ISSN 1229-6112

제25권 2호 2016

통일정책연구

북한의 핵능력 고도화와 대북 경제제재 심화에 따른 동북아 국제관계 변화 • 트럼프 대외정책기조와 동아시아 안보지형의 변화 전망: 재균형 정책의 진화를 중심으로 • 중등 도덕과에서 도덕적 딜레마를 활용한 통일교육 교수학습방법 • 유엔 북한인권조사위원회 최종보고서의 성취와 문제점 • 개성공단에서의 공동 거버넌스 연구: 모델의 구축과 함의를 중심으로 • 시진핑 시기 중국의 대외전략 변화와 한반도 정책에 대한 영향

KINU 통일연구원

ISSN 1229-6112

제25권 2호 2016

통일정책연구

KINU 통일연구원

제25권 2호 2016

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

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

발 행 인 : 최진욱
편 집 인 : 김진하
등 록 일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발 행 처 : 통일연구원
발 행 일 : 2016년 12월 30일

(우 06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217
TEL : 02)2023-8209, 2023-8000
FAX : 02)2023-8298
Homepage : http://www.kinu.or.kr
E-mail : kinups@kinu.or.kr

ⓒ 통일연구원 2016

편집위원장 : 김 진 하

편 집 위 원 : 김 수 암
박 영 자
박 주 화
이 기 태
조 정 아
홍 제 환 (가나다 순)

외부편집위원 : 고 성 준 (제주대학교)
김 영 재 (청주대학교)
김 용 호 (인하대학교)
김 재 기 (전남대학교)
김 태 일 (영남대학교)
김 호 섭 (중앙대학교)

편 집 간 사 : 박 청 문

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바꿔 드립니다.

목차

통일정책연구 제25권 2호 2016

■ 기획논문

북한의 핵능력 고도화와 대북 경제제재 심화에 따른 동북아 국제관계 변화
/ **전재성** ····· 1

트럼프 대외정책기조와 동아시아 안보지형의 변화 전망:
재균형 정책의 진화를 중심으로 / **정구연** ····· 25

■ 일반논문

중등 도덕과에서 도덕적 딜레마를 활용한 통일교육 교수학습방법
/ **박균열** ····· 51

유엔 북한인권조사위원회 최종보고서의 성취와 문제점
/ **김헌준** ····· 89

개성공단에서의 공동 거버넌스 연구: 모델의 구축과 함의를 중심으로
/ **박지연·조동호** ····· 111

시진핑 시기 중국의 대외전략 변화와 한반도 정책에 대한 영향
/ **신종호** ····· 133

Contents

Unification Policy Studies Vol. 25, No. 2, 2016

■ Special Articles

North Korean Nuclear Weapons and the Change of Northeast Asian Security Relations *Chae-Sung Chun*

Trump's Foreign Policy and Prospect for Northeast Asian Security Landscape: *An Analysis of Evolving Strategy of Rebalancing* *Ku-Youn Chung*

■ General Articles

A Way to Teach Unification Education in Moral Education of South Korea using Moral Dilemma *Gyun-Yeol Park*

The UN Commission of Inquiry on Human Rights in North Korea: *Achievements and Some Issues* *Hun-Joon Kim*

A Study on Governance of Inter-Korean Economic Cooperation in Gaeseong: *Focused on Building a Co-Governance Model and Its Implications* *Ji-Youn Park and Dong-Ho Jo*

Change in China's Foreign Strategy in the Xi Jinping Era and Its Impact on China's Policy on Korean Peninsula *Jong-Ho Shin*

통일정책연구 제25권2호 2016
pp. 1~24

북한의 핵능력 고도화와 대북 경제제재 심화에 따른 동북아 국제관계 변화*

전 재 성**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 동북아 지역 안보체제의 특징
Ⅲ. 북핵 능력 고도화에 따른 동북아 군사관계 변화
Ⅳ. 대북 경제제재 국면 전개와 동북아 국제관계 변화
Ⅴ. 북한 비핵화 전망
Ⅵ. 결론

국문요약

이 글에서는 북한의 핵 능력 고도화와 제재 국면의 전개가 가져오는 동북아 국제정세의 변화를 분석한다. 우선 매개변수에 해당하는 동북아 국제정치의 특성을 살펴본 이후, 동북아 국가들의 대북 억지 전략 변화, 경제제재 국면 하 동북아 국가들 간의 관계 변화, 그리고 향후 북한의 비핵화 전략에 대해 논의하기로 한다. 이글의 요지는 다음과 같다.

첫째, 북한의 핵무기 사용을 억지하고 핵공격에 대해 방어하기 위해 한국 단독의 대북 억지, 한미동맹의 대북 억지, 한미일의 안보협력, 미국 단독의 본토 방어를 위한 억지, 그리고 지구적 차원의 비확산 노력 등이 모두 변화를 겪게 되었다. 동시에 한국의 점증하는 안보불안, 미국의 핵우산 지속에 대한 우려 등으로 한미동맹도 영향을 받게 되었고, 미국은 그간 지속해온 바퀴살 모양의 동북아 동맹네트워크 속에서 한국의 독자 핵무장을 제어하기 위한 동맹제지의 노력을 기울일 가능성도 증가한다. 중국 역시 북한의 핵무장을 막지 못했고, 한미동맹의 강화로 인한 이익의 손실로 어려움을 겪고 있다. 중국은 역사적으로 북한의 모험주의적 행동을 막기 위해 다양한 동맹제지의 방법을 사용하여 왔는데, 향후에 어떠한 대북 정책을 펼지 주목해야 한다.

둘째, 북한에 대한 경제제재는 주변국들의 이해관계가 어디까지 일치하고, 어디에서부터 분기하는지를 보여주는 중요한 기점이었다. 주변국은 모두 북한의 비핵화에 대해서는 의견을 같이 하지만, 이를 위해 북한의 정권 생존 자체를 위협할 정도 제재를 강화해야 하는가에 대해서는 의견을 달리한다. 특히, 생존 위협이 북한의 붕괴로 이어질 수 있다는 가능성에 대해 중국은 극도로 경계하고 있다. 동북아 국제관계에서 강대국 대결을 벌이고 있는 미중 양국은 북핵 문제에서는 합의하지만, 북한 문제에서는 의견을 달리하고 있다. 한중 관계 역시 북한 비핵화에서는 동의했지만, 한반도의 미래, 통일의 방향성에 대해서는 여전히 의견 차이를 경험하고 있다. 향후 경제제재의 실효를 위해 미국은 세컨더리 보이콧 등 양자 제재를 강화해야 하는데 이는 중국과의 관계를 염두에 둘 수밖에 없는 상황이다.

셋째, 북핵 문제 해결을 위해 한국은 북한문제와의 연결성, 한반도 문제와 동북아 국제관계의 연결성을 염두에 두고 전략을 세워야 한다. 북핵 문제를 한반도 문제로 고립시켜 문제를 해결할 수 없음을 4차와 5차 핵실험을 거치면서 절감하게 되었기 때문이다. 한국이 미중 관계 속에서 어떠한 한반도의 미래를 설계할지, 동북아 국제관계 속에서 어떠한 외교정책을 추구할지에 대한 명확한 비전을 가지고 북핵문제에 임해야 문제의 본질에 닿는 해결책을 마련할 수 있을 것이다.

주제어: 핵, 경제제재, 억지전략, 비핵화, 동북아안보

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A3A2046903).
** 서울대학교 교수

I. 서론

2016년 들어 북한이 4차, 5차 핵실험을 실시하고, 무수단 미사일 실험에서도 성공함으로써 한반도는 물론, 일본과 괌에 이르는 핵미사일을 전력화하는 단계로 진입하고 있다는 평가가 나왔다. 북한의 핵무기에 대처해야 하는 한국과 미국으로서는 북한의 핵 능력 고도화에 따라 억지전략과 방어전략을 끊임없이 수정, 강화해야 하는 상황에 놓이게 된다. 미국은 한국에 대한 확장억지력을 더욱 공고히 하고, 미국 핵우산의 견고성에 대해 불안해하는 한국을 안심시키기 위해 미국과 한국 안보의 공동 운명을 더 강조해야 하는 처지에 놓이게 되었다. 또한 미국은 미 본토를 공격할 수 있는 북한의 핵능력이 확보될 것으로 예상하여 북한에 대한 스스로의 억지전략을 추구해야 하는 상황에도 놓이게 되었다. 대륙간탄도미사일 개발 전까지는 다양한 수단으로 북한의 비핵화를 추구하겠지만, 여의치 않을 경우 본격적인 대북 억지력 강화에 힘쓰게 될 것이다.

이러한 노력은 동북아 안보질서에 큰 변화를 가져오고 있다. 남북 군사력 균형은 물론, 한미동맹의 대비 태세, 한미일 안보협력, 북미 간 억지전략 등에 직접적인 영향을 주고 있다. 또한 한미 간 안보분리(Decoupling) 방지의 문제, 한국의 독자 핵 개발 제어, 일본의 독자 핵 능력 제어의 문제도 낳고 있다. 한국을 북한의 미사일로부터 보호하기 위한 방책으로 거부 억지용 사드(THAAD) 배치 역시 한국 내에서는 물론 중국과 러시아의 반발을 불러일으킨 바 있다. 결국 북한의 핵미사일이 미중 간의 군사적, 전략적 균형에 영향을 미치게 된 것이다.

현재까지 북한의 핵 개발은 국제적으로 인정되지 않고 있으며 북한을 핵무기 국가로 인정할 가능성은 희박하다. 억지와는 달리 북한의 비핵화는 강제(Compellence)의 전략이다. 내가 원하지 않는 행동을 상대방이 하지 않도록 하는 것이 억지라면, 내가 원하는 행동을 상대방이 하도록 하는 것이 강제라 할 수 있다. 국제사회는 북한의 비핵화를 위해 다양한 수단을 강구해왔다. 억지와 방어는 기본적인 노력이고, 이에 더하여 압박, 혹은 제재와 관여, 외교의 정책도 동시에 사용하여 왔다.

4차 핵실험 이후에는 유례없이 강한 경제제재인 UN 결의안 2270호가 통과되었다. 9월 9일 5차 핵실험이 있었지만 추가적인 UN 제재 결의안 합의는 어려운 과정을 겪고 있다. 대북 제재는 UN과 같은 다자차원의 대북 경제제재도 있지만, 미국, 한국, 일본 등 북핵 문제로 직접 어려움을 겪고 있는 국가들의 양자 차원 경제제재도 동시에 실행되고 있다. 제재의 형태도 단지 경제제재 뿐 아니라, 외교, 인권, 정치의 차원에서 시도되고 있다. 북한과 외교관계를 맺고 있는 국가들이 관

계의 범위와 심도를 축소하고, 북한 인권에 대한 UN 등, 국제기구 차원에서 제재를 강화하고, 북한의 정권 불안정성을 강화하는 정치 차원의 노력도 이루어지고 있다.

경제제재 역시 동북아 국가들 간의 국제관계를 변화시키고 있다. 우선 남북 간의 경제교류가 완전히 중단되었고, 개성공단의 완전 폐쇄는 남북 경제관계 단절의 극단적 상징이 되었다. 미국과 일본의 대북 경제 지원도 가속화되어 북미, 북일 관계 역시 극도로 경색되었다. 가장 중요한 것은 중국 역시 대북 경제제재에 동참하고 있는 점인데, 문제는 중국의 제재 목적과 한미일의 제재 목적이 반드시 일치하지는 않는다는 점이다. 중국과 한미일 3국은 북한의 비핵화라는 목적에 대해서는 의견을 같이 하지만, 북한의 미래, 한반도의 미래라는 보다 장기적이고 복잡한 지정학적 목적에 대해서는 의견을 달리한다. 중국은 경제제재가 북한 정권의 붕괴로 이어져서 향후 미중 간의 지정학 경쟁에서 불이익을 당해서는 안된다는 입장이 강력하다. 따라서 제재의 강도와 목적에 대해 상당히 신중한 입장을 취하며, 제재의 과정도 조심스럽게 단행하고 있다. 이 과정에서 한중 관계와 미중 관계도 미묘한 변화를 겪고 있다.

결국 북한 핵능력 고도화와 이에 따른 경제제재 국면은 동북아 안보 관계에 중요한 변화를 야기하고 있다. 그리고 이러한 변화는 동북아 안보체제의 특성이라는 매개변수를 거치면서 나타나게 될 것이다. 이 글에서는 북한의 핵 능력 고도화와 제재 국면의 전개가 가져오는 동북아 국제정세의 변화를 분석한다. 우선 매개변수에 해당하는 동북아 국제정치의 특성을 살펴본 이후, 동북아 국가들의 대북 억지 전략 변화, 경제제재 국면 하 동북아 국가들 간의 관계 변화, 그리고 향후 북한의 비핵화 전략에 대해 논의하기로 한다.

Ⅱ. 북핵 능력 고도화에 따른 동북아 군사관계 변화

1. 북한 핵무기로 인한 군사관계 변화

2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험과 9월 9일의 5차 핵실험으로 북한은 사실상 핵무기 국가가 된 것으로 간주된다. 한국은 물론 일본의 주일 미군 기지와 괌을 공격할 수 있는 핵미사일 무기를 개발한 것으로 평가되며 조만간 실전배치도 가능한 것으로 여겨진다. 북한의 1차 핵실험은 핵폭발, 2차는 위력 개선, 3차는 소형화와 경량화, 4차는 수소폭탄 혹은 증폭핵분열탄 실험이었다고 볼 수 있다. 4차까

지는 요소 기술을 개발하기 위한 실험이고 5차 실험은 미사일 탄두에 장착해 실전 배치를 하기 위한 종합성능 실험으로 전문가들은 보고 있다. 북한은 핵 탄두를 소량화, 경량화, 다종화, 고도화, 표준화했다고 발표했으며 전략탄도로케트에 장착 가능한 표준화, 규격화된 핵탄두의 구조와 동작 특성, 성능과 위력을 검토 확인했다고 밝혔다. 또한 5차 핵실험 이후에는 '각종 핵탄두를 마음먹은 대로 필요한 만큼 생산할 수 있게 됐다'고 하는 등 양산의 가능성도 비추고 있다. 이 언명을 본다면 북한이 고농축우라늄을 사용하여 핵실험을 했다고 짐작할 수도 있다. 향후 6차 실험은 위력 개선 실험과 다발형 실험을 할 가능성이 있고, 5차 실험은 연구개발용이기 때문에 실전 배치를 염두에 두고 양산형 테스트를 할 가능성도 있다고 보여진다.[1]

북한 또한 미 본토를 타격할 수 있는 운반 수단 개발을 위해 지속적으로 미사일 실험을 하고 있다. 대륙간탄도미사일과 잠수함발사미사일 개발을 목표로, 미사일 대기권 재진입시 내열 기술 개발과 잠수함발사미사일의 성능 고도화 및 잠수함의 운항 거리 증가를 위해 노력하고 있다. 북한이 핵무기를 개발하는 의도는 다양한 해석이 가능하다.[2] 나랑(Narang)은 초강대국과 달리 지역 세력이 핵무기를 개발하는 동인으로 후원국 확보전략, 확증보복전략, 비대칭상승전략을 들고 있다. 후원국 확보 전략은 핵개발국이 강대국 후원자를 확보하기 위해 핵을 개발하는 전략이고, 확증보복전략은 2차 핵공격 능력을 확보함으로써 적대국이 선제 핵공격을 하지 못하도록 억제하는 전략이다. 비대칭상승전략은 적대국이 통상전력으로 공격했을 때 핵무기를 사용하여 격퇴하는 전략으로 실전 사용을 전제로 한 공격적 전략이다. 나랑은 북한의 핵개발이 중국이라는 후원국을 확보하기 위한 전략으로, 확증보복과 비대칭 상승의 의도가 상대적으로 약한 것으로 본다.[3]

그러나 북한은 미국의 대북 적대시 정책과 핵 선제공격에 대비하기 위한 순수 억지의 목적으로 개발하고 있다고 주장한다. 2차 핵 보복능력을 개발하여 억지 능력을 확보한다는 것인데, 이러한 말이 사실이라면 북한은 미 본토에 도달할 수 있고 1차 공격을 당하더라도 생존할 수 있는 2차 공격 능력을 확보하는 것을 목표로 한다고 볼 수 있다. 그러나 핵 능력이 고도화되면 전략과 의도 역시 동시에 강화

---

[1] 이춘근, "북한 핵능력 어디까지 왔나?" 『통일한국』, Vol. 394, pp. 12~15.

[2] 북한 핵 전략의 다양한 측면에 대해서는 김성철, "북한의 핵억제론: 교리, 전략, 운용을 중심으로," 『평화학 연구』, Vol.15, No. 4, (2014), pp. 121~144 참조.

[3] Vipin Narang, "Nuclear Strategies of Emerging Nuclear Powers: North Korea and Iran," *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 1(2015), p. 75.

되는 사례는 얼마든지 볼 수 있다. 일단 핵무기 국가가 되면 공격성이 강화되거나, 확장정책을 추진하거나, 외부의 간섭에서 자유로운 독립을 추구하거나, 더욱 대범한 전략을 추진할 수 있다.[4] 향후 북한은 억지력 확보를 넘어 한국과 주일 미군을 공격하는 공격 목적으로 핵무기를 사용할 가능성에 대해 의구심을 낳고 있다.[5] 결국 나랑이 논의하고 있는 확증보복과 비대칭상승전략의 가능성도 함께 고려해야 한다는 것이다.[6]

북한이 핵무기를 보유하게 되면서 남북 간, 북한과 한미동맹 간, 그리고 직접적으로 북한과 미국 간 관계는 근본적 변화를 겪을 가능성이 높아지고 있다. 북한이 핵무기를 실전에서 사용할 수 있게 되면 한국은 물론, 일본, 괌의 미군 기지를 타격할 수 있게 된다. 더 나아가 북한이 대륙간탄도미사일을 개발하여 미국의 본토를 핵무기로 공격할 수 있게 되면 북미 관계는 근본적으로 변화하게 된다. 미국이 북한을 대상으로 직접적인 방어, 억지 전략을 세워야하기 때문이다.

우선 북한이 괌까지 도달할 수 있는 핵미사일을 개발하게 되면 한국전쟁의 전구 전체를 포괄하는 사정거리가 형성된다. 이때에는 한국 공격의 새로운 단계에 접어들게 될 것이다. 한국전쟁 시 북한은 소련과 중국의 군사적 지원이 불가결했다. 김일성은 소련의 지원을 우선 획득하고 중국의 도움을 받아 남침할 수 있었다. 이후 현재에 이르기까지 중국과 구소련, 러시아는 북한의 또 다른 남침을 지원하지 않았기 때문에 북한은 군사력을 사용한 대남 통일전략을 추진할 수 없었다. 따라서 1964년 이후 통일혁명역량강화 노선을 통해 통일 전략을 수행해왔다. 이제 북한이 핵무기를 사용할 수 있게 되면서 전쟁 전략이 변화될 수 있다. 북한은 한국을 공격하게 되면 전면적 남하와 특수군의 후방 파견, 생화학 무기 사용 등의 전략을 구사해왔다. 핵미사일을 보유하게 되면 한국에 대한 미군의 지원과 일본 후방기지 사용 모두를 위협할 수 있다. 북한은 핵미사일로 한국을 지원하는 미군의 지원을 봉쇄하고 단시간 내에 한국을 공격할 전쟁계획을 세울 수 있다. 만약 미군이 핵무기를 사용하여 북한을 공격할 경우 북한은 2차 핵보복 능력을 증강하여 일본과 괌의 미군 기지에 보복 공격을 할 수 있기 때문에 미국의 핵 공격 역시 어려워질 수 있다.

---

[4] Mark S. Bell, "Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons can Change Foreign Policy," *International Security*, Vol.40, No.1 (July 2015), pp. 87~119.

[5] Anna Fifield, North Korea is "racing towards the nuclear finish line," *Washington Post,* 10. 8.

[6] 시간의 흐름에 따른 북한의 핵전략의 변화에 대해서는 Shane Smith, *North Korea's Evolving Nuclear Strategy*(New York: the US-Korea Institute at SAIS, 2015) 참조.

북한이 미국 본토 공격을 할 수 있는 핵능력, 더 나아가 미국의 1차 공격 이후 핵보복 공격 능력을 소유하게 되면 미국의 한국 방위는 더 어려워질 수 있다. 북한이 한국을 공격할 경우 미군의 한국 지원을 막기 위해 미 본토 핵공격을 위협할 수 있고, 미국의 북한 공격 이후 보복 공격으로 미국의 선제공격을 제약할 수도 있다. 미국이 한국에 대한 핵무기 공격 지원을 주저할 경우가 발생한다는 사실을 한국이 인지할 경우, 미국의 안보와 한국의 안보가 분리되는 안보분리현상(Decoupling)이 발생할 수도 있다. 한국은 북한의 핵 공격을 억지하기 위해 독자 핵무장에 나설 수 있고, 이는 미국이 주도하는 비확산레짐에 심대한 타격이 될 것이다.

2. 억지 전략의 변화: 남북, 북미 상호 억지 관계

북한의 핵무기가 고도화되면서 한국의 독자적 억지, 그리고 한미동맹 차원의 대북 억지, 그리고 미국 본토를 방어하기 위한 미국의 대북 억지 모두가 변화하게 된다. 억지전략은 크게 보복에 의한 억지(Deterrence by Punishment)와 거부에 의한 억지(Deterrence by Denial)로 나뉜다. 일방의 핵 선제공격이 상대방으로 하여금 감당할 수 없는 보복을 불러일으킬 것이라는 두려움 때문에 선제공격을 자제하게 될 때, 보복에 의한 억지가 성공한 것이다. 반면 일방의 핵 선제공격이 목표하는 바를 이루지 못하고 모두 거부될 것이라는 예측 때문에 선제공격을 자제하게 될 때 거부에 의한 억지가 성공한 것이다.

보복억지와 거부억지는 각각 공격적 억지와 방어적 억지로 분류할 수 있다. 공격적 보복 억지와 방어적 보복 억지는 보복 공격의 규모와 성격에 따라 나누어진다. 공격적 보복 억지는 핵 선제공격을 당한 상대방이 단순한 2차 공격 뿐 아니라 본격적이고 장기간의 전쟁을 수행하여 선제공격측의 정치적 기반을 상당히 약화시키는 행동을 보임으로써 억지하는 것을 의미한다. 북한에 대한 공격적 보복 억지는 북한의 핵선제공격에 대해 한국과 미국이 북한의 정권 자체를 위협할 것이라는 계획을 통해 이루어질 수 있다. 북한이 핵미사일로 한국, 일본, 혹은 향후 미 본토를 선제공격할 경우, 북한에 대한 단순 보복 공격이 아니라 북한 정권 자체를 붕괴시킬 본격적 핵전쟁을 수행할 것이라는 결의를 보인다면 북한은 쉽게 선제공격에 나서기 어려울 것이다. 북한의 5차 핵실험 이후 한국은 한국형대량응징보복(Korea Massive Punishment & Retaliation) 개념을 내놓고, 이는 동시·다량·정밀타격이 가능한 미사일 전력과 전담 투입 작전부대로 전쟁지휘부를 직접 겨냥해

응징·보복하는 시스템이라고 정의한 바 있다. 방어적 보복 억지는 이와 달리 상대방에게 상당한 피해를 입히지만 지속적이고 장기적인 전쟁 수행은 배제한 개념이다. 상대방이 입힌 피해에 상응하거나 이보다 더한 피해로 보복한다는 계획을 밝힘으로써 상대방의 선제 공격의지를 좌절시키는 것이다.

공격적 거부 억지는 상대방의 선제공격이 명백하고 임박했을 때 선제공격, 개입, 경제제재 등의 수단을 동원하여 선제공격으로 얻을 수 있는 이익을 거부하여 선제공격을 억지하는 전략이다. 선제공격을 하려면 상대방의 무기 위치, 사용목적 등을 파악하고 있어야 하고, 이러한 사실을 상대방도 또한 알아야 하는 어려움이 있다. 또한 선제공격이 억지 효과를 넘어 상대방 사상자 발생 및 부수적 피해의 부정적 동반 효과를 가져올 수 있다는 점도 고려해야 한다. 한국은 북한의 핵선제공격에 대해 킬 체인으로 대응한다는 전략을 가지고 있다. 북한이 핵미사일로 공격할 징후가 명백하고 임박했을 경우 이들 무기체계를 선제공격하여 북한이 얻을 수 있는 전략적 이익을 거부한다는 개념이다. 문제는 이러한 선제공격이 실효를 거둘 수 있는가, 상대방의 무기 위치, 발사 시점 등을 정확히 예측하여 선제적으로 대응할 수 있는가의 문제가 있다. 개입전략은 정권교체와 영토점령으로 나뉘는데, 이 역시 막대한 개입의 비용과 실효성 등의 문제가 제기되어 특정한 조건하에서만 성립할 수 있다. 선제공격을 하는 측에서 자신의 선제공격이 성공적인 정권교체와 영토점령를 불러올 것이라는 것을 인지하려면 평소의 취약성이 매우 극대화되어 있어야 하므로, 상대방이 정권과 영토 수호에 자신이 있는 경우라면 이러한 억지전략이 효과적이기 어렵기 때문이다. 마지막으로 경제제재는 핵무기의 사용을 억지하기보다는 핵무기를 획득하거나 유지할 수 없도록 하여 핵무기로 얻을 수 있는 이득을 거부하는 것이다. 북한의 경우 핵무기를 개발하는데 막대한 경제적 비용이 들어가고 있는데다, 4차 핵실험 이후 UN 결의안 2270호가 실행되고 있어 경제적 손실이 큰 것도 사실이다. 그러나 북한은 여전히 핵무기로 얻을 수 있는 국내외적 이득이 있다고 믿고 있으며, 경제제재가 이를 거부하지 못한다면 핵무기 개발을 막기 어려울 것이다.

마지막으로 방어적 거부억지를 들 수 있다. 상대방의 핵선제공격을 미사일방어체제, 혹은 핵폭격기를 막는 대공방어체제로 무력화시켜 상대방의 공격을 억지하는 것이다. 핵 공격의 군사적 무용성을 스스로 확인한다면 선제공격을 하는데 주저할 수밖에 없다. 방어적 거부 억지는 다른 억지 수단과 함께 작용하여야 한다. 순수 방어적 억지만을 주장할 경우, 보복과 응징의 결의가 과소평가될 수 있다. 또한 미사일, 대공 방어가 완벽하기는 매우 어렵기 때문에 보복의 추가 수단이 억

지를 효과적으로 할 수 있다. 더불어 미사일 방어체제가 방어적으로 구축되었다 하더라도 공격적 목적으로 오인될 수도 있다. 미사일 방어체제가 완벽한 경우 공격이 더욱 효과적으로 결합되어 사용될 수 있기 때문이다. 북한의 핵미사일에 대한 한국의 미사일 방어는 2020년대 초로 완성시기가 앞당겨진 한국형 미사일방어체제(KAMD)를 들 수 있다. 최근에는 주한미군의 사드도입이 우선적으로 이루어질 것으로 알려져 있다. 이러한 방어적 거부억지는 북한의 핵선제공격을 억지하는데 효과를 발휘할 수 있겠지만, 방어체제의 완벽성, 다른 억지 수단과의 적절한 결합 방식을 함께 논의할 때 효과적일 수 있다.[7]

한미 양국의 억지전략과 무기체계가 갖추어져도 억지는 결국 상대방의 인식과 두려움이라는 심리적 요소와 관련된 것이다. 억지가 성공하려면 통상 3C로 일컬어지는 능력(Capability), 신뢰성(Credibility), 그리고 의사소통(Communication)이 갖추어져야 한다. 상대방의 공격 능력에 대한 확고한 타격을 할 수 있는 보복능력을 갖추어야 하고, 상대방의 공격에 대해 반드시 반격을 할 것이라는 기대를 심어주어야 하므로 반격에 대한 신뢰성을 확보해야 한다. 가장 어려운 점은 의사소통 부분이다. 억지는 고도의 심리게임이므로 갈등적 상황속에서 서로의 의도를 확인하고 이에 기반하여 전략을 세울 수 있는 갈등적 대화, 혹은 사회적 구성으로서의 억지레짐이 성립되어야 한다. 예를 들어 냉전기 미국은 복잡한 상호작용에 기반하여 억지레짐을 설정하고 소련과의 핵억지 게임 시나리오를 발전시켜왔다. 그러나 냉전 종식 이후 소련의 문서고를 확인해본 결과 소련은 미국의 복잡한 억지 계산을 충분히 인지하지 않았고, 미국의 억지전략을 공유하지 않았던 것이 밝혀졌다.

억지는 과거 연구 추세에서 행위자들에게 자명한 논리로 인식되는 것으로 여겨졌다. 그러나 점차 행위자들의 인지, 인식적 요소들이 중요하게 작용한다는 사실에 주목했다. 핵무기 국가들은 학습과 사회화를 거치면서 타국에 대한 억지를 고려하게 된다는 것이다. 구성주의 억지론에 의하면 억지의 실행국과 대상국이 공통의 인지 및 지식 체계를 갖고 있는 것이 중요하다. 학습과정과 사회화가 성공적으로 이루어질 때 억지에 대한 공통의 지식이 갖추어지고 이를 제도화하는 군축 레짐 등이 출현하는 것이다. 결국 서로 간에 억지의 독트린을 공표하고 이를 서로 학습하며, 공통된 해석의 체계가 만들어지고 합리성에 대한 정의가 공유될 때 억지가 성공적으로 작동하게 되는 것이다.[8]

---

[7] James H. Lebovic, *Deterring International Terrorism: US National Security Policy after 9/11* (London: Routledge, 2007) 참조.

[8] Amir Lupovici. "The Emerging Fourth Wave of Deterrence Theory－Toward a New

북한의 경우, 핵무기를 개발하면서 나름대로 핵 억지의 대상, 핵 억제 태세, 대량 보복 원칙, 핵 선제사용 교리, 표적 선정 원칙, 핵 지휘통제 체계 등에 대한 전략개념을 세워나가고 있다.[9] 이러한 교리가 한국 및 미국의 군사전략과 공통의 이해를 어느 정도 가지고 있는지, 북한이 한국에 대한 미국의 핵우산, 북한이 핵무기를 사용할 경우 한미가 대응하려고 하는 전략을 어느 정도 이해하고 있는지가 관건이다. 억지가 성공적으로 작동하기 위해서는 갈등적 상호소통 및 담론과 화행이 중요하다. 서로의 억지 개념과 담론을 이해할 때, 상호 취약성이 제대로 이해되고 공포의 균형이 성립되기 때문이다. 한국은 미국과 함께 북한의 핵 사용에 대한 대응 논리를 만들어가고 있는데 이에 대한 북한의 이해가 매우 중요하므로 갈등적 상황에서도 북한과의 지식 공유를 추구해 나가야 한다.

여기서 중요한 점은 억지이론의 합리적 행위자 가정이다. 합리적 국가는 국가의 생존과 국민의 안전을 보장하기 위해 핵무기를 생산, 사용하며, 생존과 안전이 핵무기 사용으로 위협받는다면 사용을 금한다는 가정이 존재한다.[10] 그러나 독재국가의 경우 독재자의 이익과 국민의 이익이 다를 수 있다. 국가에 심대한 타격이 오고 국민들의 안전이 파괴되더라도 이후 독재자의 정치적 권력이 유지될 수 있다면 핵무기는 국가이익보다 독재자의 정치적 이익을 위해 사용될 수 있기 때문이다. 북한의 경우 김정은은 독재 권력을 유지하는 과정에서 핵무기 사용을 통해 북한의 전체 이익이 심대하게 손상되더라도 핵무기 사용을 주저하지 않을 수 있다. 독재자의 정치적 이익과 북한의 전체 이익을 분리하여 북한의 핵전략을 이해해야 할 필요가 있다.[11]

남과 북은 분단된 상태이므로 전면전에서 완전히 패배한다는 것은 집단의 소멸을 의미한다. 주권국가로 온전히 승인받고 존재하는 경우 전면전에서 패배해도 상당한 손해를 감수해도 국가는 존속할 수 있다. 그러나 남과 북의 경우 전면전에서 완전 패배하면 집단이 소멸하고 타방에 의해 통일될 수밖에 없다. 북한의 경우 통

Research Agenda," *International Studies Quarterly*, Volume 54, Issue 3(September 2010), pp. 712~717.

[9] 함형필, "북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰," 『국방정책 연구』, 25권 2호 (2009년 여름호), pp. 92~122.

[10] 핵무기 사용 시 합리성의 문제에 대해서는 Janice Gross Stein, "Rational Deterrence against 'Irrational' Adversaries? No Common Knowledge," in T.V. Paul, Patrick M. Morgan, and James J. Wirtz, *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (Chicago: The University of Chicago Press, 2009).

[11] 정상국가가 아닌 불법국가 및 테러집단의 합리성에 대해서는 Derek D. Smith, *Deterring America: Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction* (New York: Cambridge University Press, 2006).

상전에서 시작된 전쟁이더라도 상황이 악화되어 핵무기를 사용하지 않으면 패배가 명확할 경우, 핵무기 사용 이후 극단적 패배가 예상되더라도 패배 이후 흡수통일 되기보다 핵무기 사용에 승산을 둘 수 있다. 따라서 한국이 생각하는 북한의 합리성은 일반 국가와 다르며 억지이론에서 상정하는 행위자의 합리성 가정은 맥락 의존적이다.

결국 북한의 핵무기 고도화로 인해 한국은 한편으로는 독자적 대북 억지능력 개발, 미국과의 동맹 등 대북 억지력 확보노력을 기울여야 하고, 다른 한편으로는 그러한 억지가 작동하도록 북한과 갈등적 대화를 지속해야 하는 상황에 놓이게 된다. 미국 역시 한편으로는 한국과의 동맹관계를 강화하면서도 북한과 공유할 수 있는 억지레짐을 창출하기 위해 의사소통의 필요성을 느끼게 된다. 군사지도자로서 김정은의 합리성을 최대화하고 북한의 군사전략을 사회화해야 대북 억지력이 확보된다는 일종의 역설적 상황을 현명하게 이끌지 않으면 억지전략은 성공하기 어려운 상황인 것이다.

3. 동북아 동맹관계 변화

북한의 핵무기 개발은 한미동맹, 그리고 부분적으로는 미일동맹에도 서서히 변화를 불러오고 있다. 가장 큰 문제는 동맹 파트너 간의 안보분리에 대한 불안감 증폭이며, 한국은 미국의 방기 가능성을, 미국은 한국의 독자적 행동 가능성을 염려하게 된다. 한국의 일부 전문가들과 정치인들은 수차례 미국의 핵우산 지속성에 대해 의문을 제기하며 독자핵무장이 가장 확실한 대북 억지력 확보 수단이라는 주장을 해오고 있다.[12] 미국은 한국에 대한 확장억지의 노력을 지속적으로 강조함으로써 이러한 불안을 불식시키려 하고 있지만, 미국 내에서도 다양한 시각이 존재함을 사실이다.[13] 대표적으로 트럼프 대통령 당선자는 대선 캠페인 당시 한국의

---

[12] 정성장, “북한의 핵능력 고도화와 한국의 핵무장, 남북대화 문제,” 세종연구소 정책브리핑, 2016. 9.13.

[13] 미국은 2016년 10월 20일 워싱턴에서 개최된 제48차 한미안보협의회의(SCM)에서 유례없이 강력하고 상세한 확장억지 계획을 강조하고 있다. 미국은 핵우산, 재래식 타격능력, 미사일 방어능력을 포함한 모든 범주의 군사능력을 운용하여 대한민국을 위해 확장억제를 제공하고 강화할 것이라는 미합중국의 지속적인 공약을 재확인하였다. 또한 북한의 핵·WMD 그리고 탄도미사일 위협에 대응하기 위해 동맹의 억제방안과 능력을 향상시키고, 지속적인 정보공유와 상호운용성을 증진하여 대한민국에 대한 확장억제의 신뢰성, 능력, 지속성을 보장할 것을 약속하고 있다. 북한의 탄도미사일 위협에 대한 동맹의 미사일 대응능력과 태세를 강화시킬 4D 작전개념 이행지침(CPIG, Concepts and Principles Implementation Guidelines)을 서명한 한미억제전략위원회(DSC)의 활동을 강조하면서 맞춤형 억제전략(TDS)과 4D 작전개념 이행지침의 실행력을 제고하기 위한 정책과 절차를 지속 발전을 약속한 바 있다.

주한미군 분담금 문제를 들어 주한미군 철수, 한국의 독자 핵무장에 대한 발언을 한 적도 있다.

그러나 미국 내 핵무기 비확산을 주장하는 세력은 큰 목소리를 가지고 있으며, 핵무기가 확산될 경우, 이는 미국의 본토안보를 위협할 것이라는 점이 확실하다. 우선 핵무기를 독점함으로써 미국이 가질 수 있는 정치적 힘이 매우 크며,[14] 비확산 레짐을 유지하는 패권국으로서의 지위 또한 중요하고, 핵무기 및 핵물질이 유출되었을 경우, 미국에 대한 핵테러의 위험성이 증가한다는 점에서 핵 확산을 막으려는 미국의 의지는 매우 공고하다고 보아야 할 것이다.

결국 북한의 핵무장은 한국의 독자 핵무장을 둘러싸고 한미 간에 동맹 제지의 문제를 본격화시킬 가능성이 있다. 동북아의 동맹 네트워크는 잘 알려진 대로 바퀴살 체제를 유지하고 있고, 향후 미국은 중국의 부상에 대비하기 위해 이러한 체제를 더욱 공고히 하고, 동맹파트너 간의 협력도 가속화할 전망이다.[15] 미국은 유럽과는 달리 다자 동맹체제를 동북아에서 만들지 않고, 바퀴살 체제를 성립했는데 이는 동맹 제지의 효과를 극대화하기 위한 것이었다. 따라서 북한 핵무장으로 이러한 제지의 메커니즘을 약화하려고 하지 않을 것이다.

이를 좀 더 상세히 살펴보면, 동아시아의 동맹 네트워크는 냉전기 공산권이라는 공동의 적에 대항하는 논리가 작동하였지만, 나토와 같이 다자안보동맹이 되지는 않았다. 빅터 차는 미국이 동맹 파트너를 관리하려는 현실적인 '힘의 정책(Powerplay)'이 작동하였다고 본다. 동맹 파트너의 일방주의적 행동을 제약하고 모험주의적 행동으로 자국의 이익이 침해받지 않게 하려는 것은 모든 동맹 체결국이 주의하는 사항이다. 특히 강대국은 약소한 동맹 상대와 동맹을 맺을 때, 상호불신을 약화시키고, 행동을 뒷받침하는 규범과 규칙을 만들고, 자국의 이익에 유리한 준위계적 질서를 창출하고 싶어 한다.[16] 아시아의 경우 미국은 2차 세계대전 이후 압도적인 강대국으로 동맹 상대국을 관리할 필요에 직면하였고, 아시아에서는 힘의 정책으로 동맹 제지의 정책을 편 것이다. 보통은 연루-방기 딜레마가 작동할 때, 상대방의 모험주의적 행동을 제지하기 위해 공약의 정도를 줄이는 정책을 사용할 수 있다. 그러면 상대방은 방기의 위험을 느끼고 행동을 자제하게 된다.

---

[14] Francis J. Gavin, "Strategies of Inhibition U. S. Grand Strategy, the Nuclear Revolution, and Nonproliferation," *International Security*, Vol. 40, No. 1 (Summer 2015), pp. 9~46.

[15] 전재성, "한미동맹의 동맹 딜레마와 향후 한국의 한미동맹 전략," 『국가안보와 전략』, 16권 2호 (2016년, 여름), pp. 1~32.

[16] Victor Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia* (Princeton: Princeton University Press, 2016), p. 20.

그러나 냉전기 미국처럼 힘이 압도적으로 강할 때, 오히려 동맹 파트너와 관계를 더욱 강화하여 강하게 관리, 제지하는 것이 유리할 수도 있다.[17] 다자주의를 통한 동맹 파트너 관리가 강대국 간, 혹은 강대국에 대한 약소국의 전략이라면, 약소한 파트너에 대한 강대국의 전략은 양자적 관리가 더욱 효과적이다. 역사적으로 한미동맹, 미일동맹, 미-대만 동맹 모두 공산권에 대항하는 목적이 강했지만, 동시에 이승만의 북진통일, 일본의 군사적 재무장, 장개석의 공격적 본토전략을 제어하기 위해 미국이 동맹을 강화했음에 주목할 필요가 있다. 이러한 목적은 여전히 지속되고 있으며, 역사적 맥락은 다르지만 한국의 핵무장도 이러한 관점에서 조망할 필요가 있다.

따라서 동맹의 견고성(Cohesion)은 적이 얼마나 강하고 위협이 직접적인가에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 동맹 파트너가 자신이 원하지 않는 모험주의적, 이기주의적 행동을 할 때 이를 어떻게 관리하고 제지할 수 있는가에 따라 결정되기도 한다. 와이츠만은 이를 결박(Tethering) 목적의 동맹 측면으로 보고, 동맹국들 간의 이익이 모두 일치하지는 않는다는 전제 하에 동맹의 결성과 이후의 견고성을 논하고 있다. 이 경우 이익의 공유가 아니라 이익의 대립이 오히려 동맹을 결성하고 유지하는 하나의 원인이 된다. 결성의 예는 1939년 독소 동맹을 들 수 있는데, 히틀러는 결국 소련 침공의 의도를 가지고 있었지만 소련을 묶어두기 위한 동맹을 체결한 셈이다. 공동의 이익을 위해 동맹을 체결했어도, 동맹 체결의 모든 기간에서 그러한 것은 아니지만 일정 기간 동안 동맹을 유지하는데 결박이 유리할 수도 있다. 동맹을 파기하여 서로 다른 이익을 조정하기 보다는 동맹이라는 기제를 통해 상대방을 묶어두는 것이 더 유리할 수도 있기 때문이다.[18] 프레스만 역시 동맹 유지 과정에서 동맹 제지가 중요하게 작동하고 있음을 논하고 있다. 특히 동맹 제지가 성공하려면 제지하는 측이 일관된 목적과 정치력을 가지고 실력행사를 하는 것이 중요하다.[19] 향후 한미동맹에서 한국의 독자적 핵무장이 가시화될 때 미국이 과연 한국 제지를 위해 주한미군 변경, 경제제재 등 실력행사를 할지, 이에 따라 한국이 1970년대처럼 핵무장을 포기하게 되고 한미동맹은 견고성이 저하될 지에 주목할 필요가 있다.

---

[17] *Ibid.*, p. 26.

[18] Patricia A. Weitsman, *Dangerous Allies: Proponents of Peace, Weapons of War* (Standford: Stanford University Press, 2004), p. 21.

[19] Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics* (Ithaca, Cornell University Press, 2008), pp. 15~16.

북한의 핵무장은 비단 한미동맹에만 영향을 미치는 것은 아니다. 북한이 핵무기를 가지게 되면서 중국 역시 큰 곤경에 처하게 되었다. 북한의 핵무장에 대항하기 위해 한미 양국이 고도의 무기를 도입하고, 대규모 군사훈련을 하게 되면서 중국은 미중 간의 군사균형이 중국에 불리하게 변화할 가능성에 촉각을 곤두세우고 있다. 특히 한국이 대북 미사일 방어체제를 구축하는 과정에서 한미일 미사일 공조체제가 형성되어 중국의 대미 핵 억지력이 약화될 것을 두려워하고 있다. 결국 중국은 북한의 핵무장을 제어하고 북중동맹의 틀 속에서 북한을 제지할 필요성을 실감하게 된 것이다.

북중 동맹의 이러한 변화는 사실 역사적으로 새로운 것은 아니다. 최명해의 연구에 의하면 북중 동맹은 공유하는 안보이익도 있었지만, 궁극적으로 북한을 결박하려는 중국의 의도가 강하게 작동하였음을 알 수 있다. 1961년 북중 동맹의 체결 당시부터 공동의 방위라는 외적 기능 뿐 아니라 상대의 행위를 제한하려는 외적 기능이 함께 작동하였다는 것이다. 당시에는 김일성이 중소 분쟁 상황을 활용하여 자신의 이익을 극대화하려고 하였고, 중국은 이를 인지한 상황에서 '대소 견제에 있어 미래 북한의 행보를 예방적으로 관리'하려는 의도에서 동맹을 체결하였다는 것이다.[20] 이후 북중관계는 사회주의 국가들 간 위계질서에 존재한 '내장된 불안정성'을 상시 경험하였고, 북한은 자국의 이익을 극대화하기 위해 '계산된 모험주의' 정책을 추진하였다. 중국은 이러한 북한을 달래기도 하고 때로는 관리하기 위해 결박 동맹의 논리를 최대한 활용하였고 때로는 '계산된 모호성'으로 북한의 행동반경을 제약하려고도 하였다.

향후 북중관계는 이중적 관계를 겪을 것이다. 중국은 북한을 제지, 강압하려는 노력을 기울이지만, 북한 문제를 둘러싼 지정학적 고려에서 북한을 끌어안으려는 노력도 지속할 수밖에 없다. 동맹제지이론에 따라 중국이 북한을 움직이려면 궁극적으로 실력행사와 일관된 의사전달을 해야 한다.[21] 그러나 실력행사의 정도가 현재와 같은 대북 경제제재라면 북한을 강압하기 어렵기 때문에 어느 수준의 압박으로 북한의 비핵화를 추구할지, 혹은 북한의 핵을 묵인하면서 미중 관계에서 북한을 완충지역으로 활용할지 주목할 필요가 있다.

---

[20] 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』 (서울: 오름, 2009), p. 187.

[21] 이동선, "동맹국 제지의 이론과 실제: 북중동맹의 사례," 『국제관계연구』, 19권 1호 (2014년 봄호), pp. 5~39.

Ⅲ. 대북 경제제재 국면 전개와 동북아 국제관계 변화

1. 중국의 대북 경제제재

북한이 사실상 핵무기 국가로 나아가면서 주변국의 고민은 깊어지고 결국 2016년 3월 2일 강력한 대북 제재 결의안인 UN 결의안 2270호가 마련되었다. 국제사회는 인도적, 민생 목적을 제외한 부문에서 북한의 수출입에 대해 엄격히 제재하는 한편, 대량살상무기에 대한 기존의 제재를 더욱 강화하였다. 이 과정에서 중국, 러시아와 미국 간의 협의가 중요했고, 결론은 북핵 문제와 북한 문제를 동시에 적정한 선에서 다룬다는 것이었다. 중국의 왕이(王毅) 외교부장은 북한의 비핵화와 평화협정을 위한 병행 협상의 필요성을 강조했고, 이에 대해 미국은 기본적인 찬성입장을 표명한 바 있다. 북핵 문제의 해결과정이 북한 문제, 특히 한반도 평화정착을 둘러싼 미중 양국을 비롯한 주변국의 합의로 이어질 것인가가 핵심적 사안이 된 것이다.

대북 제재의 실행과정을 보면 2016년 4월 5일 중국의 상무부는 대북 수출입 금지 품목을 발표하였다. 특정 북한 광물의 수입 금지를 내용으로 하는 품목별 대북 통상금지령을 공고한 것으로 북한수입품목을 특정 공표한 것은 사상 처음이다. 중국은 석탄과 철, 철광석, 금, 티타늄, 바나듐, 그리고 희토류의 수입금지를 발표했고, 항공유에 속하는 5개 품목을 대북 수출 금지 목록에 포함시켰다. 또한 수출 관련해서는 3차 핵실험 직후 2013년 9월 핵무기 제조 등 군사적 목적으로 사용될 우려가 있는 900여 개 항목이 담긴 대북 수출 금지 목록을 발표한 이후 두 번째로 제재 사항을 명시하였다.

이어 UN의 규정에 따라 중국은 2016년 6월 20일 UN에 대북 제재 이행보고서를 제출하였다. 중국은 결의안 2270호에 따라 중앙정부의 각 부처는 물론, 지방정부와 자치구, 성 단위 부처, 그리고 홍콩과 마카오에 걸쳐 광범위하게 경제제재를 실시하였음을 보고하고 있다. 중국은 모든 무기와 관련 물질, 소형, 경장비 무기 등 분야에서 대북 수출을 금지하였음을 보고하고 있다. 또한 군사 관련 기술 제공, 기술 고문, 훈련 등의 분야에서도 제재를 이행하고 있다고 보고하고 있다. 미사일 관련하여 각종 기술적 지원 및 물질 제공을 금하며 핵 확산 관련 제재도 철저히 이행하고 있다고 주장하고 있다. 또한 국내법을 정비하여 핵, 미사일 관련은 물론 생화학 무기 관련 부분의 수출 금지도 시행하고 있다고 주장한다. 또한 UN 결의안 2087호, 2094호, 2270호에서 명시된 제재 대상 개인이나 단체의 자금 및 금융

자산, 경제 자원을 동결하였고, 불법 행동에 연루된 북한의 개인과 단체의 경제활동 및 입국도 금하고 있음을 보고하고 있다. 더불어 해양관리 부분에서 화물 수색 및 관리를 강화하고 있으며, 이를 통해 결의안에서 금지된 품목들의 운반을 통제하고 있다고 보고한다. 또한 광물 수입 분야에서 중국의 대외무역법에 근거하여 철, 철광석, 금, 티타늄, 바나듐, 희토류 등의 수입을 금지하고 있으며, 금융제재도 병행하고 있다고 서술하고 있다. 여기서 중요한 점은 마지막 항목에서 중국은 한반도의 비핵화, 평화와 안정의 유지를 중시하며, 제재 자체가 목적이 아니라 평화협정의 체결을 지향해야 한다고 주장하는 점이다. 또한 중국은 한국 내 사드배치를 명백히 밝히고 있다.[22] 중국은 결의안 2270호가 비단 대북 경제제재만을 위한 것이 아니라 한반도 평화협정 체결을 위한 노력을 포함하고 있다고 보며, 양자를 동시 추진할 때 결의안의 결정이 시행되는 것으로 간주하고 있음을 알 수 있다.

중국의 이러한 인식은 북핵 문제와 북한 문제를 함께 해결해야 하며, 북한 문제의 해결 방식에 주변국의 합의가 없으면 결국 대북 경제제재도 영향을 받을 수밖에 없음을 간접적으로 시사하고 있다고 보아야 한다. 2016년 후반으로 접어들면서 중국은 한반도 평화협정을 위한 주변국의 노력이 사실상 지지부진하다고 평가하는 듯하다. 이에 따라 중국의 대북 경제제재도 점차 완화되는 모습을 보이고 있다. 우선 중국은 북한의 비핵화를 위해서 다자 차원의 경제제재에는 참여하지만, 북한 정권 자체에 위협이 되는 제재는 최소화한다는 원칙을 추구하는 것으로 판단된다. 중국은 미국과 북한의 비핵화라는 목적은 공유하지만, 북한의 약화라는 지정학적 문제에 대해서는 미국과 전략적 견해차를 보이는 것이다. 중국은 UN 결의안 2270호에 찬성한 이상 전적으로 이를 실행하는 책임 있는 강대국의 모습을 보이고자 하면서도 민생 목적의 대북 경제 지원 및 교역을 추진함으로써 북한

---

[22] "The Chinese Government has consistently advocated the denuclearization of the Korean peninsula, the maintenance of peace and stability on the Korean peninsula, and the resolution of problems through dialogue and consultation. Sanctions are not a goal, nor can Security Council resolutions fundamentally resolve the nuclear issue on the Korean peninsula. Dialogue and negotiation are the only correct path toward resolving that issue. To expeditiously improve the situation and explore viable paths toward resolving the nuclear issue on the Korean peninsula, China urges all parties concerned to work in tandem to promote the holding of negotiations on denuclearizing the peninsula and on replacing the Korean armistice with a peace agreement, and to avoid actions that exacerbate tensions on the Korean peninsula. China opposes the deployment of the Terminal High Altitude Area Defence(THAAD) anti-missile system on the peninsula. China will continue to foster communication and coordination among all parties concerned and play a positive and constructive role in the early achievement of durable peace and security on the Korean peninsula."

정권 자체의 약화를 방지하는 노력을 하고 있다. UN 결의안 2270호는 민생 목적의 교역과 항공유 이외의 원유 수출에 대해서는 금지하지 않고 있고, 이는 북한 정권의 약화를 방지하려는 중국의 의도가 애초부터 반영된 것이다. 미국은 5차 핵실험 이후 제재의 수단을 강화하기 위해 석탄의 수출 모두를 막고 해외 노동자 송출, 대북 송금을 금지하고, 원유 수출에 더 많은 제한을 가하려 하지만 중국의 반대로 성사될 확률은 높지 않다.

중국은 홍샹 제재, 경제특구 나선의 홍콩계 두만강 은행 폐쇄 등의 조치를 단행하는 것으로 보도된 바 있다. 그러나 북한은 여전히 중국에 사상 최대 규모의 석탄 수출을 하고 있으며, 매출도 상승하고 있다. 북한산 석탄 가격은 2016년 후반기에 들어 상승하여, 8월 초 톤당 59달러였던 것이 11월 들어 99달러로 급등하였다. 철광석 수출도 증가하여 2016년 4월부터 5개월 간 작년대비 67% 증가한 것으로 한국 무역협회는 보고 있다. 2016년 9월 22일 중국 해관총서의 발표에 따르면, 홍샹그룹 사태에도 불구하고, 북중 8월 무역 총액은 6억 2천 829만 달러로 작년 대배 4억 8천 335만 달러보다 29.9% 증가한 것으로 알려졌다.

또한 북한은 중국과 러시아에 수산물 수출도 증가하여 한국 무역협회에 따르면 2016년 1월에서 8월까지 중국에 약 1억 1천만 달러의 수산물을, 러시아에 1분기 약 280만 달러의 수산물을 수출한 것으로 알려졌다. 작년에 비해 수직상승한 수출량으로 볼 때, 북한은 대북 제재를 피해 가능한 수출물품 확보 및 수출에 전력을 기울이고 있는 것이다.

중국은 제재의 규제에 해당되지 않는 북중 합작 사업도 계속 추진하는 것으로 알려져 있다. 중국은 접경지역에서 합작사업을 추진하는데, 지린성 연변 조선족자치주 허룽(和龍)시에서 변경경제합작구 조성사업을 추진하는 것으로 보도되었다. 지안(集安)시 역시 북한과의 교역을 위한 사회기반 시설 확장, 통상구, 경제합작구, 고속도로 건설 등의 사업계획을 추진하고 있다. 또한 훈춘(琿春)에 대한 교통 인프라 개발사업도 지속되고 있다.

2. 한미일의 대북 경제제재

한미일 3국은 강력한 대북 경제제재만이 북한의 비핵화를 추동하고, 북한이 비핵화를 전제로 협상테이블로 복귀할 것이라고 전제하고 있다. 이를 위해 미국은 평화협정의 동시 진행 가능성에 대해 비교적 열려져 있는 입장인데 반해, 한일 양국은 비핵화를 위한 압박과 제재를 강조하고 있어 약간의 견해차가 있는 것도 사

실이다. 반면 한일 양국은 북한에 대한 양자 경제제재의 모든 수단을 동원하고 있지만, 한계가 있는 것도 사실이다. 미국은 UN 차원의 다자 제재를 가하는 동시에 양자 차원의 대북 제재 수위도 높이고 있다.

미국은 북한의 5차 핵실험 이후 북한에 대한 경제제재를 더욱 강화하고 있는데, 4차 핵실험 이후 강력한 UN 결의안 2270호가 합의되었지만, 이보다 더욱 강력한 제재가 필요하다고 보고 있는 상황이다. 현재 북한의 대중 수출의 1위는 무연탄으로 전체 수출의 40%를 차지하고 있고, 중국이 수입하는 석탄의 72%를 차지하고 있다. 미국은 한국, 일본과 협력하여 새로운 UN 결의안을 추진하고 있고, 이는 주로 북한의 대중 수출 석탄을 제한하는 한편, 북한의 해외 노동자 파견과 대북 송금을 제한하는 내용을 담고 있다. 4차 핵실험 이후 결의안 도출까지 57일이 걸린 데 비해, 5차 핵실험 이후 결의안 도출은 더 많은 시간이 걸리고 있는 실정이다. 중국은 대북 결의안에서 석탄 수출을 막는 방안에 대해 반대하고 있고, 러시아는 북한의 해외 노동자 송출 반대에 대해 회의적 입장을 보이고 있다.

미국은 다자 제재가 아닌 양자 제재의 다양한 수단을 강구해왔다. 미국은 이미 2016년 1월, 대북 제재를 강화하는 북한에 대해 제재를 대폭 강화하는 대북제재법안(H.R. 757)을 채택한 바 있다. 2월에 발표된 이 법안에서는 조사·금지행위·처벌 규정, 북한의 인권유린 및 사이버안보 침해행위 제재, 북한정치범 수용소 등 인권 증진 조항에 관한 3개 분야를 포함하고 있다.[23] 미국은 대북 경제, 금융 제재를 강화하여 북한의 핵, 미사일, 사이버, 사치품 등에서 제재를 강화하는 한편, 세컨더리 보이콧 조항을 도입하였다. 북한과 직접 불법 거래를 하거나 도움을 주는 3국의 개인과 단체를 제재할 수 있는 조항이다. 외부 정부기관이 대상은 아니지만 정부의 하부 기관, 국영기업 등에는 해당된다. 이 경우 대이란 제재와는 달리 강제적 조항 적용을 명시한 것은 아니며 미 정부의 재량에 따라 이를 강제할 수 있다.

인권유린 및 검열과 관련해선 미 국무부에 북한 정치범수용소에 대한 보고서를 의회 관련 위원회에 제출하고, 또 UN 북한인권조사위원회(COI) 보고서 검토와 더불어 김정은 국방위원회 제1위원장의 책임을 상세히 검토할 것을 촉구하고 있다.

이후 미국은 9월 북한의 핵, 미사일 개발에 관여된 것으로 알려진 중국의 홍샹 기업을 제재하기로 하여 중국 정부가 독자적으로 홍샹을 제재하도록 간접적으로 압박한 바 있다. 2016년 11월 4일에는 미국 재무부의 금융범죄단속반이 북한을 자금세탁 우려 대상국으로 지정하는 법안을 이행하기 시작했다. 북한은 미국과의

---

[23] 연합뉴스, "美하원 돈줄차단 대북제재법 처리" 2016.1.13.

모든 금융거래가 중지되며 중국과 같은 3국 역시 북한과 금융거래에 제한을 받게 된다. 미 재무부는 자체 조사를 하여 3국의 금융기관이 북한과 실명, 차명으로 금융거래를 할 경우 선택적으로 미국과 3국의 금융기관과의 거래를 중단시킬 수 있다. 이는 의무적으로 모든 거래를 중단시키는 세컨더리 보이콧과는 차이점이 있다. 일본 정부 역시 5차 핵실험 이후 그간의 대북 양자 제재를 강화하여 북한과 거래하거나 북한 노동자를 대거 채용하고 있는 3국의 기업을 제재하는 방안을 모색 중이라는 보도도 나오고 있다.

북한의 비핵화를 강제할 수 있는 비핵화 협상의 출범을 위해 미중이 함께 노력하고 있지만, 북한 문제에 대한 명확한 합의가 부재하고, 서로의 의도에 대해 의구심이 있는 상황에서 대북 경제제재의 강도 및 추진 방향에 대해 합의를 이루기가 쉽지 않다. 현재 UN의 다자 제재로 단기간 내 북한의 비핵화를 추동하기에는 한계가 있음을 알 수 있다. 북한은 제재에도 불구하고 미본토를 타격할 수 있는 핵공격 능력을 갖추기 위해 노력할 것이며, 이후 대미 협상, 혹은 지속적 핵개발 등 다양한 대안을 추구할 것이다. 제재로서 명확해진 것은 미중 간의 협력, 경쟁 관계의 가능성과 한계가 어디까지인지를 보여준 것이다. 이제 남은 제재의 효과적 수단은 미국의 세컨더리 보이콧인데, 이는 미중 관계의 악화를 어느 정도 예상해야 가능한 일이다. 제재의 대상이 주로 중국의 기업과 금융기관일 확률이 높기 때문이다. 결국 대북 경제제재의 핵심이 다시 미중 전략관계의 향방과 밀접하게 연결된 것이다.

Ⅳ. 북한 비핵화 전망

이상에서 살펴본 바와 같이 한국은 북한의 4차와 5차 핵실험을 겪으면서 첫째, 북핵 문제와 북한 문제는 밀접히 연결되어 분리할 수 없으며 둘째, 한국의 대북 전략과 동북아 국제관계의 변화가 불가분의 관계를 이룬다는 점을 인식하게 되었다. 한미 양국이 추진해 온 대북 전략의 핵심을 한반도 신뢰프로세스와 전략적 인내의 공통 분모로 본다면, 정책의 구성요소는 억지·방어, 압박·제재, 외교·관여의 세 축이었다. 그러나 북핵 능력이 고도화되면서 한미 양국의 억지, 방어 노력은 북한은 물론 중국을 자극하게 되어, 미중 전략 균형의 문제와 직결되게 되었다. 대북 경제제재가 성공하기 위해서는 북한의 정권 생존 가능성 자체를 위협할 정도로 제재의 강도가 심화되어야 하는데, 이는 중국의 북한 정권 붕괴 우려를 자극

하게 되었다. 결국 북한 문제에 대한 중국과 한미 양국의 전략적 합의가 전제되지 않고는 중국의 대북 제재에서 동의를 끌어내기 어려운 처지에 놓이게 되었다.

북한의 비핵화를 위해서는 우선 북한을 핵무기 국가로 인정하지 않는다는 국제적 합의를 유지해야 하고, 북한의 핵무기가 북한의 억지능력은 물론 한국 및 주변국에 대한 공격 능력에서 무용함을 보일 수 있게 한미 양국의 억지 능력이 강화되어야 한다. 북한의 비핵화를 강제하기 위해서는 북한 정권 자체를 위협할 정도로 대북 압박과 제재가 강화되어야 하고, 이를 위해서는 중국과의 전략적 협력과 합의가 필수적이다. 문제는 중국과의 전략 합의를 위해 동아시아 전체를 놓고 미중 간 전략적 협력 분위기가 조성되어야 한다는 점이다. 남중국해, 양안관계, 동중국해에서 갈등이 심화될 때, 한반도를 둘러싼 합의도 어려워질 전망이다. 만약 경제문제를 둘러싼 미중 간 갈등까지 부가된다면 북핵 문제는 더욱 악화될 수 있다. 북핵 문제를 미중 간의 전반적 전략 경쟁에서 분리시킬 수 있고, 우선 순위를 높일 수 있다면 해결의 실마리가 더욱 높아지겠지만 이 역시 많은 노력이 필요하다.

5차 핵실험 이후 전략적 인내 정책의 한계가 더욱 분명해졌다. 미국은 한편으로는 북한에 대한 선제 공격을 더욱 적극적으로 고려하기 시작했고, 동시에 북핵 능력의 동결을 목적으로 한 협상안도 활발히 모색하고 있다. 전략적 인내 전략의 구성 부분은 유지하되, 유인과 압박의 수위를 더욱 높인 것이다. 북한에 대한 미국의 선제 공격은 북한의 한국 공격으로 이어져 한반도의 전면전의 가능성을 높이기 때문에 쉬운 일은 아니다. 다만 선제 공격의 성공 가능성을 과시하면서 북한에 대한 압박을 강화하여 북한이 한미가 원하는 조건 하에 동결협상에 나오도록 하는 것이 가능할 수 있다.

동결협상 역시 많은 문제점을 안고 있다. 과거 북한은 6자 회담에서, 또한 2012년 2·29 합의에서 동결에 합의하고 경제적 이득을 취한 후, 한미의 협상 이행 부진을 들어 협상을 파기한 적이 이미 여러 번이다. 북한이 협상을 번복할 때 치뤄야 하는 비용을 극대화하는 전략을 동시에 추진하지 않으면 동결협상이 북한의 비핵화를 위해 진전하기가 쉽지 않다. 동결협상이 시작되면 북한에 대한 압박과 제재를 완전히 철회하는 것이 아니라 북한의 번복 가능성을 예상하여 협상과 제재의 병행을 조정하는 것이 필수적이다. 이를 위해서는 중국과의 전략적 협의 하에 북한에 대해 경제제재의 재개 조건을 논의할 필요가 있다.

동결협상이 진행되면 이는 중국이 주장해 온 비핵화 협상과 평화체제 협상의 동시 협상의 형태가 될 수밖에 없다. 평화체제를 위한 논의가 진행되면 현재 억지와 제재로 변화되고 있는 동북아 국제관계가 또한 많은 변화를 예상해야 할 것이

다. 북한이 한국과 군사적 신뢰구축을 하고 이어 적극적이고 장기적인 평화를 이룩하기 위해 많은 실제적 조치를 해야 할 것이다. 이를 미중 양국이 보장하고 도와줄 수 있는 국제체제의 마련 또한 필요하다. 한반도가 평화를 향해 나아갈 수 있도록 미중 간의 전략적 협력과 합의가 필수조건이 될 것이다. 따라서 한반도 평화의 중요성, 미중 양국의 이익과의 조화를 강조하여 동결협상이 비핵화협상으로 진행될 수 있도록 노력해야 한다.

V. 결론

북한의 핵무기 생산과 핵무기의 고도화, 양산은 동북아 국가들 간의 군사력 균형을 차례로 변화시킨다. 또한 북핵에 대한 경제적, 외교적, 정치적 제재는 북한과 주변국의 경제, 외교관계에 영향을 미치고, 결과적으로 북한 정권의 내구성에 영향을 미친다. 이는 북한을 둘러싼 주변국들 간의 지정학 관계에 변화를 주게 된다. 북한 핵무기 생산이 변화의 독립변수라고 한다면 동북아 국제정치의 독특성은 매개변수가 되고, 동북아 국가들 간의 관계는 종속변수가 되는 셈이다. 이러한 점에서 이 글은 동북아 국제정치의 특수성이 북핵의 영향력을 어떻게 변화시킬지 알아보았다.

북한이 핵무기 국가의 능력을 사실상 갖게 되면서 동북아 국제관계는 이전과는 다른 모습을 띠게 되었다. 하나의 핵무기 국가가 탄생하면 지역적, 지구적 안보질서는 영향을 받을 수밖에 없는데, 북한의 경우 동북아 지역안보체제라는 배경 하에서 다양한 변화를 일으키고 있다. 이 글의 결론을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한의 핵무기 사용을 억지하고 핵공격에 대해 방어하기 위해 한국 단독의 대북 억지, 한미동맹의 대북 억지, 한미일의 안보협력, 미국 단독의 본토 방어를 위한 억지, 그리고 지구적 차원의 비확산 노력 등이 모두 변화를 겪게 되었다. 동시에 한국의 점증하는 안보불안, 미국의 핵우산 지속에 대한 우려 등으로 한미동맹도 영향을 받게 되었고, 미국은 그간 지속해온 바퀴살 모양의 동북아 동맹네트워크 속에서 한국의 독자 핵무장을 제어하기 위한 동맹제지의 노력을 기울일 가능성도 증가한다. 중국 역시 북한의 핵무장을 막지 못했고, 한미동맹의 강화로 인한 이익의 손실로 어려움을 겪고 있다. 중국은 역사적으로 북한의 모험주의적 행동을 막기 위해 다양한 동맹제지의 방법을 사용하여 왔는데, 향후에 어떠한 대북 정책을 펼지 주목해야 한다.

둘째, 북한에 대한 경제제재는 주변국들의 이해관계가 어디까지 일치하고, 어디에서부터 분기하는지를 보여주는 중요한 기점이었다. 주변국은 모두 북한의 비핵화에 대해서는 의견을 같이 하지만, 이를 위해 북한의 정권 생존 자체를 위협할 정도 제재를 강화해야 하는가에 대해서는 의견을 달리한다. 특히 생존 위협이 북한의 붕괴로 이어질 수 있다는 가능성에 대해 중국은 극도로 경계하고 있다. 동북아 국제관계에서 강대국 대결을 벌이고 있는 미중 양국은 북핵 문제에서는 합의하지만, 북한 문제에서는 의견을 달리하고 있다. 한중 관계 역시 북한 비핵화에서는 동의했지만, 한반도의 미래, 통일의 방향성에 대해서는 여전히 의견 차이를 경험하고 있다. 향후 경제제재의 실효를 위해 미국은 세컨더리 보이콧 등 양자 제재를 강화해야 하는데 이는 중국과의 관계를 염두에 둘 수밖에 없는 상황이다.

셋째, 북핵 문제 해결을 위해 한국은 북한문제와의 연결성, 한반도 문제와 동북아 국제관계의 연결성을 염두에 두고 전략을 세워야 한다. 북핵 문제를 한반도 문제로 고립시켜 문제를 해결할 수 없음을 4차와 5차 핵실험을 거치면서 절감하게 되었기 때문이다. 한국이 미중 관계 속에서 어떠한 한반도의 미래를 설계할지, 동북아 국제관계 속에서 어떠한 외교정책을 추구할지에 대한 명확한 비전을 가지고 북핵문제에 임해야 문제의 본질에 닿는 해결책을 마련할 수 있을 것이다.

■ 접수: 10월 28일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 11월 25일

참고문헌

1. 단행본

최명해. 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』. 서울: 오름, 2009.

Barry, Buzan. “The Logic of Regional Security in the Post-Cold War World.” Bjorn Hettne, Andras Inotai, and Osvaldo Sunkel, eds., *Globalization and the New Regionalism*. New York: St. Martin’s Press, 1999.

Cha, Victor. *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

Katzenstein, Peter. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

Lahteenmaki, Kaisa, and Jyrki Kakonen. “Regionalization and Its Impact on the Theory of International Relations.” Bjorn Hettne, Andras Inotai, and

Osvaldo Sunkel, eds., *Globalization and the New Regionalism.* New York: St. Martin's Press, 1999.

Lake, David. "Regional Security Complexes: A Systems Approach," David Lake, and Patrick Morgan, eds., *Regional Order: Building Security in a New World.* University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.

Lebovic, James H., *Deterring International Terrorism: US National Security Policy after 9/11.* London: Routledge, 2007.

Pressman, Jeremy. *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics.* Ithaca, Cornell University Press, 2008.

Smith, Derek D., *Deterring America: Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction.* New York: Cambridge University Press, 2006.

Smith, Shane. *North Korea's Evolving Nuclear Strategy.* New York: the US-Korea Institute at SAIS, 2015.

Stein, Janice Gross. "Rational Deterrence against "Irrational" Adversaries? No Common Knowledge," in T.V. Paul, Patrick M. Morgan, and James J. Wirtz, *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age.* Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

Weitsman, Patricia A.. *Dangerous Allies: Proponents of Peace, Weapons of War.* Standford: Stanford University Press, 2004.

2. 논문

김성철. "북한의 핵억제론: 교리, 전략, 운용을 중심으로."『평화학 연구』. Vol. 15, No. 4, 2014.

이동선. "동맹국 제지의 이론과 실제: 북중동맹의 사례."『국제관계연구』. 19권 1호. 2014.

이춘근. "북한 핵능력 어디까지 왔나?."『통일한국』, Vol. 394.

전재성. "한미동맹의 동맹 딜레마와 향후 한국의 한미동맹 전략."『국가안보와 전략』. 16권 2호. 2016.

정성장. "북한의 핵능력 고도화와 한국의 핵무장, 남북대화 문제." 세종연구소 정책브리핑, 2016.

함형필. "북한의 핵전략 구상과 전략적 딜레마 고찰."『국방정책 연구』. 25권 2호, 2009.

Acharya, Amitav. "Regional Military-Security Cooperation in the Third World: A Conceptual Analysis of the Relevance and Limitations of ASEAN," *Journal of Peace Research,* 29.

Bell, Mark S.. "Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons can Change Foreign Policy." *International Security,* Vol. 40, No. 1. 2015.

Gavin, Francis J.. "Strategies of Inhibition U.S. Grand Strategy, the Nuclear Revolution, and Nonproliferation." *International Security,* Vol. 40, No. 1.

2015.
Lupovici, Amir, "The Emerging Fourth Wave of Deterrence Theory－Toward a New Research Agenda." *International Studies Quarterly*, Vol. 54, no. 3, 2010.
Narang, Vipin, "Nuclear Strategies of Emerging Nuclear Powers: North Korea and Iran, *The Washington Quarterly*." Vol. 38, No. 1, 2015.

3. 기타자료

Washington Post.

Abstract

North Korean Nuclear Weapons and the Change of Northeast Asian Security Relations

Chae-Sung Chun

This article explores the changing aspect of Northeast Asian security relations started by North Korea's efforts to augment nuclear weapon capability. This article argues first that deterrence strategy of South Korea, the United States, and Japan changes the nature of the relationship with North Korea. At the same time, South Korea's worry about the persistence of the US nuclear extended deterrence may drive South Korea toward nuclear arming. The United States may try to restrain South Korea's efforts by using diverse means. Second, international society performs the strongest-ever economic sanctions against South Korea. However, the intention and the purpose of the sanctions may differ between South Korea and China, and also between the United States and China. China is wary of the possibility of North Korea's sudden collapse due to economic hardship. China will not consent to the idea of utmost economic sanctions, which clarify the geopolitical difference among states. Third, South Korea should recognized that North Korean nuclear problem and the North Korean nuclear problem is quite much intermingled with each other, and approach the purpose of the denuclearization of North Korea from the perspective of regional security strategy.

Key Words: North Korean Nuclear Weapons, Economic Sanction, Deterrence Strategy, Denuclearization, Northeast Asian Security

통일정책연구 제25권 2호 2016
pp. 25~49

트럼프 대외정책기조와 동아시아 안보지형의 변화 전망: 재균형 정책의 진화를 중심으로

정 구 연*

Ⅰ. 2016년 미국대선과 도널드 트럼프의 승리
Ⅱ. 오바마 행정부의 대외정책 유산
Ⅲ. 미국의 재균형 전략과 동아시아 안보구조의 변화
Ⅳ. 도널드 트럼프 대통령의 대외정책공약
Ⅴ. 재균형 정책의 진화와 동아시아 안보환경 전망

국문요약

본 연구는 제45대 미국 대통령으로 당선된 도널드 트럼프의 대외정책 기조를 살펴보고, 오바마 행정부의 대외정책과의 유사점과 차별성에 대해 논의한다. 축소국면에 놓인 미국의 리더십과 우위의 제고를 위해 오바마 대통령은 다자적 축소 접근법의 맥락에서 국제사회 국가들과의 관계 속에서의 리더십과 파트너십 제고, 그리고 역외균형전략을 통한 미국의 우위를 도모해 왔다. 즉 이는 미국이 축소국면에 놓여있더라도 미국의 자유주의적 질서를 유지시키고자 하는 오바마 대통령의 전략적 목적이 담겨있었던 반면, 트럼프 당선자는 강력한 군사력에 기반한 일방적 축소의 접근법 차원의 공약들을 제시해 왔으며, 강력한 군사력이 미국의 리더십 제고로 이어질 것이라는 현실주의적 입장에 서있다. 물론 트럼프 당선자 역시 역외균형전략 차원에서 지역별 전략구상을 언급한 바 있으나, 이는 기존의 지역별 병렬적 세력균형체제 논의와도 차이점을 노정하고 있어 보다 불확실한 안보환경 형성이 예측된다. 제3단계 재균형 정책으로의 진화를 앞둔 지금의 시점에 있어 트럼프 대외정책기조가 재균형정책에 가져올 영향력은 기본적으로 재균형정책이 갖고 있는 미국의 외교, 경제, 군사의 중층적 질서를 약화 및 분리시킬 전망이며, 이러한 재균형정책의 맥락속에 존재하는 동북아시아 안보환경은 더욱 더 불확실성이 확대될 것으로 예측된다.

주제어: 오바마, 트럼프, 재균형, 자유국제주의, 역외균형전략, 아시아

* 통일연구원 부연구위원

I. 2016년 미국대선과 도널드 트럼프의 승리

도널드 트럼프(Donald Trump) 공화당 대선 후보는 “미국을 다시 위대하게 만들자(Make America Great Again)”라는 캐치프레이즈를 내걸고 제45대 미국 대통령으로 당선되었다. 이에 대해 민주당 힐러리(Hillary Clinton) 후보와 오바마(Barack Obama) 대통령은 지난 7월 민주당 전당대회에서의 연설을 통해 “미국은 이미 위대하다(America Is Already Great)”라고 반박하였는데, 비록 짧은 캐치프레이즈이기는 하지만 이는 두 후보의 세계관과 선거전략상 이러한 세계관이 반향을 일으킬 것이라 예상한 미국 유권자의 비율이 매우 상이했음을 알 수 있다. 트럼프 후보의 경우, ‘미국을 다시 위대하게 만들자’는 구호는 미국이 경제적으로나 군사적으로 쇠퇴하고 있다는 인식에 근거한다. 실제로 트럼프 후보는 자신의 저서를 통해 미국이 중국에게 미국민의 일자리를 빼앗기고 있을 뿐 아니라 미국 내 제조업 쇠퇴, 군사력 약화 추세에 중국의 부상이 존재한다고 언급한 바 있다.[1] 또한 트럼프 후보는 점증하는 국제안보위협에 대응하는 오바마 대통령의 자유국제주의적 대외정책에 대해 비판을 쏟아내기도 하였는데, 미국은 제도와 외교가 아닌 강력한 군사력을 바탕으로, 또한 수정주의적 자유주의 패권국가(Revisionist Liberal Hegemony) 혹은 경찰국가로서의 역할을 버리고 현실주의적 외교정책을 수행해야 한다는 트럼프 독트린을 제시하기도 하였다.[2]

이러한 트럼프의 대외정책공약은 사실 선거기간 동안 몇 차례 제시된 바 있으나, 트럼프 자신의 정제되지 않은 선거 레토릭과 제스처로 인해 크게 주목받지 못했다. 더욱이 트럼프 선거캠프의 공개된 외교안보정책 자문단은 클린턴 후보에 비해 대외정책 주류세력(Foreign Policy Establishments)들로 구성되어 있지 않았기에 트럼프 대외정책공약의 설득력에 대해 과소평가한 점도 적지 않다.[3] 그럼에도 불구하고 트럼프 독트린은 “경제 및 군사력을 통한 평화(Peace Through Economic and Military Strength)에 기반한다”고 최근 밝혀지고 있으며, 이는 과거 로널드 레이건(Ronald Reagan) 행정부로의 회귀를 상징한다고 한다.[4] 선거

---

[1] Donald Trump, *Time to Get Tough: Make America Great Again!* (Washington D.C.: Regnery Publishing, Inc., 2011) pp. 29~30.

[2] Donald Trump, *Great Again: How to Fix Our Crippled America* (New York: Simon & Schuster, Inc., 2016) pp. 31~48.

[3] 2016년 미국의 제45대 대통령 선거 경선 기간 동안 수행된 트럼프 외교안보 자문단에 대한 분석은 정구연, 민태은, 『미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석』(서울: 통일연구원, 2016) 참고.

[4] Peter Navarro, “The Trump Doctrine: Peace Through Strength,” *The National Interests*

기간 공약으로 제시된 주요 정책들이 아직까지 구체화되지 않았지만, 향후 현실주의 경향의 대외정책이 강화될 것이며 이는 지난 8년간 오바마 행정부가 구축해온 자유주의 패권 질서가 약화되거나 혹은 최소한 그 질서 가운데 현실주의적 성향이 짙어질 공산이 크다.

한편 트럼프 독트린은 전술한 바와 같이 '경제 및 군사력을 통한 평화' 노선을 지향하며, 레이건 행정부 시절로의 회귀를 상징한다고 밝히고는 있으나, 이것이 실제로 과거 레이건 대통령의 롤백(Roll Back) 전략이라는 공세적인 봉쇄(Containment) 정책으로 구체화 될 것인지는 미지수이다. 이는 레이건 대통령이 당선이후 직면했던 국제사회 질서와 구조, 그리고 주요 행위자가 지금과는 사뭇 다르기 때문이다. 또한 현재까지 밝혀진 트럼프 독트린은 역외균형전략적 특성을 보이고는 있으나, 세부적인 대외정책공약들 사이에 존재하는 모순으로 인해 이 역시 단언하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 정책결정자들이 보유한 대외정책 이념은 특정 대외정책에 대한 정책결정자의 태도에 영향을 미치기 때문에,[5] 비록 초기단계에 놓여있긴 하지만 트럼프 독트린을 면밀히 관찰할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 점에 착안해, 2016년 제45대 미국 대통령 선거과정을 기점으로 관찰되는 아시아 질서 및 구조의 변화에 대한 논쟁들을 정리하고, 이러한 맥락에서 제시된 미국의 제45대 대통령 당선자 도널드 트럼프의 주요 대외정책 공약과 향후 구체화 방향을 논의한다. 또한 이를 통해 본 논문은 오바마 대통령이 2011년 제시한 재균형 정책이 지난 5년간 진화해 온 과정에 주목하며, 트럼프 행정부가 제시한 대외정책 속에서의 변화가능성에 대해 논의해 본다.

Ⅱ. 오바마 행정부의 대외정책 유산

오바마 행정부는 출범 이후 대외정책에 있어 대전략이 부재하다는 비판을 적지 않게 받은 바 있다. 오바마 대통령 스스로도 특정 외교이념을 대전략으로 제시하지 않았으며, 특정 이념에 경도된 정치세력을 옹호하거나 이들로부터 정치적 지지를 일관적으로 받지도 않았다.[6] 또한 오바마 대통령은 보편적인 이념적 기준이 아

(March 31, 2016); D. Quinn Mills, and Peter Navarro. "Trump's Return to Reagan," *The National Interests* (October 11, 2016).

[5] Jon Hurwitz, Mark Peffley, and Mitchell A. Seligson, "Foreign Policy Belief Systems in Comparative Perspective: The United States and Costa Rica," *International Studies Quarterly,* Vol. 37, No. 3 (1993), pp. 245~270.

닌 사안별로 대처하는 방식을 유지해 왔는데, 이에 따라 몇몇의 분석가들은 오바마 행정부 대외정책의 특정한 단면을 강조하며 '진보적 실용주의(Progressive Pragmatism)',[7] 혹은 '주저하는 현실주의자(Reluctant Realist)[8] 등으로 개념화하기도 했다. 또한 홉스주의적인 현실 인식에도 불구하고 세계는 정의(Justice)의 방향으로 진보할 것이라고 믿는다는 맥락에서 오바마를 '홉스주의적 낙관주의자(Hobbesian Optimist)'[9]라고 개념화하기도 했는데, 이는 문제해결에 있어 자유주의적 방법론을 간과하지 않은 오바마 대외정책의 특성을 강조한 것이라고도 볼 수 있을 것이다. 사실상 이러한 오바마 행정부의 대외정책 접근법에 대한 논란은 이전 부시(George W. Bush) 행정부 대외정책으로부터의 부채(Liability)라 해도 과언이 아닐 것이다. 오바마 대통령은 자신이 2008년 선거에서 승리할 수 있었던 주요한 원인은 금융위기로 악화되어가는 경제상황 속에서도 계속되는 아프가니스탄 및 이라크 전쟁과 전세계로 확장된 대테러 전쟁에 대한 미국 유권자의 회의감에 있었다고 판단했기에, 이에 대한 대안으로 축소(Retrenchment)적 대외정책이 불가피했던 것이다. 그러한 축소국면 속에서 오바마 대통령은 미국의 국제사회 리더십을 제고하는 접근법으로서 다자주의를 채택한 것이다.[10] 요컨대 오바마 대통령은 다자적 축소(Multilateral Retrenchment)를[11] 통해 부시 행정부의 대외정책 유산을 되돌리는 것이 가장 큰 대전략이었을 것이다.

이때의 축소란, 대외정책비용을 절감시키기 위해 주변적 공약으로부터 핵심공약으로의 자원 재분배과정을 포함하며, 상대적인 권력쇠퇴에 대응하기 위한 전략적 공약의 철회 정책으로 정의된다.[12] 이러한 재분배과정은 비용을 절감시키고, 위험(Risk)을 축소시키며, 부담을 공유함으로써 가능하게 된다.[13] 중요한 것은, 축소란 패권국만이 겪는 현상은 아니며, 역사적으로 많은 강대국들이 권력쇠퇴 과정

---

[6] 남궁곤, "오바마 시대 '자유국제주의 이념 3.0 버전'의 운영체계와 구성요소," 『동향과 전망』 92호 (2014), pp. 212~251.

[7] Ganesh Sitaraman, "Progressive Pragmatism," *The American Interests*, Vol. 9. No. 5 (2014).

[8] Michael O'Hanron, "President Obama: Reluctant Realist" Brookings Up Front (March 16, 2012).

[9] Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," *The Atlantic*, April 2016.

[10] Stephen Sestanovich, *Maximalist* (New York: Vintage Books, 2014), p. 302.

[11] Daniel Drezner, "Does Obama Have a Grand Strategy? Why We Need Doctorines in Uncertain Times," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 4 (2011), pp. 57~68.

[12] Paul K. Macdonald, Joseph M. Parent. 2011. "Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment," *International Security*, Vol. 35, No. 4. p. 11.

[13] Colin Duek, *Reluctant Crusaders: Power, Culture and Change in American Grand Strategy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006), p. 6.

속에서 택한 정책이었다. 그럼에도 불구하고 이러한 축소정책이 미국의 경우에 대입시켜지며 미국의 축소정책이 헤게모니 국가의 쇠퇴로 부각된 면이 적지 않으며, 동시에 이러한 축소정책이 미국에게 적절한 것인가, 그리고 세력전이가 어떻게 일어날 것인가에 대해 오바마 대통령 임기 동안 끊임없는 논란이 일었다.

예컨대 미국의 축소정책에 부정적인 입장을 보인 연구들은, 축소정책은 미국의 유약함을 반증함과 동시에 미국이 역외균형자(Offshore Balancer)로 후퇴하겠다는 의지를 천명한 것과 같아 잠재적 경쟁국들의 현상변경의지를 고취시킬 수 있다는 점을 지적한다.[14] 그리고 미국이 단기간의 비용에 대해서만 천착하며 역외균형전략을 취했을 경우 역사적으로 오히려 더 큰 비용을 지불해야만 했다고 주장한다. 특히, 2차 대전 기간 미국은 역외균형전략을 통해 유럽 국가들을 통해 유럽과 동아시아에서의 세력균형을 유지하려고 노력하였으나 결국 실패로 돌아갔고 미국이 참전할 수밖에 없었던 사례가 이에 해당된다. 결국 40만 명의 미군이 희생되었으며, 4.1조 달러의 비용을 치렀고, 이후 미국의 역내 주둔(Onshore)이 불가피했다는 것이다.[15] 또한 역외균형전략에 반대하는 이들은 미국이 역외균형전략을 취할시 각 지역 내 동맹국들 사이의 핵확산 가능성을 우려하고 있으며, 역내 미국 동맹국들이 미국의 이익에 부합하게 행동할 가능성을 낮게 평가할 뿐만 아니라, 지금의 동맹체제와 전진배치가 약화된 상태에서 위기상황이 발생했을 시 미국이 신속하게 군사력을 투사할 수 있는가에 대해서도 의문을 제기한다. 요컨대, 이러한 반대의 입장들은 미국이 2차 대전 이후 국제사회에 대해 취해온 관여정책이 가져온 자유주의 질서와 그 안정성이 역외균형전략으로 인해 위협받을 것이라는 전망으로 수렴되고 있다.

반면 미국이 역외균형 전략을 취해야한다고 주장하는 학자들의 경우, 역외균형전략의 가장 큰 목적은 미래에도 미국이 수위(Supremacy)를 유지하고 미국 내에서의 자유(Liberty)를 보호하기 위함이라고 설명한다.[16] 즉 역외균형전략은 현실주의적이며, 그 목적은 매우 제한적이라는 것이다. 예컨대 미국이 세계평화를 추구하는 것은 매우 바람직할 것이나 역외균형전략의 목적은 아니다. 또한 미국이

---

[14] Robert Kagan, "No Time to Cut Defense," *Washington Post,* February 3, 2009; Robert D. Kaplan, "Where's the American Empire When We Need It?" *Washington Post*, December 3, 2010.

[15] Hal Brands and Peter D. Feaver, "Should America Retrench?" *Foreign Affairs,* Vol. 95, No. 6, 2016.

[16] John J Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs,* Vol. 95, No. 4, 2016.

국제사회의 리더십을 유지하는 것도 미국에게 이득을 줄 때만이 유효한 목적이 되어야한다고 주장한다. 물론 역외균형론자들은 이러한 접근법이 고립주의와는 차별성을 지닌다고 주장하는데, 이는 미국이 비용을 감내할 만한 핵심이익, 즉 지금의 동북아시아, 유럽, 중동지역의 중요성을 인식하고 있기 때문이다. 그러므로 미국의 우위(Dominance)를 유지하기 위해서는 이들 세 지역 내에서 부상하는 잠재적인 패권국가에 대응할 필요가 있는데, 미국이 역내 경찰국가 역할을 먼저 시도하는 대신 역내 국가들로 하여금 이들에 대해 대응하도록 하고 필요시에만 미국이 개입해야한다는 것이 역외균형 전략의 핵심이라고 볼 수 있다. 즉, 책임전가(Buck-passing)와 균형(Balancing) 전략의 결합을 통해 지역별로 병렬적 세력균형 체제를 만들고자 하는 것이다.[17] 이러한 방식으로 미국의 개입을 줄일 수 있다면, 미국은 그만큼의 재원을 국내 투자로 돌릴 수 있을 뿐 아니라 미군의 희생도 줄일 수 있는 것이다.

이러한 논란에 비추어 보았을 때, 다자적 축소로 요약되는 오바마 대통령의 대외정책은 자유국제주의적 측면과 현실주의적 역외균형전략이 공존하며, 현안에 따라 매우 유연한 접근을 보여 왔다. 지난 2015년 국가안보전략보고서(National Security Strategy Report)는 미국의 리더십은 목적이 있는 리더십(Lead with Principle)이어야 한다는 점을 강조하는데, 이는 단순히 미국과 동맹국들의 안보와 미국의 경제성장을 견인할 수 있는 리더십일 뿐만이 아니라 보편적 가치를 존중하고 규칙기반 국제질서를 공고히 하기 위한 목적을 포함하기 때문이다.[18] 또한 예시적 리더십(Lead by Example)을 강조하며, 미국의 제도와 법치에 대한 존중이 국제사회 민주주의 거버넌스 발전의 초석이 되어야 함을 강조하기도 한다.[19]

더욱이 국가안보전략보고서의 주요 안보현안으로 테러리즘, 분쟁예방, 대량살상무기 확산 방지, 기후변화, 우주안보 및 글로벌 보건안보 등을 거론하며 이와 같은 국제안보현안은 미국의 일방적인 힘만으로는 해결할 수 없음을 밝힌다. 즉 책임과 비용분담을 통한 국제협력을 강화해야만 해결할 수 있는 국제안보위협이 점증하고 있음을 언급하며 다자주의적 해결방식이 불가피함을 역설한다. 이러한 접근법은 자유주의 이념을 주창하는 학자들에 의해 특히 옹호되어 왔으며, 미국의

---

[17] Glenn S. Snyder, "Measheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security," International Security, Vol. 27, No. 1 (2002), p. 164

[18] The White House, *The National Security Strategy Report* (February 2015), p. 2.

[19] *Ibid.*, p. 3. 주의해야할 점은, 이러한 입장이 오바마 대통령의 경우 미국예외주의에 대한 옹호로 이어지지는 않는다는 점이다.

지배(Domination)과 리더십(Leadership)의 차이를 구분하며 'Multipartner World'를 구축해야한다는 주장과 그 궤를 같이 한다고 볼 수 있다.[20] 이러한 자유주의적 접근법은 비국가 행위자와 초국경 안보위협이 급증하며 국제체제의 국가중심적 기초(Statist Foundation)를 약화시키기 때문이라는 분석에 근거하고 있다.[21]

한편 위와 같은 자유국제주의적 접근법은 동시에 현실주의적 역외균형전략 차원에서의 '다자적 축소'의 접근법으로도 볼 수 있을 것이다. 2010년 미국의 국가안보전략보고서(National Security Strategy Report)는 이러한 맥락에서 이미 "미국의 대외정책은 미국의 해외공약을 축소하고, 국제사회에서의 위상을 제고할 뿐만 아니라 글로벌 파트너와 부담을 공유한다"라고 밝힌 원칙이 이에 해당한다.[22] 이는 미국의 자원과 역량의 한계를 염두에 둔 결과인데, 그럼에도 불구하고 오바마는 다자적 축소 국면에서도 군사적 관여를 배제하지는 않았다. 아프가니스탄, 예멘, 파키스탄, 소말리아 등지에서 수행된 미국의 무인기전(Drone Warfare), 스턱스넷(Stuxnet)과 같은 바이러스를 통한 대 이란 사이버전(Cyber Warfare)의 개진, 2011년 오사마 빈 라덴 사살의 사례와 같이 공세적인 군사적 관여를 예로 들 수 있을 것이다. 물론 오바마 행정부의 군사적 관여 역시 축소지향적인 것도 사실이며, 이는 과거 럼스펠드 독트린(Rumsfeld Doctrine), 즉 해외주둔 축소와 첨단기술에 기반하여 유연하고, 신속히 대응할 뿐 아니라 민첩한(Flexible, Responsive and Agile) 군대로의 진화, 즉 미군의 경량화(Military Lite) 경향의 연장선상에 존재한다.[23] 또한 이러한 군사작전 수행 여건상의 제한뿐만이 아니라 부시 행정부가 수행한 두 개의 대 테러 전쟁으로부터의 정치적 부담, 즉 그 어떤 전쟁개진도 국민여론으로부터 자유롭지 못하게 되었다는 점이 군사적 축소에 기여한 것이다. 이러한 의미에서 2015년 국가안보전략 보고서는 '미국의 이익이 위협받지 않는 상황에 대해 군사적 행동을 이행할 수 있는 임계점은 매우 높으며, 그러한 경우 미국은 동맹국들과 함께 부담을 공유할 것'임을 밝히며 오바마 대외정책의 축소적 측면을 밝힌 바 있다.[24]

---

[20] Joseph S. Nye Jr. *Is the American Century over?* (Malden, MA: Polity press, 2016).
[21] Richard N. Haass, "The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance?" *Foreign Affairs* Vol. 87, No. 3 (2008), pp. 44~56.
[22] The White House, *National Security Strategy Report* (February 2010).
[23] Andreas Krieg, "Externalizing the burden of War: The Obama Doctrine and US Foreign Policy in the Middle East," *International Affairs* Vol. 92, No.1 (2016), p. 104.
[24] The White House, *National Security Strategy Report* (February 2015), p. 8.

요컨대 오바마 독트린의 핵심은 다자적 축소로 정의되며, 전략적(Strategic) 측면만이 아니라 작전상(Operational) 부담 공유로 해석될 수 있을 것이다. 전략적 차원에서는 동맹국들과의 역내 파트너들과의 역량구축 및 동맹전(Coalition Warfare)을 통해 집단행동의 필요성을 강조하였다. 작전 수행상 정규군 투입보다는 첨단기술과 특수전 혹은 비밀작전(Covert Warfare) 등을 통해 정치적 부담을 줄이는 것으로 집약될 수 있을 것이다. 그러나 축소를 구체화하는데 있어 현실주의적인 군사적 수단뿐만 아니라 자유주의적 수단으로까지 다양하게 채택하여 미국의 연성권력과 리더십 강화를 위한 다자주의를 이용한 것으로 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 미국의 재균형 전략과 동아시아 안보구조의 변화

미국이 2011년 제시한 재균형 정책 역시 앞서 논의한 오바마 독트린의 이중적인 다자적 축소의 맥락에 존재한다. 2014년 발표된 『4개년 국방검토보고서(Quadrennial Defense Review)』에 따르면 재균형 정책은 단순히 안보공약의 지역별 재배분 차원에 머무르지 않으며 내적 재균형(Internal Rebalancing)을 포함한다. 더욱이 군사적 차원의 재균형 뿐만이 아니라 경제적, 외교적 차원의 재균형 전략도 포괄하고 있어, 이러한 포괄적 자원 재배치를 통해 동북아시아의 구조변화 속에서의 미국의 지정학적 이익과 힘의 우위, 그리고 리더십을 유지하고자 하는 목적을 갖고 있다.

우선 경제적 재균형의 경우 미국과 아시아태평양 국가들이 경제적 운명을 공유한다는 인식하에 역내 시장의 개방성과 포용성을 배가시키기 위한 목적으로 체결된 환태평양 경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership)이 존재한다. 외교적 차원의 재균형의 경우 역내 다자협의체를 활성화시킬 뿐만 아니라 역내 국가들의 분쟁과 갈등해결을 법치와 국제규범에 기반할 수 있는 지속적 모멘텀을 유지하고자 했다. 마지막으로 군사적 재균형의 경우 크게 세 단계로 나뉘어 진행되고 있다. 첫 번째 단계는 지역적 재균형이다. 지역적 재균형의 경우, 10여년간 계속된 중동지역에 대한 관여로 인해 재보장(Reassurance)을 필요로 하는 아시아 국가들에게 미국의 공약을 재확인 하는 작업이라고 볼 수 있을 것이다. 예컨대 아프가니스탄 및 이라크 전쟁에 참전하는 미해군은 대부분 일본 오키나와에 주둔해 있었으며, 한반도에 전진배치된 미 육군과 공군력 역시 빈번히 중동지역으로 보내져 왔

기 때문이다.[25] 더욱이 지난 부시(George W. Bush) 행정부 당시 한반도 주둔 미군을 축소하겠다고 밝힌 이후 한국과 일본은 동북아시아 지역에 대한 미국의 공약에 대해 우려를 보인 바 있기에, 미국은 재보장의 필요성을 이미 인지하고 있었다. 한편 미국이 두 개의 중동전쟁에 매몰되어있는 동안 아시아 역내에는 다양한 안보위협 요소들, 즉 북한의 핵개발과 중국의 반접근/지역거부(Anti-Access/Area Denial) 역량의 확대, 그리고 사이버안보와 우주안보에 이르기까지 고도의 과학기술발전에 기반한 안보위협뿐 만이 아니라 테러리즘과 기후변화, 인도적 재난이 확대되어가고 있었다. 동시에 빠른 경제성장을 보이는 아시아 시장에 대한 접근은 미국의 경기회복에 필요했기에, 역내 안정을 유지하는 것은 미국의 지경학적 차원에서도 중요한 이익이었다.

<표 1> 동아시아 및 태평양 지역 미군 주둔 규모 추이

(단위: 명)

국가/지역	2005년(9월)	2010년(9월)	2016년(9월)
일본	54,135	53,296	45,779
한국	34,352	31,146	27,587
필리핀	283	636	51
호주	113	180	203
태국	216	213	311
싱가포르	280	338	333
괌	9,065	9,866	7,709
하와이	65,180	70,652	66,133

출처: Department of Defense, Active Duty Military Personnel Strengths by Regional Area and by Country (309A), 2005, 2010, 2016.

요컨대 미국은 지역적 차원의 재균형 정책을 통해 지정학·지경학적으로 중요한 아시아 지역내 안정을 도모하고자 했다. 특히 국방부는 해군 및 해외 공군자산의 60%를 아시아 지역으로 재배치할 뿐만 아니라 <표 1>에서 나타나는 지역적 배분 변화의 추이에서 확인할 수 있듯 한국, 일본 내 군사시설 현대화와 오키나와에 집중되어있던 미해병대를 호주, 괌, 하와이로 분산 배치하고자 했다.

한편 내적 재균형의 경우 아프가니스탄과 이라크에서 수행했던 대테러작전, 즉

[25] Jane Davidson, "Retrench or Rebalancing? America's Evolving Defence Strategy" Chatham House Research Paper (September 2014), p. 6.

장기간의 대규모 안정화 작전(Stability Operation)은 더 이상 우선순위에 놓지 않겠다는 전략적 목표 재조정의 맥락에 존재한다. <표 2>에서 나타나듯, 결과적으로 안정화 작전에 가장 필요로 했던 미육군과 해병대의 병력 규모는 두 개의 전쟁 이전의 수준으로 최근 회복 중에 있다. 2014년 4개년 국방검토보고서에 나타나 있듯 국방부는 이제 소규모 지상작전과 정상국가(Steady-State) 관여정책에 우선순위를 두고 있다. 그러므로 전쟁 이전의 수준보다 더 전체 병력의 규모가 작아지는 것은 아니며, 대신 특수전 부대(Special Operation Force)의 규모 확대로 이어지고 있다.

<표 2> 미국 정규군 현황 2000~2015

(단위: 명)

연도	육군	해군	해병대	공군	합계
2000	482,170	373,193	173,321	355,654	1,384,338
2001	480,801	377810	172,934	353,571	1,385,116
2002	486,542	383,108	173,733	368,251	1,411,634
2003	499,301	382,235	177,779	375,062	1,434,377
2004	499,543	373,197	177,480	376,616	1,426,836
2005	492,728	362,941	180,029	353,696	1,389,394
2006	505,402	350,197	180,416	348,953	1,384,968
2007	522,017	337,547	186,492	333,495	1,379,551
2008	543,645	332,228	198,505	327,379	1,401,757
2009	553,044	329,304	202,786	333,408	1,418,542
2010	566,045	328,303	202,441	334,196	1,430,985
2011	565,463	325,123	201,157	333,370	1,425,113
2012	550,064	318,406	198,193	332,959	1,399,622
2013	532,043	324,308	195,848	330,485	1,382,684
2014	508,210	326,054	187,891	316,332	1,338,487
2015	491,365	327,801	183,417	311,357	1,313,940

출처: Defense Manpower Data Center <http://www.dmdc.osd.mil/appj/dwpstats-reports.jsp>.

재균형의 두 번째 단계는 고도의 국방자산을 역내 배치하고자 하는 것인데, 예컨대 F-22나 F-35와 같은 스텔스전투기, P-8A 포세이돈 해상초계기, B-2폭격기 등이 이에 해당된다. 또한 수중 드론과 B-21 장거리 전략폭격기, 사이버전과 전자전과 같은 새로운 전장 및 전투 개념을 접목시킨 전략자산의 지속적 개발도 포함한다. 이는 미국이 지난 2015년 공표한 제3세대 상쇄전략(The Third Offset

Strategy)의 맥락에서 식별될 수 있는 미국의 국방력 강화의 일환일 것이다. 또한 국방부는 이와 같은 새로운 자산을 적용 및 실험해보는 새로운 개념의 공동군사훈련을 지속적으로 추진하고 있는데, 지난해 환태평양합동군사훈련(RIMPAC)에서 중국을 포함한 태평양 연안국 26개국이 참여하여 주요해상교통로의 안전을 확보하고 연안국 해군간 다양한 연합작전능력을 제고시킨 예를 들 수 있다.

결과적으로 미국의 재균형 정책은 역내 동맹국 뿐만 아니라 '전략적 악수(Strategic Handshake)'의 관계로 불리는 인도에 이르기까지 광범위한 협력체제를 형성케 하였다. 물론 여전히 아시아내 미국의 동맹체제는 허브 앤 스포크(Hub and Spoke)의 양자적 틀 안에 존재 하지만, 이라크 및 아프가니스탄 전쟁과 중국의 역내 영향력 확대로 인해 미국의 재보장을 필요로 했던 국가들의 우려를 불식시키는 계기가 될 수 있었다. 그러나 이러한 미국의 재균형 정책은 중국의 부상과 맞물려 소위 '아시아 역내 세력전이'의 논란을 가중시키게 되었다. 특히 미중관계의 측면에서 세력전이에 관한 많은 논의가 개진되어 왔지만, 지금의 세력전이는 중국만이 아니라 인도와 인도네시아 등을 포함한 '아시아'로의 세력전이라는 것이 좀 더 적확한 표현일 것이다.[26] 그럼에도 불구하고 이러한 세력전이의 과정에 있어 눈에 띄는 경쟁과 갈등의 요소는 미중관계 속에 가장 빈번히 관찰되어 왔다.

미중관계는 협력과 경쟁, 갈등을 포함한 소위 뉴노멀(New Normal)의[27] 관계에 놓여 있음에도 불구하고 미국과 중국관계는 경쟁의 요소가 더욱 현저해지고 있다. 오바마 대통령은 미국의 리더십과 미국의 자유주의적 질서, 그리고 아시아 동맹체제를 중심으로 기반으로 아시아 태평양 역내 현상유지를 목적으로 했다. 우선 중국에 대한 관여(Engagement) 전략을 통해 중국이 평화적으로 굴기하게끔 만들어 아시아 및 서태평양 지역내 현상유지를 도모, 즉 미국의 자유주의적 질서를 유지하고자 했다. 또한, 반접근/지역거부(A2/AD) 역량제고를 통해 미국의 서태평양 및 아시아 지역에 대한 접근성이 제약받고 동·남중국해에서의 현상변경행위가 심화되자, 이러한 역내 중국의 군사적 굴기에 대해 균형전략을 동시에 취해왔다.[28] 이러한 미중간 경쟁은 최근 동맹국들과의 관계속에서 보다 구체화되었는

---

[26] Ted Piccone, "Is the International Liberal Order Dying? These Five Countries Will Decide," Brookings (February 17, 2016).

[27] 왕이 중국외교부장은 지난 2016년 3월 8일 전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의 기간 열린 기자회견을 통해 미중관계는 마찰(friction)과 협력이 공존하는 뉴노멀(new normal)의 시대에 놓여있다고 언급한바 있다. Wu Jianmin, "Here's What on the table for the China-US Relationship this year," *The Huffington Post,* March 8, 2016.

[28] 최우선, "미중관계와 한국의 전략" 『주요국제문제분석』(2015-50), 2016.2.25.

데, 예컨대 동중국해 분쟁으로 인해 촉발된 2015년 미일방위협력 지침 개정, 남중국해 영유권 분쟁에서의 중국의 패배, 그리고 한반도 고고도미사일 방어체계 배치 결정 등이 이에 해당 될 수 있을 것이다. 요컨대 이러한 결과는 미국의 대외정책이 축소국면에 놓여 있을지라도 아시아 태평양 지역 내 미국의 리더십과 파트너십은 여전히 공고함을 보여준다.

이러한 현황을 준거점으로 향후 동아시아 질서가 어떻게 변화할 것인가에 대해서는 상반된 논의가 존재한다. 다시 말해, 현 시점에서는 미국의 구조적 우위가 유지되고는 있으나 장기간의 세력전이가 불가피하다는 점을 가정해 볼 때, 지금의 국제질서가 부상하는 강대국을 어떻게 포용할 것인가, 혹은 지금의 미국이 부상하는 강대국과의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의라고 볼 수 있다.

구조적 측면을 강조하는 입장에서는 부상하는 세력으로 인한 패권전쟁의 가능성과 그 이후 새로운 국제체제의 규칙과 제도가 구축될 가능성을 제시한다. 즉 새로운 패권국의 등장은 과거 패권국이 주도하는 질서와 체제의 정당성을 약화시키고 새로운 패권국이 제시한 질서로 대체된다는 것이다.[29] 아시아에서의 세력전이는 중국이라는 특정 국가로의 세력전이임을 강조하며, 향후 중국이 스스로의 국제질서를 구축하며 이를 투사할 것이라 예측하고 있다. 이와 유사한 맥락에서 이미 자유주의 질서는 붕괴하고 있다는 의견도 등장했다. 이는 단순히 중국의 부상뿐만이 아니라 러시아 인도, 터키, 이집트와 같은 권위주의 국가의 확산, 영국의 브렉시트 결정, 그리고 미국 내 자유주의적 가치를 거부하는 대통령 후보의 등장 등을 그 원인으로 지적한다. 이는 냉전종식 이후 자유주의 이념과 동시에 부상해온 지역, 민족, 종교적 정체성과 민족주의 등이 그 원인이며, 자유주의 질서 속에서 이러한 정체성들이 오히려 더 손쉽게 확산될 수 있었다는 점을 자유주의자들이 간과해 왔다는 것이다.[30]

반면 자유주의 질서의 공고함을 강조하는 측면에서는 비록 2016년 미국 대선에서 관찰된 미국 유권자의 적지 않은 고립주의적 성향에 대해 우려하고는 있으나,[31] 지금 관찰되는 소위 '자유주의의 위기'란 자유주의 질서의 위기라기보다는 국제사회 위계질서 속의 '권위'(Authority)를 위한 경쟁일 뿐이라고 분석한다.[32]

---

[29] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981); A.F.K Organski, *World Politics* (New York: Knopf, 1958) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Knopf, 1987); E.H Carr, *The Twenty Year's Crisis* (New York: Harper & Row, 1964).

[30] Stephen Walt, "The Collapse of the Liberal Order," *Foreign Policy* (June 26, 2016).

[31] Ulrich Speck, "The Crisis of Liberal Order," *The American Interests* (September 12, 2016).

즉 자유주의질서 자체의 위기가 아니라 미국이 이끄는 자유주의적 패권 질서의 위기라는 것이다.[33] 더욱이 중국은 자유주의 질서를 대체할 만한 국가적 모델과 이념을 보유하고 있지 않다고 지적한다. 지금의 중국은 중상주의 혹은 국가주의적이며, 권위주의적 체제를 유지하고 있으나 그것이 전세계적인 국가모델이 될 수 없다는 것이다. 또한 다른 국가와의 파트너십 확립을 위해 인프라건설과 같은 유인을 제공해주거나 무역관계를 확대하는 등의 물리적 이익을 확대하고는 있으나, 그것이 가능한 것은 중국이 지금의 자유주의 질서 속에서 행동하고 있기 때문이다. 오히려 1970년대 중국은 신국제경제질서(The New International Economic Order)와 같은 대체질서 및 이념을 제시하기도 했으나, 지금의 중국은 자유주의 체제 안에 존재한다. 즉 지금의 중국은 자유주의 질서 내의 '권위' 확보를 위해 소위 이해당사자(Stakeholder) 전략을 추구하고 있으며, 이러한 전략의 일환으로 다자주의를 추구하거나 다른 국가와의 연합외교(Coalition Diplomacy)를 수행하고 있다는 것이다. 궁극적으로 이러한 중국의 행동은 포괄적 측면에서의 자유주의 국제질서를 옹호하는 국가가 중국으로까지 확대되었다는 것을 의미한다.[34] 더욱이 중국은 부상하고는 있지만 세계 공공재를 제공하거나, 아직까지 미국의 쇠퇴로 인한 권력공백을 채울 역량이 부재하다는 점이 지적된다.

요컨대 포괄적 자산 재배치로 규정될 수 있는 미국의 재균형 정책은 아시아 태평양 지역내 관찰되는 세력전이에 대응하고 미국의 역내 리더십과 우위를 유지하기 위한 목적을 보유한다. 물론 재균형 정책에 대한 비난도 끊임없이 제기되어 왔다. 공통적으로 제기되는 비판은 바로 미국이 축소 국면에 놓여있기 때문에 재균형 정책은 지속가능하지 않을 것이며 또한 미국 역시 감당하기 어려울(Unaffordable) 것이라는 주장이다.[35] 같은 맥락에서 재균형 전략은 미국이 이라크 및 아프가니스탄 전쟁 이후 미국의 국제사회에 대한 공약을 보여주기 위한 하나의 전시행위(Showcase) 에 불과하다는 주장도 존재했다.[36] 그러나 이와 같은 비판의 경우 미

---

[32] G. John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of Liberal World Order," Chatham House, The C. Douglas Dillon lecture (May 7, 2014).

[33] G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011).

[34] G. John Ikenberry, 2015. "The Future of Liberal World Order" *Japanese Journal of Political Science* Vol. 16, pp. 450~455.

[35] B. M. Jain. *Indo-US Relations in the Age of Uncertainty: An uneasy Courtship* (New York: Routeledge, 2016).

[36] Robert Sutter et al, *Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability* (Washington D.C.: George Washington University, 2013).

국이 축소국면에 놓여있더라도 바로 주변적 공약으로부터 핵심공약으로의 자원 재분배과정을 의미하는 '축소'가 바로 재균형 정책의 의미이자 목표였음을 간과한 것으로 볼 수 있다. 축소를 단순히 미국 대외정책 외연의 축소, 혹은 양적 축소만으로 이해한 결과인 것이다. 미국은 언제나 아시아 지역에 대한 핵심이익을 가져왔었다. 이것은 오바마 행정부에만 국한된 미국의 전략적 이익은 아니다. 다만 바뀐 것은 아시아 지역 내 세력전이, 혹은 미국의 리더십과 우위가 도전받는 듯한 인식이었으며, 이로 인해 축소국면에 놓인 미국의 전략적 우선순위의 재조정과 자원의 재분배, 그리고 부담의 공유를 기반으로 설계된 것이 바로 재균형 전략이라고 볼 수 있다.

Ⅳ. 도널드 트럼프 대통령의 대외정책공약

2016년 대통령 선거기간동안 도널드 트럼프 후보가 스스로 제시한 대외정책은 매우 적다. 단편적으로 언급한 몇몇의 사안을 제외하고는 공식적으로 표명된 대외정책 공약은 <표 3>과 같으며, 이는 공화당 전당대회 당시 채택된 공화당 정강과 큰 차이를 보여 더욱 그 신뢰도가 의심받은 바 있다.

물론 미국 정당 정강의 중요성은 경선 규칙의 변화와 미디어의 발전으로 인해 과거보다 그 중요성이 낮아졌다. 최근의 정강은 정당의 정강이라기 보단 경선 승리후보의 정강이라는 것이 좀 더 정확한 표현일 것이며, 그로 인해 대중들은 정강보다는 대선후보 수락연설에 더욱 관심을 보이곤 한다. 그럼에도 불구하고 정강은 미국내 정치환경의 변화, 특히 민주·공화 두 주요 전국정당이 위치한 이념적 지형의 변화를 식별하고 또한 선거기간 동안 논의될 주요 현안과 이들에 대한 우선순위를 보여준다는 점에 있어서 가치가 있을 것이다.

<표 3> 공화당 정강과 트럼프 후보의 공약

공화당 정강	트럼프 후보의 공약
• Restore the American Dream - A Winning Trade Policy • America Resurgent - Dangerous World - America: the Indispensable Nation • Facing 21st century threats - 사이버안보 - EMP공격 - Internet Tyranny	• Economic Vision: Winning the Global Competition • Pay for the Wall • US-China Trade Reform • Immigration Reform

출처: 미국 공화당 및 도널드 트럼프 대선 후보 홈페이지

우선 공화당 정강은 많은 부분 의도적으로 트럼프 후보의 공약과의 차별성을 강조했다. 물론 의견이 공유되었던 부분도 있는데, 이는 무역정책이 대표적이다. 공화당 정강은 엄격한 상호주의에 근거해 미국의 이익이 침해당하지 않는 무역협상을 해야한다는 점을 강조하며, 비록 환태평양경제동반자협정을 구체적으로 언급하지는 않았으나, 공정한 협정 체결이 어려울 경우 협상을 포기할 수 있는 의지가 있어야 한다는 강경한 입장을 보였다.

대외정책 부분에서, 공화당 정강은 우선 현재의 국제사회가 '위험한 세계'라는 대외인식을 보여주며 공화당은 '미국예외주의'와 '힘을 통한 평화'의 정당으로서 자유세계의 지도자로서의 지위를 회복하기 위해 노력해야 함을 밝히고 있다. 즉, 미국은 '필수불가결한 국가(Indispensable Nation)'로서 강력한 군사력을 신중하게(Prudence) 사용하는 국가이고, 개입(Intervention)이 아닌 연루(Involvement)를 하는데 국제사회의 용인은 필요치 않으며, 배후에서 주도하기(Leading from Behind)보다는 최전선에서 이끄는 국가가 되어야 한다고 주장한다. 그리고 지난 8년간의 대외정책이 실패라고 규정하며, 우선적으로 미국의 군사력을 제고해야 하고, 예산의 제약에 굴하지 않는 군사전략을 수립해야 한다고 주장하고 있다. 더욱이 적을 이롭게 하는 군축조약은 폐기해야하며 다층미사일 방어 체계 개발에 매진해야 한다는 것, 그리고 핵무기의 현대화를 요구한다.

각론 차원에서는 우선 이란과의 핵협상은 재고되어야 하며, 중동지역 내 테러와의 전쟁에 좀 더 적극적으로 미국이 참여해야 한다는 점을 밝혔다. 또한 민주당과 마찬가지로 이스라엘과의 협력관계를 더욱 공고히 할 것을 명시했다.

아시아 태평양 지역에 있어서는 북한문제가 우선적으로 언급되며, 중국으로 하여금 북한 정권이 변화하도록 압박을 가해야 한다고 밝히며 또한 북핵문제 해결을 위한 노력도 계속해야 한다고 밝혔다. 북한 다음으로 대만을 언급하며, 민주주의와 인권, 자유시장경제의 가치를 공유하는 인민(People)들이라 정의하며 대만관계법에 따른 지원을 계속하겠다고 언급했다. 또한 중국에 대한 자유주의적 관여정책은 효과가 없었다고 평가하며, 중국내 인권탄압과 남중국해 문제 등을 지적하였다. 이 또한 오바마 행정부의 실패한 대외정책이라고 규정했다.

유럽에 대해서는 영국만이 아니라 기존 북대서양조약기구 동맹국들에 대한 수사적 재보장을 하며, 미국과 이들과의 관계는 단순히 전략적 이익이 아닌 공유된 문화와 가치에 근거한다며 관계의 공고함을 강조하고 있다.

한편 트럼프 후보의 경우, 선거 기간 공개된 그의 외교안보정책 공약이 미국대외정책 이념 틀의 어느 지점에 위치시킬 수 있을 것인가에 대한 논란이 일었다. 혹자는 트럼프후보를 미국국가주의자로, 혹은 잭소니언 대중영합주의자로 규정하고자 했으나, 경선과정 속에서 일관성이 없이 공약이 언급되어 그의 대외정책을 이념적으로 규정하는 것이 무의미해지기도 했다. 다만 여러 공약들 가운데 공통적으로 발견되는 특징은 그의 외교안보정책이 넓은 의미에서 전통적 현실주의와 고립주의의 중간 지점에 위치한다는 점이다. 이런 점에서 현실주의적 최소주의자(Realist Minimalist)로 규정되기도 한다.

우선 트럼프는 동맹에 대한 '거래관계(Transaction Relation)'를 강조하며 한국, 일본, 북대서양조약기구 등 여러 동맹체제에 대한 비용재조정을 주장한다. 연장선상에서 일본의 핵무장론까지 거론했으며, 동맹국내 주둔하는 미군 철수도 주장하고 있다. 대선 승리 이후 트럼프 당선자는 미군 철수 주장에 대해 부인하기도 하였으나, 기본적으로 동맹관계를 유지하는데 있어 무임승차를 허용하지 않는 '양자적 거래'의 방식을 선호한다는 점에 있어 단순히 방위분담금 재협상 문제뿐만이 아니라 향후 다자안보외교의 동력도 약화될 공산이 크다고 볼 수 있다.

대중국 정책관련, 트럼프 후보는 '미국의 기업과 노동자들을 보호'하는데 방점을 두고 미중 대외무역관계 재조정과 지적재산권보호를 언급했다. 남중국해 문제와 관련해서 미국이 좀 더 강압적인 방식으로 대응해야 한다고 밝힌 반면 미국 재균형 정책의 주요 거점국가인 인도와 베트남에 대해서는 이들 국가와의 무역으로 인해 미국 국민의 실업률이 높아졌다고 비난해 오바마 정부의 재균형정책에 대한 전략적 의미보다는 경제적 이익을 우선시하는 것을 볼 수 있다.

대북 정책에 대해서는 일관성이 없는데, 2000년 트럼프는 북한에 대한 선제공

격을 언급했고, 지난 2월 10일 CBS와의 인터뷰를 통해서는 '중국으로 하여금 북한을 사라지게 할 것'이라고 언급했으나 최근에는 북한과 대화할 용의가 있다고도 밝혀 대북전략의 혼선을 보여주고 있다.

요컨대 공화당과 트럼프 후보와의 공약은 불가피하게 차이점을 노정할 수밖에 없다. 그리고 이러한 차이는 설사 트럼프 행정부 진용이 갖춰진 이후라도 좁혀질 것인가에 대해선 불확실하다.

그러나 11월 8일 선거를 전후로 트럼프 자문단에 의해 공개되고 있는 구체적인 대외정책 공약들은 공화당의 정강과 매우 유사하다. 전술한 바와 같이 도널드 트럼프 대통령 당선자의 대외정책은 '경제 및 군사력을 통한 평화'의 맥락속에 존재한다. 지금까지 밝혀진 트럼프 독트린은 다음과 같이 요약할 수 있다.[37]

(1) 트럼프 당선자의 대외정책 접근법은 외교나 이념보다는 강력한 군사력에 기반하여 국제사회 리더십을 강화하는 것임.
(2) 미국은 이라크 전쟁과 같은 불필요한 해외분쟁에 개입하는 것을 자제해야 하며, 사활적 이익이 걸린 분쟁에만 개입해야 함.
(3) 오바마 대통령의 시퀘스터에 의한 국방비 삭감은 해외에서 미국의 운신의 폭을 크게 제한하였는데, 이는 러시아나 중국과 같은 국가들의 상대적 자율성을 높이는 결과로 이어졌음. 이러한 측면에서 미국의 국방비 증가는 불가피하며, 이러한 국방력 증강은 외교력 강화로 이어질 것임.
(4) 군사력 가운데에서도 중국의 아시아 태평양지역에서의 공격적 행위를 억지하기 위해 해군력 강화에 중점을 둘 것임. 이미 해군 전투함 350척 건조를 공약하였는데, 이는 1차대전 이래로 가장 규모가 작은 미국의 해군력에 대한 비판이기도 함. 또한 공군 전투기도 1,200대로 증가하는 공약도 제시함.
(5) 전통적인 동맹국들에 대한 방위공약은 변함없을 것이나, 방위분담금 재협상을 통해 보다 공정한 동맹관계를 만들고자 함.
(6) 중국의 중상주의적 정책을 트럼프 당선자는 더 이상 용인하지 않을 것이며, 불법 보조금, 환율조작, 지적재산권 위반 등 불공정 무역관행을 일소하기

---

[37] Peter Navarro, "The Trump Doctrine: Peace Through Strength," *The National Interests* (March 31, 2016); D. Quinn Mills, and Peter Navarro. "Trump's Return to Reagan," *The National Interests* (October 11, 2016); Alexander Grey and Peter Navarro, "Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific," *Foreign Policy* (November 7 2016).

위해 노력할 것임. 이러한 정책은 경제적 차원에서 의미있을 뿐만 아니라, 중국의 군사적 굴기가 대외무역 흑자에 기반하고 있다는 분석에 따라 중국의 군사적 굴기 추세도 약화시킬 수 있을 것이라 예측함. 또한 남중국해 해역 미군 주둔 확대 및 사이버 공격대비 억지력 강화를 천명한 바 있음.

(7) 북한관련, 트럼프 당선자는 오바마 대통령의 전략적 인내 정책이 실패했다고 비판하며, 북한의 도발을 억지하기 위해 역내 미사일방어시스템 도입을 시사한 바 있음.

(8) 중동지역에서 트럼프는 이란의 역내패권추구 야심을 제어하기 위해 이스라엘, 요르단, 이집트와 협력할 것을 시사했으며, 또한 이란 핵협상을 백지화할 것이라 주장함.

(9) 러시아의 동유럽 지역내 패권추구 추세는 미국의 이익과 배치되지만, ISIL(Islamic Stete of Iraq and the Levant) 소탕과 중국과의 세력균형을 위해 협력할 수 있다고 언급함.

(10) 마지막으로, 이와 같은 미국의 대외전략은 기본적으로 미국의 경제력이 강화된 조건하에서만 이행될 것임. 즉 강력한 경제력과 광범위한 제조업 기반 구축이 선행되어야만 강력한 군사력과 리더십 제고가 가능할 것이라 인식하고 있음.

요컨대 트럼프의 대외정책의 모멘텀은 국내경제정책의 성패에 따라 유지될 가능성이 높으나, 근본적으로 트럼프 대통령은 점점 다변화되고 복잡화되는 국제안보 위협 속에서 미국의 안보를 담보할 수 있는 길은 미국을 위대하게 만드는 것(Make America Great Again), 즉 미국이 경찰국가로서의 군사개입을 축소하고, 국방력을 강화하며, 동맹국가들과의 방위비 재조정을 통해 미국의 국익이 집중하는 것이라고 요약할 수 있을 것이다.

이러한 트럼프 당선자의 대외정책 기조는 오바마의 대외정책과 비교했을 때 다음과 같은 점에서 차이를 보인다. 미국은 오바마 행정부 이래로 지속적으로 축소국면에 놓여있으며 미국의 우위와 리더십이 끊임없이 도전받는 듯한 인식이 확산되고 있는데, 이에 대응하기 위해 오바마 대통령의 경우 다자적 축소, 즉 다자주의적 방식을 통해 다른 국가들과의 관계 속에서 미국의 리더십을 제고하고자 했으며 동시에 역외균형전략을 통한 자원의 재분배 및 우선순위의 재조정을 시도해왔다. 궁극적으로 이를 통해 비록 미국이 축소국면에 있더라도 미국이 주도하는 자유주의적 질서를 유지하고자 했다. 이는 앞서 언급했듯 오바마 대통령이 당선된

2008년 당시 부시 행정부로부터 이어받은 대외정책유산과 무관하지 않다. 그러나 트럼프 당선자의 경우, '배후에서 이끌기' 전략에서 나타나듯 오히려 오바마 대통령의 역외균형전략으로 인해 확산된 소극적 대외정책에 대한 논란을 배경으로 대선을 치러야했고, 그러한 맥락에서 오히려 강력한 군사력에 기반한 리더십을 강조하는 대외정책 기조로서의 '힘을 통한 평화'를 제시한 것으로 볼 수 있다. 물론, 강력한 군사력에 기반한 리더십이 개입주의적 대외정책 노선으로 이어지는 것을 의미하는 것은 아니며, 역외균형전략 차원에서 이해하는 것이 적합할 것으로 보인다. 흥미로운 것은, 역외균형전략이 내포한 내향적 특성은 트럼프 당선자가 대외무역에서 주장하는 보호무역의 기조와 일치한다는 점이다. 이러한 보호무역의 기조란 기본적으로 2016년 미국 유권자들이 처한 소득불평등의 원인으로 지목된 자유무역협정에 대한 논란으로 이어지는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 비록 안보정책과 대외경제정책 결정과정이 유권자들의 내향적 여론, 혹은 국가주의적 대중영합주의에 취약한 수준은 다르겠지만, 이러한 내향적 정향이 트럼프 대외정책의 기저에 있다는 점은 근본적으로 미국의 자유주의적 질서 유지의 공약이 유지될 것인가의 질문으로 이어질 수 있을 것이다.

실제로 아시아 지역에 대해 미국 스스로가 '필수불가결한 국가(Indispensable Nation)'임을 인정하며 트럼프 당선자가 제시한 확고한 안보공약이 그러한 역외균형전략과 유사하다. 또한 더 이상 잠재적 강대국이 부상할 가능성이 없는 중동지역 세력균형을 위해 역내 국가들과의 협력을 모색하며 동시에 책임 전가(Pass the Buck)하려는 인상이 그러하다. 이러한 두 가지 핵심이익 지역에 대한 트럼프의 대외정책 기조는 오바마의 그것과 일맥상통하기도 하다. 다만 미국과 러시아의 협력을 용인함으로서 유럽 지역안보에 대해 북대서양조약기구 동맹국들이 세력균형의 역할을 수행하기 어려운 환경을 만들고 있다는 점은 역외균형전략에 관한 기존의 논의에서 벗어나고 있다. 또한 이러한 미러 간의 관계제고는 오바마 행정부가 정립해온 규칙기반 질서에 역행하는 행위로서, 궁극적으로 미국의 자유주의적 질서에 대한 공약이 약화될 가능성이 매우 높음을 알 수 있다. 더욱이 환태평양경제동반자 협정을 폐기함으로써, 재균형 정책에 있어서의 지경학적 이익과 지정학적 이익의 분리가 예상되어, 재균형 정책의 공세적 측면이 더욱 강화될 것으로 예측된다. 요컨대 오바마 대통령의 대외정책이 '다자적 축소'라고 볼 수 있다면, 트럼프 당선자의 대외정책기조는 일방적 축소(Unilateral Retrenchment)로 규정할 수 있을 것이다. 즉 다자적 축소의 자유주의적 측면이 희석된 현실주의적 접근법으로서의 일방적 축소를 의미하는 것이며, 이는 미국의 자유주의적 질서의 유지

에 구조적 제약으로 작용할 것으로 예측된다.

Ⅴ. 재균형 정책의 진화와 동아시아 안보환경 전망

제45대 미국 대통령 선거가 열린 2016년, 민주·공화 양당후보가 처한 국제정세는 오바마 집권 초기와 유사하지 않았다. 비록 앞서 언급한 바와 같이 아시아 내 세력전이에 대한 논란은 지속되고는 있으나, 최근 오바마 행정부가 지난 8년간 달성한 경기회복의 효과가 나타나기 시작하였다. 또한 중국의 부상 속도에 대한 논란이 시작되며 아시아 내 세력전이가 단순히 미중 간 양극적 구조로만 귀결되지 않을 것이라는 전망도 힘을 얻기 시작하고 있다.[38]

이에 미국 국방장관 애쉬턴 카터(Ash Carter)는 지난 선거기간 동안 이제 재균형 정책의 세 번째 단계를 추진하겠다고 밝힌 바 있다. 앞서 언급한 지역적 재균형과 군사자산의 재균형 뿐만이 아니라, 이제는 "원칙기반 안보네트워크(A Principled Security Network) 구축을 통해 미국의 아시아 재균형 정책을 제도적으로 공고화 하겠다"는 의지를 표명했다.[39] 미국이 최근 밝힌 이와 같은 안보네트워크의 구조적 특징은 아시아내 집단안보체제의 구축까지 이르지는 않았으나, ① 그 어떤 군사적 역량을 가진 국가라도 참여할 수 있으며, ② 지역안보의 부담을 공유하고, ③ 궁극적으로 '원칙에 기반을 둔' 아시아의 미래를 만들자는데 그 목적을 갖고 있다. 예컨대 미국 국방부가 향후 5년간 추진하기로 언급한 동남아시아 해양안보이니셔티브(Southeast Asia Maritime Security Initiative)와 같이 역내 국가들의 해양안보의 중요성과 해상통로 공유 필요성의 인식을 확대해나가는 것이 그 대표적인 예라고 밝힌다.

이를 바탕으로 미국이 추진하는 안보네트워크는 세 가지 방향으로 발전될 것으로 예측되었다. 첫째, 과거 미국의 다자적 협력경험, 예컨대 한국과 미국, 일본의 북핵문제 협력의 경험과 최근 미국, 인도, 일본 간 공동군사훈련과 같이 이미 존재하는 다자안보협력의 틀을 계속해서 확대해 나가는 것이다. 둘째, 미국을 제외한 아시아 태평양국가들 간의 안보협력 증대를 제고한다. 이는 최근 인도가 인도와 베트남간의 군사협력을 시작하고, 호주, 일본, 인도가 삼각대화를 지속하는 한편, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀이 공동해적감시활동을 시작한 사례 등을 통해 확

---

[38] Joseph. S. Nye Jr. *Is the American Century Over?* (Malden, MA: Polity Press, 2015).
[39] Ash Carter, "The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network," *Foreign Affairs* (November/December 2016).

대해 나갈 수 있을 것이다. 셋째, 아세안확대국방장관회의(ASEAN Defense Ministers' Meeting: ADMM-Plus)와 같이 역내 다자안보구조(Multilateral Security Architecture) 형성을 기대한다. 이러한 다자안보구조는 특정 국가를 배척하지 않으며, 모든 역내 국가들이 참여할 수 있도록 포용적인 태도를 견지하며, 강압(Coercion)이 아닌 협력을 통해 역내 안정과 번영을 지속하는데 기여할 것이다.

이러한 세 번째 재균형 정책의 단계는 미국의 관여가 부재한 상태에서도 아시아 역내 국가들 스스로 다자안보구조를 운용할 수 있을 정도의 역량을 제고하기를 기대하고 있다는 점에 있어서 여전히 역외균형전략적 특성을 보유하고 있다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 세 번째 단계는 앞서 언급한 바와 같이 첫 번째와 두 번째 재균형 단계에 기반하여 추진하는 것이기 때문에 단기적으로는 여전히 아시아에 대한 공약과 지역적 우선순위 부여의 입장에는 변함이 없을 것이라 볼 수 있다.

다만 트럼프 당선자의 대외정책 기조는 강력한 군사력에 의한 리더십 제고에 그 궁극적인 목표가 있기에, 재균형 정책을 추진하는데 있어서도 군사력 강화의 측면이 더욱 현저해질 가능성이 높다. 또한 문제해결에 있어서도 규칙기반 해결방식 보다는 강압외교 내지는 군사적 강압에 의한 해결방식이 더욱 선호될 가능성이 매우 높다. 더욱이 재균형 정책을 구성하는 세 가지 영역인 군사, 경제, 규범이 분리될 가능성이 많기에 영역교차로 인한 역내 협력 및 안정의 시너지 효과는 낮아질 전망이다. 특히 통상이익을 둘러싼 미중간의 갈등 격화가 과연 전체적인 미중관계 지형에 어느 정도까지 영향을 미칠 수 있을 지는 불확실하나, 보호무역 기조가 강화되고 있는 현재의 추세를 고려해볼 때, 더욱 갈등과 경쟁의 특징이 짙어질 것임은 자명하다. 또한 트럼프 당선자의 대중 정책과 대러 정책은 동북아 안보지형의 변화를 예고하고 있다. 특히 미러 관계의 제고는 동북아 역내 새로운 연합전선을 형성시킬 가능성이 높으며, 특히 중국을 둘러싼 동북아 국가들 간의 관계가 재정립될 수 있을 것이다.

궁극적으로 한국 역시 이러한 동북아 안보지형으로부터 자유로울 수 없을 것이다. 특히 북핵문제와 장기적으로는 통일까지 여러 대외정책 목표를 추구해야하는 한국의 입장에서는 역내 국가들 간의 강대 강 국면이 지속되는 동북아 지형 속에서 그 운신의 폭이 더욱 줄어들 것이다. 트럼프의 대북정책이 아직까지 구체화되지는 않았으나, 대북정책이 수행될 수 있는 외교안보 환경은 지금보다 불확실해질 것이다. 오바마 행정부 당시에도 이미 학습한 한국의 외교안보 환경이란, 미국의 아시아 재균형 정책과 중국의 신형대국관계 사이에서 한국은 외교안보적 선택을

강요받아 왔다는 점이다. 더욱이 이번 미국 선거를 통해 공화당이 의회 상하원을 장악하고, 트럼프의 '경제 및 군사력을 통한 평화' 기조의 대외정책 하에서 한국은 이러한 위치에 놓일 공산이 더욱 크다. 또한 북한 비핵화를 위한 로드맵 역시 오바마 행정부의 외교적 해법보다 당연히 공세적일 것이다. 그렇다면 한국은 이러한 외교안보환경 속에서 한국의 국익을 정확히 식별하고, 이를 달성하기 위한 전략을 마련해야 할 것이다. 한국의 안보자산인 한미동맹을 글로벌 전략동맹으로 그 협력의 영역과 수준을 격상시키는 작업도 게을리 하지 말아야 할 것이며, 북핵문제를 포함해 한국의 전략적 이익을 담보할 수 있는 외교안보환경 구축을 위해 한국을 둘러싼 주변국들의 이익구조를 중층적으로 교차시켜 협력의 수평적, 수직적 공간을 넓히는 노력을 해야 할 것이다.

■ 접수: 10월 28일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 13일

참고문헌

1. 단행본

정구연, 민태은. 『미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석』. 서울: 통일연구원, 2016.

Binnendijk, Hans and Richard L. Kugler. *Seeing the Elephant: The U.S. Role in Global Security.* Washington D.C: National Defense University Press, 2006.

Carr, E. H. *The Twenty Year's Crisis.* New York: Harper & Row, 1964.

Duek, Colin. *Reluctant Crusaders: Power, Culture and Change in American Grand Strategy.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.

Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics.* New York: Cambridge University Press, 1981.

Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order.* Princeton: Princeton University Press, 2011.

Jain, B. M. *Indo-US Relations in the Age of Uncertainty: An uneasy Courtship.* New York: Routeledge, 2016.

Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers.* New York: Knopf, 1987.

Nye, Joseph. S. Jr. *Is the American Century Over?.* Malden, MA: Polity Press, 2015.

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

Sestanovich, Stephen. *Maximalist.* New York: Vintage Books, 2014.
Sutter, Robert et al. *Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability.* Washington D.C.: George Washington University, 2013.
Trump, Donald. *Time to Get Tough: Make America Great Again!.* Washington D.C.: Regnery Publishing, Inc., 2011.
_____. *Great Again: How to Fix Our Crippled America.* New York: Simon & Schuster, Inc., 2016.

2. 논문

남궁곤, "오바마 시대 '자유국제주의 이념 3.0 버전'의 운영체계와 구성요소." 『동향과 전망』. 92호, 2014.

Brands, Hal and Peter D. Feaver. "Should America Retrench?" *Foreign Affairs.* Vol. 95, No. 6. 2016.
Carter, Ash. "The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network." *Foreign Affairs.* Vol. 95, No. 6. 2016.
Drezner, Daniel. "Does Obama Have a Grand Strategy? Why We Need Doctorines in Uncertain Times." *Foreign Affairs.* Vol. 90, No. 4 2011.
Goldberg, Jeffrey. "The Obama Doctrine." *The Atlantic.* April 2016.
Grey, Alexander and Peter Navarro. "Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific." *Foreign Policy.* November 2016.
Haass, Richard N.. "The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance?" *Foreign Affairs.* Vol. 87, No. 3. 2008.
Hurwitz, Jon Mark Peffley, and Mitchell A. Seligson. "Foreign Policy Belief Systes in Comparative Perspective: The United States and Costa Rica." *International Studies Quarterly.* Vol. 37, No. 3. 1993.
Ikenberry, G. John. "The Future of Liberal World Order" *Japanese Journal of Political Science.* Vol. 16. 2015.
Krieg, Andreas. "Externalizing the burden of War: The Obama Doctrine and US Foreign Policy in the Middle East." *International Affairs.* Vol. 92, No. 1. 2016.
Layne, Christopher. "Graceful Decline: The End of Pax Americana." *American Conservative.* Vol. 9, No. 5. 2010.
Macdonald, Paul K. Joseph M. Parent. "Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment." *International Security.* Vol. 35, No. 4. 2011.
Mills, D. Quinn and Peter Navarro. "Trump's Return to Reagan." *The National Interests.* October 11, 2016.
Mearsheimer John and Stephen M. Walt. "The Case for Offshore Balancing." *Foreign Affairs.* Vol. 95, No. 4. 2016.

Navarro, Peter. “The Trump Doctrine: Peace Through Strength.” *The National Interests.* March 31, 2016.
Sitaraman, Ganesh. “Progressive Pragmatism.” *The American Interests.* Vol. 9. No. 5. 2014.
Snyder, Glenn S.. “Measheimer’s World-Offensive Realism and the Struggle for Security.” *International Security.* Vol. 27, No. 1. 2002.
Speck, Ulrich. “The Crisis of Liberal Order.” *The American Interests.* September 12, 2016.
Walt, Stephen. “The Collapse of the Liberal Order.” *Foreign Policy.* June 26, 2016.

3. 기타자료

최우선. “미중관계와 한국의 전략” 『주요국제문제분석』. (2015-50), 2016.

Davidson, Jane. “Retrench or Rebalancing? America’s Evolving Defence Strategy.” *Chatham House Research Paper.* September 2014.
Ikenberry, G. John. “The Rise of China and the Future of Liberal World Order.” Chatham House, The C. Douglas Dillon lecture. May 7, 2014.
O’Hanron, Michael. “President Obama: Reluctant Realist” Brookings Up Front. March 16, 2012.
Brookings Institute. <www.brookings.edu>.
The Huffington Post. <www.huffingtonpost.com>.
The White House. <www.whitehouse.gov>.
Washington Post. <www.washingtonpost.com>.

Abstract

Trump's Foreign Policy and Prospect for Northeast Asian Security Landscape: *An Analysis of Evolving Strategy of Rebalancing*

Ku-Youn Chung

This research explores the foreign policy direction of the 45th President-elect Donald Trump of the United States, and discusses the similarities and differences from that of the Obama administration. Under the retrenchment, President Obama has strived to sustain the US Leadership and dominance through the multilateral retrenchment approach, which maintain US leadership and partnership in a multilateral setting, while elevating US dominance through operating along the offshore balancing strategy. It inherently intends to sustain US liberal order in spite of the American retrenchment. Meanwhile, President-elect Trump's approach maight be summarized as that of unilateral retrenchment in that it pursues international leadership through strong military capabilities. While such preference is not translated into interventionism, his offshore balancing strategy shows disparity from existing literature on offensive realist's offshore balancing, which ultimately generates strategic uncertainty in his grand strategy. In addition, it provides the prospect for the changing security landscape in Northeast Asia. Especially given the third phase of rebalancing recently suggested by the United States, this research discusses how Trump's foreign policy would change the trajectories of evolving rebalancing strategy in the region.

Key Words: Obama, Trump, Rebalancing, Liberal Internationalism, Offshore Balancing, Asia

통일정책연구 제25권 2호 2016
pp. 51~88

중등 도덕과에서 도덕적 딜레마를 활용한 통일교육 교수학습방법*

박 균 열**

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 중등 도덕과에서의 통일교육 실태
Ⅲ. 도덕적 딜레마를 활용한 교수학습방법의 소개
Ⅳ. KMDD를 활용한 통일교육 교수학습방법 설계
Ⅵ. 맺음말

국문요약

이 연구는 우리나라 중학교와 고등학교의 도덕 교과에서 통일교육을 함에 있어서, 도덕적 딜레마를 활용한 교수학습방법을 설계하는 것을 목표로 한다.

기존의 중등 도덕과의 통일교육은 이념적 편향성과 과도한 여론의 영향을 받아, 안보 또는 시대정신과 배치되느냐의 여부를 조심스럽게 고려하면서 통일의 내용 요소에 관심을 더 많이 기울였다.

이로 인해 통일교육을 효과적으로 가르치기 위한 교수학습방법의 기법에 대한 개발 노력은 있었지만, 학생 스스로 통일문제를 사고할 수 있는 방법론을 개발하는 데는 제한적이었다. 통일교육의 제재인 통일문제는 도덕과의 다른 제재와는 달리 매우 추상적이면서도 현실적이다. 이러한 사실은 도덕과에서 가르치기 힘든 원인이 되기도 한다. 이러한 가치의 갈등은 오히려 더 나은 도덕적 추론을 위한 좋은 소재가 될 수도 있다.

이 연구는 도덕적 딜레마를 활용하여 통일문제를 학생 스스로 탐구할 수 있는 역량을 구비할 수 있도록 독일의 G. Lind 교수가 개발한 콘츠탄츠 딜레마 토론법(KMDD)을 활용하여 통일교육 교수학습방법을 제시한다.

주제어: 통일교육, 교수학습방법, 도덕과, 도덕적 딜레마, KMDD, 통일문제

* 이 연구는 2015년도 경상대학교 발전기금재단 재원으로 수행되었음.
** 경상대학교 교수

I. 머리말

우리나라 중등학교 도덕과에서 통일교육을 해야 하는 근거는 『초·중등교육법』이다.[1] 이 근거에 의해 교육부는 교육과정에 대한 지침을 고시한다. 최근의 고시에 의하면, 공통 도덕과는 "학교 인성교육의 핵심교과로서, 도덕적 인간과 정의로운 시민이라는 중첩된 인간상을 지향점으로 삼아 21세기 한국인으로서 갖추고 있어야 할 인성의 기본 요소인 핵심 가치를 확고하게 내면화하고, 학생의 경험 세계에서 출발하여 자신을 둘러싼 현상을 탐구하고 내면의 도덕성을 성찰함과 동시에 스스로의 삶 속에서 실천하는 과정을 추구하는 '도덕함'의 시간과 공간을 제공한다"고 그 성격이 규명되어 있고,[2] 통일문제를 다루고 있는 선택중심교육과정의 '생활과 윤리'와 같은 맥락에서 언급되고 있다.[3] 우리나라 중등 도덕과 교육에서 통일교육이 다루어지는 것은 이와 같은 법령적 근거에 의해서 이루어지는 것이다.

여기에 통일문제를 주무로 하는 통일부에서도 별도의 법을 제정하여 통일교육을 강조하고 있다. 『통일교육지원법』 제2조에 따르면, "통일교육은 자유 민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육"이라고 정의되어 있다. 통일부에서는 해마다 『통일교육지침서』를 발행하고 있는데, 도덕과에서 어떻게 교육해야 하는지에 대해서 방향을 제시하고 있다.

·중학교(도덕)

① 통일이 우리 민족의 당면 과제임을 인식시키기 위해서는 분단이 국가와 민족, 그리고 각 개인에게 어떤 영향을 미치고 있는지 확인하게 한다. 우선 다양한 차원에서 발생하고 있는 분단의 혜택을 구체적으로 알아봄으로써 남북한 분단체제가 우리 삶에 부정적 영향을 미치고 있는 심각한 문제임을 깨닫게 한다. 이와 반대로, 통일을 통한 실용적 이익을 여러 측면에서 알아보게 하여 통일의 필요성을 자연스럽게 인식시킨다.

② 장기간 분단되어 살아온 남북 간의 이질화된 현실 속에 북한 주민들의 삶의 모습과 가치관, 인권문제 등을 인식시키는 동시에 우리 민족이 하나의 민족임을 알게 한다.

---

[1] 『초·중등교육법』 제23조(교육과정 등) ① 학교는 교육과정을 운영하여야 한다. ② 교육부장관은 제1항에 따른 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정의 범위에서 지역의 실정에 맞는 기준과 내용을 정할 수 있다. ③ 학교의 교과(敎科)는 대통령령으로 정한다.

[2] "공통교육과정[도덕]," 교육부, 『도덕과 교육과정』(교육부 고시 제2015-74호), 2015, p. 3.

[3] 위의 글, p. 33, p. 49.

③ 통일 이후 예상되는 문제를 극복하려는 자세와 발전적인 통일한국의 미래상을 수립하기 위해 노력하는 자세를 기르게 한다.
구체적으로는 평화적 교류와 협력의 필요성과 북한이탈주민의 생활과 통일을 위한 과제를 제시하여 이를 토대로 통일한국의 미래상을 그려보게 한다.

·고등학교(생활과 윤리): 통일과 관련된 제반 문제가 민족공동체의 윤리와 연결되어 있음을 인식하고 바람직한 민족관 및 통일관을 함양할 수 있도록 한다. 구체적으로는 지구촌 시대의 민족 공동체의 문제와 민족 통합 문제의 관련성, 통일방법과 통일비용, 통일편익을 설명하고 북한이탈주민들의 우리사회 정착에 따른 제반 윤리적 문제 등에 대해 생각하게 한다.[4]

하지만 도덕과는 다른 교과와 달리 시작부터 이중적인 부담을 안고 시작되었다.[5] 즉 '좋은 인간' 만들기와 '좋은 시민' 만들기를 동시에 해야 하는 부담이다. 즉 도덕과는 제대로 된 인간 만들기라는 '인성교육'을 의미하는 '좋은 인간' 만들기의 부담과 함께 어쩌면 이것보다 더 중요한 이념과 정권의 영향으로부터 자유로울 수 없는 '좋은 시민' 만들기의 이중적 부담을 안고 있는 것이다. 특히 후자의 경우 전자보다 더 힘든 일이면서도, 학문공동체에서 그 노력에 상응하는 인정을 받은 것도 아니었다. 제대로 된 공동체라면 좋은 인간이 곧 좋은 시민이 될 수 있지만, 우리나라가 처한 이념적 대결 구도 속에서는 그 등식이 항상 성립되지는 못한다. 그로 인해 '좋은 인간'을 표방하는 '좋은 시민'이 무엇인가에서부터 어떻게 양성해낼 것인가에 이르기까지 매우 복잡한 논의가 수반된다.[6] 도덕과에서의 통

---

[4] 통일교육원, 『2016통일교육지침서』 2016, pp. 18~19.

[5] 도덕과의 역사적 변천에 대한 내용은 다음 연구 참조. 정세구, "서장. 도덕·윤리과 교육의 학제적 접근의 정착과정: 도덕·윤리과 중등교사 양성을 위한 교육과정 및 이수과목을 중심으로," 정세구 외, 『도덕·윤리과 교육의 학제적 접근론』 (서울: 교육과학사, 2005), pp. 7~29.

[6] '좋은 인간'과 '좋은 시민'과 관련된 선행연구는 다음을 참고함. 김상돈, "아리스토텔레스의 '좋은 인간'과 '좋은 시민'의 관계," 서울대학교 대학원, 2007; 장의관, "좋은 사람과 좋은 시민의 긴장: 아리스토텔레스 정치공동체의 가능성과 한계," 『한국정치학회보』 45(2), 2011, pp. 5~29; 장준호, "아리스토텔레스의 정치철학: 윤리와 정치의 결합을 중심으로," 『OUGHTOPIA』 26(1), 2011, pp. 29~62; John M. Cooper, *Reason and Human Good in Aristotle*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1975; Curtis N. Johnson, *Aristotle's Theory of the State*, NY: St. Martins, 1990; A. W. H. Adkins, "The Connection between Aristotle's Ethics and Politics," *Political Theory*, 12(1), 1984, pp. 29~49; Michael Davis, *The Politics of Philosophy: A Commentary on Aristotle's Politics*, Lanham, Mass: Rowman and Littlefield, 1996; Martha Nussbaum, "Aristotle, Politics, and Human Capabilities," *Ethics*, 111(1), 2000, pp. 102~140; Richard Kraut, *Aristotle: Political Philosophy*, Oxford: Oxford University Press, 2002; Jill Frank, "Aristotle on the Rule of Law and the Rule of Men," *International Studies Review*, 7(3), 2005, pp. 508~512.

일교육은 바로 '좋은 시민' 만들기의 일환으로 이해될 수 있다. 도덕과는 대한민국의 시민으로서 통일문제에 대해 제대로 알고, 제대로 느끼고, 제대로 실천할 수 있어야 한다는 요청을 받고 있는 것이다.

이 연구는 통일교육을 위해 제시된 기존의 다양한 방법론과 기법들 중에서 딜레마 토론에 주목한다. 토론을 통한 교수학습방법이 효율적이라는 것은 이미 잘 알려져 있다. 대표적인 것이 소크라테스식 토론이라고 할 수 있다.[7] 쟁점을 부각시키고 동원되는 토론을 통한 교수학습방법 중에서 딜레마 토론은 직접 체험하고 사고할 수 있는 가상의 딜레마 상황을 상정하여 학생들로 하여금 도덕적 추론(Moral Reasoning)을 촉발하도록 안내한다. 통일교육에 딜레마 토론이 적용될 경우 직접 가보지 않고도 간 것을 전제하고 토론을 할 수 있다. 왜냐하면 딜레마 토론의 근거는 체험이 아니라 사안에 대해 왜 그렇게 생각하는지에 대한 '이유를 대는 것'(=추론, Reasoning)이기 때문이다.

이 연구는 딜레마 토론의 이론적 근거를 콜버그(L. Kohlberg)의 도덕발달론을 계승한 독일의 도덕심리학자인 린트(G. Lind)의 콘츠탄츠 딜레마 토론법(Konstanz Method of Dilemma Discussion: KMDD)에서 찾고, 이를 토대로 우리나라 통일교육의 교수학습방법의 한 예를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 중등 도덕과에서의 통일교육 실태

1. 통일교육 변천 개요

우리나라 중등 도덕과에서 통일교육은 그 당위성에 대해서는 공감하면서도 다루는 비중은 점차 낮아지고 있다.[8] 그 내용 측면에서 있어서는 그 명확한 연도의

---

[7] 소크라테스의 토론법에 대한 연구는 다음과 같다. 장두익, "소크라테스의 교육의 방법으로서의 문답법," 『철학윤리교육연구』 4(11), 1988, pp. 77~108; 박재주, "제1장 '소크라테스적 방법'이 철학적 탐구로서의 도덕교육에 주는 의미," 박재주, 『인격함양의 도덕교육』 (서울: 철학과현실사, 2012, pp. 19~57; 윤영돈, "논박 기법과 도덕교육," 『윤리교육연구』 32, 2013, pp. 59~78. 여기서 박재주 교수는 소크라테스적 문답법은 자신의 무지를 고백한 후 대화 상대자가 무지를 자각할 수 있도록 하는 아이러니 상태를 유지하기 위해서 질문과 답변 형식의 엘렌코스(ἔλεγχος)를 전개한다고 주장하면서, 이 엘렌코스가 3단계 과정으로 이루어진다고 했다. 첫째, 주어진 주제의 본질을 절대적인 차원에서 규정하기를 요구하는 단계, 둘째, 이가의 원리(principle of bivalence)를 확인하는 단계, 셋째, 반전의 단계이다. 한편 윤영돈 교수는 이 엘렌코스를 활용한 도덕 수업의 유형을 세 가지로 제시했는데, 승패가 있는 논쟁적 토론(debate), 논박을 통한 도덕성 발달(moral dilemma), 논박을 통한 정서적 행동치료가 그 예이다.

[8] 이범웅·박찬석, "도덕과에서의 북한학 및 통일학적 접근," 『개정판 도덕윤리과교육학 개론』 (서

구분을 기준으로 삼기는 힘들지만 대체로 체제우위의 안보중심의 통일에서부터 통일과 안보의 균형적 접근, 그리고 평화와 인성과의 연계를 통한 통일교육으로 변화해왔다(<표 1> 참조).

<표 1> 통일교육의 변천

	Stage 1	Stage 2	Stage 3
	체제우위의 접근	평화공존의 접근	평화·안보·인성의 종합적 접근
기본 방향	-안보·통일지향 -안보와 체제 우위	-화해·협력지향 -평화공존과 협력 추구	-안보·화해·책임지향 -약속이행과 실천· 상호주의와 배려
통일 지향	정치·제도적 통합	사회문화적 통합	정치·군사·사회문화적 이해와 현실적 한계 파악
교육 목표	안보·체제우위·통일지향	상호이해·협력·공동체지향	책임과 의무에 입각한 남북한 통합 지향
교육 주체	정부주도	정부·민간협력체제	정부와 민간의 책임있는 통일논의와 실천
교육 내용	-체제·이념중심 -남한의 비교우위 강조 -통일을 준비하는 자세	-생활문화 이해 -남북한의 객관적 비교 -통일을 준비하는 자세	-체제의 차이에 대한 명확한 인식 공유 -상호 이해력 강조 -통일을 이성적으로 준비하기
교육 방법	-일방적 전달 -제한된 정보 자료 -수동적 참여	-개방적 토론 -다양한 정보자료 -능동적 참여	-개방적 토론의 책임성 강조 -다양한 정보의 분별 및 수렴 -능동적 참여와 인내심 요구

출처: 한만길 외, 『통일교육 실태와 활성화 방안 연구』(서울: 한국교육개발원, 1999); 배한동, 『새로운 통일교육론』(대구: 경북대학교출판부, 2009); 박찬석, "2000년대 이후 통일교육 실태에 관한 연구," 『초등도덕교육』 44, 2014, p. 162.

울: 교육과학사, 2013), pp. 313~314; 박찬석, "정부 통일논의 활성화에 따른 도덕과 통일교육의 강화 방향," 전국도덕윤리교육학회 2014년도 연합학술대회 발표원고, 2014, p. 310.

2. 통일교육 내용 변천

우리나라 교육과정은 7차교육과정까지는 평균 5~7년 주기로 한꺼번에 개정을 해왔다. 그런데 교육과정이 복잡한 사회의 변화와 요구를 능동적으로 수용하지 못하게 되자 개정하게 된 당해연도를 기준으로 교육과정개정 제도를 바꾸게 된다. 통일교육도 이러한 제도의 변화에 있어서 예외는 아니었다. 당해연도 내에서도 과목별로 여러 가지 사정이 있기 때문에 최초 총론이 입안되어 공포된 시점을 기준으로 개정년도를 표기하고 학령별, 과목별 단계적으로 이후에 공포된다.

도덕과 내에서 통일교육의 내용 변천은 2007개정교육과정부터 살펴보는 것이 현실적이다. 2007개정교육과정은 중학교 2학년에 통일교육이 고정되어 있다가 이후 학교장의 재량에 따라 자유롭게 편성할 수 있게 됨에 따라 전학년을 대상으로 방식으로 바뀐다. 또한 고등학교 1학년의 경우 7차교육과정의 국민공통교육과정의 전통이 남아 있어서 공통과목 내에 통일교육이 다루어진다. 그리고 선택과목인 '현대생활과 윤리',[9] '윤리와 사상', '전통윤리'가 개설되는데 그 중에서 통일교육은 '현대생활과 윤리'의 '평화와 윤리' 장에서 다루어진다.[10]

따라서 현행 2015개정교육과정에 따르면 중학교에서는 '북한이해'와 '통일윤리의식'이라는 큰 주제로 개념적인 소개교육을 받게 되지만, 고등학교에서는 도덕과내의 공통과목이 부재하기 때문에 만약 선택과목인 '생활과 윤리'를 선택하지 않는 학생들은 3년 동안 통일교육을 전혀 받지 않고 졸업하게 된다.

---

[9] 이 과목은 2009개정교육과정부터는 '생활과 윤리'로 명칭이 변경된다.

[10] '(현대)생활과 윤리' 과목의 내용 체계는 대개 6개 영역으로 구성되어 있다. 2007개정교육과정에서는 '생활과 윤리의 의의', '생명·성·가족윤리', '과학·생태·정보윤리', '사회정의와 직업윤리', '문화와 윤리', '평화와 윤리'였고, 2009개정교육과정에서는 '현대 생활과 응용윤리', '생명·성·가족윤리', '과학기술·환경·정보윤리', '사회윤리와 직업윤리', '문화와 윤리', '평화와 윤리'였으며, 2015개정교육과정에서는 다소 간결한 형태로 조정되어 '현대의 삶과 실천윤리', '생명과 윤리', '사회와 윤리', '과학과 윤리', '문화와 윤리', '평화와 공존의 윤리'였다.

<표 2> 2007개정교육과정 이후 도덕과에서 통일교육의 내용 변천

		2007개정교육과정	2009개정교육과정	2015개정교육과정
중학교	1		<사회, 국가, 지구공동체와의 관계> -분단 배경과 통일의 필요성 -바람직한 통일의 모습	-북한을 어떻게 이해하고 바라볼 것인가?(북한이해) -우리에게 통일의 의미는 무엇인가?(통일윤리의식)
	2	〈통일과 민족 공동체 윤리〉 -민족의 삶과 통일의 필요성 -북한주민과 민족애 -바람직한 통일의 모습		
	3			
고등학교	공통	〈국가와 민족의 윤리〉 -국가와 윤리 -민족과 윤리	-	-
	(현대) 생활과 윤리	〈평화와 윤리〉 **-민족 통합의 윤리적 과제** -지구촌의 윤리적 상황과 과제 -전쟁과 평화	〈평화와 윤리〉 **-민족 통합의 윤리적 과제** -지구촌의 윤리적 상황과 과제	〈평화와 공존의 윤리〉 **-민족 통합의 윤리** **• 통일문제를 둘러싼 쟁점** **• 통일이 지향해야 할 가치** -지구촌 평화의 윤리

출처: 교육인적자원부 편, 『2007개정 도덕과 교육과정』, 2007; 교육과학기술부 편, 『2009개정 도덕과 교육과정』, 2011; 교육부 편, 『2015개정 도덕과 교육과정』, 2015.

3. 통일교육 방법 변천

도덕과 교육과정에서 통일교육을 위한 별도의 교수학습방법을 제시하고 있지는 않다. 2007개정교육과정과 2009개정교육과정 상의 교수학습방법은 크게 차이가 없다(<표 3, 4> 참조).

<표 3> 2007개정 도덕과 교육과정에서의 교수학습방법

	교수학습방법
중학교 '도덕'	가. 도덕과 교육에서는 도덕적 지식, 판단력과 같은 인지적 영역과 함께 도덕적 가치와 태도, 도덕적 습관이나 실천과 같은 정의적 및 행동적 영역을 통합적으로 다룬다. 특히, 도덕규범이나 예절에 대한 교육은 학생들이 지적 인식에 머무르지 않고 정서적 공감을 통하여 행동으로 옮길 수 있도록 교사가 확고한 신념과 열정을 가지고 다양한 실천적 방법을 적용하여 지속적으로 지도한다. 나. 도덕과 수업은 학생들의 지적, 도덕적 발달 수준에 부합되는 교수·학습 방법을 학년별로 고려하고, 같은 학년에서도 목표와 내용에 알맞은 다양한 교수·학습 방법을 활용한다. **도덕과 수업에서는 교육 내용에 알맞게 강의법, 문답법, 토의·토론법, 논술법, 시청각 매체 활용법, ICT 활용법, 협동 학습 방법, 프로젝트 학습 방법, 역할놀이 방법, 실천 체험 학습법 등 다양한 방법들을 활용하도록 한다.** 다. 도덕과 수업에서는 학생들의 자율적인 도덕적 판단력 및 가치 판단 능력을 신장시키기 위하여 학생들로 하여금 삶에서 경험하는 여러 도덕 문제를 교과서의 내용과 관련지어 자기 주도적으로 학습하게 한다. 라. 도덕과 수업에서는 교육과정에 의거하여 작성된 다양한 교수·학습 자료와 매체를 활용한다. 더 나아가 지역의 특성이나 시사성이 강한 내용은 그 지역이나 시기에 알맞게 재구성하여 지도하되, 편향되지 않은 객관적 입장에서 자료를 구성하여 활용하도록 한다. 이를 위해 다양한 도덕과 교수·학습 자료에 교사들이 쉽게 접근하여 활용할 수 있도록 지원 체제를 갖추도록 한다. 마. 도덕과를 지도하는 교사들은 자신이 학생들이 동일시하는 대상임을 고려하여 일상적인 언어, 사고방식, 태도, 행동 등에 유의하여 도덕적 모범이 되도록 한다. 바. 학생들이 건전한 도덕성을 형성하기 위해서는 도덕과 수업을 내실 있게 운영해야 한다. 이를 위해 가정교육이나 타 교과에서 다루어지는 가치문제, 봉사 활동, 체험 학습, 교내 행사, 학교에서 일상적으로 이루어지는 교사와 학생 간의 상호 작용 등을 도덕과 수업에 적절히 관련시킴으로써 학생들이 도덕규범을 내면화하고 도덕적 실천 의지를 강화하는 데 도움이 되도록 한다. 사. 도덕과 수업이 성과를 거두기 위해 학교는 적절한 교육 여건을 구비할 필요가 있다. 학교의 형편이 허락하는 한 체험 학습을 위한 도덕실(예절실)이나, 중등학교의 도덕과 수업을 위한 교과 교실 등이 마련되어야 한다.

	교수학습방법
고등학교 '현대 생활과 윤리'	가. '현대 생활과 윤리'에서는 학생들의 윤리적 탐구 활동 및 자율적인 판단의 경험을 촉진할 수 있도록 다양한 문제 상황을 제시하고, 그에 부합하는 타당한 지도 방법과 교수·학습 자료를 적용한다. 나. 학생들에게 단편적인 윤리적 지식을 습득하도록 하는 데 그치지 않고 윤리적 지식, 판단력과 같은 인지적 영역과 함께 윤리적 가치와 태도, 행동 성향과 같은 정의적 영역을 다룬다. **다. 수업을 진행함에 있어서 학생들의 지적, 도덕적 발달 수준에 부합되는 교수·학습 방법을 고려하고, 목표와 내용에 따라 특색 있는 교수·학습 방법을 구사한다. 특히 토의·토론, 논술과 구술, 조사와 발표, 실천·체험 중심 방법 등을 적극적으로 활용하도록 한다.** 라. 수업 상황에서는 학생들의 자율적인 도덕적 판단력 및 가치 선택 능력을 신장시키기 위하여 학생들로 하여금 일상생활에서 경험하는 여러 가지 도덕 문제를 교과서의 내용과 관련지어 자기 주도적으로 탐구하도록 유도한다. 마. 읽기 자료와 멀티미디어 자료 등 다양한 교수·학습 자료를 활용하며, 특히 학생들의 흥미나 요구, 지적·도덕적 발달 수준, 지역적 특성을 고려한 시사적인 자료를 재구성하여 공동 탐구 과정에서 적절히 활용한다. 바. 도덕과 교사들은 학생들의 모방과 동일시의 대상임을 고려하여 일상적인 언어, 사고방식, 태도, 행동 등에 유의하여 도덕적 모범이 되도록 한다. **사. 학생들의 건전한 윤리적 시각을 정립하기 위해 가정, 사회, 국가가 연계하여 교육과정을 운영한다. 봉사 활동, 체험 학습, 교내 행사, 학교에서 일상적으로 이루어지는 다양한 상호 작용 등을 도덕과 수업에 적절히 관련시킴으로써 학생들이 도덕규범을 내면화하고 도덕적 실천 성향을 높이는 데 도움이 되도록 한다.**

출처: 교육인적자원부, 『2007개정 도덕과 교육과정』, 2007.

<표 4> 2009개정 도덕과 교육과정에서의 교수학습방법

	교수학습방법
중학교 '도덕	가. 현대 사회와 일상생활에서의 도덕 문제와 현상을 학생들이 옳고 그름의 관점에서 탐구하고 성찰하여 유덕한 인격과 건전한 인성을 발달시키는 데 적합한 방법을 활용하도록 지도한다. 학습 과정에서는 학생들이 도덕적 가치·덕목과 판단 원리에 따라 추론, 결정해 보고 바람직한 삶을 실천하려는 의지를 기르며 자신의 생활을 반성하여 보다 나은 삶을 실천할 수 있는 도덕적 행동 방안을 찾아보도록 한다. 나. 도덕적 지식, 판단력과 같은 인지적 측면, 도덕적 감정, 의지 및 태도와 같은 정의적 측면, 그리고 도덕적 실천 능력 및 습관과 같은 행동적 측면이 통합적으로 길러지도록 지도한다. 특히 도덕적 가치·덕목이나 예절에 대한 교육에서는 학생들이 지적 인식에 머무르지 않고 정서적 공감을 통하여 행동으로 옮길 수 있도록 다양한 방법을 적용하여 지속적으로 지도한다. **다. 학생들의 인지적·도덕적 발달 수준 및 목표와 내용 등을 고려하여 그에 적합한 다양한 교수·학습 방법을 선택하여 적용한다. 학생들의 발달 특성, 수업에서 도달하고자 하는 목표와 학습 내용, 수업 상황, 물리적 환경, 학습자료, 영상자료 등 교수·학습에 영향을 미치는 변인들을 고려하여 강의, 토론, 논술, ICT 활용, 협동학습, 봉사학습, 역할놀이, 실천·체험 등 다양한 방법을 융통성 있게 적용한다.** 라. 학생들이 도덕 수업 및 교재에서 다루는 내용과 삶에서 경험하는 도덕 문제를 상호 관련지어 학습할 수 있도록 한다. 도덕과 수업을 통해 학생들이 학습 내용을 개인의 일상생활에서 경험하는 문제, 사회현상이나 쟁점 등과 관련지어 주체적으로 학습함으로써 자율적인 도덕적 사고력과 판단력, 가치 탐구 능력을 발달시킬 수 있도록 한다. 마. 학습의 결과로서 도달해야 할 수준을 나타내는 성취 기준을 달성하기 위해 효과적이고 적합한 교수·학습 방법을 활용하도록 한다. 성취 기준에 담긴 가치, 지식, 기능, 태도를 달성하는 효과적인 방법을 선택할 때에는 학생들의 성취 수준이 개별적으로 다를 수 있음을 고려하여 수준별로 설정되어 있는 평가 기준을 고려하도록 한다. 또한 성취 수준별로 개별 학습이 가능하도록 다양한 교수·학습 자료와 매체를 활용하도록 한다. 바. 지역의 특성이나 시의성을 고려하여 교육 내용을 재구성하여 지도하되, 내용의 핵심 가치·덕목을 실현할 수 있는 방법을 활용하도록 한다. 교육 내용을 학습하는 학생들이 속한 지역의 특성이나 시의성을 고려하여 다양한 계기 자료들을 적절히 재구성하여 활용하되, 특정 지역, 집단, 문화, 이념, 종교 등에 편향되지 않는 객관적인 입장을 유지하도록 한다.

	교수학습방법
중학교 '도덕'	사. 교사가 학생들의 동일시 대상임을 고려하여 일상적인 언어, 사고방식, 태도, 행동 등에 유의하여 학생들에게 도덕적 모범이 되도록 한다. 도덕 교사는 수업을 통해 도덕적 가치를 전수할 뿐만 아니라 학생들이 학교에서 도덕적 가치와 규범에 따라 살아가는 교사의 모습을 확인할 수 있게 함으로써 학생들에게 영향력 있는 도덕적 모범과 스승이 되도록 한다. 아. 가정, 지역 공동체와 연계하여 학생들의 도덕적 실천을 강화함으로써 도덕과 교육의 실효성을 제고하도록 한다. 교사는 학습 내용에 따라 가정과 연계하여 지도하고, 학부모, 지역 자원 인사를 도덕 수업에 참여시키며, 지역사회의 기관들을 도덕교육의 학습장으로 이용하는 등 가정과 지역 공동체를 도덕교육의 동반자 혹은 협조자로 적절히 활용할 수 있는 방안을 적극적으로 모색한다. 자. 도덕 수업이 학교 인성교육의 핵심적 역할을 담당하도록 한다. 도덕 수업을 하는 교사는 타 교과에서 다루어지는 가치문제, 학교 행사, 교사와 학생 간의 상호작용 등 다른 교과나 학교 활동 전반에서 나타나는 인성 교육적 요소들을 도덕 수업에서 종합하고 체계화하여 학생들의 유덕한 인격 발달로 구현시킴으로써 도덕 수업이 실질적으로 학교 인성교육의 핵심적인 역할을 담당할 수 있도록 한다. 특히 별도의 도덕실(예절실)을 적극 활용함으로써 실제적인 인성교육이 이루어지도록 한다.
고등학교 '생활과 윤리'	가. '생활과 윤리'에서는 전통 윤리의 현대적 의의를 부각시키면서, 학생들의 윤리적 탐구 활동 및 자율적인 판단의 경험을 촉진할 수 있도록 다양한 문제 상황을 제시하고 그것에 부합하는 타당한 지도 방법과 교수 학습 자료를 적용한다. 나. 학생들에게 윤리적 지식, 판단력과 같은 인지적 영역과 함께 윤리적 가치와 태도, 행동 성향과 같은 정의적 영역의 변화를 유도하기 위해 감동과 감화를 줄 수 있는 다양한 사례를 제시한다. **다. 수업을 진행함에 있어서 학생들의 지적·도덕적 발달 수준에 부합되는 교수·학습 방법을 고려하고, 목표와 내용에 따라 특색 있는 교수·학습 방법을 구사한다. 특히 강독 또는 윤독, 토의·토론, 논술과 구술, 조사와 발표, 실천·체험 중심 방법 등을 적극적으로 활용하도록 한다.** 라. 전통 윤리 사상과 관련된 부분에서는 그 기본 정신과 규범 등에 대해 올바로 이해하고 실천할 수 있도록 하며, 전통 윤리가 가지고 있는 우수성과 현재성을 부각시키고 오늘날 시민 윤리와 갈등의 소지가 있는 덕목이나 규범은 현대적 상황에 맞추어 해석하고 적용하는 비판적 능력 함양에 관심을 기울인다.

	교수학습방법
고등학교 '생활과 윤리'	마. 수업 상황에서는 학생들의 자율적인 도덕적 판단력 및 가치 선택 능력을 신장시키기 위하여 학생들로 하여금 일상생활에서 경험하는 여러 도덕 문제들을 교과서의 내용과 관련지어 자기 주도적으로 탐구하게 유도한다. 바. 원문 자료와 멀티미디어 자료 등 다양한 교수·학습 자료를 활용하며, 특히 학생들의 흥미나 요구, 지적·도덕적 발달 수준, 지역적 특성을 고려한 시사적인 자료를 재구성하여 공동 탐구 과정에서 적절히 활용한다. 사. 도덕과 교사들은 학생들의 모방과 동일시의 대상임을 고려하여, 일상적인 언어, 사고방식, 태도, 행동 등에 유의하여 도덕적 모범이 되도록 한다. **아. 학생들의 건전한 윤리적 시각을 정립하기 위해서 가정, 사회, 국가가 연계하여 교육과정을 운영한다. 봉사활동, 체험학습, 교내 행사, 학교에서 일상적으로 이루어지는 다양한 상호 작용 등을 도덕과 수업에 적절히 관련시킴으로써, 학생들이 도덕규범을 내면화하고 도덕적 실천 성향을 높이는 데 도움이 되도록 한다.**

출처: 교육과학기술부, 『2009개정 도덕과 교육과정』, 2011.

그런데 2015년 개정교육과정은 몇 가지 특징을 보이고 있다. 우선 교수학습의 장면 및 기법상의 몇 가지 요인을 발굴하여 거기에 부합되게 상세화했다. 몇 가지 새롭게 발견되는 용어는 '프로젝트 접근', '맥락적', '쌍방향', '참여' 등이 있다. 이들 모두 피교육자인 학생들이 교육의 장에 적극 참여할 수 있도록 하면서 피상적인 암기가 아니라 깊은 숙고를 통한 실천 가능성을 더 높이도록 하는 데 주안을 두었다는 점이 인상을 준다(<표 5> 참조).

이와 같이 2015년 개정교육과정에서 몇 가지 새로운 형태의 기법상의 용어의 추가는 교육방법 상의 근본적인 변화로 볼 수는 없고, 기존의 구성주의 교육과정의 기본철학을 기초로 하면서 시대적 흐름에 맞게 피교육자인 학생들의 입장을 좀 더 고려하고자 하는 변화로 보인다.

<표 5> 2015개정 도덕과 교육과정에서의 교수학습방법

	교수학습방법
중학교 '도덕'	(가) 교수·학습 활동은 학습자의 수업 참여를 활성화하고 다양한 과제 탐구 및 체험과 실천을 통해 도덕적 역량이 신장될 수 있도록 운영한다. (나) 교육과정에서 제시된 '영역 및 내용 요소별 성취기준'을 고려하여 다양한 방법으로 교수·학습을 전개하되, 특히 다음 사항에 유의한다. ① 학습자가 능동적으로 교수·학습에 참여할 수 있도록 학습 목표와 학습 내용을 안내하고, 학습자의 수준에 적합한 과제를 제시하여 이를 창의적으로 해결하도록 한다. ② 학습 목표가 효과적으로 이루어지기 위해서 교수 활동과 학습 활동이 유기적으로 연결되도록 한다. ③ 단순한 학습 내용의 암기를 지양하고 실제 삶의 문제들과 연관하여 학습하도록 지도한다. ④ 학습 내용과 관련하여 다양한 참여와 체험 학습의 기회를 갖도록 지도한다. ⑤ 학습자에게 자신의 학습 활동에 대한 자기 점검 기회를 제공하여 윤리적 성찰이 가능한 학습 태도를 형성하게 한다. (다) 학생들의 인지적·도덕적 발달 수준 및 목표와 내용 등을 고려하여 그에 적합한 다양한 교수·학습을 활용하되, 특히 다음 사항에 유의한다. ① 학생들의 발달 특성, 수업에서 도달하고자 하는 목표와 학습 내용, 수업 상황, 물리적 환경, 멀티미디어 기기, 학습자료, 영상자료 등 교수·학습에 영향을 미치는 변인들을 고려하여 교수·학습 방법을 적용한다. ② 학습자의 적극적인 참여와 내적 동기 유발을 위해 각종 예화, 그림, 영화, 멀티미디어 자료 등을 활용하고, 자료를 활용한 학생들의 탐구 능력을 기르도록 한다. **③ 학습 내용에 따라 개념 학습, 주제 학습, 탐구 학습, 토론 학습, 논술 학습, 협동 학습, 봉사 학습, 역할놀이 학습, 정보 통신 기술 활용 학습, 문제 중심 학습 등 다양한 교수·학습 모형을 활용하고, 발표, 실천·체험 등 다양한 참여 활동을 연계하여 지도한다.** (라) 프로젝트 접근을 실시할 경우, 도덕과에서 활용할 수 있는 다양한 교수·학습 방법과 접목하여 활용한다. ① 학교와 학습이 삶에서 갖는 의미를 강조하고, 학습자의 능동적 참여와 몰입 촉진, 공동체 정신과 민주시민 자질과 기능 습득, 자아실현과 의미 있는 삶의 추구를 중시하는 프로젝트형 접근을 학습 목표 및 내용을 고려하여 적절히 활용한다. ② 교사는 학생들이 자기주도적으로 도덕적 탐구에 참여하도록 한다. 이러한 참여적 활동을 통해 도덕적으로 의미를 구성하고 반성적 자기 성찰을 할 수 있도록 지도한다.

	교수학습방법
중학교 '도덕'	(마) 개인차를 고려한 교수·학습을 효율적으로 운용하기 위해서는 다음 사항에 유의한다. ① 수업 시간 중에 학습자의 반응에 따른 적절한 피드백을 제공하여 학습 목표에 도달할 수 있도록 한다. ② 학습자가 자율적으로 자신의 능력을 파악하고 이를 보충 또는 심화할 수 있는 학습 과제를 적절히 제시함으로써 학습 효과를 증대시키도록 한다. ③ 차시 수업의 학습 목표와 관련된 학습 과제를 적절히 제시함으로써 선수 학습 정도에 따른 개인차를 줄여 수업의 효율성을 높이도록 한다. ④ 학습 목표를 효과적으로 달성하기 위해 개인차를 고려한 소집단을 구성하고, 협력적인 상호작용을 통해 교수·학습을 전개하도록 한다. (바) 학습자의 인성 발달을 위한 교수·학습을 효율적으로 운용하기 위해서는 다음 사항에 유의한다. ① 다른 학습자의 의견과 생각을 존중하고 공감하며 소통할 수 있도록 다양한 학습 자료와 학습 과제를 제시하고 민주적인 분위기 속에서 교수·학습을 전개한다. ② 학습자가 다양한 모둠 학습 과제에 협력적으로 참여하여 의미 있는 학습 결과물을 도출할 수 있도록 지도한다. (사) 수업 개선을 위해 교수·학습을 점검할 때에는 다음 사항에 유의한다. ① 학습 목표와 내용에 맞게 수업을 창의적으로 계획하고 실행하였는지 점검한다. ② 학습자의 수준과 조건, 학습 상황 등을 고려하여 교수·학습 과정을 전개하였는지 점검한다. ③ 학습자의 평가 결과를 바탕으로 교수·학습 내용, 교수·학습 방법, 교수·학습 자료 등을 점검한다. ④ 수행평가 등을 활용한 학습 방법을 구안하고, 평가 결과가 교수·학습 활동에 피드백될 수 있도록 한다.
고등학교 '생활과 윤리'	(1) 단순 지식 전달 수업을 지양하고 윤리 이론을 통한 탐구와 다양한 경험을 통한 성찰을 촉진할 수 있도록 학생들의 삶과 밀접한 문제 상황을 제시하고, 풍부한 자료와 다양한 매체를 활용하여 윤리적 판단력과 민감성을 길러주는 데 초점을 둔다. **(2) 학생들의 발달 수준에 부합하는 교수·학습 방법을 고려하고, 목표와 내용에 따라 특색 있는 교수·학습 방법을 적용한다. 특히, 토의·토론, 프로젝트 학습, 협동학습, 신문 활용 교육 등 학생들로 하여금 능동적이고 자기주도적인 학습이 이루어질 수 있도록 한다.**

	교수학습방법
고등학교 '생활과 윤리'	(3) 윤리적 쟁점이 되는 문제들에 대해 여러 윤리 이론과 관점들을 중심으로 검토하고, 각각의 이론들과 관점에 기초한 가치 판단들이 지닐 수 있는 장단점을 논리적으로 분석한 후, 자신의 관점을 설정하고 이를 학생들 스스로 정당화할 수 있는 교수·학습이 이루어질 수 있도록 한다. (4) 실천윤리적 주제들을 탈맥락적으로 다루기보다는 학생들이 삶에서 경험한 것들과 관련하여 구체적인 탐구와 성찰이 이루어질 수 있도록 함으로써 윤리를 실천하는 성향을 함양할 수 있도록 교수·학습을 진행한다. (5) 개인적 관점에서 자아 실현과 행복, 삶의 의미를 학습자 스스로 탐색해 보고 공동체적 관점에서 사회 정의와 평화, 공존의 가치를 집단 토론, 협동학습 등을 통해 탐구해 볼 수 있는 교수·학습을 지향하여 윤리적 삶의 필요성과 가치를 학생들 스스로 깨달을 수 있는 수업을 도모한다. (6) 학생들의 흥미나 요구를 고려하여 스마트 기기 등을 이용한 쌍방향의 교수·학습 방법을 적절히 활용하며, 청소년 세대의 특성과 지역적 특성을 고려한 시사적인 자료를 재구성하여 탐구와 성찰 과정에서 유용하게 활용한다. (7) 교사는 윤리적 문제와 쟁점들에 대한 자신의 관점 및 태도가 학생들의 윤리 의식과 관점 형성에 큰 영향을 미칠 수 있음을 항상 유의하면서 교수·학습을 진행한다.

출처: 교육인적자원부, 『2015개정 도덕과 교육과정』, 2015, pp. 29~30, 41~42.

통일교육을 전문으로 하는 통일부 직할교육기관인 통일교육원은 『통일교육지침서』 속에서 에듀테인먼트, 과제분담학습(Jigsaw), 보상중심협동학습, 최적방안 찾기, 이슈중심접근법, 딜레마 토론 등의 통일교육 방법을 제시하고 있다. 이는 교육부의 최신교육과정의 학생참여중심의 교수학습방법과 연계된다. 특히 '딜레마 토론'은 본 연구가 지향하고자 하는 바와도 연계된다.

2015 개정교육과정에서도 구체적인 방법을 제시하지 않고 있음은 그 기획자들이 게을러서 그렇다고는 볼 수 없다. 다양한 방법론과 각 주제별로 연결할 때 교사들에게 자율성을 제한할 수도 있다는 염려가 더 크게 작용했을 것으로 보인다. 하지만 교사용 지도서 등에서도 이러한 내용이 구체화되어 있지 않는 것은 다소 문제가 있다고 본다. 이러한 이유로 인해 전국의 사범대학 교과교육 교수들은 개인적인 역량에 따라 예비교사들에 대한 교수학습방법을 가르치고 있는 실정이고, 이러한 실태는 현장교사들이 탄탄한 이론적 토대위에 자신의 경험을 살리는 방식보다는 자신의 경험을 지지해줄 수 있는 이론들을 명확한 검증 없이 주먹구구로 수업을 실시할 수 있는 개연성을 안고 있다.

이러한 교육 현장의 분위기는 도덕적 딜레마를 활용한 교수학습을 구현할 수 있는 좋은 환경이 될 수 있다. 도덕적 딜레마에 의한 교수학습법은 반드시 현실적인 사실에 기반할 필요가 없기 때문에 가상적 딜레마 사례집을 가르칠 주제에 맞게 잘 구비해두고 도덕성 발달단계에 대한 이론적 배경만 숙지하고 있다면 언제나 수업의 성공을 보장해줄 수 있다.

Ⅲ. 도덕적 딜레마를 활용한 교수학습방법의 소개

1. 도덕적 딜레마에 의한 수업의 위상

도덕적 행위는 도덕적 판단력에 근거하고, 그 판단력은 적절한 도덕적 추론에 의해 도출된다. 결국 도덕적 실천을 위해서는 도덕적 추론이 필요한 것이다. 이 도덕적 추론은 도덕적 딜레마를 통해서 적절하게 도출될 수 있는 것이다. L. Kohlberg는 아동들의 도덕성발달단계가 미국 내 뿐만 아니라 국제적으로도 보편적임을 입증하기 위한 노력을 했다. 도덕성발달단계를 입증하기 위한 절차로서 도덕적 딜레마를 활용하게 된 것이다.[11]

콜버그가 실험을 위해 수업현장에 도덕적 딜레마를 사용하지 않은 것은 아니지만 교육현장에서 실제 수업을 통해 그 효과를 입증하려고 한 사람은 Moshe Blatt였다. 그는 유대교 주일학교 교사였는데 콜버그 이론을 자신의 학교에 적용해서 그 효과를 입증했다.[12] 콜버그는 이것을 블라트 효과(Blatt Effect)라고 명명했

---

[11] M. Blatt 등장 이전까지의 콜버그의 선행연구물들은 다음과 같다. L. Kohlberg, "The development of modes of moral thinking and choice in years ten to sixteen," Unpublished doctoral dissertation, University of Chicago, 1958; L. Kohlberg, "The development of children's orientations toward a moral order. 1. Sequence in the development of moral thought," *Vita Humana*, 6, 1963, pp. 11~13; L. Kohlberg, "The development of moral characters and moral ideology," in M. Hoffman & L. Hoffman, *Review of child development research*, vol.1, NY: Russell Sage, 1964; L. Kohlberg, "Moral and religious education and the public schools, a developmental view," in T. Sizer, ed., *Religious and public education*, Boston: Houghton, Mifflin, 1967; L. Kohlberg, "The child as a moral philosopher," in *Psychology today*, September 1968; L. Kohlberg, "Education for justice: a platonic view," in R. Mosher, ed., *Moral education*. Cambridge: Harvard University Press, 1969; L. Kohlberg, "Stages and sequence: the developmental approach to socialization," in D. Goslin, ed., *Handbook of socialization theory and research*. Chicago: Rand McNally, 1969.

[12] M. Blatt, "The effects of classroom discussion programs upon children's level of moral judgment," Unpublished doctoral dissertation. University of Chicago, 1969.

고,[13] 이후 블라트는 콜버그의 몇 가지 지적을 보완해서 학술지에 게재하게 되었고,[14] 이것이 많은 학자들에게 인용되어 교육현장에 안착되게 되었다.[15]

우리나라에서는 도덕적 딜레마에 의한 수업의 선호도에 대한 조사연구가 있었는데, 1위는 역할극을 통한 인물이 되어 보는 수업이었고, 2위가 갈등 상황을 통한 의견 교환 수업, 3위가 예절 교육을 통해 직접 배운 수업, 4위가 상황에 대한 조사 학습 수업, 5위가 자신이 규칙을 세워 실천한 수업, 6위가 선생님과 친구들의 경험을 들으며 생각하는 수업 등의 순으로 나타나다.[16] 6위의 생각하는 수업과 2위의 딜레마 수업을 제외하면 모두 이론 수업이 아니라 실천수업이기 때문에 대등하게 비교하기는 곤란하다. 6위의 생각하는 수업도 2위의 딜레마 수업 중에서 구현될 수 있기 때문에 공교육에서 교실 수업을 통해서 학생들에게 가장 선호도가 높은 것은 사실상 딜레마에 의한 수업이라고 할 수 있다. 이렇듯 도덕적 딜레마를 활용한 수업은 이론적으로나 실제적으로 그 효능이 입증되었고, 도덕과 수업에서 표본적인 수업모형으로 다루어지는 것에 대해 의문의 여지가 없다.

---

[13] 블라트 효과에 대한 언급은 다음 참조. Lawrence Kohlberg, "Resolving Moral Conflicts within the Just Community," Carol Gibb Harding, ed., *Moral Dilemmas: Philosophical and Psychological Issues in the Development of Moral Reasoning (Precedent Studies in Ethics and the Moral Sciences)*, Precedent Publishing Inc., 1985; Marvin W. Berkowitz, "Blatt Effect," F. Clark Power, Ronald J. Nuzzi, Darcia Narvaez, Daniel K. Lapsley & Thomas C. Hunt, eds., *Moral Education: A Handbook*, vol.1(A-L), Praeger, 2007, pp. 48~49.

[14] M. Blatt & L. Kohlberg, "The effects of classroom moral discussion upon children's level of moral judgment," *Journal of Moral Education*, 4, 1975, pp. 129~163.

[15] J. Rest, *Development in Judging Moral Issues*, Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press, 1979; A. Schlaeflie, J. R. Rest & J. S. Thoma, "Does moral education improve moral judgment? A meta-analysis of intervention studies using the Defining Issues Test," *Review of Educational Review*, 55(3), 1985, pp. 319~352. 최근의 연구로는 다음 참고. Michael Shaw Perry, *Moral Dilemmas, Identity, and Our Moral Condition: A Guide for the Ethically Perplexed*, Algora Publishing, 2014; Samuel J. Knapp, Michael C. Gottlieb & Mitchell M. Handelsman, *Ethical Dilemmas in Psychotherapy: Positive Approaches to Decision Making*, 2015, Americal Psychological Association(APA), 2015; Joan Poliner Shapiro & Jacqueline A. Stefkovich, *Ethical Leadership and Decision Making in Education: Applying Theoretical Perspectives to Complex Dilemmas*, Routledge, 2016.

[16] 김항인 외, 『도덕과 컨설팅 교재 개발 연구』(경인교대 교육역량강화 사업보고서), 2009, pp. 87~90.

2. 도덕적 딜레마를 활용한 교수학습 제(諸)접근법

도덕적 딜레마에 의한 수업모형은 주로 콜버그와 그의 동료들에 의해 도입되었다. 그들은 아동과 청소년들이 무엇이 옳은지에 대해 믿는 것과 관련하여 도덕발달 단계가 어떻게 진행되는지를 연구하였다.[17] 그런데 '도덕적 딜레마'에서 '딜레마'를 '갈등'으로 이해하여 '가치갈등 수업모형'이 주장되기도 했다.[18]

기본적으로 도덕적 딜레마에 의한 수업모형은 피교육자의 도덕발달을 위해 그들의 도덕적 추론을 촉발시키는 데 주된 관심을 갖는다. 도덕적 딜레마에 의한 수업모형은 대개의 경우 콜버그의 도덕발달론을 전제하면서도 미세한 차이를 보이고 있다. 우선 Galbraith & Jones는 수업을 위한 주요한 네 단계를 제시했다. 딜레마 제시/확인, 잠정적 입장의 진술, 추론의 검토, 자신의 입장 정리하기 등이다(<표 6> 참조).

---

[17] L. Kohlberg, et al., *Assessing moral stages: A manual*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978; L. Kohlberg, *The meaning and measurement of moral development*, Worchester, MA: Clark University Press, 1981; L. Kohlberg, *The psychology of moral development*, NY: Harper & Row, 1984; C. Power, A. Higgins & L. Kohlberg, *Lawrence Kohlberg's approach to moral education*, NY: Columbia University Press, 1989, H. Kirschenbaum, 추병완,김항인,정창우 역, 『도덕,가치교육을 위한 100가지 방법』(서울: 울력, 2006), p. 328 재인용.

[18] 어떤 국내 도덕교육학자들은 Oliver와 Shaver의 법리적 탐구모형(Jurisprudential Inquiry Model)을 언급하면서 '가치갈등 해결 수업모형'을 소개하고 있는데, 이는 잘못된 적용으로 보인다. 전자는 전통적으로 사회과에서 사회문제의 해결을 위해 적용하는 모형을 말하는 것으로 도덕적 추론을 촉발하기 위한 수업모형으로 오인될 소지를 안고 있다. 이 수업모형의 단계는 1. 도덕적 문제 사태 제시하기, 2. 관련된 규범 확인 및 의미 파악하기, 3. 문제 사태의 성격 분석하기, 4. 자기 입장의 선택 및 정당화하기, 5. 자기 입장의 수정 및 대안 찾기 등이 있다. Donald W. Oliver & James P. Shaver, *Teaching Public Issues in the High School*, Houghton Mifflin Company, 1966, 이범웅 외, 『초등교사를 위한 도덕과 교육실제』(서울: 인간사랑, 2009), pp. 387~402.

<표 6> Galbraith & Jones의 도덕적 딜레마 수업모형

	주요내용
1단계: 딜레마 제시/확인	-교사가 학생들에게 딜레마에 직면할 기회를 주는 단계 -교사는 딜레마 이야기를 제시하고, 학생들이 그 이야기에 나오는 상황을 진술하도록 함. -모든 관련 용어들을 확인하고, 주인공이 직면한 문제를 학생들이 이해하도록 함.
2단계: 잠정적 입장의 진술	-교사가 학생들에게 딜레마에 대해 잠정적 입장 진술할 기회 제공 -학생들에게 딜레마의 쟁점에 대한 자신의 입장을 생각해볼 수 있는 시간 부여 -교사는 학생들이 딜레마에 대해 어떤 상태에 놓여 있는지 확인
3단계: 추론의 검토	-학생들에게 다른 학생들의 상이한 입장과 추론 근거 확인 기회 부여 -소집단 토의 후 전체 토의를 통해 심층 검토 -교사는 딜레마의 쟁점, 결과 등에 대한 학생들의 이유 검토하도록 안내
4단계: 자신의 입장 정리	-교사는 딜레마에 대해 학생들이 다시 한 번 자신의 입장 재고하도록 조력 -교사는 학생들에게 토의과정에서의 추론내용에 대한 요약하도록 안내 -반대 입장의 학생들이 제시한 견해들을 경청한 후 그들의 입장 진술 요구 -반대 입장 경청 후에도 자신의 입장 변함없는지 확인

출처: Ronald E. Galbraith & Thomas E. Jones, *Moral Reasoning: A teaching handbook for adapting Kohlberg to the classroom*, Greenhaven Press, 1976, 김현, "딜레마 토의수업을 통한 도덕과 창의/인성의 함양," 『2010 한국초등도덕교육학회 하계 연차학술대회 발표원고』, 2010, p. 379; 김항인, "예비교사와 초등교사의 도덕 토론 수업 사례 분석," 『윤리연구』 76, pp. 7~11.

Reimer 등이 제시한 바 있는 2단계 수업모형(도덕적 토론의 도입, 도덕적 토론의 심화)에 전단계로 하나를 추가한 정창우 등의 3단계 수업모형이다(<표 7> 참조).

<표 7> 정창우 등의 3단계 수업모형

	주요내용
1단계: 도덕적 문제사태 제시	-가상적 딜레마 -내용에 근거한 딜레마 -실생활 딜레마
2단계: 도덕적 토론의 도입	-도덕적 이슈를 강조하는 질문 -이유를 묻는 질문 -복잡한 상황을 분석할 수 있는 안내용 질문
3단계: 도덕적 토론의 심화	-심층 질문하기 -다음 단계의 주장을 강조하는 질문 -명료화와 요약 -역할채택을 위한 질문

출처: J. Reimer, Diana Prichard Paolitto, Richard H. Hersh, *Promoting Moral Growth: From Piaget to Kohlberg*, Longman, 1983; 유병열, 『도덕과 교육론』 (서울: 양서원), 2003, p. 419; 정창우 외, 『도덕과 교수·학습방법 및 평가』 (서울: 인간사랑, 2007), pp. 130~131.

정창우 교수 등은 3단계 수업모형을 토대로 딜레마 토론 수업 방안을 제시한 바 있다(<표 8> 참조).

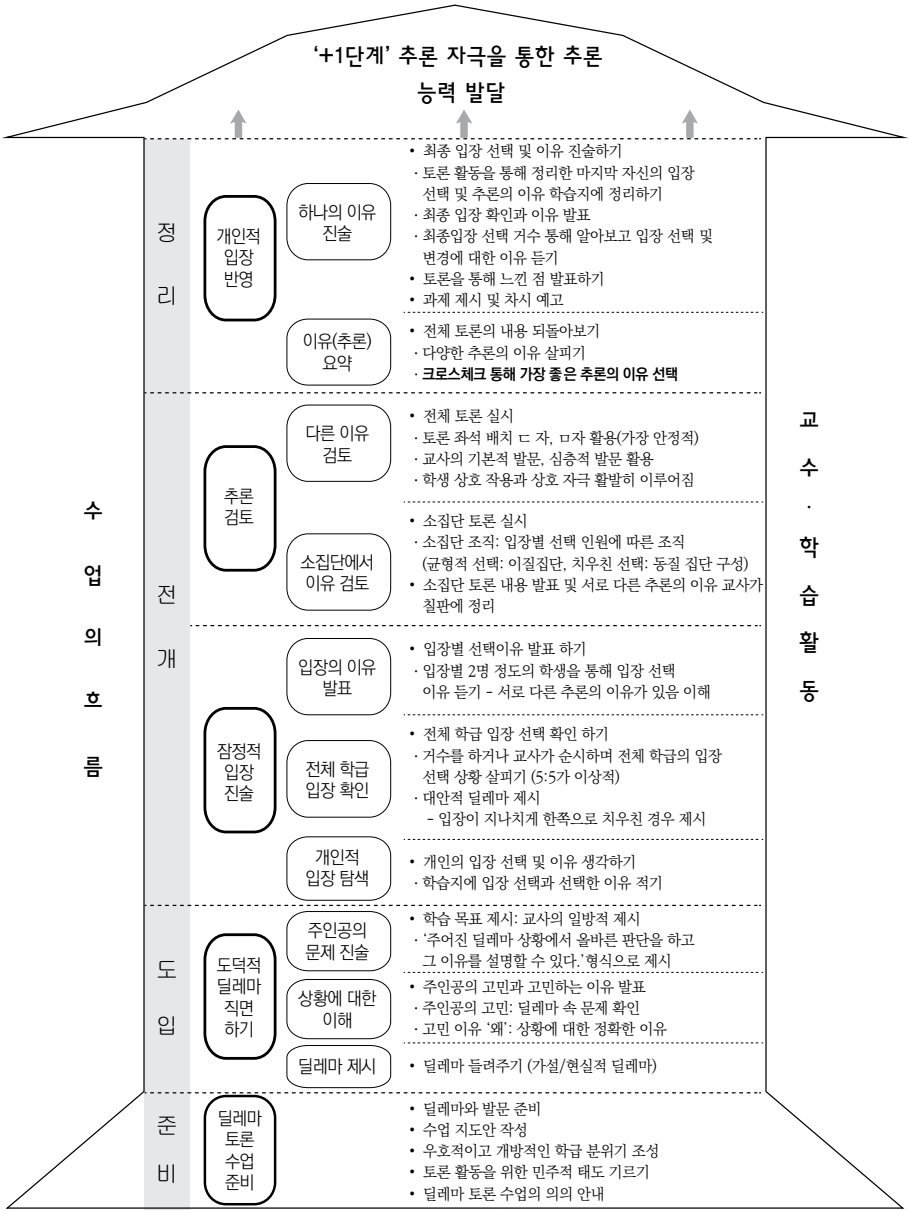
<표 8> 정창우 등의 딜레마 토론 수업 방안

세부 단계			세부 내용
도덕적 문제사태 제시 -가상적 딜레마 -내용에 근거한 딜레마 -실생활 딜레마			이 단계에서는 도덕적 문제사태를 제시한다. 딜레마를 선정할 때에는 우선 학생들의 발달 수준에 맞는 내용인지, 문제의 해결책에 대해 학생들이 너무 쉽게 동의할 가능성은 없는지, 그리고 딜레마가 너무나 개인화되었거나 연령에 적합하지 않아 학생들에게 지나친 정서적 부담을 줄 가능성은 없는지 등에 대해 신중하게 검토해야 한다. 또한 사용 가능한 딜레마의 유형 중에서 딜레마 토론을 위해 가장 적합한 딜레마 유형을 선정해야 한다.
도덕적 토론의 도입	도덕적 이슈를 강조하는 질문		이 단계에서는 학생들이 주어진 도덕적 딜레마를 이해하고 있는지를 확인하고, 주어진 딜레마에 대하여 학생 자신이 분명한 도덕적 입장을 취하도록 도와야 한다.
	이유를 묻는 질문		학생들에게 도덕적 문제에 대한 그들의 입장을 지지해 주는 이유들을 설명할 것을 요구해야 한다.
	상황을 복잡하게 분석할 수 있는 질문		문제의 여러 측면을 탐색하면서 다각도로 생각해 보도록 하기 위해 상황을 더욱 복잡하게 만들어 줄 필요가 있다. 상황을 복잡하게 하는 질문은 대개 처음의 딜레마 상황에 내재된 복잡함과 인지적 갈등을 더욱 심화시키기 위해 본래의 문제에다 새로운 정보나 상황을 추가하는 것이다.
도덕적 토론의 심화	심층적 질문 하기	명료화를 위한 질문	학생들이 사용하는 말의 의미가 애매모호하거나, 발언내용 뒤에 숨겨져 있는 이유들을 분명하게 전달하지 못할 때, 이를 분명하게 하기 위해 하는 질문이다.
		특정 이슈에 대한 질문	주어진 도덕적 문제사태와 관련된 하나의 도덕적 이슈를 탐구하도록 묻는 질문이다. 이러한 특정 이슈에 대한 탐색을 통해 학생들은 그들의 신념 기반에 대해 충분하게 탐색해 볼 수 있는 기회를 가질 수 있다.
		이슈 간 관계 탐색	두 가지 도덕적 이슈 사이에 갈등이 발생했을 때, 그것을 해결하도록 자극하기 위한 질문이다. 갈등을 유발하고 있는 이슈들 가운데 어느 것이 더 도덕적으로 중요한 것인지를 선택하고, 그 이유를 정교하게 만들어 볼 수 있도록 해주는 질문이다.
		역할교환 탐색	학생들로 하여금 지금까지 자신들이 취했었던 관점에서 벗어나 딜레마 속의 다른 사람의 입장을 취해보도록 요구하는 질문이다.
		보편적 결과 탐색	학생들로 하여금 그들이 선택한 내용을 모든 사람들이 따르도록 보편적으로 적용한다면, 어떠한 일이 일어날 것인가에 대하여 심사숙고해볼 것을 요구하는 질문이다.
	다음 단계 주장 강조 질문		흔히 '+1전략'(plus one strategy)이라고 알려진 이 질문은 학생들의 현재 추론단계보다 한 단계 더 높은 단계의 추론에 접하게 하는 것
	명료화와 요약		교사는 특정 이슈에 대한 학생들의 토론과정을 주의 깊게 지켜보면서 적절한 시기에 나서서 학생들의 주장내용을 잘 다듬어 의사전달이 용이하게 이루어질 수 있도록 해줄 필요가 있다. 특히 적절하게 토론의 내용을 요약해 줌으로써 학생들이 논의하고자 하는 문제의 본질에서 벗어나지 않도록 해주어야 한다.
	역할채택 질문		이 질문은 학생들을 자기 중심성으로부터 벗어나 타인의 생각과 관점, 사고, 느낌, 권리 등을 다양하게 고려해 보기 위한 것이다.

출처: 추병완, 『열린 도덕과 교육론』 (서울: 하우기획출판, 2000); 추병완, "도덕과 수업과 평가," 추병완 외, 『윤리학과 도덕교육 2』 (서울: 인간사랑, 2005); 정창우 외, 『도덕과 교수·학습방법 및 평가』 (서울: 인간사랑, 2007), pp. 130~133.

이와 같은 콜버그의 이론적 논의와 그 후속의 연구를 토대로 현장 교사출신의 이연숙은 우리나라의 실정에 맞는 실질적인 수업모형을 제시한 바 있다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 딜레마 토론 수업의 흐름 체계도



출처: 이연숙, "초등 도덕 딜레마 토론에 관한 질적 연구," 경인교육대학교 대학원 석사 학위 논문, 2008, p. 91.

3. 딜레마 스토리 제작 원칙

도덕성 발달 단계 측정과 도덕성 발달에 기반한 측정을 위해 가장 많이 사용되는 도구는 도덕적 딜레마이다. 실제 수업에서는 이 도덕적 딜레마를 얼마나 잘 만드느냐가 최대의 관건이다. 도덕적 딜레마는 도덕적 갈등 사태로서 이야기의 형태를 가지면서 그 안에 도덕적인 갈등 요소가 들어 있어서 향후 행위자들의 도덕적 추론을 자극하는 중요한 요인이 된다. 도덕적 딜레마는 '사실에 기반하면서도 가공된'(=Semi-Real) 방식으로 구성되어야 한다.

Galbraith & Jones는 도덕적 딜레마 제작을 위한 다섯 가지의 필수 요소를 다음과 같이 제시한 바 있다.

> 첫째, 딜레마 상황은 대상자들의 삶, 내용 혹은 오늘날의 사회생활에 초점을 두어야 한다. 왜냐하면 딜레마 상황은 실제 상황으로 고려되어야 하기 때문이다.
> 둘째, 중심인물이 있어야 한다. 딜레마는 주인공 혹은 중심인물로 이루어진 주요집단이 있어야 한다. 학생들은 중심인물 혹은 주인공이 어떻게 행동해야 하는지에 대한 도덕 판단을 내려야 하기 때문이다.
> 셋째, 선택 상황이 포함되어야 한다. 이야기 혹은 상황에는 주인공의 선택이 포함되어야 한다. 딜레마 속의 주인공은 갈등적인 두 가지 행동들 중에서 하나를 선택해야 한다. 각 딜레마는 주인공에게 진정한 갈등이 되어야 한다.
> 넷째, 도덕 주제들을 포함해야 한다. 도덕 딜레마에는 다음과 같은 주요한 도덕주제들을 포함해야 한다. 사회적 규범, 재산권, 시민자유, 사회적 수용, 생명, 권위, 개인의 양심, 처벌, 계약, 진리 등 딜레마를 접한 내담자들은 위의 한 주제에 초점을 두고자 할 것이다. 이때 면담자는 딜레마에 포함되어있는 각각의 도덕적 주제들과 관련 있는 적합한 인물들을 준비해야 한다.
> 다섯째, "해야 하는가?"의 질문이 사용되어야 한다. 각각의 도덕적 딜레마의 끝에는 주인공이 이러한 상황에서 어떻게 해야 하는가를 묻는 질문을 포함해야 한다. "해야 하는가"로 묻는 이유는 내담자로 하여금 도덕적 판단을 내리도록 유도하기 위함이다.[19]

한편 KMDD를 설계하여 적용하고 있는 독일의 G. Lind 교수는 보다 실제적인 원칙을 제시한 바 있다. 아래의 질문에 모두 Yes라고 답할 수 있어야 교육적이면서도 도덕적인 딜레마가 만들어질 수 있다고 주장했다.

---

[19] Ronald E. Galbraith and Thomas E. Jones, *Moral Reasoning: A teaching handbook for adapting Kohlberg to the classroom*, Greenhaven Press, 1976, 김항인, "콜버그식 도덕딜레마 면접에 대한 예비교사들의 이해," 『윤리연구』, 제79호, 한국윤리학회, 2010, pp. 302~303 재인용.

① 짧은 이야기 구도를 갖고 있는가?(A4용지 1/4페이지 정도)
② 문어체보다는 구어체를 사용했는가? 때때로 불완전한 문장으로 끝냈는가?
③ 이야기에는 주인공이 반드시 한 사람만 있는가?
④ 주인공은 반드시 먼저 등장해야 하고, 다른 인물들은 "그 또는 그녀"로 표기해서 구분이 쉽도록 했는가?
⑤ 만약 보조역할을 할 사람이 필요하다면 집단의 대명사(선생님, 엄마 등)로 표기했는가?
⑥ 주인공의 눈으로 이야기를 만들었는가? 이야기를 듣는 사람보다 주인공은 더 많은 것을 알고 있는가?
⑦ 결론은 주인공의 최종적인 결정으로 끝냈는가?
⑧ 그 결정은 불가피했으며, 모종의 압력에 의해 주인공은 최종적인 결정을 하게 되었는가?
⑨ 그러한 주인공의 결정에 대항할만한 다른 마땅한 이유가 있는가?
⑩ 딜레마 속에서 비윤리적 결정(technical solution, non-moral solution)은 폐기될 수도 있는가?
⑪ 이야기는 심리학적으로 실제적이어야 하며, 듣는 사람들에게 감성적인 호소력을 불러일으킬 수 있는가?[20]

이와 같은 형식적인 딜레마 제작의 원칙은 실제 수업현장과 연계할 경우 공허할 수 있기 때문에 반드시 수업환경과 주제에 부합되게 다시 조정되어야 한다.

4. 도덕적 딜레마에 의한 수업 시 유의사항

도덕적 딜레마에 의한 도덕과 교수학습방법은 제한된 시간과 공간속에서 학생들로 하여금 아주 효율적으로 사고할 수 있는 기회를 제공해준다. 그런데 이러한 장점에도 불구하고 동시에 유의해야 할 점도 있다.[21] 이러한 단점을 실제 수업현장에서 교사는 유념하여 수업계획서를 작성하는 단계에서부터 그 해결책을 고민해야 한다.

첫째, 딜레마식의 토론을 남발하여 학생들이 자칫 생활 속의 모든 도덕적 선택 상황이 복잡한 딜레마라는 인식을 심어줄 수 있다. 도덕과 수업에서 동원되는 딜레마는 올바른 추론을 할 수 있도록 조력하는 보조수단인 것이지 그 딜레마 자체에 매몰되어 학생들이 헤어나지 못하도록 하는 것은 문제가 될 수 있다. 따라서

---

[20] G. Lind, *Moral ist lehrbar* (Munchen: Oldenbourg, 2009), http://www.uni-konstanz.de/ag-moral, 재인용. 2016.10.29. 검색

[21] 여기서 제시하는 도덕적 딜레마의 단점은 다음의 연구를 토대로 추가한 것이다. Kirschenbaum, 앞의 책, p. 331; 정창우 외, 『도덕과 교수·학습방법 및 평가』(서울: 인간사랑, 2007), p. 134.

교사는 본래의 수업 목표와 보조적 수단인 딜레마와의 강조점을 잘 조정해서 수업을 진행해야 한다.

둘째, 도덕성의 인지적 측면을 발달시키는 데는 유용하지만 정의적이고 행동적인 측면을 발달시키는 데는 한계가 있다. 정상적인 교육이라면 이와 같은 비판은 제기될 수 없을 것이다. 만약 잘못 진행되는 실내 교육이라면 비단 도덕과만이 아니라 모든 교과가 이러한 비판에서 자유로울 수 없다. 우리는 언제나 정상적인 공교육을 상정하고 논의하는 것이다. 올바른 인지적 사고는 정의적이고, 행동적인 표출로 자연스럽게 진행되는 것이다. 이러한 자연스러운 진행을 돕기 위해서 교사는 딜레마 스토리를 현실성 높게 만들어야 한다.

셋째, 만약 토론 중에 반대 입장이 가진 나름의 긍정성을 각 학생들이 인정하지 못하게 될 경우, 교사가 취하는 중립성은 각 학생들이 자신의 주장만을 고집하는 상대주의로 빠지게 할 수 있다. 딜레마 스토리를 만드는 주체는 교사이고 이것을 진행하는 주체는 학생들이다. 이 문제는 그 간극으로 인해 발생되는 것이다. 따라서 본래의 범위를 벗어나는 토론이나 실증법과 상규를 현격하게 벗어날 경우는 교사 본래의 중립성 유지를 일시적으로 유보하고 조정하는 역할을 수행해야 한다.

넷째, 딜레마 토론이 진지하게 진행되지 않을 경우 상대방을 이기기 위한 논쟁으로 그칠 수 있다. 딜레마 토론이 도덕적 추론을 촉발하기 위해 제작된 것이기 때문에 딜레마를 유발하는 유력한 두 개의 가치가 충돌하게 된다. 첨예한 대립을 방지하기 위해서는 그 반대의 입장을 취해서 다시 생각해보게 하는 방식으로 문제상황을 극복할 수 있다.

다섯째, 어떤 딜레마는 토의를 유발시키는 데 실패하는 경우도 있는데, 이에 대한 교사의 임기응변이 필요하다. 기본적으로 교사가 수업지도안을 설계할 때는 학생들의 발달 수준을 전문적으로 판단하는 것을 전제한다. 그런데 수업 상황이라는 것이 학생들의 구체적인 생활상까지 그대로 반영할 수는 없기 때문에 돌발상황에 대비해야 한다. 극한 상황에서는 딜레마 스토리 자체를 바꿀 수 있는 최악의 상황도 대비해야 한다.

여섯째, 도덕발달이 반드시 언어적 활동에 의해 이루어지는 것은 아니다. 여전히 교실현장에서 동원되는 의사소통의 수단이 언어적 활동이기 때문에 우리는 도덕적 딜레마 스토리를 교사가 읽어주고 그것을 토대로 토론을 하게 되는데, 만약 여건이 좋아서 학생들의 역할극 형식으로 시연이 된다거나 노래나 그림으로 표현될 수 있다면 학생들에게 복합감각적인 반응을 촉진시킨다는 점에서 장려할 만하다.

일곱째, 배당된 수업시간이 충분하지 않을 경우 깊고 폭넓은 토론이 제한될 수

있다. 수업시간을 조절하는 가장 중요한 역할자는 교사이다. 학생들의 토의내용과 양이 아무리 중구난방이라고 할지라도 그 모든 것에 대한 책임은 교사이다. 교사는 콜버그의 도덕발달단계를 완전히 숙지한 상황에서 딜레마 토론이 진행된다고 할 때, 중복되는 발달단계에 대한 토의내용 생략할 수도 있을 것이다.

Ⅳ. KMDD를 활용한 통일교육 교수학습방법 설계

1. KMDD의 이론적 배경[22]

KMDD는 의견 일치와 같은 비도덕적 생각보다는 도덕적 견해에 따라 결정되는 찬성 또는 반대 주장에 대한 피험자들의 판단에 초점을 둔다. KMDD는 다음 몇 가지의 이론적 특징을 갖고 있다. 첫째, 학생들의 단편적 행동보다는 전반적 양상을 중히 여긴다. 둘째, 단순히 도덕적 태도나 가치를 구현하는 것이 아니라 도덕적 과제를 구현한다. 셋째, 딜레마 상황에 동의할 때와 반대할 때를 번갈아 가면서 자신의 입장을 채택하게 하기 때문에 도덕적 입장의 단계 지향성을 얼마나 일관되게 하는지를 훈련할 수 있다. 넷째, 도덕판단력의 두 요소, 즉 인지적 요소와 정의적 요소를 동시에 중시한다. Lind 교수는 이를 '(인지-정의) 이중특성이론(Dual Aspect Theory)'이라고 명명한다. 이 특성은 Piaget(1965[1932]; 1976), Kohlberg(1958; 1963; 1964; 1967; 1968; 1969a; 1969b; 1981; 1984; 1985) 그리고 Lind(1978; 1985a/b/c/d; 1987; 1992; 1995; 2000; 2002; 2003; 2009; 2016) 등이 설명한 도덕판단 및 도덕발달에 대한 이중특성이론에 근거하고 있다. 다섯째, 콜버그의 도덕발달 단계에 근거하여 도덕적 선호도 순서(Order of Preferences)를 구분한다. 도덕적 딜레마에서 학생들은 도덕적 추리 단계를 순서대로 선호해야 한다. 여섯째, 도덕적 선호는 준단방향구조(Quasi-Simplex Structure)를 나타낸다. 인접한 단계(예, 4단계와 5단계)들 간의 상관관계는 더 멀리 떨어진 단계(예, 제1단계와 6단계) 간의 상관관계보다 더 높아야 한다. 일곱째,

---

[22] KMDD가 국내에 처음 소개된 것은 필자의 선행연구에 의해서이다. 이와 관련된 이론적 배경에 대해서는 다음의 연구를 참고하였다. 박균열, "도덕 판단력 측정도구 MJT의 특징과 활용법," 『도덕윤리과교육』 23, 2006, pp. 125~162; 이원봉·박균열, 『도덕판단력 측정: MJT와 DIT를 중심으로』 (파주: 한국학술정보(주), 2012); 박균열, "도덕적 판단력 도구 MJT의 한국적 표준화 연구," 『윤리연구』 94, 한국윤리학회, 2014, pp. 249~275. KMDD를 개발한 Georg Lind 교수는 그동안의 심포지움 참고자료집 및 독일어판 저서 등을 토대로 최근 영어로 출간한 바 있다. Georg Lind, *How to Teach Morality: Promoting Deliberation and Discussion, Reducing Violence and Deceit* (Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2016)

인지적-정서적 균형(Cognitive-Affective Parallelism)을 전제한다. 아는 것과 느끼는 것이 일치한다는 것이다. 딜레마 스토리에 찬성할 경우와 반대할 경우에도 그 도덕발달 단계의 지향성은 동일하다(Equivalence of Pro and Con Arguments)는 점을 전제한다. 이것은 KMDD가 갖는 가장 큰 특징 중의 하나인데, 결국 도덕적 딜레마에 의해 길러주고자 하는 역량이 특정 가치관이 아니라 도덕발달의 단계 지향을 얼마나 일관되게 할 수 있도록 하는지에 방점이 주어진다는 점을 알려준다.

2. KMDD의 수업 절차

Lind 교수는 KMDD 수업을 위한 기본형을 총 90분으로 상정하고 있다. 하지만 수업 여건에 따라 그 기본적인 골격은 유지하되 우리나라 중등학교 실정에 맞도록 줄여서 사용할 수 있다. 수업시작에서부터 수업종료까지 여타의 콜버그 후속 학자들과 마찬가지로 KMDD도 딜레마 토론 방식을 채택하고 있다. 보다 구체적이라는 점과 찬반 양측을 시작단계에서부터 분리하여 토론을 촉발시키기 위한 조치를 한다는 점이 특이하다(<표 9> 참조). 실제 이러한 점은 KMDD를 통한 학생들의 도덕적 역량 측정도구인 MCT(Moral Competence Test)의 C-지수 계산자를 보면 그 의도가 잘 파악된다. 기존의 콜버그식 토론 수업이 평가와 밀접하게 연계되지 않고 진행된 것임에 비해, KMDD는 수업방식 속에 평가방식이 동시에 스며들어 있기 때문에 현장에서 보다 효율적인 수업이 될 수 있다.

<표 9> KMDD의 딜레마 수업 단계 및 활동

단계	수업활동	교사 참고사항
1	-딜레마 이야기를 구두로 제시하기	-분명하고, 천천히 설명한다.
2	-하위질문과 함께 제작된 딜레마 양식 배부 -학생들에게 혼자 조용히 작업하라고 당부 -나중에 토론할 기회가 있다고 공지	-메모할 시간을 충분히 준다. -참여자들을 방해하지 않는다.
3	-전체 참여자들 앞에서 이야기에 문제나 딜레마가 조금이라도 포함되어 있는지를 명확하게 한다. -무엇이 딜레마라고 생각하는가?	-모든 관점들과 인지된 측면들이 언급되도록 하세요.
4	-첫 번째 비공식 여론조사 ・X가 옳은 행동을 또는 틀린 행동을 했나요? ・손을 들어보라. -투표하게 한다. ・실제 삶에서 우리는 종종 반드시 선택해야 한다.	-투표결과를 칠판 혹은 스크린에 기록한다. -만약 투표를 원하지 않는 사람이 있다면, 그들에게는 다른 임무를 부여한다. 판서 등
5	-투표에 따라 반을 두 개의 그룹으로 나눈다. -3~4명으로 구성된 소그룹을 형성하게 한다. -주인공의 결정에 대한 그들의 입장을 지지하는 주장들을 모으게 한다.	-소그룹들이 3명 미만이 되지 않도록 하고, 4명을 초과하지 않도록 유의한다. -필요하다면 참여자들에게 다른 그룹으로 옮길 수 있도록 기회를 준다.
6	-학급 전체의 찬/반 토론 -두 가지 기본 규칙을 설명한다. #1 무슨 말을 해도 좋지만, 다른 사람을 부정적 혹은 긍정적으로 판단하면 안된다. #2 탁구 게임방식 규칙: 마지막에 말한 사람이 상대편에서 응답자를 고른다. 선생님은 규칙을 위반할 때만 중재한다.	-칠판에 토론을 메모할 도우미를 뽑는다. -참여자들에게 #1 규칙은 힘들 수도 있다고 공지한다. 규칙의 첫 번째 위반 시에 반드시 중재해야 합니다. (기다리면 안되고 즉각 중재해야 함) 친절하게 상기시켜야 한다. 절대 고함치거나 벌을 주어서는 안된다.
7	-제일 매력적인 반대 주장 선정하기 -학생들에게 다시 한 번 3~4명으로 구성된 소그룹을 형성하게 한다. -상대편의 주장들을 평가하게 한다. 어떤 주장이 제일 매력적인지 질문한다.	-부정적인 대답들이 나오면 부드럽게 중재한다. "자 이제 다른 팀에서 말할 차례다"
8	-반 전체 앞에서 모든 참여자들이 한 명씩 그들이 가장 맘에 드는 반대주장을 보고하게 한다. -개인별로 투표하게 한다.	-우선 한 그룹을 먼저 시작한다. -상대방에게 좋은 평가를 해보라고 얘기한다.
9	-결선 투표: "토론 뒤에, 이제 어떻게 투표할 거예요?"	-칠판 혹은 스크린에 투표를 기록하세요.
10	-이 모임에서 무엇을 배웠나요? -그것은 가치가 있었나요? -이전에 중요한 문제에 대해서 이번처럼 토론한 적이 있었나요?	-이 부분을 위해 적어도 10분은 할애하세요.
11	수업 종료	

출처: Georg Lind, *How to Teach Morality: Promoting Deliberation and Discussion, Reducing Violence and Deceit* (Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2016), p. 165.

3. KMDD 방식을 적용한 통일교육 수업(예)

우리나라 통일교육의 최대의 난점은 통일 주제가 정치적으로 너무 많은 영향을 받게 되는 점이다. 새로운 정권이 들어서면 학교 현장에서는 그 강조하는 바를 교육내용에 적용해야 하는 부담을 안고 있다. 도덕교과는 더 나아가서 도덕적 가치 부여의 부담을 부가적으로 안게 된다. 이러한 부담은 학생과 교사 모두에게 작용하는데, 도덕적 딜레마에 의한 통일교육은 이 문제를 다소 완화해준다. 즉 '통일'이라고 하는 주제를 통해서 학생들의 도덕적 추론 능력을 향상시키는 데 주안을 둘 수 있는 것이다. KMDD는 도덕적 딜레마를 활용한 수업 방식 중에서도 수업활동과 평가활동을 동시에 그 모형 속에 포함하고 있기 때문에 많은 장점을 갖고 있다.

KMDD 수업에서 제일 중요한 작업은 통일문제와 관련된 딜레마 스토리를 만드는 일이다. 이때 딜레마 스토리의 제작 원칙을 참고하고, 시대적 상황 등을 부가적으로 고려해야 한다. 본 연구는 콜버그의 도덕발달 6단계를 참고해서 '대북인도적 지원'과 관련된 딜레마를 제작해보았다. 딜레마 스토리는 2개의 선명한 가치간의 갈등을 내포하고 있어야 한다. 이 딜레마는 보편적 인권(6단계)과 질서유지(4단계)의 갈등으로 이해될 수 있다. 아주 현실적으로는 보복(1단계)과 질서유지(4단계)의 갈등으로도 비춰질 수도 있다. 분명한 것은 주인공이 도덕심리적인 갈등을 일으킬만한 주제라야 한다는 것이다.

<대북인도적 지원의 딜레마>

한지원양은 깊은 신앙심을 가진 사람으로 대북인도적 지원사업을 하고 있는 다국적 기업의 총괄책임자이다. 북한 당국도 그를 매우 신뢰하고 있다. 북한 당국이 국제사회의 규탄에도 핵무기 개발과 미사일 발사를 계속하고 있지만 한지원양은 굶주림에 죽어가는 북한의 어린이들과 약품이 없어 죽어가는 병자들을 돕고 있다. 그런데 1주일 전에 하나밖에 없는 남동생이 해병대에 자원입대해서 서해안의 어떤 섬에서 군복무를 하던 중 북한의 불법 포격 도발로 안타깝게도 목숨을 잃었다. 깊은 고민에 빠진 한지원양은 북한의 호전적 행위에 환멸을 느껴서 퇴사를 결심했다. 이제 북한 당국의 잔학상을 국제사회에 고발하는 시민단체에서 활동하기로 결심했다.

이와 같은 딜레마 스토리를 교육현장에 적용하기 위해서는 앞서 언급한 자료(<그림 1>; <표 9>)를 토대로, 수업을 진행하면 된다. 다만 여기서는 KMDD에서 강조하는 인지-정서의 평형을 중시하는 이중특성이론의 특징을 고려하고, 동시에 딜레마 스토리에 동의할 때와 동의하지 않을 경우도 동시에 상정하여 도덕

적 지향이 어떠한지를 수업해야 한다. 이러한 과정은 수업 평가에도 그대로 적용된다(<표 10> 참조).

<표 10> KMDD를 적용한 통일교육을 위한 수업-평가 방식(예)

귀하의 생각과 설령 다르다고 하더라도, 한지원양이 **옳다고 가정**할 때, 다음은 그 판단의 근거이다. 이에 대해 귀하는 어느 정도 수용할 수 있는지 점수를 매겨 주세요.	동의 못함								동의함
1. 북한의 불법적인 무력 도발에 대해 국제사회의 강한 응징이 있어야 한다. 그래서 그녀는 옳다. (1단계)*	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
2. 그녀의 갑작스러운 퇴사로 인해 해당 기업의 당장의 활동에는 차질이 있을 수 있지만 북한의 만행을 고발하는 공식적인 시민단체에 가입하여 활동하는 것으로도 북한의 인권을 개선시키려는 뜻을 펼칠 수 있다. 그래서 그녀는 옳다. (5단계)	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
3. 한지원양의 퇴사로 인해 대북인도적 지원사업에는 차질이 있을 수 있지만 북한의 만행을 고발하는 공식적인 시민단체에 가입하여 활동을 하는 것으로도 북한의 인권을 개선시키려는 뜻을 펼칠 수 있다. 비록 동생의 전사로 인해 수단이 바뀌었지만 근본적인 목적은 바뀌지 않았다. 그래서 그녀는 옳다. (3단계)	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
귀하의 생각과 설령 다르다고 하더라도, 한지원양이 **옳지 않다고 가정**할 때, 다음은 그 판단의 근거이다. 이에 대해 귀하는 어느 정도 수용할 수 있는지 점수를 매겨 주세요.	동의 못함								동의함
4. 인도적 지원은 인권 보호를 위한 국제적 합의에 근거한 것인데, 북한의 도발에 대한 만행을 고발하는 일은 평화적인 수단이라 할지라도 일종의 보복행위이다. 대결과 비난으로는 평화를 조성할 수 없다. 그래서 그녀는 옳지 않다. (5단계)	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
5. 그녀는 깊은 신앙심으로 인도적 지원사업을 시작했는데, 그에 따라 기업을 이끌어가야 하는 총괄책임자의 역할을 수행하지 않고 동료들의 기대를 저버리면서 퇴사를 해버렸다. 그래서 그녀는 옳지 않다. (3단계)	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4
6. 동생의 죽음이 원통하더라도 자신이 하는 업무를 통해서 북한 당국자들에게 경고를 하거나 그들의 잘못을 지적할 수 있는 방법이 있었음에도 불구하고 퇴사를 해버렸고 그로 인해 많은 노력을 들인 사업에 차질이 생기게 되었다. 그래서 그녀는 옳지 않다. (1단계)	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4

주: '*' 표시의 단계는 콜버그 도덕성발달 단계를 말함.

현장교사들의 우수한 수업지도안을 분석해보면, 대부분 다양한 교수학습방법을 한 수업시간에 동시에 동원하고 있는데,[23] KMDD의 경우 별도의 보조적인 방법을 동원할 필요가 없다. KMDD는 매우 간단한 전제조건만을 필요로 한다. 그 조건들은 딜레마 주인공의 판단에 찬성하느냐 반대하느냐의 집단 구분, 9점 척도에 따라 자신의 호불호의 정도를 구분해서 지향할 수 있는 학생들의 역량, 그리고 콜버그 도덕발달 6단계를 구분할 수 있는 도덕교사의 역량 등이다.

Ⅴ. 맺음말

인간은 공동체적 존재이다. 그 공동체는 대화와 토론이라고 하는 매개에 의해 유지된다. 대화와 토론에는 다양한 방법이 있다. 적어도 도덕과에서의 대화와 토론은 도덕적 추론능력을 촉진시켜주는 절차이다. 대화와 토론 자체에 더 큰 의미를 두는 방식이 아니다. 특히 그 대화와 토론 중에서도 도덕적 딜레마를 활용하는 방식은 극명한 대립적 가치의 충돌을 가정하여 피교육자들이 스스로 선택한 입장에 대해 이유를 밝히도록 하는, 이른바 도덕적 추론을 논리적이면서도 경제적으로 진행할 수 있도록 한다.

도덕과는 사회과와는 달리 가치관을 형성하는 데 주력하는 교과이다. 따라서 도덕과는 사실위주의 탐구가 아니라 오히려 아무 것도 없는 데서도 가치와 연계해서 사고하고 행동할 수 있도록 해야 할 사명을 가진다. 통일문제는 평화통일과 같이 매우 추상적인 주제로 이해되기도 하고 동시에 개성공단이나 이산가족 문제 등은 매우 현실적이면서도 우리와 가까운 삶의 주제와도 연결된다. 여러 가지 여건이 충족된다면 통일 및 안보현장을 수시로 방문하거나 탈북자들을 초청해서 강연회를 갖게 하고 글짓기를 하는 등의 다양한 활동을 병행해서 수업을 기획할 수 있을 것이다. 하지만 우리의 교육현장은 여전히 교실을 중심으로 학생들과의 대화를 통한 교수학습이 기본을 이루어야 한다. 이러한 제한된 여건 속에서 도덕적 딜

[23] 현장교사들의 수업지도안을 살펴보면 실제 수업에서는 하나의 교수학습방법에 의존하지 않는다. 대개의 경우 1개의 주된 방법을 기준으로 하면서 2~3개의 방법을 보조수단을 활용한다. 김명국, “(2011 초등 수업우수교사인증제 2단계 수업연구 실천사례) 도덕 딜레마 토론으로 성장하는 합리적 의사결정능력,” 경기도 화성오산교육지원청 한울초등학교, 2011; 오유경, “(2011 초등 수업우수교사인증제 2단계 수업연구 실천사례) 도덕 딜레마 토론 수업을 통한 올바른 도덕적 판단능력 신장,” 평택교육지원청 안일초등학교, 배문규, “(제36회 중등교원 학습지도 연구대회) 도덕 추론 능력 향상을 위한 ‘가치 분석 학습’과 ‘+1전략 학습’ 도덕과 교수·학습 계획안,” 경남교육청, 2014.

레마에 의해 통일문제에 관한 도덕적 추론능력을 키워준다는 것은 매우 효율성이 높은 수업전략이라고 할 수 있다.

통일문제와 관련된 도덕과 수업을 진행할 때 한 가지 유념해야 할 점은 교사와 학생들이 도덕적 추론이라는 테두리 속에서 실정법을 위반한다거나 사회적 상규를 현격하게 벗어나는 토의를 해서는 안된다. 동시에 학생들 간의 인지적 역량의 차이와 정서의 차이 등을 고려하여 환경 조성과 수업의 속도 조절 등을 세심하게 기획하여 실시해야 한다.

이와 같은 점들을 고려하여 도덕과 수업을 진행한다면, 교사와 학생들은 현실 정부의 통일정책의 비일관성, 예컨대 '통일대박'과 '대북압박' 사이의 현실적 아포리아를 최소화하는 데 기여할 수 있을 것이다. 이러한 교수학습방법은 '좋은 인간'이 곧 '좋은 시민'이 되는 길이고, 상식이 통하는 사회를 만드는 데 일조하게 될 것이다. 향후 도덕적 딜레마를 활용한 통일교육 수업을 통해서 KMDD가 제시하는 C-지수의 향상이 입증되기를 기대한다.

■ 접수: 10월 31일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 9일

참고문헌

1. 단행본

교육부 편. 『2015개정 도덕과 교육과정』. 2015.
교육부. 『도덕과 교육과정』. (교육부 고시 제2015-74호). 2015.
교육과학기술부 편. 『2009개정 도덕과 교육과정』. 2011.
교육인적자원부. 『2007개정 도덕과 교육과정』. 2007.
김항인 외. 『도덕과 컨설팅 교재 개발 연구』. (경인교대 교육역량강화 사업보고서). 2009.
배한동. 『새로운 통일교육론』. 대구: 경북대학교출판부. 2009.
유병열. 『도덕과 교육론』. 서울: 양서원, 2003.
이범웅 외. 『초등교사를 위한 도덕과 교육실제』. 서울: 인간사랑, 2009.
이범웅·박찬석. "도덕과에서의 북한학 및 통일학적 접근." 『개정판 도덕윤리과교육학 개론』. 서울: 교육과학사, 2013.
이원봉·박균열. 『도덕판단력 측정: MJT와 DIT를 중심으로』. 파주: 한국학술정보(주), 2012.
정세구. "서장·도덕·윤리과 교육의 학제적 접근의 정착과정: 도덕·윤리과 중등교사 양성을 위한 교육과정 및 이수과목을 중심으로." 정세구 외. 『도덕·윤리과 교육의 학제적

접근론』. 교육과학사, 2005.
정창우 외. 『도덕과 교수·학습방법 및 평가』. 서울: 인간사랑. 2007.
추병완 외. “도덕과 수업과 평가.” 『윤리학과 도덕교육 2』. 서울: 인간사랑. 2005
_____. 『열린 도덕과 교육론』. 서울: 하우기획출판. 2000.
Kirschenbaum, H. 추병완·김항인·정창우 역, 『도덕·가치교육을 위한 100가지 방법』. 서울: 울력, 2006.
통일교육원. 『2016통일교육지침서』. 2016.
한만길 외. 『통일교육 실태와 활성화 방안 연구』. 서울: 한국교육개발원, 1999.

Anderson, N. H. “Moral-social development.” In N. H. Anderson, ed. *Information Integration Theory.* Volume Ⅲ: Developmental, Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1991.
Berkowitz, Marvin W. “Blatt Effect.” F. Clark Power, Ronald J. Nuzzi, Darcia Narvaez, Daniel K. Lapsley & Thomas C. Hunt eds. *Moral Education: A Handbook.* vol. 1(A-L). Praeger, 2007.
Cohen, J. *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*(2nd ed.). Hillsdale. NJ: Erlbaum, 1988.
Colby, A. et al. *The Measurement of Moral Judgment.* Volume I, Theoretical foundation and research validation. New York: Columbia University Press, 1987.
Colby, A. et al. *The Measurement of Moral Judgment.* Volume II, Standard Issue Scoring. New York: Columbia University Press, 1987.
Cooper, John M. *Reason and Human Good in Aristotle*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1975.
Galbraith, Ronald E. & Thomas E. Jones, *Moral Reasoning: A teaching handbook for adapting Kohlberg to the classroom.* Greenhaven Press, 1976.
Habermas, J. “Philosophical notes on moral judgment theory.” In: G. Lind, H. A. Hartmann & R. Wakenhut, eds., *Moral development and the social environment. Studies in the philosophy and psychology of moral judgment and education.* Chicago: Precedent Publishing Inc., 1985.
_____. *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln.* Frankfurt: Suhrkamp, 1983.
Heidbrink, H. “Moral judgment competence and political learning.” In: G. Lind, H. A. Hartmann & R. Wakenhut, eds., *Moral Development and the Social Environment. Studies in the Philosophy and Psychology of Moral Judgment and Education.* Chicago: Precedent Publishing Inc., 1985.
Johnson, Curtis N. *Aristotle's Theory of the State.* NY: St. Martins, 1990.
Knapp, Samuel J. Michael C. Gottlieb & Mitchell M. Handelsman, *Ethical Dilemmas in Psychotherapy: Positive Approaches to Decision Making,* 2015. Americal Psychological Association(APA), 2015.

Kohlberg, L. et al. *Assessing moral stages: A manual.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978.

Kohlberg, L. "Education for justice: a platonic view." in R. Mosher, ed., *Moral education.* Cambridge: Harvard University Press, 1969.

_____. "Moral and religious education and the public schools, a developmental view." in T. Sizer, ed. *Religious and public education,* Boston: Houghton, Mifflin, 1967.

_____. "Resolving Moral Conflicts within the Just Community." Carol Gibb Harding, ed. *Moral Dilemmas: Philosophical and Psychological Issues in the Development of Moral Reasoning(Precedent Studies in Ethics and the Moral Sciences).* Precedent Publishing Inc., 1985.

_____. "Stages and sequence: the developmental approach to socialization." in D. Goslin, ed., *Handbook of socialization theory and research.* Chicago: Rand McNally, 1969.

_____. "The development of moral characters and moral ideology." in M. Hoffman & L. Hoffman, *Review of child development research,* vol. 1. NY: Russell Sage, 1964.

_____. "The development of modes of moral thinking and choice in years ten to sixteen." Unpublished doctoral dissertation. University of Chicago, 1958.

_____. *The meaning and measurement of moral development.* Worchester, MA: Clark University Press, 1981.

_____. *The psychology of moral development.* San Francisco: Harper & Row, 1984.

Kraut, Richard. *Aristotle: Political Philosophy.* Oxford: Oxford University Press, 2002

Kurtines, W. M. & Gewirtz, J. eds. *Moral development: An introduction.* Boston: Allyn and Bacon, 1995.

Lind, G. & Wakenhut, R. "Testing for moral judgment competence." In: G. Lind, H. A. Hartmann & R. Wakenhut, eds. *Moral development and the social environment. Studies in the philosophy and psychology of moral judgment and education,* Chicago: Precedent Publishing Inc. 1985a.

Lind, G. "Attitude change or cognitive-moral development? How to conceive of socialization at the university." In: G. Lind, H.A. Hartmann & R. Wakenhut, eds. *Moral development and the social environment. Studies in the philosophy and psychology of moral judgment and education.* Chicago: Precedent Publishing Inc., 1985b.

_____. "Content and structure of moral judgment." Second, corrected edition. University of Konstanz: Doctoral Dissertation(Originally published 1984), 2000.

_____. "Growth and regression in moral-cognitive development." In: C. Harding,

ed., *Moral Dilemmas. Philosophical and Psychological Issues in the Development of Moral Reasoning.* Chicago: Precedent Publishing Inc., 1985c.

_____. "How does one measure moral judgment? Problems and alternative ways of measuring a complex construct. [German: Wie mißt man moralisches Urteil? Probleme und alternative Möglichkeiten der Messung eines komplexen Konstrukts]." In: G. Portele, ed., *Sozialisation und Moral,* Weinheim: Beltz, 1978.

_____. "Rekonstruktion des Kohlberg-Ansatzes: Das Zwei-Aspekte-Modell der Moralentwicklung".[Reconstruction of the Kohlberg approach: The Dual-Aspect Model of moral development]. In F. Oser & W. Althof, Ed(s)., *Moralische Selbstbestimmung.* [Moral Self-determination]. Stuttgart: Klett-Cotta, 1992.

_____. *Moral ist lehrbar. Handbuch zur Theorie und Praxis moralischer und demokratischer Bildung.* [Morality Can be Taught. Handbook on Theory and Practice of Moral and Democratic Education]. München: Oldenbourg-Verlag, 2003.

_____. *How to Teach Morality: Promoting Deliberation and Discussion, Reducing Violence and Deceit.* Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2016.

Lind, G. & Raschert, J., Hg., *Moralische Urteilsfähigkeit: Eine Auseinandersetzung mit Lawrence Kohlberg über Moral, Erziehung und Demokratie.* [Moral judgment competence: An exchange with Lawrence Kohlberg on morality, education and democracy]. (With original contributions by Lawrence Kohlberg, Ann Higgins, Georg Lind, Gertrud Nunner-Winkler, Fritz Oser). Weinheim: Beltz, 1987.

Lind, G. "The theory of moral-cognitive judgment: A socio-psychological assessment." In: G. Lind, H.A. Hartmann & R. Wakenhut, eds. *Moral development and the social environment. Studies in the philosophy and psychology of moral judgment and education.* Chicago: Precedents Publishing Inc., 1985d.

_____. *Ist Moral lehrbar? Ergebnisse der modernen moralpsychologischen Forschung*[Can Morality be Taught? Research Findings from Modern Moral Psychology]. Second Edition. Berlin: Logos-Verlag, 2002.

Oliver, Donald W. & James P. Shaver. *Teaching Public Issues in the High School.* Houghton Mifflin Company, 1966.

Perry, Michael Shaw. *Moral Dilemmas, Identity, and Our Moral Condition: A Guide for the Ethically Perplexed.* Algora Publishing, 2014.

Piaget, J. *The moral judgment of the child* (first publ. 1932). New York: The Free Press, 1965.

_____. "The affective unconscious and the cognitive unconscious." In B. Inhelder

& H. H. Chipman (eds.). *Piaget and his school,* New York: Springer, 1976.

Power, C., Higgins, A., & Kohlberg, L., *Lawrence Kohlberg's approach to moral education.* New York: Columbia University Press, 1989.

Reimer, J., Diana Prichard Paolitto, Richard H. Hersh, *Promoting Moral Growth: From Piaget to Kohlberg*. Longman, 1983.

Rest, J., *Development in Judging Moral Issues, Minneapolis.* Minnesota: University of Minnesota Press, 1979.

Shapiro, Joan Poliner & Jacqueline A. Stefkovich, *Ethical Leadership and Decision Making in Education: Applying Theoretical Perspectives to Complex Dilemmas. Routledge, 2016.*

2. 논문

김상돈. “아리스토텔레스의 ‘좋은 인간’과 ‘좋은 시민’의 관계.” 서울대학교 대학원. 2007.

김항인. “예비교사와 초등교사의 도덕 토론 수업 사례 분석.” 『윤리연구』. 76.

_____. “콜버그식 도덕딜레마 면접에 대한 예비교사들의 이해.” 『윤리연구』. 제79호, 한국윤리학회, 2010.

김현. “딜레마 토의수업을 통한 도덕과 창의/인성의 함양.” 『2010 한국초등도덕교육학회 하계 연차학술대회 발표원고』. 2010.

박균열. “도덕 판단력 측정도구 MJT의 특징과 활용법.” 『도덕윤리과교육』. 23, 2006.

_____. “도덕적 판단력 도구 MJT의 한국적 표준화 연구.” 『윤리연구』. 94, 한국윤리학회, 2014.

박재주. “제1장 ‘소크라테스적 방법’이 철학적 탐구로서의 도덕교육에 주는 의미.” 박재주, 『인격함양의 도덕교육』. 철학과현실사, 2012.

박찬석. “2000년대 이후 통일교육 실태에 관한 연구.” 『초등도덕교육』. 44, 2014.

_____. “정부 통일논의 활성화에 따른 도덕과 통일교육의 강화 방향.” 전국도덕윤리교육학회 2014년도 연합학술대회 발표원고. 2014.

윤영돈. “논박 기법과 도덕교육.” 『윤리교육연구』. 32, 2013.

이연숙. “초등 도덕 딜레마 토론에 관한 질적 연구.” 경인교육대학교 대학원 석사 학위 논문. 2008.

장두익. “소크라테스의 교육의 방법으로서의 문답법.” 『철학윤리교육연구』. 4(11), 1988.

장의관. “좋은 사람과 좋은 시민의 긴장: 아리스토텔레스 정치공동체의 가능성과 한계.” 『한국정치학회보』. 45(2), 2011.

장준호. “아리스토텔레스의 정치철학: 윤리와 정치의 결합을 중심으로.” 『OUGHTOPIA』. 26(1), 2011.

Adkins, A. W. H. “The Connection between Aristotle's Ethics and Politics.” *Political Theory.* 12(1), 1984.

Barnett, R., Evens, J. & Rest, J. “Faking moral judgment on the Defining Issues Test.” *British Journal of Social Psychology.* 34, 1996.

Blatt, M. & L. Kohlberg. “The effects of classroom moral discussion upon children’s level of moral judgment.” *Journal of Moral Education.* 4, 1975.

Blatt, M. “The effects of classroom discussion programs upon children’s level of moral judgment.” Unpublished doctoral dissertation. University of Chicago, 1969.

Broughton, J. “The cognitive-developmental approach to morality: A reply to Kurtines and Grief.” *Journal of Moral Education* 1, 1978.

Brunswik, E. “Representative design and probabilistic theory in a functional psychology.” *Psychological Review.* 62, 1955.

Frank, Jill. “Aristotle on the Rule of Law and the Rule of Men.” *International Studies Review.* 7(3), 2005.

Gross, M. L. “Jewish Rescue in Holland and France during the Second World War: Moral cognition and collective action.” *Social Forces.* 73, 1994.

_____. “Moral judgment, organizational incentives and collective action: Participation in abortion politics.” *Political Research Quarterly.* 48, 1995.

_____. “Moral reasoning and ideological affiliation: a cross-national study.” *Political Psychology.* 17, 1996.

Keasey, C. B. “The influence of opinion-agreement and qualitative supportive reasoning in the evaluation of moral judgments.” *Journal of Personality & Social Psychology.* 30, 1974.

Kohlberg, L. “The child as a moral philosopher.” in *Psychology Today.* September 1968.

_____. “The development of children’s orientations toward a moral order. 1. Sequence in the development of moral thought.” *Vita Humana.* 6, 1963.

Leming, J. S. “Reflections on thirty years of moral education research.” *Moral Education Forum.* 20(3), 1995.

Loevinger, J. “Objective tests as instruments of psychological theory.” *Psychological Reports.* 9, 1957.

Lourenço, O. & Machado, A. “In defense of Piaget’s theory: a reply to 10 common criticisms.” *Psychological Review.* 103, 1996.

Lumsden, J. “Test theory.” *Annual Review of Psychology.* 27, 1976.

Markoulis, D. “Political involvement and socio-moral reasoning: Testing Emler′s interpretation.” *British Journal of Social Psychology.* 28, 1989.

Mischel, W. & Shoda Y. “A cognitive-affective system theory of personality: Re-conceptualizing situations, dispositions, dynamics, and invariance in personality structure.” *Psychological Review.* 102, 1995.

Nussbaum, Martha. “Aristotle, Politics, and Human Capabilities.” *Ethics.* 111(1), 2000.

Pittel, S. M. & Mendelsohn, G. A. “Measurement of moral values: a review and critique.” *Psychological Bulletin.* 66, 1966.

Schlaeflie, A. J. R. Rest & J. S. Thoma. “Does moral education improve moral judgment? A meta-analysis of intervention studies using the Defining Issues Test.” *Review of Educational Review.* 55(3), 1985.

Walker, L. J. “Sources of cognitive conflict for stage transition in moral development.” *Developmental Psychology.* 19, 1983.

3. 기타자료

『초·중등교육법』.

『통일교육지원법』.

Universität Konstanz. <www.unikonstanz.de/>.

Abstract

A Way to Teach Unification Education in Moral Education of South Korea using Moral Dilemma

Gyun-Yeol Park

This study aims to design teaching and learning methods using moral dilemma in the unification education in middle & high schools in Korea. As the existing unification education was influenced by ideological bias and excessive public opinion, moral educators have carefully paid attention to security situation and the regime policy. As a result, teaching and learning methods to give some facts concerning to unification affairs were developed, but it has shown lots of limitation in developing autonomous thinking of students on unification affairs.

The unification affairs in unification education is very abstract and realistic, furthermore it is very controversial. So it is hard to teach, and it can cause conflict of values. But in other side, this complicate condition in unification affairs can be a positive background to moral education using the moral dilemma.

This research suggests the method of teaching and learning of unification education centered on Konstanz Method of Dilemma Discussion(KMDD) developed by G. Lind Professor of Germany. KMDD is a good tool based on moral dilemma method to make students to develop the morality autonomously.

Key Words: Unification Education, Method of Teaching and Learning, Moral Education, Moral Dilemma, KMDD, Unification Affairs

통일정책연구 제25권2호 2016
pp. 89~109

유엔 북한인권조사위원회 최종보고서의 성취와 문제점*

김 헌 준**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 인권조사위원회의 보고서: 성취
Ⅲ. 인권조사위원회의 보고서: 문제점
Ⅳ. 결론

국문요약

2014년 2월 유엔인권이사회 산하의 유엔 북한인권조사위원회는 약 1년의 조사결과를 바탕으로 372쪽 분량의 최종 보고서를 발간했다. 같은 해 12월, 유엔 안전보장이사회는 처음으로 북한 미사일이나 핵문제가 아닌 인권문제를 의제로 채택하였고, 북한 인권에 관한 의미 있는 첫 공식 브리핑을 가졌다. 이 모든 결과는 유엔 북한인권조사위원회의 기념비적인 최종보고서로부터 시작된 일이며, 현재까지도 이 보고서는 북한 인권문제에 관한 다양한 논란의 중심에 위치해있다. 하지만, 이 보고서에 대한 면밀한 분석과 평가는 이루어지고 있지 않은 형편이다. 그래서 본 논문은 이 보고서가 채택한 접근법과 방법, 다양한 주장의 근거를 기존 정부 및 비정부기구의 북한 인권문제 보고 경향과 비교하여 평가한다. 우선 북한인권조사위원회 최종보고서의 세 가지 성취점을 설명한 후 이것이 국제사회가 향후 위원회의 권고사항을 이행하는 데 있어 주는 함의를 분석한다. 다음으로 보고서가 갖고 있는 한계와 문제점을 살펴보고 이러한 약점들이 향후 국제사회의 활동에서 어떻게 보완되고 수정될 수 있는가 고찰한다.

주제어: 유엔 북한인권조사위원회, 인권, 인도에 반한 죄, 인권 보고, 유엔 인권이사회

* 한국연구재단 한국사회과학연구(SSK) 연구비(NRF-2013S1A3A2055081)와 고려대학교 연구비(K1509041)에 의해 수행되었음.
2016년 5월 26일 개최된 제14차 KINU 통일포럼에서 발표된 발표문을 수정 보완함.
** 고려대학교 교수

I. 서론

2014년 2월 유엔인권이사회(UN Human Rights Council, 이하 인권이사회)의 결의로 구성된 유엔북한인권조사위원회(UN Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, 이하 위원회)는 약 1년간 조사한 결과를 바탕으로 372쪽 분량의 최종보고서(이하 보고서)를 발간했다. 위원회는 2013년 3월에 인권이사회의 결의로 컨센서스에 의해 표결 없이 구성되었다. 이는 인권이사회 산하 2004년 이후부터 있어왔던 북한인권특별보고관(Special Rapporteur) 체제로부터의 중요한 전환을 의미한다. 이전까지 북한의 인권문제는 만성적이고 습관적인 북한의 관행으로 받아들여졌다. 하지만, 위원회의 설립과 함께 유엔이 북한 인권문제를 다루는데 있어 보다 진일보한 정책을 택한 것이다. 인권이사회 산하 조사위원회(Commission of Inquiry)는 북한 이전에도 존재했었다. 하지만 위원회는 컨센서스로 결성되었다는 점부터 이전의 조사위원회들과는 차별을 보이고 있다. 이는 달리 표현하면, 북한 인권문제에 관한 국제적 합의가 상당한 수준에 이르렀음을 보여준다.

조사위원회란 국제인도법 및 국제인권법의 중대한 위반 상황에 대응하고 그러한 위반 사항에 대해 책임을 규명하기 위해 구성된 조직이다. 이는 유엔에서 안전보장이사회(UN Security Council, 이하 안보리), 총회, 인권이사회 및 사무총장에 의해 설치가 가능하고 조사위원회 혹은 사실조사단(Fact Finding Mission)이라고 불린다. 이는 인권이사회에서 이루어지고 있는 일상적 조사 과정인 특별과정(Special Procedure)과는 차이가 있다. 이 과정에서 특정 국가나 특정 이슈를 정해 조사팀을 꾸려 개인(Special Rapporteur)이나 조사단(Working Group)이 면밀한 조사를 수행한다. 2016년 12월 현재 인권이사회 산하에는 57개의 특별과정이 진행 중이며 43개 과정은 북한과 같은 개별 국가(Country Mandate)를, 14개 과정은 종교의 자유와 같은 특정이슈(Thematic Mandate)를 조사한다. 조사위원회는 현재까지 다르푸르(2004), 동티모르(2006) 가자지구(2009), 리비아(2011), 시리아(2013), 북한(2013), 에리트레아(2014), 스리랑카(2014), 2014 가자 분쟁(2014), 부룬디(2016), 남수단(2016) 등 사례를 조사하기 위해 구성되었다. 제시한 12개의 조사위원회 중 절반이 넘는 위원회가 2013년 이후에 설립되었다는 점은 최근에 조사위원회의 활동이 활발해지고 있음을 보여준다.

북한인권조사위원회가 다른 위원회와 차별이 되는 부분은 기존의 조사위원회가 주로 분쟁지역에서 전시 상황에서의 국제인도법과 국제인권법 위반사항을

주로 조사한 반면 북한인권조사위원회는 평시 상황에서의 비분쟁지역이 대상이 되었다는 점이다. 위원회는 "북한이 체계적이고 광범위하며 심각한 인권 침해를 자행하고 있다.(Systemic, widespread and gross human rights violations have been and are being committed by the DPRK)"고 결론지었다. 더 나아가 북한의 인권침해가 국제법상 인도에 반한 죄(Crimes against Humanity)에 해당한다는 사실도 확인하였다.[1] 보고서 중 가장 논란되었던 부분은 위원회의 권고사항과 관련된 부분이었다. 위원회는 국제사회가 북한 시민들을 보호할 책임이 있다고 강력히 권고했으며, 유엔 안보리에서 북한 사례를 다루어야 한다고 권고했다. 특히 안보리의 경우, 조직의 권한 내에서 가능한 국제형사재판소(International Criminal Court)로의 회부(Referral)나 구 유고슬라비아국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia)와 같은 형태의 임시형사재판소의 설립 등을 구체적으로 제안했다. 이에 대해 국제사회는 위원회의 보고서를 북한의 인권침해와 억압에 관한 '가장 권위 있는 해석'이라며 매우 긍정적인 평가를 내렸다.[2]

반면, 북한 당국과 오랜 동맹인 중국은 이 보고서를 강력하게 비판했다. 북한의 조선중앙방송은 보고서를 '날조된 문서'라고 비판했고, 중국 외교부 대변인인 화춘잉도 위원회의 활동이 '인권 문제를 정치화'했다고 비판했다.[3] 이러한 논란에도 불구하고 이 보고서는 인권이사회에서 다수결로 채택되었고 관련된 결의안도 통과되었다. 특히 해당 결의안은 위원회의 권고사항을 받아들여 안보리에서 추가적인 조치가 있을 것을 명시했다. 2014년 4월, 위원회는 안전보장이사회의 절차에 따라 안건의 상정에 앞서 안보리 회원국들과 '아리아 포뮬러(Arria Formula)'로 불리는 비공식적 회의를 개최하였다. 물론, 북한에 우호적인 러시아와 중국은 이 회의에 불참했지만 나머지 회원국들은 참여하여 위원회의 활동과 보고서의 내용, 그리고 권고사항에 대해 보고받는 자리를 가졌다.[4] 이러한 위원회의 노력은 결국 2014년 12월, 북한 인권문제가 안보리의 공식 의제로 채택되고 브리핑이 진행되면서 결실을 맺게 된다. 북한 인권 문제는 이후 2015년에도 공식 의제로 채택되어 논의되었고, 2016년 올해도 공식 의제로 채택될 가능성이 상당히 높다.

---

[1] United Nations Human Rights Council, "Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1," (2014).

[2] *The New York Times*, February 15, 2014.

[3] *The New York Times*, February 18, 2014.

[4] *The New York Times*, March 28, 2014.

북한과 관련된 안보리의 회의는 모두 북핵문제와 미사일 활동 관련된 문제였다. 그러므로 2014년 12월 회의는 안보리가 북한 인권문제를 논의하는 시발점이 된 획기적이고 중요한 사건이라고 할 수 있다. 이는 이전에 유엔 총회와 인권이사회(혹은 인권이사회 이전에는 유엔 경제사회이사회내의 인권위원회)에서 다루어오던 북한의 인권문제가 이제는 유엔의 핵심 기관에서 직접 다루게 되었다는 의미이다. 즉, 국제사회가 북한의 인권문제를 세계 평화와 안보와 관련된 문제라고 인식하기 시작했다는 의미이기도 하다. 북한 인권문제가 국제적 의제가 되었다는 것은 그 자체만으로 상당한 중요성을 지닌다. 최근 인권 연구자들은 인권침해에 관한 독자적이고 중립적인 보고서가 영향력이 있다는 사실을 발견하였다.[5] 더 나아가, 한 국가의 인권 상황 변화를 면밀히 연구한 학자들은 인권문제가 국제적 의제가 되면 해당 국가는 사회화(Socialization) 과정을 거쳐 정책의 변화가 일어남을 발견했다.[6] 물론 이 과정은 순탄하며 개선 일변도의 과정은 아니며 상당한 굴곡과 어려움이 있고 이는 남아공이나 리비아, 혹은 동유럽 국가들의 경우에서도 나타난다.[7]

북한의 사례에서도 이러한 점이 나타나기 시작한다. 일국의 인권문제가 국제적 의제가 되면 그 사례는 자생적인 힘을 갖게 되며 국제사회는 이를 무시하기 어려운 상황이 된다. 위원회의 활동에 반대했던 중국마저도 보고서가 발간되고 나서 보고서 내용을 전면적으로 부인하지는 못했다. 단지 중국은 "북한의 인권 문제는 대등한 입장에서 대화를 통해 해결되어야 한다"는 원론적인 입장을 발표했다.[8] 즉, 중국은 북한에서 심각하고 광범위한 인권침해가 일어나고 있는 것 자체를 부정하지는 못하고, 다만 그 해결책에 있어서 대립적이고 공격적인 방식이 아닌 대화와 타협, 그리고 기술적 지원의 방식을 사용해야 한다는 입장을 보이고 있다. 하지만 만일 국제사회가 현재보다 북한 인권문제에 대해 더 합의를 이루어 미래

---

[5] Martha Minow, *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence* (Boston: Beacon Press, 1998); Hun Joon Kim, *The Massacres at Mount Hala: Sixty Years of Truth Seeking in South Korea* (Ithaca: Cornell University Press, 2014).

[6] Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 11.

[7] Audie Klotz, *Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid* (Ithaca: Cornell University Press, 1999); Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

[8] South China Morning Post, February 17, 2014.

에 북한 인권문제를 해결하고자 나선다면 그 때 중국 정부는 "북한을 국제형사재판소에 제소하는 것이 현재의 인권 상황을 해결하지 못할 것"이라는 원론적인 입장보다는 조금 더 설득력 있는 대안을 제시해야 할 것이다.[9]

이 모든 결과는 유엔 북한인권조사위원회의 기념비적인 최종보고서로부터 시작된 일이며, 현재까지도 이 보고서는 북한 인권문제에 관한 다양한 논란의 중심에 위치해 있다. 하지만, 이 보고서에 대한 면밀한 분석과 평가는 이루어지고 있지 않다. 이는 특히 북한인권조사위원회의 활동과 평가에 관한 국제적 학술논문이 현재 전무하다는 점을 보면 알 수 있다. 국내에서는 위원회의 활동에 관해 인권법적 접근을 통한 연구나 혹은 유엔 인권이사회의 조사위원회 활동 전반에 관한 연구가 있다.[10] 따라서 본 논문은 이 보고서가 채택한 접근법과 방법, 그리고 다양한 근거를 기존 정부 및 비정부기구의 북한 인권문제 보고 경향과 비교하여 평가한다. 물론, 보고서가 비교적 최근에 발간되었기 때문에 이 보고서의 장기적인 효과를 예측하는 것은 시기상조이다. 그럼에도 불구하고, 현재 우리가 알고 있는 정보와 기존의 많은 기구와 단체들이 북한에 대해 보고해 온 동향과 경향을 토대로 위원회의 보고서를 평가할 수 있다.

인권 보고(Human Rights Reporting)에 관한 기존 연구는 위원회의 보고서를 평가하기 위해 다섯 가지 정도의 기준을 제시한다.[11] 첫째, 인권 보고의 정확성(Accuracy)이다. 이는 인권 보고가 인권 침해 현실을 얼마나 정확하고 세밀하게 반영하는가 하는 점이다. 둘째, 인권 보고의 객관성(Objectivity)이다. 이는 인권 보고가 정치적인 편견이나 숨겨진 의도가 없이 인권 침해 현실을 공정하고 불편부당하게 보여주는가 하는 점이다. 셋째, 인권 보고의 일관성(Consistency)이다. 이는 인권 보고가 자의적이지 않은 과학적 방법과 기준을 얼마나 일관되게 적용

---

[9] *Ibid.*

[10] 백범석, 김유리, "북한인권 문제의 새로운 접근-유엔 북한인권 조사위원회 활동 및 보고서의 인권법적 분석을 중심으로," 『서울국제법연구』, 제21권 1호 (2014); 김수암 외, 『유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구』 (서울: 통일연구원, 2013).

[11] Stanley Cohen, "Government Responses to Human Rights Reports: Claims, Counter-Claims and Denials," *Human Rights Quarterly,* Vol. 18, No. 3 (1996), pp. 517~543; Judith Innes de Neufville, "Human Rights Reporting as a Policy Tool: An Examination of the State Department Country Reports," *Human Rights Quarterly,* Vol. 8, No. 4 (1986), pp. 681~699; Nancy Qian and David Yanagizawa, "The Strategic Determinants of U.S. Human Rights Reporting: Evidence from the Cold War," *Journal of European Economic Association,* Vol. 7, No. 2~3 (2009), pp. 446~457; U.S. General Accounting Office, "Human Rights: State Department's Commitment to Accurate Reporting Has Increased," in *Report to the Chairman, Legislation and National Security Sub-Committee, Committee on Government Operations, House of Representatives* (1990).

하는가 하는 점이다. 넷째, 인권 보고, 특히 근거의 신뢰성(Reliability)이다. 이는 인권 보고가 최대한 신뢰할 만한 출처에서 정보를 얻는 것과 최대한 모든 출처를 정확하게 반영하는 것을 의미한다. 마지막으로 인권보고의 균형성(Balance)이다. 이는 특히 특정 국가에 집중한 인권 보고의 경우, 그 보고가 인권 침해 사례와 그 발전 정도를 균형 있게 보는가 하는 점이다. 더 나아가 인권의 여러 측면 즉, 시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리, 경제적 권리 그리고 문화적 권리를 균형 있게 고려하는 것을 의미하기도 한다.

본 논문은 이러한 다섯 가지 기준을 적용하여 위원회의 보고서를 분석하고자 한다. 우선 보고서의 세 가지 성취를 설명한 후 이것이 국제사회가 향후 위원회의 권고사항을 이행하는 데 있어 주는 함의를 분석한다. 다음으로 보고서가 갖고 있는 한계와 문제점을 살펴보고 이러한 약점들이 향후 국제사회의 활동에서 어떻게 보완되고 수정될 수 있는가 고찰한다. 결론으로는 이러한 연구가 가지는 실천적 함의와 향후 연구 방향을 살펴본다.

Ⅱ. 인권조사위원회의 보고서: 성취

위원회는 인권이사회로부터 일 년 동안 체계적이고 광범위한 북한의 심각한 인권침해 상황을 조사하는 권한을 부여받았다. 특히 위원회는 다양한 인권침해 중 다음 아홉 가지 분야의 침해를 조사할 수 있는 권한을 부여 받았다. 이는 ① 식량권(Right to Food), ② 정치범 수용소와 관련된 침해, ③ 고문과 비인도적 대우, ④ 자의적 체포 및 구금, ⑤ 차별, ⑥ 표현의 자유, ⑦ 생명권(Right to Life), ⑧ 이동의 자유, ⑨ 강제 실종이다.[12] 인권이사회는 특히 위원회가 북한의 인권 침해가 국제법상 인도에 반한 죄에 해당되는 지 조사할 권한을 위임하였다.[13] 이에 따라 위원회는 다음 세 가지 임무를 수행하였다. 첫째, 북한의 인권 침해와 관련한 문서를 조사할 수 있는 권한, 특히 위원회는 조사 과정에서 피해자와 가해자를 밝혀낼 임무를 부여받았다. 둘째, 위원회의 또 다른 임무는 이렇게 조사된 사실을 바탕으로 인권 침해의 책임이 있는 개인과 기관을 밝혀내는 것이다. 마지막으로 북한의 인권 침해의 어떠한 부분이 인도에 반한 죄가 되는지 조사하는 것이다.

---

[12] United Nations Human Rights Council, “Situation of Human Rights in the Democratic Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/Res/22/13,” (2013).

[13] *Ibid.*

위원회는 북한인권특별보고관인 인도네시아의 다루스만(Marzuki Darusman), 캄보디아인권특별보고관 출신인 호주의 커비(Michael Kirby), 그리고 세르비아 헬싱키 인권위원회 창립자인 비세르코(Sonja Biserko)로 이뤄져 있고 위원장은 커비가 맡았다. 조사위원들은 2013년 5월에 임명되었고, 7월에 첫 모임을 가졌으며 12월에 첫 보고서를 제출해야 했다. 이는 조사를 시작하고 보고서를 쓰는 데 약 6개월 정도의 짧은 시간이 주어졌음을 의미한다. 위원회는 설립과 동시에 인권조사의 6개 원칙을 제시했다. 이는 조사의 독립성, 공정성, 객관성, 투명성, 진실성, 그리고 증언을 하거나 정보를 제공하는 피해자에게 '해를 끼치지 않는 원칙(Do No Harm Principle)'이다.[14]

조사위원들은 조사의 일환으로 북한을 방문할 것을 지속적으로 요청하였고, 관련 북한 정부 대표들이 조사의 과정에 참여할 것을 북한에 요청했지만 이루어지지 않았다.[15] 위원회 활동의 특이한 사항은 조사위원들은 공청회(Public Hearing)를 통해 직접적인 증언을 얻었다는 점이다. 위원회는 서울(2013년 8월 20~24일), 도쿄(2013년 8월 29~30일), 런던(2013년 10월 23일) 그리고 워싱턴(2013년 10월 30~31일)에서 공청회를 진행하였다. 이 과정에서 약 80여 명의 희생자와 전문가들이 위원회에 북한의 인권침해 실상을 증언했다. 조사위원들은 추가적으로 약 240회의 비공개 인터뷰를 진행하며 피해자의 진술을 얻을 수 있었다.[16] 또한 조사위원들은 방대한 1차, 2차 자료를 통해 정보를 얻었으며 유관 국가들, 유엔 기관, 여타 기관, 비정부기구, 개인 등에서 서면자료를 받았다. 특히 위원회는 이전의 조사위원회가 사용하였던 위성사진 등도 사용하였다.[17]

위원회는 증거를 판단함에 있어 '합리적인 근거(Reasonable Ground)'를 기준으로 사실을 확정했다.[18] 위원회는 "합리적이고 신중한 일반인이 그러한 사건이나 행위의 양상이 실제로 존재했다고 생각할 수 있는 기준을 기반으로, 다른 자료와 일관성이 있으며 신뢰할 수 있는 일련의 정보를 얻은 것이어야 한다"는 기준을 적용했다.[19] 이 수준의 입증 근거는 법정이 존재한다고 가정했을 때 국제관습법에

---

[14] "Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1," (2014b), p. 10.

[15] *Ibid.,* pp. 8~9.

[16] 공청회가 열린 국가 이외에도 조사위원들은 피해자의 진술을 얻기 위해 태국(2013년 9월 18~20일)을 방문했다. 사무국의 직원들도 따로 2013년 10월에 서울을 방문하여 비공개 인터뷰를 진행하기도 하였다. *Ibid.,* p, 7.

[17] *Ibid.,* pp. 16~17.

[18] *Ibid.,* p. 16.

[19] *Ibid.*

서 검사가 사건의 수사를 개시할 수 있는 수준에 해당된다. 예컨대 구 유고슬라비아국제형사재판소의 경우, 검사는 '합리적인 근거에 기반하여 용의자가 범법 행위를 저질렀다는 것을 믿을 수 있는 충분한 증거를 제시'하여야 한다. 이러한 기준을 충족하기 위해 위원회는 개별 사건의 경우 '최소한 하나의 신뢰할 수 있는 출처에서 얻은 직접 정보'가 '최소한 다른 하나의 신뢰할 수 있는 출처의 정보'로도 확증되어야 한다고 결정했다.[20]

1. 북한 인권 침해의 재해석(Reframing)

보고서는 ① 서론, ② 권한과 조사방법, ③ 역사적, 정치적 맥락, ④ 조사 결과, ⑤ 인도에 반한 죄, ⑥ 책임성, ⑦ 결론과 권고로 이루어져 있다. 보고서의 가장 큰 기여는 결론에서 찾아볼 수 있다. 보고서는 "북한은 인도에 반한 죄를 자행했다"고 명시적으로 밝히고 있다. 또한 이러한 범죄는 현재도 진행형인데 이는 "근본적인 정책, 제도, 불처벌의 문화(Impunity)가 변화 없이 지속되기 때문이다."[21] 물론 위원회는 사법기관이나 검사가 아니기 때문에 이러한 법적 판단이 최종 결정이라고는 볼 수 없다. 단지 위원회는 주워진 권한 내에서, 조사한 자료를 바탕으로 북한의 인권침해가 인도에 반한 죄라고 결정을 내렸다.

위원회는 세 부류의 피해자 집단을 확인하였는데 이는 ① 교화소와 정치 수용소의 수감자, 탈북자, 종교인, ② 의도적인 굶주림과 경제 정책으로 고통 받는 일반 대중, 그리고 ③ 북한 간첩에 의해 납북당하거나 강제 실종당한 해외 시민이다. 위원회는 인도에 반한 죄에 관한 결정을 내리는데 있어 세 가지 기준을 적용했다. 첫째, 범행 동기가 있는가? 둘째, 범죄가 민간인을 대상으로 광범위하고 체계적으로 자행되었는가? 마지막으로 범죄가 인류의 양심에 해를 끼칠 정도의 수준과 규모인가 하는 점이다.[22] 위원회는 인도에 반한 죄를 판단함에 있어 국제형사재판소에 관한 로마 규정으로 성문화된 국제법에 기반을 두었다. 보다 구체적으로는 로마규정상의 정의와 국제관습법상의 정의가 완전히 일치하지 않기 때문에 어느 규정 하에든 인도에 반한 죄에 해당할 것으로 생각되는 범죄사실로 구성하였다.

보고서는 북한의 인권침해를 인도에 반한 죄로 명백하게 재해석(Reframe)했다. 여기서 해석(Framing) 혹은 재해석(Reframing)이란 용어는 사법적인 의미의

---

[20] *Ibid.*
[21] *Ibid.*, p. 351.
[22] *Ibid.*, pp. 319~320.

해석을 의미하지는 않는다. 이는 일반적으로 사회학과 국제정치학 등에서 특정한 사건에 의미를 부여하고 명명하는 행위를 의미한다.[23] 유엔의 공식 기관이 북한의 인권침해 사례를 인도에 반한 죄로 명명했다는 것은 중요하고 시의적절하며, 분수령이 될 사건이다. 북한이 자행했던 범죄들은 인권 침해, 범죄, 남용, 잔학한 행위, 억압, 잔혹함, 빅브라더적인 시민적 조종, 대량학살(Mass Killing)과 같은 비유적이고 모호한 단어로 표현되었다면, 이제는 인도에 반한 죄라고 명백히 부를 수 있게 되었다. 오랫동안 많은 비정부기구, 자선단체, 인권 기구들은 해당 문제와 관련된 다양한 캠페인을 진행했다. 이 모든 노력은 위원회가 북한의 인권 침해를 인도에 반한 죄라고 명백하고 권위 있게 명명했을 때 전환점을 맞이했다고 볼 수 있다.

물론 만일 북한 인권문제가 국제형사재판소로 회부된다면 보고서 영향력은 더욱 커질 것이다. 하지만 중국과 러시아의 거부권이라는 안보리의 구조적 결함으로 북한 인권문제가 회부되지 못한다 하더라도 이는 매우 유의미한 변화라고 할 수 있다. 인권 운동을 연구하는 학자들은 인권 옹호활동에서 상징(Symbol)의 중요성을 주장해왔다. 상징 정치(Symbolic Politics)는 인권활동가들이 상징, 사건, 혹은 이야기를 활용하여 인권 상황을 더 효과적으로 전파하여 운동 세력을 결집하는 것을 의미한다.[24] 보고서는 북한 인권문제에 있어 하나의 상징을 만들어냈다는 점에서 큰 의의가 있다. 연구자들은 이러한 상징으로서의 인식의 틀을 만드는 것이 인권활동가와 단체에게 있어 가장 어려운 임무 중 하나라고 주장한다. 만일 성공하면 이는 인권 옹호운동을 성공적으로 이끄는 매우 중요한 요인이 된다.[25] 강력한 상징성은 인권 운동이 발전할 수 있는 촉매제가 되며 대중적, 국제적 관심을 집중시키는 효과가 있다. 북한과 관련된 국제 인권활동은 보고서의 발간과 북한 인권문제의 안보리의 회부라는 상징적 사건을 통해 상당한 추진력을 얻었다.

2. 투명성 추구를 통한 객관성 달성

위원회의 조사 활동은 다양한 의미에서 이정표적인 사건이라 할 수 있다. 무엇보다도 유엔의 공식 기관이 조사활동을 했기 때문에 해당 이슈가 힘을 얻을 수 있었다. 또한 조사 기한과 범위가 이전에 특별보고관이나 다양한 비정부기구에서

---

[23] Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p. 16.
[24] *Ibid.*
[25] *Ibid.*, p. 22.

했던 것보다 광범위하다. 더 나아가 보고서의 영향력이 컸던 이유는 혁신적이고 투명한 데이터 수집 방식을 통해 객관성과 공정성을 보장했기 때문이다. 위원회는 북한의 협조가 없는 상황에서 독립적이고 공정한 조사를 진행하고 피해자 및 전문가의 진술을 확보하기 위해서 공청회를 활용했다. 공청회는 이전에 남아공의 진실화해위원회에서는 사용되었는데 유엔의 조사위원회에서 광범위하게 활용된 것은 처음이었다. 위원회가 시작할 당시 북한과 중국이 강력하게 비판했고, 역설적으로 이러한 비판은 위원회가 조사과정의 투명성과 공정성을 증진시키는데 집중하게 한 결과를 가져왔다.[26] 특히 커비 위원장은 조사 과정에서의 개방성을 중요한 덕목으로 유지하였고 이를 통해서 객관성을 확보하고자 하였다.[27]

공청회는 북한이 협조하지 않는 상황에서 정보를 모으고 판단하는데 두 가지 기능을 수행했다. 위원회는 공청회를 통해 정보를 얻는 1차적인 목적 이외에도 '증언의 일관성과 신뢰성에 대한 판단을 일반 대중이 해당 증언과 기록들을 보고 스스로 내릴 수 있게' 장려했다.[28] 공청회는 네 단계를 거쳐 피해자의 증언을 공적 증언으로 승격시켰다. 첫째, 증언자들은 '진실만을 말할 것'을 맹세해야 했으며, 이로 인해 유엔의 공식 기관이 이전에 존재했던 증언과 사실을 확증하는 기능을 수행하였다.[29] 이렇게 함으로써 대중은 이를 신뢰할 만한 것으로 받아들일 수 있었다.[30] 둘째, 공청회에서 조사위원들은 특정 질문에 대한 답변을 요구하는 것이 아니라 증인들로 하여금 '자신의 언어로 자신의 이야기를 할 수 있게' 했기 때문에 공청회에서 전달된 정보는 풍부하고 자세했다.[31] 셋째, 조사 과정에서 모인 증언들은 다른 증언이나 서면으로 남겨진 문서와 대조 검토됨으로써 면밀히 조사되었다.[32] 마지막으로 이러한 과정은 추가적인 대중의 확증을 거쳤다. 즉, 공개된 자료를 통해 대중과 전문가들이 '위원회가 증언자와 그 증언에 관한 신뢰성과 확실성에 대해 내린 평가를 추가적으로 면밀하게 조사'할 수 있었기 때문이다.[33]

---

[26] Michael Kirby, "Public Lecture on the Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea," (Brisbane, 1 May 2014b).

[27] *Ibid.*

[28] "Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1," p. 11.

[29] *Ibid.,* p. 10.

[30] *Ibid.*

[31] Michael Kirby, "Public Lecture at the Brookings Institute, Human Rights in North Korea," (Washington, 14 April 2014a).

[32] *Ibid.*, p. 11. 세 명의 조사위원들은 유엔 직원들의 도움을 받아서 사실 확인과 대조 검토를 진행했다.

[33] *Ibid.*

이 과정에서 국제시민사회와 언론의 역할은 중요했다. 위원회의 설립에 있어 한국과 국제 인권관련 비정부기구의 역할은 중요했다. 이러한 기구들은 위원회의 활동 과정에서도 없어서는 안 될 중요한 영향을 미쳤다. 이들은 이미 오랜 기간 증언에 기반을 둔 북한 관련 보고서를 만들어 왔으며 증인 보호(Witness Protection)에 있어서도 일정한 전문성을 지니고 있었다. 이러한 연구소나 비정부기구가 취합한 자료는 위원회의 조사 과정에서 조사 범위와 주요 증인을 확보하는데 큰 도움이 되었다.[34] 조사 과정에서도 위원회와 시민사회 단체는 긴밀하게 협력했다. 위원회는 기존에 있었던 자료를 매우 효과적으로 활용했다. 60여 년 동안 지속된 북한의 인권 침해를 6개월 안에 조사하는 것은 사실상 불가능에 가까웠다. 하지만 이것이 가능했던 이유는 기존의 연구소와 비정부기구, 그리고 종교 단체의 노력이 있었기 때문이고 이들이 수십 년 간 축적한 정보를 위원회와 공유했기 때문이었다.[35] 더 나아가, 위원회는 꾸준히 시민사회와 언론의 관심을 받았고 이를 통해 많은 것을 얻을 수 있었다. 위원회 활동과 공청회의 주요한 목적 중 하나가 북한의 '인권 상황에 국제적인 관심을 주목시키는 것'이었으며 '일반 국제사회의 대중뿐만 아니라 유엔 회원국들의 이슈 인지도를 상승시키는 것'이었다.[36] 이 목적에 맞게 국내와 국제 언론은 위원회의 공청회와 여러 과정을 면밀히 보도했다.

3. 거시 담화와 개인 이야기의 유기적 연결

위원회는 북한의 인권 상황에 관한 포괄적이고 역사적 진실을 제공했다. 이러한 포괄적이고 역사적 진실의 제공은 인도에 반한 죄의 범죄 구성요건 중 하나인 상황적 구성요건 분석에 필수적인 부분일 수도 있다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 공헌을 하였다. 첫째, 위원회는 굶주림도 인도에 반한 죄라는 것을 밝혀냈다. 위원회는 북한이 "일반 대중을 고의적으로 굶주리게 하고 결백한 일반 시민들을 상대로 체계적이고 광범위한 공격을 자행했다"고 결론 내렸다.[37] 교화소 수감자, 탈북자, 종교인, 다른 국가의 시민들을 대상으로 한 북한의 범죄는 이미 많은 언론의 관심을 받았다. 하지만 위원회는 이에 더 나아가 북한의 "정책적 결정과 행동이 사람들을 굶주리게 하고 심각한 정신적 신체적 위해를 가함으로써 집단 굶주

---

[34] Kirby, "Public Lecture at the Brookings Institute, Human Rights in North Korea."
[35] *Ibid.*
[36] "Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1,".
[37] *Ibid.,* p. 320.

림으로 이어졌다는 것"을 밝혀냈다.[38] 커비 위원장은 언론 인터뷰에서 아홉 가지 조사 분야 중에서 식량권이 가장 중요한데 그 이유는 식량권의 침해는 가장 많은 사람들에게 영향을 미치기 때문이다.[39]

둘째, 위원회는 보고서에서 세 단계의 책임성을 고려했는데 이는 범죄수행 기관의 책임성, 개인의 책임성과 국제 사회의 책임성으로 이루어져 있다.[40] 제도적 책임성, 특히 노동당의 보안 기관의 책임은 많이 알려져 있는 편이다. 위원회의 가장 혁신적인 조사 결과는 개인의 책임성과 연관되어 있다. 위원회는 가능한 경우 '명령을 내리고, 청탁하고, 범행을 돕거나 방조했던' 가해자의 이름, 아니면 최소한 지위나 기관 속에서의 위치를 명시하고자 했다.[41] 더불어 위원회는 두 가지를 명시했는데 첫째, 개인의 책임성이 불처벌 문화(Impunity)로 인해 지속된다는 점이었으며, 둘째, 이러한 범행을 기록할 때 가해자로서 북한 공직자만을 대상으로 할 것이 아니라 북한 시민들을 강제로 송환하며 '인도에 반한 죄를 돕거나 방조한' 중국 정부 공직자 또한 포함되어야 한다는 것이었다.[42]

이와 더불어 위원회는 인터뷰에서 얻은 개인들의 이야기를 인도에 반한 죄라는 거시 담화와 효과적으로 연결시켰다. 진실화해위원회는 진실을 조사한다. 하지만 진실 개념은 다양하며 이는 사실적 진실, 개인적 진실, 사회적 진실 및 회복적 진실로 분류할 수 있다.[43] 기존의 인권 보고의 경험을 비추어 보았을 때 개인적인 진실을 역사적인 진실과 엮어 설명하는 것은 매우 효과적이었다. 그럴 경우, 보고서는 개인적인 이야기들이 바탕이 된 거대 담화를 사회에 제공할 수 있다. 개별 증언은 종합적인 진실을 달성하기 위한 기초 토대가 된다. 이러한 증언이 반드시 필요하지만 거악에 맞서서는 개별 증언만으로는 불충분하다. 개별적 이야기를 연결하고 체계를 제공할 수 있는 거대 담화가 없는 경우, 개별적인 이야기는 파편화된 진실로만 남게 된다.[44] 위원회의 보고서는 종합적이고 역사적인 진실과 개인의 이야기와 증언을 유기적으로 엮은 좋은 사례이다.

---

[38] *Ibid.,* p. 339.
[39] *Deutsche Welle*, March 17, 2013.
[40] "Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1," p. 342.
[41] *Ibid.,* p. 359.
[42] *Ibid.,* p. 360.
[43] Truth and Reconciliation Commission, *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* (Cape Town: Juta and Co., 1998), p. 110.
[44] Hun Joon Kim, "Trial and Error in Transitional Justice: Learning from South Korea's Truth Commissions," *Buffalo Human Rights Review,* Vol. 19, No. 1 (2012), pp. 125~167.

Ⅲ. 인권조사위원회의 보고서: 문제점

위원회는 인권이사회의 결의를 통해 제한된 권한을 갖는 기구이다. 그렇기 때문에 위원회의 권한 밖에 있는 한계와 문제점들을 비판하는 것은 큰 의미가 없다. 또한 위원회는 조사하고 보고서를 작성하는데 사실상 6개월 정도의 시간이 주어졌기 때문에 이러한 한계를 극복하는 것은 쉽지 않았다. 그럼에도 불구하고 위원회의 권한 내에서 다음과 같은 문제점이 발견된다. 이러한 한계와 문제점을 지적하는 것은 결코 앞서 언급한 위원회의 성취를 폄하하려는 것은 아님을 밝혀둔다. 저자의 목적은 단지 향후 유엔에서 유사한 인권 보고가 이루어지거나 북한 인권에 관한 후속 작업을 할 때 고려하여 더 발전할 수 있는 부분을 고찰해보기 위함이다.

1. 정보원(Information Source)의 대표성(Representativeness)

위원회의 보고서의 중요한 정보의 근거는 관련 문서와 피해자의 증언이다. 문서의 경우 경미하지만 인터뷰를 통해 얻은 증언의 경우 문제가 조금 더 심각한 문제가 발견된다. 첫째, 보고서는 영문으로 적혀있거나 번역된 문서를 많이 활용하고 있다. 위원회가 서면으로 작성된 문서를 받을 때 문서는 영어로 되어 있어야 했으며, 한글이나 일본어일 경우에는 5장 이하의 요약문을 제출하도록 되어 있었다. 그렇기 때문에 통일연구원의 영문 보고서나 북한인권정보센터의 영문 자료 및 데이터가 주로 사용되었다. 통일연구원과 북한인권정보센터는 북한의 인권을 연구하는 권위 있는 기관들이고 다행히도 한글과 영문 두 자료를 모두 발간한다. 하지만, 이들 기관의 다양하고 심도 깊은 국문 자료가 어느 정도 사용되었는지는 불분명하다. 또한 다른 비정부기구나 기관들의 경우 주로 한글로 자료를 작성 보관한다. 그렇기 때문에 좋은벗들과 북한인권시민연합과 같은 기관의 자료는 보고서에 비교적 적게 반영이 되어 있다. 즉, 다양한 기관에서 발간되는 정보의 신뢰성과 유용성 등의 기준이 아니라 단순히 영어로 발간된 문서의 많고 적음에 따라 편향이 일어날 수 있다는 점이다.

이는 이들 자료의 인용 횟수를 살펴보면 알 수 있다. 통일연구원의 자료는 61회 인용되었으며 북한인권정보센터의 경우 29회 인용되었는데 반해 좋은벗들의 자료는 5회, 북한인권시민연합의 자료는 3회 인용되었다. 이러한 좋은벗들과 북한인권시민연합이 북한 인권문제에 매우 적극적으로 활동을 한 것에 비해서 이들 자료

는 비교적 비중있게 다루어지지 않았다. 이런한 점은 보고서의 편향을 가져올 수 있는 가능성이 있다.[45] 특히, 좋은벗들의 경우 시민적 권리, 정치적 권리, 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 다양한 권리들을 균형 있게 반영할 뿐만 아니라 식량권에 집중하여 식량위기에 관한 몇 차례 보고서를 작성했음에도 불구하고 이는 위원회의 보고서에 반영되지 못했다. 위원회는 문서 자료에 있어서 가능한 모든 자료를 총 동원하였는가 하는 점을 보고서에 명시했어야 한다.

보다 심각한 문제점은 증언자의 증언 자료에 있다. 북한의 인권 보고에 있어서 피해자의 대표성(Representativeness)은 항상 중요한 이슈였다.[46] 위원회는 이에 대해 정확하게 파악하고 있으며 몇 가지 가능한 문제점에 대해 대책을 마련했다. 하지만 위원회가 이러한 편향성을 어떻게 수정하려고 했고 과연 그 노력이 성공했는가 하는 점은 보고서에 정확하게 명시되지 않았다. 위원회는 보고서에서 현재 한국에서 거주하는 약 30,000명의 탈북자들을 인터뷰 가능한 증언자로 설정했다.[47] 이 모집단의 문제점은 위원회가 인정했듯이 자발적이고 '북한에 관해 부정적인 의견을 가진' 사람들로 이루어져있다는 점이다.[48] 즉, 모집단에 기본적으로 자기선택 편향(Self-Selection Bias)이 존재하고, 이러한 편향이 설명하고자 하는 결과와 상관관계가 있다면(이 경우에는 북한의 인권 침해가 될 것이다) 결과는 편향될 수밖에 없다.[49] 위원회는 '북한의 유엔 보편적 정례검토(Universal Periodic Review)와 같은 공식적인 자료를 세심하게 검토하여' 편향을 해결하고자 했다. 물론 이러한 편향은 인권침해를 당한 개인 사례의 입장에서 보면 크게 중요한 문제가 아닐 수도 있다. 인권침해는 특정 개인에게 일어났고 그런 점에서 이미 인도에 반한 죄를 구성하는 것이다. 하지만, 북한 인권침해의 대체적인 경향성도 매우 중요한 사안이고 이를 파악하기 위해서는 되도록 편향성이 없어야 한다.

하지만 보고서에서 알 수 있듯이 피해자 증언을 북한의 공식 문서와 연결 짓는다는 것은 쉽지 않다. 위원회가 사용할 수 있는 두 가지 대안이 존재한다. 첫째, 위원회는 증인선정 과정에 더 집중하거나 이를 보고서에 명시했을 수도 있다. 현

---

[45] 서보혁, 『북한인권: 이론, 실제, 정책』 (서울: 한울, 2007), pp. 192~193.
[46] 서보혁, 『코리아 인권: 북한의 인권과 한반도 평화』 (서울: 책세상, 2011), pp. 74~75.
[47] "Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1," p. 14.
[48] *Ibid.,* p. 15.
[49] Gary King, Robert O. Keohane, and Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research,* (Princeton: Princeton University Press, 1994), pp. 129~137.

재 '해를 끼치지 않는' 원칙을 제외하고는 30,000명의 가능한 증언자 중에서 증인이 어떻게 선정되었는지, 그 기준은 무엇인지에 관한 자세한 보고가 누락되어 있다. 흔히 인권 보고가 증언에 많이 의존하는 경우, 증인 선정 과정이 자세하게 명시되어 있다. 예컨대 2013년 통일연구원의 보고서는 성별, 나이, 직업, 사회적 지위와 과거 경험을 고려하여 '1,983명의 사전 인터뷰를 통해 선정된' 230명의 증인들의 인터뷰로 이루어져 있다고 명시하고 있다.[50] 이러한 정보 제공을 통해 독자가 편향성에 대한 직접적인 판단을 할 수 있게 했으면 보고서 내용은 보다 덜 논쟁적일 수 있었다고 생각한다.

두 번째 대안은 증언자에 관한 정보를 추가적으로 제공함으로써 독자들이 직접 편향 가능성을 판단할 수 있도록 하여 보고서의 편향성을 줄이는 방법이다. 위원회는 공청회를 공개하고 웹사이트에 증언을 제공하여 편향을 줄이고자 했지만, 증인들의 선정 과정까지 공개하지 않았다. 통일연구원은 연간 보고서를 발간할 때 증인들에 관한 정보를 제공하는데 나이, 성별, 탈북년도, 탈북 빈도수와 같은 개별 정보가 아닌 종합적(Aggregated) 정보를 제공한다.[51] 위원회의 보고서에도 이러한 정보가 요구되지만 현재는 부재한 상황이다. 간단한 정보임에도 불구하고 명시되지 않는다면, 독자는 증인 선정과정이 보고서의 결과에 얼마나 영향을 미쳤는지 알 수 없게 된다. 예컨대 위원회는 '성별 문제에 집중'하고 '특히 여성과 아동의 권리 침해에 집중했다'고 주장한다.[52] 하지만 증인들의 전체적인 성별의 분포를 알 수 없다면 보고서에서 여성 인구가 과잉되어 그런 결과가 나오지 않았나 의심할 수밖에 없다. 위원회는 추가적인 편향 가능성을 제시했는데 이는 한국에 거주하는 증인들 '대다수가 중국의 국경 주변에 있는 지역에서 온 사람들'이라는 점이다.[53] 그렇다면 국경 부근에 있었던 인권침해 사례가 과잉 대표될 가능성이 높은데, 위원회는 이러한 편향을 줄이기 위해 어떠한 조치를 취했는지 언급하지 않는다. 이러한 경우 '해를 끼치지 않는' 원칙을 위반하지 않으면서 개인의 출신지를 명시하거나 출신지에 관한 증언자들의 종합적인 정보를 제공할 수 있을 것이다.

---

[50] Korea Institute for National Unification, *White Papers on Human Rights in North Korea* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2013), p. 10.

[51] Korea Institute for National Unification, *White Papers on Human Rights in North Korea.*

[52] "Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1," p. 8.

[53] *Ibid.,* p. 14.

2. 인권 상황의 동학(Dynamics)과 변화

유엔의 다른 조사위원회와 달리 해당 위원회는 조사해야 할 기간에 관한 명시적인 언급이 없었다. 그렇기 때문에 위원회는 인권 침해 상황을 조사할 때 최근의 침해만 조사한 것이 아니라 북한의 정권 수립 등 과거에서부터 시작해서 현재에 '심각한 영향'을 미친 사건들도 함께 조사했다.[54] 이 과정에서 위원회는 인권 침해 상황을 찾고 문서화하는데 집중하면서도 '시간'이라는 요소를 간과하여 인권침해 양상의 변화를 보지 못함으로써 두 가지 문제를 초래했다.

첫째, 위원회는 증언 보고에서 사건의 정확한 시간을 명시하지 않았다.(그 예는 보고서에 빈번하다.) 인권 보고에 있어서 시간과 장소를 명시하는 것은 가장 기본적인 요소임에도 불구하고 위원회의 보고서에는 이와 같은 정보가 부재하다. 식량권과 강제 실종에 관련된 사건에는 일부 시간이 구체적으로 명시되어있다. 하지만 그것을 제외하고 많은 인권 침해 사례와 관련된 시간과 장소는 보고서에서 찾을 수 없다. 그렇기 때문에 의도하지 않았음에도 불구하고 보고서가 밝힌 침해 사례는 모두 현재 일어나고 있다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 그렇지 않더라도 보고서에 정확한 시간이 명시되어 있지 않기 때문에 독자들은 명확한 판단을 내릴 수 없다. 과거와 현재 침해사건의 구별이 모호한 것은 인권 보고에 있어 바람직하지 않다.

둘째, 대다수의 증인들이 탈북해서 한국에 정착하는데 오랜 시간이 걸렸다. 위원회 또한 이를 인지하고 있으며 이에 관하여서 "비정부기구나 언론에 보도되는 최근의 인권 침해 사례의 경우 확증하기 어렵다"라고 언급한다.[55] 하지만 이와 동시에 위원회는 비공개 인터뷰를 통해 "최근 탈북한 사람들의 증언을 얻을 수 있었다"고 주장하기도 했다.[56] 또한 위원회는 그들의 증언이 "공청회에서 제시되는 상황과 일치하며, 북한에 인권 침해 상황이 아직 변화되지 못한 비참한 상황이다"라고 주장한다.[57] 하지만 독자들은 여전히 이러한 위원회의 주장을 평가하는데 있어 어려움이 존재한다. 그리고 그 대표적인 이유는 보고서에서 기술한 인권 침해가 구체적으로 언제 일어났는지 언급이 되어있지 않기 때문이다. 또한 다른 중요한 이유는 위원회가 했다는 비공개 인터뷰에 참여한 증인들이 과연 어떠한 시기에

---

[54] *Ibid.*, p. 8.
[55] *Ibid.*, p. 14.
[56] *Ibid.*, p. 1.
[57] *Ibid.*, p. 46.

탈북 했는가 하는 정보가 없기 때문이다.

3. 역사적 비유(Historical Analogy)의 과도함

역사적 비유는 과거의 경험을 통해 현재를 이해하는데 유용하다.[58] 역사를 통해 과거에 어떠한 잘못이 있었고 어떻게 해결되었는지 아는 것은 현재의 인권문제를 다루는데 유용할 수 있다. 한편으로 역사는 항상 다른 맥락 속에서 진행되기 때문에 과거와 현재의 상이한 정치 체제, 역사적, 사회 경제적, 문화적인 맥락이 고려되어야 한다. 이런 점에서 유엔의 공식 보고서는 역사적 비유를 사용함에 있어 최대한 조심해야 한다. 이는 과거의 특정 사건을 지칭하는 개념이 보고서에 사용되어 오용되거나 남용된다면 보고서는 잘못 해석되거나 과장된 보고서로 오해를 살 수 있기 때문이다. 역사적 비유를 사용하는 경우, 인권 조사 대상국을 불필요하게 동요시키거나, 보고서의 객관성이나 신뢰성에 해를 가할 가능성이 있다. 그렇기 때문에 역사적 비유를 사용하는 전략은 민간 인권단체에게는 유용할 수 있지만 공식 유엔 조사에 적합하지 않을 수 있다.

위원회는 북한의 인권 침해가 인도에 반한 죄라는 결론을 내리는 부분까지는 보고서에서 냉정함을 유지하고 있다. 보고서는 이 지점까지는 분석적이고 침착한 논조를 유지한다. 하지만 결론에서 위원회는 '비록 기간이 더 짧고 다른 파괴적인 양상을 보인다고 하더라도 가장 비슷한 비유는 20세기 전체주의 국가들의 수용소' 라고 명시적으로 주장한다.[59] 위원회는 이 문장을 통해 우회적으로 독일의 히틀러 통치하의 나치즘이나 스탈린 치하의 소련의 강제노동수용소를 암시하고 있다. 더 나아가 커비 위원장은 언론과의 인터뷰에서 이들의 사례를 직접 언급하기도 한다. 하지만, 개인적으로 이 문장은 보고서에 있어 불필요한 문장이라고 본다. 이 문장 자체가 북한의 인권 상황에 대한 어떠한 추가적인 정보를 제공하고 있지 않다. 즉, 위원회는 보고서에 명시된 인권 침해 사항들이 인도에 반한 죄임을 입증하기 위해서 이러한 비유를 사용할 필요성은 없다. 망신주기(Naming and Shaming) 전략은 국제 시민사회, 특히 비정부기구나 인권운동 단체에서 인권침해 국가를 비난하거나, 정부의 태도를 변화시키는데 효과적인 방법이다. 하지만 유엔의 공식 기

---

[58] Yeun Foong Khong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decisions of 1965* (Princeton: Princeton University Press, 1992).

[59] "Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea U.N. Doc a/Hrc/25/Crp.1," p. 270, 330.

관이 특정 국가를 조사하는 상황에서 이러한 전략을 사용했다는 것이 적절한지는 의문이다. 특히 위원회의 보고서는 면밀하고 총체적으로 조사되었다는 점에서 보고서 그 자체만으로도 충분한 힘을 가지고 있었다고 보여진다.

Ⅳ. 결론

위원회의 보고서와 권고사항에 관한 논쟁은 지속될 것이다. 북한은 보고서를 지속적으로 비판하며 북한 정권에 대한 미국 공격의 일환이라고 주장할 것이다. 다른 인권 활동가와 피해자들은 북한의 만행을 인도에 반한 죄를 넘어 집단살해죄(제노사이드)로 정의하려고 하며 추가적인 조치를 요구할 수도 있다. 이 모든 논란은 위원회의 활동과 보고서의 영향력을 보여준다. 북한 인권문제에 관한 국제적 논의는 이제 본격적으로 시작되었다. 최근 북한은 이러한 논란을 의식한 듯 한국과 미국의 인권상황에 관한 보고서를 자체 발간하기 시작했다. 동시에 북한은 회유책의 일환으로 인권이사회의 보편적 정례검토에서 제시된 268개의 권고안 중 113개 수용, 4개 부분수용, 그리고 58개를 주목할 것에 동의했다. 동시에 한국에는 유엔 북한인권사무소가 개설되었으며 위원회의 권고사항과 조사 작업을 이어서 시도하려고 하고 있다.

위원회에 있어서 추가 조치를 위한 새로운 기관의 역할은 매우 중요하다. 조사를 하기 위해 설치된 위원회는 보통 임시 기관이기 때문에 추후 조치를 위한 기관이 그 작업과 유산을 지속할 수 있어야 의미가 있다. 위원회의 작업은 임무가 끝났다고 완료되는 것이 아니다. 오히려 국내, 국외의 논란을 살펴보면 알 수 있듯이, 위원회 활동의 끝은 항상 새로운 시작을 의미한다. 위원회가 모은 증언과 정보, 문서자료는 추후 연구와 인권증진 활동에서 사용되어야 하며 미래 세대를 위해서도 잘 보존되어야 한다.

위원회의 보고서는 역사적인 기록물이다. 이는 향후 북한 인권문제 해결과 증진을 위한 다양한 노력의 초석이 될 것이다. 이런 이유에서 위원회의 보고서는 통일연구원에서 전문을 번역하였고 유엔 홈페이지에도 탑재되어있다.[60] 1년여 동안 진행된 조사는 북한과 중국의 비협조와 같은 어려움 속에서도 많은 증언자의 확

[60] 통일연구원, 『2014년 유엔인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』(서울: 통일연구원, 2014) <http://seoul.ohchr.org/EN/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/Documents/Commission%20of%20Inquiry/COI_detailed_Korean.pdf&action=default> (검색일: 2016.12.7.).

보 및 비정부기구와 국가 기관의 협조를 얻어내었다. 이를 기반으로 위원회는 광범위하면서도 매우 꼼꼼한 보고서를 발간할 수 있었다. 물론 지적한대로 아직도 극복해야 할 한계가 있고 해결해야 할 문제점이 있다. 이러한 문제점을 극복했을 때 북한 인권문제의 해결을 위한 진일보가 이루어질 것이고 이 과정에서 위원회의 보고서는 중요한 징검다리가 될 것이다.

■ 접수: 10월 31일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 9일

참고문헌

1. 단행본

김수암 외. 『유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구』. 서울: 통일연구원, 2013

서보혁. 『북한인권: 이론, 실제, 정책』. 서울: 한울, 2007.

_____. 『코리아 인권: 북한의 인권과 한반도 평화』. 서울: 책세상, 2011.

통일연구원. 『2014년 유엔인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』. 서울: 통일연구원, 2014

Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics.* Ithaca: Cornell University Press, 1998.

Khong, Yeun Foong. Analogies at War: Korea, Munich, *Dien Bien Phu and the Vietnam Decisions of 1965.* Princeton: Princeton University Press, 1992

Kim, Hun Joon. *The Massacres at Mt. Hala: Sixty Years of Truth Seeking in South Korea.* Ithaca: Cornell University Press, 2014.

King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.* Princeton: Princeton University Press, 1994.

Klotz, Audie. *Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid.* Ithaca: Cornell University Press, 1999.

Korea Institute for National Unification. *White Papers on Human Rights in North Korea.* Seoul: Korea Institute for National Unification, 2013.

Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Thomas, Daniel C. *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism.* Princeton: Princeton University Press, 2001.

Truth and Reconciliation Commission. *Truth and Reconciliation Commission of*

South Africa Report. Cape Town: Juta and Co., 1998.

2. 논문

백범석, 김유리. “북한인권 문제의 새로운 접근-유엔 북한인권 조사위원회 활동 및 보고서의 인권법적 분석을 중심으로.” 『서울국제법연구』. 제21권 1호, 2014.

Cohen, Stanley. “Government Responses to Human Rights Reports: Claims, Counter-Claims and Denials.” *Human Rights Quarterly.* Vol. 18, No. 3, 1996.

Innes de Neufville, Judith. “Human Rights Reporting as a Policy Tool: An Examination of the State Department Country Reports.” *Human Rights Quarterly.* Vol. 8, No. 4, 1986.

Kim, Hun Joon. “Trial and Error in Transitional Justice: Learning from South Korea’s Truth Commissions.” *Buffalo Human Rights Review.* Vol. 19, No. 1, 2012.

Moon, Chung-in, and Ildo Hwang. “Identity, Supreme Dignity and North Korea’s External Behavior: A Cultural/Ideational Perspective.” *Korea Observer.* Vol. 45, No. 1, 2014.

Qian, Nancy, and David Yanagizawa. “The Strategic Determinants of U.S. Human Rights Reporting: Evidence from the Cold War.” *Journal of European Economic Association.* Vol. 7, No. 2-3, 2009.

3. 기타자료

Human Rights Watch. <www.hrw.org/>.

Brookings. <www.brookings.edu>.

United Nations Human Rights Council. <www.ohchr.org/>.

U.S. Government Accountability Office. <www.gao.gov/>.

Abstract

The UN Commission of Inquiry on Human Rights in North Korea:
Achievements and Some Issues

Hun-Joon Kim

In 2014, the U.N. Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, under the U.N. Human Rights Council, released its 372 page final report after an investigation of about one year. In December, the U.N. Security Council had the first official briefing, which surprisingly marked the very first incidence of the Security Council involvement with North Korean human rights issues. It was an outcome of a landmark report by a U.N. Commission of Inquiry. However, so far, there has not yet been any thorough assessment of the commission and its final report, albeit the significant and wide spread referral to the findings and recommendations. This essay evaluates the report based on its approach, methods and evidence by situating its report within existing governmental and nongovernmental human rights reporting practices on North Korean human rights. I discuss three achievements of the commission's report and explore what these strengths mean for the future implementation of the commission's recommendations. In addition, I critically review the content of the report and identify three problems and issues with the current report, which, if possible, should be considered and overcome in similar inquiries in the future.

Key Words: U.N. Commission of Inquiry, North Korea (Democratic People's Republic of Korea), human rights, crimes against humanity, human rights reporting, U.N. Human Rights Council

통일정책연구 제25권2호 2016
pp. 111~131

개성공단에서의 공동 거버넌스 연구: 모델의 구축과 함의를 중심으로

박 지 연*·조 동 호**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 거버넌스 이론 검토
Ⅲ. 개성공단 거버넌스 분석
Ⅳ. 비교사례 연구
Ⅴ. 결론

국문요약

남북관계의 변화에 따라 개성공단의 성장세는 부침을 보여 왔다. 예컨대, 2013년 4월 북측은 남측이 북한 최고 존엄을 모독했다며 개성공단 잠정중단 및 북한 근로자 전원철수를 발표하였다. 2013년 9월 개성공단은 재가동을 시작하였으나, 이후 2015년 북측의 임금인상 요구 및 토지사용료 협의 등이 난항을 겪었다. 지난 1월 북한은 4차 핵실험을 감행하였으며, 이에 따라 2월 한국 정부는 개성공단 전면 중단을 결정하였고, 2016년 10월 현재 개성공단은 폐쇄된 상태이다. 이 글은 지속가능한 남북경협을 위한 공동 거버넌스 모델의 도출을 목적으로 한다. 개성공단의 지속적인 성장도, 성장과정에서의 부침도 그리고 갑작스런 중단도 남북한의 공동 거버넌스가 가지는 한계에 기인한 것으로 판단되기 때문이다. 본 연구에서는 정책네트워크 이론을 바탕으로 남북경협의 공동 거버넌스 모델을 거버먼트 거버넌스, 케인즈주의 거버넌스, 신자유주의 거버넌스 그리고 자유주의 거버넌스 등으로 개념화 한 후, 개성공단 거버넌스를 분석하였다. 더불어 소주공업원구와 라선 및 황금평·위화도 개발 사업 등에 나타난 공동 거버넌스 사례를 분석하였다. 연구결과에 따르면, 개성공단과 같은 남북경협의 공동 거버넌스에서는 남북한 간의 대칭적인 관리체계 구축이 필요하다. 상호 대칭적인 운영체계가 수립되지 못할 경우, 일방에게 유리한 형태의 운영으로 갈등이 발생할 수 있다. 더불어 행위자들의 책무성을 강화할 필요가 있는데, 이를 위해서는 협력사업과 관련된 지식공유기관이 운영되어야 할 것이다.

주제어: 공동 거버넌스, 거버넌스, 개성공단, 남북경협

* 한국수출입은행 책임연구원
** 이화여자대학교 교수

Ⅰ. 서론

개성공단 사업의 추진은 2000년대 초반에 구체화되기 시작하였다. 2002년 11월 북한이 개성공업지구법을 제정한 이후 2003년 6월 개성공단 착공식을 가졌고, 2004년 6월 시범단지 부지조성을 완료하였다. 2004년 12월에는 시범단지 분양기업에서 생산된 제품의 첫 반출이 있었으며, 이후 2012년에는 북측 근로자가 5만명을 돌파하는 등 남북경협의 상징으로서 성장을 지속해왔다.

한편 남북관계의 변화에 따라 개성공단의 성장세는 부침을 보여 왔다. 특히 2013년 4월 북측은 남측이 북한 최고 존엄을 모독했다며 개성공단 잠정중단 및 북한 근로자 전원철수를 발표하였다. 2013년 9월 개성공단은 재가동을 시작하였으나, 이후 2015년 북측의 임금인상 요구 및 토지사용료 협의 등이 난항을 겪었다. 지난 1월 북한은 4차 핵실험을 감행하였으며, 이에 따라 2월 한국 정부는 개성공단 전면 중단을 결정하였고, 2016년 10월 현재 개성공단은 폐쇄된 상태이다.

이 글은 기존의 거버넌스 이론에 대한 검토를 바탕으로 지속가능한 남북경협을 위한 공동 거버넌스 모델을 도출하는 것을 주요 목적으로 한다.[1] 개성공단의 지속적인 성장도, 성장과정에서의 부침도 그리고 갑작스런 중단도 남북한의 공동 거버넌스가 가지는 한계에 기인한 것으로 판단되기 때문이다. 예를 들어 개성공단 중단 과정에서 거버넌스 기관 간의 소통은 전혀 존재하지 않았으며, 한쪽 거버넌스 주체의 일반적인 통보로 공단 가동이 중단되는 등의 사례 등이 관찰되었다. 개성공단 거버넌스에 관한 연구는 다양한 형태로 존재하고 있다. 먼저 남북경협 및 한반도 평화, 번영 등의 거시적 측면에서의 거버넌스 연구로서 황병덕 외(2006), 김규륜 외(2007), 김권식·이광훈(2014) 등이 있다.[2] 한편 박정원(2008)과 양현모 외(2009)는 개성공단 사례를 중심으로 남북경협 거버넌스를 논의한다.[3] 기존 연구들과 비교하여 본 연구는 두 가지 측면에서 연구의 의의를 가진다.[4] 첫째, 기존의 남북경협 및 개성공단 연구와는 달리 거버넌스 이론에 기

---

[1] 이러한 연구설계로 인하여 개성공단 거버넌스와 관련한 사건 또는 현상에 대한 구체적인 인과관계 서술은 주요 연구 대상에서 제외하고 있다는 한계를 밝힌다.

[2] 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』 (서울: 통일연구원, 2006); 김규륜 외, 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2007); 김권식·이광훈, "노무현 정부 통일정책 거버넌스의 특성에 관한 탐색적 연구," 『사회과학연구』, 제22권 1호 (2014), pp. 72~108.

[3] 박정원, "개성공단 법제 인프라구축을 위한 거버넌스 확충," 『서울국제법연구』, 제15권 2호 (2008), pp. 117~147; 양현모 외, "대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석: 개성공단사업 사례를 중심으로," 『통일문제연구』, 제21권 1호 (2009), pp. 415~458.

반을 둔 연구를 수행했다는 점이다.[5] 둘째, 최근까지 진행 중이었던 사례가 실패로 귀결됨으로서 실패사례로부터 시의성 있는 정책적 함의를 도출한 것으로 연구의 의의를 지닌다고 할 수 있다.

서론에서는 연구의 배경과 목적을 서술하였으며, Ⅱ장에서는 거버넌스를 이론적으로 검토하여 분석틀을 도출한다. Ⅲ장은 개성공단 거버넌스 분석을 통해 남북경협에서의 공동 거버넌스의 구조적 한계를 평가한다. 다음으로 Ⅳ장을 통해 국가간 공동 거버넌스 사례로서 소주공업원구와 라선 및 황금평 개발 사례를 분석한다. 마지막으로 결론에서는 지속가능한 경제협력을 위한 남북 공동 거버넌스에 대한 함의를 도출하고, 연구의 한계를 서술한다.

Ⅱ. 거버넌스 이론 검토

거버넌스는 통치방식을 의미한다.[6] 거버넌스 안에서 행위 조직 및 조직 내 구성원들은 국가로부터 일정 수준의 자율성을 가지며, 행위 조직 및 조직 내 구성원들은 상호작용을 바탕으로 상호의존성을 지닌다. 또한 행위자들 간의 상호작용은 참여자들에 의해 합의된 게임의 규칙에 의해 조정된다. 거버넌스는 기존의 거버먼트와 비교하여 몇 가지 차이를 가진다.[7] 첫째, 거버먼트 패러다임에서는 정책과정에서 정부와 민간부문의 구분이 명확하여 정부는 통치의 주체로서, 민간은 통치의 객체로서 그 역할을 수행하나, 거버넌스 패러다임에서는 정부와 민간 간의 구분이 약해지고 모두가 통치의 주체이자 객체가 된다는 것이다. 둘째, 거버먼트 패러다임에서 의사결정 및 영향력 행사의 과정은 일방적이고 하향적이기 때문에 권력과

---

[4] 선행연구와의 차별성 <표>

남북경협 거버넌스 연구	개성공단 거버넌스 연구	본 연구(차별성)
남북경협 전반에 관한 일반 연구	개성공단 사례에만 치중	이론에 기반한 모형 도출
미시적인 접근 결여	개성공단 폐쇄 이전 논의	개성공단 폐쇄 이후 시의성

[5] 물론 임성학 외(2007) 또한 거버넌스 이론을 바탕으로 한반도 평화와 번영의 거버넌스 활성화를 논의하기도 하였지만, 이론적인 논의에 그치고 있을 뿐 아니라 개성공단과 관련한 논의는 포함되어있지 않다. 임성학 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』 (서울: 통일연구원, 2007).

[6] 거버넌스는 개별 학문분야의 특성과 관심영역에 따라서 다양하게 해석되고 이해된다는 특징을 지니지만, 그럼에도 불구하고 국가, 사회 간의 통치과정과 관련된 제도의 범주와 이들의 관계에 관한 중요한 의미변화를 포용하고 있다고 할 수 있다. 채종헌 외, 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』 (서울: 한국행정연구원, 2008), pp. 16~17.

[7] 이명석, "거버넌스와 국가발전," 『국가경영전략』, 제3권 1호 (2003), p. 124.

영향력은 한 방향으로 행사되나, 거버넌스 패러다임에서 의사결정 과정은 협상하고 교섭하는 쌍방향 거래의 특성을 가진다. 셋째, 거버먼트 패러다임에서 발생하는 문제는 권위가 계층적으로 배열된 관료제를 통해 해결되나, 거버넌스 패러다임에서 발생하는 문제는 대등한 정책행위자들이 협력적으로 연결된 네트워크를 통해 해결된다. 다음으로 거버먼트 패러다임에서 정부는 핵심행위자이나, 거버넌스 패러다임에서 정부는 다수의 행위자 중 하나로 취급한다. 마지막으로 거버먼트 패러다임에서 정부는 정책 결정과 집행을 모두 담당하지만 거버넌스 패러다임에서 정부는 방향성을 설정하고, 정책이행은 다른 행위자들에게 위임한다는 특징을 가진다.

한편 거버넌스 이론에는 굿거버넌스 이론, 메타 거버넌스 이론, 네트워크 거버넌스 이론, 정책네트워크 이론 등이 있다. 먼저, 굿거버넌스 이론은 해외원조를 담당하고 있는 국제기구에서 원조의 효과를 높이기 위해 고안되었다. 국제기구들은 굿거버넌스 차원에서 수원국의 행정, 운영의 측면 및 정치적인 구조개혁을 다루고 있으며, 핵심원칙은 형평성, 효과성, 책임성, 참여, 안정 등이다.[8] 다음으로 메타거버넌스 이론이 있다. 국가의 실패를 막기 위해 다양한 거버넌스가 출현하였으나, 다시 거버넌스의 실패가 출현, 분산된 거버넌스의 관리를 위해 국가 역할이 강조되었다. 이러한 과정에서 결국 네트워크 중심의 노드 역할 즉, 메타 거버넌스로서의 국가역할이 중시되면서 메타 거버넌스 이론이 등장하였다.[9] 셋째, 네트워크 거버넌스 이론은 세계화에 따라 전통적인 국민국가의 기능과 역할은 축소되었지만, 동시에 국가는 새롭게 변화하여 세계화를 촉진시켰고, 그 과정에서 국가는 다층적 거버넌스를 특징으로 하는 전지구적 네트워크 속에 내재된 형태로 존재한다는 개념을 기본으로 한다.[10] 네트워크 거버넌스는 변화된 국가의 위상을 반영하여, 정부 및 정부 이외 행위자들 간의 관계에 관심을 가지고 있다. 즉, 네트워크 거버넌스 이론은 정부와 비정부행위자들 간의 거버넌스를 논의하기 위한 개념으로 이해할 수 있다. 마지막으로 정책네트워크 이론은 정부기관들과 이익집단들 간의 관계를 설명하는 개념이다. 네트워크는 행위자들을 연결하는 관계를 말하며, 네트워크 내의 행위자들은 노드로서 사람, 대상, 조건, 시스템 등을

---

[8] Jomo Kwame Sundaram and Anis Chowdhury(eds), *Is Good Governance Good for Development?* (New York: United Nations, 2012), pp. 1~27.

[9] Bob Jessop, *The future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity Press, 2002).

[10] Christopher K. Ansell and Steven Weber, "Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems," *International Political Science Review,* Vol. 20, No. 1 (1999), pp. 73~93.

의미하고 있다. 여기서 네트워크 행위자들 간의 연결 관계의 구조가 정책네트워크의 구조가 되며, 해당 구조에 따라 거버넌스의 특징이 다르게 나타난다. 본 연구에서는 정책네트워크 이론의 핵심 개념을 도입하여, 행위자와 행위자들 간 상호작용 및 권력배분 구조 등을 중심으로 개성공단의 거버넌스를 분석하고자 한다. 왜냐하면, 남북경협에서의 적절한 거버넌스 방식은 굿거버넌스 이론이나 메타거버넌스 이론과 같이 거시적인 접근보다는 정책이라는 미시적인 접근을 통해 적절한 함의를 도출할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다. 더불어 네트워크 거버넌스 이론은 정책네트워크 이론의 상위개념으로서 네트워크의 중요성을 강조하고 있기 때문에, 정책네트워크를 통한 접근은 네트워크 이론을 포함하는 접근법으로 판단된다.

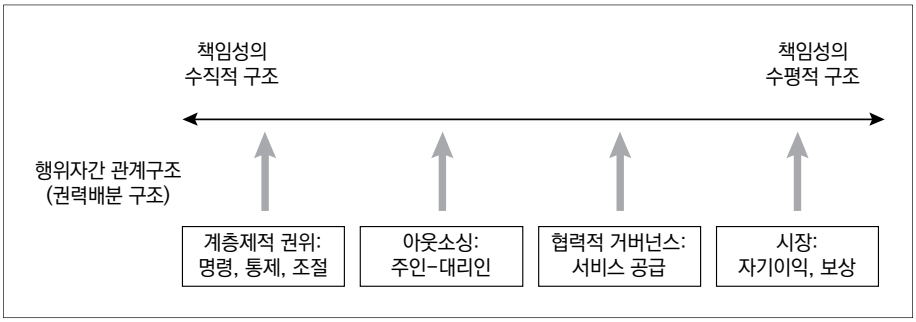
정책네트워크에서 정책행위자의 기본단위는 공식적인 조직이며, 개인은 조직의 구성원으로서 지위를 획득하고 조직의 대리인 자격으로 정책네트워크 활동에 참여하게 된다.[11] 새로운 행위자의 등장과 탈퇴는 네트워크의 변화를 가지고 오는 중요한 원인이 되기도 한다. 다음으로 상호작용 및 관계구조(권력배분 구조)와 관련하여 행위자들은 이익 또는 방침에 따라 상호작용을 통해 정책을 형성하는데 영향을 미치고 서로 의존적이거나 독립적인 형태로 상호작용한다.[12] 여기서 네트워크 내 권력배분 구조는 행위자들 간의 관계의 유형이 어떠한 형태로 연결되어있는가를 의미한다. 구체적으로 관계구조가 계층제적 권위에 의해 결정되는 경우에 거버넌스는 매우 수직적인 형태를 지니게 된다. 또한 관계구조가 주인-대리인 관계에 따라 결정되는 경우에도 거버넌스는 비교적 수직적인 형태를 가진다. 반면 관계구조가 서비스 공동공급 즉 협력적 거버넌스에 의해 결정되는 경우 책임성의 구조는 비교적 수평적인 형태를 가지며, 관계구조(권력배분 구조)가 시장에 의존하는 경우 거버넌스는 매우 수평적인 형태를 가진다. 여기서 정책네트워크 이해당사자들은 서로 상호작용을 하면서 다양한 형태로 거버넌스를 재구성하기도 한다. 또한 네트워크에 참여할 수 있는 진입구조의 개방성 정도가 네트워크의 유형을 결정짓는 중요한 변인이 되기도 하며, 행위자 간 자원 또는 권력보유에 따른 위계서열은 네트워크에 참여하고 있는 행위자간 내적 구조의 특성에 따라 달라질 수 있다.[13]

---

[11] Bob Jessop, "The Dynamics of Partnership and Governance Failure," in G. Stoker(ed.) *The New Politics of Local Governance in Britain* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 8~9.

[12] 채종헌 외, 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』 (서울: 한국행정연구원, 2008), pp. 16~41.

<그림 1> 네트워크 관계구조(권력배분 구조)의 유형



자료: 채종헌 외, 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』(서울: 한국행정연구원, 2008), 2장의 논의를 참조하여 저자작성.

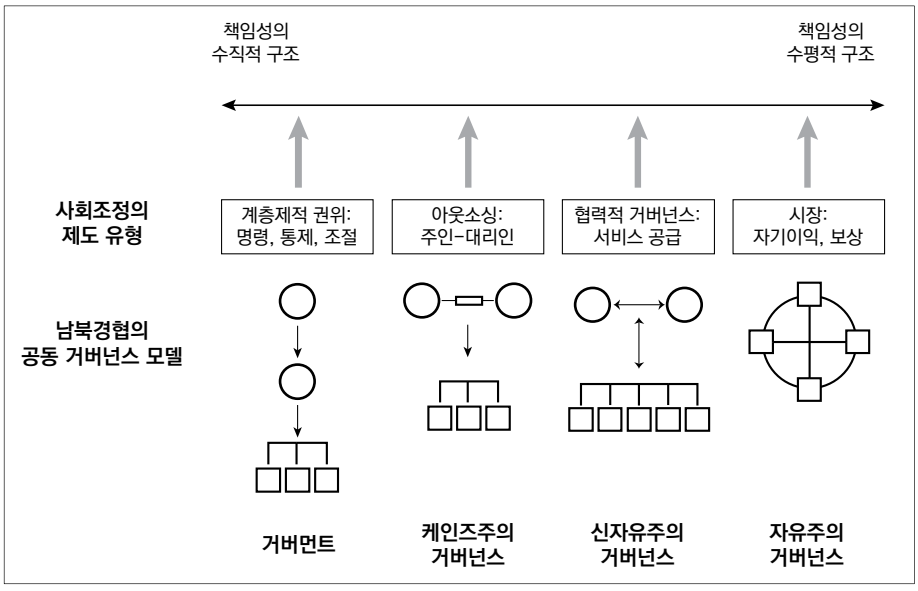
본 연구에서는 정책네트워크 이론을 바탕으로 남북경협의 공동 거버넌스 모델을 다음과 같이 구상한다.[14] 첫째, 거버먼트 거버넌스 즉 행위자들 간 계층제적 권의에 따른 명령, 통제, 조절이 중심이 되는 공동개발 경제특구의 거버넌스가 존재할 수 있다. 해당 거버넌스의 장점은 상위 행위자는 하위 행위자에게 명확한 의사전달이 가능하다는 것이다. 단점은 현실적으로 국가 간의 공동개발의 경우, 한 국가가 다른 국가의 하위에 위치하도록 합의하기가 어렵다는 것이다. 그리고 책임성의 구조가 수직적이기 때문에 하위 행위자로부터 책무성을 보장받기 어렵다는 것이다. 둘째, 케인즈주의 거버넌스가 있을 수 있다. 이것은 주인-대리인 관계에 의한 특구 개발 및 운영이 이루어지는 거버넌스로서 대리인들을 통해 양측 행위자 간의 의사조율이 가능하다는 장점을 가진다. 반면 주인들 간의 관계가 대리인의 활동에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 대리인의 독립적인 활동을 보장받기 어렵다. 따라서 주인들 간의 갈등이 존재할 경우, 대리인들 간의 조정이 거의 불가능할 수밖에 없는 구조적 한계를 가진다. 셋째, 서비스의 공동공급이 중심이 되는 신자유주의 거버넌스가 가능하다. 신자유주의 거버넌스의 장점은 최상위 행위자 간에 직접적인 의사교환으로 운영의 효율성을 증가시킬 수 있다는 것이며, 반면 행위자들 간 책임구조가 불명확하여 모두 책임을 회피하려는 현상이 발생할 수

[13] 안네 메테 키에르, 이유진 옮김, 『거버넌스』(서울: 오름, 2004); 채종헌 외, 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』(서울: 한국행정연구원, 2008), pp. 16~41.

[14] 본 연구에서는 일반 거버넌스 이론을 활용하여 공동거버넌스 모형을 구축하고 있다. 참고로 유사한 분야의 대표적인 해외 사례연구로는 Pieter Glasbergen(1998), S.A. Denters, Oscar van Heffen, J. Huisman, P.J. Klok(2013), John Child, David Faulkner, Stephen B. Tallman(2005) 등을 들 수 있다.

있다. 따라서 높은 수준의 책무성을 보유한 행위자들 간의 거버넌스일 경우에만 효율적으로 활용될 수 있다는 한계를 가진다. 넷째, 자기 이익과 보상이 행위자들 간 관계구조의 중심이 되는 자유주의 거버넌스가 가능하다. 장점은 효율적인 관계구조가 자율적으로 형성된다는 것이나 국가 간 정치적 이슈가 연관된 경우 현실적으로 불가능한 형태의 거버넌스로 평가된다. 절대적인 시장 메커니즘의 작동으로 운영되는 거버넌스 형태로, 현실적으로 공동 거버넌스에 적용하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다.

<그림 2> 남북경협의 공동 거버넌스 모델의 예



자료: 안네 메테 키에르, 이유진 옮김, 『거버넌스』(서울: 오름, 2004)와 채종헌 외, 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』(서울: 한국행정연구원, 2008)을 참조하여 저자작성.

Ⅲ. 개성공단 거버넌스 분석

개성공단은 남한의 기술과 자본, 북한의 토지와 노동력이 결합되어 개발·운영되므로 개성공단에는 남과 북 양측의 여러 기관이 결합하여 관리체계를 형성하고 있다. 개성공단 거버넌스의 주요 행위자로는 통일부 남북협력지구발전기획단, 중앙특구개발지도총국, 개성공업지구지원재단, 개성공업지구관리위원회, 한국토지주택공사, 현대아산 등이 있다. 행위자의 역할과 기능을 바탕으로 개성공단의 관

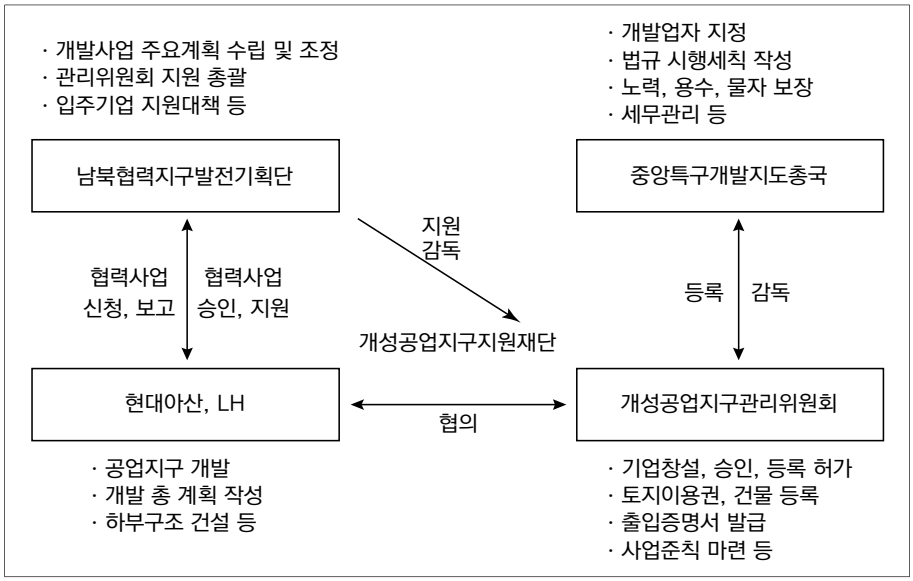
리체계는 아래와 같이 요약된다. 주요 행위자의 역할과 기능을 살펴보면, 먼저 남측 당국 거버넌스 행위자인 남북협력지구발전기획단은 남한당국으로서 정책, 예산, 정보 등 제반 수단을 보유하고 협력사업의 승인을 비롯한 제반 인허가, 도로·상하수도 및 용수폐수처리시설·폐기물처리장·전기통신 등 공업지구 인프라건설 및 지원, 기업 지원, 대북 협상 추진 등의 업무를 수행한다. 다음으로 중앙특구개발지도총국은 북측 당국을 대표하는 거버넌스 행위자로서 중앙공업지구지도기관의 역할을 담당하고 있다. 「개성공업지구법」에 따르면, 중앙공업지구지도기관으로서 중앙특구개발지도총국은 개발업자의 지정, 공업지구관리기관의 사업에 대한 지도, 공업지구법규의 시행세칙작성 등의 역할을 수행하도록 명시하고 있다.[15] 실제로 중앙특구개발지도총국은 기획조정, 총무, 감사, 개발/건축, 세무회계, 노무관리, 협력부, 투자홍보에서 각 분야를 담당해 기업을 지원하며, 통행검사소를 통해 개성공단 인원과 차량에 대한 출입심사 및 세관을 통해 반출입 물자에 대한 세관검사와 농축산물 검역 관리 등의 역할을 담당한다. 한편 개성공업지구지원재단은 2007년 12월 31일 개성공단의 행정지원을 위해 설립되었으며, 이사장은 개성공업지구관리위원회 위원장을 겸하도록 되어 있다. 반면 개성공업지구관리위원회는 「개성공업지구법」에 따라 설립되었으며, 북한의 중앙특구개발지도총국 소속으로 되어있는 북한 법인인데, 조직의 구성 인사관리, 운영 등에 있어 자율성을 가지고 한국 내 산업단지공단과 지방자치단체에 준하는 역할을 동시에 수행하는 특수한 형태의 기관이다.[16] 관리위원회는 2004년 10월 북한의 중앙특구개발지도총국에 개성공업지구관리위원회로 등록하면서 업무를 시작하였는데, 관리위원회의 업무는 개성공단 내 투자 여건 조성 및 투자 유치, 기업창설 승인 및 등록, 건설 인허가 및 기반시설 관리, 토지이용권, 건물, 윤전기재의 등록, 출입증명서 통행증 발급, 사업준칙 작성 등이다. 그 외 한국토지주택공사는 공단분양과 자금조달을 담당하며 현대아산은 시공 및 관리 업무를 수행해 왔다.

---

[15] 「개성공업지구법」 제22조.

[16] 이임동, "개성공단 위기시 행위주체의 역할에 관한 연구: 입주기업 위기극복 활동 중심으로," 중앙대학교 석사학위논문(2013), p. 67.

<그림 3> 개성공단 거버넌스 행위자의 역할 및 관계



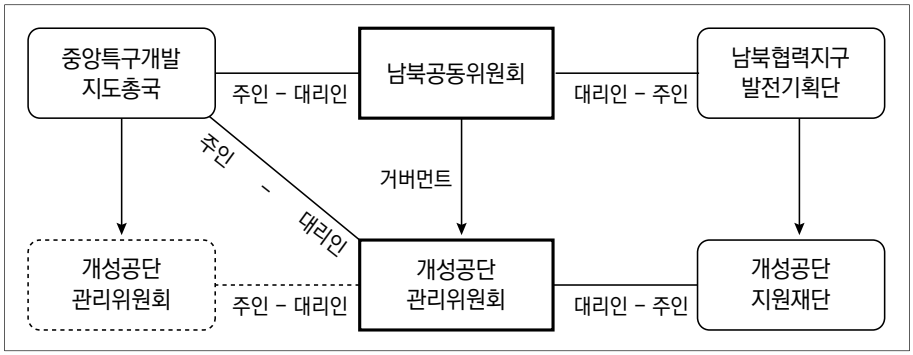
자료: 통일부 개성공단사업지원단, 『개성공단 5년』(서울: 통일부, 2007); 개성공업지구지원재단 홈페이지, <https://www.kidmac.com/kor/contents.do?menuNo=100218>(검색일: 2016.10.4.).

개성공단의 거버넌스 체계는 행위자 간 관계구조를 바탕으로 개성공단 거버넌스는 주인-대리인 거버넌스와 전통적인 거버먼트가 혼재한 구조를 가지고 있는 것으로 분석할 수 있다. 먼저 개성공단 거버넌스 구조는 주인-대리인 관계를 중심의 아웃소싱(케인즈주의 거버넌스) 구조로 분석된다. 개성공단은 남측, 북측 당국의 대리인인 남북공동위원회와 양측 지원기관의 대리인인 개성공단관리위원회에 의해 운영되고 있다. 그 하위로 남북협력지구발전기획단-남북공동위원회-중앙특구개발지도총국이 운영을 집행한다. 즉 남측의 주인은 남북협력지구발전기획단, 북측의 주인은 중앙특구개발지도총국이며, 양측 주인은 대리인인 남북공동위원회를 통해 개성공단을 운영하고 있는 것이다. 남측과 북측 모두 주인기관에 속한 담당자들이 사무처를 통해 공동위원회를 운영하고 있기 때문에 대리인이 주인의 의사를 최대한 반영시킬 수 있는 구조, 즉 주인-대리인 간의 갈등이 거의 존재하지 않는 구조로 분석된다. 여기서 사무처는 공동위원회 및 분과위원회 운영을 지원, 개성공단 운영과 관련한 남북 당국 간 연락 업무를 담당하며, 그 밖에 공동위원회가 위임한 업무를 처리한다. 그러나 개성공단은 양측 주인이 단일 대리인을 가지고 있는 구조이기 때문에 양측 주인들이 다른 견해를 가질 경우, 주인에 대한 요구를 대리인이 반영하기 어려운 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 대리인의 주된

역할은 주인들의 요구를 조정하는 것이 되며, 조정의 결과에 따라 거버넌스의 운영가능 여부가 결정되는 것이다.

다음으로 중앙특구개발지도총국-개성공단관리위원회-개성공업지구지원재단 층위를 살펴보면, 남측의 주인은 개성공업지구지원재단으로, 북측의 주인은 중앙특구개발지도총국으로 볼 수 있으며, 양측 주인은 개성공단관리위원회를 통해 개성공단 거버넌스에 참여한다. 개성공업지구지원재단 이사장과 개성공단관리위원회 위원장은 동일인이며, 관리위원회는 재단의 지원을 통해 운영되기 때문에, 대리인이 주인의 의사를 최대한 반영시킬 수 있는, 즉 주인-대리인 간의 갈등이 거의 존재하지 않는 구조일 수 있다. 북측의 경우 법적으로 개성공업지구지원재단은 중앙특구개발지도총국의 하위기관이기 때문에 주인-대리인 간의 갈등은 존재하기 어려운 구조이다. 지도기관 레벨에서의 논의와 마찬가지로 지원기관 레벨에서도 개성공단은 양측에 주인이 단일 대리인을 가지고 있는 구조이기 때문에 양측 주인들이 다른 견해를 가질 경우, 주인에 대한 요구를 대리인이 반영하기 어려운 문제가 발생할 수 있는 것이다. 더욱이 남측의 경우 지원기관인 개성공업지구지원재단이 주인인 반면, 북측의 경우는 한 단계 상위에 놓여있는 지도기관이 주인이기 때문에 대리인인 개성공단관리위원회에 미치는 영향력이 다르기 때문에 이에 따른 거버넌스의 불균형 문제가 공동개발특구에서 발생할 수 있는 것으로 평가된다. 즉 개성공단관리위원회에 대한 북측의 권한이 남측의 권한보다 크기 때문에 공동운영에 대한 문제가 발생할 수 있는 것이다.

<그림 4> 개성공단 거버넌스 구조



자료: 저자작성.

개성공단 거버넌스는 명령, 통제, 조절 등의 계층제적 권위(거버먼트)의 특징을 보이는 것으로 평가된다. 남북 양측의 지도기관, 지원기관의 대리인인 남북공동위원회와 개성공단관리위원회는 명령, 통제, 조절 등 계층제적 권위에 의한 네트워크를 가진다. 개성공단관리위원회는 남북공동위원회의 정책적 결정사항을 수행하는 기관으로 매우 수직적인 관계구조를 가지기 때문에 의사전달에 용의하다. 그러나 관리위원회는 중앙특구개발지도총국의 대리인이기도 하기 때문에 만약 중앙특구개발지도총국이 공동위원회의 결정에 일부 반대를 표할 경우 관리위원회의 역할 수행이 어려워지는 문제가 발생하게 되는 것이다. 또한 관리위원회는 기획단의 지시를 받는 개성공업지구지원재단의 대리인이기도 하기 때문에 만약 기획단이 공동위원회의 결정에 일부 반대를 표할 경우 관리위원회의 역할 수행이 어려워지는 문제가 발생할 수 있다. 즉 개성공단관리위원회는 공동위원회와 수직적인 관계임에도 불구하고, 총국 및 재단과 주인-대리인 관계를 가지기 때문에 수직적인 구조에서 기대할 수 있는 거버먼트의 효율성을 거의 기대할 수 없는 것으로 평가된다. 오히려 수직적인 구조로 인해 개성공단관리위원회의 독립성이 떨어지는 동시에 책무성도 요구하기 어려운 구조로 평가할 수 있다.

요약하자면 개성공단에서의 남북 공동 거버넌스는 첫째, 주인-대리인 관계에서의 문제가 존재한다. 근본적으로 주인이 둘이며, 대리인이 하나이기 때문에 주인들 간의 합의가 어려울 경우 대리인은 어떠한 역할도 할 수 없다는 것이 문제이다. 즉 남북한 간의 정치적 갈등으로 인해 공동위원회의 개최가 어려운 것이 현실이다. 둘째, 동일한 대리인에 대한 양측 주인 레벨의 차이 또한 지속가능한 거버넌스에 장애가 될 수 있다. 개성공단관리위원회의 남측 주인인 개성공업지구지원재단은 지원기관 레벨이며, 북측 주인인 중앙특구개발지도총국은 지도기관 레벨로 관리위원회에 대한 영향력이 다를 수 있다. 더구나 북측 지도기관인 중앙특구개발총국은 법적으로 개성공단관리위원회의 지도기관이기 때문에 절대적인 영향력을 보장받고 있다. 따라서 입주기업에 대한 세금납부 등의 요구에 대해 북측의 영향력이 상대적으로 강할 수밖에 없는 구조이다. 즉 공단 내 기업들은 개성공단관리위원회를 대북 채널로 사용하고자 하지만 관리위원회는 근본적으로 동등한 수준의 협상력을 가지지 못하는 구조라 할 수 있다. 결과적으로 개성공단은 남한의 공단이면서도 이에 대한 최종결정은 북측의 의사결정에 따르고 있는 상황으로 평가할 수 있다. 셋째, 집행기관의 자율성 및 책무성 문제도 지적된다. 개성공단관리위원회의 경우 상위기관인 공동위원회의 명령과 통제를 받도록 되어있기 때문에 개성공단 운영에 대한 자율성이 떨어지며, 책무성도 감소할 것이다. 개성공단 기업인

터뷰에 따르면, 개성공단관리위원회는 기업들의 노동자수급 관련 건의에 대해, 자발적으로 처리하기 위해 애쓰기보다 상위에 보고하는 차원에서 마무리하는 경향이 있는 것으로 파악된다. 상위기관인 공동위원회가 적절히 운영되지 못한다면, 기업의 건의를 해결하는 것은 불가능할 것으로 평가된다.

Ⅳ. 비교사례 연구

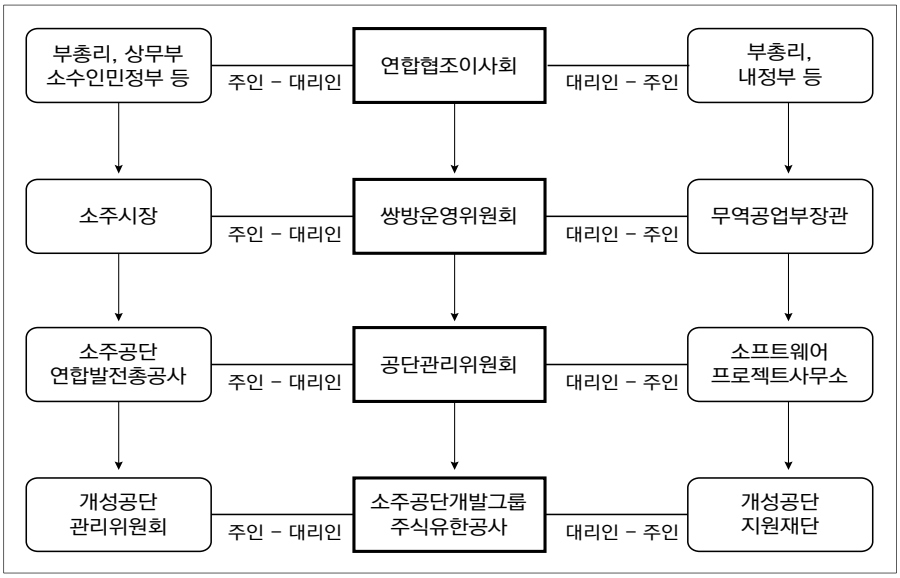
1. 소주공업원구

1992년 싱가포르는 중국을 방문하여 중국-싱가포르 합작 공단 개발을 제안하였으며, 이후 양국은 협상을 통해 소주를 개발대상 지역으로 선정하였다. 이 프로젝트는 싱가포르의 리콴유 전 총리가 직접 중국 중앙정부 최고위층과 협상하여 성사시켰고, 공동 추진조직의 장을 양국의 부총리가 맡았다.[17] 싱가포르는 중국에 싱가포르와 비슷한 투자환경을 갖춘 '미니-싱가포르'를 만들고자 했으며, 이를 위해 중국 측에 싱가포르의 지식과 경험을 전수하는 데 역점을 두었다. 중국은 아시아에서 가장 성공적인 경제개발 사례 중 하나인 싱가포르 모델을 배움과 동시에 외국인투자 유치를 확대하기 위해 싱가포르와의 공동 개발을 환영한다는 입장이었다.[18] 소주공업원구의 개발사업은 양국의 국영기업 컨소시엄이 합작해 설립한 소주공업원구개발회사(CSSD, China-Singapore Suzhou Industrial Park Development Co., Ltd.)가 맡았으며, 초기의 지분은 중국 측이 35%, 싱가포르 측이 65%였다. 싱가포르측 컨소시엄인 SSTD(Singapore Suzhou Trade and Development)에는 총 24개사가 참가했고, 그 중 10개가 공기업, 14개는 사기업이었으며, 중국측 컨소시엄인 SIPC(Suzhou Industrial Park Co., Ltd.)에는 11개의 국가급, 성급 및 시급 국영기업이 참가하였다.[19] 개발이 시작된 지 5년만인 1999년에 주도적 개발사업자 역할이 싱가포르측에서 중국측으로 넘어갔으나, 현재까지도 양국 합의에 따라 공동운영 체제를 유지하고 있다.

---

[17] 이상빈·김연철, "중국 소주공업원구 발전의 경로의존 유형," 『한국동북아논총』, 제70권 (2014), pp. 21~44.
[18] Suzhou Industrial Park 홈페이지 <http://www.sipac.gov.cn/english/> (검색일: 2016.10.4.).
[19] 위의 글.

<그림 5> 소주공업원구 거버넌스 구조



자료: Suzhou Industrial Park 홈페이지 <http://www.sipac.gov.cn/english/> (검색일: 2016.10.4.)를 바탕으로 저자작성.

소주공업원구 거버넌스 행위자들 간의 구조를 살펴보자. 중국은 부총리를 단장으로 상무부, 외교부, 국가발전계획위원회 등 중앙정부 담당자들과 더불어 강소성과 소주시의 인민정부 담당자를 중심으로 소주공단에 대한 협력체계를 구축하였다. 이에 대한 파트너로서 싱가포르 또한 부총리를 단장으로 무역공업부, 총리공서, 교육부 등 정부 관련 부처를 중심으로 협력체계를 구축한 바 있다. 양국의 협력체계를 보면, 중국-싱가포르연합협조이사회에서 공단 개발, 관리, 운영에 대해 논의하며, 공단지도기관은 쌍방운영위원회이며 위원회 업무에는 소주시장과 싱가포르 무역공업부 장관이 관여한 다. 관리기관은 소주공단관리위원회로서 중국의 싱가포르경험학습사무소와 싱가포르의 무역공업부소프트웨어 프로젝트 사무소가 공동으로 운영에 참여한다. 개발사업자는 소주공단개발그룹주식유한공사이며, 여기에는 중국측 컨소시엄으로 중국소주공단연합발전총공사와 싱가포르측 컨소시엄으로 싱가포르소주도시개발주식회사가 참여한다. 소주공업원구 개발의 추진조직 체계는 양측 주인이 동일 레벨에 놓여있는 구조를 띠고 있으며, 관리위원회가 싱가포르의 경험전수 기능을 담당하고 있다는 특징을 가진다. 모든 대리인들은 중국과 싱가포르가 상호합작하는 형태로 구성되어있기 때문에 해당 합작조직들이 중국과 싱가포르의 관련 기관이나 입주기업들로부터 신뢰를 얻을 수 있었으며, 특히 최고 의사결정 기관인 연합협조이사회는 정기적으로 개최되어 효과적인 거버

넌스에 기여한 것으로 평가된다. 싱가포르가 사업을 축소한 이후에 공단에 대한 투자규모가 크게 증가, 이는 중국측 거버넌스 행위자들이 책임감을 가지고 공단운영에 참여했기 때문인 것으로 분석할 수 있다. 즉, 중국-싱가포르의 소주공단은 개성공단과 달리, 양측이 대등한 입장에서 운영됨으로서 자율성과 책무성 측면에서 협력의 갈등을 최소화할 수 있었던 것으로 평가된다.

2. 북중 접경지역 경제특구

북한과 중국은 2009년 중국 원자바오 총리의 방북 이후 라진·선봉과 황금평·위화도 경제특구의 공동개발을 추진해왔다. 2010년 북중간 「라선경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리를 위한 중북공동지도위원회」 제1차 회의를 개최하였다. 같은 해 중국 상무부는 북한의 합영투자위원회와 라선지대, 황금평·위화도 개발 관련 MOU를 체결하였다. 2011년 북한은 최고인민회의 상임위 정령으로 "황금평·위화도 경제지대를 내옴에 대하여"를 발표하였고, 이후 「중북공동지도위원회」 제2차 회의가 개최되었으며, 북한은 「황금평·위화도 경제지대법」 채택 및 「라선경제무역지대법」 개정 등을 추진하였다. 그러나 2016년 10월 현재까지도 특구 건설이 본격화되지는 못하고 있는 것으로 파악된다. 따라서 북중접경지역 경제특구 거버넌스는 관련 법령을 통해 제한적으로나마 파악해볼 수 있다.

<표 1> 북중 접경지역 특구 개발계획 개요

	라진·선봉 경제무역지대	황금평·위화도 경제지대
면적	470㎢ (최종 면적은 추후 확정)	16㎢ (최종 면적은 추후 확정)
업종유치 계획	원자재공업, 장비공업, 첨단기술공업, 경공업, 서비스, 현대농업	정보, 관광문화, 현대시설농업, 경공업
우대제도	특혜관세제도 실시 개발기업의 재산 및 시설에 대해서는 면세 10년 이상 운영하는 정해진 기업에 대해서는 기업소득세 감면(구체적 내용은 해당 규정에서 정함.) 토지이용과 관련한 특혜	
토지임대기간	50년(이후 재계약하여 계속 이용 가능)	

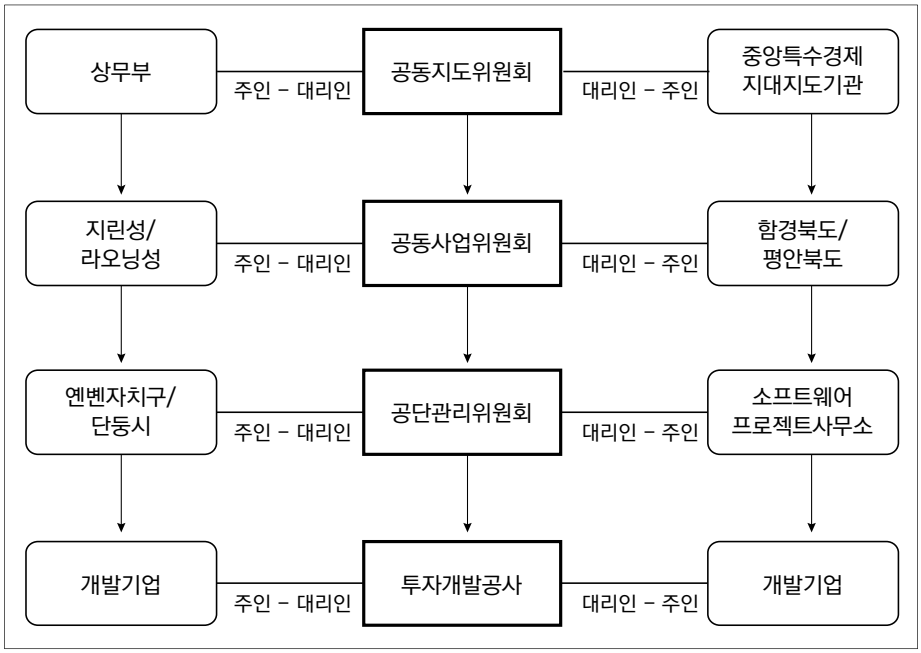
자료: "조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획 요강(2011)", 「라진·선봉 경제무역지대법」 및 「황금평·위화도 경제지대법」(2011.12)을 바탕으로 저자정리.

「라선경제지대무역법」의 거버넌스 관련 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 경제무역지대에서 산업구와 정해진 지역의 관리운영은 중앙특수경제지대지도기관과 라선시인민위원회의 지도와 방조밑에 관리위원회가 맡는다는 것이다.[20] 둘째, 관리위원회는 산업구와 정해진 지역의 관리운영을 맡아하는 현지관리기관이며, 관리위원회는 경제무역지대의 개발과 관리에 필요한 준칙작성, 투자환경의 조성과 투자유치, 기업의 창설승인과 등록, 투자장려, 제한, 금지목록의 공포, 독자적인 재정관리체계의 수립 등을 담당한다.[21] 한편 「황금평·위화도 경제지대법」의 거버넌스 관련 주요 내용은 먼저 경제지대의 관리운영은 중앙특수경제지대지도기관과 평안북도인민위원회의 지도와 방조 밑에 관리위원회가 맡는다.[22] 둘째, 관리위원회와 기업의 독자성을 보장하며, 관리위원회는 경제지대의 개발과 관리운영을 맡아하는 현지관리기관으로, 경제지대의 개발과 관리에 필요한 준칙 작성, 투자환경의 조성과 투자유치, 기업의 창설승인과 등록, 영업허가, 경제지대의 독자적인 재정관리체계수립 등을 담당한다.[23] 셋째, 관리위원회는 예산을 편성하고 집행하며, 이 경우 예산편성 및 집행정형과 관련한 문건을 중앙특수경제지대지도기관과 평안북도인민위원회에 내야 한다.[24] 다음으로 평안북도인민위원회는 경제지대법과 규정의 시행세칙작성, 경제지대개발과 관리, 기업운영에 필요한 로력보장 등을 담당한다.[25] 한편 중앙특수경제지대지도기관은 경제지대의 발전전략작성, 경제지대의 개발, 건설과 관련한 국내기관들과의 사업련계, 다른 나라 정부들과의 협조 및 련계, 기업창설심의기준의 승인, 경제지대에 투자할 국내기업의 선정, 경제지대생산품의 지대 밖 국내판매를 위한 협업 등을 담당한다.[26]

---

[20] 「라선경제지대무역법」 제8조.
[21] 위의 법, 제24조, 제27조.
[22] 「황금평·위화도 경제지대법」 제7조.
[23] 위의 법, 제22조, 제23조, 제26조.
[24] 위의 법, 제28조.
[25] 위의 법, 제29조.
[26] 위의 법, 제30조.

<그림 6> 북중 공동개발 특구의 거버넌스 구조



자료: 「라선경제지대무역법」 및 "조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강(2011)"을 바탕으로 저자작성.

한편 "조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강"의 거버넌스 관련 주요 내용을 살펴보면, 북한은 라선경제무역지대와 황금평경제지대의 개발건설은 조중 두 나라 중앙정부, 지방정부 및 각 기업들이 <신용, 실무, 효률>의 원칙에 따라 전면적으로 참여할 것을 필요로 하고 있으며, 이를 위하여 정부간 협조지도체계, 두 경제지대 공동관리체계, 개발경영체계의 세 단계로 개발협조모델을 만들어야 한다고 밝히고 있다.[27] 정부 간 협조지도체계와 관련하여, 두 경제지대 공동개발, 공동관리를 위한 조중공동지도위원회를 설립하고 <협정> 집행과정에서 생기는 중대한 정책과 원칙적인 문제들에 대하여 협상과 조정을 진행해야 한다고 명시하고 있으며, 이들 거리안에서 두 나라의 해당 성, 도(시)사이의 공동사업위원회를 내오고 정상적인 의사기구로 하여 개발관리와 관련한 구체적인 사업을 책임지고 지도하도록 한다고 정하고 있는 것이다.[28] 공동관리체계와 관련하여, 쌍방의 해당 지방정부들로 구성되는 라선경제무역지대 공동개발관리위원회와

[27] "조중라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획요강".
[28] 위의 글.

황금평경제지대 공동개발관리위원회를 설립한다고 밝히고 있다. 공동개발관리위원회는 북한 측이 두 경제지대개발협조를 위하여 전문적으로 제정한 법률과 공동지도위원회의 해당 결정에 근거하여 계획요강 및 상세한 계획의 실시를 책임지며, 두 경제지대 투자, 개발, 건설, 운영과 관계되는 투자유치, 대상 심사비준, 기업설립, 환경보호 등 관리권을 행사하며 토지의 1급 개발, 상업개발, 기초시설개발운영방안을 심사결정하며 쌍방 정부가 합의한 기타 행정관리직책을 행사하도록 규정된다.[29]

현재 개발 및 운영이 본격화되지 않은 특구에 대한 거버넌스를 논의하는 것은 한계가 있을 수 있지만, 법령 및 개발요강에 따른 거버넌스 구조로부터 첫째, 북한이 계획하고 있는 공동개발특구는 지도기관, 관리기관, 지원기관 등에 대한 적절한 대리인이 존재하고 있다는 것을 알 수 있다. 둘째, 각 층위별 강력한 거버먼트 관계를 수립하고 있음을 알 수 있다. 이것은 각 행위자가 가지는 책무성을 약화시킬 수 있는 반면, 강력한 거버먼트 구조는 명령, 통제를 통해 효율적인 운영에 기여할 수 있을 것으로 평가할 수 있다.

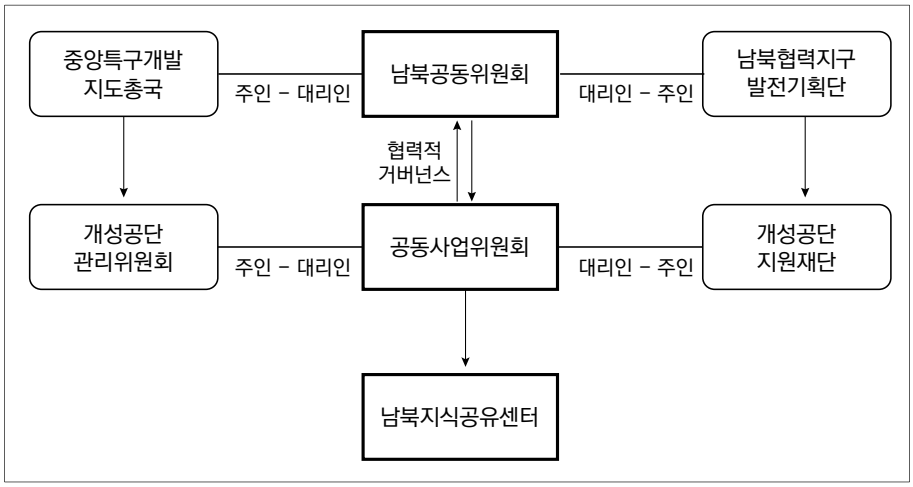
Ⅴ. 결론

본 연구의 정책적 함의는 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 개성공단과 같은 남북경협의 공동거버넌스에서는 거버넌스의 주인-대리인 구조는 대칭적으로 조성되어야 할 것이라는 점이다. 둘째, 더불어 대리인들의 책무성을 강화하기 위한 메커니즘을 도입해야 개성공단의 공동 거버넌스가 효율적으로 유지될 수 있을 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 남북한 간의 대칭적인 관리체계 구축이 필요하다. 본문에서 분석하였듯이 공동운영 거버넌스는 상호 대칭적인 운영체계가 수립되지 못할 경우 일방에게 유리한 형태의 운영으로 갈등이 발생할 수 있다. 싱가포르와 중국이 공동 운영한 소주 공단과 중국과 북한의 공동경제특구의 사례에서 살펴보았듯이 양측이 대등한 거버넌스 구조를 보유하고, 이를 통해 공동 거버넌스 체계를 확립할 경우, 개성공단과 같은 비대칭적 거버넌스에서 발생할 수 있는 문제점을 최소화할 수 있을 것이다. 개성공단의 경우 개성공단관리위원회는 총국의 대리인이며, 동시에 개성공업지구지원재단의 대리인이고, 총국은 개성공단의 지도기관으로 법적으로 개성공단관리위원회의 상위기관이나, 개성공업지구지원재

[29] 위의 글.

단은 실질적으로만 관리위원회의 주인이기 때문에, 총국과 동등한 수준의 협상력을 확보하지 못했던 것이다. 이러한 이유로 개성공단은 일방의 통보에 따라 가동이 중단되기도 하였으며, 또 다시 일방의 통보에 따라 폐쇄되기도 하는 불안정적인 운영이 지속되어온 것으로 파악된다. 따라서 향후 남북경협에서는 개성공단관리위원회를 총국 산하의 지원기관으로 두고, 관리위원회와 지원재단은 합의를 통해 공동관리위원회를 새롭게 조직할 필요가 있다. 더불어 공동관리위원회의 책무성 강화시킬 필요가 있다. 특히 남측뿐만 아니라, 북측의 책무성 강화를 통해서만이 개성공단이 성공적으로 운영될 수 있다는 측면에서 궁극적으로는 공단운영과 관련하여 북측의 참여를 독려해야 할 것이다. 이를 위해서는 공단관리와 관련된 지식전수기관이 별도로 운영되어야 할 것이다. 실제로 소주공단에서의 지식공유기관은 효율적인 거버넌스에 대한 싱가포르와 중국 간의 협력 채널로 활용되었던 것을 감안하면, 남북 간의 지식공유기관을 통한 공동거버넌스의 효율성 증대를 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 다만 지식공유기관이 남측에 의한 일방적인 지식전수보다는 북측으로부터의 경험 공유도 동시에 이루어지도록 해야 할 것이다.

<그림 7> 지속가능한 남북경협의 공동 거버넌스 구조



주: 명칭 등은 개성공단의 거버넌스를 기준으로 작성하였으나, 향후 남북경협 공동 거버넌스의 예시로 활용할 수 있음.

자료: 저자작성.

서두에서 밝히고 있듯이 본 논문은 기존의 거버넌스 이론을 바탕으로 새로운 공동거버넌스 모델을 구축하고, 모델을 바탕으로 이론적 함의를 도출하는 것을 목적으로 연구되었다. 따라서 이론적 측면에서 남북 공동거버넌스의 사례로서 개성공단 거버넌스를 평가하였다는 측면에서 의의를 가지지만, 개성공단 내의 행위자들의 행위를 기반한 구체적인 평가를 실시하지 못했다는 한계를 가진다. 향후 연구에서는 심층 인터뷰 등을 통해 개성공단 행위자들이 인식하고 있는 문제점을 바탕으로 현실적인 차원의 거버넌스 평가를 실시, 특히 개성공단 중단과 폐쇄 등에 대한 구체적인 사례연구를 추진함으로서 연구의 의의를 더할 수 있을 것이다.

■ 접수: 10월 28일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 12일

참고문헌

1. 단행본

김규륜 외. 『남북경협 거버넌스 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2007.

안네 메테 키에르, 이유진 옮김. 『거버넌스』. 서울: 오름, 2004.

이임동. “개성공단 위기시 행위주체의 역할에 관한 연구: 입주기업 위기극복 활동 중심으로.” 중앙대학교 석사학위논문. 2013.

임성학 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』. 서울: 통일연구원, 2007.

채종헌 외. 『협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구』. 서울: 한국행정연구원, 2008.

통일부 개성공단사업지원단. 『개성공단 5년』. 서울, 통일부, 2007.

황병덕 외. 『한반도 평화·번영, 거버넌스의 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2006.

Child, John, David Faulkner, Stephen B. Tallman. *Cooperative Strategy.* Oxford University Press, 2005.

Denters, S.A, Oscar van Heffen, J. Huisman, P.J. Klok. *The Rise of Interactive Governance and Quasi-Mark.* Springer Science & Business Media, 2013.

Glasbergen, Pieter. *Co-operative Environmental Governance: Public-Private Agreements As a Policy Strategy.* Springer Science & Business Media, 1998.

Jessop, Bob. *The future of the Capitalist State.* Cambridge: Polity Press, 2002.

_____. “The Dynamics of Partnership and Governance Failure.” in G. Stoker(ed.) *The New Politics of Local Governance in Britain.* Oxford:

Oxford University Press, 1999.
Sundaram, Kwame Jomo and Anis Chowdhury. "Good Governance and Development." in Sundaram, Kwame Jomo and Anis Chowdhury (eds). *Is Good Governance Good for Development?* New York: United Nations, 2012.

2. 논문

김권식·이광훈. "노무현 정부 통일정책 거버넌스의 특성에 관한 탐색적 연구." 『사회과학연구』. 제 22권 1호. 2014.
박정원. "개성공단 법제 인프라구축을 위한 거버넌스 확충." 『서울국제법연구』. 제 15권 2호. 2008.
양현모 외, "대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석: 개성공단사업 사례를 중심으로." 『통일문제연구』. 제 21권 1호. 2009.
이명석. "거버넌스와 국가발전." 『국가경영전략』. 제3권 1호. 2003.
이상빈, 김연철., "중국 소주공업원구 발전의 경로의존 유형." 『한국동북아논총』. 제 70권. 2014.

Ansell, K. Christopher and Steven Weber. "Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems." *International Political Science Review,* Vol. 20, No. 1(1999).

3. 기타자료

「개성공업지구법」.
「라진·선봉 경제무역지대법」.
「황금평·위화도 경제지대법」.
"조중 라선경제무역지대와 황금평경제지대 공동개발총계획 요강".
Suzhou Industrial Park. <www.sipac.gov.cn/english/>.
개성공업지구지원재단. <www.kidmac.com/kor/contents.do?menuNo=100218>.

Abstract

A Study on Governance of Inter-Korean Economic Cooperation in Gaeseong:
Focused on Building a Co-Governance Model and Its Implications

Ji-Youn Park and Dong-Ho Jo

As the inter-Korean relations have changed, there has been various stories of bushiness in Gaeseong Industrial Park. Certainly, in April 2013, the North announced that the South would temporarily suspend the Gaesong Industrial Complex and withdraw all North Korean workers, saying that they had blamed the North's greatest dignity. Although business in Gaeseong restarted in September 2013, again in February 2016, the Korean government has decided to stop the entire Gaeseong Industrial Complex and it has been closed as of October 2016. This paper aims to figure out the co-governance model for sustainable inter-Korean economic cooperation. For this, first we build a theoretical frame in terms of governance focused on policy network theory. It brings models entitled "government governance", "Keynesian Governance", "neo-liberal governance" and "liberal Governance". Moreover, we study cases such as Suzhou Industrial Park and Industrial Parks near China-North Korean boundary. According to the result, there should be symmetrical governance systems for successful inter-Korean economic cooperation. Also, there is a need to strengthen accountability of actors, especially from the North Korean side; knowledge transfer would have to be operated separately for this purpose.

Key Words: Co-Governance, Governance, Inter-Korean Economic Cooperation, Gaeseong

통일정책연구 제25권 2호 2016
pp. 133~157

시진핑 시기 중국의 대외전략 변화와 한반도 정책에 대한 영향

신 종 호*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 중국의 대외전략 및 동아시아 정책의 변화
Ⅲ. 미중 전략경쟁 심화와 한반도에 대한 함의
Ⅳ. 중국의 한반도 정책의 딜레마
Ⅴ. 결론

국문요약

시진핑 시기 중국은 '평화적 발전'과 '핵심이익 수호'를 대외전략 기조로 설정하고, 동아시아에서의 영향력 증대 및 지역강대국 지위 확보를 위해 이전보다 더 적극적이고 주도적인 외교정책을 추진하고 있다. 이를 기반으로 중국은 미국과 '신형대국관계' 구축을 제안했고, 남중국해 영유권 문제에 대해서도 강경하게 대응하고 있다.

문제는 중국의 대외전략 기조의 변화와 주변외교 강화 및 동아시아에서 미중 전략경쟁이 중국의 한반도 정책에 영향을 미치고 있다는 점이다. 한반도에 대한 영향력 확대를 중시하는 중국의 입장에서는 미국과의 전략 경쟁에 대비하는 차원에서 남북한 모두와의 관계를 전략적으로 '관리'하고 있다.

중국이 한반도 문제를 미중 전략경쟁의 하위구조로 인식하고 있고, 북중관계를 지탱하는 구조적 요인이 여전하다는 점에서 북핵·북한문제 해결과정에서 '중국역할론'을 과도하게 기대하기 어렵다. 오히려 우리가 대북·통일정책에 대한 장기적 비전을 중국에게 제시함으로써 한반도 문제 해결의 주도권을 확보해야 한다. 이를 위해 국가이익 우선순위를 설정하여 대외관계에 일관되게 적용하고, 한·미·중 3자 협력을 강화하여 대북제재의 목표를 조율하고 압박과 외교적 해결 방안을 동시에 고려해야 한다. 한중 전략적 협력 동반자 관계의 내실화를 위해 다층적·다차원적 협력 및 정책공공외교를 강화할 필요가 있다.

주제어: 평화적 발전, 핵심이익, 미중 전략경쟁, 한·미·중 협력, 북핵문제, 정책공공외교

* 통일연구원 연구위원

Ⅰ. 서론

2013년 한중 양국의 새로운 지도부 출범 이후 '최상의 평가'[1]를 받을 정도로 긴밀한 협력관계를 유지해 온 한중관계가 2016년 들어서면서 무겁게 가라앉아 있다. 가장 근본적인 이유는 북핵 및 북한문제를 둘러싼 전략적 이해관계의 차이 때문이고, THAAD(Terminal High Altitude Area Defense, 고고도미사일방어)체제의 한반도 배치 문제도 중요한 요인으로 작용하고 있다. 북중관계 역시 오랫동안 전통적 우호협력관계를 유지한 상태에서 대립과 협력을 반복해 왔으나, 2013년 2월 북한의 3차 핵실험 이후 갈수록 소원해지기 시작했고 현재까지 북중 경색국면이 지속되고 있다.

문제는 바로 중국이 한국에 대한 전략적 가치를 중시하면서도 외교·안보적으로 민감한 사안에 대해서는 압박을 지속하고 있고, 북한의 핵보유에는 강력하게 반대하고 국제사회(UN)의 대북제재에도 기본적으로 찬성 입장을 표시했지만 북한체제를 위협하는 수준의 대북제재에는 소극적으로 대응하고 있다는 점이다. 이러한 중국의 한반도 정책의 딜레마는 왜 발생하는가? 본 연구는 이를 규명하기 위해 다음 두 가지 요인에 주목하고자 한다.

먼저, 시진핑(習近平) 시기 강대국 정체성에 기반한 적극적인 대외정책이 한반도 정책에도 영향을 주었다는 점이다. 시진핑 시기 중국의 대외전략 기조는 기존의 '평화적 발전(和平發展)' 이외에도 '핵심이익(Core Interests)' 수호를 강조하기 시작했다. 이러한 대외전략 기조의 변화는 중국의 '평화적 발전'의 핵심지역이자 '핵심이익'이 집중되어 있는 동아시아에서의 영향력 확대를 위한 주변외교 중시 정책으로 나타났고, 이는 곧 한반도 정책에도 영향을 주었다. 다음은 동아시아에서 미중 간 '전략 경쟁(Strategic Competition)'의 심화가 중국의 한반도 정책의 딜레마를 야기했다는 점이다. 즉, 중국은 미국과의 전략 경쟁에 대비함은 물론 미국의 역내 영향력을 약화시키기 위해 한국과 북한 모두와의 관계를 '유지' 또는 '관리'하려는 시도를 하고 있다.

이 글은 시진핑 시기 중국의 대외전략 기조 및 동아시아 정책의 변화가 한반도 정책에는 어떻게 영향을 미치고 있는지를 규명하고자 한다.[2] 이를 위해 먼저, 시

---

[1] 2015년 9월 2일 베이징에서 열린 한중 정상회담에서 시진핑 국가주석은 한중관계의 발전 현황에 대해 최상의 평가(高度评价)를 내린 바 있다. "习近平会见韩国总统朴槿惠, 高度评价中韩关系现状," 『中国新闻网』, 2015.9.3.

[2] 시진핑 시기 중국의 대외전략 기조 변화에 대한 기존 연구들은 초기에는 2012년 11월 제18차 당 대회 '보고' 내용을 중심으로 이전시기와의 공통점과 차이점을 비교분석하고 전망하는 글들이

진핑 시기 중국의 대외전략 기조와 동아시아 정책의 변화 및 미중 전략경쟁의 심화 현상을 고찰한다. 그리고 이러한 새로운 변화가 중국의 한반도 정책에는 어떻게 반영되고 있는지를 시진핑 시기의 북중관계와 한중관계를 통해 분석한다. 이를 통해 한국의 외교안보정책 및 대중국 정책 수립에 기여할 수 있는 정책방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 중국의 대외전략 및 동아시아 정책의 변화

1. 대외전략 기조: '평화적 발전'과 '핵심이익 수호' 병행

개혁개방 이후 중국은 지속적인 경제발전(經濟建設)을 위한 평화적이고 안정적인 주변환경의 조성을 대외전략 기조로 설정했다. 마오쩌둥(毛澤東)의 '전쟁과 혁명' 노선에 기초한 세계혁명전략에서 탈피하여, 덩샤오핑(鄧小平)시기에는 '평화와 발전'의 시대에 부합하는 '평화적 발전' 노선으로 전환했다. 국가별·지역별 외교정책 역시 미국과의 협력관계 중심의 강대국외교와 주변국과의 선린(善隣, 安隣, 富隣)외교 및 개발도상국(아시아·아프리카·중남미 등)외교 등을 강조했다.

2000년대 이후 중국은 국제적 위상과 영향력 증대에 따라 소위 '중국위협론'을 불식하는 동시에 '책임 대국(負責任的大國)' 이미지도 강조해야 하는 임무를 동시

대부분이었다. 신종호, "중국공산당 제18차 당 대회와 중국의 대외정책 전망", 『국제문제연구』, 제12권 4호 (2012), pp. 67~101; 이영학, "중국 시진핑 체제의 출범과 대외정책 전망", 『아태연구』, 제20권 제1호 (2013), pp. 29~58; 赵可金, "中国外交3.0版:十八大后的中国外交新走向," 『社会科学』, 2013年 7期 ; 赵可金, "新理念引领中国新外交," 『学习时报』, 2014.1.6.; 倪世雄·潜旭明, "十八大以来的中国新外交战略思想初析", 『人民论坛·学术前沿』, 2014年 6期; 鲁世巍, "新时期中国外交的'变'与'不变'," 『国际问题研究』, 2013年 3期; 高小升, "十八大后中国外交的新变化," 『党政论坛』, 2013年 12期. 또한 시진핑 집권 이후 미국과의 전략경쟁이 본격화되면서 중국의 강대국 외교 및 미중 간 신형대국관계에 대한 분석 등이 본격적으로 연구되기 시작했다. 김재철, "'새로운 형태의 강대국 관계' 구상과 미중관계," 『중소연구』, 제37권 제3호 (2013 가을); 신성호, "19세기 유럽협조체제(The Concert of Europe)에 나타난 강대국 정치를 통해 본 21세기 중국의 신형대국관계", 『국제정치논총』, 제54권 3호 (2014), pp. 141~175; 孙哲 编, 『亚太战略变局与中美新型大国关系』 (北京: 时事出版社, 2012); 苏格, "习近平外交战略思想全面领航," 『国际问题研究』, 2016年 5期; Michael D. Swaine, "Xi Jinping's Address to the Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs: Assessing and Advancing Major-Power Diplomacy with Chinese Characteristics," *China Leadership Monitor*, No. 46, March 2, 2015. 중국의 강대국 외교가 결국은 중국의 한반도정책의 딜레마로 표출된다거나, 미중 간 전략적 경쟁이 한반도에 집중되어 있다는 주장을 담은 연구들도 있지만, 이 모두 구체적인 대중국 정책 방안을 제시하는데는 한계를 보이고 있다. 이정남, "중국의 대한반도정책의 딜레마: 전환과 지속의 갈림길에서," 『한국과 국제정치』, 제31권 제3호 (2015), pp. 143~168; 金强一, "朝鲜半岛状态: 中美战略博弈之聚焦点," 『东疆学刊』, 2016年 第3期.

에 부여받았다. 후진타오(胡錦濤) 시기(2003~2012) 중국은 전임 덩샤오핑의 대외전략 기조를 이어받아 '평화적 발전'이라는 대외정책 기조를 유지했고,[3] 2002년부터 정식으로 유엔평화유지군(PKO)에 참여하고 국제다자기구에도 적극적으로 참여했으며,[4] 북핵문제 해결을 위한 6자회담에서는 적극적인 중재자 역할을 자임했다. 특히 2008년 발생한 글로벌 금융위기는 중국이 좀 더 적극적이고 자신감있는 대외전략을 추진하게 된 중요한 계기가 되었다.

2012년 11월 중국공산당 제18차 당 대회 '보고(報告)'에서 시진핑 중심의 새로운 지도부는 향후 5~10년을 중국의 국가발전 목표인 "전면적 소강사회 건설"을 위해 매우 중요한 전략적 기회의 시기(戰略机遇期)로 인식하고, 중국의 국제적 위상 제고와 글로벌·지역적 영향력 확대에 걸맞고 국가안보와 발전이익에 상응하는 외교정책 수립의 필요성을 강조했다. 이에 기반하여 시진핑 지도부는 기존의 '평화적 발전'이라는 대외전략 기조를 유지함으로써 '중화민족의 부흥'이라는 중국의 꿈(中國夢)을 달성하려는 의지를 표명함은 물론, 중국의 정당한 권익을 방기하거나 국가의 '핵심이익'을 희생할 수 없다는 강경 입장도 동시에 강조했다.[5] 이처럼 시진핑 지도부가 '평화적 발전'과 '핵심이익 수호'를 병행하는 것은 결국 '핵심이익'의 적극적인 수호가 곧 중국의 '평화적 발전'의 전제이자 기반임을 강조하는 것이라는 점에서 이전과 확연하게 구분되는 '변화'라고 할 수 있다.

시진핑 시기 중국의 대외전략 기조의 변화를 추동하고 있는 요인은 다양하지만, 핵심적인 두 가지는 다음과 같다. 첫째, '중국의 부상(中國崛起)'에 따른 국제적 위상 제고와 글로벌·지역적 영향력의 확대가 가장 중요하게 작용하고 있다. 중국은 이미 2010년 일본을 제치고 세계 제2위의 경제대국으로 부상했고, 머지않은 장래에 경제규모면에서 미국을 추월하여 세계최대 경제대국이 될 것으로 예상되고 있다. 따라서 지역강대국을 넘어 글로벌 강대국을 꿈꾸고 있는 중국이 경제적 자신감과 '강대국 정체성'에 기반하여 자국의 국제적 위상(Status)과 영향력에 부합하는 적극적이고 공세적인 대외전략을 추진하고 있는 것이다.

---

[3] 후진타오 시기의 '평화적 발전' 기조에 대해서는 Bingguo Dai, "Stick to the path of peaceful development," *China Daily*, December 13, 2010 참조.

[4] 중국의 국제다자기구 참여를 통한 영향력 강화와 미중관계 대한 함의에 대해서는 신종호, "중국의 다자안보협력 전략과 미·중관계: ARF, SCO, 6자회담 분석을 중심으로,"『중소연구』, 제31권 제4호 (2007/2008년), pp. 141~168.

[5] 제18차 당 대회 '보고'에서 중국은 "그 어떤 외부적 압력에도 절대 굴복하지 않고 국가 주권과 안보, 발전 이익을 단호히 수호할 것"이라는 점을 천명했다. "习近平: 承前启后 继往开来 继续朝着中华民族伟大复兴目标奋勇前进,"『人民日报』, 2012.11.30.

둘째, 미국의 '아시아·태평양 재균형(Rebalancing toward the Asia-Pacific)' 전략에 대한 대응 차원이다. 오바마 행정부 출범 초기 2009년 '아시아 회귀(Pivot to Asia)'를 선언한 이후 미국은 2011년 말부터 아시아 태평양 지역에서 미국의 역할을 강화하겠다는 의지를 천명했다.[6] 미국의 재균형 전략에 대해 중국 내에서는 미국이 중국의 부상에 지나치게 강경하게 대응하는 것으로 인식하기 시작했다. 나아가 중국은 미국의 재균형 전략의 추진이 중국의 역내 영향력을 제약함으로써 향후 미중 간 아태지역에서 전략적 경쟁을 촉발할 것으로 전망하기도 했다. 하지만, 미국이 처한 국내외적 어려움으로 인해 '아시아 재균형' 전략이 성공을 거둘 수 있을 것인가에 대해서는 회의적인 시각도 존재했다.[7]

이러한 대외전략 기조의 변화를 반영하여 시진핑 지도부는 이전보다 더 적극적이고 자신감있는 외교정책을 추진하기 시작했다. 먼저, 외교분야의 '정층설계(頂層設計)'[8]를 통해 강대국, 주변국, 개발도상국, 다자기구 등과 동반자관계 네트워크를 구축하기 위해 노력하고 있다. 글로벌 차원에서는 미국·러시아·유럽연합 등 강대국과의 '신형대국관계(新型大國關係)' 구축에 노력하고 있고, 지역적 차원에서는 미국의 중국 봉쇄에서 벗어나기 위해 '大주변'[9] 개념을 제시하여 자신들의

---

[6] 오바마 대통령은 2011년 11월 호주 의회 연설에서 미국이 아시아 태평양지역에서 장기적으로 중요한 역할을 수행할 것이라는 의지를 표명했고, 2012년 1월 미 국방부 전략지침 보고서에도 향후 미군이 아시아 태평양 지역에 초점을 줄 것이라는 점을 강조하고 있다. 이에 대해서는 다음을 참조. The White House Office of the Press Secretary, "Remarks By President Obama to the Australian Parliament," November 17, 2011; Department of Defense, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense," January 5, 2012; John R. Deni (ed.), *Augmenting Our Influence: Alliance Revitalization and Partner Development* (Carlisle, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute/Army War College Press, 2014).

[7] 미국의 아시아 재균형에 대한 중국 내 인식과 평가에 대해서는 다음을 참조. 李文, "美国'亚太再平衡战略'的失衡与失算,"『当代世界』, 2016年 11期; 王帆·凌胜利, "中国的外交政策变强硬了吗?"『当代世界』, 2013年 第3期; 朱锋, "奥巴马政府'转身亚洲'战略与中美关系,"『现代国际关系』, 2012年 第4期; 袁鹏, "中国战略机遇期并未终结,"『人民日报海外版』, 2012.7.30; 樊吉社, "美国'重返亚洲'与中美关系,"『美国问题研究报告2012: 美国全球及亚洲战略调整』(北京: 社会科学文献出版社, 2012), pp. 289~304; 金灿荣, "美国难做亚洲的'老板',"『环球时报』, 2012.4.22.; 陶文钊, "美国'重返亚洲'战略面临五大挑战,"『新华网』, 2012.1.6.

[8] '정층설계(Top-Level Design)'란 일종의 '대전략(Grand Strategy)' 방안을 의미하는 것으로, 외교분야의 경우 시진핑을 정점으로 하는 국가 지도부가 외교분야의 총체적인 전략과 정책방안을 연구하고 제시하는 것을 의미한다.

[9] 중국에서 일반적으로 말하는 '주변'이란 육지영토를 접하고 있는 14개 국가와 해양경계를 공유하고 있는 6개 국가를 지칭하지만, '대주변'은 인접국 너머에 있으면서 중국에게 전략적으로 중요한 국가들(우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 방글라데시, 스리랑카, 캄보디아, 태국, 싱가포르 등)과 미국·서아시아·남태평양지역국가 등이 포함된다. 祁怀高, "关于周边外加顶层设计的思考,"『国际关系研究』, 2014年 第4期, pp. 14~15.

'전략 공간'을 확장하고 있는데, 아태지역 및 유라시아지역 국가들과의 협력을 염두에 둔 아시아태평양자유무역지대(FTAAP) 구축 제안이나 유라시아 경략(經略)을 위한 '육상·해상 실크로드(一帶一路)' 전략 구상[10] 등이 대표적이다.

문제는 시진핑 시기 중국의 대외전략 기조의 변화가 동아시아 정책에도 영향을 주고 있다는 점이다. 즉, 중국의 '평화적 발전'을 위한 전략적 핵심지역이 바로 동아시아 지역이고, 중국의 '핵심이익' 역시 대부분 이 지역에 집중되어 있다. 이는 곧 시진핑 지도부의 대외전략 기조의 변화가 동아시아 지역에 대한 영향력 확대 시도로 이어지고 있다는 점을 의미한다.

2. 동아시아 정책의 변화와 주변외교 전략의 조정

냉전시기 중국은 초강대국이 아닌 개발도상국이라는 현실적인 제약으로 인해 동아시아 국가임에도 불구하고 이 지역에 대한 체계적인 정책을 수립하지 못했다.[11] 중국은 미국과 소련 등 강대국 관계를 대외관계의 핵심변수로 인식했기 때문에, 동아시아 지역에 대한 체계적이고 명확한 정책방향을 설정하지 못하고 국가별·사안별로 대응하는 방식을 취해온 것이다.

하지만 탈냉전 이후 소위 '중국의 부상'에 따라 중국의 대외관계에서 동아시아가 차지하는 중요성이 증대되기 시작했다. 특히 1997년 발생한 동아시아 경제위기는 중국이 이 지역에 대한 '책임감'을 강조함과 동시에 적극적인 역할을 추구하기 시작한 중요한 계기로 작용했다. 동아시아에 대한 체계적인 전략을 고민하던 중국은 2002년 11월 중국공산당 제16차 당대회 '보고(報告)'에서 '주변국과 친선, 동반자관계 수립(與隣爲善, 以隣爲伴)'이라는 지역정책을 제기하여[12] 동아시아 국가들과의 관계 강화를 통해 지역협력을 강화하고자 하였다.

---

[10] 중국이 2013년 제시한 '일대일로(一帶一路)'는 중앙아·유럽 교통망을 잇는 '육상실크로드'(一帶)와 동남아·인도양·아프리카를 연결하는 '해상실크로드'(一路)를 동시에 구축하려는 전략구상이다. 중국은 2014년 5월 CICA회의에서 '일대일로' 추진을 위한 금융기구로서 '아시아인프라투자은행(AIIB)' 설립을 제안했고, 11월 APEC회의에서 400억 달러의 '실크로드 기금' 출연을 약속하는 등 '일대일로' 전략구상을 본격적으로 지원하기 시작했다. 2015년 3월에는 국가발전개혁위원회·외교부·상무부 공동으로 '일대일로 추진을 위한 전망과 행동'을 발표하고 소위 '5通(정책疏通, 인프라聯通, 무역暢通, 자금融通, 민심相通)'을 강조했다.

[11] Steven I. Levine, "China in Asia: The PRC as a Regional Power," in Harry Harding (ed.), *China's Foreign Policy in the 1980s* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 107~145.

[12] 江泽民, "全面建设小康社会开创中国特色社会主义事业新局面：在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告," 新华网, 2002年 11月 8日; 王毅, "与邻为善 以邻为伴," 『求是』, 2003年 4期.

후진타오 집권 2기(2008~2012)부터 중국의 주변외교는 새로운 변화를 모색했는데, 직접적인 계기는 2008년 글로벌 금융위기와 2009년 미국의 '아시아 회귀(Pivot to Asia)' 선언이었다. 중국은 이전까지 주변국들과의 선린우호관계가 대부분 경제외교 강화에 치중됨으로써 동아시아 국가들에 대한 영향을 확대하는데 한계가 존재하는 것으로 인식했다.[13] 특히 미국이 아시아 재균형 정책을 추진하고 주변국들과의 관계를 강화하는 상황에서 중국은 기존에 경제협력에 기초한 선린우호관계에서 한발 더 나아가 주변국과의 전략적 협력의 필요성을 인식하기 시작했다.

이처럼 탈냉전시기 중국은 경제발전을 위한 평화적 주변환경 조성과 중국위협론 해소 및 역내 영향력 확보라는 대외전략 방침에 따라 동아시아 정책을 추진해 왔다. 즉, 중국은 자국이 속한 역내에서 주도적 지위 획득을 통한 영향력 확대가 글로벌 강대국으로 부상하기 위한 전제조건이라고 인식하고, 역내 영향력 확대를 통한 지역강대국 지위 확보를 동아시아 정책의 목표로 설정함으로써,[14] 글로벌 강대국으로 도약하기 위한 능력과 기반을 확보하고자 하였다.

시진핑 체제 출범 이후 중국은 평화적 발전과 핵심이익 수호를 강조하는 대외전략 기조의 변화를 반영하여 주변외교에 대한 전략적 조정을 시도했는데, 그 이유는 중국의 국제적 위상 제고 및 영향력 증대 때문이다. 즉, 중국이 '강대국 정체성'을 기반으로 대국(大國)외교를 추구하는 과정에서 주변국의 지지가 절실해졌기 때문이다.[15] 또한 미국이 '아시아 회귀'를 선언한 이후 양자 및 다자관계 강화 전략을 추진하자 중국은 이를 자국에 대한 봉쇄로 인식했고 여기에서 벗어나기 위해 중국은 주변국들과의 전략적·경제적 협력을 통한 활로 모색 및 역내 영향력 확대를 시도했다.

시진핑 시기 중국외교 로드맵에서 주변국외교가 매우 중요한 위치를 차지하고 있다는 점은 2013년 10월 24~25일 당과 국가 지도부가 대거 참석한 '주변외교

---

[13] 程亚文, "中国需走出外交新路,"『联合早报』, 2012.5.24.

[14] 庞中英, "中国的亚洲战略: 灵活的多边主义,"『世界经济与政治』, 2001年 10期, p. 33; 宋伟, "中国的东亚区域一体化战略:限度、方式与速度的反思,"『当代亚太』, 2011年 第5期, pp. 42~55.

[15] 중국의 대외정책의 중점이 어디인가를 논할 때 "대국이 관건이고, 주변은 우선이며, 개발도상국은 기초이고, 다자는 중요한 무대이다(大國是關鍵, 周邊是首要, 發展中國家是基礎, 多邊是重要舞臺)"는 표현이 보편적으로 사용되고 있다. 吳志成, "中國周邊外交需更加重視戰略謀劃,"『現代國際關係』, 2015年 1期. 대국외교를 강조한 것은 냉전과 탈냉전기 사회주의 현대화 실현이라는 국가전략을 달성하기 위해서 중국의 국가이익에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 강대국관계를 어떻게 처리하느냐가 가장 중요했기 때문이다. 이런 이유로 중국에서 주변국 변수는 항상 강대국관계라는 틀 속에서 고려되어 왔다.

업무 좌담회(周邊外交工作座談會)'가 개최되었다는 데서 가장 잘 드러난다.[16] 동 좌담회에서는 시진핑 국가주석은 '두 개의 100년'[17] 및 '중화민족의 위대한 부흥'을 주변외교의 전략 목표로 설정하고, 국가주권·안보·발전이익 수호, 주변국과의 정치관계·경제유대·안보협력·인문유대 강화 등을 강조했다. 특히 '친(親)·성(誠)·혜(惠)·용(容)'이라는 새로운 주변외교 이념을 제시하고,[18] 중국과 주변국관계에서 '운명공동체(命運共同體)'[19] 개념을 강조했다. 이처럼 시진핑 지도부가 중국의 글로벌 강대국 부상을 위한 주변외교의 중요성을 확인하고 주변외교에 대한 전략적 조정을 시도했다는 것은 곧 중국이 글로벌 강대국으로 부상하기 위해서는 먼저 지역차원의 강대국이 되어야 하고 그 다음 글로벌 강대국이 되는 과정을 거칠 수 있다는 것을 강조하는 것이라는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다.

하지만 시진핑 시기 중국이 동아시아 정책과 주변외교에 대한 전략적 조정에도 불구하고 미국을 포함한 주변국가들의 의구심과 우려는 해소되지 않고 있다. 즉, 중국은 여전히 주변국가들을 대응한 지위로 인정하지 않는 '중화주의'적 심리를 갖고 있으며,[20] 2031년 10월 '주변외교 공작 좌담회' 개최 직후인 11월 방공식별구역을 선포했으며, 남중국해를 포함한 역내 영토 분쟁 과정에서 공세적(Assertive) 외교행태를 보여주고 있다. 또한 중국이 주변외교 추진 과정에서 '아시아 신뢰구축 및 교류회의(CICA)'에서 '아시아 안보관'을 주창하고, '아시아인프라투자은행(AIIB) 설립을 제안하는 등 국제적 어젠다를 주도하려는 의도를 자주 표출했다. 이는 시진핑 시기 중국의 동아시아 정책 및 주변외교가 과거보다 더 적극적이고 주도적으로 변화하고 있다는 점을 잘 드러내고 있으며, 향후 중국이 미국의 국제규범 및 제도적 파워와 패권국으로서의 정통성에 간접적인 도전을 제기함으로써

---

[16] 동 '좌담회'는 정치국 상무위원 7인, 중앙정치국위원, 중앙서기처서기, 외교부장을 포함한 국무위원, 중앙외사공작영도소조 구성원, 각 성·자치구·직할시와 신강생산건설병단 및 금융기관과 핵심기업 수장, 재외공관장 등이 참석했다. "习近平: 让命运共同体意识在周边国家落地生根," 『新华网』, 2013.10.25.

[17] '두 개의 100년'이란 중국공산당 창당 100주년인 2021년까지 '샤오캉'(小康)사회를 건설하고, 건국 100주년인 2049년까지 중국을 조화로운 현대사회주의 국가로 변화시킨다는 시진핑체제의 미래비전이다.

[18] 친·성·혜·용의 주변외교 이념에 대해서는 邢丽菊, "从传统文化角度解析中国周边外交新理念," 『国际问题研究』, 2014年 第3期.

[19] 중국에서 '운명공동체' 개념은 2004년 정비젠(鄭必堅) 중앙당교 상무 부교장이 중국주도의 '이익공동체(利益共同體)' 구축을 주창한 후, 2011년 <중국의 평화발전> 백서에 '운명공동체' 개념으로 발전했고, 제18차 당 대회에서는 인류의 '운명공동체' 의식을 강조했다.

[20] 중국의 인민일보는 2014년 11월 베이징 APEC 회의 기간에 시진핑 국가주석이 주최한 정상 만찬을 "모든 주변국이 조공을 바치러 중국에 온다(萬邦來朝)"는 표현을 사용한 바 있다. "APEC 设宴水立方 让人有'万邦来朝'感觉," 『人民日报』, 2014.11.13.

역내에서 '잠재적 현상변경 세력'[21]으로 부상할 가능성이 높다는 점을 의미하기도 한다.

이처럼 시진핑 시기 중국은 자신들이 보유한 전략적·경제적 이점을 활용하여 주변국가들과의 협력을 강화함으로써 미국의 재균형 전략에 대응하고 있다. 현재적·잠재적 영토분쟁이 여전히 해결되지 않고 있음에도 불구하고 중국은 경제적 교류 증대 등을 매개로 하여 베트남, 미얀마, 인도, 남아시아 주변국들과 우호 관계증대에 노력하고 있고, 인도와 베트남 같은 구소련과 협력관계를 유지했던 국가들과의 관계 진전으로 미국의 세력 확대를 견제하며 남방 포위선 구축을 저지하고자 한다. 특히 중국이 대일 역사 공조와 경제협력 증대 등을 매개로 하여 한국과의 적극적인 협력을 추진함으로써 한미동맹관계를 이격하고 한·미·일 3국 안보 공조체제의 균열을 시도하고 있다는 점은 시진핑 시기 중국의 동아시아 정책 및 주변외교 강화가 한반도에 주는 중요한 함의라고 할 수 있다.

Ⅲ. 미중 전략경쟁 심화와 한반도에 대한 함의

시진핑 시기 중국의 대외전략 기조 및 동아시아 정책 목표 달성의 핵심변수는 미국 요인이다. 글로벌 강대국을 지향하고 있는 중국에게 있어서 동아시아 지역은 기존 패권국 미국과의 국가이익을 둘러싼 경쟁과 갈등이 첨예하게 드러나는 지역이기 때문이다. 이러한 의미에서 동아시아에서 새로운 '미중 양강(G2) 체제' 등장 및 양국간 전략 경쟁의 심화는 중국의 한반도 정책에 중요한 함의를 지닌다.

미중관계는 전략적 협력과 경쟁이 일상화(Rutinization)된 '뉴 노멀(New Normal)' 시대에 진입한지 오래되었다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국 패권의 '상대적 쇠퇴'와 '중국의 부상'에 따라 양국은 글로벌 이슈에 대해서는 '협력 속에 경쟁'을, 지역적·쌍무적 이슈에 대해서는 '갈등 속에 사안별 협력'을 추구하는 복합적 관계를 지속하고 있다. 미중은 이른바 '투키디데스 함정(Thucydides Trap)'에 빠지지 않기 위해 '협력' 분야는 늘리고 '경쟁·갈등' 요소는 줄이는 노력을 하고 있지만, 남중국해문제와 사이버안보 등을 둘러싼 갈등과 경쟁은 오히려 심화되고 있다.

---

[21] 미드(Mead)가 지적한 '지정학의 부활(The Return of Geopolitics)'은 새로운 미중 양강(G2)체제의 도래에 따른 중국의 현상변경세력으로서의 가능성을 잘 설명하고 있다. Walter Russell Mead, "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers," *Foreign Affairs*, vol. 93, no. 3 (May/June 2014).

미중 '뉴 노멀' 시대의 가장 큰 특징은 상호의존성과 취약성이 심화되어 어느 한 나라가 일방적이고 독점적인 우위를 차지하기 어려운 구조라는 점이다. 따라서 미중은 이러한 새로운 국제질서 변화에 따른 현실적·구조적 제약성을 인정하고, 글로벌 차원에서는 양국관계를 전략적 협력 기조로 운용하고자 노력하고 있지만,[22] 동아시아 지역차원에서는 상호 영향력 확대 경쟁이 불가피하게 전개되고 있다. 즉, 미국은 '중국의 부상'에 대응하고 자국의 역내 지도력을 유지하기 위해 '아시아 재균형' 정책을 추진하고 있으나, 중국의 국제적 위상과 영향력 증대 추세를 감안하여 미중 협력의 필요성도 강조하고 있다. 중국 역시 경제적 부상을 기반으로 자국의 '핵심이익' 수호를 위한 공세적이고 민족주의적 성향의 대외정책을 추진하기도 했으나, 미국과의 '신형대국관계' 구축을 주장하는 등 미국과의 국력 차이를 인정하고 국제질서에 도전하지는 않겠다는 점을 분명히 밝히고 있다.

시진핑 지도부는 출범 이후 자국 역량의 한계로 인해 미국으로부터 글로벌·지역적 현안에 대한 전략적 양보를 얻어내기 힘든 상황임을 인식하고, 미국과의 '신형대국관계' 구축을 제안한다. 중국이 미국을 겨냥하여 제안한 신형대국관계의 핵심 내용은 "不충돌과 不대항, 상호존중, 협력과 공영(Win-Win)"으로, 주권과 영토 등 핵심이익(Core Interests) 수호를 전제로 하여 체제와 발전방식에 대한 상호존중을 강조한다.[23] 이는 곧 중국이 미국의 아시아 재균형 전략에 따른 대중국 견제 의도에는 강하게 반발하면서도 미국과의 국력 차이를 인정한 상태에서 미국 주도의 국제질서에 도전하지 않고, 미중 간 충돌 회피를 위해 노력하겠지만, 중국의 평화적인 부상 혹은 '핵심이익'에 대해서는 존중받기를 희망하였다.

신형대국관계는 40여년의 미중관계에서 중국이 미국에 제안한 최초의 양자관계 틀이라는 점에서 중요한 구조적 변화이지만, 단기적으로는 실현가능성이 높지 않다. 왜냐하면 중국은 미국 주도의 기존 국제질서를 인정하고 도전하지 않겠다는 메시지를 전달했으나, 여기에는 미국과 중국이 상호 핵심이익을 존중한다는 조건이 전제되어 있기 때문이다. 특히 미국의 공식적인 대중국 정책이 여전히 경쟁과 협력 및 봉쇄를 혼합한 형태를 유지하고 있다는 점에서 미중 간 신형대국관계 구축은 아직은 시기상조라고 할 수 있다. 또한 미국이 최근 경제회복 및 미일동맹 강화 등으로 인해 자국 중심의 국제질서를 유지할 수 있다는 자신감 혹은 믿음이

---

[22] 양국은 '미중 전략·경제 대화'를 쌍무적 현안뿐만 아니라 글로벌·지역적 이슈를 공동 논의하는 기제로 활용하고 있고, 2010년 이후 중단되었던 군사협력을 2011년부터 재개했다.

[23] Wang Yi, "Toward a New Model of Major-Country Relations Between China and the United States," Speech at the Brookings Institution, September 2013.

있다는 점에서 단기적으로는 중국이 제안한 신형대국관계의 실현 가능성이 높지 않다.

그러나 무엇보다도 동아시아에서 미중관계가 협력보다는 경쟁과 갈등 요인이 심화되는 근본적인 이유는 바로 부상하는 중국을 위협으로 보는 미국의 인식과 미국은 점차 쇠퇴하고 있다는 중국의 인식이 상호 '전략적 불신(Strategic Distrust)'을 가중시키고 있기 때문이다.[24] 시진핑 지도부 출범 이후 중국이 미국을 겨냥하여 신형대국관계 구축을 제안한 것에 대해 미국이 여전히 신중한 입장을 보이는 이유 역시 상호 전략적 신뢰의 부족과 상대방 의도에 대한 의구심에서 기인한다. 특히 미국내에서 시진핑의 주변외교 강조를 미국의 '아시아 재균형' 전략에 맞선 중국판 '아시아 회귀' 전략의 일환으로 인식하거나, 심지어는 중국의 신형대국관계 구축 제안을 '아시아판 먼로주의(Monroe Doctrine)'[25]로 인식하는 등 미중 간 상호 전략적 불신이 여전하다.

시진핑 시기 미중 전략경쟁의 새로운 특징 중 하나는 바로 동아시아에서 '규범경쟁(Norm Competition)'의 가능성이 증대했다는 점이다. 그동안 국제정치경제의 주요 행위자로서 국제규범과 규칙 및 제도 등을 주도해 온 미국은 기존의 규범과 제도의 기능과 역할을 더욱 강조하고 있다. 오바마 대통령 취임 이후 미국은 중국을 적으로 보지 않고 글로벌 이슈에 대한 협력동반자로 인식하고 '중국의 부상'을 환영하면서도, 그것이 반드시 국제법과 국제규범의 틀 속에서 이루어져야 한다는 점을 강조해왔다.[26] 하지만 중국은 최근 '아시아 신뢰구축 및 교류회의

---

[24] 중국의 저명한 미국전문가인 왕지쓰(王缉思) 북경대 교수와 미국의 저명한 중국전문가인 리버썰(Lieberthal)교수는 2012년 공저에서 "미중 경쟁은 제로섬 게임이며, 중국지도부는 미국이 더 이상 놀라운 국가가 아니며 신뢰할만한 나라도 아니다"라고 주장한 바 있다. Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, John L. Thornton China Center Monograph Series Number 4 (Wshington, D.C.: Brookings Institution, March 2012).

[25] '중국판 먼로주의'에 대한 논쟁은 이미 2008년 이후 동남아에서 중국의 적극적인 외교 공세가 시작되면서부터 언급되기 시작했다. 리처드 할로란(Richard Halloran), "[해외논단]중국의 동남아 패권 야욕", 『세계일보』, 2008.1.31.; Joshua Kurlantzick, "China's Charm: Implications of Chinese Soft Power," *Policy Brief*, No. 47 (Carnegie Endowment for International Peace), pp. 1~8. 그리고 시진핑 체제 등장 이후 중국의 적극적이고 주도적인 대외정책이 추진되면서 '아시아판 먼로주의' 논쟁이 다시 등장했다. Patrick Mendis, "Chinese behaviour in Asian seas driven by Monroe Doctrine of its own," *South China Morning Post*, May 26, 2014. '중국판 먼로주의' 논쟁에 대한 중국의 비판은 다음을 참조. 王义桅, "亚洲新安全观是中国版门罗主义?" 『观察者网』, 2014.7.8. <http://www.guancha.cn/WangYiWei/2014_07_08_244550.shtml>; 왕이 외교부장의 CSIS 연설은 王毅, "发展中的中国和中国外交: 王毅在美国战略与国际问题研究中心的演讲," 『人民日报』, 2016.2.26. 참조.

[26] 2014년 4월 오바마 대통령이 필리핀 방문시 "국제법과 국제규범에 부응하는 아시아가 중요하

(CICA)'에서 '아시아 안보관'을 제시하고 '아시아인프라투자은행(AIIB)'을 설립하는 등 국제적 어젠다를 주도하기 위해 노력하고 있다. 이러한 이유로 인해 향후 미중 간 '규범 경쟁'이 전개될 가능성도 제기되기도 하지만 지난 7월 남중국해 영유권 분쟁을 둘러싼 국제상설중재재판소(PCA) 판결 결과에서도 나타나듯이, 미국이 주도하는 국제규범이 엄연히 존재하는 현실에서 중국이 이를 단기적으로 상쇄하기는 쉽지 않을 전망이다.

향후 미중 간 전략경쟁에 대한 최대 영향 요인은 미중의 종합국력의 변화 및 그에 따른 미중관계의 변화 여부라 할 수 있다. 경제력에서는 미중 모두 저성장 기조가 일상화되는 '뉴 노멀(New Normal)'시대에 적응하겠지만, 2019~2021년경 중국의 경제력이 미국을 추월할 것이라는 전망이 우세하다.[27] 반면, 국방력은 중국이 꾸준히 증액하고 있지만 미국의 압도적 우세가 여전히 유지될 것으로 보인다. 영국 국제전략문제연구소(IISS)가 발간한 세계 군사력 보고서(The Military Balance)에 따르면, 2015년 기준 미국의 국방비는 5,995억 달러로 중국의 1,458억 달러를 4배 이상 상회하고 있다. 중국은 2010년부터 2015년까지 6년 동안 국방비 증가율이 평균 10.7%에 달하고 있다는 점에서 이러한 증가 추세는 지속되겠지만, 전체적인 국방예산 및 군사혁신 분야에서는 여전히 미국이 우세를 유지할 것으로 보인다. 결국 2020년을 전후로 중국의 경제력은 미국을 앞지를 수 있지만, 군사력이나 정치력·문화력 수준에서는 여전히 미국과 중국이 격차를 보일 것으로 보인다.[28]

다"는 점을 밝힌 바 있는데, 이는 동중국해와 남중국해의 영토 문제에 대한 국제법적 대응을 강조한 것으로써 중국을 염두에 둔 발언이라고 할 수 있다. 오바마 대통령의 필리핀 방문시 마닐라에서의 인터뷰 내용은 다음을 참조. "President Obama Speaks at Port Bonifacio," April 29, 2014, <https://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/04/29/president-obama-speaks-port-bonifacio>. 미국의 카터(Carter) 국방방관 역시 2016년 *Foreign Affairs* 기고문에서 중국이 남중국해에서 규칙을 지키지 않음으로 인해 스스로 고립을 자초하고 있으며, 많은 국가들의 우려를 자아내고 있다고 강조하였다. Ash Carter, "The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network," *Foreign Affairs*, November/December 2016.

[27] 국제통화기금(IMF)은 중국이 2019년에도 6.5%의 경제성장률을 지속하여, 2020년 전후로 세계 제1의 경제규모로 성장할 것으로 예상한 반면, 미국은 2019년에도 2.6%로 현재와 비슷할 것으로 전망한다. International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook: October 2014* (2014.10), pp. 185~188. 또한 중국과 미국의 GDP 성장률을 각각 7%와 3%로 추산할 때 중국은 2021년에 미국을 추월할 것으로 예상하는 전망도 있다. S.R. and D.H, "Catching the eagle," *The Economist*, August 22, 2014. 미중의 구매력평가(PPP) 기준에서도 중국이 17조 6천억 달러로 미국의 17조 4천억 달러를 추월했다는 분석이 제기되고 있는 상황에서, 2019년 중국이 GDP 규모로 미국을 약 20% 앞설 것이라는 예측도 있다. Keith Fray, "China's Leap Forward: Overtaking the U.S. as World's Biggest Economy," *Financial Times*, October 8, 2014.

[28] 중국의 군사력 증강이 미국의 압도적 지위를 대체하기는 힘들지만, 동아시아에서 미국의 기존

중국이 국제규범을 바꿀 수 있을 정도의 새로운 글로벌 리더십을 발휘하기는 어려운 상황이라고 할 수 있다.

따라서 향후 미중관계는 양국의 종합국력, 상호 전략적 불신 해소 여부, 신형대국관계에 대한 미국의 호응 여부 등에 따라 영향을 받겠지만, 지역별·이슈별로 전략적 협력과 경쟁 및 갈등이 일상화되는 복합적인 관계가 지속될 가능성이 높다. 즉, 글로벌 이슈(테러, 환경, 글로벌 경제회복, 우주안보 등)에 대해서는 전략적 협력 기조가 우세할 것이고, 지역적 이슈에 대해서는 상호 전략적 불신으로 인해 역내 영향력 확대 경쟁과 갈등이 불가피하지만, 민감한 지역적 이슈(남중국해문제, 북핵문제 등)에 대한 지정학적 차원의 현상 유지 가능성도 배제할 수 없다. 쌍무적 차원의 이슈(대만문제, 사이버안보, 무역적자 등)에 대해서는 전략적 갈등 기조가 우세할 것이다.

특히 동아시아에서 벌어지고 있는 미중 간 주도권을 경쟁과 갈등은 역내 국가 간 전략·안보문제뿐만 아니라 경제분야와 한반도문제 등에도 영향을 미치고 있다. 미국은 중국의 역내 영향력 확대를 견제하기 위해 동맹국과의 관계를 강화하고 있으며 중국의 '반접근/지역거부(A2AD)' 전략에 대응하기 위해 '공해전(ASB)' 전략을 운용하기 시작했다. 경제적인 차원에서도 미국이 주도하는 환태평양경제동반자협정(TPP)과 중국이 주도하는 아·태자유무역지대(FTAAP)와의 관계 설정이 중요해졌다. 한반도문제와 관련해서는 북한의 핵·미사일 도발에 대한 책임공방과 함께 사드의 한반도 배치를 둘러싼 미중 갈등이 표출되고 있다.

동아시아에서 미중관계의 악화는 한반도를 포함한 동아시아의 평화와 안정에 부정적인 영향을 줄 수 있고, 역내 국가 간 관계-즉, 남북한관계, 한중관계, 중일관계 등-에도 악영향을 미칠 수 있다. 특히 미중 양국이 오랫동안 대부분의 민감한 이슈에 대한 '위기관리' 기제를 작동하고 있으나, 한반도 문제에 대한 위기관리 체제는 아직 수립하지 못하고 있다는 점에서, 미중 갈등시 북한으로 하여금 핵·미사일 도발을 지속하고자 하는 전략적 오판으로 이어질 가능성을 높여준다는 점에서 매우 우려스러운 상황이다. 또한 중국은 당분간 현존 패권국 미국 주도의 국제질서에 정면으로 도전하기 보다는 동아시아에서의 영향력 확대 경쟁을 펼칠

패권을 완만하게 침식할 것이라는 주장은 Michael D. Swaine (eds.), *China's Military and the U.S.-Japan Alliance in 2030: A Strategic Net Assessment, Carnegie Endowment for International Peace* (Carnegie Endowment for International Peace, 2013) 참조. 중국이 2023년경 미국과 함께 양극(兩極)을 형성하겠지만 군사력과 문화력 차원에서는 미국에 열세일 것이라는 점은 阎学通 著,『历史的惯性』(北京: 中信出版社, 2013) 참조.

것이고, 이 과정에서 한국을 포함한 동아시아 역내 국가들을 자국의 세력권으로 포섭하기 위한 노력을 가속화할 것이라는 점에서 한국의 전략적 선택을 제한할 가능성이 높다.

Ⅳ. 중국의 한반도 정책의 딜레마

최근 중국의 대외전략 기조의 변화와 동아시아에서 벌어지고 있는 미중 간 전략경쟁은 중국의 한반도 정책에도 영향을 주고 있다. 중국의 한반도 정책은 상황에 따라 우선순위가 바뀌기도 했지만 기본적으로 3가지의 원칙적 입장-한반도의 평화와 안정 유지, 한반도 비핵화, 대화를 통한 문제 해결-을 유지해왔다.[29] 하지만 궁극적으로 한반도 문제에 대한 영향력 확대를 중시하고 있는 시진핑 지도부의 입장에서는 패권국 미국과의 전략경쟁에 대비함은 물론 미국의 역내 영향력을 약화시키기 위해 남북한 모두와의 관계를 '유지' 및 '관리'해야 하는 '딜레마'적 상황에 직면하고 있다. 아래에서는 중국의 한반도 정책의 딜레마가 북중관계 및 한중관계에서 어떻게 표출되고 있는지를 고찰한다.

1. 북중관계: 경색 국면의 지속과 전략적 탐색

중국의 한반도 정책의 딜레마는 북중관계에서 잘 드러나는데, 시진핑 시기 북중 양국은 북핵문제로 인해 경색국면이 지속되고 있지만, 북중관계에 영향을 주는 역사적·구조적 요인으로 인해 양국이 자국의 전략적 이해를 관철하기 위해 상호 탐색하는 전략을 구사하고 있다는 점이다.

중국과 북한의 새로운 지도부가 출범한 2013~2014년 북중관계를 보면 전통적 우호협력관계에 기반한 '특수관계'가 지속적으로 유지되고 있다고 보기 힘든 상황이다. 2013년 2월 북한의 3차 핵실험 이후 중국은 국제사회의 대북 제재 결의 제2094호에 대한 적극적인 태도를 표명했고, 결의안 채택 직후인 3월 8일 중국외교부는 북중관계를 '일반 국가 대 국가 관계'라고 밝혔으며, 5월에는 중국의 4대 상업은행은 북한과 거래를 중단한다고 밝혔다. 물론 이러한 북중 냉각 국면에서 양국은 상대방의 전략적 의도를 탐색하기 위한 다양한 시도를 했으나,[30] 12월 장성택

---

[29] "王毅强调中方在朝鲜半岛问题上三个'坚持'立场," 『新華網』, 2013.4.13.

[30] 예를 들어, 2013년 2월 3차 북핵실험 이후 5월 최룡해 총정치국장이 김정은 특사 자격으로 중국을 방문하고, 6월 양국 외교부문 간 3차 전략대화가 진행되었으며, 7월 리위안차오(李源朝) 중

처형 이후 중국의 북한에 대한 신뢰가 무너지면서 양국관계는 더욱 냉각되었다. 2014년에도 그동안 북중 간 전통적 우호관계를 유지해 온 다양한 기제들-최고위급 상호교류, 전통적 우호관계 확인, 경제협력 및 지원, 정치·안보 현안 입장 조율 등-이 거의 작동되지 않았다.[31]

하지만 2015~2016년 북중관계 상황을 보면 북중관계가 정상국가관계로 변화했다고 단정하기도 어렵다. 시진핑 국가주석은 2015년 10월 9일 북한 노동당 창당 70주년 열병식에 참석한 류윈산(劉雲山) 상무위원을 통해 북한 김정은에게 보낸 친서에서 북한과의 전통적 우호협력관계를 지속적으로 강화하겠다는 의지를 표명했고, 류윈산은 김정은과의 회담에서 북한의 핵무기 보유를 반대하고 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 재개를 희망했다.[32] 이는 곧 중국정부가 북핵문제와 북한문제를 분리하여 접근하기 시작했음을 의미한다. 2016년 1월 북한이 4차 핵실험을 강행한 이후 중국은 한반도 정책의 3원칙-한반도 비핵화 실현, 한반도의 평화와 안정 수호, 대화를 통한 문제 해결-을 거론하며 강경한 반대 입장을 밝히고, 국제사회의 대북제재 결의 제2270호에 대해 중국은 적극적으로 동참하겠다는 의지를 표명했다.

이를 반영하여 중국의 왕이 외교부장은 2016년 3월 미국 CSIS에서 행한 연설에서 북핵 반대, 한반도에서의 전쟁 및 혼란 반대, 중국의 정당한 국가이익의 보장 등을 강조한 바 있다.[33] 9월에 발발한 5차 북핵실험 이후에도 중국은 여전히 북한의 비핵화 입장을 유지하면서도 북한체제를 위협하는 수준의 대북제제에는 여전히 반대 입장을 밝혔다.[34] 이렇듯 중국은 북한에 대한 제재 자체가 목적이 아니라 향후 협상(6자회담) 유도를 위한 수단이 되어야 한다는 점을 강조함으로써, 북한체제의 붕괴를 촉진할 수 있는 국제사회의 제재에 대해서는 신중한 입장을 견지하고 있다.

시진핑 시기 북중관계는 과거에 비해 경색되었다는 평가가 지배적이지만,[35] 양

국 국가부주석이 북한의 정전협정 체결 60주년 행사 참석을 위해 방북했다.

[31] 시진핑-김정은 시기 북중관계 현황과 특징에 대해서는 신종호, "최근 북중관계 분석 및 2015년 전망," (통일연구원 Online Series CO 15-2, 2015.1.15.).

[32] "刘云山会见金正恩转交习近平总书记亲署函," 『人民日报』, 2015.10.10.

[33] 王毅, "发展中的中国和中国外交: 王毅在美国战略与国际问题研究中心的演讲," 『人民日报』, 2016.2.26.

[34] 중국이 북한 비핵화 목표를 추구함과 동시에 북중관계를 관리하려는 시도에 대해서는 王俊生, "中朝'特殊关系'的逻辑," 『社会科学文摘』, 2016年 3期; 陈向阳, "中国须以'创造性的危机管理'重掌朝核问题主动权," 『求知』, 2016年 4期 등 참조.

[35] 시진핑 시기 북중관계 냉각의 이유로는 중국의 강대국 정체성으로의 변화, 중국의 대미 신형대

국은 여전히 많은 전략적 이해관계를 공유하고 있고,[36] 양국관계에 영향을 주는 구조적 요인들[37]이 존재하기 때문에 대립관계로 돌아섰다고 보기도 어렵다. 북한의 입장에서는 북미관계 및 남북관계의 장기 경색 국면이 지속되고 있고, 러시아와 일본 등과의 관계 개선에도 노력했으나 성과가 크지 않았다는 점에서 중국과의 협력관계 유지는 매우 중요하다.

이러한 관점에서 보면 최근 2~3년간 나타났던 북중관계의 냉각 현상은 표면적이고 일시적인 것으로 볼 수 있고, 더 나아가 양국 모두 궁극적으로 자국의 전략적 이해를 관철시키기 위해 상대방을 탐색하는 전략을 구사하는 것으로도 해석할 수 있다. 특히 올해 6월 리수용 노동당 중앙위원회 부위원장의 방중 및 시진핑 면담 성사, 7월 8일 한미의 사드 배치 결정 이후 중국의 강력한 반발 및 ARF 회의에서 북중 밀착 과시 등에서 나타나듯이, 중국은 한반도 문제와 관련하여 자국의 전략적 이익이 침해받았다고 인식하거나, 역내 전략적 균형이 훼손되었다고 인식할 경우 북한문제를 전략적 지렛대로 활용하여 자국의 역내 영향력 확대를 시도하고 있다.

2. 한중관계: 전략적 가치 평가와 외교안보적 압박

시진핑 시기 중국의 한반도 정책의 딜레마는 한중관계에서도 잘 드러나는데, 중국이 한국의 전략적 가치를 높게 평가하면서도 민감한 외교안보적 사안에 대해서는 압박을 지속하고 있다는 점이 핵심이다.

'중국의 부상'이 본격화되고 중국의 주변외교가 본격적으로 추진됨에 따라 시진핑 지도부는 한반도를 자국의 영향력 확장을 위한 '전략적 요충지'로 보고 한국에

국관계 구축에 대한 전략적 고려, 북한의 핵보유 의지와 중국의 반대, 3차 핵실험 이후 중국 내에서 나타난 북한에 대한 부정적인 여론 증대, 중국의 대북제재 동참에 대한 북한의 비난 , 시진핑 체제 출범 이후 한중관계 발전 등이 제기된다. 자세한 내용은 신종호, "시진핑-김정은 시기 북중관계 평가와 전망," (한국정치학회 하계학술회의 발표문, 2016.7.).

[36] 즉, 중국과 북한은 같은 사회주의 체제라는 점, 중국외교에서 북한이 차지하는 지정학적 가치가 여전히 높다는 점, 북한 역시 중국의 경제협력과 지원이 절실하다는 점 등이 있다. 따라서 중국은 북한의 핵실험에 반대하고 때때로 국제사회의 대북제재에 동참하는 강경한 모습을 보이기도 하지만, 북한이 중국과의 관계 단절 수준으로 행동하지 않는 이상 중국 역시 북한을 '포기'하기 어렵다.

[37] 글로벌 차원에서 중국의 '대국외교' 추진 및 그에 따른 미중 전략경쟁이 본격화되고, 동아시아 차원에서는 중일 간 역사·영토문제를 둘러싼 세력경쟁이 시작되었으며, 한·미·일 3국 공조체제가 강화되고 있다. 한중관계도 경제·사회분야 발전 속도에 비해 한미동맹이나 주한미군 문제 등을 포함한 외교·안보분야의 신뢰관계는 여전히 높지 않다. 또한 중국 내에서 한반도의 지정학적 가치로 인해 북한을 전략적 자산(Strategic Asset)으로 인식하는 그룹 역시 여전히 많다.

대한 전략적 가치를 높게 평가하기 시작했다. 특히 미국 오바마 행정부의 '아시아 재균형' 전략과 미일 동맹 강화 추세, 그리고 중국과 일본의 역사분쟁과 역사 갈등 및 동아시아 세력 경쟁 등으로 인해 중국의 주변외교에서 한국의 전략적 가치가 높아졌다. 2013년과 2014년 양국 정상의 상호 국빈방문을 통해 한중 전략적 협력 동반자 관계의 내실화를 강조했고, 2015년 9월 중국의 전승절 행사에 한국의 대통령이 참석한 점, 그리고 한중 정상회담에서 시진핑 국가주석이 한중 양국이 일본의 식민침략에 공동대응 했다는 점을 높게 평가한 것 역시 그 반증이다.[38]

하지만 한중 양국의 新지도부 출범 이후 양국관계의 급속한 발전에도 불구하고 북핵과 북한문제에 대한 인식 차이라는 본질적이고 구조적인 제약 요인이 여전히 존재하고 있고,[39] 최근에는 주한미군에 사드(THAAD)를 도입하는 문제에 대해서도 한중간 입장 차이 존재가 확연하게 드러나고 있다.[40] 더 중요한 문제는 중국의 입장에서는 이러한 한중관계의 제약 요인들의 근저에 모두 미국요인이 존재한다고 인식하고 있다는 점이다.

먼저, 북핵문제에 대한 미중의 목표는 기본적으로 일치하지만 구체적인 셈법에는 차이가 존재한다. 즉, 북한의 비핵화라는 목표에 대해서는 지지하면서도 이를 달성하기 위한 구체적인 수단과 방식에 대해서는 약간씩 다른 입장을 갖고 있다. 미국은 한국과의 공조를 통해 줄곧 "북한이 핵무기 및 미사일 프로그램을 즉각적이고 완전하며 검증가능한 불가역적 방법으로 폐기할 것"을 주장했고, 최근 잇따른 북한 핵·미사일 도발에 대응하여 자체적인 대북 독자제재 및 국제공조를 강조하고 있다. 중국 역시 그동안 한반도 정책의 3원칙을 줄곧 강조해 왔으나, 4차 북핵실험 이후에는 북한 비핵화와 평화협정 체결 병행론을 주장하는 등 대화와 협상에 무게를 두기 시작했다. 이러한 기조는 5차 북핵실험 이후에도 지속되고 있다.

다음으로 미중의 대북제재 공조 역시 균열 현상을 보이고 있다. 미국은 북한의 잇따른 핵·미사일 도발을 자국에 대한 심각한 위협으로 인식하기 시작하여 독자적으로 대북제재의 수위를 높여가는 한편, 국제사회의 대북제재 공조에 중국이 적극적으로 동참할 것을 촉구하고 있다. 물론 4차 북핵실험 이후 미국이 한국의 입장을 고려하여 '대화'를 전면에 내세우지는 않되 북한과의 대화 접촉을 시도할 가

---

38 "习近平会见韩国总统朴槿惠: 高度评价中韩关系现状," 『中国新闻网』, 2016.9.3.

39 한중관계를 제약하는 구조적 요인에 대해서는 이희옥, "중국의 신형대국론과 한중관계의 재구성," 『중국학연구』, 제67집 (2014), pp. 273~276.

40 "习近平会见韩国总统朴槿惠:反对美国在韩国部署萨德," 『人民日报』, 2016.9.6.

능성도 제기되었지만, 북한이 5차 핵실험을 강행한 상황에서 미국은 추가적인 강력한 대북제재와 압박을 공언하고 있다. 특히 2016년 11월 대통령 선거에서 승리한 트럼프 행정부가 출범한 이후 미국은 그동안의 대북 '전략적 인내' 정책을 좀 더 강경한 방향으로 전환할 가능성도 배제할 수 없다. 반면, 중국은 4차 핵실험 이후 한반도 비핵화 원칙을 강조하면서도 다른 한편으로는 5월 리수용 노동당 중앙위원회 부위원장 방중과 같은 '북한 카드'를 활용하여 미국의 대북제재와 압박 강화에 대응하고 있다. 5차 핵실험 이후에도 중국정부는 비핵화에 대한 의지 표명과 함께 국제사회의 대북제재에도 적극적으로 동참하겠다는 점을 강조하지만 북한의 체제에 위협을 가하는 수준의 대북제재는 여전히 반대하고 있다.

이처럼 북핵문제를 둘러싼 미중 간 셈법의 차이가 나타나는 가장 중요한 이유는 바로 양국이 한반도문제를 미중 간 동아시아 전략경쟁의 하위구조로 인식하고 있기 때문이다. 하지만, 이는 곧 미중이 한반도 문제, 특히 북핵문제 해결과정에서 미중의 전략적 이해관계에 기반한 '접점 모색 or 타협 시도 or 이익공유 or 담합'을 통해 우리의 입장을 고려하지 않을 수 있다는 점을 의미하기도 한다. 이처럼 북핵문제와 대북제재 및 사드 배치 등을 둘러싼 미중의 상호인식 차이와 갈등 표출은 북한으로 하여금 핵·미사일 도발을 지속하도록 하는 전략적 오판의 가능성을 높여줄 수 있다는 점에서 매우 우려스럽다.

사드 배치 문제 역시 중국은 미중관계 차원에서 접근하고 있다. 중국은 그동안 한미의 사드 배치 추진 계획에 대해 지속적으로 반대 입장을 표명해 왔고,[41] 올해 6월 20일 유엔 안보리에 제출한 대북제재 결의안 제2270호 이행보고서에도 '한반도 사드 배치 반대' 의견을 표시했다.[42] 7월 8일 한미의 사드 배치 결정 이후에도 중국은 동아시아 전략 및 미중관계에 대한 전략적 고려 차원에서 강력한 반대 입장을 표명했다. 즉, 중국은 사드 배치 결정이 미국의 동아시아 MD 체계 구축의 중요한 진전이자 '전략적 균형'의 훼손으로 인식하고, 한국이 사드 배치를 통해 미국의 아시아 재균형과 동맹 강화를 통한 대중국 포위·견제 전략에 편승한 것으로

---

[41] 2014년 11월 추궈훙(邱國洪) 주한 중국대사는 "사드 한국 배치가 한중관계에 영향을 미칠 것이 우려된다"며 반대 입장을 표명했고, 2015년 2월에는 창완취안(常萬全) 중국 국방부장도 사드의 한반도 배치 가능성에 우려를 표명, 3월 16일 방한한 류젠차오(劉建超) 중국 외교부 부장조리는 "사드 배치와 관련하여 중국의 관심과 우려를 중시해 주길 바란다"며 직접적인 반대 입장을 표시, 시진핑(習近平) 국가주석은 2016년 3월 핵안보정상회의에서 직접 한미 정상에게 "한반도 사드 배치 강력 반대" 입장을 표명했다.

[42] 유엔 대북제재 결의 2270호에 대한 각국의 이행보고서 제출 현황 및 내용은 '대북제재위원회' 홈페이지, <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718/implementation-reports> 참조.

인식하며, 사드 레이더(AN/TRY-2)의 탐지 활동이 길림성(吉林省)·절강성(浙江省)에 배치된 동펑(DF) 계열 중거리미사일을 무력화할 수 있다는 점을 우려하고 있으며, 사드 배치가 북한 핵·미사일 위협에 실질적 효용이 없는 과도한 대응이자 중국 견제용으로 인식하고 있다.[43]

하지만 중국은 사드 배치 결정 이후 강력한 반대 입장을 표명하고 '상응 조치'를 언급했으나[44] 역내 중요 현안과의 연계 가능성을 고려하여 한중관계를 파국으로 이끌지는 않고 있다. 이는 곧 시진핑 체제 출범 이후 한국의 전략적 가치 증대, 미중 전략경쟁 추세, 중일 갈등, 남중국해 문제와 같은 역내 현안과의 연계 가능성 등을 고려할 때, 중국이 한국을 적으로 돌리는 선택은 쉽지 않을 것이라는 점을 의미한다. 이러한 이유로 인해 중국은 향후 겉으로는 사드 배치에 대한 강력한 비난 언술을 표명하면서 한국이 사드 배치 프로세스를 중단하도록 압박할 것이다. 하지만 7월 말 열린 ARF 회의에서 왕이 외교부장이 북핵 불용과 대북제재 결의안의 충실한 이행 의지를 재확인 했다는 점을 볼 때, 실제로는 비핵화를 위한 역할 모색 및 역내에서 영향력 확대의 기회로 삼을 가능성이 있고, 또한 북한의 추가 도발에는 강력 대처함으로써 '역내 안보 관리자' 역할을 자임할 것이다.

Ⅴ. 결론

한반도가 속한 동아시아에 새로운 지정학적 위기가 도래하고 있고, 가장 중요한 동인은 바로 미중 전략경쟁의 심화라고 할 수 있다. 즉, 중국을 위협으로 보는 미국의 인식과 미국은 점차 쇠퇴하고 있다는 중국의 인식이 동아시아에서 미중 전략경쟁을 심화시키고 있고, 여기에 중일 센카쿠열도 영유권 문제, 미일 안보협력 강화, 한일관계 경색, 북핵문제 미해결 등이 더해지면서 동아시아 정세는 갈수록 복잡해지고 있다.[45] 특히 2016년 11월 미국 대선에서 승리한 트럼프 행정부가 기

---

[43] 통일연구원 북핵대응 T/F팀, "사드 배치 결정 이후 한반도 정세와 대응방안," 『KINU 통일나침반』 (16-5), pp. 6~7.

[44] 중국은 외교부 '성명'을 통해 사드 배치 결정에 대해 "강렬한 불만과 단호한 반대" 입장을 발표했고, 국방부 '담화'를 통해 역시 '상응 조치'를 언급하였다. 또한 중국정부는 한미의 방어적 차원의 사드 배치 주장을 수용하지 않고, 사드 배치와 관련된 한미의 설명 및 공동논의 제안을 거부하였다.

[45] 동아시아에서 미중관계의 경쟁과 갈등 및 협력의 동학 및 그에 따른 동아시아 질서의 복합성에 대해서는 김재철, 『중국, 미국 그리고 동아시아: 신흥강대국의 부상과 지역질서』 (파주: 한울아카데미, 2015).

존의 오바마 행정부의 대외정책 및 미중관계의 주요 현안들-즉, 아시아 재균형 전략, 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP), 남중국해 문제 등-에 대해 전면적인 재검토에 들어갈 가능성이 높아졌다는 점에서, 트럼프 행정부 1기(2017~2020)와 시진핑 집권 2기(2018~2022) 동안 동아시아 정세의 복합성 및 불안정성은 더욱 심화될 가능성도 배제할 수 없다.

문제는 바로 동아시아에서 미중 전략경쟁의 심화가 중국의 한반도 정책에 영향을 주고 있고, 이는 곧 정치·군사분야는 미국에, 경제·통상분야는 중국에 대한 의존도가 높은 한국의 전략적 선택을 제한할 가능성이 크다는 점이다. 왜냐하면 동아시아에서 미일과 중국의 갈등이 첨예할수록 한국의 역할은 제한적으로 변할 것이고, 북중관계와 북일관계 및 중일관계의 변화 추세에 따라 남북관계는 악화되고 북핵문제 해결도 갈수록 요원해질 수 있기 때문이다.

최근 중국외교에서 한국의 전략적 중요성이 증대되고 있지만 중국의 동아시아 전략과 대북정책이 모두 중국외교의 대변화 추세 및 미중관계의 변화 등에 연동되어 추진되고 있다는 점에서 한국의 대북정책 추진과정에서 중국에 대한 과도한 기대와 역할을 기대하기 쉽지 않다. 실제적으로 한중 양국의 新지도부 출범 이후 양국관계의 급속한 발전에도 불구하고 본질적이고 구조적인 제약 요인이 여전히 존재하는 것도 사실이다.

결국 북한의 5차 핵실험 이후 대북제재 국면에서 한반도를 포함한 동아시아의 전략 구도는 많은 변화를 겪겠지만,[46] 북한 비핵화를 달성하고 한반도 평화통일 기반 조성을 위해서는 미중 전략적 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 부정적 영향을 최소화하고, 역내 갈등을 대화와 협력을 통해 평화적으로 해결하려는 주도이고 적극적인 자세가 필요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 전략적 선택을 고려해야 한다.

첫째, 미중 전략경쟁 시대에 대비하여 한국의 국가이익 우선순위를 설정하고 이를 기반으로 외교원칙과 방향을 정립하여 대외관계에 일관되게 적용함으로써 한국의 전략적 가치를 높일 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 즉, 동아시아에서 벌어지고 있는 미중 전략경쟁과 북한 핵·미사일 도발 등에 대응하기 위해서는 현재의 위기상황에 대한 냉정한 평가와 함께 안보·국방·통일 분야의 국가이익 우선순위를 설정하고 이를 총체적으로 아우를 수 있는 국가대전략을 수립하는 것이 필요

[46] 5차 북핵실험에 대해서는 정성윤, "북한 5차 핵실험의 의미와 파장," (통일연구원 Online Series CO 16-24, 2016.9.13.); 진창수·이상현·조남훈·이희옥, "5차 북핵실험 평가와 대응," (세종연구소 정책브리핑 No. 2016-23, 2016.9.13.).

하다. 이와 동시에 주변국가들과의 신뢰관계 강화를 위한 노력과 동시에 동아시아 다자협력에도 적극적으로 참여함으로써 역내 국가들의 지역전략에서 한국이 매우 중요한 전략적 가치가 있다는 점을 상기시킬 필요가 있다.

둘째, 굳건한 한미 동맹 유지와 한·미·일 전략적 소통을 중시하되 한국의 주도권을 확보하는 것이 중요하고, 중국과 러시아를 우리의 적으로 돌리지 않는 대외정책 역시 동시에 고려되어야 한다. 한미 동맹과 한중 전략적동반자관계의 조화와 균형의 추진은 한반도가 처한 숙명이다. 하지만 성급한 한중 밀월관계는 한미동맹 훼손 및 한·미·일 공조를 약화시킬 수 있다는 점에서 신중한 외교적 접근이 필요하다. 실제로 한중 양국의 新지도부 출범 이후 양국관계의 급속한 발전에도 불구하고 본질적이고 구조적인 제약 요인이 여전히 존재한다. 따라서 향후 한국의 대북정책 추진과정에서 중국에 대한 과도한 기대와 역할을 기대하기 보다는, 오히려 한반도 문제에 대한 장기적인 비전을 선제적으로 제시함으로써 한반도문제 및 북핵문제 해결의 주도권을 확보하는 노력이 필요하다.

셋째, 한국의 입장에서는 북핵문제의 해결이 중국과 미국의 신형대국관계 구축의 관건이라는 점을 강조하여 미중 간 이견을 조율하려는 노력이 필요하다. 특히 한·미·중 3각 협력의 범위를 북핵문제에 우선적으로 적용함으로써 대북 압박 조치를 마련하되, 대북제재의 목표와 관련된 한미 간 이견을 해소한 후 한·미·중 3국 간 의견을 조율하는데 한국이 주도적인 역할을 수행해야 한다. 이와 동시에 그동안 미중 양국에게 한반도문제(특히 북핵문제)는 다른 글로벌·지역적 이슈(IS문제, 남중국해문제 등)보다 덜 중요한 사안이었기 때문에 일종의 '전략적 타협 혹은 묵인'의 성격을 보인 것도 사실이다. 따라서 북핵문제 해결과정에서 나타날 수 있는 미중 간 '전략적 타협'('담합' 혹은 '카르텔')을 통한 한국 배제 가능성에 대비함은 물론, 중국이 '비핵화+평화체제 병행론'을 제안한 배경과 의지를 파악하여 이에 대한 우리정부의 입장과 원칙을 미리 마련할 필요도 있다.

넷째, 한중 전략적 협력 동반자 관계의 '내실화'를 위한 다층적이고 다차원적인 노력이 필요하다. 한국의 경제·사회 발전 및 대북·통일정책의 수립과 추진 과정에서 중국의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 최근 북핵·북한문제와 사드 배치 문제 등과 같은 민감한 외교안보적 사안으로 인해 한중관계가 어려움에 처해 있다. 2017년이면 수교 25주년을 맞이하는 한중관계가 좀 더 성숙한 단계로 발전하기 위해서는 현재와 같은 침체기에도 다양한 층차(정부, 지방정부, 민간 등)와 영역(경제, 사회, 문화 등)에서 교류협력을 유지함으로써 상호신뢰를 회복할 필요가 있다. 이를 위해서는 중국의 정책결정에 영향을 발휘하고 있는 한반도문제

전문가 그룹을 대상으로 하는 '정책' 공공외교를 좀 더 적극적으로 수행하고, 한중 관계 장기 비전 등을 고려한 대중국 '전략적 사고'와 '메시지 관리'가 필요하다.

마지막으로, 주변 강대국을 대상으로 한반도 통일이 그들에게 유리하다는 논리를 개발하여 적극적으로 이해를 구하는 통일공공외교를 좀 더 적극적으로 추진해야 한다. 특히 중국은 이미 한국의 외교안보전략의 최대 영향요인이자 한반도의 통합 및 통일 과정에서 가장 큰 영향력을 발휘할 것으로 예상된다. 따라서 통일 한국의 건설이 중국의 안보 불안을 의미하는 것이 아니라 오히려 한반도 분단 관리의 기회비용이 줄어들고 중국에게 안보적·경제적 편익을 가져다 줄 것이라는 점을 각인시킬 필요가 있다.

■ 접수: 10월 28일 ■ 심사: 11월 10일 ■ 채택: 12월 9일

참고문헌

1. 단행본

김재철. 『중국, 미국 그리고 동아시아: 신흥강대국의 부상과 지역질서』. 파주: 한울 아카데미, 2015.

Deni, John R. (ed.). *Augmenting Our Influence: Alliance Revitalization and Partner Development*. Carlisle, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute/Army War College Press, 2014.

International Monetary Fund (IMF). *World Economic Outlook*. October 2014.

Levine, Steven I. "China in Asia: The PRC as a Regional Power." In *China's Foreign Policy in the 1980s*. edited by Harry Harding. New Haven: Yale University Press, 1984.

Lieberthal, Kenneth and Wang Jisi. *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*. John L. Thornton China Center Monograph Series Number 4. Washington, D.C.: Brookings Institution, March 2012.

Swaine, Michael D. (eds.). *China's Military and the U.S.-Japan Alliance in 2030: A Strategic Net Assessment*. Carnegie Endowment for International Peace, 2013.

孫哲 編. 『亞太戰略變局與中美新型大國關係』. 北京: 時事出版社, 2012.

阎学通 著. 『历史的惯性』. 北京: 中信出版社, 2013.

2. 논문

김재철. "'새로운 형태의 강대국 관계' 구상과 미중관계."『중소연구』. 제37권 제3호, 2013.
신성호. "19세기 유럽협조체제(The Concert of Europe)에 나타난 강대국 정치를 통해 본 21세기 중국의 신형대국관계."『국제정치논총』. 제54권 제3호, 2014.
신종호. "중국공산당 제18차 당 대회와 중국의 대외정책 전망."『국제문제연구』. 제12권 제4호, 2012.
_____. "중국의 다자안보협력 전략과 미·중관계: ARF, SCO, 6자회담 분석을 중심으로."『중소연구』. 제31권 제4호, 2007/2008.
_____. "시진핑-김정은 시기 북중관계 평가와 전망." 한국정치학회 하계학술회의 발표문, 2016.7.
_____. "최근 북중관계 분석 및 2015년 전망." 통일연구원 Online Series CO 15-2, 2015.
이영학. "중국 시진핑 체제의 출범과 대외정책 전망."『아태연구』. 제20권 제1호, 2013.
이정남. "중국의 대한반도정책의 딜레마: 전환과 지속의 갈림길에서."『한국과 국제정치』. 제31권 제3호, 2015.
이희옥. "중국의 신형대국론과 한중관계의 재구성."『중국학연구』. 제67권, 2014.
정성윤. "북한 5차 핵실험의 의미와 파장." 통일연구원 Online Series CO 16-24, 2016.
진창수·이상현·조남훈·이희옥. "5차 북핵실험 평가와 대응." 세종연구소 정책브리핑 No. 2016-23, 2016.

Carter, Ash. "The Rebalance and Asia-Pacific Security: Building a Principled Security Network." *Foreign Affairs*. November/December 2016.
Kurlantzick, Joshua. "China's Charm: Implications of Chinese Soft Power." *Policy Brief*. Carnegie Endowment for International Peace. No. 47, 2008.
Mead, Walter Russell. "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers." *Foreign Affairs*. vol. 93, no. 3, May/June 2014.
Swaine, Michael D. (eds.). "Xi Jinping's Address to the Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs: Assessing and Advancing Major-Power Diplomacy with Chinese Characteristics." *China Leadership Monitor*. No. 46, 2015.
Wang Yi. "Toward a New Model of Major-Country Relations Between China and the United States." Speech at the Brookings Institution. September 2013.

高小升. "十八大后中国外交的新变化."『党政论坛』. 2013年 第12期.
陈向阳. "中国须以'创造性的危机管理'重掌朝核问题主动权."『求知』. 2016年 第4期.
金强一. "朝鲜半岛状态: 中美战略博弈之聚焦点."『东疆学刊』. 2016年 第3期.
李文. "美国'亚太再平衡战略'的失衡与失算."『当代世界』. 2016年 第11期.
鲁世巍. "新时期中国外交的'变'与'不变'."『国际问题研究』. 2013年 第3期.

倪世雄·潜旭明. “十八大以来的中国新外交战略思想初析.”『人民论坛·学术前沿』. 2014年 第6期.
樊吉社. “美国‘重返亚洲’与中美关系.”『美国问题研究报告2012:美国全球及亚洲战略调整』. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
庞中英. “中国的亚洲战略: 灵活的多边主义.”『世界经济与政治』. 2001年 第10期.
祁怀高. “关于周边外加顶层设计的思考.”『国际关系研究』. 2014年 第4期.
宋伟. “中国的东亚区域一体化战略:限度、方式与速度的反思.”『当代亚太』. 2011年 第5期.
苏格. “习近平外交战略思想全面领航.”『国际问题研究』. 2016年 第5期.
王俊生. “中朝‘特殊关系’的逻辑.”『社会科学文摘』. 2016年 第3期.
王帆·凌胜利. “中国的外交政策变强硬了吗?”『当代世界』. 2013年 第3期.
王毅. “与邻为善 以邻为伴.”『求是』. 2003年 第4期.
吳志成. “中國周邊外交需更加重視戰略謀劃.”『現代國際關係』. 2015年 第1期.
邢丽菊. “从传统文化角度解析中国周边外交新理念.”『国际问题研究』. 2014年 第3期.
赵可金. “中国外交3.0版:十八大后的中国外交新走向.”『社会科学』. 2013年 第7期.
_____. “新理念引领中国新外交.”『学习时报』. 2014.
朱锋. “奥巴马政府‘转身亚洲’战略与中美关系.”『现代国际关系』. 2012年 第4期.

3. 기타자료

China Daily.
Department of Defense.
Financial Times.
South China Morning Post.
The Economist.
『观察者网』.
『新华网』.
『联合早报』.
『人民日报』.
『人民日报海外版』.
『中国新闻网』.
『环球时报』.
유엔 대북제재위원회. <https://www.un.org>.
미국 백악관. <https://www.whitehouse.gov>.

Abstract

Change in China's Foreign Strategy in the Xi Jinping Era and Its Impact on China's Policy on Korean Peninsula

Jong-Ho Shin

China has set 'peaceful development' and 'safeguarding core interests' as the tenets of foreign strategy in the Xi Jinping era. Beijing has pursued an active and engaged foreign policy to boost its influence in East Asia and secure its spot as the regional power. Based on this principle, China suggested 'a new type of major power relations' with the U.S. and has responded aggressively to the territorial dispute in the South China Sea.

The problem is that change in China's foreign strategy tenet, the strengthening of China's neighborhood diplomacy, and the U.S.-China strategic competition in East Asia affect China's policy on Korean Peninsula. From the Chinese point of view, which focuses on having greater influence over the Korean Peninsula, it strategically 'maintains' the relations with both Koreas as a preparatory measure for the strategic competition with the U.S.

Regarding the facts that China perceives the issue of Korean Peninsula as a subset of U.S.-China strategic competition and structural factor that upholds the DPRK-China relations remains intact indicates that it is difficult for South Korea to excessively rely on 'China's role' in solving the North Korean issue and the nuclear issue. Rather, South Korea should present a long-term vision on North Korea and Korean unification to China to take the initiative in the resolution to the issue of the Korean Peninsula. To this end, Seoul should establish a priority list for national interests, consistently implement it in foreign affairs, coordinate the goal of North Korea sanctions by bolstering ROK-U.S.-China trilateral cooperation, and simultaneously consider pressure and diplomatic solution. Finally, multilayered and multidimensional approaches to cooperation and 'policy public diplomacy' ought to be reinforced to substantiate ROK-China strategic cooperative partnership.

Key Words: Peaceful Development, Core Interests, U.S.-China Strategic Competition, ROK-U.S.-China Cooperation, North Korean Nuclear Issue, Policy Public Diplomacy

KINU 통일포럼 시리즈

2014-01	제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 '행복한 통일'	통일연구원
2014-02	제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03	제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04	제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05	제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06	제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01	제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03	제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04	제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05	제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반(통일정세분석)

통일정세분석

2014-01	2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02	최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03	한미 정상회담 결과 분석	김규륜

통일나침반

2015-01	2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02	최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03	북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04	북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05	연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀

통일플러스

2015-01	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01	KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호)	통일연구원

2016-02 KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호) 통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호) 통일연구원

북한인권백서

북한인권백서 2014 한동호 외 24,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2014 한동호 외 23,000원
북한인권백서 2015 도경옥 외 19,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2015 도경옥 외 23,000원
북한인권백서 2016 도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016 도경옥 외 22,500원

연구보고서

2014년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2014-01 북·중 간 인적 교류 및 네트워크 연구 이교덕 외 7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색 박형중, 박영자 7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구 김석진, 양문수 9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략 성기영 외 7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 손기웅 외 6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성 조정아, 홍민, 이희영, 이향규, 조영주 14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구 한동호 6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제 이금순, 도경옥 8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략 박영호, 정성철 외 11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구 김규륜 외 10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략 정영태, 홍우택 외 12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의 이기현, 김애경, 이영학 7,000원
2014-13 한반도에 있어서 과도기 정의(Transitional Justice) 김수암 외
2014 The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03) 최진욱 편저 8,000원
2014 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014) 전병곤, 홍우택, 신종호 외 9,000원
2014 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014) 북한인권연구센터 11,000원
2014 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략 배정호, 봉영식, 한석희 외 9,500원
2014 2014년 통일예측시계 박영호, 김형기 9,500원
2014 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01) 배정호 외 15,500원
2014 China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02) Bae, Jung-Ho et al. 18,000원
2014 Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01) Kyuryoon Kim et al. 19,000원
2014 Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02) Kyuryoon Kim et al. 15,500원
2014 한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3) 김규륜 외 4,500원
2014 2014 남북통합에 대한 국민의식조사 박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈 12,000원
2014 통일교육 컨텐츠 개발 Ⅳ(1) 조정아 외 7,000원
2014 통일교육 컨텐츠 개발 Ⅳ(2) 조정아 외 22,000원
2014 신통일대계 구현을 위한 구조분석 허문영 외 12,000원
2014 Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications 박종철 외 11,000원
2014 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역-DMZ 평화생태적 이용방안 손기웅 외 17,000원

▮ 정책연구시리즈 ▮

2014-01 농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색 임강택, 권태진

▮ Study Series ▮

2014-01 Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula Kim, Kyuroon et al.
2014-02 The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification Bae, Jung-Ho et al.
2014-03 The Emergence of a New Generation:
The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans Cho, Jeong-ah et al.
2014-04 Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia
Lee, Kihyun et al.
2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호 이금순 외

2015년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍 민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06 '북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-07 분단 70년 남북한 통일정책 및 통일담론 평가	허문영 외	13,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일예측시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원

▮ 정책연구시리즈 ▮

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의 박영자 외

▮ Study Series ▮

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities
Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights
KINU Center for North Korean Human Rights Studies

2016년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향 정성윤 외 14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략 이기태, 김두승 6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투 이기태 6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석 이경화 8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계 이규창 8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사 박주화 외 12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로 홍우택 외 7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안 김석진, 홍제환 8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조 박영자 외 13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석 조한범 외 9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구 임예준 외 8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구 김진하 외 7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로 조한범 외 7,000원
2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation 도경옥 외
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가 이기현 외 8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안 김수암 외 8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사 김수암 외 15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향 신종호 외 16,500원
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로 이규창 외 12,000원
2016-21 2016년 통일예측시계 홍우택 외 7,000원
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사 박종철 외 19,000원
2016-23 구술로 본 통일정책사 홍민 외 13,000원
2016-24 북한 전국 시장 정보 홍민 외 17,000원

▮ 정책연구시리즈 ▮

2016-01 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석 정구연, 민태은

▮ Study Series ▮

2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030) Park, Hyeong Jung et al.
2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas Cho, Han-Bum et al.
2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents Kim, Jin-Ha
2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View Kim, Soo-Am et al.

연례정세보고서

2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015 6,000원
2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016 8,000원

논 총

통일정책연구, 제23권 1호 (2014) 10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 23, No. 1 (2014) 10,000원

통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 3 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원

기 타

2014 북핵일지 1955~2014	조민, 김진하

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)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

다) 홈페이지: http://www.kinu.or.kr

가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) **※도로명 주소 기입必**		
연 락 처*	TEL	이메일	
이메일서비스	수신 ( ) 수신거부 ( )		
회 원 구 분*	학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )		

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
   ○ 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
   ○ 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
   ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
   귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어질 수 없음을 알려 드립니다.**

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재 학술지입니다. 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 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 http://kinu.jams.or.kr 회원가입 후, 원고를 제출해 주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

<원고 접수>

※ 원고제출은 http://kinu.jams.or.kr에 회원 가입 후 접수해 주시기 바랍니다.

※ 연락처:

(우 06578)
서울시 서초구 반포대로 217
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

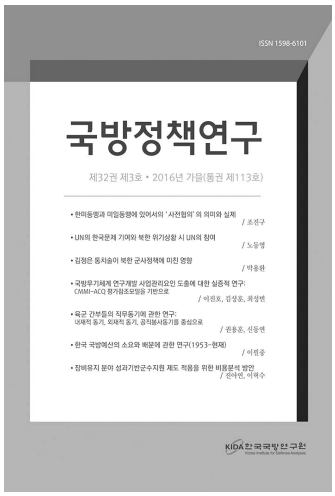
Tel: (02) 2023-8037(간사)
(02) 2023-8000(대표)
Fax: (02) 2023-8298
E-mail: kinups@kinu.or.kr
Homepage: http://www.kinu.or.kr
http://kinu.jams.or.kr

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 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 저서·논문을 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』



제32권 제3호·2016년 가을(통권 제113호)

- 한미동맹과 미일동맹에 있어서의 '사전협의'의 의미와 실제 / 조진구
- UN의 한국문제 기여와 북한 위기상황 시 UN의 참여 / 노동영
- 김정은 통치술이 북한 군사정책에 미친 영향 / 박용환
- 국방무기체계 연구개발 사업관리요인 도출에 대한 실증적 연구: CMMI-ACQ 평가참조모델을 기반으로 / 이진호·김상훈·최성빈
- 육군 간부들의 직무동기에 관한 연구: 내재적 동기, 외재적 동기, 공직봉사동기를 중심으로 / 권용훈·신동연
- 한국 국방예산의 소요와 배분에 관한 연구(1953-현재) / 이필중
- 장비유지 분야 성과기반군수지원 제도 적용을 위한 비용분석 방안 / 진아연·이혁수

■ 투고를 환영합니다 ■

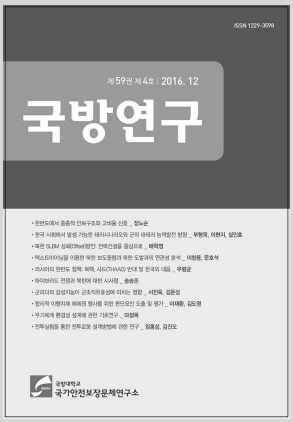
『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 "등재학술지"로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.

B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

※원고 보내실 곳: 한국국방연구원 KIDA Press『국방정책연구』담당
주소: 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호; 130-650)
E-mail: jdps@kida.re.kr 전화: 02)961-1291 팩스: 02)961-1171

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.

▣ 제59권 제4호, 2016년 ▣

- 한반도에서 중층적 안보구조와 고비용 신호 / 장노순
- 한국 사회에서 발생 가능한 테러시나리오와 군의 대테러 능력발전방향 / 부형욱·이현지, 설인효
- 북한 SLBM 상쇄(Offset)방안: 전력건설을 중심으로 / 배학영
- 텍스트마이닝을 이용한 북한 보도동향과 북한 도발과의 연관성 분석 / 이창용·문호석
- 러시아의 한반도 정책: 북핵, 사드(THAAD) 반대 및 한국의 대응 / 우평균
- 하이브리드 전쟁과 북한에 대한 시사점 / 송승종
- 군리더의 감성지능이 군조직유효성에 미치는 영향 / 서진욱·김문성
- 합리적 이행지체 해제권 행사를 위한 판단요인 도출 및 평가 / 이재환·김도영
- 무기체계 환경성 설계에 관한 기초연구 / 마정목
- 전투실험을 통한 전투로봇 설계방법에 관한 연구 / 엄홍섭·김진오

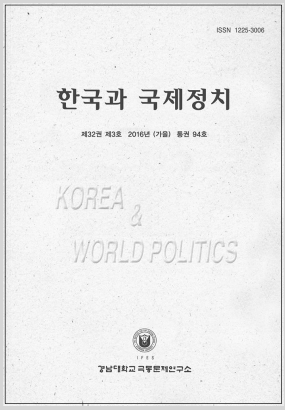
『국방연구』 원고모집 안내

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: (02) 300-4241

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 국문 정기간행물로서, **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지**입니다.

2004년 한국연구재단의 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 **"한반도와 동북아 평화번영을 위해"** 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

학계 연구자분들의 적극적인 투고를 기대합니다.

▣ 제32권 제3호, 2016년(가을) 통권 94호 ▣

■ **특집논문: 한반도 사드 배치**

· 미국의 미사일방어정책: 역사적 고찰과 전략적 함의 / 이수형

· 한국의 안보와 사드(THAAD) / 박건영

· 한반도 사드 배치를 둘러싼 논쟁과 평가기준: 전문가 조사 분석을 중심으로 / 최영미 · 곽태환

■ **일반논문**

· 대북 경제제재의 실효성 분석: 식량지원 중단을 중심으로 / 허재영 · 정진문

· OECD 국가의 내부자-외부자 정치와 세대: 사회정책 선호와 정부당파성 효과 / 박연수 · 권혁용

· 정당의 정치사회화 기능에 관한 탐색적 연구: 동 · 서독 출신의 정당일체감과 정치적 태도 / 박경미

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

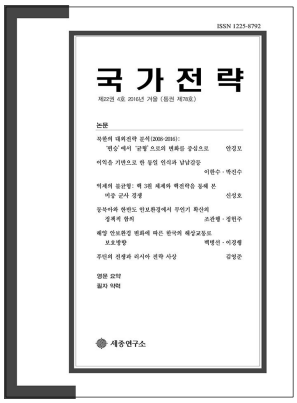
보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

· 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) 3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국 가 전 략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 "등재학술지"로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

▣ 제22권 4호 2016년 겨울호 (통권 제78호) ▣


ISSN 1225-8792

국 가 전 략

제22권 4호 2016년 겨울 (통권 제78호)

논문

북한의 대외전략 분석(2008-2016): '편승'에서 '균형'으로의 변화를 중심으로 — 안경모

이익을 기반으로 한 통일 인식과 남남갈등 — 이한수 · 박진수

억제의 불균형: 핵 3원 체제와 핵전략을 통해 본 미중 군사 경쟁 — 신성호

동북아와 한반도 안보환경에서 무인기 확산의 정책적 함의 — 조관행 · 정헌주

해양 안보환경 변화에 따른 한국의 해상교통로 보호방향 — 백병선 · 이경행

푸틴의 전쟁과 러시아 전략 사상 — 김영준

영문 요약

필자 약력

세종연구소

【논문】

- 북한의 대외전략 분석(2008-2016): '편승'에서'균형'으로의 변화를 중심으로 / 안경모
- 이익을 기반으로 한 통일 인식과 남남갈등 / 이한수 · 박진수
- 억제의 불균형: 핵 3원 체제와 핵전략을 통해 본 미중 군사 경쟁 / 신성호
- 동북아와 한반도 안보환경에서 무인기 확산의 정책적 함의 / 조관행 · 정헌주
- 해양 안보환경 변화에 따른 한국의 해상교통로 보호방향 / 백병선 · 이경행
- 푸틴의 전쟁과 러시아 전략 사상 / 김영준

『국가전략』 원고 공모

▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.

▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 '원고집필 요령'에 따라 '아래아 한글'이나 'MS워드'로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 '논문 요약문' 그리고 투고자의 주소, 전화 · 휴대폰 · 팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.

▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

International Journal of
Korean Unification Studies

For over 20 years, KINU's *International Journal of Korean Unification Studies* (ISSN 1229-6902) has allowed active exchanges of ideas and information among scholars and experts at home and abroad, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification of the Korean peninsula, as well as issues on 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, unification of the Korean Peninsula, etc.

Submission of a paper will be held to imply that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to 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 quoted throughout the footnotes. The length required for articles should be 6,000-10,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are April 14 for the summer issue, and October 13 for the winter issue.

Vol. 25, No. 2 (2016)

Feature Theme:
North Korea's Nuclear Test and Environment for Unification Surrounding the Korean Peninsula

North Korea's Nuclear Test and Prospects for Peninsular Unification: A Chinese Perspective — *Gong Keyu*

East Asia's Fluid Dynamics: Whither Obama's Pivot to Asia? — *Frank Jannuzi*

A Realistic Process towards Korean Unification and the Harmonized Privatization of Properties in the Unified Korea: Issues, Priorities, and Opinions of Key Stakeholders — *Hyoungsoo Zang*

The Deficiencies of a Westphalian Model for Cyberspace: A Case Study of South Korean Cyber Security — *Gus Swanda*

North Korean Nuclear Issue: Regime Collapsism or Negotiation? — *Zafar Khan*

Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:

Korea Institute for National Unification
217, Banpo-daero(Banpo-dong) Seocho-gu, Seoul 06578, Korea
(Tel) (82-2) 2023-8208 (Fax) (82-2) 2023-8298
(E-Mail) kinujournal@kinu.or.kr (Webpage) http://www.kinu.or.kr/eng

통일정책연구 제25권 2호 2016

통일연구원 www.kinu.or.kr