 번째로는 중국도 북핵에 연루되는 상황에 대해서는 고민하고 있습니다. 중국 내 권위있는 한 핵전문가의 분석에 의하면 북한의 이번 핵실험은 기술적으로는 진보를 이뤘지만, 아마 북한이 원하는 수준은 아닐 것이라는 분석이 있습니다. 그래서 5차, 6차 핵실험을 계속 할 가능성이 많은데 그때마다 중국이 연루되어야 되는 상황은 어떻게든 끊어 내거나 최소한 억제해야 한다는 생각이 있는 것 같습니다. 이전에 중국은 그런 방안에 대해서는 이번처럼 심각하게 고민한 적은 없었다고 생각합니다.

세 번째로는 중국은 미중 경쟁 차원에서 이 문제를 바라보고 있다는 점입니다. 미국이 설정한 중국 책임론, 혹은 중국이 부담을 전가하려는 프레임에 빠져 들어가는 것은 강력히 저항한다는 입장입니다. 오늘(1/15) 환구시보 사설에서 “북한 핵실험에 대한 책임은 국제사회가 같이 져야할 문제이며, 미국도 마찬가지로 책임을 져야한다” 라고 강조했습니다.



중국은 이제 상기의 세 가지 원칙 속에서 다양한 시나리오를 가지고 검토하면서, 각계의 싱크탱크와 주요 전문가들의 자문을 받고 격렬한 토론을 진행하고 있을 것입니다.

중국의 정책결정과정에서 시진핑 시기에 들어서 바뀐 것 중에 하나가 일반 전문가들의 의견을 적극적으로 청취한다는 점입니다. 시진핑 사무실이나 중앙 관공실에서 학자들의 의견을 묻고 이에 기초해 시진핑에게 직접 보고하는 형태가 빈번해졌습니다. 그래서 북한 제4차 핵실험 직후 다양한 경로에서 이에 대한 분석과 시나리오들을 집적시키는 작업을 했을 것으로 보입니다. 중국 외교는 최근에 마지노선(底線)의 설정에 대해 강조했는데, 이를 북핵과 관련하여 어떻게 구성할 것인지에 대해서도 고민 단계에 있다고 봅니다.

이에 대한 고민이 생각보다 오래 걸리고 있고, 어느 정도 정리가 되면 내부적으로 그것을 공식화하는 작업들을 진행하면서 노선을 정리할 것 같습니다. 한국의 입장에서 가장 좋은 방법은 우리가 평상시에 중국과 전략적인 소통의 통로가 잘 준비되어 있다면 지금 조용히 활용하여 상호 간에 이익을 조율하고, 설득하는 과정을 통해 중국의 정책형성 과정에 우리의 의견을 개진할 수 있다면 가장 좋겠지요.

현 상황에서 우리가 너무 성급하게 결정을 해서 중국을 적으로 몰아버리는 건 최악의 정책일 것이라고 정리할 수 있을 것 같습니다.

김성한 유엔 안전보장 이사회에서 본격적으로 초안이 나온 후에는 각자의 입장이 나타날 수밖에 없을 테지요. 지금까지 과정을 봤을 땐 중국이 그렇게 긍정적인 시그널을 보낸 것 같진 않습니다.

진창수 일본이 최대의 수혜자입니다. 아베 내각은 핵실험 이후에 지지율이 14% 올라갔습니다. 일본 시민들이 개헌에 대해서 논의를 하는 시기로 들어갔어요. 일본은 북한제재와 비핵화를 해야 한다고 강력하게 얘기하긴 하지만 지지율의 상승과, 7월에 참의원 선거도 있으므로 북핵 안건을 계속 유지 할 것으로 보여집니다.

아베 수상은 북한과 납치 문제를 풀기위해 교섭을 시도했고 작년 여름까지 결과를 냈어야 했습니다. 만족할 수준이 되지 못했기 때문에 발표를 못 하고 있었습니다. 이러한 딜레마에 빠져있는 차에 북한이 핵실험을 하니 이를 기회로 삼아 일본의 역할을 강조하고, 한·미·일 관계 강화도 부각하고 있습니다.

정책적으로 고민을 하자면 북한이 실현단계에서 대량으로 실전 배치를 하거나 또는 어느 정도 핵실험이 완전한 단계로 가기 위해서는 상당한 비용이 든다는 사실입니다. 중국의 압박의 정도가 적다 할 지라도 외부에서 압박을 하면 북한이 이를 견뎌야 하는 시간이 상당히 어려워질 가능성이 높아질 것으로 예상됩니다. 물론 지금은 강경과 압박에 모든 국제사회가 동참해야하지만 이후에 어느 정도 북한의 퇴로를 조금은 열어줘야 된다고 생각합니다.

동북아 질서와 한미·한중 외교

최진욱 다음은 제4차 핵실험이 국제정세와 동북아 질서에 미치는 영향에 대해서 말씀 부탁드립니다.

진창수 미국이 적극적으로 동참을 하느냐 안하느냐가 중요하다고 봅니다. 중국이 북한에 대해 가지고 있는 영향력을 발휘하게 하도록 하는 차원에서라도, 미국이 중국에 우선 더 의미있는 압력을 가해야 합니다. 미국이 외교적인 성명에서 ‘중국 책임론’을 자주 거론하면서도 막상 중국이 실제적인 행동을 취하게 하계끔 더 적극적인 대중 압력을 행사하지 않고 있다는 지적도 있습니다. 워싱턴에서도 ‘전략적 인내’ 전략이 효과가 없었다는 지적이 전개되고 있습니다. 이런 상황에서, 미국도 이번에 조금 더 적극적으로 북한문제에 정책적 관심을 투자하려고 나선 것은 다행입니다.

김성한 미국 입장에서는 아무 일도 없었던 일처럼 간주하고 소극적으로 나갈 수 없는 상황이지요. 북핵 문제는 굉장히 중요한 사안이고, 특히 한국 내에서 핵



무장이나 선택적 핵 옵션까지 논의되는 상황이기 때문에 동맹국 관리라는 차원에서, 핵 비확산 체제 유지라는 측면에서도 결코 소홀히 할 수 없는 사안입니다. 말로써 강력하게 대응하는 그런 모습보다는 실질적인 차원에서 지금 북한의 급소나 약점이 어디인지, 어떤 점에서 중국을 함께 보트에 태울 것인지 등에 대한 문제를 신중하게 검토 중이지 않을까 예상됩니다.

제가 정부에 있었을 때 제3차 핵실험 당시 미국이 대응하는 과정을 보면 시나리오가 준비가 많이 되어 있고 즉각적으로 해야 할 목록 작성이 진행되는 것을 볼 수 있었어요. 한국에게 협조를 요청하고, 추가 제재 리스트를 요청하는 등 여러 가지 우리의 '실력 테스트'를 하는 측면도 있었습니다. 미국의 행동에 부응하지 못하면 한국은 말뿐이고 실질적인 행동은 실망스럽다고 평가하는 경우가 있었습니다.

미국 입장에서 한반도 문제는 IS라든지 사우디 - 이란 관계라든지 또 이스라엘 - 팔레스타인, 우크라이나 보다는 우선순위 아래에 있겠죠. 하지만 우리 입장에서 그보다 중요하게 취급을 해야 된다고 주장할 수 있는 근거도 굉장히 희박합니다. 앞으로 계속 여러 가지 정책이 논의 되겠지만, 핵실험 대응을 위한 구체적 방안에 관해 우리 실력을 보여줘야 합니다. 대응책을 잘 세우고, 중국도 동참할 수 있는 방안을 모색해야 하고, 상대방에 대한 인식을 바꾸는 실질적인 행동도 중요하다고 생각합니다.

김흥규 그간 중국의 동북아 정책은 잘 정리되어 있거나 어떤 오묘한 깊은 뜻을 담은 그 무엇이 있었던 것 같지는 않습니다. 후진타오 시절을 돌이켜보자면 주변외교나 북한과 관련한 외교정책이 체계적으로 잘 설정되어 있지 않았습니다. 그럴 수 있는 환경도 아니었고, 준비했다 할지라도 기존 관행의 영향을 너무 강하게 받고 있었습니다. 시진핑은 이에 대한 재검토를 지시했습니다. 시진핑은 집권하자마자 최초로 주변국 외교공작회의를 개최하였고, 북한에 대해서도 보다 정확한 정보에 입각해서, 구체적이고 실질적으로 집행할 수 있는 시나리오를 구성하고 효과적인 대응책들을 준비할 것을 요구했습니다. 2014년에 중국에서

나온 여러 분석들을 보면, 특히 군부 측이 이에 강하게 호응한 것으로 이해합니다. 대북한 시나리오와 관련하여 한국 측이 요구하는 각종 제재방안들 즉, 북한과의 각종 무역, 석유 및 식량 금수방안 등을 모두 연구했다고 봅니다. 하지만 검토 결과, 이러한 방안들이 중국의 국익에 부합하지 않으며 현실적이지도 않다고 결론이 난 것으로 알고 있습니다.

최진욱 제4차 핵실험 이후 중국의 태도를 보면, 절대로 원유 공급이나 식량 지원을 끊지 않을 것 같습니다. 어떻게 생각하시나요?

김성한 왜 그러냐면 중국도 우리와 비슷하게 북한 정권을 국민을 위한 정권으로 보지 않기 때문입니다. 소위 말하는 평양의 엘리트들, 그리고 군부만 먹여 살릴 수 있다면 정권이 계속 유지 될 수 있고, 특히 석유도 북한이 현재 가지고 있는 자원과 기타 운영 등을 봤을 때 그 정도로도 먹여 살릴 수 있는 역량은 계속 된다는 거죠. 그리고 북한이 더욱 공격적으로 변하고 훨씬 더 혼란한 상황이 되거나 대량의 인도적 재해가 발생하게 되면 그 비난을 중국이 모두 받게 되고, 결과가 어떻든지 중국에 불리하다는 판단입니다. 때문에 현실적으로 중국이 취할 수 있는 선택은 매우 적다는 생각이 분명히 드는 것 같고요. 미국이 제재 리스트가 있겠지만 중국도 나름대로 할 수 있는 목록을 작성했을 겁니다. 현재의 게임에서 중국이 대단히 조심스러울 수밖에 없는 것이 세컨더리 보이콧(secondary boycott)에 들어가면 결국 중국 기업들이 피해자가 된다는 점이거든요. 제재에 적극성을 띠고 들어가다 잘못 미국이 설정한 프레임에 들어가면 중국이 피해를 받게 되고, 해야 될 일은 많아질 상황을 대단히 두려워하고 있는 것 같아요.

그래서 중국은 미국이 나름대로의 성의를 보여주는지, 중국이 풀어갈 수 있는 어떤 인센티브를 미국이 제공하거나 해야 한다는 겁니다. 결국은 군사력으로 공격하지 않는 한 방법이 없다는 거죠. 그래서 문제를 해결하려면 미국이 북미 대화든지 실타래를 풀어주는 행동을 해야 움직일 수 있는 여지가 생기는데, 중국은 미국이 그럴 생각이 별로 없는 것 아니냐는 의심을 계속 하고 있는 상황이라고 생각합니다.



북한 정세 평가

최진욱 이제 화제를 바꿔서 북한 정세의 안정성에 대해서 논의하겠습니다. 현재 북한 정세의 특징은 핵 고도화, 시장의 확대, 그리고 인권문제라는 세 개의 큰 틀에서 이야기 할 수 있습니다. 우선, 김정은 정권의 안정성과 불안정성은 상당히 논쟁적입니다. 이러한 논쟁 중 한 가지 관점을 제시하면, 김정은 정권은 불안정하다고 할 수 없지만, 안정적으로 권력을 장악하고 있는 상태도 아닌 것 같습니다. 김정은은 직접 조직을 제대로 재정비 한 경험도 없고, 또 권력 기반도 없는 상태에서 수령 직위를 차지했습니다. 겉으로 볼 때 엘리트들에게는 숙청 등으로 엄하게 다스리고 일반 인민들에게는 유화적으로 대해 적어도 외형상으로는 김정은이 정권을 안정적으로 유지하고 있는 것 같습니다. 그런데 그 틈에서 당 조직지도부가 관여하면서 북한은 보수적인 정책에 치우쳐 있습니다. 조직지도부는 김정은에게 충성하는 조직이지만, 김정은이 이러한 부서를 장악했는지는 의문입니다. 정보가 아래에서 올라오기 때문에 정책결정 과정을 김정은이 완전히 주도하는지 불확실합니다.

이러한 것들을 포함해서, 북한의 체제 안정성을 파악해서 우리의 정책을 전개해야 할 것입니다. 북한의 정세에 대한 평가와 또 이를 대북정책에 어떻게 반영할 것인지에 대해서 말씀해 주시기 바랍니다.

김성한 이에 대해 우리 측 정보기관이라든지 미국 측 정보기관에서 평가한 걸 들어보면 재미있습니다. 김일성 시대의 엘리트들의 결속력을 100이라 친다면 김정일 시대에는 70정도는 뺐고, 현재 김정은 체제에서는 20에서 30정도 밖에 되지 않는다는 분석입니다.

로베스 피에르는 “공포는 가장 순수한 형태의 정의” 라고 말했습니다. 김정은은 정의를 구현한다는 것이 공포라고 생각하는, 로베스 피에르에 닿아 있다고 볼 수가 있죠. 하지만 로베스 피에르는 공포정치를 1년 반 정도 지속하고 단두대의 이슬로 사라지지 않았습니까? 혼자서 아무리 독재체제, 철권통치를 한다고

하더라도 체제를 받쳐주는 엘리트들과 운명공동체가 되지 않는 한 그러한 체제를 안정적이라고 평가하는 데는 신중해야 한다고 생각합니다. 수없이 처형하고, 또 군을 다루는 데도 승진과 강등을 왔다 갔다하면서 본인 나름대로는 현란하게 공포를 통해서 기강을 잡고 있다고 생각하겠지만 과연 북한 엘리트들, 군이나 당 쪽의 고위층이 얼마나 충성을 마음속으로부터 맹세하고 따라갈 수 있을지 의문입니다.

전략적인 측면에서 김정은이 있고, 엘리트가 있고 북한 인민이 있는데 인민 입장에서 김정은의 통치술, 리더십을 본다면 부패하고 무능한 집단인 엘리트를 벌하고 모욕을 줌으로써 인민들의 카타르시스를 불러일으키게 하는 것이죠. 인민 쪽에 가깝게 가는 스킨십을 구사하는 측면에서 나름대로 리더십의 장기 같은 것을 발견할 수 있는데 한편으로 보면 삼각형의 한 면(김정은과 인민의 관계)이라고 할 수 있습니다. 어떻게 보면 김정은과 엘리트들 사이가 더 중요하다고 볼 수가 있는데 현재의 철권통치 체제에서는 상당한 취약점을 내재하고 있는 상황이라고 봅니다.

최진욱 진창수 소장님께서서는 김정은 정권의 안정성을 어떻게 평가하십니까?

진창수 김정은 정권의 안정성에 대해서 각 국의 평가는 모두 다릅니다. 일본은 굉장히 불안정하다고 보고, 중국은 안정적이라고 보고, 미국도 불안정성을 더욱 강조하고 있습니다. 세종연구소 연구진의 분석을 빌어 말씀을 드리자면 신년사를 분석하면 김정은 체제는 기본적으로 유혼통치에서 벗어나고 있으며 독자적인 색깔을 내고 있는 중이라는 겁니다. 김정은의 독자적인 리더십은 전체적으로 확립되어가는 하나의 과정에 있는데, 문제는 엘리트들이 군에 대해서는 굉장히 숙청도 많이 하고 군에 대해서는 부정적이고 폭압적인 정치를 하면서도 당에 대해서는 당은 자기 기반으로 조성하고 있다는 것입니다. 김정일 시대에는 기본적으로 선군정책을 중심에 두고 군을 중심으로 하는 정책이었다면 지금은 엘리트가 변하는 시기에 있다는 거죠. 굉장히 불안정한 형태로 변화하고 있는 시기인데 엘리트들을 숙청하거나 억압한 경우는 별로 없으며 군이 중



심이었습니다.

이러한 전환이 안정적인지 불안정인지를 보면, 현재는 안정적입니다. 체제가 결국 불안정해질 가능성은 높지만, 권력의 이동이 군에서 당으로 넘어가고 있기 때문에 김정은은 당을 중심으로 통치를 하고 있는 상황라고 볼 수 있습니다.

나름대로 안정적이라고 판단할 수 있는 이유는 연변에서 여러 사람들과 인터뷰를 해보면 기본적으로 평양 시민들은 김정은 시대에 들어와서 살기가 좋아졌다고 답변합니다. 살기가 좋아진 이유는 일단 착취하는 사람들, 이를테면 군의 착취 등이 적어졌고 두 번째는 정치 학습도 적게 하는 등 가시적인 변화들이 있습니다. 이를 통해 명확하지는 않지만, 군에서 당으로 중심이 이동하고 있으며 그 체제가 어느 정도 정착하는 중이며 인민들이 이에 대해 어느 정도 만족해하고 있다고 판단할 수 있을 것입니다.

김정은은 지속적으로 경제를 강조하고 있는데, 이에 대한 성공 여부를 묻는다면 현재는 가시적인 성과를 보이고 있습니다. 국경지역을 보면 광물이나 노동력을 수출하는데, 특히 노동력의 수출이 증가하고 있지요. 김정은 정권이 살림을 강조한다든가 신년사에서 보면 오염에 대해 언급한다든가 하는 것이 보입니다. 경제에서는 이전보다는 먹고사는 문제에서 약간은 다른 쪽으로 눈을 돌리는 데에 성공했다고 볼 수 있지요.

하지만 우리나라의 발전 상황을 돌아보면 저렴한 노동력으로 조립, 가공부터 시작하고 기술이전을 통해서 중화학공업으로 발전했습니다. 반대로 북한은 저렴한 노동력을 기반으로 하는 것은 동일하지만 중국과 너무 가깝게 있기 때문에 고강도 기술을 습득하는 것은 불가능할 것으로 보입니다. 중국은 북한의 지하 자원과 노동집약적인 사업에 주로 투자하고 있습니다. 이게 쌍방 이익에 작동되니까 단기적으로는 안정적이지만 점차적으로는 갭이 늘어날 가능성이 높습니다.

김홍규 조금 더 심도 있게 소통을 하다보면, 중국 측의 대북 정세인식은 한국 측과 크게 다를 바가 없습니다. 북한이 가장 안정적이라고 믿고 대대적인 체제

개혁을 단행하는 순간, 그리고 김정은이 가장 자신감을 갖는 순간부터 북한 체제의 불안정이 시작될 것으로 봅니다. 급변사태 가능성에 대해서도 고려하는 것으로 보입니다.

북한이 향후 어떻게 될 것인가를 고민하고 분석하는 것도 나름대로 의미가 있지만, 우리가 현 상황을 어떻게 운용할 것인지를 더 고민하는 것이 중요하다고 생각합니다. 제4차 핵 실험을 계기로 북한의 핵무기 개발과 유지의 운용비용을 증가시키는 작업을 해야 합니다. 아까도 말씀드린 것처럼 김정은은 무조건 핵 완성단계까지 도달하겠다는 의지가 보입니다. 핵무기 배치까지 가야만 게임 체인저가 되기 때문에 북한은 어마어마한 비용을 투입할 것이며 어느 순간에 감당할 수 없는 선이 있을 것입니다. 우리는 북한의 핵 운용비용을 증가시키는 방안에 대해 정교한 작업을 계속해야 합니다.

첫째는 김정은의 통치자금을 계속 제한하는 작업이 필요합니다. 북한은 핵이나 미사일에 투입되는 물자 모두를 자체 생산할 수 없습니다. 외부에서 들여오거나 전용해야 하기 때문에 이를 계속 차단하는 작업이 두 번째입니다. 결국 핵개발을 위한 시간이 길어지는 과정에서 김정은은 비용을 시장 세력과 타협하거나 착취를 증가해야 하는 상황에 봉착할 것입니다. 우리는 이러한 구조가 계속 누적되게 하는 작업을 정교하게 진행해야 합니다. 그래야만이 우리가 원하는 결과를 가져올 수 있습니다. 단순히 김정은의 퍼포먼스가 어떻다 하는 이 단계를 넘어 설 수 있어야 합니다.

한국의 대북정책·통일정책 방향

최진욱 한국의 정책방향에 대해 얘기해 보겠습니다. 2014년 북한의 제4차 핵실험 가능성이 고조되는 가운데 정부는 북한이 핵실험을 강행할 경우 상상할 수 없는 대가를 치르게 될 것이라고 경고했습니다. 이제 북한이 핵실험을



끝난 상황에서 향후 정책 방향을 어떻게 전망하십니까?

우리 정부는 어느 수준까지 대북제재를 실행해야 할까요? 남북 간 교류협력의 중단부터 개성공단 중단까지 언급하고 있습니다. 우리가 어느 정도까지 가야 하고 그 다음은 어떻게 해야 할 것인지에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

김성한 우리의 목표가 북한의 비핵화라는 데에 이의를 다시는 분들은 없을 것이라 생각합니다. 그러나 아까도 말씀드린 것처럼 비핵화를 단박에 이룰 수는 없을 것이고 때문에 여러 가지 단계가 있을 수 있겠지요. 핵 동결을 중간목표로 설정하더라도 북한 김정은 정권의 안보를 근본적으로 흔들 수 있을 정도의 압박이 가해지지 않으면 동결조차도 힘들다고 생각합니다.

상당히 강력한 제재가 가해지지 않는다면 불가능 하다는 이야기죠. 여기에 일단은 세 개의 트랙이 있을 수 있습니다. 첫 번째는 유엔 트랙, 두 번째는 양자 트랙, 세 번째는 의지 연합(coalition of the willing), 즉 마음이 맞는 나라끼리 다자로 연합을 맺는 방식이 있습니다. 유엔은 P5 국가들이 공통적으로 합의를 해야 합니다. 정부에 있을 때 제 개인적인 경험을 보면 미국이 나름대로 제재와 관련한 목록을 정해서 중국에 보내기 전에 한국의 의견을 묻습니다. 한국은 이에 대한 추가 작업을 하는데 중국이나 러시아의 의견을 받고 나면 목록이 확 줄어서 옵니다. 그렇게 되면 미국은 나중에 어떻게 될지 모르니 적절한 선에서 중국과 타협을 합니다.

이번에는 분명 지난번 보다는 의미 있는 어떤 조치들이 취해져야 되는데, 일단 유엔 안보리 차원에서 기대할 것은 그렇게 많지 않다고 봅니다. 하지만 제3차 핵실험에 대한 제재에서 빠졌던 목록들이 들어갈 수 있을 것입니다.

첫 번째는 중국이 주저하지 않고 지난번에 삭제한 사안인 선박 제재입니다. 북한 선박은 물론이고 북한에 들어갔다 나온 선박이 한국이나, 일본이나, 아니면 동남아에 기항을 할 경우, 컨테이너가 비어있으면 물건을 적재하는 것이 선박 회사 입장에서는 이득이기 때문에 연료도 채울 겸 해서 한국에 들르게 됩니다. 외교부에 있을 당시 유사한 사건도 있었습니다. 중국 선박이 북한에 갔다가 우리

부산항에 정박한다는 첩보가 미국으로부터 들어왔습니다. 몇 월 며칠에 어떤 선박이 부산항에 기항을 할 텐데 반드시 조사해야 한다는 겁니다. 언론에 시간이 흐른 후에 보도가 되었지만, 선박을 조사하니깐 그 안에 미얀마로 가는 굉장한 위험한 물건이 나왔어요. 예를 들어 의지의 연합을 구성한 국가에 미국, 일본, 한국, 대만, 말레이시아 이렇게 있다고 가정한다면, 북한에서 출항한 북한 선박은 물론이고 북한에 들어갔다 나오는 중국 선박이 연합국에 정박한다면 검색을 할 수 있을 것입니다. 물론 유엔이 중심이 되어 이같은 제재를 가하면 가장 좋을 것이지만 지난번에 중국이 거부했기 때문에 이번에 이를 받아들일지는 지켜봐야 합니다. 유엔 합의는 미국과 한국이 중국의 태도나 마음을 읽기 위한 목적도 있을 수 있습니다.

두 번째는 선박 보험입니다. 이란 핵문제를 다루는 과정에서 대단히 효과를 본 방법 중 하나가 이란 선박에 대해서 유럽의 보험회사들이 재보험을 다 거부한 것입니다. 배가 가서 좌초될 수도 있고 해적을 만날 수도 있고 사고를 당할 수도 있는데 보험이 없으면 보상받을 수 있는 방법이 없어요. 보험회사들은 대개 미국계, 영국계, 프랑스계, 독일계인데 보험없이 이란 선박은 출항을 하지 못한 거죠. 북한 선박은 물론이고 북한에 정박했다 오는 선박에 대해서 보험을 거부하는 방안이 있습니다. 그리고 현재 북한의 외국 송출 노동자는 17개 국, 5만 명입니다. 상당부분이 중국이나 러시아에 있지만 중동이나 중앙아시아에도 많이 있습니다. 임금 1천불을 받으면 대부분 뺏기고 120불 정도로 한 달을 살아야 되는데 생활 유지가 힘드니 쓰레기통을 뒤지는 사람도 있다고 합니다. 결국은 여기서 북한당국은 상당한 외화 수입을 올리고 있는데 이게 다 핵개발에 들어가는 자원된다는 것입니다.

북한의 예상보다 훨씬 강력한 제재가 가해질 것이라는 신호를 김정은이 접수해야 대화에 나올 수 있고, 이때를 위해 대화의 문은 열어놔야 합니다. 그런데 북미대화의 경우는 미국이 불필요한 스포트라이트를 받아 상황이 북미 평화협정 쪽으로 흐르면 미국의 부담이 커지기 때문에 반대합니다. 한국은 제재의 강도,



대화의 형식, 목표 등 모든 사항을 고려하여 종합적으로 대처를 해야 하지 않나 생각됩니다.

최진욱 붕괴를 위한 압박이 아니라 대화를 위한 압박이라는 말씀이시죠?

김성한 그러나 압박의 강도는 그 정권의 안보를 흔들 수 있을 정도로 해야 대화가 가능하다고 봅니다.

최진욱 지금까지 해보지 못한 그런 형태이군요.

진창수 대화를 하자는 것에서 동의를 하시는 것 같은데 분리해야 할 상황이 있습니다. 인도조치와 순수 민간 교류 등은 일단 그대로 두어도 좋다고 생각합니다. 대화의 통로도 열어두고 인도적 지원 측면에서는 대화는 개방해야 합니다.

문제는 한국이 대북 위협 인식이 너무 적다는 것입니다. 한국 국민은 북한이 핵을 가진다는 것에 대한 위협인식을 제고해야 합니다. 정부의 대응 발언 중에 “상상도 못한 조치로 보복하겠다”, “공격 원천지를 타격하겠다”는 이야기에 대해 사실 생각이 필요합니다.

북한에게 발언의 내용을 행동으로 보여주지 말로만 하면 안 된다는 기조가 필요한 시점에 왔으며 일괄 타격을 통해 핵문제를 해결할 수 있다는 생각을 버려야 합니다. 이제 북한은 무조건 핵을 가질 것이지만 우리는 비핵화를 주장해야 합니다. 비핵화 의지에 대해 더욱 명확하게 이미지를 만들 필요가 있습니다. 또한 우리는 중국에 대해 너무 과도한 기대를 갖고 있는 측면이 있습니다. 우리가 할 수 있는 한·미·일 공조를 위해 한일 안보협력을 해야 한다고 봅니다. 사실은 중국이 할 수 없는데도 불구하고 중국에 너무 기대를 거니까 중국이 부담을 느낄 수 있을 것 같습니다. 제4차 핵실험 이후 ‘중국책임론’이 대두되고 한·미·일이 한 편으로 뭉치니까 중국이 상대적으로 소외감을 느끼면서 중국의 협조를 이끌어 내는 게 어려워진 측면이 있습니다. 지정학적 관성에 빠져서 북한에 대한 줄을 끊지 못하고 있는 중국이 비판받아야 하지만, ‘중국활용론’ 관점에서 보면 중국이 우리 캠프로부터 더 멀어지게 할 필요는 없습니다.

김홍규 우리가 너무 격양된 감정과 위기의식으로 말미암아 압박 위주의 이야
기만 한 것 같습니다. 지금 신뢰프로세스를 더 강하게 추진하여 평화 공세를
강화해야 합니다. 압박의 단계를 강화하면서도 출구전략에 대해 준비해야 합
니다. 압박은 압박대로 강하게 하지만 추후 과감하게 남·북미 회담도 주선했
준비도 해야 합니다. 사실 북한도 지금 당장은 평화 제스처를 취하기가 어려운
상황이지만 평화구호를 적극 활용하려 할 것입니다. 우리가 주도권을 가지고,
북한이 평화구호를 선제적으로 활용하는 것을 차단해야 합니다. 중기적으로
보면 오히려 이 구호를 선제적으로 활용할 때, 우리 정책운용의 폭이 훨씬 더
커지고 한중이 북한 문제를 함께 해결 해 나갈 수 있는 기초가 됩니다. 중국에
너무 기대를 갖지 말자는 진 소장님 의견에 기본적으로 동의하지만 그럼에도
불구하고 중국을 적으로 돌리거나 혹은 아무것도 안할 것이라는 생각은 현재의
중국을 너무 과소평가하는 것입니다. 북한 입장에서 볼 때, 모두로부터 고립
되어도 중국 하나만 우군으로 할 수만 있다면 충분히 버틸 수 있습니다.

북한이 가장 두려워하는 것은 유엔 제재가 아니라 중국의 단독제재입니다.
제 3차 핵 실험때 중국은 북한선박에 대한 제재를 유엔에서는 거부했지만
개별적인 제재를 수행하였습니다. 오죽했으면 최룡해가 중국에 급히 달려가
수모를 겪으면서도 이를 풀어달라고 요청했겠습니까! 향후 한중 관계가 상당히
어려워 질 것으로 보입니다. 상호 어려운 상황에서도 국가 이익 차원에서 중국과
눈높이를 맞추는 작업을 계속해서 위기 상황을 기회로 전환시켜야 합니다. 이
위기를 활용하여 북한 핵무기의 고도화, 다중화를 계속 억제하는 국제 레짐을
만들어내고, 동시에 평화공세를 적극적으로 활용해야만 기회가 생긴다고 생각
합니다.

마지막으로 강조하고 싶은 것은, 새 형세에 입각하여 주도적인 우리의 외교
안보 전략을 수립하자는 것입니다. 안전·평화·통일의 각 단계에서 구체적으로
우리가 뭘 할 수 있는지를 구상하고, 정세에 대한 이해, 우리의 역량이나 시간
등을 계산해야 합니다. 북한의 핵보유를 전제하면서 우리가 각 세 가지 단계에서



수행할 수 있는 외교안보 플랜이나 전략을 구상해야 합니다. 그 전략에는 반드시 미중을 동시에 아우르면서 포용하고, 안보와 경제를 동시에 고려하고, 양자와 다자적인 접근법을 다 포괄하는, 대북대의 전략을 구성해야 할 것입니다.

김성한 대북 평화공세 등은 우리가 심리전을 가동하는 상황 속에서는 가능성이 희박합니다. 이 논리가 대북 심리전을 포기해야 한다는 얘기로 귀결될 가능성 높으므로 당분간 자제하는 게 필요합니다. 그렇지 않고서는 핵실험 이전과 이후가 별 차이가 없는 상황도 발생할 수 있기 때문입니다. 큰 틀에서는 공감 하지만 아직은 북한에 의해 역이용당할 가능성이 높은 상황이기 때문에 우선 타이밍이 중요하다고 봅니다.

김흥규 우리가 이번에 이처럼 강도 높은 압박을 얼마나 지속할 수 있는지는 의문입니다. 간단치 않을 것입니다. 이 제재 국면이 지나갈 때, 우리가 추진할 출구전략 혹은 대안들에 대해 고민하고 준비해야 할 것입니다.

김성한 제재가 어느 정도 효과를 발휘하는 시점에 북한에 의미 있는 제안을 하는 것도 좋다고 봅니다.

진창수 평화에 대한 이야기는 분명 화해, 타협의 국면에만 온다고 볼 수 없는데 북핵과 상관없이 대화나 협력의 이야기가 나올 것입니다. 이럴 때 한국이 만나서 이야기 하고 그 때 의견을 분명히 해야 합니다. 북핵이 있는 한 대화나 협력을 못한다는 사고방식은 지금까지 너무 지속되었기 때문에 이제는 경계해야 한다는 생각이 듭니다.

강대국 입장, 중국의 입장도 있습니다. 우리가 미국과 대화할 때 미국은 한국이 사안을 다른 사항과 연계하는 전략을 구사한다고 생각하기도 합니다. 중국도 한국이 유사하게 연계 전략으로 협박하는 게 아니냐는 감정이 분명 있을 것입니다. 그런 의미에서 공개적으로 도전장을 내는 듯한 모습보다는 비공개적으로 여러 루트를 통해 소통하는 것이 낫다고 봅니다. 이번에 시진핑 - 박근혜 전화통화가 지연되고 있는데 중국 학자들로부터 그런 공개 행보보다는 ‘물밑

접촉'이 더 효과적이었을 것이라는 말을 들었습니다. '물밑 접촉'을 하고 나서 공개적으로 '시-박' 전화 통화 사진을 내보냈으면 더 효과적이었을 것이라는 지적입니다. 중국은 갑자기 그런 제안을 받고 그것이 북한에 어떻게 비칠 것인가 의식하고 우선 주저했던 측면도 있었던 것 같습니다. 한국과 같은 민주국가에서 비밀 회동은 나중에 법적인 문제가 될 수도 있다는 것을 중국 측에 인식시키는 것도 중요합니다. 하지만 미국 같은 민주국가도 민감하고 긴밀한 토의가 필요할 때는 여전히 비밀 회동을 가동한다는 점에 비추어 우리도 상황에 따라 유연성을 발휘할 필요가 있습니다. 중국은 '비선 활용'을 참 선호합니다. 마오쩌둥 시대에 공산당 고위급 원로들은 매우 민감한 얘기를 하고 싶을 때 화장실에 들어가 필담을 나눈 다음 그 종이를 담뱃불로 태우고 나왔습니다. 아시겠지만 중국 화장실에는 종종 문짝이 달려있지 않죠. 마주 보고 필담 나눈 다음 떠역 대변보고 나온 척 했죠. 우리가 중국식 프레임에 말려들 필요도 없지만, 필요할 때는 그 프레임을 적극적으로 활용할 수도 있습니다. 국익으로 판단해야 합니다.

최진욱 미국은 중국의 역할에 대해 의문을 제기합니다. 중국이 북한의 핵실험을 막거나 북한의 잘못된 행동에 제재를 가하고, 북한 주민을 도와주고 있는냐고 얘기합니다. 또한, 북한이 핵실험을 할 경우 중국이 북한에 대해 금융제재나 송유관 중단을 할 것인지 반문합니다.

김흥규 외교사적으로 보자면, 중국은 아무리 열악한 환경에서도 외부의 공개적인 압력에는 순응하지 않았습니다.

최진욱 중국이 아니라 미국에게 하는 얘기 같습니다.

진창수 중견국이 겪는 어려움이지요. 우리는 현실을 너무 이상적으로 생각하는 경향이 있습니다. 이렇게 말하면 상대도 충격을 받고 후에 역풍이 오겠지 하는 사고방식입니다. 우리가 중국을 대할 때 정치공학 뿐만 아니라 중국인들의 기질과 사고방식을 이해하는 것도 그들과 협상과정에서 중요합니다.

김성한 연계(linkage)는 우리보다 중국이 훨씬 심하다고 할 수 있습니다.

특정 사안에 대해 이견이 있다가 우리가 버티면 다른 사안을 연계해 압박하는 경우가 있기 때문에 우리 당국자들은 이를 가장 우려합니다.

최진욱 수석부의장님 마지막으로 오늘 대담의 정리말씀 부탁드립니다.

수석부의장 정리발언

일부 언론에서는 지금 평양에 차량과 고층아파트가 늘어나는 것을 보여주면서 북한이 변화하고 있는 것처럼 보도되고 있습니다. 물론 그러한 긍정적인 변화의 모습도 주의깊게 관찰해야겠지만, 그 안에서 실제 움직이는 엘리트들이 과거 어떤 때보다 매우 긴장되고 경직된 모습을 보이고 있다는 말씀을 드리고 싶습니다.

즉 당장은 김정은 정권이 안정적으로 보이지만, 정권의 엘리트들이 김정은에 대해 충성하기 위해 체제 내부의 상당한 자원을 투입해야 하는 상황 자체가 비정상적이라는 말씀을 드리고 싶습니다.

북한이 핵실험을 한 상황에서 당장 우리가 할 수 있는 일에는 한계가 있는 것이 사실입니다. 결국은 국제사회가 북한의 핵개발에 대해 제재에 나설 텐데, 우선은 이러한 제재가 실제 북핵문제 해결에 있어 효과를 낼 수 있도록 노력해야 할 것입니다.

국제사회, 특히 유엔 안보리를 비롯한 6자회담 회원국들이 북한 핵실험에 대하여는 최소한의 공통분모를 만들어 국제사회에 어느 정도 같은 톤의 목소리를 내는 데 주력해야 할 것입니다. 이러한 맥락에서 국제사회의 제재가 효과를 거둘 수 있도록 중국을 설득하는 것이 중요할 것입니다. 아울러 같은 맥락에서 우리 역시 일부 교류협력의 제한 또는 제약, 축소가 불가피하지 않나 싶습니다.

한반도 신뢰프로세스는 튼튼한 안보를 기반으로 대화와 교류협력을 해야 하는

입장이므로 북한의 핵능력을 줄여가는 쪽에 우선 집중을 하고, 그것이 진행되는 것과 맞물려 대화와 교류협력을 한다면, 최소한 북한은 더 이상 핵을 개발하지는 않을 것입니다. 그것을 입증할 수 있는 단계, 그리고 기존에 있는 핵능력을 축소해나가는 그런 방향과 맞물려서 무언가 하려고 하는 틀을 최소한 현 정부 하에서 해 나가야하겠습니다.

아울러 민주평통 수석부의장 입장에서 일련의 계속되는 북한의 도발과 핵위협에 대해 무엇보다 평화적 통일로 극복해 내야 하는 것이 우리의 1차적 과제라는 말씀을 드리고 싶습니다. 특히 북한의 도발이 워낙 오랜 시간 반복되는 측면이 있다보니, 한편에서는 지나치게 둔감하고 또 다른 한편에서는 필요 이상으로 과민하게 반응하여 혼란스럽기까지 한 점이 우려스러울 때가 있습니다.

평화에 대해 지속적으로 관심을 갖고 한반도의 평화적 통일에 대해 강력한 의지를 가질 필요가 있다고 말씀드리고 싶습니다. 무엇보다 한반도의 현 상황은 우리의 문제이고, 우리가 풀어야만 하는 문제입니다. 그러한 각오와 의지를 가질 때 우리 모두가 바라는 평화통일과 밝은 미래가 가능할 것입니다.

원장님을 비롯해 오랜 시간 같은 분야에서 머리를 맞대고 연구해온 전문가분들과 함께 중요한 대담에 초청받게 되어 다시 한 번 감사드리며, 개인적으로도 매우 의미 있는 자리였습니다. 감사합니다. [끝]





연구 동향과 서평

1 북한 이탈 주민의 머릿속 들여다보기

『결핍의 경제학』, 셸리 멜러이션, 엘다 샤퍼
박주화 | 통일연구원 부연구위원

2 끝나지 않은 미국의 세기

『Is the American Century Over?』, Joseph. S. Nye Jr.
정구연 | 통일연구원 부연구위원

3 권위주의 지배의 정치

『The Politics of Authoritarian Rule』, Milan W. Svobik
오경섭 | 통일연구원 부연구위원

북한 이탈 주민의 머릿속 들여다보기

- 센딜 멜러이션, 엘다 샤퍼, 『결핍의 경제학』

박주화 통일연구원 부연구위원



1. 서론

1976년 미국 스탠포드 대학 심리학과 연구진은 대학생에게 “회개하라”라는 피켓을 들고 30분 동안 캠퍼스를 돌아다닐 수 있겠냐고 물어보았다. 피켓을 들고 캠퍼스를 배회하는 동안 주변 학생들의 반응을 살펴보는 것이 연구의 목적인다고 소개하였다. 설명을 들은 대학생은 연구에 참여하거나 연구에 참여하지 않는 선택을 해야 했다. 학생들은 선택을 한 후 또 하나의 질문을 받았다. 학생들은 스탠포드 대학의 재학생이 본인과 같은 질문을 받는다면 몇 %가 연구에 참여할지, 즉 피켓을 들고 캠퍼스를 돌아다닐 것인지 예측하였다.

결과는 흥미로웠다. 실험에 참여한 학생들은 남들도 자신과 똑같은 선택을 할 것이라고 응답하였다. 피켓을 들고 캠퍼스를 돌아다니겠다고 응답한 학생은 스탠포드 재학생의 64%가 자신과 같은 선택을 할 것이라고 응답하였다. 반면 피켓을 들지 않겠다고 응답한 학생들은 23%만이 피켓을 들 것이라고 응답하였다. 다시 말하면 피켓을 들지 않겠다고 응답한 학생들은 재학생의 77%가 본인과 같은

선택을 할 것이라고 대답한 것이다.

나의 경험이 세상에 대한 객관적, 보편적 경험이며 다른 사람도 나와 비슷한 경험을 할 것이라는 착각을 ‘허위합의 효과(false consensus effect)’라고 한다. 허위합의 효과의 중심에는 자기 중심성(egocentric)이 있다. 앞서 언급한 “회개 하라” 실험은 사람이 남의 입장에 대해 생각할 때조차도 나의 경험을 상대에게 투영하는 자기 중심적(egocentric)으로 생각하는 경향성이 있음을 보여주는 대표적인 연구이다. 역지사지(易地思之)가 어려운 이유이다.

동병상련(同病相憐)의 사람에게조차도 역지사지가 쉽지 않다는 심리학 연구가 있다. 자신이 과거에 경험한 어려운 처지에 놓여있는 타인에게 더 큰 공감과 동정심을 가질 것이라는 일반적 믿음과는 반대의 결과이다. 오히려 과거에 어려운 상황에 처했던 사람은 똑같은 처지에 놓인 다른 사람에 대해 정서적 유대감을 덜 가지는 것을 넘어 경멸을 느낀다는 것이다. 과거 힘들었던 사건 속에서 경험한 부정적 정서의 강도를 과소평가하면서 그 사건을 극복했던 결과를 중시하기 때문이다. 쉽게 말해서 ‘힘든 건 알겠는데 나는 잘 극복했는데 너는 왜 못하니?’라는 생각을 한다는 것이다. 어려운 상황을 극복한 결과만을 상대방에게 투영하는 자기 중심적 사고의 또 다른 예이다. 역지사지가 더 어려운 이유이다.

현재 한국에는 3만명 정도의 북한 이탈 주민이 살고 있다. 북한 이탈 주민은 대한민국 국민, 사회 구성원으로서의 보편성과 자유 민주주의 및 자본주의를 처음으로 경험하는 특수성을 가지고 있다. 북한 이탈 주민에 대한 정착 지원은 특수성에 대한 이해를 바탕으로 보편성을 넓혀가는 것에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

북한 이탈 주민의 특수성에 대한 이해, 특히 자본주의와 자유 민주주의에 처음으로 노출되는 경험에 대한 이해는 북한 이탈 주민의 입장이 되어 자본주의와 자유 민주주의에 대한 경험이 어떤 것인지 상상해야 하는 것에서 시작해야 한다. 혹자는 스탠포드의 학생들처럼 자신들의 경험을 바탕으로 북한 이탈 주민의 경험을 재구성할 것이다. 혹자는 유학, 이민, 어학연수 등의 경험을 바탕으로 동병상련을 이야기할 것이다. ‘자기중심적 역지사지’를 바탕으로 한 북한 이탈 주민에 대한

시선과 정책은 북한 이탈 주민에 대한 편견을 강화하고 보편성 획득에 어려움을 더할 뿐이다.

그렇다면 북한 이탈 주민의 머릿속에서 벌어지는 일들을 객관적으로 살펴볼 수 있는 방법은 없는 것인가? 센딜 멀레이너선(Sendhil mullainathan)과 엘다 샤페(Eldar Shafir)가 쓴 “결핍의 경제학(영문명: Scarcity-Why having too little means so much)”은 북한 이탈 주민이 자본주의 사회에 적응하는 과정에서 경험하는 다양한 문제들을 간접적으로 보여주고 있다.

이 책은 북한 이탈 주민에 대한 책은 아니다. 이 책은 빈곤의 악순환을 다루고 있다. 경제적인 결핍이 우리의 마음을 어떤 방식으로 작동하게 하며 어떻게 경제적 결핍을 재생산하게 되는지에 관한 심리학의 연구 결과들을 집대성한 책이다. 왜 가난한 사람은 가난할 수밖에 없는지에 대해 심리학 연구에 기반을 둔 설명과 대안을 제시하고 있다.

빈곤의 원인에 대해서는 다양한 연구들이 진행되어 왔으며 크게 개인의 나태함과 무지와 같이 개인적 요인과 경제 사회적 착취 구조와 같은 구조적 요인으로 양분된다(에드워드 로이스 2015). 저자들은 빈곤의 문제를 개인적 차원과 구조적 차원의 상호작용, 특히 개인을 둘러싼 구조적 맥락이 개인의 심리에 미치는 영향력으로 설명한다. 개인적 차원의 문제-기술과 지식, 또는 동기의 부족-해결을 위해서 사회나 국가가 해줄 수 있는 것은 제한적이다. 또한 빈곤의 문제를 정치 체제나 경제 체계의 변화를 통해서 해결하는 것 역시 어렵다. 반면 빈곤을 심리 상태, 특히 맥락에 의한 심리상태의 문제라고 본다면 빈곤 문제에 대한 새로운 해결책을 제시할 수 있을 것이다.

북한 이탈 주민은 우리 사회의 빈자이다(남북하나재단 2014). 또한 스스로 빈자라고 생각하고 있다(김수암 외 2015). 북한 이탈 주민은 경제적 결핍을 경험하고 있을 뿐만 아니라 정보의 결핍, 적응의 결핍을 겪고 있다. 특히 자본주의와 민주주의에 대한 사회화 과정을 겪지 않은 북한 이탈 주민의 결핍은 사실상 상상하기 힘들다. 결과적으로 이 책에서 설명하는 빈자의 심리, 결핍의 심리보다 더 큰 심



리적 갈등과 어려움을 북한 이탈 주민이 경험한다고 해도 과언은 아닐 것이다. 결핍의 심리적 효과를 요약하면 다음과 같다.

II. 결핍은 우리의 마음을 지배한다.

결핍은 우리의 마음을 잠재의식 수준에서 조정한다. 실험 전 4시간정도 금식을 한 사람들 중 절반에게는 식사를 제공하고 나머지 절반에게는 식사를 제공하지 않았다. 실험 과제는 간단하였다. 모니터를 응시하고 있으면 “CAKE” 라는 단어가 0.033초 동안 나타났다가 사라진다. 실험 참여자들이 할 일은 잠깐 스치고 지나간 단어가 “CAKE” 인지 “LAKE” 인지 판단하는 것이다. 실험 결과 식사를 제공받지 못했던 참여자, 즉 결핍을 경험한 참여자들의 반응이 더 정확했다. 결핍을 경험하고 있는 사람의 심리 과정 속에 우선순위가 무엇인지를 보여주는 연구이다. 더 중요한 것은 결핍에 의한 사고방식의 변화가 의식적으로 발생하기 보다는 자기도 모르는 사이에 발생한다는 것이다. 의사결정, 판단, 추론과 같은 고차 인지과정은 일반적으로 0.3초 이상이 요구된다는 면에서 0.03초 동안에 단어를 판단하는 것은 잠재의식의 수준에서 처리된다는 것을 의미한다. 다시 말해서 배가 고프기 때문에 의식적으로 음식관련 단어에 ‘집중하는 것’ 이 아니라 나도 모르는 사이에 내가 부족한 것에 ‘집중이 되어 버린 것’ 이다. 즉 결핍은 우리의 마음을 사로잡아 버린다는 것이다.

결핍은 의식적인 집중과정에서도 우리의 잠재의식을 사로잡아 버린다. 어린 아이를 대상으로 25센트와 50센트짜리 동전을 보여주고 실제 크기로 그려보라고 하였다. 가난한 아이들은 실제보다 동전을 훨씬 더 크게 그렸다. 눈앞에 있는 객관적 동전을 그리는 간단한 과제에서조차도 결핍은 우리의 마음을 사로잡는다는 것이다.

물론 이러한 결핍의 효과가 반드시 부정적인 것은 아니다. 결핍은 우리의 인지적 자원을 가장 효과적으로 사용할 수 있도록 해준다. 그중 하나가 집중력이 높아지는

것이다. 마감시한이 다가올 때, 즉 시간이 부족하다는 사실이 명백해질수록 사람들은 더욱 집중을 하게 된다. 더 엄밀해지고 능률적이 된다. 부족한 시간에 많은 것을 해야 하며, 실제로 많은 것을 얻기도 한다. 저자는 이를 집중 이익금(focus dividend)이라고 명명하였다.

III. 정신능력의 대역폭 축소: 터널링 효과

하지만 사람은 컴퓨터가 아니다. 중앙처리장치, 메모리, 저장 용량 등을 확장할 수 없다. 사람의 정신능력(mental capacity)은 뚜렷한 대역폭(bandwidth)을 가지고 있다. 대역폭이 넓을수록 필요한 정보를 탐색하고 좋은 판단을 내리며, 유혹에 저항하면서 계획을 꾸준히 실천할 가능성이 높다. 결핍은 잠재의식을 통해 우리의 대역폭을 갉아 먹는다. 대역폭의 축소는 사고와 행동에 영향을 주며 원하지 않은 결과를 초래한다.

1984년에서 2000년 사이 미국 소방관의 사망원인 중 1위는 심장발작이었다. 흥미로운 것은 교통사고가 두 번째, 그리고 그 교통사고의 79%가 안전벨트 미착용으로 인한 것라는 점이다. 사고가 접수되면 소방관은 시간의 결핍에 쫓기게 된다. 소방차를 타고 가면서 현장상황을 시뮬레이션해야 한다. 화재가 난 건물의 구조, 배치, 진입전략, 출구 전략 등을 결정해야 한다. 시간의 결핍은 놀라울 정도의 집중 이익금을 주지만 이 이익금에는 대가가 있다. 결핍을 제어하기 위해 우리의 정신능력을 모두 사용하게 됨으로써 안전벨트 착용은 대역폭에서 제외되는 것이다.

저자들은 결핍이 야기하는 대역폭의 축소로 인해 발생하는 정신과정을 터널링이라고 명명하였다. 터널에 들어가면 오로지 빛을 발하는 출구만 보이고 주변의 사물에는 신경을 쓰지 않듯이 결핍은 결핍의 해소에만 관심을 두고 나머지는 무시한다는 것이다.

사람들은 가난한 사람, 빈자, 그리고 우리의 관심인 북한 이탈 주민들이 보험, 장기 예금을 가입하지 않은 이유를 궁금해 한다. 가장 흔한 답변은 보험이나 장기



예금을 들 여유가 없다는 것이다. 하지만 보험과 장기에금이 가장 필요한 사람이 보험이나 장기에금을 하지 않는 것을 이해하기 힘들다는 반응이 많다. 저자들은 빈자들이 터널링에 빠져 있기 때문이라고 주장한다. 한달, 한주, 심하게는 하루 하루를 살아가는 사람에게는 내년, 5년, 10년 뒤를 대비하라는 것은 터널 밖의 목소리일 뿐이다.

저자들은 결핍, 특히 경제적 결핍은 의식하지 못하는 사이 터널링을 통해 우리의 인지능력(추상적으로 사고하며 문제를 해결하는 능력)과 실행제어 능력(주의를 분배하고 충동을 제어하는 능력)을 잠식한다고 주장한다.

1. 터널링의 결과: 인지능력과 충동 억제력의 감소

저자들은 뉴저지의 쇼핑몰에서 쇼핑을 즐기는 사람들에게 다음과 같은 질문을 제시하였다.

“이런 상상을 해보세요. 당신의 승용차 어느 한부분이 고장났습니다. 고치려면 300달러가 들어갑니다. 이 경우 보험사에서는 비용의 절반을 부담할 것입니다. 당신은 당장 가서 승용차를 고칠지 아니면 앞으로 한동안은 별 문제 없을 것이라 기대하고 그냥 탈 것인지를 결정해야 합니다. 당신이 이런 결정을 내려야 한다면 어떻게 하겠습니까? 경제적인 차원에서 당신은 이 문제에 대해 판단을 내리기 쉽습니까? 아니면 어렵습니까?”

설문에 참여한 사람들은 문제에 답을 한 직후 바로 IQ 검사와 비슷한 인지능력 검사를 실시하였다. 이후 피험자들이 이야기해준 가계 소득 자료를 바탕으로 부자 집단과 가난한 집단으로 구분하였는데 부자 집단의 점수와 빈자 집단의 인지능력 검사 점수는 차이가 없었다.

저자들은 시나리오에서 단 한 단어만 변경한 후, 300불을 3,000불로 변경하고 똑같이 실험을 했다. 그 결과는 놀라웠다. 빈자의 점수가 부자의 점수보다 훨씬

낮았다. 왜 이런 일이 발생한 것일까? 3,000불이 필요하다는 상상만으로도 빈자 집단의 인지능력은 급격히 떨어졌다. 저자들은 3,000불이 부족하다는 상상을 한 빈자들의 인지능력 점수는 하룻밤을 꼬박 세운 사람의 인지능력 점수보다 더 낮았다. 또 다른 연구에서 저자들은 인지능력 검사 대신 충동 억제 검사를 실시하였다. 그 결과는 인지능력 검사의 결과와 유사했다. 3,000불을 상상한 빈자들의 충동 억제력은 현저히 낮아졌다.

자동차 수리비로 300불이 필요하다고 한 경우에는 부자와 빈자간 인지능력 및 충동 억제력의 차이가 없었다. 이는 3,000불이 필요한 조건에서의 인지능력 및 충동억제력의 차이는 타고난 인지능력이 아닌 결핍이 불러오는 효과임을 보여주는 것이다.

저자들은 가상의 상황이 아닌 실제 상황에서 결핍의 효과를 검증하였다. 인도의 사탕수수 밭에 근로자들에게 수확 전과 수확 후에 인지기능검사와 충동 억제력 검사를 실시하였다. 인도의 사탕수수 근로자의 78%는 사탕수수 수확 전에 대출을 받았으며 99%는 빚이 있었다. 반면 수확 후에는 4%가 대출을 받았으며 13%가 빚이 있었다. 수확 전에는 빈자가 되는 반면 수확 후에는 부자가 되는 것이다. 한 사람의 인지능력과 충동 억제력은 크게 변하지 않는다. 따라서 특별한 이유가 없다면 수확 전과 수확 후에 인지 능력과 충동 억제력의 차이를 기대할 수 없다. 하지만 실험 결과는 이러한 기대가 틀렸음을 보여주었다. 수확 전의 인지 능력과 충동 억제력이 수확 후의 인지 능력과 충동 억제력 보다 현저하게 낮았다. 수확 전 돈에 대한 걱정과 근심이 원인인 것이다.

가난한 사람은 돈과 관련된 걱정(인도 사탕수수 근로자 연구), 돈이 없다는 상상(뉴저지 쇼핑몰 연구)만으로도 인지 기능과 충동 억제 기능이 낮아진다. 결핍이 잠재의식 속에서 우리의 대역폭을 좁히게 하는 것이다. ‘3,000불을 구하는 일은 쉽지 않을 것이야. 신용카드 역시 한도가 부족하고, 대출을 받아야 하나.’ 등의 걱정이 문득문득 자신의 의지와 관계없이 정신능력의 대역에 침투하는 것이다. 결과적으로 주의가 분산되며 인지능력 과제와 충동억제 과제에 집중하지 못하게



된 것이다.

2. 터널링의 결과: 근시안적 사고

저자들은 결핍이 인지능력을 저해하며, 그 원인은 결핍과 관련된 걱정이 우리의 대역폭 속으로 들어오기 때문이라고 주장하였다. 동전 크기 추정 연구에서 알 수 있듯이 결핍은 부족한 것들을 실제보다 더 크게 느끼게 한다. 결핍과 관련된 걱정은 실제보다 훨씬 더 크게 느껴지게 되며 그 문제 해결을 집중하게 한다. 바로 당면 문제 해결에 집중하는 근시안적 태도를 낳는 것이다. 가장 간단히 문제를 해결할 수 있는 방법은 대출이다. 결핍은 사람들이 자기에게 부족한 것을 빌리도록 유도하며 더 깊은 결핍에 빠지도록 유도한다.

저자들은 결핍과 대출의 관계를 살펴보기 위해 실험을 고안하였다. 실험을 간략히 재구성하면 다음과 같다. 실험 참여자는 상식 문제를 풀어야 하며 많은 문제를 푼 사람이 승리한다. 실험 참여자는 퀴즈 문제를 풀기 전 동전 던지기를 해서 앞면이 나오면 300초(빈자집단), 뒷면이 나오면 900초(부자 집단)의 전체 시간을 받았다. 하나의 문제를 풀 때 빈자 집단은 10초, 부자집단은 20초의 제한 시간이 있었다. 제한시간 내 문제를 못 풀 것 같다고 생각되면 시간을 빌릴 수 있었다. 단 이자를 붙여 갚아야 했다. 10초를 빌리면 그 두 배인 20초를 전체 시간에서 차감하였다. 저축 역시 가능했다. 남은 시간은 적립할 수 있었다.

실험 결과 빈자는 부자에 비해 더 집중했고 시간을 더 효과적으로 사용했다. 같은 시간을 가졌다고 가정한다면 부자에 비해 더 많은 문제를 풀었다. 하지만 더 많은 시간을 빌렸다. 결과적으로 올바른 판단을 위해 시간을 효율적으로 사용하고 시간당 더 많은 문제를 풀었지만 전체적으로 보면 부자에 비해 비효율적이었다. 노력은 많이 했지만 결과는 치명적이다. 저자들은 시간 대출과 저축을 허용하지 않은 채 실험을 진행해 보았다. 빈자들은 시간 대출이 허용되었을 때 보다 더 많은 점수를 땀다. 빈곤의 악순환이 실험실에서 재현된 것이다.

결핍된 상황에서 현재의 문제를 해결하기 위해 무언가를 해야 한다는 압박감이

미래를 보지 못하게 한다. 결핍에 의한 현재 중심형 사고는 미래를 무시하게 하는 것이다. 당장의 문제를 해결하기 위해 시간을 벌리며, 당장의 문제를 해결하기 위해 대출과 사채를 끌어 쓰게 된다. 결과적으로 미래에 더 큰 부담을 안게 되는 것이다.

3. 터널링의 결과: 저글링 효과

그렇다면 미래를 대비하도록 하면 어떨까? 저자들은 미래를 계획할 수 있도록 실험을 설계하였다. 이번에는 문제를 푸는 동안 다음 문제를 사전에 보여주었다. 따라서 빈자들은 미래의 문제를 고려해서 시간 배분을 할 수 있었다. 하지만 미래를 준비할 수 있도록 한 장치에 혜택은 빈자가 아닌 부자들이 받았다. 빈자들은 미래를 준비할 수 있었음에도 현재 문제를 푸는 것에 집중하였다. 부익부 빈익빈(富益富貧益貧)이 관찰된 것이다. 현재의 결핍에 정신이 집중되어 있다면 미래를 내다보는 것은 현재를 포기하게 하는 위험이 있다. 결핍은 사람을 현재에 묶어둔다.

위 연구는 빈자가 빌리기를 하는 이유는 빈곤 그 자체, 결핍 그 자체에 있다는 것을 보여준다. 나에게 시간이 없고, 나에게 지식이 없다는 것 그 자체가 빌리기를 하도록 하는 것이다.

저자들은 실험실 연구가 아닌 실제 사례 역시 소개하고 있다. 인도의 타밀라두 마을의 거주민은 13%의 은행대출보다는 70%의 사채를 쓰고 있다. 그 이유는 공휴일과 야간, 즉 언제든지 돈을 빌릴 수 있기 때문이다. 사채를 쓰는 이유를 보면 학교 등록금과 종자 구입비가 가장 높았다. 학교 등록금과 종자 구입비는 자금의 규모, 그리고 사용 시기가 명확하다. 따라서 지출을 예견할 수 있었음에도 준비를 하지 못한 것이다. 더 극단적으로 이야기하면 하루 전 은행에 가서 13%의 금리로 학자금과 종자 구입비를 대출 할 수 있었음에도 70%의 높은 이자율을 사용할까?

저자들은 이를 저글링(juggling) 효과라고 한다. 한 가지 긴급한 일이 또 다른 긴급한 일로 이어지는 것이다. 현재의 상황에 집중하게 되는 터널링 효과의 논리적



귀결인 셈이다. 하나의 공을 위로 올리면 그 공이 다시 내려온다는 것은 자명한 일이지만 저글링을 하는 당사자는 당장 눈에 보이는 공을 잡아 다시 올리는 일에만 집중한다는 것이다. 학자금, 종자 구입비를 해결한 사람은 다른 문제에 집중하느라 학자금과 종자 구입비가 다시 눈앞에 보이기 전까지는 신경을 쓰지 않게 된다는 것이다.

한걸음 뒤쳐져 있다는 것, 그로 인한 저글링은 빈곤의 악순환과 다름없다. 저글링하는 사람에겐 공에 초점을 맞추고 집중하는 상황에서 저글링 외의 것을 생각하기란 어렵다. 터널안에 있는 사람에게 터널 밖에 존재하는 장기 계획을 볼 수 없듯이 말이다.

북한 이탈 주민은 현재가 중요하다. 남한 사회에 적응이 최우선 과제이다. 어디서, 어떻게 직장을 잡아서 돈을 벌어야 하는지가 최우선 과제이다. 탈북과 입국 과정에서 지출된 비용을 갚아야 할 것이며, 필요에 따라 중국에 송금을 해야 할 것이다. 당장 현재의 문제에 사로잡힌 사람, 특히 결핍을 메우려는 동기가 큰 사람에겐 터널링의 부메랑은 더욱 강력하게 작동할 것이다.

IV. 어떻게 해야 하는가?

그렇다면 어떻게 터널링의 막을 수 있을까? 저자들은 먼저 빈자들의 빛을 모두 탕감해 주고 그 효과를 살펴보았다. 인도 첸나이에 있는 코얌베두 시상의 노점상은 우리나라 돈으로 2만원의 빛을 9.6년에 걸쳐 갚고 있었다. 하루 수입이 천원임을 감안하면 이해하기 힘들지만 터널링의 효과는 그만큼 강력하다. 저자들은 노점상의 빛을 모두 갚아주고 그들의 생산 및 소비 활동을 관찰하였다.

노점상들은 탕감 초기에는 수입을 은행에 저축을 하고, 금융상품을 이용하기도 하였다. 하지만 1년만에 다시 제자리도 돌아왔다. 빛은 탕감되었지만 생활에는 변화가 없었기 때문이다. 그들은 여전히 저글링을 하면서 살아가고 있었기 때문이다. 특히 예상치 못한 돈, 부의금, 축의금과 같은 문화적으로 중요한 문제가

생기면 빚을 지게 되며 모아둔 돈을 쓰게 된다. 결핍의 빚을 간신히 벗어나서 살아가는 사람들에게겐 아주 작은 불안정조차도 커다란 위협으로 작용한다.

저자들은 탕감을 넘어 사소한 불안정성을 제거하는 것이 우리가 생각했던 것보다 훨씬 더 많은 편익을 제공한다고 주장한다. 보험과 같은 사소한 불안정성의 제거가 결핍의 순환, 결핍의 저글링을 막을 수 있는 방법이라고 주장한다.

저자들은 결핍을 관리하는 쉽고 단순한 방법을 제안한다. 먼저 '상기'의 중요성을 역설한다. 빈자들이 터널안에 있다는 사실을 강제적으로 알려주는 것이다. 마치 발표에 빠져서 전체 시간을 보지 못하는 사람에게 '5분잔'이라고 알려주는 것과 같은 것이다. 어떤 사실을 상기 시키는 것은 믿지 못할 정도로 단순하지만 그 효과는 대단하다. 오히려 너무 단순해서 그 효과를 간과하기도 한다.

저자들은 빈자에게 한 달에 한 번씩 문자메시지나 편지로 무슨 용도로 저축을 하고 있으며, 저축액은 얼마나 되는지 물었다. 빈자들에게 잠시 동안 저축을 환기할 수 있도록 저축을 터널 안으로 밀어 넣었다. 단순히 저축을 상기시키는 메시지는 저축액을 6%나 증가시켰다. 강제성도 없었으며 한 달에 고작 한 번의 메시지였지만 그 효과는 매우 컸다.

저자들은 충동적인 저축 프로그램을 제안하기도 하였다. 사탕, 과자, 음료수가 계산대 옆에 있는 것은 무심코 보는 과자와 악세사리가 구매 충동을 불러일으키기 때문이다. 이러한 충동 구매를 충동 저축으로 변환한 것이다. 계산대 옆에 자동차, 집, 학교의 사진이 있는 카드를 진열한 후 그 카드를 사면 실제로 저축이 이루어지도록 설계했다. 저축액이 늘어난 것은 당연한 일이다.

두 번째로 저자들은 저축을 하지 않으면서 저축을 하도록 하는 방식을 제안하고 있다. 자유주의적 개입주의(Libertarian Paternalism)에 근거한 옵트아웃(opt-out) 전략(리처드 탈러·캐스 선스타인 2008, 280)을 사용하라는 것이다. 예를 들면 취직시 미국 퇴직 연금 상품의 가입 문서를 다음과 같이 만들었을 때 연금 가입율을 80%에 육박하였다.



“월급을 받을 때 당신은 금리 3%로 퇴직 연금에 가입이 되어 있습니다. 하지만 만일 가입을 원하지 않거나 다른 금리 방식을 원하신다면 이 서류의 빈칸을 채워서 제출해 주십시오”

반면 연금에 가입할 사람만 서류를 제출하라고 했을 때는 45%만이 가입을 하였다.

세 번째로 저지들은 인지적 부담을 직접적으로 줄여주는 것이 필요하다고 제안한다. 다양한 금융상품은 복잡한 규칙으로 이루어져있다. 특히 확률로 표시되는 이자율은 금융전문가조차도 헷갈리는 부분이다. 저지들은 이러한 규칙을 설명하여 사용자로 계산하게 하기 보다는 규칙 적용의 결과를 제공하는 것이 중요하다고 주장한다. A 상품을 이용할 경우 다달이 내어야 할 금액을 직접적으로 보여주라는 것이다.

네 번째로 직접 도와주는 것이 필요하다. 가장 대역폭이 좁고, 가장 대역폭에 쪼들리며, 가장 빠르게 움직이는 사람에게 서류를 준비하라고 하는 것은 3개의 공으로 저글링하는 사람에게 하나의 공을 더 던져주는 것과 다를 바 없다는 것이다. 결과적으로 가장 도움이 필요한 사람이 도움을 받지 못하는 경우가 생길 수 있다.

마지막으로 실수가 용납되는 프로그램을 만들어야 한다. 빈자들을 위한 교육 프로그램은 대부분 딱딱한 일정으로 짜여 있으며 한번 수업을 빠지면 따라갈 수 없는 방식으로 구성되어 있는 경우가 많다. 매일매일 저글링을 돌리는 사람에게, 온통 머릿속에 걱정이 가득찬 사람에겐 하루 이들의 한두 시간은 매우 중요하다. 중·고등학교의 자율학습을 빠지는 것과는 다르다는 것이다.

미래를 위해 하루 한두 시간도 희생 못할 사람은 동기가 없으며 성의가 없다고 비난하지 말아야 한다는 것이다. 모듈화된 강좌를 개발해서 한두 번 강의에 빠졌다고 해서 전체 강의를 놓쳐서는 안 되며, 진도가 늦은 사람에겐 다른 강좌를 마련해 줄 수 있어야 한다고 주장한다. 실수를 포용하지는 말은 그 실수를 저지른 사람이 개인적으로 져야 하는 책임까지 없던 걸로 하자는 것은 아니다. 실수를

너그럽게 포용하는 것은 가난한 사람들이 자기 행동에 스스로 책임을 질 때 좀 더 나아질 수 있음을 보장하는 것이다.

V. 결론

대한민국은 자유민주주의 질서에 기반한 자주적이고 평화로운 통일을 목표로 하고 있다. 통일 이후 북한 주민들은 필연적으로 민주주의와 자본주의에 노출이 될 것이다. 통일 한반도 국가의 발전은 통일 이후 사회, 문화적 통합 과정에서의 사회적 비용에 영향을 받을 수밖에 없다. 북한 주민들이 새로운 정치, 경제, 사회적 제도, 그리고 그 제도들이 강제하는 사고방식에 적응하는 것은 사회적 비용과 직결되는 것이다.

북한 이탈 주민이 남한 사회에 적응하는 과정은 통일 이후 북한 주민들의 적응 과정을 투영한다고 볼 수 있다. 북한 이탈 주민의 성공적 적응은 다양한 의미를 가지고 있다. 먼저 북한 이탈 주민이 남한 사회 구성원으로서의 보편성을 가지는 것을 의미한다. 또한 자유와 인권 등 인간으로서의 기본적인 존엄을 경험하며, 사회 구성원으로서의 역할을 수행함으로써 통일 한반도 국가의 미래의 청사진을 제시한다. 또한 북한 이탈 주민의 성공적 적응은 우리 사회가 통일 이후 통합을 대비한 체계가 준비되었음을 의미한다.

북한 이탈 주민에 대한 지원에 대한 노력은 아직 부족한 점이 많다. 다행한 것은 2016년 통일부는 ‘창의와 융합의 통일 준비’를 준비하며 사회통합형 탈북민 지원을 계획하고 있다. 이러한 지원 계획의 시작은 북한 이탈 주민의 상황을 이해하는 것이다.

남한 국민의 대부분은 태어나서 경제적 활동을 시작하는 20대 초중반까지 자본주의와 민주주의를 학습, 경험하고 살아왔다. 그 결과 한국인의 금융지식은 OECD 국가중 상위권이다. 하지만 높은 금융지식에 비해 실제적 금융 능력은 하위권으로 나타났다(“한국인 금융지식 OECD 상위권, 금융행태는 하위권” 2015).



히물며 자본주의와 민주주의를 경험하지 않은 북한 이탈 주민의 어려움은 쉽게 기능할 수 없다.

우리의 경험과 잣대로 북한 이탈 주민의 사고와 행동을 예측하고, 이에 기반한 정책은 북한 이탈 주민의 실제 경험과 많은 차이를 보일 수 있음을 염두에 두어야 한다. 스탠포드 대학의 “회개하라” 실험으로 돌아가 보자. “회개하라” 실험에 참여하기로 한 학생들은 ‘실험에 참여하는 것인데 뭐 어때’, ‘이상한 눈으로 쳐다보는 사람이 있으면 실험이라고 알려주면 돼’ 라고 생각했을 것이다. 실험에 참여하지 않기로 한 학생은 ‘미치지 않고서야...’ 라고 생각했을 것이다. 그러한 생각이 잘못된 것은 아니다. 다른 사람도 모두 나와 같다고 생각하는 것이 오류인 것이다.

센딜 멜레이너선, 엘다 샤피의 ‘결핍의 경제학’은 모든 것이 낯선, 그래서 모든 것이 부족한 북한 이탈 주민의 심리를 들여다 볼 수 있게 해 줄 것이다. ‘결핍의 경제학’ 본문에서 사용하고 본 서평에서 사용한 ‘빈자’ 라는 단어를 ‘북한 이탈 주민’으로 바꾼다면 될 것이다.

참고문헌

김수암 외 『신통일대계』. 서울: 통일 연구원, 2015.

남북하나재단, 『2014 북한 이탈 주민 실태 조사』. 서울: 남북하나재단, 2014.

리처드 탈러·캐스 선스타인, 안진환 옮김. 『똑똑한 선택을 이끄는 힘: 넛지』, 서울: 리더스북, 2008.

센딜 멀레이너선엘다 샤피어, 이경식 옮김. 『결핍의 경제학』. 서울: 알에치코리아, 2014.

에드워드 로이스, 배충효 옮김. 『가난이 조종되고 있다』. 서울: 명태, 2015.

연합뉴스. 한국인 금융지식 OECD 상위권, 금융행태는 하위권, 2015.2.1(검색일: 2016. 2.10)

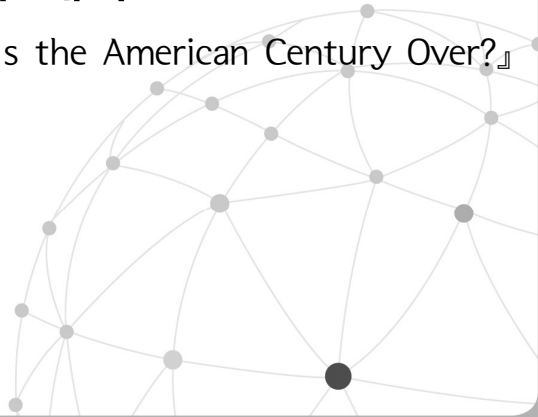
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/01/30/0200000000AKR20150130169600002.HTML?input=1195m>



끝나지 않은 미국의 세기

- Joseph. S. Nye Jr. 의 『Is the American Century Over?』

정구연 통일연구원 부연구위원



1. 서언

지난 1월 12일 버락 오바마 대통령은 임기 마지막 연두교서를 발표했다. 연두교서 발표를 통해 오바마 대통령은 재임기간 지속적으로 불거져온 여러 논란들, 즉 ‘유약한 대통령’, ‘미국의 쇠퇴’, ‘지정학의 귀환’ 등에 종지부를 찍으려는 듯, 시종일관 자신감 있는 어조로 ‘미국은 지구상에서 가장 강한 국가’임을 재차 언급했다. 또한 오바마 대통령은 그 어떤 국가도 미국과 미국의 동맹국들에 대한 선제 공격을 감히 시도조차 할 수 없을 것이라며 미국의 막대한 군비지출 현황 및 군사투사력을 강조하였고, 미국의 외교적 위상도 그 어느 때보다 높아 국제사회는 여전히 미국의 리더십에 의존하고 있다는 점을 밝혔다(White House 2016).

특히 오바마 대통령은 연두교서 발표 도중 미국의 쇠퇴 논란에 대해서도 직접 언급하였다. 즉 미국은 쇠퇴하지 않았으며, 미국이 도전받고 있는 것처럼 보이는 이유는 특정 국가의 부상 때문이 아니라, 보다 구조적인 시각에서 2차 대전 이후 미국이 형성해온 국제질서가 러시아, 중국, 중동 등 세계 등지에서 나타나는

변화들에 대응하는 과정에 있기 때문이라는 것이다. 그러므로 ‘미국의 쇠퇴’가 아닌 ‘국제질서의 변화’ 과정 속에서 미국이 가져야 할 리더십의 형태에 대해 오바마 대통령은, ‘미국이 세계경찰의 역할을 수행하지 않더라도 미국이 세계를 안전하게 유지하고 또한 이끌어 나갈 수 있어야 함’을 주장하였다. 이러한 발언은 여전히 오바마 행정부가 진보적 실용주의(progressive pragmatism)를 선호하고 있음을 보여준다. 이는 세간의 논란과는 달리 고립주의와는 다르며, 실제로 오바마 대통령이 새로운 국제환경 속에서의 세계 질서를 형성할 수 있는 국가는 오직 미국뿐임을 강조했다라는 점을 고려해볼 때 미국이 단순히 역외균형자(offshore balancer)로 남아있지만은 않을 것임을 알 수 있다. 그러한 맥락에서 오바마의 연두교서를 다시 본다면, 이는 앞서 언급한 논란을 종식시킬 수 있는 현재적 상황 판단을 담고 있음과 동시에 장기적인 관점에서 ‘미국의 세기’를 지속시키기 위한 방향을 제시한 것으로 볼 수 있을 것이다.

최근 출판된 조셉 나이(Joseph S. Nye Jr.)의 저서 <Is the American Century Over?>(2015)는 진보적 실용주의 전략으로 인해 더욱 현저해진 미국의 쇠퇴 논란과 세계 질서의 변화 과정, 그리고 이에 발맞춘 미국의 새로운 리더십의 방향에 대해 오바마 대통령과 유사한 인식을 보인다. 그러나 본 저서는 오바마 대통령의 연두교서에서와 같은 낙관적인 정치적 수사를 걷어내며 이전 클린턴 및 부시(G.W. Bush) 행정부 시기보다 축소(retrenchment) 전략에 천착한 미국의 현재 위상을 보다 객관적으로 바라보고 있으며, 글로벌 수준에서 생겨나는 새로운 위협을 강조하며 이에 대응하기 위한 미국의 리더십에 대해 서술하고 있다.

결론적으로 저자는 미국의 세기는 아직 끝나지 않았으나, 앞으로 목격하게 될 서구 세계에서부터 아시아 지역으로의 세력전이, 그리고 글로벌 정보혁명을 기반으로 한 권력 확산(diffusion)이 가져올 불확실성이 오히려 미국의 세기에 큰 위협이 될 것이라고 경고한다. 그러므로 미국은 이러한 위협에 대응하기 위해 다른 국가를 지배하기 위한 힘이 아닌, 앞서 언급한 불확실성에 대응하기 위해 다른 국가와 협력할 수 있는 능력, 즉 ‘multi-partner world’를 형성하는 것이 중요

할 것이라고 제안한다. 이러한 측면에서 볼 때, 본 저서는 그 동안 대전략의 부재라며 비판받아왔던 오바마 행정부의 대외전략을 이해하고, 남은 임기 동안 미국이 주력하게 될, 혹은 오바마 대통령이 업적 쌓기의 차원에서 집중하게 될 영역이 무엇일지 식별하는데 도움을 줄 것이다.

본 글은 우선 오바마 행정부의 대외전략기조인 진보적 실용주의에 대해 알아보고, 이를 바탕으로 오바마 행정부가 겪고 있는 미국의 쇠퇴 논란과 이에 대한 저자 나이(Nye)의 분석을 정리해본다. 그리고 미국의 쇠퇴를 가져올 수 있는 경쟁자와 미국 내부의 타락 가능성에 대한 저자의 생각을 알아보고, 미국이 진정으로 고민해야할 위협은 바로 국제사회에서 점증하고 있는 불확실성이며 이에 대응하기 위한 미국의 리더십에 대해 논의해본다.

II. 오바마 행정부의 진보적 실용주의

오바마 행정부의 진보적 실용주의는 클린턴 행정부의 자유국제주의(liberal internationalism), 그리고 부시 행정부의 신보수주의(neoconservatism), 혹은 고립주의나 현실주의와도 정확히 일치하지 않아, 집권초기 오바마 행정부는 대전략(grand strategy)이 부재하다는 비난을 종종 받아왔다. 우선 진보적 실용주의는 자결권(self-determination), 즉 아래로부터의 민주주의를 추구한다는 점에 있어서 자유국제주의 혹은 신보수주의와 차이를 보인다(Sitaraman, 2014). 그러나 이것이 고립주의를 의미하지도, 독재정권의 존재를 용인한다는 것을 의미하는 것이 아니다. 다만 진보적 실용주의는, 미국의 개입을 통한 위로부터의 민주주의 확산의 방식은 그 나라의 국민이 스스로 자신의 운명을 개척하지 못하게 한다는 점을 우려하고 있고, 이런 점에 있어 개입(intervention)보다는 자제(restraint)를 선호하게 된 것이다.

이러한 자제 접근법은 현실주의의 또 다른 형태에 지나지 않는다는 비판을 받기도 했지만, 현실주의는 기본적으로 도덕성(morality)으로부터 중립적인 이론인



반면 진보적 실용주의는 민주주의를 바탕으로 한 자결권을 중시한다는 점에 있어 둘의 차이점을 엿볼 수 있다. 그러나 진보적 실용주의가 모든 경우에 있어서 군사력 사용을 자제하는 것은 아니다. 즉 자유민주주의와 같은 ‘가치’를 확산시키는 과정에 있어서는 자제의 접근법을 취하지만, 미국의 전략적 이익이 위협받는다 고 판단될 때에는, 예컨대 오사마 빈 라덴 축출을 위해 파키스탄에 미군을 파견했던 사례에서와 같이 미국은 군사력 사용을 주저하지 않았다. 이런 이중적인 측면을 고려해보면, 오바마 행정부의 대외전략을 ‘자제’만으로 환원하기는 어려우며, 전략적 목표와 수단을 재조정한다는 의미에서의 축소(retrenchment)라고 정의하는 것이 더욱 적확할 것이다. 다만 축소를 통해 스스로의 역량을 제고한 미국은 이러한 역량을 지구적 공공재 생산과 초국경 위협에 공동으로 대응하는 국제사회 협력 구축에 사용하여 궁극적으로 미국의 세계질서 형성에 기여해야 했으나, 오바마 1기 행정부는 중동지역에 대한 관여로 인해 이에 소홀하여 ‘주저하는 현실 주의자(reluctant realist)’라고 표현되기도 했다(O’ Hanron, 2012).

III. ‘미국의 세기’와 미국의 쇠퇴 논란

우선 저자는 ‘미국의 세기’가 과연 언제부터 시작되었는지에 대해서 논의한다. 미국의 세기를 어떠한 기준으로 정의할 것인가에 답하기 위해서는 상당히 작위적인 기준설정이 필요할 수 밖에 없으며, 이로 인해 미국은 불필요한 쇠퇴 논란을 겪어야만 했다고 언급한다. 더욱이 저자는 Huntington(1988)과 Fallows(2010)의 연구를 인용하며 2차 대전 이후 미국이 강대국으로 부상하며 끊임없이 쇠퇴 논란을 겪어왔다는 점을 환기시킨다. 2차 대전 이전까지 미국이 겪어왔던 쇠퇴 논란은 ‘신(God)’과 ‘국부(Founders)’의 기대치에 그 논란의 준거점이 놓여있었던 반면, 2차 대전 이후 쇠퇴 논란의 준거점은 미국과 다른 ‘국가’ 사이의 관계 속에 놓이게 되어 더욱 빈번히 논란을 겪어왔다는 것이다. 예컨대 1957년 구소련이 미국보다 먼저 인공위성을 발사했을 때, 닉슨 대통령이 1960년대 국제사회가 ‘다극체제(multipolarity)’에 접어들었음을 밝혔을 때, 그리고 1980년대 레이건 행정부

시절 재정 및 무역적자가 심화되었을 때 등의 시기에 등장한 미국의 쇠퇴 논란들이 이에 해당된다. 그러므로 미국의 쇠퇴 논란은 실제 지정학적 분석에 근거한다기 보다는 대중들의 심리에 기댄 정치적 논란의 성격이 짙다는 점을 저자는 강조한다.

또한 어떠한 형태의 권력을 우선순위로 상정하여 미국의 쇠퇴를 판단하는가, 즉 군사력인가 경제력인가에 따라 그 판단은 달라질 수 있을 것이라고 저자는 밝힌다. 우선 미국의 국력을 군사투사력의 측면에서 평가한다면 아직까지 미국의 쇠퇴를 논하기는 어렵다. 그러나 경제적 측면, 예컨대 구매력평가지수(purchasing power parity)를 통해 살펴본다면, 중국이 미국보다 훨씬 앞서 있다. 또한 환태평양 경제동반자협정(TPP)과 역내포괄적 경제동반자협정(RCEP)간의 갈등에서 보여지 듯 아시아·태평양 지역에서 미국의 지정학적 영향력은 분명히 도전받고 있다. 그러나 저자는 국력을 단순히 강압을 목적으로 군사력 혹은 경제력 뿐만이 아니라 설득과 매력을 통한 연성권력을 통해서도 살펴봐야 한다고 언급한다. 그리고 이와 같이 국력에 대해 좀 더 포괄적인 관점에서 조망해본다면 미국의 세기는 여전히 유지되고 있다고 봐야한다는 것이다.

요컨대 저자는 미국의 쇠퇴 논란에 대해 설명할 때 권력의 다면성과 역사적으로 미국이 겪어온 쇠퇴 논란의 특징을 중심으로 자신의 주장을 개진하고 있다. 그러나 저자가 간과한 점 가운데 하나는, 비록 포괄적 관점에서의 미국의 권력을 상정해 본다면 미국에 도전할 그 어떤 경쟁자도 존재하지 않을 것이지만, 개별적 권력개념, 특히 경제력에 있어서의 상대적 쇠퇴는 미국 대전략(grand strategy) 차원의 목표와 그 실천수단의 조정을 가져오게 했다는 점이다. 결과적으로 이에 따라 국제사회가 목격하는 미국의 리더십과 위상이 달라졌다는 것이다. 이는 어떠한 형태의 권력이 혹은 얼마만큼의 권력이 대외정책 수단으로 사용될 수 있을가의 문제와 연관되어 있다. 물론 미국의 외교정책은 2차 대전 이후로 어느 정도 국제주의적(internationalist) 공감대를 기반으로 하고 있으나, Sestanovich(2014)의 주장처럼 확대(maximalist)와 축소(retrenchment) 전략 사이에서 시계추처럼 움직이며 미국의 대외적 관여의 수준을 변화시켜왔다.



실제로 오바마 대통령은 집권이후 다자적 축소(multilateral retrenchment) 전략을 바탕으로 이전 정부와는 다른 외교정책을 채택하여 ‘미국의 쇠퇴’에 일조하고 있다는 논란을 일으키기도 했다. 오바마 대통령은 이전 부시 행정부의 일방주의, 개입주의 및 군사주의적 외교정책 유산으로부터 다자주의적, 동맹중시적 그리고 외교주의적인 회귀(pivot)를 꾀하고자 했다. 그러나 ‘힘을 통한 평화(peace through strength)’를 선호하는 레이건주의자, 공화당과 보수진영은 이러한 행보를 유약한 리더십, 혹은 적에 대한 ‘사과외교’라고 폄훼하며 오바마 대통령이 미국예외주의(American exceptionalism)를 간과하고 있다고 비판했다. 또한 미국의 해외 관여를 줄여나가고 동맹국들에게 안보 공약에 따른 비용분담을 지움으로써 미국의 쇠퇴 논란에 휩싸이게 되었다(Streich and Marrar, 2014). 궁극적으로 이러한 오바마 1기 행정부가 채택한 다자적 축소 정책의 배경에는 집권 전후로 발생한 금융위기와 이에 따른 미국 연방예산 감축, 그리고 이전 부시행정부의 과도한 중동개입으로 인한 피로감 등이 존재하고 있음을 부인할 수 없을 것이다.

IV. 미국의 경쟁자들과 미국 내부로부터의 쇠퇴

저자는 대외적으로 관찰되는 미국의 상대적인 국력변화와 내부로부터의 쇠퇴 가능성을 함께 고려하며 미국의 쇠퇴를 논의해야한다고 주장한다. 이에 따라 저자는 우선 유럽연합, 일본, 러시아, 중국 등의 부상이 미국의 상대적 국력 쇠퇴를 가져올 수 있는 가능성에 대해 분석한다. 우선 유럽연합의 경우, 비록 총체적인 물리적 국력은 미국을 능가할 가능성이 없진 않지만 과연 여러 회원국으로 구성된 유럽연합이 단일한 외교정책에 합의할 수 있을 정도의 정치적 단결과 사회문화적 통합을 이룰 수 있을지에 대해 저자는 매우 회의적이다. 즉 유럽연합이라는 구조적 특성이 권력변환역량에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 것이다. 한편 일본의 경우 인구학적 차원의 고령화로 인해 장기적으로 노동력 수급문제에 직면할 가능성이 높으며, 민주주의 체제확립과 활발한 공적개발원조 정책수행으로 인해 국제사회

로부터의 상당한 연성권력을 확보한 반면 강한 자민족 중심주의(ethnocentrism)으로 인해 이러한 연성권력이 경감될 것이라는 점을 저자는 지적한다. 이러한 일본이 미국의 쇠퇴에 과연 영향을 미칠 것인가에 대해, 저자는 일본이 미국의 가장 강력한 동맹국 가운데 하나이며 또한 중국으로부터의 동북아 역내 자율성 확보를 위해 미일동맹체제에 의지하고 있기 때문에, 미국에게 위협적인 행위자가 될 가능성이 매우 희박하다고 분석한다. 러시아의 경우 많은 핵탄두와 미사일을 보유하고 있어 군사적 차원에서는 미국에게 위협적이지만, 과거 구소련이 미국에 세력균형 정책을 펼던 수준만큼 위협적이지는 않다고 결론을 내린다.

한편 중국에 대해 저자는 경제력, 군사력, 그리고 연성권력 차원에서 여전히 미국에 뒤떨어져있다는 결론을 내린다. 중국과 미국 두 국가를 비교하는 지표에 따라 때로는 두 국가의 경제력이 유사한 수준에 이르렀다고 결론내릴 수도 있지만, 중국은 도농간 극심한 개발격차와 급속한 도시화, 기술격차, 정치체제 개혁 등 경제발전이 선형적으로 진행되기 어려운 요소들이 상존하여 이들에 대한 중국 정부의 적극적인 해결이 선행되어야 할 것이라고 말한다. 군사력 차원에서 중국의 국방비는 미국의 그것과 비교해 매우 작은 규모이고, 군사투사력에 있어서도 미국에 뒤처지며 미국과 같이 전 세계 차원의 동맹체제를 갖추지 못하고 있음을 지적한다. 연성권력에 있어서도 세계 곳곳에 설립한 공자학당의 존재, 2008년 베이징 올림픽 개최 등 중국이 최근 기울인 여러 노력들은 분명 연성권력 확보에 긍정적일 것이나, 다른 한편으로는 중국이 보유한 고질적인 인권문제, 최근의 남중국해에서 보이는 강압적인 현상변경 행위 등은 이러한 노력의 효과를 상쇄하는 결과를 맞고 있다. 이보다 더 중요한 것은, 중국은 연성권력을 만들어내는 주요 행위자가 시민사회가 아닌 중국 정부라고 생각한다는 점이다. 이는 중국 정부가 프로파간다를 통해 연성권력을 만들어낼 수 있다는 잘못된 믿음으로, 오히려 이러한 접근법으로 인해 중국 연성권력의 신뢰도가 낮아지는 결과로 이어지고 있다.

이러한 중국에 대해 미국은 어떻게 대응해야 하는가? 나이는 미국이 현실주의적 접근법과 통합(integration)의 접근법 사이에 균형을 맞춰야 한다고 조언한다.



과거 구소련 시대 봉쇄정책을 현 시점에 적용하는 것은 미중 간의 높은 경제교류 현황을 고려해볼 때 불가능하며 미국에게도 손해일 것이기 때문이다. 또한 전세계 많은 국가들이 미국과 중국 사이의 헤징전략을 사용하고 있는 바, 이들에게 미중 간의 선택을 강요하는 것은 불가능하며 오히려 미국에 대한 반발을 가져올 수도 있을 것이다. 그러므로 미국은 중국이 미국에 우호적인 선택을 할 수 있는 환경을 조성해야한다고 저자는 제안한다.

한편 미국 내부로부터의 쇠퇴 가능성에 대해 저자는 미국이 과거 로마제국과 같이 쇠퇴하지는 않을 것이라고 결론짓는다. 사회적 차원에서 미국은 이민자들에게 개방적인 문화를 유지하며 전 세계로부터의 연성권력을 유지하고 있으며, 정보 기술혁신과 셰일가스 개발로 인한 에너지 붐으로 인해 경제성장의 모멘텀은 유지되고 있다는 점을 저자는 강조한다. 다만 소득불균형과 교육 및 노동력 훈련 기회의 불균형, 그리고 의회 내부에서의 정치적 교착상태 등은 미국이 가진 권력을 변환시키는데 장애가 되고 있다고 주장한다. 그러나 저자는 이러한 장애를 극복할 수 있는 건강한 시민사회가 존재하기 때문에, 미국 사회내부로부터의 쇠퇴 가능성은 높지 않다고 결론짓고 있다.

V. 결론: 세력전이와 지구적 복합성의 증대에 대한 미국의 리더십

결국 저자는 미국의 쇠퇴에 기여할 수 있는 요인은 중국과 같은 특정 국가의 부상 때문만은 아닐 것이라고 단언한다. 국제사회의 지도국가로서 중국이 세계 공공재를 제공할 준비가 되어있지도 않을 뿐더러 지금의 중국은 오히려 시장경제 체제 속에 무임승차 중이라는 것이다. 다만 전 세계적인 세력전이, 즉 서구에서 아시아로의 세력전이와 정보혁명에 따른 정부로부터 비국가행위자로의 권력확산이 미국의 쇠퇴를 가져올 수 있는 환경을 조성할 가능성이 높다고 주장한다. 즉 정보 엔트로피(entropy)의 증가로 인해 생겨나는 불확실성과 무질서가 지금의 질서를

점진적으로 잠식하게 되는 것이다. 예컨대 갑작스런 경제위기, 기후변화와 같은 초국경적 위협, 사이버테러 뿐만 아니라 정보혁명을 기반으로 비국가행위자가 웨스트팔리아 주권국가체제를 위협할 수 있는 가능성이 상존한다는 것이다. 그러므로 이러한 불확실성 증대에 대응하기 위한 미국의 리더십은 특정 국가의 부상을 저지하는 리더십이 아닌, 국제사회 일원 모두를 결집시키고 함께 협력하여 행동할 수 있게 이끄는 리더십이라고 저자는 주장한다.

이와 같은 맥락에서 저자는 지배(domination)와 리더십(leadership)의 개념은 다르다는 점을 강조하며, 미국의 세기가 유지되기 위해서는 지배가 아닌 ‘multi-partner world’를 구축할 수 있는 리더십을 갖추는 것이 현명한 선택이라는 점을 강조한다. 미국은 이제껏 한 번도 전세계를 지배해 본 적도 없거니와 지금과 같이 불확실성이 증대되는 상황 속에서 미국의 권력변환이 용이하지도 않을 것이라는 것이다. 그러므로, 미국의 세기를 지속하기 위해 미국은 진보적 실용주의 차원의 축소 전략을 기반으로 어떠한 전략적인 선택을 해야 할지 고민해야 할 것이라고 제안한다.

저자가 제안하는 축소 전략은 사실상 1년이 채 남지 않은 오바마 대통령의 임기 동안에도 지속될 것으로 보인다. 지난 해 발간된 미국의 국가안보전략 보고서는 경기회복에 따른 자신감을 바탕으로 미국의 국제사회에 대한 리더십이 더욱 공고해질 것이라 예측하고 있기는 하지만, 국제사회에 존재하는 문제들을 해결하는 데 있어서 미국 혼자 힘으로는 역부족이라는 점을 강조하며 국제협력을 통한 문제해결을 제안하고 있기 때문이다. 이는 진보적 실용주의의 처방이라고 볼 수 있고, 이에 따라 미국은 국제사회의 문제를 해결하는 데 있어 미국의 직접적 이익이 침해받지 않는 한 군사적, 일방적 개입은 자제하고 대신 국제사회가 공동으로 대응하도록 미국 주도의 리더십을 발휘할 것이라는 의미일 것이다. 즉 국력의 낭비와 미국의 과도한 확장(overstretch)을 줄이며 미국의 세기를 유지하겠다는 것이다.

그러나 이러한 미국의 축소 국면이 얼마나 지속될지의 여부는 지켜보아야 할 것



이다. 축소 국면의 미국외교정책에 대한 미국 내 여론조사 결과에 따르면 (Smeltz, Daalder and Kafura, 2014), 미국 국민들은 군사력보다는 외교력과 제재 등을 통한 대외현안 해결을 선호하는 것으로 나타났고 군사력 사용에 대해서는 자신들에게 직접적인 위협이 감지되지 않는 한 선호하지 않는다고 답했다. 이는 반세기 가까이 나타난 패턴으로서, 최근의 우크라이나 사태, 시리아, 아프가니스탄 등지에 미 지상군을 파견하는 것을 반대하는 여론으로 구체화되고 있다. 한편 외교정책에 있어서도 이념적 분극화(polarization)의 정도는 더욱 심해지고 있어, 공화당 지지자의 경우 미국의 개입정책에 대한 반대의견이 점점 더 높아지고 있는 반면 민주당 지지자의 경우 미국이 더욱 더 국제사회에 개입해야한다는 점을 강조하고 있다. 또한 문제해결을 위한 군사력 사용에 대해서도 공화당 지지자들의 찬성의견이 매년 증가추세에 있는 반면 평화유지군 파견 및 다자주의적 해결에 대한 민주당 지지자들의 찬성 의견도 높아지고 있다. 이러한 외교정책에 대한 미국 국민들의 이념적 분극화는 현재 2016년 대선 국면을 지나며 더욱 극단적으로 나타날 예정인 바, 민주·공화 양당 후보 혹은 최종 대통령 당선자가 분극화된 이념적 지형 속에서 어떠한 선택을 할지 주목해 볼 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- Fallows, James. "How America can Rise Again." *The Atlantic*, January/February 2010.
- Huntington, Samuel P. "The U.S. Decline or Renewal?" *Foreign Affairs* Vol. 62, No. 2. 1988/89.
- Nye Jr. Joseph S., *Is the American Century Over?* Malden: Polity Press, 2015.
- O'Hanron, Michael. "President Obama: Reluctant Realist." *Brookings Up Front*, March 16, 2012.
- _____. *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2012.
- Sestanovich, Stephen. *Maximalist*. New York: Knopf, 2014.
- Sitaraman, Ganesh. "Progressive Pragmatism," *The American Interests*, Vol. 9. No. 5. 2014.
- Smeltz, Dina, Ivo Daalder, and Craig Kafura. *Foreign Policy in the Age of Retrenchment*. Chicago: Chicago Council on Global Affairs, 2014.
- Streich, Gregory W. and Khalil Marrar. "President Obama and American Exceptionalism: Is the United States an Indispensable Nation in a Multipolar World?" In *The Global Obama: Crossroad of Leadership in the 21st Century*, edited by Dinesh Shama and Uwe P. Gielen, New York: Routledge, 2014.
- White House. Remarks of President Barack Obama—State of the Union Address as Delivered. The White House Office of the Press Secretary, January 13, 2016.



권위주의 지배의 정치

- The Politics of Authoritarian Rule, Milan W. Svobik

오경섭 통일연구원 부연구위원



1. 독재연구 동향

예일대 정치학과 부교수인 스볼릭(Milan W. Svobik)은 2012년에 『권위주의 지배의 정치』(The Politics of Authoritarian Rule)를 출간했다. 스볼릭은 다양한 역사적 사례, 게임이론 모델, 통계 분석 등을 이용해서 권위주의에서 정치적 갈등의 원인을 설명하는 통합적 이론을 제시했고, 독재자가 어떻게 협력자들(allies)과 권력을 공유하고, 반대파를 통제하는지 구명했다. 이 책은 독재연구의 세 번째 시기에 출간되었고, 독재정치에 대한 폭넓은 이해를 제공한다는 점에서 주목할 만하다.

독재연구는 3시기로 구분한다. 첫 번째 시기는 아렌트(Arendt 1951), 프레드리히·브레진스키(Fredrich·Brzezinski 1965) 등 전체주의 연구 세대다. 이들은 전체주의 체제를 개념화했고, 전체주의 통치를 체계적으로 서술했다(Croissant, Wurster 2013, 2). 두 번째 시기는 린즈(Linz)를 중심으로 한 연구 세대다. 린즈는 전체주의, 민주주의, 개인독재나 술탄통치 정권과 권위주의 정권을 구별



했고(Linz 1975, 2000; Linz·Cehabi 1998), 프랑코의 스페인을 전체주의가 아니라 별개의 현상인 권위주의라고 주장했다. 권위주의 개념은 오도넬(Guillermo A. O' Donnell)이 라틴아메리카에서 테크노크라트와 전문화된 군 조직을 중심으로 한 권위주의가 시작한 것을 설명하기 위해 관료적 권위주의를 사용하면서 부상했다(O' Donnell 1979). 이 두 시기에 정치학자들은 전체주의에서 권위주의까지 독재 통치의 다양한 형식과 징후에 대한 개념적·경험적 연구를 진행했다(Köllner, Kailitz 2013, 2).

두 번째 시기에는 민주화 연구도 활발하게 진행되었다. 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 1974년 포르투갈 독재체제가 무너진 후 약 15년 동안 약 30개 국가가 권위주의에서 민주주의로 이행한 것을 제3의 민주화 물결이라고 명명했다(헌팅턴, 강문구·이재영 2011, 45~50). 그러나 제3의 민주화 물결이 성공적인 것만은 아니었다. 일부 국가는 권위주의로 후퇴하거나, 민주주의 공고화에 실패 하면서 새로운 유형의 권위주의로 변질했다.

세 번째 시기는 1990년대 말 이후 15년 동안이다. 이 시기에 독재정권에 대한 이론적·경험적 비교연구는 전성기를 맞았다(Croissant, Wurster 2013, 2). 비교정치는 전 세계적으로 정치체제의 민주주의 수준이 후퇴하는 민주주의 역행(Diamond 2008)을 목도하면서 1980년대에 중심적 연구 테마였던 민주화 연구에서 독재연구로 방향을 틀었다. 2015년에 전 세계의 독재국가는 51개국(26%)에 26억 명으로 세계 인구의 36%를 차지했다(Freedom House 2015, 8).

세 번째 시기에 독재연구자들은 독재국가에 관한 데이터 세트(large-N)를 통계기법으로 분석했다. 게디스(Babara Geddes)는 권위주의 통치를 군사독재·일당독재·개인독재 등 3가지 유형으로 구분했고, 레짐 유형과 권위주의 통치의 지속성 간의 관계를 분석했다. 게디스의 연구는 독재연구를 수행하는 비교연구자들에게 큰 영감을 불어넣었다(Köllner, Kailitz 2013, 2). 비교정치학자들은 이행 패러다임의 종식(Carothers 2002), 도전받는 민주주의(Ottaway 2003), 경쟁적 권위주의의 부상(Levitsky·Way 2002, 2010), 선거 권위주의(Diamond 2002;

Schedler 2006), 권력공유와 권위주의 정권의 리더십 동학(Svolik 2008) 등 다양한 독재연구를 쏟아냈다(Merkel 2010, 18). 독재연구는 점차 제도화했다. 비교정치학자들은 다양한 지역에서 독재정권의 유형에 따른 실행과 행태에 관한 다양한 가설을 체계적으로 분석했고, 서로 다른 독재정권을 유형화·개념화했다(Köllner, Kailitz 2013, 2).

II. 주요 연구내용

스볼릭의 연구는 권위주의 정치에 관한 몇 가지 질문에서 출발한다. 왜 일부 독재자는 개인독재를 수립하고 수십 년 동안 권력을 유지하는가?, 어떻게 중국은 지도부를 규칙적으로 교체하는 제도화에 성공했는가?, 왜 일부 권위주의 정권은 군인들이 통치하는가?, 왜 멕시코의 제도혁명당(PRI) 독재는 정당이 정권을 통제하는가? 이러한 질문에 대한 스볼릭의 접근과 주장은 매우 간결하고 체계적이다.

2장은 독재를 개념화한다. 독재는 제도·지도자, 정치적 산출 등에서 민주주의 만큼이나 다양하다. 독재정권은 의회·정당·선거 등 다양한 제도를 운영한다. 독재자는 신분(왕·군인·민간인 등)도, 통치기간도 다양하다. 이처럼 다양한 독재를 개념화하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 스볼릭은 민주주의가 아닌 나머지를 독재라고 규정한다. 즉, 독재는 세보스키(Adam Przeworski) 등이 제시한 민주주의의 2가지 기준에서 하나라도 충족하지 못한 나머지 정치체제들이다. 민주주의의 2가지 기준은 자유·경쟁 선거를 통해서 의회를 구성하고, 자유·경쟁 대통령 선거나 의원내각제에서 간접적으로 행정부를 구성하는 것이다(Przeworski et al. 2000; Boix 2003; Cheibub et al. 2010).

스볼릭의 연구는 민주주의와 구별할 수 있는 권위주의 정치의 2가지 특징을 규명하는 것에서 시작한다. 첫째, 독재는 정치행위자들의 합의를 강제할 수 있는 힘을 가진 독립적 권위가 부족하다. 둘째, 권위주의 정치에서 갈등을 조절하는 궁극적 수단은 폭력이다. 이러한 2가지 특징은 독재자와 독재정권이 권위주의

정치의 2가지 갈등을 어떻게 해결하는지를 설명한다. 첫 번째 갈등은 지배자와 피지배자 간 갈등, 즉 권위주의 통제(authoritarian control) 문제다. 독재자는 피지배자의 도전과 위협으로부터 권력을 지키기 위해서 대중에 대한 억압에 군대를 이용한다. 이 과정에서 독재자와 군대는 권력을 둘러싼 게임을 진행한다. 독재자는 군대를 완전하게 통제할 수도 있고, 군대에 권력을 빼앗길 수도 있다. 두 번째 갈등은 독재자와 협력자들 간 갈등, 즉 권위주의 권력공유(authoritarian power-sharing)의 문제다. 독재자와 협력자들의 갈등에서 독재자는 몰락할 수도 있고, 개인독재를 구축할 수도 있다. 권위주의 권력공유와 통제는 독재자와 레짐의 생존, 제도·정책 등 권위주의의 핵심적 특징을 설명한다.

2장은 왜 권위주의 정치를 권력공유와 통제의 문제로 접근해야하는지를 개괄적으로 설명한다. 스볼릭은 대부분의 권위주의 연구가 소수의 지배 엘리트와 다수의 피지배 대중들 간 정치적 대결을 중심적 정치 갈등의 프레임으로 제시하는 것은 불완전하다고 지적한다. 왜냐하면 독재정권의 리더십 교체에 관한 스볼릭의 데이터는 독재정권의 지배적인 정치적 갈등이 정권 내부자들 사이에서 발생한다는 것을 보여주기 때문이다.

1946~2008년 사이에 하루 이상 집권한 316명의 독재자는 자연사, 선거, 지배 집단의 투표, 혈통승계 등 비헌법적 방식으로 권력을 잃었다. 실제 축출방법을 확인한 303명은 쿠데타(정권 내부자에 의한 제거) 205명(68%), 민중봉기 32명(11%), 민주화를 위한 대중의 압력 30명(10%), 암살 20명(7%), 외국의 개입 16명(5%) 등의 순으로 권좌에서 쫓겨났다. 실제로 다수의 독재자는 민중봉기보다 독재자의 이너 서클, 정부, 억압기구 등 정권 내부자의 쿠데타에 의해 제거되었다. 스볼릭은 독재정치를 이해하기 위해서는 왜·어떻게 권위주의 엘리트들 간 갈등이 그들의 지배능력을 손상하는지를 연구해야한다고 주장한다.

III. 데이터

2장은 기존의 독재연구를 비판한다. 기존의 독재연구는 독재정권에서 억압, 지도부 교체, 정권 안정성뿐만 아니라 권위주의 정당·입법부·관료·선거 등의 주제를 단편적으로 연구했기 때문에 제도·지도자·정책의 많은 변수를 설명하고 핵심 행위자들 간 정치적 갈등의 원인을 찾아낼 수 있는 통합적인 이론 틀이 부족하다고 지적한다. 즉, 기존연구는 멕시코의 제도혁명당, 이라크의 사담후세인, 현대 중국 등 다양한 정치체제를 경험적·이론적 수준에서 비교할 수 있는 개념적 연구방법이 없다고 비판한다.

정치학자들은 다양한 독재정권을 몇 가지 이상형으로 유형화하고 이를 기초로 데이터 세트를 구축했다. 대표적 독재정권 유형화는 게디스의 개인독재·군사독재·일당독재, 간디(Gandhi 2008)의 시민독재·군사독재·군주제 독재, 마갈로니·크리첼리(Magaloni, Kricheli 2010)의 군사독재·군주제 독재·일당독재·지배정당독재 등이다. 비교정치학자들은 게디스의 독재정권 분류를 자주 사용한다. 게디스는 독재정권이 붕괴 가능성에 부딪칠 때, 개인독재·군사독재·일당독재의 3가지 이상형에서 엘리트들이 직면하는 서로 다른 인센티브를 연구했고, 3가지 형태의 독재정권에서 민주주의로 이행하는 서로 다른 수단을 연구했다.

스볼릭은 게디스의 유형화와 데이터 세트가 권위주의 정치에서 횡단면·시계열 데이터를 활용한 새로운 연구를 촉진했다는 점을 인정하면서 동시에 그 한계를 비판한다. 게디스의 유형화는 독재정권의 제도적 이질성을 간과했고, 3가지 이상형은 권위주의 정치의 다양하고 개념적으로 전혀 다른 차원을 언급한다고 비판한다. 그 결과 게디스의 유형화는 상호 배타적이지 않고, 집합적으로 철저하지 않다.

우선 군사독재 개념을 사용할 때, 군대의 정치개입 범위는 시민정부, 군대의 직·간접적 개입 등 다양하다. 일당독재는 정당에 대한 완전한 금지와 단일정당에서 다른 정당 조직에 대한 소극적 제한으로 구분할 수 있다. 개인독재도 최소한 2가지의 다른 개념으로 구성된다. 첫째, 개인독재는 독재자에게 권력이 집중되는 정도에 따라 독재자에게 완전한 권력집중(스탈린)과 개인·제도·정부 수준에서

권력의 분산(멕시코 PRI 통치 말기)으로 나눌 수 있다. 둘째, 개인독재는 정치적 상호작용의 개인화를 의미한다. 개인독재에서 인격주의(personalism, 신가산주의·술탄주의 등)는 핵심 정치적 상호작용이 공식적 제도나 규범보다는 개인적 관계나 전통적 권위를 기초로 통치한다. 반면 스탈린의 개인독재는 공식적 규범이나 당·관료조직을 통해서 통치한다.

또 일부 독재정권은 게디스의 3가지 이상형에 적합하지 않고, 데이터 분류에도 부합하지 않는다. 개인독재는 명확하게 구분하기 어렵다. 피노체트는 군사독재에서 개인독재를, 스탈린은 일당독재에서 개인독재를, 하피즈 알 아사드는 일당독재와 군사독재에서 개인독재를 실행했다. 개인독재자는 권력을 공고화한 후에 정부에서 군대와 당을 거의 제거하지 않기 때문에 군사독재나 일당독재에서 개인독재로 이행의 발생과 시기를 파악하기 어렵다. 이처럼 게디스의 유형화에서 일당독재, 군대의 정치개입, 독재자로 높은 권력집중 등은 논리적·경험적으로 배타적이지 않다. 또 게디스의 유형화는 집합적으로 철저하지 않다. 일당독재의 비교그룹은 군사독재나 개인독재가 아니라 일당독재에서 당파조직을 제한하지 않는 독재다. 그러므로 일당독재는 당을 완전하게 금지하는 정권과 다당제를 허용하는 정권으로 분류해야한다.

스볼릭은 새로운 지표들을 가지고 데이터를 구축했다. 그는 독재를 이상형이나 중요한 기술적 특징에 따라 분류하지 않고, 국가·협력자·지도자 등 3가지 수준에서 1946~2008년 사이에 존재했던 독재정권을 조사했다. 국가 수준은 군대의 정치 개입, 정당의 제한, 의회 선거, 행정부 선거 등 4가지 개념으로 측정했다. 구체적으로 군대의 개입은 개입 없음, 간접적 개입, 개인적 개입, 협력적 개입 등으로 구별했다. 또 스볼릭은 권위주의 안정성을 분석하기 위해서 지배연합 교체를 조사했다. 독재정권 지도부 교체 데이터는 독재자의 권력 장악·축출의 시기·방법, 이러한 사건에서 폭력의 사용과 군대의 참여뿐만 아니라 권력 장악 이전에 제도적 기원과 정치적 협력관계 등을 설명했다.

Ⅳ. 권위주의 권력공유

3·4장은 권위주의 권력공유 문제를 다룬다. 3장은 독재자와 협력자들이 서로 더 많은 권력을 차지하기 위해 벌이는 게임을 다룬다. 독재자는 협력자들을 제압함으로써 더 많은 권력을 차지하려는 욕망과 기회주의를 가지고 있다. 반면 협력자들은 독재자의 기회주의를 막기 위해서 모반을 일으킬 수 있다고 위협한다. 독재자가 권력전환을 시도하면, 협력자들은 모반을 실행해야한다. 그러나 협력자들은 모반의 실패 위험과 독재자에 대한 정보부족으로 인해서 모반을 주저한다. 협력자들은 모반의 실패로 인한 죽음을 두려워하고, 독재자가 권력공유를 지속할지 포기할지에 관한 정보도 부족하다. 이러한 상황에서 독재자가 협력자의 제지를 받지 않고 몇 차례 권력을 얻는 데 성공하면, 독재자는 협력자가 모반을 일으킬 수 없을 정도로 많은 권력을 축적하고, 개인독재로 이행한다.

스볼릭은 권위주의 권력공유에서 개인독재로 이행하는 과정을 경쟁적 독재(contested autocracy)와 확립된 독재(established autocracy)라는 모델로 설명한다. 경쟁적 독재에서 확립된 독재로의 이행은 권위주의 권력공유에서 개인독재로의 이행을 의미한다. 경쟁적 독재에서 협력자는 독재자의 기회주의에 대응해서 모반을 실행할 수 있는 능력이 있다. 반면 확립된 독재는 독재자가 권력집중에 성공함으로써 더 이상 협력자에게 위협당하지 않는다. 확립된 독재에서 협력자는 독재자의 기회주의를 막을 수 없고, 독재자는 내부자에 의해 제거될 가능성이 낮고, 더 오랫동안 권력을 유지한다. 예컨대 후세인은 외국의 군사적 개입, 카다피는 대중봉기, 스탈린·김일성·김정일은 심장마비로 인해서 권좌에서 내려왔다.

4장은 정치제도가 어떻게 성공적인 권력공유에 기여하는지를 다룬다. 스볼릭은 공식적 심의제도가 권위주의 권력공유의 성공에 기여한다고 주장한다. 권위주의 엘리트들은 비밀스럽고, 상호 합의를 강제할 수 있는 독립적 권위가 부재하고, 폭력이 만연한 위험한 조건에서 활동한다. 이러한 상황에서 독재자와 협력자가 정당과 입법부 내에 위원회·정치국·지도위원회 등 높은 수준의 심의기능을 가진 정책결정기구를 설립하면, 서로 상대방의 의도를 모르기 때문에 발생하는 갈등을

억제할 수 있다.

중국공산당 정치국 상무위원회, 칠레 군사정부, 사우디아라비아의 자문평의회 등 공식적 정치제도는 지배엘리트들 사이의 정보교환을 촉진하고, 멤버십·관할권·프로토콜, 정책결정에 관한 공식적 규칙 등을 통해서 감시문제를 완화한다. 공식적 제도는 독재자와 협력자 간 정규적이고 제도화된 상호작용에서 서로의 의도와 행동에 대한 투명성을 강화한다. 협력자들은 공식적 제도를 통해서 독재자의 권력전환을 막는다. 스볼릭의 데이터 세트는 독재에서 공식적 정치제도가 권위주의 권력공유에서 감시의 문제를 완화한다는 사실을 입증한다.

그러나 공식적 정치제도는 권력공유에서 한계를 드러낼 수도 있다. 제도는 신뢰성 있는 무력 위협에 의해 뒷받침되지 않으면 쓸모없거나 파괴될 수 있기 때문이다. 협력자가 독재자의 권력전환을 막으려면 모반을 실행할 수 있는 충분한 무력을 보유해야한다. 이것은 왜 중국의 집단지도체제가 마오쩌둥과 덩샤오핑의 권력집중을 막는데 실패했고, 장쩌민과 후진타오의 권력을 성공적으로 억제했는지를 설명한다. 마오쩌둥과 덩샤오핑은 권력집중을 바탕으로 개인독재를 실행했으나 장쩌민과 후진타오는 독재자와 지배연합이 힘의 균형을 이룬 상태에서 지배연합의 일원으로 국가지도자를 맡았다.

V. 권위주의 통제

5·6장은 권위주의 통제문제를 다룬다. 권위주의 통제는 소수의 권위주의 엘리트들과 권력에서 배제된 다수의 대중들 간 갈등에서 발생한다. 대체로 독재연구자들은 독재자가 대중들의 정치적 반대를 어떻게 억압하는가를 주로 다룬다. 반면 스볼릭은 군대를 이용한 억압이 독재자와 군대의 권력관계에 어떤 영향을 미치는지를 분석했다. 스볼릭은 독재정권의 억압을 양날의 칼이라고 본다. 독재자는 군대를 이용해서 반대파를 억압함으로써 권력을 지킬 수 있다. 그러나 군대는 독재자의 승인 하에 반대파를 억압할 수 있는 자원을 확보함으로써 독재자에게 대항

할 수 있는 힘을 축적한다. 반대파 억압 과정에서 힘을 축적한 군대는 나중에 독재자에게 충구를 돌려 권력을 찬탈할 수도 있다.

독재자가 군대의 억압에 강하게 의존하면, 군대의 도덕적 해이가 발생한다. 군대는 반대파를 제압하기 위해서 어느 정도의 자원이 필요하고, 얼마나 많은 정책을 양보해야하는지에 대해서 독재자보다 더 많은 정보를 가지고 있다. 그러나 독재자는 반대파를 억압하기 위해서 군대에게 어느 정도의 자원을 제공하고, 특권을 부여하고, 정책 양보를 실행해야하는지 잘 모른다. 군대는 정보의 우위를 이용해서 독재자에게 반대파를 억압하는 데 필요한 양을 초과하는 특권과 정책 양보를 요구한다.

독재자가 군대에게 권한을 부여하는 정도는 대중적 반대의 강도에 따라 달라진다. 정치적 반대가 약하면, 독재자는 군대에게 권한을 부여하지 않고, 완전하게 통제한다. 그러나 정치적 반대가 극도로 강하면, 독재자는 군대에게 완전한 권한을 부여하고 전적으로 의지한다. 독재정치에서 가장 불안정한 상황은 대중의 반대가 중간정도인 ‘벼랑 끝 협상’ 상태다. 군대는 더 많은 자원, 제도적 자율성, 정책에 대한 영향력을 얻기 위해서 대중적 억압을 협상의 지렛대로 사용하거나 독재자의 권력을 위협한다. 반면 독재자는 군대의 의도를 의심하고, 가능한 한 군대에 더 적게 양보하려고 한다. 그러나 독재자는 군대에게 권력을 뺏길 수 있는 위험을 감수하고서라도, 대중의 반대를 막기 위해서 군대를 이용해야한다. 이것이 독재자의 딜레마다. 이러한 상황에서 독재자가 군대의 위협을 과소평가할 때, 군대가 권력을 찬탈함으로써 군사독재로 이행한다.

6장은 어떻게 권위주의 정당이 독재자의 생존에 기여하는가를 다룬다. 권위주의 정당은 다음의 두 가지 경로를 통해서 독재자의 생존에 영향을 미친다. 첫째, 권위주의 정당은 지지자들에게 대한 보상을 실행한다. 둘째, 권위주의 정당은 엘리트들의 협력을 촉진하고 파벌주의를 막는다. 권위주의 정당은 서비스와 이익의 위계적 배정, 직위의 정치적 통제, 선택적 충원과 억압 등 3가지 특징을 이용해서 엘리트들의 협력을 촉진한다. 이 3가지 특징은 권위주의 정당의 2가지 정치적 기능

으로 나타난다.

권위주의 정당은 2가지 정치적 기능을 가지고 독재정권을 유지한다. 하나는 직접적인 정치적 통제 기능이다. 권위주의 정당은 감시·억압, 정치 공작 등 직접적인 정치적 통제를 실행함으로써 엘리트의 배신을 막는다. 다른 하나는 당을 기반으로 한 엘리트 포섭이다. 권위주의 정당은 매몰투자(sunk investment)를 조장하는 인센티브 구조를 가지고 젊은 엘리트들의 충성을 유도한다. 권위주의 정당은 당원들에게 충성의 대가로 출세·특혜·특권 등 미래의 인센티브를 보장함으로써 엘리트들의 충성을 유도한다. 젊은 당원들은 나중에 더 높은 직책과 승진 혜택, 교육과 사회서비스에 대한 특권 등을 제공받을 수 있기 때문에 독재정권에 충성한다. 이처럼 권위주의 정당은 엘리트들의 충성을 유도함으로써 독재자의 장기적 생존에 기여한다.

VI. 결론

스볼릭은 권위주의 권력공유와 통제 모델을 통해서 권위주의에서 정치적 갈등의 원인과 결과를 설명한다. 독재자와 협력자들의 갈등과 협력이 어떻게 발생하는지를 분석한다. 스볼릭은 독재정권에서 지배연합의 권력공유가 왜 개인독재로 이행하는지, 권위주의 정권을 안정화하는 제도화를 실현하는지, 개인독재가 왜 군사독재로 이행하는지, 일당독재는 왜 장기적으로 생존하는지 등을 설명한다.

스볼릭의 이론은 북한정권의 과거·현재·미래를 설명할 수 있는 매우 유용한 이론적 틀을 제공한다. 권위주의 권력공유와 통제 모델은 북한에서 발생한 반종파 투쟁과 수차례의 정치적 숙청, 수령유일체제 형성·공고화, 김정은 3대 세습 등에 대한 이론적 설명을 제공한다. 또 스볼릭의 이론은 김정은 정권이 왜 공포정치를 실행하는지, 군부 고위층을 연속적으로 처형하는지, 왜 엘리트들의 쿠데타가 발생하지 않는지, 어떠한 조건에서 김정은 정권의 붕괴 가능성이 높아지는지를 설명하는 데도 유용하다.

참고문헌

- 새뮤얼 헌팅턴 지음, 강문구, 이재영 옮김. 『제3의 물결 : 20세기 후반의 민주화』.
고양: 인간사랑, 2011.
- Aghekyan, Elen et. al, *Freedom in the World 2015*. Freedom House, 2015.
- Croissant, Aurel, Stefan Wurster. “Performance and Persistence of Autocracies in Comparison: Introducing Issues and Perspectives.” *Contemporary Politics*. Vol. 19, No. 1, 2013.
- Geddes, Barbara. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2003.
- _____. “What Do We Know about Democratization after Twenty Years?” *Annual Review of Political Science* 2, 1999
- Köllner, Patrick, Steffen Kailitz. “Comparing Autocracies: Theoretical Issues and Empirical Analyses.” *Democratization*. Vol. 20, No. 1, 2013.
- Linz, Juan J., H. E. Chehabi. *Sultanistic Regimes*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1998.
- Merkel, Wolfgang. “Are Dictatorships Returning? Revisiting the ‘Democratic Rollback’ Hypothesis.” *Contemporary Politics*, Vol. 16, No. 1, 2010.
- Przeworski, Adam, et al, *Democracy and Development; Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- Svolik, Milan W., *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

『KINU 통일+』 원고모집 안내

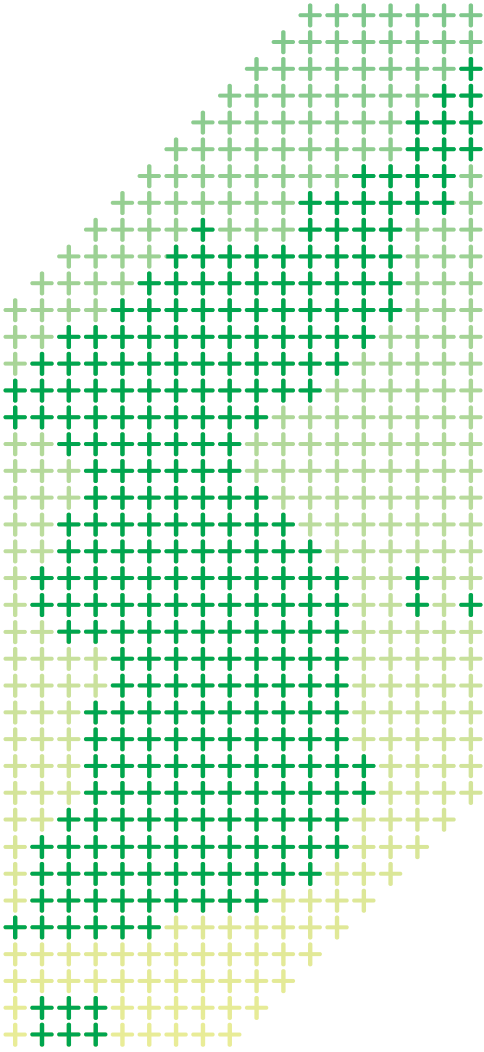
『KINU 통일+』는 년 4회 발행되며 북한통일 관련 정책적·학술적 쟁점을 발굴하여 입체적으로 분석하고 국내외 최신 연구동향을 소개하고 비평하는 발간물입니다.

보내실 글은 순수한 창작물이어야 하며, 아닌 경우에는 그 출처를 밝혀야 합니다.

보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 반환하지 않습니다. 게재된 글의 저작권은 통일연구원에 있습니다.

※ 원고 보내실 곳: 통일연구원 『KINU 통일+』 담당

- 주 소: (137-756) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원
- T E L: 02)2023-8000
- Email: kinuplus@kinu.or.kr



(137-756) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원
TEL: 02)2023-8000 | Email: kinuptus@kinu.or.kr