

제32권 2호 2023

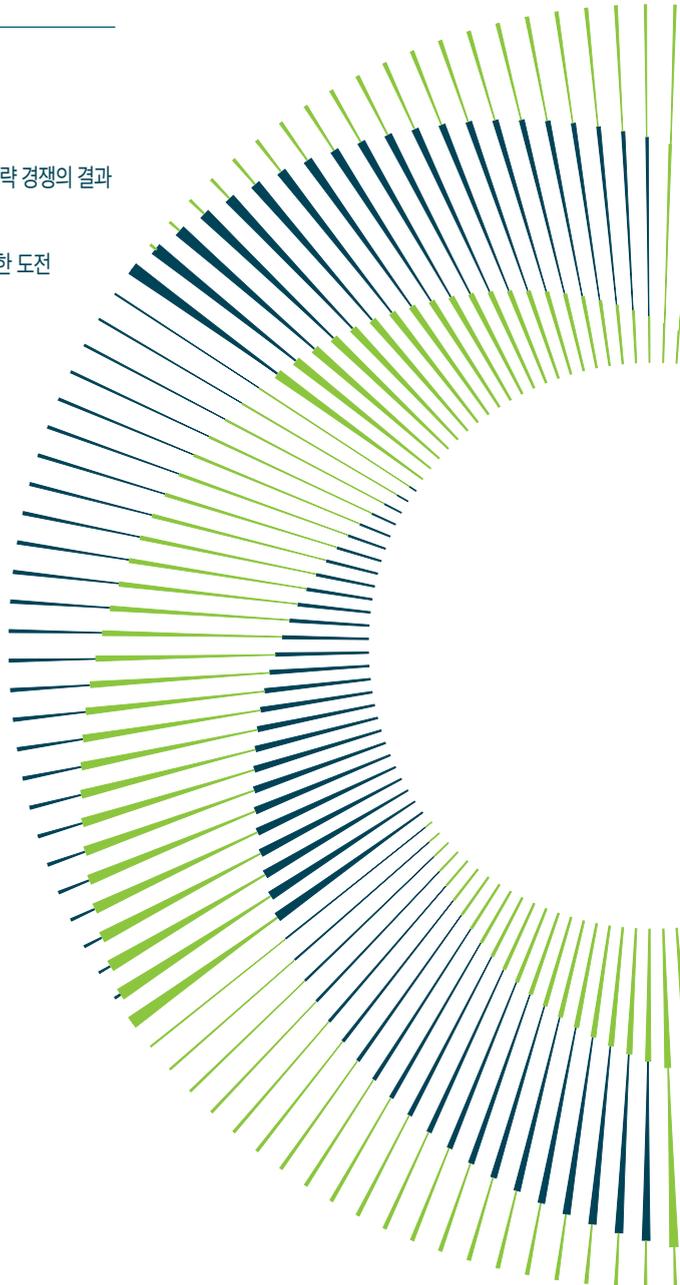
통일정책연구

기획 논문 한미일 캠프 데이비드 선언의 전략적 함의와 향후 전망

한미일 캠프 데이비드 정상회담의 전략적 함의와 향후 과제
캠프 데이비드 선언: 미국의 외적 균형과 중국의 내적 균형 전략 경쟁의 결과
'캠프 데이비드' 한미일 협력과 한국 외교의 과제
북러 군사협력 논의와 평양의 지향점: 미 확장억제 공약에 대한 도전

일반 논문

주체사상의 형성과 정치적 기능
북한의 권력 엘리트 조용원의 부상과 역할 변화 연구
김정은 집권 이후 자연보호구 정책의 특징
공급망 질서 재편과 통일한국 첨단제조 미래구상

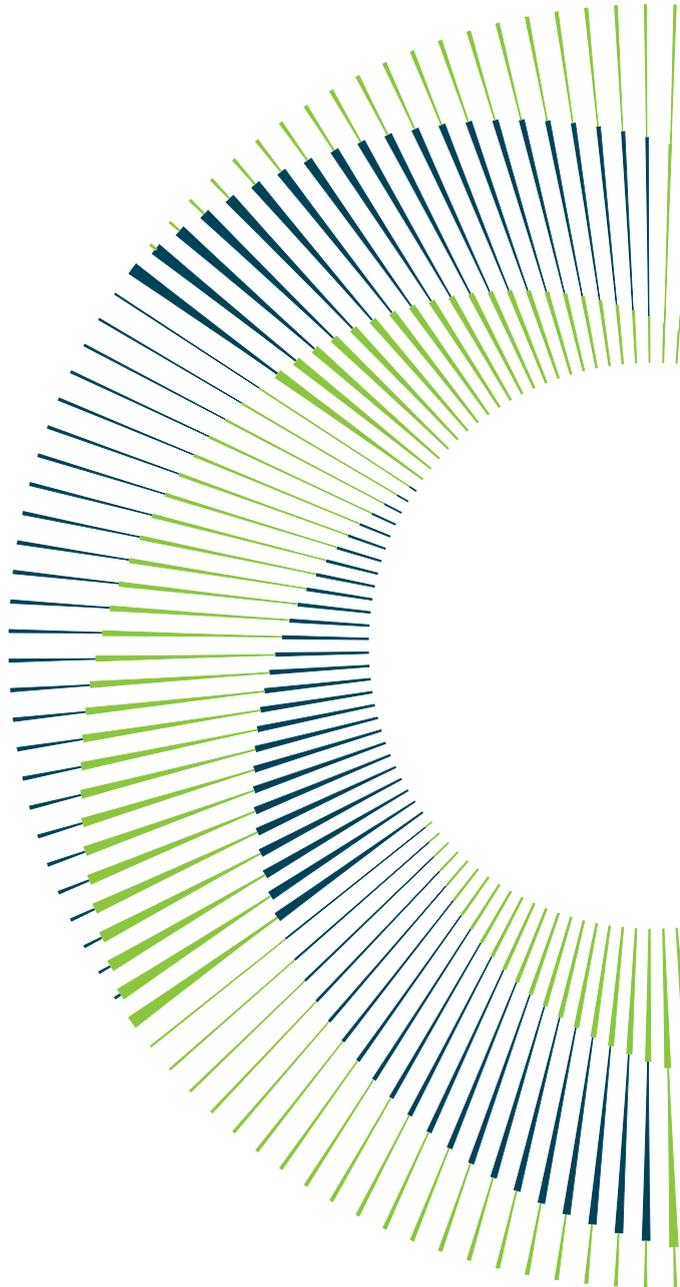


대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 국정연구기관, KINU

ISSN 1229-6112

제32권 2호 2023

통일정책연구



제32권 2호 2023

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

본서에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

발행인 : 김천식
편집인 : 홍민
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2023년 12월 31일

(우 06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217
TEL: 02)2023-8072, 2023-8000
FAX: 02)2023-8298
Homepage : <https://www.kinu.or.kr>
E-mail : kinups@kinu.or.kr

© 통일연구원 2023

편집위원장 : 홍민

편집위원 : 김진하
민태은
이재영
이지순
정은이 (가나다순)

외부편집위원 : 김기석 (강원대학교)
김영재 (청주대학교)
김재기 (전남대학교)
박수인 (제주대학교)
박지연 (전북대학교)
이정철 (서울대학교)
이종원 (와세다대학교)
이호철 (인천대학교)
정영철 (서강대학교)
진희관 (인제대학교) (가나다순)

편집간사 : 이지은

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

■ 기획 논문: 한미일 캠프 데이비드 선언의 전략적 함의와 향후 전망

한미일 캠프 데이비드 정상회담의 전략적 함의와 향후 과제 / 전재성 1

캠프 데이비드 선언: 미국의 외적 균형과 중국의 내적 균형 전략 경쟁의 결과 / 주재우 33

‘캠프 데이비드’ 한미일 협력과 한국 외교의 과제 / 박인휘 63

북러 군사협력 논의와 평양의 지향점: 미 확장억제 공약에 대한 도전 / 황일도 85

■ 일반 논문

주체사상의 형성과 정치적 기능 / 오경섭 107

북한의 권력 엘리트 조용원의 부상과 역할 변화 연구 / 이준희 139

김정은 집권 이후 자연보호구 정책의 특징 / 오삼언·박소영 175

공급망 질서 재편과 통일한국 첨단제조 미래구상 / 김호철 203



■ **Special Articles: Strategic Implications and Future Prospects of ROK-US-Japan Camp David Summit**

Strategic Implications and Future Challenges of the U.S.-ROK Camp David Summit

Chun, Chae sung

2023 Camp David Summit: The Consequence of US' external balancing and China's internal balancing in the Indo-Pacific

Choo, Jae woo

Korea-US-Japan Trilateral Cooperation and the Korea's Future Diplomatic Tasks

Park, Ihn-hwi

DPRK-Russia Military Cooperation and Pyongyang's Objective: Challenge to U.S. Extended Deterrence

Hwang, Il do

■ **General Articles**

Formation and Political function of Juche Ideology

Oh, Gyeong seob

A research on the rise of a North Korean power elite Jo Yong Won and his role in North Korean politics

Lee, Jun hee

Characteristics of the nature reserve policy since Kim Jong Un Era

Oh, Sam Un · Park, So Young

Global Supply Chain and a Future Industry Plan for the Unified Korean Peninsula

Kim, Ho cheol

한미일 캠프 데이비드 정상회담의 전략적 함의와 향후 과제

전재성*

- I. 서론
- II. 질서의 균형과 한미일 협력
- III. 소다자 협력으로서 한미일 협력 가능성
- IV. 3국 준동맹으로서 한미일 협력 가능성
- V. 구체적인 협력 과제
- VI. 결론

국문요약

2023년 8월 18일에 개최된 윤석열 대통령과 바이든 대통령, 기시다 총리 간 캠프 데이비드 한미일 정상회담은 3국 간 협력의 새로운 장을 열었다는 점에서 매우 중요하다. 회담은 3국 간 협력의 범위를 광범위하게 제시하여 지구적, 지역적 차원의 공간적 범위를 규정하는가 하면, 군사안보, 경제안보, 기술협력, 인적교류, 개발협력 정책 등 포괄적인 의제 범위를 제시하였다.

이러한 변화 속에서 한국의 외교전략은 기회와 도전을 동시에 맞이하고 있다. 국제질서의 변화 속에서 한국의 위상을 높이고 국제적 지위와 역할을 증진시키며 미국, 일본과 다각적 협력을 통해 국력을 강화시킬 수 있는 제도화된 틀을 마련할 수 있다. 그러나 3국의 국익과 정책의 우선 순위, 그리고 국력과 기술 수준이 동일하지 않으므로 끊임없이 협력의 내용과 방향을 조율하고 협력

속의 자율성을 확보해야 하는 과제를 안게 된 것이다.

이 글은 한미일 3자 협력이 배제의 질서와 모범의 질서를 일정 부분 함께 추구한다고 보고, 소다자 협력과 준동맹의 성격도 같이 가지고 있다고 본다. 한미일 3국이 현재 생각하거나 지향하는 방향도 반드시 일치한다고 할 수도 없다. 현재까지 제시된 내용을 분석하여 각각 어떠한 성격규정이 가능한지, 한국의 입장에서 어떠한 부분을 더욱 강조해가면서 한국의 국익과 더 나아가 지역적, 지구적 차원에서 국제질서를 조성해나갈 수 있을지 등을 살펴보기로 한다.

주제어: 캠프 데이비드 한미일 회담, 소다자주의, 동맹, 배제의 질서, 미중 전략 경쟁

* 서울대학교 교수

I. 서론

2023년 8월 18일에 개최된 윤석열 대통령과 바이든 대통령, 기시다 총리 간 캠프 데이비드 한미일 정상회담은 3국 간 협력의 새로운 장을 열었다는 점에서 매우 중요하다. 1994년에 한미일 정상회의가 출범하고 12회의 회의가 열렸지만 모두 다른 다자간 국제회의와 더불어 개최된 것으로 독자적인 3국 정상회담은 이번이 처음이다. 이번 회의에서 3국 정상은 “캠프 데이비드 정신: 한미일 정상회의 공동성명(이하 “정신”),” “캠프 데이비드 원칙(이하 “원칙”),” 그리고 “한미일 협의에 대한 공약(이하 “공약”)” 등 3개 문서를 채택하여 발표했다. 특히 공동성명인 “정신”은 3국 간 협력의 범위를 광범위하게 제시하여 지구적, 지역적 차원의 공간적 범위를 규정하는가 하면, 군사안보, 경제안보, 기술협력, 인적교류, 개발협력 정책 등 포괄적인 의제 범위를 제시하였다.

한미일 협력은 심화되고 있던 한미동맹 협력과 미일동맹 협력을 연결하는 과정이기도 했다. 그간 한일 양국은 역사문제 및 양자 현안으로 갈등과 협력 퇴조의 관계를 보였지만 전략적 현안과 양국 간 양자 현안을 분리하고 미래 지향적 전략 현안을 기초로 한 협력을 강화하기로 하면서 한미일 협력도 가능해졌다. “원칙” 문서에서 표명되었듯이 “국제법, 공동의 규범, 그리고 공동의 가치에 대한 존중을 바탕으로, 자유롭고 열린 인도태평양을 계속해서 증진”한다는 국제질서 전반에 대한 합의를 도출하였기에 가능한 협력이라고 할 수 있다. “힘에 의한 또는 강압에 의한 일방적 현상 변경 시도”가 빈번해지고 한미일 3국의 발전의 토대가 된 자유주의 규칙기반 질서가 약화되고 있다는 공통의 문제의식이 과거와 다른 3국 협력을 가능하게 했다고 본다.

미국은 2022년 10월 발간된 국가안보전략(National Security Strategy)에서 탈냉전은 확실히 종식되었고 중국이 지속적인 위협으로 등장하여 향후 10년간의 결정적 시기 동안 자유주의 국제질서를 강화해야 한다는 대전략의 원칙을 수립했다.¹ 일본 역시 2022년 12월 안보 관련 3대 문서, 즉, 국가안전보장전략, 국가방위전략, 방위력정비계획을 개정하여 방위력의 근본적 강화를 추구하고 있다. 북한

¹ The White House, *The National Security Strategy* (Washington, D.C.: The White House, 2022), p. 6.

과 중국 등 일본의 안보에 직접적인 위협을 가하는 국제정세 속에서 반격능력을 포함하는 적극적 방어(proactive defense)전략을 추구하며 향후 미일 동맹의 틀을 강화하고 국방비 지출을 배가하면서 군사력을 증강한다는 전략을 발표했다.²

미국은 지구적 차원에서 자유주의 국제질서의 복원과 미국 지도력의 회복을 위해 동맹관계의 강화 및 다각화를 추구해왔다. 특히 우크라이나 전쟁과 이스라엘에 대한 하마스의 공격에 대처하면서 동맹국들의 지원이 더욱 중요하게 되었다. 이미 2개의 전선을 지탱하고 있는 미국이 경계하는 것은 중국과의 직접 충돌을 통한 제3의 전선이 열리는 것으로 이는 미국 독자적인 대응을 매우 어렵게 만드는 사건이 될 것이다. 미국은 한국, 일본과 함께 한미일 협력을 오랫동안 추진해왔고 협력의 형태도 더욱 다각화하는 모습을 보였다. 이미 일본, 호주, 인도와 함께 쿼드를 추진하였고, 영국, 호주와 함께 군사, 기술 협력체인 오커스를 창설하기도 하였다. 미국은 국제질서의 유지와 강대국 지정학 경쟁이라는 거시적 관점에서 동맹국과 협력을 추구하고 있는 것이다.

이러한 변화 속에서 한국의 외교전략은 기회와 도전을 동시에 맞이하고 있다. 국제질서의 변화 속에서 한국의 위상을 높이고 국제적 지위와 역할을 증진시키며 미국, 일본과 다각적 협력을 통해 국력을 강화시킬 수 있는 제도화된 틀을 마련할 수 있다. 그러나 3국의 국익과 정책의 우선 순위, 그리고 국력과 기술 수준이 동일하지 않으므로 끊임없이 협력의 내용과 방향을 조율하고 협력 속의 자율성을 확보해야 하는 과제를 안게 된 것이다.

이러한 점에서 한미일 협력의 성격을 어떻게 규정하고 자율적으로 대처할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 현재의 국제질서는 국가들 간의 이익의 균형, 혹은 변화하는 국제적 세력배분구조에서 파생하는 힘의 균형을 넘어 1945년 이후 형성된 자유주의 국제질서와 각축하는 대안적 질서들 간의 질서의 균형, 혹은 질서 전이(order transition)의 시대라고 할 수 있다.³ 혹은 다양한 질서들이 충돌하는 다질서 세계(multi-order world)이다.⁴ 국제질서가 힘과 이익의 균형을 넘어 규범과 가치에 대한 합의를 담고 있다는 점에서 국가들이 생각하는 미래 질서에 대한

² 박영준 외 공저, “일본 안보 관련 정책 3 문서 개정 결정의 의미와 평가,” 『한반도포커스』 2023-01 (2023).

³ 전재성, “세계질서에 대한 국제정치이론적 고찰,” 박은주 외 공저, 『세계질서의 재편과 신한반도 체제』 (서울: 통일연구원, 2021).

⁴ Trine Flockhart, and Elena A. Korosteleva, “War in Ukraine: Putin and the Multi-order World,” *Contemporary Security Policy*, vol. 43, issue 3 (2022), pp. 466~481.

비전들의 충돌은 구체적인 사안들에 심대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 예를 들어 국제안보질서에서 정당한 전쟁의 개시조건(jus ad bellum)이나 전쟁의 수행방식(jus in bello)과 같은 규범적 내용에 대해 그간의 합의가 가능했지만 우크라이나 전쟁과 하마스의 공격은 이들 규범이 변화된 질서관에 따라 근본적으로 흔들리고 새로운 정당화 기제들이 등장하고 있다는 점을 보여준다.⁵

미래 국제질서를 대하는 전략은 크게 배제의 질서와 모범의 질서로 대변할 수 있다고 본다.⁶ 질서관을 공유하지 않는 세력들을 배제하고 약화시키는 것을 목표로 외교전략을 수립할 수 있는가 하면, 우선 전략적 파트너 국가들과 모범적인 국제질서를 구축하여 이를 확대하는 포용적 국제질서를 추구할 수도 있다. 한미일 협력을 볼 때 과연 3국 협력이 위협이 되는 세력들을 규정하고 이들 세력들을 배제하고 견제하는 것이 목적인가를 고찰해볼 수 있다. 혹은 위협 세력에 대한 견제보다 3국이 미래 자유주의 국제질서의 진화된 모습을 미리 실현하고, 현재까지의 국제질서의 문제점을 해결할 수 있는 대안들, 변화되는 세계 속에서 필요한 새로운 표준과 규범들을 제시하는데 초점을 맞출 수도 있다.

국제질서의 미래를 둘러싼 한미일 3국 협력의 목적과 별도로 중요한 또 하나의 질문은 협력의 본질이 소다자주의(mini-lateralism)에 기반한 협력인가 아니면 동맹인가 하는 점이다.⁷ 소다자 협력은 동맹과는 달리 공통의 위협세력을 사전에 명확히 정의하는 것은 아니며 유연하고 느슨하며 기민한 협력을 추구하는 비공식적 협력 형태이다. 탈냉전기에 활성화되었고 한국 역시 한중일 정상회담 등 다양한 소다자 협력에 참여해왔으며, 므크타(MIKTA)와 같은 중견국 소다자 협력을 창출하여 이끌어오기도 하였다.⁸ 이에 비해 동맹은 사전에 명확한 안보위협을 정의

⁵ Howard M. Hensel, *The Prism of Just War: Asian and Western Perspectives on the Legitimate Use of Military Force* (New York: Ashgate, 2010); Fritz Allhoff, Nicholas G. Evans, and Adam Henschke, *Routledge Handbook of Ethics and War: Just War Theory in the 21st Century* (New York: Routledge, 2013).

⁶ 배제의 질서에 대한 이론적 논의에 대해서는 Kyle M. Lascurettes, *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations* (New York: Oxford University Press, 2020).

⁷ 소다자주의에 대해서는 Miles Kahler, "Multilateralism with Small and Large Numbers," *International Organization*, vol. 46 (1992), pp. 681~708; Bhuhinder Singh and Sara Teo, *Minilateralism in the Indo-Pacific* (New York: Routledge, 2020), pp. 232~244; Stewart Patrick, "The New 'New Multilateralism': Minilateral Cooperation, but at What Cost?," *Global Summitry*, vol. 1, issue 2 (Winter 2015), pp. 115~134 등 참조.

⁸ Sung-Mi Kim, Sebastian Haug, and Susan Harris Rimmer, "Minilateralism Revisited: MIKTA as Slender Diplomacy in a Multiplex World," *Global Governance*, vol. 24, issue. 4 (2018), pp. 475~489.

하고 서로 간의 책임과 역할을 철저히 규정하는 안보협력이다. 동맹의 결성과 유지에는 전략적 자율성, 공약 신뢰성, 연루와 방기의 딜레마 등 다양한 기제들이 작동할 수밖에 없기 때문에 동맹과 느슨한 소다자 협력은 큰 차이가 있다.

이 글은 한미일 3자 협력이 배제의 질서와 모범의 질서를 일정 부분 함께 추구한다고 보고, 소다자 협력과 준동맹의 성격도 같이 가지고 있다고 본다. 한미일 3국이 현재 생각하거나 지향하는 방향도 반드시 일치한다고 할 수도 없다. 캠프 데이비드에서 제시된 문서들을 아직 3국 협력의 기초와 기본적 방향에 대한 것으로 향후 어떠한 목적과 성격을 체현해나갈지 명확하지는 않다고 본다. 현재까지 제시된 내용을 분석하여 각각 어떠한 성격규정이 가능한지, 한국의 입장에서 어떠한 부분을 더욱 강조해가면서 한국의 국익과 더 나아가 지역적, 지구적 차원에서 국제질서를 조성해나갈 수 있을지 등을 살펴보기로 한다.

II. 질서의 균형과 한미일 협력

1. 질서 균형의 국제질서

현재의 국제질서는 다양한 요인들로 변화를 겪고 있다. 탈냉전기 미국 단극의 패권 리더십이 약화되고 미중 전략 경쟁이라는 강대국 지정학 경쟁이 본격적으로 진행되는 한편, 지역별로는 미국의 개입이 약화된 상황에서 다양한 지역 강대국이 등장하여 지역에 따라 다극화 현상을 불러오고 있다. 동시에 남반구의 많은 국가들은 지구 무대에서 발언권 강화, 핵심 광물 생산, 미중 양국을 비롯한 강대국 경쟁 속 외교적 전략 선택 등에 기초하여 영향력을 높이고 있다.

미국의 백악관은 2022년 10월 국가안보전략(National Security Strategy)를 발간하여 탈냉전 30년이 종식되고 새로운 국제질서가 조성되고 있으며, 바이든 대통령은 거듭 현재가 변곡점(inflexion point)이라고 강조하고 있다. 국제정치의 경쟁성이 강화되는 추세가 자리잡았다면 협력을 강제하는 흐름도 존재한다. 인류는 스스로를 멸망시킬 수 있는 거대한 힘을 소유하고 초유의 위기를 맞이하고 있다. 핵전쟁과 기후변화, 팬데믹과 신기술의 통제 실패는 향후 인류를 멸망시킬 수도 있는 4대 위협요소들이다. 인류공통의 위협 앞에 강대국들 간 경쟁은 의미가 없으며, 초국가적 협력을 요구하는 흐름이 강화되고 있다.

국제질서 자체가 바뀌는 시대는 기존의 질서가 약화되고, 경합하는 대안적 질서들이 등장하면서, 국제 사안에 질서의 경합 양상이 투영된다.⁹ 강대국 간 국가이익, 혹은 세력균형의 변화로 인한 세력조정 차원이 아니라 미래 광범위하고 근본적인 국제질서의 위상을 놓고 치열한 경쟁이 이루어지고 있는 것이다. 많은 국가들, 혹은 비국가 행위자들은 자신의 이익, 정체성, 규범과 세계관에 근거하여 미래 질서를 제시하고 있고, 그 속에서 자신의 이익과 위상을 새롭게 정립하려고 한다.¹⁰

미국은 기존의 자유주의 국제질서의 문제를 절감하고 업그레이드된 새로운 자유주의 질서를 추구하고 있고, 중국은 미국 패권주의에 반대하면서 미국을 대체할 수 있는 국제질서를 제시하고 있다. 국력은 약화되었지만 핵무기와 에너지를 보유한 러시아 역시 미국 패권주의에 반대하면서 기존의 국가주권을 무시하는 새로운 문명관에 기초한 국제질서를 군사력에 기반하여 추구하고 있다. 남반구 국가들은 북반구 선진국들의 일방주의를 전반적으로 비판하면서 보다 민주적이고 포괄적인 국제질서를 요구하고, 이들에게 시급한 식량안보, 에너지 안보, 보건 문제를 앞세우는 담론을 제시하고 있다.¹¹

경합하는 다수의 질서들 속에서 자신의 이상을 실현하는 방법은 자국의 힘을 강화하는 것이기도 하지만 동맹국들과 전략적 파트너 국가들을 확보하는 것이다. 미국은 기존의 양자, 다자 군사동맹은 물론 지역 다자주의, 소다자주의, 전략적 파트너십 등 다차원적인 협력 네트워크를 새롭게 조직해 나가고 있다. 중국 역시 주변국들과의 양자관계는 물론, 일대일로, 브릭스, 상하이협력기구 등 다수의 협력체제를 발전시키며 힘을 강화하는 노력을 기울이고 있다. 남반구 국가들 역시 강대국 간 경쟁 속에서 비동맹 혹은 다차원 동맹, 헤징 전략 등을 활용하면서 선진국, 혹은 강대국 중심의 국제질서 형성 과정에 비판적인 목소리를 내고 있다.

이러한 상황에서 국가들 간의 연대는 단순한 이익의 공유, 변화하는 세력균형에

⁹ Alexander Cooley, and Daniel H. Nexon, *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order* (New York: Oxford University Press, 2020).

¹⁰ Mohamed S. Helal, "Anarchy, Ordering Principles and the Constitutive Regime of the International System," *Global Constitutionalism*, vol. 8, issue 3 (2019), pp. 470~505; Christian Reus-Smit and Ayşe Zarakol, "Polymorphic Justice and the Crisis of International Order," *International Affairs*, vol. 99, issue 1 (2023), pp. 1~22.

¹¹ Jude Blanchette and Christopher Johnstone, "The Illusion of Great Power Competition: Why Middle Powers and Small Countries Are Vital to U.S. Strategy," *Foreign Affairs*, July 24, 2023.

대한 공동 대처를 넘어 새로운 질서를 함께 만드는 질서 연대, 혹은 질서 동맹으로 나아가고 있다. 질서에 대한 관점은 현실적 요소들의 공유뿐 아니라 향후 질서의 향방에 대한 규범적, 도덕적 합의를 필요로 한다. 마음이 맞는(like-minded) 동지국가들을 모으고 장기적으로 함께 할 수 있는 연대를 이루는 일이 중요해진 것이다.

지난 30년 간의 탈냉전기를 거치면서 형성된 국제질서는 상당한 관성을 가지고 있지만 중장기적으로 연속적일 수는 없다. 탈냉전기는 미국의 강력한 리더십에 의한 단극패권체제로서 신자유주의 지구화가 진행되고, 강대국 간 심도 있는 전략 협력이 진행되었으며, 남반구 국가들 역시 대체로 미국 주도 질서를 따르고 미국의 개입에 의한 안정을 이룬 기간이었다. 국가들 간의 상호의존이 심화되고 지구화가 진행되면서 정치적 논리보다 하나의 시장이라는 경제의 논리가 힘을 발휘했고, 자유주의 국제질서에 기초한 지구적 정체성도 강화되는 추세를 보였다. 그러나 미국의 리더십이 약화되고 중국, 러시아, 이란 등 지역 강대국들이 등장하면서 새로운 질서의 대안들을 놓고 경합하게 된 것이다.¹²

2. 배제의 질서와 모범의 질서

미국이 추구하는 다음 단계의 자유주의 국제질서는 한편으로는 기존 질서에 도전하는 수정주의 세력의 도전을 적절히 억제하거나 필요하면 배제하는 한편, 미래의 문제들을 해결할 수 있는 모범적 질서를 만드는 두 가지 목적을 추구할 수밖에 없다.

수정주의적 대안세력에 대한 대처의 관점에서 보면 중국, 러시아, 남반구 국가들의 도전 모두가 중요한 도전이다. 단극 체제 하에서 중국은 세계적 시장 경제에 편입되고, 경제적 발전을 이루었다. 이 과정에서 많은 국가들이 중국과 긴밀한 경제적 상호 의존을 공고히 했다. 질서 균형의 시대에 중국과의 관계 재설정 은 매우 어려운 일로 등장하고 있다. 미국의 동맹국들도 새로운 지정학 경쟁국으로 등장한 중국과 쉽게 관계를 변화시키지 못하는 딜레마에 처하게 된 것이다.¹³

안보 질서의 전이 속에서 미국의 개입과 억제의 효과가 약화된 것도 큰 문제이지

¹² Jonathan Kirshner and Peter J. Katzenstein, eds, *The Downfall of the American Order?* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2022).

¹³ Oren Cass and Gabriela Rodriguez, "The Case for a Hard Break With China: Why Economic De-Risking Is Not Enough," *Foreign Affairs*, July 25, 2023, <<https://www.foreignaffairs.com/china/case-for-hard-break-with-beijing-economic-derisking>>

만, 비단 군사력이라는 힘의 문제뿐 아니라, 군사력 사용의 정당성이라는 부분에서도 큰 변화가 일어났다. 많은 국가들은 새로운 질서 속에서 무력을 사용할 수 있는 정당한 기준이 바뀌어 가고 있다고 생각한다. 기존의 안보 질서가 근본적으로 잘못되어 있기 때문에, 군사력을 사용하여 이를 수정하는 것이 정당할 수 있다는 생각이다.

러시아의 경우, 탈냉전기 유럽의 안보 질서가 근본적으로 잘못 설립되었기 때문에, 이를 바로잡고 대안적 안보질서를 재개하는 것이 정당하다고 생각한다. 즉, 폭력 사용의 근본적 기준이 달라지는 것이다. 이스라엘 하마스 전쟁에서 나타난 것은 해결되지 못한 고질적인 문제들이 질서의 전이 과정 속에서 다른 방식으로 해결될 수 있다는 고려이다. 기존에는 중동 지역에 대한 미국의 개입과 군사력 사용에 대한 정당성 기준이 어느 정도 확보되었지만, 질서의 전이 과정 속에서 기존 안보질서를 강제할 수 있는 메커니즘이 약화된 것이다. 하마스 정권은 애초에 서방 주도 질서에 대한 반발을 테러와 같은 비합법적 수단으로 나타내고자 했던 세력이다. 이를 제어할 수 있는 미국의 개입과 중동 내 세력 균형이 질서의 전이 과정에서 약화된 것이다.

더욱 중요한 것은, 중동 지역 질서 속에서 이란 등 지역강대국이 기존 질서를 넘어서는 새로운 패권을 추구하고 있다는 점이다. 러시아, 중국 등 수정주의 강대국들과 연대를 강화하면서, 미국 주도 자유주의 국제질서가 약화되는 틈을 타, 많은 저항세력들을 기반으로 폭력적 수단을 사용하고 있는 것이다. 결국 실제로 폭력이 사용되고 있다는 점 못지않게, 폭력을 사용하는 기준이 새로운 안보 질서 속에서 다르게 정의되고, 이를 정당화할 수 있다는 믿음이 강화되었다는 것이 중요하다.

이러한 관점에서 라스큐레츠는 강대국, 특히 패권국이 국제질서를 설계할 때, 자국에 대한 위협 요소를 배제하는 것이 가장 중요하다는 이론적 명제를 제시한다.¹⁴ 특별한 위협 요소가 없을 경우 기존 질서를 유지하고자 하지만, 외부 위협 요소가 인식되면 이를 배제하기 위한 노력을 세계 질서 형성 과정에서 기울인다는 것이다. 이러한 외부 요소는 군사적인 위협일 수도 있고, 또는 이념적 위협일 수도 있다. 군사적 위협일 경우, 이를 배제하기 위한 군사 전략이 중요하고, 여러 동맹국

¹⁴ Kyle M. Lascurettes, *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations* (New York: Oxford University Press, 2020).

들을 모으고자 한다. 그러나 이러한 위협이 이념적 위협일 경우, 보다 굳건한 세계 질서를 수립해야 한다는 것이다.

새로운 국제질서를 형성하고자 할 때, 구성원 규칙(membership rules)과 외부 행위 규칙(behavior rules)을 적용한다. 구성원 규칙은 세계 질서의 일원이 될 수 있는 국가들의 자격 요건을 따지는 것으로, 특히 이들 국가의 국내 정치 체제의 성격을 중시할 수밖에 없다. 반면 외부 행위 기준은 개별 국가 내부 정치 체제의 성격과 무관하게 어떠한 정책을 대외적으로 추진하는가가 국제질서 편입 여부를 결정하는 가장 중요한 요소라는 것이다. 라스큐레츠는 탈냉전 초기 부시 행정부가 러시아를 위협으로 인식했기 때문에 범유럽적인 안보질서를 만들기보다는 러시아를 배제하고자 하는 국제질서를 만들었고, 이는 후에 많은 문제를 야기했다고 본다.

현재는 중국의 위협을 미국이 어떻게 인식하는가가 중요하고, 특히 중국은 중국 나름대로 자신의 국익의 위협이 되는 세력을 배제하고자 하기 때문에 미중 관계는 상호 배제의 전략 속으로 빠질 가능성도 존재한다는 이론적 결론이 가능하다.

배제의 질서에 못지 않게 중요한 것은 모범의 질서를 확고히 하는 것이다. 바이든 대통령은 미국 주도의 자유민주주의 연대 세력이 모범의 힘(power of example)을 보여 수정주의 세력에 대항해야 한다고 언급하기도 하였다.¹⁵ 이를 위해서는 미국 스스로 새로운 질서에 맞는 국내체제를 정비하고 모범을 보일 필요가 있다. 미국이 탈냉전기 동안 행해왔던 많은 정책들은 미국 스스로 표방한 자유주의 국제질서를 위반하는 모습을 보였다. 특히 트럼프 정부 시기 미국이 추구했던 정책은 미국이 조성한 국제레짐을 스스로 파괴하는 비자유주의 패권의 정책으로 이후 바이든 정부 시기 동맹국들의 미국 인식에 큰 영향을 미쳤다. 2024년 대통령 선거를 둘러싼 국제사회의 인식 역시 트럼프 대통령의 당선 가능성, 혹은 트럼프주의의 회귀에 대한 대처와 긴밀히 연계되어 있다.¹⁶

모범적 자유주의 국제질서의 쇠락은 최근의 일만은 아니다. 안보 위협이 사라진 상태에서, 미국의 리더십 전략은 때때로 일방주의적이고 비자유주의적인 모습을 보였고, 이는 단극체제 리더십의 안정성과 예측 가능성을 저해하는 결과를 가져왔

¹⁵ 바이든 대통령은 2020년 11월 8일 당선 연설에서 “We lead not by the example of our power, but by the power of our example”이라고 언급한 바 있다.

¹⁶ Aaron McKeil, “Order without Victory: International Order Theory Before and After Liberal Hegemony,” *International Studies Quarterly*, vol. 67, issue 1 (2023), pp. 1~11.

다. 단극 체제 하에서 시행했던 신자유주의 세계화 역시 미국의 리더십을 약화시키는 결정적 요인이 되었다. 탈냉전기 전체를 통해 네오콘의 등장 및 미국 주도의 신자유주의 세계화, 그리고 현재 다자주의 경제체제가 약화되면서 미국 정부의 강력한 시장 개입과 산업정책은 향후 미국이 모범적 자유주의 질서를 복원할 수 있을까 하는 질문을 불러일으킨다.

국제질서의 세 축을 이루는 안보 질서와 경제 질서, 그리고 가치와 정당성에 기반한 규범 질서는 질서의 전이 양상 속에서 급격한 변화를 겪을 수밖에 없다. 기존 질서의 진화를 위해 노력하고 있지만, 동맹국 및 전략적 협력국들과 어떠한 새로운 모범적 질서를 만들 것인가를 놓고 고심하고 있다. 한국과 일본은 동아시아에서 미국의 강력하고 굳건한 동맹국으로 미국이 제시하는 새로운 질서의 비전에 어떠한 형태로, 얼마만큼의 협력을 할 것인가를 놓고 고심하게 되었다.

3. 한미일 협력과 미래 자유주의 국제질서의 비전

한미일 3국 정상은 미래 자유주의 국제질서의 비전을 제시하는 것을 가장 기본적인 과제로 삼은 바 있다. “한미일은 인도태평양 국가로서 국제법, 공동의 규범, 그리고 공동의 가치에 대한 존중을 바탕으로, 자유롭고 열린 인도태평양을 계속해서 증진해 나갈 것”이라고 “정신”에서 밝혔다. 이는 1945년 이래 미국이 주도하여 건설해 온 자유주의 국제질서의 기본 규범들을 명시하고 이에 기반한 국제질서 발전에 합의한다는 원칙적인 언명이다. 보다 구체적으로 “경제를 강화하고, 회복력과 번영을 제공하며, 법치에 기초한 자유롭고 열린 국제질서를 지지하고, 특히 현재 그리고 차기 유엔 안전보장이사회 이사국으로서 지역 및 글로벌 평화와 안보를 강화할 것”이라고 하면서 “우리는 민주주의를 증진하고 인권을 보호하기 위한 공조를 강화할 것”이라고 주장하고 있다. 모범적 자유주의 질서를 만들기 위한 기본 입장 표명이라고 할 수 있다. 이러한 내용들은 3국 간 이익과 세력균형에 관한 논의라기보다 장기적인 미래에 어떠한 국제질서를 어떠한 규범적 질서 위에 위치시킬 것인가에 대한 가치담론이라고 할 수 있다. 3국이 공통의 가치 위에 합의할 수 있는 질서를 위해 서로 노력하는 것이 가장 기본적이라는 사실을 다짐하고 있는 셈이다.

그러나 한미일 3국은 동시에 “힘에 의한 또는 강압에 의한 그 어떠한 일방적 현상 변경 시도에도 강력히 반대”한다고 논하고 있어 수정주의 세력에 대한 견제의

의미를 표방하고 있다. 우선 우크라이나 전쟁에 대해 러시아의 도전을 규탄하여 기존의 주권 수호 원칙을 정면으로 위반한 러시아에 대한 견제와 배제의 원칙을 보여주고 있다. “정신”에서 “우크라이나를 지원하고 러시아에 대해 조율된 강력한 제재를 부과할 것”이라고 명시하고 있다. 또다른 위협은 북한으로 3국 정상은 “한반도 그리고 그 너머의 평화와 안보에 중대한 위협을 야기하는 다수의 대륙간탄도 미사일(ICBM) 발사를 포함한 북한의 전례 없는 횡수의 탄도미사일 발사와 재래식 군사 행동을 강력히 규탄”하고 있다. 그러나 동시에 “북한과의 전제조건 없는 대화를 재개한다는 입장”을 견지한다고 하여 완전한 배제보다는 조건적 포용의 가능성을 비추고 있다. 앞서 라스큐레츠의 논의에서 구성원 규칙에 유의하면서도 외부 행위 규칙의 여지를 남기고 있다고 본다.

가장 중요한 부분은 대중 전략으로 “남중국해에서의 중화인민공화국에 의한 불법적 해상 영유권 주장을 뒷받침하는 위협하고 공격적인 행동과 관련하여, 우리는 각국이 대외 발표한 입장을 상기하며 인도태평양 수역에서의 어떤 일방적 현상변경 시도에도 강하게 반대한다”고 명시하여 중국에 대한 견제를 표방하고 있다. 미국은 특히 중국의 억압적 내정과 강압적 외정을 연결시키는 인식을 보여왔다. 2022년 5월 26일 미국의 대중 전략의 근간을 밝힌 조지워싱턴대학교 연설에서 블링컨 장관은 “시진핑 체제 하 중국 공산당은 국내적으로 더욱 억압적이 되고 대외적으로는 더욱 공격적으로 되고 있다”고 평가한 바 있다.¹⁷ 이러한 인식은 향후 자유주의 국제질서의 구축에서 중국의 수정주의적 도전이 강해지고 있으며 이는 구성원 규칙에 기반한 것이라는 인식을 보여주고 있다. 향후 한국과 일본이 이러한 미국의 중국 인식을 공유할 것인가, 그리고 배제와 균형의 논리를 수용할 것인가는 매우 중요한 점이라고 본다.

Ⅲ. 소다자 협력으로서 한미일 협력 가능성

1. 소다자 협력의 등장 배경

캠프 데이비드 회담으로 새롭게 규정된 한미일 3국 협력의 본질적 성격을 어떻

¹⁷ 블링컨 장관의 언명은 “Under President Xi, the ruling Chinese Communist Party has become more repressive at home and more aggressive abroad”로 되어 있다.

계 규정할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 회담의 결과는 여전히 포괄적이고 추상적이며 원칙에 관한 부분이 대부분이기 때문에 어떠한 방향으로 협력이 구체화 될지는 열린 가능성의 영역이다. 한미일 협력은 한편으로는 소다자 협력으로 볼 수 있고, 다른 한편으로는 이미 존재하는 두 개의 동맹을 연결하는 준다자동맹, 더 나아가 삼각동맹으로 볼 수도 있다. 물론 두 성격이 결합될 수 있지만 각 국가들의 어떠한 성격을 더 강조하는가가 상이할 수 있고, 또한 매우 중요한 문제이다.

미국은 중국을 견제한다는 목적 하에 준다자동맹의 성격을 상대적으로 많이 강조하는 편이고, 한국은 개별 국가의 자율성을 중시하는 소다자 협력에 좀 더 치중하고 있다고 본다. 일본은 양자를 함께 강조하면서 미국과 한국 중간 쯤에 위치한다고 본다. 과연 한미일 협력 속에서 중국이 어떠한 중요성을 가지는가, 대중 견제의 논리와 모범적인 국제질서의 구축 논리 중에 어디에 더 방점을 둘 것인가의 문제가 존재하는 것이다. 미국의 제이크 설리번 외교안보보좌관은 한미일 협력이 “태평양의 나토가 아니다”라고 명시한 바 있고, 3국 협력은 “누군가에 대항하기 위한 것이 아니라, 목적을 위한 것”이라고 설명한 바 있다. 동맹을 결성하여 배제의 질서를 만들고자 하는 것은 아니라는 설명이다.¹⁸ 결국 동맹보다는 소다자 협력의 성격을 강조하고 있는 경향인데 소다자 협력의 강화 배경을 역사적으로 살펴보자면 다음과 같다.

2차 세계대전 이후 세계 질서는 포괄적이고 다자적 차원에서 조성의 계기를 맞았다. 2차 세계대전은 세계 거의 모든 지역에서 많은 나라들의 위기를 불러왔고, 질서 재건에 필요한 협력의 영역들 또한 매우 광범위했다. 자유주의 다자주의 질서를 조성한 미국의 국력은 세계 어느 나라보다 막강하였고, 그러한 국력을 바탕으로 다른 국가들의 동의를 얻어낼 수 있었다.

국제연맹이 실패로 돌아가고, 국제연합과 같은 지구적 차원의 다자주의 안보 체도를 수립하였고, 브레튼우즈 같은 자유주의 국제경제 질서의 틀도 마련하였다.¹⁹ 세계의 많은 국가들은 지구적 차원의 전쟁을 방지하고, 1929년 경제 대공황

¹⁸ 제이크 설리번 보좌관의 발언은 다음과 같다.: “It’s explicitly not a NATO for the Pacific. this partnership is not against anyone...It is for something...It is for a vision of the Indo-Pacific that is free, open, secure, and prosperous...This is an affirmative agenda.” <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2023/08/18/press-gaggle-by-national-security-advisor-jake-sullivan-thurmont-md/>>

¹⁹ Aksakal, Betül Sari, “The Transformation of the US’s Hegemonic Paradigm: From Embedded Liberalism to Disembedded Financial Liberalism,” *Eskisehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, vol. 24, no. 1 (2023), pp. 17~40.

과 같은 위기를 미연에 방지하기 위해 지구적 차원의 제도 수립에 적극 참여한 것이다.

현재의 세계 질서 중 상당 부분도 2차 세계대전 이후의 다자주의 질서에 기초하고 있다. 그러나 탈냉전기에 발생한 많은 문제들을 거치면서, 기존의 다자주의 제도들이 가지는 한계가 명백히 등장했다. 문제는 지구적 차원의 다자주의를 새로운 필요에 맞게 개혁한다는 것이 매우 어렵다는 사실이다. 기존 협력의 관성이 작동할 뿐 아니라, 많은 국가들의 기득권이 충돌하기 때문에, 개혁을 통한 지구 질서의 재건이 매우 어렵다. 1995년 세계무역기구, 즉 WTO의 수립은 이러한 점에서 매우 예외적이라 할 수 있다.

2. 탈냉전기 소다자 협력의 활성화

냉전이 종식되고, 강대국 간 지정학 경쟁이 약화되며, 각 지역 내 협력이 활발해지는 과정에서 다양한 차원의 다자주의가 발생한 것도 역설적으로 다자주의의 약화를 가져온 원인이 되었다. 많은 국가들은 특히 지역적 차원에서 참여국들의 이익을 보장하기 위한 다양한 다자기구를 창설하였는데, 이러한 기구들이 추구하는 기능과 이 구조가 상충되어, 실상 제도들 간 경쟁이 발생하는 “제도 균형 (institutional balancing)”의 모습도 나타났다.²⁰

지구적 차원의 다자제도가 새로운 위기에 맞추어 활동을 하지 못하고, 경쟁적인 지역 다자기구가 수립되면서 새로운 협력의 플랫폼 혹은 네트워크가 모색되기 시작했는데, 이러한 상황에서 소다자 협력이 점차 활성화되었다. 다자 협력은 협력 참여 주체의 수를 기준으로 우선 정의할 수 있는데, 통상 3개 주체 이상의 협력을 의미하며, 최대 협력체의 숫자는 제한하기 어렵다. 지구적 차원에서, G7과 같이 소수의 국가들이 특정한 목적을 위해 협력체를 도모한 사례도 존재한다. G7은 선진 자본주의 국가들의 경제협력체였지만, 전반적으로 지구적 혹은 지역적 다자주의와 밀접히 연계되며, 다자주의가 약화되지 않은 속에서 형성되고 발전했다는

²⁰ Kai He, “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia,” *European Journal of International Relations*, vol. 14, issue 3 (2008), pp. 489~518; Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China’s Rise* (New York: Routledge, 2009); Kai He, “The Balance of Infrastructure in the Indo-Pacific: BRI, Institutional Balancing, and Quad’s Policy Choices,” *Global Policy*, vol. 12, issue 4 (2021), pp. 545~552.

점에서 현재의 소다자주의와는 차이가 난다. 2008년 경제위기 이후 형성된 G20 역시 소다자주의의 한 예라고 할 수 있다. 20개 국가들이 참여하지만, 이전의 보다 형식적인 다자주의와는 차별되는 특성을 가진다.

소다자주의는 또한 기존의 공식적이고 형식적인 조직의 형태를 띠지 않는다. 많은 국가들이 명시적인 의무사항 이행을 전제적인 책임 조건으로 하지 않기 때문에, 유연한 협력 여건을 도모할 수 있다. 애초에 소다자주의는 특정한 목적을 위해 그때그때의 필요에 의해 형성된 것이기 때문에, 이익과 가치관 등이 유사한 국가들이 모여 이룬 동지 국가들의 협력체라고 할 수 있다. 따라서 주어진 목적에 맞추어 기민하고 빠른 협력을 할 수 있고, 의사결정 절차도 매우 신속하고 효율적일 수 있다.²¹

소다자주의라는 용어는 1992년 마일즈 칼러가 사용하기 시작했고, 이후 탈냉전기 소수 국가들 간의 협력을 지칭하기 위해 점차 일반화되었다.²² 다자주의가 3개 이상의 구성원들에 의해 형성되고 포괄적인 규범, 원칙에 기반하여 장기적이고 포괄적인 확산적 상호성(diffuse reciprocity)에 기반하고 있다면 소다자 협력은 훨씬 임의적이고 비공식적이며 특수한 상호성(specific reciprocity)을 강조하는 경향이 강하다.²³ 미국은 21세기 들어 부시 행정부 기간 중에도 다양한 소다자 협력을 추진한 바 있다. 대표적인 것이 확산방지구상(PSI)으로, 대량 살상무기에 사용되는 물자나 장비들을 협력국가들이 함께 탐지하고 통제하기 위해 설정한 기구이다. 이후 오바마 행정부에 들어서서 미국은 다양한 소다자 협의체를 만들어 가기 시작했는데, 2008년 경제위기 이후 국가들 간의 협력 필요성은 증가하고, 기존의 다자주의 협력 틀로 문제들을 해결하기 어려운 상황에서, 보다 기민하고 효율적인 소다자 협력을 활성화하기 시작한 것이다. 미국뿐 아니라 중국과 같은 다른 강대국들 역시 이익과 가치관이 맞는 국가들끼리 소다자 협력을 추구하였

²¹ Joel Wuthnow, "U.S. 'Minilateralism' in Asia and China's Responses: A New Security Dilemma?," *Journal of Contemporary China*, vol. 28, no. 115 (2018), pp. 133~150; Bhubhindar Singh and Sarah Teo, eds, *Minilateralism in the Indo-Pacific: the Quadrilateral Security Dialogue, Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, and ASEAN* (New York: Routledge, 2020); Naim, Moises, "Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action," *Foreign Policy*, June 21, 2009, <<http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>>

²² Miles Kahler, "Multilateralism with Small and Large Numbers," *International Organization*, vol. 46, no. 3 (1992), pp. 681~708.

²³ John Gerard Ruggie, ed, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993).

던 바, 브릭스나 상하이 협력기구와 같은 협력체들이 그 예라고 할 수 있다.

소다자 협력은 협력을 주관하는 리더 국가들, 그리고 참여하는 국가들 간의 양자 관계, 그리고 이미 존재하고 있는 다자주의 협력체와의 관계 등에 따라 매우 다양한 모습을 지닌다. 또한 통상 협력이 한 지역 내에서 효율적으로 이루어질 수 있기 때문에, 소다자 협력에 참여하는 국가들이 같은 지역에 참여하고 있는가 역시 중요한 요건이다. 소다자 협력이 기존의 다자주의 협력의 모체를 가지는 경우는 아세안 국가들 내 다양한 소다자 협력체를 대표적인 예로 들 수 있다. 아세안 10개국 중 3개국, 혹은 4개국 등이 필요에 따라, 메콩강 개발, 환경문제 해결, 재해 방지 등의 소다자 협력을 활성화해 온 바 있다. 이러한 협력은 한편으로는 아세안 다자주의가 효율적으로 추진하지 못하는 협력을 강화하기도 하지만, 다른 한편으로는 다자주의의 효율성을 해치고 소다자 협력으로 주의를 집중시킨다는 비판을 받을 수도 있다.

전략적 협력 관계를 맺고 있는 국가들끼리 소다자 협력을 활성화하는 경우도 있다. 앞서 논의한 G7이나 확산방지구상의 참여 국가들, 브릭스와 같은 협력체에 참여하는 국가들은 대부분 전략적 이해관계를 공유하는 관계라고 할 수 있다.

지역과 소다자 협력의 관계를 보면, 기존의 지구적 다자주의는 지역 협력체들 간의 협력을 도모하는 광범위하고 포괄적인 경향을 보인다. 즉, 지역 간 (inter-regional) 협력이 지구적 다자주의와 긴밀하게 관계하는 것이다. 유럽과 아시아, 중동과 유럽 등 거대 지역 간 협력을 국가 차원에서 공식적으로 도모했던 많은 국제 협력체들이 존재한다. 반면 소다자주의는 지역 내 국가들의 협력인 경우가 많은데, 필요에 따라서는 초지역적(tran-regional) 소다자 협력도 이루어진다. 이때 지역 간 관계는 다자주의의 경우와는 달리 매우 유연하고 공식화의 정도가 낮으며, 참여하는 국가들 역시 반드시 정부일 필요는 없다. 다른 지역 간 국가나 비정부 행위자들이 필요에 따라 협력을 다양하게 이끌어간다면 소다자 협력의 목적을 충분히 달성할 수 있기 때문이다.²⁴

²⁴ Gürol Baba, "Middle East-South Asia Relations: Transregional Minilateralism Cemented with Bilateralism," *Journal of Asian and African Studies*, vol. 58, issue 4 (2023), pp. 500~517.

3. 한미일 협력의 소다자주의적 성격

한미일 3국 협력이 명시적인 의무, 책임을 규정하고 장기적인 협력의 기구화를 추구하는 형식적 다자주의를 추구한다고 보기는 아직 이르다고 본다. 물론 캠프 데이비드 회담의 성과는 3국 협력의 제도화의 첫발을 디뎠다는 것이다. 3국은 정기적이고 시기적절한 3국 간 소통을 강화하기 위한 국가정상급 회담을 하기로 하였고, 최소한 연례적으로 3국 정상, 외교장관, 국방장관 및 국가안보보좌관 간 협의를 가질 것이며, 이를 통해 기존의 외교 및 국방장관 간 각각 가져왔던 3국 협의를 보완할 것이라고 밝혔다. 또한 첫 3국 재무장관회의를 개최할 것이며, 상무산업 장관 간 연례적으로 만나는 협의를 새롭게 출범시킬 것을 약속하였다. 동시에 3국의 인도태평양에 대한 접근법의 이행을 조율하고 협력이 가능한 새로운 분야를 지속적으로 식별하기 위해 연례 3자 인도태평양 대화를 발족하기로 하였다. 개발 정책 공조를 심화하기 위한 구체 논의를 진전시키기 위해 2023년 10월로 예정된 3국간 개발정책대화의 의미도 강조했다. 이러한 변화는 과거에 비해 현격히 제도화된 모습을 보인다는 점에서 큰 의미를 가진다.

그러나 여전히 3국 협력을 명시적 다자주의 국제기구, 혹은 준동맹으로 보기는 이르다. 3국은 “공약”에서 “공동의 이익과 안보에 영향을 미치는 지역적 도전, 도발, 그리고 위협에 대한 우리 정부의 대응을 조율하기 위하여, 각국 정부가 3자 차원에서 서로 신속하게 협의하도록 할 것을 공약”하고 “이러한 협의를 통해, 우리는 정보를 공유하고, 메시지를 동조화하며, 대응조치를 조율하고자 한다”고 밝혔다. 그러나 중요한 것은 이에 대한 조심스러운 유예적 입장이다. 3국은 “자국의 안보 이익 또는 주권을 수호하기 위한 모든 적절한 조치를 취할 자유를 보유한다”고 명시하고 있다. 또한 “이 공약은 한미 상호방위조약과 미일 상호협력 및 안전보장조약에서 비롯되는 공약들을 대체하거나 침해하지 않는다”고 강조하고 있다. 즉, 3국 협력이 기존의 양자 동맹을 대체하지 않는다는 것이다. 앞서 설리번 보좌관의 동맹 부인 언명과의도 연결되어 있다. 미국의 의도가 장기적으로는 제도화된 군사협력을 추구하는 것이라고 가정하더라도 현재는 다양한 유보점이 있다는 사실을 추정해 볼 수 있다. 또한 “이 협의에 대한 공약은 국제법 또는 국내법 하에서 권리 또는 의무를 창설하는 것을 의도하지 않는다”고 하여 소다자 협력의 기본 논지와 일맥상통하고 있다고 분석할 수 있다.

IV. 3국 준동맹으로서 한미일 협력 가능성

1. 바퀴살 동맹체제의 보완 필요성

한미일 삼각 협력이 유연한 소다자 협력의 모습을 띌 수도 있지만, 미국을 중심으로 그간 펼쳐졌던 바퀴살 동맹 체제의 새로운 변형이라고 볼 수 있는 점도 존재한다. 미국은 태평양 전쟁 이후 동아시아에서 다자주의 안보 체도를 만들고자 시도했다. 실제로 유럽과는 달리 동아시아에서 어떤 이유로 집단안보 체제가 성립되지 못했는지에 대해서 수많은 연구가 존재한다. 미국이 개별 동맹 상대국에 대한 동맹 제지를 위해 양자동맹 체제를 선호했다든지, 과거 일본 제국주의의 영향 때문에 특히 이승만 대통령의 외교 정책이 일본을 포함한 집단안보를 거부했다든지, 혹은 미국이 중국에 대한 관여의 정책 노선을 일부 유지하고 있어 중국을 자극할 수 있는 반중 집단안보 체제를 주저했다든지 등의 견해가 존재한다.²⁵

2017년 전후로 미국이 본격적인 인도태평양 전략을 추구하고, 이 과정에서 과거 바퀴살 동맹 체제는 충분히 효과적이지 않다는 견해가 대두되었다. 아시아 전체를 볼 때 미국의 동맹 체제는 5개국과 조약동맹만을 맺고 있어 상당히 취약하고, 예전에 시도했던 동남아조약기구(SEATO)와 같은 집단안보 체제는 실패한 바 있다. 이러한 상황에서 미국은 싱가포르와 같은 전략 파트너 국가들을 확대하고자 했지만, 이 역시 중국의 급증하는 경제적 영향력으로 한계가 있었던 것이 사실이다.

커트 캠펠 인도태평양 조정관은 우선 조약 동맹국들 간의 협력이 중요하다는 점을 역설해 왔다.²⁶ 바퀴살 체제는 미국이 네트워크의 중심이 된다는 점에서 미국의 동맹 관리 기제는 우수할 수 있지만, 동맹국들 간의 협력은 미국을 거쳐야 하기

²⁵ Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, "Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organization*, vol. 56, no. 3 (2002), pp. 575~607; Kai He and Huiyun Feng, "Why Is There No NATO in Asia?' Revisited: Prospect Theory, Balance of Threat, and US Alliance Strategies," *European Journal of International Relations*, vol. 18, issue 2 (2012), pp. 227~250; Victor D. Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia* (Princeton: Princeton University Press, 2016); Victor D. Cha, "Complex Patchworks: U.S. Alliances as Part of Asia's Regional Architecture," *Asia Policy 11* (2011), pp. 27~50.

²⁶ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, "Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China," *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 5 (2019), pp. 96~110.

때문에 간접적이고 비효율적이라는 것이다. 동맹국들 간의 수평적 협력을 촉진하는 과정에서 호주와 일본, 한국이 동북아의 안보 협력을 할 수 있는 미국의 상대국들이다. 필리핀과 태국 역시 미국의 조약동맹국이지만, 주로 동남아의 활동 영역이 한정되어 있고, 태국과 필리핀의 정권의 성격에 따라 미국과의 안보 협력이 상당 부분 골목을 가져왔기 때문에, 결국 동북아 수평동맹 협력은 한일호 3국에 한정될 수밖에 없다.

미국의 양자동맹 수평 연계 전략은 중국의 점증하는 안보 위협에 대응하기 위한 것이 확실하다. 중국은 러시아가 우크라이나를 침공하기 직전, 베이징 올림픽을 통해 소위 제한 없는 우정이라는 협력 관계를 공고히 하였고, 러시아의 우크라이나 침공 이후에도 러시아를 외교적으로 비난하거나 경제 제재에 동참하지 않았다. 오히려 제한 없는 우정의 성명을 보면, 향후 세계질서에 대한 기본 계획은 물론, 매우 세세한 개별 이슈 영역에서 양국의 이해관계를 치밀하게 조율하고, 공통의 이익과 비전을 제시했다는 점을 알 수 있다.

우크라이나 침공이 러시아에게 막대한 이익을 가져다 주고, 미국과 유럽, 더 크게는 서방 국가들이 이에 대해 적절한 대응을 하지 못할 경우, 미국 주도의 안보 질서는 크게 약화될 것이다.²⁷ 따라서 미국은 러시아와 중국의 양면 전쟁의 가능성을 항상 염두에 두고, 지구적 동맹 체제를 연결하려는 안보 전략을 더욱 강화할 수밖에 없다.

미국은 우크라이나 전쟁 이후 나토와의 관계를 더욱 강화했을 뿐 아니라, 동아시아 안보 전략과 유럽 안보 전략을 연계하는 전략도 취해 왔다. 나토 정상회의에 한국과 일본, 호주와 뉴질랜드 등 4개국 이 참여하고, 사이버 분야 안보 정책에 나토와 아시아 4개국 이 동참하면서, 점진적으로 아시아와 유럽의 동맹 체계가 연계되는 모습을 보였다. 대만에 대한 중국의 공세가 향후 동아시아 안보에 핵심 의제로 떠오른 지금, 대만에 인접한 한국과 일본, 그리고 호주의 대미 안보 지원은 매우 중요한 사안이다. 우크라이나 전쟁을 겪으면서, 우크라이나 주변 나토 구성국들과 미국의 관계가 매우 중요해졌다. 대표적으로 폴란드는 우크라이나를 지원하는 나토의 핵심 회원국 역할을 하게 되었고, 미국과 폴란드 관계 역시 돈독해졌다.

대만 해협 유사시 가장 인접해 있는 일본은 물론, 한국의 여러 수준의 대미 안보 지원 역시 미국의 계획 속에 자리잡고 있다고 본다. 미국의 인도태평양 사령부는

²⁷ 전재성, “우크라이나 전쟁이 국제 안보정세와 한반도에 미치는 영향과 함의,” 『국방정책연구』, 제38권 제4호 (2023), pp. 7~38.

대만 해협 유사시를 염두에 두고 다양한 대응책을 세우고 있는데, 이에에는 무엇보다 대만에 대한 군사 지원이 핵심적이지만, 미일동맹 강화 및 한미동맹 강화 역시 중요한 계획의 일부라고 예상할 수 있다. 특히 한국전쟁 이후 일본은 한국의 후방 기지로서 미국을 매개로 안보 협력을 해오고 있다. 한일 관계가 요동침에 따라 한일 안보 관계 역시 영향을 받는 것은 사실이지만, 구조적으로 일본의 7개 후방기지는 한반도 유사시, 한국과 일본의 안보 연계를 확고히 하는 중요한 기제이다. 이러한 점에서 캠프 데이비드 회담 이후 한미일 안보협력의 가능성에 대한 논의는 상당 부분 부각되었다.

실제로 캠프 데이비드 한미일 정상회담 이후, 언론은 대만 유사시를 염두에 둔 3국 안보 협력에 대한 많은 질문을 제기한 바 있다. 이에 대해 3국은 이 문제를 정면으로 다루고 있지는 않지만, 중국의 부당한 군사력 사용에 대한 통합 억제를 강화한다는 점에서 한미일 안보 협력의 의의를 찾을 수 있다.

2. 동맹의 작동 논리와 한미일 협력

동맹은 사전에 합의된 안보 위협 혹은 적국의 존재를 상정하고 있고, 명확한 군사안보 협력의 범위, 그리고 구성원의 존재를 명시하고 있기 때문에, 임의성과 편의성, 유연성을 핵심으로 아는 소다자 협력과는 근본적으로 구별된다. 동맹은 양자동맹 혹은 다자동맹의 형태를 띠고 있고, 3개국 이상의 동맹 중 구성원의 숫자와 무관하게 모두 다자동맹이라고 볼 수 있다.

소다자 협력이 다자동맹의 성격을 띠게 되면, 소다자 협력과는 근본적으로 다른 작동 기제를 가질 수밖에 없다. 다자동맹을 셋 이상의 구성원으로 이루어진 동맹이라 할 때, 다자동맹은 동맹 고유의 특성과 더불어 다자동맹만이 가지고 있는 성격을 갖게 된다.

동맹의 작동 과정에서 가장 눈에 띄는 것은 연루와 방기의 딜레마, 그리고 복합 동맹 게임에서 나타나는 적대 게임의 딜레마이다. 동맹 체결 이후, 동맹국들 간 안보 이익이 정확히 일치할 수는 없기 때문에, 한 구성원이 상대적으로 중시하는 동맹의 발효 요건에 다른 구성원이 연루되는 것은 일정 부분 불가피하다. 연루의 위험을 피하기 위한 거리두기는 방기의 위험을 높이기 때문에, 이러한 현상은 딜레마일 수밖에 없다.²⁸

²⁸ Glenn Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, vol. 36, no.

동맹이 강화되어 구성원들 간 결속력이 높아지면, 적에 대한 방어 태세는 증가되지만, 적대세력들 간의 결속력 역시 강화되며, 두 진영 간의 군비 경쟁 및 위기 불안정성은 증가할 수밖에 없다. 비록 한 측의 동맹이 방어적 차원에서 억제력을 증가하는 목적을 가지고 있다고 해도, 안보 딜레마의 논리 때문에 두 동맹 진영의 긴장은 높아질 수밖에 없는 것이다.

다자동맹의 경우, 양자동맹에서 볼 수 없는 다른 딜레마들이 발생하는데, 무임승차의 문제와 불균등한 책임 분배의 문제이다. 다자동맹에서 공공재해에 해당되는 적으로부터 안전이라는 목표는 개별 국가들 간 국력의 차이, 혹은 위협에 대한 감도의 차이 때문에 다르게 느껴질 수밖에 없다. 따라서 상대적으로 군사력이 약하거나 위협에 간접적으로 노출되는 경우, 다른 국가들의 안보재화 생산의 무임승차하는 문제가 발생하는 것이다.

더불어 국가들 간 군사력 편차 및 위협 정도에 따라 책임과 기능의 배분에도 차이가 날 수밖에 없다. 무임승차까지는 아니더라도 상대적으로 적은 군사적 공헌으로 안보의 재화를 함께 누릴 수 있다면, 이는 불공평의 문제를 야기한다. 또한 동맹국들 간 최강대국이 제시하는 역할 분담이 다른 국가들에게는 과도한 부담으로 느껴질 수 있다. 대표적으로 책임 전가, 이 피 흘리기(blood-letting) 전략이 동맹 상대국들에 대한 부담으로 느껴져 반발을 불러올 수 있다.

다자동맹에서도 역시 연루와 방기의 딜레마, 그리고 적대 세력과의 복합 동맹 딜레마는 똑같이 발생하기 때문에 동맹의 유지 과정에 어려움이 따를 수밖에 없다. 소다자 협력이 동맹국들 간에 이루어질 경우, 소다자 협력의 성격을 더 많이 갖게 될 것인가, 혹은 다자동맹으로 발전하는 모습을 더 강하게 가질 것인가가 매우 중요한 사항이다.

현재 양자동맹은 과거와 달리 미리 상정된 적의 군사적 위협에 대항하는 기능뿐 아니라, 안보 분야를 넘어 경제와 기술, 사회, 문화, 그리고 지구 거버넌스 등 다양한 영역에 걸쳐 기능이 확대해 왔다. 확대된 기능을 가진 동맹국들이 복수로 연계

4 (1984), pp. 461~495; Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, vol. 44 (1990), pp. 137~169; Dominic Tierney, "Does Chain-Ganging Cause the Outbreak of War?" *International Studies Quarterly*, vol. 55, issue 2 (2011), pp. 285~304; James D. Morrow, "Arms versus Allies: Tradeoffs in the Search for Security," *International Organization*, vol. 47 (1993), pp. 207~234; Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008); Patricia A. Weitsman, *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004).

될 경우, 다양한 기능을 갖기 때문에, 기존의 군사동맹이 확대된 것인지, 아니면 새로운 이슈를 가진 소다자 협력으로 협력의 새로운 플랫폼을 마련한 것인지 구분하기가 쉽지 않다. 예를 들어 오커스는 소다자 협력의 모습을 띠면서도 군사, 기술 협력을 강조하기 때문에 3국 군사동맹의 성격도 동시에 가진다고 본다. 특히 잠수함 계획을 둘러싼 다단계 프로젝트는 이러한 모습을 강화하고 있다. 오커스는 1단계에서 미국 잠수함이 호주에 정기적으로 기항하고 호주 장교들이 핵추진 잠수함 운용에 대한 훈련을 받도록 예정하고 있다. 2단계인 2027년경에는 최대 5척의 미국 및 영국 잠수함이 서호주에 전진 배치될 예정이다. 그리고 3단계인 2030년대 초에 호주는 버지니아급 잠수함 3척을 구매하고 2척을 추가로 구매할 수 있는 옵션을 갖게 된다. 오커스 협정에 기반하여 3국은 영국 설계를 기반으로 미국의 기술을 사용하는 새로운 잠수함을 개발할 예정인데, 2030년대 후반부터 2050년대 후반까지 2년마다 한 척씩 건조될 예정이며, 8척은 호주에서 건조될 것으로 본다. 결국 오커스 협력을 통해 호주는 남중국해와 중국 근해까지 미치는 잠수함 전력을 갖게 되며 해양 전력 구축에서 긴밀한 3국 연대가 형성될 전망이다.²⁹

과연 한미일 협력이 오커스가 지향하는 군사동맹의 형태를 띠게 될지는 명확하지 않다. “정신”은 중국에 대한 안보적 공동대처의 필요성을 강하게 부각시키고 있다. 즉 “우리는 한미동맹과 미일동맹 간 전략적 공조를 강화하고, 3국 안보 협력을 새로운 수준으로 끌어올릴 것”이라는 약속이다. 보다 구체적으로 중국에 대해서는 “역내 평화와 번영을 약화시키는 규칙 기반 국제질서에 부합하지 않는 행동에 대한 우려를 공유”하면서 중국의 “불법적 해상 영유권 주장을 뒷받침하는 위협하고 공격적인 행동”을 명시하고 “인도태평양 수역에서의 어떤 일방적 현상변경 시도에도 강하게 반대한다”고 선언하고 있다. 보다 구체적으로 “매립지역의 군사화, 해안경비대 및 해상 민병대 선박의 위험한 활용, 강압적인 행동에 단호히 반대”하고 “불법, 비신고, 비규제 조업을 우려”하며 “유엔해양법협약에 반영된 항행과 상공비행의 자유를 포함하여 국제법에 대한 우리의 확고한 의지를 재확인한다”고 명시하고 있다. “대만해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 재확인”한다고 선언하여 역제의 필요성을 논하고 있다. 이러한 논의들은 현재 문제를 공동으로 진단하는 내러티브를 생산한다는 점에서 큰 의미가 있다. 그러나 이를 실현하기 위해 향후 어떠한 정책을 추구할지, 어느 정도의 구속력을 갖춘 국가 간 책임분담과

²⁹ Ralph A. Cossa and Brad Glosserman, “Regional Overview: ‘Like-Minded Minilateralism’ Coming of Age,” *Comparative Connections*, vol. 25, issue 1 (2023), pp 1~24.

정책 조율을 해나갈지는 아직 미지수이다. 동맹의 성격을 강하게 띠면 비군사 수단을 주로 한 억제정책을 넘어 급변사태를 상정한 공통의 군사행동과 방어계획도 추구할 가능성이 있기 때문이다.

3. 한미일 협력의 성격에 대한 종합적 고찰

현실에서 한미일 3국 협력은 소다자 협력의 성격과 다자동맹의 성격을 함께 가지고 있는 것으로 볼 수밖에 없다. 협력이 소다자 협력의 성격을 가진다면, 협력의 제도화, 협력의 목적, 소다자 협력의 지속성, 소다자 협력을 보는 3국의 인식은 3국 동맹의 경우와는 차이가 날 것이다. 주변국의 반응도 다를 수밖에 없다.

중국은 인도태평양 전략은 물론 미국의 소다자 협력 일반에 대해 아시아판 나토를 결성하기 위한 미국의 노력이라고 비난해 왔다. 중국을 군사적으로 견제하기 위해 다자동맹을 결성하려 한다는 것이다. 북한과 러시아 역시 2023년 푸틴 김정은 회담을 통해 한미일 협력 강화에 대한 외교적 대응의 모습을 보였다. 북러 정상 회담이 비단 무기 및 기술 거래를 위한 것이었다면 오히려 은밀하고 조심스럽게 이루어질 것으로 예상할 수 있었으나, 외교적으로 매우 가시적인 모습을 보인 것은 한미일 협력에 대한 북러의 공동 대응이었다고 볼 여지가 크다.³⁰

아래의 표는 앞서 논의한 한미일 협력의 목적과 성격에 따라 향후 3국 협력이 어떠한 성격을 주로 띠게 될 것인지, 주변국들에 대한 함의와 함께 정리한 것이다.

〈표 1〉 한미일 협력의 목적과 성격에 따른 미래 발전 경로 및 주변국의 대응

	모범적 자유주의 국제질서 구축	중국 등 수정주의 세력에 대한 공동 견제 및 균형
소다자 협력	자발적이고 느슨한 다층적, 다의제 협력을 통한 모범적 국제질서 구축과 포괄적 협력 범위 설정	중국 등이 제시하는 대안적 질서에 대한 다층적, 다의제 견제 및 균형 전략.
3국 동맹	공식적이고 명확한 절차를 수립하여 의제별 협력의 형태와 범위, 책임분담을 추구. 중국 등 경쟁국에 대한 포용성 추구	중국과 북한의 위협을 상당 수준으로 공유하면서 이들 국가들을 배제하고 견제하는 균형정책을 함께 추구

³⁰ 강윤희, “북러 정상회담 결과 분석,” (동아시아연구원 Global NK 논평 2023.10.16.) <https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=22166&board=kor_issuebriefing&keyword_option=board_title&keyword=nk&more=> (검색일: 2023년 11월 1일).

4개의 경우 중에서 가장 유연한 경우는 한미일 3국이 모범적 질서를 목표로 소다자 협력을 지향하는 경우이다. 이 경우 협력의 범위와 성격은 가장 포괄적이며 느슨할 것이다. 공통의 안보 위협에 군사적으로 대응하는 것보다 향후 자유주의 규칙 기반 질서를 보완 발전하기 위한 이슈별 협력을 더욱 강조할 것이기 때문이다. 이 과정에서 캠프 데이비드 정신에서 명시된 이슈 영역을 넘어 더욱 다양한 영역으로 협력이 확대될 수 있다. 협력의 플랫폼 역시 정신에서 합의된 다양한 차원의 협의체뿐 아니라 비공식적이고 이슈에 따른 그때그때의 만남 역시 더욱 활성화될 것이다. 이러한 경우 한미일 안보 협력을 경계심을 가지고 바라보는 북한이나 중국, 그리고 러시아의 반발은 주요한 것이라고 보기는 어렵다.

반면 중국, 북한, 러시아 등 수정주의 세력을 견제하기 위한 준동맹, 혹은 동맹의 성격을 띠게 되면 3국 간 안보결속력이 강화되고 명확한 기능 분담이 이루어지는 동시에 북중러 연대는 더욱 강화될 것이다. 군사 안보 분야 이외의 분야에서 협력 역시 더욱 일치된 목적을 강조하게 될 것이고 협력의 심도는 깊어지지만 일치하지 않는 3국의 이익을 둘러싼 갈등이 강화될 수도 있다. 따라서 목적과 성격을 유연하게 유지하면서 상황에 맞는 협력틀을 만들어가는 것이 매우 중요할 것이다.

V. 구체적인 협력 과제

1. 인도태평양 전략

인도태평양 지역 개념은 일본의 아베 총리가 2016년 8월 개최된 아프리카 개발 회의에서 “자유롭고 개방된 인도태평양전략”이란 제목의 기조연설을 하면서 공식화되었고, 2017년 11월 트럼프 대통령이 하노이 APEC 회담에서 이를 공식적으로 수용하면서 이후 많은 국가들의 지역전략에 큰 영향을 미쳤다. 인도태평양 지역은 세계경제의 중심 지역이면서도 미중 전략 경쟁의 핵심 무대이기 때문에 세계의 모든 국가들이 인도태평양의 미래에 큰 관심으로 가지고 나름대로의 전략을 제시하는 것이 당연하다.

한국 역시 2022년 12월 인도태평양 전략을 발표하면서 “우리나라 최초의 포괄적 지역전략”이라고 언급하고 있다. 미국과 일본이 이미 수차례 구체화한 인도태평양 전략과 어떻게 조율하는가는 한국이 위치해있는 아시아, 태평양 지역 속에서 한국의 국익과 긴밀하게 연결될 것이다. 캠프 데이비드 회담에서 “3국의 인도태평

양에 대한 접근법의 이행을 조율하고 협력이 가능한 새로운 분야를 지속적으로 식별하기 위해 연례 3자 인도태평양 대화 발족”을 약속했는데 한국이 구체적으로 어떠한 협력 이슈를 발전할 것인가가 중요하다.

한국의 인도태평양 전략은 미국, 일본을 비롯한 다른 국가들의 인도태평양 전략 및 동맹들과 공유점도 있지만 차이점도 존재한다. 일본이 제기한 자유롭고 개방된 인도태평양이라는 기본 이념에 대해서 한국도 동의할 수 있다. 기본적으로 인도태평양 지역에서 자유주의 국제질서를 더욱 강화하자는 것이다. 무력에 의한 현상 변경을 막고, 기존의 자유주의 질서의 규범을 안착시키는 인도태평양 지역이 되자는 것이다. 태평양 전체와 인도, 그리고 인도양을 포함한 전략 공간이 한국의 이익에도 매우 중요하고, 다른 지역에 비해 상대적으로 중요한 지역이라는 점에도 이론의 여지는 없다. 캠프 데이비드 “정신”은 “번영하고, 연결되며, 회복력있고, 안정적이고, 안전해질 수 있도록 하기 위해 필요한 공동의 역량을 이끌어 내면서 한미일이 목표와 행동에 있어 공조”하기로 약속하였다.

또한 3국 정상은 아세안 파트너들과 긴밀히 협력할 것을 약속하고 “태평양도서국들에 대한 우리의 지지를 재확인하며, 개별 국가 및 태평양 지역을 강화하는 ‘태평양 방식’에 부합하고, 투명하고 효과적인 방식으로 태평양 지역과 진정한 파트너십 아래 협력”할 것을 약속하고 있다. 또한 경제적 차원에서 “인도태평양경제프레임워크(IPEF) 협상의 성공적인 타결을 향한 협력”을 지속할 것을 공언하여 인도태평양 지역의 모범적 질서 건설에 큰 공약을 하고 있다.

문제는 3국의 대중 전략의 조율 문제이다. 한국은 인도태평양 지역에서 자유주의 국제질서를 도모하는 동시에 궁극적으로는 중국을 배제하지 않는 포용성의 원칙을 내세우고 있다. 또한 현실적으로 미일 양국에 비해 높은 대중 경제의존도 및 북핵 문제 해결에서 중국과 협력 가능성이 중대한 과제로 여전히 존속하고 있다. 이에 비해 인도태평양이라는 전략 공간이 중국의 부상을 견제하는 인도와 아시아 국가들의 연합, 혹은 비자유주의 세력을 배제하는 인도태평양의 해양 민주주의 국가의 연대라는 협의의 의미로 사용될 때, 한국이 선뜻 동의하기 어려운 것도 사실이다. 북핵 문제가 다른 국가들에 비해 더욱 절박하다는 것도 우선 순위의 조정을 필요로 할 수도 있다.

한미일 협력은 협력을 제도화하고 주요 목표를 설정했다는 점에서는 큰 의의를 가지지만, 정책 실행 단계의 구체성을 채워나가야 하는 상황이다. 세 나라는 인도태평양이라고 하는 지역의 미래를 놓고 다양한 이슈들을 열거하고 있다. 군사 안

보는 물론, 다자주의적이고 공정한 자유무역 체제, 신기술에 대한 보편적인 규제 레짐 형성, 기후 및 환경과 같은 초국가 위협에 대한 효율적인 대처 등 해야 할 일들이 명시되어 있다.

한국은 인도태평양 전략을 제시하였지만 각각의 정책 과제를 어떻게 수행할 것인가에 대한 국내적인 정책 실행 체계 및 지식과 수단의 확보에서 여전히 해야 할 일들이 많다. 한미일 3국의 협력이 추진되는 과정에서 한국이 구체적인 정책 실행 능력과 수단을 제시하지 못한다면, 결국 한국보다 국력이 앞선 미국과 일본을 따라가는 협력이 될 수도 있다. 3국 협력은 한국에게 기회이기도 하지만 도전이기도 하다. 협력 속에서 한국의 국익을 찾아나갈 수 있는 실력을 다져나가는 노력을 해야 한다.

2. 경제안보와 기술안보

한미일 협력은 협력의 원칙과 범위와 같은 밑그림 이외에도 구체적인 협력분야를 다양하게 명시하고 있다. 특히 경제안보와 기술협력이 중요한 분야이다. “정신”에서 “안보 파트너십을 심화하는 동시에 각 국가가 가진 고유한 역량을 활용하여 경제 안보와 기술 분야에서 굳건한 협력을 구축하는 데에도 계속 초점을 둘 것”을 명확히 한 바 있다. 최근에 개최된 2023년 4월 26일에 개최된 한미 정상회담과 2023년 1월 13일에 개최된 미일 정상회담의 공동성명을 살펴보면 이미 이러한 분야는 더욱 소상하게 명시되어 있어 한미일 3국 협력에서 부가가치가 어떠한 것인가 하는 의문을 제기할 수 있다.

이에 관해서는 첫째, 미국의 대중 경제, 기술 견제 과정에서 한일 양국의 일관된 참여를 촉구할 수 있다는 점이고, 둘째, 한미, 미일 양국 협력보다 더욱 조율되고 상승효과가 높은 3국 협력을 추구할 수 있다는 점으로 생각해볼 수 있다. 미국은 대중 경제전략을 추구하면서 전면적 탈동조화(decoupling)의 가능성도 배제하지 않았지만 2023년 4월 들어 명시적으로 위험감축(de-risking)의 패러다임을 제시하였다. 유럽 연합의 폰 데어 라이텐 집행위원장이 1월 말에 제시한 대중 전략 기초를 수용한 것으로 범용 대중 무역관계를 유지하면서도 안보적 함의가 강한 첨단 기술에서는 좁은 범위의 강력한 통제정책을 추구하겠다는 것이다. 이미 미국은 2022년 10월 7일 대중 반도체 장비 수출 금지와 2023년 8월 9일 인공지능, 양자기술 등 첨단 기술에 대한 대중 투자제한을 법제화하였다. 이러한 대중 경제,

기술 정책의 핵심은 동맹국들의 동참인데, 미국의 양자적 제한 정책만으로는 성공하기 어렵게 때문이다.

캠프 데이비드의 “정신”은 “반도체와 배터리를 포함한 공급망 회복력, 기술 안보 및 표준, 청정에너지 및 에너지 안보, 바이오기술, 핵심광물, 제약, 인공지능(AI), 양자컴퓨팅, 과학 연구에 있어 3국간 협력”을 강조하면서도 “우리가 개발한 첨단 기술이 해외로 불법 유출되거나 탈취되지 않도록 기술 보호 조치에 대한 협력을 강화”하고 “잠재적인 국제 공급망 교란에 대한 정책 공조를 제고하며 경제적 강압에 맞서고 이를 극복하는 데 더 잘 대비해나가기 위해 공급망 조기경보시스템 시범사업을 출범코자 긴밀히 협력”하기로 하였다. 이러한 노력은 3국 간 경제, 기술 안보의 차원에서 중국에 대한 견제와 위협감축의 요소가 중요하게 작동하고 있음을 보여준다.

3국 간 경제, 기술 협력의 상승적 효과는 향후 정책적 협력에 따라 구체화될 것이다. “과학, 기술, 공학 및 수학(STEM) 분야에서 3국 간 공동 연구·개발 및 인력 교류 확대하는 등을 통해 연합되고 공동의 과학·기술 혁신을 강화”하고 “우주 영역에서의 위협, 국가 우주 전략, 우주의 책임 있는 이용 등을 포함한 우주 안보 협력에 관한 3국 간 대화를 한층 더 증진”하는 등 한국이 상대적으로 기술이 뒤처진 부분에서 미국뿐 아니라 일본의 협력을 추구할 수 있게 된 것이다. “지속가능한 경제 성장과 금융 안정, 그리고 질서 있고 잘 작동하는 금융시장을 촉진”하는 것도 향후 3국 경제협력의 미래를 도모할 수 있을 것이다.

VI. 결론

한국은 미국 주도 자유주의 규칙 기반 질서에서 발전해 왔다. 자유주의라는 가치, 그리고 국제질서의 다자주의 규범 기반이라는 요소에 대해서는 미국과 가치를 공유한다. 현재 자유주의 국제질서는 위기에 봉착해 있다. 권위주의 국가들과의 경쟁이 한 축이고, 기존의 서방 주도 자유주의 질서에 회의를 품고 있는 비서구, 남반구 국가들의 문제 제기가 다른 축이다. 미국은 “향후 10년간 우리의 공동 노력에 따라 중국이 인도태평양 지역에 혜택을 주었던 인도태평양과 세계에 혜택을 준 규칙과 규범을 변화시키는 데 성공할지 여부를 결정할 것”이라고 논의하고 있

다.³¹

이러한 상황에서 한미일 협력과 같은 소다자 협력은 새로운 중요성을 띠게 되었다. 미중 전략경쟁은 비단 이익이나 권력을 둘러싼 경쟁 및 균형이 아니라, 점차 약화되는 자유주의 국제질서를 보완 또는 대체하려는 질서를 둘러싼 경쟁이라는 점을 앞서 논한 바 있다. 지구적 차원에서의 제도적 균형과 더불어 미중 양국이 제시하고 있는 지역 개념을 둘러싼 경쟁은 다양한 플랫폼에서 이루어진다. 특히 소다자 협력의 양상이 매우 복잡하고 활발하게 이루어지는 현상을 보인다. 미국은 기존의 소다자 협력과는 구별되는 미중 경쟁 시대의 소다자 협력을 추구하고 있다.

그러나 한미일 협력을 반드시 기존 동맹의 수평연계 강화, 혹은 더 나아가 3국 동맹 결성의 시도라고만 볼 필요는 없다. 실제로 캠프 데이비드 정상회담의 성명을 보면, 안보 분야뿐 아니라 상당히 많은 이슈를 다루고 있으며, 지역적으로도 동북아뿐 아니라 동남아와 지구 차원의 문제를 골고루 다루고 있다. 국가들이 협력을 도모할 때, 이는 안보 위협에 공동 대응하기 위한 목적도 있지만, 이들 국가 간의 국제 질서를 공고히 함으로써 새로운 국제질서의 모범을 창출하기 위함이기도 하다. 앞서 살펴본 바와 같이, 현재의 국제질서는 질서의 균형 상태라고 볼 수 있고, 이를 위한 다차원적 협력 구도를 마련할 필요가 있다. 이러한 과정에서 지구적 다자 협력은 물론, 지역적 다자 협력, 그리고 소다자 협력 등이 중요한 협력 기제로 떠오른 바 있다. 명시적 동맹보다 소다자 협력을 추구할 때 북중러 연대 강화를 막고 “정신”에서 논의된 바와 같이 북한과의 “전제조건 없는 대화를 재개한다는 입장을 지속 견지”할 수 있을 것이다.

그러나 소다자 협력은 기민하고 목표 지향적이며 동질적인 국가들 간 신속한 의사결정을 할 수 있는 장점이 있는 반면 단점도 존재한다. 첫째, 소다자 협력은 공식화된 기구나 조직이 아니기 때문에 지속성에 있어서 문제가 생길 수 있다. 애초에 목표로 했던 기능이나 필요가 약화될 경우 소다자 협력은 공식적인 해체 수순을 밟지 않고도 기능이 약화되어 사실상 무력해질 수 있다. 소다자 협력이 회의의 주기나 기능에서 명확한 책임 소재나 주위를 갖고 있는 것이 아니기 때문에 협력이 약화되면서 자연스럽게 무력해질 수 있는 것이다.

둘째, 소다자 협력은 국가들과 명확한 책임 소재나 기능의 분담이 사전에 이루어지지 않기 때문에 무임승차의 가능성도 존재한다. 애초에 국가들은 다자주의

³¹ The White House, *Indo-Pacific of the United States* (Washington, D.C.: The White House, February, 2022).

제도를 형성할 때 명확한 책임 소재나 기능 분담을 중요한 조직 형성의 초석으로 삼는 경우가 있다. 그러나 소다자 협력의 경우 이러한 사전 논의 없이 협력을 점진적이고 임의적으로 도모하기 때문에 국가들 간 참여와 협력을 보장하기 어려운 문제점이 존재한다.³²

한국은 오랜 진통 끝에 마련된 3국 협력이 실제적인 성과를 거두기 위해 노력할 필요가 있다. 한국은 미국이 주도하는 자유주의 국제질서 속에서 성장했고, 이제 미국이 더 이상 효율적인 리더십을 발휘할 수 없게 될 수도 있는 상황에서, 새로운 자유주의 질서의 진화를 위해 한국이 노력해야 한다는 것은 명백하다. 한국의 전략적 자율성을 도모하면서 상대적으로 뒤떨어진 경제, 기술 영역에서 실용적 국익을 추구하되, 세계 전 지역에 모범이 될 수 있는 규범과 규칙, 새로운 표준 마련에 한미일 협력이 기여할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

■ 제출: 11월 9일 ■ 심사: 11월 21일 ■ 채택: 12월 11일

³² Stewart Patrick, "The New "New Multilateralism": Minilateral Cooperation, but at What Cost?," *Global Summitry*, vol. 1, issue 2 (Winter 2015), pp. 115~134.

참고문헌

1. 단행본

- Allhoff, Fritz, Nicholas G. Evans, and Adam Henschke. *Routledge Handbook of Ethics and War: Just War Theory in the 21st Century*. New York: Routledge, 2013.
- Cha, Victor D. *Powerplay : The Origins of the American Alliance System in Asia*. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- Cooley, Alexander and Daniel H. Nexon. *Exit from Hegemony : The Unraveling of the American Global Order*. New York: Oxford University Press, 2020.
- Kai, He. *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise*. New York: Routledge, 2009.
- Howard M. Hensel. *The Prism of Just War: Asian and Western Perspectives on the Legitimate Use of Military Force*. New York: Ashgate, 2010.
- Kirshner, Jonathan and Peter J. Katzenstein, eds. *The Downfall of the American Order? Ithaca*. New York: Cornell University Press, 2022.
- Lascurettes, Kyle M. *Orders of Exclusion: Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*. New York: Oxford University Press, 2020.
- Pressman, Jeremy. *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*. Ithaca. New York: Cornell University Press, 2008.
- Ruggie, John Gerard, ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press. 1993.
- Weitsman, Patricia A. *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

2. 논문

- 박영준 외 공저. “일본 안보 관련 정책 3문서 개정 결정의 의미와 평가.” 『한반도포커스』 2023-01, 2023.
- 전재성. “우크라이나 전쟁이 국제 안보정세와 한반도에 미치는 영향과 함의.” 『국방정책 연구』, 제38권 제4호, 2023.
- _____. “세계질서에 대한 국제정치이론적 고찰.” 박은주 외 공저. 『세계질서의 재편과 신한반도 체제』. 서울: 통일연구원, 2021.
- Aksakal, Betül Sari. “The Transformation of the US’s Hegemonic Paradigm: From Embedded Liberalism to Disembedded Financial Liberalism.”

- Eskisehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. vol. 24, no. 1, 2023.
- Baba, Gürol. *Middle East-South Asia Relations: Transregional Minilateralism Cemented with Bilateralism*, *Journal of Asian and African Studies*. vol. 58, issue 4, 2023.
- Blanchette, Jude and Christopher Johnstone. "The Illusion of Great Power Competition: Why Middle Powers and Small Countries Are Vital to U.S. Strategy." *Foreign Affairs*. July 24, 2023.
- Campbell, Kurt M. and Jake Sullivan. "Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China," *Foreign Affairs*. vol. 98, no. 5, 2019.
- Cass, Oren and Gabriela Rodriguez. "The Case for a Hard Break With China: Why Economic De-Risking Is Not Enough." *Foreign Affairs*. July 25, 2023.
- Cha, Victor D. "Complex Patchworks: U.S. Alliances as Part of Asia's Regional Architecture." *Asia Policy* 11, 2011.
- Christensen, Thomas J. and Jack Snyder. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity." *International Organization*. vol. 44, 1990.
- Cossa, Ralph A. and Brad Glosserman. "Regional Overview: 'Like-Minded Minilateralism' Coming of Age." *Comparative Connections*. vol. 25, issue 1, 2023.
- Flockhart, Trine, and Elena A. Korosteleva. "War in Ukraine: Putin and the Multi-order World." *Contemporary Security Policy*. vol. 43, issue 3, 2022.
- He, Kai. "The Balance of Infrastructure in the Indo-Pacific: BRI, Institutional Balancing, and Quad's Policy Choices." *Global Policy*. vol. 12, issue 4, 2021.
- _____. "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia." *European Journal of International Relations*. vol. 14, issue 3, 2008.
- _____ and Huiyun Feng. "'Why Is There No NATO in Asia?' Revisited: Prospect Theory, Balance of Threat, and US Alliance Strategies." *European Journal of International Relations*. vol. 18, issue 2, 2012.
- Helal, Mohamed S. "Anarchy, Ordering Principles and the Constitutive Regime of the International System." *Global Constitutionalism*. vol. 8, issue 3, 2019.
- Hemmer, Christopher and Peter J. Katzenstein. "Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of

- Multilateralism.” *International Organization*. vol. 56, no. 3, 2002.
- Kahler, Miles. “Multilateralism with Small and Large Numbers.” *International Organization*. vol. 46, no. 3, 1992.
- Kim, Sung-Mi, Sebastian Haug, and Susan Harris Rimmer. “Minilateralism Revisited: MIKTA as Slender Diplomacy in a Multiplex World.” *Global Governance*. vol. 24, issue 4, 2018.
- McKeil, Aaron. “Order without Victory: International Order Theory Before and After Liberal Hegemony.” *International Studies Quarterly*. vol. 67, issue 1, 2023.
- Morrow, James D. “Arms versus Allies: Tradeoffs in the Search for Security.” *International Organization*. vol. 47, 1993.
- Naim, Moises. “Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action.” *Foreign Policy*. June 21, 2009. <<http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>>.
- Patrick, Stewart. “The New “New Multilateralism”: Minilateral Cooperation, but at What Cost?.” *Global Summitry*. vol. 1, issue 2 (Winter), 2015.
- Reus-Smit, Christian and Ayşe Zarakol. “Polymorphic Justice and the Crisis of International Order.” *International Affairs*. vol. 99, issue 1, 2023.
- Snyder, Glenn. “The Security Dilemma in Alliance Politics.” *World Politics*. vol. 36, no. 4, 1984.
- Tierney, Dominic. “Does Chain-Ganging Cause the Outbreak of War?” *International Studies Quarterly*. vol. 55, issue 2, 2011.
- Wuthnow, Joel. “U.S. ‘Minilateralism’ in Asia and China’s Responses: A New Security Dilemma?.” *Journal of Contemporary China*. vol. 28, no. 115, 2019.

3. 기타 자료

- 강윤희. “북러 정상회담 결과 분석.” (동아시아연구원 Global NK 논평 2023.10.16.).
- The White House. *The National Security Strategy*. 2022.
- The White House. *Indo-Pacific of the United States*. February, 2022.

Strategic Implications and Future Challenges of the U.S.-ROK Camp David Summit

Chun, Chae sung

The Camp David Trilateral Summit between President Yun, President Biden, and Prime Minister Kishida on August 18, 2023, was significant in that it opened a new chapter of cooperation between the three countries. The summit set out a broad scope of cooperation between the three countries, defining the spatial scope at the global and regional levels, as well as a comprehensive agenda covering military security, economic security, technical cooperation, people-to-people exchanges, and development cooperation policies.

Amidst these changes, South Korea's foreign policy is facing both opportunities and challenges. The changes in the international order provide an institutionalized framework for South Korea to raise its profile, enhance its international status and role, and strengthen its national power through multilateral cooperation with the United States and Japan. However, the national interests and policy priorities of the three countries are not the same, nor are their national strengths and technological capabilities, so they face the challenge of constantly coordinating the content and direction of cooperation and securing autonomy in cooperation.

This article argues that trilateral cooperation between the U.S., South Korea, and Japan pursues both an order of exclusion and an order of exemplarity to a certain extent, and it also has the characteristics of both trilateral cooperation and quasi-alliance. Nor do they necessarily coincide with what the three countries are currently thinking or aiming for. By analyzing what has been presented so far, we will examine what kind of rules of character are possible for the future cooperation, and what aspects of South Korea's position can be further emphasized to protect its national interests and shape the international order at the regional and global levels.

Key Words: Camp David ROK-U.S.-Japan trilateral talks, mini-lateralism, alliances, orders of exclusion, U.S.-China strategic competition

캠프 데이비드 선언: 미국의 외적 균형과 중국의 내적 균형 전략 경쟁의 결과*

주재우**

- I. 서론
- II. 중국의 군사적 부상과 역내 '힘'의 구조 변화
- III. 미국의 외적 균형 강화 추동 요인
- IV. 미국의 외적 균형 노력에 대한 중국의 인식과 대응
- V. 우리의 전략적 함의와 대응 방향

국문요약

2023년 8월 미국 캠프데이비드 정상회담은 한국, 미국, 일본 3국의 협력 의지를 재확인하는 자리였다. 이로써 한미일 3국의 군사적 협력은 불가역적인 시대로 진입하였다 해도 과언이 아니다. 본문에서는 한미일 3국의 군사 관계를 추동한 요인을 중국의 내적 균형 전략과 미국의 외적 균형 전략의 필요성에서 찾고 있다. 즉, 인도-태평양 지역에 대한 지정학적 전략 이익에 대한 미중 양국의 인식을 조망하면서 각자의 전략 이익을 수호하기 위한 전략 조정을 대내외적인 관점에서 분석하였다. 제1열도선을 경계로 하는 이들의 지정학적 전략구상에서 해답을 찾는 시도를 하고 있다. 미국은 소다자 차원에서 군

사·경제·외교의 협력체를 신설하면서 미국의 최전선 방어 지역인 제1열도선 내에서의 전략 이익 수호에 노력을 배가하고 있다. 역으로 중국은 최후 방어 지역인 제1열도선 내에서의 전략 이익 수호를 위한 군사적 노력을 증강하고 있다. 우리가 중국의 군사적 부상으로 양산되는 중국의 실질적인 군사적 위협을 독자적으로, 독립적으로 대응하기가 역부족인 상황에서 본문은 미국의 소다자 협업체에 적극 참여할 것을 적극 제언한다.

주제어: 캠프데이비드, 한미일 군사협력, 제1열도선, 미중경쟁, 소다자주의.

* 본 논문의 완성도를 높이는데 건실적인 조언을 해주신 익명의 심사자들에게 감사드립니다.

** 경희대학교 교수

I. 서론

강한 경제력에 힘입어 군사적으로 부상하는 중국을 견제하기 위한 미국의 전략 구상은 조 바이든 행정부 출범과 함께 본격 진행되었다. 트럼프 전임 행정부에서 인도-태평양 전략(이하 ‘인태전략’)이 2017년에 이런 구상의 일환으로 채택되었다. 그의 후임 행정부인 바이든 행정부가 이를 구체화하고 행동강령(action plan)을 이행한 것은 주지의 사실이다. 바이든 행정부는 중국 견제전략으로 인태전략과 쿼드(미국·일본·호주·인도 4국 안보협의체), 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF) 등의 부속 전략을 출범과 함께 실천에 옮겼다.

미국의 중국 견제 전략구상은 다차원적으로 진행되고 있다. 지역 차원에서 인도-태평양이라는 범(凡)태평양 지역이 있다. 차지역(sub-region)으로 한미일 3국이 속한 동북아시아 지역이다. 인태지역이 거시적인 차원에서 중국의 제반 도전 요인을 견제하는 목적을 가진 것이라면, 차지역에서는 중국의 직접적인 위협(immediate threat)에 대응하기 위한 목적을 가지고 전략이 전개되는 특징을 가지고 있다. 차지역은 이른바 ‘제1열도선’이라는 미국의 대중국 최전선 방어선을 수호하는데 핵심 지역이라 할 수 있다. 이런 방어선 수호 전략에는 대만의 방어문제까지 포함되어 있다

역으로 중국의 입장에서는 제1열도선은 중국이 자국의 연해 지역을 방어하는데 있어 최후의 방어 전선이다. 이 선에 대한 중국의 방어가 무너지면 대만은 미국 및 동맹의 방어범위에 귀속된다. 이런 의미에서 중국은 제1열도선의 방어에 사명감을 가지고 임하고 있다. 중국이 해군력 증강을 1990년대에 본격적으로 추진하면서 연근해 방어능력을 증대하기 위함이 그 이유다. 이제는 태평양, 특히 남태평양까지 방어능력을 확대하려는 군사적, 외교적 노력을 전개 중이다. 다시 말해, 중국은 제2열도선과 제3열도선까지 자국의 방어능력을 확대한다는 의미다. 제3열도선은 미국의 태평양의 최후 방어선이다.

미국은 중국의 태평양에 대한 군사적 전략구상을 견제하기 위해 다양한 수단을 동원하고 있다. 경제적으로 중국을 배제하는 첨단과학기술의 공급망을 재편하는데 집중하고 있다. 군사적으로 동맹과 우방과의 관계 강화를 통해 중국의 태평양에 대한 군사적 영향력 확대를 저지하는데 군사외교를 강화하고 있다. 미국의 동

맹 강화 노력은 소다자주의 형식에 초점이 맞춰져 있다. 소다자 형식의 군사적 방어 연대의 조직을 의미한다. 쿼드가 대표적인 사례이고, 한미일 3국의 군사 관계 강화 역시 또 하나의 예라고 할 수 있다.

미국이 소다자 협의체에 의존할 수밖에 없는 가장 큰 이유는 제공할 수 있는 공공재의 부족 때문이다. 냉전 시기에 미국이 세계 경제에서 차지하는 비중은 42% 이상을 차지했다. 막강한 경제력을 가진 미국은 냉전 당시 동맹에게 대량의 공공재를 제공할 수 있었다. 그러나 지금의 미국은 그런 능력이 부족한 상황에서 소다자 형태의 협력기구에 의존할 수밖에 없다. 이런 상황으로 미국은 다차원적으로 소다자 협의체를 조직하여 운영하게 된 것이다. 동맹 중심의 소다자 협의체는 재정, 경제, 군사적인 방면에서 미국의 부담을 감소시켜주는 효과도 있다. 자유 국제 질서와 인류 보편적 가치 수호라는 정치적 명분이 미국의 동맹과 우방의 자발적 참여를 성공적으로 유발한 결과다.

미국이 중국 견제전략을 동맹 중심의 소다자 협의체를 이용하는 이유는 또 있다. 중국의 부상을 세력균형을 통해 ‘평화적’으로 견제할 수 있는 최선의 방법이라는 데 있다. 강압적인 물리적 방식, 즉 봉쇄, 금수 조치, 전쟁 등의 수단 이외에 전략적으로 중국의 부상을 견제하고자 하기 때문이다. 중국도 자국의 ‘핵심 이익’에 대한 미국의 경계와 견제를 ‘평화적’으로 억제하기 위해 세력균형에 아직은 의존하는 경향을 보인다.

그러나 미중 양국의 세력균형 전략은 다르다. 중국은 내적 균형(internal balancing)을 통해 국력을 경쟁국(미국)의 국력과 질적으로나 양적으로 동질화하는 전략을 추구하는 중이다. 이 과정에서 군사안보 방면에서 중국은 군사력을 주변국(미국)에 준하는 수준까지 증진하려는 노력을 부단히 한다. 반면, 미국은 동북아시아와 중국과 지리적으로 원거리에 위치하고 있는 불리한 상황(handicap)에서 가용 물적, 군사적 자원의 동원 한계도 가지고 있다. 이런 조건에서 미국은 주변국과의 연대를 통해 중국의 부상을 견제하는 외적 균형(external balancing) 전략을 취할 수밖에 없다.¹ 경제안보에서도 상황은 같다. 가령, 메모리 반도체의 원천기술을 미국이 보유하고 있지만, 이를 생산하는 나라는 한국인데

¹ T.V. Paul, “The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance,” in T.V. Paul, James J. Writz, and Michel Fortman (eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), pp. 4~5.

이에 필요한 소재, 부품, 장비를 한국이 일본에 의존하고 있는 구조를 가지고 있다. 따라서 반도체 글로벌 공급망에서 미국이 일본, 한국, 대만(파운드리) 등과 이른바 ‘칩포(Chip 4)’와 같이 소다자 연대의 조직을 주도한 이유를 볼 수 있다.

여기서 한국과 일본과 같이 중국에 상대적으로 열세인 나라들은 생존을 위해 강대국에 편승하는 전략을 선택한다.² 특히 중국으로부터 군사적 위협과 위압을 인식할 경우 위협을 균형하기 위한 전략적 시도로 균형 또는 편승하게 된다는 의미다. 다시 말해, 미국과 가치를 공유하고 동맹관계를 가진 상황에서 한국과 일본이 미국의 위협 부재에 통감하고, 미국을 자극하지 않으면서 미국에 편승함으로써 경제적, 안보적 이익을 모두 취할 수 있는 전략적 선택이 국익에 부합하다는 것이다.³

미국과 중국이 각각 내적과 외적 균형을 추구하면서 서로를 견제하는 방식이 다를 수밖에 없다. 미국이 동맹관계를 강화하는 반면, 중국은 자신의 국력 증강에 전념한다. 냉전시기 한반도 지역의 세력균형은 한미동맹과 미일동맹, 그리고 북중동맹 등 동맹 구조에 의존하며 세력균형을 유지할 수 있었다. 그러나 한국과 일본의 국력 신장과 북한의 국력 쇠퇴로 1970년대부터 세력균형은 한미일 3국에 유리하게 기울었다. 북중동맹이 열세의 위치에 놓은 가운데 중국이 개혁개방정책을 채택하고, 북한은 1980년대부터 핵무기 개발에 전념한다. 이후 중국의 고속성장에 힘입어 군사력도 급속도로 증강했고, 북한은 21세기에 실질적인 핵보유국이 되었다.

21세기에 들어와서 한반도 지역의 세력균형은 미국과 동맹에게 불리한 구조로 전환되기 시작한다. 이런 상황에서 미국의 전략적 선택은 동맹과 동맹 간의 관계를 강화하는 것이었다. 이는 미국의 동맹국들이 서로 동맹이 되는 관계로 의 전환을 의미하지 않지만, 협력관계의 강화를 통해 시너지 효과를 기대하는 것이다. 바이든 행정부 출범 이후 인태전략부터 쿼드, 오키스(AUKUS), 파이브 아이즈(Five Eyes)와 한미일 3국 군사관계까지, 다양한 소다자 협의체의 발족이 이를 증명한다.

본문에서는 미국이 한미일 3국의 군사 관계 강화를 추동한 요인을 중국의 군사적 부상으로 역내 군사적 ‘힘(power)’의 구조의 변화를 제2장에서 우선 조망할 것이다. 제3장에서는 미국이 중국의 ‘힘’의 증강 노력, 즉 내적 균형의 의도와 목적

² Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987).

³ Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” *International Security*, vol. 19, no.1 (1994), pp. 72~107.

을 의심할 수밖에 없는 이유를 규명함으로써 외적 균형을 강화해야하는 이유를 분석할 것이다. 제4장은 미국의 외적 균형 전략의 강화 노력을 중국이 어떻게 인식하고 대응하는지를 분석할 것이다. 제5장에서는 이 같은 미중 견제 전략이 우리에게 주는 전략적 함의를 소개하며 우리의 대응 방향을 제시하는 것으로 결론을 맺을 것이다.

II. 중국의 군사적 부상과 역내 ‘힘’의 구조 변화

중국은 1949년 공산국가를 세운 이후 미국을 적대하는 정책으로 일관했다. 냉전이라는 특수한 시기에 공산당 정권이 출범하면서 자명한 결과였다. 이후 이듬해 중국은 소련과 우호 협력 조약을 체결하면서 동맹 관계를 맺는다. 6.25 전쟁을 겪으면서 미국에 대한 불신과 적대감은 한 층 더 강화되었다. 전쟁 내내, 그리고 정전 이후에도 미국의 핵위협에서 자유롭지 않았기 때문이다.

6.25 전쟁 발발 이후 중국은 끊임없이 미국의 핵위협을 받았다.⁴ 중국은 그 어느 나라보다 미국의 핵위협을 많이 받은 나라로 역사에 기록되었다. 북베트남, 소련, 심지어 북한보다도 미국의 핵위협을 더 일찍이, 더 빈번하게 받은 나라가 중국이다. 중국은 한국전쟁 당시 공식적으로 두 번(1950년과 1953년), 1차 대만해협 위기사태 때도 최소한 두 번(1954년과 1955년—후자의 경우 두 차례 있었음), 그리고 1958년의 2차 대만해협 위기사태 때도 미국의 핵폭격 협박을 받았다.

특히 한국전쟁 당시에는 1950년 말에 처음으로 핵사용 가능성을 공개화하면서부터 정전협정이 체결될 때까지 미국의 공개적인 협박이 노골화되었다. 핵위협 발언의 수위와 심각성을 보면 1950년 중국군의 참전 직후와 1953년 정전협정에서 우위를 점하기 위해 취했던 미국의 핵위협 발언은 중국 내에 강한 위기감을 가져다주었다.⁵

중국은 특히 미국의 아시아-태평양 지역 전술핵무기 배치와 핵우산 체계로부터

⁴ 마오쩌둥은 미국의 핵 위협을 ‘핵 협박(nuclear blackmail)’으로 인식했다. 이런 핵 협박으로부터 자유롭기 위해서는 강대국의 핵 독점력(nuclear monopoly)을 타파해야 한다는 신념을 가지기 시작했다.

⁵ 특히 1953년 2월 11일 미 국가안보회의의 발언은 중국에게 치명적으로 들렸다. 張振江·王深, “美國和中國核爆炸,” 『當代中國史研究』, 3期 (1999), p. 25.

극심한 위협감을 느꼈다. 반공주의에 입각한 군사적 포위망이 미국의 역내 국가와의 일련의 군사동맹조약으로 현실화하였다. 이후 미국은 1954년 12월 오키나와에 핵무기를 배치했고, 1958년에는 주한미군에, 1960년 전후에는 아시아-태평양 지역의 군사기지에 약 1,700개의 전술핵무기를 설치했다. 이들의 분포를 국가별로 보면 오키나와에 800개, 한국 600개, 괌 225개, 필리핀 60개, 대만에 12개였다. 미국의 역내 전술핵무기 수는 1967년에 3,200개에 달하면서 절정을 이뤘다. 이 중 1,300개가 오키나와에 배치되었다.⁶

미국의 지속된 핵공격 위협을 받은 중국은 1955년 핵개발이 필요하다는 인식을 갖기 시작했다. 이런 인식은 중국공산당 서기처 중앙확대회의에서 공식 의제로 발의된다.⁷ 이듬해 중국공산당은 핵개발 정책을 의결한다.⁸ 이때까지만 해도 마오쩌둥(毛澤東)은 핵무기에 대한 두려움을 부인했고, 핵을 오히려 ‘중이호랑이’로, 즉 있으나 마나 한 무기로 치부했다.⁹ 왜냐하면 이를 보유해도 함부로 쓰지 못하는 무용지물로 인식했기 때문이다.¹⁰

그러나 1차 대만해협 위기사태는 마오의 인식을 바꾸어놓았다.¹¹ 그는 물론 핵무기가 전쟁의 승리에 필수 불가결한 요소라고 인정하지 않았다.¹² 재래식 무기

⁶ 崔必, “美日對中國研核武器的認識與對策(1959~1969),” 『世界歷史』, 第2期 (2013), p. 8.

⁷ 마오는 1월 15일 회의에서 핵개발의 기회를 장악해야 한다고 강조했다. 『當代中國的核工業』(北京: 中國科學技術出版社, 1987), p. 14. 그리고 4월 27일 소련과 평화로운 목적의 핵개발 연구와 기술 지원에 관한 협정을 맺는다. 1956년 4월 마오의 중국의 핵무기 보유 결정은 그의 이론서 『10대관계론(論十大關係)』에서 공식화된다.

⁸ 중국 국무원은 저우언라이 총리 주재하에 1955년 1월 31일 〈國務院關於蘇聯建義幫助中國研究和平利用原子能問題的決議〉를 논의하는 전체회의를 개최했다. 보이다시피 당시 중국이 소련에 핵개발 지원을 건의한 목적은 평화적인 핵 개발을 위한 것이었다. 齊麗姚, “毛澤東的核武器觀,” 『丹東師專學報』, 第24卷, 第2期 (2002), p. 25.

⁹ 마오의 ‘중이호랑이’ 발언은 1946년 8월 6일 미국 기자 아나 루이스 스트롱(Anna Lewis Strong)과의 인터뷰에서 피력되었다. 『毛澤東選集』 第4卷, 北京: 人民出版社, 1991, pp. 1192~1195. 그의 이런 신념은 일본의 투항이 원폭 때문이 아니라는 관념에 근거했다. 그는 1945년 원폭 일주일 뒤 개최된 옌안(延安) 간부회의에서 일본의 투항에 결정적인 요인은 원폭이 아닌 소련의 참전 선언이라고 주장했다. 王光金, “毛澤東與新中國核武器的發展,” 『党史博采』, 第12期 (2017), pp. 20~21.

¹⁰ 王鴻章, “中國核威脅思想的歷史演進,” 『軍事歷史』, 第9期 (2012), pp. 7~10.

¹¹ 여담으로 그는 1950년 초 소련 방문 동안 소련의 핵실험 기록 영상물을 보고 핵무기의 위력에 대한 경이로움을 느꼈다고 전해진다. 일각에서는 이때부터 마오가 핵폭탄에 관심을 가졌다고 한다. 王光金, “毛澤東與新中國核武器的發展,” p. 21.

¹² 이런 그의 확신은 1955년 1월 28일까지 견지되었다. 그는 핀란드의 첫 중국대사 쑤스둔(孫士敦)을 배웅하는 자리에서도 중국 인민이 미국의 핵 협박에 놀라지 않을 것이고, 중국과 같이 국토가 광활하고 인구가 많은 나라는 미국의 원자탄으로도 멸망시키지 못하기 때문에 쌀과 총으로도 중국은 미국과의 전쟁에서 이길 수 있다고 했다. 『毛澤東選集』, 第5卷 (北京: 人民出版社, 1991), pp. 136~137.

전쟁에서 가장 중요한 것은 병력이라는 그의 의지가 확고했기 때문이다.¹³ 대신 자주 국방력을 강화하고 더 이상 제국주의의 무시와 미국의 ‘조롱거리’가 되지 않기 위해서 핵무기가 필요하다는 인식을 갖기 시작했다.¹⁴

그러나 1956년 북한에 주둔한 중국군을 철수하던 시기에 중국과 소련의 갈등이 발생하면서 북중소 3각 관계에서 중국이 유지한 균형 전략에 불리한 양상이 연출되었다. 더 나아가 핵개발에 있어 소련의 기술이전에 전적으로 의존할 수밖에 없었던 중국의 계획에는 차질이 일어날 수밖에 없었다. 중소갈등의 심화는 결국 1969년 영토분쟁의 무력충돌로 이어졌다. 이후 중국은 소련을 ‘주적’으로 인식하고 이를 공식화했다. 소련과의 경쟁이 심화되면서 중국은 소련을 따라 1961년에 북한과 동맹을 맺게 된다. 소련의 협력이 중단되었음에도 중국은 1964년에 핵실험에 성공하면서 명실상부한 핵보유국이 되었다.

북중동맹과 중국의 핵무기는 한반도 지역에서 내적 균형을 이루는 데 긍정적인 성과였다. 당시의 세력균형과 현상황(status quo) 유지를 위해 미중 양국 고위 인사는 미국이 남한을, 중국이 북한을 통제할 것을 약속했었다. 헨리 키신저 국가안보보좌관과 저우언라이(周恩來) 총리가 1974년에 미중관계 정상화를 논의하는 과정에서 맺은 ‘신사협정’이었다.

그러나 한국과 일본의 국력 신장은 1970년대 중반 이후 중국의 내적 균형 전략에 차질을 빚는다. 일본은 1980년대에 세계 2대 경제 대국으로 부상했다. 한국의 경제력도 상승하면서 국방력과 한미동맹의 증강 결과로 이어졌다. 특히 한반도에서의 세력균형이 한국과 한미동맹으로 기울어졌음을 중국은 1980년대 초에 인식하기 시작했다. 당시 덩샤오핑(鄧小平)은 베이징을 방문한 캐스퍼 파인버거 미국 방장관에게 이 같은 의견을 피력했다. 그는 남북한 간에 전쟁이 발생하면 북한이 남한을 이기기에는 역부족이라고 시인했다.

이후 중국은 개혁개방을 가속하면서 고도의 경제성장률을 기록하며 경제력이 증강하는 성과를 올렸다. 북한은 핵무기 개발을 본격적으로 추진하면서 자신만의 내적 균형을 위한 노력을 배가했다. 급속도로 증강한 경제력에 힘입은 중국은 군

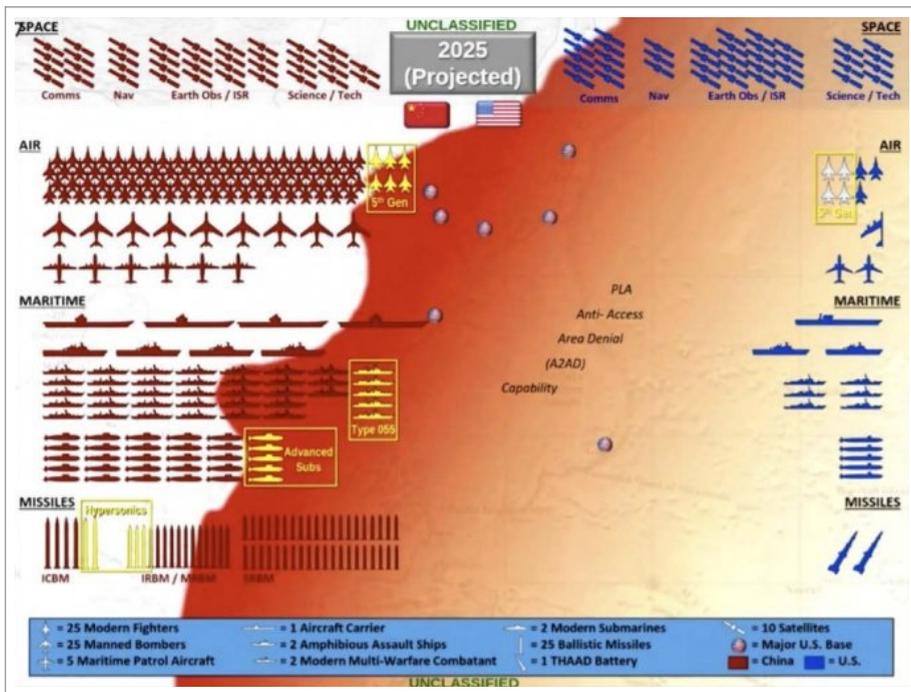
¹³ 1954년 10월 23일 마오쩌둥은 네루 인도 총리와 회담에서 이런 입장을 밝혔다. 그는 1957년 11월 소련 방문에서도 재차 자신의 확신을 밝혔다. 핵으로 인구의 반을 잃어도 반이 생존하면 승산이 있다는 것이었다. 그의 발언은 소련과의 핵기술 협정에 대한 불안감을 희석시키려는 의도도 없지 않았다. 王光金, “毛澤東與新中國核武器的發展,” p. 21.

¹⁴ 『毛澤東軍事文集』, 第6卷 (北京: 軍事科學出版社, 1991), p. 374; 『建國以來毛澤東軍事稿』, 中卷, (北京: 軍事科學出版社, 2010), p. 308.

사현대화에 박차를 가하기 시작했다. 그리고 해군력 증강의 당위성과 정당성 마련을 위한 전략구상에 들어갔다. 그 결과 1985년과 1986년에 중국의 해양방어전략 개념이 소개되었다. 이를 토대로 중국의 해군력 강화 사업이 1990년대부터 본격화되었다.

오늘날 중국은 항공모함 2척과 다양한 해군 핵무기(SLBM 등), 그리고 대규모 해군 함대 편대를 갖춘 강한 해군력을 가지고 있다. 동북아시아 국가들을 압도하는 규모의 해군력을 갖춘 것이다. 미국은 동북아시아의 안보와 전략적 이익의 수호를 위해 아직도 하와이에 주둔한 인도-태평양 함대에 의존한다. 주한미군에 배치된 함대가 없다. 주일미군 기지에 배치된 해군력은 제한적이다. 동북아시아만 놓고 보면 미국의 해군력은 규모상 중국에 대응하기에 역부족한 것으로 나타나고 있다(아래의 <그림 1> 참조).

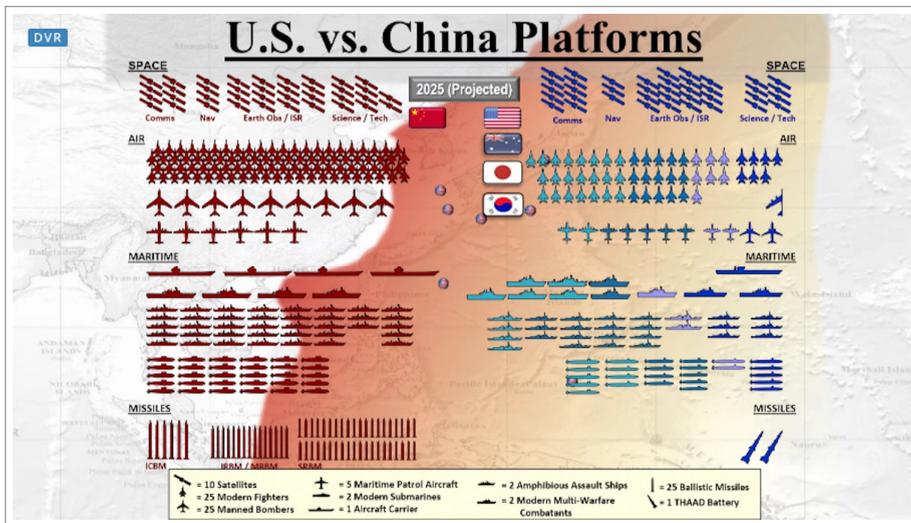
<그림 1> 2025년도 美 인도-태평양 함대와 중국의 군사력 예상도



출처: “(The Other) Red Storm Rising: INDO-PACOM China Military Projection,” Federation of American Scientists, September 15, 2020. <<https://fas.org/publication/pacom-china-military-projection/>> (Accessed September 14, 2023).

중국의 군사력은 현재 미국, 호주, 일본과 한국 등 4국의 군사력을 합한 것보다 더 큰 규모로 평가되고 있다. 호주, 일본과 한국은 미국이 인태지역뿐 아니라 동북아시아에서 가장 의존할 수 있는 군사력을 갖춘 동맹들이다. 그럼에도 이들의 군사력을 미국의 인태함대 전략의 것과 모두 합쳐도 중국군에 열세라는 것이 통계상으로 나타나고 있다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 미국, 호주, 일본, 한국 군사력 대(對) 중국 군사력 규모 비교



출처: “(The Other) Red Storm Rising: INDO-PACOM China Military Projection,” *Federation of American Scientists*, September 15, 2020, <<https://fas.org/publication/pacom-china-military-projection/>> (Accessed September 14, 2023).

상기한 두 그림에서 나타나듯 중국의 내적 균형 전략의 노력이 상당한 성과를 올렸다고 평가해도 과언이 아니다. 미국 역시 외적 균형 전략을 통해 한미일 3국의 군사 관계와 일본-호주의 군사 관계를 강화하는 데 성공했다. 그러나 현실은 미국이 가장 신뢰하고 의존할 수 있는 이들의 군사력을 미국의 인태함대와 합해도 중국에 대항하는데 역부족한 것으로 보인다.

중국은 대규모의 군사력을 가지고 최소한 역내에서 영향력 확대를 위한 노력을 시진핑(習近平) 시기에 들어와 가속화하고 있다. 중국이 막강한 경제력과 군사력을 가지고 이른바 중화민족의 부흥 실현을 위한 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 추구하기 시작한 것이 이의 방증이다. 2013년에 소개된 ‘중국의 꿈’은 중화민족의 부흥은 물론 인류운명공동체의 구현을 통해 중국 위계 중심의 질서를 구축하려는 것을

의미한다. 중국이 공산주의를 실현하려는 공산국가로 생존하려는 결의가 강한 만큼 중국의 대외관과 세계관도 자유민주주의 국가와 다르다. 중국은 미국과의 경쟁을 체제경쟁으로 인식한다. 사회주의 체제의 우월성을 세계에 입증하면서 공산주의를 실현하는 국가로 거듭나겠다는 의미다.

시진핑 국가주석은 2013년 취임 이후 가진 당간부 회의 석상에서 “자본주의는 소멸할 것이며 사회주의가 궁극적으로 승리할 것이다(资本主义最终消亡、社会主义最终胜利)”라고 호언한 바 있다.¹⁵ 이를 위해 그는 2017년 19차 중국공산당 전국대표대회의 보고서에서 중국이 글로벌 리더로서 성장해야 하는 사명의 달성을 위해 종합 국력과 국제적 영향력을 증강시킬 수 있는 사회주의시스템의 강화를 또한 촉구했다.¹⁶

중국은 2013년부터 이 같은 국정 목표를 수반하는 일련의 전략구상을 연속해서 발표해왔다. 2012년 시진핑 주석은 중국 공산당 총서기로 선출되었고 이듬해 3월에 국가주석에 선출되었다. 그는 총서기로 선출된 직후 ‘중국몽(中國夢, 중국의 꿈)’을 선포했다. 중화민족의 부흥을 2049년까지 완성하겠다는 포부를 밝힌 것이다.

중국의 꿈은 다시 말해 1840년 아편전쟁 때부터 1949년 중화인민공화국 건국 때까지, 중화민족이 외세에 당한 수모와 수치에서 회복하고 그 이전의 영광을 회복하겠다는 민족적 염원을 의미한다. 그리고 중국공산당은 중국이 사회주의 강국으로 재탄생하는 것이 유일한 방법으로 지금까지 강조해 왔다. 이런 목표를 위해 그는 2013년에 ‘일대일로(BRI)’, 2015년에 ‘중국제조 2025(Made in China 2025)’, 2020년에 ‘중국표준 2035(China Standard 2035)’ 등의 전략 목표를 발표했다. 2014년에는 ‘신개발은행(NDB)’과 2015년 ‘아시아인프라투자은행(AIIB)’을 설립했다.

이런 연유에는 베이징 올림픽을 준비하면서 연평균 12%의 고성장률을 기록하면서 경제적 특수효과를 누린 중국의 부상이 가시권에 들어온 것이 결정적이었다. 2009년 중국은 독일을 제치고 제3대 경제 대국, 2010년에는 일본을 제치고 제2대 경제 대국의 반열에 올랐다. 이는 역으로 체제경쟁에서 2,3위에게 승리를 일궈

¹⁵ “关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题,” 『中国共产党新闻』, 2019年 3月 31日. 본 연설은 시진핑이 2013년 1월 5일 신진 중앙위원회 위원, 후보위원이 18대 정신을 토론하기 위한 학습회의에서 전해진 것이다. (这是习近平总书记2013年1月5日在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十八大精神研讨班上讲话的一部分.).

¹⁶ 习近平, 『决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利』(北京: 人民出版社, 2017年).

냈고 남은 건 미국만이라는 의미였다.

이런 기세에 힘입어 중국은 ‘중국제조 2025’, ‘중국표준 2030’을 발표하면서 미국마저 제치겠다는 야욕을 드러냈다. 그리고 2017년 제19차 중국공산당대회에서 사회주의 현대화 강국 달성 목표를 이루기 위한 일정표를 소개했다. 이는 2021년에 이른바 ‘샤오강(小康) 사회를, 2033년에 사회주의 현대화의 기초를 구현하고, 2049년에 사회주의 현대화 강국 목표를 달성하겠다는 것이었다.

이런 중국의 결의는 중국공산당 창당 100주년을 맞은 지난 2021년 시진핑 주석의 연설문에서 잘 드러났다. 연설문에서 그는 미국과의 전략경쟁에 강력하게 맞서겠다는 의지를 공개했다. 그 요지를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 중국이 공산국가로 존재하겠다는 강한 의지가 있기 때문이다. 시진핑은 중국이 마르크스주의를 지속해서 발전시키고 완성시키는 것을 중국공산당의 사명 중 하나로 역설해 왔다. 중국공산당의 신념은 마르크스주의를 중국화하는 데 적지 않은 성공을 하면서 이의 완성도를 높일 수 있다는 자신감에 기반한다. 반면 이런 중국공산당과 시진핑의 마르크스주의 견지와 사회주의 강국 달성 목표가 서구에게 문제가 되는 점은 마르크스주의에 입각해 세계와 시대를 인지하는 데 있다. 즉, 세상을 마르크스주의와 사회주의를 통해 보고, 시대적 의사결정을 위한 판단하겠다는 결의의 방증이다. 이 과정에서 민주자본주의 진영 국가와 중국 간에 인식 차이의 발생이 불가피한 현실을 인정한 한 셈이다.

둘째, 사회주의 노선을 견지하면서 자신의 길로만 가야 한다고 천명했다. 시진핑 주석은 중국이 앞으로 그 어느 누가라도 “‘선생’처럼 기고만장한 설교”하는 것을 “절대 듣지 않겠다”는 입장을 명확히 했다.¹⁷ 즉, 외세의 압박에 굴복하지 않고 스스로 판단과 결정하면서 계속해 정진하는 결의를 밝힌 대목이다.

그러면 중국식 현대화의 새로운 모델, 인류문명의 새로운 형태라는 결과 양산으로 이어질 것이라고 선언했다. 여기에 중국의 ‘핵심이익’ 수호가 관건인 만큼 강력한 군사력이 수반되어야 함을 강조했다. 이런 의미에서 중국의 꿈 중 하나에 중국 인민해방군이 세계 일류 수준의 군사력을 구비하는 것이 포함된다고 그는 연설문에서 자인했다.

셋째, 중국이 주장하는 인류운명공동체 구축이다. 이는 중국의 꿈이 궁극적으로 추구하는 최종 목표다. 중국은 인류운명공동체 구축 과정에 관한 설명에서 중

¹⁷ 习近平, “在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话,” 『新华社』, 2021年 7月 1日.

국의 역사 왜곡 인식을 여실히 드러내면 이런 꿈의 본질적인 문제점을 역시 노출하였다. 이 과정에서 시진핑은 중국이 지난 5000년 역사 동안 정의를 숭상하고 야만적이고 포악한 세력을 두려워하지 않는 민족임을 상기시켰다. 이런 맥락에서 중화민족은 과거에도 그 어떠한 민족을 압박하거나 괴롭히거나 노역을 삼지 않았다고 강조했다. 이런 행태가 과거에도 없었고, 지금도 없기 때문에, 앞으로도 없을 것이라고 단언했다. 더 나아가 그는 “중화민족의 피(DNA)에는 남을 침략하고 패권을 칭하는 유전자가 없다”고 부연했다.¹⁸

그러나 중국을 자극하고 위협하는 세력에 대한 대외적인 경고도 노골적으로 잊지 않고 표현했다. 시진핑은 “외세가 중국을 괴롭히면 머리가 깨지고 피를 흘릴 것”이라고 위협했다. 그러면서 “어떤 외세의 괴롭힘이나 압박도 용납하지 않을 것”이라며 “만약 누구라도 중국을 괴롭히거나 압박하거나 노예로 삼겠다는 망상을 품는다면 14억의 중국 인민이 피와 살로 쌓은 강철 만리장성 앞에서 머리가 깨지고 피가 흐를 것”이라며 전 중국인의 말초신경을 자극시켰다.¹⁹ 그는 인류운명공동체 완성의 시기를 “중화민족이 남에게 유린당하고 괴롭힘을 당하던 시대”의 종결로 정의했다.²⁰

Ⅲ. 미국의 외적 균형 강화 추동 요인

미국의 대중국 전략경쟁의 최종 목표는 중국공산당의 대외 행위의 교정이다. 중국공산당의 교체가 희망 사항이겠으나 현실적으로 불가능하다는 것을 미국도 잘 알고 있다. 이런 현실에서 미국에게 최선의 선택은 최소한 인권과 대외적 행동 영역에서 공산당을 교화하는 것이다. 특히 이는 중국공산당의 불법적이고 불공정하고 불공평하면서도 공세적이고 공격적인 행동의 본질적인 변화를 핵심으로 한다. 미국의 대중국 압박이 인권에서부터 무역, 기술, 군사 영역에까지 전방위적으로 강경해질 수밖에 없는 이유도 여기에 있다.

미국이 특히 중국에 실망한 부분은 중국의 대외적 행태가 불변한 데 있다. 오랜

¹⁸ 习近平 “在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话”.

¹⁹ “外勢欺負，頭破血流(외세기부 두파혈류) ‘외세가 중국 괴롭히면 머리 깨지고 피 흘릴 것’, 『중앙일보』, 2021.7.21.

²⁰ 习近平, “在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话”.

기간 미국과 교류와 협력을 지속해서 유지했음에도 중국의 행동 개선의 의지가 보이지 않기 때문이다. 오히려 중국이 더 독단적이고 더 독선적이며 비협력적인 태도와 자세로 미국에 일관하기 때문이다.

따라서 2023년 1월 이후부터 거의 매달 개최된 미중 고위급회담에서 미국 측의 주장은 일관되었다. 미국이 중국을 견제하는 이유였다. 그리고 그 이유는 단 한 가지였다. 중국의 대외적인 행태의 변화가 필요한 것이었다. 중국은 경제적인 급부상으로 필요 충족의 자원을 해외에 더욱 의존하게 되었다. 해외에서 필요한 자원을 충족하려는 중국의 방식에 미국은 문제점을 지적한 것이다.

중국의 경제 규모에서 국내에서 자급자족할 수 있는 자원은 이미 고갈된 지 오래다. 에너지자원에서부터 식량, 광물과 기술 등, 영역과 상관없이 중국은 대부분의 자원을 해외에서 조달할 수밖에 없는 경제구조를 가지게 되었다. 이의 원활한 수급을 기대한 중국에게 해외 의존도가 커질수록 기존의 국제질서, 국제제도, 국제법과 국제규범은 장애 요인으로 인식되기 시작하였다.

다시 말해 중국이 발전하면 할수록 자원에 대한 수요는 더욱더 커진다. 이를 충족하는 데 있어 중국에게 기존의 국제질서, 제도, 법과 규범은 장애 요인으로 인식될 수밖에 없다. 중국이 오늘날 이를 무시하고, 위반하는 비판에서 자유롭지 못한 이유다. 14억 인구를 가진 중국 경제 규모가 5% 전후 성장률을 유지하기 위해서는 그만큼의 공공재와 자원 조달을 전제로 한다.

특히 4차 산업을 성장시키기 위한 첨단과학기술의 자원 확보가 중국의 국가적 명운을 결정한다는 뜻이다. 4차 산업의 발전속도를 감안하면 첨단과학기술의 이전 속도도 더욱더 가속되어야 한다. 문제는 이런 기술 자원을 조달하는 과정에서 중국이 과욕을 부린다는 데 있다. 이런 중국의 과욕으로 중국은 이기적이고 자기중심적으로 행동할 수밖에 없다. 즉, 중국이 불법적이고 불공정한 수단과 방법에 의존하는 행태를 보이는 주된 원인이다.

오늘날 미국은 중국의 이런 행위가 교정되지 않으면 자유 국제질서를 중국이 심각하게 위협할 수밖에 없다는 인식을 갖게 되었다. 과거 냉전 시기에 중국의 외교 목표가 혁명의 세계화와 세계의 공산화였다면 오늘날은 세계 구성원의 독재정치화, 독재정권의 양성이다. 미국은 시진핑의 ‘중국의 꿈’이 중화민족의 부흥을 넘어서 자유 질서 체제와 민주주의를 전복하려는 목적과 의도를 내포한 것으로 평가한다. 그리고 이의 시발점을 일대일로 군사화와 디지털화하려는 일명 ‘디지털 실크로드’로 인식한다. 디지털 실크로드 프로젝트의 주 내용은 투자수혜국

에 4차 산업 인프라의 구축에 있다. 이와 동시에 이들 수혜국의 정권을 독재의 길로 유도하는데 전략을 내포하고 있다.

중국은 디지털 실크로드의 결과물을 사회통제시스템으로 전환하여 국민을 통제, 검열, 속박하는 등의 노하우 이전으로 이들을 현혹하고 있다. 그러면서 중국이 이들 수혜국의 정상들에게 감언이설로 중국의 ‘인류운명공동체’에 합류할 것을 종용하고 있다. 이들과 오랜 시간 함께하기를 기원하는 마음에 중국은 이들의 통치의 기반을 더 견고하게 만들어주는데 공헌할 수 있다고 자부한다. 미국이 중국의 ‘디지털 실크로드’를 ‘디지털 독재’ 프로젝트로 인식하는 이유이다.

미국은 기본적으로 중국의 ‘디지털 실크로드’가 기존의 자유주의 국제질서 기반과 근간을 흔들기 위한 목적을 가지고 추진되는 것으로 인식한다. 이유는 IT, AI, 5G, Big Data 등의 기술을 악용하는 노하우를 제3세계국가에 전수하기 때문이다. 즉, 제3세계 국가 지도자들이 첨단과학기술을 장기집권과 사회 통제 및 감시의 수단으로 이용함으로써 인류 보편적 가치는 물론 민주주의 가치와 이념을 심각하게 침해하는 범법행위를 부추기고 있다.²¹

이런 미국의 인식은 2017년 12월 18일 발표된 미 행정부의 국가안보전략(NSS)에 투영되었다. 중국 및 러시아와의 관계를 경쟁적 관점에서 조망하기 시작한 것이다. 동 보고서는 중국과 러시아를 “미국의 가치와 이익에 정 반대되는 세계를 만들기 원한다(China and Russia want to shape a world antithetical to U.S. values and interests)”는 것으로 분석하면서, 이들을 미국 주도의 자유주의 세계질서에 대한 수정주의자(revisionist)로 정의했다.²²

이듬해 1월 19일 발표된 미국 국방전략보고서(NDS)는 국방목표를 15년 만에 전환시켰다. 테러리즘 억제 대신 중국과 러시아를 견제하는 것으로 바뀌었다. 이 보고서는 국가안보전략보고서(NSS)의 핵심 목표를 어떻게 군사적으로 수행할지에 대한 내용을 소개했다. 중국과 러시아의 “증대하는 위협”에 적극 대응해야 하는 필요성을 강조했다.

제임스 매티스 국방장관은 보고서 발표 당일 중국과 러시아를 “다른 나라들의 경제적, 외교적, 안보적 결정에 대한 거부 권한을 행사하며 그들의 ‘독재 모델’에 부합하는 세계를 창조하려는 수정주의 국가들”로 규정하고 미국이 이 두 나라의

²¹ Newt Gingrich, *Trump vs. China* (N.Y.: Center Street, 2019).

²² 최강, 신범철, “트럼프 행정부의 『국가안보전략 2017』 시사점,” 『오피니언뉴스』, 2017.12. 29., <<http://www.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=7837>> (검색일: 2023.12.2.).

“커지는 위협”에 직면해 있다고 경고했다.²³

2020년 5월 20일 백악관이 출간한 <중국 전략보고서>에서 중국에 대해 전례에 없는 강경한 논조와 입장을 공식적으로 소개했다.²⁴ 핵심요지는 중국이 공산국가에 있었다. 의도는 따라서 중국의 정체성을 미국이 직시할 것을 주문한 것이다. 그러면서 미국이 시진핑을 ‘국가주석(President)’이 아닌 ‘중국공산당 총서기(General-Secretary of the Chinese Communist Party, CCP)’로 칭할 것을 알렸다. 또한 중국의 호칭도 더 이상 중화인민공화국(P.R.C.) 또는 중국(China)가 아닌 ‘중국공산당(CCP)’을 사용한 것도 이런 의도를 반영하기 위함이었다. 이는 미국이 적대하는 정권에서 흔히 사용하는 외교술수다. 그 정권의 국가와 국민은 아무런 죄가 없다는 데서 착안한 것이다.

미국의 태도 변화에 가장 결정적인 이유는 중국공산당의 정치개혁에 대한 실망감에 있었다. 중국의 개혁개방 결정을 미국은 즉각 환영했었고, 이의 성공을 통해 중국이 더 개방되고, 민주화된 국가와 사회로 진화할 것을 기대했었다. 이른바 ‘중국 진화론(China evolution)’을 거의 신성시되었다 해도 과언이 아니었다. 이런 확신에 미국은 중국에 포용정책을 고수하였다. 그러나 미국의 포용정책은 2020년 7월에 종결되었다.

일대일로를 통해 세계로 진출하겠다는 중국의 전략 계획에 미국과 동맹국은 인태전략과 쿼드로 대응하기 시작했다. 2015년 중국이 세계의 제조업을 선도하겠다는 야심찬 전략 계획이 ‘중국제조 2025’를 통해 발표되자 2017년 미국 대통령에 당선된 도널드 트럼프(Donald Trump)는 관세인상으로 맞대응했다. 중국이 2020년 첨단과학기술 분야에서 선도적인 자리매김을 위한 청사진을 ‘중국표준 2035’로 발표하자 미국은 세계공급망(Global Supply Chain, GSC)를 재편하려는 노력을 배가하기 시작했다.

이런 일련의 관점에서 기술(technology)이 국제관계의 갈등을 유발하는 결정적인 요인이 될 수 있다는 것을 아무도 상상하지 못했다. 오늘날 미중 사이에서 불거진 기술안보문제는 기술의 비대칭적 발달 구조에서 불리한 위치를 극복하겠다는 중국의 의지와 결의가 발단으로 작용한 것이다.

이를 추동시킨 요인은 4차 산업혁명을 발전시키는데 필요한 기술력의 부족이었

²³ “美 안보 최우선은 테러와의 전쟁 아닌 中·러시아와 경쟁,” 『조선일보』, 2018.1.22.

²⁴ The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May 20, 2020.

다. 이를 보완하기 위해 중국은 무리수를 두기 시작했다. 즉, 선진과학기술을 불법적으로 확보하는 행위를 자행하기 시작한 것이다. 중국은 선진국에서 선진과학기술의 편취와 탈취를 일삼았다. 중국이 수단과 방법을 가리지 않고 과학기술의 열세를 만회하려는 동기가 작동한 결과였다. 기술 발전을 위한 중국의 의지와 결의가 잘못된 것임이 판명되는 대목이다.

중국은 또한 이렇게 축적된 기술력으로 사이버와 현실 공간을 침투하는 행위를 일삼았다. 그러면서 상대국의 동태를 관찰, 감시하고 정보를 밀반출할 수 있다. 정보전에서 상대방을 먼저 제압할 수 있는 능력 또한 확보할 수 있게 되었다. 즉, 경쟁국과의 심리전에서 우위를 점하는 전략 시도가 포착되기 시작했다. 그 결과 미국은 중국의 화웨이사(社)의 모든 전자제품에 장착된 ‘백도어 칩(backdoor chip)’으로 미국인의 개인정보는 물론 정부, 기업과 군사 기밀의 유출이 가능하다는 우려를 제기하기 시작했다.

특히 중국이 ‘중국제조 2025’ 백서의 발간을 통해 인공지능, 5G, 4차 산업에서 선도국가로 부상할 결의를 밝히면서 미국의 우려는 커졌다. 미국은 중국의 첨단과학기술 분야에서 선도적 역할에 대한 결의보다 내재된 전략적 함의를 더욱 우려한다. 첨단과학기술 분야에서 중국이 가격경쟁력을 통해 자국 및 제3국의 전자기술 제품에 ‘백도어 칩’을 심어 미국의 시장과 기관에 침투시켜 미국 정보와 기술의 탈취, 편취, 절도 등의 불법 행각이 더욱 용이해질 수 있는 가능성을 미국 국가안보에 새로운 최대 위협요소로 인지하게 됐다.

그 이유는 기술안보문제가 더 이상 순수한 기술과학 분야에서의 기술이전의 문제가 아닌 데 있다. 4차 산업 혁명과 ‘스마트’ 개념이 접목된 상황에서 정보의 보안력이 더욱 취약해지는 역설적인 상황이 연출되고 있어 나라마다 강력한 대응책을 모색하고 있다. 국가 안보 차원에서 기술 안보의 위험성의 판단과 결정은 기술안보 관련 제품의 내재적 위협 성질의 유무 여부와 그 위협의 성질이 국가 안보에 어떠한 위험성을 내포하는지에 근거한다.

이런 배경에서 발표된 미국의 인태전략은 따라서 두 가지 목적을 가지고 있다. 하나는 중국이 이 같은 불법적이고 불공정한 행위를 저지하기 위함이다. 중국이 세계의 공공재와 기술 자원을 무작위로 무차별하게 독식하려는 행위를 막아야 한다. 이런 이유가 미국의 중국 견제 전략의 당위적 필요성을 합리화한다. 중국의 이런 행위를 통제하지 않으면 중국이 계속해서 가치, 규범, 제도, 질서를 무시하고 위반할 수밖에 없다는 판단에 근거한 것이다.

중국은 남중국해의 자원이익 때문에 이를 자국의 영해로 간주한다. 더 나아가 제3세계 자원 생산국이 경제적으로 취약한 점에 접근하면 더 많은 자원이익을 획득하려는 전술을 여전히 전개하고 있다. 가령, 이런 접근수단으로 가장 잘 활용되고 있는 것이 일대일로 사업이다.

일대일로 사업을 명분으로 자원보유국에 경제적으로 진출하여 ‘협력’의 방식으로 ‘공동’ 생산을 도모하나 결국 중국이 독식하는 구조로 전환하는 노력이 최근 드러나고 있다. 일대일로를 이른바 ‘부채 함정’ 사업으로 국제사회가 인식하는 가장 큰 이유다. 또한 4차 산업의 발전을 위해 기술 편취와 탈취를 일삼는 이유도 같은 맥락에서 행해진다. 즉, 지식재산권을 존중하면서 기술이전과 빅데이터 확보를 기대하는 것은 중국의 4차 산업 발전에 치명적이다. 그 발전속도에 부응할 수 없는 내재적 구조 때문이다.

미국의 또 다른 목적은 소다자 협의체를 적극 활용해 중국의 부상을 견제하는데 있다. 주지하듯 미국이 더 이상 이런 임무를 독자적으로 수행하는데 국력이 부족한 것이 사실이기 때문이다. 따라서 미국의 전략은 소다자 협의체를 전방위적이고 다층적으로 결성하고 이들의 네트워크화 통해 견고하게 구축하는 것으로 전환되었다. 그리고 유사시 중국 견제 전략을 본격적으로 작동시켜야할 때 이들이 합체함으로써 이른바 ‘트랜스포머’와 같은 효과를 기대할 수 있다는 것이다. 즉, 다양한 영역과 분야에서 개별적으로 형성된 협의체가 합체되어 트랜스포머로 변신하면서 중국을 압도할 수 있는 전략계산이 복선에 깔린 것이다.

이런 소다자협이체는 현재는 각기 다른 분야에서 각기 다른 나라들로 팀을 형성하고 분업화된 구조를 가지고 있다. 그렇기 때문에 아직은 그 실체를 가늠하기 어려운 것도 사실이다. 그러나 명확한 사실 중 하나는 이런 트랜스포머가 중국에 대항할 수 있는 트로이 목마와도 같은 존재로 설계되고 있다는 점이다.

미국의 대중국 견제 전략의 핵심 기조는 세 가지다. 하나는 공산/독재국가의 독단적이고 공세적이고 반인륜적인 행위를 교정하는 것이다.²⁵ 또 하나는 이를 위해 다자주의를 강조한다. 그러나 그의 다자주의 개념은 본질적으로 다르다. 가치와 이념을 공유하지 않는 나라에 대해 일시적으로 배타적이고 비개방적이다.²⁶ 그러

²⁵ Antony J. Blinken and Lloyd J. Austin III, “America’s partnerships are ‘force multipliers’ in the world,” *The Washington Post*, March 15, 2021; and “Remarks by President Biden in Press Conference,” The White House Briefing Room, March 25, 2021.

²⁶ Joe Biden, “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2

나 국제법, 제도, 규범, 가치와 질서를 존중하고 준수할 결의로 전향한다면 이들을 환영한다는 의미도 내포되어 있다. 그래서 미국이 인태전략을 두고 개방적이고 포용적이라고 주장하는 이유가 여기에 있다.

다른 하나는 ‘뜻을 같이하는 나라(like-minded states)’의 ‘중국 공포(China phobia)’를 미국이 책임지겠다는 것이다. 즉, 미국의 반중국 연대에 참여하는데 중국의 보복을 두려워하지 말라는 것이다. 그는 ‘쿼드’ 정상회담에서 이를 강조했다.²⁷ 그리고 토니 블링컨 국무장관 역시 이런 입장을 나토(NATO)의에서 재확인했다.²⁸

그러나 현실은 녹록지 않다. 미국은 이를 독자적으로 수행할 수 있는 여력과 능력이 부족하다. 더욱이 미국의 세계 GDP에서 차지하는 비중이 최고에 달했던 냉전시기의 42%에서 24%로 하락하면서 동맹과 우방에게 협력의 대가로 제공할 수 있는 공공재(자유무역체제, 국제통화, 국제안보 유지 능력 등)가 고갈되어 가고 있다. 결국 미국은 대등한 조건에서 동맹과 우방의 협력을 모색할 수밖에 없는 상황에 처해 있다.

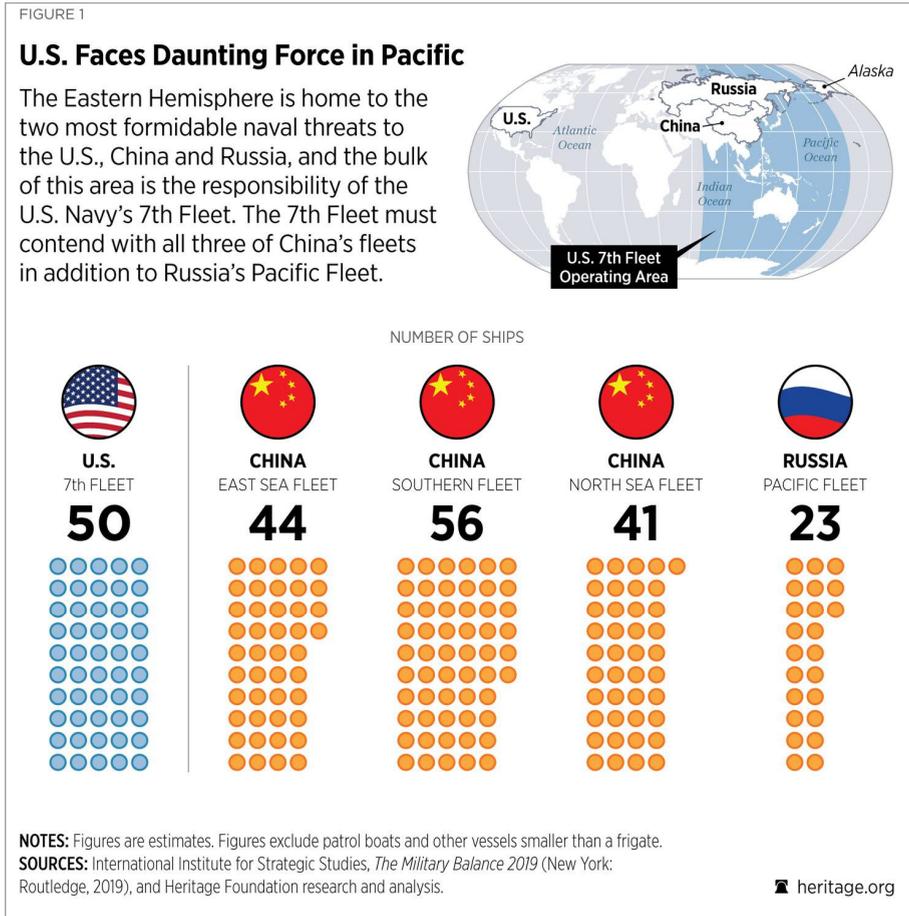
특히 미국은 인태지역과 동아시아에서 동맹의 방어와 중국 견제라는 두 가지 목표를 수행해야 한다. 일본을 비롯하여 한국, 필리핀과 더불어 대만까지의 방어 책임을 가지고 있다. 이들은 중국의 군사적 위협과 도발에 독자적인 방어능력을 갖추고 있지 못하다. 또한 미국이 이 지역에서 중국과 러시아의 군사적 연대에 대응하기에도 역부족한 것이 현실이다(〈그림 3〉 참조).

March/April 2020, pp. 64~76.

²⁷ “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’,” The White House Briefing Room, March 12, 2021.

²⁸ Anthony J. Blinken, “Reaffirming and Reimagining America’s Alliances,” NATO Headquarters, March 24, 2021.

〈그림 3〉 미중러 3국의 인태지역에서의 해군력 비교



출처: “International Institute for Global Strategic Analysis,” *The Military Balance 2019*, February, 2019. <<https://iigsa.org/south-china-sea-military-comparison/>> (Accessed September 14, 2023).

하물며 미국의 해군력과 동맹 및 우방의 것을 모두 합쳐도 중국에 비해 월등히 열세를 보이는 것도 현실이다 (〈그림 4〉 참조).

〈그림 4〉 미국과 우방의 남중국해 중국 군사력 비교



출처: “South China Sea Military Comparison,” *International Institute for Global Strategic Analysis*, September 29, 2021, <<https://iigsa.org/south-china-sea-military-comparison/>> (Accessed September 14, 2023).

이런 조건에서 미국은 새로운 전략을 모색할 수밖에 없었다. 이른바 ‘인도-태평양’ 전략, ‘쿼드(Quad, 4개국 안보협의체)’, ‘가치동맹’, ‘클린네트워크’, ‘경제 번영 네트워크(EPN)’, ‘기술동맹’, ‘반도체 동맹’ 등의 전략은 ‘뜻을 같이하는 나라 (like-minded states)’와 협력을 전제한다. 그리고 이들의 전략 명칭에서 나타나 듯 미국은 다양한 명분에서 중국 압박의 당위적 필요성을 모색하고 있다. 그리고 이를 동맹과 우방에게 설득하여 참여를 유발하는, 외적 균형을 추진하고 있다.

IV. 미국의 외적 균형 노력에 대한 중국의 인식과 대응

중국으로서는 미국 주도의 전략이 자국의 핵심이익을 위협하는 직접적인 전략으로 인식한다. 즉, 중국은 미국의 일련의 견제 전략을 자신을 포위하기 위한 네트워크/연대망을 강화해 중국의 핵심 이익에 직접적인 위협을 가하는 전략으로 보고 있다. 영토주권과 완정 면에서 미국은 가치와 인권 외교를 통해 대만, 홍콩, 신장, 티베트 문제로 중국의 정당한 영토주권을 위협하고 영토를 분열하려는 시도로 인지한다.

중국공산당의 변혁, 즉 행동 교정을 통해 중국공산당의 영도력 근간과 기반을 흔들려는 것을 다양한 전략구상을 통해 실현하려고 인식한다. 또한 미국이 디커플링과 글로벌 공급망의 재편을 통해 중국이 자기 방식(사회주의)대로 발전할 수 있는 고유의 권리와 권한에 위협과 압박을 증강한다고 판단하고 있다. 따라서 중국이 앞서 언급한 미국 주도의 일련의 전략구상을 두고 이른바 ‘소형 나토’, ‘동아시아의 나토’ 등으로 비판하는 이유를 볼 수 있다.

이런 비판이 고조에 달했던 것은 2022년 3월 중국의 ‘양회’ 기간 동안 개최된 중국 외교부장의 기자회견 자리에서였다. 그는 미·중 관계를 답변하는 자리에서 미국의 잘못된 중국 정책을 통제하지 않으면 그 재앙적인 결과의 책임 소재를 반문하며 항의했다. 더 나아가 그는 “미국의 대중국 정책은 이성적이고 건전한 바른 궤도를 완전히 벗어났다”며 “미국이 말하는 경쟁은 사실상 전방위적 억제와 탄압이며, ‘내가 죽어야 내가 산다’는 제로섬 게임”이라고 덧붙였다.

미국의 인태전략을 두고 그는 “자유와 개방을 표방하면서 실제로는 패거리를 만들고, 각종 폐쇄적이고 배타적 울타리를 만들며, 지역 안보를 수호한다면서 실제로는 대항을 유발하고 아태판 나토를 획책한다”고 비판했다. 그리고 중국이 “시종 시진핑 주석이 제시한 상호 존중, 평화적 공존, 협력·공영의 원칙에 따라 중미 관계의 건전하고 안정적인 발전을 추동하는 데 노력할 것”이기 때문에 미국이 “‘위협팽창’이라는 전략적 불안을 해소하고, 제로섬 게임의 냉전적 사고를 버리길 희망한다”고 호소했다.

중국은 미국의 견제전략을 자신에 대한 포위망을 강화하기 위한 것으로 인식한다. 중국이 이를 두고 이른바 ‘소형 나토’, ‘동아시아의 나토’ 등으로 비판하는 이유다. 이에 대한 중국의 대응전략은 자연히 방어능력과 타파능력의 강화에 초점이 맞춰질 수밖에 없다.²⁹

이런 목적의식은 중국의 해상방어 작전전략의 수정 및 확대, 그리고 새로운 개념의 도입으로 이어졌다. 가령, 중국이 21세기에 들어와 이른바 ‘대양해군’의 구축을 가속화하고, ‘A2AD(anti-access, ares denial, 반접근-지역거부)’ 전략개념의 전력화를 위해 해상방어의 마지노선인 제1도련선을 중심으로 해상작전전략을 재편하는 노력을 대표적인 사례로 꼽을 수 있다.³⁰

²⁹ 2021년 4월 7일 중국 외교부 부장 왕이와 대변인은 같은 날 이 같은 평가를 동시에 밝혔다.

³⁰ 제1도련선은 극동러시아지역의 쿠릴 열도에서 시작해 일본, 중화민국, 필리핀, 말라카 해협에 이르는 중국 본토 근해를 따라가는 선으로 중국에게 이는 미국의 침략을 막아야 하는 최후의 방

미국의 포위망에 대항하기 위한 중국의 전략은 다양화되고 있다. 우선 남중국해에서 9단선을 자신의 영해경계선으로 공식화하려는 외교적 노력을 강화하면서 군사적 방어능력 또한 증강하고 있다. 남중국해에서 대부분의 도서를 요새화한 것이 이의 방증이다. 또한 중국은 이 해역에 대한 외국 군용기의 진입을 통제하기 위한 목적으로 2013년에 방공식별구역(CADIZ)을 획정했다.

반면, 중국은 이웃 국가의 방공식별구역은 존중하지 않는 자세로 일관한다. 이 유인즉슨 방공식별구역이 국제법적 구속력이 부재한 규범에 불과하다는 것이다. 즉, 규범은 준수 의무가 없고, 위반한다 해도 법에 저촉되지 않는다는 것이 중국의 입장이다. 이런 이유로 중국은 타국의 방공식별구역을 존중하지 않는 도발을 일상화하면서도 국제법을 어기지 않았다고 주장하고 있다.

이밖에 중국은 일대일로 사업을 통해 중국군의 해외진출을 꾀하고 있다. 중국은 일대일로 사업을 소개한 이듬해인 2014년부터 일대일로로 군사화를 위한 전략개념의 수립에 착수했다.³¹ 그러면서 일대일로의 일부 거점지역에 군사적 성격과 기능을 부여하기에 이르렀다.

중국이 일대일로 사업과 군사적 대국의 의무를 접목해 대국으로서의 의무와 책임을 다하겠다는 구상은 미국과 일본의 ‘인도-태평양’ 전략에 맞대응하기 위한 대응전략으로 중국 군부는 확신한다. 중국군은 미일 양국이 2010년부터 ‘인도-태평양’ 전략을 본격적으로 추진한 이유를 중국의 경제력이 일본을 추월한데 대한 대응 태세에서 찾고 있다. 이후 본격적으로 발생한 남중국해의 영유권 분쟁과 갈등 양상이 중국 해군의 부상으로 이들에게 불리하게 전개되면서 이들의 대중국 견제력 강화를 위한 불가피한 전략으로 ‘인도-태평양’ 전략이 양산된 것으로 인식한다.³² 그러므로 중국군의 일대일로 사업의 보호와 해외이익의 수호라는 명분으로 해외 군사 활동 영역과 범위의 확대는 지속될 것이다.

외교적으로 중국은 미국과의 공존을 위한 전략 입장을 지속해서 표명하고 있다. 군사적으로 중국의 내적 균형이 미국과 대등한 수준에 이를 때까지 취하고자 하는

어선이고, 미국에게는 중국의 태평양 진입을 막아야 하는 최전방의 방어선이라는 전략적 의미를 함유한다.

³¹ “习近平接见第五次全国边海防工作会议代表, 李克强张高丽参加,” 『新华社』, 2014年 6月 27日; 白永秀, 王颂吉, “丝绸之路的纵深背景与地缘战略,” 『改革』 第3期 (2014) p. 68; 刘海泉, “‘一带一路’战略的安全挑战与中国的选择,” 『太平洋学报』 2第23卷 第2期, 92015), pp. 72~79; “姚云竹: 人民军队在‘一带一路’中的战略和作用,” 『祖国网』, 2017년 9月 14日, <<http://www.zgzzs.com.cn/index.php/Article/detail/id/9120.html>> (검색일: 2023.12.2.).

³² 赵青海, “‘四国同盟’: 构想与现实,” 『国际问题研究』, 6期 (2007), pp. 28~32.

전략이라 할 수 있다. 이것이 중국이 오늘날 특히 강조하는 ‘통제와 관리’다.

미중 전략적 경쟁 관계에 관한 중국의 ‘관리·통제(중국어 표기, 管控, 이하 ‘관계’)’ 입장은 일찍이 밝혀졌다. 시진핑 주석은 이 개념을 이미 부주석일 때였던 2011년에 키신저 박사와의 회담 자리에서 소개했다.³³ 당시 국가부주석이었던 시진핑은 방중한 헨리 키신저 박사와의 회담에서 이 같은 입장을 처음 밝혔다.³⁴ 이어서 2014년에 버락 오바마 전 미 대통령이 제6차 미중 전략 경제 대화 개막 연설에서 양국 간의 상이점에 대한 ‘관계(responsibly manage)’의 필요성을 인용했다.³⁵

이들이 강조한 ‘관계’의 방식은 아무리 민감하고 입장차이가 극명한 문제에 대해서도 대화와 협력으로 서로 윈-윈할 수 있는 결과를 도출하기 위한 외교적 노력에 최선을 다하는 것을 의미한다. 이런 ‘관계’의 인식을 오늘날 바이든 대통령도 중국 측과의 회담에서 자주 인용하는 양상을 보였다.

중국의 입장에서 중미 양국이 첨예하게 대립하는 문제를 ‘관계’할 수밖에 없는 이유는 양국이 현재 처한 상황 때문으로 중국 측은 설명한다. 그리고 이런 이유를 다음과 같은 다섯 가지로 정리했다.

첫째, 전략적 상호신뢰가 현저하게 낮기 때문에 양국 사이에 전략적 대립이 장기적으로 갈 수밖에 없는 리스크 때문이다.

둘째, 중미 양국이 서로를 지역 안보 위협으로 인식하고 있어 전략적 오판이 가져다 줄 리스크가 가중될 수밖에 없는 안보구조 때문이다.

셋째, 중미 양국이 군사적으로 서로 견제하는 방위 범위가 확대되어가는 추세가 지속될 것이기 때문이다.

넷째, 영토주권 분쟁문제에서 미국이 동맹을 강화하려는 의지가 나날이 증강하

³³ “习近平会见美国前国务卿基辛格,” 『新华网』, 2011年 6月 28日, <http://news.xinhuanet.com/2011-06/28/c_121593256.htm> (검색일: 2023.12.1.). 이후 오바마 대통령도 2014년 6차 미중전략경제대화 개막 연설에서 이를 인용한 바 있다. “Obama’s Statement to the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue,” The White House, July 8, 2014, <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2014/07/20140709303557.html#axzz3HUqT0ohj>> (검색일: 2023.12.1.). 지난 11월 16일 바이든 대통령도 시진핑 주석과의 화상 정상회담에서 이를 의미하는 표현을 인용했다.

³⁴ “习近平会见美国前国务卿基辛格,” 『新华网』, 2011年 6月 28日, <http://news.xinhuanet.com/2011-06/28/c_121593256.htm> (검색일: 2023.12.1.).

³⁵ “Obama’s Statement to the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue,” The White House, July 8, 2014, <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2014/07/20140709303557.html#axzz3HUqT0ohj>> (검색일: 2023.12.1.).

기 때문이다.

다섯째, 중미 양국이 해양질서에서 보여주는 차이점이 극렬해지면서 마찰이 한층 더 강화될 수밖에 없기 때문이다.³⁶

중국의 대미 ‘관계’ 능력에 대한 자신감은 19차 당대회 시진핑의 보고에서도 드러났다. 보고서는 오늘날의 국제정세를 ‘세계의 권력 구도에 균형이 이뤄진(国际力量对比更趋平衡)’ 것으로 평가했다. 이는 중국의 세력 균형에 대한 인식에 기본적인 변화를 의미했다. 종전의 인식과 평가에서 상당히 이탈했음을 보였다.³⁷ 중국은 향상된 국가 위상과 역량으로 이제 이런 미국의 정치적 행위 수단을 견제할 수 있는 능력을 갖췄다는 자신감을 보인 대목이라 할 수 있다.³⁸

그리고 2017년 19차 당대회에서 중국 공산당은 이를 대미관계의 기본 전략으로 공식화했다. 이렇게 미국과의 관계를 관리·통제할 수 있다는 중국의 자신감은 미국과의 세력균형이 어느 정도 이뤄졌다는 판단에 근거한다. 이 같은 중국의 대외인식은 지난 19차 당대회에서 공개됐다.³⁹

시진핑은 미중 양국의 갈등 현안에 대한 양국의 입장차이가 극력하게 드러나면서 이의 즉각적인 해결을 기대할 수 없다는 입장을 피력했다. 이를 그러나 대신 관리 및 통제 방법이 필요하다는 인식을 공유하기 위한 노력에 집중하였다. 그가 소개한 ‘관계’ 개념은 아무리 민감하고 입장차이가 크더라도 대화와 협력으로, 서로 윈-윈 하는 결과를 얻기 위한 부단한 외교적 노력을 견지하는 것이다. 시진핑은 이의 당위적 목적을 미중의 갈등 관계에서 리스크를 최소화하는, 즉 국익 손실의 최소화하는 것도 국익이라는 전략적 계산에서 찾은 것이다.

이를 구현하기 위한 미중 전략경쟁 관계의 프레임은 다음과 같이 제시한다. 첫째, 충돌하지 않고 대립하지 않는 것(不衝突不對抗)은 전제다; 둘째, 상이한 사회제도를 서로 인정하고 구동존이(求同存異)하는 입장에서 관계를 발전시키는 것은 관건이다; 셋째, 각자의 핵심이익을 존중하는 것이 정치적인 기초다; 넷째, 상호이익과 호혜적인 협력이 양국관계의 발전 원천이; 다섯째, 양국민의 우의가 관계발전의 뿌리다; 마지막으로 세계 평화와 발전을 수호하는 것이 양국의 책임이다.⁴⁰

³⁶ 刘飞涛, “关于中美战略分歧管控的思考,” 『现代国际关系』, 第6期 (2014), pp. 52~57, 66.

³⁷ 习近平, 『决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利』 (北京: 人民出版社, 2017年).

³⁸ 贾秀东, “中国特色大国外交进入新时代,” 『中国军网』, 2017年11月4日, <http://www.81.cn/jfjbmap/content/2017-11/04/content_190995.htm> (검색일: 2023.12.2.).

³⁹ 习近平, 『决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利』.

V. 우리의 전략적 함의와 대응 방향

미국의 대중국 견제정책은 중국의 대외적인 행위가 교정될 때까지 지속될 것이다. 중국은 중국공산당이 건재하고, 중국의 사회주의 현대화 강국의 꿈을 이룰 때까지 미국과 경쟁하며 자기만의 전략을 구사할 것이다. 이런점을 고려하여 우리의 외교 입장과 전략도 결정되어야 할 것이다.

기본적으로 중국은 한미일 3국이 군사 관계를 강화하는 것을 반대한다. 그러나 캠프데이비드 정신을 통해 이는 불가역적인 결과가 되었다. 우리가 중국의 위협에 독자적으로 내적 균형을 이루지 못할 경우에는 편승 전략을 유지할 수밖에 없다. 우리는 중국의 영토주권과 북한의 핵무기 등과 같은 안보 위협에 노출된 것이 사실이다. 이런 현실에서 세력균형을 통해 한반도 및 주변지역에서 평화와 안정을 도모하는 것이 우리 국익에 부합하는 선택이겠다.

중국은 우리의 이런 현실적 선택을 반대한 지 오래다. 특히 윤석열 대통령 당선 전후에 이 같은 입장을 피력한 지도 오래다. 2022년 3월 9일과 11일 중국은 공산당 기관지 『환구시보』의 사설을 통해 이미 경고성 메시지를 거듭 전한 바 있다. 3월 9일자 사설 “미국이 우리를 압박하고 회유하는 작금의 행태를 동북아의 지정학적 대립 구조에서 우리를 전진기지로 이용하기 위한 목적에서 비롯된 것”이라고 전했다. 이는 미국의 행태가 한국의 국익에 부합하지 않음을 지적한 것이다. 사설은 우리가 “한중관계와 한미관계 사이에서 균형을 맞추기 위해서 교량(교두보)이 되어야 하지, 누구 한쪽의 편을 들어서는 안 된다”고 엄중한 경고를 보냈다. 3월 11일 사설은 한중관계를 한미관계의 부속품으로 치부하지 말 것을 경고했다.

한미일 3국 군사 관계의 강화로 우리의 외교적 자율성과 중국으로부터의 불이익을 우려하는 의견이 있다. 그러나 우리의 외교적 자율성은 우리의 주권, 영토 완정의 보장이 전제되어야 한다. 우리는 미일동맹의 한계와 제약을 이용해 우리의 외교적 자율성을 확대해야 한다. 가령, 일본의 ‘평화헌법’은 유사시 미일동맹을 제한할 수밖에 없다.

한미동맹이 결국 중추적인 역할을 해야 한다는 의미다. 우리가 주도할 수 있는

⁴⁰ 乐玉成, “人民日报人民要论：牢牢把握中美关系发展的正确方向,” 『人民日报』, 2020年 9月 7日.

위치에 있다는 의미다. 주도권을 가지기 위해서는 우리의 해군력이 강화되어야 할 것이다. 한미일 3국 중에서 우리의 해군력이 제일 부족하다. 앞으로 한미일 3국의 군사 관계가 해군을 중심으로 진행될 가능성이 높은 상황에서 우리의 해군력 증강은 시급한 과제다. 이런 현실은 한미일 3국의 연합군사훈련에서도 입증된다. 해상훈련을 중심으로 전개되기 때문이다. 아직은 육상훈련은 정치적인 이유로 어불성설의 상황이기도 하다.

우리의 한미일 군사관계 강화에 적극적인 참여로 야기될 수 있는 중국의 제재와 같은 불이익 가능성은 2016년 사드 사태와 비교하면 현저하게 적다. 군사 영역에서만 한미일 공조가 이뤄지는 것이 아니기 때문이다. 경제안보 분야에서 3국의 공조 체제가 확립되는 만큼 중국이 제재와 같은 압박 수단을 동원할 경우 역효과가 발생할 가능성이 높기 때문이다. 미국 주도의 대중국 압박 전략은 최근 그 효과를 입증하고 있다. 중국의 경제난에서 이런 결과가 나타난다. 4차산업 시기에 반도체의 원활하지 못한 공급으로 중국은 상당한 고충을 겪고 있다. 더욱이 메모리 반도체의 생산자이자 공급자인 우리에게 제재를 취하는 것은 중국 경제에 더 큰 어려움을 가져다 줄 수 있다.

따라서 우리는 이러한 ‘레버리지’를 더욱 강화하는 외교적 노력을 전개해야 하겠다. 해군력을 더욱 강화함으로써 한미일 3국의 군사협력을 주도할 수 있는 위치에 올라야 할 것이다. 메모리 반도체 등 4차산업의 핵심 부품의 생산력을 주도함으로써 경제안보적인 측면에서도 우리의 레버리지를 더욱 강화할 수 있을 것이다. 이런 이점을 우리 국익에 부합하는 외교 전략을 구사하는 것이 미중 전략경쟁 시대에 취할 수 있는 최선의 외적 균형 전략이겠다.

■ 제출: 11월 9일 ■ 심사: 11월 21일 ■ 채택: 12월 11일

참고문헌

1. 단행본

- Gingrich, Newt. *Trump vs. China*. New York: Center Street. 2019.
- Paul, T.V.. “The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance.” Edited by T.V. Paul, James J. Writz, and Michel Fortman. *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* Stanford. CA: Stanford University Press. 2004.
- Walt, Stephen M.. *The Origins of Alliances*. Ithaca. NY: Cornell University Press. 1987.
- The White House. “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China.” May 20, 2020.
- 习近平. 『决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利』. 北京: 人民出版社. 2017.
- 『當代中國的核工業』. 北京: 中國科學技術出版社. 1987.
- 『建國以來毛澤東軍事稿』. 中卷. 北京: 軍事科學出版社. 2010.
- 『毛澤東軍事文集』. 第6卷. 北京: 軍事科學出版社. 1991.
- 『毛澤東選集』. 第4卷. 北京: 人民出版社. 1991.
- 『毛澤東選集』. 第5卷. 北京: 人民出版社. 1991.

2. 논문

- Biden, Joe. “Why America Must Lead Again.” *Foreign Affairs*. vol. 99, no. 2, March/April 2020.
- Schweller, Randall L. “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In.” *International Security*. vol. 19, no.1, 1994.
- 白永秀, 王頌吉. “絲綢之路的縱深背景與地緣戰略.” 『改革』. 第3期, 2014年.
- 崔必. “美日對中國研制核武器的認識與對策(1959~1969).” 『世界歷史』. 第2期, 2013.
- 齊麗姚. “毛澤東的核武器觀.” 『丹東師專學報』. 第24卷, 第2期, 2002.
- 刘飞涛. “关于中美战略分歧管控的思考.” 『现代国际关系』. 第6期, 2014.
- 刘海泉. “‘一带一路’战略的安全挑战与中国的选择.” 『太平洋学报』. 第23卷, 第2期, 2015年.
- 王光金. “毛澤東與新中國核武器的發展.” 『党史博采』. 第12期, 2017.
- 王鴻章. “中國核威脅思想的歷史演進.” 『軍事歷史』. 第9期, 2012.
- 張振江:王深. “美國和中國核爆炸.” 『當代中國史研究』. 3期, 1999.
- 赵青海. “‘四国同盟’:构想与现实.” 『国际问题研究』. 6期, 2007.

3. 기타 자료

- 최강, 신범철. “트럼프 행정부의 『국가안보전략 2017』 시사점.” 『오피니언뉴스』. 2017.1 2.29. <<http://www.opinionnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=7837>>.
- “美 안보 최우선은 테러와의 전쟁 아닌 中·러시아와 경쟁.” 『조선일보』. 2018.1.22.
- “外勢欺負, 頭破血流(외세기부 두파혈류) ‘외세가 중국 괴롭히면 머리 깨지고 피 흘릴 것’.” 『중앙일보』. 2021.7.21.
- Blinken, Anthony J.. “Reaffirming and Reimagining America’s Alliances.” NATO Headquarters. March 24, 2021.
- Blinken, Antony J., and Lloyd J. Austin III. “America’s partnerships are ‘force multipliers’ in the world.” *The Washington Post*. March 15, 2021.
- GPA PUBLICATIONS. <<http://iipdigital.usembassy.gov>>.
- International Institute for Global Strategic Analysis. September 14, 2023.
- “Obama’s Statement to the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue.” The White House. July 8, 2014.
- “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’.” The White House Briefing Room. March 12, 2021.
- “Remarks by President Biden in Press Conference.” The White House Briefing Room. March 25, 2021.
- “(The Other) Red Storm Rising: INDO-PACOM China Military Projection.” Federation of American Scientists. September 15, 2020.
- 贾秀东. “中国特色大国外交进入新时代.” 『中国军网』. 2017年11月4日. <<http://www.81.cn>>.
- 乐玉成. “人民日报人民要论：牢牢把握中美关系发展的正确方向.” 『人民日报』. 2020年9月7日.
- 习近平. “在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话.” 『新华社』. 2021年7月1日.
- “关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题.” 『中国共产党新闻』. 2019年3月31日.
- “习近平会见美国前国务卿基辛格.” 『新华网』. 2011年6月28日. <<http://news.xinhuanet.com>>.
- “习近平接见第五次全国边海防工作会议代表, 李克强张高丽参加.” 『新华社』. 2014年6月27日.
- “姚云竹: 人民军队在‘一带一路’中的战略和作用.” 『祖国网』. 2017년9月14日. <<http://www.zgzzs.com.cn>>.

Abstract

2023 Camp David Summit: The Consequence of US' external balancing and China's internal balancing in the Indo-Pacific

Choo, Jae woo

Korea-US-Japan's Camp David summit in August 2023 was the pinnacle of the trilateral cooperation, confirming their will and commitment. The article analyzes the factors that prompted the trilateral summit. It argues that the changing geo-strategic calculations of the U.S. and China due to the military rise by the latter and thereby ensuing challenges have facilitated the former to adapt a new deterrence strategy along the so-called "First-island chain." The chain embodies such strategic implications as the forefront defense line to the U.S. in the Indo-Pacific region, and the last on to China. From this strategic perspective, the U.S. and China have adjusted their respective defense strategy. The U.S. resorts to minilateralism while China relies on its own defense building measures. Stuck between the two, Korea is recommended to proactive cooperate with the U.S. and its allies should it found itself incapable of independently defending its territorial sovereignty and strategic interests.

Key Words: Camp David, Korea-US-Japan military cooperation, First-island chain, US-China competition, and minilateralism.

‘캠프 데이비드’ 한미일 협력과 한국 외교의 과제

박인휘*

- I. 머리말
- II. 한미일 협력: 의의와 국제질서 차원의 맥락
- III. 한미일 협력의 향후 의제
- IV. 동맹 네트워크와 소다자 협력
- V. 향후 과제
- VI. 맺음말

국문요약

지난 8월 18일(한국시간) 한미일 삼국 정상이 합의 한 ‘캠프 데이비드 정신’은 삼국의 정상이 독자적인 외교적 목적을 가지고 독립적인 행사에서 한 자리에 모인 최초의 삼자 정상회담이었다. 3국의 국가 정체성과 이익은 서로 다르지만, 국제질서 혼돈기를 맞이하여 다양한 의제들에 대해 협력하는 것이 국가이익에 부합함은 물론 보다 안전하고 평화로운 인태지역과 세계질서를 구축하는 데에 도움이 된다고 판단한 것이다. 국제질서 혼돈기에는 가치와 규범적 측면을 강조하는 경향이 있으므로, 캠프 데이비드 합의는 가치 기반의 국제질서를 강조하는 정신이고, 동시에 이제 어느 한 국가가 국제사회의 다양한 이슈들에 대처하기 어렵다는 현실적인 이해관계의 공유이기도 하다.

예외가 없었던 것은 아니지만, 미국과 일본을 상대로 한국은 상대적으로 약소국의 입장에서 주도적인 외교 어

젠다를 제시하는 데에 어려움이 있었던 것이 사실이다. 하지만 이 번 캠프 데이비드 선언은 윤석열 정부 이후 한국의 주요 외교 파트너 국가는 물론 국제사회를 향해 적극적으로 한국의 역할을 설계하고 제시한 소위 ‘능동 외교’의 연장선에서 이뤄졌다고 볼 수 있다. 물론 일부 사안에 있어서 미국 및 일본과 이해관계가 다를 수 있지만, 이 지역을 대표하는 가장 앞선 민주주의 국가들과의 연대라는 차원에서 시사하는 바가 매우 크다. 한국은 앞으로도 국제 평화와 번영에 적극 기여하여 외교적 위상을 강화함은 물론, 그러한 노력이 결과적으로 한반도 문제에도 도움이 되도록 정교한 전략 수립에 정진해야 할 것이다.

주제어: 캠프 데이비드, 한미일 협력, 국제질서 위기, 인태전략, 소다자주의, 규칙 기반 질서

* 이화여자대학교 교수

I. 머리말

한미동맹은 우리가 선택한 대표적인 ‘타력구제(other-help)’ 원칙의 외교안보 전략이었고,¹ 한미동맹의 구체적인 운영 방식에 대한 이견은 있을 수 있으나, 한국 전쟁 이후 한국의 외교안보 이익을 확보하는 데 가장 중요한 자산의 하나였다는 점에는 대체로 동의한다. 1953년에 체결된 현재의 한미동맹은 전후 질서에서 미국의 동아시아 안보전략을 구체화시키는 중요한 역할을 했음은 물론이고, 동맹 체결 이후 70년의 시간은 그 이전 70년의 시간과 비교할 때, 동아시아의 평화와 안보 유지에 크게 기여했으며, 이 지역의 경제 성장이 가능하도록 안전판 역할을 담당해 왔다. 학술적으로 논쟁이 없진 않지만, 미국 주도의 동맹은 또한 동아시아 역내 국가들을 서로 다양한 방식으로 연결시켰다.² 전후 질서에서 일본의 대동남아 경제 진출, 동남아 해양 국가들을 중심으로 결성된 초기 단계의 아세안(ASEAN), 호주의 점진적인 동아시아 진출 등은 거시적으로 미국 주도의 지역 안정화 전략의 결과들이라고 볼 수 있다.

한미일 협력 역시 한국과 일본이 미국이라는 동맹 파트너를 공유한 사실과 깊게 연동되어 있다. 1965년 당시 한일 국교정상화를 가능케 했던 결정적인 동력의 하나는 미국의 적극적인 주문이었다는 사실로부터 시작하여, 1970년대 초의 경제 협력과 1980년대의 한미일 협력은 강력한 미국의 영향력 하에 있던 한국과 일본, 두 국가가 더 많은 외교안보 이익을 확보하기 위한 전략적 제휴의 성격이 강했다.³ 과거 김대중 정부 시절의 한일 관계 개선은 냉전 종식이라는 외부 환경 요인, 그리고 DJ 집권에 따른 완전한 민주화 실현과 함께 국제사회에서 한 층 높아진 한국의 지위가 주요 요인으로 작용했다. 실용주의적 측면이 없었던 것은 아니지만, 한일 모두로부터 역사문제 해결이라는 의식이 강했다.

¹ 대부분의 경우 동맹 체결의 주도권이 강대국에 있다는 점에 비추어, 한미동맹을 한국이 선택한 ‘타력구제’로 표현하는 데에는 무리가 있다. 다만, 체결 당시의 이승만의 리더십, 공산권에 대한 위협 인식, 한국 대중들의 반공의식 등을 전반적으로 고려할 때, 우리가 선택했다는 보편적인 의미를 부여하고자 함.

² Samuel Kim, ed., *The International Relations of Northeast Asia* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publisher, 2004); Kent Calder and Ming Ye, *The Making of Northeast Asia* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2010).

³ 대표적인 연구로는 참고, 빅터 D 아 지움, 김일영·문순보 옮김, 『적대적 제휴: 한국 미국 일본의 삼각안보체제』 (서울: 문학과 지성사, 2004).

지난 8월 말 한미일 삼국 정상은 ‘캠프 데이비드 정신’을 공동 발표했다. 삼국이 공동의 노력을 통해 인태 지역은 물론 지역 차원을 넘어서는 광범위한 차원의 목표 실현에 합의했는데, 한 마디로 요약하자면, 삼국 간 파트너십은 지역과 세계의 안보와 번영을 증진시킨다는 내용이다.⁴ 캠프 데이비드 선언은 삼국 협력의 비전과 원칙, 목표, 이행 체제 등을 명시한 3개 문서가 채택되었는데, 다음과 같은 네 가지 핵심적인 배경을 꼽을 수 있다. 첫째, 한미일은 인태 지역을 대표하는 최고의 자유민주주의 국가라는 의미를 가진다. 자유주의 국제질서 조정기를 맞이하여, 가치와 규범에 입각한 ‘규칙 기반’ 국제질서 유지의 중요성을 강조한 것이다. 둘째, 아시아 지역은 물론 글로벌 차원에서 한미일의 공통된 이해관계가 각자의 고유한 국가이익과 맞닿아 있는 부분을 확인하고, 삼국이 각자 보유한 자원을 바탕으로 적극 협력하고 공통의 이익을 확장해 나가겠다는 의지이다. 셋째, 안보, 무역, 국제금융, 각종 비전통안보 등 국제사회가 직면한 다양한 문제들에 대한 구체적인 해결능력을 제시하고, 향후 이런 능력을 바탕으로 글로벌 리더십을 함께 공유하겠다는 의미를 가진다. 마지막으로, 기존의 양자 및 다자적 접근과 함께 ‘소다자주의(minilateralism)’의 중요성이 강조되는 현실을 반영하여,⁵ 한미일 삼국이 새로운 소다자주의의 모델을 구축해 나가겠다는 의지의 표현으로 볼 수 있다.

이런 배경에서, 본 글은 캠프 데이비드 합의의 의미가 현재의 국제질서 위기 차원에서 어떤 연결성을 가지는지 설명하고, 향후 구체적인 협력 가능한 의제들을 제시하며, 한미일 삼국 간 ‘소다자주의’ 차원에서 협력 제도화 가능성을 전망하고자 한다. 마지막으로 향후 예상되는 문제점 및 과제들에 대해서도 설명하고자 한다. 특히 본 논문은 한미일 협력에 대한 우리의 관점에 초점을 맞추고자 하며, 삼국 협력이 미국의 안보이익 및 인태전략에 부합하는 측면이 크다고 하더라도, 이 글의 분석 수준은 한국이 인식하는 삼국 협력의 중요성에 있다.

⁴ “캠프 데이비드 정신: 한미일 정상회의 공동성명,” 『정책브리핑』, 2023.8.18.

⁵ Chris Brummer, *Minilateralism: How Trade Alliances, Soft Law and Financial Engineering are Redefining Economic Statecraft* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).

II. 한미일 협력: 의의와 국제질서 차원의 맥락

1. ‘캠프 데이비드’ 선언의 의의

무엇보다도 지난 8월의 한미일 정상회담은 3국 회담만을 위해 모인 첫 사례였다는 점에서 큰 의의를 가지고 있다. 잘 알려진 바와 같이, 한미일 삼국 간 정상회의가 없었던 것은 아니지만, 예를 들어 1994년 한미일 정상회의 이후의 경우만을 살펴볼 때, 지금까지 모두 12회에 걸친 회의가 있었지만, 모두 다른 목적으로 모인 국제회의의 연장선에서 개최되었을 뿐, 이번처럼 독자적인 회담은 처음인 것이다. 합의의 내용 차원에서도, 이번 정상회담에서는 전통적인 군사안보 문제에서부터 경제 안보를 다룬 공급망 이슈는 물론 첨단 기술 협력과 지구적 차원의 다양한 사안들에 이르기까지 매우 포괄적인 협력에 합의했다. 또한 아세안과 태평양 도서 국가들을 포괄하는 인도태평양 지역 협력과 3국 간 인적 교류 등 한미일 삼국의 거의 모든 정책 분야를 언급하고 있다고 해도 과언은

무엇보다도 이런 합의들을 제도적 차원으로 이어나가겠다는 의지를 밝힌 점이 특히 중요한데, 이번 합의는 향후 한미일 간 ‘정상회의’, ‘외교장관회의’, ‘국방장관회의’, ‘상무·산업장관회의’ 및 ‘국가안보실장회의’를 포함한 다양한 고위급 협의체를 정례화하여, 소위 캠프 데이비드 정신을 제도화하겠다는 점을 강조하고 있다. 이처럼 3국 간 협력이 정부 차원의 다양한 채널을 통해 구체적인 정책 추진으로 이어질 수 있다는 사실은, 한미일 간 최초의 합의이고, 나아가 삼국 차원의 개별적인 국가이익은 물론, 인태 지역과 글로벌 차원으로 협력의 성과를 지속적으로 확산시키겠다는 의지는, 삼국 정상이 약속의 ‘제도화’가 얼마나 중요한지를 잘 인식하고 있다는 점을 보여주고 있다. 기본적으로 미국은 물론 한국과 일본은 아시아를 대표하는 최고 수준의 민주주의 국가로서, 향후 정부의 교체에 따른 정책 변화의 부담감이 상존하는 상황에서, 공식적인 약속을 통해 협력의 플랫폼을 마련했다는 사실은 안정적이고 지속가능한 협력의 필요성에 대한 삼국의 공감대 수준을 반영하고 있다.

미국이 주도한 ‘인태전략’ 이후 이 지역에 속한 많은 나라들이 자국의 이익에 기반한 관련 전략을 발표하고 있다.⁶ 그런데 미국은 물론 아시아 지역의 50여 개 국가들 중에서 한국과 일본은 여러 가지 객관적인 지표에서 최고 수준의 민주주의

정치체제를 유지하고 있다. '인도-태평양 지역'의 전략적 중요성이 강조되는 현실에서, 역내 최고 수준의 자유민주주의 가치를 준수하는 한미일 삼국이 역내 평화와 번영을 위해 공동의 노력을 하겠다는 것은, 현재의 같은 국제질서의 불안정기를 맞이하여 큰 의미를 가진다. 국제질서가 불안정한 경우 대체로 규칙, 규범, 약속, 원칙 등과 같은 국제질서의 '가치 지향적인' 측면들이 강조되는 경향을 고려할 때,⁷ 우크라이나 전쟁과 이스라엘-하마스 사태와 같은 국제안보 위기들이 전면에 부상하는 상황에서, 한미일 삼국 협력은 지역 및 글로벌 차원의 문제 해결을 위한 '자유주의 연대'라는 관점에서 중요한 의의를 확인할 수 있다.

또 한 가지 중요한 사실은 캠프 데이비드 한미일 정상회담 전후에 걸친 한국 외교의 주도적 측면이다. 한국은 민주주의 국가이고, 국민의 선택을 받은 지도자와 정부가 정해진 기간 동안 집권하면서 정책을 전개한다. 윤석열 정부를 선택한 국민들은 현 정부의 보수적인 대외정책 기조를 충분히 예상했을 것이고, 민주화 이후 과거의 사례를 비춰볼 때, 대부분의 보수정권은 한미동맹을 강조하면서 외교정책 추진을 전개한 바 있다. 이런 관점에서 현 정부의 대미 및 대일 정책은 예상을 크게 벗어나지는 않는다. 다만, 그 전개과정이나 추진의 범위에 있어서, 과거 보수정권들과 차별되는 일종의 '주도성과 적극성'을 발견하게 되는데, 캠프 데이비드 합의와 관련하여 우리 정부는 대미 및 대일 관계에서 기존에 간헐적으로 발견되던 상대적인 약소국의 입장에서 벗어나, 삼국 협력의 틀을 만드는 데에 외교적 주도성을 보였다는 차원에서 과거와는 다른 긍정적인 측면이 있다고 본다.⁸

2. 국제질서의 혼돈과 한미일 협력

캠프 데이비드 삼국 협력은 한편으로 현 국제질서의 혼돈과 맞닿아 있는 측면이 있다. 오늘날의 국제질서는 소위 거시적인 복합 이행 과정으로 볼 수 있는데, 탈냉전기 이후 세계화 30여 년의 역사를 거치면서 미국 주도의 자유주의 규칙 기반 질서는 다양한 성격과 차원의 대내외적 도전에 직면했다. 워싱턴 컨센서스에 기반한 신자유주의 세계화는 구조적으로 많은 문제들을 낳았고, 특히 2008년을 전후로

⁶ 우리 정부도 작년 12월 28일 '자유·평화·번영'의 한국판 인태전략을 발표한 바 있다.

⁷ Antje Wiener, *Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018).

⁸ 물론, '북방정책', '김대중-오부치 선언', '한미동맹 미래비전' 등과 같이 과거에도 우리 정부의 적극적인 역할이 없었던 것은 아니지만, '한미일 삼국 협력'이라는 새로운 틀을 놓고 보자면, 한국의 외교적 스탠스가 두드러진다는 차원에서의 의미임.

글로벌 금융위기를 거치면서 미국 스스로의 글로벌 리더십을 변화시키는 상황이 빚어지게 되었다. 최근에는 COVID-19으로 상징되는 일견 통제가 불가능한 반세계화적인 문제에 직면하면서, 세계화에 대한 근본적인 회의가 확산되는 것처럼 보였지만, 국내외의 다수 전문가들은 결국 자유주의 국제질서가 자기 조정 과정을 거쳐 진화된 모습을 보일 것이라고 설명한다.⁹ 특히 더욱 효율적이고 다양한 유형의 다자주의 협력이 등장할 것으로 예고하고 있는데, 한미일 협력은 이러한 예고의 연장선에서 이해할 필요가 있다.

국제질서란 국가들 간의 관계를 포괄하는 규범과 규칙, 그리고 제도와 조직의 총합을 의미하는데, 국가들 간의 관계가 규칙적이고 예측 가능할 때, 무질서 상태를 넘어선 질서 상태를 구성 및 유지할 수 있다. 자유주의는 이러한 질서를 이루는 유일한 규범은 아닐 것이다. 다만 미국은 2차 세계대전 이후 자유주의 규칙 기반 질서를 조성 및 유지해왔는데, 미국이 주도한 자유주의 국제질서가 특정 집단의 세력과 이익을 강조한다는 측면을 부정할 수는 없지만, 그럼에도 불구하고 국제사회가 존중하는 공통의 규범과 다자주의적 제도를 만들어 온 것이 사실이다. 미국은 앞으로도 다양한 조정 과정을 거치면서 자유주의 규범과 다자주의적 해결을 유지하고자 노력할 것이다.

한편, 한국은 자유주의 질서를 적극 활용하며 성장한 대표적인 국가로서, 현재 발생하고 있는 국내외적인 국제질서 도전 요인들에 적극 대처해야 할 필요성이 있다. 자유주의 국제질서와는 다른 대안들을 제시하는 소위 수정주의 국가들이 속속 등장하고, 남반구(Global South) 국가들은 21세기 판 비동맹 노선 속에서 새로운 길을 모색하고 있다.¹⁰ 이런 맥락에서 아시아에서 한국과 일본 그리고 미국은 기존의 자유주의 국제질서를 공고히 하겠다는 비전을 공유하고, 이를 발판으로 냉전 종식 이후 세계화 시기에 제기된 근본적인 문제들을 함께 해결해 나가겠다는 필요성에 공감하고 있는 것이다. 특히 현재의 국제질서 혼돈의 중심에는 미중 전략경쟁이라는 부분이 자리 잡고 있다. 국제정치에서 경쟁은 제한된 자원과 권력,

⁹ 대표적으로 참고, Rebecca Alder-Nissen & Ayse Zarakol, "Struggles for Recognition: The Liberal International Order and the Mergers of Its Discontents," *International Organization*, vol. 73, no. 2 (2021), pp. 611~634; Carla Norrlof, "Is covid-19 liberal democratic curse? Risks for Liberal International Order," *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 33, no. 5 (2021), pp. 799~813.

¹⁰ Darren Walker, "Can the G-20 Be a Champion for the Global South?," *Foreign Policy*, Sep 8, 2023.

이익과 지위를 둘러싼 국가들 간의 노력, 경합 및 추구를 의미한다. 경쟁이 대립 혹은 갈등과 다른 점은, 제한된 목표를 놓고 국가들이 노력하는 과정에서 기본적인 경쟁의 틀과 규칙을 준수하는 경향이 있다는 점이다. 만약 경쟁의 기본 규칙을 지키지 않고 경합하거나 대립하는 경우, 이는 경쟁이라기보다는 대립과 투쟁의 차원으로 전환된다고 볼 수 있다.¹¹ 국가들 간 관계에 속성을 고려할 때, 대립과 투쟁은 곧 전쟁을 의미한다. 따라서 한미일 삼국은 미중 전략경쟁이 제도화된 틀 안에서 경쟁적 목표 달성이라는 궤적에서 벗어나지 않도록 노력할 것이라는 관점에서, 거시적인 국제질서 혼돈기를 극복하기 위한 자유주의 국가들 간 협력이라는 의미를 가진다.

현재 미국과 중국은 각자의 입장에서 국제질서가 복합이행을 겪는 과정에서 자신에게 유리한 가치를 담은 포괄적인 국제질서를 만들고자 모든 노력을 기울이고 있는 상황이다. 한 마디로, 권력과 이익, 가치를 포함하여, 국제질서 전체의 정체성과 방향성을 놓고 벌이는 역사적인 경쟁이라고 볼 수 있다. 대체적으로 미국과 중국은 여전히 기존의 자유주의 국제질서를 기본적으로 준수하고 있고, 이 과정에서 서로 지켜야 할 규범들에 대한 인식을 상당 부분 공유하고 있다고 본다. 즉, 국가주권 존중, 국제사회가 인정한 제도의 준수, 다자주의 경제 질서의 궁극적 회복 등은 미국과 중국이 자신의 이익을 위해 위반할 수 없는 경쟁의 규칙인 셈이다.¹² 향후 미국과 중국은 기존에 확립된 국제사회의 기본 규범과 규칙을 준수하면서, 앞으로 도래할 국제질서 전반을 자신에게 유리하게 정립하고자 노력하는, 불안정하지만 일종의 ‘질서의 균형 관계’를 구축할 수 있다. 이러한 배경에서, 같은 견해를 가진 동맹국들, 혹은 전략적 파트너 국가들의 입지가 중요한데, 이번 삼국 정상 회담은 질서의 경쟁과 균형 속에서 한미일 3국이 미래 질서에 대한 견해를 공유했다는 차원에서 또한 중요한 의미를 가진다.

¹¹ Mazarr, Michael J., Jonathan S. Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stephanie Pezard, and Michael Spirtas, *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*. (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018). <https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2726.html>.

¹² Qingming Huang, “The Pandemic and the Transformation of Liberal International Order,” *Journal of Chinese Political Science*, vol. 26, no. 1 (2021), pp. 1~26.

Ⅲ. 한미일 협력의 향후 의제

1. 군사안보 중심의 협력 의제

한미일 협력이 제시한 정책 어젠다는 총 27개의 사업으로 구분할 수 있는데, 주요 정책 분야만을 언급하자면, 북핵 대응, AI, 우주, 양자 컴퓨팅 등 첨단산업, 여성과 미래 세대, 경제안보, 환경 등 그야말로 거의 모든 정책 분야를 포괄하고 있다. 거시적으로는 군사안보 분야의 협력과 비전통 안보 분야의 협력 과제로 구분된다. 군사안보 분야와 관련하여 한국의 관점에서 먼저 북한 문제를 분리해서 살펴보면, 삼국은 북한 핵·미사일 위협에 공동 대응하기 위해 미사일 경보정보의 실시간 공유체계 가동, 증강된 탄도미사일 방어 협력, 그리고 한국과 일본에 대한 미국의 확장억제 공약을 재확인하는 삼국 연례 공동 훈련을 실시키로 했다. 이를 위해 “북한의 완전한 비핵화를 위한 공약을 재확인하며, 북한이 핵미사일 프로그램을 포기할 것을 촉구한다”고 밝혔다. 관련하여, 미국과 일본 정상은 이번 선언에서 “자유롭고 평화로운 통일 한반도를 지지한다”고 밝혔다. 우리 헌법 4조가 밝히고 있는 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일”에 대한 양국 정상의 공개적인 지지가 있었던 것이다. 특히 일본 정부가 지금까지 다소 느슨하고 포괄적인 차원에서 언급하던 한반도 통일 지지에 대한 부분과 비교하면, 캠프 데이비드 선언에 나타난 한반도 통일에 대한 문서 차원의 일본의 지지는 최초라는 평가가 가능할 것이다.¹³

또한 선언문에 의하면 협력의 핵심은 “일방적인 힘에 의한 현상 변경에 반대하고 주권 존중, 영토보전, 분쟁의 평화적 해결과 같은 규범에 기반한 국제질서를 수호하기 위한 협력”이라고 규정되어 있다.¹⁴ 관점에 따라서는 중국을 타깃으로 한 표현이라는 해석이 가능한데, 관련하여 한미일 삼국은 캠프 데이비드 선언이 기존 다른 사례와 같은 군사동맹이 아니라는 점을 강조하고 있다. 특히 제이크 설

¹³ 한국의 입장에서 ‘북핵 문제’의 중요성을 고려할 때, 북핵 문제를 군사안보 분야에서 분리하여 하나의 독립적인 의제로 다룰 수 있지만, 북핵 문제는 4월 ‘워싱턴 선언’에서 집중적으로 협력방안이 도출된 바 있고, 또한 캠프 데이비드 정신이 포괄하는 다른 여러 의제들의 중요성을 참고할 때, 군사안보 의제의 틀 안에서 논의하는 게 적절해 보임.

¹⁴ “[전문] 캠프 데이비드 원칙 및 한미일 간 협의에 대한 공약,” 『정책브리핑』, 2023.8.18. <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148920087>> (검색일: 2023.10.20.).

리버트 미국 안보보좌관은 한미일 3국 협력이 아시아의 나토를 지향하는 것은 아니며, 특정한 국가나 세력을 위협으로 규정하기보다는 목표를 위해 협력하는 긍정적인 측면이 더욱 강한 협의체라고 강조하고 있다.¹⁵ 미국은 과거 한국전쟁 이후 동아시아 안보질서가 정착될 때부터 한미동맹과 미일동맹이 상호의존하는 한미일 안보 협력을 추구해 왔으며, 이번 회담으로 이러한 노력이 일정 부분 성과를 거뒀다고 볼 수 있다.¹⁶ 따라서 역사적 맥락과 미국의 군사안보적 관점에서 해석하자면, 한미일 협력은 기존의 동아시아 바퀴살(hub & spokes) 동맹 체제의 완결성을 추구한다는 해석이 가능하다.

향후의 군사안보 분야 의제는 기술혁명에 기반한 군사력 및 작전능력 증대가 관건인데, 미국은 글로벌 군사 전략을 전개하면서 군사안보, 경제, 기술, 정치와 가치 등 다양한 정책영역과 차원에서 주도적인 기술력으로 복합적인 전략 틀을 짜고 있다. 미국은 특히 중국에 대한 압도적인 군사적 우위를 지키기 위해 노력하고 있으며, 이러한 노력을 위해서는 스스로의 군사비 및 무기 체계, 그리고 맞춤형 군사 전략 등이 필요하지만, 동시에 주요 동맹국과의 군사 협력을 더욱 긴밀하게 유지할 필요가 있다는 점을 잘 알고 있다. 물론, 한미일 삼국 협력의 군사안보적 측면이 대중국 억제에만 초점을 맞추고 있는 것은 아니다. 다만, 미국과 긴밀한 동맹 관계를 공유하는 한국과 일본의 입장에서, 삼국 협력은 현실적으로 중국에 의한 소위 ‘힘에 의한 질서 변경’을 반대하는 공감대와 연결되어 있기 때문에, 군사안보 협력의 대중국 관리라는 현실적인 이유를 부정하기는 어려워 보인다. 특히 선언문은 중국을 가리키며 “남중국해”, “태평양 지역의 군사화”, “민병대 선박의 위협한 활동” 등을 구체적으로 언급하고 있다. 특히 AI 혁명과 디지털 혁신으로 상징되는 기술혁명이 급속도로 진행하면서, 향후 무기 기술 및 전략의 변화가 어떻게 진행될지 예측하기 어려운 시대에 접어들고 있다. 따라서 군사 혁신 분야에 있어서 미국이 주도하는 과학기술 생태계를 삼국이 함께 발전시키면서, 정부와 민간 영역 간 긴밀한 연계 속에서 한미일 삼국은 군사 기술 경쟁에서 가장 앞선 지위를

¹⁵ 美안보보좌관 “한미일, 北도발 대응 다개년 공동훈련계획 발표,” 『연합뉴스』, 2023.8.18. 참고로, 흥미롭게도 설리번 보좌관의 이러한 설명이 있었던 바로 다음 날 미국 뉴욕타임즈는 북핵에 대응한 한미일 공동군사훈련 등이 “아시아판 나토”에 대한 중국의 우려를 초래할 수 있다고 보도한 바 있다. 참고, “NYT 한미일 정상회의, ‘아시아판 미니 나토’ 중국 우려 심화,” 『연합뉴스』, 2023.8.20.

¹⁶ 미국의 초기 동아시아 안보 전략을 포함한 전반적인 특징과 현재의 변화에 대해서는 참고, William Tow, Mark Thomson, et al., *Asia-Pacific Security: US, Australia and Japan and the New Security Triangle* (N.Y.: Routledge, 2007).

확보할 수 있을 것이다. 향후 미래의 전쟁은 육해공, 우주, 사이버, 전자기, 그리고 인지의 영역에 이르기까지 전 영역에 걸친 전쟁이 될 것이 확실시된다. 모든 분야의 전쟁 기술을 뒷받침하는 일종의 메타 기술 혹은 기저 기술로서 인공지능과 양자 컴퓨팅, 바이오 기술 등 다양한 과학기술이 자리 잡고 있음을 의미하는 것이다. 이러한 기술 혁신은 미국을 포함한 동맹국들과의 긴밀한 협력을 통해서 기술의 공동 개발 및 표준 협력 등에서 협력의 여지가 매우 크다고 볼 수 있다. 이 과정에서 정부와 민간 부분에서 첨단 기술을 통한 협력의 활성화로 이어질 것이고, 결과적으로 한미일 삼국의 민간 경제 교류 및 상회의존은 더욱 확대될 것이라는 전망이다.

2. 비전통안보 중심의 협력 의제¹⁷

이번 합의는 공급망, 경제안보, 여성, 미래 세대, 청정 에너지, ODA 등 비전통 안보 영역에서도 다양한 정책 영역을 포괄하고 있다. 한국과 일본은 이러한 분야에서 상당한 발전을 이룬 나라이긴 하지만, 미국에 비해서는 여전히 뒤쳐진 부분이 많다. 미국 역시 인태 지역의 핵심 파트너 국가와의 협력을 통해 이들 분야에서 기술 발전을 더욱 촉진시킬 필요가 있고, 특히 제조업이 뒷받침되어야 하는 기술 혁신 분야에서, 미국은 제조업의 쇠퇴로 인해 산업 기반이 크게 약화되었기 때문에, 한국과 일본의 제조업 기반은 향후 신기술의 발전과 더불어 매우 중요한 영역이 아닐 수 없다. 당연히 한국과 일본은 이러한 협력 관계에서 미국이 확보한 기술력을 공동으로 확보하는 효과를 거두게 될 것이다.

한편 바이든 정부는 캠프 데이비드 회담이 있기 직전, 8월 9일 행정명령을 발동하여, 슈퍼 컴퓨터와 인공지능, 양자 컴퓨팅 등 최첨단 기술 분야 미국의 대중 투자에 대해 심사를 통해 규제하는 새로운 지침을 발표하였다. 향후 실무 부서를 통해 더욱 구체화되겠지만, 이러한 미국의 대중 투자 제한은 작년 10월에 있었던 반도체 등 첨단 기술의 대중 수출 규제와 함께, 미국의 기술 안보의 핵심적인 정책이라고 할 수 있다. 미국은 이 과정에서 양자적 차원의 기술 협력 및 통제뿐 아니라, 동맹국과 함께 다자적 차원의 대중 기술 안보를 추구하고 있고, 행정명령에서도 향후 동맹국들의 참여가 반드시 필요하다는 점을 적시한 상태이다.¹⁸ 미국이 직면

¹⁷ 정책의 포괄성이 매우 넓고, 다양한 정책들에도 불구하고, 삼국의 안보 이익 공유가 전제가 된다는 차원에서 “비전통안보 중심”이라는 소제목을 달았음.

¹⁸ “미언론 “대중 투자규제 행정명령, 미중 해빙 다시 냉각 가능성”, 『연합뉴스』, 2023.8.10.

한 이러한 현실은 향후 한미일 협력이 구체화 및 제도화 되는 과정에서 일부 걸림 돌로 작용할 수 있겠지만, 예를 들어 작년 미국의 인플레이션감축법안(IRA) 발표 이후 1년이 지난 시점에서 살펴보면, 한국 경제에 미친 장단점을 모두 정확하게 평가하기에는 어려움이 있다.¹⁹ 한미일 협력의 큰 틀을 유지하면서 개별 사안에 대해서는 양자 및 다자를 통한 해결 방안을 동시에 모색하는 노력이 필요해 보인다.

한미일은 또한 여성과 소외계층을 위한 포용적인 경제 구축, 삼국 청년들 간 유대 강화, 청정에너지 전환 가속화, 개발금융기관 협력을 통한 인프라 회복력, 지속 가능한 경제 성장을 위한 금융시장 촉진, 다자개발은행을 통한 지구적 문제의 해결, 특히 빈곤 퇴치를 위한 자원 확대 등을 약속했다. 요약하자면, 오늘날 국제사회가 직면한 문제들은 어느 특정 국가의 노력과 기여만으로는 해결될 수 없다는 점을 정확하게 지적하고 있다. 전형적인 협력안보(cooperative) 개념을 실천하겠다는 비전인데, 전통적인 개별 정부의 정치적 책임감(accountability)은 시대의 변화에 따라 변하고 있다. 개개인의 다양한 이익과 이해관계는 개별 정부가 혼자서 감당하기 어려울 뿐만 아니라, 개별 국가는 지구촌 문제를 해결하기 위한 각자의 고유한 역량을 보유하고 있다. 캠프 데이비드 선언을 통한 한미일의 협력 정신과 역량 공유는 미래 이슈에 대한 삼국의 국제적 책임감을 잘 반영하고 있다.

IV. 동맹 네트워크와 소다자 협력

한미일 삼각 협력은 기존의 한미, 미일 및 한일 중심의 양자관계의 제약에서 벗어나, 새롭게 직면하는 위기에 대처하고 공동 이익의 확장을 위해 ‘소다자주의(minilateralism)’를 선택했다는 차원에서 매우 중요한 의미를 가진다. 물론 한미일 협력이, 예를 들어, 인태 지역에서 작동하는 다른 소다자주의 협력체처럼 제도적 수준을 끌어올릴 수 있을 지는 판단키 어려운 부분이 있고, 또한 3국의 정책 당국자들이 ‘소다자 협력’이라는 제도적 장치를 염두에 두고 정책 구상을 시도한 것도 아니라고 본다. 그럼에도 불구하고, 한미일 삼각 협력은 미국을 중심으로 그간 펼쳐졌던 바퀴살(Hub and Spokes) 동맹 체제의 일부 수정이라고 볼 수 있다. 알

¹⁹ 다만 한국 기업의 해외 투자가 늘어난 것은 사실인 만큼, 국가들이 기업의 ‘리쇼어링’에 신경을 쓰는 만큼 정부-정부, 정부-민간, 민간-민간 간 긴밀한 정보 공유와 협력이 더욱 중요해졌다.

려진 바와 같이, 미국은 태평양 전쟁 이후 동아시아에서 다자주의 안보 제도를 만들려고 시도했고, 실제로 유럽과는 달리 동아시아에서 어떤 이유에 의해서 집단안보 체제가 성립되지 못했는지에 대해서는 지금까지 수많은 연구가 이뤄져 있다. 미국이 개별 동맹 상대국에 대한 동맹 제지를 위해 양자동맹 체제를 선호했다든지, 과거 일본 제국주의의 영향 때문에 특히 이승만 대통령의 외교 정책이 일본을 포함한 집단 안보를 거부했다든지, 혹은 미국이 중국에 대한 관여의 정책 노선을 일부 유지하고 있어 중국을 자극할 수 있는 반중 집단안보 체제를 주저했다든지 등과 같은 다양한 견해와 분석이 존재한다.

2017년 전후로 미국이 본격적인 인도태평양 전략을 추구하고, 이 과정에서 과거 바퀴살 체제 동맹 체제는 충분히 효과적이지 않다는 견해가 대두되었다. 아시아 전체를 볼 때 미국의 동맹 체제는 과거와 비교해서 많이 취약해진 상태이고, 냉전 초기에 시도했던 동남아조약기구(SEATO)와 같은 집단안보 체제는 당시 한번의 시도 이후 더 이상의 본격적인 논의는 없었다. 이러한 안보 환경에서 미국은 싱가포르와 같은 전략 파트너 국가들을 확대하고자 했지만, 이 역시 중국의 급증하는 경제적 영향력으로 한계가 있었다. 대표적으로 커트 캠벨 인도태평양 조정관은 아시아 지역 동맹국들 간의 협력이 중요하다는 점을 역설해 왔는데, 바퀴살 체제는 미국이 네트워크의 중심이 된다는 점에서 동맹 관리 기제는 우수할 수 있지만, 동맹국들 간의 협력은 미국을 통해서만 가능하기 때문에 비효율적이라는 이유를 제시하고 있다.²⁰

우크라이나 전쟁 이후 미국은 나토와의 안보 관계를 재설정하고 있는데, 동아시아 지역 전략과 유럽 지역 전략을 연계하는 옵션이 대표적인 사례이다. 알려진 바와 같이, 나토 정상회의에 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 4개국 참여하고, 특히 사이버 분야 안보 정책에 나토와 아시아 4개국 참여하면서, 점진적으로 유럽과 아시아의 동맹 체계가 연결되는 구조가 되었다. 중국의 대대만 공세가 높아지면서, 대만은 동아시아 안보의 핵심 어젠다가 되었고, 결과적으로 인접한 한국과 일본, 그리고 호주의 대만 사태 관련 안보 지원은 매우 중요한 사안이 되었다. 우크라이나 전쟁을 겪으면서, 우크라이나 주변 나토 국가, 대표적으로 폴란드

²⁰ "A Conversation with Dr. Kurt Campbell and Admiral Michael Gilday on the Strategic and Military Implications of AUKUS," *CSIS*, June 26, 2023, <<https://www.csis.org/analysis/conversation-dr-kurt-campbell-and-admiral-michael-gilday-strategic-and-military>> (검색일: 2023.10.1.).

우크라이나를 지원하는 핵심 역할을 한 사례와 매우 유사하다고 하겠다. 이러한 점에서 캠프 데이비드 회담 이후 한미일 안보협력의 소위 구조적 심화 가능성에 대한 논의는 논란의 대상이 되기도 했다. 실제로 캠프 데이비드 한미일 정상회담 이후, 언론은 대만 유사사를 염두에 둔 3국 안보 협력에 대한 많은 질문을 제기한 바 있다. 이에 대해 3국은 이 문제를 정면으로 다루고 있지는 않지만, 중국의 부당한 군사력 사용에 대한 통합 억제를 강화한다는 점에서 한미일 안보 협력의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

다른 한편으로, 한미일 협력이 전통적인 안보 영역의 협력 가능성 차원을 넘어선, 지역적으로도 동북아뿐 아니라 동남아 및 지구 차원의 문제를 두루 포괄하는 새로운 다자협력 방식을 채택하고 있다는 특징이 있다. 국가들이 상호 협력을 선택할 때, 이는 안보 위협에 공동 대응하기 위한 목적도 있지만, 국가들 간 협력을 통해 국제 질서를 공고히 함으로써, 새로운 국제질서의 모범을 제시하기 위한 목적도 가지게 된다. 앞서 살펴본 바와 같이, 현재의 국제질서는 질서의 균형 상태라고 볼 수 있고, 이를 위한 다차원적 협력 구도를 마련할 필요가 있는데, 이러한 과정에서 지구적 다자 협력은 물론, 지역적 다자 협력, 그리고 소다자 협력 등이 중요한 협력 기재로 떠오른 바 있다.²¹

이러한 배경에서 맥락에서 한미일 협력은 협력의 방식에 있어서 지역 소다자주의 협력이라는 점에 주목할 필요가 있다. 소다자 협력은 상호 간 의무 내용이 명확한 조약동맹이 아니라 각 사안별로 유연하게 대응할 수 있는 협력체라는 점에서 독특한 장점과 정체성을 가진다. 최근 들어, 미국은 기존의 바쿠살 동맹 체제가 아니라 쿼드(QUAD)와 오커스(AUKUS)와 같은 소다자 협력을 강화하는 점은 잘 알려진 사실이다. 소다자 협력은 어젠다 설정이 자유로울 뿐 아니라 필요시 민첩한 대응이 가능하며, 해당 국가에게 부담을 안기지 않는다는 차원에서 시급하고 소위 맞춤형 대처가 요구되는 사안에 유리한 협력 방식이다. 진영 간 블록을 형성하는 방식이 아니라, 네트워크 형태인 관계로 협력 체계를 다양한 모습으로 변형할 수도 있다. 인도와 같은 글로벌 사우스를 주도하는 국가 혹은 과거 희생의 경험이 있는 약소국들은 의무 조항이 부담스러운 조약동맹 대신, 느슨한 의미의 네트워크로서 소다자협력을 보다 유연하게 생각할 수밖에 없을 것이다. 현재와 같이

²¹ John Nilson-Wright, "Creative Minilateralism in a Changing Asia: Opportunities for Security Convergences and Cooperation Between Australia, India and Japan," *Research Paper of Asia Program*, (2017).

미중 전략경쟁, 유럽 안보의 구조적 악화, 중동 사태 등 지구적 차원의 다자주의 대처가 효력을 잃어가는 현실에서, 소다자 협력은 의미 있는 협력의 대안이 될 수 있다는 평가이다.²²

이렇게 볼 때 한미일 삼각 협력은 비단 동맹 체제의 연결이라는 성격보다는 소다자 협력의 특징을 함께 가지는 정체성을 강조하고 있다. 삼국은 북한의 안보 위협에 대한 공동 대처와 같이 그간 동맹 체제에서 중시하였던 이슈를 다루고 있지만, 여타 이슈도 광범위하게 다룰 것을 예고하고 있다. 동남아 국가들과의 협력, 태평양 도서 국가들과의 협력, 첨단 기술 분야에서의 연구 협력 및 향후 규제 레짐을 위한 협력, 그리고 경제와 환경 부문에 이르기까지 기존의 동맹 체제에서 해결하기 어려운 협력의 사안들에 초점을 맞추고 있는 것이다.

V. 향후 과제

1. 인도태평양 전략

‘캠프 데이브드 정신’ 앞에 놓은 향후 과제에 대해서 지역적 차원과 한국적 차원으로 구분해서 생각해 보기로 한다. 우선 한미일 3국 협력의 가장 상징적인 의미와 실천은 인도태평양 전략 차원에 있다. 관련하여 한국의 인도태평양 전략은 미국, 일본을 비롯한 다른 국가들의 인도태평양 전략 및 동맹들과 공유점도 있지만 차이점도 명백하다. 기본적으로는 인도태평양 지역에서 자유주의 국제질서를 더욱 강화하자는 목적이고, 무력에 의한 현상 변경을 막고, 기존의 자유주의 질서의 규범을 안착시키는 인도태평양 지역을 건설하자는 것이다. 태평양 전체와 인도, 그리고 인도양을 포함한 전략 공간이 한국의 이익에도 매우 중요하고, 다른 지역에 비해 상대적으로 중요한 지역이라는 점에도 이론의 여지는 없다. 그러나 인도태평양이라는 전략 공간이 중국의 부상을 견제하는 인도와 아시아 국가들의 연합, 혹은 비자유주의 세력을 배제하는 인도태평양의 ‘해양 민주주의 국가의 연대’라는 정체성을 가지게 된다면, 한국이 선뜻 동의하기 어려운 것이 사실이다. 한국은 미국 주도의 자유주의 국제질서 안에서 성장했고, 이제는 미국이 더 이상 효율적이고

²² Gordon Brown, “A New Multilateralism: How the United States can rejuvenate the global institutions it created,” *Foreign Policy*, SEPTEMBER 11, 2023.

독자적인 리더십을 발휘하기 어려운 상황에서, 새로운 자유주의 질서의 진화를 위해 한국이 적극 참여해야하는 점은 명백하다. 나아가 그 바탕이 되는 지역적 차원은 아시아와 태평양 지역이며, 중동과 인도를 포함한 지역 역시 한국 이익에 핵심적으로 부합하는 지역이라는 사실도 분명하다.

특히 에너지 수입과 관련된 수송로의 보호는 한국의 국익에 핵심적이다. 만약 미국의 동맹 체제가 수송로 보호에 한계를 보이고, 중국과 수송로를 둘러싼 지정학적 해양 경쟁의 시대에 돌입한다면, 한국은 독자적인 노력을 통해서라도 이 지역의 해상 안보를 확보할 수밖에 없는 상황이다. 그러한 점에서 인도태평양의 개방성과 규칙 기반의 원칙을 추구하는데 미국 및 일본과 힘을 합쳐야 하는 것은 중요한 사실이다. 그럼에도 불구하고 다른 국가들의 인태전략과 한국의 전략은 다음과 같은 차이점을 보인다.

첫째, 한국은 미국과 중국이 충돌하는 지정학적 단층의 핵심에 놓여있다. 만약 미국과 중국이 군사적으로 충돌한다면, 한반도는 직접적인 영향을 받을 수밖에 없는 구조이다. 현재 양안 관계를 둘러싼 긴장이 증폭되고 있고, 만약의 경우 대만과 중국 간의 무력 충돌이 발생한다면, 미국과 일본은 물론 한국도 충돌의 와중에 휘말릴 가능성이 높다. 일본도 이러한 점에서 안보적 취약성을 공유하고 있다. 한국이 미중 간에 영향력 있고 주도적인 헤징 전략을 추구할 수 없는 현실은, 미중 전략 경쟁의 군사적 성격이 더욱 두드러지고 있고, 한국도 이러한 현실을 회피할 수 없다는 사실에서 비롯된다.²³ 이러한 맥락에서 미국과 세계 질서 발전을 위한 전략적 협조를 할 때 어떠한 역할을 담당할 것인가가 중요한 부분인데, 군사적 측면에서 한국은 미국이 추진하는 통합 억제 전략을 참고하여, 한미일이 함께 추구할 수 있는 강력한 지역 차원의 통합 억제 전략을 생각해 볼 수 있다.

예를 들어, 대만 해협 불안정성을 놓고 다양한 논의가 진행 중이지만, 궁극적으로 군사 충돌이 일어나지 않도록 다층적인 억제 체제를 확보해야 할 것이다. 이는 비군사적 수단을 포함할 뿐 아니라, 대만 해협과 한반도 간의 연계를 고려하여 한국이 할 수 있는 역할을 적극적으로 찾아야 한다는 것을 의미한다. 경제적 차원에서 한미일 삼국의 경제력 향상을 추구하면서도, 궁극적으로는 다자주의적이고 개방적인 국제 경제 체제의 회복을 위해 함께 노력해야 한다. 또한 가치 면에서는, 민주주의 역행의 시대에 자유민주주의의 고양은 물론, 민주평화의 새로운 버전을

²³ 참고, 윤대엽, “바이든 행정부의 동아태 전략과 한미 관계: 관여-헤징의 전략 모순,” 한국과 국제정치, 제37권 2호 (2021), pp. 183~216.

확보하기 위한 한미일 간의 민주적 관계 형성 및 자유민주주의 국제질서의 확립을 위한 노력 역시 추구해야 한다. 자유주의의 국제질서는 더 이상 미국 일국의 주도로 이루어질 수 없는 만큼, 여러 자유민주주의 국가들이 지구적 리더십 연대로 상호 협력해야 할 것이다.

둘째, 한국은 남북 분단과 북한의 핵개발, 그리고 남북 간 군사적 긴장 상황 때문에 한 마디로 세계에서 가장 민감한 안보 구조를 보이고 있다. 여전히 냉전 구조에 머무르고 있는 한반도에 위치한 한국이 인도태평양 전략을 추구할 때, 역시나 한반도 문제를 우선적으로 다룰 수밖에 없는 현실이다. 한반도 문제는 비단 북한 핵개발 문제나 핵무기 비확산의 문제에 그치지 않는다. 여기에는 미중 간의 지정학적 이해관계가 매우 복잡하게 얽혀 있기 때문이다.²⁴ 한반도라는 어떻게 보면 미시적 문제 해결 과정이 미중 전략 경쟁이라는 거시적 문제로 전환되는 구조에 놓여있는 것이다.²⁵ 한반도 문제는 그 자체로 존재하는 것이 아니라 대만 문제와 연계될 가능성도 있고, 넓게는 동남아, 그리고 남중국해의 문제와도 연결된다. 한국이 남중국해의 자유로운 항행의 자유를 보장받지 못할 때, 한국의 교역과 에너지 수송은 심각한 문제에 직면하게 될 것이다. 그리고 남중국해 불안정한 상황은 한반도에 대한 관심의 집중도도 크게 떨어뜨릴 것이다. 결국 한국에게는 인도태평양 지역의 다른 안보 취약 지대의 상황을 살펴가면서, 한반도 안보와 평화를 관리해야 하는 어려움을 갖게 된다.

또한 한미일 협력은 협력의 제도화를 위한 주요 목표를 설정했다는 점에서는 큰 의의를 가지지만, 정책 실행 단계의 구체성은 또 다른 문제가 아닐 수 없다. 위에서 살펴본 바와 같이, 세 나라는 인도태평양이라는 지역의 미래를 놓고 다양한 이슈들을 열거했다. 국제사회를 위한 미래 지향적인 공감대에도 불구하고, 한미일 삼국은 실행 단계에서 고유한 국내 정치적 상황에 직면하게 될 텐데, 한국은 인도태평양 전략을 제시하였지만 각각의 정책 과제를 어떻게 수행할 것인가에 대한 국내적인 정책 실행 체계 및 지식과 수단의 확보에서 여전히 어려운 과제에 직면하게 될 것이다. 한미일 3국의 협력이 추진되는 과정에서 한국이 구체적인 정책 실행 능력과 수단을 제시하지 못한다면, 결국 한국보다 국력이 앞선 미국과 일본을 따

²⁴ 전봉근, 김태현, “탈냉전 30년과 한반도: 북핵문제를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제36권 1호 (2020), pp. 223~256.

²⁵ 대표적으로 사드 배치를 둘러싼 논쟁을 예로 들 수 있는데 관련한 연구는 참고, 김재철, “미중관계와 한국 대미편승전략의 한계: 사드배치의 사례를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제33권 3호 (2017), pp. 1~32.

라가는(혹은 추종하는) 협력이 될 수밖에 없다. 결과적으로 3국 협력은 한국에게 기회이지만 동시에 도전이기도 하다.

2. 한미일 협력과 한국의 국가 정체성

한미일 협력의 성공적인 추진을 위해 한국의 입장에서 직면하게 될 고유한 어려움은 다음과 같다. 첫째, 한미일 안보 협력이 한국의 외교안보 정책에서 커다란 의의를 가지는 것은 사실이지만, 견고한 국내 정치적 기반을 전제로 하지 않는다면, 협력의 기제는 쉽게 약화될 수 있다. 미국은 내년엔 대통령 선거를 앞두고 내년 초부터 후보들 간 치열한 정책 대결을 시작할 예정이다. 공화당의 후보로 확실히 되는 트럼프 전 대통령은 지금까지 동맹의 중요성에 대해 근본적인 회의를 표명해 왔기 때문에, 미국 국내 정치의 변화에 따라 한미일 삼각 협력의 미래는 예측하기 어려운 상황이다. 뿐만 아니라 한미일 삼각 협력은 한일관계 개선이라는 문턱을 넘었기 때문에 가능했지만, 여전히 한국 내에서는 한일 양자 관계의 다양한 이슈를 두고 해결 해야 될 문제들이 산적해 있다. 한일 양자 간의 문제를 해결해 나감과 동시에, 안보 전략적 차원에서 미래의 세계 질서를 놓고 한일 양국이 지속적인 전략적 공감대를 이루어 나가는 것이 중요하다.

한미일 삼각 협력이 중장기적인 한국의 국익을 도모할 수 있다 하더라도, 국민들이 체감할 수 있는 구체적인 국익과 연결되지 않으면, 이러한 외교 정책상의 로드맵은 쉽게 국내 정치적 지지를 얻지 못할 수 있다. 민주주의 국가는 국민들의 합의에 기초해 정책을 추진해 나갈 때, 견고하고 장기적인 성과를 이어갈 수 있다. 정부의 교체에도 불구하고 일관된 정책 이익을 추구하기 위해서는 국민들의 공감대를 지속적으로 얻어가면서 정책을 추구하는 노력이 대단히 중요하다. 국내 정치와 외교안보 정책이 다소 과다하게 연계된 한국의 현실에도 문제가 없지는 않지만, 한반도의 지정학적 특수성으로 인해 향후에도 ‘국내정치-외교’ 연결성에서 비롯되는 문제점으로부터 자유롭기는 어려워 보인다.

둘째, 한미일 3각 협력이 아시아에서 중국과 러시아, 북한을 배제하는 배타적 지역 질서 추구의 상징이 되어서는 안 될 것이다. 최근 미국은 중국과 지속적인 경제적 상호의존의 중요성을 강조하면서, 공정한 경쟁과 향후의 협력 가능성에 대해 고민하는 모습을 보이고 있다. 전면적인 탈동조화(decoupling)보다 위험 감축의(derisking) 패러다임으로 전환하고 있는 것이 대표적인 사례이다. 대부분

의 유럽 국가들과 심지어 일본 조차도 경제 관계에서 유연하고 실용적인 대중 접근법을 취하고 있는 상황이다. 우크라이나 침공으로 러시아의 향후 입지가 불투명한 가운데, 장기적으로 국제질서 안에 러시아를 안착시켜야 하는 과제도 만만치 않다. 무엇보다 한국은 북한의 완전한 비핵화라는 목표를 실천하고, 이 과정에서 우리 정부의 주도권이 행사되도록 적극적으로 노력해야 한다. 공고한 핵 억제 체제를 마련함과 동시에 국제사회의 지지를 얻는 경제 제재를 유지하면서도, 한반도의 미래 비전을 제시하는 비핵화 협상과 남북 관계의 발전을 위해 노력해야 한다. 한미일이 배타적인 안보 체제 구축으로 비추어질 때, 북중러 간의 연대는 더욱 강화될 것이다. 신냉전이라는 표현에는 레토릭 차원의 과장이 없지 않지만, 다중 위기 속에서 한미일 협력이 세계 질서를 위해 새로운 비전을 제시하고 구체적인 실행 체계를 실현해 나갈 때, 북중러 3국 역시 협력과 경쟁의 건전한 관계를 모색할 것이다.

셋째, 현재 국제사회에서 남반구(Global South) 국가들의 중요성은 날로 증가하고 있다. 한미일 삼각 협력이 제도화의 길을 선택한 때와 동시에 남아프리카 공화국에서 브릭스 회원국이 11개국으로 확장된 것은 매우 중요한 현상이다.²⁶ 남반구 국가들은 북반구 국가들이 세계 질서를 주도하는 현실에 비판적 입장을 견제하며, 국제질서가 다양한 국가들의 목소리를 반영하는 민주성을 증폭시키기를 원하고 있다. 한미일 3국 역시 남반구 국가들에 대한 개발 협력의 중요성을 강조하고 있다. 자유주의 국제질서는 지속적으로 진화되어야 하기에 한미일 협력이 지구 전체의 보편적 이익과 가치를 증진하는 협력의 플랫폼이 될 수 있도록 노력해야 한다.²⁷

VI. 맺음말

지난 8월 18일(한국시간) 한미일 삼국 정상이 합의한 ‘캠프 데이비드 정신’은 삼국의 정상이 독자적인 외교적 목적을 가지고 독립적인 행사에서 한 자리에 모인 최초의 삼자 정상회담이었다. 3국의 국가 정체성과 이익은 서로 다르지만, 국제질

²⁶ “브릭스, 사우디아라비아·UAE·아르헨티나·에티오피아 품는다,” 『연합뉴스』, 2023.8.24.

²⁷ Jude Blanchette and Christopher Johnstone, “The Illusion of Great-Power Competition: Why Middle Powers—and Small Countries Are Vital to U.S. Strategy,” *Foreign Affairs*, July 24, 2023.

서 혼돈기를 맞이하여 다양한 의제들에 대해 협력하는 것이 국가이익에 부합함은 물론, 보다 안전하고 평화로운 인태지역과 세계질서를 구축하는 데에 도움이 된다고 판단한 것이다. 국제질서 혼돈기에는 국제관계에 있어서 가치와 규범적 측면을 강조하는 경향이 있으므로, 캠프 데이비드 합의는 가치 기반의 국제질서를 강조하는 정신이고, 동시에 이제 어느 한 국가가 국제사회의 다양한 과제들에 대처하기 어렵다는 현실적인 이해관계의 공유이기도 하다.

지금까지 미국과 일본을 상대로 한 외교에서, 예외가 없었던 것은 아니지만, 한국은 상대적으로 약소국의 입장에서 주도적으로 외교 어젠다를 제시하는 데에 어려움이 있었던 것이 사실이다. 하지만 이번 캠프 데이비드 선언은 윤석열 정부 등장 이후 한국의 주요 외교 파트너 국가는 물론 국제사회를 향해 적극적으로 한국의 역할을 설계하고 제시한 소위 ‘능동 외교’의 연장선에서 이뤄졌다. 물론 대만 문제, 남중국해 문제, 한중 경제관계 등에서 우리의 이익이 미국 및 일본과 일부 다를 수 있지만, 이 지역을 대표하는 가장 앞선 민주주의 국가들의 연대라는 차원에서 시사하는 바가 매우 크다. 정상들 간 합의가 제도적 차원의 실천으로 전환되기까지는 많은 추가적인 노력이 필요한 것이 사실이고, 북중러 협력과 같이 극복해야 할 과제도 작지 않다. 하지만 어렵게 출범한 한미일 소다자주의 협력은 국제안보의 불안정성이 높아 지는 현실에서, 새로운 국가들 간 협력의 모델이 될 수 있을 것이다. 한국은 앞으로도 규칙 기반 국제질서 정립에 적극 참여하여, 국제평화와 번영에 기여하는 외교적 위상을 강화하고, 나아가 그러한 노력이 결과적으로 한반도 문제에도 도움이 되도록 구체적인 전략 수립을 위해 노력해야 할 것이다.

■ 제출: 11월 16일 ■ 심사: 11월 21일 ■ 채택: 12월 11일

참고문헌

1. 단행본

빅터 D 차 지음. 김일영·문순보 옮김. 『적대적 제휴: 한국 미국 일본의 삼각안보체제』. 서울: 문학과 지성사, 2004.

Brummer, Chris. *Minilateralism: How Trade Alliances, Soft Law and Financial Engineering are Redefining Economic Statecraft*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Calder, Kent and Ming Ye., *The Making of Northeast Asia*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2010.

Kim, Samuel, ed. *The International Relations of Northeast Asia*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publisher, 2004.

Mazarr, Michael J., Jonathan S. Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stephanie Pezard, and Michael Spirtas. *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018.

Tow, William Tow, Mark Thomson, et al. *Asia-Pacific Security: US, Australia and Japan and the New Security Triangle*. N.Y.: Routledge, 2007.

Wiener, Antje. *Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

2. 논문

김재철. “미중관계와 한국 대미편승전략의 한계: 사드배치의 사례를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제33권 3호, 2017.

윤대엽. “바이든 행정부의 동아태 전략과 한미 관계: 관여-헤징의 전략 모순.” 『한국과 국제정치』. 제37권 2호, 2021.

전봉근·김태현. “탈냉전 30년과 한반도: 북핵문제를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제 36권 1호, 2020.

Alder-Nissen, Rebecca & Ayse Zarakol. “Struggles for Recognition: The Liberal International Order and the Mergers of Its Discontents.” *International Organization*. vol. 73, no. 2, 2021.

Blanchette, Jude and Christopher Johnstone. “The Illusion of Great-Power Competition: Why Middle Powers—and Small Countries Are Vital to U.S. Strategy.” *Foreign Affairs*. July 24, 2023.

Korea-US-Japan Trilateral Cooperation and the Korea's Future Diplomatic Tasks

Park, Ihn-hwi

The Camp David Summit between Korea, US, and Japan was the first trilateral meeting among the three countries as an independent diplomatic occasion, not as a part of the other multilateral meetings. Even though the three have each own national identities and interests, they strongly believe that the three countries' cooperation should bring about the larger diplomatic and security benefits in facing the crisis of the liberal international order. The Camp David spirits also identified that 1) the three countries clearly share the importance of 'value & order-based' international order, 2) they also agree the both traditional and non-traditional problems in international society no more can be handled by any single state.

It is said that the Korean government has played an active role and initiative in finalizing the Camp David joint statement. Korea clearly has different national interests in some subjects as the other two countries have, but at the same time the participation to the cooperation with the two democratically advanced countries is very critical. It is important to consolidate the Korea's better status in international society with the beginning of the trilateral cooperation, and we have to do our best to bring about a positive effect to the North Korea problem from the better status.

Key Words: Camp David joint statement, Korea-US-Japan cooperation, crisis in international order, Indo-Pacific strategy, unilateralism, order-based order

북러 군사협력 논의와 평양의 지향점: 미 확장억제 공약에 대한 도전

황일도*

- I. 서론
- II. 북한의 상황
- III. 러시아의 입장
- IV. 국내·대외정책의 일체화
- V. 전망

국문요약

최근 북한의 최우선 정책목표는 미 본토에 대한 확증 보복(assured retaliation)의 문턱을 넘어서는 핵전력 구조의 완성으로 요약할 수 있는바, 본 논문은 2023년 9월 13일 북러 정상회담으로 대표되는 북한의 행보에서 유추할 수 있는 핵 전력 건설의 장기 지향점과 이에 대한 핵억제이론 관점의 해석을 검토한다. 김정은 체제는 러시아의 우크라이나 침공으로 대표되는 국제정세 흐름이 이러한 장기 지향점을 달성하는 데 우호적 여건을 마련해주고 있다고 판단하는 한편, 잠수함발사탄도미사일(SLBM)과 핵추진잠수함 플랫폼의 건설을 그 유력한 경

로 사고하고 있는 것으로 보인다. 23년 하반기 평양이 보여준 주요 국내대외정책, 즉 국경봉쇄 해제 이후에도 유지되고 있는 통제강화 경제정책과 핵보유 기정사실화 행보, 글로벌사우스(Global South) 국가들과의 이른바 '반제반미연대'의 추구는 대부분 이러한 목표를 위해 일체화돼 있다고 보는 게 한층 설명력 높은 일관된 해석을 제공해준다.

주제어: 북한 핵 전력, 핵억제이론, 북러 정상회담, 통제 강화 경제정책, 다극 질서

* 국립외교원 외교안보연구소 부교수

I. 서론

“바이든 대통령은 한국과 한국 국민들에 대한 미국의 확장억제가 항구적이고 철통 같으며, 북한의 한국에 대한 모든 핵 공격은 즉각적, 압도적, 결정적 대응에 직면할 것임을 재확인하였다. 바이든 대통령은 한국에 대한 미국의 확장억제는 핵을 포함한 미국 역량을 총동원하여 지원된다는 점을 강조하였다.”¹

2023년 4월 26일 한미 정상회담을 통해 도출된 ‘워싱턴 선언’의 전체 내용 가운데 가장 평양의 눈길을 사로잡았을 한 대목을 꼽자면 아마도 이 문장이었을 것이다. 북한의 어떠한 핵공격에 대해서도 미측은 핵전력을 포함해 압도적 대응에 임할 것이라는 사투 간단해 보이는 이 메시지에는 기실 핵 억제이론의 공리를 오랜 기간 체화해온 워싱턴의 계산이 깔려 있기 때문이다. 2022년 북한의 전술핵 사용 교리가 공식화된 이래 한미 측이 다양한 성명과 회의를 통해 같은 메시지를 발신해 온 것은, 이 문장에 핵 확산의 부담 혹은 이로 인해 야기되는 불확실성을 누가 지느냐는 이론적 기반이 숨어있는 것과 관련이 깊다. 반대로 평양이 추구하고 있는 대미 확증보복(assured retaliation) 능력의 조속한 완성 또한 이 억제 메시지의 기본 전제를 깨뜨리기 위한 시도라고 할 수 있다.

본 논문은 최근 북한의 행보에서 유추할 수 있는 핵 전력 건설의 장기 지향점과 이에 대한 억제이론 관점의 해석을 우선적으로 검토한다. 이는 우선 억제이론 관점의 해석이 북러 정상회담을 전후한 북한의 행보와 북러 군사협력 가능성에 얽혀 있는 북측의 정책목표에 대해 높은 수준의 일관성과 논리성을 갖춘 해석을 제공할 수 있기 때문이다. 또한 북러 군사협력의 논의 과정에서 향후 두 나라가 고민하게 될 주요 이슈와 관련해서도 억제이론 차원의 분석 및 전망은 단순한 관찰 혹은 평가가 놓치기 쉬운 변별성 있는 쟁점을 제공한다는 장점을 갖고 있다. 한미 측의 대북 억제 메시지와 이를 넘어서려는 북측의 시도가 모두 이러한 쟁점을 염두에 두고 진행되고 있기 때문이다.

물론 대미 확증보복 능력의 완성을 향한 평양의 방향성은 이미 수년 전부터 공식화된 것이므로 한미일 캠프 데이비드 회담이나 한미 워싱턴 선언 이후에 설정된

¹ 대통령실, “[전문] 워싱턴 선언,” (대한민국 정책브리핑, 2023.4.27) <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148914328>> (검색일: 2023. 10. 27.).

것이라고 말할 수는 없다. 다만 북측은 러시아의 우크라이나 침공으로 대표되는 최근의 국제정세 흐름이 자신들의 이러한 장기 지향점을 달성하는 데 우호적 여건을 마련해주고 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 23년 하반기 동안 평양이 보여준 국내·대외정책은 대부분 이러한 목표를 위해 일체화돼 있다고 보는 것이 한층 설명력 높은 일관된 해석을 제공해준다.

그 가운데 가장 주목해야 할 사안이 9월 13일 열린 북러 정상회담이었음은 이견의 여지가 없다. 회담을 전후해 이뤄진 다양한 외교행사를 통해 양측의 주된 관심사가 군사분야라는 점은 매우 명확해졌다. 러시아는 북한이 생산하는 재래식 포탄이 자신들의 포병전력과 상호 호환이 가능하다는 사실에 주목하고, 이들을 수입해 우크라이나 전선에서 맞닥뜨렸던 포탄의 고갈을 일정부분 해결하는 방안을 모색하고 있는 것으로 보인다. 북한의 포탄 제공 혹은 수출이 이미 정상회담을 전후한 시기에 이뤄져왔다는 사실은 최근 위성사진 등을 통해 확인되고 있으나, 이에 대해 러시아 측이 제공하게 될 반대급부가 무엇이 될 것인지는 여전히 불분명하다. 주지하다시피 9월의 정상회담은 어떠한 합의문이나 공동성명도 남기지 않았고, 따라서 구체적인 협력의 아이টে에 대해서도 여전히 추측만이 가능한 상황일 뿐이다.

다만 북한이 러시아와의 군사기술 협력을 통해 얻고자 하는 최대목표가 무엇인지는 상대적으로 용이하게 가늠할 수 있는바, 수많은 공언에도 불구하고 여전히 한계가 명확한 미 본토에 대한 핵 공격 능력을 확증보복 수준으로 끌어올리는 것이야말로 가장 중요한 우선순위라는 사실은 분명해 보인다. 그러나 더불어 이러한 기술협력이 러시아에게 쉽지 않은 결정이며 전략적으로 한층 복잡한 사항을 고려해야 한다는 점 또한 분명하다.

II. 북한의 상황

1. 한반도 핵 억제 구도에 대한 해석

2021년 초 8차 당대회에서의 공개선언을 통해 북한은 전술핵무기를 개발해 한반도 전역에서 ‘핵전투무력’ 혹은 대군사타격(counterforce) 전력으로 사용하겠다는 계획을 명확히 한 바 있다. 이후 최근까지 이뤄진 주요 군사훈련 내용이나 김정은 위원장 본인을 포함한 주요 인사들의 발언을 통해 이러한 교리는 점차 구체

화되었고, 2022년 7월 핵무력정책법을 통해 공식화 단계에 접어들었다. 특히 북러 정상회담을 앞둔 8월과 9월 평양은 신규 수상함과 잠수함의 공개를 통해 이들 무기체계를 전술핵 발사의 플랫폼으로 활용하겠다고 밝혔다. 다시 말해 최근의 평양은 사실상 전술핵을 가능한 전방의 모든 부대, 모든 플랫폼에 배치해 유사시 남측의 군사시설 타격하겠다고 공언하는 중이다. 기술적으로 볼 때 이는 한미 측에 대한 재래식 전력의 열세를 전술핵 전력으로 상쇄하려는 의도라고 할 수 있는 바, 재래식 전력이 열세인 국가가 잠재적국과 국경을 공유하고 있는 경우 공통적으로 나타나는 패턴이라고 할 수 있다.²

다만 이러한 전술핵 사용 교리에는 한 가지 전제를 염두에 둘 필요가 있다. 북한의 대미 본토 타격능력이 확증보복의 수준을 넘어서지 못하는 동안에는 - 미측이 그렇다고 인식하기 전까지는 - 미측이 압도적 핵보복으로 대응할 수 있다는 불확실성을 넘어서기 쉽지 않다는 점이다.³ 물론 평양은 자신들이 이미 미 본토에 대한 2차 타격능력을 완성했다고 수없이 강조해왔지만, 최소한 워싱턴의 인식이 이와 다르다는 것은 분명하다. 물론 북한의 대미 확증보복 능력이 완성된 후에도 미국이 북측의 핵 선사용에 대해 압도적 핵대응에 나설 가능성이 완전히 사라진다고 할 수는 없겠으나, 그러한 가능성을 최소화하는 가장 효과적인 수단이 미 본토에

² 이러한 경향은 1960년대 NATO의 유연반응(Flexible Response) 전략, 2010년대 이후 파키스탄의 전영역억제(Full Spectrum Deterrence), 최근 러시아의 이른바 비확전을 위한 확전(Escalate to De-escalate) 교리 등에서 반복적으로 나타난바, 관련 선행연구는 이러한 경향성을 비대칭확전(Asymmetric Escalation) 혹은 강압적 핵확전(Coercive Nuclear Escalation) 등의 용어로 개념화하고 있다; Vipin Narang, *Nuclear strategy in the modern era: Regional powers and international conflict* (Princeton University Press, 2014), pp.13~54; Keir A Lieber and Daryl G Press, *The myth of the nuclear revolution: power politics in the atomic age* (Cornell University Press, 2020), pp.94~119.

³ 핵무장 국가들의 핵 사용 태세를 크게 촉매적 태세(Catalytic Posture), 확증보복 태세, 비대칭확전 태세로 구분한 나랑(Narang)의 연구(Vipin Narang, *Nuclear strategy in the modern era: Regional powers and international conflict* (Princeton University Press, 2014))는 '능력'과 '태세'를 면밀히 구별하지 않을 경우 오해하기 쉽다. 확증보복 태세와 비대칭확전 태세는 나랑의 주장대로 서로 배타적으로 구분될 수 있지만, 공세적 형태의 비대칭확전 '태세'는 상대에 대한 확증보복 '능력' 없이는 신뢰성이 매우 낮을 수밖에 없기 때문이다. 역사상 존재했던 비대칭확전 태세의 주요 케이스는 실제로는 ▲이미 잠재적국에 대해 확증보복 능력을 가진 국가가 ▲상대에 대한 재래식 전력의 열세를 민감하게 의식하게 되어 재래식 교전의 와중에 전술핵 등을 선사용할 수 있다는 교리를 '추가'하게 된 것에 가깝다. 즉 공세적 형태의 비대칭확전 교리는 본질적으로 확증보복 능력의 완성을 전제한 것이며, 보다 정확히는 확증보복 능력을 갖춘 상태에서 재래식 열세를 상쇄하고자 핵교리가 '진화'한 결과라고 할 수 있다. 뒤에서 다시 설명하겠지만, 핵 전력이 확증보복 수준에 도달하지 못한 상태에서 매우 공세적인 형태의 비대칭확전을 위협하고 있는 북한의 최근 핵 교리는 전례가 없는, 역제이론 관점에서 논리적 한계가 명확한 교리라고 할 수 있다.

대한 확증보복 능력의 확보라는 점에는 이견의 여지가 없을 것이다.

고전적 핵 억제이론의 논의로 돌아가 보면, 재래전 상황에서 처음 핵사용의 문턱을 넘으려는 나라는 이러한 불확실성의 제약을 심각하게 받을 수밖에 없다.⁴ 즉 핵 억제에 있어 불확실성의 문제는 누가 핵 확전의 문턱을 먼저 넘으려 하는가 혹은 누가 확전으로 인한 부담을 먼저 지게 되는가와 긴밀히 연결돼 있다. 셸링(Schelling)의 초기 논의를 시작으로 포웰(Powell) 등 게임이론의 정형 방법론(formal methods)을 차용한 일련의 연구를 거쳐 정립된 이러한 개념들은 그 한계에 대한 다양한 지적에도 불구하고 최근까지도 핵 억제에 관한 학술 토론에서 반복적으로 사용되고 있다.⁵

예컨대 중국의 경우 주지하다시피 핵 실전전력화나 전술핵 사용 등과는 거리를 두는 최소억제 교리를 오랜 기간 유지해왔고, 그에 적합한 핵무기 수량을 유지해왔다. 근본적으로 미국과 중국 사이의 핵 억제 게임에서 중국은 재래전 와중에 먼저 핵을 사용할 생각이 없고, 따라서 핵 확전 결정의 부담은 미측에 놓이게 된다. 이 경우 중국의 핵 전력이 미측에 대해 확증보복의 문턱을 넘어섰는지 여부는 크게 중요하지 않고, 최소억제 수준의 전력이 부과할 수 있는 불확실성을 미측이 먼저 고민해야 하는 부담을 지게 된다.⁶

반면 재래전 와중에서 전술핵을 이른바 ‘핵전투무력’으로 사용하겠다는 북한의 경우 핵 확전의 문턱을 넘는 부담을 먼저 감수해야 한다. 즉 이어지는 핵 확전의 순차 게임(sequential game)에서 평양은 미측이 압도적 보복공격에 나설 수 있다는 불확실성을 먼저 감수해야 하는 것이다. 이 불확실성의 수준이 충분히 높다면 북한의 핵사용은 제약당할 공산이 크고 따라서 미국의 대북 핵 억제는 성립하게 된다. 이론적 관점에서 풀이할 때, 이러한 ‘비대칭적 불확실성(asymmetrical

⁴ Robert Powell, *Nuclear deterrence theory: The search for credibility* (Cambridge University Press, 1990), pp. 6~32; Thomas C Schelling, *Arms and influence* (Yale University Press, 2020), pp. 92~125.

⁵ 관련 논의의 최근 주요 논문으로는 다음을 참고할 것; Dmitry Adamsky, “Nuclear incoherence: Deterrence theory and non-Strategic nuclear weapons in Russia,” *Journal of strategic studies*, vol. 37, no. 1 (2014); David C Logan, “The nuclear balance is what states make of it,” *International Security*, vol. 46, no. 4 (2022); Henrik Stålhane Hiim, M Taylor Fravel, and Magnus Langset Trøan, “The dynamics of an entangled security dilemma: China’s changing nuclear posture,” *International Security*, vol. 47, no. 4 (2023).

⁶ Riqiang Wu, “Living with Uncertainty: Modeling China’s Nuclear Survivability,” *International Security*, vol. 44, no. 4 (2020), pp.117~118.

uncertainty)’이야말로 현재의 한반도 핵 억제 구도를 구성하는 개념적 특징이라고 말할 수 있다. 핵 전력의 수량이나 생존성에 있어 미국과 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction·MAD) 상태에 놓인 러시아의 경우에는 재래전 상황이 불리해질 경우 전술핵을 사용할 수도 있다는 암시가 상대에게 상당한 위협이 될 수 있지만, 북한은 러시아가 아니며, 따라서 북한의 핵무기 선사용은 미국의 압도적 핵보복을 야기해 자살행위로 귀결될 수 있다는 점에서 충분한 신뢰성을 갖기 어렵다는 것이다.⁷

특히 북한의 좁은 영토는 한미 측 정찰자산의 꾸준한 감시정찰을 가능케 하고, 북한에서 미 본토를 향해 발사되는 ICBM의 발사각도를 매우 좁게 만드는 근본적인 제약요인에 해당한다. 이에 따라 미측은 유사시 북한이 보유한 장거리 핵전력을 무장해제 선제타격으로 무력화하고, 일부가 살아남는다 하더라도 알래스카에 배치된 지상배치요격미사일(Ground-Based Interceptor·GBI) 역량을 통해 요격할 수 있을 것이라는 피해 최소화(damage limitation) 옵션을 여전히 신뢰하고 있는 것으로 보인다. 이러한 미측의 인식이야말로 서두에서 보았던 한미 측의 대북 억제 메시지가 “어떤 종류의 핵무기든 사용되면 한미는 압도적으로 대응할 것이고, 이는 김정은 체제의 종말로 귀결될 것”이라는 문장에 집중될 수 있었던 배경이라고 할 수 있다.⁸

2. 핵추진 기술의 함의

달리 말해, 이러한 대미 본토 확증보복능력의 확보는 최근 북한이 전력을 다하고 있는 전술핵 사용옵션의 신뢰성을 위해서라도 필수적인 과제라 할 수 있다. 그간 북측의 핵전력 확충 노력이 한반도에서의 대군사타격 용도와 대미 본토용 대가치타격(counter-value) 용도를 포괄하는 이중 교리에 기반해 이뤄진 배경이다. 다만 앞서 살펴본 북한의 근본적 한계는 좁은 영토를 벗어나 은밀성 및 생존성을 유지한 채로 미 본토를 타격할 수 있는 SLBM 전력에 대한 압력을 높인다. 주지하

⁷ Ildo Hwang, “The Illusion of ‘Escalate to De-escalate’: Pyongyang’s Calculus for Nuclear Warfighting Doctrine,” *IFANS PERSPECTIVES 2022*, no. 9 (2022), pp. 10~12.

⁸ 이러한 문구는 그간 한미 양국 사이의 주요 협의체와 공동성명 등을 통해 반복적으로 강조된 바 있다. 대표적인 경우로는 다음을 참조할 것; U.S. Department of Defense, “54th Security Consultative Meeting Joint Communique,” 2022.10.3., <<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3209105/54th-security-consultative-meeting-joint-communique/>> (검색일: 2023. 10. 27.).

다시피 이는 유사한 지리적 여건에 처해있던 프랑스와 영국이 모두 채택했던 경로이기도 하다. 그간에는 기술적으로든 재정적으로든 상대적으로 덜 어려운 과제인 대륙간탄도미사일(ICBM) 전력 건설에 집중해왔지만, 평양이 장기적으로 염두에 두고 있을 핵 전력구조의 최종 지향점(end-state)에 있어, 잠수함 기반 전력의 필요성은 매우 높은 편이라 할 수 있다.⁹

이에 따라 최근 수년간 김정은 체제는 핵추진잠수함과 SLBM 전력의 구축을 5대 국방력강화 및 무기체계 계획의 하나로 공식화해 왔지만 주지하다시피 SSBN과 SLBM은 핵전력 가운데서도 가장 기술적 관문이 높은 체계다. 9월 평양은 옛 소련의 3,000t급 디젤 잠수함을 개조해 10여 개의 단거리 탄도미사일과 순항미사일을 발사할 수 있는 전술핵공격잠수함을 공개한 바 있으나, 미 본토를 공격할 수 있는 장거리 미사일을 위해서는 대형 플랫폼이 필수적이고 한미일 3국의 고도화된 대잠전(Anti-Submarine Warfare·ASW) 능력을 회피할 수 있는 장시간 잠항 능력도 필요하다. 다만 북한은 이미 수천 km 사거리의 SLBM 기술을 입증한 바 있으므로¹⁰ 이들 미사일을 발사할 수 있는 대형 잠수함플랫폼의 구축이야말로 평양에게 남아있는 핵심 과제라고 할 수 있다. 더불어 북한이 지난해 공개한 핵어뢰 ‘해일’ 역시 러시아의 ‘포세이돈’ 수중 드론의 경우처럼 핵추진기술과 결합할 경우 대미 본토 타격능력으로 활용될 가능성이 있다. 미 본토 타격능력을 위한 최근 평양의 관심사가 핵추진 기술에 집중되고 있는 것은 이 때문으로 풀이된다.

이러한 의미에서, 미국 및 동맹국 관계자들을 인용해 북러 정상회담 개최 소식을 처음 전한 뉴욕타임즈 기사가 양측의 군사협력과 관련한 북측 요구 항목이 ‘핵추진기술’이었다고 전한 것은 우연으로 보기 어렵다.¹¹ 주지하다시피 핵추진 혹은 핵잠수함과 관련한 중국의 기술 수준은 여전히 한계가 명확하고, 따라서 관련 도움을 제공할 수 있는 후보군은 평양 입장에서는 러시아뿐이라고 할 수 있기 때문이다. 더욱이 미국이 호주에 핵추진잠수함을 제공하기로 한 AUKUS 사례에서 보

⁹ 황일도, “북한의 장기 핵 전력구조 전망: 이론적 배경 및 선행사례,” (국립외교원 외교안보연구소 정책연구시리즈 2022-05, 2023.1.), pp. 28~44.

¹⁰ 북한은 2019년 10월 이뤄진 북극성 1형 시험발사를 통해 고도 910km의 고각 사격을 시행한 바 있다. 이를 최적 에너지 궤도로 환산하면 대략 2,000~3,000km 사거리의 SLBM 능력은 입증한 셈이라고 할 수 있다; “North Korea Finally Unveils the Pukguksong-3 SLBM: First Takeaways,” *The Diplomat*, October 03, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/10/north-korea-finally-unveils-the-pukguksong-3-slbm-first-takeaways/>> (검색일: 2023. 10. 27.).

¹¹ “Kim Jong-Un and Putin Plan to Meet in Russia to Discuss Weapons,” *New York Times*, September 4, 2023, <<https://www.nytimes.com/2023/09/04/us/politics/putin-kim-meeting-russia-north-korea-weapons.html>> (검색일: 2023. 10. 27.).

듯 핵추진기술에 대한 비확산 규범은 핵무기에 비해 상대적으로 낮다고 할 수 있으며, 따라서 북측은 이러한 기술이 ICBM 등의 다른 과제보다 러시아에게 덜 부담스러운 아이탬이라고 판단했을 개연성이 있다. 달리 말해 북러 군사협력과 관련해 평양의 일차적인 목표는 우크라이나 전선에서 사용될 포탄 제공의 반대급부로 핵추진 기술을 제공받는 거래였던 것으로 추론할 수 있다.

물론 러시아가 제공할 수 있는 군사협력의 아이탬은 이외에도 다양할 수 있다. 김정은 위원장이 연해주에서 방문했던 주요 시설 내역을 되짚어볼 때, 양측은 정찰위성이나 우주발사 기술, 90년대 이후 북한에 제공되지 않았던 전투기 및 항공 전력 기술 같은 아이탬도 논의한 것으로 보인다. 그러나 2023년 하반기 들어 평양이 보여준 SLBM과 잠수함 전력에 대한 높은 집중도를 감안할 때, 북러 정상회담 및 이후 행보에서 평양의 최대치 목표가 ‘우크라이나 상황으로 궁지에 몰린 모스크바의 처지를 이용해 핵추진 기술 확보를 시도한다’는 과제에 집중됐을 것이라는 관측은 충분히 가능성이 높아 보인다.

Ⅲ. 러시아의 입장

1. 정상회담의 이유

평양의 이러한 계산과는 별개로, 북한과의 본격적인 군사협력이 모스크바에게도 그리 쉬운 선택이 아님은 의심의 여지가 없다. 앞서 언급한 대부분의 군사기술 협력 아이탬들은 모두 2016년 이래 유엔 안보리가 결의한 대북 제재체제에서 금지한 항목들이고, 러시아는 당시 이들 결의안의 채택에 모두 동의한 바 있다. 굳이 예외를 찾자면 인공위성 자체에 대한 기술협력 -이를 발사하기 위한 로켓 기술이 아닌 - 정도는 유엔 제재의 대상이 아니라고 주장할 수 있을 것이나, 앞서 살펴본 한반도 핵 억제 구도의 근본적 특징을 감안할 때 이는 평양의 기대치와는 사뭇 거리가 있을 공산이 높다. 다시 말해 모스크바가 안보리 제재 규정을 준수하면서 ‘평양 입장에서도 만족스러운’ 군사기술 협력 프로젝트를 진행하는 일은 사실상 불가능하다.

특히 정상회담에서 드러난 태도를 감안할 때, 러시아 정책결정그룹은 북한에 핵추진 등 고도화된 군사기술을 제공할 결심을 마쳤다기보다는 그러한 가능성을

암묵적으로 과시함으로써 대미·대한 레버리지를 확보하는 데 우선적으로 초점을 맞춘 것으로 해석할 수 있다. 이를 통해 러-우 전쟁의 장기화와 북핵 문제의 악화 가능성 등을 미국과 한국에 압박함으로써 이들 국가의 우크라이나 지원방안에 대해 최소한의 레버리지를 유지하겠다는 계산일 것이다. 기실 포탄과 군사기술의 교환 자체가 목적이었다면 그 성격상 비공개 협의와 은밀한 거래가 더 적절했을 것이다. 북러 관계 밀착을 매우 적극적으로 과시한 정상회담의 주요 프로토콜은, 러시아측이 실질적 거래보다는 그러한 이미지가 갖고 있는 국제정치적 영향력에 오히려 더 관심을 두고 있었음을 시사하는 대목이다.¹²

또한 초기의 평가와는 달리 군사협력에 대한 양측의 다급함에는 일정한 차이가 있어 보이는 게 사실이다. 우크라이나 전선에서의 상황이 저강도 방어전 양상으로 접어들면서 포탄 소모량이 러시아의 자체 생산능력으로도 감당가능한 수준까지 떨어졌다는 분석은 특히 주목할 만하다.¹³ 정상회담을 전후한 북러 양측의 관련 담화나 해설 문장들은 명백히 ‘평양은 매달리고 모스크바는 일정한 거리를 두는’ 모습을 보여주고 있는바, ‘혈맹’을 강조하는 노동신문의 보도 기조와 ‘전통적 친선 관계’ 혹은 ‘이웃국가’를 강조하는 러시아 외무성의 발언 수위에는 분명한 차이가 있다.¹⁴ 즉 앞서 본 대로 평양은 러시아와의 군사협력을 통해 추구하는 바가 명확한 반면, 모스크바는 이러한 평양의 처지를 활용해 자신의 전략적 위상을 공고히 하는 데 주력하고 있다고 할 수 있을 것이다.

2. 북한의 대리 설득논리 추론

그러나 그와 동시에 이러한 러시아의 태도를 변화시키기 위해 김정은 체제가 상당한 정책적 노력을 기울이게 될 것이라는 점 또한 분명해 보인다. 혹은 이미 진행된 북러 사이의 논의 과정에서 북측은 자신들이 목표로 하는 수준의 군사기술 협력이 왜 필요한지, 이는 러시아의 국익에 어떤 방식으로 도움이 될 수 있는지를 설득하기 위한 나름의 논리를 구사해왔을 것이다. 그러한 북측의 논리를 추론하는

¹² Aleksandr Golts 스웨덴 국제문제연구소(Swedish Institute of International Affairs) 동유럽연구센터(SCEEUS) 분석관과의 인터뷰(2023.10.10.).

¹³ Karolina Hird et al., “Russian Offensive Campaign Assessment,” *Institute for the Study of War* (October 23, 2023), p.1.

¹⁴ 이러한 온도 차이가 시작적으로 가장 잘 드러난 사례로는 노동신문 2023년 10월12일자 1면에 전문이 실린 김정은 위원장과 푸틴 대통령이 교환한 북러 관계 수립 75주년 기념 축전을 들 수 있다.

작업을 위해서도, 앞서 살펴본 이론적 관점의 논의를 연장할 경우 다음과 같이 한 층 설득력 있는 그림을 제공해준다.

북러 정상회담을 전후해 상당수 전문가들과 언론은 러시아가 북한에 핵추진 등 고도로 민감한 군사기술을 제공할 가능성은 높지 않다고 관측한 바 있다. 예컨대 중국의 핵개발 과정을 포함해 러시아는 주변국 혹은 우호국의 핵무장에 대해 높은 수준의 경계심을 유지해왔고, 관련 기술을 확산시킨 전례도 발견되지 않는다는 주장이다. 한걸음 더 나아가면, 확산 방지에 대한 이러한 공감대는 기존의 핵 강대국 사이의 공통된 입장이라는 가설도 존재한다. 이는 ‘핵 강대국은 주변국의 핵무장을 막으려는 공통의 이해관계가 있으며, 상대 핵 강대국을 타격할 수 있는 군사 기술을 확산하지 않는다’는 문장으로 요약할 수 있을 것이다.¹⁵

그러나 이러한 가설에는 몇 가지 실증적 혹은 개념적 한계가 있다. 우선 이를 적극적으로 반박하는 역사적 사례들이 존재한다. 1970년대 초 프랑스가 SLBM용 핵탄두의 소형화와 다탄두(MIRV)화에서 기술적 어려움을 겪고 있던 당시, 워싱턴은 양측 로켓 공학자들의 만남을 주선해 네거티브 지침(negative guidance)을 전달하는 방식으로 프랑스 측에 은밀한 기술협력을 제공한 바 있다.¹⁶ 더불어 영국

¹⁵ 현승수, “북러 정상회담 평가와 전망,” (통일연구원 Online Series CO 23-30, 2023.9.14); 이상근, “러북 정상회담의 결과와 파급영향,” (국가안보전략연구원 이슈브리프 465호, 2023.9.19); Ankit Panda, “What Putin and Kim Want From Each Other,” *Foreign Policy*, September 15, 2023, <<https://foreignpolicy.com/2023/09/15/russia-north-korea-putin-kim-summit-diplomacy-weapons-missiles-space-cooperation-sanctions/>>; “North Korea and Russia both seen as benefiting by striking new trade deal: ANALYSIS,” ABC NEWS, September 12, 2023, <<https://abcnews.go.com/International/north-korea-russia-benefiting-striking-new-trade-deal/story?id=103113195>>; “Russia-North Korea summit: ‘Comrades’ Putin and Kim send rivals a warning,” Reuters, September 14, 2023, <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/with-defiant-summit-putin-north-koreas-kim-send-rivals-warning-2023-09-14/>> (검색일: 2023. 10. 27.).

¹⁶ 당시 미 행정부 내부의 관련 문서들은 미측이 비확산체제 및 국내 법령을 의식해 실물이나 청사진 등을 제공하는 대신 양측 개발 담당자들 사이의 의사소통을 통해 프랑스 측의 시행착오를 최소화하는 데 도움을 주는 우회로를 택한 것이라고 기술하고 있다. 이와 관련해서는 미 국무부 역사기록관실(Office of the Historian) 아카이브의 다음 기록들을 참고할 것; “FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1969-1976, VOLUME E-15, PART 2, DOCUMENTS ON WESTERN EUROPE, 1973-1976, SECOND, REVISED EDITION, 316. Memorandum From the President’s Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” Office of the Historian, October 13, 1973, <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p2Ed2/d316>>; “320. Memorandum From the Deputy Director of the Office of Strategic and Space Systems, Department of Defense (Walsh) to Secretary of Defense Schlesinger,” Office of the Historian, March 6, 1974, <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p2Ed2/d320>>; “336. Memorandum From Secretary of Defense Ru

의 핵전력 건설은 사실상 미국 측과의 합작사업 형식으로 진행됐고, SLBM 전력 건설 또한 기술적 어려움에 부딪혀 난항을 겪다가 미측의 기술을 제공받는 방식으로 전환한 이후에야 성공을 거뒀다. 다양한 선행연구는 파키스탄의 핵 및 미사일 전력 구축과정에서 중국의 적극적인 도움이 있었다고 지적하고 있기도 하다.¹⁷

중국의 초기 핵전력 개발 또한 중소 관계가 악화되기 전인 1957~1960년 사이에는 소련측으로부터 핵폭발장치 디자인과 설계도 등 상당한 수준의 기술 지원을 받아 진행된 바 있다.¹⁸ 이후 중국의 핵전력 고도화 당시 소련의 비협조는 해당 시기에 두 나라가 적성국에 가까운 수준으로 갈등을 빚었기 때문으로 풀이하는 것이 오히려 더 적절할 것이다. 다시 말해 기존 핵 강국이 다른 국가의 핵보유를 경계하는 것은 당연한 경향일 수 있으나 이들 국가 사이의 관계나 전략적 가치의 변화에 따라 다른 결정이 내려진 사례도 다양하게 발견된다는 의미다.

특히 프랑스의 SLBM 고도화에 대한 미국의 협력 사례는 여러모로 눈여겨볼 필요가 있다. 주지하다시피 1950년대 드골 대통령의 결정으로 프랑스가 독자 핵보유를 선언하고 NATO 군사기구를 탈퇴했을 당시 미국의 반응은 매우 부정적이었으며, 이러한 결정을 되돌리기 위해 워싱턴은 상당한 외교적·정책적 노력을 기울였다. 그러나 1970년대 초에 이르러 프랑스가 지대지 미사일에 장착한 핵무기를 모스크바 등에 제한적 수량으로 투발할 수 있는 역량을 확보하게 되자 미측의 입장 또한 큰 폭으로 달라졌고, 프랑스의 SLBM 조기 전력화를 은밀히 지원하는 방향으로 크게 선회하기에 이른다.¹⁹ 여기서 눈여겨볼 부분은 “어차피 프랑스의 비핵화

msfeld to President Ford,” Office of the Historian, May 13, 1976, <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve15p2Ed2/d336>> (검색일: 2023. 10. 27.).

¹⁷ David Albright and Mark Hibbs, “Pakistan’s bomb: Out of the closet,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 48, no. 6 (1992); Thazha V Paul, “Chinese-Pakistani nuclear/missile ties and balance of power politics,” *The Nonproliferation Review*, vol. 10, no. 2 (2003).

¹⁸ John Wilson Lewis and Litai Xue, *China builds the bomb*, vol. 3, (Stanford University Press, 1991), pp. 104~136; Zhihua Shen and Yafeng Xia, “Between aid and restriction: the Soviet Union’s changing policies on China’s nuclear weapons program, 1954-1960,” *Asian Perspective* 36, no. 1 (2012).

¹⁹ Richard H Ullman, “The covert French connection,” *Foreign Policy*, no. 75 (1989). 이러한 미국의 계산은 당시 백악관 안보보좌관이었던 헨리 키신저와 로베르트 갤리 프랑스 국방장관 사이의 1973년 8월 31일 회담에서 가장 명확하게 드러난다. 애초에 주변국이 핵개발에 나서지 않는 편이 물론 미국에게 더 유리하겠지만, 해당 국가가 이미 핵개발에 나서서 최소한의 핵전력을 확보한 상황이라면, 이를 잠재적국의 무장해제 선제공격에 취약한 상태로 놔두는 것보다는, 은밀성과 안정성이 높은 전력의 조기 완성을 돕는 게 오히려 미국의 국익에 부합한다는 계산이다. 당시 양국 사이의 주요 관련 회담 대화록 목록에 대해서는 다음을 참조할 것. “U.S. Secret Assistance to the French Nuclear Program, 1969-1975: From “Fourth Country” to Strategic

는 불가능하며, SLBM 전력의 완성 또한 시간문제일 뿐 언젠가는 이뤄질 것”이라는 당시 미국측의 인식이다. 당시 미국-프랑스 사이의 비공개 회담 기록은, 10년 이상 소요될 것으로 예상됐던 프랑스 SLBM 전력 구축 시기를 절반 가까이 줄이기 위해 미측 공학자들의 은밀한 협력을 제공한다는 키신저의 논리를 기록하고 있다.

비교해 보자면 1970년대초 프랑스와 현재 북한의 핵 전력은 상대의 영토에 닿을지 모르는 최소한의 능력은 개발했으나, 그 취약성이 매우 높아 확증보복의 문턱을 넘어섰다고 말하기는 어렵다는 점에서 유사성이 있다. 고전적 핵 억제이론이 말하는 핵 불안정성(nuclear instability)의 논리를 원용하자면 오히려 현재가 더 위태로운 상태이고, SLBM 전력의 조기 고도화를 통해 불안정성을 제거하는 게 주변 동맹국들에게 더 나은 선택이라는 해석도 가능해지는 셈이다. 물론 냉전 초기 프랑스-미국의 관계를 현재의 북한-러시아 관계와 등치시키는 것은 현명한 방법론이 아닐 것이나, 최소한 주변국 핵무장에 대한 강대국의 입장이 어떻게 변화할 수 있는지에 대해 중요한 시사점을 던지고 있음은 분명해 보인다. 특히 평양 입장에서는 러시아를 상대로 제시할 수 있는 유리한 선례를 갖고 있음 또한 무시하기 어렵다.

향후 북러 두 나라는 북한의 포탄 제공에 대해 러시아가 제공할 수 있는 반대급부의 ‘적정 가격’을 두고 마후 협상을 이어나갈 것이고, 북측의 지원이 갖는 전략적 가치는 우크라이나 전선에서의 상황 변화에 따라 달라질 수 있을 것이다. 이 과정에서 북측은 앞서 살펴본 다양한 논점들을 활용해가며 러시아의 입장 변화를 유도하려 시도할 개연성이 있을 것이다.

다만 그러한 협상의 과정과 결론이 대외적으로 공개될 확률은 그리 높지 않을 것이고, 특히 고도로 민감한 영역에서의 기술협력이 이뤄진다면 이는 철저히 비밀에 붙여질 가능성이 높다. 예컨대 앞서 본 1970년대 미국과 프랑스의 SLBM 기술 협력은 1989년 일부 연구와 언론 보도를 통해 처음 알려졌다지만 냉전 종식 기류가 명확하던 당시에도 양국 정부는 이를 공식적으로 인정하지 않았다. 2000년대 초반 들어 관련 회담에 대한 주요 문서와 대화록이 아카이브를 통해 공개되면서 역사적 사실로 확인됐을 뿐이다. 북러 사이의 군사기술 협력 수준 또한 외부에서는 이후 북측의 관련 기술 개발과 이에 기반한 무기체계의 발전 속도를 두고 가늠할 수

Partner,” Wilson Center, <<https://www.wilsoncenter.org/publication/us-secret-assistance-to-the-french-nuclear-program-1969-1975-fourth-country-to-strategic>> (검색일: 2023.10.27.).

밖에 없게 될 공산이 크다. 현재로서 북한과 러시아가 이해관계의 일치를 이룬 것은 바로 이 부분, 즉 기술협력의 가능성을 암시하되 모호한 상태로 두는 것이 각자의 전략적 이익을 위해 유리하다는 판단이었다고 할 수 있고, 이러한 계산이 엄청난 수준의 미디어 노출을 수반하는 정상회담으로 이어진 것으로 보인다.

IV. 국내·대외정책의 일체화

1. 핵보유 기정사실화 행보

거칠게 말하자면, 김정은 체제의 현재 대외정책은 거의 예외 없이 앞서 살펴본 대미 확증보복 능력의 완성이라는 지향점을 달성할 수 있는 환경과 여건을 마련하는데 초점을 맞추고 있다. 2019년 연말 이래 지속돼 온 통제강화 경제정책 또한 이러한 방향성을 뒷받침할 수 있는 자원 동원의 틀을 견고히 하기 위한 것으로 해석할 수 있다. 주지하다시피 2023년 하반기 평양의 대외정책 행보는 ▲전술핵 투발 플랫폼으로 사용될 수상함과 로미오급 잠수함을 공개하는 동시에 ▲북러 정상 회담에 즈음해 러시아와의 군사기술 협력을 통해 대미 본토타격 능력의 조기 완성 가능성을 암시하는 한편 ▲국경봉쇄 해제 이후에도 통제강화 경제정책에 기반한 자원의 중앙집중을 지속해 이들 전력의 건설에 필요한 자원을 확보하려는 움직임으로 나타나고 있다고 요약할 수 있을 것이다. 즉 러시아와의 군사협력 가능성을 타진해 안정적인 핵전력 구조의 건설에 활용하고자 시도하는 한편, 중국과는 이에 필요한 자원 및 자원 마련을 위해 관광이나 OEM 생산 등의 영역에서 공식영역의 통제 하에 경제협력 프로젝트를 진행함으로써 외화 등의 중앙집중에 매진하려는 복안으로 풀이할 수 있다.

북러 정상회담을 전후해 국내외에서 제기된 질문 중 하나는 중국의 입장 혹은 역할에 관한 것이었다. 전통적으로 북한 핵무장에 대한 중국의 견해는 매우 비판적이었고, 이는 2017년 유엔 안보리 제재 결정 동참 등을 통해 입증된 바 있다. 최근의 북러 군사기술 협력 혹은 이른바 북중러 3각 협력체제 시나리오와 관련해 베이징이 일정한 거리를 유지하고 있음 또한 명확해 보인다. 다만 러시아가 실제로 군사기술을 북한에 제공할 용의가 있는가 혹은 중국은 이에 대해 어떤 입장을 취하게 될 것인가라는 질문은, 논리적으로 북한의 비핵화 가능성이 남아있다고

판단하는지 여부와 상당한 관계가 있음을 기억할 필요가 있다. 예컨대 북한의 핵 전력이 장차 자국 안보에 위협이 될지도 모르기 때문에 중국과 러시아 또한 북한의 핵보유를 용인할 수 없을 것이라는 일각의 관측은, 평양이 현재까지 개발경로를 확보한 무기체계와 기술만으로도 주변국 모두에게 충분히 위협적인 수준의 핵전력을 완성했다는 사실을 감안하면 더 이상 충분히 설득력 있다고 보기 어렵다.

이렇게 놓고 보면 김정은 체제로서는, 자신들의 핵무력 완성을 기정사실화해 과거로 돌아가는 일은 없을 것이라는 인식을 중국과 러시아에 확신시키는 것이 핵추진 기술로 대표되는 대미 본토 타격능력의 확보를 위해 필요한 전제조건 중 하나라고 할 수 있다. 즉 비핵화 가능성이 완전히 사라졌다고 믿는 경우 관련 협력에 대한 중국과 러시아의 불안감 혹은 부담이 최소화될 것이라고 판단할 개연성이 있다. 분명한 것은, 정상회담을 앞둔 일련의 외교행사를 통해 북한의 핵 보유 자체에 대한 러시아의 입장은 이제 모호성의 영역에 접어들었다는 점이다. 7월27일 이른바 ‘전승 기념일’을 앞두고 방북한 쇼이구 러시아 국방장관이 북한 핵전력의 주요 무기체계를 전시한 행사장을 관람하고 이들 체계가 모두 등장한 기념일 열병식의 연단에 주빈으로 오른 것은, 러시아가 자신들의 핵무장을 사실상 승인해주었다는 이미지를 만들고 싶었던 평양의 계산에 따른 것이었을 공산이 충분하다.

정상회담 이후 김정은 체제는 핵무력 보유를 명문화한 헌법 개정을 단행하는 등 자신들은 이미 핵국가이며 비핵화는 불가능하다는 메시지를 대내외에 전파하는 데 주력하고 있는바, 이는 ‘북한의 핵보유는 돌이킬 수 없다’는 인식이 확산돼야 대미 확증보복능력의 완성을 러시아의 협력 - 혹은 중국의 묵인 - 을 확보하기 더 쉬워질 것이라는 판단에 기반한 것으로 풀이할 수 있다. 헌법 개정이 공개된 9월 말 최고인민회의 당시 김정은 위원장의 연설 또한 미국·한국과 함께 중국과 러시아를 잠재적 청중으로 염두에 두고 있었으리라는 추론이 가능해진다.

2. 전력 건설에 유리한 경제정책 유지

국내 정책 관점에서 살펴보면, 김정은 체제가 이러한 경로를 현실화하기 위해서는 크게 두 가지 전제조건, 즉 국내정치적 안정과 자원동원을 위한 경제구조 구축이라는 과제가 남았다고 할 수 있다. 우선 전자를 위해 노동신문 등 북한 관영언론은 북러 정상회담의 성과와 농업 분야에서의 생산 제고를 대대적으로 선전함으로써 2023년을 ‘전염병 고난을 극복한 승리의 한 해’로 이미지화하는 데 선전선동

역량을 집중하고 있다.²⁰ 장기화된 제재 체제와 국경봉쇄로 인해 경제적 어려움이 누적된 와중에도, 부분적 교역 재개로 형성된 일종의 기저효과를 적극적으로 선전 선동에 활용함으로써 부실한 국내정치 성과를 만회하기 위해 애쓰는 증으로 풀이할 수 있다.

후자와 관련해서는 국경봉쇄 해제 이후에도 여전히 통제강화 기조를 엄격하게 유지하고 있는 최근 북한의 경제정책 방향을 관련지어 해석할 수 있다. 9월 최고인민회의 당시 김정은 위원장의 연설은 내각에 권한이 집중된 중앙집권형 경제구조가 필요한 이유를 최고지도자 본인의 욕성으로 다시 한번 제시하고 있는바, 북한 관영언론이 경제정책이 국내경제 상황에 국한된 것이 아니라 ‘제국주의의 위협에 대응하는’ 정치적 과제라고 강조하고 있다.

유사한 소규모 핵전력 보유국의 선례를 살펴보면 핵실험 등 초기 핵개발 과정에서 이들 무기체계를 양산해 전력화하는 과정에서 큰 폭의 국방예산 증가가 발생했다는 공통적 특징이 나타난다.²¹ 프랑스의 경우 잠수함 건조와 SLBM 전력화가 본격적으로 추진된 1971~1975년 전체 국방비 170억 달러의 3분의1 가량을 핵전력 건설에 투입했다는 회고가 있다.²² 평양이 본격적인 잠수함 탑재 핵 전력 구축 및 핵추진잠수함 건조를 선언한 지금으로서는, 그간의 지상발사탄도미사일 전력 구축과 비교해봐도 더 높은 수준의 자원 집중이 필수적이라고 할 수 있을 것이다.

이러한 수준의 자원 동원은 사경제 영역의 시장활동을 암묵적으로 용인함으로써 생산성을 유지하고자 했던 김정은 집권 초기의 경제정책으로는 감당하기 쉽지 않은 목표일 수 있다. 2019년 연말 이후 본격화된 통제강화 기조의 경제정책은 제재 및 팬데믹 대응과 함께 이러한 자원동원을 위해 공식영역의 사경제 의존현상을 최소화하고, 중간관료그룹과 돈주들이 착복하던 자원 및 이윤을 중앙에 집중하기 위한 것이었다고 할 수 있다. 이러한 전제하에서라면, 국경봉쇄 해제 이후 중국을 주요 대상으로 하는 대외경제활동 역시 자원의 중앙집중이 가능한 형태로 재편

²⁰ 대표적인 사례로는 노동신문 2023년 10월 16일자 1면 특집 “올해를 위대한 전환의 해, 변혁의 해로 빛내이는 자랑스런 혁신적성과들을 더 많이 이룩하자”를 들 수 있다.

²¹ 프랑스와 영국의 해당 시기 국방예산 추이는 다음을 참조; The World Bank DataBank, “Military expenditure (current LCU) - France,” <<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CN?locations=FR>>; The World Bank Databank, “Military expenditure (current LCU) - United Kingdom,” <<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CN?locations=GB>> (검색일: 2023.10.27.).

²² “FRANCE TO UPGRADE HER NUCLEAR FORCE,” *The New York Times*, July 31, 1970, <<https://www.nytimes.com/1970/07/31/archives/france-to-upgrade-her-nuclear-force.html>> (검색일: 2023.10.27.).

돼야 할 필요성이 생긴다. 즉 중국 업체들로부터 OEM 등의 방식으로 가발 등 경공업 제품을 생산하는 비즈니스 모델 또한 2019년 이전처럼 각 공장·기업소에 자원 처분에 대한 높은 자율성을 용인해 주기보다는, 전력건설을 위해 최대한 중앙으로 귀속시키는 형태로 재구성하는 편이 더 유리할 것이다. 대외교역 규모와 액수에 대한 중앙의 통제가 강화된 수년 사이의 흐름이나,²³ 각 기업소·농장 별로 이른바 ‘애국자금’을 각출하고 있다는 관련 보도는²⁴ 이러한 경제정책 기조의 연장에서 해석할 수 있을 것이다.

V. 전망

한미일 캠프 데이비드 선언과 한미 워싱턴 선언의 핵심이 미측 확장억제 공약의 신뢰성 강화라면, 현재의 평양은 바로 그 확장억제의 신뢰성 약화 혹은 형해화를 최고의 정책목표로 추구하고 있다. SLBM과 핵추진잠수함으로 대표되는 은밀성 높은 미 본토 타격능력 확보를 통해 확증보복의 문턱을 넘어설 수 있다면, 유사시 핵 확산의 부담은 평양이 아닌 워싱턴으로 돌아가게 될 것이므로 한반도 내에서의 전술핵 사용 이후에도 미측의 압도적 보복을 피할 수 있는 길이 열릴 것이라는 계산이다. 더불어 평양은 그간 꾸준히 누적돼온 미중·미러 대립에 더해 러시아의 우크라이나 침공으로 시작된 ‘나비효과’를 최대한 활용해 그 시간표를 최대한 앞당기고자 대외·대내 정책을 일체화해가며 최대의 노력을 경주하고 있다.

당연한 말이지만, 이러한 신냉전 기류 혹은 블록화 기류가 강화될수록 북한이 핵무력 건설의 기정사실화를 이룰 국가에게 암묵적인 방식으로나마 인정받을 수 있는 길은 더욱 커질 것이고, 북한의 확증보복 능력 확보에 대한 중국과 러시아의 부담 혹은 고민은 줄어들 것이라는 게 평양의 계산이다. 한 걸음 더 나가면, 냉전 종식 이후 미국 중심의 ‘규칙 기반 국제 질서(Rule-Based International Order)’를 무너뜨리고 달러화 중심의 국제경제체제를 흔들며 ‘대안적 체제’를 만

²³ 최봉대, “북한 김정은 정권 기업개혁의 정치적 배태성: 사회주의기업책임관리제하 기업소 무역 및 합영·합작사업의 제한성 문제,” 『현대북한연구』, 제26권 2호 (2023), pp. 18~22.

²⁴ “조국수호의 전호를 함께 지켜가려는 승고한 자각의 발현,” 『노동신문』, 2023.10.14., 3면; “북일부 농민, ‘애국미’ 선 공제 결산분배에 반발,” RFA, 2023.10.25., <https://www.rfa.org/korean/in_focus/food_international_org/riceration-10252023083716.html> (검색일: 2023.10.27.).

들어야 한다는 구조적 차원의 거대담론 또한 적극적으로 차용하고 있는 중이다. 현 러시아 집권층이 오랜 기간 주장해온 이른바 ‘다극 국제 질서(Multipolar International Order)’라는 용어를 고스란히 차용해 반복 구사하는 최근 북한의 외교담론은 이를 잘 보여준다.

이러한 의미에서 8월 브릭스(BRICS) 정상회의와 10월 상하이협력기구(SCO)에 대한 북한 관영언론의 보도 태도는 주목할 필요가 있다. 중국과 러시아를 중심으로 구성된 이들 다자국이 달러화 중심의 기존 경제체제를 흔들고 미국을 배제한 국가들 사이의 경제적 협력을 추구하는 ‘반미반제연대’의 구심점 역할을 할 수 있을 것이라는 기대가 대표적이다. 더욱이 최근 노동신문은 제3세계 혹은 글로벌사우스(Global South) 국가들 사이의 협력 움직임이나 이들 국가와 평양 사이의 전문교환 등을 매우 적극적으로 보도하고 있는바, 이들 국가들 사이의 연대 구축(coalition building)을 통해 유엔 안보리의 제재 체제로 상징되는 현재의 국제정치 판도가 근본적으로 재편되리라는 희망이 깔려있다고 할 수 있다. 이를테면 ‘비핵화를 통해 기존 국제사회의 일원으로 편입되어 제재를 해제받는 모델’ 대신 ‘기존 국제사회의 해체 혹은 반미 국가들 중심의 연대질서 구축을 통해 핵보유를 유지하면서도 제재 체제가 형해화되는 모델’을 추구하는 것이라고 정리할 수 있을 것이다.

물론 이러한 평양의 기대는 BRICS와 SCO의 영향력이나 참여국 사이의 입장 차이, 특히 주요 국가가 미국 중심 기존 경제질서에 여전히 높은 수준으로 통합돼 있다는 사실을 감안하면 현실성 있는 계산이라고 보기는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고, 지난해 이후 러시아가 강력히 밀어붙이고 있는 ‘국제질서의 구조적-총체적 재편 담론’에 편승하는 것이 장기 핵전력구조의 완성이라는 자신들의 정책목표를 위해 훨씬 더 적합한 수단이라는 전략적 판단을 내린 것으로 보인다.

이러한 구도 하에서라면, 북한으로서는 대미 혹은 대남 정책에서 매우 높은 수준의 대결적 자세를 보이는 편이 더 유리하다고 할 수 있다. 러-우 전쟁과 관련해 러시아와 입장을 완벽히 일치시키고 우크라이나를 가혹하게 비난하는 일련의 메시지들은 이러한 대결적 구도를 - 특히 러시아 측에 - 효과적으로 어필할 가장 좋은 케이스이기 때문이다. 최근 북측의 외교담론은 이스라엘-팔레스타인 사태를 적극적으로 활용해 과거 중동의 우호국들을 다시 끌어들일 수 있는 기회로 삼겠다는 계산 또한 명확히 드러낸다. 최소한 2024년 연말 대통령 선거를 통해 향후 미국의 대외정책 및 동맹정책의 향방이 결정되는 시점까지 북한의 대외전략은 현재의

기조를 유지할 공산이 커 보인다.

■ 제출: 11월 8일 ■ 심사: 11월 21일 ■ 채택: 11월 28일

참고문헌

1. 단행본

- Lewis, John Wilson and Litai Xue. *China builds the bomb*. Stanford University Press, 1991.
- Lieber, Keir A and Daryl G Press. *The myth of the nuclear revolution: power politics in the atomic age*. Cornell University Press, 2020.
- Narang, Vipin. *Nuclear strategy in the modern era: Regional powers and international conflict*. Princeton University Press, 2014.
- Powell, Robert. *Nuclear deterrence theory: The search for credibility*. Cambridge University Press, 1990.
- Schelling, Thomas C. *Arms and influence*. Yale University Press, 2020.

2. 논문 및 보고서

- 이상근. “러북 정상회담의 결과와 파급영향.” 국가안보전략연구원 이슈브리프. 465호, 2023.9.19.
- 최봉대. “북한 김정은 정권 기업개혁의 정치적 배태성: 사회주의기업책임관리제하 기업소 무역 및 합영·합작사업의 제한성 문제.” 『현대북한연구』. 제26권 2호, 2023.
- 현승수. “북러 정상회담 평가와 전망.” 통일연구원 Online Series. CO 23-30, 2023.9.14.
- 황일도. “북한의 장기 핵 전력구조 전망: 이론적 배경 및 선행사례.” 국립외교원 외교안보연구소 정책연구시리즈. 2022-05, 2023.1.
- Adamsky, Dmitry. “Nuclear incoherence: Deterrence theory and non-Strategic nuclear weapons in Russia.” *Journal of strategic studies*. vol. 37, no. 1, 2014.
- Albright, David and Mark Hibbs. “Pakistan’s bomb: Out of the closet.” *Bulletin of the Atomic Scientists*. vol. 48, no. 6, 1992.
- Hiim, Henrik Stålhane et al. “The dynamics of an entangled security dilemma: China’s changing nuclear posture.” *International Security*. vol. 47, no. 4, 2023.
- Hird, Karolina et al. “Russian Offensive Campaign Assessment.” Institute for the Study of War. October 23, 2023.
- Hwang, Ildo. “The Illusion of ‘Escalate to De-escalate’: Pyongyang’s Calculus for Nuclear Warfighting Doctrine.” IFANS PERSPECTIVES. no. 9, 2022.

- Logan, David C. "The nuclear balance is what states make of it." *International Security*. vol. 46, no. 4, 2022.
- Panda, Ankit. "What Putin and Kim Want From Each Other." *Foreign Policy*. September 15, 2023.
- Paul, Thazha V. "Chinese-Pakistani nuclear/missile ties and balance of power politics." *The Nonproliferation Review*. vol. 10, no. 2, 2003.
- Shen, Zhihua and Yafeng Xia. "Between aid and restriction: the Soviet Union's changing policies on China's nuclear weapons program, 1954-1960." *Asian Perspective*. vol. 36, no. 1, 2012.
- Ullman, Richard H. "The covert French connection." *Foreign Policy*. no. 75, 1989.
- Wu, Riqiang. "Living with Uncertainty: Modeling China's Nuclear Survivability." *International Security*. vol. 44, no. 4, 2020.

3. 기타 자료

『노동신문』.

ABC NEWS.

New York Times.

Reuters.

RFA.

The Diplomat.

대한민국 정책브리핑. <www.korea.kr>.

미국 국무부 역사기록관실. <history.state.gov>.

미국 국방부 <www.defense.gov>.

The World Bank DataBank. <data.worldbank.org>.

Wilson Center. <www.wilsoncenter.org>.

Abstract

DPRK-Russia Military Cooperation and Pyongyang's Objective: Challenge to U.S. Extended Deterrence

Hwang, Il do

North Korea's primary objective in recent years has been to establish a nuclear force capable of assured retaliation against the United States mainland. This paper analyzes Pyongyang's long-term aspiration to build such a force and interprets it through the lens of nuclear deterrence theory, particularly in light of the events surrounding the North Korea-Russia summit on September 13, 2023. North Korea perceives that global developments, exemplified by Russia's intervention in Ukraine, create favorable conditions for realizing this long-term goal. The construction of submarine-launched ballistic missiles (SLBMs) and nuclear-propelled submarines is viewed as the most feasible path to achieving this objective. Much of North Korea's major domestic and foreign policies in the latter part of 2023, including its sustained control-enhanced economic policy after the border blockade was lifted, its constitutional declaration as a nuclear state, and its pursuit of "anti-imperialist solidarity" with Global South nations, can be understood as contributing to the pursuit of these objectives.

Key Words: North Korean nuclear capabilities, nuclear deterrence theory, North Korea-Russia summit, control-enhanced economic policy, multipolar international order.

주체사상의 형성과 정치적 기능

오경섭*

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 주체사상의 형성
- IV. 주체사상의 정치적 기능
- V. 결론

국문요약

이 연구는 김일성이 개인숭배와 권력 집중을 강화하기 위해 1955년 12월 새로운 통치 이데올로기인 주체사상을 제기했다는 것을 구명했다. 주체사상은 반대파 숙청, 탈소련·탈중국 노선 추진, 4대 주체 노선 추진을 정당화하는 이데올로기로 활용됐다. 김일성은 4대 주체 노선을 통해 북한 사회주의 건설을 주도했고, 그 과정에서 개인숭배와 권력 집중을 강화했다. 김일성이 주체사

상을 제기한 이후 조선로동당에서는 김일성 개인숭배와 권력 집중을 중단하도록 요구하거나 반대하는 세력이 사라졌다. 주체사상은 김일성 개인숭배와 권력 집중을 강화함으로써 수령 유일지배체제를 정당화하는 통치 이데올로기로 활용됐다.

주제어: 주체사상, 김일성, 숙청, 개인숭배, 주체노선, 자주

* 통일연구원 연구위원

I. 서론

조선노동당은 이데올로기 경쟁을 허용하지 않는다. 조선노동당에서 허용하는 유일한 이데올로기는 주체사상이다. 북한에서 주체사상과 경쟁할 수 있는 대안적 이데올로기는 없다. 북한은 사회주의국가들이 헌법과 공산당 규약을 통해 공식적인 지도 사상으로 규정한 맑스-레닌주의 연구마저도 허용하지 않는다. 북한은 조선노동당 규약(1980)과 사회주의헌법(1992)에서 맑스-레닌주의를 삭제하고, 주체사상을 유일한 지도 사상으로 규정했다. 김일성은 왜 새로운 통치이데올로기인 주체사상을 제기해서 사회주의국가들의 공식적인 지도 사상인 맑스-레닌주의를 대체했는가? 김일성이 제기한 주체사상의 이론적 구조와 정치적 기능은 무엇인가? 이 연구는 이러한 연구 질문에 답하기 위해 다음과 같은 연구목적을 제기한다.

이 연구의 목적은 김일성이 개인숭배와 권력 집중을 강화하기 위해서 정치적 반대 세력 숙청, 내정간섭과 개인숭배 중단 압박에 대응한 탈소련·탈중국 노선 추진, 4대 주체 노선 추진을 정당화하는 새로운 통치 이데올로기인 주체사상을 제기했다는 것을 구명하는 것이다. 그동안 주체사상 연구는 김일성이 주체사상을 제기한 목적과 정치적 기능에 관해 진행됐다. 선행연구는 크게 두 가지 대립하는 주장으로 나뉜다. 주체사상이 북한식 사회주의 발전전략이라는 주장¹과 권력투쟁 수단이라는 주장²이다.

전자는 주체사상이 마르크스-레닌주의를 창조적으로 적용한 사회주의 건설과정에서 형성된 북한식 발전전략의 총체적 노선과 원칙이라고 주장한다.³ 김일성 정권이 소련·중국의 간섭에서 벗어나 북한식 사회주의 건설을 추진하기 위해 북한식 사회주의 발전전략인 4대 주체 노선을 제시했다는 것이다. 그러나 이러한 시각은 김일성이 주체사상을 통해 개인숭배를 반대하는 정치세력을 숙청하고, 수령 유일 지배체제와 후계체제를 정당화했다는 것을 설명하지 못한다.

¹ 김근식, “김정은 시대의 ‘김일성-김정일주의’: 주체사상과 선군사상의 추상화,” 『한국과 국제정치』, 제30권 제1호 봄 통권 84호 (2014), p. 70; 광승지, “제2장 주체사상의 이론체계,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 사상과 역사인식』 (서울: 한울아카데미, 2006), p. 91; 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 128.

² 서재진, 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 23.

³ 김근식, “김정은 시대의 ‘김일성-김정일주의’: 주체사상과 선군사상의 추상화,” 『한국과 국제정치』, 제30권 제1호 (2014), p. 70.

후자는 김일성의 반대파 숙청에 대한 설명을 제공한다. 주체사상이 권력투쟁의 수단이라고 주장하는 연구자들은 김일성이 소련 출신 한인들과 연안계를 숙청하기 위한 명분을 만들기 위해 주체의 확립을 제시했고, 반대파 숙청을 정당화하기 위해 주체사상을 활용했다고 주장한다. 그러나 김일성 정권이 주체사상을 통해 탈소련·탈중국 노선과 4대 주체 노선의 추진, 1960년대 말 수령유일지배체제와 후계체제를 정당화했다는 것을 설명하지 못한다.

선행연구들은 김일성이 개인숭배와 권력 집중을 강화하기 위해 새로운 통치 이데올로기인 주체사상을 제기했다는 것을 간과한다. 김일성은 주체의 확립을 제기한 후 개인숭배와 권력 집중에 반대하는 정치세력을 숙청했고, 개인숭배 중단과 집단지도체제 도입을 압박한 소련·중국의 내정간섭에서 벗어나기 위해 탈소련·탈중국 노선을 추진했다. 또한 김일성은 탈소련·탈중국 노선의 대안으로 사상에서의 주체, 경제에서의 자립, 정치에서의 자주, 국방에서의 자위 등 4대 주체 노선을 제시했다.

이 연구의 범위는 김일성 개인숭배가 시작된 1946년부터 인도네시아 알리 아르함 사회과학원에서 김일성이 연설을 통해 주체사상을 체계적으로 제시한 1965년 4월까지로 한다. 연구 내용은 총 5장으로 구성한다. 1장 서론에서는 이 연구의 목적과 주요 내용을 다룬다. 2장은 이데올로기의 개념과 정치적 기능에 관한 이론적 논의를 다룬다. 3장은 주체사상의 형성을 다룬다. 주요 내용은 주체사상이 제기된 시기, 김일성 개인숭배와 권력 집중 실태, 주체사상 형성 시기의 대내외적 환경 등을 분석한다. 4장은 주체사상의 정치적 기능을 분석한다. 주요 내용은 김일성이 개인숭배와 권력 집중을 강화하기 위해 진행한 반대 세력 숙청, 탈소련·탈중국 노선과 4대 주체 노선 추진을 분석한다. 5장은 이 연구의 주요 내용을 요약하고, 결론을 제시한다.

II. 이론적 배경

이데올로기는 모든 연구자가 동의할 수 있는 단일한 개념으로 정의하기 어렵다. 연구자들이 이데올로기의 개념을 다양하게 정의하기 때문이다. 사회학·심리학·정치학 분야의 경험적 연구는 이데올로기를 “일련의 신념 체계”⁴ 또는 “논리정

연하고(coherent) 비교적 안정적인 일련의 신념이나 가치”⁵라는 중립적 개념을 널리 사용한다. 해밀턴(Hamilton)은 이데올로기의 보편적 개념을 제시하기 위해서 정치학 분야에서 사용된 이데올로기의 개념을 27개의 개념적 요소와 기준으로 구분해서 정리했다. 그는 이데올로기를 “특정한 사회적 관계와 제도를 옹호하고, 그것의 지지자들이 촉진·다실현·실행·유지하려고 하는 특정한 행동 방식의 정당화를 목표로 한 규범적이고 통설적인 실제의 사상·신념·태도를 유지하려는 집단적인 체계(system)”⁶라고 정의한다. 이 연구는 나이트(Knight)와 해밀턴의 이데올로기 개념을 참조해서 이데올로기 개념을 조작적으로 정의한다. 이 연구에서 사용하는 이데올로기의 개념은 사회주의 지지자들이 북한 체제와 제도를 옹호·유지하기 위해 실행하는 행동의 정당화를 목표로 공유하고 있는 논리정연하고 비교적 안정적인 일련의 신념이나 가치 체계로 정의한다.

이데올로기는 통치자가 권력을 정당화하기 위해 활용하는 신념(ideas)이다.⁷ 어떤 정치체제에서든 이데올로기는 국가권력과 연결된다. 통치자는 이데올로기의 체계 내에서 권력을 사용한다. 다양한 이데올로기가 통치자의 권력을 정당화하고, 인민들의 복종과 지지를 설득하는 데 활용된다.⁸ 특히 사회주의국가는 이데올로기를 독점하면서 대안적 이데올로기를 불허한다. 사회주의국가에서 “지배 권력은 다른 가치와 신념을 폄하하고 배제하면서 자신의 통치를 정당화하기 위한 신념을 촉진하고 정착시키고 일반화한다.”⁹ 사회주의국가는 헌법과 공산당 규약을 통해서 맑스-레닌주의를 유일한 지도 사상으로 규정한다. 공산당은 맑스-레닌주의

⁴ John T. Jost, Christopher M. Federico, and Jaime L. Napier, “Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities,” *The Annual Review of Psychology*, vol. 60 (2009), p. 309; Teun A. Van Dijk, “Ideology and Discourse Analysis,” *Journal of Political Ideologies*, vol. 11, issue 2 (June 2006), p. 116; Joseph Schull, “What is Ideology? Theoretical Problems and Lessons from Soviet-Type Societies,” *Political Studies*, vol. 2, issue 4 (1992), pp. 729~731.

⁵ Kathleen Knight, “Transformation of the Concept of Ideology in the Twentieth Century,” *American Political Science Review*, vol. 100, no. 4 (November 2006), p. 625.

⁶ Malcolm B. Hamilton, “The Elements of the Concept of Ideology,” *Political Studies*, vol. 35, no. 1 (1987), p. 38.

⁷ Terry Eagleton, *Ideology: an introduction* (New York: verso, 1991), p. 1.

⁸ Kevin Harrison, Tony Boyd, “The role of ideology in politics and society,” in *Understanding political ideas and movement*, Online Publication, July 30, 2018, <<https://doi.org/10.7765/9781526137951.00011>> (Accessed October 5, 2022), pp. 136~137, p. 145.

⁹ Yayoi Kato, “Two Faces of Ideology: Double-Edged Functions of Ideology in the Reform Discourse Under Xi Jinping,” *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 49, issue 2 (2021), p. 138.

원칙을 사회주의 체제에 내장시켰다. 소련의 공식 이데올로기(official ideology)인 맑스-레닌주의는 소련헌법, 공산당 규약, 계획경제 등 소련공산당 교리의 기초를 구성했다.¹⁰ 맑스-레닌주의는 각국의 사회 변화에 광범위하게 영향을 미쳤다. 각국 공산당은 맑스-레닌주의에 기초해서 국가 운영을 위한 노선과 정책을 수립했다.

그러나 각국의 사회주의 정권은 맑스-레닌주의만으로 해결하기 어려운 대내외 도전에 직면한다. 예컨대 사회주의 체제는 행정명령경제의 한계로 인해서 만성적인 부족(shortage) 경제를 초래했다. 맑스-레닌주의 원칙은 실용적 문제에 대한 정책 결정에서 명확한 지침을 제시하지 못했다.¹¹ 사회주의 정권은 맑스-레닌주의와 새롭게 수정한 이데올로기를 제시해서 통치 수단으로 활용했다. 사회주의 정권은 변화된 정치적·경제적 환경에 대응하기 위해 자신들의 행동을 맑스-레닌주의의 맥락에서 정당화하는 이데올로기적 정당화를 시도했다. “공산당은 정당성을 재생산하기 위해 새로운 요소를 포함하고, 오래된 요소를 재창조함으로써 새로운 정책 계획에 기초해 끊임없이 당 이데올로기를 개선하고 방향을 바꿔”¹² 제시했다. 공식 이데올로기는 변화에 대해 합의한 이데올로기적 체계를 반영했다. 각국 공산당은 보완된 이데올로기를 활용해서 정권의 정통성을 재생산했다.

소련·중국·북한이 대표적인 국가다. 소련·중국·북한은 변화된 대내외 환경에 대응하는 과정에서 이데올로기를 개선하고 방향을 바꿔 새로운 이데올로기를 제시했다. 소련의 최고지도자는 정책 결정에서 이데올로기적 맥락을 제공했다. 최고지도자는 정책을 정당화하기 위해 공식 이데올로기를 유연하게 만들었고, 창조적으로 수정했다. 새로운 이데올로기는 최고지도자의 정책에 정당성을 부여했고, 반대파들의 신뢰를 떨어뜨렸다. 러시아 혁명 이후 레닌은 맑스 주의를 활용해서 공산당 일당 지배와 프롤레타리아 독재를 정당화하는 새로운 이데올로기를 제기했다. 맑스 주의를 혁명 이후 공산당이 지배기관으로 된다고 규정하지 않았다. 그러나 레닌은 맑스-레닌주의에서 제시된 ‘프롤레타리아의 혁명적 독재’라는 내용을 소비에트 정부가 존립하기 위해 ‘폭력과 무법적이고 무제한적인 권력’의 사용을 정당화하는 논리로 활용했다. 또한 프롤레타리아 독재는 불가피하고, 계급독

¹⁰ Terry L. Thompson, *Ideology and Policy: The Political Uses of Doctrine in the Soviet Union* (New York: Routledge, 2018), p. 1.

¹¹ *Ibid.*, p. 1.

¹² Yayoi Kato, *Ibid.*, p. 138.

재와 당 독재는 구분할 수 없다고 주장했다.¹³

중국은 통치과정에서 새로운 이데올로기를 제시했다. 중국공산당 규약은 “중국 공산당은 맑스-레닌주의, 모택동사상, 등소평리론, ‘세 가지 대표’ 중요사상, 과학적발전관, 습근평 새시대 중국특색의 사회주의사상을 자기 활동의 지침으로 삼는다”¹⁴고 규정했다. 중국은 대내외 환경의 변화에 대응하기 위해 새로운 이데올로기를 제시했다. 마오쩌둥은 중국 사회주의혁명 과정에서 마오주의를 제시했다. 마오주의는 혁명에서 가장 결정적 요소는 인간의 의식, 즉 관념과 의지 및 인간의 행동이라는 강한 주의주의적 신념이었다. 마오쩌둥은 경제적 토대가 상부구조를 결정한다는 마르크스주의의 강력한 결정론적 교의에서 벗어나 혁명가는 자신의 관념과 이상을 가지고, 사회현실을 만들어갈 수 있다고 주장했다. 사회주의는 역사발전의 객관적 힘에 의한 필연적 결과가 아니라 인간의 의식적 행동으로 결정되는 것이라고 밝혔다. 마오쩌둥의 주의주의는 마르크스주의의 결정론적 경향에서 벗어나 마르크스주의를 중국혁명의 필요에 맞게 변용했다. 중국혁명은 이미 결정된 사회경제적 수준에 의존하는 것이 아니고, 혁명에 참여하는 사람들의 생각과 의지에 영향을 받는 것이었다.¹⁵ 마오주의는 소련식 발전 모델에서 벗어나 중국식 발전전략의 추진을 정당화했다.

북한은 대내외 정치적 도전에 대응하는 과정에서 주체사상·선군사상과 같은 새로운 이데올로기를 제시했다. 김일성은 개인숭배와 권력 집중을 강화하기 위해 새로운 통치 이데올로기인 주체사상을 제시했다. 주체사상은 개인숭배와 권력 집중에 반대하는 정치세력을 숙청하는 도구였고, 탈소련·탈중국 노선을 추진하면서 정치·경제·국방 등 분야에서 주체의 발전 노선으로 활용했다. 김정일은 대기근과 고난의 행군 시기에 정권 붕괴 위기를 돌파하기 위해서 선군사상을 제시했다. 선군사상은 군부를 정치의 전면에 세우고, 군대와 군사 문제를 중시한다는 새로운 이데올로기였다. 김정일은 선군사상을 제시하면서 군부를 통치 수단으로 활용하는 선군정치를 정당화했다.

또한 사회주의 국가에서 이데올로기는 권력투쟁을 정당화하는 수단이다. 사회주의 정권은 “권력투쟁을 숨기는 이데올로기적 눈속임(window-dressing)”을

¹³ 레오날드 샤피로, 심흥모 역, 『蘇聯共產黨史』(서울:文學藝術社, 1986), pp. 203~205.

¹⁴ “중국공산당 당규약,” 『인민넷』, 2017년 10월 24일 통과, <korean.people.com.cn/73554/311142/311157/15688750.html> (검색일: 2023.2.3.).

¹⁵ 모리스 마이스너 지음, 김수영 옮김, 『마오의 중국과 그 이후 1』(서울:이산, 2006), p. 78.

통해서 “권력투쟁의 은폐물을 제공하고”¹⁶ 정치를 신뢰하게 만드는 데 이데올로기를 활용한다. 통치자는 자신의 권력에 도전하는 반대파 숙청을 정당화하는 도구로 이데올로기를 사용했다. 각국의 공산당은 맑스-레닌주의에 기초해서 공산당의 권력에 도전하는 지주·자본가를 혁명의 적이나 노동계급의 적으로 간주해서 숙청했다. 김일성은 개인숭배와 권력 집중에 반대한 공산주의자들을 혁명의 적이나 종파분자로 몰아 숙청했고, 주체사상을 활용해서 반대파 숙청을 정당화했다.

III. 주체사상의 형성

1. 주체사상의 제기

주체사상의 형성 시기는 서로 다른 주장이 있다. 북한 당국은 1930년 창시설을 주장한다. 김정일이 1982년 발표한 “주체사상에 대하여”라는 논문에서 1930년 창시설을 주장했기 때문이다. 김일성이 1930년 만주 장춘현 카륜에서 진행한 공청 및 반제청년동맹 지도간부회의에서 주체사상의 원리를 천명함으로써 주체사상을 창시했다고 주장한다.¹⁷ 그러나 김정일의 1930년 창시설은 수용할 수 없다. 왜냐하면 주체사상이 1955년 이후에 제기됐다는 증거들이 많기 때문이다.

첫째, 김일성은 1955년 12월 28일 이전에 진행한 공식 연설이나 담화에서 주체라는 개념을 사용하지 않았다. 주체라는 개념은 1955년 12월 28일 당 선전선동원 대회에서 한 “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할 데 대하여”라는 제목의 김일성 담화에서 처음 사용됐다. 둘째, 조선노동당 기관지인 『근로자』에서는 주체사상이 창시된 시기를 1955년 12월 28일 김일성 담화라고 밝혔다. 『근로자』 1965년 10월호에서 신진균은 “주체사상은 공산주의적 자주, 자립의 사상이다”라는 제목의 논문을 통해서 김일성이 1955년 12월 28일 담화에서 처음으로 주체사상을 전면적·체계적으로 진술했다고 주장했다.¹⁸ 셋째, 주

¹⁶ Kevin Harrison, Tony Boyd, “The role of ideology in politics and society,” p. 137.

¹⁷ 김정일, “주체사상에 대하여: 위대한 수령 김일성동지 탄생 70돛기념 전국주체사상토론회에 보낸 논문 1982년 3월 31일,” 『주체혁명위업의 완성을 위하여 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1987), p.369.

¹⁸ 신진균, “주체사상은 공산주의적 자주, 자립의 사상이다,” 『근로자』, 10월호 (1965), p. 18; 재인용: 서재진, 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』, p. 13.

체사상이라는 개념은 1962년 12월 29일 노동신문 논설에서 처음으로 “주체에 대한 사상은 우리당이 자기행동에서 확고하게 견지하고 있는 근본원칙”¹⁹이라고 언급했다. 또 김일성은 1963년 4월 18일 “대학의 교육교양사업을 강화할 데 대하여”라는 연설에서 ‘우리 당의 주체사상’이라는 용어를 사용했다.²⁰

북한의 사상이론가들은 1955년 12월 28일 김일성이 제시한 주체의 개념과 내용을 발전시켜 1962년 주체사상을 4대 주체 노선으로 제시했다. 주체사상을 제기한 시기는 주체의 개념과 주체사상의 핵심 가치(core values)²¹를 제기한 것을 기준으로 보면 1955년 12월이고, 주체사상이라는 용어가 사용된 시기를 기준으로 보면 1962년이다. 이 연구는 주체사상의 핵심 가치인 주체가 제기된 1955년 12월 담화를 주체사상의 형성 시기로 본다. 담화에서 제시된 주체사상의 핵심 내용은 다음과 같다.

우리당 사상사업에서 주체는 무엇입니까? 우리는 무엇을 하고 있습니까? 우리는 어떤 다른 나라의 혁명도 아닌 바로 조선혁명을 하고 있는 것입니다. 이 조선혁명이야말로 우리당 사상사업의 주체입니다. 그러므로 모든 사상사업을 반드시 조선혁명의 리익에 복종시켜야 합니다. 우리가 쓰련공산당 역사를 연구하는것이나, 중국혁명의 역사를 연구하는 것이나, 맑스-레닌주의의 일반적 원리를 연구하는것이나 우리 혁명을 옹기 수행하기 위해서 하는것입니다. 우리 당 사상사업에 주체가 없다 하여 우리가 혁명을 하지 않았다거나 지나가던 사람이 우리 혁명사업을 하였다는 것은 물론 아닙니다. 그러나 사상사업에서 주체가 똑똑히 서있지 않기 때문에 교조주의와 형식주의의 과오를 범하게 되며 우리 혁명사업에 많은 해를 끼치게 됩니다.²²

주체사상 이론화를 주도한 황장엽도 김일성이 1955년 12월 담화에서 주체사상을 처음 제기했다고 주장했다. 김일성은 주체는 혁명이므로 “큰 나라들을 무조건 숭배하고 자기 나라를 깔보는 사대주의와 큰 나라의 것을 기계적으로 모방하는 교조주의를 반대”²³하면서 맑스-레닌주의를 북한혁명의 요구에 맞게 창조적으로

¹⁹ “1962년 당 중앙위원회 제5차 전원회의의 역사적 의의,” 『노동신문』, 1962.12.19.

²⁰ 김일성, “대학의 교육교양사업을 강화할 데 대하여(조선로동당 중앙위원회 부장회의에서 한 결론, 1963.4.18.),” 『김일성 저작집 17』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 216.

²¹ Feliks Gross, *Ideologies, Goals, and Values* (London: Greenwood Press, 1985), p. 48.

²² 김일성, “사상사업에서 교조주의와 형식주의를 퇴치하고 주체를 확립할데 대하여(당 선전선동 일군들앞에서 한 연설, 1955.12.28.),” 『김일성저작집 9』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), p. 468.

²³ 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999), pp. 136~137.

적용할 것을 요구했다. 황장엽은 1960년대 초반 김일성이 제기한 군중노선인 청산리방법과 대안의 사업체계에 기초해서 주체사상을 체계화했다. 군중노선은 군중 속에 들어가 고락을 같이하면서 군중에게 배우고 가르쳐 당의 정책을 관철하는데 군중을 조직적으로 동원하는 방법이다. 그러나 황장엽은 혁명은 운동이므로 주체는 곧 인민(군중)이라는 관점을 가지고 주체사상을 이론화했다고 밝혔다. 주체사상의 핵심 내용은 마르크스주의를 구체적 실정에 맞게 적용하는 창조적 입장과 사대주의를 반대하고 자주적 입장을 지키는 것을 기본정책으로 채택했다. 주체사상의 기본 노선은 사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위로 정식화했다.²⁴

2. 김일성 개인숭배와 권력 집중

북한은 소련 군정 시기부터 스탈린 통치의 영향을 받아 김일성에 대한 개인숭배와 우상화를 진행했다. 당·국가의 권력은 김일성에게 집중됐다. 소련 군정에 참여한 소련 출신 한인들은 소련의 스탈린 개인숭배를 모방했다. 김일성은 1946년 4월 이후 수령으로 불렸다. 1947년 이후 문학예술에서는 김일성 형상화 작업을 시작했다. 김일성에 대한 ‘경애하는 수령’ 호칭은 6.25전쟁을 계기로 당에서 보편적으로 사용됐다. 이 호칭은 당과 군을 넘어 다른 정당·종교단체에 이르기까지 사용됐다. 김일성의 혁명 활동에 관한 강연회도 개최됐다. 조선노동당은 1952년 3월부터 “수령의 교시를 실천하기 위한 투쟁”이라는 구호를 걸었다. 『로동신문』은 4월부터 ‘김일성 장군 략전’을 실었다. 박헌영 등 지도자들은 ‘경애하는 수령’의 만수무강을 축원했다. 만경대 김일성 생가에는 기념관을 건립했다. 조선노동당은 1953년 이후 북한의 역사를 김일성의 항일무장투쟁과 여기에 참가한 인물들을 중심으로 기술했고, 1954년 이후 당차원의 공식적 연구를 결정했다.²⁵

조선노동당은 1953년 2월 24일 조직위원회 제127차 회의 결정서에서 당 중앙위원회 사회과학부의 사업내용을 밝혔다. 조직위원회는 사회과학부에서 맑스-레닌주의를 북한의 구체적 현실에 창조적으로 적용하기 위해 “조선인민의 민족해방 투쟁사와 경애하는 수령 김일성 동지의 항일무장 유격투쟁의 역사를 리론적으로

²⁴ 위의 책, pp. 136~137.

²⁵ 이종석, 『조선노동당연구: 지도사상과 구조 변화를 중심으로』 (서울: 역사비평사, 1995), pp. 145~148, pp. 249~250; 배개화, “북한 문학과 ‘맑스-레닌주의의 창조적 적용’ 노선, 1953-1956,” 『한국현대문학연구』, 제54집 (2018), pp. 354~355.

천명하며 해방후 우리 당이 걸어온 영광스러운 길을 리론적으로 총화하여 이를 인민대중 속에 광범히 전파한다”²⁶고 밝혔다. 황장엽은 북한에서 김일성 개인승배가 심했다고 증언했다.

“지금도 그렇지만, 당시도 사회주의 나라들 중에서 북한의 개인승배가 가장 심했다. 그 까닭은 북한에 봉건잔재가 가장 많이 남아 있었고, 또 권력을 잡은 김일성이 나이도 젊고 공산주의 투쟁 경력도 미미한데 있었다. (중략) 그의 경력은 중국의 지도자들과는 상대가 안되었다. 소련군 대위를 북조선의 전설적 영웅으로 치켜세우기 위해서는 과장된 선전이 필요했을 때인데, 당시 조선은 일제의 압제를 뼈아프게 겪은 상태여서 과대선전에는 더 없이 좋은 기회였다.”²⁷

김일성 개인승배와 권력 집중의 심각성은 다양한 자료를 통해 확인할 수 있다.²⁸ 1956년 3월 21일 내각 부수상 박의완은 이바노프 대사에게 “김일성 개인승배는 아침 일꾼들, 할렐루야 일꾼들을 낳았고, 그 결과 언론은 평정심과 실무적 어조를 상실하기 시작했으며, 진실을 미화하고, 광적인분위기에서 기사들을 바치고 있다”²⁹고 지적했다. 특히 김일성 개인승배 상징물이나 행사는 전국적으로 세워진 김일성 동상, 김일성 초상화, 김일성 기념장소, 김일성과 관련한 돌을 찬미하는 영상물, 김일성을 찬양하는 노래와 작가들의 작품, 김일성 축하회 등이라고 비판했다. 소련대사관이 1956년 8월 30일 소련공산당에 보낸 조선노동당 3차 당대회에 관한 보고서에서는 초상화, 흉상, 전시, 영화, 사진, 책 등에서 김일성을 미화하는 등 김일성 개인승배가 변성한다고 밝혔다. 당 조직은 김일성을 ‘인민들의 구세

²⁶ “자료 4 : 사회과학부 사업내용 및 그 한계에 대하여,” 조직위원회 제127차 회의 결정서 1953년 2월 24일, 『北韓關係史料集 30』(京畿: 國史編纂委員會, 1998), p. 421.

²⁷ 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』, pp. 105~106.

²⁸ “Report from I. Kurdyukov to V.M. Molotov,” Wilson Center Digital Archive, International History Declassified, May 11, 1955, <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115702>> (Accessed October 1, 2022); “Memorandum of Conversation with Pak Ui-wan,” Wilson Center Digital Archive, International History Declassified, September 06, 1956, <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114138>> (Accessed October 1, 2022).

²⁹ “조선민주주의인민공화국 주재 소련 대사 이바노프의 일지(1956년 2월 8일~3월 27일),” 『북한관계사료집 73 조선민주주의인민공화국 주재 소련 대사의 일지 1』, 국사편찬위원회 한국사데이터베이스, <https://db.history.go.kr/item/level.do?sort=levelId&dir=ASC&start=1&limit=20&page=1&pre_page=1&setId=25&totalCount=25&prevPage=0&prevLimit=&itemId=nkhc&types=&synonym=off&chinessChar=on&brokerPagingInfo=&levelId=nkhc_073_0330_0050&position=3> (검색일: 2022.10.1.).

주’, ‘위대한 군 지도자’, 마르크스주의자로 묘사한 김일성 자서전을 배포한다. 조선인들의 전체 투쟁의 역사는 김일성의 혁명활동으로 요약된다. 일부 장군들은 군 강연에서 김일성 찬양을 적게 했다는 이유로 강등됐다.³⁰

김일성 개인숭배는 1956년 8월 전원회의 당시 주소련 북한대사 리상조가 조선노동당 중앙위원회에 보낸 편지에서 확인할 수 있다. 김일성은 개인숭배를 강화하면서 모든 권력을 자신의 수중에 집중시켰고, 당·정부·인민 위에 군림했다. 공공기관에는 스탈린 초상화 옆에 김일성 초상화를 걸었다. 언론은 김일성을 ‘위대한 수령’으로 찬양했다. 김일성 개인숭배는 신문·잡지·교과서·소설·예술작품에 나타난다. 김일성의 사소한 발언도 정치 슬로건으로 등장했다. 리상조 대사는 1956년 8월 전원회의에서 진정한 당내 민주주의와 집단지도를 보장하기 위해 김일성 개인숭배의 결과를 제거하는 문제와 김일성 개인숭배의 영향으로 왜곡된 조선 인민의 민족해방투쟁 역사를 회복하는 문제 등을 해결했어야 한다고 주장했다.³¹

김일성 개인숭배와 권력 집중은 1953년 스탈린 사망과 흐루시초프의 등장으로 인해 중대한 위기를 맞았다. 소련공산당은 1953년 3월 스탈린 사망 이후 스탈린 개인숭배가 맑스-레닌주의 원칙을 위반했다고 비판했다. 사회주의국가들에는 최고지도자에 대한 개인숭배와 우상화 중단을 요구했다. 흐루시초프는 1956년 2월 25일 소련공산당 20차 전당대회에서 열린 비공개회의에서 “개인숭배와 그 결과들에 대하여”라는 보고문을 발표했다. 흐루시초프는 스탈린의 개인숭배와 우상화, 당내 민주주의 파괴, 대규모 숙청과 테러를 비판했다.³²

흐루시초프는 조선노동당에 김일성 개인숭배와 우상화를 중단하라고 요구했다. 김일성 정권은 중대한 위기에 처했다. 김일성은 스탈린이 세운 지도자였고, 스탈린 만세를 가장 많이 외쳤고, 스탈린 체제를 모방해서 개인숭배를 강화했다.

³⁰ “조선민주주의인민공화국 주재 소련 대사 이바노프의 일지(1956년 2월 8일~3월 27일),” 『북한 관계사료집 73 조선민주주의인민공화국 주재 소련 대사의 일지 1』, 국사편찬위원회 한국사데이터베이스: “Record of the Third Congress of the Korean Workers’ Party by L.I. Brezhnev,” Wilson Center Digital Archive, International History Declassified, April 30, 1956, <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120183>> (Accessed October 1, 2022); “8월 종파사건, 미코안 파일,” 『한미저널』 <korusjournal.com/sec/foreign-doc-main/8월종파사건/> (검색일: 2022.11.13.).

³¹ “Letter from Ri Sang-jo to the Central Committee of the Korean Workers Party,” Wilson Center Digital Archive, International History Declassified, October 5, 1956, <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114152>> (검색일: 2022.10.1.).

³² 박상철 옮김, 『개인숭배와 그 결과들에 대하여』 (서울: 책세상, 2019), pp. 15~16, pp. 36~37.

스탈린 개인숭배 비판은 김일성 개인숭배 비판을 의미했다. 소련공산당 노선을 추종하는 소련 출신 한인들과 당원들이 들고일어나 김일성 개인숭배를 반대할 수 있었다.³³ 김일성은 소련공산당의 개인숭배 중단과 집단지도체제 도입 요구를 수용할 것인지 말 것인지를 선택해야 했다. 김일성은 소련공산당의 요구를 수용하지 않았고, 자신에 대한 개인숭배와 권력 집중을 강화하기 위해서 새로운 이데올로기인 주체의 확립을 제기했다.

주체의 확립은 김일성이 개인숭배와 권력 집중을 지속하기 위해 해결해야 할 3가지 정치적 과제를 정당화하는 이데올로기였다. 첫째, 김일성은 자신에 대한 개인숭배와 권력 집중에 반대하는 소련 출신 한인들과 연안계 인사들에 대한 숙청을 정당화했다. 김일성 반대파들은 소련식·중국식 사회주의를 무조건 모방·추종하면서 교조주의·형식주의에 빠져 종파 활동을 일삼는 세력으로 낙인찍어 숙청됐다. 둘째, 김일성은 개인숭배 중단과 집단지도체제 도입을 압박하는 소련·중국의 정치적 영향력에서 벗어나기 위해 추진한 탈소련·탈중국 노선을 정당화했다. 셋째, 김일성은 탈소련·탈중국 노선의 대안으로 제시된 4대 주체 노선을 정당화했다.

3. 김일성 정권의 대내외적 위기

흐루시초프의 스탈린 개인숭배 비판은 스탈린식 개인숭배와 우상화를 추종하던 다른 사회주의국가들에 영향을 미쳤다. 흐루시초프는 동유럽 사회주의국가들의 지도자들이 스탈린 개인숭배를 추종하는 것을 비판하면서 개인숭배 중단과 지도자 교체를 강력하게 촉구했다.³⁴ 흐루시초프 비밀연설은 동유럽 사회주의국가들에 큰 영향을 미쳤다. 폴란드·헝가리에서는 가혹한 공산당 지도자들의 통치에 대한 국민의 불만이 커졌다. 소련이 유고슬라비아에 양보하고, 흐루시초프가 사회주의로 이행하는 길이 나라마다 다양하다고 말한 것은 일부 동유럽 공산주의자들이 소련에서 임명한 증오스러운 지도자들을 자신들이 지지하는 지도자로 교체할 수 있다는 생각을 확산시켰다.³⁵ 폴란드·헝가리에서는 자유화 운동이 발생했다. 소련군은 1956년 6월 28일 폴란드 포즈난에서 발생한 반소비에트 운동

³³ 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』, pp. 106~107.

³⁴ 서재진, 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』, p. 17.

³⁵ 레오나드 샤피로, 심흥모 역, 『蘇聯共產黨史』, p. 520.

을 진압했다. 공산당 제1서기에 오른 브와디스와프 고무우카는 소련과 유사한 개방 조치를 단행했다. 소련군은 1956년 10월 23일 헝가리에서 발생한 반소 시위도 진압했다. 소련군은 헝가리 시위를 무력 진압했고, 너지 임레를 비롯한 지도부를 체포해서 처형했다.³⁶

동유럽의 정치적 상황은 김일성의 개인숭배와 권력 집중에 심각한 위협요인이었다. 북한에서는 김일성 반대 시위가 발생할 수도 있다. 소련군이 김일성 교체를 실행할 수도 있었다. 흐루시초프가 김일성 개인숭배 중단을 요구한 후 북한에서는 대내적 갈등이 커졌다. 소련의 김일성 개인숭배 중단 요구는 소련 출신 한인들과 연안계 인사들이 김일성 개인숭배와 권력 집중을 중단시킬 절호의 기회였다. 소련 출신 한인들과 연안계는 개인숭배 중단, 당내 민주주의 보장, 집단지도체제 도입을 요구했다.

김일성은 더 이상 맑스-레닌주의 처방으로는 대내외 위기를 극복할 수 없었다. 소련은 물론이고 소련 출신 한인들과 연안계 공산주의자들이 맑스-레닌주의 원칙을 근거로 김일성의 개인숭배와 권력 집중을 비판했기 때문이다. 김일성은 개인숭배와 권력 집중을 지속하기 위해서 새로운 이데올로기인 주체의 확립을 제기했다. 조선노동당은 1956년 3월 당 중앙위원회 전원회의에서 당내에 약간의 개인숭배 현상이 있었다고 인정하면서 이를 시정하기 위해 노력했다고 강조했다. 소련이 북한에 개입할 수 있는 빌미를 주지 않으려는 의도였다.

본 전원회의는 이미 1956년 3월 전원회의에서 지적된 바와 같이 우리나라에서도 약간의 정도의 개인숭배가 존재하였다고 인정한다. 이는 주로 우리 당사사상사업에서 한 개인의 역할과 공로를 지나치게 찬양하는 데서 표현되었다. 그러나 이는 당중앙위원회가 당적지도의 최고원칙으로 시종일관하게 견지하여 온 집체적 지도와 당의 로선과 정책이 부정적 영향을 끼칠 수 없었다. 본전원회의는 당중앙위원회가 최근 년간에 우리나라에서 개인숭배와 관련된 표현들을 시정하기 위하여 주목을 돌려왔으며, 또한 1956년 3월 전원회의에서 이러한 표현들을 신속히 더욱 철저하게 시정하기 위하여 신중한 조치들을 취한 것이 정당하였다고 인정한다.³⁷

³⁶ 장은주, “너지 임레의 헝가리 식 사회주의와 카다리즘-1956년 헝가리 혁명을 중심으로,” 『인문학연구』, 통권 91호 (2013), pp. 5~14.

³⁷ “형제적 제 국가를 방문한 정부대표단의 사업총화와 우리 당의 당면한 몇가지 과업들에 관하여 (전원회의의 결정, 1956년 8월 30일~31일), 『北韓關係史料集 30』 (京畿: 國史編纂委員會, 1998), p. 780.

김일성은 1956년 4월 23일 제3차 당대회 사업총결보고에서 박헌영의 이상화를 비판했다. 종파분자들이 반당적 책동을 감행한 것은 무원칙한 개인숭배 사상으로 인해 종파분자들과의 투쟁을 강력하게 전개하지 못했기 때문이라고 밝혔다. 종파적 영향에 물든 간부들과 당원들이 개인의 역할을 지나치게 이상화했고, 박헌영의 지혜를 높게 평가하며 맹종함으로써 과오를 바로잡지 못했다고 지적했다. 해방 직후 남한에서 당원들과 간부들이 박헌영과 종파분자들을 이상화하지 않았다면 남조선노동당이 파괴되지는 않았을 것이라고 주장했다.³⁸

김일성은 개인숭배의 책임을 이미 처형당한 박헌영에게 뒤집어씌웠다. 사업총결보고에서는 “당의 지도자들에 대한 대중의 신임과 존경을 개인숭배와 혼동함으로써 당의 령도를 훼손하려 하며, 당 지도자들의 역할을 부인하며, 당의 중앙집권제를 무시하며, 당 지도부에 대한 불신임을 조성하며, 당의 통일을 방해하려는 옳지 않은 경향에 대하여 당은 경계하여야 한다”³⁹고 강조했다. 김일성은 개인숭배를 근절하기 위해 당원들과 대중들을 꾸준히 교양해야 한다고 지적했다. 그러나 자신에 대한 개인숭배는 인정하지 않았고, 포기하지 않았다.

김일성은 개인숭배와 권력 집중을 강화하기 위해 공격적으로 행동했다. 소련 출신 한인들과 연안계는 숙청했고, 탈소련·탈중국 노선을 추진했다. 김일성은 주체의 확립을 제기하면서 조선노동당 당원들과 인민들이 소련식·중국식 사회주의를 교조적으로 추종하거나 기계적으로 모방하지 말고, 북한식 사회주의를 건설해야 한다고 요구했다. 소련 출신 한인들과 연안계는 소련·중국을 기계적으로 모방하고 추종하는 교조주의자·형식주의자로 몰렸고, 파벌을 구성해서 권력에 도전하는 종파분자로 규정됐다.

IV. 주체사상의 정치적 기능

1. 반대파 숙청

김일성은 주체의 확립을 제기하기 전인 6.25전쟁 과정에서 개인숭배와 권력 집

³⁸ “조선로동당 제3차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고,” 1956.4.23., 『김일성저작집 10』 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 273~275.

³⁹ “형제적 제 국가를 방문한 정부대표단의 사업총화와 우리 당의 당면한 몇가지 과업들에 관하여,” 『北韓關係史料集 30』, p. 781.

중에 도전하거나 반대하는 간부들과 정치세력을 종파분자로 몰아 숙청했다. 1950년 12월 연안계의 대표적 인물인 무정이 제거됐다. 소련계 한인들의 중심인물인 허가이는 1951년 11월 당 중앙위 비서와 조직부장에서 해임됐고, 1953년 7월 사망했다. 북한은 허가이가 자신의 과오가 당에 폭로될 것을 두려워해서 자살했다고 발표했다.⁴⁰ 그러나 허가이 자살은 많은 의문을 남겼다.

김일성파는 강력한 경쟁 파벌이었던 남조선노동당 출신 공산주의자들을 숙청했다. 남로당파는 반국가 반혁명 간첩죄를 뒤집어쓰고 숙청됐다. 리승엽·박승원·조일명·림화·배철·김응빈·윤순달 등 12명은 6.25전쟁 중인 1953년 3월 5일 체포됐고, 박현영은 3월 11일 체포됐다. 남로당파는 미제의 스파이, 반당적 반국가적 종파행위, 쿠데타 기도 등의 혐의로 사형당했다. 북한은 종파-스파이도당들이 사전에 박현영 정부를 조직했고, 1952년 미국 군대의 진공작전과 배합하여 소위 군사적 쿠데타를 일으킴으로써 미국 군대의 힘을 빌어 정권을 잡으려고 획책했다고 주장했다.⁴¹

김일성은 개인숭배와 권력 집중 반대 세력에 대한 숙청을 정당화하기 위해 새로운 통치 이데올로기인 주체의 확립을 제기했다. 김일성 반대 세력은 교조주의·형식주의의 과오를 범한 종파분자로 낙인찍혔다. 1955년 11월 연안계 출신인 박일우는 중국에서 나온 사람들의 대표자로 자처하면서 박현영·리승엽 도당들과 결탁하여 당을 반대하는 반당적·반혁명적 종파 행동을 했다는 죄목으로 숙청됐다. 1955년 12월 당중앙위원회 전원회의에서는 박일우의 반당 종파 문제에 대한 당검열위원회의 보고가 정당하다고 인정했다.⁴² 김일성은 남로당파의 리승엽, 소련파의 허가이, 연안파의 박일우가 출신 지역을 자기의 종파적 목적에 이용한 대표적인 종파분자들이라고 비난했다.⁴³ 김일성은 1956년 1월 당 상무위원회에서 박창옥·박영빈이 당의 조직로선과 당의 사상 및 문예정책을 집행하면서 박현영·리승엽 간첩도당들과 허가이의 반당적 행위의 악영향을 숙청할데 대한 당의 일련의 중요한 방침들을 옳게 집행하지 않았다고 비판했다. 박창옥은 박영빈·기석복

⁴⁰ “박현영의 비호 하에서 리승엽도당들이 감행한 반당적 반국가적 범죄적 행위와 허가이의 자살 사건에 관하여(전원회의 제6차 회의 결정서 1953년 8월 5일~9일),” 『北韓關係史料集 30』(京畿: 國史編纂委員會, 1998), pp. 391~393.

⁴¹ 위의 글, pp. 386~390.

⁴² “박일우의 반당적 종파행위에 대하여(12월 전원회의 결정 1955년 12월 2~3일),” 『北韓關係史料集 30』(京畿: 國史編纂委員會, 1998), pp. 662~666.

⁴³ 김일성, “사회주의혁명의 현재단계에 있어서 당 및 국가 사업의 몇가지 문제들에 대하여(조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 결론, 1955년 4월 4일),” 『김일성저작집 9』, p. 296.

·전동혁·정를을 자기 주위에 끌어들여 사상전선과 문학예술 분야에서 당의 정책을 고수하지 않고 부르주아 반동사상과 결탁하여 당에 막대한 해독을 끼쳤다고 비판받았다.⁴⁴

호루시초프가 김일성 개인숭배 중단을 요구한 후 소련 출신 한인들과 연안계 공산주의자들은 김일성에 대한 반대를 행동으로 옮겼다. 일부 소련 출신 한인들과 연안계 인사들은 서로 멀리했으나 김일성 개인숭배 반대를 위해 협력했다. 연안계인 최창익 부수상은 소련 출신 한인인 김승화의 도움으로 1956년 6월 8일 북한 주재 소련대사 이바노프를 만났다. 최창익은 이바노프 대사에게 출신 지역에 따른 간부 선발과 가족주의, 부적절한 인사들의 간부 임용, 당내 민주주의 원칙 부재, 소련 문화 배척, 김일성 개인숭배 만연 등 당내 상황에 대한 불만을 전달했다. 또한 당 내부 세력은 문제를 해결하고 당·국가의 발전을 보장할 수 없으므로 소련공산당이 북한 내정에 개입해 바로 잡아야 한다고 요청했다.⁴⁵

1956년 7월 20일 박창옥은 같은 소련 출신 한인인 남일 외무상을 찾아가 8월 전원회의에서 김두봉·최창익·서휘·고봉기·리필규·윤공흠·김승화·박창옥 등이 당 지도부에 반대하는 연설을 할 계획이라고 밝혔다. 비판내용은 개인숭배, 민주주의 부재, 인민 생활 개선 노력 부재 등 당 내부 결함이었다.⁴⁶ 연안계 리필규는 소련대사관 참사 페트로프에게 자신들이 무력 쿠데타도 염두에 두고 있다고 밝혔다. 연안계 최창익·김두봉은 김일성을 만나 당내 개인숭배, 집단지도의 부재, 인민 생활 파탄, 편향된 인사정책의 시정을 요구했다.⁴⁷

김일성과 반대파는 소련공산당이 누구를 지지하는가에 촉각을 곤두세웠다. 소

⁴⁴ “문학·예술분야에서 반동적 부르주아 사상과의 투쟁을 더욱 강화할데 대하여(상무위원회 결정 1956년 1월 18일),” 『北韓關係史料集 30』(京畿: 國史編纂委員會, 1998), pp. 821~826.

⁴⁵ “조선민주주의인민공화국 주재 소련 대사 이바노프의 일지(1956년 5월 24일~6월 11일),” 『북한관계사료집 73 조선민주주의인민공화국 주재 소련 대사의 일지 1』, 국사편찬위원회 한국사데이터베이스, <https://db.history.go.kr/item/level.do?sort=levelId&dir=ASC&start=1&limit=20&page=1&pre_page=1&setId=-1&totalCount=0&prevPage=0&prevLimit=&itemId=nkhc&types=&synonym=off&chinessChar=on&brokerPagingInfo=&levelId=nkhc_073_0370_0060&position=-1> (검색일: 2022.10.1.).

⁴⁶ “조선민주주의인민공화국 주재 소련 대사 이바노프의 일지(1956년 8월 6일~8월 24일),” 『북한관계사료집 73 조선민주주의인민공화국 주재 소련 대사의 일지 1』, 국사편찬위원회 한국사데이터베이스, <https://db.history.go.kr/item/level.do?sort=levelId&dir=ASC&start=1&limit=20&page=1&pre_page=1&setId=-1&totalCount=0&prevPage=0&prevLimit=&itemId=nkhc&types=&synonym=off&chinessChar=on&brokerPagingInfo=&levelId=nkhc_073_0390_0020&position=-1> (검색일: 2022.10.1.).

⁴⁷ 조수룡, “북한 역사상 제1대 사건, 1956년 8월전원회의,” 『내일을 여는 역사』, 74호 (2019), p. 207.

련공산당은 김일성 개인숭배를 비판했다. 그러나 김일성의 주도권은 인정했다. 소련대사관 참사 페트로프는 8월 2일 소련공산당 중앙위 전보를 김일성에게 전달했다. 전보는 당과 정부 활동의 결점을 비판하는 데 김일성이 주도권을 쥐어야 한다는 내용이었다. 이바노프 대사는 당의 지도적 지위를 공고히 하면서 당 지도부의 과오를 능동적으로 비판해야 한다는 소련공산당 중앙위원회 입장을 전했다.⁴⁸ 김일성은 소련공산당이 자신을 최고지도자의 자리에서 끌어내릴 생각이 없다는 것을 확인한 후 소련 출신 한인들과 연안계 숙청에 착수했다.

소련 출신 한인들과 연안계는 1956년 8월 30일 제3기 제2차 당중앙위원회 전원회의에서 김일성 개인숭배를 비판하면서 당내 민주주의를 요구했다. 연안계인 윤공흠은 사전에 준비한 성명을 발표했다. 윤공흠은 성명에 “중앙위원회와 모든 수준의 당 조직에서 당내 민주주의를 활발하게 보장하라, 개인숭배를 지적하는 동지들을 향한 종파주의자 또는 반당분자라는 낙인찍기를 즉각 중단하라, 중앙위원회 위원들과 후보위원들에 대한 감시, 압박의 실행과 여타의 방법들을 즉각 멈춰라”⁴⁹는 요구 사항을 담았다. 또한 당중앙위원회가 김일성의 개인숭배 이념과 당에 미치는 해로운 결과들을 해결하기 위한 결정을 내려야 한다고 주장했다.

그러나 150여 명의 전원회의 참석자 중에서 20여 명의 김일성 지지자들이 윤공흠의 발언에 반발했다. 대다수 참석자는 테러 분위기 속에서 침묵하거나 웃었다. 전원회의 의장인 최용건도 주먹을 흔들며 ‘개새끼’라고 욕하면서 윤공흠을 비난하고 폭행했다. 김일성은 성명을 계속하려는 반당세력과 반동분자들에게 기회를 제공할 필요가 없다면서 회의 중단을 제안했다. 이 제안에 대한 투표는 7표의 반대표와 대다수의 찬성으로 채택됐다. 윤공흠은 성명을 발표할 수 있는 권리를 빼앗겼다. 최창익과 박의완은 회의를 계속하자고 제안했으나 김일성 지지자들로부터 모욕만 당했다. 김일성은 윤공흠을 중앙위원회 전원회의에서 추방할 것을 제안해서 관철했다. 윤공흠은 오후 시간에 전원회의에 참여할 수 없었다. 오후 회의에서 리주연·박용국·김창만은 윤공흠과 동조자들을 반동분자로 규정하며, 그들을 물리치고 몰아내야 한다고 소리쳤다. 오후 회의도 무질서하게 진행됐다. 김일성은 결론에서 윤공흠을 반당 반동분자로 규정했고, 서휘·리필규 등 동조자들은 윤공흠과 같이 반당 반동분자들이므로 물리치고 청산해야 한다고 주장했다.⁵⁰

⁴⁸ 위의 글, p. 208.

⁴⁹ “8월 종파사건, 미코안 파일,” p. 102.

⁵⁰ “8월 종파사건, 미코안 파일,” pp. 86~87.

북한은 1956년 8월 전원회의 결정을 통해 최창익·윤공흠·서휘·리필규·박창옥이 병원·휴양소·사택·사무실 등에서 빈번한 비밀회담을 진행하며 측근들과 불순분자들을 규합해서 반당적 음모를 조직하기 위한 비밀과업을 주는 등 온갖 수단과 방법으로 반당종파 활동을 진행했다고 비판했다. 최창익 등은 반당 종파분자로 규정돼 당중앙위원회에서 제명됐고, 내각에서 철직됐다.⁵¹ 최창익 등을 숙청한 이유는 개인숭배에 대한 의혹을 제기했다는 것이었다. 이들은 개인숭배가 정당의 이념을 실천하기 위해 어느 정도 필요한 것이라고 명시됐지만 개인숭배로 인해 심각한 결과가 초래됐다는 선전을 통해 지도부의 권위를 해치고, 당의 규율을 파괴하여 당내 혼란을 조성하려고 했다고 비난했다.⁵²

북한 정권은 1957년부터 1959년까지 전 사회적으로 반동분자·적대분자 색출작업을 통해 대대적인 숙청을 진행했다. 1958년 10월부터 1959년 3월 사이에 6만 명의 범죄자가 색출됐다. 적대분자는 1만 명 이상, 간첩 활동자는 2천 명이었다.⁵³ 8월 종파사건 이후 당에는 김일성 개인숭배와 권력 집중에 반대할만한 정치 세력이 사라졌다. 김일성은 개인숭배와 권력 집중을 더욱 강화했다. 8월 종파사건 이후에 수령유일지배체제를 구축할 수 있는 정치적 기반이 구축됐다.

2. 탈소련·탈중국 노선 추진

김일성은 주체의 확립을 제기한 후 개인숭배와 권력 집중 중단을 요구하는 소련·중국의 정치적 영향력에서 벗어나기 위해 탈소련·탈중국 노선을 추진했다. 탈소련·탈중국 노선은 김일성 개인숭배와 권력 집중을 지속하기 위해 해결해야 할 정치적 과제였다. 소련·중국은 6.25전쟁에 대한 후원과 참전, 막대한 원조 제공을 지렛대로 삼아 정치·경제 등 북한 내정에 개입했다.⁵⁴ 소련은 북한에 막강한 정치적 영향력을 행사했다. 김일성은 소련의 지원을 받아 조선민주주의인민공화국을 수립했고, 스탈린의 선택으로 최고지도자에 올랐다.⁵⁵ 1950년대 초반

⁵¹ “최창익·윤공흠·서휘·리필규·박창옥 등 동무들의 종파적 음모행위에 대하여(전원회의 결정 1956년 8월 30일~31일), 『北韓關係史料集 30』(京畿: 國史編纂委員會, 1998), pp. 784~788; “8월 종파사건, 미코얀 파일,” pp. 10~14.

⁵² “8월 종파사건, 미코얀 파일,” pp. 11~12.

⁵³ 백준기, “정전 후 1950년대 북한의 정치 변동과 권력 재편,” 『현대북한연구』, 2권 2호 (1999), p. 59.

⁵⁴ 김보미, “북한의 전후복구 시기 사회주의 진영의 원조와 ‘주체’의 제기(1953~1955),” 『아세아연구』, 제56권 4호 (2013), p. 305.

⁵⁵ 서재진, 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』, pp. 30~31.

까지 북한의 주요 당대회와 당의 공식 문건에서는 스탈린 만세를 외쳤다. 북한 주둔 소련군에는 소련 출신 한인들이 배속돼 고문정치를 실시했다. 소련 출신 한인들은 주요 부문에서 정책 작성부터 집행까지 지도하면서 영향을 미쳤다.⁵⁶

소련공산당은 김일성 개인숭배와 권력 집중을 중단하라고 압박했다. 소련 외무성 극동국 북한 전문가들은 1955년 초 북한지도부에 공식적 요구 사항을 담은 보고서를 소련공산당 중앙위원회에 제출했다. 보고서에서는 경제문제 외에도 당내 민주주의 신장과 집단지도체제 확립, 당·정의 주요 직위 배분을 통한 권력 분산이 포함됐다. 권력 분산 문제는 “김일성 동지에게 주의를 준다”⁵⁷고 명시했다. 1955년 1월 소련공산당 중앙위는 김일성을 기소하는 결의안을 채택했다. 결의안은 김일성이 우상숭배 현상을 일으켜 당·정·군의 모든 힘을 자신의 권위 아래 통합하려 했고, 곡물의 강제 몰수를 통해 농민들에게 심각한 타격을 입혔다는 내용을 담았다. 흐루시초프 집권 이후 소련은 정치·경제·군사·대외관계 등에서 북한에 대한 압력을 강화했다.⁵⁸ 1955년 초 부임한 이바노프 소련대사는 김일성이 모스크바에서 권고하는 정책을 실행하는지 감시하라고 지시받았다.⁵⁹ 1955년 말부터 김일성 개인숭배에 대한 소련의 압박이 강화됐다. 소련의 압박은 김일성의 권력을 위협했다. 김일성은 권력 유지를 위해 소련의 압박에 대응해 탈소련 정책을 추진할 수밖에 없었다.⁶⁰

소련은 북한의 경제정책에도 개입했다. 김일성은 전후 복구 과정에서 중공업 중심 경제발전 전략과 급진적 사회주의 이행 노선을 추구했다. 그러나 소련은 경공업과 농업에 대한 투자 확대와 사회주의 이행의 속도 조절을 주문했다. 양국의 갈등은 전후인민경제복구발전 3개년계획(1954~1956)을 수립하는 과정에서 불거졌다. 소련공산당은 1953년 9월 모스크바를 방문한 북한 대표단에게 중공업 우선 복구노선에서 경공업 투자를 늘리는 방향으로 3개년계획을 수정하라고 요구했다. 북한은 10억 루블의 원조가 걸려 있었으므로 소련의 요구를 거부할 수 없었

⁵⁶ 김국후, 『평양의 소련군정』(서울: 한울아카데미, 2008), pp. 310~316; 황장엽, 『개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명』(서울: 시대정신, 1999), pp. 128~129.

⁵⁷ 김재용, “1950년대 중반 북한의 경제난과 북소 관계의 균열,” 『史叢』, 제104호 (2021), pp. 150~151.

⁵⁸ 위의 글, p. 156.

⁵⁹ AVPRF, fond 102, opis 11, papka 60, delo 7.1.35, 김보미, “북한 ‘자주로선’의 형성 1953~1966: 비대칭동맹의 특수사례,” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2013, p. 81 재인용.

⁶⁰ 이주철, “후전후 북한주재 소련대사의 활동: 소련의 영향력과 김일성권력의 자율성,” 『통일인문학』, 제60집 (2014.12.), p. 515; 권혁범, “1950년대 북한의 정치변동(1953-1958): 김일성계 권력독점체계의 확립,” 『아세아연구』, 통권 95호 (1996), p. 22.

다. 북한은 경공업 투자를 확대하는 방향으로 3개년계획을 수정했다.⁶¹

그러나 김일성은 1954년 중공업 우선 발전 노선으로 선회했다. 김일성은 1954년 3월 박창옥과 김일을 내각에 배치해서 소련의 압력으로 수정한 중공업 우선 복구 노선을 3개년계획에 반영했다. 북한은 1954년 4월 최고인민회의에서 3개년계획 초안에 비해 중공업 부문 성장 목표를 확대한 3개년계획 법령을 채택했다. 북한은 중공업 우선 발전과 급진적 사회주의 개조를 추구하면서 1954년 농업 협동화를 진행했다.⁶² 북한의 급진적 경제정책은 기근으로 인한 아사자를 발생시켰다. 소련은 북한이 3개년계획 추진 과정에서 중공업 우선 정책에 치중하고 소비재 생산 증대를 소홀히 해서 인민 생활을 궁핍하게 한 것에 대해 불만을 표출했다.⁶³

소련은 북한의 경제정책 실패를 빌미로 내정에 개입했다. 1955년 4월 김일성을 모스크바로 소환해서 공업화와 농업 협동화의 속도를 늦출 것, 농업에 대한 투자를 늘릴 것, 소비재 생산을 늘릴 것 등 제1차 5개년계획의 수정을 요구했다. 김일성은 표면적으로 소련의 요구를 수용하는 태도를 보였다. 그러나 실제로는 소련의 영향력에서 벗어나는 작업에 착수했다. 김일성은 소련의 내정간섭에 대해 일방적으로 순응하지 않았다. 당내에서 김일성 책임론이 부상하는 상황에서 자신의 지위가 위태로워질 수 있었기 때문이다.⁶⁴

중국은 6.25전쟁 참전과 대북 원조를 바탕으로 1956년까지 북한의 국내 정치를 비롯해 군사정책·경제정책에 개입했다. 김일성은 6.25전쟁을 개전하기 전에 모택동의 동의를 받았다. 중국은 6.25전쟁 참전을 계기로 북한 문제에 깊숙이 연루됐다. 중국군은 유엔군과 국군이 38선을 넘어 북진하는 상황에서 6.25전쟁에 참전해서 김일성 정권의 붕괴를 막았다. 중국군은 6.25전쟁 당사자로 휴전회담에 참여했고, 정전협정에 서명했다. 중국은 6.25전쟁에서 거의 붕괴 직전인 북한정권을 구했다는 “권리의식”과 6.25전쟁으로 인해 미군이 한반도에 주둔함으로써 “안보위협”이 초래됐다는 것으로부터 내정간섭을 정당화했다.⁶⁵

⁶¹ 조수룡, “북한 역사상 제1대 사건, 1956년 8월전원회의,” pp. 203~204; 백학순, 『북한권력의 역사: 사상·정체성·구조』 (서울: 한울아카데미, 2010), p. 226.

⁶² 조수룡, “북한의 전후 복구 3개년계획 수립과 소련의 개입,” 『현대북한연구』, 제21권 3호 (2018), p. 236.

⁶³ 김보미, “북한의 전후복구 시기 사회주의 진영의 원조와 ‘주체’의 제기(1953~1955),” p. 319.

⁶⁴ 조수룡, “북한 역사상 제1대 사건,” p. 205; 조수룡, “북한의 제1차 5개년계획(1957~61) 초안과 탈소련화의 개시,” 『歷史學報』, 제249輯 (2021.3.), pp. 200~201; 백중기, “정전 후 1950년대 북한의 정치 변동과 권력 재편,” 『현대북한연구』, 2권 2호 (1999), p. 35.

⁶⁵ 김동길·한상준, “제2의 해방: 북한자주화와 1956-57년의 중국-북한관계,” 『국가전략』, 제20권 2호 (2014), p. 75.

중국은 북한의 군사력 증강에 반대했다. 북한의 총병력은 42만 명에서 10만 명으로 감축할 것을 요구했고, 대규모 비용을 지출해야 하는 공군 및 기계화 부대 보유를 반대했다. 이렇게 절감한 비용은 인민 생활 수준을 개선하는데 지출할 것을 권고했다. 마오쩌둥은 1953년 11월 전후 복구 지원을 협의하기 위해 북경을 방문한 김일성에게 박헌영에 대한 반역의 증거가 불충분하므로 사형 집행에 반대한다고 밝혔다. 1956년 9월 18일 중국을 방문한 최용건에게는 연안계 인사인 박일우, 방호산, 김웅 등의 숙청에 불만을 표시하면서 중국으로 보내달라고 요구했다.⁶⁶ 중국군은 정전협정이 체결된 후부터 1958년까지 북한에서 군사력 증강 지원과 전후 복구 임무를 수행했다.⁶⁷ 중국군의 북한 주둔과 중국의 내정간섭은 김일성 정권에게 큰 부담이었다.

소련·중국은 1956년 8월 종파 사건을 계기로 북한의 내정에 직접 개입했다. 김일성은 8월 종파 사건에 대한 소련·중국의 개입을 계기로 탈소련·탈중국 노선을 추진했다. 김일성은 1956년 8월 전원회의에서 개인숭배와 권력 집중에 반대한 소련 출신 한인들과 연안계 핵심 인사들을 숙청했다. 윤공흙·서휘·이필규·김강은 8월 30일 전원회의의 회의장을 나와 중국으로 망명했다. 서휘 등은 중국공산당 중앙위원회에 서신을 보내 김일성의 무분별하고 가혹한 행동으로 인해 더 이상 북한에 머무를 수 없고, 조선노동당의 상황을 개선하기 위해 노력할 수 없어서 중국으로 이주했다고 밝혔다. 이들은 중국공산당에 감사를 표하며 당내 민주주의의 결여, 김일성 개인숭배 만연, 반대파를 파벌주의로 공격 등 조선노동당이 처한 심각한 상황에 대한 의견을 제시했다. 또한 김일성이 북한혁명 과정에서 장애물로 변했으므로 제거해야 한다고 주장했다.⁶⁸

소련주재 북한대사였던 리상조는 1956년 9월 5일 소련공산당에 8월 종파 사건에서 숙청당한 간부들에 대한 구명 활동을 진행했다. 리상조는 흐루시초프에게 보낸 편지에서 몇 가지 해결방안을 제시했다. 첫째, 소련공산당은 중앙위원회 지도자를 북한에 보내 조선노동당 중앙위원회 전원회의를 소집해서 반대파 숙청을 바로 잡는다. 둘째, 조선노동당 중앙위원회 고위 간부들과 소련공산당 중앙위원회 구성원들이 모스크바로 쫓겨난 동지들을 초청해서 조선노동당의 문제를 해결

⁶⁶ 김동길·한상준, “제2의 해방: 북한자주화와 1956-57년의 중국-북한관계,” pp. 72~78.

⁶⁷ 이상만·이상숙·문대근, 『북중관계: 1945-2020』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2021), p. 45.

⁶⁸ “8월 종파사건, 미코얀 파일,” pp. 75~88.

하기 위한 대안을 제시한다. 셋째, 소련공산당은 반대파 숙청을 해결하기 위해 조선노동당 중앙위원회에 소련공산당 중앙위원회 명의로 서신을 보낸다. 넷째, 소련공산당은 중국공산당 중앙위원회에 김일성의 반대파 숙청을 해결하기 위한 협력을 요구하는 서신을 전달한다.⁶⁹

소련·중국은 김일성의 반대파 숙청을 되돌리기 위해 움직였다. 소련 정치국은 1956년 9월 15~27일 북경에서 개최된 중국공산당 제8차 전국대표자대회에 소련 대표로 참석한 미코얀에게 김일성의 반대파 숙청 문제를 북한과 중국지도부와 협의해서 처리하도록 전권을 위임했다. 마오쩌둥도 중국으로 탈출한 서휘 등 4인을 통해 사건의 전말을 파악했다. 1956년 9월 18일 미코얀은 마오쩌둥과 회담을 통해 8월 종파사건 처리 방침을 논의했다. 마오쩌둥은 8월 전원회의 결정을 철회하여 해당 인사들의 당적과 직무를 회복하고, 중국으로 탈출한 인사들의 귀국을 허용하고, 그들을 체포하지 말도록 김일성에게 권고할 것을 제안했다. 미코얀은 이 의견에 동의했다. 회담에서는 미코얀과 평더화이를 양국대표로 하는 8명의 소련·중국 대표단을 평양에 파견해서 쌍방의 의견을 듣는 것으로 합의했다. 이 회담에서는 김일성의 정적 숙청과 한국전쟁 도발 책임 등을 비난했으나 김일성 축출에 대해서는 논의하지 않았다. 오히려 양국은 김일성 타도가 아니라 김일성을 도우려 한다는 것을 명시해야 한다고 합의했다.⁷⁰

양국 대표단은 9월 19일부터 23일까지 평양을 방문해서 김일성 등 북한 지도자들과 4차례 회의를 진행했다. 요구 사항은 8월 전원회의 결정의 전면 취소였다. 김일성은 출당된 인사들의 복당은 허용할 수 있으나 복직은 불가하다고 밝혔다.⁷¹ 9월 22일 양국 대표단과 북한은 최창익·윤공흙·서휘·리필규·박창옥 문제를 재심의하는 전원회의 초안을 협의했다. 미코얀과 평더화이는 전원회의 결정이 부족했고, 반대의견을 표출한 사람들에 대한 교육적 조치가 필요하고, 처벌한 간부들에 대한 결정을 재고하라고 요구했다. 김일성은 모든 조치를 취한다고 밝혔다.⁷²

북한은 1956년 9월 23일 당 전원회의를 개최해서 최창익 등의 숙청 문제를 재심의했다. 김일성은 조선노동당 중앙위원회 상임위원회 결정과 양국 공산당 대표

⁶⁹ 위의 글, pp. 73~74.

⁷⁰ 김동길·한상준, “제2의 해방: 북한자주화와 1956-57년의 중국-북한관계,” pp. 139~140.

⁷¹ 조수룡, “북한 역사상 제1대 사건, 1956년 8월전원회의,” p. 211.

⁷² “8월 종파사건, 미코얀 파일,” pp. 16~18.

들의 조언을 참고해서 최창익 등을 처벌한 것에 관한 8월 전원회의 결정을 재고한다고 말했다. 김일성은 8월 전원회의의 조치가 약간 서두른 측면이 있고, 그 동지들이 억압됐고, 의견을 말할 기회를 얻지 못했고, 처벌이 두려워 중국으로 망명했다고 밝혔다.⁷³ 9월 전원회의 결정에서는 이들이 범한 과오가 엄중하다고 규정하면서 8월 전원회의 결정에도 문제가 있었다고 밝혔다. 8월 전원회의가 이들의 문제를 처리하는데 심중성이 부족했고, 처리 방법이 간단했고, 교양적 방법으로 시정하기 위한 인내성 있는 노력이 부족했다고 인정했다. 또한 최창익·박창옥은 당중앙위원회 위원으로 복권했고, 윤공흠·서휘·리필규는 당 생활을 회복시켰다. 게다가 당내 민주주의가 강화될 것이라고 약속했다.⁷⁴

김일성은 소련·중국의 개입 이후 탈소련·탈중국 노선을 본격적으로 추진했다. 9월 전원회의의 결정은 1956년 말부터 폐기됐다. 조선노동당은 8월 전원회의의 사건가담자를 비롯한 반당종파분자 색출을 시작했다. 반김일성 운동 인사들의 활동무대였던 평양시당위원회의 고위인사들과 국가대학당위원회, 건설부, 직업총동맹, 상업성 등의 간부들이 해직됐다. 김일성은 미코얀·평터화이와 합의한 박일우 석방과 박일우·방호산을 중국에 보내달라는 요구도 이행하지 않았다. 1957년 1월 평양시당의 단체들을 시작으로 반대파가 많았던 기관들에 대해 당 중앙위원회 집중지도사업을 진행했고, 5월 이후 반종파투쟁을 진행했다. 이 과정에서 김두봉·오기섭·류축운 등이 해임됐다. 1957년 여름까지 200여 명의 반대파 인사들이 종파분자로 체포됐다. 소련 출신 한인과 연안계 군 지휘관도 수백명이 반혁명종파분자로 숙청됐다. 숙청을 피해 중국으로 도피한 사람들이 1천여 명에 달했다.⁷⁵ 일부 최창익 지지자들은 1956년 9월 전원회의가 끝난 뒤인 11월 파면됐다. 1956년 말 지방 당기관들에서 자아비판 모임과 사상검토가 시작됐다. 최창익·박창옥 관련자나 연안계로 몰린 당원들은 모두 파면됐다. 박창옥·최창익은 각각 제재소와 양돈장 책임자를 맡았으나 1957년 9월 초 투옥됐다.⁷⁶

김일성은 1956년 9월 전원회의의 이후 탈소련·탈중국 노선의 대안으로 주체 노선을 추진했다. 소련공산당과 중국공산당은 북한에 대한 영향력을 잃었다. 북한

⁷³ 위의 글, p. 19.

⁷⁴ “최창익·윤공흠·서휘·리필규·박창옥 등무들에 대한 규률문제를 개정할데 관하여(전원회의 결정 1956년 9월 23일),” 『北韓關係史料集 30』(京畿: 國史編纂委員會, 1998), p. 796.

⁷⁵ 이종석, “중소의 내정간섭 사례 연구,” 『세종정책연구』, 제6권 2호 (2010), p. 407.

⁷⁶ 안드레이 란코프 저, 김광린 역, 『소련의 자료로 본 북한 현대정치사』(서울: 오름, 1999), pp. 242~243.

은 1956년 11월 중국공산당에 중국군 철군을 요구했다. 마오쩌둥은 1956년 말 김일성의 요구를 수용해서 중국군 철군을 결정했고, 1957년 1월 9일 모스크바에서 흐루시초프의 동의를 얻었다. 중국은 1957년부터 북한에 대한 내정간섭을 중단했다. 1957년 11월 마오쩌둥은 모스크바에서 김일성에게 북한에 대한 내정간섭의 재발방지를 약속하고 중국인민지원군 철군을 통보했다.⁷⁷ 1958년 소련고문단과 중국인민지원군 철수는 소련·중국의 영향력이 줄었다는 상징적 사건이었다.⁷⁸

3. 4대 주체 노선

주체사상은 발전되고 체계적인 이데올로기로 보기 어렵다. 김일성이 개인승배와 권력 집중을 강화하기 위한 목적을 가지고 주체사상을 제기했기 때문이다. 김일성은 주체사상을 통해 반대파 숙청, 탈소련·탈중국 노선, 주체 노선을 정당화했다. 1955년 제기된 주체의 확립은 사상 부문을 넘어서 경제·정치·국방 부문으로 확장됐다. 4대 주체 노선은 사상에서의 주체(1955), 경제에서의 자립(1956), 정치에서의 자주(1957), 국방에서의 자위(1962)로 제시됐다.⁷⁹ 1965년 4월 인도네시아 알리 아르함 사회과학원에서 한 김일성 연설에서는 주체사상을 더 구체화했다. 주체를 세운다는 것은 “혁명과 건설의 모든 문제를 독자적으로, 자기 나라의 실정에 맞게 그리고 주로 자체의 힘으로 풀어나가는 원칙을 견지한다는 것을 의미”⁸⁰했다. 이것은 북한의 사회주의 건설에서 “교조주의를 반대하고 맑스-레닌주의의 일반적진리와 국제혁명운동의 경험을 자기 나라의 역사적조건과 민족적특성에 맞게 적용하여나아가는 현실적이고 창조적인 립장”과 “남에 대한 의존심을 버리고 자력갱생의 정신을 발양하며 자기의 문제는 어디까지나 자신이 책임지고 풀어나아가는 자주적인 립장”⁸¹을 고수한다는 것이었다.

김일성이 1955년부터 1965년 사이에 제시한 주체사상은 소련·중국의 영향에서 벗어나기 위해 제시한 “모든 정책의 지도이념”⁸²이었다. 당시 소련은 북한의

⁷⁷ 김동길·한상준, “제2의 해방: 북한자주화와 1956-57년의 중국-북한관계,” pp. 72~73.

⁷⁸ 조수룡, “북한 역사상 제1대 사건, 1956년 8월전원회의,” p. 212.

⁷⁹ 김일성, “조선민주주의인민공화국에서의 사회주의건설과 남조선 혁명에 대하여,” 『김일성저작집 19』 (평양: 조선로동당출판사, 1982), p. 306.

⁸⁰ 위의 글, pp. 304~305.

⁸¹ 위의 글, p. 305; 황장엽도 주체사상의 자주적 입장과 창조적 입장을 유사한 내용으로 주장한다. 황장엽, 『개인의 생명보다 귀중한 민족의 생명』, p. 132.

전후 인민경제복구발전 3개년계획과 제1차 5개년계획을 중공업 우선 노선에서 경공업 중심 노선으로 수정하라고 요구했다. 김일성은 원조를 얻기 위해 소련의 요구를 수용했다. 그러나 소련의 요구를 일방적으로 수용할 경우, 자신의 권력이 위태로워질 수 있었다. 또한 김일성은 탈소련·탈중국 노선의 대안을 제시할 필요가 있었다. 주체사상은 소련과 중국의 영향에서 벗어나기 위한 북한의 독자적인 발전 노선이었다. 김일성은 1956년 경제에서의 자립을 제기했다. 경제에서의 자립은 북한의 경제정책에 노골적으로 개입하는 소련의 간섭에서 벗어나기 위해 북한의 힘으로 경제발전을 추진하는 자립적 경제의 토대를 구축한다는 의미였다.

김일성은 1957년 정치에서의 자주를 선언했다. 소련·중국은 북한의 내정에 깊숙이 개입했다. 특히 소련은 김일성 개인숭배 중단과 집단지도체제 도입을 촉구했다. 또한 소련 출신 한인들과 연안계는 소련·중국과 연계해서 김일성 개인숭배를 비판하면서 집단지도체제 도입을 요구했다. 소련·중국은 1956년 8월 김일성 개인숭배에 반대하는 최창익 등의 숙청사건에 개입했다. 양국은 북한에 대표단을 파견해서 김일성에게 숙청사건의 재심의를 요구했다. 김일성은 양국의 요구를 수용하는 수모를 겪었다. 이후 김일성은 소련·중국의 내정간섭에서 벗어나기 위해 정치에서의 자주를 제기했다.

김일성은 1962년 국방에서의 자위를 발표했다. 북한은 소련의 평화공존정책과 쿠바미사일위기에 대한 소극적 자세에 비판적 입장을 가졌다. 그러나 소련이 제공하는 경제·군사 원조를 얻기 위해서 공개적 비판을 자제했다. 1962년 북한대표단이 소련을 방문했으나 군사 원조를 거부당했다. 소련의 원조 중단은 북한의 군사 분야에 큰 타격을 가했다. 북한은 중소분쟁에서 소련을 비난하고 중국에 편승했다. 1962년 제4기 제5차 전원회의에서는 인민경제 발전을 제약받더라도 자체의 힘으로 국방력 건설을 우선 추진한다는 국방에서의 자위를 선언했다. 국방에서의 자위를 실현하는 방법은 전군의 간부화, 전 인민의 무장화, 전국의 요새화를 제시했다.⁸³ 북한은 1966년 10월 당대표자회에서 군대의 현대화를 추가해서 4대 군사노선을 완성했다.⁸⁴

⁸² 김영재, “북한의 주체사상,” 『사회과학논집』, 제17권 (1997), p. 9.

⁸³ 김보미, “북한 4대 군사노선의 완성에 중소분쟁이 미친 영향(1962-1966),” 『국제정치논총』, 제54집 3호 (2014), pp. 218~223.

⁸⁴ 위의 글, p. 232.

V. 결론

김일성이 1955년 12월 새로운 통치 이데올로기인 주체사상을 제기한 목적은 개인숭배와 권력 집중을 강화하기 위한 것이었다. 김일성은 주체사상을 제기한 후 반대파 숙청, 탈소련·탈중국 노선과 4대 주체 노선 추진을 정당화했다. 주체사상은 반대파 숙청을 정당화하는 수단이었다. 김일성은 흐루시초프의 스탈린 개인숭배 비판으로 인해 정치적 위기에 처했다. 소련공산당은 김일성 개인숭배 중단, 당내 민주주의 허용, 집단지도체제 도입을 요구했다. 조선노동당에서 일부 소련 출신 한인들과 연안계 인사들은 소련공산당의 입장을 지지했고, 김일성의 개인숭배를 비판하면서 집단지도체제 도입을 압박했다. 김일성은 주체의 확립을 제기한 후 반대파들은 교조주의·형식주의에 빠진 종파분자로 규정해서 숙청했다.

또 주체사상은 탈소련·탈중국 노선 추진을 정당화하는 수단이었다. 소련·중국 은 김일성 개인숭배 중단과 집단지도체제 도입을 요구했고, 전후 복구 경제 건설 과정에서 김일성의 중공업 우선 발전 노선을 비판하면서 경공업 중심 노선으로 방향 전환을 요구했다. 또한 1956년 8월 반대파 숙청 당시에는 소련·중국 대표단이 북한을 방문해서 최창익·윤공흠·서휘·리필규·박창옥의 복권을 요구했다. 김일성은 소련·중국 대표단의 요구를 수용했다. 김일성은 주체사상을 통해 탈소련·탈중국 노선을 추진했고, 자신에 대한 개인숭배와 권력 집중을 강화했다.

끝으로 주체사상은 소련·중국의 영향에서 벗어나기 위해 제시한 모든 정책의 지도이념이었다. 김일성은 사상에서의 주체를 정치·경제·국방 부문으로 확장해서 경제에서의 자립, 정치에서의 자주, 국방에서의 자위를 추진했다. 김일성은 4대 주체 노선을 통해 북한 사회주의 건설을 주도했고, 그 과정에서 개인숭배와 권력 집중을 강화했다. 조선노동당에는 김일성 개인숭배와 권력 집중을 중단하도록 압력을 가하거나 반대하는 세력이 사라졌다. 김일성은 주체사상을 통해 개인숭배와 권력 집중을 강화함으로써 수령 유일지배체제를 구축할 수 있는 기반을 만들었다.

이 연구는 선행연구들과 달리 주체사상이 김일성 개인숭배와 권력 집중을 정당화하는 수단이라는 점을 밝혔다는데 의미가 있다. 이러한 주장에 따르면, 1967년 수령유일지배체제 구축은 1955년 제기된 주체사상이 김일성 개인숭배와 권력 집중을 정당화하고, 조선노동당이 김일성 개인숭배와 권력 집중을 지속한 정치적

결과였다. 김일성 개인숭배와 권력 집중은 1967년을 기점으로 수령유일지배체제로 제도화됐다. 그러나 이 연구의 연구범위는 1965년까지이므로 이후 주체사상의 변화를 분석하지 못했다는 한계가 있다. 1965년 이후 주체사상의 이론적 구조와 정치적 기능의 변화는 후속 연구를 통해 규명할 것이다.

■ 제출: 8월 31일 ■ 심사: 11월 20일 ■ 채택: 11월 21일

참고문헌

1. 단행본

- 김국후. 『평양의 소련군정』. 서울: 한올아카데미, 2008.
- 레오날드 사피로, 심흥모 역. 『蘇聯共產黨史』. 서울: 文學藝術社, 1986.
- 모리스 마이스너 지음. 김수영 옮김. 『마오의 중국과 그 이후 1』. 서울: 아산, 2006.
- 박상철 옮김. 『개인숭배와 그 결과들에 대하여』. 서울: 책세상, 2019.
- 백학순. 『북한권력의 역사: 사상·정체성·구조』. 서울: 한올아카데미, 2010.
- 『北韓關係史料集 30』. 京畿: 國史編纂委員會, 1998.
- 서재진. 『주체사상의 형성과 변화에 대한 새로운 분석』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 사상과 역사인식』. 서울: 한올아카데미, 2006.
- 안드레이 란코프 저, 김광린 역. 『소련의 자료로 본 북한 현대정치사』. 서울: 오름, 1999.
- 이상만·이상숙·문대근. 『북중관계: 1945-2020』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2021.
- 이종석. 『새로 쓴 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
- _____. 『조선로동당연구: 지도사상과 구조 변화를 중심으로』. 서울: 역사비평사, 1995.
- 황장엽. 『나는 역사의 진리를 보았다』. 서울: 한올, 1999.

- Eagleton, Terry. *Ideology: an introduction*. New York: verso, 1991.
- Gross, Feliks. *Ideologies, Goals, and Values*. London: Greenwood Press, 1985.
- Thompson, Terry L. *Ideology and Policy: The Political Uses of Doctrine in the Soviet Union*. New York: Routledge, 2018.

2. 논문

- 김근식. “김정은 시대의 ‘김일성-김정일주의’: 주체사상과 선군사상의 추상화.” 『한국과 국제정치』. 제30권 제1호 통권 84호, 2014(봄).
- 김동길·한상준. “제2의 해방: 북한자주화와 1956-57년의 중국-북한관계.” 『국가전략』. 제20권 2호, 2014.
- 김보미. “북한의 전후복구 시기 사회주의 진영의 원조와 ‘주체’의 제기(1953~1955).” 『아세아연구』. 제56권 4호, 2013.
- _____. “북한 ‘자주로선’의 형성 1953~1966: 비대칭동맹의 특수사례.” 북한대학원대학교 박사학위논문. 2013.
- _____. “북한 4대 군사노선의 완성에 증소분쟁이 미친 영향(1962-1966).” 『국제정치논총』. 제54집 3호, 2014.
- 김영재. “북한의 주체사상.” 『사회과학논집』. 제17권, 1997.
- 김재웅. “1950년대 중반 북한의 경제난과 북소 관계의 균열.” 『史叢』. 제104호, 2021.

- 권혁범. “1950년대 북한의 정치변동(1953-1958): 김일성계 권력독점체계의 확립.” 『아세아연구』. 통권 제95호, 1996.
- 배개화. “북한 문학과 ‘맑스-레닌주의의 창조적 적용’ 노선, 1953-1956.” 『한국현대문학연구』. 제54집, 2018.
- 백준기. “정전 후 1950년대 북한의 정치 변동과 권력 재편.” 『현대북한연구』. 2권 2호, 1999.
- 신진균. “주체사상은 공산주의적 자주, 자립의 사상이다.” 『근로자』. 10월호, 1965.
- 이종석. “중소의 내정간섭 사례 연구.” 『세종정책연구』. 제6권 2호, 2010.
- 이주철. “휴전후 북한주재 소련대사의 활동: 소련의 영향력과 김일성권력의 자율성.” 『통일인문학』. 제60집, 2014.
- 장은주. “너지 임례의 헝가리 식 사회주의와 카다리즘-1956년 헝가리 혁명을 중심으로.” 『인문학연구』. 통권 91호, 2013.
- 조수룡. “북한 역사상 제1대 사진, 1956년 8월전원회의.” 『내일을 여는 역사』. 74호, 2019.
- _____. “북한의 전후 복구 3개년계획 수립과 소련의 개입.” 『현대북한연구』. 제21권 3호, 2018.
- _____. “북한의 제1차 5개년계획(1957~61) 초안과 탈소련화의 개시.” 『歷史學報』. 제249輯, 2021.
- Dijk, Teun A. Van. “Ideology and Discourse Analysis.” *Journal of Political Ideologies*. vol. 11, issue 2, 2006.
- Hamilton, Malcolm B. “The Elements of the Concept of Ideology.” *Political Studies*. vol. 35, no. 1, 1987.
- Jost, John T., Christopher M. Federico, and Jaime L. Napier. “Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities.” *The Annual Review of Psychology*. vol. 60, 2009.
- Kato, Yayoi. “Two Faces of Ideology: Double-Edged Functions of Ideology in the Reform Discourse Under Xi Jinping.” *Journal of Current Chinese Affairs*. vol. 49, issue 2, 2021.
- Knight, Kathleen. “Transformation of the Concept of Ideology in the Twentieth Century.” *American Political Science Review*. vol. 100, no. 4, November 2006.
- Schull, Joseph. “What is Ideology? Theoretical Problems and Lessons from Soviet-Type Societies.” *Political Studies*. vol. 2, issue 4, 1992.

3. 북한 자료

- 『김일성저작집 9』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
 『김일성저작집 10』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
 『김일성저작집 17』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
 『김일성저작집 19』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
 『주체혁명위업의 완성을 위하여 4』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.

4. 기타 자료

- 『북한관계사료집 73 조선민주주의인민공화국 주재 소련 대사의 일지 1』. 국사편찬위원회 한국사데이터베이스. <<https://db.history.go.kr/>>
 “중국공산당 당규약.” 2017년 10월 24일 통과. 『인민넷』. <korean.people.com.cn/73554/311142/311157/15688750.html>.
 “8월 종파사건, 미코얀 파일.” 『한미저널』. <korusjournal.com/sec/foreign-doc-main/8월종파사건/>.
 “1962년 당 중앙위원회 제5차 전원회의의 역사적 의의.” 『로동신문』. 1962.12.19.
 Harrison, Kevin, Tony Boyd. *Understanding political ideas and movement*. Online Publication. July 30, 2018. <<https://doi.org/10.7765/9781526137951.00011>>.
 Letter from Ri Sang-jo to the Central Committee of the Korean Workers Party. Wilson Center Digital Archive. International History Declassified. October 5, 1956. <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114152>>.
 Memorandum of Conversation with Pak Ui-wan. Wilson Center Digital Archive. International History Declassified. September 06, 1956. <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114138>>.
 Record of the Third Congress of the Korean Workers' Party by L.I. Brezhnev. Wilson Center Digital Archive. International History Declassified. <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120183>>.
 Report from I. Kurdyukov to V.M. Molotov. Wilson Center Digital Archive. International History Declassified. May 11, 1955. <<https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/1Formation and Political function of Juche Ideology15702>>.

Abstract

Formation and Political function of Juche Ideology

Oh, Gyeong seob

This study investigates how Kim Il-Sung introduced the Juche ideology, in December 1955, to consolidate his cult of personality and centralize power. The research explores how the Juche ideology was employed to rationalize the purge of opposition, the advancement of de-Sovietization and de-Sinification efforts, and the promotion of the four primary tenets of Juche. Kim Il-Sung spearheaded the construction of socialism in North Korea, grounded in the four primary tenets of Juche. Throughout this process, he intensified his cult of personality and consolidated power. Consequently, forces that challenged or opposed Kim Il-Sung's cult of personality and concentration of power were eliminated from the Workers' Party of Korea. Through the Juche Ideology, Kim Il-Sung laid the foundation for a monolithic ruling system centered on the Suryeong leadership.

Key Words: Juche ideology, Kim Il-Sung, Purge, cult of personality, tenets of Juche, Independence in politics

북한의 권력 엘리트 조용원의 부상과 역할 변화 연구

이준희*

- I. 서론
- II. 이론적 틀 및 연구 방법
- III. 조용원의 정치적 부상 과정
- IV. 조직비서 조용원의 역할과 위상 분석
- V. 전망과 결론

국문요약

본 연구는 현재 북한정치에서 핵심 인물 중 한 명인 조선로동당 조직비서 조용원의 정치적 경력과 그가 현재 김정은 정권에서 담당하는 역할을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이 과정에서 북한 내부 정치에 대한 자료 부족을 극복하기 위해서 다른 사회주의권의 사례를 적극 활용하였는데, 그중에서도 소련의 레오니트 브레즈네프를 보좌하였던 콘스탄틴 체르넨코의 경력과 역할이 현재 조용원과 매우 유사한 것에 주목하여 체르넨코의 사례를 중점적으로 활용하였다.

본 연구는 우선 조용원의 정치적 성장 과정을 정리한 이후 2021년 8차 당대회에서 조직비서로 임명된 이후 조용원의 역할을 김정은의 비서, 군기반장, 김정은과 당 사이의 연관관 3가지로 분류하였다. 이 3가지 역할을 분

석한 결과 조용원이 김정은의 당내 대리인 역할을 맡아 당을 관리하고 김정은의 정권 장악을 보좌하고 있다는 결론에 이르렀다.

그러나 조용원의 특별한 위상을 보여주는 여러 정황에도 불구하고 그의 경력상의 한계로 인하여 북한의 정책 결정에 있어 그의 영향력은 제한될 것이며, 그와 김정은 사이의 상하관계는 철저히 유지되고 있을 것이라는 점은 자명하다. 따라서 현재 조용원이 북한정치에서 대체 불가능한 특수한 지위를 누리고 있다고 볼 수는 없다.

주제어: 김정은, 조용원, 조선로동당, 조선로동당 정치국, 조선로동당 비서국, 조선로동당 조직비서, 대리인.

* 고려대학교 북한학 석사, TV조선

I. 서론

조선로동당 정치국 상무위원회 위원이며 조선로동당 중앙위원회 조직비서 겸 조직지도부장 조용원은 2023년 현재 북한정치를 논할 때 있어서 빠질 수 없는 인물이다. 2015년부터 김정은의 측근으로 주목받아 왔으며¹ 주영 북한 공사를 지낸 태영호는 그를 실세 중 한 사람으로 꼽기도 했다.² 조용원은 2019년 정치국에 진출하면서 북한을 움직이는 핵심 지도부의 일원으로 떠올랐고 2021년 1월, 8차 당대회에서 정치국 상무위원 겸 조직비서로 등극하면서 정치국 상무위원회에서 당의 실무와 조직문제를 담당하는 핵심 파워엘리트로 격상되었다. 그는 8차 당대회에서 신설된 총비서의 대리인 직무인 ‘제1비서’의 유력한 후보 중 한 사람으로도 꼽히고 있으며³ 2019년 신년사 발표, 2019년 10월 백두산 등정, 2021년 4월 금수산태양궁전 참배 등에서 김정은 일가족 및 김창선, 박정천 등 극소수의 최측근과 함께 나란히 각종 행사에 참석하는 등 행보에서도 특별한 위상을 드러내고 있다.⁴ 김진하는 조용원의 사례를 ‘신데렐라 스토리’로 평하기도 하였다.⁵

북한의 전통적 엘리트 정책은 절대로 수령의 지위를 위협하는 인물의 등장을 허용하지 않는 것이었다. 김일성이 권력을 장악하는 과정에서 ‘혁명적 수령관’이 확립, 북한의 지도자는 단순히 정치적 지도자일 뿐 아니라, ‘인민의 최고 뇌수, 혁명의 최고 뇌수’로 인민대중의 근본 이익과 요구를 개인적으로 체현하는 노동계급의 수령이며, 역사 발전의 원동력, 사회정치적 집단의 생명의 중심으로 격상되었다.⁶ 따라서 이론적으로 수령과 수령이 아닌 엘리트의 차이는 크게 벌어지게 되었

¹ 고성호, “국정원 ‘北 SLBM 시험 발사 김정은 현장서 지켜봐,’” 『동아일보』, 2015.12.01., <<https://www.donga.com/news/article/all/20151201/75110918/1>> (검색일: 2023.10.18.).

² 한상혁, “태영호 “북한 비선실세는 조연준, 조용원, 박태성,” 『조선일보』, 2017.01.18., <https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2017/01/18/2017011801100.html> (검색일: 2023.10.18.).

³ 배진영, “북한 노동당 ‘공식2인자’ 제1비서직 신설... 독재국가 2인자들의 최후는?,” 『월간조선』, 202.06.02., <https://monthly.chosun.com/client/mdaily/daily_view.asp?id=12624&NewsNumb=20210612624> (검색일: 2023.10.18.).

⁴ “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 하신 신년사,” 『조선중앙텔레비죤』, 2019.01.01.; “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 백두산정에 오르시었다,” 『조선중앙통신』, 2019.10.16.; “경애하는 김정은동지께서 민족최대의 경사스러운 태양절에 즈음하여 금수산태양궁전을 찾으시었다,” 『조선중앙통신』, 2021.04.16.

⁵ 김진하, “독재체제 안정화 경로와 북한의 가산제(家産制)권력집중 전략,” 『국가전략』, 제27권 2호 (2021), p. 70.

으며, 김정일이 권력세습을 준비하는 과정에서 간부들에 대한 통제는 공적인 영역에서 사적인 영역에 이르기까지 크게 강화되었다. 간부들이 혈연, 학연, 지연 등을 매개로 한 파벌 형성은 엄격하게 차단되었으며⁷, 결과적으로 조선로동당은 ‘수령의 사상과 영도를 실현하기 위한 정치적 무기이며 혁명의 참모부,’ 사실상 수령의 사당(私黨)으로 전락하였고, 수령과 그 후계자를 제외한 간부들의 영향력은 줄어들었다.⁸

그러나 아무리 수령의 지위와 역할이 압도적이라고 할지라도, 현대국가인 북한을 수령 개인이 통치하는 것은 불가능하며, 수령에게는 그를 보좌할 간부들이 필요하다. 이러한 간부들 중에는 다른 간부들에 비해서 예외적인 지위를 누리는 것으로 보이는 이들도 없지 않았는데, 김정은 집권 초기로 한정하면 장성택, 최룡해, 황병서 등이 북한의 2인자로 거론되었다. 2020년대 이후 언론에서 북한의 2인자로 거론되는 대표적인 인물은 조용원이다.⁹ 이상의 인물들의 공통점을 꼽자면, 모두 조직문제에 관여했다는 것이다. 최룡해, 조용원은 조직비서 겸 조직지도부장, 장성택, 황병서는 조직지도부 제1부부장을 역임했다. 최룡해, 황병서는 군의 당 조직과 정치사상 사업 전반을 관장하며 당 조직지도부와 연계된¹⁰ 총정치국장을 역임했다.

그런데 조용원은 앞서 다른 인물들과 비교하여 몇 가지 특기할 점들이 있다. 첫째는 그가 김정은 집권 이전부터 그를 수행한 것으로 보이며, 그의 권부 진입은 전적으로 김정은에 의해 결정되었다는 것이다. 장성택, 최룡해, 황병서는 모두 김정일의 측근 출신으로, 김정은 집권 이전부터 당과 군의 고위 간부로 사업해 왔다. 그러나 조용원은 김정은 집권 이전에는 전혀 알려지지 않은 인물이었으며, 김정은이 집권한 후에 주목할 정도로 빠른 승진을 거쳐 오늘의 자리에 이르렀다. 둘째는,

⁶ 이기동, “수령제의 지속성과 변화,” 북한연구실 (편), 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 19~22.

⁷ 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트 -간부정책을 중심으로-』 (서울: 선인, 2007), pp. 180~184.

⁸ 정성장, 『현대 북한의 정치: 역사·이념·권력체계』 (파주: 한울아카데미, 2011), pp. 222~223.

⁹ 김명성, “최룡해 제치고 2인자 등극... ‘김정은 분신’ 조용원은 누구,” 『조선일보』, 2021.01.18., <<https://n.news.naver.com/mnews/article/023/0003590410?sid=100>> (검색일: 2023.10.18.).

¹⁰ 이종석, “김정일시대의 조선로동당: 위상·조직·기능,” 이종석·백학순(편), 『김정일 시대의 당과 국가기구』 (성남: 세종연구소, 2007), p. 25; 정성장, 『현대 북한의 정치』, p. 64; 태영호, 『3층 서기실의 암호』 (서울: 기파랑, 2018), p. 264.

조용원이 보여주는 ‘김정은의 비서’ 혹은 ‘대리인’으로서의 모습이다. 학자들과 언론의 관측을 통해 두드러지는 조용원의 특징은 마치 그림자처럼 김정은을 수행하는 그의 행보에 있으며¹¹, 본 연구에서는 그의 실제 업무 역시 그가 김정은의 당내 비서, 당무의 대리자, 당과 수령 사이의 연락관을 맡고 있음을 보여줄 것이다. 그가 북한 정권에서 핵심적인 지위를 차지한 것은 출범 10년을 넘긴 김정은 체제가 아버지 김정일 시대의 그림자에서 벗어나 김정은이 발탁한 인적 구성으로 채워지고 있음을 상징하며, 김정은 시대 간부 정책의 새로운 양상을 보여주고 있다고 하겠다.

그러나 조용원이 보여준 독특한 행보와 그의 이례적인 속도의 부상에도 불구하고 북한 엘리트들에 관한 연구는 엘리트 집단 전체를 다루는 연구나 김영정과 같이 김정은 일가에 속하는 소위 ‘백두혈통’에 집중되어 있으며 수령과 그 일가를 제외한 북한 엘리트들에 관한 개별적 연구는 드문 실정이다. 이는 북한정치와 엘리트들에 대한 신뢰할 수 있는 정보를 구하기 어려운 점에서 기인하며, 본 연구 역시 그 한계에서 벗어나지 못하고 검증할 수 없는 정보들과 추정에 의존한 실험적 연구에 그칠 수밖에 없다. 그러나 김정은 체제에서 조용원이 보여주는 이색적인 경력과 위상을 볼 때 그에 관한 연구는 김정은 체제를 이해하기 위해서 필수적이다.

II. 이론적 틀 및 연구 방법

1. 이론적 배경

본 연구는 크게 2가지 전제를 가지고 진행하려고 한다. 첫째는 수령이라 하더라도 홀로 통치하는 것은 불가능하다는 것이며, 따라서 수령에게는 업무를 분담할 수 있는 대리인의 존재가 필요하다는 것이다. 둘째는 조용원의 현재 직무가 ‘당중앙위원회 조직비서’라는 것에 주목, 첫 번째 전제를 좀 더 구체화하여, 조용원이 비서국을 중심으로 당 사업에 있어서 김정은의 대리인을 맡고 있다고 주장하고자 한다. 첫 번째 전제에 관하여, 권위주의 정권의 동학에 대해 폭넓은 분석을 내놓은 밀란 스볼릭(Milan W. Svoblik)은 소수의 지배 엘리트와 다수의 피지배 민중의 대

¹¹ 주진희, “북한 핵심 라인은?...‘집사’ 김창선·그림자 ‘조용원’,” 『MBN』, 2018.05.02., <<https://n.news.naver.com/mnews/article/057/0001246587?sid=100>> (검색일: 2023.10.18.).

립으로만 독재정권을 바라보던 기존의 프레임이 불충분하므로 정권 내부의 알력을 주목할 필요가 있다고 주장했다. 그는 독재자의 협력자들이 독재자를 축출하는 것이 가능한 ‘경쟁적 독재(contested autocracy)’와, 독재자가 ‘승리 연합(winning coalition)’의 지지에 의존하지 않고도 통치할 수 있고, 협력자들에게 축출될 것을 두려워하지 않는 ‘확립된 독재(established autocracy)’로 독재를 구분하였는데, ‘확립된 독재’라 할지라도 거대하고 복잡해진 현대국가를 혼자서 통치하는 것은 불가능하다. 따라서 확립된 독재자들도 유능한 장군과 행정가들에게 어느 정도 의존하면서 자신의 권위에 일부 제한을 둘 수밖에 없다는 것이다. 스펀릭은 이라크의 독재자 사담 후세인(Saddam Hussein)의 사례를 인용하면서 후세인이 행정가 집단에 의존해야 했으나, 이것이 개개인의 행정가들이 필수 불가결한 존재라는 뜻은 아니며, 그들이 ‘대통령의 피조물(creatures of the president)’에 불과했다는 점을 지속해서 상기 받았다고 지적한다.¹²

이와 관련하여 스탈린(Иосиф Виссарионович Сталин) 시절 당중앙위원회 제2서기, 소브나르콤 의장, 외무인민위원을 역임하면서 스탈린 정권의 2인자에 올랐던 바체슬라프 몰로토프(Виктор Викторович Шестопалов)가 남긴 말이 있다. 그에 따르면, 정치의 중앙화가 이루어지면서 소비에트 인민위원회의 회(소브나르콤, Совнарком) 의장 블라디미르 레닌(Владимир Ильич Ленин)의 업무량은 급증했다. 이 때문에 레닌은 자신에게 제출되는 서류들을 읽지도 못하고 ‘동지들에 대한 신뢰’를 바탕으로 무조건 재가할 수밖에 없었다. 레닌 사후 스탈린이 집권하면서 정치의 중앙화 현상은 더욱 강해졌고, 스탈린이 처리해야 하는 업무량은 레닌 시절을 능가하게 되었다. 몰로토프는 정치의 중앙화가 필요함을 주장하면서도 그것이 ‘대리들에 대한 신뢰’를 바탕으로 되어야 한다고 첨언하였다.¹³

북한의 경우, 과거 김일성 시대에도 수령을 보좌하는 측근들의 존재가 중요하였을 것이나, 1970년대 김정일이 후계자가 되면서 그는 국가의 모든 업무를 자신에게 집중시키는 비준정치를 도입하면서 수령 개인이 담당해야 할 업무량은 폭증하였으며, 김정일이 이러한 비준서들을 일일이 읽어보는 것도 불가능했다는 여러

¹² Milan W. Svoblik, *The Politics of Authoritarian Rule* (New York: New York, 2012), pp. 6~7, pp. 79~80.

¹³ 펠릭스 추예프 지음, 이완중 옮김, 『몰로토프 회고록: 스탈린을 위한 변명』(서울: 도서출판 선인, 2018), pp. 339~340.

증언이 있다.¹⁴ 따라서 그를 수족처럼 보좌할 측근들의 존재가 더욱 중요해졌다. 이 때문에 수령을 근접에서 보좌하며 간부 대오를 관리하는 조직지도부의 규모가 크게 비대해지고 그 기능과 위상도 강화되었다.¹⁵

김정은 집권 이후 ‘수령의 대리인’들의 중요성은 더욱 높아졌는데, 김정은은 당 중앙위원회 전원회의, 정치국 회의, 정치국 상무위원회 회의 등 당의 제도적 협의체를 부활시키고, 8차 당대회를 기점으로 당의 지도와 정책 집행을 담당하는 정치국 상무위원회와 비서국의 권능을 대폭 강화했다. 특히 정치국 상무위원회의 구성은 당 조직비서, 내각총리, 최고인민회의 상임위원장, 당 군사비서 등 직무를 중심으로 구성됨으로 당, 군, 내각, 인민정권기관을 대표하는 ‘대리인(Deputy)’들의 집합체로서의 모습이 완성되었다. 직무를 바탕으로 구성된 만큼 이러한 대리인들의 역할은 각기 확연하게 구분되는데, 내각총리는 경제, 조직비서는 당 사업, 최고인민회의 상임위원장은 입법과 인민정권기관, 당중앙군사위원회 부위원장 겸 비서는 군수공업과 군정을 맡고 있다. 여기에 더 나아가 당 규약상 총비서의 대리인으로 규정된 제1비서 직함도 신설하였다(당규약 제3장 제26조). 여기서 대리인의 정의란, 지도자를 대체할 수 있는 독립적인 2인자를 뜻하는 것이 아니라, 박은혜의 연구에서 정의하듯이 최고정책결정자의 실제적 행동을 실행, 지시하나 직접 통치행위를 할 수는 없는 존재를 의미한다.¹⁶ 이러한 대리인들은 수령과 동등하거나 버금가는 존재가 아닌 수직적인 관계에 놓여있는 존재들로, 최근 김정은 시대 지도부의 인선 변동은 김정은 시대 지도 간부들이 수령에게 정치적 생명을 전적으로 의존하고 있음을 보여준다.¹⁷

두 번째 전제는 주로 소련의 사례를 바탕으로 설명할 것이다. 사회주의 당에서 서기국은 당의 업무를 일상적으로 관장하는 부서로 실질적인 정책 결정 기구로 작동하였다.¹⁸ 또한 과거 레닌 시절 최초로 서기국이 설치된 문제가 간부 문제 해

¹⁴ 장진성, 『수령연기자 김정은: 북한의 권력실체 당 조직지도부를 해부한다!』 (서울: 비봉출판사, 2017), pp. 81~85; 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, pp. 403~414; 황장엽, 『북한의 진실과 허위(개정판)』 (서울: 시대정신, 1998), pp. 19~20.

¹⁵ 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, pp. 118~124, pp. 228~233.

¹⁶ 박은혜, 안문석, “북한정치에서 김여정의 위상과 역할,” 『한국동북아논총』, 제27권 제4호 (2022), p. 129.

¹⁷ 이준희, “조선로동당 8기 정치국 인선 변화 연구 - 김정은과 그 지배연합의 관계를 중심으로 -,” 『Journal of North Korea Studies』, Vol. 9, No. 1 (2023), pp. 37~68.

¹⁸ 중국공산당에 대해서는 조영남, 『중국공산당 통치체제 1: 공산당 영도체제』 (파주: 21세기북스, 2022), pp. 215~222, 동유럽의 사례로 체코슬로바키아 공산당에 대한 분석은, Karel Kaplan, Edited and translated by Fred Eidlin, *The Communist Party in Power: A Profile of*

결을 위해서라는 점에서 알 수 있듯이 간부 인선에 있어서 핵심적인 기구였다.¹⁹ 흐루쇼프(Никита Сергеевич Хрущёв)가 베리야(Лаврентий Павлович Берия)와 말렌코프(Георгий Максимилианович Маленков)를 제압한 사례, 브레즈네프(Леонид Ильич Брежнев)가 코시긴(Алексей Николаевич Косыгин)과 포드고로니(Николай Викторович Подгорный)를 제압한 사례에서 당을 장악하는 것이 사회주의 국가의 권력을 장악하기 위한 필수라는 공식이 정립되었는데²⁰, 당을 장악하기 위해서는 인선 문제를 담당하는 서기국을 장악해야 했다. 따라서 서기장에게는 서기국 내부에서 서기장을 조력하는 강력한 측근의 존재가 매우 중요했다.

1964년 10월, 간부회(정치국)의 반란으로 축출된 니키타 흐루쇼프의 경우, 서기국 안에서 군대, 군수공업, KGB를 담당하면서 그의 수족으로 활동했던 코즐로프(Фрол Романович Козлов)가 갑작스러운 뇌졸중으로 쓰러지면서 당을 장악하는데 큰 타격을 입었다. 이전까지 간부회원들은 자신들을 해임시킬 수 있는 정보를 장악한 코즐로프를 대단히 두려워하였으나 그가 정치무대에서 퇴장한 후에 본격적인 반 흐루쇼프 음모를 조직하게 된다. 그 결과 보안기구인 KGB와 군대까지 반 흐루쇼프 집단에 가담하게 된다. 코즐로프만 있었다면 흐루쇼프가 물러나는 일은 없었을 것이라는 의견도 있다.²¹ 흐루쇼프를 축출하고 당중앙위원회 제1서기로 선출된 브레즈네프는 집권 초기, 간부 문제를 담당하는 당중앙위원회 행정부를 장악하고 이를 이용하여 자신의 경쟁자들인 셸레핀(Александр Николаевич Шелепин)과 포드고로니의 측근들을 제거하고, 두 사람을 제압하여 서기국에서 축출하는 한편 소위 '드네프로페트로프스크(Днепропетровск) 마피아'로 불린 자신의 과거 부하들을 당중앙위원회로 영입하여 서기국과 당 부서들을 장악함으로써 그를 과도기적인 인물로 보았던 추측을 불식시켰다.²² 브레즈네프가 영입

Party Politics in Czechoslovakia (London and New York: Routledge, 2019), pp. 150~163; 소련공산당에 대해서는 William Tompson, *The Soviet Union Under Brezhnev* (London and New York: Routledge, 2014), pp. 28~30.

¹⁹ 노경덕, “서기국과 스탈린의 권력 장악 문제 -비판적 재검토, 1922-1927-,” 『史叢』 제90호 (2017), pp. 193~199.

²⁰ William Tompson, *The Soviet Union Under Brezhnev*, p. 15.

²¹ Joseph Torigian, ““You Don’t Know Khrushchev Well” The Ouster of the Soviet Leader as a Challenge to Recent Scholarship on Authoritarian Politics,” *Journal of Cold War Studies*, Vol. 24, No. 1 (Winter 2022), p. 92.

²² William Tompson, *The Soviet Union Under Brezhnev*, pp. 15~17; Harry Gelman, *The Brezhnev Politburo and the Decline of Detente* (Ithaca and London: Cornell

한 부하들 중 안드레이 키릴렌코(Андрей Павлович Кириленко)는 브레즈네프 집권기 대부분 서기국을 장악하여 브레즈네프의 권력 기반으로 삼았으며 그 역할은 1970년대 후반에 콘스탄틴 체르넨코(Константин Устинович Черненко)가 대체하게 되었다.²³

북한에서도 당중앙위원회 조직비서가 비서국을 장악하여 수령을 보좌하는 역할을 해왔다. 조직비서의 정확한 업무가 무엇인지는 북한 내부 정보가 공개되지 않아 명확히 규명하긴 힘들다, 하급당 조직비서들의 업무가 총화 내용을 매주 상부에 보고하며 인사 문제의 결재를 해주는 것이라는 점에서²⁴ 당중앙위원회 조직비서의 경우에는 당 전체의 인사 문제의 관리와 총비서에 대한 보고를 담당하는 것으로 볼 수 있다. 당중앙위원회 조직비서의 위상은 대단히 높은 것으로, 김정일이 1973년 조직비서 겸 조직지도부장으로 임명되어 김일성의 유일사상체계 확립에 큰 공을 세웠으며, 1974년에 후계자로 내정되기에 이른 것은 잘 알려져 있다. 이 과정에서 김정일은 조직비서로서 김일성에게 가는 모든 보고를 자신에게 먼저 오게 하는 체계를 확립하였다.²⁵ 황장엽의 경우, 김정일이 조직비서로 임명된 시점에서 권력승계가 완료되었다고 평가했으며, 정성장은 이를 바탕으로 조직비서가 국방위원장이나 군 최고사령관보다 더 영향력 있는, 당, 정, 군의 엘리트 통제를 맡는 직책으로 평가하였다.²⁶

이 때문에 김정일은 총비서를 계승하던 순간까지 조직비서 직함을 유지하였으며, 자신이 집권한 후 조직비서는 물론 그 밑의 조직지도부장도 공식으로 두고 다수의 조직지도부 제1부부장들에게 업무를 대행하게 함으로 층성 경쟁을 유도했다. 그리고 김정일 특유의 측근정치, 연회정치로 인하여 조선로동당의 제도적 정치 자체가 와해되는 결과로 이어지고 당의 제도적 기구들은 실무능력을 상실했다.²⁷ 그러나 그 뒤를 이은 김정은은 명시적인 2인자나 지도적 간부를 내세우지 않으며 궁정정치에 의존했던 김정일과 달리 제도적 정치를 활성화하고 이전에 비해서 2선급 지도 간부들의 위상을 강화하였다. 이러한 과정에서 공식이었던 조직

University Press, 1984), pp. 75~76.

²³ Harry Gelman, *The Brezhnev Politburo and the Decline of Detente*, p. 58.

²⁴ 박영자, 『김정은 시대 조선로동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2017), p. 84; 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, p. 206.

²⁵ 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, pp. 121~123.

²⁶ 정성장, 『현대 북한의 정치』, p. 53.

²⁷ 이준희, “김정일 시대 조선로동당 정치국의 기능과 성격 연구,” 『국가전략』, 제29권 4호 (2023), pp. 174~184.

비서도 다시 임명되어, 2017년, 7기 2차 전원회의에서 최룡해를 조직 담당 부위원장 겸 조직지도부장에 임명한 것을 시작으로 리만건, 김재룡을 차례로 기용, 현재의 조용원에 이르고 있다. 따라서 본 연구는 조용원을 김정은의 대리인 중 비서국을 책임지면서 당 사업을 담당하는 인물로 간주할 것이다.

2. 연구방법

이상의 전제를 논증하기 위해 본 연구는 조용원이 지금까지 걸어온 정치적 경력을 탈북자 증언, 남한 언론 자료, 북한 언론 자료 및 선전물을 바탕으로 재구성하고 북한 언론보도, 특히 조선중앙텔레비죤의 영상분석을 통하여 김정은 체제에서 조용원의 위상과 역할 및 정치적 전망을 분석, 추론할 것이다. 이 과정에서 북한 내부 정치적 메커니즘이 어떻게 작동하는지에 대한 자료가 부족한 것을 극복하기 위해 조용원의 당내 역할을 이해하기 위해서 소련의 사례, 그중에서도 브레즈네프 집권 시절 그를 보좌하였던 체르넨코의 사례를 참고하였다.²⁸ 브레즈네프 체제가 김정은 체제와 같은 수직적인 1인 지배 체제가 아님을 고려한다면 북한의 다른 인물들, 혹은 스탈린 시대나 마오쩌둥(毛泽东) 시대의 인물과 비교하는 것이 더 적절할 것이나, 체르넨코를 주된 참고 사례로 삼은 것은 몇가지 이유가 있다.

첫째는 본 연구가 체르넨코의 정치적 경력과 역할이 조용원과 매우 유사하다는 점에서 영감을 얻었기 때문이다. 체르넨코는 브레즈네프가 몰다비아 제1서기 당시 선전부장으로 재임하면서 그와 인연을 맺었는데, 1958년, 브레즈네프는 자신이 중앙에서 자리를 잡고 나서 그를 당중앙위원회 선전선동부로 불러들였고, 자신이 소련 최고회의 상무회 주석이 되자 1960년 5월, 최고회의 상무회 서기장으로 임명했다. 1964년 10월, 브레즈네프가 흐루쇼프를 축출하고 제1서기에 오르자, 체르넨코는 1965년 당내 업무를 관장하는 당중앙위원회 총무부장에 임명되었다.²⁹ 1966년 4월, 23차 당대회에서 당중앙위원회 후보위원에 선출, 1971년 3월, 24차 당대회에서 당중앙위원회 위원으로 승진하였다. 체르넨코는 총무부장으로 재임하면서 당내 조직문제의 전문가로 활동하였다.

브레즈네프는 70년대부터 병환과 약물중독으로 쇠약해져 자주 다차(다 차 a)

²⁸ 이는 어디까지나 북한 내부 정치에 대한 자료가 부족한 가운데 사회주의 당-국가체제의 정치적 흐름을 이해하기 위한 ‘참고’이며, 비교연구 수준으로 나아가진 않을 것이라는 점을 밝혀둔다.

²⁹ Susanne Schattberg, Translated by John Heath, *Brezhnev: The Making of A Statesman* (London: I.B. TAURIS, 2022), pp. 107~108, p. 150, p. 154.

로 은거해야 했는데, 그동안 그에게 외부의 정보를 전달하는 것을 맡은 것이 바로 체르넨코였다. 브레즈네프는 체르넨코를 두고 “내 개들 중에서 가장 순종적이고 헌신적인 것은 바로 코스차(콘스탄틴) 체르넨코다.”라고 말하기도 하였다. 말년에 이르러서는 사실상 거의 모든 업무에 있어서 체르넨코와 상의하였으며 새로 올라오는 안건들은 체르넨코에게 보냈다.³⁰ 브레즈네프의 병환이 깊어져 그가 업무를 제대로 수행할 수 없게 되면서 그의 체르넨코에 대한 의존은 더욱 심해졌으며 체르넨코는 브레즈네프를 대신하여 정치국 회의를 주재하기도 했다.³¹ 이 과정에서 체르넨코의 정치적 지위도 빠르게 상승하여 1976년 3월 전원회의에서 서기국 서기로, 1977년 3월 전원회의에서 정치국 후보위원으로, 1978년 11월 전원회의에서 정치국 위원에 보선되었다. 이는 김정은의 총애로 인해 고속승진을 거쳤으며 당내 조직문제를 담당하던 조용원의 경력 및 업무와 매우 유사한 것이다.

둘째로 다른 북한 인물들의 경우, 자료의 부족으로 수령을 제외한 북한 엘리트들에 대한 연구가 매우 적을뿐더러, 후술하듯이 조용원과 유사한 역할과 지위를 동시에 지녔던 인물을 꼽기가 쉽지 않다. 따라서 다른 북한의 지도간부들과의 비교는 북한 엘리트들에 대한 개별적인 연구가 추가로 진행된 후에야 가능할 것이라고 판단된다.

그리고 스탈린과 마오쩌둥 시기 소련과 중국의 인물들은 몇가지 점에서 조용원과 비교하기 부적절한 면이 있는데, 첫째는 이들 중 상당수가 혁명 1세대라는 특수성을 가지고 있다. 스탈린 시대 제2서기로 공식적으로 당 문제를 관리했던 몰로토프, 카가노비치 등의 인물들은 혁명 1세대 지도자들로 스탈린이 집권하기 이전부터 당내 지도부에 입성했다. 같은 브레즈네프 시기에 체르넨코 이전 서기국의 관리를 담당했던 키릴렌코의 경우를 보더라도, 브레즈네프 집권 이전에 이미 전임 지도자 흐루쇼프의 후원으로 지도부에 입성한 상태였다는 점에서 조용원의 부상 과정과 큰 차이를 보인다.³² 중국의 마오쩌둥 시기의 정치국을 담당했던 류사오치

³⁰ 드미트리 볼코고노프 지음, 김일환 외 5인 옮김, 『크렘린의 수령들(하): 브레즈네프, 안드로포프, 체르넨코, 고르바초프』 (서울: 도서출판 한송, 1996),

³¹ Susanne Schattnerberg, *Brezhnev*, p. 352.

³² Susanne Schattnerberg, *Brezhnev*, p. 53, p. 68, p. 78, pp. 81~83; Nikolai Barsukov, “The Rise to Power,” in William Taubman, Sergei Khrushchev and Abbott Gleason (eds). *Nikita Khrushchev* (New Haven and London: Yale University Press, 2000), pp. 41~42; Nikolai Mitrokhin, “The rise of political clans in the era of Nikita Khrushchev: the first phase, 1953-1959,” in Jeremy Smith and Melanie Ilic (eds). *Khrushchev in the Kremlin: Policy and government in the Soviet Union, 1953-1964* (London and New York: Routledge, 2011), p. 33.

(刘少奇)나³³ 총서기로 마오쩌둥이 자신의 ‘부사령관’으로 일컬었던 덩샤오핑(邓小平)³⁴ 역시 마찬가지로 혁명 1세대 지도자들이다.

혁명 1세대가 아닌 경우에도, 스탈린 시기, 그의 비서로 정치국의 사업을 조직하면서 조용원과 유사한 역할을 한³⁵ 알렉산드르 포스크레비셰프(Александр Николаевич Поскрёбышев)는 당 지도부에 입성하지 못했다는 결정적 차이가 있으며, 마오쩌둥 치세 후반기에 그의 수발을 들면서 충애를 얻은 왕둥싱(汪东兴)은 문화대혁명 기간 서기처를 대신하여 기능한 중앙판공청 주임을 했다는 점에서 유사한 점이 있으나, 그는 마오쩌둥의 경호와 사생활을 보좌하면서 권부에 입성했으며 조용원과 같은 당료가 아니라 공안관리에 해당한다.³⁶ 따라서 본 연구는 조용원과 경력과 직무 차원에서 가장 큰 유사성을 보인 체르넨코의 사례가 조용원의 역할을 이해하는데 있어 참고 사례로 가장 적절하다고 판단하였다. 그리고 본 연구를 시작으로 향후 김정은 체제의 2선급 지도간부들에 관한 추가적인 연구를 진행하여 김정은 체제에 대한 종합적 이해로 나아가고자 한다.

앞으로 연구는 다음과 같이 구성될 것이다. 3장에서 조용원의 정치적 부상 과정을 3단계로 나누어 정리한 후, 4장에서 조용원의 역할에 대해 추론할 것인데, 본 연구에서는 조선중앙통신, 로동신문, 조선중앙텔레비죤의 자료를 집중적으로 활용하여 조용원이 구체적으로 어떤 역할을 하고 있는지 분석한 후, 이를 크게 김정은의 정치적 비서, 군기반장, 김정은과 당 사이의 연락관 3가지로 나누었다. 우선 정치적 비서와 연락관 역할의 경우 체르넨코가 수행했던 역할을 바탕으로 분류화한 것이다. 군기반장은 조용원이 수령의 지배를 유지하기 위한 핵심적인 기구인 조직지도부를 책임지고 있다는 점에서 도출하였다. 이러한 분석은 학술적 이론을 바탕으로 하는 것이 아니라 임의로운 것임을 밝혀둔다. 이후 조용원의 역할과 위상의 한계에 대해서 논한 다음 결론으로 이어질 것이다.

³³ 조영남, 『중국의 엘리트 정치: 마오쩌둥에서 시진핑까지』 (서울: 민음사, 2019), p. 37.

³⁴ Alice L. Miller, “Leadership Politics,” in Cheng Li (eds), *China’s Changing Political Landscape: Prospects for Democracy* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008), p. 65.

³⁵ Yoram Gorlizki, Oleg Khlevniuk, *Cold Peace: Stalin and the Soviet Ruling Circle, 1945-1953* (New York: Oxford University Press, 2004), p. 160.

³⁶ 김정계, 『중국의 권력투쟁사 1949~1978』 (서울: 평민사, 2002), p. 248; 로드릭 맥파커, “마오의 후계와 마오주의의 종결 1969~1982,” 로드릭 맥파커 엮음, 김재관, 정해용 옮김, 『중국 현대 정치사: 건국에서 세계화의 수용까지』 (서울: 푸른길, 2012), p. 387.

Ⅲ. 조용원의 정치적 부상 과정

1. 조용원의 출신 배경

조용원의 출생 배경과 초기 이력에 대한 자료는 거의 없으나, 다만 복수의 정보가 그가 1957년에 태어났다고 밝히고 있다.³⁷ 또한 지방의 평범한 성분 출신으로, 김일성종합대학에서 이공계 분야를 전공했다고 한다.³⁸ 조용원이 성인이 될 즈음 이었던 1970년대 후반, 김정일은 전문인력 양성을 강조하면서 국내의 이공계 교육 및 수재 교육을 강화하였으며, 수재들을 대상으로 김일성종합대학, 김책공업종합대학 등 명문대의 문턱을 대폭 낮추었다. 그리고 간부 자녀들에 대한 특혜를 대거 폐지하고 평범한 성분 출신의 유능한 인물들에게 기회를 열어주었다.³⁹ 조용원은 그 혜택을 받은 세대였던 것으로 보인다. 김인태의 논문에 따르면 지역당 간부를 거쳐 중앙당 조직지도부로 발탁되었다고 하는데, 북한 간부들이 당중앙위원회 지도원으로 경력을 시작하여 지방당에 재파견되는 경우가 많은 것을 감안하면, 개연성이 있는 주장이다.⁴⁰ 김정은 시대에도 능력을 입증한 지역당 간부 출신들이 권부에 진출하는 경향이 뚜렷이 나타나고 있다.⁴¹

³⁷ 영국 재무부의 제재 리스트는 조용원의 여권 정보를 바탕으로 1957년 10월 24일생이라고 기재했다. Office of Financial Sanctions Implementation HM Treasury, "CONSOLIDATED LIST OF FINANCIAL SANCTIONS TARGETS IN THE UK," (2023.8.21.), p. 15, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1179636/Democratic_People_s_Republic_of_Korea.pdf> (검색일: 2023.10.19).

³⁸ 최우석, 北 실세 조용원, 7년 전부터 김정은 特命 전달 역할: "2015년 北 핵심 간부 사이에서 '조용원 많이 컸구나' 하는 이야기 나와," 『월간조선』 2021년 3월호 <<https://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=202103100020>> (검색일: 2023.10.18.); 김인태, "북한의 수령영도체계에 관한 연구 -김정은 시대를 중심으로-", 경남대학교 정치외교학과 박사학위논문, 2020, p. 203. 1956년 자강도 출신으로, 김일성종합대학 법학부를 졸업했다는 주장도 있으나, 지방의 평범한 출신성분을 지니고 고급 교육을 받은 엘리트라는 기본적인 내용은 일치한다. 이윤걸, "[단독] '등보잡' 조용원 김정은 그림자 수행 핵심 실세 부상 왜?" 『일요신문』, 2017.06.21., <https://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=254537> (검색일: 2023.10.18.).

³⁹ 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, pp. 188~189, pp. 254~255.

⁴⁰ 조직과 간부 담당 당료 중에서 도당에서 경력을 쌓은 인물로 간부비서 김평해, 조직지도부 제1부 부장 박정순, 조연준 등이 있으며 김평해는 첫 경력을 도당지도원으로 시작하였다. "당중앙위 정치국 상무위원회 위원, 정치국 위원, 후보위원들의 략력," 『조선중앙통신』, 2010.09.29; "보선된 당중앙위 정치국 상무위 위원, 정치국 위원, 후보위원들 략력," 『조선중앙통신』, 2012.04.11.

⁴¹ 대표적으로 자강도 비서 출신 김재룡, 강원도 비서 출신 박정남, 함경북도 비서 출신 리희용, 함경남도 비서 출신 김능오 등이 지방당에서 경력을 쌓고 책임비서로 승진한 후 중앙으로 진출하였다.

그가 김정일의 본처 김영숙 사이에서 태어난 김설송, 혹은 김춘송의 남편이라는 주장이 제기되기도 했으나⁴², 이를 증명할 수 없는 점은 차치하더라도 ‘결가지’에 불과한 김정일의 이복형제와 혈연으로 맺어지는 것이 과연 정치적 이점이 될 수 있는지는 회의적이다. 또한, 조용원의 아내는 북한 매체에서 여러 차례 모습을 드러낸 바가 있는데⁴³ 그 존재만으로 수령의 권위를 훼손할 김정은의 이복형제가 공개석상에 나오는 것이 허용될 리는 없을 것이다. 따라서 조용원의 승진은 김정은과의 인척 관계에서 비롯된 것은 아니라고 생각된다. 다만 그의 장인이 군 전차교도지도국장 원명균 상장이라는 정보도 있는데,⁴⁴ 이 역시 증명할 수 없는 주장이나, 그가 김정일의 사위라는 주장에 비해서는 신뢰할 수 있다.⁴⁵

조용원이 평범한 성분 출신이라는 정보가 사실이라면, 이는 중요한 단서가 될 수 있는데, 메스키타와 스미스의 지적처럼, 독재자들은 자신을 위협할 수 없는 새로운 집단을 측근 세력으로 거느리고자 한다.⁴⁶ 이러한 원칙은 북한에서도 적용되는데, 예컨대 김일성은 이미 사망하여 자신의 정적이 될 가능성이 없는 죽은 빨치산의 자녀들을 총애하였으며, 해방 후까지 살아남아 정권 지도부에 합류한 빨치산의 자녀들은 극히 예외적인 일부 경우를 제외하면 정치적인 성공을 거두지 못했다.⁴⁷ 김정일 역시 간부선발의 최우선 기준으로 충성심을 강조했다.⁴⁸ 이러한 면에서 조용원의 발탁은 그의 소박한 출신배경 덕분에 가능했을 수도 있다.

2. 정치적 성장 과정

본 연구에서 확인한 조용원이 공개석상에 최초로 모습을 드러낸 시점은 2010년 9월, 조선로동당 제3차 대표자회이다. 당시 김정일을 대신하여 군사 문제를 전담

⁴² 안찬일, 강철환 등이 유튜브를 통해 이러한 주장을 하였으나 현재는 영상을 삭제한 상태다.

⁴³ “2022년 3.8국제부녀절기념 승마경기 진행,” 『조선중앙통신』, 2022.3.9; “조선로동당 중앙위원회 조직지도부, 선전선동부 책임일군들 황해남도 해주시와 강령군의 주민치료에 필요한 의약품 기증,” 『조선중앙통신』, 2022.6.17.

⁴⁴ 이영중, “김정은 2인자는 없다는데…‘좌’용원 ‘우’용해 운명은,” 『중앙일보』, 2021.02.11., <<https://n.news.naver.com/mnews/article/025/0003076996?sid=100>> (검색일: 2023.10.19.).

⁴⁵ 황장엽에 따르면 간부 집안끼리의 결혼은 금기시되는데, 조용원이 정말 장령의 사위라면 역설적으로 그가 간부 집안 출신이 아님을 증명하는 것이 아닐까 생각된다. 황장엽, 『황장엽 비록 공개: 여둠의 편이 된 햇볕은 여둠을 밝힐 수 없다』 (서울: 월간조선사, 2001), pp. 137~138.

⁴⁶ 브루스 부에노 데 메스키타, 알라스테어 스미스 지음, 이미숙 옮김, 『독재자의 핸드북: 사상 최악의 독재자들이 감춰둔 통치의 원칙』, (서울: 웅진지식하우스, 2012), p. 120.

⁴⁷ 이준희, “조선로동당 정치국 변화 연구 -운영 방식 및 구성원 변화를 중심으로-,” 고려대학교 북한학과 석사학위논문, 2023, pp. 138~139.

⁴⁸ 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, pp. 178~180.

하면서 후계자로의 권위를 구축해 가던 김정은은 당중앙군사위원회 부위원장에게 선출되면서 김정일의 후계자로 공식 선포되었다. 당시 그의 곁에는 김정은의 후계 구도를 지지해 온 현철해와 더불어 박태성과 조용원이 배석해 있었다.⁴⁹ 이는 조용원이 김정은이 후계자가 되기 이전부터 그를 보좌해 온 인물임을 드러내는 증거이다. 태영호는 조용원이 김정은이 후계자로 낙점된 후 그에게 업무보고를 하면서 눈에 들었다고 증언하였다.⁵⁰ 조용원이 김정은의 제1비서 승계를 즈음하여 2012년 4월, 향후 김정은 체제 핵심 권부로 진입하게 되는 여러 인물과 함께 북한의 최고훈장인 김일성훈장을 받은 것은⁵¹ 집권 이전 그와 김정은의 관계를 드러내는 또 다른 증거로 해석된다. 조용원은 김정은이 제1비서로 추대된 4차 당대표자회에서도 김능오, 정상학 등 조직지도부 부부장들과 함께 참석하였다.⁵² 이를 바탕으로 유추한다면 조용원은 김정일의 1970년대 후반 엘리트 정책의 수혜를 입은 ‘김정일 키드’로, 실력을 바탕으로 중앙에 진출하여 김정은의 후계 구도를 보좌해 온 김정은 집권 공신 중 한 명으로 추정된다.

4차 당대표자회 이후 조용원은 2014년 12월 사이까지 3년이 가까운 기간 동안 공개석상에 모습을 드러내지 않았다. 하지만 이후의 활동과 급속도의 승진 속도를 보면 물밑에서 여러 활약을 해왔을 것으로 보인다. 앞서 언급한 김일성훈장 수훈자 명단을 제외한다면, 조용원의 이름이 최초로 북한 매체에서 언급된 것은 2014년 12월, 김정은의 평양어린이식료품공장을 당중앙위원회 부부장 자격으로 수행한 때로부터였다.⁵³ 이는 김정은 집권 초기 김정은을 면밀히 수행하였던 또 다른 측근 박태성이 2014년 4월, 평안남도 책임비서에 임명된 직후의 일이었다. 순수한 추측의 영역이지만, 기존에 김정은을 보좌하던 박태성이 지방당에 파견되면서 그 역할을 조용원이 담당하게 된 것으로 추정된다. 2015년부터 조용원이 김정은의 명령 출납을 담당했다는 증언도 있으며⁵⁴ 태영호가 그를 북한의 실세로 지목한

⁴⁹ “〈조선기록영화〉 빛나는 삶의 품(32): 태양의 가장 가까이에서,” 『조선중앙텔레비죤』, 2022.06.12.

⁵⁰ 손재호, “베일 속 ‘김정은의 남자’ 조용원…태영호 “매일 보고하며 눈도장,” 『국민일보』, 2021.04.20., <<https://n.news.naver.com/mnews/article/005/0001432256?sid=100>> (검색일: 2023.10.18).

⁵¹ “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령 제2286호: 주체혁명위업, 사회주의 강성국가건설위업수행에 크게 기여한 단체와 인민군군인들, 일군들에게 김일성훈장을 수여함에 대하여,” 『로동신문』, 2012.4.10.

⁵² “〈조선기록영화〉 조선로동당 제4차 대표자회,” 『조선중앙텔레비죤』, 2012.04.15.

⁵³ “경애하는 김정은동지께서 평양어린이식료품공장을 현지지도하시였다,” 『조선중앙통신』, 2014.12.16.

것도 이 시점이다.

이후 김정은을 수행하는 빈도가 부쩍 높아진 조용원은 2016년 5월, 7차 당대회에서 당중앙위원회 위원에 선출되었으며⁵⁵, 특히 당대회 중에 주석단에 포함되고 김정은과 면밀히 소통하는 모습이 포착되어 주목받았다.⁵⁶ 사회주의권의 주요 당 회의에서 착석 서열이 매우 중요한 것은 이미 널리 알려진 사실인데, 수령의 최측근이 수령과 긴밀히 협의하기 위해서 당내 서열을 무시한 좌석 배정을 받기도 한다는 사실은 과거 강석주의 사례에서 확인된 바가 있다.⁵⁷

이후 ‘김정은의 그림자’로서 활동하던 조용원은 2019년부터 급속도의 승진을 거쳤다. 2019년 4월, 중앙위원회 7기 4차 회의에서 조용원은 정치국 후보위원에 보선, 조직지도부 제1부부장으로 임명되었다. 조용원의 승진과 더불어 기존의 조직지도부 제1부부장 대부분이 교체되었는데, 군사 담당 제1부부장 김경옥이 은퇴하고 새로 김조국이 임명되었으며, 조연준은 당 검열위원장으로 이동하였다가 7기 5차 전원회의에서 완전히 은퇴하였다. 2020년 이후 리히용과 천태길이 새로운 제1부부장으로 임명됨으로 김정일이 발탁한 제1부부장들은 짧은 기간 사이에 모두 김정은이 새로 발탁한 인물들로 교체되었다. 이는 조용원의 승진이 김정일 세대의 은퇴와 김정은 세대로의 교체와 맞물린 조치인 것을 보여준다. 이러한 간부 대오의 세대교체는 조선로동당 7기 중앙위원회의 특징이기도 하였는데, 7차 당대회 시점에서는 조선로동당 정치국과 중앙위원회는 김정일 시대의 노간부들이 상당한 비중을 차지한 와중에 김정은이 발탁한 신진 간부들이 서서히 영입되고 있었으나, 2019년을 기점으로 급격한 세대교체로 김정일 시대의 원로들은 대부분 은퇴하고 대부분 신인으로 교체되었다. 이는 김진하의 평가처럼 김정은에게 승진을 빛진 친위세력들을 영입하여 자신을 중심으로 한 친위체제를 구축하려는 정권 안정화 전략의 일환이라고 하겠다.⁵⁸

⁵⁴ 최우석, “北 실세 조용원, 7년 전부터 김정은 特命 전달 역할.”

⁵⁵ 당중앙위원회 인선이 이루어진 4차 당대표자회와 2013년 3월 전원회의에서 당중앙위원회 위원 혹은 후보위원에 보선되었을 가능성도 있으나 인선 명단이 없는 이상 확인할 수 없다.

⁵⁶ 윤완준, “김정은과 귀엣말… 新실세 조용원,” 『동아일보』, 2016.05.09., <<https://www.donga.com/news/article/all/20160509/77988381/1>> (검색일: 2023.10.18).

⁵⁷ 태영호, 『3층 서기실의 암호』, pp. 76~78.

⁵⁸ 김진하, “독재체제 안정화 경로와 북한의 가산제(家産制)권력집중 전략,” pp. 69~70. 다만 구세대들이 ‘숙청’됐다는 김진하의 평가는 재고가 필요하다.

3. 최고지도부 입성

2년이 채 되지 않은 2021년 1월, 조용원은 8차 당대회에서 정치국 상무위원으로 파격적으로 승진하였다. 8차 당대회에서 선출된 정치국원 중 상당수가 파격 승진의 경험자들이었으나 최고지도부인 정치국 상무위원회로 단숨에 진입한 것은 조용원이 유일하였다. 그리고 8기 정치국 상무위원회의 구성 역시 주목해야 하는데, 조용원과 더불어 김덕훈은 김정은이 육성한 대표적 인물 중 한 명이며 그 역시 파격적인 고속 승진을 경험하였다. 리병철과 최룡해는 김정은 집권 이전에 이미 고위직에 올랐으나, 이들을 권력 최상부로 영입한 것은 김정은이었다.⁵⁹ 8차 당대회의 정치국 상무위원회 구성과 조용원의 정치국 진입은 김정은이 직접 발탁한 친위세력으로 당과 정부의 최고 수뇌부가 완전히 교체되었음을 의미한다.

한편 조용원은 김재룡의 후임으로 조직비서에 선출됨으로 비서국에 진입하였다.⁶⁰ 8차 당대회에서 비서국은 ‘당내부사업에서 나서는 문제와 그 밖의 실무적문제들을 수시로 토의결정하고 그 집행을 조직지도’ (당규약 제3장 제29조)한다고 그 권능이 구체화되었으며, 그 규모가 7차 당대회 시점보다 축소되는 한편 구성원 전원이 정치국 상무위원, 정위원으로 구성되는 등 위상이 이전에 비해서도 높아졌다. 그러한 비서국에 조용원이 입성한 것, 특히 조직비서 자리를 맡은 것은 조용원이 비서국 내부에서 김정은의 유일영도체계를 뒷받침하는 임무를 맡았음을 시사한다. 또한 그는 당중앙군사위원회 위원으로도 선출되었는데, 4장에서 후술할 것이지만 군사 경력이 없는 그가 군사위원이 된 것은 군에 대한 김정은 영도와 군에 대한 당적 통제를 보장하기 위한 것으로 보인다. 그의 매우 파격적인 승진 속도도 이례적이거나 정치국 상무위원회, 비서국, 당중앙군사위원회에 모두 소속된 것 역시 주목할 점이다. 과거 김정일이 6차 당대회에서 정치국, 비서국, 당중앙군사위원회에 모두 선출된 점을 두고 그의 후계자로서의 입지를 뒷받침하는 근거로 해석되었던 것을 감안하면, 조용원이 김정은에게 큰 신임을 받고 있음을 드러내는 증거라 하겠다. 이후 2021년 9월 열병식에서는 사열 보고를 맡는 등 당 간부로서는

⁵⁹ 이준희, “조선로동당 8기 정치국 인선 변화 연구,” pp. 43~45.

⁶⁰ 일부 언론이나 연구에서 8차 당대회 이후 조용원의 직함을 조직비서 겸 조직지도부 제1부부장으로 부르는 경우가 있는데, 당 부서들을 관할하는 당비서가 부장을 겸하는 일은 있어도 제1부부장을 겸하는 경우는 없다. 그렇게 된다면 당비서가 당 부장의 상급자이면서 동시에 하급자인 이상한 상황이 된다. 조용원은 부장보다 상위의 직무인 조직비서로 영전하면서 당연히 제1부부장 직무에서 해임되었다고 보는 것이 타당하다. 이는 리히용, 천태길 등 새로운 조직지도부 제1부부장들이 임명된 점으로도 뒷받침된다.

파격적인 역할을 맡기도 하였다.

이후로도 조용원의 지위 상승은 이어져 2021년 9월, 최고인민회의의 14기 5차 회의에서 헌법상 ‘국가주권의 최고정책적지도기관’으로 규정된 국무위원회 위원에 보선되었으며, 2022년 6월, 8기 5차 전원회의에서 조직지도부장을 겸하게 되었다. 그런데 조직지도부장을 조용원이 겸한 것이 그의 지위 상승을 의미하는지에 대해서는 좀 더 생각해볼아야 한다. 8차 당대회 이후 비서국의 규모가 축소되었기 때문에 비서들이 부장을 겸하는 경우가 줄어들었다. 7차 당대회에서 선출된 정무국 부위원장들 중 최룡해, 광범기를 제외한 부위원장 전원이 당 부장을 겸직하였으나, <표 1>에서 나와있듯이 8차 당대회 이후로는 경제비서를 제외하면⁶¹, 당 비서와 부장 인선이 분리되는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 즉 조용원의 조직지도부장 겸직은 이러한 추세에 역행하는 것이다.

<표 1> 8차 당대회 이후 주요 당부장 인선 변동 현황

직책	보임자
군수공업부장	리병철 겸임 → 유진(2021.9) → 조춘룡(2022.6)
근로단체부장	리일환 겸임 → 리두성(?)
선전선동부장	박태성 겸임 → 주창일(2021.6?)
과학교육부장	최상건 겸임 → 태형철 겸임(2021.6) → 리충길(2022.6) → 최동명(2023.2)

출처: 조선중앙통신을 종합하여 필자가 작성.

7기 정치국 말기와 8차 당대회에서의 비서국의 규모 축소, 8차 당대회 이후 당 내 인선과 당 비서들의 행보를 종합해본다면 조선로동당 비서국 내부의 업무 분담이 계속 변화한다는 사실을 알 수 있는데, 가령 선전선동 담당비서와 근로단체 담당비서를 각각 박태성과 리일환이 맡았으나 박태성의 해임 이후 리일환이 선전선동과 근로단체를 모두 관할하게 되었다. 리일환은 명백히 재조정의 수혜자라고 할 수 있다. 리병철의 경우에는 군수공업과 군정을 모두 관장하였으나 업무가 분담되어 리병철이 독점했던 당중앙군사위원회 부위원장 직위가 2개로 늘어나는 한편⁶², 군정 담당 비서가 분리되었으니 재조정의 피해자라고 해야 할 것이다. 그렇다면 조용원은 재조정의 수혜자일까, 피해자일까?

⁶¹ 8차 당대회 이후 임명된 김두일, 오수용, 전현철은 모두 경제부장을 겸하였다.

⁶² “조선로동당 중앙군사위원회 제8기 제3차확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2022.06.24.

당 비서와 부장의 겸직에 대하여 황장엽은 ‘당비서가 부장을 겸하는 경우는 해당 비서가 관장하는 당부서가 하나밖에 없을 때’라고 증언한 바가 있다.⁶³ 이 말에 따르면 조용원의 조직지도부장 임명은 그가 조직비서로서 관할하는 부서의 수가 감소했다는 것을 의미한다. 2022년 6월을 전후로 조선로동당이 실시한 인선, 기구적 개편을 보자. 당비서 겸 중앙검사위원장 정상학이 은퇴⁶⁴, 조직지도부장 김재룡으로 교체되었고, 정치국에서 간부부장 허철만이 탈락하였으나 후임 간부부장이 임명되지 않고 조직지도부 제1부부장 리히용이 정치국 후보위원에 보선되어 정치국 내부에서 조직지도부가 차지하는 비중이 높아졌다. 간부부의 경우, 허철만이 탈락한 이후 1년 이상 부장이 임명되지 않은 시점에서 단순히 인사 교체에 시간이 걸리는 정도가 아니라 부서 자체가 폐지되었을 가능성이 커졌다.⁶⁵ 이런 변화로 미루어 보건대, 8차 당대회 시점에서 조용원은 조직지도부, 간부부 등을 관할했으나 조직지도부가 간부부의 업무를 흡수하면서 조용원이 관할하는 부서가 조직지도부 하나로 축소되었기 때문에 김재룡이 당중앙검사위원장으로 이동하는 한편, 조용원이 부장을 겸직한 것이 아닌가 추측한다. 이렇게 된다면 조용원의 권한이 강해졌다고 해석할 수 있다.

그러나 당중앙검사위원회와 중앙검찰소의 강화, 군정지도부, 규률조사부, 법무부의 신설 등은 더 이상 조직지도부가 당내에서 통제, 감시 기능을 독점하지 못함을 의미한다. 1948년 2차 당대회 이후로 당의 재정 문제를 담당하는 미약한 기관으로 남아있던 당중앙검사위원회가 8차 당대회에서 무려 70년 만에 당의 재정권과 검열권을 모두 장악한 강력한 기구로 복귀하게 되면서 비서국 내부에서 조용원은 통제, 감시 권한을 당중앙검사위원장 겸 비서와 분담하고 있으며, 제5차 보위일군대회를 박정천이 지도했다는 점은⁶⁶ 군정 담당 비서와도 분담하고 있음을 보

⁶³ 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇별은 어둠을 밝힐 수 없다』, pp. 95~96. 그러나 리병철이 군수공업 담당 비서와 군정 담당 비서가 분리되기 이전에 군수공업부장을 겸직하고 있었던 점을 볼 때 황장엽이 증언한 내용을 절대적 원칙으로 볼 수 없다는 점을 지적해둔다.

⁶⁴ 정상학의 은퇴는 2023년 7월, 소위 ‘전승 70주년’ 행사에 정상학이 노간부로 참석하면서 확인되었다. “〈록화실황〉 경애하는 김정은동지를 모시고 진행한 조국해방전쟁승리 70돛경축 대공연,” 『조선중앙텔레비죤』, 2023.07.29.

⁶⁵ 다만 김정은이 간부부장으로 적당한 인물을 장기간 선발하지 못했을 가능성 역시 배제할 수는 없다. 이준희는 군정지도부장 오일정이 해임되고 후임 부장이 임명되지 않은 점에서 군정지도부의 축소, 해산 가능성을 제기한 바가 있으나 2023년 8월, 박정천이 후임 군정지도부장에 임명됨에 따라 군정지도부가 해산되었다는 추측은 사실이 아닌 것으로 드러났다. 이준희, “조선로동당 8기 정치국 인선 변화 연구,” p. 59.

⁶⁶ “제5차 보위일군대회 진행: 경애하는 김정은동지께서 대회참가자들에게 강령적인 서한을 보내시었다,” 『조선중앙통신』, 2022.11.25.

여준다. 즉 김정은은 조용원의 권위를 높여주었으나 그가 칼자루를 독점하게 허용하지 않았다. 8차 당대회 이후 김정은은 당중앙검사위원회를 보좌하는 규률조사부, 중앙검찰소 등 조직지도부 외의 조직들 역시 강화하고 있다.⁶⁷ 조용원이 조직지도부장을 겸임한 것이 그의 권위 상승을 의미하는지 제한을 의미하는지는 불분명하나, 이상의 사실들을 볼때 분명한 것은 김정은이 조용원을 견제하는 조치 역시 분명히 취하고 있으며, 이러한 관점에서 조용원의 조직지도부장 임명은 그의 권한을 조직지도부 내부로 국한시키려는 의도로도 해석할 수 있다.

IV. 조직비서 조용원의 역할과 위상 분석

1. 조용원의 역할 분석

4장에서는 조직비서 조용원이 2장에서 언급한 ‘김정은의 당내 대리인’으로서 정확히 어떤 역할을 하는지를 살펴보고자 한다. 조용원의 행보에 관련된 보도자료 및 체르넨코의 사례를 종합, 분석한 결과 2장 2절에서 밝혔듯이 크게 1. 김정은의 정치적 비서, 2. 군기반장, 3. 김정은과 당 사이의 연락관으로 나눌 수 있는데 이 3가지 역할 모두 김정은이 보여주고 있는 새로운 리더십을 반영하고 있으며, 따라서 이전의 북한정치에서는 찾아볼 수 없는 독특한 성격을 보인다. 이 중에서 김정은의 정치적 비서와 연락관 역할의 경우 중첩되는 것으로 해석할 수 있으나, 정치적 비서 역할의 경우, 김정은이 일선에서 정력적으로 활동하는 시점에 두드러지는 역할이나, 연락관의 경우 김정은이 전면에서 나서지 않을 때 부각되는 역할이라는 점에서 구분된다고 여기고 별개의 역할로 나누었다.

가. 김정은의 정치적 비서

우선 김정은의 비서 역할은 조용원이 조직비서 임명 이전부터 수행하던 것이며, 조직비서 임명 이후에도 수행하고 있다는 것은 그가 김정은 현지도도를 대부분

⁶⁷ “조선로동당 중앙위원회 비서국회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2022.06.13; “조선로동당 중앙위원회 제8기 제8차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023.06.19; “조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제14기 제27차전원회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2023.08.31.

동행했다는 것에서 잘 드러난다. 반대로 <표 2>에 나와 있듯이 조용원은 김정은 없이 단독 행보를 보이는 일도 드물었는데, 조용원이 김정은 없이 공개석상에 나온 것은 모두 다른 정치국 상무위원회 위원 전원과 참석한 행사들이거나 김정은이 정치국 위원들을 여러 행사에 동시에 파견한 경우였다.⁶⁸ 이는 김덕훈, 최룡해 등이 단독 현지료해 업무를 자주 수행하는 것과 비교해서 큰 차이다.

<표 2> 2023년 9월 현재 조용원의 단독 행보 목록

일시	행사명
1.10-1.13	정치국 상무위원, 위원들과 함께 각 도당 전원회의 지도.
1.15?	정치국 상무위원, 위원들과 함께 각지 공장들 방문.
2.5	8기 13차 정치국 회의 사회.
3.1	8기 14차 정치국 회의 사회.
5.19	현철해 원수 1주기 추모대회 참석.
6.18	8기 15차 정치국 회의 사회.
9.8	정권 창건 75주년 경축 청년전위들의 햇불야회 참석.

출처: 『조선중앙통신』 기사를 종합하여 필자가 작성.

조직비서 임명 이전에도 조용원은 각종 문건을 들고 김정은을 수행하며 주요 회의에 참석하곤 했는데, 대표적으로 2018년 4월 정치국 회의에 문건을 들고 방청 자격으로 참석했으며, 조직지도부 제1부부장 시절인 2019년 12월에 열린 당 중앙군사위원회 7기 3차 확대회의에서 임명장을 가지고 있다가 김정은에게 넘겨주는 역할을 맡았다. 조직비서로 승진한 후에도 당중앙군사위원회에서 승진한 장령들의 임명장을 김정은에게 건네주는 등 문건을 관리하는 역할을 여전히 수행하고 있는 장면이 포착된 바가 있다.⁶⁹ 조직비서로 승진한 후에는 그의 역할이 더욱

⁶⁸ <표 2>에는 반영되어 있지 않으나, 조용원은 이례적으로 2023년 12월 23일, 내평3호발전소 준공식에 참석하였는데, 이 시기에 김덕훈, 최룡해, 리일환, 김재룡, 박태성, 박정근, 한광상 등 정치국의 주요 성원들 대부분이 지방의 행사에 파견되었으며 김재룡 등 조용원과 마찬가지로 단독 행사를 수행하지 않는 인물들도 파견되었다. “개건현대화된 평양가죽이김공장 준공,” 『조선중앙통신』, 2023.12.22; “룡강석재가공공장 준공,” 『조선중앙통신』, 2023.12.23; “은산탐사기계공장 새로 건설, 준공식 진행,” 『조선중앙통신』, 2023.12.23; “내평3호발전소 준공식 진행,” 『조선중앙통신』, 2023.12.24; “대중급양봉사기지인 평남면옥 훌륭히 개축,” 『조선중앙통신』, 2023.12.24; “홍남제약공장 의약품 2계열생산공정 현대화대상 조업식 진행,” 『조선중앙통신』, 2023.12.24.

⁶⁹ “조선로동당 위원장 김정은동지의 지도밑에 조선로동당 중앙위원회 정치국회의가 진행되었다,” 『조선중앙텔레비죤』, 2018.04.10; “조선로동당 중앙군사위원회 제7기 제3차확대회의 진행: 경애하는 최고령도자 김정은동지께서 당중앙군사위원회 확대회의 지도,” 『조선중앙텔레비

확대되어 단순히 회의에 동행하는 수준을 넘어 회의 중 김정은의 지시를 받거나 그와 긴밀히 의논할 정도이며⁷⁰ 김정은이 참석한 상태에서도 대리하여 주요 보고를 맡거나 당중앙위원회 명의를 감사문을 전달하는 등의 역할을 맡고 있다.⁷¹ 밑에서 자세히 설명할 정치국 회의 사회 사례 중에서도 8기 17차 정치국 회의에서는 김정은이 참석하였음에도 그를 대리하여 정치국 회의를 사회하는 등⁷² 각종 보고와 당내 행정 문제를 맡고 있음이 드러난다. 반면 김정은이 그의 보좌가 필요하지 않은 행사에선 조용원의 불참이 두드러졌는데 가령 군사, 외교, 최고인민회의 관련 행사들이 그러하다. 이에 대해서는 뒤에서 자세히 설명하겠다.

조용원이 김정은의 비서로서 두드러진 활동을 하는 것은 이전의 사례에 비추어 볼때 상당히 이례적이다. 김정일의 경우, 자신에게 당중앙위원회 비서국이 있으니 정책서기가 필요 없다고 발언한 바가 있으며⁷³ 당중앙위원회 비서, 당 부장들이나 신입하는 여러 간부들에게 보좌 업무를 분담하였고, 그의 정치는 특정 인물이 두드러진다고 보단, 그의 측근들이 그를 둘러싼 궁정정치에 가까웠다. 그러나 김정은은 자신에 대한 정책적 보좌를 더 적극적으로 구하고 있는데, 당중앙위원회 전원회의의 정례화와 그 산하 정책별 부문위원회들의 조직, 당 결정을 종합하기 위한 전원회의 소집 중의 정치국 회의 소집의 정례화⁷⁴, 당중앙위원회 경제정책실을 비롯한 제도적 보좌기구의 설치 등이 그 증거이다. 이러한 보좌가 필요한 분야에는 당연히 조용원이 담당하는 정치, 당 사업이 포함되어 있다.

존, 2019.12.22; “조선로동당 중앙군사위원회 제8기 제1차확대회의 진행: 경애하는 김정은동지께서 확대회의 지도,” 『조선중앙텔레비죤』, 2021.02.25.

⁷⁰ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제5차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙텔레비죤』, 2022.06.11; “조선로동당 비서국 확대회의 진행,” 『조선중앙텔레비죤』, 2022.06.28; “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙텔레비죤』, 2023.03.03; “조선로동당 중앙위원회 제8기 제8차 전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙텔레비죤』, 2023.06.19.

⁷¹ “조선로동당 중앙위원회 제8기 제8차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2023.06.19; “조국해방전쟁승리 70돐 기념보고대회 성대히 진행: 경애하는 김정은동지께서 보고대회에 참석하시었다,” 『조선중앙통신』, 2023.07.28.

⁷² “조선로동당 중앙위원회 제8기 제17차 정치국회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2023.12.02.

⁷³ 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트』, p. 228.

⁷⁴ 이전에는 전원회의 소집 전날에 정치국 회의를 소집하여 결론을 미리 내리는 일이 많았다. 그러나 8기 중앙위원회에서는 전원회의 도중에 정치국 회의를 소집해서 각 부문별 위원회가 내린 결론을 종합하는 매우 체계적이고 관료적인 체계가 확립되고 있다.

나. 군기반장

조직비서 승진 이후 새로 드러나는 역할은 간부들을 비판, 처벌하는 ‘군기반장’ 역할이다. 조직비서 임명 직후인 2021년 2월, 8기 2차 전원회의에서 조용원은 김두일 경제비서를 혹독하게 질책했으며, 무능한 간부들을 반당, 반인민분자로 간주하고 절대로 좌시하지 않을 것이라고 엄중히 경고하였다.⁷⁵ 2021년 6월, 리병철, 박정천, 김정관, 최상건이 큰 비판을 받고 해임되었던 8기 2차 정치국 확대회의에서 자료 보고를 맡고 강력한 비판을 한 것도 조용원이었다.⁷⁶ 조용원의 역할이 정확히 보도되진 않았으나, 김정은이 간부들의 사업 태도에 대해서 불만을 제시하고 관련 대책을 지시했던 2022년 9월, 국가재해방지사업총화회의와 2023년 8월 강원도 안변군 오계리 태풍 피해 현장과 안석간석지 피해복구 현장에도 조용원이 동행한 점을 볼 때, 관련한 자료 보고와 후속 조치 역시 조용원이 담당했을 것으로 보인다.⁷⁷ 이러한 ‘군기반장’의 역할은 김정은이 간부들을 길들일 수 있는 주요 수단인 조직문제에 필요한 정보의 공급과 그 실행을 조용원이 담당하는 것을 의미하며 그가 김정은의 권위와 지배를 뒷받침하는 역할을 하고 있음을 보여준다.

군기반장 역할의 경우에도, 조용원 이전에도 관련한 업무를 맡은 간부들이 있다고 할 수 있다. 하지만 정치적 비서와 마찬가지로 이 역할은 한 사람이 독점하지 않았으며, 김정일은 조직비서, 조직지도부장, 국가안전보위부장 등의 요직은 아예 공석으로 남겨두고, 조직지도부의 경우 여러 제1부부장 대행 체제를 유지하였다. 그리고 이들이 김정일을 대신하여 공개적으로 누군가를 비판하는 것이 보도된 일은 없었다. 그러나 김정은 시대에는 과오를 범한 간부들을 공개적으로 비판, 처벌하는 사례들이 자주 확인되고 있으며, 따라서 조용원으로 대표되는 ‘군기반장’ 임무를 수행하는 간부들의 존재 역시 이전에 비해 두드러지고 있다.

⁷⁵ “당중앙위원회 비서 조용원동지의 토론,” 『로동신문』, 2021.02.11.

⁷⁶ 다만 이날 비판에는 조용원뿐만 아니라 김재룡, 정경택, 리영길, 심지어 현승월 부부장을 비롯한 다수의 간부가 참여했다는 것을 지적해야 한다. 이는 3장 3절에서 지적한 것과 같이 김정은이 조용원에게 권한을 독점시키지 않으려는 것과 관련이 있을 것이다.

⁷⁷ “국가재해방지사업총화회의의 진행: 경애하는 김정은동지께서 회의를 지도하시였다,” 『조선중앙통신』, 2022.09.06; “경애하는 김정은동지께서 강원도 안변군 오계리일대의 태풍피해현장을 돌아보시였다,” 『조선중앙통신』, 2023.08.14; “경애하는 김정은동지께서 평안남도간석지건설종합기업소 안석간석지 피해복구현장을 현지지도하시였다,” 『조선중앙통신』, 2023.08.22. 특히 안석간석지 현지지도의 경우, 텔레비전 방영분에서 김정은이 조용원을 향해 손가락질을 하며 지시하는 사진이 따로 보도되었다. “경애하는 김정은동지께서 평안남도간석지건설종합기업소 안석간석지 피해복구현장을 현지지도하시였다,” 『조선중앙텔레비죤』, 2023.08.22.

다. 김정은과 당 사이의 연락관

마지막으로 조용원이 김정은과 당 사이의 연락 및 당의 관리를 맡고 있다는 것은 조용원이 김정은이 불참한 정치국 회의의 사회를 맡고 있다는 점에서 제일 극명히 드러난다. 그는 8차 당대회 이후 2023년 12월 기준으로 무려 6차례나(8기 9차, 8기 10차, 8기 13차, 8기 14차, 8기 15차, 8기 17차) 정치국 회의를 사회하였다. 이는 8차 당대회에서 개정된 당규약 제3장 제28조에서 정치국 상무위원회 위원들에게 총비서를 대신하여 정치국 회의를 사회할 권한을 준 것을 활용한 것이다. 또한 이 회의들은 모두 주요 정치적 결단을 내리는 것이 아니라 전원회의 소집, 전원회의 결정서 초안 작성 등 사무적인 것들을 다뤘는데, 여기서 조용원의 업무가 결정을 내리는 것이 아니라 김정은 지시의 전달과 집행을 감독하는 것에 있음을 알 수 있다. 그 외에 조용원은 2021년 2월 27일에 열린 조선로동당 제2차 초급당비서대회 2일 차 회의 및 4월 7일에 열린 조선로동당 제6차 세포비서대회 2일 차 회의를 지도하기도 하였고⁷⁸, 2022년 7월, 조선로동당 각급 당위원회 조직부 당생활지도부문일군 특별강습회에서는 각급 당위원회 조직부 당생활지도부문 사업총화보고를 제기, 실무강습을 지도하는 듯한 사진이 따로 보도되기도 하였다.⁷⁹

특히 수령과 당 사이의 연락관은 유일적 영도체계 확립 이후에는 김일성 시대의 김정일을 제외한다면 유사 사례를 찾기 어려운 이례적인 역할이다.⁸⁰ 김정은이 조용원에게 정치국 회의의 사회 권한까지 위임한 것은 크게 주목할 만한데, 이는 사회주의 국가에서 매우 두드러진 정치적 특권이다. 브레즈네프 이후 소련에선 후대 서기장 후보들이 정치국 회의를 사회하였고, 중국에서도 마오쩌둥 시대에는 후계자 위치에 있던 류사오치가, 그가 숙청된 후에는 2인자인 저우언라이(周恩來)가 주재하였다. 북한에서도 김정일이 실권을 장악한 후 그가 정치국 회의를 준비, 지도하였다.⁸¹

⁷⁸ “조선로동당 제2차 초급당비서대회 2일회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2021.02.28; “조선로동당 제6차 세포비서대회 2일회의 진행: 조선로동당 중앙위원회 정치국 상무위원회 위원이며 당중앙위원회 조직비서인 조용원동지와 당중앙위원회 비서들이 회의 지도,” 『조선중앙통신』, 2021.04.08.

⁷⁹ 조선로동당 각급 당위원회 조직부 당생활지도부문일군 특별강습회 진행: 조선로동당 총비서이신 경애하는 김정은동지께서 강습회를 지도하시였다, 『조선중앙통신』, 2022.07.07.

⁸⁰ 김정은 역시 김정일 말기에 비슷한 역할을 수행했을 것으로 보이나 알려진 정보가 부족하고 그의 후계자 기간이 매우 짧았기에 일단 제외하였다.

⁸¹ 리동구, 『비약의 나라』 (평양: 문학예술출판사, 2011), pp. 17~24; 재일본조선인총련합회중앙당상임위원회 편, 『위인실록 김정일장군(1)』 (도쿄: 조선신보사, 1997). pp. 93~96.

이 역시 2020년대에 들어서 김정은이 공개 활동을 크게 줄이고 정치국 회의도 불참하면서 주요 당 회의에서 연설이나 보고 역시 부하들에게 위임하는 새로운 리더십을 보여주는 것과 관련이 있다. 2장 2절에서 논한 브레즈네프-체르넨코의 사례를 미루어 볼 때 지도자가 전면에 나서지 않는 상황에서는 당내에서 그를 위하여 보고와 연락을 맡은 인물이 있어야 하며 그 역할은 조용원이 맡고 있다고 평가할 수 있다. 그가 조직비서에 임명되면서 당규약상 정치국 회의를 사회할 수 있는 권한을 받고 최고지도부에 입성한 것은 브레즈네프가 체르넨코를 필요로 하면서 그를 급속도로 승진시킨 것을 연상시킨다.

김정은이 조용원에게 파격적으로 승진시킨 것에 더해 이색적인 역할을 부여한 것은, 3장 1절에서 설명하였듯이 김정은을 위협할 수 없는 그의 출신 배경과 더불어 후계자 시절의 김정은을 모신 그의 경력 등이 큰 자산으로 작용했을 것이나 그의 처세술 역시 큰 자산으로 작용했을 것이다. 김정은은 자신이 신임하는 부하라 할지라도 과오를 저지르면 가차없이 처벌하였는데, 집권 초기부터 김정은을 수행한 박태성과 박정천은 2차례나 해임된 적이 있으며, 김덕훈, 리병철 등의 핵심 간부들도 공개적인 비판을 당했다.⁸² 그런데 조용원은 2023년 현재 한 번도 강등, 해임이나 공개 비판을 겪은 적이 없다. 이는 그에 대한 김정은의 두터운 신임, 그리고 조용원의 능력과 능란한 처세술을 보여준다고 할 수 있다.

2. 조용원의 위상과 역할의 한계

가. 전문성과 경력상의 한계

그렇다면 조용원은 북한의 모든 정책에 관여할까? 조용원의 직책을 볼 때 그가 주로 조직문제를 담당한다는 것은 의심할 여지가 없지만, 그 외의 분야에도 일부 관여하고 있음은 분명하다. 이는 그가 김정은의 경제단위와 군수공장, 미사일 발사를 비롯한 모든 종류의 현지도에 동행하고 있음에서 간접적으로 드러나며, 당대회와 당중앙위원회 전원회의들에서 공업, 당 및 근로단체, 농업 부문 협의회를 다양하게 지도했다는 점에서 조직 문제 이외의 분야에도 개입하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 농업 부문의 개입이 두드러졌다.⁸³ 하지만 조용원의 행보 및 경력

⁸² 이준희, “조선로동당 8기 정치국 인선 변화 연구,” pp. 56~57.

⁸³ 보도에서 그가 정확히 무슨 협의회를 맡았는지에 대한 언급은 없으나 농업부장 리철만, 부총리 겸 농업위원장 주철규와 함께 회의를 지도한 점에서 농업분과 협의회가 확실하다. “〈조선기록영

상 특징을 분석한다면 그의 정책적 영향력은 제한될 것으로 생각된다. 2023년 이후를 기준으로 조용원은 김정은의 군사, 과학, 외교 분야 행보에 불참하는 경향이 나타났는데, 특히 군사 분야에서의 불참이 두드러졌다. 조용원이 동행하지 않은 주요 행사는 <표 3>에 정리되어 있다.

<표 3> 2023년 9월 20일 현재 조용원이 불참한 2023년 김정은 주요 참석 행사 목록

일시	행사
3.9	서부전선 화성포병부대 화력습격훈련 현지지도
3.18-3.19	핵반격가상종합전술훈련 현지지도
3.27	핵무기병기화사업 현지지도
4.10	당중앙군사위원회 제8기 제6차 확대회의
4.18	국가우주개발국 현지지도
5.19	현철해 묘소 참배
7.25	조국해방전쟁참전렬사묘 참배
8.11-8.12	주요군수공장 현지지도
8.20?	조선인민군 해군 동해함대 근위 제2수상함전대 시찰
8.27	해군절 기념 해군사령부 방문
8.29	총참모부 훈련지휘소 현지지도
9.6	핵잠수함 김군옥영웅함 진수식
9.10-9.20	제2차 북러정상회담

출처: 『조선중앙통신』을 종합하여 필자가 작성.

※ 김정은이 주요 간부들을 동행하지 않고 단독으로 참가한 행사나, 기념사진 촬영 등은 제외했다.

비록 조용원은 군사위원 직함 및 최소 상장의 군사칭호를 가지고 있으며⁸⁴, 당중앙군사위원회 회의에 계속 참석하고 있으나 군사적 실무 논의가 시작되면 퇴장하였다.⁸⁵ 특히 한미연합훈련에 대응하여 순수 군사 문제를 논의하기 위해 소집하였

화) 조선로동당 중앙위원회 제8기 제3차전원회의, 『조선중앙텔레비죤』, 2021.06.20: “〈조선 기록영화〉 조선로동당 중앙위원회 제8기 제4차전원회의에 관한 보도, 『조선중앙텔레비죤』, 2022.01.01: “조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차전원회의에 관한 보도, 『조선중앙텔레비죤』, 2023.01.02: “조선로동당 중앙위원회 제8기 제8차 전원회의 확대회의에 관한 보도, 『조선중앙텔레비죤』, 2023.06.19. 8기 2차 전원회의에서는 김덕훈과 함께 경제 관련(공업으로 추정) 협의회를 지도했다. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제2차 전원회의에 관한 보도, 『조선중앙텔레비죤』, 2021.02.13. 8기 5차 전원회의에서는 리히용이 농업 협의회를 지도했으며 조용원은 선전선동부장 주창일과 협의회를 진행했는데 어떤 협의회인지는 불명. “조선로동당 중앙위원회 제8기 제5차 전원회의 확대회의에 관한 보도, 『조선중앙텔레비죤』, 2022.06.11.

⁸⁴ 조용원이 상장 군사칭호를 가지고 있다는 것은 2020년 10월 조선로동당 창건 75주년 열병식에서 확인되었다. “〈록화실황〉 조선로동당창건 75돌경축 열병식, 『조선중앙텔레비죤』, 2020.10.10.

던 8기 6차 확대회의에는 아예 불참하기도 했다. 그 외에 군수공장 및 국가우주개발국 현지지도에 불참하였으며, 2023년 9월 북러정상회담도 수행하지 않았다. 이는 조용원의 영향력이 군사, 과학, 외교 분야 등에서는 제한됨을 시사한다. 즉 전문성의 한계로 인해 그가 개입할 수 있는 정책이 제한된다는 소리인데, 체르넨코의 경우에도 외교 정책 결정에는 거의 개입하지 못했으며 1979년 아프가니스탄 침공 때도 외무상 그로미코(Андрей Андреевич Громыко), 국방상 우스티노프(Дмитрий Фёдорович Устинов), KGB 주석 안드로포프(Юрий Владимирович Андропов) 트로이카가 정책결정을 독점했다.⁸⁶

다만 외교에 있어서는 조용원이 2018년 3월, 김정은의 비공식 중국방문, 2018년 4월 남북정상회담, 2019년 1월 북·중 정상회담, 2019년 3월 하노이 회담, 2019년 4월 1차 북러정상회담, 2019년 6월 판문점 남·북·미 정상회담 등 다수의 정상회담을 수행한 경력이 있음을 지적해야 한다.⁸⁷ 과거에 활발했던 조용원의 정상회담 수행이 조직비서 임명 이후 중단된 것에 대해서는, 2023년 9월 현재 김정은이 가진 정상회담이 북러정상회담 하나밖에 없다는 점에서 향후 이루어질 김정은의 외국 순방 사례들이 더 누적되어야 제대로 된 판단이 가능하겠지만, 조용원의 전임 조직비서들인 최룡해, 김재룡 등이 정상회담에 동행하지 않았다는 점에서 볼 때 조용원이 조직비서로 임명되면서 자리를 비운 김정은을 대신하여 내부 관리 임무에 더 집중하기 때문으로 보인다. 또한 이전에 조용원이 동행한 정상회담에서도 김정은은 김영철, 리영호, 최선희 등과 의논하는 모습을 주로 보여

⁸⁵ “조선로동당 중앙군사위원회 제8기 제3차확대회의 소집,” 『조선중앙통신』, 2022.06.22; “조선로동당 중앙군사위원회 제8기 제3차확대회의 2일회의 진행,” 『조선중앙통신』, 2022.06.23; “조선로동당 중앙군사위원회 제8기 제3차확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2022.06.24; “조선로동당 중앙군사위원회 제8기 제7차확대회의의 진행,” 『조선중앙텔레비죤』, 2023.08.10.

⁸⁶ Artemy Kalinovsky, Decision-Making and the Soviet War in Afghanistan: From Intervention to Withdrawal, *Journal of Cold War Studies*, Volume 11, Number 4, Fall 2009, pp. 48~51.

⁸⁷ “〈조선기록영화〉 경애하는 최고령도자 김정은동지께서 중화인민공화국을 비공식방문하시였다,” 『조선중앙텔레비죤』, 2018.03.29; “〈조선기록영화〉 민족의 화해단합과 평화번영의 새 시대를 열어놓은 역사적인 만남 경애하는 최고령도자 김정은동지께서 문재인대통령과 상봉,” 『조선중앙텔레비죤』, 2018.04.30; “〈조선기록영화〉 조선로동당 위원장이시며 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장이신 우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 중화인민공화국을 방문하시였다,” 『조선중앙텔레비죤』, 2019.01.12; “〈조선기록영화〉 우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 베트남사회주의공화국을 공식친선방문하시였다,” 『조선중앙텔레비죤』, 2019.03.07; “〈조선기록영화〉 조로친선의 새시대를 펼친 역사적인 상봉: 우리 당과 국가, 군대의 최고령도자 김정은동지께서 로씨야련방을 방문,” 『조선중앙텔레비죤』, 2019.04.28; “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 도널드 트럼프 미합중국 대통령과 판문점에서 역사적인 상봉을 하시였다,” 『조선중앙텔레비죤』, 2019.07.02.

렸으며, 조용원은 정상회담 관련 회의에 배석하지 않았다. 따라서 조용원의 이전 정상회담 수행 역시 외교 업무를 수행했다기보단 김정은의 비서로 동행한 것으로 보인다.

앞서 언급했듯이 또 다른 단서는 조용원의 경력이다. 그는 당중앙위원회, 그중에서도 조직 부문에서만 경력을 쌓았다. 무력기관, 일선 경제단위나 내각이나 ‘당의 축소판’으로 규정된⁸⁸ 도당위원회 책임비서로 재직할 경험도 없다. 이는 그에게 그럴 기회가 없었다기보단 김정은이 그렇게 하지 않았다는 것에 가까울 것으로 보인다. 김정은은 새로운 인물들을 발탁하면서 이들에게 지방당이나 내각에서 중책을 맡겨 경험을 쌓게 한 후 빠르게 중용하였는데, 정치국 입성자를 기준으로만 따져도 박태성, 김두일, 김영환, 리히용, 김능오, 리철만 등을 지방당책으로 임명한 후 다시 중앙당으로 불러들였으며, 김덕훈, 리철만, 전현철, 전광호는 내각 부총리로 배치하여 경제 실무를 익히게 한 다음 중앙당으로 기용했다.⁸⁹

하지만 김정은은 조용원을 중앙당 밖에서 경험을 쌓게 하지 않았다. 또한 조용원은 대부분의 김정은 정권의 지도 간부들과 달리 최고인민회의의 대의원을 겸하지 않고 있으며 최고인민회의의 회의에도 단 한 번도 참석하지 않았다. 이는 2019년 헌법개정으로 김정은 스스로가 최고인민회의의 대의원을 겸하지 않고, 이후 최고인민회의의 회의에서 시정연설을 위한 짧은 방문을 제외하면 잘 참석하지 않는 것을 고려할 때 절대 무시할 수 없는 점으로 생각된다.⁹⁰ 조용원의 이러한 경력상 특징은 김정은이 당 사업 외의 분야에는 종사시킬 생각이 없었음을 보여주며 따라서 앞서 언급한 조용원의 다른 정책분야에 대한 개입도 그의 전문성과 무관한 당적 지도의 차원에서 개입한 것으로 보인다.

나. 다른 북한 엘리트들과의 비교

한편 2장에서 지적한 것과 같이 김정은은 조용원 이외에 정치국 상무위원회와 비서국에 김덕훈, 리병철, 박정천 등 다른 ‘대리인’들을 배치한 상황이다. 그렇다면 조용원은 다른 ‘대리인’들과 비교해서 대체할 수 없는 가장 압도적인 지위를

⁸⁸ “[사설] 당중앙의 구상과 의도를 실현하는데서 도당위원회들의 역할을 결정적으로 높이자,” 『로동신문』, 2023.01.29.

⁸⁹ 김덕훈은 내각총리로 임명되기 이전 8개월 동안 당부위원장 겸 경제부장으로 중앙당에서 근무했다.

⁹⁰ 김정은은 최고인민회의의 14기 4차, 6차, 8차 회의는 불참했으며, 14기 5차 회의, 7차 회의, 9차 회의에서는 연설만 하고 바로 퇴장했다.

차지하고 있는 것일까? 앞서 언급한 조용원의 특별한 위상을 드러내는 정황과 더불어, 객관적으로 조용원에게 유리한 상황들이 조성되어 있다. 우선 조용원은 북한 권력의 기반이며 군과 정부를 감독하는 당을 담당하고 있다. 또한, 조용원이 담당한 조직지도부는 검열, 인사 문제를 모두 장악한 ‘당 중의 당’으로 불리는 가장 강력한 권력 기구이기 때문에⁹¹ 조용원은 정보의 수집과 자원의 동원에 있어 유리한 위치에 서 있을 것이다. 그리고 앞서 본 사례에서 확인할 수 있듯이 다른 대리인들에 대한 견제 역할 역시 그가 수행하고 있다. 공식 서열에 있어서도 2023년 현재 김덕훈 총리를 제외하곤 언제나 서열 1위를 기록하고 있다.⁹²

2023년 현재 김정은 체제의 주요 간부들의 대다수가 김정은에게 승진을 빚진 고속 승진자들이라는 사실도 조용원에게 유리한 점이다. 브레즈네프 시기 말기 체르넨코는 소련의 국정을 담당하는 핵심적인 인물로 부상하여 브레즈네프의 후계자로 거론되었으나, 체르넨코는 당무를 제외한 그 어떤 분야에 대한 경험도 없었기 때문에 그의 갑작스러운 승진은 오로지 브레즈네프의 총애로 인해 가능한 것이었다. 따라서 그의 승진은 다른 정치국원들의 분노를 야기했으며 실무 경험이 풍부하여 군과 KGB의 지지를 받는 안드로포프의 영향력이 상승하는 결과를 낳았다.⁹³ 중국에서도 마오쩌둥 사후 건국 1세대 원로들은 마오쩌둥의 총애를 바탕으로 권력 최상층부에 진입한 화궈펑(华国锋)과 왕둥싱을 마오쩌둥의 ‘고급 시종’으로 보며 복종하길 거부했다.⁹⁴ 그러나 북한에선 이러한 사유로 조용원을 견제할 집단은 모두 은퇴한 상태이며 김정은의 주도로 재구성된 지도부에서 조용원의 고속승진은 큰 약점으로 작동하지 않을 것이다.

하지만 조용원을 다른 대리인들과 비교해서 특수한 지위에 있다고 볼 수 없는 증거들이 있다. 우선 브레즈네프가 병환으로 인해 체르넨코에게 의지할 수밖에 없었던 면이 있는 것과 달리, 김정은의 경우 고도비만으로 거동이 원활하진 않을 것이나 현지지도나 정상회담 일정을 무리 없이 수행하는 등 건강에 심각한 이상이 있는 것으로 보이진 않는다.⁹⁵ 이는 김정은이 조용원에게 전적으로 의지할 필요는

⁹¹ 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능』, pp. 143~151; 정성장, 『현대 북한의 정치』, pp. 309~315.

⁹² 가령 김정은을 제외한 정치국 상무위원 전원이 참석했던 조선로동당 창건 78주년 행사 관련 기사를 보라. “조선로동당창건 78돐에 즈음하여 당중앙지도기관 성원들 당창건사적지 참관,” 『조선중앙통신』, 2023.10.11.

⁹³ Harry Gelman, *The Brezhnev Politburo and the Decline of Detente*, pp. 175~176.

⁹⁴ 조영남, 『개혁과 개방: 덩샤오핑 시대의 중국 1』 (서울: 민음사, 2016), pp. 63~64.

⁹⁵ 이는 김정은에게 건강 이상징후가 없다는 국정원의 발표로도 뒷받침된다. 박수윤, “김정은, 살

없다는 뜻이다. 또한, 김정은이 자신의 후계자를 제외하곤, 자신의 자리를 위협할 수 있는 수준의 지위를 다른 사람에게 부여할 리는 없을 것이다. 이는 제1비서 직함이 만들어졌음에도 불구하고, 그것에 가장 가까운 역할을 수행하고 있는 조용원이 그 자리에 임명되지 못한 것에서 드러난다.

또한, 김정은은 김덕훈, 박정천 등 다른 간부들에게도 이전에 확인할 수 없었던 특별한 대우를 보이는 등⁹⁶ 지도부 내부의 균형의 추를 무너뜨리지 않고 있다. 3장 3절에서 조용원이 정치국 상무위원회, 비서국, 당중앙군사위원회에 모두 소속된 점을 언급하면서 그의 위상을 강조한 바가 있으나, 이러한 특권은 조용원만이 누리는 것이 아니다. 8차 당대회에서 리병철 역시 마찬가지로 3대 기구에 모두 선출되었으며, 이후 박정천도 그러했다. 정치국 정위원 전체로 범위를 확장한다면 리영길도 있는데, 다만 리영길은 정치국 위원, 중앙군사위원, 비서국 비서는 겸하였으나 정치국 상무위원회 위원은 도달하지 못했다. 따라서 조용원이 정치국 상무위원회, 비서국, 당중앙군사위원회에 동시에 소속된 것만으로는 조용원의 지위가 예외적인 수준이라고 주장할 수 없다.

아울러 북한의 전통적인 철저한 간부 견제 정책을 복기해 본다면 조용원을 중심으로 한 파벌이 형성되었을 가능성도 매우 낮을 것이며, 3장 3절에서 일부 논하였듯이 조용원과 김정은 사이의 상하관계를 재확인, 강화하는 조치들이 이미 취해졌을 것이다. 당중앙위원회 검열위원회와 당중앙검사위원회가 통합되어 당비서가 위원장으로 보임되는 강력한 기구로 강화되고, 규률조사부, 법무부 등의 새 부서들이 설치되는 한편 중앙검찰소의 위상이 강화된 것은 조직지도부의 일부 기능이 이관되어 조용원이 조직과 검열 문제에 있어 무소불위의 권력을 가진 권력자로 군림하지 못하도록 하는 견제 조치로 해석된다.

또한, 방송자료를 보면 조용원이 김정은과 철저히 주종관계에 놓여있음을 보여 주는 여러 모습이 연출된다. 조용원은 다른 간부들과 마찬가지로 김정은의 부름에 달려 나와 무릎을 꿇고 그의 말을 경청하며, 언제나 그가 먼저 앞길 기다리고, 김정

좀 빠지더니 도로 찼다…10년 만에 50kg 불어,” 『연합뉴스』, 2022.09.28., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220928154500504?section=nk/news/all>> (검색일: 2023.10.19).

⁹⁶ 박정천의 경우 2021년 자위-2021에 그와 김정은이 같이 그려진 초상화가 걸려진 것이 대표적 사례다. “국방발전전략회 《자위 - 2021》 성대히 개막: 경애하는 김정은동지께서 개막식에 참석하시어 기념연설을 하시었다.” 『조선중앙통신』, 2021.10.12. 김덕훈의 경우 가족코트 착용 및 그의 보도서열이 김정은 다음으로 상승한 것이 꼽힌다. 배영경, “北 먹고사는 문제 중요해지니… 김덕훈 총리 위상도 달라졌다.” 『연합뉴스』, 2022.09.12., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220908037100504?section=nk/news/all>> (검색일: 2023.10.19.).

은이 자리에서 일어서거나 그를 호명하면 즉시 일어난다.⁹⁷ 이러한 수직적인 모습은 김정은 정권 내부의 실제 힘의 균형을 보여주는 한편, 김정은이 국내외에 보여주고 싶은 구도일 것이다. 스펀릭이 지적한 것처럼 확립된 독재자에겐 실제 권력과 함께 바깥에 보이는 모습 역시 중요하다.⁹⁸ 이러한 점을 고려하면 조용원은 그 업무와 대외적으로 보여지는 위상에 있어 두드러지는 점이 있긴 하나, 그가 다른 대리인들에 비해서 상대적인 우위를 점할 수는 있어도 본질적으로 구별되는 우월한 지위에 있다고 보기는 힘들다.

V. 전망과 결론

이상을 정리하자면 조용원은 김정일 후계 구축 시기의 교육정책의 수혜자로 후계자 김정은을 보좌함으로써 그의 측근 대열에 진입하였고, 김정은이 주도한 간부 세대교체의 수혜자가 되었다고 추정할 수 있다. 이 과정에서 그는 이례적인 고속 승진을 보여주었으며, 8차 당대회를 기점으로 정치국 상무위원회에 진입하면서 북한의 최고 권력층의 일원으로까지 성장하였다. 그의 등장과 성장은 김정은 집권으로 인한 세대교체와 더불어 김정은이 보여주는 이전과 구별되는 정치적 리더십에서 기인했다고 할 수 있으며 그의 부상은 김정은 체제의 특징을 압축적으로 보여준다.

조용원은 김정은의 집권 이전부터 그를 수행해 온 일종의 ‘개국공신’과도 같은 인물로, 그가 치명적 정치적 실수를 저지르지 않는다면 이후로도 오랫동안 자리를 지킬 수 있을 것으로 생각된다. 그가 보이는 특별한 위상과 탄탄대로는 그에 대한 김정은의 강한 신임을 드러낸다. 또한, 김정은으로서는 이미 자신의 당내 대리인으로서 국제적인 주목을 받는 조용원을 제거한다면 일정한 정치적 대가를 치러야 할 것이다.⁹⁹

⁹⁷ 김정은의 착석에 정치국 상무위원들 이하 지도 간부들이 축각을 곤두세우는 모습은 자주 연출되고 있다. “우리 식 사회주의의 전면적발전행로에서 일대 분수령으로 될 투쟁과 전진의 대회: 력사적인 조선로동당 제8차대회 개막,” 『조선중앙텔레비죤』, 2021.01.06; “조선로동당 중앙위원회 제8기 제7차전원회의 확대회의에 관한 보도,” 『조선중앙텔레비죤』, 2023.03.03; “〈록화실황〉 경애하는 김정은동지를 모시고 진행한 조국해방전쟁승리 70돐경축 대공연,” 『조선중앙텔레비죤』, 2023.07.29.

⁹⁸ Milan W. Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule*, p. 80.

⁹⁹ 이는 김정은에게 조용원을 제거할 힘의 유무의 문제가 아니라, 조용원 제거의 파급효과를 의미

그러나 본 연구에서는 김정은이 그의 지위를 마냥 높여주면서 그를 무소불위의 공식적 2인자로 삼지 않고 있다는 것 또한 확인하였다. 여러 조치들을 통해 김정은은 자신과 조용원 사이의 상하관계를 확인하고 있으며, 정권 내부에서 한명의 엘리트가 다른 엘리트들을 압도하지 못하게 균형을 추를 유지하고 있다. 그리고 그의 전문성의 한계 및 북한의 간부 정책을 고려한다면 그의 영향력은 한계가 있을 것이며 수령에게 있어 대체 불가능한 특수한 존재라고 할 수 없다. 다른 북한 간부들과 마찬가지로 그의 위상과 권위는 김정은 없이는 유지될 수 없는 것이며 필요에 따라 그도 언제든지 교체될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 점이 김정은이 조용원에게 전에 없이 많은 권한을 맡긴 이유이기도 할 것이다.

또한 이미 3대 세습까지 이루어진 북한에서 오로지 수령의 혈족만이 수령이 될 수 있다는 것은 자명한 사실이 되었다. 2022년부터 김정은은 ‘김주애’로 알려진 딸을 공개석상에서 대동하며 미래적인 스포트라이트를 받게 해주고 있는데, 김주애가 김정은의 후계자인지는 단정할 수 없으나, 적어도 그의 후계자가 그의 자식 중에서 배출될 것이라는 메시지를 전달한 것에 대해서는 이견이 없다.¹⁰⁰ 일반적인 사회주의 국가였다면 조용원의 위치는 지금보다 더욱 주목받았을 것이나, 그는 미래 권력이 아니라 현재 권력의 그림자에 불과하다.

지금까지 본 연구에서는 조용원의 현재 역할과 위상에 대해서 정리, 추론하였으나 서론에서 인정하였던 것과 같이 자료의 부족으로 대부분 필자의 자의적 분석 및 추론과 외국의 사례에 의존했다는 한계를 내포하고 있다. 또한, 토리지안(Joseph Torigian)의 지적처럼 마르크스-레닌주의 정당의 당내 정치는 지극히 모호한 것으로, 권력에 관한 당내의 신호들은 해당 분야에 오래 몸담은 인물들조차도 자주 오판할 정도로 파악하기 어려운 것이다.¹⁰¹ 분석 대상이 신뢰할 정보가 극히 부족한 북한이라면 더더욱 그렇다. 이 때문에 본 연구에서는 이상의 분석 결

한다. 흐루쇼프는 1957년 9월 전원회의에서 자신을 지지했던 공신들을 지도부에서 갑작스럽게 제거했고, 이는 소련 지도부에게 ‘심각한 정신적 충격(the strongest psychological shock)’을 주어 흐루쇼프에 대한 신뢰를 저해시켰다. Joseph Torigian, “‘You Don’t Know Khrushchev Well,’” p. 88. 김정은은 2020년 이후 일부 고급 간부들을 심각하게 비판하더라도 해임 후 복권하거나 아예 자리를 유지하게 해주는 모습을 자주 보였는데 김덕훈, 리병철, 박정천, 리만건, 박태성, 김두일, 박태덕, 우상철, 김정관 등이 여기에 해당한다.

¹⁰⁰ 2023년 2월 27일, 권영세 통일부 장관은 김주애 후계자설에 대해서는 이르다고 보았으나, 4대 세습은 확실하다고 보았다. 홍계성, “권영세 “김주애를 후계자로 보는 건 일러…4대 세습은 확실”(종합),” 『연합뉴스』, 2023.02.27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230227031251504>> (검색일: 2023.10.19).

¹⁰¹ Joseph Torigian, “‘You Don’t Know Khrushchev Well,’” pp. 107~109.

과를 내놓으면서도 전혀 확신을 담지 못한다. 결론적으로 이 연구는 북한 내부 정치 메커니즘과 북한 엘리트 연구 활성화를 기대하는 시범적 연구에 불과하다.

■ 제출: 10월 19일 ■ 심사: 12월 4일 ■ 채택: 12월 6일

참고문헌

1. 단행본

- 김갑식·오경섭·이기동·김동엽. 『김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 김정계. 『중국의 권력투쟁사 1949~1978』. 서울: 평민사, 2002.
- 리동구. 『비약의 나라』. 평양: 문학예술출판사, 2011.
- 맥파커, 로드리크 역음. 김재관, 정해용 옮김. 『중국 현대정치사: 건국에서 세계화의 수용까지』. 서울: 푸른길, 2012.
- 박영자. 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 볼코노노프, 드미트리 지음. 김일환 외 5인 옮김. 『크렘린의 수령들(하): 브레즈네프, 안드로포프, 체르넨코, 고르바초프』. 서울: 도서출판 한승, 1996.
- 부에노 데 메스키타, 브루스, 스미스, 알라스테어 지음, 이미숙 옮김. 『독재자의 핸드북: 사상 최악의 독재자들이 감춰둔 통치의 원칙』. 서울: 웅진지식하우스, 2012.
- 이종석·백학순. 『김정일 시대의 당과 국가기구』. 성남: 세종연구소, 2007.
- 장진성. 『수령연기자 김정은: 북한의 권력실체 당 조직지도부를 해부한다!』. 서울: 비봉출판사, 2017.
- 재일본조선인총련합회중앙당상임위원회 편. 『위인실록 김정일장군(1)』. 도쿄: 조선신보사, 1997.
- 정성장. 『현대 북한의 정치: 역사·이념·권력체제』. 파주: 한올아카데미, 2011.
- 조영남. 『개혁과 개방: 덩샤오핑 시대의 중국 1』. 서울: 민음사, 2016.
- _____. 『중국공산당 통치체제 1: 공산당 영도체제』. 파주: 21세기북스, 2022.
- _____. 『중국의 엘리트 정치: 마오쩌둥에서 시진핑까지』. 서울: 민음사, 2019.
- 추예프, 펠릭스 지음. 이완중 옮김. 『몰로토프 회고록: 스탈린을 위한 변명』. 서울: 도서출판 선인, 2018.
- 태영호. 『3층 서기실의 암호』. 서울: 기파랑, 2018.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트 -간부정책을 중심으로-』. 서울: 선인, 2007.
- 황장엽. 『북한의 진실과 허위(개정판)』. 서울: 시대정신, 1998.
- _____. 『황장엽 비록 공개: 어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』. 서울: 월간조선사, 2001.

- Barsukov, Nikolai. "The Rise to Power," in William Taubman, Sergei Khrushchev and Abbott Gleason (eds). *Nikita Khrushchev*. New Haven and London: Yale University Press, 2000.
- Galeotti, Mark. *Gorbachev and His Revolution*. New York: St. Martin's Press, 1997.
- Gelman, Harry. *The Brezhnev Politburo and the Decline of Detente*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1984.
- Gorlizki, Yoram, Khlevniuk, Oleg. *Cold Peace: Stalin and the Soviet Ruling Circle, 1945-1953*. New York: Oxford University Press, 2004.
- Huang, Jing. *Factionalism in Chinese Communist Party*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- Kaplan, Karel, Edited and translated by Fred Eidlin. *The Communist Party in Power: A Profile of Party Politics in Czechoslovakia*. London and New York: Routledge, 2019.
- Miller, Alice L. "Leadership Politics," in Cheng Li (eds), *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008.
- Mitrokhin, Nikolai. "The rise of political clans in the era of Nikita Khrushchev: the first phase, 1953-1959," in Jeremy Smith and Melanie Ilic (eds). *Khrushchev in the Kremlin: Policy and government in the Soviet Union, 1953-1964*. London and New York: Routledge, 2011.
- Schattenberg, Susanne, *Brezhnev: The Making of A Statesman*. London: I.B. TAURIS, 2022.
- Svolik, Milan W., *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: New York, 2012.
- Tompson, William, *The Soviet Union Under Brezhnev*. London and New York: Routledge, 2014.

2. 논문

- 김진하. “독재체제 안정화 경로와 북한의 가산제(家産制)권력집중 전략.” 『국가전략』, 제27권 2호, 2021.
- 노경덕. “서기국과 스탈린의 권력 장악 문제 -비판적 재검토, 1922-1927-.” 『史叢』, 제90호, 2017.
- 박은혜·안문석. “북한정치에서 김여정의 위상과 역할.” 『한국동북아논총』, 제27권 제4호, 2022.
- 이준혁. “조선로동당 정치국 변화 연구 -운영 방식 및 구성원 변화를 중심으로-.” 고려대학교 북한학과 석사학위논문. 2023.
- _____. “조선로동당 8기 정치국 인선 변화 연구 - 김정은과 그 지배연합의 관계를 중심으로 -.” 『Journal of North Korea Studies』, Vol. 9, No. 1, 2023.
- _____. “김정일 시대 조선로동당 정치국의 기능과 성격 연구.” 『국가전략』, 제29권 4호, 2023.
- Kalinovsky, Artemy. Decision-Making and the Soviet War in Afghanistan: From Intervention to Withdrawal. *Journal of Cold War Studies*. Volume 11, Number 4, Fall 2009.
- Torigian, Joseph. ““You Don’t Know Khrushchev Well” The Ouster of the Soviet Leader as a Challenge to Recent Scholarship on Authoritarian Politics.” *Journal of Cold War Studies*. Vol. 24, No. 1, Winter 2022.

3. 기타 자료

- 『국민일보』.
- 『동아일보』.
- 『로동신문』.
- 『연합뉴스』.
- 『월간조선』.
- 『일요신문』.
- 『조선일보』.
- 『조선중앙텔레비죤』.
- 『조선중앙통신』.
- 『중앙일보』.
- 『MBN』.
- 『YTN』.

영국 정부 <<https://www.gov.uk/>>.

A research on the rise of a North Korean power elite Jo Yong Won and his role in North Korean politics

Lee, Jun hee

This study analyzes the WPK organizational secretary Jo Yon Won's political career and his role in Kim Jong Un regime, who is currently one of the key figures in North Korean politics. Inspired by the similarity between Jo Yong Won and the political career and role of Konstantin Chernenko, who had been aiding the Soviet leader Leonid Brezhnev for many years, this study extensively relied on the case of Chernenko to overcome the lack of information on North Korean internal politics.

After putting together Jo Yong Won's political career and his role as the organizational secretary, this study sorted Jo's role into Kim Jong Un's political secretary, the party's disciplinarian, and the messenger between Kim Jong Un and the WPK. By reviewing these three roles, this study concluded that Jo Yong Won is one of Kim Jong Un's deputies taking charge of party affairs and assisting Kim Jong Un's dominance over the North Korean regime.

However, despite some evidence showing a unique statue of Jo Yong Won, it is clear that his influence over the decision-making in North Korean policy is limited due to his limited professionalism and that Kim Jong Un's control over him is stable. Thus, Jo Yong Won's role in North Korean politics is not indispensable and remains checked and limited.

Key Words: Kim Jong Un, Jo Yong Won, The Worker's Party of Korea(WPK), The WPK Politburo¹⁰², The WPK Secretariat, The secretary for Organizational Affairs of the Central Committee of the WPK, Deputy.

¹⁰² 조선로동당 및 조선로동당 조직비서의 영어 표기는 북한의 공식 표기를 사용하였다. 다만, 정치국의 경우 일반적으로 Political Bureau로 표기하나, Politburo의 사용례를 확인하였기에 Politburo로 표기하였다.

김정은 집권 이후 자연보호구 정책의 특징*

오삼언** · 박소영***

- I. 서론
- II. 북한의 자연보호구법 개정과 현황
- III. 2013년~2022년 『로동신문』에 나타난 보도 양상
 - 1. 자연보호구 해당 키워드 보도 양상
 - 2. 자연보호구 연관 키워드 보도 양상
- IV. 김정은 집권 시기 자연보호구 정책 특징
 - 1. 유용동물보호구의 확대
 - 2. 오가산자연보호구의 부각
- V. 결론

국문요약

본 논문은 김정은 집권 이후 자연보호구 정책의 변화 양상, 특징 등을 분석하기 위해 2013년부터 2022년까지 『로동신문』의 자연보호구 관련 키워드를 수집, 분석했다. 자연보호구 해당 키워드 8개, 연관 키워드 5개 등 총 13개 키워드를 통해 연도별 및 지역별 추이와 내용 분석 등을 진행했다. 전반적으로 2019년부터 자연보호구 관련 보도가 증가하며 유용동물 관련 보도는 2020년부터 늘어나는 것으로 나타났다. 자연보호구 해당 키워드는 양강도, 자강도가 많았으며 연관 키워드는 강원도, 평안북도 순으로 나타났다. 『로동신문』을 통해 자연보호구 정책의 특징을 도출해보면 2015년부터 시작된 산림

복구전투와 연계되어 유용동물보호구와 오가산자연보호구가 확대 및 강화되고 있다는 점을 꼽을 수 있다. 천연원시림인 오가산자연보호구는 '김정일애국주의' 상징으로 강조되며 천연기념물 대상지가 6,500여 정보로 대폭 늘어났다. 유용동물보호구는 유용동물보호 정책이 강화되면서 최소 26곳 이상, 임시보호구 300여곳이 조성되어 자연보호구 전체 규모와 양상에서도 변화가 예상된다.

주제어: 김정은, 자연보호구, 유용동물, 동물보호구, 오가산

* 본 논문은 2023 북한연구학회 춘계학술대회 발표문(2023.4.21, 이화여자대학교)을 수정, 보완한 것입니다.

** 국립산림과학원 국제산림연구과 박사연구원

*** 국립산림과학원 국제산림연구과 연구사

I. 서론

김정은 위원장은 2012년에 국토의 효율적인 관리를 지시하면서 자연보호를 강조하고, 2015년에는 황폐화된 산림의 복구를 호소하는 담화문에서도 생태환경 문제를 부각시켰다.¹ 특히 전당, 전군, 전민이 총동원되는 산림복구전투가 시작되면서 북한에서 생태환경 문제는 과거와 달리 우선순위로 다뤄지기 시작했다.² 2019년 중장기 국가환경보호전략(2019~2030년)을 수립하면서도 전략적 목표 자체를 “전반적 생태환경을 회복단계에 올리고 녹색경제로 이행할 수 있는 물질적, 기술적 토대를 갖추는” 것으로 삼았다고 밝혀 생태환경 문제를 ‘전략’으로 인식하고 있음을 드러냈다.³ 북한은 생태환경을 이슈로 한 국제협력에도 관심과 의지를 표명하고 있다. 2021년 6월 말 유엔(UN)에 ‘조선민주주의인민공화국 지속 가능한 발전을 위한 2030 의제 이행에 관한 자발적 국가검토 보고서’(이하 국가검토보고서)⁴를 제출하는 등 국제사회의 생태환경 문제에 대응하는 행보를 보였다.

북한의 자연보호구 관련 정책 또한 이 같은 맥락에서 분석할 수 있다. 북한은 국가검토보고서⁵를 통해서도 자연보호구 관리제도를 개선해왔으며 보호지역 또한 확대했다고 밝혔다. 북한은 이 보고서에서 ‘생물권보호구 및 기존에 등록된 자연물, 동물, 식물 보호구역의 관리가 개선되었으며 동물 보호구역이 확장되고 관리 체계는 간소화됐다’고 평가했다. 또한 2025년까지 보호지역에 대한 생물다양성을 정기적으로 조사하고 모니터링하며 평가할 계획이라고 밝혔다. 본 논문은

¹ 김정은, “사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여(당, 국가경제기관, 근로단체 책임일꾼들과 한 담화-2012년 4월 6일),” 『조선중앙통신』, 2012.5.8; 김정은, “전당, 전군, 전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자(당, 군대, 국가경제기관 책임일꾼들과 한 담화-2015년 2월 26일),” 『로동신문』, 2015.2.27.

² 오삼언, “김정은 시대 북한의 생태환경 국가전략 연구,” 동국대 북한학과 박사학위논문, 2022, pp. 1~249

³ “북한, 2030년까지 국가환경보호전략 마련,” 『NK경제』, 2020.2.14.

⁴ 2021년 7월에 제출된 자발적 국가검토 보고서(VNR)에서는 17개의 목표, 95개의 세부목표 132개의 지표로 구성되었다. DPR Korea. 2021. Voluntary National Review on the Implementation of 2030 Agenda

⁵ 북한은 자연재해와 관련한 구체적인 피해 규모와 생태환경 관련 통계지표를 구체적으로 공개한 적이 없는데 2021년 6월 말 제출한 국가검토보고서를 통해서도 관련 수치를 밝힐만큼 생태환경 문제에 대한 관심과 의지를 드러내고 있다. 오삼언·박소영, “북한의 자연재해와 기후변화 대응 전략,” 『현대북한연구』, 제25권 3호 (2022), pp. 181~223; 명수정, “북한 환경통계의 특징과 시사점,” 북한통계 해설자료, 통계청, (2021.12.), pp. 254~273.

이처럼 김정은 위원장 집권 이후 생태환경 정책이 강화되고 있는 흐름 속에서 자연보호구 정책의 변화를 추적하고 자연보호구 정책에서 부각되고 있는 유용동물보호구와 오가산자연보호구의 특징 분석을 목적으로 한다.

북한의 자연보호구와 관련된 선행연구를 살펴보면 대체로 자연보호구 현황에 초점을 맞추고 있다. 허학영·유병혁(2021)은 북한의 자연보호구 관련 법을 개괄하고 생물다양성협약(CBD)에 북한이 제출한 자료를 중심으로 자연보호구 현황을 분석, 정리했다. 이 연구는 북한이 2007년에 제출한 ‘국가생물다양성 전략 및 행동계획’(National Biodiversity Strategy and Action Plan of DPR Korea, NBSAP)을 중심으로 논의하고 있다.⁶ 김서린(2018)은 2005년 북한이 발간한 도서, 『우리나라의 자연보호지역』을 중심으로 자연보호구 현황을 짚고 북한의 ‘보호지역’ 개념을 우리나라와 비교, 분석했다. 북한이 2015년 민족유산법을 통해 국제보호지역의 중요성을 인식했다는 점을 포착하고 있기도 하다.⁷ 김명신(2021)은 김일성-김정일-김정은 집권 시기별로 북한의 국제보호지역 정책과 활동을 분석했다. 이 연구는 민족유산법이 유네스코의 유형무산, 무형무산, 자연유산이라는 분류체계를 수용한 것으로 분석하면서 김정은 집권 시기 국제보호지역 정책이 적극적으로 변화했다고 봤다.⁸

명수정 외(2020)의 연구에서는 자연보호구 관련 법 내용들이 분석되었으며 자연보호구 지정 흐름도 시기별로 개괄, 요약돼있다. 이 연구에서도 북한이 생물다양성협약(CBD)에 제출한 자료들이 인용, 분석됐다.⁹ 최현아(2019)의 연구는 자연보호구에 해당하는 습지를 연구대상으로 하고 있는데 습지자원 보호조약인 랍사르 협약 등에 주목하고 있다.¹⁰ 손기웅 외(2002)의 연구에서는 2002년 북한이 제출한 자료 등을 통해 자연보호구 현황이 요약돼있으며¹¹ 이윤·차은영(2014)은 북한의 환경보호법과 자연보호구법의 조항 분석 등을 통해 현황 등에 대한 이해를 높이고자 했다.¹² 이밖에 자연보호구와 관련이 있는 천연기념물, 명승지를 연

⁶ 허학영·유병혁, “북한의 자연환경 보전 법제 및 보호지역 현황 고찰,” 『한국환경생태학회지』, 제35권 제1호 (2021), pp. 81~91.

⁷ 김서린, “북한 보호지역의 보전과 이용,” 『국립공원연구지』, 제9호 제3권 (2018), pp. 365~373.

⁸ 김명신, “북한의 국제보호지역 정책 동향 연구,” 『현대북한연구』, 제24권 제3호 (2021), pp. 7~41.

⁹ 명수정 외, 『지속가능한 한반도 자연생태계 보존을 위한 남북환경협력 연구』 (한국환경정책·평가연구원 연구보고서, 2020).

¹⁰ 최현아, “김정은 시대 환경관련 활동과 협력 방안: 습지 생물다양성 보전 대내외 활동변화를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제28권 제2호 (2019), pp. 1~191.

¹¹ 손기웅 외, 『남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구』 (통일연구원 연구총서, 2002), pp. 75~82.

구대상으로 한 이우영(2012)¹³, 2016년 북한이 발간한 멸종위기동물 목록 등을 중심으로 협력방안을 논의한 최동묵 외(2020)¹⁴ 연구 등이 있다.

선행연구를 종합해보면 대부분 2007년 북한이 생물다양성협약(CBD)에 제출한 자료를 통해 분석하고 있다는 점을 알 수 있다. 또한 ‘보호지역’에 대한 연관법 조항 내용을 분석하고 있어 자연보호구법 개정 자체에 대해서는 크게 주목하지 않았다. 본 논문은 이와 달리 주로 2013년부터 2022년까지 『로동신문』 보도 분석을 통해 자연보호구 정책의 변화 양상 등을 살펴본다. 또한 2015년부터 시작된 산림복구전투와 연계하여 자연보호구 정책 강화의 양상을 분석한다. 자연보호구 지정 및 보존 문제는 산림 조성과 밀접한 연관이 있기 때문이다. 북한은 산림복구전투가 시작된 이듬해인 2016년 위기동물 적색목록을 IUCN 세계적색목록(Global Red List) 범주에 따라 구분하면서 ‘우리나라 위기 및 희귀동물’(Red Data Book of DPRK (Animal))을 발간¹⁵ 하는 등 멸종위기동물에 대한 관리를 강화하는 움직임을 보이기도 했다.

본 논문에서 주요 분석 대상으로 삼는 문헌은 『로동신문』과 더불어 북한이 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity, 이하 CBD)에 제출한 자료다. 북한이 1998년, 2005년 4월 20일, 2005년 12월 28일, 2011년, 2016년에 제출한 ‘생물다양성협약 국가보고서’(National Report of Biodiversity of DPR Korea, NR)와 1998년, 2007년에 제출한 ‘국가생물다양성 전략 및 행동계획’(National Biodiversity Strategy and Action Plan of DPR Korea, NBSAP)이다.¹⁶

또한 본 논문은 『로동신문』에서 ‘자연보호구 해당 키워드’와 ‘자연보호구 연관 키워드’ 등 크게 두 갈래로 키워드를 분류, 분석했다. 자연보호구에 해당되는 키워드는 자연보호구법에 명시된 ‘자연보호구’를 포함한 ‘생물권보호구’, ‘원시림보호구’, ‘동물보호구’, ‘식물보호구’, ‘명승지보호구’ 등 6개와 ‘새보호구’, ‘습지보호구’ 등 2개를 합한 총 8개 키워드다.¹⁷

¹² 이윤-차은영, “북한의 「자연보호구법」을 중심으로 한 자연환경보호제도 고찰: 경제분석의 한계,” 『한국환경과학회지』, 제23권 제12호 (2014), pp. 2107~2120.

¹³ 이우영, “북한 명승지 정책의 성격,” 『통일인문학』, 제53권 (2012), pp. 131~170.

¹⁴ 최동묵·박순성, “북한의 멸종위기동물과 관련 분야 남북한 협력방안,” 『북한학연구』, 제16권 제2호 (2020), pp. 307~339.

¹⁵ 최현아, “김정은 정권이후 환경분야 정책 변화 분석,” 『신진연구자논문집』 (통일부, 2019), pp. 1~66.

¹⁶ CBD보고서 외에 북한의 자연보호구 현황을 알 수 있는 국제기구 및 NGO가 확보한 별도의 자료는 없는 것으로 보인다.

이와는 달리, 자연보호구에 해당되지는 않지만 내용 상에서 자연보호구와 긴밀하게 연관된다고 판단한 키워드는 ‘유용동물’, ‘천연기념물’, ‘명승지’, ‘역사유적’, ‘생태관광’ 등 5개 키워드를 꼽았다. 두 갈래 키워드를 표로 정리하면 다음과 같다(표1).

〈표 1〉 자연보호구 관련 보도의 분류 기준

분류	키워드	총합
자연보호구 해당 키워드	자연보호구, 생물권보호구, 원시림보호구, 동물보호구, 식물보호구, 명승지보호구, 새보호구, 습지보호구	8개
자연보호구 연관 키워드	유용동물, 천연기념물, 명승지, 역사유적, 생태관광	5개

다음으로 모두 13개 키워드에 대한 상세한 집계 기준을 표로 정리하면 다음과 같다(표2).

〈표 2〉 13개 키워드의 상세 집계기준

키워드	집계 기준
자연보호구, 새보호구, 습지보호구, 식물보호구, 원시림보호구, 명승지보호구, 생태관광	해당 단어가 들어가면 집계함.
동물보호구	‘동물보호구’, ‘유용동물보호구’, ‘야생동물보호구’와 같이 동물보호구라는 단어가 들어가면 포함함. 동물이 속해있지만 명칭이 다른 ‘생물권보호구’, ‘새보호구’ 등은 포함하지 않음.
생물권보호구	‘생물권보호구’라는 단어가 들어가면 집계함.
유용동물	‘유용동물’, ‘유용동물보호구’, ‘유용동물사업소’ 등 ‘유용동물’이라는 단어가 들어가면 모두 집계함.
천연기념물	‘천연기념물’이라는 단어를 사용하지 않고 천연기념물 이름을 언급한 경우는 제외함.
명승지	‘명승’, ‘명승지’를 포함해 집계함. ‘명산’, ‘명소’와 같이 ‘명승’이 들어가지 않는 경우는 제외함.
역사유적	‘역사유적’, ‘유적’, ‘역사유적유물’, ‘역사문화유적유물’ 등을 포함해 집계했으며 유물은 제외함. 역사유적전시구, 역사유적유물전시실을 포함함.

¹⁷ 동물보호구 해당 키워드 집계에서는 철새 등 새보호구를 포함하지 않았으며 새보호구는 별도로 집계했다.

본 논문에서는 2장에서 북한의 자연보호구법 개정의 의미를 짚으면서 자연보호구 현황을 개괄하며 3장과 4장에서는 각각 『로동신문』에 보도된 자연보호구 관련 보도에 대한 양적 분석 및 질적 분석을 통해 자연보호구 정책의 변화와 특징을 도출한다. 분석 대상이 되는 『로동신문』은 자연보호구법이 개정된 2013년부터 2022년까지를 시기적 범위로 삼았다.

II. 북한의 자연보호구법 개정과 현황

북한의 자연보호구는 2013년 개정된 자연보호구법에 따라 “자연의 모든 요소들을 자연상태 그대로 보호하고 증식시키기 위하여 국가적으로 설정한 구역”으로 규정되며 “생물권보호구, 원시림보호구, 동물보호구, 식물보호구, 명승지보호구 같은 것”이 해당된다.¹⁸ 이에 따라 북한의 자연보호구는 생물권보호구인 백두산 생물권보호구를 비롯하여 자연보호구인 오가산자연보호구, 묘향산자연보호구, 칠보산자연보호구, 금강산자연보호구, 구월산자연보호구, 랑림산자연보호구, 경성자연보호구, 관모봉고산식물보호구 등의 개별 동물 및 식물보호구, 번식보호구, 각종 임시보호구 등이 망라된다.¹⁹ 이 중 생물권보호구²⁰는 유네스코의 MAB(인간과 생물권 계획)에 따라 지정된 보호구역인 ‘생물권보전지역’의 북한 표현이다. 즉, 생물권보전지역을 ‘생물권보호구’라는 이름으로 자연보호구에 포함시키고 있다.²¹

북한의 자연보호구법에 따르면 자연보호구는 ‘원시림이 퍼져있는 지역, 동식물 종이 집중분포되어있는 지역, 특산종·위기종·희귀종 동식물이 있는 지역, 특출한 자연경관의 다양성으로 이름난 지역’(제10조) 등 4가지 지역에 설정할 수 있다.²² 그런데 2013년 개정된 자연보호구법에는 2009년에 표기돼있지 않았던 ‘생

¹⁸ 『조선민주주의인민공화국 자연보호구법』 2009년 11월 제정, 2013년 7월 수정보충.

¹⁹ 『로동신문』, 2020.2.18.

²⁰ 『로동신문』, 2018.8.4.

²¹ 북한의 자연보호구 관련 법 및 정책 변화에 대해서는 명수정 외, 『지속가능한 한반도 자연생태계 보존을 위한 남북환경협력 연구』(한국환경정책·평가연구원 연구보고서, 2020); 오삼언·박소영, “김정은 시대 자연보호구 정책의 특징 연구,”(2023 북한연구학회 춘계학술대회 발표문, 2023.4.21.) 등 참조.

²² 자연보호구법은 자연보호구법의 기본(제1장), 자연보호구의 설정(제2장), 자연보호구의 조사(제3장), 자연보호구의 관리(제4장), 자연보호구사업에 대한 지도통제(제5장) 등 총 5장 43조로

물권보호구가 ‘제2조 자연보호구 정의’에 추가됐다.²³ 생물권보호구가 법 체계에 삽입된 것은 김정은 위원장 집권 이후 관련 자연보호구 정책이 강화되는 신호탄이라고 볼 수 있다. 자연보호구법 개정 이후인 2014년과 2018년에 칠보산과 금강산이 각각 유네스코 생물권보전지역으로 지정됐다.²⁴

북한은 1946년 백두산이 ‘식물보호구’로 지정됐다는 이유로 백두산을 자연보호구 역사의 출발점으로 설명하고 있다.²⁵ 북한 정권이 수립되기 전인 1946년 북조선임시인민위원회가 발표한 ‘보물, 고전 명승, 천연기념물 보존령’에는, ‘역사의 증징(證徵) 또는 미술의 모범이 될 만한 영구보존할 필요가 있는 것’이나 학술연구의 가치가 있거나 보존이 필요하다고 보이는 절터나 고적, 동식물, 지질 등을 ‘보물’이나 ‘고적·명승’, 또는 ‘천연기념물’로 지정하여 훼손을 방지하는 내용이 담겨 있다.²⁶ 이에 근거해 백두산이 식물보호구로 지정되었다는 것이다.

그러나 공식적인 북한의 첫 자연보호구는 1954년 4월 지정된 묘향산이다.²⁷ 북한 전역에 자연보호구가 설치된 시기는 묘향산 자연보호구가 지정된 후 약 5년 뒤인 1959년 2월 내각 결정 이후다. 1959년 3월 백두산, 1976년 10월 구월산과 금강산, 2003년 6월 관모봉 등이 자연보호구로 설정됐다. 자연보호구가 동물보호구, 식물보호구 등으로 세분화된 것은 1970년대 즈음으로 추정된다.²⁸

2023년 현재 북한 자연보호구의 정확한 위치와 면적, 개수 등을 파악하기는 어려운 상황이지만 북한이 생물다양성협약(CBD)에 주기적으로 제출하는 보고서를 통해 자연보호구 확대 여부 등을 확인할 수 있다. 이들 보고서 중 자연보호구 면적과 개수 변화를 확인할 수 있는 자료는 1998년 자료²⁹와 2011년 자료³⁰다. 두 자료를 비교해보면 1995년 127곳이었던 자연보호구는 2006년에는 326곳으로 늘어났다.³¹ 면적도 696,927ha에서 876,035ha로 변화해 1995년에 비해 2006년

구성돼있다.

²³ 2009년과 2013년 자연보호구법을 비교해보면 이 부분만 개정됐다.

²⁴ 묘향산은 2009년, 구월산은 2004년, 백두산은 1989년에 생물권보전지역으로 지정된 바 있다.

²⁵ 『우리나라의 자연보호지역』, 조선민주주의인민공화국 마브민족위원회, (평양:모란인쇄기술사, 2005), p. 33.

²⁶ 『북한관계사료집』, 제 5권 (국사편찬위원회, 1987), p. 839.

²⁷ 북한이 생물다양성협약(CBD)에 제출한 ‘제1차 국가생물다양성전략 및 행동계획’(NBSAP, 1998).

²⁸ “승고한 애국의 뜻 받들어 푸른 숲 끝없이 펼쳐가리,” 『로동신문』, 2018.3.4.

²⁹ DPR Korea, National Biodiversity Strategy and Action Plan of DPR Korea, 1998, p. 6.

³⁰ DPR Korea, 4th National Report of DPR Korea to the Convention on Biological Diversity, 2011, p. 19.

³¹ 북한은 1998년 자료에서는 1995년 현황을, 2011년 자료에서는 2006년 현황을 표기하고 있다.

에는 179,108ha가 확대됐다(표3).

북한은 2006년만이 아니라 2007년³²에 제출한 자료에서도 자연보호구 전체 면적을 879,275ha로 표기하고 있으나 두 자료 모두 자연보호구 면적을 합하면 879,275ha가 아니라 876,035ha이다. 따라서 북한이 ‘1995년 자연보호구 면적 692,927ha(국토 면적의 5.68%)에서 2006년 879,275ha(국토 면적의 7.2%)로 확대됐다’고 표기한 수치 또한 오류로 보인다.³³

〈표 3〉 북한이 2007년 CBD에 제출한 자연보호구 현황

보호구 이름	수	면적(ha)
오가산, 랑림산, 관모봉 자연보호구	4	63,912
백두산, 구월산의 생물권보호구의 핵지대	2	24,247
금강산, 칠보산, 묘향산, 구월산, 장수산 자연공원 등	21	167,900
천연기념물보호지역	127	191,157
식물보호구	25	25,698.2
동물보호구	25	58,973.4
철새(습지, 번식지) 보호구	24	26,917.5
바다새보호구	7	214.5
경관보호구	60	223,667
수산자원보호구	26	50,690
식물자원보호구	4	6,659
백두산생물권보호구완충지대	1	36,000
합계	326	876,035.6

출처: PYONGYANG, DPR Korea, National Biodiversity Strategy and Action Plan of DPR Korea, 2007, pp. 31~32의 표에서 세계자연보전연맹(ICUN)의 분류체계 번호를 삭제했으며 합계 수치를 ‘879,275.2’에서 ‘876,035.6’로 정정했다.

1995년 이후 2006년까지 10여 년간 자연보호구의 면적과 개수가 증가했다는 것을 알 수 있다. 그런데 이후 2016년까지는 변화가 없었던 것으로 보인다. 북한은 2007년 제출한 보고서를 통해 국토 면적의 7.2%였던 자연보호구를 8%까지 확대 하겠다고 밝혔으나 2016년 보고서에는 여전히 자연보호구 면적이 국토 면적의 7.2%로 보고돼있기 때문이다.³⁴ 또한 차후 확대 목표치도 생략되어 있다.

³² DPR Korea, National Biodiversity Strategy and Action Plan of DPR Korea, 2007, pp. 31~32.
³³ 879,275ha 수치는 평양에서 출판한 『우리나라의 자연보호지역』에 표기된 수치다. 『우리나라의 자연보호지역』, 조선민주주의인민공화국 마브민족위원회, (평양:모란인쇄기술사, 2005).
³⁴ DPR Korea, 5th National Report of DPR Korea to the Convention on Biological Diversity, 2016, p. 70.

한편 북한이 2021년 유엔(UN)에 제출한 국가검토보고서에는 2015년 기준 국토 면적 대비 생물권보호구(biosphere reserve area)의 면적이 4.6%라고 밝히고 있다. 이 수치는 자연보호구 전체가 아니라 생물권보호구 면적만 해당하는 것으로 보인다.³⁵ 뒤에서 살펴보겠지만 2019년 이후 본격적으로 자연보호구 강화 정책이 시작되면서 전체적으로 자연보호구의 면적 또한 확대됐을 가능성이 크다.

Ⅲ. 2013년~2022년 『로동신문』에 나타난 보도 양상

1. 자연보호구 해당 키워드 보도 양상

자연보호구 정책의 변화를 살펴보기 위해 2013년~2022년까지 『로동신문』의 관련 보도를 분석했다. 우선 자연보호구에 해당하는 ‘생물권보호구’, ‘원시림보호구’, ‘동물보호구’, ‘식물보호구’, ‘명승지보호구’, ‘새보호구’, ‘습지보호구’와 ‘자연보호구’ 등 총 8개 키워드의 빈도를 연도별, 지역별로 분석했다.

먼저 2013년부터 2022년까지 ‘자연보호구’ 키워드가 들어간 보도에서는 2019년 보도량이 가장 많다. 또한 자연보호구에 해당하는 8개 키워드를 합한 보도량에서도 2019년부터 횡수가 대폭 늘었다. 세부적으로 살펴보면 ‘동물보호구’는 2019년부터 늘어나 2020년이 가장 많았다. 금강산이 유네스코 생물권보전지역으로 지정된 2018년 이후 ‘생물권보호구’에 대한 기사가 몇 번 등장하기는 하지만 변화추이는 크지 않다. ‘새보호구’는 2022년 기사가 증가했으며 ‘습지보호구’, ‘식물보호구’ 보도량의 변화는 미미하게 나타났다. 원시림보호구와 ‘식물보호구’는 0건으로 나타났다(표4).

³⁵ 북한은 2016년 생물다양성협약(CBD)에 제출한 국가보고서에는 ‘protected area’, 2021년 제출한 국가검토보고서에는 ‘biosphere reserve area’라고 표기하고 있는데 이는 각각 자연보호구, 생물권보호구를 의미하는 것으로 보인다.

〈표 4〉 2013~2022년 『로동신문』 해당 키워드 보도 빈도 수³⁶

분류	자연보호구	동물보호구	생물권보호구	새보호구	습지보호구	식물보호구	합계
2013	3	0	0	0	1	0	4
2014	13	3	2	1	0	0	19
2015	3	1	1	0	0	0	5
2016	10	5	0	0	1	3	19
2017	5	1	0	0	1	0	7
2018	8	3	2	1	1	1	16
2019	16	6	3	2	0	1	28
2020	6	20	1	2	1	2	32
2021	5	13	3	1	2	0	24
2022	2	2	0	6	1	1	12
합계	71	54	12	13	8	8	166

출처: ‘원시림보호구’는 0건으로 표에서 제외함. 『로동신문』을 바탕으로 저자 작성.

이와 같은 양상이 나타난 이유는 2019년부터 자연보호구에 해당하는 동물보호구에 대한 조사사업이 시작되는 것과 맞물리는 것으로 보인다.³⁷ 또한 산림복구전투가 2018년부터 2단계로 돌입하면서 생태환경 정책들이 이 즈음부터 전반적으로 확대되는 점과도 연관된다.³⁸ 2018년 북한은 습지자원 보호조약인 람사르협약에 가입했으며 평안남도 문덕철새보호구와 함경북도 나선철새보호구가 람사르습지로 지정됐다.³⁹ 같은 해 금강산이 유네스코 생물권보전지역으로 등록되기도 했다.

2019년은 2030년까지 자연보호구 확대 계획이 포함된 국토환경보호전략이 시행되는 첫 해다. 북한은 2019년부터 2030년까지 기한을 둔 국가환경보호전략을 수립했는데 목표를 ‘생태환경을 회복단계로 올려 세우며 녹색경제로 이행할 수 있는 물질기술적 토대’를 갖추는 것으로 설정했다. 이를 위해 첫째, 친환경에너지에 의한 전력생산량·산업폐기물의 재활용률·생활오물의 종합적이용률·도시 녹화율 등의 확대, 둘째, 자연보호구 면적 확대를 계획으로 수립했다. 실현방도로

³⁶ 동물보호구, 생물권보호구, 새보호구, 식물보호구 등은 모두 자연보호구에 포함되지만 키워드 분류에서는 별도로 집계했다.

³⁷ “유용동물보호사업 힘있게 전개,” 『로동신문』, 2020.2.18.

³⁸ 북한 산림복구전투의 경과 및 성과와 관련하여는 오삼인·김은희, “김정은 시대 산림복구 성과와 양상 분석,” 『북한연구학회보』, 제 25권 제2호 (2021), pp. 79~107.

³⁹ 최현아, “김정은 시대 환경관련 활동과 협력방안: 습지 생물다양성 보전 대내외 활동변화를 중심으로,” 『통일정책연구』, 제28권 제2호 (2019), pp. 73~74.

는 환경과학기술의 발전, 국가환경관리의 개선, 환경보호사업의 전인민적사업 전개 등을 제시하고 있다.⁴⁰ 자연보호구 면적 확대 계획이 진행되면서 기사량이 2019년부터 증가한 것으로 보인다.

자연보호구에 해당하는 8개 키워드의 보도의 총합을 지역별로 살펴보면 양강도가 50건, 자강도가 41건으로 압도적으로 비중이 높았다. 다음으로 평안북도 18건, 함경북도 12건, 강원도 10건 순으로 이어졌다. 세부적으로 살펴보면 ‘자연보호구’는 도 면적 중 산림 면적이 넓고 백두산과 오가산이 포함되어있는 양강도와 자강도의 보도가 대부분을 차지했다. ‘동물보호구’는 평안북도가 다른 지역에 비해 비중이 컸다. 평안북도가 산림 면적이 넓어 동물보호구 등 자연보호구 지정이 유리한 점이 작용했을 것이라 추정되는데 특히 운산군이 동물보호구 관리사업에서 모범으로 내세워지면서 언급이 많았다.⁴¹

‘생물권보호구’는 함경북도, 양강도, 평안북도, 황해남도, 강원도 등이 언급됐다. 이들 지역이 언급된 이유는 각각 함경북도는 칠보산, 양강도는 백두산, 평안북도는 묘향산, 황해남도는 구월산, 강원도는 금강산 생물권보호구가 위치했기 때문이다. ‘새보호구’는 평안남도와 나선특별시에 집중됐다. 식물보호구는 양강도 1건이며 습지보호구가 언급된 지역 보도는 0건이다(표5).

〈표 5〉 2013~2022년 『로동신문』 해당 키워드 지역별 보도 빈도 수⁴²

분류	자연보호구	동물보호구	생물권보호구	새보호구	식물보호구	합계
강원도	0	4	6	0	0	10
양강도	41	0	8	0	1	50
자강도	40	1	0	0	0	41
평안남도	0	1	0	5	0	6
평안북도	1	9	7	1	0	18
함경남도	0	0	0	0	0	0

⁴⁰ “2019년~2030년 국가환경보호전략, 올해 환경오염확대 방지 등을 추진,” 『조선의 오늘』, 2020.2.14.

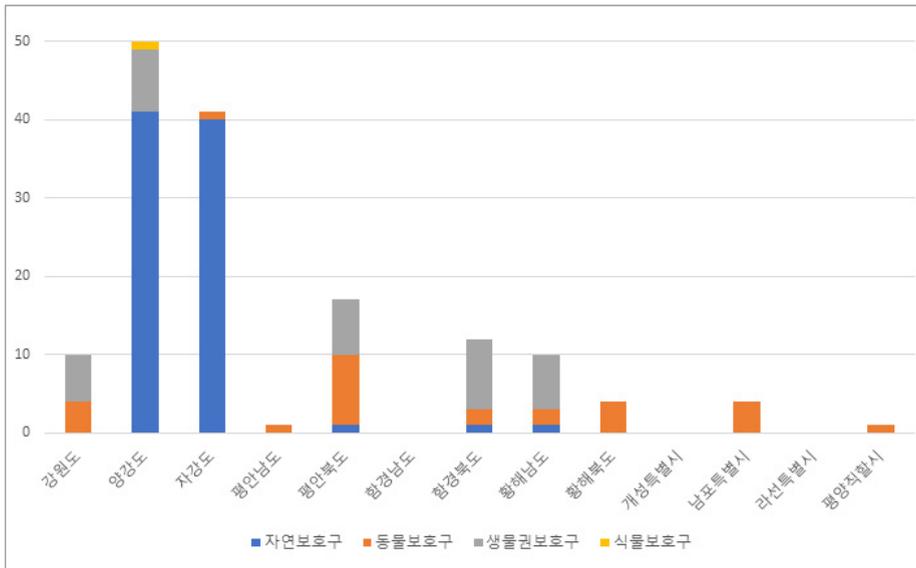
⁴¹ 2018년 기준 행정구역별 입목지 분포 면적(단위: 만ha.)은 평양 7.2, 남포 1.1, 개성 3.2, 강원 61.9, 황해남도 21.5, 황해북도 29.9, 평안남도 49.5, 평안북도 54.9, 자강도 112.8, 양강도 101.1, 함경남도 124.9, 함경북도 108.7 등이다. 김경민·임중빈·김은희 외, 『위성영상과 AI를 활용한 북한산림정보 구축 방법 개발』(국립산림과학원 연구보고 제20-1호, 2020); 국립산림과학원 내부 자료.

⁴² 동물보호구, 생물권보호구, 새보호구, 식물보호구 등은 모두 자연보호구에 포함되지만 키워드 분류에서는 별도로 집계했다.

분류	자연보호구	동물보호구	생물권보호구	새보호구	식물보호구	합계
함경북도	1	2	9	0	0	12
황해남도	1	2	7	0	0	10
황해북도	0	4	0	0	0	4
개성특별시	0	0	0	0	0	0
남포특별시	0	4	0	0	0	4
라선특별시	0	0	0	4	0	4
평양직할시	0	1	0	0	0	1
국외 보도	17	15	1	0	0	33
지역 불특정	11	14	0	7	7	39
합계	112	57	38	17	8	160

출처: 『로동신문』을 바탕으로 저자 작성.

〈그림 1〉 2013~2022년 『로동신문』 해당 키워드 지역별 보도 집계



2. 자연보호구 연관 키워드 보도 양상

자연보호구에 직접적으로 해당되지 않더라도 자연보호구와 내용상 연관이 깊은 ‘유용동물’⁴³, ‘천연기념물’, ‘명승지’, ‘역사유적’, ‘생태관광’ 등 5가지 키워드 빈도에 대해서도 연도별, 지역별로 분석했다. 북한에서 ‘유용동물보호구’라는 명

⁴³ 유용동물과 관련해서는 IV장 참조.

칭의 자연보호구가 있기 때문에 ‘유용동물’ 키워드를 별도로 수집, 분석했다. 또한 북한에서 천연기념물과 명승지, 역사유적지, 생태관광 지역 등은 모두 자연보호구와 밀접한 연관이 있기 때문에 키워드 수집에 포함했다. 북한에서 천연기념물과 명승지는 “아름다운 경치로 이름이 났거나 희귀하고 독특하며 학술교양적, 관상적 가치가 큰 것으로 하여 국가가 특별히 지정하고 보호하는 지역이나 자연물”로 규정되며 “명승지, 천연기념물의 조사, 등록, 관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 이를 보호”한다고 명시하고 있다.⁴⁴

자연보호구 연관 키워드 보도 양상에서 주목할 점은 ‘유용동물’ 관련 보도가 2019년부터 증가해서 2020년과 2021년 보도량이 대폭 늘었다는 점이다. 이는 2020년 김정은 위원장이 유용동물보호구 확대 지시를 한 것과 연관되는 것으로 보인다. 또한 ‘천연기념물’ 관련 보도는 2019년부터 증가하는 양상을 보였으며, ‘생태관광’ 관련 보도는 2019년이 가장 많았다. ‘명승지’, ‘역사유적’과 관련된 기사는 꾸준히 보도되고 있으며 2020년을 기점으로 조금 축소되는 양상을 보이는데 특이점을 찾기는 어렵다. 코로나19 영향으로 방역 내용이 늘어나면서 명승지, 역사유적 보도가 지면 관계 상 줄었을 가능성도 있다(표6).

〈표 6〉 2013~2022년 『로동신문』 연관 키워드 보도 빈도 수

분류	유용동물	천연기념물	명승지	역사유적	생태관광	합계
2013	2	8	48	22	0	80
2014	2	15	50	41	0	108
2015	2	15	47	36	0	100
2016	4	7	28	26	1	66
2017	1	8	24	27	0	60
2018	2	11	55	16	1	85
2019	4	20	58	30	5	117
2020	19	19	38	30	0	106
2021	17	23	18	20	0	78
2022	6	21	22	14	0	63
합계	59	147	388	262	7	863

출처: 『로동신문』을 바탕으로 저자 작성.

⁴⁴ 1995년 제정된 북한의 ‘명승지, 천연기념물보호법’ 제44조 등 참조.

5가지 키워드에 언급된 지역을 취합, 지역별로 분류해보면 강원도가 압도적인 비율을 차지한다는 것을 알 수 있다. 강원도는 ‘천연기념물’(27건)과 ‘명승지’(126건) 등의 보도에서 언급 비중이 다른 지역보다 월등히 높은 169건의 보도량을 나타냈다. 뒤를 이어 평안북도는 112건이 보도됐는데 ‘천연기념물’(15건)과 ‘명승지’(59건), ‘력사유적’(27건) 등에서 높은 비율을 나타냈다. 황해남도는 ‘력사유적’(27건), ‘명승지’(31건), ‘천연기념물’(16건) 등의 비중을 보이며 모두 77건이 보도됐다.

반면 황해북도는 평안북도나 황해남도와는 달리, ‘유용동물’ 관련 보도가 많았다. 황해북도는 ‘유용동물’(14건), ‘명승지’(28건), ‘력사유적’(16건) 등의 비중을 보이면서 ‘유용동물’과 관련해서는 가장 많이 언급된 지역으로 나타나는 특색을 보였다. 20여 년 전인 2003년에도 황해북도의 노루와 꿩 보호구 조성이 주목된 바 있다.⁴⁵ ‘유용동물’ 관련 보도는 황해북도(14건), 평안북도(10건)가 다른 지역보다 월등히 많은 특징을 나타냈다.

평양직할시와 개성특별시는 ‘력사유적’ 관련 보도에서 각각 54건, 55건이 언급되는 지역으로 나타났다. 역사유적 측면에서는 전통적으로 관광지역으로 꼽히는 평양직할시와 개성특별시가 다른 지역보다 언급 비중이 상당히 높다는 점을 확인할 수 있다. 뒤를 잇는 역사유적 지역은 평안북도(27건)와 황해남도(27건)로 나타났다(표7).

〈표 7〉 2013~2022년 『로동신문』 연관 키워드 지역별 보도 빈도 수

분류	유용동물	천연기념물	명승지	력사유적	생태관광	합계
강원도	5	27	126	10	1	169
양강도	0	23	11	4	1	39
자강도	1	12	4	6	1	24
평안남도	3	11	10	16	0	40
평안북도	10	15	59	27	1	112
함경남도	0	18	15	18	0	51
함경북도	3	11	31	10	1	56
황해남도	2	16	31	27	1	77
황해북도	14	10	28	16	0	68
개성특별시	2	5	12	55	0	74

⁴⁵ “北, 식용 야생동물 사육 확대,” 『통일뉴스』, 2003.10.10.

분류	유용동물	천연기념물	명승지	역사유적	생태관광	합계
남포특별시	3	3	6	6	0	18
라선특별시	0	2	1	6	0	9
평양직할시	4	16	35	54	0	109
국외 보도	0	1	10	33	6	50
지역 불특정	15	18	104	101	0	238
합계	62	188	483	389	12	1,134

출처: 『로동신문』을 바탕으로 저자 작성.

IV. 김정은 집권 시기 자연보호구 정책 특징

1. 유용동물보호구의 확대

김정은 위원장 집권 이후 자연보호구 정책에서 두드러지는 특징은 유용동물보호구가 확대됐다는 점이다. 이미 2012년 4월 김정은 위원장이 유용동물보호기간을 매년 3월부터 7월까지로 지정하고 이 기간에 보호사업을 집중적으로 진행할 것을 지시하면서 유용동물보호구 정책의 강화가 예고됐다고 할 수 있다.⁴⁶

2013년부터 2022년까지 『로동신문』의 빈도에서도 앞의 (표4)에서 살펴본 것처럼 자연보호구 중 동물보호구의 비중이 높다는 점을 알 수 있다. 또한 2020년과 2021년에 ‘동물보호구’와 ‘유용동물’ 단어의 보도 빈도가 대폭 증가세를 보인다는 점을 확인할 수 있다(표8).

〈표 8〉 ‘유용동물’, ‘동물보호구’ 관련 『로동신문』 보도 빈도 수

분류	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
유용동물	2	2	2	4	1	2	4	19	17	6
동물보호구	0	3	1	5	1	3	6	20	13	2

출처: 『로동신문』을 바탕으로 저자 작성.

북한에서 사용하는 유용동물의 개념을 살펴보면 ‘사람들의 생활에 이익을 주는 사슴, 까치, 클락새(크낙새)(유용동물보호법 제2조)’이다. 이 외에 『로동신문』의

⁴⁶ “유용동물보호증식에 깊은 관심을 돌리시며,” 『로동신문』, 2021.11.23.

보도내용을 취합해보면 꿩, 노루, 참매 등도 포함된다. 유용동물 중 노루, 타조, 꿩 등은 요리나 약재 재료로 사용되어 주로 식용으로 기른다. 참매와 클락새는 북한의 천연기념물로 지정되어 보존과 보호 대상이다. 이렇듯 북한에서 ‘유용동물’은 식용을 목적으로 한 동물과 천연기념물로 지정된 동물을 모두 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 각기 목적은 다르지만 ‘보호’와 ‘증식’의 대상인 셈이다. 유용동물법에 따르면 유용동물을 보호, 증식시키기 위해 동물보호구와 새호보구를 정하게 돼 있으며 보호구는 내각이 정하도록 돼있다(유용동물보호법 제5조). 2003년 황해북도에 조성된 노루, 꿩 보호구 또한 식용을 목적으로 했다.⁴⁷

유용동물보호 정책이 산림복구전투와 긴밀하게 연계되는 것은 필연적이라고 볼 수 있다. 그 이유는 첫째, 유용동물보호구는 유용동물들의 서식조건이 보장되는 야산 지역을 위주로 선정되어 산림조성이 뒷받침돼야 하기 때문이다. 유용동물보호구는 혼성림 300~1,000ha의 규모로 조성된다. 또한 평양시, 남포시 등 산림면적이 상대적으로 적은 지역에서는 실정에 맞게 유용동물보호구 수를 정하게 하고 있다. 해마다 꿩은 500~1,000마리, 노루는 30~50마리씩 키워 보호구에 방사한다.⁴⁸ 이에 따라 유용동물보호구관리소에는 유용동물에 대한 조사 및 보호·관리만 아니라 산림 조성 등의 시기와 방법, 출입 인원 등을 통제하는 권한까지 부여된 것으로 보인다.⁴⁹

둘째, 북한에서 유용동물을 보호 및 관리하는 기관 또한 산림복구전투를 담당하는 산림총국으로 확인된다. 유용동물 서식지가 대부분 산지와 관련되기 때문이다.⁵⁰ 현장에서는 산림감독원들과 유용동물보호구 관리원이 함께 해당 사업을 책임지는 양상이다. 이와 관련해 2020년 2월 『로동신문』에서는 “총국에서는 보호구관리원, 산림감독원들과의 사업도 짜고들어 그들이 해당 지역 주민들에게 유용동물보호사업이 가지는 의의와 중요성을 깊이 인식시키고 높은 공민적의무감과 애국의 마음을 안고 이 사업에 주인답게 떨쳐나서도록 하고 있다”고 밝히고 있다.⁵¹ 이보다 앞선 2016년 4월 『로동신문』을 보면 산림감독원이 직접 유용동물보

⁴⁷ “北, 식용 야생동물 사육 확대,” 『통일뉴스』, 2003.10.10.

⁴⁸ “유용동물보호구를 새로 꾸린다,” 『로동신문』, 2020.3.5; “유용동물들을 적극 보호증식하자,” 『로동신문』, 2021.4.21.

⁴⁹ “국토환경보호형성 산림총국 일군들과 나눈 이야기,” 『로동신문』, 2022.4.5.

⁵⁰ 2015년 산림복구전투가 시작되기 이전에도 산림총국이 담당기관이었던지 여부는 확인되지 않았다.

⁵¹ “유용동물보호사업 힘있게 전개,” 『로동신문』, 2020.2.18.

호구를 담당했다는 것도 알 수 있다. 태탄군 산림경영소 삼봉리 산림감독원이 자신이 담당하는 100여정보의 유용동물보호구에 500여개의 새 등지와 수천개의 소금주머니를 만들었다는 내용이 보도됐다.⁵²

유용동물보호구는 산림복구전투와 연계되면서 생물다양성 보호 차원에서 강조됐다. 이같은 맥락에서 2020년 5월 『로동신문』은 생물다양성 보호를 위해 산림복구전투와 유용동물보호 방사를 우선 과제로 손꼽기도 했다.⁵³

셋째, 유용동물보호 정책은 도 및 시, 군 단위까지 수립된 산림복구전투 체계를 통해 집행됐을 가능성이 크다. 산림복구전투는 주민 총동원을 골자로 하는 ‘조선로동당 중앙위원회, 국방위원회, 인민군 최고사령부 공동결정서’가 2015년 3월 내각에서 채택되고 2015년에 산림 분야 별도 예산이 처음으로 편성되면서 본격화된 것이다.⁵⁴ 2017년에는 북한 전역에 180여개 양묘장을 개건하는 등 도 및 시, 군 단위까지 체계가 수립됐다.⁵⁵ 앞에서 살펴본 것처럼 산림감독원과 유용동물보호구 관리원이 함께 유용동물보호구를 관리하거나 혹은 산림감독원 단독으로 유용동물보호구를 담당했다는 점에서 유용동물보호 정책은 대중 동원 등에 용이한 시, 군 단위 산림복구전투 체계를 활용했을 것으로 보인다. 특히 2021년에는 지방 단위까지 관련 유용동물보호 정책 집행을 독려했다. 2021년 3월 제1차 시, 군당 책임비서강습회에서 유용동물보호구 관리 및 유용동물 증식사업에 대해 논의했다고 밝히고 있기 때문이다.

유용동물의 보호 확대·강화 흐름이 분기점을 맞는 것은 도 차원에서 유용동물보호구를 확대하는 2020년부터라고 할 수 있다.⁵⁶ 북한 전역의 동물보호구에 대한 조사사업은 2019년부터 시작됐으나⁵⁷ 2020년 4월 김정은 위원장이 도 차원의 유용동물보호구 건설을 지시하면서 본격화된다고 할 수 있다.⁵⁸ 또한 도 차원에서 3월부터 7월까지 유용동물보호기간에 수행해야할 계획을 수립하도록 했다.

2021년 5월에 이르러서는 북한 전역의 야생동물보호구들에 대한 지표별 조사

⁵² “이런 산림가정들이 있어 조국의 산들에 푸른 숲 우거진다,” 『로동신문』, 2016.4.1.

⁵³ “인류의 공동과제-생물다양성의 보호,” 『로동신문』, 2020.5.22.

⁵⁴ 오삼언·김은희·김경민, “김정은 시대 산림정책의 특징,” 『북한학연구』, 제14권 제2호 (2018), pp. 101~133.

⁵⁵ 오삼언·김은희, “김정은 시대 산림복구 성과와 양상 분석,” 『북한연구학회보』, 제 25권 제2호 (2021), pp. 79~107.

⁵⁶ “유용동물보호구를 늘이는 사업 추진,” 『조선중앙통신』, 2020.3.11.

⁵⁷ “유용동물보호사업 힘있게 전개,” 『로동신문』, 2020.2.18.

⁵⁸ “리로운 동물을 많이 번식시켜 조국강산의 풍치를 더욱 돋구자,” 『로동신문』, 2020.4.5.

를 전면적으로 하고 새로운 보호구를 설정하는 사업을 추진했다. 당시 『조선중앙통신』은 국가과학원 동물학연구소가 야생동물보호구에 대한 전면 조사를 하면서 새로운 보호구를 설정하는 사업을 추진 중에 있다고 밝혔다. 보도에서는 “위기 및 희귀종들의 생태 보존과 생물다양성 보장, 유용동물보호 증식” 등과 관련된 과학 기술적 문제들을 해결하는데 노력하고 있다고 강조했다. 2022년 7월에 이르러서는 북한 전역에 동물보호구, 새보호구들과 서식지 주변에 감시지점들을 보강했다.

한편 2021년부터 새로운 보호구를 설정했다고 밝히고 있지만 유용동물보호구의 정확한 숫자와 위치 등을 정확히 파악하기는 어렵다. 『로동신문』에 보도된 내용을 정리해보면 2013년 이후 공식적인 보호구는 최소 26개 이상, 임시보호구는 300여 곳이 확대된 것으로 보인다. 북한의 행정구역은 평양직할시를 포함해 4개 시와 8개 도로 되어있는데 2020년 내에 각 도마다 2개의 유용동물보호구를 시범적으로 관리하고 몇 년 안에 10개로 늘려야 한다는 방침이 있었기 때문이다.⁵⁹ 또한 2020년 2월 『로동신문』 보도에 따르면 임시보호구는 300여 곳에 달한다고 밝히고 있다.⁶⁰

한편, 『로동신문』은 일반적으로 보도 내용에서 구체적인 지역명을 명기하지 않는 경향을 보이기 때문에 유용동물보호구 또한 위치와 규모 등 정확한 현황을 파악하기는 어렵다. 그러나 2013년부터 2022년까지 『로동신문』에 행정구역상 도 이상의 지명까지 보도된 유용동물보호구를 수집해 확인한 결과, 모두 20곳으로 나타났다. 이를 정리하면 다음과 같다(표9).

〈표 9〉 2013~2022년 『로동신문』에 지명이 보도된 유용동물보호구 현황

유용동물보호구 위치	분류(명칭)
강원도 세포군 대문리, 판교군 사동리 일대	양암산동물보호구
황해북도 토산군 봉불리	학봉산동물보호구
평안북도 운산군 북진로동자구	유용동물보호구
남포시 룡강군 삿갓봉지역	유용동물보호구
황해북도 연탄군 봉재리	유용동물보호구
평안북도 신의주시	유용동물보호구
평안북도 철산군	유용동물보호구
황해북도 서흥군 문무리	유용동물보호구

⁵⁹ 위의 글.

⁶⁰ “유용동물보호사업 힘있게 전개,” 『로동신문』, 2020.2.18.

유용동물보호구 위치	분류(명칭)
강원도 통천군	유용동물보호구
강원도 원산시	유용동물보호구
강원도 법동군	유용동물보호구
강원도 통천군	유용동물보호구
남포시 천리마구역 고창리지구	유용동물보호구
평안북도 정주시	유용동물보호구
평안북도 삭주군	유용동물보호구
평안북도 신의주시	유용동물보호구
함경북도 경성군 장양리	유용동물보호구
황해남도 태탄군 삼봉리	유용동물보호구
자강도 동신군 수신리	유용동물보호구
평양시 강남군	유용동물관리소
함경북도 칠보산	유용동물보호구
평안북도 태천군	유용동물보호구

출처: 『로동신문』을 바탕으로 저자 작성.

2. 오가산자연보호구의 부각

김정은 위원장 집권 이후 자연보호구 정책의 또 다른 특징은 천연 원시림으로 손꼽히는 오가산이 부각된다는 점이다. 2013년부터 2022년까지 『로동신문』의 자연보호구 관련 보도에서도 오가산은 절반 이상이 거론되는 비중을 보였다. 빈도만이 아니라 내용적 측면에서도 오가산은 생태환경정책의 증표로 조명받고 있다. 2021년 오가산은 천연기념물 대상지가 약 6,500정보⁶¹로 대폭 늘어나는 조치가 취해졌다.⁶² 원래 원시림을 중심으로 약 800정보가 천연기념물 ‘오가산원시림’으로 등록되어 있었으나, 2021년 8배가 넘는 6,500여 정보의 넓은 지역을 새로 등록한 것이다.

북한이 유네스코 생물권보전지역인 생물권보호구나 혁명전적지, 혁명사적지의 특별보호림⁶³이 아닌 유독 오가산을 주목하는 이유는 세 가지로 분석된다. 첫

⁶¹ 1정보는 3,000평이다.

⁶² 오가산원시림은 천연기념물 제467호로 지정되었다. “천연기념물-오가산원시림,” 『메아리』, 2021.3.6.

⁶³ 북한은 목적에 따라 ‘특별보호림(혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위하여 국가가 정한 것), 일반보호림(산림에 대한 학술연구를 위한 산림 및 자연재해로부터 국토를 보호하며 나라의 풍치를 아름답게 하는 산림으로 방풍림, 사방림, 수원함양림 등), 목재림, 경제림, 땀나무림’으로 구분하고 있다. 오삼연·김은희·김경민·박소영. “남북 산림법 및 정책

째, 천연 원시림인 오가산이 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기를 거치면서도 크게 훼손되지 않고 보존돼왔기 때문이다. 2015년부터 시작된 산림복구전투의 정당성을 선전하는 데 오가산을 다각도로 활용할 수 있는 셈이다. 둘째, 오가산을 김정일 국방위원장의 관심과 노고 덕택으로 훼손되지 않고 보존된 곳으로 상징화하면서 김정은 시대 통치담론인 ‘김정일애국주의’를 강조할 수 있기 때문이다. 셋째, 천연 원시림인 오가산 관리 등을 통해 김정은 위원장 집권 이후 강화되는 생태환경정책의 효과 등을 가시적으로 보여줄 수 있기 때문이다.

오가산은 자강도 화평군과 양강도 김형직군 사이에 위치하며 아한대성식물분포구와 온대성식물분포구의 경계를 이루고 있다. 해발 1,000m인 산봉우리 5개가 자리잡고 있어 오가산이라고 불리거나 가나령 밑에 5채의 집이 있었다고 해서 오가산이라고 했다고 전해진다.⁶⁴ 『조선중앙통신』에 따르면 오가산에는 1,100여 년 된 자란 주목, 700여 년 자란 피나무, 400여 년 자란 전나무와 잣나무 등이 천연기념물로 지정돼있다. 또한 직경이 10cm 이상 되고 길이가 40m 이상 뻗어나간 다래나무, 등릅과 같이 오래 자란 덩굴나무들이 천연원시림 경관을 보여주고 있다는 평가를 받고 있다. 오가산 원시림에는 산나물, 약용식물을 비롯하여 경제적 가치가 있는 유용식물자원이 풍부하며 짐승류와 새류, 파충류, 양서류 등 동물상도 다양하다.⁶⁵ 이 같은 이유로 북한 당국은 오가산의 학술적 의미에 주목하고 생태를 보존하기 위한 정책을 진행하고 있다. 2012년에는 자강도 화평군에 오가산식물전시관을 개관하여 1,000여 점의 식물표본과 100여 점의 종자 표본을 보관하고 있으며 전시관 주변에는 수목원을 조성했다고 밝혔다.⁶⁶

오가산은 ‘김정일애국주의’를 상징하는 곳으로 강조되면서 더욱 부각되는 양상이다. 김정일애국주의는 “내 나라, 내 조국의 풀 한포기, 나무 한 그루까지도 다 자기 가슴에 품어안고 자기의 더운 피로 뜨겁게 덥혀주는 참다운 애국주의”로 정의되면서 김정은 시대 생태환경 이데올로기로 작동하고 있다.⁶⁷ 오가산은 2015년 산림복구전투가 시작되는 무렵부터 김정일 국방위원장이 ‘천연원시림을 후대에 잘 물려줘야한다’는 유훈을 남긴 곳으로 강조되기 시작했다. 2015년 4월 9일

에 관한 비교 연구,” 『통일정책연구』, 제28권 제1호 (2019).

⁶⁴ “오가산자연보호구,” 『로동신문』, 2011.11.8.

⁶⁵ 『조선중앙통신』, 2003.10.8.

⁶⁶ “오가산식물전시관 개관,” 『연합뉴스』, 2012.7.9.

⁶⁷ 김정은 시대 생태담론과 관련해서는 다음을 참조. 오삼언, “김정은 시대 문학작품 속 생태담론 고찰,” 『통일과 평화』, 제11권 제2호 (2019), pp. 269~296.

열린 최고인민회의 제13기 제3차 회의에서는 오가산 관리문제가 토의되면서 오가산의 달라진 위상이 확인되었다. 최고인민회의에서 김광철 대의원은 “올해에 위대한 장군님의 유훈관철을 생명선으로, 주선으로 틀어쥐고 오가산자연보호구 보존관리에서 혁명적전환을 일으켜나가야 할 과업이 나서고 있다”고 밝혔는데 오가산 관리를 김정일 국방위원장의 유훈으로 강조한다는 점을 알 수 있다. 김 대의원은 오가산 내 새로운 담당제 시행, 원격감시체계를 위한 소형발전소 완공, 산림 조성 등의 세부 계획을 수립했다고 밝혔다.⁶⁸

북한의 각종 문헌에서 오가산은 2008년 7월 1일 김정일 국방위원장이 방문한 일화로 강조된다. 당시 김정일 국방위원장은 “오가산자연보호구는 형성력사가 오래고 여기에는 희귀한 여러가지 동식물들과 천연원시림이 있는것만큼 잘 보존관리하여 후대들에게 물려주어야 한다”고 밝혔으며 1,100년된 주목을 살폈다고 한다. 이 주목은 이른바 ‘오가산 주목’으로 지칭되는데 북한의 문헌에서 오가산이 등장할 때마다 함께 거론되고 있다. ‘오가산 주목’은 김정일 국방위원장이 “정말 불만 하다, 역센 조선의 기상을 보여주는 것 같다”며 “이 나무는 아래쪽에 내려가서 올려다보아야 더 멋있게 보일 것”이라며 세심히 살폈다고 각종 문헌에서 반복해서 강조된다.⁶⁹

또한 김정일 국방위원장은 오가산자연보호구에 대한 선전사업을 강조하며 과학영화, 기록영화 제작 등을 당부했는데 이를 계기로 오가산이 북한 내에 알려지게 되었다고 한다. 이 같은 일화는 김정일애국주의의 내용을 압축적으로 보여주는 효과가 있기 때문에 『로동신문』 등에 반복해서 실리고 있다. 2018년 1월 『로동신문』은 자강도 사진전람회에 김정일 국방위원장이 오가산을 방문했을 당시를 촬영한 사진, ‘오가산자연보호구를 돌아보시는 위대한 령도자 김정일동지’라는 사진 문헌이 전시됐다고 보도했다.⁷⁰

『로동신문』은 오가산에 대해 “나라의 동식물 자원을 적극 늘여 아름다운 조국산천을 후대들에게 물려주려는 당의 자연보호정책의 뚜렷한 증시”라고 선전하고 있다. 더불어 “천연기념물들과 이로운 동식물 자원을 더 잘 보호 관리하기 위한 사업에 적극 떨쳐나서야 할 것”이라고 강조하고 있다.⁷¹

⁶⁸ 『조선중앙통신』, 2003.10.8.

⁶⁹ “오가산의 메아리,” 『로동신문』, 2019.2.11.

⁷⁰ “자강도사진전람회 《위대한 당의 령도따라 창조와 변혁의 20년》개막,” 『로동신문』, 2018.1.16.

⁷¹ “자랑스러운 국보-오가산자연보호구,” 『로동신문』, 2016.7.10.

2016년 약 800ha였던 천연기념물이 2021년 6,500ha로 확대 등록된 오가산은 김정일 국방위원장의 유훈과 다를 바 없는 오가산 보존 및 관리가 지속되고 있음을 보여주는 상징이 되고 있다. 『로동신문』은 가족 31명 전원이 오가산자연보호구에서 일하며 헌신하게 된 사연을 보도하면서 “위대한(김정일)장군님의 령도업적이 깃들어있는 오가산자연보호구관리소에 집단진출하여 양묘작업반을 조직하고 산림조성과 보호사업에 구슬땀을 바쳐가고 있다”고 모범사례로 추켜세우기도 했다.⁷²

2013년부터 2022년까지 『로동신문』의 자연보호구 관련 보도에서도 오가산을 언급한 기사가 대체로 절반이 넘는다는 점은 이 시기 자연보호구 정책에서 오가산이 갖는 비중을 보여준다(표10).

〈표 10〉 『로동신문』의 ‘자연보호구’ 보도 중 ‘오가산’ 관련 보도 빈도

분류	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
자연보호구	3	13	3	10	5	8	16	6	5	2
오가산	2	10	2	7	2	6	7	1	1	2

출처: 『로동신문』을 바탕으로 저자 작성.

V. 결론

김정은 집권 이후 2013년 생물권보호구가 법 체계에 삽입되는 등 자연보호구법이 개정된 것은 자연보호구 정책이 강화되는 신호탄이라고 볼 수 있다. 북한의 자연보호구는 1995년 127곳, 692,927ha에서 2006년 326곳, 876,035ha으로 179,108ha 면적이 확대됐는데 2018년 이후 유용동물보호구 정책이 본격화되면서 유용동물보호구가 최소 26곳, 임시보호구가 300여 곳이 늘어났기 때문에 전체 자연보호구 개수와 규모 등에서도 변화가 예상된다.

본 논문에서는 2013년~2022년까지 『로동신문』에 보도된 자연보호구 관련 기사를 크게 2가지인 ‘자연보호구 해당 키워드’(자연보호구, 생물권보호구, 원시림보호구, 동물보호구, 식물보호구, 명승지보호구, 새보호구, 습지보호구 등 총 8개)

⁷² “이런 산림가정들이 있어 조국의 산들에 푸른 숲 우거진다.” 『로동신문』, 2016.4.1.

와 ‘자연보호구 연관 키워드’(유용동물, 천연기념물, 명승지, 역사유적, 생태관광 등 5개)로 분류해 분석했다.

연도별로 살펴보면 자연보호구 해당 8개 키워드의 기사량은 2019년부터 대폭 늘어난 것으로 나타났다. 자연보호구에 해당하는 ‘동물보호구’ 관련 기사가 늘어났기 때문이다. 2019년부터 동물보호구 관련 조사사업이 본격화된 것이 동물보호구에 대한 관심을 독려하는 등 보도량에도 영향을 미친 것으로 보인다. 반면 자연보호구 연관 5개 키워드의 기사량은 2019년에 가장 많이 보도됐지만 2013년부터 2022년까지 변화 추이는 크지 않다. 자연보호구 연관 키워드 중에서는 ‘유용동물’ 키워드만이 2020년과 2021년에 대폭 늘어난 양상을 보였다.

지역별로 살펴보면 자연보호구 해당 8개 키워드를 모두 합한 보도에서는 양강도(50건), 자강도(41건)로 압도적으로 비중이 높았다. 두 지역은 오가산 등 자연보호구 관련 보도가 많았다. 뒤를 이어 평안북도(18건), 함경북도(12건), 황해남도와 강원도(각 10건)가 보도량이 많았는데 이들 지역은 생물권보호구, 동물보호구 관련 보도가 많았다. 이와 달리 자연보호구 연관 5개 키워드에서는 강원도(169건), 평안북도(112건), 평양시(109건), 황해남도(77건) 등의 순으로 나타났다. 이들 지역의 명승지와 천연기념물, 역사유적 관련 보도가 많았기 때문이다. 유용동물 관련 보도는 황해북도(14건), 평안북도(10건)가 다른 지역보다 월등히 많은 특징을 나타냈는데 ‘동물보호구’ 관련 보도에서도 황해북도(4건)와 평안북도(9건)는 남포특별시(4건)와 함께 보도량이 많았다.

2013년부터 2022년까지 『로동신문』의 질적·양적 분석을 바탕으로 자연보호구 정책을 분석해보면 유용동물보호구의 확대, 오가산자연보호구 부각이라는 두 가지 특징을 꼽을 수 있으며 이와 같은 특징은 모두 2015년부터 시작된 산림복구전투와 긴밀하게 연관된다는 점을 확인할 수 있다.

첫째, 북한 전역의 동물보호구에 대한 조사사업이 2019년부터 시작되고 2020년 4월 김정은 위원장이 도 차원의 유용동물보호구 건설을 지시하면서 유용동물보호구 확대 정책이 본격화됐다. 2019년부터 빈도수가 늘어나는 『로동신문』의 보도 양상 또한 이와 같은 특징을 뒷받침하고 있다. 둘째, 오가산자연보호구는 800여 정보였던 천연기념물 대상지가 2021년 6500여 정보로 대폭 확대됐으며 김정일 국방위원장이 ‘오가산 천연원시림을 후대에 잘 물려줘야한다’고 유훈을 남겼다는 점에서 오가산자연보호구의 의미는 더욱 강조되고 있다.

위 두가지 특징은 모두 산림복구전투와 긴밀하게 연관된다. 유용동물보호구 정

책이 산림복구전투와 연관되는 이유는 유용동물의 서식 환경이 산림조성과 밀접히 연관될 뿐만 아니라 유용동물을 보호 및 관리하는 기관이 산림총국이라는 점, 대중동원이 용이한 산림복구전투 체계를 활용한 시·군 단위 정책 집행 가능성 등을 꼽을 수 있기 때문이다. 또한 오가산자연보호구는 천연 원시림으로서 산림복구전투의 정당성과 정책 효과 등을 선전하는 데서도 다각도로 활용할 수 있어 맞물려있다.

김정은 위원장 집권 이후 자연보호구 정책은 2015년부터 시작된 산림복구전투와 연계되어 확대 및 강조되고 있다. 북한의 자연보호구 정책의 강화 양상은 생태환경 관련 분야에 대한 남북 협력의 전망과 가능성을 보여준다. 유용동물보호구, 생물권보호구 등의 자연보호구 관리 측면만이 아니라 오가산 등 원시림 관련 산림과학 기술분야, 유용동물 관련 교류협력 등 다방면에 대한 북한의 수요를 예상할 수 있다.

■ 제출: 10월 26일 ■ 심사: 11월 21일 ■ 채택: 11월 27일

참고문헌

1. 단행본

- 『북한관계사료집』. 국사편찬위원회. 제5권, 1987.
- 김경민·임중빈·김은희 외. 『위성영상과 AI를 활용한 북한산림정보 구축 방법 개발』. 국립산림과학원 연구보고. 제20-1호, 2020.
- 명수정 외. 『지속가능한 한반도 자연생태계 보존을 위한 남북환경협력 연구』. 한국환경정책·평가연구원 연구보고서. 2020.
- 손기용 외. 『남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구』. 통일연구원 연구총서. 2002.

2. 논문

- 김명신. “북한의 국제보호지역 정책 동향 연구.” 『현대북한연구』. 제24권 제3호, 2021.
- 김서린. “북한 보호지역의 보전과 이용.” 『국립공원연구지』. 제3권 제9호, 2018.
- 명수정. “북한 환경통계의 특징과 시사점.” 북한통계 해설자료. 통계청. 2021.12.
- 오삼언. “김정은 시대 문학작품 속 생태담론 고찰.” 『통일과 평화』. 제11권 제2호, 2019.
- 오삼언. “김정은 시대 북한의 생태환경 국가전략 연구.” 동국대학교 북한학과 박사학위 논문. 2022.
- 오삼언·김은희. “김정은 시대 산림복구 성과와 양상 분석.” 『북한연구학회보』. 제25권 제2호, 2021.
- 오삼언·김은희·김경민. “김정은 시대 산림정책의 특징.” 『북한학연구』. 제14권 제2호, 2018.
- 오삼언·김은희·김경민·박소영. “남북 산림법 및 정책에 관한 비교 연구.” 『통일정책연구』. 제28권 제1호, 2019.
- 오삼언·박소영. “김정은 시대 자연보호구 정책의 특징 연구.” 2023 북한연구학회 춘계 학술대회 발표문. 2023.4.21.
- 오삼언·박소영. “북한의 자연재해와 기후변화 대응전략.” 『현대북한연구』. 제25권 3호, 2022.
- 이우영. “북한 명승지 정책의 성격.” 『통일인문학』. 제53권, 2012.
- 이윤·차은영. “북한의 「자연보호구법」을 중심으로 한 자연환경보호제도 고찰: 경제분석의 한계.” 『한국환경과학회지』. 제23권 제12호, 2014.
- 최동묵·박순성. “북한의 멸종위기동물과 관련 분야 남북한 협력방안.” 『북한학연구』. 제16권 제2호, 2020.
- 최현아. “김정은 시대 환경관련 활동과 협력 방안: 습지 생물다양성 보전 대내외 활동변화를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제28권 제2호, 2019.
- 최현아. “김정은 정권이후 환경분야 정책 변화 분석.” 『신진연구자논문집』. 통일부. 2019.

허학영·유병혁. “북한의 자연환경 보전 법제 및 보호지역 현황 고찰.” 『한국환경생태학회지』. 제35권 제1호, 2021.

3. 북한 자료

- “2019년~2030년 국가환경보호전략. 올해 환경오염확대 방지 등을 추진.” 『조선의 오늘』. 2020.2.14.
- “국토환경보호성 산림총국 일꾼들과 나누는 이야기.” 『로동신문』. 2022.4.5.
- “리로운 동물을 많이 번식시켜 조국강산의 풍치를 더욱 돋구자.” 『로동신문』. 2020.4.5.
- “숭고한 애국의 뜻 받들어 푸른 숲 끝없이 펼쳐가리.” 『로동신문』. 2018.3.4.
- “오가산의 메아리.” 『로동신문』. 2019.2.11.
- “오가산자연보호구.” 『로동신문』. 2011.11.8.
- “유용동물들을 적극 보호증식하자.” 『로동신문』. 2021.4.21.
- “유용동물보호구를 늘이는 사업 추진.” 『조선중앙통신』. 2020.3.11.
- “유용동물보호구를 새로 꾸린다.” 『로동신문』. 2020.3.5.
- “유용동물보호사업 힘있게 전개.” 『로동신문』. 2020.2.18.
- “유용동물보호증식에 깊은 관심을 돌리시며.” 『로동신문』. 2021.11.23.
- “이런 산림가정들이 있어 조국의 산들에 푸른 숲 우거진다.” 『로동신문』. 2016.4.1.
- “인류의 공동과제-생물다양성의 보호.” 『로동신문』. 2020.5.22.
- “자강도사진전람회 《위대한 당의 령도따라 창조와 변혁의 20년》개막.” 『로동신문』. 2018.1.16.
- “자랑스러운 국보-오가산자연보호구.” 『로동신문』. 2016.7.10.
- “천연기념물-오가산원시림.” 『메아리』. 2021.3.6.
- 『로동신문』. 2018.8.4.
- 『로동신문』. 2020.2.18.
- 『우리나라의 자연보호지역』. 조선민주주의인민공화국 마브민족위원회, 평양:모란인쇄기술사. 2005.
- 『조선중앙통신』. 2003.10.8.
- DPR Korea. 3th National Report of DPR Korea to the Convention on Biological Diversity. December 28, 2005.
- DPR Korea. 4th National Report of DPR Korea to the Convention on Biological Diversity. 2011.
- DPR Korea. 5th National Report of DPR Korea to the Convention on Biological Diversity. 2016.
- DPR Korea. National Biodiversity Strategy and Action Plan of DPR Korea. 1998.
- DPR Korea. National Biodiversity Strategy and Action Plan of DPR Korea. 2007.
- DPR Korea. Voluntary National Review on the Implementation of 2030

Agenda. 2021.

김정은. “사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여(당. 국가경제기관. 근로단체 책임일꾼들과 한 담화-2012년 4월 6일).” 『조선중앙통신』. 2012.5.8.

김정은. “전당. 전군. 전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자(당. 군대. 국가경제기관 책임일꾼들과 한 담화-2015년 2월 26일).” 『로동신문』. 2015.2.27.

4. 기타 자료

“北. 식용 야생동물 사육 확대.” 『통일뉴스』. 2003.10.10.

“북한. 2030년까지 국가환경보호전략 마련.” 『NK경제』. 2020.2.14.

“순천만과 금강산. ‘유네스코 생물권보전지역’ 나란히 지정.” 『경향신문』. 2018.7.26.

“오가산식물전시관 개관.” 『연합뉴스』. 2012.7.9.

Characteristics of the nature reserve policy since Kim Jong Un Era

Oh, Sam Un · Park, So Young***

This paper collected and analyzed keywords related to nature reserves in Rodong Sinmun from 2013 to 2022 in order to analyze the changes and characteristics of nature reserve policy after Kim Jong Un took power. A total of 13 keywords, including 8 keywords corresponding to nature reserves and 5 related keywords, were used to analyze trends and contents by year and region. Overall, reports related to nature reserves have increased since 2019, and reports related to useful animals have increased since 2020. The most common keywords for nature reserves were Ryanggang-do(province) and Jagang-do(province), while related keywords appeared in that order: Gangwon-do(province) and Pyonganbuk-do(province). Deriving the characteristics of the nature reserve policy through 『Rodong Sinmun』, it can be pointed out that the Useful Animal Reserve and Ogasan Nature Reserve are being expanded and strengthened in connection with the forest restoration battle that began in 2015. The Ogasan Nature Reserve, a natural virgin forest, has been highlighted as a symbol of Kim Jong Il's patriotism, and the number of natural monument sites has increased significantly to more than 6,500 hectares. At least 26 useful animal reserves and 300 temporary reserves have been established as a result of the strengthening of the policy to protect useful animals, and changes are expected in the overall scale and pattern of nature reserves.

Key Words: kim Jong Un, Nature Reserve, Useful Animal, Animal Reserve, Mt. Oga.

* Research Associate at NIFoS

** Research Official at NIFoS

공급망 질서 재편과 통일한국 첨단제조 미래구상

김호철*

- I. 서론
- II. 글로벌 공급망 질서
- III. 공급망 국가비전과 전략
- IV. 통일한국 미래산업 구상
- V. 맺음말

국문요약

본고는 글로벌 공급망이 재편되고 국제질서가 전환되는 변혁기를 맞아, 국제적 흐름을 경제통상, 기업경영, 국제관계의 종합적 시각에서 살펴보고, 새로운 통상질서와 글로벌 중추국가 비전에 맞추어 산업 부문에서 첨단제조 지능형 혁신, 통상 부문에서 네트워크 거점화, 안보 부문에서 기술안보 범부처 대응체제를 포괄하는 공급망 전략을 제시하였다.

또한 이를 통일 한반도가 동북아 첨단제조 공급망 거점으로 도약하기 위한 미래산업 구상으로 확장하여, 핵심광물, 첨단기계, 반도체·AI, 모빌리티를 전략산업으로 선정하고 ‘첨단제조 공급망 십자벨트’ 전략을 제안하였다.

주제어: 공급망, 통상질서, 글로벌 중추국가, 첨단제조, 통일경제, 미래산업

* 산업통상자원부 부이사관/법학전문박사/미국변호사

본고는 필자의 2023년 통일교육원 통상정책지도자과정 정책연구과제 “신통상질서 하의 공급망 재편 대응과 통일한국 미래산업 구상”을 요약, 편집 및 보완한 것이며, 정부의 공식적인 입장과는 무관함; 분임 지도를 맡아주신 권숙도 교수님과 김수암 박사님, 그리고 초고에 귀중한 조언을 해주신 익명의 심사자 분들께 지면을 빌어 감사드립니다.

I. 서론

글로벌 환경에 거시적 변화가 복합적으로 발생하고 자국 우선주의와 기술패권 경쟁이 팽배한 격변과 혼란의 시기로 접어들었다. 전후 안정적 자유주의 국제질서에 기반하여 대외무역으로 경제적 성공을 일궈낸 우리에게 국제질서 변화는 심각한 도전이다. 글로벌 경제 지형이 바뀌는 변혁의 시기에 과거의 지식과 사고 틀에 얽매어 큰 그림을 보지 못하고 지엽적 현안들에 쫓기다 보면 순식간에 국가적 위기에 직면할 수 있다. 엄중한 시대의 갈림길에서 우리는 변화의 흐름을 읽고 자유와 민주적 가치를 바탕으로 한반도 미래를 열어가야 한다.¹

글로벌 환경 변화의 핵심에 ‘공급망’이 있다. 미국 바이든 정부는 2021년 공급망 보고서를 통해 대중국 수입 의존으로 인한 공급망 취약성을 안보 이슈로 제기하고, 자국 전략산업 지원, 수출통제 강화, 우방국 연대 등의 전략을 취하면서 공급망 국제질서 재편을 주도하고 있다. 중국은 세계적 제조 강국으로 부상하여 우리 제조업의 수요시장에서 수평적 경쟁으로 변하며 동북아 분업구조가 통째로 흔들리고 있다. 일본의 수출통제, 중국의 코로나 봉쇄로 인한 자동차 부품 조달 차질 등은 우리 공급망의 취약성을 드러내고 있다.

정부의 공급망 정책은 부처별로 조금씩 차이가 있다. 외교부는 글로벌 중추국가 비전과 경제안보 체제로 접근하고 있다. 산업통상자원부는 ‘산업경쟁력과 공급망을 강화하는 신산업통상전략’을 제시하였다. 기획재정부는 ‘경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법’ 제정을 추진하며 전략 총괄을 자처하고 있다. 한편, 윤석열 정부의 대북·통일정책 ‘담대한 구상’에 비핵화 논의와 연계한 경제협력의 예시로 북한의 광물, 모래, 희토류 등 자원개발과 식량공급 교환 프로그램이 포함되어 통일정책에도 영향을 미치고 있다.

여기에서는 공급망 이슈를 보다 큰 틀에서 접근하고자 한다. 윤석열 정부는 “자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가”로의 도약이라는 국가비전을 설정하였다. 동 비전이 외교전략의 슬로건으로 만들어진 것이지만, 이를 실현하려면 경

¹ 윤석열 대통령 다보스포럼 연설, “공급망 재편 과정에서 안보·경제·첨단기술에 관한 협력이 국가들 사이에서 패키지로 운용되면서 블록화되는 경향이 더욱 강해졌다.” “지금 가장 시급한 것은 호혜적 연대를 바탕으로 한 공급망의 복원력 강화이며 자유와 연대라는 정신을 바탕으로 풀어 나가야 할 것이다.” 2023.1.19.

제통상 전략이 필요하다. 글로벌 공급망 질서가 재편되는 과정에서 우리 경제가 제조역량과 IT 강점을 활용한 전략적 우위를 확보하고 이를 기반으로 주변국과의 공급망 재설정에 주도적으로 임해야 한다. 고래 사이에 끼인 새우가 아니라 영민한 돌고래가 되려면 몸집을 키워 전략적 자율성을 가져야 하며, 이를 위해 통상-기술-안보를 아우른 공급망 국가비전과 전략을 설계해야 한다.

또한 공급망 전략은 한반도 통일경제 비전과 연계하여 마무리되어야 한다. 한반도 통일은 인구 8천만 시장으로 탄탄한 내수를 확보하고 해양과 더불어 대륙으로 연결하게 해준다. 남과 북이 서로의 강점을 최적화하여 한반도 첨단제조 미래산업을 만들어낼 수 있다면 우리가 지금의 공급망 재편 위기를 극복할 뿐만 아니라 새로운 시대에 동북아 공급망 거점으로 도약하는 기회가 될 것이다. 당장은 북한 핵·미사일 발사와 그로 인한 남북 관계 경색으로 남북한 교류와 협력의 문이 닫혀 있지만, 위기의 상황일수록 미래의 희망을 보며 미리 준비하는 것이 중요하다. 따라서 공급망 전략이 남한 영토를 넘어 통일 한반도의 미래산업 구상으로 확장될 필요가 있으며, 동아시아 공급망 질서 재편을 주도할 우리의 청사진을 그려야 한다.

기존 문헌으로 미-중 전략경쟁에 따른 국제질서의 구조적 변화와 한국의 대외 전략을 분석한 결과들이 있다.² 하지만 이들 연구가 지정학적 리스크와 외교안보적 대응에 초점을 두다보니 한반도 경제발전 전략으로 제시된 정책 구상은 찾아보기 어렵다. 또한 과거 개성공단에서 보여준 남북경협 방식도 북한의 경제특구에 남한의 중소기업이 공장을 설치하여 저가 노동력을 활용하는 초보적 형태이고, 한반도 경제비전 보다는 북한의 점진적 체제변화 유도에 의미를 둔 제한적 접근이었다. 한반도가 마주할 두 개의 미래, 즉 통일과 4차 산업혁명을 함께 놓고 새로운 미래 성장동력을 창출할 남북 산업협력 모델을 찾는 것이 필요하다.

본고는 글로벌 공급망 재편을 둘러싼 주요국 전략과 새로운 질서의 방향을 개관한 후, 새로운 통상질서에서 글로벌 중추국가 목표를 실현하기 위한 우리의 공급망 전략을 점검하고, 통일한국 미래산업 구상과 첨단제조 공급망 전략을 제안해보기로 한다.

² 조한범 외, 『윤석열 정부의 한반도 전략』, KINU 연구총서 22-12, (서울: 통일연구원, 2022); 김갑식 외, 『미중 전략 경쟁시대 한국의 복합대응전략』, KINU 연구총서 22-26, (서울: 통일연구원, 2022).

II. 글로벌 공급망 질서

글로벌 공급망 질서가 재편되고 있다. 공급망은 새로운 기술의 등장이나 기업의 활동에 의해 항상 변해왔지만, 이번에는 패권국이 주권적 개입을 통한 국제질서 재편을 시도하고 있다는 점에서 특히 주목되며, 그 흐름을 바르게 읽고 현명하게 대처하는 것이 중요하다.³

1. 공급망의 전략적 이해

일반적으로 이해하는 공급망은 제품 설계, 원재료 조달, 중간생산물 변환, 소비자 유통 및 사후관리에 이르는 모든 체계와 과정이다.⁴ GATT/WTO 체제를 포함한 자유주의 국제질서가 발전하여 재화의 교역비용이 감소하고 정보기술 발달로 원격지 소통이 원활해지면서 기업들은 공급망 분산을 통해 생산비용을 최소화하고 수요시장에 접근해왔다. 그런데 자유시장을 지지하던 사조와 국제질서가 다양한 정치적 요인으로 쇠퇴하고, 각국이 자국의 국익을 우선하며 치열한 전략경쟁을 펼치는 지정학 질서의 시기로 접어들고 있다. 기업의 경영관리 영역이었던 공급망이 국가전략의 핵심으로 부상한 것이다. 이에 대해, 한쪽에서는 기업이 처한 현실적인 공급망 리스크 대응에 초점을 두는 반면, 다른 한쪽에서는 정치적 측면을 부각하여 탈세계화, 탈중국, 신냉전 등으로 표현하며 거대담론을 펼친다. 경제통상 측면, 기업경영 측면, 국제관계 측면으로 구분하여 공급망의 전략적 의미를 포괄적으로 살펴보겠다.

경제통상 측면에서 글로벌 공급망은 기술발전과 국제질서에 따른 세계화(globalization) 현상이다. 학계에서는 공급망 세계화가 이미 2008년 금융위기를 정점으로 쇠퇴해 왔으며, 미-중 전략경쟁으로 인해 미국 주도의 디리스킹(derisking)과 신위싱턴 컨센서스⁵가 새로운 질서가 되고 지정학이 귀환하였다고

³ 글로벌 공급망 재편 관련 세부 논의는 다음 참고: 김호철, “글로벌 공급망 재편의 지정학과 신통상 전략 구상,” 『통상법무정책』, 통권 제5호 (산업통상자원부, 2023).

⁴ 공급망 기본법안 제2조 제2호는 ‘공급망’을 “국내외에서 국가 및 국민의 경제활동을 위한 물자 또는 원재료 등을 획득하고, 이를 중간생산물이나 최종생산물로 변환하며, 소비자에게 유통시키는 모든 체계와 과정”으로 정의하였다.

⁵ The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution,” (April 27, 2023).

분석하고, ‘탈세계화’가 진행될 것이라고 예측한다. 이러한 분석과 예측이 틀린 것은 아니지만, 기존 국가 간의 상호연결과 교역관계를 완전히 부정하기 어려운 현실이고 미국도 디커플링이 아닌 디리스팅에 방점을 두고 있기 때문에, 필자는 세계화의 종언이라기 보다는 지정학 환경의 변화에 따른 재균형 과정이라고 본다. Baldwin은 세계화를 상품, 정보, 사람의 자유 이동으로 정의하고, 19세기 후반 장거리 운송의 발달과 비교우위 이론에 기초하여 상품의 생산지와 소비지가 분리되고 교역이 이루어진 것을 1차 세계화라고 하고, 1990년대 ICT 기술혁신으로 기업의 해외 생산기지 원격 통제가 용이해져 효율성에 기초한 공급망 분산이 이루어진 것을 2차 세계화라고 하였으며, 미래 다가올 3차 세계화는 초연결과 지능화로 노동력이 가상으로 흐르는 것이라고 전망하였다.⁶ 우리가 말하는 글로벌 공급망은 생산기지 분산에 따라 중간재 교역이 활발해진 2차 변화를 의미한다. 다가올 공급망 질서가 디지털 세계화가 견인하는 ‘재세계화’로 이어질 가능성이 열려있다고 생각한다.

기업경영 측면에서 공급망 관리는 생산단가를 낮추고 효율성(efficiency)을 극대화하는 방안을 찾는 작업이며, 외부환경 불안정성 확대에 따른 공급망 리스크 관리와 회복력(resilience) 확보가 관건이다. 대표적 사례가 도요타의 ‘적시 공급(JIT: just in time)’ 시스템이다. 필요한 만큼만 적시에 조달하여 생산 공정에서 시간과 자원의 낭비를 줄이고 하부 협력업체와 부품 재고를 최소화하는 것이다. 2011년 동일본 대지진으로 도요타 자동차의 적시 공급 구조가 가진 취약성을 드러냈고 도요타는 위기관리 시스템을 보완하게 된다. 다만 최근의 공급망 재편 흐름을 ‘탈중국’으로 규정하는 것은 다소 무리이다. 일례로, 애플은 장저우 폭스콘 공장에 15년 전부터 설비 투자하고 최고의 연구진과 엔지니어를 파견하여 고도화하였으며, 지금은 주력제품인 아이폰의 95% 이상을 중국 공장에서 생산하고 있다. 테슬라의 경우에도 2019년부터 중국 상하이에 기가팩토리를 가동하여 전세계 매출의 30%를 충당하고 있으며, 전기차 부품의 90%를 현지화하여 중국 내에서 조달받고 있다. 우리 완제품 기업들도 중국으로 활발하게 진출하여 생산기지로 활용하면서 중간재 특수를 누려왔다. 이들 기업 입장에서 중국 공장 철수 여부는 공급망 리스크 관리를 고려한 경영전략의 문제이다.⁷

⁶ R. Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, (Harvard University Press, 2016).

⁷ W. Shih, “From Just-In-Time To Just-In-Case: Is Excess And Obsolete Next?,” 『Forbes』,

국제관계 측면에서 공급망 재편은 각국이 공급망 급소를 장악하여 세계 경제의 주도권을 확보하려는 경제책략(economic statecraft)이다. 일례로 1980년대 일본이 반도체 제조-장비-소재로 이어지는 수직 산업구조를 갖추고 경제강국으로 부상하자 미국은 3차례의 미일 반도체협정을 체결하여 글로벌 분업체제를 재편하였다. 글로벌 공급망 급소를 장악하는 국가가 세계 경제의 주도권을 확보하게 되며, 이를 위해 각국은 치열하게 전략경쟁을 벌이는 것이다.⁸ 과거 공급망 분업체제에서 미국과 서방 진영이 기술 우위에 기반하여 후발국의 민주주의와 시장개방을 유도해왔으나, 신흥국 제조기지였던 중국이 통제경제를 견지하면서 외자유치와 국가자본주의로 기술굴기에 나서자 글로벌 정세가 제로섬 기술경쟁(technology rivalry)으로 변하였다.⁹ 중국의 기술굴기는 미국 경제와 국가안보에 도전요인이 되며, 트럼프 시기부터 중국을 국제질서의 미래를 다투는 경쟁국으로 인식하고 기술과 공급망 중심의 전략경쟁에 나섰다, 국제관계의 구조적 변화가 공급망 재편을 촉발한 것이다.¹⁰ 다만 필자는 미-중 경쟁을 강대국 간의 물리적 충돌로 이어지는 ‘패권경쟁’이라기 보다는 자국의 이익에 유리하게 국제규범과 질서를 변화시키려는 ‘전략경쟁’으로 보고 접근하겠다.¹¹

2. 주요국의 공급망 대응

미국 바이든 대통령은 취임 직후 반도체, 배터리, 핵심광물, 의약품 등에 대한 공급망 점검 명령을 내렸으며, 2021년 6월 공급망 보고서에서 이들 4대 품목에 대한 공급망 취약성을 점검하고 정책 방향을 제시하였다.¹² 미국의 공급망 전략은

January 30, 2022. <<https://www.forbes.com/sites/willyshih/2022/01/30/from-just-in-time-to-just-in-case-is-excess-and-obsolete-next/?sh=2f2878604daf>>.

⁸ V. Aggarwal and A. Reddie, “New Economic Statecraft: Industrial Policy in an Era of Strategic Competition,” 『Issues & Studies』, vol. 56, no. 2 (2020).

⁹ G. Allison et al., “The Great Tech Rivalry: China vs the U.S.,” Avoiding Great Power War Project, Harvard Kennedy School, (2021).

¹⁰ The White House, *National Security Strategy*, (October 2022), p. 8: “The PRC [...] is the only competitor with both the intent to reshape the international order and, increasingly, the economic, diplomatic, military, and technological power to advance that objective.”

¹¹ W. Jisi, “America and China Are Not Yet in a Cold War,” *Foreign Affairs*, November 23, 2023; C. Can and A. Chan, “Preventive or Revisionist Challenge During Power Transition? The Case of China-USA Strategic Competition,” *Journal of Asian Security and International Affairs*, (2022).

¹² The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains,” (February 24,

국내적으로 정부 지원을 통해 자국의 제조 분야 혁신역량 확충과 일자리 창출을 도모하는 한편, 리쇼어링(reshoring)을 통해 핵심 분야의 기술 및 공급망을 북미 지역내 위치시켜 공급망 취약성을 개선하고, 우호국과 연대하여 중국에 대한 견제를 강화하는 것이다.¹³ 2021년 6월 EU와의 정상회담을 통해 양국 통상·기술 협력을 위한 미-EU 통상기술이사회(Trade and Technology Council)를 출범시켰고, 2021년 4월 일본과의 정상회담을 통해 기후변화, 첨단기술 협력의 플랫폼으로 경쟁력·회복력 파트너십을 설치하였다. 또한 앨런 재무장관은 2022년 4월 ‘프렌드쇼어링’을 제시하면서 미국과 가치를 공유하는 동맹국과의 공급망 협력을 주도하였다.¹⁴ Rodrik은 G7 국가의 세계 제조업 점유 비중이 1990년 2/3 수준에서 2010년에 1/2 이하로 하락했고, 선진국 내의 제조업 일자리 축소와 조정비용을 유발하자 세계화로 인한 시장개방에 대한 불만이 터졌으며, 트럼프 등장으로 미국의 통상전략이 전환점을 맞게 되었다고 설명한다.¹⁵

중국은 국내적으로 첨단산업 기술 자립과 자체 공급망을 육성하고, 대외적으로 일대일로와 국제표준을 통해 미래경제의 주도권을 확보하겠다는 전략이다. 반도체, 이차전지 등 첨단산업에서 원자재 압도적 점유, 제조생산 능력, 세계 최대 소비 시장 등을 레버리지로 삼는 공급망의 전략 자산화도 감지되고 있다.¹⁶ 특히 2015년 ‘중국 제조 2025(Made in China 2025)’를 통해 2025년까지 중국 반도체 수요의 70%를 국내 생산으로 조달하고 2030년까지 반도체 공급망 전체를 아우르는 세계 일류 반도체 산업을 구축한다는 목표를 설정하고, 약 60조원의 대규모 반도체 투자기금을 조성하여 해외기업 인수, 장비 구매 등을 지원하고 있다. 미국의 대중국 수출통제 강화에 대응하여, 중국 정부는 미국의 조치를 WTO 분쟁해결절차에 회부하는 한편, 칩 제조와 통신장비에 사용되는 갈륨과 게르마늄 품목의 수출을 제한하고 미국 마이크론 제품에 대해 중국 네트워크 보안 위협을 이유로 제재

2021); The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth,” (June 8, 2021).

¹³ H. Suzuki, “Building Resilient Global Supply Chains: The Geopolitics of the Indo-Pacific Region,” *CSIS*, (2021).

¹⁴ Dezenski, E. and Austin, J. “Rebuilding America’s economy and foreign policy with ‘ally-shoring’,” Brookings, (2021); Tran, H., “Our guide to friend-shoring: Sectors to watch,” Atlantic Council, (2022).

¹⁵ D. Rodrik, “Populism and the economics of globalization,” *NBER*, Working Paper 23559 (2017), pp. 21~26.

¹⁶ 조은교, “중국의 수출통제를 통해 본 첨단산업의 공급망 전략과 우리의 대응: 반도체, 배터리산업을 중심으로,” KIET 산업경제, (2023).

조치를 취하였다.¹⁷

EU는 2021년 2월 ‘개방형 전략적 자율성(open strategic autonomy)’을 핵심으로 하는 통상전략을 발표하였다. 동 전략은 글로벌 공급망 재편에 대응하여 EU 역내 경제의 경쟁력을 확보하고 공급망의 회복력 및 지속가능성을 강화하는 것을 내용으로 한다. 이를 위해 기업의 리쇼어링을 정책적으로 지원하고, 반도체, 친환경 산업 등 주요 분야에서 역내 기업 비중의 확대를 도모하는 중이다.¹⁸ 반도체의 경우, EU 반도체법(Chips Act)을 통해 총 430억 유로를 투입하여 반도체 제조시설 확충, 역내 반도체 허브 구축, 반도체 신기술 역량 강화 등을 추진하고 있다.¹⁹ 친환경 산업의 경우, 미국의 인플레이션감축법(IRA)에 대응하여 총 2500억 유로 규모의 세액공제와 보조금을 제공하는 그린딜 산업계획(Green Deal Industrial Plan), 동 정책을 구체화한 탄소중립산업법(Net-Zero Industry Act) 초안과 핵심원자재법(Critical Raw Materials Act) 초안을 신속하게 발표하였다.²⁰

일본은 자국내 반도체 산업의 제조역량을 복원하는 한편 공급망 취약성이 드러난 분야에서는 대중국 의존도를 낮추는데 주력하고 있다. 특히 기존 국가안보의 범위를 경제와 기술 분야로 확장하여 ‘경제안보’를 개념화하고, 전략적 자율성 확보, 전략적 불가결성 획득, 국제질서 형성 주도 등의 자민당 정책 기조를 토대로 ‘경제안전보장추진법’을 법제화하였으며, 수상관저와 경제산업성 주도로 범정부 전략을 펴고 있다.²¹

요약하면, 각국의 공급망 전략은 첫째, 전략산업 분야에서 제조업 기반과 기술 생태계를 자국 또는 인접국에 위치시키고, 둘째, 공급망이 취약한 분야에서 우호국과 연대하여 경쟁국에의 의존도를 낮추며, 셋째, 기술통제 및 안보조치를 전략적으로 활용하는 것이다.

¹⁷ Congressional Research Service, “China’s New Semiconductor Policies: Issues for Congress,” (April 20, 2021); 문지영 외, “2021년 양회를 통해 본 중국의 경제정책 방향과 시사점,” KIEP, (2021).

¹⁸ European Commission, “Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy,” (February 18, 2021).

¹⁹ 이정아·도원빈, “미국과 EU의 반도체 산업 육성 전략과 시사점,” KITA 통상리포트, (2023).

²⁰ 장영욱 외, “EU ‘그린딜 산업계획’의 주요 내용과 시사점,” KIEP 세계경제 포커스, (2023).

²¹ 이승주, “일본과 새로운 산업정책의 대두: 이익·정책이념·제도간 상호작용”, 한국정치학회보, 제57집 1호 (2023).

3. 공급망 질서의 방향

글로벌 공급망 불안정은 우발적 사건의 연속이라기 보다는 주요국 간의 전략경쟁에 따른 세계 경제질서의 근본적 변화과정으로 보아야 한다. 미국과 중국의 국력이 아직 격차가 있어 패권 경쟁에는 미치지 못하더라도, 미국이 중국을 글로벌 패권에의 등장기적 도전으로 인식하고 본격적인 견제에 들어간 ‘전략 경쟁 (strategic competition)’이며, 향후 30여 년에 걸쳐 갈등과 대립이 지속될 것으로 전망되기도 한다.²² 향후 질서 재편의 방향은 세 가지로 정리된다.

첫째, 글로벌 공급망이 자유민주 진영과 권위주의 진영으로 권역화되어 대립과 경쟁이 심화될 것이다. 미국의 국가안보전략 보고서는 “자유롭고 개방되며 번영하고 안전한 세계(free, open, prosperous, and secure world)”라는 민주주의 비전이 중국, 러시아 등 권위주의 국가의 현상변경 시도(침략 전쟁, 타국 정치 개입, 기술·공급망 전략자산화 등)로 심각한 도전에 직면했다고 적시하였다.²³ 각국 경제가 연결되어 상호 의존하는 상황에서 공급망의 완전한 분리는 경제적으로나 현실적으로 어렵겠지만, 민주-권위 진영 간의 대립이 격화되고 주요국이 공급망 취약성 개선에 나서고 있어 공급망의 선택적 탈동조화(targeted decoupling)는 불가피해 보인다.²⁴ 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 민주-권위 진영 대립은 더욱 가속화되었다. 일례로 2022년 3월 UN 긴급총회에서 러시아의 우크라이나 침공을 규탄하고 즉각 철군을 요구하는 결의안이 미국 주도로 통과되었으나, 5개국(러시아·벨라루스·시리아·북한 등)이 반대하고 35개국(중국·인도·이란 등)이 기권하였다. 반대 또는 기권한 곳이 세계 인구의 절반에 달한다.²⁵ 또한 개전 이후에도 서방 중심의 대러시아 경제제재가 취해졌으나 러시아가 에너지를 전략무기화하여 비우호국 공급을 중단하여 공급망 위기가 고조되었다.²⁶

둘째, 권역내 국가 간에도 자국 이익을 우선한 산업정책 경쟁과 다층적 협력이 복합적으로 전개된다. ‘산업정책’은 민간 산업 부문의 성과를 구조적으로 개선하

²² 김성한, “미국의 신질서 구상과 한미동맹 2030,” 『新亞細亞』, 26권 3호, (2019).

²³ The White House, *National Security Strategy*, (October 2022), pp. 8~9.

²⁴ S. Segal, “Degrees of Separation: A Targeted Approach to U.S.-China Decoupling - Final Report,” *CSIS*, (October 2021).

²⁵ U. Dadush, “The Future of Global Value Chains and the Role of the WTO,” *WTO Working Paper*, ERSD-2022-11, August 2, 2022, <<https://www.wto-ilibrary.org/content/papers/10.30875/25189808-2022-11/read>>.

²⁶ 이상열, “글로벌 에너지 공급망 구축의 패러다임 전환,” *Global Issue Brief*, (2022).

려는 정부 개입 전반을 의미한다.²⁷ 신고전주의 경제학은 정부가 시장에 개입하는 것은 오히려 시장을 교란하고 경쟁을 저해하는 비효율적 정책으로 간주하였고 자유주의 국제질서에서 자유로운 시장경쟁을 표방하며 산업정책 개입을 효과적으로 억제하였다. 2000년대 중반 이후 선진국 경제가 정체되고 시장 자유화에 따른 피로와 불만이 누적됨에 따라 정부의 역할이 요구되기 시작하였고 Stiglitz, Rodrik 등 주류 경제학에서도 산업정책을 옹호하기 시작했다.²⁸ 공급망 측면에서 산업정책이 자국내 제조기반과 혁신 생태계를 확충하는데 적극 활용되면서, 공급망 권역 내에서 경쟁과 갈등의 요인이 되고 있다. 일례로 각국은 청정에너지 전환을 추진하면서 이에 필요한 배터리와 핵심광물 확보를 위한 자국 우선 정책을 경쟁적으로 펼치고 있다. 미국 인플레이션축법(IRA) 경우, 기후 대응을 위해 탄소감축 기술혁신 및 인프라를 지원하는 법안이나, 전기차 구매 세제지원을 도입함에 있어 혜택 범위를 북미에서 조립, 북미에서 배터리 50% 제조, 북미 또는 FTA 체결국에서 핵심광물 40% 가공을 요건으로 두었다. 중국산 전기차나 배터리를 지원 대상에서 배제하는 것을 넘어 미국 내 전기차와 배터리의 제조기반 확충을 위해 WTO 비차별대우에 반하는 형태의 현지조달요건을 두는 것으로 우방국 간에도 통상현안이 되고 있다. 바이든 정부가 트럼프의 신경질적 오포보다 강하면서도 조용하게 세계 경제 질서의 틀을 바꾸고 있는 것이다.²⁹

셋째, 공급망 관리에 ‘노동·인권’ 가치가 결합하여 새로운 국제규범으로 발전해가고 있다. 바이든 정부는 2021년 출범 초기부터 노동자 중심 통상정책(worker-centric trade policy)을 강조해왔다. 통상정책이 노동자의 권리를 신장하고 근로소득을 높이며 중산층을 포함한 모든 국민에게 경제적 혜택이 되어야 함을 강조하며, 미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)을 모델로 하여 강제노동과 노동착취를 배격하여 글로벌 공급망의 투명성과 책임성을 강화하겠다는 것이다.³⁰ 또한 인권과 관련, 미국 정부는 중국 공산당이 신장 지역에서 반인륜적 범죄

²⁷ C. Crisculolo et al., *An Industrial Policy Framework for OECD Countries: Old Debates, New Perspectives*, OECD Science, Technology and Innovation Policy Papers, No. 127 (OECD, 2022); 김석관, “산업정책의 부활,” *Global Issue Brief*, 경제·인문사회연구회, (2022).

²⁸ A. Andreoni and H. Chang, “The Political Economy of Industrial Policy: Structural Interdependencies, Policy Alignment and Conflict Management,” *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 48 (2019).

²⁹ P. Krugman, “Why America Is Getting Tough on Trade,” *The New York Times*, 12 Dec, 2022, <<https://www.nytimes.com/2022/12/12/opinion/america-trade-biden.html>>.

³⁰ USTR, 2023 President’s Trade Policy Agenda and 2022 Annual Report, March 2023:

를 저질렀다는 유엔 인권 조사 보고서를 지지하고, 2021년 12월 위구르강제노동 방지법(UFLPA)을 발효시켜 강제노동 연루가 추정되는 중국 신장 자치구에서 생산된 면화, 토마토, 폴리실리콘, 알루미늄 제품 등의 미국 수입을 제한하였다.³¹ 한편 유럽에서는 공급망 실사로 접근하고 있다. 영국, 독일 등 주요국이 기업 공급망 실사법을 도입하여 제품·서비스 생산 과정에서 인권에의 부정적 영향이 있는지 조사하고 필요한 조치를 취하도록 법제화하였으며, 2022년 2월에는 EU 차원에서 기업 지속가능성 실사법이 마련되어 시행을 앞두고 있다.³² 첫번째 요소인 글로벌 공급망 권역화와 맞물리는 경향이 있으나, ‘노동·인권’ 부분은 국제사회의 보편적 가치이고 통상규범과 결부되고 있다는 점에서 차이가 있다.

Ⅲ. 공급망 국가비전과 전략

글로벌 통상환경이 바뀌고 있다. 주요국 정부가 시장개입을 확대하고 WTO 비차별대우에 반하는 조치를 도입하면서 정당하다고 주장한다. 신통상질서가 향후 어떤 모습으로 전개될지 아직 확정적으로 말하기 이르지만, 기존의 질서와 통상규범을 무시하는 무질서 상태가 아니라, 정부와 시장, 효율성과 회복력, 통상과 안보 간의 재균형이 모색될 것이다. 이러한 국제환경 변화에 대응하여 윤석열 정부는 외교·안보 분야의 국정목표로 “자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가”를 제시하였다. 고래 싸움에서 등 터지는 새우가 되지 않으려면 영민하고 품질을 키운 돌고래가 되어야 함을 강조하며, 미-중 사이에서 기울지 않고 우리의 당당한 외교를 펼쳐나가겠다는 구상이다.³³ 이러한 대외적 국가 비전이 공급망 재편의 신통상질서에 대응하는 데에도 우리의 비전이자 전략적 토대로 되어야 한다고 생각한다. 그러한 차원에서 공급망 국가비전과 전략을 제시해 보도록 하겠다.

2023년 통상정책의제 보고서는 노동자 중심 통상정책을 별도 챕터로 두고, 노동권 신장(USMCA 이행, 강제노동 포함), 탈탄소 가속화, 농산물 수출 지지, 공급망 복원력 촉진을 제시하였다.

³¹ Uyghur Forced Labor Prevention Act; 2023.3월 현재까지 총 3,237건의 수입선적이 미국 국경에서 역류되고 그 중 427건은 수입 거부되었다.

³² 임소영, “EU 주요국의 공급망 ESG 실사제도 현황 및 시사점,” KIET 산업경제, (2022).

³³ 대한민국정부, 윤석열정부 120대 국정과제, 2022.7; 이정철, “정동칼럼: 글로벌 중추국가론과 외교부”, 『경향신문』, 2022.9.6.

1. 비전: 글로벌 중추국가

글로벌 중추국가 비전은 정치외교 측면에서 과거의 중견국 틈새외교를 넘어 자율적인 중재외교를 지향하는 것이다. 한반도는 미-중 전략경쟁의 주요 무대로서 지정학 경쟁과 대립의 중심에 있다. 북핵, 4차 산업혁명 등과 같이 한국의 경제와 안보를 좌우할 모든 영역에서 미국과 중국은 중요한 독립변수이며, 우리는 미국과는 전략동맹, 중국과는 동반자 관계를 맺으며 평화와 번영을 이루어왔다. 미-중 경쟁이 격화되면서 기존 전략적 모호성이 이제는 유효하지 않으며 매우 민감하고도 위험한 줄타기를 펼쳐야 한다. 플랜B 없는 막연한 낙관론, 성과를 부풀리는 조급한 외교, 눈치만 보는 조용한 외교에서 벗어나서, 대외적으로 우리 국익을 영리하게 실현해가야 한다.³⁴

국정목표5 ‘글로벌 중추국가(global pivotal state)’에는 ”18번 남북관계를 정상화하고 평화의 한반도를 만들겠습니다“, ”19번 자유민주주의 가치를 지키고 지구촌 번영에 기여하겠습니다“, ”20번 과학기술 강군을 육성하고 영웅을 영원히 기억하겠습니다“의 구체적 약속이 기재되어 있다. 새 정부는 대한민국이 높아진 국격과 위상을 바탕으로 국제사회에서 역할과 책임을 주도적으로 수행하는 것을 추구하며, 미국과의 전략동맹을 굳건히 하고 IPEF, Fab4, 쿼드 등 역내 질서 재편에도 적극적으로 참여하는 인도-태평양 전략을 구사하고 있다. 우선 남북관계와 관련, △(북한 비핵화) 한미 간 조율 하에 예측가능한 ‘비핵화 로드맵’ 마련 및 상호주의 원칙에 따른 대북 비핵화 협상 추진, △(남북관계 정상화) 정세·국익 고려한 실용·유연성이 조화된 남북관계 추진, 비핵화 과정과 유기적으로 연계된 경제협력 비전 제시 및 실행, △(남북간 인도적 문제) 인도적 지원 조건 없이 실시, 이산가족·국군포로·남북자 문제해결 노력을 제시하였다. 4강 외교와 관련, △한미관계: 포괄적 전략동맹으로서의 전방위적 협력 지평 확대, △한중관계: 한반도 평화·안정 및 경제·환경 등 분야 협력 확대, △한일관계: 셔틀외교 복원 통한 신뢰회복 등 미래협력관계 구축, △한러관계: 국제규범에 기반한 안정적 발전 모색을 방향으로 제시하고 있다.³⁵

그런데 새우가 영민한 돌고래가 되려면 외교적 행보만으로는 어렵고, 스스로

³⁴ 유상철, “한국의 ‘전략적 모호성’ 수명 다해가고 있다. 한국의 새 외교전략 모색 ‘생존의 기로’ 낸 정재호 교수,” 유상철의 직격인터뷰, 『중앙일보』, 2022.11.10; 정재호, “미중 전략경쟁의 향방과 한국,” 2022.4.13., 서울대학교 송강포럼 발제내용 참고.

³⁵ 윤석열정부 120대 국정과제, 대한민국정부, 2022.7.

경제 역량을 갖춰 글로벌 공급망의 급소를 장악하고 전략적 자율성을 확보해야 한다. 다시 말해, 한국이 국내적으로 핵심 기술과 전략산업을 육성하는 공급망 전략을 통해 새로운 가치와 경쟁력을 창출할 혁신 역량을 갖추어야 글로벌 중추국가로 도약하는 것이 가능해진다. 그래야 미-중 사이에서 어느 일방으로 치우치지 않고 자유와 개방의 보편적 원칙을 지향하면서 우리 국익을 극대화하는 현명한 대외 전략 구사가 가능하다. 따라서 글로벌 중추국가 비전을 구체적으로 실현하는 경제 통상 전략이 수반되어야 한다. 하지만 지금의 글로벌 중추국가 비전은 외교안보 전략에 머물면서 경제통상을 아우르지 못하고 있는 실정이다.

산업부 통상교섭본부는 2023년 초 「글로벌 통상 중추국가」 전략을 발표하였다. 글로벌 연대를 강화하여 새로운 수출 시장을 확보하고, 우리 기업에 유리한 통상환경 조성을 위해 선진 통상규범 논의에 주도적으로 참여하며, 우리가 가진 강한 제조업 기반과 안정적 경제환경, 우수한 인력을 활용해 글로벌 투자·기술·인력을 유치하겠다고, ①글로벌 연대를 통한 시장·공급망 다변화, ②新통상 블록·분야 선진 통상규범 주도, ③글로벌 투자·기술·인력 허브로의 도약을 통상정책 비전으로 밝혔다.³⁶ 필자는 동 전략이 시의적절하고 유용한 시도라고 평가하지만, 전략에 제시된 내용들이 대체로 기존 통상정책의 틀에 머물러 있고 개별 부처나 기관에 산재한 공급망 정책을 망라하지 못한 한계도 부인하기 어렵다. 글로벌 중추국가를 실현하는 국가적인 경제통상 비전이라고 하기에는 다소 부족해 보인다.

2. 전략: 산업-통상-안보 통합 체제

필자는 새로운 공급망 국제질서 방향으로 산업정책 부활, 공급망 회복력 연대, 통상과 안보의 재균형을 주목하였는바, 이에 맞춘 공급망 전략으로 산업, 통상, 안보의 3개 축이 유기적으로 융합된 통합 체제를 제안하고자 한다. 산업 부문에서 첨단제조 지능형 혁신, 통상 부문에서 신통상 네트워크 거점화, 안보 부문에서 한국형 기술안보 체제를 각기 구체화하고, 이를 국가안보실이 컨트롤 타워가 되어 전반적 메시지와 우선과제를 조율하는 체제이다. 미국 바이든 정부의 공급망 검토

³⁶ 산업통상자원부 보도자료, “「국제 통상 중추국가」로의 전진 - 통상교섭본부장, 「통상교섭민간자문위」에서 통상정책 비전 제시, 20개국과 무역투자프레임워크 체결로 무역·투자·공급망·에너지 협력 강화,” 2023.1.11. <https://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=166638&bbs_cd_n=81>.

보고서가 유용한 사례라고 할 것이다.

가. 산업: 첨단제조 지능형 혁신(AIX)³⁷

산업 측면에서 제조와 AI를 융합하여 ‘한국형 첨단제조 지능형 혁신(AIX)’을 추진해야 한다. 우리나라는 제조기반과 IT 기술에 강점이 있고 완성 대기업 중심의 탄탄한 수출산업과 수직계열화 구조를 갖추고 있다. 글로벌 공급망 측면에서 우리 기업들은 중·고위 기술의 중간재 수출을 중심으로 참여하고 있으며 미국, 중국 모두와 공급망이 긴밀하게 연결되어 있다. 우리 반도체 수출의 60%는 중국(홍콩 포함)으로 향하고 미국의 반도체 기술 없이는 생산에 차질이 있다. 그런데 미-중 전략경쟁으로 미국과 중국이 공급망 권역화에 나서면서 수출환경이 불안정해지고 중국이 제조 강국으로 부상하여 강력한 경쟁국이 되었다. 지금의 난국을 타개하고 기술경쟁 시대에 경제강국으로 도약하려면 중간재 제조 중심의 우리 공급망 구조를 전방과 후방 부문的高부가가치 영역으로 확장하고 제조 부문에 IT 역량을 결합하여 디지털 융합서비스 모델을 통해 새로운 가치를 창출해야 한다. 우리가 하드웨어 중심에서 AI와 디지털 기술을 활용한 제조기반 지식산업으로 탈바꿈하는 지능형 혁신 전략이 필요한 시점이다.³⁸

첫째, 첨단제조 분야의 자율공장(autonomous factory)에 필요한 초격차 기술 확보에 민관이 함께 투자해야 한다. ‘첨단제조’는 반도체, 자동차, 디스플레이, 가전, 항공 등에서 최신 디지털 기술과 공정을 활용하여 고부가 제품을 생산하는 제조혁신을 의미하며, ‘자율공장’은 디지털 혁신기술로 무인 자율화된 최종 단계의 스마트공장을 의미한다. 일례로 반도체 제조의 경우 생산성 및 수율 향상을 위해 초미세 공정 개발과 함께 무인화된 클린룸 조성이 중요하다. 자동차의 경우에도 자율주행, 공유경제, 친환경차로 시장 트렌드가 전환되면서 셀 단위 유연작업, 통합물류 자동화 솔루션, 디지털트윈 등 혁신기술이 적용된 자율공장이 시도되고 있다. 테슬라는 AI 로봇을 활용한 무인화·자율화가 미래 제조의 승부처로 보고 기가팩토리에 투입할 2천만원대 휴머노이드 ‘옵티머스’ 개발에 집중 투자하고 있

³⁷ 첨단제조 지능형 혁신 관련 세부 논의는 다음 참고: 김호철 외, “기술경쟁 시대 기계산업의 도전 과제와 첨단제조 지능형 혁신(AIX),” 『기계기술정책』, 제2권 제1호 (대전: 한국기계연구원, 2023).

³⁸ 미래산업정책포럼, 『위기의 시그널을 깨트려라: 혁신, 그리고 리질리언스』, 산업통상자원 R&D 전략기획단, (2021); 한국공학한림원, 『새로운 100년 산업혁명, ‘추월의 시대’로 가자』, 차기정부부를 위한 정책총서 VI (2021).

다.³⁹

둘째, 산업 현장에의 AI 내재화를 위해 앵커기업이 주도하는 공급망 협업체를 활성화해야 한다. 반도체, 자동차, 철강, 가전 등 전략 분야를 중심으로 완성 대기업 주도로 공급망 내 중소기업이 참여하는 협업체를 구성하고 민관이 협력하여 중소기업의 AI 활용 역량을 끌어주는 프로젝트를 추진하는 것이다. 참여 기업은 AI 기술을 제조 전반에 적용하여 고부가가치 선도모형을 창출하고, 이를 다시 공급망 내 다른 기업과도 공유하면서 자발적인 AI 혁신을 산업계에 확산할 수 있다. 한편, 자율공장에 필수적인 산업제어시스템 분야에서 우리 완성 대기업이 주로 외국 선진업체에 의존하고 있어 전반적인 디지털 혁신이 저해되고 있는 만큼, 정부와 민간 업계가 힘을 모아 수요기업-공급기업-시스템통합(SI)기업-협력업체가 참여하는 컨소시엄을 구성하여 ‘한국형 산업제어시스템(K-ICS)’ 개발과 실증에 나설 필요가 있다.⁴⁰

셋째, 디지털트윈 가상협업공장을 통해 공급망 협업을 지원하고 통합형 데이터 플랫폼을 구축해야 한다. 기존 공급망은 ‘원자재-생산-유통-소비’가 단선적으로 흐르는 것이었으나 4차 산업혁명 시대에는 모든 단계별 정보가 실시간으로 연결되고 디지털 플랫폼 중심으로 전 과정이 통합되는 ‘공급망 4.0’이 주목받고 있다.⁴¹ 공급망 4.0을 기업 현장에 실현하려면 공급망 내에서 단계별 흐름을 디지털 정보화하여 실시간으로 추적하고 소비자가 입력하는 정보를 공급망 참여자와 공유해야 한다. 전방의 완성업체는 복잡한 후방산업 구조를 완전히 파악하지 못하고 있어 공급망 전반의 디지털 전환에 어려움이 있으며, 후방 협력업체로서도 사업체 규모가 영세하고 주문 정보만 전달받기 때문에 산업 전반의 디지털 전환 흐름을 이해하고 부응하기 어렵다. 따라서 공급망 참여기업 간의 디지털 연결 및 가상화를 통한 협업 환경 조성이 필요하다. 새 정부의 국정과제로 포함된 ‘가상 협업공장’은 최종 수요기업이 추구하는 자율공장을 디지털트윈 기술로 가상화하여 모델공장을 구축하여 공급망 참여기업이 정보를 공유하고 협업할 수 있는 공간을 조성해

³⁹ 디지털 기반 제조서비스 컨퍼런스 (2022.10.20.), 산업 예지보전 솔루션 및 서비스(두산에너지빌리티 사례), 건설기계 무인화·자율화 통합관리 서비스(현대두산인프라코어 사례) 등 발표자료 참고.

⁴⁰ 권대현, “산업용 제어시스템 개발 및 적용 사례: LS 일렉트릭 사례,” 디지털 기반 제조서비스 컨퍼런스 발표자료, (2022.10.20.).

⁴¹ M. Ferrantino and E. Koten, “Understanding Supply Chain 4.0 and its potential impact on global value chain,” in WTO, *Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world*, WTO global value chain development report, (2019).

보자는 취지이다.⁴²

나. 통상: 신통상 네트워크 거점화⁴³

통상 측면에서는 새로운 통상 패러다임을 수용하여 협상의 대상, 방식, 전략을 전환한 ‘로드맵 3.0’이 필요하다. 우리나라 통상정책은 시대 변화에 따라 3단계를 거쳐왔다. 첫번째 단계는 1999년 각 부처에 산재했던 통상업무를 일원화하여 외교통상부 소속으로 통상교섭본부를 출범시켰다. 하지만 비전과 역량의 부족으로 한-미 BIT 실패, 한-중 마늘분쟁, 한-일 FTA 무산 등으로 아쉬운 성과를 남겼다. 두번째 단계는 2004년 동시다발적 FTA 전략을 선언하고 협상조직을 확대하던 시기이다. 한-미 FTA, 한-EU FTA 등 굵직한 협상을 타결시키며 대한민국을 FTA 지각생에서 통상 강국으로 발돋움시켰다. 세번째 단계는 2013년 통상업무가 산업통상부로 이관된 산업-통상 연계의 시기이다. 아태 통상 축과 동아시아 통상 축을 연결하는 중심국(linchpin)을 지향하였고 한-중 FTA를 비롯하여 FTA 네트워크 저변을 확대하였다. 십 여년이 흐른 지금, 기술경쟁이 치열하고 글로벌 공급망이 재편되는 엄중한 시기에 놓였고, 우리 통상의 패러다임을 전환하여 새로운 전략을 내놓아야 하는 시대적 요구에 직면해 있다. 새로운 단계의 통상전략으로 로드맵 3.0을 제시해야 한다.

첫째, 디지털, 그린, 안보의 신통상규범 논의에 주도적으로 나서야 한다. 무역에 의존하는 우리로서는 민주-권위 진영화 논리를 이유로 한쪽으로 치우치거나 자국 우선주의에 함몰되어 시장질서를 포기하는 것은 바람직하지 않다. 국제분업구조 변화 속에서 신통상 분야를 중심으로 새로운 가치와 경쟁우위를 창출하는데 초점을 맞춰야 한다.⁴⁴ 그런데, 디지털 통상에서 우리가 명확한 비전 없이 미국이 빅테크 관심사안 중심으로 짜놓은 협상 의제에 따라가는 형국이며, 통상협상 수준이 산업 현실에 크게 뒤처지다보니 업계의 관심도 낮은 상황이다. 그런 통상의 경우

⁴² 윤석열 정부의 110대 국정과제, “23번 제조업 등 주력산업 고도화로 일자리 창출 기반 마련”; 전자신문, “[대한민국 대 전환 ‘ON’] 장영재 KAIST 교수 ‘제조 디지털 플랫폼’ 구성해야,” (2022.4.20.) <<https://www.etnews.com/20220420000100>>.

⁴³ 공급망 신통상전략 관련 세부 논의는 다음 참고: 김호철, “글로벌 공급망 재편의 지경학과 신통상전략 구상,” 『통상법무정책』, 통권 제5호 (산업통상자원부, 2023).

⁴⁴ 정은미, “최근 글로벌 공급망 변화 추세와 대응 과제,” (경제·인문사회연구회 Global Issue Brief, 2022); 김계환 외, “경제패권경쟁시대 전략적 자율성을 위한 산업통상 전략,” KIET 연구 보고서 2021-15 (2021); 오일석, “반도체 공급망 경쟁에 따른 디지털 진영화와 우리의 대응,” 국가안보전략연구원 INSS 전략보고, (2022).

에도, 수산보조금 분야에서 국내 면세유 개편이 미뤄지면서 대외 협상에서 수세적 입장을 벗어나지 못하고 있고 기후변화 대응에 있어서도 탄소규제 수준과 배출권 가격이 선진국의 기대에 미치지 못하여 협상의 주도권을 갖지 못하고 있다. 경제 안보에서도 WTO 안보예외, 신바세나르체제 등에 대한 검토가 부족한 상황이다. 우리는 반도체, 배터리, IT 등 디지털·그린 전환과 기술안보에 필수적인 산업 부문에서 세계적인 공급망 생태계와 경쟁력을 갖추고 있다. 양자·다자·소다자 차원의 신통상규범 논의에 주도적으로 참여하여 우리의 이익을 지키고 국제사회 공동 번영에도 기여해야 한다. 우리의 제조와 IT 강점을 살린 한국형 디지털·그린 통상의제를 발굴하여 성장의 기회로 삼고 선도국으로 도약하는 진취적 전략이 필요하다고 생각한다.⁴⁵

둘째, 시장접근 중심의 통상교섭 전략에서 양자·다자·소다자의 다층적 통상 연대 전략으로 전환하여 ‘네트워크 거점’이 되어야 한다. 초연결된 상호의존 환경에서 위치적 권력(positional power)을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 협상 건별로 손익계산을 하며 피해대책을 요구하는 구태한 접근에서 벗어나 전략적 비전으로 네트워크 거점을 지향하면서 정치적 리더십을 발휘하는 과감한 행보가 필요하다. 우리 통상의 전략적 포지셔닝에 대해서도 글로벌 공급망 권역화와 권역 내 경쟁·협력으로 나누어 전반적으로 점검해야 한다. 우선 공급망 권역화에 대해서는 IPEF 협상, RCEP 이행과 더불어 CPTPP 가입, 한일중 협상 등으로 통상의 보폭을 확대하고, 한국의 민감한 포지셔닝을 고려하고 한-미 동맹관계와 한-중 협력관계의 구조적 차이를 반영한 전략적 소통과 실리적 접근이 필요하다.⁴⁶ 권역 내 경쟁·협력에 대해서는, 한·미·일 공조와 함께, 싱가포르, 캐나다, 호주 등 유사 입장을 가진 중견국과의 공급망 협의채널을 확대하고, EU, 중남미, 중앙아, 중동·아프리카 등을 대상으로 공급망 협력을 맞춤형으로 전개하여 네트워크 외연을 공고히 해야 한다.⁴⁷

셋째, 동아시아 공급망 질서 재편이 우리에게 불리하게 전개되지 않도록 우리가

⁴⁵ 김호철, “산업의 디지털 전환, 글로벌 지정학과 통상협상 新의제 검토,” 『통상법률』, 제158호(2023).

⁴⁶ 강준영, ““한·중관계 실용적 관점에서 새 기준점 만들어야”[중국 수출 해법]①,” 『이데일리』, 2023.3.14., <<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01134886635543320&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>>.

⁴⁷ 대통령실, “윤 대통령 “한일 양국, 글로벌 어젠다에 공동으로 협력하고 대응할 것,” 『정책브리핑』, 2023.3.17., <<https://korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148912864>>.

주도하는 역내 분업구조의 청사진을 수립하고 통상역량을 집중해야 한다. 일본의 소재·부품을 한국이 중간재로 가공하여 중국에서 완성품으로 조립하는 동아시아 분업구조가 도전받고 있고, 미국의 인태 전략, 중국의 일대일로, 일본의 다이아몬드 구상이 맞물려 동북아를 둘러싼 지정학이 복잡하게 전개되고 있다. 우리는 역내 공급망에서 초격차 기술로 대체불가성을 확보하고, 전략적 자율성을 토대로 우리에게 유리한 협력관계를 이끌어내야 한다.⁴⁸ 이러한 차원에서, 한-일-중 공급망 협력을 위한 채널을 구축하는 것이 중요하다. 지난 9월 대통령은 아세안+3 정상회의에서 한국, 일본, 중국의 3국 간 협력의 물꼬를 열었으며 총리가 시 주석을 면담하여 한일중 정상회의 개최에 대한 우호적 분위기를 확인하였다. 한국-미국-일본과 북한-중국-러시아 간의 대립 구도에서 우리가 불필요한 갈등에 휘말리지 않으려면 미국과 함께 중국과도 상호 존중과 규범 질서에 기반한 건강하고 성숙한 관계를 발전시켜야 한다. 우선적 현안으로 첨단산업에 필요한 핵심원료·광물자원 공급망 안정화, 동북아 3국 간의 공급망 위기 조기경보 협력 등이 검토될 수 있다고 생각한다.

다. 안보: 한국형 기술안보 체제

안보 측면에서는 기술경쟁에 초점을 맞추어 부처간 단절된 경제안보 체제를 범정부 체제로 개편해야 한다. 첨단기술 주도권 확보를 위한 각국의 전략경쟁이 가열되고, 글로벌 통상질서에서 경제와 안보의 관계가 재조정되는 과정에 있다. 우리의 대응 체계와 전략도 그에 맞춰 수정되어야 한다. 새 정부는 공급망 위기에 대응하여 외교 측면에서 경제와 안보를 연계한 ‘경제안보 외교’를 국정에 반영해왔다. 국정과제 98번 “능동적 경제안보 외교 추진(외교부)”에는 △범정부 협업 하에 공급망 위기 예방·대응 능력 강화 및 원천기술 보유국과 상호보완적 협력체제를 구축하고, △IPEF, RCEP, CPTPP 등 논의에 주도적으로 대응하며, △다자 경제협력체에서 우리 국익에 부합하는 입장 반영 및 양자·다자간 경제협정 네트워크를 확대하고, △신흥안보위원회를 설치하여 현안 대응과 함께 장기적 관점에서 체계적 전략을 수립하겠다고 제시하였다. 그런데 아쉽게도 외교부가 주도했던

⁴⁸ 안덕근, “통상 전쟁터 된 인도·태평양... 신통상질서 수립 나서야,” 『중앙일보』, 2022.4.26., <<https://www.joongang.co.kr/article/25066332>>; 윤정현, “반도체 공급망 안보의 국제정치: 미국의 Fab4(Chip4) 제안의 시사점,” 『국가전략』, 제29권 1호 (2023).

경제안보 전략은 경제부처와의 협업을 이끌어내지 못해 산업 트렌드 및 기술경쟁 현실에 대한 이해가 부족하였고 과제 내용도 피상적이어서 실질적 변화를 만들어내기 어려웠다. 경제와 안보가 연계되고 있으며 공급망 리스크도 안보적 사안이라는 점에서 경제안보 개념이 유용하지만, 미국식 경제안보가 우리 실정과는 다소 차이가 있기 때문에 ‘한국형 기술안보 체제’로 재설계해야 한다.

국내적으로, 글로벌 흐름에 맞춰 기술안보 3대 정책(수출통제·기술보호·외투심사)을 추진하는 조직과 법령을 전면적으로 재정비해야 한다. 기술안보는 공급망 안정화를 넘어 우리의 핵심기술과 산업생태계를 지키는 안보전략이다. 특히 수출통제 제도는 미국이 국제질서 변화를 주도하는 중요한 분야이기도 하다. 대통령실 경제안보비서관실과 산업부 무역안보국이 주축이 되어 기술통상 패러다임과 범정부 협력기반을 세워가야 한다. 또한 국회에 계류 중인 공급망 3법(소부장 특별법 개정안, 공급망 기본법 제정안, 자원안보 특별법 제정안)에 대해서도 각 부처별로 추진하기 보다는 총리실이 컨트롤타워가 되어 정부의 추진 의지를 보이고 범정부 정책조율에 나서야 한다. 이러한 측면에서 총리실 ‘신흥안보위원회’의 역할이 주목된다.

대외적으로는, 한·미·일 안보동맹을 공고히 하면서, WTO 개혁의 틀에서 경제와 안보 논의에 기여하고 우호국 연대 형성을 주도해야 한다. 지난 8월 한·미·일 3국 정상인 미 대통령 별장인 캠프 데이비드에서 회담을 열고 첨단기술·기후변화·비확산 등 글로벌 이슈에 공동 대응하는 ‘캠프 데이비드 원칙’ 합의를 채택하였다. 한·미·일 3국이 안보·외교·국방·기술 분야에서 수시로 협의하면서 공조하는 준동맹 체제가 되었다는 평가이다. 마찬가지로, WTO 차원에서도 전략 포지셔닝을 재설계하여 미국의 관심 의제인 안보예외 해석, 비시장경제, 산업보조금 등에서 미래지향적 관점에서 적극적으로 논의에 참여할 필요가 있다.

IV. 통일한국 미래산업 구상

글로벌 정치·경제가 격랑 속에 있는 시기에 준비 없는 통일로 남한이 경제적 부담을 떠안으면 한순간 위기로 이어질 수 있다는 우려도 있다. 하지만 남한의 침

단제조와 북한의 천연자원을 연계하여 미래산업 거점기지를 조성하고 대륙과 해양으로 뻗어 나가는 한반도 공급망 전략을 펼 수 있다면 이는 분명히 기회이다. 당장은 북한의 핵무장과 남북 교류협력 단절로 통일한국 산업전략이 먼 미래의 일로 여겨지겠지만 독일의 사례처럼 통일한국이 우리에게 갑작스럽게 찾아올 수 있다. 통일 한반도의 성공 여부는 북한지역 산업 재건과 통일경제 미래산업 창출에 달려있기에 지금부터 준비하는 것이 필요하다. 한반도 통일경제 비전을 재정립하고, 통일한국 미래산업과 첨단제조 산업통상전략을 마련해야 한다.

1. 한반도 첨단제조 비전

정부가 제시하는 공식적인 통일 한국의 경제비전은 없지만, 전문가들은 대체로 “남북의 상호보완적 경쟁력을 활용하여 통합형 첨단제조 미래산업을 구축함으로써 새로운 경제성장 동력을 창출”하는 것으로 이해한다. 한반도 통일이 이루어지면 우리나라 경제가 사실상 섬에서 대륙경제로 바뀌고, 규모의 경제가 가능한 내수시장을 확보하며, 자원 빈국에서 자원 보유국으로 변신하고, 첨단기술과 고효율 노동력을 결합한 세계의 공장이 가능해지는 것이다.⁴⁹ 그런데 여기에서 말하는 산업구조 재편이 무엇을 의미하는지, 미래 경제 성장 동력은 어떤 분야를 포함하는지, 윤석열 정부의 통일·대북 정책과는 어떻게 연계되는지 등에 대한 세부적인 논의는 이루어지지 않고 있다. 북한이 남북 경협을 거부하는 상황에서 비전 자체로는 의미가 없으며 현 정부의 담대한 구상이 대화 보다는 단념과 억제를 중시하기 때문에 남북 협력을 시작할 여건이 아니라는 회의적 시각이 팽배하다. 하지만 ‘통일 비전’은 한반도 통일이라는 미래 상황으로 향해가는 과정에서 이루고자 하는 지향점이고, 한반도 통일에 대한 국민적 지지를 확보하고 다양한 이해를 가진 국제사회를 설득하는데 중요한 역할을 하기 때문에 우리에게 반드시 필요하다고 생각한다.

필자는 통일 한반도의 산업구조 재편은 글로벌 공급망의 전략적 급소를 장악하는 방향으로 설계되어야 하며, 이러한 차원에서 한반도의 미래 경제 성장 동력은 ‘첨단제조(advanced manufacturing)’에서 찾아야 한다고 생각한다. 다시 말해, 글로벌 공급망이 재편되는 상황에 한반도 통일을 우리 제조업의 첨단화와 전략적 경쟁우위 창출의 기회로 활용하는 데 초점을 맞추어, 통일에 따른 지리 경제

⁴⁹ 국립통일연구원, 『2023 통일문제 이해』, pp. 187~189.

적 이점을 극대화한 남북한 통합형 미래산업 지도를 설계하고 남북이 공동으로 거점지역을 조성하여 대륙과 해양을 연결하는 동북아 공급망 허브를 지향해야 한다. 앞 장에서 제시한 ‘첨단제조 지능형 혁신(AIX)’ 전략의 지리적 범위를 한반도로 확장하여 제조와 AI가 결합된 첨단제조 강국으로 도약해 보자는 것이다. 이를 통해 한반도가 맞이할 두 개의 미래인 통일과 4차 산업혁명을 함께 준비할 수 있다.

윤석열 정부의 통일·대북 정책의 비전은 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일”을 추진하여 “비핵·평화·번영의 한반도”를 이루겠다는 것이며, 세 가지 추진 원칙으로 △일체의 무력도발 불용, △호혜적 남북관계 발전, △평화적 통일기반 구축을 제시하였다.⁵⁰ 또한, 2022년 8월 광복절 경축사를 통해 북한의 완전한 비핵화와 한반도의 지속가능한 평화와 번영의 구현을 위한 핵심 방안으로 ‘담대한 구상’을 발표하였다. 북한의 비핵화 조치와 우리 경제·정치·군사적 조치의 동시적·단계적 이행을 통해 비핵·평화·번영의 한반도를 만들어 나가자는 것이다. 북한이 일단 진정성을 갖고 비핵화 협상에 복귀한다면 신뢰 조성을 위한 초기조치를 추진하여 ‘포괄적 합의’를 이끌어내고, 이를 토대로 ‘실질적 비핵화’ 단계를 거쳐 ‘완전한 비핵화’ 단계로 나가도록 경제·정치·군사적 조치를 동시적으로 이행하겠다는 것이다.⁵¹

한반도 경제비전은 현 정부가 제시한 ‘담대한 구상’의 틀에서 구체화되어야 한다. 다시 말해, 북한의 비핵화 조치와 연계하여 단계적 협력을 추진하는 것으로, 이는 포괄적 합의, 실질적 비핵화, 완전한 비핵화의 3단계로 나누어진다. 담대한 구상을 ‘첨단제조 비전’에 적용해보면, 초기조치인 포괄적 합의 단계에서 식량-자원 교환 프로그램과 연계하여 자원협력을 추진하고, 실질적 비핵화 단계에서는 남북이 첨단제조 미래산업 로드맵을 합의하고 이에 맞추어 인프라 구축을 추진하며, 완전한 비핵화 단계에서 남북 합작투자와 외자유치에 본격화하는 것이다. 기존의 화해협력-남북연합-통일국가 3단계 접근과는 차이가 있으며, 이에 대해서는 한반도를 둘러싼 대내외 통일환경의 변화를 고려한 적절한 수정이 모색되어야 할 것으로 보인다.

⁵⁰ 통일부, 『2023 통일백서』, pp. 20~29.

⁵¹ 김정, “윤석열 정부의 ‘담대한 구상’ 실현을 위한 전략,” 『한반도 정세: 2022년 평가 및 2023년 전망』 (경남대학교 극동문제연구소, 2022), pp. 10~13.

2. 통합형 미래산업 설계

지난 5월 신통일미래구상을 논의하는 자리에서 김영호 통일미래기획위원장(현 통일부 장관)은 “평양에 실리콘 밸리를 만들고 남북이 공동 경영할 수 있는 길을 열어 나갈 방안”을 제시하겠다고 밝혔다. 필자는 남북한 통합형 미래산업의 모습이 단순한 저임금 생산기지에 있지 않고 첨단제조 분야의 미래 기술과 공급망의 급소를 확보하는데 있다고 생각하며, 그렇게 된다면 평양에 남북 공동의 제조AI 창업기지가 들어서는 것도 충분히 가능하다고 본다.⁵²

통일 한반도의 통합형 미래산업에 대해 수요, 공급, 제도·인프라 측면으로 나누어 살펴보자. 우선 수요 측면에서 통일이 되면 북한지역 산업구조는 단계적으로 진화할 것이다. 남북통합 초기에는 생산 기반시설 확충, 도시·산업단지 정비에 따른 인프라 투자가 중점이 되다가, 경제성장의 기틀을 다져지고 나면 남한의 민간 자본과 기술력, 북한의 자원과 노동력이 융합되어 생산재, 중간재 산업이 본격적으로 성장하며, 경제가 안정되고 나면 소득 증가로 인해 소비재, 서비스 수요도 증가할 것이다. 현대경제연구원은 통일 한반도의 유망산업으로 건설, 전력/에너지, 유·무선통신, 자원개발, 교통/물류, 기계, 소재, 환경/바이오, 가전, 자동차, 항공우주, 관광을 들었다.⁵³ 다음으로 공급 측면에서 글로벌 공급망 경쟁의 핵심 분야로 반도체, 배터리, 핵심광물, 바이오, 인공지능(AI), 양자컴퓨팅 등이 주목되며, 이 중 남북 기업간 협력을 통해 한반도 공급역량 구축이 가능한 분야를 선정해야 한다. 남한은 반도체와 배터리에 강점이 있고 북한은 핵심광물과 AI 분야에 잠재력이 있다. 이들 분야에서 한반도 통합형 기술혁신과 공급망 생태계 구축이 우선적으로 검토되어야 한다. 마지막으로 제도·인프라 측면에서 국제사회 대북제재가 고려되어야 한다. 대량현금 이전 금지, 대북무역 금융지원 금지, 북한과의 합작 금지, 전자·기계 반입 금지, 원유수입 제한 등에 걸쳐 광범위한 국제제재가 이루어지고 있으며 미래산업 구상에 맞춰 이들 제재 완화가 검토되어야 한다. 필자는 통일 한반도의 12대 유망산업과 공급망 전략의 핵심 산업을 조합하여, 광물 자원, 첨단기계, 반도체·AI, 모빌리티(자동차, 항공우주)의 4대 산업을 통합형 미래산업 중점분야로 제시하고자 한다.

⁵² “통일미래기획위 “평양실리콘밸리 만들어 공동경영”, 『연합뉴스』, 2023.5.3.; 윤정현, “디지털 전환기의 산업재편과 ICT 기반 남북협력 방안”, 『국가안보와 전략』, 가을 제20권 3호 (2020).

⁵³ 장우석 외, “경제주평: 통일 한국의 12대 유망 산업”, 『한국경제주평』, 14-19호 (2014).

첫째, 광물자원과 관련, 남한은 광물자원 수입 의존도가 높은 반면 북한은 국토의 약 80%에 광물자원이 광범위하게 분포되어 있어 상호 연계가 유망하다. 북한 광물자원의 세계 순위는 매장량 기준으로 마그네사이트 3위, 흑연 4위, 금 4위, 아연 7위이나 인프라와 장비가 노후화되어 개발이 정체되어 있다. 산업의 기초 원자재인 철의 경우 남한 자급률은 1%에 불과하여 북한의 철로 조달선을 전환하면 연간 115.8억 달러의 수입대체 효과가 기대된다. 또한, 북한에는 첨단산업의 비타민으로 불리는 희토류도 보유하고 있어 한반도 북동부를 중심으로 광물자원 개발과 연계한 관련 산업 활성화가 가능할 것이며 이를 기반으로 러시아, 몽골 등으로 진출도 기대된다.⁵⁴

둘째, 첨단기계와 관련, 남한에서 기계산업은 주력 분야 중 하나이고 제조업 전반의 고성장을 뒷받침해 왔으나 중국이 강력한 경쟁국으로 부상하면서 국내 설비 투자와 수출이 위축된 상황이다. 북한의 경우 기계 분야를 군수산업과 직결된 중공업의 핵심으로 인식해왔고, 공작기계, 설비생산 등을 중심으로 자립적 기술기반 확보를 추진하여 비교적 탄탄한 생산체계를 갖추고 있다. 통일 이후 건설기계, 공작기계를 비롯하여 생산설비 전반의 수요가 증가하게 되면 기계산업은 특수가 발생할 것이고, 남한의 제조 기술력과 북한의 IT 역량을 결합하여 기술혁신을 통한 첨단화를 이끌어낸다면 기계강국으로 재도약할 수 있다.

셋째, 반도체·AI와 관련, 우리 기업은 초격차 메모리 반도체 기술과 뛰어난 제조 역량을 보유하고 있으며 세계 최첨단 무인자율공장을 운영하고 있다. 미·중 기술경쟁의 핵심 분야로서 강력한 수출통제와 기술안보가 적용되는 분야이다. 반도체 제조공장은 전력과 용수를 저렴하게 공급받아야 가격경쟁력 확보가 가능하며 무인화된 공정을 운영하기 위한 IT 인력 확보가 중요하다는 점에서 남북 협력의 여지가 있다. 단기적으로 차량용 반도체 등 수출통제가 덜한 범용제품에서 서해 인근에 첨단제조기지를 도입하고, 중장기적으로 남북 통일 진전에 따라 북한 SW 인재를 활용한 AI 반도체 혁신센터도 검토 가능할 것이다.

넷째, 모빌리티 관련, 4차 산업혁명으로 자동차 산업에 자율주행, 친환경, 공유경제가 접목되어 모빌리티 서비스가 부상하고 있다. 게임체인저로 불리는 자율주행은 주요국 간의 전략 경쟁이 치열하다. 친환경차는 기후위기에 대응하는 청정경제의 핵심이고 미래 유망산업이다. 우리 기업은 꾸준히 기술력을 끌어올려 자동차

⁵⁴ 정우진, “북한의 광물자원산업 실태와 남북협력 방안,” 『한국자원공학회지』, vol. 56, no. 2 (2019), pp. 205~210.

판매량 세계 3위, 전기차 세계 6위에 올라서 있고, 자율주행, 도심항공, AI로봇 등 스마트 모빌리티 영역을 개척해가고 있지만, 국내의 신사업 규제, 노동시장 경직성, AI 인력 부족으로 어려움이 있다. 현대차가 미래 자율공장의 모델인 글로벌 혁신센터(HMGICS)를 싱가포르에 건립한 것은 시사하는 바가 크다. 통일 한반도에서 남북 협력을 통해 그 해법을 찾을 수 있을 것으로 기대한다.

3. 통일한국 공급망 전략

통일한국 공급망 전략은 글로벌 중추국가 비전 하에 앞에서 제시한 미래산업을 중심으로 남북이 함께 통합형 첨단제조 공급망을 구축하여 전략적 자율성을 확보하고 한·미·일 블록과 북·중·러 블록 사이에서 영민한 기술통상을 전개하는 것이다. 필자는 2단계로 접근하고자 한다. 첫번째 단계는 핵심광물 기반 한반도 산업협력 거점을 조성하는 것이다. 북한 비핵화가 급작스레 진전될 경우 담대한 구상으로 제시한 자원-식량 교환 프로그램이 개시될 것이고, 이를 위한 협력 거점으로 해주공업지대를 지정하고 남북이 공동으로 국제자유무역지대로 조성해나갈 것을 제안한다. 두번째 단계는 공급망 전략을 동북아로 확장한 ‘(가칭) 첨단제조 공급망 십자벨트’이다. 종축은 첨단제조 중심으로 남북 통합형 공급망과 혁신 생태계를 조성하는 한반도 벨트이며, 횡축은 한반도가 주도하여 동북아 역내 공급망의 안정성을 확보하고 협업 기반을 조성하기 위한 한·일·중 벨트이다.

가. 핵심광물 기반 남북 산업협력 거점 조성

북한의 광물자원 부존량에 대해 논란이 있으나, 다양한 정보를 종합해보면 철광과 함께 비철금속인 금, 연·아연, 동, 중석 등, 비금속인 마그네사이트, 흑연, 석회석, 인회석 등 360여종이 매장되었고 3,500~9,000조원에 이르는 것으로 추정된다. 북한 지역에 석탄광 241개, 금속광 260개, 비금속광 227개로 총 728개의 광산이 있으며, 외국 기업의 북한 광물자원 개발은 38건으로 중국이 80%를 차지한다. 함경남도 단천지구의 룡양광산과 대흥광산은 마그네사이트 매장량이 세계 최대이고 황해도와 강원도에는 첨단산업 원료인 희토류 광산이 있다.⁵⁵

북한의 비핵화가 급작스럽게 진행될 경우에 대비하여, 담대한 구상에서 초기조

⁵⁵ KOSIS 북한의 광물자원 통계.

치로 약속한 자원-식량 교환 프로그램에 대한 사전 준비가 필요하다. 북한과 자원 협력을 추진할 거점으로 황해남도 해주공업지대를 주목한다. 황해남도는 북한 식량공급의 30~40%를 담당하고 해주항은 광물자원의 40%가 유통하는 항구이다. 기계공업, 화학공업, 금속공업 등 제조기반도 갖추어져 있어 남북 산업협력에도 유리하다. 또한 해주는 북한의 군사요충지이자 북방한계선 갈등의 중심에 있으므로 한반도 공급망 전략을 통한 평화 조성의 상징이 될 것이다. 해주지역에 대규모 경제특구를 조성하고, 이를 북으로는 최대항만인 남포항과 유통기지인 사리원과 교통·물류 인프라로 연결하며 남으로는 인천-해주를 잇는 국제자유무역지대(FTZ)로 구축한다면 남북 산업협력을 위한 최적의 거점이 될 것이다.⁵⁶

북한의 광물자원에 대한 객관적 데이터나 최근 자료가 부재한 상황에서 남북 협력을 논의하기 이르다는 지적이 있다. 국제사회 대북제재라는 현실적인 제약을 어떻게 극복할지 의문이 제기되기도 한다. 이러한 우려가 일면 타당하지만 그렇다고 광물자원 협력의 당위성이 부정되는 것은 아니며 오히려 좀더 많은 관심과 노력이 필요하다고 본다. 북한 광물자원 통계는 과거 광물자원공사가 담당해 왔으나 지금은 광해관리공단으로 통폐합되어 있다. 현재 산업부와 광해관리공단이 관리하는 핵심광물의 지리적 범위를 한반도로 확장하여 남북 자원협력 구상을 보다 구체화해나갈 필요가 있다.

나. 동북아 첨단제조 공급망 십자벨트

과거의 동북아 지역은 일본이 핵심 소재·부품을 제공하고 한국은 고부가 중간재를 주로 생산하고 중국은 저가 범용품을 생산하는 분업구조를 형성하고 우리 제조업이 중국 수요와 안정적 공급망에 힘입어 특수를 누려왔으나, 이제는 중국이 제조업 전반에 걸쳐 세계의 공장이 되고 우리의 강력한 경쟁국으로 부상한 데다 코로나19와 지정학 갈등을 계기로 공급망 리스크가 가중되면서 수평적 경쟁과 공급망 재편의 격전지가 되었다. 우리가 지금의 수출 부진과 무역적자 난국을 타개하려면 제조업의 전략적 리포지셔닝과 공급망 재구축이 필요하다. 한반도 통일을 기회로 남북한 제조와 IT 강점을 결합한 첨단제조 기지를 구축하고 이를 기반으로 대륙과 해양을 연결하는 공급망 산업벨트로 확장하는 과감한 전략이 필요하다.

⁵⁶ 박인옥 외, “남북한 기업경영을 위한 국제자유무역지대(IFTZ) 선도방안에 대한 탐색적 연구,” 『대한경영학회지』, vol. 35, no. 3 (2022).

북한은 1990년 사회주의 경제권의 붕괴 이후 경제특구를 통한 대외경제 개방을 모색해 왔다. 1991년 처음으로 나진·선봉을 경제특구로 지정하였고 2002년 신의주, 개성, 금강산까지 4대 경제특구를 지정하였다. 그런데 나진·선봉과 황금평·위화도 개발은 정치적 숙청과 중국의 소극적 대응으로 진전이 없었고, 개성과 금강산은 남한과의 관계 악화로 좌초되었다. 김정은 정권은 2013년 ‘경제개발구법’을 제정하여 추가로 중앙급과 지방급 경제개발구를 확장하는 조치를 단행하였다. 현재 기준으로 24개 경제개발구(종합형 7, 공업 4, 농업 3, 관광 5, 수출가공 3, 첨단기술 1, 녹색시범 1)를 조성하여 해외자본과 선진기술, 경영관리 노하우를 습득하려는 대외개방 정책을 추진하고 있다. 하지만 김정은 정권은 경제개발구 정책을 선포한 이후 어느 곳도 제대로 추진하지 못하고 있다. 반복된 핵·미사일 시험과 그로 인한 국제사회의 대북제재 강화로 인해 시장 개혁이 지체되고, 전력 부족과 열악한 인프라, 낙후된 물류 체계 등이 해결되지 않고 있다. 동북아 공급망 산업벨트 구상은 남한의 기술과 자본이 투입되고 주변국과의 협력적 관계를 형성하여 북한이 계획하는 경제특구를 통한 대외경제 개방 추진에 생기를 불어넣는 효과를 가져올 것이다.

필자는 동북아 공급망 십자벨트로서 ① 첨단제조 분야에서 남북 공급망을 수직으로 연결하는 한반도 벨트와 ② 동북아 공급망 긴장 완화와 다자협업 기반 조성을 위한 한·일·중 벨트 추진을 제안한다. 첫째, 종축의 한반도 벨트는 장기적 안목에서 협력대상 산업을 선정하고 남북 기업이 상호 윈윈할 수 있도록 설계되어야 한다. 앞에서 선정한 4개 분야 중에 초기조치로 추진될 자원개발 협력을 제외하고, 첨단기계, 반도체·AI, 모빌리티가 중점대상이 될 것이다. 첨단기계의 경우, 한국 완성업체들이 자율공장 구축에 필요한 각종 장비와 솔루션을 지금은 대부분 독일·일본에 의존하고 있으나 남북이 협력한다면 우리 기술로 첨단제조 지능형 혁신(AIX)과 수출산업화가 가능할 것이다. 북한의 SW 산업은 전략적 육성에 힘입어 자체적인 개발 수준이 상당하며, 특히 인공지능, 생체인식, 자동화, 제어시스템 등에서 우수한 것으로 알려져있다. 반도체의 경우, 자본집약적 전방 완제품 생산과 상대적으로 노동집약적 후방 제조활동으로 구분되며, 전방 부문은 한국, 일본, 대만이 주도하고 후방 부문은 중국, 베트남, 말련 등 인건비가 저렴한 곳에 위치해 있다. 남북 통합형 공급망 설계에 있어 남한이 전방을 담당하고 북한이 후방을 유치하는 형태의 투자협력이 가능할 것이다. 둘째, 횡축의 한·일·중 공급망 벨트는 미국 주도의 인도-태평양 공급망 연대와 중국 중심의 동아시아 연대 사이에

서 한반도의 긴장을 완화하고 우리의 자율성을 확대하는 데 필요하다. 한·일·중 3국 정상회의가 2008년부터 연례적으로 개최되어 왔으나 2019년 이후에는 진전이 없었다. 서울에서 개최될 9차 정상회의를 기회로 한·일·중 공급망 협력채널을 신설하고 한반도로의 확장 기반을 구축하는 방안을 검토해야 한다. 한·일·중 공급망 협력이 성공적으로 구축되면, 이를 토대로 미국 주도의 IPEF, 일본 주도의 CPTPP, 중국이 참여한 RCEP 등을 포괄하는 아태 경제협력 모델인 FTAAP 추진이 가능해지며 남북이 함께 동아시아 경제공동체를 주도할 수 있다.

상기 구상은 정책 아이디어 차원에서 전체적 윤곽을 제시한 것이며, 현 단계에서 이를 실현하기 위한 남북 협력, 주변 4강과의 공급망 외교, 동아시아 공급망 연대 등을 세부적으로 논의하기는 이르다. 향후 적절한 계기에 후속 연구를 통해 검토하기로 하겠다.



V. 맺음말

최근의 거시적 복합 충격과 지속적인 공급망 교란은 세계경제 질서의 근본적 변화에 기인한다. 과거 자유주의 국제질서를 지탱하던 논리와 상황이 힘을 잃어가고 미·중 전략경쟁이 촉발한 첨단기술과 공급망 중심의 지경학 질서가 펼쳐지고 있다. 비교우위론의 상호이익 보다는 제로섬 게임의 상대적 권력 변동에 초점이 맞춰지고, 공급망의 자립화와 회복력 확보에 대한 정치적 요구가 확대되고 있다.

공급망 재편의 동력은 기술과 안보이다. 과거 기술적 우위를 기반으로 공급망 효율화에 나서던 미국과 서방 진영이 후발 제조기지였던 중국의 빠른 성장으로 기술패권의 도전에 직면하자 이를 안보적 위협으로 인식하여 대중국 견제로 돌아서면서 공급망이 권역화되고 있고, 이에 더해 각국이 자국 제조기반 확충에 경쟁적으로 나서며 권역 내에서도 경쟁과 협력이 복잡하게 전개되고 있다. 본고는 이러한 공급망 재편의 신통상질서에 대응하는 우리의 공급망 비전으로 윤석열 정부에서 제시한 글로벌 중추국가를 설정하였고, 실행전략으로 ① (산업) 제조 부문의 초격차 기술과 IT 역량을 결합한 디지털 융합서비스를 통해 새로운 가치를 창출하는 ‘첨단제조 지능형 혁신(AIX)’, ② (통상) 다층적인 맞춤형 공급망 통상협력과 함께 디지털·그린·안보 신통상규범을 주도하여 네트워크 거점으로서 위치적 권력의 확보, ③ (안보) 외교 중심의 경제안보 체제를 ‘기술경쟁’에 초점을 둔 범정부 대응체제로 확대하는 방안을 제시하였다.

공급망 전략은 한반도 통일의 경제적 비전과 연결되어 최종적으로 완성되어야 한다. 한반도 통일은 우리가 공급망의 구조적 한계를 극복하고 경제대국으로 도약할 절호의 기회이기 때문이다. 한반도 비핵화 협상이 열리면 우리는 남북한 공급망 협력의 준비된 청사진을 가지고 통일한국 첨단제조 미래산업 구상의 초석을 놓아야 한다. 필자는 통일한국의 남북한 통합형 미래산업 대상으로 핵심광물, 첨단기계, 반도체·AI, 모빌리티의 4대 분야를 선정하였으며, 새 정부의 담대한 구상에 맞추어 1단계 초기조치의 핵심광물 공급망 협력, 2단계 실질적 비핵화의 첨단제조 인프라 구축, 3단계 완전한 비핵화의 첨단제조 합작투자 본격화, 4단계 남북연합의 포괄적 통상협정 체결을 제안하였다. 본고는 통일한국 공급망에 대한 국가 전략으로 첫째, 해주지역에 남북 산업협력 거점을 조성하고, 둘째, 동북아 공급망 질서 재편을 주도하는 미래구상으로 ‘(가칭) 첨단제조 공급망 십자벨트’를 검토할 것을 제안하였다. 공급망 십자벨트는 첨단제조 중심으로 남북을 수직으로 연결하는 한반도 벨트와 한·일·중 공급망 긴장 완화와 협업기반 조성을 위한 역내 다자협력 벨트로 구성된다.

노아의 방주를 본떠 만든 구조물이 분단국인 한국에 기증된다고 한다. 방주는 배와 다르다. 방향타를 없애 물살의 흐름에 맡기고 물에 안정적으로 떠있을 최적의 구조로 설계된다. 글로벌 환경이 급변하는 격랑 속에서 우리에게 필요한 건 어찌면 남과 북이 함께 만드는 방주가 아닐까 생각한다.

■ 제출: 10월 27일 ■ 심사: 11월 21일 ■ 채택: 11월 27일

참고문헌

1. 단행본

- 국립통일연구원. 『2023 통일문제 이해』. 2023.
- 김갑식·전병곤·정성운·박주희·황수환·김상범·김선혁·신영환·오일석·이기동·이남주·이승주·이왕희·이정환·장세호·전재성. 『미중 전략 경쟁시대 한국의 복합대응 전략』. 서울: 통일연구원. KINU 연구총서 22-26, 2022.
- 김계환·사공목·강지현·정성인·김바우·김윤수·이문형. 『경제패권경쟁시대 전략적 자율성을 위한 산업통상 전략』. KIET 연구보고서 2021-15, 2021.
- 배영자·백선우·송태은·이성현·이재준. 『디지털 대전환 메가트렌드 연구: 미중기술패권 경쟁과 한국의 외교안보 미래전략』. 정보통신정책연구원. 2021.
- 이강범·정유석·조진희·주노중·이근영·민경태·김상태·추원서·김은중·김영희·강미진·권은민. 『남북 교류협력 새로운 길을 찾다』. 동북아평화협력연구원. 2021.
- 정은이·이해정·박지연·최장호·강성현. 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원. KINU 연구총서 20-13, 2020.
- 정형곤·윤여준·연원호·김서희·주대영. 『미중 반도체 패권 경쟁과 글로벌 공급망 재편』. KIEP 연구보고서 21-28, 2021.
- 조한범·김태원·우정엽·이인배. 『윤석열 정부의 한반도 전략』. 서울: 통일연구원. KINU 연구총서 22-12, 2022.
- 주재우·김현욱·임수호·최원기. 『미중 전략 경쟁 심화와 경제·안보의 블록화가 남북관계에 미치는 영향』. KIEP 전략지역심층연구 21-04, 2021.

2. 논문

- 김성한. “미국의 신질서 구상과 한미동맹 2030.” 『新亞細亞』. 26:3, 2019.
- 김호철. “산업의 디지털 전환, 글로벌 지정학과 통상협상 新의제 검토.” 『통상법률』. 법무부. 제158호, 2023.
- _____. “글로벌 공급망 재편의 지정학과 신통상전략 구상.” 『통상법무정책』. 산업통상자원부. 통권 제5호, 2023.
- _____. 박문구·심창섭. “기술경쟁 시대 기계산업의 도전과제와 첨단제조 지능형 혁신(AIX).” 『기계기술정책』. 제2권 제1호, 2023.
- 윤정현. “디지털 전환기의 산업재편과 ICT 기반 남북협력 방안.” 『국가안보와 전략』. 가을 제20권 3호, 2020.
- 이승주. “세계 경제의 네트워크화와 미중 전략 경쟁: 복합 지정학의 부상.” 『정치·정보연구』. 제24권 3호, 2021.
- 전재성. “미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택.” 『한국과 국제정치』. 38권 1호,

- 2022.
- 정규식. “신(新)동북아시대 지역 질서의 재편과 새로운 경제협력 모델 모색.” 『한중관계 연구』. 제5권 1호, 2019.
- 정우진. “북한의 광물자원산업 실태와 남북협력 방안.” 『한국자원공학회지』. 56권 2호, 2019.
- 정은미. “최근 글로벌 공급망 변화 추세와 대응 과제.” 『경제·인문사회연구회 Global Issue Brief』. 2022.
- 차문석. “미중의 글로벌 전략과 동북아 지정학의 귀환: 한반도 통일 위상학의 변화.” 『국가전략』. 제26권 1호, 2020.
- 최계영. “미·중 기술패권 경쟁: 7개 戰線과 대응 전략.” KISDI Premium Report 22-05, 2022.
- 현대경제연구원. “통일 한국의 12대 유망 산업.” 『경제주평』. 14-19호, 2014.5.11.
- Alison, G., K. Klyman, K. Barbesino and H. Yen. *The Great Tech Rivalry: China vs the U.S.* Harvard Kennedy School. 2021.
- Antràs, P. “Conceptual Aspects of Global Value Chains.” *World Bank Economic Review*. 34:3, 2020.
- Baldwin, R. “Risks and global supply chains: What we know and what we need to know.” *National Bureau of Economic Research*. 2021.
- Blanchard, E., C. Bown and R. Johnson. “Global Value Chains and Trade Policy.” *National Bureau of Economic Research*. 2021.
- Bown, C. “The Return of Export Controls: A Risky Tactic That Requires Cooperation From Allies.” *Foreign Affairs*. 2023.
- Cha, V. “How to Stop Chinese Coercion: The Case for Collective Resilience.” *Foreign Affairs*. 2022.
- Colantone, I., G. Ottaviano and P. Stanig. “The Backlash of Globalization.” *Bocconi working paper*. 2021.
- De Backer, K. and S. Miroudot. “Mapping Global Value Chains.” *OECD Trade Policy Papers*. No. 159, 2013
- Farrell, H. and A. Newman. “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.” *International Security*. 2019.
- Lund, S. et al. “Risk, resilience, and rebalancing in global value chains.” *McKinsey Global Institute*. 2020.
- Miroudot, S. “Reshaping the policy debate on the implications of COVID-19 for global supply chains.” *Journal of International Business Policy*. 2020.
- O’Leary, L. “The Modern Supply Chain Is Snapping.” *The Atlantic*. 2020.
- Rodrik, D. “Populism and the economics of globalization.” *Journal of International Business Policy*. 2018.

- _____. "A Better Globalization Might Rise from Hyper-Globalization's Ashes." *Project Syndicate*. 2022.
- Suzuki, H. "Building Resilient Global Supply Chains: The Geopolitics of the Indo-Pacific Region." *CSIS*. 2021.
- The White House. "Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth." *100-Day Review under Executive Order 14017*. June 2021.
- World Economic Forum. "The Resiliency Compass: Navigating Global Value Chain Disruption in an Age of Uncertainty." White Paper in collaboration with Kearney. 2021.
- World Trade Organization. *Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world*. Global value chain development report. 2019.

Global Supply Chain and a Future Industry Plan for the Unified Korean Peninsula

Kim, Ho cheol

Amid a transformational period in which the global supply chain is reorganized and the international order is challenged, this paper examines international trends from an integrative perspective, and then in line with the new trade order and the vision of a global hub country, it proposes a tripolar policy strategy encompassing advanced manufacturing AI transformation in the industrial sector, network hub roadmap in the trade sector and technological security pan-ministerial response system in the security sector.

In addition, this was expanded into a future industry plan for the unified Korean Peninsula to become a high-tech manufacturing supply chain base in the region of Northeast Asia. Critical minerals, advanced machinery, semiconductors/AI, and new mobility were selected as strategic industries and a 'advanced manufacturing supply chain cross belt' was proposed.

Key Words: global supply chain, international trade order, advanced manufacturing, unified economy, future industry

연구보고서

2021년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진 · 홍제환
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외
2021-07 평화 · 통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병곤 외
2021-08 동아시아 평화 · 번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성윤
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환 · 김석진
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외
2021-15 KINU 통일의식조사 2021: 통일 · 북한 인식의 새로운 접근	이상신 외
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외
2021-18 남북 접경지역 재해 · 재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외
2021-19 북한의 성 · 재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외
2021-20 북한의 성 · 재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외
2021-21 평화의 인권 · 발전 효과와 한반도	서보혁 외
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외
2021-32 한반도 평화 · 비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외
2021-33 한반도 신경계구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외
2021-34 신남방정책 · 신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외

■ 정책연구시리즈 ■

2021-01 2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
2021-02 북한의 효과적인 SDGs 이행을 위한 공간전략 탐색: 접경지역 산림특구안을 중심으로	황진태 · 백일순
2021-03 한중 보건 협력과 '동북아 방역 · 보건 협력체' 활성화 방안	황태연
2021-04 통일공공외교 수요조사	이상신 · 이재원

■ Study Series ■

- 2021-01 International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula Suk-Jin Kim
 2021-02 North Korea's Income-Population Puzzle Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
 2021-03 North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy' Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
 2021-04 A Study on the Access to Information of the North Korean People Soo-Am Kim et al.

2022년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

- 2022-01 기후변화와 북한인권: 실태 및 협력방안 -SDGs 매개의 남북인권협력 관점에서- 이규창 외
 2022-02 북한 국영기업 현대화를 위한 남북협력 방안 김석진 · 홍제환
 2022-03 북한 게임의 문화융합: 게임산업, 콘텐츠, 경험 이지순 · 최선경
 2022-04 북한의 SDGs 이행 현황 및 지표 분석 최규빈 외
 2022-05 해외사례를 통해 본 남북 접경협력의 추진 방향과 전략 나용우 외
 2022-06 2022 접경지역주민 인식조사 나용우 · 이우태
 2022-07 남북 지역교류 활성화 방안: 북한의 새로운 지역 거점을 중심으로 정은이 · 이해정
 2022-08 북한의 중산층 정은미 외
 2022-09 미국의 민주주의 확산정책: 동북아 지역을 중심으로 민태은 · 박동준
 2022-10 북한의 코로나19 대응과 국제사회의 대북협력 황수환 · 권재범
 2022-11 체제전환국 국가 · 종교 관계와 북한에 대한 함의 현승수 외
 2022-12 윤석열 정부의 한반도 전략 조한범 외
 2022-13 한반도 외교안보 환경 변화와 평화 · 비핵 체제 모색 김상기 외
 2022-14 포스트-코로나 시대 새로운 남북관계 인식과 협력 모색 이무철 외
 2022-15 포스트-코로나 시대 동북아 군비경쟁과 한반도 안보 협력 장철운 외
 2022-16 북핵 도전요인과 국제협력 정성윤 외
 2022-17 비핵화 합의와 이행의 법 · 제도적 문제: 주요 비핵화 사례를 중심으로 도경옥 외
 2022-18 시진핑 시대 중국의 핵심이익과 한반도 평화 · 번영 이재영 외
 2022-19 발전의 평화 · 인권 효과와 한반도 서보혁 외
 2022-20 KINU 통일의식조사 2022 박주화 외
 2022-21 팬데믹 시대 정책 환경 변화와 북한의 대응 황진태 외
 2022-22 동북아 정세 변화와 북한의 전략적 선택: 미중 경쟁구도의 전개와 북한의 대응 전략을 중심으로 김진하 외
 2022-23 김정은 집권 이후 북한의 재정금융 제도 변화 최지영 외
 2022-24 북한의 전략국가론과 핵무기 고도화 홍 민
 2022-25 북한 미래세대를 위한 개발협력 구상: 해외 사례와 시사점 홍제환 외
 2022-26 미중 전략경쟁시대 한국의 복합대응전략 김갑식 외
 2022-27 북한 주민의 생활세계(life-world): 이론과 방법론 박영자 외
 2022-28 2022 북한 공식시장 현황 홍 민 외

■ 정책연구시리즈 ■

- 2022-01 중국 20차 당대회 분석과 한반도에 주는 함의 전병곤 외
 2022-02 동아시아 다중 안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미 박은주
 2022-03 2022년 미국 중간선거와 정당별 정책 전망 민태은 외
 2022-04 윤석열 정부의 통일 · 대북정책: 국정과제 추진방향 한동호 외
 2022-05 북한의 대북적대정책 철회론과 대북안보보장 방안 홍 민 외

■ Study Series ■

- 2022-01 An Assessment of the Last Decade of the Kim Jong-un Regime Hyeong-Jung Park et al.
 2022-02 The Cultural Meaning of North Korea's National Symbols and Its Branding Strategy Ji Sun Yee et al.
 2022-03 The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System Eun Joo Park et al.

2023년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2023-01	김정은 정권의 도시공간 재편전략: 진지전 도시화의 관점에서	황진태
2023-02	국제기구의 국가진단 방법을 통해 본 북한 경제발전 전망과 과제	김석진
2023-03	인권의 평화 · 발전 효과와 한반도	서보혁 외
2023-04	북한 현대전화 보급이 주민 삶의 질에 미친 영향 분석: 취약계층의 소득증대를 중심으로	정은미 · 이해정
2023-05	비핵 · 평화 · 번영의 한반도 비전과 남북관계 운영전략	김갑식 외
2023-06	북한 비핵화를 위한 전략과 추진과제	장철운 외
2023-07	새로운 남북관계 형성을 위한 SDGs 협력 방안	조한범 외
2023-08	남북 그린데탕트를 통한 한반도 기후·환경공동체 구축 방안	이무철 외
2023-09	한반도 비핵·평화·번영을 위한 인도-태평양 전략 추진방안	현승수 외
2023-10	KINU 통일외식조사 2023	이상신 외
2023-11	접경에서 시작하는 남북 그린데탕트 실현 방안	나용우 외
2023-12	2023 접경지역 남북협력 인식조사	나용우 · 이우태
2023-13	북한의 SDGs 이행을 위한 역량 접근과 공동 성과	최규민 외
2023-14	김정은 시대 뉴미디어 대외선전 실태와 전략	이지순 외
2023-15	미중 공급망 재편 경쟁과 중러북 경제관계 변화 대응 전략	이재영 외
2023-16	북한 핵보유 협상전략: 이해와 전망	정성윤 · 김민성
2023-17	김정은 집권 이후 북한의 소비재 생산과 유통 실태	최지영 외
2023-18	김정은 정권의 농촌발전전략	정은미 · 박희진
2023-19	김정은 시대 북한의 청년들: 순응과 자립 사이, 국가와 시장을 횡단하기	조정아 외
2023-20	북한 주민의 직장 생활	박형중 외
2023-21	북한 주민의 학교 생활: '인민'의 재생산과 학교 일상의 수행성	조정아 외
2023-22	북한 주민의 가정 생활: 국가의 기획과 국가로부터 독립	박영자 외
2023-23	일본 기시다 정부의 대외전략	이기태 외
2023-24	미국의 경제 제재 정책: 2차 제재 방식을 중심으로	황수환 외
2023-25	중국 시진핑 3기 지도부의 대외전략과 한반도 정책	황태연 외
2023-26	북한의 국방과학발전 및 무기체계 개발 계획: 전략적 의도와 추진체계	홍민 외
2023-27	평양의 도시정치와 공간구조	홍민 외

■ 정책연구시리즈 ■

2023-01	민족공동체통일방안 발전방향: 자유 · 평화 · 번영의 한반도 통일방안	오경섭 외
2023-02	담대한 구상의 여건 조성 방향	정성윤 외
2023-03	남북 체제비교와 성과 연구: 자유민주주의 가치를 중심으로	한동호 외
2023-04	중 · 러 · 북 연대 가능성과 우리의 대응 전략	이재영 외

■ Study Series ■

2023-01	The Changes in North Korea's Fiscal and Financial System in the Kim Jong-Un Era	Ji Young Choi et al.
2023-02	North Korea's Response to Its COVID-19 Outbreak and the International Community's Support to North Korea	Soohwan Hwang et al.
2023-03	The Challenges of North Korea's Nuclear Program and International Cooperation	Sung-Yoon Chung et al.
2023-04	North Korea's Official Markets in 2022	Min Hong et al.
2023-05	Unification and North Korea Policy of the Yoon Suk Yeol Administration: Implementing Government Tasks	Dong-ho Han

KINU Insight

2021-01 북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02 김정은 시대 주요 전략 · 정책응여 분석	홍 민 외
2021-03 2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영
2022-01 김정은 시대의 북한: 10년 평가와 2022년도 전망	홍제환 외
2022-02 2022 북핵 도전요인 전문가 인식조사	정성윤 외

북한인권백서

북한인권백서 2021	오경섭 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외
북한인권백서 2022	이우태 외
White Paper on Human Rights in North Korea 2022	이우태 외
북한인권백서 2023	이우태 외

연례정세보고서

2021 2022 한반도 정세 전망	통일연구원
2022 2023 한반도 정세 전망	통일연구원
2023 2024 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제30권 1호 (2021)
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 1 (2021)
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)
통일정책연구, 제31권 1호 (2022)
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 31, No. 1 (2022)
통일정책연구, 제31권 2호 (2022)
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 31, No. 2 (2022)
통일정책연구, 제32권 1호 (2023)
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 32, No. 1 (2023)
통일정책연구, 제32권 2호 (2023)
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 32, No. 2 (2023)

기 타

2021 국제 평화문서 번역집	서보혁 · 옹혜민 엮음
2022 2022 KINU 북한도시포럼 발표집: 「욕망의 모노리스, 김정은 집권 10년 북한도시변화」	홍 민

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <https://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

【 글을 주실 분들께 】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사 후 게재여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 120매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 <http://kinu.jams.or.kr> 회원가입 후, 원고를 제출해 주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 교료를 지불합니다.

〈원고 접수〉

※ 원고제출은 <http://kinu.jams.or.kr>에 회원 가입 후 접수해 주시기 바랍니다.

※ 연락처:
(우 06578)
서울시 서초구 반포대로 217
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 2023-8072(간사)
(02) 2023-8000(대표)
Fax: (02) 2023-8298
E-mail: kinups@kinu.or.kr
Homepage: <http://www.kinu.or.kr>
<http://kinu.jams.or.kr>

【 원고집필 요령 】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 120매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.
Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.
Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627~640.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.
『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.

(4) 인터넷 자료:

<www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>
위의 책, p. 102.
Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.
Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>
위의 글, p. 137.
Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.
Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

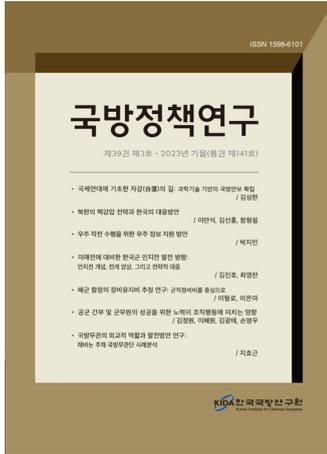
위의 신문, 1999년 5월 18일.
Ibid., December 25, 1999.

(4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료
Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제39권 제3호·2023년 가을(통권 제141호)

- 국제연대에 기초한 자강(自強)의 길: 과학기술 기반의 국방안보 확립 / 김성한
- 북한의 핵강압 전략과 한국의 대응방안 / 이만석, 김선홍, 함형필
- 우주 작전 수행을 위한 우주 정보 지원 방안 / 박지민
- 미래전에 대비한 한국군 인지전 발전 방향: 인지전 개념, 전개 양상, 그리고 전략적 대응 / 김진호, 최영찬
- 해군 함정의 장비유지비 추정 연구: 군직정비비를 중심으로 / 이형로, 이은아
- 공군 간부 및 군무원의 성공을 위한 노력이 조직행동에 미치는 영향 / 김정원, 이혜원, 김광태, 손영우
- 국방무원의 외교적 역할과 발전방안 연구: 레바논 주재 국방무관단 사례분석 / 지효근

■ 『국방정책연구』 원고모집 안내 ■

『국방정책연구』는 국방과 관련된 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로, 2008년 한국연구재단의 '등재학술지'로 선정되었습니다. 『국방정책연구』는 학계 및 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영하니, 다음을 참고하시어 적극 투고하여 주시기 바랍니다.

- 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정인 글은 기고할 수 없으며, 순수 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
- 기고된 원고는 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해 책임지지 않습니다.
- 투고방법: 『국방정책연구』 온라인 논문투고시스템(<http://jdpskida.com>)에 접속하여 회원가입 후 심사용 파일 올리기
- 원고접수 마감: 매년 2월 28일, 5월 31일, 8월 31일, 11월 30일
- 전화: (02) 961-1291 / e-mail: jdps@kida.re.kr

국 방 연 구



『국방연구』는 국방대학교 국가안전보장문제연구소에서 연4회 발간하는 연구재단 “등재학술지”입니다.

본 학술지는 국가안보, 남북관계, 통일, 국방 및 군비통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다. 학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

▣ 제66권 3호 2023. 9. ▣

- 탈냉전기 미중 관계와 북한의 대외전략: 전략적 삼각관계와 핵보유국 지위 추구 / 정성철
- 탈냉전 이후 미국 국방획득의 제도적 변화 / 진아연, 윤건수
- 직장예비군제도 발전 방향 연구: 편성(編成)과 운영(運營)을 중심으로 / 강용구
- 함안이동 자산의 발전 추세 분석을 통한 상륙작전 발전 방향에 대한 정책적 제언 연구 / 권주영, 문호석

『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다.
보내신 글은 돌려드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

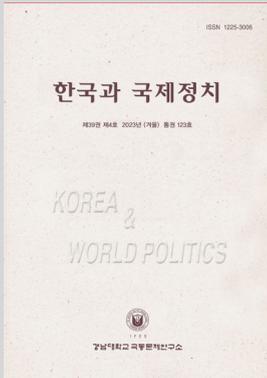
원고분량 : 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)

=> 홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa> 국방연구 원고모집 공고

보내실곳 : 국방대학교 안보문제연구소 온라인논문투고시스템
(<https://rinsa.jams.or.kr>)으로 제출

전화 : (041) 831-6461

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 경남대 극동문제연구소의 국문 정기간행물로서, 남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지입니다.

2004년 한국연구재단 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로는 “한반도와 동북아 평화번영을 위해” 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

▣ 제39권 제4호, 2023년(겨울) 통권 123호 ▣

- 초광역적 공간전략의 정치경제: 메가시티 구상의 의의와 과제를 중심으로 / 조재욱(경남대학교 정치외교학과 부교수)
- 미중 데탕트와 주한미군 / 류인석(대한민국 육군, 외교학 박사)
- 역사적 기억의 외교적 활용: 김정은 시대 북한의 대러 ‘축전외교’ / 이상우(중국해양대학교 한국어학과 부교수)
- 김정은 집권기 북·중·러 삼각관계: 세 개 양자관계의 역동성 / 김연철(인제대학교 통일학부 교수)
- 국회 불신의 거시적 결과와 미시적 기초: 한국 사례의 비교연구 / 김정(북한대학원대학교 교수)

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일 (원고 수시접수, 투고순으로 게재 결정)
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (03053) 서울시 종로구 북촌로15길 2(삼청동)

경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0708

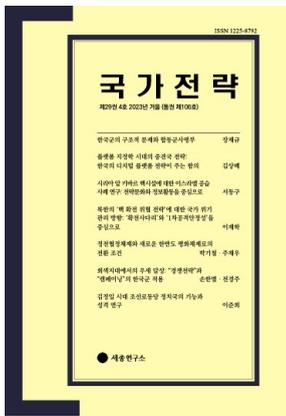
온라인투고: <https://ifcs.kyungnam.ac.kr/ifcs/6714/subview.do>

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 전문학술지(한국연구재단 등재학술지)로, 대한민국의 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하고, 학문적 논의의 장을 마련하기 위해 1995년에 창간되었습니다. 본 학술지는 한국의 통일·외교·안보 전략과 정책 및 국가전략 수립을 위한 국제정세 분석과 주요 국가 연구 등의 주제를 편집대상으로 하고 있습니다. 세종연구소는 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

☐ 제29권 4호, 2023년 겨울호 (통권 제106호) ☐

【논문】



- 한국군의 구조적 문제와 합동군사령부 / 장재규
- 플랫폼 지정학 시대의 중견국 전략: 한국의 디지털 플랫폼 전략이 주는 함의 / 김상배
- 시리아 알 키바르 핵시설에 한 이스라엘 공습 사례 연구: 전략문화와 정보활동을 중심으로 / 서동구
- 북한의 '핵 확산 위협 전략'에 대한 국가 위기관리 방향: '확전사다리'와 '1차공격안정성'을 중심으로 / 이재학
- 정전협정체제와 새로운 한반도 평화체제로의 전환 조건 / 박기철·주재우
- 회색지대에서의 우세 달성: "경쟁전략"과 "캠페이닝"의 한국군 적용 / 손한별·전경주
- 김정일 시대 조선로동당 정치국의 기능과 성격 연구 / 이준희

『국가전략』 원고모집

- ▶ 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정합니다. 연구소의 편집방향과 편집기준에 따라서 실리지 않을 수도 있으며, 게재 확정을 받은 논문이라도 편집 상황에 따라 이월 게재할 수 있습니다. 심사과정을 거쳐 채택된 논문의 저작권은 본 연구소에 귀속됩니다.
- ▶ 보내실 원고분량은 200자 원고지 120매 내외 분량으로 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 원고 집필 요령에 따라 '아래아 한글'이나 'MS 워드'로 작성하셔야 합니다. 원고를 보내실 때는 원고와 더불어 '400자 내외' 한글 요약문, '200 단어'의 영문 요약문과 국·영문 핵심어 3~5개를 작성하여 투고자의 연락 주소, 전화/휴대폰, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 원고는 세종연구소 홈페이지 온라인 논문 투고 시스템(<https://dbpiaone.com/sjr/index.do>)에 회원가입 후 투고해 주시면 감사하겠습니다.

세종연구소 『국가전략』 편집위원회 E-mail: nationalstrategy@sejong.org 전화: 031-750-7615

International Journal of Korean Unification Studies

For over 20 years, KNU's International Journal of Korean Unification Studies (ISSN 1229-6902) has promoted active exchange of ideas and information among scholars and experts at home and abroad, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification of the Korean Peninsula and issues of international relations.

Registered with the National Research Foundation of Korea (NRF) as of January 1, 2009, the Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, and unification of the Korean Peninsula.

Submission of a paper will be held to the assumption that it contains original unpublished works and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to peer-review by relevant experts in the field before they are accepted for publication. We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

American-English should be used as a standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliography specified at the end of the article. The length required for articles should be 6,000-10,000 words in 12-font size in MS word in compliance with the Chicago style. The deadlines for manuscript submission are April 21 for the summer issue (published on June 30) and October 21 for the winter issue (published on December 31).

Vol. 32, No. 2, 2023

A Roadmap for ROK-US-Japan Trilateral Security
Cooperation (TSC)

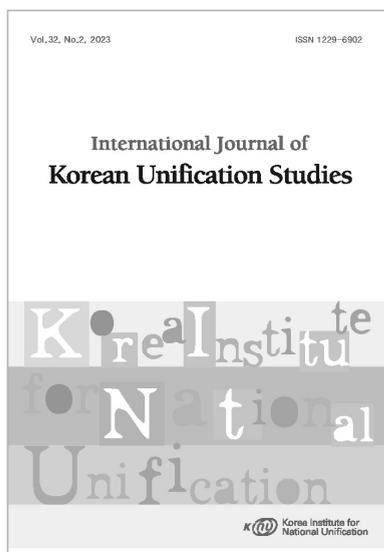
Soocheon Lee

Tackling Cross-Strait Paradox: Economic Dependence,
Foreign Policy, and Domestic Split

Seungjoon Paik

A Stable Peninsula in an Unstable World: How Russia's
Invasion of Ukraine Increases Korean Security

Tobias Dahlqvist, Sunwoo Paek



Please submit your manuscripts via online submission site JAMS at < <https://kinu.jams.or.kr> > and send inquiries to the e-mail address below:

Korea Institute for National Unification

217, Banpo-daero (Banpo-dong) Seocho-gu, Seoul 06578, Korea

(Tel) (82-2) 2023-8211 (Fax) (82-2) 2023-8298

(Submission) <https://kinu.jams.or.kr> (E-Mail) kinujournal@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr>

제32권 2호 2023

통일정책연구



통일연구원 www.kinu.or.kr