

東西研究

제27권 2호 ■ 2015년 여름

연세대학교 동서문제연구원

東西研究

East and West Studies

제27권 2호 ■ 2015년 여름

『동서연구』는 1988년 이래 지속적으로 발행되고 있는 역사와 전통을 사랑하는 사회과학 전문학술지로서, 지역의 정치·경제·사회·문화에 관한 종합적인 학술연구 및 학제간 연구에 기여하고 있습니다. 본 학술지는 연4회 발간되는 한국연구재단의 등재학술지입니다.

편집위원장 / 이정훈 (연세대학교 동서문제연구원 부원장)

편집위원 / 강우진 (경북대학교) 김종희 (전북대학교) 김현정 (인하대학교)
도중운 (계주평화연구원) 류주환 (한양대학교) 문충식 (호주국립대학교)
이상우 (경남대학교) 이소영 (대구대학교) 진시원 (부산대학교)
차재권 (동의대학교) 최윤정 (연세대학교) 최준영 (인하대학교)
홍성진 (영남대학교) 황지환 (서울시립대학교) 황창순 (순천향대학교)

편집간사 / 임유진 (연세-SERI EU센터)

편집조교 / 주연정, 백두산

발행인 / 이연호 (연세대학교 동서문제연구원 원장)

발행일 / 2015년 6월 20일

연세대학교 동서문제연구원

Institute of East and West Studies, Yonsei University

120-749 서울 서대문구 연세로 50

전화 (02)2123-6513 팩스 (02)393-9027 E-mail : journal-iews@yonsei.ac.kr

Homepage : <http://iews.or.kr>

도서출판 법현 (02) 334-1316

© 2015 연세대학교 동서문제연구원

ISSN 1225-8814

*이 학술지는 2013년도 정부(교육부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 출판되었음

東西研究

2015년 여름

제27권 2호

기획논문

- | | |
|-----|--|
| 7 | 김현수
해양법분야 최근 국내연구동향에 관한 분석 및 평가:
2013-2014.9 출간 문헌 검토를 중심으로 |
| 29 | 박영길
해양법 분야 해외연구 동향 |
| 53 | 김현정
해양자원 이용과 환경 보호의 도전과 과제:
2013년-2014년 상반기 국외 연구 동향 분석 및 평가를 기초로 |
| 73 | 구민교
2013-2014년 해양정책 분야 국외 연구동향 분석 |
| 101 | 김기주
해양안보 분야 국내 연구동향에 관한 분석 및 평가 |
| 127 | 윤석준
2013년~2014년 동아시아 해양안보 관련 해외 연구논문 평가 |
| 157 | 양희철
중국의 주요 해양정책에 관한 연구 동향 분석 |
| 195 | 박창건
해양 거버넌스의 재구축을 향한 일본의 국내 연구동향 분석:
2013~2014년도 해양법·정책·안보·자원 및 환경 분야에 관한 문헌
검토를 중심으로 |

일반논문

- 213 이양호·지은주·권혁용
아프리카 신생 민주주의 제도적 특징과 민주주의에 대한 인식
- 239 임성학
당정거버넌스와 한국 민주주의의 발전
- 261 김지영
국제개발협력 레짐과 원조: 한국의 수원경험을 중심으로
- 281 Jong-Hee Hahn·Jinook Jeong·Hyewon Kim
The Competitive Effect of Manufacturer's Suggested Retail
Prices on Processed Food Products in Korea
- 299 Chansoo Cho
Systemic Constraints, Social Purpose, and U.S. Foreign Economic
Policy: An Eclectic Explanation of the Kennedy Round
- 331 박경미
이민에 대한 태도와 정치적지지: 헝가리 사례를 중심으로
- 355 김석우
한국 국가 권력의 변화에 대한 연구: 이론적 논의와 경험적 자료
- 379 황지환
한반도 통일과정과 군사력의 역할:
지상군 전력 건설방향에 대한 문제제기
- 403 박울민·조희순
한국 사회의 매체 정파성과 통일 담론 빅 데이터 분석
- 433 최진우
유럽연합과 동북아: 관계의 다면성과 한국의 전략

East and West Studies

Summer 2015

Vol. 27, No. 2

[Special Issue]

- | | |
|-----|---|
| 7 | Hyun Soo KIM
Analysis and Evaluation on the Law of the Sea and its
Domestic Research Trend |
| 29 | Park, Young Kil
Recent Research Trends on the Law of the Sea |
| 53 | Hyun Jung KIM
Challenges and Solutions in the Use of Marine Resources and
the Protection of Marine Environment: With Analysis of the
Overseas Research (from 2013 to the first half of 2014) |
| 73 | Koo, Min-gyo
A Study on the Maritime Policy Research in 2013-2014: Maritime
Piracy, Maritime Terrorism, Search and Rescue at Sea, and Boat
Migrants and Refugees |
| 101 | Ki-Joo Kim
An Analysis and Evaluation on Maritime Security Research in
South Korea |
| 127 | Yoon, Suk-Joon
Issues and Trends of Regional Maritime Security Studies in 2013 |
| 157 | YANG, Hee Cheol
Marine Policy Research and their Trend in China:
current Status, developmetal Trend |
| 195 | PARK Chan-Gun
An Analysis of Japan's Domestic Research Trend toward the
Reconstruction of Ocean Governance: Focusing on the Literature
Review about Law of the Sea, Policy, Security, Resources and
Environmental Sector of 2013-2014 |

[Articles]

- 213 Yangho Rhee·Eunju Chi·Hyeok Yong Kwon
Political Institutions and Citizens Perceptions of Democracy in
African New Democracies
- 239 Lim Sunghack
Party-Government Governance and the Future of the Korean
Democracy
- 261 Jiyoung Kim
International Development Cooperation Regimes and Foreign
Aid: A Case Study of South Korea
- 281 Jong-Hee Hahn·Jinook Jeong·Hyewon Kim
The Competitive Effect of Manufacturer's Suggested Retail Prices
on Processed Food Products in Korea
- 299 Chansoo Cho
Systemic Constraints, Social Purpose, and U.S. Foreign Economic
Policy: An Eclectic Explanation of the Kennedy Round
- 331 Kyungmee Park
Attitudes towards Immigration and Political Supports in Hungary
- 355 Seokwoo Kim
A Study on Change in Korean National Power: Theoretical
Discussions and Empirical Data
- 379 Jihwan Hwang
The Korean Unification and the Future of South Korea's Ground
Troops
- 403 Yul Min Park·Whasun Jho
Big Data Analysis on Media Partisanship and Reunification
Discourse in South Korean Society
- 433 Jinwoo Choi
European Union and the EU: Multiplicity of the Relationship
and Strategic Choice for Korea

해양법분야 최근 국내연구동향에 관한 분석 및 평가: 2013-2014.9 출간 문헌 검토를 중심으로*

김현수 ■ 인하대학교

〈국문요약〉

이 글은 2013년 1월 1일부터 2014년 9월 30일 까지 발표된 해양법 관련 논문을 검색한 후 얻게 된 25편 정도의 글 중 일부 주요 논문에 대하여 요약, 분석 및 평가를 하고 있다. 내용분석의 편의를 위하여 1) 해양경계획정분야, 2) 도서영유권 분야, 3) 배타적 경제수역 분야, 4) 해양범죄 관할권 분야, 5) 불법조업분야, 6) 해협통항 분야, 7) 기타 분야 등 7개 분야로 나누어 각 분야별 연구동향을 검토하였다. 본 검토를 기초로 향후 해양법 분야 연구방향 및 연구가 필요한 주제 등도 조심스럽게 예측하였다.

*주제어: 해양법, 해양경계획정, 도서영유권, 배타적 경제수역, 해양범죄, 관할권, 불법조업, 해협, 통과통항

I. 서언

해양에 적용되는 국제법인 유엔해양법협약이 1982년 유엔에서 채택되었고 1994년부터 그 효력이 발생하여 현재에는 전 세계 167개국(비준을 완료하여)이 명실상부한 해양의 헌법으로서 그 역할을 수행하고 있다. 그러나 이 협약은 다자조약의 하나로 협약에 참가한 많은 국가들의 의견을 최대한 수렴하고자 하였으나 국가간의 서로 다른 다양한 해양이해관계의 대립 및 갈등 등으로 불가피하게 총의(consensus) 방식이 아닌 일괄타결(package deal)의 방식을 택하지 않을 수 없었다. 이 결과 320개조에 달하는 방대한 조항에 대한 각국의 서로 다른 해석 및 적용이 여러 부분에서 현실적으로 나타나고 있는 바, 예를 들면, 유엔해양법협약에 의하면 해양에서 도서(island)가 갖는 법적 지위가 어느 육지 영토 못지않게 광대한 수역 (200해리 배타적 경제수역:

* 이 논문은 한국해로연구회(SLOC Study Group-Korea)의 2014년도 연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

1) http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm (2015.6.13. 검색)

EEZ 등)을 향유할 수 있게 되자, 도서가 될 수 없는 해양용기물(maritime features) 즉 소도서(islet), 무인암석(rock), 간출암(low-tide elevation) 등을 둘러싼 해상에서의 관할권 주장 및 확보경쟁(특히 EEZ)이 치열해져 이해 당사국과의 상당한 외교적 마찰을 일으키고 있으며 심지어는 경계획정에 관한 소송은 물론이고 군사적 긴장이 고조되는 심각한 관계까지도 초래하게 하는 현상을 가져오고 있다.

물론 새로운 해양법협약의 발효로, 신 해양질서의 기틀이 어느 정도 정착단계에 와 있는 것이 사실이나, 여전히 해양에서의 국가이익 추구의 극대화 추세, 해양관련 법규의 일방적 해석 및 적용, 해상이라는 특수한 환경에서의 법집행 애로, 상이한 해양이익에 근거한 국가 간 협력 분야의 구체적 실현의지 미흡, 상이한 안보적 환경으로 인한 해양갈등의 증폭 등으로 보편적 해양질서 유지에 있어서 상당한 어려움에 직면해 있는 것이 오늘날의 해양현실인 것으로 보인다.

그러나 주지하다시피 해양관련 법규는 참여 국가들의 신뢰, 상호이해 및 상호협력을 기본바탕으로 전제하고 있는바, 이는 해양문제가 서로 밀접하게 연결되어 있고 또한 전체로서 고려되어야 할 필요가 있기 때문이다. 해양의 평화적 이용, 해양자원의 공평하고 효율적 이용, 해양환경에 대한 연구·보호 및 보존과 해양생물자원의 보존을 증진시키기 위한 해양질서 확립노력은 모든 인류에게 주어진 중요한 사명이기도 하다. 왜냐하면 이러한 노력에 의한 해양질서 유지의 점진적 발전으로 모든 국가 간에 평화·안전 및 친선관계의 유지에 기여할 것이며 이는 결국 모든 인류의 경제 및 사회적 진보의 증진 역시 초래하게 될 것이기 때문이다.

이러한 배경하에 국내의 해양법 관련 연구도 점차 다양화 및 심화되어 가고 있으나, 매년 발표된 연구 결과물들을 비교적 상세하게 분석 및 평가하여 향후 어떠한 방향으로 해양법 연구의 방향이 설정될 수 있을 지에 대한 조심스런 예견이 가능한 정도의 분석은 여전히 미흡한 것이 사실이다. 따라서 본 연구는 지난 2013년 1월 1일부터 2014년 9월 30일 까지 발표된 일부 주요 글들에 대한 내용을 고찰하고 이를 분석 및 평가하는 것이 주 내용이나, 그동안 미처 파악되지 못한 발표논문에 대하여는 차기년도에 다시 분석 및 평가할 것임을 밝혀두는 바이다.

II. 분야별 연구성과

1. 해양경계획정 분야

해양질서가 급격하게 재편되어 가고 있는 오늘날의 해양현실, 특히 200해리 배타

적 경제수역제도의 정착으로 인한 연안국의 자국 관할수역 확장에 대한 활발한 움직임을 보이고 있다. 특히 도서의 법적 지위, 즉 모든 도서는 자체의 영해, 접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕을 향유한다라는²⁾ 해양법상의 제도화에 편승하여 각국은 단순 암석이나 암초 등을 도서로 간주하여 이들에 대하여도 도서로서의 영유권을 주장하는가 하면 이들 개체를 둘러싼 배타적 경제수역 등의 관할수역 주장으로 작금의 해양질서는 상당한 위기를 맞고 있으며, 그 중에서도 특히 국제법상 도서가 향유할 수 있는 200해리 배타적 경제수역의 확정으로 400해리가 되지 않는 수역에서의 인접 또는 대항국가와의 해양경계획정 문제가 갈수록 심각한 양상으로 변해가고 있다.

이에 관하여는, 이기범 박사가 “해양경계획정에서 ‘비례성’이라는 용어는 소멸되어 가고 있는가?”에 관하여 연구하였고, 이어서 “국제법상 ‘형평(Equity)’ 개념에 대한 실증주의적 고찰”을 연구 수행하였으며, 백진현 재판관이 “뱅크만 해양경계획정 사건에 대한 회고”라는 글을 발표하였다.

“해양경계획정에서 ‘비례성’이라는 용어는 소멸되어 가고 있는가?”(이기범 2013)란 제목의 논문은 해양경계획정에 관한 국제재판소의 판결들 중 첫 번째 판결인 ICJ의 *North Sea Continental Shelf* 사건에서부터 언급되기 시작한 ‘비례성’이라는 용어와 관련하여 국제재판소는 이 용어가 무엇을 가리키고 있는지 또는 경계획정의 과정에서 이 용어가 가리키는 대상들의 역할은 무엇인지에 대하여 일관된 모습을 보이지 못하였다고 주장하였다. 또한 이는 비례성에 관한 두 가지 방향의 논의로 전개되었는데, 하나는 비례성의 불명확성에 관한 논의이고, 다른 하나는 비례성의 확장된 역할에 관한 논의라는 것이다. 하지만 국제재판소의 판결들을 자세히 분석해보면 이러한 비례성이라는 하나의 용어에서 출발하였음에도 불구하고 이 용어가 가리키는 대상들은 관련사정 들 중의 하나인 ‘관련 해안들 길이 사이의 격차와 형평한 결과의 도달 여부를 확인하기 위해 경계획정의 마지막 과정에서 수행되고 있는 ‘불균형성 점감’이라는 두 가지로 명백히 구체화되었고, 경계획정의 과정에서 각각의 역할 또는 분리되었다는 것을 알 수 있다라고 주장하였다. 따라서 비례성이라는 용어가 소멸되어 가고 있는 것은 비례성이라는 개념을 실제 경계획정 사건에 적용하기 어렵기 때문이다. 오히려 ‘격차’ 또는 ‘불균형’과 같은 부정적인 표현의 개념들이 형평한 결과의 도달을 목적으로 하는 하나의 용어를 포기하지 않은 채 전개되는 논의는 무의미하며, 구체적인 모습을 가지고 있는 ‘관련 해안들 길이 사이의 격차와 ‘불균형성 점감’이 앞으로 해양경계획정에서 논의할 주제로 부상하여야 할 것이라고 강조하였다(이기범 2013, 240, 전문인용).

2) 유엔해양법협약 제121조.

비례성 요소는 북해대륙붕 사건 판결에서 기원된 이후 모든 사건에 적용되어 왔다. 동 판결에서는 비례성이란 형평성 측면에서 정당화될 뿐만 아니라 국가주권의 필요한 반영으로도 고려된다고 하였다.³⁾ 1985년 리비아-몰타 사건에서도 비례성은 본래 형평의 지배적 원칙과 대륙붕권리 생성에 있어 해안의 중요성과도 관련 된다.⁴⁾

판결에 따른 비례의 적절성 문제는 다음 두 가지 형태 중 하나를 취할 수 있는데, 첫째, 비례성의 합리적 정도는 관련 연안국에 속하는 대륙붕 또는 배타적 경제수역의 범위와 이들 개별국가의 해안 길이에 따른다는 것이다. 따라서 1982년 튀니지-리비아 사건에서도 법원은 당사국의 관련 해안의 길이에 주목하였고, 각 당사국에 속한 대륙붕 면적의 비율을 비교하였다. 해안의 일반적 방향에서 측정된 거리와 비율을 기초로 법원이 심사숙고하여 확정된 경계획정 결과는 형평성 측면으로서 비례성 요구를 만족시킬 것이라고 하였다.⁵⁾

이러한 점에서 여러 경우에 비례성은 합리적인 확신과 객관성을 갖고 있는 것으로 나타난다. 법원의 결정에서 경계선이 비례성의 계산에 의존하지 않는다고 도식적으로 주장한다 하여도 경계획정 결과의 형평성을 확인하기 위해서는 수학적 비율이 사실상 적용될 수 밖에 없을 것이다. 따라서 그 비율이 적합하면 할수록 형평성에 절대적인 지위를 차지하는 그 수역의 지형에 더욱 더 영향을 미친다.

비례성의 두 번째 형태는 해안 형상이나 기타 특징 고려시 적절치 못한 방식을 사용하여 야기될 수 있는 왜곡 즉 불균형을 수정하고 확인하는 수단으로 나타난다. 1978년 영-불 중재재판 사건에서는 비례성 문제를 다음과 같이 언급하였다.

비례성 요소는 대륙붕 수역과 개별 해안선 길이의 비례형태로 나타난다. 그러나 이는 등거리선 경계획정 과정에서 특별한 지리적 특성이나 형상의 영향 즉 합리적이거나 또는 비합리적이거나, 또는 형평하거나 형평하지 않거나 하는 등을 결정하는 요소로서 나타날 수 있다.⁶⁾

이러한 의미에서 보면 비례성은 상당한 주관성 및 불확실성을 가지게 됨으로, 법원의 여러 판결도 불균형이 조정되리라고 생각되는 방식에 있어서 다양한 재량성을 나타내고 있는데, 예를 들면 영-불 중재재판사건에서 Scilly Isles의 위치에 따른 불균형을 수정하기 위해서 이 도서에 절반의 법적 효과만을 부여한 것 등이다.⁷⁾

3) North Sea Continental Shelf case, *ICJ Reports*, 1969, paragraph 101(D)(3).

4) Libya-Malta Continental Shelf case, *ICJ Reports*, 1985, paragraph 79.

5) Tunisia-Libya Continental Shelf case, *ICJ Reports*, 1982, paragraph 133.

6) Anglo-French Continental Shelf Arbitration case, 1977, p.100.

7) *International Legal Materials*, Vol.18.No.2, 1979, pp.397-493 참조. 2012년 ITLOS의 Bay

다음 “국제법상 ‘형평(Equity)’ 개념에 대한 실증주의적 고찰”(이기범 2014) 이라는 제목의 연구에서 저자는 국제법상 형평은 실정법 적용의 결과에 대한 고정의 역할이 아닌 구체적인 사건에서의 개별적 정의를 실현하는 기능을 하고 있다. 다만 이러한 형평은 국제법의 전 분과에서 사용될 수 있는 개념이 아니다. 오로지 형평이 조약상의 규정 또는 국제관습법에 포함되어 있을 때에만 원용될 수 있을 것이다. 그리고 이와 같이 형평을 원용하는 국제법의 영역은 한정되어 있다. 따라서 기존에 존재하던 형평의 세 가지 기능에 대하여 국제법의 맥락에서 논의를 전개하는 것 또는 배분적 정의를 실현하는 수단으로 형평을 제시하는 것 등은 사실 판례 및 실정법에 근거한 논지가 아니다. 더구나 개별 사건에서 유연하게 적용되는 형평을 눈에 보이는 실제로 간주하기 위해 객관적 형평 개념을 동원하는 것 또한 판례 및 실정법에서 지지될 수 없다. 오로지 국제법상 형평 개념은 형평 개념이 포함된 관련 조약상의 규정 또는 국제관습법을 통해서만 적용될 수 있다. 따라서 관련 요소들 또는 관련 사정들과 같은 사실(fact)의 도출과 이에 대한 고려가 실정법 “내”에 존재하는 형평 개념을 통해 이루어지고 있는 것이며, 결국 국제법상 형평 개념은 국제법의 몇몇 한정적인 영역에서만 규범화되어 있는 실체이고, 그 영역에 한해서만 형평은 주도적인 역할을 하고 있는 것이라고 주장한다(이기범 2014, 116, 전문인용).

주지하디시피 해양경계획정시 형평한 해결 및 형평한 결과를 도출하기 위하여는 다양한 요소들이 고려되어야 할 것이다. 즉 먼저 지리적 요소인데, 이는 해양경계획정에 있어서 연안국의 영토 관할권과 불가분의 관련이 있으며 형평한 경계획정에 영향을 미치는 이들 요인의 중요성 또한 자명한데, 이는 연안국의 지형이란 연안국이 확장된 해양수역에서 행사할 수 있는 법적 권한의 장소적 범위가 되기 때문이다. 1969년 북해대륙붕사건의 중요 논점이 되었던 육지 영토의 자연연장이란 개념을 대륙붕 경계에 도입하면서 “경계획정은 타국 육지영토의 자연연장을 침해하지 않고 해양으로 향하는 육지영토의 자연연장을 구성하는 대륙붕의 모든 부분을 고려하여” 합의를 하도록 하고 있다.⁸⁾

이러한 접근방식에서는 법원도 대륙붕 경계획정시 적용가능한 원칙 및 국제법 규칙 결정시 결정해야하는 요소 중의 하나로 지리적 사실을 들고 있다.⁹⁾ 1985년 기나-기니비소 중재재판사건에서 양 인접국의 광범위한 해안이 이들 해안의 일반적 방향과 수직인 선에 의해 양국간의 해양 관할수역이 균등하게 분배되도록 하였다.

of Bengal 사건, 2012년 ICJ의 *Territorial and Maritime Dispute(Nicaragua v. Colombia)* 사건 참조

8) North Sea Continental Shelf case, *ICJ Reports*, 1969, paragraph 101.

9) *Ibid.*, paragraph 13.

따라서 형평의 내용으로 도서, 해안길이 및 지형, 비례성 등이 고려되었으나 대륙붕 경계시 지질학적 기준은 고려하지 않았다((사)해양법포럼 2006, 285). 그러나 이와 반대로 1984년 메인만 사건((사)해양법포럼 2006, 287) 및 1985년 리비아-몰타 사건((사)해양법포럼 2006, 287)에서는 해안의 길이에 있어 현저한 차이가 있었음으로 법원과 중재재판정이 채택한 잠정 중간선이 해안선 길이의 차이를 반영하기 위해 채택되었다. 특히 메인만 사건에서는 중요하지 않은 지리적 요소 예를 들면 소도, 무인암석 및 간출암 등은 경계획정시 무시되었고, 리비아-몰타 사건에서는 관련사정을 고려한 형평한 결과에 도달하기 위하여 이른바 관습법을 적용하였으며 200해리 이내의 대륙붕은 자연연장원칙을 배제함과 동시에 몰타가 주장하는 소도(특히 Filfra 암석)의 법적효과를 인정하지 않았다.

결국 지리적 요인이 중요하다는 것은 기타 고려에서 나온 요인들이 경계선 획정시의 형평성 문제를 결정함에 있어서 하나의 부차적인 지위를 가지는 것에 불과하다는 것을 말한다.

1969년 북해 대륙붕 사건에서도 법원은 “매우 불안정한 어떤 지리적 환경에서 등거리 방식이 명백하게 형평하지 않는 결과를 초래시 여러 요소를 고려하여야 한다”라고 강조한바 있다.¹⁰⁾ 또한 리비아-몰타 대륙붕 경계획정사건에서 법원은 다음과 같이 강조하였다.

경계획정은 형평한 결과에 도달하기 위하여 형평원칙에 따라 모든 관련 사정을 고려하여 이루어져야 한다.¹¹⁾

다음 “경제적 요소”인데, 이는 특히 중복 주장수역에서 천연자원이 존재할 경우 문제가 되는데, 북해대륙붕사건에서 법원은 단지 협상 당사국에게 경계선상에 공통으로 존재할 수 있는 지하자원 매장량을 고려할 것을 명하였으며, 또한 당사국은 지금까지 쉽게 확인된 수역의 지하자원도 고려해야 한다고 요구하였다. 그러나 당사국이 관련된 3가지 정책목적 즉, 자원의 최대 생산성달성, 유해하고 비경제적인 개발 회피 및 자원의 공평분배와 같은 목적을 어떻게 합리적으로 수용할 것인가의 문제에 대해서는 더 이상의 기준 제시가 없었다.¹²⁾

1982년 튀니지-리비아 판결에서도 법원은 언급하기를 “이러한 경제적 고려는 각 당사국에게 속하는 대륙붕 지역의 경계획정시 고려될 수는 없다”라고 하여 경제적 고려요소의 중요성은 감안하지 않았다.¹³⁾ 물론 다른 요소와 관련해서 또는 요소 각자

10) *Ibid.*, paragraph 89.

11) *Libya-Mala Continental Shelf case, ICJ Reports*, 1985, paragraph 79 A (1).

12) *North Sea Continental Shelf case, ICJ Reports*, 1969, paragraph 97.

에게 어느 정도의 비중을 두어야 할지를 구체적으로 정확하게 정한 기준은 없다. 메인만 사건에서 재판정(Chamber)은 문제가 된 조지 뱅크(Georges Bank)에 관하여 "본 사건에서 지질적 요소는 중요하지 않다는데 양당사자가 합의하였다"라고 하면서도¹⁴⁾ "조지 뱅크의 자원이 분쟁의 대상이 된다"는 점도 분명히 하였다.¹⁵⁾

다음 "전통적 또는 역사적 권리"와 관련된 것으로서 이들 요소는 두 가지 관련된 정책 목적을 가지고 있는데, 그 하나는 역사적 또는 장기간의 관행으로 이루어진 경제적 활동의 안정성이 경계획정 이해관계에 의해 저해되어서는 아니 되며, 다른 하나는 이러한 경제적 고려가 경계획정 과정에 있어 압도적 역할을 한다면 그 결과는 해저지형의 개조마저 야기할 것이라는 사실이다. 따라서 합리적 균형이 도출되어야 하는데, 법원의 결정에 의하면 역사적 이용이나 경제적 의존성 요소는 지리적 요소에 기초한 주요 기준과 관련하여 적용되는 보조적 요인으로 사용될 수 있다라는 것이다. 영-노르웨이 어업사건에서도 법원은 노르웨이의 직선기선제도를 지지하면서 이것이 국가의 지속된 장기관행에 기초한 경제적 의존성과 관련이 있음을 언급하였는바,¹⁶⁾ 즉 "순수한 지리적 요건 이외의 어떤 경제적 이익에 미치는 범위를 간과해서는 아니 된다"¹⁷⁾ 라는 것이다.

다음 "안보 요소"로서, 연안국 안보에 잠재적 위협이 될 수 있는 외국의 시설이나 장치 등이 통제되지 않은 상태로 연안국 수역 밖에서 활동하고 있는 경우 연안국 안보 차원에서의 이들에 대한 배타적 관할권 행사가 부분적으로 정당화된다는 의문의 여지가 없다.¹⁸⁾ 그러나 이러한 요소가 결정적 사건에서는 제한된 역할만을 해 온 것으로 보인다.

다음은 "제3국의 주장"과 관련된 내용으로, 이 요소는 배타적 경제수역 경계획정과 가장 관련이 있는바, 이는 거리 기준이 배타적 경제수역 제도의 본질적 요소이며 이의 적용 역시 법적 권한의 기초가 되기 때문에 동일지역에서의 다른 경계획정 주장은 그 적절성이 공포되어야 한다는 것이다. 이러한 주장은 특히 폐쇄해에서 잘 나타나는데, 왜냐하면 이곳의 지리적 특성이 연안국간의 거리의 근접성 및 거리원칙 적용 주장에 따른 중복주장수역 발생으로 당사국간의 충돌이 예상되기 때문이다.

13) Tunisia-Libya Continental Shelf case, *ICJ Reports*, 1982, paragraph 107.

14) Canada-US Maritime Boundary Delimitation case, *ICJ Reports*, 1984, paragraph 44.

15) *Ibid.*, paragraph 168.

16) Anglo-Norwegian Fisheries case, *ICJ Reports*, 1951, pp.17-18.

17) *Ibid.*, p.21.

18) 예를 들면 1945년의 대륙붕에 관한 트루만 선언, 49 AJIL (1945), supplement p.45; 공해 및 대륙붕 제도에 관한 프랑스와의 특별보고, *Yearbook of ILC* (1950), Vol.II, p.51 및 1953, Vol.II, p.6.

2. 도서영유권 분야

이에 관하여는 2013년 양희철 박사가 “한중일의 도서관리 법제 비교 연구”를 하였고, 2014년 윤영민 교수가 “중일간 도서영유권 문제에 관한 연구”를, 그리고 2013년 박현진 박사가 “영토·해양경계분쟁과 약식조약의 구속력·증거력: ICJ의 의사록 합의의 사록과 교환각서/공문 해석관련 ‘사법적 적극주의’”라는 연구를 수행하였다.

먼저 “한중일의 도서관리 법제 비교 연구”(양희철 2013)에서 저자는 한·중·일 삼국의 도서정책은 외부적 환경변화와 내부적 경제적 수요를 적절히 조화하고 있다고 평가되나, 반면 도서에 대한 가치부여와 접근 방법은 상당한 유사성과 함께 중요한 차이를 보이고 있다. 한국과 일본의 유인도서에 대한 정책은 기본적으로 기타 지역에 비하여 낙후된 도서를 국가가 지정, 산업기반과 생활환경을 정비하는 등의 진흥정책에 집중되어 왔다. 반대로, 중국의 경우 유인도서를 포괄하는 개별법은 지난 2009년 12월에 들어서야 중국 전국인민대표대회 상무위원회를 통과하여, 발효되었는데, 그 주요 목적은 도서개발 보다는 생태계 보호와 난개발 억제에 기본 취지가 있다고 평가된다고 주장하였다(양희철 2013, 230, 전문인용). 또한 중일 양국과 달리 한국은 도서화 정책은 비교적 유인도 중심의 경제성과 생태환경 측면에서 관리되어 왔으며, 현재 정책방향 역시 국민의 여가활동 증가에 따른 사회문화적 활용을 고려하는 방향으로 전개되고 있다. 따라서 한국은 섬에 관한 정의와 기준의 명확화 작업, 관련 법제도의 통폐합 등을 포함한 정비작업 등을 추진할 필요가 있다고 한다. 한중일 3국은 도서에 대한 관리 및 정책 수행을 다른 각도에서 수행하고 있는 것으로 보이는데, 최근 들어 일본과 중국은 다양한 도서관리 프로그램 및 관련 법규의 개정 및 제정 등으로 도서를 단순한 생활공간구역이 아닌 관할수역 확장 및 안보요소로서 중요한 기능을 수행하고 있는 공간으로 간주하고 있다는 것이다. 특히 일본 정부는 해양 정책집행의 기초가 되는 「해양기본계획」(2013년부터 5개년)을 이미 공포한바 있으며, 종합해양정책본부(본부장·총리)를 설립·운영 중에 있다. 또한 중국 정부는 해양 에너지 및 자원의 확보와 함께 무인도의 국가소유권을 확정하기 위한 ‘해양도서 보호법안’을 만들어 시행중이며, 동 법안은 무인도의 생태환경을 보호하는 동시에 무분별한 개발을 막는 차원에서 무인도의 소유권을 국가에 귀속, 개인의 사용이나 매매를 금지했다. 중국의 해역에는 500km² 이상의 면적을 가진 섬이 6900개에 달하지만 사람이 사는 섬은 400여개에 불과하다. 문제는 무인도와 그 주변의 배타적 경제수역(EEZ)의 해양 자원 획득 등을 명분으로 영유권 분쟁을 안고 있는 동중국해와 남중국해 해역의 감시를 강화하려는 의도가 뚜렷하다는 점이다. 따라서 국가간 영유권을 둘러싼 마찰이 재연될 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 각국의 국내 정책의 시행은

향후 도서영유권 분쟁이나 해양경계획정에 있어서도 상당한 영향을 초래할 수 있는 바 한국 정부 역시 이에 상응하는 제도적 및 정책적 변화의 시도 및 구체적 이행 등이 요구된다고 하겠다.

한반도 주변 국가 중 도서 영유권 문제를 가지고 있는 일본과 중국이 영유권 강화 및 해양관할수역 주장 및 확장을 위한 국내법 정비는 물론 정부차원의 구체적인 실행 작업을 현실화하고 있음에 착안하여 동일한 문제를 가지고 있는 한국도 도서를 포함한 해양관리를 위한 포괄적인 입법적·정책적 제도 보완 및 이의 시행이 요구된다. 이러한 점에서 보면 본고는 시사하는 바가 많으며 관련 정책부서에서의 향후 해양정책 입안 및 시행에 있어서 중요한 참고자료로 활용될 수 있는 글이라 사료된다.

다음 “중·일간 도서영유권 문제에 관한 연구”(윤영민 2014) 라는 제목의 논문은 중·일 영유권 분쟁이 한·일간 독도 영유권 문제처럼 역사적 배경을 기초로 발생된 것이기 때문에 전후 처리과정의 검토를 통하여 이 문제에 대한 해답을 찾는 것이 바람직하다고 하며, 이를 위하여는 특히 전후 영토문제 해결에 있어서의 미국의 역할 및 도서영유권에 관련된 국제판례의 분석이 요구된다. 따라서 이 지역에서의 도서 영유권 문제는 제2차 세계대전 종료시점을 중심으로 연구되어야 한다고 주장하고 있다(윤영민 2014, 1256-126, 전문인용). 1945년 제2차 세계대전이 종전될 무렵 일본이 지배하고 있었던 동지나해의 모든 도서는 미국이 점령하게 되었는데, 여기에는 분쟁 도서를 포함하여 동중국해 주변수역에 있던 모든 도서 및 류큐열도(Ryukyu Islands)가 해당되었다. 그 후 이들 도서는 1951년의 샌프란시스코 평화조약(San Francisco Peace Treaty) 제3조에 의거 미국의 군사행정 관할범위에 포함되었고, 1972년 5월 15일에는 1971년 6월 17일 오키나와 반환협정(Okinawa Reversion Treaty)의 결과로 분쟁 도서는 미국의 통제에서 벗어나 일본으로 반환되었다. 따라서 이러한 역사적 사건들의 법적 중요성 문제 즉 관련 조약의 해석 문제가 분쟁당사국들의 중요 관심사가 되지 않을 수 없게 되었다. 오늘날 센카쿠(조어도)는 중·일 어느 일방의 영유권 주장이 타방당사국에게 어떠한 법적 효과도 가져다 줄 수 없는 상황이 계속되고 있으며 또한 특정 국가의 완전한 통제하에 있지도 않기 때문에 각국은 조심스럽게 타국의 접근이나 마찰을 피하려 하고 있으나 그럼에도 불구하고 일부 국가는 자국에게 유리하도록 상황을 바꾸어 보려는 노력을 시도하고 있는 것도 사실이다.¹⁹⁾

본 논문에서는 이러한 문제점에 착안하여 영토문제의 전후처리과정 그리고 이와 관련된 주요 국제판례 등을 검토하여 문제해결의 실마리를 찾으려 하였고 그 분석의

19) 센카쿠 열도 영유권 분쟁에 관하여는, 이창위 외(2006) 참조.

결과를 독도문제와 비교·고찰할 필요가 있는바, 특히 연합군최고사령관훈령(SCAPIN) 제677호에 대한 상세한 분석필요성을 강조한 글로서 향후 독도 문제 해결 접근에 중요한 자료가 될 것으로 보인다. 다음으로 “영토·해양경계분쟁과 ‘약식조약’의 구속력·증거력: 의사록·합의의사록과 교환각서/공문 해석관련 ICJ의 ‘사법적 적극 주의’(1951-2005)”(박현진 2013)라는 제목의 글을 발표하였는데, 본고에서 저자는 1951년 이후 영토·해양경계분쟁 관련 판례를 보면 ICJ는 교환각서/공문, 합의의사록과 같이 당사국간 서명으로 기속적 동의를 표시하여 성립·발효하는 ‘약식조약’에 정식 체결절차를 거쳐 비준·발효하는 조약과 실체법상 동등한 법적 지위·효과를 부여하고, 국제사법재판소(절차법)에서 당사자의 의사를 해석하는 직접적·1차적 증거로 간주하고 있음을 볼 수 있다고 한다. 따라서 행정부가 영토·해양관련 고시류 조약을 체결하기 전에 사전 관계부처나 전문가들과의 심층 검토 및 협의 그리고 국무회의 심의가 필요하다. 이는 신·한·일어업협정 부속합의 의사록의 법적 성격·지위·효력에 대한 2001년 헌법재판소 결정의 타당성 여부에 대한 설득력 있는 비판도 제기될 수 있다는 점에서도 또한 정당화 될 수 있다고 한다(박현진 2013, 125-126, 전문인용).

본 논문은 약식조약, 각서·교환각서와 양해각서, 의사록과 합의의사록 등의 법적 효력에 대한 광범위한 이론적 검토를 한 다음 이와 관련된 카타르/바레인 사건판결을 심층적으로 분석하여 국제사법재판소가 조약이나 증거의 해석 그리고 의사록에 대한 증거가치 부여의 변화양태, 조약의 성립요건과 대항요건 그리고 조약의 등록, 각서, 의사록과 약식조약의 증거능력을 어떻게 평가하고 적용하여 왔는가를 제시한 글로서 향후 영토·해양경계 관련 회담의사록 작성, 합의의사록 작성 또는 각서·공문교환시 이러한 문서가 추후 정당한 국가주권이나 이익을 훼손하거나 불리한 국제의무이행을 야기할 수 있으므로 고도의 주의가 요망된다는 점에서 정부 당국자들에게 중요 참고 자료가 될 것으로 보인다.

특히 이 문제는 한·일간 독도문제 해결에 있어서도 밀접한 관련이 있는바, 1965년 한·일 양국은 “대한민국과 일본 간의 기본관계에 관한 조약”을 체결하여 양국 국민관계의 역사적 배경과 선린관계와 주권 상호존중의 원칙을 천명하였으며 동시에 1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 서명된 일본과의 평화조약 규정과²⁰⁾ 1948년 12월 12일 유엔총회에서 채택된 결의안 제195(III)호를²¹⁾ 상기한다고 명기하였다. 일본의 일방

20) 대일강화조약 제2조는 한국에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. “일본은 한국의 독립을 승인하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함하는 한국에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다(Japan recognizing the independence of Korea, renounces all rights, title and claim to Korea, including the Islands of Quelpart, Port Hamilton and Dagelet”).

21) 유엔 결의안 (1948.12.12., 195 (III)).

적 제소 제의 이후 양국은 각서교환의 형식을 빌어 “분쟁해결에 관한 교환각서”를²²⁾ 체결하였고, 동 각서는 다음과 같이 양국간의 분쟁해결에 관하여 규정하였다.

“양국 정부는 별도의 합의가 있는 경우를 제외하고는 양국간의 분쟁은 우선 외교상의 경로를 통하여 해결하는 것으로 하고 이에 의하여 해결 할 수가 없을 경우에는 양국 정부가 합의하는 절차에 따라 조정에 의하여 해결을 도모한다.”²³⁾

즉 양국 정부는 “별도의 합의가 있는 경우”를 제외하고는 외교교섭을 우선 진행하고 이를 통하여 해결이 불가시 조정에 따라 분쟁을 해결한다는 특별합의를 체결한 것이다. 여기에서의 별도의 합의란 재판을 통한 해결이나 분쟁해결에 관한 특별협정 등의 체결을 의미하는바, 본 논문을 통하여 정식조약이 아닌 교환각서가 영토문제 해결에 있어서 어떠한 역할을 하게 되는지를 여실히 알게 된다.

3. 배타적 경제수역 분야

배타적 경제수역에 관하여는 2014년 이창위 교수가 배타적 경제수역에서의 군사활동에 관한 연구를 하였는데, “배타적 경제수역에서의 군사활동에 대한 해양강대국과 연안국의 대립”(이창위 2014)이라는 제목의 논문에서 저자는 배타적 경제수역에서의 군사활동은 1982년 유엔해양법협약이 발효한 후부터 논쟁적인 문제였다. 연안국들은 자국의 배타적 경제수역에서 해군연습이나 군사조사와 같은 군사활동은 동의 없이 수행될 수 없다고 주장하여, 상공비행이나 항행에 대하여 규제를 가했다. 해양강대국들은 이렇게 강화된 관할권에 대하여 강력하게 반대했다. 해양강대국들과 연안국들은 제3차 유엔해양법회의가 시작됐을 때부터 배타적 경제수역의 법적 지위에 대하여 대립해왔다. 그러한 견해 차이가 너무 커서 배타적 경제수역에서의 군사활동에 대한 갈등은 가까운 시일 내에 해결되기 힘들 것이다. 따라서 국가관행을 고려하여 배타적 경제수역에서의 군사활동에 대한 갈등문제를 고찰할 필요가 있으며, 구체적

22) 교환각서(Exchange of Notes)는 조약의 서명절차를 체결주체간의 각서교환으로 간소화함으로써 기술적 성격의 합의에 있어 폭주하는 행정수요에 부응하기 위해 사용된다. 예) 한-칠에 사증면제 교환각서(2004). 외교부, 「알기 쉬운 조약업무」(서울: 외교부, 2006), 18쪽.

23) 김명기, “독도영유권문제/분쟁에 대한 국제사법재판소의 강제적 관할권”, 「독도시민연대창립기념학술토론회: 국제사법재판소 (ICJ) 강제관할권 어떻게 대응할 것인가?」(2013), 9쪽.

으로는 해양의 평화적 이용 원칙 및 해양과학조사와 군사조사에 대한 문제를 분석하고, 이어서 해양강대국과 연안국의 입장을 비교 분석하여 이 문제에 대한 전망을 예측할 필요가 있다라고 주장하였다(이창위 2014, 138, 전문인용).

배타적 경제수역에서의 군사활동 문제는 특히 외국선박에 의한 군사활동 즉 군사기동, 군사연습, 상공비행, 정보수집 등의 군사작전 관련 활동이 문제가 되는바, 이는 유엔해양법협약은 배타적 경제수역내에서의 타국에 의한 군사활동이 가능한가의 문제에 관하여는 명쾌한 해답을 주지 못하고 오히려 EEZ에 관한 동 협약 규정은 그 성질, 법적 지위 및 동 수역에 있어서의 연안국 권리 범위에 관하여 불명확한 내용을 내포하고 있는 것이 사실이다. 이러한 점은 동 협약규정의 탄생 배경을 보면 어느 정도 이해가 되는바, 즉 이들 관련 규정은 자원이용보다는 오히려 동 수역이 공해라는 측면의 강조를 주장했던 국가와 연안국의 기능적 관할권 확장을 거론했던 국가들간의 일종의 타협의 산물이었기 때문이다. 동 협약 제58조는 배타적 경제수역 설정으로 아무런 영향을 받지 않는 공해로서의 자유 및 권리를 규정하고 있는데, 이는 동 조항이 이와 반대되는 입장을 표명한 국가들과의 타협의 산물이었음을 나타내주고 있다.²⁴⁾ 이러한 내용은 공해의 자유를 규정하고 있는 협약 제87조와도 부분적으로 일치되며 항해 및 상공비행의 자유 및 기타 자유를 보장하는 제58조에 의해서도 명백히 인정된다. EEZ내에서 그리고 동 수역 상공에서의 항해 및 상공비행의 자유와는 별도로, 협약 제87조는 타국의 군사활동이 EEZ내에서 합법적으로 행사될 수 있음을 명백하게 규정하고 있지 않다. 이에선 군사기동, 무기연습, 항공기 이·착륙, 군사장치 설치 등이 해당된다. 따라서 EEZ의 설정으로 타국 군함 등에 의한 동 수역의 단순한 통과 목적 이외의 군사적 이용은 필연적으로 초래될 수 있으며 이는 결과적으로 동 수역내에서의 연안국에 의한 탐사 및 개발행위에 어느 정도의 방해로 가져오게 될 것을 충분히 예상할 수 있다. 결국 배타적 경제수역에서의 군사활동에 대한 해양강대국과 연안국의 대립문제는 이들 양 그룹이 군사활동에 관련된 해양법협약의 해석을 달리 하고 있으며 또한 대내 및 대외적 안보환경 역시 상이하기 때문에 불가피하게 이 문제 접근 및 해결에 있어 상당한 거리를 보이고 있다는 것이다. 따라서 이들 그룹간의 간격을 얼마나 어떻게 좁힐 수 있는지의 여부가 이 문제 해결의 열쇠가 될 수 있을 것이며, 동시에 이와 관련된 국제법원의 판결이 나온다면 이 또한 중요한 법적 해석의 근거가 될 것으로 보인다.

24) 유엔 해양법협약 제58조 1항은 '배타적 경제수역에서 모든 국가는 항해, 비행 및 해저 전선과 도관 부설의 자유와 본 협약의 기타 규정에 모순되지 아니하는 상기 자유와 관련된 기타 합법적인 국제적 해양이용의 자유를 향유한다' 라고 규정하고 있다.

4. 해양범죄 관할권 분야

해양에서의 각국의 관할권 확보 및 이의 철저한 관리 그리고 관할수역내에 존재하는 자원의 관리 및 보존 위반행위에 관한 연안국들의 강경조치 및 위반에 대한 대응이 강력해지자 해상에서의 범죄행위 특히 불법어로행위, 해상테러, 해상강도 및 해적행위 등이 해양법의 테두리를 벗어나 세계 도처에서 발생하고 있다. 특히 이에 대한 합법적인 형사관할권 행사의 범위 및 한계 등이 현안 문제로 등장하게 되었다.

이에 관하여는 “국제해양범죄의 형사관할권에 관한 법적 연구”(성기주 2014)라는 제목의 논문을 발표한 바 있는데, 본고에서 저자는 전통적으로 국제관습법과 유엔해양법협약에 따르면 공해상에는 항해의 자유가 인정되며, 공해상의 선박의 위반행위에 대해서는 기국(flag state)이 관할권을 갖지만, 연안국은 자국의 관할권의 범위를 확대하기 위하여 접속수역 또는 배타적 경제수역을 설정하여 자국의 이익을 수호하려는 움직임이 나타나고 있다. 이 결과 여러 국가가 경합적으로 관할권을 주장할 경우, 관할권 행사의 원칙은 각국의 관할권 행사에 대한 한계를 제시함으로써 국가간 권한행사를 제한하여 국제사회에서의 분쟁과 갈등을 줄이게 되는데 여기에 관할권 문제의 중요성이 있다라고 주장하였다(성기주 2014, 175-176, 전문인용).

본 논문은 다양한 해상범죄들에 대한 형사관할권 문제에 집중하여 이와 관련된 사례까지를 포함하여 검토함으로써 최근의 변화하고 있는 형사관할권에 관한 국제적인 흐름과 동향을 고찰하였으며, 향후 한국 정부가 해양에서 발생하는 범죄 즉 해양범죄에 대하여 형사관할권을 행사하는데 있어서의 그 영역적 한계 및 범위문제 등을 제시함과 동시에 효율적인 국가관할권 행사방안 및 입법적·정책적 고려사항들에 대하여도 제시함으로써 현재는 물론 향후에도 지속적으로 발생가능성이 있는 해상에서의 범죄행위에 대한 형사관할권 문제 해결에 귀중한 참고자료가 될 것으로 보인다.

5. 불법조업 분야

최근 들어 서해상 특히 북한과의 접적해역인 북방한계선 부근에서의 중국어선의 극심한 불법조업으로 어자원 황폐는 물론 양국간 외교문제로까지 비화되고 있는 실정인바, 이의 규제 방안의 하나로 “중국어선 불법조업에 대한 대응방안 연구”(신상철 2013)라는 제목의 논문이 발표되었다. 이 글에서 저자는 중국의 급격한 경제성장으로 중국 연안은 산업폐기물로 오염되어 어획량이 급격히 떨어져 어장으로서의 기능이 상실되었고, 2001년 한중어업협정이 발효된 이후 최근에 이르기까지 수천척의 중국어선이 서해안 배타적 경제수역 일대에서 불법조업을 자행하고 있다. 이러한 중국어

선의 불법조업 문제는 중국 정부에서 묵인하기도 하고 한편으로는 방조 내지는 방치하기도 한다. 한국 정부에서 한-중 관계당국간 상설 고위급 협의체 신설추진과 총기사용 기준 완화 문제를 중국 정부에 전달했지만 협의체 구성에 미온적이고 총기사용에 대한 우려만 표시한 바 있다. 중국은 1986년 어업법을 제정한 이후 중국 농업부 어업국(중국어어항감독관리국)에서 어업법규의 집행에 대한 감시 및 감독을 한다. 省級 어업행정 주관부분 내 일부 어정 관리부분은 산하의 각 관할구역을 불문하고 감시 감독원을 파견하다보니 권한과 상응하는 책임이 불명확하여 법집행의 부패를 조장하기도 한다. 따라서 중국어선의 불법조업을 원천적으로 봉쇄하기 위하여는 한-중간 외교마찰을 감수하더라도 각종 불법행위에 적극적 및 공격적으로 대응하는 방안구상 및 이의 실천이 요구된다고 주장한다(신상철 2013, 215-216, 전문인용).

서해 및 남해에서의 한-중간 조업질서를 위한 규범 부재로 인하여 한-중 양국의 영해 12해리 이원에서 무질서한 조업이 실시되어²⁵⁾ 그 결과 자원고갈심화, 우리 어민 피해 증가, 어선사고발생, 무질서한 긴급피난 등 각종 문제가 야기되었으며 무협정상태가 지속될 경우 한국측 손해가 지속적으로 증가될 것으로 보였다. 한국 정부는 서해에서의 중국 어선에 의한 어족자원 남획을 방지하고 한-중간의 어업문제 해결을 위해 1998년 11월 10일 5년간의 협상 끝에 한-중어업협정(2001년 6월 30일 발효)을 체결하였다.

그러나 문제는 양국간 어업문제를 국제적으로 해결하고 규제하기 위한 국제적 합의가 있음에도 불구하고 이를 특히 중국측이 이를 성실히 이행하지 않는다는 것이다. 이는 조약법에 관한 비엔나협약상의 조약체결 당사국의 의무이행조항에도²⁶⁾ 명백히 위배되는 것이다. 오늘날 해양은 그 중요성이 날로 증대되어 가고 있으며 해양법 협약상 배타적 경제수역에서의 자원보호, 대륙붕의 탐사 및 이용, 공해생물자원의 보존 및 해양오염방지와 같은 현대적 발전분야를 규정하고 있으므로 이에 부응하기 위한 제도적 장치로서 연안국의 관할권 행사가 요구되며 연안국의 법령을 위반한 의도를 가진 자에 대한 심리적 예방기능을 또한 내포하고 있다.

연안국의 관할권 행사는 국가권력의 실질적 행사를 의미하는 권리로서 그 실효성이 다대하므로 연안국의 법령을 보호하고 동시에 현실적인 필요성을 고려하면서 동시에 우호적인 국제관계유지의 중요성도 감안하여 적절한 한계내에서 활용됨이 가장 합리적인 관할권 행사의 방법이라 하겠다. 다만 연안국의 정당한 법집행에 저항 또는

25) 특히, 우리의 서해상 연평도 이북 근해의 북한으로 통하는 길목의 이른바 공해상에서 수많은 중국 어선들이 남북한 관계를 교묘히 악용하여 대규모로 조업하는 사례가 빈번히 일어나고 있으며, 이러한 현상은 백령도 주변수역에서도 동일하다.

26) 조약법에 관한 비엔나협약 제26조.

불응하는 경우 이는 공무집행방해혐의로 관할권 행사가 가능하며 무력으로 저항하거나 신체에 위협이 되는 흉기나 총기 등을 사용할 경우 법집행 기관은 정당방위 차원의 대응도 가능한데, 이러한 대응은 바로 합법적 법집행 범주에 해당하기 때문이다.

최근 들어 무허가 불법 중국어선이 급증하고 있고 이를 단속하던 해양경비안전본부(해경) 대원에 도끼와 해머 등 흉기를 사용하여 강력히 저항하는가 하면, 이 과정에서 해경 대원들이 심각한 부상을 당하거나 심지어는 사망까지 하는 사고가 발생하자 한국 해경은 더 이상 정상적인 방법으로는 법집행이 불가능하다고 판단하여 불가피하게 흉기를 휘두른 자에게 실탄을 발사하여 이들을 제압하기도 하였다.

그러나 중국은 자국 연안수역에서의 조업환경이 극도로 황폐해지자 어업협정을 무시하고 해마다 한국 연안으로 대규모 선단을 이루어 불법조업을 감행해 오고 있어(지난 5년간 약 2,200여척이 불법 및 무허가 조업으로 검거됨) 급기야는 양국간의 심각한 외교마찰까지 초래하게 되었다. 따라서 불법 중국어선 문제의 시급한 해결을 위하여 다음과 같은 몇 가지 방안의 실현이 고려될 수 있을 것이다. 첫째, 중국 정부로 하여금 적극적인 자국 어민 교육 및 계도를 통한 불법행위 사전 방지 및 불법행위시 강력한 처벌의지 시사로 재범의지를 근본적으로 차단하도록 해야 할 것이며, 둘째, 한국 정부도 상대를 고려한 유연한 법집행이 아닌 자국 법집행자의 생명을 위협하는 저항행위에 대한 강력한 법집행의지 구현 및 위반에 대한 처벌강화로 법치국가로서의 위상제고를 엄정히 실천해야 할 것이며, 셋째, 중국 불법어선 단속에 관한 중국정부의 적극적인 협조를 요청하는 것이며, 마지막으로, 여전히 미해결된 서해에서의 배타적 경제수역 경계획정의 조속한 타결로 양국의 관할수역 즉 법집행 수역을 명백히 하여 관련 해양수역에서의 해양갈등과 분쟁을 사전 예방할 필요가 있다.

저자는 본 논문에서 불법조업 근절 방안으로 해경의 열악한 단속근무환경을 소개 하면서 단속으로 인한 외교적 마찰의 소지가 없도록 정확한 채증노력 등 적극적 대응자세를 주문하였고, 이를 실천에 옮기기 위하여 첨단장비의 배치 및 관련 법제도 정비 등을 주장하면서 동시에 한국 정부의 관할수역 관리를 위한 국가적·외교적 대응 및 단순 벌금형이 아닌 구속수사를 진행하여 불법조업의 사전 예방적 기능도 주문하였다. 이점에서 본고는 향후 우리 정부의 중국 불법조업 규제 및 단속에 대한 중요 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 보인다.

6. 해협통항 분야

공해 또는 배타적 경제수역의 일수역과 공해 또는 배타적 경제수역의 타수역간의 국제항행에 사용되는 해협인 이른바 국제해협이 해상교통로서 그 기능이 날로 중요

해지며 오늘날 'Choke Point'로서의 역할도 수행하고 있는 것은 주지의 사실이다. 유엔해양법협약이 체결된 이후 해협통항과 관련된 글들이 상당히 많이 나왔으나 최근에는 이에 관한 논문이 그다지 많지 아니하다. 이는 아마도 해협에서의 통항제도인 '통과통항'제도가 국제법상 정착이 되었기 때문으로도 볼 수 있다. 금번 "국제해협의 통과통항제도와 호르무즈 해협의 법적 쟁점에 관한 연구"(박성호·이윤철 2013)라는 논문이 발표되었다. 본고에서는 유엔해양법협약이 발효된 이후로 국제해협에서는 기존 무해통항보다 자유로운 통과통항제도가 확립되어 실현이 되고 있다. 그러나 여전히 해협에서의 통항문제에 있어 해협연안국과 해협이용국간에 상당한 이해관계의 대립과 갈등이 여전히 지속되고 있다. 또한 일부 해협연안국은 자국 영해범위의 확장 또는 자국 안보 및 해양환경 보호를 이유로 국제해협을 봉쇄하거나 통항의 차단 또는 제한 등 구체적인 규제조치를 시행하고자 하는 경향을 보이고 있다. 특히 해협연안국인 이란이 전 세계 원유 해상수송량의 35~40%가 통과하는 페르시아의 주요 수송로인 호르무즈해협을 봉쇄하겠다고 위협하고 있어 향후 한국은 물론 전 세계 경제에도 큰 충격을 줄 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 국제해협에서의 통항제도에 대한 연구를 통하여 호르무즈해협의 봉쇄위협 등에 합법적·효율적으로 대응하는 방안의 강구가 요구된다고 주장한다(박성호·이윤철 2013, 255-256, 전문 인용).

유엔해양법협약상 통과통항이란 본래 공해 또는 배타적 경제수역의 한 부분과 공해 또는 배타적 경제수역의 타 부분 사이의 해협에서 계속적이며 신속한 통과만을 위한 항행 및 상공비행의 자유를 행사하는 것을 의미한다.²⁷⁾ 통과통항제도는 본질적으로 항행 및 상공비행의 자유를 보장하기 위한 것으로서 연안국은 통과통항을 방해해서는 안 되며 또한 정지시킬 수 없다. 따라서 계속적이며 신속한 통과만을 위한 것이어야 한다는 통과통항권 자체의 내재적 요건은 해양법협약에서 규정하고²⁸⁾ 있는 유해행위 일반에 대해서 효과를 갖는 것이 아니며, 선박 및 항공기가 계속적이며 신속한 통과만을 위한 것이 아닌 다른 의도를 명백히 가지고 있을 때 작용한다고 보아야 한다. 즉 그와 같은 다른 의도를 명백히 가지고 있을 때에는 그 통항은 이미 통과통항이 아닐 것이며, 그 반대로 선박이 특별한 의도를 갖지 아니한 한, 가령 현실적으로는 연안국에 나쁜 영향을 주어도 그것만으로는 통과통항권을 부인할 수 없다는 것을 의미한다. 그러므로 선박 및 항공기는 계속적이며 신속한 통과를 위한 통항인 한 그와 같은 통항은 방해 및 정지되지 아니한다.²⁹⁾

27) 유엔해양법협약 제38조 2항.

28) 유엔해양법협약 제19조 2항.

29) 미국 또는 러시아가 주장한 자유통항의 목적은 군함 및 군용기의 기동력 및 은밀성을

특히 해협연안국은 해양법협약상의 일정한 의무³⁰⁾를 부여받고 있는바, 해협연안국은 통과통항을 방해할 수 없고, 자국이 알고 있는 해협내 또는 그 이원 해역에 있어서의 항행 및 상공비행에 대한 어떠한 위험도 이를 적절히 공시해야 하며, 통과통항을 정지시킬 수 없다. 또한 해협연안국은 해협이용국과의 합의에 의하여 안전운항을 위한 시설의 설치 및 유지·개선 또는 선박으로부터의 오염방지를 위하여 상호협력하여야 한다.

호르무즈 해협(Ramazani 1979)은 페르시아만과 오만만을 연결하는 해협으로 그 최소폭은 20.6해리이며, 해협의 길이는 55 ~ 95km, 최대수심은 190m, 평균수심은 85m이다. 동 해협에는 키슈, 오르무즈, 헨잡 등의 섬이 있고 북쪽의 이란과 남쪽의 아라비아 반도 사이를 가로지르고 있는데, 페르시아만 연안의 여러 항구에서 원유를 실어 나르는 유조선들이 반드시 통과해야 하는 항로이기 때문에 매우 중요한 전략적 및 경제적 요충지이다.

통과통항권은 해협을 이용하거나 통과하는 선박 및 항공기에 부여된 국제법상의 권리인 것이다. 따라서 해협연안국은 법령에 정해진 경우 이외에는 평시 통과통항하는 외국선박에 대하여 일방적 제재를 가할 수 없으며 이의 위반시 국가책임이 발생하기도 한다. 특히 해협은 국제통항로로서의 그 기능과 역할을 수행하고 있기 때문에 평시 연안국의 국내안보 등 국내정치적 사정을 이유로 동 해협을 봉쇄하려고 할 경우 그 법적 근거를 찾기가 쉽지 않을 것이다.

이러한 이유로 볼 때 본 논문은 호르무즈 해협이 유엔해양법협약상 통과통항제도 가 적용되는 국제해협이므로 이란의 동 해협에 대한 봉쇄는 국제법적 정당성 및 합법성을 인정받을 수 없다라고 하여 현행 국제해양법 규범을 적절히 그리고 합법적으로 해석한 논문이라고 보여 진다.

7. 기타 분야

상기에서 분류하여 고찰한 해양법 관련 내용 이외에 흥미로운 그리고 다소 새로운 글들이 있어 소개하고자 한다. 즉 “국제사법재판소규정 제62조 소송참가의 현재와

최대한으로 발휘하기 위하여 중요한 국제해협에서의 통항권을 확보하기 위한 것이다. 이러한 목적은 통과통항권에 의하여 보장되고 있는데, 이러한 의미에서 통과통항권은 무해통항의 개념보다는 공해에서 인정되는 자유통항의 개념에 더 가까운 성질을 갖는 것으로 해석된다. 통과통항이 잠수함의 잠항통항권을 포함하는 개념이며 항공기의 상공비행권을 인정하고 있다는 사실도 통과통항권이 자유통항의 개념에 근사한 것임을 시사하는 근거로 볼 수 있다.

30) 유엔해양법협약 제44조.

미래”(최지현 2013)과 “해양법협약상 심해저활동의 독과점 금지규정의 이해”(김정은·박성욱 2014) 두 편의 논문이다.

먼저 “국제사법재판소규정 제62조 소송참가의 현재와 미래”라는 논문에서는 조약 당사국이 국제사법재판소규정(ICJ 규정) 제63조에 따라서 소송에 참가할 권리를 가지게 되는데, 문제는 이러한 소송참가 여부를 ICJ가 결정할 수 있는 재량권을 갖는데 있다고 한다. 즉 관련 법규에서는 제3국의 소송참가권이 주어지나 그 구체적 결정을 ICJ가 한다는 다소 모순적인 내용을 포함하고 있어 이의 분석이 필요하다는 것이다. 이를 위하여 저자는 소송참가의 의의, 해양경계획정소송과 제3국의 소송, 소송참가에 관한 미해결과제 등을 집중 분석하였다(최지현 2013, 231-232, 전문인용).

이 문제는 특히 해양경계획정에 있어서 제3자의 소송참가를 어렵게 할 수 있는 것임 만큼 현 단계에서 소송참가에 관한 규범이 어디까지 발전해 왔는가를 분석하고 이를 기초로 향후 대안을 제시할 필요가 있다고 보인다는 점에서 새로운 시도를 한 가치있는 글이라 사료된다. 왜냐하면 해양경계획정에 있어서 대상이 되는 해역이 2국이 아닌 2국 이상의 국가가 이해관계를 가지고 있을 경우 두 당사자만의 문제해결이 아닌 다른 제3의 이해당사국 권리도 당연히 보호 및 고려되어야 하기 때문이다. 그러나 최근 ICJ가 소송참가를 비당사자 참가와 당사자 참가로 구분하여 각각의 경우 소송참가 요건을 달리한 것은 ICJ 소송절차 발전과정에서 매우 유의미한 성과이다. 따라서 ICJ 규정이나 ICJ 규칙이 확정하지 못한 소송절차에 관한 사항을 ICJ가 자신의 판례를 통하여 확정한 것은 법에 의한 문제해결에 한층 더 접근한 결과라고 보인다(최지현 2013, 250, 전문인용).

다음으로 「해양법협약상 심해저활동의 독과점 금지규정의 이해」(김정은·박성욱 2014)라는 논문인데, 본고에서 저자는 해양법협약상의 심해저제도가 국제통상법상의 반독과점규제 관련 내용을 포함하고 있지 않아 인류공동의 유산인 심해저가 특정 국가에 의한 개발이 독점적으로 이루어지는 현상이 나타나고 있다고 한다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위하여는 유엔해양법협약상 심해저제도의 기본원칙인 인류공동유산의 원칙에 위배됨을 강조하여 심해저지구에서의 개발광구인정에 보다 신중을 기하여야 할 것임을 강조하였다(김정은·박성욱 2014, 64, 전문인용).

심해저 개발문제는 지금까지 일부 국가에 의해 광구설정 및 개발이 어느 정도 독점적으로 이루어져 온 것이 사실이다. 이는 심해저 개발에 착수할 수 있는 능력을 가진 국가가 그리 많지 않기 때문이며 여전히 비용 대 효과면에서 그 의문점이 사라지지 않기 때문인 것으로 보인다. 그러나 육상의 천연자원 고갈현상이 심화되고 있는 자원부족현상을 고려하고 심해저 탐사 과학기술이 발달하여 해당국가의 개발능력이 향상될 경우 문제는 이 문제는 그 접근을 달리할 수 있을 것이다. 그러나 저자가

강조하였듯이 심해저가 모든 인류에게 개방된 인류공동의 유산임을 분명히 하여 유엔해양법협약상 심해저제도를 입법화한 입법정신에 충실한 해석 및 이를 근거로 한 활용이나 개발이 이루어져야 할 것으로 보인다.

III. 결 언

이 글은 2013년 1월 1일부터 2014년 9월 30일 까지 발표된 해양법 관련 논문을 검색한 후 얻게 된 25편 정도의 글 중 일부 주요논문에 대한 요약, 분석 및 평가를 하고 있다. 내용분석의 편의를 위하여 1) 해양경계획정분야, 2) 도서영유권 분야, 3) 배타적 경제수역 분야, 4) 해양범죄 관할권 분야, 5) 불법조업분야, 6) 해협통항 분야, 7)기타 분야 등 7개 분야로 나누어 각 분야별 연구동향을 검토하였다.

전반적으로 해양경계에 관련된 논문들이 다수를 이루었으며 이와 더불어 대륙붕이나 배타적 경제수역과 관련된 글도 볼 수 있었다. 특히 이들 논문 가운데에는 문제가 되고 있는 특정 법적 쟁점 사항에 대하여 심층적 분석을 시도하여 구체적인 해답을 제공하려는 깊이 있는 고찰흔적을 발견할 수 있었으며, 일부 내용은 한국 정부의 정책 결정에도 상당한 도움이 될 만한 내용도 포함하고 있어 전반적으로 상당한 수준에 해당하는 글들이 많이 등장하였다고 평가할 수 있다.

구 분	발 표 건 수	비 고
해양경계획정분야	7	
도서영유권 분야	8	한일어업협정 포함
배타적경제수역/대륙붕 분야	3	
해양범죄 관할권 분야	1	
불법조업분야	2	
해협통항 분야	1	
기타 분야	3	심해저, 해양과학조사 포함
계	25	

다만 논문의 대다수 유형이 해양 현안문제를 고려한 특정주제를 중심으로 집중적으로 나타나고 있음은 불가피한 현실적인 필요성에서 기인한 것으로 볼 수 밖에 없을 것이다. 특히 한중, 한일 및 한중일간 서해, 동해 및 동중국해에서 해양경계 문제를 가지고 있는 한국의 현실을 고려할 경우 이 문제에 대한 보다 구체적이고

실무적인 차원의 연구결과가 나와 주기를 기대한다. 결론적으로 향후 해양법 관련 주제가 보다 다양한 유형으로 확산되어 연구된다면 해양정책분야나 해양문제 등의 연구자는 물론 해양정책 입안 및 해양정책 결정자에게도 중요한 법적 기초 또는 참고자료로 활용될 수 있을 것이라 사료된다. 특히 최근 문제가 되고 있는 북극 문제, 기후변화문제 문제, 대륙붕 한계위원회 문건에 대한 법적 고찰, 불법어로(IUU 포함) 문제 등에 대한 연구도 보다 심도있게 병행되기를 희망하는 바이다.

참고문헌

- 김정은·박성욱. 2014. “해양법협약상 심해저활동의 독과점 금지규정의 이해.” 『국제법학회논총』 59(1), 47-66.
- 박성호·이윤철. 2013. “국제해협의 통과통항제도와 호르무즈 해협의 법적 쟁점에 관한 연구.” 『해사법연구』 25(1), 255-279.
- 박현진. 2013. “영토·해양경계분쟁과 ‘약식조약’의 구속력·증거력: 의사록·합의의사록과 교환각서/공문 해석 관련 ICJ의 ‘사법적 적극주의’(1951-2005).” 『국제법학회논총』 58(2), 95-130.
- 백진현. 2013. “뱅크만 해양경계획정 사건에 대한 회고” 『독도연구저널』 22, 95-130.
- (사)해양법포럼. 2006. 『국제해양분쟁사례연구종합 V』. 서울 : 애드파워.
- 성기주. 2014. “국제해양범죄의 형사관할권에 관한 법적 연구.” 『해사법연구』 26(2), 175-200.
- 신상철. 2013. “중국어선 불법조업에 대한 대응방안 연구.” 『해사법연구』 25(3), 215-248.
- 양희철. 2013. “한중일의 도서관리 법제 비교 연구.” 『국제법학회논총』 58(4), 193-236.
- 윤영민. 2014. “중일간 도서영유권 문제에 관한 연구.” 『해사법연구』 26(2), 125-148.
- 이기범. 2014. “국제법상 ‘형평(Equity)’ 개념에 대한 ‘실증주의적’ 고찰.” 『국제법학회논총』 59(1), 91-118.
- 이기범. 2013. “해양경계획정에서 ‘비례성’이라는 용어는 소멸되어 가고 있는가?.” 『국제법학회논총』 58(2), 221-242.
- 이창위. 2014. “배타적 경제수역에서의 군사활동에 대한 해양강대국과 연안국의 대립.” 『국제법학회논총』 59(1), 119-140.
- 이창위. 2006. 『동북아 지역의 영유권 분쟁과 한국의 대응전략』. 서울 : 다운샘.
- 최지현. 2013. “국제사법재판소규정 제62조 소송참가의 현재와 미래.” 『국제법학회논총』 58(3), 231-254.
- Ramazani, R.K. 1979. *The Persian Gulf and the Strait of Hormuz*, Alphen aan den Rijn : Sijhoff & Noordhoff.

Abstract

Analysis and Evaluation on the Law of the Sea and its
Domestic Research Trend

Hyun Soo KIM ■ INHA University

This paper mainly focuses on summary, analysis, and evaluation on major and important articles among 25 article and papers regarding the law of the sea that have been published from 1 January 2013 to 30 September 2014. The researcher categorizes the studies into 7 subject-matters such as 1) maritime boundary delimitation, 2) island sovereignty dispute, 3) exclusive economic zone, 4) jurisdiction of maritime crime, 5) illegal fishing, 6) strait passage, 7) other matters related to the law of the sea. After the examination of each article, this paper carefully anticipates future research directions and trends, and also necessary research topics etc.

Key Words: Law of the Sea, Maritime Boundary Delimitation, Island Sovereignty Dispute, Exclusive Economic Zone, Maritime Crime, Jurisdiction, Illegal Fishing, Strait, Transit Passage

해양법 분야 해외연구 동향

박영길 ■ 한국해양수산개발원

〈국문요약〉

본고는 2013년 1월부터 2014년 6월까지 해외에서 출간된 해양법 관련 논문들을 통해 해외의 연구동향을 파악하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 분석의 대상 범위를 다음과 같이 제한하였다. 첫째, 대상 논문은 전문 저널에 발표된 것만 대상으로 하였으며, 단행본의 일부로 구성된 논문은 제외하였다. 둘째, 해양법 전문 저널과 일부 중요 저널은 전수조사를 하였으며, 나머지는 Westlaw에서 몇 가지 주제어를 넣어 검색하였다. 이를 통해 총 43개의 논문을 분석 대상으로 삼았다. 분석 대상이 된 최근 논문들은 해양법협약 제76조의 대륙붕 개념, 200해리 이원 대륙붕 외측 경계 설정에 있어서 CLCS와 국제법원의 관계, 해양분쟁과 분쟁해결을 주제로 한 논문들이 많았다. 남중국해에 관한 연구는 대부분 중국과의 해양분쟁을 다룬 것이고, 특히 중국이 주장하는 9단선과 역사적 권원의 국제법 부합 문제를 많이 다룬다. 북극해와 관련해서는 북서항로에 대한 논문이 많은 점이 의외이다. 연구자들의 연구업적 편수를 통해 눈에 띄게 드러나는 점은 중국(대만 포함) 학자들의 국제저널 저술 활동이 압도적으로 많다는 점이다. 이는 중국 정부의 해양력 강화정책과 궤를 같이 하는 것으로 추정된다.

*주제어: 해양법, 대륙붕, 남중국해, 분쟁해결, 북극해

I. 서론

본고는 2013년 1월부터 2014년 6월까지 해외에서 출간된 해양법 관련 논문들을 통해 해외의 연구동향을 파악하는 것을 목적으로 한다. 다만 해양법 관련 논문들 중 해양자원 및 환경분야, 안보와 해적행위 등의 분야는 다른 연구자에 의해 다루어지기 때문에 본고의 대상에서 제외하였다. 해양법 분야 중 이렇게 범위를 좁혔음에도 불구하고 해당 시기에 출간된 연구대상 논문의 수가 너무 많다는 문제가 있어서 추가로 대상 범위를 다음과 같이 제한하였다. 첫째, 대상 논문은 전문 저널에 발표된 것만 대상으로 하였으며, 단행본의 일부로 구성된 논문은 제외하였다. 둘째, 해양법 전문 저널과 일부 중요 저널은 전수조사를 하였으며, 나머지는 Westlaw에서 몇 가지

* 이 논문은 한국해로연구회(SLOC Study Group-Korea)의 2014년도 연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

주제어를 넣어 검색하였다. 전수조사한 저널은 다음과 같다.: American Journal of International Law(AJIL), Ocean Development and International Law(ODIL), The International Journal of Marine and Coastal Law(IJMCL), Chinese Journal of International Law(CJIL). 전수조사 대상의 이 저널 중 AJIL은 일반 국제법 분야에서 가장 대표적인 저널이라 할 수 있으며, ODIL과 IJMCL은 해양법 분야의 대표적인 저널이며, CJIL은 아시아의 국제법 문제를 많이 다루는 대표적 영문저널이라 할 수 있는데, 4개 저널 모두 사회과학분야 학술논문인용지수(SSCI)에 포함되어 있다. 이러한 방법을 통해 본고의 분석대상으로 총 43개의 논문을 찾을 수 있었다.

해양법 관련 논문들을 찾기에 앞서 분석의 편의와 일관성을 위해서 8가지 주제로 분류를 시도하였다. 주로 해양법협약의 편제를 따르되 다른 연구자가 발표하는 분야를 제외하고, 한국 또는 동아시아와 중요한 함의가 있는 주제를 하나로 묶었다. 이렇게 행한 분류는 다음과 같다. : 1. 영해 및 접속수역, 2. EEZ, 3. 대륙붕, 4. 공해, 5. 분쟁해결, 6. 해양경계획정, 7. 남중국해 분쟁, 8. 북극해. 이때 EEZ, 대륙붕과 해양경계, 분쟁해결과 해양경계, 분쟁해결과 남중국해 분쟁, 해양경계획정과 남중국해 분쟁 등의 논문들이 어느 쪽으로 분류해도 무방한 점이 있었다. 이럴 경우 가능하면 1~5의 분류는 보다 기초적이고 본질적인 내용을 다룰 경우, 6~8의 분류는 해당 주제를 특정해서 다룰 경우 우선해서 분류하였다. 이러한 기준을 먼저 만들어 두고서 위의 방법으로 검색을 한 결과 1. 영해 및 접속수역, 2. EEZ에 관한 논문은 하나도 찾지 못하는 예상치 못한 결과가 나왔다. 물론 전 세계에서 지난 1년 반 동안 발표된 논문 중 위 두 주제에 대한 논문이 전혀 없지는 않겠지만, 적어도 위에서 기술한 방법을 통한 조사에서 하나도 보이지 않았다는 것은 최소한 해외의 최근 연구가 이 주제에 대해서는 많지 않다는 점을 보여줌을 시사한다. 조사한 43편의 논문을 8가지 기준에 따라 분류할 때 각 주제에 해당하는 편수는 아래와 같다.

〈표 1〉 분석 대상 논문 주제별 분류

번호	주제	편수
1	영해 및 접속수역	0
2	EEZ	0
3	대륙붕	6
4	공해	3
5	분쟁해결	12
6	해양경계획정	7
7	남중국해	8
8	북극해	7

아래에서는 위 분류기준의 순서에 따라 개별 논문들을 검토하도록 한다.

II. 대륙붕 관련 연구동향

위 서론의 표에서 보는 바와 같이 EEZ에 관한 논문이 한편도 없는 반면, 대륙붕에 관한 논문은 6편이 있다. 이렇듯 EEZ와 비교해 대륙붕에 관한 논문이 많은 데에는 나름 이유가 있다. 그 첫째 이유는 주제 분류 방법에서 기인한다. EEZ의 주된 이슈인 어업을 포함한 해양생물자원에 관한 주제를 본고에서 제외했다는 점과 분쟁해결과 해양경계획정을 별도로 분류했다는 점이다. 둘째 이유는 EEZ에서의 군사활동 문제가 2000년대 이후 근래까지 중요한 이슈로 부각되어 왔으나, 이제는 더 이상 법이론적으로 새로운 논의를 전개할 소재가 거의 바닥이 났고, 이와 관련한 중요한 사건들도 발생하지 않고 있기 때문이다. 이러한 EEZ와는 달리 대륙붕은 최근 연구자의 관심의 중심에 서 있다. 2010년을 전후하여 유엔대륙붕한계위원회(CLCS)에 대한 정보제출이 폭증하고(현재 정식 정보제출이 75건), 이를 감당하기 위해 2013년부터 CLCS가 회기를 늘리면서 매년 여러 건의 권고결정을 하고 있다. 2012년 국제해양법재판소(ITLOS)가 방글라데시와 미얀마 간 뱅갈만 해양경계획정 사건에서 200해리 이원의 대륙붕에 대해 판단한 점도 대륙붕에 대한 관심을 증가시켰다. 또한 이론적으로도 200해리 이원 대륙붕에 대해서는 새롭게 연구할 부분이 많다는 점도 학자들의 관심을 불러일으켰다. 예컨대 '자연적 연장'을 포함한 대륙붕 개념에 대한 재검토, 경계획정에 있어서 CLCS와 국제법원의 역할과 상호 관계 등이 주요 쟁점들이다. 아래에서 살펴볼 6개의 논문들은 이와 같은 점들을 잘 보여주고 있다.

Serdy(2013)는 논문에서 영국이 Ascension 섬을 근거로 200해리 이원 대륙붕 확장을 신청한 건에 대해 CLCS의 부정적 권고를 한 것에 대해 분석하였다. Ascension 섬에 대한 CLCS의 권고가 주목을 많이 받았던 이유는 CLCS가 200해리 이원 대륙붕 확장을 인정하지 않는 유일한 권고였기 때문이었다. CLCS는 Ascension 섬이 Mid-Atlantic Ridge의 중앙 벼슬(crest)에 있는 게 아니라 서쪽 측면에 있기 때문에 이를 근거로 대륙붕을 확장할 수 없다고 판단하였다. 영국은 이런 CLCS의 권고 결정에 대해 비판하였는데, Serdy 교수는 이런 영국의 입장에 대해 조목조목 논리적으로 비판하고 있다. 또한 저자는 영국이 CLCS의 권고를 따르지 않고 국내법으로 200해리 이원으로 대륙붕을 확장했을 때 어떻게 되는지에 대해 검토를 하고 있다. 이런 점에서 이 논문은 CLCS의 권고 결정과 관련한 실질적이고 유용한 논의를 제공하고 있다고 할 수 있다.

Magnússon은 2013년과 2014년에 걸쳐 대륙붕에 관해 3편의 논문을 발표하였다. 먼저 "Outer Continental Shelf Boundary Agreements"란 논문은 200해리 이원의

대륙붕 경계확정에 관해 심층적인 분석을 하고 있다. 그는 경계관련 협정들을 통해 경계확정 방법, 대륙붕 외측과 심해저 사이의 경계 고려 여부, 경계점들이 정해지는 방법에 있어서 어떤 경향을 보이는지 여부, 그리고 이와 관련한 관습법이 출현했는지 여부에 대해 검토하였다. 그에 따르면 14개의 경계관련 협정 중 12개 협정에서 경계가 CLCS의 권고결정 이전에 확정되었으며, 200해리 이원 대륙붕의 외측 경계점에 대해서는 3개 협정이 CLCS의 권고 결정을 기다리기 위해 미확정으로 둔 반면, 4개 협정은 확정을 했지만 조정 가능성은 열어두었다. 결론적으로 그는 200해리 이원 대륙붕 경계와 관련한 관습법은 아직까지 형성되지는 않았다고 판단하였다. 이처럼 이 논문은 200해리 이원 대륙붕 관련 국가들 간의 양자 협정을 분석했다는 점에서 다른 연구자들에게 유익한 정보를 제공해 준다.

Magnússon의 “Is there a Temporal Relationship between the Delineation and the Delimitation of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles?” 논문은 200해리 이원 대륙붕에 있어서 ‘경계확정’(delimitation)과 ‘경계확선’(delineation)의 관계를 다룬 것인데, 덴마크의 Kunoy가 2010년 발표한 논문(25 IJMC 237)에 대해 반박한 글이다. Kunoy는 CLCS의 권고 결정 이전에 대륙붕 외측의 경계확정 문제를 국제법원에 회부할 수 있는지와 관련하여 CLCS의 ‘delineation’이 먼저 나와야 한다고 주장하였다. 이러한 주장에 대해 저자는 앞서 국가 실행에 관한 내용과 국제법원의 판례를 들어 반박하였다. 즉 저자는 delimitation과 delineation은 전혀 별개의 문제로 CLCS의 권고 결정 이전에도 경계확정 문제를 국제법원에 부탁할 수 있으며, 국가들이 재량으로 경계확정을 먼저 할 수 있다고 주장하였다. 요컨대 이 논문은 최근 법적 이슈가 되고 있는 delimitation과 delineation의 관계, CLCS와 국제법원의 관계를 다루었다는 점에서 상당한 의의가 있다. 다만 논의 전개와 내용의 많은 부분을 Kunoy의 논문을 반박하는데 할애함으로써 이론적 분석의 밀도가 다소 떨어진다는 점은 아쉬운 부분이다.

Magnússon의 마지막 논문인 “The Rejection of a Theoretical Beauty: The Foot of the Continental Slope in Maritime Boundary Delimitations Beyond 200 Nautical Miles”은 해양법협약 제76조에 따라 200해리 대륙붕 확장 시 가장 중요한 요소인 FOS(Foot of Slope)가 일반적인 해양경계확정 시 기점(base point)의 역할을 할 수 있는지를 검토한 것이다. 그는 200해리 외측 경계를 정할 때에 FOS를 기초로 잠정 등거리선을 설정하고, 관련사정을 고려한 후 반비례성 심사를 할 수 있는지를 검토하였다. 그 결과 그는 이러한 적용은 회의적이라는 판단을 내린다. 생각건대 이 글이 이론적으로나 실질적으로 큰 의의가 있지는 않은 것으로 보인다.

김현정 교수는 “Natural Prolongation: A Living Myth in the Regime of the

Continental Shelf?”라는 다소 자극적인 제목의 글을 발표하였다. 이 글에서 그는 “자연적 연장” 개념을 트루만선언, 1958년 제네바협약, 1969년 북해대륙붕사건 판결, 해양법협약 등에서 어떻게 사용되었는지를 집중 분석하였다. 또한 이와 관련해서 대륙붕의 지질학적(물리적) 개념에 대해 분석하였다. 결론적으로 저자는 “자연적 연장” 개념은 근본적으로 변했으며, 정치적 수사는 차치하고 오늘날 대륙붕 경계확정에 있어서 더 이상 중요한 역할을 하지 않는다고 말한다. 저자의 논문은 해양법협약 제76조 상의 대륙붕 개념과 관련해서 많은 학자들이 무심코 사용하는 용어들에 대해 깊이 파고들었으며, 이 조항의 복잡한 용어들을 이해하는데 도움이 되는 글이다.

대륙붕에 관한 마지막 논문으로 대만 학자인 Yann-huei Song 박사(2013)의 글이 있다. 논문의 제목은 “동중국해 및 남중국해의 대륙붕 외측 주장 갈등: 협력과 평화적 해결을 위한 제안”이지만, 사실 내용은 대륙붕 문제에 한정하지 않고 남중국해와 동중국해의 영토주권 문제를 비롯해 전반적 내용을 다루고 있다. 그래서 52페이지에 달하는 장문의 글이지만 분석의 밀도는 약하며 새로운 사실들을 담고 있지도 않다. 다만 현재 유엔 회원국도 아니고 해양법협약의 당사국도 아닌 대만의 위치를 고려해서, 저자가 결론적으로 대만 정부를 위해 4가지 제안을 하고 있는 부분은 눈여겨 볼 필요가 있다. 4가지 제안이란 동중국해 문제해결을 위해 특별 정치조직(Ad hoc policy group)을 구성할 것, 중국, 일본 및 대만이 자원 공동개발을 추진할 것, 분쟁 완화와 관리를 위해 중국, 일본 및 대만이 3자 간 행동규범을 채택할 것, 남중국해 Initiative를 대만이 제안할 것을 말한다.

위에서 살펴본 글들은 대부분 특히 2012년 ITLOS의 뱅갈만 해양경계 사건 판결 이후 많이 주목받고 있는 CLCS와 국제법원의 관계, 200해리 이원 대륙붕의 경계확정 문제 등을 다루고 있다. 또한 이와 더불어 대륙붕의 개념, 대륙붕의 구성요소들에 대한 정밀한 검토도 이루어지고 있다.

Ⅲ. 공해에 관한 연구동향

해양법협약 상 공해(제7부 제86조~제120조)에 대한 규정은 아주 포괄적 내용을 담고 있으며, 동시에 중요한 현안 문제들도 많이 있다. 다만 본고에서는 서론에서 밝힌 바와 같이 해적행위와 공해생물자원의 보존 및 관리 등을 연구대상에서 제외하였다. 이렇게 했을 때 보고의 분석 대상 논문은 2013년에 발표된 3개밖에 없었다.

Takei(2013)는 논문에서 기국의 의무, 기국의 재량권 및 그 한계와 관련해서 선박 안전, 선박 기인 오염, 선원의 근로 기준, 해양안보, 어업, 수중문화재, 해상 범죄행위

등에 대해 전반적인 검토를 하였다. 이 글은 현재 ITLOS에서 진행 중인 IUU 어업 관련 기국의 책임 범위에 관한 권고적 관할권과 관계가 있다는 점에서 관심이 가는 주제이다. 하지만 이 글은 민간 선박의 행위와 기국의 책임 간의 관계에 대해서는 'due diligence' 의무만 언급할 뿐 더 깊이 있는 분석은 하지 않고 있다는 점에서 아쉬움을 남긴다.

공해 관련 다음 글은 2005년 SUA 의정서에 관한 것이다. 이는 해적행위와도 관련 있지만 본문에서 그러한 문제를 다루지 않고 있고, SUA 자체가 보다 포괄적인 사항을 다루고 있기 때문에 이곳에 포함시켰다. 캐나다 법무부의 고문인 MacDonald(2013)는 동 의정서에 대해 비판적 고찰을 하였다. 그는 1988년 SUA 협약이 있음에도 불구하고 9.11. 테러에 대한 효과적 대처 등을 이유로 2005년 의정서를 제정했지만, 동 의정서가 국가들로부터 환영받지 못하는 이유를 제시하였다. 그는 그 주된 이유로 동 의정서가 기국의 주권이나 공해의 자유 제약 등 국가들에게 너무 강압적이라는 인상을 주는 점을 들었다. 2014년 5월 현재 동 의정서는 31개국이 비준한 반면, 1988년 SUA 협약은 164개 당사국을 가지고 있다. 이 논문은 2005년 SUA 의정서의 제정 배경과 연혁을 살펴보는데 유익이 있다.

공해 관련 마지막 논문은 독일 Kiel 대학 국제법연구소의 Liu 연구위원이 쓴 것으로, 선박 기인 오염에 관한 중국 내 형사책임에 관한 것이다. 오늘날 해상운송이 전체 해양오염의 12%를 차지한다는 점에서 선박기인 오염을 어떻게 규제할 것인지는 중요한 문제이다. 또한 중국의 선박 보유량이 세계 4위, 중국의 주요 항구들의 화물 처리량이 세계 최고를 유지한다는 점에서 이와 관련한 중국의 법제와 실행을 살펴보는 것은 의미가 크다고 할 수 있다. 이런 점에서 이 글은 중국의 관련 법률 조항들에 대해 비교적 상세히 소개하고 있기 때문에 독자들에게 유익을 준다. 다만 이 글은 선박 기인 오염에 관한 일반 국제법 또는 해양법적 고찰은 하고 있지 않다는 점은 유의할 필요가 있다.

위에서 살펴본 공해에 관한 3편의 논문은 서로 간에 주제의 연관성이 없다. 또한 최근 일반 해양법 연구자의 관심을 끌 만한 중요한 국제적 사건이 없었던 점도 논문 편수가 적은 요인 중 하나로 보인다. 다만 2015년 상반기 ITLOS가 IUU 어업 관련 기국의 책임에 관한 권고적 의견을 내놓으면 기국의 책임과 관련한 연구가 보다 활성화 될 것으로 판단된다.

IV. 분쟁해결에 관한 연구동향

해양법협약 제15부 분쟁해결 제도(제279조~제299조), 특히 제2절 '구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차' 부분은 동 협약이 가진 중요한 특징 중 하나이다. 그래서 분쟁해결 부분은 해양법협약 전체 320조 가운데 21개 조항에 불과하지만 해양법 관련 논문 중에는 분쟁해결 관련 논문들이 아주 많이 있다. 그만큼 이 주제는 시사성이 높고 연구자의 관심도 높다. 본고에서도 '분쟁해결' 분류에서 해양경계획정과 남중국해에 관한 것을 제외했지만 여전히 가장 많은 12개의 논문이 이 주제에 포함되었다.

그런데 12개의 논문을 살펴보면, 이 중 2개만이 이론을 중심으로 다룬 것이고, 나머지 10개는 사건을 분석한 것이다. 이렇게 사건분석 논문이 압도적으로 많은 이유는 어떤 사건 자체가 연구자의 관심을 쉽게 끌 수 있고, 한편으로는 사건에 대한 논문은 (물론 모든 것이 그렇지는 않지만) 어느 정도 연구방법론이 정해져 있기 때문에 연구자의 학문적 접근이 쉽기 때문으로 생각된다.

흥미로운 점은 이론 중심의 2개 논문이 모두 중국의 Sienho Yee 교수에 의해 발표되었다는 점이다. 먼저 그는 해양법협약의 분쟁해결 제도 중 조정(conciliation)을 주제로 발표하였다. Yee 교수는 "Conciliation and the 1982 UN Convention on the Law of the Sea"이라는 논문(2013)에서 '조정'의 의미에 대해 상세한 분석을 한다. 저자는 조정을 자발적 조정과 강제적 조정으로 구분한 후 특히 후자에 대해 집중적으로 검토한다. 저자는 물론 조정관 또는 조정위원회의 결정은 다만 '권고'적일 뿐이지만, 조정관 또는 조정위원회가 재판소와 같이 자신의 권한 범위에 대해 스스로 결정하는 권한(compétence de la compétence)을 가지고 있음을 지적하면서, 이 제도를 결코 가볍게 볼 것이 아니라는 주장을 우회적으로 펼친다. 이 글은 글의 분석의 독창성과 정밀도를 떠나 조정을 다룬 논문 자체가 많지 않다는 점에서도 살펴볼 가치가 있다.

Yee 교수의 다음 논문(2014)인 "En Route to the Final Shape of the UNCLOS Dispute Settlement System: Some Pivotal Negotiating Procedural Steps Worthy of Consideration by Future Treaty-makers and Leaders in Treaty-making"은 분쟁해결 제도와 관련하여 해양법협약이 어떻게 형성되었는지를 고찰한 글이다. 저자는 이와 관련하여 제3차 해양법회의에서 중요한 협상 절차들을 5가지로 나누어 분석하였다. 대표적인 것으로 일괄타결 결정방식과 합의제(consensus)적 접근을 들 수 있다. 저자는 결론적으로 이러한 해양법협약이 만들어지는 과정에서 의장의 리더십이 특히 중요함을 강조한다. 이 글은 해양법협약이 어떠한 기제로 성립되었는지를

파악할 수 있다는 점에서 의의가 있으며, 연구 방법론적으로는 어떤 주제에 대한 Yee 교수 나름의 분석의 틀을 살펴볼 수 있다는 점에서도 의의가 있다.

아래에서 살펴보는 8개의 논문들은 모두 특정 분쟁 사건에 관한 것인데, 대부분 국제법원의 판결을 소개 내지 분석한 논문들이다.

먼저 Barboza(2014)의 비글해협(Beagle Channel)에 관한 논문이다. 이 논문은 비글해협을 두고서 칠레와 아르헨티나 간에 오랜 동안 다투고 있는 문제를 다루었다. 이 해협에 있는 도서 영유권과 해양경계획정이 이 사건의 주된 쟁점이다. 그런데 이 분쟁은 이미 1970년 중재에 맡겨져 1977년 중재판정을 받았는데, 중재판정에서 문제의 도서들을 칠레의 주권으로 인정함으로써 아르헨티나가 패소한 사건이다. 그렇지만 아르헨티나가 판정 무효를 선언하며 양국 간 전쟁 직전까지 가는 상황이 펼쳐졌다. 교황청이 중재에 나섰다지만 아직까지 미해결로 남은 사건이다. 이 논문의 저자는 중재재판에서 아르헨티나의 대표로 나섰던 사람이다. 이 사건의 흥미로운 점은 차지하고, 특별한 전개상황이 없는 현 시점에서 이 글이 왜 중국국제법잡지(CJIL)에 게재되었는지 하는 궁금증을 일게 한다.

다음으로 사건에 대한 분석 중 2013년 가을 ITLOS에 회부된 Arctic Sunrise호에 대한 논문이 2편 있다. 먼저 Guifoyle과 Miles(2014)가 “잠정조치와 MV Arctic Sunrise”란 제목으로 글을 썼다. 이 글은 AJIL에서 최근 동향 부분에 실린 것인데, 글의 취지에 맞게 ITLOS에서 다루어졌던 사건을 압축적으로 소개 분석하고 있다. 특히 러시아의 재판소 불출석의 의미와 인권과 해양법의 관계에 관해 비교적 상세히 다루고 있는데, 동 사건을 이해하는데 아주 유용하다. 동 사건에 관한 다음 논문은 Elferink(2014)가 쓴 것으로, 저자는 이 사건을 ‘인권’에 초점을 맞추어 심층적 분석을 하고 있다. 저자의 논문은 러시아의 안전수역을 넘어 해상구조물에 올라 시위를 하는 그린피스 대원의 행동이 국제인권법상 인정되는 표현의 자유, 시위의 자유 등에 해당 하는지 문제와 해양법적 문제를 결부해서 검토하고 있다.

AJIL의 동향 부분에 ITLOS가 2012년 다룬 "ARA Libertad" (아르헨티나 v. 가나) 사건에 대한 소개도 있다. Kraska(2013)가 이 사건에 대해 간결하게 분석하였는데, 이 사건에서 재판소는 군함의 면제가 일반 국제법상 영해뿐만 아니라 내수에서도 인정된다고 결정하였다.

다음은 필리핀과 중국 간에 다투고 있는 Scarborough Reef에 관한 중국의 Jia(2014) 교수의 논문이다. 이 논문의 내용이 분쟁해결 또는 해양법협약의 내용을 다루고 있지는 않지만, 논문의 작성 배경이 현재 필리핀과 중국 간에 진행 중인 남중국해 분쟁 관련 중재재판을 염두에 두고 집필된 것으로 보이기 때문에 이곳에 포함시켰다. 그는 이 환초에 대한 중국과 필리핀의 영토주권의 근거들을 역사적 사실과

함께 살펴본 후 중국의 권원이 더 우세하다는 결론을 내린다. 중국 측 입장에 치우친 면이 강한 글이다.

다음 글은 지브롤터 해협을 둘러싼 분쟁에 관한 Naldi(2013)의 논문이다. 지브롤터 해협은 영국과 스페인 간 오랜 분쟁지역인데, 1713년 유티레흐트조약에 의해 지브롤터가 영국에 영구 양도되었다. 문제는 동 조약에서 육지만 언급할 뿐 해역에 대해서는 아무런 언급이 없다는 점인데, 스페인은 영국이 지브롤터를 근거로 영해도 가질 수 없다고 주장하는 반면 영국은 영해를 가질 수 있다고 주장하면서 분쟁이 이어지고 있다. 영국은 1966년 이 문제를 ICJ에 회부할 것을 제안했지만 스페인이 이를 거절하였고, 2002년 스페인은 해양법협약 제298조에 따라 경계획정 관련 분쟁의 강제관할권 배제선언을 하였다. 이런 점에서 볼 때 법적으로는 스페인이 수세에 있음을 알 수 있다. 이러한 흥미로운 사실들을 본 논문은 잘 분석하고 있다는 점에서 독자에게 유익을 준다.

다음 논문은 Tanaka(2014)가 ITLOS에서 다룬 M/V Louisa호에 관한 사건을 다룬 것이다. 이 논문에서 흥미로운 점은 사건의 잠정조치와 본안 단계에서 재판소가 관할권을 어떻게 판단했는지를 간명하게 분석했다는 점이다. 즉 동 사건의 잠정조치 단계에서 재판소는 '일응' 관할권 있음을 판단해서 사건을 진행했지만, 본안 단계에서는 관할권 없음이 결정된 점을 분석하고 있다. 독도에 대한 한국 정부의 어떤 조치에 대해 일본 정부의 잠정조치 신청 가능성을 두고서 국내에서 논의가 있다는 점에서 한국에 대한 시사점이 있는 글이다.

다음 글은 AJIL의 최근 동향 부분에 실린 것으로, 니카라과와 콜롬비아 간 영토 및 해양분쟁 사건에 관해 Grossman(2013)이 쓴 것이다. 이 사건에 대해서는 이후 해양경계획정 관련 논문에서도 다루는데, 이 글의 취지가 분쟁해결을 소개하는 성격이 강해서 이곳에서 언급하기로 한다. 이 사건은 200해리 이원의 대륙붕 확장과도 관련이 있는데, ICJ가 니카라과의 대륙붕 확장 부분에 대해 경계를 획정하지 않은 이유, 콜롬비아와의 중첩수역 등에 대해 간략히 기술되어 있다. 이 논문은 짧은 글이므로 사건 전체를 개관적으로 이해하는 데는 도움이 되지만 주요 쟁점들을 깊이 이해하는 데에는 한계가 있다.

분쟁해결 관련 마지막 두 논문은 모두 호주, 뉴질랜드와 일본 간에 다룬 남극 포경사건에 관한 것인데, 두 논문이 ODIL의 같은 호에 동시에 게재된 점이 눈길을 끈다. 먼저 Smith(2014) 교수는 사건의 배경과 판결 내용에 대해 상세한 분석을 하고 있기 때문에 사건 전체를 이해하는데 유용하다. 이어서 실린 Telesetsky, Anton 및 Koivurova(2014)의 공동저자 논문은 앞서 언급한 논문과 비교할 때 판결 내용을 간단히 분석하였다. 하지만 이 논문은 포경협약과 당사국들이 고래 보호에 미온적인

태도를 보이는 점을 지적하면서, 이럴 경우 진정한 보호를 위해 새로운 조약이 필요하다고 역설하는 점이 흥미를 끈다. 남극 포경사건은 ICJ에 의해 2014년 3월 31일 판결이 내려졌기 때문에, 이 사건 관련 연구논문이 향후 1-2년 정도는 많이 나올 것으로 예상된다. 앞으로의 논문들 중에는 동 판결의 이행을 두고서 일본 정부의 입장(언론을 통해 전해지는 입장 변화 포함), 일본 내 포경산업과 일본의 국내법적 문제에 대한 부분도 다루어질 필요가 있다.

지금까지 살펴본 것처럼 해양 분쟁해결 관련 논문은 거의 대부분 사건에 대한 분석, 이를 통한 관련 이론 분석이 주를 이룬다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 이러한 논문들이 연구방법론적으로 용이한 점도 있지만, 한편으로는 해양법 관련 분쟁은 영토관련 분쟁과 비교해서 순수한 이론적 연구 영역이 적은 이유도 있다.

V. 해양경계에 관한 연구 동향

해양경계 확정에 관해 국가 간 합의가 이루어지지 않으면 국제법원에서의 회부처럼 제3자적 해결을 추구할 수도 있지만 당사자가 이를 원치 않을 경우 갈등을 계속 안고 갈 수밖에 없다. 국제법원 회부도 당사자 간 합의에 의해 가는 경우도 있지만 해양법협약의 분쟁해결 절차에 따라 어느 일방의 사건 회부에 의해 상대방은 강제적(의무적)으로 참여하게 되는 경우도 있다. 다만 이러한 강제적 절차 참여를 원치 않는 국가는 해양법협약 제298조에 따라 미리 해양경계에 관한 분쟁에 대해 강제절차 배제선언을 하기도 한다. 해양경계에 관한 논문은 영해, EEZ 또는 대륙붕에 관한 문제일 수 있고, 위에서 다룬 분쟁해결 절차의 문제일 수도 있다. 여기서는 해양경계를 주제로 한 논문 6편을 별도로 살펴보는데, 국제법원의 판례에 대한 분석이 이들 논문의 주 내용을 이룬다.

먼저 Uykur(2014)의 논문은 복잡한 지리적 요소를 가진 해양경계 분쟁의 해결에 대해 다루었다. 그는 최근의 판례 3편(후해 해양경계사건, 뱅갈만 해양경계사건, 니카라과와 콜롬비아 간 영토 및 해양분쟁 사건)을 간단히 살펴 본 후 경계획정의 3단계 방법, 단일 해양경계획정, 기선, 도서 문제 등에 대해 살펴보았다. 그렇지만 이 글은 독창적이거나 새로운 분석을 찾아보기 어렵다.

2012년 11월 19일 ICJ가 판결한 니카라과와 콜롬비아 간 영토 및 해양에 관한 분쟁 사건은 최근 가장 많은 연구가 이루어지고 있는 사건 중 하나다. 그 주된 이유로 본 사건이 도서의 법적 지위뿐만 아니라 당시로는 비교적 생소한 200해리 이원 대륙붕 문제를 다루었고, 판결로 인해 형성되는 해양경계의 지리적 모양도 독특했다는

점을 들 수 있다. 또한 2013년 9월에는 니카라과가 본 사건의 판결을 기초로 콜롬비아에 대해 200해리 이원 대륙붕의 경계획정을 요청하는 소송을 ICJ에 제기하였다. 요컨대 본 사건은 연구자로서 흥미를 가지고 다룰 만한 쟁점이 많은 사건이기 때문에 연구 논문도 많이 양산되고 있다. 이는 본고에서 해양경계로 분류한 6개의 논문 중 3개가 이 사건과 관계된다는 점에서도 확인할 수 있다.

이 중 첫 번째 논문은 중국 정법대의 Jianjun Gao(2013) 교수가 쓴 것으로, 그는 이 논문에서 ICJ의 해양경계획정 관련 3단계 방법론에 대해 비판하고 있다. 이러한 3단계 방법론에 대한 비판은 중국 학자들의 글에서 어렵지 않게 찾아볼 수 있는데, 대표적으로 ITLOS의 뱅갈만 해양경계획정 사건에서 중국 국적의 Gao 해양법재판소 재판관이 개별의견(사실상 반대의견)에서 취한 입장을 들 수 있다. 두 번째 논문은 Khan과 Rains(2013)이 집필한 것으로, 판결 내용에 대한 검토 후 동 판결의 양국에 대한 효과를 자세히 분석하였다. 판결의 당사국에 대한 효과를 분석한 이유는 콜롬비아 대통령이 직접 ICJ가 판결에 있어 중대한 실수를 했다고 말하며 ICJ의 결정을 수용하지 않을 수 있음도 암시했기 때문이었다. 그래서 본 논문은 절차적으로 재심을 요구할 수 있는지 등 이후의 절차적 문제에 대해서도 기술하고 있다. 세 번째 논문은 박사과정에 있는 Burke(2013)가 쓴 것으로 사건을 평이하게 소개하고 있는 정도이므로, 본 사건에 대해 사전 이해가 있는 독자라면 일부러 찾아볼 필요는 없어 보인다.

해양경계에 관한 다음 두 논문은 ITLOS가 판결한 뱅갈만 해양경계획정 사건에 관한 것이다. 먼저 Schofield, Telesetsky 및 이석우(2013)의 공동 저작은 판결문을 따라가며 관할권 문제, 경계획정 방법, 도서(St. Martin 섬)의 지위 문제 등에 대해 정치한 분석을 행하였다. 특히 200해리 이원의 경계획정 관련해서 물리적 요소(geophysical factors)에 대해 동 판결이 사형선고를 한 것인가란 질문을 던지며 '자연적 연장' 개념에 대해 양 당사자의 주장 및 판결문을 들어 심도 있는 분석을 행한다. 결론적으로 재판소가 자연적 연장 개념과 대륙변계가 서로 밀접히 관련 있고, 두 개념이 같은 지역을 언급한다는 점을 지적하면서 200해리 이원의 경계에 있어서는 여전히 물리적 요소가 의미 있다는 점을 지적한다. 이 점에서 앞서 김현정 교수가 '자연적 연장' 개념에 대해 취한 기초와 약간의 차이가 있는 점도 눈여겨 볼 필요가 있다. 요컨대 이 논문은 뱅갈만 경계획정에 대한 전반적 이해와 아울러 최근 중요한 문제인 200해리 이원 대륙붕의 경계획정 문제에 대해 깊이 다루고 있다는 점에서 유익하다. 두 번째 논문은 폴란드의 같은 대학에 있는 Kaldunski와 Wasilewski(2014)가 쓴 것으로 뱅갈만 사건의 주요 이슈들을 거의 모두 다루고 있다. 논문의 분량도 48페이지에 이를 만큼 방대하지만, 새로운 분석이나 한 주제에 대한

심층 분석은 찾아보기 어렵다는 점에서 아쉬움이 남는 글이다.

해양경계 관련 마지막 논문은 Heeyong Daniel Jang(2013)이 해양경계획정에 있어서 섬의 역할이 줄고 있다는 점을 실증한 논문으로, 글의 마지막 부분에서 독도와 센카쿠열도를 사례연구로 분석하였다. 저자는 1951년 어업사건(영국 v. 노르웨이)부터 2012년 니카라과 대 콜롬비아 간의 영토 및 해양분쟁 사건에 이르기까지 15개 사건을 분석한 후 해양경계획정에 있어서 도서의 역할이 감소한다는 점을 지적한다. 즉 그는 섬이 경계획정의 기점으로 선택된 것이 아니면 경계획정에서 섬의 효과는 미미하며, 또한 섬이 해안에서 12해리 이상 떨어져 있으면 크기가 작은 이유 등으로 무시되거나 영해만 인정된다고 보았다. 무엇보다 흥미로운 점은 독도 및 센카쿠열도와 관련해서 3단계 방법론에 따른 경계획정 방법을 지도 제시와 함께 자세히 분석하고 있다는 점이다. 저자는 여기서 영유권 문제는 논외로 하였다. 저자는 독도와 관련해서는 한국과 일본의 관련 해안선의 길이를 특정한 후 관련 해역을 계산하고, 이어서 등거리선을 위한 기점을 정하고, 관련 요소들을 고려하는 등의 절차를 밟고 있다. 다만 센카쿠열도와 관련해서는 중국과 일본이 아니라 중국과 대만 간의 관계로 보고 논의한다는 점에서 의외이다. 사실 과학적 요소가 가미된 구체적인 해양경계획정 방법에 대해 법학자들의 이해에는 한계가 있었는데, 이 논문은 이러한 한계를 극복하는데 상당히 기여할 것으로 보인다.

VI. 남중국해 연구 동향

남중국해 분쟁은 오늘날 전세계 해양분쟁 중 가장 복잡하고 이로 인한 국가들 간의 갈등관계 또한 가장 첨예한 곳이다. 특히 난사군도의 도서와 해양관할권을 둘러싼 중국, 베트남, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 브루나이 및 대만 간 분쟁과 서사군도를 둘러싼 중국과 베트남 간 분쟁이 대표적이다. 남중국해에서 이들 아세안 국가들의 분쟁은 거의 대부분 중국을 상대로 한 것인데, 최근 몇 년 간 갈등이 심화된 데에는 중국의 적극적인 해양력 강화 내지 팽창정책도 한 요인으로 작용한 것으로 보인다. 해양법적인 면에서 남중국해가 연구자들의 관심을 끄는 부분은 무엇보다 중국이 남중국해의 약 80%를 자신의 관할수역이라고 주장하는 근거에 관한 것이다. 많은 중국 학자들은 그 근거로 이른바 9단선(nine dash line)을 들고 있지만, 9단선 해양법적 근거가 명확하지 않고, 나아가 중국 정부는 그 동안 자신의 주장근거를 명확히 밝힌 적이 없었다. 또한 2013년 1월 필리핀이 중국을 상대로 중재재판을 제기한 사실도 연구자들의 관심을 남중국해에 집중시켰다. 이런 이유로 본고에서 살펴볼 남중국해

0관련 논문이 총 8편에 이를 정도로 많다. 이들 논문들 중에는 이론적인 분석이 많이 차지하는데, 그 이유는 아직까지 이와 관련한 국제법원의 판례가 없는 점과 현재 진행 중인 필리핀 v. 중국 간 중재재판 사건의 경우 필리핀이 제출한 준비서면도 공개되지 않는 상황이기 때문에 사건 자체를 연구자들이 본격적으로 다루기에는 무리가 있기 때문으로 판단된다.

Beckman와 Schofield(2014)는 “Defining EEZ Claims from Islands: A Potential South China Sea Change”란 논문을 통해 남중국해의 경계획정 문제를 법 이론적 문제에서 더 나아가 실제 경계획정에 이르기까지 아주 상세하게 다루었다. 이 논문은 각국의 기선에서 200해리 EEZ를 추출한 후 중첩수역을 파악하는 등 경계획정에 관한 경우의 수를 모두 다루고 있으며, 각각의 설명에는 상세한 지도를 첨부시킴으로써 독자의 이해를 높이고 있다. 남중국해의 경계획정에 관한 학술 차원의 논의는 이 논문으로 상당부분 정리되었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

다음은 중국 인민대의 Mincai(2014)의 논문으로 현재 필리핀이 중국을 상대로 진행 중인 중재재판을 다루었다. 저자는 동 중재재판에 대한 중국의 반응, 중재재판의 구성과정, 재판관할권 문제 등을 검토한 후 결론적으로 중국 정부의 최선의 정책은 중국이 중재재판 절차에 참여하는 것이라고 주장한다. 우리로서는 현 중국 정부 입장과 다른 주장을 중국 내 학자가 제기한다는 점 자체만으로 특히 관심이 가는 논문이다.

다음은 스웨덴 안보개발정책연구소의 Amer(2014)가 쓴 논문으로, 이 글은 중국과 베트남 간의 남중국해 분쟁이 어떻게 전개되었고 이를 양국이 어떻게 관리해 왔는지를 검토하였다. 법학보다는 정치학적 논문이라 할 수 있는데, 서양인의 객관적인 시각에서 본 사안을 바라본다는 점에서 의의가 있다. 이 글을 보면 분쟁 범위에 대한 인식에서 중국과 베트남 간 큰 차이가 있는데, 특히 서사군도를 두고서 베트남은 양국 간 분쟁의 일부로 보는 반면 중국은 분쟁 자체 없다고 보고 있다. 본 논문의 아쉬운 점이라면 2014년에 작성되었음에도 불구하고 베트남 내에서 논의 중인 분쟁의 국제법원을 통한 사법적 해결 문제를 다루지 않았다는 점이다.

남중국해에 관한 다음 논문은 대만의 Song과 노르웨이 오슬로평화연구소의 Tønnesson가 공동으로 저술한 것(2013)으로, 남중국해의 갈등과 갈등 관리에 대해 해양법협약이 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 저자들은 이를 위해 제3차 해양법회의의 기간(1973~1982), 해양법협약 채택 후 발효 이전(1982~1994), 남중국해 행동선언 채택까지 기간(1995~2002), 그리고 CLCS 정보제출부터 필리핀의 중국 상대 중재재판 제기(2003~2013)까지 크게 4 기간으로 나누어 살펴보았다. 이러한 연혁적 고찰이 과거 사건들을 이해하는 데는 도움이 되겠지만 현재의 남중국해 갈등 상황을 해결하는데 얼마나 도움이 될지에 대해서는 회의적 시각을 갖게 한다. 다만 저자들이

결론적으로 제안하는 2가지 사안은 고려해 볼만한 것인데, 하나는 남중국해의 도서들이 EEZ와 대륙붕을 가질 수 있는지 여부에 대해 ITLOS에 부탁해보자는 것이고 다른 하나는 이러한 ITLOS의 결정을 근거로 중간선(등거리선)을 그음으로써 국가간 갈등을 많이 해소할 수 있다는 것이다.

2013년 초 AJIL은 Agora를 통해 남중국해 문제를 집중 조명하면서 3편의 관련 논문을 게재하였다. 먼저 Gao 해양법재판소 재판관과 칭화대의 Jia 교수의 공동 논문(2013)은 “남중국해 9단선의 역사, 법적 지위 및 함의”라는 제목에서 9단선에 대해 상세한 논의를 하였다. 그들은 9단선 내에 있는 도서는 무주지 선점 등으로 중국의 주권이 인정되었으며, 주변 수역은 역사적 권원과 권리에 의해 중국에 권리가 인정되는 것이며, 이는 해양법협약 이전의 문제이기 때문에 해양법협약과의 충돌을 논하는 것은 맞지 않다고 주장한다. 그들에 의하면 9단선은 잠정 해양경계선의 기능을 한다. 이 글의 견해가 본인의 소속 기관과는 무관한 개인적 의견임을 논문에서 밝히고 있지만, 중국 정부의 견해를 대변했다는 인상을 지우기는 어렵다. 위 논문에 이어진 논문에서 Florian Dupuy와 Pierre-Marie Dupuy(2013)는 남중국해에서의 중국의 역사적 권원에 대한 법적 분석을 행하였다. 이들은 중국 정부의 주장들을 조목조목 분석하고 내용을 명확히 하고자 하였다. 예컨대 중국이 주장하는 영토의 범위와 그 법적 근거는 무엇인가 하고 살펴보는 방식이다. 결론적으로 이들은 중국의 역사적 권원에 관한 주장은 국제법적 기준을 충족시키지 못한다고 판단하였다. 마지막 논문은 Beckman(2013)이 “유엔해양법협약과 남중국해 해양분쟁”이란 제목으로 쓴 것으로, 도서 영유권 분쟁을 제외하고 해양경계획정과 같이 해양법적 문제들에 대해 검토하였다. 그의 논문들에는 주목할 부분이 몇 곳 있다. 먼저 등샤오핑의 유명한 말을 인용하며 공동개발을 이야기하면서도 이를 위해서는 중국이 먼저 남중국해의 해역에 대한 역사적 권원과 관할권 주장을 자제해야 한다고 지적한 점이다. 다음으로 분쟁해결절차와 관련해서 필리핀과 베트남이 중국을 국제법원에 회부할 수 있음을 언급했다는 점이다. 그는 이렇게 회부 가능한 사례, 즉 중국이 해양법협약 제298조에 따라 배제선언 한 내용에 포함되지 않는 사례를 구체적으로 9가지를 열거하고 있다. 이 글이 필리핀의 중국을 상대로 한 중재재판 소제기에 영향을 미쳤는지 알 수는 없지만, 학자들의 글의 힘이 얼마나 클 수 있는지를 새삼 실감케 하는 대목이다. 또한 우리나라도 해양법협약 제298조에 따른 배제선언을 해놓았다는 점에서 한국의 해양현안을 검토하는데도 유용한 논문이다.

남중국해에 관한 마지막 논문은 Linebaugh(2014)가 쓴 것으로 남중국해의 천연자원 개발에 있어서 중국의 협력의무(duty to cooperate)를 강조한 글이다. 저자는 해양법협약 제123조의 협력의무를 분석하면서 중국 정부도 이러한 의무를 다해야

한다는 주장을 펼친다. 흥미로운 분석은 중국이 남중국해 문제에 대해 양자 간 협상에 의한 해결을 강조하는 것은 협력의무를 다하지 않기 위한 지연전술에 불과하기 때문에 결국 이 의무를 위반한다는 지적이다.

VII. 북극해 연구 동향

마지막으로 살펴볼 북극해에 관한 연구는 2000년대 이후 북극해 해빙이 가속화되면서 국제사회의 관심 증대와 함께 급격히 늘어났다. 물론 그 동안 캐나다, 미국, 노르웨이 등 북유럽 국가들의 연구자들은 지속적인 관심을 가지고 연구를 해왔으나, 동아시아 국가 연구자들에 의한 연구는 최근에만 비로소 본격화되었다고 해도 과언이 아니다. 특히 한국, 중국 및 일본의 경우 2013년 북극이사회 옹저버 지위 획득이 북극 연구의 전환점이 되었다. 또한 북극에 관한 연구물이 많은 이유 중 하나로 북극 관련 국제회의가 크게 늘어난 것도 한 요인이다. 한 예로 국내에선 한국해양수산개발원이 3년 전부터 매년 북태평양북극회의(NPAC)를 주재해 오고 있다. 북극해는 그 자체가 작은 대양이므로 여기서는 해양법 관련 모든 문제들이 발생할 수 있다. 오늘날 해양법적 주요 현안들의 예를 들자면, 해양경계, 항행의 자유와 통항(북방항로), 해양안전, 해양환경보호, 200해리 이원 대륙붕 확장, 자원개발, 해양 거버넌스 등이 있다. 이러한 주제들 중 본고의 범위에 들어가는 것들을 모았을 때 총 7편의 논문이 해당된다.

먼저 눈에 띄는 것은 7편 중 4편이 북극항로, 그 중에서도 북서항로에 관한 논문이란 점이다. 북서항로는 북극에 위치한 캐나다의 무수한 섬들 사이를 지나는 항로로, 캐나다는 내수이기 때문에 외국 선박의 항행의 자유가 인정되지 않는다는 입장인 반면 미국은 국제항행에 이용되는 해협이라는 입장으로 양측이 팽팽히 맞서고 있다. 첫 번째 논문은 Lalonde(2013)가 쓴 “The Position of US on the Northwest Passage: Is the Fear of Creating a Precedent Warranted?”이란 제목의 글이다. 저자는 이 글에서 내수 또는 영해가 국제항행에 이용된 사례를 분석하고 내수에 있는 많은 해협들의 사례도 광범위하게 검토하였다. 이 글의 큰 장점은 직선기선 설정이 내수 또는 영해의 통항에 미치는 영향을 10개가 넘는 사례 연구를 통해 분석했다는 점이다. 두 번째 논문도 Lalonde(2013)가 발표한 것으로, “The Arctic Exception and the IMO’s PSSA Mechanism: Assessing their Value as Sources of Protection for the Northwest Passage”이란 제목이다. 이 글에서 저자는 해양법 협약 제234조 및 IMO의 PSSA 메카니즘에 대한 상세한 분석을 행한다. 해양법 협약 제234조는 북극이라는 특이한 환경에서 연안국은 해양환경보호를 위해 특별한 조치

를 취할 수 있도록 허용하고 있는데, 캐나다는 이를 근거로 외국 선박을 강하게 규제할 수 있는 국내법을 제정하였다. 한편 IMO의 PSSA 메카니즘은 특히 민감한 지역에 대한 환경보호를 위해 국제기구 차원에서 가이드라인을 만드는 등의 노력을 하는 것을 말한다. 이 글과 관련해서 핵심은 캐나다가 자국이 많은 내수를 통과하는 북서항로의 환경보호를 위해 캐나다가 국내법이 아닌 국제적 기준에 따를 것인가 하는 부분이다. 이 문제는 앞으로 북동항로를 지나는 지역에서도 대두될 수 있다는 점에서 한국에도 함의가 있다. 세 번째 논문은 중국 칭화대의 Jia(2013)가 쓴 것으로 이 또한 북서항로를 주제로 하였다. 저자는 캐나다와 미국 간 갈등을 겪고 있는 북서항로에 대해 양자 간 조약에 의해 이 문제를 해결할 수 있다고 제안한다. 즉 조약을 통해 미국은 북서항로에서 캐나다의 주권을 인정하고, 캐나다는 외국 선박의 통과통항을 보장하라는 것이다. 북서항로에 관한 마지막 논문은 Steinberg(2014)가 북서항로를 둘러싼 캐나다와 미국이 갈등을 검토한 글이다. 저자는 내수, 국제해협 및 영해에서의 항행 제도를 검토한 후 북서항로를 영해로 지정하지는 제안을 한다. 그럴 경우 캐나다와 미국이 기존 입장을 손상시키지 않는 선에서 해결이 된다는 것이다. 이러한 주장이 현실성을 가진 것인지에 대해서는 의문이 있다.

다음 논문은 Olya Gayazova(2013)가 “China's Rights in the Marine Arctic”라는 제목으로 쓴 글이다. 저자는 중국이 1925년 이후 스피츠베르겐 조약의 당사국이었다는 점을 비롯해 중국의 북극 관련 사항들을 빠짐없이 지적한 후, 비북극해 국가로서 중국이 북극해에 대해 취할 수 있는 해양법적 내용들에 대해 분석한다. 예를 들면 외국 군함의 영해 내 활동, MSR, 외국의 EEZ 내 Cable 매설, 역사적 권원 등에 대한 중국의 일반적 주장들이 북극해에서도 적용될 것인지 하는 것이다. 중국 학자들이 북극해에 대해 중국의 입장을 밝힌 논문이 많지 않다는 점에서 제3자가 중국의 북극해 문제에 대해 쓴 이 글은 충분히 살펴볼 필요가 있다.

호주국립대의 Rothwell(2013)이 쓴 “International Law and Arctic Shipping”이란 논문은 북극해 관련 국제법을 개관하고 항행에 관한 그 동안의 국제법 발전 과정을 모두 정리했다는 점에서 유익하다. 마지막으로 미국 해군대학의 Kraska(2014)이 쓴 논문은 북극해라는 특별한 지역에 적용되는 해양법 협약 제234조의 채택과정에서 캐나다의 외교적 노력과 미국의 입장에 대해 간략히 검토하였다. 11페이지에 불과한 짧은 글로 해양법협약 제234조를 둘러싼 오늘날의 논의들은 들어있지 않으며, 동조항의 성안과정을 이해하는데 유익한 글이다.

VIII. 동향 분석: 결론에 갈음하여

이 글은 해양법협약을 주제로 제한된 시기(2013.1~2014.6)에 발표된 많은 원고들 중 43편의 내용을 검토하였다. 연구 대상 시기의 제약과 분석 대상 논문의 제약이 있기 때문에 이 글을 통해 전 세계의 해양법협약에 대한 일반적 연구 경향을 도출하는 것은 무리이다. 따라서 아래에서는 43편의 논문을 가지고 할 수 있는 몇 가지 간단한 분석을 시도해보고자 한다. 아래에서 언급하는 내용들 중 일부는 본문에서 적시한 것들과 중복되는 부분도 있음을 미리 밝힌다.

1. 연구자들의 연구논문 선정 경향

〈표 2〉 연구 주제별 주요 내용

번호	주제	편수	주요 내용
1	TS/CZ	0	
2	EEZ	0	
3	대륙붕	6	해양법협약 제76조 및 CLCS 권고, 대륙붕 외측 경계, 경계획정과 경계확선, FOS, 자연적 연장 개념, 남동중국해 대륙붕 문제
4	공해	3	기국 책임, 2005 SUA 의정서, 중국 내 선박기인오염 책임
5	분쟁해결	12	조정, 분쟁해결제도 성안과정, 비글해협 분쟁, Arctic Sunrise(2), ARA Libertad, Scarborough Reef, 지브롤터해협, M/V Louisa, 니카라과 v. 콜롬비아, 남극 포경사건(2)
6	해양경계	7	일반, 니카라과 v. 콜롬비아(3), 뱀갈만 사건(2), 섬의 역할
7	남중국해	8	EEZ 경계, 중재사건, 남중국해 분쟁(2), 해양법과 분쟁관리, 9단선, 역사적 권원, 협력의무
8	북극	7	북서항로(4), 중국과 북극, 북극 해운, 해양법협약 제234조

위 표를 볼 때 대륙붕 관련 논문들은 연구주제가 비교적 골고루 분포하지만, 최근 논문들은 해양법협약 제76조의 대륙붕 개념, 200해리 이원 대륙붕 외측 경계 설정에 있어서 CLCS와 국제법원의 관계 등이 주를 이룬다. 다음 공해 관련해서는 논문이 많지 않으며, 그나마 이 논문들도 뜨거운 현안으로 부각되지는 않고 있기 때문에 연구자들의 관심이 많이 적은 것으로 보인다. 하지만 어떤 주제가 중요한 현안인지 여부를 떠나 중요한 법적 쟁점사항들에 대한 다양한 연구를 진행하는 것이 바람직함은 물론이다. 분쟁해결 관련한 논문은 편수가 가장 많으며, 분쟁 대상도 다양하다. 다만 최근 국제법원의 판결을 받은 사건들에 대한 편수가 많은 것은 연구자들의 상대적으로 높은 관심을 반영하는 것이다. 다음으로 해양경계 관련해서는 니카라과

v. 콜롬비아 간 영토 및 해양분쟁에 관한 사건이 압도적으로 많고, 다음으로 벵갈만 사건이 많다. 니카라과 v. 콜롬비아 간 사건은 현재 200해리 이원 대륙붕 경계문제에 대해 사건이 ICJ에 계류 중이기 때문에 앞으로도 연구가 지속될 것으로 보인다. 다음으로 남중국해에 관한 연구는 대부분 중국과의 해양분쟁을 다룬 것이고, 특히 중국이 주장하는 9단선과 역사적 권원의 국제법 부합 문제를 많이 다룬다. 남중국해 문제는 앞으로 필리핀과 중국 간의 중재재판의 경과, 중국의 대 남중국해 정책, 베트남의 중국에 대한 대응 등에 따라서 연구의 폭이 정해질 수 있다. 마지막으로 북극 관련해서는 북서항로에 대한 논문이 4편에 이르는 점이 의외이다. 동아시아에서는 사실상 관심이 북동항로로 모여 있었는데, 세계적 관심은 이와 다름을 보여준다.

2. 해양법 관련 논문 게재 저널 분석

서론에서 밝힌 바와 같이 이 글은 대표적인 해양법 관련 저널과 일부 다른 저널에 대해서는 전수조사를 하였다. 이를 바탕으로 이 글에서 다룬 논문의 게재 편수를 저널별로 보면 ODIL이 압도적으로 많은 17편, IJMCL이 9편, AJIL이 6편, 그리고 CJIL이 2편이었다. 이를 통해 ODIL에서 해양법 논문을 가장 많이 게재하는 것을 알 수 있다. 물론 이 글에서 다루지 않은 해양환경이나 자원분야에 대해서는 별도의 분석을 요할 것이다.

3. 연구자의 연구 편수 분석

이 글에서 분석 대상으로 삼은 총 43편의 논문에는 공동저자와 중복 저자를 포함해서 총 52명이 저자로 참여하였다. 이 중 2편 이상의 논문이 포함된 저자를 보면 아래와 같다.

〈표 3〉 연구자별 논문 편수

이름	소속	편수
Bjarni Mar Magnússon	아이슬란드 Reykjavik 대학	3
Bing Bing Jia	중국 칭화대	3 (공동 1)
James Kraska	미국 해군대학	2
Suzanne Lalonde	캐나다 몬트리올대학	2
Sienho Yee	중국 우한대학	2
Yann-huei Song	대만 Academia Sinica	2 (공동 1)
Robert Beckman	국립싱가포르대학	2 (공동 1)
Clive Schofield	호주 울릉공대학	2 (공동 2)

물론 이 글에서 다루지 않은 다른 저널 또는 다른 주제로 연구자들이 글을 게재했을 가능성이 높기 때문에 위의 표가 연구자들의 일반적인 논문 집필 수나 경향을 보여주는 것은 아니다. 다만 적어도 위 연구자들이 주요 저널에 연구물을 게재하는 활동을 많이 한다는 점은 위 표를 통해 확인할 수 있을 것이다. 위 연구자들의 연구업적 편수를 통해 눈에 띄게 드러나는 점은 중국(대만 포함) 학자들의 활동이 압도적으로 많다는 점이다. 이는 위 표에서 보듯 심지어 영어권인 서구 국가들을 포함하더라도 마찬가지 결과를 보인다. 이러한 점은 최근 몇 년간의 통계를 도출하지 않아 정확하진 않지만, 중국 정부의 해양력 강화정책과 궤를 같이 하는 것으로 추정된다. 이는 해양 전문 인력이 오늘날 해양력의 중요 요소로 간주되는 점을 고려할 때 우리에게 정책적으로 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 중국 학자들 중 위 표에 나타나지 않은 사람으로 각 1회 게재한 Zhiguo Gao 재판관과 Jianjun Gao 교수, Mincai 교수가 있다. 반면 한국인의 경우 이석우 교수(공동)와 김현정 교수가 각 1회 게재하였다. 그나마 한국 관련해서 고무적 현상은 앞서 두 연구자 외에 특히 젊은 학자들이 최근 해외 우수 저널에 해양법 논문의 게재를 적극 추진하고 있다는 점이다.

참고문헌

- Amer, Ramses. 2014. "China, Vietnam, and the South China Sea: Disputes and Dispute Management", *Ocean Development and International Law* 45, 17-40.
- Barboza, Julio. 2014. "The Beagle Channel Dispute: Reflections of the Agent of Argentina", *Chinese Journal of International Law* 13(1), 147-184.
- Beckman, Robert. 2013. "The UNCLOS and the Maritime Disputes in the South China Sea", *American Journal of International Law* 107, 142-163.
- Beckman, Robert C. and Clive H. Schofield. 2014. "Defining EEZ Claims from Islands: A Potential South China Sea Change", *International Journal of Marine and Coastal Law* 29, 193-243.
- Burke, Naomi. 2013. "Nicaragua v Colombia at the ICJ: better the devil you don't?", *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 2(2), 314-326.
- Dupuy, Florian and Pierre-Marie Dupuy. 2013. "A Legal Analysis of China's Historic Claim in the South China Sea", *American Journal of International Law* 107, 124-141.
- Elferink, Alex G. Oude. 2014. "The Arctic Sunrise Incident: A Multi-faceted Law of the Sea Case with a Human Rights Dimension", *International Journal of Marine and Coastal Law* 29, 244-289.
- Gao, Jianjun. 2013. "A Note on the Nicaragua v. Colombia Case", *Ocean Development and International Law* 44, 219-234.
- Gao, Zhiguo and Bing Bing Jia. 2013. "The Nine-dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications", *American Journal of International Law* 107, 98-124.
- Gayazova, Olya. 2013. "China's Rights in the Marine Arctic", *International Journal of Marine and Coastal Law* 28, 61-95.
- Grossman, Nienke. 2013. "Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)", *American Journal of International Law* 107, 396-403.
- Guilfoyle, Douglas and Cameron A. Miles. 2014. "Provisional Measures and the MV Arctic Sunrise", *American Journal of International Law* 108, 271-287.
- Jang, Heeyong Daniel. 2013. "Diminishing Role of Islands in Maritime Boundary Delimitation: Case Studies of Dokdo/Senkaku Islands and the Senkaku/Diaoyu Islands" *University of Hawaii Law Review* 35, 139-196.
- Jia, Bing Bing. 2013. "The Northwest Passage: An Artificial Waterway Subject to a Bilateral Treaty Regime?", *Ocean Development and International Law* 44, 123-144.
- _____. 2014. "A Preliminary Study of the Title to Huangyan Island (Scarborough

- Reef/Shoal)", *Ocean Development and International Law* 45, 360-373.
- Kałduński, Marcin and Tadesz Wasilewski. 2014. "The International Tribunal for the Law of the Sea on Maritime Delimitation: The Bangladesh v. Myanmar Case" *Ocean Development and International Law* 45, 123-170.
- Khan, M. Imad and David J. Rains. 2013. "Doughnut Hole I the Carribean Sea: The Maritime Boundary between Nicaragua and Colombia according to the ICJ", *Houston Journal of International Law* 35, 589-626.
- Kim, Hyun Jung. 2014. "Natural Prolongation: A Living Myth in the Regime of the Continental Shelf?", *Ocean Development and International Law* 45, 374-388.
- Kraska, James. 2013. "The "ARA Libertad" (Argentina v. Ghana), *American Journal of International Law* 107, 404-410.
- _____. 2014. "Governance of Ice-Covered Areas: Rule Construction in the Arctic Ocean", *Ocean Development and International Law* 45, 260-271.
- Lalonde, Suzanne. 2013. "The Position of US on the Northwest Passage: Is the Fear of Creating a Precedent Warranted?", *Ocean Development and International Law* 44, 28-72.
- _____. 2013. "The Arctic Exception and the IMO's PSSA Mechanism: Assessing their Value as Sources of Protection for the Northwest Passage", *International Journal of Marine and Coastal Law* 28, 401-432.
- Linebaugh, Christopher. 2014. "Joint Development in a Semi-enclosed Sea: China's Duty to Cooperate in Developing the Natural Resources of the China Sea", *Columbia Journal of Transnational Law* 52, 542-568.
- Liu, Nengye. 2013. "Criminal Liability for Vessel-Source Pollution in China: Law and Practice", *28 International Journal of Marine and Coastal Law*, 517-531.
- MacDonald, Scott D. 2013. "The SUA 2005 Protocol: A Critical Reflection", *International Journal of Marine and Coastal Law* 28, 485-516.
- Magnússon, Bjarni Mar. 2013. "Outer continental shelf boundary agreements", *International & Comparative Law Quarterly* 62(2), 345-372.
- _____. 2013. "Is there a Temporal Relationship between the Delineation and the Delimitation of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles?", *International Journal of Marine and Coastal Law* 28, 2013, 465-483.
- _____. 2014, "The Rejection of a Theoretical Beauty: The Foot of the Continental Slope in Maritime Boundary Delimitations Beyond 200 Nautical Miles", *Ocean Development and International Law* 45(1), 41-52.
- Mincai, Yu. 2014. "China's Responses to the Compulsory Arbitration on the South China", *Ocean Development and International Law* 45, 1-16.
- Naldi, Gino. 2013. "The Status of the Disputed Waters Surrounding Gibraltar",

- International Journal of Marine and Coastal Law* 28, 701-718.
- Rothwell, Donald R.. 2013. "International Law and Arctic Shipping", *Michigan State International Law Review* 22, 67-99.
- Schofield, Clive, Anastasia Telesetsky and Seokwoo Lee. 2013. "A Tribunal Navigating Complex Waters: Implications of the Bay of Bengal Case", *Ocean Development and International Law* 44, 363-388.
- Serdy, Andrew. 2013. "Interpretation of UNCLOS Article 76 and the Negative Recommendation of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on Ascension Island: Is the United Kingdom Stuck with It Law of the Sea Special", *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 2(3), 591-611.
- Smith, Jeffrey J.. 2014. "Evolving to Conservation?: The International Court's Decision in the Australia/Japan Whaling Case", *Ocean Development and International Law* 45, 301-327.
- Song, Yann-Huei. 2013. "Conflicting Outer Continental Shelf Claims in the East and South China Seas: Proposals for Cooperation and Peaceful Resolution", *35 University of Hawaii Law Review*, 485-538.
- Song, Yann-huei and Stein Tønnesson. 2013. "The Impact of the Law of the Sea Convention on Conflict and Conflict Management in the South China Sea", *Ocean Development and International Law* 44, 235-269.
- Steinberg, Philip E.. 2014. "Steering Between Scylla and Charybdis: The Northwest Passage as Territorial Sea", *Ocean Development and International Law* 45, 84-106.
- Takei, Yoshinobu. 2013. "Assessing Flag State Performance in Legal Terms: Clarifications of the Margin of Discretion", *International Journal of Marine and Coastal Law* 28, 97-133.
- Tanaka, Yoshifumi. 2014. "A Note on the M/V "Louisa" Case", *Ocean Development and International Law* 45, 205-220.
- Telesetsky, Anastasia. Donald K. Antonb and Timo Koivurovac. 2014. "ICJ's Decision in Australia v. Japan: Giving up the Spear or Refining the Scientific Design?", *Ocean Development and International Law* 45, 328-340.
- Uykur, Teoman. 2014. "Settlement of Maritime Delimitation Disputes within Complex Geographical Settings", *ILSA Journal of International and Comparative Law* 20, 357-371.
- Yee, Sienho . 2013. "Conciliation and the 1982 UN Convention on the Law of the Sea", *44 Ocean Development and International Law*, 315-334.
- _____. 2014. "En Route to the Final Shape of the UNCLOS Dispute Settlement System: Some Pivotal Negotiating Procedural Steps Worthy of Consideration

by Future Treaty-makers and Leaders in Treaty-making”, *Chinese Journal of International Law* 13(1), 185-202.

Abstract

Recent Research Trends on the Law of the Sea

Park, Young Kil ■ Korea Maritime Institute

This study is to find recent research trends on the law of the seas by examining articles published from January 2013 to June 2014. For the examination, 43 articles from international journals, including *American Journal of International Law*, *Ocean Development and International Law*, *International Journal of Marine and Coastal Law*, *Chinese Journal of International Law*, have been analyzed and evaluated respectively. For the analysis of the research trends, the author classified them into 8 categories based on the UNCLOS in principle: 1) territorial sea and contiguous zone, 2) EEZ, 3) continental shelf, 4) high seas, 5) maritime dispute settlements, 6) maritime delimitation, 7) South China Sea disputes, and 8) the Arctic Ocean. As a result of the classification, it is found that the categories of maritime dispute settlements, South China Sea disputes, maritime delimitations and Arctic Ocean have been the most popular topics for scholars during the period. It is also meaningful to find that Chinese scholars are the most active in publishing articles on the law of the sea in international journals.

Key Words: law of the sea, continental shelf, dispute settlement, the Arctic Ocean

해양자원 이용과 환경 보호의 도전과 과제: 2013년-2014년 상반기 국외 연구 동향 분석 및 평가를 기초로

김현정 ■ 연세대학교

〈국문요약〉

갈수록 높아져가는 인간의 해양에 대한 의존도는 해양자원 이용과 해양 환경 보호에 관한 법, 정책적 연구의 필요성을 고조시키고 있다. 박근혜 정부는 국정과제로, 경제 부흥을 위한 “해양수산업의 미래산업화 및 체계적 해양영토 관리”와 국민행복을 위한 “해양환경 보전과 개발의 조화”를 꼽고 있다. 국제적으로는 2014년 ‘유엔 해양법협약’ 발효 20주년, 남중국해 문제, ‘불법·비보고·비규제 어업’ 문제, 해양보호구역 설치 증가 등, 어느 때보다 해양에 대한 관심이 집중되고 있다. 해양자원과 해양환경에 대한 국내외 법, 정책에 대한 전반적인 검토가 필요한 시점이다. 본 글은 이러한 요구에 부응하여, 2013년부터 2014년 상반기까지 발표된 해양자원 및 환경 분야의 해외 연구결과를 토대로 법, 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 본 글은 외국의 해양자원 개발 및 해양환경 보호 사례를 검토함으로써 우리나라 해양 정책결정자들에게 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 우리나라의 연구, 정책 뿐 아니라 국제협력을 증진하는데 기여할 것으로 예상된다.

*주제어: 해양자원, 해양환경, 어족자원 해양보호구역, 남중국해

I. 들어가는 말

최근 해양자원 및 해양환경에 관한 국내외 관심이 높다. 국내적으로 살펴보자면, 박근혜 정부는 경제부흥을 위한 “해양수산업의 미래산업화 및 체계적 해양영토 관리”와 국민행복을 위한 “해양환경 보전과 개발의 조화”를 140개 국정과제에 포함시키고 있다(http://www.mof.go.kr/EgovHeayoungPop_front.do 2014/11/15 검색). 그리고 해양수산부의 부활은 해양정책, 해양자원개발 및 관련 과학기술연구·개발, 해양환경 문제를 종합적이고 보다 체계적으로 관리할 수 있는 계기를 마련한 것이라 평가할 수 있을 것이다(정부조직법 제43조). 뿐만 아니라 우리나라는 2012년 12월

* 이 논문은 한국해로연구회(SLOC Study Group-Korea)의 2014년도 연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

26일 동중국해에서 우리나라의 200해리 이원 대륙붕주장을 위하여 유엔 대륙붕한계 위원회(CLCS)에 정식정보를 제출하였으며, 2013년 8월 27일 위원회에서 우리나라 입장을 발표한 바 있다(『외교통상부 보도자료』 2012/12/27; 『외교부 보도자료』 2013/08/29). 비록 CLCS가 동중국해 지역에 대한 해양경계획정이 아직 이루어지지 않았다는 이유로(즉 영토 또는 해양 분쟁의 존재를 이유로) 우리나라의 신청 검토를 일단 보류(defer)하였지만(UN Commission on the Limits of the Continental Shelf 2013, para.68), 우리나라의 200해리 이원 대륙붕 주장은 대륙붕의 천연자원 이용, 개발을 위한 의지를 밝혔다는 의의가 있다.

국제적으로 보자면 2014년은 ‘유엔 해양법협약’ 발효 20주년이 되는 해로서 이를 기념하는 여러 국제행사들이 개최되었다. 1982년 12월 10일 자메이카 몬테고베이에서 채택된 협약은 1994년 11월 16일 발효하였으며, 2015년 6월 현재 166개국 이 당사국인 준 보편적 협약으로 발돋움하였다. 연안국(coastal state)과 기국(flag state)라는 해양에서의 두 주요 행위자의 해양자원 탐사, 개발, 보존, 관리 및 해양환경 보호 행위에 관한 ‘유엔 해양법협약’상의 규정들은 이후 해양규범 발전에 기초가 되고 있다. 뿐만 아니라, 2014년 9월 29일부터 10월 17일까지 우리나라 평창에서 ‘생물다양성협약’ 제12차 당사국총회가 열렸고, ‘생물다양성협약’ 부속 유전자원에 대한 접근 및 유전자원 이용이익의 공정하고 공평한 공유에 관한 나고야 의정서가 2014년 10월 12일 발효하였다. 이로써 해양생물자원 뿐 아니라 해양생물의 유전자원까지 국제규범의 적용을 받게 되었다. 그리고 2013년 10월 18일 ‘폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 1972년 협약에 대한 1996년 의정서’(런던협약 의정서)가 해양시비(ocean fertilization) 활동을 규제하기 위하여 개정된 바, 이는 해양지구공학 활동으로 인한 해양환경오염에 대한 국제사회의 우려가 반영된 것이라 할 수 있다.

2013년부터 2014년 상반기까지 해양자원 이용과 해양환경 분야에서 다양한 일들이 있었던 만큼, 이와 관련한 다양한 연구가 발표되었다. 본 글에서는 해양자원 및 환경 분야의 해외 연구결과를 살펴봄으로써, 논의 동향을 확인하고 이의 법, 정책적 함의를 도출해보고자 한다. 이와 같은 작업은 첫째, 우리나라 연구자에게 최신 외국 연구 동향을 알려줌으로써 향후 연구 주제 선정에 도움을 줄 것이며, 둘째, 외국의 해양자원 개발 및 해양환경 보호 사례를 검토함으로써 우리나라 해양 정책결정자들에게 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 아울러 해외 출간 문헌 연구는 우리나라의 연구, 정책뿐 아니라 국제협력을 증진하는데 기여할 것으로 예상된다. 본 글의 분석 대상이 되는 문헌은 2013년 1월 1일부터 2014년 6월 30일까지 발간된 국외 연구 논문이다. 즉, 발간 지역이 대한민국 외의 지역이며, 한국어 외의 언어로 작성된 논문을 검토 대상으로 한다. 따라서 저자의 국적이 대한민국이더라도, 논문이 영어로

작성되어 외국에서 출간된 경우 본 글의 검토 대상에 포함된다.

본 글에서는 지난 1년 반 동안 발간된 국외 연구 동향에 대한 양적 평가와 질적 평가를 함과 동시에, 이들 연구가 관련 법, 정책에 주는 시사점을 검토할 것이다. 이를 위하여, 우선 본 글의 분석 대상 선정 기준과 연구 방법을 설명하고, 선정 문헌들을 주제별로 분류하도록 하겠다. 그리고 연구 주제별 대표 문헌을 중심으로 정성평가를 수행하면서, 법, 정책적 함의를 검토할 것이다.

본 글의 구성과 문헌 분류 방식은 지난해 연구 성과와의 비교, 대조를 위하여 동서연구 제25권 제4호에 발표된 “21세기 해양 자원 이용과 환경 보호의 도전과 과제 - 2012-2013년 출간 문헌 검토를 중심으로 -” 논문 (김현정 2013)에서 사용한 방식을 따랐다.

II. 연구 대상 및 방법

본 글의 목적은 해양자원 및 환경 분야에 관한 해외 연구 동향을 파악하는데 있다. 여기에서는 우선 본 글이 사용한 분석 대상 문헌 선정 방식을 설명한 후에, 이에 따른 문헌들의 양적 평가를 해보도록 하겠다.

1. 분석 대상 선정과 연구 방법

해양자원 및 환경 분야에 관한 연구 논문을 파악하기 위해서는 우선 해양자원과 해양환경이 의미하는 바에 대하여 정의 내려야 할 것이다. 본 글에서 해양자원은 해양의 천연자원을 의미하며, 크게 생물자원과 무생물자원으로 구별된다. 본 글에서는 생물자원이라는 개념을 전통적인 해양 생물자원인 어족자원뿐 아니라, 해양 유전 자원까지도 포함하는 것으로 사용하였다. 해양 무생물자원은 “해저나 해저 아래에 있는 자연 상태의 모든 고체성, 액체성 또는 기체성 광물자원”(유엔 해양법협약 제133조 참조), 그리고 그 외 해양에 존재하는 천연가스 및 석유자원을 지칭한다.

한편 해양환경은 ‘유엔 해양법협약’에서도 별도로 규정하고 있지 않다. 해양환경 개념은 “해양환경, 이의 보호 및 보전과 관련한 인간의 지식 및 인간 활동의 지속적인 확대를 수용할 수 있는 유연성”을 견지하여야 할 필요가 있기 때문이다(Nordquist 1993, 42). 본 글에서는 해양환경의 통상적인 의미를 고려하여, 해양 자체와 생물자원과 무생물자원 모두를 포함하는 개념으로 사용한다. 해양환경오염은 ‘유엔 해양법협

약 규정을 수용하여, “생물자원과 해양생물에 대한 손상, 인간의 건강에 대한 위험, 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 대한 장애, 해수이용에 의한 수질악화 및 쾌적도 감소 등과 같은 해로운 결과를 가져오거나 가져올 가능성이 있는 물질이나 에너지를 인간이 직접적으로 또는 간접적으로 강어귀를 포함한 해양 환경에 들어오는 것”을 지칭한다(‘유엔 해양법협약 제1조 1항(4)).

이러한 해양자원, 해양환경 및 해양환경오염 개념정의를 토대로 본 글에서는 분석 대상 문헌수집을 위한 주제어를 다음과 같이 선정하였다.

〈표 1〉 분석을 위한 주제어

해양 생물자원 (marine living resources)	어족자원 (fish stocks)	해양 유전자원 (marine genetic resources)
해양 무생물자원 (marine non-living resources)	석유 및/또는 가스 (oil and/or gas)	광물자원 (mineral resources)
해양환경 (marine environment)	해양환경오염 (pollution of the marin environment)	보호, 보존 (protection, preservation)
해양활동(marine activities)	탐사 및/또는 개발 (exploration and/or exploitation)	보존, 보존 및/또는 관리 (conservation, preservation and/or management)
	재생 에너지 (renewable energy)	해양 지구공학 (marine geoengineering)
수역(maritime zones)	영해(territorial sea) 배타적 경제수역(exclusive economic zone: EEZ) 대륙붕(continental shelf)	공해(high seas) 심해저(the Area)
	지역해 (regional sea(s))	해양보호구역 (marine protected area: MPA)

해양자원 이슈와 해양환경 이슈는 상호 배타적인 것이 아니며, 경우에 따라서 함께 연구될 수 있다. 예를 들어, 북극해 천연가스 시추는 해양자원 이용에 포함되지만, 천연가스 시추로 인해 발생하는 오염 문제는 해양환경 이슈와도 관련되기 때문이다. 이러한 상황을 고려하여, 본 글에서는 검토 대상 논문의 주제어를 ‘해양자원 對 해양환경’으로 분류하지 않고, <표 1>에서처럼 보다 상세한 기준에 의거하여 문헌들을 분류하였다.

본 글은 <표 1>에 제시된 주제어 검색을 통하여 분석 대상 문헌을 수집하였다. 대상 문헌의 출판 기간은 2013년 1월 1일부터 2014년 6월 30일까지이며, 문헌의

종류는 국외 연구물, 즉 외국어로 작성되어 외국에서 출판된 논문이다. 본 글은 Google Scholar(<http://scholar.google.co.kr>)와 연세대학교 학술정보원 사이트 (library.yonsei.ac.kr)에서 제공하는 전자저널 서비스를 통하여 입수한 논문들을 바탕으로 작성되었다. 분석 대상 논문의 출처는 국제저명학술지(SCI, SCI 등재 저널)로 한정하지 않았다. 해당 목록에 등재되지 않았더라도 해양 자원 및 환경 분야에서 좋은 연구를 발표하는 저널이 존재하기 때문이다. 또한 피어 리뷰 저널이 아닌 북채터를 분석 대상에 포함시키기 위함이기도 하다.

2. 연구의 주제별 통계

앞서 언급한 기준에 따라 검색한 결과 해양자원 및 해양환경과 관련된 국외 문헌으로 총 85편의 논문을 수집할 수 있었다. 본 글의 III에서 행할 출간 문헌에 대한 정성평가에 앞서, 2013년부터 2014년 상반기까지 발표된 문헌에 대한 정량평가를 해보도록 하겠다.

<표 2>는 분석 대상 논문들의 주제별 통계를 나타낸 것이다.

(표 2) 연구의 주제별 통계

물적 구분	생물자원	무생물자원 (광물, 석유 및 가스)	항행	해양환경 일반	해양오염 (특수)	신 재생 에너지	기후변화 적응/완화 활동	총
	28	3	4	38	6	3	2	85
공간적 구분	공간구분 없음	지역해	극 지역	특정 국가 수역	공해	심해저	해양보호구역 (MPA)	총
	24	10	1	24	1	2	23	85

연구의 물적 기준에 따라 논문들을 분류해 본 결과, 생물자원의 이용, 개발에 관한 연구와 해양환경에 관한 일반 연구가 대다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 편중 현상은 2012년부터 2013년 상반기까지의 연구 동향과 유사하다(김현정 2013, 8-9). 2013년부터 2014년 상반기까지 해양 생물자원에 관한 연구가 집중된 이유로는 여전히 ‘불법·비보고·비규제 어업’(illegal, unreported and unregulated fishing: 이하 ‘IUU 어업’) 퇴치에 관한 관심이 높으며, 전반적인 수산물 조업 실적 저하를 개선하기 위하여 수산업에서의 지속가능성에 대한 논의가 지속되고 있기 때문으로 생각

된다. 해양환경 전반에 대한 연구도 여전히 활발하게 진행되고 있는데, 특히 생태계관리, 생태계를 기반으로 하는 어업 관리 등, 해양환경(생물, 무생물자원 포함)의 보전 및 관리에 관한 연구가 주를 이룬다. 특정 환경 이슈 보다는 해양환경 전체에 대한 연구가 많은 것은 (1) 사례연구를 수행할 만한 대규모의 해양오염 사건이 최근 발생하지 않았고, (2) 해양 생태계의 유기적 연관성을 고려할 때 특정 분야에 대한 연구보다는 생태계 전반에 대한 종합적인 연구가 적절하기 때문으로 판단된다. 아울러 기후변화 적응, 완화 활동의 하나인 해양 지구공학(marine geoengineering)에 관한 연구도 꾸준히 발표되고 있다. 가장 논란이 되었던 해양 지구공학 활동 중 하나인 해양시비에 관한 연구는 런던협약 의정서 개정 이후 증가할 것으로 예측된다.

한편 연구의 공간적 구분에 따라 문헌을 분류한 결과 특정 지역이나 특정 국가에 대한 연구가 많았음을 알 수 있었다. 그리고 해양 전반에 대한 일반론적 연구 또한 많았다. 특정 지역에 관한 연구는 인도양, 태평양, 지중해, 남중국해, 바렌츠해 등, 여러 지역해를 골고루 다루고 있었다. 국가별 연구는 한국, 브라질, 탄자니아, 스페인, 중국, 이탈리아, 마하마, 베트남, 태국, 칠레 등, 전 대륙에 걸쳐 수행되고 있었다. 그 중 중국 주변 수역에 관한 해양자원 및 환경에 관한 연구 문헌이 상당수를 차지한다는 것이 주목할 만한 점이었다. 중국이 해양자원 확보 경쟁에 뛰어들고 있다는 사실, 그리고 중국 주변 수역의 생물자원 고갈 및 오염 문제에 대한 연구자들의 관심이 반영된 결과라 하겠다. 유의 깊게 보아야 할 점은 '유엔 해양법협약상 영해/배타적 경제수역/대륙붕과 같은 공간별 해양자원 또는 환경 문제를 다루는 논문은 없었다는 것이었다. 국가별 사례 연구 논문은 많았지만, 연안국의 관할 수역별 이슈는 연구 대상이 되지 못하였다. 그 이유로는 두 가지를 생각해볼 수 있다. 우선 특정 수역에만 한정되지 않고 광범위한 지역에서 수행되는 해양활동이 증가하고 있기 때문으로 생각된다. 다음으로 환경보호 측면에서 보자면, 연구자들도 '유엔 해양법협약상의 인위적인 수역 구분 보다는 생태계 중심의 접근이 중요하다는 점을 인식한 결과라고 이해할 수 있을 것이다. 생물자원은 한 국가의 영해, 배타적 경제수역 내에만 머무르지 않고 다른 국가의 수역을 넘나들거나 국가 이원의 수역까지도 이동하기도 하기 때문이다. 동일한 이유로 해양보호구역(Marine Protected Area: MPA)에 관한 연구가 많다는 사실을 설명할 수 있을 것이다. MPA는 '유엔 해양법협약상 명문화된 수역은 아니지만, 환경, 생태적으로 연관성 있는 지역에 대하여 선포되고 있기 때문이다.

문헌의 정량 평가의 결과, 2013년부터 2014년 상반기까지 해양자원 및 해양환경 관련 연구의 주요 물적 대상은 생물자원 그리고 해양환경 전반이었으며, 공간적 대상은 국가로는 중국, 지역으로는 중국 주변 수역(남중국해, 발해만), 그 외 수역으로는 MPA였다. 이하에서는 주요 주제와 관련된 논문들에 대한 정성 평가와 더불어, 연구

가 갖는 범·정책적 의의를 고찰해보도록 하겠다.

Ⅲ. 해양자원 이용과 보호

해양자원 이용에 관한 최근 연구는 어족자원의 이용에 관한 내용이 주를 이루고 있기 때문에 이에 대한 논문들을 분석해보도록 한다. 아울러 최근 북극해 해빙과 맞물려 관심이 고조되고 있는 북극해 이용에 관한 연구물도 살펴해보도록 한다.

1. 어족자원의 이용

2013년부터 2014년 상반기까지 어족자원의 고갈 문제에 대한 연구 논문은 두 가지 유형으로 분류해볼 수 있다.

첫째, 어족자원의 현황에 대한 과학적 데이터 수집, 분석에 관한 연구이다. 그 중 Pontecorvo와 Schrank가 *Marine Policy*에 2012년 및 2014년 발표한 논문에 주목할 필요가 있다. 이들은 1950년대부터 2010년 까지 전 세계 상업적 어업 현황을 조사하였는데, 논문에 따르면 1950년대부터 1989년까지 어획량이 꾸준히 증가하였으며, 1996년을 정점으로 2010년까지 점차 감소하였다고 한다. 이러한 감소세는 어획 노력량의 감소가 아닌, 어업의 대상인 어족자원의 감소에 따른 것으로 나타났다. 감소 원인으로는 기술발전으로 인한 어획노력량의 증가, 수산물 시장의 성장과 수요의 꾸준한 증가, 어족자원의 상황에 대한 과학적 데이터의 불충분, IUU 어업에 대한 국제레짐의 부족 및 이행 미비, 연안국 주도의 어업정책의 실패 등을 들 수 있다 (Pontecorvo et al. 2012, 1178-1179; Pontecorvo et al. 2014).

아울러 같은 기간 동안 주요 어업국의 변화를 추적한 결과, 아시아 국가들의 성장세가 뚜렷하게 나타났다. 중국, 페루, 인도네시아, 칠레, 인도, 필리핀, 태국 등 7개 국가의 조업량은 1955년 전 세계 조업량의 15%를 차지하는데 불과하였지만, 2009년에는 44.3%까지 치솟았다. 모든 국가들의 어획량 및 점유율이 증가하였지만, 그 중 중국이 가장 비약적인 성장을 보였다. 중국의 어획량은 1995년에 비해 7배 넘게 증가하여, 2009년 현재 전 세계 조업량의 16%를 차지하고 있다(Pontecorvo et al. 2012, 1180-1181). 이러한 결과에 따르면, 결국 지속가능한 수산업이라는 이름하에 국가, FAO, 지역수산기구가 채택, 적용했던 보존관리 조치가 실제 어족자원 보호에 큰 영향을 미치지 못하였음을 알 수 있다. 연안국, 기국 모두 보호 보다는 이용에 관심을

두고 있다는 사실은 수산업 규제에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 거시적 차원의 국제/국내 법, 제도의 정비뿐 아니라, 수산업 종사자들의 전업, 일반인들의 인식변화와 같은 다양한 방법이 강구되어야 할 것이다.

둘째, IUU 어업을 근절하기 위한 방안을 연구하는 논문이다. 2014년 10월 10일 우리나라의 EEZ(‘한-중 어업협정’ 의거)에서 불법 조업을 하던 중국 선박의 선장이 우리나라 해경의 총을 맞고 사망한 사건이 있었다(<http://m.yna.co.kr/kr/contents/?cid=VzROVKLDAo>, 2014/11/23 검색). 이 사건 이전에도 우리나라 해경과 중국 불법 조업 선박 간 물리적 충돌은 계속 있어왔다. 많은 수의 중국 어선들은 우리나라의 조업 허가를 받지 않고 우리측 EEZ에서 조업활동을 하기 때문이다. 이들 행위는 2001년 FAO 이사회에서 채택된 ‘불법, 비보고, 비규제 어업의 예방, 저지 및 근절을 위한 국제행동계획’ (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU) 제3.1.1항의 정의에 따르면, “국가의 허가 없이 또는 국가의 법률과 규정을 위반하여 그 국가의 관할수역에서 자국 또는 외국 선박에 의하여 행해지는 활동”에 포함되는 ‘불법 어업’이다. 그동안 IUU 어업을 규제하기 위한 방안으로 기국의 책임 강화, 지역수산기구의 역할, 항만국 조치에 관한 연구 등이 수행되었다. 그 중 2009년 ‘불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지 및 제거하기 위한 항만국 조치에 관한 협정’(이하 ‘FAO 항만국 협정’) 체결 이후 발표된 항만국의 역할에 관한 연구를 살펴보도록 하겠다. ‘FAO 항만국 협정’은 연안국, 기국 외 ‘항만국’이라는 개념을 도입하여 IUU 어업 규제를 강화하고자 하는 국제레짐이다. ‘FAO 항만국 협정’에 가입한 국가는 IUU 선박에 대하여 입항 및 항만 시설 이용 금지, IUU 어업 의심 선박에 대한 검색 조치를 취할 의무 등을 갖는다. 학자들은 이와 같은 항만국 조치가 IUU 어업 퇴치에 실효적인 방안이 되기 위해서 국가들의 항만국 조치 수준이 표준화되어야 한다고 지적한다. 그렇지 않으면, IUU 선박이 항만국 조치 부과 수준이 낮은 “편의 항만국”을 이용할 것이기 때문이다 (Witbooi 2014, 302).

항만국 조치는 IUU 어업을 단순히 연안국 또는 기국이 규제해야 할 사항으로 보던 해양법의 전통적 관점에서 탈피한 새로운 시도이다. 하지만 ‘FAO 항만국 협정’은 2009년 체결된 이래로, 2015년 5월 현재까지 발효되지 않았다. 협정 발효를 위해서는 25개국의 비준이 필요한데, 5년이 지난 지금까지 11개국만이 비준한 상황이다 (http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/6_037s-e.pdf 2014/11/23 검색). 비준국 11개국은 대부분 연안국이며, 주요 어업국인 한국, 중국, 일본 등은 현재까지 서명, 비준하지 않았다. 이는 여전히 국가들이 항만국에 의한 IUU 어업 규제를 주저하고 있음을 보여준다. ‘FAO 항만국 협정’의 이행에 대한 분석도 필요하

지만, 현 시점에서는 어떻게 국가들로 하여금 협정 비준을 촉구할 수 있을 것인지에 대한 연구도 필요할 것이다.

2. 북극해 이용

기후변화로 인한 북극해의 해빙이 가속화되면서, 정부, 학계, 해운업계는 북극항로의 상업적 이용 가능성에 대하여 논의하고 있다. 러시아의 관할수역을 통과하는 북동항로와 캐나다 관할 하의 북서항로의 경제적 타당성을 분석한 연구는 많이 존재한다. 북동항로와 북서항로의 대표적인 문제로는 캐나다와 러시아 측의 인프라가 부족하다는 점, 운항 경험이 부족하여 위험이 예측되지 않는다는 점 등이 거론된다(Ho 2010).

북극해 연구의 대부분이 북극해를 통한 물자 운송의 상업성을 다루고 있는 가운데, 2014년 북극해 크루즈 여행에 대한 논문이 발표되었다. 캐나다 측 북극해에서 크루즈 여행은 1990년대 말부터 시작되었는데, 2006년부터는 꾸준히 증가하고 있다고 한다(Dawson et al. 2014, 89). 북극해 크루즈 여행과 관련한 문제로는 (1) 관련 국제/국내 규범, 제도의 일관성 결여, (2) 크루즈 여행 선박 운영과 관리에 관한 가이드라인 부재, (3) 캐나다 측 북극해 지역의 인프라 부족, (4) 크루즈 여행 대상 지역의 긴급 재난, 구호 서비스 불충분, (4) 환경 및 기후 변화의 예측 불가능성 등이 있다(Dawson et al. 2014, 91-95). 본 논문은 북극해 크루즈 여행 관련 거버넌스라는 새로운 주제를 다루었지만, 기존의 연구와 내용면에서는 큰 차이를 보이지 않는다. 크루즈 여행 산업의 문제점과 대안 모두 북극해 물자 수송에 관한 연구에서 제시되었던 사항들과 대동소이하다. 크루즈 여행이라는 것은 물자가 아닌 사람의 이동, 신속한 항행이 아닌 자연 경관 감상 등의 유람의 목적 등, 물류 운송과 차이가 난다. 따라서 운항 방식과 운항 기간, 그리고 크루즈 선박에 대한 요구사항이 다를 수밖에 없다. 이러한 차이를 보다 부각시켰더라면 보다 흥미롭고 참신한 연구가 되었을 것이다.

IV. 해양환경 보호

2013년부터 2014년 상반기까지 발표된 해양환경 보호에 관한 국외 연구물 중 주목할 만한 연구는 중국 및 그 주변 수역에 관한 환경 보호 이슈와 MPA 이슈에 관한 것이다. 양적인 측면뿐 아니라, 연구 내용적 측면에서도 풍부한 이들 분야에 대한 논문들을 보다 상세히 분석해보도록 하겠다. 이와 같은 검토를 토대로 하여, 해양환경

보호를 위하여 어떠한 법, 정책이 수립, 시행되어야 하는지에 대하여 고찰하도록 한다.

1. 중국의 환경보호 조치

세계 제2위의 경제대국인 중국은 2011-2015년 제12차 5개년 계획을 발표하고, 소위 해양에서 경제적 이윤을 추구하려는 이른바 ‘블루 이코노미’를 강화하기 위한 다양한 전략을 추진 중에 있다(Ding et al. 2014, 351). Ding 외 2인의 연구에 따르면, 중국의 블루 이코노미는 두 가지 특성을 갖는다. 첫째, 어족자원 어획, 이의 가공 산업 중심으로 하였던 기존 해양 산업 모델에서 탈피하여 해양 관련 중공업, 해양 광물자원 탐사 개발, 해양 유전자원을 이용한 의약품 개발 등으로 발전하고 있다. 중국의 공격적인 투자의 결과, 2000년 중국의 해양 산업은 미화 약 650억불정도로 1986년 보다 약 3배 가까이 증가하였다고 한다. 두 번째 특성은 특정 지역 중심의 개발이다. 중국 중앙 정부는 보해 지역, 주 강 삼각주 지역, 양쯔강 삼각주 지역과 연안에 위치한 경제특구를 블루 이코노미 개발 지역으로 선정하여, 각 지방 정부로 하여금 해양 산업을 중점적으로 육성하도록 독려하고 있다(Ding et al. 2014, 352-354). 하지만 중국의 블루 이코노미 강화 정책은 중국 인근 해양환경에 부정적인 영향을 가져오고 있다. 중국은 제12차 5개년 계획에서 해양 경제발전과 해양자원의 지속가능성의 조화를 추구할 것이라 밝혔지만, 실제로는 연안 생태계 파괴, 수질 악화 등, 해양환경 파괴가 심각한 수준에 이르렀다. 아울러 2012년 중국 연안은 73회의 적조 현상을 겪은 바 있다(Ding et al. 2014, 358).

이외에도 2011년 보해만(발해만)에서 발생한 해상 기름 유출 사고 당시 중국 정부가 보여주었던 미온적 대처는 국내외적으로 상당한 비판을 받았다. 중국은 해양 오염 방지, 해양환경 보호측면에서 여전히 소극적인 입장을 취하고 있는가? 여러 연구자들은 중국의 해양환경 보호 정책에 대하여 연구를 하고 있다. 2013년부터 2014년 상반기 동안 특히 해양 기름 유출에 대비하기 위한 국가차원의 조치들에 대한 논문이 여러 편 발표되었다.

우선 사후적 조치로 해양환경오염 피해자의 구제 조치 강화를 들 수 있다. 중국은 국제유류오염보상기금(IOPC Fund)에 아직 가입하지 않음으로써, 유류 오염 피해자에 대한 적절한 금전적 구제를 보장하지 못했다는 비판을 받아왔다. 이에 따라, 중국은 선박 기인 유류 오염 사고에 대처하기 위하여 2010년 “선박 기인 해양오염 예방 및 통제에 관한 개정 규칙”, “선박 기인 유류 오염 민사책임을 위한 보험 이행을

위한 조치”, 그리고 2012년 “선박 기인 유류 오염 보상 기금 사용 및 마련을 위한 행정 조치” 등을 제정하였다(Zhu et al. 2013).

다음으로 사전적 조치를 살펴보자면, 중국이 국가 차원에서 처음으로 추진하였던 지역 해양 거버넌스인 ‘Clean Bohai Sea Program (CBSP)’가 있다. 반폐쇄해인 보해만은 지속적인 인구 증가와 경제활동 증대로 인해 환경오염, 특히 심각한 수질 악화를 겪고 있다(Tong et al. 2014, 80-82). 이에 따라 중국 정부는 1990년대 말부터 보해만 해양 모니터링 시스템을 구축하여 시행하고 있다. 이는 국내법과 국제협약에 근거한 법제도의 정비, 국가해양국(State Oceanic Administration), 농업국, 해양보호국에 의한 관련 조치 시행을 포함한다. 중국은 2001년부터 2015년까지 3단계 5개년 계획으로 CBSP 사업을 시행하였다. CBSP 사업은 생태계를 악화시키는 해양 오염 배출의 감소, 해양환경 질의 개선, 손상된 생태계의 회복 등을 주요 목적으로 하며, CBSP 계획 하에 300개의 세부 프로젝트가 있으며 해양보호국과 지역 정부는 2001년부터 2005년까지 약 50억불을 투자하였다. 그러나 기대와는 다르게 제1단계 시기 이후 과연 CBSP가 보해만의 수질을 개선하는데 성공하였는지에 대해서는 상반된 평가가 나왔다. 이러한 가운데 제2단계부터는 해당 계획이 실제 시행되었는지조차 공식적으로 확인되지 않는 상태에 이르렀다. 이후 중국 정부가 발표한 ‘Bohai Sea Environmental Protection General Plan (General Plan)’도 마찬가지로 제대로 시행되지 못하고 있다(Tong et al. 2014, 82-86).

CBSP의 실패요인으로는 (1) 다수의 중앙/지방 정부가 관여함으로써 기관 간 조율이 제대로 이루어지지 않았다는 점, (2) CBSP가 법규정이 아닌 정부에 의한 행동계획에 불과하였다는 점, (3) CBSP가 실제 개개인의 인식변화를 도모하지 못했다는 점, (4) 지방 정부의 정책 우선순위에서 환경보호가 경제개발에 비하여 후순위로 밀렸다는 점을 들 수 있다(Tong et al. 2014, 85-86). 첫 번째 요인인 정부간 소통 부재는 많은 국가들이 겪고 있는 문제로 생각된다. 우리나라의 경우도 ‘정부조직법’에 따라 환경부는 “자연환경, 생활환경의 보전 및 환경오염방지에 관한 사무”를 (정부조직법 제39조 1항), 해양수산부는 해양정책과 해양환경에 관한 사무를 담당한다(정부조직법 제43조 1항). 예를 들어, 최근 한반도 수역에서 중요한 해양문제로 제기되는 해양쓰레기의 많은 부분이 육지기인 쓰레기이다. 해양수산부는 이 문제를 해결하기 위하여 환경부와 기타 관련 부처, 지방 정부와 긴밀하게 협력해야 할 것이다. 하지만 이러한 협력이 ‘공 떠넘기기’가 되지 않도록 적절한 대비책을 마련할 필요가 있다.

중국의 CBSP 실패의 세 번째 요인 또한 주목할 만하다. 환경정책 및 법규범은 국가, 지방 정부, 개인, 기업, 지역 커뮤니티 등, 다양한 행위자가 법·정책 결정, 적용, 평가 과정에 참여할 때만이 그 실효성을 확보할 수 있다. 실제 환경오염은 대부분

개인(개인의 집단)의 행위로 인해 발생하기 때문이다. 이러한 의미에서 해양의 초국경적 성격을 고려한 국제/지역 레짐이나 각 국가의 실정에 맞는 국내법정책과 같은 제도적 장치 수립만으로는 해양환경보호가 성공하기 어렵다. 이와 함께, 개개인들의 행동 및 인식 변화를 꾀하기 위한 조치가 마련되어야 할 것이다. 인식 전환을 위한 조치로는 해양 관련 행위자를 대상으로 환경보호 교육의 실시, 그리고 환경친화적인 행위로 유인하기 위한 인센티브 제공 등을 생각해볼 수 있다(Chen et al. 2013, 38-39). 아울러 수범자가 본인의 해양활동과 관련되는 법규범을 쉽게 확인할 수 있도록 관련 법규범의 홍보를 병행하는 것도 필요하다고 생각된다.

2. 남중국해 환경 보호

남중국해는 주로 중국의 구단선, 중국-베트남 도서 영유권 분쟁, 중국-말레이시아 간 중재재판 등, 국가 간 이익이 충돌하는 지역으로 인식되고 있다. 하지만 남중국해의 연안국들은 반목하고 있는 것만은 아니다. 이들은 1996년부터 2009년 1월까지 UNEP 주도 하의 ‘남중국해 및 타이 만의 환경 파괴 개선’ 프로젝트 (Reversing Environmental Degradation Trends in the South China Sea and Gulf of Thailand)에 참여하였다(Pernetta et al. 2013, 215). 남중국해의 주요 환경 문제는 육지기인 쓰레기, 남획으로 인한 해양 생태계 파괴이다.

동 프로젝트는 지역적 차원에서 환경 문제와 관련한 모든 이해관계자들의 협력과 파트너십 증진, 그리고 남중국해 연안국들이 국가 발전 계획에 환경적 요소를 반영할 수 있는 능력을 고양시키는 것을 목표로 하였다(http://www.unepscs.org/Project_Background.html 2014/11/20 검색). 프로젝트는 지구환경기금(Global Environment Facility)을 이행하는 UNEP의 주도로 시작되었는데, UNEP은 남중국해 7개 국가의 남중국해 환경 주무부처(환경부)뿐 아니라, 기타 관련 중앙 및 지방 정부기관, 연구소, 대학, NGO와도 협력관계를 구축하여 프로젝트를 수행하였다. 프로젝트에 참여하는 행위자의 수는 점차 증가하여, 프로젝트에 직접적으로 참여하는 기구는 100개 이상, 그리고 각 국가 내에서 프로젝트에 간접적으로 관여하는 기구는 400개 이상이 되었다(http://www.unepscs.org/Project_Background.html 2014/11/20 검색).

남중국해 프로젝트는 나름 소기의 성과를 거둔 지역해 보호 프로그램으로 평가받는다. 그 이유 중 하나는 동 프로젝트가 개별 국가가 아닌, UNEP 주도 하에 행해졌기 때문이다. 우선 UNEP은 국가들이 남중국해의 환경 문제를 논의할 수 있는 다양한 장을 제공함으로써, 프로젝트 참여국 간의 신뢰를 쌓는데 기여하였다. 남중국해 문제에서 가장 큰 걸림들은 ASEAN 국가들과 중국 간의 입장 차이였다. UNEP은

ASEAN 국가들이 중국과의 관계에서 양자보다는 다자적인 접근방식을 선호함을 파악하고, 환경 이슈를 다자화시켰다. 아울러 다수의 지역 미팅 및 워크숍 개최 등을 통해 ASEAN 회원국과 중국 간 신뢰를 구축할 수 있었다. 그리고 UNEP은 남중국해 환경 문제를 탈 정치문제화 시킴으로써, 남중국해 연안국 간의 도서 영유권 분쟁에도 불구하고 환경 분야에서의 지역협력을 가능하게 하였다(Chen 2013).

뿐만 아니라, UNEP은 남중국해 환경 보호와 관련한 '법적 문제에 대한 지역 태스크포스'(Regional Task Force on Legal Matters; RTF-L)를 운영하여 프로젝트 운영에 필요한 법, 제도적 방안을 지속적으로 고민하였다. Basiron과 Lexmond가 분석한 RTF-L의 연구 보고서의 내용은 다음과 같다. RTF-L은 남중국해 해양 보호와 관련한 문제로서 산발적으로 존재하는 다수의 국내, 지역 규범, 제도의 충돌, 행위자간 의사소통 미흡, 신뢰성 있는 과학정보 불충분 등의 문제를 지적하였다(Basiron et al. 2013). 따라서 RTF-L은 남중국해 프로젝트의 일부로서 '남중국해 지역 전략 행동 프로그램'(regional Strategic Action Programme for the South China Sea; SAP)를 추진하기 위해서는 이와 같은 상황을 개선해야 할 것이라고 결론 내렸다. 그 해결책으로서 지역적 차원에서 장기간에 걸쳐 적용할 수 있는 통합 전략 수립을 제안하였다. 통합 전략을 위하여 RTF-L이 제시한 협력 모델은 두 가지였다. 한 국가 내의 협력으로서 중앙정부, 지방정부 및 지방 커뮤니티 간 협력인 수직적 협력, 그리고 국가간 협력이라는 수평적 협력이다. RTF-L은 남중국해 프로젝트를 효과적으로 이행하기 위한 '지역 사무국(co-ordinating unit)' 운영, 지역적, 소지역적, 국내 차원에서 소프트웨어 및/또는 법적 구속력 있는 통합 문서의 채택, 그리고 통합적 의사결정 구조 구축 등을 구체적인 방식으로 제안하였다(Basiron et al. 2013).

UNEP의 남중국해 프로젝트가 추진될 시기의 정세는 대체로 큰 충돌 없이 평화로웠다고 할 수 있다. 남중국해 연안국 중 가장 참여한 대립 양상을 보였던 중국과 베트남 사이에 통킹만 경계획정과 어업협정이 체결되었고, 2002년 ASEAN 회원국과 중국은 '남중국해 당사자 행동에 관한 선언'(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)을 발표하고 분쟁의 평화적 해결에 합의하는 등, 협력을 위한 분위기가 존재하였다(<http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea> 2014/11/12 검색). 반면 2010년 이후에는 중국-베트남, 중국-필리핀 간 남중국해에서 물리적 충돌이 잦아지고 있다. 뿐만 아니라, 현재 필리핀은 중국의 거부 입장에도 불구하고 남중국해 문제를 '유엔 해양법협약 제15부 상의 중재재판에 제소한 상황이다'(http://www.kida.re.kr/woww/dispute_detail.asp?idx=241 2014/11/22 검색). 이처럼 남중국해 프로젝트 당시의 분위기와 달리, 현재에는 남중국해 연안국간 대립이 고조되고 있는

것을 알 수 있다. 이러한 상황에서 “남중국해는 세계에서 가장 불안한 수역 중 하나임에도 불구하고, (이 지역에서) 1990년대 이래로 환경 협력 수준이 점차 높아지고 있다”(Chen et al. 2013, 131)는 연구 결과에 전면적으로 동의하기는 어렵다.

그럼에도 불구하고, 남중국해 프로젝트가 아시아 지역에서 경제적 협력 뿐 아니라, 환경 협력의 가능성을 확인해준 사례라는 점은 부인할 수 없다. 특히 국가 간 환경 협력이 비환경적 요인인 정치, 경제, 문화적 차이로 어려움을 겪을 때, 국제기구, 기관이 중요한 역할을 할 수 있음을 확인시켜주었다. ASEAN과 UNEP을 통해 중국과 그 외 동남아시아 국가들이 이견을 조율하고 서로간 신뢰를 구축하는데 성공했다는 사실은 다른 지역에서의 해양환경 협력 추진 시 고려할만한 사항이라 생각된다. 그리고 국제협력은 보통 국가-국가 차원의 수평적, 거시적 협력에 그치는 경우가 적지 않았다. 하지만 남중국해 프로젝트는 각 국가 내부의 행위자들의 행동 변화를 촉진하기 위해 국가 내 지역 커뮤니티와의 협력까지 프로젝트에 포함시킴으로써, 실질적인 환경 보호 목표를 달성할 수 있었다. 프로젝트가 정부차원에 그치지 않고, 연구소, 대학, NGO까지 포함함으로써, 해양 보호 법, 정책의 내재화에 큰 기여를 하였다고 평가할 수 있다.

3. 해양보호구역(MPA)

2013년부터 2014년 상반기까지 MPA에 관한 연구가 상당히 많이 발표되었다. 우리나라 뿐 아니라, 전 세계 많은 국가들이 MPA를 이용하여 생물다양성, 해양경관, 서식지 보전 등에 힘쓰고 있다(http://mpa.koem.or.kr/rest/mpa_domcondi/nonosub02_2 2014/11/22 검색). 인위적인 한계선에 의하여 만들어진 전통적인 국가 관할수역(영해/접속수역/EEZ/대륙붕) 보다는, 생물 서식지 등을 기준으로 구획된 MPA가 해양환경 보전 조치를 수립, 시행하는데 보다 적절한 공간 구분이라 생각된다.

MPA가 분명 해양환경 보전에 나름의 역할을 하고 있는 것에 대해 부인할 이는 별로 없을 것이다. MPA에 대한 학계의 관심은 MPA 선포 필요성을 강조하던 상황에서 벗어나 어떠한 MPA를 어디에 선포할 것인가로 모아지고 있다.

우선 MPA를 선포하는 국가의 입장에서는 MPA내 해양환경의 보전 또는 보존 수준을 정해야 한다. MPA는 해양환경 보호, 보존, 보전을 위해 선포되지만 세부 내용은 MPA 별로 다양한데, 크게 두 가지로 나누어 생각해볼 수 있다. 해양환경 및 그 자원의 변형, 제거를 전면 금지하는 MPA로서, ‘no-take MPAs’, ‘marine reserves’, ‘marine conservation zones’ 등이 여기에 속한다. 한편 부분적인 보호조

치를 취하는 MPA가 있는데 이른바 ‘multi-use MPAs’, ‘marine parks’, ‘habitat/species management area’ 등이 이에 속한다. 후자의 MPA에서는 어업, 양식업 등 일부 경제활동만이 규제대상이 된다(Ma et al. 2013, 1-2). Ma의 논문에 따르면, 두 유형의 MPA 중 일부 활동 금지 MPA가 경제개발 요구와 환경 보호 필요를 절충함으로써, MPA 선포에 따른 국가의 경제적, 정치적 부담을 줄일 수 있다고 한다. 그 증거로 중국의 예를 들고 있다. 중국에는 총 221개의 MPA가 선포되어 있는데 이 중 157개가 전면 금지 MPA이고, 일부 활동 금지 MPA는 전체 MPA의 28.96%를 차지하고 있다. 하지만 2005년 일부 활동 금지 MPA가 선포된 이래로 중국 정부가 이러한 유형의 MPA를 크게 선호하고 있다고 한다(Ma et al. 2013). 이와 같은 연구는 특히 경제개발 정책을 도외시킬 수 없는 개발도상국의 경우, 일부 활동 금지 MPA 선포부터 시작하는 것이 현실적인 해양환경 보호 방안이 될 수 있음을 보여준다.

다음으로 MPA를 선포하고자 하는 연안국은 MPA의 공간적 범위를 정해야 한다. 2012년 호주 정부는 퀸즐랜드 연안에 세계최대 규모인 230만km²의 전면 금지 MPA를 선포하였다. 중앙 정부와 지방 정부는 MPA 내 조업금지로 인해 발생한 어촌의 피해 보상 문제로 갈등을 겪었다. (『연합뉴스』 2012/11/16). 이처럼 10만km²가 넘는 대규모 MPA는 2013년에 총 10개가 존재하며, 주로 인도양과 태평양의 국가 관할수역 내에 전면 금지 MPA 형태로 선포되었다(Leenhardt et al. 2013, 112). 최근에는 국가관할권 이원 수역의 보호 문제가 국제사회의 관심사가 되고 있는 바, 공해에서의 대규모 MPA 선포를 주장하는 목소리도 적지 않다. 이미 2012년-2013년 상반기 문헌 연구에서 지적한 바와 같이 공해상 MPA는 자칫 연안국이 해양에서 자국의 영향력을 확대하기 위한 도구로 이용할 위험성을 내포하고 있다(김현정 2013, 20-21). 흥미로운 사실은 이와 같은 대규모 MPA를 통한 연안국의 관할권 확대를 긍정적으로 평가하는 학자들이 있다는 사실이다. Leenhardt et al.는 대규모 MPA가 연안국의 해양에 대한 “주권”을 강화시킬 수 있다고 주장하며, 그 근거로 (1) ‘유엔 해양법협약에 의거하여 영해 이원 수역에서 EEZ가 인정되기 때문에 EEZ와 유사한 해양환경 보호를 위한 수역을 선포할 수 있다는 점, (2) “The presential Sea theory”에 따라 “국제수역에 대한 주권”을 주장할 수 있다는 점, (3) 대규모 MPA 설치가 ‘유엔 해양법협약상 공해상 해양환경 보존을 위한 의무를 이행하는 방식이라는 점을 들고 있다(Leenhardt et al. 2013, 114-115). 이들의 두 번째 근거는 해양법상 사실상 받아들여지기 어렵다고 생각된다. “The presential Sea theory”는 칠레가 자국이 일방적으로 공해에 선포한 어업규제수역을 정당화하기 위해 개발한 이론으로서, Leenhardt et al.의 주장과 달리 국제법상 한 국가가 공해에 MPA를 선포할 수 있는 법적 근거라고

볼 수 없다. 이 이론을 지지하는 학자들 대부분이 칠레 출신이며, 칠레의 일방주의를 인정하는 국제 컨센서스가 형성되었다고 보기 어렵다(Clingan 1993). 공해상에서의 MPA는 공해 자유를 향유하는 '모든' 국가가 일부 국가에 의한 MPA 선포와 관리에 동의할 때만이 가능할 것이다. 이 때문에, 공해 일부지역을 관할수역으로 하는 지역수산기구의 보존 관리 조치를 비회원국에 대해서까지 적용하는 것 또한 논란이 되는 것이다. 생각건대 공해상에서의 대규모 MPA는 환경 보호상 그 필요성이 인정된다 하더라도, 항행과 과학조사 등 다른 유형의 공해 자유를 과도하게 제한할 가능성이 있다. 따라서 가급적 대규모 보다는 반드시 필요한 규모에 한해서, 그리고 전면 금지 MPA 보다는 일부 활동만을 규제하는 MPA로 선포하는 것이 더 적절하다고 판단된다.

V. 결론

2013년부터 2014년 상반기 동안 발표된 해양자원 및 환경에 관한 국외 논문은 해양의 경제적 개발과 환경 보호라는 두 가지 이익, 가치를 어떻게 절충할 것인가라는 문제를 다루고 있다. 생물자원의 이용은 결국 생물자원의 지속가능성을 어떻게 확보할 것인가라는 문제와 결부된다. 그 예로 항만국 통제, MPA 논의는 생물자원의 과도한 이용으로부터 촉발되었다. 북극해 이용 또한 마찬가지이다. 그동안 인간 활동이 많지 않았던 북극해가 잠재적 물류 운송로로서 부각 되면서, 북극해 환경 문제가 국제적 이슈가 되고 있다. 마지막으로 중국은 그간 해양환경 보호 보다는 해양의 경제적 이용을 강조하는 정책을 펼쳐왔다. 세계에서 손꼽히는 경제대국이자 긴 해안선을 가진 중국은 해양자원 개발 뿐 아니라 환경 보호 이슈에도 중요한 행위자일 수밖에 없다. 따라서 중국이 해양에서 '지속가능한 개발'을 실천하는 것이 무엇보다 필요하다고 생각된다. 중국 자체의 해양보호 정책은 그다지 성공적이지 못했지만, ASEAN 국가들과 UNEP과의 남중국해 프로젝트는 비교적 성공적이었다고 할 수 있다. 이를 고려할 때, 주변국가, 국제기구와의 협력 및 환경 보호 비용의 공동 부담 등이 해양 이용에 경도된 국가들을 보다 '환경친화적'으로 탈바꿈시킬 수 있는 요소가 되리라 본다.

앞으로의 연구 분야로는 '런던 의정서' 개정 이후 해양 지구공학 규제와 '나고야 의정서' 발효 이후 해양 유전자원의 이용 및 규제를 예측해볼 수 있다. 자원 이용과 환경 보호의 대립 내지 절충이 실제 의정서 적용에 있어서 어떻게 발현될 것인가가 많은 연구자들의 관심을 끌 것으로 생각된다.

참고문헌

- 김현정. 2013. “21세기 해양 자원 이용과 환경 보호의 도전과 과제: 2012-2013년 출간 문헌 검토를 중심으로.” 『동서연구』 25(4), 5-32.
- 외교통상부. 2012. “동중국해 200해리 밖 대륙붕에 대한 우리나라의 권위 천명.” http://www.mofa.go.kr/news/pressinformation/index.jsp?menu=m_20_30 (2015/01/20 검색).
- 외교통상부. 2013. “동중국해 200해리 밖 우리나라 대륙붕한계 정식정보의 대륙붕한계위원회 앞 발표 실시.” http://www.mofa.go.kr/news/pressinformation/index.jsp?menu=m_20_30 (2015/01/20 검색).
- “‘총성 없는 전쟁터’ 서해서 급기야 中선원 총상 사망.” 『연합뉴스』 2014/10/10, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/10/10/0200000000AKR20141010124100054.HTML?from=search> (2015/01/20 검색).
- 한국국방연구원 세계분쟁정보. “아시아 남중국해 분쟁.” http://www.kida.re.kr/wow/w/dispute_detail.asp?idx=241 (2014/11/22 검색).
- 해양수산부. 2013. “박근혜정부 140개 국정과제.” http://www.mof.go.kr/Egov/HeayoungPop_front.do (2014/11/15 검색).
- 해양수산부 해양환경관리공단. “해양보호구역 현황.” http://mpa.koem.or.kr/rest/mpa_domcondi/nonosub02_2 (2014/11/22 검색).
- “호주, 세계 최대 해양보호구역 선포.” 『연합뉴스』 2012/11/16, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0005938211> (2015/01/20 검색).
- Association of Southeast Asian Nations. “Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea.” <http://www.asean.org/asean/external-relations-/chi-na/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea> (2014/11/12 검색).
- Chen, Chung-Ling, & Ta-Kang, Liu. 2013. “Fill the gap: Developing management strategies to control garbage pollution from fishing vessels.” *Marine Policy* 40, 34-40.
- Chen, Sulan. 2013. “Environmental cooperation in the South China Sea: Factors, actors and mechanisms.” *Ocean & Coastal Management* 85, 131-140.
- Clingan, Thomas A. Jr. 1993. “Mar Presencial (the Presential sea): Deja Vu all over again?—a response to Francisco Orrego Vicuña.” *Ocean Development & International Law* 24(1), 93-97.
- Dawson, J., M. E., Johnston, & E. J, Stewart. 2014. “Governance of Arctic expedition cruise ships in a time of rapid environmental and economic change.” *Ocean & Coastal Management* 89, 88-99.

- Ding, Juan, Xueqian, Ge, and Ryan, Casey. 2014. "'Blue competition' in China: Current situation and challenges." *Marine Policy* 44, 351-359.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2009. "Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing." http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/doc-s/6_037s-e.pdf (2014/11/23 검색).
- Ho, Joshua. 2010. "The implications of Arctic sea ice decline on shipping." *Marine Policy* 34, 713-715.
- Leenhardt, Pierre, Bertrand, Cazalet, Bernard, Salvat, Joachim, Claudet, and Ferel, François. 2013. "The rise of large-scale marine protected areas: Conservation or geopolitics?" *Ocean & Coastal Management* 85, 112-118.
- Nordquist, Myron H., Nandan, Satya N., and Rosenne, Shabtai. 1993. *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary* vol. 2. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Pernetta, J. C., and Bewers, J. Michael. 2013. "The South China Sea Project: a multi-lateral marine and coastal area management initiative." *Ocean and Coastal Management* 85, 125-126.
- Reversing Environmental Degradation Trends in the South China Sea and Gulf of Thailand. "The UNEP/GEF South China Sea Project Background." http://www.unepscs.org/Project_Background.html (2014/11/20 검색).
- Witbooi, Emma. 2014. "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on the High Seas: The Port State Measures Agreement in Context." *The International Journal of Marine and Coastal Law* 29, 290-320.
- Zhu, Ling, Dong, Bingying, and Li, Kevin X. 2013. "China's 2012 Regime for Compensation for Vessel Source Oil Pollution: A Comparative Study." *Ocean Development & International Law* 44(3), 270-286.
- UN Commission on the Limits of the Continental Shelf. 2013. "Progress of work in the Commission on the Limits of the Continental Shelf Statement by the Chair." CLCS/80 (24 September 2013), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/485/26/PDF/N1348526.pdf?OpenElement> (2014/11/24 검색).

Abstract

Challenges and Solutions in the Use of Marine Resources and
the Protection of Marine Environment:

With Analysis of the Overseas Research (from 2013 to the first half of 2014)

Hyun Jung KIM ■ Yonsei University

This paper aims to infer legal and policy implications from overseas research published from 2013 to the first half of 2014 in respect to marine resources and marine environment. This paper is expected to provide for Korean scholars with knowledge about recent research trends, which would help them to choose new research topics. In addition, this paper will offer appropriate information to Korea's policy makers by analyzing other states' practice of using marine resources and protecting marine environment. Finally, the analysis of overseas research can make contribution to enhancement of international cooperation that Korea is willing to participate in. This paper performs quantitative and qualitative analysis of 85 overseas articles regarding marine resources and marine environment.

Key Words: marine resources, marine environment, fish stocks, marine protected area, South China Sea

2013-2014년 해양정책 분야 국외 연구동향 분석: 해적, 해상 테러리즘, 해난 수색 및 구조, 해상탈출 난민 이슈를 중심으로

구민교 ■ 서울대학교

〈국문요약〉

본 연구는 해적 및 해상 강도, 해상 테러리즘, 마약 및 무기 밀거래, 해난 수색 및 구조, 해상탈출 난민 등 새로운 해양안보 위협요인에 대한 최근 국외의 연구동향을 분석한다. 그 분석 대상은 2013년 1월부터 2014년 12월까지 국외에서 영문으로 발표된 동료심사 학술지 게재논문들이다. 본 논문은 다음과 같이 구성된다. 제2절은 해적 및 해상 강도 이슈를 다룬다. 이미 국제조직화, 기업화되고 있는 해적의 문제는 국경을 넘어선 인류의 문제이다. 해적행위는 지리적으로는 주요 해상교통의 요충지를 중심으로 발생하며, 해적발생국의 빈곤과 정치적 불안정을 매개로 확산되는 특징을 갖는다. 제3절은 해상 테러리즘, 마약 및 무기 밀거래에 관한 연구 경향을 분석한다. 정치적으로 불안정한 아프리카와 중동 일부 지역, 아프가니스탄, 스리랑카와 인도네시아와 같은 지역의 해양은 마약 및 무기 밀거래의 온상이 되고 있다. 제4절은 해난 수색 및 구조에 관한 연구 경향을 분석한다. 해난 사고는 비행기의 해상 추락 등으로 발생하기도 하지만 주로 선박의 침몰, 좌초, 화재, 충돌 등 해상 고유의 위협에 의해 발생한다. 제5절은 해상탈출 난민에 관한 국외의 연구 경향을 분석한다. 유엔난민고등판무관(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)에 따르면 2014년 한 해 동안 해상으로 탈출한 난민은 34만여 명에 이른다. 해상탈출 난민들 중 다수는 피난 도중 사망하거나 국제범죄의 희생양이 된다. 2000년 이후 14년 동안 무려 4만 명이 불법이주를 시도하다가 사고나 범죄로 목숨을 잃은 것으로 알려져 있다. 제6절은 각 분야별 연구 동향에 대한 분석의 결과를 요약하고 정책적 시사점을 도출한 후 향후 연구 동향을 예측한다.

*주제어: 해적, 해상 테러리즘, 해난 수색 및 구조, 해상탈출 난민

* 이 논문은 한국해로연구회(SLOC Study Group-Korea)의 2014년도 연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

I. 서론

바다는 기회의 공간인 동시에 위협의 공간이다. 세계화의 진전과 더불어 바다가 제공하는 기회편익과 기회비용은 더욱 커지고 있다. 때문에 오늘날 주요 국가들은 해양을 놓고 치열한 각축전을 벌이고 있다. 전통적인 해양강국인 미국과 일본, 새롭게 해양대국으로 부상하고 있는 중국, 동남아시아 지역의 해양축(maritime axis)을 자처하고 나선 인도네시아, 인도양의 맹주 인도, 서아프리카와 동아프리카 해역에서 주요 전략적 이익을 갖고 있는 서유럽 국가들과 러시아가 모두 자국과 인류공동의 해양이익을 놓고 때로는 협력하고 때로는 경쟁하고 있다.

해상운송, 과학적 연구, 자원개발, 해양레저 등의 기회요인을 극대화하고 해적, 해상 강도, 해상 테러리즘, 마약 및 무기밀매 등 위협요인을 극소화하기 위해서는 국제적 공조노력이 필수적이다. 특히, 아시아-태평양 지역은 해양에 대한 의존도가 매우 높은 지역으로 해적퇴치, 선박항만 보호, 불법어업, 해난 수색 및 구조, 해상을 통한 불법난민 등 해양에서의 다양하고 새로운 위협요인에 대한 공동 대처문제가 주요 안보시안으로 제기되고 있다. 미국과 중국 간 새로운 해양경쟁이 등장함에 따라 전통적인 안보 영역과 비전통적인 안보 영역이 다층적인 이슈 구조를 형성하면서 긴밀한 연계현상이 나타나고 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 해양정책(maritime policy, marine policy 또는 ocean policy)의 정의에 대한 국내외 학계에서의 합의는 아직 이루어지고 있지 않다. 그 범위에 대해서는 해양문화, 해양역사, 해양과학기술, 해양산업정책, 해양관할권 확보를 위한 해양법제, 항만, 해양자원개발, 해양환경보전, 해로안전, 해적, 해양난민 등의 연성 및 준경성 이슈로부터 영유권 및 항행의 자유를 둘러싼 정치외교적 갈등과 군사적 충돌 등의 경성 이슈에 이르기까지 매우 다양한 견해가 존재한다. 최근에는 해양정책을 특정 분야에 국한시켜 보기 보다는 복합적인 해양정책(integrated maritime policy)의 수립에 대한 관심이 높아지고 있다(구민교 2013).

본 연구는 '해로연구분야 주요 출간문헌 연구과제'의 다른 연구들의 분석대상인 국제해양법 및 해사법 동향, 해양자원 및 환경보호 등의 이슈를 제외한 (1) 해적 및 해상 강도, (2) 해상 테러리즘, 마약 및 무기 밀거래, (3) 해난 수색 및 구조, (4) 해상탈출 난민 등 새로운 해양안보 위협요인에 대한 최근 국외의 연구동향을 분석한다. 그 분석 대상은 2013년 1월부터 2014년 12월까지 국외에서 영문으로 발표된 동료심사(peer-reviewed) 학술지 게재논문들이다. 동 분야에서 공학적이거나 자연과학적 이슈들을 제외한 정책적 이슈만을 그 분석대상으로 한다. 이를 위해 본 연구는

국내외의 대표적 학술논문 검색 데이터베이스인 Google Scholar(<http://scholar.google.co.kr>), Scopus(<http://www.scopus.com/>) 및 RISS(<http://www.riss.kr/index.do>)를 활용한다.²⁾

본 논문은 다음과 같이 구성된다.

제2절은 해적 및 해상 강도 이슈를 다룬다. 이미 국제조직화, 기업화되고 있는 해적의 문제는 국경을 넘어선 인류의 문제이다. 해적행위는 지리적으로는 주요 해상 교통의 요충지를 중심으로 발생하며, 해적발생국의 빈곤과 정치적 불안정을 매개로 확산되는 특징을 갖는다. 전 세계 해역별로 보면, 해적으로 인한 피해현황은 지속적으로 증가하고 있다. 그간 해적의 피해가 심각한 지역이었던 소말리아 해역은 다소 위축되고 있는 것으로 평가 된다. 반면 선박에 대한 공격이 증가 추세에 있는 서아프리카의 기니 만(Gulf of Guinea) 해역은 동남아에 이어 두 번째로 해적의 피해가 심각한 지역으로 부상하고 있다. 이는 주로 연안국들의 정치적 불안정으로 인해 해군력의 동원이 여의치 않고 해적 선박들에 대한 무장경비가 적절히 이뤄지지 않고 있기 때문이다.

제3절은 해상 테러리즘, 마약 및 무기 밀거래에 관한 연구 경향을 분석한다. 정치적으로 불안정한 아프리카와 중동 일부 지역, 아프가니스탄, 스리랑카와 인도네시아와 같은 지역의 해양은 마약 및 무기 밀거래의 온상이 되기도 한다. 특히 불법마약 대부분은 아프가니스탄에서 제조되어 인도양의 해양수송로를 통해 전 세계 각지로 퍼져 나간다. 무기의 경우 전 세계적으로 연간 수조 원대의 밀매시장이 형성되어 있는 것으로 알려져 있다. 최근 정국 불안을 틈타 무기군벌들이 창궐하는 중동 및 북아프리카 지역이 가 국제무기밀매의 진앙지 역할을 하고 있다. 해상교통로를 통한 무기밀매에서 빠지지 않고 나오는 사례가 북한이다. 북한은 무기밀매를 금지한 안보리 결의안을 우회하여 여전히 국제적 무기밀매에 깊숙이 관여하고 있는 것으로 평가된다.

제4절은 해난 수색 및 구조에 관한 연구 경향을 분석한다. 해난 사고는 비행기의 해상 추락 등으로 발생하기도 하지만 주로 선박의 침몰, 좌초, 화재, 충돌 등 해상 고유의 위험에 의해 발생한다. 해상위험은 육상위험에 비하여 그 정도와 범위가 크고, 구조작업에 있어서도 구조자의 생명까지도 희생될 경우가 있으므로 인도주의와 상호부조 정신에 입각하지 않으면 그 실효를 기대할 수 없다. 따라서 1910년 브뤼셀의 국제회의에서 채택된 「해난구조에 대한 규정통일조약」은 구조선과 피구조선의 국

2) 이를 통해 엄선한 분석대상 학술지 논문은 모두 21편이며 구체적인 서지사항은 참고문헌 목록에서 기타 문헌과 구분하여 별도로 표기하였다. 위의 데이터베이스를 통해 검색은 되지만 동료심사 학술지 논문이 아니거나 기관의 보고서 형태로 된 출판물들은 모두 분석의 대상에서 제외하였다.

적 또는 인명과 재산에 관한 이해관계인의 국적에는 상관됨이 없을 뿐만 아니라 상대방이 비조약국인 경우에도 통용하도록 되어 있다.

제5절은 해상탈출 난민에 관한 국외의 연구 경향을 분석한다. 유엔난민고등판무관(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)에 따르면 2014년 한 해 동안 해상으로 탈출한 난민은 34만여 명에 이른다. 해상탈출 난민들 중 다수는 피난 도중 사망하거나 국제범죄의 희생양이 된다. 2000년 이후 14년 동안 무려 4만 명이 불법이주를 시도하다가 사고나 범죄로 목숨을 잃은 것으로 알려져 있다.

제6절은 각 분야별 연구 동향에 대한 분석의 결과를 요약하고 정책적 시사점을 도출한 후 향후 연구 동향을 예측한다.

II. 해적 및 해상 강도(piracy and armed robbery at sea)

해적행위는 지리적으로는 주요 해상교통의 요충지를 중심으로 발생하며, 해적발생국의 빈곤과 정치적 불안정을 매개로 확산되는 특징을 갖는다. 전 세계 해역별로 보면, 해적으로 인한 피해현황은 지속적으로 증가하고 있다. 따라서 국외에서도 해적 및 해상강도 행위에 대한 활발한 연구 활동이 전개되고 있다. 해적행위의 역사적 기원, 법적 성격, 정치경제학적 원인에 관한 일반적 연구(Daxecker and Prins 2013; Larian 2013/14), 해적행위를 범죄사업의 관점에서 분석한 연구(Percy and Shortland 2013; Schoeman and Haefele 2013a, 2013b), 사설무장경비업체를 둘러싼 국제법적 쟁점에 대한 연구(Coito 2013; Fitzsimmons 2013), 해적행위, 무장강도, 해상테러 행위 등 해양위협 전반을 다루기 위한 다자간 해양안보체제 구축에 관한 논의(Canca 2014) 등이 그것이다.

〈표 1〉 지역별 해적 및 무장강도 발생 현황

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계
동남아	54	46	70	80	104	128	482
극동	11	23	44	23	7	13	121
인도	23	30	28	16	19	26	142
남미	14	37	40	25	17	18	151
아프리카	189	266	259	293	150	79	1236
기타	2	8	4	2	0	14	30

출처: 해양수산부(2014) http://www.gicoms.go.kr/pirate/pirate_03.do

동남아시아 지역에서의 해적 및 무장강도 사건들은 특히 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 해협에서 많이 나타났다. 국제해사국-해적보고센터(International Maritime Bureau-Piracy Reporting Center)의 자료에 따르면, 동남아시아에서의 해적활동은 2000년대 이후 꾸준히 감소하고 있지만, 이 수치들은 대부분 피해선박들의 자발적 보고에 의존하고 있기 때문에 현실을 그대로 반영한다고 보기는 어렵다. 또한 동남아의 일부 지역에서는 오히려 해적 사고 비율이 같거나 증가하였다. 풍선효과처럼 해적과의 전쟁이 효과를 발휘한 지역에서 해적 발생의 비율이 감소한 반면, 해적에 대한 관심이 낮은 해양과 해로에서는 침단화된 해적들의 활동이 더 빈번해진 것이다(김석수 2009: 79-82; 송봉규임유석 2012: 16-18). 지난 2014년 4월에는 말레이시아 인근 말라카 해협에서 무장한 해적들이 일본 유조선을 습격해 원유를 빼앗고 선원 3명을 납치해 달아나기도 했다.³⁾

그간 해적의 피해가 심각한 지역이었던 소말리아 해역은 다소 위축되고 있는 것으로 평가 된다. 국제해사국(International Maritime Bureau, IMB)에 따르면 2013년 아프리카 해상에서 79건의 해적 및 해상강도 사건이 발생하였다. 이중 15건은 소말리아 해역 인근에서 소말리아 해적에 의해 발생하였는데, 이는 2011년 237건, 2012년 75건에 이어 상당히 감소된 수치이다. 이와 같이 소말리아 해적에 의한 공격과 그 범위가 줄어든 원인을 두고 IMB는 국제사회 내 해군의 활동과 민간경호업체의 고용을 제시하고 있다. 인명피해는 2012년에 부상, 사망자수가 34명으로 2011년 50명 대비 32%가 감소하였다. 다만 최근 5년간 600-1,000여명에 달하는 선원피해와 연간 1,000억여원을 초과하는 인질 석방금의 피해는 여전히 매우 심각한 수준이다(구민교 2014).

반면 선박에 대한 공격이 증가 추세에 있는 서아프리카의 기니 만 해역은 동남아에 이어 두 번째로 해적의 피해가 심각한 지역으로 부상하고 있다. 이는 주로 연안국들의 정치적 불안정으로 인해 해군력의 동원이 여의치 않고 해적 선박들에 대한 무장경비가 적절히 이뤄지지 않고 있기 때문이다. 이 지역에서는 해적이 원유를 훔치기 위한 거대 범죄조직으로 활동하는 경우도 다수 보고되고 있다.⁴⁾ 가령 민간경호업체에 의해 무장한 선박을 허용하지 않는 나이지리아의 경우 해적활동의 증가는 니저 델타(Niger Delta) 내 송유관을 통한 다량의 석유자원 강탈과 연관되어 있다는 것이 중론이다(Roell 2014).

미 해군에 따르면 기니만에서의 해적 및 각종 해상 범죄는 2010년부터 2013년

3) http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002358025

4) http://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTAWestAfrica/West_Africa_TOC_PIRACY.pdf

〈표 2〉 해적의 공격 유형

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계
침입시도	47	85	89	105	67	28	421
총기발사	46	121	107	113	28	22	437
침입	151	155	196	176	174	202	1054
피랍	49	49	53	45	28	12	236
행방불명	0	0	0	0	0	0	0
총계	293	410	445	439	297	264	2148

출처: 해양수산부(2014) http://www.gicoms.go.kr/pirate/pirate_03.do

사이에 80% 이상 증가하였다.⁵⁾ 이들의 배후에는 자본력을 갖춘 국제범죄조직들이 있다. 특히 기니만 일대의 해적들은 매우 난폭한 것으로 알려져 있다. 그간 기니만 해적들의 주요 범죄 대상은 유조선들이었고 일반 상선들이나 선원들을 나포하여 몸값을 요구하는 경우는 드물었다. 그러나 최근 서아프리카 해적은 과거의 석유 탈취나 지상시설 습격에서 벗어나 인신매매, 마약 및 무기 밀거래, 일반 화물 탈취 및 선원납치에 따른 석방금 요구 등 보다 심각한 불법행위들을 저지르고 있다. 2013년에는 모두 36명의 선원이 해적에게 납치되었는데 모두 서아프리카 해역에서 발생하였고, 같은 해 인질, 납치, 사망 등 전 세계 선원피해의 49%(183명)가 이 지역에서 발생한 바 있다.⁶⁾

해적행위의 근절을 위해서는 국제사회의 공조가 필수적이다. 국가의 취약성과 어업 생산 가치의 감소가 해적발생에 미치는 영향을 분석한 Daxecker and Prins(2013)는 해적을 퇴치하기 위한 국제적 노력이 제도적 환경과 해적을 몰아낼 수 있는 노동 기회를 향상시키는 것에 초점이 맞춰져야 된다고 주장한다. 아울러 해적퇴치를 위한 국제사회의 노력이 보다 효과적이기 위해서는 해적행위가 전통적인 국제안보 문제 보다는 초국가적 범죄사업이라는 점을 이해할 필요가 있다(Percy and Shortland 2013; Schoeman and Haefele 2013a, 2013b).

전통적으로 해적문제는 양자 또는 소다자 협력을 통해서 해결되어 왔다. 그러나 해적문제가 해양에서 비전통적인 위협과 연계될 가능성 때문에 최근 들어 다자협력 이 확대되는 경향이다. 국제적인 차원에서 말라카해협, 동서 아프리카 해역 및 인도양 등지에서의 해적 퇴치 노력은 국제해사기구(International Maritime Organization,

5) http://www.tomdispatch.com/post/175899/tomgram%3A_nick_turse_american_%22success%22_and_the_rise_of_west_african_piracy/

6) http://www.krnews21.co.kr/sub_read.html?uid=137281§ion=sc1

IMO)를 중심으로 이루어지고 있다. IMO는 또한 해적퇴치를 위해 선원, 선박, 선사 등 해운업계에 대한 문제인식 제고 및 해적대응 역량강화, 지역협력, 우범해역 인근 연안국 등과의 공조 및 유사시 대응협력체 강화 등을 위해 노력하고 있다. 또한 해운업계의 ‘소말리아 해적 피해방지대응 요령(Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy)’ 등을 개발하여 아덴 만, 아랍 해, 소말리아 연안에서 선박이 해적 공격을 지연, 회피 및 방지할 수 있도록 지원하고 있다.⁷⁾ Canca(2014)는 여기에서 한 걸음 더 나아가 해적 근절을 위한 국제사회의 공조노력을 다자간 해양안보 체제(collective maritime security system)의 구축을 제안하고 있다. 다만, 각국의 이해관계가 매우 복잡하게 얽혀있기 때문에 그러한 다자간 제도화 노력이 결실을 맺기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상된다.

최근 국제사회는 소말리아 해적활동은 줄었으나 위험은 여전히 있다고 보고 연합해군 등 해적행위에 대한 국제공조를 계속 이어가고 있다. 최근에는 유엔 산하 해적기구, 유럽연합(European Union), 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization) 등은 소말리아 해역에서의 해적위협이 다시 늘어날 가능성이 높은 것으로 보고 이곳에서의 해적퇴치 활동을 2016년까지 연장하는 등 감시활동을 계속 하기로 했다. ‘소말리아 해적퇴치 연락그룹(Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, CGPCS)’도 “국제사회의 지속적 노력으로 소말리아 해적행위는 감소하고 있으나, 지속적인 감시활동이 필요하다”는 입장이며, 연합해군사령부(Combined Forces Command, CMF) 역시 “연합해군의 대해적 작전에 대한 노력이 감소할 경우 해적위협은 다시 증가할 가능성이 상존한다”는 평가를 내린 바 있다.⁸⁾ 유엔 또한 안전보장이사회 결의 제1816호와 제1838호를 통해 외국 군함의 소말리아 영해 내 진입 및 군사작전을 허용함으로써 해적 퇴치를 위한 국제협력 강화, 해적활동제지에 필요한 조치가 가능토록 했다. 또한 소말리아 원조 및 안정적인 정부수립 지원을 위해 노력하고 CGPCS의 활동을 강화하고 효과적인 해적사법처리 방안을 마련할 것을 촉구한 바 있다. 이 그룹에는 미국의 주도로 소말리아, 케냐 등 주변국, 영국, 한국, 중국, 일본, 러시아 등 주요 이해국 등과 10여개 국제기구가 참여하고 있다.⁹⁾

한편 사설무장경비업체(private military and security companies, PMSC)의 급성장도 주목할 만하다. 최근 이들 PMSC를 통해 상업적 선박에 대한 안보를 향상시킬 수 있다는 인식이 확산되고 있다(Fitzsimmons 2013). 그러나 이들의 무력사용이 과도할 경우 해적들의 보복행위 등으로 인해 분쟁이 확산될 수 있을 뿐만 아니라

7) <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/piracy/Pages/default.aspx>

8) <http://m.monthlymaritimekorea.com/articleView.html?idxn=12798&menu=2>

9) <http://www.thecgpcs.org/main.do?action=main>

이들의 법적 지위와 관련하여 국내법, 국제법적으로 많은 문제가 있는 것도 사실이다. Coito(2013)는 국제규범에 근거하여 이라크와 아프가니스탄 분쟁 등에서의 PMSC의 잘못된 행동을 규율하기 위해 만들어진 '몽트뢰 문서(Montreux Document)'를 해양 PMSC에도 적용할 것을 주장한다.¹⁰⁾

동남아시아 지역에서의 해상테러 현황을 분석한 Kashyap(2013)은 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 차원에서의 역내협력을 강조한다. 동아시아 지역 내에서는 2001년에 일본 도쿄에서 열린 '해적대책 아시아 협력회의'에서 역내 최초의 해적 및 해상 강도에 공동 대처하기 위한 정부간 협의체로 「아시아 해적대책 협력협정(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP)」이 제안된 바 있다.¹¹⁾ 이와 더불어 2006년 11월 싱가포르에서 발족된 정보공유센터(ReCAAP Information Sharing Center, ReCAAP ISC)를 중심으로 해적 및 무장강도에 대한 정보공유, 해적퇴치 능력 배양, 협력적 조치의 조성 등 적극적인 활동을 전개 중이다. 말레이시아, 인도네시아, 싱가포르 등 연안 3국의 적극적인 공동노력으로 2005년 이후 해적사건이 급속히 감소하고 역내 해역이 안전해역으로 변모함에 따라 말라카 해협의 지역 협력은 모범사례로 평가 된다.¹²⁾

이러한 국제사회의 공조 노력의 결과 다음과 같은 공감대가 형성되고 있는 것으로 보인다. 우선 국제공조를 통해서 해적행위 자체의 근절이 가능하다는 인식이 확산되

10) 몽트뢰 문서(The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict of 17 September 2008)는 분쟁지역에서 사설무장 경비업체와 관련된 서명국들의 의무에 관해 2008년 스위스의 몰트뢰에서 체결된 협정이다. 동 문서는 업체의 이력(track record)관리, 위법사항 발생 시의 처벌, 국제인권법 등과의 조화 등에 관한 비구속적이고 비법적인 70개의 권고를 포함한다.

11) 동 협정은 2004년 11월에 체결되어 2006년 9월부터 발효되었다. 현재 한중일 3개국 및 동남아 8개국(인도네시아와 말레이시아 비참여), 인도, 방글라데시, 스리랑카, 미국, 호주, 영국, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이 등 20개국이 가입하였다. 특히 2014년 9월 22일 미국이 ReCAAP의 20번째 회원국으로 가입함에 따라 동 협정의 중요성과 위상이 높아졌다. 동 협약은 2014년 9월 18일 벨기에 브뤼셀에서 EU-Asia Dialogue를, 같은 달 30일 일본 요코하마에서 제10차 아시아 해양 경비대 대표자 회의를 개최한 바 있다. http://www.recaap.org/Portals/0/docs/Latest%20IA/2014/ReCAAP%20ISC%203rd%20Quarter%20Report14_Open%20Version_171014b.pdf

12) <http://www.recaap.org/AboutReCAAPISC.aspx>. 한편, 2014년 들어 전년 동기 대비 해적 및 무장강도 사건·사고가 증가하였다. 2013년 상반기에는 61건의 사고가 보고되었으나 2014년 상반기에는 90건의 사고가 보고되었다. 말라카 해협 및 남중국해 해역뿐만 아니라 방글라데시 등 인도양에서의 사건·사고가 최근 들어 증가하고 있다. 따라서 ReCAAP의 역할이 더욱 중요해질 전망이다.

고 있다. 개별국가에서 보편적 관할권(universal jurisdiction)을 토대로 해적행위 관련자에 대한 수사 및 재판절차를 진행하더라도, 각국의 상황을 체계적으로 관리하고 국제적 공조체제를 마련하는 일을 소홀히 해서 안 된다는 것이다. 이미 국제조직화, 기업화되고 있는 해적의 문제는 국경을 넘어선 인류의 문제이기 때문이다. 그런 차원에서 유엔 연락그룹에서 최근 해적의 사법처리와 관련한 각국의 상황 보고서를 작성하게 하고 사법처리를 위한 국제신탁기금을 설립한 것은 의미 있는 성과이다. 이러한 공조체계를 통해 조직화, 기업화된 해적의 배후를 밝혀 자금원을 차단하고 인질의 몸값으로 받은 불법자금을 추적할 수 있는 단서가 마련될 수 있다. 다만 해적의 기소 및 처벌을 위한 특별 국제재판소를 설립하거나 국제형사재판소(International Criminal Court, ICC)의 관할범위에 포함시키는 것은 시간, 비용적 측면의 면밀한 검토가 필요할 뿐만 아니라 협약 개정 등 장기과제로 검토되어야 할 것이다.¹³⁾

Ⅲ. 해상 테러리즘, 마약 및 무기 밀거래 (Maritime Terrorism and Illegal Drugs and Arms Trafficking)

미 국무부는 2009년 테러리즘 보고서를 통해 전 세계에 약 44개의 테러단체가 존재 하며 이중 10개의 단체가 해상테러를 할 수 있는 능력을 가지고 있는 것으로 밝힌 바 있다.¹⁴⁾ 현재 이들이 해상이나 항구, 정박 중인 선박을 공격할 수 있는 능력을 어느 정도나 보유하고 있는지에 대한 확실한 정보는 없지만 알카에다 등 이슬람 근본주의 세력들은 중동 해역에 대한 통제권 행사에 관심을 가지고 있는 것으로 평가 된다.

과거 테러리스트 들은 정박해있는 함정이나 투묘상선만을 공격했으나 최근에는 이동 중인 상선에 대한 해상테러도 자행되고 있다. 가장 대표적인 사례가 2010년 7월28일 중동 호르무즈 해협에서 발생한 일본 MOL(Mitsui O.S.K. Lines, Ltd.)사 소속 유조선 엠스타호의 폭발사고이다. 이 사고의 원인은 소형보트를 이용한 테러공격으로 밝혀졌다. 알카에다 연계 조직을 자칭한 ‘압둘라 아잠 여단’은 자신들이 자살 폭탄 공격을 실시했다고 밝히며 “무슬림의 자원들을 약탈해가는 신앙심 없는 세계질서를 약화시키기 위해 단행했다”고 주장했다.¹⁵⁾ 이처럼 선박에 대한 자살공격, 선박

13) <http://www.lawtimes.co.kr/LawNews/News/NewsContents.aspx?serial=56350>

14) <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2009/>

15) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2010081201031224315002>

납치를 이용한 항구와 수송 인프라에 대한 공격, 소형 폭발물을 적재한 항공기를 이용한 대형탱커에 대한 공격 등 해상테러의 양상은 갈수록 다양해지고 있다.

해양은 또한 마약 및 무기 밀거래의 온상이 되기도 한다. 정치적으로 불안정한 아프리카와 중동 일부 지역, 아프가니스탄, 스리랑카와 인도네시아와 같은 지역은 마약과 무기밀매의 주요 거래처이며 95% 이상의 마약원료가 분쟁지역에서 재배되는 것으로 알려져 있다. 조직화된 범죄는 담배에서부터 유명 브랜드 의류까지 위조범죄에 연루된다. 아프리카와 아시아에서 거래되는 50% 이상의 의약품이 위조된 것으로 평가된다. 특히 불법마약 대부분은 아프가니스탄에서 제조되어 인도양의 해양 수송로를 통해 전 세계 각지로 퍼져나간다. 이 중에서 대략 33% 정도의 마약이 동아프리카 지역을 거쳐 유럽으로 흘러들어가는 것으로 알려져 있다(Herbert-Burns 2012: 29-30).

〈그림 1〉 국제 마약 운송로



출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Illegal_drug_trade

한편 아프가니스탄에서 연합군 및 미군이 완전히 철수한다면 마약 재배의 증가와 밀매 활성화가 이루어질 가능성이 커져 이를 해상에서 효과적으로 봉쇄할 필요성이 제기된다. 아프가니스탄은 전 세계 헤로인과 몰핀의 약 85%를 공급하고 있으며, 불법으로 거래되는 아편의 75% 가량이 아프가니스탄 산으로 추정된다.¹⁶⁾

16) http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/1.2_The_global_heroine_market.pdf 및 <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/30/afghan-opium-production-explodes-billions-spent-us-report> 참조.

무기의 경우 전 세계적으로 연간 수조 원대의 밀매시장이 형성되어 있는 것으로 알려져 있다. 미국외교협회(Council on Foreign Relations)의 발표에 따르면 2012년 기준 소총, 기관총, 박격포 등 경화기(light weapons)가 가장 많이 거래되는데, 그 규모가 연간 1조 원을 상회한다.¹⁷⁾ 유엔 보고서에 따르면 최근 정국 불안을 틈타 무기군벌들이 창궐하는 리비아가 국제무기밀매의 진앙지 역할을 한 바 있다.¹⁸⁾ 밀매되는 무기는 공중, 육지, 해상을 가리지 않고 거래되지만, 그 중에서도 해상교통로를 통해 가장 빈번한 밀매가 이루어지고 있다.

그 대표적인 사례가 북한이다. 스웨덴의 군사문제 연구기관인 스톡홀름 국제평화 연구소(Stockholm International Peace Research Institution, SIPRI)의 <선박을 통한 전 세계 무기 밀매에 관한 최신 보고서>에 따르면 2005년 이후 선명고 선적을 변경을 통해 운항 중인 북한 선박이 20-25척에 이르는데, 이는 모두 북한의 무기밀매를 금지한 안보리 결의안을 우회하려는 수법으로 보인다. 북한은 일례로 2009년 콩고 민주공화국에 무기류를 밀매하려다 남아프리카 공화국 당국에 적발됐을 당시 최소 2척의 서방 화물선을 이용, 중국과 말레이시아 등에서 화물을 옮겨 실는 방식으로 감시를 따돌리려 했었다. 북한은 국제사회의 감시가 강화된 자국 선박이 아닌 외국 선박을 통한 환적으로 북한제 무기를 수출하거나 무기개발에 이용 가능한 금수물품을 수입하려는 경향이 최근 몇 년 새 뚜렷해졌다고 한다.¹⁹⁾ 한편, 파나마 정부는 지난 2013년 7월 15일 쿠바에서 출발해 파나마 운하를 통과하던 북한의 청천강호가 마약을 운반한다는 첩보를 입수하고 억류하였는데, 그 도중에 전투기용 엔진 12기와 군용차량 5대를 찾아낸 바 있다. 당초 청천강호의 화물목록에는 1만 톤의 설탕을 실어 나르는 것으로 기록됐으나, 조사 결과 설탕자루 밑에서 쿠바의 군사장비들이 발견되었던 것이다.²⁰⁾

17) <http://www.havocscope.com/value-of-trafficking-in-small-arms-and-light-weapons/>

18) <http://rt.com/news/libya-illegal-arms-trade-986/>

19) http://www.chogabje.com/board/view.asp?C_IDX=43116&C_CC=AZ&ppage=/board/subcon/list.asp&sC_CC=F1058

20) 현재까지 북한과의 거래가 밝혀지거나 추정되는 곳은 이란, 시리아, 리비아, 아제르바이잔 등 중동과 우간다, 에티오피아, 탄자니아, 수단 등 내전을 겪고 있는 아프리카 국가들이다. 이들의 공통점이라면, 과거 구 소련제 무기 체계를 두고 있으면서 국제사회에서 이른바 '불량국가'로 낙인찍힌 무기거래 제재 국가라는 것이다. 현재 유엔 안전보장이사회는 제1718호와 제1874호 결의안에 따라 북한과의 무기밀수를 금지하고 있다. 더 큰 문제는 최근 거래 정황이 포착된 바 있는 헤즈볼라, 하마스 등 테러단체 역시 북한의 주요 고객이라는 점이다. 과거와 달리 요즘 테러단체들은 주변국가와 군벌, 재력가의 지원과 다이아몬드, 석유, 마약 등 각종 사업권을 통해 상당한 재력을 갖고 있다. 이러한 국가와 단체들이 북한의 무기거래를 원하는 이유는 간단하다. 이들 모두 정상적인 무기거래가 불가능한 상황 속에서 질과 가격 면에서 좋은 무기를 공급

미국 9/11 테러 사건을 계기로 IMO는 해상에서의 테러를 방지하기 위해 「국제 선박 및 항만시설 안전규약(International Ship and Port Facility Security Code)」을 제정하였다. 이를 통해 액화천연가스 등을 포함한 해상화물 운송선박 및 항만시설에 대한 해상 테러 가능성을 대비하기 위한 해상분야 보안강화 규정을 「1974년 해상에서의 인명안전을 위한 국제협약(International Convention for the Safety of Life at Sea of 1974)」에 추가하였다.²¹⁾

한편, 유엔 총회는 2013년 4월 재래식 무기가 테러, 민간인 학살 등에 사용되지 못하도록 국가 간 거래를 규제하는 「무기거래조약(Arms Trade Treaty)」을 통과시켰다. 북한, 이란, 시리아는 반대표를 던졌으며 무기의 주요 수출국인 러시아, 중국 등 23개국은 기권하였다. 재래식 무기로 지정된 것은 탱크와 장갑차, 대구경 대포, 전투기, 공격헬기, 전함, 미사일과 미사일 발사체, 소형 화기와 경화기 등이다. 「무기

해 줄 수 있는 국가는 북한이 거의 유일하기 때문이다. 그 품목도 실로 다양하다. 총기와 수류탄 등 기본적인 재래식 무기는 물론 스커드 계열의 단거리 미사일과 장사정포 등 중장비도 거래 대상이다(http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=87015).

21) 그 주요내용 및 주제별 조치사항은 다음과 같다(http://yeosu.mof.go.kr/service?id=safe_sft_iscpod).

- 적용대상
 - 선박: 국제항해 취항 여객선, 총톤수 500톤 이상 화물선 및 이동식 해상구조물(우리나라 총 383척)
 - 항만: 국제항해 선박들이 이용하는 항만(우리나라 28개 무역항만)
- 선박은 자체 보안계획을 수립하여 정부의 승인을 득하여야 하며, 정부의 보안심사를 받은 후 국제 선박보안증서(유효기간 5년)를 비치하고 운항하여야 함
 - 선박마다 고유식별번호를 선체에 영구표시토록 강제화
 - 보안증서 미소지 선박은 입항거부 또는 출항정지 등 국제항해 불가
- 항만은 항만시설보안책임자를 임명하고 항만보안평가를 실시한 후 보안계획을 수립하여 정부의 승인을 받아야 함

해당 주체	주요내용
선박(회사 포함)	<ul style="list-style-type: none"> · 선박 및 총괄보안책임자 지정 훈련 · 선박보안평가서 및 계획서 작성 · 선박보안경보장치 탑재 · 국제선박보안증서 소지 운항
항만시설	<ul style="list-style-type: none"> · 항만시설보안책임자 지정 · 항만시설보안평가서 및 계획서 작성 · 보안장비 설치·운용
정부	<ul style="list-style-type: none"> · 회사 및 선박보안책임자 교육 훈련 · 선박보안계획서승인, 선박 보안심사 및 선박보안증서 발급 · 선박이력기록부 발급 · 항만시설적합확인서(유효기간 5년) 발급 · 선박 및 항만시설 보안관련사항 IMO 통보 · 외국적선에 대한 보안점검 실시

거래조약」에 따라 재래식 무기가 민간인이나 민간인이 사용하는 학교, 병원 등의 건물을 공격하는 데 사용될 가능성이 있다면 수출이 금지된다.²²⁾

미국이 주도하고 중국이 반대하는 「대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative, PSI)」은 「유엔해양법협약」이 보장하는 공해상에서의 항행의 자유 및 타국 영해 상에서의 무해통항권(the right of innocent passage)과 테러 및 대량살상무기의 역내 확산 방지를 위한 양자다자간 노력의 접점에 있다.²³⁾ 2003년 미 부시 행정부의 주도로 시작되어 영해 및 공해상에서 대량살상무기를 운반하는 것으로 의심되는 선박을 정선, 검색, 압류할 수 있는 근거가 되는 PSI는 「유엔해양법협약」과 잠재적으로 갈등관계에 놓여 있다. 동 협약에 따르면 “핵추진 선박과 핵물질 또는 본질적으로 위험하거나 해로운 물질을 실은 선박들도(foreign nuclear-powered ships and ships carrying nuclear or other inherently dangerous or noxious substances) 영해에서의 무해통항권을 갖는다”고 규정(제23조)되어 있을 뿐만 아니라 공해상에서의 항행의 자유도 규정되어 있다. 다만 국제법상 공해상에서 승선검색이 가능한 예외는 무국적선박, 해적행위, 노예매매, 국기를 허위로 게양한 경우, 불법 라디오 방송을 하는 선박 등임을 감안할 때 포괄적인 해석의 여지는 존재한다. 그러나 북한과 중국은 PSI를 미국을 중심으로 한 해적행위(act of piracy)로 규정하고 크게 반발해 왔다(장은석 2010).

다만, Dunne(2013)이 지적하는 바와 같이 지난 10여 년간 PSI는 기존의 국제

22) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1965547&cid=43667&categoryId=43667>

23) 2003년 11개이던 PSI 참여국은 2014년 말 현재 103개로 확대되었다. 이들 중에서 미국을 중심으로 한 21개 국가들이 작전전문그룹(Operational Experts Group)을 만들어 조정과 의사결정체 역할을 하고 있다. PSI의 핵심 개념은 차단(interdiction)이다. PSI의 ‘차단 원칙에 관한 선언(Statement of Interdiction Principles, SIP)은 대량살상무기 관련 장비를 선적한 것으로 의심되는 선박을 효과적으로 차단·수색하고 확산을 야기할 가능성이 있는 대상의 확산 행위를 막기 위한 구체적인 절차를 담고 있다. 네 개의 대원칙과 여섯 개의 세부지침으로 구성된 차단 원칙은 다음과 같은 내용을 담고 있다.

- 각국은 관련 장비의 이전을 차단하기 위해 독자적으로 혹은 다른 국가들과의 공조하에 효과적인 조치를 취한다.
- 차단작전과 능력 배양을 위해 적절한 자원과 노력을 투입하며, 국가들 사이에 공조를 최대화한다.
- 국내법을 검토·강화하고 국제적인 범류와 틀을 강화한다.
- 의심되는 선박에 대해 자국의 내해, 영해, 공해상에서 승선 및 검색을 실시하고, 이러한 화물이 적발될 경우 압수한다.
- 의심되는 선박을 내해, 영해, 접속수역에서 정선·검색하고 관련 화물을 압수하기 위한 적절한 행동을 취한다.

여기서 ‘효과적인 조치’는 군사적 수단까지 동원하는 것을 의미하며, ‘적절한 자원과 노력을 투입’한다는 것은 관련 무기체계를 도입한다는 것을 의미한다.

및 국내규범들과의 조화를 추구해왔다. 이론적으로는 공해상에서의 ‘차단’을 선언하고 있지만 대부분의 PSI 차단은 항만에서 이루어져 왔으며, 따라서 참여국들의 국내법과 세관이 대량살상무기 확산 방지와 관련된 규범을 내재화한 정도에 따라 그 효과성이 다르게 나타나고 있다. 현실적으로 PSI에 따라 공해상에서 대량살상무기를 운반하는 것으로 의심되는 선박을 정선, 검색, 압류할 가능성은 점차 낮아지는 것으로 평가된다.²⁴⁾

2009년 발생한 강남1호가 그랬던 것처럼 미 해군은 공해상에서 군사적 수단을 동원해 북한 선박에 대한 검색을 실시하지는 않고 있다. 검색과정에서 교전이 발생할 수도 있고, 자칫 불똥이 한반도 전체로 튈 가능성이 있기 때문이다. 다만 미 해군은 북한을 예의주시 하고 있다. 예를 들어 미 해군은 2011년 6월 대량살상무기를 선적하고 미얀마로 향하는 것으로 의심되는 북한 선박을 PSI 가이드라인에 따라 추적했으며, 아시아 동맹국들의 협조로 문제의 선박이 북한으로 회항한 것으로 알려졌다. 이러한 미국의 조치는 2009년 북한의 핵실험 이후 실시된 유엔 대북제재 조치를 군사외교적 수단을 동원, 어떻게 효과적으로 실행해 나갈 것인지를 보여준 사례이기도 하다. 그러나 대북제재 조치에도 불구하고 북한은 이란을 포함한 여러 불량국가들에 뱃길과 하늘길을 통해 미사일 관련 기술을 제공하고 있다. 자국을 떠난 선박들이 공해상에서 미국의 집중감시를 받는다는 사실을 잘 알고 있는 북한은 돈벌이가 되는 대량살상무기 교역상대로 독재국가인 미얀마를 택한 것으로 보인다.²⁵⁾

한편, 2013년 7월 쿠바와 무기밀매를 하다 파나마 당국에 억류됐던 북한 화물선 청천강호와 관련해 유엔 안전보장이사회 북한제재위원회가 실질적인 운영업체인 ‘원양해운관리유한책임회사’를 추가 제재대상으로 지정했다. 동 위원회는 지금까지 대북제재에 미온적이었던 중국으로부터 동의를 얻어내 동 운영업체를 제재 대상리스트(일명 블랙리스트)에 추가 등재하는데 성공했다고 밝혔다.²⁶⁾

24) PSI 참여 확대 및 공조기반 확대 노력에도 불구하고 PSI는 여전히 국제사회의 보편적 지지를 확보하지 못하고 있다. PSI는 ‘차단’에 관한 새로운 국제규범을 형성하고 확산시키기 보다는 참여국들의 국내법에 의존하는 경향이 강화되고 있다. 이러한 경향은 본질적으로 PSI 차단규범의 갈등적 속성 때문이기도 하지만 실질적으로 공해상에서 ‘차단’ 작전을 실시할 수 있는 해군력을 가진 국가들이 얼마 안 된다는 이유 때문이다 (Dunne 2013).

25) http://www.chogabje.com/board/view.asp?C_IDX=43116&C_CC=AZ&ppage=/board/subcon/list.asp&sC_CC=F1058

26) <http://www.newdaily.co.kr/news/article.html?no=212718>

IV. 해난 수색 및 구조(search and rescue at sea)

해난 수색 및 구조는 선박이나 화물 또는 인명이 해난을 당하였을 때에 이것을 수색하여 구조·원조하는 일을 말한다. 2014년 3월 말레이시아 항공기 MH370의 실종 사건 및 2014년 4월 한국 세월호 여객선 침몰사고를 계기로 해난 수색 및 구조(search and rescue, SAR)에 대한 관심과 해상 및 항공에서의 사고가 역내 인간의 생명과 재산에 심각한 위협이 된다는 인식이 동아시아 전역으로 확산되고 있다.

해난 사고는 비행기의 해상 추락 등으로 발생하기도 하지만 주로 선박의 침몰, 좌초, 화재, 충돌 등 해상 고유의 위험(perils of the sea)에 의해 발생한다. 해상위험은 육상위험에 비하여 그 정도와 범위가 크고, 구조작업에 있어서도 구조자의 생명까지도 희생될 경우가 있으므로 인도주의와 상호부조 정신에 입각하지 않으면 그 실효를 기대할 수 없다. 따라서 1910년 브뤼셀의 국제회의에서 채택된 「해난구조에 대한 규정통일조약」은 구조선과 피구조선의 국적 또는 인명과 재산에 관한 이해관계인의

〈표 3〉 선박의 유형에 따른 사상자의 수

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		합계
벌크선	157	12%	109	13%	79	12%	59	13%	27	6%	10	6%	431 12%
유조선	192	14%	99	12%	50	8%	35	8%	22	5%	7	4%	398 11%
컨테이너선	88	7%	73	9%	68	11%	56	12%	21	4%	8	4%	294 8%
어선	57	4%	37	4%	49	8%	30	6%	86	17%	17	9%	259 7%
화물선	202	15%	168	21%	139	22%	53	11%	46	9%	17	9%	608 17%
여객선	46	15%	38	5%	32	5%	27	6%	9	2%	7	4%	152 5%
인양선	5	0%	11	1%	13	2%	5	1%	5	1%	2	1%	39 1%
기타	435	33%	283	35%	207	32%	198	43%	279	56%	114	63%	1402 39%

출처: <http://www.imo.org/KnowledgeCentre/ShipsAndShippingFactsAndFigures/Statisticalresources/Casualties/Documents/FSI%2020%20INF-17%20%20Casualty%20statistics%20%20loss%20of%20life%20from%202006%20to%20date.pdf>

국적에는 상관됨이 없을 뿐만 아니라 상대방이 비조약국인 경우에도 통용하도록 되어 있다.²⁷⁾

국제해사기구에 따르면 매년 해난사고로 많은 인명피해가 발생한다. 표 3에서 보는 바와 같이 선박 유형에 따른 사고 중 가장 많은 비중을 차지하는 것이 화물선(cargo ship), 벌크선(bulk carrier), 유조선(tanker) 등의 순이다. 다만 전 세계적으로 선박사고로 인한 사상자의 규모는 점차 줄어드는 추세이다.

국제수색구조자문단(International Search and Rescue Advisory Group)은 유엔 산하기구로서 각국 정부의 수색구조기구들 간 정보공유의 촉진을 목적으로 한다. 「유엔해양법협약」 제98조도 모든 연안국들이 해상과 공중에서 지원(assistance)을 제공하고 적절하고 효과적인 수색 및 구조(adequate and effective search and rescue) 노력을 기울일 것을 규정하고 있다.

동아시아 지역 차원에서는 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)이 그간 해상 및 항공 부문에서의 수색과 구조를 함에 있어서 참여국 간의 공조와 협력을 증진해왔다. 특히 2014년 8월 11일 ARF의 의장국인 미얀마는 참여국을 대표하여 해상 및 항공 부문의 수색 및 구조상의 협력을 강화하기 위한 성명 발표를 통해 해상 및 항공에서의 수색과 구조 활동상의 지역 공조와 협력의 중요성을 다시 한 번 강조하였다.

동 성명서는 해상 및 항공에서의 조난사고 발생 시 인명구조가 최우선이 될 것, 수색과 구조는 신속하게 그리고 적절한 방식으로 이루어질 것, 해상에서의 조난에 처한 그 어떤 사람은 국적, 신분 및 발견된 상황에 관계없이 구조될 것, 다른 규정이 없는 한 ARF 참가국은 수색과 구조를 수행함에 소요되는 비용을 스스로 부담할 것, 「해상수색과 구조에 관한 국제협약(International Convention on Maritime Search and Rescue)」 및 「국제민간항공협약(Convention on International Civil Aviation)」의 체제 내에서 이뤄지는 해상 및 항공 부문에서의 수색과 구조상의 협력은 역내 국가들의 역량을 향상시키고 지지하고 신뢰구축 과정을 증진시킬 것, ARF의 지역 재난구조협력을 강화할 것 등을 천명하였다.²⁸⁾

동아시아 지역 내의 해난 수색 및 구조에 관한 국회 학계의 관심은 아직 낮은 편이다. 또한 위에서 언급한 바와 같이 최근 해난 사고의 빈도와 강도가 줄어들음에 따라 국외 학술연구도 크게 활기를 띠고 있지는 않다. Sercan and Basar(2014)는 2001년부터 2009년까지 발생한 1,247건의 해상사고를 분석한 결과 인제(human

27) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1161875&cid=40942&categoryId=32196>

28) <http://gothenburg.china-consulate.org/eng/xwdt/t1181700.htm>

error)에 의한 사고가 60%를 차지하였는 바, 선원들에 대한 포괄적이고 세심한 훈련을 통해 위기 시에 대비해야 한다는 점을 지적하고 있다.

Soliman(2013)은 2006년 홍해에서 침몰한 이집트 여객선 알 살람 보카치오 98호를 사례로 해상 재난 발생 시 긴급관리계획을 분석한 결과 국제기구 등에 의해 해상교통 부문의 안전기준을 정립하고 긴급관리와 관련하여 해상 및 항행과 같은 교통산업 간의 협업이 필요하다는 점을 지적한다. 이와 관련하여 Yang et al.(2013)은 최근 해상에서의 위험분석은 국제 해상운송업의 다른 분야에도 적용가능한 입법조치들을 지지하는 방식으로 이뤄졌으며 이러한 노력은 해상산업 및 고도의 기술분야 간의 간극을 줄이는 경향을 보여 왔다는 점을 밝히고 있다. 한편, Takei(2013)는 북극이사회(Arctic Council)가 2011년 5월 제정한 「북극 내 수색 및 구조에 관한 협약」은 향후 북극 내 거버넌스를 위한 협력의 시발점으로 볼 수 있으며, 수색 및 구조 체제 및 북극해 거버넌스 구성요소의 발전을 위해 북극이사회는 제 역할을 지속적으로 수행해야 한다는 점을 강조하고 있다.

최근 들어 북극에서의 해난 수색 및 구조에 대한 학술적 관심이 증가하고 있다. 2011년 5월 북극이사회 회원국들은 「북극SAR협정」을 체결하고 공조노력을 강화하기로 한 바 있다. Rottem(2014)는 북극이사회가 합의한 최초의 법적 구속력을 갖는 본 협정의 배경을 분석한다. 본 협정은 이해당사국들의 실질적인 필요에 의해서라기 보다는 북극이사회 상정성과 정당성 때문에 추진된 측면이 강했다. 본 협정은 수색 및 구조와 관련된 8개 회원국들의 협조 의무를 명시하고 있지만 그 이상의 공식적인 제도화 노력을 기울이지 않고 있다. 아직까지는 개별 회원국들의 자율성이 더 중시되고 있는 것이다. 이는 많은 학자들이 지적하는 바와 같이 아직까지는 강한 법적 구속력을 갖고 공식적으로 제도화된 북극 레짐은 바람직하지도 않고 가능하지도 않다는 현실을 반영한다. 무엇보다도 연안국들이 북극해가 다른 대양과 달리 취급되기를 바라지 않기 때문이다. 따라서 다른 지역과 마찬가지로 당분간 느슨한 형태의 제도화가 유지될 가능성이 높다. 영유권, 자원개발을 둘러싼 이해대립이 첨예한 상황에서 북극의 미래는 불확실하다. 그러나 극한의 자연환경에 놓여있는 북극해에서 모든 이해당사국들의 공통 관심사인 '안전' 문제, 즉 기름유출이나 해난사고 등에 대한 신속한 수색과 구조 역량 구축을 위해 최소한의 규범체계가 갖추어졌다는 것은 진일보한 일이다.

V. 해상탈출 난민(boat migrants and refugees)

유엔난민고등판무관(UHCR)에 따르면 2014년 한 해 동안 현재 해상으로 탈출한 난민은 34만여 명에 이른다. 특히 지중해를 통해 유럽으로 유입된 난민은 20만 7,000명으로 리비아 내전이 한창이던 2011년 당시 7만 명의 3배에 달하는 수치다. 아프리카의 에티오피아와 소말리아에서에서는 2014년 한 해 동안 10만 여명이 아덴만과 홍해 건너 예멘이나 사우디아라비아, 페르시아 만 일대 국가들로 향한 것으로 알려졌다. 동남아시아 지역의 경우도 예외는 아니다. 2014년 상반기에만 5만 4,000명이 방글라데시나 미얀마에서 탈출해 바다를 통해 태국과 말레이시아 등지로 이동한 것으로 알려졌다. 특히 최근 들어 미얀마의 박해를 피해 탈출한 보트피플인 로힝야족이 국제사회에서 중요한 이슈로 떠오르기도 했다.

해상탈출 난민들 중 다수는 피난 도중 사망하거나 국제범죄의 희생양이 된다.²⁹⁾ 아울러 국제이주기구(International Organization for Migration, IOM)의 보고서에 따르면 2000년 이후 14년 동안 무려 4만 명이 불법이주를 시도하다가 사고나 범죄로 목숨을 잃은 것으로 집계됐다. 2014년 9월 초순 지중해에선 이집트에서 몰타로 향하던 불법이주민 선박 2척이 침몰해 700여명이 한꺼번에 숨지는 대형 참사를 빚기도 했다.³⁰⁾

전통적인 불법이주 난민 출항지는 이집트, 리비아 등 북아프리카다.³¹⁾ 이탈리아 정부에 따르면 2014년 상반기에만 2만2천 명 이상의 해상탈출 난민들이 이탈리아 영토 내로 유입되었으며, 이는 2013년 동기에 비해 10배 이상 증가한 수치이다. 다른 남유럽 국가들—특히 스페인의 카나리아제도, 몰타, 에게 해에 산재한 그리스의 섬들—을 통한 해상난민들의 유입이 유럽연합 차원에서 중대한 도전이 되고 있다. 이들 4개국이 불법이주자들의 목표가 된 것은 난민이 대량 발생하는 북아프리카나 중동에서 지중해를 건너 유럽으로 들어가기에 가장 가까운 지리적 위치 때문이다. 일단

29) <http://www.unhcr.org/5481bf796.html>

30) 세계 난민의 날(6월 20일)을 맞아 인권단체인 국제앰네스티 살릴 세티 사무총장은 2015년 6월 “난민 위기는 21세기를 정의할 난제 가운데 하나이지만 국제사회의 대응은 수치스러운 정도의 실패”라면서 “난민에 대한 정책과 관습을 근본적으로 재검토해 지구촌을 아우르는 일관되고 종합적인 전략을 수립해야 한다”고 촉구한 바 있다 (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/06/17/0200000000AKR20150617156400088.HTML?input=1195m>).

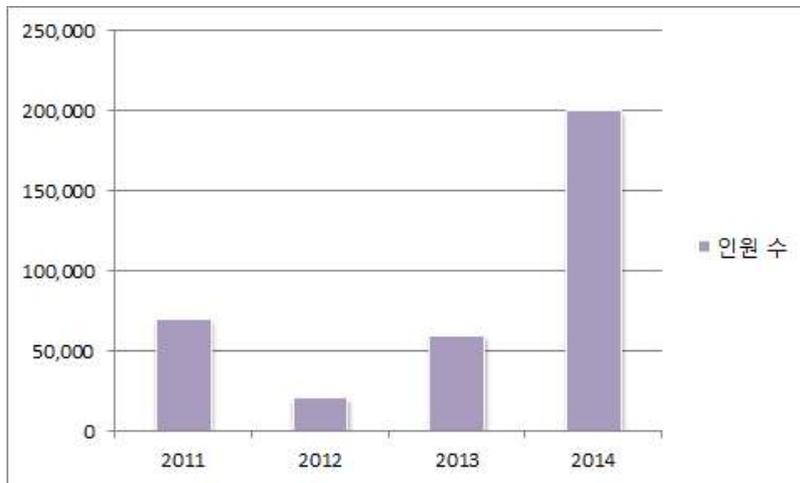
31) 2013년부터는 터키에서 출항하는 난민선이 늘고 있다. 터키와 접한 시리아의 내전은 몇 년째 계속되고, 이슬람국가(Islamic State, IS)가 시리아와 이라크의 북부 지역을 장악하면서 중동 지역 난민이 급증하고 있기 때문이다.

이들 국가에 잠입하기만 하면 1985년에 발효된 「셴겐조약(Schengen Agreement)」 덕분에 서유럽 및 북유럽 국가들로 비교적 자유롭게 이동할 수 있기 때문이다. 때문에 해상탈출 난민에 관한 연구는 주로 지중해를 대상으로 이루어지고 있다.

Kassar and Dourgnon(2014)는 기하급수적으로 증가하고 있는 지중해를 통한 해상탈출 난민 문제를 집중적으로 분석한다. 이들은 각 지방 및 국제적 차원의 이슈들을 규제정책의 관점에서 구분한 후 해상탈출 난민들의 국적, 사회경제적 지위, 인구통계학적 특성들을 분석한다. 해상탈출 난민은 유럽으로 유입되는 난민들 중 일부에 불과하지만 인권 및 윤리적인 차원에서 매우 심각한 문제를 야기하고 있으며, 최근 북아프리카와 중동국가들의 불안정한 정세를 고려할 때 향후 해상탈출 난민 문제는 유럽연합에게 중대한 도전이 될 것이므로 북아프리카 국가 및 중동국가들과의 협조 체계 구축이 절실하다는 주장이다.

Triandafyllidou(2014)는 해상탈출 난민 문제의 외재화(externalization) 경향에 주목한다. 위에서 언급한 지중해 연안 4개국은 해상탈출 난민들이 자국 도서에 접근하지 못하도록 공해상에서 이들을 차단하기 위해 노력해 왔다. 이는 북유럽 및 서유럽 국가들이 남유럽 국가들을 통해 난민문제를 외재화 시켜온 결과이다. 이들 도서들을 비자협정, 재입국협정, 난민신청절차 등을 통한 울타리치기(fencing)와 문지기(gate-keeping) 전략에 연계시켜온 것이다. 예를 들어, 이탈리아로 유입된 튀니지 난민들이 「셴겐조약」을 통해 프랑스에 입국하는 것을 차단하기 위해 프랑스 정

〈그림 2〉 지중해를 통해 유럽연합으로 유입된 해상탈출 난민의 추세



출처: UNHCR

부가 이탈리아와의 국경을 폐쇄하겠다고 경고한 경우가 그것이다. 또한 유럽연합의 국경 감시 및 경비기구인 프론텍스(Frontex)는 지중해를 통한 난민 유입에 보다 신속히 대처하기 위해 에게해 도서들과 카나리아제도에서의 감시활동, 즉 울타리치기 정책을 강화해 왔다.³²⁾

최근 들어 유럽과 호주 등 선진국 정부들이 해상탈출 난민 문제에 대처하기 위해 적극적으로 활용하고 있는 해상차단(maritime interceptions)은 국제해양법, 수색 및 구조 의무, 국제난민법, 국제인권법 등과 관련된 복잡한 법적 이슈를 갖고 있다. Klein(2014)는 파편화된(fragmented) 이들 국제규범 및 국제법 체계의 문제점을 지적하고 다양한 이해관계자들과 정책 노력들 간의 조정과 이들 법체계의 조화가 필요함을 주장한다. 그에 따르면 무엇보다 중요한 목표는 사람의 생명을 살리는(saving human lives) 것이므로 이에 대한 국제사회의 합의를 바탕으로 다양한 이해관계들이 절충될 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 2014년에 발효된 유럽연합의 새로운 난민정책은 ‘인권’을 우선시 하고 있다는 점에서는 진일보한 것이지만 해상탈출 난민에 대한 해상차단의 경우 인권 규정의 적용을 회피하고 있다는 점에서 한계를 가진다. 이러한 맥락에서 Klug(2014)는 특히 2011년 이후 확대되고 있는 지중해를 통한 해상탈출 난민을 보호하기 위한 국제협력과 고통분담을 위한 유엔난민기구의 노력을 조명하고 평가한다. 지난 2011년 아프리카의 디지부티(Djibouti)에서 시작된 국제공조를 위한 유엔난민기구의 노력의 가시화를 위해서는 연락사무소 설치 등과 같은 기술적인 이슈들 이외에도 문제해결을 위한 관련국들 진실한 노력이 필요함을 지적한다.

유럽연합 이외의 지역에서는 호주와 동남아시아 지역의 불법난민 문제에 관한 연구들이 있다. Schloenhardt and Hickson(2013)은 밀입국자들을 범죄자로 취급하지 말 것을 규정하고 있는 「육로·해로·공로를 통한 이주자 밀입국 방지를 위한 유엔

32) 프론텍스에 발각된 난민들은 대개 본국으로 되돌려 보내지거나 제3국의 난민 캠프에 수용된다. 이탈리아는 2014년 10월 해상난민 구조 프로그램인 ‘마레 노스트룸’(Mare Nostrum, 라틴어로 ‘우리의 바다’라는 뜻)을 공식 종료했다. 광역 해상에서 적극적인 난민 수색과 구조, 구호 활동을 벌였던 이 프로그램은 이후 프론텍스의 ‘트리톤 작전’으로 대체됐다. 트리톤은 난민 보호보다는 해상 감시 및 경비에 초점이 맞춰졌다. 때문에 유엔은 유럽이 이주민 장벽을 갈수록 높이고 있는 것을 비판하며 전향적인 이주 정책을 촉구하고 있다. 이와 별개로 유엔난민기구는 지난해 6월 북아프리카에 난민수용소를 만드는 방안을 검토하고 있다고 밝혔지만 아직까지 별다른 진척이 없다. 난민 보호를 위한 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 유럽 대륙에 아프리카 난민이 몰려오는 것을 막기 위한 방편이란 지적이 나오는 것도 외재화의 맥락이다(http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/673091.html). Finotelli and Sciortino(2013)의 연구가 밝힌 바와 같이 동유럽 국가들에 대해서는 갈수록 느슨해지지만 북아프리카 국가들에 대해서는 갈수록 엄격해지는 유럽연합의 비자 정책도 이러한 ‘외재화’의 관점에서 이해할 수 있다.

의정서(United Nations Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea, and Air)의 제5조에 따라 호주 정부의 해상난민 정책을 비판적으로 검토하고 있다. 동남아 해역에서의 해적, 해상테러, 불법 이민 및 인신매매 방지를 위한 국제기구 및 정부 간 노력들을 분석한 Ford and Lyons(2013)는 인도네시아의 경우 '게라칸 인신매매 방지 운동(Gerakan Anti-Trafficking Movement)' 등과 같은 시민단체 활동이 불법 이민 및 인신매매 피해자들의 인권을 보호하는 데 중요한 역할을 하고 있음을 밝히고 있다.

VI. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 (1) 해적 및 해상 강도, (2) 해상 테러리즘, 마약 및 무기 밀거래, (3) 해난 수색 및 구조, (4) 해상탈출 난민 등 새로운 해양안보 위협요인에 대한 최근 국외의 연구동향을 분석하였다. 이들 분야에서 최근 2년 동안 이루어진 연구 경향 및 정책적 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 국내와 마찬가지로 국외에서도 해적 및 해상강도 행위에 대한 활발한 연구 활동이 전개되고 있다. 해적행위의 역사적 기원, 법적 성격, 정치경제학적 원인에 관한 일반적 연구, 해적행위를 범죄사업의 관점에서 분석한 연구, 사설무장경비업체를 둘러싼 국제법적 쟁점에 대한 연구, 해적행위, 무장강도, 해상테러 행위 등 해양위협 전반을 다루기 위한 다자간 해양안보체제 구축에 관한 논의 등이 그것이다. 전통적으로 해적문제는 양자 또는 소다자 협력을 통해서 해결되어 왔다. 그러나 해적문제가 해양에서 비전통적인 위협과 연계될 가능성 때문에 최근 들어 다자협력이 확대되는 경향이다. 국제적인 차원에서 말라카해협, 동서 아프리카 해역 및 인도양 등지에서의 해적 퇴치 노력은 IMO를 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 국제사회의 공조 노력의 결과 개별국가에서 보편적 관할권을 토대로 해적행위 관련자에 대한 수사 및 재판절차를 진행하더라도, 각국의 상황을 체계적으로 관리하고 국제적 공조체제를 마련하는 일을 소홀히 해서는 안 된다는 공감대가 형성되고 있다. 현재 한국도 CGPCS 참여, 청해부대 파병 등을 통해 소말리아 해적문제에 적극 참여하고 있고, ARF 해양안보 회기간회의 2012-14년 기간 공동의장국을 수행하는 등 국제협력에 기여하고 있다.

둘째, 과거 테러리스트 들은 정박해있는 함정이나 투묘상선만을 공격했으나 최근에는 이동 중인 상선에 대한 해상테러도 자행되고 있다. 미국 9/11 테러 사건을 계기로 IMO는 해상화물 운송선박 및 항만시설에 대한 해상 테러 가능성을 대비하기

위한 해상분야 보안강화 규정을 강화해 왔다. 유엔 총회도 2013년 4월 재래식 무기가 테러, 민간인 학살 등에 사용되지 못하도록 국가 간 거래를 규제하는 「무기거래조약」을 통과시켰다. 미국이 주도해온 PSI는 공해상에서의 항행의 자유 및 타국 영해상에서의 무해통항권과 테러 및 대량살상무기의 역내 확산 방지를 위한 양자·다자간 노력의 접점에 있다. 지난 10여 년간 PSI는 기존의 국제 및 국내규범들과의 조화를 추구해왔다. 이론적으로는 공해상에서의 ‘차단’을 선언하고 있지만 대부분의 PSI 차단은 항만에서 이루어져 왔으며, 현실적으로 PSI에 따라 공해상에서 대량살상무기를 운반하는 것으로 의심되는 선박을 정선, 검색, 압류할 가능성은 점차 낮아지는 것으로 평가된다.

셋째, 2014년 3월 말레이시아 항공기 MH370의 실종사건 및 2014년 4월 한국 세월호 여객선 침몰사고를 계기로 해난 수색 및 구조에 대한 관심과 해상 및 항공에서의 사고가 역내 인간의 생명과 재산에 심각한 위협이 된다는 인식이 동아시아 전역으로 확산되고 있다. 그러나 동아시아 지역 내의 해난 수색 및 구조에 관한 국외 학계의 관심은 아직 낮은 것으로 판단된다. 전 세계적으로는 최근 해난 사고의 빈도와 강도가 줄어들음에 따라 국외 학술연구도 크게 활기를 띠고 있지는 않다. 다만 2011년 5월 북극이사회 회원국들이 「북극SAR협정」을 체결하고 공조노력을 강화하기로 함에 따라 북극해에서의 해난 수색 및 구조에 대한 학술적 관심은 증가하고 있다. 전 세계의 해양에서 영유권과 자원개발을 둘러싸고 벌어지는 당사국들 간의 갈등과 경쟁은 인류보편의 이익을 위한 협력과 공생의 노력에 큰 걸림돌이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 모든 이해당사국들의 공통 관심사인 ‘안전’ 문제, 즉 기름유출이나 해난사고 등에 대한 신속한 수색과 구조 역량 구축을 위해 최소한의 규범체계를 갖추기 위해 공동의 노력을 기울이는 것은 긍정적으로 평가된다. SAR 분야에서의 ‘협력의 기억(memory of cooperation)’은 타 분야에도 긍정적인 파급효과를 미칠 것이다.

넷째, 해상탈출 난민에 관한 연구는 주로 지중해를 대상으로 이루어지고 있다. 최근 국외의 연구경향에서 주목할 이슈는 해상탈출 난민 문제의 외재화 경향이다. 지중해를 통한 해상난민들은 주로 이탈리아, 몰타, 스페인, 그리스 등 남유럽 국가들을 통해 유입된 후 서유럽 및 북유럽 국가들로 흘러감에 따라 유럽연합 전체의 문제로 커지는 추세이다. 따라서 그간 개별국가들에게 맡겨졌던 난민통제가 점차 유럽연합 차원에서 다루어지고 있다. 즉, 해상을 통해 유입되는 불법 이주민과 난민 문제를 이들이 유럽 내부에 닿기 전에 울타리치기와 문지기 전략을 통해 차단, 즉 외재화 시킨다는 전략이다. 그 대표적인 사례가 유럽연합의 국경 감시 및 경비기구인 프론텍스이다. 유럽연합의 이러한 정책 변화는 난민들의 ‘인권’과 유럽연합 회원국 내부의 정치사회적 ‘안정’ 문제와 맞물려 대단히 복잡한 규범적, 정치적 이슈들을 재생산하고 있다.

이상의 논의를 바탕으로 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 다양한 해양정책 분야에서 국제적 공조 노력이 결실을 보기 위해서는 참여국들이 다음의 해상 안보작전을 수행할 수 있어야 한다.

첫째, 국제해상활동을 감독해야 한다. 국제해상활동의 상황을 파악 및 감독하여 만일의 사태에 조기경보를 가능하게하기 위하여 민간기관 및 관련 행위자들 간의 정보공유가 요구된다. 해상에 관한 정보 공유는 모든 해군력 및 해양 경비력을 동원한 해상 업무를 가능하게 하며 해양안보를 확보하기 위한 중요한 요소이다.

둘째, 해양보호활동을 수행해야 한다. 이를 위한 해상작전으로는 해적퇴치, 기뢰제거와 같은 활동뿐만 아니라 해상을 통한 불법 이주 및 난민, 인신매매, 혹은 조직화된 범죄를 방지하는 법률의 시행을 포함한다. 이를 통해 해상교통로 및 해상요충지를 확보해야 한다.

셋째, 의심 선박을 직접 임검(boarding) 및 조사(inspection) 함으로써 해상을 통제할 수 있는 능력을 보유해야 한다.

넷째, 해상에서의 반테러리즘 및 대량살상무기 비확산 활동을 수행할 수 있어야 한다. 주요 행위자들은 국제사회와의 긴밀한 협력을 통하여 테러리스트의 행위를 예방, 저항, 추적, 저지하는 한편 화생방을 포함한 대량살상무기의 확산을 방지하고 국민을 보호해야 한다.

다섯째, 접속수역 및 배타적 경제수역과 같은 지역 단위의 사법체계의 규율을 받는 공해에서 관할권을 행사해야 하며 여기에는 그 이외의 공해상에서 불법행위예의 연루가 의심되는 무국적선 또는 외국 선박이 포함된다.

본 연구에서 분석한 네 가지 이슈 영역에서의 향후 연구도 이상과 같이 다섯 가지 쟁점을 중심으로 전개될 전망이다.

참고문헌

분석대상 학술지 논문

- Canca, Hakan Selim. 2014. "Defeating Terrorism, Piracy and Armed Robbery against Ships in a Collective Maritime Security System," *International Journal of Human Sciences* 11(1): 1282-1300.
- Coito, Joel Christopher. 2013. "Pirates vs. Private Security: Commercial Shipping, the Montreux Document, and the Battle for the Gulf of Aden," *California Law Review* 101(1): 173-226.
- Daxecker, Ursula and Brandon Prins. 2013. "Insurgents of the Sea: Institutional and Economic Opportunities for Maritime Piracy," *The Journal of Conflict Resolution* 57(6): 940-965.
- Erol, Sercan and Ersan Basar. 2014. "The Analysis of Ship Accident occurred in Turkish Search and Rescue Area by Using Decision Tree," *Maritime Policy & Management* 41(1): 1-12.
- Finotelli, Claudia and Sciortino, Giuseppe. 2013. "Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control", *Perspectives on European Politics and Society* 14(1): 80-101.
- Ford, Michele and Lyons, Lenore. 2013. "Outsourcing Border Security: NGO Involvement in the Monitoring, Processing and Assistance of Indonesian Nationals Returning Illegally by Sea", *Contemporary Southeast Asia* 35(2): 215-234.
- Fitzsimmons, Scott. 2013. "Privatizing the Struggle against Somali Piracy," *Small Wars & Insurgencies* 24(1): 84-102.
- Kashyap, Vimal K.. 2013. "Combating Piracy and Maritime Terrorism: Strategic Response of ASEAN," *Journal of Politics & Governance* 2(3): 249-255.
- Kassar, Hassene and Dourgnon, Paul. 2014. "The Big Crossing: Illegal Boat Migrants in the Mediterranean," *European Journal of Public Health* 24(SUPPL.1): 11-15.
- Klein, Natalie. 2014. "A Case for Harmonizing Laws on Maritime Interceptions of Irregular Migrants," *International and Comparative Law Quarterly* 63(4): 787-814.
- Klug, Anja. 2014. "Strengthening the Protection of Migrants and Refugees in Distress at Sea through International Cooperation and Burden-sharing," *International Journal of Refugee Law* 26(1): 48-64.
- Larian, Alexander M. 2013/2014. "An Old Problem Reborn: So What is Piracy After All?" *University of San Francisco Maritime Law Journal* 26: 117-139.

- Percy, Sarah and Anja Shortland. 2013. "The Business of Piracy in Somalia," *Journal of Strategic Studies* 36(4): 541-578.
- Rottem, Svein Vigeland. 2014. "The Arctic Council and the Search and Rescue Agreement: The Case of Norway," *Polar Record* 50(254): 284-292.
- Schloenhardt, Andreas and Hickson, Hadley. 2013. "Non-criminalization of Smuggled Migrants: Rights, Obligations, and Australian Practice under Article 5 of the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea, and Air," *International Journal of Refugee Law* 25(1): 39-64.
- Schoeman, Marelize and Benjamin Haefele. 2013a. "The Relationship between Piracy and Kidnapping for Ransom," *Journal of Insight on Africa* 5(2): 117-128.
- Schoeman, Marelize and Benjamin Haefele. 2013b. "Piracy and Organized Crime at Sea: Following the Money Trail," *Piracy at Sea* 2: 203-215.
- Soliman, Hussein. 2013. "The Sinking of the Al-Salam Boccacio 98 Ferry in the Red Sea: The Integration of Disaster Support System Models and Emergency Management Experience," *International Journal of Disaster Risk Reduction* 4: 44-51.
- Takei, Yoshinobu. 2013. "Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic: An Assessment," *Aegean Review of the Law of the Sea and Maritime Law* 2(1-2): 81-109.
- Triandafyllidou, Anna. 2014. "Multi-levelling and Externalizing Migration and Asylum: Lessons from the Southern European Islands," *Island Studies Journal* 9(1): 7-22.
- Yang, Z. L., J. Wang, and K. X. Li. 2013. "Maritime Safety Analysis in Retrospect," *Maritime Policy & Management* 40(3): 261-277.

기타논문

- 구민교. 2013. "해양정책 분야 국내 연구동향에 관한 분석 및 평가," 『동서연구』 25(4): 33-60.
- 구민교. 2014. "새로운 해양안보 위협요인과 우리의 대응방향," 외교부 정책연구보고서(9월).
- 장은석. 2010. "한국의 확산방지구상(PSI) 정식참여의 의미와 협력방향," 『국제정치논총』 50(1): 191-215.
- Dunne, Aaron. 2013. "The Proliferation Security Initiative: Legal Considerations and Operational Realities," *SIPRI Policy Paper* No. 36.
- Herbert-Burns, Rupert. 2012. "Countering Piracy, Trafficking, and Terrorism:

Ensuring Maritime Security in the Indian Ocean," in David Michel and Russell Sticklor, eds., *Indian Ocean Rising: Maritime Security and Policy Challenges*, Washington, D.C.: Stimson Center.

Roell, Peter. 2014. "The Importance of Intelligence in the Maritime Domain." Paper presented at the 4th Konrad Adenauer Foundation and the SLOC Study Group-Korea Joint Conference, April 15, Seoul, Korea.

Abstract

A Study on the Maritime Policy Research in 2013-2014:
Maritime Piracy, Maritime Terrorism, Search
and Rescue at Sea, and Boat Migrants and Refugees

Koo, Min-gyo | Seoul National University

This study analyzes the literature on maritime piracy and armed robbery, maritime terrorism, search and rescue at sea, and boat migrants and refugees that have been conducted during the period of 2013 and 2014. This study consists as follows. Section 2 focuses on the maritime piracy and armed robbery issues, which have become global issues beyond national boundaries. Section 3 examines maritime terrorism that have been taking place across the world, especially in Africa, Middle East, Afghanistan, and Indonesia. Section 4 explores the issue of search and rescue at sea. Section 5 focuses on boat migrants and refugees which have recently caught attention in Europe as well as in other parts of the world. Section 6 summarizes the findings of the study and suggests policy implications.

Key Words: maritime piracy and armed robbery, maritime terrorism, search and rescue at sea, boat migrants and refugees

해양안보 분야 국내 연구동향에 관한 분석 및 평가*

김기주 ■ 국방대학교

〈국문요약〉

본 연구의 목적은 2013년 상반기부터 2014년 상반기 동안 국내에서 발표된 해양안보 관련 연구 결과물들의 연구 동향을 분석하여 역내 해양안보 질서에 대한 평가와 전망을 내리고 향후 연구주제를 도출하여 해양안보에 대한 학문적 관심도를 증대시키는데 있다. 본 연구는 해양안보의 개념적 고찰을 통하여 해양안보를 전통적 해양안보 및 비전통적 해양안보 분야로 구분하였으며 하위분야로 해양전략, 해양분쟁, 해양안보, 그리고 해양협력 분야를 포함하였다. 이러한 분류를 토대로 연구대상물 총 48건을 분석한 결과 국내 연구자들이 가장 많이 연구한 분야는 전통적 해양안보 분야인 해양분쟁 분야이고 이어서 해양전략, 해양안보, 해양협력 순으로 연구를 수행했다. 주요한 연구 주제는 미중 해양패권 경쟁, 공세적 해양전략 및 해군력 증강 경쟁, 그리고 역내 도서 영유권 분쟁으로 동아시아 해양안보 질서를 비판적으로 보는 현실주의적 시각이 지배적이었다. 현 동아시아 해양안보 질서의 불안정성과 불확실성이 심화되는 상황에서 이러한 연구 경향성은 지속될 것으로 보이나 연구 주제의 편향성으로 인한 이론적·정책적 불균형성을 양산하지 않기 위해 해양협력을 포함한 비전통적 해양안보 분야의 연구가 보다 활성화될 필요가 있다.

*주제어: 해양전략, 해양분쟁, 해양안보, 해양협력

I. 서론

21세기 국제해양질서는 전통적인 국가중심적 질서와 비전통적인 다중심적 질서로 양분화되어 있다. 전통적 안보 차원에서 자국의 국가이익을 극대화하기 위한 국가중심적 관점의 문제들인 해양영유권 분쟁과 해양경계선 확정 분쟁, 그리고 해군력 증강 경쟁과 해양전략의 충돌 등의 문제들이 존재하고 있고 한편으로는 비전통적 안보 차원에서 인류의 공공선을 창출하기 위한 다중심적 관점의 문제들인 해상교통로 보호, 해양환경 보호, 인도주의적 재해재난 지원, 불법어업 및 마약운반 대응과 같은 문제들이 공존하고 있는 것이다. 이러한 양면적 현상은 동아시아 해양안보 질서에서도 유사

* 이 논문은 한국해로연구회(SLOC Study Group-Korea)의 2014년도 연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

하게 전개되고 있다. 현재 동아시아에서는 남사군도·서사군도 및 조어도(일본명: 센카쿠, 중국명: 다오위다오), 쿠릴열도 등 도서 영유권 분쟁과 배타적 경제수역 및 대륙붕 경계 획정 분쟁이 역내 국가 간에 진행중이며 서태평양과 동아시아 해안을 둘러싼 미중 간 해양패권 경쟁이 가속화되어 역내 해군력 증강 경쟁이 심화되고 있고 중국의 ‘반접근/지역거부’ 전략에 대응한 미국의 ‘접근과 기동’ 전략의 충돌 현상이 가시화되고 있다. 동시에 해상교통로의 안정적 질서 유지를 위한 해적퇴치협정과 합동순찰, 해난사고 및 대규모 해양오염 등에 대처하기 위한 지역 국가들의 다자간 협력이 지속되고 있다(박봉규 외 2009; 이승렬 외 2011; *The Diplomat* 2015/01/22).

최근 국내에서는 21세기 해양의 세기를 맞이하여 해양주권 및 관할권을 수호하고 해양이익을 공유하기 위한 차원에서 해양안보와 관련한 연구들이 학계의 관심을 받기 시작했다. 그동안 한국에서는 북한과의 대치 상황과 동북아 안보환경의 특수성으로 인해 전통적 안보 이슈들이 지배적인 연구 주제가 되었고 해양에 대한 인식과 학문적 관심도가 낮음에 따라서 해양안보 관련 연구 활동이 미진했다. 특히, 해양안보 관련 연구 동향에 대한 분석 연구는 부재하였다. 이에, 최근 국내에서 활발히 진행되고 있는 해양안보 관련 연구 동향에 대한 분석을 통하여 역내 해양안보 질서에 대한 평가와 전망을 내리고 향후 연구주제를 도출하며, 더불어 해양안보에 대한 학문적 관심도를 증대시킬 필요가 있을 것이다.

본 연구에서는 2013년 상반기부터 2014년 상반기 동안 국내에서 발표된 해양안보 관련 연구 결과물들의 연구 동향에 대하여 살펴보고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 2장은 해양안보의 개념을 고찰한 후 분석대상 및 분석방법을 구체적으로 제시한다. 제 3장은 먼저, 문헌종류 및 연구주제별 정량 분석을 통해 연구 경향성을 파악한다. 다음, 세부 연구 분야를 전통적 해양안보 및 비전통적 해양안보 2개 분야로 구분하여 전통적 해양안보 분야에서는 경성적 주제들을 다루는 해양전략과 해양분쟁에 관한 연구들을 분석하고 비전통적 해양안보 분야에서는 연성적 주제들을 다루는 해양안보와 해양협력에 관한 연구들에 대해 분석을 실시한다. 제 4장은 연구동향의 분석 결과를 종합 및 평가하고 향후 연구방향을 제시한다.

II. 해양안보의 개념과 연구분석틀

1. 해양안보의 개념적 고찰

해양에서의 국가이익과 전략적 가치가 증대함에 따라 해양안보(maritime

security)만큼 유행하는 학술적 용어는 없을 것이다. 하지만, 국제적으로 해양안보에 대한 개념적 합의가 부재한 상태이며 특히, 국내에서는 해양안보의 개념에 대한 학술적 논의조차 제대로 이루어지고 있지 않다. 이에 해양안보에 대한 개념적 오해와 불명확성을 내포한 상태에서 통용되고 있는 실정이다. 따라서, 해양안보의 개념적 고찰을 통하여 해양안보의 개념에 포함되는 요소를 식별하고 이를 통한 개념적 정의를 도출할 필요성이 있다. 이는 곧 본 연구의 분석대상과 범위를 결정하는 필수불가결한 과정이라 할 수 있다.

해양안보 분야가 학계의 주목을 받기 시작한 것은 최근 2000년대 이후의 현상이다. 이러한 관심의 배경에는 세 가지 요인이 작용한 것으로 평가되는데 첫째, 9.11 테러의 영향으로 인한 해양에서의 대테러 작전의 시작과 둘째, 함정과 선박에 대한 실제적인 테러 행위의 발생(2001년 미 해군 USS Cole, 2002년 프랑스 유조선 Limburg, 2004년 필리핀 여객선 SuperFerry), 그리고 2000년대 이후 소말리아 및 주요 해협에서의 해적 행위의 증가이다. 이로 인해 안보 분야뿐만 아니라 법, 문화, 경제, 환경, 에너지 등 다양한 분야에서 해양안보를 주제로 한 많은 연구들이 수행되었다(Germond 2015, 137-138).

일반적인 해양안보의 개념은 ‘① 해양의 자유와 평화로운 사용, ② 해양무역의 보호와 증진, ③ 해양질서의 관리와 유지’에 중점을 두고 있다. 이에 해양안보의 개념을 구성하는 요소에는 비전통적 위협들에 대응한 해상교통로의 보호, 해양에서의 불법적 행위의 예방과 대응, 해양자원 및 해양환경의 보호, 상선 및 어선 활동의 보호 등이 포함되었다. 즉, 해양안보는 해양에서의 비전통적 위협과 불법적 행위를 예방하고 대응함으로써 해양영역을 보호하고 이를 통해 해양에서의 번영과 평화 그리고 안정적 질서를 유지하는 것이라고 할 수 있다. 또한, 기존의 해양안보 개념은 “해양에서의 비의도적이고 자연적인 또는 사고로 인한 위협과 손상, 손실 등에 대한 예방 또는 대응 활동을 통해 해양영역을 보호하는 행위”로 정의되는 해양안전(maritime safety)과 개념적으로 엄밀히 구분되었다(Feldt, et al. 2013, 2).

하지만, 안보와 안전의 개념적 중첩성과 안보 개념의 다변화 및 포괄성으로 인해 해양안보의 개념은 개념적 확대를 가져왔다. 과거 해양안보 개념이 해양에서의 비전통적 위협들에 대한 법 집행을 통한 안정과 질서를 유지하는데 초점을 두었다면 현재 해양안보 개념은 비전통적 위협뿐만 아니라 전통적 위협까지 포함한 다차원적 위협들에 대한 예방과 효과적인 대응을 통한 해양에서의 안정과 질서를 유지하고 해양안전을 확보하며 국가안보 목표를 전략적으로 달성하는 것으로 개념이 확장된 것이다. 이러한 측면에서 <표 1>에서 제시하는 바와 같이 미국을 포함한 주요국들은 해양안보를 위협하는 요소들을 다양하게 포함시키고 있다.

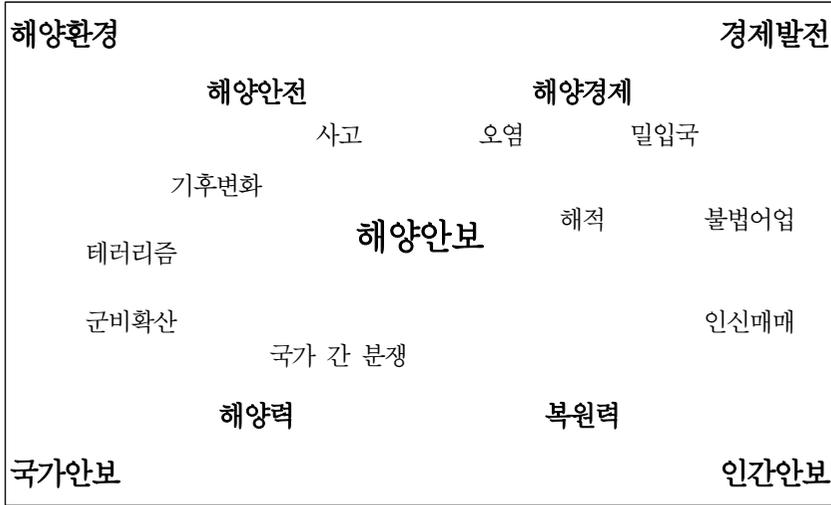
〈표 1〉 주요국들의 해양안보 위협 요소 평가

주요국	해양안보 위협 요소
미 국	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 위협: 불량국가의 WMD 관련 장비, 부품, 기술 등 이전 및 확산 · 비국가 위협: 테러조직의 물리적 테러 및 사이버 테러 행위 · 초국가 위협: 해적 및 국제적 조직범죄(인신매매, 마약 및 무기 밀매 등) · 해양환경 파괴(불법적 해양자원 착취, 해양오염 등) · 불법적 해상 밀입국
영 국	<ul style="list-style-type: none"> · 해양이익에 영향을 미치는 테러행위 · 전쟁, 범죄, 해적 행위 등으로 인한 핵심 해상교통로의 분열 · 해양 기간산업 또는 해운업에 대한 공격(사이버 공격 포함) · 해양을 통한 불법적 물품들의 수송(WMD, 마약, 무기류 포함) · 밀입국 및 인신매매
EU	<ul style="list-style-type: none"> · 해양영역에 대한 회원국의 권리와 관할권을 위협하는 무력 행위 · 해양에서의 EU 시민의 안보와 경제적 이익을 침해하는 위협들 (해양분쟁, 군사적 갈등, 회원국의 주권적 권리를 위협하는 요소들) · 국제적 조직범죄(해적, 해상강도, 인신매매, 불법이민, 마약 및 무기 밀매 등) · 해양이나 항구에서의 테러리즘과 의도적 불법 행위들(사이버테러 포함) · WMD 확산(CBRN 포함) · 항해의 자유를 위협하는 행위 · 해양환경을 위협하는 행위(불법적 해양자원 착취, 불법어업, 해양오염 등) · 자연적 또는 인위적 해양재난의 영향 · 불법적인 고고학적 조사 및 약탈

출처: US NSMS(2005), UK NSMS(2014), EU MSS(2014)

해양안보의 개념적 확대 경향성은 최근 학계에서도 나타나고 있다. Rahman(2009)은 해양안보에 대한 일반적 개념들인 ‘해양에서의 안정적 질서’와 ‘해양의 평화로운 사용’ 그리고 9.11 테러 이후 미국을 중심으로 강조하고 있는 ‘해양에서의 대테러리즘’과 같은 개념들은 법적인 측면이나 비전통적 위협에 중점을 두고 있어 해양안보의 상호연관성 및 포괄적 특성을 담아내지 못하고 있다고 지적했다. 이에 그는 해양안보 개념은 ‘① 해양 자체의 안보(해양환경 보호 관점), ② 해양거버넌스(해양의 관리 관점), ③ 해양경계선 보호(해양에서의 주권과 주권적 권리의 행사 관점), ④ 해양에서의 군사적 활동(해양에서의 군비통제 및 신뢰구축 관점), ⑤ 해양수송 시스템의 규칙(해상교통로 보호 관점)’의 다섯 가지 관점에서 통합적으로 이해해야 한다고 주장했다. 한편, Bueger(2015)는 아래 <그림 1>과 같은 해양안보 매트릭스를 제시하며 해양안보 영역에서의 다양한 행위자들의 차이점과 공통점을 동시에 고려해야 한다고 역설하였다. 그는 해양안보 개념은 “해양환경, 경제발전, 국가안보, 인간안보”의 네 가지 상위 개념을 통합적으로 수용해야 하며 각 개념의 하위 개념들 간 상호 관계를 이해해야 한다고 주장하였다.

〈그림 1〉 해양안보 매트릭스



출처: Bueger(2015), 161.

이상과 같은 해양안보에 대한 개념적 논의들을 종합해 볼 때, 현재의 해양안보 개념은 국제안보, 국가안보, 인간안보, 해양거버넌스, 해양경제, 해양환경, 해양안전 등의 요소들을 아우르는 포괄적 안보 개념 차원에서 접근해야 할 것이다. 이러한 포괄적 접근이 개념적 엄밀성을 저하시키는 것은 사실이나 이 또한 해양의 다양성을 나타내주는 특성이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 해양안보 분야를 전통적 위협과 국가 간 분쟁을 다루는 전통적 해양안보 분야와 초국가적 위협과 해양에서의 불법적 행위를 다루는 비전통적 해양안보 분야로 구분하고자 한다. 전통적 해양안보 분야의 하위 분야는 전통적 위협에 대응한 국가안보전략 차원에서 해양에서의 군사력 운용과 건설을 다루는 해양전략 분야와 국가의 주권과 영토적 통합, 그리고 주권적 권리를 행사하기 위한 해양분쟁 분야를 포함한다. 비전통적 해양안보 분야의 하위 분야로는 해양경제와 해상교통로를 위협하는 초국가적 위협 요소들(해적, 해상테러 등)을 다루는 해양안보 분야와 해양을 통한 인류의 공공선을 창출하기 위한 해양거버넌스, 해양레짐 등을 다루는 해양협력 분야를 포함하고자 한다.

2. 분석범위 및 분석대상

본 연구의 분석범위는 전통적·비전통적 해양안보 분야의 네 가지 하위분야인 ‘해양

전략, 해양분쟁, 해양안보, 해양협력' 분야이다. 다만, 앞서 제기한 바와 같이 해양안보의 개념적 범위가 광범위하고 다양한 요소들을 포함하고 있기 때문에 해양법, 해양정책, 해양자원 및 환경 분야 등과 분석의 범위가 중첩될 가능성이 있다. 따라서, 본 연구에서는 안보 이슈를 중심으로 연구동향을 분석하며 국내에서 출판된 박사 학위논문, 저서(단행본) 및 번역서, 그리고 학술논문(한국연구재단 등재후보지급 이상)만을 분석대상으로 한다.

본 연구는 국내에서 가장 많은 연구 자료를 보유한 국회전자도서관(<http://dl.nanet.go.kr/>) 및 한국교육학술정보원의 학술연구정보 제공 서비스인 RISS(<http://www.riss.kr/>)를 활용하여 2013년 1월부터 2014년 6월까지 출판된 연구 결과물 중에서 아래 <표 2>와 같은 핵심 주제어 검색을 통해 분석대상 연구물을 선정하였다.

〈표 2〉 분야별 핵심 주제어

분 야	핵심 주제어
해양전략	해양전략, 해양패권, 해군(력), 해병대, 해군외교, 서해, 북방한계선(NLL), 방공식별구역
해양분쟁	해양분쟁, 영토분쟁, 영유권, 관할권, 독도, 이어도, 조어도(센카쿠), 쿠릴열도, 동중국해, 남중국해, 남사군도, 서사군도
해양안보	해양안보, 해양질서, 해상교통로, 해적, 대량살상무기 확산방지구상(PSI), 해상테러, 해양경비
해양협력	해양협력, 해양레짐, 해양공동체, 해양거버넌스

Ⅲ. 분야별 연구동향 분석

1. 연구분야 및 주제별 정량적 분석

본 연구의 분석대상을 문헌종류별로 분류해보면 학위논문 2건, 저서 9건, 번역서 1건, 학술논문 36건으로 총 48건이다. 이러한 분석대상을 연구 분야별로 분류하면 다음 <표 3>과 같다. <표 3>에서 보는 바와 같이 국내 연구자들이 가장 많이 연구한 분야는 전통적 해양안보 분야인 해양분쟁 분야이며 이어서 해양전략, 해양안보, 해양협력 순으로 연구를 수행했다. 즉, 국내 해양안보 연구는 비전통적 해양안보 분야보다 전통적 해양안보 분야가 우세한 것으로 나타났다. 이는, 비록 동아시아 해양안보

질서가 갈등과 협력의 질서가 혼재되어 있지만 실질적으로는 국가중심적 질서가 다 중심적 질서에 비해 상대적으로 우세한 경향을 보이고 있고 이러한 경향이 국내 연구에도 투영되고 있는 것으로 평가된다.

〈표 3〉 연구분야별 정량적 분석

구 분	전통적 해양안보 분야		비전통적 해양안보 분야		계
	해양전략	해양분쟁	해양안보	해양협력	
학위논문	1	1	-	-	2
저 서	3	6	-	-	9
번역서	-	1	-	-	1
학술논문	11	1	8	1	36
계	15	24	8	1	48

연구 주제별로 분류하면 다음 <표 4>와 같다. <표 4>에서 보는 바와 같이 해양전략 분야의 경우 해군(력)과 관련한 연구가 가장 많았다. 특히, 중국의 해군력 증강과 동아시아에서의 해군력 건설 경쟁을 다룬 연구들이 다수를 차지했다. 또한, 서해의 북방한계선(Northern Limit Line: NLL) 관련 연구가 두 번째로 많은 주제였는데 주요한 연구 내용은 NLL의 법적·정치적 성격을 분석하거나 서해 상 북한의 도발에 대한 대응방안에 관한 것이었다. 서태평양 및 동아시아에서의 미중 간 해양패권 경쟁 관련 연구는 지속적으로 관심을 받고 있는 것으로 보인다. 다만, 해병대 및 방공식별 구역 관련 연구는 상대적으로 저조한 것으로 나타났다. 특히, 본 연구의 조사대상에서는 방공식별구역을 중점적으로 다룬 학술 연구는 없었다.¹⁾

해양분쟁 분야의 경우, 예상과 같이 독도 관련 연구가 가장 많았다. 이는 최근 일본 아베정부의 독도에 대한 도발이 더욱 증대하고 있고 독도문제를 국제분쟁화 시키려는 전략을 강화하고 있기 때문인 것으로 보인다. 주요 연구 내용은 한일 간 독도 문제에 대한 상호 인식 및 주장 비교, 한국의 대응방안을 포함하고 있다. 그 다음으로 많은 연구는 조어도 관련 연구이다. 이것은 중일 간 조어도 분쟁 양상이 해결되기보다 더욱더 갈등 양상으로 전개되고 있는 현 상황과 연관된 것으로 평가된다. 이에 중일 간 군사적 충돌 가능성을 전망하거나 중일의 인식 및 정책 등을 다룬 연구들이 수행되었다. 다음으로 영토분쟁에 관한 이론적 논의 및 추세 관련 연구들이

1) 본 연구의 분석대상에는 포함이 되지 않지만 중국의 방공식별구역 선포의 국제법적 의미와 동기, 그리고 한국 및 관련국들의 대응을 분석한 신창훈. 2014. “중국의 방공식별 구역(ADIZ) 선포와 역내 안보적 함의.” 『Strategy 21』. 17(1), 148-177이 있다.

수행되었는데 주요한 연구는 과거 영토분쟁의 사례 연구를 통해 현재 진행되고 있는 해양영유권 분쟁에 대한 해법을 제시하는 연구들이었다. 한편, 이어도 및 남사/서사군도, 쿠릴열도 관련 연구는 상대적으로 저조했다. 이어도의 경우 현재까지 한중 간에 분쟁화 되지 않고 있고 남사/서사군도 및 쿠릴열도는 한국에 직접적인 영향이 적기에 관심이 저조한 것으로 보인다.

해양안보 분야의 경우 동아시아 해양안보 환경 및 질서를 전망하는 연구들과 해적 퇴치를 위한 국제협력 방안과 각 국의 대응방안을 주제로 한 연구들이 다수였다. 이는 동아시아 해양안보 환경이 불안정해지는 상황에서 미래 해양안보 질서를 평가하고자 하는 노력과 한국 해군의 청해부대 파병 등 해적에 대한 지속적인 관심의 결과로 평가된다. 한편, 해양경비를 효율화하는 방안에 관한 연구도 수행이 되었다. 반면, 해상교통로나 해상테러, 대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative, 이하 PSI) 관련 연구는 상대적으로 저조한 것을 나타냈다. 해양협력 분야의 경우 분석대상 연구는 동북아 해양레짐의 가능성에 관한 연구가 유일하였다. 이는 해양에서의 협력 보다는 갈등적 질서에 대한 논의가 보다 활발하기 때문인 것으로 보여 진다.

〈표 4〉 연구주제별 정량적 분석

전통적 해양안보 분야				비전통적 해양안보 분야			
해양전략		해양분쟁		해양안보		해양협력	
해양전략	2	해양분쟁	5	해양안보	-	해양협력	-
해양패권	3	독도	7	해상교통로	1	해양레짐	1
해군(력)	6	이어도	2	해적	3	해양공동체	-
해병대	1	조어도	6	PSI	1	해양거버넌스	-
서해/북방한계선	3	남사군도/서사군도	3	해상테러	1		
방공식별구역	-	쿠릴열도	1	해양경비	2		
계	15		24		8		1

2. 전통적 해양안보 분야에 관한 연구동향

1) 해양전략

동아시아 해양안보 질서를 결정짓는 핵심변수는 중국의 해양대국화이다. 해양에서의 국력 변화는 기존 질서를 변화시키며 불안정성을 높인다. 특히, 해양대국으로

부상하는 국가가 위험을 수용(risk-acceptive)하는 현상타파적 행태를 보일 경우 해양에서의 갈등과 위기 발생 가능성이 높아지며 주변국 및 이해당사국에게 위협적으로 인식이 된다. 여기서 주목할 점은 중국이 해양대국으로 부상하고 있는지와 해양에서의 중국의 행태가 현상타파적인가 여부, 그리고 중국의 해양대국화가 역내 해양안보 환경에 미치는 영향이다. 이러한 세 가지 연구질문에 대한 국내 학계의 논의가 활발히 진행되고 있다. 중국의 부상에 관한 논의는 이미 기정사실화된 것이며 다만, 언제쯤 중국이 현재의 패권국인 미국을 추월할 것인가에 대한 논의들이 주를 이루고 있다. 하지만, 중국이 부상함에 있어 어떠한 성격의 강대국이 될 것인가에 대한 논의는 미흡하다. 즉, 중국이 전통적인 대륙국가(continental power)로서의 특색을 유지할 것인지 아니면 해양의 세기를 주도하는 해양국가(maritime power)로 국가의 성격이 변화될 것인지에 대한 세밀한 논의가 부족한 것이다. 중국의 국가정체성을 파악하는 것은 향후 중국의 중장기 국가전략 및 외교안보전략을 가늠할 수 있는 중요한 잣대이며 국제 및 지역질서는 물론 역내 해양안보질서를 유추할 수 있는 지표가 된다.

이러한 측면에서, 중국의 국가정체성 진화를 다룬 이지용(2014)의 연구는 매우 의의가 크다. 이지용(2014)은 중국의 부상을 설명하는 지배적인 이론인 현실주의의 대안적 설명으로서 구성주의를 채택하여 국가정체성의 진화 측면에서 중국의 부상을 논의하고 있다. 그는 중국이 전통적인 ‘대륙국가’에서 ‘대륙-해양국가(continental-cum-maritime power)²⁾로 국가정체성이 변화하고 있다고 주장하며 중국의 국가정체성 변화에 영향을 미치는 핵심 원인으로 중국의 정치경제적 조건과 상황의 변화를 지적한다. 즉, 과거 중국은 광활한 내륙의 영토에서 정치경제적으로 자급자족을 할 수 있었기 때문에 해양으로 진출할 이유가 없었으나 현재 및 미래에는 전 세계적으로 걸쳐 있는 해외 시장과 자원을 개척 및 확보하고 이를 수송하는 해상교통로를 보호해야만 지속적인 경제적 성장을 이룰 수 있기 때문에 해양으로의 진출은 필수불가결한 국가적 과업이 되었다는 것이다. 문제는 중국이 해양국가로 진화하는 과정에서 기존의 해양국가들이 형성해 놓은 해양질서를 변경하고자 하고 있으며 이로 인해 해양에서의 갈등이 증폭하고 있다는 점이다. 예를 들어, 동-남중국해에서 벌어지고 있는 해양영유권 분쟁과 중국의 일방적인 방공식별구역 선포, 그리고 해군력의 급속한 증강과 활동 범위의 확장 등은 서태평양 및 인도양에서의 해양 질서를 근본적으로

2) 이지용(2014, 87)은 ‘해양국가’를 “국내외로부터의 안보위험을 안정화시키고 해외에서 자국의 정치경제적 이익을 달성하기 위해 해양으로 진출할 수 있는 강대국”으로 정의하였고 ‘대륙-해양국가’를 “지정학적으로 대륙에 속한 국가가 국내와 국경안보를 안정화시키고 이를 바탕으로 해외에서 자국의 정치경제적 이익을 달성하기 위해 해양으로 진출할 수 있는 강대국”으로 정의하였다.

변화시키는 주요한 동인으로 작용하고 있는 것이다. 따라서, 동아시아 해양에서의 충돌을 방지하기 위한 국제적 규범과 레짐, 그리고 제도의 확립이 요구되고 있다고 본다.

해양대국으로 부상하는 중국이 동아시아서태평양 해양질서의 불안정성을 증대시킬 것이라는 비관적인 전망과 미중 간 해양패권 경쟁을 초래할 것이라는 논의가 지배적이다. 즉, 중국은 머지않은 시점에 미국의 동아시아서태평양 해양에 대한 영향력에 중대한 도전을 가할 것으로 본다. 현재 동아시아에서 벌어지고 있는 해양영유권 분쟁은 중국과 관련국들과의 영토분쟁의 성격도 있지만 미중 간 역학관계를 나타내 주는 사안이기도 하다. 미국은 직간접적으로 동아시아에서의 해양영유권 분쟁에 개입의사를 표명하고 있으며 중국은 미국의 개입을 적극적으로 차단하고자 하고 있다. 정치경제적 이유로 중국은 동아시아 해양에서의 주도권을 획득하기 위하여 보다 공세적인 전략을 취할 것이며 특히, 동아시아 및 서태평양, 인도양을 연결하는 해상교통로를 장악하여 미국의 해양주도권을 위협할 것으로 전망되고 있다(한국해양전략연구소, 2014). 반면, 기존 해양지배세력으로서의 미국은 해양패권을 유지 및 공고화하기 위하여 현재 아시아 증시 전략을 펼치고 있으며 이러한 전략이 중국과 해양에서의 패권 경쟁 상황으로 전개되고 있으며 해양에서의 미중 간 군사적 충돌 가능성을 높이고 있다(박창권, 2013; 이재형, 2013; 임경한, 2013). 중국은 만일 발생할 수 있는 미국과의 군사적 충돌에 대비하기 위한 전략의 수립과 전력의 증강에 매진하고 있다. 중국은 대륙국가의 전통적 해양전략 사상인 연안에서의 소극적 해양거부 전략을 근해적극방어 전략으로 전환하였다. 이러한 근해적극방어 전략은 소위 제 1도련선 및 제 2도련선 방어 개념으로 구체화되고 있으며 궁극적으로는 원해에서의 공세적이고 적극적인 방어를 목표로 하고 있다. 이러한 전략을 구현하기 위하여 중국은 원해작전 능력 향상에 초점을 두고 항공모함 및 원자력 잠수함, 그리고 초수평선 작전을 수행할 수 있도록 레이더와 위성, 무인항공기 등을 도입 및 개발하고 있다(임경한, 2014).

중국의 적극적 해양전략과 급격한 해군력 팽창은 주변국들에게 위협적으로 인식이 되고 있으며 이에 주변국들도 적극적인 해양전략을 추구하며 해군력 증강에 돌입하고 있다. 이와 관련하여 박성용(2013)은 중국에 대응하기 위해 미국 및 일본, 러시아, 한국이 경쟁적으로 해군력을 증강하고 있으며 이들 국가들의 해군력 증강은 전력의 질적 강화와 잠수함 전력 증강, 해양세력투사 능력 및 원양 작전 능력 향상이라는 특징을 보이고 있다고 분석하였다. 또한, 비록 현재의 해군력 증강 현상이 전면적인 해군군비경쟁으로 평가하기는 어려우나 향후 전형적인 안보딜레마로 인한 해군군비 경쟁 양상이 역내에서 발생할 수도 있다는 점을 지적하였다.

한편, 중국의 해군력 팽창에 대응하기 위한 한국의 전략적 대응 방향에 관한 연구

들로 장정호 외(2013, 138)는 중국의 팽창적 해양전략에 대비하기 위해서 중장기 국방안보전략 차원의 해양전략의 수립과 시행법 제정 및 추진부서 설치, 중국과의 양자 해양안보협력 포럼 창설, 동아시아 다자간 해양안보협력 강화에 있어서 한국의 보다 적극적인 역할 추진, 그리고 원거리 지역도서 분쟁을 대응할 수 있도록 효율적인 해군력의 증강이 필요하다고 제안하였다. 이상호 외(2013)는 한반도 및 동북아 지역에서의 전쟁 억제력 강화를 위해 한국 해군은 수상함과 잠수함, 중형 항공모함에서 운용할 수 있는 항공력 등으로 구성된 대규모 전략기동부대를 보유해야 한다고 주장하였다. 이표규(2014)는 해양자원 확보 및 해상교통로 보호, 그리고 주요 도서에 대한 사전 선점 및 확보, 지속 통제를 위하여 해병대의 역할 확대가 필요함을 역설하였다. 김기주 외(2013)는 중국의 잠재적 위협에 대비하여 한국 해군은 근해에서의 해양균형 전략을 추구해야 한다고 주장하였다. 여기서 균형의 의미는 중국 해군과의 절대적 균형화가 아닌 필요한 시간과 장소에서 필요한 기간만큼 제한적으로 해양우세를 달성하는 상대적 균형을 의미한다. 이러한 전략을 구현할 수 있는 최적의 전력형태로 기동함대를 제시하며 한국해군은 기존의 기동전단을 확대·개편하여 기동함대 건설을 조속히 추진해야 한다고 역설하였다. 이상의 연구들은 현실주의적 시각에 입각하여 중국 위협을 기반으로 대응전략과 전력 건설 방향을 논의하고 있다. 반면, 이상엽(2013)은 현재 한국 해군이 지향하는 대양해군 건설이 중국을 포함한 주변국에 대한 위협인식에 대한 반응의 결과가 아니라 한국이 새로운 국가정체성을 자각하고 인식함에 따라 해양안보영역에서 확대된 역할을 위한 노력의 결과라고 주장하며 구성주의적 접근법을 소개하였다.

서해 북방한계선(이하 NLL) 관련 연구도 활발하게 이루어지고 있는데 하태영 외(2013) 및 하태영(2014)은 정전협정과 남북기본합의서, 유엔해양법협약 및 국제법의 검토를 통하여 NLL의 법적 정당성을 확인하였다. 즉, NLL은 적대행위와 무장행동을 중지하는 정전협정의 기본 성격과 부합하여 실질적인 해상경계선 역할을 해왔다는 점, 남북기본합의서 이후 NLL의 효력을 남북한이 합의·존중해왔다는 점, NLL은 중간선의 원칙에 의거 획선되었다는 점, 그리고 국제관습법적 차원에서 북한이 NLL을 묵시적으로 인정·준수해왔기 때문에 ‘묵인의 원칙’이 적용될 수 있다는 점을 들고 있다. 더불어, 북한의 NLL 무실화 시도를 원천 차단하기 위해서는 먼저 남북협상 시 서해 NLL을 존중할 것을 협상의 조건으로 명시해야 하며 만일 북한이 도발할 경우에는 도발 원점에 대한 강력한 타격 등 단호한 대응이 필요하고 이를 위한 서해 NLL 인근의 합동전력을 조속히 보강해야 한다고 주장하였다. 반면, 장웅석(2013)은 NLL을 대립과 갈등의 경계선이 아닌 전략적 협력의 장으로 보는 인식적 전환이 필요하다고 주장하며 정략적이고 이념적인 논쟁의 대상으로서 NLL을 바라보면 안

된다고 역설한다. 이에, 2007년 남북한 정상이 합의한 서해평화협력특별지대 구상을 발전적으로 재검토할 필요가 있음을 지적하며 발전 방안들로 서해연안 접경지역의 생태환경 및 역사문화적 가치를 제고하고 서해에서의 공동어로를 포함한 수산업 전반에 걸친 협력을 활성화하며 특히, 인천-개성-해주를 한반도 중추경제지대로 발전시킬 것을 제안하였다.

2) 해양분쟁

21세기만큼 해양분쟁이 첨예한 시기는 없었다. 특히, 동아시아 지역은 그 어느 때보다도 해양분쟁으로 인한 역내 갈등이 심화되고 있는 상황이다. 근원적인 이유는 해양의 전략적, 경제적 가치가 증대함에 따라 각국이 해양에서의 국가이익을 극대화하기 위해 양보 없는 경쟁을 하고 있고 자국의 해양영토를 확장하기 위해 치열한 노력을 벌이고 있기 때문일 것이다. 동아시아 해양분쟁의 주요한 유형에는 도서 영유권 분쟁과 해양경계선 획정 분쟁, 그리고 어업분쟁이 포함되며 이 중 가장 핵심적인 주제는 도서 영유권 분쟁이다. 역내 도서 영유권 분쟁에는 한일 간 독도문제, 중일 간 조어도 분쟁, 러일 간 쿠릴열도 분쟁, 중국과 동남아시아 관련국들 간 남사군도서사군도 분쟁이 있다. 이와 관련한 대부분의 국내 연구들은 분쟁의 원인 및 과정, 전망 그리고 분쟁 사례별 각국의 입장과 대응방향을 논의하고 있다.

동아시아 도서 영유권 분쟁의 심화 요인에 관하여 강희각(2013, 122-125)은 공세적 현실주의 시각에서 첫째, 미중 간 패권경쟁 구도하에서 중국의 부상과 미국의 상대적 힘의 약화로 인해 상호 역내 주도권 경쟁의 결과가 해양분쟁으로 표출되고 있고 둘째, 도서 및 해양의 전략적 가치가 증대함으로 인해 각국이 해양자원 쟁탈전을 벌이고 있으며, 셋째, 도서 영유권의 실효적 지배국에 대해 부상하는 강국이 공세적인 팽창전략을 펼치고 있다는 점을 지적하였다. 손기섭(2013)은 역내 해양영토분쟁이 증폭되고 있는 원인으로 역사적 연원에 대한 이해당사국의 입장이 변화하고 있지 않고 중국, 일본, 러시아의 국내정치적 상황이 보수 우경화되고 무엇보다도 민족주의적 경향이 농후해지고 있으며 유엔해양법협약 발효와 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ) 확장에 따른 각국의 해양자원 확보 경쟁이 심화되고 있는 점을 제시하였다. 한편, 고충석 외(2013)는 역내 도서 영유권 분쟁의 핵심 원인으로 민족주의를 지적하였는데 민족주의는 영토분쟁의 심각성을 높이는 촉매제의 역할을 함으로써 갈등수준을 확대하고 상호불신을 조장하여 갈등해결을 어렵게 하는 근본 원인이 되고 있다고 주장하였다. 특히, 저자들은 중국의 국가 위상 강화와 맞물려 영토 민족주의가 지속강화될 가능성이 높으며 이로 인해 역내 국가 간 갈등이 높아질 것을 우려하였다.

도서 영유권 분쟁 사례별 연구들을 살펴보면 먼저, 독도 문제와 관련한 연구들이 다수를 차지하고 있다. 독도 관련 기존 연구들 대부분이 독도의 역사적 권원 및 국제 법적 효력, 지리적 위치 등을 통해 한국의 영유권에 대한 당위성을 주장하였다면 최근의 독도 관련 연구들은 독도에 대한 인식과 교육, 그리고 구체적인 대응전략을 연구하는 경향을 보이고 있다. 최장근(2014)은 한일 간 독도문제는 근본적으로 한국의 고유영토론과 일본의 영토팽창론 사이의 인식적 격차가 자리 잡고 있다고 지적하였다. 흥미로운 것은, 미국 또한 역사적으로 볼 때 영토팽창론적 인식을 갖고 있기 때문에 미일 간에는 영토인식이 동일한 반면 한국과는 상이하기 때문에 독도를 둘러싼 미일 간 전략적 결함을 경계해야 한다고 강조하였다. 정병준(2013)은 1950-1970년대 미국 중앙정보국(CIA) 비밀해체 문서들을 분석하여 미국정부(CIA)의 독도 문제에 관한 인식을 추적하였는데 CIA는 1951년 이래 독도를 한일 간 영토분쟁 지역으로 인식하고 있음을 밝혀내었다.

이용호(2013, 2014)는 일본의 왜곡된 독도 교육에 대응하기 위하여 한국도 보다 체계적이고 강화된 독도 교육을 실시해야한다고 주장하면서 초·중·고등학교의 독도 교육과 성인의 독도교육을 유기적으로 연계하고 교육방법에 있어서도 이론 및 현장 교육을 결합한 다양한 방법론을 활용하며 교육 실행의 주체는 국가(정부)가 되어 적극적이고 능동적으로 실행해야 한다고 제안하였다. 현혜경(2013)은 도서영유권 분쟁에 있어서 기념의례 제정의 효과에 관한 연구를 수행하였는데 일본이 '다케시마의 날'을 제정하여 기념의례를 정기적으로 실시함으로써 국내적으로는 자국민들에게 독도를 자국의 영토로 내면화시키고 있고 국제적으로는 독도를 분쟁 지역으로 국제 사회에 인식시킴으로써 한국과의 영토분쟁에서 우위를 선점하고 있다고 분석하였다.

독도에 대한 영유권을 수호하기 위한 전략에 관한 연구로 이종석(2013)은 다음과 같은 다섯 가지의 구체적인 실행전략을 제시하였다. 첫째, 독도 문제의 본질을 한국의 주권회복의 문제로 설정하여 독도문제를 영토문제가 아닌 역사문제로 전환시켜야 한다. 둘째, 독도정책의 기초를 기존 '조용한 외교'에서 '실사구시적인 정책'으로 전환하여 보다 공개적이고 공세적으로 독도에 대한 한국의 주권을 강화한다. 셋째, 독도 연구의 강화 및 선택적 집중이 필요한데 역사적 고증 연구와 국제법 분야 연구를 강화해야 한다. 넷째, 국제사회의 지지를 확보해야 하는데 특히, 미국의 지지를 확보할 수 있도록 노력해야 한다. 다섯째, 일본 국민의 인식을 변화시키기 위해 공공외교를 강화해야 하며 일본 내 양심세력과 시민사회와 연대하여 일본 국민의 왜곡된 인식을 바로 잡아야 한다. 한편, 고봉준(2013)은 독도 문제와 관련하여 복합적 관점에서 다양한 대응방안을 마련해야 한다고 주장하는 동시에 한일 간 전면적 군사충돌의 가능성은 희박하기 때문에 독도 문제의 군사적 해결방안은 타당성과 유용성이 낮다

고 강조하였다. 따라서, 보다 효과적인 방안은 대결적 구도가 아닌 공동의 이익을 창출하는 구도를 추구해야 한다고 역설하였다.

조어도 분쟁 이슈도 국내 학계의 관심을 많이 받고 있는데 이는 2012년 9월 일본의 조어도 국유화 조치 이후 중일 간 대립 강도가 심화됨에 따라 관심도가 증대된 결과로 보인다. 조어도 관련 최근 연구들은 조어도에 대한 중일 간 인식과 조어도 분쟁 시 미국의 개입 전략, 그리고 조어도를 둘러싼 중일 간 무력충돌 가능성에 대하여 논의하고 있다. 윤호(2013)는 1972년 중일 국교정상화시 조어도 논쟁을 보류하기로 합의했던 일본이 국교정상화 40주년을 맞이하는 중요한 해에 중국의 강력한 반대를 무릅쓰고 국유화를 단행한 것은 미국과 함께 중국을 견제하기 위한 목적과 중국의 기존 영토정책인 '양보'와 '인내'로 중국이 강하게 반발하지 않을 것이라는 판단, 일본 국내 정치적 목적과 우경화, 왜곡된 역사인식, 그리고 대국 전략의 추진이 배경이 되었다고 지적한다. 하지만, 일본의 오판은 중국의 민족주의를 강하게 자극하였으며 조어도에 관한 현상유지 정책을 먼저 깨뜨림으로써 양국 간 신뢰도를 심각히 훼손하였고 이에 중국은 외교, 경제, 군사, 문화 등 다층적인 측면에서 유례없는 강경한 대응을 실시하고 있다고 분석하였다. 이명찬(2013)도 조어도 분쟁의 단조를 제공한 것은 일본이 그동안 유지되어 오던 '판단 보류'의 암묵적 합의를 깨뜨린 것이며 분쟁의 근원적인 요인을 중국의 급격한 국력성장에 따른 '힘의 변환(power shift)'과 치욕적 역사에 대한 청산 의지가 상호 작용하는 과정에서 발생하는 현상으로 진단하였다. 이성환(2013)은 중국 대학생들을 상대로 조어도 분쟁에 관한 인식을 설문조사 하였는데 중국 대학생들은 조어도에 대한 영유권 인식이 매우 강하였으며 조어도 분쟁의 원인을 일본의 자원확보와 침략정책이라고 보고 있고 조어도 분쟁의 해결을 위해 국제사회의 여론이 중요하며 중국의 영유권 유지하에 자원 공동개발을 해야 한다고 인식하고 있다는 점을 밝혀냈다. 반면, 허원영(2014)은 조어도를 둘러싼 현재의 중일 간 대립의 원인을 일본의 시각에서 다루었는데 저자는 조어도 분쟁의 근본적 원인을 2000년대 초반 중국의 동중국해 개발 및 진출을 위협적으로 인식한 일본이 조어도에 대한 영토인식을 강화하고 해양정책을 종합적으로 정비하는 등 중국의 적극적 동중국해 진출에 대한 반작용적 대응의 결과라고 평가하였다.

나영주(2013)는 조어도 분쟁을 중일간의 단순한 영유권 분쟁이 아닌 역내 헤게모니 경쟁으로 보면서 기존 패권국인 미국이 개입할 수 밖에 없는 구조적 특성을 가지고 있다고 주장하면서 미국의 개입 정책을 분석하였다. 저자는 미국이 선택할 수 있는 정책을 세 가지로 분석하였는데 먼저, 전략적 모호성(strategic ambiguity) 정책으로 이 전략은 미국이 조어도가 미일 안보조약의 관할권 아래에 있다는 점을 지속적으로 강조하고 있다는 점에서 미국이 중립적인 입장을 취하기는 어려울 것으로 판단하였다.

두 번째 전략은 전략적 확실성(strategic certainty) 정책으로 중국을 억지하고 일본과의 동맹을 공고히 하는 측면에서 유용하지만 이 정책을 구사할 시 동아시아에서의 냉전적 구조를 고착시킬 수 있는 가능성이 높다고 지적하였다. 마지막으로 전략적 유연성(strategic flexibility) 정책으로 분쟁이 확산되지 않게 유지하면서 중국과 일본과의 관계를 관리할 수 있는 장점이 있다고 평가하였다. 결국, 미국은 동맹의 딜레마와 역내 냉전적 구도의 형성을 동시에 해결할 수 있는 정책을 구현해야 한다고 제시하였다. 조어도 분쟁에 대한 미국의 정책과 관련하여, 이태환(2014)은 미국이 조어도 분쟁 관련하여 행정관할권과 주권을 각각 분리하여 대응하고 있다고 보면서 조어도 분쟁이 미국의 행정관할권 대상에는 해당되지만 영유권 분쟁에 대해서는 중립적이라는 일관된 입장을 보이고 있다는 점을 지적하였다. 이는 미국의 정책이 동북아에서의 현상유지를 목표로 하고 있는 것이며 이러한 정책은 당분간 유지될 것으로 전망하였다.

2012년 이후 격화되는 중일 간 조어도 분쟁의 양상으로 양국 간 무력충돌 가능성에 대한 관심이 높아졌다. 경험적으로 영토분쟁은 전쟁 가능성을 높이는 가장 핵심적 독립변수이다. 이러한 차원에서 김기주 외(2013)는 조어도 영유권을 놓고 중국과 일본이 무력 충돌을 할 것인가에 대하여 '전쟁의 단계(The Steps to War)' 이론을 적용하여 전망하였다. 전쟁의 단계 이론은 영토분쟁을 벌이고 있는 두 국가가 외부동맹을 맺고 있고 양국이 경쟁관계이며 군비경쟁이 진행중이라면 두 국가 간 5년 이내 전쟁 발생 가능성이 90%에 이른다는 점을 통계학적으로 검증하였다. 이러한 네 가지 독립변수를 조어도 분쟁에 적용한 결과 중일 간 영토분쟁은 명확히 존재하고 있으며 각각 외부 동맹을 맺고 있다. 다만, 북중동맹은 유의미한 영향력이 없으며 미일동맹은 전쟁의 가능성을 증대시키는 것보다는 전쟁을 억제하고 균형화하는 역할을 하고 있는 것으로 평가하였다. 경쟁관계의 경우 중일 양국은 역사적으로 역내에서 경쟁관계를 유지하고 있었고 군비경쟁 변수는 엄밀한 의미에서 양국 간 군비경쟁 양상은 일어나고 있지 않지만 해군력 군비증강은 주목할 필요가 있고 이로 인한 군비경쟁의 가능성이 상존하고 있음을 지적하였다. 결론적으로 조어도를 둘러싼 중일 간 무력충돌 가능성이 충분히 내재해 있는 것으로 평가하였다.

남중국해 도서분쟁 이슈도 국내 학계의 지속적인 관심을 받고 있다. 변창구(2013)는 중국이 남중국해에서 공세적인 정책을 펼치는 동인으로 중국의 해양으로의 영향력 확대와 미국의 아시아 재균형 정책에 대한 대응, 남중국해의 전략적 가치의 증대, 그리고 중국 국민들의 민족주의적 압력을 지적하였다. 이러한 중국의 공세적 정책은 동남아국가들의 안보불안을 증대시키고 동 해역에 대한 전략적, 경제적 이해관계가 깊은 미국의 적극적인 개입을 유도함으로써 중국 대 미국+아세안국가 간 대립구도가 형성되고 있다고 분석하였다. 같은 맥락에서 박광섭(2013)도 남중국해 스카버러 쇼울

을 둘러싼 중국과 필리핀의 분쟁의 근원적 이해관계는 결국 필리핀과 미국의 전략적 이해 관계가 수렴하여 필리핀+미국 대 중국의 대결구도로 전개되고 있으며 따라서 미국과 중국 간 대리전 양상으로 필리핀과 중국의 충돌을 배제할 수 없다고 진단하였다. 이대우(2014)도 남중국해의 해양영토분쟁은 남중국해의 지정학적 가치가 높아짐에 따라 이 해역에 대해 기존 미국의 영향력을 유지하려는 목표와 중국이 자국의 부상에 따른 동 해역에 대한 영향력을 확대하려는 목표 사이의 갈등으로 보았다. 특히, 저자는 EEZ에서의 군사활동에 대한 미국과 중국의 대조적인 입장³⁾을 논하면서 남중국해에 대한 미중 간 제해권 경쟁이 본격화할 것이라고 전망하였다.

쿠릴열도 분쟁 관련 국내 연구는 매우 미진한 것으로 평가된다. 최태강(2013)은 러시아와 일본 간 영토분쟁을 스탈린시대(1926-1953)부터 메드베테프시대(2008-2012)까지의 러일 간 외교 관계의 역사적 변천과 양국의 쿠릴열도 정책의 전개과정을 매우 세밀하게 분석하였다. 저자는 1945년 이후 분쟁화 된 쿠릴열도 영유권분쟁에 관하여 지난 70여년 동안 '2도 반환' 정책 등 진전의 여지가 있었기는 하지만 아직도 양국 간 기본입장에는 큰 변화가 없다고 결론을 내린다. 따라서, 일본은 '4도 일괄 반환'을 추구하기 보다는 양국이 상호 윈윈할 수 있는 '2도 반환+알파(하보마이와 시코단 2도 반환 및 나머지 구나시리와 에도로후 2도 주변 해역에 대한 공동개발)' 방식으로 쿠릴열도 분쟁을 해결하는 것이 현실적인 방안임을 제안하고 있다. 한편, 와다 하루키(2013)는 일본인의 입장에서 쿠릴열도 분쟁을 해결하기 위해서는 첫째, 기존 영토분쟁 관련 조약협정·선언·공동성명을 존중하고, 둘째, 기존 주민의 생활 보장 등 영토의 현재 상태를 유지하며, 셋째, 양국에게 공평한 이익을 주는 방향을 모색해야 한다는 3가지 원칙을 제시하면서 이러한 원칙들은 역대 다른 영토분쟁들에게 공통적으로 적용가능하다고 주장하였다.

이어도 관련 국내 연구는 상대적으로 미흡하였다. 고충석 외(2013)는 한중 간 이어도 관할권 문제가 조어도 분쟁에서 기인한 중국의 민족주의의 영향으로 해결이 더 어려워지고 있다고 평가하였다. 이러한 주장은 중국 언론들의 이어도 이슈에 대한 보도 행태에서 잘 나타나고 있다고 보았는데 중국 언론들은 쑤엔자오(이어도의 중국명)를 한국이 불법 침략 점거하고 있다고 비판하면서 매우 자극적이고 왜곡된 내용을 가감 없이 보도하고 있음을 지적하였다. 따라서, 중국이 이어도 문제를 민족주의적 차원에서 대응하여 양국 간 갈등이 심화되지 않도록 민간 및 정부를 포함한 다층적인

3) 미국은 타국의 EEZ 내에서 사전 허가 없이 군사훈련 및 정보 수집과 같은 군사활동을 전개할 수 있다고 주장하는 반면, 중국은 EEZ 내에서 군사활동을 하기 위해서는 사전 승인을 받아야 한다고 주장하고 있다. 이는 유엔해양법협약 제 56조(배타적경제수역에서의 다른 국가의 권리와 의무)등 관련 조항에 대한 상호 해석의 차이가 있기 때문이다.

접근법이 요구됨을 강조하였다. 박창건 외(2013)는 한중 양국이 이어도 문제의 평화적, 외교적 해결의 필요성을 공감하고 있으나 해양경계획정의 원칙에 있어 한국의 '중간선 원칙'과 중국의 '형평의 원칙' 간 좁힐 수 없는 간극이 존재하고 있음을 확인하였다. 저자들은 이어도 문제는 해양자원 보존 및 관리, 해양과학 협력, 그리고 역내 안보·군사 협력의 매개체 역할을 제공할 수 있다고 보고 한중 간 대립이 아닌 협력이 필요함을 역설하였다.

3. 비전통적 해양안보 분야에 관한 연구동향

1) 해양안보

본 연구는 해양안보 분야를 해양에서의 초국가적 위협과 불법적 행위로 한정하였으며 이러한 범주에는 해적, 해상테러리즘, 대량살상무기 확산방지구상(PSI), 밀입국, 인신매매 등 해양범죄가 포함된다. 비전통적 해양안보 분야의 핵심주제는 해상교통로 보호이다. 탈냉전 이후 세계화 및 경제적 상호의존도 높아짐에 따라 국제 무역량은 날로 증가하고 있고 이에, 국제 무역량의 약 80%이상이 운송되는 해상교통로의 안전에 대한 중요성이 더욱 부각되고 있다. 반면, 해상교통로의 안전을 교란하고 위협하는 해적과 해상테러리즘과 같은 비전통적 위협들은 날로 증대하고 있는 실정이다. 한국의 경우, 무역량의 약 99.7%와 원유 수입량의 100%를 해상운송에 의존하고 있기 때문에 해상교통로의 안전을 확보하는 것은 국가의 생존과 직결되는 사활적인 문제이다. 이에, 한국의 해상교통로를 위협하는 요소들에 대한 학계의 관심은 지속적으로 이루어지고 있다.

2011년 1월, 소말리아 해적에게 피랍되었다가 한국 해군의 청해부대가 실시한 '여명의 작전'을 통해 구출된 삼호주얼리호 사례 이후 소말리아 해적에 대한 관심이 높아졌다. 이동규 외(2013)는 2006년 이후 소말리아 해적에 의한 피랍사건이 8건이나 발생했음에도 불구하고 왜 삼호주얼리호 사건에서만 한국 정부는 군사작전을 수행했는지에 대한 연구질문을 가지고 다중흐름모형을 적용하여 한국정부의 대응변화 과정을 고찰하였다. 연구결과 소말리아 해적에 의한 초기 피랍사건에 비해서 후속사건으로 갈수록 사건의 이슈화가 커졌고 이에 대중과 정책결정자들의 관심을 끌었으며 다양한 정책대안들이 논의되었다. 궁극적으로는 기존 피랍사건들에 대한 소극적 대응 정책이 삼호주얼리호 사건에서는 적극적 대응 정책으로 전환되게 되었다는 점을 밝혀냈다.

김종수(2014)는 소말리아 해적의 위협에 대응하기 위한 방안중의 하나로 최근 해

운업계가 채택하고 있는 민간무장보안요원(Privately Contracted Armed Security Personnel: PCASP)과 민간보안회사(Private Maritime Security Contractors: PMSC)의 효과성 및 승선 규제에 관한 연구를 실시했다. 저자는 해적행위의 증가와 전술의 다양화로 인해 다국적 해군에 의한 소말리아 해적의 대처에 한계가 있기 때문에 해운업계의 PCASP와 PMSC의 의존도가 증가하고 있으며 이러한 추세는 지속될 것이라고 진단하였다. 하지만, PCASP의 승선 및 총기 운반에 관한 관할권 행사에 있어 IMO지침 및 UNCLOS 조항 등이 기국과 연안국을 포함한 다른 국가들 간에 어느 국가가 관할권을 행사해야 하는지에 대해 명확한 규정을 제시하고 있지 않고 국제법상 PCASP에 의한 합법적 무력사용에 대한 규정이 부재하다는 점을 지적하였다. 따라서, 한국을 포함한 각국이 PMSC 관련 법률 및 규정을 조속히 제정할 필요가 있음을 제안하였다.

김석수(2013)는 정치경제학적인 차원에서 소말리아 해적 문제의 근원적 해결방안에 관하여 논의하였다. 저자는 소말리아 해적의 발생 원인을 소말리아 국가의 통제력 약화와 빈곤 그리고 저개발로 판단하고 해결 방안으로 소말리아 중앙정부의 복원 및 정치·경제·사회적 발전을 제시한 유엔안보리의 대응책은 현실성이 없음을 주장하였다. 보다 근본적인 문제는 해적 정치경제에 의존하고 있는 지역 여건과 해적과 시민사회, 부족 및 종교지도자들간 밀접한 연대와 같은 내부 메커니즘에 있다고 지적하였다. 따라서, 소말리아 해적 문제는 유엔안보리의 안보와 발전 조항을 통한 접근법과 함께 해적을 통제할 수 있는 지역 정치세력들과 거버넌스 구조에도 집중함으로써 이상과 현실의 균형을 추구해야 한다고 주장하였다.

이기완(2013)은 동아시아에서의 초국가적 위협 현상을 진단하면서 말라카 해협 해적 및 해상테러의 위협에 대하여 분석하였다. 저자는 탈냉전 이후 해적의 활동이 증가한 것은 미 해군력의 상대적 축소와 활동 감소, 역내 경제적 상황 악화, 좁은 수로 및 선박의 기동성 감소, 그리고 역내 국가간 안보협력 부재의 결과로 평가하였다. 특히, 한국, 중국, 일본의 수출입 물동량의 70%이상과 원유의 80% 이상이 지나가는 핵심적 해상교통로인 말라카 해협에 대한 해적 행위와 해적과 이슬람 과격 단체들과의 연계로 인한 해상테러의 가능성이 증대하고 있음을 우려하였다. 이에, 말라카 해협에서의 대해적 및 대해상테러를 위한 국제적 협력⁴⁾이 강화되어야 한다고 강조하였다. 같은 맥락에서 이정덕(2013)도 해당 해역의 연안 국가들의 순찰 강화 방안

4) 말라카 해협에서의 해적 행위를 예방하기 위해 2004년 아세안 지역 16개국에 의해 '아시아지역 해적방지협정(Regional Cooperation Agreement on Anti-Piracy in Asia: ReCAAP)'이 체결되었으며 말라카 해협 주변국인 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르 3국 합동 순찰도 수행중이다.

이외에도 선박자체의 다양한 자위책과 국가 간 정보교환 활성화, 해적의 적법한 사법 처리를 위한 국내법 마련, 그리고 전담 조직의 전문성 및 유관 조직 간 임무분담 명확화 및 협력체계 강화 등이 필요하다고 역설하였다. 문정인 외(2013)도 해상교통로 안전에 대한 포괄적 국제 협력이 미흡하다는 점을 지적하며 정부와 학계, 관련 이해관계 행위자(해운회사 등)가 모두 포함되는 가칭 ‘국제해상교통로 안전 및 안보 포럼(ISLOCSSF: International SLOC Safety & Security Forum)’을 구성해야 한다고 제안하였다.

이용호(2013)는 2002년 서산호 사건을 계기로 해양에서의 대량살상무기와 관련 물자에 대한 확산방지를 위해 2003년 미국 주도하에 출범한 대량살상무기 확산방지 구상(PSI)의 발전 현황과 한계점을 논의하였다. 저자는 PSI가 출범한 지 10주년이 되는 시점에서 출범초기에 비해 상당한 성과가 있었다고 평가하였다. 예를 들면, PSI의 핵심 활동인 의심물자 적재 선박에 대한 차단원칙이 참여국간에 합의가 되어 양자 간 승선협정이 체결중이고 참여국 간 차단훈련도 정기적으로 실시중이며 관련 레짐인 컨테이너화물검색구상(Container Security Initiative)과도 협력중이다. 무엇보다도 PSI 구상에 동참하는 국가들이 증가하여 참여국이 출범 당시 11개국에서 102개국으로 확대되었다는 점은 의의가 크다고 평가하였다. 하지만, 이와 같은 성과에도 불구하고 PSI는 차단원칙에 대한 국제법적 근거가 미비하고 해상에서의 차단 활동이 영해에서의 무해통항권과 공해의 자유 원칙을 보장하는 유엔해양법협약과 충돌하고 있으며 차단대상에 대한 선택적 차단 및 오판에 의한 차단, 그로 인한 배상의 책임문제 등이 내재해있고 효율성 측면에서도 대량살상무기의 통제에 있어 PSI의 기능이 제한되고 있는 점과 같은 한계점도 있음을 지적하였다. 따라서, 이러한 한계점을 극복하기 위한 국제적 협력 및 개별 국가의 노력이 필요함을 강조하였다.

해양에서의 안정적 질서를 교란하는 해양범죄와 해양오염, 해양사고 등이 증가함에 따라 해양경비의 수요가 증대하고 있다. 서진적(2014)은 2012년 한해 발생한 해양사고가 선박 1,632척이었으며 해양범죄는 총 45,822건, 해양오염사고는 253건에 달했다고 밝히면서 해양경비 수요가 폭발적으로 증가하고 있는 실정임을 지적하였다. 반면, 해양경찰의 인력과 조직 및 장비는 상대적으로 부족하여 이러한 해양경비수요를 효율적으로 대처하기에 역부족이라고 진단하였다. 이에, 해양경찰은 해양안전 관리를 위해 항공기를 이용한 수색구조 작전으로 전환하고 해양응급의료 체계 및 인력, 장비를 보강해야 한다고 제안하였다. 또한, 해상치안 강화를 위한 관계 기관과의 공조체계를 공고히 하고 해양오염 방제의 효율화를 위해 관련 법률을 제정 및 정비하며 해양오염 초동대응팀을 운영해야한다고 강조하였다. 특히, 저지는 세월호 사고로 인한 해양경찰의 해체 시 해양경비의 효율성을 저하를 심각히 우려하였다.

임채현(2014)은 한국의 관할 수역내에서 발생하는 중국의 불법조업 어선에 대한 검문·검색 및 사법절차 진행 등 단속과정에서의 문제점과 해결방안을 논의하였다. 저자는 한국의 영해 및 배타적 경제수역에서 불법조업을 자행하다가 나포된 중국어선이 최근 5년간(2008-2012) 2,184척에 달하고 있으며 그 양상도 점점 폭력화 및 조직화되고 있고 저항형태도 매우 흉포화되고 있는 추세라고 밝혔다. 하지만 불법외국조업선에 대한 사법 처리 시 나포 및 압송되는 외국 선원의 형사소송법상 지위 문제가 불명확하고 불법조업선을 조기 반환해주고 있으며 해상검문·검색의 절차 및 추적권 행사의 성립조건에 대한 법적 논란이 존재하고 있음을 지적하였다. 따라서, 나포 및 압송 외국 선원에 대한 억류의 구체적 요건을 부여하고 불법조업선의 조차 반환 관행을 중지하며 해상검문·검색 및 추적권 행사의 요건을 명확히 할 필요가 있다고 주장하였다.

2) 해양협력

해양협력 분야는 해양을 갈등이 아닌 협력의 매개체로 인식하고 해양을 통한 협력을 도출할 수 있는 방안을 모색하는 분야이다. 이러한 범주에는 해양레짐, 해양가버넌스, 해양공동체와 같은 자유주의적 접근법이 포함된다. 앞서 언급한 바와 같이 해양협력 분야의 분석 대상으로 선정된 연구는 동북아 해양레짐의 가능성과 한계를 논의한 배규성(2013)의 연구가 유일하다. 배규성(2013)은 동북아 지역의 도서 분쟁 격화 및 역내 정치·안보 환경의 냉전적 구도화로 인한 긴장과 갈등을 완화하고 국가 간 신뢰를 통한 협력 메커니즘인 해양레짐의 창출이 절실히 필요하다고 강조한다. 하지만, 동북아는 다자간 협력의 경험이 매우 부족하고 북한이 비협력적인 자세를 보이고 있으며 역내에는 아직 미해결된 영유권 분쟁과 해양경계획정 분쟁이 남아 있기 때문에 동북아의 해양지역주의에 부정적인 영향을 미치고 있다고 진단하였다. 저자는 해양레짐이 형성되기 위해서는 먼저, 협력에 대한 긍정적 인식이 존재해야 하고 회원국들이 레짐에 참여하는 것이 이익이 더 많다는 것과 레짐안에서 각 국가는 평등하다는 것을 인식해야 하며 정치적 논쟁을 최소화하기 위해 덜 민감한 부분부터 협력을 시작해야 한다고 주장하였다. 이에 해양환경보호레짐이 좋은 본보기가 될 수 있으며 이러한 차원에서 동해의 환경보호레짐을 형성할 필요가 있음을 제안하였다.

IV. 결론 : 평가 및 시사점

동아시아 해양이 협력과 공동이익의 바다가 아닌 갈등과 자국이익의 바다로 변하고 있다. 이러한 변화의 핵심적 동인은 대부분의 연구자들이 지적한 것처럼 중국의 해양굴기에 따른 해양세력화에 있다. 해양대국으로 부상하는 중국은 공세적 해양전략을 추구하고 있고 해군력을 급격하게 증강하고 있으며 해양에서 현상파타적 행위를 보이며 적극적으로 해양으로 진출하고 있다. 이러한 중국의 일련의 도전적인 전략과 행위들은 동아시아 해양안보질서의 불안정성 및 불확실성을 증대시키고 있다. 이와 같은 현상은 해양안보에 관한 국내 연구들에 잘 나타나 있다. 즉, 동아시아 해양안보 질서를 비판적으로 보는 현실주의적 시각이 지배적이며 이에, 전통적 해양안보 위협 분야인 해양전략과 해양분쟁에 관한 연구들이 약 81%(총 48건 중 41건)를 이루고 있다. 세부 주제들로 미중 해양패권 경쟁의 가속화, 역내 공세적 해양전략의 충돌 및 해군력 증강 경쟁의 심화, 그리고 역내 도서 영유권 분쟁으로 인한 무력충돌 가능성 고조 등이 연구되었으며 이러한 연구 경향은 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

반면, 비전통적 해양안보 분야인 해양안보와 해양협력에 관한 연구는 전체 연구의 약 19%(총 48건 중 9건)에 불과하며 특히, 해양협력에 관한 연구는 단, 1건에 불과하였다. 현실 상황을 투영한 연구들이 더 많이 수행되는 것은 당연한 일일 수도 있으나 자칫 연구의 편향성으로 인해 연구 주제의 균형이 훼손되고 이론적·정책적 불균형성을 양산할 수 있다는 점은 우려스러운 현상이 아닐 수 없다. 따라서, 향후에는 동아시아 해양을 경쟁과 대립의 장에서 협력과 화해의 장으로 변경하고자 하는 방안을 모색하는 연구들이 보다 활발하게 수행되기를 기대한다. 이러한 측면에서, 전통적 해양안보 분야에서는 해양대국으로 부상하는 중국과 현존 해양패권국인 미국과의 마찰을 어떻게 줄일 것인가에 대한 방안과 해양세력으로서 부상하는 중국을 어떻게 현 해양질서속에 자연스럽게 평화롭게 편입시킬 것인가에 대한 논의가 필요할 것으로 본다. 비전통적 해양안보 분야에서는 상대적으로 관심을 덜 받은 해양경계선 확정 및 어업분쟁 관련 연구와 해양에서의 안전 문제에 대한 논의가 필요하며 특히, 해양경찰의 해체에 따른 경비임무의 효율성 및 조직 제도의 개편에 관한 연구가 조속히 수행되어야 할 것이다. 더불어, 최근 소말리아 해적과 이슬람 과격 단체인 알 샤바브(Al Shabab)와의 연계로 범죄와 테러의 융합 현상이 발생하고 있으므로 이에 대한 연구도 필요할 것이다.

한편, 본 연구의 한계점은 먼저, 개별 연구대상물의 연구 분야 분류 시 연구자의 주관적·자의적 평가에 따른 분류가 되어 객관성이 떨어질 수 있다는 점이 있다. 사실,

개별 연구물의 내용에는 다양한 연구 주제가 포함되어 있다. 하지만, 연구의 목적상 한 분야로 분류하여 분석을 실시할 수 밖에 없었다. 또한, 해양안보 관련 국내 연구동향을 분석한 선행 연구의 부재로 비교 분석 연구를 수행할 수 없었다. 즉, 본 연구의 시간적 범위는 2013년 1월부터 2014년 6월까지로 한정되었다. 이는 다년간의 연구 경향성을 파악하는데 제한이 되는 것이다. 따라서, 추후 연구에서는 연구 분류의 기준을 보다 엄격히 하여 객관성을 확보하고 연구의 시간적 범위를 확대하여 연구 경향성의 비교 분석 및 지속성을 파악할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 강희각. 2013. 『한-중일 해양분쟁 심화요인과 그 함의에 관한 연구』. 대전: 한남대학교 박사학위 논문.
- 고봉준. 2013. “독도이어도 해양영토분쟁과 한국의 복합 대응.” 『한국정치연구』. 22(1), 189-213.
- 고충석, 강병철. 2013. 『이어도 해양분쟁과 중국 민족주의』. 서울: 한국학술정보(주).
- 김기주, 손경호. 2013. “다차원적 해양안보 위협과 한국의 전략적 선택: 한국 해군의 전략과 전력 발전방향을 중심으로.” 『국제문제연구』. 13(1), 141-172.
- 김기주, 황병선. 2013. “센카쿠(다오위다오)열도 영토분쟁을 둘러싼 일중 간 전쟁 발발 가능성 전망: 전쟁의 단계 이론 적용과 함의.” 『국제정치논총』. 53(2), 39-68.
- 김석수. 2013. “소말리아 해적 발생의 정치경제학적 함의.” 『대한정치학회보』. 22(2), 115-134.
- 김중수. 2014. “소말리아 해적행위 대응을 위한 민간무장보안요원 승선의 규제 및 그 과제에 관한 연구.” 『해양환경안전학회지』. 20(1), 26-32.
- 나영주. 2013. “센카쿠 제도 분쟁과 미국의 개입 전략.” 『국제정치연구』. 16(1), 62-76.
- 문정인, 부승찬. 2013. 『걸프에서 동북아, 해상교통로는 안전한가?』. 서울: 도서출판 오름.
- 박광섭. 2013. “남중국해 스카버러 쇼울을 둘러싼 중국과의 해양분쟁 가열 조짐으로 인한 필리핀-미국 안보협력 강화: 그 근원적 이해관계 및 지역안보에의 함의.” 『아시아연구』. 16(2), 25-58.
- 박봉규, 이승렬. 2009. “동아시아 해양안보와 국제협력: 양분화 이론을 중심으로.” 『정치정보연구』 12(2), 99-118.
- 박성용. 2013. “동북아시아 국가들의 적극적 해양전략과 해군력 증강.” 『통일전략』. 13(4), 127-169.
- 박창건, 김지예. 2013. “동북아 지역 협력으로서 한중해양경제협력: 이어도 문제를 중심으로.” 『아태연구』. 20(3), 5-33.
- 박창권. 2013. “미중의 지역내 패권경쟁 가능성과 우리의 전략적 선택방향.” 『전략연구』. 57, 193-235.
- 배규성. 2013. “동북아 해양 레짐의 가능성: 이론과 현실.” 『독도연구』. 14, 61-101.
- 변창구. 2013. “중국의 공세적 남중국해 정책과 미중 관계.” 『한국동북아논총』. 69, 5-22.
- 서진석. 2014. “해양경비수요 증대에 따른 해양경비 효율화 방안.” 『융합보안논문지』. 14(3), 13-21.
- 손기섭. 2013. “동북아 해양영토분쟁의 현재화 분석.” 『한국정치외교사논총』. 34(2), 317-346.
- 와다 하루키 지음, 임경택 옮김. 2013. 『동북아시아 영토문제, 어떻게 해결할 것인가.

- 대립에서 대화로』. 경기: 사계절출판사.
- 윤 호. 2013. “일본의 다오위다오 국유화에 대한 중국의 인식 및 대응.” 『일본문화연구』. 46, 367-388.
- 이기완. 2013. “동아시아 안보에서의 초국가적 위협.” 『국제정치연구』. 16(2), 54-69.
- 이대우. 2014. 『남중국해 해양영토분쟁과 미중 갈등』. 서울: 세종연구소.
- 이동규, 양고은. 2013. “다중흐름모형을 적용한 정책과정연구: 소말리아 피랍행위에 대한 정부의 대응변화를 중심으로.” 『한국위기관리논집』. 9(9), 121-144.
- 이명찬. 2013. “센카쿠제도를 둘러싼 중일간 갈등과 동북아.” 『국제정치논총』. 53(1), 255-293.
- 이상엽. 2013. “군사력 증강 이해를 위한 새로운 접근의 중요성: 대양해군 가치를 둘러싼 한국 해군전력 증강의 사례를 중심으로.” 『국제정치논총』. 53(3), 209-253.
- 이상호, 조운영. 2013. “억제력과 군사: 한국 해군의 전쟁 억제력 건설 중심으로.” 『정치정보연구』. 16(2), 195-224.
- 이성환. 2013. “조어도(센카쿠제도) 분쟁에 관한 중국의 인식: 독도 영유권 분쟁에의 함의.” 『일본문화연구』. 46, 457-478.
- 이승렬, 배진석. 2011. “동아시아의 해양안보환경과 해군력의 역할: 양분화이론과 진자모델을 중심으로.” 『21세기정치학회보』. 21(1), 199-221.
- 이용호. 2013. “성인 대상 독도교육의 모델” 『민족문화논총』. 53, 111-138.
- 이용호. 2013. “초·중·고교생 대상 독도교육의 모델: 교과부의 초·중·고등학교의 체계적인 독도교육내용과 비교해서.” 『민족문화논총』. 54, 309-337.
- 이용호. 2013. “확산방지안보구상(PSI)의 발전과 한계.” 『강원법학』. 39, 313-344.
- 이재형. 2013. 『중국과 미국의 해양경쟁』. 서울: 황금알.
- 이정덕. 2013. “해상테러리즘의 실태와 초국가적 공조방안.” 『한국테러학회보』. 6(1), 122-156.
- 이종석. 2013. 『독도수호전략 연구』. 서울: 세종연구소.
- 이지용. 2014. “중국의 국가정체성 진화와 동아시아 해양안보환경 변화.” 『국제관계연구』. 19(1), 77-114.
- 이태환. 2014. 『조어도를 둘러싼 중일 영토 분쟁의 국제정치』. 서울: 세종연구소.
- 이표규. 2014. “한국 해병대의 미래 운용개념과 역할 확대 가능성.” 『한국동북아논총』. 70, 223-242.
- 임경한. 2013. “동아시아해양의 국제정치: 미국의 아시아 중시 전략에 따른 동아시아 해양안보환경전망.” 『동북아연구』. 28(2), 43-74.
- 임경한. 2014. “Same Bed, Different Dreams: US-Chinese Power Competition Over the East Asian Seas.” 『아태연구』. 21(1), 187-216.
- 임채현. 2014. “불법조업 중국어선에 대한 해양경찰의 단속에 관한 고찰.” 『해양환경안전학회지』. 20(1), 49-58.
- 장용석. 2013. “서해 북방한계선과 평화협력특별지대 재론.” 『통일문제연구』. 59,

181-212.

- 장정호, 이상만. 2013. 『시진핑시대 중국의 해양군사력팽창과 한국의 해양주권 강화방안 연구』. 서울: 한국군사문제연구원.
- 정병준. 2013. “미국 정보기관의 독도관련 자료와 독도문제 인식: 중앙정보국(CIA) CREST 비밀해제 자료를 중심으로.” 『한국독립운동사연구』. 46, 409-462.
- 최장근. 2014. 『한국영토 독도의 '고유영토론': 미국과 일본의 영토팽창론을 경계하다』. 서울: 제이앤씨.
- 최태강. 2013. 『동북아의 영토분쟁: 러-일 관계를 중심으로』. 강원: 한림대학교출판부.
- 하태영. 2014. 『북한의 서해 NLL 무실화 시도 및 대응방안에 관한 연구』. 부산: 한국해양대학교 박사학위 논문.
- 하태영, 김용환, 이윤철. 2013. “서해 NLL의 법적 정당성 및 수호방안 연구.” 『해사법연구』. 25(2), 29-70.
- 한국해양전략연구소. 2014. 『2013-2014 동아시아 해양안보 정세와 전망』. 서울: 한국해양전략연구소.
- 허원영. 2014. “일본의 인식 변화와 해양정책의 전환: 동중국해 대륙붕 분쟁을 중심으로.” 『한일군사문화연구』. 17, 181-209.
- 현혜경. 2013. “해양도서영유권 분쟁에 대한 일본의 기념의례 연구: ‘다케시마의 날’을 중심으로.” 『민주주의와 인권』. 13(2), 395-440.
- Bueger, Christian. 2015. “What is Maritime Security?” *Marine Policy* 53, 159-164.
- Council of the European Union. 2014. *European Union Maritime Security Strategy*. Brussels: Council of the European Union.
- Feldt, Lutz et al. 2013. *Maritime Security-Perspectives for a Comprehensive Approach*. ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security Issue No. 222.
- Gady, Franz-Stefan. “The Pentagon Just Dropped the Air Sea Battle Name.” *The Diplomat*, 22 January 2015.
- Germond, Basil. 2015. “The Geopolitical Dimension of Maritime Security.” *Marine Policy* 54, 137-142.
- Rahman, Chris. 2009. *Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand*. Centre for Strategic Studies: New Zealand. Discussion Paper 07/09.
- The UK Ministry of Defense. 2014. *The UK National Strategy for Maritime Security*. London: Ministry of Defense.
- The US White House. 2005. *The US National Strategy for Maritime Security*. Washington D.C.: White House.

Abstract

An Analysis and Evaluation on Maritime Security Research in South Korea

Ki-Joo Kim ■ Korea National Defense University

The main goal of this study is to evaluate and prospect maritime security order in East Asia as well as to improve academic interest in the field of maritime security by conducting literature review published in South Korea from Jan. 2013 to Jun. 2014. Through reviewing the concept of maritime security, this study categorizes maritime security into two fields, such as traditional maritime security and non-traditional maritime security in which maritime strategy, maritime dispute, maritime security, and maritime cooperation are included. This study found that the most popular field was maritime dispute, followed by maritime strategy, maritime security, and maritime cooperation by analyzing 48 articles and books. The key research topics were maritime hegemonic competition between US and China, offensive maritime strategy and naval arms race, and territorial disputes in the region. The realist perspective was dominant that had a pessimistic view of maritime order in East Asia. We may continue to see this academic trend in the future as unstable and uncertain maritime order in the region sustains. This study strongly suggests that researchers should pay more attention to the field of non-traditional maritime security in order to make a more balanced research.

Key Words: maritime strategy, maritime dispute, maritime security, maritime cooperation

2013년~2014년 동아시아 해양안보 관련 해외 연구논문 평가*

윤석준 ■ 한국해양전략연구소

〈국문요약〉

본 연구는 2013년부터 2014년까지 발간된 해외 연구논문 주요 해외 연구논문을 분석하고 평가할 목적으로 작성되었다. 연구결과는 국제정치의 주된 주류인 현실주의와 자유주의 사이에 이분법적으로 나타나는 현상을 보였다. 전자의 경우 해양안보 불안과 무질서 현상을 인정하면서 이를 극복하기 위해 양자/다자 간 해양 신뢰구축(maritime confidence-building measures) 또는 해양위기관리체계(maritime crisis management system) 구축에 비중을 두었으며, 후자의 경우 해양에서의 공동의 원칙과 기준을 지향하는 해양 레짐과 거버넌스 구축에 치중하였다. 아울러 현실적 동아시아 해양문제를 다루면서, 동시 이상주의적 해결 방안을 제시하는 양상도 보였다. 궁극적으로 본 연구가 시사각각으로 진화하는 동아시아 해양안보에 대한 균형적 시각 형성에 기여하길 기대하며, 동아시아 해양안보 문제를 국가 해양주권 차원 보다 지역안보 차원 또는 글로벌 차원에서의 포괄적 현안으로 볼 수 있기는 계기가 되기를 기대한다.

*주제어: 해양안보, 지역안보, 지역 신뢰구축/위기관리, 지역 레짐/거버넌스

I. 문제 인식과 연구 방법

해양안보(maritime security)는 해양에서의 질서와 안정을 국제법 또는 제도적 근거에 의거 유지하는 것이며, 구체적으로 해양에서 힘의 구사를 통해 국가발전을 이루었던 해양경쟁 또는 해양패권 개념과는 다른 차원이며, 해양이 모든 국가들의 자산이자 수단이라는 전제 하에 제도적 기준과 국제법적 원칙에 의한 해양안정과 질서 유지를 목적으로 한다. 이는 기존의 국가만능주의 모더니즘(modernism)에서 해양협력을 전제로 하는 포스트 모더니즘(post-modernism) 지향이었다.¹⁾ 해양전략

* 이 논문은 한국해로연구회(SLOC Study Group-Korea)의 2014년도 연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

1) 1980년대 이후 나타난 계몽주의 이성을 근간으로 한 모더니즘 추세를 탈피하려는 철학

(maritime strategy)이 주로 전시 상황을 상정하며 행위의 주체가 국가인 국가전략 차원이라면, 해양안보는 주로 평시를 전제로 국가보다는 지역 또는 글로벌 차원에서의 해양 레짐(regime) 또는 거버러스(governance)을 구축하려는 시도이다. 19세기 말 서구 강대국의 해양진출의 성공사례를 표준형 국가전략으로 정립한 미국 알프레드 마한(Alfred Thayer Mahan)의 국가 해양력(national sea power) 개념이 대표적인 사례라면, 1982년 제정된 유엔해양법협약(United Nations Convention Law Of Sea: UNCLOS)이 1994년 관습적 국제법으로 발효됨에 따라 해양에서의 안정과 질서를 유지하려는 다양한 해양협력 개념이 대표적 후자 사례이다.²⁾

그러나 그동안 동아시아 국가들이 지향하였던 해양안보 개념은 해양만능주의와 국가지상주의를 지향하는 모더니즘으로 회귀하는 양상을 보였다. 21세기 들어 동아시아 지역이 대륙보다 해양을 통해 경제적 부상을 이루었음에도 불구하고, 해양에서의 공동이익 추구를 위한 해양협력에 비중을 두고 발전시키고 있는 북미 및 유럽과 달리, 근대기 서구 강대국의 산물인 해양전략을 뒤늦게 선호함으로써 해양에서의 갈등과 충돌을 유발시키고 있다(Sakhuja, Jarvis, Grygiel, Till 2014). 대표적 사례가 역내 국가들이 동아시아 해양 활용과 개발에 대해 각기 다른 이견을 보이고, 동아시아 해양협력의 중요한 기준인 해양의 제도화에 대해 역내 국가 간 공감대 형성이 미흡한 현상이었다. 심지어 해양협력보다 해양갈등(maritime conflict) 및 해양충돌(maritime confrontation)을 우선적으로 고려하는 해양불신(maritime distrust)이 역내 국가 간에 지배적으로 나타나고 있었다(Yoon 2013a).

본 연구는 동아시아 해양안보를 다룬 해외 연구논문을 분석하고 평가할 목적으로 작성되었으며, 연구 결과를 가능한 학제 구분을 통해 정형화된 형태로 도출하려고 노력하였다. 이를 위해 2013년부터 2014년까지 발간된 해외 연구논문 모두를 주요

적 발전에서 비롯된 사조가 국제관계학 연구 방법으로 적용된 것으로서 주로 국제관계에 있어 보편적 또는 절대적으로 믿는 전통적 신념인 힘(power)의 우월함을 거부하며, 지식과 경험에 따른 질서, 안정, 자유, 평등, 합의에 의한 국제질서를 선호하는 흐름이다. D. Campbell, 2013, "Postmodernism," in Dunne, T., Kurki, M. and Smith, S. (ed) *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 3rd edn, Oxford University Press.

2) 13세기 이래 해양을 사유화하여 국가발전의 전성기를 이룩한 유럽 국가전략을 성공한 사례로 보아야 하는가에 대해 논란이 있다. 예를 들면 미국과 영국 중심의 국제정치 개념과 최근 제기되고 있는 아시아적 가치와 원칙에 의한 국제정치 간 이견과 시각 차이이다. 서구의 해양진출에 의한 국가 전성기를 선호하는 모더니즘이 해양전략 채택 사례라면, 이를 표준 모델로 채택하기를 거부하고 해양에서의 국가이익 또는 힘을 해체하려는 포스트 모더니즘이 해양안보 채택의 사례이다. Geoffrey Till, *A Guide for the Twenty-First Century*, 2nd Edition, London, Routledge, 2009; Geoffrey Till & Sukjoon Yoon, ed, al., 2011, *Korean Maritime Strategy: Issues and Challenges*, Seoul, Korean Institute for Maritime Strategy 참조.

연구대상으로 적용하였으나, 제한이 많아 다음과 같은 기준과 적용범위를 두어 연구를 실시하였다. 우선 2013년 6월부터 2014년 11월 말 국내외에서 영어로 발표된 ① 석사 및 박사 학위논문, ② 학술 저널지에 기고된 학술논문, ③ 해양안보 관련 단행본 그리고 ④ 각종 안보 관련 연구기관이 발간한 정책보고서로 국한시켰다. 다음으로 적용범위도 ① 미국과 유럽의 서방 및 유라시아(러시아 포함) 국가 논문, ② 동남아시아, 인도양 및 오세아니아 지역 내 국가 논문 그리고 ③ 동북아시아(중국 포함)의 저명한 학자 및 전문가와 연구기관으로 제한하였다. 주된 이유는 한국을 제외한 해외에서 발간된 동아시아 해양안보 관련 연구논문 범위가 너무 광범위하였는 바, 상기 분류에 의거 대표적 연구논문을 식별하고자 하였기 때문이었다. 또한 동아시아 해양안보를 다룬 학술저널의 영문 연구논문들이 대부분 2012년 이전의 해양안보 상황과 발전 그리고 대응방안에 집중되어 있어, 본 연구에서 지향하는 핵심 기간인 2013년과 2014년 기간 동안 발생한 해양안보 이슈와 도전과 관련된 현장감과 생동감이 퇴색한 느낌을 받았기 때문이었다. 특히 본 연구의 대상논문 발간 기간이 불과 1년 기간인 바, 자칫 단편적이며 제한된 시각(perception)에 의한 평가일 수 있다는 우려가 제기됨에 따라, 저자가 참가하였던 다수의 학술회의에서의 발표 논문들을 포함시켰다. 비록 공식적으로 발간되지는 아직 않았으나, 각 연구기관 및 대학에서 개최한 양자 또는 다자 국제학술회의 발표논문들이 현장감을 갖고 있다는 장점을 고려하였다.

아울러 본 연구가 산만하게 전개되는 것을 극복하기 위해 본 연구의 연구범위를 ① 해양전략과 해양안보 간 개념 인식, ② 연구에 적용한 시각, ③ 해양안보를 위한 대응방안 및 해결방안 제시 시각 성향 그리고 ④ 지역 해양안정과 질서에 대한 기여 및 성과 여부로 정형화시켰다. 또한 본 연구가 어느 한 동인(driving force)³⁾에 치중한 편향성이 나타나지 않도록 전통적 동인인 군사적 요인에 추가하여 다양한 동인인 역사적 근거, 해양환경, 해적, 에너지 개발, 인간안보, 어업, 공동개발 및 민족주의 등의 요인들을 적용하였다.

이러한 연구 결과는 현실주의와 자유주의 사이에서 이분법적으로 나타나는 현상을 보였다. 우선 해양안보 이슈와 도전에 대한 현실주의적 순응(adaptation)⁴⁾

3) 예를 들면 대부분 학술논문이 해양안보 분석 및 평가 동인을 미국과 중국 간 해양경쟁 구도 및 중국의 해군력 증강으로 편중되었다.

4) 이를 견해는 다분히 국제정치의 이론적 분석 및 평가에 있어 현실주의(Realism)와 이상주의(Idealism) 개념을 다분히 내포한다. 즉 양대 세계대전 기간 중에 유행하였던 국가 간 관계에 있어 국가이익에 대한 조화와 상호이해를 국제법, 민주주의 및 국제교류 및 협력 등의 보편적 정의에 의해 가능하다고 보던 긍정적인 이상주의(idealism)을 거부하며, 전후 역사적 교훈을 중시하여 현상에 대한 거부감 없이 국제정치에 있어 전쟁

기존의 해양안보 불안과 무질서 등과 같은 대세적 추세를 거스를 수 없다면서 우선순위에 의거, 양자 간 또는 다자 간 해양신뢰구축(maritime confidence-building measures) 또는 해양위기관리(maritime crisis management) 구축에 비중을 두는 경향(Yoon 2014f)이었다. 다음으로 자유주의적 반향이었다. 이들은 다양한 해양갈등과 충돌이 난무하는 가운데 해양에서의 평화와 질서를 전제로 하는 이상주의적 시각에 의해 해양협력을 지향하였다. 특히 해양에서의 공동의 원칙과 기준에 세우기 위한 해양 레짐과 거버넌스에 치중하였다(Bateman 2014b). 또한 이들 2가지를 모두 함께 다룬 시각(McDevitt)도 존재하였다. 예를 들면 현실적 동아시아 해양문제를 다루면서, 동시에 해결방안으로 다소 이상주의적 시각에 의한 방안을 제시한 연구논문이었다. 마지막으로 본 연구가 독자들로 하여금 시시각각으로 진화하는 동아시아 해양안보 개념 진단에 있어 균형적 시각을 갖게 되길 기대하며, 동아시아 해양안보 문제들을 국가 해양안보 현안으로만 다루기보다, 지역안보 차원 또는 글로벌 차원에서 포괄적이며 객관적 현안으로 볼 수 있는 계기가 되기를 기대한다.

II. 주요 연구논문 현황

본 연구가 연구대상으로 식별한 연구논문 현황은 <표>과 같이 종합되었다. 이들 연구논문을 학위논문, 저널 기고논문, 단행본 그리고 학술회의 발표 논문으로 구분하

<표> 주요 연구논문의 분류와 현황

구분	국가/지역	핵심 주제어	연구 성향	편수
학위논문	미국, 영국, 호주, 덴마크	미중 경쟁, 에너지, 해상교통로, 힘의 전이 등	현실주의	9
저널논문	미국, 영국, 호주, 싱가포르, 인도 등	미중 해양전략, 해군력 증강, 지역 해양갈등 및 분쟁, 에너지 안보, 중국의 부상 및 위협 등	현실주의, 자유주의	97
단행본	미국, 영국, 호주, 아세안, 인도 등	지역 해양안보, 해양강국 지향, 해군력 현대화, 국가 해양전략, 포괄적 해양안보, 해군력 경쟁 등	현실주의	9
학술회의 논문	미국, 호주, 중국, 한국, 아세안 등	해양불신, 해양신뢰구축, 해양위기관리, 해양협력, 해양외교 등	자유주의	77

과 분쟁을 불가피한 절대적 국제정치의 현상으로 보아 힘(power)에 의한 균형 가능성을 모색하는 시각이다.

였고, 연구논문을 발표한 학자와 전문가 소속 또는 학술저널 발간 국가를 분류하여 그들의 연구 성향과 핵심 주제어를 식별하였다. 또한 학술저널에 기고된 연구논문들이 주로 2010년까지의 해양안보 현안과 과제만을 다룬 제한점을 해소시키기 위해 당해 연도 해양안보 현안과 해결방안을 다룬 2013년과 2014년에 개최된 학술회의에서 발표된 논문들을 본 연구 대상으로 삼았다.

1. 학위논문⁵⁾

학위논문에 해양안보를 단독 주제로 다룬 경우는 많지 않았다. 대부분 해양안보를 국제정치적 개념과 이론 발전 차원에서의 부수적 현상 및 수단으로 다루었다(Lim 2012; Bae 2014). 이는 국제정치 연구에 있어 해양안보가 여전히 이질적 분야이고, 학제 간 교류에 있어 소외되어, 국제정치의 적용개념으로 아직 정립이 되지 않았기 때문이었다. 따라서 이제 학자의 길에 들어선 대학원생들에게 학위논문 주제로서 해양안보가 쉽게 다가오지 않았을 것이다(Bae 2014).

첫째, 대부분이 해양을 미국과 영국 중심의 서구적 시각과 동아시아적 시각 간 담론적 격차(disparity)를 해소시키기 위한 정책집행의 수단으로 인식하였다. 대표적 사례가 최근 중국이 대륙지향적이 아닌 해양지향적 정책에 비중을 두는 기현상에 대한 평가였다(Campbell 2013). 둘째, 이들 학위 논문들은 동아시아 국가들이 해양에서의 확실적인 힘의 논리로 성장한 서구 논리와 개념에 너무 집착하여 그 동안 화합과 협력에 의거, 비교적 안정적 평화를 유지하던 동아시아 국가관계 논리를 적용시키는 데 있어 소홀히 다루었다. 이는 중국 시진핑(習近平) 국가주석이 대륙지향적 국가전략을 넘어 동아시아 해양만이 아닌 글로벌 해양으로 진출하려는 해양지향적 국가전략을 채택한 경우를 위협으로 평가한 학위논문에서 찾을 수 있었다(Lim 2012). 셋째, 대부분 학위논문들은 현실주의 시각을 보였다. 특히 동아시아 해양안보 문제를 미국과 중국 간 동아시아 패권 장악을 위한 경쟁구도 하에 발생된 힘의 전이(power transition)로 보는 성향을 보였다. 예를 들면 동아시아 해양갈등을 해양에서의 미국과 중국 간 전통적 위협인 군사력(해군력) 팽창에 따른 위기로 본 사례(Bae 2014)였다. 넷째, 다양한 비전통적 해양안보 동인에 대한 분석과 평가를 시도하였다. 예를 들면 해양에 대한 역사적 인식, 에너지, 해적, 어업 무질서, 환경, 국제법 집행 및 적용에 대한 이견 그리고 병목해역(choke-point)에 위치한 국제해협 취약성 등이었다

5) 박사학위 논문 정리는 주로 Google 검색과 국내 국제대학원에서 영문논문으로 발표된 박사학위 논문을 위주로 연구하였다. 구체적 서지목록은 참고문헌에 표기했다.

(Patrick 2013). 반면 해양안보의 주요 행위자이자 안보 현안인 해양경찰 역할과 새로운 영역인 북극해 해양안보, 해양에 대한 국가 지도자 시각 및 해양 리더십에 대한 학위논문은 매우 미미하였다. 특이하게 지구 온난화 현상에 의한 북극해 해빙기의 북극해 해상교통로 사용에 대해 긍정적 평가가 우세한 현상에 반(反)하여, 북극해를 경유하는 해상교통로를 채택하는 경우 항해일자, 선박투입 및 선적 물동량 확보 등에 있어 괄목할 만한 경제적 효과 창출이 어렵다는 부정적 견해가 학위논문으로 발표되었다(Campbell 2013).

2. 학자 및 전문가 연구논문 및 단행본⁶⁾

대부분의 연구논문과 단행본은 주로 동남중국해 문제, 에너지 안보, 북극해 잠재적 경쟁, 미국 동아시아 중시 전략 또는 군사력 재균형 전략의 딜레마, 중국 해양강국의 함의 및 해군력 현대화 추세 평가 등의 현실적 현안을 다루었다.

첫째, 동아시아 해양안보에 대한 관심 증대였다(Colgan 2013; Amer 2014; Manning 2013). 특히 영국 국제전략문제연구소(IISS)는 동아시아 해양문제를 미국과 중국 간 해양 패권경쟁으로 보며, 해양을 양국 간의 전략적 가정(strategic assumption)에 따른 새로운 지역(new domain)으로 간주하는 연구결과를 발표하였다(Miere 2013a; 2013b). 또한 동아시아 남중국해에서 중국의 역사적 기득권에 의한 소위 “자랑스런 관할권 주장(bragging rights)”으로 귀결되고 있는 것에 우려를 나타냈다(Mazo 2014). 일부는 이에 따른 동아시아 지역 해양안보 불안을 극복할 방안강구에 관심을 보였다(Etzioni 2013). 아울러 독일 콘라드 아덴나워 재단이 비군사적 위협 해적과 다자간 해양안보에 대한 연구논문을 단행본으로 발간하여 동아시아 해양안보에 대한 관심을 보였다(Hofmeister 2014a; 2014b; Daxecker and Prins 2013; Percival 2014). 특이하게 미국 *The Journal of Conflict Resolution*이 해적이 얼마나 해양을 통한 경제 발전을 저해하고 해양에서의 무질서를 조장하는지를 정량적 방법으로 평가하였다(Daxecker and Prins 2013).

둘째, 에너지 안보 딜레마였다(Levi 2013a; 2013b; Gholz and Press 2013). 특히 에너지 안보와 해양안보(Meidan 2014; Noel 2014) 간 연계성을 모색하였으며, 대부분 해양을 경유하여 이동되는 석유와 천연가스에 집중되었다.⁷⁾ 대표적으로 미국 *International Security*는 에너지와 역내 분쟁을 다루었으며, *Foreign Affairs*는 미국을

6) 연구대상으로 정리한 논문은 서지목록으로 참고문헌에 표기했다.

7) 특히 이는 미국, 유럽 그리고 동북아 지역에서의 연구논문에 많이 나타난 현상이었다.

포함한 각국의 에너지 국가안보전략에 대한 영향을 평가하였다(Levi 2013b; Glaser 2013; Colgn 2013). 또한 영국 *Survival*은 동아시아 부상이 에너지 수요를 촉발시켰으며 동아시아의 세계 해상교역이 동아시아 발전의 근간이라는 논리 하에 해양통과(maritime access) 개념을 다루었다(Mina 2013). 아울러 미국 *Foreign Affairs*는 해양 환경 소홀에 따른 해양안보 현안을 제기하였다(Sielen 2013). 특히 역내 해양갈등과 분쟁에 있어 에너지 수입이 해양통과 개념과 동시에 접목되었다는 논리를 전개하였다(Noel 2014). 또한 중국이 해상교통로에만 전적으로 의존하기 보다 내륙 “파이프라인(pipeline)”과 연결로 에너지 안보 딜레마를 극복하기 위해 “내륙과 해양 간 연계형 에너지 안보(energy security connecting between inland and sea)” 개념을 주장하였다(Levi 2013).

셋째, 에너지 안보와 중국 해양강국 간 연계성이었다. 중국 국내문제에 있어 에너지 이익집단과 영향력 규모가 증대되고 있으며, 중국 외교정책에 있어서도 저지 않은 영향을 주고 있다고 주장하였다(Meidan 2014). 예를 들면 1999년부터 2010년까지 세계 해상무역이 경유하는 전략적 해협(strategic maritime channel)과 석유 수출 흐름(oil export flow) 간 연계성이 중국의 말라카 해협 딜레마와 석유 수입 경로 간의 관계로 확대되었다는 논리였다(Manning). 심지어 중국해군이 당 지도부에 대해 해양지향적 정책 채택을 강력히 로비하고 있다고 평가하였다(Meidan 2014). 특히 동남아시아 메콩강을 중심으로 한 미국, 중국과 아세안 간 에너지 협력과 관련된 학술논문이 발표되었다(Chang 2013).

넷째, 유러시아 중요성 강조였다. 특히 유럽과 동아시아를 연결하는 인도양을 “유라시아해(The Eurasian Sea)”로 정의한 학술논문(Holslag)을 발표하였다. 특히 동아시아의 전략적 도전을 극복하기 위해 “중간 코리도어(middle corridor)” 개념을 도입해야 한다는 논리와 이를 향후 개설될 “북극해 코리도어(Arctic corridor)”와 연계시켜야 한다는 논리가 혼재되었다(Holslag 2013). 아울러 이들은 이들 2개의 코리도어를 연결하는 “해양 콘서트(maritime concert)” 개념을 강조하였다. 특히 북극해에서의 물류, 자원개발, 어업, 거주민 활성화, 북극해 거버넌스에 대한 중국, 인도, 한국, 일본 그리고 싱가포르 시각들이 단행본으로 출판되었다(*The Arctic in World Affairs*, 2013). 동시에 2013년 5월에 북극해 이사회(Arctic Council)의 정식 옵저버 국가로 선출된 이들 국가들의 긍정적 역할에 대한 연구가 있었다(Young, et al 2013). 일부는 한국이 중동과 인도양을 거치는 유라시아 코리도어와 함께 북극해를 경유하는 북극해 코리도어에 관심이 많으며, 한반도 내륙과 해양을 복합적으로 연계시키려는 전략과도 일치한다고 주장하였다. 아울러 미국해군연구소 발행 *Proceedings*가 특집기획을 통해 북극해 거버넌스, 해양안전 및 환경보호, 국가관할권 확대와 군사적 갈등 그리고

북극해 해상교통로 활용 가능성에 대한 논문들을 게재하였다(Balton et al. 2013; Campagn et al. 2013; Miere; Carmel 2013).

다섯째, 동남중국해 해양분쟁였다. 특히 중국과 필리핀 그리고 베트남 간의 갈등과 분쟁에 대한 정책보고서가 주로 발표되었다(Lea 2014; Li 2014). 예를 들면 싱가포르 라자라트람 국제대학원(RSIS)이 중국-필리핀 그리고 중국-베트남 간 해양영유권 분쟁을 비교한 정책보고서(Li)와 중국의 동남아시아 해양에서의 기정사실화 전략에 대한 연구보고서(You)였다. 그러나 동남중국해에서의 해양환경(Sielen 2013), 해양 안전, 해양법 그리고 해양과학기술 분야에 대한 연구논문은 매우 제한적이었다. 특히 정보화 시대에 즈음한 해양안보 구축을 위한 정보통신기술의 중요성이 언론 기사와 이슈로 나타나고 있으나, 이 분야에 대한 학술 연구논문은 매우 적었다. 아마도 이는 이를 전공한 학자 또는 전문가들이 부재한 이유에서 기인된 것으로 판단된다. 다행히 미국 해군연구소 *Proceedings*가 지구 온난화, 해양경찰 역할 증대, 사이버 공격 및 정보과학기술 활용 등에 대한 활발한 연구논문을 발간하였다. 해양안보의 "새로운 영역(The Next Maritime Frontier)", "해양에서의 사이버 안보 (Lifting the Fog on Cyber Security)", 미국 해양경찰의 "위대한 백색함대(A Great White Fleet)" 또는 "해양외교관(Maritime Diplomacy)" 역할 등에 대한 학술논문이었다(US Naval Institute *Proceedings* October, 2013 및 August 2013).

여섯째, 역대 해군력 현대화 추세에 대한 평가였다(Posen 2013; Liao 2013; Roy 2013; Till and Chan 2014; Li 2014; You; Yoon; Etzion 2013). 이들은 중국의 해군력 현대화 추세를 "중국의 부상" 자체(*per se*)로 논하기 보다 이들 양대 강대국 간 힘의 전이 또는 역할 분할에 대한 이슈로 평가하려는 현상을 나타냈다(Liao 2013; Roy 2013). 2012년 미국이 중국과의 역할 분담을 수용해야 하는 논제로 다룬 단행본 (White 2012)을 정점으로 2013년~2014년 기간 중에 점차 "중국이 미국의 초강대국 지위에 편승하여 중국의 독자적 위상을 구축하며, 이를 이용하여 해양에서의 기정사실화(fait accompli) 전략을 구사한다"는 논지의 연구논문들이 주로 많이 발표되었다 (Roy 2013; You; Yoon 2014b). 이들은 미국이 중국을 미국의 "동등한 경쟁자(peer competitor)" 또는 "기본적 경쟁자(principle competitor)"로 간주하며 중국과의 경쟁 구도를 형성하고 있다고 평가하였다(Liao 2013). 특히 일부는 중국의 해양강국 선언을 책임 있는 역할 수행을 위한 국가정책 발전으로 보는 비교적 우호적 성향 (Posen; You)을 나타냈으나, 다른 일부는 중국의 해양강국 개념을 사회문화적 열등감 해소 및 동아시아 해양에서의 중국의 기득권 확보를 위한 중국 특유의 멘로주의 선언, 살라미스 전술 그리고 미국의 직접적이며 군사적 개입 이전까지의 전략적 애매 모성 최대 이용 등의 총체적 시각에서 부정적으로 보았다(Yoon 2014b; Etzion 2013).

일곱째, 미국과 중국 간 경쟁구도를 다룬 시도였다(Till and Chan 2014). 특히 미국의 군사력 동아시아 재균형 전략에 대한 의구심에 의거 역내 해군력 현대화 추세를 추진하는 국가의 의욕(ambition), 능력(capability) 그리고 재정(affordability) 측면에서 평가하였다(Miere 2013c; Inkster 2013). 또한 현재 동아시아 국가의 해군력 현대화가 과거 19세기 말 해군력 경쟁 또는 해군협력도 아닌 과도기라는 평가를 내렸으며, 이러한 현상이 주변국 또는 경쟁국에 대해 현실적 위협(realistic threat)으로 나타나고 있다는 부정적 결론을 내렸다. 심지어 미국과 중국 간 경쟁 구도가 해양을 가로지르는 공중과 우주으로 확대된다는 주장이 제기되었다(Wu 2013; Bisley and Philips 2013). Till과 Chan은 동아시아 지역의 현대화 추세가 과거 냉전 시 추진되지 못한 노후 전력 교체를 목적으로 하고 있다면서 평화적 해결을 지향해야 한다고 주장하였다. 특히 역내 해군협력을 위해 동북아 해역엔 한국 해군, 동남아에는 싱가포르 해군, 인도양에는 인도해군, 그리고 남태평양 호주해군을 “이해상관자 해군(pivotal navy)”으로 간주하여 이들 해군을 중심으로 지역 해군협력(naval cooperation in region) 제안을 주장하였다(Yoon 2014e; Pant).

3. 국제학술회의 논문

국제학술회의는 대부분 역내 다양한 국가의 정부기관 및 국책 연구소, 민간연구소 그리고 대학과 대학원 주관으로 실시되었다.⁸⁾ 첫째, 미국과 중국 간 해양갈등 및 협력 가능성, 중국과 인접국 간 동남중국해에서의 해양관할권 중복 그리고 점차 고조되는 동아시아 해군력 현대화 및 증강 등을 주로 다루었다. 예를 들면 2014년 5월에 미국 Center for Naval Analyses (CNA)와 한국 Korea Institute for Maritime Strategy (KIMS)가 “*China’s Maritime Power and Its Implications*”을 주제로 다수의 학자와 전문가 연구논문을 발표하였다.⁹⁾ 구체적으로 중국의 해양강국 채택 개념

8) 예를 들면 미국 Cener for Naval Analyses (CNA), 인도 National Maritime Foundation (NMF), 일본 Ocean Policy Research Fund (OPRF), 호주 Australia Security Policy Institute (ASPI), Lowy Institute for International Policy와 Royal Australia Navy (RAN) Sea Power Centre, 싱가포르 S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Nanyang Technical University와 Centre for International Law (CIL), National University of Singapore, 중국 National Institute for South China Sea Studies (NISCSS), Center for Collaborative Studies of the South China Sea (CCSSC), China Institute for International Studies (CIIS), 베트남 Diplomatic Academy of Vietnam (DAV), 말레이시아 Maritime Institute of Malaysia Affairs (MIMA), 필리핀 Asian Center University of The Philippines 등이었다.

9) 주요 논문은 Christopher P. Twomey, “China, a Maritime Nation”, Lee Choon Kun,

과 함의(McDevitt; Lee Choon Kun; Twomey; Yoon), 북한의 해양 군사도발 양상 (Bai Hyung-Soo; Ken Gause; Wade Huntly), 동북아시아에서의 해군력 증강과 잠수함 전력 확산 우려(Ferguson; Kim Jong Min; Roehrig; Lee Sur-hang), 전시 작전통제권(Operational Control: OPCON) 전환에 따른 한미 해군 협력 증진 방안 (Klinger; Lee Sang-gap) 등의 구체적이며 실제적인 이슈를 다루었다.

둘째, 역내 해양분쟁 및 갈등 해소방안이다. 대표적으로 2013년 8월에 호주 Australian Strategic Policy Institute (ASPI)가 “*Maritime Confidence Building Measures in the South China Sea*”를 주제로 개최한 국제학술회의¹⁰⁾와 2014년 10월에 베트남 Diplomatic Academic of Vietnam(DAV)가 주관한 *South China Sea: Peace and Cooperation* 국제회의¹¹⁾ 그리고 2014년 11월에 중국 China Institute of

“Expansion of Chinese Naval Power: Philosophical and Historical Backgrounds”, Sukjoon Yoon, “Implications of Xi Jinping’s True Maritime Power: Its Context, Significance, and Impact on the Region,” Ken E. Gause, “North Korea’s Provocation and Escalation Calculus: Dealing with the Kim Jong-un Regime,” Wade L. Huntley, “Nuclear Weapons and Extended Deterrence in the US-ROK Alliance,” Larry Ferguson, “Subsurface Operations in the Western Pacific: Prospects for Trilateral Cooperation,” Kim Jong-Min, “Submarine Threats and ASW in the Korean Peninsula,” Terence Roehrig, “Naval Modernization and Cooperation in Northeast Asia,” Seo-Hang Lee, “Northeast Asian Naval Modernization and the Prospects for Regional Naval Cooperation: A Korean View,” Bruce Klinger, “The US and South Korea Should Focus on Improving Alliance Capabilities Rather than OPCON Transfer,” Lee Sang-Gap, “Operational Control Transfer: The Challenges and Tasks for ROKN in terms of the Strategy and Force Planning Focused on the Development of Platforms and Firepower Technology,”이다.

10) 주요 논문은 Sam Bateman, “Nature and type of MCBMs,” Mark Valencia, “Maritime Regime Building for the SCS,” Justin Jones, “WPNS and CUES,” Zhao Qinghai, “US-China Military Maritime Consultations (MMCA),” Sukjoon Yoon, “MCBMs in Northeast Asia,” Martine Sebastian, “MCBMs in Southeast Asia,” Wu Shicun, “ASEAN-China Maritime Cooperation,” Carl Baker, “Civil Maritime Cooperation in the SCS,” Nguyen Lan Anh, “Fisheries,” Lowell Bautista, “Marine scientific research,” Brett Brace, “Hydrographic surveying,” Jay Batongbacal, “Marine environmental protection,” Leo Bernard, “Joint Development of Oil and Gas Resources,” Tran Troung Thuy, “Cooperation for good order at sea,” Jane Chan, “Maritime Information Sharing,” Arief Meidyanto, “Inter-agency coordination both national and regional,” Akimoto Kazumine, “Ocean Policy Research Foundation EEZ Guidelines,” Li Mingjiang, “Cooperation for maritime security and avoiding and managing incidents at sea”이다.

11) 주요 논문은 Dylan Mair, “Energy Sector Incentives for Cooperation in the South China Sea,” Dustin Kuan-Hsiung Wang, “Fishery Resources Co-Management,” Kazumine Akimoto, “South China Sea Disputes and SLOC Security,” You Ji, “Domestic Drivers and Domestic/International Nexus of the South China Sea Disputes,” Yoji Koda, “Potential Areas for Future Military Cooperation in the

International Studies가 개최한 *Maritime Crisis Management* 국제학술회의¹²⁾였다.

South China Sea," Christian Le Miere, "Policing the Waves: Maritime Law Enforcement in the South China Sea," Carl Thayer, "Fishing Fleets and Other Maritime Commercial and Scientific Activities," Nazery Khalid, "Overview of Malaysia's Offshore Oil and Gas Industry," Pierre Journoud, "Southeast Asia Program, Institute for Strategic Research, Military Academic in Paris, France," Zhu Feng, "South China Sea Territorial Disputes: Can We Manage Them?" Andrew Scobell, "Getting Beyond Slow Boil in the South China Sea," Aileen Baviera, "Balancing Regional and National Interests: Mitigating Conflict in a Complex Maritime Security Environment" Tran Troung Thuy, "Balancing over the Sea of Trouble: Development in the South China Sea and Vietnam Responses," Leszek Buszynski, "The South China Sea: An Arena for Great Power Strategic Rivalry," Michael Yahuda, "Economic (Asymmetrical) Interdependence and Territorial Disputes," Bruno Hellendorff, "An Under-Exploited Asset: The EU Quiet Contribution to the South China Sea Stability," Sukjoon Yoon, "Old and New Scenarios of Regional Strategic Maritime Disorder," James Charles Kraska, "The Legal Structure of the Exclusive Economic Zone in the East Asia: Implications for Vietnam-China Maritime Diplomacy," Nguyen Thi Lan Anh, "Constructions at Sea: Impacts and Legal Regime under International Law of the Sea," Robert Beckman, "Air Defense Identification Zones: Implications for Freedom of Overflight and Maritime Disputes," Borhan Uddin Khan, "Legal Development: Recent Delimitation Cases and Lessons for the South China Sea Solution," Hugh Williamson, "Freedom and Safety of Navigation: Maritime Enforcement, Rules of Engagement and Use of Force," Ashley Roach, "Conforming Maritime Claims to the Law of the Sea," Tullio Treves, "International adjudication in the Law of the Sea," Vu Hai Dang, "Entitlement of the Paracels and Perspectives to Manage the Paracel Disputes," Jane Chan, "Maritime Information Sharing in Southeast Asia," Raphael Lotilla, "Toward Regional Cooperation in Marine Environmental Protection in the South China Sea," Nong Hong, "Beyond Oil and Gas: Alternative Fields and Models of Joint Management," Nguyen Thi Thanh Ha, "Managing Disputes in the South China Sea through Confidence Building Measure (CBM)"이다.

- 12) 주요 논문은 Vijay Sakhuja, "Evolving Asia-Pacific Security Dynamics and India," Bonji Ohara, "Strategic Power Change and Maritime Situation Developments in the Asia Pacific," Nguyen Manh Hung, "Small States, Maritime Disputes, and the Emerging Security Structure in the Asia Pacific," Renato Cruz De Castro, "The Regional Power Dynamics of the South China Sea Disputes: The Perils of Conflict Irresolution," Ju Hailong, "Directions and Choice in South China Sea from the Perspective of US-China Security Relations," Charles Norchi, "The Legal Order of the Asia Pacific: Maritime Claims in the Common Interests," Wang Hanling, "Legal Issues of International Maritime Crisis Management in the Asia Pacific," Yee Sienho, "Conciliation under Annex V to the UNCLOS," Sukjoon Yoon, "The Need for Maritime Crisis Management Systems in Northeast Asia," Sothirak Puo, "Enhancing ASEAN-China's Mutual Trust in Maritime Security," Gwen Robinson, "The Role of ASEAN in Regional Crisis Management Efforts," Mohd Aminul Karim, "Incremental Maritime Confidence-Building in the Asia Pacific," Mark Valencia,

동 회의에서는 개념적 해양신뢰구축방안이 아닌, 기능적이며 실질적 해양신뢰구축 관련 각종 제안과 각국 해군력 간 해상위기관리 방안에 대한 많은 연구논문 발표가 있었다. 특히 해양신뢰구축 방안을 단순히 군사적, 준(準)군사적 그리고 비군사적 분야에 대한 실천방안으로 다루었던 과거 추제와 달리, 즉시 현장에 적용할 수 있는 해양위기관리 방안에 대한 발표(Yoon 2013b)가 있었다. 예를 들면 해양관련 기관 간 핫라인(hotline) 설치(Graham 2014a) 등과 같은 행동강령(Code of Conduct) 등과 같은 실질적 방안이었다. 또한 동중국해 다오위다오/센카쿠 열도 분쟁에 대한 사례는 호주 Lowy Institute for International Policy에서 2013년 12월에 발간한 *Tensions in the East China Sea* 연구보고서이다(Cook 2014). 이는 그 동안 주로 남중국해에 집중하던 호주가 역내 해양안보에 대한 관심을 점차 동북아시아로 확대 하고 있다는 것을 발견할 수 있었던 계기였다. 그 동안 호주는 2012년 1월 미국 오바마 대통령의 동아시아 중시 전략 (US Pivot Strategy) 또는 군사력 재균형 전략 (Rebalancing Strategy) 선언에 대해 많은 논의를 하였다(Rudd 2013).

셋째, 중견국과 해양안보 간 연계성 모색이다. 2014년 10월에 한국 KIMS와 싱가포르 RSIS 간 공동 해양안보 워크숍에서 싱가포르 RSIS Sam Bateman의 *The Future Maritime Security Environment in Asia*와 한국 KIMS Sukjoon Yoon의 *South Korea's Maritime Middle-Power Role of Coping with Regional Maritime Security Problems*이었다. 2010년 이후의 아세안(ASEAN)의 중견국 위상 구현의 실패 사례가 의구심을 제기하였으나, 한국 박근혜 정부에 들어 제시된 다양한 이니셔티브 (initiative)에 의거, 중견국 위상과 역할을 구현하여 가능성을 높였다고 평가하였다 (Office of the Blue House 2014; Yoon 2014b; Yoon 2014e). 예를 들면 2014년 10월 말에 개최된 『서울안보대화 (Seoul Defense Dialogue)』에서 해양세션을 배정 하여 역내 해양안보와 국방협력을 연계시켜 토론의 기호를 만든 사례였다(The 3rd Seoul Defense Dialogue). 동 해양세션에서는 한국해양전략연구소 Lee Choon Kun

"Military and Intelligence Gathering Activities in Asian EEZs: Time for Guidelines?" Zhang Tuosheng, "How to Strengthen Sino-US and Sino-Japan Maritime Crisis Management," Hideaki Kaneda, "Towards Early Conclusion of Japan-China Maritime Communication Mechanism," Nguyen Vu Tung, "Crisis Management Mechanism: the Case of Vietnam and China," Aileen Baviera, "Track Two Diplomacy in Maritime Crisis Management and Confidence Building," Liu Jiangyong, "Sustainable Security and Maritime Crisis Management," Hasjim Djalal, "Dispute Settlement and Conflict Management in the South China Sea," Dmitry Mosyakov, "Ways to Regional Maritime Cooperation in the South China Sea," Shahidul Islam, "Ocean Economy Development and Maritime Cooperation in the Bay of Bengal: Bangladesh Perspectives," Kang Lin, "The China-ASEAN Maritime Cooperation and CAMCF,"이다.

과 영국 킹스 대학 Geoffrey Till의 연구논문 발표가 있었다. 전자는 “*A Worsening Maritime Security Environment in East Asia*”를 주제로 동아시아 지역에서 에너지 안보, 해상교통로 보호와 해군력 현대화, 국방비 증가 추세 그리고 중국의 해양영유권 주장 확대 등을 들어 역내 해양안보 불안성을 서술적으로 제기하였으며, 후자는 “*Maritime Defence Cooperation in the Asia-Pacific: Some Suggestions*”을 주제로 모더니즘 추세를 답습하는 동아시아 각국들의 무분별한 양적 해군력 경쟁(maritime technology determinism)와 무리한 국가 해양력(Maritime Power) 강화 추세에 대한 우려를 나타냈다.

넷째, 해양위기관리 해양 핫라인 구축 제시이다. 대표적 사례가 2014년 5월에 동아시아 지역내 해양위기관리를 위한 해양 핫라인(hotline) 운용과 문제점을 중국, 일본, 한국 그리고 아세안 국가 해군 현황에 대한 실사를 중심으로 발표한 “*Maritime Hotlines in East Asia*” 정책보고서였다(Graham 2014a). Graham은 2013년부터 2014년까지 해양위기관리 방안에 대한 비중이 점차 커지고 있다면서, 『선(先) 위기관리, 후(後) 신뢰구축』 방안을 제기하였다(Graham 2014b).

다섯째, 동남아시아 지역 내 해군력 현대화와 동북아시아 해군력 현대화 간 연계성이다. 2014년 12월 초에 동아시아 해군력 현대화 추세에 대한 국제학술회의가 싱가포르 RSIS 주관으로 개최되었다. 특히 동남아시아를 중심으로 적극적으로 추진되고 있는 해군력 현대화의 성격, 동인분석, 해군력 현대화가 역내 힘의 균형을 변화시키는 “게임 체인저(Game Changer)” 역할 가능성 그리고 해군력 현대화가 역내 전략적 환경에 부정적 영향을 줄 수 있는 가능성 등에 대한 논의가 이루어졌으며, 특히 동북아시아 해군력 현대화 성과가 동남아시아 해군력 현대화에 주는 영향과 반응에 대한 논의(Yoon 2014e)가 있었다.¹³⁾

13) 주요 논문은 Geoffrey Till, "How Maritime Power is Grown - or not and its possible consequences," Bernard Fook Weng Loo, "Naval Modernisation versus Naval Development: Implications for Strategic Stability in Southeast Asia," Ristian Atriandi Supriyanto, "National Navies, Regional Responsibilities," Collin Koh Swee Lean, "Balancing between national and global/regional responsibilities: Interplay of external-internal drivers in Southeast Asian naval modernisation," David Mayo, "Shaping the Future of Conflict," You Ji, "The PLAN's Two-Ocean Strategy, Capability Building and SCS Connections," Yoji Koda, "Sino-Japanese Naval Competition in East Asia: A New Cold War," Raghavendra Mishra, "India's Maritime Interests in the Indo-Pacific: The Space and Place of South East Asia in the Naval Calculus," Alexey D. Muraviev, "Into the Tropics, Russian Naval Modernisation and Strategy in Southeast Asia and the Pacific," James Goldrick, "Looking North: Southeast Asia in Australia's Maritime Strategy and Naval Modernisation," Sukjoon Yoon, "Naval Modernisation Strategy in Southeast Asia: The South Korean Role,"이다.

4. 정치권 및 군 기관 논문 그리고 최근 주요 이슈 연계 논문

가장 대표적 연구논문은 미국 국방부가 2013년에 발표한 『2013년 중국 군사력 동향 의회 보고서(Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2013)』와 미국-중국 경제안보 평가 위원회가 발간한 『2013년 중국 동향 의회 보고서(2013 Annual Report to Congress)』 그리고 미국 국무부 소속 해양, 국제환경 및 과학사무국(Bureau of Oceans and International Environments and Scientific Affairs) 예하 지구 극지해양실(Office of Ocean and Polar Affairs)이 발표한 2014년 12월 5일자 『중국의 남중국해에서의 해양주장(China's Maritime Claims in the South China Sea)』이었다. 이들 보고서는 중국이 동아시아 해양에서의 해양패권 장악을 시도하고 있으며, 이를 위해 주변국과 비교 시 월등한 해군력을 증강시키고 있으며, 미국과의 동등한 경쟁자에 이르려는 동향에 대한 우려를 나타냈다. 특히 이에 따른 미국 의회의 초당적(bipartisan) 대응 방안 강구를 촉구하였다 (Office of the Secretary of Defense, US-China Economic and Security Review Commission, US Department of States).

다음으로 미국 의회 하원 군사소위원회 의장 Randy Forbes가 『논문(Revitalize American Sea Power)』를 미국 해군연구소 발간 해군 전문지 *Proceedings*에 발표한 사례였다(Forbes).¹⁴⁾ 특히 미국 해군대학이 중국의 해양강국에 대한 평가를 군사적 위협만이 아닌 해양산업 등의 국가 해양력(Sea Power) 시각에서 위협요인으로 다룬 논문을 발표하였다(Vego). 미국 해군연구소 *Proceedings* 2014년 4월호에 미국 해군대학 Milan Vego 교수가 *Chinese Shipping Could Be Risky Business* 논문을 발표하여 중국이 국가 해양력을 갖추기 위한 노력을 전개하고 있다고 주장하였다. 또한 2014년에 가장 팔목할 만한 정부기관의 학술회의 논문은 2014년 4월 중국 해군 주관의 서태평양 해군심포지움(Western Pacific Naval Symposium: WPNS)과 2014년 9월 16일부터 19일까지 미국 해군대학에서 미국 해군 주관으로 개최된 국제해양력 심포지움(International Sea Power Symposium: ISS)이었다. 아울러 2014년 10월에 캐나다 해군 주관의 국제학술회의가 빅토리아에서 개최되어 아시아-태평양 연안국 간 해군협력과 군사과학기술 지원에 대한 다양한 논문들이 발표되었다(Maritime Security Challenge 2014). 이들은 모두 해상에서의 군사적 우발조우 상황을 예방하기 위한 위기관리 방안에 대한 공감대 형성에 동의하였다.

14) 실제 랜드 포보스 의원은 미국 해군 참모총장 마이클 조너넷 해군대장과의 직접적 만남을 요청하여 성사되었다.

추가하여 동아시아 해양안보와 관련된 각종 이슈와 현안에 대한 평가들이 on line e-journal에 많이 기고되었다. 예를 들면 해군력 증강, 해양경계선 합의, 해상 재난 및 사고, 미국, 러시아 및 유럽 간 해양갈등 그리고 아프리카 서부 연안에서 해양안보 불안 등의 동아시아 영향이었다. 주로 *RSIS Commentary*, *CSIS PacNet*, *The Diplomat*, *Asia-Pacific Bulletin* 그리고 *International Crisis Group New Briefing* 등의 e-journal이었으며, 미국, 한국, 호주, 싱가포르, 중국, 일본, 베트남, 필리핀, 인도네시아 그리고 말레이시아 등 국가기관, 연구소 그리고 대학원의 학자와 전문가들이 적극적으로 발표하였다. 예를 들면 해양경계획정 문제(Bateman 2014a), 말레이시아 민항기 실종사건(Yoon 2014c), 러시아의 유럽 우크라이나 병합과 흑해와 지중해에서의 해양갈등(Collins; Yoon 2014d), 동남중국해에서의 해상 충돌 및 대결 위기상황(Bateman; Kleine-Ahlbrant) 그리고 한국과 베트남 및 인도와의 안보협력(Yoon 2013c) 등이었다. 이들은 공통적으로 동아시아 지역에서 “지역 중심적 글로벌(region-centric globalisation)” 추세가 나타나고 있다고 주장하면서, 서구가 정립한 “글로벌 거버넌스(global governance)” 개념을 동아시아 지역에 적용해야 하며, 이를 위해 동아시아에서의 서구 지배 이후 시대(Post-Western World)에 대비한 미국의 역할 중요성을 강조하였다.

Ⅲ. 주요 연구논문 성향 분석 및 평가

지금까지 살펴 본 바와 같이 2013년 후반기부터 2014년까지의 동아시아 해양안보에 대한 연구논문의 평가는 크게 현실주의적 접근과 자유주의적 반향의 2가지 성향으로 나타났다. 전자는 동아시아 해양안보 위협을 동아시아 국가들의 해군력 현대화 추세에 따른 해군력 군비경쟁(naval arms race)(Till and Chan 2014;)으로 간주하면서, 이를 극복하기 위해 국제정치에서의 힘의 전이 등과 같은 힘의 논리에 따른 군사적 대응방안을 제시하였으며, 대부분 동맹 강화와 군사적 협력에 치중하였다. 반면 후자는 냉전 이후 정착되고 있는 해양의 제도화 및 질서화에 따른 해양의 평화적 활용에 방점을 두고, 이를 무시하는 국가와 이를 존중하려는 국가들간의 이견에서 비롯된 해양관할권 갈등 및 분쟁이 발생되고 있다고 평가하면서 이를 해결하기 위한 방안으로 유엔해양법협약(UNCLOS)과 같은 관습적 국제법, 남중국해에서의 중국과 아세안(ASEAN) 간 행동규범(Code of Conduct) 등의 제도적 적용 그리고 공동이익 확대를 위한 해양레짐과 거버넌스(Noel 2014) 등을 제시하였다.

우선 현실주의적 접근이다. 이는 동아시아 해양안보가 국제법적 기준과 제도적 원칙에 따라 향후 정형화되는 것을 부정적 시각으로 평가하면서 자국의 해양이익과 해양관할권 확보를 위해 각국의 해군력 현대화 또는 증강 당위성을 주장하는 연구논문(Till and Chan 2014; RSIS 2014)에서 많이 나타났다. 특히 미국 등 서구 지역과 동북아시아 지역 내 국가에서 발간된 연구논문 및 단행본에서 주로 식별되었다.

이들 대부분은 중국이 지난 10년간 “평화적 부상”을 주장하여 왔으나, 결국 역사적 사례와 중국의 국내문제 등을 고려할 시 평화적이기 보다 위협적이며 공세적 부상으로 나타날 것이라는 주장을 전개하였다. 예를 들면 2010년 서해 천안함 사건 이후 한미 해군 간 연합훈련에 대한 반대, 일본과의 다오위다오/센카쿠 열도에 대한 영유권 분쟁 시 정치, 경제, 문화적 수단 강구, 남중국해에서의 베트남의 석유개발에 대한 중국의 물리적 대응과 중국의 역사적 기득권 주장 등을 사례로 들었다.

더욱이 일부는 중국이 1823년 미국의 먼로주의 선언을 모방한 “중국 특유의 먼로주의”를 선언하여 미국을 동아시아에서 배제하려하고 있다고 주장하였다(Yoon 2014b; Liao 2013). 예를 들면 2013년 11월 중국이 동중국해에서 방공식별구역(ADIZ)(Yoon 2013f)을 일방적으로 선포하고, 2014년 1월 초에 남중국해에서의 신어업법의 일방적 적용 등과 같이 공세적이며, 적극적인 태도와 행동을 나타낸 것이라는 주장이었다.

반면 일부는 중국이 과거 20세기 초반 서구에 의해 해양으로부터 침략을 받았던 실패를 “반면교사” 삼고 있는 바, 현재 중국이 이를 해군력 우위를 통해 극복하려는 의도를 갖고 있다고 평가하였다(Liao 2013). 예를 들면 현재 중국이 주변국 해군력보다 절대적 우위를 갖고 있으나, 양적으로는 물론 질적으로 미국 해군력을 추월할 수 없다고 주장하면서 심지어 중국의 비대칭 A2/AD 전략을 중국이 미국 7함대를 제1도련 밖으로 밀어내기 위한 지협적 위협으로 평가한 사례였다. 최근 중국은 항공모함 작전 투입, 함재기 이착륙 성공, 서태평양에서의 대규모 해상종합훈련 실시, 진급 핵추진 잠수함 지속 건조 및 남중국해 배치, 인도양 인접 국가 내에 전용항구 확보 등을 추진하였다.

이어 미국의 동아시아 해양에서 미국의 힘 쇠퇴를 이유로 들었다(Brooks et al. 2013; Liao 2013; Masto 2014). 이들은 미국이 지난 10년의 아프간과 이라크 전쟁을 마무리하면서, 출구전략(Exit strategy)으로 2012년 1월 5일에 “동아시아 회귀전략” 또는 “군사력 재균형 전략”을 선언하여 중국의 군사적으로 부상하고 있는 중국과 해양에서 충돌하고 있다는 논리를 전개하였다(Rudd 2013; Pham 2014; Manning 2013; Liao 2013; Miere 2014b). 예를 들면 미국 해병대의 순환 주기 전제하 미국 해병대 전력의 호주 다윈 전개, 연안전투함(LCS) 싱가포르 배치, 동아시아 영유권

분쟁 해역에서의 자유로운 항해 권리를 미국의 국가이익으로 선언 사례 등이었다. 그러나 이들이 동아시아 해양안보에 별다른 도움이 되지 못하다는 논리를 전개하였다(Betts 2013, Sutter 2014a). 심지어 미국의 동아시아 회귀전략 또는 군사력 재균형 전략을 일종의 “심리적 전략 구사”로 평가 절하하였다. 예를 들면 2010년 『공해전투 개념(Air-Sea Battle Concept: ASBC) 발표와 2012년 『합동통과작전개념(Joint Access Operational Concept: JAOC)』 교리를 발표하였으나, 이를 구현하는 실질적인 조치들이 나타나지 않았다는 논리였다(Sutter, 2014b). 특히 미국이 동아시아 회귀전략을 뒷받침할 국방비 증액에 있어서 소극적이며, 최근 중간선거에서의 공화당 승리 이후에도 불구하고 여전히 국방비 자동삭감이 유효하고 있는 상황을 대표적 사례로 들었다(Williams 2013; Leonard 2013).

다음으로 자유주의적 접근이다. 이는 해군력 경쟁 위주의 동아시아 해양불안과 무질서를 일시적 과도기(transition) 현상으로 평가절하하면서, 동아시아 해양에서의 포괄적 해양안보를 견지하기 위한 다자간 해양협력을 주문하는 긍정적 시각을 보였다. 이는 주로 국가 해양안보에 대해 직접적인 군사적 위협이 없는 동남아시아, 오세아니아 그리고 북미 등의 국가에서 많이 발표되었다. 예를 들면 동아시아 해양영유권 분쟁과 갈등을 해양 거버넌스 구축과 해양협력을 통한 해양협력에 의거 제도적으로 해결될 수 있다는 논리(Bateman 2014a)였다. 이들은 지역적 차원에서의 『동아시아 해양공동체(maritime community in East Asia)』 구축을 목표로 추진하면서 다음과 같은 인식전환을 공통적으로 요구하였다.

첫째, 해양이 미래 국가생존 및 지역발전의 공간이자 수단이라는 논리였다. 이들은 신흥국으로 부상하는 중국이 중국의 꿈을 해양강국 지향에 적용시키는 것에 의구심을 나타내지 않았다(Li 2014; You). 비록 동아시아 해양에서 과거 서구가 경험한 12세기부터 15세기까지의 해양 진출과 유사한 현상들이 나타나고 있으나, 동아시아 해양안보는 국가발전만이 아닌, 지역경제와 세계 경제 발전과 연계되는 중요한 관건인 바, 향후 군사적 충돌과 국가 간 갈등으로 확산되지 않을 것이라는 긍정적 논지를 전개하였다(Roy 2013). 즉 동아시아 해양안보가 더욱 불안한 양상으로 발전하고 있으나, 동아시아 경제 규모가 세계 경제 규모에서 차지하는 비중이 증대되고 있어 불안이 안정으로 무질서가 질서로 전환된다는 긍정적 논리(Yoon 2014f)이었다. 구체적으로 미국의 경기침체와 유럽 유로화 재정위기 등이 발생한다는 우려와 달리, 동아시아는 지속적인 경제성장을 이루며 세계경제 발전과 성장을 주도하고 있는 바, 이를 해양안보 개념 정착으로 발전시켜야 한다는 주장이었다.

둘째, 미국과 중국 간의 경쟁구도를 자제시켜야 한다는 주장이었다. 이들은 미국과 중국 보다 중국의 부상에 따른 “대항미”와 쇠퇴하는 미국을 대신한 “약역을 자처하는

대리인(bad cop)” 역할을 스스로 자처하고 나온 일본에게 책임을 묻고 있다 (Jaishankar 2014; Desker 2014). 즉 미국과 중국 간 경쟁 구도를 이용하여 일본이 그 틈새에서의 역할을 부각시킴으로써 역내 해양불안을 증가시키고 있다는 논리였다. 다소 무리가 있는 논리였기는 하지만, 최근 일본의 독단적이며, 독자적 행보를 고려 시 이해가 되는 논리였다. 예를 들면 집단적 자위권 행사, 평화헌법 개헌, 일본의 무기수출 금지 조항 완화 그리고 우경화된 민족주의 성향 증대 등이었다.

셋째, 최근 중국의 행보를 자연스런 현상으로 보아 중국이 스스로 극복할 수 있도록 해야 한다는 논리였다(Fravel 2013). 이는 다소 위험한 발상이었으나, 역사적으로 대륙지향적 국가대전략을 지향하던 중국이 갑자기 대안도 없이 해양강국으로의 변화를 보이고 있는 현상을 자연스런 추세로 보아야 한다는 논리였다(He 2014; Yoon 2014b; Cook 2014). 현재 동아시아 해양안보는 과거 미국 중심으로 해양질서와 구도에서 중국이 과거 중화주의 중심의 전통적 지역구도가 병행하는 2개의 지역안보 판도가 존재하는 혼재된 양상을 보이고 있는 바, 역내 국가들이 중국 주도의 지역 국제질서 개편에만 의구심을 보내며 불안해 할 필요가 없다는 논리였다.

넷째, 이들 시각 모두 다음과 같은 인식전환을 주문하였다. 우선 동아시아 지역에 있어 해양전략보다 해양안보가 대안이며, 해양전략 채택에 따라 발생한 문제를 해결하는 대안 역시 해양안보라는 주장이었다(Blizinger 2013; Bateman 2014b). 다음으로 강대국 간의 경쟁구도 및 갈등 국면이 아닌, 한국과 같은 해양중견국(maritim middle power)들의 역할이 중요하며, 이들이 단결함으로써 향후 동아시아 해양안보에 있어 긍정적 동인으로 역할을 해야 한다는 주장이었다(Yoon 2013b; Teo et al. 2013). 다행히 역내 중견국 인도, 호주, 한국, 일본 그리고 아세안이 적극적인 역할을 하고 있다. 예를 들면 “아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)”, “아세안 플러스 3 (ASEAN Plus 3)” 그리고 “중국/한국/일본과 아세안 간 대화협력체” 추진 등이며, 이들 모두가 해양신뢰구축과 해양위기 관리 등에 비중을 두었다.

끝으로 대부분 연구논문들은 다음과 같은 편견을 버려야 한다는 잠정결론을 내렸다. 첫째, 해양에 너무 집착하면 안된다는 것이다. 즉 해양을 주축으로 국가발전을 이루어야 한다는 강박관념에 너무 집착하지 말아야 한다는 것이다. 둘째, 해양전략을 국가전략으로 채택하여 성공한 일부 서구 강대국의 논리에 집착하지 말아야 한다는 것이다. 예를 들면 중국이 해양에서 미국과 경쟁구도를 만드는 행위였다. 일부는 중국이 미국의 과거 행위를 그대로 가감 없이 배워 동아시아 주변국에 적용시키는 모순된 양상으로 나타나고 있다고 주장하였다. 셋째, 해양전략 구현에 성공하고 해양안보에 기여하고 있는 미국 등 선진국이 동아시아 국가들에게 모범을 보여야 한다는 것이다. 미국이 2007년에 선언한 『21세기 해양력 구현을 위한 협력적 해양전략(A

Cooperative Strategy for 21st Century Sea Power)』을 근간으로 세계 해양질서와 안정 유지에 크게 기여하고 있으나, 실제로는 성숙된 모습을 보이지 못하였다는 평가를 받은 사례였다(Sutter 2014a). 예를 들면 국내 문제를 이유로 유엔해양법협약(UNCLOS)에 회원국으로 참가하지 못하고 있는 사례를 들었다(Beckman).

이러한 문제 제기는 궁극적으로 동아시아 해양안보 문제와 도전을 서구적 시각으로 볼 것인가 아니면, 동아시아적 시각을 볼 것인가의 선택적 문제로 귀결되었다고 볼 수 있는 논리였다(Yoon 2013a). 예를 들면 미국, 일본 및 주요 유럽 국가에서 발표된 동아시아 해양안보 연구논문이 중국 등 주로 대륙지향적 국가정책을 채택하던 동아시아 주요 국가들이 해양지향적 국가정책을 채택함으로써 정치·군사·외교에서만이 아닌, 사회·문화적 측면에서도 해양에서의 가치와 역할 부여를 두고 이견과 대립 구도를 갖게 되었다는 결론을 내린 것이었다(Goldstein 2013). 한편 동남아시아와 호주 등의 대학, 연구소 그리고 정부기관을 통해 발표된 연구논문들은 해양에서 힘의 시험을 통한 식민지 확장 등의 근대화 과정을 거치지 않은 동아시아 국가들이 과거 서구식 해양지향적 국가전략을 채택하는 이유를 중국의 동아시아 해양에 대한 역사적 기득권 주장에 있다고 주장하였다. 특히 일부는 이를 미국 주도의 서구적 시각이 아닌 아시아적 시각에 의거 해결할 수 있는 방안이 무엇인가에 대한 의문을 제기하였으며, 이를 중국이 주장하는 아시아적 가치와 어떻게 접합시키는지에 대해 많은 이견을 제시하였다. 궁극적으로 이러한 대안이 나타날 때까지 미국과 중국 양국은 동아시아 해양에서의 해양패권 경쟁을 자제해야 한다고 역설하였다.

IV. 한국 해양안보에 대한 함의

상기 연구결과는 한국 해양안보 개념 정립과 정책적 구현에 있어 적지 않은 영향을 주었다. 우선 동아시아 해양안보 이슈와 도전이 더 이상 어느 한 국가에만 한정된 문제가 아니라는 것이었다. 동남아시아 해양 남중국해와 동중국해 문제가 한반도 주변 해양에서의 해양안보에 직·간접적 영향을 주었으며, 반대로 한반도 주변해양에서의 해양충돌과 대립이 인도양까지 영향을 주었다. 2013년 11월에 중국이 동중국해에 상공에 대한 방공식별구역을 선포한 사례가 남중국해와 한반도 서해(중국명: 黃海)까지 영향을 줄 것으로 우려되었으며, 2012년 11월의 북한 장거리 미사일과 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험이 동남아시아 해양에 영향을 준 사례였다. 특히 최근에 인도가 동아시아 국가 해군과 해양협력을 지향하면서 동아시아 해양으로 진출하는

양상을 보이고 있다. 향후 한국은 지역적 차원에서 동아시아 해역 국가들과의 다자적 해양협력에 적극적으로 참가하고 기여해야 할 것이다.

다음으로 지역 해양안보 유지 차원에서 한국이 위치한 동북아시아 국가들 간 해양 협력이 제한적이거나 형성되었다. 한국이 위치한 동북아시아 해역은 심각한 “역사적 후유증(burden of history)”과 “해군력 군비경쟁(Naval arms race)”이 나타나고 있다. 특히 동아시아 해역은 해군력이 밀집된 지역이다. 그러나 2014년 세월호 침몰, 말레이시아 MH370 민항기 실종사건, 한국 어선 오룡호 침몰 등의 역대 자연재난 해상사고 등으로 중국, 한국 그리고 일본이 함께 합동 해상수색 및 구조작전(SAR)에 참가하면서 협력하는 중대한 계기가 되었다(Yoon 2014c). 특히 이들 국가들은 해양 안보 안정과 질서 유지를 위해 2008년 말부터 인도양 아덴만에서의 미국 주도의 해적퇴치작전에 자발적으로 참가하고 있다. 향후 한국은 해양안보 추진에 있어 더 이상 북한의 군사적 위협만을 고려요인을 간주하면 안될 것이다.

또한 한국도 현재 동남아시아와 인도양에서 식별되는 다양한 비군사적 해양안보 위협으로부터 자유로울 수 없다는 논리였다. 이미 한국과 중국 간 서해에서의 불법어업 문제 그리고 동해에서의 일본과의 어업 문제 등이 한계점에 와 있으며, 유엔해양법 협약에 따른 200 마일 배타적 경제수역(EEZ) 중복에 따른 해양경계선 획정에 있어 갈등을 겪고 있다.

역사적으로 동북아시아 국가들은 포괄적인 공동이익과 목표를 지향하는 다자간 해양협력에 취약하였다. 특히 20세기 말 서구 강대국의 해양위협에 의거 국가멸망을 경험한 역사적 부담을 갖고 있었으며 한국의 경우 분단 상황에 의거 북한의 지속적인 해상군사도발에 직면하여 이를 예방하는 것에 많은 노력과 시간을 투자하였다. 따라서 그 동안 한국은 포괄적 해양안보보다는 북한 군사위협만을 고려하는 해양안보에 더 큰 비중을 두고 있었으며, 이에 따라 지역 해양안보에 대해 다소 소극적이었다. 최근 한국이 북한의 해양 군사도발은 물론 지역 해양안보 차원에서 다자간 해양협력을 적극적으로 주도하며 참가하고 있다. 예를 들면 동맹국 미국만이 아닌, 주변국 일본 및 중국과 그리고 동남아시아 및 인도양 국가들이 북한의 군사도발과 핵무기와 장거리 미사일 등의 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 위협에 대응하여 한국과 공동으로 대처하는 모습을 보이고 있으며, 한국 역시 해적퇴치, 해양무질서 행위 근절 그리고 해상 자연재난 대응 및 인도주의적 수색 및 구조작전에 적극적으로 참가하는 모습을 보이고 있다.

이제 한국은 지역안보를 주도할 수 있는 “중견국(middle power)” 위상을 갖게 되었다. 특히 역동적 동아시아 해양안보 환경변화, 정치경제적 환경 변화 및 해양안보 변화에 따른 주변국 해양전략 변화에 따라, 한국이 지역 해양안보 유지를 위한

소위 “role-model(역할 주도국)” 역할을 수행하고 있다. 미국의 아시아 회귀전략과 중국의 부상에 의구심을 갖는 역내 국가들이 한국에 대한 적극적이며 건설적인 중견국 역할을 지속적으로 요청하고 있는 실정이다.

실제 한국은 역내 다른 국가들과 비교 시 중견국 위상을 시현할 수 있는 다음과 같은 유리한 조건들을 갖고 있다(Singh; Teo et al. 2013; Yoon 2013a). 첫째, 한국은 분단국으로써 해양강국으로 성공한 유일한 사례이다. 둘째, 한국은 중국과 해양영유권 분쟁이 존재하지 않으며, 단지 반(反)폐쇄해에서의 배타적 경제수역 중복에 따른 해양경계선 합의만을 남겨두고 있다. 셋째, 한국의 북한 핵문제 해결을 위해 6자회담 등 중국 및 북한과의 전략적 협상 경험을 보유하고 있다. 넷째, 한국은 한미동맹을 통해 국가발전을 이룬 유일한 국가이다. 다섯째, 한국은 미국과 중국 간 이해상관자(stakeholder) 역할이 가능한 국가이다. 현재 미국의 해양전략 변화는 여전히 애매모호한 상황이며, 2010년 이후 국방비 삭감에 따라 동아시아 군사력 재균형 전략 수행할 신규전력들이 일부 취소되고 있는 상황에 직면하고 있다. 특히 유럽과 중동에서의 최근 사태에 따라 해군력을 유럽 전구에서 아시아 전구로 재균형시킬 수 없는 상황으로 알려져 있다. 심지어 미국 국방부에서조차 해·공군력 위주의 미국 군사력 60% 정도를 동아시아로 재균형시키는 것이 불가능하다고 주장하고 있다.

현재 동아시아 해양안보는 양면성을 보이고 있다. 예를 들면 과거 미국이 주도하던 해양질서 및 구도 개념과 강대국으로 부상하는 중국이 구축하려는 중국 특유의 먼로주의 또는 전통적 중화주의 간 혼재된 양면성(Yoon 2014b)이었다. 이에 따라 중견국 한국의 “전략적 선택”이 증대되고 있으며, 이는 향후 한국의 지역 해양안보에 대한 적극적 기여로 귀결될 수 있을 것이다. 특히 중국이 동아시아 전 해양에 대한 적극적인 진출을 시도하면서 유독 한국에 대해서는 2015년부터 해양경계선 획정 실무회의 가동에 합의하는 등의 우호적 태도를 보이고 있다(Teo et al. 2013). 이는 동아시아 지역에서의 한국의 위상과 역할을 암시하는 것이라고 볼 수 있다. 이에 한국은 지금까지 추진해 온 “해양강국”을 견지할 수 있는 포괄적 해양안보 개념을 다시 재정립하여 지속적으로 발전시켜야 한다. 특히 한국은 중국의 부상을 전략적으로 활용하여 국가 발전에 적용시켜야 한다. 현재 한국은 미국과 중국 모두 한국을 동반자 관계로 요구하고 있는 상황이다. 이는 한국의 전략적 자율권(strategic autonomy)를 보장받을 수 있는 절호의 기회로 간주될 수 있을 것이다.

V. 결론

우선 2013년부터 2014년까지의 해양안보 관련 해외 연구논문에 대한 평가는 대체로 현실주의에 편향된 성향(Cook 2014; Sutter 2014a; 2014b)을 보였다. 주로 미국, 인도 및 아세안들의 학자와 전문가들이 주도적인 역할을 수행하는 모습을 보였다. 그러나 기타 다른 국가로부터의 자유주의적 대안, 레짐 및 거버넌스 사례 제시(Bateman 2014a; 2014b)는 매우 미미하였다. 특히 한국의 중견국 역할에 대한 연구논문(Yoon, 2013b; Teo et al. 2013)이 매우 미흡하였다. 대부분 동아시아 해양안보에 대한 연구논문이 주로 미국 등 영어권 국가에서 많이 발표되었기 때문이었다.

다음으로 실질적이며 구체적 대안을 제시하는 연구논문(Graham 2014a; 2014b)들이 의외로 많았다. 대부분이 담론적 해양신뢰 구축, 중국과 일본 간 그리고 중국과 아세안 회원국 간 해양갈등 해소를 위한 해양위기 방안(RSIS, Lowy Institute for International Studies, Australia Strategic Policy Institute) 그리고 미국 중국 간 동아시아 해양에서의 우발 상황 방지를 위한 양자간 해양협력(Sutter 2014a) 채널 구축 등이 주류를 이루었다.

그러나 한반도 주변 해양안보에 대한 연구논문은 매우 적었다. 아마도 이는 한반도 주변 해양에서의 해양안보에 대한 영문 자료 및 정부의 공식적 해양정책 선언 등이 미흡하였기 때문으로 판단된다. 아울러 국내 학자와 전문가들이 한국 해양안보 개념 정립에 대한 영문 연구논문 발간을 활발히 하지 못한 결과라고도 판단된다. 대부분 한국 해양안보에 대한 연구논문이 한국의 경제적 성공사례가 해양산업에서 비롯된 현상에 치중되었으며, 대부분의 많은 학자와 전문가들이 한국 해양산업인 조선 및 원양어업 등 분야에 대한 성공사례 자료와 해양안보 중요성 간 착시현상에 집착되어 있었다.

이에 본 연구는 향후 한국 해양안보에 대한 많은 연구가 요구된다고 판단하며 이를 위해 관련 학자와 전문가들의 연구가 시급히 진행되어야 한다는 제안을 결론으로 제시한다. 향후 한국 학자 및 전문가들이 국가전략 차원의 한국 해양안보에 대한 연구논문을 국외 잡지 및 해외 연구소 또는 정부 기관의 연구보고서 형태로 활발히 발표하여, 해외에서 한국의 해양전략 및 해양안보를 연구하고자 하는 대학원생, 학자와 전문가들이 이를 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 실제 해외 학자와 전문가들은 한국 해양전략 및 해양안보에 대한 관심이 이외로 크나, 이들을 충족시킬 수 있는 한국 해양안보 관련 영문 논문 및 연구보고서가 그리 많지 않다는 것이 이번 연구에서 찾을 수 있었던 교훈이었다. 현재 한국은 세계 5대 해양강국을 지향하고 있으며, 2013년 해양수산부를 부활시켜 한국 특유의 해양정책을 추진하고 있다. 이제 우리는 이를 한국 국가발전 틀 속에 융합시키는 노력이 요구된다.

참고문헌

- Acharya, Armitav. 2014. *The End of American World Order*, Polity Books.
- Amer, Ramses. 2014. "China and the South China Sea: How to Manage Maritime Crisis?" *Strategy* 21. 17(1), 222-252.
- Australian National University. 2013. *Canberra Conference and Workshop Program. Indonesia's Ascent: Power, Leadership and Asia's Security Order*. 14 February. National Security College. Australian National University.
- Australian Strategic Policy Institute, 2013, *Maritime Confidence Building Measures in the South China Sea*, 11-13 August, 2013, Sydney Australia.
- Bae, Hack-Young. 2014. Quantifying Naval Power and Its Implications. Ph.D Thesis of South California University.
- Balton, David and Cari Thomas. 2013. "Ocean Governance in the High North." U.S. Naval Institute *Proceedings* July, 18-23.
- Bateman, Sam. 2013. "The USS Cowpens Incident: Adding to Strategic Mistrust." *RSIS Commentaries*. No. 234.
- Bateman, Sam. 2014a. "Resolution of Bangladesh-India Maritime Boundary: Model for South China Sea." *RSIS Commentaries*. No. 148, August 7, 2014.
- Bateman, Sam. 2014b. "Confidence-Building Measures for the South China Sea." in Graham, Euan and Tsjeng, Henrick, *Navigating the Indo-Pacific ARC*. RSIS Monograph No. 32.
- Betts, Ricahrd K.. 2013. "The Lost Logic of Deterrence: What the Strategy That Won the Cold War Can - and Can't - Do Now." *Foreign Affairs* 92(2), 87-99.
- Bisley, Nick and Andrew Philips. 2013. "A Rebalance To Where?: US Strategic Geography in Asia." *Survival*. 55(5), 95-114.
- Black, Lindsay. 2013. *All at Sea? Japan's response to the contemporary maritime security threats posed by infidels, pirates and barbarians*. Doctoral Thesis of Sheffield University.
- Blizinger, Richard A.. 2013. "China's ADIZ: South China Sea Next?" *RSIS Commentaries*. No. 219.
- Brooks, Stephen G. G., John Ikenberry and William C. Wohlforth. 2013. "Lean Forward: In Defense of American Engagement." *Foreign Affairs*. 92(1), 130-142.
- Bueger, Christian. 2013. *The New Spirit of Technocracy?*. Ph.D Thesis of University of Copenhagen.
- Campbell, Michael. 2013. *Realities of Arctic Shipping*. Ph.D Thesis of Old Dominion University.

- Carmel, Stephen M.. 2013. "The Cold, Hard Realities of Arctic Shipping." U.S. Naval Institute *Proceedings*. July, 38-41.
- Carney, Thomas. 2014. "Maritime Security/Strategy: Focus on the Indo-Pacific." in Graham, Euan and Tsjeng, Henrick, *Navigating the Indo-Pacific ARC*. 2014. RSIS Monograph No. 32. November 2014.
- Campagan, Paul F., Dave McNulty and Health Roscoe. 2013. "When the Ice Melts." U.S. Naval Institute *Proceedings*. July, 24-31.
- Chang, Felix K.. 2013. "The Lower Mekong Initiative & U.S. Foreign Policy in Southeast Asia: Energy, Environment & Power." *Orbis*. 57(2), 282-299.
- China International of International Studies. 2014. *Crisis Management and Maritime Cooperation in the Asia Pacific*. November 24-25. Beijing, China.
- Colgn, Jeff D.. 2013. "Fueling the Fire: Pathways from Oil to War." *International Security*. 38(2), 147-180.
- Cook, Malcolm. 2014. *Northeast Asia's Turbulent Triangle: Korea-China-Japan Relations*. Sydney. Lowy Institute for International Policy January.
- Daxecker, Ursula and Brandon Prins. 2013. "Insurgents of the Sea: Institutional and Economic Opportunities for Maritime Piracy." *The Journal of Conflict Resolution*. 57(6), 940-965.
- Desker, Barry and Bhuhindar Singh. 2014. "Japan's Rising Security Challenges." *RSIS Commentaries*. No. 138, 14 July.
- Diplomatic Academy of Vietnam, Foundation for East Sea Studies and Vietnam Lawyer's Association. 2014. *The 6th South China Sea International Conference: Cooperation for Regional Security and Development*. 17-18 November. 2014. Da Nang City. Vietnam.
- Etzioni, Amitai. 2013. "Accommodating China." *Survival*, 55(2), 45-60.
- Fravel, Taylor. 2013. "Xi Jinping's Overlooked Revelation on China's Disputes." *The Diplomat*. August 15, 2-5.
- Gholz, Eugene and Daryl G. Press. 2013. "Enduring Resilience: How Oil Markets Handle Disruptions." *Security Studies*. 22(1), January-March, 112-134.
- Glaser, Charles L.. 2013. "How Oil Influences U.S. National Interests." *International Security*. 38(2), 112-146.
- Goldstein, Avery. 2013. "China's Real and Present Danger: Now Is the Time for Washington to Worry." *Foreign Affairs*. 92(5), 136-144.
- Graham, Euan. 2014a. "Russia's Crimean Annexation: What it means for East Asia." *RSIS Commentaries*. 055. March 25. 2014.
- Graham, Euan. 2014b. *Policy Brief, Maritime Hotlines in East Asia*. May 2014. RSIS of Nanyang Technical University.

- Grygiel, Jokub. 2013. "The Primacy of Premodern History." *Security Studies*. 22(1), 56-72.
- He, Kai. 2014. "Rethinking China's Monroe Doctrine." *RSIS Commentaries*. 128. 4 July 2014.
- Hofmeister, William, and Patrick Rueppel. 2014a. *Maritime Security and Piracy: Common Challenges and Responses from Europe and Asia*, Singapore, Konrad Adenauer Stiftung.
- Hofmeister, William, and Patrick Rueppel. 2014b. *Climate Change Diplomacy: The Way Forward for Asia and Europe*, Singapore, Konrad Adenauer Stiftung.
- Holslag, Jonathan. 2013. "The Eurasian Sea." *Survival*. 55(4), 155-176.
- Huntly, Wade L.. 2014. "Nuclear Weapons and Extended Deterrence in the U.S.-R.O.K. Alliance." *Strategy* 21, 17(2), 236-261.
- Inkster, Nigel. 2013. "Conflict Foretold: America and China." *Survival*. 55(5), 7-28.
- Jaishankar, Dhruva. 2014. "Resilience and the Future Balance of Power." *Survival*. 56(3), 217-232.
- Jeong, Sung-Kyun. 2014. *Drivers of China's Assertive South China Sea Strategy*. Degree thesis of the National War College, Washington, D.C.
- International Defence and Strategic Studies. *The 3rd Annual Bilateral Workshop: Maritime Connections*, Event Report on 27-28 August 2014. RSIS of Nanyang Technical University.
- Javis, D.. 2000. *International Relations and the Challenge of Postmodernism: Defending the Discipline*, Columbia, SC: University of South Carolina Press.
- Kotani, Tetsuo. 2014. "Japan's Changing Maritime Strategy in East Asia." in Graham, Euan and Tsjeng, Henrick. *Navigating the Indo-Pacific ARC*. 2014. RSIS Monograph No. 32. November 2014.
- Kiyoto, Tomoko. 2014. "Forward Together We Go with Japan: Dazzling US-India Rapprochement for Tokyo." *PacNet*. #74. Oct 7. 2014.
- Lampton, David M.. 2014. "The US and China: sliding from engagement to coercive diplomacy." *PacNet*. #63. August 4. 2014.
- Lea Catherine. 2014. "India's Extending Naval Horizons and Partnership." in Graham, Euan and Tsjeng, Henrick. *Navigating the Indo-Pacific ARC*. 2014. RSIS Monograph No. 32. November 2014.
- Leonard, Mark. 2013. "Why Convergence Breeds Conflict Growing More Similar Will Push China and the United States Apart." *Foreign Affairs*. 92(5), 125-135.
- Levi, Michael. 2013a. "The Enduring Vulnerabilities of Oil Markets" *Security Studies*. 22(1), 78-102.
- Levi, Michael. 2013b. "America's Energy Opportunity: How to Harness the New

- Sources of U.S. Power." *Foreign Affairs*. 92(3), 92-104.
- Li, Mingjiang. 2014. "China Debates Its South China Sea Policy." in Graham, Euan and Tsjeng, Henrick, *Navigating the Indo-Pacific ARC*. 2014. RSIS Monograph No. 32. November 2014.
- Liao, Kai. 2013. "The Pentagon and the Pivot." *Survival*. 55(3), 234-251.
- Lim, Kyenghan. 2012. *US-Chinese Naval Security Competition over the East Asian Seas since the End of the Cold War*. Doctoral Thesis of GSIS. Seoul National University.
- Manning, Robert A.. 2013. "US Strategy in a Post-Western World." *Survival*. 55(5), 115-132.
- Mastro, Oriana Skylar. 2014. "The Problems of the Liberal Peace in Asia." *Survival*. 56(1), 6-21.
- Mazo, Jeffrey. 2014. "Who Owes the North Pole?" *Survival* 56(1), 61-70.
- McDevitt, Michael. 2014. "Maritime Developments in the East China Sea." in Graham, Euan and Tsjeng, Henrick. *Navigating the Indo-Pacific ARC*. 2014. RSIS Monograph No. 32. November 2014.
- Meidan, Michal. 2014. "The Implications of China's Energy-Import Boom." *Survival*. 56(3), 179-200.
- Meiji, Max. 2013. *Law and Ergonomics in Maritime Security*. Ph.D Thesis of World Maritime University.
- Miere, Christian Le. 2013a. "Arctic Doublespeak?" U.S. Naval Institute *Proceedings*. July. 2013, 32-37.
- Miere, Christian Le. 2013b. "The Spectre of an Asian Arms Race." *Survival*. 55(2), 139-156.
- Miere, Christian Le. 2013c. "Rebalancing the Burden in East Asia." *Survival*. 55(2), 31-44.
- Mina, James, and Daniel Serwer. 2013. "Circumventing Hormuz." *Survival*. 55(2), 121-142.
- Ministry of National Defense. 2014. *Seoul Defense Dialogue 2014. From Conflict to Cooperation: Measures for Trust-building among Asia-Pacific Countries*, 29-31 October. 2014. Seoul. South Korea.
- Narayanam, Naviprasad. 2013. *Policy Brief, China and India: A Sisyphean Bilateral?*, December. RSIS of Nanyang Technical University.
- Noel, Pierre. 2014. "Asia's Energy Supply and Maritime Security." *Survival*. 56(3), 201-216.
- Office of the Blue House, The Republic of Korea. 2014. *A New Era of Hope: National Security Strategy*. Seoul. Officer of National Security. Blue House.

- Office of the Secretary of Defense. 2013. *Annual Report of Congress: Military Power of the People's Republic of China 2013*. Washington, D.C.: Department of Defense. 2013.
- Patrick, Cullen J. 2013. *Non-state maritime security threats and commercial maritime security*. Doctoral Thesis of London School of Economics and Political Science.
- Pant, Harsh V.. 2013. "China on the Horizon: India's Look East Policy Gathers Momentum." *Orbis*. 57(3), 453-466.
- Percival, Bronson. 2014. "U.S. Perspectives on the South China Sea: Here to Stay?" in Graham, Euan and Tsjeng, Henrick, *Navigating the Indo-Pacific ARC*. 2014. RSIS Monograph No. 32. November 2014.
- Posen, Barry R.. 2013. "Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy." *Foreign Affairs*. 92(1), 116-128.
- Pham, Tuan N.. 2014. "The Rebalance Requires Brains, Not Just Braw." US Naval Institute *Proceedings*. April, 23-29.
- Reynolds, Clark G.. 1998. *Navies in History*, Annapolis MD. US Naval Institute Press.
- Riddle, Kevin W.. 2014. "A New Arctic Strategy." US Naval Institute *Proceedings*. August 2014. 32-37.
- Robert, Christopher, Derry Habir and Leonard Sebastian. 2013. *Indonesia's Rise: Implications for Australia and Asia's Security Order*. Canberra. National Security College. Australian National University.
- Roy, Denny. 2013. "The Problem with Premature Appeasement." *Survival*. 55(3), 87-101.
- RSIS. 2014a. *Workshop on IORA and Strategic Stability in the Indian Ocean*. 4-5 May. Mauritius. RSIS of Nanyang Technical University.
- RSIS. 2014b. *RSIS Maritime Security Programme: Asian Navy Watch Workshop Series, Naval Development and It's Impact on Southeast Asia*. 3rd December. Singapore. RSIS of Nanyang Technical University.
- RSIS. 2014c. The 3rd Annual Bilateral Workshop entitled Asia's Maritime Connections between RSIS of Nanyang Technical University and Center for Naval Analyses of USA on 27-28 August 2014.
- Rudd, Kevin. 2013. "Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-Chinese Relations." *Foreign Affairs*. 92(3), 9-15.
- Sakhuja, Vijay. 2011. *Asian Maritime Power in the 21st Century*. Singapore. Institute of Southeast Asian Studies.
- Sambaugh, David. 2013. *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford University Press.

- Shield, Will. 2014. "The Middle Way: China and Global Economic Governance." *Survival*. 55(6), 147-168.
- Sielen, Alan B. 2013. "The Devolution of the Seas: The Consequences of Oceanic Destruction." *Foreign Affairs*. 92(6), 124-132.
- Srivastava, Anupam and Brad Glosserman. "US-Japan-India cooperation: a trilateral whose time has come." *PacNet*. #76. Oct 20. 2014.
- Sun, Yun. 2013. "China's New State Security Committee: Questions Ahead." *PacNet*. #91. November 14. 2013.
- Sutter, Robert. 2014a. "Rebalancing, China and Asian Dynamics - Obama's Good Fit." *PacNet*. #1. January 6. 2014.
- Sutter, Robert. 2014b. "Dealing with America's Problem in Asia - Targeting China's Vulnerabilities." *PacNet*. #58. July 21. 2014.
- Teo, Sarah, Bhubhindar Singh and See Seng Tan. 2013. *South Korea's Middle-Power Engagement Initiatives: Perspectives from Southeast Asia*. RSIS Working Paper. No. 265. 28 November.
- Till, Geoffrey and Jane Chan. 2014. *Naval Modernization in South-East Asia: Nature, causes and consequences*. Oxon. Routledge.
- Togo, Kazuhiko. 2014. "Revision of Article 9 and its Implications." *PacNet*. #70. September 2. 2014.
- U.S.-China Economic and Security Review Commission. 2013. *2013 Annual Report to Congress*. Washington. D.C.. USCC.
- U.S. Department of States. 2014. *Limits in the Seas. China's Maritime Claims in the South China Sea*. December 5. 2014.
- White, Hugh. 2012. *The China Choice: Why America Should Share Power?*. New York. Balck. Inc.
- Williams, Cindy. 2013. "Accepting Austerity: The Right Way to Cut Defense." *Foreign Affairs*. 92(6), 54-64.
- Wu, Riqiang. 2013. "China's Anxiety About US Missile Defence: A Solution." *Survival*, 55(5), 29-52.
- Yoon, Sukjoon. 2013a. "An Asia-Pacific Regional Maritime Security: Moving Beyond the Turmoil." *KMI International Journal of Maritime Affairs and Fisheries*, 5(1), 43-58.
- Yoon, Sukjoon. 2013b. "A New Type of Great-Power Relations and Its Implications for South Korea." *PacNet*. #40R. June 18. 2013.
- Yoon, Sukjoon. 2013c. "South Korea-Vietnam Strategic Partnership." *RSIS Commentaries*. September 12 2013.
- Yoon, Sukjoon. 2013d. "MCBMs in Northeast Asia: Can Effective and Functional

- Solutions be Found?" *Strategy* 21. 16(2). Winter 2013.
- Yoon, Sukjoon. 2013e. "The ROK-US Alliance at Sixty: Vigorous, But Vigilance Required." *Asia-Pacific Bulletin*. 169. October 22. 2013.
- Yoon, Sukjoon. 2013f. "The East China Sea ADIZ: New Flashpoint in Regional Maritime Security." *RSIS Commentaries*, No. 218. 29 November 2013.
- Yoon, Sukjoon. 2013g. "Why did South Korea need to revise the KADIZ?" *PacNet* #87B. December 10. 2013.
- Yoon, Sukjoon. 2014a. "Does Xi Jinping Reshaping PLA?" *RSIS Commentaries*. 102(29).
- Yoon, Sukjoon. 2014b. "Xi Jinping's Monroe Doctrine: Rebuilding the Middle-Kingdom Order?" *RSIS Commentaries*, 102(29).
- Yoon, Sukjoon. 2014c. "MH370 and Maritime Security: Fresh Start for Cooperation?" *RSIS Commentaries*, 024.
- Yoon, Sukjoon. 2014d. "Xi Jinping's visit to South Korea: Finlandisation or Crimeanisation?" *RSIS Commentaries*. 142.
- Yoon, Sukjoon. 2014e. "Naval modernisation in East Asia: four puzzles." in Geoffrey Till and Jane Chan. *Naval Modernization in South-East Asia: Nature, causes and consequences*. Oxon. Routledge.
- Yoon, Sukjoon. 2014f. "South Korea: An Emerging Maritime Middle Power." in Graham, Euan and Tsjeng, Henrick. *Navigating the Indo-Pacific ARC*. 2014. RSIS Monograph No. 32. November 2014.
- Young, Oran R., Jong Deog Kim, Yoon Hyung Kim. *ed al.* 2013. *The Arctic in World Affairs*. Seoul and Hawaii. Korea Maritime Institute and East-West Center.
- Zhao, Minghua. 2013. *Marine Fishery Investment in Maritime Security*. Ph.D Thesis of University of Bristol. United Kingdom.
- <http://www.usnwc.edu/Events/-ISS/21st-International-Seapower-Symposium.aspx> (September 22, 2014).
- <http://news.usni.org/2014/10/01/document-july-letter-rep-randy-forbes-cno-adm-jon-at...> (October 23, 2014)

Abstract

Issues and Trends of Regional Maritime Security Studies in 2013

Yoon, Suk-Joon ■ Korea Institute for Maritime Strategy

This paper aims at the purpose of assessing issue-based selected major articles and manuscripts published in the journals and seminar and conference of overseas with regard to East Asian maritime security. There are two trends of this research study: realism and idealism. The former includes the necessity of implementing of bilateral or multilateral maritime confidence-building measures and maritime crisis management systems to reduce regional maritime disorder and instability. The latter focuses on the establishment of maritime regime or governance in accordance with international law and legal principles. Although a request for these two trends for regional maritime peace and good order is expected, some demonstrates adopting of two trends as primarily realistic approach but with idealistic solution, taking a step closer to comprehensive view on regional issues. It is suffice to say that this study may lead the readers identify regional maritime cooperation in focusing on not only national interests, but also common goals of regional maritime peace and prosperity.

Key Words: maritime security, regional security, maritime confidence-building measures, maritime crisis management systems, maritime regime and governance.

중국의 주요 해양정책에 관한 연구 동향 분석

양희철 ■ 한국해양과학기술원

〈국문요약〉

중국의 최근 해양을 둘러싼 정책 혹은 법적 해석의 주류는 '해양안전'을 중심으로 형성되었다고 해도 과언이 아니다. 이러한 기조는 중국의 관할해역 범위 뿐 아니라, 해양활동의 대양으로의 확대와 해양공간 활용의 극대화, 국가관할권 내외측에서의 소위 '해양권익' 확보를 위한 거시적 해양정책과 연계되어 일관되게 추진되었다는 특징이 있다. 본문의 분석 대상이 된 최근 2년 동안 발표된 중국 학계의 해양정책에 관한 논문 역시 이러한 틀에서 자유롭지 못하다. 학술적 측면에서는 중국 정부의 '정치적' 의도가 강하게 내재되었다는 점, 이로 인한 이론적 분석이 상당부분 선행 도출된 '결론'의 근거를 형성하는데 그치고 있다는 점이 아쉽다. 다만, 중국의 국제규범에 대한 해석이 최근 중국의 국제적 위상만큼이나 점진적 명확성을 찾아가고 있다는 점, 중국 관할해역 내 해양자원 이용과 개발 등에 대한 객관적 성찰이 꾸준히 제기되고 있다는 점은 중국의 해양정책이 여전히 개선의 틀을 유지하고 있다는 점에서 긍정적이다.

*주제어: 중국, 해양정책, 해양법, 해양안전, 해양자원, 공해

I. 머리말

중국 시진핑 시대의 시작과 함께 중국은 해양 법집행세력의 통합과 해양문제에 관한 의사결정 조정기구 성격의 국가해양위원회를 공식 출범시켰다. 중국의 조치는 2012년의 조어대(일본명 센카쿠열도) 갈등, 2013년의 동중국해 방공식별구역 선포와 남중국해 문제를 둘러싼 필리핀과의 국제소송 절차의 진입 등 동아시아에서 진행되고 있는 일련의 구조적 갈등과 연계되면서, 국제적 긴장을 고조시키기에 충분하였다. 중국 국가 전략적 측면에서 '해양을 매개로 하는 소위 "권익"수호의 움직임은 2012년 11월 제18차 중국공산당 대표대회에서 시작된다. 당시의 공산당 보고서는 "해양강국 건설"이라는 전략목표를 제기하고, 21세기 중국은 해양대국에서 해양강국으로 전환되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 이는 "해양강국"의 개념이 중국이 의도하는

* 이 논문은 한국해로연구회(SLOC Study Group-Korea)의 2014년도 연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

해양의 개발, 이용, 보호, 그리고 해양통제 등의 종합적 능력을 확보하는 측면에서의 “해양발전”이라는 국가전략으로 제고되고 있음을 시사하고 있다.

그러나 중국의 국가발전에서 해양이 차지하는 역량 혹은 경제발전과의 관계를 볼 때, 중국의 “해양강국 건설”이라는 정책방향이 단순히 ‘안보’, 혹은 주변국과의 ‘패권쟁탈’이라는 측면에서만 접근될 수는 없다. 刘海英 등이 지적하는 바와 같이, 중국의 해양생산총액은 2011년 약 45570억 중국달러에 달하고 있는데, 이는 중국 GDP의 10%에 해당한다(刘海英·元霄·陈宇, 2014, 24). 이는 중국 국가정책이 해양경제의 역량과 연계되어 고려하지 않을 수 없게 되었다는 것을 의미한다. 이러한 문제와 함께 오랫동안 경제성장이라는 국가전략에 의해 법의 엄격한 적용에서 배제되어 왔던 ‘해양환경’의 문제 역시 중국의 해양정책을 이해하는 중요한 요소로 제기된다. 특히, 해양환경은 중국의 해양자원의 이용과 적절성에 대한 문제일 뿐 아니라, 주변국과의 분쟁을 야기하는 섭외적 성격을 포함하고 있다는 점에서 특히 우리나라의 입장에서 지속적 분석이 필요한 영역이다.

주의할 것은 해양정책에서 다분히 합리적 관리와 이용이라는 정책 지향적 개념으로 이해되는 “해양발전”의 논리가 중국에서는 종종 해양을 통한 ‘세력’ 혹은 ‘힘’의 성장을 의도하는 ‘정치적’ 개념과 혼재되어 진행되고 있다는 점이다. 중국의 정책과 제도의 지침이 되는 공산당 지도자(主席)의 정치적 태도 역시 다의적인 정치 명사를 통해 중국의 “자의적 해석” 여건을 확보하고 있는 것 역시 소위 ‘중국을 해석하고 이해’하는데 있어서 한계로 작용한다. 예컨대, 시진핑 주석은 2014년 11월 중앙외사 공작회의를 통해 “영토주권, 해양권익, 분쟁의 원만한 처리”는 “평화, 발전, 협력, 공생”의 기조와 함께 천명한 바 있다(人民網, 2014/11/30, 2014/12/28 검색). 이는 과거 1970년대 덩샤오핑(鄧小平)이 제창한 “擱置爭議, 共同開發(주권문제 해결을 유보하고 공동개발하자)”는 접근 방식과 대동소이하거나 혹은 보다 확대된 개념으로 해석된다. 즉, 덩샤오핑의 주장이 “주권은 중국에 귀속”되는 것을 전제로 하였다면, 시진핑 주석의 태도는 보다 확대된 형태의 개념, 즉 “해양에서의 중국 권익 보전과 도서영유권 귀속”이 전제되는 것을 의미한다. 따라서 시진핑 주석이 주장하는 소위 “분쟁의 원만한 처리”라는 것 역시 해양영역에서의 유화적 조치가 아닌, 중국 중심의 지역질서가 안정적으로 확보 되는 것을 전제로 접근 가능한 협상임은 분명해 보인다.

문제는 중국의 이러한 ‘자의적’ 해석의 틀이 중국 내부의 학술적 영역으로 확대될 때, 제3자의 접근과 분석의 객관성을 혼란스럽게 하는 원인으로 작용한다는 점이다. 특히 중국 정치 영역에서 설정한 국가정책의 방향은 이론가 집단을 통해 대외적 설득력과 법적 근거를 확보해가는 단계와 접목되기도 한다. 따라서 중국 해양법과 정책의 ‘모호성’은 사실은 해양강국 건설이라는 ‘힘’의 성장 정도에 맞춰서 명확성을

형성해 가는 과정이라는 점에서, '현재'의 중국 해양정책을 명확하게 이해하는 것이 사실은 상당한 한계를 갖고 있다는 점은 분명하다. 저자가 본문에서 분석하고자 하는 최근 2년간의 중국 해양정책에 관한 문헌 일부 영역에서는 상술한 것과 동일한 한계가 내재되어 있음을 미리 밝히고자 한다. 물론 중국의 이론적 연구의 기초가 이러한 한계에 일반화되어 적용되지는 않는다. 王剛을 비롯한 다수의 논문(王剛 劉曉. 2012, 19; 朱文強. 2013,12)이 중국 해양정책의 문제점으로 해양의 종합관리 '체제'의 부재와 '협력 및 조정'의 부재를 논하고 있다는 점에서 순수 이론적 측면에서 정책방향을 고찰하고 있기 때문이다.

이에 본 논문에서는 시진핑 주석의 집권 초기라 할 수 있는 2013년과 2014년의 기간 동안 중국 학자들의 연구동향을 분석함으로써, 이후의 중국 해양정책의 전개 방향을 살펴보고자 하였다. 분석 대상 논문은 CNKI-CAJ (China Academic Journal), 학위논문은 CNKI-CDMD (China Doctor/Master's Dissertation)을 중심으로 검색하였다. 영역적 측면에서는 해양법과 해양정책, 해양안보(안전), 해양자원, 해양환경을 중심으로 문헌 수집을 하였으나, 본문에서는 유엔해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea, 이하 'UNCLOS')상에 따른 편제 방식을 기준으로 기술하였다. 다만 영역별 분석의 정도에 이르지 못하는 경우 대상에서 제외하였고, 중국 해양정책을 이해하는데 필요한 영역을 추가하는 것으로 접근하였다.

본 연구의 대상이 된 중국 문헌은 논문의 주제어와 함께 저자의 기술이 국제법적 해석과 국내적 적용 혹은 발전적 궤를 도출하기 위한 것인가, 순수하게 중국의 해양 관련 영역에 대한 접근인가를 중심으로 분류하였다. 따라서 단순히 논제의 영역적 분류와 본 논문에서의 분류는 다를 수 있다는 것을 유의할 필요가 있다. 또한 제한된 시간 범위(2013-2014)를 대상으로 중국 해양 관련 연구동향을 분석하는 데 있어서 자료 수집 능력의 한계는 분명히 존재한다. 저자는 이러한 문제에 대하여 중국의 전체 해양 영역에 대한 동향을 제시하는 것이 우선이라고 판단, 2013-2014년도 연구 문헌이 부족할 경우에는 최근에 연구가 수행 되었고 그 동향이 현재의 중국 해양정책 동향과 대동소이하다고 판단되는 경우 연구 영역에 포함하여 수행하였다.

II. 주요 영역별 중국의 연구성과

潘新春 등은 중국의 해양정책이 시대별 정치와 경제, 문화, 군사역량 등과 연계되어 있으며, 이들은 모두 당시 정책결정자의 해양가치에 대한 인식, 즉 해양관에 의해 결정된다고 회고하고 있다(潘新春·黃鳳蘭·張繼承. 2014, 1). 潘의 시각은 중국해양정

책을 설명하는데 있어서 두 가지 의미를 갖는다. 먼저, 중국의 해양정책이 경제, 정치, 문화, 군사, 국방 등 상호관계의 종합적 판단과 평형적 사고를 통해 도출된다는 점, 그리고 다른 하나는 소위 '정책결정자의 인식과 가치판단이 후발적 사고인 "해양정책"의 목표와 방향을 결정하는 사실상의 기준으로 작용한다는 점이다. 潘의 분석은 중국에 특유한 사회주의적 체제에서의 정책형성의 특징을 잘 표현하고 있다고 생각된다. 따라서 潘 등이 소위 海洋觀을 "국가의 해양문제에 대한 공동의지 및 근본이익에 대한 구체적 체현"으로 정의하고 있을 지라도, 사실 중국 정책결정자의 '해양관이 중국 해양정책 방향을 결정하는 제약이자 핵심 기준으로 작용한다는 것은 중국 해양정책을 이해하는 데 중요한 요소가 되리라 본다.

아래에서 논하는 중국의 해양영역별 정책과 법적 해석의 틀 또한 이러한 '중국의 특색'으로 표현되는 체제적 요소가 강하게 내재되어 있다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 물론 해양의 공간별 기능에 따라 중국의 해양법에 대한 이론적 해석의 틀을 유지하며 접근하고 있다는 점은 현재의 중국 해양정책, 그리고 향후 국제적 규범형성 과정에서의 중국 시각을 사전 검토할 수 있는 중요한 자료로 활용될 것은 분명하다.

1. 배타적경제수역

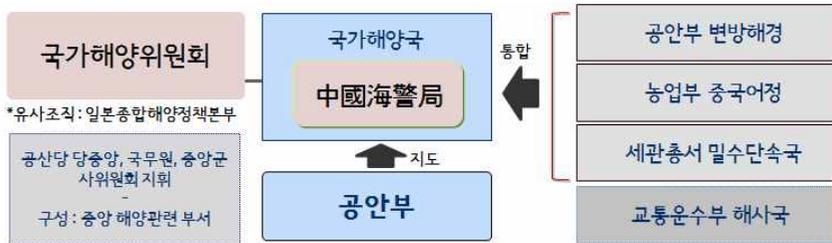
1) EEZ 관리체계

2013-2014년간 중국의 EEZ에 대한 논문의 주요 기조는 '해양안전', '해양전략'이었다. 개괄적 관리 측면에서는 徐와 黃가 중국 EEZ 제도, 관리기구, 해양환경보호와 보전, 어업자원관리, EEZ 범집행과 주요 쟁점 등 EEZ 관리체계 전반적 분석을 수행하고 중국의 대응방향을 제시하고 있다. 중국의 EEZ 관리에 관한 법은 1998년 《EEZ와 대륙붕법》을 통해 기본 체계를 구축하였고, 이에 근거하여 자원개발에 대한 경제적 측면에서는 《어업법》, 《광산자원법》, 《해양석유자원대의합작개발조례》, 환경보호에 관하여는 《해양환경보호법》, 《측량법》, 《섬외해양과학연구관리규정》, 《수생야생동물보호실시조례》 등을 통해 주권적 권리를 행사하고 있다. 중국의 EEZ 관리체계는 해양, 환경보호, 어업, 해사, 공안 국경, 세관 등의 영역으로 분산 관리 형태를 추구하고 있으며, 주로 해양국과 농업부가 전담하고 있다(徐叢政·黃碩琳 2013, 744-748).

주목할 만한 것은, 중국의 해양에서의 관리 및 범집행과 관련하여 2013년 제12기 제1차 전국인민대표대회는 기존에 분산된 해양 범집행 세력을 하나의 기관(중국해경

국)으로 통합하였다. 이러한 조직변화를 다룬 전문 논문은 아직 발표되지는 않았으나, 중국의 세력 통합작업은 동북아에서의 해양분쟁에서 대외적 대응력을 제고하고자 한 중앙정부의 입장이 직접 반영된 결과로 해석된다. 특히, 중국의 이번 조치는 2013년 국무원의 조직 개편 결정(중국 국무원. 关于国务院机构改革和职能转变方案的说明. 2013)¹⁾을 통해 국가해양국과 중국해경국의 조직편제 및 기능을 유기적으로 동일 체계 내에서 수용·확대하였다는 점에서 해양정책과 법집행의 이행력은 과거보다 빠르게 수행될 수 있게 되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 동시에, 중국은 소위 국가해양위원회의 설립을 결정하고, 해당 구성원으로 공산당 당중앙, 국무원, 중앙군사위원회 등을 포괄하면서, 국가해양국이 위원회의 사무국 역할을 담당하도록 결정하였다.

(그림) 새로 신설, 편제된 중국 국가해양국 및 중국해경국



이는 주변국과의 해양분쟁에 대한 정부결정이 ‘중국해경국’이라는 법집행세력에 직접 전달, 이행될 수 있게 되었다는 것을 의미하며, 이때의 중국해경국은 조직의

1) 국가해양위원회의 설립은 2013년 3월 제12기 전인대 1차회의에서 채택되었으며, 중국 국무원은 “关于国务院机构改革和职能转变方案的说明(국무원 기구개혁과 기능전환 방안에 관한 설명)”을 통해 “해양사무의 총괄적인 계획과 종합적 조정을 강화하기 위하여, 방안은 고위급 의사조정기구인 국가해양위원회를 설립하고, 국가해양발전전략의 제정 연구, 해양관련 중요 사안의 통합 협력에 대한 책임”을 지도하도록 설명하고 있다. 국가해양위원회는 중국 국무원의 의사조정기구(國務院議事協調機構)에 대당하며, 이의 법적 근거는 중국의 《국무원 행정기구설치 및 편제관리조례》에서 찾을 수 있다. 해당 조례 제6조는 “국무원 행정기구설치는 기능에 따라 국무원 사무처(辦公廳), 국무원 구성 부서, 국무원 직속기구, 국무원 사무기구, 국무원 구성 부서가 관리하는 국가행정기구, 국무원 의사조정기구로 구분된다”고 규정하고 있으며, 일반적인 사항은 국무원 동의를 받아 결정하도록 하고 있으나, 특수하거나 혹은 긴급한 상황에서는 국무원 동의를 거쳐 의사조정기구가 임시성 행정관리조치를 취할 수 있도록 규정할 수 있다. 현재 중국의 의사조정기구는 국가국방동원위원회를 포함하여 34개가 설치되어 있으며, 해양위원회의 설치 결정되었으나 아직까지 위원회 구성에는 이르지 않고 있다. 국무원 기구개혁과 기능전환 방안에 관한 설명 및 国务院办公厅关于印发国家海洋局主要职责内设机构和人员编制规定的通知(국무원 사무처의 국가해양국 주요직책과 기구설치, 인력편제에 관한 규정 통지) 참조.

단순 확대·통합이 아닌, 과거의 분산된 조직이 갖추었던 가장 효율적이고 공세적 기능의 통합이라는 점을 명시할 필요가 있다. 예컨대, 중국해경국은 기능적으로는 과거 해경(공안부)의 경찰권과 무장력, 중국어정의 인력 및 선박 인프라, 밀수단속국의 경찰권과 인력 등을 통합하여 국가해양국 소속에 두면서도 그 지휘는 공안부가 행사하도록 하였다.

〈표〉 중국의 과거 해양관리(법집행) 기관(現在 중국해사를 제외한 기관은 통합)

구분	해경	해감총대	중국해사	중국어정	밀수단속국
설립	1951	1998	1998	1984	1999
관할부처	공안변방관리국 /인민무장경찰부대	국토자원부 국가해양국	교통운수부 해사국	농업부 어업국	세관총서 /공안부
관할범위	전체해역	전체해역	항만 사고구역	전체해역	세관관할구역
경찰권여부	○	○	×	×	○
주요임무	해상치안 해상범죄 해난구조	해역사용 해양환경 해양주권	선박관리 항해안전 항만질서 해난구조	어항/어선관리 어업수역환경 어업자원보호	밀수단속

중국 EEZ의 어업자원 관리는 주로 휴어 제도(휴어제도는 삼복 시기와 거의 일치된다는 점에서 伏期라고 칭하기도 함) 시행과 금어기와 금어구역 설정 등의 조치를 통해 이루어진다. 중국은 1995년부터 황해, 동중국해에서 휴어제도를 시행하여 왔으며, 1999년부터는 남중국해에서도 시행하고 있다(徐叢政·黃碩琳 2013, 745). 해양환경보호와 보전에 대하여는 《해양환경보호법》, 《해양석유탐사개발 환경보호관리조례》, 《해양폐기물관리조례》 등의 법령을 제정하고, 해양국과 군대, 어정국, 해사국 등이 환경보호에 대한 업무를 분담하여 수행하고 있다.

徐와 黃은 논문을 통해 중국이 EEZ의 효율적 관리를 추진하는데 있어서 (1) 헌법에서 해양을 언급하지 않는 데서 오는 해양기본법 등과 같은 법적 근간 형성을 추진하는 데 있어서의 공백, (2) EEZ와 대륙붕법과 같은 관할권을 규정하는 법률 외에 UNCLOS가 부여한 연안국의 권리, 즉 해수이용, 해류와 풍력 등의 경제적 개발 입법 의식이 부족하다는 점, EEZ에서의 군사이용과 행동에 대한 규정 공백에 따른 외국의 불법 군사활동 등을 언급하고 있다. 해당 논문은 이러한 문제점 해결을 위해 (1) ‘해양’을 헌법 상의 관리 대상으로 명문화하고, 해양기본법을 제정하여 법제의 유기적 기반을 확보하여야 한다는 점, (2) 국가해양위원회의 실질적 조정 역할 강화를 위해 국무원 부총리를 위원장으로 하는 소위원회를 구성하고, (3) EEZ 관리 부서의 기능과 역할을

분명히 하여야 한다는 점, (4) 중국해경의 법집행을 위한 직능 수행 보장(인력배양, 인프라, 예산 등)의 제도적 장치가 확보되어야 한다는 점, (5) 해양과학기술 발전을 통해 자원이용과 보전 역량 강화 등을 제시하고 있다(徐叢政·黃碩琳 2013, 747).

2) EEZ 상공비행의 자유와 연안국 이익(ADIZ)

최근 중국과 일본의 갈등이 영유권과 해양공간을 둘러싼 패권경쟁의 노골화를 중심으로 이어졌다고 본다면, 2013년 11월 중국의 동중국해 ADIZ(Chinese Air Defense Identification Zone) 설정은 갈등의 전방위적 확대를 의미한다. 방공식별구역 설정에 대한 중국의 정책적 고려가 언제부터 시작되었는지는 명확하게 표면되었는지는 알 수 없으나, 학술적(군사학 포함) 측면에서의 설정 필요성이 제기된 것은 2000년대 초로 사료된다. 唐蘊鋒은 이미 2002년에 방공식별구역의 운용에 대한 국제적 추세를 소개하고, “국제법적과 관련 규정, 각국의 관행 및 승인이라는 측면에서, 연안국이 자국의 EEZ 상공에 대하여 주권적 권리를 행사한다”는 것은 의문의 여지가 없으며, 이는 “안전을 고려하는 주권적 권리를 포함한다는 점에서 공해 상공비행의 자유와 구별”된다고 적고 있다. 즉, UNCLOS는 연안국 EEZ 상공에서의 자유는 “평화적 목적”의 제한을 받으며, 또한 “절대적 자유”가 아니라는 것을 강조하고, 중국의 ADIZ 설정의 필요성과 타당성을 제시한 바 있다(唐蘊鋒 2002, 47). 薛桂芳 역시 2007년 “방공식별구역설립의 법적 검토(設立防空識別區的法理探討)”를 통해 “영공”과는 다른 “EEZ 상공”에 대한 방공식별구역의 설정을 주장하면서, 이는 국제적 관습을 통해 그 합법성을 획득하였고, 사실상 “국가 예보경보 체계의 일부”에 해당한다는 점을 강조한 바 있다(薛桂芳 2007, 30-33). 2012년 盛紅生 또한 “중국 EEZ 상공 권익을 위해하는 활동의 억제”를 위한 중요 법적 조치로 “방공식별구역” 설정 혹은 “해상·상공 군사훈련구역”, “해공경비구역”, “해상수색책임구역” 등을 제안하고 있다(盛紅生 2012, 96). ADIZ 설정에 대한 필요성은 2013년에도 지속되었는데, 중국 전문가에 의하면 이는 특히 일본 해상보안청의 언론 보도 중에 중국의 동중국해 상공에서의 항공기 활동과 일본의 긴급발진 현황에 대한 주기적 보도가 중국 ADIZ 설정에 대한 내부적 대응을 급선회 시키는 원인으로 작용하였다는 시각이 있다. 王과 鄒의 2013년 논문(王崇敏·鄒立剛. 2013, 95-99), 梁(梁巍 2013, 34-35) 등의 논문 역시 중국의 ADIZ 설정 필요성을 언급하고 있으며, 중국 ADIZ 설정은 국제법적 근거 뿐 아니라 주변국과의 긴장 고조에 따라 중국의 안보적 보전을 위해 필요하다는 점이 강조되고 있다. 2013년 11월 이후, 중국 ADIZ에 대한 태도는 논문 보다는 시사평론을 중심으로 대중에게 당위성을 강조하는 측면에서 접근하고 있는 바, 黃永

忠은 “中國設立防空識別區: 我的地盤我作主(중국의 방공식별구역 설정: 우리 영역은 우리가 주도한다)”는 다소 공격적인 언어로 중국정부의 선택이 동북아 정세에서의 국가 안위를 위한 필요조건이었음을 피력하고 있다.

중국의 논문을 분석해 보면, 중국의 ADIZ설정은 UN헌장 제51조가 규정하는 “자위권”과 UNCLOS이 규정하는 EEZ 상공에서의 연안국의 권리에서 그 근거를 찾고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 중국은 UNCLOS 제56조가 연안국에게 부여한 EEZ에서 천연자원을 탐사, 개발, 관리를 목적으로 하는 주권적 권리 외에, “이 협약에 규정된 기타의 권리”, 협약 제301조가 규정하는 “다른 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 …… 국제법의 원칙에 부합되지 아니하는 방식에 의한 무력의 위협이나 행사를 삼가야 한다”는 규정을 연계, 연안국의 자국 EEZ 내 “기타 권리”라는 것이 제301조가 규정하는 국가주권 및 영토보전이 침범받지 않아야 하며, 그 국가안전과 평화적 질서 등에 대한 일반 국제법상의 권리를 포함한다는 데 근거하고 있다.

중국 ADIZ 설정의 또 다른 법적 근거는 UNCLOS상의 잔존적 권리(residual rights)와 UNCLOS 제58조 제3항이 규정하는 “EEZ에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어서, 각국은 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려(States shall have due regard to the rights and duties of the coastal State)하고, … 연안국이 채택한 법령을 준수한다.”는 규정에서 찾고 있다. 이는 타국 EEZ에서의 상공비행의 자유가 ‘절대적 권리’가 아닌 “연안국의 권리”를 적절히 고려하여야 하는 ‘상대적 권리’라는 것이다. 중국 학계의 법적 논리는 사실 중국정부의 기존 태도, 그리고 ADIZ설정 이후의 외교부 성명을 통해서도 충분히 인지되고 있다. 예컨대, 2001년 미국 해군의 첩보비행기 EP-3E와 중국 F-8 전투기의 충돌(Jon M. Van Dyke, 2004, 33) 사건 당시 중국 외교부는 “…… the US military surveillance plane violated the principle of “free over-flight”, because the incident occurred by the US plane happened in airspace near China’s coastal areas and China’s exclusive economic waters. According to the UNCLOS and general international law, all countries enjoy the freedom of over-flight in the exclusive economic waters of a nation. However, …… the rights of the coastal country should be considered. The US surveillance plane’s reconnaissance acts were targeted at China in the airspace over China’s coastal area and its flight was far beyond the scope of “over-flight”, and thus abused the principle of over-flight freedom. The US plane’s action also posed a serious threat to China’s security interests, ……”를 발표(Zhu Bangzao, 2001) 하였는데, 이는 중국이 UNCLOS상의 EEZ 상공에서 타국의 상공비행(over flight)에 대한 용인의 범위, 그리고 연안국으로서 중국이 행사하고

자 하는 “주요 권리”행사의 법적 근거를 그대로 표출하고 있다. 중국은 상기 사건에서 “타국의 공해 상공비행의 자유”에 대하여 협약상의 원칙으로 인정하면서도, 그 상공비행의 자유는 “연안국의 권리를 적절히 고려”하여야 하고, 이때 중국의 권리는 ‘안보 이익(security interests)’에 근거하고 있다는 입장을 제시하고 있다. 즉, 중국이 상기 사례에서 제시하는 ‘안보 이익’은 UNCLOS 제58조 제3항이 규정하고 있는 “연안국의 권리” 범위에 해당하며, 중국이 안보 이익에 근거하여 상공을 통제하는 것이 협약에 위배되지 않는다는 논리로 해석된다.

3) EEZ에서의 군사활동

EEZ에서의 군사활동에 대한 중국의 해석과 정책적 태도는 오랫동안 미국을 중심으로 한 많은 국가의 관심 사안이었다. 국제사회는 UNCLOS 채택과정에서 그 민감성 때문에 논쟁에서 배제하였던 문제이기도 하다. 그러나 이 문제는 과거의 기술적 수준이 완만했던 시기에서는 그대로 잠재될 수 있었으나, 현대와 같은 기술적 발달이 빠른 시기에서는 이미 과거의 문제가 아닌 새로운 국제적 이슈로 등장할 개연성은 나날이 높아지고 있다.

특히 EEZ에서의 군사 활동에 대한 명확한 태도를 표명하지 않은 중국이 이미 G2로 성장하고 미국과의 국제적 세력의 균형을 추구하기 위해서는 군사활동에 대한 해석 혹은 정책방향은 과거와 달리 비교적 명확한 법적 근거를 통해 접근될 필요가 있기 때문이다. 이 문제를 논하기 위해서는 특별한 법적 레짐으로서의 EEZ(협약 제55조) 문제에서부터 연안국의 주권적 관리와 배타적 관할권(협약 제56조), 항행 및 상공비행의 자유와 국제적으로 적법한 해양의 사용(협약 제58조), 평화적 목적(협약 제88조, 제246조)과 평화적 사용(협약 제301조 및 기타 규정) 등 다양한 문제에 대한 이론과 중국의 태도 변화를 살펴볼 필요가 있으나, 이 전체를 이 논문의 범주에 수용할 수는 없다. 특히 군사조사(military surveys), 군사 작전(military maneuvers), 군사정찰활동(military reconnaissance activities) 등은 EEZ의 “평화적 사용”을 침해한 논쟁으로 이끄는 사안으로 연안국 입장에서는 자국의 ‘안보(security)’를 위해 한 행위로 해석될 수 있기 때문이다.

중국의 태도는 EEZ에서의 군사활동 문제가 EEZ의 레짐 그 자체에 있지 않고 특정한 군사활동 및 정찰활동에서 찾고 있는 것으로 해석된다. 劉慧榮田楊洋은 2001년의 EP-3 충돌사건, 2002년 Bowditch 호 사건, 2009년 Impeccable(T-AGOS-23)호 군사측량 사건을 언급하고, 중미 양국의 쟁점이 EEZ에서 군사활동의 합법성 인정여부에 있다고 적시하고 있다. 또한 양국의 구체적 쟁점으로 (1) EEZ의 법적 성질이

국제적으로 어떻게 인정되고 있는가; (2) UNCLOS이 규정하는 연안국의 EEZ 내에서 외국 군용항공기와 선박이 항유하는 항행과 비행의 자유권은 어떻게 해석되어야 하는가; (3) 외국 군사측량선의 군사측량 활동이 합법인가; 그리고 외국 군사측량선은 해양과학조사에 해당하는가 등으로 구체화하여 접근하고, 양국의 논쟁은 군사정찰, 항행과 비행의 자유, 군사측량 등을 중심으로 형성되고 있다고 적고 있다(劉慧榮田楊洋 2014, 14). 劉와 田은 미국의 상술한 사건에서의 태도가 UNCLOS가 일견 타국 EEZ에서 활동(군사활동 포함)이 자연자원에 대한 주권적 권리와 관련 관할권을 존중하는 것 외에 어떠한 제한을 받지 않는 것으로 오역되는데 기인한 것으로 언급하고, 미국은 통상 '공해, EEZ, 접속수역'을 '국제수역'으로 통칭하는 경향이 있음을 지적하고 있다. 즉, 미국의 이러한 태도는 '국제수역'이라는 모호한 용어를 통해 'EEZ'와 '공해'를 같은 범주로 해석하려는 경향을 반영한다는 주장이다. 따라서 미국의 상술한 사건들은 모두 '국제공역' 혹은 '국제수역'이 아닌 '중국 EEZ' 내에서의 사안이라는 점과 UNCLOS 제58조가 규정하는 "각국은 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려(States shall have due regard to the rights and duties of the coastal States...)"해야 한다는 점에서 협약 위반이라는 입장이다.

EEZ에서 외국 군용항공기와 선박의 권리 범위와 관련하여도 여전히 협약의 제한을 받게 되는데, 구체적으로는 (1) 항행과 비행의 자유는 평화적 목적에 맞게 진행하고, (2) 연안국의 국방안전을 보호하고 타국은 정보수집활동을 할 수 없으며, (3) 무력사용 혹은 무력위협으로 타국 영토의 안정성과 정치적 독립을 해할 수 없으며, (4) 각국은 연안국의 권리를 고려하고, 국내법과 기타 국제법 원칙을 준수하여야 한다는 입장이다. 즉, EEZ에서 타국의 상공비행과 항행의 자유는 '절대적'이 아닌 '상대적' 권리라는 입장이며, 제58조가 언급하는 타국의 권리는 UNCLOS 제87조가 규정하는 공해상의 항행과 비행의 자유와 전혀 다른 것임을 강조하고 있다. 외국군사측량선의 EEZ 내 측량활동의 합법성과 관련하여, 저자는 수로측량과 해양과학조사를 구분하고 있으나, 군사측량의 특징은 여전히 해양과학조사 범위 내에 있음을 강조하고, 타국에 의한 '군사측량활동'은 중국의 관할하에 속하는 것 외에 국내법에 근거하여 사전 동의를 받아야 한다고 주장하고 있다(劉慧榮田楊洋 2014, 17). 한편, 孟昕은 EEZ에서의 타국의 통상적 항로는 보장하면서도, 군사활동 규제는 국가 방어전략의 중요 전략 수위의 범주로 수용하여 규제되어야 한다는 입장을 취하고 있다(孟昕 2014, 69).

EEZ에서의 군사활동에 대한 새로운 접근과 해석을 다룬 논문 역시 주목할 필요가 있다. 牟文富는 EEZ에서의 군사활동을 "포용적 해석(inclusive interpretation)"과 "비포용적 해석(exclusive interpretation)"으로 구분하여 접근하고, 미국과 같은 해

양대국이 전자의 입장을 취하고, 중국을 위시한 연안국이 후자의 입장을 취하고 있다고 접근한다. 그러나 저자는 장기적 측면에서, EEZ 내에서의 군사활동이 “항행권”의 일반적 범주에 해당된다는 입장이 중국 국가이익에 부합한다는 태도를 다소 솔직하게 언급하고 있다. 즉, 이는 새로운 역량을 구비하고 있는 중국 해군이 모든 해양에서 행동의 자유를 확보하는 것이며, 결국 중국이 주도하고자 하는 해양질서는 ‘포용적 해석’과 일치한다는 것을 의미한다(牟文富 2014, 48). 저자의 이러한 태도는 중국의 ‘EEZ내 군사활동’에 대한 태도가 對미국의 군사활동에 대한 것과 일치하여 반드시 연안국의 통제를 통해 이루어지는 것으로 해석될 필요는 없다는 주장을 반영하고 있다고 해석된다. 牟文富는 특히 전 세계의 해군력을 (1) 약국-약국, (2) 강국-강국, (3) 강국-약국의 유형으로 분류하고, 이들 각각이 ‘EEZ에서의 군사활동’에 대하여 “포용적 해석”과 “비포용적 해석”을 할 경우의 손익표를 작성하고, 중국이 對미국을 상대하는 경우, 인도와 일본, 동남아국가 등 기타국가를 상대하는 경우에 대한 중국이 취하는 입장별 손익을 제시함으로써 상술한 중국의 이익이 사실은 강대국과 약소국 관계에 따라 상대적으로 해석될 수 있어야 한다는 것을 토로하고 있다고 생각된다. 예컨대, 牟文富는 對미국과의 관계에서 중국은 약소국의 입지에 처해 있으며, 이때의 태도는 당연히 “비포용적 해석”을 취하여야 하나 현재의 중국과 미국의 관계는 사실상 ‘강국-강국’의 구도에서 해석되어야 한다는 입장이다. 다만, 양국의 현실적 역량과 달리 전방위적 제해권을 유지하려는 미국의 입장과 “자위권, 해상교통로, 국가관할해역 내의 권익” 수호를 우선 유지하려는 중국의 입장은 다르며, 양국이 모두 “포용적 해석”을 취할 경우 사실상 타국 EEZ에서의 군사활동으로 취하는 양국의 이익은 각각 5(미국) : 1(중국) 정도일 것으로 평가하고 있다(牟文富 2014, 53). 반면, 저자는 중국이 對일본과의 관계에서 “비포용적 해석” 입장을 취하고 일본이 “포용적 해석” 입장을 취할 때 중국에 유리하다고 평가하고 있는데, 이는 중국이 일본 EEZ 내에서 군사활동을 포함한 정찰과 수로측량 등의 행위를 자유롭게 할 수 있기 때문이다. 그러나 牟文富는 일본의 입장에도 불구하고 미일 양국의 관계는 對중국과 관련하여 사실상 하나의 문제로 해석된다는 점에서, 미일 양국이 “포용적 해석”을 취하는 경우 사실상 중국의 이익은 미일에 비하여 미미할 수 밖에 없다고 평가하고 있다. 저자의 분석에 의하면 “EEZ내 군사활동”에 대한 중국의 해석은 미국과의 관계를 제외한다면 “포용적 해석”을 취할 경우가 국가 이익에 부합하는 것으로 해석된다.

기타의 논문으로 소위 ‘해양안보(海洋安全, national security)’와 ‘잔존적 권리’의 관계를 기술하고 있는 韋丹의 해석 또한 중국의 통항권과 군사활동에 대한 태도를 이해하는데 참조할 만 하다. 韋丹은 “해양법상 잔존적 권리와 국가해양안보(海洋法上剩餘權利與國家海洋安全)”이라는 논문을 통해 해양안보를 “해양영토 범위 내에서

내외의 위협과 예측불가능한 사안을 효과적으로 해소하고, 생존과 발전을 안정적 상황으로 보장할 수 있는 것으로 정의하고 있다. 韋丹은 영해와 EEZ, 심해저와 공해에서 UNCLOS 상의 잔존적 권리 문제가 존재한다고 주장하고, 구체적으로는 영해에서의 군용선박에 의한 무해통항권(제9조), EEZ에서는 생물자원의 “최적이용”(제61조, 제62조)에 대한 해석과 제58조가 규정하는 항행·상공비행의 자유와 “연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려”하는 것에 대한 해석을 언급하고 있다. 결론적으로 저자는 “통과제도가 연안국에 야기하는 안전에 대한 우려와 부정적 영향을 가져올 수 있으나, 이 제도가 부정되는 것을 의미하지는 않는다. 국가안전 보장을 전제로 적절하게 국경을 넘는 통항제도를 이용하는 것은 협약의 실천과 운용 뿐 아니라, 중국과 외국 간의 정치·경제·문화 교류와 협력을 강화하는데 유리하고, 중국의 대외개방 정도를 강화하고, 중국의 종합적 국력을 제고하는데 중요한 의미가 있다”고 적시하고, 다만 “타국 군용선박의 중국 영해 혹은 EEZ 통과시 사전동의 원칙을 유지”하여야 한다고 주문하고 있다. 즉, 군용선박의 타국 영해, EEZ 통과에 대한 평가를 ‘군사적 측면과는 연계시키지 않고 “교류와 협력” 측면에서 유익하다는 점으로 완곡하게 표현하고 있으며, 동시에 견제적 태도로 “사전동의의 절차”의 필요성을 제시하며 접근하고 있다(韋丹. 2104, 34-36). 그러나 ‘EEZ’를 포함한 사전동의 요구에 대한 韋丹의 논지는 EEZ에서의 군사활동에 대한 중국정부의 태도(모호한 다의적 해석 가능성)와 협약해석에 대한 일반적 중국 학자군의 해석(해양주권설, 국가관할설, 무해통항설)의 틀 사이에서 고민하는 것으로 학설적 전개에 한계를 보이고 있다는 점이 아쉽다.

2. 대륙붕

EEZ에서의 연안국 이익과 군사활동에 대한 해석을 중심으로 활발한 논의가 있었던 것과 달리 대륙붕에 대한 중국의 최근 대표적 논문은 2개 정도로 제한적이다. 黃瑤 등은 2012년 ICJ가 다룬 Territorial and Maritime Dispute(Nicaragua v. Colombia)를 중심으로 ICJ가 CLCS(Commission on the Limits of the Continental Shelf, 이하 ‘CLCS’)의 권고 결정전에 관계국 간 200해리 외측 대륙붕에 대한 경계획정을 다룰 수 없다고 판단한 것이 타당한가에 주목하고 있다. 본 사안에서 콜롬비아는 니카라과의 주장이 UNCLOS 제76조가 규정하는 CLCS의 요구를 충족하고 있지도 않은 ‘예비정보(preliminary information)²⁾를 바탕으로 한다는 점에서 기술적 정보

2) 니카라과는 2009년 4월 7일 UN 사무총장에게 Caribbean Sea를 대상으로 자국의 200해리 외측 대륙붕 연장에 대한 예비정보를 제출하였다. http://www.un.org/Depts/los/cs_lcs_new/commission_preliminary.htm 참조.

의 불완정성을 가지고 있으며, 그러한 권리를 향유할 수 있다는 추정(assume)으로 경계를 획정하려는 태도라고 비난한 바 있다(Territorial and Maritime Dispute, para.122). 결론적으로, 해당 사례에서 ICJ는 니카라과가 제기한 200해리 외측 대륙붕 경계획정에 대하여 니카라과가 UNCLOS 제76조 제8항에 근거한 의무를 완료하지 않았다는 점과 니카라과가 ICJ에 제출한 과학기술정보로는 니카라과 대륙붕의 200해리 외측한계와 콜롬비아 대륙붕이 중첩된다는 것을 증명하기에 부족하다는 것을 이유로 해당 사항을 심의 하지 않았다. 黃瑤 등은 ICJ의 이 판결이 국가간 해양경계획정 혹은 기타 미해결 경계분쟁이 있는 경우 CLCS가 연안국이 제출한 대륙붕한계 획정 사안을 심의할 수 있는가, 그리고 연안국이 대륙붕 외측한계를 획정하기 전에는 사법기관이 200해리 외측한계에 대한 경계획정을 진행할 수 없는가의 문제에 관련된다고 적시하고, 이중 금번 안건은 후자와 관련된다고 주제 선정의 이유를 제시하고 있다. 黃瑤 등은 특히 ICJ가 판단한 이유의 첫 번째는 마치 연안국이 협약 제76조의 절차를 이해하기 전에는 200해리 외측 대륙붕 경계획정을 진행할 수 없다는 것으로 암시하고 있다고 문제를 제기하고 있다. 즉, 대륙붕 외측한계의 획정이 200해리 이원의 대륙붕 경계획정의 전제가 된다는 것으로 해석될 수 있다는 것이다(黃瑤 廖雪霞 2013, 127-129). 黃瑤 등은 CLCS 의사규칙과 국제판례를 분석한 후 논문을 통해 대륙붕 외측한계 확정과 200해리 외측 대륙붕 경계획정은 전혀 다른 성질의 것이라고 하고 양자는 상호 해결의 전제조건이 아니라고 결론 내리고 있다. 그러나 실제 사례에서는 CLCS 규정으로 인해 대륙붕경계획정 분쟁이 있는 경우 당사국의 반대로 인해 CLCS의 심의가 방해되는 경우가 발생한다고 하고, 이는 결국 연안국간 200해리 외측 대륙붕 경계획정을 어렵게 하는 현실적 문제점을 제기하고 있다. 결국, 저자는 구체적 사안이 일정한 절차와 실제적 조건에 부합하는 경우, 사법기관은 대륙붕 외측한계의 확정 전에도 200해리 외측 대륙붕에 대한 경계획정 사안을 진행할 수 있어야 한다는 것으로 200해리 외측 대륙붕 경계 확정에 관련된 기관(위원회)의 융통성 있는 접근을 주문하고 있다(黃瑤 廖雪霞 2013, 135-138). 黃瑤 등의 논문은 200해리 외측 대륙붕한계 설정에 대한 CLCS의 의사규칙의 해석과 적용에 관한 문제일 뿐 아니라, 각국의 심의 반대에 대한 구상서(note verbale)의 CLCS 심의에 미치는 영향, 200해리 외측 대륙붕의 조기 확정을 위한 UNCLOS의 의지에 관한 사항이라는 점에서는 시의적절한 논의임은 분명하다. 다만, 전체적 해석의 틀이 저자가 결론에서 의도하고 있는 “일정한 절차와 실제적 조건”에 대한 분석과 문제 해결 제언 없이, 저자의 의도된 결론을 중심으로 서술하는데 그치고 있는 점은 논제의 중요성을 저감시키는 요소로 작용하고 있다.

李金鏞 등은 200해리 외측 대륙붕 한계 설정을 위한 절차적 측면과 처리 방식,

CLCS 신청안건을 대상으로 한 신청 사안의 특징을 중심으로 기술하고 있다. 저자들은 CLCS에 신청된 안건들의 특징 중 하나는 연장 대상지역의 중첩현상이 다수 발생하고 있다는 것이며, 다만 이러한 중첩은 새로운 것이 아닌 기존의 분쟁 혹은 갈등 사안의 재현에 불과하다는 입장이다. 문제는, 일부 국가의 신청은 CLCS의 심의 여부와 관계없이 자국의 권리를 선언하는데 목적을 두고 신청되는 경우가 있다고 하고, CLCS에 신청되는 상당한 안건이 자원 확보를 위한 동기 외에 이러한 이유가 내재되어 있다는 것이다. 특히 CLCS의 안건 심의 방식과 타국에 의한 이의 신청시 제기될 문제를 피하기 위해, 다수의 사안은 부분신청(Partial Submission) 방식을 통해 사안 해결을 하고 있다고 분석한다. 물론 이는 CLCS의 심의 통과 가능성을 집중시키려는 각국의 전략이 함께 투영되어 있다고 분석하고 있다. 저자들은 또한 각국의 대륙붕연장 신청을 위한 투자 규모와 노력에도 주목하고, 특히 일본의 경우 대륙붕 조사체계를 구축하고 각 부처 협업형태로 '대륙붕조사연석회의'를 통해 작업을 준비한 것을 상기시키고 있다. 저자들은 일본의 대륙붕 조사는 정부 뿐 아니라 석유광물연맹, 일본석유자원개발주식회사 등 10개의 조사선을 가진 단체가 "일본대륙붕조사 주식회사" 조직에 참여, 이론 해상보안청의 조사에 협력한 사실, 학계의 법적 및 과학적 지원 등의 사실을 언급, 국가해양전략 측면에서의 노력을 평가하고 있다(李金蓉 羅婷婷 萬芳芳 2013, 37-40). 李金蓉 등의 논문은 200해리 외측 대륙붕 연장에 대한 절차적, 이론적 분석을 하고 있다고 평가하기 보다는 CLCS와 대륙붕연장에 관한 국제동향의 소개 정도에 제한되는 것이 적당하다. 대륙붕 연장에 관한 이론적 분석보다는 CLCS의 심의 방식과 외국의 투자 형태를 보다 구체적으로 소개한 저자들의 의도 역시 중국의 해양에 대한 투자의지를 '국가전략적 측면에서 접근되어야 한다는 것을 강조하기 위한 것으로 판단된다.

3. 해양자원

해양자원에 대한 중국의 최근 논문은 약 10여편 정도가 발표되었으며, 논제는 주로 해양자원관리체제와 이용현황, 어업의 지속가능한 이용을 위한 환경보호 관리 기구간의 협력 등을 중심으로 이루어졌다. 薛山 등은 중국의 해양자원 관리에 대한 태도를 "효익 중심, 생태 경시", "개발 중심, 보호 경시"로 정의하고, 특히 지방정부에 의한 위법과 환경오염 정도는 정부 정책에도 불구하고 효과는 미비할 수 밖에 없었다고 주제의 화두를 이끌어 내고 있다. 특히 저자들은 해양자원관리의 문제를 해양자원 개발과 이용, 해양환경영향보호, 해역사용 심사비준과 관리, 해양행정 법집행, 사회적 감시 체계 등의 영역에서 분석하고 있다. 薛山 등은 중국의 해양자원관리 체계가

다수의 부처에 의해 운용되고 있다는 점과, 국가와 지방정부가 모두 해역 사용 심사비 준권을 갖고 있다는 점에서 행정 권한이 충돌되고 있다는 점을 선행 해결 과제로 들고 있다. 이러한 현상은 정부의 행정자원의 낭비를 야기할 뿐 아니라, 부처간 협력 체계를 불가능하게 함으로써 관리 효율의 저하로 연계된다고 적고 있다(薛山·王森 2013, 172-175). 저자들은 이러한 문제해결을 위해 해양모니터링, 감독, 관리, 법집행 등이 직능을 하나의 새로운 부서로 통합시키고, 통일된 심사비준과 관리, 감독과 모니터링, 법집행 등을 수행할 수 있도록 해야 한다고 제언하고 있다. 또한 이러한 관리체계에는 해양예보와 경보체계, 해양환경에 대한 전방위적 모니터링 및 생태시스템 정보를 포함할 것을 요구하고 있다. 그러나 薛山 등의 논문은 해양자원 관리의 거버넌스 문제를 언급하면서도 단순히 '관리기관의 통합' 만을 언급하고 있다는 점에서 설득력이 상당히 감소되고 있다. 각 영역별 특성과 기능이 왜 해양자원관리 체계를 중심으로 통합되어야 하는지, 그리고 각 영역별 통합이 야기하는 문제점이 무엇인지를 분석하거나 적절한 이유를 제시하고 있지는 않다는 점에서 논문의 제언이 논리적 근거로 제시되기에는 한계가 있다고 판단된다.

赵景坡 등의 논문 역시 중앙급의 해양정책 기관의 설립과 종합적 해양자원 관리 정책 제정을 요구하는 점에서는 상술한 논문과 동일한 제언을 하고 있다. 다만, 赵景坡 등의 논문은 중국 해양자원정책의 문제점을 정부의 '해양자원' 이용에 대한 종합적 고려의 부족, 집행과정에서의 부처 이기주의 등에 있다고 적시하고, 문제 해결 방안을 찾고 있다는 점에서 논리적 타당성은 확보하고 있다. 예컨대, 赵景坡 등은 현재 중국 해양자원정책 제정에 존재하는 문제 중의 하나로 정책 제정 과정에서 관련 부처와 실무자가 스스로의 이익을 추구하는 경향이 있다고 하고, 이는 "가치중립"적인 해양자원 이용을 어렵게 한다고 토로하고 있다. 구체적인 예로, 해남성에서는 과거 '해안 대관리조치'의 제정을 추진하였으나, 약 10년간 제정되지 못하고 있는데, 그 원인이 해당 이익에 관련된 부처간 조정 불가에 기인한다고 지적하고 있다. 저자들은 정책 집행과정에서 현실적 이익이 있는 자원에 대하여는 권리 다툼이 치열하고, 이익이 없는 자원에 대하여는 상호 관할 밖의 사항으로 무관심한 현상 역시 심각하게 만연되어 있음을 언급하고 있다. 일부 지방에서는 정책이나 법적 원칙에 근거하기 보다는 조직이나 개인의 이익을 우선하는 현상도 만연, 해양자원의 효율적 관리정책을 어렵게 한다고 비교적 사실적 문제를 제기하고 있다. 예를 들어, 중국의 주변국과의 어업 협정 체결로 전통적으로 어업에 종사해온 어민들의 어장이 상실되는 경우가 발생하고 있는데, 중국 《어업법》은 이들 전통적 어민들에게 양식수면 사용을 우선 고려하도록 규정하고 있다. 그러나 일부 지방에서는 어업법 규정에도 불구하고 이들 수면을 경제적 이익을 단기에 취할 수 있도록 외국인들에게 임대하거나 어업이 아닌 사업으

로 전환하여 활용하고 있는 현상의 폐해가 나타나고 있다고 지적하고 있다(趙景坡·王利國 2013, 83). 저자들은 이러한 문제해결을 위해 중앙정부 차원의 해양정책 기구를 설립하여, 해양연구와 해양정책 결정 및 조정의 통일성을 확보하여야 한다고 제안하고 있다. 이들은 동시에 해양자원의 종합적 이용을 추진하도록 관련 법규를 정비하는 한편, 《해양기본법》의 조기 제정을 통해 해양자원 활용의 종합적 고려와 기본 방향을 설정할 필요성을 제안하고 있다. 저자들이 주장하는 해양기본법은 2013년 중국의 제12기 전인대 상무위원회가 국무원을 추진 주체로 하는 《해양기본법》 제정을 향후 5개년 입법 계획에 포함시키고 있다는 점에서 이미 정책적으로 추진되고 있다(전국인민대표대회 홈페이지 2013/10/31).

저자들의 정책 제언 중, 해양자원의 분포가 복잡적이라는 특성을 고려한 법제도 제정 혹은 정비 방향을 제시한 것은 비교적 신선한 제언이라고 판단된다. 이들의 제안은 특정 해역에는 동시에 여러 자원이 부존 혹은 분포되어 있을 수 있으며, 이러한 현황은 개발과 관리적 측면에서 혼란을 야기할 수 있다는 점에 근거하고 있다. 따라서 《해양자원종합이용법》, 《해안대관리법》, 《해양자원보호법》 등의 종합적 법령을 제정하는 것 역시 자원이용과 개발의 효율성 제고에 필요하다는 입장이다(趙景坡·王利國. 2013, 84).

鄭苗壯 등의 논문 역시 중국의 해양자원 이용현황과 함께 관리이용의 문제점을 도출하고 있는데, 가장 근본적인 원인으로 해양자원의 불합리한 개발과 이용, 자원 이용능력의 부족을 지적하고 있다(鄭苗壯·劉岩·李明杰·丘君 2013, 13-14). 특히, 어업 자원의 생산력 하락과 관련하여, 어선의 증가와 어획량이 자원재생능력을 초과하고 있다고 지적한 것은 중국의 우리나라 해역에서의 불법어업 원인이기도 하다는 점에서 주목할 필요가 있다. 저자들은 또한 대규모 간척사업으로 인해 이미 전국적으로 약 절반이 인공해안선으로 형성되고 있다는 점과 천연 해안선 소실을 언급하고 있는 바, 중국의 자원 관리정책이 직면하고 있는 실질적 환경조건을 어떻게 황해라는 지역 해 관리 측면과 연계시킬 것인지를 고민할 필요가 있다고 생각된다. 저자들은 개발의 중심이 과학적이고 입체적 해양자원 이용으로 방향전환이 필요하다고 하고, 공간적 대상은 천해에서 심해로, 근해에서 원해로 이동하여 지속가능한 발전 방향을 모색하여야 한다고 주장하고 있다. 특히 재생가능한 에너지의 이용을 위한 국가의 예산지원과 금융 및 조세상의 혜택이 필요하며, 이를 통해 단계별 그리고 거점별 규모화와 시장화, 산업화를 추진하는 것이 필요하다고 제안하고 있다(鄭苗壯·劉岩·李明杰·丘君 2013, 15-16). 저자들은 이러한 해양자원관리의 문제점을 해결하기 위해 몇 가지 정책 방향을 제시하고 있는데, 특히 저자들이 중국 국가해양국 소속의 중요 정책을 형성하는 연구자들이라는 점에서 시사하는 바가 크다.

상술한 논문이 전체 해양자원의 이용과 개발을 위한 정책적 개선에 중점을 두었다면, 張繼平 등은 ‘어업환경보호’를 위한 기관간 협력과 조정력 강화 측면에서 접근하고 있다. 張繼平 등은 관리기관의 협력이 중앙과 지방, 특정 행정구역을 넘어선 어업환경 관리, 동일 행정 구역 내에서의 관리 기관간의 관계 등을 포함하는 것으로 보고 각 영역별 협력 방안을 제시하고 있다. 저자들은 횡적 측면에서의 어업환경 관리는 비교적 명확한 직무 관계가 형성된 반면, 지방정부의 관리 체계는 통일되어 있지 않다고 하고, 이는 결국 중앙정부와 지방정부간 협력 체계에 부정적 영향을 미치고 있음을 지적하고 있다(張繼平·王芳璽·顧湘 2013, 15). 중국 어업환경보호 협력을 위한 제도적 불완정성이 노출하는 문제도 함께 제기되는데, 이는 중국 해양환경보호법 제8조와 연계된다. 해당 법 제8조는 “한 부서의 관할범위 이상의 주요 해양환경 보호 업무는 국무원 환경보호부서가 조정하고, 조정이 이루어지지 않을 경우에는 국무원이 결정한다”고 규정하고 있다. 다만, 이 규정은 한 부서의 관할범위를 넘어서는 일상적(중대하지 않은) 해양환경보호 업무에 충돌이 발생하는 상황에 대하여는 규정이 없다. 저자들은 이러한 규정의 미비가 결국 일상적 업무조정으로 막을 수 있는 사안을 중대한 환경오염이나 사고로 이어지게 된다고 경고하고 있다. 즉, 관리체계가 회복에 집중되어 있고, 예방에는 소홀히 하고 있다는 것이다. 저자들은 정책적 개선방안으로 (1) 어업환경 보호관리를 위한 종합적 협력기관 설치, (2) 어업환경보호 협력을 위한 정책 제정, (3) 어업환경보호 관리의 감독과 시험체계 개선, (4) 응급협력체계 강화 등을 제안하고 있다(張繼平·王芳璽·顧湘 2013, 16).

4. 공해와 심해저

1) 공해 MPA

국가관할권 이원영역에 대한 논문은 소수 발표되었으나, 그 주제는 국제적 논의 추세를 반영한 영역에 고루 분포되어 있다. 姜麗 등은 공해 MPA(Marine Protected Area, 이하 ‘MPA’) 설정에 대한 국제적 논의 추세와 중국의 입장을 개진하고 있으며(姜麗·桂靜·羅曉婷·王群 2013, 6-10), 桂靜 등은 국제적으로 기 설정된 공해 MPA를 대상으로 관리특징과 전략적 이해관계를 분석함으로써 중국의 공해 MPA 설정의 정책적 방향을 제시하고 있다(桂靜·范曉婷·公衍芬·姜麗 2013, 41-45).

姜麗 등은 공해 MPA의 설정 배경을 21세기 이후 국가관할권 이원 해역에서의 생물다양성 보호문제에 대한 국제적 문제의식에서 본격화되었다고 보고, 다만 공해 MPA 설정이 전통적 공해자유의 원칙과 각국의 주권 문제에 영향을 준다는 점에서

일정한 모순이 있음을 논리 전개의 서론으로 언급하고 있다(姜麗·桂靜·羅婷婷·王群 2013, 6-7). 저자들은 각국의 공해 MPA에 대한 태도는 자국 이익에 따라 다르게 나타난다고 주장하고, 각국의 주장을 간략하게 요약 제시하고 있다. 이에 의하면, 호주의 경우 해양환경 보전에 강한 애착을 보이는 국가로 공해 MPA 설정 전에 공해 MPA 시범구역을 설정하도록 제안하고 있다. 미국의 경우 생태계에 기반한 자국의 해양보호구 관리 방법을 기초로 공해 MPA가 과학적 기초와 함께 시행력과 효율성을 확보하도록 주장하고 있다고 주장한다. EU의 경우 심해 해산 생태계와 심해 수산이 심각한 위협에 직면해 있다고 보고, 지속적 모니터링과 함께 MPA 설정이 이루어져야 하고, 또한 UNCLOS의 세 번째 이행협정 제정을 요구하고 있다고 분석하고 있다. 저자들은 또한 공해에 이미 설정된 3개의 MPA는 향후 기타의 지역에서 설정되는데 영향을 미칠 것으로 보고, 이들 MPA의 설정이 보편적으로 승인된 국제협약에 기인하고 있지는 않다고 적시하고 있다. 현재 설정된 3개의 공해 MPA에 관하여는 桂靜 등이 관리조치와 전략적 이익 등을 상세하게 분석하고 있다. 예컨대, South Orkney 군도의 남쪽 대륙붕 해양 MPA는 제28차 CCAMLR(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, 이하 'CCAMLR')에서 통과(2009)되었으며, 2010년 정식으로 설정되었다. 해당 MPA는 CCAMLR 어업 구역 중 48.2구역 내의 해양생물다양성 보호를 목적으로 한다. MPA내에서의 이행력 확보를 위해, CCAMLR은 각종 보호조치의 제정과 통과, 수정에 대한 책임을 부담하였으며, 남극조약의 의사결정체계 및 어업위원회가 제정한 각종 규정을 고려하여 의견의 일치를 도출하는 등 실질적 관리자 역할을 수행하였다. CCAMLR은 해당 MPA에 대한 관리계획을 제정하였는데, 여기에는 (1) 데이터 정리를 통해 11개 중점 해역의 생물다양성 상황과 생태시스템 과정, 물리환경특징과 인류활동, (2) 세미나 심의를 통한 후보지 선정방법의 과학위원회 제공, (3) South Orkney군도 주변 48.2 구역에 대한 어획금지와 모든 어선의 오염물 배출금지, (4) 해당 지역에서 모든 어선의 오염물 폐기 금지, (5) 보호구역내 교통상황의 모니터링과 해당 지역 통과 어선의 선명, 크기, IMO 번호, 경로 등의 정보를 CCAMLR에 대한 통보 권고, (6) 모니터링 혹은 기타 목적의 행위는 CCAMLR의 과학위원회 의견을 참조하고, CCAMLR 동의를 조건으로 어업 관련 과학연구 활동을 실시할 수 있도록 할 것, 동시에 해당 연구활동은 보호조치를 위한 요구에 부합할 것 등을 포함하고 있다(CONSERVATION MEASURE 91-03, 2009)³⁾. 桂靜 등은 MPA의 설정에 따른 잠재적 이익으로 생태,

3) CONSERVATION MEASURE 91-03 (2009) Protection of the South Orkney Islands southern shelf. http://archive.cammlr.org/pu/E/e_pubs/cm/11-12/91-03.pdf 참조.

해양과학연구, 국제협력 측면에서의 이익을 들고 있다. 저자들은 국제적으로 설립된 세 개의 MPA가 모두 지역적 조약을 통해 형성되었으나, 관리정책은 MPA의 범위의 연안국 연계성 정도에 따라 다르게 나타난다고 분석하고 있다. 예컨대, 지중해의 Pelagos MPA는 세 개의 연안국 수역을 포함하고 있다는 점에서, 지역성 조약(Barcelona Convention)과 특별보호구역협정(Protocol on Specially Protected Areas in the Mediterranean, SPA Protocol)에 따라 관련국 협의를 통해 관리하는 특징을 보이고 있다(桂靜·范曉婷·公衍芬·姜麗 2013, 42-45). 姜麗 등은 현재까지의 사례로 보건대, 공해 MPA는 이해 관계국이 합의나 협정을 통해 MPA를 설정할 수 있으며, 상호 공동관리와 이행의무를 통해 갈등을 야기할 수 있는 공해 자유와 공해 생물다양성 보호라는 모순을 해결하고 있다고 분석하고 있다(姜麗·桂靜·羅婷婷·王群 2013, 7-8).

姜麗 등은 중국의 공해 MPA에 대한 태도는 1973년 UN 해저위원회를 통해 이미 밝혀진 바가 있다고 설명하고, 중국이 제출한 “국제해역의 일반원칙에 관한 업무문건”에서 “국제해역의 어획과 해양생물자원의 보호에 관하여, 통일된 조직이 성립되기 전에 각 해역의 국가는 지역성 위원회를 구성하여 적절한 규칙을 통해 관리하도록 할 수 있다. 기타 지역의 국가 어선은 해당 구역의 관련 규칙을 준수하는 조건 하에서 해당 구역에서 어획활동을 위해 진입할 수 있다(밑줄은 저자 임의 표기)”고 밝힌 사실을 언급하고 있다. 즉, 이때의 ‘해당 구역’은 현재의 ‘공해 MPA’의 전신으로 해석 가능하다는 것이다. 그러나 저자 들은 중국의 공해 MPA에 대한 태도는 정확히 ‘이용 중의 보호’에 있다고 해석하고, 2006년 제61차 UN 총회에서 중국은 “해양이용을 금지하거나 제한하는 것이 아닌, 자원의 보호와 지속가능한 이용의 균형”을 보호하여야 할 것을 주장하고 있다는 점을 예로 제시하고 있다. 중국의 태도는 특히 공해 생물다양성 보호에 대한 조치와 수단이 UNCLOS와 기타 국제협약 내에서 확정되어야 한다고 주장하는 점으로 보건대, 기타의 국제규범을 창설하는 것에 대하여는 신중하게 접근하고 있다고 판단된다. 姜麗 등은 결론을 통해 중국의 공해와 심해저에 대한 연구가 여전히 부족하다고 진단하고, 제도, 관할, 자원, 생태, 정치, 과학연구 등 영역에서 공해 MPA 설정이 가져올 수 있는 중국의 전략적 이익관계를 분석할 것을 주문하고 있다. 동시에, MPA 지역 설정의 원칙, 관리체계, 규범제도 등에 대한 연구를 강화하기 위한 국제적 논의 추세를 면밀하게 모니터링하고, 공해에서의 국제협력 강화가 추가로 추진되어야 함을 강조하고 있다(姜麗·桂靜·羅婷婷·王群. 2013, 8-9).

2) 공해 생물다양성 보호

상기 논문과 달리 萬芳芳 등은 국제기구를 통한 ‘공해생물다양성 보호’에 주목하고 있다. 주지하는 바와 같이, 국제적으로 공해 생물다양성 보호를 위한 전문 규범은 형성되어 있지 않으나, 다수의 전지구적 혹은 지역적 기구가 결의를 통해 적극적인 보호조치를 취하고 있다. 저자들은 국제기구의 결의가 갖는 법적 지위와 국제환경법 영역으로의 수용, 공해생물다양성 보호를 위한 결의의 현재적 의미와 향후 발전 추세에 대하여 분석하고 있다. 저자들은 다양한 국제기구의 결의는 soft law에 해당한다고 보고, 국제법 이론으로 볼 때 법적 구속력을 갖지 못하는 국제 도덕의 범위에 해당한다고 해석하고 있다. 다만, soft law의 결의 문건과 국제판결, 공법상 학설 등은 모두 현재의 국제법 규칙을 설명하거나 새로운 국제법 원칙을 형성하는 중요한 증거로 작용한다고 설명하고 있다. 저자들은 전지구적 영역에서 공해생물다양성에 관한 대표적인 국제조직의 결의로 〈리우환경선언과 발전의정〉, 〈21세기 의정〉, WSSD (world summit on sustainable development)의 action plan, FAO의 관련 결의, UN총회의 국가관할권 이원 영역 생물다양성 보호와 지속가능한 이용에 관한 결의, 생물다양성협약에 관련된 결의와 함께 지역성 결의로 OSPAR(Oslo and Paris Conventions)와 관련 결의, 상기 3개의 지역적 해양환경보호구역 설정 등에 관한 결의 등을 들고 있다(萬芳芳 羅婷婷 2013, 43-46). 萬芳芳 등은 공해 생물다양성에 관한 상기 결의들이 비록 soft law에 해당하지만, 이것이 인류의 특정 문제에 대한 일반적 가치관과 기본 인식을 선언하고 있어서 정치적 영향력이 크다는 점, soft law는 hard law를 형성하는 유리한 조건을 형성한다는 점, 보다 많은 융통성을 갖고 있다는 점에서 중요한 의미가 있다고 평가하고 있다. 저자들은 결론을 통해 중국이 개발도상국의 입장을 대표하여 국제적 규범형성에 적극 참여, 발언권과 이익을 강화할 필요가 있으며, 국제조직 혹은 지역성 협력 체계를 주도할 필요가 있음을 개진하고 있다(萬芳芳 羅婷婷 2013, 43-46).

5. 해양안전

‘해양안전의 문제는 최근 몇 년 동안 중국의 국제적 위상을 제고하고 중국의 “정당한 권익”을 찾고자 하는 논의의 중점이었다. 이는 주변해역의 안정한 관리 역량을 확보하고, 외부로부터의 세력에 자주적 대응을 위한 대양진출의 흐름과 무관하지 않으며, 주요 논문의 결론 역시 중국의 해양활동에 대한 법적 해석을 중심으로 전개되고 있다.

1) 해양안전과 중국의 이해

張赫名 등은 21세기 초기 동북아의 지정학적 환경변화에서 중국의 전략적 대응방향을 분석하면서, 소위 “지정학적 환경”을 일국이 국제, 지역 관계에서 처한 외부적 안전상황을 의미하는 것으로 정의하고 있다. 그는 중국의 세력 증강에 따라 미국이 군사적 수단을 통해 동북아의 독단적 통제를 시도한다고 해석하고, 특히 일본의 경우 미일 동맹 외에 해양안전 보장 영역에서 태국, 말레이시아, 인도 등 국가와 연대하여 “태평양 통일체”의 지도적 국가를 도모하고 있다고 염려하고 있다(張赫名孫曉光 2014, 111). 張 등은 동북아 환경변화에서 중국의 해양안전 확보를 위해 국민의 해양관 증진과 종합적 국력 증강, 국제사법절차에 대응하기 위한 외교적 역량확대를 요구하고, 특히 미국 및 일본 등과의 융통성 있는 전략적 협력을 강조하고 있다(張赫名孫曉光 2014, 112). 다만, 이는 동북아 개입이 불가피해진 미국 등의 외부세력이 동북아 해양문제에 주는 영향을 최저 한도까지 약화시키기 위한 방법론으로 제기되는 것이며, 장기적으로는 동북아 해양문제의 국제화에 대응하고자 하는 노정의 하나로 해석할 필요가 있다. 周立星 역시 張 등의 논조와 같이 동북아에서의 영유권 분쟁과 관련하여 한일, 러일간 모순된 갈등 구조를 활용토록 주목하고, 동북아에서 해양안전을 중국 국가안전의 문제로 직결시키고 있다(周立星 2013, 316).

李家成 등은 국가경제의 발전과 국가역량의 강대함이 해상 역량의 존재와 밀접한 관련이 있다고 강조한 마한(Alfred Thayer Mahan)의 해권(Sea power)에 주목하고, 중국의 해양에 대한 개발과 이용의 확대에도 불구하고 해양권익의 보호는 상당히 낙후되어 있다고 지적하고 있다. 그는 도서영유권과 해양경계획정, 해양자원 개발, 해상교통안전 등을 둘러싼 갈등이 고조되고 있으며, 특히 중국의 부속도서가 밀집된 동중국해와 남중국해에서의 해권 전략은 근해안전의 ‘병풍’이자 대양으로의 도약을 위한 ‘교량’이라는 점을 강조하고 있다.李家成 등은 중국의 해양 환경이 이렇게 위급하게 된 배경에는 미국의 중국 해상역량의 태평양 진출 저지에 있다고 보고, 미국의 ‘중국해권 위협론’, ‘중미해상충돌론’, ‘중국해군민족주의론’, ‘중국 진주선(China's String of Pearls)전략이 결국 기타 아시아지역 국가의 중국 열도선(島鏈線)을 저지와 중국 해권의 외부적 발전 저지 방향에서 진행되고 있다고 해석한다(李家成/李普前 2013, 91-92).李家成 등은 중국 해권발전의 미래 발전 방향 역시 제시하고 있는데, 단기적으로는 근해 방어에 주력하되, 영해와 EEZ에 대한 관할권과 절대적 통제권을 확보하여야 한다고 주장하고 있다. 제2단계에 해당하는 중기 목표로는 ‘서태평양’에 대한 제해권을 확보함으로써 중국 해상교통선의 안전, 국제적 공간과 전략 중심(縱深)을 확대하여야 한다는 것으로 결론내리고 있다. 특히, 이 시기의 서태평양 공간확보는

전시 안정적 보급과 지원 통로를 확보할 수 있으며, 후방기지(중국 근해)와 최전선 간의 상호 교량적 역할을 할 수 있다고 주장한다. 마지막 장기목표는 '원양위협'으로, 중국의 대양을 초월하는 능력이 구비될 경우 중국의 이익이 관련된 해역 뿐 아니라, 전지구적 차원에서 원양위협이 가능한 능력을 확보할 것을 주문하고 있다. 李家成 등은 이러한 海權의 발전을 위해 함대배치의 조정과 항모의 지속적 발전을 꾀할 것, 그리고 결맹을 맺지 않는 원칙을 견지하면서 해상요충지(국가) 혹은 중국의 해상 통로 연안국과의 전략적 협작을 강조(李家成/李普前 2013, 94-95).하고 있다는 것은 주목할 만 하다.

2) 중국의 해양안전을 위한 방향 설정

钟龙彪는 개혁개방 이후 중국의 해양관과 해양안전 전략에 대한 발전과정을 설명 하면서, 중국의 향후 해양권익에 대한 분쟁 대응은 국내외 환경을 모두 고려하여야 한다고 주장하고 있다. 특히 대국적 관점에서 주변국과의 관계를 조정하고 국가이익 보호를 위한 유력한 반격조치를 취할 수 있어야 한다고 함을 강조, 중국의 해양안전 전략이 유화조치와 함께 핵심 이익에 대하여는 강경한 대응이 함께 수반되어야 한다고 유도하고 있다(钟龙彪 2013, 38-39). 冯梁 역시 기본적으로 钟龙彪와 같은 평화적 안전환경의 중요성을 언급하면서도 중국 해양권익 확보를 위한 다양한 방안을 요구 하고 있다. 그는 중국이 해양안전은 해군역량을 축으로 하면서, 정부법집행 세력과 상업선박, 기타 역량을 총합한 종합적 역량 확보가 중요하다고 보고 있다. 冯梁은 동시에 근해는 법집행 세력의 융합을 통해 핵심 구역(조어대, 황암도, 남중국해)을 중심으로 수행하고, 원해에서는 세계 주요 해역에서의 연합행동에 참여, 중국의 발언 권 강화와 중국에 유리한 안전환경을 조성할 필요가 있다고 주장하고 있다(冯梁 2014, 51-53). 冯梁은 특히 중요 이익에 관련된 영역에서는 중국의 해상실크로드 안전 논단 과 같은 소프트 파워를 통해 주변국의 중국에 대한 의심을 완화시키고, 이익을 발전시켜야 하는 영역에서는 UNCLOS의 공해상 항행의 자유를 강화하거나 북극조약 체계 의 적극적 참여를 통해 '범 북극권 국가'의 개념을 확대하는 등의 조치를 구체적으로 주문하고 있다(冯梁 2014, 53). 冯梁의 글은 짧은 단편에 해당되지만 해상에서의 역량 강화를 꾀하는 중국의 근해와 대양 전략이 요약되어 제시되고 있다는 점에서 참조할 만 하다.

중국의 해양안전에 대하여 비교적 거시적 측면에서 접근하고 있는 논문은 金永明의 '중국해양안전전략연구'를 들 수 있다⁴⁾. 金永明은 중국이 국가해양안전전략을 제

4) 金永明은 본 논문에서 중국의 해양안전에 위협하거나 영향을 주는 요소로서 (1) 동중

정할 필요가 있다고 직접적으로 제언하면서, 이는 지역 대국에서 국제적 대국으로 성공적 전환을 위한 국가 생존이익과 발전이익을 확보하는데 목적이 있음을 분명하게 하고 있다(金永明 2012, 1). 金永明은 전략의 목표를 단기(2012-2020), 중기(2021-2040), 장기(2041-2050) 전략으로 구분하고, 2020년까지 해양에 관한 조직기반의 완료와 분쟁 도서 회복을 위한 조건을 먼저 확보할 것을 요구하고 있다. 중기 전략에는 남중국해와 같은 해양문제의 해결 등 지역해에서의 해양대국으로의 성립과 타국에 의해 점유된 도서(암초)의 수복과 자주적 개발 달성, 장기적으로는 중국이 주장하는 300만 km²의 해역관리와 전지구 해양과 자원의 자유로운 이용 실현을 목표로 설정하고 있다(金永明 2012, 3).

상기 내용 등이 중국의 해양안전 강화를 위한 국제적 환경을 고려하였다면, 沈德理은 해양안전 확보를 위한 중국의 제도적 측면에서의 시스템 강화를 주문하고 있다. 구체적으로 沈德理은 중국의 해양안전이 해양안전전략과 정책적 지지기반의 확립, 해양안전에 관한 법령체계의 확립, 해양안전의 실무 책임체계 확립 등을 통해 확보될 수 있다고 분석하고 있다. 이 중 '해양안전의 실무 책임체계'는 해양위원회 설립과 법집행체력의 통합으로 기반이 확보되었다고 해석되며, 기타의 실행력 확보를 위한 조치로는 '도서를 통한 제해관 확보, 자원개발 능력과 국제입찰 강화, 엄격한 법집행력 확보 등을 주문하고 있다. 이 중, 전자의 조치로 지금의 시(地級市)에 해당하는 섬에 이민국을 설립한 사실을 예로 들면서 도서와 암초를 해양의 거점으로 하는 다양한 방향, 즉 국방용 도서, 행정군사용 도서, 생태관광용 도서, 자원개발 거점용 도서, 계절성 정주용 도서 등으로의 활용성을 제시하고 있다. 자원개발 등과 관련하여 대만과의 명시적 혹은 묵시적 협력을 통한 '(조어대)영유권' 공동대응, 그리고 분쟁수역에 대하여 국제입찰을 통해 해당 수역에 대한 중국의 주장을 명확히 하고 분쟁 상대에게는 입찰참여 기업(모국)과의 관계로 인해 적극 대응할 수 없다는 점을 활용 가치 측면에서 접근하고 있다(沈德理 2013, 125-128). 제도적 측면에서 중국의 변화를 요구하는 논문은 楊泽伟에서도 찾아 볼 수 있다. 楊泽伟은 중국의 해양권의 확보를 위해서 UNCLOS의 개선과 수정의 필요성을 언급하면서, 중국의 적극적인 국제법규 형성의 참여와 발원권 강화 필요성을 해양권의 확보 방향과 연계하여 주장하고 있다(楊泽伟 2013, 8-9). 반면, 林誠은 국제법 시각에서의 중국 해양전략을 시대별로

국해 문제, (2) 남중국해 문제, (3) 군사활동 문제, (4) 오키노토리시마 문제, (5) 해적행위, (6) 해상 법집행 문제, (7) 해상생태안전문제, (8) 극지자원개발 문제, (9) 심해저 자원개발 문제 등을 들고 있다. 이 중 해상에서의 법집행 문제와 관련하여, 중국은 자국이 직면하고 있는 해역별 특성(관할해역, 분쟁해역, 양자간 협정 해역 등)에 대한 법집행 활동의 원칙과 방식에 대한 면밀한 법적 검토가 확립될 필요가 있음을 지적하고 있다. (金永明. 2012, 7) 참조.

살펴보고자 시도하고 있으나, 그 결론은 여전히 중국의 해양전략이 국제법 규범을 준수하는 틀 내에서 발전되어 왔다는 것으로 내려지고 있다. 특히 해양문제를 해결하는 중국의 수단 역시 군사적 수단에서 군사와 정치, 법적 수단을 병행하는 과정으로 발달되고 있다고 지적하고 있으나, 이론적 근거 보다는 중국의 주권 보호를 위한 중국 행위의 합법성 측면에서 접근되는 한계를 보이고 있다(林誠 2013, 4-13).

朱와 徐는 중국 공산당 제18기 회의 개최시기에 발표된 논문을 통해 중국 해양권익과 해양안전 확보를 위한 전반적 관리정책의 변화를 요구하고 있다. 이들은 구체적으로 중앙에는 국가해양위원회, 지방정부에는 해양관련 사무의 통합관리 기구 설치를 주문하고 있는 바(朱錫仁·徐建飛 2013, 68-70), 그 동안 다수 여론으로 형성되어 오던 해양관련 종합 의사결정 기구의 설치는 2013년 3월 국무원의 국가해양위원회 설치 결정으로 수용된 바 있다. 杜博 등은 중국의 해양안전 환경이 직면하고 있는 문제로 근해 해양권익을 둘러싼 분쟁과 비전통적 해상 위협요소의 발생, 해양안전에 미치는 영역의 확대, 주변국과의 해양주권, 해양권익, 안전 등을 둘러싼 분쟁, 미국 등의 외부 세력에 의한 아시아 지역해 문제의 간여 등을 들고 있다. 杜博 등은 특히 해양주권에 대한 문제는 중국의 발전을 위한 핵심이익이라는 점을 강조하고, 무력을 포함한 다양한 방식으로 권리를 확보할 것을 요구하고 있다(杜博·馮梁·蒿兴华 2013, 91-92). 杜博 등의 논문은 주변국 및 미국과의 해상에서의 협력 방향을 각각 다른 접근법으로 제시하고 있다는 점에서 주목할 만 하다. 예컨대, 중국은 주변국과의 관계에서 비전통적 안전위협 영역에 대한 협력을 강화하고, 이러한 협력 과정에서 끊임없이 중국의 입장을 표명, 중국의 의도가 개입된 해상안전 협력의 '게임규칙'을 강화할 것을 주문하고 있다. 반면, 미국에 대하여는 아시아태평양 지역이 양국의 이익이 집적되는 교차지역이라는 점을 고려하여, 기후변화와 국제범죄, 금융위기, 재해재난 등의 전지구적 문제에 공동 대응하기 위한 협력 체계를 강화, 양국의 안정 성장 공간을 확대할 필요가 있다고 주장하고 있다(杜博·馮梁·蒿兴华 2013, 93-94).

상기 논문들이 비교적 해양안전에 중점이 있다면, 朱向东의 논문은 해양경제적 측면에서의 해양안전 문제를 논하고 있다는 특징이 있다. 朱向东은 중국의 해양경제, 해양산업 육성을 위한 해양전략을 요구하고 있는데, 예컨대 2020년 중국이 필요로 하는 45종의 주요 광산 중에 자급이 가능한 광종은 약 24종이며, 이중 약 9종은 수량이 부족하여 수입에 의존하여야 한다고 분석하고 있다. 즉, 朱向东은 중국의 대양진출의 또 다른 이유로 경제적 영역에서의 전략적 안정성을 제시하고 있으며, 자원개발 전략 역시 “先外後內, 先海後陸, 先遠後近, 先爭後無”⁵⁾ 원칙에서 접근되어야 함을

5) 본문의 “先外後內, 先海後陸, 先遠後近, 先爭後無”원칙은 다음과 같이 해석될 수 있다.

강조하고 있다(朱向东 2013, 32-33). 李远星과 刘兴 역시 경제적 측면에서의 해양안전을 강조하고 있으나, 보다 중요하게 중국 대외무역의 약 97%를 의존하고 있는 해상교통로 확보를 위한 위기관리체계 구축, 해상교통로에 위치한 도서별 거점 건설 등을 주문하고 있다(李远星·刘兴 2014, 16-17). 기타의 논문으로는 해양강국 건설을 위한 중국해양안전 확보 방향을 제시하고 있는 张立와 杨宁의 논문이 있으며, 상술한 다수의 논문 기초와 유사한 틀에서 기술하고 있다(张立·杨宁 2013, 106-109).

3) 각국의 해양안전전략과 중국 관계에 대한 해석

중국의 근해와 대양을 통한 단계적 해양전략 방향과 함께 중국의 해양진출에 직간접적 영향이 있는 외부적 환경 분석 논문 역시 다수가 발표되었다. 沈秋欢은 일본의 아시아태평양 지역에서의 해양안전 체계 구축이 “동맹강화 - 양자협력 - 다자간협력 참여”의 다층적 구조로 추진되고 있다고 적시하고 있는데, 문제는 이러한 일본의 해양에 대한 관심이 전통적 해양안전 뿐 아니라 해양자원운용과 해양환경보호, 해양과학기술개발, 비전통적 해양안전 문제 대응 등 새로운 유형의 해양안전 요소를 포함하는 것으로 진행하고 있다고 지적하고 있다(沈秋欢 2013, 59). 沈秋欢은 특히 일본이 비전통적 기능에 집중되어 있는 양자 및 다자간 협력에서 핵심개념을 재정의(再定義)함으로써 비전통적 안전문제와 전통적 안전문제를 연계시키고 있다는 점에 주목하고 있다. 예컨대, 일본은 아태지역 공동의 관심사인 “해적행위”에 대하여 UNCLOS 제101조의 규정과 달리 “정치적 동기나 영해, EEZ 범위 내에서 발생하는 약탈 혹은 공격적 행위를 모두 ‘해적행위’로 볼 수 있다고 제안하고 있다. 沈秋欢은 이러한 개념 확대를 통해 일본은 해군과 집단자위 성질의 다자간 안전협력에 참여할 수 없는 헌법적 장애를 우회하고 있다고 보고, 비안전영역의 협력을 통해 보다 높은 차원의 전략적 안전협력을 구축하려 한다고 비난하고 있다. 다만 이러한 다층적 해양전략은 일본이 군사안전문제를 과도하게 미국에 의존하고 있다는 점에서 일본의 안전전략은 오직 동맹강화라는 측면에서만 미국과 직접적 연계성이 있고, 양자협력과 다자간참여 방면에서는 여전히 미국의 묵인과 허가를 통해서만 실현될 수 있다고 분석하고 있다. 심지어 일본의 역할은 아태지역 해양안전 영역에서 미국의 영향이

“자원이 국내외 모두 있을 경우에는 국외 자원을 먼저개발하고, 육지와 해양에 모두 자원이 있을 경우 해양 자원을 먼저 개발하며, 근해와 원해(대양)에 모두 자원이 있을 경우 원해(대양) 자원을 먼저 개발하고, 분쟁지역과 분쟁이 없는 지역 모두에 자원이 부존된 경우, 분쟁이 있는 지역을 먼저 개발 한다”. 이러한 원칙에 비추어 볼 때, 현재의 중국의 해양자원개발이 동중국해와 남중국해 분쟁지역을 중심으로 형성되어 있는 것은 상당한 내부적 원칙 합의가 형성되어 있다는 것을 의미한다.

미치지 않은 곳에 대한 전략적 보충에 제한적이라고 결론내리고 있다(沈秋欢 2013, 63-64).

韦强은 일본과 베트남과의 전략적 관계를 집중 조명하면서 양국의 협력이 고위층의 상호 방문, 해상안보협력 강화, 석유가스자원 공동개발을 통해 이루어지고 있다고 분석하고 있다. 韦强은 해상안보협력과 관련하여 일본의 동남아 국가 역량지원⁶⁾ 사항을 열거하면서, 특히 일본이 베트남에 10척의 순시선 지원 시도 사례에 주목하고 있다. 일본은 당초 지원계획이 군사조직에는 지원을 할 수 없다는 일본의 현행법에 의해 불가능하게 되자, 2013년 베트남과의 해양안보회의를 통해 베트남의 해상경찰을 인민군으로 부터 분리할 것을 요청, 일본해상 순시선의 베트남 수출로를 개척하고 남중국해에서 양국의 긴밀한 협력을 강화하는데 활용한 바 있다(韦强 2014, 20). 韦强은 일본의 베트남 접근 전략을 경제적 이익의 도모와 해상교통로 확보를 위한 베트남의 활용성, 동남아 지역에서의 영향력 강화, 중국과의 영유권 분쟁 대응력 강화 등에서 찾고 있다. 특히 남중국해의 경우 세계에서 두 번째로 통항량이 많은 지역으로 일본의 약 60% 원료수입과 생산품 수출이 모두 이 항로를 통해 이루어지고, 90%의 석유가스 수입이 남중국해를 통해 운송되며, 남중국해 지역에서 생산되는 천연가스의 약 75%가 일본으로 유입된다는 점을 일본의 베트남 중시 전략의 원인 중 하나로 지적하고 있다. 베트남 역시 일본과의 군사적 교류와 협력을 통해 자국의 해상안전 보장을 강화하고 해상으로부터의 비전통적 안전위협에 대한 대응력을 강화할 수 있다는 점에서 상호 이해가 충돌되지 않기 때문이다. 다만, 韦强은 양국의 협력이 심화될 수 없는 한계가 있다는 점도 잊지 않고 있다. 즉, 중국과 베트남의 다양한 협력 확대에도 불구하고, 일본의 <정부개발원조계획(ODA) 요강> 과 <무기수출 3원칙> 규정에 따라 베트남에 대한 무기 제공은 할 수 없다는 것이다. 일본의 ODA 요강은 일본의 대외원조가 군사적 용도나 국제분쟁에 조력하는 용도로 지원될 수 없다고 명확하게 규정하고 있다. 일본이 비록 <무기수출 3원칙>의 제한을 해소하기 위한

6) 韦强은 일본의 동남아 국가의 해상법집행 역량강화 지원은 다양한 방법으로 진행되었다고 지적하면서 다음과 같은 사례를 열거하고 있다. 2007년 1월, 일본은 말레이시아, 베트남, 태국 등에 순찰함을 파견하여 합동 훈련을 진행한 바 있으며, 2008년과 2011년 베트남에 함정을 파견하여 해군, 해경 등과 해적 및 해상구조구난 등의 합동훈련을 한 바 있고, 2012년 3월에는 해상자위대 군함 3척이 베트남에 임항하거나 해적 대응훈련(8월)을 진행하였으며, 2013년 2월에는 베트남 해경의 장비와 간부훈련을 통한 역량강화 지원을 약속하는 등 중국에 대응하기 위한 조치가 수행되어 왔다. 또한 2012년부터 일본의 방위성과 자위대가 베트남과 인도네시아 등 중국 주변의 6개국의 군부에 소외정과 의료 등의 비전투영역의 기술지원을 제공한 바 있다. 특히, 베트남에 대하여는 잠수정 의료 인력에 대한 훈련과 잠수병치료 교육 등을 통해 베트남 해군 잠수정의 작전능력을 향상시키는데 조력하였다고 알려진다. 韦强(2014, 20) 참조.

다양한 노력하고 있으나, 이는 여전히 <ODA 요강>의 “국제사회의 평화와 발전에 공헌”한다는 취지에 위배된다는 점과 국제사회의 반대 여론에 직면한다는 점에서 베트남에 대한 무기 수출은 현실적으로 한계가 있다는 입장이다(韦强 2014, 22).

宋과 白은 “21세기 대국간 대립의 중심”으로 성장한 인도양, 특히 인도의 해상역량 성장의 동기에 주목하고 있다. 특히, 인도의 국방과 경제 건설이 인도양이라는 독보적인 환경 조건에 의해 좌우될 수 있다고 하고, 인도의 해양안전전략과 4대 강국으로의 발전이 인도양에 대한 통제 강화 방향으로 전개될 것임을 지적하고 있다. 예컨대, 인도는 해양안전문제에 대한 권위있는 백서인 <해양의 자유사용: 인도해양 군사전략 (2007)>을 통해 “…… 아프리카의 희망봉과 말라카 해협은 강국의 인도양 진입을 방어하는 요충지이다. 오늘날, 인도양 주변에서 발생하는 일체의 사안은 인도의 국가 안전에 영향을 주며, 인도의 이익과 관련된다. 인도의 임무 수행 구역은 매우 광범위하다는 점에서, 이를 주요 이익지역과 차순위 이익지역을 구분하고, 모든 역량을 전자에 집중할 필요가 있다”고 적고 있다. 宋과 白에 의하면 특히 200해리 이내의 EEZ 범주에 대하여는 상공과 해역을 포괄하는 완전한 통제구역으로 관리되며, 이 지역에서의 역량은 군사적 요소 외에 비군사적 역량이 보충적 수단으로 운용된다고 분석하고 있다(宋德星·白俊 2013, 17-29).

宋德星은 “21세기 대국간 대립의 중심”으로 성장한 인도양, 특히 인도의 해상역량 성장의 동기에 주목하고 있다. 宋德星은 인도가 전통적으로 ‘육지 지향적 전략 (strategic land orientation)’으로 안전전략을 수행하여 왔으나, 육상과 해상의 두 방향으로 확대될 수 밖에 없는 외부적 환경에 직면하고 있다는 것이다. 더욱이 여전히 아시아 안전에 대한 수호자 역할을 하고 있는 미국과 인도양에서 세력을 구축하기 시작한 중국의 존재는 인도가 이른바 ‘전략적 휴식기(strategic holiday)’를 활용하여 정책과 해양안전전략을 수립, 국가이익을 강화하는데 활용할 수 있다고 분석하고 있다. 인도는 특히 ‘sea control’⁷⁾과 ‘sea denial’⁸⁾이라는 전략적 신념을 강조하고 있는데, 이들은 상호 모순된 것이 아니며 설령 sea denial에 해당되는 지역이 있더라도 반드시 통제해역(sea control)을 확보할 필요가 있기 때문이다. 인도는 이러한

7) sea control과 sea denial의 개념은 1990년 Sahley J. Tellis에 의해 체계화 되었으며, 인도의 해양독트린과 해양군사전략 공식문헌에 등장하면서, 인도의 주요 해양전략으로 수용되었다. sea control은 특정 시간 내에 스스로의 수요에 따라 특정해역을 사용하고, 필요한 경우에는 동시에 적의 해당 해역을 사용하지 못하도록 할 수 있는 것을 말한다. 宋德星. 2014, 25 참조.

8) sea denial은 특정 시간 내에 적의 특정해역을 사용하지 못하도록 하고, 동시에 스스로도 특정 시간 내에는 해당 수역을 사용할 필요가 없는 것을 말한다. 宋德星. 2014, 25 참조.

기본적인 전략 신념을 바탕으로 소위 'ring fence strategy'의 해양안전전략을 추진하고 있는데, 이는 근해 500km까지의 해역은 완전통제구역(Zone of Positive Control), 500km에서 1000km까지 중등통제구역(Zone of Medium Control), 기타 인도양의 모든 구역을 연성형 통제구역(Zone of Soft Control)으로 운용하는 것을 기본 축으로 한다(宋德星 2014, 25-26). 宋德星은 결론적으로 인도의 해상역량이 군사적 측면과 비군사적 측면을 통해 추진되고 있으나, 외부 역량에 의존하지 않고 인도양 사태를 주도하거나 전략 목표를 통제하기에는 여전히 오랜 기간이 필요하다고 단언하고 있다(宋德星 2014, 28-33). 宋德星의 논문은 1990년대부터 시작된 인도의 '동향정책(Look East Policy)'을 해양안전, 경제, 지정학적 환경변화까지를 포괄하며 분석하고 있다는 점에서 인도양의 전략적 변화를 이해할 수 있는 자료임은 분명하다. 다만, 본 논문이 중국을 포함하여 인도양을 중심으로 형성되는 각국의 전략적 대립구도와 각국의 이해, 전략적 방향을 설정하는데 이르지 못하고 있다는 점은 한계로 보인다.

南琳은 동북아 해상역량의 균형을 변화시키는 국가로 한국을 지목하고, 한국 해군의 역량강화가 동북아 해상안전 세력의 불확정성을 증가시키고 있을 뿐 아니라 중국의 주변 해상안전에 일정한 위협으로 작용할 수 있음을 경고하고 있다(南琳 2014, 1-2). 南琳은 한국의 해군전략이 북한 중심의 근해에서 전지구적 대양으로 전환할 수 있게 된 동기로 다음 네 가지 사항에 주목하고 있다. 즉, 한국의 해군역량이 이미 북한을 넘어 전지구적 영역에서 이익을 도모할 수 있게 되었다는 점, 21세기 해양과 해상교통은 경제와 국가이익에 직접 영향을 준다는 점, 대양해군의 역량 확보만이 동아시아 해역의 통제권과 지역내 중국, 일본, 러시아와 대응할 수 있다는 점, 안전에 대한 국제적 도전이 해양성에서 기인하고 있고, 대양해군은 국제무대에서 한국의 발전 공간을 확대시켜줄 수 있다는 점 등이다(南琳 2014, 4-5). 南琳은 한국의 이러한 대양해군 전략이 동북아 해상안전의 불확정성 증가와 북핵 문제 해결을 보다 복잡하게 하여 지역불안전 요소는 증대될 수 밖에 없다고 결론 내리고 있다. 한국의 해군력 증대가 북한의 위협을 저지하기 위한 것이지만, 오히려 이러한 환경변화가 북한의 핵무기 사용 위협을 증대시킬 수 있다는 것이다. 그러나 南琳의 한국의 해군력 확대에 대한 부정적 염려는 중국의 역량 강화 측면에서는 긍정적 효과로 전환되고 있다는 점에서 논리적 모순을 보이고 있다. 즉, 南琳은 동북아 해상안전 환경과 해양관할권(영토) 문제의 대응력 확보를 위해 중국에게는 해상역량과 원양해군을 조속히 강화할 것을 요구(南琳 2014, 8-9)하고, 한국의 해군력 발전에 대하여는 지역해 갈등을 조장하는 측면에서 접근하고 있다는 점에서 설득력은 부족해 보인다.

Ⅲ. 중국 해양정책 연구동향 평가와 시사점

1. 중국 해양법 및 해양정책 연구동향 진단

중국의 최근 2-3년간 해양법 혹은 해양정책 영역의 논문에서 두드러진 특징 중의 하나는 “해양관”, “해양전략” 등의 주제가 중국의 “해양안전”, 혹은 “해양권익”의 문제와 연계되어 분석한 많은 논문이 발표되었다는 점이다. 이들 논문은 정치학 혹은 군사전략적 영역으로 분류 가능하나, 동시에 ‘법’적 측면에서의 중국의 이해와 주변국의 위해(危害) 요소를 분석하고 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 이와 같은 연구 추세는 소위 현실적 ‘힘’의 기능을 규범적 측면에서 보좌하려는 해석과 연계되어 나타나고 있다는 점에서, 중국의 정치적 환경 요소가 해양정책, 혹은 해양법적 이론 형성의 중요한 동기가 되고 있다고 평가할 수 있다. 이는 특히 해양안전과 군사활동에 대한 영역에서 두드러지며, 최근 동북아의 대립적 해양문제를 바탕으로 다수의 논문이 발표된 배경이기도 하다. 따라서 상당수의 연구 결과가 획일적 결론 혹은 지나치게 동일한 기초를 형성하고 있다는 점과 순수 학술적 이론분석의 틀과 상당히 괴리되어 있다는 점은 유감이다.

물론 상술한 부정적 평가에도 불구하고, 중국 해양정책 일반에 대한 비판적 평가와 개선 요구가 강하게 제기되고 있다는 점은 해양의 관리와 보전적 측면에서 긍정할 만한 요소이다. 许丽娜 등은 중국의 해양정책을 단계별, 내용별, 영역별, 제정주체별로 구분하면서도, 해양발전의 거시적 계획이 부재하다는 점, 해양개발을 중시하고 해양보호를 소홀히 하고 있다는 점, 해양생물과 광물 등 새로운 해양영역에 대한 정책적 지원이 약하다는 점, 중앙과 지방정부간 유기적 정책 연계성이 부족하다는 점 등을 들어 중국 공산당이 천명하는 “해양강국”의 전략목표를 달성하는 데는 한계가 있다고 지적한다(许丽娜 毕亚林 程传周 2014, 9-13). 黄凤兰 등 역시 이러한 의견에 동조하면서, 기타의 문제점으로 정책 제정과정에서의 일반대중 참여의 제한, 해양법과 관련한 법과 정책이 다부처에 의해 형성됨으로서 나타나는 통일성의 부재와 이해충돌 등은 중국 해양정책이 보이는 한계로 지적하고 있다(黄凤兰 王溶 程传周 2013, 7-12).

尹跃는 중국의 해양전략과 정책 제정 과정이 안전과 경제, 환경 등 다중의 목표가 연계된다고 지적하고, 다만 중국의 이러한 정책과 전략을 평가하는 과정에서 평가목표의 부정확성과 정보의 불안정성 등은 여전히 중국의 해양전략과 정책 평가에 있어서 한계라고 지적하고 있다(尹跃 2013, 27-28). 尹跃의 견해와 유사하게 胡仙芝 등

역시 중국 해양정책의 한계로 폐쇄적인 해양정책 결정체계와 해양정책연구 자문 기능 결여, 해양정책 평가제도의 결여 등을 들고 있다(胡仙芝·陈洁·李雪·程传周 2013, 25).

2. 중국 해양정책 추진 방향 전망

대부분의 논문이 주요 정치적 영역과 연계된 이슈를 중심으로 전개되었다면, 劉康의 논문은 중국 국가목표인 '해양강국'으로 가기 위한 제도적 방법론을 제시하고 있다는 점에서 신선하다. 劉康은 각국의 해양경제와 해양산업에 대한 평가자료를 인용하며, 해양산업의 중국 GDP 공헌율을 4.6%, 전세계 해양산업에서 차지하는 시장가치를 약 4220억 US달러로 평가하고 있다. 이 보고에 의하면, 해양산업 시장의 가치의 규모에서 10대 국가로는 미국, 중국, 일본, 인도, 독일, 영국, 프랑스, 이태리, 러시아, 브라질 등이 포함되고 있다.

劉康은 세계 해양과학기술 영역에서는 EU와 미국, 중국, 일본, 한국 등 소수 국가를 중심으로 기술 개발의 성과가 집중되어 있으며, 이중 EU와 미국, 일본이 선두그룹을 형성하고, 중국과 한국이 그 뒤를 잇고 있다고 평가하고 있다(劉康 2013, 59). 劉康은 Nature(2012)에서 발표한 OHI(해양건강지수)를 인용하면서, EEZ에서의 해양건강지수를 10가지 영역(식물공급, 비상업적 어획, 천연상품, 이산화탄소 흡수원, 해안대 보호, 연안경제, 관광여가, 지역귀속감, 물의 청결성, 생물다양성)으로 평가하고 있는데, 캐나다와 러시아, 호주, 일본, 독일 등을 제외하고 미국, 한국, 영국, 중국, 인도 등의 해양건강이 낙관적이지 않다고 지적하고 있다. 劉康이 인용하고 있는 Arthur D. Little사의 연구보고에 따르면 현 단계에서 미국과 중국, 일본, 영국, 호주가 종합적 해양력에서 우위를 보이고 있고, 미국이 제반 영역에서 독보적 지위를 점유하고 있다. 기타 중국, 독일, 일본, 영국, 한국 등은 특정 영역에서 일정 정도의 우위를 보이고 있다. 劉康은 논문을 통해 미래 해양권익을 둘러싼 갈등은 평화적 해결이 불가할 경우 군사적 충돌 가능성도 피할 수 없으며, 해양과학기술의 지속적 발전은 심해저 광산, 해양에너지, 생물자원이용과 해양공정장비 등의 영역의 발전을 촉진시킬 것으로 예측하고 있다. 劉康은 마지막으로 중국의 해양강국 건설이 "中國夢(중국의 꿈)"을 실현하는 중요한 내용 중의 하나이고, 이를 위해 정책적 개선 방안을 제시하고 있다. 이중, 국가해양관리체계의 조정을 통해 해양과 육지의 일체화된 관리, 해양기본법의 제정을 통한 해양정책법규의 체계화, 국가해양경제발전 시범지역의 추가 설정과 재정적 지원의 확대, 국가해양과학기술 혁신을 위한 전략적 해양산업 육성, 국가해양생태안전체계 구축을 통한 근해역 해양생태계의 간강성 회복, 해양에서의 방어 현대화를 위한 국가 전초기지 구축 등을 건의하고 있다(劉康 2013, 61-63).

李军 등은 해양자원을 공간자원, 어업 및 생물자원, 석유가스자원, 해양에너지자원, 해수자원, 광산자원 등으로 구분하여 중국의 현황을 소개하고, 중국의 해양공간이용의 근거로 《전국해양기능구획(全國海洋功能區劃(2011-2020))》, 이하 ‘구획’을 언급하고 있다(李军张平 2013, 12-19). 해당 구획에 의하면 중국은 해역을 8개의 기능구획으로 분류하고 있으며, 구체적으로는 29개의 중점해역으로 나누어 기능적 관리를 하고 있다. 예를 들어, 총 5개 해역으로 구분되는 황해 해역 중 ‘육지대륙붕 연장해역’으로 분류된 지역은 “해양광산과 에너지이용, 해양생태환경보호구역”으로서의 기능으로 분류되어 관리되며, 총 10개 해역으로 구분된 남중국해 해역 중 ‘남중국해 남부해역’은 “해양어업자원이용과 보호, 해양보호”구역으로 기능이 설정되어 관리되고 있다. 黄汉文 역시 해양공간 정보의 중요성을 국가안전과 해권 확보를 위한 필수적 수단이라는 측면에서 접근하고 있다(黄汉文 2013, 1-4). 이들 두 논문은 동일하게 ‘해양공간’의 중요성에 대한 인지와 활용성을 강조하면서도, 전자는 해양공간의 개발을 위한 과학적 정보 활용측면에서 접근하고 있다는 점, 후자는 해양공간정보 자체가 갖는 안전에 대한 위협성을 고려하여 중국의 해양공간정보 관련 기술의 개발 수요적 측면에서 접근하고 있다는 차이가 있다. 다만, 이들 논문은 중국의 해양정책에 대한 최근 동향 중 국토 혹은 영토로서의 해양공간에 주목하고 있다는 것에서 높이 평가할 만 하다.

중국의 최근 논문과 관계없이, 중국의 해양환경정책과 관련하여 향후 주목할 사항은 소위 ‘생태문명’ 건설에 관한 추진 방향이라는 거시적 국가정책이 해양분야에 어떻게 접목될 것인가의 문제와 관련된다. ‘생태문명’은 중국정부가 1990년대 처음 언급한 이후, 중국 공산당 제17대 보고서에 포함되면서 국가발전 이념으로 승격되었다. 이 개념은 단순한 자연생태의 보호에 제한적인 것이 아닌, 경제와 정치, 문화, 사회를 포괄하는 측면에서의 생태환경건설이며(陳建華 2009, 40-41), 향후 중국이 추진하는 사회발전과 정책 추진방향의 중요한 기준으로 제시될 것으로 사료된다. 중국 국무원과 중공중앙에서 2015년 《생태문명 건설 추진에 관한 의견(关于加快推进生态文明建设的意见)》을 발표하였는데, 총 9개 영역 35개조로 구성된 이 의견 역시 생태문명이 경제발전방식의 전환과 발전의 질적이고 효율적 측면을 강조할 것임을 내용으로 하고 있다. 중국 국가해양국은 생태문명의 해양영역에서의 이행을 위한 주요 과제로 (1) 해양생태문명시범구역 설정, (2) 해양오염의 예방과 통제, (3) 해안과 연안 자원의 보호와 이용, (4) 해양에서의 기후변화 대응과 위협평가 심화 등을 설정하고 있다. 해양생태문명시범구역은 이미 2013년 총 12개의 국가급 시범구역을 설정하였고, 이 구역에서의 해양생태문명은 연해 경제, 정치, 문화, 사회발전 등 5개 영역을 종합적으로 고려하여 ‘발전’계획과 방향이 설정될 것으로 판단된다. 관련 법규로는 《해양생태문명시범구 건설관리 임시조치(海洋生态文明示范区建设

管理暂行办法, 2012)》와 《해양생태문명시범구건설지표체계(시행)(海洋生态文明示范区建设指标体系(试行), 2012)》가 있다.

IV. 결론

중국의 해양정책 혹은 해양관련 동향을 이해하는데 있어서, 중국이 처한 시대적 환경조건과 국정 운영자(주석)의 해양인식은 시대별 중국해양을 해석하는 중요한 틀로 작용하여 왔다. 즉, 해양관은 중국 해양정책을 형성하고 발전시키는 결정적 인자(因子)라는 점에서는 전자의 개념적 사고가 사실상 후자의 방향을 결정하여 왔으며, 이는 중국의 해양정책에 나타나는 특징이기도 하다. 따라서 潘新春의 지적과 같이 ‘해양관’을 “해양에 대한 인간의 인식 및 태도”로 해석할 때(潘新春 黄凤兰 张继承 2014, 5), 현재의 중국 해양정책의 형성과 이론적 전개(논쟁)는 중국 정책결정자의 “해양인식”을 집행하기 위한 과정 혹은 지향하는 목적 실현을 위한 방법론의 통일화 과정으로 해석할 수 있다. 물론 이러한 해석에 대하여는 한 국가의 “체계화”된 해양정책을 다분히 주관적 관점에서 재단(裁斷)하는 것이라는 반문이 있을 수 있다. 다만, 국제규범에 대한 중국의 해석과 정책적 태도가 여전히 자국의 ‘역량’ 확보 정도에 따라 개진(開陳)되고 있다는 점은 중국의 해양에 대한 방향이 지나치게 ‘자의적’이라는 것은 부정할 수 없다.

상기 평가와는 별개로 최근 중국의 이론적 해석의 특징 중 하나는 과거 타국의 군사활동에 대한 운용과 접근에 대한 부정적 견해와 해석이 상당부분 완화되고, 심지어는 빠르게 UNCLOS상 용인된다는 해석이 주류로 형성되고 있다는 점이다. 물론, 이러한 접근 또한 중국의 국가정책과 정치적 세력 운용 방향과 기조가 학술적 측면으로 수용, 국가정책의 이론적 기반을 형성하는 중요한 수단으로 작용하고 있다고 단언적으로 해석될 수는 없다. 동시에, 이러한 학문적 주류의 형성이 과거 중국의 정책이 현재의 기조와는 정 반대로 접근되었다고 해석되는 것도 경계하여야 한다. 예컨대, 과거 중국의 ‘군사활동’, 혹은 ‘안전’, ‘안보’에 대한 민감한 반응과 대응에도 불구하고, 그러한 태도가 중국 정부의 공식입장, 혹은 ‘법적 근거’를 통해 명시적으로 표현된 바는 없기 때문이다. 오히려 중국정부의 해석과 입장은 광범위한 해석의 틀을 유지하며 접근되었고, 그 해석은 유연성 혹은 자의적 측면이 강했다는 점을 고려하면, 중국의 소위 “군사활동” 혹은 “항행, 상공비행의 자유”라는 것은 사실 ‘현재’의 태도와 비교할 만한 ‘과거’의 정책적 해석이 부재하였다고 평가하는 것이 옳다. 저자는 이를 과거 덩샤오핑이 대외정책의 기본으로 삼았던 “도광양희(韜光養晦: 자신의 재능을

밖으로 드러내지 않고 인내하면서 기다린다)“의 기조가 현재의 중국의 국력으로 보건대 일정 궤도까지 실현된 것으로 해석하고자 한다. 사실 서구 열강에 대응할 국제적 위상을 갖추지 못했던 덩시야오핑은 견제받지 않는 ‘역량강화를 추구하였고, 이는 빠른 경제성장을 바탕으로 후진타오 시대의 ‘화평굴기(和平崛起: 평화롭게 우뚝선다)’의 기조로 전환되었다. 주목할 만한 것은 시진핑 시대의 중국은 국제규범과 질서의 형성 과정에서 과거와 같은 모호한 태도 보다는 적극적인 개입으로 자국의 이익을 실현할 가능성이 농후하다는 점이다. 최근 몇 년간 동아시아에서의 영유권 분쟁과 해양관할권 갈등, 타국의 군사적 팽창의 용인이 자국의 ‘국가안전’의 문제와 직결된다는 것을 인정한 중국으로서는 확인된 역량을 통해 주도적 질서형성이 오히려 ‘최대의 권익’을 유지하는 방법임을 확인한 바 있다. 이러한 국제정세를 고려한다면 향후 중국의 국제규범에 대한 태도는 견제론적 해석에서 “적극적 해석”을 통한 영향력 강화, 즉 사실상 ‘해양강국’의 입장에서 자국 논리의 합법성을 강조하는 논조가 강화될 것으로 생각된다.

참고문헌

- 许丽娜·毕亚林·程传周. 2014. “我国现行海洋政策类型分析,”『海洋开发与管理』第1期.
- 刘康. 2013. “国际海洋开发态势及其对我国海洋强国建设的启示”. Focus on China.
- 胡仙芝·陈洁·李雪. 2013. “程传周,我国海洋公共政策体制构建及优化,”『海洋开发与管理』第2期.
- 黄凤兰·王溶·程传周. 2013. “我国海洋政策的回顾与展望,”『海洋开发与管理』第12期.
- 潘新春·黄凤兰·张继承. 2014. “论海洋观对中国海洋政策形成与发展的决定作用,”『海洋开发与管理』第1期.
- 王刚·刘哈. 2012. “海洋政策基本问题探讨,”『中國海洋大學学报(社会科学版)』第1期.
- 朱文强. 2013. “宪法视角下的我国海洋管理体制研究,”『中國海洋大學碩士學位論文』.
- 尹跃. 2013. “我国海洋战略与公共政策评估中存在的问题及对策,”『佳木斯大学社会科学学报』第2卷.
- 刘海英·元霄·陈宇. 2014. “海洋财政政策与海洋经济发展关系的协整分析,”『中國海洋大學學報』第1期.
- 李军·张平. 2013. “中国海洋国土空间开发格局现状、问题与对策探讨,”『中国发展』第13卷第4期.
- 黄汉文. 2013. “海洋空间信息安全技术研究,”『航天电子对抗』第30卷第1期.
- 金永明. 2012. “中国海洋安全战略研究,”『国际展望』第4期.
- 南琳. 2014. “韩国大洋海军战略及其对东北亚安全的影响,”『上海大学学报(社会科学版)』第31卷第3期.
- 沈秋欢. 2013. “日本亚太海洋安全机制的构建:战略、模式与特征,”『南方职业教育学刊』第3卷第5期.
- 宋德星·白俊. 2013. “论印度的海洋战略传统与现代海洋安全思想,”『世界经济与政治论坛』第1期.
- 钟龙彪. 2013. “改革开放后中国海洋观和海洋安全战略的调整,”『福建党史月刊/理论纵横』.
- 周立星. 2013. “东北亚地缘战略环境下中国海洋安全发展的对策研究,”『科技与企业/改革探索』.
- 宋德星. 2014. “新时期印度的海洋安全认知逻辑与海洋安全战略,”『印度洋经济体研究』.
- 冯梁. 2014. “打造国家海洋安全战略,”『世界知识』.
- 朱向东. 2013. “国家海洋战略:经济与安全,”『开放导报』第1期总第166期.
- 张赫名·孙晓光. 2014. “21世纪初期东亚地缘环境与中国海洋战略应对,”『产业与科技论坛』第13卷第2期.
- 朱锡仁·徐建飞. 2013. “中国海洋权益所面临的形势及应对措施,”『海军工程大学学报(综合版)』第10卷第1期.
- 李家成·李普前. 2013. “马汉“海权论”及其对中国海权发展战略的启示,”『太平洋学

- 报』第21卷第10期.
- 林诚. 2013. “国际法视野下的中共海洋战略, 『党史研究与教学』第4期
- 韦强. 2014. “日本与越南在南海问题上的战略互动,” 『国际研究参考』第1期.
- 张立·杨宁. 2013. “建设海洋强国视域下的中国海洋安全及其维护,” 『中共济南市委党校学报』.
- 沈德理. 2013. “中国海洋安全保护: 关于构建三大支撑体系的建议,” 『理论探索』总第132期.
- 李远星·刘兴. 2014. “海上战略通道安全面临的威胁及对策,” 『国防』.
- 杜博·冯梁·蒿兴华. 2013. “我国海洋安全: 问题、原因与策略,” 『唯实环球经纬』.
- 杨泽伟. 2013. “中国海洋权益的法律保障,” 『武漢大學學報』第66卷第3期.
- 赵景坡·王利国. 2013. “完善我国海洋资源政策的思考,” 『沧州师范学院学报』第29卷第3期.
- 郑苗壮·刘岩·李明杰·丘君. 2013. “我国海洋资源开发利用现状及趋势,” 『海洋开发与管
理』第12期.
- 張繼平·王芳璽·顧湘. 2013. “我國海洋漁業環境保護管理機構間的協調機制探析,” 『公
共管理』第7期(總第337期). 13-17.
- 薛山·王森. 2013. “我国海洋资源管理体制的探讨,” 『中国渔业经』第4期第31卷.
- 唐蘊鋒. 2002. “沿海國在專屬經濟區上空的權利”. 『蘇州鐵道師範大學院學報(社會科
學版)』第19卷 第4期, 45-47.
- 薛桂芳. 2007. “設立防空識別區的法理探討”. 高之國·張海文·賈宇 主編. 『國際海洋法
發展趨勢研究』. 北京:海洋出版社.
- 盛紅生. 2012. 論制止危害中國海洋領土安全活動的法律對策. 『法學雜誌』第1期, 92-97.
- 王崇敏·鄒立剛. 2013. 我國在專屬經濟區建立防空識別區的探討. 『法學雜誌』濟1
期,95-99.
- 梁巍. 2013. 警惕日本將防空識別區領空化. 『中國周邊』, 34-35.
- 黃永忠. 2013. 中國設立防空識別區: 我的地盤我作主. 『時事述評』,14-15.
- 徐叢政·黃碩琳. 2013. 我國專屬經濟區管理現況分析. 『上海海洋大學學報』第22卷第5
期, 744-748.
- 孟昕. 2014. 淺析我國專屬經濟區外國軍事活動規制機制的構建. 『企業導報』第16期,
69-71.
- 劉慧榮·田楊洋. 2014. 沿海國專屬經濟區內外國軍事活動管轄權辨析. 『中國海洋大學
學報』第3期, 14-19.
- 牟文富. 2013. 互动背景下中国对专属经济区内军事活动的政策选择. 『太平洋學報』第
21卷第11期, 45-58.
- 李辉杰. 2014. 对我国与周边国家领海争端的若干思考. 『环球论坛』第18卷第, 256-257
- 黃瑤·廖雪霞. 2013. 論大陸架界限的確立與200海里以外大陸架劃界的關係: 以2012年
Nicaragua v. Colombia case爲引子. 『當代法學』第6期, 127-138.

- 李金蓉·羅婷婷·萬芳芳. 2014. 200海里外大陸架劃界案審議進程及發展趨勢研究. 『國際論壇』第16卷第3期, 37-41.
- 姜麗·桂靜·羅婷婷·王群. 2013. 公海保護區問題初探. 『海洋開發與管理』第9期, 6-10.
- 桂靜·范曉婷·公衍芬·姜麗. 2013. 國際現有公海保護區及其管理機制概覽. 『環境與可持續發展』第5期, 41-45.
- 萬芳芳·羅婷婷. 2013. 論國際組織決議在公海生物多樣性保護中的作用. 『海洋開發與管理』第7期, 43-48.
- 中共中央, 国务院. 2015. 《关于加快推进生态文明建设的意见》.
- 国家海洋局. 2012. 《海洋生态文明示范区建设管理暂行办法》, 《海洋生态文明示范区建设指标体系(试行)》的通知
- Spokesman Zhu Bangzao gives full account of the collision between US and Chinese military planes. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China(April 4, 2001)
- Jon M. Van Dyke. 2004. "Military ships and planes operating in the exclusive economic zone of another country," Marine Policy. vol.28, 33

Abstract

Marine Policy Research and their Trend in China:
current Status, developmetal Trend

YANG, Hee Cheol ■ Korea Institute of Ocean Science & Technology

The key issues in terms of oceans law and policy in China, recently, are mostly focused on maritime security. The maritime security has been consistently connected into the other ocean affairs including delimitation of maritime boundaries, expansion of activities into the open oceans, marine spatial planning, and exercising rights of coastal States within and beyond national waters. This paper confirms that academic interests shown through publications in the last two years in China reflect such trend of ocean policy. The most of academic works reviewed in this paper, indeed, aim to support government policy, so that conclusions of the publications could be subjective. However, there is potential of improvement in political analysis of Chinese ocean policy because scholars have recently attempted to interpret international rules objectively, and argued that more accurate analysis of exploration and exploitation of marine resources within national jurisdiction shall be conducted.

Key Words: China, Marine Policy, the Law of the Sea, Maritime Security, Marine Resources, High Seas

해양 거버넌스의 재구축을 향한 일본의 국내 연구동향 분석: 2013~2014년도 해양법·정책·안보·자원 및 환경 분야에 관한 문헌 검토를 중심으로*

박창건 | 국민대학교

〈국문요약〉

본 연구는 일본의 해양 거버넌스에 대한 연구동향을 정리한 것이다. 분석 대상은 2013년 1월부터 2014년 6월까지 출간된 일본어 문헌들로 해양법·정책·안보·자원 및 환경 분야 등에 초점을 맞추고 있다. 해양 거버넌스를 주제로 다루는 분석 대상이 상대적으로 희소하기 때문에 이를 판단하는 기준에 대한 객관성이 문제로 지적될 수 있다. 따라서 본 연구는 최근 일본의 해양 거버넌스를 국제, 국가, 지방 차원으로 나누어 쟁점-이슈의 경향을 파악하는 분석을 취하고 있다. 연구동향은 유엔해양법협약(UNCLOS), 동아시아 해양환경관리협력기구(PEMSEA), 생물다양성협약(CBD), 후쿠시마(福島) 원전 사고, 해양자원의 개발과 이용 추진, 해양환경의 보호, 연안의 종합관리 실시, 육지로부터 떨어진 도서의 효율적인 관리 및 보호, 분쟁 도서 연구 등과 같은 쟁점을 중점적으로 다루고 있다. 이러한 연구동향은 다차원적 접근성의 중시, 영해 민족주의의 확산, 해양연구단체의 역할을 강조한 일본의 해양 거버넌스 특징으로 설명할 수 있다.

*주제어: 일본, 해양 거버넌스, 연구동향, 해양기본법, 해양정책연구재단

I. 들어가는 말

본 연구의 목적은 2013년 1월 1일부터 2014년 6월 30일까지 발표된 일본어 문헌 중에서 해양법·정책·안보·자원 및 환경 분야와 관련된 '해양 거버넌스'의 연구가 어떻게 진행되고 있는지를 분석하고 정리하는 것이다. 논쟁의 초점은 주요 연구 성과물의 연구동향을 파악하는 정성분석(qualitative analysis)을 기반으로 일본이 추구하는

* 이 논문은 한국해양연구회(SLOC Study Group-Korea)의 2014년도 연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

해양 거버넌스가 무엇인지를 명확하게 파악하는 것이다. 특히 여기에서는 일본이 지향하는 ‘새로운 해양입국(新たな海洋立国)의 실현’을 위한 연구동향을 실증적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 일본의 해양 거버넌스 연구와 관련된 정부 부처에서 발간된 문헌들, 기타 실무자들이 작성한 보고서 및 학계의 연구자들이 발표한 문헌들을 중심으로 총괄적 분석을 수행하고자 한다.

2007년 7월에 제정된 ‘해양기본법(海洋基本法)’은 일본의 해양 거버넌스를 법제화로 정착시킨 규범의 근원이다.¹⁾ 이를 계기로 일본의 해양 정책은 일원화된 시스템을 갖추게 되었고, 업무를 추진함에 있어서도 능동적으로 이행할 수 있는 제도적 힘을 얻게 되었다. 해양기본법의 발효와 더불어 일본 정부는 일원화된 해양 정책의 시스템 구축을 위하여 ‘종합해양정책본부’를 설치하고 총리를 해당 본부의 본부장으로 임명했다. 게다가 외무성은 외교정책 전반의 종합적 기획, 입안, 조정, 및 정책결정을 원활하게 추진하기 위한 실질적인 대응으로 ‘해양에 관한 외교정책 본부’를 신설했다. 이에 따라 일본 정부는 「바다를 통해 수호된 일본에서 바다를 지키는 일본(海に守られた日本から海を守る日本へ)」이라는 적극적인 해양 정책의 전환을 제도적으로 마련하게 되었다. 이러한 정책 전환은 그 동안 주변 해역에서 외교적 대립을 감수하면서 자원 개발과 관할권 확대를 추구하였던 일본에게 해양이 자원 확보라는 수단적 의미를 초월하여 국익을 기반으로 한 영해 수호라는 상징적 의미를 부여하게 되었다.

주목할 것은 일본이 해양 거버넌스를 원활하고 종합적으로 추진하기 위해 ‘해양기본계획’을 5년 마다 재수립하여 실질적인 정책 추진에 필요한 조치를 강구하도록 노력하고 있다는 사실이다. 그 결과 2012년에 들어서 기존의 해양기본계획을 수정하는 작업을 거쳐 2013년 4월 ‘새로운 해양기본계획’이 각료회의에서 결정되었다(首相官邸 2014, http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/ritou_yuusiki/dai01/sankou2.pdf 2014/10/28 검색). 여기에서 일본 정부는 ‘새로운 해양입국의 실현’을 주창하면서 해양 산업의 건전한 발전, 동일본 대지진의 대응, 복구, 부흥에 대한 시책, 연안 해역의 종합적 관리에 필요한 법칙의 정비와 기본법의 추진 체제의 정비, 개정 낙도진흥법과 낙도진흥계획 등과 같은 구체적인 현안을 논의하기 시작했다.

이와 같은 일본의 해양 거버넌스 재구축은 국제해양 거버넌스의 새로운 움직임과

1) 일본의 해양기본법은 해양자원의 개발, EEZ의 개발, 해양의 안전 확보, 해양조사의 추진, 이도(離島)의 보전 등을 포함한 12개 항에 관하여 실시 및 조치를 명시하고 있다. 이 법은 총 4개의 장과 총38개 조항 및 부칙으로 구성되어 있다. 제1장은 총칙으로 해양에 대한 전체적인 추진의 개요를 설정하고 있으며, 주요 내용은 국가가 전체 해양 전략을 수립하고, 각 공사 기관 및 국민의 협조 의무, 해양에 대한 이해 증진 노력, 정책의 추진을 위한 법적 및 재정적 조치 근거를 규정하고 있다(E-gov 2007, <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H19/H19HO033.html> 2014/10/29 검색).

도 직결된다고 할 수 있다. 그 대표적인 움직임은 ‘리우+20 정상회의’ 개막에 앞서 6월 16일에 개최된 ‘해양의 날’의 행사이다.²⁾ 이날 행사에는 일본을 포함한 46개국, 169개 기관의 375명이 참여했고, 해양과 연안, 소도서 개발 국가(SIDS: Small Island Developing States)의 지속가능한 개발 목표를 달성하기 위해 더욱 강력하고 즉각적인 조치를 요구하는 ‘리우 해양선언(Rio Ocean Declaration)’을 채택했다(Co-Chairs’ Statement of The Oceans Day at Rio+20, 2012: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/pdf_Rio_Ocean_Declaration_2012.pdf 2014/10/29 검색). 특히 참여 국가들은 지방적, 국가적, 국제적 차원에서 해양 관할권을 넘어서는 생태계 기반 관리(EBM), 해양 및 연안의 통합관리(IOCМ) 확대 노력 강화를 강조하는 통합적인 해양 거버넌스 구축의 필요성을 공감하기 시작했다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 제2장에서는 해양 거버넌스의 개념과 의의에 대해서 논의한 후 분석 대상과 분석 방법을 소개한다. 제3장에서는 해양 거버넌스의 연구동향을 종합적으로 검토한다. 여기에서는 해양법·정책·안보·자원 및 환경 분야와 관련된 일본의 해양 거버넌스를 국제, 국가, 지방 차원으로 나누어 다층적 분석을 시도한다. 제4장에서는 해양 거버넌스에 대한 연구동향의 특징을 논의한다. 이 논의는 다학제간 접근성의 중시, 영해 민족주의의 확산, 해양정책연구재단의 역할 등을 특징으로 소개한다. 마지막으로 제5장에서는 전체의 내용을 요약하고 향후 과제를 제시한다.

II. 해양 거버넌스

1. 해양 거버넌스(ocean governance)의 개념과 의의

전통적 의미에서의 해양은 해양법, 정책·안보, 어업, 해양 수송로가 비전통적 의미에서는 자원, 환경 등과 같은 이슈가 관련 국가들 사이에 쟁점화된 복합적이고 다층적인 공간이다. 이러한 공간에서 해양 연구는 갈등과 협력이란 관점에서 다양한 형태로 논의되어 왔다. 먼저 해양 갈등이란 관점에서는 어업 문제나 도서 영유권 문제 혹은

2) 2012년 6월 20일 브라질 ‘리우데자네이루(Rio de Janeiro)’에서 개최된 유엔총회(리우+20 정상회의 - UNCSU2012)는 ‘리우 지속가능 발전’의 실질적 이행을 위한 수단으로 ‘녹색 경제(Green Economy)’를 의제로 채택했다. 이와 더불어 기후변화, 생물종 다양성, 빈곤퇴치, 식량안보, 물 부족, 재생에너지, 자연재해, 해양오염, 도시화, 고용창출 등에 관해서도 심도 있는 논의가 이뤄졌다.

안보 문제 등이 주로 다루어졌지만 해양 협력이란 관점에서는 대륙붕 공동개발, 수산 자원의 고갈 대책, 습지 및 연안 해안 매립 등 특정 쟁점을 다루기 시작했다. 이러한 연구의 연장선에서 해양 정치나 해양 협력 체제의 구축에 관한 포괄적 논의가 ‘해양 거버넌스(ocean governance)’로 표출되고 있다.

해양 거버넌스에 대한 학문적 개념은 명료하게 수립되어 있지 않다. 왜냐하면 해양 거버넌스도 행위자들 사이의 문제를 해결하기 위해 협의와 조정으로 제도화된 협동을 지향한다는 점에서 글로벌 거버넌스(global governance)와 큰 차이 없이 논의되고 있기 때문이다. 여기에서 글로벌 거버넌스란 ‘개인과 제도, 공동 부문과 민간 부문에 걸쳐 공동의 관심사를 다루는 관리 형태로, 상호 대립하는 다양한 이해관계를 해결하기 위한 협동적이고 지속적인 과정’으로 정의한다. 이것은 다원적 주체들에 의한 통치방식으로, 공시적인 기구, 제도, 레짐의 형태로 유형화된 통치로 국제사회에서 갈등을 해결하고 상호 의존을 목적으로 하는 게임의 규칙을 정할 수 있는 제도적 장치를 수립하고 이행하는 것이다.

같은 맥락에서 해양 거버넌스는 해양의 이용과 관련된 규범, 제도적 장치 그리고 실제적인 정책들을 포괄하는 개념으로 정의할 수 있다(Miles 1999, 2). 이것은 통합적 관리를 지향하는 UN 해양법 원칙하에 지속가능한 개발과 이를 통제하거나 관리하는 목적의식이 있는 노력으로 설명할 수 있다. 이러한 의미에서 해양 거버넌스는 국제(international), 국가(nation), 지방(local) 차원에서 다양한 형태로 논의되고 있다. 국제 차원에서는 유엔해양법협약(UNCLOS: United Nations Convention in the Law of the Sea), 동아시아 해양환경관리협력기구(PEMSEA: Partnership Environmental Management for the Seas of East Asia), 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity) 등과 같은 국제해양레짐의 구축에 관련된 문제, 국가 차원에서는 후쿠시마 원전 사고, 재생 가능한 에너지 개발, 낙도진흥법 등과 같은 영해 자원 개발과 안전 확보에 관련된 문제, 지방 차원에서는 낙도진흥계획, 독도 연구, 해양 교육 지원 사업 등과 같은 연안 지역의 인간 활동과 도서 관리에 관련된 문제를 논의하고 있다.

2. 분석 대상 및 방법

짧은 기간 동안의 연구동향을 심층적으로 분석할 때 반드시 고려해야 할 것은 다양한 영역을 포괄하는 종합적인 결과의 이해이다. 본 연구의 핵심적인 주제인 일본의 해양 거버넌스에 대한 논의는 백서 양식의 단행본을 제외하고 해양법, 정책과 안보, 자원과 환경에 관한 대부분의 연구는 아직까지 보고서 형태로만 출판되고 있다.

무엇보다도 일본의 해양 거버넌스를 다루는 학술 논문이 상대적으로 희소하기 때문에 이를 판단하는 의식과 관념에 대한 객관성에 의문을 제기할 가능성이 있다. 따라서 일본의 해양 거버넌스에 관한 연구들을 종합적으로 분석하고 그 경향을 파악하는 정성분석이 유효할 것으로 판단된다. 이를 위해 본 연구는 정부 부처에서 발간된 문헌들, 기타 실무자들이 작성한 보고서 및 학계의 연구자들이 발표한 문헌들만을 분석 대상으로 채택할 것이다. 물론 기관에서 발행하는 백서를 분석하는 것이 동향 연구와는 거리감이 있을 수도 있지만 해양백서의 분석은 일본의 해양 연구의 동향을 살펴보는 출발점이라고 말해도 과언이 아니기 때문이다.

특히 본 연구에서는 일본의 학술 데이터베이스 중에서 가장 광범위한 자료를 검색할 수 있는 국립국회도서관(国立国会図書館)의 검색 시스템(<http://www.ndl.go.jp/>)을 이용하여 분석 대상 자료를 선정하는 작업을 1차적으로 하였다. 아울러 가장 널리 알려진 민간 학술 데이터베이스인 CINI(<http://ci.nii.ac.jp/books/>)를 이용하여 2차적으로 그 대상을 보다 정교화 하는 작업을 하였다. 하지만 불행하게도 일본의 학술 데이터베이스의 체계는 문서 전체를 공개하지 않고 있기 때문에 현지 조사를 통해 직접 발품을 팔아 자료를 획득해야만 하는 이중고를 감수해야만 한다. 또한 본 연구에서는 일본해양정책학회(<http://oceanpolicy.jp/>)에서 발표된 주요 논문과 해양정책연구재단(海洋政策研究財団)(<https://www.sof.or.jp/jp/index.php>)에서 발표된 주요 자료를 대상으로 일본의 해양 거버넌스에 대한 논의의 지평을 확장한다. 아래의 <표 1>은 2013년 1월부터 2014년 6월까지 출간된 해양정책연구재단의 목록을 소개하고 있다.

<표 1> 2013~14년도 일본 해양정책연구재단의 출판물 목록

발행년월	제 목
2014년 3월	북극해 항로의 지속적인 이용을 위한 환경 보전에 관한 조사연구 보고서 平成25年度北極海航路の持続的な利用に向けて環境保全に関する調査研究報告書
2014년 3월	아시아-태평양의 배타적경제수역에서 신뢰안보 구축을 위한 원칙 Principles for Building Confidence and Security in the Exclusive Economic Zones of the ASIA-PACIFIC
2014년 3월	성과 보고서 "배타적경제수역의 항행 활동에 관한 연구" 成果報告書「排他的經濟水域における航行等の活動に関する研究」
2014년 3월	해양 교육 보급의 실현을 위한 전략적 연구 및 조건 정비 보고서: 차기 학습지도 요령 개정에 대한 로드맵 平成25年度海洋教育普及の実現に向けた: 戦略的研究及び条件整備報告書-次期学習指導要領改訂へのロードマップ
2014년 3월	연안지역 종합관리 교육의 도입에 관한 조사연구 보고서 平成25年度沿岸域総合管理教育の導入に関する調査研究報告書
2014년 3월	연안지역 종합관리 모델의 실시에 관한 조사연구 보고서 平成25年度沿岸域総合管理モデルの実施に関する調査研究報告書

발행년월	제 목
2014년 3월	섬과 주변 해역의 지속가능한 개발 추진에 관한 조사연구 보고서 平成25年度島と周辺海域の持続可能な開発の推進に関する調査研究報告書
2014년 3월	종합적 해양정책의 책정과 추진에 관한 조사연구: 각국 및 국제사회의 해양정책의 동향 보고서(참고 자료 편) 平成25年度総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究: 各国および国際社会の海洋政策の動向報告書
2014년 3월	종합적 해양정책의 책정과 추진에 관한 조사연구: 각국 및 국제사회의 해양정책의 동향 보고서 平成25年度総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究: 各国および国際社会の海洋政策の動向報告書
2014년 3월	종합적 해양정책의 책정과 추진에 관한 조사연구: 일본의 해양정책 조사연구 보고서 平成25年度総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究: 我が国における海洋政策の調査研究報告書
2014년 3월	해양정책연구 제12호 海洋政策研究第12号
2013년 10월	사람과 해양의 공생을 목표로-150명의 의견 VI: (Ship & Ocean Newsletter 251호-300호) 人と海洋の共生をめざして-150人のオピニオン VI: (Ship & Ocean Newsletter 251号-300号収録)
2013년 3월	해양에서의 위성 이용에 관한 조사연구 보고서(요약본): 신속한 해난 구조의 실현과 해적 소탕을 목표로 海洋への衛星利用に関する調査研究報告書(要約版): 迅速な海難救助の実現と海賊の撲滅を目指して
2013년 3월	해양에서의 위성 이용에 관한 조사연구 보고서: 신속한 해난 구조의 실현과 해적 소탕을 목표로 海洋への衛星利用に関する調査研究報告書: 迅速な海難救助の実現と海賊の撲滅を目指して
2013년 3월	북극해 항로의 선박들의 흑연(블랙카본)에 관한 조사연구 사업 보고서 平成24年度北極海航路における船舶からの黒煙(ブラックカーボン)に関する調査研究報告書
2013년 3월	배출규제수역(ECA) 설정에 의한 대기환경 개선효과의 산정 사업 보고서 (1) 平成24年度排出規制海域(ECA)設定による大気環境改善効果の算定事業報告書(その1)
2013년 3월	배출규제수역(ECA) 설정에 의한 대기환경 개선효과의 산정 사업 보고서 (2) 平成24年度排出規制海域(ECA)設定による大気環境改善効果の算定事業報告書(その2)
2013년 3월	배출규제수역(ECA) 설정에 의한 대기환경 개선효과의 산정 사업 보고서 (3) 平成24年度排出規制海域(ECA)設定による大気環境改善効果の算定事業報告書(その3)
2013년 3월	해양백서 2013: 일본의 움직임 세계의 움직임 海洋白書2013: 日本の動き世界の動き
2013년 3월	신시대의 일본과 대만: 긍정적 효과와 전망 Japan and Taiwan in a New Era: Possible Effects and Influences toward its Relationship
2013년 3월	대륙붕 연장에 따른 과제와 조사연구 보고서 平成24年度大陸棚の延長に伴う課題の調査研究報告書
2013년 3월	해양교육 보급의 실현을 위한 전략적 연구 및 조건 정비 보고서: 차기 학습지도 요령 개정에 관한 로드맵 平成24年度海洋教育普及の実現に向けた: 戦略的研究及び条件整備報告書-次期学習指導要領改訂へのロードマップ
2013년 3월	연안지역의 종합적 관리 모델에 관한 조사연구 보고서 平成24年度沿岸地域の総合的管理モデルに関する調査研究報告書
2013년 3월	동아시아 해역의 지속가능한 발전을 위해: PEMSEA 동아시아 해양회의 2012년도 성과 東アジア海域の持続可能な発展に向けて: PEMSEA東アジア海洋会議2012の成果

발행년월	제 목
2013년 3월	종합적 해양정책의 책정과 추진에 관한 조사연구: 각국 및 국제사회의 해양정책의 동향 보고서 平成24年度総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究各国および国際社会の海洋政策の動向報告書
2013년 3월	종합적 해양정책의 책정과 추진에 관한 조사연구: 우리나라의 해양 정책의 조사연구 보고서 平成24年度総合的海洋政策の策定と推進に関する調査研究: 我が国における海洋政策の調査研究報告書
2013년 3월	하구지역의 일체적인 관리에 관한 조사연구 보고서 平成24年度河口域の一体的な管理に関する調査研究報告書
2013년 3월	종합적 연안지역의 관리 교육커리큘럼에 관한조사 연구 보고서 平成24年度総合的沿岸域管理の教育カリキュラム等に関する調査研究報告書
2013년 3월	종합적 연안지역의 관리 교육커리큘럼에 관한 조사연구 보고서 (부록)종합적 연안지역 관리에 관한 교고의 니즈조사 결과 平成24年度総合的沿岸域管理の教育カリキュラム等に関する調査研究報告書(付録)総合的沿岸域管理に関する高校のニーズ調査結果
2013년 3월	혼미의 동아시아 해양권: 새로운 해양 질서 구축을 향해 混迷の東アジア海洋圏: 新たな海洋秩序構築に向けて
2013년 3월	21세기 해양교육에 관한 그라운드 디자인: 해양교육에 관한 커리큘럼과 단위 계획 21世紀の海洋教育に関するグランドデザイン: 海洋教育に関するカリキュラムと単元計画
2013년 3월	성과 보고서 "배타적경제수역에서의 항행 활동에 관한 연구" 成果報告書「排他的経済水域における航行等の活動に関する研究」
2013년 3월	성과 보고서 "제2회 인도 해양안전보장대화: 아시아 파워 게임" 成果報告書「第2回日印海洋安全保障対話: アジアにおけるパワーゲーム」
2013년 3월	해양정책연구 제11호 海洋政策研究第11号

* 출처: 海洋政策研究財団, <https://www.sof.or.jp/jp/report/index.php> (검색일: 2014년 10월 29일)

Ⅲ. 해양 거버넌스의 연구동향 분석

해양정책연구재단에서 매년 출간되는 『해양백서(海洋白書)』는 일본의 해양 거버넌스에 대한 향방을 정리한 대표적인 연구이다(해양정책연구재단 2014a). 이것은 일본이 추구하는 해양 정책과 전략을 국내외의 주요 쟁점을 이차원적 입장에서 소개하고 있다. 하지만 해양의 종합적 관리와 지속 가능한 개발의 원칙을 행동 계획으로 채택하고 해양 자원 및 환경 보호 등과 같은 제반 문제 등을 총괄적으로 설명하기 위해, 여기에서는 국제, 국가, 지방이라는 다차원적 관점에서의 해양 거버넌스에 대한 연구동향의 실태를 파악하고자 한다.

1. 국제 차원의 해양 거버넌스

국제 차원의 해양 거버넌스를 대표하는 규범은 유엔해양법협약(UNCLOS)이다. 동 협약은 1982년에 채택되고 1994년부터 발효되었다. 이는 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕 등에 대한 국제법적 근거와 한계를 설정함으로써 도서 및 해양 분쟁 해결의 준거를 제공하는 규범적 토대가 되고 있다. 이러한 의미에서 UNCLOS은 해양의 이용, 자원, 환경에 관한 총체적인 활동에 대한 국제법적 규칙을 정한 ‘바다의 헌법’으로 불리고 있다. 특히 2012년 12월 10일, 유엔총회에서는 UNCLOS의 채택한 30주년을 기념행사로 가맹국과 관련 국제기관의 대표들이 참여하여 그 동안의 운영 성과와 향후 문제점에 대한 논의를 하였다. 이와 관련하여 UNCLOS과 일본의 역할에 대한 성과와 과제를 둘러싼 연구가 다양한 관점에서 논의되고 있다(田中則夫 2013; 鶴田順 2013; 佐藤地 2013.).

최근 쟁점이 되고 있는 동아시아 해양환경관리협력기구(PEMSEA)에 대한 논의는 역내 해양협력의 중요성을 강조한 국제 차원의 해양 거버넌스이다. 이 구상은 연안지역의 종합관리를 위한 틀을 활용하면서 동아시아 해역의 지속가능한 개발을 추구하는 지역 협력의 메커니즘이다(PEMSEA 2013). 2013년 1월을 기점으로 구성원은 동아시아 해역의 11개 국가의 정부기관과 19개의 비정부기관으로 이루어져 있다. 2001년부터 참가한 일본 정부는 국토교통성이 담당부서로 참가하고 있으며, 해양정책연구재단과 국제 EMECS 센터(<http://www.emecs.or.jp/index.html>)가 비정부기관으로 가입해서 활동하고 있다. 예를 들면 2012년 7월 9일부터 13일까지 한국의 창원에서 개최된 제4회 동아시아해양회의는 대표적이라 할 수 있다. 이 회의에서는 ‘블루이코노미 구축: 동아시아 해양의 전략, 기회, 파트너십(Building a Blue Economy: Strategy, Opportunities and Partnership on the Seas of East Asia)’이란 주제로 동아시아 해양의 지속가능한 발전전략의 지속적 이행을 점검하고 국가 간 파트너십을 논의하였다(シップアンドオーシャン財団 2013a).

뿐만 아니라 일본은 생물다양성협약(CBD)에 보다 적극적인 관심을 표명하면서 생명체의 다양성과 생명체가 살아가는 서식지의 보호를 위한 노력을 기울이기 시작했다. CBD는 국제적인 해양생물 다양성에 관한 논의에서 향후 전개될 과제에 대한 생태학적 생물학적으로 중요한 해역을 소개하고, 여기에 대한 대응책을 마련하기 위한 것을 목적으로 하고 있다. 2010년에 발표한 CBD 사무국의 “Global Biodiversity Outlook 3”이라는 보고서에 의하면, 다양한 해양 생태가 심각하게 감소하고 있음을 지적하고 있다(CBD 2010, <http://www.cbd.int/gbo3/> 2015/01/11). 이러한 문제의 심각성을 인식하고 일본 정부는 2015년 혹은 2020년을 목표로 관련

국가들과의 해양 유산 자원, 해양 보호권, 환경 영향 평가, 능력 개발, 해양 기술 이전 등과 같은 새로운 실행 협력을 강조하고 있다. 구체적으로는 2012년의 리우+20 정상회의의 성과 문서 “The Future We Want”에서도 언급하고 있듯이 생물다양성의 보전, 생물다양성의 지속적 이용, 유전자원의 이용에 의해 발생하는 이익의 공정한 배분을 제시하고 있다(United Nations 2012).

2. 국가 차원의 해양 거버넌스

2011년 3월 11일 동일본대지진으로 인한 후쿠시마(福島) 원전 사고는 국가 차원에서 해양 거버넌스의 제반 문제를 재평가하는 계기가 되었다. 이에 따라 일본 정부는 동일본대지진 특별구역을 선포하고 부흥청(復興庁)을 설치하였다. 특히 2013년 2월 부흥청 심의위원회가 공포한 ‘심의보고서’에 따르면, 후쿠시마로부터 시작된 원자력 재해에 대한 대응 방안을 구체적으로 제언하고 있다. 이를 계기로 후쿠시마 원전 사고의 원인과 해법에 대한 교훈에 초점을 맞춘 연구가 본격적으로 진행되기 시작했다(恩田勝彦 2013; 日野行介 2013). 또한 원전 사고가 해양과 수산 생태계에 미치는 영향을 조명하는 연구도 소개되기 시작했다(長谷知治 2013). 이러한 해양 자원과 환경 보호에 관한 연구는 일본의 해양 정책 수립에 직·간접적으로 기여하고 있으며, 해양 거버넌스에 대한 이해와 관심을 증진시키는데 중요한 역할을 하고 있다.

후쿠시마 원전 사고에 대한 반작용으로 해양에서 재생 가능한 에너지 개발과 이용에 대한 연구가 활발하게 진행되고 있다(国立国会図書館調査及び立法考査局 2013; 能村幸輝 2013; 山田吉彦 2013; 石川憲二 2013). 그 중 풍력 발전은 해양과 밀접한 연관을 가지고 있는 재생 가능한 에너지로써 일본 정부가 주력하고 있는 분야이다. 특히 경제산업성, 환경성, 국토교통성, 농림수산성 등이 주도하여 풍력 발전을 위한 기술 개발과 제도 정착에 심혈을 기울이고 있다. 2011년 ‘Global Wind Energy Council’에서 발표한 통계에 의하면, 일본의 풍력발전의 도입량은 2.5 GW로서 세계 13위를 점하고 있음을 소개했다. 이러한 상황에서 일본 정부는 후쿠시마 원전 사고의 교훈의 일환으로 특정 연안 지역의 지형을 이용하여 해상 풍력 발전을 위한 시설을 확대하여 추진할 필요성을 강조하고 있다(許淑娟 2013).

다음으로 주목해야 할 국가 차원의 해양 거버넌스는 일본의 낙도진흥법이다. 일본은 본토와 여러 가지 면에서 차이가 나는 낙도의 후진성을 제거하고³⁾ 낙도의 주민생

3) 일본은 홋카이도(北海道), 혼슈(本州), 시코쿠(四国), 큐슈(九州) 및 오키나와(沖縄) 본토를 제외하고 6,847개의 섬이 낙도이며, 유인도는 422개에 이르며 무인도는 6,425개이다.

활 개선을 목적으로 1953년에 의원입법으로서 낙도진흥법을 제정했다. 이 법은 10년 기간의 한시법으로 제정되어 그 후에도 10년마다 6차례에 걸쳐 개정 및 연장되어 현재까지 이르고 있다. 특히 2013년 3월, 개정된 낙도진흥법이 공포되었고 4월부터 전면 시행되었다. 개정된 낙도진흥법은 본칙에서 14개조가 신설되었으며 그 외에 많은 조문에서도 다양한 추가 규정을 신설했다.⁴⁾ 결과적으로 개정된 낙도진흥법은 취업 촉진, 개호 서비스의 확보, 인재 확보 및 육성 등이 기본 방침 등에 더욱 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 낙도 활성화를 촉진시키기 위한 교부금 등과 같은 사업계획이 새로이 규정되었을 뿐만 아니라 산업, 생활, 방재 등을 지원하는 제반 개정이 추가로 이뤄졌다(大野淳中村克彦 2013, 32-35).

3. 지방 차원의 해양 거버넌스

지방 차원의 해양 거버넌스에 관한 대표적인 사례 연구는 ‘낙도진흥계획’이다(愛知県企画振興部地域振興局地方政策課 2013). 이것은 일본의 도서 관리의 중요성을 반영하고 있는 것으로 낙도 진흥을 위한 대책을 관장하는 시정촌의 의견을 받아 도도부현이 그 지역에 대한 실질적인 정책을 수립하는 것이다. 이에 따라 지방자치단체는 낙도의 진흥 및 기본 방침, 교통 및 통신 시설에 관한 조치, 산업 진흥 및 자원 개발 촉진, 생활환경 정비, 의료 확보, 고령자 복지, 교육 및 문화 진흥, 관광, 기타 지역과의 교류 활성화, 재해 방지 등에 관한 각종 정책을 추진해 오고 있다. 예컨대 시마네 현(島根県)은 오키(隠岐) 섬에 대한 ‘21세기 활성화 계획(안)’을 기초로 각 행정 단위의 계획(안)을 종합하여 2003년 4월에 낙도진흥계획을 수립했다. 여기에서 주목할 것은 오키가 국경의 섬으로서 일본의 영역, EEZ의 보전 등에 있어서 매우 큰 존재 가치를 갖고 있음을 명시하고 있을 뿐만 아니라 영토권의 확립과 주변 해역에서의 조업 확보를 위한 끊임없는 노력을 강조하면서 독도와의 연관성을 언급하고

여기에서 일본은 422개의 유인 도서 중 낙도진흥법과 특별법 등 도서에 관한 법률에 적용 대상이 되는 도서는 313개에 이른다.

- 4) 그 내용을 살펴보면, 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 제1조의 목적 규정에 ‘거주하는 자가 없는 낙도의 증가 및 낙도 인구의 현저한 감소 방지’를 내걸고 더불어 ‘정주 촉진(定住の促進)’이 명기되었다. 그리고 제1조 2항으로 새로운 기본 이념 및 국가의 책무가 규정되어 국가는 낙도진흥시책이 ‘거주하는 자가 없는 낙도의 증가와 낙도 인구의 현저한 감소 방지 및 낙도의 정주 촉진을 도모할 것’등을 취지로 강구하지 않으면 안 된다는 기본 이념에 입각해 ‘낙도진흥을 위해 필요한 시책을 종합적이고 적극적으로 책정하고 실시할 책무를 지닌다’고 되어 있다. 이는 낙도의 무인화와 현저한 인구 감소를 방지하기 위한 복안으로 낙도의 자립적인 발전을 촉진하고 생활 안정 및 복지 향상을 도모하며 더불어 지역 간 교류를 촉진한다는 취지에서 비롯되고 있다(上妻毅 2013).

있다는 점이다.⁵⁾

주지해야 할 점은 시마네 현이 주도하는 독도 관련 연구이다. 시마네 현은 2009년 10월 19일에 ‘다케시마문제연구회’를 발족하여 독도가 일본의 부속 도서라는 입장을 강화하는 정책적 논의를 전개하고 있다. 특히 다케시마문제연구회는 ‘독도 문제에 관한 보고서’를 결과물로 만들어 중앙 정부의 독도 정책 입안에 실질적인 영향을 미치고 있다(Web竹島問題研究会 2013). 이와 다른 입장으로 시마네현립대학의 북동아연구소(<http://hamada.u-shimane.ac.jp/research/organization/near/>)를 중심으로 진행되고 있는 독도 연구는 학술적 논의에 초점을 맞추고 있다. 이 연구소는 독도 관계사 자료와 관련된 공문서 등을 수집 및 연구를 진행하는 동시에 민간 전문가들과의 공동 연구를 진행하여 독도와 어업과 연관된 시마네 현의 생활사에 관한 연구를 진척시키고 있다. 최근에는 울릉도의 근대사의 일환으로 독도에 생활한 일본인들의 삶을 역사적으로 조명한 내용의 연구를 소개하고 있다(福原裕二 2013).

또 다른 지방 차원의 해양 거버넌스와 관련된 연구는 자치단체의 해양 교육 지원 사업에 관한 것이다. 이는 자치단체의 개별성과 특수성을 기반으로 다른 연안 지역과 구별 가능한 “지방 논리”를 내세워 진행하고 있다. 특히 ‘연안지역의 종합적 관리에 관한 교육은 주민들의 생활, 산업, 교통, 문화 등의 쟁점에 맞추고 있다. 같은 맥락에서 자치단체들은 대학들과의 연계를 통해 연안 지역의 관리에 대한 교육 커리큘럼을 개발하는 동시에 전문가 양성에도 지원하고 있다. 예를 들면 2006년 6월에 개설된 요코하마국립대학교(横浜国立大学) 종합해양교육연구센터(<http://www.cosie.ynu.ac.jp/>)에서는 연안에 관한 종합해양관리 프로그램을 학제적으로 개설하고 있다. 이러한 해양 교육 지원 사업은 자치단체의 차원에서 행해지고 있는 일본의 해양 거버넌스로 연안 지역의 인간 활동과 해양 환경 보호에 주력하고 있다(雪垣智志, 千葉元, 金田泰三 2013).

IV. 해양 거버넌스에 대한 연구동향의 특징

일본은 해양 국가이다. 전통적으로 경제생활은 해양을 통해서 그 활동의 범위를 넓혀 갔다. 예를 들면 일본 대외 무역의 99.7%가 해양에 의존하고 있고, 국민들이

5) 시마네 현의 낙도진흥계획에서 언급되고 있는 독도 관련 내용은 다음과 같다. 오키섬의 서북쪽 약 157km에 위치하고 있는 독도에 대해서는 그 영토권의 확립과 주변 해역에서의 어업 조업 확보가 중요한 과제로서 이를 해결하기 위해 앞으로 더욱 국가, 지방자치단체, 어업관계자 등이 하나가 되어 끈기 있게 운동을 전개할 필요가 있다.

섭취하는 음식물 중 단백질의 40%를 바다로부터 얻어 왔다. 뿐만 아니라 해양을 중심으로 국토 안보에 관한 정책을 수립하여 이행하고 있다. 특히 일본은 국제사회에서 발생하는 다양한 해양 문제에 유연하게 대처하기 위해 해양 전략 및 정책 그리고 해양 법 개선 등의 조치를 취하여 해양 거버넌스의 구축에 심혈을 기울이는 모습을 보이고 있다(사토 노리코&김진기, 2013; シップアンドオーシャン財団 2013b). 제III장에서 알 수 있듯이 일본의 해양 거버넌스에 대한 연구동향은 유엔해양법협약(UNCLOS), 동아시아 해양환경관리협력기구(PEMSEA), 생물다양성협약(CBD), 후쿠시마(福島) 원전 사고, 해양자원의 개발과 이용 추진, 해양환경의 보호, 해양과학기술의 연구개발, 해양산업의 진흥 및 국제경쟁력 향상, 연안의 종합관리 실시, 육지로부터 떨어진 도서의 효율적인 관리 및 보호, 도서 분쟁 연구 등과 같은 쟁점을 중점적으로 다루고 있다. 이러한 일본의 해양 거버넌스 연구동향은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째는 다학제간 접근성이 증시되고 있다. 해양 거버넌스는 다양한 쟁점과 이슈가 복합적으로 논의되고 있기 때문에 학제간 연구가 증시되고 있다. 예를 들면 해양 환경 보호는 해양법, 해양 정책, 기술 공학, 경제학, 생태학, 기상학 등이 모두 연계되어 연구가 진행되고 있다(清野成直 2013). 무엇보다도 해양 거버넌스는 다원적 주체들 간의 문제 해결 방식이 해양을 둘러싼 법률, 제도, 규범에 근거로 한 자의적 해석을 취하는 경향을 보이고 있다. 이러한 해석의 대표적인 연구는 해양 거버넌스의 공간적 구분에 따른 연구이다. 일본의 해양 정책에 있어서 연안의 지리적 위치와 법 제도에 따른 수역 연구는 연안국의 관할권 외의 수역인 공해에 관해서 집중적으로 해양법, 안보, 전략을 포함한 경제학적 연계된 연구가 진행되고도 있다(加藤茂 2013; 古賀衛 2013). 결과적으로 일본의 해양 거버넌스에 대한 연구는 다양한 학제간 교류가 새로운 방법론의 흐름으로 편승하고 있다.

둘째는 영해 민족주의가 확산되고 있다. 본 연구동향에서는 탈냉전 이후 동북아 지역에서 국가 간의 갈등과 대립이 팽창된 지정학적 공간에서 해양 자주권의 확보와 수호라는 측면에서 영해 민족주의가 논의되고 있다. 이러한 논의는 일본이 동북아 지역에서 힘의 재편성과 주변 국가에 대한 방어적 개입 혹은 확대의 정책이 담겨져 있다(박창건 2014, 40). 예를 들면 동(북)아시아 주요 도서 분쟁인 독도, 조어도, 북방 4도는 19세기 말과 20세기 초에 걸친 서구 및 일본 식민지주의 산물이며 탈식민지주의 이후 본격적으로 점화되어 현재까지 문제가 해결되지 않고 주기적인 갈등과 대립으로 치닫고 있는 문제이다(中内康夫, 藤生将治, 高藤奈央子, 加地良太 2013; 山田吉彦 2013). 그럼에도 불구하고 일본은 동북아 지역의 도서 분쟁 해결을 위해 주도적으로 주변 국가들에게 신뢰받을 수 있는 해양 정책을 입안하고 실행해야 할 과제에

직면하고 있지만 의도적으로 회피하고 오히려 영해 민족주의적 입장에서 해양 전략을 수립하고 있다(海洋政策研究財団 2014b).

셋째는 해양연구단체 역할의 중요성이다. 2012년 7월, 경단련(経団連)은 “새로운 해양기본계획”에 대한 산업계의 의견을 정부에 전달하기 위해 ‘새로운 해양기본계획을 향한 제언’이란 보고서를 작성했다(http://www.keidanren.or.jp/policy/2012/052_honbun.html 2015/01/10 검색). 보고서에는 EEZ 및 대륙붕, 낙도의 관리, 해양 에너지·광물자원의 개발, 자연 재해에 관한 대책, 환경 문제에 대한 공헌, 안전 보장의 확보, 해사 산업의 강화, 인재 육성과 해양 교육 등과 같은 중요한 정책 아젠다가 담겨져 있었다. 이러한 정책 아젠다를 효율적으로 관리하기 위해 해양연구단체들은 다양한 형태의 연구를 진행하였다. 특히 해양정책연구재단의 연구는 주목할 만하다. 제II장에서 소개하고 있듯이 해양정책연구재단은 일본의 해양 정책 및 전략 수립의 자문기관으로서 해양 거버넌스에 관한 연구를 주도하고 있다. 이 재단은 다양한 형태의 정책 보고서를 기안하여 정부의 해양 분야 정책 수립 및 조정을 제안하는 역할을 하고 있다. 예컨대 2013년 3월 해양정책연구재단은 ‘종합적 연안지역 관리의 교육 커리큘럼 등에 관한 조사 연구 보고서’와 ‘21세기의 해양교육에 관한 그랜드디자인: 해양교육에 관한 커리큘럼과 단위 계획’ 등을 통해 정부에 제안하였다(<표 1>, 참조). 이 보고서에는 해양교육 내용의 명확화, 해양교육의 학습 환경 개선 및 보급, 해양교육의 외부 지원시스템 확대, 해양교육 인재 육성 및 해양교육 연구 업무의 적극적인 추진 등의 내용을 포함하고 있다.

V. 결론을 대신하여

지금까지 2013년 1월부터 2014년 6월까지 일본어로 출간된 일본의 해양 거버넌스에 관한 연구동향을 분석하고 정리하였다. 여기에서는 해양법·정책·안보·자원 및 환경 분야 등에 관한 문헌을 총괄해서 살펴봄으로써 최근의 연구 방향을 파악했다. 연구의 검토 대상이 된 문헌들은 필자의 주관적인 선택에 의해 이루어졌을 뿐만 아니라 연구 방법도 동향 분석을 통한 쟁점을 중심으로 논의되었다. 이러한 접근을 채택할 수밖에 없는 이유는 일본 학계에서 관행으로 이루어진 연구 결과물의 독점화와 차단화에 기인되고 있다. 예를 들면 일본 학계에서 Wed-DB 서비스를 통해 해양 거버넌스에 대한 연구 대상 문헌에 접근하는 것이 한정되어 있고, 한국의 KCI 등재는 문과 같은 특정화된 분류 기준이 없기 때문이다. 이러한 문제를 보완하기 위해 필자는 일본의 해양 거버넌스에 대한 정성분석을 통해 논점의 보편화와 객관화에 주력하였다.

일본의 해양 거버넌스를 종합적으로 정리한 대표적인 연구는 『해양백서(海洋白書)』이다. 물론 해양정책연구재단이란 일본 정부의 해양 정책을 자문하는 기관에서 출간되었기 때문에 일본의 입장을 어느 정도 반영하고 있는 것은 사실이지만 이 문헌이 일본의 해양 거버넌스를 대변하는 것은 결코 아닐 것이다. 이러한 의미에서 본 연구는 정부 부처에서 발간된 문헌들, 기타 실무자들이 작성한 보고서 및 학계의 연구자들이 발표한 문헌들을 총괄해서 논의를 발전시켰다. 무엇보다도 일본의 해양 거버넌스를 둘러싼 주요 쟁점인 유엔해양법협약(UNCLOS), 동아시아 해양환경관리 협력기구(PEMSEA), 생물다양성협약(CBD), 후쿠시마(福島) 원전 사고, 해양자원의 개발과 이용 추진, 해양환경의 보호, 연안의 종합관리 실시, 육지로부터 떨어진 도서의 효율적인 관리 및 보호, 도서 분쟁 연구 등을 국제, 국가, 지방 차원에서 구분하여 논의하였다.

본 연구에서 알 수 있듯이 일본의 해양 거버넌스는 다학제간 접근성의 중시, 영해 민족주의의 확산, 해양연구단체의 역할 등이 특징으로 반영되어 여러 쟁점 이슈의 연구 분야에서 나타났다. 여기에서 주목할 것은 일본이 지속가능한 개발이란 관점에서 국제 협력을 통한 해양 레짐의 구축을 표명하고 있지만 동북아 지역의 해양 분쟁 사례들은 공격적 현실주의적 관점에서 국가 전략을 펼치고 있다는 사실이다. 이러한 경향은 일본 국내 정치의 우경화와 맞물려 나타나고 있는 중일 간의 해양 패권 경쟁에 관한 연구 추세가 더욱 두드러지고 있기 때문이다(竹田純一 2013). 따라서 현 시점에서 일본이 직면하고 있는 동북아 지역의 도서 분쟁에 관한 연구는 일국사적 민족주의 관점에서 벗어나 협생의 입장에서 보다 신중하게 검토되어야 할 것으로 보인다.

앞에서 지적하고 있듯이 본 연구는 비교적 짧은 기간의 연구동향 분석임에도 불구하고 연구 성과물의 계량화 및 정량화된 분석이 진행되지 못했다는 점과 박사 학위 논문을 전혀 다룰 수 없었다는 점은 방법론의 한계로 지적될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 문제들은 일본 학계에서 연구 결과물을 일정 기간 동안 공개하지 않은 관행이 철폐되고 Wed-DB 서비스가 제도적으로 확립되지 않는 한 해결될 수 없어 보인다. 그 결과 본 연구의 검토 대상이 된 문헌들은 어느 정도 저자의 주관적 선택으로 진행되어 있기 때문에 일본이 추구하고 있는 해양 거버넌스를 대략적으로 가늠할 수 있는 지표일 것이다. 이 점은 본 연구의 한계로 지적될 수 있으며 또한 최신의 일본어 문헌을 이용한 연구동향의 분석을 성공적으로 이행하기 위한 향후 과제로 남아 있다고 하겠다.

참고문헌

- 박창건. 2014. “한일어업협정 전사로서 GHQ-SCAP 연구: 맥아더라인이 평화선으로.”
· 『일본연구논총』 39, 35-59.
- 사토 노리코&김진기. 2013. “일본의 해양정책: ‘반응국가’로부터의 탈피?.” 『일본연구논
총』 37, 121-145.
- Web竹島問題研究会. 2013. 『竹島問題に関する調査研究報告書:平成23年度』, 松江
市: 島根県総務部総務課.
- 해양정책연구財団. 2014a. 『海洋白書』, 東京: 成山堂書店.
- . 2014b. 『海洋白書: 「海洋立国」に向けた新たな海洋政策の推進 2014』, 東京:
海洋政策研究財団.
- 愛知県企画振興部地域振興局地方政策課. 2013. “愛知県離道振興計画の概要.” 『し
ま』 235, 86-96.
- 大野淳・中村克彦. 2013. “離道振興基本方針の概要.” 『しま』 234, 28-35.
- 上妻毅. 2013. “離島自治体が求める海洋政策の実効的推進: 島嶼型海洋自治体・竹富
町と国境離島・与那国島からの問題提起.” 『社会科学研究』 33(2), 33-70.
- 福原裕二. 2013. 『たけしまに暮した日本人たち』, 東京: 風響社.
- 長谷知治. 2013. “原子力発電所事故起因の越境海洋汚染に対する損害賠償及び補償:
海底油田起因 `船舶起因の油濁汚染に係る枠組みとの比較を通して.” 『日
本海洋政策学会誌』 3.
- 恩田勝亘. 2013. 『福島原子力帝国: 原子カマフィアは二度嗤う』, 東京: 七つ森書館.
- 日野行介. 2013. 『福島原発事故: 県民健康管理調査の闇』, 東京: 岩波新書.
- 田中則夫. 2013. “国連海洋法条約の成果と課題: 条約採択-30周年の地点に立って.”
『国際法外交雑誌』 112(2), 183-207.
- 鶴田順. 2013. “日本における国連海洋法条約の実施.” 『海事交通研究』 62, 13-22.
- 佐藤地. 2013. “国連海洋法条約と日本: 署名開放30周年に寄せて `二つの新制度の発
展を中心に.” 『国際法外交雑誌』 112(2), 263-289.
- 許淑娟. 2013. “PSSA (Particularly Sensitive Sea Area: 特別敏感海域) - 海洋環境保護
と海上交通の関係をさぐる一例として.” 『立教法学』 87, 167-184.
- シップアンドオーシャン財団. 2013a. 『東アジア海域の持続可能な発展に向けて:
PEMSEA東アジア海洋会議2012の成果 - 20総合的海洋政策の策定と推進に
関する調査研究』, 東京: 海洋政策研究財団.
- . 2013b. 『各国および国際社会の海洋政策の動向報告書: 総合的海洋政策の策定
と推進に関する調査研究 - 平成24年度』, 東京: 海洋政策研究財団.
- 国立国会図書館調査及び立法考査局. 2013. 『海洋資源・エネルギーをめぐる科学技
術政策: 科学技術に関する調査プロジェクト調査報告書 2012-6』, 東京: 国

立国会図書館調査及び立法考査局.

石川憲二. 2013. 『海洋資源大国めざす日本プロジェクト!: 海底油田探査とメタンハイドレートの実力』, 東京: 角川マガジズ.

山田吉彦. 2013. “日本は海洋資源大国.” 『日本工業倶楽部産業講演会講演要旨』 547, 1-32.

能村幸輝. 2013. “日本の海洋エネルギー資源開発.” 『土木技術』 68(8), 9-12.

山田吉彦. 2013. “平和と安定もたらす日本の海洋政策に: 領土・領海問題は国際社会の中で考え、かつ理解を通し活路が.” 『公明』 85, 42-47.

中内康夫, 藤生将治, 高藤奈央子, 加地良太. 2013. 『日本の領土問題と海洋戦略: 尖閣諸島、竹島、北方領土、沖ノ鳥島』, 東京: 朝陽会.

雪垣智志, 千葉元, 金田泰三. 2013. “富山湾の海洋環境調査: シートルースデータの取得.” 『日本航海学会誌』 184, 62-68.

清野成直. 2013. “韓国海洋環境管理公団との業務協力協定に基づく情報交換及び人材交流並びにワークショップへの参加について.” 『海上防災』 159, 40-42.

加藤茂. 2013. “海の基本図と国連海洋法条約.” 『地図』 51(4), 24-31.

古賀衛. 2013. “大陸棚限界委員会の活動と機能: 国際機関による海洋法の発展.” 『国際法外交雑誌』 112(2), 208-234.

竹田純一. 2013. “中国の海洋政策: 「海洋強国」目標への軌跡と今後.” 『島嶼研究ジャーナル』 2(2), 73-95.

Miles, E. L. 1999. “The concept of ocean governance: evolution towards 21st century and the principle of sustainable ocean use.”, *Costal Management* 27-1.

PEMSEA. 2013. “People, partners, progress : PEMSEA accomplishment report 2011-2013.”

United Nations. 2012. “The future we want: Rio+20.” Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012, United Nations Conference on Sustainable Development.

Abstract

An Analysis of Japan's Domestic Research Trend
toward the Reconstruction of Ocean Governance:
Focusing on the Literature Review about Law of the Sea, Policy,
Security, Resources and Environmental Sector of 2013-2014

PARK Chan-Gun ■ Kookmin University

This paper is to review research trend regarding Japan's ocean governance. The object of analysis is Japanese literatures published the period of January 2013 and June 2014 and focusing on law of the sea, security policy, resources and environmental sector. As it is relatively rare to deal with topics of the ocean governance in the object of analysis, it is like to raise questions objectivity of the criteria for determining. Therefore, this research is taking analysis Japan's ocean governance to identify trend of the issues international, national and local level. Research trends are dealing with the issues such as United Nations Convention on the Law of the Sea(UNCLOS), Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia(PEMSEA), Convention on Biological Diversity(CBD), Fukushima nuclear accident, promoting development and use of marine resources, protection of marine environment, comprehensive implementation of coastal management, effective management and protection of island far away from land, dispute island research. Such research trends can be explained by the characteristics like importance of interdisciplinary approach, spread of territorial nationalism, emphasize the roles of maritime research organization that Japan aims to the ocean governance.

Key Words: Japan, ocean governance, research trend, marine basic law, Ocean policy research foundation

아프리카 신생 민주주의 제도적 특징과 민주주의에 대한 인식*

이양호 ■ 고려대학교**

지은주 ■ 고려대학교***

권혁용 ■ 고려대학교****

〈국문요약〉

이 논문은 저발전국인 아프리카의 민주주의를 정치제도의 측면과 대중의 민주주의에 대한 인식의 측면에서 검토한다. 1990년대에 민주주의로 전환한 아프리카 국가들의 민주주의 역사는 매우 짧은 편이다. 또한 이코노미스트지의 경제정보단(Economist Intelligence Unit)과 *Polity IV*의 평가에 의하면 민주화 이후 20여 년이 지난 현재 아프리카의 민주주의의 수준은 상당히 낮다. 그렇다면 아프리카 민주주의의 어떠한 특징이 이러한 결과를 가져오는가? 이 논문은 민주주의의 발전이 자국에 얼마나 적합한 민주적 제도를 구비하는가와 더불어, 그 제도에 대한 시민의 신뢰와 인식 또한 중요하다는 관점에서 출발하여 현대 아프리카 신생 민주주의의 제도를 평가한다. 그 결과 아프리카의 신생 민주주의는 시민들의 높은 민주식에도 불구하고, 정치제도를 비민주적으로 운영하는 정치지도자의 자의적인 정치적 전략으로 인해 민주주의의 수준을 저하시키는 것으로 나타난다.

*주제어: 민주적 제도, 민주적 문화, 제도와 문화의 격차, 아프리카 신생 민주주의, 저발전 국가의 민주주의

I. 서론

이 논문은 신생민주주의 아프리카의 정치제도와 아프리카 대중의 민주주의에 대

* 이 연구는 교육과학기술부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A3A2044032).

** 고려대학교 평화와 민주주의연구소, 서울 성북구 안암로 145 고려대학교, 3290-1645 (010-5626-0244) rheeyaho@naver.com

*** 고려대학교 평화와 민주주의연구소, 서울 성북구 안암로 145 고려대학교, 3290-1644 (010-2019-0594). chyole@korea.ac.kr (교신저자)

**** 고려대학교 정치외교학과, 서울 성북구 안암로 145 고려대학교, 3290-2196 (010-2719-9524) hkwon@korea.ac.kr

한 가치 및 인식을 살펴본다. 대부분의 아프리카 국가들은 짧은 시간동안 많은 정치적 변화를 경험했다. 1960년대 많은 아프리카 국가들이 식민통치에서 독립했으며, 이후 대부분의 아프리카 국가들이 선택한 정치체제는 권위주의였다. 당시 아프리카인들은 권위주의 체제가 빠른 경제성장을 가져다 줄 것이라고 기대했고 소련과 중국을 그 성장모델로 삼았다.¹⁾ 그러나 권위주의 체제하에서 경제성장이 기대한 만큼 이루어지지 못했고, 1980년대 말 구조조정을 중심으로 한 공산권이 붕괴하는 가운데 아프리카에서는 민주화 운동에 직면하게 되었다(Young 2009; Bongmba 2006). 그 결과 1980년대까지만 하더라도 아프리카 54개국 중 49개 국가들이 다양한 형태의 독재체제였다면, 2000년에 이르러서는 대다수의 국가들이 민주국가로 전환하였다.

그러나 민주주의가 도입된 이후 약 20여 년이 지난 이후, 아프리카의 민주주의는 제도적인 면에서 그리고 실질적인 면에서도 민주국가라고하기 어려운 결함을 보여주고 있다. 다양한 민주주의 지표에 의하면 아프리카의 민주주의 평균적인 수준은 다른 지역에 비해 저조한 편이다. 2010 이코노미스트지 경제정보단(Economist Intelligence Unit)의 민주주의 지수에 의하면 북아프리카는 3.4, 사하라 남부 아프리카는 4.2로 북미 8.6, 서유럽 8.5, 남미 6.4, 아시아 5.5에 비해 상당히 낮은 것을 볼 수 있다. 또한 2010년 *Polity IV*의 평가에 의하면 아프리카에는 완전한 민주주의(full democracy)는 존재하지 않으며, 민주주의가 약 17개 국가, 민주주의와 권위주의의 중간체제인 혼합제(Anocracy)가 약 23개 국가에 달한다.²⁾ 따라서 아프리카의 민주주의는 세계적인 기준에 의해서 볼 때에는 상대적으로 낮은 수준에 있음을 알 수 있다.

아프리카에서는 민주적 전환을 경험한 사례 중 절반 이상이 다시 실질적인 독재로 회귀했다. 실질적인 독재라 함은 선거를 통해 1990년대에 이전의 독재자가 다시 부활했기 때문이다(Harrison 2002, 93-94). 민주화 이후 일부 국가에서 권위주의 계승정당(authoritarian- successor party)이 재집권했고, 우간다와 에티오피아에서는 표면

1) 1960년대 식민통치에서 해방된 아프리카 대부분 국가에서는 소련과 중국을 모델로 한 일당제를 도입하였다. 일당제는 1965년 탄자니아에서 처음으로 시작되었고 이후 케냐(1969), 잠비아(1973), 세네갈(1978), 코트디부아르(1980)가 그 뒤를 이었다. 자이레, 토고, 베냉, 수단에서는 군부정권이 정당을 만들었고 '겉만 그럴듯한 선거'(façade elections)를 시행했다(Southall, 2003: 11-12).

2) *Polity IV*는 민주주의와 전제정(autocracy)을 측정하기 위한 것으로 1800년대 이후 190개의 정체를 구분하여 왔다. -10에서 10까지의 범위를 기준으로 하여 -10부터 -6까지는 독재, -5부터 5까지는 혼합제, 그리고 +6부터 10까지는 민주주의로 구분했다. 그 측정의 내용은 (1) 행정부 충원의 경쟁성, (2) 행정부 충원의 개방성, (3) 행정부에 대한 제약, (4) 정치적 참여에 대한 규제, (5) 정치적 참여의 경쟁성으로 구성된다(Clark et al. 2013; 155-6).

적으로는 민주화가 진행되는 것으로 보였으나, 실질적으로는 구 게릴라 세력들이 결성한 비민주적 정당이 이를 주도했다(Cheru 2012, 266). 따라서 아프리카의 많은 국가들이 민주적 전환 이후 다당제와 선거라는 민주제도를 도입하였으나 “수구반동 기득권 세력의 준동”으로 절반의 민주화만 이루어졌다고 평가할 수 있다(한양환 2008, 293). 또한, 아프리카에는 ‘후견주의(clientalism)’가 만연해 있으며, 이것이 아프리카 민주주의의 정착을 어렵게 한다는 부분은 오랫동안 지적되어 왔다. 해리슨(Harrison)은 “염소는 힘이 미치는 한 닳치는 대로 먹는다”는 서아프리카 속담을 이용해 아프리카의 후견주의의 심각성을 표현한 바 있다. 이는 아프리카의 지배엘리트들이 자신의 권력을 신장시키기 위해 정치권력을 이용해서 자원을 분배하거나 축적하는 것을 표현하는 말인데 아프리카의 일부 정치인들이 권력을 유지하기 위해 자신들에게 충성을 바치는 국가의 내부와 외부의 집단들에게 전리품들을 나누어 준다는 것을 의미하기도 한다(Harrison 2002, 90-92).

완전한 민주주의가 실현되지 못하는 것은 아프리카에서만 나타나는 것은 아니다. 많은 신생민주주의들 역시 민주적 제도의 정착과 운용에 어려움을 겪고 있다. 동아시아와 라틴 아메리카 신생 민주주의도 오랜 기간 동안 ‘결손 민주주의(defective democracy)’, ‘비자유적 민주주의(illiberal democracy)’ (Zakaria 1997)라고 평가된 바 있다. 또한 동아시아와 라틴아메리카 역시 후견주의와 가족주의(familism)의 만연으로 여전히 미성숙한 민주주의로 평가받기도 한다. 그럼에도 불구하고 경제정보단과 Policy IV의 민주주의 지표는 아프리카의 신생 민주주의가 동아시아나 라틴아메리카의 신생 민주주의보다 불완전하다고 평가한다. 그렇다면 아프리카의 신생 민주주의의 불완전성은 어떠한 모습으로 나타나는가? 그리고 그 함의는 무엇인가?

본 연구는 아프리카의 신생민주주의가 민주주의의 공고화 과정에서 겪는 어려움을 진단한다. 구체적으로는 민주주의의 성취를 제도의 측면과 문화의 측면으로 나누어 검토할 것이다. 이를 위해 2장은 분석을 틀을 제시하는 장으로서 전환이후의 공고화를 위한 신생 민주주의의 조건을 제시한다. 여기에서는 제도적인 조건과 더불어 문화적인 조건 즉 시민들의 민주주의에 대한 인식과 태도를 제시한다. 이어지는 3장은 아프리카 신생 민주주의를 이해하기 위한 장으로서, 민주적 전환직후의 아프리카의 정치제도와 시민들의 민주주의에 대한 인식을 검토한다. 4장에서는 신생민주주의 제도와 문화를 2장에서 제시한 기준에 의해 분석한다. 제도적인 측면에서는 분열된 특징을 지닌 신생 민주주의에서 국가적 통일성을 이루기 위한 노력이 나타났는지, 나타나지 않았다면 어떠한 방식으로 민주주의가 쇠퇴했는지를 검토하고, 문화의 측면에서는 시민들의 민주주의에 대한 태도와 평가를 아프로바로미터(Afrobarometer)의 자료를 활용하여 분석한다. 5장은 4장의 분석을 바탕으로 한 아프리카 신생민주

의에 대한 종합적인 평가이며, 제 6장은 결론의 장으로서 이제까지의 논의를 정리한다.

II. 신생 민주주의에 대한 평가: 정치제도와 정치문화

신생 민주주의가 민주주의의 공고화 과정에 진입하기 위해서는 어떠한 요인들이 필요한가? 먼저 제도적인 측면에서는 달(Dahl)이 제시한 민주주의의 기본적인 요건인 수용(inclusion)과 경쟁(contestation)을 충족시킬 수 있는 다당제가 보장되어야 한다. 그러나 다당제의 출현은 사회적 정치적 불안정성으로 이어질 수 있기 때문에 신생 민주주의의 다당제의 적용은 체제의 전복 혹은 민주주의의 후퇴로 나타날 수 있다. 특히 분열된 사회의 특징을 지니고 있는 신생민주주의에서의 다당제의 적용은 기본적으로 민주주의에 대한 위협을 수반한다. 따라서 신생 민주주의가 분열된 사회의 특성을 지니고 있는 경우, 쉐보르스키는 신생 민주주의의 공고화를 위해서는 무엇보다도 국가적 통일성, 즉 ‘영토보전’(territorial integrity)이 우선시되어야 함을 주장한 바 있다(Przeworski 1995, 19-33). 린츠와 스테판(Linz and Stepan 1996)도 민주주의가 공고화되기 위해서는 ‘국가성’(stateness)의 확립을 강조했다.

그러나 아프리카 신생 민주주의 국가는 대부분 분열된 사회를 특징으로 하고 있다. 라부시카와 셉슬(Rabushka and Shepsle 1972)은 민족 혹은 인종적 분열이 극심한 곳에서도 정치지도자의 다양한 전략의 적용에 따라 때로는 화합이 이루어지는 경우가 있다는 것을 발견했다. 그 메커니즘은 정치지도자의 차별적인 전략에서 나온다. 분열된 사회에서도 화합을 이끌어 내는 정치 지도자는 일부 집단의 이익을 대표하는 극단적인 선택을 하지 않고, 다수의 이익을 포함하는 “애매모호함”(ambiguity)의 전략을 활용하여 집단간 충돌을 사전에 방지한다. 이 때 유권자는 자신의 최우선의 이익보다는 정치인들이 제시하는 공약 중 실현가능한 공약을 우선적으로 고려하게 되고, 그 결과 다민족간의 연합이 가능해진다.

한편 민주적 전환을 이루었던 동유럽에서 민족주의의 발흥으로 인해 민주주의가 붕괴되는 것을 경험한 쉐보르스키는 민족주의적 갈등이 정치화되는 것을 제도로 막는 네 가지 방안을 제시하였다. 먼저, 협의 민주주의(consociational democracy)를 도입하는 것이다. 레이파르트(Lijphart 1977)가 주장한 협의 민주주의는 다양한 분파들간의 대연합을 구성하여 공동의 정부를 구성함으로써 갈등을 조정한다. 두 번째는 선거제도의 문제이다. 여기에서 강조하는 것은 선거실시의 순서와 사회적 통합을 이루기 위해서는 전국선거가 지역선거에 우선시되어야 한다. 지역선거가 있고난 이

후 전국선거가 있을 경우 지역단위에서의 사전적 동원이 분열의 위험성으로 이어질 수 있다. 셋째는 정당의 활동이다. 정당이 지역을 기반으로 하여 자치운동을 조율하기 보다는 분열의 시기에는 전국정당(catch-all party)으로 활동해야 한다. 마지막으로 게임이론(game theory)적 해결을 제시했다. 이는 정치인들의 전략적인 선택을 말하는데 앞서 라부시카와 셉슬이 제시한 바와 같이 구체적인 집단의 이익을 강조하는 것을 금하고, 다중정체성(multiple identity)을 강조하는 것이다(Przeworski 1995, 19-33) 이러한 신생 민주주의의 안정성을 위한 조건은 분열된 사회에도 정치지도자의 정치적 전략에 따라 다당제가 정착될 수 있음을 보여준다. 아프리카는 대표적인 분열된 사회이다. 아프리카의 종족 분절도(ethnic fractionalization)는 다른 신생 민주주의인 동아시아나 라틴아메리카와 비교해볼 때 상당히 높은 편이다. 따라서 민주적 전환 이후 이러한 사회적 분열이 민주화에 최대의 장애요인으로 지적된 바 있다

다른 한편으로 민주주의가 공고화되기 위해서는 민주주의를 위한 문화적인 측면을 강조하기도 한다. 선거가 정기적으로 실시된다고 해도 그 국가의 민주주의는 후퇴할 수 있다. 즉 민주적 제도가 작동하는 가운데에서도 실질적인 민주주의는 퇴보할 수 있다는 것이다. 민주주의가 제도로서 요건을 갖추는 것은 중요하지만 시민들의 민주주의에 대한 태도와 가치정향은 제도로서의 민주주의가 올바르게 작동하는데 중요한 영향을 미친다. 정치문화론자들은 민주주의가 궁극적으로 하나의 가치체계를 바탕으로 하고 있다고 볼 때 그 제도가 올바르게 운용되기 위해서는 그 민주주의를 수용하고 있는 시민의 역량이 중요하다고 본다. 이와 같은 입장에서 알몬드와 버바(Almond and Verba)는 안정된 민주주의의 경우 참여적인 다수와 묵종적인 소수간의 적절한 균형이 이루어진 합리적 행동주의적 모델(rational-activist model)이 필요하다고 강조했고(Almond and Verba, 1965), 풋남(Putnam)은 선순환적인 사회적 협력을 창출하기 위한 협력적이고 상호신뢰를 바탕으로 하는 사회적 자본(social capital)의 중요성을 강조한 바 있다(Putnam 1993).

그러나 신생 민주주의의 공고화를 위한 시민 문화에 대해서는 연구가 많이 존재하지는 않는다. 그 중에서 신생 민주주의의 공고화와 관련하여 린츠와 스테판은 민주주의의 시민은 “다수가 민주화의 과정과 제도가 자신들의 삶을 지배하는 가장 적합한 방법이라고 믿을 때”, 그리고 “권위주의 체제에 대한 지지가 아주 낮은 경우”에 민주주의가 공고화된다고 보았다(Linz and Stepan, 1996, chap. 1). 이보다 구체적으로 다이아몬드(Diamond)는 다양한 경험적 자료를 분석한 이후 “적어도 70%의 대중이 민주주의를 다른 체제보다 선호하고, 그 국가에 가장 적합한 체제라고 인정할 때, 그리고 15% 이상의 대중이 권위주의를 선호하지 않을 때” 민주주의가 공고화된다고 한 바 있다. 그리고 이러한 규범과 신념이 결국 제도로서의 민주주의를 지탱해갈

것이라고 주장하였다(Chu et al. 2008, 1-8).

그렇다면 아프리카 신생민주주의의 제도적 수준과 시민들의 민주주의에 대한 태도는 어떠한가? 이를 검토하기 위해 3장에서는 민주적 전환 이후 아프리카 민주주의 제도의 발전을 정당체제와 선거제도를 통해 검토한다. 분열된 사회에 적합하지만 정치적 불안정성을 수반하는 이 두 제도는 아프리카에서 어떻게 운용되고 있는가? 그리고 이어서 4장에서는 신생 민주주의 주민들의 민주주의에 대한 선호와 권위주의에 대한 거부를 검토한다. 이를 위해 아프로바로미터(Afrobarometer) 설문 조사 중 가장 최근의 자료인 라운드 4(2008-2009)와 라운드 5(2010-2012)의 조사를 활용한다. 아프리카 민주주의를 평가하기 위한 이러한 접근은 전자를 제도주의적 시각, 후자를 문화론적 시각으로 분류할 수 있다. 이 두 시각은 민주주의의 공교화를 평가하는데 경쟁적으로 제기되기도 하지만, 최근 제도와 문화간 조응성(congruency)의 중요성이 제기되면서 제도와 문화간의 상호 조응성의 정도가 민주주의를 평가하기 위한 기준으로 제시되기도 한다(Alomond and Verba 1965, 20-22; Inglehart 2003, 56; Welzel and Klingermann 2008; 68). 따라서 이어지는 제 5 장에서는 아프리카의 민주적 제도와 문화간의 조응성과 그 함의를 분석 한다.

Ⅲ. 아프리카 민주주의의 제도와 문화: 새로운 제도의 적용

1. 정치제도

1990년대의 아프리카의 민주화 과정은 일당제가 무너지고 다당제가 도입되는 사건이었다. 1989년 아프리카에서 일당제는 29개국, 군사과두제는 10개국, 다당제는 9개국, 군주제는 2개국, 종족과두제 2개국이었다. 즉 일당제 국가가 대부분이었다. 그러나 1994년에 이르면 헌법상으로 일당제 국가는 모두 사라졌고(Southall, 2003: 9-12), 1990년대 중반에 이르면 아프리카 국가의 거의 절반이 다당제를 적용했다(Bates, 2008, 26). 1999년에는 다당제는 45개국, 군사과두제는 3개국, 군주제는 3개국(부룬디, 리비아, 콩고), 중앙정부가 없는 경우가 1개국(소말리아), 정당이 없는 정부가 1개국(우간다), 일당제가 1개국(에리트레아)이었다(Thomson 2004, 230).

정당경쟁이 활발해지면서 아프리카의 각 국가들은 선거제도를 정비하기 시작했다. 그리고 그 과정에서 가장 중요한 영향을 미친 것은 식민지의 유산이었다. <표 1>은 식민제국 지배의 경험과 아프리카 국가들의 선거제도와와의 관계를 보여준다. 1950년

대와 1960년대 아프리카의 탈식민지화 과정에서 독립 국가들은 식민제국의 선거제도를 채용하였다. 특히 의회선거의 경우가 그러하다. 영국에서 독립한 국가들은 독립 이후 영국식 선거제도인 소선거구 최다득표제(plurality system in single-member districts)를 주로 채택한 반면, 프랑스로부터 독립한 지역에서는 프랑스의 정당명부제가 가미된 대선거구 절대다수결제(absolute majority system in multi-member district with closed and blocked party lists)를 도입하였다. 이후 영국식 최다득표제를 적용한 국가들은 이 제도를 지속적으로 유지하고 있으나, 프랑스의 정당명부제가 가미된 대선거구 절대다수제를 채택한 국가들은 그 변화가 다양하다(Nohlen et al. 1999, 16-20).³⁾

〈표 1〉 식민통치의 경험과 아프리카의 선거제도

선거제도	식민통치	영국 식민지	프랑스 식민지
최다득표제 (대선거구)		모리셔스	지부티
최다득표제 (소선거구)		보츠와나, 감비아, 가나, 케냐, 레소토, 말라위, 스와지랜드, 탄자니아, 우간다, 잠비아, 짐바브웨	코디디브와르, 마다가스카르
절대다수결제 (소선거구) 혹은 절대다수결제 (정당명부제가 가미된 대선거구)	수단		카메룬, 차드, 코모로스, 말리, 모리타니아, 토고
비례대표제 (제한된 대선거구)			베냉, 부르키나파소, 적도기니
비례대표제 (중선거구 혹은 대선거구)			니제르
순수 비례대표제		시에라리온	

*출처: Nohlen et al. (1999, 22).

분열된 사회의 민주주의의 정착을 위해서는 권력공유를 특징으로 하는 비례대표제가 적절하다는 주장이 있다. 레이파르트(Lijphart 2004)는 선거제도를 다수제 모델과 합의제 모델을 구분한바 있는데, 그의 구분에 따르면, 다수제 모델은 단순다수결

3) 한편 프랑스 식민지였던 국가들은 의회와 대통령 선거를 동시에 시행한 반면, 영국의 식민지였던 국가들은 의회의 다수당 대표가 수상으로서 행정권을 행사하는 웨스트민스터(Westminster)식의 의회제를 적용하면서 별도로 대통령을 선출한다(Southall 2003, 13; Nohlen et al. 1999, 16).

선출방식을 바탕으로 한 ‘승자독식’(winner-takes-all) 체제인데 반해, 합의제 모델은 비례대표제를 통한 권력공유(power sharing)를 특징으로 한다. 레이파트는 균열된 사회에서는 권력공유를 특징으로 하는 비례대표제가 바람직하다고 주장했다. 다수제는 영합(zero-sum) 게임을 조장하여 다수집단의 지배를 강화시키고 소수집단이 정치 권력에서 배제되어 공동체에 대한 불신이 증가할 가능성이 크기 때문이다(Lijphart 2004, 96-109). 레이파트의 비례대표제를 기반으로 한 합의제 모델이 분열사회에 적합하다는 논리는 아프리카의 사례를 연구한 학자들에 의해 일부 검증된 바 있다.

조원빈(2012)은 종족분열구조가 극심한 아프리카에서 단순다수결보다 비례대표제를 도입한 국가에서 시민들이 민주주의 체제에 대해 긍정적인 태도를 보이는 것을 경험적으로 검증하였다. 또한 노리스(Norris)는 “권력공유 제도가 작동 하는가?” 라는 연구 질문을 제기하고 1970년대 초 이래 교차국가 시계열분석(cross-national time-series analysis)을 통해 분열된 사회에서는 비례대표제가 단순다수제보다 더 민주적이라는 결론에 도달하였다. 노리스는 아프리카의 베냉과 토고의 비교를 통해 1990년대 권력공유 협정을 맺은 베냉의 경우 의회의 비례대표제, 대통령의 결선투표제를 시행하며 경쟁적 다당제를 도입함으로써 피를 흘리지 않고 민주적 전환을 이룩했다고 평가했다(Norris 2008, 130).

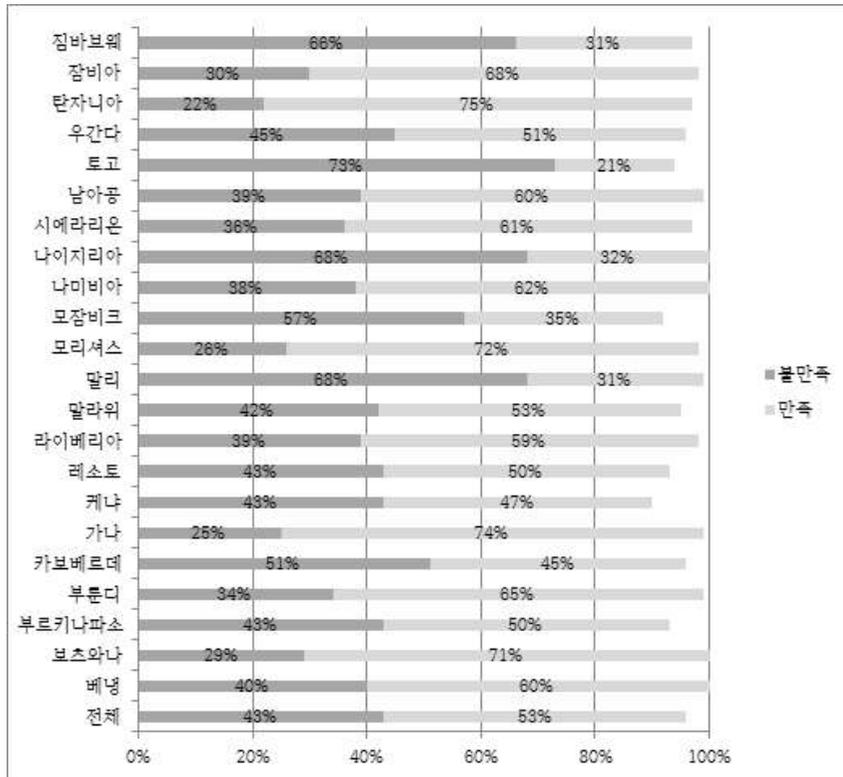
그러나 1990년대 초 이후 아프리카 신생민주주의는 이러한 제도적인 노력에도 불구하고 곤경에 처했고, 정기적인 선거를 행하는 이상으로 발전하지 못했다(Cheru 2012, 266-267). 선거를 바탕으로 하여 다당제가 실시되었지만 다당제는 정당연합을 가능하게 하였고, 아프리카에서는 다양한 연합정부가 탄생하게 되었다. 그러나 이러한 연합은 권력뿐만 아니라 권력에 따른 물질적 이익을 공유하는 것으로 변질되었다. 또한 아프리카와 같이 문화적으로 분리된 사회(culturally divided societies)에서는 정당 가입이 종족적-종교적인 색채를 띠는 경향이 있었다. 그러자 어느 하나의 정당도 선거승리를 위한 충분한 지지를 동원할 수 없게 되었고, 그 결과 다양한 정당간의 연합이 발생하면서 아프리카 특유의 권력공유 현상이 나타났다.

2. 정치문화

그렇다면 아프리카의 시민들은 자국의 민주주의를 어떻게 평가하고 있는가? 앞서 이코노미스트 경제정보단과 Polity IV와 같은 민주주의 평가 기관들은 아프리카의 민주주의를 상대적으로 낮게 평가한 바 있다. 그렇다면 아프리카인들의 민주주의에 대한 평균적인 만족도는 어떠한가? <그림 1>는 2010-2012년 민주주의에 대한 만족도

(satisfaction) 분포를 국가별로 제시한 것이다. <그림 1>가 보여주듯이, 평균적으로는 자국의 민주주의에 대한 만족도는 과반이 넘는 53%에 달한다. 이는 아프리카 지역민을 전체로 해석했을 때 긍정적으로 평가할 수 있다.⁴⁾

<그림 1> 아프리카인의 민주주의 만족도



*출처: Afrobarometer Round 5 (2010-2012) online data analysis. N=37,198.

그렇다면 실질적인 민주주의를 위해 시민적 자유는 어느 정도로 보장되어 있다고 인식하고 있는가? 이를 위해 시민적 자유에 대한 아프리카 대중들의 인식을 분석해 보았다. 구체적으로는 “자신이 생각하는 것을 자유롭게 말할 수 있는지,” “정치조직

4) 그러나 개별 국가 간의 편차는 심하다. <그림 2>에서 만족도 50%를 기준으로 하여 구분해 보면 만족이 50%가 넘는 국가는 15개국이며, 50%에 미달하는 국가도 7개에 달한다. 민주주의의 만족도가 가장 높은 국가는 보츠와나(71%)이며, 불만족도가 가장 높은 국가는 나이지리아(68%)이다.

에 자유롭게 가입할 수 있는지,” “자신이 선호하는 후보를 자유롭게 선택할 수 있는 지”의 응답을 분석하였다. <표 2>의 분석 결과에 의하면, 표현의 자유를 향유하고 있다는 응답이 52%, 결사의 자유를 향유하고 있다는 응답이 64%, 그리고 선거의 자유가 존재한다는 응답이 75%로 평균적으로는 응답자의 64%가 민주적인 시민의 자유를 향유하고 있다고 여기고 있다.⁵⁾

〈표 2〉 아프리카인의 시민적 자유에 대한 인식

	표현의 자유	결사의 자유	선거의 자유	민주적 자유 (평균)
베냉	57	68	84	70
보츠와나	68	88	92	83
부르키나파소	24	43	61	43
부룬디	33	46	60	46
카보베르데	57	60	77	65
가나	73	87	91	84
케냐	55	66	79	67
레소토	65	81	86	77
라이베리아	75	83	92	83
말라위	79	86	95	87
말리	38	67	73	59
모리셔스	45	50	88	61
모잠비크	41	46	64	50
나미비아	60	79	84	74
나이지리아	34	49	60	48
시에라리온	62	76	82	73
남아공	52	64	69	62
토고	21	36	60	39
우간다	52	59	67	59
탄자니아	76	87	90	84
잠비아	57	71	90	73
짐바브웨	22	25	35	27
전체	52	64	75	64

*출처: Afrobarometer Round 5(2010-2012) online data analysis. N=37,198.

5) 그러나 국가별 편차는 심하게 나타난다. 말라위 87%, 가나 84%, 보츠와나 83%의 높은 민주적 자유를 보여주는 반면, 짐바브웨는 27%, 토고는 39%, 부르키나파소는 43%로 민주적 자유가 보장되고 있다고 느끼는 사람들이 적었다.

따라서 아프리카의 민주주의 제도에는 민주화 이후 식민지 유산을 반영한 다양한 선거제도를 도입하는 가운데 다당제가 도입되기 시작했다. 또한 이러한 다당제는 정당간의 연합을 추구하는 형태로 변화하였다. 한편 아프리카인들의 민주주의에 대한 만족도는 과반이 넘으며, 민주주의가 제공하는 시민적 자유에 대한 평가도 높은 편이다.

IV. 아프리카 민주주의의 제도와 문화: 분석

1. 정치제도

1990년대 아프리카에서 일어난 민주화 운동은 일당독재의 경제실적을 비판하는 한편 권위주의 지배를 거부하고 시민들의 참여정치를 요구하였다(Bongmba 2006, 73). 그리고 민주적 제도를 선택하는 데에 있어서 프랑스의 식민통치를 받은 국가와 영국의 식민통치를 받은 국가에서는 차이가 발생했다. 프랑스의 식민 국가였던 곳에서는 정당대표, 각 계층의 대표, 일반시민 대표, 그리고 전문가집단 등이 참가하는 ‘국민회의(Conférence National)’를 구성하였고, 이를 바탕으로 하여 새로운 정당들이 출현하였다. 여기에는 베냉, 카메룬, 니제르 등이 있다. 베냉은 다당제가 도입된 아프리카의 첫 번째 국가였고, 국민회의가 그 정치변화를 주도하였다(Harrison 2002, 89). 반면 영국식민지였던 국가들은 케냐와 나이지리아처럼 독립 이전에도 이미 다당제가 일부 운영되고 있었고 여기에서는 정당간의 연합이 있었다(Oyugi 2006, 61). 다당제하에서는 양당제와 달리 집권을 위해서는 대부분 정당간 연합이 필요했다.

그러나 아프리카의 다양한 연합정부는 대체로 불안정했다. 이들은 모리셔스, 남아공, 케냐, 말라위인데, 이들은 선거 직후 연합정권을 구성했다. 또한 아프리카 국가들에서 나타나는 연합정부는 각 계파의 이익과 참여를 동등하게 보장하지는 않았다. 아프리카의 다당제는 권력공유라는 형식을 유지한 채, 기존 권력의 지속을 강화시켜주는 요인으로 변질되었다. 또한 다당제는 선거라는 절차를 활용하여 소수 엘리트들이 집권여당과 국가 공직을 자유롭게 넘나드는 주요 수단으로 전락하였다. 아프리카에서는 집권당의 정치인들이 불리한 경우에 야당으로 옮겨가거나 야당의 유력 정치인들이 집권당으로 소속을 변경하는 정당변경(*party switching*)이 일상적으로 나타났다. 이 과정에서 경쟁적인 야당이 출현하곤 했지만 이러한 야당은 엘리트들 간의 갈등으로 곧 분열되고 붕괴되었다.

자이레의 모부투(Mobutu)는 반대세력과 야당을 회유와 강제, 그리고 분할지배 등을 통해 자기의 통제 하에 뭉으로써 다당제 하에서도 지속적으로 권력을 유지했다. 이를 ‘멀티-모부티즘(Multi-Mobutism)’이라고 부른다. 이러한 과정에서 베냉의 경우처럼 구 독재자가 새로운 민주투사처럼 등장하기도 한다. 이로 인해 아프리카에서는 형식적으로는 다당제를 유지하고 있으나, 실질적으로는 일당제로 바뀌기도 하였다. 한 예로, 짐바브웨에서는 헌법적으로 다당제가 보장되지만 무가베(Mugabe)의 짐바브웨 아프리카국민연합(ZANU: Zimbabwe African National Union)은 은코 모(Joshua Nkomo)의 짐바브웨 아프리카인민연합(ZAPU: Zimbabwe African People’s Union)과 합당하면서 사실상 일당제로 전환하였다(Harrison, 2002: 88). 즉 신생 민주주의 아프리카에서는 다당제라는 제도 속에서 구 독재자가 다시 등장하거나 정권교체가 무산되는 현상이 나타났다.

그리고 연합정권은 선거 이후에 그 결과에 불복하는 형식으로 나타났다는 점에서 상당히 비민주적인 특징을 지닌다. 이러한 연합정권은 레이파트가 주장하는 민주주의 국가의 권력공유와는 그 성격이 상당히 다르다. <표 3>에 제시되어 있듯이, 1960년에서 2010년까지 아프리카의 선거 결과에 대한 하우스켄(Hausken)과 은쿠베(Ncube)의 연구에 의하면 299개 아프리카에서 행해진 의회선거에서 약 11%에 해당하는 32개의 사례가 현직자가 패배를 인정하지 않고, 도전자와 연합하였다. 또한 354개 대통령 선거에서는 보다 높은 14%인 48개의 사례가 현직자의 불복으로 선거 직후에 연합을 형성하였다. 선거에서 패배한 측이 선거 결과를 인정하지 않고 불복하게 되면 선거에서 승리한 측과 패배자가 이러한 상황을 타개하기 위해 연합정부를 구성하는 것이다. 특히 현직 정권이 선거에서 이길 확률이 71%이지만 만약 현직자가 패배할 경우 선거 결과를 부정하는 경향이 79%에 이른다(Hausken and Ncube 2013, 27-28).

〈표 3〉 아프리카 선거와 현직자 승복 및 불복(1960-2010)

결과	의회선거		대통령선거		합계	
	승복	불복	승복	불복	승복	불복
현직자 패배, 승복	52	17%	52	15%	104	16%
현직자 패배, 불복, 연합	32	11%	48	14%	80	12%
현직자 패배, 불복, 교착상태	-	-	2	1%	2	0%
현직자 승리, 불복, 연합	2	1%	40	11%	42	6%
현직자 승리, 불복, 교착상태	3	1%	5	1%	8	2%
현직자 승리, 승복	210	70%	207	58%	417	64%
전체	299	100%	354	100%	653	100%

*출처: Hausken and Ncube (2013)

2. 정치문화

앞서 민주적 제도에 대한 만족도와 시민적 자유에 대한 높은 응답은 상당히 고무적인 것이다. 짧은 민주주의의 경험에 비해 아프리카의 시민들은 자국의 민주주의에 대해 만족하고 또한 시민적 자유도 어느 정도 보장받고 있다고 여기고 있다. 그렇다면 앞서 제시한 신생 민주주의 공고화의 지표인 ‘민주주의에 대한 선호’와 ‘권위주의에 대한 거부’를 통해서 아프리카 시민들의 민주주의에 대한 선호를 평가해 보고자 한다. 앞서 린츠와 스테판은 시민들이 “다수가 민주화의 과정과 제도가 자신들의 삶을 지배하는 가장 적합한 방법이라고 믿는가”와 “권위주의 체제에 대한 낮은 지지”를 지표로 제시하였고(Linz and Stepan 1996, chap. 1), 다이아몬드는 보다 구체적으로 “적어도 70%의 대중이 민주주의를 다른 체제보다 선호하고, 그 국가에 가장 적합한 체제라고 인정할 때, 그리고 15% 이상의 대중이 권위주의를 선호하지 않을 때” 민주주의가 공고화된다고 하였다.

<표 4>는 정치제도에 대한 아프리카 시민들의 민주주의에 대한 선호를 묻는 질문에 대한 2010년에서 2012년의 여론조사이다. 여론조사의 평균적인 결과에 의하면 “민주주의 체제를 다른 어떤 정부형태보다 선호한다”는 응답이 75%인데 반해 “어떤 정부형태이든 상관없다”는 응답이 11%이며, “상황에 따라서는 비민주적 정부를 선호한다”는 응답이 10%를 차지하였다. 민주주의 선호에 대한 응답이 75%를 넘으면서 이는 린츠와 스테판의 기준은 물론이고, 민주주의 지지의 제한선으로 70%를 제시한 다이아몬드의 민주주의 공고화 기준을 만족시키는 것으로 나타난다. 민주주의 선호도가 가장 높은 국가는 잠비아로 응답자의 90%가 민주주의를 선호했다. 민주주의 선호도가 상대적으로 낮은 국가는 레소토로 응답자의 55%가 민주주의 체제를 선호하였다. 국가 간 편차가 존재하기는 하지만, <표 4>에 의하면 민주주의는 아프리카에서 대체로 보편적인 개념이 되었다고 평가할 수 있다.

민주주의에 대한 지지는 권위주의에 대한 거부(detachment)와도 연결된다. 권위주의에 대한 거부는 민주적 제도의 통치 정당성을 입증해 주기 때문이다. 권위주의에 대한 거부가 높다는 것은 민주정부에 대한 다른 대안체제로 권위주의를 고려하지 않는다는 것을 의미한다(Chu et al. 2010). 이를 보다 구체적으로 측정해보기 위해 아프로바로미터 자료의 문항 중 응답자가 ‘군사지배를 거부하는지,’ ‘일당지배를 거부하는지,’ ‘일인지배를 거부하는지’를 묻는 문항을 활용하였다. 그리고 이 응답들을 합하여 평균을 냈으로써 ‘권위주의 거부’를 측정하였다.

<표 5>에 의하면 권위주의의 거부는 2002-2003년 에는 평균 74%였던 데 반해 2010-2012년에는 80%로 아프리카 대중들의 권위주의의 거부가 전반적으로 증가했음

〈표 4〉 아프리카의 민주주의 선호도 (%)

	어떤 정부든 상관없음	때로는 비민주적 정부 선호	민주주의는 다른 종류의 정부보다 선호됨
베냉	15	9	76
보츠와나	9	7	82
부르키나파소	15	5	72
부룬디	23	3	74
카보베르데	9	6	81
가나	9	7	82
케냐	7	10	73
레소토	18	19	55
라이베리아	7	5	81
말라위	8	14	76
말리	18	19	62
모리셔스	9	5	85
모잠비크	12	11	63
나미비아	20	15	64
나이지리아	11	19	69
시에라리온	6	15	76
남아공	11	15	72
토고	13	5	77
우간다	9	10	79
탄자니아	4	10	84
잠비아	5	4	90
짐바브웨	12	8	79
전체	11	10	75

*출처: Afrobarometer Round 5(2010-2012) online data analysis. N=37,198.

을 보여준다. 대중들의 권위주의 거부가 가장 강한 국가는 모리셔스(94%), 잠비아(93%)이며, 가장 약한 국가는 모잠비크(57%)이다. 브래튼(Bratton)은 정치변화를 위한 아프리카 대중운동의 특징이 친민주주의적이기보다는 반권위주의적이었다고 지적한 바 있다(Bratton et al. 2005, 76-77). 이러한 결과는 린츠와 스테판이 제시한 기준에 적합한은 물론이고, 다이아몬드의 민주주의의 공고화를 위해서는 적어도 15% 이상의 응답자가 권위주의를 거부해야 한다는 기준에도 근접해가는 것을 볼 수 있다.

〈표 5〉 아프리카 대중의 권위주의 지배에 대한 거부 (%)

	일당 지배거부	군사 지배거부	일인 지배거부	권위주의 지배거부
베냉	86	81	85	84
보츠와나	80	89	92	87
부르키나파소	75	62	79	72
부룬디	74	82	82	79
카보베르데	86	80	86	84
가나	89	86	91	89
케냐	69	83	87	80
레소토	63	81	85	76
라이베리아	90	80	89	86
말라위	74	86	87	82
말리	77	58	80	72
모리셔스	91	96	94	94
모잠비크	56	59	57	57
나미비아	76	77	79	77
나이지리아	84	78	83	82
시에라리온	85	82	86	84
남아공	68	69	70	69
토고	81	62	75	73
우간다	83	89	92	88
탄자니아	76	79	91	82
잠비아	90	96	93	93
짐바브웨	73	79	85	79
전체	78	79	83	80

*출처: Afrobarometer Round 5 (2010-2012) online data analysis. N=37,198.

V. 아프리카 민주주의의 제도와 문화: 평가

레이파트의 기준에 의한다면 다당제나 권력공유를 위한 제도의 선택은 종족 분절화를 특징으로 하는 사회에서는 상당히 적합한 제도이다(Przeworski 1995). 아프리카의 선거제도의 선택은 다양하게 나타나지만 권력공유를 특징으로 하는 비례대표제

가 제도의 안정성에 기여한다는 것은 앞서 지적한 바 있다. 그러나 아프리카의 다당제는 비정상적인 정당연합으로 인해 현직자가 지속적으로 집권을 한다든가 혹은 실질적인 일당제로 회귀하는 민주주의의 쇠퇴의 현상을 보이고 있다. 그리고 이로 인해 2010 *Polity IV*는 아프리카에는 완전한 민주주의가 존재하지 않는다고 하였고, 많은 수의 아프리카 국가들이 민주정이 아닌 혼합제로 분류된다. 아프리카의 사례는 분절된 국가일수록 그 민주주의 수준이 저하되는 것을 볼 수 있다. 아프리카 내에서도 특히 분절된 국가로는 콩고, 카메룬, 차드, 나이지리아, 우간다, 라이베리아, 탄자니아가 있는데(Posner 2004, 875). 이들 분절된 국가의 2010 *Polity IV* 지수를 살펴보면 콩고 -4, 카메룬 -4, 차드 -2, 나이지리아 4, 우간다 -1, 라이베리아 6, 탄자니아 -1로써, 라이베리아를 제외하고, 나머지 국가들은 모두 민주주의라고 할 수 없는 혼합제이다.

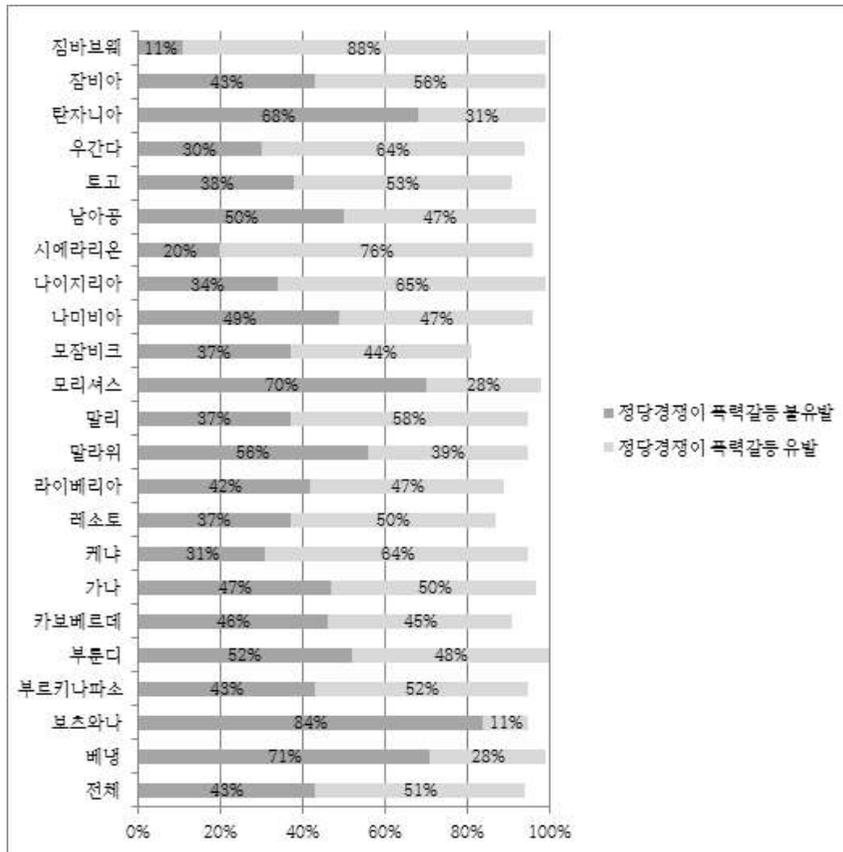
앞서 신생 민주주의 국가 중 민족적 혹은 인종적 분열이 극심한 경우라 하더라도 정치인의 선택에 따라 화합이 성공적으로 이루어지는 경우를 제시한 바 있다. 무엇보다도 개별집단의 이익을 강조하기 보다는 국가 혹은 사회 전체의 이익을 거대한 구호로 제시해야 한다는 점, 이와 유사한 맥락에서 선거제도의 순서를 결정할 때 지방선거보다는 전국선거를 우선시함으로써 전체로서의 통일된 의식을 사전적으로 조성해야한다는 점, 그리고 정당은 소수의 이익에 집착하지 않는 전국정당을 지향하고, 다중 정체성을 강조해야 한다고 지적한 바 있다(Rabushka and Shepsle 1972; Przeworski 1995, 19-33). 아프리카의 경우 민주적 전환 이후 많은 국가가 다당제와 비례대표제를 도입하면서 민주주의가 정착되는 듯이 보였다. 그러나 이후 일부는 현직자를 중심으로 한 정당연합을 이루었고, 일부는 일당제로 회귀하였다.

이는 아프리카 정치인들이 일부 세력을 중심으로 카르텔을 형성하고, 배제적인 권력공유를 형성한 결과라고 볼 수 있다. 아프리카의 권력공유는 그 형성 과정에서도 문제점이 있지만, 내용적으로는 더욱 심각하다. 이는 동등한 집단의 참여를 보장하는 것이 아니며, 모든 시민과 집단을 포함하지 않는 많은 부족과 민족이 배제되어 있는 불안정한 권력공유이다. 이러한 권력공유는 엘리트간의 협약을 통해 이루어졌는데 그 협약의 과정 또한 비민주적이고 음성적이다. 권력공유가 일부 집단을 협정에 포함시키는 대가로 광산의 채굴권 등을 보장해 주는 방식으로 협약이 진행되면서 부패와 비민주적인 협정으로 타락하였다(Spears 2013, 44-7).

그 결과는 권력공유의 악순환을 가져왔다. 선거의 불복사태를 가져오고, 이는 선거 이후의 폭력사태로 이어졌다(Cole 2013, 263). 린츠와 스테판은 정치지도자의 행태적인 관점에서 볼 때 민주주의의 공고화는 “주요 정치행위자들이 비민주적인 정권을 창출하지 말아야 하지만 무엇보다도 이를 위해 폭력을 동원해서는 안된다”고 경고한 바 있다(Linz and Stephan 1996, chap 1). 그러나 아프리카의 신생민주주의에서는

폭력과 갈등이 빈번하다. <그림 2>에 의하면 “정당경쟁이 폭력과 갈등을 유발하는가?”에 대한 질문에 대해 많은 아프리카인들이 난무하는 폭력과 갈등의 주된 원인이 정당경쟁에 있다고 응답했다. 일부 국가에서 정당경쟁이 폭력과 갈등을 유발한다는 견해가 상당히 높게 나타난다. 짐바브웨 88%, 시에라리온 76%, 케냐 64%의 응답자가 정당경쟁이 폭력과 갈등을 유발한다고 응답했다.

<그림 2> 정당경쟁과 폭력갈등 유발과의 관계에 대한 아프리카인의 인식



*출처: Afrobarometer Round 5(2010-2012) online data analysis. N=37,198.

그러나 이러한 민주적 제도로서의 한계에도 불구하고 앞서 아프리카 시민들의 민주주의에 대한 신뢰와 지지는 상당히 높은 편이다. 이는 아프리카인들의 민주주의

에 대한 태도가 아프리카내의 실질적인 민주제도의 운영과 비교해 볼 때 상대적으로 성숙되었다고 할 수 있다. 아프리카인들은 군부독재를 반대할수록 다당제를 선호하며, 민주주의가 가장 좋은 제도라는 데에 다수가 공감하고 있다. 무엇보다 권위주의에 대한 거부 비율이 상당히 높는데 이는 동아시아의 권위주의 거부보다도 상당히 높은 비율이다. 2001-2003년 동아시아 국가들의 권위주의 지배거부는 일본 54.3%, 한국 65.1%, 대만 50.5%, 몽고 37.0%로 아프리카 국가들보다도 낮게 나타난다(Chu et al. 2010, 25).

그렇다면 아프리카인들은 자신들이 살고 있는 국가의 민주주의에 대해 올바른 평가를 내리고 있지 못한 것은 아닌가? 아프리카 시민들의 자국의 민주주의에 대한 평가는 어떠한가? 민주주의의 역사가 짧은 것을 고려할 때 아프리카인들이 이해하고 있는 민주주의가 무엇인지를 규명하는 것은 중요하다. 이를 측정하기 위해 아프로바로미터 라운드 4(2008-2009)의 설문항을 분석하였다. 라운드 4에는 응답자가 체감하는 민주주의가 어떠한 것인지를 묻기 위해 알렉스(Alex), 베아트리스(Beatrice), 찰스(Charles)라는 가상의 세 인물이 사는 국가의 민주주의의 정도에 대한 설문을 진행하였다. 문항은 다음과 같다.

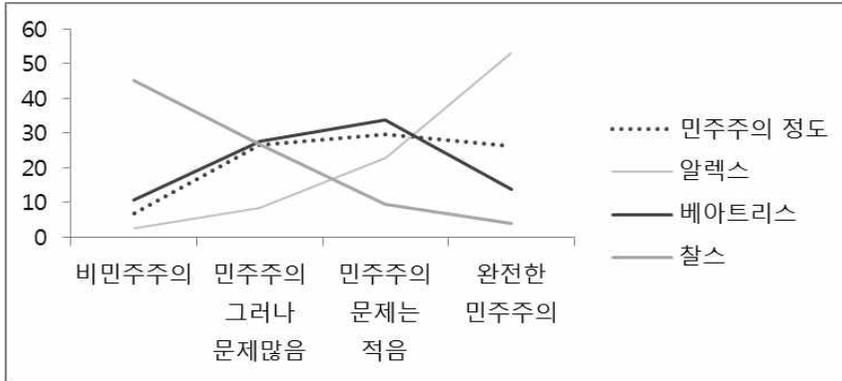
“알렉스는 다당제와 자유선거가 이루어지는 국가에서 살고 있다. 모든 사람이 정치에 대해 자기의 의견을 자유롭게 이야기할 수 있고 자신이 선택하는 정당에 투표할 수 있다. 선거는 때때로 집권당의 교체를 가져온다. 알렉스가 사는 국가의 민주주의는 어느 정도인가?”

“베아트리스는 정기적인 선거를 하는 국가에 살고 있다. 거대정당이 하나 있고 군소정당들이 많이 있다. 사람들은 자기의 견해를 자유롭게 표현하고 그들이 원하는 대로 투표한다. 그러나 여태껏 선거는 집권당의 교체를 가져오지 못했다. 베아트리스가 사는 국가의 민주주의는 어느 정도인가?”

“찰스는 정기적 선거를 치르는 국가에 살고 있다. 사람들은 자기의 견해를 표현하기를 두려워하거나 야당에 투표하는 것을 두려워한다. 야당은 약해서 선거에서 결코 이길 수 없다. 찰스가 사는 국가의 민주주의는 어느 정도인가?”

설문에 의하면 알렉스는 완전한 민주주의 국가, 베아트리스는 중간 수준의 민주주의 국가, 찰스는 형식적인 민주주의 국가에 살고 있다고 할 수 있다. 이러한 질문에 대한 아프리카인들의 응답을 분석한 결과인 <그림 3>에 의하면 대부분의 응답자들은 알렉스가 살고 있는 체제를 진정한 민주주의로 보고 있으며, 찰스가 살고 있는 체제는 사실상 민주주의가 아니라고 보고 있다. 따라서 대부분의 아프리카인들은 민주주의에 대한 올바른 이해를 가지고 있다고 평가할 수 있다.

〈그림 3〉 아프리카에서의 민주주의에 대한 서로 다른 개념



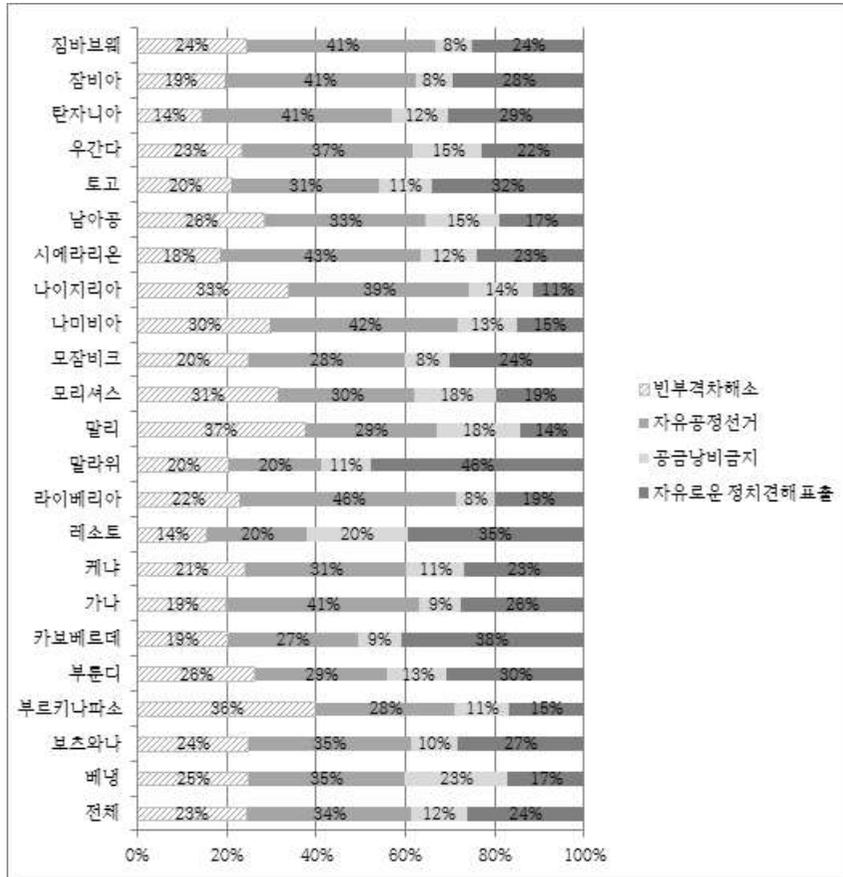
*출처: Afrobarometer Round 4 (2008-2009).

또한 동일한 사례를 활용하여 자신이 사는 국가의 민주주의를 평가했을 때 아프리카인들이 대부분 체감하는 민주주의는 베아트리스의 국가였다. 즉 자국의 민주주의에서는 정기적으로 선거가 시행되고 의사표현과 투표를 자유롭게 할 수 있으나 정권 교체는 실현되지 않는다는 것이 아프리카인들의 일반적인 생각이다. 이러한 결과는 자신들이 살고 있는 민주적 체제가 여전히 권위주의적 요소를 가지고 있다는 점을 아프리카의 시민들은 충분히 인식하고 있다는 것을 말해준다. 그렇다면 보다 구체적으로 아프리카인들이 생각하는 민주주의의 개념이란 무엇인가? 아프리카인들은 민주적 체제로부터 기대하는 것은 무엇인가? 이를 위해 아프리카인들에게 “민주주의는 무엇을 의미하는가”라는 질문을 하였다.

그 결과는 <그림 4>에서 나타나는데 응답 중 ‘자유공정선거’, ‘자유로운 정치견해 표출’, ‘빈부격차해소’, ‘정부의 공공낭비금지’, 에 대해 비교적 높은 응답을 하였다. 이 중 ‘자유공정선거’ 항목에서 상위에 속하는 국가는 라이베리아 46%, 시에라리온 43%, 나미비아 42%, 잠비아 41%, 탄자니아 41%, 가나 41% 등이다. 이어서 ‘개인의 정치적 견해를 자유롭게 표현하는 것’이라는 견해에 대해 상위에 속하는 국가는 말라위 46%, 카보베르데 38%, 토고 32% 등이며, ‘빈부격차해소’라고 응답한 비율 중 상위에 속하는 국가는 말리 37%, 부르키나파소 36%, 나이지리아 33%, 모리셔스 31% 등이다. 마지막으로 ‘정부의 공공낭비금지’에서 상위에 속하는 국가는 베냉 23%, 레소토 20%, 모리셔스 18%로 나타난다. 국가마다 편차가 존재하기 때문에 일반화하기는 어려우나 전반적으로 볼 때 아프리카인들은 민주주의가 도입이 되면 자유롭게 공정한 선거가 도입될 것이며, 자유롭게 정치적 의견을 표출할 수 있고, 정부는 빈부

격차를 해소해줄 수 있을 것이고, 공급낭비가 줄어들 것이라고 기대한다. 특히 빈부격차의 해소는 평균적으로 정치적 참여의 확대와 비슷한 정도의 비율을 차지하는데 이는 아프리카인들이 일당독재의 저조한 경제실적에 실망하여 민주주의를 열망하였다는 것을 고려해 볼 때 예측 가능한 결과이다.

〈그림 4〉 아프리카인들의 민주주의의 의미



*출처: Afrobarometer Round 5(2010-2012) online data analysis. N=37,198.

결론적으로 아프리카 신생민주주의의 제도적인 측면과 시민들의 문화적인 측면을 검토해보았을 때 중요한 발견은 제도적인 측면에서는 상당한 결함이 발견되지만 문화적 측면에서는 상대적으로 성숙한 민주시민의 모습을 볼 수 있다는 점이다. 아프리

카 시민들은 진정한 민주주의가 도입이 되면 민주시민의 정치적 기본권이 보장될 것이라고 기대하고 있다. 그러나 현 정치 상황에 대한 평가와 관련해서는 자국의 제도가 진정한 민주주의의 모습과는 거리가 있다는 것을 알고 있으며, 정당정치가 정치적 폭력으로 이어지고 있다는 것을 알고 있다. 이러한 아프리카의 민주적 제도와 시민의 문화 간의 격차는 향후 아프리카 민주주의의 제도적 발전의 가능성을 내포하고 있다. 웰젤과 클링거만은 민주적인 제도와 문화간의 격차가 발생하는 경우, 민주주의에 대한 대중적인 수요가 높아질 때 정치엘리트는 제도를 민주적인 방향으로 발전시킨다는 점을 발견했다(Welzel and Klingermann 2008). 즉, 대중의 민주주의에 대한 요구가 높아질수록 정치제도가 이에 상응하여 함께 발전해 나간다는 것이다. 이와 같은 주장에 의하면 아프리카의 신생민주주의의 제도적 결함은 높은 민주주의식으로 인해 제도적 개선으로 이어질 수 있는 개연성이 있다고 볼 수 있다.

VI. 결론

아프리카의 신생 민주주의는 정당연합으로 인해 일당체제로의 전환되거나 구독제가 선거를 통해 재등장하는 방식으로 민주주의의 후퇴를 경험하고 있다. 아프리카의 민주제도는 공정한 선거가 이루어지고 시민들이 자유롭게 투표할 수 있지만 선거가 궁극적으로는 집권 정당을 교체하지 못하는 제한적인 민주주의로 귀결되고 있다. 아프리카의 다당제를 통한 자유로운 정당경쟁은 비정상적인 권력공유로 전락했으며 선거 이후의 정당연합으로 변질되었다. 이들이 연합정권을 형성한 주된 이유는 불안정한 정치사회적 요인때문인데, 케냐를 비롯하여 많은 아프리카 신생민주주의 국가들은 종족 갈등의 정치화, 개인적 불평등, 갈등해결을 위한 제도의 결여, 권력공유에 대한 두려움 등으로 항시적인 정치사회적 갈등이 존재하고 있다(Oyugi 2006, 70-73).

그러나 모든 균열된 사회가 정치적 불안정으로 이어지는 것은 아니며 정치인의 통합을 위한 전략의 선택이 중요한 정치적 화합과 민주주의의 발전을 이끌기도 한다. 정치인은 다양한 분파간의 갈등이 만연할 때 이를 포괄할 수 있는 거시적인 정책의 제안을 통해 소수의 이익만이 대표되지 않도록 주의해야 한다(Przworski 1995, 19-33). 그러나 아프리카의 신생민주주의는 민주적인 선거제도와 다당제를 구비하고서도 정치인들의 선거에의 불복이 만연하고, 선거이후 정당간의 이합집산을 통한 연합정부를 구성함으로써 민주적 제도가 독재자에게 이용되는 결과를 가져왔다. 아프리카의 엘리트는 연합과정에서 반대세력에 대한 강제와 야당의 회유를 빈번하게

사용했고, 이러한 엘리트에 대해 사회는 당연한 것으로 받아들여온 한다.

이러한 현상을 톤메(Tonme)는 '전통'이라는 명목으로 정당화하기도 한다. "아프리카의 대다수 국가에서 시민들이 국가원수를 전통적인 주장으로 생각한다"는 것이다. 국가를 하나의 마을이 확장된 형태로 생각하기 때문에 주장이 잘못을 해도 추방하지 않으며, 추장은 사망할 때까지 유일한 주장이라고 인식된다. 따라서 아프리카의 주민들은 민주주의가 적용되어야 하지만, 그 허용되는 범위는 최소한도에 그쳐야 하고 통치자의 존재와 권력 그리고 특권을 비난해서는 안 된다는 사고가 아프리카에는 만연해 있다고 지적한다(Tonme 2009, 32). 이러한 문화적인 측면은 아프리카 시민들이 비록 높은 민주적 선호도와 권위주의에 대한 반대, 그리고 민주적 참여에 대한 올바른 태도를 가지고 있다고 하더라도 여전히 전통적인 유산의 영향에서 자유롭지 못하다는 것을 말해준다.

그럼에도 불구하고, 희망적인 것은 아프리카의 시민들의 민주의식이 상당히 높게 나타난다는 것이다. 아프리카 민주주의의 역사는 짧지만 권위주의 정부에 대한 거부감이 높으며, 민주주의 정부에 대한 지지도 높다. 과거 구체제가 높은 경제적 실적을 내었던 경험이 있는 경우, 경제적 불안정이 가세한다면 권위주의로 전복을 우려할 수 있다. 그러나 아프리카에는 동아시아와 같은 높은 경제실적을 가져왔던 '연성 권위주의(soft-authoritarianism)' 정권의 경험이 없다. 더욱이 아프리카의 민주적 전환의 중요한 원인이 국가주도 권위주의적인 경제발전전략의 실패에 있다는 점은 경제적 어려움이 체제전복으로 이어질 수 있는 가능성을 더욱 낮추어 준다. 실제로 동아시아는 민주주의에 대한 지지가 높지만 권위주의의 거부의 측면에서는 오히려 아프리카보다 더 낮은 비율을 보여준다. 따라서 아프리카 시민들의 높은 민주적 의식과 높은 권위주의의 거부는 향후 민주주의의 발전에 중요한 기여할 것으로 기대할 수 있다.

마지막으로, 본 논문은 신생 민주주의 아프리카의 다양한 국가들을 아프리카라고 하는 하나의 지역으로 묶어 민주제도의 안정성과 시민적 태도를 분석하였다. 아프리카 국가들은 여러 개의 국가로 구성되어 있고, 각기 문화적 사회적 차이가 존재하기 때문에 평균적인 결과를 아프리카 국가들 모두에게로 일반화할 수 없다. 이는 향후 아프리카 민주주의에 대한 연구는 제도적인 부분은 물론이고 시민의식의 면에서도 하위분류를 통해서 이루어져야 함을 말해준다. 이 논문은 이후 연구의 선행 작업으로서 신생 민주주의 아프리카의 민주주의에 대한 전반적인 평가의 작업으로 의의를 갖는다고 할 수 있다.

참고문헌

- 조원빈. 2012. “중족 분열구조와 선거제도가 아프리카인의 정치태도에 미치는 영향.” 2012 사단법인 국제지역학회 춘계학술대회 발표논문.
- 한양환. 2008. “후기신식민주의(Post-neocolonialism): 21세기 불어권 중부아프리카의 정치변혁 역동성 연구.” 『세계지역연구논총』. 26(1): 277-304.
- Almond, Gabriel, A and Sidney Verba. 1965. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little, Brown.
- Bates, Robert H. 2008. *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bongmba, Elias K. 2006. *The Dialectics of Transformation in Africa*. New York: Palgrave MacMillan.
- Bratton, Michael, Robert Mattes and E. Gyimah-Boadi. 2005. *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheru, Fantu. 2012. “Democracy and People’s Power in Africa: still Searching for the ‘Political Kingdom’.” *Third World Quarterly*. 33(2): 265-291.
- Chu, Yun-han, Larry Diamond, Andrew J. Nathan, and Doh Chull Shin. 2010. *How East Asians View Democracy*. New York: Columbia University Press.
- Clark, William R., Matt Golder, and Sona N. Golder eds. 2013. *Principles of Comparative Politics*. Los Angeles: Sage Publication.
- Cole, Rowland J. V. 2013. “Power-sharing, Post-electoral Contestations and the Dismemberment of the Right to Democracy in Africa.” *The International Journal of Human Rights*. 17(2): 256-274.
- Collier, Paul and Anke Heoffler. 2004. “Greed and Grievance in Civil War.” *Oxford Economic Papers*. 56: 563-595.
- Dahl, Robert. 1970. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- EIU(Economist Intelligence Unit). 2010. *Democracy Index 2010*.
- Harrison, Graham. 2002. *Issues in the Contemporary Politics of Sub-Saharan Africa: the Dynamics of Struggle and Resistance*. New York: Palgrave MacMillan.
- Hausken, Kjell and Mthuli Ncube. 2013. “Production and Conflict in Risky Elections.” *African Development Bank Group Working Paper*. no. 173.
- Inglehart, Ronald. 2003. “How Solid Is Mass Support for Democracy: and How Can We Measure It?” *Political Science and Politics*. Vol. 36 (1): 51-57.
- Lijphart, Arend. 2004. “Constitutional Design for Divided Societies.” *Journal of Democracy*. 15(2): 96-109.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and*

- Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.*
Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.*
Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Miguel, Edward. 2009. *Africa's Turn?* Cambridge: The MIT Press.
- Nohlen, Dieter, Michael Krennerich and Bernhard Thibaut. 1999. *Elections in Africa: A Data Handbook.* Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa. 2008. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*
Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Flynn, Ian and David Russell. 2005. "Introduction: New Challenges for Power Sharing." in Ian O'Flynn and David Russell(eds.). *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies.* London: Pluto Press: 1-11.
- Oyugi, Walter O. 2006. "Coalition Politics and Coalition Governments in Africa." *Journal of Contemporary African Studies.* 24(1): 53-79.
- Posner, Daniel N. 2004. "Measuring Ethnic Fragmentation in Africa." *American Journal of Political Science.* 48(4): 849-863.
- Przeworski, Adam. 1995. *Sustainable Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy.*
Princeton: Princeton University Press.
- Rabushka, Alvin and Kenneth Shepsle. 1972. *Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability.* Columbus, Ohio: Merrill.
- Reynolds, Andrew. 1999. *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa.*
Oxford: Oxford University Press.
- Shoup, Brian. 2008. *Conflict and Cooperation in Multi-ethnic States: Institutional Incentives, Myths, and Counter-balancing.* New York: Routledge.
- Southall, Roger. 2003. *Democracy in Africa: Moving Beyond a Difficult Legacy.* Cape Town: HSRC.
- Spears, Ian S. 2013. "Africa's Informal Power-Sharing and the Prospects for Peace." *Civil Wars.* 15(1): 37-53.
- Thomson, Alex. 2004. *An Introduction to African Politics.* New York: Taylor and Francis.
- Tonme, Shanda. 2009. *Fondements Culturels de l'Arriération de l'Afrique Noire.* Paris: Harmattan.
- Young, Crawford. 2009. "The Heritage of Colonialism." in John W. Harbeson and Donald Rothchild(eds.). *Africa in World Politics: Reforming Political Order.*

Boulder: Westview Press. 19-38.

Welzel, Christian and Hans-Dieter Klingemann. 2008. "Evidencing and Explaining Democratic Congruence: the Perspective of 'Substantive' Democracy." *World Values Research*. Vol 1(3): 57-90.

Abstract

Political Institutions and Citizens Perceptions of Democracy in
African New Democracies

Yangho Rhee ■ Korea University

Eunju Chi ■ Korea University

Hyeok Yong Kwon ■ Korea University

Using the African cases as empirical reference, we examine how institutions and mass values or perceptions are intertwined and how the interaction influences the stability of new democracies. Contrary to existing approaches which explain the limitation of new democracies in Africa with ethnic fractionalization, lower levels of democracy in this region can be traced to political elites' arbitral management of party system. Regardless of the results in elections, they create a huge government party through diverse power-sharing. Besides, African citizens' evaluation of their own democracies imply that they are expecting better democracy even though current democracies are defective. This paper explores the reasons behind the backlash of democratic transitions and the failure to consolidate democracy in Africa with an analytic lens of the arbitrary management of democratic institutions.

Key Words: democratic institution, attitude toward democracy, congruency, new democracies in Africa, democracy in under-developing countries.

당정거버넌스와 한국 민주주의의 발전*

임성학 ■ 서울시립대학교

〈국문요약〉

한국 민주주의는 공고화를 넘어 심화의 단계로 진입해야 한다. 이를 위해서는 정책결정에 있어 보다 많은 참여와 투명성이 보장되고, 핵심 이해관계자들의 협력을 이끌어 낼 수 있는 제도가 필요하다. 권력기관의 협력적 관계뿐만 아니라 상호 경쟁하고 견제하여 국민의 자유를 보장해야 한다. 따라서 권력 분할과 권력 공유의 원칙하에 민주적이고 효율적인 당정거버넌스를 구축하는 것은 한국 민주주의의 심화를 위해 절실히 필요하다. 대통령제 하에서는 이중정당성(dual legitimacy)에 기초한 제도 때문에 당정 거버넌스 혹은 협력체제의 구축은 필수적이다. 한국은 총선과 대선이 일치하지 않는 선거주기, 소선거구 중심의 선거제도 등으로 인해 분점정부 발생가능성도 높다. 대권과 당권이 분리된 체제가 유지되고 있기 때문에 당정간의 정책협력기구나 대화채널이 제대로 작동하지 않는다면 국정운영에 많은 어려움이 따른다.

이런 필요성에 따라 당정거버넌스의 확립은 시급하다. 그러나 당정거버넌스는 기존의 당정협조체제의 강화에 그치면 안된다. 정책의 성격에 따른 수준별 당정거버넌스가 만들어져야 하고, 권력 분할과 권력 공유의 차원의 거버넌스를 구축해야 한다. 국내 혹은 국제 이슈, 분계적 혹은 비분계적 이슈, 정부주도 혹은 시민사회 주도 이슈 등에 따라 차별화된 당정거버넌스를 구축할 수 있다. 권력 분할 차원에서 국민의 자유와 인권을 보호하고 확장하기 위해 상호견제적인 거버넌스를 구축하는 동시에 권력공유 차원에서 정책 협력 체제와 인적 교류 체제를 만들어야 한다.

*주제어: 당정관계, 입법부-행정부 관계, 거버넌스, 한국, 민주주의

I. 서론

한국 민주주의의 발전을 위해서는 정치적 주체 혹은 제도들이 효율적이고 민주적으로 운영되어야 한다. 특히 권력의 핵심인 입법부와 행정부가 상호협력 뿐만 아니라 견제와 균형을 조화를 이루어야 한다. 권력융합에 기초한 의원내각제보다는 권력분립에 기초한 대통령 하에서 상호협력이 일어나기 어렵다. 따라서 이를 위한 제도화가 필요하다. 물론 제도 이외에도 상대방을 설득하고 이해시킬 수 있는 정치적 리더십도

* 이 논문은 2013년도 서울시립대학교 교내학술연구비에 의하여 연구되었음

매우 중요하다. 상호협력 뿐만 아니라 상호견제도 필요한데 대통령의 입장에서는 의원들의 지역적이고 분배적인 어젠다를 넘어 국가적 어젠다를 중심으로 국정을 운영해야 한다는 점에서 상호견제와 조정이 필요하다. 국회 혹은 정당의 입장에서는 행정부의 권력집중에 따른 국민 자유 침해를 막고 행정적 독단과 복지부동을 감시하고 적절한 대안을 제시할 수 있어야 한다. 따라서 당정의 협력적이면서 견제적인 복합적 관계가 형성되고 제도화된다면 국정운영의 효율화와 민주주의의 발전을 같이 도모할 수 있을 것이다.

민주화 이후 한국은 과거 대통령과 국회의 수직적 관계를 탈피하고 점차 수평적 관계로 변모하고 있는 상황이라는 점에서 거버넌스 차원의 새로운 접근이 필요하다. 그 이유는 거버넌스는 기존의 관리양식을 넘어서 탈집중적, 분산적, 수평적, 협력적 관리양식을 의미하며 상호의존적인 행위자들에 의해 조직된 권위와 조직의 복합구조가 만들어 내는 제도적 다양성과 이런 자기조직적이고 상호연계된 조직들을 조정, 통합하는 것을 뜻하는 것이기 때문이다.

그러나 대통령 중심적 정치 관행과 과거 권위주의적 행정부 중심의 국정운영방식이 남아있어 보다 민주적이고 거버넌스적 당정 관계가 제도화되지 못하고 있다. 노무현 대통령 시절 당정 거버넌스를 위한 청와대 조직인 정무수석제도가 정치적 중립성을 강화한다는 명목으로 중도에 폐지되거나 혹은 명목상 역할만 했거나 지위가 격하되기도 했다. 박근혜 대통령은 외교관 출신인 박준우 정무수석 임명 논란에 대해 외교부경험이 있기 때문에 국회나 정치 일도 잘 해나갈 수 있다 생각한다¹⁾는 의견을 밝혔지만 박수석의 정무기능에 대한 평가는 정치권이나 언론계에서는 매우 부정적이었다.

한국정치 정치현실에 맞는 당정 거버넌스는 청와대의 국정운영 효율성, 정당의 국민대표성, 행정부의 민주성과 효율성을 제고하기 위해 빨리 정착되어야 한다. 이 논문에서 한국 민주주의를 위한 새로운 당정거버넌스의 모델을 제시하고자 한다. 기존의 모델을 적용하거나 다양한 모델 중 취사선택하는 것이 아니라 새로운 틀에서 한국에 맞는 당정거버넌스를 모색하고자 한다. 따라서 기존의 자료를 기초로 경험적으로 검증하거나 이론적으로 접근하기 보다는 새로운 모델을 제시하고 가능성을 진단해 보는 기초적 연구라는 점을 밝힌다. 또한 논의는 기본적으로 한국민주주의의 제도적 토대를 중심으로 진행하고자 한다. 특히 대통령제를 채택하고 있는 한국의 제도적 특성을 고려했다. 연구의 구성은 먼저 당정관계에서 거버넌스의 개념이 도입

1) 『조선일보』 “朴대통령, 박준우 정무수석 임명 논란에 “정치나 다른 일이나 사람 일은 마한가지” 2013/06/http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2013/08/08/2013080802678. 2015/01/05 검색)

되어야 하는 이유에 대해 설명하고자 한다. 기존의 당정관계가 갖고 있는 한계를 지적하고 거버넌스의 핵심 원리의 도입의 필요성을 설명할 것이다. 두 번째는 기존의 당정관계의 유형에 대해 소개하고 평가해보고자 한다. 비판적 평가를 기초로 새로운 당정관계, 즉 당정거버넌스의 모델을 제시하고자 한다. 특히 대통령제 하에서 권력분할과 권력공유의 두 가지 차원에서 당정거버넌스적 접근을 모색하고자 한다. 마지막으로 새로운 당정거버넌스가 작동하기 위해서는 어떤 노력들을 해야 하는지에 대해 결론에서 언급하고자 한다.

II. 당정 거버넌스의 개념

1. 거버넌스 개념

거버넌스(governance) 개념은 변화된 국내의 정치경제적 환경에 대한 새로운 정치운영시스템 혹은 통치체제의 등장 혹은 필요성을 강조하기 위해 발전된 개념이다. 먼저 국내외적으로 정치에 영향을 줄 수 있는 행위자가 확대되었다. 국제적으로 탈냉전으로 인해 초국가적 기구나 제도의 영향력이 높아졌고, 비국가적 행위자 즉 다국적 기업, 국제NGOs 등의 영향력도 확대되고 있다. 또한 세계화로 인해 국가적 상호의존성은 높아졌고 따라서 국제문제는 양자적 해결에서 다자적 해결을 요구하게 되었다. 국내적으로는 권위적 권력구조의 수평적 권력구조로의 변화, 시민사회의 발전에 따른 시민단체의 활성화, 분권화에 따른 시민사회와 지방정치의 역할 증대 등의 현상이 발생하게 되었고 따라서 과거 국가 중심의 위계적 통치체제가 더 이상 작동할 수 없게 되었다. 따라서 국가와 다양한 행위자들과의 보다 협력적이고 수평적인 통치방식이 대안으로 제시되었다(임성학 2010, 48).

거버넌스 개념이 등장하게 된 또 다른 이유는 사회가 점점 복잡해지면서 더 이상 정책결정과정에서 있어 과거 국가의 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다는 점이다. “그 이유로 첫째, 정책결정에 다른 공적, 혹은 사적인 행위자, 이익집단, 전문가와 시민들과의 협력이 필요하게 되었다. 이런 행위자들은 정책실행에 필수적인 중요한 자원, 즉 자금, 조직, 지식 등을 통제하고 있어 정부의 정책결정을 비토(veto), 지연, 방해할 수 있는 능력을 가지고 있기 때문이다. 둘째, 다원화하고 복잡한 사회에서는 지식과 정보를 집중화시키는 것이 불가능해져 사회문제의 해결을 위해서는 전문가와 다른 여타의 사회적 행위자와의 공조가 필요하기 때문이다(Klijn and Koppenjan

2000). 국가가 통제할 수 있었던 자원들은 점점 개인이나 단체에 의해 통제 받게 되고, 과거 국가가 다루지 못한 여러 가지 새로운 사회적 자원(성, 환경, 인종, 세대 등)의 출현 등으로 국가는 사회의 행위자들과의 공조는 필수적이다(Stehr and Ericson 2000). 셋째, 이런 현상은 정부의 분권화(decentralization)에 의해 가속화된다. 정치체제는 점점 단일하고 통합된 국가에서 분화된 정치체제로 변모하게 되고 정책결정과 집행권한은 점점 하위수준으로 위임되고 있다”(서창록 외 2006, 41).

이런 세계적 거버넌스 추세를 한국 정부도 적극적으로 수용하려는 시도가 있었다. 중앙집권적 권력을 분권화하고 다양한 시민, 시민사회가 정책과정에 참여할 수 있도록 제도화하려는 시도였다. 특히 참여정부라는 슬로건에 걸맞게 노무현 정부는 ‘민주적 거버넌스’를 통해 보다 민주적이고, 참여적이며, 수평적인 통치체제를 수립하려고 했다. 손열(2005)은 노무현정부가 “20세기적 국정운영시스템을 넘어 거버넌스를 21세기 국정운영시스템으로 삼으려 했다”고 평가하기로 했다.

이런 거버넌스의 개념과 거버넌스적 제도의 도입은 다양한 분야에서 시도되었다.²⁾ 경제학과 행정학은 국가와 시장 실패를 극복할 수 있는 대안으로 거버넌스를 주장하고 있다. 보다 효율적이고 투명한 시장과 정부를 만들 수 있는 제도나 체제에 관심을 두면서 자유 시장, 작은 정부라는 측면에서 접근한다. 행정학의 경우 작은 정부의 원칙 하에 비대화된 관료조직을 축소하고 정책결정에 시민사회의 참여를 허용하고 시장에 대한 정부의 개입을 줄이는 것을 목표로 삼고 있다. 학문 분야나 영역에 따라 다소 다른 개념의 거버넌스가 적용되고 있지만 거버넌스의 개념에는 사회의 다양한 자발적이고 자율적인 조직이 형성되고 있으며 이들은 전문성과 자원을 가지고 영향력을 확대해 나가고 있기 때문에 국가, 시장, 사회 문제를 해결하기 위해서는 이들과의 파트너십을 형성해 적극적인 참여를 유도하고 정보를 교환해 보다 효율적이고 민주적인 방안들을 제시해야 한다는 공통점이 있다.

2. 당정 거버넌스 개념과 그 필요성

이런 거버넌스 개념을 당정 관계에 적용해야 할 필요성이 있는가? 먼저 제도적인 측면에서 살펴보자. 첫째, 당정 거버넌스 혹은 협력체제의 구축은 의원내각제보다는 대통령제 하에서 더욱 중요한데, 그 이유는 대통령제 하에서는 이중정당성(dual

2) 정치학 분야에서는 선거거버넌스라는 개념도 있는데 선거의 신뢰성을 확보하기 위해 일련의 선거관련 규칙 제정, 규칙 적용, 규칙 판결을 의미하고 선거결과에 불확실성(uncertainty of democratic elections)을 담보할 수 있는 절차적 확실성(procedural certainty)을 제공하는 것을 의미한다 (Mozaffar and Schedler 2002).

legitimacy)에 기초한 제도, 즉 대선과 총선에서 대표자를 각각 뽑는 제도의 특성이 있기 때문이다. 먼저 권력융합적 의원내각제는 행정부와 입법부가 동질감을 갖고 국정을 공동 운영해 가는 측면이 강하지만 대통령제의 경우 권력분립적 원칙과 더불어 서로 다른 선거구를 갖고 있기 때문에 정책에 있어 서로 다른 견해나 지향점을 가질 수 있기 때문이다. 또한 피어슨 외의 연구(Persson, Roland and Tabellini 2000)에 따르면 의원내각제 보다 대통령제에서 분배적 갈등(distributional conflict)이 많이 발생되는데 그 이유는 의원내각제에서는 의원들은 통치연합(governing coalition)의 유지에 대한 공동 관심이 있지만 대통령제 하의 의원들은 지역구 이익을 대변해야하기 때문에 지역중심적으로 활동하여 국가전체를 고려하는 대통령과 갈등을 빚는 소지가 더 많다. 이런 현상의 발생원인은 대선과 총선에서 유권자가 서로 다른 선택을 할 수 있게 만들어진 대통령제의 제도적 속성이라고 한다. 즉 유권자는 국가적 정책에 대한 대통령의 역할을 고려해 대선에서 투표하지만 의원을 선택할 때는 보다 지역적인 문제를 고려해 선택하기 때문이다. 즉 당정의 이해관계가 복잡하고 협력해야 하는 행위자가 많아졌다는 점에서도 거버넌스적 접근은 필요하다.

둘째는 이런 이중정당성적 제도를 운영하다가 발생하는 문제점이다, 흔히 알고 있는 분점정부(divided government)의 발생이다. 분점정부는 집권당의 의원수 보다 야당의 의원수가 많아 의회의 주도권을 야당이 잡는 경우를 말한다. 한국의 경우 이런 분점정부가 더 많이 나타나고 있는데 이유는 다음과 같다. “우리 정치제도는 정치적 권력의 분산을 낳을 가능성이 높은 체제이다. 구체적으로 말하자면, 국회의원 과 대통령의 일치하지 않는 선거주기, 정당비례대표보다는 순수 소선거구에 가까운 형태를 취하고 있는 선거제도, 또한 대통령과 국회의원 선거구의 현저한 불일치를 고려할 때에 우리는 아르헨티나, 미국, 브라질의 사례 등과 함께 대통령이 국회의 다수의의식의 지지를 받을 가능성이 높지 않은 체제이다”(장훈 2002, 542). 기존 정부와 여당 대 야당의 대결구조 하에서 야당의 협력을 이끌어 내야하는 상황에 자주 접하게 되면서 새로운 당정관계의 필요성이 제기되고 있기 때문이다.

거버넌스 개념을 당정 관계에 적용해야할 필요성은 제도적인 측면 외에도 정치환경의 변화에서도 찾아볼 수 있다. 먼저 민주화와 세계화 이후 과거 대통령에 권한이 집중되고 상의하달(top-down)식의 집중형, 위계형 국정운영시스템을 탈피해서 권력 분산적, 수평적, 민주적인 국정운영시스템으로 변화를 국민들이 원하고 있다. 이른바 제왕적 대통령제는 탈냉전, 세계화, 정보화, 민주화, 분권화의 추세에 따라 통치시스템을 맞추어 감을 의미하고 이는 국가내 권력의 균형과 분산이 추진되어야 하며 시민사회의 참여도 보장해야 한다. 이런 측면에서 당정거버넌스는 과거 대통령 집중형, 위계형에서 분권형, 탈위계형의 전환을 의미한다. 이는 당정이 자율성을 토대로

수평적 관계를 유지하면서 협력하는 운영체제이다. 대통령은 더 이상 여당 혹은 의회를 통제하려는 생각을 버려야 한다. 두 번째 정치환경의 변화는 정당의 민주화와 국회의 자율성의 확대이다. 이런 변화를 국회에서의 협력적인 정치가 왜 중요한지에 대한 한 연구에서 잘 설명해 주고 있다. “대통령제에서는 의회가 내각제에서처럼 내각이 제출한 법안에 대해 단순한 찬반토론을 하는 장소가 아니라 실질적인 심의와 협상을 통해 실제로 입법을 하는, 즉 일을 하는 장소이다. 이를 위해서는 무엇보다도 의회 내 정당들뿐 아니라 의원들이 자율성을 갖고 대화와 설득을 통하여 절충하고 타협하여 합의를 도출해가는 협력정치가 일상화될 필요가 있다” (정진민 2008, 85). 이와 더불어 정당은 대의제 민주주의체제하에서 국가와 개인 혹은 시민사회를 매개하는 가장 중요한 정치기구로써 시민사회와 연계하여 이들의 이해를 적극적으로 수렴, 대변하는 기능을 해야 하며 시민사회로부터 수렴된 이해를 정부와 조정하는 기능을 담당해야 한다.

당정거버넌스의 필요성에 기초해 개념을 정립하면 다음과 같다. 대통령제 하에서 발생하는 이중정당성과 분점정부의 상황과 민주화 세계화된 상황 하에서 대통령과 국회, 정당은 각자의 자율성을 기본으로 수평적 관계를 유지하며 견제와 균형을 토대로 대화와 설득을 통하여 절충하고 타협하며 합의를 도출해가는 협력정치를 이루는 것을 당정거버넌스라고 할 수 있다.

III. 당정 거버넌스의 모델과 방향

1. 기존의 당정 거버넌스의 모델

당정거버넌스에 대한 논의는 기존에도 있었다.³⁾ 먼저 가장 전통적인 접근으로 기관 중심의 접근 시각이 있다. 입법부와 행정부라는 기관을 상정하고 이 둘 간의 관계를 법과 제도적인 측면에서 접근하는 것이다. 세 가지 다른 시각이 존재하는데 입법부 우위론, 행정부 우위론, 입법부-행정부 등위론이다. 먼저 국민의 주권을 위임 받는 입법부가 상급기관으로 하위기관인 행정부와 관료를 통제해야 한다고 생각하는 입법부 우위론이 있다. 둘째, 현대사회에서 고도의 기술성과 전문성을 갖는 행정부가 정책주도권을 갖고 있고 국민의 대표자인 동시에 행정수반으로서 대통령이 의회보다

3) 입법부-행정부 관계의 기존의 접근시각은 박재창(2008, 163-170)을 참고했다는 점을 밝힌다.

더 큰 영향력을 행사하기 때문에 행정부가 우위가 되어야 한다는 주장이 행정부 우위론이다. 마지막으로 대통령과 의회가 모두 국민으로부터 주권을 위임받았기 때문에 이중적 정당성을 공유하고 따라서 두 기관은 균형관계를 유지해야 한다는 것이 입법부-행정부 등위론이다. 이런 기관중심적 접근은 대통령제 권력구조를 기초로 만들어진 모델로 한국의 상황에 적용하기에 적당하지만, 입법부와 행정부의 관계를 너무 단순화해서 현실과 동떨어져 있다는 문제점이 있다. 특히 당정거버넌스에서 정당의 역할, 야당과 여당의 상호작용 등에 대한 분석이 제외되었다는 점에 거버넌스의 측면에서는 유용한 접근 시각이라고 할 수 없다.

이후 모델은 이런 문제점을 해결하기 위해 정당과 행정부의 관계를 중심으로 한 모델이 개발되었다. 영국, 프랑스와 독일의 행정부와 입법부의 관계를 모델화한 킹(King 1976)의 연구가 가장 대표적인 것이라 할 수 있는데, 행정부와 입법부의 상호관계를 다섯 가지 모델로 설명하고 있다. 비정당적 양식(nonparty mode), 정당내부관계양식(intraparty mode), 정당간양식(interparty mode), 반대양식(opposition mode), 교차정당 양식(cross-party mode)로 구분하고 있다. 이중 중요한 몇 가지 양식만 살펴보면 다음과 같다.⁴⁾ 비정당적 양식은 입법부와 행정부라는 두 기관을 관계를 상징하는 것으로 위의 기관중심적 양식과 비슷한 것이다. 정당간 양식은 소속 정당에 따라 대립하는 양식으로 정부와 여당 대 야당의 대결구도가 형성되고 의회는 여야가 행정부 정책에 대해 지지와 반대진영으로 나뉘어 경쟁, 대결하는 장으로 기능하게 된다. 교차정당 양식은 소속 정당보다는 의원 개개인의 개인적 혹은 지역적 동기에 따라 활동하기 때문에 이를 기초로 행정부와의 관계가 형성된다는 것이다. 킹(King) 모델의 한계는 모델 자체가 의원내각제를 기초로 설정되었다는 점이지만, 지금까지의 한국 당정거버넌스의 모습을 가장 잘 보여주고 있다는 점에서 유용하다.

민주화 이후 한국의 당정거버넌스는 정당간 양식, 즉 정부와 여당 대 야당의 여야 대립관계라는 견해가 대부분이다. 박찬표(2002, 100)는 정부제출안의 통과법안수나 통과율을 보더라도 입법부 대 행정부의 관계가 아니라 행정부+여당 대 야당의 관계라고 설명한다. 정부제출법안은 여당의 정강 혹은 정책을 실현하기 위한 것이고 의회 제출 이전에 당내 혹은 당정 간의 협의를 거친 경우가 많기 때문에 여당은 통과시키려 하고 야당은 반대나 수정의 입장을 취해 여야 대립관계가 나타난다고 주장한다. 강원택(2004, 158)도 같은 분석을 제시하고 있다. “국회활동에서 정당은 여전히 중심적 지위를 차지하고 있고, 정당민주화의 움직임에도 불구하고 현실적으로 정당기율은 대단히 강하다. 야당이 정당을 중심으로 굳게 단합되고 강한 기율을 유지하는 상황에

4) 참고로 엘지(Elgie 1997)의 연구도 킹(King)의 모델에 기초한다.

서 여당의 단합된 지지를 받을 수 없게 된다면 대통령의 입장에서 볼 때 대의회 관계는 상당한 어려움을 겪을 수밖에 없을 것이다. 다시 말해 정당이 국회활동의 중심적 기능을 하는 한 ‘입법부 대 행정부보다’ 여야 간의 관계설정이 보다 현실적인 것이 될 수밖에 없다.”

한국민주주의는 정부와 여당 대 야당의 대립관계라는 것은 부인할 수 없으나 이런 관계 양식이 정치적 상황과 의원의 개인적 동기에 따라 변하고 있는 것도 사실이다. 정부와 여당 대 야당 관계 속에서 나타나기 어려운 대표적인 사례는 여야공동발의라고 할 수 있다. 박찬표(2002, 100)는 민주화 이후의 국회의 특징으로 하나는 “권위주의 체제하의 국회와 비교할 때 독자적이고 적극적으로 입법활동을 하고 있다”는 점과 다른 특징 하나는 여야공동발의안의 증가 추세라고 주장하고 있다. “제 12대 국회까지 3·4건에 불과했던 공동발의안은 제 14대 31건, 제15대 182건 등으로 급증하였고, 그 결과 통과된 의원발의법안의 7.6%(14대), 7.85(15대)를 점하게 되었다.” 최근 연구에서도 여야공동발의법률안의 수 및 통과율이 증가하고 있다는 점을 알 수 있다 (이우영 2011, 152).

민주화와 더불어 진행된 원내정당화의 결과로 국회가 상임위 중심으로 운영되고 점차 위원회중심적 시각에 관심이 높아지고 있다. 위원회 중심 시각은 의원들이 소속 정당의 영향으로부터 완전히 독립적일 수는 없지만 정당에 종속된 것이 아니며 의원의 독자적인 이해관계를 가질 수 있기 때문에 탈정당적 행태를 보일 수 있다는 것이다. 상임위원회에서의 입법 과정을 통해 정당의 영향력을 살펴본 오혜진(2014, 175)의 연구에서 상황에 따라 정당중심적 시각과 위원회중심 시각이 다 적용될 수 있다고 주장한다. “법안을 둘러싼 정당과 의원의 중요도와 관심 정도에 따라서 정치적으로 여야 간 쟁점이 뚜렷한 경우에는 정파적 논리가 중요하다. 반면, 여야 간 갈등이 적고, 의원의 재선 동기를 충족시킬 수 있는 선거공약안의 경우에 의원은 소속정당과 상관없이 소속 상임위원회 전문성을 활용해 입법 활동을 한다.” 성폭력과 같은 사회 문제를 지속적으로 다룰 수 있는 의원들 간의 네트워크를 연구한 서인석(2014, 71)에서도 의원 개인의 가치와 생각이 타정당 의원과의 생각과 가치가 공유되고 이것이 공동발의 네트워크를 통해 지속되는 경우 탈정당적인 의원활동을 보이고 이런 네트워크는 공고화되어 지속될 수 있다고 주장한다. 국회 문방위 공동발의 법안을 분석대상으로 연구한 이현우(2011)의 연구결과도 유사하다. 상임위 내부에 정당 중심의 파당 이외에 정당을 초월하는 파당도 존재하고 있었다는 점이다. 국회에서 법안발의에 필요한 최소 인원수가 10인이라는 점을 기준으로 10인 이상 규모를 가진 파당을 살펴보니 대표적인 파당인 파당1의 경우 한나라당, 민주당의 거대 여야당 뿐만 아니라 친박연대, 자유선진당, 민주노동당 등 소수정당 소속의 의원들이 포함되어 있었다

(이현우 2011, 119). 결국 공동발의에 참여하는 의원들 간에 형성된 네트워크는 정당을 초월하는 파당으로도 발전할 수 있다는 것을 보여주고 있다

이런 새로운 형태의 한국 당정거버넌스는 한국에서만 발생하는 것은 아니다. 앤드웨그와 니징크(Andweg and Nijzink 1995)는 두 기관의 이미지를 넘어서(Beyond the Two-Body Image)라는 연구제목에서도 엿볼 수 있듯이 유럽 민주주의에서 나타나고 있는 새로운 당정관계를 설명하고 있다. 이 모델은 의회와 행정부 관계에서 가장 중요한 행위자로 정당을 인정하고 정당의 의원들이 정치적 상황과 개인의 동기에 따라 어떻게 행동하는가에 따라 입법부-행정부의 관계는 결정된다고 설명하고 있다. 그에 따르면 일반적으로 정당간 양식이 지배적이지만 이슈나 의원의 이해관계에 따라 비정당 양식이나 교차정당 양식도 나타나고 있다고 주장한다. 결국 한국의 사례나 유럽의 사례를 본다면 정치적 상황과 정당의 전략, 의원의 이해관계에 따라 입법부와 행정부의 관계도 변하는 유동적인 관계이기 때문에 단순한 모델이나 주요 행위자를 제외한 모델은 지금의 변화를 설명하기 어렵다.

2. 새로운 당정거버넌스 모델의 모색

위에서도 살펴본 것과 같이 입법부와 행정부의 관계에서 정당이 핵심적 역할을 하고 있으며, 의원 개개인의 이해관계도 중요하다는 점을 알 수 있었다. 민주정치를 효율적이고 민주적으로 운영하기 위해서는 결국 입법부와 행정부, 대통령과 정당, 대통령과 의회, 정당과 의원, 행정부와 의원 등의 다양한 관계가 거버넌스적으로 운영되어야 할 필요가 있다. 기존의 모델인 기관중심적 시각이나 정당과 행정부 중심만의 시각도 한계를 갖는다. 또한 정책의 특성에 따라 변모할 수 있는 거버넌스의 유형도 달라질 수 있는데 이에 대한 고려도 필요하다. 새로운 당정 거버넌스를 위해서 또 한 가지 중요한 점은 정당과 정부간에 효율적이고 효과적인 협력체제 뿐만 아니라 견제와 균형이 이루어져야한다는 점이다. 이런 점을 고려해 새로운 당정거버넌스의 모델을 찾아보고자 한다.

1) 정책분야별 당정거버넌스의 차별성

블론델(Blondel 1995, 131-33)은 정부와 정당(기본적으로 여당을 전제로 고안된 모델임) 관계에 대한 체계적인 분석이라는 연구에서 자율성과 상호의존이라는 두 가지 차원에서 접근하고, 이를 임명, 정책, 후원의 세 가지 수준에서 정당과 정부의 다양한 분야에서의 상호작용을 볼 수 있는 모델을 제시하고 있다. 따라서 그의 모델은

기존 모델보다는 좀 더 현실적이고 정책분야에 따른 차별적 접근을 한다는 측면에서 거버넌스적인 설명과 맞는 분석틀일 수 있다.

그의 모델을 소개하면 먼저 정부와 정당 관계를 구분 짓는 두 가지 차원을 제시하고 있다. 먼저 자율성(autonomy)의 차원에서 둘 간의 관계가 더 자율적일 수도 있으며 다소 의존적일 수도 있다고 할 수 있다. 이런 자율성과 의존성은 국가들마다 상이하고 시간에 따라도 다를 수 있다. 또한 분야에 따라서도 다를 수 있다. 일반적으로 정부는 정당으로부터 국내문제보다는 외교 분야에 있어서 더 많은 자율성을 확보하고 있다고 평가된다. 두 번째 차원은 상호의존성(interdependence)이다. 한쪽의 극단은 정당이 정부에 완전히 종속되어 있는 경우이고 다른 한쪽의 극단은 정부가 정당에 종속되어 있는 것을 의미한다. 신생국가의 경우 정당 설립의 목적이 정부를 보조하는 기능을 수행하기 위해서인 경우가 많은데 이런 사례들이 정당이 정부에 종속된 사례로 볼 수 있다. 반면에 공산당의 지배를 받는 사회주의 국가의 경우 정부가 정당에 종속되는 사례라고 할 수 있다. 물론 대부분의 국가의 당정관계는 이런 양극단 사이 어딘가에 있다고 할 수 있다.

이런 자율성과 상호의존성의 두 차원은 정당과 정부의 관계의 세 가지 수준에 의해서 판단될 수 있다. 세 가지는 수준은 다시 정당의 시각과 정부의 시각 둘로 나눌 수 있다(Blondel 1995, 130-33). 먼저 임명(appointment)의 차원이다. 정당이 정부과정에서 관여할 수 있는 첫 번째 수단으로 정당의 주요 인사들이 정부 주요 요직에 임명되는 것을 의미한다. 정부의 시각에서는 정당의 주요 보직자 인선에 정부가 선호하는 인사가 임명될 수 있도록 영향력을 행사하는 것이다. 두 번째 수준은 정책(policy)이다. 정당의 입장에서는 소속정당의 의원이 얼마나 정부에 들어가는 것도 중요하지만, 정당의 정책이 얼마나 실현되는 것도 중요하다. 정부의 입장에서는 정부 정책이 의회를 통과하기 위해 정당을 압박할 수 있는 영향력을 의미한다. 마지막으로 후원(patronage)의 수준인데 정당은 정부로부터 정당 혹은 의원의 요구에 따라 다양한 정책적 혜택을 줌으로써 후원자의 역할을 수행할 수 있다. 정부의 입장에서는 정부의 의도에 따라 행동하도록 정당과 의원을 유도하는 인센티브로 사용하기도 한다. 두 가지 차원과 세 가지 기준을 이용해 정당과 정부 관계의 차원을 도식화 그림을 소개하면 아래 <그림 1> 이다. 이 그림에 한국 정당과 정부의 관계를 표시한다면 기본적으로는 영국의 보수당(UK Conservative)나 멕시코(Mexico)와 비슷한 수준이지만, 위에서 살펴 본 것과 같이 정치적 환경이나 사안에 따라 정당이나 의원들의 자율성은 점차 높아지고 있으며 정부와의 상호의존적 모습으로 더 많이 나타나고 있다는 측면에서 프랑스정부(French Governments)나 영국 노동당(UK Labor)쪽으로 이동하고 있다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 정당과 정부 관계의 차원

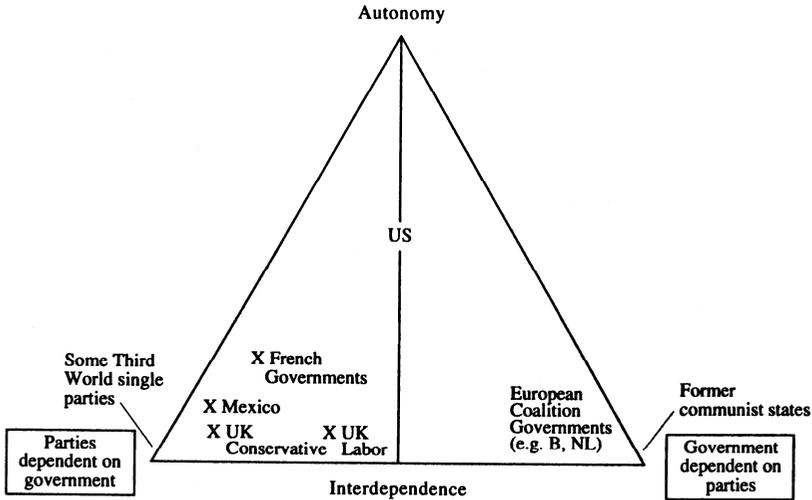


FIGURE 1.

*출처: 블론델 (Blondel 1995, 132)

블론델의 모델에서 국내정치적 이슈와 국제정치적 이슈에 따른 정부와 정당 간의 자율성의 차이가 날 수 있다고 주장하고 있다. 정부는 정당으로부터 국내적 이슈보다는 국제적 이슈에 있어서 더 많은 자율성을 확보하고 있다. 정당과 정부와의 관계 혹은 입법부와 행정부의 관계에 대한 연구에서도 정책분야별 차별적 접근이 필요하다는 점은 거버넌스 연구에서도 주장되어져 오고 있다.

기존 거버넌스의 연구 중에서도 거버넌스의 원칙을 각 분야별, 이슈별로 다르게 적용할 수 있다는 연구가 제시되고 있다. “예를 들면 외교안보 분야의 경우 다른 분야보다 시민의 참여나 정보가 제한될 수밖에 없다. 반면 사회문화 분야의 경우 새로운 이슈를 제안하거나 문제를 발견하는 역할은 시민사회, 즉 아래로부터의 거버넌스가 더욱 중요할 것이다. 상위정치 수준을 보이는 전통적 영역인 외교안보정책에서는 정책과정의 전 분야에서 정부의 역할이 강하게 작용한다. 반면 하위정치 수준을 반영하는 환경정책의 경우 의제설정, 정책결정 및 정책집행의 전 과정에서 상대적으로 다양한 행위자의 역할이 강하게 작용할 수 있다. 다양한 행위자의 역할과 협력이 높은 경우 거버넌스의 정도가 높다고 볼 수 있으며, 상위정치에서 국가역할이 주도적인 경우 거버넌스의 정도는 낮다고 할 수 있다. 탈근대 이슈인 교육정책은 의제설정, 정책결정과 정책집행에서 다양한 행위자의 역할이 두드러질 것이며, 근대이슈인 안

보정책에서는 국가역할이 주도적일 수 있다.”⁵⁾

〈표 1〉 정책수준과 정책과정에 따른 거버넌스의 정도

정책수준	정책의 예	의제설정	정책결정	정책집행
거시수준 (상위수준)	외교안보정책	보통	매우 낮음	보통
중간수준	복지정책	보통	낮음	보통
미시수준 (하위수준)	환경정책	높음	보통	높음

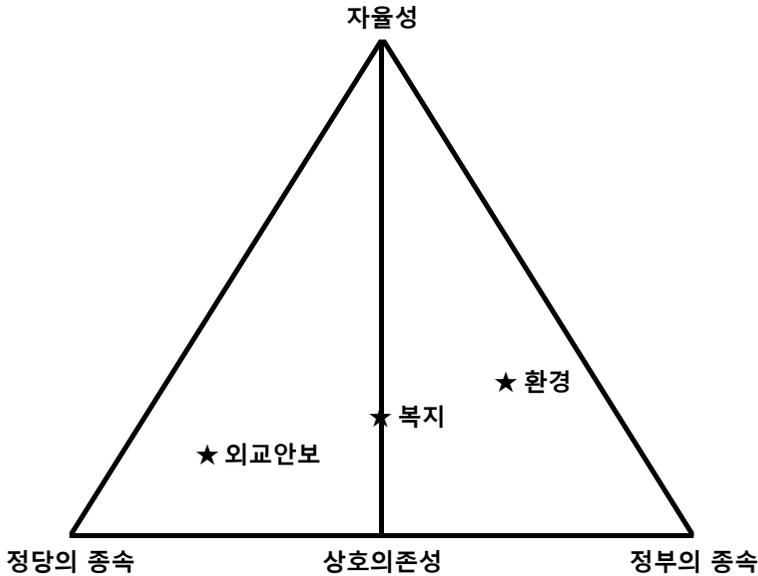
*출처: 그란데와 폴리(Grande and Pauly 2005, 292)의 표를 재편집함

이와 같이 정책적 성격에 따른 차별적인 접근이 필요하다는 것은 미국 사례에 대한 경험적 연구에서도 밝혀졌다. 미국에서 입법부와 행정부의 갈등을 연구한 피터슨과 그린(Peterson and Greene 1994)의 연구에 따르면 일반적으로 외교이슈는 국내이슈보다 두 기관 사이의 갈등이 적는데 그 이유는 외교이슈는 국가 전체를 대상으로 일러나는 것이고 따라서 덜 분배적(distributive)인 성격을 가지기 때문이다. 그러나 국가적 어젠다 이슈와 분배적 이슈가 중첩되어 있는 경우 가장 갈등이 심한 것으로 조사되었다. 예를 들면 미하원 군사위원회나 금융위원회에서의 갈등이 가장 심한 것으로 나타났다.

위의 블론데(Blondel)의 모델과 정책에 따른 거버넌스의 차별적 접근을 기초로 당정거버넌스를 예상해 보면 아래 <그림 2>와 같다. 즉 외교안보와 관련된 정책의 경우 정부에 대한 정당의 종속성의 높지만, 자율성은 낮은 거버넌스 유형이다. 반면 환경문제와 같은 하위정치적 이슈의 경우 정당의 자율성은 높아지고 정부의 정당에 대한 의존도도 높아진다. 정책에 따라 당정관계의 자율성과 상호의존성을 상정하고 이에 따라 협력과 견제가 이루어진다면 더 효율적이고 민주적인 당정거버넌스가 형성될 수 있을 것이다.

5) 정책 분야별에 따른 거버넌스의 차별적 접근이 필요하다는 내용은 임성학(2010, 53)에서 가져온 것임을 밝힌다.

〈그림 2〉 정책, 자율성, 상호의존성에 기초한 당정거버넌스 모델



2) 당정거버넌스의 견제와 균형⁶⁾

견제와 균형의 원리를 살펴보기 위해서는 최초로 대통령제를 채택한 미국의 사례가 기본이 될 것이다. 미국의 대통령제는 행정부와 의회 간의 권력의 분할, 그리고 이들 두 기관의 견제와 균형을 기초로 고안된 정치제도라는 점은 많은 사람들이 알고 있다. 이런 견제와 균형의 원리는 상원과 하원, 연방과 주 등으로 확대되어 나타나고 있다. 그러나 견제와 균형이 권력을 분할하는 것만을 의미하는 것이 아니라 입법, 행정, 사법부는 각자의 권력을 공유한다는 원리로 확대 해석되었고 결국 대통령과 의회와의 상호협조는 국정운영의 성공에 필수적 조건으로 자리잡는다. 견제와 균형의 원리 속에 권력 공유라는 개념이 포함된다는 점은 잘 알려져 있지 않다. 이런 원리에 따라 정부형태를 막론하고 행정부와 의회와의 지속적인 접촉을 통해 긴밀한 협조를 얻어내야 한다. 물론 입법부와 행정부가 상호 독립적인 대통령제 하에서는 의원내각제보다 상호 접촉이 적지만 다양한 경로를 통해 입법이나 공무원 임명, 기타

6) 관료 통제와 인적 교류를 통한 당정 거버넌스의 확립 부분은 2014년 선거학회의 연구용역 『관료제의 정치적 통제와 관한 연구』에서 저자가 작성한 “당, 청, 정 간의 협력 체제 구축을 통한 국정효율화 방안”의 내용의 일부분인 것을 밝힌다.

긴밀한 협조를 요하는 문제들에 대해 의회와 적극적으로 대화를 시도하였다(강승식 2005, 44, 86). <그림 1>에서 보면 미국은 당정의 관계가 어떤 국가보다도 균형적 상호존성이 높은 나라로 나타나 있다. 또한 기관별 자율성도 다른 국가에 비해 높다. 결국 대통령 하에서 당정거버넌스는 권력의 분할에 따른 견제와 균형의 원칙과 권력의 공유에 따른 조정과 협력이 동시에 이루어져야 한다.

견제와 균형의 원칙은 기본적으로 국가권력을 분할하여 상호견제하게 함으로써 국가권력의 집중을 막아 시민의 자유와 권리의 보장에 초점이 맞추어져 있다. 하지만 절대적인 권력분할은 정부의 효율성을 낮추고 결국 국민의 자유를 침해하게 된다는 원리로 권력공유의 개념으로 확대하였고 이를 기초로 대통령과 입법부가 상호협조해야 한다는 견해가 생겨났다(강승식 2005). 따라서 당정거버넌스는 국가권력의 집중을 막아 시민의 자유와 권리를 보호하는 것과 국정운영의 효율성을 위해 당정의 협력관계를 제도화하는 것을 의미한다고 할 수 있다.

(1) 권력분할 차원의 당정거버넌스

먼저 권력분할의 측면에서 견제와 균형의 당정거버넌스에 대해 논의해보자. 대통령과 행정부는 정책적 효율성과 효과성을 더 중시하거나 대통령의 공약을 실행하는 과정에서 무리한 집행을 하여 국민의 자유나 재산권을 침해할 수도 있다. 이런 상황에서는 기존의 정부와 여당 대 야당이라는 정당간 양식이 우세하다면 국민의 자유와 권리가 침해받을 가능성은 높아질 것이다. 따라서 이런 분야에 대해서는 입법부 대 행정부의 비정당양식으로 전환하여 대통령이나 행정부의 권력집중을 막아야 한다.

권력분할의 원리에 따른 상호견제를 위한 당정거버넌스에 대해 논의해보자. 현대 국가에서 행정서비스 요구가 빠르게 증가하면서 행정조직도 계속 확대되었다. 거대화된 행정조직과 관료들은 점차 기관의 본연의 기능과 역할보다는 기관 자체의 확대와 존속에 더 많은 관심을 가지게 되는 속성이 있다 (Selznick 1957). 또한 외부적으로 사회단체 혹은 이익집단과 연계를 맺으면서 본연의 목적과 기능 보다는 스스로의 이익 추구에 더 관심을 두면서 정치의 민주적 통제로부터 벗어나려는 경향을 보인다 (Eisenstadt 1956). 결국 입법부는 이런 관료제화를 막기 위해 행정부를 감시하고 행정부의 정책 집행을 사후 평가, 검토해야 한다. 따라서 입법부의 행정부 감시 기능은 정부와 여당 대 야당이기에 보다는 입법부 대 행정부의 당정거버넌스가 형성되어야 한다.

대통령의 입장에서도 관료통제의 필요성은 존재한다. 대통령의 레임덕으로 인한 관료의 복지부동, 관료들의 유착관계인 소위 관피아 문제, 기관이기주의 등 국정운영

을 위해서는 행정부의 이런 행태를 견제해야 한다. 이런 과정에서 당청 협력 거버넌스가 성립될 수도 있다. 미국 대통령의 정치적 인선은 정책적 전문성 혹은 대통령에 대한 지지에 대한 보상 보다는 대통령의 공약을 잘 집행할 수 있는 능력을 가진 인재를 우선시한다 (Wood and Waterman 1991). 그 이유로는 대통령 공약을 실천하기 위해서는 관료조직의 경직성과 무사안일을 극복할 수 있어야하기 때문이다. 한국의 경우에도 대통령이 관료집단에 대한 통제를 위해 ‘매개인사’의 활용해야 한다는 주장이 있다. 매개인사란 “해당 부처에 대한 통제력을 유지하면서도 대통령의 정책 의지 실현에 기여할 수 있는 인사”로 집권여당이나 세력의 폭 넓은 인재 풀은 매개인사로 활용할 수 있고 정책 일관성 유지를 통한 관료통제에 매우 유용하다 (임기홍 2014). 양재진(2013)은 관료제의 정치적 통제 방법으로 대통령의 예산과 인사권 강화, 충성에 기초한 인사, 당정협회의 활용, 경쟁과 성과에 기초한 신공공관리적 행정 등이 정치적 통제 방식으로 사용되었다고 주장한다. 따라서 충성도가 높고 정당에 영향력을 행사할 수 있는 정당의 인재 등용과 당정의 협력적 관계는 관료에 대한 정치적 통제를 위해 필요한 당정거버넌스라고 할 수 있다.

(2) 권력공유 차원의 당정거버넌스

권력공유의 차원에서의 당정거버넌스를 논의해 보자. 청와대, 국회, 각 행정부처들은 원하는 정책을 제도화하기 위해서는 적극적인 대화와 긴밀한 협의를 통해 협조를 만들어내어 입법화하고 정책의 정당성을 높여야 한다. 따라서 정책적 협력관계가 당정, 특히 여당과 정부 간에 형성된다면 대통령과 행정부의 입장에서 보면 정부제출한 법률안의 국회에서 무난히 통과될 가능성이 높으며 의회 통과는 정당과 국민의 지지를 위임받았다는 것을 의미할 수 있기 때문에 정책정당성을 높여줄 수 있다. 정당성이 확보되면 정책을 집행하기도 수월해 진다. 정당, 특히 여당의 입장에서는 정책형성과정에 참여할 수 있어 민주적 책임성을 제고할 수 있으며 행정부의 전문성은 정당의 정책기능을 보강하는데도 도움이 된다. 특히 대통령이 여당총재를 겸임하여 대권과 당권이 분리되지 않았던 때보다 최근 대권과 당권이 분리된 체제 상황 속에서는 당정의 협력은 더욱 필요하다. 따라서 대권당권분리형에서는 당정협조에 있어 대통령이 적극적인 노력이 필요하다 (최항순 2008).

정책협력을 위한 당정거버넌스는 두 가지 차원에서 논의할 수 있다. 당정협회의 제도화 그리고 인적교류를 통한 거버넌스 강화이다. 먼저 당정협회의 제도화는 청와대의 정무기능강화와 당정청 협의의 활성화이다. 청와대의 정무기능은 국회의와의 대화를 통해 행정부의 정책 방향을 설명하고 국회의 협조를 얻는 것을 의미한다. 그러나

실질적으로 정무기능이 제대로 작동한 적은 많지 않다. 그 이유는 청와대가 정부의 기능보다는 일방적인 국정홍보나 협조를 요구하는 모습을 보이거나 국회를 무시하고 국민과의 직접적인 대화를 통해 정책을 밀어붙이고 있어 입법부와의 대결구조를 만들기도 했다(윤종빈 2010). 따라서 청와대의 정무기능을 강화하고 국회와의 협력관계를 확립하는 당정거버넌스를 만들어가야 한다.

둘째는 당정협의를 활성화이다, 청와대나 행정부는 정책 결정과 집행을 안정적인 운영을 위해서는 국회, 특히 여당과의 협력이 필요하다는 인식을 가져야 한다. 물론 정책적 효율성과 효과성을 우선시하다보면 여당, 국회와의 협의과정으로 원안대로 정책이 실시되지 않을 수도 있다. 그러나 민주화 이후에 정책결정과 집행은 민주성을 고려하지 않을 수 없다. 국민의 여론을 집약하고 표출하는 것이 대표적인 기능인 정당은 정책의 민주성을 담보하고 정당성을 줄 수 있다는 점에서 중요하다. 따라서 여당과 청와대, 행정부의 당정청 협의 기구는 제도화될 필요가 있다. 다양한 차원에서 당정거버넌스에 대한 논의는 정진민의 다음 연구에서 볼 수 있다. “집권당과 대통령 간의 정책조율을 위하여 당청협조기구는 대통령과 집권당의 대표, 원내대표 등 지도부 간의 당청회의뿐 아니라 집권당의 정책위의장 등 정책 관계자들과 내각의 국무위원들이 당청 지도부와 함께 참여하는 확대된 당청회의를 운영하는 업무를 수행할 수도 있을 것이다. 이러한 연석회의를 통하여 대통령이 원하는 입법의제에 대한 협력을 요청할 수 있고 집권당의 의견을 청취하고 이를 수렴할 수 있을 것이며, 해당 사안을 다루고 있는 행정부처와 집권당 간의 정책조율도 이루어질 수 있을 것이다. 또한 청와대 당청협조기구와 집권당 정책위원회에 의해 공동 운영되는 정책협조회의 및 간담회를 수시로 개최하여 보다 실무적인 정책 조율 작업이 행해질 수도 있을 것이다” (정진민 2008, 86).

당정협력을 통해 당정거버넌스를 확립할 수 있는 또 하나의 방안은 인적 교류라고 할 수 있다. 고도의 전문성과 정보 및 인적 자원을 가지고 있는 행정부와의 정책협력은 정당의 정책기능 보강에 도움이 된다. 정당도 정책적 자율성을 확보해야 행정부와 대등한 관계에서 정책 경쟁을 할 수도 있고 정책적 대안도 제시할 수 있다. 정당의 정책 기능 강화를 위해 정당 정책연구소를 국고로 지원하고 있으나 장기적인 정강수립이나 현실적 정책을 산출하기 보다는 정당의 선거용 부속 기관의 역할에 머물고 있다.

정당의 정책적 기능을 높이고 행정부와 협력할 수 있는 방안으로 당정 인적 교류가 있을 수 있다. 고도의 전문성을 가진 관료를 정당 연구소에 충원하여 정책 생산의 중추적 역할을 하게 하는 것을 대안으로 제시할 수 있다. 정책 혹은 공약의 핵심이 대통령(후보)와 그 측근이 아니라 정당과 정당의 정책생산그룹이 된다면 정책적 일관

성과 지속성이 담보되어 보다 안정적 국정운영이 가능할 것이다. 또한 기존 관료제의 복지부동과 관피아 문제도 관료를 공적 영역, 즉 정책 생산 영역으로 흡수하게 된다면 많이 해소될 것으로 예상된다. 이를 위해 정당의 정책연구소의 인적, 물질 지원이 파격적으로 이루어져야 하며 싱크탱크 등도 활용하는 것이 필요하다. 위의 당정거버넌스의 권력분할과 권력균형을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 당정거버넌스의 견제와 균형

		행정부	입법부
		대통령 행정기관	여당
권력분할	국민의 자유와 권리	행정적 효율성과 효과성 추구	민주성 담보 입법부 vs 행정부(비정당 유형)
	상호 견제	국가적 어젠다 추진을 위해 지역이기주의 견제	관료 통제
권력공유	정책협력	정책 국회통과를 위한 협력	정당 강령 정책화 협력 행정부의 전문성 지원
	인적 교류	정당 출신의 행정부 진입	정부인사와 정당의 인적 교류

IV. 결론

한국 민주주의는 공고화를 넘어 심화의 단계로 진입해야 한다. 이를 위해서는 정책 결정에 있어 보다 많은 참여와 투명성이 보장되고, 핵심 이해관계자들의 협력을 이끌어 낼 수 있는 제도가 필요하다. 권력기관의 협력적 관계뿐만 아니라 상호 경쟁하고 견제하여 국민의 자유를 보장해야 한다. 따라서 권력 분할과 권력 공유의 원칙하에 민주적이고 효율적인 당정거버넌스를 구축하는 것은 한국 민주주의의 심화를 위해 절실히 필요하다.

한국의 특수한 정치적, 제도적 상황로 인해 당정거버넌스는 더욱 필요하다. 민주화 이후 한국은 과거 대통령과 국회의 수직적 관계를 탈피하고 점차 수평적 관계로 변모하고 있는 상황이라는 점이다. 둘째는 대통령제 하에서는 이중정당성(dual legitimacy)에 기초한 제도, 즉 대선과 총선에서 대표자를 각각 뽑는 제도의 특성이 있기 때문에 의원내각제보다는 대통령제 하에서 당정 거버넌스 혹은 협력체제의 구축은 필수적이다. 또한 이중정당성적 제도를 운영하다가 발생하는 문제점인 분점 정부(divided government)이다. 한국은 총선과 대선이 일치하지 않는 선거주기,

소선거제 중심의 선거제도 등으로 인해 분점정부 발생가능성이 높다. 따라서 기존 정부와 여당 대 야당의 대결구조 하에서 야당의 협력을 이끌어 내야하는 상황에 자주 접하게 되면서 새로운 당정관계의 필요성이 된다.⁷⁾ 마지막으로 과거 대통령이 여당 총재를 겸임한 당권과 대권이 통합된 것과는 다르게 최근에는 대권과 당권이 분리된 체제가 유지되고 있다는 점이다. 당정간의 정책협력기구나 대화채널이 제대로 작동하지 않는다면 국정운영에 많은 어려움이 따른다.

이런 필요성에 따라 당정거버넌스의 확립은 시급하다. 그러나 당정거버넌스는 기존의 당정협조체제의 강화에 그치면 안된다. 정책의 성격에 따른 수준별 당정거버넌스가 만들어져야 하고, 권력 분할과 권력 공유의 차원의 거버넌스를 구축해야 한다. 국내 혹은 국제 이슈, 분제적 혹은 비분배적 이슈, 정부주도 혹은 시민사회 주도 이슈 등에 따라 차별화된 당정거버넌스를 구축할 수 있다. 권력 분할 차원에서 국민의 자유와 인권을 보호하고 확장하기 위해 상호견제적인 거버넌스를 구축하는 동시에 권력공유 차원에서 정책 협력 체제와 인적 교류 체제를 만들어야 한다. 이 논문에서는 자세히 다루지 않았지만 정부 정책의 성공적 집행을 위해서는 야당에 대한 정책설명과 설득작업이 필요하다.

대통령제 하에서 이런 당정거버넌스 확립을 위해 가장 중요한 사람은 대통령이라고 할 수 있다. 미국 사례 연구를 통해 효과적인 국정운영에 있어서 분점정부, 의회의 양극화 등의 외적 조건보다는 대통령이 새로운 정치환경에 적응하고 의회를 설득하여 원만한 협조관계를 만들어 낼 수 있는가가 중요하다는 점이 밝혀졌다. 대통령이 직접 정당 및 의회지도자를 만나 협조를 구하며 의원 설득과 국회의 여러 활동단체와의 접촉을 적극적으로 하고 제도화하는 것이 필요하다.

7) 분점정부하에서 당정과의 관계, 특히 야당과의 협력적 관계 정립에 대한 논의는 이 논문에서 논의 복잡성을 피하기 위해 제외하였다.

참고문헌

강승식. 2005. 『미국에서의 권력분립원리』. 한국학술정부(주): 파주.

강원택. 2004. "국회의 변형능력 제고와 의원 자율성 확대." 박찬욱, 김병국, 장훈 편 『국회의 성공조건: 윤리와 정책』. 서울: 동아시아연구원.

박재창. 2008. "한국의 입법부와 행정부 관계 : 60년의 회고와 전망." 한국행정학회 비정기 학술발표논문집. 161-201.

박찬표. 2002. 『한국의회정치와 민주주의』. 서울: 으뜸.

서인석, 윤병섭, 조일형. 2014. "국회입법과정에서 공동발의 네트워크의 구조와 존속." 『한국행정연구』. 23: 65-90.

서창록, 임성학, 전재성. 2006. "한반도 평화, 번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀." 황병덕 외 편. 『한반도 평화, 번영의 거버넌스의 실태조사(상)』. 서울: 통일연구원.

손열. 2005. "노무현 정부 1기의 거버넌스 평가: 정보사회의 국정운영." 미래전략연구원 이슈와 대안 (<http://www.kifs.org/contents/sub3/issue.php?method=info&slId=1711>:검색일: 2009/5/13).

양재진. 2003. "정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구: 국민의 정부를 중심으로." 『한국행정학보』. 37: 263-88.

오혜진. 2014. "법안에 따른 정당과 상임위원회의 입법 영향력." 『한국정당학회보』. 13: 155-80.

윤종빈. 2010. "정부조직의 구조와 운영 : 정치학적 접근." 『한국조직학회보』. 7: 23-45.

이우영. 2011. "입법과정과 입법의 민주적 정당성." 『서울대학교 법학』. 52: 125-68.

이현우. 2011. "국회 상임위원회의 법안 공동발의 연결망 분석." 『방송통신연구』. 99-131.

임기홍. 2014. "관료집단에 대한 통제력이 정책결정과정에서 미치는 영향: 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책 비교." 『동아연구』. 66: 311-55.

임성학. 2010. "한국적 굿거버넌스(Good Governance)의 모색:정책분석을 중심으로." 『동서연구』. 22: 47-76.

장훈. 2002. "대통령과 국회/정당." 박세일 외 편. 『대통령의 성공조건 I : 역할, 권한, 책임』. 서울: 나남출판.

정진민. 2008. "생산적 국회운영을 위한 대통령-국회 관계와 정당." 『한국정당학회보』. 7: 77-102.

최항순. 2008. "집권체제 내에서의 협력관계: 대통령과 여당 간 -한국 역대정권에서의 영향요인 분석을 중심으로." 『한국공공관리학보』. 22: 183-204.

Andeweg, Rudy B, and Lia Nijzink. 1995. "Beyond the Two-Body Image: Relations between Ministers and Mps." in Herbert Doring(ed). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim: University of Mannheim.

- Andeweg, Rudy B. 1992. "Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns." *Legislative Studies Quarterly*. 17: 161-82.
- Blondel, Jean. (1995). "Toward a Systematic Analysis of Government-Party Relationships." *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. 16(2): 127-143.
- Eisenstadt, S. N. 1959. "Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization." *Administrative Science Quarterly*. 4: 302-20.
- Elgie, Robert. 1997. "Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regimes." *Political Studies*. 45: 217-31.
- Grande, Edgar, and Louis W. Pauly. 2005. "Complex Sovereignty and the Emergence of Transnational Authority." in Edgar Grande and Louis W. Pauly(eds). *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*. Toronto: University of Toronto Press.
- King, Anthony. 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany." *Legislative Studies Quarterly*. 1: 11-36.
- Klijn, E. H. , and J. F. M Koppenjan. 2000. "Politicians and Interactive Decision Making: Institutional Spoilsports or Playmakers." *Public Administration*. 78: 365-87.
- Persson, Torsten, Gerard Roland, and Guido Tabellini. 2000. "Comparative Politics and Public Finance." *The Journal of Political Economy*. 108: 1121-61.
- Peterson, Paul E., and Jay P. Greene. 1994. "Why Executive-Legislative Conflict in the United States Is Dwindling." *British Journal of Political Science* 24: 33-55.
- Shugart, Matthew Soberg. 1998. "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices." *British Journal of Political Science* 28: 1-29.
- Stehr, Nico, and Richard V. Ericson. 2000. "The Ungovernability of Modern Societies: States, Democracies, Markets, Participation, and Citizens." in R. Ericson and N. Stehr.(eds). *Governing Modern Societies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Wood, B. Dan, and Richard W. Waterman. 1991. "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy." *The American Political Science Review* 85: 801-28.

Abstract

Party-Government Governance and the Future of the Korean Democracy

Lim Sunghack ■ University of Seoul

The effective and democratic governance between political party and government is necessary for deepening the Korean democracy. The transition from vertical, authoritative political system to horizontal, participatory, transparent system forces this relationship to be transformed. In order to establish more effective democratic party-government relationship we need to develop a new type of governance. This governance should be different depending on issues. For example, whether it is domestic or international, distributive or non-distributive, and so on is important. In addition principle of separation of power as well as power sharing between the executive and legislative deserves much consideration.

Key Words: governance, legislative-executive relationship, Korea, democracy

국제개발협력 레짐과 원조: 한국의 수원경험을 중심으로

김지영 ■ 송실대학교

〈국문요약〉

본 연구에서는 국제개발협력 레짐과 원조의 관계에 초점을 맞추어 이승만 시기를 중심으로 대 한국 원조의 특징을 분석해 보고자 한다. 특히 이 논문은 한국 사례를 통해 원조 효과성, 즉 원조 성과를 분석하는데 있어 원조 관리 및 집행 방식이 주요한 제도적·환경적 요소임을 밝힘으로서 국제개발협력 분야의 주요 주제인 '왜 원조는 대부분 실패하는가?'라는 질문에 대해 이론적·경험적 시사점을 제공하고자 한다. 또한 한국 원조의 특징을 설명하는데 있어 당시의 국제개발협력 레짐이 주요한 제도적 변수였음을 보여줌으로서 원조 효과성 논의에 있어 역사적·제도적 접근방식의 중요성을 강조하며 수원국의 지속적인 개발에 보다 효과적인 원조 개입 방식에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

*주제어: 국제개발협력 레짐, 국제개발협력 변천사, 원조, 한국, 대 한국 원조

I. 서론

한국에 대한 국제사회의 원조는 한국이 1945년 일제로부터 독립을 이룩한 이후 본격적으로 시작되었다. 이후 한국은 수십 년에 걸쳐 대규모의 원조를 지원받았으며 특히 대한민국의 최초 정권인 이승만 정권 시기(1948-1960) 한국은 주요 수원국이자 원조 의존국으로서 미국으로부터 대규모의 원조를 지원받았다. 이후 한국은 비약적인 경제발전을 달성했으며 1995년 마침내 세계은행(World Bank, WB)의 원조 수원국 리스트에서 제외됨으로서 몇 안 되는 원조 성공 사례의 하나로 꼽히고 있다. 또한 2010년에는 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 산하 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 가입함으로써 장기간 수원 경험을 가진 국가 중에서는 유일하게 주요 공여

* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A3A2033961).

국들의 정책 기구인 DAC의 회원국이 되었다. 이와 같이 원조 의존국에서 주요 공여국으로 받돋움하고 있는 한국의 경험, 특히 원조를 지원 받던 시기에 대한 연구는 국제개발협력 분야에 있어 주요한 정책적·이론적 시사점을 갖고 있다고 할 수 있겠다. 본 연구에서는 국제개발협력 레짐과 원조의 관계에 초점을 맞추어 이승만 시기를 중심으로 대 한국 원조의 특징을 분석해 보고자 한다.

제 2차 대전 이래 국제사회는 많은 빈곤국을 대상으로 원조 활동을 지속해 왔으며, 원조와 수원국 경제 발전 간의 상관관계를 밝히기 위한 다양한 연구들이 이루어져 왔다. 그러나 여전히 이 두 변수의 상관관계를 밝히는 작업은 매우 어려운 과제임이 분명해 보인다. 이는 한 국가의 성공적 경제 개발, 그리고 원조의 성공적 사용에 영향을 미치는 변수가 매우 다양하기 때문이다. 한국의 경우도 식민지 유산, 유교 문화, 유리한 국제정치 및 경제 상황, 효율적인 정부와 관료, 한국 기업의 역할, 정치 리더십 등 많은 요소들이 경제 발전과 원조의 성공적 관리에 영향을 미쳤다. 특히 정부의 효율적, 주체적 원조 사용은 한국에서 원조가 비교적 성공적으로 국가 건설 및 경제 발전에 기여할 수 있었던 주요한 요인이었다(Kim 2011).

본 연구에서는 이렇게 원조의 성패는 여러 대내외 변수들 간의 복합적 상호작용의 결과물이라는 가정 하에 특정 수원국에 대한 원조 방식(전략과 집행)이 원조 효과성에 어떠한 영향을 미치는지를 한국 사례를 통해 심층적으로 살펴보고자 한다. 특히 본 연구에서 저자는 한국 원조의 성공을 설명하는 제도적 요소로서 당시 국제개발협력 레짐의 특징을 강조한다. 다시 말하자면 원조의 특징만을 갖고 한 국가의 개발 성패를 설명하는 데는 분명히 한계가 있다. 따라서 본 논문에서 저자는 대 한국 원조의 특징이 한국의 비교적 성공적 원조 운용에 기여한 유일한 또는 가장 중요한 요소였다고 주장하지는 않는다. 단지 이 논문은 한국 사례를 통해 원조 효과성, 즉 원조 성패를 분석하는데 있어 원조 관리 및 집행 방식이 주요한 제도적·환경적 요소임을 밝힘으로서 국제개발협력 분야의 주요 주제인 ‘왜 원조는 대부분의 경우 실패하는가?’라는 질문에 대해 이론적·경험적 시사점을 제공하고자 한다. 또한 한국 원조의 특징을 설명하는데 있어 당시의 국제개발협력 레짐이 주요한 제도적 변수였음을 보여줌으로서 원조 효과성 논의에 있어 역사적·제도적 접근방식의 중요성을 강조하며 수원국의 지속적인 개발에 보다 효과적인 원조 개입 방식에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

II. 국제개발협력 변천사 논의

국제개발협력에 대한 광범위한 정의는 “선진국과 개발도상국 간, 개발도상국 상호 간, 개발도상국 내에서 발생하고 있는 개발격차를 줄이고 개발도상국의 빈곤을 해소하며 세계인권선언이 주창하고 있는 천부적 인권을 개발도상국 사람들이 누릴 수 있도록 하기 위한 국제사회의 구체적 노력과 행위”이다(조한덕 2012, 98). 특히 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)¹⁾는 개발도상국의 개발을 목적으로 사용되는 개발재원 중 민간자금을 제외하고 가장 큰 규모의 개발재원이며, 이 중 대부분은 OECD DAC 국가로부터 제공된다.²⁾ 일반적으로 엄격한 의미에서의 국제개발협력은 ODA를 지칭한다. 제 2차 대전이후 국제사회는 개발도상국에 대한 원조를 지속적으로 실행해 왔으며 <그림 1>이 보여주는 바와 같이, 원조의 양도 증가해왔다. 그러나 시기별로 ODA 규모는 상당한 변동을 겪었으며 특히 1990년대에 접어들면서 전체 ODA 양은 지속적으로 축소되었고, 이러한 현상은 2000년대 초까지 계속되었다 (<그림 1> 참조).

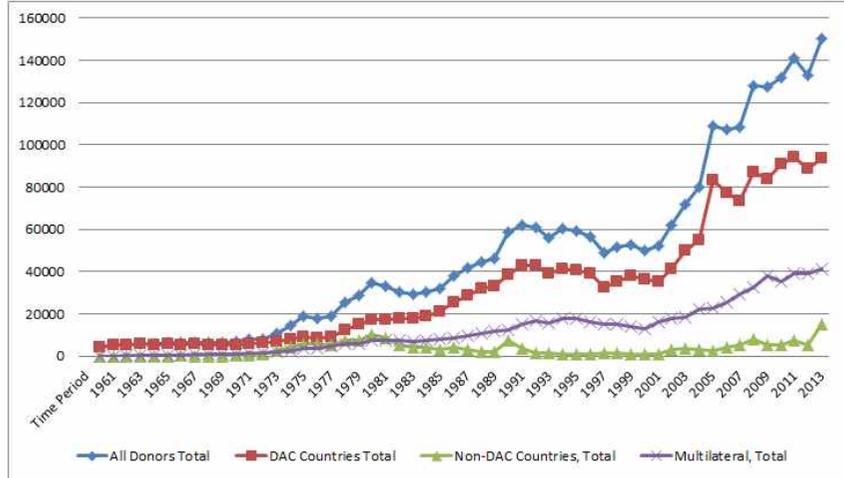
2차 대전 이후 국제개발협력은 변천을 거듭해왔고 특히 시기별로 원조, 특히 공여 목표와 원조 형태 및 종류는 국제정치 및 경제 환경, 개발 이론 및 이데올로기, 관련 주체와 원조 기관의 부상 등에 영향을 받아 변화해왔다. 1940년대 이후 국제개발협력의 변천사를 <표 1>로 개략적으로 정리해 보았다.

여기에서는 반세기 가 넘는 국제개발협력 역사의 변천 과정에서 주요 특징만을 간략히 논의해 보도록 하겠다.³⁾ 우선 제 2차 대전 종식 이후 등장한 해외 원조는 인류 역사, 특히 세계화와 국제사회 공동체의 형성에 매우 의미 있는 현상이라 할 수 있겠다. 물론 이 전에도 초기 형태의 해외 원조가 존재하였으나 다른 국가의 개발을 정책 목표로 하는 개발 원조는 2차 대전 이후 탄생한 현상으로 세계화의 심화와 함께 더욱 발전해 왔다. 둘째, 국제개발협력의 역사를 살펴보면 원조가 주로 공여국

-
- 1) OECD DAC은 다음과 같이 ODA를 정의한다. 1) 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관 또는 그 실시기관에 의해 개도국 및 다자간 기구에게 지원되어야 하며, 2) 개도국의 경제발전 및 복지증진에 기여함을 주된 목적으로 해야 하고, 3) 공여조건이 완화된 원조 즉 증여율이 25% 이상인 양허성 조건의 자금이어야 한다.
 - 2) OECD DAC 국가 외에 상당한 규모의 원조를 제공하고 있는 국가들로는 대표적으로 브라질, 러시아, 인도, 중국(BRICs)이 있다. 특히 2000년대 이후 중국의 대 아프리카에 대한 원조는 급속도로 증가한 것으로 알려지고 있다. 이 외에도 남남협력이 점차 늘어나 개도국들 간의 원조 지원도 증가하는 추세다.
 - 3) 국제개발협력 역사에 대한 보다 상세한 논의는 손혁상(2012) 등 참조.

〈그림 1〉 전체 공적개발원조 규모, 1961-2013

(단위: 미화 백만 달러)



*출처: OECD QWIDS 데이터베이스; 저자가 계산.

〈표 1〉 국제개발협력 변천사

시기	주요 국제정치 및 경제 환경	국제 개발 관련 주요 이론 및 이데올로기	지배적 혹은 부상하는 원조 기관	주요 원조 목표	주요 원조의 종류
1940년대	제 2차 대전 종료 이후 본격적으로 제 3세계 개발에 대한 국제적 논의 부상	계획입안	마셜플랜, 유엔(United Nations, UN)체계 (World Bank 포함)	재건	마셜플랜 (대체로 프로그램성, 무상 원조)
1950년대	미국과 소련을 중심으로 한 양극체제, 냉전 시대 시작	•반(反) 공산주의 •국가가 경제 개발에 주요한 역할 수행 •대규모 투자 강조 •수입대체 •공업화 산업화 우선 전략	1956년부터 미국, 소련이 중요한 축으로 자리 잡으면서 우방국에 대한 원조 제공	안보 목적	식량원조 및 프로젝트성 원조
1960년대	냉전의 심화	•인도적 국제주의 (humane internationalism), 다자주의 (multilateralism) •경제개발에서 농업의 역할 강조	•양자간 원조 프로그램 확립 •유엔이 본격적으로 국제개발 논의의 중심점 역할 시작	빈곤 감소, 재분배 문제, 인간의 기본적인 욕구 (Basic human needs), 환경, 교육, 성 평등 문제 등 개도국의 여러 사회적 문제 해소	원조는 필요한 외환 공급, 저축 부족 혹은 국제수지 경상수지 적자 제거의 역할
1970년대	•냉전 •두 차례 오일쇼크	•경제개발목표가 단순 성장이 아닌	다자공여기관 확대 (특히 WB와 IMF)	1960년대에 이어 빈곤과 인간의 기	•식량원조의 쇠퇴, 수입지원 개시

시기	주요 국제정치 및 경제 환경	국제 개발 관련 주요 이론 및 이데올로기	지배적 혹은 부상하는 원조 기관	주요 원조 목표	주요 원조의 종류
	(1972, 1979) 이후 세계적 불황	더 평등한 소득분배, 절대빈곤의 축소로 변화, 성장과 빈곤감소를 동시적 목표로 가져가야하는 과정으로 개발의 의미변화 •중속이론	(International Monetary Fund))	본적 육구 등 여러 사회 문제 해결에 초점	•이전의 인프라 지원에서 농촌개발, 주거, 교육, 의료를 포함하는 사회 서비스 대상 프로젝트로 전환
1980년대	•초반 세계적 불황 •멕시코 금융위기 •개도국 부채위기 •대처와 레이건의 등장과 함께 신우파 (신고전주의/신보수주의) 부상	•신고전(자유)주의 •시장원칙에 기반한 구조조정 (정부의 비중 축소) •수출지향	NGOs(Non-Governmental Organizations)의 부상	•국제수지 균형과 예산 균형 •안정화 및 구조조정 정책('개발의 잃어버린 10년')	WB/IMF 구조조정 프로그램 부채경감
1990년대	•구조권 붕괴로 냉전시대 종식 •1990년대 후반 아시아 금융위기 발발	•여전히 신고전주의, 자유시장 경제 정책 •원조 피로	동구권과 구조권 연방이 공여국에서 수원국으로 변모	•자유시장 경제정책에 의거한 안정화와 구조조정이 여전히 주된 목표 •거버넌스 •빈곤 감소가 개발 원조의 주요 목표로 제부상	•원조 피로 •20세기 말 부문 (sector)지원으로 이동
2000년대 이후	•내전 등 국가 내 분쟁 증가 •국제 테러리즘 부상 •개도국, 특히 아프리카의 극심한 빈곤문제 부상	•자유시장 경제정책, 특히 IMF/WB 구조조정 프로그램에 대한 비판적 시각 부상 •원조 효과성 논의 본격화	•주요 공여국으로서 중국과 BRICs를 비롯한 non-DAC국가 부상 •남남협력 증가 •신흥공여국 증가	•유엔 새천년개발 계획 •원조 효과성에서 개발 효과성으로	•전부문 접근 (sector-wide approach, SWAp), 예산 지원(budget support)등 원조의 지속성, 효과성을 제고를 위한 새로운 원조지원 방식 대두

*출처: Thorbecke(2000)와 Hjertholm, Laursen, and White(2000), 그리고 저자.

주도로 이루어져왔다는 것을 알 수 있다. 실제 많은 경우 원조 프로그램은 공여국의 정치적·상업적 이해를 도모하는 방향으로 제공되었으며 이는 수원국 선정부터 원조의 양, 집행 및 전달 방식 등 원조 결정과정의 전 과정에 걸쳐 반영되었다. 또한 <표 1>에서와 같이 원조의 목표는 시기별 공여기관의 이데올로기와 개발이론에 직접적으로 영향을 받으면서 변화해 온 것을 알 수 있다. 특히 1980년대 이후 신고전주의의 부상은 자유 시장 경제체제로의 전환을 목표로 한 IMF/WB의 구조조정프로그램을 금융지원의 조건으로 하는 원조 체제를 등장시켰다. 그러나 1990년대 이후 IMF/WB의 구조조정 프로그램은 많은 비판을 받아 왔고 오늘날에는 거시경제 안정

화에 초점을 맞춘 구조조정에서 다시 빈곤 감소를 최우선 목표로 하는 원조로 담론이 전환되었다. 그러나 2000년 유엔의 새천년개발목표의 선언과 함께 가속화된 원조의 핵심 목표로서 빈곤 감소는 이미 1960년대와 1970년대 개발주의의 대두와 함께 등장한 ‘인간의 기본적 욕구 (basic human needs),’ ‘성장과 함께 분배문제(distribution with growth)’ 담론과 일맥상통한다 하겠다(<표 1 참조>). 이렇게 원조의 초점은 빈곤에서 조정으로, 또 다시 빈곤으로⁴⁾ 변화해 왔다 할 수 있겠다.

오늘날 국제개발협력 사회는 그 어느 때보다도 활발한 논의와 다양한 주체들의 참여로 부활기를 맞고 있다 해도 과언이 아닐 것이다. 우선 <그림 1>에서와 같이 2000년대 이후 원조의 총량은 꾸준히 증가하고 있고 양자공여기구 및 국제기구 뿐 아니라 국제개발 NGO의 괄목할만한 성장도 원조 역사의 주요 특징 중 하나라 할 수 있겠다(손혁상 2012). 특히 2005년 파리 선언의 발표와 함께 원조 효과성에 대한 체계적, 심층적 논의가 활발히 이루어지고 있으며 특히 원조 및 개발정책 집행 및 관리에 있어 수원국의 주체적 참여를 강조하는 동시에 수원국 거버넌스 이슈가 원조 실패의 주요 원인으로 대두되었다. 이 외에도 오늘날 국제개발협력사회는 중국과 BRICs를 비롯한 non-DAC 국가들의 참여로 다양한 개발 모델에 대한 논의가 이루어지고 있으며 효과적인 원조 지원 방식 및 혁신적 개발재원에 대해서도 논의가 활발하다.

이렇게 원조는 국제정치경제 환경의 변화에 따라, 그리고 개발 환경 및 이론, 이데올로기에 영향을 받으며 변천해 왔다. 다시 한 번 주지할 점은 원조와 한 국가의 개발간의 상관관계를 밝히는 작업은 거의 불가능하다는 점이다. 특히 한 국가의 개발 또는 저개발을 설명할 때 원조의 의미를 과장하는 과오를 범해서는 안 될 것이다. 예를 들어, 오늘날 대부분의 수원국들에게 있어 원조, 또는 ODA가 전체 해외 자금 유입에서 차지하는 비중은 과거에 비해 대폭 축소되었고, 상대적으로 민간 자금은 급증하였다. 이는 원조의 중요성이 상대적으로 줄어들었다는 것을 의미한다. 그러나 여전히 많은 저소득국가들, 특히 사하라이남 아프리카 국가들에게 있어 원조는 매우 주요한 자금 출처이며 2000년대 이후 전 세계적 빈곤퇴치 운동과 함께 이 지역에 대한 공여국들의 지원은 더욱 증가했다. 한국의 경우도 이승만 정권 시기 내내 원조는 매우 주요한 해외 투자 및 자금 원천이었으며 당시 한국은 다른 어느 국가보다도 높은 원조 의존도를 기록했다. 이어지는 장에서는 먼저 대 한국 원조의 특징을 소개하고 국제개발협력 환경이 대 한국 원조에 어떠한 영향을 미쳤는지 논의해 보기로 한다.

4) 이 표현은 예르틀름 & 화이트(2000, 82)의 소제목에서 인용한 것이다.

Ⅲ. 대 한국 원조의 특징

한국이 국제사회로부터 원조를 지급받기 시작한 것은 1945년 일제로부터 해방 후 미군정(1945-1948)이 시작되면서부터다. <표 2>에서와 같이 해방 후부터 한국은 국제사회로부터 상당한 양의 원조를 지원받았다. 특히 이승만 정권 시기 한국은 대표적 원조 의존국이었으며 미국으로부터 기록적인 양의 원조를 집중적으로 지원받았다. 특기할만한 점은 다른 많은 수원국들과 달리 한국은 원조 의존국에서 탈피했으며, 1962년 박정희 정권(1962-1979)의 등장과 함께 기록적인 경제 개발을 달성했다는 점이다. 물론 수원국의 발전과 원조의 상관관계를 밝히는 것은 매우 어려운 작업이기 에 한국이 과연 원조의 성공 사례였는지에 대한 질문 자체에 대해서도 엄밀한 논의가 뒷받침되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 다른 많은 수원국들과 달리 한국에서는 원조의 여러 부작용(채무 증가, 원조 낭비, 도덕적 해이, 국가역량 약화, 부패 및 지대추구 행위 조장 등)이 제한적이었다고 할 수 있겠다. 특히 이승만 시기 원조는 국가의 여러 위기(만연한 빈곤, 전쟁의 폐해 등)를 극복하는데 결정적인 역할을 함으로서 국가 건설과 정치 안정에 이바지했고, 이후 빠른 경제 성장에 밑거름이 되었다(Kim 2011). 마찬가지로 박정희 정부 시기 원조는 국가경제개발계획을 추진하는데 필요한 재정 지원의 역할을 함으로서 경제 개발에 직접적으로 공헌한 측면이 있다고 할 수 있다(Ibid.). 이와 같이 한국에서는 비교적 성공적으로 원조가 운용되었다고 할 수 있겠다.

<표 2> 대 한국 공적개발원조, 1945-1999

(단위: 미화 백만 달러)

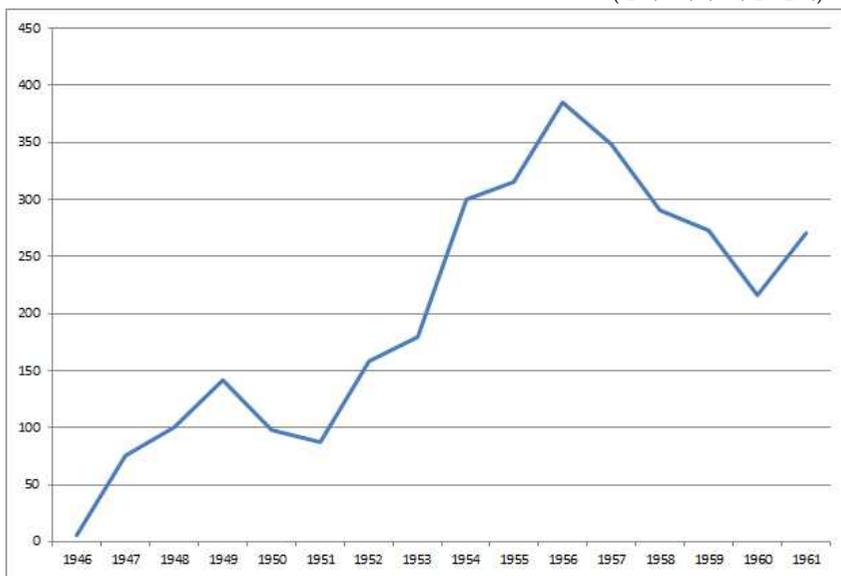
연도		1945-1960	1961-1975	1976-1990	1991-1999	전체
원조 형태	무상 (비율, %)	3,045.6 (98.3)	1,990.0 (50.7)	750.4 (21.4)	1,202.5 (54.0)	6,997.5 (54.8)
	유상 (비율, %)	52.3 (1.7)	1,942.4 (49.3)	2,760.4 (78.6)	1,023.7 (46.0)	5,778.8 (45.2)
공여기관	양자 (비율, %)	2,518.4 (81.3)	3,777.3 (95.8)	3,312.2 (94.3)	2,200.0 (98.8)	11,807.9 (92.4)
	다자 (비율, %)	579.5 (18.7)	164.1 (4.2)	198.6 (5.7)	26.2 (0.2)	968.4 (7.6)
전체 (비율, %)		3,097.9 (100.0)	3,941.4 (100.0)	3,510.8 (100.0)	2,226.2 (100.0)	12,776.3 (100.0)

*출처: 이경구(2004), 「한국의 개발지원과 협력」. 서울: 한국국제협력단 (KOICA), p.74.

우선 <표 2>에서 보여주듯이 대 한국 원조는 주로 양자 지원의 형태로 지원되었고 미국과 일본이 한국의 주요 양자 공여국이었다. 특히 이승만 정권 기간 내내 미국은 한국에게 있어 가장 중요한, 그리고 거의 유일한 공여국이었다. 이와 같이 미국으로부터의 집중적인 대규모, 양자, 무상지원은 한국 원조의 가장 주요한 특징이라 할 수 있다. 한국은 1945년부터 1961년까지 미국으로부터 약 31억 달러 규모의 원조를 거의 무상으로 지원받았으며, 특히 한국 전쟁 발발이후 미국의 원조는 급증했다(<그림 2> 참조). 당시 미국 원조는 한국 연평균 GNP의 12% 정도, 총 수입의 73%를 차지했으며 정부는 세입의 상당 부분을 미국 원조에 의존했다. 예를 들어, 1957년 한국 정부는 세입의 절반이 넘는 54.1%를 원조 물자의 판매대금인 대충자금계정에 의존했다(이현진 2009, 50-51).

<그림 2> 미국의 대 한국 원조, 1946-1961

(단위: 미화 백만 달러)



*출처: 관련 데이터는 Suk Tai Suh(1976)에서 얻음; 저자가 계산함.

이승만 정권 시기 미국으로부터의 원조는 거의 무상으로 지원되었으며 주로 원자재, 반제품, 농산물, 운송, 연료, 식량, 의류, 옷감의 지원이 이루어졌다. 이와 같이 이승만 정권 시기 내내 미국의 원조는 주로 인도적 지원의 성격이었으며 완제품인 수입 상품의 형태로 지원되었다. 외에도 미국 원조는 산업, 광업, 교육 영역 개발에

투자되었다.

한국에 대한 미국 원조의 가장 특이한 운용 메커니즘은 위에서 잠시 언급했던 대충자금계정 설립이라 할 수 있을 것이다. 대충자금은 한국에만 도입되었던 특수한 원조 운용 메커니즘이었다. 1948년 12월 한미 원조협정이 체결되었고, 미국의 원조 물자는 그 대금을 공정 환산율에 의해 계산된 한국 화폐로 한국은행 특별계정에 예치해야 되며, 이 대충자금의 지출은 미국과 한국 정부 공동의 동의하에서만 가능하다는 내용이 원조 협정에 포함되었다. 미국 경제협조처(Economic Cooperation Administration, ECA)⁵⁾ 대충자금의 가장 큰 부분은(전체 액수의 47.8%)은 재정적자 보충과 차입금반납(외자매입금계정부채반납)(전체의44.2%)에 지출되었다(이현진 2009, 108). 이는 당시 초기 미국 원조가 이승만 정부의 재정 안정을 위해 상당히 기여했음을 의미한다. 이후 전후 대충자금의 내역을 살펴보면 주로 군비 지원에 자금이 사용되었으며 이외에도 운송수단, 농업 및 천연자원 개발 지원에도 대충자금이 사용된 것을 알 수 있다(<표 3> 참조). 대충자금의 사용은 한국과 미국 정부 공동의 동의하에서만 지출이 가능하다고 협정에 명기되어 있었으나, 이승만 정부는 때때로

<표 3> 대충자금 사용 내역 (무상원조, 1954-1961

(단위: 미화 백만 달러)

원조 및 프로젝트 제목	AID*	CRIK**	전체 (%)
군비 지원	20,449,953	365,000	20,814,953 (46.8)
농업 및 천연자원 개발	7,319,783	-	7,319,783 (16.5)
산업 및 광업 개발	909,203	-	909,203 (2.0)
운송	7,512,870	30,187	7,543,057 (17)
보건 및 위생	1,987,782	71	1,987,853 (4.5)
교육	980,998	-	980,998 (2.2)
공공행정	322,829	-	322,829 (0.7)
지역 개발, 사회 복지, 주거	856,148	-	856,148 (1.9)
일반 경비	3,634,689	103,310	3,737,999 (8.4)
전체	43,974,255	498,568	44,472,823 (100)

*출처: Suk Tai Suh(1976); 괄호 안의 비율은 저자가 계산함.

* Agency for International Development(AID)는 미국 원조 기관으로 1961년 설립되었으며, 이전 ICA (International Cooperation Administration)(1955-1961)를 계승했음.

** Civil Relief in Korea(CRIK)는 UN 산하 원조 기관으로 주로 재건을 목적으로 원조를 지원함. CRIK 자금의 대부분은 미국으로부터 공급됨.

5) 경제협조처(ECA)는 1948년 마셜플랜 실시를 위해 출범한 미국의 대외원조기구다. ECA는 1951년 상호안전정보장분부(Mutual Security Agency)로 바뀌었다가 1953년 다시 대외활동본부(Foreign Operations Administration)로 변경되었다. 그리고 1955년 국제협조처(International Cooperation Administration)로 대체되었다.

미국 정부와의 충돌에도 불구하고 대충자금의 상당 부분을 전후 사회경제기반시설 재건에 사용했다(이현진 2009).

한국에 대한 미국 원조의 또 다른 주요한 특징은 <그림 1>에서와 같이 1957년을 정점으로 급히 하락했다는 점이다. 당시 미국의 국제수지 적자는 최고조에 달했으며, 이러한 국내 경제 악화 상황에서 등장한 케네디 정권은 수원국의 경제 자립을 강조하는 다음과 같은 새로운 원조정책을 발표했다. 1) 군사원조와 개발원조는 분리해서 지급 한다; 2) 지원 형태는 기존의 무상에서 유상으로 전환 한다; 3) “미국 물품 구매” 정책을 강화한다.⁶⁾ 실제로 이후 미국은 대 한국 무상 원조의 규모를 대폭 축소하고 유상 원조로의 전환을 추진했다. 이와 같이 급작스런 미국 무상 원조의 축소라는 외부 위기를 맞이한 한국 정부는 새로운 공여기관을 모색해야만 했고 1962년 일본과 국교 정상화를 추진하여 일본으로부터 대규모의 차관을 지원받기 시작한 동시에, 원조 이외의 해외 자금 유치를 위한 부단한 노력을 기울여야만 했다. 요약하면, 이승만 정권 시기 대한 원조는 우선 많은 양의 원조가 미국으로부터 집중적으로 지원되었고, 또한 당시 미국의 원조는 대부분 무상의 형태로 지급되었으며, 원조는 영원히 지속된 것이 아니라 1950년대 후반 이후 적어도 무상 지원은 급격히 감소했다는 특징을 갖고 있다.

그렇다면 당시 원조 운용과 관련하여 수원국 한국과 공여국 미국의 관계는 어떠했을까? 2장에서 살펴본 대로 2차 대전 이후의 국제개발협력 변천사를 살펴보면 원조의 규범과 원칙, 운용방식을 결정하는데 있어 공여국의 목소리가 일방적으로 반영되어 온 경향이 있다. 또한 많은 사례 연구들(특히 아프리카 지역에 대한)이 공여국-수원국 간의 하향식(top-down) 관계와 공여국 주도의 원조 운용에 대해 지적하고 있다. 실제로 한국 사례야 말로 원조 관리에 있어 미국의 강력한 개입이 쉽게 예상되는 상황이었다. 왜냐하면 앞서 기술한 바와 같이 이승만 정부 당시 한국에게 있어 미국은 거의 유일한 공여국이었으며, 미국 원조에 대한 의존도는 절대적이었기 때문이다. 실제로 이승만 정권 시기 내내 미국은 한국의 경제 정책 과정에 큰 영향력을 행사했다. 그러나 특기할만한 점은 수원국 한국 정부도 처음부터 원조 운용 과정에 적극적으로 참여했으며 한국전쟁 발발 이후 원조 관리에 관한 한국정부의 주인의식이 더욱 더 증가했다는 점이다.⁷⁾

한국 정부 수립 직후 시작된 대한 미국 ECA 원조(1948-1950) 시스템을 간략히 살펴보면 우선 한국정부의 기획처에서 제안서를 기안, 국무 총리실을 거쳐 서울의

6) Ministry of Finance and Korea Industrial Bank(1993), Jiyoung Kim(2011)에서 재인용.

7) 이에 대한 보다 구체적 논의는 Jiyoung Kim(2011) 참조.

미국 ECA 사무국에 전달하면, 미국 측의 검토를 거친 후, 한국 정부의 국무총리산하 관련 부서로 미국의 원조물자가 전달되었다. 그리고 이곳에서 직접 한국의 민간 기업들에게 원조 물자를 판매하는 형식이었다. 이와 같이 처음부터 미국의 대 한국 원조의 운용 과정에는 한국 정부가 비교적 적극적으로 참여했다고 보인다. 또한 한국전쟁 발발 후에는 합동경제위원회(Combined Economic Board, CEB (1952-1961))가 설립되어 여러 공여기관들과 수원국 한국 정부는 본 위원회를 통해 효율적 원조 관리를 위한 논의 및 정책을 수립했다. 특히 합동경제위원회 산하에는 분야별 다양한 세부위원회를 두었으며,⁸⁾ 한국 정부는 이러한 세부위원회 참여 및 활동을 통해 보다 더 적극적으로 수원국의 입장을 원조 정책 과정에 반영할 수 있었다. 사실 한미 간에는 초기부터 원조 관리 및 운용과 관련하여 마찰이 끊이지 않았다. 미국은 한국 국내의 정국 안정, 특히 거시경제 안정을 늘 최우선시하였고, 이는 이승만 정권의 적극적인 복구 정책과 자주 부딪혔다. 휴전 직후 이승만 정부는 빠른 재건을 위해 1954년 한국 개발은행, 1955년 부흥부를 설립했고, 때때로 미국의 동의 없이 전쟁 시 파괴된 여러 기반시설(항구, 수로, 도로, 운송, 통신 시스템 등) 재건을 위해 대충자금을 사용했다. 1954-1957 기간 동안 이승만 정부는 약 61억 원을 산업 건설대금으로 지출했고, 이 자금의 대부분은 원조로 충당됐다(정진아 2007, 112).

1960년 4·19 혁명이 발발하면서 이승만 정권은 막을 내렸고 이후 한국 사회는 정치 불안정의 시기를 거쳐 마침내 군사 쿠데타로 박정희 정권이 등장했다. 1962년 출범하여 1979년까지 지속된 박정희 정권 시기는 잘 알려진 바와 같이 한국의 개발 국가가 정점에 이른 시기였으며, 동 기간 동안 한국 경제는 정부의 강력한 주도 하에 최고속의 성장을 달성했다. 박정희 정권 시기동안 원조는 경제기획원에서 다른 해외 자금과 함께 관리되었으며 주로 차관형태로 지원 받은 원조 자금은 국가 경제개발계획을 실행하는데 대부분 사용되었다. 특히 1970년대 중반 일본은 미국을 제치고 한국에서 가장 큰 공여국으로 부상했다. 1961년에서 1999년까지 일본은 5.0518억불 규모의 원조를 제공했으며 이 중 73.2%가 유상원조(차관)였고, 무상원조는 26.8%에 불과했다(이경구 2004, 75). 일본 원조는 농수산업, 광업 및 제조업, 과학 및 기술 개발, 사회 인프라 건설 등 한국의 여러 개발 프로젝트를 위해 사용되었다. 이미 이승만 정권 말부터 미국을 포함한 여러 공여기관들은 한국 정부가 자체적으로 효율적 원조 운용 및 정책을 수립, 실행할 수 있다고 판단했다고 보이며 박정희 정권에 이르러서는 대 한국 원조 사용에 대한 공여기관의 개입 및 영향력은 제한적이었다. 또한 한국에

8) 합동경제위원회는 한국대표와 유엔군 사령부로 구성되었으며 세부 위원회로 기획분과위원회, 재정분과위원회, 구호분과위원회, 기술위원회, 지역사회개발위원회 등을 두었다(이현진 2009, 236).

대규모 차관을 지원한 일본은 당시 차관의 사용과 관련하여 엄격한 원조 조건을 부여하거나 원조 정책 과정에 직접적으로 간섭하지는 않은 것으로 알려졌다.⁹⁾ 이상과 같이 대 한국 원조는 미국과 일본으로부터의 대규모 양자 원조 지배 체제라는 특징과 함께 비교적 수원국 한국 정부가 주체적으로 원조를 사용했다는 주요한 특징을 갖고 있다고 하겠다. 다음 장에서는 이러한 대 한국 원조의 특징을 당시의 국제개발협력 환경의 시각에서 보다 더 상세히 설명, 분석해 보기로 한다.

IV. 국제개발협력 레짐의 시각에서 본 대 한국 원조 분석

국제 레짐이란 특정 이슈에 대한 행위자들의 기대치가 수렴되는 일련의 규칙, 가치, 그리고 과정을 의미한다(Krasner 1983). 기대치가 수렴된다는 의미는 국제체제 참여자들(주로 국가)이 상호 참여시 자신들의 행동을 구속하는 규칙들에 대해 생각을 공유한다는 의미이며 각각은 다른 참가자들도 같은 규칙에 따라 행동할 것이라 기대한다는 것이다. 이렇게 매우 모호하고 광범위한 레짐 정의에 따라 국제개발협력 레짐을 정의하자면 ‘국제개발협력 분야에 있어 국제사회가 공유하는 일련의 규칙, 가치, 그리고 과정’이라 할 수 있을 것이다. 2장에서 살펴보았듯이 국제개발협력은 변천을 거듭해 왔고 이에 따라 원조의 목표와 방식, 그리고 국제개발협력 레짐도 변화해 왔다. 본 장에서는 대 한국 원조의 특징을 당시의 국제개발협력 환경 및 레짐에 초점을 맞추어 설명, 분석해 보고자 한다.

앞 장에서 설명한 바와 같이 한국 사례의 경우 주요 원조 특징, 즉 양자 원조 지배체제, (적어도 초기 시기) 압도적인 무상 원조 비율, 그리고 무엇보다 비교적 주체적인 수원국의 원조 운용은 한국의 국가 건설과 개발에 긍정적인 역할을 한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 우선 대 한국 원조에 가장 결정적 영향을 미친 국제 환경 요소는 냉전 체제라 할 수 있을 것이다. 위에서 살펴본 바와 같이 한국은 미국으로부터 대규모의 원조를 무상 형태로 지원받았다. 모요(2009)에 의하면 미국은 1957-1990년까지 아프리카 53개국에 지원한 원조금을 모두 합친 만큼 금액의 원조를 한국에 쏟아 부었다고 한다. 그렇다면 미국은 왜 그토록 많은 양의 무상원조를 한국에 지급한 것일까? 본격적인 미국 원조의 탄생은 제 2차 대전 이후 서유럽국가의 경제

9) 이는 일본 원조의 특징과도 관련이 있다. 태평양 전쟁 시 일본으로 인해 피해를 입은 아시아 국가들에 대한 보상으로 시작한 일본의 원조는 전통적으로 원조 제공시 엄격한 조건을 요구하지 않았으며, ‘수원국의 요청에 기반 한 원조 지원’, ‘자구노력 강조’의 원칙 등을 갖고 있다(김지영 2014).

복구를 목적으로 제공되었던 마셜 플랜으로 거슬러 올라갈 수 있다. 이후 냉전 시기 내내 미국의 원조는 동맹국들의 연합 강화와 공산주의 팽창 방어라는 외교적·전략적 목표를 최우선으로 추구했다. 오늘날까지도 미국 원조의 가장 주요한 특징은 원조가 미국 외교정책의 주요한 수단으로 미국의 전략적 목표를 달성하기 위해 사용된다는 점이다(Lancaster 2007; Callaway and Matthews 2008). 따라서 특정 수원국에 대한 미국 원조의 양은 해당 국가가 공여국 미국의 외교 정책에 어느 정도의 중요도를 갖고 있는가를 가늠할 수 있게 하는 주요한 척도라 할 수 있을 것이다. 1945-1959 기간 동안 미국의 동남아시아 지역 경제원조 추이를 살펴보면, 한국, 대만, 베트남, 필리핀에 이 지역에 대한 미국 원조 전체 규모의 60% 이상이 집중되어 있었다(이현진 2009, 41-42). 동 기간 동안 미국은 한국에 2,557 백만 달러, 대만에 1,604 백만 달러, 베트남에 1,081 백만 달러, 그리고 필리핀에 943 백만 달러를 지급했으며, 특히 대 한국 원조 규모는 이 지역 전체에 대한 미국 원조의 28.8%를 차지할 만큼 기록적인 액수였다(Ibid.). 이와 같이 미국은 냉전 체제하에서 자국에게 전략적으로 주요한 국가에 원조를 집중적으로 공급했으며, 한국에 대한 원조 규모는 당시 미국의 다른 동맹국들과 비교해 보아도 매우 이례적인 규모였다 할 수 있겠다.

이와 같이 냉전체제, 보다 구체적으로 1949년 중국의 공산화와 미소 갈등의 본격화, 한국 전쟁의 발발 등이 한국에 대한 미국의 대외정책 및 원조 정책에 영향을 미친 가장 결정적인 요소였다. 다시 말해, 냉전 체제 하에서 한국은 공산주의 팽창 저지의 최전선으로서 미국에게 있어 가장 주요한 전략적 의미를 갖는 지역으로 부상했고, 대한 원조는 빠른 시일 내에 한국을 안정화시켜 아시아 지역에서 공산주의의 확산을 억제하려는 목표를 갖고 있었다. 특히 한국에 대한 미국 원조는 한국 전쟁 발발이후 더욱 증가했으며(<그림 2> 참조), 이는 반공의 보루 및 자본주의의 우월성을 보여주는 전시장으로서 한국의 중요성이 더욱 고조되었기 때문이다. 미국의 대한 원조는 그 액수가 매우 이례적으로 대규모였다는 점 외에도 주로 무상의 형태로 지급되었다는 특징을 갖고 있었다. 이렇게 미국의 원조가 주로 무상으로 지급된 이유는 우선 미국이 한국 정부가 차관을 상환할 능력이 현저히 낮다고 판단했기 때문이기도 했지만 당시 미국의 원조 체제에서 차관제도가 본격적으로 도입되지 않았기 때문이기도 하다. 실제 전후 가장 주요한 원조 프로그램이었던 마셜 플랜의 상당 부분도 무상으로 지급되었다. 1945년 7월 1일 - 1953년 6월 30일 동 기간 동안 미국원조의 약 75%가 무상으로, 나머지는 융자 형태로 지급되었다(Malenbaum 1954, 338). 미국이 본격적으로 유상원조, 즉 공공차관제도를 도입한 것은 1957년 Development Loan Fund (DLF)를 설치하면서다. 한국의 경우도 1959년 동양 시멘트에 대한 차관 지급을 시작으로 미국으로부터 차관이 유입되었다. 이와 같이 미국이 한국에서 거의

유일한 공여국으로 대규모 원조를 지급한 1940-1950년대에는 미국에서 유상 원조 시스템이 본격적으로 도입되기 전이었다는 점을 알 수 있다.

이후 국제개발협력 사회는 앞에서 지적한 바와 같이 신고전주의의 대두와 함께 빈곤타파 및 경제성장을 위해서는 수원국의 거시경제안정 및 시장 구조조정이 이루어져야 한다는 이론이 공여기관으로부터 큰 지지를 얻게 되면서 대부분의 수원국들이 IMF/WB의 구조조정 프로그램을 원조 조건으로 차관을 지원받게 되었다. 그러나 한국이 미국으로부터 원조를 받던 이 시기는 아직 국제개발협력 사회에서 다자주의(multilateralism), 즉 다자기구를 통한 원조가 국제 레짐으로 자리 잡기 이전이었다. <그림 1>에서와 같이 다자원조는 1970년대 이후에서야 본격적으로 증가하기 시작했다. 실제 한국에 대규모 원조를 지원하던 당시 미국은 다자주의에 대해 오히려 회의적이었던 것으로 보인다.¹⁰⁾ 한국전 발발이후 UN을 포함, 대한 공여기관이 증가하면서 여러 원조 기관들 간에 상충하는 정책으로 인해 원조의 효율성이 저하될 것을 우려하여 미국은 원조 기관들 간의 원조 정책을 조정할 수 있도록 경제조정국(Office of Economic Coordinator)을 설치하였으며, 미국 원조를 포함하여 한국에 들어오는 다양한 원조기관의 원조 활동을 조정, 관리하는 역할을 자처했다.

냉전체제리는 국제환경 외에도 당시 국제사회에 영향을 미쳤던 개발이론의 동향 또한 대 한국 원조에 영향을 미쳤다. 한국이 대규모 원조를 지원 받던 시기는 아직 신고전주의 자유시장 이론이 주도적 개발 이론으로 부상하기 전이었다. 오히려 당시 주요한 영향력을 행사했던 개발이론으로는 시장실패를 인정하고 정부의 적극적 시장 개입을 주장한 케인지주의가 있었다. 실제 이승만 정부도 당시 라틴 아메리카 지역에 많은 영향력을 행사했던 종속이론에 기반한 수입대체산업화 전략을 도입하여 시행했으며 많은 공기업들을 통해 정부가 경제활동에 직접 참여했다. 이후 박정희 정권도 여러 관련 연구에서 설명하고 있듯이 자유 시장 경제 논리가 주장하는 바와는 차이가 있는 국가주도의 산업개발 정책, 즉 국가가 경제에 깊숙이 개입, 기업을 이끌어 개발 정책을 실행했다. 여기에서 저자는 한국 정부가 도입한 이러한 발전 전략들이 다 성공적이었다고 주장하는 것은 아니다. 특히 이승만 정권의 수입대체화 경제 정책에 대해서는 비판적인 견해가 대다수다. 다만 강조하고 싶은 점은 많은 아프리카 수원국들이 대규모 원조를 지원받기 시작한 1970년대부터 오늘날까지 원조 조건으로 신고전주의 경제이론에 기반 한 자유 시장 경제로의 구조조정을 단행해야했던 상황이었다면 한국이 수원국이었을 당시에는 미국을 포함한 공여기관들이 자유 시장 이론

10) 미국은 여전히 양자원조를 선호하는 것으로 보인다. 미국 원조의 87%는 양자 채널을 통해 전달된다(OECD DAC 2011, 45).

을 적극적으로 수용, 유일한 개발 논리로 생각하던 시기는 아니었다는 점이다. IMF/WB의 구조조정 프로그램에 대한 한계 및 비판이 널리 알려져 있는 오늘, 원조 의존 시기 한국이 이러한 시장경제조정에 대한 큰 압박이 부재했다는 점은 다른 수원국들에게 시사하는 바가 크다 하겠다. 또한 당시 자유시장 경제 논리가 유일한 지배적인 해법은 아니었기 때문에 한국의 경우 다른 많은 수원국들에 비해 개발 정책에 대한 선택권이 넓었다 할 수 있겠다.

이 외에도 일본으로부터의 대규모 차관 유입은 한국 정부로 하여금 IMF/WB 차관에 의지하지 않아도 될 수 있게 한 또 다른 주요한 요소였다. 미국의 조정과 외교적 노력으로 한일 양국은 1962년 국교를 수립, 한국은 일본 정부로부터 보상금과 함께, 대규모 차관을 지원 받았다. 언급한 바와 같이 일본으로부터의 차관은 박정희 정권이 성공적으로 국가경제개발계획을 추진하는데 주요한 역할을 했다. 그러나 대한 원조와 경제개발의 상관관계에 있어 더 유의미한 점은 이 시기 한국 경제는 이미 일본을 비롯한 많은 공여기관들로부터 유입되기 시작한 차관을 포함한 해외자금을 채무 변제가 아닌 국가개발계획 실행에 사용할 수 있는 여건이 성립되어 있었다는 점일 것이다. 다시 말해, 많은 개발도상국들이 구제 금융 목적으로 IMF/WB로부터 차관을 지원 받기 시작했고, 이는 결국 감당할 수 없는 수준의 빚으로 이어져 결국 IMF/WB의 차관의 상당 부분을 경제 개발이 아닌 채무 탕감으로 지출해야 하는 '원조의 덫' 상황에 빠진데 반해 한국의 경우 미국의 원조가 대부분 무상으로 지원되었기 때문에 이렇게 원조가 고채무로 이어지는 상황을 피할 수 있었던 측면이 있다.

대 한국 원조의 특징에서 또 한 가지 특기할만한 점은 한국의 정치체제의 성격, 즉 민주주의인가 그렇지 않은가 혹은 선정(good governance)이 제도화 되었는가 그렇지 않은가가 주요한 공여국의 원조 조건은 아니었다는 점이다. 오히려 미국 원조의 주요한 목표 중 하나는 한국 국가의 안정화 및 역량 강화였고 실제로 미국 원조는 한국 정부의 역량 및 권한 강화, 정당성 제고에 결정적 역할을 했다(Kim 2011; Kim 2013). 그리고 권위주의 정권이었던 박정희 정권 시기 내내 한국은 다양한 공여기관으로부터 지속적으로 원조를 제공받았다. 사실 미국 원조에 대한 다양한 연구들이 밝히고 있듯이, 냉전 시기 동안 미국은 권위주의 정권 및 독재 정권에 대해서도 반공산주의 동맹 강화를 위해 많은 원조를 지급했다. 이렇게 한국이 많은 원조를 지급받던 당시는 국제개발협력사회에서 원조의 주요 목표는 공여국의 정치적·전략적 목표 추구, 특히 냉전 체제 하 양 진영의 동맹 강화였기에 수원국 국내 정치는 원조 조건으로 주요한 변수는 아니었다. 그러나 시기가 지남에 따라 인도주의와 함께 민주주의가 국제개발협력 레짐에도 주요한 요소로 등장하게 되었고 특히 냉전 종식 이후에는 미국을 포함한 국제 공여기관들은 원조의 지급 조건으로 민주주의와 선정을

강조하면서 비민주적 정체를 갖고 있는 수원국가에 대한 원조는 더욱 더 제한적으로 이루어지고 있는 추세다. 그러나 모요(2009)가 지적하듯이 원조, 민주주의, 경제개발의 상관관계는 매우 복잡하며 특히 민주주의가 경제개발에 긍정적 역할을 할 것이라는 기대는 적어도 아프리카에서는 하기 어렵다.

마지막으로 대 한국 원조에서 가장 특기할만한 점은 다른 많은 경우와 달리 수원국인 한국 정부가 원조 운용과 사용에 있어 비교적 자율성 및 주체성을 가졌고 이는 시간이 갈수록 더욱 확연해졌다는 점이다. 박정희 시대는 한국 개발 국가가 정점에 다른 시기로서 당시 국가는 강력한 힘과 자율성을 바탕으로 경제개발에 직접적, 적극적으로 개입, 다양한 개발정책을 성공적으로 달성했다. 박정희 시기 개발 국가와 경제성장에 대해서는 이미 많은 연구가 진행되었으므로 이에 대한 구체적 논의는 생략하기로 한다. 상기한 대로 박정희 정권 당시 원조는 경제기획원에서 다른 해외 자금과 함께 통합적으로 운용, 다양한 국가경제개발 계획의 추진을 위해 쓰였다. 박정희 정부는 공여국의 국내정치 개입을 우려하여 IMF/WB 금융지원 보다는 일본을 비롯한 다양한 양자 공여기관으로부터의 차관 유입을 선호했으며 당시 한국의 지배적 공여국이었던 일본은 언급한대로 전통적으로 국내정치 불간섭주의를 내세우며 원조 사용에 있어 수원국의 주체적 권한을 강조했다. 보다 주목할 만 한 점은 한국의 원조 의존도가 가장 높았고, 국가 역량도 매우 취약했던 이승만 시기 한국 정부가 비교적 적극적으로 원조 운용 과정에 참여했다는 점일 것이다. 그렇다면 높은 대미 원조 의존도 상태에서 어떻게 한국 정부는 비교적 적극적으로 원조 운용에 참여할 수 있었던 것일까? 앞에서 언급한 대로 이승만 정부의 경제 정책 및 성과에 대해서는 비판적인 의견이 압도적이다. 그러나 실제 한국 경제는 1950년대 말부터 확실한 회복세로 돌아섰으며, 공여기관도 이 시기에 이르러서는 대 한국 원조가 인도주의, 긴급구제의 성격에서 개발원조로 전환해야 한다는데 동의했다. 한국의 GNP는 1953년 38.9억원에서 1960년 210.7억원으로 증가했고¹¹⁾ 전후 산업 생산성 성장률도 20%에 육박했다(이현진 2009, 102). 다시 말해서 박정희 정권이 들어설 당시 한국 경제는 위기 상태를 이미 극복하고 회복의 국면으로 들어서 있었고, 또한 다른 많은 개도국과는 달리 극심한 채무 문제도 갖고 있지 않은 상황이었다. 그렇다면 우리는 심각한 정치 부패와 취약한 행정 역량 문제에도 불구하고 대부분의 개발도상국의 초기 정권과는 달리 이승만 정부의 원조 및 경제 정책이 적어도 국가 경제 상황을 더 위기로 몰아가지는 않았으며 전쟁의 폐허에서 비교적 빨리 재건에 성공했다고 평가할 수 있을 것이다.

11) 통계청, 「한국통계연감 1952-1962」 (http://kosis.kr/feature/feature_07List.jsp).

다른 대부분의 수원국들에 비해 이승만 정부가 비교적 주체적으로 원조를 사용할 수 있었던 요인으로는 우선 대한민국을 자주 독립국으로 세우겠다는 한국 정부의 정치적 의지 및 결단을 들 수 있을 것이다. 특히 당시 이승만 정부는 미국이 일본을 중심으로 하여 아시아 경제권을 구축하려 하고 한국 경제를 일본 경제에 예속시키려 한다고 판단했으며, 대 한국 원조가 이러한 일본 중심 아시아 경제권 형성 목적을 위해 유용될 것을 매우 우려하여 강력히 저지했던 것으로 보인다(Woo 1991). 더불어 당시 냉전 체제 하에서 한국의 전략적 중요성은 한국 정부로 하여금 미국과의 협상 과정에서 보다 적극적인 자세로 자국의 이익을 위한 목소리를 낼 수 있게 했던 주요한 국제 정치 환경을 제공했던 것으로 판단된다. 실제 이승만 정권의 원조 사용에 관한 주인의식은 한국 전 발발 이후 대폭 강화되었다(Kim 2011). 이는 한국전이 발발하면서 반공의 보루로 한국의 전략적 중요성이 크게 증가했고, 이를 이승만 정부가 간파하여 미국과의 원조 협상 시 보다 적극적으로 임했던 것으로 보인다(Ibid.). 다시 말해, 냉전 체제와 한국의 전략적 중요성은 다른 대부분의 수원국들에게는 제공되지 않았던 한국 국가의 협상력을 제고할 수 있는 구조적 기회를 제공했고, 이승만 정권은 이 기회를 적극적으로 포착하여 미국과의 원조 협상에 주체적으로 임했던 것이다.

V. 결어: 한국 사례의 교훈

1990년대 이후 국제개발협력 사회에서는 당시까지의 원조가 수원국의 지속적 경제 성장 및 빈곤 타파에 실패했다는 자각과 함께 원조 효과성에 대한 진지한 담론이 본격적으로 시작되었다. 더구나 최근 모요(2009)를 비롯한 많은 아프리카 정치경제 전문가들은 원조가 수원국의 경제 성장에 도움이 되지 않은 것은 물론, 성장에 가장 큰 걸림돌이 되었다고 주장하고 있다. 본 한국 사례 논문에서는 한국이 국제사회로부터 대규모 원조를 지원 받을 당시의 원조 방식 및 정책 등을 심층 분석함으로써 대 한국 원조가 비교적 성공적으로 수원국의 장기적 개발에 기여한 원인을 당시의 국제개발협력 레짐의 시각에서 분석하였다. 본 연구가 시사하는 가장 중요한 교훈은 우선 원조 효과성 분석에 있어 역사적·제도적 시각의 중요성이다. 본 연구에서는 한국의 경우 당시 국제개발협력 레짐이 다른 많은 수원국, 특히 아프리카 국가들이 처한 환경과 매우 달랐다는 사실을 보여줌으로써 원조 효과성 논의 시, 당시의 국제개발협력 환경이 매우 주요한 역할을 한다는 점을 강조했다.

특히 언급했듯이 한국의 경우에는 대부분의 수원국들과는 달리 미국과 일본이라는 지배적 공여주체가 존재했으며, 이에 따라 IMF/WB의 금융지원에 의존하지 않을

수 있었다는 점은 다른 많은 개발도상국, 특히 사하라이남 아프리카 국가들이 처한 원조 환경과는 매우 다른 차이점이라 할 수 있겠다. 오늘날 대부분의 수원국들의 경우 매우 많은 수의 공여기관으로부터 원조를 지원 받으며, 다자 원조기구, 특히 IMF/WB로부터 금융지원을 받는 조건으로 시장경제 구조조정프로그램을 단행해야 했으며, 원조 운용에 있어서 수원국의 참여는 제한적인 경우가 빈번했다. 물론 원조 방식 및 환경만으로 상이한 원조 효과성 결과를 설명할 수는 없을 것이다. 특히 많은 연구에서 지적하는 바와 같이 수원국 국가의 정치적 의지 및 역할, 역량은 원조 효과성 분석에 있어 매우 중요한 변수라 하겠다. 한국의 경우도 원조가 적어도 경제 개발에 걸림돌이 되지 않을 수 있었던 가장 큰 요인은 한국 정부의 주인의식이라 할 수 있겠다. 그리고 냉전 체제와 한국의 전략적 중요성은 한국 정부의 주체성 강화에 긍정적 역할을 한 매우 주요한 국제 환경적 요소였다. 한국 정부는 이러한 국제 체제 내에서 주어진 전략적 기회를 백분 활용하여 보다 주체적 원조 정책을 펼쳤으며 이는 다른 수원국 정부에게 시사 하는 바가 있다 하겠다. 다시 말해 한국 사례는 비록 힘의 불균형 관계일 수밖에 없는 공여국-수원국 관계일지라도 경우에 따라서는 수원국의 협상 자본(negotiating capital)을 향상시킬 수 있는 방법이 있을 수 있으며, 이를 위해서는 무엇보다 개발 및 자립에 대한 수원국 정부의 보다 적극적 정치의지가 우선되어야 할 것이라는 점을 시사하고 있다.

참고문헌

- 김지영. 2014. “한·중일의 대 아프리카 ODA 분석을 통한 아시아 원조 모델 모색.” 『사회과학연구』. 22(1): 146-181.
- 이경구. 2004. 『한국의 개발지원과 협력』. 서울: KOICA.
- 이현진. 2009. 『미국의 대한경제원조정책 1948-1960』. 서울: 해안.
- 손혁상. 2012. “국제개발협력의 역사와 주요 담론.” KOICA ODA교육원 편. 『국제개발협력 첫걸음』. KOICA: KOICA ODA교육원. 139-189.
- 정진아. 2007. “이승만 정부의 경제정책 연구.” 박사학위 논문. 서울: 연세대학교.
- Callaway, Ronda L. and Elizabeth G. Matthews. 2008. *Strategic US Foreign Assistance: The Battle Between Human Rights and National Security*. Burlington: Ashgate.
- Hjertholm, Peter, Jytte Laursen, and Howard White. 2000. “Foreign aid and the macroeconomy.” In Finn Tarp and Peter Hjertholm, eds. *Foreign Aid and Development: Lessons and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Kim, Jiyoung. 2013. “Aid and State Transition in Ghana and South Korea.” WIDER Working Paper 2013/121. UNU-WIDER.
- Kim, Jiyoung. 2011. “Foreign Aid and Economic Development: The Success Story of South Korea.” *Pacific Focus*. 26(2).
- Krasner, Stephen D., ed. 1983. *International Regimes*. Cornell: Cornell University Press.
- Lancaster. Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Ministry of Finance and Korea Industrial Bank. 1993. *Foreign Income to Korea, 1950s - 1980s*. Seoul: Ministry of Finance and Korea Industrial Bank.
- Moyo, Dambisa. 2009. *Dead Aid*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- OECD DAC. 2011. “The United States: DAC Peer Review.” Paris: OECD DAC.
- Suh, Suk Tai. 1976. “Statistical Report on Foreign Assistance and Loans to Korea (1945-75).” Monograph 7602. Seoul: Korea Development Institute.
- Thorbecke, Erik. 2000. “The Evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000.” In Finn Tarp and Peter Hjertholm, eds. *Foreign Aid and Development: Lessons and Directions for the Future*. London and New York: Routledge.
- Woo, Jung-en. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York and Oxford: Columbia University Press.

Abstract

International Development Cooperation Regimes and Foreign Aid:
A Case Study of South Korea

Jiyoung Kim ■ Soongsil University

This study analyzes aid characteristics of South Korea focusing on Syngman Rhee era. In particular, this research highlights relationship between international development cooperation regime and foreign aid. Through a case study of South Korea, this study aims to highlight the importance of aid characteristics including aid management and implementation in analyzing aid effectiveness. By doing so, this study provides theoretical as well as empirical lessons in regard with the question of “Why does foreign aid fail in most of cases?” The paper shows that international foreign aid regime played an important role in explaining aid characteristics to South Korea and highlights the importance of historical/institutional approach in discussing aid effectiveness.

Key Words: International development cooperation regime, history of international development cooperation, foreign aid, South Korea, aid to South Korea

The Competitive Effect of Manufacturer's Suggested Retail Prices on Processed Food Products in Korea*

Jong-Hee Hahn ■ Yonsei University

Jinook Jeong ■ Yonsei University

Hyewon Kim ■ Ohio State University

〈Abstract〉

This paper empirically tests the effect of the practice of manufacturer's suggested retail prices (SRPs) has on retail prices in processed food markets in Korea. In July 2010, the Korean Ministry of Knowledge Economy (MKE) banned SRP for four categories of processed food products, but a year later permitted the practice again after experiencing price soars. We construct a system of reduced-form price equations for biscuit, snack food, chocolate pie, ice-cream and ice-cream cone, and test the price effect of the policy shift. It is found that banning SRPs tends to significantly decrease the relevant retail prices.

*Key Words: Suggested retail prices, open prices, collusion, antitrust, food industry

I . INTRODUCTION

Manufacturers' suggested retail prices (SRPs), which are also known as retail price recommendations (RPRs), had been a common practice in Korea. Unlike retail price maintenance (RPM) in which upstream manufacturers retain the right to control the price at which a product is sold downstream, under SRPs manufacturers only suggest retail prices which are non-binding and therefore are not allowed to directly control retail prices.¹⁾

* This work was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government (NRF-2013S1A3A2053586)

In Korea, SRPs had been permitted since May 1973, but the Ministry of Knowledge Economy (MKE)²⁾ has started to regulate the practice in 1999 by announcing a list of goods including several home appliances and clothes for which it is illegal to print suggested retail prices on packaging. The list has been consistently expanded to other home appliances including vacuum cleaners and computers, and to almost all kinds of clothes. The main concern of the MKE regarding SRPs was that manufacturers intentionally set high suggested retail prices so that retailers could distort consumer demand by offering large price discounts from those suggested prices. Snacks, ice-cream, and ice-cream cone were also notorious for high discount rates.³⁾ Responding to this, in July 2009 the MKE announced that from July in 2010 four categories of processed food products - snacks, ice-cream, ice-cream cone, and instant noodles - would be newly added to the list. It seems that the MKE expected that the ban on SRPs would reduce retail prices by encouraging competition among retailers. Since then, however, the prices for those food products increased dramatically⁴⁾, and in June 2011 a year after the policy change the MKE allowed again SRPs in the processed food industry.

The above policy experiment and related data provide an excellent test ground for empirically analyzing the effect of SRPs on retail prices. A thorough econometric analysis is necessary to see whether the MKE's policy regarding SRPs was related to the price changes in the four categories of processed food products in the relevant period. In the following, we set up a system of reduced-form price equations for biscuit, snack food, chocolate pie, ice-cream

1) See Mathewson and Winter (1998) for more detail on the distinction between the two practices.

2) It was a former branch of the Korean government concerning with regulating some economic policy, especially with regard to industrial and energy sectors.

3) "No more 50 percent discounts in ice creams expected" Dong A News, June 29, 2010.

4) For example, according to T-Price, the price of "World Cone" sold at the Lotte Mart Kangbyeon branch had been increased by 33.3% from 900 Won in July 2010 to 1,200 Won in June 2011. T-Price is a website run by the Korean Consumer Agency providing real time price information on daily necessities. World Cone is a brand name of an ice-cream cone product produced by one of the leading ice-cream manufacturers, Lotte, and Lotte Mart is one of the largest superstores in Korea.

and ice-cream cone, and test using seemingly unrelated regression (SUR) whether the policy shift had significant effects on the price increase of those processed food products.⁵⁾

The Korean confectionery market consists of snack and ice cream. The snack market is subdivided into chewing gum, candy, chocolate, biscuit, snack food, and chocolate pie markets. The relevant markets to MKE's policy change in July 2010 were those of biscuit, snack food, and chocolate pie. The ice-cream market is subdivided into ice-cream cone, ice-cream bar, ice-cream cup, ice-cream tube, and home ice-cream markets, and all five of them were relevant. Ice creams other than ice-cream cones are together called ice-cream. Both snack and ice-cream manufacturing industries are oligopolies. There are four major manufacturers in each industry, and the concentration ratios of those manufacturers are considerably high: for example the concentration ratio of the four largest ice-cream manufacturers in 2005 is 83.4⁶⁾.

II. LITERATURE REVIEW

There are only a few theoretic works on SRPs where a main research question is to investigate why manufacturers make price suggestions when they are actually non-binding. Puppe and Rosenkranz (2011) construct a simple vertical structure with an upstream monopoly manufacturer and a downstream monopoly retailer, and take a behavioral approach assuming that consumers are loss averse. A suggested retail price serves as a reference point and manipulates consumers' willingness to pay, making them less willing to pay prices above the suggested price. This makes the retailer stick to the price suggested by the manufacturer.

Buehler and Gartner (2010) consider a similar vertical structure but focus

5) We excluded instant noodles in this study for a technical reason: it was hard to set up a reliable price equation since a lot of dried food products and food additives are used to produce instant noodles.

6) See the Korea Fair Trade Commission (KFTC) decision 2007-308 "On the Cartel of Four Ice-cream Manufacturers" delivered on August 2, 2007.

on repeated interaction and asymmetric information about production costs between the manufacturer and the retailer. When those two factors coexist, SRPs serve as a communication device in a vertical supply relation, conveying information about production costs. This plays a crucial role in making a relational contract between the manufacturer and the retailer self-enforcing. In the end, the manufacturer suggests a retail price which maximizes the joint surplus of the two, and the retailer follows the suggested price. SRPs could be efficiency-enhancing since it removes double marginalization, but banning SRPs does not always lead to resurgence of double marginalization. They conclude that the overall welfare effect of SRPs is ambiguous.

Lubensky (2011) analyzes a model with a monopolistic manufacturer and a continuum of retailers, and focuses on a direct relationship between the manufacturer and consumers. The manufacturer's price recommendation to retailers provides consumers information which influences their search behaviors. Retailers observe the recommended price and set their retail prices, expecting consumers' optimal search behavior. He establishes that the ban on price recommendation can reduce welfare when aggregate demand is sufficiently uncertain, but this result is limited to a specific situation assumed in the model.

Faber and Janssen (2008) is an empirical research on SRPs. This paper studies an anti-competitive effect of suggested prices announced by large oil companies in the Dutch gasoline market. They set up a hypothesis that suggested prices help gas stations coordinate retail prices, and test it using panel data from May 2006 to July 2008. During the whole sample period five major oil companies had posted suggested prices on their websites, hence the situation is somewhat different to that of the processed food market in Korea. The authors estimate gasoline retail prices using spot market prices and the difference between average suggested price and spot market prices as explanatory variables, and conclude that suggested prices have a coordinating effect across stations. They also suggest that this coordinating effect of suggested prices can be explained in terms of a theory of tacit collusion that suggested prices act as a focal point on which to coordinate price decisions among retailers.

III. DATA

The price data of snacks, ice cream, and ice-cream cone are Consumer Price Indices (CPIs) obtained from the Economic Statistics System (ECOS)⁷⁾, the Bank of Korea (BOK). ECOS offers finely segmented and itemized CPIs including three groups of snacks - biscuit, snack food, and chocolate pie - and two groups of ice creams - ice cream and ice-cream cone⁸⁾. Monthly CPI data from January 2000 to June 2011 are collected for analysis. Table 1 shows summary statistics of the five dependent variables.

〈Table 1〉 Summary Statistics of Dependent Variables

variable		obs	mean	sd	max	min
pbisc	CPI of biscuit	138	117.83	35.14	195.30	85.70
psnack	CPI of snack food	138	105.12	22.07	150.70	70.31
ppie	CPI of chocolate pie	138	111.38	20.63	142.90	85.17
pice	CPI of ice-cream	138	102.77	9.73	142.30	88.10
pcone	CPI of ice-cream cone	138	112.59	17.19	158.30	93.54

*Source: ECOS

Figure 1 shows the movements of those five CPIs. There are two dashed vertical lines in each graph: a short dashed vertical line on the left is plotted at March 2008 when an exogenous shock hit the processed food market, and a long dashed vertical line on the right is plotted at July 2010, the time when the MKE started to ban retail price recommendations in the market. Except for chocolate pie, there have been dramatic increases in CPIs of four products after July 2010 but the starting points of the increase are various: CPIs of biscuit, snack food, and ice-cream cone started to increase with some time lags, but CPI of ice-cream seems like taking off a little bit earlier than July 2010. However, we should not make a haste conclusion based on these preliminary findings that those price increases are due to the policy shift. Below in sections

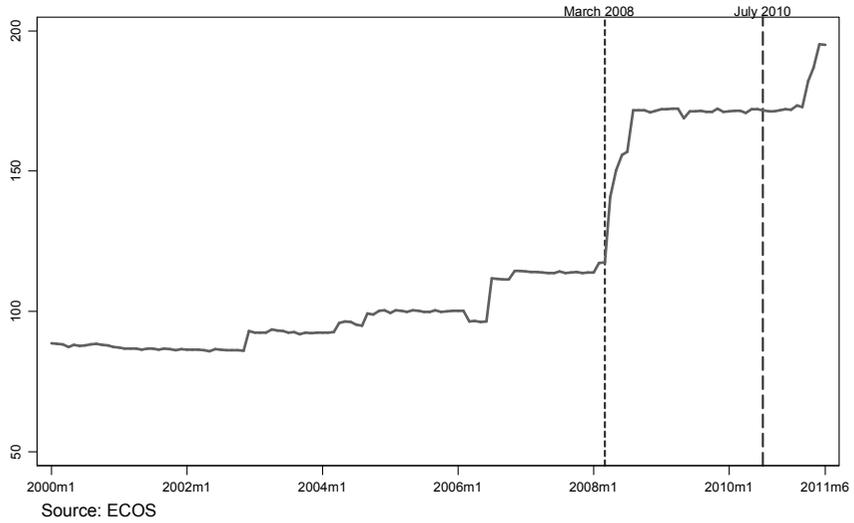
7) <http://ecos.bok.or.kr>

8) The original source of these data is the Price Statistics Team in Statistics Korea, the national bureau of statistics. The data are based on prices from all cities in Korea and normalized to make the average of 12 months in 2005 is equal to 100.

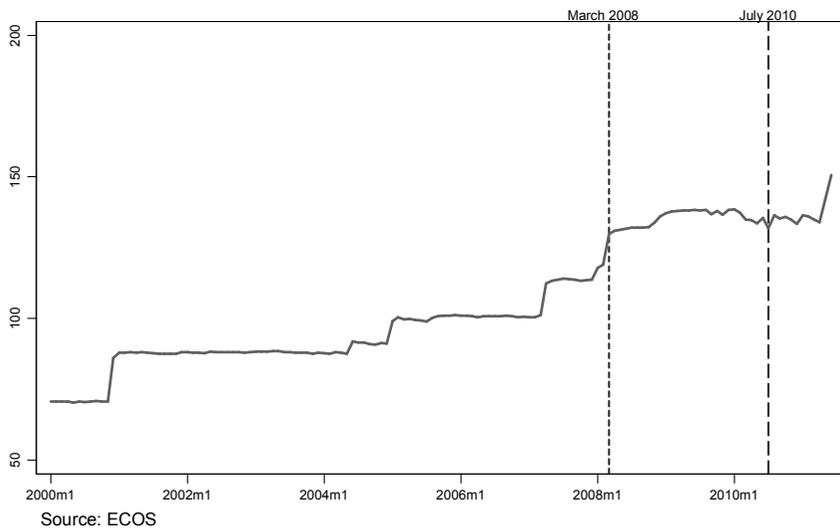
4 and 5, we set up a thorough econometric model and analyze the price effect of the policy shift.

< Figure 1 > CPIs of Processed Food Products

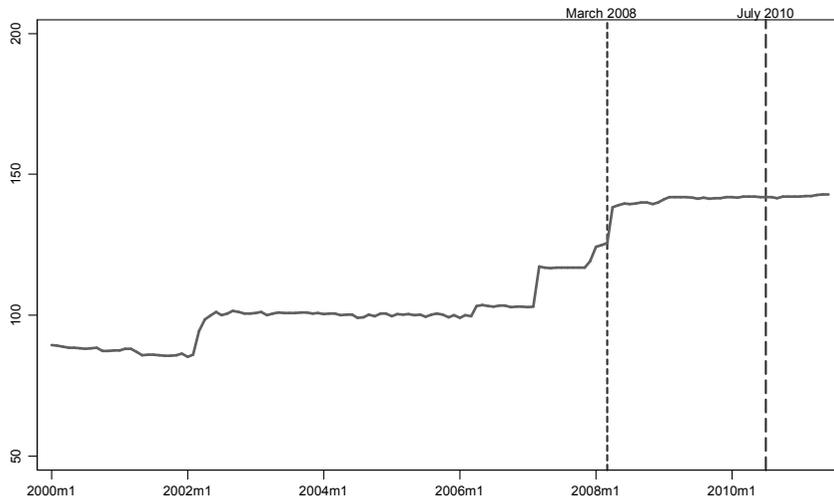
(a) CPI of Biscuit



(b) CPI of Snack Food

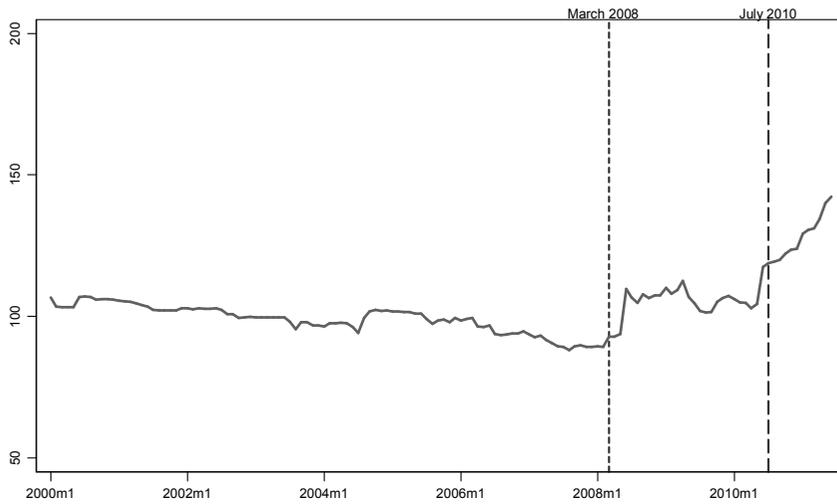


(c) CPI of Chocolate Pie



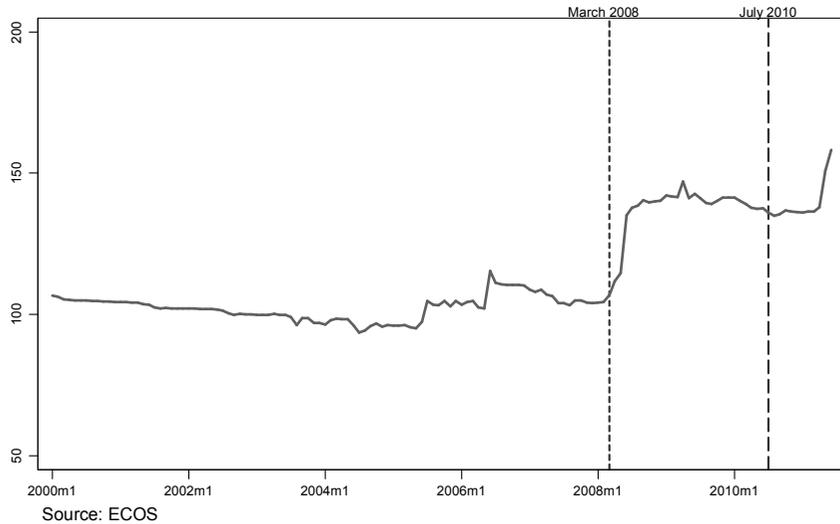
Source: ECOS

(d) CPI of Ice-Cream



Source: ECOS

(e) CPI of Ice-Cream Cone



There are two more things that attract our attention in figure 1. First, the price movements of those five food products had been quite stable until the early 2008. In early 2008, however, there was a common jump in those prices: it was quite dramatic for the prices of biscuit and ice-cream cone but somewhat accommodating for those of snack food, chocolate pie, and ice-cream. Second, the prices of biscuit, snack food, and chocolate pie had continuously increased during the whole period but the prices of ice-cream and ice-cream cone had actually decreased.

In addition to those five price indices, we have collected data for several explanatory variables. We have chosen three explanatory variables which are expected to affect the demand side of the five processed food products. Table 2 contains a short description of these three demand variables. Data of Coincident Composite Index (CI) is obtained from the Korean Statistical Information Service (KOSIS)⁹⁾, as a representative of business cycle. The growth rate of GDP represents the fluctuation in income. It is widely acknowledged

9) <http://kosis.kr/index/index.jsp>. The data is chained at 2005 so that the average of those twelve months is equal to 100.

that the demands for ice cream and ice-cream cone are sensitive to temperature. In order to capture this effect on demand, we employ monthly average temperatures, obtained from the Korea Meteorological Administration (KMA)¹⁰. All the data are monthly, except the growth rate of GDP which is observed every quarter.

〈 Table 2 〉 Summary Statistics of Demand Variables

variable		obs	mean	sd	max	min
co_ci	coincident composite index	138	102.98	18.70	72.20	137.70
growth_q	growth rate of GDP	46	1.05	1.24	3.50	-4.60
avt	average temperature	138	12.58	9.80	27.00	-7.20

*Source: ECOS, KOSIS, KMA

Table 3 shows a description of the explanatory variables for the cost side. Most of the price data are monthly Producer Price Indices (PPIs) obtained from ECOS. One exception is the price of peanut. As ECOS does not report the PPI of peanut, CPI is used instead. Palm oil is widely used in producing snacks and ice creams but ECOS does not provide any price index of this specific commodity. Hence we have collected the price data of palm oil from the International Monetary Fund (IMF)¹¹.

As the data are time-series, we have performed various stationarity tests: Augmented Dickey-Fuller test (ADF), Zivot-Andrews unit root test with a single endogenous structural break, and Clemente-Montanes-Reys unit root test with two endogenous structural breaks. The results are mixed. Some variables turn out stationary while some others turn out to have unit roots. With no consistent evidence for nonstationarity, we analyze the data using the traditional regression method.

10) <http://www.kma.go.kr/index.jsp>

11) The original source of this data is IMF. The Commodities Team of the Research Department in IMF issues IMF Primary Commodity Prices every month which include the monthly price of Malaysian palm oil futures per metric ton in US Dollars. Using the Won/Dollar exchange rate obtained from ECOS we converted this data into the Korean currency Won and then normalized to be compatible with other price data.

〈 Table 3〉 Summary Statistics of Cost Variables

variable		obs	mean	sd	max	min
dmilk	PPI of non-fat dry milk	138	102.52	6.56	124.00	90.70
milk	PPI of fresh processed milk	138	100.29	15.86	126.00	83.80
sugar	PPI of refined sugar	138	118.91	24.70	204.60	97.90
corns	PPI of corn syrup	138	105.62	18.76	138.20	85.00
fluct	PPI of fructose	138	108.80	13.14	135.90	95.60
salt	PPI of refined salt	138	121.36	41.60	220.60	77.70
flour	PPI of wheat flour	138	108.87	29.19	173.00	71.20
starch	PPI of starch	138	107.42	23.29	145.00	82.30
marg	PPI of margarine	138	102.08	14.27	127.40	86.00
short	PPI of shortening	138	107.55	19.86	155.00	87.40
poil	Malaysia palm oil futures	138	161.36	81.84	392.46	64.59
eggs	PPI of eggs	138	92.70	20.36	130.00	52.80
peanut	CPI of peanut	138	101.84	26.62	156.50	65.10

*Source: ECOS, IMF

IV. MODEL

We estimate a reduced form price equation for each product:

$$p_{it} = \alpha_i + \beta_i' X_{it} + \gamma_i \text{pdt}^* + \delta_i \text{sdt}^{**} + u_{it}, \quad t = 1, \dots, 138,$$

$$i \in \{\text{biscuit, snack food, chocolate pie, ice cream, ice - cream cone}\}, \quad (1)$$

where p_{it} is the price of processed food product i at time t and X_{it} is a vector of explanatory variables for the product i . We add two dummy variables, a policy dummy (pdt^*) and an exogenous shock dummy (sdt^*). The policy dummy is defined as:

$$\text{pdt}^* = \begin{cases} 0 & \text{if } t = 1, \dots, (t^* - 1) \\ 1 & \text{otherwise} \end{cases}. \quad (2)$$

The most plausible candidate for t^* is 127 (July 2010), the time when MKE's new policy on SRPs became effective. Nonetheless, it could be a couple of month earlier or later than that since the MKE made a notice of the policy shift a year in advance. In order to catch an exogenous shock in early 2008 in the international price hike for agricultural products, we define the exogenous shock dummy variable such as

$$sdt^{**} = \begin{cases} 0 & \text{if } t = 1, \dots, (t^{**} - 1) \\ 1 & \text{otherwise} \end{cases} . \quad (3)$$

For the exogenous shock dummy, the most plausible t^{**} is 99 (March 2008). Even so, the true t^{**} might be a couple of month earlier or later than this as well.

The five dependent variables - CPIs of biscuit, snack food, chocolate pie, ice cream, and ice-cream cone - are all price indices of processed food products and experienced the same policy shift recently. Hence, it is likely that their error-terms are contemporaneously correlated. As Zeller (1962) shows, when the error terms are contemporaneously correlated, a GLS estimation of the 'stacked' form of the multiple equations is more efficient than separate estimations of each equation using OLS. We estimate the five equations simultaneously using Zellner's SUR (Seemingly Unrelated Regression) method. We also test whether the error-terms are contemporaneously linked or not, using the Lagrange Multiplier test suggested by Breusch and Pagan (1980).¹²⁾

V. RESULTS

The result of SUR estimation is presented in table 4. We set t^* at 127 (July 2010) and t^{**} at 99 (March 2008). We have tried some alternative combinations of

12) As an anonymous referee points out, alternative approaches could be adopted to test the same hypothesis: the differences-in-differences analysis is certainly a plausible option. One may also consider a dynamic model with the lagged dependent variables as additional regressors. We leave those possibilities for future research.

t^* and t^{**} , and the results are consistent with those of 127 and 99 combination¹³⁾.

Table 4 reveals that the model seems well specified. Majorities of the demand-side and cost-side explanatory variables are shown to be significant.¹⁴⁾ CI, which represents the economic trend, has significantly positive coefficients for the prices of biscuit, snack food, and chocolate pie, and significantly negative coefficients for the prices of ice cream and ice-cream cone. This result fits quite well to the price movements shown in Figure 1. The coefficients on the growth rate of GDP, which represents the economic fluctuations, are negative for all price equations, except for the snack food which shows an insignificant positive coefficient. The exogenous shock dummy variable, sd99, has positive coefficients for all five equations and is insignificant only for the price of snack food.

Our main interest is in the coefficients of the policy dummy variable, pd127. The result is somewhat surprising. The coefficients of the policy dummy variables are negative for all price equations except for ice cream. One may expect the MKE's policy change would have *increased* the price, as the actual price seems to hike after the policy shift as observed in Figure 1. However, after controlling the demand-side and cost-side cofactors, the marginal effect of the policy shift to the prices of processed food products are *negative* overall. This result is contrary to the general perception of the press and the consumer organizations who blame the MKE's policy expansion for the price surges for the processed food products.

This result supports the view that SRPs can facilitate collusion by allowing retailers to coordinate price decisions. Then we can conjecture that the observed price increases during the ban on SRPs are perhaps due to price surges of major ingredients or demand expansion. On the other hand, our result counters the argument that SRPs can solve the double marginalization problem by facilitating coordination between manufacturers.

There is a strong belief that suggested retail prices can hinder the proper functioning of price mechanism in the market (Carlton, Gertner, and Rosenfield

13) The results are available from the authors upon request.

14) As the ingredients for each food product are different, the explanatory variable sets are not identical, either.

(1997), Kühn (2001) and Buccirosi (2008) among others). Under normal competitive conditions, manufacturers have to choose their wholesale prices without knowing the prices chosen by rival firms. Suggested prices, by providing manufacturers with mutually consistent expectations about rivals' prices, may act as a focal point for price collusion. A similar argument has been made for retail price maintenance (RPM). For instance, Jullien and Rey (2007) have formally shown that RPM can make facilitate collusion by making price cuts easier to detect. In their model, there exist local shocks on the retail sector and it is only the retailer that observes the local shocks. Without RPM the retailer is free to adjust the retail price in response to changes in local conditions. However, RPM restricts this flexibility and therefore allows manufacturers to better detect rivals' deviation from a collusive price.

In fact, price announcements have been considered as a means of indirect communications among firms in some leading antitrust cases. For instance, in the Dyestuffs case the European commission accused ten producers of aniline dyes of price collusion. The European Court of Justice upheld the Commission's decision relying on the evidence that price increases were announced in advance. In a subsequent Woodpulp case, the Commission claimed an illegal price collusion mostly relying on the existence of an advance price announcement. (Buccirosi, 2008)

(Table 4) Estimation Results of Price Equations

	pbisc	psnack	ppie	pice	pcone
sd99	22.9883*** (6.0739)	6.9549 (1.9174)	9.9580*** (4.2550)	8.7494** (2.8016)	11.9823*** (4.2879)
pid127	-2.6345 (-0.9806)	-5.0474** (-2.5909)	-5.8452*** (-3.4426)	20.3590*** (12.80)	-4.3739* (-2.1916)
co_ci	0.2983** (3.1468)	0.6015*** (8.2648)	0.5124*** (9.3003)	-0.5701*** (-7.4496)	-0.4339*** (-5.0646)
growth	-0.8926* (-2.4359)	0.1155 (0.4125)	-0.4922* (-2.1501)	-0.4343 (-1.8067)	-0.9756*** (-3.4008)
avt				-0.0081 (-0.3077)	0.0637* (2.2756)

	pbisc	psnack	ppie	pice	pcone
dmilk	-0.0337 (-0.4033)		-0.2700*** (-5.5780)	-0.0294 (-0.5598)	0.0409 (0.7068)
milk				0.3068** (3.2055)	0.4867*** (4.8240)
sugar	0.1633** (2.5901)	0.0427 (0.9182)	-0.1556*** (-3.9945)	0.1367*** (3.6330)	0.2851*** (6.4793)
corns	-0.1426 (-0.7464)	0.7177* (2.3872)	-0.3174* (-2.5712)	1.0695*** (4.4698)	-0.6694*** (-6.1403)
fluct	-0.0571 (-0.2974)	0.4998*** (4.1606)	0.5793*** (4.7546)	-0.4366*** (-3.6280)	0.1409 (1.0252)
salt	0.2795*** (4.7331)	0.1903*** (4.3212)	0.0866* (2.3246)	0.1046** (2.6064)	0.1252** (2.7676)
flour	0.1736** (2.9449)	0.2358*** (5.3341)	0.0923* (2.4929)		0.1532*** (3.8236)
starch		-0.6322* (-2.1635)		-0.8648*** (-3.5860)	
marg	0.2218 (1.4779)				
short	0.1814 (1.2494)	-0.3972*** (-3.9499)	0.1895* (2.2946)		
poil	-0.0366** (-2.6614)	-0.0479*** (-4.0511)	0.0122 (1.4194)	0.0314* (2.2954)	0.0305* (1.9931)
eggs	-0.0125 (-0.2937)		-0.0263 (-0.9031)		
peanut					0.1771*** (3.7956)
_cons	-0.9826 (-0.0949)	-24.1809** (-2.8096)	32.9546*** (5.0324)	123.3847*** (15.8468)	68.0173*** (8.7433)
N	138	138	138	138	138
R-sq	0.9830	0.9766	0.9813	0.9038	0.9608

t statistics in parentheses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

It is worth examining why the effect of the policy shift on the price of ice cream is different from the other four. From Figure 1, we can find that there is one distinct feature in the graph of ice cream compared to the others: while

the other prices either started to increase from more than a couple of months after the policy change had become effective (the prices of biscuit, snack food, and ice-cream cone) or did not move much (the price of chocolate pie), the price of ice-cream had continuously increased since the policy change was effective. Actually it seems that the price took off a couple of month earlier than the effective time of the policy change.

One might think that the retailers of ice cream would have reacted to the policy shift scheduled in July 2010 and adjusted their prices of ice cream in advance. This scenario, however, is not plausible for the following two reasons. First, the retailers would have adjusted the prices of ice-cream cone as well, at least, if they had been willing to do that for ice cream. Second, we have estimated the same model with pd125 (May 2010) or pd126 (June 2010) instead of pd127 (July 2010) for robustness check, but the coefficients of the three policy dummy variables show sound consistency.

A more plausible explanation would be a misspecification of the ice-cream price equation. That the R^2 of the ice-cream price equation is considerably lower than the other four price equations implies an omitted variable problem. We conjecture the omitted variable would be the price of raw milk, which is an essential ingredient of ice cream. The market for raw milk in Korea is a bilateral monopoly transformed from an oligopsony. There are numerous small milk farms supplying raw milk to a few big buyers. As a result, farmers have formed a union and negotiate the price of raw milk with the collective body of buyers. For that reason, unfortunately, the price of raw milk in Korea is not open to public.¹⁵⁾ Thus, although the result for the price of ice cream is inconsistent with the other products, there is not much we can do.¹⁶⁾

Last, the Breusch-Pagan test for the contemporaneous independence of the five error terms strongly supports our SUR model. The test statistic is estimated

15) Since 2013, Korea government has regulated the price of raw milk based on a formula linked with the consumer price index. The price of milk is available to public after the regulation.

16) Though all the other four products (biscuit, snack food, chocolate pie, and ice cream cone) also use raw milk as an ingredient, the effect of raw milk price seems to be bigger for ice cream. We conjecture ice cream uses significantly higher portion of raw milk than the other products.

75.174, and it is significant at 1% significance level. Hence we can conclude that the error terms are contemporaneously correlated and the SUR estimation improves the efficiency.

VI. CONCLUSION

Using the price data during the MKE's policy experiment from late 2010 to early 2011 this paper analyzed empirically the competitive effect of retail price recommendations for four categories of processed food products including biscuit, snack food, chocolate pie, ice cream, and ice-cream cone (snacks, ice cream, ice-cream cone, and instant noodles).

We set up a systematic model of five reduced form price equations, and estimated the model using SUR. The result reveals that ban on SRPs decreased retail prices of four out of five processed food products. This supports the view on the anticompetitive effect of SRPs that the practice facilitates price collusion among retailers by providing a focal point for coordination.

References

- "Korea Agriculture Yearbook 2010/2011." *Korea Agriculture Fishery Livestock Newspaper*.
- Breusch, T. S. and Pagan, A. R. 1980. "The Lagrange Multiplier Test and its Applications to Model Specification in Econometrics." *Review of Economic Studies*. 47: 239-253.
- Buccirossi, P. 2008. "Facilitating Practices." In Paolo Buccirossi, eds. *Handbook of Antitrust Economics*. Cambridge: MIT Press. 305-351.
- Buehler, B. and Gartner, D. L. 2010. "Making Sense of Non-Binding Retail-Price Recommendations." CESifo Working Paper 3024.
- Carlton, D. W., R. H. Gertner, and A. M. Rosenfield. 1997. "Communication among Competitors: Game Theory and Antitrust." *George Mason Law Review*. 5(3): 423-440.
- Clemente, J., A. Montanes and M. Reyes. 1998. "Testing for a Unit Root in Variables with a Double Change in the Mean." *Economic Letters*. 59: 157-182.
- Dickey, D. A. and W. A. Fuller. 1981. "Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root." *Econometrica*. 49: 1057-1072.
- Jullien, B. and P. Rey. 2007. "Resale Price Maintenance and Collusion." *Rand Journal of Economics*. 38: 983-1001.
- Faber, R. P. and M. C. W. Janssen. 2008. "On the Effects of Suggested Prices in Gasoline Markets." Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2008-116/1.
- Kühn, K.-U. 2001. "Fighting Collusion by Regulating Communication between Firms." *Economic Policy*. 16(32): 167-204.
- Perron, P. 1989. "The Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit Root Hypothesis." *Econometrica*. 57: 1361-1401.
- Perron, P. 1997. "Further Evidence on Breaking Trend Functions in Macroeconomic Variables." *Journal of Econometrics*. 80: 355-385.
- Perron, P. and T. J. Vogelsang. 1992. "Nonstationarity and Level Shifts with an Application to Purchasing Power Parity." *Journal of Business and Economic Statistics*. 10: 301-320.
- Puppe, C. and S. Rosenkranz. 2011. "Why Suggest Non-Binding Retail Prices?" *Economica*. 78: 317-329.
- Lubensky, D. 2011. "A Model of Recommended Retail Prices." Mimeo University of Michigan.
- Mathewson, F. and R. Winter. 1998. "The Law and Economics of Resale Price Maintenance." *Review of Industrial Organization*. 13: 57-84.

- Zellner, A. 1962. "An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias." *Journal of the American Statistical Association*. 57: 348-368.
- Zivot, E. and W. K. Andrews. 1992. "Further Evidence on the Great Crash, the Oil-Price Shock, and the Unit-Root Hypothesis." *Journal of Business and Economic Statistics*. 10: 25-44.

Systemic Constraints, Social Purpose, and U.S. Foreign Economic Policy: An Eclectic Explanation of the Kennedy Round*

Chansoo Cho ■ Kangnam University

〈Abstract〉

This paper presents an eclectic approach to U.S. foreign economic policy change with a focus on the Kennedy Round of the multilateral trade negotiations (1964-1967). The sixth GATT round provides an interesting case in which systemic constraints and social purpose combined to lead the United States to make subtle but important changes to the postwar embedded liberalism compromise. Relative decline of U.S. hegemony and the deepening of the Cold War constrained American policymakers to push for a more aggressive form of trade expansion. Given America's much lower trade dependence, however, the hegemon's pursuit of the multilateral trade negotiations can be better explained when taking more seriously the divergence of social purpose between the United States and other major industrial nations.

*Key Words: systemic constraints, social purpose, U.S. foreign economic policy, eclectic, Kennedy Round

I . Introduction

This paper suggests systemic constraints deriving from the international distribution of power and social purpose¹⁾ reflecting the emphasis in the

* This work was supported by a 2013 Kangnam University Research Grant.

1) John Gerard Ruggie (1982, 382) presents power and social purpose as two dimensions of international authority and argues that the content, not just the form, of international economic orders is comprehensible when varying mixes of power and

domestic political economy as two sources of U.S. foreign economic policy change. To elaborate the explanatory power of the two variables in interaction, this study focuses on U.S. policy stance and discourse on the Kennedy Round (1964-1967) which marked an important turning point in the postwar evolution of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The sixth round of GATT multilateral trade negotiations, which originated from the passage of the Trade Expansion Act (TEA) of 1962 under John F. Kennedy's administration, had two distinctive traits. First, whereas the previous GATT rounds dealt with tariff reduction on an item-by-item basis and frequently relied on "bilateral balancing of concessions" (Greenwald 1967, 158), the Kennedy Round pursued relatively drastic tariff cuts by proposing a "50 percent linear reduction for most items" (Camps 1964, 216).² Second, the Kennedy Round was the first multilateral trade negotiation that sought to link trade and development by providing less developed countries with more favorable conditions for international commerce (Gardner 1964, 685, 687). Most of scholarly accounts, particularly by trade experts, of the Kennedy Round tend to focus on the details of the negotiation process and emphasize the round's significant impact on the world economy. While incorporating those prior achievements, this study attempts to put the GATT round within the larger context of postwar U.S. foreign economic policy that pursued freer trade as a means of shaping transatlantic relations in its favor and stemming the tide of communism in underdeveloped countries. The Kennedy Round is highlighted here as an interesting case in which systemic constraints and social purpose combined to lead the United States to make subtle but important changes to what John Gerard Ruggie (1982) called the "compromise of embedded liberalism."

Although American foreign economic policy after World War II, on the whole, has managed to adhere to the idea of liberal internationalism, it kept vacillating between multilateralism and unilateralism, benign neglect and active (or domineering) intervention. There is a predominant tendency,

legitimate social purpose are taken into account.

2) The 50 percent target was initially set in the TEA and included as a crucial negotiating point.

particularly among students of international and comparative political economy, to pigeonhole the Kennedy Round as an early chapter in the “golden age of capitalism” which was characterized by unchallenged American hegemony over “like-minded states.”³⁾ A closer examination of history, however, reveals that American policymakers had to negotiate the twists and turns of the road to a U.S.-led but multilateral liberal economic order. It became a commonplace to cite the Nixon shock of 1971 and the use of Super 301 against South Korea and Taiwan in 1988 to demonstrate possible links between the relative decline of U.S. power and the erosion of embedded liberalism, which is a typical argument of hegemonic stability theory. Instead of discussing the plausibility of the power-based theory, this paper brings home the fact that by the early 1960s U.S. foreign economic policy had already become less tolerant of differences with major industrial nations in figuring out how to maintain the multilateral trading system. Economic recovery of Western Europe largely due to the Marshall Plan and the multilateral trading system enshrined in the GATT (Irwin 1995) allowed more room for the United States to make demands on European countries to liberalize trade and harmonize domestic economic practices.

America’s vacillating foreign economic policy has received scholarly attention especially since the collapse of the Bretton Woods monetary system, which accompanied the rise of the so-called “new protectionism.” With respect to specific trade negotiations, policy-oriented, as opposed to theory-oriented, research has been done by specialists in the politics of American trade policy (Destler 2005; Hufbauer and Rosen 1986; Hufbauer and Schott 1985). More theory-oriented research has been also conducted with varying assessments of the causal role of the state, institutional structures and rules, state-society relations, and societal variables at the domestic level, to name but a few (Haggard 1988; Katzenstein 1976; Frieden 1988). Despite the difference in the goal of scholarly investigation, previous works share a tendency to view U.S. foreign economic policy, particularly trade policy, as an output of the political

3) This is partly because Ruggie’s embedded liberalism thesis has gained such wide acceptance among political scientists that few gave it a second thought. For a notable exception, see Webb (1995).

system with a diverse array of institutional channels through which societal demands from import-competing firms and industries are translated into public policy. While fully acknowledging the contributions made by those authors to our understanding of U.S. foreign economic policy, this study problematizes the disassociation of works on American trade policy from the larger paradigms of international relations. America's evolving stance on international trade needs to be seen from a perspective that takes seriously the country's distinctive status as a liberal hegemon, and this paper presents an eclectic approach combining neoclassical realism and constructivism to provide that perspective.⁴⁾

A new look at the Kennedy Round is also justified because previous works on the multilateral trade negotiation have put greater emphasis on technical issues under consideration and comparison with other GATT rounds. The Kennedy Round was a much more comprehensive trade deal whose agenda included anti-dumping measures, agricultural markets, and development issues, while the preceding ones dealt mainly with tariff reductions. The number of participating countries rose sharply from 26 in the Dillon Round of 1960-1961 to 62, expanding the geographical ambit of the trade regime toward the Third World. American policymakers pursued across-the-board tariff cuts among the industrial countries of North America, Western Europe, and Japan, while not requiring strict reciprocity on the part of poorer countries (Gardner 1964; Shonfield 1964, 219; McNeil 1966, 98).⁵⁾ Along with systemic constraints imposed by Europe's economic recovery and the deepening Cold War, this study links the U.S. stance to the social purpose of the domestic political economy in the early 1960s. The passing of the TEA involved a wide use of compensatory measures to provide relief to firms and industries

4) This mix of different paradigmatic features reflects the importance of combining systemic constraints and social purpose as explanatory variables. For a view that emphasizes eclecticism in international relations research, see Sil and Katzenstein (2010).

5) Whereas the inclusion of North-South relations on the Kennedy Round's agenda deserves due attention, it needs to be reminded that the multilateral trade negotiation was launched as President Kennedy's "Grand Design" that sought to complete American efforts to support Europe's economic integration (Johnson 1967, 327). For a European view of the round, see Hallstein (1963, 176-177).

negatively affected by economic openness (Bergsten 2002, 93; Choev 2007, 653, 665). Unlike European countries where tripartite consultation among the government, representatives of employers, and organized labor led to successful adjustment programs, the United States coped with freer trade by selectively providing side payments to affected interests within the context of the New Deal regulatory state (Burley 1993). Reflecting the characteristics of the American political economy, the Kennedy Round allowed for various exceptions to the formula-based tariff reductions (Love and Lattimore 2009, 83), “but care was taken to extract concessions on a reciprocal basis” (Keohane 1986, 26).

The remainder of this paper proceeds as follows. Section two reviews the extant literature on American trade policy and argues that its heavy dose of materialism accounts for the gap in our understanding of the hegemon’s stance on trade liberalization. Section three offers an alternative framework for analyzing the sources of U.S. efforts to construct a liberal international economic order by relating two variables, the degree of hegemonic power and the degree of congruence in social purpose. Section four provides an eclectic explanation of the Kennedy Round by applying the analytical framework constructed here to the U.S. experience during the early 1960s. I conclude with a brief summary of the argument and an emphasis on the need to closely observe changes in social purpose as a constituent part of international economic order.

II. Deficiencies in the Existing Literature

This section examines the existing literature on U.S. foreign economic policy in relation to the postwar international trading system by focusing on two international relations paradigms: realism and neoliberal institutionalism. In understanding the origins and nature of the Kennedy Round as an arena for American trade policy, each research program has its own strengths and weaknesses. For analytical purposes, however, my review here is limited to their weaknesses. Realists tend to confound stability with openness or

liberalness of the international economy preferred by a dominant state. Neoliberal institutionalists tend to overestimate the staying power of international institutions even after a dominant state no longer plays hegemonic roles that it did at the time of creating institutions. Let me elaborate on the deficiencies of the realist paradigm first.

Realists, particularly of a structural stripe, would account for changes in American trade policy by emphasizing variations in the distribution of power at the international level. According to a very influential proponent of hegemonic stability theory, the closest match between the existence of a hegemonic state and the liberal world political economy is found in the period of 1945-1960 when “[f]ree trade was preferred, but departures such as the Common Market and Japanese import restrictions were accepted to make sure that these areas remained within the general American sphere of influence” (Krasner 1976, 337). In contrast, the period after 1960 is considered as not supporting the power-based theory in that the U.S.-led multilateral trading system became more liberalized despite the relative decline of American hegemony. One way to deal with the anomaly is to bring unit-level or domestic factors back to the explanatory scheme by pointing to the effect of hegemonic “afterglow” (340-343). Power and plenty accumulated under hegemony breed institutional stickiness domestically, which in turn produces policy inertia when the hegemon experiencing the deterioration of bargaining position vis-à-vis its allies needs to make a conservative adjustment to the balance between resources and commitments.⁶⁾ In this line of reasoning, the Kennedy Round was an American effort, if not futile, to achieve the goal of an open international economy, while repressing the demand for protection (with good reason) at home. Another very plausible explanation of why American policymakers sought freer trade when some dose of protectionism would have served the hegemon’s national interest better can be found in the sectoral approach that emphasizes the emerging importance of transnational enterprises with a lower reliance on unskilled labor (Helleiner 1977). Regardless of how plausible those accounts are, they are basically unit-level explanations and thus

6) For an attempt to apply the notion of afterglow to historical cases, see Brawley (1999).

detract from the initial emphasis on structure without providing theoretically justifiable excuses.

In his treatment of the Tokyo Round, Krasner (1979) seems to provide a more consistent explanation for the relationship between U.S. hegemony and the degree of openness in international commerce. By the 1970s the United States had “lost the unique paramountcy” it enjoyed during the first two decades after World War II and had become “more like an ordinary power” (497, 500). As a result of systemic changes in the distribution of power, the Tokyo Round generated “a more differentiated international economic order” (492) that in large part reflected the increase in intraindustry trade between America and Europe. In contrast, the Kennedy Round’s “liberality” demonstrates the unchallenged status of U.S. power vis-à-vis Europe and Japan, which allowed the hegemon to “sacrifice specific economic interests to long-term political goals” (495). Making trade safe for capitalist democracy should be a top policy priority for U.S. leaders who were willing to tolerate the illiberalness of European and Japanese allies. Two different ways of periodizing the 1960s in terms of U.S. commercial policy—one as the period of hegemonic afterglow and the other as that of hegemonic stability—indicates Krasner’s failure to distinguish liberalism from stability as goals of U.S. foreign economic policy.

However, there is no need to rush into a hasty conclusion that the theory of hegemonic stability lacks coherence and thus needs some sort of *ad hoc* explanations. Instead, it is important here to note that hegemonic stability theory is not supposed to attach any special meaning to the universal doctrine of free trade itself. As David A. Lake (2013, 63) rightly pointed out, “sound microfoundations were never provided for why hegemons would have more intense interests in free trade than others.” Indeed, the crux of the theory is that the existence of a liberal, predominant state allows other states, unless they challenge its leadership beyond some limits, to enjoy the public good such as stability in international trade. In the words of Charles P. Kindleberger (1973, 305), “for the world economy to be stabilized, there has to be a stabilizer, one stabilizer.” A stable world economy, according to the economic historian, requires a hegemon to undertake the burdens of “maintaining a relatively open

market for distress goods; ... providing counter-cyclical long-term lending; and ... discounting in crisis" (292). Those hegemonic roles are not usually seen in the list of policies prescribed by ardent advocates of free trade; rather, they resemble what the United States did during the formative period of embedded liberalism.

Krasner as a leading voice of hegemonic stability theory has characterized the systemic environment during the Tokyo Round in this way: "[i]n a multipolar world the importance of *fortuna* of unanticipated shocks increases, for there is no hegemonic state to provide *virtu*" (1979, 528). Although this may be an elegant way of describing the steady decline of U.S. power since the closing of the gold window (Gowa 1984), the impact of external factors was already shaping U.S. foreign economic policy during the early 1960s. External factors take various forms that may range from a sharp increase in energy prices to a sudden collapse of pro-American governments as Krasner (1979, 528) has suggested, but they also come into play in a gradual and subterranean way. At the time of launching the Kennedy Round, U.S. economic power was not strong enough to allow European and Japanese allies to discriminate against American products, but it was far from a feeling of losing control. After the armed conflict on the Korean peninsula ended in 1953, the Cold War entered a new phase marked by a chronic but more widespread tension between the United States and the Soviet Union.

An open international trading system under the conditions of weakening hegemony constitutes a puzzle for power-based theorists, while it allows neoliberal institutionalists (Keohane 1984) to emphasize the role of international regimes in maintaining the order created by a predominant state which no longer enjoys the status. The Kennedy Round as a multilateral negotiating forum that sought a more comprehensive, across-the-board approach to trade liberalization exemplifies the possibility of cooperation among self-interested states without a preponderant state assuming the leadership role of producing public goods for a liberal international economic order. This line of reasoning is based on the distinction between liberalism or openness and cooperation, which are mixed up in Krasner's 1976 article. As Robert O. Keohane rightly points out, "[c]ooperation and liberalism are conceptually ... in recent years

they can also be distinguished empirically" (1984, 34 fn2). And yet, if it is permissible to extend the range of "recent years" back to the early 1960s, U.S. hegemony was aimed at inducing European and Japanese governments to cooperate in stabilizing an open international economic system rather than at imposing liberal rules of the game on reluctant allies.

Neoliberal institutionalists seem to offer a reasonable solution to the vexing conundrum facing theorists of hegemonic stability: how an international economic order created by the hegemon is maintained even when founding conditions no longer obtain. They do so primarily by drawing on the notion of increasing returns or positive feedback which emphasizes that actors adhere by initial selection "regardless of the advantages of the alternatives" (Arthur 1994, 1). The GATT as a Bretton Woods institution continued to function after the Nixon shock of 1971 because states realized the need to make the most of the negotiating forum in their efforts to deal with various issues generated by U.S. hegemonic decline and the changing economic structure of the industrial world. Increase in interdependence is particularly cited by neoliberals as the source of states' willingness to cooperate in a way that maintains the multilateral form of the U.S.-sponsored, postwar trading regime. Due to their focus on the *form* of interstate relations, neoliberals find it much easier to distinguish cooperation from liberalism as the *content* of an international economic order. How liberal a specific international regime is should not be a central theoretical question for neoliberals insofar as the regime does not detract from the basic principles of open world economy. As a result, why the United States launched the Kennedy Round does not constitute a theoretically rewarding research question. The sixth GATT round just corroborates the gist of the neoliberal argument about institutional enticements that lure self-interested states to participate in the multilateral trading system.

It is not my intention here to debunk the two perspectives on international political economy in terms of how plausible an explanation of U.S. trade policymaking they provide. Rather, the aim of the present study is modest: to suggest (1) that American trade policy is driven a lot more by consideration of systemic constraints than any other country; and (2) that U.S. stance on trade liberalization reflects the social purpose of its domestic political economy.

Since the formation of the Bretton Woods regime after World War II U.S. policy positions relating to international trade has never been an outcome of purely economic consideration. There is no shortage of attempts to explain the political nature of American trade policy by looking at factors as diverse as the onset of the Cold War, the shift toward executive politics, and the changing balances of sectoral interests within the U.S. economy.⁷⁾ Despite the contributions made by previous research, our understanding of the postwar trading regime remains incomplete largely because the interaction between power and ideas in the calculus of the hegemon's national interest has received scanty attention. In the next section I present one way to fix the problem.

III. Filling a Gap in the Existing Literature

Emphasis on the importance of systemic constraints as an explanatory variable in the politics of trade has a long pedigree in the field of international political economy. Neorealists have followed in the footsteps of Kenneth N. Waltz in that they “expect ideas about political circumstances to interfere with—indeed trump—economic reasoning” (Herrmann, Tetlock, and Diascro 2001, 197). In their view, high politics at the systemic level is considered as separate and distinct from low politics at the domestic level, and “theoretical primacy” must lie with the former. Even when some neorealist authors including Waltz himself acknowledge the importance of domestic factors in shaping state behavior, their consideration accords unit-level variables “analytical primacy” at most.⁸⁾ Systemic biases remain intact. Neoliberal institutionalists seem to offer a reliable solution to the neorealist preoccupation with systemic variables by relaxing the distinction between high and low politics. Neoliberals’ theoretical flexibility is also demonstrated in their wide use of domestic factors in explaining international outcomes. These features, however, are canceled

7) Examples include Fordham (1998), Gowa (1994), Verdier (1994), and Cox and Skidmore-Hess (1999).

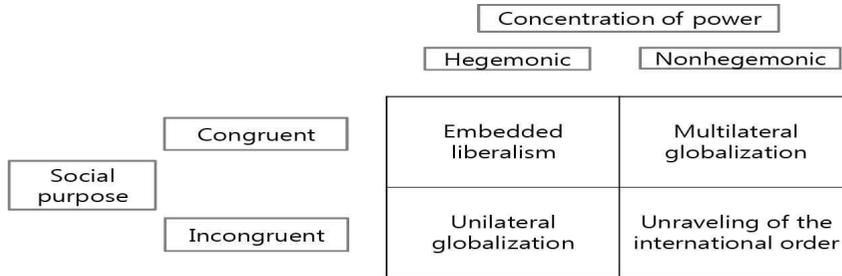
8) For the distinction between analytical and theoretical primacy, see Tellis (1996, 12, fn17).

out by materialism and rationalism shared by neoliberals and neorealists. The materialistic and rationalistic orientation of the existing literature on international political economy and particularly on U.S. foreign economic policy change has been pointed out mostly by constructivist scholars (Ford 2002). A recurring mantra recited in the constructivist literature is that “[i]deas and material factors are separate and independent causes of actions and outcomes” (Ford 2002, 115). Instead of reprising the constructivist catchphrase, I try to show here that we need to bring the “sociology of foreign trade” (Mann 1946, 91) to the explanatory scheme of the relationship between U.S. national interest and the postwar multilateral trading regime. To suggest the theoretical primacy of ideational factors is not a concern in this paper.

There is an implicit assumption that social purpose is mostly about the domestic political economy rather than about interstate relations. Such an assumption is grounded in the understanding common among constructivist scholars that social purpose refers to the ideational goals pursued by major actors within a domestic political economy. But at the same time social purpose denotes the extent to which states harmonize (or at least believe they do) with each other in the goals of their political and economic actions. Figure 1 makes clear the “intersubjective” nature of social purpose by giving the notion two contrasting values: congruent versus incongruent. Social purpose as a component of international economic order is congruent when major participating countries seek similar societal goals and values as a result of economic growth. Incongruence of social purpose refers to the divergence of societal goals and values that are deemed legitimate in major industrial nations. In other words, social purpose needs to be understood as a variable at the international, albeit not systemic, level if it were to serve better as an indicator of the content of international economic order.

The hegemon has a special interest in the extent to which the terms and conditions of international economic transaction are in accordance with its own domestic social purpose because it has more extensive and diverse interaction with various partners than any other state. When the disparity in social purpose between the hegemon and other major participating countries is perceived unacceptable by the former, the preponderant state seeks to revise the

<Figure 1> A Typology of International Economic Order*



*Source: Author's construction based on Ruggie (1982).

international regime in its favor. This is what may be called “unilateral globalization” as represented in the lower left cell of Figure 1. In this type of international economic system, the United States pursues liberalism and/or openness without securing the willing cooperation of other states. American foreign economic policy after the end of the Cold War provides a typical example of intolerant hegemony exercised by a preponderant state. The collapse of the Soviet Union and the virtual disappearance of socialism as a viable alternative relieved the United States of the burden of assuring political and social stability in many countries—rich and poor, democratic and authoritarian—by allowing room for varying degrees of illiberalism. With no systemic threat to American interests in sight, American policymakers aggressively pushed for further liberalization of the international trading system by replacing the negotiation-based GATT with a more formal World Trade Organization, while endorsing higher levels of capital mobility not only among the established centers of global finance but also between advanced and emerging market economies.

Multilateral globalization as represented in the upper right cell of Figure 1 denotes a situation in which preponderance of a once hegemonic power no longer exists, and yet major industrial countries share among themselves essential elements of social purpose. This is a type of international economic order that neoliberal institutionalists would wish to explain as an effect of regimes that attract increasing numbers of states relatively independently of a weakened hegemon's remaining power. Neoliberals' complacency with this

scenario invites two critical responses from the eclectic approach put forward in this paper. First, neoliberals' analytical scheme conceptualizes the staying power of international regimes in terms of payoff structure self-interested states face and thereby fails to appreciate the importance attached by states to the comparison of the norms embodied in a regime and their own national values. Second, congruence of social purpose in the absence of a preponderant state may mean in the real world the greater influence possessed by the declining hegemon in the realm of ideas. It may be not so much the emergence of cooperation after hegemony as the continuation of hegemony in a different guise.

The worst-case scenario should be the lower right cell of Figure 1, which is termed "unraveling of the international order." This occurs when there is no single country with both willingness and capability to lead the world economy as has been best exemplified in the interwar period. The infamous Smoot-Hawley Tariff of 1930 was a clear indication of the U.S. intention to adjust externally to such a dramatic change in the world economy as the Great Depression. In the absence of a preponderant state willing to assume liberal leadership, the "twenty years' crisis" saw the intrusion of illiberal economic ideas, particularly those of Nazi Germany, into the international realm (Ruggie 1982, 387). Transition from the crumbling liberal world economy to embedded liberalism as represented in the upper left cell of Figure 1 was a result of U.S. hegemony coupled with the transatlantic consensus on the need to keep domestic stability intact. Momentum for change was also found between the two world wars. American policymakers during the second New Deal considered the possibility of saving the liberal international economy through the "expansion of multinational trade," which was well manifested in the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 (Gilpin 1971, 407). The notion of reciprocity became an actual pillar of the postwar trading regime, although it took several rounds of multilateral trade negotiations. In this respect, Ruggie (1997, 93) argues that "there is a certain congruence between the vision of world order invoked by American leaders when "founding" a new international order has been at stake, and the principles of domestic order at play in America's understanding of its own founding, in its own sense of political community."

From the eclectic approach suggested here, however, it would be more accurate to say that the Kennedy Round was an outcome of American trade policy that was shaping an international economic order that arose from the postwar settlement in a direction that accorded well with the hegemon's domestic social purpose. At least in the issue area of trade, the international economic order of the early 1960s stood somewhere between embedded liberalism and unilateral globalization. Unless social purpose is defined in such a broad term that domestic stability should not be sacrificed for international liberalism, embedded liberalism as characterized by the similarity of social objectives is likely to find narrow empirical referents. The Kennedy Round shows that the social purpose dimension of the postwar compromise was fragile when we look closely at the ideas that set national policymakers in motion.

One way to make the most sense of the evolution of the postwar international economic order as an outcome of interaction between systemic constraints and social purposes is to employ an eclectic approach by combining neoclassical realism and constructivism. Neoclassical realism, like its neorealist cousin, prioritizes "systemic pressures" brought to bear on states in their efforts to navigate through the maze of international relations, while retaining and making the most of "intervening variables at the unit level" (Rose 1998, 146). And it was also the realist tradition, as Jonathan Kirshner (2015, 160) has pointed out, to take seriously the varieties of goals pursued by states "despite a common desire for survival." Constructivists have made steady efforts to accord an independent causal role to ideas in the making of the social world. However, as Thomas Risse-Kappen (1994) aptly put it, "ideas do not float freely." Policy ideas or paradigms are molded on the basis of state-society relations which vary from country to country. Particularly, economic ideas take root within the formal and informal policymaking processes when central decisionmakers adopt certain elements of an economic doctrine within a specific context. Politicians and bureaucrats in the top echelon of government make decisions, but not in a vacuum; rather, their beliefs and preferences are socially constructed.

There are various ways to measure the divergence of social purpose among

the major participating countries of the Kennedy Round. A straightforward way would be to look at variations in policy ideas or paradigms regarding trade liberalization across nations, which in turn reflect the differences in state-society relations. In the next section I suggest an account of how systemic constraints and domestic social purpose combined to make American policymakers more assertive in shaping an open, not just stable, world political economy.

IV. An Eclectic Explanation of the Kennedy Round

This section is devoted to explaining the U.S. initiation of the sixth GATT round by considering both the systemic constraints faced by the hegemon and the divergence of social purpose among major industrial countries at the time. The Kennedy Round marks a watershed in the evolution of the post-World War II multilateral trade regime in two accounts. First, unlike the preceding rounds, the Kennedy Round widened participation to include less developed countries many of which achieved independence during the 1950s. As a much larger number of countries with varying degrees of socioeconomic development participated in the round, tradeoffs over different issues were necessary (Bergsten 2001, 5). Second, the Kennedy Round was an important milestone in the advancement of multilateralism as a form of international negotiation. This aspect has received a lot of scholarly attention, but previous studies on the Kennedy Round remain unsatisfactory largely due to the dearth of theoretical frameworks directly related to international relations paradigms. This section is an exercise in a more consciously theoretical understanding of the multilateral trade negotiations pursued by the United States.

1. Systemic Constraints

Embedded liberalism was entering its new phase at the time of the Kennedy Round's launch because systemic constraints and social purpose had changed

since the formation of the Bretton Woods regime in the late 1940s and early 1950s. America's geopolitical consideration in the immediate postwar years was involved with making Western Europe and East Asia (particularly Japan) safe from Soviet expansionism. Rebuilding Europe economically was given top priority after containment became the keystone of American grand strategy. Containment policy gave a final shape to the American occupation of Japan in a similar direction that it did in Germany. And yet there was an important difference between Europe and East Asia as a region on which America's strategic resources should be focused in terms of building a new U.S.-led international order. American policymakers did not give a serious look at the need to incorporate Japan into the Bretton Woods regime, while considering Germany as part of Europe that meant more than a region to the United States. East Asia still remained a strange place to which American policymakers hardly felt any emotional ties. In other words, the Bretton Woods regime during its formative period was an outcome of unchallenged U.S. hegemony which was aimed at "stabilizing bourgeois Europe"⁹⁾ in the first place.

Embedded liberalism of the late 1940s and early 1950s was less a final product of international cooperation than an offshoot of the unprecedentedly unbalanced relationship between Europe and America.¹⁰⁾ In a similar vein, Michael C. Webb (1995, ix-x) has argued that "the extent of policy coordination in the Bretton Woods years has commonly been exaggerated." Transatlantic relations in the first postwar decade were already fraught with tensions and conflicts over the mode of state interventionism at home. The United States could create and maintain a liberal international economic order because it shared security interests with Western Europe and was willing to downplay differences in social purpose.

It was during the Eisenhower presidency that security-trade linkages became more explicit. After the first military clash of the Cold War in Korea ended in 1953, U.S. foreign policy was driven by security considerations which aimed

9) This is a paraphrase of the title of Charles S. Maier's (1975) book on the political economy of stabilization in the 1920s.

10) For an unconventional view that highlights the dimension of North-South relations in the making of embedded liberalism, see Helleiner (2006).

to encircle the Soviet Union and other socialist countries in Western Europe and East Asia. A series of bilateral and multilateral security arrangements were created by the U.S. government in close cooperation with the countries deemed under serious threat from the communist bloc. Although Eisenhower as an internationalist made clear his commitment to “multilateralism in trade” during the early years of his presidency, the deepening Cold War forced him to “[place] trade liberalization in a subordinate position relative to security ... and ... to jettison his trade proposals in order to secure approval of his security policies” (Stiles 1995, 15-16). Security considerations were also crucial in the shift from “trade not aid” to “trade *and* aid” in U.S. foreign economic policy regarding the Third World (Kaufman 1982, 7; emphasis in original).

The 1960s saw the intensification of the Cold War particularly due to the Cuban missile crisis, while the U.S. was more focused on consolidating the liberal international economic order primarily as a transatlantic matter of concern. Domestic social purpose evolved throughout the early postwar years, widening the gap between the United States and Western Europe in the extent to which state intervention was deemed legitimate and desirable by key social and political actors as well as top government officials. Since the European currencies eventually resumed convertibility in 1958, transatlantic relationship had become more conflictual in both areas of trade and money. Western European countries (together with Japan) sought to increase exports to the U.S. markets by pressuring American policymakers to lower some of the country’s high tariffs. From the U.S. perspective, Western Europe had recovered from the ashes of war and was expected to contribute to trade liberalization by reducing trade barriers against American goods. Changing balances of economic power at the systemic level led the American policymakers to give more weight on diplomatic negotiations with the Europeans over trade issues.

Systemic constraints had another dimension for the United States facing the economic and technological growth of the Soviet Union throughout the 1950s and decolonization in much of the world’s poorest regions. After a series of confrontations with the Soviets during his first two years in office, Kennedy was obsessed with how the world perceived U.S. military power in comparison with the communist enemy (Haeefele 2001, 64). Title I of the TEA of 1962 makes

it clear that one of the act's three purposes is "to prevent Communist economic penetration" (Pub. L. 87-794, title I, § 102, Oct. 11, 1962, 76 Stat. 872). America's fear of communist economic penetration was not without reason. For example, in June 1961 American officials who spoke with Japan's prime minister over the Short Term Arrangement on textiles were warned about the possibility that China could be an alternative for Japanese exporters (Zeiler 1987, 135). Since the onset of the Cold War American leaders have made great efforts to reintegrate West Germany and Japan into "the larger world economy and lessen the attraction of markets controlled by the Communist bloc" (Gilpin 1971, 412). Kennedy was not an exception, and he actively securitized trade issues in pushing for the passage of TEA (Friman 1993, 404).

In the agendas related to less developed countries, major industrial nations during the Kennedy Round accepted the U.S. proposal of not requiring poor countries to open their markets reciprocally as well as "reduc[ing] tariffs on items of interest to [them]" (Gardner 1964, 689-690). But there was a significant difference between European countries and the United States in the motive to provide breathing space for less developed countries. Whereas most of European countries were keenly aware of the need to manage the postcolonial situation, American policymakers had more urgent security need to accommodate the preferences of less developed countries within the multilateral trading regime.

The successful reconstruction of Europe after World War II meant two things to the United States as a liberal hegemon pursuing an open world economy. On the one hand, an economically reconstituted Europe accompanied the end of American aid to the neighbors across the Atlantic, and it had the effect of reducing the hegemon's bargaining position vis-à-vis the Europeans. For instance, U.S. embargo policy against the Soviet bloc was always much tougher than the measures adopted by European countries, and American aid had been used as the economic leverage to keep policy differences to a minimum (Dobson 1988, 602). The TEA was designed "to maintain and enlarge foreign markets for U.S. agricultural, mining and industrial products" (Fisher 1963, 210) and aimed particularly at lowering the common external tariff introduced by the European countries.

In addition to making inroads into the recovering European markets, American policymakers wanted to make the most of the Kennedy Round by building a more cohesive architecture for international trade which would consolidate the bulwark against communism. This security dimension of trade liberalization had long been at the heart of U.S. foreign economic policy since the end of World War II. But from the perspective of European countries, particularly the original six founder countries of the European Economic Community (EEC), a GATT round was not an arena appropriate for cultivating “political unity” as a precondition of “economic integration” (Fisher 1963, 212). Instead, from the outset, European countries saw the causal arrow as pointing in the opposite direction. For them, EEC was an economic detour on the way to securing peace in Europe, rather than the other way around. France under De Gaulle posed a direct challenge to the U.S. emphasis on the “Atlantic alliance” by “[conceiving] an independent Europe as a third force in world politics” (Lee 2001, 116).

It is quite evident that American trade policy was driven by systemic constraints: improved economic conditions of Western Europe and Japan and the need to accommodate developing countries within the institutional framework of the GATT. But equally evident is that the United States had a much larger domestic economy than most of other industrial countries (Webb 1995, 137-138). The U.S. ratio of exports to production in 1960 was 11.5, much lower than the ratios for most of other major industrial countries such as Britain (38.5), Canada (42.9), France (23.4), West Germany (31.2), and Italy (27.6). Japan was the only country with a similar level of trade dependence to the U.S. (Lipson 1982, 423, Table 1), but there were more differences than similarities between the two countries. In terms of social purpose, the gap between the American and Japanese political economies was much wider than that between the American and European way of governing the economy.

2. Social Purpose

More importantly, the Kennedy Round was the first serious U.S. attempt

to deal with the differences in social purpose among major industrial nations. Although the United States and European countries shared the belief that a liberal international economy should go hand in hand with domestic stability, the embedded liberalism compromise already took nationally distinct forms during the late 1940s and early 1950s. While the European version of embedded liberalism was combining economic openness with the universal, comprehensive welfare state, the American version was based on the New Deal regulatory state which was closely related to the individualist approach to welfare.¹¹⁾ How, then, could major industrial nations on both sides of the Atlantic reconcile their differences in the terms and conditions of a renewed international economic order? The widespread fear of the Soviet Union in the immediate postwar years provided the glue that held together the countries of Western Europe and North America (Leffler 2005, 66). But at the same time the zeal for growth dominated policymakers during the 1950s and early 1960s, and the Cold War took the form of “economic competition” between the United States and its capitalist allies and the Soviet Union and its socialist satellite countries (Maier 2010, 44). Growth was necessary to defeat the socialist threat, but the way to achieve growth varied from country to country. The U.S.-sponsored postwar international economic order made possible national growth in an increasingly interdependent world, but “the objectives of the various societies have become more and more incompatible” (Morse 1972, 132). In contrast to the formative period of embedded liberalism when the systemic imperative of the emerging Cold War forced American leaders to gloss over the transatlantic difference over how economic openness and domestic stability might coexist, the 1960s began to see a growing divergence of social purpose between the United States and Western European countries, not to mention Japan.

Although there is a widely accepted belief that John F. Kennedy laid the

11) This difference can be observed in the disparity in social expenditure as a percentage of gross domestic production between the U.S. and European countries. In 1960, the U.S. spent 10.9 percent, while the average of Britain, France (excluding education), Germany, and Italy was 16.2 percent. The European average was calculated using the data from Organisation for Economic Co-operation and Development (1985, 21, Table 1)

foundation for liberal domestic programs such as food stamps and Medicare, recent reinterpretations of his presidency has suggested that he was more conservative than popularly assumed at least in fiscal matters (Smith 2013). Kennedy was no friend of organized labor and did not show strong commitment to civil rights legislation. His endorsement of Keynesian policy paradigm was equivocal at best, while his faith in tax-cut magic continued unalleviated throughout his presidency (Smith 2013; Will 2013). There is no denying that by the time Kennedy arrived in Washington Keynesian economists prevailed within the economic policymaking circle, but their approach to macroeconomic management was best characterized by “the emphasis on growth” (Salant 1989, 48). Indeed, growth-oriented Keynesianism was bequeathed from the liberal policy ideas of the previous Democratic administrations that “stressed fiscal policy rather than structural reform, full employment abundance rather than scarcity, growth rather than stagnation, opportunity as well as security, and government-business cooperation in a mixed economy” (Jeffries 1990, 418). Ironically enough, it was the very success of the New Deal growth coalition that induced American leaders to devise targeting programs rather than to expand federal welfare benefits to the level of European-style welfare state. Growth trumped poverty reduction, at least during the Kennedy administration, amid the hegemon’s unprecedented economic prosperity (Plotke 1989, 351-352).

On the intellectual plane, it was Walt W. Rostow rather than John K. Galbraith that shaped the policy ideas of Kennedy as both a presidential candidate and the president. Galbraith, one of the most prominent Keynesian economists during the late 1950s and 1960s, advised Kennedy from time to time, but his influence on politicians was much greater during the Johnson presidency. *The Affluent Society*, Galbraith’s most famous book published in 1958, is less a complacent paean to American capitalism than a thoughtful consideration of deepening inequality in the hegemon’s economy and society. It is not an exaggeration to say that Galbraith’s ideas laid the intellectual foundation for Johnson’s Great Society programs (Noble and Martin 2006). By contrast, Kennedy during both his candidacy and presidency was not quite interested in domestic programs per se. Emphasis was placed on dealing with

economic stagnation and social demoralization domestically primarily because it was the right way to make America predominant again on the international scene. The young senator from Boston campaigned successfully in the 1960 presidential election by blaming the Eisenhower administration for allowing the Soviet Union to catch up with the United States. In the eyes of Kennedy, the level of affluence America had achieved was not high enough to lead the free world. He wanted to see more growth, which “was the chain that linked his vision of what needed to be done at home with what needed to be done abroad” (Morgan 1990, 171). Rostow was a good fit with the president’s vision of a much stronger America which required both economic expansion and military projection. Kennedy was aware of the MIT economist’s 1960 book, *The Stages of Economic Growth*, and appointed him deputy national security adviser, not a member of Council of Economic Advisers (Latham 1998, 199). The president needed some sort of economic ideas lending support to U.S. strategy against the Soviet threat, and Rostow did the job for him.

Kennedy showed unremitting devotion to free trade well before he became president, and the TEA was regarded as the “greatest legislative achievement of his Administration” (Fisher 1963, 212). For Kennedy, a more comprehensive trade negotiation was necessary to realize “world-wide economic liberalization” and to respond to “the challenge by EEC” (Bolz 1967, 177). The president’s keen interest in further trade liberalization also derived from his great concern about the balance-of-payments deficit that had much to do with the decline of the dollar’s value (Borden 1989, 63). From the perspective of American leaders, the problem had to be solved through a more reciprocal trade relationship with other industrial countries (Bergsten 2001, 9), rather than by reducing commitments in proportion to resources available.

From the standpoint of other industrial countries, too, “[t]he 1960s posed as a divisive era” (Zeiler 2001, 308). There were two major areas of disagreement between the United States and European countries including Britain in terms of how the politics of growth was to be sustained. First, Keynesianism as a policy paradigm was understood and put into practice in nationally distinctive ways in major European countries and the United States. In Britain, Keynes’ own country, the economist’s ideas were not accepted by

political leaders of either the right or the left as heartily as in America until the end of World War II. Even after the war, the Keynesian motto of full employment was overshadowed for a time by a more controversial and politically charged issue of nationalization. As full employment was eventually given top policy priority by both Labour and the Conservatives, however, Britain could not afford firm commitment to a genuinely multilateral trading system which required internal adjustments including increased labor market flexibility. The French governments throughout the 1950s were preoccupied with the question of how to modernize the nation's economy lagging behind other industrial countries. State intervention was widespread, but it had much more to do with the notion of *dirigisme* than with Keynesianism. Industrial policy measures were widely used, and French policymakers never endorsed the cause of free trade wholeheartedly. West Germany had to remove much of the illiberal elements from its time-honored model of socially coordinated capitalism under the American occupation, particularly through denazification. Social market economy, not Keynesianism, became a guiding principle for the postwar German policymakers, and they practiced freer trade but within a very distinctive system for social protection. In other words, during the Kennedy administration what Jacqueline Best (2004) calls the "hollowing out of Keynesian norms" proceeded steadily, widening the gap across the Atlantic in the ways in which policymakers made sense of Keynesianism.

Second, European countries and the United States had sharply contrasting institutional arrangements for domestic compensation. The New Deal welfare state was built on the foundation of liberal regulatory programs which was starkly different from the European model of universalist welfare state. In comparison with a more interventionist state, "[a] regulatory, or market-rational, state concerns itself with the forms and procedures ... of economic competition, but it does not concern itself with substantive matters" (Johnson 1982, 19). This regulatory nature of the New Deal welfare state was projected into the negotiation process of the Kennedy Round. The best example is the 50 percent tariff cuts for industrial goods proposed by the United States, in exchange for which American negotiators were willing to accept an extensive list of "exceptions to [the] linear reduction" (Lee 2001, 118). The TEA itself could

be passed by Congress in no small measure because the delegated powers of the president in negotiating tariff reductions were “coupled ... with safeguards against injury to American industry and agriculture” (O’Halloran 1994, 93). Much of domestic compensation was provided on a sectoral basis as can be seen in the agreement on import quotas that Kennedy concluded with the textile industry (94). State-society relations still deserve our attention because the wide use of side payments reflects the liberal tradition of the American state. Making exceptions to the principle of freer trade was not a new thing for U.S. policymakers, but the Kennedy Round was an effort to create a much more comprehensive multilateral trade regime, while trying to accommodate various conflicting interests both at home and abroad. The United States, who officially endorsed multilateralism, could not and did not engage in bilateral side payments with individual trading partners, so instead it devised a highly complicated system of sectoral trade negotiations with as many countries as possible.

V. Conclusion

In this paper an attempt has been made to provide a more political explanation of U.S. foreign economic policy change by focusing on the Kennedy Round as a turning point in the liberal hegemon’s postwar trade policy. I have argued that understanding U.S. foreign economic policy change requires an appreciation of both international and domestic factors by taking seriously the calculus of the hegemon’s national interest. The Kennedy Round of the multilateral trade negotiations showcases how systemic constraints and social purpose combined to lead the United States to make significant changes to the embedded liberalism compromise. Economic recovery of Western Europe, which was mainly driven by the Marshall Plan loans and the institutionalization of multilateral trading system, allowed the United States to push for a more aggressive form of trade expansion. Security concerns within the context of the Cold War also shaped American policymakers’ preference

for a more inclusive trade regime in which developing countries' interests were accommodated. In addition to these systemic constraints, a growing divergence of social purpose between the United States and other major industrial nations was a factor behind the trade negotiations. Given America's much lower trade dependence, the hegemon's pursuit of the multilateral trade negotiations can be better explained when taking more seriously the dimension of social purpose.

It is important to note that social purpose changes over time just as does the systemic distribution of power. A good example can be found in developing countries' negotiating positions in successive GATT rounds. During the 1960s developing countries fiercely resisted trade liberalization sought by the United States and other advanced industrial countries (Krasner 1985), but they became more in favor of openness to foreign trade during the mid-1980s and early 1990s (Ford 2002, 115-116). That change reflects both the improvements in comparative advantage of developing countries and the ideational transformation they had experienced through the concatenation of import substitution industrialization, export-oriented strategies, and debt crises. Some realists would like to argue that variation in social purpose only indicates changes in systemic constraints facing developing countries vis-à-vis richer ones and to deny any independent role for the ideational factor. Neoliberal institutionalists would like to interpret developing countries' attitude change as vindicating the role of institutional factors such as international regimes. The neoliberal argument may be plausible, but institutions themselves are an outcome of interaction between systemic constraints and social purpose.

From the eclectic approach suggested here, international institutions or regimes cannot be reduced to either a by-product of power politics or an organizational mechanism. They are created by the hegemon and/or a club of like-minded states as a solution to issues related to the larger world political economy and managed through constant adjustments to changes in the distribution of material and ideational resources available to states. This view is useful especially in understanding the sources and direction of U.S. foreign economic policy change. American trade policy is not only the product of competing economic interests but reflects the prevalent view of how economic

life is to be embedded into social relations (Granovetter 1985). Highly trade-dependent states need to be reminded that U.S. hegemony is not just economic but social in nature and to expect trade negotiations to be about more than goods and services.

References

- Arthur, W. Brian. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bergsten, C. Fred. 2001. "Fifty Years of Trade Policy: The Policy Lessons." *The World Economy*. 24(1): 1-13.
- . 2002. "A Renaissance for U.S. Trade Policy?" *Foreign Affairs*. 81(6): 86-98.
- Best, Jacqueline. 2004. "Hollowing Out the Keynesian Norms: How the Search for a Technical Fix Undermined the Bretton Woods Regime." *Review of International Studies*. 30(3): 383-404.
- Bolz, Klaus. 1967. "The Kennedy Round — A Success for All?" *Intereconomics*. 2(6-7): 177-179.
- Borden, William S. 1989. "Defending Hegemony: American Foreign Economic Policy." In Thomas G. Paterson, ed. *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961-1963*. New York: Oxford University Press. 57-85.
- Brawley, Mark R. 1999. *Afterglow or Adjustment? Domestic Institutions and Responses to Overstretch*. New York: Columbia University Press.
- Burley, Anne-Marie. 1993. "Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State." In John Gerard Ruggie, ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press. 125-156.
- Camps, Miriam. 1964. "The Kennedy Round." *The World Today*. 20(5): 215-223.
- Chorev, Nitsan. 2007. "A Fluid Divide: Domestic and International Factors in US Trade Policy Formation." *Review of International Political Economy*. 14(4): 653-689.
- Cox, Ronald W. and Daniel Skidmore-Hess. 1999. *U.S. Politics and the Global Economy: Corporate Power, Conservative Shift*. Boulder: Lynne Rienner.
- Destler, I. M. 2005. *American Trade Politics*, 4th ed. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Dobson, Alan P. 1988. "The Kennedy Administration and Economic Warfare against Communism." *International Affairs*. 64(4): 599-616.
- Fisher, M. H. 1963. "What Chance of Lower Tariffs? GATT and the Kennedy Round." *The World Today*. 19(5): 208-212.
- Ford, Jane. 2002. "A Social Theory of Trade Regime Change: GATT to WTO." *International Studies Review*. 4(3): 115-138.
- Fordham, Benjamin O. 1998. *Building the Cold War Consensus: The Political Economy of U.S. National Security Policy, 1949-51*. Ann Arbor: University of Michigan

Press.

- Frieden, Jeff. 1988. "Sectoral Conflict and Foreign Economic Policy, 1914-1940." *International Organization*. 42(1): 59-90.
- Friman, H. Richard. 1993. "Side-Payments versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations." *International Organization*. 47(3): 387-410.
- Gardner, Richard N. 1964. "GATT and the United Nations Conference on Trade and Development." *International Organization*. 18(4): 685-704.
- Gilpin, Robert. 1971. "The Politics of Transnational Economic Relations." *International Organization*. 25(3): 398-419.
- Gowa, Joanne. 1984. "State Power, State Policy: Explaining the Decision to Close the Gold Window." *Politics & Society*. 13(1): 91-117.
- . 1994. *Allies, Adversaries, and Free Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology*. 91(3): 481-510.
- Greenwald, Joseph A. 1967. "UNCTAD and GATT as Instruments for the Development of Trade Policy." *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921-1969)*. 61 (April 27-29): 155-166.
- Haefele, Mark. 2001. "John F. Kennedy, USIA, and World Public Opinion." *Diplomatic History*. 25(1): 63-84.
- Haggard, Stephan. 1988. "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934." *International Organization*. 42(1): 91-119.
- Hallstein, Walter. 1963. "The European Economic Community." *Political Science Quarterly*. 78(2): 161-178.
- Helleiner, Eric. 2006. "Reinterpreting Bretton Woods: International Development and the Neglected Origins of Embedded Liberalism." *Development and Change*. 37(5): 943-967.
- Helleiner, G. K. 1977. "Transnational Enterprises and the New Political Economy of U.S. Trade Policy." *Oxford Economic Papers*. 29(1): 102-116.
- Herrmann, Richard, Philip E. Tetlock, and Matthew N. DiMarco. 2001. "How Americans Think About Trade: Reconciling Conflicts Among Money, Power, and Principles." *International Studies Quarterly*. 45(2): 191-218.
- Hufbauer, Gary Clyde and Howard F. Rosen. 1986. *Trade Policy for Troubled Industries*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Hufbauer, Gary Clyde and Jeffrey J. Schott. 1985. *Trading for Growth: The Next Round of Trade Negotiations*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

- Irwin, Douglas A. 1995. "The GATT's Contribution to Economic Recovery in Post-War Western Europe." In Barry Eichengreen, ed. *Europe's Post-War Recovery*. Cambridge: Cambridge University Press. 127-150.
- Jeffries, John W. 1990. "The 'New' New Deal: FDR and American Liberalism, 1937-1945." *Political Science Quarterly*. 105(3): 397-418.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Harry G. 1967. "The Kennedy Round." *The World Today*. 23(8): 326-333.
- Katzenstein, Peter J. 1976. "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States." *International Organization*. 30(1): 1-45.
- Kaufman, Burton I. 1982. *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Keohane, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1986. "Reciprocity in International Relations." *International Organization*. 40(1): 1-27.
- Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Kirshner, Jonathan. 2015. "The Economic Sins of Modern IR Theory and the Classical Realist Alternative." *World Politics*. 67(1): 155-183.
- Krasner, Stephen D. 1976. "State Power and the Structure of International Trade." *World Politics*. 28(3): 317-347.
- . 1979. "The Tokyo Round: Particularistic Interests and Prospects for Stability in the Global Trading System." *International Studies Quarterly*. 23(4): 491-531.
- . 1985. *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley: University of California Press.
- Lake, David A. 2013. "Authority, Coercion, and Power in International Relations." In Martha Finnemore and Judith Goldstein, eds. *Back to Basics: State Power in a Contemporary World*. New York: Oxford University Press. 55-77.
- Latham, Michael E. 1998. "Ideology, Social Science, and Destiny: Modernization and the Kennedy-Era Alliance for Progress." *Diplomatic History*. 22(2): 199-229.
- Lee, Donna. 2001. "Endgame at the Kennedy Round: A Case Study of Multilateral Economic Diplomacy." *Diplomacy & Statecraft*. 12(3): 115-138.
- Leffler, Melvyn P. 2005. "Cold War and Global Hegemony, 1945-1991." *OHA Magazine in History*. 19(2): 65-72.

- Lipson, Charles. 1982. "The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change." *International Organization*. 36(2): 417-455.
- Love, Patrick and Ralph Lattimore. 2009. *International Trade: Free, Fair, and Open?* Paris: OECD.
- McNeill, Robert L. 1966. "Tariff Preferences for Developing Countries." *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921-1969)*. 60 (April 28-30): 93-102.
- Maier, Charles S. 1975. *Recasting Bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2010. "The World Economy and the Cold War in the Middle of the Twentieth Century." In Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, eds. *The Cambridge History of the Cold War, Volume I: Origins*. Cambridge: Cambridge University Press. 44-66.
- Mann, Fritz Karl. 1946. "National Power and the Structure of Foreign Trade." By Albert O. Hirschman. *Journal of Economic History*. 6(1): 91-93.
- Morgan, Iwan W. 1990. *Eisenhower versus 'the Spenders': The Eisenhower Administration, the Democrats and the Budget, 1953-60*. London: Pinter Publishers.
- Morse, Edward L. 1972. "Crisis Diplomacy, Interdependence, and the Politics of International Economic Relations." *World Politics*. 24(S1): 123-150.
- Noble, Holcomb B. and Douglas Martin. 2006. "John Kenneth Galbraith, 97, Dies; Economist Held a Mirror to Society." *New York Times*. April 30.
- O'Halloran, Sharyn. 1994. *Politics, Process, and American Trade Policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 1985. *Social Expenditure, 1960-1990: Problems of Growth and Control*. Paris: OECD.
- Plotke, David. 1996. *Building a Democratic Political Order: Reshaping American Liberalism in the 1930s and 1940s*. New York: Cambridge University Press.
- Risse-Kappen, Thomas. 1994. "Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War." *International Organization*. 48(2): 185-214.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics*. 51(1): 144-172.
- Ruggie, John Gerard. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organization*. 36(2): 379-415.
- . 1997. "The Past as Prologue? Interests, Identity, and American Foreign

- Policy." *International Security*. 21(4): 89-125.
- Salant, Walter S. 1989. "The Spread of Keynesian Doctrines and Practices in the United States." In Peter A. Hall, ed. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press. 27-51.
- Shonfield, Andrew. 1964. "Trade as a Tool of Development: The Issues at Geneva." *International Affairs*. 40(2): 219-231.
- Sil, Rudra and Peter J. Katzenstein. 2010. *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Smith, Kyle. 2013. "Modern Democrats Would View John F. Kennedy As A Reaganite Extremist." *Forbes*. August 11.
- Stiles, Kendall W. 1995. "The Ambivalent Hegemon: Explaining the 'Lost Decade' in Multilateral Trade Talks, 1948-1958." *Review of International Political Economy*. 2(1): 1-26.
- Tellis, Ashley J. 1996. "Reconstructing Political Realism: The Long March to Scientific Theory." In Benjamin Frankel, ed., *Roots of Realism*. London: Frank Cass. 3-101.
- Verdier, Daniel. 1994. *Democracy and International Trade: Britain, France, and the United States, 1860-1990*. Princeton: Princeton University Press.
- Webb, Michael C. 1995. *The Political Economy of Policy Coordination: International Adjustment since 1945*. Ithaca: Cornell University Press.
- Will, George F. 2013. "John F. Kennedy the Conservative." *The Washington Post*. November 20.
- Zeiler, Thomas W. 1987. "Free-Trade Politics and Diplomacy: John F. Kennedy and Textiles." *Diplomatic History*. 11(2): 127-142.
- . 2001. "Commanding the Middle: The American Agenda at the Kennedy Round." *Australian Economic History Review*. 41(3): 308-324.

이민에 대한 태도와 정치적 지지: 헝가리 사례를 중심으로* **

박경미 ■ 전북대학교

〈국문요약〉

이 연구는 이민에 대한 태도가 EU와 헝가리 주요 정당에 대한 정치적 지지에 미친 영향을 EU에 뒤늦게 가입한 헝가리 사례를 중심으로 살펴보는 데 목적이 있다. 이민에 대한 태도는 유럽 및 국내정치에 대한 정치적 지지를 가르는 중요한 요인이었다. 헝가리에 들어오는 유입이민에 대한 태도는 유럽의회 신뢰도, 유럽국가의 정부 의견에 대한 태도, Fidesz-KDNP 투표에 유의미한 영향을 미쳤다. 유럽적 정체성에는 유입이민이 국가경제에 긍정적으로 미친다고 생각하는 사람들에게서 강하게 나타났던 데 반해, 국내정치에서 Fidesz-KDNP 투표에는 유럽 밖에서 오는 유입이민자의 헝가리 거주에 대한 찬반 의견이 유의미한 영향을 미쳤다. 유입이민에 대한 배타성을 강조하는 집권당의 정치적 호소는 정당-유권자 연계의 중요성은 집권당 투표 여부에서 나타나, 이민에 대한 태도를 중심으로 정당-유권자 연계가 이루어졌다.

*주제어: 헝가리, 이민, 정당 지지, 정치적 연계, 극우정당

I. 서론

유럽통합의 흐름을 위협하는 현상들이 두드러지고 있다. 1979년 61.99%에서 1989년 58.4%, 1999년 49.5%, 2009년 43.0%, 2014년에는 42.5%로 하락한 유럽 의회 투표율은 유럽통합에 대한 관심이 줄어들었음을 보여준다. 또한 2014년 5월에 실시된 유럽의회 선거에서 유럽연합(European Union, 이하 EU)의 통합적 흐름에 반대하는 극우정당이 최다의석을 차지하는 국가들이 나타나기 시작하였다. 프랑스의 극우정당 국민전선(National Front)이 전체 의석 중 1/3을 차지하였고 “반EU”와 “반EURO화”를 주장하는 목소리는 영국에서도 지지를 받았다. EU로부터의 독립을 주

* 이 논문은 2014년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2042859).

장하는 극우정당 영국독립당(UK Independence Party)은 이번 선거에서 27.5%의 득표율을 얻어 노동당, 보수당과 자유당-자유민주당을 누르고 가장 많은 유럽의회 의석을 갖는 영국 정당이 되었다.

각국 극우정당의 등장과 약진은 유럽의 통합적 흐름에 반하는 정서의 정치적 표출로, 이민에 대한 태도와 깊은 관련이 있다. 2000년대 말부터 시작된 경제위기와 불황 속에서 고용시장의 위축과 취업의 기회가 줄어들 것이라는 우려가 이민에 대한 반감으로 이어지고 있는 것이다. 특히, 2004년과 2007년에 동유럽 일부 국가들의 가입으로 인한 EU 회원국의 확대는 이민과 재이민(return migration)을 반복하는 순환패턴을 보이며 노동 유동성을 높였으며(Zaiceva and Zimmermann 2012), 이는 유입이민을 유럽국가 시민들의 일자리를 위협하는 원인으로 인식하게 된 것이다.

동유럽의 EU 회원국에서 이민의 문제는 더욱 복잡하다. 최종 정착국가를 동유럽 국가가 아닌 서유럽 국가로 생각하고 추진하는 이동성 이민(transit migration)이 증가하고 있기 때문이다. 200만명으로 추산되는 이동성 이민, 특히 아시아와 아프리카로부터의 유입이민(immigration)이 동유럽을 중간지대로 활용하는 패턴이 확인되면서 EU 이민정책의 쟁점이 되기도 하였다(Düvell 2012). 이와 더불어 경제 침체의 장기화 전망은 유럽 차원과 국내정치 차원에서 일자리 감소 및 보호를 위해 이민정책에 대한 관심을 높였다.

헝가리는 이민 이슈가 두드러진 동유럽 EU 회원국이다. 이민을 받지 말자는 발언을 서슴지 않던 오르반(Viktor Orbán) 총리와 그 소속당 청년민주동맹-기독교민주국민연합(Hungarian Civic Union-Christian Democratic People's Party, 이하 Fidesz-KDNP)은 2014년 집권연장에 성공하였다. 반이민 및 민족주의적 기조에 주장하는 우파연합(Movement for a Better Hungary, Jobbik)도 지지기반을 넓혀가고 있다. 헝가리 극우정당이 동원하는 지지기반은 이민 이슈이며 점차 확대되고 있는 것이다. 그렇다면 헝가리에서 이민에 대한 태도는 유럽적 정체성에 영향을 미치는가? 또한 집권당을 비롯한 극우정당들이 호소하고 있는 이민 이슈가 현재 집권당 Fidesz-KDNP에 대한 지지에는 어떤 영향을 미쳤으며, 집권당보다 강경한 입장에 있는 우파연합과 집권당이 공유하는 지지기반은 무엇인가?

이와 같은 문제의식에서 이 연구는 헝가리를 사례로 이민에 대한 태도가 유럽 차원과 국내 정치에 미치는 영향을 탐색하고자 한다. 분석자료로는 2012년 제6차 유럽사회조사(European Social Survey)의 헝가리 조사자료를 활용하며 다음과 같이 두 부분으로 나누어 분석한다. 먼저 유럽 차원의 정치를 유럽의회 신뢰도와 다른 유럽정부의 의견에 대한 태도로 나누어 이민에 대한 태도가 미친 영향을 살펴보고 2010년 총선에서 현 집권당 Fidesz-KDNP에 대한 투표와 우파연합에 대한 지지에

미친 이민에 대한 태도의 영향과 그 지지기반의 차이를 분석하고자 한다.

II. 이민 문제와 정치적 지지

유럽통합의 흐름은 각 영역의 공동 관리를 위해 국가간 경계를 약화시키면서 강화되어 왔다. 그 출발은 자원의 공동 관리로, 석탄과 철강에 대한 분쟁을 줄이기 위한 1952년 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community)를 시작으로 1955년 유럽원자력공동체(European Atomic Community)와 유럽경제공동체(European Economic Community)를 설립, 각각 원자력과 농업 및 관세 등을 공동 관리하고자 하였다. 이들 기구가 하나로 통합된 1967년 유럽공동체(European Community)는 1980년대 중반에 이르러서는 회원국 12개국으로 늘어났으며 1994년 유럽연합으로 명칭을 바꾼 EU의 회원국은 현재 28개국이다.

이와 같은 유럽통합의 확대는 회원국 시민들에게 이동의 자유를 허용과 함께 진행되었다. 프랑스, 독일, 베네룩스 3국이 국경에서의 여권 심사를 점진적으로 폐지하기로 체결한 1985년 쉐겐 조약(Schengen Agreement)은 1997년 12월 암스테르담 조약(Amsterdam Treaty)을 통해 15개국에서 시행되었다. 이동의 자유에 대한 적극적인 허용은 1993년 11월 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)의 조약 3조 2항을 통해 회원국 시민이 자국의 시민권과 EU의 시민권을 동시에 갖게 되면서부터 시작되었고, 2009년 리스본 조약 체결 시점에 이민정책의 유럽화로 뒷받침되었다. 처음에 최소한의 합의로 출발한 EU의 발전이 오랜 시간이 걸렸다는 사실에 비해 놀라운 진전이지만 그 구체적 방침이 여전히 개별 국가의 결정에 맡겨져 있다는 점에서 이민정책의 '유럽화' 수준은 낮은 것이다.

기존 연구는 이민 정책이 국가의 결정 영역으로 남게 된 이유를 이민정책이 시민권을 부여하는 국가의 고유한 권한과 관련이 있기 때문이라고 지적한다. 정부가 외부자에게 시민권을 부여하는 문제, 즉 이민 수용에 관한 결정은 주권의 문제이기 때문이라는 것이다(Lahav and Luedtke 2013, 120). 그만큼 유럽화된 이민정책의 도입과 적용에 대한 국가별 입장에는 극명한 차이를 보여왔다. 벨기에만이 일관적으로 EU 이민정책의 도입과 적용을 지지해 왔고, 영국, 덴마크와 아일랜드는 반대 입장을, 그리고 독일, 오스트리아, 이탈리아는 1990년대까지 이민정책의 유럽화를 지지하다가 2000년대 들어 반대로 돌아섰다. 그러한 입장 차이로 인해 2001년 유럽집행부는 제3국 장기거주이민자들에 대한 새로운 법률안 제정하면서 EU 이민정책의 요건을 최소화하고 그 세부사항은 국내정치 영역으로 남겨 둔 것이었다. 이로 인해 이민자들을

보호하려는 많은 NGO 단체들이 이민자들에게 법적 조치 없이 낮은 수준의 보호조치를 제공하는 EU 이민정책을 비판하기도 하였다(Luedtke 2009).

이러한 이민정책을 둘러싼 입장 차이는 대부분의 이민이 경제적 동기에서 출발한다는 데에서 시작된다. 임금이 저렴한 저개발국가에 집중되는 자본 투자의 흐름과 달리, 이민은 임금 수준이 낮은 저개발국가로부터 상대적으로 임금과 높은 선진국에 몰리는 경향이 있다(조현구 2008). 특히, 자신의 모국의 고용시장과 기대임금 상황이 충분하지 않다거나 이민을 시도하는 상대국가의 상황이 자신에게 더 유리하다고 판단하는 경우에 이민은 중요한 선택지가 된다(Stark et al. 1985; Castle 2006). 이러한 경제적 동기에 의한 이민은 모국에서 고임금과 취업의 기회를 가질 수 있는 고숙련노동자보다 저숙련노동자가 선택할 가능성이 높으며 불황에 고민하는 국가의 시민들이 선호할 수 있다.

초기 유럽의 이민도 각국의 경제적 필요에 의해서 추진된 결과였다. 1970년대 초까지 유럽국가들은 상대적으로 낮은 임금과 조건을 받아들이면서 노동쟁의에도 개입하지 않을 것으로 기대되는 저숙련노동자들을 “수입”해 왔다(Castle 2006, 742). 부족한 노동력의 수요를 맞추려는 이민에 대한 태도가 현재의 EU 이민정책에 그대로 반영되어, 상대적으로 논란이 적은 유학생, 연구자, 고도숙련노동자에 대한 이민정책에 집중되어 있다. 특히 고숙련노동자에 관심이 많은데, 그 이유는 고령화 사회에서 지식기반 경제로의 도약을 위한 노동인구 구성 변화를 고려하고 부족한 노동력을 보완하기 위해서는 고숙련노동자가 필요하다고 인식하기 때문이다(Cerna 2013, 180-181). 고숙련노동자를 비롯한 이민정책의 일부 조항만 명시하고 구체적 규정은 각국에서 결정하도록 한 EU 이민정책도 1970년대 이민자들과 같이 사회적 권리를 보장받지 못 하는 조건으로는 고숙련노동자가 EU 회원국에 정착하지 않을 것이라는 경제적 논리가 반영된 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 경제적 관점에서 이해되는 이민에 대한 시민의 태도도 소속 국가와 자신의 경제적 상황 평가에 따라 달라질 수 있다. 자국의 경제적 상황이 좋지 않다고 생각할수록 그리고 이민으로 인해 자신의 소득이 낮아질 수 있다고 예상하는 사람일수록 유입이민이 야기할 일자리 감소와 상대적 박탈감을 강하게 느껴 이민에 대한 배타적 태도를 보일 수 있다. 이는 객관적 소득과 주관적 경제상황에 대한 인식과 어떤 관련이 있는지 살펴볼 필요가 있다. 객관적으로 소득이 높은 사람일수록 상대적으로 이민에 대해 개방적인지, 혹은 자신의 경제적 이익이 감소할 것이라는 두려움을 갖고 이민에 대한 배타적인 태도를 보이는지를 확인해 볼 필요가 있다. 여기에는 주관적인 경제적 만족도를 고려할 필요가 있는데, 객관적 경제적 지위와 주관적인 경제적 만족도 중 어떤 요소가 이민에 대한 태도, 그리고 정치적 지지에 영향을 미치

는지는 고민할 필요가 있다.

기존 연구는 경제적 이익에 대한 기대가 유럽통합에 대한 지지에 영향을 미친다는 결과를 보여준다. 유럽통합이 가져다 줄 경제적 혜택에 대한 기대감이 소속감에 긍정적인 영향을 미쳐 유럽통합을 지지하게 된다는 것이다(Paraschiv et al. 2014). 역으로 EU 회원국으로서 갖는 경제적 이익이 크지 않거나 오히려 손해라고 인식한다면 EU에 대한 지지도 줄어들 수 있다는 것이다. 이러한 태도는 유로화에 대한 지지에서도 확인할 수 있다. 유로화를 사용하는 EU 회원국에서는 2008년 경제위기가 금융통합에 대한 지지에 영향을 미치지 않고 비교적 안정적으로 유지되었지만 그 밖의 EU 회원국에서는 경제통합을 거부하면서 유럽통합에 대한 지지기반을 약화시켰다(Holt et al. 2015).

그러나 이민에 대한 태도와 정치적 지지의 관계를 설명하기 위해서는 국가적 차원의 경제적 이익이 시민들의 태도와 관련이 있는지를 해명할 필요가 있다. EU 회원국이라면 이동의 자유를 보장하기 위해서 국내적 지지와 관계없이 집행되는 사인이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 일방적인 이민정책의 도입과 추진으로 인한 반이민 정서는 유럽통합에 대한 태도와 EU 확대에 관한 국민투표 결과를 예측할 수 있는 중요한 지표로 이해되어 왔다(Vreese et al. 2005). 한 국가의 이민자 수 증가가 복지 지출의 감소에 영향을 미칠 뿐만 아니라 보편적 복지제정 지출에 부정적 태도를 갖게 한다는 연구결과(Eger 2009)는 이민으로 인한 경제적 이익 변화가 개인적 태도에 영향을 미치는 동시에 국내정치적 정책결정에 반영된다는 것을 의미한다. 개인 차원의 경제적 이익만이 아니라 집합적 경제환경 변화에도 반응하여 특정 정책이나 그 변화가 국가경제만이 아니라 자신의 이해관계에 영향을 미친다고 인식하는 것이다(Anderson 1998).

이민정책을 비롯한 유럽통합에 대한 태도는 국내정치에도 중요한 정치적 자원이 될 수 있다. 유럽통합 영역과 강도가 국가정체성을 위협한다고 판단하면 시민들은 유럽통합에 부정적 태도(Hooghe et al. 2004)를 갖게 되어, 이는 국가정체성 강조를 통한 정치적 동원의 자원으로 작용할 수 있다. 국가정체성을 어떻게 형성하게 되는가는 많은 논의를 필요로 하겠지만 국가정체성의 수준이나 강도가 유럽통합에 대한 지지에 영향을 미친다면 각국의 정치인과 정당은 정치적 지지를 목적으로 배타적 국가정체성을 동원할 수 있다(Hooghe et al. 2004, 418). 국가정체성의 강조는 초기 EU 회원국보다는 비교적 최근에 회원국이 된 국가, 즉 기존의 EU 회원국과는 다른 정체성을 가지는 동유럽 국가에서 두드러질 수 있다. 이들 국가는 기존의 EU 회원국과는 공유할 수 없는 공산주의 경험의 역사, 문화와 정책결정의 패턴이라는 정치적 유산을 가지고 있기 때문이다. 그로 인해 국가적 차원의 경제적 이익에 대한 인식이 다를 수 있으며 유럽 차원의 정치적 흐름과는 다른 쟁점이 국내정치에서 나타날

수 있다. 이민에 대한 태도와 정책이 그 예가 될 수 있다. EU에 늦게 가입한 동유럽 국가들은 기존 회원국에 비해 상대적으로 경제적 수준이 낮은 국가들이 주를 이루며, 자국 시민들의 경제적 이익을 도모할 수 있는 유출이민(emigration)에는 긍정적인 태도를 가질 수 있다. 이에 반해 자국의 일자리 감소와 경제적 이익에 영향을 미칠 수 있는 유입이민(immigration)에는 부정적일 수 있으며, 유출이민에 비해 더 민감한 이슈일 수 있다. 그에 따라 EU 이민정책은 유출이민에 대해서는 그다지 논란의 여지가 없겠지만 유입이민이 각국에 가져올 경제적 이익에 대한 기대와 태도는 다를 수 있다.

이러한 관점에서 이 연구는 EU에 뒤늦게 가입한 헝가리에서 이민에 대한 태도가 EU와 헝가리 주요 정당에 대한 정치적 지지에 어떠한 영향을 미쳤는지에 주목한다. 헝가리를 분석대상으로 삼은 이유는 첫째, EU 창설 11년 뒤인 2004년에 EU 회원국이 된 사례로서 EU 회원국 중 상대적으로 경제적 수준이 낮은 국가로서 유럽 정착을 목적으로 하는 이동성 이민이 다수를 차지하는 국가이기 때문이다. 둘째, 민족적 동질성이 높은 헝가리 분석은 이민 이슈를 기반으로 한 극우정당의 정치적 기반을 분명하게 보여줄 수 있는 사례이다. 셋째, 유출이민보다 유입이민의 문제를 강조하는 헝가리 현 정부의 정책 기조를 고려하였을 때, 유입이민에 대한 태도가 국내정치 차원의 정치적 태도와 밀접한 연관을 가졌을 것으로 기대할 수 있기 때문이다.

이처럼 이민에 대한 배타적 태도가 지배적인 헝가리의 정치적 상황을 고려하였을 때, 이민에 대한 태도가 부정적인 시민일수록 유럽의회에 대한 신뢰가 낮을 것이고 다른 유럽국가의 의견을 수용하기보다는 선별적으로 대응하거나 중요하게 생각하지 않을 것으로 기대할 수 있다. 또한 정당에 대한 지지에서도 이민에 배타적인 태도를 갖는 유권자일수록 유럽통합을 지지하는 정당보다는 주권을 강조하는 국가정체성을 강조하는 극우정당에 우호적인 입장을 가질 것으로 예상된다.

Ⅲ. 헝가리의 이민 현황과 분석자료

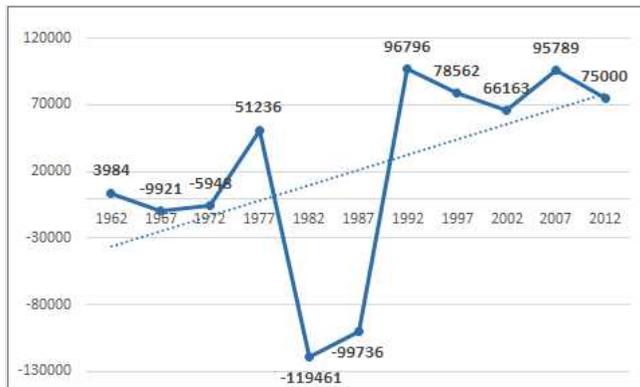
유럽 국가들이 이민에 관심이 높은 이유는 유입이민의 지속적 증가 때문이다. 2012년 세계은행(World Bank) 자료에 따르면, 순 이민(net migration), 즉 총 유입이민에서 유출이민을 뺀 이민자는 지속적으로 늘어났다. 유로존 국가(EURO zone, 2012년 기준)의 순 이민 수는 첫 조사가 시작된 1962년 1,421,904명에서 1997년 암스테르담 조약 체결시점에는 2,864,324명, 2007년 5,638,265명으로 급증하였고 2012년 3,392,112명이었다. 순이민은 민주화 이후 동유럽 지역¹⁾에서도 증가해 왔다. 1992년 조사에서

는 -1,325,765명, 유입이민보다 유출이민이 많았다가 1997년 289,401명으로 유입이민이 증가, 2012년에는 882,453명에 달하였다. 유입이민이 증가한 시점은 1977년부터로, 1962년 -1,223,901명, 1967년 -47,1034명, 1972년 -211,808명이었다가 1977년 (454,549명)을 기점으로 늘어나기 시작하였다.

유로존과 동유럽과 마찬가지로, 헝가리도 유입이민이 유출이민보다 많다. <그림 1>은 1962년 이후 헝가리에서 1977년을 제외한 대부분의 공산레짐 시기에 유입이민보다 유출이민이 많았지만, 공산레짐 붕괴가 시작된 1980년대에는 유출이민이 유입인구를 압도하였다. 유입인구의 증가 추세로 돌아서기 시작한 시점은 1989년 민주화와 1990년 첫 총선을 치룬 1992년 조사시점부터였다. 2012년까지 총 다섯 차례의 조사에서 유입이민이 유출이민의 인구수를 넘어서 헝가리에 외부로부터 온 유입이민자 수는 지속적으로 늘어났다. 이러한 이민 증가에 대한 배타적 심리가 극우정당의 의석 증가(1990년 0.8%, 1995년 5.5%, 2000년 4.5%, 2005년 1.7%, 2010-12년 16.7%)로 표출되는 것으로 이해할 수 있다(Melzer et al. 2013, 25).

이러한 관점에서 이 연구는 이민에 대한 태도가 유럽 차원과 국내정치 차원의 정치적 지지에 미치는 영향을 살펴보기 위해 2012년 10월 제6차 유럽사회조사의 헝가리 조사결과를 활용한다. 15~91세의 헝가리 시민 2,014명이 참여한 이 조사에서 종속변수로 활용되는 항목은 <표 1>과 같이 유럽정치 차원의 유럽적 정체성과 국내정치 차원의 정당 지지, 두 가지이다. 먼저 유럽적 정체성은 유럽의회에 대한 신뢰도(유럽

(그림 1) 헝가리 순이민의 변화 추세(단위: 명)



*출처: The World Bank

1) 동유럽 국가의 순이민에는 헝가리를 비롯하여 알바니아를 비롯한 총 19개국의 자료가 포함되었다.

〈표 1〉 변수

변수		항목	코딩
종속 변수	유럽적 정체성	유럽의회 신뢰도	전혀 신뢰하지 않음(0) ~ 매우 신뢰함(10)
		유럽정부 의견에 대한 태도	전혀 중요하지 않음(0) ~ 매우 중요함(10)
	정당 지지	Fidesz-KDNP 투표	Fidesz-KDNP(1), 기타정당(0)
		우파연합 투표	우파연합(1), 기타정당(0)
독립 변수	인구사회학적 요인	성별	남(1), 여(0)
		연령	15-91세
		가구소득	1분위(1) ~ 10분위(10)
		학력	초졸이하(1) ~ 대학원졸이상(7)
	정치적 요인	주관적 이념	좌파(0)~우파(10)
	경제적 요인	경제적 만족도	매우 불만(0) ~ 매우 만족(10)
	이민에 대한 태도	이민으로 인한 경제 변화 평가	나쁘다(0) ~ 좋다(10)
		유럽 밖 빈국 이민자의 거주 허용	반대(1) ~ 찬성(4)

의회를 얼마나 신뢰하십니까?)와 유럽정부 의견에 대한 태도(정책결정 전에 다른 유럽정부의 의견을 고려하는 것이 민주주의를 위해 얼마나 중요하다고 생각하십니까?), 그리고 정당 지지에는 2010년 총선에서 현 집권당인 Fidesz-KDNP와 우파연합에 대한 투표가 포함되었다. Fidesz-KDNP는 반공산주의를 표방하던 학생들을 중심으로 1988년 창당한 청년민주동맹(Fidesz)과 기독교 근본주의에 기반한 기독교민주국민연합(Christian Democratic People's Party)이 연합한 연립정당이며(김지영 2007, 159-160), 우파연합은 헝가리 민족적 정체성을 강조하는 극우정당이다(정홍모 2010, 186). 유럽 차원의 정치적 지지에 대한 응답은 11점 척도(0~10)으로, 집권당 Fidesz-KDNP의 지지기반에 대한 분석에서는 Fidesz-KDNP(1), 기타 다른 정당(0)으로 입력하였으며, Fidesz-KDNP와 극우정당 우파연합에 대한 지지기반 차이 분석에서는 Fidesz-KDNP와 우파연합이 각각 1, 0으로 코딩되었다.

독립변수에는 성별, 연령, 가구소득, 학력과 같은 인구사회학적 변수가 고려되었고 정치심리적 요인의 영향을 통제하기 위하여 주관적 이념이 포함되었다. 성별 변수는 남(1), 여(0)으로, 연령은 15-19세까지 입력되었으며, 가구소득은 10분위로 나누어진 경제수준을, 학력은 초졸이하(1)에서 대학원졸 이상(7), 7점 척도로 입력되었다. 객관적 경제적 지위를 확인해 주는 가구소득과 무관하게 개인이 느끼는 경제적 만족도를 10점 척도로 포함시켜, 실업 등 개인의 경제상황에 대한 우려가 미치는 영향을 통제하

고자 하였다. 반면 정치적 태도로서 주관적 이념은 좌파(0)부터 우파(10)에 이르는 11점 척도에 자신이 생각하는 주관적 이념적 성향을 표기한 조사 결과를 활용하였다.

이민에 대한 태도는 유럽이민이 국가경제에 미치는 영향과 유럽 밖의 이민자에 대한 태도로 나누었다. 이민으로 인한 경제 변화 평가는 “이민은 국가경제에 좋다”(0)~“나쁘다”(10), 11점 척도의 응답과 더불어, 유럽 밖 빈국 이민자의 거주 허용(유럽 밖 빈국 이민자의 거주를 허용하지 말아야 한다(1)~허용하여야 한다(4))에 관한 4점 척도의 조사결과를 포함하였다. 이들 문항에서 이민에 대한 태도는 헝가리 내로 진입하는 유입이민이 얼마나 헝가리 국가경제에 유익한지, 그리고 유럽 밖에서 오는 유입인구가 헝가리에 거주하는 것에 어느 정도 긍정적인지에 대한 태도를 측정하는 것이다.

분석에 앞서 이민에 대한 배타적 태도가 일자리의 증감과 밀접한 관계에 있는지 살펴보기 위해 가구소득의 수준과 이민에 대한 태도의 관계를 분석하였다. 가구소득이 적은 경제적 지위가 낮은 사람들은 가구소득이 높은 사람들에 비해서 이민으로 인해 일자리 감소로 인한 경제적 손실에 민감하게 반응할 수 있다. 그에 따라 가구소득 수준이 낮은 사람들은 이민에 대한 경제변화를 부정적으로 인식하고, 경제상황이 좋지 않은 제3국의 유입이민자들이 헝가리에 거주하는 것에 반대하는 배타적 태도를 보일 수 있다. 이처럼 경제적 이익의 관점에서 이민에 대한 태도를 이해할 수 있는지를 확인하기 위하여 가구소득별 이민에 대한 태도의 평균값을 비교하였다.

〈그림 2〉 가구소득별 이민에 대한 태도(평균값)



경제적 지위 차이에 따른 이민에 대한 태도는 <그림 2>와 같은 경향으로 나타났다.

먼저, 이민자들의 거주 허용에 대해서는 전체 평균 2.33($F=1.562$, $p=0.122$)로 반대하는 태도가 다소 강하였으나, 가구소득별 차이는 통계적으로 의미를 갖지는 않았다. 그러나 가구소득이 가장 높은 10분위 집단이 2.78로 가장 높아 빈국 이민자들이 헝가리에 거주하는 것에 가장 관대한 것으로 나타나, 경제적 지위와 이민에 대한 태도가 무관하지 않다는 것을 보여주었다. 반면 제3국의 이민자들의 거주에 가장 강력히 반대하는 집단은 가구소득 4분위 집단으로 2.13으로 나타나, 이민에 의한 일자리 감소를 이들 계층이 가장 크게 느끼고 있는 것이 아닌가 추측할 수 있다. 반면 이민으로 인한 경제변화에 대한 평가는 평균 4.12($F=9.341$, $p=0.000$)로 그다지 긍정적으로 평가하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 전반적으로 가구소득이 높을수록 이민이 헝가리 경제에 긍정적으로 영향을 미친다고 평가하는 태도가 증가하였으며 이는 통계적으로 의미가 있었다.

IV. 이민에 대한 태도와 정치적 지지

오르반 총리와 그의 소속당인 Fidesz-KDNP은 유럽의 통합적 흐름에서 벗어나는 발언을 반복하고 있다. EU 회원국들이 준수하여야 하는 재정적자 상한선 3% 규정을 약화시키자고 주장하면서 금융통합과 원활한 자본 이동을 제약하기 위해 외국계 자본에 과세하려는 움직임까지 보이고 있다(연합뉴스 2015/01/16). 이와 더불어 민족적 정체성을 강조하면서, 우크라이나에 거주하는 헝가리 민족에게 집합적 권리와 자치권을 줄 것을 우크라이나 정부에게 요구하여 논란을 빚었다(Reuters 2014/5/17). 유럽 통합의 흐름과는 달리, 헝가리 국가와 민족에 대한 정체성을 강조하고 있는 것이다.

이처럼 민족적 정체성을 강조하는 연장선에서 이민을 거부하는 기조도 강화되었다. “EU의 미래를 이민자에게 의지해서는 안 된다”는 2011년 발언에 이어, 최근에는 “EU가 이민을 받아들이지 말아야 한다”며 EU로 들어오는 유입이민에 반대하였으며, “경제적 목적의 이민은 유럽에 나쁜 점만 가져왔다”고 발언하여 해외에 거주하는 헝가리인을 우려하는 야당의 반발을 불러 왔다(연합뉴스 2015/01/13). 2000년대 중반부터 헝가리 민족 이외의 사람들에 대한 배타적 태도를 표명해 온 Fidesz-KDNP의 정책기조는 유입이민을 거부하는 극우단체들의 등장으로 확산되었다(이은구 2013, 301). 그 중 하나는 우파연합으로, “헝가리는 헝가리인들만의 국가임을 천명하면서 전체 인구 중 5-7%에 달하는 집시(Roma)와 성적 소수자를 박해나 차별하는 것을 정당한 것으로 독려해 왔다”(정홍모 2010, 186).

헝가리에서 민족문제는 오랜 정치적 이슈였다. 좀처럼 두드러지지 않았던 민족적 정체성은 민주화 시점에 다른 국가와의 긴장을 야기하는 요소였다. 최종적으로 평화적 타결로 마무리되기는 하였지만 헝가리는 루마니아와 슬로바키아에서 추진된 민족 동화정책과 언어정책에 헝가리는 반발하였다(안성호 1995). 현 정부도 헝가리 국민의 대다수(약 98%)를 차지하는 마자르족(Magyar)의 정체성을 강조함으로써 국가 정체성을 넘어 헝가리 밖 마자르족을 포괄하는 민족적 정체성을 강조하고 있다. 이러한 기조는 “헝가리 민족형성 프로젝트”로 집약되는데, 그 일환으로 헝가리 인권 국가에 거주하는 헝가리어 능력을 갖춘 사람에게 시민권을 부여하는 헝가리시민법(the Hungarian Citizenship Law)이 오르반 정부의 소속정당에 의해 의회를 통과하였다(European Union Democracy Observatory 2010). 그 후 시민권을 획득한 헝가리 밖에 거주하는 마자르 족은 2014년 총선에서 처음으로 투표권을 행사하였다.

이와 같이 이민에 대한 집권당의 태도는 정치적 지지를 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 유입이민에 대해 배타적 입장을 고수하는 오르반 총리와 집권당은 헝가리 시민들의 정치적 지지를 얻어 2014년 총선에서 집권연장에 성공하였으며, 유럽의회 선거에도 반영되었다. 2014년 유럽의회 선거에서 친EU 성향의 사회당이 21석 중 2석만을 차지한 반면 집권당은 12석을 얻었고, 집권당보다 더 강경한 반이민적 정서를 갖는 우파연합은 3석을 얻었다. 유럽의회 헝가리 의석 중 71.4%가 이민에 대한 배타적 기조를 강조하는 정당이 차지한 것이다. 이와 같이 이민에 대한 배타적 태도가 유럽과 국내정치 차원에서 동원되고 정치적 지지를 받고 있다면 이는 유럽적 정체성에 어떤 영향을 미치는가? 그리고 그러한 정서가 총선에서 정당에 대한 지지와는 어떤 영향을 미치는가? 이러한 문제에 대해서 두 부분, 유럽적 정체성과 정당 지지로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 이민에 대한 태도와 유럽적 정체성

먼저 유럽의회 신뢰도에 이민에 대한 태도가 어떤 영향을 미쳤는지를 <표 2>와 같이 세 가지 모델로 나누어 살펴보았다. 우선, [모델 1]에서 보는 것처럼, 유럽의회 신뢰도에는 성별과 주관적 이념이 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 여성일수록 그리고 자신의 이념이 보수적이라고 생각하는 사람일수록 유럽의회를 신뢰하였다. 가구소득과 학력이 높을수록 그리고 연령이 낮을수록 유럽의회에 우호적이었지만 세 변수 모두 유럽의회 신뢰도에 유의미한 영향을 미치지 않았다.

그러나 [모델 1]에서 유의미한 영향을 미쳤던 성차와 이념적 차이는 경제적 요인을

포함시킨 [모델 2]에서 통계적 의미를 갖지 못하였고 경제적 만족도만이 유럽의회 신뢰도에 영향을 미치는 요인을 분석되었다. 경제적 만족도가 높은 사람일수록 유럽 의회를 신뢰하는 것으로 나타나, 유럽통합을 상징하는 유럽의회에 대한 태도는 자신의 경제적 상황에 대한 인식과 밀접한 관련이 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 비록 개인의 경제적 상황과 거리가 있는 국가의 경제적 이익의 문제라고 하더라도 EU 회원국으로서 그리고 EU의 정책 변화로 인한 집합적 경제 조건의 변화가 자신의 경제적 상황에 영향을 미칠 것으로 인식한다는 기존 연구 결과를 확인시켜 준다 (Anderson 1998 참조).

〈표 2〉 유럽의회 신뢰도 요인

	모델1		모델2		모델3	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta
성별	-0.344*	-0.67	-0.241	-0.049	-0.203	-0.041
연령	-0.002	-0.015	-0.005	-0.040	-0.004	-0.030
가구소득	0.057	0.061	0.024	0.026	0.019	0.021
학력	0.089	0.055	0.068	0.042	0.026	0.016
주관적 이념	0.124**	0.112	-0.003	-0.003	-0.006	-0.006
경제적 만족도			0.362***	0.336	0.321***	0.299
이민으로 인한 경제변화 평가					0.151***	0.143
유럽밖 빈국 이민자의 거주 허용					-0.028	-0.017
상수항	3.340**		3.108**		2.798**	
R ²	0.027		0.125		0.138	
adjusted R ²	0.023		0.120		0.132	
N	1,165		1,154		1,112	

*종속변수: 유럽의회 신뢰도 (** p<0.01, * p<0.05)

이러한 경제적 이익 관점의 인식은 이민에 대한 태도를 포함시킨 [모델 3]에서도 유의미한 영향을 미쳤다. 경제적 만족도가 높을수록 유럽의회를 신뢰하는 경향은 여전히 통계적으로 의미를 가졌으며, 이민으로 인한 경제변화 평가도 유럽의회 신뢰도와 관련이 있었다. 현재 자신의 경제적 상황에 만족한다고 생각하는 사람들일수록 EU의 확대가 일자리의 안정성을 손상시킨다거나 경제적 이익을 위협할 것이라는 생각하지 않으며 유럽의회를 신뢰하였다. 이민이 미치는 영향이 국가의 경제변화를 긍정적으로 생각할수록 유럽의회를 신뢰한다는 분석결과도 유럽이민이 헝가리인의 일자리를 위협하기보다는 헝가리 경제에 기여한다고 생각하는 경제적 이익의 관점에

서 이해할 수 있다. 또한 가구소득이 높을수록 유럽의회 신뢰도가 높아져 유럽적 정체성을 경제적 관점에서 이해할 수 있지만 이는 통계적 의미는 없었다.

<표 2>에서 주목할 만한 특징적 결과는 두 가지이다. 우선, 객관적 경제적 지위보다는 주관적 경제적 지위가 유럽의회에 대한 태도에 영향을 미친다는 점을 들 수 있다. 가구소득이 높다고 하더라도 자신의 경제적 지위에 대해서 만족하지 않는다면 EU 회원국으로서 얻게 될 경제적 이익이 적을 수 있다고 생각할 수 있다는 것이다. 이는 유럽통합을 어떻게 이해하느냐와 관련이 있는 것을 보인다. 또한 유럽 밖의 빈국 이민자의 거주 반대가 유럽의회 신뢰도에 영향을 미쳐, 유입이민에 대한 태도가 EU 회원국으로서 그리고 유럽적 정체성을 갖느냐가 중요한 것으로 이해할 수 있다.

이러한 분석결과에서 지적할 부분은 주관적 이념의 영향이다. EU 지지에 미치는 이념적 지위의 영향은 연구에 따라 다른 결과를 보여준다. 좌파적 성향의 사람이 우파보다 EU를 지지하지 않는다는 연구결과(Deflem et al. 1996; Llamazares et al. 2007)와 우파가 EU에 회의적이라는 분석(McLaren 2007)이 공존한다. 이러한 분석결과는 <표 2>와 같이 인구사회적 변수 이외에 다른 사회경제적 변수를 고려할 경우 EU에 대한 지지에 미친 이념의 영향이 달라질 수 있다는 기존 연구의 맥락에서 이해할 수 있다(van der Brug et al. 2009). 유럽통합 지지는 이념 요인만으로 설명될 수 없다는 것이다.

그렇다면 이민에 대한 태도가 EU 회원국을 포함한 다른 유럽정부들 의견에 대한 태도에 어떤 영향을 미치는가? 현재의 EU 회원국이거나 회원국이 될 가능성이 있는 유럽정부의 의견과 합의를 고려하여 헝가리 정책에 반영할 수밖에 없다. 헝가리 정부는 EU 회원국을 비롯한 유럽정부들의 의견을 고려하는 한편에서 국내 여론을 반영하여야 하는 이중적 압력을 동시에 수용하여야 하는 위치에서 있다는 것이다. 국가경제와 자신의 경제에 영향을 미칠 수 있는 이민에 대한 태도는 다른 유럽정부 의견에 대한 태도에 영향을 미칠 수 있는 것이다.

<표 3>은 다른 유럽정부들의 의견에 대한 태도에 영향을 미치는 요인을 분석한 것이다. [모델 4]와 [모델 5]에서는 성별, 연령, 가구소득, 학력, 주관적 이념, 경제적 만족도 등 모든 변수가 통계적으로 유의미하지 않았다. 그러나 여성일수록, 연령이 적을수록, 가구소득이 낮을수록, 학력이 높을수록, 스스로를 좌파라고 생각하는 사람일수록 다른 유럽정부들의 의견을 고려하는 것이 민주주의를 위해 필요하다고 생각하는 태도의 영향이 두 모델에서 일관적으로 나타났다.

반면 [모델 6]에서는 학력과 이민으로 인한 경제변화 평가가 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 학력이 높을수록 그리고 이민이 헝가리 경제변화에 긍정적 영향

을 미쳤다고 생각하는 사람일수록 다른 유럽정부들의 의견을 고려하는 것이 헝가리 민주주의에 필요하다고 생각하였다. 이러한 결과는 유럽적 정체성의 기반이 경제적 관점에서 이해될 수 있었던 <표 2>와 마찬가지로 이민에 대한 태도가 유럽적 정체성에 영향을 미치며, 다른 유럽정부에 대한 고려도 경제적 이익과 연관시키는 관점과 관련이 있음을 보여주는 것이다.

〈표 3〉 다른 유럽국가의 정부 의견에 대한 태도

	모델 4		모델 5		모델 6	
	B	Beta	B	Beta	B	Beta
성별	-0.172	-0.034	-0.172	-0.032	-0.152	-0.031
연령	-0.007	-0.049	-0.008	-0.052	-0.008	-0.057
가구소득	-0.011	-0.012	-0.011	-0.04	-0.028	-0.030
학력	0.079	0.048	0.092	0.024	0.127*	0.077
주관적 이념	-0.035	-0.031	-0.046	-0.038	-0.043	-0.038
경제적 만족도			0.029	0.022	-0.009	-0.080
이민으로 인한 경제변화 평가					0.101**	0.094
유럽밖 빈국 이민자의 거주 허용					0.074	0.045
상수항	7.350***		7.688***		7.394***	
R ²	0.006		0.008		0.021	
adjusted R ²	0.002		0.003		0.014	
N	1,188		1,178		1,134	

*종속변수: 민주주의를 위해 다른 유럽국가 정부들의 의견을 고려해야 한다 (** p<0.01, * p<0.05)

이상의 분석결과를 종합해 보면, 이민에 대한 태도가 유럽적 정체성에 영향을 미치는 경제적 이익의 관점에서 이해할 수 있다. [모델 3]과 [모델 6]에서 유의미한 영향을 미쳤던 공통적 변수는 이민으로 인한 경제변화에 대한 평가로, 헝가리에 입국한 유입 이민이 헝가리 경제에 긍정적으로 영향을 미쳤다고 생각할수록 유럽의회를 신뢰하였고, 다른 유럽정부들의 의견이 헝가리 민주주의에 중요하다고 생각하였다. 이러한 결과를 통해 유추할 수 있는 사실은 이민에 대한 태도가 유럽적 정체성을 갖고 더 나아가 EU 회원국으로서의 정체성과 통합적 흐름에 대한 찬성과 깊은 관련이 있다는 점이다. 장기적으로 이민은 EU의 통합적 흐름을 강화하고 확대하는 과정에서 중요한 이슈가 될 수 있다는 사실을 의미하기도 한다. 이러한 논리를 역으로 활용한다면, 즉 유입이민이 헝가리 경제에 부정적 영향을 미친다고 정치적으로 강조되고 그것이

효과적으로 홍보된다면, 시민들의 유럽적 정체성, 더 나아가 EU 정체성이 약화될 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 유입이민의 경제적 불이익을 강조하는 오르반 총리와 소속정당인 집권당의 정책기조는 헝가리 유권자의 정서를 자극하여 국가 정체성과 민족적 정체성을 강조하는 전략과 연동되어 있으며, 그 결과가 2014년 총선의 집권연장이라고 볼 수 있다.

2. 이민에 대한 태도와 정당 지지

이러한 관점에서 국내정치 차원에서 이민에 대한 태도가 정당 지지에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보도록 하겠다. 2006년 총선에서 164석(42.5%)을 차지한 Fidesz-KDNP는 186석(48.1%)을 확보한 사회당에 패배하였지만 2010년 총선에서 당시의 집권당 사회당을 큰 차이로 누르고 집권하였다. 선거결과, Fidesz-KDNP가 총 385석 중 262석(68.1%), 의회 과반 의석을 차지하여 사회당(59석, 15.3%)에게 승리하였고 199석으로 의원 정수가 줄어든 2014년 총선에서도 133석(66.8%)으로 집권연장에 성공하였다(Parline database).

<표 4>는 2010년 총선에서 집권당 Fidesz-KDNP 투표 결정에 영향을 미친 요인을 분석한 결과이다. 먼저, [모델 7]에서 보는 것처럼 집권당에 대한 투표 확률은 남성 유권자, 높은 연령대, 가구소득이 낮은 계층, 고학력, 그리고 이념적으로 우파인 사람들에게서 높았던 것으로 나타났다. 이 중 주관적 이념만 통계적 의미가 있었으며, 자신을 우파로 인식하는 유권자일수록 집권당을 지지한 것으로 분석되었다. 경제적 만족도 요인을 포함한 [모델 8]에서도 주관적 이념만이 유의미하였으며, 경제적 만족도가 높을수록 집권당에 투표할 확률이 높아졌지만 이는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 집권당은 주관적으로 자신을 우파로 인식하는 유권자들에게서 지지를 받았다는 것이다. [모델 7]과 [모델 8] 모두에서 Fidesz-KDNP에 투표할 확률을 유의미하게 높이는 주관적 이념은 Fidesz-KDNP의 지지기반이 우파에 있음을 보여주지만 경제적 이익의 관점으로는 설명되지 않았다.

Fidesz-KDNP 투표에 이민에 대한 태도와 그 정치적 동원이 미친 영향을 살펴보기 위해서 <표 5>와 같이 분석하였다. [모델 9]에서 성별, 주관적 이념, 유럽 밖 빈국 이민자의 거주 허용에 대한 태도가 집권당에 대한 투표를 가르는 요인인 것으로 나타났다. [모델 7]과 [모델 8]과 마찬가지로 [모델 9]에서도 이념적으로 우파로 자신을 인식하는 유권자일수록 집권당을 지지하는 경향이 일관적으로 나타났으며 성별

〈표 4〉 Fidesz-KDNP에 대한 투표

	모델 7				모델 8			
	B	S.E.	Wald	Exp(B)	B	S.E.	Wald	Exp(B)
성별	0.220	0.133	2.714	1.246	0.241	0.134	3.208	1.272
연령	0.005	0.004	2.233	1.005	0.005	0.004	1.937	1.005
가구소득	-0.022	0.028	0.650	0.978	-0.024	0.028	0.746	0.976
학력	0.054	0.048	1.230	1.055	0.046	0.049	0.895	1.047
주관적 이념	0.468***	0.037	160.681	1.597	0.456***	0.039	136.618	1.578
경제적 만족도					0.020	0.031	0.438	1.021
상수항	-3.372***	0.358	108.460	0.024	-3.696***	0.359	105.802	0.025
Nagelkerke R Square	0.218				0.217			
Chi-square	212.214				208.630			
N	1,235				1,220			

*종속변수: Fidesz-KDNP 투표(1), 기타 정당 투표(0) (** p<0.01, * p<.05)

변수도 Fidesz-KDNP에 투표할 확률을 높이는 통계적으로 유의미한 변수였다. 성별과 주관적 이념과 함께 유의미한 요인은 유럽 밖 반국으로부터 입국하는 유입이민자들의 거주 허용에 대한 태도로, 유입이민자들이 헝가리에 거주하는 것을 반대하는 유권자일수록 집권당에 투표할 확률이 높았다. 2010년 총선 Fidesz-KDNP의 승리는 유럽 밖의 국가로부터 입국하는 유입이민에 대한 배타성이 동원된 결과로 볼 수 있다.

이러한 사실은 유럽 밖의 제3국에서 들어오는 유입이민을 부정적으로 생각하는 유권자들이 현 헝가리 집권당의 지지기반임을 의미한다. 2010년 집권 이후에도 유입이민이 EU와 헝가리 경제에 부정적 영향을 미친다는 주장의 반복은 지지기반을 동원하기 위한 적절한 전략이었다는 것이다. 지속적으로 증가하고 있는 유입이민(〈그림 1〉 참조)에 대한 부정적 태도가 헝가리 총선에서 중요한 쟁점임을 의미하며, 2014년 총선에서 헝가리 극우정당이 의석을 확대한 토대가 되었을 것으로 추측할 수 있다. 그러나 유럽 정체성에서 일관적으로 유의미한 영향을 미쳤던 경제적 만족도와 국가 경제에 대한 유입이민에 대한 태도는 집권당 지지에는 유의미한 영향을 미치지 않았다.

[모델 9] 분석결과는 2010년 총선에서 그리고 그 이후의 헝가리 정치에서 이민 특히 EU 밖의 유입이민 이슈가 중요하며 Fidesz-KDNP와 우파연합과 같은 극우적 성향의 발전 토대가 이민에 대한 배타성 동원과 관련되어 있을 가능성을 말해준다. 두 정당은 이민에 대한 배타적 태도를 동원하며 마자르족의 결집과 강화를 주장한다는

〈표 5〉 Fidesz-KDNP에 대한 투표

	모델 9			
	B	S.E.	Wald	Exp(B)
성별	0.276*	0.137	4.058	1.318
연령	0.006	0.004	2.709	1.006
가구소득	-0.031	0.029	1.130	0.970
학력	0.064	0.050	1.634	1.066
주관적 이념	0.448***	0.039	129.611	1.565
경제적 만족도	0.022	0.033	0.446	1.022
이민으로 인한 경제변화 평가	0.023	0.033	0.505	1.024
유럽밖 빈국 이민자의 거주 허용	-0.120*	0.049	6.076	0.887
Constant	-3.559***	0.381	87.044	0.028
Nagelkerke R Square	0.221			
Chi-square	204.768			
N	1,167			

*종속변수: Fidesz-KDNP 투표(1), 기타 정당 투표(0) (** p<0.01, ** p<.01, * p<.05)

공통점을 갖는다. 이를 위해서 선거에서 이민 이슈에 대한 유권자의 태도가 극우정당에 대한 정치적 지지로 확대된 것인지 확인할 필요가 있다. 이를 위하여 반이민적 성향을 갖는 Fidesz-KDNP와 우파연합이 공유하는 지지기반이 이민에 대한 배타적 태도에 있는지를 살펴보고자 한다.

이러한 결과에서 제기할 수 있는 의문은 Fidesz-KDNP를 지지하기 때문에 그들의 이민정책을 지지하여 이민에 대한 배타적 태도가 유의미한 요인으로 분석된 것이 아닌가 하는 점이다. Fidesz-KDNP가 배타적 이민정책을 실시하고 추진하겠다고 하는 선언과 정치적 동원이 시민들의 지지로 이어졌을 것을 가능성을 배제할 수 없다. 이를 확인하기 위해서는 Fidesz-KDNP를 비롯한 각 정당을 가깝게 느끼는 정당일체감이 Fidesz-KDNP 지지에 미친 영향을 분석하는 것이 필요하지만 관련 문항에 대한 응답이 대부분 무응답이고 390명만이 응답하여 분석하지 않았다. “다른 정당에 비해 특정 정당을 가깝게 느끼십니까?”라는 조사질문에도 647명(34.5%)만이 그렇다고 답하였다. 헝가리 당원조직율은 2-3%에 불과하며 시민사회조직이 정당과 연계되어 당원제를 대신해 왔다는 기존 연구(Enyedi et al. 2007, 151)를 고려한다면 이와 같은 조사결과는 불가피한 것으로 보인다.²⁾

2) 이와 같은 헝가리 정당조직의 저발전은 2015년 현재도 마찬가지이다. Central European

<표 6>에서 보는 것처럼 두 정당에 대한 지지기반 차이는 이념적 차이에 있었다. [모델 10]에서 자신을 우파로 인식하지 않는 유권자일수록 Fidesz-KDNP을 지지하였다. [모델 10]에서 Fidesz-KDNP의 지지기반은 우파연합에 비해 연령이 높은 유권자, 우파보다는 좌파로 인식할수록 그리고 경제적 만족도가 높은 유권자에 있었다. 비록 통계적 의미는 없는 변수들이었지만 남성일수록 가구소득이 낮을수록 학력이 높을수록 이민에 대한 경제변화를 부정적으로 긍정적으로 평가할수록 그리고 유럽 밖 빈국 이민자의 거주를 반대하는 태도를 가질수록 Fidesz-KDNP에 투표할 확률이 높았다.

〈표 6〉 Fidesz-KDNP와 우파연합의 지지기반 차이

	모델 10			
	B	S.E.	Wald	Exp(B)
성별	0.650	0.349	3.475	1.916
연령	0.028**	0.011	6.820	1.028
가구소득	-0.044	0.069	0.408	0.957
학력	0.071	0.133	0.287	1.074
주관적 이념	-0.331***	0.092	13.036	0.718
경제적 만족도	0.300***	0.081	13.641	1.350
이민으로 인한 경제변화 평가	-0.035	0.077	0.205	0.966
유럽밖 빈국 이민자의 거주 허용	-0.125	0.106	1.384	0.882
Constant	2.287*	0.955	5.739	9.847
Nagelkerke R Square	0.175			
Chi-square	39.838			
N	463			

*종속변수: Fidesz-KDNP 투표(1), 우파연합 투표(0) (** p<001, ** p<01, * p<05)

이러한 결과에서 주목할 부분은 두 정당의 공통적인 지지기반이 유입이민에 대한 배타적 태도에 있다는 점이다. 두 정당 중 어느 한 정당에 투표하는 요인이 아닌 것으로 나타난 이민에 대한 배타적 태도는 두 정당의 차이가 오히려 공유하는 기반으로 볼 수 있다. 두 정당 중 이민에 대한 배타성이 강한 지지기반을 갖는 정당은 우파연

University의 Gábor Tóka 교수와 Ágnes Bátyory 교수는 2015년 2월 9일에 각각 별도로 진행된 인터뷰에서 낮은 정당조직화는 시민사회조직이 대신하고 있다고 말하였다. 이는 정당과 유권자가 조직적으로 연계되어 있지 않더라도 정당의 지속적 동원은 유권자의 정치적 지지에 이끌어내는 동력임을 말한다.

합의 지지자로, 정당일체감을 갖는 유권자와 투표 정당별 유권자의 이념적 평균값에서도 확인할 수 있다. Fidesz-KDNP 정당일체감을 갖는 유권자는 11점 척도에서 평균 7.62였던 데 반해 우파연합은 8.01, 사회당은 2.44였으며($F=391.253$, $p=.000$), Fidesz-KDNP 투표 유권자의 평균 이념값은 6.57, 우파연합 7.38, 사회당 3.05($F=277.998$, $p=.000$)이었다. 가장 좌파적 지지기반을 갖는 정당은 사회당이었으며, Fidesz-KDNP보다 우파연합이 우파적 성향이 강하였다. Fidesz-KDNP와 우파연합의 이념적 평균값 차이가 적어 두 정당이 공통적으로 우파적 지지기반을 공유하고 있다고 볼 수 있다. 비록 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았던 사회당 정당일체감을 갖는 유권자가 두 정당 중 우파연합보다는 Fidesz-KDNP에 투표할 확률이 높았다는 점은 좌파적 성향의 사회당 지지자들이 극우적 성향의 우파연합보다는 투표 선택에서 Fidesz-KDNP에 우호적이었으며, 이들의 집권당 사회당에 대한 불만과 지지 철회의 결과가 2010년 총선의 Fidesz-KDNP 승리였던 것으로 볼 수 있다.

V. 결론

이민에 대한 태도는 유럽 차원과 국내정치에서 헝가리 시민의 정치적 지지를 가르는 중요한 요인인 것으로 분석되었다. 헝가리에 들어오는 유입이민에 대한 태도는 유럽의회에 대한 신뢰(모델 3), 유럽국가의 정부 의견에 대한 태도(모델 6), Fidesz-KDNP 투표(모델 9)에 유의미한 영향을 미쳤다. 민족의 정체성 이슈와 더불어 오랫동안 쟁점이었던 이민 이슈는 유권자의 정치적 지지를 동원하여, 헝가리 시민의 유럽적 정체성과 정당 선택을 확고히 하는 요인이었다.

유럽 차원과 국내정치에서 미친 영향의 차이점은 유럽 밖의 국가에서 입국하는 유입이민에 대한 태도인지의 여부에 있었다. 유럽적 정체성에는 유입이민이 국가경제에 긍정적으로 미친다고 생각하는 사람들에게서 강하게 나타났던 데 반해, 국내정치에서 Fidesz-KDNP 투표에는 유럽 밖에서 오는 유입이민자의 헝가리 거주에 대한 찬반 의견이 유의미한 영향을 미쳤다. 유럽적 차원에서는 유럽 내 인구의 이민이 헝가리의 집합적 이익과 개인의 경제적 이익과 연결시키는 이슈였지만 국내정치에서는 유럽이 아닌 다른 국가로부터 입국하는 유입이민의 문제가 쟁점이 된 것으로 볼 수 있다. 유럽 차원의 분석결과는 유럽 내의 이민에 대한 수용적 태도가 헝가리 시민들에게 이익이라는 경제적 관점, 즉 유출이민을 통한 경제적 이익을 얻을 수 있는 기회로 활용할 수 있는 기대를 반영하는 것이며, 이는 집합적 이익과 개인적

이익이 밀접한 관련을 갖는다는 사실을 의미한다. 이처럼 이동의 자유 허용에 따른 경제적 이익의 관점이 이민에 대한 헝가리 시민의 태도에 반영되며, 이는 유럽의회 신뢰도와 다른 유럽국가 정부의 의견에 대한 태도에도 영향을 미치는 것이다.

그러나 국내정치 차원에서 이민에 대한 태도는 경제적 관점보다는 정치적 동원으로 설명하는 것이 적절한 것으로 볼 수 있다. 유의미한 변수로 분석되었던 유럽 밖 빈국 유입이민의 거주 허용(모델 9)은 유입이민이 얼마나 경제적 손실을 가져오는지, 객관적 경제적 지위나 경제적 만족도보다 어떤 정당에 더 가깝게 느끼는가하는 정치적 요소가 중요하였음을 보여준다. 유입이민에 대한 배타성을 강조하는 집권당의 정치적 호소는 시민들의 이민에 대한 태도에 영향을 줄 뿐만 아니라 정당에 대한 지지로 이어지는 정당-유권자의 연결고리라는 것이다.

또한 집권당 투표 여부 분석에서 헝가리 정당의 이념적 특성을 유추할 수 있었다. 자신을 우파로 인식하는 유권자일수록 Fidesz-KDNP에 투표하는 경향은 일관적으로 나타났으며(모델 7, 모델 8, 모델 9), Fidesz-KDNP와 우파연합의 투표 선택에도 이념적 차이는 유의미한 차이를 보였다(모델 10). 가장 강경한 민족주의적 정서를 표방하는 우파연합의 지지기반은 자신을 우파로 인식하는 유권자에 있었으며, 이들 지지자는 Fidesz-KDNP보다 우파적 성향을 강한 유권자였다. 헝가리 세 정당의 지지기반은 사회당 지지자가 가장 좌파적이고, 우파연합이 가장 우파적이며, 그 사이에 Fidesz-KDNP가 자리한다는 것이다.

이러한 분석결과는 왜 유럽통합에 회의적인 태도가 확산되는지, 그 변화에 대한 시사점을 준다. 마스트리히트 조약 이전에는 좌파적 시민이 유럽통합에 회의적이었지만 그 이후에는 회의적 태도는 좌파 혹은 우파에서 나타나는 U자 분포를 보인다(van Elas et al. 2014). 그 연장선에서 헝가리 정당들의 유럽통합에 대한 태도를 이해할 수 있다. 가장 우파적 성향인 우파연합은 EU와는 독립적으로 행사할 수 있는 헝가리의 주권을 강조하는 한편, 반EU적이지는 않지만 민족적 정체성을 강조하는 Fidesz-KDNP는 중간적 위치를 점하며 가장 친EU적인 정당은 세 정당 중 가장 좌파적 지지기반을 갖는 사회당이었다. 시장자유화나 민영화와 같은 경제적 이슈가 두드러지는 않았지만, 헝가리에서 유럽통합의 이슈가 유권자의 정치적 지지에 영향을 미쳤으며, 이민 이슈가 중요한 동원 자원임을 의미한다.

이처럼 이민 이슈에 대한 정당의 정치적 호소와 동원이 지속된다면 다른 유럽국가에 비해서 민족적 동질성을 갖는 헝가리의 우경화는 강화될 것으로 보인다. 세계적 경기침체의 장기화 속에서 유럽국가 내에서 그리고 유럽 밖으로부터 오는 유입이민의 수는 더 늘어날 수 있으며, 그에 따라 민족을 중심으로 한 배타성이 강화될 수 있다. 이러한 우경화는 “위대한 헝가리인(Big Hungarian)”이라는 자부심을 갖는

시민들이 얼마나 많은지 그리고 그것이 유입이민에 대한 배타성과 얼마나 결합되어 동원되는지에 따라 달라질 것으로 보인다. 그러나 이 연구는 국가나 민족에 대한 자부심과 같은 항목이 자료에 포함되어 있지 않아 분석하지 못 하였으며, 그에 따라 그러한 전망 또한 제한적으로 이해하여야 한다.

이 연구의 근본적인 한계는 모델의 통제변수가 포함되지 않은 문제에 있다. 개인이 유럽에 대한 정체성을 어느 정도 갖느냐는 유럽의회의 정치적 성과를 긍정적으로 평가하며 실질적으로 유럽에 소속되어 있다는 소속감으로 측정할 수 있을 것이다. 또한 실업 여부나 직업 등의 변수 등은 경제적 만족도로 대체하여 분석되었다. 이러한 문제점으로 인한 이 연구의 한계는 향후 다른 연구를 통해서 보완하고자 한다.

참고문헌

- 김지영. 2007. “세계화와 체제전환 시기 헝가리 지식인의 의식구조와 역할: 헝가리 정치문화와 선거를 중심으로.” 『국제지역연구』. 제11권 2호. 145-174.
- 안성호. 1995. “민주화와 민족문제 상관관계연구: 동구CASE.” 『한국정치학회보』. 제29집 1호. 353-375.
- 이은구. 2013. “탈사회주의 이후 헝가리 시민사회에 관한 연구.” 『세계지역연구논총』. 31집 1호. 287-309.
- 정홍모. 2010. “2010년 헝가리 총선과 그 결과.” 『선거연구』. 제2권 1호. 179-187.
- 조현구. 2008. “인구이동의 현황과 전망: 세계화와 이민의 정치경제.” 『민족연구』. 제34권. 149-162.
- Anzelika Zaiceva and Klaus F. Zimmermann. 2012. “Returning Home at Times of Trouble?: Return Migration of EU Enlargement Migrants during the Crisis.” Institute for the Study of Labor, Discussion Paper Series No.7111.
- Castles, Stephen. 2006. “Guestworkers in Europe: A Resurrection?.” *International Migration Review*. 40(4): 741-766.
- Cerna, Lucie. 2013. “Understanding the Diversity of EU Migration Policy in Practice: the Implementation of the Blue Card Initiative.” *Policy Studies*. 34(2): 180-200.
- Deflem, Mathieu and Fred C. Pampel. 1996. “The Myth of Postnational Identity: Popular Support for European Unification.” *Social Forces*. 75(1): 119-143.
- Düvell, Frank. 2012. “Transit Migration: A Blurred and Politicised Concept.” *Population, Space and Place*. 18(3): 415-527.
- Eger, Maureen A. (2010). “Even in Sweden: The Effect of Immigration on Support for Welfare State Spending.” *European Sociological Review*. 26(2): 203-217.
- Enyedi, Zsolt and Gábor Tóka. 2007. “The Only Game in Town.” In Paul Webb and Stephen White, eds. *Party Politics in New Democracies*. Oxford: Oxford University Press. 147-178.
- European Social Survey. 2014. “ESS-6 2012 Documentation Report. Edition 2.1. Bergen.” European Social Survey Data Archive, Norwegian Social Science Data Services.
- Hobolt, Sara B. and Christopher Wratil. 2015. “Public opinion and the crisis: the dynamics of support for the euro.” *Journal of European Public Policy*. 22(2): 238-256.
- Hooghe, L. and Marks, G. 2004. “Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?.” *PS: Political Science & Politics*. 37(3): 415-20.

- Lahav, Gallya and Adam Luedtke. 2013. "Immigration Policy." In Charlotte Bretherton and Michael Mannin (eds). *The Europeanization of European Politics*. Palgrave MacMillan. 109-122.
- Llamazares, Iván and Wladimir Gramacho. 2007. "Eurosceptics among Euroenthusiasts: An analysis of Southern European Public Opinions." *Acta Politica*. 42: 211-232.
- Luedtke, Adam. 2009. "Uncovering European Union Immigration Legislation: Policy Dynamics and Outcomes." *International Migration*. 49(2): 1-27.
- Melzer, Ralf and Sebastian Serafin (eds). 2013. *Right-wing Extremism in Europe: Country Analyses, Counter-Strategies and Labor-Market Oriented Exit Strategies*. Friedrich Ebert Foundation.
- Paraschiv, Laura-Mariana and Monica-Florina Gherghel. 2014. "Economic Rationality and Support for European Identity Providers." *Management Dynamics in the Knowledge Economy*. 2(2): 377-398.
- Stark, Oaed and David E. Bloom. 1985. "The New Economics of Labor Migration." *American Economic Review*. 75(2): 173-178.
- van der Brug, Wouter and Joost Van Spanje 2009. "Immigration, Europe and the 'New' Cultural Dimension." *European Journal of Political Research*. 48(3): 309-334.
- van Elas, Erika and Wouter van der Brug. 2014. "The Changing Relationship between Left-Right Ideology and Euroscepticism, 1973-2010." *European Union Politics*. 1-22(Online first).
- Vreese, Clases H. de and Hajo G. Boomgaarden. 2005. "Fear of Immigration and Support for European Intergration." *European Union Politics*. 6(1): 59-82.
- 『연합뉴스』 2015년 1월 13일 "헝가리 총리 '이민 금지' 발언에 야당 반발." <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/01/13/0200000000AKR20150113175500086.HTML?input=1179m> (2015/01/28 검색).
- 『연합뉴스』 2015년 1월 16일. "흔들리는 통합의 가치, 기로에 선 유럽." <http://economy.hankooki.com/lpage/opinion/201501/e2015012620080748740.htm> (2015/01/25 검색).
- 유럽의회 홈페이지 <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-hu-2014.html#table02> (2015/01/30 검색).
- Parline database on national Parliaments <http://www.ipu.org/parline-e/parline-search.asp> (2015/02/05 검색).
- Reuters. 2014년 5월 17일. "Orban renews autonomy call for ethnic Hungarians in Ukraine." <http://www.reuters.com/article/2014/05/17/us-ukraine-crisis-hungary-autonomy-idUSBREA4G04520140517> (2015/01/28 검색).
- The World Bank. <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM> (2015/03/25 검색).

Abstract

Attitudes towards Immigration and Political Supports in Hungary

Kyungmee Park ■ Chonbuk National University

This study explores the effect of attitudes towards immigration on political support in the dimension of Europe and Hungarian politics. This attitudes was significant factor to divide political supports; trust in European Parliament, attitude on different European government, and voting on Fidesz-KDNP. The positive attitudes of immigration on national economy significantly enhances European identity while the negative attitudes of immigrants living in Hungary leads to supports Fidesz-KDNP. The persistent appeal of exclusive attitudes on immigration by governing party have formed linkage between parties and citizens.

Key Words: Hungary, migration, party supports, political linkage, extremist right party

한국 국가 권력의 변화에 대한 연구: 이론적 논의와 경험적 자료*

김석우 ■ 서울시립대학교

〈국문요약〉

지난 70여 년간 국제정치학 연구의 한 핵심 분야는 국가 권력에 관한 것이었다. 주요 국제정치에 관한 주요 시각들인 현실주의, 자유주의와 구성주의는 국가 권력을 구성하는 요소와 국가 권력이 행해지는 방식에 대하여 서로 다른 주장을 하고 있다. 또한 국제정치이론 분야에서 세력균형이론, 세력전이론, 패권안정이론, 복합적 상호의존론, 국제협상이론 등 많은 이론들 역시 국가 권력의 변화와 그에 따른 체제적 특성의 변화, 국가 권력의 작동 방식 등에 대하여 서로 다른 의견을 내놓고 있다. 그리고 국가 권력을 유형화하고 분류하려는 시도들도 다양하게 전개되었다. 국가가 보유하고 있는 자원, 국가 권력이 행해지는 상대 국가, 그리고 결과에 따른 분류가 대표적이다.

이러한 이론적 논의를 바탕으로, 국가 권력을 객관적으로 측정하려는 시도들도 많았다. 국가가 보유하고 있는 군사력, 경제력과 비 물질적 자원들을 국가 권력 구성 요소들로 채택하고, 다양한 방법을 통하여 비교적으로 통시적으로 국가 권력을 측정하려는 노력들이 있었다.

이러한 다양한 이론적 논의들과 경험적 분석들에 비하여, 한국에서 국가 권력에 대한 논의와 경험적 분석은 매우 드물다. 따라서 이 글은 국가 권력 관련 국내외 논의들을 정리해보고, 한국의 국가 권력 변화를 기초통계 방법을 통하여 분석해보려는 시도였다.

*주제어: 국가 권력, 강성권력, 연성권력, 국가 권력 구성요소, 비교 분석, 통시적 분석

I. 머리말

권력은 국제정치학의 핵심 개념이다. 현대적 의미의 국제정치학이 태동한 1940년대 이후 국제정치학 분야에서의 연구는 국가의 권력 연구와 권력을 사용하는 국가들의 외교정책에 초점을 맞추어서 이루어졌다. 국가는 권력을 수단으로 추구하는가 아니면 궁극적 목적으로 추구하는가? 국가의 권력은 무엇으로 구성되는가? 국가 권

* 이 논문은 2013년도 서울시립대학교 연구년교수 연구비에 의하여 연구되었음.

력의 구성 요소 중 군사 권력(military power)이 가장 중요한 요소인가, 아니면 다른 비군사적 요소들도 대등하게 중요한가? 권력 균형과 불균형이 국가의 외교정책과 국가 간 협력·갈등 관계에 끼치는 영향은 무엇인가? 권력 균형(balance of power)을 유지하기 위하여 국가들은 어떤 전략을 채택해야 하는가? 국가 간 권력의 변화는 전쟁 발생 가능성과 어떤 관계가 있는가? 강대국 권력 전이가 국제체제의 형태와 강대국 간 전쟁에 끼치는 영향은 무엇인가? 국가 권력의 국가 간 분배 결과로 발생하는 특정한 국제체제에서 국가들은 어떤 행동을 채택하는가? 권력이 큰 국가가 권력이 적은 국가와의 협상에서 항상 우위를 점하는가? 권력의 용도는 어떻게 구분할 수 있는가? 군사적 권력의 다른 권력으로의 이전성(fungibility)이 높은가 낮은가? 등의 질문들이 국제정치학 분야의 핵심 연구 주제로 제기되었다. 그리고 이러한 질문들에 대답하는 형태로 많은 이론적, 경험적 연구들이 수행되었다. 국가 권력에 초점을 맞추어서 국가의 외교정책과 국제체제의 변화를 설명하려는 연구들이 많았다는 것이다.

현실주의 이론은 국가의 궁극적 목적으로서의 국가 권력을 강조하였고(Carr 1946; Morgenthau 1973), 신현실주의 이론은 무정부상태(anarchy)에서의 국가 권력 균형 정책을 강조하였다(Waltz 1979; Guzzini 1993). 전쟁에 관한 기대효용 모델은 국가 권력의 분배와 전쟁 승리 가능성에 관한 이론을 제시하였고(Bueno de Mesquita and Lalman 1992; Geller 1993; Powell 1996), 또한 체제이론은 각기 다른 국제 체제 내에서의 국가 외교정책의 변화를 설명하려고 시도하였다(Singer et al. 1972; Bueno de Mesquita 1975; Mansfield 1992). 장주기 이론(long cycle theory)은 국가 간 상대적 권력의 변화가 장기적으로 어떤 다른 체제적 변화와 패권 세력의 전환을 만드는가에 초점을 맞춘 이론이다(Modelski 1978; Modelski and Thompson 1989; Soysa et al. 1997). 국제정치경제 분야에도 국가 권력의 분배에 초점을 둔 논의들이 있다. 예를 들면, 패권안정이론은 패권 국가의 존재 여부가 국제정치경제 체제의 특성을 규정한다고 주장하고 있고, 레짐이론은 패권 국가의 부재 속에서도 국가들이 합리적 선택에 의하여 국가 협력을 이끌 수 있는 레짐을 형성하고 유지할 수 있다고 주장하고 있다(Gilpin 1981; Keohane 1984). 이렇듯 많은 국제정치 이론들이 국가 권력을 핵심 주제로 그들의 논의를 전개해 왔다.

국제체제의 근본 단위가 여전히 국가로 구성되어 있는 현실에서 국가의 권력을 이해하는 것은 매우 중요한 사안이다. 국가는 자신이 보유한 절대 권력에 따라서, 그리고 다른 국가들과의 비교에 기초한 상대 권력에 따라서 다른 행동을 취하게 되고, 그에 따라서 국제정치에서의 결과들은 다르게 나타나기 때문이다. 국가의 권력은 국가가 속한 국제환경에 따라서 다르게 행사될 수도 있다. 또한 사안에 따라서도 다르게 행사될 수 있다. 예를 들면, 군사적 권력이 경제 사안에서는 잘 적용되지

못할 수도 있다는 것이다(Keohane and Nye 1977). 또한 국가 권력이 행사되는 대상에 따라서도 다른 결과를 초래할 수 있는 것이다. 따라서 국가 권력에 대한 이해는 종합적으로, 그리고 때로는 사안과 대상에 따라서 행해져야 하는 것이다(Baldwin 1980).

국가 권력의 이해는 국가의 외교정책 전략, 행태, 그리고 결과를 이해하기 위해서도 매우 중요한 사안이다. 어떤 사안에 있어서, 어떤 국내외적 환경 속에서, 어떤 다른 국가를 상대하여 외교정책을 펼칠 것이고, 그 결과는 어떻게 전개될 것인가를 이해하기 위해서는 국가 간 권력 분포를 이해하는 것이 필수적 사안이다. 외교정책과 협상의 결과가 항상 권력 분포의 형태를 반영하는 것은 아니지만, 대부분의 경우에 있어서 외교정책 결과는 국가들이 보유하고 있는 권력에 영향을 받는다. 따라서 한국의 보유 권력을 통시적(time-serial)으로 연구하는 작업이 필요하고, 또한 특정 시기에 한 국가가 다른 국가에 비하여 가지고 있는 권력을 비교적으로(cross-sectional) 연구하는 작업이 필요한 것이다.

이러한 문제 의식에 근거하여 이 연구는 기존의 국가 권력 연구를 정리하고, 이를 바탕으로 한국의 국가 권력을 기초적으로 연구하는 것을 근본 목적으로 하고 있다. 한국의 국가 권력은 1948년 정부수립 이후 지금까지 큰 변화를 보였다. 한국 정부수립 이후 전반적으로 미미한 권력을 보유하고 있던 한국은 현재 국제사회에서 상당한 역할을 수행할 수 있는 권력을 보유한 국가로 발전하였다. 군사적, 경제적, 사회적, 문화적으로 한국의 권력은 빠르게 증가하였다. 세계 최빈국에서 OECD 국가로, 원조 수혜국에서 원조 공여국으로, 그리고 6·25 전쟁 해외파병 수여국에서 해외파병국으로 전환한 사실은 누구에게나 회자되는 그런 말들이다. 그 만큼 한국의 권력이 상승되었다는 점은 논쟁의 여지가 없는 사실이다. 그러나 한국이 구체적으로 얼마만큼의 절대 권력을 보유하고 있고, 한국이 상대하고 있는 주요 국가들에 비하여 얼마만큼의 상대 권력을 보유하고 있는가에 관한 종합적인 연구는 여전히 부족한 것이 사실이다.

이러한 학문적 연구의 결여는 근본적으로 세 가지의 문제에 기인하고 있다. 첫째는 한 국가의 국가 권력을 이해하기 위한 다양한 이론적 논의와 시각에 기초한 종합적 권력 이해가 부족했기 때문이다. 국제정치학에는 현실주의, 자유주의, 구성주의 등 다양한 이론적 시각들이 존재하고 있고, 이 시각들은 국가 권력과 국가 권력 사용의 결과에 대한 서로 다른 설명과 주장들을 하고 있다. 또한 “권력은 다른 국가로 하여금 원하지 않는 행동을 하게 하는 능력”이라는 일반적 정의에서 그 능력이 어떻게 행사되고 있는가에 관한 논의는 다소 모호한 것이 사실이다(Dahl 1957). 즉, 권력 사용으로 목적이 달성되는 것인지, 아니면 다른 국가와의 이익 일치와 동의를 통하여 목적이 달성되는 것인지, 권력의 사용이 직접적인 것인지 간접적인 것인지 등에 관한 논의에

대해서는 매우 다양한 주장들이 제기될 수 있는 것이다. 따라서 한 국가의 권력을 종합적으로 이해하기 위해서는 국제정치학 내의 다양한 이론적 시각들에 기초한 국가 권력 구성 요소들을 추출하고 이를 종합화하는 노력이 필요하다. 한국 국제정치학 사회에서 이러한 노력들이 상당히 부족했던 것이 사실이다.

둘째로는 한국 권력을 측정하기 위한 자료 부족을 다른 원인으로 지적할 수 있다. 한국 권력을 구성하는 많은 요소들에 대한 포괄적 자료들을 수집하는 것이 한계가 있기 때문이다. 특히 1948년부터 약 20년 동안의 한국 자료는 수집하기가 매우 어려운 것이 사실이고, 어떤 자료들은 전혀 존재하지 않을 가능성도 크다. 이러한 자료 부족 혹은 부재 현실이 한국 권력에 대한 포괄적 연구를 방해해 온 것이다.

셋째로는 방법론적 문제를 지적할 수 있다. 한국 권력을 종합적으로 이해하고 측정하기 위해서는 다양한 방법론 적용이 필요하다. 한국의 국가 권력을 종합적이고 좀 더 과학적으로 분석하기 위해서는 좀 더 정밀한 방법론을 적용할 필요가 있다고 판단된다. 이러한 과정에서 권력에 대한 측정과 지표화의 작업은 매우 이론적이기도 하고 경험적이기도 하다.

이 연구는 몇 가지 가정을 바탕으로 전개되어야만 한다. 첫째는 한 국가의 절대적 상대적 국가 권력을 측정할 수 있다는 것이다. 물론 이러한 시각과 가정은 비판대상이 될 수 있다. 매우 포괄적이고 때로는 추상적인 국가 권력을 측정할 수 있는 요소들에 한정하여 지표화하는 작업이 국가 권력을 국가 능력(capabilities)으로 그 의미를 축소할 수 있다는 비판을 할 수 있다.¹⁾ 이러한 비판이 물론 어느 정도 타당성을 보유하고 있지만, 정치학과 국제정치학 분야에서 어떤 추상적 개념을 정확히 완벽하게 측정하는 것은 불가능한 것이라는 점을 인식해야만 한다고 판단한다. 예를 들면 자유, 평등, 민주주의, 외교관계 등 정치학과 국제정치학에서 매우 중요한 근본 개념들에 대한 완벽한 측정이 불가능한 것처럼, 국가 권력에 대한 측정도 완벽할 수는 없는 것이다. 지표 구성의 어려움에도 불구하고 이들 개념들에 대한 측정 수단이 지속적으로 발전한 것이 사실이다. 따라서 하나의 지표를 완성하고, 후속 연구들을 통하여 이를 보완, 수정하는 작업들을 통하여 더 좋은 지표들을 만들어 나가는 과정이 학문의 축적이라는 의미에서 매우 중요한 작업이라고 판단할 수 있다. 따라서 국가의 권력을 측정 가능하다는 가정은 매우 근본적이고 중요한 가정이라고 할 수 있다.

둘째의 가정은 국가의 권력이 그 국가의 국가 이익(national interest)를 추구하는 과정 속에서 매우 중요한 요인이라는 것이다. 국가 이익을 추구하는 국제 관계 속에서 한 국가가 보유하고 있는 절대적, 상대적 국가 권력은 설정된 목적을 달성하기 위하여

1) 김태현(2010)의 475쪽에서 인용.

매우 중요한 수단이 된다는 것이다. 전쟁에서의 군사력, 경제외교에서의 경제력, 국제기구에서의 지식과 규범 창출 능력 등은 매우 근본적이고 중요한 요인들이 될 수밖에 없다. 따라서 한 국가의 국가 권력을 이해하는 것은 그 국가가 어떤 국가 이익을 달성할 수 있을 것인가를 이해하는데 매우 중요한 작업이라고 판단한다.

이 연구는 또한 몇 가지 문제의식에서 출발하였다. 첫째는 국제정치이론의 담보상태와 관련된 것이다. 대략 지난 20여년간 국제정치이론은 큰 발전을 이루지 못하고 있다. 과거에 많이 논의되었고 제기되었던 (신)현실주의, (신)자유주의, 구성주의 등의 거대 이론들이 여전히 국제정치 이론의 주류를 차지하고 있다. 새로운 시각과 이론적 패러다임이 등장하지 못하고 있고, 최근 제기되는 이론적 논의들은 기존 이론들의 가지치기에 불과하다는 느낌이 들 정도이다. 이러한 이론적 담보 상태에서, 국제정치학자들이 할 수 있는 큰 학문적 공헌 중 하나는 기존 이론적 틀의 타당성과 적절성을 검증하기 위하여 경험적 분석을 시도하는 것이다. 더 많은 자료를 축적하고, 더 좋은 개념 측정 방법을 개발하고, 더 많은 경험적 분석과 사례 연구를 통하여 기존의 모델과 이론적 틀을 검증하고 비판하는 것이다.²⁾ 이러한 문제의식을 바탕으로 한국의 권력에 관한 이론적·경험적 논의와 측정의 조합은 큰 의미를 가지고 있다고 판단하였다.

둘째는 현재까지 진행된 한국 권력의 변화에 대한 측정과 지표화, 그리고 이것들의 외교정책과의 연관성에 관한 분석을 매우 체계적으로 진행되었다고 하기는 어렵다. 따라서 더욱 과학적이고 체계적인 이론적 논의와 경험적 분석이 필요하다는 문제의식을 가지게 되었다. 이를 위하여 더 많은 경험적 분석이 필요하고, 사례연구가 필요하고, 데이터 수집과 분석 등이 필요한 시점이라고 판단하였다. 이러한 작업을 통하여 국제정치이론을 개발하고, 수정·비판하여 새로운 패러다임을 제공할 수 있다고 판단하였다. 또한 한국의 외교정책의 내용과 방향이 왜 어떤 시기에 변화하였는가를 연구하기 위하여 한국 권력의 통시적 상대적 변화에 대한 연구는 반드시 필요하다고 판단하였다.

한국의 국가 권력에 관한 논의와 경험적 분석은 거의 존재하지 않는다. 최근 이루어진 소프트 파워와 스마트 파워에 관한 몇몇 연구들은 외국 학자들이 제시한 개념을 소개하고 비판적으로 논의하는 형태를 취하고 있다(김태현 2008; 김태현 2010; 김상배 2008; 김상배 2009). 경험적 분석은 거의 이루어지지 않고 있다. 특히 다양한 방법

2) 미어샤이머와 월트(Mearsheimer and Walt, 2013)는 국제정치학에서 단순한 가설 설정과 경험적 분석이 국제정치 이론의 발전에 큰 방해가 되고 있다고 주장하고 있다. 이들은 이론 창출과 경험적 분석이 동시에 발전되는 바람직한 형태의 국제정치학의 발전을 주장하고 있다.

론을 통하여 한국의 국가 권력을 객관적으로 측정하고 지표화하려는 노력은 이루어지지 않았다. 김태현(2008)은 외교력에 관한 개념 분석을 바탕으로 “한국의 현대외교의 경험을 되새기고 자료를 뒤져 실력과 영향력 사이의 합치/불합치 관계를 검토하고 그 변형을 설명하는 작업은 실천과학으로서 한국 국제정치학이 지향해야 할 중요한 연구분야가 될 수 있다”고 결론을 내리고 있다. 그러나 이러한 문제의식에도 불구하고 경험적 분석은 거의 이루어지고 있지 않다. 한국의 국가 권력을 비교적 관점에서 경험적으로 측정해보려는 시도로는 김치욱(2009)을 들 수 있다. 김치욱은 국가 권력 구성 요소들 중 몇몇 요소들을 채택하고 이를 몇 년도에 걸친 국가 간 비교를 통하여 한국이 약소국의 위치에서 중견국의 위치로 변화했다는 것을 실증적으로 보여주고 있다.

이러한 여러 문제의식과 경험적 분석의 결여에도 불구하고, 이 연구가 다른 기존의 연구들에 비하여 획기적으로 새로운 논의와 분석을 시도하는 것은 아니다. 이 연구는 시론적 의미를 가지고 있다. 기존의 연구들을 정리하고, 이론적 논의들에 근거하여 몇몇 요소들을 추출하여 자료를 수집하고, 이들이 어떻게 변화하였는가를 보여주는 것을 근본 목적으로 하고 있다. 큰 비약보다는 점진적 발전의 하나의 시도로서의 목적을 가지고 있다. 획기적으로 발전된 이론적 논의와 경험적 분석을 위해서는 오랜 기간 동안의 협동적 노력이 필요하다고 할 수 있다. 따라서 위에서 지적한 여러 가지의 문제점을 이 논문도 여전히 극복하고 있지 못하다는 한계가 있다. 따라서 이 논문은 제한된 목적을 가지고 있다고 할 수 있다. 많지는 않지만 기존의 논의들과 분석에 작은 하나의 기여를 하는 것이 제한된 목적이다. 따라서 이 논문의 문제 의식은 명확했지만, 여전히 극복하지 못하는 경험적 분석의 한계가 있다고 할 수 있다. 그렇다고 하더라도 이 논문은 상대적으로 많이 부족한 국가 권력에 대한 논의를 활성화시킬 수 있다는 희망을 가지고 집필을 시작하였다.

이러한 제한된 목적을 가진 이 논문은 다음과 같이 구성되어있다. 다음 장에서는 국가 권력에 관한 이론적 논의들과 국가 권력 지표 구축을 시도한 경험적 분석들에 대한 설명과 요약할 것이다. 3장에서는 한국 국가 권력의 변화를 알아보기 위하여 몇몇 권력 구성 요소들의 변화를 보여줄 것이다. 그리고 전세계 자료와 비교하여 한국의 권력 구성 요소들이 어떻게 변화하였는가를 보여줄 것이다. 마지막 장에서는 이 논문의 내용을 간략히 요약하고, 이 논문이 가지고 있는 한계점을 제시할 것이다. 이러한 한계점들을 극복할 수 있는 후속 연구들이 어떤 내용과 방법을 포함해야 하는 논의도 할 것이다. 마지막으로 이 논문이 가지고 있는 실제적 정책적 함의에 대한 논의를 간략히 할 것이다.

II. 국가 권력과 지표에 관한 이론적 논의와 경험적 분석

국가 권력을 객관적으로 측정하려는 학문적 실제적 시도는 많이 있었다. 이러한 시도들은 이론적으로 경험적으로 나누어 진행되었다. 이론적으로는 국가 권력을 구성하는 요인들에 대한 논의가 주를 이루어왔다. 국가들을 단일 행위자로 취급하고 군사 사안을 가장 중요한 국가이익 사안으로 규정하는 현실주의자들은 주로 군사력과 이를 뒷받침하는 경제력과 인구 등에 초점을 맞추어서 국가 권력을 측정하려고 노력하였다. 반면에 국가 외 행위자들의 역할을 중요시하고, 또한 비군사 사안의 중요성을 중요시하는 자유주의 입장에서는 비국가 행위자들에 의해서 행해지는 국제 통상과 기술개발, 에너지 소비 수준, 국제기구 가입과 국제 네트워크 등을 기존의 국가 권력 구성 요소들에 첨가하여 분석을 시도하였다. 마지막으로 국가의 비 물질적 권력을 중요시하는 구성주의 입장에서는 국가의 문화력, 소통력과 가치, 그리고 매력 등의 요소들을 포함시키는 노력들을 강구하였다(Waltz 1979; Keohane and Nye 1977; Nye 2004).³⁾

이러한 국제정치 시각에 초점을 맞춘 연구들 외에도 국가 권력을 다양한 측면에서 분류하고 유형화하여 국가 권력을 종합적으로 측정하려는 이론적 논의들도 다수 있었다. 이러한 시도들 중 몇 가지의 대표 논의들에 대한 설명이 필요하다. 첫 번째는 “권력의 세 가지 얼굴(three faces of power)” 논쟁과 관련된 것이다.(Isaac 1987) 권력의 첫 번째 얼굴(face)은 뉴턴식(Newtonian) 사고방식에 근거한 행위자 간의 권력 관계에 관한 것이다. 이러한 국가 권력 측면을 제기한 학자는 로버트 달(Robert Dahl)이다. 달은 여러 논문에서 권력은 “특정 행위자의 행동이 다른 행위자의 행동을 일으키는 것이다”고 강조하였다(Dahl 1957; Dahl 1965; Dahl 1968). 이러한 시각은 행위자들의 보이는 행동에만 초점을 맞추고 있고, 또한 권력이 사용된 행위자의 선택에 초점을 맞추는 시각이라고 할 수 있다. 권력의 두 번째 얼굴은 행위자 간의 상호작용뿐만 아니라 특정 상호작용을 제한하는 측면도 고려하고 있다. 즉, 행위자들은 특정 관계에서 서로의 이익을 추구하는 과정에서 상호작용하지만, 행위자들의 구조적 관계 혹은 이들이 속한 제도의 권력에 의해서 상호작용이 오히려 제한되는 측면이 있다는 것이다. 예를 들면, 행위자들 간의 관계에서 게임의 규칙(rules of the game)을 누가 어떻게 정할 것인가는 행위자들 간의 구조적 관계와 제도적 관계에 의해서 결정된다는 것이다. 이러한 권력은 특정 행위자의 선택과 결정을 제한할 수 있다는

3) 나이(Nye 2004)는 현실주의 시대의 권력개념이 정보화 시대에 어떻게 변화하고 있는지를 이론적으로 설명하고 경험적으로 분석하고 있다.

것이다(Isaac 1987, 10-11). 권력의 세 번째 측면은 행위자의 객관적 이익(objective interest)에 초점을 맞추는 것이다. 이 시각에 의하면 권력은 권력을 받는 행위자의 객관적 이익에 반하는 행위를 하게하는 능력으로 규정된다.(Luke 1974, 22-25) 즉, 행위자가 자신의 근본적 이익에 반하는 행위를 할 때만 권력이 행사되었다고 규정한다는 것이다.⁴⁾

권력의 유형에 관한 두 번째 중요한 측면을 제시한 학자는 하트(Hart 1976)이다. 하트는 국제관계에서 국가 권력을 측정하기 위하여 권력을 세 가지로 분류하고 있는데, 이들은 자원에 대한 통제로서의 권력, 행위자에 대한 통제로서의 권력, 그리고 사건과 결과에 대한 통제로서의 권력이다. 자원에 대한 통제로서의 국가 권력은 국가가 객관적으로 어떤 자원을 보유하고 있는가에 관한 문제이다. 즉, 군사력, 인구, 경제력 등 물리적으로 관찰할 수 있고 측정할 수 있는 자원들을 국가들이 얼마만큼 보유하고 있는가에 관한 사안이다. 하나의 문제는 이러한 자원들을 어떻게 전환하여 국가들이 추구하는 목적과 국가 이익들 달성할 수 있는가의 문제이다. 행위자들에 대한 통제로서의 권력은 달(Dahl 1957)이 주장한 것처럼 어떤 행위자들에 대하여 그들의 행동을 통제할 수 있는가에 관한 사안이다. 행위자에 대한 통제는 물리적 압력을 통하여 행사될 수도 있고, 비 물질적 영향력에 의하여 행사될 수도 있는 것이다.⁵⁾ 이러한 측면에 초점을 맞추는 권력에 관한 논의들은 종종 국가 간 행해지는 상호작용을 게임이론을 적용하여 분석하는 시도들과 밀접한 연관을 갖는다. 즉, 어떤 조건하에서 합리적 국가들이 어떤 전략을 채택하고, 그로 인하여 어떤 보상(payoff)를 얻게 되는가를 분석하는 것이다. 특히 대칭적 게임과 비대칭적 게임, 그리고 이들 내에서의 다양한 게임 모델들에 대한 분석을 통하여 어떤 상황에서 한 국가가 다른 국가를 통제하고 권력을 사용할 수 있는가를 분석하는 것이다. 세 번째 유형은 사건과 결과에 대한 통제로서의 권력 개념이다. 이 시각은 국가들이 결국 어떤 특정한 결과와 목표를 얻기 위하여 상호작용을 하고 권력을 행사하는 것이라는 측면에 초점을 맞추어서, 좋은 결과와 효용을 얻는 국가가 다른 국가들에 대하여 권력을 행사했다고 판단할 수 있다고 주장한다. 이러한 측면의 국가 권력은 다른 두 측면의 권력 개념보다 더 포괄적이고, 또한 국가들의 상호의존성과 국가 간 집단행동을 분석에 포함시킬 수 있는 장점이 있다고 하트는 주장하고 있다(Hart 1976, 296-303).

-
- 4) 디거저(Digester 1992)는 이러한 세 가지 다른 얼굴의 권력 개념에 푸코(foucault)의 징계적 권력(disciplinary power)의 개념을 더해서 권력 개념을 확장하려는 시도를 하였다.
5) 물질적 압력은 군사력의 사용이나 사용위협, 혹은 경제적 보상과 차별 등을 통하여 행사된다. 반면에 비 물질적 영향력은 노어(Knorr 1975)와 나이(Nye 1990, 2004)가 주장한 것처럼 연성권력(소프트파워) 혹은 조용한 권력(silent power)를 통하여 행사된다.

세 번째로는 바넷과 듀발(Barnett and Duvall 2005)의 분류를 들 수 있다. 바넷과 듀발은 국가 권력이 사용되는 수단과 관계의 구체성이라는 두 가지 변수를 조합하여 네 가지의 국가 권력 개념을 제시하고 있다. 이들의 분류는 다음 <표 1>에 제시되어 있다.

<표 1> 바넷과 듀발의 권력 분류

		관계의 구체성	
		직접적	간접적
권력의 사용 수단	다른 행위자들과의 상호작용	강압적(compulsory)	제도적(institutional)
	포괄적 사회 관계	구조적(structural)	생산적(productive)

강압적 권력은 물리적 권력을 기반으로하는 협박과 회유를 통해 행사되는 권력이고, 구조적 제도적 권력은 국제제도를 통하여 행사되는 권력이다. 반면에 구조적 권력은 권력 관계에 참여하는 행위자들의 정체성과 이익을 정의하는 외부 구조에 의하여 행해지는 권력이다. 그리고 생산적 권력은 직간접적인 담론과 문화, 상호작용을 통하여 행위자들의 정체성과 이익이 정해지는 유형의 권력이라고 할 수 있다 (Barnett and Duvall 2005, 8-22; 김태현 2010, 473).

마지막으로 베렌스케터(Berenskoetter 2007)의 분류를 설명하면 다음과 같다. 베렌스케터는 권력을 세 가지 측면에서 분류하고 있는데, 그들은 분쟁에서 이기는 것(winning conflicts), 대안을 제한하는 것(limiting alternatives), 그리고 정상상태를 만드는 것(shaping normality)이다. 분쟁에서 이기는 것은 국가들 간의 갈등이 있을 때 상대 국가의 행동을 변화시켜서 자신의 이익을 도모할 수 있는 권력이다. 반면에 대안을 제한하는 것은 구조적 관계와 제도적 틀 내에서 상대방의 대안을 제한할 수 있고, 국가 간 상호 관계에서 의제를 설정할 수 있는 권력을 의미한다. 마지막으로 정상상태를 만드는 것은 다른 국가와의 갈등이 일어나지 않게 하는 능력, 그리고 다른 국가의 선호를 형성하는 능력 등을 포함한다(Berenskoetter 2007, 4-12).

위에서 언급하였듯이 국내 국제정치 연구에서, 국가 권력에 초점을 맞춘 논의는 많지 않다. 김상배는 물질적 자원에 초점을 맞춘 전통적인 국제정치 권력 이론에 대한 하나의 대안으로서 네트워크 권력을 강조하였고(김상배 2008), 또 다른 논문에서는 나이(Nye)가 제시한 소프트 파워와 스마트 파워의 개념을 비판적으로 검토하면서, 국가들이 보유하고 있는 네트워크 권력과 이 개념들 간의 관계성을 설명하고 있다.(김상배 2009) 김태현(2010)은 국가 권력에 관한 이론적 정책적 논의를 다른

대표적 업적들을 비교하여 비판적으로 검토 요약하였다. 김태현은 나이(2004, 2008), 바넷과 듀발(2005) 그리고 베렌스케터와 윌리엄스(2007)가 제시한 다양한 권력 개념과 작동 방식에 대한 소개와 정리, 그리고 비판을 바탕으로 외교력에 초점을 맞춘 논의와 분석의 중요성을 강조하였다.

위에서 설명한 국가 권력에 관한 다양한 이론적 논의와 분류를 정리하면 다음의 <표 2>로 나타낼 수 있다.

<표 2> 국가 권력의 유형

연구자	국가 권력 분류
아이작(Isaac)	권력의 세 가지 얼굴들: 근본 이익, 선호 표시, 그리고 결정
하트(Hart)	국가 권력 측정을 위한 분류: 자원에 대한 통제로서의 권력, 행위자에 대한 통제로서의 권력, 사건과 결과에 대한 통제로서의 권력
바넷과 듀발(Barnett and Duvall)	강압적 권력, 제도적 권력, 구조적 권력, 생산적 권력
베렌스케터(Berenskoetter)	분쟁에서 이기는 권력, 대안을 제한하는 권력, 정상상태를 만드는 권력

국가 권력을 이론적으로 분류한 위의 논의들을 요약하면, 이들은 권력의 속성, 권력이 적용되는 대상, 권력 관계의 속성, 권력 사용의 효과 등에 초점을 맞추어서 국가 권력을 분류하고 있다. 이러한 논의들 중 국가들의 권력을 비교적으로 통시적으로 측정하려고 노력한 시도들은 대부분 국가들이 보유하고 있는 자원에 초점을 맞추어서 분석을 시도하고 있다. 즉, 하트(1976)의 분류를 따르자면, 자원에 대한 통제로서의 권력 개념에 초점을 맞추어서 국가 권력을 측정하려고 시도하였다.

이러한 측정 방식에 초점을 맞출 수밖에 없는 이유는 몇 가지가 있다. 가장 중요한 이유는 국가 간 통시적 비교를 위하여 국가 권력을 측정하는 경우, 상대방 행위자 혹은 결과에 초점을 맞추어서 권력을 측정할 수는 없다.⁶⁾ 왜냐하면 권력이 사용되는 대상이 사례마다 모두 다르고 그 결과 모두 다르게 나타난다면, 객관적으로 국가 권력을 비교적으로 통시적으로 측정할 수 없기 때문이다. 만약 행위자에 대한 통제 혹은 결과에 대한 통제로서의 권력 개념에 초점을 맞추어서 국가 권력을 측정하려면, 이러한 시도는 각 특정 사례에 초점을 맞추는 수밖에 없다. 이렇게 된다면, 국가

6) 발드윈(1979)에 의하면, 국가 권력이 적용되는 정책영역의 틀과 다른 상황에서의 유용한 권력 수단과 자원, 그리고 권력 사용 의지가 모두 다르기 때문에, 이러한 부분에 초점을 맞춘 국가 권력의 분석은 어려울 수밖에 없다(163-166).

간 통시적 비교가 가능한 객관적 지표를 만들어 낼 수는 없는 것이다. 국가가 보유한 자원에 초점을 맞출 수밖에 없는 두 번째 이유는 이러한 방식이 국가 권력에 영향을 끼칠 수 있는 국가의 의지(will) 혹은 결연(determination)을 배제할 수 있기 때문이다. 국가의 권력이 사용되고 효과가 있기 위해서는 국가가 보유하고 있는 잠재적 권력을 특정 사건에서 특정한 전환 과정(conversion process)를 통하여 특정 상대방 국가에게 적용해야 한다. 이러한 과정에서 국가의 의지나 결연은 국가 권력의 효과성에 큰 영향을 끼칠 수 있다. 그러나 이러한 전환 과정을 고려하면, 국가들이 보유하고 있는 국가 권력을 객관적으로 통시적으로 비교적으로 측정할 수 없다. 왜냐하면 국가들의 의지나 결연은 상대방 국가가 누구인가 혹은 어떤 사안에 처해서 국가 권력을 사용하는가 등의 요인들에 의해서 크게 변화할 가능성이 큰 것이다. 따라서 국가 권력을 통시적으로 비교적으로 측정하려는 시도들은 이러한 요인들을 배제할 수밖에 없는 것이다.⁷⁾

이러한 요인들 이외에도 국가 권력을 객관적으로 측정하는 데는 많은 어려움이 있다. 첫째로 위에서 언급하였듯이 국가들이 보유하고 있는 실제 권력과 잠재 권력 간에는 큰 차이가 있을 수 있다. 국가의 의지와 결연, 국가 권력이 사용되는 대상 국가의 특성, 국가 권력이 사용되는 사안, 잠재 권력을 실제 권력으로 전환하는데 소요되는 시간과 비용 등 많은 통제할 수 없는 변수들이 많기 때문이다.

둘째로 국가 권력의 전이성(fungibility)의 문제를 지적할 수 있다. 국가가 보유하고 있는 군사력이 종종 다른 권력을 향상시키는데 도움을 줄 수 있다. 다만 이러한 권력 요소간 전이성은 시대에 따라서 사안에 따라서 그리고 권력을 보유하고 있는 국가에 따라서 모두 다르게 나타날 수 있다. 예를 들면, 경제력을 많이 보유하고 있는 국가가 군사력을 많이 보유할 수도 있지만, 그렇지 않을 수도 있다. 또한 군사력은 종종 비군사적 사안의 해결에 큰 도움을 줄 수 없을지도 모른다(Keohane and Nye 1977).

세 번째로 국가 권력의 구성 요소 중 특정한 요소를 많이 보유하고 있다는 것이 반드시 국가 권력을 상승시키지 않을지도 모른다. 가장 좋은 예로는 국가의 인구를 지적할 수 있다. 국가가 보유하고 있는 인구는 병력 유지와 노동 공급, 그리고 소비활동 촉진 등의 측면을 고려하면, 많은 것이 국가 권력을 증진시킨다고 판단된다. 그러나 종종 경제적으로 저발전된 국가에서는 인구의 증가가 오히려 국가 권력을 낮추는 효과로 작동할 수 있다. 왜냐하면 국가 능력에 비하여 많은 인구는 빈곤 계층을 증가

7) 발드윈(1979)은 잠재적 권력이 실제적 권력으로 잘 전환되지 않는 다양한 이유들이 존재한다고 주장하였다(163-164).

시키고, 사회적 갈등을 일으키면, 국가의 복지 부담을 증가시키기 때문이다.

네 번째로 객관적으로 국가 권력을 많이 가지고 있는 국가가 반드시 그렇지 않은 국가와의 상호작용에서 유리한 결과를 도출하지는 않는다⁸⁾(paradox of unrealized power). 우리는 국제정치에서 종종 약소국이 강대국과의 관계에서 종종 더 좋은 결과를 얻는 사례를 목격한다. 약소국에게 매우 중요한 사안이던지, 약소국이 더 강한 의지를 보인다면지 하는 경우에는 이런 일들이 종종 발생하게 된다. 물론 강대국의 근본 국가이익에 관한 사안에서는 거의 대부분 강대국이 국가 권력 사용을 통하여 좋은 결과를 얻지만, 그렇지 않은 경우에는 결과가 반대로 도출될 수도 있는 것이다. 다섯 번째로 권력 사용은 보이지 않게 진행될 수도 있다. “조용한 권력(silent power)”(Knorr), 의도되지 않은 권력(unintended power), 그리고 소프트 파워(Nye)는 모두 보이지 않게 작동될 수 있다. 이러한 상황이라면 국가들이 보유하고 있는 국가 권력을 객관적으로 측정하여 그 결과와 효용성을 분석하는 시도는 무의미할 수도 있다. 예를 들면 국가들이 매우 협력적 관계를 가지고 있는 경우, 가치와 목표를 공유하고 있는 경우, 구조적으로 상하 관계가 뚜렷한 경우 등에 있어서는 권력 사용이 드러내지 않고 작동할 수 있는 것이다. 이런 경우라면 국가들이 보유하고 있는 국가 권력을 객관적으로 측정하는 일은 무의미하던지 혹은 불가능할 것이다.

이와 관련하여 국가들이 국가 권력을 사용하여 무엇을 얻고 싶은가 그리고 국가들은 목적을 위하여 권력을 모두 사용하였는가의 문제들도 제기될 수 있다. 국가가 권력 사용을 통하여 이익의 극대화(maximization)보다는 이익의 만족(satisfaction)을 추구한다면 그 국가가 사용한 국가 권력의 양을 객관적으로 알 수 없게 된다. 또한 국가가 자신이 보유한 모든 권력을 사용하지 않고도 목표를 이룰 수 있다면, 이 경우 또한 그 국가가 보유하고 있는 국가 권력을 정확히 측정할 수 없게 된다.

마지막으로 셸링(Schelling 1980)이 설명하였듯이, 국가는 특정한 상대 국가에 대하여 권력을 강요적(compellent) 목적으로 사용할 수도 있고, 억지적(deterrent) 목적으로 사용할 수도 있다. 달(1957)의 권력 개념은 강요적 권력 사용에 밀접한 개념이다. 즉, 국가가 다른 국가의 행동을 바꾸기 위하여 권력을 사용한다는 것이고, 이러한 경우에는 그 국가의 행동 변화가 목격될 수 있다. 이를 통하여 국가가 보유하고 있는 국가 권력 수준을 알 수도 있다. 그러나 억지적 목적으로 국가 권력이 사용되는 경우에는, 국가 권력이 효과가 있었는지 아닌지를 명확히 구분할 수 없다. 이러한 경우에는 사용된 국가 권력 수준을 알 수 없다. 따라서 국가 권력 사용 용도에 따라서 국가

8) 발드윈(1979, 163)은 이러한 문제를 현실화되지 않는 권력의 패러독스(paradox of unrealized power)라고 불렀다.

권력이 변화할 수도 있는 것이다.

이러한 문제점들에도 불구하고 국가 권력을 “객관적으로” 경험적으로 측정하려는 시도는 많이 있었다. 이러한 시도들 중 초기에 시도된 연구들은 주로 국가들이 보유하고 있는 측정할 수 있는 자원에 초점을 맞추어서 국가 권력을 비교적 측정하려고 노력하였다. 이후 신자유제도주의와 구성주의의 발전에 맞춰서, 이들 이론들이 주장하는 요인들을 포함시켜 국가의 권력을 측정하려는 시도들이 있었다.⁹⁾

다음 <표 3>은 국가 권력을 측정하기 위하여 시도되었던 여러 국내외 연구들의 일부를 정리한 것이다.

<표 3> 국가 권력의 구성 요인들에 관한 기존 연구

연구 저자	권력 구성 요인
저먼(German, 1960)	영토, 노동력, 자원, 군인수, 핵무기보유여부
팩스(Fucks, 1965)	에너지생산량, 인구, 철강생산량
앨콕과 뉴컴(Alcock and Newcombe, 1970)	국민총생산(GNP)
싱어와 스몰(Singer and Small, 1972)(Correlates of War Project)	총인구, 도시인구, 철강생산량, 에너지 생산량, 군사비, 군인수
오간스키와 쿠글러(Organski and Kugler, 1980) 쿠글러와 돔케(Kugler and Domke, 1986)	국민총생산, 조세징수력, 해외원조
백만(Beckman, 1984)	철강생산량, 총인구, 정치적인정성
클라인(Cline, 1994)	국토면적, 인구, 경제력, 군사력, 전략적목적, 국가의지
창(Chang, 2004)	국토면적, 인구, 경제력, 군사력
트레버톤과 존스(Treverton and Jones, 2005)	하드파워(국민총생산, 인구, 군사비, 기술력), 소프트파워(문화력, R&D, 교육수준, 거버넌스효과성, 네트워크수준, 투명성, 민주주의, 세계화수준)
비르마니(Virmani, 2005)	경제력, 기술력, 군사력, 의지
중국사회과학원(2006)	군사력, 외교력, 기술력, 인력자원, 자본력, 정보통신, 자연자원, 국내총생산, 정부조정통제력

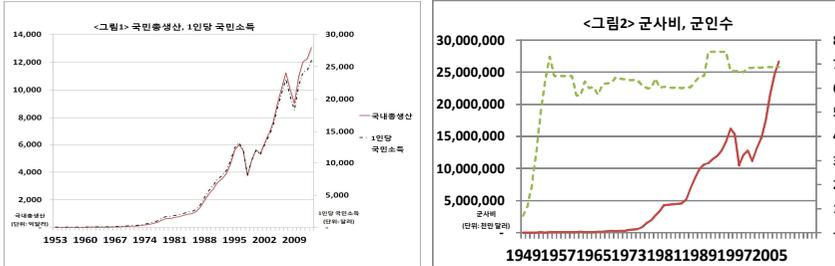
9) 권력을 객관적으로 측정하기 위하여 다양한 시도들이 진행된 것은 1950년대의 일이다. 이들은 기초 자료 분석과 방법론 적용을 통하여 권력 혹은 국가 권력을 측정하려고 시도하였다(Simon 1953; March 1955; Ray and Singer 1973). 등 참조.

연구 저자	권력 구성 요인
김치욱(2009)	국토면적, 인구, 국민총생산, 수입량, 수출량, 외환보유고, 병력, 군사비지출, 국제기구가입률, 외교네트워크
한반도선진화재단(2014)	하드파워(기초국력, 국방력, 경제력, 과학기술력, 교육력, 환경관리력, 정보력), 소프트파워(국정관리력, 정치력, 외교력, 문화력, 사회자본력, 변화대처력)

III. 한국의 국가 권력 변화 추이 분석

이 장에서는 지난 60년간 한국의 주요 국가 권력 구성 요소들이 절대적으로 어떻게 변화해 왔는가, 그리고 세계 통계 대비 어떤 비율 변화를 보였는가를 보여 줄 것이다. 위에서 언급하였듯이, 좀 더 포괄적이고 정교한 지표를 만드는 작업이 필요하지만, 현재로서는 자료의 한계, 모델 구축의 어려움, 그리고 가중치에 관한 이론적 논의의 필요성 등에 의하여 단순히 권력의 변화만 제시할 수밖에 없다. 한국의 국가 권력 구성 요소로 이 연구에서 채택한 구성 요소는 모두 9개이다. 이들은 국민총생산, 1인당 국민소득, 군사비, 군인 수, 외국인 방문객 수, 국제특허 수, 총인구, 그리고 국제무역액을 포함한다.¹⁰⁾ 이 9개의 권력 구성 요소가 한국의 총 국가 권력을 측정하는데 필요한 요소들이라고 판단하지만, 다른 제외된 많은 구성 요소들이 존재한다. 이 9개의 선택된 권력 구성 요소들은 군사적 측면, 경제적 측면, 그리고 다른 연성 권력적 측면의 요소들을 모두 포함하는 것이다. 아래의 <그림>들에서 <그림 1>부터 <그림 4>까지는 한국이 보유하고 있는 권력 구성 요소들의 연도별 변화를 보여주는 것이다. 그리고 <그림 5>부터 <그림 8>까지는 한국의 보유하고 있는 권력 구성 요소들의 전세계 통계치 대비 비율의 변화를 보여주는 것이다.

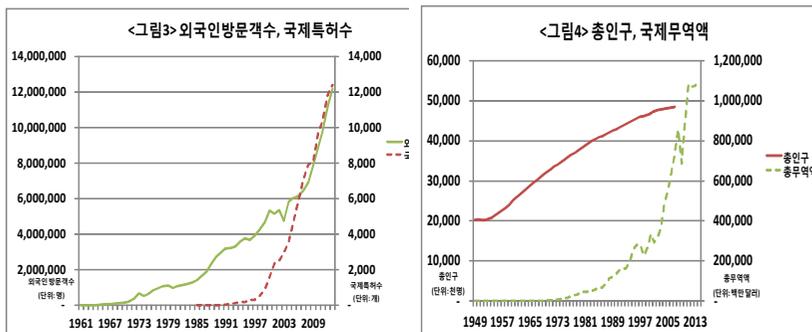
10) 이러한 9개의 구성 요소의 선정은 매우 주관적으로 이루어졌다. 이들이 국가 권력 구성 요소들 대표한다고 할 수 없다. 다만 여러 통로를 통하여 국가 권력 구성 요소들에 대한 자료를 수집하려고 시도하였으나, 이러한 시도들이 매우 어렵고 장기적인 연구와 노력이 필요하다고 판단되었다. 따라서 이 논문에서는 다소 쉽게 습득할 수 있는 자료들을 제시할 수밖에 없다.



*출처: World Bank(국민총생산, 1인당 국민소득), SIPRI(군사비, 군인수)

위의 <그림 1>을 보면, 지난 60여 년간 한국의 국민총생산과 1인당 국민소득의 변화추이는 놀랍게도 비슷한 모습을 보이고 있다. 한국전쟁 후 1980년대 중반까지 다소 완만한 성장을 보였던 한국 경제가 1986년 아시안 게임과 1988년 올림픽 게임쯤 부터 급격히 성장하는 모습을 보이고 있다. 그러나 한국경제는 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 이후 수 년간 큰 침체를 보였다. 그러나 2010년 이후부터는 다시 큰 폭으로 국민총생산과 1인당 국민소득이 증가하는 모습을 보이고 있다.

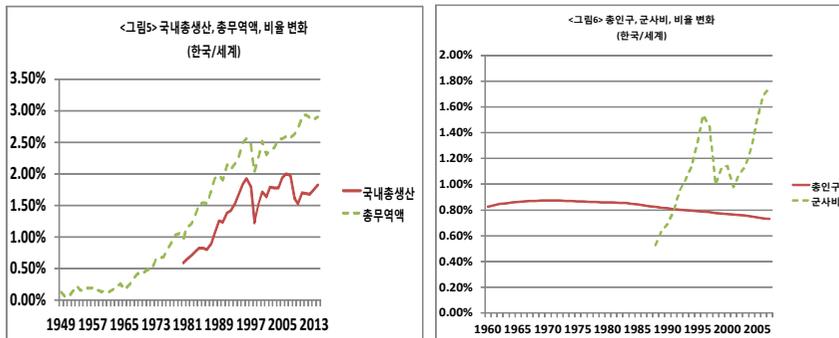
<그림 2>는 광복 후 60년 간의 군사비 증가와 군인수 변화를 보여주고 있다. 군사비는 1970년대 초반까지 큰 변화를 보이지 않다가, 그 이후 큰 폭으로 증가하는 모습을 보이고 있다. 1997년 외환위기에 직면하여 다소 줄어드는 모습을 보였지만, 그 이후는 다시 큰 폭으로 매년 증가하고 있다. 반면에 군인수는 한국전쟁 시기에 매우 큰 폭으로 증가하였지만, 전쟁이 끝난 1950년대부터 대략 55년간 큰 변화없이 유지되고 있음을 보여주고 있다. 만약에 국가 권력 구성 요소 중 군인수가 매우 중요한 요소라면 한국의 국가 권력의 성장에 큰 걸림돌이 되고 있음을 보여주고 있다.



*출처: 한국관광공사(외국인방문객수), WIPO(국제특허수), World Bank(총인구), WTO(국제무역액)

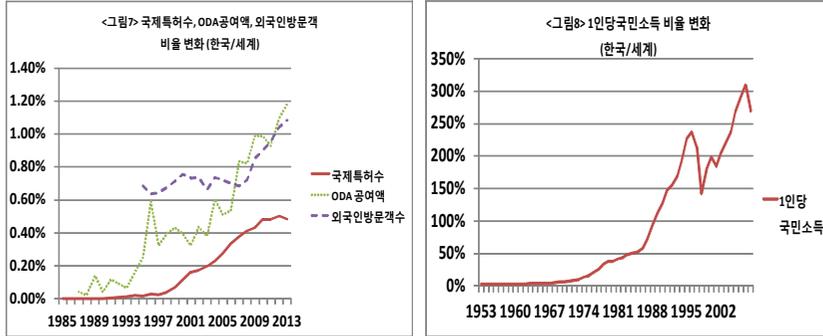
위의 <그림 3>을 보면, 외국인 관광객 수는 1960년대 말부터 증가하기 시작하여, 2000년대 초까지 꾸준히 증가하였다. 그리고 21세기에 들어오면서, 가파르게 상승하는 모습을 보이고 있다. 국제특허수는 1990년대 중반까지 미미한 수준에 머물러 있었다. 하지만 1990년대 말부터는 매우 가파르게 상승하는 것을 알 수 있다. <그림4>는 총인구와 총무역액의 변화를 보여주고 있다. 총인구는 지난 60년간 꾸준히 상승했음을 알 수 있다. 반면에 총무역액은 1970년대 초부터 상승하기 시작하여 1990년대 후반까지 지속되었다. 다른 경제지표들과 마찬가지로 외환위기와 글로벌 금융위기 후에 다소 하락하는 모습을 보이기도 했지만, 2000년대에 들어서서 매년 급격히 증가하는 모습을 보이고 있다.

다음 <그림>들은 세계 대비 한국의 국가 권력 구성 요소 비율을 나타낸 것이다.



위의 <그림5>를 보면, 세계 자료 대비 한국의 국내총생산과 총무역액은 지난 50여년간 꾸준히 증가하였다. 1970년대에 세계 대비 0.5%에 머물렀던 국내총생산 비율과 총무역액 비율은 2013년에 이르러서는 각각 2.0%와 3.0%수준까지 상승하였다. 한국의 생산과 무역이 세계 상승 평균에 비해 빠르게 증가했음을 나타낸다.

<그림 6>은 세계 대비 한국의 총인구 비율과 군사비 비율을 나타낸 것이다. 총인구 비율은 지난 60여년간 큰 변화없이 0.8% 수준에서 유지되어 왔다. 대략 1980년대부터 한국의 총인구 비율이 다소 감소하는 모습을 보이고 있다. 저출산의 영향으로 이 비율은 앞으로도 지속적으로 하락할 것으로 예상된다. 따라서 인구가 국가 권력 구성 요소 중 매우 중요한 요소라면, 한국의 국가 권력 상승에 큰 걸림돌이 될 것으로 판단된다. 반면에 세계 총 군사비 지출 대비 한국 군사비 지출 비율은 1980년대 이후 1990년대 중반까지 큰 폭으로 상승하다가, 그 이후 큰 폭으로 하락했음을 보여준다. 그러나 이 비율은 2000년대가 들어서면서 다시 큰 폭으로 상승하고 있음을 보여주고 있다.



*출처: OECD(ODA 공여액)

위의 <그림 7>을 보면, 세계 대비 국제특허수, ODA 공여액, 그리고 외국인방문객 비율은 지난 20여 년간 꾸준히 상승했음을 보여주고 있다. 특히 지난 10여년간 ODA 공여액 비율과 외국인방문객 비율은 빠르게 상승해 왔음을 보여주고 있다.

<그림 8>은 세계 1인당국민소득 대비 한국의 1인당국민소득 비율을 나타내는 것이다. 1953년부터 1970년대 초반까지 한국의 비율이 세계 평균의 10% 이내였음을 볼 때, 한국이 최빈 국가의 위치에 있었음을 알 수 있다. 이 비율은 1980년대까지 100% 이하였다. 즉, 한국의 1인당국민소득이 세계평균 이하였음을 보여주는 것이다. 그 이후 한국의 1인당국민소득이 급격히 증가하여 2000년대에 이르면 한국의 1인당국민소득이 세계평균의 대략 3배임을 알 수 있다.

종합해 볼 때, 자료가 허락하는 범위 내에서의 분석을 기반으로 요약하면, 지난 50여 년간 한국의 경제력은 큰 폭으로 증가하였다. 그리고 지난 20여 년간 한국의 연성 권력 구성 요소들 역시 큰 폭으로 증가하였다. 반면에 군인수는 거의 증가하지 않았고, 총 인구는 완만하게 증가하였지만 세계 대비 비율은 오히려 감소하고 있는 현상을 보이고 있다. 한국의 군사비는 1970년대 이후 거의 모든 기간 동안 꾸준히 상승하는 모습을 보이고 있는 반면에, 세계 대비 비율은 지난 20년간 증감의 변화를 보였다.

한국의 국가 권력 구성 요소에서 전체적으로 어떤 요소가 가장 중요한가, 그리고 시대와 사안에 따라서는 어떤 구성 요소가 중요한가에 관한 명확한 답은 없다. 통계 자료를 전체적으로 살펴볼 때, 지난 60년간 한국의 경제력과 연성 권력 요소가 군사력과 인구에 비하여 상대적으로 빠르게 증가한 것이 사실이다. 이러한 변화추이가 한국 국가 권력을 전체적으로 얼마나 증가시켜왔는가의 문제는 이론적으로 정책적으로 다시 논의해 봐야 할 사안이다.

IV. 맺음말

이 연구는 두 가지의 주요 내용을 담고 있다. 첫째는, 지금까지 진행된 국가 권력에 관한 이론적 논의들을 정리하고, 또한 국가 권력을 객관적으로 측정하려 시도했던 논문들을 비교 요약하는 것이었다. 둘째는, 한국 국가 권력의 변화를 분석하기 위하여 국가 권력 요소 중 몇 가지 중요하다고 판단되는 요소들에 대한 자료를 수집 분석하였다. 1950년대부터 현재까지 한국의 국가 권력 요소들이 통시적으로 어떻게 변화하였는가를 추세변화를 통하여 제시하였고, 또한 자료가 가능한 한 범위 내에서 한국의 국가 권력 구성 요소가 전 세계에서 차지하는 비율의 변화를 보여주었다. 이를 통하여 한국의 국가 권력이 어떻게 변화하여 왔는가에 대한 기본 지식을 습득할 수 있었다.

이러한 연구는 여러 제약과 단점이 있다. 첫째로 국가 권력을 객관적으로 측정하려고 했던 다른 선행 연구들과 마찬가지로, 국가 권력을 구성하는 모든 요소들을 분석에 포함시킬 수 없다는 점이다. 자료의 한계와 이론적 합의의 부재로 인하여 주요 구성 요소들에 초점을 맞추어서 분석을 시도할 수밖에 없다는 점이다.

둘째로는 방법론적 문제를 지적할 수 있다. 국가 권력의 구성 요소들을 어떻게 통합하여 하나의 지수로 표현할 수 있는가의 문제가 남는다. 구성 요소들의 값을 산술적으로 합하고 그 평균을 구하는 방식을 생각할 수 있다. 반면에 구성 요소마다 가중치를 주어 다른 방식으로 평균을 구하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이러한 가중치 부여 여부는 국제정치 이론의 변화와 사실 매우 깊은 연관이 있다. 위에서 언급하였듯이, 1960년대까지의 국제정치 분야에서 국가의 권력을 구성하는 가장 큰 요인은 군사력이었고, 또한 이를 뒷받침할 수 있는 경제력이었다. 그러나 1970년대부터 경제사안이 과거에 비하여 상대적 중요성을 얻게 되면서, 국가가 보유하고 있는 비군사적인 권력, 즉 경제 사회적 권력이 중요해졌다. 또한 국가들 간의 분쟁 해결 방식이 전쟁에서 협상과 타협으로 전환되는 모습을 보이면서, 국가가 보유하고 있는 군사력의 효용이 다소 감소하는 모습을 보인 것도 사실이다. 그리고 연성 권력 논의와 구성주의 논의가 활발해지면서, 1990년대 이후 국가 권력 구성 요소 중 비 물질적 요소들의 중요성이 크게 부각되기 시작하였다. 위협과 강제를 통한 국가 이익의 획득이 아니라 설득과 보이지 않는 영향력, 동의 등을 통하여 국가 이익을 얻을 수 있다는 주장이 활발해졌다.(Wendt 1999) 따라서 시대적 상황의 변화와 이를 기반으로 하는 국제정치 이론의 변화에 따라서, 국가 권력 구성 요소는 변화를 보여왔고, 각 구성 요소에 대한 가중치도 시대 변화에 따라서 달라져야 하는 것이다. 그러나 시대 변화에 따른 권력 구성 요소 변화에 대하여 이론적 합의는 아직 없다. 따라서 다양한 분석방

법을 동원하여, 다른 가중치의 부여가 국가 권력을 어떻게 변화시킬 수 있는가에 관한 이론적 논의와 경험적 분석이 많이 필요하다고 판단된다. 이러한 경험적 분석을 통하여 도출된 국가 권력 지표들을 기존의 연구들의 결과와도 비교하여 그 타당성과 신뢰성을 진단하는 노력도 필요하다.

또한 이 문제와 관련하여, 기존 연구들과의 연계를 통하여 좀 더 심도 깊은 경험적 분석도 가능할 것으로 판단된다. 예를 들면, 국가 권력 순위를 매기는 연구들에서 제시한 자료를 종속변수로 취급하고, 새롭게 구축한 각 국가의 권력 구성 요소들에 대한 자료들을 독립변수로 취급하여, 국가의 권력 순위를 새로운 자료가 얼마만큼 설명할 수 있는가를 회귀분석을 통하여 분석하는 것이다. 그렇게 된다면, 다중회귀분석(multiple regression analyses)을 통하여 얻을 수 있는 조정된 R 제곱값(adjusted R-square)을 구할 수 있고, 이를 근거로 채택된 국가 권력 구성 요소들이 국가 권력의 몇 퍼센트를 설명할 수 있는가를 판단할 수 있을 것이다.

요약하면, 후속 연구들에서는 더 많은 권력 구성 요소들에 대한 고찰, 시대별 권력 구성 요소의 상대적 중요성의 변화에 대한 이론적 경험적 논의와 분석, 다른 국가들과의 비교적 관점에서 상대적 국가권력 변화에 대한 경험적 분석, 국가 권력을 더 정확히 측정하기 위한 방법론적 문제에 대한 더 많은 연구 등이 필요할 것으로 판단된다. 국가 권력에 대한 더 많은 이론적 논의와 경험적 분석을 통하여 좀 더 객관적이고(objective), 타당하고(valid), 신뢰할 수 있는(reliable) 국가 권력 지수가 탄생할 수 있을 것으로 기대한다.

국가 권력에 대한 이 연구는 몇 가지의 정책적 함의도 가지고 있다. 첫째는, 한국의 국가 권력이 과거 60년 간 어떤 분야에서 크게 발전했고, 어떤 분야에서 상대적으로 발전이 더뎠는가에 대한 경험적 자료들을 바탕으로, 앞으로 어떤 노력들을 강구해야 하는가의 문제를 지적할 수 있다. 즉 국가 권력 중 상대적으로 약한 부분의 권력에 대한 보완 정책이 필요하다고 판단된다. 이를 통하여 더 넓은 외교 사안에서 더 효과적으로 국가 권력을 적용하고 사용할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다. 이와 관련하여 한국이 국가 권력 향상을 위하여 전반적으로 어떤 노력을 해야 하는가에 관한 고민이 필요하다고 할 수 있다.

두 번째로는 한국이 보유하고 있는 국가 권력을 바탕으로 한국의 중견국 이미지를 어떻게 최대한 활용할 수 있는가의 문제가 있다. 지난 60년간 많은 권력 구성 요소들의 발전을 통하여 한국은 중견국으로서 간주되고 있다.(김치욱 2009) 이러한 발전은 위에서 제시된 자료들도 보여주고 있다. 그러나 다른 국가들이 한국의 권력을 어떻게 평가하고, 한국의 권력 구성 요소 중 가장 뛰어나다고 판단하는 것은 또 다른 문제이다. 현상과 인식이 다를 수 있다는 것이다.¹¹⁾ 예를 들면, 중견국의 대표주자라고 할

수 있는 캐나다는 환경과 인권 사안에 있어서 국제사회에서 큰 역할을 담당하고 있다. 그렇다면 한국은 한국이 보유하고 있는 국가 권력을 기반으로 어떤 국제 사안에서 큰 역할을 할 수 있는가에 대한 실제적 문제를 고민해야 할 것이다. 지난 몇 년간 한국이 추진해왔던 개발(development) 이슈를 부각시키는 것도 하나의 좋은 정책이 될 수 있다. 하지만 한국식 개발 모델은 독재 개발 모델이었다. 따라서 “민주화를 동반한 개발”이라는 이슈에 대하여 더 많은 고민을 하고, 정책화할 수 있는 기반을 만들어야 할 것이다.

마지막으로 국가 권력에 대한 대표적 국내 연구들에서 제시한 외교력 혹은 네트워크 권력 등에 대한 진지한 정책적 고민이 필요하다(김상배 2009; 김태현 2010). 이들의 논의는 기존의 권력 개념과 논의를 넘어서는 논의라고 할 수 있다. 물론 외교력과 네트워크 권력을 어떻게 측정할 수 있는가의 문제는 여전히 해결되지 않은 문제이다. 다만 국가 권력 구성 요소 중 외교력과 네트워크 권력이 중요한 요소가 될 수 있다면, 어떻게 이들 권력 요소들을 증진시킬 수 있는가에 관한 이론적 논의와 정책적 노력이 필요하다고 할 수 있다.

국가 권력의 증진은 국가의 생존을 위해서도 필요하고, 국가가 추구하는 다양한 국가 이익 실현을 위해서도 필요하다. 또한 국민들의 자부심 증진을 위해서도 필요하다. 따라서 국가 권력에 대한 많은 연구가 필요한 것이 사실이다. 더 많은 연구를 위하여, 위에서 지적한 이 논문의 여러 단점들을 극복할 수 있는 후속 노력들이 많이 필요하다. 다소 반복적 지적이긴 하지만, 적어도 세 가지의 작업이 필요하다고 할 수 있다. 첫째로, 국제정치와 국내정치에 관한 이론적 논의를 바탕으로 한 국가 권력 요소 중, 기존의 논의에서 배제된 요소들에 대한 학문적 논의가 필요하다. 둘째는, 권력 구성 요소들에 관한 자료를 획득하고, 이들을 어떤 방법론을 통하여 통합할 수 있는가 하는 방법론적 측면에 대한 연구가 필요하다. 마지막으로, 한국이 보유하고 있는 국가 권력 자원 중 앞서가는 측면과 뒤떨어진 측면을 구분하고, 어떻게 하면 장단점을 비교하여 보완할 수 있는가를 찾아내는 정책적 측면의 노력이 필요하다고 할 수 있다. 더 많은 국가 권력 관련 논의들과 분석을 기대한다.

11) 메스퀴타와 모로우(Bueno De Mesquita and Morrow 1997)은 실제 권력과 이들에 대한 인식의 변화가 국가 간 갈등을 증폭시킬 수도 있고 그렇지 않을 수도 있음을 주장하고 분석하고 있다.

참고문헌

- 김상배. 2008. "네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서." 『한국정치학회보』. 42(4): 387-409.
- 김상배. 2009. "스마트 파워의 개념적 이해와 비판적 검토: 중견국 네트워크 권력론의 시각." 『국제정치논총』. 49(4): 7-33.
- 김치욱. 2009. "국제정치의 분석단위로서 중견국가(Middle Power): 그 개념화와 시사점." 『국제정치논총』. 49(1): 7-36.
- 김태현. 2008. "외교력 연구: 개념적 분석과 정책제언." 『국가전략』. 14(1): 5-34.
- 김태현. 2010. "현대 국제정치학에서의 권력논쟁과 한국." 『국제정치논총』. 50(1): 469-485.
- 한반도선진화재단. 2014. "대한민국 종합국력, 어디까지 왔나?" 한반도선진화재단 정책 심포지움. 서울: 대한상공회의소.
- Baldwin, David A. 1979. "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies." *World Politics*. 31(2): 161-194.
- Baldwin, David A. 1980. "Interdependence and Power: A Conceptual Analysis." *International Organization*. 34(4): 471-506.
- Barnett, Michael and Raymond Duvall. 2005. "Power in International Politics." *International Organization*. 59: 39-75.
- Barnett, Michael and Raymond Duvall. eds. 2005. *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berenskoetter, Felix and M. J. Williams. eds. 2007. *Power in World Politics*. London: Routledge.
- Bueno de Mesquita, Bruce. 1975. "Measuring Systemic Polarity." *Journal of Conflict Resolution*. 19(2): 187-216.
- Bueno de Mesquita, Bruce and James D. Morrow. 1997. "Capabilities, Perception, and Escalation." *American Political Science Review*. 91(1): 15-27.
- Carr, E. H. 1946. *Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Chang, Chin-Lung. 2004. "A Measure of National Power." presented at the seminar at the University of Malaysia.
- Dahl, Robert A. 1957. "The Concept of Power." *Behavioral Science*. 2(3): 201-15.
- Digester, Peter. 1992. "The Fourth Face of Power." *Journal of Politics*. 54(4).
- Geller, Daniel S. 1993. "Power Differentials and War in Rival Dyads." *International Studies Quarterly*. 37: 173-193.
- Guzzini, Stefano. 1993. "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis." *International Organization*. 47(3): 443-78.

- Hart, Jeffrey. 1976. "Three approaches to the measurement of power in international relations." *International Organization*. 30(2): 289-305.
- Isaac, Jeffrey C. 1987. "Beyond the Three Faces of Power: A Realist Critique." *Polity*. 20(1): 4-31.
- Kadera, Kelly M. and Gerald L. Sorokin. 2004. "Measuring National Power." *International Interactions*. 30: 211-230.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. 1977. *Power and Interdependence*. New York: Little, Brown.
- Lukes, Stephen. 2007. "Power and the Battle for Hearts and Minds: On the Bluntness of Soft Power." in Bereskoetter and Williams.
- Mansfield, Edward. 1993. "Concentration, Polarity, and the Distribution of Power." *International Studies Quarterly*. 37(1): 105-28.
- March, James G. 1955. "An Introduction to the Theory and Measurement of Influence." *American Political Science Review*. 49(2): 431-451.
- Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt. 2013. "Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations." *European Journal of International Relations*. 19(3): 427-457.
- Morgenthau, Hans J. 1973. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed. New York: Alfred Knopf.
- Nye, Joseph S. Jr. 1990. Soft Power. *Foreign Policy*. 80: 153-71.
- Nye, Joseph S. Jr. 2004a. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Nye, Joseph S. Jr. 2004. *Power in a Global Information Age: From Realism to Globalization*. New York: Routledge.
- Nye, Joseph S. Jr. 2008. *Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.
- Ray, James Lee, and J. David Singer. 1973. "Measuring the Concentration of Power in the International System." *Sociological Methods and Research*. 1(4): 403-37.
- Schelling, Thomas C. 1980. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University.
- Simon, Herbert A. 1953. "Notes on the Observation and Measurement of Political Power." *Journal of Politics*. 15(4): 500-516
- Soysa, Indra De et al. 1997. "Testing Power-Transition Theory Using Alternative Measures of National Capabilities." *Journal of Conflict Resolution*. 41(4): 509-528.
- Treverton, Gregory F. and Seth G. Jones. 2005. "Measuring National Power." *Conference Proceedings*. RAND National Security Research Division.
- Virmani, Arvind. 2005. "VIP: A Simple Measure of a Nation's (Natural) Global Power." *Occasional Paper*. Indian Council for Research on International

Economic Relations.

Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley.

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Abstract

A Study on Change in Korean National Power:
Theoretical Discussions and Empirical Data

Seokwoo Kim ■ University of Seoul

During the past 70 years, one key subject in the field of international relations has been national power. The major theoretical perspectives in international relations have been realism, liberalism and constructivism. They have provided different explanations and arguments on different components of national power and on how national power is applied in different issue areas. Also, some middle range theories in international relations such as balance of power theory, power transition theory, hegemonic stability theory, complex interdependence theory, and international negotiation theory have explained change in national power and modality of application of national power in specific issue areas in different ways. Finally, there have been diverse theoretical discussions and empirical analyses to categorize national power into different types. Differentiating national power into control over resources, control over actors, and control over outcomes is one representative example of this kind of academic efforts.

Based upon these theoretical discussions, there have been diverse efforts to objectively measure national power. Those efforts have been different from each other in adopting different components of national power. Some focus on military resources, while others include both military and economic resources. And there are some empirical analyses which try to include soft power components in their analyses of national power.

Despite many types of theoretical discussions and empirical studies on national power in international relations, similar studies in Korea are very rare. Accordingly, this study tries to review existing theories on national power, and to analyze change in Korean national power during the past 60 years through basic statistical methods.

Key Words: national power, hard power, soft power, components of national power, cross-national analyses, time-series analyses

□ 논문접수일: 2015년 4월 26일, 심사완료일: 2015년 6월 5일, 게재확정일: 2015년 6월 10일

한반도 통일과정과 군사력의 역할: 지상군 전력 건설방향에 대한 문제제기*

황지환 ■ 서울시립대학교

〈국문요약〉

이 글은 한반도 통일을 지향하는 과정에서 현재 및 미래의 안보상황을 바탕으로 분쟁의 미래를 예측하고 이에 따른 한국의 군사력 건설방향에 대해 논의한다. 한반도의 미래전쟁과 안보상황의 모습을 제시하고 지상군을 중심으로 한국군의 군사력 건설 및 운용방안에 대한 문제제기를 하고 대안적인 방향을 제시하는 것이 이 글의 목적이다. 현재의 북한 위협에 대한 대응에서나 미래의 주변국 위협을 강조하는 측면에서나 한국의 군사력 건설은 새로운 방식의 지상군 전력 건설이라는 고민을 포함해야 한다. 이러한 관점에서 현재 및 미래의 한국군 지상군 건설 방향에 대해 다음 몇 가지 질문을 던질 수 있다. 지상군은 북한의 재래식 군사력 위협에 대해서는 오랜 준비를 해왔지만, 핵무기 및 대량살상무기(WMD)의 위협에 대한 역할을 구체화하였는가? 그동안 북한의 전면적 도발에 대한 억지와 이에 대한 방어에 집중하였지만, 최근 집중되고 있는 북한의 제한적 도발에 대한 지상군의 억지 및 방어 전략은 제시하고 있는가? 가령 한국형미사일방어체계(KAMD) 및 한미연합 선제타격체계(Kill Chain)에서 해군 및 공군과 차별되는 육군의 역할은 무엇인가? 다른 한편, 병력운용 계획을 입안할 때 소위 '북한 급변사태(the North Korean contingency)'로 일컬어지는 한반도 유사시 발생할 수 있는 안정화 작전의 소요병력을 고려하고 있는가? 또한 안정화 작전을 수행함에 있어서 병력운용 방식은 어떻게 계획하고 있는가? 마지막으로 글로벌 안보환경의 변화 및 미국, 중국, 일본의 군사력 운용 및 군사전략의 관점에서 우리의 병력운용 및 군사력 건설 방향을 고민하고 있는가? 한국 군사력 건설의 기본적인 방향은 한반도에서의 '전쟁의 미래'에 대한 오해를 극복하고 한반도 '미래의 전쟁'에 대한 냉철한 판단에 기초하여 이루어져야 한다.

*주제어: 한반도 통일, 군사력 건설, 지상군, 북한

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2043565).

I. 머리말

저명한 현실주의 국제정치 이론가인 미어샤이머(John J. Mearsheimer)는 육군 또는 해병대와 같은 지상군(ground troops)만이 상대 국가의 행동을 변화시킬 수 있다고 주장하면서 지상군 군사력의 중요성을 강조했다(Mearsheimer 2001, 83-137; 이근욱 2009, 86-87). 코소보 전쟁이나 이라크전쟁에서처럼 현대전쟁에서는 지상군 능력보다는 해군력과 공군력의 중요성이 강조되는 경향이 있다. 특히 한국과 같은 민주주의 국가의 경우 국내정치적 제약으로 인해 대규모 지상군을 투입하는 것보다는 공군력의 투입과 같은 방식으로 전쟁수행방식을 변경하고 있다는 주장도 있다(김광진 2014). 하지만, 미어샤이머는 상대국의 행동을 변화시키는 수단으로 공군력을 사용하는 전략폭격(strategic bombing)과 해군력을 이용하는 해상봉쇄(naval blockade)의 효과를 검토한 후, 지상군의 중요성(the primacy of land power)을 가장 강조했다(Mearsheimer 2001, 83-137). 전략폭격이나 해상봉쇄가 상대국가에 고통을 줄 수 있다는 사실을 미어샤이머도 인정한다. 하지만, 국가가 전쟁이라는 극단적인 상황에서 수용할 수 있는 고통의 정도는 일반적인 예상보다 더 크기 때문에 전략폭격과 해상봉쇄가 효율적이지 않으며, 지상군 전력만이 최종적인 타격을 할 수 있다고 주장한다 (Paper 1996).

미어샤이머의 이러한 주장은 한반도의 현재 및 미래의 전쟁 환경에도 그대로 적용될 수 있다. 특히 미국의 동아시아 군사전략과도 부합하는 측면이 강하다. 현재 미국은 동아시아에서 중국의 부상 및 반접근/지역거부 (A2/AD: Anti-Access/Area Denial) 전략에 대해 공해전투(air-sea battle) 전략을 지향하고 있다 (Cliff et al. 2007). 이러한 미국의 동아시아 군사전략을 고려할 때, 한반도 유사시 한국은 강한 지상군에 초점을 둔 군사력을 운용해야 할 것이며, 미국 역시 한국에게 지상군 중심의 군사력 전개를 요청할 가능성이 크다. 물론 통일한국의 군사력 건설을 고려하면 한반도에서도 장기적으로는 해군력과 공군력이 현재보다 더욱 중요해질 것이 분명하다. 따라서 해공군력의 지속적인 발전은 필수적이며, 이러한 모습은 한국정부의 국방개혁 과정에 반영되기도 했다(국방개혁위원회 2005; 대한민국 국방부 2006). 하지만, 미래의 한반도 전쟁 환경을 고려하여 한국에게는 여전히 지상군의 중요성이 크게 감소하지는 않을 것으로 판단된다. 주변국의 미래 위협과 동시에 현재 예상 가능한 가장 커다란 안보위협은 북한으로부터 오고 있기 때문이다 (이근욱 2008, 103-106). 따라서 한국의 군사력 건설 방향은 해군력 및 공군력의 동시적 발전과 함께 지속적으로 지상군의 미래지향적 개편을 고려하는 방식이 되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 이 글은 한반도의 안보상황을 바탕으로 한반도 분쟁의 미래를 예측하고 이에 따른 한국의 군사력 건설방향에 대해 논의한다. 이 글은 군사안보적인 관점보다는 한반도 주변의 정치환경을 고려한 외교안보 및 국제정치적 관점에 더 초점을 둔다. 통일을 준비하는 과정에서 한반도의 미래전쟁과 안보상황의 모습을 제시하고 지상군을 중심으로 한국군의 군사력 건설 및 운용방안에 대한 문제제기를 하고 대안적인 방향을 제시하는 것이 이 글의 목적이다.

II. 한국 군사력 건설방향에 대한 문제의식

한반도 통일의 과정에서 현재의 북한 위협에 대한 대응에서나 미래의 주변국 위협을 강조하는 측면에서나 한국의 군사력 건설 방향은 새로운 방식의 지상군 전력 건설이라는 고민을 포함해야 한다. 물론 현재 한국군 전력은 육군력을 중심으로 한 지상군에 집중되어 있는 것이 사실이다. 2014년 현재 한국군 병력은 63만여명이며, 육군 49.5만여명, 해군 7만여명(해병대 2.9만명 포함), 공군 6.5만명이다(대한민국 국방부 2014a: 45-47). 병력수나 예산구조로 특정 군에 한국의 군사력이 집중되었다고 판단하기는 어려운 점이 있으나, 그동안 병력 및 예산이 육군에 집중되어 왔다는 비판은 많았다(『주간경향』 2010/04/13; 권영근 2013). 최근의 군사력 건설방향도 지상군 전력강화를 상대적으로 소홀히 하는 방향으로 진행되고 있는 것도 아니다. 국방부는 최근 육군 11.1만명 감축을 비롯하여 병력구조 정예화를 추진하는 국방개혁 기본계획을 발표하였으며, 향후 군사력 구조개선에 대한 기본 방향을 제시하였다(대한민국 국방부 2014b) 하지만, 현재 한국군 지상군이 미래 한반도 안보 환경에 적절한 모습으로 건설되고 있는지에 대해서는 여러 가지 비판적 의견들이 존재한다(이근욱 2008).

우선 국민들에게 군대에 대한 인식은 그리 좋지 않다. 특히 육군에 대한 인식은 상당히 악화되어 있는 것이 현실이다. 여론조사 전문기관이 2014년 8월에 실시한 한국의 주요기관 신뢰도 조사에 따르면(리얼미터 2014/08/29), 군대는 시민단체(22.4%), 정부(14.3%), 언론(8.1%), 종교단체(5.3%)에 이어 5위(3.9%)를 기록했다. 특히 군대의 신뢰도는 2009년 조사 때의 11.1%에서 3.9%로 가장 커다란 하락폭을 기록했다. 군대의 신뢰도 추락현상은 최근 크게 부각되고 있는 군 내부의 폭력, 방산 비리, 성추행 사건 등의 영향 때문인 것으로 이해된다. 특히 군대를 신뢰한다는 응답이 입영 연령대인 20대에서 2.0%, 초중고 자녀를 둔 40대에서 2.5%로 가장 낮은

것으로 나타나 심각함을 드러냈다. 특히 육군은 한국 군사력의 핵심으로서 최대 규모의 병력을 보유하고 예산을 사용하지만 투명하지 못한 집단이라는 국민적 인식이 강하다. 이는 단순한 대 국민 홍보문제는 아니다. 육군은 문화방송(MBC) 예능프로그램 '진짜 사나이' 방송을 통해 국민의 70% 가까이가 육군에 대한 이미지를 개선하게 되었다고 홍보하였으나(뉴스 2013/10/13), 이러한 이미지는 각종 사건, 사고로 무색해져 버렸다. 실제 군의 총기사고, 기강해이, 군폭력, 무기구매 사업의 부정부패 등 다양한 불협화음은 특히 육군에 대한 강력한 질타로 집중되고 있으며, 이에 따라 군사력 건설 자체에도 위기감이 생겨나고 있다.

육군은 한반도 안보환경에 최적화된 강하고 효율적인 군대로도 인식되지 않는다. 국방부는 2010년의 연평도 포격사건이후 기회가 있을 때마다 잘 싸워서 이기는 '전투형 군대' 양성을 천명해 왔다(SBS 2010/12/04). 하지만, 최근 발생한 총기사건이나 북한군 비무장지대 침투사건 등을 보면 전방부대의 기강해이가 매우 심각한 상황임을 잘 알 수 있다(한국일보 2014/07/09).

다른 한편, '전투형 군대' 양성이 잘 이루어진다고 해도, 그것이 유일한 군사력 건설 목표가 될 수는 없다. 물론 군의 최대 임무는 분명 전투에서 잘 싸워서 이기는 것이며, 이를 위해 강력한 군사력을 건설하는 것은 당연한 목표이다. 하지만, 국가간 전쟁이 쉽게 발생하지 않는 현대의 안보환경을 고려할 때 '전투형 군대'의 강력함과 더불어 '관리형 군대'의 효율성도 육성해야 한다. 지금까지 우리는 북한의 전면적인 남침을 억지하고 방어하는 형태의 지상군 건설에 초점을 두어왔다. 또한 전쟁방식도 1950년 한국전쟁과 같은 재래식 전쟁에 대한 대응을 염두에 두어 온 것이 사실이다. 하지만, 현대 군사력 건설은 정치적 환경 변화에서 비롯되는 전쟁 환경 및 이에 따른 필요 군사력의 변화를 반영하여야 한다 (이근욱 2008, 96-98). 따라서 한반도의 안보 환경을 예측하고, 이에 필요한 지상군 전력을 건설해야 할 필요가 있다. 단순한 군사 기술 및 전투력 향상이라는 군사적 목표 설정뿐만 아니라 미래 대내외적 안보환경 변화에 대응하는 정치적 고려가 필요하다.

이러한 관점에서 현재 및 미래의 한국군 지상군 건설 방향에 대해 다음 몇 가지 질문을 던질 수 있다. 지상군은 북한의 재래식 군사력 위협에 대해서는 오랜 준비를 해 왔지만, 핵무기 및 대량살상무기(WMD)의 위협에 대한 역할을 구체화하였는가? 그동안 북한의 전면적 도발에 대한 억지와 이에 대한 방어를 집중하였지만, 최근 부각되고 있는 북한의 제한적 도발에 대한 지상군의 억지 및 방어 전략은 제시하고 있는가? 가령 한국형미사일방어체계(KAMD) 및 한미연합 선제타격체제(Kill Chain)에서 해군 및 공군과 차별되는 육군의 역할은 무엇인가? 다른 한편, 병력운용 계획을 입안할 때 소위 '북한 급변사태(the North Korean contingency)'로 일컬어지

는 한반도 유사시 발생할 수 있는 안정화 작전의 소요병력을 고려하고 있는가? 또한 안정화 작전을 수행함에 있어서 병력운용 방식은 어떻게 계획하고 있는가? 마지막으로 글로벌 안보환경의 변화 및 미국, 중국, 일본의 군사력 운용 및 군사전략의 관점에서 우리의 병력운용 및 군사력 건설 방향을 고민하고 있는가? 현재와 같은 위협분석 및 대응에 의한 군사력 건설방향이 한반도 안보환경에 적절한 적절한 것인지 고민해 볼 필요가 있다.

물론 한반도 통일을 향한 한국군의 미래 군사력 건설과정에서 국방예산 배분의 커다란 어려움이 발생할 수 있다. 현실적으로 제한된 자원 배분의 문제가 존재하는데 군사력 개선 방향의 재조정이 요구된다면 해군 및 공군의 현대화 계획에 커다란 차질이 발생할 수도 있다. 한국의 민주화 진전, 경제성장의 둔화, 복지비용의 증가 등을 고려하면 국방비의 대폭 증액은 거의 불가능하다. 기존의 자원을 바탕으로 새로운 군사력 건설방향을 계획하는 것은 그리 쉬운 일이 아니다. 해공군력의 발전과 더불어 육군력의 개선방향은 향후 한국군의 장기적인 군사력 건설방향에서 커다란 화두가 될 것이다.

Ⅲ. 한반도 통일안보 환경변화와 군사력 건설의 변수

1. 한미동맹과 군사력 건설 방향

우선, 한반도 통일안보 환경이 미래에도 커다란 변화 없이 지속되는 경우 가장 주요한 군사적 위협은 역시 북한이다. 이에 따라 북한의 군사적 위협에 적극적으로 대응하기 위한 노력이 군사력 건설의 중심이 되어야 한다. 이 경우 현재 전략동맹(strategic alliance)의 레토릭하에 글로벌 동맹을 지향하고 있는 한미동맹도 대북억 지력 중심으로 재검토될 필요가 있다.

한미 양국은 2008년 4월 개최된 이명박 대통령과 부시 대통령 사이의 한미 정상회담에서 한미동맹을 21세기 전략동맹으로 발전시켜 나가기로 합의하였다. 이에 따라 2009년 6월 16일 개최된 한미정상회담에서는 ‘한미동맹을 위한 공동비전(Joint vision for the Alliance of the Republic of Korea and the United States of America)’을 채택하였다(대한민국 외교부 2009/06/16). 이는 한미동맹의 미래지향적 발전 청사진을 담은 전략적 마스터 플랜으로 제시된 것이다. 한미동맹은 양국의 “공동의 가치와 상호신뢰에 기반한 양자, 지역, 범세계적 범주의 포괄적 전략동맹” 구축을 추진하기로 합의하였. 이러한 한미동맹의 모습은 ‘한미동맹 60주년 공동선언’

‘한미안보협의회의(SCM)’ 등을 통해 기회가 있을 때마다 재확인되었다. 포괄적 전략 동맹은 동맹의 협력 수준과 분야의 확대를 의미한다. 이에 따라 한미동맹은 이제 “사이버, 우주, 기후변화에 따른 재해, 재난, 해적 퇴치를 포함한 해양안보, 대량살상 무기 확산을 방지하기 위한 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 및 유엔이 주도하는 평화유지활동에 참여하는 등 협력의 범위를 확대하고 있다.” 또한, “한미동맹의 지리적 협력 범위도 동아시아와 세계로 확대되고 있다.”(대한민국 국방부 2014a, 106-107, 258-265).

중견국으로 발돋움한 한국의 위상과 미국의 21세기 글로벌 전략을 고려할 때 한미 동맹의 국제적 공헌은 불가피한 측면이 있다. 하지만, 한미동맹의 글로벌화 및 예전다 확대는 마치 냉전의 종식 이후 동맹의 방향성을 찾기 위해 노력한 북대서양조약기구(NATO)의 모습을 연상시킨다(이수형 2012). 또한 1990년대 중반 이후 새로운 방위 가이드라인을 제시하며 동아시아 및 글로벌화를 추구한 미일동맹의 방향성과도 유사하다(Hughes and Fukushima 2010, 55-86). 하지만, 냉전기에 형성된 동맹의 원래 목적과 위협이 아직 해소되지 않은 상황에서 한미동맹이 대북 억지력을 넘어 북대서양조약기구와 미일동맹과 같은 새로운 방향성을 추구하는 것은 너무 이른 감이 있다. 특히 현재의 경색된 남북관계와 통일을 향한 안보환경을 고려하면 한미동맹이 너무 서둘러 탈냉전적이고 글로벌화된 모습을 보이는 것이 아닌가 하는 우려가 존재한다. 미일동맹의 경우 동북아 냉전 종식 후 1996년 ‘미일신안보공동선언’ 합의를 통해 변화가 모색되었다. 북대서양조약기구의 경우에도 유럽의 냉전 종식과정인 1989년 이후 새로운 정체성을 형성하기 시작했다. 북한의 현존하는 위협과 통일을 향한 한반도 안보상황을 고려하면, 동아시아에서 한미동맹은 미일동맹과의 차별화가 필요하다. 한미동맹도 글로벌 지향이 필요하겠지만, 대북억지력과 한반도 평화라는 기본적인 목적에 더 큰 초점을 두어야 하며, 점진적으로 동북아 및 글로벌 기여를 고려하는 방향으로 확대되어야 할 것이다. 최근 한미동맹은 원래 목적인 대북억지력에 충실하였지만 글로벌 동맹으로서의 전략동맹을 강조하며 미국의 전략적 요구에 강하게 부응한 측면이 강하다. 이는 한국이 고려하는 한반도 안보환경보다는 미국이 고려하는 글로벌 안보환경의 영향을 더 크게 받은 것이다.

이에 따라 한미동맹도 한반도 냉전해소가 분명해지고 남북한 통일이 진행되는 과정에서 새로운 정체성을 만들어 가야 할 것이다. 사실 포괄적 전략동맹은 남북한 냉전해소와 한반도 통일시대 한미동맹의 모습이다. 통일과정에서는 단기적으로는 북한의 위협과 한반도 냉전 상황을 고려하여 기존의 동맹 정체성에 더욱 충실할 필요가 있다. 이는 한미동맹이 대북억지력 및 한반도 주변 안정화 역할, 통일환경 조성을 주요 임무로 해야 함을 의미하는 것이다. 장기적으로는 새로운 위협과 도전에

대한 대응을 고민하는 정체성을 확립해야 할 것이다. 한반도 통일은 한미동맹의 목적 달성이 아니라, 미일동맹이나 북대서양조약기구처럼 새로운 목적과 정체성을 수립하게 하는 계기가 될 수 있기 때문이다. 이러한 과정에서 자유, 민주주의, 시장경제라는 한미동맹의 가치공유는 한반도 통일과정에서 중요한 포괄적 전략동맹의 비전을 제시할 것이다.

따라서 한미동맹의 군사적 측면과 외교적 측면은 차별화될 필요가 있다. 한미동맹은 외교적 차원에서는 점진적으로 동북아 및 글로벌 확대를 통해 국제사회에 기여하는 방향으로 나아가야 한다. 하지만, 군사적 측면에서 한미동맹은 현존하는 북한의 위협과 한반도 통일안보 환경에 충실한 방향을 지향해야 할 것이다. 현재의 한반도 안보환경과 한미동맹이 큰 변화 없이 지속되더라도 한국 군사력을 장기적으로 크게 증강하는 것은 쉽지 않다. 하지만, 글로벌 전략동맹의 방향성을 추구하기 위해서는 한국이 더 큰 규모의 군사력을 보유하고 자원을 투입해야 한다. 특히 출산을 저하로 병역자원이 감소하고 복무기간이 단축된 환경을 고려할 때 지상군을 현재의 방식으로 그대로 유지하는 것은 거의 불가능하다. 이에 따라 국방개혁 기본계획도 2013년 말 현재 63.3만명인 상비병력을 2022년까지 52.2만명으로 11.1만명을 감축하기로 계획하고 있는 실정이다(대한민국 국방부 2014b, 13). 포괄적 전략동맹은 향후 더 많은 상비병력을 요구할 것이기 때문에 한국의 군사력 건설은 더욱 커다란 어려움에 직면할 가능성이 있다.

만약 한미동맹이 탈냉전형 글로벌 동맹을 지향한다면, 한국의 군사력 운용구조와 건설방향을 근본적으로 변화시켜야 할 것이다. 한국이 탈냉전형 군사력 운용을 지향한다면 군사력 체질 개선을 위한 본격적인 작업에 돌입해야 한다. 하지만, 현존하는 북한의 위협과 안보환경을 고려하면, 그러한 방향은 바람직하지도 않고 개선의 방향성도 크게 보이지 않는다. 물론 매년 열리는 한미안보협의회의에서는 빠짐없이 대북 억지력을 강조하고 있다. 하지만, 포괄적 전략동맹이 강조되는 상황에서 한미동맹의 한반도화 및 대북억지력 초점은 약화될 수밖에 없다. 이는 한미동맹의 변화방향과 한국의 군사력 건설 수요가 서로 다른 방향을 향하고 있음을 의미한다. 한미동맹의 발전 방향과 한국의 군사력 건설방향에 대한 새로운 고민이 필요한 이유이다.

2. 북한의 위협과 한반도 미래의 전쟁

다른 한편, 그동안 한국의 국방개혁 계획에서는 군사혁신과 전쟁의 미래에 대한 논의 및 새로운 첨단 군사기술의 적용 문제가 집중적으로 논의되어 왔다(권태영, 노훈 2008). 최근의 국방개혁 기본계획은 “다양한 위협에 능동적으로 대응할 수 있는

정보·기술집약형 군구조로 전환”하고 “현존 및 잠재적 위협에 대비한 첨단전력을 증강”하여, “국방환경 및 전쟁수행 패러다임의 변화에 능동적으로 대처가능한 군구조로 개편”하여 “우리의 작전환경과 미래전 수행에 적합한 정보·지식 중심의 첨단전력”을 강화하겠다는 계획을 밝히고 있다. 특히 육군의 경우 “네트워크 중심 작전환경 하 공세적 통합작전 수행이 가능한 부대구조로 개편”할 것을 계획하고 있다(대한민국 국방부 2014b, 11-14). 하지만, 이러한 ‘전쟁의 미래’에 대한 논의가 북한의 위협과 한반도 통일안보 환경이라는 정치적 차원의 고려를 충분히 고려하고 있는지 고민해 볼 필요가 있다. 한국정부는 그동안 ‘전쟁의 미래’라는 관점에서 새로운 첨단 군사무기 및 기술을 구입하고 군사력에 적용하는 것은 강조하였다. ‘전쟁의 미래(future of war)’는 군사기술 및 무기발달의 차원에서 결정되는 전쟁 자체의 미래 변화를 의미하는 것으로, 군사기술의 발전과 그에 따른 군사조직 및 교리 변화가 핵심적인 사항이다(이근욱 2014, 140-143). 반면, ‘미래의 전쟁(war of the future)’은 군사기술이 아니라 정치적 차원에서 미래의 세계에서 나타날 전쟁을 의미하는 개념이다. 이는 미래전쟁에서 사용될 무기와 군사기술을 중심으로 고려하는 것이 아니라, 미래의 안보환경에서 수행하게 전쟁의 형태를 고려하는데, 이러한 상황은 정치적 변수에 의해 결정된다.

미국이 ‘전쟁의 미래’의 관점에서 강조해 온 첨단 무기와 기술 적용이 그동안 한국의 국방개혁 논의과정에서도 중심한 이슈로 등장하였다. 하지만, 미국의 전장환경과 차별되는 한반도 전장환경과 한반도 ‘미래의 전쟁’의 관점에서 이러한 무기와 기술이 실제 사용될 가능성이 높은 것인지 충분히 검토되었는지 의문이다(이근욱 2008). 한국의 주된 안보위협은 북한이므로 한국의 군사력 증강은 북한의 군사적 위협을 중심으로 이루어져야 한다. 이는 한국의 군사력 증강이 ‘전쟁의 미래’의 관점에서 첨단무기를 구매하거나 군사기술에 집중하는 것이 아니라, 북한의 군사적 위협이라는 ‘미래의 전쟁’에 적극적으로 대응하는 관점에서 이루어져야 함을 의미한다. ‘전쟁의 미래’가 그리고 있는 전쟁 자체의 변화가 한반도에서도 구체적으로 나타날 것인가? 만약 그렇게 된다면 한국군도 첨단 무기와 기술 중심으로 한반도 안보환경 변화에 대응해야 할 것이다. 하지만, 한반도 ‘미래의 전쟁’이 미국이 이라크에서 수행했던 첨단무기와 기술중심의 전쟁이 될 가능성은 현실적으로 낮다고 하겠다. 물론 1950년 한국전쟁과 같은 재래식 전쟁의 모습을 보이지도 않을 것이다. 이러한 관점에서 1990년대 말 이후 발생한 서해에서의 여러 차례 무력충돌이나 2010년의 천안함 및 연평도 사건은 상당한 함의를 제공해 주고 있다. 비록 제한적인 모습이지만 21세기 한반도 전쟁의 모습이 과거와는 크게 다름과 동시에 미국이 이라크에서 수행한 전쟁의 모습과도 다를 것임을 암시하고 있다.

이는 그동안 한국의 군사력 증강과정에서 현실적인 한반도 무력충돌의 모습보다는 '전쟁의 미래' 관점에 더 집중했을 가능성을 의미한다. 한반도 위협의 대상에 대한 비례적인 군사력 증강이 아니라 자체적인 증강 논리에 대한 대응이 아니었나 하는 점을 고민해 볼 필요가 있다. 이는 군사력 증강의 목적이 북한 위협에 의한 한반도 '미래의 전쟁'에 대한 대응보다는 '전쟁의 미래'에 대한 대응에 더 초점을 두었음을 의미하는 것이다. 물론 중국 및 일본의 군사력 증강이라는 주변국 위협 가능성으로 인해 북한의 군사적 위협에 대한 대비와 더불어 한반도 통일이후 '전쟁의 미래'에 대비한 군사력 증강을 강화시킨 측면도 있다.

물론 한반도 '미래의 전쟁'을 1950년 한국전쟁과 같은 20세기 형태로 이해하는 것은 오류이다. 결국 한국이 당분간 상정해야 하는 한반도 미래의 전쟁은 전면전쟁과 국지도발의 제한전 형태를 포함해야 한다. 군사적 위협이라는 측면에서 볼 때, 북한은 재래식 전력과 비대칭 전력을 동시에 발전시키고 있기 때문이다. 또한 북한이 핵무기 및 탄도 미사일 프로그램에 집중하고 있다는 점을 감안하여 핵전력의 지휘통제체제에 대한 군사적 대응책도 고려해야 할 것이다 (Feaver 1992/93). 결국 북한의 재래식 군사력의 위협과 핵무기 등 비전통적인 무기의 위협에 대한 대응을 동시에 고려해야 하며, 전면적 도발에 대한 억지와 더불어 제한적 도발에 대한 억지도 동시에 고려해야 한다. 그렇다면, 북한의 전면적 도발에 대한 재래식 억지에 더하여 제한적인 도발 및 북한 핵 위협에 대응할 수 있는 지상군 건설방향은 무엇일까?

이러한 관점에서 최근 국방부가 추진하고 있는 KAMD 및 Kill Chain은 한반도 전략환경을 고려한 것으로 커다란 중요성을 가진다 (대한민국 국방부 2014a, 56-59; 대한민국 국방부 2014b, 22-23). KAMD(Korea Air and Missile Defense)는 발사된 적 미사일이 우리의 영토에 도달하기 전에 효과적으로 요격될 수 있도록 하는 '종말단계 하층방어 위주'의 한국형 미사일 방어체계이다. 적이 미사일을 발사하면 1) 조기 경보자산에 의한 발사된 적 탄도탄 탐지, 2) 탐지정보 이용하여 작전통제소에서 교전 통제, 3) 패트리어트 등으로 요격하는 것이다. Kill Chain은 적의 비대칭 위협인 핵과 미사일에 대응할 수 있도록 적의 이동실 발사대 등 주요 핵심표적을 신속하게 타격하기 위한 '탐지-식별-결심-타격'으로 구성된 일련의 체계이다.

KAMD와 Kill Chain은 전형적으로 군의 합동성을 강조하는 개념이다. KAMD을 위해서는 정찰위성, 통신위성, 공중조기경보통제기, 이지스함, 요격부대의 연합작전이 필요하다. Kill Chain을 수행과정에서도 역시 위성, 무인항공기(UAV), 미사일 전력(함대지, 잠대지, 지대지) 등의 공조가 필요하다. 하지만, 그동안 이러한 노력은 '전쟁의 미래' 관점에서 기술개발 및 첨단무기 구매에 초점을 두었던 측면이 강하다. 한반도 '미래의 전쟁' 관점에서 KAMD와 Kill Chain이 그리고 있는 개념적인 차원의

합동성을 넘어 합참의 작전지휘 및 작전수행에서 육해공의 연합작전이 얼마나 효과적으로 준비되는지가 핵심적인 사안이다. 하지만, 그동안 천안함 및 연평도 사건을 경험하면서 군의 합동성에 대해 상당한 우려의 시각이 존재해 왔다(김중대 2013). 다른 한편, KAMD와 Kill Chain의 운용과정에서 한미동맹의 긴밀한 공조도 필요하다. 하지만, 최근 THAAD 배치에 대한 논란은 미사일 방어체계에 대한 한미간의 의견이 일치하지 않음을 암시하고 있다. 미국의 일부 정책당국자들은 KAMD와 Kill Chain이 한미간의 연합작전을 위해서는 상당히 부족하고 불완전하다는 의견을 가지고 있는 것으로 알려져 있다(미국 국방부 고위당국자 인터뷰, 2014년 9월). ‘전쟁의 미래’ 관점에서 아무리 완벽한 무기체계를 갖추더라도 운용상에서 한미간의 공조가 제대로 이루어지지 못하고 군의 합동성이 보장되지 못한다면 한반도 ‘미래의 전쟁’ 관점에서는 상당한 어려움을 예상할 수밖에 없다. 그렇다면 KAMD와 Kill Chain을 운용하는 과정에서 한미공조를 튼튼히 하고 육해공 합동성을 강화하는 방향은 무엇인가? 이에 대한 방향과 실행전략이 국방백서와 국방개혁에 구체화되어 있지는 않다.

3. 북한 급변상황과 통일과정에서 군사력 소요 및 운용방식의 변화

대북 억지력의 실패로 인한 전쟁상황에서 뿐만 아니라 소위 급변사태(contingency)로 일컬어지는 한반도 유사시 적절한 지상군 병력수준과 대응전략은 필수적이다. 특히 북한 정권의 붕괴나 한반도 통일의 과정에서 발생할지도 모르는 여러 가지 상황에서 필요한 안정화 작전(stabilization operation)을 위해 적절한 지상군 병력수준은 중요한 이슈가 된다. 북한 급변상황이 비록 정치적으로 민감한 사안이기는 하지만 이를 고려한 군사력 건설 및 병력규모 유지 계획은 반드시 필요하다.

최근 베넷(Bruce W. Bennett) 박사 등의 최근 연구에 따르면, 북한 붕괴시 낙관적으로 추산하더라도 대체로 26만-40만 정도의 지상군 병력이 필요하다고 한다(Bennett and Lind 2011). 베넷 박사는 또 다른 연구에서 북한의 대량살상무기(WMD) 제거 및 관리를 포함할 경우 북한 붕괴시 60만-80만명의 지상군 병력이 필요하다고 주장하기도 했다(Bennett 2013). 미국이 2003년 이라크 전쟁이후 안정화 작전과 재건과정에서 경험했던 어려움을 고려하면 한반도 유사시에도 상당한 병력규모가 필요할 수 있다. 실제로 이라크 전쟁 당시에도 미국내에서 적정 병력규모에 대한 상당한 논쟁이 있었다(이근욱 2011).

미국은 한반도 유사시 필요한 소요 병력의 거의 대부분을 한국군이 제공하기를 요구할 가능성이 크기 때문에 한국의 군사력 건설 및 운용방향에서 이러한 요구에 대한 준비를 할 필요가 있다. 미국의 군사력 건설 및 운용방향을 고려할 때 베넷

박사 등 일부 미국 학자들은 최근 한국정부의 지상군 감축 방향이 잘못된 것으로 평가하고 있기도 하다(Bennett and Lind 2011, 87). 이러한 관점에서 베넷 박사는 한국의 국방개혁 방향이 수정될 필요가 있다고 주장한다. 그동안 한국정부는 지상군 병력을 감축시키고 이를 다른 방식으로 보강하려고 계획해 왔다. 하지만, 이러한 방향은 잘못된 것이며 오히려 군 복무기간을 늘리고 병역자원 확보를 강화하는 방식으로 변경하기를 제안한다(Bennett 2013, 286-295). 물론 이러한 평가는 한미동맹의 유지과정에서 한국 측의 비용분담을 증가시키려는 미국 측의 의도를 반영한 것일 수 있다. 하지만, 한반도 통일을 준비하는 한국군의 군사력 건설방향에서도 충분히 고민해 볼 필요가 있는 사안이다.

물론 북한 안정화 작전에 26만-40만 혹은 60만-80만명의 지상군 병력이 필요하다는 평가는 한반도 상황을 고려했을 때 과장된 수치일 수도 있다(이근욱 2014). 북한 급변사태의 대응과정에서는 이라크 전후 상황이나 다른 안정화 작전과는 달리 더 적은 수의 지상군 병력만이 필요할 수도 있다. 베넷 박사가 주장하는 제안을 한국정부가 반드시 받아들여 병력 증강계획을 추진할 필요는 없다. 하지만, 병력 부족의 가능성을 상정하고 이에 대한 대응책을 마련할 필요는 있다. 이 경우 단순한 병력 증원에 의한 군사적 제압보다는 병력 사용 방식의 혁신이 필요하다고 하겠다(Lyall and Wilson III, 2009). 최근 연구에 따르면, 병력투입비율과 안정화 작전의 성공률은 기본적으로 비례하지만, 병력 수가 작전의 성패를 결정하는 유일한 요인은 아니라고 한다(Friedman 2011). 이에 따라 안정화 작전의 성패를 좌우하는 또 다른 요인으로 군사력 사용 형태가 중요시되었다. 이는 주로 정보수집 및 지역 주민들과의 교류 문제에 의한 것으로 평가된다. 1차대전 이후 주요 국가들의 군사력이 기계화되면서 지역주민들과의 소통 및 교류가 감소하였는데, 이에 따라 군의 정보 부족이 심각해지면서 지역 주민들의 반감이 강해지고 저항세력들에 대한 작전이 실패하는 비율이 높아졌다고 한다(이근욱 2014, 37-38).

이러한 모습은 한반도 유사시에도 한국군의 병력규모뿐만 아니라 지상군 운영방식이 중요한 변수가 될 수 있음을 의미한다. 한국군 지상군의 운용방식의 변화는 지상군의 체질개선을 전제로 한다. 상대적으로 적은 병력규모로 급변상황시 북한 지역에 대한 성공적인 안정화 작전을 수행하기 위해서는 군사력 건설과정에서 기존의 '전투형 군대' 육성 지향성을 넘어서야 한다. 군대의 육성 및 병력 사용방식 뿐만 아니라 대민 지원 및 사회안정을 위한 방식이 체계적으로 훈련되어야 할 것이다. 다행히도 그동안 한국군은 해외 과병지역에서 대민 지원 및 안정화 작전에 대한 많은 경험을 쌓아 왔다(대한민국 국방부 2014a, 131-142). 더구나 한국군의 활동지역에서 커다란 성과가 있었으며 한국의 이미지를 제고하는 효과도 상당했던 것으로

알려져 있다(뉴시스 2014/04/03). 이러한 노력과 경험이 한반도 유사시 안정화 작전에 서도 활용될 수 있도록 군사력 운용방식에 대한 지속적인 연구 및 훈련이 필요하다. 하지만, 전술한 바와 같이 한국군은 그동안 병역자원의 감소에 대한 대응 및 '전투형 군대' 양성에만 집중했던 것이 사실이다. 한반도 유사시 '관리형 군대' 및 대민 지원과 안정화 작전에 대한 기본계획 및 훈련과 전반적인 지상군 운영방식의 변화 및 체질개선에 대한 고민과 논의는 부족했다. 한국군은 일부 국내의 재난 구조 및 국민안전 지원체계에 대한 논의 및 훈련을 해 왔다(대한민국 국방부 2014a, 208-211). 하지만, 북한 급변상황에서의 안정화 작전에 대한 본격적인 작전계획을 구체화할 필요가 있다. 한미 양국은 그동안 북한 급변상황에 대비한 개념계획 5029를 작전계획으로 구체화하는 것에 대해 논의해 온 것으로 알려져 있다. 하지만, 이 계획에 대한 북한 및 중국의 반대로 인해 주변국과의 협의 및 세부적인 작전계획 수립은 상당히 부족했다고 평가된다(Steinberg and O'Hanlon 2014, 124). 한반도 유사시 상황은 해외 평화 유지활동의 상황과는 근본적으로 다른 상황일 수 있기 때문에 정치적인 민감성을 감안하더라도 전문적인 인력 양성 및 작전 수립이 필요하며, 군사력 운용방식에 대한 다양한 논의를 준비해야 한다.

IV. 주변국의 군사력 운용방향과 한국의 군사력 건설

다른 한편, 한국의 군사력 건설방향을 계획하기 위해서는 글로벌 안보환경의 변화 및 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들의 군사력 운영방향 및 군사전략을 이해하는 것이 필요하다. 한반도가 직면한 안보환경에 따라 우리의 병력운용 및 군사력 건설 방향이 달라질 수 있기 때문이다.

1. 미국의 군사력 운용방향과 한반도

한반도 안보환경 뿐만 아니라 글로벌 차원에서 미국의 군사력 건설 및 운용방향 역시 한국의 군사력 건설방향에 주는 함의가 크다. 미군은 현재 재정위기 및 인적, 국내정치적 기반 취약으로 인해 공군력과 해군력 중심으로 재편되고 있다. 따라서 해외전장에서 미국은 해공군력이 중심이 되고, 지상군은 동맹에게 맡기려고 하는 분위기가 나타나고 있다(Macdonald and Parent, 2011). 미국이 고립주의 전략을 취하는 것은 아니지만, 글로벌 리더십 발휘를 위한 군사적 대응은 자제(military

restraint)하고 있으며, 동맹을 중심으로 한 외교적 관여(diplomatic engagement)를 강화하고 있다(The White House 2015).

1) 군사적 자제(military restraint)

현재 미국의 글로벌 군사전략은 역내균형자(onsore balancer)가 아닌 역외균형자(offshore balancer)로서의 리더십 강화를 취하고 있는 것으로 평가된다. 이는 미국의 재정위기로 인한 해외 군사개입의 부담 때문이기도 하지만, 군사전략적으로 최근 해군과 공군 위주의 작전경향을 펼치기 때문이기도 하다. 걸프전쟁이 발발한 1990년대 초반 이후 지난 20여년동안 미국이 관여한 전쟁을 돌이켜 볼 때, 미국은 군사적 대응을 펼치는 경우에도 커다란 위협과 비용이 수반되는 지상군의 투입은 가능한 한 회피하려 해 왔으며, 해공군력을 바탕으로 대응하려는 전략을 보여주었다(이동선 2009). 미국은 현재도 군사안보 영역에서 가장 영향력 있는 리더십을 가지기를 원하고 있다. 하지만, 오바마 행정부는 부시행 정부가 추구했던 세계유일의 패권정책은 폐기하고, 다자적인, 비군사적인 관점에서 글로벌 리더십을 추구하고 있다. 이러한 미국의 정책이 과거의 고립주의 전략으로 회귀하는 것이라고 볼 수는 없다. 하지만, 글로벌 리더십 발휘를 위한 군사적 대응을 자제하고 있다는 점은 분명하다. 대신 미국은 최근 동맹을 중심으로 한 외교적 대응으로 글로벌 전략을 대체하고 있다고 평가된다. 미국의 군사적 자제 경향은 재정위기와 대외 군사행동의 한계 때문인 것으로 풀이된다. 이에 따라 우크라이나 크림반도 위기, 중동의 시리아 및 이슬람국가(IS) 사태에 대해 외교력을 중심으로 하는 대응이 두드러졌다. 군사적으로 대응하는 과정에서도 큰 비용과 위협을 수반하는 지상군의 투입은 지양하고, 해공군력을 바탕으로 대응하려는 전략을 보였다. 이는 향후 국제분쟁에 미국이 개입하더라도 해공군력을 중심으로 주도하고 육군력은 동맹국에게 맡겨두려는 경향을 보일 가능성이 큼을 의미한다.

동아시아에서도 이와 비슷한 경향이 나타날 것으로 예상할 수 있다. 특히 오바마 행정부의 아시아 재균형(rebalancing) 전략도 육군력이 아닌 해공군력 위주로 진행되고 있다는 사실은 시사하는 바 크다. 미국의 재균형 전략이 군사력 측면에서 가장 분명하게 드러난 것은 항공모함 시어도어 루즈벨트호를 아시아 태평양지역으로 이동하여 항모 11척 중 6척을 아태지역에 배치한 것이다(한겨레신문 2014/01/17). 또한 미 공군은 스텔스 전투기 F-22 랩터 12대와 병력 300여명을 일본 오키나와의 가테나미 공군기지에 배치하고 있다. 미국의 핵잠수함 전력도 아시아 태평양지역에 60% 이상 배치되고 있다. 2000년대 초반 이후 해외주둔미군재배치계획(GPR: Global

Defense Posture Review)에 따라 해외 미군을 재조정 및 감축하던 미군이 국방비를 삭감하면서도 아태지역의 군사비 예산은 최소한 동결하고 있는데, 특히 해공군의 핵심전력을 역내에 전진 배치하는 것은 상당한 의미를 가진다. 이에 따라 미국은 중국의 군사적 부상에 대해서도 해공군이 중심이 된 공해전투 전략으로 대응하고 있다. 공해전투가 미국의 공식적인 전략으로 나타나기 시작한 것은 2010년의 4개년 국방전략검토보고서(QDR: Quadrennial Defense Review Report)에서였다. 2010년의 QDR에서는 다음과 같이 설명하고 있다(U.S. Department of Defense 2010).

“The Air Force and Navy together are developing a new joint air-sea battle concept for defeating adversaries across the range of military operations, including adversaries equipped with sophisticated anti-access and area denial capabilities. The concept will address how air and naval forces will integrate capabilities across all operational domains—air, sea, land, space, and cyberspace—to counter growing challenges to U.S. freedom of action. As it matures, the concept will also help guide the development of future capabilities needed for effective power projection operations.”

결국 미국은 지역적 위기상황에서 외교적으로는 강한 레토릭을 동원하지만, 실제 군사적으로는 소극적이며 최소한의 대응을 하고 있다. 오바마 행정부 들어 이라크 및 아프가니스탄에서의 철군이나 시리아 내전에 대한 소극적 군사대응, 우크라이나 크림반도 사태에 대한 소극적 대응, 남중국해 도서분쟁의 외교적 대응, 이슬람국가에 대한 제한적인 군사대응은 군사적 자제의 모습을 잘 보여주고 있다. 이에 따라 해공군력은 미국이 주도하고, 지상군은 동맹국이 주도하게 하려는 노력이 향후의 국제분쟁에서도 두드러지게 나타날 것으로 예측된다(이동선 2009).

2) 외교적 관여(diplomatic engagement)

반면, 미국은 외교적으로는 역외균형자가 아니라 역내균형자로서의 역할을 통해 글로벌 리더십을 강화하기 위한 노력을 하고 있다. 미국은 그동안 자유무역협정(FTA), 환태평양경제동반자협정(TPP) 체결 추진, 시리아 내전, 크림반도 위기, 이란 핵문제에 대한 대응 등에서 동맹과의 협조관계를 강화하고 있으며, 적극적 외교를 통한 영향력 확대를 꾀해 왔다. 민주당 및 공화당 행정부를 막론하고, 미국은 자유민주주의와 시장경제 등 미국적 가치를 여전히 중시하면서 민주주의 동맹의 협력관계를 강화하기 위한 외교적 노력을 강화하고 있다. 이러한 관점에서 미국은 글로벌

리더십을 바탕으로 핵심 동맹국들에게 지역적 리더십을 수용할 것을 요구하고 있다. 이는 미국이 군사적 역할 및 비용 전가를 통해 책임은 분담하면서도 영향력 및 리더십은 확대하려는 모습을 보이는 것이다.

아시아 재균형 전략도 군사적인 차원에서 보다는 외교적인 차원에서 더 강하게 진행되고 있는 모습이다. 이는 군사적 차원에서의 축소(retrenchment) 전략이 동아시아에도 적용되지만, 외교적인 측면에서는 전방위적인 관여(deep engagement) 전략으로 전환되는 모습을 의미한다.(Brooks, Ikenberry and Wohlforth 2012/13). 특히 미국은 재균형 전략을 통해 아시아에 대한 관여를 확대하면서도 군사적으로 그 부담은 한국과 일본에 부담전가(buck-passing)하려는 모습을 강하게 보이고 있다. 이는 최근 미일방위지침(가이드라인) 개정, 자위대의 역할확대 등 미일동맹의 변화에서 잘 나타나고 있다(연합뉴스 2014/04/28). 아울러 미국은 동아시아에서도 FTA, TPP 등을 추진하여 경제적 협력관계를 강화함으로써 외교적 영향력을 증대하려는 노력도 기울이고 있다.

이러한 모습은 한반도 유사시에도 미국이 군사적 자제 및 외교적 관여로 1차적 대응을 할 가능성이 크다는 사실을 의미한다. 군사적으로 개입하는 경우에도 해공군을 중심으로 한 개입이 우선적으로 이루어질 것이며 대규모 지상군의 투입은 주저할 것이다. 더구나 한반도의 무력충돌이 전면전화되지 않고 국지적인 형태를 보일 경우 미국은 정치적 부담이 큰 지상군 투입은 최소화하고 더욱 해공군 위주의 작전을 펼칠 것이다. 따라서 미국은 지상군의 주된 역할을 한국군에게 요구할 가능성이 큰데, 이것이 최근 미국 국내에서 한국군 지상군 정책에 대해 비판적인 이유이다(Bennett and Lind 2011, 87). 따라서 군사적 개입에 대한 부담과 책임을 최소화하려는 미국의 노력은 한반도에서 한국에 대한 역할증대 및 비용분담 요구로 나타날 것이다(이동선 2014). 이는 군사적으로는 한국의 지상군 능력 증강을 의미한다. 한국군은 앞으로도 한미동맹하에서 상당한 수준의 병력 및 전력 유지를 요구받게 될 가능성이 있다.

2. 중국의 군사력 운용방향과 한반도

앞에서 논의한 한반도 '미래의 전쟁' 관점에서 보았을 때 북한의 위협 이외에 한국 군사력 건설 방향의 주요 논리는 중국과 일본 등 주변국 군사력의 위협에 대응해야 한다는 것이다. 하지만, 한반도 통일이후 한국의 군사력 건설을 준비하는 방향성이 중국 및 일본과의 무력충돌 가능성을 전제로 하여 이루어져야 하는 지는 논쟁의 여지가 있다. 물론 중국 및 일본과 경쟁해야 하는 동북아 국제정치 환경에서 한국의 국가이익을 최대화하기 위해서는 주변국들과 경쟁할 수 있는 상당한 정도의 군사력

이 뒷받침되어야 한다. 하지만, 향후에도 역외균형자 혹은 역내균형자로 역할을 할 미국의 군사 및 외교전략을 고려해 볼 때 한국이 중국 및 일본과의 무력충돌을 전제로 군사력 건설의 방향을 정한다는 것은 무리가 있다. 더구나 주변국의 위협이 미래의 한반도 안보환경에서 현실적으로 존재하는 강력한 군사적 위협인지에 대해 냉정하게 평가할 필요가 있다. 가령 미국이 빠르게 쇠퇴하고 중국이 상대적으로 천천히 성장하여 동북아에서 다극체제가 형성되어 군비경쟁 및 군사적 위기가 첨예화 되는 경우를 제외하고는 한국의 군사력이 중국 혹은 일본을 상대로 '미래의 전쟁'을 상정할 가능성은 매우 낮다고 하겠다(이근욱 2008, 103-106). 더구나 이러한 예상은 주변국의 군사 전략과 군사력 운용방향을 고려한 상태에서 도출된 논리가 아니다. 주변국의 국방정책이 반드시 한반도 분쟁을 위한 것인지 세밀하게 살펴보는 것이 필요하다.

우선 중국은 역내의 군사적 위기 가능성을 상정하면서 장기적인 관점에서 국방현대화를 지속적으로 꾀하고 있다(Office of the Secretary of Defense, 2014). 그동안 군사력 현대화를 위해 국방예산을 연평균 10% 이상 증가시키면서 미사일, 우주항공, 사이버, 해군력 등의 분야에서 지속적인 발전을 모색해 왔다(황재호 2015). 우선 중국의 노력은 경제적 부상의 결과로 인한 국방비 증액 및 군사력 증강 및 현대화의 모습이다. 아직 미국의 군사력에 미치지 못하는 못하지만, 일본, 러시아 등 주변 강대국들과의 군사력 경쟁의 열세를 만회하고 우위를 선점하기 위해 새로운 군사기술과 무기 개발 등 군사혁신에 집중하고 있다(권태영, 노훈 2008, 311-331). 따라서 중국은 지상군의 첨단화와 해공군의 현대화의 방향성을 적극적으로 추구하고 있다.

둘째, 중국의 국방정책은 미국이 주도하고 있는 동아시아 재균형 정책에 대한 적극적인 대응의 성격이 강하다. 중국은 동중국해와 남중국해에서 영향력을 확대하려는 노력을 추구하고 있는데, 반접근/지역거부 전략을 통해 미국을 이 지역에서 밀어내기 위한 노력을 꾀하고 있다. 특히 대만문제와 관련한 충돌에서 미국 등 제 3국의 개입가능성을 극도로 우려하고 있다. 하지만, 급격한 군사력 건설에도 불구하고 중국이 앞으로 상당기간동안 미국에 군사적으로 정면도전할 가능성은 매우 낮다고 평가된다(이동선 2011). 해양국가인 미국과의 정면승부는 해공군력의 절대적인 지원을 필요로 하는데 이 분야에서의 기술력 및 자본은 아직 미국을 따라잡을 수 없기 때문이다. 또한 중국은 현재 경제성장에 국력을 총결집하고 있는 상황이어서 미국과의 군사적 충돌을 야기할 유인이 적다(Chan 2012). 특히 시진핑 정부의 '중국몽(中國夢)'은 30년을 넘는 2049년을 목표로 하고 있기 때문에 군사적인 긴장보다는 장기적인 국력성장을 추구하는 의도를 가진 것으로 평가된다(조영남 2013).

셋째, 중국은 해양에서의 핵심이익을 보호하기 위해 해공군력을 확대하고 있다(Steinberg and O'Hanlon 2014). 특히 일본 및 동남아시아 국가들과 동중국해 및

남중국해에서 영유권 분쟁을 벌이고 있는 상황에서 이에 대한 적극적인 대응을 모색하고 있다. 또한 중국의 경제가 발전하면서 무역 및 에너지 자원 확보를 위한 해상운송의 중요성이 높아지면서 안정적인 해양수송로 확보가 중요해졌다.

이러한 관점에서 중국의 국방정책이 한국에게 주는 군사적 함의는 무엇인가? 중국의 국가이익을 고려할 때 주권과 영토는 절대 물러설 수 없는 핵심이익에 해당한다고 할 때, 한반도 문제는 핵심이익에 포함된다고 보기 어렵다(황재호 2015). 북한 급변상황과 한반도 통일은 중국의 국가이익에 중대한 변화를 줄 가능성이 있지만, 핵심이익이 상정하는 주권 및 영토차원에서 논의되기는 어렵다. 따라서 중국의 국방정책이 한반도를 목표로 하여 이루어질 것이라고 해석하기는 어려운 측면이 있다. 결국 한국의 군사력 건설방향이 당분간 중국의 군사적 위협에 집중하거나 중국과의 직접적인 무력충돌을 상정하는 방향으로 이루어질 필요성은 크지 않다.

3. 일본의 군사력 운용방향과 한반도

일본 안보정책의 핵심은 한마디로 보통국가화와 군사대국화로 요약될 수 있다. 또한 일본은 중국의 군사적 부상 및 위협에 민감하게 반응하며 방위정책을 발전시키고 있다. 2014년 4월 일본은 '무기수출 3원칙'의 제한규정을 풀면서 군사력 증강의 길을 열어 놓았다(김진기 2014). 일본은 그동안 자위대의 해외파병도 적극적으로 확대해 왔다. 2013년의 국가안보전략서는 자위대의 해외임무를 적극적으로 확대하려는 노력을 하고 있다(Cabinet of Japanese Government 2013). 자위대 임무 범위를 평화유지 활동, 전후복구사업, 인도주의적 지원 및 재난 구호 등으로 확대해 왔다. 더구나 2012년 아베 내각 등장 이후 일본은 집단자위권 행사를 용인하는 방향으로 헌법해석을 변경하고 있다. 일본은 내각 결정을 통해 전쟁을 수행할 수 있는 국가로 변모하여 이미 '전수방위' 국가의 제약을 벗어나고 있다. 이러한 노력의 일환으로 일본은 미국과 미일 방위협력지침(가이드라인)을 개정하며 새로운 방위정책을 지향하고 있다(연합뉴스 2015/04/27). 일본이 그동안 일본 열도 주변 지역과 동북아 중심의 군사력 운영에 집중했다면 새로운 방위협력지침은 국제평화를 명분으로 공세적인 군사전략을 펼칠 수 있는 기반을 만들어주고 있다. 냉전의 종식 직후 미일간에 합의된 1997년의 방위협력지침은 평화헌법 및 '전수방위'의 원칙하에 자위대가 미군과 연합작전을 펼칠 수 있는 지리적 한계를 일본 주변으로 제한했었다. 하지만, 새로운 방위협력지침은 그러한 제한을 제거하고 일본의 평화와 안전에 대한 잠재적 위협 대응과 집단 자위권 행사를 전제로 한 일본 이외의 국가를 겨냥한 무력공격에 대한 행동도 포함하고 있다.

일본의 새로운 방위정책은 주로 중국에 대한 적극적인 대응으로 해석된다. 특히 일본은 동중국해에서 도서지역을 중심으로 중국과 군사적 충돌에 직면할 가능성을 우려하고 있다. 특히 미일 방위협력지침 개정에서 도서방위 내용을 포함한 것 역시 중국과 영유권 갈등을 겪고 있는 센카쿠열도/다오위다오를 염두에 두고 있는 것이다. 일본이 실효적으로 지배중인 섬에 대해 중국이 공격을 가해올 경우 미국과 함께 이를 방어하고자 하는 노력을 할 것이라는 의미이다. 이런 관점에서 일본의 방위정책은 기본적으로 미일동맹에 크게 의존하고 있다(Swine et al. 2015, 103-106). 중국의 부상에 대해 일본이 독자적으로 대응하는 것은 부담스럽기 때문에 미일동맹을 통해 이에 대응하려는 노력을 하고 있다.

결국 일본의 방위정책은 중국의 부상에 대한 대응 및 일본의 도서지역에 대한 적극적인 방어를 주요한 목적으로 하고 있다. 물론 일본은 자위대의 해외파병 등을 통해 국제사회로 진출하려는 의욕을 보이고 있지만, 여전히 미일동맹 하에서 움직이고 있다. 일본이 한반도 유사시 개입할 가능성이 있지만, 이는 여전히 미국과의 협력 하에서 이루어질 것이며, 한미동맹과의 연계 속에서 가능할 것이다. 이러한 관점에서 일본의 군사적 위협으로 인한 한일간의 직접적인 무력충돌 가능성은 당분간 상당히 낮다고 평가된다. 따라서 일본에 대한 한국의 군사력 건설방향은 한반도 유사시 일본의 개입가능성 및 중일간의 군사적 분쟁이 한반도에 미치는 영향성을 중심으로 이루어져야 할 것이다.

4. 러시아의 군사력 운용방향과 한반도

러시아의 안보전략의 핵심은 냉전시대 구소련의 위상을 회복하여 독자적인 강대국의 지위를 회복하는 것이다(Swine et al. 2015, 108-111). 글로벌한 차원에서 러시아의 주요한 관심은 미국의 미사일방어(MD)체제에 대응하여 독자적인 군사력의 영향력을 키우는 것이다. 이를 위해 군사력을 현대화하고 핵무기를 중심으로 국방력을 강화하려는 노력을 지속하고 있다(권태영, 노훈 2008, 332-341). 하지만, 러시아 국방정책의 핵심이 동아시아에 있다고 보기는 어렵다. 독립국가연합(CIS) 국가들 및 상하이 협력기구(SCO)를 중심으로 중국 및 구소련 국가들과의 안보 및 경제협력을 증진시켜 과거의 영향력을 회복하려는 노력을 취하고 있다. 미사일 방어문제 역시 동아시아보다는 유럽지역에 초점을 두고 있다고 평가된다.

동아시아에 대한 러시아의 관심은 극동 시베리아지역의 개발과 중국 및 일본에로의 석유 및 천연가스 수출을 위한 경제분야의 협력이다. 한반도와 관련해서도 러시아의 중요한 관심은 경제협력이다. 특히 남북러 협력을 통해 철도와 가스관을 연결하여

경제적 이득을 얻는 것이 주요한 관심사라고 할 수 있다(Blank 2013). 이러한 관점에서 당분간 러시아의 국방정책이 한반도를 향하고 있다고 보기는 어렵다. 한국의 군사력건설 방향을 설정함에 있어서도 러시아의 군사적 위협은 상당기간 중요한 관심을 받지 못할 것이다.

V. 맺음말

한국 군사력 건설의 기본적인 방향은 한반도에서 '전쟁의 미래'에 대한 오해를 극복하고 한반도 '미래의 전쟁'에 대한 냉철한 판단에 기초하여 이루어져야 한다. 이는 당분간 북한의 군사적 위협에 대응할 수 있는 군사력 건설에 집중하는 것이다. 이러한 관점에서 이 글은 기존 한국 군사력 건설방향에 대한 문제제기를 통해 다음과 같은 군사력 건설방향을 제시한다.

우선, 현재 탈냉전형 글로벌 전략동맹을 추구하고 있는 한미동맹은 최소한 군사적인 측면에서는 대북억지력을 중심으로 재조정되어야 하며 이에 따라 군사력 건설방향을 설정해야 한다. 외교적인 차원의 글로벌 전략동맹 논리가 군사적인 부분을 압도한다면 한국군은 미국의 글로벌 전략을 지원하기 위한 정책을 취할 것이며, 한미동맹이 현재와는 전혀 다른 모습으로 변화하게 될 가능성이 크다.

둘째, 한국의 군사력 건설은 '전쟁의 미래'에 대한 고민뿐만 아니라, 한반도 '미래의 전쟁'에 대한 분석을 토대로 추진되어야 한다. 미국이 글로벌 수준에서 경험하고 있는 첨단군사무기와 군사혁신의 전쟁의 모습은 북한의 위협에 대응하는 과정에서 똑같이 적용되기 어렵다. 따라서 한반도에서 최악의 경우 전쟁을 상정하는 경우에도 그 대상은 북한이 될 수 밖에 없다. 대북억지력을 위해서는 한국군이 앞으로 상당한 기간 동안 상당한 수준의 지상군을 지속적으로 유지해야 할 것이다. 물론 해군력 및 공군력과의 조화 및 합동성 증진을 위한 노력 지속해야 할 것이다. 이는 '미래의 전쟁'이라는 관점에서 한반도의 안보환경 및 통일과정을 고려하는 상황에서 군사력 건설이 이루어져야 함을 의미한다.

셋째, 북한 급변상황에서의 군사력 소요 및 군사력 운용방식의 변화를 고려해야 한다. 한반도 유사시 안정화 작전을 위해 필요한 군사력 소요를 엄밀히 계산하고 군사력 운용방식을 개선하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 기존의 '전투형 군대' 양성뿐만 아니라 '관리형 군대' 양성을 군사력 건설의 또 다른 방향으로 강조해야 한다.

넷째, 글로벌 안보환경의 변화와 더불어 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국의 국방정책과 군사전략을 기초로 군사력 건설 방향을 계획해야 한다. 이들 한반도 주변 강대국의 국방정책을 고려할 때, 단기간 내에 한반도 주변에서 심각한 군사적 충돌이나 전면전이 발생할 가능성은 낮다고 평가된다. 따라서 주변국의 군사적 위협을 지나치게 강조하여 한국의 군사력 건설에 반영하는 것은 바람직하지 않을 수 있다.

마지막으로 제한된 자원 내에서 가장 효율적인 군사력 건설 방향이 무엇인지 고민해야 한다. '싸워서 이기는 군대'만을 강조하기 보다는 효율적인 군대를 지향해야 하는데, 이를 위해서는 우리의 군사력 건설 목표가 무엇인지 분명히 해야 한다. 한국의 경제상황을 고려할 때 앞으로 국방비의 급격한 증액은 어려우며 병역자원도 충분하지 않을 것이다. 이러한 상황에서 육해공군 모두가 합의할 수 있는 군사력 건설 방향을 찾는 것은 쉽지 않다. 그 과정에서 어느 정도의 양보와 타협은 불가피할 수밖에 없다. 하지만, 단순한 군사력 증강을 위한 군사력 건설을 넘어서 한국의 현재와 미래의 안보를 튼튼하게 할 수 있는 가장 효율적인 방안을 찾는 데 노력을 집중해야 할 것이다.

참고문헌

국방개혁위원회. 2005. 『국방개혁 2020 이렇게 추진합니다』. 서울: 국방부.

권영근. 2013. 『한국군 국방개혁의 변화와 지속: 818계획, 국방개혁 2020, 국방개혁 307을 중심으로』. 서울: 연경문화사.

권태영·노훈. 2008. 『21세기 군사혁신과 미래전: 이론과 실상, 그리고 우리의 선택』. 서울: 법문사 출판부.

김광진. 2014. 『민주국가의 전쟁: 이라크 전쟁과 코소보 전쟁 그리고 한미동맹』. 서울: 서강대학교 출판부.

김종대. 2013. 『시크릿 파일 서해전쟁』. 서울: 메디치.

김진기. 2014. “일본의 무기정책 변화.” 『국가전략』. 20(3).

대한민국 국방부. 2006. 『국방개혁 2020과 국방비』. 서울: 국방부.

대한민국 국방부. 2014a. 『2014 국방백서』. 서울: 국방부.

대한민국 국방부. 2014b. 『국방개혁 기본계획 2014-2030』. 서울: 국방부.

대한민국 외교부. 2009. “한미동맹을 위한 공동비전.” 2009/06/16.

리얼미터. 2014. “주요기관 신뢰도 조사.” 2014/08/29일. <http://www.realmeter.net/2014/08/>

이근욱. 2008. “한국 국방개혁 2020의 문제점: 미래에 대한 전망과 안보.” 『신아세아』. 15(4).

_____. 2009. 『왈츠이후: 국제정치이론의 변화와 발전』. 서울: 한울아카데미.

_____. 2010. “미래의 전쟁과 전쟁의 미래: 이라크 전쟁에서 나타난 군사혁신의 두 가지 측면.” 『신아세아』. 17(1).

_____. 2011. 『이라크 전쟁: 부시의 침공에서 오바마의 철군까지』. 서울: 한울출판사.

_____. 2014. “북한급변사태와 병력 소요 및 운용: 베넷(Bruce W. Bennett)에 대한 비판적 검토” 『국방연구』. 57(3).

이동선. 2009. “오바마 행정부의 안보전략. 절제된 방위와 적극적 외교.” 『국방정책연구』. 25(2).

_____. 2011. “미중 군사관계의 미래.” 『전략연구』. 18(1).

_____. 2014. “동아시아 주요국의 안보전략과 대북정책.” 제28차 세종 국가전략 포럼: 동북아 국제정세와 한국의 통일전략. 2014/04/17.

이수형. 2012. 『북대서양 조약기구(NATO)』. 서울: 서강대학교 출판부.

조영남. 2013. 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』. 서울: 민음사.

황재호. 2015. “2014년 중국의 국방: 군 개혁의 심화와 군사력의 양 날개화.” 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터 편. 『2014 중국정세보고』. 2015/03.

“국민 70% MBC 진짜사나이, 육군 이미지 개선.” 『뉴시스』. 2013/10/1.

“국방비 해군 예산은 ‘찬밥 신세’” 『주간경향』. 870호. 2010/04/13.

“김관진 국방장관 공식 취임, '전투형 군대 만들 것.'” 『서울방송(SBS)』 2010/12/04.

“말로만 '전투형 군대'... 실재는 기강해이 심각.” 『한국일보』. 2014/07/09.

“미군-자위대 지구 어디든 간다·新가이드라인 합의.” 『연합뉴스』. 2015/04/27.
“미, 아태지역에 항모 1대 증파... 군사력 증강 가속화.” 『한겨레신문』. 2014/01/17.
“미일정상회담서 '공동비전' 발표... 적에서 강고한 동맹으로.” 『연합뉴스』. 2015/04/28.
“한빛부대 파병 1년... '코리아 원더풀' 현지인 극찬.” 『뉴시스』. 2014/04/03.

- Bennett, Bruce W. 2013. *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse*. Santa Monica: RAND.
- Bennett, Bruce W. and Jennifer Lind. 2011. "The Collapse of North Korea: Military Missions and Requirements," *International Security*. 36(2).
- Blank, Stephen. 2013. "The Significance of Russia's Frustration with North Korea." *The Diplomat*. 2013/12/23.
- Brooks, Stephen G., G. John Ikenberry and William C. Wohlforth. 2012/13. "Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment" *International Security*. 37(3).
- Cabinet of Japanese Government. 2013. *National Security Strategy*. December 17. <http://www.cas.go.jp/siryu/131217anzenhoshou/nss-e.pdf>
- Chan, Steve. 2012. *Looking for Balance: China, the United States, and Power Balancing in East Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Cliff, Roger, Mark Burles, Michael S. Chase, Derek Eaton, Kevin L. Pollpeter. 2007. *Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States*. Santa Monica: RAND.
- Feaver, Peter D. 1992/93. Command and Control in Emerging Nuclear Nations," *International Security*. 17(3).
- Friedman, Jeffrey A. 2011. "Manpower and Counterinsurgency: Empirical Foundations for Theory and Doctrine," *Security Studies*. 20(4).
- Hughes, Christopher W. and Akiko Fukushima. 2010. "U.S.-Japan Security Relations: Toward Bilateralism Plus?" Ellis s. Krauss and T. J. Pempel, eds. *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific*. Stanford: Stanford University Press.
- Lyall, Jason and Isaiah Wilson III. 2009. "Rage Against the Machines: Explaining Outcomes in Counterinsurgency Wars." *International Organization*. 63(1).
- Macdonald, Paul K. and Joseph M. Parent. 2011. "Graceful Decline?" The Surprising Success of Great Power Retrenchment" *International Security*. 35(4).
- Mearsheimer. John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Office of the Secretary of Defense. 2014. "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2014." http://www.defense.gov/pubs/2014_DoD_China_Report.pdf

- Paper, Robert A. 1996. *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Steinberg, James and Michael E. O'Hanlon, 2014, *Strategic Reassurance and Resolve: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Swine, Michael D. et al. 2015. *Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Region: a Strategic Net Assessment*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- U.S. Department of Defense. 2010. "Quadrennial Defense Review Report." February.
- The White House. 2015. *National Security Strategy*. February.

Abstract

The Korean Unification and the Future of South Korea's Ground Troops

Jihwan Hwang ■ University of Seoul

This paper discusses how South Korea pursues its arms buildup program given the future security environment on the Korean peninsula. In particular, it emphasizes on how the ground troop should be developed. Given the threats from North Korea and surrounding powers, the Korean government should come up with a new way of thinking in its arms buildup. In this regards, this paper asks the following questions. First, how is the ground troop prepared to respond to North Korea's nuclear and missile program? Second, does it have any specific plan to respond to North Korea's limited provocations as opposed to the full-scale war? Third, what is the ground troop's plan on the KAMD and Kill Chain that is differentiated from those of the air force and the navy? Fourth, are they prepared for the North Korean contingency plan and the stabilization operation? Finally, are the military doctrine and policy of the surrounding powers such as the U.S., China, Japan and Russia considered when South Korea's ground troops plans for its military buildup? This paper argues that South Korea should not aim for the arms buildup itself based on the future of war, but rather consider the importance of the war of future on the Korean peninsula.

Key Words: the Korean unification, arms build-up, ground troops, North Korea

한국 사회의 매체 정파성과 통일 담론 빅 데이터 분석*

박율민 ■ 연세대학교

조화순 ■ 연세대학교**

〈국문요약〉

본 연구는 한국 사회에서 첨예한 갈등을 보이고 있는 통일 담론이 미디어, 특히 신문 매체 내에서 어떻게 형성되고 있는지를 분석해 보았다. 구체적으로 통일 문제에 대한 진보와 보수 신문으로 지칭되는 한겨레와 경향신문과 조선일보와 동아일보 양 진영의 기사를 웹 크롤링을 통해 수집하고 분석하여 통일 담론이 신문 매체의 진보 혹은 보수적 성격에 따라 어떻게 나타나는지를 살펴보았다. 4개 신문 지면에 게재된 기사 중 '통일'과 '남북', 또는 '통일'과 '북한'이 등장하는 기사들을 수집하여, 토픽 모델링 기법과 네트워크 분석을 통해 주제를 분석하고 주제를 구성하는 단어들의 연관성을 분석하였다. 본 논문은 다른 이념적 성향을 가진 신문 매체에 따라 통일에 대한 다른 담론이 추출되는 것을 확인하였으며, 동일한 주제에 대해서도 그 세부 내용이 매체 별로 다르게 나타나는 것을 확인하였다.

*주제어: 빅 데이터, 미디어 틀짓기, 매체 정파성, 통일, 양극화

I. 서론

해방 이후 한국 사회에서 통일에 대한 논의는 여전히 지배적인 논란의 대상이다. 역대 정부는 분단이라는 숙명적인 역사적 현실을 극복하기 위해 통일 정책을 제시해 왔으며, 각 정부의 통일 정책에 대한 한국 사회 내부의 각 정파와 사회 세력들의 반응은 갈등적인 양상으로 끊임없이 지속되어 왔다. 통일을 둘러싼 담론은 이산가족 상봉 문제에서부터 국가보안법 개폐 논의, 북한의 핵무기 위협에 대한 대처, 주한 미군의 지위 및 역할에 대한 평가, 한반도를 둘러싼 타 국가들과의 이해관계 등에 이르기까지 다양하다. 그러나 이러한 담론은 한국 사회의 각 세력의 이해관계에 따라 상이하게 나타난다. 실제로 통일 담론을 둘러싸고 대북정책에 대한 진보와 보수 진영

* 이 논문은 2013년도 정부재원(교육부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2013S1A3A2055285)

** 교신저자(wsjho@yonsei.ac.kr)

간의 의견차가 첨예하게 대립하고 있다. 대북정책 혹은 통일과 관련한 논의는 ‘남남갈등’¹⁾이란 말이 만들어질 정도로 한국에서 이념적 갈등이 첨예한 분야이다.

한국 사회에서 대북정책 혹은 통일 담론이 융화되지 못하고 첨예한 갈등을 보이는 현상에 대해 다양한 분석이 시도되어 왔다. 한국전쟁 이후 구조적인 제약을 주는 요인이 되고 있는 한반도 분단의 현실을 그 원인으로 제시하기도 하고(임수환 2007; 최진욱 2010), 한국 사회에 깊이 뿌리박혀 있는 정치세력의 양극화가 원인으로 지적되기도 한다(김형준 외 2000). 물론 이러한 연구 결과는 한국 사회의 통일 논의의 양상과 그 원인을 이해하는 데 유의미하다.

그런데 한국 사회에서 통일에 관한 논의가 진보와 보수 정치세력을 중심으로 갈등적으로 형성되는 과정에서 미디어의 영향력을 간과할 수는 없다. 흔히 미디어를 통해 특정 이슈들이 논의되고 소통의 장이 제공되면 사회통합의 가능성을 높여줄 수 있다고 알려져 있다. 그러나 한국 사회의 담론은 미디어에서도 갈등적이고 양극화된 상태로 나타난다(노정규 외 2012; 한규섭 외 2013; 황유선 2013). 이것은 미디어가 이미 양극화된 정보 및 지식을 선택적으로 제공하기 때문이다. 미디어는 특정 사안을 집중적으로 보도하거나 보도하지 않는 방법을 통해 정파성을 드러낸다. 이는 ‘미디어의 틀짓기(framing)’(Entman 1993; Riffe et al. 1998) 혹은 ‘매체의 정파성에 의한 의도적 배제’(김영욱 2011)이다. 미디어의 틀짓기에 따라 특정 집단의 여론이 정파적으로 형성될 가능성은 커지며, 이러한 경향은 수용자들의 미디어에 대한 선택적 노출(selective exposure)에 의해 더욱 강화된다.

본 연구는 한국 사회에서 거론되고 있는 통일 담론이 미디어, 특히 신문 매체 내에서 어떻게 형성되고 있는지를 분석해 보고자 한다. 구체적으로 통일 문제에 대한 진보와 보수 양측의 미디어를 분석하여 통일 담론이 신문 매체의 진보 혹은 보수적 성격에 따라 어떻게 나타나는지를 살펴보고자 한다. 본 연구는 한국에서 진보 성향과 보수 성향을 지닌 대표적 신문 매체로 한겨레신문과 경향신문, 그리고 조선일보와 동아일보를 선정하고 이들 매체에 나타난 통일 담론을 분석하고자 한다. 분석 대상 기간은 대북 및 통일 담론이 가장 활발하게 논의되는 시기인 18대 대통령 선거 직전 시기 2012년 1월 1일부터 2012년 12월 31일까지이다. 자료의 수집은 웹 크롤링(Web Crawling) 기법을 통해 4개 신문 지면에 게재된 기사 중 ‘통일’과 ‘남북’, 또는 ‘통일’과 ‘북한’이 등장하는 기사들을 수집하여, 토픽 모델링(Topic Modeling) 기법과 네트워크 분석을 통해 주제를 분석하고 주제를 구성하는 단어들의 연관성을 분석하였다.²⁾

1) 남남갈등은 “남한사회의 내부갈등”을 의미하는 것으로, 계급갈등, 지역주의, 젠더갈등 등 남한사회 내부의 모든 갈등을 포함한다. 손호철. 2006. “남남갈등의 남남갈등을 넘어서.” 『진보평론』 30, 216.

본 논문은 진보와 보수라는 다른 이념적 성향을 가진 신문 매체에 따라 통일에 대한 다른 담론, 구체적으로 각각 다른 주제어가 추출되는 것을 확인하였으며, 동일한 주제에 대해서도 그 세부 내용을 보면 매체 별로 다르게 나타나는 것을 통해 매체의 정파성을 발견하였다.

2장에서는 담론의 형성 과정에서 미디어의 역할에 대한 기존 논의를 살펴본 후, 본 연구의 연구방법론을 설명한다. 3장은 한국 사회에서 진보 측과 보수 측이 일반적으로 가지는 통일 담론의 차이를 비교·분석하여 한국 사회에서 통일에 대한 담론이 어떻게 나타나고 있는지를 논의할 것이다. 4장에서는 미디어에서 통일 담론의 양극화가 이루어지고 있는지를 확인하기 위해 통일 담론을 둘러싼 진보·보수 간 의견 대립의 현황을 신문 매체의 보도 경향을 통해 분석하고, 그 결과를 구체적으로 논의할 것이다. 결론에서는 연구 결과를 바탕으로 본 연구가 갖는 함의를 제시한다.

II. 기존 문헌 분석 및 연구방법론

1. 미디어와 양극화

매체는 특정 정보가 시민에게 전달되는 과정에서 정보가 전달되는 방식과 내용을 통해 수용자에게 영향을 미친다(Entman 1993; Entman 2007; Riffe et al. 1998). 매체의 차이가 가져오는 스토리의 차이는 내용의 프레임에 형성하고 중요한 의제가 무엇인지, 어떤 관점이 논의되는지에 영향을 미치며, 그 결과 수용자의 판단과 선택은 다르게 나타날 수 있다(Entman 1993). 미디어가 특정 이슈에 대해 어떠한 방식과 내용으로 보도하는지에 따라 여론 형성에 상당한 영향을 미친다(안종묵 2012; 양민제 외 2010; 이준웅 1997; Adamic et al. 2005; Nelson et al. 1999; Rhee 1997). 터크만(Tuchman 1978)은 뉴스가 현실의 특정 부분을 강조, 확대하여 해석의 방향을 유도하며 궁극적으로는 사회적 현실구성에 관여한다고 주장한 바 있다. 미디어는 과장되거나 왜곡된 보도를 통해 특정 정부의 정책을 자신의 이념적 성향에 맞추어 옹호하거나 비판하면서 특정 집단과 세력의 대립을 강화할 수 있다. 방송과 통신의 융합과 미디어

2) 연구대상 기간 동안 자료를 Topic Modeling과 Network Analysis의 입력값으로 가공한 데이터는 교신저자에게 이메일(wsjho@yonsei.ac.kr)을 통해 확보할 수 있다. 웹 크롤링의 경우 <https://github.com/wrttnwrld/cmrawler>, 토픽 모델링은 <http://mallet.cs.umass.edu/topics.php> 과 같은 사이트를 통해 해당 코어 라이브러리에 접근할 수 있다.

시장의 자유화로 미디어 회사들은 더욱 경쟁적인 기업 환경에 노출되어 있고 이는 오히려 다양한 관점의 보도를 줄이는 원인이 되고 있다(Lin 1995). 미디어는 극심한 경쟁 속에서 독자들의 눈길을 쉽게 끄는 선정적인 기사를 게재하거나 이념적으로 편향적인 속성을 강화한다(Lacy et al. 1999). 발켄버그, 세멧코, 그리고 드브리츠(Valkenburg et al. 1999)는 동일한 정치적 사안에 대하여 서로 상이한 제목, 첫 문단, 마지막 문단을 지닌 신문 기사 두 개가 주어졌을 시, 독자의 견해도 해당 기사에 자연스럽게 따르게 된다는 연구 결과를 제시했다. 아다믹과 글란스(Adamic et al. 2005)는 정치인들이 사용하는 온라인 블로그 내용을 계량적으로 분석하여 대선을 앞둔 시점에서 진보 및 보수 성향의 블로그 상에서의 이념적 대립이 단적으로 나타나고 있는데 이는 여론 형성에 영향을 미치는 정도가 크다는 것을 증명하고 있다. 예를 들어 이라크 전쟁 당시 이라크와 쿠웨이트 사이에 협상이 진행되고 있었지만 관련 뉴스는 배제하고 보도하지는 미디어의 암묵적 합의는 즉시 전쟁 혹은 현상유지 후 전쟁이라는 해결책만을 제시하는 뉴스 프레임이 형성하였다(Entman 1993, 55). 이처럼 미디어가 갖는 틀짓기 효과는 수용자들에게 관련 사안을 선택적으로 노출시켜 그들의 태도 및 사고에 영향을 미친다.

매체의 여론 틀짓기 경향은 수용자의 선택적 노출에 의해 더욱 강화된다. 뉴스의 수용자들은 자신의 의견과 일치하는 신문 기사 및 지식 정보를 검색하고 반대의 의견에는 노출을 꺼려하는 경향을 가진다. 시민들은 유사한 관심사 혹은 같은 성향을 지닌 사람들과의 소통과 자신들의 주장만을 고집하며 다른 성향의 사람들과는 거리를 두려는 경향이 있다. 많은 학자들은 이러한 선택적 노출이 한국 정치 영역에서 이념적 양극화를 초래하고 있다고 분석하고 있다(노정규 외 2012; 한규섭 외 2013; 황유선 2013). 특정 신문이 진보적 성향 혹은 보수적 성향을 보도하면 뉴스 기사를 접하는 소비자들은 특정 이념적 영향을 받는다. 언론의 중립성을 강조하고 있지만 한국의 진보적 성향과 보수적 성향을 지닌 신문 매체 양측에서 보도되는 신문 기사 전체를 보면 각 매체의 이념적 편향성을 완전히 배제하기는 어렵다. 오히려 진보 매체와 보수 매체 모두 자신들의 이념적 성향을 따라 선택적으로 기사를 보도하는 경향을 확인할 수 있다(강범일 외 2013). 대부분의 구독자는 자신의 정치적 이념과 유사한 매체를 통해 기사를 접하고, 다른 성향의 매체는 애초에 피하거나 관심에 두지 않는다. 특정 사안에 대한 사람들의 진보 또는 보수적 의견은 해당 주제에 대해 기본적으로 진보 또는 보수의 해석적 틀을 제시하는 미디어 이용에 영향을 받는다(손영준 2004). 소셜 네트워크의 발달은 다양한 차원의 커뮤니케이션을 가능하게 하지만 수용자들은 미디어에 대해 선택적으로 노출됨으로써 '집단 극화(group polarization)'되는 경향이 오히려 강화된다(Sunstein 2007, 44).

어떠한 사건 및 내용이 특정 매체에서만 보도되고 다른 매체에서는 접할 수 없다면 이는 매체의 이념적 성향과 밀접한 관련이 있다. 언론의 정파성은 좁은 의미로는 특정 정치세력을 일방적으로 편드는 것으로 공공 이익이 아닌 특수 이익을 추구한다. 넓은 의미에서 정파성은 담론을 생산하고 유통하는 데 있어 압도적인 우위를 가지는 특정 세력이 자신에게 유리한 의제, 관점, 분위기, 가치, 기억 등을 편파적으로 전달함으로써 기득권을 유지하고 강화하는 고차원적인 담론 전략을 일컫는다(김동윤 외 2013, 80-81). 언론의 정파적 보도의 차이를 가장 극명하게 드러내는 영역이 남북문제이다(강범일 외 2013, 321-323; 김경희 외 2011; 김재홍 2003; 윤영철 2000; 이원섭 2006). 손영준(2004)은 북한에 대한 보도 방식에 영향을 미치는 언론사의 이념이 중요하다고 하면서, 조선일보와 동아일보를 이용할수록 응답자들은 상대적으로 더 보수적인 대북 의견을 가졌으며, 반대로 한겨레신문과 오마이뉴스를 이용할수록 더 진보적인 의견을 지니는 것으로 나타났다고 밝히고 있다. 북한 및 대북정책 관련 정부에 대한 조선일보와 한겨레신문의 태도를 신문 사설의 빅 데이터를 통해 분석한 결과 역시 대북정책에 대한 확연한 이념적 격차를 확인하였다(김재한 2007). 정부의 대북정책에 대해 조선일보가 비판적일수록 한겨레신문이 호의적이었고, 반대로 한겨레신문이 비판적일수록 조선일보는 호의적인 경향을 보였다(김재한 2010). 미디어는 끊임없이 자신들의 정치적 이념에 기반을 둔 뉴스 보도를 시도하며, 특히 사회적으로 정당성을 지닌 지배적인 세력이나 엘리트 집단의 입장을 지배적인 것으로 전달함으로써 기존의 여론 지형을 더욱 지배적인 방향으로 기울게 만든다(이준웅 2005). 미디어의 보도를 통해 반복되는 학습은 대상 집단에 대한 편견이 형성되도록 유도하고, 그 편견은 과도하게 일반화되며 왜곡되는 경향이 있다(Babad et al. 1983). 언론은 수용자의 통일 및 대북정책 관련 의견에 영향을 미치고 있는데, 특히 언론 관련 변수들은 정치 이념, 정치적 지식 등 개인차 변수들과 결합해서 통일 및 대북정책에 대한 의견에 영향을 미친다(김경희 외 2011, 362).

2. 연구 방법

한국 사회에서 통일에 대한 담론은 이념적 성향에 따라 상이하게 나타나고 있다. 본 연구는 진보와 보수와 같은 특정 이념을 강하게 표방하는 신문에 따라 북한 및 통일 관련 기사의 보도 내용이 상이하게 나타난다고 가정하고 있다. 본 연구는 진보와 보수 매체의 통일 관련 기사를 바탕으로 통일 담론을 둘러싼 신문 매체의 보도 성향, 정파성을 비교·분석하고자 한다. 연구 절차는 빅 데이터 분석을 통해 갈등적 요소가

강한 몇 개의 주제를 선정하여, 그 주제와 관련된 키워드로 검색된 기사들의 내용을 계량적으로 분석하는 방식으로 진행되었다. 한국 사회에서 미디어에 나타나는 통일 담론을 빅 데이터를 활용하여 양적으로 수치화하고 시각화한 실증적 연구는 제한적이다. 정파성의 정도를 분석하기 위해 대량의 자료를 대상으로 실행된 연구가 있지만(강범일 외 2013), 대부분 질적 분석 방법을 사용하였기 때문에 분석의 대상이 되는 자료의 수가 제한적일 수밖에 없었다(감미아 외 2012).

한국 언론의 정파성 문제 및 그로 인한 언론 위기 현상을 지적하는 연구는 많이 있지만, 정파성이라는 개념 자체를 객관적으로 측정한 연구는 거의 찾아볼 수 없다. 정파성의 문제는 어느 한 지점에만 국한되어 있는 것이 아니라 보도 전반의 태도나 내용, 혹은 논조를 통해서 구체화되며, 이는 보도 건수나 보도량, 보도 태도, 나아가 프레임과 담론적 구성 등 다양한 범주를 통해서 확인할 수 있다(김동윤 외 2013, 84-85). 기사 헤드라인이나 기사 아이템의 배열 등의 편집 과정과 더불어 보도 전 부문과 긴밀하게 연동된 문제이므로, 특정한 쟁점이나 이슈에 대한 정파성 여부를 확인하려면 결국 언론 보도 전반을 분석해야 할 것이다. 본 연구는 보도의 전반적 경향을 파악하기 위해 분석 대상에 포함된 신문 기사의 제목, 내용, 특정 단어 사용 빈도, 단어들 간의 서술 형태 등을 종합적으로 고려하여 언론의 정파성을 확인하였다.

본 연구는 자료를 수집하는 방법의 하나인 웹 크롤링 기법을 사용하여, 한국의 신문 시장에서 가장 영향력이 큰 진보 성향을 띤 신문 매체 2종과 보수 성향을 띤 신문 매체 2종을 선정하고, 게재된 기사 중 '통일'과 '남북', 또는 '통일'과 '북한'이 등장하는 기사들을 추출하였다.³⁾ 기사 수집의 대상이 된 신문사는 진보 성향으로는 한겨레신문과 경향신문, 보수 성향으로는 조선일보와 동아일보이며, 4개의 신문사에서 선택된 기사는 총 2,202개였다. 자료 분석 대상의 기간은 2012년 말 대선 직전 1년 간(2012년 1월 1일 ~ 2012년 12월 31일)인데, 그 이유는 대선 기간에 가장 활발하게 한국 사회 내에서 대북 및 통일 관련 문제가 논의되어 그 양상을 확인할 수 있기 때문이다. 본 연구의 자료 수집 과정은 다음과 같다.

3) 언론사가 인터넷을 통해 배포하는 기사 중에는 지면에 게재되지 않는 기사나, 일부 내용이 수정된 동일한 제목의 기사, 내용은 동일하지만 제목만 다른 기사 등 정제되지 않은 기사들이 다수 존재하기 때문에 보다 신뢰성 있는 결과를 얻기 위해 지면에 게재된 고유한 기사들만을 수집하였다. 모든 자료는 인터넷 사이트를 통해 수집된 웹 페이지 형식의 기사이기 때문에 마크업 기호, 연관 기사 제목, 신문사 별 고유 문구 등의 불필요한 요소들을 제거한 후 기사의 본문만을 추출하였다.

<표 1> 자료 수집 과정

구분	세부내용
대상	- 진보 매체(한겨레신문, 경향신문)의 지면 게재 기사 - 보수 매체(조선일보, 동아일보)의 지면 게재 기사
기간	2012년 1월 1일 ~ 2012년 12월 31일
조건	1. '통일'과 '남북', 또는 '통일'과 '북한'이 포함된 기사 2. '통일'이 다음과 같은 합성 명사로만 등장하는 기사는 제외 통일부, 통일교, 통일당, 통일신라, 통일연구원, 통일위원회, 통일평화연구원, 통일범민족연합, 통일그룹, 통일민주당, 통일비서관, 통일전선부, 통일교육원, 통일촌, 통일문제연구소, 통일학부, 통일버, 통일대교, 통일동산, 천하통일, 통일주체국민회의, 조국통일민주주의전선, 통일운동단체

매체 별 기사 수집 결과는 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 매체 별 기사 수집 결과

성향	매체	기사 수
진보	한겨레신문	432
	경향신문	542
보수	조선일보	574
	동아일보	654

본격적인 분석에 사용된 토픽 모델링 기법은 구조화되지 않은 방대한 양의 문헌 집단에서 단어들을 위주로 주제를 찾아내기 위한 분석 도구로, 맥락과 관련된 단서들을 이용하여 유사한 의미를 가진 단어들을 모아서 주제를 추론한다(Blei 2012; Steyvers et al. 2007). 토픽 모델링은 지금까지 여러 연구에서 내용의 분석을 위한 도구로 그 유용성이 인정되어 왔다. 미국국립과학원회보(Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, PNAS)에 1991년부터 10년 동안 게재된 논문들의 초록을 대상으로 주제를 찾아 분석한 연구는 시기 별로 주목 받는 주제와 그렇지 않는 주제를 발견하였다(Griffiths et al. 2004). 18세기 신문에서도 토픽 모델링을 통해 주제를 추출하고 각 주제들의 추이를 분석하여 초기 미국 사회의 출판문화를 파악할 수 있었다(Newman et al. 2006). 이처럼 토픽 모델링은 주로 양적으로 많은 문헌들을 다루는 다양한 분야에서 연구의 분석 방법으로 사용되어 왔고, 본 연구에서도 토픽 모델링을 적용하여 남북한 통일 담론에 대한 진보 매체와 보수 매체의 보도 경향을 살펴보고자 한다. 이를 통해 대립되는 이념적

성향을 지닌 신문 매체에서 각각 추출된 서로 유사한 혹은 상이한 주제가 어떻게 다른지를 파악하고자 한다.

양 진영의 매체에서 토픽 모델링을 통해 추출된 주제에 있어서 주제를 구성하는 단어들의 세부 내용과 단어들 간의 관계는 매체 별로 차이를 보일 것이다. 네트워크 분석을 통해 주제를 구성하는 단어들 간의 관계를 살펴보면, 매체 별로 차이를 보이는 단어들의 동시출현 단어 네트워크를 구성할 수 있다. 각각의 주제를 구성하는 상위 약 50개의 단어들 중 동일한 기사에 함께 출현한 단어들과 그들 간의 동시출현(co-occurrence) 빈도로 행렬을 구성하여 벡터 간 코사인유사도(Cosine Similarity)를 산출한 후 이 값을 이용하여 동시출현 단어들 간의 패스파인더 네트워크(Pathfinder Network, PFNet)를 구성하였다(Schvaneveldt 1990). PFNet를 이용하면 각 노드(node, vertex, 결점, 정점, 꼭지점, 점)에 연결된 링크(link, edge, 연결, 연결선) 중에 가장 거리가 짧은(즉, 유사도가 높은) 링크만 남기기 때문에 주요한 링크만으로 요약된 네트워크를 얻을 수 있다(이재운 2006b).⁴⁾ 네트워크 분석은 통일 담론과 관련된 한 주제에 대해 세부 내용을 구성하는 단어들 간의 주요 연결망을 쉽게 파악할 수 있다. 한 노드가 다른 노드들 사이를 결속시켜주는 능력은 삼각매개중심성(Triangle Betweenness Centrality, TBC)을 통해 파악할 수 있다.⁵⁾ 이는 신문 기사 안에서 각 주제를 이루는 단어들의 입지와 영향력의 정도를 확인할 수 있다. 마지막으로 단어들 간의 연관성 및 밀집도를 한눈에 알아볼 수 있도록 시각화하기 위해 병렬 최근접 이웃 클러스터링(Parallel Nearest Neighbor Clustering, PNNC) 알고리즘을 반영하였다. 이는 PFNet에서 최대한 인접한 노드만을 대상으로 분석하여 이들을 연결하여 군집을 형성함으로써(이재운 2006a), 소수 단어들의 가까운 관계에 집중하여 파악할 수 있다. PFNet 형성과 TBC 측정 및 PNNC 수행을 위해 WNET0.4(이재운 2012)를 사용하였고 NodeXL을 이용하여 이를 시각화하였다.

-
- 4) 본 연구에서 언급되는 ‘노드’는 추출된 주제를 포함하고 있는 신문 기사 내부의 특정 ‘단어’에 해당하고, ‘링크’는 그 ‘단어와 단어 사이의 관계 혹은 연관 정도’를 의미한다.
- 5) 인간관계에서도 서먹서먹한 두 사람 사이에 두 사람 모두와 친한 제 3자가 개입하면 관계가 개선되기 마련이다. 삼각매개중심성은 이와 같이 행위자가 타인 간의 관계 개선에 기여하는 정도, 즉 중재력(仲裁力) 또는 결속력을 측정하는 것이라고도 할 수 있다. 결론적으로 삼각매개중심성은 소수와 집중된 관계를 맺는 노드보다는 강도가 약하더라도 폭넓은 관계를 가진 노드에게 유리한 척도이다(이재운 2006a).

Ⅲ. 한국 사회의 통일 담론

1950년 한국전쟁 이후 한반도에 남한과 북한이라는 두 개의 국가가 수립되면서 대북, 안보, 통일 정책은 한국 사회에서 가장 갈등적인 이슈로 고착화되어 왔다. 특히 김대중 정부 이후 대북 관련 정책이 정치적 논쟁의 전면에 부상하면서 통일 문제는 한국 사회에서 진보와 보수가 서로 상이한 의견을 가진 이슈로 자리매김해 왔다. 진보 진영은 지속적인 남북대화 및 남북협력의 필요성을 강조하며 대북포용정책을 적극적으로 수용하면서 북한을 상대로 인도적 지원을 전폭 지지한다. 반면 보수 진영은 무조건적인 대북지원 정책에 대해 부정적인 견해를 보인다. 예컨대 보수 진영은 엄격한 상호주의 원칙하에 남북교류가 이루어지지 못하고 남측의 일방적 지원이 대부분이었다고 주장하면서, 특히 김대중 정부 당시의 대북 지원이 북한 사람들의 실생활이나 북한의 인권 문제가 개선되는 데 기여하지 못했다고 주장하고 있다. 북한의 핵 실험, 천안함 사건, 연평도 사건 등을 비롯한 안보 위협에 관한 사안에 대해서도 진보 측은 북한에 대한 공격적이거나 분명한 언급은 자제하는 한편, 남북협력 및 국제적 차원에서의 지원 등으로 인해 안보적 위협이 많이 개선되었다는 점을 강조하고 있다. 이에 비해 보수 진영은 북한의 핵 포기가 선행되어야 하며, 예측 불가능한 북한의 도발로 인해 남한이 불안정한 안보를 가지고 있는 상황에서 북한의 위협적 행위에 적극 대처할 수 있어야 한다고 주장한다.

예를 들어 진보 진영의 대표적 학자인 이종석은 북한 문제의 국제적 쟁점을 해결하기 위한 기본원칙으로, 첫째, 분단의 평화적 관리에 도움이 되는 방향이어야 하며, 둘째, 한반도 긴장완화와 평화정착, 나아가 남북협력과 평화통일을 실현하는 방향이어야 하며, 나아가 셋째, 동북아 평화에 기여하는 방향으로 해결되어야 한다고 주장하고 있다(이종석 2012a, 90-91). 이를 위해 진보 진영은 남북대화의 상설화가 필요하다고 강조한다(이종석 2012a, 91). 즉, 진보 진영은 한반도 평화와 위기관리를 위한 구상이 더 높은 설득력을 지니기 위해서는 남북대화와 남북협력이 필수적 요소가 된다는 점을 주장한다. 대화와 포용을 통해 상대방을 끌고 가는 것이 바람직하며, 냉전도 끝났고 남북한 간의 격차도 벌어져서 통일 주도력이 바뀌었기 때문에 남한이 북한을 끌고 가야 한다고 본다(이종석 2012b, 30). 북한의 장래는 북한이 아무리 자립적이라 하더라도 대외적 요소들로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 진보 진영은 한국과 주변국들의 포용정책은 북한을 수용과 점진적 변화의 길로 유도할 수 있는 반면, 고립과 봉쇄정책은 정반대의 길로 유도할 수 있다고 본다(문정인 2004, 297). 한반도 문제가 직면하고 있는 문제는 당사자들 간의 상호 인정 결여와 신뢰의 부족에

있고, 불신과 거부는 북한과의 협상을 어렵게 만들고 있는데, 대북포용과 국제적 지원이 현재의 핵 문제를 해결하고, 남북한 간의 군사적 신뢰구축, 군비통제, 평화체제의 구축으로 이어지는 중요한 가교역할을 할 수 있다고 주장한다(문정인 2004, 316). 한편, 진보 진영은 김정은 후계체제를 안보 위협 요소로 보는 시각에 대하여 “권력이 승계되고 안정화되어가는 과정에서 내부를 단속하기도 바쁜데 북한이 전쟁을 일으키는 등의 도발을 할 이유가 없다”는 입장을 내세운다(이종석 2012b, 20-21).

반대로 보수 진영은 대북포용정책의 한계를 지적한다. 김대중과 노무현 정부 하에서 이루어진 북한과의 대화와 교류 그리고 관여정책 그 자체는 올바른 정책이라고 생각하지만, 실제 대북 유화론의 집행 과정에서 북한에 대한 일방적 지원이 많았고 북한 주민의 생활이 향상되었다거나 인권 상황이 개선되었다는 이야기는 없었다는 입장이다. 결과적으로 보수 진영은 북한의 변화를 위한 교류협력을 위해서는 상호주의의 원칙이 투명성과 함께 지켜져야 한다고 본다(박세일 2013, 222-223).⁶⁾ 안보 차원에서도 북한의 핵 포기과 개혁개방을 주장하면서 진보 진영과 의견차를 보인다. 특히 박세일은 이 두 가지 문제는 함께 풀 수 없다고 하면서 그 이유로 첫째, 핵개발은 김정은 체제의 존재 이유가 되고 그 정당성의 근거이기 때문이고, 둘째, 핵개발이 비교적 값이싼 자위(自衛)수단이 될 수 있기 때문이고, 마지막으로 주한미군의 무력화와 남한의 북핵 인질화(人質化)를 전략적 목표로 삼고 있기 때문이라고 지적하고 있다(박세일 2013, 258-262). 북한의 입장에서 핵 포기과 개혁개방도 모두 불가능한데, 이 둘을 동시에 해결할 수 있는 방안으로 “북한의 정상국가화”를 주장한다(박세일 2013, 263). 안병직은 김대중 정부의 햇볕정책이 북한의 “개혁개방을 끌어내지 못하였음은 말할 필요도 없고 도리어 북한의 핵과 미사일의 개발에 도움을 준 것”이라며 햇볕정책의 실패를 주장했다(안병직 2007, 13). 김명섭(2011) 역시 6자 회담을 통해 북한의 핵무기 개발 즉시 중단, 북한의 핵무기 기술 확산 방지, 북한이 보유하고 있는 기존 핵무기의 점진적 해체, 북한 인권문제에 대한 국제사회의 지속적이고 대안적인 관심과 평화적 개입, 그리고 한반도 및 동북아 평화체제 구축 등의 과제를 순차적으로 논의할 것을 주장하고 있다.

6) 안병직 역시 북한 주민인권의 개선, 북한의 개혁개방 및 핵개발의 포기를 이끌어낼 유효한 정책수단으로 상호주의를 제시했는데, 그에 대한 세 가지 원칙은 (1) 남북정부 간의 교섭에 있어서 상호주의 견지, (2) 북한주민 직접적인 원조에 있어서 분배의 투명성 확보, (3) 지방정부와 민간의 대북지원은 자율에 맡겨야 한다는 것이다. 그는 여기서 상호주의가, 경제적으로 1:1의 관계를 준수하기 위해서 필요한 것이 아니고, 북한주민의 인권을 개선하거나 북한정부의 정책을 바람직한 방향으로 유도하기 위한 정책수단으로서 필요하다고 밝히고 있다. 안병직. 2007. “시론: 대한민국의 성취를 토대로 해야만 통일도 실현 가능해진다 - 대선을 위한 한나라당의 정책방향.” 『한국논단』 216, 13.

이처럼 한국 사회에서 통일 담론은 진보와 보수의 입장으로 나뉘어 양극화되어 있다. 대북 이슈를 포함한 외교 및 안보 관련 사안들에 대해서 심각한 이념갈등이 존재한다(김인영 2014, 195). 정치권뿐만 아니라 국민 여론에서도 양극화 현상을 발견할 수 있다. 한국 사회에서 국민들이 통일에 대해 지니고 있는 의식은 이런 한국 정치의 이념적 갈등의 산물이다(박종희 2013, 412). 즉 국민들의 통일 의식은 대체로 진보나 보수라는 한국의 정치적 이념 구조로부터 독립적이지 못하고 자유롭지 않다. 이러한 사실은 여론 조사 결과에서도 나타난다. ‘통일이 필요하다’는 응답의 경우 진보적 성향의 응답자들이 중도적, 보수적 성향의 응답자들보다 통일에 대해 적극적인 태도를 취하는 패턴을 보였다(박명규 외 2013, 29). 특히 북한 정권에 대한 신뢰도에서 정치적 이념과 매우 높은 상관관계를 보였는데, “북한정권과 대화와 타협이 가능하다”는 응답은 진보(44.6%), 중도(38.3%), 보수(22.4%) 순으로 나타나 진보와 보수 간의 큰 격차를 확인할 수 있다(박명규 외 2013, 66-67).

이와 같이 한국 사회에서 통일 담론 양극화가 심화되는 원인에 대해 몇몇 연구는 한반도 분단의 역사적 현실을 언급한다. 최진욱(2010)은 분단을 관리하는 차원에서 교류협력의 확대 및 북한의 변화를 대북정책의 목표로 간주하던 와중에 북한의 변화 거부 및 핵무기 고집으로 인해 진보 및 보수 진영의 입장 차이가 발생하여 좀처럼 상호 합의를 이루지 못하고 있다고 주장하고 있다. 임수환(2007)은 북한을 한국인들의 안보위협으로 볼 것인지 민족화합의 동반자로 볼 것인지에 대한 의견 충돌 역시 양 진영의 양극화를 지속하고 있다고 보았다. 통일 담론이 한국에서 지속되고 있는 또 다른 원인으로 기존 정치 세력의 양극화를 들 수 있다. 즉 진보와 보수를 대표하는 정당들에 대한 국민들의 결속도가 공고한 상황에서 남북문제는 기존의 균열의 축으로 작동하며 지역정당체제를 공고히 하는데 기여하고 있다(김형준 외 2000). 이러한 한국의 역사적 배경 및 정치 체제는 한국 사회에서 통일 담론의 양극화를 유도하고 있다.

IV. 통일 담론 데이터 분석

미디어는 한국에서 이루어지는 통일 담론의 양극화에 강력한 영향력을 행사한다. 정보기술의 발달은 미디어가 사회적 이슈에 대해 소통과 화해의 장을 마련해주고 나아가 사회통합을 이루리라 기대하게 한다. 하지만 진보와 보수 진영의 미디어는 대북 및 통일 문제에 대해서 특정 입장의 정보와 지식을 제공해 한국 사회의 통일 담론의 양극화에 기여할 수 있다. 선거 기간 때마다 통일의 문제는 진보와 보수 사이

에 치열한 대립 양상을 드러내고 있어 해당 주제에 대한 의견 대립이나 양극화된 양상은 보다 가시적으로 드러날 것이다. 진보 매체 전체와 보수 매체 전체에서 발견된 단어의 빈도를 상위 40개로 추려본 결과는 아래의 <표 3>과 같다.

<표 3> 매체 별 어휘 빈도 순 상위 40

진보 매체						보수 매체					
순	단어	빈도	순	단어	빈도	순	단어	빈도	순	단어	빈도
1	북한	4,327	21	정치	756	1	북한	6,296	21	통합	765
2	통일	2,107	22	외교	697	2	중국	2,583	22	대통령선거	727
3	정부	1,842	23	대북	654	3	통일	2,506	23	인권	724
4	남북	1,752	24	대통령선거	653	4	한국	2,062	24	국회	677
5	한국	1,705	25	국민	648	5	북	1,700	25	일본	675
6	북	1,489	26	일본	635	6	정부	1,344	26	대북	661
7	평화	1,336	27	회담	622	7	정책	1,333	27	한반도	661
8	중국	1,309	28	정권	581	8	의원	1,326	28	평화	659
9	정책	1,298	29	사건	566	9	미국	1,306	29	정치	642
10	미국	1,287	30	안보	562	10	국가	1,281	30	김정일	630
11	대통령	1,175	31	통합	562	11	탈북자	1,092	31	서울	607
12	인권	905	32	경향	558	12	핵	975	32	이명박	599
13	국가	890	33	전쟁	557	13	국민	954	33	정권	550
14	체제	830	34	서울	526	14	경제	939	34	대한민국	545
15	사회	825	35	보수	507	15	대통령	928	35	국제	527
16	경제	822	36	탈북자	487	16	남북	870	36	새누리	524
17	한반도	816	37	협력	483	17	사회	835	37	사건	502
18	핵	796	38	진보	468	18	체제	829	38	회담	486
19	의원	775	39	신문	456	19	외교	824	39	지원	468
20	이명박	764	40	민족	439	20	안보	778	40	선거	462

<표 3>을 통해 진보 매체와 보수 매체에서 대체적으로 유사한 단어 사용 빈도를 확인할 수 있다. 분석은 남북한의 통일 문제를 다루는 기사들을 대상으로 실시하였기 때문에 ‘북한’, ‘통일’, ‘한국’, ‘북’ 등의 단어의 빈도가 가장 높게 나타났다. 또한 2012년은 이명박 정부의 집권기 마지막 연도로 ‘이명박’이나 ‘대통령’, ‘대통령선거’ 등의 단어도 상위 순위에 들었다. <표 3>에 나타나는 동일한 단어에 대한 각 매체의 단어 사용 빈도 순위의 차이는 미디어의 이슈 프레임과 이로 인한 시민들의 선택적 노출을 나타낸다. 같은 단어임에도 불구하고 한 매체에서는 상대적으로 많이 사용되고 다른 매체에서는 적게 사용되고 있는데 이것은 해당 사안에 대해 서로 다른 정치적 이념을 표방하는 매체의 단어 선택 혹은 회피를 의미한다. 이러한 경향의 대표적인

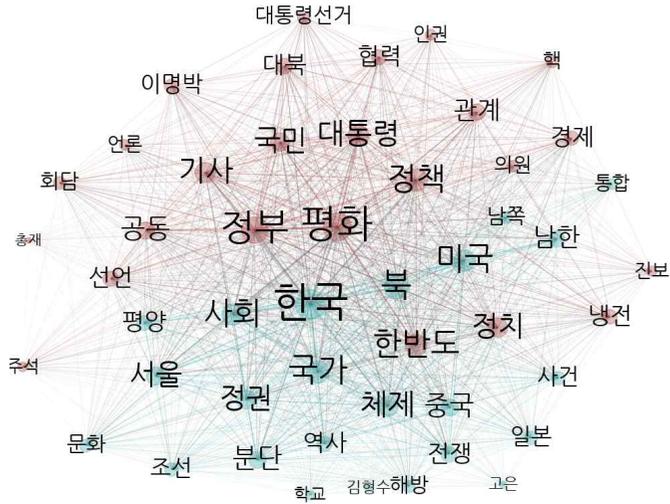
단어로는 ‘평화’, ‘중국’, ‘탈북자’가 있다. 먼저, ‘평화’라는 단어는 수집된 진보 매체 전체 기사에서 총 1,336회 사용되어 7번째로 빈도수가 높은 가운데, 보수 매체에서는 그 절반 정도인 659회를 기록해 28위에 그치고 있다. ‘탈북자’는 진보 매체(487회 사용, 빈도순 36위)에 비해 보수 매체(1,092회 사용, 빈도순 11위)에서 두 배 이상으로 사용되고 있는데, 이는 보수 매체에서 북한이탈주민을 자주 언급하여 통일 문제와 북한의 인권 문제를 연관해 주장하고 있음을 의미한다. 단어 ‘중국’의 경우, 진보 매체(1,309회 사용, 빈도순 8위)보다 보수 매체(2,583회 사용, 빈도순 2위)에서 많이 사용되었는데, 이는 보수층이 북한과 중국을 연관해 언급하고 있으며 중국에 대해 경계하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이밖에 빈도 순위 40위 안에는 포함되지 않았지만 ‘인도적(93회 사용),’ ‘인도(53회 사용),’ ‘인도주의(32회 사용),’ ‘인도주의적(23회 사용)’을 비롯하여 ‘인도’라는 명사를 포함한 단어가 총 201개로 진보 매체에서 상대적으로 많이 사용된 데에 비해, 보수 매체에서는 이와 같은 단어들의 사용은 제한적이다. 보수 매체에서는 ‘인도적’이 45회, ‘인도주의’가 16회, ‘인도주의적’이 12회로 확연히 적은 빈도수를 보이고 있다. 이는 대북 지원 방식에 관한 태도에 있어 진보와 보수 매체가 각각 현저한 입장의 차이를 가지고 기사를 작성하고 있음을 의미한다. 즉, 진보적 성향을 지닌 매체는 북한에 대한 인도주의적 경제 지원을 지지하며 인도적 대북 지원을 강조하는 기사를 보도하는 반면, 북핵 폐기 등 안보 및 인권 분야를 고려하는 지원을 지지하는 보수 매체는 ‘인도’를 포함한 단어를 자주 사용하지 않는 방향으로 기사를 작성하고 있다.

다음으로 매체 별로 지정된 어휘에 관련된 보도 경향을 네트워크 분석을 통해 시도해보았다. 진보와 보수 간에 이견을 보인 핵심적인 사안을 총칭하거나 해당 사안과 관련이 깊은 단어 13개를 선정하고 각 단어의 연결망을 확인해보았다. 선정된 단어들은 공동, 김정은, 노동당, 미국, 민족, 범민련, 보안법, 북핵, 연평도, 인도적, 자원, 장성택, 탈북자이다. 각각의 키워드를 중심으로 형성된 빈도수를 중심으로 연결망을 살펴본 결과, 특정 키워드는 동일한 노드들로 형성되어 비교·분석이 어려운 키워드 네트워크도 있었다. 본 연구에서는 두 진영의 매체 성향을 비교할 수 있는 주요 키워드 네트워크 3개를 중점으로 논의하고자 한다.

먼저 ‘민족’이라는 특정 단어에 해당하는 진보와 보수 매체 각각의 키워드 네트워크는 다음의 <그림 1>, <그림 2>와 같이 나타났다. 두 그림을 비교해 보면, 진보 매체의 경우 ‘민족’이라는 단어가 포함되어 있는 전체 기사에서 발견되는 노드들 간의 관계망은 ‘평화’, ‘정부’, ‘한국’, ‘북’, ‘한반도’를 비롯해 ‘공동’, ‘선언’, ‘회담’, ‘평양’, ‘서울’, ‘대북’, ‘협력’ 등으로 연결되어 있다. 보수 매체에서는 ‘회담’, ‘협력’ 등의 노드는 찾아볼 수 없고, ‘한반도’와 연결된 노드로 ‘화해’나 ‘협력’이 아니라

오히려 ‘안보’, ‘전쟁’이 검색된 점에 주목할 필요가 있다.

〈그림 1〉 진보 매체의 ‘민족’ 관련 키워드 네트워크



〈그림 2〉 보수 매체의 ‘민족’ 관련 키워드 네트워크



<그림 2>의 보수 매체는 북한이 핵 실험으로 가해지는 안보적 위협을 우선적으로 강조하며 경계하고 있는 반면, <그림 1>의 진보 매체는 남북 간의 회담 등을 통한 민족 화해 및 협력을 주장하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 예를 들어 한겨레신문은 통일 문제를 평화와 협력의 차원에서 “남북 당사자가 가슴을 활짝 열고 우선적으로 대화하고 협의해 해결”할 것을 밝혔고(『한겨레』 2012/05/20, 29), 경향신문 역시 분단의 상황을 안타까워하며 통일을 바라는 국민들의 모습을 보도했다(『경향신문』 2012/02/07, 16). ‘평화’를 중요 키워드 네트워크로 연결하고 있는 진보 매체와 달리, 보수 매체에서는 ‘국가,’ ‘정부’와 ‘무단,’ ‘정권,’ ‘연합,’ ‘조국,’ ‘김일성,’ ‘범민련’을 포함한 기사가 상당수 추출되었다. 이는 2012년 3월 24일 북한 김정일 국방위원장 사망 100일 추모행사에 참석하기 위해 통일부의 방북 승인 없이 평양을 무단으로 방문한 노수희 조국통일범민족연합(범민련) 남측본부 부의장의 친북 행위를 비판하는 기사가 보수 매체에 많이 보도된 데 기인한다. 반면 진보 매체에서는 보수 매체에 많이 나타난 ‘무단,’ ‘연합,’ ‘조국,’ ‘김일성,’ ‘범민련’ 노드들을 찾아볼 수 없고, 노수희 부의장의 방북 사실만을 간단히 보도하는 기사가 발견되었다. 이러한 경향은 특정 사건의 보도를 의도적으로 강조하거나 제한하는 매체의 틀짓기 효과를 단적으로 보여준다. 보수 매체에서 발견되는 또 하나의 특이한 점은 ‘탈북자’ 노드를 꼽을 수 있는데, 이는 고통을 겪고 있는 북한 주민들의 실상을 강조하면서 진보 정권이 북한 주민의 인권 문제에 대해서는 등한시하고 있다는 보수의 입장에 기인한다.

다음은 ‘연평도’라는 단어를 포함한 기사 전체의 네트워크 분석이다. 2010년 11월 23일에 발생한 연평도 포격사건과 관련된 두 신문 매체 각각에 해당되는 ‘연평도’ 키워드 네트워크는 확연한 차이를 보인다. <그림 3>과 <그림 4>와 같이 ‘연평도’를 중심으로 이루어진 단어들의 입지(노드들의 크기로 유추 가능)와 인접 단어들 간의 상관성(노드들 간 링크의 선명도로 유추 가능)에서 보수 매체는 북한의 연평도 포격 사건으로 인한 안보 위협에 관한 내용을 보다 핵심적으로 다루고 있음이 드러난다. 이는 곧 안보 분야를 둘러싼 통일 담론을 다루는 매체의 정파성을 나타낸다.

<그림 3>과 <그림 4>는 매체의 이념적 성향 별로 사용하는 어휘에 차이가 있음을 보여준다. 진보 매체인 <그림 3>의 키워드 네트워크에서는 연평도와 관련하여 주목할 만한 노드가 없다. 반면 보수 매체의 연평도 키워드 네트워크에서는 ‘천안함’이 단연 돋보이고 ‘포격’ 외에도 ‘도발,’ ‘폭침,’ ‘핵,’ ‘미사일’과 같은 단어를 자주 사용하고 있다. 이러한 연평도 네트워크는 연평도 포격이 북측의 소행임을 거듭 강조하는 보수 진영의 입장파도 일치한다. 이외에도 진보 매체의 연평도 키워드 네트워크에서는 ‘신뢰’ 노드가 검색되는 반면 보수 매체에서는 ‘전쟁’ 등의 단어 사용도 이루어지고 있어 보수 매체가 연평도를 북한에 대해 경계하는 계기로 보도하고 있음을 알 수 있다.

사건에 대해 동아일보에서는 “강력한 억제력을 동원해 단호하게 대응해야 북한의 도발 의지를 꺾을 수 있다”는 내용의 기사가 보도되었고, “2010년 ‘천안함’ ‘폭침’과 연평도 피격 때처럼 일방적으로 당하는 사태”를 미연에 방지해야 할 것을 강조했다(『동아일보』 2012/09/24, 35). 동아일보는 이와 같은 북한의 핵과 미사일은 “우리의 생존을 위협하는 문제”로 제재를 가해야 한다고 주장하고 있다(『동아일보』 2012/04/11, 31). 미사일을 한 번 발사하는 데 드는 비용은 8억5,000만 달러(약 9,680억 원)가 넘는데, 북한 주민 1,900만 명 정도가 1년 간 먹을 쌀을 살 수 있는 비용이라는 점을 강조하면서 북한의 도발은 철저히 응징해야 한다고 보도했다. 또 “북이 언제 어디서 도발하더라도 반드시 도발 원점까지 타격해 다시는 무력공격을 꿈꾸지 못하도록 응징할 태세를 갖춰야 한다”는 보도 내용도 발견할 수 있다(『동아일보』 2012/02/21, 31). 이처럼 보수 매체는 연평도 사건을 천안함 사건과 밀접하게 연관 지어 북한이 지속적으로 가해오는 안보 위협을 보도하고 있다. 또한 북한의 위협을 염두에 두고 미국과의 관계를 중시하고 있다. 조선일보에서는 ‘천안함’ 사건에 이어 연평도 사건 발생 이후 ‘중국’이 “핵개발과 군사 도발로 동북아 안정을 위협하는 북한만 감싸고돌면서” 중국이 한반도를 상대로 펼치는 정책에 의문이 제기된 데에 대하여 한미동맹 등 ‘미국’과의 지속적인 관계를 강조했다(『조선일보』 2012/08/23, 31). 북한이 가해오는 안보상 위협에 대하여 “한미 동맹이 중국을 견제하기 위한 것이 아니라 북한의 도발로부터 우리를 보호하기 위한 수단”이라는 점을 밝히며 한국과 중국 두 나라 사이의 밀접해진 상호 의존 관계와 완전히 따로 움직이는 정치·군사적 갈등을 우려하고 있다. 동아일보 역시 남북통일 달성을 위해 중국의 협력이 필수적이기 때문에 “북한의 위협에 맞선 군사동맹으로 시작한 한미동맹은 중국을 겨냥한 것이 아니라 동북아 지역 전체의 평화에 기여하는 안전장치”로, “북한의 핵무기가 폐기되고 통일에 근접한 이후에도 주한미군의 주둔이 필요하다는 주장의 근거가 바로 여기에 있다”고 중국을 안심시켜야 한다고 밝혔다(『동아일보』 2012/08/22, 31).

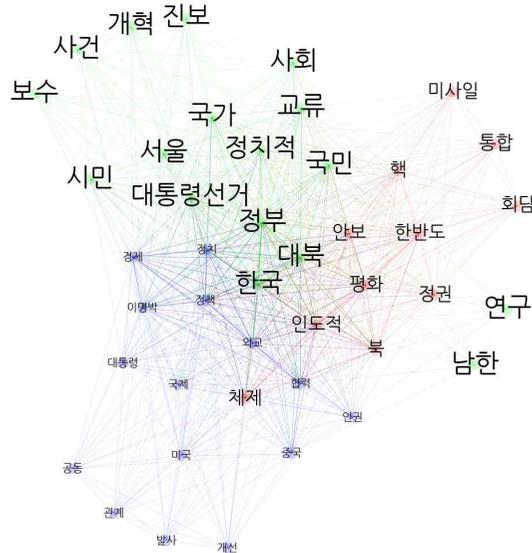
진보 진영은 보수 진영의 이러한 태도를 비판하고 있다. 이명박 정부에 대해 진보 매체는 “대북 방위태세를 과시한다는 명분하에 불필요하게 북측을 자극해서 얻을 것은 없다”면서 “북한의 장거리 로켓 발사 이후 ‘눈에는 눈, 이에는 이’ 식의 맞대응을 하면서 상황이 견잡을 수 없는 지경으로 꼬이고 있다”(『경향신문』 2012/04/23, 31)고 주장하고 있다. 상대적으로 북한의 위협으로 인한 안보 문제에 대해 진보 매체는 거론을 자제하고 있다. 이러한 입장은 진보주의자들의 주장과 일치한다. 이종석은 천안함이 정부가 발표한 대로 북한이 공격했다고 전제한다고 하더라도 천안함을 “민주 진영 사람들이 침몰”시키지도, “북한과 공모”하지도 않았으며, 만약 북침이었다고 해도 이것은 “이 정권이 가진 극도의 취약한 안보 능력을 보여줄 뿐”이라고 비판했다

(이중석 2012b, 24). 한국 사회에서 생성되는 통일 담론 가운데 안보는 매체마다 확연히 다른 입장을 가지고 있다.

특정 단어가 어느 한 쪽에서만 집중적으로 언급되고 반대 이념의 매체에서는 전혀 언급되지 않는 경우 역시 매체의 정파성을 드러내는데, 통일 담론과 관련된 주제 중 ‘지원’이라는 단어의 사설 키워드 네트워크가 그 대표적인 사례다. 전체 기사가 아닌 두 매체의 사설 보도만을 가지고 ‘지원’ 관련 키워드 네트워크를 추가로 구성해 본 결과 다음 <그림 5>와 <그림 6>과 같은 결과를 얻었다. 양 매체는 각자 사설을 통해 보다 극단적인 이념적 표출을 드러낸다는 전제 하에 분석을 시도하였다.

<그림 5>를 통해 북한을 상대로 인도적 차원의 지원을 지지하는 진보 성향 매체의 키워드 네트워크를 살펴보면, ‘대북’과 연결되는 노드로 ‘인도적’이 돋보이며 ‘사회,’ ‘정치적,’ ‘교류’ 등의 노드들도 이와 연관성이 높다. 하지만 이런 단어들은 <그림 6>과 같이 보수 성향 매체의 키워드 네트워크에서는 발견할 수 없고, 오히려 ‘전쟁,’ ‘도발’ 등 북한의 위협적인 태도를 부각하고 있다. 뿐만 아니라, 보수 성향 매체에서 ‘인도적’이라는 단어를 포함한 사설이 단 한 건도 발견되지 않아 관련 키워드 네트워크가 애초에 형성되지 못한 점도 같은 맥락에서 해석될 수 있다. 이와 같은 분석 결과는 전체 기사를 대상으로 ‘인도적’이라는 단어를 둘러싸여 형성된 키워드 네트워크를 진보와 보수 매체 각각에서 살펴본 결과에서도 드러난다.

<그림 5> 진보 매체의 ‘지원’ 관련 사설 키워드 네트워크



공동선언을 계기로 남북 간에 “인도주의 분야”에서 “괄목할 만한 수준의 교류가 발생했다”고 표현했다(이종석 2012a, 144). 진보 진영은 대북 지원을 ‘인도주의적’ 차원에서 수행했음을 강조하고 있으며 이는 곧 진보 매체의 단어 선택에서도 확연히 드러났다. 김대중 정부에 이어 노무현 정부는 대북포용정책을 추진할 때 “어떠한 형태의 전쟁에도 반대하고, 모든 갈등과 현안은 대화를 통해 평화적으로 해결하며, 서로를 인정하는 토대 위에서 적대적 불신을 해소하고 상호 신뢰를 구축하며, 상호주의가 아닌 전략적 호혜주의를 추구하며, 한반도 문제는 남북 당사자원칙에 기초하여 국제협력을 해나간다”는 원칙을 견지했다. 이명박 정부로 들어와서 이는 대북강경정책으로 바뀌었고, 이에 따라 진보 진영의 반발이 컸다. 특히 한겨레신문은 2012년 대통령 임기가 6개월 남은 시점에서 “대북정책을 전환할 수 있는 마지막 기회”로 “북의 수해에 대한 지원과 이산가족 상봉, 금강산 관광 재개 등 인도적”인 일부부터 관계를 풀어가는 지혜가 필요하다고 주장했다(『한겨레』 2012/08/14, 27). 진보 성향의 매체에서는 진보 진영의 지원이 북한을 대상으로 ‘인도적’ 차원에서 이루어졌음을 강조하고 있다.

반면 보수 매체의 <그림 8> ‘인도적’ 네트워크에서는 진보 매체에 나타난 단어들이 발견되지만 그 사용 횟수는 상대적으로 적고 서로 간의 상관성도 진보 매체에 비해 약하다. 또한, 두 매체에서 공통적으로 발견되는 노드로 ‘탈북자’가 있지만 이와 인접한 노드들에서 역시 차이를 보이고 있다. 보수 매체는 <그림 8> 전반에 걸쳐 ‘탈북자’를 ‘북’, ‘인권’, ‘복송’, ‘강제’, ‘난민’, ‘고문’, ‘송환’, ‘자유’ 등과 연관 짓고 있는 데에 반해 진보 매체는 ‘탈북자’와 특별히 관련된 노드를 찾아볼 수 없다. 이는 보수 매체가 보도한 2012년 2월 말 중국에서 거주하는 탈북자의 강제 복송에 반대하는 한국 내의 촛불시위 및 서명운동에 대한 기사를 일부 나타내는 것으로, 탈북자의 강제 송환은 “반인류적 행위”이며 “인도주의적 목적에 공감하는 모든 시민”의 집합을 촉구하는 어느 탈북자의 말을 인용한 부분이기도 하다(『동아일보』 2012/02/25, 3). 뿐만 아니라 대량의 경제적 지원에도 불구하고 실제로 북한의 실생활이나 인권이 개선되지 않았다는 점을 내세우며 북한 인권을 중시하는 보수 매체에 비해 진보 매체는 북한의 ‘식량’ 문제를 우선적으로 해결하기 위한 남한의 인도적 차원의 지원을 지속적으로 강조한다.

한국 사회에서 나타나는 통일 담론의 핵심 부분을 차지하는 대북 지원 정책에 대한 진보와 보수 입장의 차이를 관련 매체의 의도적인 정파적 보도를 통해 그 연장선상에서 확인할 수 있다. 보수 매체의 ‘인도적’ 키워드 네트워크에 나타난 입장은 보수 진영의 주장과 거의 일치한다. 대표적 보수주의자 박세일은 김대중 정부와 노무현 정부의 대북지원에 상호주의적 지원이 아니라 “평화를 위한다는 명분으로 북의 비위

맞추기에 급급하여 사실은 분단의 고착화와 반(反)통일에만 기여"했고, "말로는 햇볕 정책을 통한 북한변화를 주장하면서도, 실제행동은 북이 미사일을 쏘고 핵을 개발해도 일방적 퍼 주기를 그치지 아니했다(박세일 2011, 93)"고 비판하고 있다. 당시 동아일보 보도 내용을 살펴보면 "우리 형제자매나 다름없는 북한 주민이 목숨을 걸고 생지옥을 탈출하다 잡혀 정치범 수용소로 끌려갈 상황이 됐는데도 북한의 체제 안정 운운"한다면서 진보 진영을 비판하고 있다(『동아일보』 2012/02/24, 35). 이러한 입장은 북한 동포의 삶의 개선에 초점을 맞추어 공포와 굶주림으로부터의 해방, 인간으로서 최소한의 정상적 삶을 위해 '북의 정상국가화,' 즉 '북의 개혁·개방'을 필수 항목으로 설정하는 등 대북정책의 근본 패러다임을 다시 세워야 한다는 보수 진영과 보수 매체의 입장이 거의 일치하고 있음을 의미한다.

V. 결론

한국 사회에서 미디어의 발전은 시간과 공간을 초월해 저렴한 가격으로 쌍방향적 소통을 촉진하고 있지만 대북 문제와 통일에 관한 논의에 있어서는 오히려 갈등적인 양상으로 전개되고 있다. 분단체제로서의 한국은 '북한을 어떻게 볼 것인가'와 '그렇다면 북한을 어떻게 대할 것인가'라는 대북관 및 대북정책을 놓고 진보와 보수, 좌와 우로 나뉘어 가장 극심한 대립 양상을 보이고 있다. 이처럼 한국 사회에서 이루어지고 있는 통일 담론의 양극화 현상에 대해 다양한 원인이 분석될 수 있지만 본 연구는 미디어의 정파적 보도가 통일 담론의 양극화에 영향을 미치고 있다고 보았다(조화순 외 2012; Adamic et al. 2005).

양 진영의 입장을 정리해보면, 진보 진영은 지속적인 남북대화 및 남북협력의 필요성을 강조하며 대북포용정책을 적극 수용하면서 북한을 상대로 인도적 지원을 전폭 지지한 반면, 보수 진영은 '대북 퍼주기' 등의 표현을 사용하여 대북한 지원에 대해 부정적인 견해를 가지고 있다. 보수 진영은 북한에 대해 상호주의 원칙이 엄격히 실천되지 않은 남측의 일방적 지원이었다는 입장을 고수한다. 북한의 핵 실험, 천안함, 연평도 사건 등을 비롯한 안보 위협에 관한 사안의 경우 진보 측은 언급을 피하고 북한에 대한 위기의식을 가져오는 사건의 언급을 자제하면서, 남북협력 및 국제적 차원에서의 지원 등으로 인해 안보적 위협이 많이 개선되었다는 점을 강조한다. 반면 보수 측은 햇볕정책의 실패를 강조하면서 햇볕정책이 북한의 개혁·개방을 유도하기는커녕 도리어 북한의 핵과 미사일 개발에 도움을 주었고, 따라서 북한의 도발이 언제 어디서 이루어질지 예측 불가능하기 때문에 북한의 위협적 행위에 적극

적으로 대처할 수 있어야 한다고 주장한다.

통일 문제에 대한 진보와 보수 양 측의 담론을 분석하여 각각의 견해가 신문 매체에서 어떻게 나타나는지를 빅 데이터를 이용한 웹 크롤링과 토픽 모델링 기법을 통해 분석한 결과는 진보와 보수의 신문 매체들이 통일 관련 진보와 보수의 성향을 강화하는데 기여하고 있음을 보여준다. 즉 진보와 보수의 통일 담론은 진보와 보수 진영의 한겨레신문과 경향신문, 조선일보와 동아일보에서 통일 관련 신문 기사를 전량 수집해 분석한 결과 양 진영의 통일 관련 주장과 신문 매체의 입장이 거의 일치한다. '민족'이라는 단어를 둘러싼 진보와 보수 매체의 보도 내용을 보면, 보수 매체는 진보 매체에 비해 상대적으로 북한을 더 적대적으로 묘사하면서 북한의 핵 실험으로 인한 안보적 위협을 우선적으로 강조했다. 이와 달리 진보 매체는 남북 간의 회담 등을 통해 민족 간의 화해 및 협력 시도를 강조하는 보도 경향을 보였다. 연평도 사건에 대한 보도 내용에서도 보수 매체가 북한이 가하는 위협을 전연 발생한 천안함 사건과 연관 지어 보도하는 반면, 진보 매체는 연평도와 관련해 북한을 안보적 위협으로 대하는 언급 자체가 거의 없었다. 또한 인도적 차원의 대북 지원을 거듭 강조하는 진보 매체에 비해 보수 매체는 '인도적'이라는 단어 사용을 최대한 피하면서 남한의 일방적인 지원을 비판하며 여전히 개선되지 않는 북한의 인권 문제에 주목하고 있다. 분석을 위해 선정한 4개의 신문 매체는 특정 단어가 사용된 숫자에서 상당한 격차를 보이고 있으며 기사 보도 성향에서도 상당한 차이를 보이고 있다. 즉 신문 매체는 자신들의 정파성에 따라 특정 방향으로 기사를 유도하고 있다. 미디어의 일방적인 '틀짓기'는 뉴스 수용자들이 특정 뉴스에 선택적으로 노출되는 경향과 더불어 한국 사회의 통일 관련 논의의 한계를 보여주고 있다.

본 연구는 한국 사회의 통일 담론의 양극화 현상에 신문 매체의 보도 경향이 미치는 영향을 살펴보았다. 연구 대상이 된 언론은 이념적 편향성에 부합하는 틀짓기와 담론 구성 과정에 개입하고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 언론의 정파적 보도는 언론 간의 불신, 언론과 시민 사이의 교차적 불신, 시민 간 불신의 과정을 거치면서 사회 분열을 조장한다(최영재 2011). 이념에 사로잡힌 매체들이 불필요한 사회적 갈등과 의견의 양극화를 야기한다는 비판(강명구 2005; 이재경 2004) 역시 한국 사회에 깊이 자리하고 있는 정파 언론의 폐해를 실감케 한다. 대북관과 통일을 둘러싼 담론이 진보와 보수의 이념 갈등으로 비화되면서 양 극단의 편향적 입장이 목소리를 높이게 되고 마치 이들의 목소리가 진보와 보수를 대변하는 것으로 인식되고 있다. 언론의 정파성은 서로 소통할 수 없는 사회적 위기가 발생하게 되면 곧 민주주의의 위기로 연결된다(조화순 외 2013; 최진호 외 2012, 541). 따라서 양 진영이 서로의 입장 차이를 극복하고 타협할 수 있는 여론이 형성되기 위해서는 매체의 정파적

보도가 자제되는 것이 선행되어야 할 것이다. 보다 다양한 유형의 언론사가 공존할 수 있는 제도적 환경을 마련하고, 공정하고 정확한 보도가 이루어질 때 한국 사회에서 통일에 관한 진지한 토론과 논의가 가능해질 것이다.

참고문헌

- 감미아, 송민. 2012. “텍스트 마이닝을 활용한 신문사에 따른 내용 및 논조 차이점 분석.” 『지능정보연구』. 18(3): 53-77.
- 강명구. 2005. “언론 이렇게 변해야 한다: 언론의 당파성.” 『신문과 방송』. 1: 43-47.
- 강범일, 송민, 조화순. 2013. “토픽 모델링을 이용한 신문 자료의 오피니언 마이닝에 대한 연구.” 『한국문헌정보학회지』. 47(4): 315-334.
- 김경희, 노기영. 2011. “한국 신문사의 이념과 북한 보도방식에 대한 연구.” 『한국언론학보』. 55(1): 361-387.
- 김동윤, 김성해, 유용민. 2013. “의견지면을 통해 본 한국 신문의 정파성 지형: 공정한 중재자인가, 편파적 대변자인가.” 『언론과학연구』. 13(3): 75-122.
- 김명섭. 2011. “북핵문제와 동북아 6자회담의 지정학: 역사적 성찰과 전망.” 『한국과 국제정치』. 27(1): 109-141.
- 김영욱. 2011. “한국 언론의 정파성과 사회적 소통의 위기.” 『한국언론학회 심포지움 및 세미나』. 107-136.
- 김인영. 2014. “한국에서 보수-진보의 개념과 한계, 그리고 미래.” 일송기념사업회 편. 『좌·우파에서 보수와 진보로: 보수진보의 개념과 역사적 전개』. 서울: 푸른역사. 181-219.
- 김재한. 2007. “제1장 대북정책과 통일교육정책.” 『통일전략』. 7(2): 7-53.
- _____. 2010. “남남갈등의 연계성: 대북정책에 관한 조선일보-한겨레신문 태도 간 연계성 및 대북정책-대중정책-대미정책 태도 차이 간 연계성을 중심으로.” 『통일과 평화』. 2(2): 137-158.
- 김재홍. 2003. “김대중 정부의 대북 포용정책에 대한 언론노조와 국민여론의 비교분석.” 『한국정치학회보』. 37(2): 197-218.
- 김형준, 김도중. 2000. “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로.” 『국제정치논총』. 40(4): 311-330.
- 노정규, 민영. 2012. “정치 정보에 대한 선택적 노출이 태도 극화에 미치는 효과: 비정치적 온라인 커뮤니티 이용자들을 대상으로.” 『한국언론학보』. 56(2): 226-248.
- 문정인. 2004. “동북아시아의 안보환경 변화와 북한의 핵, 그리고 북한의 선택.” 문정인 외 편. 『21세기 국제환경 변화와 한반도』. 서울: 오름. 293-329.
- 박명규 외. 2013. 『2013 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 박세일. 2011. 『(21세기 대한민국의 꿈) 위대한 선진 행복한 통일: 박세일 칼럼집』. 서울: 한반도선진화재단.
- 박세일. 2013. 『(21세기 한반도의 꿈) 선진 통일 전략』. 파주: 21세기북스.
- 박종희. 2013. “진보와 보수, 그리고 통일: 통일의식조사를 통해 나타난 통일에 대한 인식과 국내정치의 이념적 대립구도의 관계.” 윤영관 편. 『한반도 통일』. 서울: 늘봄플러스. 407-438.

- 손영준. 2004. “미디어 이용이 보수 진보적 의견에 미치는 영향.” 『한국언론학보』. 48(2): 240-266.
- 손호철. 2006. “남남갈등의 남남갈등을 넘어서.” 『진보평론』. 30: 216-230.
- 안병직. 2007. “시론: 대한민국의 성취를 토대로 해야만 통일도 실현 가능해진다 - 대선(大選)을 위한 한나라당의 정책방향(國政方向).” 『한국논단』. 216: 10-15.
- 안종묵. 2012. “온라인신문과 블로그에 나타난 뉴스 프레임 특성 비교분석: 대통령의 독도 방문 사건사례.” 『사이버커뮤니케이션 학보』. 29(4): 233-266.
- 양민제, 김민하. 2010. “태도의 삼차원적 관점에서 본 뉴스 보도의 영향: 다차원 프레임 모형.” 『한국언론학보』. 54(5): 155-180.
- 윤영철. 2000. “권력이동과 신문의 대북정책 보도: ‘신문과 정당의 병행관계’를 중심으로.” 『언론과사회』. 27: 48-81.
- 이원섭. 2006. “언론의 남북문제 보도에 나타난 이데올로기적 성향과 정부 정책 평가: 김영삼 정부와 김대중 정부 시기의 사실 비교 분석.” 『한국언론정보학보』. 35: 329-361.
- 이재경. 2004. “저널리즘 위기와 언론의 미래.” 『신문과 방송』. 40.
- 이재윤. 2006a. “계량서지적 네트워크 분석을 위한 중심성 척도에 관한 연구.” 『한국문헌정보학회지』. 40(3): 191-214.
- _____. 2006b. “지적 구조 분석을 위한 새로운 클러스터링 기법에 관한 연구.” 『정보관리학회지』. 23(4): 215-231.
- _____. 2012. WNET. (version 0.4). (Software).
- 이종석. 2012a. 『한반도 평화통일론』. 파주: 한울.
- _____. 2012b. “[이종석: 한반도평화포럼 상임이사] 한 걸음 진보한 포용정책이 필요하다.” 『인물과사상』. 166: 15-39.
- 이준웅. 1997. “언론의 틀 짓기 기능과 여론의 변화.” 『언론과 사회』. 17: 100-135.
- _____. 2005. “갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레임링 모형 검증 연구: 정부의 통일 정책에 대한 뉴스 프레임의 형성과 해석적 프레임의 구성을 중심으로.” 『한국언론학보』. 49(1): 133-162.
- 임수환. 2007. “한국사회의 통일담론과 평화통일전략.” 『평화학연구』. 8(1): 163-186.
- 조화순, 김정연. 2012. “소셜 미디어의 매체 특성과 참여의 커뮤니케이션: 반값등록금 관련 블로그와 트위터 내용분석.” 『사이버커뮤니케이션 학보』. 29(2): 95-130.
- _____. 2013. “소셜 네트워크 상에서의 플래밍(Flaming) 현상과 공론장의 가능성: 2011년 서울시장 선거 이슈 분석.” 『정보화정책』. 20(2): 73-90.
- 최영재. 2011. “분열 정치와 분열 언론 그리고 분열 여론의 악순환 이론.” 한국언론학회 편. 『한국 사회의 소통 위기』. 서울: 커뮤니케이션북스. 218-246.
- 최진욱. 2010. “급변하는 통일환경과 통일담론의 새로운 패러다임.” 『통일연구원 학술회의 총서』. 10(4): 61-80.
- 최진호, 한동섭. 2012. “언론의 정파성과 권력 개입: 1987년 이후 13~17대 대선캠페인

- 기간의 주요일간지 사설 분석.” 『언론과학연구』. 12(2): 534-571.
- 통일부. 2008. 『통일백서 2008』. 서울: 통일부.
- 한규섭, 박주용, 이덕재, 이혜림. 2013. “트위터 팔로잉 관계에 대한 대표성과 양극화에 대한 논의 검증: 한국과 미국의 의회구성원들의 트위터 팔로워들 네트워크 비교 연구.” 『사이버커뮤니케이션 학보』. 30(1): 295-336.
- 황유선. 2013. “선택적 노출 행위를 통해 바라본 트위터 공간의 이념적 양극화.” 『한국언론학보』. 57(2): 58-79.
- Adamic, Lada A. and Natalie Glance. 2005. “The Political Blogosphere and the 2004 US Election: Divided They Blog.” In *Proceedings of the 3rd International Workshop on Link Discovery*. ACM, NY. 36-43.
- Babad, Elisha Y., Max Birnbaum, and Kenneth Dean Benne. 1983. *The Social Self: Group Influences on Personal Identity*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Blei, David M. 2012. “Probabilistic Topic Models.” *Communications of the ACM*. 55(4): 77-84.
- Entman, Robert M. 1993. “Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm.” *Journal of Communication*. 43(4): 51-58.
- Entman, Robert M. 2007. “Framing Bias: Media in the Distribution of Power.” *Journal of Communication*. 57(1): 163-173.
- Griffiths, Thomas L. and Mark Steyvers. 2004. “Finding Scientific Topics.” *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 101: 5228-5235.
- Lacy, Stephen, David C. Coulson, and Charles St. Cyr. 1999. “The Impact of Beat Competition on City Hall Coverage.” *Journalism & Mass Communication Quarterly*. 76(2): 325-340.
- Lin, Carolyn A. 1995. “Diversity of Network Prime-Time Program Formats During the 1980s.” *Journal of Media Economics*. 8(4): 17-28.
- Nelson, Thomas E. and Zoe M. Oxley. 1999. “Issue Framing Effects on Belief Importance and Opinion.” *The Journal of Politics*. 61(4): 1040-1067.
- Newman, David J. and Sharon Block. 2006. “Probabilistic Topic Decomposition of an Eighteenth-Century American Newspaper.” *Journal of American Society for Information Science and Technology*. 57(6): 753-767.
- Rhee, June Woong. 1997. “Strategy and Issue Frames in Election Campaign Coverage: A Social Cognitive Account of Framing Effects.” *Journal of Communication*. 47(3): 26-48.
- Riffe, Daniel, Stephen Lacy, and Frederick G. Fico. 1998. *Analyzing Media Messages*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Schvaneveldt, Roger W., eds. 1990. *Pathfinder Associative Networks: Studies in Knowledge Organization*. Westport, CT: Ablex Publishing.

- Steyvers, Mark and Tom Griffiths. 2007. "Probabilistic Topic Models." In Thomas K. LDAuer, Danielle S. McNamara, Simon Dennis, and Walter Kintsch, eds. *Handbook of Latent Semantic Analysis*. NJ: Erlbaum. 427-448.
- Sunstein, Cass R. 2007. *Republic.com 2.0*. Princeton: Princeton University Press.
- Tuchman, Gaye. 1978. *Making News: A Study in the Construction of Reality*. NY: Free Press.
- Valkenburg, Patti M., Holli A. Semetko, and Claes H. De Vreese. 1999. "The Effects of News Frames on Readers' Thoughts and Recall." *Communication Research*. 26(5): 550-569.
- "갈라선 한민족 안타까워... 우리도 통일 기원." 『경향신문』. 2012/02/07.
- "강제 북송 막자" 탈북자-시민 촛불시위... 하루새 8만명 서명." 『동아일보』. 2012/02/25.
- "[길을 찾아서] "어떤 동맹국도 민족보다 나올 수 없다." 『한겨레』. 2012/05/20.
- "대북정책 전환의 마지막 기회 놓치지 말아야." 『한겨레』. 2012/08/14.
- "북의 무모한 막말도발에 빌미 주지 말아야." 『경향신문』. 2012/04/23.
- "수교 20년 韓中, 新협력시대 열어야." 『동아일보』. 2012/08/22.
- "“우리민족끼리” 외치더니 탈북자는 죽어도 좋은가." 『동아일보』. 2012/02/24.
- "주민 굶기는 北의 1조 원 미사일 쇼 응징해야." 『동아일보』. 2012/04/11.
- "北, 도발病 도지면 가차 없이 원점 타격해야." 『동아일보』. 2012/02/21.
- "北의 의도적 ‘NLL 어선 도발’에 단호히 대응하라." 『동아일보』. 2012/09/24.
- "韓中 관계, 지난 20년과 다가올 20년." 『조선일보』. 2012/08/23.

Abstract

Big Data Analysis on Media Partisanship and Reunification
Discourse in South Korean Society

Yul Min Park ■ Yonsei University

Whasun Jho ■ Yonsei University

Among a myriad of political issues raised in South Korea, the debate on South Korea's policy toward North Korea or on reunification brings about sharp conflicts. This research analyzes how the discourse upon Korea reunification in South Korea is formulated in media, especially in newspapers. We gathered news articles regarding reunification issues from the Hankyoreh and Kyunghyang Shinmun, referred to as ideologically liberal, as well as Chosun Ilbo and Dong-a Ilbo, conservative, using Web Crawling to find out how the reunification discourse is formed according to the media's either liberal or conservative perspectives. By collecting news articles from the 4 published newspapers which include either 'reunification' and 'South-North' or 'reunification' and 'North Korea,' and with the practice of Topic Modeling and network analysis, we analyzed selected topics and correlations between words that constitute each topic. This article identifies that different types of discourse, specifically different topics, are opted out depending on newspapers with the opposite ideologies. It also points out a disparity in the storyline even under the same topic, following the media's dominant ideology.

Key Words: Big data, Media framing, Media partisanship, Reunification, Polarization

유럽연합과 동북아: 관계의 다면성과 한국의 전략*

최진우 ■ 한양대학교

〈국문요약〉

EU의 동북아 정책은 EU 외교안보정책에 영향을 미치는 세 가지 구조적 요인, 즉 EU 외교안보정책결정과정의 제도적 특수성, EU의 외교정책적 정체성, 국제정치적 역학관계(특히 EU-미국 관계)에 좌우되는 바가 크다. 이에 따라 EU는 동북아 3국과 각각 전략적 동반자 관계를 맺고 있음에도 불구하고 EU와 동북아 국가 간의 관계는 첫째, 의사결정 과정의 비효율성과 정책의 모순성으로 인한 마찰, 둘째, 대외정책의 이중성에 따른 혼란과 반발, 셋째, 미국의 존재로 인한 유럽 역할의 제한성 등으로 인해 국가별로 상이한 양상을 보이고 있다. EU는 우리나라와는 국제 규범과 보편적 가치를 공유하는 '동질적 동반자'로서의 관계를 발전시켜가고 있지만, 중국과는 '불신과 불만이 내재된 불가피한 교류 확대'를 경험하고 있는 불편한 관계이며 일본과는 '침체된 우호적 관계'를 유지하는데 그치고 있다. 이를 감안할 때 우리나라는 지속적으로 EU와의 우호적 관계의 확대 발전을 통해 복잡한 동북아의 역학관계를 풀어나감에 있어 EU의 외교적 역량을 최대한 활용하는 방안을 강구하되 주요 회원국들과의 쌍무적 관계의 증진 또한 게을리 않아야 할 것으로 보인다.

*주제어: 전략적 동반자관계, EU 외교정책, EU-동북아 관계, 미-EU 관계, 외교정책 정체성

I. 서론

EU와 동북아 3국의 관계는 냉전의 종식, 마스트리히트 조약의 발효에 따른 이른바 삼주체제(three-pillar system)의 유럽연합 출범, 동아시아의 경제적 중요성의 증대 등의 국제 환경의 변화에 따라 1990년대 중반 이후 급속도로 강화된다. 특히 중국의 부상은 아시아에 대한 EU의 기존 전략을 재평가하게 되는 계기를 제공하게 되고, 한국, 일본과도 보다 긴밀한 협력 관계를 구축하려는 일련의 움직임을 보이게 된다.

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2052725)

그 구체적 결실 중의 하나가 1994년 EU 집행위원회가 작성한 커뮤니케이션 “신아시아 전략”(Towards a New Asia Strategy)이었다. 집행위원회는 이 문서에서 특히 아시아의 비약적인 경제성장에 주목하면서 EU 회원국들은 긴밀한 정책 조율을 통해 보다 적극적으로 아시아 국가들과의 경제협력관계를 강화시켜 나갈 것을 촉구하고 있다. 1996년 시작된 ASEM 회담은 아시아에 대한 유럽의 이러한 관심에 대한 화답이었으며(Balme and Bridges 2008b, 4), 이후 EU는 다자포럼인 ASEM에서의 대화와 병행해 아시아 개별 국가들과의 양자 관계 또한 발전시키려는 노력을 강구하게 된다.

이에 따라 한국과는 1996년 기본협력협정 체결을 위한 협상에 들어가게 되고, 중국과는 1985년 체결된 교역 및 경제협력 협정을 제도적 기반으로 EU 집행위원회가 일련의 커뮤니케이션을 잇달아 내놓으면서 대 중국 협력 필요성을 강조하였는가 하면, 일본과는 무역수지 불균형을 둘러싼 극심한 대립과 갈등으로 점철됐던 1970-80년대를 지나 광범위한 분야에서의 협력 관계를 발전시켜 1991년에는 첫 번째 양자간 정상회담에서 “EU 및 EC 회원국과 일본 간의 관계에 대한 공동선언”(Joint Declaration on Relations between the European Community and Its Member States and Japan)을 채택하게 된다.

EU의 동북아시아 3국에 대한 관심과 국가별 양자 간 협력 강화의 노력을 잘 보여주고 있는 것이 바로 전략적 동반자 관계이다. EU는 동북아 3국 모두와 전략적 동반자 관계를 구축하고 있는데, 이는 전통적인 우방국가인 미국과 캐나다의 경우를 제외하면 대체로 각 지역별 주요국가에 국한돼 전략적 동반자 관계를 구축하고 있음을 고려할 때 매우 이례적인 일이 아닐 수 없다. 물론 전략적 동반자 관계가 수사적 수준의 의미 이상을 지니지 못하는 경우도 적지 않지만, 적어도 전략적 동반자 관계를 수립할 때는 그만큼 기대와 의지가 담겨 있는 행동이라는 점에서 그 의미를 지나치게 평가 절하해서는 안 될 것으로 보인다.

동북아 3국에 대한 EU의 정책은 국가별로도 편차를 보이거나 시간의 흐름에 따라 다양한 양상을 나타내고 있기도 하다. 우선 현재 한국과는 제도화된 협력 관계의 역사는 다른 동북아 국가들과 비교했을 때 현저히 짧지만 경제적으로나 정무적으로나 매우 밀접하고도 우호적인 관계를 유지하고 있다. 일본은 한국에 비해 훨씬 오래 전부터 EU와 협력의 역사를 가지고 있지만 최근 들어 협력 관계가 별다른 돌파구 없는 침체 상태로 현상이 유지되고 있는 양상이다. 한편 중국과는 1990년대 이후 접촉의 빈도와 대화체널의 다양성, 그리고 경제적 교류가 폭발적으로 증가하고 있지만, 정무적으로는 협력 관계의 강화보다는 오히려 이견과 갈등의 가능성을 배제하기 어려운 상황인 것으로 판단된다.

그럼에도 불구하고 중국은 1970년대 말 개혁개방 이후 경제규모가 비약적으로 커지고 이에 따라 국제정치적 위상도 한껏 제고되고 있기 때문에 EU의 외교정책적 역량이 동북아 3국 가운데 중국에 가장 집중되고 있고 가능한 한 중국과의 소통을 확대해 가는 가운데 실질적 협력 관계의 증진을 도모하려는 노력을 경주하고 있는 상황이다. 최근 들어 EU의 대 아시아 정책을 한 단어로 집약해서 표현한다면 그것은 바로 '중국'이라고 하는 진단이 바로 이러한 현실을 묘사하고 있다(Allen and Smith 2012, 171). 그렇지만 앞서 밝힌 바와 같이 중국의 국가이익의 범위가 커지면서 글로벌 이슈 어느 것 하나 중국의 영향력이 미치지 않는 데가 없게 되고 중국이 자신의 영향력을 행사함에 있어 과거에 비해 더욱 적극적이고 때로는 공격적이기까지 한 모습을 보이게 됨으로써 EU와 적지 않은 마찰이 발생하고 있는 형편이기도 하다.

EU의 동북아 3국에 대한 정책은 EU 외교안보정책에 영향을 미치는 세 가지 구조적 요인의 맥락 속에서 이해될 수 있다. 첫째, EU 외교안보정책결정의 제도적 정치가 갖는 특수성, 둘째, EU의 외교정책적 정체성, 셋째, 국제정치적 역학 관계, 그 중에서도 EU와 미국과의 관계가 그것이다.

첫째, EU 외교안보정책결정의 제도적 메커니즘은 두 가지 연관된 의미에서 중요성을 지닌다. 그 하나는 의사결정과정에서 초국가적이라기보다는 회원국의 주권과 자율성이 온전하게 작동하는 지극히 정부간주의적인 성격을 띠는 것이고, 또 하나는 초국가적 행위자로서의 EU에게 부여된 대외정책적 권한이 매우 제한적이라는 점이다. 이에 따라 EU의 대외정책 결정과정은 매우 더디고 비효율적으로 진행되는 경향이 있으며, 나아가 EU 대외정책은 비일관적이고 심지어는 모순적인 모습을 보이기도 한다. 그 이유는 회원국들이 대외정책을 추진함에 있어 EU의 공동체적 이익보다 개별적인 국가이익을 우선적으로 추구함으로써 때로는 EU 집행위원회와 회원국 간에 상충된 입장이 개진되기도 하며 각 회원국들 간에도 이견이 노정되어 혼란이 발생하는 경우가 많기 때문이다.

둘째, EU의 외교정책적 정체성 또한 EU 외교안보정책에 큰 영향을 미친다. EU는 무엇보다도 규범세력(normative power)로서의 정체성을 강조한다. 규범세력으로서의 EU는 보편적 가치의 구현을 외교정책의 중요한 목표의 일부로 상정한다. EU는 행동(기후변화방지를 위한 선도적 조치), 언술(사형제 폐지론 주장), 그리고 존재 양식 그 자체(민주주의, 인권, 법치 실현)를 통해 규범적 목표의 실현을 지향하는 외교정책적 행위자로서의 역할을 수행한다. 이와 같은 규범세력으로서의 정체성은 비단 EU 초국가적 기구들의 외교적 행태에만 국한되는 것은 아니다. 회원국 별로 편차는 있지만 적지 않은 EU 국가들이 규범적 원칙의 구현을 외교정책의 중요한 목표로 설정해 놓고 있거나 정책 수행의 중요한 가이드라인으로 삼고 있다. 스칸디나비아

국가들이 대표적인 예이며, 프랑스, 독일 등이 중국의 인권문제나 티베트 문제 등을 두고 중국 정부와 갈등을 빚었던 것 또한 이 때문이었다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 회원국들의 외교정책은 EU 초국가적 기구에 비해 국내정치적 요인 때문이라도 국가 이익의 실현에 대한 고려가 보다 광범위하고 빈번하게 이루어질 수밖에 없는 현실 속에서 이루어진다. 지나친 단순화의 위험을 무릅쓰고 요약하자면 EU의 규범세력으로서의 지향성과 일부 회원국의 이익추구적 행태 사이에 항상 긴장이 존재하는 것이다. 그 결과 EU의 대외정책을 둘러싼 EU와 회원국 간, 그리고 나아가 회원국들 사이에는 규범적 원칙 적용의 유연성을 둘러싼 이견과 충돌의 결과에 따른 갈등의 가능성이 상존한다. 따라서 '유럽'의 대외정책은 이중성을 띠는 것으로 비쳐질 가능성이 농후하다. EU 집행위나 일부 회원국의 규범지향적 대외정책과 상당수 회원국의 이익지향적 대외정책이 서로 경쟁적이고 때로는 모순적으로 인식될 수도 있는 것이다.

셋째, 유럽과 미국과의 관계 또한 EU의 대외정책에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 유럽 각국은 2차 대전 이후 식민지 관계를 청산하며 아시아를 떠난 이후 다른 지역(북미, 남미, 아프리카)에 비해 아시아에 대해서는 외교적 중요성을 거의 부여하지 않았다(Smith 2008). 2차 대전 이후 초강대국으로 부상한 미국이 냉전 수행의 일환으로 아시아 국가들과의 관계를 적극적으로 강화하게 되면서 아시아에서의 유럽의 존재감과 역할 범위는 자연히 위축되었던 것이다. 그러나 1989년 베를린 장벽의 붕괴, 1990년 독일의 통일, 1991년 소련의 와해 등의 일련의 사건으로 냉전 구도가 해체됨으로써 미국 중심의 아시아 국제질서에 새로운 공간이 생기고, 마스트리히트 조약의 발효로 공동외교안보정책(CFSP: Common Foreign and Security Policy)이 출범해 EU의 국제정치적 행위자로서의 역할을 위한 제도적 기반이 마련됨으로써 유럽의 자신감과 국제사회의 기대가 높아지면서 EU는 아시아에 눈길을 돌리게 된다. 아시아에 대한 유럽의 관심은 아시아와의 관계 증진을 통해 냉전 후 유일 초강대국으로 부상한 미국 중심의 국제질서에 변화를 도모해 보려는 의도를 적어도 어느 정도는 내포했던 것으로 보인다. 그러나 중요한 글로벌 이슈에 있어 많은 경우 유럽은 아시아 주요 국가(특히 중국과 인도)보다는 미국과 손을 잡는 모습을 보이고 있어 과연 유럽이 아시아 국가들과의 관계를 미국과의 관계에서 우위를 점하려는 카드로 사용하려는 의도를 갖고 있는지는 의문이다.¹⁾ EU의 대 아시아 정책은 쇠퇴하고 있지만 아직

1) 오히려 아시아 국가들 가운데 유럽을 활용해 미국을 견제할 수 있을지 모른다는 가능성을 염두에 두고 있는 국가들이 있는 것으로 보인다. 중국의 유럽에 대한 호감에도 이러한 '희망'이 내재되어 있는 것으로 보이며 김대중 정부 시절 우리나라 또한 남북관계를 진전시킴에 있어 강경 일변도의 미국을 대신해 유럽이 작은 돌파구라도 만들어줄 수 있을지도 모른다는 기대를 한 바 있다. 당시에는 북한 또한 교착상태의 타개를 위해 시종일관 적대적 입장을 취하는 미국을 대신할 수 있는 세력으로 유럽과의 관계 개

은 막강한 국제정치적 영향력을 가진 미국과의 관계로부터 많은 영향을 받을 수밖에 없을 것이다.

이러한 전체적인 틀 속에서 이루어지는 EU의 대 한중일 정책의 특징은 세 가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫째, 의사결정 과정의 비효율성과 정책의 모순성으로 인한 마찰, 둘째, 대외정책의 이중성에 따른 혼란과 반발, 셋째, 동북아 지역에서의 미국의 존재로 인한 유럽 역할의 제한성(특히 안보 분야)이 그것이다.

이와 같은 전반적인 현황을 고려하는 가운데 이 글에서는 EU가 동북아 3국과 모두 이른바 '전략적 동반자 관계'를 구축하고 있다는 점에 착안해 EU와 동북아 3국간의 양자관계를 비교 검토해보고 향후 우리나라의 대 EU 외교에 어떤 시사점을 찾을 수 있을지를 탐색해 보기로 한다. 우선 II장에서는 EU 대외정책의 맥락에서 전략적 동반자 관계란 무엇을 의미하며 그 현황은 어떤지를 먼저 살펴본다. 다음으로 EU와 일본, 그리고 EU와 중국 간의 관계를 전략적 동반자 관계의 틀에 비추어 살펴본 다음 결론에서는 우리나라에 대한 시사점을 찾아본다.

II. EU 전략적 동반자 관계의 현황

EU와 전략적 동반자 관계를 갖고 있는 나라는 한국을 포함해 총 10개국이다. EU가 외교정책 수행의 일환으로 전략적 동반자 관계의 구축을 적극 활용하기 시작한 것은 2000년대 들어서이다. 유럽이사회는 2003년 21세기 EU 외교안보정책의 밑그림을 담은 공식문서 '유럽안보전략: 더 좋은 세계에서의 안전한 유럽'(European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World)을 채택해 "일본, 중국, 캐나다, 인도를 비롯해 EU와 공통의 가치와 목표를 공유하는 국가들과 전략적 동반자 관계를 구축"할 것임을 천명하면서 이를 실천에 옮겼고, 계속해 2006년에는 남아프리카 공화국, 2007년에는 브라질, 2008년에는 멕시코와 각각 전략적 동반자 관계를 잇달아 출범시켰으며, 2009년 5월 제 4차 한-EU 정상회담에서 양자 관계를 전략적 동반자 관계로 격상시킬 것에 합의한 후 2010년 10월 6일 제 5차 한-EU 정상회담에서 양자 간 전략적 동반자 관계가 구축되었음을 선언한다.²⁾

그렇다면 전략적 동반자 관계는 무엇을 의미하는 것인가? 홀스라그에 의하면 전략

선을 도모하려는 일련의 제스처를 취하기도 했다(Godement 2008; 최진우 2002 참조).

2) EU의 전략적 동반자 관계 구축의 역사 및 배경, 그리고 각 동반자 국가와의 관계 현황에 대한 분석으로는 Renard 2010; and Grevi ed. 2011 참조.

적 동반자 관계의 필수요소는 다음과 같다. 첫째, 이해관계와 상호간에 대한 기대에 공통분모가 있을 것, 둘째, 장기적 관점에서 관계가 형성되고 발전될 것, 셋째, 협력의 목적이 정치, 경제, 군사 분야를 망라하는 다차원적인 성격을 가질 것, 넷째, 협력의 범위가 글로벌한 수준에 이를 것, 다섯째, 동반자 간의 긴밀한 협력을 통해서만 구현될 수 있는 이익이 있을 것, 즉 다른 국가들과의 협력에서는 취할 수 없는 이익을 공유할 것이 그것이다(Holslag 2011, 295). 그 중에서도 EU는 전략적 동반자 관계의 의미를 글로벌 이슈에 대한 대응에 있어서의 입장 조율과 공동보조에 초점을 두고 있는 것으로 보인다. 지금까지 각국과 전략적 동반자 관계 구축 과정에서 집행위원회가 발표한 커뮤니케이션은 글로벌 이슈를 다루는 다자간 대화 및 기구에서의 EU와의 협력 강화의 필요성을 확인하고 있으며, 전략적 동반자 관계 이행을 위한 구체적인 협력 아이템을 명시하고 있는 행동계획(Actionb Plan)에서도 글로벌 쟁점에 있어서의 협력을 누차 강조하고 있다. 우리나라와의 전략적 동반자 관계를 문서화하고 제도화한 '기본협력협정 개정안도 예외는 아니어서 글로벌 차원에서의 협력이 중요하게 다루어지고 있다. 전략적 동반자 관계와 관련돼 만들어진 집행위의 각종 문서에 '효과적인 다자주의'(effective multilateralism), '규칙에 근거한 다자주의'(rule-based multilateralism), '다자주의의 중요성에 대한 공동의 신념'(a common belief in the fundamental importance of multilateralism), 국제평화와 안보에 있어서의 UN의 역할 등을 강조하는 부분이 빠지지 않고 있는 것도 전략적 동반자 관계가 곧 글로벌 동반자 관계를 의미하는 것임을 잘 보여주고 있다.³⁾

전략적 동반자 관계의 구축은 양자 관계의 과거를 반영하는 것이기도 한 동시에 미래에 대한 기대와 의지의 표명이기도 하다. 전략적 동반자 관계라는 표현은 한편으로는 지금까지의 양자 관계에 대한 종합적 평가를 집약한 것이기도 하거나와 한편으로는 양자 관계의 발전 방향에 대한 희망의 표현인 것이다. 따라서 러시아, 중국 등과 같이 전략적 동반자 관계를 구축한 국가들과 때때로 이해관계의 대립 또는 규범의 충돌 등으로 인해 침예한 대결과 갈등 국면에 처하게 되기도 하지만, 상대방의 중요성을 고려할 때 향후에도 관계 개선의 필요성이 사라지는 것은 아니며 노력 여하에 따라 전략적 동반자 관계라는 명칭에 걸맞은 관계 복원이 이루어질 수 있다는 희망을 버릴 이유가 없다는 점에서 어떤 경우이든 전략적 동반자 관계라는 명칭은 단순한 수사적 표현 이상의 의미를 갖는다고 볼 수 있을 것이다.

3) 2003년에 나온 EU의 대 중국 정책 페이퍼에서 EU와 중국이 '글로벌 거버넌스를 활성화시키는 책임'을 공유하고 있으며 아울러 "지속가능한 발전, 그리고 평화와 안정을 추구함에 있어 공동의 노력을 경주"해야 함을 지적하고 있다는 것 또한 그 예다.

Ⅲ. EU와 일본

EU와 일본은 1991년 헤이그 공동선언(Joint Declaration in Hague)에서 공식적으로 양자 간 협력 관계의 제도적 기반을 마련했으며, 이를 기반으로 집행위원장, EU 이사회 의장, 일본 수상을 정점으로 하는 정상회담과 각료급 회담을 포함한 고위급 회담이 시작되었다. 더불어 이 선언에서는 양자 관계에 정치적 차원을 추가해 다양한 분야에서의 협력 증진을 도모하고 있다. 그 결과 EU와 일본은 오늘날 글로벌 쟁점에 대한 대응에 있어 긴밀하게 논의하는 매우 가까운 파트너로서의 관계를 유지하고 있다. 나아가 2001년에는 양자 관계의 활성화를 겨냥해 ‘공동의 미래 건설’(Shaping Our Common Future)이라는 제하의 행동계획(Action Plan)에 합의한 바 있다. 이 행동계획에서는 안보와 무역은 물론이요 문화와 민간 교류 등을 포함한 100가지가 넘는 사안에 있어서의 양자 간 협력을 촉구하고 있다.⁴⁾ EU와 일본 간의 협력 관계 강화는 앞서 언급한 2003년 EU의 안보전략보고서에서 양자 관계가 전략적 동반자 관계임을 천명하는 것으로 나타나고 있다.

이에 따라 EU는 공식적으로 일본을 “자연스러운 우방”(natural ally)으로 지칭한다.⁵⁾ EU와 일본은 민주주의, 시장경제, 법치, 인권 등의 가치를 공유하고 있고, 무역과 투자를 포함해 활발한 경제협력관계를 구축했으며, 대량살상무기, 환경 문제 등 글로벌 이슈에 있어 폭넓게 이익을 공유하고 있다. 그러나 2001년 행동계획에 근거한 의욕적인 양자 관계 발전 모색에도 불구하고 ‘행동계획’에서 추구하고 있는 바가 실천적인 정책으로 구체화되고 있는 것은 거의 없다는 것이 일반적인 진단이다 (Berkofsky 2008; 2010).

이처럼 EU와 일본의 전략적 동반자 관계가 화려한 수사와는 달리 알맹이 없는 구호에 지나지 않게 된 것은 국제정치의 구조적 변화와도 관련이 있다. 중국의 부상이 바로 그것이다. 중국의 급속한 경제성장과 이에 따른 정치적 위상의 제고로 인해 EU에게 있어서는 경제와 정무 분야를 망라해 일본보다는 중국이 외교정책적 관심의 우선순위에서 상위를 차지하고 있으며, 일본 또한 동아시아에서의 주도권 경쟁에서 밀리지 않기 위해 안간힘을 쓰는 가운데 한 때 다변화를 추구했던 대외정책의 초점이 다시 동아시아로 회귀하게 된 관계로 EU와의 관계에 대해서는 상대적으로 소홀해지

4) 2001년의 행동계획은 2000년 1월 일본 외상 고노 요헤이가 프랑스 방문 당시 파리에서의 연설에서 “일본과 유럽 간의 세천년 동반자 관계”의 필요성을 환기시키면서 2000년 대의 첫 십년을 “유럽-일본 협력의 십년”으로 정할 것을 촉구하는 가운데 제안한 데서 시작됐다.

5) EU의 대외관계청(European External Action Service) 홈페이지 참조.

고 있는 것이다.

EU와 일본 간의 관계는 1970-80년대에는 무역 관련 갈등으로 점철되어 있다. 일본 제조업의 약진으로 자동차와 전자제품 등의 분야에서 일본의 대 유럽 수출은 크게 증가한 반면 일본 소비재 시장의 구조적 속성으로 인해 유럽 제품이 일본 시장을 파고들지 못함으로써 발생하는 국제수지 불균형이 날로 확대되는 추세를 보였기 때문이다. EU는 지금까지도 일본에 대해 상당 규모의 무역수지 적자를 기록하고 있다. 그렇지만 1970년대나 80년대처럼 무역수지 불균형 문제가 양측 간의 주요 현안으로 간주되고 있지는 않다(Berkofsky 2010, 10). 특히 중국과 비교했을 때 일본에 대한 무역수지 적자 규모는 큰 문제가 되지 않는 수준이며, 이에 따라 과거의 무역 분쟁은 이제 무역, 투자, 경쟁정책에 있어서의 협력으로 대체되고 있는 추세이다(Reiterer 2006, 342).

〈표 1〉 EU의 대 일본 교역 현황

		2007	2008	2009	2010	2011
수출	금액(십억 유로)	43.6	42.1	35.9	43.9	49.0
	전체수출대비(%)	3.5	3.2	3.3	3.2	3.2
수입	금액(십억 유로)	78.4	75.0	57.0	65.8	67.5
	전체수입대비(%)	5.5	4.8	4.7	4.4	4.0
무역수지(십억유로)		-34.8	-32.9	-21.1	-21.9	-18.5

무역 갈등이 소강 국면에 접어들면서 1990년대 EU와 일본 간에는 본격적인 관계 증진 노력이 경주된다. 여기에는 1990년대 들어 냉전이 종식되면서 기존의 양극체제가 붕괴되는 한편 유럽통합이 심화되면서 유럽의 국제적 위상이 제고된 것 등의 요인에 자극을 받은 일본이 미국 일변도의 대외관계를 “다변화”(diversify)하려는 의도를 가지게 됐던 것과 관련이 있다(Berkofsky 2010, 5). 탈 냉전기 일본의 글로벌 외교정책은 더 이상 미국 의존적이어서는 안 되겠다고 하는 문제의식은 궁극적으로 2002년 고이즈미 수상 시절 ‘대외관계 태스크포스’의 구성으로 이어졌고, 태스크포스의 보고서는 쟁점 영역에 따라 EU가 일본의 “강력한 파트너”(strong partner)임을 천명하였던 것이다.

그러나 이것이 곧 일본이 EU를 글로벌 정치경제의 중요 행위자로 인식하였음을 의미하는 것은 아니다. 보고서 발간이 곧 일본과 EU 사이 실질적 조치로 이어지지는 않았던 것이다. 오히려 1990년 초반 걸프 지역과 발칸반도 사태에서의 유럽의 무력성, 1999년 코소보 사태에서 드러난 유럽의 한계 등으로 인해 국제정치적 행위자로서의

EU에 대한 기대가 현실화되지 못했고, 나아가 2001년 9.11 사건 이후 국제정치 질서가 대 테러 전쟁의 수행을 중심으로 재편되는 가운데 일본 대외정책의 미국 편향성이 오히려 더욱 심화되는 양상을 보이게 된다. 북한 미사일 발사와 핵실험은 이러한 경향을 더욱 가속화시켜 궁극적으로 미-일 안보협력이 강화되고 미국의 지지 하에 일본은 동북아 지역에서의 군사적 역할 증강을 추진하게 되기도 한다.

2005년 EU와 일본 사이에 있었던 “EU-일본 동아시아 안보전략대화”는 그러한 맥락에서 이해될 수 있다. 얼핏 보기에는 EU와 일본 사이에 경제협력관계를 넘어선 안보협력이 본격화되기 시작한 것으로 볼 수도 있는 이 사건은 사실상 미국의 동아시아 전략과 밀접한 관련을 갖는다. 즉 2005년 “EU-일본 전략대화”는 2004년의 “EU-미국 동아시아 안보전략대화”와 궤를 같이 한다. 2004년 EU-미국 전략대화의 목적은 1989년 천안문 사건 이후 EU가 실행하고 있던 대 중국 무기금수조치를 계속 유지하도록 설득(또는 압박)하는 것이었고, 2005년 “EU-일본 전략대화”는 이 사안을 두고 일본이 EU를 설득하려는 의도에서 비롯됐을 가능성이 크다는 점(Berkofsky 2010, p. 9)에서 EU가 일본과의 안보협력에 있어 독립변수로 작용했다기보다는 오히려 미국의 동아시아 안보전략의 종속변수의 역할을 수행한 것으로 보인다. 결국 EU와 일본 간의 관계에 있어 질적 변화가 추구된 것은 아니라는 점이다.

EU와 일본은 중요한 공통점을 가지고 있다. 양자 모두 국제사회에서 경제적으로는 거인(giant)이지만 정치적으로는 난장이(dwarf)로 간주되고 있다는 점이 바로 그것이다. 사실 EU가 국제무대에서 저평가 받고 있는 이유는 고질적인 ‘실질적 능력과 기대 수준의 격차(capability-expectation gap) 때문이라는 관측이 지배적이다(Hill 1993). EU 통합이 심화되어감에 따라 외국에서는 EU의 외교정책 역량에 대해 높은 기대를 하지만 정작 EU는 효과적인 외교정책을 수행할 수 있는 자원도 제도적 기반도 갖추지 못해 일관성과 효과성을 가진 국제정치적 행위자로서의 역할을 하지 못하고 있다는 관찰에서 비롯된 평가이다. 그런데 EU와 일본과의 관계에 있어서는 높은 기대 수준과 낮은 실행 능력 사이의 격차가 문제가 아니라 거꾸로 EU에 대한 일본의 지나치게 낮은 기대수준이 문제가 되고 있다고 한다. EU의 국제정치적 행위자로서의 중요성이 점차 커지고 있음에도 불구하고 일본은 EU의 ‘행위자성’(actorness)을 인식 또는 인정하지 않고 있다는 것이다. 그 결과 EU와 일본의 관계는 증진의 가능성은 무궁무진하지만 일본의 무관심과 이에 대한 EU의 실망감으로 인해 답보상태를 면하지 못하고 있다고 한다(Berkofsky 2008; Tsuruoka 2008 참조).

종합적으로 봤을 때 EU와 일본 간의 관계가 획기적인 발전이나 특별한 현안 없이 현상 유지의 국면을 크게 벗어나지 않고 있는 것으로 생각된다. 그러나 최근 들어 EU와 일본의 관계에 변화의 조짐이 보이고 있다. 2012년 11월 EU와 일본은 FTA

협상 착수에 동의해 2013년 3월 협상 개시를 선언했으며, 2014년 6월까지 총 6 차례의 실무협상이 진행돼 오고 있다. 일본이 그 동안 많은 비판의 대상이 되어 오던 비관세 장벽 철폐에 동의하면서 급물살을 타게 된 FTA 협상은 특히 자동차와 농업 분야에서 해결돼야 할 현안이 산적해 있어 최종타결까지는 적어도 적지 않은 시간이 걸릴 것으로 예상되지만 그 동안 담보상태에 머무르고 있던 양자 간 교역에 상당한 자극이 될 것으로 전망된다. EU와 일본 간의 FTA가 체결되면 EU의 경우 약 42만개의 일자리가 창출되고 0.8%의 GDP 성장 효과가 있을 것으로 기대되며, 일본 또한 약 0.7%의 GDP 상승효과가 유발될 것으로 예측된다고 한다. EU와 일본은 경제적으로는 여전히 중요한 파트너이며 국제경제에서 차지하는 비중이 매우 크다는 점에서 양자 간의 협력이 활성화될 경우 파괴력이 큰 파급효과를 수반할 수 있을 것으로 보인다. EU와 일본의 총 GDP를 합치면 세계 전체 GDP의 30%를 차지하며, 2011년을 기준으로 했을 때 일본은 EU의 7대 교역 파트너로서 금액 기준 전체 교역의 3.6%를 차지하고 있다. EU의 대 일본 수출은 EU 전체 수출의 3.2%로 6위, 일본으로부터의 수입은 전체 수입의 4.0%로 순위는 역시 6위이다. EU와 일본의 FTA는 우리와 많은 분야에서 경쟁관계에 놓여있는 일본 제조업에 활력을 불어넣게 될 것으로 생각되며, 따라서 우리도 이에 대비해 산업경쟁력의 제고에 박차를 가해야 할 것으로 보인다.

IV. EU와 중국

EU와 중국은 미중간의 데탕트 시대가 열리고 냉전이 이완되고 있던 1975년 외교 관계를 수립했다. 그러나 양자 간 접촉은 그다지 활발하지 않았으며 협력 증진을 위한 제도적 기반은 1985년에 이르러 ‘무역 및 협력 협정’을 체결함으로써 비로소 갖추어지게 됐다. 하지만 그 이후에도 중국의 대 유럽관계는 주로 유럽 주요국가들(프랑스, 독일, 영국)과의 개별적인 양자 관계에 초점이 맞추어져 있었으며, 중국이 EU를 중요한 국제적 행위자로 인식하기 시작한 것은 1993년 마스트리히트 조약 발효 이후 유럽의 경제적 통합이 더욱 심화되고 정치적 통합이 가시화되면서부터이다(Brown and Crossick 2009, 3). 이와 함께 EU 또한 중국의 시장이 갖는 매력과 정치적 파트너로서의 가치에 주목하게 되어 1995년 EU 집행위원회는 1994년도에 수립된 ‘신아시아 전략’을 기반으로 중국에 대한 전략보고서 “중국-유럽 관계의 장기 정책”(Long-term Policy for China-Europe Relations)을 발표했다. 이를 바탕으로 1998년 제 1차 EU-중국 정상회담이 개최되고 이후 양자 관계는 급속도로 발전하게 된다. 2001년에는 중국의 WTO 가입이 성사되고 2002년에는 유로화 통용과 함께

EU의 통화통합이 완성되면서 EU와 중국은 상호 관계 심화의 필요성에 공감하게 된다. 당시 이미 양자 간의 교역은 폭발적인 증가세를 나타내고 있었고 상대방의 국제적 역할 활성화에 대한 기대에서 서로를 예의주시하고 있던 EU와 중국은 2003년 양자 관계의 강화 방안을 담은 중요한 정책 문건을 각각 발표하게 된다. 중국은 2003년 10월 “중국의 EU 정책 백서”(China's EU Policy Paper)를 발표했고⁶⁾ EU는 이보다 한 달 앞선 9월 집행위원회의 커뮤니케이션 “성숙한 동반자 관계: EU-중국 관계에 있어 공유된 이익과 도전”(A Maturing Partnership: Shared Interests and Challenges in EU-China Relations)에서 중국을 전략적 동반자로 칭하기 시작했다.

EU와 중국의 전략적 동반자 관계의 구축에 대한 언급은 2003년 6월 프랑스의 자크 시락 대통령과 중국의 장쩌민 주석 간의 회담에서 다극화된 국제질서의 구축을 논의하는 가운데 처음으로 이루어졌다(Holslag 2011, 295). 이후 EU는 2003년 12월에 발행된 총체적인 대외외교안보정책 방향을 담은 “더 나은 세계를 위해: 유럽안보 전략”에서 중국을 EU의 여섯 번째 전략적 동반자로 포함시켰다. 여기에서 한 걸음 더 나아가 2004년 원자바오 총리는 양측 간의 관계가 ‘포괄적인 전략적 동반자 관계’를 지향해야 할 것임을 촉구하기도 했다.

EU-중국 전략적 동반자 관계의 지난 10여 년에 대한 평가는 양면적이다. 무엇보다도 이 기간 동안 양자 간 경제교류와 인적 교류가 폭발적으로 증가해 왔고, EU와 중국 간의 경제관계와 관련된 제도적 인프라 또한 다양한 대화채널의 가동과 실무그룹의 활동에 힘입어 안정적인 착근 단계에 도달했으며, 그 결과 현재진행형인 유럽 재정위기와 같은 격변기에도 양자 간의 경제관계를 관리함에 있어 지대한 기여를 하고 있다는 평가가 있다(Allen and Smith 2012, 171). 지금도 EU와 중국 사이에는 해결되지 않고 있는 현안이 산적해 있긴 하지만 이들을 일단 논외로 한다면 적어도 문서상으로는 EU와 중국 사이에 제도적 연계와 양자 간 협력의 폭발적인 확대가 진행되고 있다. 에너지, 환경보호, 소비자 안전, 민간항공, 경쟁정책, 교육 및 문화, 고용 및 사회정책, 지적재산권, 해양운송, 규제정책 및 산업정책 등의 다양한 분야에서 실무자급 또는 각료급 대화 채널이 가동되고 있다. 이 대화 채널에는 정부 관리, 정치인, 기업이 등 다양한 이해 당사자들이 참여하고 있고, 만남의 형태도 컨퍼런스, 실무단 회의, 연례 공식 회담, 정례적 비공식 회의 등 다양한 모습을 띠고 있다.

그렇지만 EU와 중국 간의 전략적 동반자 관계가 10년을 넘기고 있지만 교역의 폭발적 증가를 제외하면 양자 관계는 공허한 수사의 수준을 크게 넘지 못하고 있는

6) 이 문건은 중국 정부가 특정 국가 또는 특정 지역을 대상으로 한 정책 페이퍼를 발표한 최초의 사례라고 한다.

것으로 판단된다는 평가도 있다. 사실 전략적 동반자 관계의 출범 직후 EU와 중국 간에는 우호적인 감정과 상대에 대한 기대가 한껏 높아지고, 특히 중국의 EU에 대한 호감도는 미국에 대한 불만과 반비례해 빠른 속도로 높아져 이에 따라 회담과 교류는 부쩍 많아졌지만, 그럼에도 불구하고 회담 때마다 쏟아져 나오는 공동선언문에는 구체적이고 잘 정의된 공통의 이익이 무엇인지를 명확하게 짚어내기가 어려운 형편이라고 한다(Holslag 2011, 299).

또한 양자 간의 협력은 주로 경제 분야에 집중되어 나타나고 있고 정치, 안보 분야에서는 협력이 미미하거나 아니면 오히려 갈등 국면에 있는 경우도 많아 협력의 다차원성 관점에서 보더라도 전략적 동반자 관계가 선언문의 수준을 넘어서는 실질적 의미를 갖지 못하고 있는 것으로 생각된다. 뿐만 아니라 환경, 인권 등 글로벌 이슈에 대해서도 이견이 적지 않다는 점에서 협력의 범위 또한 글로벌 수준에는 미치지 못하고 있는 것으로 판단된다. EU는 중국과 인권 분야에서도 대화의 채널을 가지고 있다. “EU-중국 인권대화”가 그것이다. 그러나 이 대화채널은 사실상 아무런 성과를 낳지 못하고 있다는 것이 EU 집행위원측 참가자의 고백이다. EU와 중국은 인권이 의미하는 바에 대해서조차 서로 다른 생각을 갖고 있는 것이 현실이다. EU가 정의하는 인권의 범주에는 표현의 자유, 정치적 권리, 시민권 등이 포함되는 반면, 중국은 무엇보다도 가난으로부터 벗어나 경제적으로 풍요로운 삶을 구가하는 소위 “경제적 권리”를 인권의 최우선 요소로 간주한다. 2008년 12월 프랑스 리옹에서 개최될 예정이었던 EU-중국 정상회담을 중국이 일방적으로 취소해버린 것도 인권 문제에 대한 이견에서 비롯되었다고 할 수 있다. 프랑스 대통령 사르코지가 티베트의 인권문제를 거론한 것에 대해 중국은 이를 내정간섭으로 여기면서 민감하게 반응했던 것이다(Berkofsky 2010, 16).

홀스라그는 글로벌 이슈에 있어 EU와 중국 간의 쟁점이 되고 있는 8개 분야(아프리카 개발협력, 이란 제재, 북한 문제, 아프가니스탄, 미얀마, UN 개혁, WTO, 기후변화)에서 EU와 중국이 과연 전략적 동반자 관계에 걸맞은 구체적인 협력 조치를 취하고 있는지를 살펴본 결과 정기적인 대화와 인적교류는 지속 또는 증가하고 있지만 이들 사안과 관련된 양측의 정책들은 서로 조율되고 있지 않고 많은 경우 서로 충돌하는 양상을 보이고 있다는 점에서 실천적 수준에서는 전략적 동반자 관계가 구현되고 있지 않다고 한다(Holslag 2011, 308).

한편 경제 분야에서의 폭발적인 교류 증가의 이면에도 갈등의 소지가 내재돼 있다. EU는 2004년 중국의 최대 교역국이 됐고, 2011년 기준 중국은 미국에 이어 EU의 2대 교역 파트너로서 금액 기준 전체 교역의 13.3%(미국은 13.8%)를 차지하고 있다. EU의 대 중국 수출은 EU 전체 수출의 8.9%로 2위, 중국으로부터의 수입은 전체

수입의 17.3%로 순위는 1위이다. 그렇지만 EU는 아래의 표에 나타나고 있는 것처럼 현재 중국에 대해 막대한 무역수지 적자를 보고 있는데, 이것이 양측 간의 갈등을 불러일으키고 있다. EU의 관점에서는 대 중국 무역적자가 중국 시장에 대한 접근을 가로막는 수많은 장애물 때문이라고 한다(Berkofsky 2010, 17).

〈표 2〉 EU의 대 중국 교역 현황

		2007	2008	2009	2010	2011
수출	금액(십억 유로)	71.8	78.2	82.3	113.3	136.2
	전체수출대비(%)	5.8	6.0	7.5	8.4	8.9
수입	금액(십억 유로)	232.6	247.9	214.1	282.5	292.1
	전체수입대비(%)	16.2	15.8	17.7	18.7	17.3
무역수지(십억 유로)		-160.8	-169.6	-131.8	-169.3	-155.9

이렇게 볼 때 EU-중국 관계가 문서상으로는 전략적 동반자로 규정되고 있지만 경제관계를 제외하고는 실질적인 정책으로 연결되고 있지 못하다는 점에서 수사와 현실 사이의 격차가 매우 큰 상태라고 할 수 있으며, 심지어는 경제관계에서조차 무역수지 불균형, 중국 서비스 시장 진출의 어려움 등으로 인해 양측 간의 갈등이 심화되고 있는 상황이라고 할 수 있다. 이러한 상황을 타개하려는 의도를 담은 2006년과 2007년의 선언문에서도 협력의 범위를 넓히려는 노력을 지속함으로써 적지 않은 기대를 불러일으켰지만 이 또한 내용의 모호성으로 인해 협력의 필요성에 대한 인식은 공유하고 있되 협력을 통해 구현될 수 있는 구체적인 이익이 무엇인지에 대해서는 양측의 견해가 수렴되지 않고 있다는 평가가 지배적이다(Holslag 2011, 299).

요약하자면 EU와 중국 간의 전략적 동반자 관계는 그 명칭과는 달리 구체적인 행동으로 이어지지 않고 있는 것으로 보인다. 글로벌 정치경제의 중요한 행위자인 EU와 중국 간의 협력관계가 좀처럼 심화되지 못하고 있는 것은 EU와 중국 사이의 상호 인식의 문제가 작용하고 있기 때문이다.

첫째, 우선 EU는 중국을 사회화를 통해 변화시킬 수 있는 상대라고 믿고 있다는 점에 문제가 있다. 1990년대 후반 이래 EU의 대 중국정책의 요체는 중국과의 대화를 증진해 중국이 법치주의와 인권을 존중하는 개방적인 사회로 발전할 수 있도록 하는 한편 정치적, 경제적 힘이 급속히 커져가는 중국을 국제사회의 책임 있는 일원이 되도록 하는 것이었다. EU는 중국을 국제제도의 망으로 편입시키면 중국이 궁극적으로 EU가 구현하고 있는 규범을 수용하게 될 것으로 생각한 것이다. 그러나 EU와 중국 간에는 그러한 규범적 수렴이 이루어지지 않고 있다. 중국은 오히려 자신의

입장에서 수립한 원칙에 더욱 충실하려는 경향을 보이고 있다. 이에 따라 양자 간에는 규범적 간극이 더 커지고 있다고 보는 것이 정확할 것이다. 앞서 언급한 인권에 대한 EU와 중국의 상이한 견해와 이에 따른 충돌이 바로 그 예이다. 이와 더불어 EU는 중국이 포함된 다극화된 국제질서는 다자주의적 협력관계를 태동시킬 것이고 그 안에서 중국은 주권의 수호 또는 불개입의 원칙을 점차 포기하게 될 것으로 믿고 있다. 그러나 중국은 UN과 같은 국제기구에서 주권과 불개입의 원칙을 지키기 위해 전력을 다 하고 있다(Holslag 2011, 309). 물론 EU와 중국은 모두 국제적 안정과 평화 공존의 필요성에는 공감대를 형성하고 있다. 그러나 중국의 다자주의 외교는 사실 현실주의적 세계관에 기초하고 있을 가능성이 높다. 중국은 미국과의 직접적인 대결은 가능한 한 피하려는 입장이지만, 때로는 유럽과, 때로는 러시아와, 때로는 개발도상국들과의 편의적 연대를 통해 미국을 견제하려는 경향을 보인다(Holslag 2011, 310). 따라서 중국은 EU를 미국과의 게임을 위한 카드로 간주하고 있을 가능성이 높다는 것이다(Reiterer 2006, 336).

둘째, EU와 중국이 특히 외교안보 분야에서는 적지 않은 마찰을 겪고 있는 또 하나의 이유는 중국이 스스로를 제 3세계 국가들의 대변자를 자처하고 있기 때문이다(Holslag 2011, 307). 즉 EU는 제 1세계의 일원으로서 주권보다는 인권을 중시하는 등의 탈근대주의의 정치적 가치를 대변하고 있다고 한다면, 중국은 불개입원칙을 천명하면서 근대적 국제관계의 수호자 역할을 수행하고 있다. EU는 대외정책을 수립하고 실행함에 있어 인권, 민주주의, 책임성, 투명성 등의 요소들을 중요하게 고려하는 반면 중국은 대상 국가의 정치적 탄압이나 인권 유린 상황 등을 무시하는 이른바 “가치중립적 외교”를 수행하는 것으로 비난을 받고 있다. 이러한 비판이 최근 들어서는 아프리카와 중앙아시아, 그리고 미얀마와 같은 국가들을 대상으로 하는 자원외교의 맥락에서 특히 두드러지게 제기된 바 있다. 그러나 유럽과 미국이 비난하고 있는 “가치중립적 외교”는 중국의 관점에서는 “불개입의 원칙”을 준수하는 것으로 간주된다. 말하자면 중국은 유럽이나 미국과는 다른 규범에 입각한 외교정책을 펼치고 있는 것이다.⁷⁾

중국의 이러한 노선은 제 3세계의 권위주의 정권의 지지를 동원해 UN과 같은 다자기구에서 중국의 입장이 반영되도록 하는데 크게 기여하고 있다는 점에서 중국은 EU와 정치적 가치를 공유하기는 어렵다는 구조적 문제가 있다. 사실 미국과 EU는 중국을 국제다자기구의 구성원으로 받아들이면 중국이 국제사회의 규범을 따르는

7) 그렇지만 사실 인권탄압이 자행되고 있는 독재국가에 대한 “묻지마 지원”은 사실상 독재자들의 권력 유지를 위한 물질 기반을 제공하게 된다는 점에서 이 또한 독재국가의 내정에 깊숙이 관여를 하는 것으로 간주할 수도 있다.

책임 있는 대국으로 '사회화'될 것으로 기대했으나 그 보다는 오히려 중국이 다자기구에서 제 3세계 국가들을 포섭함으로써 다자기구는 글로벌 거버넌스의 효과적인 작동을 위해 존재하는 것이 아니라 오히려 제 1세계와 중국을 필두로 하는 제 3세계 간의 각축의 장이 되고 있기도 하다. 중국이 다자기구에 의해 변화하는 것이 아니라 다자기구의 성격과 기능이 중국에 의해 변화할 가능성이 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 중국인들의 EU에 대한 인식은 전반적으로 상당히 우호적인 것으로 나타나고 있다. 중국의 정부 관리들도 예외는 아니며, EU의 국제정치적 역할 또한 긍정적으로 인식하고 있고 EU와 중국의 협력도 중요하다고 생각한다. 그러나 EU의 대 중국 정책에 대해서는 EU가 중국의 입장과 이익을 충분히 고려하지 않고 있는 것으로 판단하면서 불만이 커지고 있고, 기후변화, 위안화 절상 문제, 인권, 그리고 티베트 문제에 대한 EU의 정책적 입장에 대해 상당히 비판적이다(Dong 2011). 특히 2007년 독일 앙겔라 메르켈 수상의 달라이 라마 접견과 기자회견, 사르코지 프랑스 대통령의 중국 인권 상황 비판 발언, 베이징 올림픽 성화 봉송 과정에서 나타난 유럽인들의 반 중국 정서, 2008년 EU-중국 정상회담 직전 사르코지 대통령과 달라이 라마의 회동 등은 중국의 정부 관료를 포함한 다수의 중국인들을 격분시켰던 사건이었다(Brown and Crossick 2009, 5). EU는 EU대로 2009년 중국 당국에 의해 마약사범으로 체포된 영국인에 대한 사형 집행, 같은 해 코펜하겐 기후변화회의에서 EU가 중국으로부터 받은 모멸감 등으로 인해 중국에 대한 부정적 태도가 급격하게 확산되었다.

EU-중국의 관계는 중국의 관점에서 보면 2003년이 피크였다고 할 수 있다. 2003년에 발행된 중국의 EU 정책 보고서는 EU에 대한 중국의 평가가 지극히 우호적임을 보여 주고 있다. 그러나 이후 중국은 EU와의 관계가 상대적으로 소원해지게 된다. 2005년 무기수출금지 조치 해제 방침 번복, EU의 중국에 대한 시장 경제 지위 부여 거부, 중국에 대한 일련의 반덤핑 관세 부과 조치, 2008년 베이징 올림픽 보이콧 가능성 시사, 2008년 사르코지 대통령의 달라이 라마 접견 방침 공표 등 중국의 입장에서 봤을 때 민감한 사안에 대한 EU의 때로는 강경하면서도 때로는 일관되지 못한 입장에 점차 실망과 좌절을 느끼게 되고, 여기에 더불어 2010년 유럽이 재정위기에 휩싸이면서 EU의 국제적 행위자로서의 역량에 대해서도 회의적 의견이 강력하게 대두되면서 유럽에 대한 우호적 감정이 과거에 비해 상당히 퇴색하고 있는 분위기이다.

특히 EU의 대 중국 무기수출 금지조치를 둘러싼 혼란은 중국으로 하여금 EU의 신뢰성에 대한 근본적인 회의를 갖게 하는 계기가 됐다. EU는 1989년 천안문 사건 발생 이후 중국에 대해 무기수출 금지조치를 내린 바 있다. 지금도 EU와 중국 간의 관계 개선에 큰 걸림돌로 작용하고 있는 이 조치는 사실 2004년 새로운 전기를 맞이할

것으로 보이기도 했다. EU 집행위원회가 무기금수조치의 해제를 시사하는 입장을 취했던 것이다. 그러나 EU는 미국의 압력으로 2005년 무기금수조치를 해제하지 않고 계속 유지하기로 최종 입장을 정리하게 되는데 그 사이에 EU 집행위원회와 회원국 간, 그리고 회원국들 사이에 상충되는 입장과 견해가 여과 없이 노출되면서 큰 혼란을 불러일으켰고 중국에는 EU 집행위원회의 대외적 신뢰도에 큰 상처를 남기는 결과로 이어지기까지 했다(Berkofsky 2010, 3). 이와 같은 유럽의 비일관성과 내적 모순은 결국 중국으로 하여금 EU는 신뢰할 만한 자율적인 국제적 행위자가 아니며 따라서 중국과 전략적 동반자 관계를 추진해나갈 자격을 결여하고 있다는 판단을 하게 한 것이다. 이에 따라 중국은 EU를 아시아 안보문제에 있어 중요한 안보 행위자로 여기지 않는 경향이 있다. 오히려 아프가니스탄에 군대를 파병한 영국, 프랑스, 독일과 같은 회원국을 아시아 안보문제의 이해당사자로 간주하고 있다.

사실 EU는 제도적으로 외교안보정책 분야에서는 매우 제한적인 역할만을 수행하도록 묶여있는 형편이기 때문에 주로 경제 분야에서의 존재감은 매우 크지만 외교안보 분야에서는 별다른 목소리를 내고 있지 못하다. EU의 제도적 제약과 더불어 EU 회원국들은 많은 경우 자신의 독자적 이익의 실현을 위해 EU 차원의 정책 공조를 회피하거나 때로는 EU 수준에서 추진되는 정책과는 모순되는 행동을 하기도 한다(Berkofsky 2010, 2). EU 회원국 정부들은 각자 자신들 고유의 외교안보정책 틀 속에서 대 아시아 정책 및 대 중국 정책을 수립하고 실행하고 있으며 때로는 EU 집행위원회의 대 아시아 정책과 경쟁하거나 아니면 충돌하는 정책을 추구한다(Berkofsky 2010, 3). EU의 대 중국 정책이 때때로 비일관적이고 모순적인 이유는 무엇보다도 EU와 회원국 간의 입장의 불일치 때문인 것이다(Fox and Godement 2009, 2; Cameron 2009, 61).

일부 논자에 따르면 중국은 EU 회원국 간의 분열을 더욱 조장해 이를 이용함으로써 유럽으로부터 자신이 원하는 바를 취하려는 전략을 구사하고 있다고 한다. 물론 그러한 평가를 액면 그대로 수용할 수 있는 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있겠지만 적어도 EU가 하나의 목소리로 중국에 접근하지 못하는 상황이 지속된다면 앞으로 계속 중국 측의 비판과 불평을 감수할 수밖에 없을 것이다. 중국은 자신의 이익을 극대화시키는데 이러한 EU의 이중구조를 활용하려고 하는 것이 당연한 노릇일 것이기 때문이다.

결국 중국은 EU를 중요한 국제적 행위자가 될 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 생각을 버리진 않고 있지만 이라크 전쟁을 둘러싼 내부적 분열, 대 중국 무기금수조치 철폐 입장의 번복, 해결의 기미를 보이지 않고 있는 재정 위기 등을 목격하면서 EU의 영향력과 가치를 평가절하 하는 경향을 보이고 있다. 유럽은 전략적 행위자로 작동하

기는 어려울 것이라는 인식이 중국의 지식인과 관리들 사이에 확산되고 있고 심지어는 EU가 대내외적으로 심각한 정통성의 위기에 봉착해 있다고 보기까지 한다.

중국이 EU를 중요한 행위자로 간주하지 않는 한 EU와 중국 간의 전략적 동반자관계는 화려한 수사에도 불구하고 내용적으로는 공허할 수밖에 없을 가능성이 높다. EU도 겉으로는 중국이 세계화 시대의 중요 파트너라고 하고 있지만 아프리카 등지에서서의 중국의 행보에 대해 곱지 않은 시선을 거두지 않고 있다. 아울러 지적재산권 보호 문제, 그리고 중국 내 서비스 산업에 대한 투자 장벽 등이 시급히 해결되어야 할 현안으로 생각하면서 중국 당국의 소극적 태도에 대해 불만을 토로하고 있다.

V. EU와 대한민국

우리에게 있어 EU의 중요성은 날로 커져가고 있다. 재정위기가 유럽을 강타하기 전까지 EU는 중국에 이어 우리의 2대 교역 상대이며, 한국에 대한 직접투자 규모는 세계에서 1위이다. EU는 북한에 대한 인도적 지원을 꾸준히 제공하면서도 북한의 핵문제와 인권문제에 대해서는 비판의 목소리를 높이며 한반도 문제에 대한 관심을 지속적으로 표명하고 있다. EU는 우리와는 지리적 거리와 문화적 차이에도 불구하고 민주주의, 인권, 법치, 다자주의 등의 가치를 공유하며 테러와 범죄, 환경과 질병 등의 글로벌 이슈의 해결에 파트너십을 발휘할 수 있는 동질성을 가진 동반자(like-minded partner)이기도 하다. 경제협력 관계의 증진, 정부 및 사회문화 부문에서의 협력 강화, 글로벌 이슈 대응에 있어서의 공조체제 구축을 통해 긴밀한 협력 파트너로서의 관계를 정립해 가고 있는 것이다.

〈표 3〉 EU의 대 한국 교역 현황⁸⁾

		2007	2008	2009	2010	2011
수출	금액(십억 유로)	24.7	25.5	21.6	27.9	32.4
	전체수출대비(%)	2.0	1.9	2.0	2.1	2.1
수입	금액(십억 유로)	41.3	39.5	32.3	39.2	36.1
	전체수입대비(%)	2.9	2.5	2.7	2.6	2.1
무역수지(십억 유로)		-13.6	-14.0	-10.7	-11.3	-3.6

8) 2011년 기준 우리나라는 EU의 10대 교역 파트너로서 금액 기준 전체 교역의 2.1%를 차지하고 있다. EU의 대 한국 수출은 EU 전체 수출의 2.1%로 11위, 우리나라로부터의 수입 역시 전체 수입의 2.1%로 순위는 10위이다.

한국은 6개 EU 창설국가들과 1962년 수교를 완료하고, EU와는 1963년 7월 외교관계를 수립한 이래,⁹⁾ 한국과 EU의 상호관심사는 그 동안 주로 경제문제에 집중되어 왔다. 하지만 1990년대 이래 북한의 핵문제와 인권문제 등이 부각되면서 EU의 한반도에 대한 정치적 관심이 증대되고 2010년에는 한-EU간에 전략적 동반자 관계가 구축되면서 양자 간의 정치 및 안보관련 쟁점에 있어서도 협력관계가 발전하고 있다.

한국과 EU의 관계가 꾸준히 강화되고 있음은 양자 간 공식대화의 채널과 빈도가 그 동안 지속적으로 확대되었다는 점에서 분명히 볼 수 있다. 특히 2001년 4월 1일에는 한국과 유럽연합(EU) 사이에 정치, 경제, 문화 등 포괄적 협력을 가능케 하는 한-EU 기본협력협정(Framework Agreement on Trade and Cooperation)이 발효됨으로써 지난 1963년 외교관계 수립 후 주로 통상에 국한됐던 한-EU 관계가 다양한 분야에서의 전반적인 협력으로 발전할 수 있는 발판을 마련하게 되었다.

한-EU 기본협력협정은 무역, 산업협력, 과학기술, 정치, 문화, 학술, 돈세탁 방지 등 광범위한 분야에서 양측 간의 포괄적 협력을 규정하고 있으며 이 협력을 구체화하기 위해 공동위원회를 구성토록 하고 있다. 이에 따라 양측은 무역 및 제반 협력을 강화하기 위한 공동위원회를 설치해 매년 서울과 브뤼셀을 오가며 회의를 열게 되었으며 분야별 특별 소위원회도 구성하게 되었다. 이 협정의 발효는 한국과 EU의 협력관계가 과거의 통상 위주였던 것에서 벗어나 모든 경제 분야, 정치, 문화, 교육 등으로 확대될 수 있는 법적 근거가 마련되었다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있으며, 특히 한국의 입장에서는 산업협력, 과학기술, 환경 분야의 협력 성과를 기대할 수 있었다.¹⁰⁾

한편 한-EU 기본협력협정이 체결된 지 10여년이 지나면서, EU는 지역 통합의 꾸준한 심화를 통해 외교, 안보, 사법 분야에서 독자적인 정체성을 성공적으로 구축해 오고 있으며, 한국 또한 외환위기의 신속한 극복과 지속적인 경제성장 및 민주주의의 공고화를 통해 국제적 위상과 책임의 향상을 이루어냈는가 하면, 이러한 변화에 따라 한국과 EU 양자 관계의 폭과 깊이가 현저히 넓어지고 깊어지는 추세가 진행되고 있음에 주목해 양측은 기존의 기본협력협정을 개정해 빠르게 증진되고 있는 양측의 관계를 더욱 긍정적인 방향을 발전시킬 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요성에 대한 공감대가 형성됐다. 이에 따라 양측은 2008년 6월부터 개시된 한-EU FTA 협상과 병행하여 한-EU 기본협력협정의 개정에 대한 협상을 시작해 2009년 10월 15일

9) 한국과 EC 창설국들과의 수교 연도는 프랑스 1949년, 독일 1955년, 이태리 1956년, 벨기에 1961년, 네덜란드 1961년, 룩셈부르크 1962년이다. 한중수, 『유럽연합(EU)과 한국』 (서울: 동성사, 1998), p. 204.

10) 기본협력협정에 명시되어 있지는 않지만 운송, 교육, 금융 등의 분야에서도 과거에 비해 상호간 대화의 필요성이 한층 증가하였음을 인식하여, 양측은 협정의 진보조항(evolutionary clause)을 통해 이러한 분야로도 확대해갈 수 있는 여지를 열어 놓았다.

한-EU FTA와 함께 기본협력협정 개정안에 가서명을 했다. 한-EU FTA는 양측 간의 무역 및 투자 등 경제적 교류관계의 증진을 위한 제도적 틀을 구비한 것이라고 한다면, 한-EU 기본협력협정의 개정은 경제 분야를 제외한 나머지 제반 분야에서의 폭넓은 협력관계 구축을 위한 제도적 기반의 마련을 위한 것이라고 할 수 있다.

이러한 바탕 위에서 마련된 한-EU 기본협력협정 개정안은 2010년 5월, 그리고 한-EU FTA는 2010년 10월 각각 정식으로 서명되었다. 무역과 투자의 활성화를 통한 경제적 교류의 증진을 위한 FTA, 그리고 정치, 사회, 문화 등 다양한 분야에서의 파트너십을 강화시키기 위한 기본협력협정 개정안이 마련됨으로써 한국과 EU는 2009년 5월 서울에서 개최된 양측 간의 정상회담에서 천명했던 '전략적 동반자 관계'로 상호관계를 격상시키기 위한 제도적 기반을 구축하게 됐다.

새롭게 추가되어 협력이 강화되는 분야로 정부 분야에 있어서는 대량살상무기 비확산 및 소형무기관련 협력, 국제범죄 관련 협력 그리고 테러리즘 관련 협력 등이 있고, 내무사법협력에 있어서는 법치, 법무협력, 개인정보보호, 이민, 조직범죄와 부패, 테러재원 조달, 사이버범죄, 법집행분야에서의 협력이 추가되었으며, 이 외에도 미디어, 교육, 관광, 시민사회, 행정협력, 통계 등의 분야에서의 협력도 포함돼 있다. 이에 따라 한국과 EU는 비경제통상 분야에서도 양자 간 협력이 획기적으로 증대될 것으로 기대하고 있다.

이전의 한-EU 기본협력협정은 상호 최혜국 대우, 공정경쟁, 에너지 분야 등 경제 분야의 협력을 위주로 규정하고 있었다. 반면에 개정된 협정에서는 경제 분야의 협력을 보다 강화함과 아울러 정부, 내무, 사법 분야 등으로 그 협력 분야를 확대하고 있다. 또한 다양한 글로벌 이슈에서의 협력도 강화하고자 하고 있다. 개정 협정은 무엇보다도 한국과 EU가 민주주의, 인권, 법의 지배, 기본적 자유의 존중 등의 가치를 서로 공유하면서 이러한 가치를 실현시키기 위해 노력하는 이른바 '가치 동맹'을 구성하고 있다는 인식에서 출발한다. 이를 기초로 한국과 EU는 다양한 분야에서의 양자 관계의 강화는 물론이요 각종 글로벌 이슈에 대한 대응에 있어서도 긴밀한 협력을 해 나갈 것을 천명하고 있다.

VI. 결론

이상의 논의를 바탕으로 EU와 동북아 3국간의 관계를 정리하면 다음과 같다. 우선 EU와 일본과의 관계를 간단히 표현하자면 '침체된 우호적 관계'로 특징지을 수 있을 것이다. EU와 일본과의 관계는 양자가 동질성을 가진 동반자이긴 하지만 미국이

동아시아에서 차지하는 비중이 워낙 크기 때문에 양자의 외교정책 우선순위에 있어서 서로가 최상위를 차지하지 않고 있는 관계로 관계발전이 탄력을 받지 못하고 있다. EU는 동아시아에서의 미국의 역할을 대체할 능력도 용의도 없으며, 일본 또한 중국의 부상에 따른 동아시아 정책의 중요성 때문에 EU와의 관성적인 경제 및 정부 협력관계를 더욱 발전시켜 나갈 동기를 별로 가지고 있지 못하다. 다만 EU와 일본은 조만간 FTA 협상을 개시하기로 한데서도 볼 수 있듯이 일본의 비관세장벽 제거가 어느 정도 성과를 거둔다면 경제적으로 더욱 교류협력관계가 활성화될 것이고 정부적으로도 협력관계에 적극성을 띠게 될 가능성이 높다.

우리나라의 입장에서는 EU-일본의 FTA가 우리나라 기업의 EU 시장에서의 경쟁력에 타격을 줄 가능성이 있는 만큼 지금 우리 기업들이 누리고 있는 선점효과를 계속 지켜나가는 가운데 아울러 우리의 경쟁력을 더욱 제고시킴으로써 EU 시장 점유율을 계속 늘려나갈 수 있도록 해야 할 것이며, 나아가 EU-일본 FTA가 타결되면 이는 궁극적으로 마-일 FTA가 이루어질 수도 있는 조건 또한 성숙되었다는 것을 의미할 수도 있기 때문에 장기적으로는 미국 시장을 지키기 위한 방안도 지금부터 준비돼야 할 것으로 보인다.

만일 EU-일본 FTA가 성사된다면 양자 간 경제협력관계 활성화의 확산효과로 EU-일본 간의 정부관계 또한 더욱 밀접해질 개연성도 적지 않을 것으로 보인다. 그러한 가능성에 대비해 우리는 EU를 활용해 일본의 대 한반도 정책에 영향을 미치는 방안도 강구해볼 필요가 있을 것이다. 현재 주변 4강의 한반도 정책이 '현상유지' 쪽으로 기울어져 있다고 가정한다면, 규범적 정체성을 강조하는 EU와의 긴밀한 대화를 통해 우리의 통일정책과 대북정책을 공유함으로써 EU가 일본을 포함한 주변 4강의 대 한반도 정책에 영향을 미치도록 하는 '우회전략'을 우리가 사용할 수 있을 것으로 보인다.

한편 EU와 중국의 관계는 한 마디로 표현하자면 '불신과 불만이 내재된 불가피한 교류 확대'라고 할 수 있다. 비약적인 경제성장과 국제정치적 위상 증대로 요약될 수 있는 중국의 부상은 EU의 입장에서는 중국과의 관계 증진을 모색하지 않을 수 없도록 하는 구조적인 힘이다. 중국의 입장에서는 EU가 당장은 실질적인 성과를 이끌어내기에 적합하지 않은 상대하기 까다롭고 비효율적이고 비일관적인 파트너일지 모르나, 경제위기에도 불구하고 통합의 심화를 꾸준히 추진하고 있으면서 리스본 조약의 발효 이후 전환기의 혼선을 겪고는 있지만 궁극적으로 보다 강하고 기민한 국제정치적 행위자로 거듭날 가능성을 배제할 수 없기 때문에 EU와의 꾸준한 관계 발전이 필요할 것이다. 특히 중국은 아직은 경제성장을 계속 추구해야 하는 입장이기 때문에 안정적인 국제 환경을 원할 수밖에 없어 EU와는 갈등 관계보다는 협력 관계

를 지속시켜 나가는 모습을 취하는 것이 필요할 것이고 따라서 향후 당분간은 관계의 확대를 지향할 것으로 보인다. 따라서 양자 간 대화채널 또한 계속 증가할 것으로 보이지만 그렇다고 해서 규범적 가치와 실질적 이해관계에서 이견이 노출되고 있는 상황이기 때문에 양자 관계가 급속도로 가까워질 가능성은 별로 없을 것으로 보인다. 중국은 EU에 대해 명목적, 수사적 차원에서는 협력을 증진하면서도 미국을 견제함에 있어 EU를 활용할 수 있다는 가능성에 대해서는 큰 기대를 하지 않고 있기 때문에, EU와 중국의 관계는 당분간 경제 분야의 협력에서 실질적 성과를 도출하기 위한 노력을 할 것이고 몇몇 예외적인 분야를 제외하면 정부분야에서는 대화는 계속하되 전략적 동반자 관계의 명칭에 걸맞은 공동보조를 취하는 경우는 그다지 많지 않을 것으로 보인다. 정부 분야의 글로벌 이슈에 대응함에 있어서 중국은 오히려 EU의 주요 개별 회원국과의 관계를 더 많이 활용하려는 모습을 보일 가능성이 높다고 하겠다. 결국 EU와 중국의 관계는 경제 분야와 정부 분야에서 EU의 초국가적 기구와 EU의 개별 회원국 정부 간에 무게 중심이 다르게 작용하는 이중구조로 전개될 것으로 전망된다.

EU와 중국 간 이중구조의 관계는 우리에게 어떤 시사점을 갖는가? 이는 우리에게 반면교사로서의 가치가 있다고 하겠다. EU의 의사결정구조가 복잡하고 비효율적이며 분열적이라는 특성은 어느 나라와의 관계에서도 다 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 그것은 EU 대외정책의 제도적 특성이자 한계이기 때문이다. 따라서 우리나라도 EU와의 관계에 있어 단일국가를 상대로 할 때와는 상이한 패턴의 외교적 조우를 하는 경우가 많이 있을 것이며, 적지 않은 적응의 어려움이 있을 것으로 생각된다. EU의 정책결정과정은 더디고 복잡하며, 정책이 일관적이지도 않고 효과적이지도 않다고 생각될 수도 있지만 그럼에도 불구하고 EU가 경제적으로나 또는 규범적으로나 국제무대에서 중요한 행위자라는 사실에는 변함이 없다. 따라서 설령 중국이 EU와의 허니문 기간 동안에 가졌던 높은 기대의 반작용으로 EU를 중요한 행위자로 인정하지 않는 모습을 보인다 하더라도 우리는 이를 답습하는 일은 없어야 할 것으로 생각된다. 따라서 우리는 중국과 같이 정부관계에서는 대립각을 세우면서 경제 분야에서만 교류와 협력을 추구하는 이중구조의 모델을 실천해서는 안 될 것이다. 중국과는 달리 우리는 EU와 국제 규범과 보편적 가치를 공유하는 동질적 동반자(like-minded partner)이기 때문이다. 더욱이 지금은 EU가 한반도 문제를 비롯한 동아시아 국제정치에 관여할 수 있는 역량과 명분, 그리고 의지가 그다지 크지 않을지 모르나, 규범세력으로서의 EU는 오히려 동아시아 안보 문제에 있어 별다른 이해관계가 없다는 바로 그 이유로 정직한 중재자(honest broker)의 역할을 수행하기에 적합할 수 있다. 동질적 동반자로서의 EU는 우리나라와는 북한문제와 통일문제를 바라보

는 시각이 유사할 수 있으며 따라서 우리와는 생각의 궤를 달리하는 주변 4강 국가들에 대해 우리의 논리를 설득하는 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. EU는 북한 문제에 있어 중요한 이해관계를 가진 당사자가 아니기 때문에 관여하는데 제한이 있을 수 있으나, EU는 이기적인 동기를 초월해 한 발 물러서 있는 국외자라는 바로 그 점이 거꾸로 정직한 중재자로서의 역할을 맡기에 적합할 수 있다는 신뢰를 동북아 주요국들에게 줄 수 있기 때문에 한반도 문제 해결에 큰 자산으로 활용될 수도 있는 것이다. 아울러 북한문제 해결에 앞장서는 것은 EU의 외교안보이익에도 부합하는 일이다. 규범세력으로서의 정체성을 갖고 있는 EU로서는 때때로 규범적 목표와 현실적 이익 간의 충돌로 인해 제기되는 비일관성 또는 이중성에 대한 비판에 직면하고 있는데, 북한문제는 EU가 직접적이고 중요한 이해관계를 갖는 사안이 아니기 때문에 규범세력으로서의 외교정책적 정체성에 충실할 수 있다는 점에서 EU의 외교적 프로파일을 향상시킬 수 있는 좋은 기회인 것이다.

나아가 북한 문제를 제외하더라도 우리는 EU와 협력할 수 있는 분야가 많이 있다. EU는 인도주의적 지원, 식량원조, 개발협력 분야에서는 세계 최대의 공여국이고, 기술지원 등을 통한 제 3세계 국가들의 역량강화 사업에도 그 누구보다 적극적이다. 말하자면 유럽은 '경성안보' 분야에서는 뚜렷한 영향력을 행사하지 못하고 있지만 '연성안보' 측면에서는 아시아에서도 이미 중요한 위치를 차지하고 있다(Berkofsky 2010, 2). 따라서 개발협력, 인도적 지원 등의 연성안보 분야에서 EU와의 많은 협력의 가능성을 가지고 있는 우리나라로서는 EU 수준의 외교안보정책 결정과정을 면밀하게 관찰, 추적하면서 우리의 국가이익을 실현시킬 수 있는 방향을 모색하는 가운데 EU와의 협력을 추구해야 할 것이다.

따라서 우리는 EU와는 경제 분야뿐만 아니라 정부 분야에서의 대화 또한 확대재 생산할 필요가 있다. 지금도 많은 대화채널이 존재하고 있고 다양한 경로의 인적 교류가 이루어지고 있지만, 한반도 문제와 동아시아 안보 문제에 대해서도 수시로 의견을 교환하고 협조할 수 있는 공조체제를 구축하기 위해 다양한 행위자(정부, 학계, 언론계, NGO 등)들 간의 대화 통로를 구축, 가동하는 것이 필요할 것으로 보인다. 여기에서 기억해야 할 것은 대화채널이 많다고 무조건 좋은 것은 아니라는 점이다. 간혹 한 번 만나서 상대방을 이해하려는 진지한 노력 없이 각자 자신의 입장만 밝히고 견해 차이를 좁히기 위한 토론도 없이 대화가 끝난다면 양자 간 협력을 위한 진전은 있을 수 없다(Kerry and Crossick 2009, 9). 따라서 대화채널을 무작정 늘릴 것이 아니라 일단 대화채널을 만들었으면 어떻게 하면 서로에게 도움이 되는 실질적인 협력 방안이 도출될 수 있는지를 머리를 맞대고 함께 의논하는 메커니즘을 만드는 것이 중요하다. 한-EU 기본협력협정 개정안에 담긴 협력 방안을 세심하게

챙겨 실천에 옮기고, 각 방안들이 구체적인 결실을 맺도록 우리가 주도적으로 EU와의 관계를 형성해 나가는 것이 필요할 것이다. 지금과 같이 EU가 경제위기로 인해 대내적 문제 해결에 모든 역량을 집중하고 있을 때, 우리도 최대한 EU 경제위기의 극복을 위해 우리가 할 수 있는 성의를 다하는 가운데 기존의 대화 채널을 적극 가동하고 나아가 더욱 확대해 나가려는 전향적 자세를 보이는 것이 필요할 것으로 생각된다.

아울러 외교안보정책 분야에서는 앞서 누차 밝힌 바와 같이 EU가 하나의 행위자로서의 역할을 수행하는데 많은 제약이 있으므로 우리의 대 유럽외교는 독일, 프랑스, 영국과 같은 주요 회원국에 대해서도 지속적인 관심과 노력을 기울여야 할 것이다. 프랑스와 영국은 UN 안보리 상임이사국이고, 독일 또한 유럽통합의 주축을 담당하는 동시에 세계 제 4위의 경제대국으로 이들은 모두 글로벌 수준의 국가이익을 추구하는 나라들이며 국제 여론에 지대한 영향을 미칠 수 있는 역량을 가진 나라들이기도 하다. 이들의 영향력의 범위는 과거에 비해 2차 대전 이전에 비해서는 많이 위축됐지만 냉전 이후 다시 확대되고 있는 추세임을 감안할 때 우리나라 대 유럽외교의 역량이 지나치게 EU 수준에만 집중되어서는 곤란할 것으로 생각된다.

참고문헌

- 이중서. 2008. "EU의 대북정책 특징과 한반도 균형자로서의 역할 가능성 연구." 『유럽연구』 . 26(3): 187-216.
- 최진우. 2002. "북한과 유럽, 그리고 미국." 『통일문제연구』 . 14(2): 33-53.
- 한중수. 1998. 『유럽연합(EU)과 한국』 . 서울: 동성사.
- Allen, David and Michael Smith. 2012. "Relations with the Rest of the World." *Journal of Common Market Studies*. 50: Annual Review. 162-177.
- Balme, Richard and Brian Bridges. 2008. "Introducing Asia, Europe and the Challenges of Globalization." In Richard Balme and Brian Bridges, eds. *Europe-Asia Relations: Building Multilateralism*. New York: Palgrave MacMillan.
- Benson-Rea, Maureen. 2010. "Book Review: On Remaking Global Order: The Evolution of Europe-China Relations and Its Implications for East Asia and the United States, by Nicola Casarini." *Journal of Common Market Studies*. 48(3): 759-760.
- Berkofsky, Axel. 2008. "True Strategic Partnership or Rhetorical Window-Dressing? A Closer Look at the Relationship between the EU and Japan." *Japan aktuell-Journal of Current Japanese Affairs*. 16(2): 22-37.
- Berkofsky, Axel. 2010. "The EU's Relations with China, Japan and North Korea: Implications for the EU's Role and Engagement in Asian Security." ISPI Working Paper. No. 36.
- Brown, Kerry and Stanley Crossick. 2009. "The EU and China: Time for a Change?" Asia Programme Paper: ASP PP 2009/03, Chatham House.
- Cameron, Fraser. 2009. "The Development of EU-China Relations." *European Studies*. 27: 47-64.
- Casarini, Nicola. 2006. "The Evolution of the EU-China Relationship: From Constructive Engagement to Strategic Partnership." Occasional Paper, no. 64. European Union Institute for Security Studies.
- Dong, Lisheng. 2011. "Opinions of the Chinese Government Officials on the EU and China-EU Relations: The Policy Implications." China Policy Institute, The University of Nottingham.
- Fox, John and François Godement. 2009. "A Power Audit of EU-China Relations." European Council on Foreign Relations.
- Godement, François. 2008. "Europe-Asia: The Historical Limits of a 'Soft' Relationship." In Richard Balme and Brian Bridges, eds. *Europe-Asia*

- Relations: Building Multilateralism*. New York: Palgarve MacMillan.
- Grevi, Giovanni. ed. 2010. *Mapping EU Strategic Partnerships*. Madrid: Friede.
- Hill, Christopher. 1993. "The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role." *Journal of Common Market Studies*. 31(3): 305-328.
- Holslag, Jonathan. 2011. "The Elusive Axis: Assessing the EU-China Strategic Partnership." *Journal of Common Market Studies*. 49(2): 293-313.
- Reiterer, Michael. 2006. "Japan and the European Union: Shared Foreign Policy Interests." *Asia Europe Journal*. 4(3): 333-349.
- Renard, Thomas. 2010. "Strategy Wanted: European Union and Strategic Partnership." Security Policy Brief No. 13. Royal Institute of International Relations, Belgium.
- Smith, Karen E. 2008. "EU Foreign Policy and Asia." In Richard Balme and Brian Bridges, eds. *Europe-Asia Relations: Building Multilateralism*. New York: Palgarve MacMillan.
- Tsuruoka, Michito. 2008. "Expectation Deficit in EU-Japan Relations: Why the Relationship Cannot Flourish." *Current Politics and Economics of Asia*. 17(1): 107-126.
- Zhimin, Chen. 2012. "Europe as a Global Player: A View from China." A paper presented at the Annual Conference of The Korean Society of Contemporary European Studies. December 7, 2012, held at LG-POSCO Hall, Korea University, Seoul, Korea.

Abstract

European Union and the EU: Multiplicity of the Relationship and Strategic Choice for Korea

Jinwoo Choi ■ Hanyang University

EU's Northeast Asian policy is largely shaped by three structural factors: the peculiarities and cumbersomeness of the EU decision-making mechanism; the foreign policy identity of EU; and distribution of power between EU and the US. As a result, Whereas the three Northeast Asian countries—Korea, China, Japan—are all strategic partners of European Union, the EU's Northeast Asian policy suffers from, first, the attrition caused by inefficiency of policy-making process and contradiction among different policies, second, the confusion and complaints over the duplicity of foreign policy, and third, the constraints imposed upon EU's foreign policy capability by the predominance of American influence in the region. While Korea is developing a very friendly relationship with EU as 'like-minded partners' sharing international norms and universal values, EU-China relationship is an uncomfortable one where distrust and dissatisfaction often lurk behind the scenes of explosive increases in bilateral contacts, and EU-Japan relationship is favorable but at the stalemate with no signs of breakthrough in sight. For Korea, it is advised to further the close relationship with the EU which, in spite of its limitations, can be a valuable political asset in coping with challenges posed by increasingly complicated dynamics in the relationship among the Northeast Asian powers, and at the same time to allot a due amount of diplomatic endeavor to improve the relationship with key member states of the EU without losing the sight of importance of their influence in the international affairs.

Key Words: strategic partnership, EU foreign policy, EU-Northeast Asia relationship, the US-EU relationship, foreign policy identity

『동서연구』 편집규정

2008년 6월 9일 개정
2008년 10월 10일 재개정
2008년 11월 26일 재재개정
2009년 9월 4일 부분개정
2011년 5월 2일 부분개정
2011년 10월 31일 부분개정

제1장 총 칙

제1조(목적) 본 규정은 연세대학교 동서문제연구원이 발행하는 『동서연구』의 편집에 관한 제반 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(『동서연구』) 『동서연구』는 지역의 정치·경제·사회·문화에 관한 종합적인 학술 연구 및 학제간 연구를 다루는 사회과학 전문학술지이다.

제2장 편집위원회의 구성과 역할

제3조(편집위원장) 편집위원장은 본 연구원의 부원장이 당연직으로 수행한다.

제4조(편집위원회의 구성) 편집위원회는 편집위원장과 편집위원으로 구성한다.

제5조(편집위원의 자격 및 선임) 다음 조항에 유의하여 편집위원을 선임한다.

- ① 편집위원은 『동서연구』가 포괄하는 연구 영역의 전공자여야 한다.
- ② 편집위원장은 학문적 경력, 전공 분야, 소속기관 등의 제반 요인을 고려하여 편집위원을 추천하고 본 연구원장이 편집위원으로 위촉한다.
- ③ 편집위원에는 해외에서 활동하는 연구자를 포함한다.
- ④ 편집위원회의 원활한 업무수행을 위해 편집위원 중 간사를 둘 수 있다.
- ⑤ 편집위원의 임기는 2년으로 한다.

제6조(편집위원회의 역할)

- ① 편집위원회는 편집위원장이 소집하며 다음 사항을 심의하고 결정한다.
 - 가. 논문의 초심을 위한 심사위원의 추천
 - 나. 논문의 재심과 게재 여부의 최종판정
 - 다. 논문심사 및 학술지 출판관련 규정의 개정

- ② 편집위원회의 의결은 참여자 과반수의 찬성을 원칙으로 하며, 온라인 의사결정도 이에 준한다.

제3 장 『동서연구』의 발간

제7조(기고논문의 제출) 논문의 제출은 다음과 같은 원칙에 따라야한다.

- ① 『동서연구』에 기고하는 논문은 순수 학술 논문이어야 하며 타학술지에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 논문이어야 한다. 만약 타 학술지에 중복으로 게재 신청한 경우 향후 2년 동안 『동서연구』에 게재신청을 할 수 없으며 아울러 해당 타 학술지 발행인에게 사실을 통보한다.
- ② 게재를 원하는 원고는 수시로 이메일(journal-iews@yonsei.ac.kr)을 통해 투고한다. 원고가 편집위원회에 도달한 때를 접수 시점으로 간주한다.
- ③ 기고논문은 편집위원회가 정한 논문작성요령에 따른다.
- ④ 논문이 접수되면 편집위원회는 그 사실을 논문제출자에게 고지한다.
- ⑤ 제출 원고는 『동서연구』 원고작성 요령에 따라 작성해야 하고 이 요령에 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.
- ⑥ 제출 원고는 돌려 드리지 않으며 『동서연구』 심사진의 심사 후 게재 여부를 결정한다.

제8조(발간예정일) 『동서연구』는 연4회 발간하며, 발간예정일은 매년 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일로 한다. 이에 따라 각 호별 원고접수 마감일은 1월 20일, 4월 20일, 7월 20일, 10월 20일을 원칙으로 한다. 단, 원고접수 마감일 이후에도 발간예정일 한 달 전(각각 2월 20일, 5월 20일, 8월 20일, 11월 20일)까지 수시접수가 가능하다.

구분	논문접수마감일	발간예정일
1호	1월 20일	3월 20일
2호	4월 20일	6월 20일
3호	7월 20일	9월 20일
4호	10월 20일	12월 20일

제4 장 심사절차와 기준

제9조(심사) 편집위원회는 각 분기별로 원고접수 마감일 직후 초심을 의뢰한다.

- ① 심사위원 위촉 - 편집위원장은 편집위원에게 기고논문의 심사위원 추천을 의뢰하여 3인의 심사위원을 위촉한다.

- ② 심사의뢰 - 위촉된 심사위원에게 전자우편으로 심사를 의뢰하고 논문평가는 편집위원회에서 정한 초심용 논문심사양식에 따른다. 게재 판정 기준은 다음의 표에 따른다.

	심사위원1	심사위원2	심사위원3
게재	가	가	가
	가	가	수정
수정게재	가	가	부
	가	수정	수정
수정후재심	가	수정	부
	수정	수정	수정
게재불가	수정	수정	부
	가	부	부
	수정	부	부
	부	부	부

- ③ 초심 결과는 2주일 내에 회신 받는 것을 원칙으로 하며, 특별한 사유 없이 3주일 내에 심사결과 통보가 없는 경우 편집위원장은 심사위원을 교체할 수 있다.
- ④ 수정 후 게재 판정을 받은 경우, 편집위원장은 1인의 편집위원을 위촉하고 위촉된 편집위원은 초심 내용을 참고하여 수정 여부 및 최종 게재여부를 판정한다.
- ⑤ 수정 후 재심 판정을 받은 논문은 초심 위원 3인이 재심사하여 게재여부가 '가, 가, 가' 혹은 '가, 가, 수정'의 판정을 받을 경우에 게재할 수 있다.
- ⑥ 수정기간과 재심기간은 각각 1주 이내로 한다.
- ⑦ 수정 후 게재 혹은 수정 후 재심 판정을 받은 논문 게재 신청자가 수정 요구에 응답하지 않거나 이를 거부한 경우, 편집위원회는 게재 요청을 철회할 수 있다.
- ⑧ 게재불가 판정의 경우 논문 게재신청자는 이의를 제기할 수 없다.

제10조(인쇄와 발간) 논문 인쇄를 위한 최종 편집과 발간은 다음과 같이 한다.

- ① 발간-게재가 확정된 논문은 출판사에 의해 인쇄용 원고로 편집된 후 저자의 확인을 거쳐 출간한다. 내용의 교정은 저자 책임의 원칙을 적용한다.
- ② 이월게재-게재 확정을 받은 논문이라도 편집위원회의 출간 일정에 따라 이월 게재 할 수 있다.

제11조(게재불가 논문의 처리) 게재불가 논문은 다음과 같이 처리한다.

- ① 게재불가 판정을 받은 논문은 그 사유와 함께 기고자에게 통보하되 제출된 논문은 반환하지 않는다.
- ② 최종 게재불가 판정을 받은 논문을 내용 변경 없이 제목만 변경하여 심사를

청구한 경우 이를 심사에서 제외한다.

- ③ 게재신청 논문의 내용이 『동서연구』의 편집방향과 상응하지 않는다는 편집위원회의 판정이 내려질 경우 해당논문을 심사에 회부하지 않고 사유를 첨부하여 저자에게 반송한다.

제12조(게재증명) 논문게재증명은 편집위원회의 최종심사 결과 게재가 확정된 후에 기고자의 요청에 의해 발급한다.

제13조(반론)

- ① 반론은 『동서연구』에 최근 3년 이내 게재된 논문에 대한 이론적, 방법론적 논박을 의미한다.
- ② 반론의 원고분량은 원고지 50매 이내로 정한다.
- ③ 반론은 소정의 심사절차를 거쳐 게재한다.

제14조(기타 규정)

- ① 투고자는 각 호(號)당 1회에 한해 단독논문을 게재할 수 있다.
- ② 각 집에 이미 단독 논문을 게재한 투고자는 해당 집에 1회에 한해 공동논문을 추가 게재할 수 있다.
- ③ 제출된 논문이 최종 심사에 통과하여 『동서연구』에 게재되면 그 논문의 저작권은 동서문체연구원이 갖는다.
- ④ 논문게재자가 별쇄본을 원하는 경우에는 별쇄본 비용을 납부해야 한다.

『동서연구』 윤리규정

2008년 6월 9일 개정
2011년 5월 2일 부분개정

제1조 (목적) 이 규정은 연세대학교 동서문제연구원의 정기학술지 『동서연구』의 발간과정에서 지켜야 할 연구윤리의 원칙과 기준을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 바람직한 윤리규정이란 『동서연구』의 발간을 위한 원고의 모집, 심사, 편집 및 게재의 전 과정에서 지켜져야 할 원칙을 말한다.

제3조 (적용 범위) 이 규정은 『동서연구』에 논문을 게재하고자 하는 투고자와 투고논문을 심사하는 심사위원, 그리고 논문을 최종적으로 편집하는 편집위원에 대하여 적용한다.

제4조 (논문투고자의 윤리규정)

- ① 논문투고자는 동서문제연구원의 관련 규정을 준수하여야 한다.
- ② 논문투고자는 투고할 논문의 작성 시 ‘위조,’ ‘변조,’ ‘표절,’ ‘부당한 논문저자 표시,’ 그리고 ‘자료의 중복 사용’을 해서는 안된다.
 - 가. ‘위조’는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어내는 행위를 말한다.
 - 나. ‘변조’는 연구자료, 장비, 과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.
 - 다. ‘표절’이라 함은 타인의 아이디어, 연구내용, 결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 행위를 말한다.
 - 라. ‘부당한 논문저자 표시’란 연구 내용 또는 결과에 대하여 과학적, 기술적 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나 과학적, 기술적 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문 저자 자격을 부여하는 행위를 말한다. ‘자료의 중복사용’은 본인이 이미 출판한 자료를 정당한 승인 또는 인용 없이 다시 출판하거나 게재하는 행위를 말한다.
- ③ 논문투고자의 ‘위조,’ ‘변조,’ ‘표절,’ ‘부당한 논문저자 표시’ 그리고 ‘자료의 중복 사용’이 밝혀질 경우 당해 투고자는 그 후로 3년 동안 『동서연구』에 투고할 수 없다.
- ④ 논문투고자는 연구비를 지원해준 기관의 지원 내용과 그 기관과의 관계를 명확히 밝힐 의무가 있다. 단 지원기관이나 지원자의 특성과 이해관계를 적절히 기

술할 경우에는 지원기관이나 지원자의 구체적 명칭은 밝히지 않아도 무방하다.

- ⑤ 필요할 경우 조사위원회를 둘 수 있다.

제5조(심사위원의 윤리규정)

- ① 심사위원은 개인적인 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분관계를 떠나 객관적 기준에 의해 공정하고 성실하게 논문을 평가해야 한다. 만약 해당 논문을 평가하기에 적합자가 아니라고 판단될 경우에는 편집위원(회)에게 지체 없이 그 사실을 통보한다.
- ② 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 인격과 독립성을 존중해야 하며, 심사대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 또한 논문이 게재된 학술지가 출판되기 전에 저자의 동의 없이 논문의 내용을 인용해서는 안된다.
- ③ 상술한 규정에 저촉되는 심사위원의 행위가 발견될 경우에는 당해 심사위원은 그 후로 1년 동안 『동서연구』의 심사위원으로 위촉될 수 없다.
- ④ 필요할 경우 조사위원회를 둘 수 있다.

제6조(편집위원의 윤리규정)

- ① 편집위원은 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단능력을 지닌 심사위원에게 의뢰해야 한다.
- ② 편집위원은 투고된 논문을 논문의 질적 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 하며, 심사 의뢰시에는 가능한 한 객관적인 평가가 이뤄질 수 있도록 노력해야 한다.
- ③ 편집위원은 투고된 논문의 게재가 결정될 때까지는 심사자 이외의 사람에게 저자에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개하면 안된다.
- ④ 상술한 규정에 저촉되는 편집위원의 행위가 발견될 경우에는 당해 편집위원은 그 후로 1년 동안 『동서연구』의 편집위원으로 위촉될 수 없다.
- ⑤ 필요할 경우 조사위원회를 둘 수 있다.

『동서연구』 투고규정

1. 원고는 수시로 연세대학교 동서문제연구원 이메일로만 접수하며, 원고 접수일은 해당 원고가 도착한 일자로 한다.
2. 원고 접수마감일은 『동서연구』 편집규정에 따라 각각 1월 20일, 4월 20일, 7월 20일, 10월 20일로 한다.
3. 원고는 아래의 규정에 따라 한글 또는 영어로 작성하여야 하며, 제출된 원고는 반환되지 않는 것을 원칙으로 한다. 국문 또는 영문 원고의 작성은 「한글」 또는 Word 파일로 작성하는 것을 원칙으로 한다.
4. 『동서연구』에 제출되는 원고는 독창성을 갖는 것으로 미발표된 것이어야 한다.

I. 원고의 분량 및 구성

1. 원고의 분량은 주석, 표, 그림 등이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 A4용지 15-17매(원고지 120-150매)를 원칙으로 한다. 원고분량을 A4 용지로 계산할 때 아래와 같은 한 글초기 지정치를 기준으로 한다.

· 용지여백(A4기준) 위: 20mm / 아래: 15mm / 왼쪽: 30mm / 오른쪽: 30mm / 머리말: 15mm / 꼬리말: 15mm
· 본문 글꼴: 바탕 / 글자크기: 10point / 장평: 100% / 자간: 0% / 들여쓰기: 10point / 줄간격: 160%
· 주석 글꼴: 바탕 / 글자크기: 9point / 장평: 95% / 자간: -5% / 내어쓰기: 10point / 줄간격: 130%

2. 본문은 한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 다음의 괄호 속에 기재한다.
3. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며, 항목별 대소번호는 다음의 예에 따른다. 예: I, 1, 1), (1)
4. 투고하는 논문은 별도의 표지에 아래의 내용을 작성하여 제출하여야 한다.
 - (1) 논문의 한글 및 영문 제목
 - (2) 저자(들)의 한글 및 영문 이름
 - (3) 400자 내외의 한글 요약문 및 3-5개의 한글 주제어
 - (4) 200단어(words) 내외의 영어 요약문 및 3-5개의 영문 주제어(key words)
 - (5) 한글 및 영문 저자(들)의 소속 및 직위
 - (6) 저자(들)의 주소, 연락처 및 이메일 주소
 - (7) 감사의 말이나 연구비의 출처(acknowledgement)
5. 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 필요한 경우에 한하여 가급적 간략하게 작성하여 각주로 처리한다.

6. 그림이나 표의 경우 본문 내 적절한 위치에 ‘<그림 1>’, ‘<표 1>’의 형식으로 순서를 매겨 삽입하며, 출처는 그림이나 표 바로 “출처:”라고 표기 후에 제시한다.
7. 참고문헌은 새로운 면에 ‘참고문헌’ 제목을 단 후 시작하며, 그 형식은 아래 참고문헌 작성요령을 참고한다.
8. 심사시 저자의 익명성을 유지하기 위하여 저자의 이름은 별도의 표지에만 적으며, 본문과 주석 어디에서도 저자의 신원을 짐작할 수 있는 여하한 언급도 피한다.

II . 출전 표시요령

1. 출전은 내용주를 원칙으로 한다. 본문 또는 주석의 적당한 위치에 괄호하고 그 속에 저자의 성(한국어로 표기된 한국 인명과 한자로 표기된 중국, 월남 등의 인명은 성명), 출판년도, 필요한 경우 면수를 표기한다.
2. 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에도 처음과 같은 요령으로 처리한다.
3. 구체적인 예는 다음과 같다.
 - (1) 저자명이 본문 또는 주석에 나와 있는 경우: 김달중(1987) 또는 Richardson(2005)
 - (2) 저자명이 본문 또는 주석에 나오지 않는 경우: (김달중 1987) 또는 (Richardson 2005)
 - (3) 면수를 표기해야 하는 경우: (신명순 1995, 29-30) 혹은 (Joffe 2009, 22)
 - (4) 저자가 2명 이상인 경우: (정갑영 외 2004, 39-41) 혹은 (Sherif et al. 2009)
 - (5) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우: (김달중 1987; 신명순 1995; Joffe 2009, 29)
 - (6) 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우: (『조선일보』 2008/08/08, 8) 혹은 (『신동아』 2009/09, 99)
 - (7) 인터넷 자료인 경우: (<http://www.whitehouse.gov/press-office/us-china-statement-2010/10/10> 검색)
 - (8) 간행 예정 또는 미간행 원고인 경우: (신명순(미간)) 또는 (Joffe(forthcoming))
 - (9) 연도가 나타나 있지 않은 경우: (Joffe(n.d.))
 - (10) 기관 저자일 경우: (연세대학교 동서문제연구원 2008)

III . 참고문헌 작성 요령

1. 참고문헌은 본문과 주석에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 밝히는 것으로, 본문과 주석에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어 문헌 순으로 배치하며, 각 문헌별로 가나다순 혹은 알파벳순으로 기재한다.
3. 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c를 붙여 구분한다.
4. 논문, 기사 등은 따옴표(“ ”)로, 저서는 영어·인도·유럽어인 경우는 이탤릭체로, 한글·일본어·중국어·한문인 경우는 이중꺾쇠(『 』, 반각기호 사용)로 표시한다. 또한, 페이지는 숫자만을 표기한다.

5. 참고문헌 형식의 구체적인 예는 다음과 같다.
- (1) 저서: 저자가 2인 이상인 경우 공동저자 이름 사이에 콤마(,)를 두어 모두 표기한다.
단, 처음부터 출판사항에 '외'라고 명시되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.
김달중. 1987. 『한국과 해로안보』. 서울: 법문사.
정갑영 외. 2004. 『동북아 지역의 정치와 시민사회』. 서울: 오름.
Richardson, Sharon. 2005. *Perspectives on U.S. Policy toward North Korea: Stalemate or Checkmate*. Lanham, MD: Lexington Books.
 - (2) 논문
신명순. 1995. "정당조직운영의 비교분석." 『동서연구』 7, 5-57.
Joffe, Josef. 2009. "The Default Power: The False Prophecy of America's Decline." *Foreign Affairs* 88(5), 21-35.
 - (3) 편집된 책 속의 논문
서대숙. 1985. "김일성: 그의 성격과 정치." 김재엽, 스칼라피노 편. 『북한의 오늘과 내일』. 서울: 법문사, 123-157.
Campbell, Donald T. 2009. "Ethnocentrism of Disciplines and the Fish-Scale Model of Omniscience." In Muzafer Sherif and Carolyn W. Sherif, eds. *Interdisciplinary Relationships in the Social Sciences*. Piscataway, NJ: Aldine Transaction, 328-348.
 - (4) 신문이나 잡지
"국가인권위 '북한은 조사대상 아니다' 최종결론." 『한겨레』 2006/12/12.
"Officials Seek Destination of North Korean Arms." *The New York Times*, 14 December 2009.
 - (5) 인터넷 자료
The White House. 2009b. "US-China Joint Statement." 17 November 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/us-china-joint-statement> (2010/10/10 검색).
6. 본 투고규정(원고집필요령)에서 언급하지 않은 사항들에 대해서는 『동서연구』 편집위원회에 문의한다.

IV. 영문집필요령(Author Guidelines of *East and West Studies*)

1. Main text and reference should be in a single Microsoft Word document. And a brief note containing author's full name, title, affiliation, address, e-mail address, abstract, and 3-5 keywords should be typed on a separate sheet. All source references are to be identified at the appropriate point in the text by the last name of the author, year of publication and pagination where needed.
 - (1) If author's name is in the text, follow it with year in parentheses, e.g., Wax (2009).
 - (2) If author's name is not in the text, insert, in parentheses, the last name and year, e.g., (Bates 1997).
 - (3) Pagination follows year of publication after a comma, e.g., Zahariadis (1999, 56).
 - (4) Give both last names for dual authors. Give all last names on first citation in text for more than two authors; thereafter use "et al." in the text. When two authors have the same last names, use identifying initials in the text. For institutional authorship, supply minimum identification from the beginning of the complete citation, e.g., (Ministry of Unification 2007).
 - (5) Separate series of references with semi-colons and enclose them within a single pair of parentheses, e.g., (Campbell 2009; Kim et al. 2009).

2. **References:** List all items alphabetically by author and, within author, by year of publication, in an appendix, entitled "References". The use of "et al." is not accepted in the appendix; list the names of all authors using full first names. If there is more than one reference to the same author and year, distinguish them by the letters a, b, etc. added to the year. The first letter of each word in an article title should be capitalized. Titles of books and journals are printed in italics.
 - (1) Books and monographs: Richardson, Sharon. 2005. *Perspectives on U.S. Policy toward North Korea: Stalemate or Checkmate*. Lanham, MD: Lexington Books.
 - (2) Articles in journals: Joffe, Josef. 2009. "The Default Power: The False Prophecy of America's Decline." *Foreign Affairs* 88(5), 21-35.
 - (3) Chapters in books: Campbell, Donald T. 2009. "Ethnocentrism of Disciplines and the Fish-Scale Model of Omniscience." In Muzafer Sherif and Carolyn W. Sherif, eds. *Interdisciplinary Relationships in the Social Sciences*. Piscataway, NJ: Aldine Transaction, 328-348.
 - (4) Magazines and newspapers: "Officials Seek Destination of North Korean Arms." *The New York Times*, 14 December 2009.
 - (5) Online sources: The White House. 2009b. "US-China Joint Statement." 17

November 2009, <http://www.whitehouse.gov/press-office/us-china-joint-statement>
(downloaded 14 December 2009).

3. **Notes:** Notes should be kept to a minimum and numbered consecutively throughout the article. And notes should be included as footnotes.
4. **Tables and Figures (Charts, Maps and Illustrations):** All tables and figures must be ready for photographing and should be on exact page on same sheets. They should be termed "Table" or "Figure" and numbered consecutively; the number of title should be placed above the table or figure. Initial capitals should be used.
5. Proofs will not be sent to the author. Two copies of the issue and ten offprints will be sent to the author free of charge. If more copies of the issue are desired, the author should email to IEWS (journal-iews@yonsei.ac.kr).

