2019 가을 | 제 19권 3호(통권75호)

ISSN 2466-2259

국가안보와 전략

NATIONAL SECURITY AND STRATEGY

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

2019 가을 | 제19권 3호(통권75호)

국가안보와 전략

NATIONAL SECURITY AND STRATEGY

INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

국가안보와 전략

2019년 가을 | 제19권 3호(통권75호)

편집위원: 채재병(위원장, 전략연), 김일기(전략연), 유현정(전략연), 이수석(전략연),
김영호(국방대), 문경연(전북대), 박원곤(한동대), 손병권(중앙대),
정구연(강원대), 조동준(서울대), 조한승(단국대), 한인택(제주평화연)

발행처: 사단법인 국가안보전략연구원
발행인: 조동호
주 소: 서울특별시 강남구 언주로 120
인스토피아 빌딩 13-18층
전 화: (02)6191-1000, FAX:(02)6191-1111
E-mail: publication@inss.re.kr

인쇄일: 2019년 9월 25일
발행일: 2019년 9월 30일

* 국가안보전략연구원은 2016년 봄호부터 『국제문제연구』를 『국가안보와 전략』으로 제호를 변경해서 연속 발행합니다. 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

Contents 국가안보와 전략

2019 가을 제19권 3호(통권75호)

Ⅰ 신흥안보 거버넌스 1
: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색

윤정현 (과학기술정책연구원)

1. 서 론
2. 주요 국제정치이론으로 본 신흥안보 거버넌스의 설명과 한계점
3. 신흥안보 이슈의 부상과 대응 거버넌스
4. 신흥안보 위험 유형과 적합 거버넌스의 분석틀
5. 결 론

Ⅱ 사이버 경제첩보에 대한 국제법적 대응의 한계와 미국의 대응의 시사점 47

박주희 (고려대학교)

1. 서 론
2. 정보통신기술의 발전과 경제첩보
3. 현행 국제법상 사이버 경제첩보의 규율의 한계
4. 사이버 경제첩보에 대한 미국의 대응과 그 시사점
5. 결 론

Ⅲ EU의 대북정책 실행과 한계에 관한 연구 81

이종서 (EU 정책연구소)
문인철 (서울연구원)

1. 서 론
2. EU의 한반도 정책
3. EU의 제한적 개입정책과 연성권력 확대
4. EU의 대북정책 실행과 한계
5. 결 론

Ⅳ 북한 지도자의 호칭과 우상화에 관한 연구 117

이흥석 (합동참모본부)

1. 서 론
2. 우상화에 대한 이론적 배경
3. 북한지도자의 호칭 변화
4. 북한지도자와 제도적 호칭전략
5. 결론 및 시사점

I

신흥안보 거버넌스

: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색

윤정현 (과학기술정책연구원)

1. 서 론
2. 주요 국제정치이론으로 본 신흥안보 거버넌스의 설명과 한계점
3. 신흥안보 이슈의 부상과 대응 거버넌스
4. 신흥안보 위험 유형과 적합 거버넌스의 분석틀
5. 결 론

최근 인류가 맞이하고 있는 위험들은 일국 차원의 대응으로는 해결이 어려운 특징들을 보이고 있다. 이러한 변화는 전통적인 안보 관점을 넘어 새로운 시각이 우리에게 필요함을 시사한다. 특히, 21세기의 복합적인 안보 환경 도전에 대처하기 위해서는 '신흥안보(emerging security)'가 가진 본질적인 속성과 이를 고려한 거버넌스의 진화 형태를 모색해야 한다. 그러나 신흥안보 위험들을 국제정치학의 시각에서 고찰하고, 적절한 대응 거버넌스의 메커니즘을 찾고자 하는 연구는 부족하였다. 주로 전통 안보와 구별되는 비전통 안보로서의 개념적 차이와 특징, 그리고 그것이 발현된 특정 지역의 사례 분석에 초점을 맞춰왔기 때문이다.

따라서 본 연구는 국제정치학의 시각에서 신흥안보 거버넌스의 메커니즘을 이해하기 위한 이론적 분석을 시도한다. 이를 위해 본고는 크게 세 가지 논의에 초점을 맞춘다. 첫째, 기존의 주요 국제정치이론의 패러다임을 통해 신흥안보 거버넌스에 대한 설명력과 한계점을 검토하고, 대안적 접근을 위한 시사점을 도출한다. 둘째, 탈근대 시대의 다양한 신흥안보 위험들은 어떻게 유형화할 수 있으며 각각의 특징은 무엇인지를 설명하기 위해 신흥안보 위험 유형의 대안적 분석틀을 제시한다. 셋째, 분석틀을 통해 도출된 네 가지 신흥안보 위험 유형에 조응하는 거버넌스 모델을 정립하고, 적합한 대응모델로의 유연한 전환을 위한 네트워크 전략에 주목한다.

신흥안보의 도전은 앞서 탈근대 사회를 경험하고 있는 서구에서 뿐만 아니라 근대적 유산이 상대적으로 강고하게 남아있는 지역에서도 두드러지게 나타나고 있다. 본 연구는 지역 및 글로벌 수준에서 발현되고 있는 다층적인 신흥안보 위험들에 대해 국가가 어떻게 대처해 나갈 것인지, 이 과정에서 다양한 행위자들과 어떻게 권한을 공유・위임할 수 있는지에 대해서도 시사점을 찾고자 한다.

| **주제어** | 신흥안보, 비전통안보, 초국가적 위험, 글로벌 거버넌스, 메타거버넌스

1. 서 론

21세기의 환경은 편리한 초연결 사회에 대한 기대와 함께 새로운 위험들의 도전에 대한 우려를 증폭시키고 있다. 이들 위험들은 국경을 초월한 이해관계자 간의 상호작용을 통해 예측 불가능한 방향으로 흐르기도 하며, 때로는 물리적・정치적 폭발력을 가진 재난으로 귀결되기도 한다. 특히, 최근 인류가 맞이하고 있는 새로운 위험들은 일국 차원의 대응으로는 해결이 어려운 양상을 보이고 있다. 이러한 변화는 우리에게 전통적인 안보 관점을 넘어 새로운 시각에서 직면한 도전들을 바라봐야 함을 시사한다.

탈냉전 시대의 도래와 함께 등장하고 있는 복합적인 안보환경은 안보의 주체와 대상, 적용영역이 폭넓게 확대되는 현상이 목도된다. 9・11 테러에서 보듯이, 국가 행위자와 비국가행위자가 충돌하거나, 물리적 피해를 주고받을 수 있는 또 다른 전장(戰場)으로서 사이버 공간이 열리고 있다. 지구 온난화에 따른 예측하기 어려운 천재지변의 증가와 환경문제, 새로운 질병의 출현과 광범위한 전염병의 확산 역시 개인이나 소지역 범위에서부터 글로벌 차원에 이르기까지 정치적 단위의 수준을 가리지 않고 나타나고 있는 중이다. 이제 전통적 군사안보 영역 외부의 환경・기술시스템・생태・사이버 부문에서 발생하는 초국가적 위험이슈들은 미래사회를 위협하는 핵심적인 도전으로 간주되고 있다.

이들은 지금까지 관심 갖지 못했던 일상의 안전 문제들이 다양한 질적・양적 변환 과정을 통해 중대한 안보 이슈로 전환될 가능성이 높아졌다는 사실을 의미한다. 이러한 맥락에서 본고는 급변하는 안보 환경과 위험의 특징을 반영한 대안적 접근으로서 '신흥안보(emerging security)' 개념에 주목한다. 신흥안보 개념은 시스템 내 미시적 위험 요소가 상호작용을 통해 양적・질적 변화의 임계점을 넘을 때, 국가안보를 위협하는 심각한 사안으로 전환될 수 있다고 보는 안보 개념이다.[1] 또한, 전통적인 군사적 안보 이슈 이외에도 인류의 안정된 삶을

1) 김상배, 신범식 편, 『한반도 신흥안보와 세계정치』(서울: 사회평론아카데미, 2017), p.16.

심각하게 위협하는 다양한 초국가적 위협요소에 관심 갖는다는 점에서 탈냉전 이전에도 존재해왔던 비전통 안보와도 개념적 유사성을 보이기도 한다. 그러나 비전통 안보가 군사 안보로 대표되는 전통안보 이외의 영역만을 따로 구분하여 아우르는 개념인데 비해,[2] 신흥안보는 거시적 국가안보 부문과 하위의 미시적 안전 부문을 구분하였던 관점을 넘어, 이들 간의 경계가 모호해지고 변화의 양상에 주목한다. 나아가 잠재적 안보이슈로 전환 가능한 불확실성이 높은 위험들 역시 안보적 관점에서 적극적으로 바라보려는 시도이기도 하다.

신흥안보 이슈는 객관적으로 '실재하는 위험'이면서 동시에 안보 행위자에 의해 '구성되는 위험'으로 기존과 다른 방식의 접근이 요구된다. 또한, 저마다 다른 특징을 가진 신흥안보의 위험유형들은 전통안보 이슈와 달리 위협의 초기 단계에서 비가시적이며 사회적 맥락에 따라 다르게 발현된다. 특히, 신흥안보 위험의 도전은 상대적으로 앞서 탈근대 사회를 경험하고 있는 서구 세계 뿐만 아니라 근대적 유산이 여전히 강고하게 남아있는 비서구 지역에서도 두드러지게 나타나고 있다. 이에 대비하기 위해서는 '대응의 적정한 수준'을 결정하는 것이 관건이 된다. 실제로 다양한 형태의 초국가적 불확실성 위험에 직면한 정부는 그 사안을 어느 정도의 긴박한 위험으로 판단하고 누구의 주도하에 대응할지를 전략적으로 결정해야만 한다. 이는 결국 신흥안보 거버넌스가 위험 유형의 속성에 따라 적절한 제도를 유연하게 적용할 수 있는 역량과 밀접함을 시사한다.[3]

그러나 신흥안보 거버넌스의 문제를 국제정치학의 시각에서 체계적으로 살펴보고자 하는 연구는 아직 충분히 시도되지 못하였다. 주로 전통 안보와 구별되는 비전통 안보로서의 개념적 차이와 특징, 그리고 그것이 발현된 특정 지역의 사례 분석을 중심으로 이루어졌기 때문이다. 특히, 각국의 재난관리시스템이나 정치적 환경, 지역 협력체의 구조와 작동 방식 등 해당 지역의 사회문화적 특수

2) 정상화, "안보개념의 변화와 비전통안보의 부상,"『세종정책연구』, 제6권 2호 (2010), p.5.
3) 이 개념은 다양한 영역에서 만들어진 제도들이 스스로를 자기조직화하면서 수많은 목표 사이에 조정이 이루어지도록 정돈된 상태를 일컫는다. Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity, 2003), pp.240-243; 민병원, "국제관계의 변화와 복잡계 패러다임,"『복잡계 워크숍: 복잡계이론의 사회과학적 적용』(서울: 삼성경제연구소, 2006), p.21.

성에 좀 더 초점을 맞추는 경향이 있다. 그 결과, 기존 연구들은 국가별 대처 과정에 나타난 정치·사회적 취약성과 관련 지역 거버넌스의 맥락을 설명해주지만, 특정 지역 차원의 논의를 넘어 폭넓은 적용 가능성을 갖는 유의미한 이론적 시사점을 제공하기에는 미흡한 부분이 존재한다. 즉, 21세기의 복합적인 안보 환경 도전에 대처하기 위해서는 신흥안보가 가진 본질적인 속성과 이를 고려한 거버넌스의 진화 형태를 이론적 관점에서 모색할 필요성이 제기된다.

따라서 본 연구는 신흥안보 위험이 갖는 특징은 무엇이며, 이에 대처하기 위해서는 어떠한 이론적 모델과 거버넌스 메커니즘이 필요한지에 대해 답하고자 한다. 이를 위해 본고는 크게 세 가지 논의에 초점을 맞춘다. 첫째, 기존의 주요 국제정치이론의 패러다임을 통해 신흥안보 거버넌스에 대한 설명력과 한계점을 검토하고, 대안적 접근을 위한 시사점을 도출한다. 둘째, 탈근대 시대의 다양한 신흥안보 위험들은 어떻게 유형화할 수 있으며 각각의 특징은 무엇인지를 살펴본다. 이를 위해 기존의 전통적 안보 개념과 거버넌스 작동방식을 넘어 발현속도와 파급범위를 축으로 하는 신흥안보 유형의 대안적 분석틀을 제시한다. 셋째, 분석틀을 통해 도출된 네 가지 신흥안보 위험 유형에 조응하는 거버넌스 모델을 정립하고, 적합한 대응모델로의 유연한 전환을 위한 네트워크 전략에 주목한다. 결론에서는 다층적인 신흥안보 위험들에 대해 국가는 어떻게 역내외의 협력과 갈등의 조정자가 될 수 있으며, 한국적 맥락에서의 시사점과 중견국 네트워크 전략에 의미하는 바는 무엇인지 짚어보도록 한다.

2. 주요 국제정치이론으로 본 신흥안보 거버넌스의 설명과 한계점

냉전의 종식과 함께 나타나는 21세기의 복합적인 안보환경은 안보의 주체와 대상, 적용영역이 폭넓게 확대되는 현상이 두드러진다. 실재적인 위협의 양상

이 다변화함에 따라 안보의 초점도 변해야 하는 당위성이 커지게 된 것이다. 특히 신흥안보의 경우, 단순히 새로운 위험의 출현이라는 의미를 넘어, 작은 안전 이슈에서 중대한 안보적 사안으로 발현되기까지 탈근대적 시각에서의 이론적 논의를 반영하고 있다.

임계적 국면을 넘어 위험 성격의 변모 과정을 보여주는 신흥안보의 '양질전화(量質轉化)' 및 '창발(emergence)'의 특징은 주류 국제정치이론의 관점에서는 포착하기 어려운 개념이기도 하다.[4] 나아가 이들에 대해 어떠한 대응방식이 필요한가를 찾는 문제는 더욱 난해한 질문일 수밖에 없다. 실제로 '신흥안보'라는 개념 자체에 착안한 거버넌스 모델을 체계적으로 살펴본 연구는 아직 국제정치학 분야에서 찾기 어렵다. 그러나, 주요 국제정치이론의 패러다임을 통해 신흥안보에 대한 설명을 시도해보고, 기존 이론의 적실성과 한계점 모두를 면밀히 검토하는 과정은 필요하다. 이는 신흥안보 개념이 반드시 새로운 형태의 '위험 자체' 만을 지칭하는 것이 아니라 이미 존재하는 위험들을 안보 이슈로 변모시키는 다양한 상호작용의 메커니즘, 다시말해 국제정치질서의 구조와 과정적 특징의 차이에도 기인하기 때문이다. 나아가 기존 이론체계의 설명력을 보다 균형적 시각에서 검토함으로써, 신흥안보 거버넌스의 대안적 분석틀을 제시하고 보완적 논의를 이어가는데도 유용한 측면이 있다.

가. 현실주의적 관점

고전적 현실주의 패러다임에서 안보적 위험이란 곧 국가 간의 전쟁 가능성을 의미하였다. 이는 적대국의 군사력이야말로 영토적 경계를 허물고 국가차원의 이익과 안전을 심각하게 훼손할 수 있는 요소였기 때문이다. 이 같은 관점에서는 국가만이 동맹을 맺고 자원을 동원하여 안보 위협 요소를 근본적으로 제거할 수 있는 문제 해결의 유의미한 행위자이다. 국가 권력이란 '전쟁을 수행할 수

4) 김상배, "신흥안보와 메타거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해,"『한국정치학회보』, 제50권 1호 (2016(a)), p 20.

있는 능력'임을 암묵적으로 전제하기 때문이다. 국제정치 현상을 개별 국가의 속성과 의도가 아닌 이들 간의 관계와 강대국 배열의 구조로 설명한 월츠(Kenneth N. Waltz)의 신현실주의 역시 안보를 위한 궁극적인 수단은 국력일 수밖에 없다고 보았다.[5] 핵무기로 점철된 국제정치 환경에서는 유엔조차도 강대국을 제어하거나 국가 간의 갈등을 조정하는데 한계가 있기 때문이다. 결국, 평화를 보장할 수 있는 중앙권력이 없는 무정부적 상태에서 국가는 스스로의 생존을 책임질 수밖에 없다. 따라서 내부적으로 군비 증강과 외부적으로 동맹체결을 통해 자신의 생존에 유리한 세력균형 조건이 되도록 최대한 노력해야만 하는 것이다.

그러나 이 같은 시각은 안보를 제공하는 행위자이자 이를 위협하는 원천 역시 '국가'일 수밖에 없음을 전제한다. 하지만, 탈냉전과 함께 가속화된 21세기의 정보혁명은 세계정치의 물적・지적 토대를 변화시킴으로써 권력의 성격과 경쟁의 양상, 행위자의 형태를 변화시킨다. 나아가 정치적 단위체의 구성원리와 국가중심 세계질서에 대한 관념의 변화도 촉진하게 된다. 실제로 냉전이 종식되면서 세계는 군사적 위협보다 더 현실적인 다양한 형태의 비군사적 위협에 직면하게 되었는데, 이는 국가 중심의 군사안보에 치중해온 현실주의 안보 시각이 가진 한계점을 보다 더 노출시키는 기제로 작용하고 있다.

위험에 대한 관리 측면에서도 마찬가지라 볼 수 있다. 안보를 위협하는 요소들이 복잡해지고, 다변화된 환경에서 다양한 행위자 간의 네트워크들이 부상하는 모습들이 보다 빈번하게 관찰되기 때문이다. 대응 과정에서도 기존의 국가간 네트워크 뿐만 아니라 다국적 기업, 시민사회, 국제기구 등 비국가 행위자들이 다층적이고 초국적인 네트워크를 형성하며 국제질서에 영향을 미치고 있다. 따라서, 신흥안보 위협에 대한 대응의 관점은 과거 한 나라의 지리, 자연자원, 공업능력, 군사력, 인구, 국민성, 정부 형태, 외교적 역량 등이 주요한 평가요소였던 현실주의 국력 개념의 측정지표를 넘어서야 함을 시사한다.

---

5) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (New York, McGraw-Hill, 1979), p.97.

이러한 점들을 고려하면, 전통적 안보 위험에 대한 대응 역량은 탈근대 시대의 혼종적인 환경에서 국가가 갖춰야할 수많은 역량 중 한 부분임을 알 수 있다. 또한, 국가의 형태 역시 단일한 위계적 모델만이 아닌, 사안에 따라 기민하고 유연하게 대처가 가능한 이른바 네트워크형 모델이 필요해짐을 시사한다. 즉, 전통적 안보 위험에의 대응 역량 뿐만 아니라 다양한 행위자들과의 협력을 주도하고 유지할 수 있는 능력 역시 중요해지고 있는 것이다. 국가 이외 행위자들의 역할이 강화되고 이들 간의 관계가 역동적으로 변해가는 환경에서 국가와 비국가행위자들 간의 다자적인 네트워크는 중요 이슈에 따라 유연하게 구조를 변화시킬 수 있는 가능성 또한 열고 있기 때문이다. 이러한 변화들은 국가 간의 전쟁을 가정하는 국가안보 중심의 게임이 환경, 경제, 사회 이슈 등에서 제기되는 새로운 위험성을 고려해야 하는 복합적인 게임의 양상으로 변화되고 있음을 의미한다.

그러나, 최근의 현실주의적 관점은 신흥안보 위험에 대한 국가의 역할과 능력을 새롭게 규정하는데 있어 주목할만한 시사점을 제공하고 있다. 탈냉전 후 세계질서의 변화를 인지한 신현실주의자들은 한편으로 글로벌화가 수반하는 유의미한 초국가적 현상들을 인정하면서도 21세기의 국가 역시 우월한 지배권을 유지하기 위해 끊임없이 변화에 적응하려 한다는 점을 보여주기 때문이다. 예를 들어, 국가는 자신이 지닌 권력과 권위를 적극 활용함으로써 새로운 정책 의제에 대응하도록 변혁시킬 수 있으며, 이를 통해 초국가적 이슈를 둘러싼 게임을 여전히 주도해나갈 수 있다. 이 같은 시각은 새로운 안보 환경 변화에 직면하여 국가의 역할이 진화하는 가능성을 열어준다는 측면에서 검토해볼 필요가 있다.[6)]

또한, 신흥안보 위험에 대한 다양한 거버넌스의 등장 배경을 일정 부분 설명해주기도 한다. 탈냉전 후 신현실주의자들의 예상과 달리 '단극 체제(Unipolar System)'가 20년 이상 안정적으로 지속되고 있는 현상을 분석한 몬테이로(Nuno P. Monteiro)의 연구가 이러한 맥락을 보여준다. 단극 질서는 강대국 동

6) Kenneth N. Waltz, "Globalization and American Power," *The National Interest,* Vol. 59 (Spring 2000), pp.46-56.

맹 체계에도 중대한 변화를 가져왔는데, 이는 지역 안보이슈에 따른 자체적인 거버넌스의 부상과 직접적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.[7] 그의 주장에 따르면, 단극 질서 하의 동맹은 목적과 비용, 이익의 분담 및 결속력 등에서 양극 질서 하에서의 동맹과는 다를 수밖에 없고, 결과적으로 지역 이슈에 대한 대응의 행태 역시 확연히 구별된다. 즉, 냉전 시기 미・소 초강대국은 지역적 위협이나 갈등 사안이라도 그것이 적대국의 동맹 역량을 축적함으로써 체계의 구조에 영향을 미칠 것을 우려하여 빈번하게 개입해왔다.[8] 이는 적대국의 동맹 역량이 축적되는 것을 방지하려는 전략적 고려 때문이었으며, 비구조적인인 갈등 이슈라 하더라도 초강대국에 의해 억지되는 결과를 낳았다.[9]

그러나 동맹을 형성하고 유지시켜 주었던 냉전 시대의 구조적 위협이 소멸되면서 지역질서가 이전과는 다른 양상들을 배태하게 되었다. 양극 질서에서는 두 초강대국 간의 전략적 이익에 따라 역사와 이념, 종교, 문화, 인종, 환경 문제 등에 기인한 다양한 갈등들이 억제되어 왔다. 그러나 다른 강대국을 압도하는 유일 초강대국만이 존재하는 환경에서 이들을 억제했던 구조적 요인들은 사라지고, 위의 문제들은 이제 내전이나 지역 수준의 안보 문제로 부상하고 있다.[10] 결과적으로 양극 체계의 해체는 지역적 갈등을 다시금 비구조적 갈등으로 되돌려 놓았으며, 기존 동맹 관계에서 초강대국들의 전략적 이익에 의해 보호받던 국가들을 지역 내 지정학적 환경에 스스로의 운명을 맡기게끔 만든 것이다. 이제 전통적 안보 위협은 물론, 새로운 초국가적 위험에 직면에서도 이들은 과거와 같이 초강대국에 전적으로 의존할 수 없게 된 셈이다. 이러한 몬테이로의 통찰은 새로운 변화가 시사하는 지역 안보 질서의 부상 가능성을 이해하는데 유용

7) 미국 주도의 세계질서 속에서 강대국은 생존 위협 없이 경제성장을 이루면서 반미전선을 형성하지 않게되어 일극체제의 내구성(durability)은 오히려 강화되었다. 따라서 몬테이로는 강대국이 패권국에 대하여 자조와 동맹과 같은 균형전략을 시도하는 목표는 세력균형 자체가 아닌 안정과 번영임을 강조한다. Numo P. Monteiro, Theory of Unipolar Politics (New York: Cambridge University Press, 2014), p.12.

8) Numo P. Monteiro, “Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful,” *International Security,* Vol. 36, No. 3 (Winter 2012), p.13.

9) Glenn Snyder, “Alliance Theory: A Neorealist First Cut,” *Journal of International Affairs* (Spring/Summer, 1990), pp.107-108.

10) Monteiro, 2012, p.13.

한 시각을 제공한다.

물론, 그의 연구 역시 전통적 현실주의자들과 마찬가지로 국내 정치적 요소나 관념이 국가의 특정 행동에 미치는 영향과 어떻게 다자간 행위자들의 역할을 재정의 할 수 있는지 등에 대해 경시하는 부분이 발견된다. 그럼에도 불구하고 탈냉전 이후의 단극 질서 하에서 나타나고 있는 다양한 위험들의 안보화 과정과 대응 거버넌스의 지정학적 맥락을 이해하는데 기여한 측면이 크다고 볼 수 있다.

나. 자유주의・제도주의적 관점

자유주의・제도주의적 시각은 경제・환경・사회 문제 등 다양한 쟁점들이 전통적 군사부문 이외의 영역에서도 중대한 의제로 상정됨으로써 진일보한 협력 거버넌스가 수립될 수 있음을 가정해왔다. 또한, 이들 영역은 국가와 국제기구 그리고 비정부기구와 같은 다양한 행위자를 포함하고 있으며 각각의 행위자들은 그 자신의 전략과 목적을 추구하므로 국제적 쟁점의 서열은 있을 수 없음을 전제하고 있다. 이러한 시각은 초국가적 신흥안보 거버넌스에 대한 다양한 협력체의 형성 가능성 측면에서 보다 설명력을 갖는다. 특히, 현실주의 패러다임이 갈등의 측면을 지나치게 강조한 나머지 국제적 무정부상태에서 국가 간 협력이 발생할 수 있는 가능성을 과소평가하고 있는 것에 비해, 자유주의・제도주의자들은 효과적인 제도와 레짐이 존재한다면 공동의 정부 없이도 이기적이지만 합리적인 국가들 사이에서도 협력이 발생할 수 있을 것으로 보기 때문이다.

대표적으로, 신자유제도주의적 시각은 좀 더 다원적이고 권력이 작동하는 21세기의 안보 환경에서도 국가 간의 연계가 심화되고 나아가 글로벌 거버넌스가 작동하기에 유리한 환경이 조성될 것이라 전망한다.[11] 특히, 세계화와 정보화에 따른 초연결성이 두드러지면서 각국은 공존과 상호의존에 기초한 질서를 적극적으로 따를 수밖에 없다는 것이다. 이러한 변화는 군사력만을 국제정치의 영

11) Joseph M. Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,” *International Organization,* Vol, 42, No. 3 (Summer 1988), p.494.

향력을 측정하는 절대적인 지표로 간주해서는 안되며, 하위정치 분야로 간주되어 왔던 사회・문화・기술・정보 등의 분야가 상대적으로 중요해졌음을 시사한다. 현안에 따라 중요시되는 이슈영역이 다원화되면서 군사력에 기반한 제한된 권력배분 구도 역시 바뀔 수 있는 환경으로 전환되고 있기 때문이다.

특히, 합리적 제도론자들은 상대적 이익을 추구하는 국가들로 이루어진 국제정치 체제의 근본적인 명제를 간과했다는 현실주의자들의 비판에 대해 '적절한 레짐'과 '법제화'를 통해 여전히 다자간의 협력이 가능함을 주장한 바 있다.[12] 실제로 수많은 국제기구는 회원국들의 정책과 과정에 영향력을 행사하는 동시에 구속력을 갖는다. 또한, 정보교류를 통하여 회원국들의 행위를 감시하고, 국가들의 참여를 촉진하고 협력할 수 있도록 특정 의사결정과 이행 과정의 발전을 촉진시키기도 한다. 즉, 이들 국제기구들은 국가들이 상호적인 이익을 얻음으로써 그들의 정책을 조화시킬 수 있는 규칙과 규범의 제정을 구체화할 수 있는 것이다.[13] 애보트(Kenneth Abbott)와 스니덜(Duncan Snidal)에 따르면, 국제기구는 견고하고 안정적인 조직의 구조와 보조적인 행정조직을 통하여 집단행위의 중앙화를 실현하는데, 이는 국가의 이해, 환경과 이익에 영향을 미치는 국제기구의 효율성과 역량 증대로 이어짐으로써 국제사회에서의 유의미한 역할을 수행하게 된다고 보았다.[14]

다만 이 과정에서 초국가적 협력을 가로막는 불확실성을 어떻게 예방할 것인가가 관건이 될 수 있다. 합리적 제도론자들은 정책적 상호조정의 범위와 강도

---

12) 예컨대 특정 국가 A가 국가 B와의 양자관계에서 상대적 손실을 보더라도 다른 여러 나라와의 관계에서 그와 같은 손실을 보전할 정도의 절대적 이익을 얻는다면 결과적으로 B에 대해 상대적 이익을 누리는 것과 마찬가지이기 때문이다. 무조건적 최혜국대우와 같은 제도적 협력이 때로 가능한 것은 바로 그와 같은 논리 때문이다. Duncan Snidal, "Relative Gains the Pattern of International Cooperation," *American Political Science Review,* Vol. 85, No. 3 (Sep. 1991), pp.701-726; "International Cooperation Among Relative Gains Maximizers," *International Studies Quarterly,* Vol. 35, No. 4 (Dec. 1991), pp.387-402.

13) Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, 김계동 외 옮김, 『국제기구의 이해』 (서울: 명인문화사, 2010), p.10.

14) Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Why States Act Through Formal International Organization," *Journal of Conflict Resolution,* Vol. 42, No. 1 (February 1998), pp.4-5.

가 커질수록 이들을 강제할 수 있는 권위 있는 지역 통합체의 제도적 확립이 요구된다고 보았다.[15] 합리적 제도론자들이 국제제도의 설계 가능성과 영향을 지나치게 낙관하는 경향을 보이긴 하지만, 이슈 분야별, 지역별 법제화 수준을 고려함에 있어서 각각의 특수성을 염두에 둔다는 점에서 주목할 필요가 있다. 예컨대 다자적 국제제도라도 이슈의 범위나 집중도에서 차이를 보일 수 있는 것이고, 그러한 차이가 협력의 성패나 수준에 영향을 줄 수 있는 것이다. 특히 이들은 회원자격규칙, 이슈의 범위, 중앙 집중도, 제도를 통제하는 규칙, 그리고 규정과 절차의 유연성들에 초점을 맞추었는데, 전적으로 지역적 특수성과 밀접히 연관될 수 밖에 없는 것이므로 한 지역이나 분야에서 성공적인 국제제도가 다른 지역이나 분야에서 반드시 바람직한 결과를 낳는 것은 아니라고 강조한 바 있다.[16]

하지만, '합리적 행위자로서의 국가'를 국제체제의 기본단위로 상정하는 신자유제도주의적 가정에서도 현실주의와 마찬가지로 국경 밖에서 이루어지는 위험에 대한 지식과 정보 소통의 영향을 충분히 반영하지 못하는 한계를 보인다. 이는 초국가적 위험이 어떻게 국내적 수준을 넘어 지역적, 세계적 차원에서 안보의제로 부상하는지에 대한 설명을 어렵게 만든다. 또한, 무정부하에서의 협력을 가능하게 하는 레짐(regime)의 창설과 제도화를 강조하면서도 최근의 발달된 정보기술과 소통방식이 어떠한 과정을 통해서 특정한 제도 환경을 유발시키는지 충분한 설명이 없다. 그 결과 이들을 단순히 외생적 요인으로만 간주하는 한계도 존재한다. 무엇보다도, 자유주의·제도주의적 시각은 복잡한 변화의 동학을 가진 21세기 신흥안보적 위험들에 대해 초국가적 상호의존과 협력의 전제

15) 법제화는 회원국의 의무준수(obligation), 법적 엄격성(precision), 권위의 위임(delegation)이라는 3가지 구성요소가 최대화되는 정도에 따라 경성적(hard), 부분적(partial), 연성적(soft) 법제화로 구분될 수 있다. Kenneth W. Abbot, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, and Duncan Snidal, "The Concept of Legalization," *International Organization,* Vol. 54, No. 3 (Summer 2000), pp.401-419.

16) 이들은 국제제도를 회원자격규칙(membership rules), 이슈의 범위(scope of issues covered), 중앙 집중도(centralization of tasks), 제도를 통제하는 규칙(rules for controlling the institution), 그리고 규정과 절차의 유연성(flexibility of arrangement) 이라는 측면을 지닌 다면체로 인식한다. Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," in Koremenos, Lipson, and Snidal eds., The Rational Design of International Institutions (Cambridge University Press, 2001).

조건이 되는 위험에 대한 공통의 인식과 평가를 제대로 고려하기 어렵다.

하지만 자유주의・제도주의적 관점에서는 이를 보완해줄 수 있는 초국가적 집단을 조명하는 의미있는 시도 역시 발견되곤 한다. 복잡성과 가변성이 두드러지는 신흥안보 위험의 속성은 전문적 지식 뿐만 아니라 이를 정책결정자 및 사회와 공유할 수 있는 '위험소통(risk communication)' 과정을 필요로 한다. 더욱이 일국차원의 접근이 아닌 지역・글로벌 차원의 공동 대응을 위해서는 국가들의 의제와 정책 조율을 이끌어 낼 수 있는 초국가적 매개체를 필요로하게 된다. 이러한 환경에서 국제적 수준에서의 정책적 조화 현상을 이끌어내는데 일조하는 초국가적 인식공동체(epistemic community)의 역할이 보다 주목을 받고 있다. 이러한 관점에서 하스(Peter M. Haas)는 인식공동체를 '지식 기반의 전문가 네트워크'(network of knowledge-based experts) '로 규정하였는데,[17] 이는 특정 영역에서 검증된 통찰과 능력을 가짐으로써 정책적 지식에 관한 권위있는 주장을 제시할 수 있는 전문가들의 네트워크를 의미하였다. 인식공동체의 역할은 국내적 차원에서 뿐 아니라 국제적인 차원에서도 증가하고 있는데, 하스는 인식공동체가 국제적 차원에서 정책조정의 중요한 결정인자가 될 수 있다고 보았다.[18] 또한, 동참한 회원국들 간의 정책 사안 관련 정보를 교류・공유하면서 정책조정과 집행과정에서 협력을 도모하는데도 기여할 수 있다고 주장하였다. 따라서 초국가 기구 내에서 다자간 합의에 실패한 정책 사안이라도 기구 밖에서 당해 정책사안의 전문가들이 참여하는 국제 회의체, 즉, 전문가 네트워크에 의해 추진 가능하게 된다.[19]

글로벌화가 심화된 세계질서에서 각국의 정책결정자들은 더 큰 불확실한 조

17) 인식공동체 구성원은 특정 사안에 대하여 동일한 신념과 선호를 공유하고 있고, 동일한 문제의식과 해법, 그리고 높은 수준의 정책적 조예와 경륜을 공유하는 것이 특징이다. 하스에 의하면 국가는 인식공동체 집단의 도움으로 이익집단 정치의 영향으로부터 자유로운 상대적으로 자유롭기 때문에 합리적 의사결정에 조언을 할 수 있게된다. Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, International Organization," Vol. 46, No. 1. (Winter, 1992), pp.1-32.

18) Haas (1992), p.7.

19) 윤홍근, "전문가 인식공동체 주도의 정책수렴: '국제경쟁정책 네트워크'(ICN) 사례연구," 『한국정치연구』, 제17집 1호 (2008), p.377.

건에서도 국가 간 정책을 모색하지 않을 수 없다. 정책결정자들에게는 국내적 정책 목표 달성을 위해서도 국외 행위자들의 선택과 행동을 염두에 두어야 하며, 이들이 다루는 국내적 의제는 국제적 의제와 긴밀하게 연계되어 있다. 인식공동체에 대한 하스의 논의는 특히 일국 차원의 대응이 어려운 대규모 재난 위기 상황에서 복잡한 국가 간의 정책 조율과 협력 체계를 구축에 기여할 수 있는 전문가 집단의 역할에 대한 시사점을 제공한다고 볼 수 있다.

다만, 관건은 이견이 좁혀지지 않는 경우, 동등한 주권을 가진 국가들이 국제적인 규범과 규칙을 어떻게 수용하느냐에 있다. 이러한 점에서 무정부적 질서하에서도 권위를 갖는 위계의 구성과 작동방식에 대한 크래스너(Stephen D. Krasner)와 레이크(David Lake)의 논의는 주목할만 하다. 크래스너는 무정부상태에서 국가의 피상적인 주권평등론을 가정했던 월츠의 논의를 비판하며, 현실 세계의 약소국들은 형식상의 법적 주권을 가짐에도 사실상 주권의 제약을 받고 있다고 주장한 바 있다.[20] 그의 주장은 국제체계에서 사실상 힘의 논리가 작용함으로써 법적 주권을 가진 평등한 규범적 조직원리가 사실상 위선적임을 지적한 것이라 볼 수 있다.

레이크 역시 근대 국제정치가 위계성을 띤다고 보고 있다. 다만, 여기서 그가 제시하는 개념은 권위, 사회계약, 주권의 분절 가능성과 상징적 복종, 위계적 통치 비용과 편익이다. 즉, 국가들은 국내적으로 최고의 통치 권력과 대외적으로 내정 불간섭의 권리를 가지지만, 강대국과 약소국들은 상호 간의 전략적 이익을 위해 자발적 계약을 체결하고 이를 통해 주권적 권리의 일부를 취득한다고 본다. 월츠식의 무정부 상태에서 출발하더라도 국가들은 주권적 결정에 따라 정당한 권위에 근거한 위계상태를 기꺼이 수용한다는 것이다. 힘의 논리가 아닌

---

20) 크래스너의 주권제약론에 따르면, 무정부상태는 힘의 논리에 따라 강압과 복종의 논리로 변화하고 강대국들은 약소국의 정치형태, 헌법적 구성에 개입하여 자신들의 이익에 맞는 상황을 창출해왔다고 볼 수 있다. 그의 주장은 국제체계에서 사실상 힘의 논리가 작용함으로써 법적 주권을 가진 평등한 규범적 조직원리가 사실상 위선적임을 지적한 것이라 볼 수 있다. Stephen D. Krasner, "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States," *International Security,* Vol. 29, No. 2 (Fall, 2004), pp.85-120; 전재성, "국제정치 조직원리 논쟁과 위계론," 『국제정치논총』, 제54집, 2호 (2012년 여름) p.12.

계약의 논리에 의해 발생하는 권위는 힘에 의한 통치논리와는 다른 위계적 상태를 발생시키는데, 약소국가들은 실제적 복종은 물론 상징적 복종을 통해 위계질서를 인정하고 이를 존속시키면서 실제적 이익을 극대화하고자 한다는 것이 그의 주장이다.[21] 위계론이 보다 주목받는 이유는 탈냉전 이후 편익에 기초한 국가와 비국가 행위자 간의 다양한 자발적 계약들에 대해 설명을 시도하기 때문이다. 이들 계약들은 층위별, 이슈영역별로 복잡한 위계 상태를 창출하는데, 이때, 국가들 간의 합의를 기초로 세워진 세계무역기구나 신용평가기관 같은 초국가 행위자들이 공신력을 갖는 지식정보의 편익을 제공함으로써 위계를 창출하고 유지하는 메커니즘을 구현하게 된다는 것이다.[22]

크래스너와 레이크의 위계론 논의는 상위적 권위체의 부재한 국제정치의 조직원리에서도 초국가적 규범과 규칙이 어떻게 작동하는지에 대해 국가 간 관계의 내재된 힘의 불균등을 통해 간명하게 설명한다. 그러나 강대국과 약소국의 단순한 대립구도로 이루어진 위계성 개념은 초국가적 논의에 관여하는 수많은 행위자들과 네트워크, 그리고 지구적 차원의 강대국은 아니지만 지역적 사안과 이슈에 따라서 주도적 역할을 수행할 수 있는 이른바 '중견국(middle power)'을 간과할 수 있는 한계를 보인다. 특히, 이들이 펼쳤던 규범외교는 오랜 기간 동안 국제사회의 의제 수립과 이행에 있어서 두드러진 영향력을 보였던 부문이기도 했다.

사실, 규범은 행동에 대한 동기를 부여함으로써 행동의 목적을 제공하는 역할을 한다. 또한, 규범의 속성은 사회 구성원 사이에서 공유된 가치를 표현한 것으로 구성원들의 동의와 반대에 의해 유지되거나 소멸되기 때문에 사회의 가치와 밀접히 연결되어 있다는 특징이 있다. 즉, 힘의 논리 뿐만 아니라 변화하는 정체성을 구성하는 다양한 행위자가 이를 어떻게 기술하고 해석하느냐에 따라

---

21) 전재성, 2012, p.17.

22) David Lake, "The New Sovereignty in International Relations." *International Studies Review* (2003), Vol. 5, No. 3. (September 2003), pp.303-323; "Escape from the State of Nature: Authority and Hierarchy in World Politics." *International Security,* Vol. 32, No. 1 (Summer 2007), p.47.

정체성의 구성할 수도, 다른 행위자를 규제할 수도 있는 것이다.[23] 이러한 맥락에서 시킨크(Kathryn Sikkink)는 단지 막연하고 광범위하게 규정된 국제규범은 실행되기 어려우며 '출현ㅡ확산ㅡ내재화'의 3단계 규범 주기 모형에 도달함으로써 실행 가능하다고 보았다. 즉, 국제규범을 내재화하기 위한 과정에서는 결국 행위자의 적극적 실천의지가 중요해진다. 그리고 행위자가 적극적인 내재화 노력을 하게 만드는 동기는 규범에 대한 이해가 전제되어야 하며, 이에 대한 이행 노력이 당위성을 지녀야 한다는 것이다. 인식과 정체성의 변화는 규범을 형성하고 확장하는 논의 과정에서 행위자가 적극적으로 참여하여 규범이 행위자의 정체성을 포괄하고, 정당성이 있다고 순응할 때 가능한 것임을 지적한 것이다.[24]

최근 지역적 차원에서 부상하고 있는 신흥안보 이슈는 향후 전개될 위험의 양상과 대응방식에 대한 지역 자체의 활발한 논쟁을 촉발시키고 있다. 동시에, 지역 외 강대국들은 직접적인 이해관계가 모호한 사안에 모두 관심갖기 어려울뿐더러 개입 역시 꺼려함으로써 역내 행위자들이 펼칠 수 있는 역할 또한 확대되고 있다. 결국, 규범과 규칙을 둘러싼 위계성의 논의는 신흥안보 거버넌스의 다양한 메커니즘을 보여주기에는 아직 한계를 가지는 것이 사실이다. 따라서 지역 내 물리적 영향력 뿐만 아니라 지식과 문화적 동질성을 기반으로 논의를 주도할 수 있는 다양한 행위자들을 포착할 수 있는 시각 역시 필요함을 알 수 있다.

다. 구성주의적 관점

구성주의는 국제사회의 가장 주요한 행위자로서 국가를 상정하는 현실주의의 입장에 동의하지만, 국가의 정체성과 국익을 사회적 맥락을 통해 이해한다. 이들은 고정되고 획일적인 것이 아니며 계속적으로 사회 환경과 상호작용하면서

23) 손혁상, 이진영, 여원영, "국제개발 규범형성에 대한 구성주의적 접근: 새천년개발목표(MDGs)와 Post-2015 프레임워크 사례를 중심으로," 『국제정치논총』 제54집 1호 (2014), p.239.

24) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change,"International Organization 52-4 (Autumn 1998), pp.887-917.

학습과정을 거치며 역동적으로 진화하기 때문이다. 따라서 구성주의자들은 국가의 행위에 큰 영향을 미치는 '규범의 촉진자(norms promoters)'로서 다양한 초국가적 행위자들에 주목하며 신자유제도주의와 마찬가지로 제도와 규범의 역할을 강조한다. 하지만, 구성주의는 안보환경이 단지 물리적인 것으로 설명할 수 없으며 오히려 문화적이고 제도적인 변화를 반영한다고 본다. 사회문화적 환경이 국가 행위에 동기를 부여하고 안보이익을 형성하며 나아가 안보정책을 구현하는 동력이 될 수 있기 때문이다.[25] 즉, 구성주의자들은 실증주의에 입각한 주류 국제정치이론이 행위자들의 정체성과 이익 자체를 구성하는 역할을 간과하고 있으며, 단지 기능주의적 설명방식에 따르고 있다고 비판한다. 그보다는 오히려 국가이익을 만들어내는 정체성, 즉 절차적 규범, 신뢰, 문화를 형성하는 정체성에 초점을 맞춰야 한다는 것이다. 이러한 점에서 사회적 위험은 제도와 기술을 매개로 공동체 내의 정체성과 신념체계 및 가치관 등을 형성하는 상호작용의 결과이기도 하다.

구성주의적 시각에서 볼 때, 오늘날 열거할 수 없을 정도로 많은 잠재적 위험들은 개인이 직접 체험해 인지할 수 있는 것이 아니며, 과학, 정치, 여론에 의해 매개되어 집단적으로 구성된 산물이다. 위험의 인지와 평가는 정보에 의해 매개되지만, 정보가 표현하는 사회적 조건과 밀접히 연결돼 있다는 것이다.[26] 따라서, 실제 현실에서는 수많은 잠재적 위험 중에서 특정한 위험만이 국가의 위기관리 대상으로 선택되고 위험으로 정의되며 우선적인 사회적 관심을 받게 된다. 따라서 위험과 효용이 정치쟁점화되는 것은 사회 구성적 조건에서 나타나는 상호작용의 결과인 것이다. 이와 같이 구성주의적 시각은 불확실한 신흥안보 위험에 어떻게 안보 의제로서 특정 공동체에 수용되고 기각되는지 이해하는데 유용한 토대를 제공한다. 나아가 이를 둘러싼 구성원 간의 잠재적인 갈등 과정을 기

---

25) Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein, "Norms, Identity, and Culture in National Security," in Peter J. Katzenstein(ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), p.33.

26) 노진철(2010). 『불확실성 시대의 위험사회학』. (서울: 한울, 2010). pp.80-81.

술하고 이해하는데도 기여할 수 있다.

구성주의적 관점에서 국제제도나 레짐은 국가 이익만을 추구하는 한정된 공간이 아니며 오히려 사회화와 규범의 촉진이 일어나는 공간이라 할 수 있다. 즉, 국제법의 주요 행위자인 국가가 행사하는 권력을 당연한 전제로 수용하지 않고 그 안의 사회적 측면에도 주목하는 것이다. 그러나 이러한 시각은 필연적으로 근대적 주권과 초국가적 규범의 충돌과 긴장을 수반할 수밖에 없다. 국제사회의 '인도적 개입' 문제가 대표적인데, 류스-스미트(Christian Reus-Smit)에 따르면, 주권과 인권의 개념을 상호 독립적이거나 대립적인 관계로 이해해서는 안된다. 주권개념과 인권개념은 모두 관계적인 개념이지 독립적이거나 범주적인 개념(categorical conception)이 아니며, 이들은 간주관적 차원의 철저한 사회적 상호작용의 결과물이기 때문이다. 구성주의적 관점에서 볼 때 주권 개념 역시 범주적 개념이라기보다는 종속된, 혹은 이차적인 개념이나 원칙이자 국가들 간의 사회를 유지시켜 주는 가치의 한 부분을 차지할 뿐인 것이다.[27]

이 같은 맥락에서 핀모어(Martha Finnemore)는 인권 이슈를 둘러싼 인도적 개입의 성격이 변화한 원인으로 구성주의적 시각에서 행위자들의 의사소통 과정을 통해 설명한 바 있다. 국제 규범 형성을 둘러싼 의사소통 과정은 새로운 규범이나 원칙을 확립하려할 때 국제사회의 주요 행위자, 특히 국가가 도덕적 정당성을 확보하기 위해 노력할 수밖에 없게끔 만든다. 행위자는 새로운 규범과 규칙 혹은 원칙의 확립을 시도하려할 때 의사소통이 이루어지는 공론의 장에서 자리 잡고 있는 기존의 가치에 새로운 규범, 규칙, 원칙이 부합할 수 있다는 점을 보여주어야 하기 때문이다. 집단적 강제 가능성 증가, 국제레짐의 규범적 영향, 전문가들로 구성된 인식공동체의 호소, 사회적 운동 등은 다양한 의사소통 기제가 역동적으로 작용한 결과라는 설명이다.[28]

---

27) Christian Reus-Smit, "Human rights and the social construction of sovereignty," *Review of International Studies*, Vol, 27 (November 2001), pp.522-523.

28) Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003), pp.138-150.

의사소통 행위론에 기반을 둔 초국가적 규범 형성에 관한 통찰은 국가와 다층적인 비국가 행위자 간 협력의 토대를 구축하기 위해 우선적으로 당위적 가치를 담을 수 있는 공간이 필요함을 보여준다. 이를 통해 행위자 간의 상호작용이 나타나는 구조와 과정 전반의 종합적인 의사소통이 추진될 수 있으며, 초국가적 신흥안보 거버넌스의 수립을 위한 중요한 조건이 갖춰짐을 시사하는 것이다. 하지만 동시에 이러한 시각은 새로운 규범, 규칙 및 원칙이 생성되고 공고화되는 행위자의 의사소통 과정에서 모든 종류의 가치가 항상 똑같은 비중을 차지하고 있는 것은 아니라는 점에서 문제를 안고 있다. 특히 어떤 정체성의 가치가 다른 정체성에 비해 더 설득력을 가질 수 있는데, 정체성마다의 가치가 정당한 사회적 및 정치적 의미와 본질이 다를 수 있다는 점도 이러한 설명의 제약 요인으로 작용한다.

하지만, 구성주의 이론이 갖는 보다 근본적인 한계는 사회적 맥락의 관념적인 구조를 강조한 나머지, 기술 발전과 그것이 야기하는 권력 변화의 상호작용적 특징을 균형있게 바라보지 못한다는 점이다. 이미 최근의 정보통신 혁명으로 상징되는 기술혁신의 요소가 국가중심 국제체제의 경계를 허물어 나가고 있는데 크게 일조하는 현상들, 다시말해 기술을 매개로 하여 상대방의 정체성과 신념체계 및 가치관의 형성에 작용하는 소통방식의 진화적 형태를 과소평가하거나 간과하기 쉬운 것이다. 특히, 예측이 어려운 신흥안보 이슈의 대응에 요구되는 효과적인 위험소통 기술과 메커니즘이 갖는 중요성을 이해하기 어려운 약점이 있다. 나아가, 구성주의자들이 강조하는 국가 간 상호작용은 항상 단선적인 선순환을 보이는 것만은 아니다. 어떤 초국가적 안보정책의 제도화 수준이 지속적으로 높아져도 회원국의 안보 정책성이 이와 비례하여 일관되게 증가하지 않으며 일시적으로 후퇴 혹은 정체가 발생할 수도 있기 때문이다.[29]

---

29) 회원국의 주권을 일부 유럽연합으로 양도하는 마스트리히트 조약(1991) 체결 당시 유럽연합 회원국의 많은 시민들은 부정적인 반응을 보이기도 하였다. 이전된 주권이 연합 내에서 제도화되고 정치 엘리트들이 통합에 정당성을 부여하는 노력이 지속적으로 이루어진 이후에야 시민들의 거부감이 사라지고 제도적으로 정착된 외교통합은 이전의 지지율이 회복된 바 있다. Susan Milner, “Introduction: A Healthy Scepticism?,” Journal of European Integration, Vol. 22 No. 1 (December 2007), p.4.

이러한 점에서 전통적 현실주의와 구성주의적 접근방식을 절충한 코펜하겐 학파의 시각은 면밀히 검토할 필요가 있다. 코펜하겐 학파의 안보담론은 실재적 위협에 대한 이해를 강조하면서도, 동시에 전통적인 안보 개념을 확대할 필요성을 제시한다.[30] 핵심은 안보문제의 정치적 형성과정을 강조하는 '안보화(securitization)'의 개념이다. 이는 무엇이 중요한 가치이고 지켜야할 대상인가를 결정하는데 있어 정치적 합의와 사회적 공감대가 형성되는 과정임을 의미한다. 이는 군사적 위협과 같은 전통적인 사안 뿐만 아니라 비군사적 영역의 다양한 실재적 도전들 역시 안보화 과정을 거쳐 중대한 안보의제로 부각될 수 있음을 설명해준다.[31] 즉, 코펜하겐 학파의 관점은 신흥안보 위험에 대해 적정한 수준의 대응을 결정하는 정치적 과정을 이해하는데 초점을 맞췄다고 할 수 있다. 이들은 전통안보 이슈와 달리 위협의 초기 단계에서 중요한 안보사안으로서의 불확실성을 내포하고 있지만 잠재적 전환 가능성을 가진 위험인 만큼, 전환과정에서 적절한 대응방식의 변화가 필요하다고 보기 때문이다.

그러나 동시에 코펜하겐 학파의 안보담론은 구성주의가 안고 있는 똑같은 문제점들을 내포하고 있다. 우선, 물질적 요소를 과소평가하고 이론적, 추상적 작업에 지나치게 몰두함으로써 '안보'의 본질적 속성을 희석시킬 위험이 있으며, '실체적 위협 요인' 보다는 그것이 주관적으로 구성되는 정치적 과정에 매몰될 수 있는 가능성을 안고 있다.[32] 또한, 안보화 과정은 위협을 만들어내는 모든 사회적 이슈들을 사회적으로 공론화 시키고 정당성을 부여하는 과정인데, 주변부 집단이나 지역의 경우 안보화의 사회적 형성과정에 대한 참여 기회가 현저히 적다. 이는 안보 의제의 편향성을 해소하기는 어렵다는 것을 의미한다. 결국 '비전통 안보'라는 확장된 안보 개념틀을 적용하려는 시도에도 불구하고 실제로 그것이 안보화 과정에서 지배적인 특정 집단에 의해 재단될 수 있음을 시사하는

30) Barry Buzan, "Rethinking Security after the Cold War," *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 1 (March 1997), pp.19-20.
31) 민병원, "21세기의 복합안보: 개념과 이론에 대한 성찰," 하영선・김상배 편, 『복합세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』 (서울: 한울아카데미, 2012), p.125.
32) 민병원 (2012), p.132.

것이다. 특히, 국가 권력이 비대칭적 우위를 점하고 있는 정치체제에서는 신흥안보 이슈에 위험 소통과정에 사회 구성원의 적극적인 참여를 더욱 기대하기 어렵다는 한계를 갖는다.

라. 시사점과 대안적 접근의 필요성

21세기의 신흥안보 위험이슈는 국가 행위자와 비국가행위자의 충돌, 문제의 발생원인, 확산경로 및 파급효과가 단선적이기보다는 복합적이다.[33] 또한, 위험의 초기 단계에서 비가시성과 불확실성을 동시에 내포하는 경우가 있기 때문에 공동체의 사회적 의제화를 위해서는 다양한 위험소통 과정을 필요로 한다. 근대 국제체제의 형성 이후 냉전과 탈냉전의 시기를 거치며 국제정치질서의 이론적 토대를 정립해왔던 기존의 국제정치 패러다임은 위와 같은 탈근대 시대의 신흥안보 위험의 속성을 포착하고 대응 거버넌스 메커니즘을 심층적으로 논의하기에 한계를 보이는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 세계정치질서의 변화된 환경적 맥락, 위험의 사회적 구성 과정, 그리고 협력 거버넌스의 촉진 기제 등에서 참고할 수 있는 시사점 역시 제공하고 있다. 관건은 앞서 살펴본 주요 국제정치이론들의 기여점과 한계를 고려하여 설명력을 높일 수 있는 대안적인 분석틀을 제시하는 일이다. 따라서 신흥안보 거버넌스에 대한 본 연구의 이론적 기여를 위해서는 다음의 내용에 초점을 맞출 필요성이 제기된다.

첫째, 탈근대 시대의 신흥안보 위험이 갖고 속성에 대한 고찰과 유형화가 필요하다. 오늘날 미시적 안전 이슈에서 거시적인 안보 문제로 전환 가능한 위험요소들은 헤아릴 수 없을만큼 다양하다. 탈근대 이후의 핵심 안보담론을 주도한 코펜하겐 학파는 협소한 전통적 안보의제의 적용범위를 확대시켜 줌으로써 다양한 위험요소에 대한 안보적 시각의 고찰 가능성을 열어주었다. 특히, 잠재적인 국내외적인 위험들 역시 사회적 소통을 통해 중요 의제로 변모 가능하게 만드는 정치적 안보화의 과정을 보여준다. 하지만 다양한 위험 이슈들 각각을 잠

33) 김상배 (2016(a)), p.82.

재적 안보 요인으로 전제하고 대응 모델을 찾는 것은 불가능할뿐더러, 가변성과 불확실성을 전제하고 있는 신흥안보 개념의 동태적 특징을 고려할 때, 합리적이지도 않다. 따라서 이들 위험 이슈들이 초국가적으로 발현되는 과정에서 특징적 형태를 포착하여 구분할 필요성이 제기된다. 즉, 신흥안보 거버넌스 수립을 위한 규범화, 안보화의 메커니즘에 각기 다른 영향을 미칠 수 있는 위험의 유형화가 필요함을 시사한다.

둘째, 탈근대 시대의 위기 대응에 필요한 국가의 역량 및 역할에 대한 재정의가 필요하다. 국제정치질서에서 안보와 거버넌스 논의를 주도하였던 국가는 수많은 도전에도 불구하고 21세기에도 여전히 핵심적인 행위자로 남아있다. 최근의 현실주의자들이 전통적 시각을 넘어 지적한 바와 같이, 국가는 자신의 권력과 권위를 간접적으로 활용함으로써 새로운 안보 이슈를 둘러싼 구도에서도 게임을 주도해나가고 있기 때문이다. 안보의제를 둘러싼 위기 담론 형성 과정에서 보여주는 수많은 비국가 행위자와의 상호작용이 대표적이다. 이는 탈냉전 이후에도 권력의 새로운 접근 방식을 통해 국가가 끊임없이 진화하고 있음을 시사한다. 따라서 기존의 물리적 권력만이 아닌 관계적 시각, 다시말해 내외부의 행위자들과 다양하고 다층적인 협력 네트워크를 만들어가는 국가의 새로운 역량에도 주목할 필요가 있다.

셋째, 신흥안보 거버넌스의 수립에 영향을 줄 수 있는 지정학적 맥락과 지역적 특수성을 고려할 필요성이 제기된다. 근대와 탈근대의 지역별 격차와 혼종적 질서, 단극 체계에서의 안보 환경 변화는 유사한 위험이슈라도 지역마다 특징적인 거버넌스의 메커니즘이 부상할 수 있는 여건을 제공한다. 사회적 소통의 산물로서 위험을 바라보는 구성주의자들의 시도에서 볼 수 있듯이, 어떠한 신흥안보 이슈가 안보 의제로 선택되는데 까지는 사회문화적 배경과 가치요소를 반영한 지역적 맥락이 큰 영향을 미친다. 또한, 규범화 과정에서 공고한 제도로 정착할 수 있도록 공동체의 적극적인 내재화 노력을 유인하는 사회・문화적 변수도 무시할 수 없다. 즉, 신흥안보 위험에 대한 대응양식의 출현과 확산, 내재화로 이어지는 과정을 이끄는 지역적 맥락을 함께 이해해야 한다.

넷째, 초국경적 영향력이 강화되고 있는 다양한 비국가 행위자들의 역할과 이들과의 연계・협력 방식에 대한 고찰 역시 필요하다. 초국가적 신흥안보 위험은 종래의 일국 차원의 대응만으로는 해결이 어려운 특징을 가진다. 앞서 신자유제도주의는 정형화된 초국가적 기구가 없이도 새로운 안보 환경 하에 상호의존의 확산과 글로벌 거버넌스의 수립을 촉진하는 다양한 기제들을 제시한 바 있다. 특히 초국가적인 위험소통이 가능해진 오늘날의 환경에서 지식・정보의 공유는 안보 이슈를 의제화하고 협력을 견인하는 핵심적 요소가 되고 있다. 따라서 이슈 부문별로 전문성과 영향력을 갖고 있는 다양한 NGO, 국제기구, 전문가 집단 등 국가 이외 행위자들의 소통과정 역시 중요하다고 볼 수 있다. 특히, 이들이 어떻게 국가와 밀접한 연계를 맺으며 권한을 위임・행사하는지 주목해야 함을 시사한다.

3. 신흥안보 이슈의 부상과 대응 거버넌스

가. 미시적 위험에서 신흥안보 이슈로의 전환

신흥안보의 개념은 기존의 '비전통안보(nontraditional security)'와 같은 소극적인 개념화의 경향을 넘어 좀 더 적극적으로 안보문제를 바라보려는 문제의식에서 출발하였다. 단순한 위험이슈와 달리 개인 및 소지역 단위의 미시적 안전 문제에서 국가, 초국가적 안보적 사안으로 변모할 가능성을 내포한 신흥안보 이슈는 높은 불확실성을 내포하고 있다. 또한, 대응 과정에서 국가 차원에서의 안보화 의제를 넘어 지역과 글로벌 수준의 의제화 과정이 수반되게 된다.[34] 특히, 다양한 국가 및 비국가 행위자, 비인간 행위자까지 관여하기 때문에 이러한 특징들은 신흥안보에 대한 보편적이거나 고정된 해법을 마련하는 것을 더욱 어

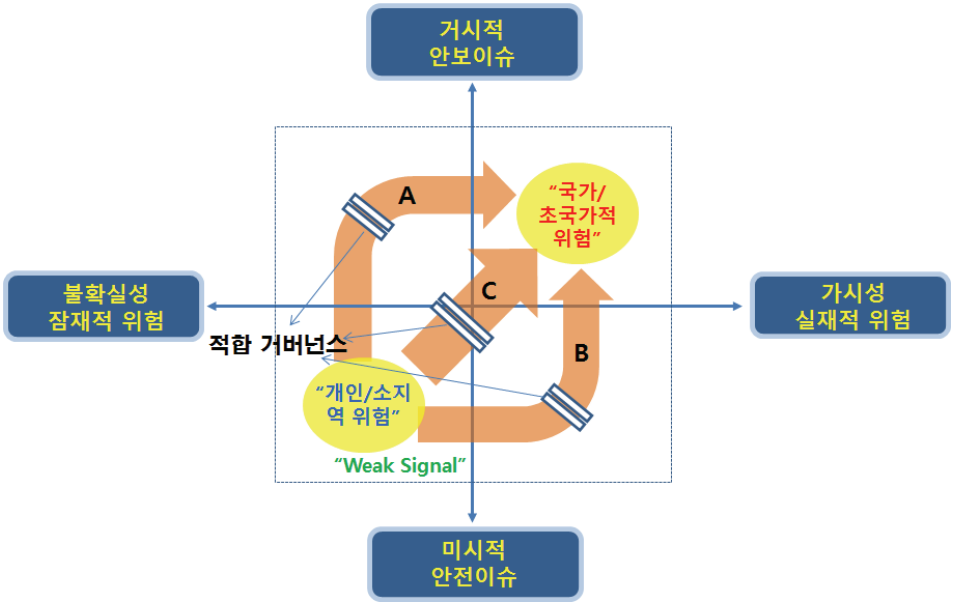
34) 김상배, "신흥안보의 미래전략: 개념적・이론적 이해," 김상배 편, 『신흥안보의 미래전략: 비전통 안보론을 넘어서』(서울: 사회평론, 2016(b)), p.30.

렵게 하고 있다. 불명확한 위험이 알려지지 않은 위험이다 보니 당연히 그 위험의 정체를 놓고 다양한 담론과 논쟁이 벌어지는 경우가 발생한다. 최근의 양상은 신흥안보 위험을 방치할 경우, 그것이 오히려 전통안보 분야의 위기를 촉발할 정도로 급격하게 안보 패러다임이 변환되고 있다. 즉, 신흥안보의 특성상 창발하는 위험이 임계점에 도달하기 전에 그 연계의 고리를 끊지 않으면 어느 순간에 갑자기 거시적 차원에서 국가안보문제로 비화될 가능성마저도 커지고 있는 것이다.[35]

결국 신흥안보가 전통안보와 갖는 가장 큰 차이점은 초국적 차원에서 역동적으로 변한다는 것이며, 이러한 변화의 메커니즘을 초기부터 예측하거나 일국차원에서 판단하고 대응하기가 어려워진다는 것이다. 즉, 가변성, 불확실성, 초국가성은 탈근대 시대의 신흥안보 이슈를 규정하는 핵심적 특징이라 할 수 있다. 위험은 양적 점증에 따라 거시적 차원의 안보 문제로 비화될 수 있으며, 새로운 이슈와 만나 연계되면서 질적 변환을 통해 안보 문제로 전환될 수도 있다. 또한, 위험 점증과 이슈 연계가 동시에 나타나는 양・질적 변환 역시 거시적 안보화로 귀결된다.[36] 잠재적・미시적 차원의 위험 이슈가 국가, 거시적, 실재적 차원의 국가・초국가적 위험으로 전환될 수 있는 것이다. 즉, 신흥안보 이슈는 불확실한 단계에서 출발하여 동태적 과정을 통해 안보문제로 전환되는 메커니즘이다. 〈그림 1〉은 단순한 위험이슈가 중대한 안보이슈로 전환될 수 있는 세 가지 경로의 메커니즘을 보여준다. 관건은 다양한 위험수준에 직면한 사회가 각기 다른 국면에서 이를 효과적으로 차단할 수 있는 유연한 대응역량을 어떻게 확보하느냐이다.

35) 김상배는 복잡계 이론의 논의를 원용, 신흥안보의 위험이 3단계로 형성되는 '임계성(criticality)의 사다리'를 따라 창발한다고 보았다. 김상배, 신범식 편 (2017), p.6.
36) 각 단계에서 발견되는 임계점은 순차적으로 형성되는 것이 아니라 상호 중첩될 뿐만 아니라 경우에 따라서는 동시에 발생하기도 한다. 김상배 (2016(b)), pp.32-33.

[그림 1] 신흥안보 이슈의 전환 메커니즘



나. 적합 거버넌스로의 전환을 위한 네트워크 전략

잠재적·불확실한 상태의 신흥안보 위험이슈를 국가가 일률적으로 진단하고 모든 과정을 통제하기란 불가능하다. 이는 비효율적일 뿐만 아니라 해당 이슈와 이해관계를 가진 공동체의 동의를 받기 어렵기 때문이다. 결국, 다양한 행위자들과 공조하여 이에 대응하되, 참여하는 행위자들은 자신의 역량에 맞는 단계에서 주도적인 역할을 하는 것이 바람직하다. 따라서 국가는 관리방식을 유연하게 변화시킬 수 있는 거버넌스 메커니즘이 작동될 수 있도록 관리·조정·위임을 적절히 활용해야 한다. 이는 근대의 획일화된 국가시스템 모델로는 운영하기 어려운 사안이다.[37]

그럼에도 불구하고 국가는 여전히 글로벌 시대의 중요한 행위자로 존재하고 있다. 제솝(Bob Jessop)은 글로벌 거버넌스 하에서 국가의 역할이 약화되기 보

37) 김상배 2016(a), p.31.

다는 '지도(guidance)'의 역할로 바뀌고 있음을 주장한다. 이는 기존의 정부 역할이 보다 광범위해지고 포괄적으로 변하는 메타 거버넌스의 형태로 변화한다는 것을 의미하는 것이다. 거버넌스 간의 거버넌스, 이른바 '메타 거버넌스' 환경에서 국가는 여전히 다양한 행위자들이 공유할 수 있는 규칙을 제공하고, 관계를 제도화하는 핵심적 역할을 수행하기 때문이다.[38] 문제는 상대적으로 단순한 정부 간 협력 관계를 파악하는 것은 쉬우나, 비정부 주체들의 네트워크가 어떻게 형성되고 실제 국제정치에서 힘을 발휘하는지를 살펴보기가 어렵다. 정부 간, 정부와 비정부 간 복합적인 관계가 어떻게 맺어지는지 알기 위해서는 새로운 차원의 접근이 필요하다.[39]

바로 이 부분에서 네트워크 이론은 유용한 시사점을 제공한다. 기존의 국제정치이론은 국가를 단단한 당구공에 비유하여 내부를 분석할 수 없는 하나의 행위자로 보는 반면, 세계정치구조를 네트워크적 관점에서 바라보면, 열려있는 국가라는 단위의 내부에도 여러 노드들이 모여 질서를 이루기도 한다. 즉, 국가들이 그 자체로 네트워크가 되기도 하고 노드가 되기도 하면서 다른 행위자들과 복합적인 네트워크를 만드는 것이 가능해진다.[40] 중요한 점은 네트워크 자체가 노드들의 실체적 내용을 구성하거나 성격을 바꿀 수 있다는 것이다. 다시말해 노드 자체의 본질이 관계성에 의해 변화될 수 있는데, 이는 네트워크가 중요한 연결망의 길목을 차지함으로써 더 많은 권력을 갖게 되는 자기조직화를 겪으며 계속적으로 발전할 수 있다는 점을 보여준다. 네트워크이론의 관점에서 권력은 네트워크 내에 존재하는 노드 혹은 노드 그룹인 '행위자'가 발휘하는 권력이다. 또 네트워크 내에서 노드 혹은 노드 그룹이 상호작용하는 '과정'에서 나타나는 권력 뿐만 아니라 노드를 제약하는 구조로서 그 권력이 발휘될 수 있다. 또 외연과 내포의 개념 경계가 결정되지 않은 네트워크의 특성상 네트워크 행위자와 구조를 모두 포괄하는 체제 차원의 권력개념을 설명할 수 있다.[41]

---

38) Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity, 2003), pp.36-42.
39) 김상배, "네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서," 『한국정치학회보』, 제42권, 4호 (2008), pp.389-391.
40) 김상배 (2008), pp.397-408.

이 같은 네트워크 이론의 관점을 위험의 관리방식에 적용해 본다면, 국가들과 비국가 행위자들 간의 네트워크는 다양한 규모의 연결망을 신축성 있게 운용하고 변화하는 상황에 따라 쉽게 적응하도록 하며 환경에 맞지 않을 경우 네트워크의 성격과 형태를 변화시키는 유연성을 갖게 된다. 즉, 네트워크 거버넌스는 전통적인 거버넌스에 비해 운용형태에 있어서 보다 적합하게 전환될 수 있는 가능성을 열어준다.[42] 위험의 사안에 따라 협력적이거나 분산적 모습을 보일 수도 있고, 보다 집중적이며 위계적인 모습을 가질 수도 있다. 이러한 논의는 자원기반 권력, 구조적 권력, 제도적 권력에서 상대적으로 열세에 처해있는 행위자들에게 실천적 함의를 준다. 네트워크 상에서 유리한 위치를 점함으로써 새로운 권력자원과 전략적 선택지를 가질 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 네트워크 전략은 위험의 국면에 따라 적합한 거버넌스의 형태를 유연하게 전환할 수 있는 메타 거버넌스 역량의 중요한 요소라 할 수 있을 것이다.[43]

다. 신흥안보 거버넌스와 지역적 변수

냉전이 종식되면서 지역레짐이 보다 빈번하게 형성되고 역내 통합의 논의 역시 구체화되는 전반적인 현상들이 관측되고 있다. 동시에 이들이 속한 지역과 거버넌스 방식이 새롭게 조명받게 되었다. 그럼에도 불구하고, 지금까지 지역 거버넌스에 대한 연구는 통합이 상당부분 진전된 유럽연합(EU)을 제외하고는 자신만의 고유한 이슈 영역을 확보하지 못했다. 특히, 신흥안보 위험이슈와 관련하여 지역 거버넌스에 대한 연구는 국가나 글로벌 거버넌스에 비해 여전히 분석 층위와 주제를 명확히 그리기 위한 시도가 미진했다고 볼 수 있다.[44]

신흥안보 위험이슈의 부상이 사회적 구성과 소통 메커니즘을 통해 구체화된다는 점을 고려할 때, 거버넌스 차원에서 살펴본 안보 개념 확대에 대한 고찰

41) 이창주, 『변방이 중심이 되는 동북아 신 네트워크』 (서울: 산지니, 2014), p.22.
42) 전재성, 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』 (서울: EAI, 2012), pp.167-168.
43) 전재성 (2012), p.168.
44) Elke Krahmann, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon? or Many?," *Global Governance,* Vol. 9, No. 3, pp.323-346.

은 연구사례의 사회환경적 특수성을 고려하여 시도되어야 한다. 서구사회를 중심으로 시작된 탈근대 논의는 여전히 보편화된 현상으로 보기에는 적합하지 않는 측면이 존재하기 때문이다. 지역마다 다른 정치·경제적 경쟁구도가 형성되고 있으며, 근대와 탈근대의 질서가 혼종되어 나타나기도 한다. 따라서 전통적인 안보 개념과 분리해서 접근하기 보다는 그것이 연구 대상에 미치는 실질적인 영향과 그간 간과했던 요소들을 고려한 복합적인 시각이 필요하다. 오늘날 비서구사회에서 여전히 두드러지게 나타나는 근대적 특징을 놓치지 않으면서도 분명히 그 안에서 감지되는 변화의 양상을 균형있게 바라보아야 하기 때문이다.

신흥안보 위험 이슈가 안고 있는 불확실성은 결국 미래의 위험과도 관련된 사안이기 때문에 적절한 안보화 과정을 필요로 한다. 또한, 구성되는 위험으로서 동일한 신흥안보 이슈라 하더라도 지역에 따라 대처 방식을 결정하는 거버넌스의 수준과 양식이 다르게 나타날 수 있다.[45] 지역질서의 구조는 역사적 맥락에 따라 근대적 세력균형의 지정학과 탈근대적 거버넌스의 탈지정학, 혹은 비지정학이 교차하여 나타날 수 있으며, 지역레짐의 확대라는 보편적 현상과 함께 서구와 차별적인 지역 고유의 특징 역시 혼재되어 형성될 수 있다. 이는 안보화 담론 과정에서 독특한 지역적 특성이 변수가 될 수 있음을 시사한다.[46] 특정 지역에서는 '탈지정학적' 성격을 띤 신흥안보이슈라도 또 다른 지역에서는 지정학적 역학에 따라 발발하거나 확산될 수도 있기 때문이다.

이를 고려하여 최근 지역협력체의 형성과 발전 과정을 분석함에 있어서 서구적 시각으로 대변되는 오리엔털리즘에서 벗어나 내부적 요인, 즉, 원주민 및 역내 구성원 스스로의 정체성을 인정하는 시각으로 전환해야할 필요성이 제기되

---

45) Barry Buzan and Ole Waever, 2003, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p.22.

46) 특히 군사안보 이외의 다양한 안보적 요인들이 결합되어 나타나는 지정학적 동학으로서 '복합지정학(complex geopolitics)'적 시각은 신흥안보 이슈가 국가안보에 영향을 미치는 추동요인으로 작용하는 과정을 고찰하는데 기여할 수 있다. 신범식, "환경의 복합지정학과 한반도," 김상배, 신범식 편, 『한반도 신흥안보의 세계정치: 복합지정학의 시각』 (서울: 사회평론아카데미, 2017), pp.314-315.

고 있다.[47] 근대와 탈근대가 교차하고 있는 대표적인 공간인 동남아시아 지역을 예로 들어보자. 동남아시아의 국가들은 식민지의 굴레를 벗어나 근대국가로의 발전 궤도에 진입한지 반세기 남짓 밖에 되지 않았다. 하지만 '동남아시아국가연합(ASEAN)'이라는 독특한 지역 정체성을 공유하는 상당히 진일보한 협력체를 구축하였고, 이를 강고히 만들어가고 있다. 여기서 중요한 것은 유럽연합이나 다른 지역에서 발견되는 성문화된 규범보다는 '아세안 방식(ASEAN Way)'로 규정되는 동남아시아 정체성을 만들어내는 협력 메커니즘이다. 행위의 습관적 형태에 따른 아세안의 협력형태는 동남아시아 국가들을 다른 지역과 차별화하는 독특한 정체성의 모습을 보여준다.[48]

반면, 아세안은 사회적 담론과 여론 형성에 중심적인 역할을 할 수 있는 시민사회나 비정부조직의 역량이 매우 취약하다. 이러한 지역적 특성상, 이 지역의 국가 행위자는 서구적 관점에서 보았을 때보다 더 광범위한 역할을 수행하게 될 것이며, 때로는 신흥안보적 위험이슈라 하더라도 정치・군사・안보적 접근을 포함하여 복합적인 관점에서 문제를 풀어나가는 방식을 선택할 수도 있다. 실제 탈냉전 이후 동남아시아 지역 내 주된 이슈에는 국경분쟁, 이념분쟁 그리고 게릴라전을 비롯한 분리독립운동 등과 같이 여전히 전통적 안보와 관련된 사안들이 자리하고 있었기 때문이다.

아세안 방식은 역내 회원국간의 행동 양식의 토대를 형성하고 있지만, 동시에 내정불간섭과 주권의 동등을 최우선 가치로 두고 있다. 이에 따라 분쟁의 평화적 해결을 지향하면서도 비공식주의(imformalism)을 골자로 하기 때문에 원칙의 준수를 강제하지는 못하는 한계가 목도된다.[49] 그 결과 '안보'와 '개발'을 지

---

47) Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia* (Singapore: Cornell Univ. Press, 2012), pp.3-4.

48) Acharya는 "규범과 역할만 찾으려는 노력은 매일의 관행을 발견하지 못하게 하지만, 매일의 관행을 찾는 노력은 규범을 발견하게 한다."며 동남아시아 역내의 일상의 교류의 지속과정에 큰 의미를 부여하였다. 이를 통해 Acharya는 결과주의, 타당성 외에 일상의 논리에 기반한 logic of intelligibility, logic of thinkability, logic of imaginability의 세 가지 논리를 제시하기도 하였다.

49) 이는 신기능주의 및 제도주의가 유럽연합의 형성 과정을 설명하면서 공식적인 법적 구속력을 갖는 협정과 제도적 장치를 통해서 회원국 간의 협력을 설명해왔던 것에 비해, 아세안은 법적으로 의무를 부과하지 않는 비공식적 접근에 기반해왔다는 점에서 큰 차이를 보이는

역협력의 주요 의제로 삼고 있지만 아직 그 기본틀은 '국가중심적 지역주의(state-centric regionalism)'가 강고하게 자리잡고 있음을 알 수 있다. 따라서 동남아시아 지역은 새로운 신흥안보 이슈가 전개되고 있지만, 국가의 역할의 감소는 크게 드러나지 않는 측면이 발견된다. 인도차이나의 아세안 가입 이후 이념적 대립 역시 완화되기는 했으나 그보다 더 오랜 역사적 경쟁관계 및 냉전 기간에 형성된 구도의 지속성도 여전히 존재한다. 즉, 동남아 지역에서 새로운 신흥안보 위험이슈는 전통적 이슈와 복잡하게 혼재되어 진행 중인 것이다.[50]

따라서 단순히 합리주의와 제도주의에 기반한 보편적 지역이론만으로는 비서구 지역의 안보 문제에 대응하는 거버넌스의 결정 과정을 제대로 보여주지 못할 가능성이 있다. 지역 구도를 결정하는 지정학적 특수성를 간과한다면 신흥안보 위험이슈의 지역적 대응 방식을 고찰하는데 한계를 가질 수밖에 없는 것이다. 즉, 분석의 초점은 신흥안보의 유형별 특징과 이에 적합한 거버넌스 형태 뿐만 아니라 그것이 발현되는 지역의 환경 사이에서 양자가 상호작용하는 메커니즘 또한 포함시켜야 하는 것이다.

4. 신흥안보 위험 유형과 적합 거버넌스의 분석틀[51]

가. 신흥안보 위험이슈의 대안적 분석틀

지금까지 위험의 사회적 구성방식과 소통과정, 지정학적 변수에 따른 안보화 가능성 여부를 살펴보았다. 신흥안보 위험을 단순히 발현요소에만 초점을 두는

것이다. 변창구, "동남아시아 지역통합전략으로서의 아세안 방식: 유용성과 한계." 『대한정치학회보』, 제12권 2호 (2004).

50) Bunbongkarn Suchit, "The Security Challenges in the GMS." *The Greater Mekong Subregion and ASEAN: From Backwaters to Headwaters*. (Cambodian Institute for Cooperation and Peace, 2000); Kao Kim Hourn and Jeffrey A. Kaplan(eds.). Phnompenh: *Cambodian Institute for Cooperation and Peace.*

51) 이 장은 윤정현, "초국경적 대기오염 이슈와 글로벌 거버넌스: 인도네시아 연무(haze) 해결을 위한 싱가포르의 대응전략," 『세계지역연구논총』, 제34집 1호 (2016), pp.51-79의 Ⅱ장, "재난 유형과 거버넌스의 이론적 분석틀"을 수정, 보완하였다.

시각들, 예를 들어 자연재해인가 인적재해인가, 혹은 환경위험인가 기술위험인가 등으로 나누는 접근은 유용한 접근이라 볼 수 없다. 초국가적 위험에 직면한 국가는 이러한 도전들이 국가 차원에서의 뿐만 아니라 지역 및 글로벌 차원에서의 협력을 모색해야 하는 사안인가를 우선 살펴보게 된다. 그리고 국내외 행위자들과의 공조관계에서 책임과 권한을 어떻게 분담할 것인지에 대한 판단을 내려야 한다. 이 과정에서, 위험 이슈가 얼마나 긴급한 사안인지, 어느 정도까지 위험이 확대될지에 대한 문제 등을 고려하여 대응 방식을 취하게 된다. 하지만, 각 지역마다 서로 다른 지정학적 맥락을 갖고 있고, 내부적으로도 정치체나 권력의 집중도, 시민사회의 역량 등이 다르기 때문에 지역적 특수성이 변수로 작용한다. 결국, 위험요소가 공동체에 얼마나 빨리 수용될 수 있는 유형인가, 어느 수준까지 직간접적 영향 범주에 포함되는 유형인가, 그리고 이러한 유형의 분류는 지역 내 안보화의 소통과정에 밀접한 영향을 주는 요소인가에 대한 문제가 보다 중요한 사안이 되는 것이다.

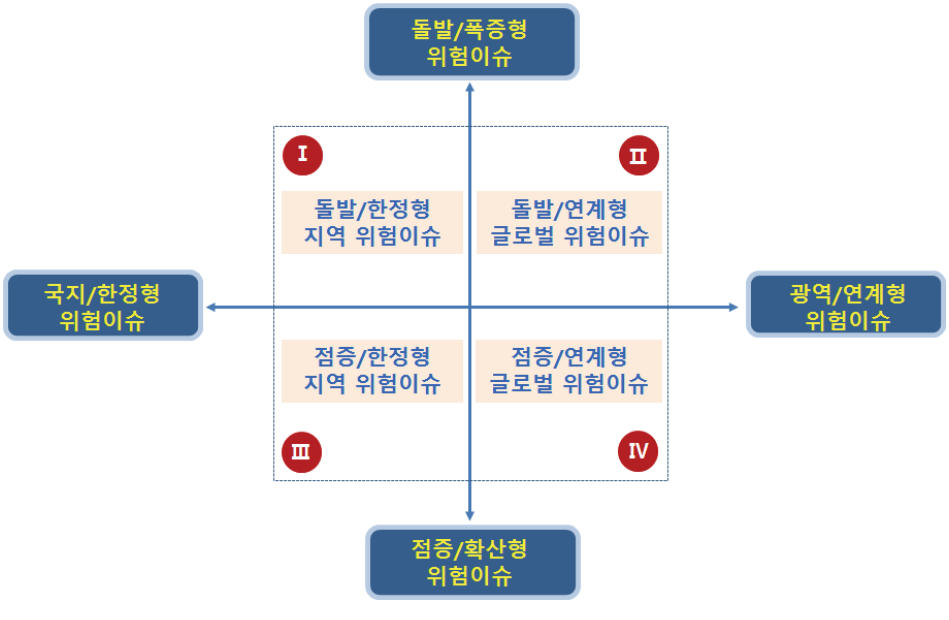
이를 고려하여 본 연구는 '발현속도'와 '파급범위'를 축으로 한 신흥안보 위험 이슈의 분석틀을 제시하고자 한다. 이는 가변성이 높은 초국가적 신흥안보 위험을 국제정치적 관점에서 분석 수준과 거버넌스 방식에 따라 유형화하여 살펴보게끔 해주기 때문이다. 나아가 위험에 직면한 시스템이 어떠한 행위자들의 주도하에 어떻게 개입의 수준을 조절하며 관리해야 하는지, 다시말해 어느 수준의 행위자들과 연계하여 어떻게 관계를 형성할지, 이를 통해 정립하게될 거버넌스의 형태는 무엇이 적절한지에 대한 시사점 역시 제공할 수 있다.

앞서 이론적 배경을 통해 살펴본 신흥안보 위험 이슈들은 공통적으로 개인이나 소지역 단위의 안전 문제가 광역차원의 안보적 사안으로 변환된다는 측면에서 초국가성과 가변성을 공통적으로 내포하고 있다. 따라서 거버넌스 관점에서 이들의 유형을 구분하기 위해서는 첫째, 직면한 위험이슈가 어느 수준에서 중대한 안보 이슈로 영향을 갖는지를 살펴볼 필요가 있다. 이는 이슈가 발생한 당사국이나 인접한 지역의 행위자들을 일차적인 대상으로 하는 사안이 될지, 혹은 더 나아가 글로벌 차원의 행위자들을 포괄하는 이슈로 확산될 사안인지를 구분

해준다. 즉, 파급범위에 따른 분류로서 x축을 설정한다. x축의 좌측에는 주로 공간제약형, 한정형 위험이슈가 위치하게 되며, 우측에는 공간초월형, 연계형 이슈가 위치하게 된다.

두 번째로는 직면한 위험이슈가 얼마나 빨리 공동체의 위협으로 인식될 수 있는 유형인가를 살펴보기 위해 발현속도를 축으로 구분할 필요가 있다. 이슈에 따라 발생과 동시에 가시적, 실재적 위협으로 소통될 수 있는 유형이 있는 반면, 발현 당시에는 비가시적이고 불확실성이 높을 뿐만 아니라 점증하기 때문에 인지하는데 시간이 걸리는 위험이 있다. 즉, 위험의 발현속도에 따른 분류로서 y축을 설정한다. y축의 상단에는 돌발형, 폭증형 위험이슈가 위치하게 되며, 하단에는 점증형, 확산형 위험이슈가 위치하게 된다. 두 축을 기준으로 각 사분면에 위치한 '글로벌 위험공유 이슈', '역내 위험공유 이슈', '역내 이해갈등 이슈', '글로벌 이해갈등 이슈'의 4가지 유형이 도출되게 된다.

[그림 2] 파급 범위와 발현속도에 따라 분류한 신흥안보 이슈 유형



출처: Yoon(2015), p.198, 김상배(2016), p.92을 토대로 재구성.

먼저, (Ⅰ)영역은 지역차원의 돌발/한정형 위험이슈로 대지진을 비롯한 초대형 자연재해와 같은 위험이슈 등이 포함될 수 있다. 대표적인 사례는 2004년 인도양 쓰나미가 해당된다. 당시의 피해는 인도네시아, 태국, 미얀마, 말레이시아 등 동남아시아 주요 지역과 스리랑카에까지 달했던 대표적인 초국가적 재난이었다. 발생과 동시에 위험의 심각성이 가시적으로 나타남으로써 아세안은 물론, 전 세계의 미디어가 피해지역의 재건과 즉각적인 지원에 나섰던 돌발형 위험이슈의 특징을 보인다. 그러나 직접적인 인명·재산 피해는 진앙지와 가까운 인도네시아와 인접국에 집중되었으며, 피해의 파급효과 주요 피해국의 관광, 수산업 분야에만 한정되었다. 즉, 쓰나미는 전형적인 지역차원의 돌발/한정형 신흥안보 위험이슈였다고 볼 수 있다.

(Ⅱ)영역은 글로벌 차원의 돌발/연계형 위험이슈로 볼 수 있다. (Ⅰ)영역과 마찬가지로 발현 즉시 중대한 위협이 가시화되는 이슈이지만, 그 파급범위가 특정 지역에 국한되지 않는 공간초월형 이슈이며, 사안과 밀접히 연계된 역외의 행위자들도 등장하는 글로벌 차원의 위험이슈이다. 동시에 누가 위험을 촉발, 증폭시켰는지, 의도가 있었다면 그것이 무엇이었는지에 대한 책임소재를 두고 국가간 치열한 공방이 나타날 수 있다. 폭탄테러, 사이버테러 등이 대표적이며, 2002년 발리 폭탄테러의 경우, 미국이 주도한 '테러와의 전쟁'에 대항하였던 글로벌 테러조직인 '알카에다(Al Quada)', '제마 이슬라마비아(Jemmah Ismlamiyah)' 등이 배후에 있었던 사건으로서 지역 내 안보이슈이자 글로벌 차원의 안보이슈로 연계되었던 위험이기도 했다. 짧은 기간동안 동시다발적인 테러가 아세안 안팎에서 발생하였고, 이는 대테러 지원이나 테러 방지책을 추진하는데 있어서 아세안 뿐만 아니라 서구를 비롯한 전 세계의 관심을 불러 일으킨 바 있다. 이러한 측면에서 폭탄테러는 글로벌 차원의 돌발/연계형 신흥안보 위험이슈로 볼 수 있다.

(Ⅲ)영역은 지역 차원의 위험이슈이나 앞서 두 영역과 달리 해당 위험이 공동체에 인지되는데 상대적으로 시간이 소요되는 점증/확산형 위험이슈이며 대기오염과 기후변화, 난개발에 따른 환경안보적 사안이 주로 해당된다. 때문에 일

차적으로 발생한 국가와 주변국에 보다 심각한 피해가 집중되며, 역외에서는 위험의 심각성과 시급성을 체감하는데 차이를 보이는 국지적/한정형 위험의 특징을 띤다. 따라서 안보 의제로 전환됨에 있어서도 글로벌 차원이 아닌 지역차원의 사안으로 대두될 가능성이 높다. 인도네시아 수마트라와 보르네오에서 촉발되어 이웃 싱가포르에 심각한 피해를 끼쳤던 연무(haze)가 대표적이다. 이 같은 유형은 피해가 점진적으로 확산되는 동안 책임소재를 두고 역내의 치열한 논쟁이 발생할 수 있는 특징을 보이기도 한다.

(Ⅳ)영역은 Ⅲ과 마찬가지로 점증/확산형 위험이슈이지만 그 범위가 글로벌 차원으로 확대될 수밖에 없는 유형이다. 초국가적 전염병이나 에이즈의 대규모 확산 등이 여기에 해당된다. 세계화와 교통수단의 발달로 국가간, 지역간의 이동이 활발해지면서 바이러스의 발생은 특정 국가나 지역에 국한되지 않게 되었다. 21세기 최초의 글로벌 보건안보 이슈였던 사스(SARS)가 대표적이다. 사스는 중국 광동에서 발생한지 한달 여만에 홍콩과 대만, 동남아시아는 물론, 캐나다와 독일에서도 감염자가 발생하였으며, 관광, 교통, 물류를 비롯하여 다양한 산업 부문으로의 피해가 확산되는 등 글로벌 차원의 점증/연계형 신흥안보 위험이슈의 특징을 보여주었기 때문이다.

나. 신흥안보 위험 유형별 적합 거버넌스 모델

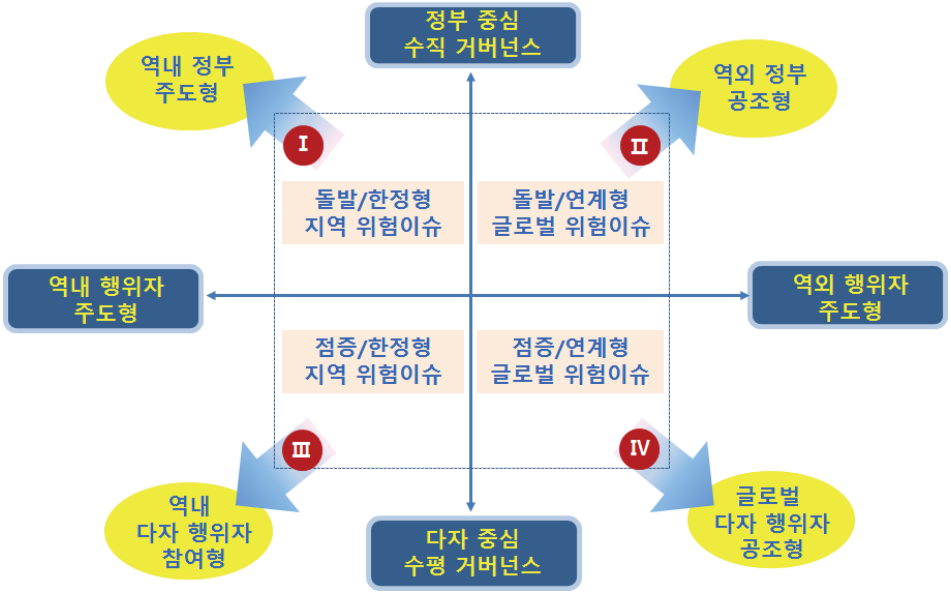
관건은 위와 같이 분류된 4가지 형태의 신흥안보 위험 이슈들에 대해 어떠한 형태의 적합한 거버넌스가 요구되는가를 찾는 일이다. 신흥안보 이슈의 네 가지 재난 유형들은 각각의 속성에 조응하는 적합한 대응 방식을 필요로 한다. 이들은 재난관리의 유일한 해법이라 할 수는 없지만 해당 재난의 특징을 고려할 때 효과적으로 대응할 수 있는 가능성을 높여주기 때문이다.[52] 본고는 유형별 위

52) 김상배는 관리구조에 대한 신제도주의 분석틀을 통해 기술체계와 관리구조가 어떻게 상호작용하면서 궁극적으로 제도조정을 유발하는지, 이 과정에서 어떠한 변수들이 촉진요인 또는 제약요인으로 작동하면서 산업학습에 피드백의 고리를 형성하는지를 설명하고 있다. 김상배, 『정보화 시대의 표준경쟁』(서울: 한울아카데미, 2007), pp.118-123.

험이슈들에 대응하기 위한 관리 모델을 도출하기 위해 먼저 대응의 핵심 주체들을 놓고 구분하고자 한다. 첫 번째로 신흥안보 위험이슈의 특성을 고려하여 정부가 상위에서 다른 행위자들을 통제·주도하는 수직적 거버넌스 유형인가, 보다 덜 위계적인 관계를 통해 다자간의 협력을 모색하는 수평적 거버넌스의 유형인가를 판단하고자 한다.

또한, 파급범위의 관점에서 지역에 집중된 이슈에 대응하기 용이한 '역내 행위자 주도형 거버넌스'인가 지구적으로 확대된 '역외 행위자 주도형 거버넌스'인가의 측면을 볼 것을 제안한다. 물론, 각각의 관리 모델에는 공통적으로 정부의 역할이 상존한다. 근대와 탈근대의 안보환경의 요소가 중첩된 동남아시아의 지정학 특성상 국가행위자의 역할은 무시할 수 없기 때문이다. 다만 정부가 모든 것을 위계적으로 통제하는 방식을 취하느냐 적절한 위임과 협력에 적극적이냐, 그리고 이러한 공조를 어느 범위까지 확대하느냐는 구분할 필요가 있다.

[그림 3] 행위자와 대응 범위에 따른 신흥안보 유형별 관리 모델



(Ⅰ)에 해당하는 '돌발/한정형 지역 위험이슈'는 일차적인 피해가 발생 국가 및 인접한 지역을 중심으로 즉각적으로 발현되기 때문에 현지 및 지역 수준에서의 중대 안보이슈로 수용된다. 반면, 다른 지역의 문제로 확대·연계될 가능성이 낮으므로 위해요소의 원인규명이나 책임소재를 찾기보다는 신속한 재난의 복구에 자원을 투입하는 것이 관건이 된다. 따라서, 정부 중심의 대응으로 가되, 국제사회의 원조와 협력을 얻더라도 현지 정보에 익숙한 역내 정부나 지역 공동체가 사고 수습의 주도권을 갖는 '역내정부 주도형' 관리모델이 작동하기 쉬울 것이다.

(Ⅱ)에 해당하는 '돌발/연계형 글로벌 위험이슈'는 앞서 Ⅰ유형과 마찬가지로 위험요소가 즉각적인 피해 결과로 나타나는 특징을 보인다. 다만, 다국적 세력이 개입된 폭탄테러나 사이버테러와 같이 그 범위가 지역을 초월한 글로벌 차원에까지 미치며, 일회성으로 끝나지 않고 2차, 3차의 연쇄적인 피해가 나타날 수 있는 문제이기 때문에 위해요인이 어디에서 유발되었는지, 원인에 대한 규명 역시 중요한 사안이 된다. 결국, 정부차원의 긴급한 대응이 요구되는 사안이지만, 동시에 근본적인 해결을 위해서는 역외 행위자와의 적극적인 협력 역시 필수불가결한 유형이라 할 수 있다. 따라서 정부가 주도하는 해결 방안을 모색하되, 역외 정부의 중심적 역할 또한 수용할 수 있는 역외정부 공조형 모델이 요구될 것이다.

(Ⅲ)에 해당하는 '점증/한정형 지역 위험이슈'의 경우, Ⅱ유형과 같이 인위재난으로서 환경파괴와 관련된 문제가 대표적이며 특정 국가와 지역에서의 핵심적인 쟁점으로 부상할 가능성이 높다. 다만, 그 피해가 즉각적으로 발현되기 보다는 일정 시간을 두고 점증하는 특성을 보인다. 따라서 해당 이슈가 얼마나 심각한 문제인가, 그 책임소재는 누가 얼마나 부담해야 하는가를 직접적인 피해 당사국과 주변국간의 치열한 논쟁이 발생할 수 있다. 따라서 담론의 주도권과 첨예한 역내의 대립관계를 조정하기 위해 정부 뿐만 다양한 층위의 시민단체, NGO, 기업, 전문가 집단들이 논쟁에 참여하기 쉬우며 정부가 오히려 이들의 적극적인 역할을 유도하기도 한다. 따라서 대응방식의 형태는 '역내 다자 행위자

참여형' 모델로 귀결될 가능성이 높다.

(Ⅳ)에 해당하는 '점증/연계형 글로벌 위험이슈'들은 신종 전염병과 같이 그 파급효과가 점진적으로 확산되면서 결국에는 특정 지역에 국한되지 않고 글로벌 차원에서도 사안의 중대성을 인식하게 되는 위험 유형이다. 때문에 근본적인 위해요인의 해결을 위해서는 위험의 발원지에 대한 추적과 백신 등의 개발 등 글로벌 차원의 정보 공유가 필요하다. 또한 점진적으로 확산되고 있는 위험이 얼마나 심각한 수준인지, 이에 따른 적절한 통제 수준은 어느 정도 강제되어야 하는지에 대해 국제적인 논의가 활발하게 일어날 수 있다. 특히, 이 과정에서 전담 국제기구 뿐만 아니라 전문가 집단, 민간 단체 등 다양한 행위자가 참여할 수 있는 공간이 마련되는 등, '글로벌 다자 참여형' 모델이 나타날 가능성이 높다.

5. 결 론

본 연구는 탈근대 시대에 부상하고 있는 신흥안보들의 특징과 이에 적합한 거버넌스 메커니즘을 그려보고자 싱가포르가 직면했던 동남아시아의 신흥안보 사례를 중심으로 이론적 논의를 펼쳐보았다. 초국가성과 가변성, 불확실성을 공통적으로 안고 있는 신흥안보 위험은 이슈가 발생한 당사국이나 지역 내에 집중적인 영향을 미치기도 하고, 때로는 지역을 넘어 글로벌 차원의 이슈로 확대되기도 한다. 또한, 중대한 안보적 사안으로 신속하게 변환되는 위험이 있는 반면, 의제화가 되기까지 상당한 시간이 걸리며 논쟁이 끊이지 않는 이슈도 있다. 따라서 초국가적 도전에 직면한 국가는 해당 위험이 국가 차원에서 뿐만 아니라 지역 및 글로벌 차원에서의 협력을 모색해야 하는 사안인지를 살펴보게 되고, 국내외 행위자들과의 공조관계에서 책임과 권한을 어떻게 분담할 것인지에 대한 판단을 내려야 한다.

이른바 한 나라의 정치・경제・사회・문화적 역량의 강점과 약점을 모두 포

함한 총체적 능력을 의미하는 '국력(national power)'은 자연자원, 공업능력, 군사력, 인구, 국민성, 국민 사기, 정부 형태, 정치적 리더십, 이념과 외교적 역량 등이 주요한 평가요소로 사용되어왔다. 하지만 냉전시기 군사적 대결 가능성을 최우선적 염두에 두고 연구되어왔던 이 같은 국력평가는 탈냉전 이후 그 적실성이 상당부분 제한되게 되었다. '전쟁에 대비하는 국가적 역량'은 그 중요성에도 불구하고 이제는 탈근대 시대의 국가가 갖춰야할 수많은 역량 중 한 부분으로 보아야 하는 것이다. 즉, 안보의 초점이 보건, 환경, 사회 이슈 등에서 제기되는 새로운 위험성을 고려해야 하는 복합적인 게임의 양상으로 변화됨에 따라 새로운 접근이 필요하게된 것이다.

이에 따라 국가 역량 역시 사회의 총체적인 정치권력, 즉 지배의 총역량을 의미하는 것을 넘어 변화된 환경에 따라 새로운 해석을 모색해야 하는 시점에 접어들었다고 할 수 있다. 오늘날 국가가 제공하는 공공재의 범위는 불확실한 시스템에서 발생할 수 있는 다양한 위험유형으로부터의 안전을 보장해주는 것으로 확대되고 있다. 그리고 이러한 초국가적 위험들은 일국차원에서 대처할 수 있는 수준을 넘어 지역, 나아가 글로벌 차원의 협력을 요구하는 사안이 되었을 뿐만 아니라 누구와, 어떠한 방식으로, 어느 수준에서 공조를 취해야 하는지에 대한 종합적인 이해와 소통능력, 실천 역량 역시 필요로 하고 있다. 이러한 변화가 시사하는 바는 국가가 변화무쌍한 신흥안보 위험에 적합한 거버넌스로 유연하게 전환할 수 있는 메커니즘을 갖추고 있느냐의 문제로 귀결된다. 즉, 본고에서 살펴본 신흥안보 위험이슈에 대한 적합 거버넌스의 메커니즘은 돌발적, 혹은 점증하는 위협요소에 대내외적 위험소통 과정을 통해 필요한 물질, 지식, 인적, 문화적 자원을 동원하여 국가 수준을 넘어, 지역, 세계 수준에서 적절한 대응 네트워크를 재구성할 수 있는 역량이라 할 수 있을 것이다.

국경을 넘나드는 전 지구적 교류와 상호작용은 지난 수십 년간에 걸쳐 세계정치의 모습을 크게 변화시켜왔다. 그러나 전통적 국제정치적 이론으로는 설명되지 않는 탈근대적 이슈가 빈번히 발생함에도 불구하고 아직도 국가가 중요한 행위자일 수밖에 없는 이유는 무엇인가? 21세기의 새로운 도전에 불완전함을 노

출하면서도 여전히 국가를 대체하여 사회 안전망과 공공재를 제공할 수 있는 완전한 시스템이 존재하지 않기 때문이다. 이러한 점에서 위계적이고 경직된 시스템을 탈피하고 신속하게 거버넌스 구조를 전환할 수 있는 네트워크 국가는 탈근대 시대의 변화에 맞춰 진화적 모습을 갖추게된 새로운 차원의 진화된 모델이라 할 수 있을 것이다. 정보의 개방, 적극적인 소통과정, 다양한 네트워크를 통한 효과적인 거버넌스의 구현이 바로 이를 뒷받침하는 핵심 요소이다. 불확실한 위험에 대해 높은 유연성을 갖춘 네트워크 국가는 국내 시스템의 기능을 정상화하고 업그레이드시키는 능력뿐만 아니라 지역적, 글로벌 차원에서도 능동적으로 규범과 규칙을 창출, 확산함으로써 책임있는 행동을 보여주며 신뢰를 쌓아갈 수 있다.

한국 역시 미세먼지, 원전사고 등 현재 동북아의 초국가적인 위험이슈와 갈등사안을 경험하고 있다. 여기에는 동북아 협력체제의 부재 등이 복잡하게 얽혀있으며, 여전히 풀어야할 과제가 산적해 있는 것이 사실이다. 특히 아세안과 같은 제도화된 지역 공조체제가 부재하고 상대적으로 취약한 NGO의 영향력은 문제해결을 더욱 불투명하게 만들고 있다. 이는 21세기의 다양한 신흥 안보 이슈에 대응하여 지역 뿐만 아니라 글로벌 차원에서 다양한 행위자들을 동참시킬 수 있는 폭넓은 시야와 긴 호흡이 필요함을 시사한다. 탈근대적 신흥안보 위험에 대한 급박한 대응을 넘어 새로운 협력모델을 주도할 수 있는 방안에 대해 적극적으로 고민해야 하는 시점인 것이다.

참고문헌

1. 단행본

김상배, 2007,『정보화 시대의 표준경쟁』서울: 한울아카데미.

_____, 2016a.『신흥안보의 미래전략: 비전통 안보론을 넘어서』, 서울: 사회평론.

김상배, 신범식 편, 2017.『한반도 신흥안보와 세계정치』, 서울: 사회평론아카데미.

노진철, 2010.『불확실성 시대의 위험사회학』, 서울: 한울.

민병원, 2006. "국제관계의 변화와 복잡계 패러다임,"『복잡계 워크숍: 복잡계 이론의 사회과학적 적용』, 서울: 삼성경제연구소.

_____, 2012. "21세기의 복합안보: 개념과 이론에 대한 성찰," 김상배, 하영선 편,『복합세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』, 서울: 한울아카데미.

이창주, 2014.『변방이 중심이 되는 동북아 신 네트워크』, 서울: 산지니.

전재성. 2012.『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』, 서울: EAI.

Amitav Acharya, 2003. "Regional Institutions and Asian Security Order: Norms, Power, and Prospects for Peaceful Change," Muthia Alagappa(ed.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, California: Stanford University Press.

_____, 2012. The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region. Cornell University Press.

Buzan, Barry and Ole Waever, 2003, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.

Finnemore, Martha. 2003. *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force,* New York: Cornell University Press).

Jepperson, Ronald L., Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein, 1996. "Norms, Identity, and Culture in National Security," in Peter J. Katzenstein(ed.), The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York: Columbia University Press.

Jessop, Bob, 2003, *The Future of the Capitalist State.* Cambridge: Polity.

Karns Margaret P. and Karen A. Mingst, 2010. 김계동 외 옮김,『국제기구의 이해』서울: 명인문화사, 2010.

Kim, Kao Hourn and Jeffrey A. Kaplan(eds.). Phnompenh: Cambodian Institute for Cooperation and Peace.

Koremenos, Barbara., Charles Lipson, and Duncan Snidal, 2001. "The Rational Design of International Institutions," in Koremenos, Lipson, and Snidal eds., *The Rational Design of International Institutions,* Cambridge: Cambridge University Press.

Krasner, Stephen D. 1983. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in S. Krasner (ed.), International Regimes, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Monteiro, Numo P. 2014. *Theory of Unipolar Politics*, New York: Cambridge University Press.

2. 논 문

김상배, 2008. "네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서,"『한국정치학회보』, 제42권, 4호.

_____, 2016b. "신흥안보와 메타거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해,"『한국정치학회보』, 제50권 1호.

변창구, 2004. "동남아시아 지역통합전략으로서의 아세안 방식: 유용성과 한계."『대한정치학회보』제12집 2호.

손혁상, 이진영, 여원영, 2014. “국제개발 규범형성에 대한 구성주의적 접근: 새천년개발목표(MDGs)와 Post-2015 프레임워크 사례를 중심으로,” 『국제정치논총』 제54집 1호.

윤홍근, 2008. “전문가 인식공동체 주도의 정책수렴: ‘국제경쟁정책 네트워크’(ICN) 사례연구,” 『한국정치연구』, 제17집 1호.

정상화, 2010. “안보개념의 변화와 비전통안보의 부상,” 『세종정책연구』, 제6권 2호.

_____, 2012. “국제정치 조직원리 논쟁과 위계론,” 『국제정치논총』, 제54집, 2호. (여름호).

Abbott Kenneth W. and Duncan Snidal, 1998. “Why States Act Through Formal International Organization,” *Journal of Conflict Resolution,* Vol. 42, No. 1 (February).

Abbot, Kenneth W., Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, and Duncan Snidal, 2000. “The Concept of Legalization,” *International Organization,* Vol. 54, No. 3 (Summer).

Buzan, Barry. 1997. “Rethinking Security after the Cold War,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, No. 1 (March).

Finnemore, Martha., and Kathryn Sikkink, 1998. “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization,* Vol. 52, No. 4 (Autumn).

Grieco, Joseph M. 1988. “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,” *International Organization,* Vol, 42, No. 3 (Summer).

Haas, Peter M. 1992. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization,”* Vol. 46, No. 1. (Winter).

Krahmann, Elke. 2003. “National, Regional, and Global Governance:

One Phenomenon? or Many?," *Global Governance,* Vol. 9, No. 3.

Krasner, Stephen. 2004. D. "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States," International Security, Vol. 29, No. 2.

Lake, David. 2003. "The New Sovereignty in International Relations." *International Studies Review,* Vol 5, Vol. 3 (September).

_____. 2007. "Escape from the State of Nature: Authority and Hierarchy in World Politics." *International Security,* Vol. 32, No. 1 (Summer).

Milner, Susan. 2007. "Introduction: A Healthy Scepticism?," *Journal of European Integration,* Vol. 22 No. 1 (December).

Monteiro, Numo P. 2012, "Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful," *International Security,* Vol. 36, No. 3 (Winter).

Reus-Smit, Christian. 2001. "Human rights and the social construction of sovereignty," Review of International Studies, Vol, 27 (November).

Snidal, Duncan. 1997. "Relative Gains the Pattern of International Cooperation," *American Political Science Review,* Vol. 85, No. 3 (September).

_____. 1991. "International Cooperation Among Relative Gains Maximizers," International Studies Quarterly, Vol. 35, No. 4 (December).

Snyder, Glenn. 1990. "Alliance Theory: A Neorealist First Cut," *Journal of International Affairs* (Spring/Summer).

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.

_____. 2000. "Globalization and American Power," *The*

National Interest, Vol. 59 (Spring).

Yoon, Junghyun. 2005. "Indonesia's Crisis Response Strategies: The Indian Ocean Tsunami of 2004," *Global Journal on Humanities & Social Sciences*, Issue 2.

Abstract

Governance in Emerging Security

: Theoretical Consideration and the Search for Alternative Analysis Framework

Junghyun Yoon (STEPI)

As seen in the cases of global epidemics, terrorism and climate change, the risks that humanity faces in recent years have features that are difficult to solve with national responses. So these changes lead us to look beyond the traditional view on security issues. In this context, this paper proposes an alternative approach based on the concept of 'emerging security.' Emerging security is a concept that suggests that when micro-risk components in a system cross the threshold of quantitative and qualitative change through interaction, they can be converted into serious issues that threaten national security.

However, attempts to theoretically examine these emerging security issues and find a mechanism for systematic response governance have not yet been sufficient in international politics. This is because the existing literature on the topic limited itself to highlighting the differences between emerging and traditional security and to case analysis of specific regions in which an emerging security issue transpired. In order to cope with the challenges of the 21st century's complex security environment, it is necessary to explore the essential nature of such emerging security and the evolution of governance that takes this into consideration.

Therefore, this study addresses what features characterize emerging

security risks and what governance mechanisms are needed to cope with them. To that end, this article focuses largely on three discussions. First, I examine how emerging security risks in the postmodern era can be categorized and what their characteristics are. Second, the characteristics of the governance models that correspond to the four types of emerging security risks derived from the analytical framework are categorized in terms of the core subjects and cooperation methods. Third, I focus on governance mechanisms and network strategies that enable a flexible transition to appropriate response models.

The study can be seen as having great implications for Korea in the context of the Northeast Asian situation, which is experiencing both modern political conflict and transnational risks.

Key Words: Emerging Security, Non-traditional Security, Transnational Risk, Global Governance, Meta-governance

투고일 : 2019.07.31 심사일: 2019.09.03 게재확정일: 2019.09.05.

Ⅱ

사이버 경제첩보에 대한 국제법적 대응의 한계와 미국의 대응의 시사점

박주희 (고려대학교)

1. 서 론
2. 정보통신기술의 발전과 경제첩보
3. 현행 국제법상 사이버 경제첩보의 규율의 한계
4. 사이버 경제첩보에 대한 미국의 대응과 그 시사점
5. 결 론

Summary

최근 사이버공간을 수단으로 행해지는 경제첩보가 야기하는 위협의 심각성이 주목받고 있다. 정보통신기술 이용의 확대로 사이버공간이 경제첩보를 수행하는데 용이한 수단으로 활용되면서, 경제첩보가 수행되는 속도나 규모가 이전과는 비교할 수 없을 정도로 증대되었기 때문이다. 경제첩보가 초국경성을 특징으로 하는 사이버공간을 수단으로 하여 확대되고 있다는 점과 국가가 지원하여 경제첩보가 수행되고 있다는 사실은 그를 규율하는 보다 적절한 국제규범의 필요성을 시사한다. 그러나 사이버 경제첩보 행위는 국제법을 통한 규율 가능성이 명확하지 않은 영역인 소위 '회색지대'(gray zone) 영역에 속한다. 현행 국제법 규범을 통해 사이버 경제첩보를 충분히 규율할 수 없어 이러한 틈을 타서 불공정한 방식으로 경제적 도약과 기술 진보를 추구하려는 몇몇 국가들에 의해 사이버 경제첩보가 확대되고 있다. 이러한 현실에서 사이버 경제첩보에 대한 미국의 대응은 한국의 대응방안을 마련하는데 시사하는 바가 크다. 이러한 배경하에 본 연구는 현행 국제법상 사이버 경제첩보 규율의 한계점을 밝히고, 사이버 경제첩보에 대한 미국의 대응을 검토함으로써 우리의 대응방안을 제시해보고자 한다.

| **주제어** | 첩보, 경제첩보, 사이버 첩보, 사이버 탈취, 영업기밀, 주권, 사이버안보

1. 서 론

최근 사이버안보 이슈와 무역 이슈가 혼재되어 나타나고 있다. 대표적인 예가 바로 미국의 화웨이 제재이다. 미국 상무부내 산업안보국(Bureau of Industry and Security)은 2019년 5월 16일 화웨이와 화웨이 관계사 68개 업체를 수출통제기업목록(Entity List)에 추가하였다.[1] 이 목록은 수출행정규정(Export administration Regulations)에 따라 미국의 안보 및 외교 정책에 위해가 되는 기업, 개인, 정부 등을 명시한 목록으로, 미국 기업이 이러한 기관과 거래(수출, 재수출, 이전)할 경우 미국 정부의 사전 허가를 받아야 한다.[2] 미국의 이러한 제재의 근거에 대하여 여러 가지 평가가 존재하지만, 미국은 전 세계에 공급된 화웨이 장비를 통해 중국 정부가 광범위하게 첩보를 수행할 수 있어 미국의 안보에 위협이 될 수 있다는 우려를 근거로 제시한다.[3]

사실 사이버공간을 규율하는 국제규범에 관한 논의에 참여하면서 국가들은 사이버공간의 군사적 이용, 즉, UN헌장상 무력사용 또는 무력공격 수준 이상에 이르는 사이버 오퍼레이션을 가장 우선적으로 우려하였던 듯하다.[4] 그러나 그러한 우려와 달리 오늘날 목격되는 사이버공간의 악의적 이용은 대부분 무력사용 수준에 이르지 않는 저강도 수준에서 행해지고 있다. 특히, 현행 국제법의 적용으로 규율하기 어려운 수준에서 사이버 오퍼레이션이 행해지고 있는데, 그 중에서도 사이버공간을 수단으로 행해지는 경제첩보가 야기하는 위협의 심각성

---

1) Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce, Final Rule, Addition of Entities to the Entity List, 84 FR 22961.

2) Supplement No. 4 to Part 744 of the Export Administration Regulations.

3) Raymond Zhong, "'Prospective Threat' of Chinese Spying Justifies Huawei Ban, U.S. Says," The New York Times, July 5, 2019.

4) 사이버 오퍼레이션(cyber operation)은 사이버공간에서 또는 사이버공간을 통하여 목적을 성취하기 위한 사이버 역량의 이용을 의미한다. 이 용어는 군사적 목적 등 특정한 목적으로 한정되어 정의되어 있지 않기 때문에 '사이버 작전'으로 번역할 경우 '군사작전'(military operations)과 관련된 사이버 역량의 이용으로 오인될 우려가 있다. 이러한 혼동을 방지하기 위하여 본 논문은 영문음을 그대로 표기하여 '사이버 오퍼레이션'이라 칭한다. Michael N. Schmitt (ed.), *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations* (Cambridge University Press, 2017), p.564.

이 주목받고 있다. 정보통신기술 이용의 확대로 사이버공간이 경제첩보를 수행하는데 용이한 수단으로 활용되면서, 경제첩보가 수행되는 속도나 규모가 이전과는 비교할 수 없을 정도로 증대되었기 때문이다.

이러한 배경 하에 본 연구는 현행 국제법상 사이버 경제첩보 규율의 한계점을 밝히고, 사이버 경제첩보에 대한 미국의 대응을 검토함으로써 우리의 대응방안을 제시해보고자 한다. 제II장에서는 전통적 첩보와 구분되는 경제첩보의 특징을 이해하고, 사이버 경제첩보가 야기하는 위협에 관하여 평가해본다. 제III장에서는 현행 국제법상 사이버 경제첩보가 어떻게 규율되고 있는지와 그 한계점에 대하여 검토한다. 다음 제IV장에서는 사이버 경제첩보에 대한 미국의 대응을 정리하여 우리의 대응방안을 제시하며, 제V장에서는 이를 종합 및 정리하고자 한다.

2. 정보통신기술의 발전과 경제첩보

가. 경제첩보의 이해

(1) 전통적 첩보

첩보(諜報, espionage)는 인류의 역사와 맥을 같이할 정도로 오랫동안 수행되어왔다. 최초의 첩보에 관한 기록은 카데시 전투(Battle of Kadesh)가 벌어졌던 기원전 1274년 람세스 2세 시기에 발견된다.[5] 베스트팔렌 평화조약을 기점으로 독립된 주권 국가들로 구성된 근대 국제공동체가 형성된 이후에도 국가들은 자국의 안보와 이익을 위해 타국을 상대로 첩보를 수행해왔다. 오늘날에는 많은 국가들이 공식적으로 국가 조직 내에 첩보 또는 방첩 기관을 두고 있다.

이러한 오랜 역사에도 불구하고 첩보는 전시에 적용되는 무력충돌법을 제외

5) Terry Crowdy, *The Enemy Within: A History of Espionage* (Osprey Publishing, 2006), p.15.

한 그 외의 다른 국제법 영역에서 거의 다뤄지고 있지 않다. 1907년 채택된「육전의 법과 관습에 관한 제4협약」(Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land, 이하 '제4헤이그 협약')에 부속된「육전의 법과 관습에 관한 규칙」(Regulations respecting the Law and Customs of War on Land, 이하 '헤이그 규칙') 제29조는 간첩(spy)의 정의를 규정하였다. 그에 따르면 "은밀하게 또는 기만으로 행동하여 상대 적대 당사자에게 전달하려는 의도를 가지고 교전자의 작전지역에서 정보를 수집하거나 수집하기를 모색하는" 자는 간첩으로 간주된다.[6] 무력충돌시 첩보는 금지되지 않는다. 오히려 적과 그의 국가에 관한 정보를 수집하는데 필요한 조치를 이용하는 것은 허용된다.[7] 다만,「1949년 8월 12일자 제네바협약에 대한 추가 및 국제적 무력충돌의 희생자 보호에 관한 의정서」(Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, 이하 '제네바협약 제1추가의정서') 제46조에 따라, 무력충돌 당사자의 군대 구성원이 첩보를 수행하는 중에 적의 권력 내에 들어간 경우, 그 자는 포로의 지위를 향유하지 못한다.[8] 이 조항들은 국제관습법을 반영하고 있다고 간주된다.[9] 그러나 무력충돌시 행해지는 첩보의 경우를 제외하고 평시 첩보는 국제법에서 거의 다뤄지고 있지 않아, 평시 첩보는 국제법상 "잘 정의되어 있지 않은"(ill-defined) 분야로 간주되고 있다.[10]

평시에 행해지는 첩보가 국제법상 허용되는지에 관하여 검토한 학자들은 첩보에 관한 나름의 정의를 제시한다. 이들이 이해하는 첩보의 정의에서 나타나는 공통점은 첫째, 첩보는 정보를 수집하거나 수집하려는 시도가 반드시 수반되며, 둘째, 타국의 동의나 인지없이 은밀하게 수행된다는 점이다.[11] 따라서 국가 간에

6) 헤이그 규칙 제29조.
7) 헤이그 규칙 제24조.
8) 제네바협약 제1추가의정서 제46조.
9) Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Vol.1 (Cambridge University Press, 2005), Rule 107.
10) Christopher D. Baker, "Tolerance of International Espionage: A Functional Approach," *American University International Law Review,* Vol. 19 (2003), p.1091.
11) Christopher D. Baker, *위의 글*, p.1093; Geoffrey B. Demarest, "Espionage in

체결된 정보공유협정을 통하여 국가들이 상호 정보를 공유하는 것은 첩보의 범위에 속하지 않는다. 또한 '첩보'(espionage)와 '정보활동'(intelligence)이라는 용어가 종종 혼용되곤 하는데, 첩보는 정보활동의 한 측면으로 이해될 수 있다.[12)]

(2) 경제첩보와 전통적 첩보의 차이

전통적 첩보와 마찬가지로 경제첩보(economic espionage) 역시 국제법상 그 정의가 정립되어 있지 않다. 그러나 경제첩보는 국가가 자국 산업의 이익을 위해 타국의 기업이 보유한 영업비밀 등 경제적으로 가치가 있는 정보를 은밀하게 수집하거나 수집하려는 시도로 설명되곤한다.[13)] 전통적 첩보와의 주된 차이점은 '자국 산업의 이익'을 위해 '경제적 가치가 있는 정보'를 대상으로 수행된다는 점이다. 경제첩보는 '국가의 개입 없이' 기업이 다른 기업의 영업기밀 등 경제적 가치가 있는 정보를 불법적으로 획득하려는 시도로 정의되는 산업첩보(industrial espionage or corporate espionage)와 구분된다.[14)]

경제첩보는 전통적인 첩보와는 다른 특성 및 효과를 가진다. 첫째, 경제첩보는

International Law" *Denver Journal of International Law and Policy,* Vol. 24 (1996), p.325; Commander Roger D. Scott, "Territorially Intrusive Intelligence Collection and International Law," *Air Force Law Review*, Vol. 46 (1999) p.217; Darien Pun, "Rethinking Espionage in the Modern Era," *Chicago Journal of International Law,* Vol. 18 (2017), p.357; Russell Buchan, "Cyber espionage and international law," in Nicholas Tsagourias and Russell Buchan (eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace* (2015), p.170; Katharina Ziolkowski, "Peacetime cyber espionage–New Tendencies in Public International Law" in Katharina Ziolkowski (ed.), *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace* (2013), p.428; Michael N. Schmitt (ed.), 앞의 글, Rule 32, para. 2.

12) Christian Schaller, "Spies," in Rüdiger Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2013), para. 1; Catherine Lotrionte, "Countering State-Sponsored Cyber Economic Espionage Under International Law," *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation,* Vol. 40 (2014), p.460.

13) David P. Fidler, "Economic Cyber Espionage and International Law: Controversies Involving Government Acquisition of Trade Secrets through Cyber Technologies," *American Society of International Law Insights*, Vol. 17 (2013); Catherine Lotrionte, 위의 글, p.466; Ashley Deeks, "Confronting and adapting: Intelligence agencies and international law"*Virginia Law Review,* Vol. 102 (2016), p.677.

14) David P. Fidler, *위의 글.*

그를 수행하는 국가 산업의 이익을 위해 수행된다는 점이다. 경제첩보는 경제첩보의 대상 기업 또는 대상이 된 국가가 경제적으로 진보하는 것을 막으면서 동시에 자국 산업의 경제적 경쟁력을 확보하게끔 한다.[15] 둘째, 전통적 첩보와는 달리 경제첩보에 대해서는 국가들 사이에 상호호혜적(reciprocal benefit) 관계가 성립되지 않는다. 전통적 첩보의 경우 타국의 군사적 역량이나 전략을 확인하여 그 국가로부터의 위협을 예방하는 효과를 가진다. 또한 타국이 추진하는 정책의 진의를 파악하도록 하여 오인으로 인한 확전(escalation)의 위험도 줄여주는 효과를 갖는다.[16] 그러나 경제첩보는 그러한 상호호혜적 효과가 나타나지 않으며, 일방 국가에 의한 타국의 경제적 가치를 가지는 정보, 즉 재산이 탈취될 뿐이다.[17] 셋째, 경제첩보는 전통적인 첩보와 달리 기업의 혁신 인센티브를 감소시킨다. 경제첩보는 경제적으로 가치있는 정보를 수집하는 행위이다. 어떠한 기업도 자신이 투자 및 연구하여 창출해낸 가치있는 아이디어가 탈취되어 다른 경쟁자에게 이용될 것이라고 예상한다면 새로운 아이디어를 창출해내려는 노력을 기울이지 않을 것이다.[18] 결국, 경제첩보에 성공하여 경제적 가치가 있는 정보를 수집하여 산업 성장을 이룬 국가는 불평등한 기술적 도약을 이룬 셈이다.[19]

나. 사이버 경제첩보의 성장과 위협

정보통신기술의 발달로 첩보의 양상에 많은 변화가 나타났다. 특히 사이버공간의 이용이 다방면으로 확대되고, 그에 따라 기업들이 디지털 기반으로 운영체제를 전환해나감에 따라 사이버공간을 이용한 경제첩보인 이른바 '사이버 경제

15) Catherine Lotrionte, 앞의 글, p.473.
16) Catherine Lotrionte, 앞의 글, p.470; Christina Parajon Skinner, "An International Law Response to Economic Cyber Espionage, *Connecticut Law Review,* Vol. 46 (2014), p.1183.
17) Catherine Lotrionte, 앞의 글, p.503.
18) Karen Sepura, "Economic espionage: the front line of a new world economic war," *Syracuse Journal of International Law and Commerce,* Vol. 26 (1998), pp.137-138; Catherine Lotrionte, 앞의 글, p.473; Ashley Deeks, 앞의 글, pp.677-678.
19) Catherine Lotrionte, 앞의 글, p.452.

첩보'(cyber economic espionage)가 야기하는 위협의 심각성이 크게 주목받고 있다.[20] 경제첩보를 수행하는데 사이버공간은 다음과 같은 용이함을 제공한다. 첫째, 사이버공간은 원격으로 첩보를 수행하는 것을 가능하게 한다. 예컨대, 전통적으로 첩보를 수행하는데 요구되어왔던 인간에 의한 직접적 정보 수집 활동 없이도, 정보통신 장비의 하드웨어를 제조하는 과정에서 원격 접속을 허용하는 코드(code)를 삽입하거나, 통신 케이블을 통하여 전송되는 데이터가 특정 국가에 전송되도록 하여 정보 수집 목적이 충분히 달성될 수 있다.[21] 둘째, 인간이 개입되는 첩보보다 탐지가 어렵다. 물리적 공간이 아닌 비가시적인 사이버공간에서 첩보 활동이 이루어지며, 개방된 인터넷을 통해 컴퓨터 시스템과 데이터베이스에 대한 침입이 이루어지므로 그를 탐지하고 멈추기 어렵다.[22] 셋째, 대량의 정보를 빠른 속도로 수집하는 것을 가능하게 한다. 인터넷이 전 세계적으로 보급되고 사물인터넷 서비스가 확대되어 물리적 기기마다 인터넷이 연결되면서, 수집되는 정보의 규모나 정보가 수집되는 속도가 급격하게 증가하였다.[23]

이에 국가들은 사이버 경제첩보의 위협을 심각하게 인식하고 있다. 특히 미국의 국가방첩안보센터(National Counterintelligence and Security Center)가 2018년에 발간한 「사이버공간상 해외 경제첩보」보고서에 따르면, 미국은 중국, 러시아, 이란을 경제첩보를 비롯하여 미국의 영업기밀 및 재산적 정보의 잠재적 탈취와 관련한 "가장 역량 있고 활동적인"(the most capable and active) 사이버 행위자로 지목하였다. 특히, 미국은 중국이 과학기술의 진보, 군사현대화 및 경제 정책적 목표를 지원하기 위하여 사이버 첩보를 지속하고 있다고 판단하고 있다.[24] 미국의 이러한 판단의 근거는 주로 보안회사의 분석을 기반으로 한다.

---

20) 사이버 첩보는 보통 전자적으로 전송되거나 저장된 통신, 데이터 또는 그 밖의 정보를 감시하거나, 감독하거나, 포착하거나 또는 추출하기 위한 사이버 역량의 이용을 수반한다. Michael N. Schmitt (ed.), 앞의 글, p.168, para. 2. *See also*, Katharina Ziolkowski, 앞의 글, p.428.

21) Michael N. Schmitt (ed.), 앞의 글, p.168, para. 4.

22) Christina Parajon Skinner, 앞의 글, p.1183.

23) Katharina Ziolkowski, 앞의 글, p.425; Catherine Lotrionte, 앞의 글, p.453.

24) U.S. National Counterintelligence and Security Center, Foreign Economic Espionage in Cyberspace, 2018, p.5.

한 예로 중국과 연계된 사이버 첩보 단체 APT10의 활동이 확인되었음을 보여주는 보안회사 BAE와 PricewaterhouseCoopers의 분석이 제시된 바 있는데, 그에 따르면 APT10이 주로 표적으로 삼은 산업 부문과 기관은 주로 중국의 「제13차 5개년 계획(中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议)」에서 제시하고 있는 전략적 신흥 산업 부문과 일치한다는 점을 지적한다.[25]

한국의 기업들 역시 전세계적으로 경쟁력있는 우수한 기술적 역량을 보유하고 있어, 경제첩보의 표적이 되고 있다. 국가정보원은 2018년 국정감사에서 "최근 2년간 국가핵심기술을 포함한 첨단기술이 해외 유출된 사례를 총 40건 적발했으며, 이 중 중국으로 유출된 것이 전체의 70%에 달했다"고 밝혔다. 국가정보원 보고에 따르면, 2017년 1월부터 2018년 10월까지 적발된 총 40건의 첨단 기술 해외 유출 중에는 국가 안보와 국민 경제에 영향을 미치는 국가핵심기술이 7건 포함돼 있었다고 한다.[26] "국가핵심기술"은 국내외 시장에서 차지하는 기술적·경제적 가치가 높거나 관련 산업의 성장잠재력이 높아 해외로 유출될 경우에 국가의 안전보장 및 국민경제의 발전에 중대한 악영향을 줄 우려가 있는 기술로서 제9조의 규정에 따라 지정된 것을 말한다.[27] 또한 유출된 자료들은 문서화 형태 또는 디지털 형태로 관리 되고 있어 사이버 첩보의 주요 대상이 되고 있다고 한다.[28] 더욱이 중국의 APT10의 표적 국가에 한국도 포함된 것으로 밝혀졌다.[29] 초국경적 특성을 가진 사이버공간의 특성과 경제첩보가 국가 차원에서 수행되고 있다는 사실은 국가들 사이의 협력 내지는 국제적인 대응이 필요함을 시사한다.

---

25) BAE & PricewaterhouseCoopers, APT10-Operation Cloud Hopper, 2017, p.15; Central Committee of the Communist Party of China, THE 13TH FIVE-YEAR PLAN FOR ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议), 2015.

26) 이슬비, "국정원, 첨단기술 유출 2년간 40건 적발… 70%가 중국으로," 조선일보, 2018년 11월 1일.

27) 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률, [시행 2017. 9. 15.] [법률 제14591호, 2017. 3. 14., 일부개정]

28) 한국정보기술연구원, "산업 기술유출 방지를 위한 기술·규모별 보안관리 및 기술유출 대응방안 연구, 산업통상자원중소벤처기업위원회 연구과제," 2019, pp.19-20.

29) BAE & PricewaterhouseCoopers, APT10-Operation Cloud Hopper, 2017, p.10.

3. 현행 국제법상 사이버 경제첩보 규율의 한계

무력충돌 시 수행되는 첩보의 경우를 제외하고 국제법은 첩보 그 자체(*per se*)에 관하여 언급하고 있지 않다. 경제첩보에 대해서도 마찬가지로 국제법은 침묵하고 있다. 따라서 국제법의 금지 규칙에 따라 제한되는 특정한 경우를 제외하고, "모든 국가는 최선이며 가장 적합하다고 판단하는 원칙을 채택할 자유를 지닌다"는 *Lotus* 호 사건에 대한 1927년 상설국제재판소 판결에 따라 평시에 수행되는 첩보 및 경제첩보는 국제법상 일반적으로 허용된다고 보아야 할 것이다.[30] 다만, 첩보 내지는 경제첩보가 국제법의 금지 규칙에 따라 제한되는 특정한 경우가 있는지, 있다면 어떠한 경우인지 확인해볼 필요가 있을 것이다. 정보통신기술의 이용이 전 세계적으로 확대되어 사이버공간을 통한 경제첩보의 규모와 그 위협의 심각성이 인식되면서, 최근 사이버 경제첩보에 적용이 가능한 국제법 원칙에 관한 검토가 활발하게 이루어지고 있다. 주로 논의되는 국제법 원칙을 중심으로 이하에서 검토해보고자 한다.

가. 주권

주권(sovereignty)은 국제법의 가장 기본이 되는 개념이다. 이로부터 불간섭 원칙, 무력사용 금지의 원칙 등 국제법의 기본을 이루는 원칙들이 파생된다. 주권이란 국가가 자신의 영토 내에서 갖는 최고의 권한(supreme authority)을 의미한다.[31] 이러한 주권의 개념의 논리적 귀결로서 주권은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 주권은 영토를 기반으로 한다.[32] 따라서 주권은 국가가 자신의 영토를 통제할 권한으로 그리고 국제적으로 자신의 영토와 국민을 대표하여 행동할 능력으로 설명되곤 한다.[33] 국가의 주권은 스스로 자신의 주권을 제한할

30) *The Case of the S.S. Lotus*, 1927, PCIJ Series A, No. 10, p.19.
31) Samantha Besson, *Sovereignty* in Rüdiger Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2011).
32) Malcolm N. Shaw, *International Law*, Vol.7 (Cambridge University Press, 2014), p.352.

권한도 포함하기 때문에 영토국의 동의가 있는 경우 영토국 자신의 주권의 제한도 가능하다.[34] 둘째, 주권은 독립을 의미한다. 1928년 *Island of Palmas* 사건에 대한 중재재판부의 판결에 따르면, "국가들 사이의 관계에서 주권은 독립을 의미한다. 지구의 일부분에 대한 독립은 그 안에서 다른 국가를 배제하여 국가의 기능을 행사할 권리이다."[35] 따라서 국가는 다른 국가의 영토에 대하여 최고의 권한을 가질 수 없으며, 어떤 국가도 타국의 이러한 권한에 종속되지 않는다.[36]

사이버 경제첩보를 국제법의 가장 기본이 되는 개념인 주권을 통해 규율하는데 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 경제첩보를 주권을 통해 규율하려는 국가들의 일관된 관행을 찾아보기 어렵다. 주권의 개념을 이론적으로 경제첩보에 적용해 보면 국가에 소속된 자가 타국의 영토에서 그 영토에 위치한 기업으로부터 영업기밀 등 정보를 탈취하는 행위는 해당 영토국의 주권 침해를 구성할 수 있다. 주권은 국가가 자신의 영토에 대한 통제를 행사할 권한이므로,[37] 한 국가가 타국의 영토에서 그 국가의 동의 없이 행한 행위는 영토국의 주권을 침해할 수 있기 때문이다.[38] 예컨대, 타국의 지휘 또는 통제하에 활동하는 비국가 행위자가 타국의 영토에서 그 국가에 위치한 기업의 컴퓨터에서 USB 장치를 이용하여 영업기밀을 탈취한 경우 그 영토국의 주권이 침해된다고 할 수 있겠다.

그러나 경제첩보의 대상이 된 국가들은 주권을 근거로 경제첩보의 국제적 위

---

33) James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (Oxford University Press, 8th ed., 2012), p.448.

34) Catherine Lotrionte, "State Sovereignty and Self-defense in Cyberspace: A Normative Framework for Balancing Legal Rights," *Emory International Law Review*, Vol. 26 (2012), p.851.

35) *Island of Palmas case* (Netherlands, USA), International Arbitral Award, 4 April 1928, p.838.

36) Robert Jennings and Arthur Watts (eds.), *Oppenheim's International Law* (Oxford University Press, Vol. 1, 9th ed., 1992), p.125.

37) James Crawford, 앞의 글, p.448.

38) Michael N. Schmitt (ed.), 앞의 글, Rule 32, para. 9 and Rule 4, paras. 7-8; Katharina Ziolkowski, 앞의 글, p.457; Simon Chesterman, "The Spy Who Came in From the Cold War: Intelligence and International Law," *Michigan Journal of International Law,* Vol. 27 (2006), pp.1081-1082.

법성을 주장하며 국제법적 대응을 호소해오지 않았다. 오히려 침묵하거나 외교적으로 항의하거나 경제첩보를 도모한 자를 추방하는 정도의 반응을 보여왔다. 예컨대, 1992년 이스라엘 정보요원이 미국 국방부를 위해 공중감청장치를 생산하는 Recon Optical로부터 공중 카메라에 관한 기술 정보를 탈취한 사건에 대하여 미국은 거의 아무런 대외적 반응을 하지 않았다.[39] 또한 1987년에서 1989년 사이에 프랑스의 대외안전총국 요원이 미국의 컴퓨터 회사 IBM과 반도체회사 Texas Instruments의 해외 자회사로부터 영업기밀 수집하여 자국 회사와 공유한 사건에 대하여 미국은 외교적 항의 서한을 보내어 대응했을 뿐이다.[40] 또한 1995년 미국의 중앙정보국 요원이 프랑스에서 프랑스 공무원과 접촉하여 경제첩보를 수행한 사건에 대하여 프랑스 정부는 해당 요원에 대하여 기피인물(*persona non grata*) 선언을 하여 추방하였을 뿐, 경제첩보 행위의 국제법적 위법성을 주장하지 않았다.[41] 또한 1997년 미국 외교관이 경제첩보 혐의로 독일에서 추방되었는데, 이때에도 마찬가지로 외교적 항의도 없이 조용히 추방이 이루어졌다.[42] 이처럼 비록 국가에 의해 행해지는 경제첩보로 인해 그것이 행해지는 영토국의 주권 침해가 인정될 수 있다고 하더라도, 국가들은 주권을 원용하여 경제첩보에 대응해 오지 않았다.

둘째, 사이버공간에 대하여 주권이 어떻게 적용되는지의 문제가 아직 확립되지 않았다. 사이버공간은 타국 영토상에 물리적으로 주재(presence, 駐在)함 없이 원격으로 경제첩보를 수행하는 것을 가능하게 한다. 국제연합 정부전문가그룹(United Nations Groups of Governmental Experts, 이하 'UNGGE')의 논

---

39) Duncan L. Clarke, "Israel's Economic Espionage in the United States," *Journal of Palestine Studies,* Vol. 27 (1998), pp.22 and 29.

40) Michael Wines, "French Said to Spy on U.S. Computer Companies," The New York Times, November 18, 1990; Peter Schweizer, "The Growth of Economic Espionage: America Is Target Number One," *Foreign Affairs,* Vol. 75 (1996), p.14.

41) William Drozdiak, "French Resent U.S. Coups in New Espionage" The Washington Post, February 26, 1995.

42) Alan Cowell, "Bonn Said to Expel U.S. Envoy Accused of Economic Spying," The New York Times, March 10, 1997. 상기 사례에 대한 추가 설명은 다음을 참조. Hedieh Nasheri, *Economic Espionage and Industrial Spying* (Cambridge University Press, 2005) pp.21-22.

의를 통하여 국가들은 "국가 주권과 주권으로부터 나오는 국제규범과 원칙들이 자신의 영토 내의 국가의 정보통신기술 관련 활동 행위에 적용되며, 국가들의 영토 내에 있는 정보통신기술 기반시설에 대한 관할권에 적용된다"고 총의를 이루었다.[43] 그러나 그 개념이 어떻게 적용되는지의 문제, 특히 물질적 피해를 야기하지 않으면서 타국 영토에 대한 물리적인 침입이 아닌 사이버공간을 통해서 이루어진 가상의 침입만으로 또는 단순한 데이터의 수집만으로 영토국의 주권이 침해되는지는 국가들뿐만 아니라 학자들 사이에서도 일치된 의견이 이뤄지지 않고 있다. 예컨대, 침입을 받은 데이터가 저장된 서버는 물리적 위치를 가지고 있으므로 국가 주권의 대상이 되기 때문에 그러한 데이터에 대한 침입은 국가 주권의 침해를 구성할 수 있다는 의견이 있다.[44] 반면, 사이버공간을 통해 행해지는 행위가 주권을 침해하는지 여부는 물리적 피해 또는 기능성의 손상이 요구되어야 한다는 주장도 존재한다.[45] *Nicaragua* 사건에서 ICJ는 "영토주권 존중의 원칙은 타국에 속하는 또는 타국 정부의 통제하에 있는 비행기가 한 국가의 영공을 허가 없이 비행하는 것으로 인하여 직접적으로 침해를 받는다"고 판시한 바 있다.[46] 이러한 논리가 사이버공간을 통한 비물리적 침입에도 적용될 수 있을까? 이는 향후 국가들의 관행을 지켜보아야 확인될 수 있을 것이다. 이처럼 사이버 경제첩보를 수행하는데 기본을 이루는 행위들에 대하여 주권의 개념을 적용함에 있어서 나타나는 어려움은 사이버 경제첩보에 국제법적으로 대응하려는 국가에게 주권이 적절한 규범적 수단이 될 수 있는지 의문스럽게 한다.

---

43) UN General Assembly, *Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, UN Doc. No. A/70/174, 22 July 2015, paras. 26-28.

44) Ella Shoshan, "Applicability of International Law on Cyber Espionage Intrusions," Combined Thesis of Stockholm University (2015), pp.36-37.

45) Michael N. Schmitt (ed.), 앞의 글, Rule 4, paras. 10-18.

46) *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, 27 June 1986, ICJ Reports (1986) 14, para. 251.

나. 외교관계법 및 영사관계법

특수한 상황에서 특수한 지위에 있는 자에 의한 사이버 경제첩보는 외교관계법 및 영사관계법에 따라 제한될 수 있다. 오늘날 외교관계는 1961년 체결된 「외교관계에 관한 비엔나 협약」(Vienna Convention on Diplomatic Relations, 이하 '1961년 비엔나 협약')을 통해, 영사관계는 1963년 체결된 「영사관계에 관한 비엔나 협약」(Vienna Convention on Consular Relations, 이하 '1963년 비엔나 협약')을 통해 규율되고 있다. 각각의 협약은 외교관계 또는 영사관계 관한 국제관습법을 성문화한 것으로 인정되고 있다.[47] 외교관계 및 영사관계의 수립은 국가들 사이의 상호 동의에 기초하여 이루어지는데,[48] 이에 따라 외교공관 또는 영사기관이 접수국내에 설치된다. 접수국은 외교공관 또는 영사기관이 설치된 국가가 되며, 파견국은 접수국 내에서 외교공관 또는 영사기관이 대표하는 국가가 된다. 외교공관의 직무와 영사기관의 직무는 차이가 있으나,[49] 외교관계법 및 영사관계법에서는 국가를 대표하는 외교공관 및 영사기관의 효율적 직무 수행을 보장하기 위하여 외교관 및 영사관원의 특권 및 면제를 인정하고 있다.[50] 가령 외교관은 접수국의 일체의 형사재판관할권으로부터 면제를 향유한다.[51] 또한 외교관 및 영사관원은 세금이 면제되며,[52] 관세 및 수화물 검사가 면제되는 특권을 갖는다.[53]

---

47) *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, ICJ Reports 1980, p.3, para. 62.

48) 1961년 비엔나 협약 제2조 및 1963년 비엔나 협약 제2조 1항.

49) 외교공관 직무에 관하여 1961년 비엔나 협약 제3조, 영사기관의 직무에 관하여 1963년 비엔나 협약 제5조 참조.

50) 1961년 비엔나 협약 서문 및 1963년 비엔나 협약 서문. 외교관(diplomatic agent)은 1961년 비엔나 협약상 외교관(diplomatic agent)을 의미하며, 외교공관장(head of the mission)과 외교직원(members of the diplomatic staff) 모두를 포괄한다. 또한 영사관원(consular officer)은 1963년 비엔나 협약상 영사직무의 행사를 수행하도록 위임받은 자를 의미하며, 영사공관장(head of consular post)을 포함한다. 1961년 비엔나 협약 제1조 (e)항 및 1963년 비엔나 협약 제1조 (d)항.

51) 1961년 비엔나 협약 제31조. 그러나 영사관원에 대하여 형사소송절차가 개시된 경우 출두할 의무가 있다는 점에서 외교관의 면제에 비하여 그 인정의 폭이 협소하다. 1963년 비엔나 협약 제41조.

52) 1961년 비엔나 협약 제34조 및 1963년 비엔나 협약 제49조.

53) 1961년 비엔나 협약 제36조 및 1963년 비엔나 협약 제50조.

외교관계법 및 영사관계법이 파견국의 외교관이나 영사관원이 접수국의 기업을 대상으로 경제첩보를 수행하는 경우에 적용될 수 있다. 외교공관의 직무에는 모든 합법적인 수단을 통하여 접수국의 사정과 발전을 확인하고, 그에 관하여 파견국 정부에 보고하는 것을 포함한다.[54] 또한 영사직무에도 모든 합법적인 수단을 통하여 접수국의 통상, 경제, 문화 및 과학 생활의 사정과 발전을 확인하고, 그에 관하여 파견국 정부에 보고하며, 이해 관계자에게 정보를 제공하는 것이 포함된다.[55] 이에 따라 외교관이나 영사관원이 경제적 사정을 포함한 접수국의 사정과 발전에 관한 정보를 수집하여 자국 정부에 보고하는 것이 허용된다고 보아 접수국에 대한 경제첩보가 허용된다는 주장이 제기될 수 있다.

그러나 그러한 정보 수집 행위가 접수국의 법령에 위배되는 경우는 그렇지 않다. 이는 '모든 합법적인 수단'(by all lawful means)이라는 문언을 통해서 확인된다. 또한 비록 외교관이나 영사관원이 외교면제 또는 영사면제를 향유한다 하더라도, 이들은 접수국의 법령을 존중하고 그 국가의 국내사안에 관여하지 않을 의무를 부담한다.[56] 따라서 접수국의 법령에서 경제첩보를 금지하고 있다면, 외교관 및 영사관원은 접수국의 그러한 법령을 존중할 의무를 부담하며, 경제첩보를 수행해서는 아니된다.[57] 예컨대, 외교관이 접수국내에서 한 기업의 지식재산을 사이버공간을 통해 탈취하는 것은 접수국의 법령을 존중할 의무에 따라 금지된다고 볼 수 있겠다.[58] 오늘날 많은 국가들이 경제첩보를 금지하는 법령을 마련하고 있다. 우리나라에서 경제첩보에 적용 가능한 법률로는 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」과 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」이 마련되어있다. 또한 미국은 1996년 경제첩보법(Economic Espionage Act)을 통과시켜 경제첩보 행위를 처벌하는 규정을 마련하였다.[59] 이 외에도 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스위스, 일본, 아르헨티나, 브라질 등 여러 국

54) 1961년 비엔나 협약 제3조 1항 (d)호.
55) 1963년 비엔나 협약 제5조 (c)호.
56) 1961년 비엔나 협약 제41조1항; 1963년 비엔나 협약 제55조1항.
57) Darien Pun, 앞의 글, p.368.
58) Michael N. Schmitt (ed.), 앞의 글, Rule 43, para. 5.
59) Economic Espionage Act of 1996, Pub. L. No. 104-294.

가에서 유사한 규정을 가진 법령을 마련하고 있다.[60] 요컨대, 외교관계법 및 영사관계법은 외교관 또는 영사관원에 의한 경제첩보를 직접적으로 언급하여 금지하고 있지는 않으나, 이들에 의한 경제첩보는 접수국의 법령을 준수할 의무를 통하여 제한된다고 볼 수 있다.

그러나 접수국 내에서의 외교관 또는 영사관원에 의한 사이버 경제첩보는 특수한 경우이다. 그보다 우려되고 있는 경우는 국가의 정보기관 요원 또는 국가와 연계된 비국가 행위자에 의한 경제첩보이다.[61] 요컨대, 외교관계법과 영사관계법은 특수한 상황에서 특수한 지위를 향유하는 자들에 의한 경제첩보에는 적용될 수 있겠으나, 보편적인 의미의 사이버 경제첩보에 대한 국제규범적 대응을 위해서는 충분하지 않다.

다. 무역관련 지식재산권 협정

경제첩보는 자국 산업의 이익을 위해 타국 기업의 지식재산, 영업비밀 등 경제적 가치가 있는 정보를 수집하거나 수집하려는 시도로 이해되므로 지식재산을 보호하는 국제협정의 관점에서 검토될 수 있다. 대표적으로 국제무역의 왜곡과 장애를 줄이고, 지식재산권의 효과적이고 적절한 보호를 증진하는 것을 목표로 삼는 국제협정으로 WTO협정에 부속된 「무역관련 지식재산권 협정」(The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, 이하 'TRIPS협정')을 떠올릴 수 있다.[62] 또한 경제첩보와 관련하여서는 산업재산

60) 경제첩보를 규율하는 국내법을 도입한 국가들에 관한 내용은 다음을 참조. Melanie Reid, "A Comparative Approach to Economic Espionage: Is Any Nation Effectively Dealing With This Global Threat?," University of Miami Law Review, Vol. 70, No. 1 (2016), pp.17-20.

61) 경제첩보를 수행하여 미국에서 기소된 자들은 대부분 국가의 정보기관의 요원이나 그 요원에 의해 지시받은 해커들, 군대소속원이다. *United States of America v. Wang Dong, Sun Kailiang, Wen Xinyu, Huang Zhenyu, Gu Chunhui,* United States District Court for the Western District of Pennsylvania (Pittsburgh), Fined Date: May 1, 2014; *United States of America v. Zhang et al.*, United States District Court for the Western District of Pennsylvania (Pittsburgh), Filed Date: October 25, 2018.

62) WTO TRIPS협정 전문.

권 보호를 위한 파리협약(Paris Convention for the Protection of Industrial Property, 이하 '파리협약')이 관련될 수 있는데, TRIPS협정은 기존의 파리협약을 기본으로 유지하면서 새로운 의무사항을 추가하는 '파리협약 플러스' 방식을 취한다.[63] 따라서 파리협약을 기존에 가입하지 않은 국가도 WTO회원국이라면 파리협약 플러스 방식에 근거하여 파리협약의 해당 조항들을 준수하도록 요구된다.

기업의 지식재산을 대상으로 수행되는 사이버 경제첩보가 TRIPS협정에 따라 금지되는지여부에 대한 여러 주장이 제기되어 왔는데,[64] 특히 영업기밀과 같은 미공개 정보(undisclosed information)의 보호를 규율하는 TRIPS협정 제39조가 적용 가능하다는 의견이 제시된다.[65] 동 조항에 따르면 WTO회원국들은 불공정 경쟁으로부터 효과적인 보호를 보장하기 위해 미공개 정보를 보호해야 한다.[66] 미공개 정보가 되기 위해서는 그 정보가 첫째, 비밀이어야 하고, 둘째, 그것이 비밀이기 때문에 상업적 가치를 가지며, 셋째, 합법적으로 동 정보를 통제하고 있는 자에 의해서 그 정보를 비밀로 유지하기 위한 그 상황에서 합리적인 조치의 대상이 되어왔어야 한다.[67] 이러한 미공개 정보를 합법적으로 통제하고 있는 자연인과 법인은 그러한 정보가 그들의 동의 없이 공정한 상업적 관행에 반하는 방식으로 타인에게 공개되거나, 타인에 의해 획득 또는 사용되는 것을 방지할 수 있는 가능성을 가지게 된다.[68] 여기서 "공정한 상업적 관행에

63) WTO TRIPS협정 제2조. TRIPS 제2조 제1항에 따르면 회원국들은 TRIPS협정 제2부, 제3부 및 제4부에 관하여, 파리협약의 제1조 내지 제12조 및 제19조를 준수하도록 요구된다.
64) Russel Buchan, "Economic espionage under international law," European Journal of International Law Talk (2019), available at: https://www.ejiltalk.org/economic-espionage-under-international-law (2019년 8월 13일 최종방문); David P. Fidler, 앞의 글; Jamie Strawbridge, "The Big Bluff: Obama, Cyber Economic Espionage, and the Threat of WTO Litigation," *Georgetown Journal of International Law,* Vol. 47 (2016); Katharina Ziolkowski, 앞의 글; Erica Wiking Häger and Carolina Dackö, "Challenging State-Sponsored Economic Espionage under International Law," Mannheimer Swartling, 2018.
65) Russel Buchan, 위의 글,
66) TRIPS 협정 제39조 1항.
67) TRIPS 협정 제39조 2항.
68) TRIPS 협정 제39조 2항.

반하는 방식"(a manner contrary to honest commercial practices)에는 최소한 계약 위반(breach of contract), 신뢰 위반(breach of confidence) 및 위반의 유도(inducement to breach)와 같은 관행이 포함되므로,[69] 미공개 정보를 합법적으로 통제하고 있는 자를 속여 그러한 정보를 탈취하는 행위가 포함될 수 있어 일견 경제첩보에 적용될 수 있는 것으로 보인다.

그러나 동 조항이 일방 WTO회원국의 타방 WTO회원국에 대한 경제첩보의 수행을 금지하는 것으로 해석될 수 있을지 의문이다. 첫째, WTO회원국들이 TRIPS협정 제39조에 따라 부담하는 의무는 자신의 영토에서 활동하는 자연인과 법인이 합법적으로 통제하고 있는 그러한 정보가 그들의 동의 없이 공정한 상업적 관행에 반하는 방식으로 타인에게 공개되거나, 타인에 의해 획득 또는 사용되는 것을 방지할 '가능성'(possibility)을 그러한 자연인과 법인에게 제공하는 것이다.[70] 즉, 제39조 2항은 미공개 정보가 타인에게 공개되거나, 타인에 의해 획득 또는 사용되는 행위 자체를 금지하고 있지 않다. 그보다 미공개 정보에 대한 합법적 통제권을 갖는 자연인 또는 법인이 미공개 정보의 보호를 모색할 수 있는 방법을 이들이 활동하는 영토의 WTO회원국이 제공해야 함을 규정하고 있다.[71] 가령, 미국에서 활동하는 기업의 미공개 정보가 중국의 사이버 경제첩보로 인해 탈취되는 경우에 대비하기 위해 TRIPS협정 제39조는 미국으로 하여금 이러한 기업이 그러한 탈취를 방지할 가능성을 제공하도록 규정한 것이지 중국에 의한 경제첩보를 금지하는 것으로 해석되지 않는다는 것이다. 요컨대, TRIPS협정 제39조는 일방 WTO회원국이 타방 WTO회원국의 영토에서 미공개 정보를 수집하는 행위 자체를 금지하고 있지 않으므로, 동 규정을 국가에 의한 경제첩보 자체를 금지하는 규정으로 간주하기 어려워 보인다.[72]

---

69) TRIPS 협정 각주 10.

70) TRIPS 협정 제39조 2항.

71) Justin Malbon, Charles Lawson and Mark Davison, *The WTO Agreement on Trate-Related Aspects on Intellectual Property Rights: A Commentary* (Edward Elgar Publishing, 2014), p.579.

72) Jamie Strawbridge, 앞의 글, pp.858-859; Erica Wiking Häger and Carolina Dackö, 앞의 글, p.7. 이 외에도 유사한 의견은 다음을 참조. David P. Fidler, 앞의 글; Katharina Ziolkowski, 앞의 글, pp.435-436.

4. 사이버 경제첩보에 대한 미국의 대응과 그 시사점

이상 살펴본 바와 같이, 현행 국제법 규범을 통해서는 사이버 경제첩보를 충분히 규율할 수 없다. 결국 사이버 경제첩보 행위는 국제법을 통한 규율 가능성이 명확하지 않은 영역인 소위 '회색지대'(gray zone) 영역에 속하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 국제법적 규율의 불명확성을 틈타 불공정한 방식으로 경제적 도약과 기술 진보를 추구하려는 몇몇 국가들은 사이버 경제첩보를 보다 적극적으로 수행하려고 할 것이다. 이에 대응하기 위해 최근 국가들 사이의 유의미한 움직임들이 목격되고 있다. 단연 이러한 움직임을 주도하고 있는 국가는 중국으로부터의 사이버 경제첩보에 대하여 적극적으로 대응해 오고 있는 미국이다.

가. 해외 법집행 강화 및 적극적 기소

사이버 경제첩보에 대한 미국의 대응은 오바마 행정부 주도로 본격적으로 나타난다. 미국은 안보 목적의 첩보와 자국 산업에 경쟁적인 이익을 주기 위한 첩보를 지속적으로 구분해왔는데,[73] 후자에 해당하는 사이버 경제첩보에 대한 국가 차원의 적극적 대응 전략이 마련되게 된 배경에는 2013년 2월 미국의 한 사이버보안 회사인 Mandiant가 발표한 「APT1 중국의 사이버 첩보 부대 폭로」(APT1 Exposing One of China's Cyber Espionage Units) 보고서가 있다. 동 보고서에 따르면, 중국의 인민해방군의 61398부대(APT1)는 약 2006년부터 전 세계적으로 다양한 산업에 분포해있는 141개의 기관의 정보를 탈취했으며, 이 중 115개의 기관이 미국의 주요 산업 부문을 대표하는 기관이었다.[74]

이에 미국은 2013년 2월 「영업비밀의 탈취 방지에 관한 행정부 전략」(Administration Strategy on Mitigating the Theft of U.S. Trade Secrets)

---

73) Catherine Lotrionte, 앞의 글, p.463.
74) Mandiant, APT1 Exposing One of China's Cyber Espionage Units, February 2013.

을 발표하였다. 동 전략에는 다섯 가지 전략을 소개되어 있는데, 첫째, 해외에서의 영업비밀의 보호를 위한 외교적 노력에 집중할 것, 둘째, 영업비밀의 보호를 위한 민간기업의 자발적인 최선의 노력을 증진시킬 것, 셋째, 국내법 집행력을 강화할 것, 넷째, 국내법 제도를 개선시킬 것, 다섯째, 대중의 인식을 제고하고 이해관계자를 지원할 것이 포함된다.[75] 특히, 해외에서의 영업비밀의 보호와 관련하여, 연방 법집행기관들이 해외 정부들과의 협력을 강화해야 할 것과 미국 사법부가 INTERPOL(International Criminal Police Organization) 등과 협력해야 함을 강조하였다.[76] 또한 국내법 집행력 강화의 일환으로 미국 사법부는 회사 및 국가가 지원하는 영업비밀의 탈취의 수사 및 기소를 최우선 과제로 삼을 것이라 밝혔다.[77]

이후 미국은 적극적으로 사이버 경제첩보에 관여된 자들을 기소하였다. 2014년 5월 미국 사법부는 중국의 인민해방군 소속 군인 다섯 명을 미국 기업의 컴퓨터 네트워크들을 해킹하고 영업비밀을 훔친 혐의로 기소했다.[78] 이에 중국은 혐의를 부인하고 이러한 기소를 강력하게 비난했다.[79] 이러한 적극적 기소는 트럼프 행정부에 들어와서도 유지된다. 한 예로 2018년 10월 미국 사법부는 항공우주산업 및 그 밖에 고도 기술 산업에 관한 지식재산 및 기밀의 사업정보를 탈취하기 위한 목적으로 미국 또는 해외에 위치한 민간 회사의 컴퓨터 시스템을 반복적으로 침입한 혐의로 중국 정보기관 요원과 그의 지시로 활동하는 해커들을 기소하였다.[80] 이러한 기소는 미국을 대상으로 수행된 사이버 경제첩보에

75) The White House, Administration Strategy on Mitigating the Theft of U.S. Trade Secrets, February 2013.
76) The White House, Administration Strategy on Mitigating the Theft of U.S. Trade Secrets, February 2013, p.5.
77) The White House, Administration Strategy on Mitigating the Theft of U.S. Trade Secrets, February 2013, p.7.
78) *United States of America v. Wang Dong, Sun Kailiang, Wen Xinyu, Huang Zhenyu, Gu Chunhui*, United States District Court for the Western District of Pennsylvania (Pittsburgh), Fined Date: May 1, 2014.
79) Ellen Nakashima, "Indictment of PLA hackers is part of broad U.S. strategy to curb Chinese cyberspying," The Washington Post, May 22, 2014.
80) *United States of America v. Zhang et al.*, United States District Court for the Western District of Pennsylvania (Pittsburgh), Filed Date: October 25, 2018.

중국 정부가 연루되어있음을 나타내는 증거를 제시함으로써 중국 정부에 의한 사이버 경제첩보 행위의 실태를 국제사회에 인식시켰다.

나. 지식재산의 사이버 탈취 금지 합의 체결

2015년 미국은 중국과 서로에 대하여 사이버공간을 이용한 지식재산의 탈취를 수행하지 않겠다는 합의를 체결하였다. 사실상 미국과 중국은 서로에 대하여 국가 차원의 사이버 경제첩보를 수행하지 않겠다는 의지를 표명한 것이다. 2015년 9월 25일 미국의 오바마 대통령과 중국의 시진핑 주석은 "기업이나 상업 부문에 경쟁적 이익을 제공할 의도를 가지고, 영업비밀 또는 그 밖의 기밀의 사업정보를 포함하여 지식재산을 사이버공간을 이용하여 탈취하는 것을 수행하지도, 알면서 지원하지도 않을 것이라고 합의했다."[81] 같은 해 11월 G20(Group of Twenty) 국가 정상들은 다음과 같이 선언하였다.

> *다른 영역에서처럼, 정보통신기술 환경에서 국가들은 안전과 안전성 그리고 다른 국가들과의 경제적 연대를 증진할 특별한 책임을 갖는다. 그러한 목표를 위하여 우리는 어떠한 국가도 기업이나 상업 부문에 경쟁적 이익을 제공할 의도를 가지고 영업비밀 또는 그 밖에 기밀의 사업정보를 포함하여 지식재산을 정보통신기술을 통하여 탈취하는 것(theft)을 수행하거나 지원해서는 아니 된다.*[82]

트럼프 정부에 들어선 후에도 이러한 합의를 확대하려는 움직임은 지속된다. 미국, 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국으로 구성된 국가간 협의체

81) The White House, FACT SHEET: President Xi Jinping's State Visit to the United States, September 25, 2015.

82) G20 Leaders' Communiqué, Antalya Summit, Turkey, 15-16 November 2015, para. 26. G20은 'Group of Twenty'를 일컬으며, 총 20개국(EU, 아르헨티나, 호주, 브라질, 캐나다, 중국, 프랑스, 독일, 인도, 인도네시아, 이탈리아, 일본, 멕시코, 러시아, 사우디아라비아, 대한민국, 남아프리카, 터키, 영국 및 미국)이 모여 다양한 의제를 논의하는 협의체를 말한다.

G7(Group of Seven)은 2017년 4월 상기 G20의 합의를 다시 주목했다.[83] 또한 2018년에는 미국과 ASEAN 사이에 유사한 내용의 합의가 체결되었다.[84]

이러한 합의는 국제적으로 확산되고 있다. 2015년 10월 영국과 중국 사이에,[85] 2017년에는 중국과 인도,[86] 중국과 호주[87] 사이에 또한 유럽연합과 일본[88] 사이에 동일한 내용을 담은 합의가 체결되었다. 2018년 11월 12일에는 대략 60개국이 사이버공간의 신뢰 및 안전을 위한 파리 요구(Paris call for Trust and Security in Cyberspace)에 서명하였는데, 동 선언을 통하여 국가들은 기업이나 상업 부문에 경쟁적 이익을 제공할 의도를 가지고 영업비밀 또는 그 밖에 기밀의 사업정보를 포함하여 지식재산을 정보통신기술을 통하여 탈취하는 것을 방지하기 위하여 함께 협력하겠다는 의지를 표명하였다.[89]

이러한 합의 및 선언의 확대가 의미하는 바는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 사이버 경제첩보에 대한 국가들의 접근법은 '지식재산'을 다루는 규범 차원에서 다루어지고 있다는 점이다. 이는 안보 목적의 전통적 첩보와 산업에 경쟁적인 이익을 주기 위한 경제첩보를 지속적으로 구분해왔던 미국의 접근법이 반영되어 확산되고 있는 것으로 이해된다.[90] 둘째, 비록 이러한 합의 및 선언은 조약의 지위를 가지지 않아 국제법적 구속력은 결여되어 있으나, 국가실행의 관점에서 중요한 의미를 갖는다. 국제법적 구속력 유무에 관계없이 국제무대에서의 국가의 공식적 성명이나, 국가간 회의에서 채택된 결의나 결정은 일반관행의 요소인 국가실행의 한 형태이기 때문이다.[91] 요컨대, 이러한 합의 및 선언들은

---

83) G7 Declaration on responsible state behavior in cyberspace, Lucca, Italia, April 11, 2017.
84) ASEAN-United States Leaders' Statement on Cybersecurity Cooperation, November 16, 2018.
85) UK-China Joint Statement 2015, UK-China Joint Statement on building a global comprehensive strategic partnership for the 21st Century, 22 October 2015.
86) Joint Press Release Second Japan-India Cyber Dialogue, New Delhi, India, August 18, 2017.
87) Joint Statement of Australia-China High-Level Security Dialogue, Sydney, Australia, April 21, 2017.
88) 3rd EU - Japan Cyber Dialogue - Joint Elements, March 14, 2018.
89) Paris call for Trust and Security in Cyberspace, November 12, 2018.
90) Catherine Lotrionte, 앞의 글, p.463.

사이버 경제첩보에 대응하기 위하여 국가들이 주권과 같은 기존의 국제규범에 의존하기보다, 지식재산 차원의 국제규범을 형성해나가고 있음을 시사한다.

다. 경제제재 및 무역제재

2015년 4월 1일 오바마 행정부는 미국의 영업비밀을 탈취한 국가로부터 혜택을 입은 기업에 대하여 강력한 경제제재를 규정한 행정명령(Executive Order 13694)을 발표했다.[92] 동 행정명령을 통해 미국은 상업적 또는 경쟁적 이익을 위해, 미국 밖에서 사이버수단을 통해 유용된 영업비밀의 수령 및 이에 책임이 있거나 이를 공모하거나 개입한 자에 대하여, 미국 내에 있는 모든 자산은 동결될 것임을 규정하였다. 중국이 미국 기업을 상대로 사이버 경제첩보를 수행해 얻은 영업비밀을 수령한 기업의 미국 내의 모든 자산이 동결될 것임을 의미하는 것이다. 이는 미국이 그동안 사이버 경제첩보에 대하여 취해온 제재 중 전례 없이 강력한 경제제재로 평가된다.[93] 동 행정명령은 2016년 12월 28일 오바마 대통령의 행정명령 (Executive Order 13757)을 통해 한번 개정이 되었으며,[94] 트럼프 행정부가 들어선 이후인 2018년 3월 27일 트럼프 대통령의 요청에 따라 한 차례 1년간 그 효력이 연장되었고,[95] 2019년 3월 26일 또 다시 1년간 그 효력이 연장되었다.[96]

---

91) Draft conclusions on identification of customary international law with commentaries, adopted by the International Law Commissions at its 70th Session, 2018, UN Doc. A/ 73/10, p.134.

92) The White House, Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled Activities, Executive Order 13694 of April 1, 2015.

93) Ellen Nakashima, "U.S. developing sanctions against China over cyberthefts," The Washington Post, August 30, 2015.

94) The White House, Taking Additional Steps to Address the National Emergency With Respect to Significant Malicious Cyber-Enabled Activities, Executive Order 13757 of December 28, 2016.

95) The White House, Notice Regarding the Continuation of the National Emergency with Respect to Significant Malicious Cyber-Enabled Activities, March 27, 2018.

96) The White House, Text of a Notice to the Congress on the Continuation of the National Emergency with Respect to Significant Malicious Cyber-Enabled Activities, March 26, 2019.

중국으로부터의 사이버 경제첩보에 대한 대응에 있어서 트럼프 정부는 추가 관세를 부가하는 등의 무역제재 차원의 대응을 펼치고 있다. 2017년 8월 14일 트럼프 대통령은 미국무역대표부(U.S. Trade Representative, 이하 'USTR')로 하여금 중국의 사이버 경제첩보를 포함하여 최근에 이루어진 중국의 법, 정책, 관행 및 조치에 대하여 1974년 무역법(Trade Act of 1974) 제301조상 조사를 지시하였다.[97] 무역법 제301조에 따라 만일 USTR이 해외 국가의 행위, 정책 또는 관행이 비합리적이거나 차별적이고 미국 무역에 부담을 주거나 미국 무역을 제한하는 경우, 미국은 USTR이 적절하다고 판단하는 기간까지 그 해외 국가의 상품에 대하여 관세를 부과하는 등의 조치가 가능하다.[98] 무역법 제301조에 따른 USTR의 조사는 8월 18일 개시되었으며, 조사 개시와 동시에 USTR은 이러한 조사에 대하여 중국 정부와의 협의를 요청하였다. USTR의 조사 결과는 2018년 3월 22일 발표되었는데, 그에 따르면, 중국 정부는 10년 이상의 기간 동안 미국의 기업들이 보유한 기밀의 사업정보를 표적으로 삼아 미국의 상업 네트워크로 사이버 침입을 수행하거나 지원해왔다고 밝혔다. 이러한 사이버 침입을 통하여, 중국 정부는 영업비밀 등 상업적으로 가치 있는 사업정보에 무단으로 접근할 수 있었으며, 결국 이러한 중국의 행위가 비합리적이거나 차별적이며 미국 무역에 부담을 주거나 미국 무역을 제한한다고 밝혔다.[99] 이러한 발표와 동시에 트럼프 대통령은 중국으로부터의 수입에 대하여 추가 관세를 부과하도록 지시하였다.[100]

---

97) 19 U.S. Code § 2411.

98) 19 U.S. Code § 2411, Subsection (c).

99) Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President, *Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices related to Technolgy Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*, March 22, 2018, Chapter V.

100) The White House, Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation, March 22, 2018. 한편 사이버 경제첩보 이외의 중국의 조치들에 대하여 트럼프 대통령은 WTO 제소를 지시하였다. WTO 제소 절차를 밟기 위해 다음날인 2018년 3월 23일 미국은 중국과의 협의를 요청하였고, 2018년 10월 18일 미국은 패널 설치를 요청하였다. 이에 2019년 1월 16일 패널 구성되었다. CHINA – CERTAIN MEASURES CONCERNING THE PROTECTION OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS, REQUEST FOR THE ESTABLISHMENT OF A PANEL BY THE

라. 한국에 대한 시사점

앞서 검토한 바와 같이, 현행 국제법 규범을 통해 사이버 경제첩보에 대응하는 데 한계가 있다. 따라서 사이버 경제첩보를 적절히 규율하는 국제규범을 발전시키기 위한 준비 내지는 노력과 더불어 그러한 규범이 마련될 때까지, 국내법의 처벌 및 집행을 강화하는 방식으로 대응하는 것이 최선일 것이다. 본 연구는 이하와 같은 대응방안을 제시하고자 한다.

첫째, 한국은 지식재산의 사이버 탈취를 금지하는 국가간 합의에 적극 참여할 필요가 있다. 2015년 미국과 중국간 사이버 탈취를 수행하지 않겠다는 합의 이후 중국이 이 합의를 성실히 이행할지에 대한 부정적인 시선도 있었으나 동 합의의 실효성에 관한 긍정적 평가도 이루어지고 있다. 실제 2018년 발간된 미국「사이버공간상 해외 경제첩보」보고서에 따르면, 2015년 이뤄진 미중 합의 이후 중국의 경제첩보 활동의 규모가 줄어들었다고 평가되고 있다.[101] 또한 보안회사 FireEye의 평가에 따르면, 중국 기반의 단체들에 의한 네트워크 침입의 빈도가 2013년 기준 약 65%에서 2016년 기준 10%로 감소되었다고 한다.[102] 한편, 이러한 합의의 실효성과는 별개로 국제규범 형성의 관점에서 볼 때, 이러한 합의에 참여하는 것 자체는 우리의 입장을 대외적으로 명확히 알리고 국가들 사이의 관행 형성을 확대해 나가는 데 의미있을 것이다.

둘째, 장기적으로는 사이버 경제첩보를 다루는 새로운 WTO규칙이 마련되도록 노력을 기울일 필요가 있다. 물론 미국 USTR은 사이버 경제첩보를 다루기 위한 새로운 WTO규범을 형성하는 것이 어렵다고 판단하고 있다. 중국이 현 상황을 통해 이익을 얻고 있기 때문에 중국의 행위를 규율하는 효과적인 새로운 WTO규범 협상의 성공을 기대하는 것이 비현실적이라고 판단하고 있다.[103] 따

UNITED STATES, WT/DS542/8, 19 October 2018.

101) U.S. National Counterintelligence and Security Center, Foreign Economic Espionage in Cyberspace, 2018, p.7.

102) FireEye, Red Line Drawn: China Recalculates its Use of Cyber Espionage, June 2016, p.9.

103) United States Trade Representative, 2018 Report to Congress On China's WTO Compliance, February 2019, p.23; David Lawder, Chris Prentice, "U.S. trade

라서 미국은 가능할 경우 WTO의 규칙들을 이용하겠으나 WTO규범 이외의 영역에서의 조치도 필요하다고 판단하고 있다.[104] 기존의 WTO의 다자체제에 대한 트럼프 정부의 불신이 드러나는 대목이다. 이에 미국은 유사 입장을 가진 WTO회원국들과 함께 중국에 의해 초래되는 문제들을 해결하기 위한 효과적인 전략들을 개발하고 이행해나가는 노력에 초점을 맞출 것이라고 하고 있다.[105] 그러나 국제정치의 현실에 비추어 볼 때 중견국에 해당하는 우리나라는 미국의 경제제재와 무역제재와 같은 일방적인 제재 수단을 취하기 어렵다. 오늘날 사이버 경제첩보를 가장 적극적으로 수행하고 있다고 지목되는 국가는 중국이다. 만일 우리가 중국을 대상으로 미국처럼 일방적인 무역조치를 실시할 경우 중국으로부터의 보복조치가 초래되어 통상 및 그 밖의 다른 영역에 있어서의 마찰이 발생할 가능성이 크다. 이러한 일방적인 조치에 의존하기보다는 장기적으로 다자간 무역규범으로의 발전될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다. 더욱이 국내법과 달리 중앙법집행기구가 없는 국제법 체제 내에서 WTO분쟁해결제도는 WTO규범 이행에 있어 매우 성공적인 제도로 평가된다. WTO분쟁해결양해(WTO Dispute Settlement Understanding)에 정해진 절차와 시한에 따라 회원국의 경제력이나 정치력에 관계없이 모든 회원국이 동등하게 동 분쟁해결제도를 이용할 수 있으며, 판정의 이행률도 높은 편에 속하기 때문이다.[106] 또한 지식재산의 사이버 탈취를 금지하는 국가들 사이의 합의가 확대되고 있다는 점을 고려할 때, 사이버 경제첩보는 지식재산을 규율하는 국제규범인 WTO규범 차원에서 발전될 필요가 있을 것이다.

셋째, 사이버 경제첩보에 적용되는 국내법의 벌칙 조항들을 재검토해 보아야 한다. 우리나라의 경우 사이버 경제첩보에 적용되는 법률로는 「산업기술의 유

---

agency sees negotiating new WTO rules to rein in China as futile," Reuters, February 5, 2019.

104) United States Trade Representative, 2018 Report to Congress On China's WTO Compliance, February 2019, p.11.

105) United States Trade Representative, 2018 Report to Congress On China's WTO Compliance, February 2019, p.25.

106) 박덕영, "WTO 분쟁해결제도 15년의 평가와 향후과제," 통상법률 제90호, 2009.

출방지 및 보호에 관한 법률(이하, 산업기술유출방지법)」과 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률(이하, 부정경쟁방지법)」이 있다. 현재 산업기술유출방지법에서는 제36조에서, 부정경쟁방지법에서는 제18조에서 벌칙 조항을 두고 있는데, 2016년 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」이 개정되어 산업기술 유출자에 대한 벌칙 강화되었다. 이러한 벌칙 조항이 현재의 상황에 비추어볼 때 적절한지 전면적으로 재검토해볼 필요가 있겠다.

마지막으로 사이버 경제첩보에 관련된 자를 수사 및 기소하기 위하여 국제협력을 강화해야 한다. 한국 역외에서 사이버공간을 이용하여 경제첩보가 수행되는 경우 수사는 결국 해외 국가의 협조를 통해서 제대로 이루어질 수 있기 때문이다. 더 나아가 이러한 수사에서 수집된 기술적 증거들은 결국 해당 행위가 국가에 귀속되는지 여부를 판단하는데에도 기초가 되므로 중요하다. 특히 2001년 체결된 사이버범죄에 관한 부다페스트 협약의 가입을 적극 검토해 볼 필요가 있다.[107] 동 협약의 가입 등을 통해 국가들 사이의 범죄 관련 정보 공유가 신속히 이루어질 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다.

5. 결 론

지난 3월 삼성전자는 세계 최초로 3세대 10나노급 D램(DRAM)을 개발했다고 밝혔다.[108] D램은 첨단기술 제품에 이용되는 부품으로, 중국은 D램 개발을 국가 경제의 우선순위로 밝히고 있기도 하다.[109] 한국 기업의 이러한 우수한 기술은 적절히 보호되어야 마땅하며, 불공정한 방법으로 이를 탈취하는 자로부터 이

107) 우리나라 정부는 동 협약의 가입을 검토 중에 있다고 한다. 이지영, 정부, "'가입국 간 사이버범죄 정보공유' 부다페스트협약 가입 검토," 중앙일보, 2019년 1월 17일.

108) 삼성전자, "삼성전자, 세계 최초 '3세대 10나노급(1z) D램' 개발," 삼성전자 뉴스룸, 2019년 3월 21일.

109) *United States of America v. United Microelectronic Corporation, et al.*, United States District Court Northern District of California, Filed Date: September 27, 2018, para. 2.

를 보호하기 위해서는 적절한 국내법 및 국제법 규범이 필요하다. 특히 경제첩보가 초국경성을 특징으로 하는 사이버공간을 수단으로 하여 확대되고 있다는 사실과, 국가의 지원하에 경제첩보가 수행되고 있다는 사실은 그를 규율하는 적절한 국제규범의 필요성을 시사한다.

그러나 사이버 경제첩보 행위는 국제법을 통한 규율 가능성이 명확하지 않은 영역인 소위 '회색지대'(gray zone) 영역에 속한다. 사이버 경제첩보에 국제법의 가장 기본적인 개념인 주권이 적용 가능하나, 주권을 근거로 하여 사이버 경제첩보에 적극적으로 대응하려는 국가들 사이의 일관된 관행을 찾기 어렵다. 또한 외교관계법 및 영사관계법은 특수한 상황에서의 특수한 지위를 향유하는 자들에 의한 사이버 경제첩보에만 적용되므로 오늘날 발생하는 사이버 경제첩보에 대응하는 데 한계가 있다. 또한 TRIPS 협정은 국제무역의 왜곡과 장애를 줄이고, 지식재산권의 효과적이고 적절한 보호를 증진하기 위하여 체결되었다는 점에서 지식재산을 탈취하는 행위를 수반하는 경제첩보를 규율하기에 적절한 협정으로 보이나, WTO회원국들 사이에서 발생할 수 있는 사이버 경제첩보를 금지하거나 제한하는 규정을 두고 있지 않다. 이처럼 현행 국제법 규범을 통해 사이버 경제첩보를 충분히 규율할 수 없어 이러한 틈을 타서 불공정한 방식으로 경제적 도약과 기술 진보를 추구하려는 몇몇 국가들에 의해 사이버 경제첩보가 확대되고 있다.

이러한 현실에서 사이버 경제첩보에 대한 미국의 대응은 한국의 대응방안을 마련하는데 시사하는 바가 크다. 우리는 사이버 경제첩보를 적절히 규율하는 국제규범이 마련될 때까지, 국내법의 처벌 및 집행을 강화하는 방식으로 대응할 필요가 있다. 이를 위해 오늘날 확대되고 있는 지식재산의 사이버 탈취를 금지하는 합의에 적극적으로 참여할 필요가 있으며, 더욱 장기적으로는 사이버 경제첩보의 의제가 WTO규범 내에서 다루어질 수 있도록 대비하고 노력해야 할 필요가 있다. 또한 사이버 경제첩보에 적용되는 국내법 제도의 재검토와 해외에서의 수사 및 법집행 강화를 위해 국제협력에 노력을 기울여야 한다.

참고문헌

1. 단행본

Crawford, James, *Brownlie's Principles of Public International Law* (Oxford University Press, 8th ed., 2012).

Crowdy, Terry, *The Enemy Within: A History of Espionage* (Osprey Publishing, 2006).

Henckaerts, Jean-Marie and Doswald-Beck, Louise, *Customary International Humanitarian Law* (Cambridge University Press, Vol.1, 2005).

Jennings, Robert and Watts, Arthur (eds.), *Oppenheim's International Law* (Oxford University Press, Vol. 1, 9th ed., 1992).

Malbon, Justin, Lawson, Charles and Davison, Mark, *The WTO Agreement on Trate-Related Aspects on Intellectual Property Rights: A Commentary* (Edward Elgar Publishing, 2014).

Nasheri, Hedieh, *Economic Espionage and Industrial Spying* (Cambridge University Press, 2005).

Schmitt, Michael N. (ed.), *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations* (Cambridge University Press, 2017).

Shaw, Malcolm N. *International Law* (Cambridge University Press, Vol.7, 2014).

2. 논 문

박덕영, "WTO 분쟁해결제도 15년의 평가와 향후과제," 통상법률, 제90호, 2009.

Baker, Christopher D., "Tolerance of International Espionage: A Functional Approach," *American University International Law Review,* Vol. 19 (2003).

Besson, Samantha, “Sovereignty” in Rüdiger Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2011).

Buchan, Russell, “Cyber espionage and international law,” in Nicholas Tsagourias and Russell Buchan (eds.), *Research Handbook on International Law and Cyberspace* (2015).

Chesterman, Simon, “The Spy Who Came in From the Cold War: Intelligence and International Law,” *Michigan Journal of International Law,* Vol. 27 (2006).

Clarke, Duncan L., “Israel’s Economic Espionage in the United States,” *Journal of Palestine Studies,* Vol. 27 (1998).

Deeks, Ashley, “Confronting and adapting: Intelligence agencies and international law”*Virginia Law Review,* Vol. 102 (2016).

Demarest, Geoffrey B., “Espionage in International Law” *Denver Journal of International Law and Policy,* Vol. 24 (1996).

Fidler, David P., “Economic Cyber Espionage and International Law: Controversies Involving Government Acquisition of Trade Secrets through Cyber Technologies,” *American Society of International Law Insights*, Vol. 17 (2013).

Lotrionte, Catherine, “Countering State–Sponsored Cyber Economic Espionage Under International Law,” *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation,* Vol. 40 (2014).

Lotrionte, Catherine, “State Sovereignty and Self–defense in Cyberspace: A Normative Framework for Balancing Legal Rights,” *Emory International Law Review*, Vol. 26 (2012).

Pun, Darien, “Rethinking Espionage in the Modern Era,” *Chicago Journal of International Law,* Vol. 18 (2017).

Reid, Melanie “A Comparative Approach to Economic Espionage: Is Any

Nation Effectively Dealing With This Global Threat?," University of Miami Law Review, Vol. 70, No. 1 (2016).

Schaller, Christian "Spies," in Rüdiger Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2013).

Schweizer, Peter, "The Growth of Economic Espionage: America Is Target Number One," *Foreign Affairs,* Vol. 75 (1996).

Scott, Commander Roger D., "Territorially Intrusive Intelligence Collection and International Law," *Air Force Law Review*, Vol. 46 (1999).

Sepura, Karen, "Economic espionage: the front line of a new world economic war," *Syracuse Journal of International Law and Commerce,* Vol. 26 (1998).

Skinner, Christina Parajon, "An International Law Response to Economic Cyber Espionage, *Connecticut Law Review,* Vol. 46 (2014).

Strawbridge, Jamie, "The Big Bluff: Obama, Cyber Economic Espionage, and the Threat of WTO Litigation," *Georgetown Journal of International Law,* Vol. 47 (2016).

Ziolkowski, Katharina, "Peacetime cyber espionage–New Tendencies in Public International Law" in Katharina Ziolkowski (ed.), *Peacetime Regime for State Activities in Cyberspace* (2013).

3. 신 문

이슬비, "국정원, 첨단기술 유출 2년간 40건 적발… 70%가 중국으로," 조선일보, 2018년 11월 1일.

이지영, 정부, "'가입국 간 사이버범죄 정보공유' 부다페스트협약 가입 검토," 중앙일보, 2019년 1월 17일.

Cowell, Alan, "Bonn Said to Expel U.S. Envoy Accused of Economic Spying," The New York Times, March 10, 1997.

Drozdiak, William, “French Resent U.S. Coups in New Espionage” The Washington Post, February 26, 1995.

Nakashima, Ellen, “Indictment of PLA hackers is part of broad U.S. strategy to curb Chinese cyberspying,” The Washington Post, May 22, 2014.

Nakashima, Ellen, “U.S. developing sanctions against China over cyberthefts,” The Washington Post, August 30, 2015.

Wines, Michael, “French Said to Spy on U.S. Computer Companies,” The New York Times, November 18, 1990.

Zhong, Raymond, “‘Prospective Threat’ of Chinese Spying Justifies Huawei Ban, U.S. Says,” The New York Times, July 5, 2019.

4.인터넷 자료

Buchan, Russel, “Economic espionage under international law,” European Journal of International Law Talk (2019), available at: https://www.ejiltalk.org/economic-espionage-under-international-law (2019년 8월 13일 최종방문)

5. 국제 판례

The Case of the S.S. Lotus, PCIJ Series A, No. 10, 1927.

Island of Palmas case (Netherlands, USA), International Arbitral Award, 4 April 1928.

United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, ICJ Reports 1980.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, ICJ Reports, 27 June 1986.

Abstract

Challenges in Regulating Cyber Economic Espionage under International Law and Implications of the U.S. Approach

Joohee Park (Korea University)

In order to provide competitive advantages to their domestic companies, some states have been engaging in widespread theft of trade secrets and other proprietary information from foreign companies. As the information communication technologies have developed, cyberspace became a new mean for these states to conduct economic espionage. Indeed, the scale of intellectual property theft by state-sponsored cyber economic espionage has recently increased dramatically. Furthermore, It should be noted that cyberspace can be a useful tool for transnational economic espionage. This means that this kind of activity should be regulated in international legal regime. Against this background, this Study aims to suggest Korean strategies for responding to cyber economic espionage by examining (i) the challenges in regulating cyber economic espionage under the current international law, and (ii) the U.S. approaches for countering the activities.

Key Words: Espionage, Spy, Intelligence, Economic Espionage, Trade Secrets, Cyber Espionage, Cyber Theft, Sovereignty, Cyber Security

투고일 : 2019.08.16 심사일: 2019.09.02 게재확정일: 2019.09.05.

III

EU의 대북정책 실행과 한계에 관한 연구

이종서 (EU 정책연구소)
문인철 (서울연구원)

1. 서 론
2. EU의 한반도 정책
3. EU의 제한적 개입정책과 연성권력 확대
4. EU의 대북정책 실행과 한계
5. 결 론

Summary

국제사회의 정치·경제적 힘을 보유하고 있는 유럽연합(EU)은 북한 및 한반도 문제 해결의 잠재적 행위자가 될 수 있다. 현재 EU의 독특한 문제 해결 방식인 다층화된 외교 접근은 한반도 문제 해결에 많은 함의를 제공한다. EU의 다층화된 외교정책은 양자 협상을 통한 다자간 해결의 방식을 추구한다. 대표적인 EU의 대북정책은 선택적 포용정책을 들 수 있다. 한편 EU의 대북정책에는 분명한 한계 또한 존재한다. 본 연구의 목적은 첫째, EU의 대외정책을 검토한다. 둘째, EU의 대한반도 정책의 장점과 한계점을 분석한다. 이를 통해 셋째, 북핵 및 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 긴밀한 한-EU 협력의 필요성을 조망한다.

| **주제어** | EU의 한반도 정책, EU의 대북정책, 다층적 외교정책, 선택적 포용정책

1. 서 론

6차례에 걸친 북한의 핵실험, 지속적인 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 실험은 국제사회에 심각한 도전으로 인식되었다. 유례없는 대북제재가 가해졌고 한반도 전쟁 위기설이 붉어졌다. 최악의 남북 및 북미관계가 전개되는 가운데 2018년 신년사에서 김정은 국무위원장은 평창 올림픽 참가 의사를 나타냈고, 이와 더불어 정상회담 제안, 핵문제 해결 등 한반도 문제 해결 의지를 표명하였다. 이후 남북 고위급 회담이 개최되었고, 마침내 역사상 세 번째 남북정상회담이 판문점(2018.4.27)에서 개최되었다. 그리고 한 차례 더 판문점에서 남북 정상 간 만남(2018.5.26)이 급작스럽게 이루어진 후, 평양에서 역사상 다섯 번째 정상회담이 개최(2018.9.18)되었다. 또한, 사상 처음으로 북미정상회담이 개최(2018.6.12)되었을 뿐만 아니라, 두 번째 만남도 성사(2019.2.27)되었다. 하지만 북핵 문제 해결은 기대와는 달리 쉽게 진척되지 않았다.

제2차 북미정상회담에서 북핵 문제 해결에 대한 합의 도출에 실패하면서 남북 및 북미관계가 한동안 침체되었다. 이런 와중에 사상 처음으로 남북미 정상 간 만남(2019.6.30)이 이루어졌다. 멈춰 있던 북미 간 핵 협상이 재개되었고, 현재 많은 이들이 핵문제 해결에 대한 기대감을 높이고 있다. 그러나 북한의 비핵화까지는 절차적이고 기술적이며 정치적인 문제들이 많이 남아 있다. 이밖에도 산적해 있는 한반도 문제는 남북한 또는 북미 간의 노력만으로는 해결하기 어렵다. 한반도 문제 해결에는 중국, 일본, 러시아의 참여와 역할도 중요하기 때문이다.

하지만 과거 6자회담에서 경험했듯이, 한반도 문제는 동북아 역내 국가들의 노력만으로는 해결되기 어렵다. 북핵 문제 해결에는 당사국들의 정치・경제적 부담이 동반되기 때문이다. 이러한 이유로 일각에서는 6자회담과 더불어 아시아 및 유럽 국가가 참여하는 '북핵 다자회담+α'의 필요성이 꾸준히 제기되었다. 북한 비핵화를 비롯해 다양한 한반도 문제, 구체적으로는 서해 NLL, 이산가족, 국군포로, 한국전쟁 참전자 유해 발굴, 종전선언과 평화협정, 북한 경제

재건 문제 등의 원활한 해결을 위해 새로운 행위자가 필요하다고 할 수 있다. 하지만 한반도 문제에 대한 새로운 행위자의 등장 또는 존재는 문제 해결을 더욱 어렵게 할 가능성이 있다는 시각도 존재한다. 그럼에도 '포스트 비핵화(비핵화 이후)' 시대 준비를 위한 새로운 프레임을 만들 수도 있을 것이라는 측면에서 긍정적인 면이 있는 것 또한 사실이다.

오랜 갈등의 역사와 그로 인한 통합을 경험하고 있으며, 나아가 강력한 정치・경제적 힘을 보유하고 있는 유럽연합(the European Union, 이하 EU)은 북핵 및 한반도 문제 해결의 중요한 행위자가 될 수 있다. 그리고 EU의 독특한 문제 해결 방식인 '다층화된 외교 접근'은 한국의 대북 및 한반도 문제 해결에 많은 정책적 함의를 제공한다. EU는 어떤 문제가 발생하면 양자 간 협상 방식을 통해 접근하고, 이후 정치적 합의가 이루어지면 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)[1]에 따라 공동체 차원과 회원국 차원의 다층적 해결을 위해 노력한다. 현재 EU는 아시아(국가)를 공동체 발전 및 성장에 필요한 공간(행위자)으로 인식하고 있다. EU는 아시아 국가들과의 안보・군사・외교협력이 그들의 지위를 향상시킬 것이라는 믿음을 갖고 있다. 즉, EU는 아시아 지역의 안보, 평화, 인권 등 문제에 개입함으로써 그들의 이익 보호와 유지를 기대하고 있다. EU에게 있어 한반도 문제 해결은 '공동외교안보정책(CFSP: Common Foreign Security Policy)'을 실현시킬 수 있는 기회이기도 하다.

EU의 대북정책 이면에는 아시아 지역에서 자신의 정치・경제적 위상 제고와 더불어 정체성을 재확인하려는 의도가 깔려있다. 2000년대 초 서유럽 국가들에 비해 열악한 인권상황에 놓여 있던 중동부 유럽 국가들의 EU 가입은 북한의 인권문제를 부각시켰고, 이는 신규 회원국들의 인권상황을 개선시키는 계기가 되었다. 그러나 한편으로 중동부 유럽국가의 EU가입은 유럽통합이 지속되는 문

1) EU는 권한배분 문제에 특별한 주의를 기울여왔다. EU의 권한분배에는 '제한적 개별수권원칙'이 적용된다. 이는 EU에 귀속되지 않는 그 밖의 모든 권한은 회원국에 유보된다는 것이다. 연합의 권한 행사에는 보충성의 원칙과 비례의 원칙이 적용된다. EU의 전속적 권한에 해당하지 않는 경우, EU는 보충성의 원칙을 존중해야 한다. 일정한 과제의 범위나 효과 등을 고려할 때 회원국보다는 EU가 보다 잘 처리할 수 있는 경우에 비로소 EU가 권한을 행사할 수 있다.

제에 있어 제약조건으로 간주되었다. 그러한 이유로 유럽시민권(European Citizenship) 제도의 필요성 문제에서 인권문제는 자연스럽게 강조되었다. EU 내에서의 인권문제 강조는 북한 주민의 인권문제로 확대될 수밖에 없었다. 이는 결국 북한의 대EU에 대한 시각변화를 가져오게 만들었다. EU의 대북정책은 EU-아시아 관계의 토대 위에서 계획되어졌다. 사실 EU가 북한과의 관계에서 즉시 얻을 수 있는 이익은 없다. 그러나 아시아 전략이라는 거시적 목표를 놓고 본다면 EU에게는 대북지원의 충분한 동기와 이익이 존재한다. EU는 EU-아시아 차원에서 공동정책을 수행하여 한반도에서의 평화구축과 관련한 안보문제에 개입하여 국제적 지위와 외교적 영향력을 향상시킬 수 있다.

최근 EU는 유로존 사태(the Eurozone debt crisis)와 브렉시트(Brexit)로 인해 통합(European Integration)이 위협받고 있다. 이에 EU는 결속정책(cohesion policy) 강화의 수단으로 국경도시 간 협력을 비롯한 대도시 간 연합을 지원함으로써 회원국 간 분열을 막고 있다. 결국, 공동체에 대한 소속감을 갖게 만드는 것은 도시들이기 때문이다. 하위정부 차원에서 EU의 정체성을 향상시킨다는 것은 매우 중요하며 사실상 핵심이라고 볼 수 있다. EU는 브렉시트 이후를 대비하여 회원국 국경도시를 비롯한 도시 간의 연합을 통해 정체성을 재확립하려는 노력을 기울이고 있다. 유로존 사태와 브렉시트는 EU의 국제적 영향력을 현저히 약화시킨 것은 사실이다. 이는 당분간 EU가 한반도 문제와 관련한 많은 노력을 기울이기 어렵게 만들 것이다. 그럼에도 북핵문제는 EU 회원국 간 분열을 봉합하고 하나된 유럽으로서의 정치적 목소리를 내는 계기가 되고 있다.

이에 본 논문은 '왜 EU는 한반도 및 북한 인권문제에 관심을 기울이는가?', '왜 EU는 한반도 문제와 북한 인권문제를 유럽통합의 정체성 제고에 활용하고자 하는가?'라는 문제의식하에 EU의 대북정책 실행과 한계를 논의하고자 한다. 지금까지 많은 연구들은 북한과 한반도, 특히 경제적 측면에서 'EU-북한 관계'를 다루었다. 그러나 상당수의 연구자들은 그동안 정책적 측면에서의 EU와 북한 간 관계에는 깊은 관심을 기울이지 않았다. 이에 따라 본 연구는 첫째, EU의 대한반도 정책을 검토한다. 둘째, 유로존 사태와 브렉시트 이후 EU의 정체성

재확인 수단으로 어떠한 조치들을 취하고 있는지를 분석한다. 셋째, EU의 북핵 및 한반도 문제에 대한 정책실행 및 한계를 분석한다. 넷째, 분석을 통해 북핵 및 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 긴밀한 한-EU 협력의 필요성을 조망해 보고자 한다.

2. EU의 한반도 정책

2017년 10월 EU는 대북제재 수위를 최대한으로 끌어올렸다. 28개 회원국은 외교이사회를 열어 북한의 핵무기와 탄도미사일 개발을 위한 자금줄을 차단하는 것에 초점을 맞춘 독자적 대북 제재안을 채택했다. EU는 채택된 제재안에서 핵무기 및 재래식 무기와 관련된 산업이나 광업, 정유업, 화학업, 금속산업, 우주산업과 관련된 분야에 대해서만 제한적으로 금지했던 대북투자를 모든 분야로 확대하기로 결정했다. 그리고 정유업 제품이나 원유를 북한에 수출하는 것을 전면 금지했다. 또한, EU 내에서 개인이 북한으로 송금할 수 있는 한도를 현행 1만 5천 유로에서 5천 유로로 대폭 제한하기로 결정하였다. 이와 함께 EU는 불법적인 활동과 관련된 북한인 3명과 북한단체 6곳을 대북제재 대상에 추가하였고, 이들의 EU 내 자산을 동결하기로 결정했다. 2016년 EU에서 대북제재가 적용되는 개인 및 단체는 개인 104명, 단체 63개였다. 유엔 안보리 결의에 따른 제재 대상이 개인 63명, 단체 53개이고 EU의 독자적인 제재가 적용되는 대상은 개인 41명, 단체 10개였다.[2] 2019년 현재는 유엔 안전보장이사회의 대북제재 결의에 따라 EU가 EU법에 적용하는 대북제재대상은 개인 80명, 기관 75곳이다. EU의 독자적 대북제재 대상은 개인 57명, 기관 9곳으로 이들은 EU 역내로의 여행 제한과 EU내 자산 동결 등의 제재를 받는다.[3]

---

2) Daniel Wertz, JJ Oh Wertz, and Kon Insung, DPRK Diplomatic Relations, ISSUE, *The National Committee On North Korea*, 2016, pp.2-12.

3) https://www.yna.co.kr/view/AKR20190716151000098 (검색일: 2019. 7. 16)

EU는 지역행위자로서 한반도 상황에 변화를 줄 수 있는 중요한 역할을 할 수 있다. 그 이유로 첫째, 기존 동북아시아의 주요 행위자들이 대북협상에서 미흡한 역할을 한 것에 비해 EU는 지원과 엄격한 제재조치를 동시에 취할 수 있는 잠재적 능력을 보유하고 있다. 둘째, EU는 이익이 있을 때 행위자들 사이에서 동의를 이끌어 낼 수 있는 독특한 능력을 지닌 관료집단이다. 셋째, 서로 다른 이익을 추구하는 동북아 역내 국가들과 달리 EU는 제3자 입장에서 한반도 문제(남한, 북한)를 바라볼 수 있다. 이러한 점에서 EU는 북핵 문제에 혁신적인 제안을 할 수 있는 존재로 볼 수 있다.

그렇다면 정말로 EU가 북핵 및 한반도 문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있을 것인가? 사실 EU의 한반도 정책들은 많은 효과를 나타내지 못했다. 즉, 북한의 변혁을 이끈다던지 기대했던 만큼의 남북한 화해를 이끌어내지 못했다. 그러나 EU는 북한에 영향을 주는 다른 관련국들과는 다른 강점을 갖고 있다. 왜냐하면, 첫째, EU는 연성권력과 규범적 권력을 통해 북한에 접근할 수 있는 호의적 지위를 유지해왔기 때문이다. 북한은 EU가 그들의 체제에 위협이 된다고 생각하지 않기 때문에 그동안 상대적으로 덜 적대적이었다. 가령, 2016년 11월 불가리아, 체코, 독일, 폴란드, 루마니아, 스웨덴, 영국은 평양에 외교사무소를 설치했다. 북한 역시 이들 국가들을 포함해서 오스트리아, 이탈리아, 스페인에 외교사무소를 개설했다.[4)]

EU의 한반도 정책은 1994년 EU 집행위원회에서 채택한 '신아시아 전략'으로부터 시작되었다. 신아시아 전략의 주목은 아시아와의 경제협력과 더불어 군사적 차원에서 미국에 대응한 지역안보를 구축하기 위함이었다.[5)] 신아시아 전략은 아시아 시장으로의 진출확대와 경제협력 증진이 정치관계 발전에 기여한다는 것을 전제로 한다. 그러한 점에서 이 전략의 구체적 목표는 다음과 같다. 첫

4) http://www.rfa.org/korean/in_focus/50208-20010208.html

5) EU-북한 전략보고는 EU가 북한과 우선 협력할 분야로 세 가지를 제시하고 있다. 첫째, 경제개발을 위한 청사진을 입안 및 실행할 수 있는 능력의 구축지원, 둘째, 안정적인 에너지 공급, 셋째, 경제발전과 사회복지를 위한 안정된 교통망 확충 등이다. 김학노, "한반도 평화 프로세스와 유럽-북한 관계," 통일문제국제학술회의 자료집 (2002), pp.1-41.

째, EU는 세계경제에서 주도적 역할을 유지하기 위해 아시아 지역에서 EU의 경제 비중을 강화한다. 둘째, 아시아 지역의 정치안정을 도모한다. 셋째, 아시아 빈국들의 경제발전을 돕는다. 넷째, 아시아의 민주주의와 법치의 발전, 그리고 인권존중의 원칙 수립이다.

EU는 이를 통해 유럽의 가치를 간접적으로 확인하고, 공동체의 대외적 이미지를 제고함으로써 아시아에 대한 영향력을 강화하고자 했다. 또한, EU는 이를 통해 경제침체를 벗어나고자 했다. EU는 아시아로의 시장을 확대하기 위해 유럽-아시아 간 경제협력을 향상시키려 노력하였다. 동시에 EU는 EU-아시아 간 정치대화를 발전시키기 위해 노력하였다. 그리고 더 나아가 EU는 아시아의 비핵 확산과 군축 등 지역안보 문제에도 적극적인 역할을 확보하기 위해 노력했다.[6] 따라서 신아시아 전략의 핵심은 아시아를 이전보다 중시하고 경제협력 관계를 확대하며, 이 지역에서의 정치적 문제와 안보문제까지도 관여하는 것이다.[7]

신아시아 전략이 나온 이래 EU는 아시아와의 관계를 더욱 강화하기 위해 2001년 '유럽과 아시아의 심화된 동반자 관계를 위한 전략적 틀(Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership)'이라는 보고서를 작성하였다. 이 보고서는 신아시아 전략의 일환으로 대한반도 정책을 포함하고 있다. 그 결과 2002년 2월 '대북한 국가전략보고서(The EC-DPRK, Country Strategy 2001-2004)'가 탄생하였다. 2001년 탄생한 유럽과 아시아 파트너십을 강화하기 위한 전략구축(A Strategy Framework for Enhanced Partnership)는 신아시아정책을 보완한 것이다. 이 보고서는 아시아 국가들과의 정치대화 및 상호무역투자의 필요성을 언급하고 있다. 보고서에는 지역과 국가전략에 따른 상세한 지침이 소개되어 있다.

---

6) 이 밖에도 EU는 특히 신아시아 전략을 통해 아시아 학자들과 정치인들의 다양한 EU 방문기회를 제공함으로써 지식교류를 확대시켰고, 아시아 국가들과의 무역장벽 제거와 다자간 협력기구 참여를 독려하였다.

7) Axel Berkofsky, "EU's Policy towards the DPRK: Enlargement of Standstill?" EIAS Publications BP 03/01, 2003, pp.9-10.

무엇보다 보고서는 구체적인 한반도 전략을 포함하고 있으며 '동북아시아 전략' 특히 중국, 대한민국, 일본과의 관계 향상을 강조하고 있다. 이 보고서에는 아시아 국가에 정치·경제적으로 관여할 명분을 쌓기 위한 특정한 전략들이 기술되어 있다. 즉, 빈곤퇴치 전략, 상호투자전략, 민주주의 향상을 위한 전략 등이 상세하게 기술되어 있다. 이 보고서는 향후 EU의 대북지원 우선순위로 첫째, 제도 지원 및 능력구축, 둘째, 천연자원의 지속적 관리 및 활용, 셋째, 신뢰성 있고 지속가능한 운송부문 등 세 분야를 설정하고 있다.

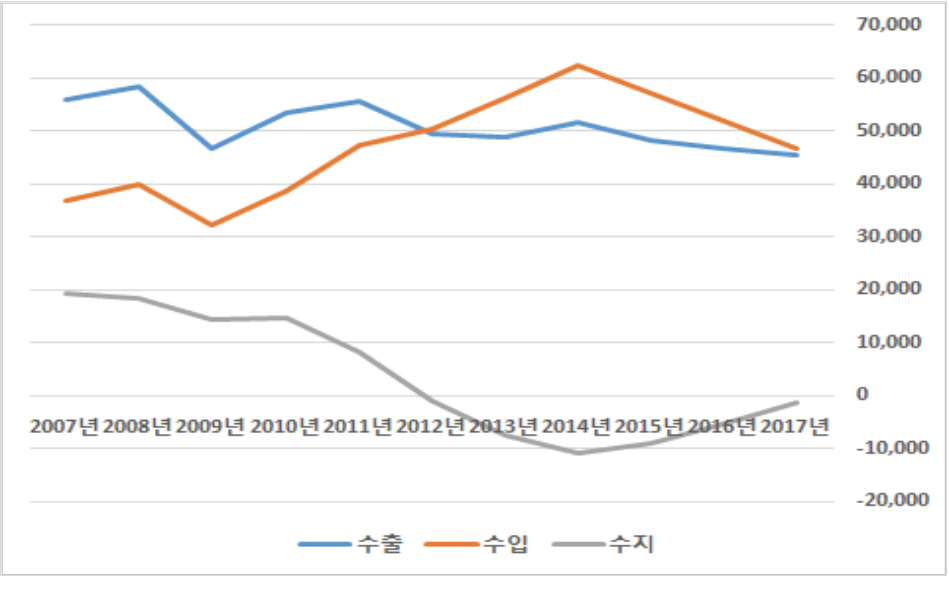
이후 EU는 2012년 신아시아 전략을 보강한 '동아시아정책 지침서'를 발표하였다. 이 지침서는 아시아 관련국들과의 안보협력 및 경제 개입이라는 외교정책을 기술하고 있다. 한반도에 대한 EU의 주요 목표는 북한의 핵개발 프로그램을 멈추게 하는 것이다. 이를 위해서 EU 내부에서는 '당근과 채찍'이라는 세부정책이 필요하다는데 합의가 있었다.[8] 한반도 전체가 다시금 EU의 특별한 관심대상이 된 이유는 무엇보다 경제성장과 민주화로 한국의 국제적 위상이 커졌기 때문이다. EU는 한국과의 정치대화를 강화함으로써 아시아에서 한국을 자유민주주의의 보루로 적극 지지하고 향상된 경제력에 걸맞게 경제협력을 강화하려고 하였다. 경제적 중요성과 함께 한국의 정치적 비중도 증가하였다. 유럽과 아시아 간 대화의 장으로서 ASEM을 발전시키는 데 있어서 한국이 주도적 역할을 수행하리라는 인식도 확산되어 있었다.

2011년 체결된 한·EU 자유무역협정은 EU가 아시아 국가와 가장 먼저 체결한 자유무역협정으로 양자 간 무역관계 증진에 중요한 기틀을 마련해 주었다. EU는 세계에서 가장 큰 경제공동체이며 전 세계 무역량의 20%를 차지한다. EU는 여러 선진국 및 신흥국과 새로운 조약을 체결하여 유럽 기업에 새로운 기회를 제공하고 있으며, 이로 인해 국제무역에서 선도적 지위를 차지하고 있다. 한국과 EU 간 상품교역 규모는 2011년부터 계속 증가했으며, 2015년에는 그 규모

8) Council of the European Union, Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia, 15 June 2012, http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST 11492 2012 INIT.

가 1,000억 달러에 달했다. 한국의 전체 무역 규모가 감소했음에도 불구하고, 2015년 한국과 EU 간의 상품 무역 규모는 10% 증가하였다. 2016년 중 한국의 대EU 수출은 466억 달러로 전년 대비 3.1% 감소하면서 2014년 이후 수출감소세가 지속되고 있는 상황이다. 2016년부터 EU 경제가 회복세를 보이고 있으나, 여전히 한국의 대EU 수출은 큰 변화를 나타내고 있지는 않다.

[표 1] 2007~2017년 한국의 대EU 교역 (단위: 백만 달러)



*자료: KITA DB

2017년 한국은 EU의 제8위 수입국이며 제8위 수출국이었다. 한국-EU 간 서비스 무역은 지난 몇 년간 급격하게 증가했다. 하지만 EU의 한국 수출은 EU 전체 서비스 무역에서 1.6%밖에 차지하지 않았다. 외국인 직접투자(FDI) 규모는 한국-EU 간 경제협력 관계의 질적 수준을 반영한다. 지난 50년 동안 EU는 미국과 일본보다 더 큰 규모로 한국에 투자해 왔다. 연간 35%씩 증가한 EU의 한국 FDI 규모는 2014년 440억 유로에 달했다. 이는 한국의 전체 FDI 규모 중 20%를 차지한다. EU 내 한국 직접투자는 독일로 가장 많이 유입되었고(전체의

22%), 영국(16%)과 네덜란드(10%)가 그 뒤를 이었다. EU 회원국들 중에서는 네덜란드가 전체 FDI의 34%를 차지해 최대 투자국(2014년)이었고 그 뒤를 독일(13%)과 영국(10%)으로 편중되었다.[9)]

[표 2] 2017년 EU의 주요 무역파트너와의 상품 무역 (단위: 백만 유로)

	EU의 무역 총액	백만 유로	비율 (%)	EU의 수입	백만 유로	비율 (%)	EU의 수출	백만 유로	비율 (%)
	EU28국 외	3,737,794	100.0	EU28국 외	1,858,636	100.0	EU28국 외	1,879,159	100.0
1	미국	632,692	16.9	중국	374,827	20.2	미국	375,851	20.0
2	중국	573,016	15.3	미국	256,842	13.8	중국	198,189	10.5
3	스위스	260,789	7.0	러시아	145,112	7.8	스위스	150,379	8.0
4	러시아	231,296	6.2	스위스	110,410	5.9	러시아	86,184	4.6
5	터키	154,257	4.1	노르웨이	77,435	4.2	터키	84,496	4.5
6	일본	129,546	3.5	터키	69,761	3.8	일본	60,670	3.2
7	노르웨이	128,142	3.4	일본	68,876	3.7	노르웨이	50,707	2.7
8	대한민국	99,717	2.7	대한민국	50,018	2.7	대한민국	49,698	2.6
9	인도	85,949	2.3	인도	44,225	2.4	아랍에미리트 연합국	42,618	2.3
10	캐나다	69,194	1.9	베트남	37,018	2.0	인도	41,723	2.2

*자료: 유럽연합 통계청(Eurostat)

경제 외적인 측면에서도 EU는 한반도를 특별히 주목하기 시작했다. 아시아 지역의 안보와 평화유지를 위해 적극 개입하려는 의사를 표명한 EU가 북한의 핵문제가 불거져 있는 상황에서 이에 대해 지대한 관심을 가지는 것은 당연한 일이었다. 특히 동북아시아 지역은 세계수준에서의 냉전해체와 한반도 수준에서의 냉전해체가 시간적 차이를 두고 진행되는 '냉전해체의 비동시성'으로 인해 여전히 긴장과 갈등이 계속되고 있었다.[10)] 미국과 대립각을 세우고 있던 러시아의 위상 약화와 중국의 개혁·개방정책으로 생긴 동북아시아 국제정치 역학관계의 변동을 틈타서 EU가 한반도 국제정치에 특별한 관심을 갖게 된 것이다.

9) 주한유럽대표부, "EU-한국 무역과 투자 FTA 발표 5주년." 자료집, 2016, pp.4-16.
10) 박용수 외, 『Asia-Europe Meeting(ASEM): 아시아-유럽 동반자관계의 모색과 정립』 (서울: 엠에드, 2002), p.32.

이런 맥락에서 과거 북핵 문제 해결을 위한 EU의 KEDO 참여는 회원국과 EU의 이해관계가 일치했다고 볼 수 있다.[11]

최근 외교안보 고위대표(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)인 모게리니(Mogherini)는 EU가 아시아에서 능동적인 행위자로서 북핵문제를 해결하기 위해 세 가지 전략을 사용할 수 있음을 언급하였다. 첫 번째는 경제지원, 두 번째는 국제사회 관련국들과의 안보협력, 세 번째는 북한에 대한 외교지원이다. 이 전략을 통해 EU는 동북아의 안정을 가져오는데 크게 기여할 것이며 한반도에서 독자적 목소리를 낼 수 있을 것이라고 주장한다. 이는 한반도 문제에 대한 EU의 다음과 같은 원칙으로 대변된다. 한반도 문제 해결을 위한 EU의 원칙 첫 번째는 북한에 대한 인도적 지원의 지속, 두 번째는 한국과의 안보협력, 세 번째는 한반도 문제에 대한 다른 이해관계자들과의 협력이다.[12]

3. EU의 제한적 개입정책과 연성권력 확대

EU는 그 특성상 대외관계에서 공동의 입장이 요구된다. 그러나 EU가 공동외교안보정책을 통해 한목소리를 낸다 할지라도 사실상 제3국과의 관계에서 공동의 입장을 보여주지는 못했다. 이는 외교정책이 국가의 주권과 상당히 밀접하게 연결되어 있기 때문이다. 공동의 목소리를 낸다는 것은 단순하고 쉬운 문제가 아니다. 더욱이 공동외교안보정책은 회원국들의 동의를 필요로 한다. 그 때문에 기본적으로 EU는 회원국들로부터 동의를 얻기 쉬운 연성권력에 기초한 방어적 외교 전략을 실행한다.

---

11) EU는 KEDO에 1997년 9월 정식 가입하였으며 가입 당시 2000년 12월 31일까지 계약을 한정하였다가 2001년 12월에 5년간 계약을 연장했다. EU는 1996년부터 2006년까지 KEDO 이사국 및 회원국의 지원 총 규모 중 6%(총 1억 2,330만 달러)에 해당하는 사업비를 부담했다.

12) European External Action Service(EEAS), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 28 June. 2016, p.38.

가. 공동외교안보정책을 통한 개입의 한계

EU는 북한과 큰 이해관계를 갖고 있지 않다. 지리적으로도 멀리 떨어져 있으며 정치·경제적으로도 중요한 상대국이 아니다. 그럼에도 EU는 북한의 인권, 핵무기 문제, 경제지원 등 지속적인 관심을 가져왔다. 이는 EU가 아시아와의 관계에서 경제적 이익뿐만 아니라 정치적으로도 이익을 얻을 수 있기 때문이다. 북한의 핵무기는 지역안보 뿐만 아니라 세계평화와도 관련된 문제이기 때문에 국제적으로 민감한 이슈이다. 미국, 일본, 중국을 비롯한 강대국들은 한반도에서 중요한 안보 이슈를 다룸으로써 국제관계에서 그들의 국가 이익과 영향력을 확보하길 원한다. 마찬가지로 EU도 비슷한 동기로 한반도 문제에 관심을 갖고 있다.

EU가 개별 회원국 차원에서 아시아 지역을 포함한 세계안보를 지키는 것에는 한계가 있기 때문에 28개 회원국들을 대신해서 외교안보정책을 실행하는 것은 아니다. EU는 그들의 경제적 이익과 영향력 확대를 위해 아시아 안보에 개입하는 것이다. EU가 한반도 핵위기 사태와 최근 재발하는 동남아시아에서의 영토 갈등문제에 개입하는 것은 매우 제한되어 있다. EU는 '경성권력'을 강조함으로써 아시아에서 발생하는 문제들을 해결할 수는 없다. EU는 현재로선 '연성권력'을 통한 개입만이 가능하다.

EU의 대외정책에서 중국, 일본, 북한과의 안보문제 개입 패턴을 하나로 정의할 수는 없다. 오히려 EU의 의지와는 다르게 보충성의 원칙을 통한 회원국들 스스로 마련한 외교안보정책을 실행하고 있다. 대표적인 예로, 1989년 중국에 대한 EU 차원의 무기수출금지조치는 개별 회원국들과 마찰을 빚은 적이 있다. 그러나 인권 등 논쟁이 있는 분야를 제외하고 EU-중국 간 경제협력은 확대되었다. 에너지, 환경보호, 소비재 안전문제, 민간항공, 경제정책, 교육 및 문화, 고용 및 사회문제, 지적재산권, 해상교통, 규제 및 산업정책 등 다양한 분야에서 EU-중국 간 협력이 지속되었다. 비록 모든 분야에서 만족할만한 수준의 성과를 거둔 것은 아니지만 환경을 포함한 몇몇 분야에서는 괄목할만한 성과를 이

끌어 냈다. 자동차 배출가스 관련 EU-중국 대화는 최근 중국이 EU의 표준을 채택하는 결과를 낳았다.

EU와 중국 관계 역시 EU 차원과 회원국 차원 모두 중국과 관계를 맺고 있다. 따라서 개별 회원국과 중국의 양자 관계와 EU와 중국의 양자 관계가 공존하는 양상을 보이고 있다. EU-중국 대화에서 중국의 관리들은 유럽의 요구 수준을 맞추지 못할 때를 대비해서 비공식적 대화를 지속적으로 요구하고 있다. 특히 지적재산권, 중국 시장접근과 같은 문제들이 바로 그것이다. 2007~2013년 EU-중국전략보고서(EU-China Strategy Paper)는 1억 2천 800만 달러(2007년~2010년)를 할당하는 협력프로그램 분야를 발표하였다. 이 기금은 EU-중국 대화에서 채택된 무역, 사회경제 발전, 중국의 내부개혁 프로그램, 기후변화 및 에너지 분야에 투자되었다.[13] 한편, EU의 지원 프로그램과 함께 상당수의 회원국들이 환경, 법률, 에너지, 빈곤감소 프로그램을 지원하고 있다. EU가 28개 회원국들을 대신해서 통일된 정책으로 중국과 협상한다는 것은 매우 제한된 분야에서만 가능하다. 또한 집행위원회(EU 전반적 무역정책 담당)와 각료이사회(EU 대외안보정책 담당) 사이에 제도화된 협력이 사실상 쉽지 않다.

EU는 2000년대 들어와서 2001년과 2011년 사이 두 차례 조약을 개정하였다. 첫 번째는 암스테르담조약이 니스조약으로 개정된 것이고, 두 번째는 리스본조약이 발효된 것이다. 리스본조약의 첫 번째 특징은 공동체 삼주체제의 한 축이였던 공동외교안보정책이 회원국 차원에서 EU 차원으로 권한이 이전된 것이다.[14] 두 번째 특징은 공동체를 위한 법률조항의 통일이었다. 즉, 회원국을 대신한 독점적 권한의 확대가 이루어졌다.[15] EU는 리스본조약을 통해 상임의장

13) http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf (검색일: 2019. 5. 12): European External Action Service (EEAS), Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 28 June 2016, http://europa.eu/globalstrategy/en/node/2 (검색일: 2019. 5. 12)

14) Damian Chalmers and Gareth Davies, Giorgio Monti, *European Union Law*. Cambridge University Press 2nd ed., 2010, p.660.

15) Chalmer 앞의 책 p.632.

직(President of the European Council)을 신설했으며 외교안보정책 고위대표직(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)을 신설하였다. 그 결과 대외정책의 통일성이 확보되었고 상임의장이 EU를 대표해서 제3자와의 정치적 대화를 수행할 수 있게 되었다. 이처럼 리스본조약은 EU의 국제적 행동(international action)에 큰 변화를 가져왔다. 한편, 공동외교안보정책은 이중다수결제도(Double Majority)[16]가 아닌 기본적으로 만장일치가 유지되었다.[17]

리스본조약에 명시된 일반적 책무를 제외하고 새롭게 신설된 상임의장직과 외교안보정책 고위의장직 임무가 명확하게 구분되었다고 볼 수는 없다. 리스본조약의 또 다른 특징 중 하나는 유럽의회(the European Parliament)의 권한 확대이다. 이전의 공동결정 절차로부터 상당 부분의 독립된 의사결정 영역으로의 확대가 이루어졌다. 의회의 영향력 확대는 EU의 대외행동이 의회의 세밀한 조사 이후 이루어지게끔 새로운 절차가 생겨났다는 점에서 매우 중요하다.

EU가 과거와 비교해서 분명히 다른 점 중의 하나는 회원국 숫자이다. 대북정책에 EU 확대가 미친 가장 큰 영향은 중동부 유럽 신규 회원국들도 북한 인권문제에 대해 때로는 강력한 입장을 표명하는 것을 제외하고는 어느 정도 회유전략을 펼치길 희망했다는 점이다. 그러나 실무자 차원에서의 북한과 대화 노력 시도가 몇 번 있던 것을 제외하고는 최근에는 2001년 트로이카의 방북과 같은 고위급 회담이 열리지 않았다. 그럼에도 2010년 아시아-오세아니아 위원회 실무그룹(COASI: Council working group on Asia and Oceania) 미팅 동안에 동아시아 정책가이드라인(EAPG: The East Asia Policy Guidelines) 개정의 필요성과 동시에 대북정책의 중요성이 대두되었다(COASI 2010/12/08). 그 결과 유럽대외관계청이 대북정책을 입안하는 첫 번째 임무를 부여받았다. 동년 6월

16) EU 인구의 65% 이상이 찬성하고 전체 27개국 중 15개국 이상 찬성하면 가결되도록 하는 제도이다.

17) Damian Chalmers and Gareth Davies, Giorgio Monti, *European Union Law,* Cambridge University Press 2nd ed., 2010, p.634; Sophie Vanhoomacker, "The institutional framework." *International Relations and the European Union*, 2nd ed., Oxford University Press. 2011, pp.80-90.

초안이 제출되었고 회원국들과 초안을 갖고서 토론 및 수정이 이루어졌다. 이러한 과정을 거친 후 정치안보위원회(PSC: Political and Security Committee)에 의해 2011년 6월 말 대북정책이 확정되었다. 2000년 EU의 대북정책은 전략적 이익에 대한 일반적인 사항을 담고 있었다. 그 내용을 살펴보면 첫째, 북한이 동의한 의무사항 완수 및 인권상황 개선 내용 등이 담겨져 있다. 둘째, 인도적 지원을 위한 6자회담 참여국들과의 다자간 협력 내용도 포함되어 있다. 이 전략은 공개적으로 발간된 적은 없으나 EU-북한 간 13번째 고위급 회담을 위한 기초자료로 사용되었다. 그러나 2011년 12월 17일 김정일의 사망은 예상치 못한 국제적 혼란 상황을 가져왔고, EU 이사회 내에서 한반도 안정을 위한 새로운 정책 및 전략을 마련할 필요성이 제기되었다. 아시아-오세아니아 위원회 실무그룹 회의에서는 김정일 사망에 대한 애도 표명을 어떻게 할 것인가도 논의의 대상이었다.[18] 결국 EU는 회원국들의 북한 주재 대사관 수준에서 서로 협력하라는 지침을 내렸다.

나. 대북제재 vs 연성권력 확대

2002년 2차 북핵위기로 인해 국가전략보고서(CSP: Country Strategy Paper)가 중단된 이후 북한에 대한 기술지원을 포함한 모든 지원정책이 동결되었다. 위기 발생 전 EU의 대북지원은 중국과 한국의 지원수준을 능가했었다. 인도적 지원과 관련해서 EU 인도적지원사무국(ECHO: European Commission Humanitarian Aid department's Office) 북한사무소는 결국 2008년 문을 닫았고 ECHO 방콕 사무소가 그 역할을 대신 수행했다. EU는 기술지원을 제외하고 인도적 지원은 계속하였다.[19] 2011년 서울 ECHO는 상당한 규모의 대북 인도적 지원을 승인하였다. 이러한 결정은 2010년 심각한 식량부족 사태 겪은 후

18) European Union External Action. "Fact Sheet: EU-Democratic Peoples's Republic of Korea(DPRK) relations." 7 April 2017. http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170407_eeas_eu-dprk_fact_sheet.pdf (검색일: 2019. 7. 19)

19) Ian Jeffries, *Contemporary North Korea-A guide to economic political development* (London: Routledge, 2009) 참조.

북한 외무성 박의천의 요구에 의한 것이었다. 박의천은 외교안보 고위대표부에 서한을 보냈고 EU는 이에 ECHO가 진상조사를 실시할 것을 지시했다. 결국, EU는 100만 유로를 북한에 지원하기로 결정하고 WFP와 EU 소속 NGO가 금액을 적절한 곳에 배분하기로 하였다.

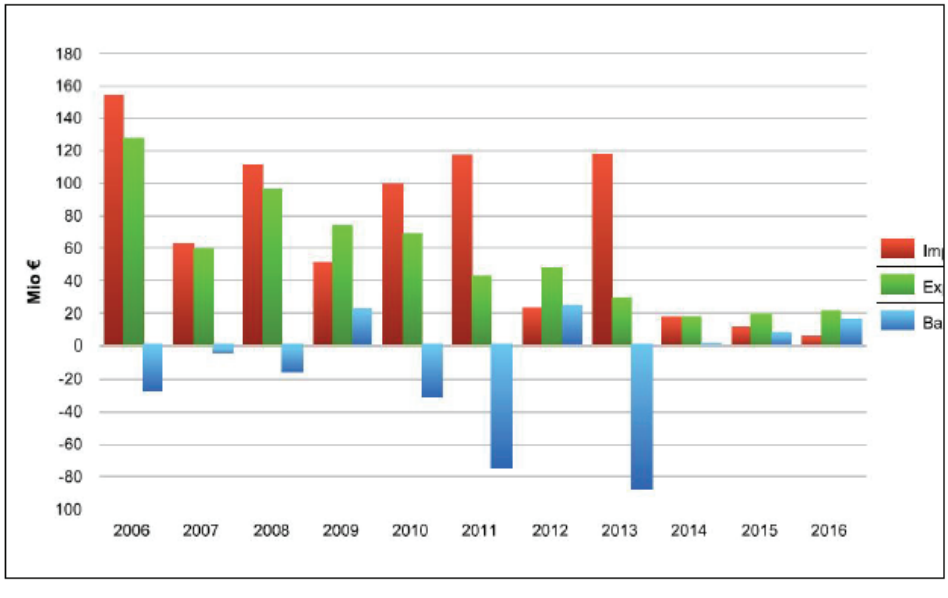
상당한 규모의 지원과는 별도로 2011년 고위급 관리들의 회담은 일상적으로 개최되었다. 이 시기 중요한 변화는 EU 상임의장의 지시에 의한 것이 아니라 유럽대외관계청이 회담을 주도했다는 것이다. 회담은 유럽의회가 열리는 때를 피해서 2011년 12월 2~5일간 열렸다. 북한에 초점을 맞춘 유럽의회의 공식적 행위는 상당히 제한되어 있다. 유럽이사회와 집행위원회의 역할과는 다르게 유럽의회는 UN인권위원회 조치에 대해 단지 EU의 우선적 행위 결정을 확인하고 추천하는 정도의 역할만 했다.

2011년 평양에 7개 회원국의 대사관이 새롭게 설치되었다. 각각의 회원국들은 회원국 차원에서의 대북협력을 지속했다. 북한의 동향을 파악하고 지역 대표부로서의 역할을 수행했다. 특히 이 시기 프랑스는 '협력사무소'를 평양에 개설했다. 특히 협력사무소는 문화와 인도적인 사안들에 관심을 두었다. 무엇보다 중요한 것은 KEDO가 더 이상 작동하지 않는 상태에서 이루어진 일이라는 것이다. EU와 북한 간 교역과 관련해서 2011년 당시 교역액은 1억 6천 2백만 유로였고 이는 EU 교역대상국들 중 156위로 총교역량의 0.05%에 해당하는 수치였다. 당시 북한에게 있어서 EU는 4번째로 큰 교역상대국이었다. 그러나 2016년 EU-북한 간 교역 규모는 2천700만 유로로 EU의 대북 수출이 2천200만 유로, 수입이 600만 유로를 기록했다. 이는 EU 교역대상국들 중 184위이다. EU의 대북 수출은 2008년엔 2억700만 유로, 2010년엔 1억 6천700만 유로, 2012년엔 7천100만 유로, 2013년 1억4천600만 유로, 2014년 3천400만 유로, 2015년 3천만 유로, 2016년 2천700만 유로로 계속 감소세를 보이고 있다.

국제사회의 대북제재가 광범위하게 이루어지기 이전인 2013년까지 EU는 북한과의 무역수지에서 대체로 적자를 기록했다. 대북 수출보다 수입이 더 컸던 것으로 2013년의 경우 EU의 대북 무역적자는 8천800만 유로에 달했다. 하지만

2014년부터 최근 3년간은 무역 규모 자체가 많이 줄어들었을 뿐만 아니라 EU의 대북 수출이, 수입을 앞서며 무역흑자로 전환했다. 이는 EU의 대북수입이 수출보다 더 많이 줄어들었기 때문이다. EU의 대북수입은 2006년에 1억 5천 400만 유로였지만 2015년엔 1천100만 유로, 2016년 600만 유로로 줄었다. 이로써 2016년 EU의 대북수입 규모는 10년 전인 2006년의 3.9% 수준이었다. EU의 대북 수출은 2006년 1억2천700만 유로에서 2014년 1천 800만 유로까지 감소했다가 2015년 1천900만 유로, 2016년 2천 200만 유로로 증가세를 보이고 있다. 2016년의 대북 수출은 지난 2006년의 17%를 약간 넘는 정도다. 2014년 이후 최근까지 EU와 북한 간 무역 규모가 줄어든 것은 UN제재와 공동체 차원의 대북제재 강화와 깊은 연관성이 있다.

[그림 1] EU-북한 무역 현황(2006-2016)



*자료: European Commission. "European Union, Trade with North Korea." 3 May. 2017. http://trade.ec.europea.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_11342.pdf

4. EU의 대북정책 실행과 한계

EU의 대북정책은 기본적으로 세 가지 중요한 공동체 이익과 관련이 있다. 대량살상무기폐기와 핵 비확산, 인권증진, 한반도의 안정 및 관계증진이다. 리스본조약 이후 새로운 제도를 통한 중앙집중적 의사결정이 단일한 목소리를 내는데 크게 기여했다고 볼 수 있다. 특히 상임위원장 제도와 유럽대외관계청은 EU가 보다 효율적 의사결정을 하는데 크게 기여를 했다. 그러나 이러한 새로운 시스템은 개별 회원국들이 정책발의를 하는데 큰 어려움 겪는 이유 중에 하나라는 비판을 받고 있기도 하다.

EU의 대북 기본전략인 '채찍과 당근' 정책에서 인도적 지원은 전형적인 당근정책에 해당한다. 인도적 지원정책은 정치와 완전히 분리되어 실행되어 왔다. 지속적인 인도적 지원정책은 대북정책 목표의 실현을 구체화하기 위한 필수불가결한 수단이라 할 수 있다. 또한, NGO들에 의해 수행된 대북지원 방식도 매우 중요한 대북정책 자원이다. 회원국들에 의한 양자 간 지원 프로젝트 또한 EU에게 있어서는 매우 중요한 대북정책 자원이고 고위급 정치대화도 매우 중요한 수단이다. 그러나 고위급 정치대화는 2001년 이래 중단되었으므로 이상적인 형태로 존재한다.

한편, 엄격한 지원정책과 더불어 새로운 제재조치 또한 병행되고 있다. EU의 대북정책은 신뢰성을 높이기 위해 자원을 활용하는 '선택적 포용정책'이 대표적인 사례이다. 선택적 포용정책은 개별 회원국들에게도 적용되어 회원국가 차원에서 개발지원을 지속하고 있는 것이다. 그러나 최근 들어 EU의 대북지원정책은 양적, 질적으로 변화의 조짐이 보이고 있다. 무엇보다 EU가 북한에 대해 엄격한 제재조치를 취하는데 주저함이 없고 미래 이익을 위한 대북지원정책도 줄어들었다는 점이다. 이는 EU의 대북정책이 '선택적 포용정책'에서 '비판적 포용정책'으로 변화하고 있음을 의미한다. 그러나 북한과의 교착상태로 인한 EU 차원의 행위를 하지 않는 것 또한 전략이므로 한반도에 대한 전략적 중요성이 사라진 것은 아니다.

북한은 오랜 기간 동안 '빈곤함정(poverty trap)'에 사로잡혀 신기술에 투자하기에는 불충분한 경제성장률을 기록했다. 해외지원 축소와 무역적자는 늘 북한 경제의 발목을 잡았다. 경제개혁을 위한 공급의 부족과 더불어 인플레이션이 새로운 문제로 대두되었다. 북한의 경제위기를 극복하기 위해서는 해외로부터 투자를 유치해야 하고 이를 위해서는 각종 유인책들을 제공해야만 한다. 특히 다자간 기구나 외국 정부에 유인요소를 제공해야만 투자유치가 가능하다. 그러나 북한은 이러한 상황에서 미사일 발사와 핵실험을 지속함으로써 외부환경을 악화시켰다.

시장의 성장과 그 결과 탄생하는 기업들은 근본적으로 북한의 사회계약 관계의 변화를 가져왔다. 사회주의자들의 신념에는 국가가 교육, 음식, 보건, 복지 등 대중이 필요로 하는 모든 것을 제공해야하는 의무가 자리 잡고 있었다. 1990년대 북한의 경제위기는 국가의 의무를 수행할 수 없게 만들었다. 그 결과 북한 주민들은 그들 스스로 기근으로부터 벗어나려 자구책을 강구할 수밖에 없었다. 현재 북한의 기업들은 국가에 총이익의 20~50%를 반드시 제공해야만 한다. 이는 지방에 있는 기업들도 마찬가지로 그들의 경제 행위가 전보다 자유로워진 대신 국가에 같은 비율의 금액을 제공해야만 한다. 그런데 아이러니하게도 이러한 상황은 '새롭게 탄생한 부유층 및 자본가'로 하여금 더 많은 이익창출의 기회를 제공하고, 나아가 부문별 투자가 이루어지게 만들었다. 그렇게 볼 때 북한에 대한 강력한 경제제재는 긍정적 역할과 부정적 역할을 동시에 할 것이다.

가. EU의 '선택적 포용정책'

유럽-북한 관계는 북한이 경제실리외교를 추진했던 1970년대 이래로 조금씩 개선되기 시작했었다. 그러나 북한은 무역적자, 외채상환 불이행과 밀수사건 등으로 국제적 신용을 잃게 되었고, 그 결과 서유럽 국가들과의 관계에 있어 기대했던 진전을 이루지 못했다. 그러던 중 1990년대 말 냉전 종식과 공산권 붕괴로 북한은 체제유지와 국제적 고립탈피를 위해 전방위 외교를 추진하였다.

2000년대 초반 EU가 북한에게 요구한 인권문제 개선과 관련한 정치대화를 북한이 수용한 것은 대미 견제장치로서뿐만 아니라 북한의 고립탈피를 위한 어쩔 수 없는 선택이었다. 여기에 북한의 식량난은 EU와의 관계회복을 절실히 필요로 하였다. EU는 북한과의 인권대화를 통해 북한을 국제사회로 편입시키는 데 기여하고 한국 정부의 화해협력 계기를 마련할 수 있다는 정치적 의도를 가지고 있었다.

EU의 대북정책은 미국의 대북한 강성권력 확산정책과는 달리 연성권력 확산 의지를 갖고, 동시에 한국의 포용정책과 달리 보편적 원칙을 준수하면서 북한 사회의 개선을 요구하는 '선택적 포용정책'을 추구했다. 말하자면 급격히 변화하는 국제환경에 따른 미국의 적극적인 국제질서 재편전략과 생존을 추구하는 북한의 대외전략을 관망하면서 대북협력과 고립이라는 상반된 가치를 적절히 혼용하는 양상을 보여준다.[20] EU의 경우 포용정책에 분명한 '조건'을 부여한다. 가령, 북핵문제가 불거진 다음에 개최된 2003년 일반이사회에서는 북한과 국제사회와의 향후 관계가 북한 측이 얼마나 신속하고 검증가능하게 북핵 문제를 해결하느냐에 달려 있음을 강조했다(EU Council-General Relations 2002, 14184/02). 북한에 대한 조건 부여는 반드시 핵문제에만 국한되지 않는다. EU는 인권개선, 핵 비확산, 외부지원에 대한 주민들의 접근성 개선, NGO 활동여건 개선, 경제 개방과 개혁 등 내부적 개선 정도에 상응하여 전반적인 대북지원을 늘리겠다는 것을 기본방침으로 하였다.

EU는 대북정책의 주요 전개 방향을 대북전략보고서를 통해 분명히 제시하고 개별 회원국들의 대북정책 추진 시 참고하도록 하였다. EU는 인권존중, 민주주의, 법의 지배 촉구라는 일반적인 목표를 달성하기 위해 북한에 대한 지속적인 경제·사회적 발전, 세계경제 편입, 빈곤퇴치를 협력 목표로 설정하였다.[21] 특

---

20) 박홍규, 『EU의 동아시아 전략-북핵문제를 중심으로-』, 외교안보연구원 정책연구시리즈, 2005 참조.

21) European Commission. A World Player: The European Union's External Relations, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004a 참조.

히 EU는 인권, 대량살상무기 비확산, 남북한 화해, 경제구조개혁 등과 관련한 북한 당국의 협조 여부에 따라 지원 여부를 결정하기로 하였다. 그러나 북한 당국이 인권문제 이외에 핵문제, 경제정책 등에서 주변국들과 국제사회에 가시적인 성과를 보여주지 못하게 되자 EU는 오히려 대북 인권압박을 더욱 강화하기로 하였다.[22] 사실 인권문제는 EU에게 있어 타협할 수 없는 원칙의 문제이다. 최근 미얀마에 인권협력대화체가 설립된 경우에서 보듯이 경제가 인권문제보다 중요함에도 EU는 인권침해 문제에는 단호한 입장을 취하고 있다. 북한은 분명히 보편적 인권에 대한 인식이 매우 미약하다. 이러한 점에서 향후 EU는 비핵화와 같은 중요한 이슈 제기와 연성권력 확대를 통해 북한 인권문제 해결에 중요한 역할을 할 것이다.

EU는 북한정권에게 있어 특별히 위협을 주는 행위자로 간주되지 않는다. 따라서 EU는 북핵 문제를 다루는 과정에서 협상과 국제합의, 신뢰를 증가시키는 역할이 가능하다. 물론 아직까지 한반도에서 EU의 영향력은 미국을 비롯한 주변 강대국들에 미치지 못한다. 그러나 EU는 북한의 미사일과 핵무기, 인권 등을 국제사회에 알리는 매우 중요한 역할을 해왔다. EU는 북한을 자극하지 않고 대화가 가능한 채널을 갖고 있으며 북미관계 복원과 국제사회에 북한을 복귀시킬 능력을 갖고 있다.

EU는 핵협상 과정에서 모든 관련국들의 의견을 수용하는 다자간 협력과 연성권력을 통한 해결을 추구해왔다. EU는 다자간 균형정책을 추구하지만, 미국이 우월한 경성권력을 보유하고 있다는 것을 인정한다. 그 때문에 EU는 미국의 대북정책을 대체하려는 노력보다 보충적 역할에 집중한다. 그러한 점에서 EU의 대북정책은 기본적으로 미국과의 공조를 통한 핵 비확산과 반테러리즘을 원칙으로 한다. 그러나 EU는 미국과 같은 세계경찰로서의 임무를 실행할만한 충분한 경성권력을 보유하고 있지 않다. 즉, EU는 유럽 이외의 지역에서 군사행동을 감행할만한 여력과 능력이 없다. 북한도 EU가 미국의 전략에 영향을 줄만한

22) EEAS 앞의 책 pp.2-12.

군사행동을 할 수 없다는 것을 잘 알고 있다. 그러한 점에서 한국, 미국을 비롯한 한반도 문제의 주요 참여국들도 EU를 안보 협상의 적절한 파트너로 고려하고 있지 않다. 그러나 EU 한반도 문제에 개입하게 될 수 있었던 것은 인권문제 때문이었다.[23)]

인권은 EU가 국제사회에서 강한 목소리를 낼 수 있는 상당히 유용한 도구이다. 인권은 회원국들이 EU의 공동체 의식을 확인하는 중요한 도구이기도 하다. EU는 북한의 인권문제를 다룸으로써 동북아시아와 한반도 문제에 있어서 그들의 지위를 향상시키고자 하였다. EU는 북한과 제도화된 정치대화를 이용해서 인권문제를 논의했다. EU의 지속적인 인권정책은 북한의 내적 변화를 이끌어내기도 하였다. 예를 들어, 북한은 2000년대 EU가 제공한 인권교육을 채택하기도 했다. 또한, 북한은 2001년 국제인권 B조약에 두 번째 보고서를 제출했고 여성차별 철폐를 위한 국제조약에 가입했으며 2004년 국제형사법을 수정하기도 했다.

그러나 북한이 그들의 인권을 향상시키기 위해 EU의 요구를 들어주는 것에는 한계가 존재한다. 인권과 관련된 EU의 입법은 북한의 주권침해와 관련되기 때문이다. 오히려 북한은 EU와의 인권 대화를 정권 안보에 대한 위협으로 인식했다. 이 때문에 북한은 EU의 대화에서 인권문제가 이슈로 부각되는 것에 대해 커다란 거부감을 나타내고 있다. 실제로 북한 인권에 대한 EU-북한 간 정치적 대화는 유의미한 결과를 도출하지 못했다. 당시 북한은 인권의 중요성은 인정하지만 상대적 인권을 인정해 달라는 입장을 견지했다.[24)] 이러한 이유로 인해 현재 EU는 UN 인권위원회를 통한 다자간 접근방식으로 대북 인권전략을 바꿨다.

EU는 'EU-아시아-미국' 삼각구도의 중요성을 인식하고 있고, 'EU-아시아 관계'를 강화시키기 위해 미국의 대북정책을 보완하는 다극체제를 희망한다. 당분간 EU는 미국의 대북전략을 대체하지 않는 선에서 미국과 함께 전략적 협력

23) Berkofsky 앞의 책 p.27.

24) United Nations Human Rights Council (UNHRC), Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea (A/HRC/25/63), 7 February 2014, http://undocs.org/A/HRC/25/63 (검색일: 2019. 4. 11)

과 보조적 역할을 수행할 것이다. EU는 다자간 협력시스템 안에서 한반도 문제에 대한 영향력을 확대할 것이다. 그리고 EU는 북핵문제의 평화적 해결에 대한 국제적 입지를 강화해 나갈 것이다.

나. EU의 대북지원 방식

북한은 2006년 1차 핵실험 이후 국제사회로부터 심각한 비난에 직면하였다. 그럼에도 불구하고 EU 집행위원회는 북한에 지속적인 인도적 지원을 결정하였다. 가령, 2007년 EU는 대북 인도적 지원에 800만 유로를 책정하였다.[25] 사실 그동안 EU는 다양한 통로로 대북 식량지원을 해왔다. 우선 EU 차원에서는 '식량지원과 식량안보프로그램(Food Aid and Food Security Program)'을 통해 대북지원을 했다. 다음으로 EU 이외의 차원으로는 비정부기구와 WEP를 통해 식량지원을 지속해왔다. 1995년 북한이 국제사회에 처음으로 지원요청을 했을 때 EU는 식량지원과 식량안보프로그램 예산을 통해 대북지원을 했다. 그리고 2009년 북핵위기에도 EU는 대북 식량지원을 중단하지 않았다. 그러나 국제사회의 대북제재가 강화되기 시작하였고, EU도 이에 동참하지 않을 수 없었다. 이 때문에 EU의 직접적인 대북 식량지원의 양은 점차 줄어들기 시작했다. 그러나 대신 EU는 식량 생산량을 늘리기 위한 기술지원을 북한에 제공하기 시작하였다.[26] 북한의 경제회복을 위한 EU의 대북 기술지원은 "the EU's National Indicative Programme(NIP) 2002~2004"와 "the EC-DPRK: Country Strategy Paper 2001-2004(CSP)"에서 구체적으로 언급되어 있다. 그러나 불행히도 이 프로젝트는 북한 핵문제로 인해 EU-북한 관계가 급속도로 나빠지면서 무기한 연기되었다.[27]

---

25) Le Monde, "Direction of DPRK-EU Economic Relation after the North Korean Nuclear Crisis," *Global Business Report*, Vol. 7, 2007, p.19.

26) European Commission. Humanitarian Aid and Civil Protection. 2001.

27) NIP와 CSP는 기술지원의 목적과 방법에 관한 보고서이다. NIP와 CSP의 세부 목적은 다음과 같았다. 첫째, EU는 북한의 발전을 위해 제도적 지원과 능력을 배양한다. 즉, EU는 북한의 장기 발전정책들을 마련하고 수행할 수 있도록 제도적 지원을 하고자 하였다. 여기에는 빈곤감소정책, 인적자원능력개발, 경제발전을 가능케 하는 제도 마련 및 강화 목표가 포함

[표 3] EU의 대북 기술지원 프로젝트(2002~2004)

프로젝트	예산	실행
제도적 지원, 능력 배양	7백만 유로	EU 회원국가로 북한 공무원 초대 및 교육, 국제재정, 국제무역, 시장경제
지속적 관리와 자원 이용	3백만 유로	기술지원 핵심 기술 전수, 에너지 생산량 및 효율성 증대
농촌발전	3백만 유로	농촌발전을 위한 기술자 파견, 자원관리 및 토양의 질 향상

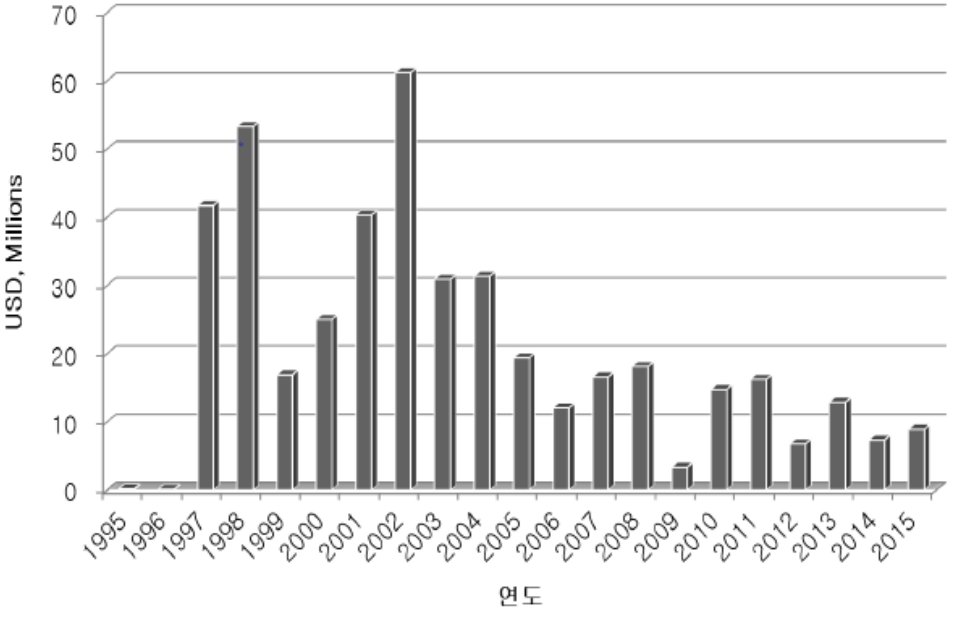
*자료: Axel Berkofsky, EU's Policy Towards the DPRK-Engagement or Standstill? Briefing Paper, *European Institute for Asian Studies*, 2003 참조.

EU는 1995년 18만 달러의 대북지원을 시작으로 1996년과 2012년을 제외하고는 매년 북한에 지원을 실시하고 있다. 그러나 대북지원 규모는 2000년을 전후하여 크게 감소한 상태로 최근에는 소규모 지원만 이루어지고 있다. EU는 북한의 핵과 미사일 실험, 인권 문제 등을 포함한 정치·안보문제와 인도적 지원을 분리한다는 원칙을 가지고 북한에 대한 지원을 지속하고 있다. 1995년부터 2015년 사이 EU 기구들이 대북지원 양상은 〈그림 2〉와 같다. EU는 회원국들과 함께 지난 2005년 이후 2013년까지 북한에 대한 인도주의 지원사업에 약 6,900만 유로를 지원했다. 이중 90%가 넘는 비율이 북한의 식량안보를 위해 지원되었고 나머지 10%는 재난 복구나 의료 분야에 지원되었다.[28]

되어 있었다. 또한, 이 프로젝트에는 북한의 정부 고위 관리를 EU에 초청해서 교육시키고자 하는 내용이 포함되어 있었다. EU는 이러한 훈련지원 프로젝트를 통해 북한 경제개발 및 회복에 필요한 기술과 지식을 전달하려고 하였다. 둘째, 이 프로젝트는 북한에 에너지 서비스를 포함한 천연자원의 사용과 지속적 관리를 지원한다. 북한에 있어 에너지는 경제를 회복시키고 빈곤을 해소하기 위해 무엇보다 중요한 문제이다. 유럽은 에너지 지원을 통해 북한의 장기적 경제발전계획을 마련하는데 도움을 주고자 하였다. 셋째, 이 프로젝트는 북한의 수송체계 선진화와 이를 통한 도시와 지방의 지속가능한 발전을 지원하고자 하였다. 이 프로젝트는 수송체계의 현대화와 지방 발전을 위해 운송기술 이전을 계획했다. 특히 이 프로젝트는 수자원 관리를 위한 교육, 토양의 질 향상, 산림화에 초점을 두었다. EU는 두 개의 보고서의 실질적 실행을 위해 2002년~2004년 계획을 준비하였다. Lee Jong-Sue, "A Study on the EU Policy's feature with the DPRK and the Possibility of a Stabilizer for the Korean Peninsula," *the Europe Research*, Vol. 26, No. 3, 2008, p.211.

28) 최진우 외, "유럽연합의 대북정책 변화와 연속성," 한양대 산학협력단, 2017, p.78.

[그림 2] EU 기구를 통한 대북지원 (1995–2015)



*자료: OECD CRS 웹사이트(http://stats.oecd.org) 최현아・젤리거베른하르트, "북한 환경문제 해결을 위한 협력 방안–유럽연합(EU) 지원사업이 주는 시사점을 중심으로," 『통일연구』, 제21권 1호, 2017, p.53에서 재인용.

한편, EU는 정치적 사안인 인권문제를 거론함과 동시에 경제적 영향력 확대를 위해 민간 기업인을 활용하였다. 일례로 한국 진출 유럽 기업들은 북한의 사정을 잘 모르는 EU의 정책결정자들에게 상당한 영향력을 행사한다. 통상정책 결정구조의 복잡성은 초국적 기업으로 하여금 그들의 정보력과 자원을 동원시키기에 상당히 용이한 구조로 변화하고 있다. 주한 EU 상공회의소(EUCCK: European Union Chamber of Commerce in Korea)는 1996년 북한위원회(North Korea Committee)를 발족시켰다. 또한, 유럽–코리아 재단을 설립하여 EU 기업들의 북한 진출을 위해 구체적인 투자정보를 집행위원회에 제공하는 역할을 담당하였다. 특히 일부 유럽 기업인들이 주한EU상공회의소 대표단 명목으로 북한을 방문하여 북측 상공인 및 경제 관료들과 접촉을 하는 통로 역할을 하였다.[29] EU 내 대북진출기업 또는 예정기업들의 정기적 모임은 집행위원회

실무담당자들이 대북정책을 입안하는데 상당한 영향력을 행사하였다.[30]

EU가 역내 북한인과 북한단체에 대한 독자적 대북제재안을 마련하기 전까지만 해도 회원국들은 개별적으로 북한과 무역거래를 진행했었다. EU 회원국 소속 기업들은 북한의 천연자원을 선점하기 위해 대북투자를 늘렸다.[31] 회원국 기업들의 투자 동기별 사업 유형을 분석해보면 다음과 같다. 첫째, 자원 확보이다. 주지하는 바와 같이 전 세계적으로 자원・에너지 확보 경쟁이 심화되고 있다. 그런데 북한은 미지의 개척지대로서 광물자원의 보고로 평가받고 있다. 그러한 점에서 과거 EU는 북한의 광물 및 지하자원에 대해 많은 관심을 두고 투자하였다.[32] 만약 북한 핵문제가 해결되고, 북한-EU 대화가 재개된다면 우선적으로 광물자원에 대한 투자가 재개될 것이 예상된다.

두 번째는 기간산업에 대한 선점이다. 일반적으로 어떠한 산업이든지 선점에 대한 효과는 매우 크다. 따라서 북한의 개방 즉, 국제사회로의 편입이 가속화될수록 EU 기업의 북한 기간산업에 대한 투자가 활발해질 것이다. 세 번째는 이머징 마켓에 대한 기대 때문이다. 북핵문제가 해결되면 테러지원국 해제는 물론이고 각종 대북 경제제재가 해제될 것이다. 현재 북한은 '경제-핵 병진 노선'에서 '경제 총력 노선'을 밝히며 비핵화 의지를 보이고 있다. 그리고 미국은 이에

---

29) 2007년 3월 주한EU상공회의소 주도로 외국 기업단이 개성공단을 방문한데 이어 EU 집행위원회는 북한 기업들을 이탈리아 토리노로 초청 북-EU 기업 간 비즈니스 워크숍을 개최했다.

30) 초국적 기업들의 초국적 침투는 주로 정책네트워크 중심의 집행위원회와 연계를 목적으로 한다. 물론 이사회를 통한 우회적 정책참여 역시 병행된다. 그러나 이사회는 비공식적 회합과 표결이 일반화된 폐쇄적 정책결정구조이므로 이익집단의 침투가 원천적으로 제한된다. 무엇보다도 사적 행위자와 집행위원회 간 연계는 양자 간 경제・사회적 이익동인이 상당부분 일치하기 때문이다. Morten Egeberg and Jarle Trondal, "An Organization Theory Perspective on Multi-level Governance in the EU," *Advanced Research on the Europeanization of the Nation-State*, Working Papers 97/21, Norway, 1997, pp.1-20.

31) Morten Egeberg and Jarle Trondal, "Differentiated Integration in Europe: The Case of the EEA Country Norway," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1, 1999, pp.133-142.

32) 중국도 북한산 희귀금속에 주목하여 텅스텐, 마스네사이트, 몰리브덴 등 주요 5개 광물을 역점 투자대상으로 꼽고 조사・개발・판매권 확보에 주력하고 있다. 특히 무현, 덕현 등 주요 철광 개발권을 확보하고 북한 최대 구리광인 혜산청년동광의 운영기업을 인수하였다. 이혜정, "EU 신아시아 전략의 분석과 시사점,"『한국경제주평』, 한국경제연구원, 통권 284호, 2008, p.19.

대한 대가로 대북제재 해제 및 대북 경제적 보상을 약속하고 있다.[33] 북핵문제 해결과 북한의 경제발전은 국제사회의 대북 경제 투자를 제고시킬 것이다.[34] 즉, EU 기업들은 이머징 마켓(emerging market)으로서 북한의 경제적 성장에 대한 기대 차원에서 북한에 투자를 진행해왔다. 과거의 경험에 비추어 보아 만약 정치적 상황이 나아진다면 EU의 대북 경제협력은 확대될 것이다.

5. 결 론

탈냉전 시기 EU의 대북정책은 북한의 적극적 공세의 결과라기보다는 '신아시아 전략'의 큰 틀 속에서 진척되었다. EU가 북한과의 외교정상화를 통해 개별 회원국 차원에서 공동체 차원으로 대북정책을 확장시킨 것은 EU의 심화와 확대 속에서 나타난 내적 갈등과 외적 위험요소를 분산하기 위함이었다. 중동유럽 국가들의 EU 가입 당시 열악한 인권상황은 유엔에서 북한의 인권문제를 제기함으로써 신규가입 국가들의 인권을 증진시키는 계기가 되었다. 그 결과 EU는 회원국들의 결속력을 높이면서 아시아에서 연성권력을 확대시킬 수 있었다. 이처럼 EU의 인권정책을 포함한 대북정책 이면에는 아시아 지역에서 그들의 위상을 제고하려는 의도와 더불어 EU 정체성을 확인하려는 의도가 있었다.

대외정책에 있어서 EU가 국제사회의 신뢰성을 잃지 않기 위해서는 회원국 간 일치된 입장이 표출되어야 한다. 그러나 EU가 공동외교안보정책을 통해 한목소리를 낸다할지라도 사실상 제3국과의 관계에서 공동의 입장을 보여주진 못했다. 이는 EU의 대외정책이 회원국 개별의 주권과 밀접하게 연결되어 있기 때문이다. 특히 공동외교안보정책은 회원국 간 동의를 필요로 하기 때문에 민감한 문제에 공동의 목소리를 내는 것이 어렵다고 할 수 있다. 따라서 EU가 회원국

33) 『노컷뉴스』, 2018. 5. 15.

34) European Union External Action. "The EC-democratic Peoples's Republic of Korea(DPRK)-Country Strategy Paper 2001-2004." 31 December 2001. http://eeas.europa.eu/archives/docs/korea_north/docs/01_04_en.dpf (검색일: 2019. 7. 20)

들로부터 동의를 얻기 쉬운 연성권력에 기초한 방어적 대외전략을 실행하는 것은 충분히 이해할 수 있는 부분이다.

EU는 북한과 큰 이해관계를 맺고 있지 않다. 지리적으로도 멀리 떨어져 있으며 정치적으로도 중요한 관계를 맺고 있지 않다. 그럼에도 EU가 북한의 인권, 비핵화 문제, 경제적 지원 등에 지속적인 관심을 가져온 이유는 EU 또한 한반도에서 정치·경제적 이익을 획득하기 위함이라고 할 수 있다. 그러나 EU가 한반도 문제에 관심을 기울이는 것은 단순히 경제적 이익을 추구하기 위함만은 아니다. EU는 대북정책을 통해 28개 회원국(영국 포함) 간의 내재적 가치를 실현하고 동질성을 확인하는 좋은 기회로 활용하고 있다. EU가 북한의 인권문제를 특히 강조하는 것은 중동유럽 국가들의 미진한 인권보호라는 맥락에서 설명할 수 있다.

EU의 북한 인권에 대한 관심은 그 의도와는 달리 EU-북한 관계 악화에 일조하였다. 그럼에도 EU는 북한에 대한 인도적 지원, 식량 지원, 기술지원을 꾸준히 진행하였다. 그러나 최근 EU는 유엔 안보리의 제재와는 별도로 독자 제재안을 마련하는 등 선택적 포용정책을 실행하고 있다. EU의 국제적 영향력 약화로 인한 유럽의 분열을 막고 EU가 대외정책에서 한목소리를 내는데 한반도 문제는 유리하게 작용하고 있으며 그동안 보지 못했던 EU의 대북 강경정책으로 나타나고 있는 것이다. EU의 대북 강경정책은 유로존 사태와 브렉시트로 인해 공동의 목소리를 잃어가고 있는 시점에서 그들의 영향력을 회복하는데 분명히 도움이 되고 있다.

당분간 EU가 한반도 문제에 큰 영향력을 미칠 것이라고 보긴 어렵다. 하지만 EU가 북한과의 관계에서 즉시 얻을 수 있는 이익은 없을지라도 아시아 전략이라는 거시적 목표를 놓고 본다면 EU에게 대북지원은 충분한 동기와 이익을 줄 수 있을 것이다. EU는 EU-아시아 차원에서 공동정책을 수행하고 한반도 문제에 개입함으로써 유로존 사태와 브렉시트로 인해 약화된 EU의 국제적 지위와 외교적 영향력을 향상시킬 수 있을 것이다. 과거 지역안보를 군사적 차원에서만 접근하였다면 환경의 변화와 환경오염에 따라 이제는 환경안보도 지역안보에서

중요한 위치를 차지하게 되었다. 이는 EU에게 있어서 아시아 지역과의 경제교역에 깊이 참여할 수 있는 기회가 주어졌다는 의미이기도 하다. EU는 ARF의 참여국인 동시에 비전통적인 안보도 함께 논의되는 ASEM 회원국이다. EU는 동아시아에서 중요한 경제파트너로 인식되고 있음에도 아시아에서 중요한 안보 행위자는 간주되지 않는다는 사실은 가까운 시일 내에는 변함없을 것이다. 그럼에도 세계무역의 30% 이상을 차지하고 전 세계 GDP의 50%를 차지하는 EU를 과소평가해서는 안 되고 한반도 문제의 중재자로서 활용할 방안을 강구할 필요가 있다. 이러한 관점에서 EU의 최근 대외정책의 변화를 철저히 분석하고 EU의 대한반도 정책에 관한 다양한 분석 및 검토가 필요하다.

참고문헌

구갑우. “대북제재의 정치적 목적은 무엇인가?”『2016 북한연구학회 춘계 학술회의 자료집』. 서울: 북한연구학회. 2016.

국정기획자문위원회. “문재인정부 국정운영 5개년 계획.” 2017년 7월.

김진아. “2014년 유엔총회 북한인권 결의를 통해 본 유엔인권메커니즘 동학에 관한 연구: 그 함의와 전망을 중심으로.”『국방정책연구』. 제31권 제1호. 2015.

김학노. “한반도 평화프로세스와 유럽-북한 관계.” 통일문제국제학술회의 자료집. 2002.

도경옥. “유엔 총회의 2016 북한인권결의 채택.”『정세와 정책』. 2017년 1월호.

박용수 외.『Asia-Europe Meeting(ASEM): 아시아-유럽 동반자관계의 모색과 정립』. 서울: 엠에드. 2002.

박홍규.『EU의 동아시아 전략-북핵문제를 중심으로-』. 외교안보연구원 정책연구시리즈. 2005.

주한유럽대표부. “유럽연합-한국 무역과 투자 FTA 발표 5주년.” 자료집. 2016.

최진우. “영국과 이라크 전쟁: 영미 특수관계와 블레어 수상의 리더십.”『세계지역연구논총』.제24집 3호. 2017.

최진우 외. “유럽연합의 대북정책의 변화와 연속성.” 한양대 산학협력단. 2017. p.78.

최현아・젤리거베른하르트. “북한 환경문제 해결을 위한 협력 방안-유럽연합(EU) 지원사업이 주는 시사점을 중심으로.”『통일연구』. 제21권 1호, 2017. p.53.

통일부 통일교육원.『2017 북한이해』. 서울: 통일부 통일교육원. 2017.

Andersson, Magnus and Bae, Jinsun. “Sweden’s Engagement with the democratic Peoples’s Republic of Korea. ‘*North Korean Review*. Vol. 11, No. 1, 2015.

Berkofsky, Axel. “EU’s Policy towards the DPRK: Enlargement of Standstill?” EIAS Publications BP 03/01. 2003. pp.9-10.

Berkofsky, Axel. “the European Union in North Korea: Player or only Payer.” ISPI. 2009.

Berkofsky, Axel. “the EU’s relations with china, Japan and North Korea. Implications for the EU’s Role and Engagement in Asian Security.” *Institute for the Study of International Politics*. 2010.

Chalmers, Damian and Gareth Davies, Giorgio Monti. *European Union Law*. Cambridge University Press 2nd ed. 2010.

Christopher Patten. 2002. “The Relationship between the EU and Asia One or Many? Speech at Chatham House, London, 6 September.”

ECHO Factsheet. “North Korea(DPRK).” May 2017. http://ec.ruropa.eu/echo/files/aid/countries/factshets/dprk_en.pdf (검색일: 2019. 6. 13)

EEAS, European Union External Actions. disarmament. Non-Proliferation, and Arms Export Control. http://eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/about/index_en.htm (검색일: 2019. 6. 13)

European Commission. “European Union, Trade with North Korea.” 3 May. 2017. http://trade.ec.europea.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_11342.pdf (검색일: 2019. 6. 18)

European Commission. “North Lorea” EU Expands Sanctions Against the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK). “6 April 2017. hppt://www.consilium.europa.eu/en/press/press_releases/2017/04/06_eu_sanctions_dprk/ (검색일: 2019. 6. 18)

European Commission. “EU restrictive measures against North Korea.” http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/history_north_korea (검색일: 2019. 7. 19)

European Union External Action. “DPRK and the EU.” 26 June 2016

http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters_homepage_en/4186/DPRK%20and%20the%the%20EU (검색일: 2019. 7. 19)

European Union External Action. "Fact Sheet: EU-Democratic Peoples's Republic of Korea(DPRK) relations." 7 April 2017. http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170407_eeas_eu-dprk_fact_sheet.pdf (검색일: 2019. 7. 19)

European Union External Action. "The EC-democratic Peoples's Republic of Korea(DPRK)-Country Strategy Paper 2001-2004." 31 December 2001. http://eeas.europa.eu/archives/docs/korea_north/docs/01_04_en.dpf (검색일: 2019. 7. 20)

Egeberg, Morten and Jarle Trondal, "An Organization Theory Perspective on Multi-level Governance in the EU," *Advanced Research on the Europeanization of the Nation-State*, Working Papers 97/21, Norway, 1997, pp.1-20.

Egeberg, Morten and Jarle Trondal, "Differentiated Integration in Europe: The Case of the EEA Country Norway," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1, 1999, pp.133-142.

European External Action Service(EEAS). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 28 June. 2016.

European External Action Service(EEAS). Fact Sheet: EU-Democratic People's Republic of Korea (DPRK) Relations. 1 June. 2016.

European Commission. Humanitarian Aid and Civil Protection. 2001.

European Commission. *Towards a New Asia Strategy*, Com (94) 314 final, 1994.

European Commission. A World Player: The European Union's External Relations, Luxembourg: Office for Official Publications of the

European Communities, 2004a.

European Commission. Strategy Paper and Indicative Programme for Multi-Country Programmes in Asia 2005-2006, 2004b.

European Commission. "Overview." in EU's Relations with the Democratic People's Republic of Korea-DPRK(North Korea), 2005a.

European Commission. "Overview." in The EU-South Korea Relations in 2006, 2006.

European Council, Joint Press Statement, 8th Republic of Korea-EU Summit, Seoul, 15 September 2015, http://europa.eu/!pD73QR (검색일: 2019. 5. 13)

European External Action Service (EEAS), EU-DPRK Political Dialogue-14th Session, Brussels, 25 June 2015, http://europa.eu/!Xm36fP (검색일: 2019. 5. 13)

European External Action Service (EEAS), Fact Sheet: EU-Democratic People's Republic of Korea (DPRK) Relations, 1 June 2016, http://europa.eu/!Hq38kF (검색일: 2019. 1. 20)

European External Action Service (EEAS), Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 28 June 2016, http://europa.eu/globalstrategy/en/node/2 (검색일: 2019. 5. 12)

EU Institute for Security Studies (EUISS) and Korea National Diplomatic Academy (KNDA), Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI) and EU-ROK Cooperation: Outcomes, Recommendations and Way Forward, September 2015, http://www.iss.europa.eu/activities/detail/article/northeast-asia-peace-andcooperation-initiative-napci-and-eu-rok-cooperation (검색일: 2019. 4. 12)

EU Council-General Relations. 2002. Press Release No. 14184/02.

Jeffries, Ian. *Contemporary North Korea-A guide to economic political development*. London: Routledge. 2009.

Jong-Sue, Lee. "A Study on the EU Policy's feature with the DPRK and the Possibility of a Stabilizer for the Korean Peninsula." *the Europe Research.* Vol. 26. No. 3. 2008. p.211.

Monde, Le. "Direction of DPRK-EU Economic Relation after the North Korean Nuclear Crisis." *Global Business Report.* Vol. 7. 2007. p.19.

Presidency Conclusions. "Declaration on the Democratic People's Republic of Korea(DPRK)." 18/19 June 2009. http://www.consilium.europa.eu/eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf (검색일: 2019. 4. 12)

South Korean Ministry of Foreign Affairs, Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative. Moving beyond the Asian Paradox towards Peace and Cooperation in Northeast Asia, Seoul, May 2014, http://www.mofa.go.kr/ENG/North_Asia/res/eng. pdf (검색일: 2019. 3. 11)

United Nations Human Rights Council (UNHRC), Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea (A/HRC/25/63), 7 February 2014, http://undocs.org/A/HRC/25/63 (검색일: 2019. 4. 11)

Vanhoomacker, Sophie. "The institutional framework." *International Relations and the European Union*, 2nd ed., Oxford University Press. 2011.

Wertz, Daniel JJ Oh, and Kon Insung. DPRK Diplomatic Relations. ISSUE BRIEF. The National Committee on north Korea. 2016, pp.2-12.

『연합뉴스』, 2017. 9. 8.

『노컷뉴스』, 2018. 5. 15.

Abstract

A Study on the Implementation and Limitations of EU Policy toward North Korea

Lee, JongSue (EUPI)
Mun, Inchul (The Seoul Institute)

The European Union that has the political and economic power of the international community can be a potential actor in resolving problem of North Korea and the Korean Peninsula. The multi-level diplomatic approach of EU provides many implications for resolving the problem on the Korean Peninsula. In other words, the EU's multi-level foreign policy pursues a multilateral solution through bilateral negotiations. Representative European Union's North Korea policy is selective engagement policy. On the other hand, there are obvious limitations to EU policy toward North Korea. The purpose of this paper is to examine the European Union's foreign policy. Second, we analyze the advantages and limitations of the European Union's foreign policy on the Korean peninsula. And third, it draws the need to Diplomatic close cooperation between the EU and Korea for a peaceful resolution on the North Korea nuclear issue or the Korean Peninsula problem.

Key Words: EU's Korean Peninsula Policy, EU's North Korean Policy, Multi-level Foreign Policy, Select Engagement Policy

투고일 : 2019.08.01 심사일: 2019.09.01 게재확정일: 2019.09.05.

Ⅳ

북한 지도자의 호칭과 우상화에 관한 연구

이흥석 (합동참모본부)

1. 서 론
2. 우상화에 대한 이론적 배경
3. 북한지도자의 호칭 변화
4. 북한지도자와 제도적 호칭전략
5. 결론 및 시사점

Summary

본 논문은 북한이 최고지도자에 대한 우상화를 달성하는 하나의 방법으로 상징조작에 주목하여, 당 또는 국가기구에서 발표하는 호칭의 변화를 '제도적 호칭전략'의 관점에서 살펴본다. 제도적 호칭전략은 북한이 수령제 정치체제를 유지하기 위하여 최고지도자와 선대 수령에 대한 호칭을 당대회와 최고인민회의에서 제도적 절차에 따라 차별화하면서 쌍(雙)권위화 하는 것으로 조작적으로 정의한다. 이에 대한 연구결과는 다음과 같다. 북한은 첫째, 최고지도자에 대한 호칭은 후계자 시기, 집권 시기, 권력 안정 시기로 구분하여 당정군을 아우르는 상징적 수령 호칭과 당적 직책, 국가적 직책 그리고 사후 호칭으로 구분하여 사용했다. 둘째, 당정군을 아우러는 상징적 호칭은 위대한 수령, 최고영도자, 최고대표자로, 당적 직책은 당 비서, 당 총비서, 당위원장으로 국가적 직책은 주석, 국방위원장, 국무위원장으로 차별화했다. 특히 권력 안정화 시기는 선대 지도자의 직책은 폐지하고 현 최고지도자의 직책은 새롭게 만들어 호칭함으로서 체제안정을 대내외에 과시했다. 셋째, 최고지도자에 대한 호칭을 제도적으로 차별화, 쌍권위화하여 우상화로 연결하는 절차와 방법은 경로의존적으로 반복했다. 마지막으로 최고지도자에 대한 호칭은 권력의 안정성에 비례하며, 권력의 안정성 즉 체제의 내구성은 우상화를 반영하는 하나의 지표로 고려할 수 있다.

| **주제어** | 최고지도자, 우상화, 호칭, 권력의 안정성, 제도적 호칭전략

1. 서 론

북한은 2008년 당시 주한미군사령관 샤프 장군이 '김정일 유고에 대비한 대응책을 마련해야 한다'고 발언한 것에 대하여 2009년 5월 3일 조평통 대변인 담화에서 '우리의 최고존엄을 들며 망발을 놓고 있으며, 용납할 수 없는 적대행위'라고 비난했다. 이후 북한은 김정일, 김정은에 대한 비판적 언론보도나 행동에 대하여 최고존엄을 모독한다는 이유로 강력하게 반발해 왔다.

한편, 2019년 4월 11일 북한 노동신문을 보면 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 최고인민회의 상임위원장으로 선출된 최용해가 김정은을 국무위원장으로 추대하는 연설에서 '경애하는 김정은 동지를 전체 조선인민의 최고대표자이며 공화국의 최고령도자인 조선민주주의인민공화국 국무위원장으로 추대하였다'고 보도했다.[1] 이어서 4월 12일 회의 소식을 추가로 전하면서 '위대한 김정은 동지를 전체 조선인민의 최고대표자이며'라고 재 언급했다.[2]

최고대표자라는 용어는 북한 공식매체에서 최초로 보도된 호칭이다. 지금까지 김일성, 김정일 그리고 김정은을 호칭할 때 직책 앞에 추가로 언급된 미사여구는 수령, 영도자, 장군 등 다양하게 사용되었으나 '최고대표자'는 처음 언급되어 주목을 받고 있다. 여기에는 북한 수령의 권위를 생산하는 정치공학이 깔려있다. 호칭은 단순한 미사여구가 아니라 수령의 우상화와 연계되고, 권력의 안정성을 간접적으로 확인 할 수 있는 지표가 될 수 있다. 이러한 배경에서 최고대표자 호칭과 관련하여 다양한 전망이 나왔다. 김정은이 헌법을 개정하여 최고인민회의 상임위원장이 가지고 있었던 '국가수반'이 될 것이라는 전망,[3] 1972년 사회주의 헌법을 개정하면서 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 김일성이 가졌던 '주석'의 권한에 근접할 것이라는 평가 등 대체로 김정은의 국가기구에 대한 통제력이 강화된 것으로 보았다.[4]

---

1) 『로동신문』, 2019. 4.12.
2) 『로동신문』, 2019. 4.15.
3) 『조선일보』, 2019. 4.15.
4) 김일기, "공화국 무력 최고사령관 호칭에 대한 의미 분석," 이슈브리프 통권 122호 (서울:

북한에서 최고지도자 즉 수령은 당정군 최고수위로 절대권력을 보장한다. 최고지도자는 세습되고, 선대 수령과 후대 수령의 차별화, 권위의 유지와 재생산은 세습 승계를 보장하는 안전판이다. 권력이양의 관점에서 보면 선대 수령의 권위를 보존하면서 후대 수령의 권위를 재생산하는 것은 대외적으로 체제를 유지하고, 대내적으로 수령제를 유지할 수 있는 자양분이다.

북한은 수령의 권위와 후계 승계를 위하여 권위주의적 통치방식을 기반으로 물리적 권력의 행사, 당국가기구를 통한 제도화 그리고 주민의 감정과 이성에 호소하는 우상화를 정치권력 유지의 방법으로 사용했다. 특히 우상화는 김일성의 항일빨치산 혁명투쟁을 역사적 맥락으로 각색하고 주체사상을 당의 유일사상으로 내세워 역사를 재해석하여 북한 전반을 수령에게 무조건 충성하게 만드는 정치문화를 만들었다. 더불어 후계 승계라는 세습의 권력이양은 후계자에 대한 우상화와 가계에 대한 우상화를 동반하며, 이것은 경로의존적인 방법을 반복했다. 따라서 본 연구에서는 수령의 권위를 보장하기 위한 우상화 수단 중 상징조작에 주목하여, 북한이 당 또는 국가기구에서 발표하는 호칭의 변화를 '제도적 호칭전략'의 관점에서 살펴보고자 한다.

제도적 호칭전략은 북한이 수령제 정치체제를 유지하기 위하여 당대회, 최고인민회의라는 공식제도에서 수령의 직책에 맞는 당정군을 아우르는 상징적 호칭, 당과 국가기구의 최고직위를 추대하고, 선대 수령과 후대 수령의 직위는 차별화하면서 쌍(雙)권위화[5]하는 것으로 조작적으로 정의한다. 따라서, 김정은을 최고대표자라로 호칭한 것은 수령 우상화와 비례한다는 가설을 제도적 호칭전략의 관점에서 증명하고자 한다. 이러한 주장을 증명하기 위하여 김일성, 김정일 그리고 김정은 시대의 호칭과 직책변화를 후계자시기, 집권시기, 권력안정시기로 구분하여 연구한다.

국가전략연구원, 2019.4.24.)

5) 당 규약, 헌법에 근거하여 선대 수령의 생전 직책을 유지하면서 후대 수령의 직책은 새롭게 만들어 선대와 후계 수령의 권위를 동시에 유지하는 제도적 절차이다. 예를 들면 김일성은 영원한 주석, 김정일은 영원한 국방위원장, 김정은은 국무위원장으로 호칭한다. 수령의 권위는 절대적이므로 사후에도 선대 수령의 권위를 유지하는 것은 수령 승계의 정당성을 담보하면서 더불어 후계 수령의 권위도 보장할 수 있기 때문이다.

2. 우상화에 대한 이론적 배경

가. 수령제와 우상화

북한체제는 유일지도체제, 신정체제, 유격대국가체제, 조합주의적 사회주의체제, 수령제체 등 다양하게 정의할 수 있으나, 기본적으로 사회주의체제의 보편성과 더불어 수령제라는 특수성을 가지고 있다. 수령은 김일성종합대학 총장이었던 황장엽이 '당과 수령에 대한 충실성은 종합대학의 제1의 생명이고 영광스런 전통이다'라고 강조한 이후 통용되기 시작했다.[6] 이러한 수령의 지위와 역할은 주체사상, 수령론, 혁명적 수령관, 사회정치적 생명체론에서 정당성을 담보한다. 따라서, 수령은 '당과 인민대중의 최고령도자이며, 최고뇌수이며, 가장 위대한 령도자'라고 설명한다.[7] 더불어 수령의 후계자에 대한 자격도 엄격히 규정하고 있다. 후계자의 자격은 '수령을 받들고 추대하는 경우에는 상당 기간 수령의 몸 가까이에서 모시고 보좌하는 수령의 의사를 받아들여, 당과 국가의 전반 사업과 혁명 및 건설의 모든 분야에서 수령의 령도를 확실히 실현하는 유일한 지도자'라고 설명한다.[8] 이와 같이 수령의 대를 이어가는 후계자는 '수령의 직계 적통으로 한정했다.

북한은 이러한 이론적 토대에 근거하여 수령제를 정착하기 위하여 1967년 12월 최고인민회의 제4기 제1차 회의에서 채택한 정부강령 제1항에 '주체사상을 수령의 유일사상이라고 규정했다. 1970년 제5차 당 대회에서 개정한 당 규약에 '유일사상체계확립'과 함께 '당원이 당의 유일사상체계를 확립하는 것은 수령을 보위하며, 수령의 교시를 관철하기 위하여 투쟁하는 것'으로 명시하여 수령에 대한 충성을 구체화했다. 이어서 1972년 사회주의헌법을 개정하면서 '주석제'를 신설하여 수령제를 공식화했다. 이후 1974년에 '당 유일사상체계 확립 10대 원칙'을 발표하여 수령에 대한 충성심이 가장 중요한 원칙이라고 강조했다.

---

6) 『로동신문』, 1966.10.1.
7) 사회과학연구소, 『현대조선말사전』 (평양: 과학백과사전출판사, 1981). p.1508.
8) 김유민, 『후계자론』(평양: 신문화사, 1984). pp.57-62.

‘유일사상체계 확립 10대 원칙’은 “수령님에 대한 충실성의 대헌장”이며 조선로동당 규약이나 헌법보다 더욱 높은 지위를 갖고 있다고 설명한다.[9] 따라서 북한의 규범체계는 수령의 교시-유일사상체계 확립 10대 원칙-당규약-헌법-법률 순으로 볼 수 있다.[10] 2012년 김정은 집권이후 ‘당 유일사상체계 확립 10대 원칙’을 2013년에 ‘당 유일영도체계 확립 10대 원칙’으로 개정하여, 젊은 수령에 맞는 충실성의 대헌장으로 개조했다. 특히, 2016년 제7차 당 대회에서 개정한 당 규약에는 ‘김일성, 김정일 동지를 영원한 수령’이라고 명문화하여 선대 수령을 반신화하면서 후대 수령의 정통성을 보장하는 조치를 했다.

북한은 세습 승계과정에서 우상화를 대내 결속을 도모하고, 대외적으로 체제를 유지하는 수단으로 활용했다. 우상화는 “장애물로 인해 진실의 실상을 제대로 파악할 수 없으며, 인간을 지나치게 과장하여 신의 위치까지 올려놓은 상태”이며 신격화는 극단적 형태라고 정의하고 있다.[11] 이러한 우상화는 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 특히 권위주의체제에서 지도자에 대한 국민의 복종을 담보할 수 있는 정치적 수단이 될 수 있다. 우상화는 권력이라는 물리적 강제력에 추가하여 ‘상징조작’을 이용한다. ‘상징조작’이란 의식, 노래, 표어, 모형 등의 상징물을 이용하여 대중들의 심리를 조작함으로서 지배의 정당성을 수용하는 것이라고 한다.[12]

메리암(Charles E, Merriam)은 이러한 상징조작은 미란다(miranda)와 크레덴다(credenda)로 설명할 수 있는데, 미란다는 감정에 기반하여 기념일, 음악과 노래, 역사조작, 시가행진 등을 사용하여 우상화를 달성하는 것이다. 크레덴다는 피지배자에게 정부에 대한 존경, 복종, 희생, 합법성을 이용하여 권력을 수용하게 만드는 것이다.[13] 이와 같이 미란다와 크레덴다는 피지배자의 감정과

9) 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 『김정일동지략전』 (평양: 조선로동당출판사, 1999), p.159.
10) 이기동, “권력구조적 측면에서 본 북한 노동당 신 규약,” 『북한의 노동당 규약 개정과 3대 권력세습』 (국가안보전략연구소, 2011년 학술회의, 2011.2.7.), p.40.
11) 조용관, “북한체제 특이성의 역사 문화적 가능조건에 관한 연구,” 『북한연구학회보』 제6권 2호 (2002). p.153.
12) Charles E, Merriam, Political Power, 신복룡 역, 『정치권력론』 (서울: 선인, 2006). p.159.

이성에 호소하여 다양한 상징조작으로 지배자에 대한 우상화를 달성하여 인간을 내면으로 부터 복종시키는 고차원적이고 문명적인 통치방식이며[14] 궁극적으로 권위주의적 지배의 시간적 지평을 연장하는 수단으로 전용할 수 있다.

북한체제에서 3대 세습의 역사적 맥락은 혁명전통에 있다. 북한은 김일성의 항일무장투쟁을 혁명전통이라는 명목으로 각색하여 체제의 정통성으로 재해석했다. 이러한 혁명전통에 대한 역사 재해석은 1950년대 후반 빨치산 중심의 김일성계열이 반종파투쟁을 극복하고 당내 주도세력으로 성장한 것을 계기로, 1960년대 주체사상이 당의 유일사상으로 격상되면서 김일성 유일지배체제가 발아되는 시기와 맞물려 이루어졌다.

김일성에 대한 개인숭배는 1961년 제4차 당대회에서 개정한 당규약에 '당이 항일빨치산의 혁명전통을 계승'했다고 명시하고, 1966년 제2차 당대표자회에서 김일성이 유일사상체계를 언급한 이후 시작됐다. 개인숭배의 목적은 수령 중심의 단결을 재고하여 김일성에게 절대 충성하는 수령제를 구축하는 것이었다. 이러한 배경에는 엘리트층 내부에서 벌어진 치열한 권력투쟁을 활용한 측면도 있다.[15] 이러한 개인숭배는 '경애하는 수령'에서 출발하여 당 보다 선행적으로 김일성을 찬양하고, 김일성에 대한 호칭의 격이 높아지면서 1967년 9・9절 이후 본격적인 우상화 단계로 접어들었다.[16] 김일성에 대한 우상화는 김씨 일가에 대한 가계 우상화로 이어지고, 후계자론과 연결되어 세습승계를 위한 정당성을 담보하는 기제로 변모했다. 그러므로 김일성의 항일무장투쟁은 북한의 역사로 각색되어 사회 전반에 대한 학습으로 이어졌고, 1970년 제5차 당대회를 계기로 북한체제의 정체성이 김일성으로부터 발아되는 것으로 정리되었다.[17] 더불어 세습의 후계 형태는 후계자 김정일에 대한 우상화도 병행했다.

---

13) Charles E, Merriam, 앞의 책, pp.163-186.
14) 이극찬, 『정치학』 (서울: 법문사, 1999). pp.211-213.
15) 북한 정치체제는 해방이후 국내파, 소련파, 연안파, 빨치산계열 등 정치연합을 형성하였으나, 김일성 중심의 빨치산세력이 파벌투쟁에서 승리하면서 김일성 유일지배체제를 구축했다.
16) 극동문제연구소, "북한언론에 대한 연구," 『연구논총』 제20호(1972.10). pp.87-88.
17) 유석열, 『북한정책론』 (서울: 법문사, 1988). pp.91-92.

김정일은 1973년 당 비서에서 출발하여 1980년 제6차 당대회에서 정치국 상무위원 등 4개 직위를 겸직하면서 후계자로 공식화 되었다. 김정일의 호칭은 1973년 이후 '당중앙', '친애하는 지도자'로 시작하여 1980년대는 '영도자', '탁월한 철학자이며 뛰어난 조직가', '당과 인민의 영명한 지도자', 그리고 '존경하는 지도자' 등으로 변화했다.[18]

김정일이 2008년 병환으로 쓰러진 후 이를 극복하고 2009년부터 시작된 김정은에 대한 후계구축 과정에서 김정은을 샛별대장, 청년대장으로 호칭하면서 더불어 발걸음이라는 노래를 보급하여 우상화도 병행했다. 또한 김정은의 혁명일화로 대덕산 초소를 홍보하고, 산업시설에 대한 CNC화를 선전했다.[19] 후계체제 과정에서 이루어진 우상화는 김일성의 항일무장투쟁을 역사적 맥락으로 한정하고, 백두혈통이라는 빨치산의 적통만이 후계자가 될 수 있는 논리로 재탄생되어 세습의 정당성을 담보하는 기제로 활용된 것이다.

북한은 선대 수령과 후대 수령에 대한 우상화는 양자의 권위를 차별화하면서 동시에 쌍권위화했다. 선대 수령인 김일성과 김정일을 2016년 제7차 당대회와 최고인민회의 제13기 4차 회의에서 개정한 당규약과 헌법에 '영원한 수령'으로 명문화하고 반신화(半神化)[20]함으로서 사후에도 우상화했다. 더불어 후대 수령인 김정은은 '최고영도자'로 호칭하였으나, 2019년 4월에 열린 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 '최고대표자'로 호칭했다. '최고대표자'라는 호칭은 김정은을 우상화하여 선대 수령과 차별화하고, 권력의 안정성을 대내외에 과시하는 상징전략으로 볼 수 있다. 이와 같이 북한은 최고지도자의 절대 권위를 보장하고 세습승계를 위하여 우상화를 추진하면서 상징적 호칭이나 당과 국가기구의 직책을 제도화하는 제도적 호칭전략을 활용하여 선대 수령과 현재 수령의 권

18) 이상민, "북한의 정치과정에서의 개인우상화정책: 「로동신문」 등의 내용분석을 중심으로," 『한국과 국제정치』 9권 1호(서울: 극동문제연구소, 1989). p.149.

19) 대덕산 초소의 우상화는 '물이 없어 군인들이 고생할 때 김정은이 지하수를 제공했다'는 것이며, 'CNC는 총대와 함께 수호와 창조의 두 전선이며 보검'으로 선전.

20) 김일성과 김정일 사후에 '영원한' 등의 미사여구를 호칭 또는 직책 앞에 사용하여 수령의 권위를 유지하면서 세습의 정당성을 담보하고 유훈통치를 제도화하는 것으로 설명할 수 있다.

위를 차별화하면서 쌍권위화(雙權威化)함으로서 세습의 정당성과 정통성을 담보하여 체제의 내구성을 강화했다.

나. 제도적 호칭전략

간디(Ganhdi)와 쉐보르스키(Przworski)는 독재도 제도화에 의존할 때 장기지배가 가능하다고 주장한다.[21] 북한은 일당독재와 일인독재가 혼합된 형태로서 2010년을 기준으로 가장 오래 지속하는 10개 독재체제 중에서 오직 북한만이 사회주의체제에 입각한 노동당 독재정치를 유지하고 있다.[22] 북한정치체제에서 제도화는 당 대회에서 채택하는 당규약, 최고인민회의에서 개정하는 헌법에 따라 이루어진다. 그러나, 이러한 제도화는 최고지도자의 세습 승계와 권위를 유지하는 수단으로 변질됐다. 당대회나 최고인민회의 개최 주기는 당 규약과 헌법에 명시되어있으나 정치환경에 따라 변경됐으며,[23] 당규약과 헌법은 수시로 개정되어 최고지도자와 후계자의 권위를 보장하면서 세습정권의 안정성을 확보하기 위한 절차적 정당성의 수단으로 변질됐다.[24]

제도적 호칭전략은 최고지도자의 직위를 당적・법적으로 명문화하여 세습의 정통성을 제도화함으로서 수령제를 유지하는 전략이다. 여기에서 제도적이라는 의미는 제도 즉 공식제도인 당대회에서 개정하는 당규약과 최고인민회의에서 개정하는 헌법에 명시하거나 또는 공식적인 추대사에서 언급하는 것으로 정의하고, 호칭은 수령을 상징하는 호칭, 당, 또는 국가기구의 직책으로 한정한다. 김정은의 상징적 호칭은 최고영도자, 당적 직책은 당 위원장, 국가적 직

---

21) 강명세, “북한독재체제는 왜 붕괴하지 않는가?,”『세종정책연구』2013-121 (서울: 세종연구소, 2013). p.11.

22) 정성윤, 차재윤 등, “북한체제 내구성에 대한 소고: 비교권위주의적 시각,”『통일정책연구』26권 1호 (서울: 통일연구원, 2017). pp.86-87.

23) 당 대회는 5년 주기이나 1980년 제6차 대회 이후 36년 만에 제7차 당 대회가 열렸고, 최고인민회의 대의원 선거도 5년 주기로 선출되어야 하나, 2003년 제11기 이후 2008년 김정일의 병환으로 2009년 개최되었다.

24) 후계구축을 위하여 국방위원회 제1부위원장, 당중앙군사위원회 부위원장을 신설하여, 각각 김정일과 김정은을 임명하였다. 또한, 주석과 국방위원장직위를 삭제하면서 그 명분을 김일성과 김정일과 관련된 직위이므로 없앤다는 논리이다.

책은 국무위원장이다.[25] 이러한 호칭은 수령이 권력을 장악하는 시기에 따라 구별할 수 있는데 본 논문에서는 후계시기, 집권시기, 권력안정화시기로 구분한다.

후계시기는 현 최고지도자의 호칭과 권한은 강화하면서, 후계자에게는 새로운 직위를 신설하여 임명한다. 김정일은 국방위원회 제1부위원장, 김정은은 당 중앙군사위원회 부위원장직을 신설하여 임명했다.

최고지도자의 사망으로 후계자가 집권하는 시기는 전 지도자는 반신화하여 우상화하면서, 현 지도자는 선대 지도자의 기존 직위는 승계하지만 직책은 물려받지 않고 변경하여 인수했다. 국가기구 직위의 변화를 살펴보면 김정일이 집권한 이후 김일성은 '영원한 주석'으로 반신화하면서 김정일은 국방위원장으로 추대했으며, 김정은이 집권할 때는 김정일은 영원한 국방위원장으로 김정은은 국방위원회 제1위원장으로 추대했다.

최고지도자의 권력이 안정기에 접어들면 선대 수령의 직책은 삭제하면서 '영원한' 등의 미사여구를 추가하여 반신화하고, 현 지도자에게는 새로운 호칭을 만들어 추대하는 전략을 사용했다. 김정은체제가 안정적이라고 볼 수 있는 2016년에 들어서면서 김일성과 김정일은 '영원한 수령'으로 추대하고 김정일의 직책이었던 국방위원장을 폐지하면서, 김정은을 국무위원장으로 추대했다.

또한, 최고지도자에 대한 상징적 호칭을 차별화하여 우상화했다. 김일성은 경애하는 수령, 김정일은 최고영도자, 김정은은 최고대표자로 호칭하였다. 따라서 호칭은 권력의 안정화에 따라 존칭이 높아지면서, 차별화되므로 우상화를 가늠하는 하나의 지표로 볼 수 있다. 이러한 제도적 호칭전략을 도표화하면 다음과 같다.

---

25) 직위는 직책상의 지위나 분담이며, 직책은 직위에 있어서 구체적인 권한과 책임을 동반하면서 보직이 부여되어있는 경우를 의미한다. 예를 들어 김정은의 당내 최고직위자이며 직책은 당 위원장이며, 국가기구의 최고직위는 국가수반이며 직책은 국무위원장이다.

[표 1] 제도적 호칭 전략

권력 단계	후계기	집권기	안정기
전임 지도자	직책 권한 강화	호칭 반신화	호칭 삭제/반신화
후임 지도자	직위 신설	호칭 변경	호칭 신설

*주: 후임 지도자는 집권기에 최고지도자가 된다.

3. 북한지도자의 호칭 변화

북한은 사회주의체제이자 당국가체제이므로 당은 국가보다 선행한다. 당 규약이 당의 정책방향을 규정하면 헌법은 당 규약을 법화하는 수단적 제도이며, 국가기관은 이를 집행하는 도구이다. 따라서 최고지도자는 상징적 호칭, 당 및 국가기구의 최고직위를 가진다. 수령 세습과 권력 안정화 수준에 따라 상징적 호칭은 존칭이 높아지며, 최고직위는 다양한 직책으로 제도화되면서 변화했다.

가. 김일성 시대 : 경애하는 수령과 당 중앙 그리고 지도자

김일성은 제1차, 제2차 당대회에서 당 부위원장, 1948년 9월 북한정권이 수립되면서 내각수상, 1949년 6월 30일 조선로동당이 창당될 때 당중앙위원회 위원장, 한국전쟁기간에 군사위원장으로 선출되면서 당위원장, 내각수상, 군사위원장 등 당정군 최고직위를 맡으며 최고지도자가 됐다.

김일성은 한국전쟁 종료이후 중소의 영향력에서 벗어나기 위하여 주체사상을 강조하였으며, 김일성 계열의 빨치산세력이 1956년 제3차 당대회를 계기로 당권을 장악하면서 패권적 연합질서가 무너졌다. 이후 김일성 계열의 권력독점에 대한 반발로 소위 '8월 종파투쟁'이 발생하였으나 김일성은 오히려 당적 지도를 강화한 후, 1958년 제1차 당대표자회에서 소련계와 연안파를 당내에서 종파주

의와 수정주의를 전파했다는 이유로 숙청하면서 권력투쟁을 마무리하고 단일지배체제를 확립했다.

김일성은 유일지배체제를 확립하는 과도기에 열린 1961년 제4차 당대회에서 수정주의와 교조주의를 극복하기 위하여 3대 혁명을 강조하면서 가장 중요한 것은 사상혁명이라고 언급했다. 참석자들은 당 대회 토론과정에서 '김일성 동지를 수반(首班)[26]으로 하는 영도'와 '항일빨치산의 혁명전통 계승'을 강조했다. '수반'이라는 호칭은 김일성의 절대 권력에 대한 제도화가 발아된 것을 의미하며, '항일빨치산 혁명전통의 계승'은 김일성의 항일무장투쟁을 중심으로 북한의 역사를 재해석한 것으로 볼 수 있다. 따라서 북한체제가 김일성 중심의 유일지배체제로 전환하는 분기점에 들어서면서 김일성에 대한 개인우상화가 발아되기 시작했다.

제4차 당대회 이후 김일성은 주체를 강조하기 시작했고, 1966년 10월 제2차 당대표자회에서 당 중앙위원회에 상무위원회를 복원하면서, 당 중앙위원회 위원장과 부위원장 직제를 폐지하고 총비서, 비서 직제를 신설했다. 이러한 개편은 형식적으로 '집체적 지도'를 상징하던 중앙위원회 중심의 조직체계를 김일성의 '단일지도성'을 넘어서 '유일지도성'을 강화하는 체제로 전환한 것이다.[27] 제2차 당대표자회 이후 김일성이 '당의 유일사상체계를 세우는 것은 당 건설에서 근본적 문제'라고 직접 언급한 것을 계기로 김일성에 대한 개인숭배가 시작되고, '수령'으로 공식적으로 호칭되기 시작했다.

1967년 5월 당 중앙위원회 제4기 15차 전원회의에서 당 사상문화 분야 책임자들을 당의 유일사상체계를 반대한다는 명분으로 처벌하면서, '당의 유일사상은 수령의 혁명사상'이라고 강조했다. 이어서 6월에 열린 제4기 16차 전원회의에서 김일성은 '당내 유일사상체계를 세울 것을 강조'하였는데, 이것은 수령의 유일적 영도를 보장하는 것을 함의하므로 수령에게 모든 권위가 수렴되면서 대

---

26) 반열 가운데 으뜸가는 자리, 행정부의 가장 높은 자리에 있는 사람

27) 이종석, 『조선로동당연구: 지도사상과 구조변화를 중심으로』 (서울: 역사비평사, 1995). p.298.

체불가의 존재로 격상됐다.[28]

당내에서 수령제를 구축하기 위한 정통성을 확보한 가운데 1967년 12월 제4기 1차 최고인민회의에서 정부강령 제1항에 '당의 주체사상을 수령의 유일사상'으로 규정하면서 혁명과 건설에서 수령론을 체계화했다. 또한 '혁명의 대를 이어 간다'고 강조하면서 김정일 후계를 암시하고 '혁명전통'에 대한 학습을 강조했다. 이후 김일성에 대한 찬사와 개인숭배가 강화되어 소위 '위대한 수령', '경애하는 수령'이라는 호칭을 사용하기 시작했다. 1970년 열린 제5차 당대회에서 채택한 당 규약에 '주체사상을 유일사상체계'로 반영하고, 당원의 의무를 신설하여 '당원은 유일사상체계를 준수'하도록 명시했다. 김일성은 당대회에서 정치위원회 위원, 비서국 총비서, 군사위원장에 추대됐다. 북한의 최고지도자 즉 수령이란 당의 직위에서 보면 당 총비서, 정치국 위원회의 수위, 군사위원회 위원장을 겸직한 인물이다.[29] 우선적으로 당적 직위를 확보한 가운데 국가기구에 대한 수령의 제도화가 이어졌다.

1972년 12월 최고인민회의 제5기 제1차 회의에서 사회주의헌법을 개정하면서 주석제를 신설했다. 북한은 주석제를 '수령의 유일적 영도를 철저히 보장하는 가장 우월한 국가정치지도체계'라고 설명했다.[30] 개정한 사회주의헌법에 '주석은 국가수반이며, 국가주권을 대표한다'고 명시하면서 김일성은 당과 국가의 수반으로 최고지도자 즉 수령이 됐다. 권력안정기에 김일성은 국가주석제를 신설하여 국가수반으로 입지를 다지면서, 수령이라는 호칭 앞에 '위대한, 경애하는' 등의 존칭을 사용하여 개인우상화를 강화했다.

북한은 김일성에 대하여 제도적 호칭전략을 사용하여 수령에 맞는 상징 호칭, 당적 최고직책과 국가적 최고직책을 부여하면서 김일성의 절대 권력을 보장했다. 더불어 김정일 후계체제를 구축하면서 우상화도 병행했다.

김정일은 1973년 9월 당중앙위원회 제5기 7차 회의에서 당 조직 및 선전선동

---

28) 스즈키 마사유키, 『김정일과 수령제 사회주의』 (서울: 중앙일보사, 1994). p.78.
29) 스즈키 마사유키, 같은 책, p.84.
30) 한석봉, 『조선민주주의인민공화국 국가사회제도』 (평양: 과학백과사전출판사, 1984). p.126.

담당 비서, 1974년 2월 당중앙위원회 제5기 8차 회의에서 정치위원으로 선출됐다. 이후 김정일은 '당중앙'이라는 호칭으로 후계자로 지명되었고, 1980년 10월 제6차 당대회에서 정치국 상무위원 등 4개 직위에 선출되면서 공식적인 후계자가 됐다.

북한은 제6차 당 대회에서 당 규약을 개정하여 '위대한 수령 김일성 동지의 주체사상, 혁명사상'을 당 지도지침으로 변경하면서 '위대한 수령'이라는 호칭을 처음으로 당규약에 포함했다. 김일성이 내세운 주체사상이 사회주의 이념인 마르크스레닌주의를 제치고 북한체제의 지도이념으로 격상됐다. 제6차 당대회 이후 최고지도자인 김일성에 대한 개인숭배와 병행하여 후계자인 김정일에 대한 찬양과 개인숭배가 이어졌다. 김정일에 대한 호칭도 '당중앙' 대신에 '친애하는 지도자 김정일 동지'로 격상되었다. 그러므로 황장엽은 제6차 당대회 이후 북한을 김일성-김정일 공동정권이라고 평가했다.

김일성 집권시기에 이루어진 김정일에 대한 후계구축과정을 제도적 호칭전략 관점에서 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 김일성의 권력안정시기에 김정일에 대한 후계구축을 시작하여, 김정일을 당 중앙, 친애하는 지도자로 호칭하여 우상화를 병행하면서, 공식제도에 따라 단계별로 김정일의 직위를 상향했다. 또한 후계체제를 구축하기 위한 제도적 조치로서 헌법을 자의적으로 개정했다. 1990년 5월 열린 최고인민회의 제9기 1차 회의에서 김정일을 신설된 국방위원회 제1부위원장으로 선출하여 잠재적 후계경쟁자와 차별화했다. 추가로 1992년 헌법을 개정하여 국방위원장의 권한을 강화한 이후 1993년 4월 최고인민회의 제9기 5차 회의에서 김정일을 국방위원장으로 추대했다. 김일성이 가지고 있었던 국가적 최고직위로 볼 수 있는 주석 직책은 유지하면서 국방위원장이라는 유명무실한 직위의 권한을 단계적으로 강화함으로서 차후 김정일이 국가적 직위의 권한을 실제적으로 행사할 수 있는 국방위원장의 직책을 제도화함으로서 후계구축을 마무리한 것이다.[31] 김정일 후계체제의 제도화가 마무리 된 것이다.

---

31) 국방위원회는 1972년 사회주의헌법 개정 시 '중앙인민위원회의 사업을 돕는 부문별 위원회'로 출발하였으며(105조) 신설된 '주석이 국방위원회 위원장으로 된다'고 규정했다.(93조)

나. 김정일 시대 : 영원한 주석, 최고영도자 그리고 청년대장

1994년 7월 김일성이 사망한 이후 김정일은 1997년 10월 당 총비서, 1998년 9월 최고인민회의 제10기 1차 회의에서 국방위원장으로 재추대됐다. 김영남은 추대사에서 '국방위원장은 국가의 최고직책이자, 국가의 수반이며, 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 중책'이라고 언급했다. 특히, 최고인민회의에서 헌법을 개정하면서 최초로 전문을 추가하여 '위대한 수령 김일성동지는 영원한 주석'이라고 명시하고, 국가주석직을 폐지하면서 '주석이라는 직함은 수령님과 결부되므로 주석제를 없애는 것'이라고 설명했다.

제도적 호칭전략의 관점에서 김정일 집권시기에 이루어진 최고지도자의 호칭 변화는 다음과 같다. 먼저, 김정일에게 '최고직책, 대표하는 성스러운 중책'이라는 수령의 상징적 호칭을 사용하여 우상화를 강화했다. 또한 전임 지도자와 후임 지도자의 권위를 차별화하면서 쌍권위화 했다. 김일성은 기존 직책에 '영원한' 등의 미사여구를 추가하여 당 규약이나 헌법에 명문화했다. 김정일의 절대권위를 보장하기 위하여 김일성의 직책 '주석'은 재사용하지 않고 삭제하면서, 국가기구 수반의 직책인 국방위원장의 권한을 강화하여 추대했다. 선대 수령인 김일성은 반신화하여 권위를 보장하고, 김정일은 수령 없는 수령의 시대를 이끌 수 있도록 새로운 호칭을 부여하면서 최고지도자에게 부합되는 권위를 재생산하여 수령 세습의 정통성을 확립한 것이다.

김정일이 2008년 9월 9일 열린 정권수립 60주년 행사에 불참했다. 북한체제에 대한 부정적 전망이 표출되는 가운데 김정일이 뇌졸중으로 수술을 받고 회복중이라는 국회 정보위 보고가 나왔다. 노동신문은 2008년 11월 2일 김정일의 공개활동을 보도하면서 건강에 대한 우려를 불식하는 메시지를 대외에 보냈으나, 북한의 미래와 김정일 후계체제에 대하여 김정남, 김정철 또는 장성택, 집단지도체제 등 다양한 관측이 난무했다.

세간의 전망과는 상이하게 김정일의 3남 김정은이 2009년부터 후계자로 결정되었으며, 이를 증명하는 김정일을 보좌하는 언론보도가 나왔다. 이후 북한

공개매체에서 샛별, 김대장 등 김정은을 암시하는 호칭과 병행하여 김정은의 치적을 선전하는 우상화가 시작됐다. 김정은에 대한 우상화의 절차와 방법은 김정일 후계체제 구축과정의 답습으로 볼 수 있다. 혁명전통의 역사적 맥락을 강조하면서 후계자의 선천적 자질과 유일성을 내세우며, 가계와 개인우상화를 연결하여 백두혈통의 정통성을 담보하는 경로의존적 후계구축과정을 반복한 것이다. 북한은 2009년 3월 최고인민회의 제12기 1차 회의를 개최하여 헌법을 수정하여 국방위원장의 권한을 강화하면서 김정일을 최고영도자로, 더불어 김정은을 호칭하는 '수령복, 장군복'이라는 제도적 호칭전략을 활용했다.

김정일은 선군사상에 기초한 선군정치로 국방위원회 중심의 국정운영을 했다. 그러나, 김정은 후계구축과정에서 군대 중심의 권력체제를 당 중심의 권력체제로 전환하는 것이 안정적인 후계구도에 필요하다고 보았다. 이에 따라, 비정상적인 선군후당의 정치체제를 정상적인 당국가체제로 전환해야 했으므로 2010년 9월 제3차 당대표자회를 개최했다.

북한은 당대표자회에서 개정한 당 규약에 '김일성을 영원한 수령'으로 명시하고, '혁명전통 계승'을 재강조하면서 '유일적 영도체계'를 추가하여 3대 세습을 위한 당적 정당성 확보에 주력했다. 또한, 김정일을 당 총비서로 재추대 하면서 '당의 수반'이라고 호칭했다. 더불어 김정은은 당중앙위원회 위원과 신설된 당중앙군사위원회 부위원장에 선출했다. 또한 '김정은 청년대장'이라는 선전 글을 공식적으로 게시하여 우상화도 병행했다.[32] 이어서 2011년 9월 26일자 노동신문은 제3차 당대표자회를 선전하면서 '김정일을 최고수위에 추대하고 김정은 후계체제를 공식화한 역사적 사변'이라고 선전했다.

북한은 김정은 후계체제 구축과정에서 김정일이 2011년 12월 17일 갑작스럽게 사망하자 김정은을 '주체혁명의 위대한 계승자, 탁월한 영도자'로 호칭하면서 3대 세습의 적임자임을 강변했다. 이후 12월 20일 노동신문은 김일성을 '위대한 수령', 김정일을 '위대한 영도자'로 호칭하면서 차별화, 반신화했다. 더불

32) 『우리민족끼리』, 2010.11.17.

어 김정은에 대해서는 12월 28일 치러진 김정일 장례식에서는 장례위원회 명단을 부르면서 유일하게 '동지'라고 호칭하였으며, 12월 29일 열린 중앙추도대회에서는 '계승자이며, 최고의 지도자'라고 호칭하며 후계체제의 정통성을 강조하면서 김정은에게 충성을 다짐했다.

김정일 시대의 호칭변화를 제도적 호칭전략의 관점에서 보면 다음과 같다. 먼저, 김정일은 후계시기는 당중앙, 친애하는 지도자로 지칭되며, 국방위원회 제1부위원장이라는 직책을 신설하여 후계준비를 했다. 둘째, 집권시기를 보면 김일성은 사망한 이후 영원한 주석으로 신격화했다. 김정일에게는 김일성의 직책인 주석을 사용하지 않고 국방위원장으로 추대하면서 '최고직책, 대표하는, 성스러운' 등의 존칭을 추가하여 선대와 후대 수령의 권위를 차별화하면서 쌍권위화를 도모했다. 셋째, 권력안정기에는 김정일의 존칭은 높아지면서 김정은 후계 승계구축도 병행했다. 2009년 헌법을 개정하면서 김정일은 '최고영도자', 2010년 당대표자회 이후 '당의 수반', '최고수위'로 호칭되며 존칭은 높아졌고, 더불어 후계자 김정은에게는 '샛별', '김대장', '수령복, 장군복'이라고 호칭하며 우상화를 병행했다. 더불어 김정은 후계체제를 제도적으로 보장하기 위하여 당 규약을 개정하면서 당군사위원회를 강화하고 당군사위원회 부위원장을 신설하여 김정은을 보직했다.

다. 김정은 시대 : 영원한 수령, 그리고 최고대표자

김정은은 집권초기에 김정일 집권초기와 유사한 선대 수령과 후대 수령의 차별화, 쌍권위화 전략을 경로의존적으로 활용하여 3대 세습의 정당성을 담보했다.

북한은 2012년 4월 11일 열린 제4차 당대표자회에서 김정일은 '위대한 영도자, 영원한 당 총비서, 최고수위'로, 김정은은 '당의 수반, 당의 수위, 당 제1비서, 당 중앙군사위원장'으로 추대했다. 이어서 4월 13일 최고인민회의 제12기 5차 회의에서 헌법 서문에 '김일성은 영원한 주석, 김정일은 영원한 국방위원

장', 그리고 김정은은 '공화국 최고수위, 국방위원회 제1위원장'으로 추대했다. 노동신문은 최고인민회의에서 채택한 국가기구 개편에 대하여 국방위원장은 김정일과 결부되므로, 국방위원회 제1위원장을 신설한 것은 공화국의 최고령도자를 밝히고 수령의 유일적 영도를 보장하는 법적, 기구적 담보를 마련한 것이라고 설명했다.[33]

김정은 집권초기에 이루어진 제도적 호칭전략의 특징은 다음과 같다. 북한은 먼저, 김일성과 김정일에게 '영원한'이라는 호칭을 붙여 '반신화'했다. 김정은은 당과 국가기구의 최고직위는 승계하면서 김정일의 직책이었던 당 총비서와 국방위원장은 사용하지 않고, 당 제1비서, 국방위원회 제1위원장이라는 새로운 직위를 만들어 취임했다. 둘째, 최고지도자를 상징하는 호칭도 차별화했다. 김정일은 위대한 영도자, 최고수위로, 김정은은 당의 수반, 당의 수위, 공화국 수위로 호칭하며 전후임 최고지도자를 차별화하면서 양자의 권위를 유지하는 전략을 사용했다. 김정은은 2012년 제4차 당대표자회 이후 당 기구를 활성화하여 당적의사결정체계를 정상화하면서 이영호, 장성택 등 잠재적 반(反)수령 위험군(群)을 제거하고 3대 세습을 안정화했다.

북한은 김정은의 권력안정기로 볼 수 있는 2016년 5월 열린 제7차 당대회에서 당 규약을 개정하여 '김정일은 당의 영원한 수반'으로 반신화하고, 김정은은 '위대한 영도자, 당의 최고영도자, 당의 최고수위'로 호칭을 격상하면서 당적 최고직위로 볼 수 있는 '당 위원장'으로 추대했다. 김일성이 1949년 조선로동당 창당시기에 추대되었던 당 중앙위원회 위원장 직위를 김정은에게 재사용한 의도는 후계세습의 근원을 김일성으로부터 염출하여 세습의 정통성을 보장하는 조치로 볼 수 있다. 이어서 6월 29일 최고인민회의 제13기 4차 회의를 개최하여 헌법 서문을 개정하면서 '김일성과 김정일을 영원한 수령'으로 명시하고, 김정은은 '공화국 최고수위, 국무위원장'으로 추대했다. 김일성과 김정일을 영원한 수령으로 반신화하여 격상하면서, 현재의 수령은 김정은이 될 수 있는 법적 조

33) 『로동신문』, 2012.4.9.

치를 마련한 것이다. 또한 김정은의 국가적 직책인 '국방위원회 제1위원장'을 폐지하고 국무위원장을 신설하여 추대한 것은 최고지도자의 권위를 보장하면서 우상화를 강화한 조치로 설명할 수 있다.

2019년 4월 11일 북한 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 최용해는 김정은을 '전체 조선인민의 최고대표자이며 공화국의 최고령도자인 조선민주주의인민공화국 국무위원장으로 추대한다'고 발표했다.[34)]

권력안정기의 김정은의 호칭 변화를 보면 먼저, 상징적 호칭은 위대한 영도자, 최고대표자로, 당적 직책은 당 위원장으로 동일하나 호칭은 기존의 당의 수위에서 당의 최고수위로 높아졌으며, 국가적 직책은 국무위원장으로 변화가 없으나 호칭은 공화국 최고수위에서 최고영도자로 변화했다.

김정은은 김정일에 비하여 후계준비기간이 상대적으로 짧았으며, 경력면에서도 김정일이 당 선전선동 분야와 주체사상을 주도하였던 것에 비하면 일천했다. 따라서 김정은 체제의 안정을 유지하기 위하여 최고지도자의 권위를 보장하는 우상화는 불가피하였으나 절차와 방법은 기존의 행태와 유사했다. 김정은 시대에 이루어진 제도적 호칭전략을 정리하면 다음과 같다.

북한은 먼저, 집권시기는 김정일에게는 '위대한, 영원한'이라는 호칭을 사용하여 반신화하고, 선대 수령의 직책이었던 당 총비서와 국방위원장은 삭제했다. 김정은은 직책을 변경하여 당 제1비서, 국방위원회 제1위원장으로 추대했다. 또한, 호칭도 차별화하여 김정일은 최고수위로, 김정은은 당의 수위, 당의 수반, 공화국 최고수위로 표현했다. 둘째, 권력안정기에는 김일성과 김정일은 '영원한 수령'으로 통칭하여 반신화하고, 김정은에게는 '최고영도자, 당과 공화국의 최고수위'라는 존칭을 사용하면서, 당과 국가기구의 직책은 당 위원장, 국무위원장을 신설하여 추대하였으며, 2019년 제14기 제1차 회의에서 '최고대표자'라는 호칭을 신설하여 김정은의 권위를 극대화했다.

북한은 최고지도자를 세습하면서 호칭을 제도화의 틀 속에서 상징조작하여

34) 『로동신문』, 2019.4.12.

지도자의 우상화를 강화함으로서 체제를 안정화하는 수단으로 사용했다. 따라서 제도적 호칭전략의 관점에서 살펴보면 호칭은 권력의 장악 수준에 따라 차별화되고 신설되는 것이 특징이며, 수령제를 유지하는 하나의 정치적 기제로 볼 수 있고, 특히 새롭게 공개된 최고대표자라는 호칭은 김정은체제가 안정적이라는 하나의 지표로 삼을 수 있다.

4. 북한 최고지도자와 제도적 호칭전략

북한은 소위 최고존엄이라는 최고지도자의 호칭을 차별화하여 사용함으로서 대내적으로는 세습 승계의 정당성과 체제 결속을 도모하고, 대외적으로는 국가의 정체성을 확립하는데 활용해왔다. 최고지도자의 호칭 변화는 세습이라는 후계승계의 체제 특수성에서 탄생한 정치적 산물이며 김일성, 김정일, 김정은 시대를 거치며 체제의 내구성을 연장하는 역할을 했다. 이러한 호칭의 변화는 일정한 법칙과 절차에 따라 경로의존적으로 이루어졌으며 제도적 호칭전략의 관점에서 정리하면 다음과 같다.

북한은 첫째, 최고지도자의 호칭은 당정군을 아우러는 상징적 호칭과 당적 직책, 국가적 직책 그리고 사후 호칭으로 구분하여 차별화와 쌍(雙)권위화를 병행했다. 여기에서 차별화는 선대 수령과 후대 수령의 호칭을 구분하는 개념이다. 상징적 호칭은 최고지도자 즉 수령을 지칭하는 존칭으로 우상화를 대변한다. 당 기구의 최고직책은 당 대회 또는 당대표자회에서 추대한 직위이며, 국가기구의 최고직책은 최고인민회의에서 결정한 직위이다. 사후 호칭은 선대 수령이 사망하면 생전의 직책은 공식적으로 삭제하면서 '영원한' 등 존칭을 사용하여 김일성은 영원한 주석, 김정일은 영원한 국방위원장, 영원한 수령으로 당 규약과 헌법에 명시했다.

둘째, 후계 구축 시기는 새로운 호칭을 사용하고, 후계 공식화 이후에는 직책을 신설하여 보임했다. 김정일은 후계시기는 당 중앙, 친애하는 지도자로 호칭

되었으며, 1980년 제6차 당대회에서 후계자로 공식화 된 이후 1990년 5월 열린 최고인민회의 제9기 1차 회의에서 신설된 국방위원회 제1부위원장에 임명되면서 잠재적 후계경쟁자와 차별화했다. 김정은은 후계자 시절에는 샛별장군, 청년대장으로 호칭되었고, 2010년 열린 제3차 당대표자회에서 당 규약을 개정하여 당군사위원회를 강화하면서 당군사위원회 부위원장을 신설하여 보직했다. 이러한 후계구축 과정에서 새로운 호칭과 새로운 직책을 사용하는 것은 수령 후계자의 절대 권위를 보장하면서 잠재적 경쟁세력과 차별화를 담보함으로서 세습승계를 보장하는 조치이다.

[표 2] 후계시기 최고지도자 호칭

구분	김정일	김정은
후계 초기	당 중앙, 친애하는 지도자	샛별, 청년대장
후계자 공식시기	국방위원회 제1부위원장	당중앙군사위원회 부위원장

*주: 직책은 공식매체에서 최종 호명된 직책

셋째, 집권시기에는 당 대회 또는 최고인민회의에서 선대 수령의 직위를 승계하거나 부분적으로 수정하여 호칭하면서, 상징적 호칭은 차별화했다.

김일성은 당 중앙위원회 위원장으로 호칭되고, 주체를 강조한 1961년 제4차 당대회 이후 부터 '수반'이라는 호칭으로 격상되면서, 당적 직위는 총비서로 추대됐다. 이후 1967년 제4기 5차, 6차 당 중앙위원회에서 유일사상이 강조되고, 1967년 12월 최고인민회의 제4기 1차 회의에서 정부강령을 발표하여 주체사상을 유일사상으로 명시한 이후 개인숭배가 이루어지면서 호칭 앞에 '위대한 수령, 경애하는 수령'이라는 상징적 호칭이 붙여졌다. 국가기구의 직책은 내각수상으로 호칭됐다.

김정일은 최고인민회의 산하부문 기관이던 국방위원회의 권한을 강화한 이후 1993년 국방위원장으로 추대됐으며 1994년 김일성이 사망하자 1997년 당 총비서를 물려받았다. 김정일이 권력을 승계한 시기는 북한체제의 불안정이 고조되

면서 급변사태에 대한 전망이 높아지는 시기였다. 이러한 위기를 극복하기 위하여 김정일은 국방위원회 중심의 선군정치를 추진한 반면 당적 의사결정체계는 배제했다.[35] 이러한 배경에서 당적 직책은 그대로 물려받고 국방위원장의 권한은 강화한 것으로 볼 수 있다. 상징적 호칭은 영도자였다.

김정은은 2011년 12월 김정일 사망이후 2012년 집권시기에는 김정일의 직위였던 당 총비서와 국방위원장 직책을 부분 변경하여 당적 직책은 당 제1비서로, 국가적 직책은 국방위원회 제1위원장으로 추대됐으며 상징적 호칭은 탁월한 영도자였다.

[표 3] 집권시기 최고지도자 호칭

구분	김일성	김정일	김정은
상징적 호칭	위대한(경애하는) 수령	영도자	탁월한 영도자
당 직책	당 위원장	당 총비서	당 제1비서
국가기구 직책	내각수상	국방위원장	국방위 제1위원장

*주: 직책은 공식매체에서 최종 호명된 직책

넷째, 집권 이후 권력이 안정되면 호칭과 직책은 새롭게 만들면서, 선대 수령의 직위는 폐지하여 세습의 정통성과 체제 안정을 현시했다.

김일성은 권력 안정기에 접어든 1970년 제5차 당대회에서 당 총비서로, 국가기구 직책은 1972년 사회주의 헌법 개정이후 주석과 국가수반으로 호칭됐다.

김정일은 권력안정기라 볼 수 있는 1998년 국방위원장과 국가수반으로 재추대되었으며, 김일성이 가지고 있던 국가주석제를 폐지했다. 2009년 헌법을 개정하여 국방위원장의 권한을 강화하면서 최고영도자로 추대됐다.

김정은은 권력 안정기로 볼 수 있는 2016년 제7차 당대회와 제13기 제4차 최고인민회의에서 상징적 수령 직위는 위대한 영도자, 당의 최고영도자, 당의 최

35) 1980년 제6차 당 대회 이후 당 관련 행사는 김정은 후계 구축을 준비하면서 2011년 제3차 당대표자회가 열렸다. 당적 의사결정 공백 기간에 김정일은 최고인민회의를 개최하여 정책을 결정하고 집행했다.

고 수위, 공화국 최고수위로 당적 직책은 당 위원장으로 그리고 국가적 직책은 국무위원장으로 추대되며, 선대 수령인 김정일과 차별화했다. 이후 2019년 4월 최고인민회의에서 최고대표자로 호칭되며 국무위원장으로 재추대되면서 권력의 안정성을 과시했다.

이와 같이 권력 안정화 시기에는 선대 수령과 차별화되는 독립적 직위를 사용하는 행태를 볼 수 있으므로, 새로운 직책은 권력안정화를 가늠하는 하나의 지료로 가늠할 수 있다.

[표 4] 권력안정시기 최고지도자 호칭

구분	김일성	김정일	김정은
상징적 호칭	경애하는 수령	최고영도자	최고 대표자
당 직책	당 총비서	당 총비서	당 위원장
국가기구 직책	주석	국방위원장	국무위원장

*주: 북한 공식매체에서 발표한 내용을 편집

다섯째, 선대 수령이 사망하면 당 규약 또는 헌법에 '영원한', '위대한' 등 존칭을 사용하여 반신화하여 후대 수령과 차별화하면서 양자를 쌍권위화했다. 김일성은 사망 이후에는 위대한 또는 영원한 수령, 영원한 주석으로 격상됐다. 김정일은 2011년 사망이후 영원한 수령, 위대한 또는 영원한 영도자, 영원한 당 총비서, 당의 영원한 수반, 영원한 국방위원장으로 추대됐다. 이러한 사후 호칭을 사용하는 이유는 세습체제의 특성을 고려해 보면 선대 수령에 대한 권위가 무너지면 후대 수령의 권위도 보장할 수 없는 내재적 한계성을 포지하고 있으므로 이를 극복하기 위하여 선대 지도자에 대한 신격화는 필수불가결한 것이다.

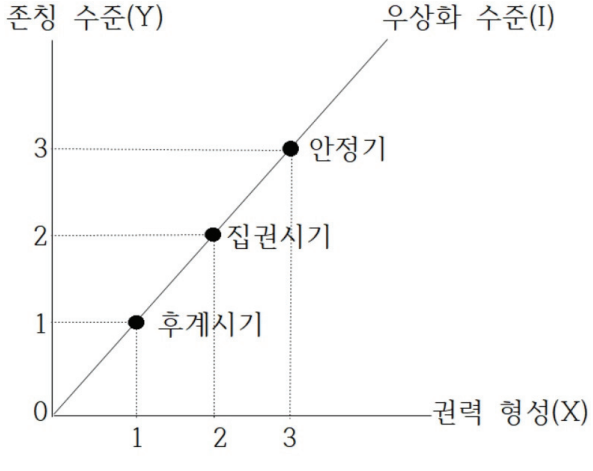
여섯째, 최고지도자의 호칭을 제도적으로 차별화하고 쌍권위화하여 우상화로 연결하는 절차와 방법은 경로의존적이다. 먼저, 후계체제를 구축하기 위해 후계자를 상징하는 호칭을 제시하면서 백두혈통의 정통성과 자질적인 비범성을 담론화하고 치적을 선전했다. 이어서, 당 대회와 최고인민회의를 개최하여 최고지도자에 대한 당적, 국가기구적 직책을 추대하면서, 수령을 상징하는 새로

운 호칭을 제시하며, 당과 국가기구에 대한 직책은 집권기에는 재사용하거나 일부 수정하여 사용하지만 안정기에는 선대 직위는 삭제하면서 새로운 직위를 신설하여 사용했다. 또한 선대 수령의 직위를 반신화하여 현재 수령과 차별화하면서 현재와 선대 수령의 권위를 모두 높이는 절차를 답습했다.

이러한 경로의존적 행태는 수령제라는 세습 체제 특수성에 기인한다. 세습은 선대의 전통을 부정할 수 없다. 선대에 대한 부정은 현재 수령에 대한 부정으로 연결되며 이것은 북한체제의 역사적 맥락을 부정하는 자기모순에 기인한다. 또한 당정군 위에 군림하는 수령의 권위를 지속 유지하기 위해서는 선대 수령과 현재 수령의 권위를 동시에 보장하는 제도화가 필요하므로 최고지도자에 대한 호칭을 제도적으로 사용함으로서 우상화를 극대화하는 전략을 구사하는 것이다.

일곱째, 권력의 안정화 수준에 따라 새로운 호칭과 직책을 사용하는 것은 최고지도자에 대한 우상화와 비례하는 것으로 볼 수 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 최고지도자에 대한 호칭은 권력의 안정성에 비례하며, 권력의 안정성 즉 체제의 내구성은 우상화를 반영하는 지표라고 할 수 있다. 따라서 존칭과 권력 안정기를 그래프화하면 다음과 같다.

[그림 1] 호칭의 변화와 우상화 상관관계



I ∞ (X + Y) (I : 우상화, X : 권력 형성, Y : 존칭 수준)

그래프의 구성은 다음과 같다. ‘X’축은 권력 형성 단계를 ‘후계시기 1’, ‘집권시기 2’, ‘안정화시기 3’으로 구분했다. ‘Y’축은 존칭의 단계를 ‘후계시기 1’, ‘집권시기 2’, ‘안정화시기 3’으로 설정한다. 후계자로 지명된 이후부터 집권 시기는 권력 이양에 따라 후계자의 존칭도 비례적으로 높아진다. 집권이후부터 선대 수령의 사망 시기 즉 후대 수령이 집권한 이후 유훈통치기간 등 일정기간은 권력 형성과 존칭은 변동이 거의 없다. 이 시기는 유훈관철을 위하여 당정군엘리트의 지원에 힘입어 체제안정에 집중하는 시기이다. 김정일은 1994년 김일성 사망이후 3년이 경과한 1997년에 당 총비서, 그리고 1998년 헌법을 개정하여 주석제를 폐지하는 조치를 한다. 그러나, 집권한 이후 일정기간이 경과되어 체제가 안정되고 세습 승계가 마무리 된 권력의 안정시기에는 존칭이 극대화되는 경향을 나타낸다. 김일성은 1966년 이후, 김정일은 1998년 이후, 김정은은 2016년 이후 새로운 상징적 호칭과 당과 국가직책을 사용했다. 따라서 호칭의 높임과 권력의 안정화는 비례하며, 이러한 비례성은 우상화를 반영하여 체제의 내구성을 가늠하는 지표로 볼 수 있다.

여덟째, 제도적 호칭전략은 수령 세습을 위하여 공식제도의 자의적 개정과 법적불비에 바탕을 두고 있다. 먼저, 당 대회 등 당 관련행사와 최고인민회의 개최를 정치 환경에 따라 임의로 변경했다. 당 대회는 당 규약에 5년 주기로 열리는 것으로 명시하고 있으나, 1980년 제6차 당 대회 이후 36년 만에 제7차 당 대회가 2016년 개최했다. 또한, 2003년 최고인민회의가 열렸으므로 개최 주기 5년을 고려하면 2008년이 적정시기이나 김정일의 와병으로 2009년에 열렸다.

다음은 당 규약이나 헌법을 의도적으로 위배하거나 불비를 방치했다. 먼저, 수령의 유고에 대비한 법적 불비이다. 1994년 김일성이 사망했을 때 부주석이 4명이 있었으나 임명하지 않았다. 수령을 대체하는 것은 수령의 적통인 후계자만 가능한 것으로, 이러한 헌법적 불비는 의도적으로 수령에 대한 잠재적 저항을 불식하는 조치로 볼 수 있다. 또한 당 규약이나 헌법을 위반했다. 1991년 12월 당중앙위원회 제6기 19차 전원회의에서 김정일을 ‘최고사령관’으로 임명했다. 헌법에 국가주석이 최고사령관을 겸직하도록 명시하고 있으나 당 행사에서

최고사령관을 임명하는 의도적 위헌을 했다. 수령 세습을 위하여 자의적으로 공식제도를 위반하고 활용한 것이다. 추가로 1997년 김정일을 당 총비서에 추대할 때 당 대회나 당 전원회의가 아닌 전체 대표자의 이름으로 추대했다. 마지막으로 당 규약과 헌법을 임의로 개정했다. 김정일 후계체제와 관련하여 1992년 헌법을 개정하면서 국방위원장과 국방위원회의 권한을 강화한 것이나, 제도화를 변경한 후 직책을 신설하여 김정일을 국방위원회 제1부위원장, 김정은을 당 중앙군사위원회 부위원장으로 임명한 것은 공식제도가 수령 세습을 위한 제도적 수단으로 변질된 것으로 볼 수 있다.

5. 결 론

2019년 4월 11일 북한 노동신문을 보면 최고인민회의 제14기 제1차 회의에서 최용해가 김정은을 국무위원장으로 추대하는 연설에서 '조선인민의 최고대표자'로 호칭한 것은 김정은에 대한 우상화가 높아진 것이며 체제가 안정된 것으로 볼 수 있다.

북한에서 최고지도자 즉 수령은 당정군 최고수위로 절대권력을 보장한다. 수령은 세습되고, 선대 수령과 후대 수령의 차별화, 권위의 유지와 재생산은 세습승계를 보장하는 안전판이다. 권력이양의 관점에서 보면 선대 수령의 권위를 보존하면서 후대 수령의 권위를 재생산하는 것은 대외적으로 체제를 유지하고, 대내적으로 수령제를 유지할 수 있는 자양분이다. 북한은 수령의 권위와 후계 승계를 위하여 권위주의적 통치방식을 기반으로 물리적 권력의 행사, 당과 국가기구를 통한 제도화 그리고 주민의 감정과 이성에 호소하는 우상화를 정치권력 유지의 방법으로 사용했다. 특히 우상화는 김일성의 항일빨치산 혁명투쟁을 역사적 맥락으로 각색하여 주체사상을 당의 유일사상으로 내세우고 역사를 재해석함으로서 북한 전반을 수령에게 무조건 충성하게 만드는 정치문화를 형성했다. 더불어 후계 승계라는 세습의 권력이양은 후계자에 대한 우상화와 가계에 대한

우상화를 동반했다. 이러한 우상화는 경로의존적인 방법을 반복하고 있다. 따라서 본 연구에서는 수령의 권위를 보장하는 우상화의 하나의 방법으로 상징조작에 주목하여, 북한이 당 또는 국가기구에서 발표하는 존칭의 변화를 '제도적 호칭전략'의 관점에서 연구한 결과는 다음과 같다.

첫째, 최고지도자에 대한 호칭은 후계자 시기, 집권 시기, 권력 안정 시기로 구분하여 당적 직책, 국가적 직책 그리고 당정군을 아우르는 상징적 수령 호칭과 사후 호칭으로 구분하여 사용했다. 둘째, 당정군을 아우러는 상징적 호칭은 위대한 수령, 최고영도자, 최고대표자로 구분하여 사용하면서, 당적 직책은 당 비서, 당 총비서, 당위원장으로 국가적 직책은 주석, 국방위원장, 국무위원장으로 차별화했다. 특히 권력 안정화 시기는 선대 수령의 직책은 폐지하고 현재 수령의 직책은 새롭게 만들어 호칭함으로서 체제안정을 대내외에 과시했다. 셋째, 최고지도자에 대한 호칭을 제도적으로 차별화, 쌍권위화하여 우상화로 연결하는 절차와 방법은 경로의존적으로 반복했다. 넷째, 최고지도자에 대한 호칭은 권력의 안정성에 비례하며, 권력의 안정성 즉 체제의 내구성은 우상화를 반영하는 하나의 지표로 고려할 수 있다. 다섯째, 제도적 직책전략은 수령 세습을 위하여 공식제도의 자의적 개정과 법적불비에 바탕을 두고 있다. 먼저, 당 대회 등 당 관련행사와 최고인민회의 개최를 정치 환경에 따라 임의로 변경한다. 또한, 당 규약이나 헌법을 의도적으로 위배하거나 불비를 방치한다. 마지막으로 당 규약과 헌법을 임의로 개정한다. 따라서 제도적 직책전략은 수령세습을 위하여 공식제도를 세습승계의 수단으로 활용하는 정치행위로 볼 수 있으며, 수령제 정치체제의 지평을 연장하는 기제로 작용했다. 그러므로, 최고지도자의 호칭 변화는 권력의 안정성에 비례하며, 권력의 안정성 즉 체제의 내구성은 우상화를 반영하는 하나의 지표로 고려할 수 있다.

그러나 본 논문은 호칭과 직책 일부분만을 논거로 권력의 안정성과 우상화를 평가하는 최소변수의 한계가 있다. 향후 김정은 체제의 안정과 변화를 진단할 수 있는 다양한 변수를 고려한 통합적인 연구가 후속하기를 기원한다.

참고문헌

김유민, 『후계자론』 (평양: 신문화사, 1984).

사회과학연구소, 『현대조선말사전』 (평양: 과학백과사전출판사, 1981).

스즈키 마사유키, 『김정일과 수령제 사회주의』 (서울: 중앙일보사, 1994).

유석열, 『북한정책론』 (서울: 법문사, 1988).

이극찬, 『정치학』 (서울: 법문사, 1999).

이종석, 『조선로동당연구: 지도사상과 구조변화를 중심으로』(서울: 역사비평사, 1995).

조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 『김정일동지략전』 (평양: 조선로동당출판사, 1999).

한석봉, 『조선민주주의인민공화국 국가사회제도』 (평양: 과학백과사전출판사, 1984).

Charles E, Merriam, Political Power, 신복룡 역, 『정치권력론』 (서울: 선인, 2006).

강명세, "북한독재체제는 왜 붕괴하지 않는가?," 『세종정책연구』 2013-121(서울: 세종연구소, 2013).

극동문제연구소, "북한언론에 대한 연구," 『연구논총』 제20호(1972.10).

김일기, "공화국 무력 최고사령관 호칭에 대한 의미 분석," 이슈브리프 통권 122호(서울: 국가전략연구원, 2019.4.24.).

오익제, "민족의 장창한 앞날을 보았습니다," 『우리민족끼리』 (2010.11.17.).

이기동, "권력구조적 측면에서 본 북한 노동당 신 규약," 『북한의 노동당 규약 개정과 3대 권력 세습』 (국가안보전략연구소, 2011년 학술회의, 2011.2.7).

이상민, "북한의 정치과정에서의 개인우상화정책: 「로동신문」 등의 내용분석을 중심으로," 『한국과 국제정치』 9권 1호 (서울: 극동문제연구소, 1989).

조용관, "북한체제 특이성의 역사 문화적 가능조건에 관한 연구," 『북한연구학회보』 제6권 2호(2002).

정성윤, 차재윤 등, “북한체제 내구성에 대한 소고: 비교권위주의적 시각,”『통일정책연구』26권 1호 (서울: 통일연구원, 2017).
『로동신문』
『우리민족끼리』
『조선일보』

Abstract

A Study on the NK Leader's Appellation and the Idolization

Lee Heung Seog (Joint Chiefs of Staff)

This study took note of the iconography as one way of idolization guaranteeing the authority of the recipient, looking at the changes in the honorific title announced by the DPRK at the Party or the national body from the perspective of the so-called "institutional position strategy" claimed by the author. The results of the study are as follows: First, the position of the leader was divided into the position of party, national and post-election symbolic of representative and the position of the party, government, and military, in parallel with differentiation and dual rights. Second, the leadership of the party, which encompasses the party and the government, was changed to a great leader, supreme leader, and supreme representative, and the national position as party secretary, party secretary, party chairman was used as chairman, chairman of the National Defense Commission. In particular, the government has shown a tendency to show off the stability of the regime at home and abroad by creating new positions and naming them while abolishing the position of the election leader. Third, the procedure and method of connecting the position of the recipient to the idolization by system differentiation and authority can be seen repeatedly. Finally, the honorific title to the recipient is proportional to the stability of power, and the stability of

power, or the durability of the regime, can be considered as one indicator that reflects idolization.

Key Words: Idolization, Appellation, Stability of regime, Institutional Appellation Strategy, The Leader

투고일 : 2019.07.30 심사일: 2019.08.31 게재확정일: 2019.09.05.

필진 소개

(가나다순)

문인철

서울연구원 부연구위원. 성균관대학교 정치학박사, 주요 관심은 북한 정치, 북한의 대남 및 대외정책, 남북관계, 북핵 문제, 통일 및 평화 문제, 사이버안보. 주요 저술로는 [통일과 평화 그리고 북한](공저, 박영사, 2019), [김정은시대 조선로동당](공저, 선인, 2018), [한반도 평화의 국제정치학](공저, 오름, 2018) 등.

박주희

고려대학교 사이버법센터 연구교수. 고려대 법학(국제법) 박사. 주요 관심 연구분야는 사이버공간 국제법 및 기술발전과 국제법. 최근 연구로는 [비국가 행위자의 사이버오퍼레이션에 대한 국가책임법상 귀속: 북한의 사례를 중심으로 (공저)] 및 [무력충돌법상 데이터의 지위 및 민간데이터와 군사데이터의 구별] 등.

윤정현

과학기술정책연구원(STEPI) 선임연구원, 서울대학교 외교학 박사. 주요 연구주제는 신흥안보, 글로벌 거버넌스, 기술시스템과 위험, 미래전략연구(Strategic Foresight) 등이며, 주요 논문으로 "글로벌 리스크 거버넌스: 2004년 쓰나미를 통해 본 주요 피해국들의 위기대응 전략"(2019), "한국사회의 4차 산업혁명 수용과정과 대응전략의 시사점"(2018), "디지털 위험사회의 극단적 사건(X-event) 전망과 시사점"(2018), "Global Risk Management in SARS"(2017), "초국경적 대기오염과 글로벌 거버넌스"(2016), 『제3세대 중견국 외교론』(2015/공저), 『네트워크 시대의 외교안보』(2014/공저) 등이 있음.

이종서

EU정책연구소 원장. 성균관대학교 정치학박사, 주요 관심은 유럽 정치, EU의 다층적 거버넌스, 통상정책, 지역정책, 이민 망명정책. 주요 논문 및 저술로는 [EU의 다층적 거버넌스 변화 형태에 관한 연구](2018), [한반도 평화의 국제정치학](공저, 오름, 2018), [국제정치학](단독, 북이그잼, 2017) 등.

이흥석

합동참모본부 정보검열관. 국민대학교 정치학 박사. 주요관심은 북한체제의 내구성, 북한의 대외협상전략, 국가안보와 정보의 상관관계 분야임. 주요 논문은 “북한체제의 내구성: 수령제와 당정군복합체의 제도화” (2019) 등.

최근 발간자료 안내

2012 국제문제연구

| 봄호 |

1. 핵비확산과 국제정치학과 정책대안 — 최아진
2. 오바마 행정부의 새 국방전략 평가 : 긴축재정하의 '선택과 집중' — 이동준
3. 신국제질서의 태동에 대한 미국의 인식과 전략 — 조성렬
4. 북한의 서해상 도발리스크에 대한 테계적 관리모델의 개발 : 인디케이터 분석모델의 적용을 중심으로 — 손효종 · 김재호 · 김용호
5. 지지율로 본 조지 W. 부시 대통령의 임기 — 가상준

| 여름호 |

1. 서울 핵안보 정상회의와 글로벌 거버넌스를 위한 한국의 역할 — 손기영
2. 미국 대외정책에서의 체제전환정책과 한국적 함의 — 박인휘
3. 중국의 부상과 일본 안보전략의 변화 — 신정화
4. EU FTA협상전략에 관한 삼차원 게임이론 분석 : 한-EU FTA 사례를 중심으로 — 김현정
5. 2011~2012 러시아 총·대선 결산 : 평가와 시사점을 중심으로 — 장세호
6. 푸틴 집권3기 대외정책 전망과 對 러 대응전략 — 서동주
7. 김정은 시대의 북한과 대북정책 아키텍처(Architecture) : 공진화 전략과 복합적 관여정책의 모색 — 김성배
8. 북한의 핵·미사일 위협에 대한 한국의 미사일 방어대채 — 박휘락

| 가을호 |

1. 한미 동맹과 한중 전략적 협력관계 ; G2시대 한국의 전략적 선택을 중심으로 차창훈
2. 한국의 해양안보위협의 변화와 전개양상에 관한 연구
   : 미국의 新 국방전략지침 발표 이후 미·중 경쟁을 중심으로 백병선
3. 중국의 '대전략' 논쟁에 관한 연구 : 비판적 시각에서 차이동지애
4. 국방개혁 : 유럽 사례분석을 통한 한국적 함의 박민형
5. FTA 협상 분석의 이론적 틀 : 협상 구조와 과정을 중심으로 김기홍
6. 이익집단정치와 미국의 다원주의 : 유태계 미국인 사례를 중심으로 유성진

| 겨울호 |

1. 제2기 오바마 정부의 동북아시아 외교정책 추진방향 분석 김정현
2. 한탈냉전기 군사혁신론과 오바마 행정부 시기 미 공군의 군사혁신 엄정식 · 설인효
3. 중국공산당제 18차 당 대회와 중국의 대외정책 전망 신종호
4. 일본 FTA 정책의 변화 손준헌
5. 국제사회의 북한인권 개입과 남북한의 대응 정주신
6. '인간안보'의 북한적 함의 : 북한인권문제 개입을 중심으로 이승열
7. 민간외교 활성화를 위한 정부의 역할에 관한 일 연구
   : 45개 민간외교단체 서베이 결과를 중심으로 송경재 · 김형호

2013 국제문제연구

| 봄호 |

1. 오바마 행정부의 핵비확산 정책과 미국의회 황지환 · 최아진
2. 개혁개방이후 시민사회논의의 중국적용에 대한 적실성 고찰
   : 종교영역관련 비영리단체활동사례들을 중심으로 박만준
3. 아시아 금융감독 거버넌스의 구조와 함의 김치욱
4. 남북관계 세가지 제약요인과 대북정책 임재천

| 여름호 |

1. 한반도 정전 60년, 실패한 정전협정 혹은 성공한 정전체제? 김재한
2. 인터넷 규제와 소셜미디어 선거운동의 영향력
   : 종교영역관련 비영리단체활동사례들을 중심으로 차재권
3. 갈등적 동아시아 해양질서 : 국제조약, 국제레짐 그리고 패권 도전국 전기원
4. 중앙아시아 정치공간의 인문 지리학적 구조
   : 내재적 문화 복원과 외재적 문화 침투 현상을 중심으로 이영형

| 가을호 |

1. 독도 방어 능력의 발전 방향 : 포클랜드 전쟁의 교훈을 중심으로 김재엽
2. '투키디데스'가 바라 본 북중군사관계의 동인(動因)
   : 펠로폰네소스 전쟁사를 중심으로 강정일
3. 이명박 정부의 에너지 외교 정책 : 평가와 정책적 시사점 최원기

| 겨울호 |

1. 중국의 미중 신형대국관계 구축제의와 함의 유희복
2. 일본 '무기수출 3원칙' 완화 과정의 배경과 전망 정재욱
3. 미국의 유럽 미사일방어(MD) 추진과 러시아의 대응 고재남
4. 국제안보환경 변화와 한국의 전략적 항공수공능력 발전방향 남창희 · 김순태
5. '80년대 남북관계와 한국사회의 대북관 : 이상과 현실 남성욱

2014 국제문제연구

| 봄호 |

1. 중국의 민주화 : 2010년 선거법개정안을 중심으로 유현정 · 민태은
2. 냉전시대 그린데탕트의 경험과 남북한 환경협력에 대한 시사점 고상두
3. 비전통안보 부상과 아 · 태지역 미국 주도 동맹체제 강호 : 한미동맹의 함의 박재적 · 김동수
4. 남한의 '3단계 통일방안'과 북한의 '연방제'에 있어 정당역할 남광규

| 여름호 |

1. 이어도 분쟁의 가능성과 대응방안 : 중국의 민족주의적 접근을 중심으로 고경민
2. 중국의 대한국 외교관계 변화 연구 곽덕환
3. 네트워크 이론의 관점에서 본 북핵문제와 6자 회담 전재성
4. 프랑스 민족전선(FN) 지지기반 확대 : 이민문제와 정치화 김민정
5. 냉전기 한국의 지역협력 외교 : 박정희의 국가건설구상과 ASPAC 창설 이용철
6. 호주와 스웨덴의 성인지 예산제도의 비교를 통한 한국에의 함의 설진배 · 최성은
7. 세월호 참사와 위기관리체계 : 문제점과 개선방향 허태회

| 가을호 |

1. 지정학적 완충체계 이론과 한반도 김연지
2. 중국과 러시아의 북한 동북부 진출과 유라시아 동부지역 Pivot area의 성격 이영형
3. 중동 독재국가 군부의 분영양상과 민주주의 혁명 김인수
4. 핵무장국 사이의 제한전쟁 수행과 한반도에의 적용
   : 1999년 인도·파키스탄의 카르길 전쟁사례를 중심으로 김재엽
5. 그린데탕트의 개념과 추진전략 경제희 · 김재한
6. 북한핵문제의 다차원적인 접근 : 전통적-비전통적 안보의 동시병행 중심 이윤식
7. 소셜 빅데이터를 활용한 북한관련 위협인식 요인 예측 송주영 · 송태민

| 겨울호 |

1. 초연결사회의 사이버위협에 대비한 국가안보 강화방향 이상호
2. 글로벌 세력전이와 한국의 중견국 외교 : 대 브릭스(BRICS)전략을 중심으로 김치욱
3. 북한주민에 대한 효과적인 블렌디드 러닝 방안과 정책 방향 채정민
4. 사이버 안보위협의 문제와 전략적 의미, 그리고 대응방안에 대한 연구 윤민우
5. 생물안보와 안보전략의 이중구조: 생물무기의 방어수단과 공격대상으로서 함의 장노순
6. 식량안보를 위한 국가정책 : 역사적 평가(해방후~2012) 조성권
7. 한국형 통합위기관리체제 도입의 필요성과 대안모색 이홍기 · 박준석 · 권혁빈
8. Community Participation Process and Publric Administration Reforms in Vietnam
   : Obstacles and Challenges Ngo Viet Hung · So Jin Kwang

2015 국제문제연구

| 봄호 |

1. 러시아의 에너지 무기화 전략과 미국의 대응
   : 셰일혁명이 글로벌 에너지 질서 및 전략판도에 미치는 영향 — 김충남
2. 주한미군 감축과 한미동맹의 방향성에 대한 분석 — 이정우
3. 시진핑의 '발전자'대외정책경향과 중국의 대외정책 특징
   : 마가렛 허만의 최고지도자 '인격특징'이론을 중심으로 — 이민규
4. 크림반도의 러시아 귀속과 중·러관계 전망
   : 협력과 갈등 그리고 회피 — 김진용·연성흠
5. 대한민국 평화유지활동의 신패러다임
   : 스마트파워 강화를 위한 국방·외교 전략 — 최윤미
6. 국제사회의 대북한 공적개발원조에 대한 탐색적 분석 — 정헌주·박건우·이윤아

| 여름호 |

1. 2009-2015년 중국과 러시아의 중앙아시아에서의 협력과 경쟁 — 김연규
2. 2011년 정상회담 이후 러·북관계: 러시아의 대북 인식 분석 — 우평균
3. 북한의 권력승계는 왜 안정적인가?
   : 지배의 정당성과 북한 권력승계의 안정성 — 이지원

| 가을호 |

1. 한미동맹과 미일동맹의 실태 비교 : 동맹구성요소를 중심으로 — 박휘락
2. 김정은 시대 북한의 경제·핵무력 병진노선의 의미와 평가 — 권숙도
3. 북한문제를 둘러싼 한중간 안보 딜레마 — 정재홍
4. 북한 잠수함발사탄도미사일(SLBM)의 실증적 위협 분석과 한국안보에의 함의 — 이경행·임경한
5. 일대일로(一代一路)와 중국의 21세기 세계전략 형성 — 이지용
6. 안보수단의 비대칭화와 안보딜레마의 전이 — 장노순
7. 국제관계에서 '신뢰'의 세 가지 이미지 — 김상훈·윤용석

| 겨울호 |

1. 한국의 안보위협 변화에 대한 전망 — 윤종준 · 백병선
2. 현대테러리즘의 진화 추세에 따른 연구접근 방법론 고찰 — 조용만
3. 통일 25주년 동서독 사회통합에 대한 경제적 평가 — 고상두
4. 독일 통일 후 구동독지역 노동시장의 변화와 통일정책적 시사점 — 고명덕

2016 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 한국군 파병국가에 대한 공적개발원조 현황과 과제 — 김인수
2. 아태 재균형과 중미 신형대국관계 구축의 전개 현황 분석
   : 상호 경쟁과 협력의 이중성을 중심으로 — 유희복
3. 2008년 광우병 시위에 관한 국내연구의 성과와 한계 — 심양섭
4. 중국의 대북정책 변화 가능성에 대한 소고
   : 2000년 이후 미중관계 변화와 중국의 대북 딜레마를 중심으로 — 이기현
5. 시진평 시기 중국의 부패 통제 메커니즘
   : 공산당 권력 강화와 의법치국 사이의 딜레마 — 김진용
6. 투키디데스의 펠로폰네소스 전쟁 원인 고찰:
   신고전적 현실주의 접근을 중심으로 — 정재욱

| 여름호 |

1. 한미동맹의 동맹 딜레마와 향후 한국의 한미동맹 전력 — 전재성
2. 한반도 안보환경 변화에 따른 항공전략 정립방향 — 정표수
3. 국가안보에 따른 국가핵심기술 수출통제제도의 국제통상법적 허용성 — 이상미
4. 중국공군의 현대화 추세와 동아시아 안보 — 이성훈
5. 북한 민법의 의사표시제도 — 김영규

| 가을호 |

1. 김정은 체제 변동 가능성과 추동 전략 — 김열수 · 김경규
2. 남중국해 美 · 中간 해양갈등 분석 및 한국의 대응방향 — 백병선
3. 한 · 중간 이어도 분쟁과 유형별 대응방안 — 고경민
4. 한국전쟁 발발과 미국 트루먼 행정부의 정보실패 — 석재왕
5. 21세기 일본의 대외정보기구 창설 관련 논의동향과 그 함의 — 이상현
6. 호주와 일본의 대아세안 지원 협력 비교
   : 다자 효용성을 중심으로 — 배기현
7. 글로벌 대테러리즘 포럼(Global Counterterrorism Forum) 참여에 대한 한 · 일 비교 — 엄정식 · 조재원

| 겨울호 |

1. 미국의 사이버 전략에 관한 연구
   : 북한, 중국, IS에 대한 목표, 방법, 수단의 비교를 중심으로 — 표상호 · 정맹석 · 조관행
2. 분점정부에서 미(美) 연방의회 다수당 지도부에 대한 여론 — 민태은
3. 중국동포정책의 통일 및 경제 측면에서의 의의 — 심양섭

2017 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 트럼프 시대 미러관계의 개선전망과 동북아에 대한 함의 — 고상두
2. 푸틴-아베 재집권(2012)이후 러 · 일 관계변화 동인과 전략적 함의 — 김정기
3. 미국에서 북핵 문제 정세 재평가와 정책 논쟁 (2016-2017.2) — 박형중
4. 북핵 고도화와 대응방안 모색
   : 선제공격 제한성의 극복방안을 중심으로 — 이성훈 · 김한규
5. 중국 미사일방어망(Missile Defense)의 역사와 한반도에 대한 함의 — 이상호 · 안성규
6. 일본 사이버안보 전략의 변화 — 이승주
7. 미국의 아프가니스탄 전쟁 목표와 전략의 변화양상
   : 대테러전과 대반란전 논쟁을 중심으로 — 윤태영

| 여름호 |

1. 미국과 중국의 사이버안보 전략과 한국의 안보정책에 대한 함의 — 김소정 · 양정윤
2. 사이버안보와 선도국 우위의 전략적 선택 — 장노순
3. 한국 사이버안보 대응체제에 관한 민 · 관 인식의 격차 — 황기식 · 김현정
4. 2003년 이라크전 유지연합(Coalition of the Willing) 참여 동기에 대한 연구 — 양희용
5. 공세적 대북 안보전략의 실행 조건
   : 북한의 핵, 미사일 위협에 대한 대응을 중심으로 — 문순보

| 가을호 |

1. 신정부의 대미정책 및 한미관계 — 김현욱
2. 문재인 정부의 대일정책
   : 한국 외교의 '대전략'과 한일관계 — 남기정
3. 문재인 정부의 대러시아 중점협력과제와 극대화 전략 — 이영형
4. 북핵 고도화와 새로운 대북정책의 모색
   : 공세적 핵전략으로의 진화와 우리의 대응전략 — 홍석훈 · 나용우
5. 트럼프정부의 대북정책과 전개방향 전망 — 이영균 · 이범찬
6. 얽힘 이론과 동맹의 안보 딜레마
   : 한미동맹 사례 — 이수형
7. 플랫폼모델을 통한 공공외교 전략 분석 — 남석상

| 겨울호 |

1. 미국 의회의 북한 관련 입법 활동 분석
   : 법안 발의의원과 발의 네트워크를 중심으로 — 구본상 · 최준영 · 김준석
2. 일대일로(一帶一路) 구상의 지경학(地經學)
   : 중아합작(中俄合作) 대 연아타중(連俄打中) — 이왕휘
3. 경제제재의 비의도적 효과에 대한 고찰과 대북제재에의 함의 — 박지연
4. 포스트냉전 시대 동아시아공동체 담론의 이상과 현실
   : 동아시아시대 한국의 지정학적 운명 극복을 위한 길 — 고성빈
5. 사이버공간의 특성과 안보화 문제 — 문인철

2018 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 중국 특색의 '사이버 안보' 담론과 전략, 제도 분석 — 차정미

2. 미국의 안보정책과 한국군의 국방력 발전방향
: 군사적 역할을 중심으로 — 김순태

3. 김정은 정권의 핵개발 동기와 지속 요인
: Scott D. Sagan의 핵개발 동기 모델의 확장 — 부승찬 · 박경진

4. 트럼프 행정부 FTA 정책의 탈국제정치화와 국내정치화 — 박진수

5. 아베 정부의 글로벌 외교
: 국제공헌 확대 외교의 모순성 — 이기태

| 여름호 |

1. 해외 방첩법제 비교를 통한 정책적 시사점 연구 — 허태회

2. 북한의 대중 석탄수출에 대한 유엔 안보리 분야별 제재의 한계 — 김현경 · 김성진

3. 무력분쟁 재발 이론으로 보는 서해교전의 발발원인
: 북한의 도발방식 변화 — 송태은

4. 베트남에 대한 중국의 경제지원과 경제제재, 1960~1978 — 최규빈

| 가을호 |

1. 이스라엘의 핵전략과 군사력 건설이 북한에 주는 함의 — 김태현

2. 동북아플러스책임공동체
: 제도화된 협동을 위한 조건과 노력 — 박창건

3. 강성 권력과 연성 권력 측면에서 바라본
사우디아라비아와 이란의 주도권 경쟁 — 세이훈 마흐무들루 · 신상윤

4. 영미법계 국가의 대테러정책과 형사특례절차 연구 — 윤해성 · 임유석

| 겨울호 |

1. '인도-태평양' 구상
   : 배경과 현황, 그리고 함의 — 김재엽

2. 미국-적대국간 관계정상화를 통해 본 북·미 관계정상화 가능성에 관한 연구
   : 중국, 베트남, 리비아, 쿠바 사례와의 비교 — 박경진 · 김용호

3. 한국 언론의 중국 뉴스 보도 경향에 관한 연구 — 양갑용 · 장영태

4. 미중 패권 경쟁과 북미 관계
   : 부시 행정부에서 트럼프 행정부 시기를 중심으로 — 이원영

5. 북한의 헌법 개정과 권력구조 변화 — 최선 · 김재우

2019 국가안보와 전략

| 봄호 |

1. 비핵평화 프로세스와 대북 관여정책의 지속성
   : 이론과 정책 — 박인휘

2. 21세기 일본의 대중국 견제정책의 원인 — 김태중

3. 미국의 군사부문 혁신(1977-1991)에 대한 RMA적 사후해석의 극복
   : 카터 행정부의 '상쇄전략'에 대한 기술 기회론적 분석을 중심으로 — 박상연

4. 일본의 사이버안보 수행체계와 전략 — 이상현

2019 국가안보와 전략

| 여름 |

1. 사이버안보 위협, 대응 전략 그리고 한국적 함의 — 장노순

2. 국제정치학적 관점에서의 사이버안보 논의와 국가차원의 대응전략 — 홍석훈

3. '중국 특색 국제정치이론' 논의의 출현과 향후 전망 — 함명식

4. 트럼프 정부의 2017 대북 선제공격 위협의 실효성 평가
   : 미국의 과거 선제공격 사례 시사점을 중심으로 — 박창권

『국가안보와 전략』 원고모집

국가안보전략연구원에서는 학술지『국가안보와 전략』을 연 4회(3・6・9・12월) 발간하고 있습니다. 이 학술지에는 국제정세, 안보, 북한・통일문제, 남북문제, 주요국가의 외교정책과 국가전략 등 외교・안보 전 부문에 관한 논문을 수록합니다.

저희 연구원에서는 이 분야의 학술 및 연구활동에 종사하시는 분들의 논문 기고를 환영합니다. 보내주시는 기고문은 소정의 심사를 거쳐 게재하고, 채택된 원고에 대하여는 소정의 원고료를 지급하며, 기고문은 반환하지 않습니다. 저희 연구원에서는 시사 또는 학술적인 내용으로 독창적이고 정책 대안이 담긴 논문을 선호함을 밝힙니다.

기고문은 200자 원고지 150매 내외를 기준으로『국가안보와 전략』출간물을 참고하여 작성하시되 600자 내외의 서술식 국・영문 요약문도 작성해 주셔야 합니다. 기고문은 최종원고와 요약문을 기고자의 연락처와 함께 편집위원회 E-mail 주소(publication@inss.re.kr)로 보내주시기 바랍니다.

『국가안보와 전략』 편집위원회



INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

93
9 772466 225006
ISSN 2466-2259