

# 동양과 전망 99

2017년  
봄호

## 동향과 전망 2017년 봄호 통권 99호

발행인 박영률

편집인 박영호

동향과 전망 편집위원회

편집위원장 이일영(한신대)

편집위원 김양희(대구대) 남기곤(한밭대) 백옥인(서울과학 기술대)

유종성(호주국립대) 이상영(명지대) 정상호(서원대)

조석곤(상지대) 조형제(울산대) 홍석준(목포대)

편집자문위원 구갑우(북한대학원대) 김석현(전 과학기술정책연구원) 김영범(한림대)

김용현(동국대) 김종엽(한신대) 박규호(한신대)

안병진(경희사이버대) 양문수(북한대학원대학교)

양재진(연세대) 오유석(성공회대) 유철규(성공회대) 이견범(한신대)

이남주(성공회대) 이영희(가톨릭대) 이인재(한신대)

이정협(과학 기술정책연구원) 장홍근(한국노동연구원) 전병유(한신대)

전창환(한신대) 정건화(한신대) 정대화(상지대) 정준호(강원대)

정해구(성공회대) 조효래(창원대) 허상수(지속가능한사회연구소)

홍장표(부경대)

편집간사 양예정(hdhkssi@hanmail.net)

발행일 2017년 2월 1일

등록번호 제1-2136호

출판등록 1997년 2월 13일

박영률출판사(pyyp@eeel.net)

121-869 서울시 마포구 월드컵북로 46 3층

전화 02-7474-001

팩스 02-736-5047

지식재산권

이 책의 지식재산권은 한국사회과학연구회와 박영률출판사가 가지고 있습니다. 이 책의 내용과 형식을 사용하려면 지식재산권자의 동의가 필요합니다. 이 문제에 대해서는 저자, 편집위원장, 출판사에게 전자우편으로 물어 주십시오.

## 편집자의 글

묵은해를 보내고 새해를 맞았지만, 많은 사람들이 송구영신의 분위기를 실감하지 못하고 있다. 작년 동안 벌어진 세계와 한반도에서의 격변은 현재 진행 중이다.

2016년 2월 영국의 캐머런 총리가 영국의 유럽연합 탈퇴 여부를 국민투표에 묻겠다고 발표했다. 투표 결과가 나온 6월 24일까지도 개표 결과가 찬성으로 확정 발표될 때까지 이러한 결과를 예상한 이들은 많지 않았다. 11월 8일에는 트럼프가 미국 제45대 대통령에 당선되었다는 소식이 전해졌다. 이 역시 여론 조사, 전문가와 언론의 예측과는 완전히 다른 결과였다. 2017년 1월 20일 트럼프는 “미국산 제품을 사고, 미국인을 고용하라”는 취임사를 내놓았다. 유럽의 난민 수용 반대 여론에 따라 독일과 프랑스에서의 선거도 불확실성이 높아지고 있다.

국내적으로는 작년 4월 총선 이후 정국 구도가 변화하면서, 한국전쟁 이후 공고하게 유지되던 보수 정당 우위 질서가 동요하고 있다. 2016년 여름부터 이어진 언론의 미르재단과 K스포츠재단 추적 보도, 이화여대 학생들의 학내 문제 제기 과정에서 최순실의 국정농단이 드러났다. 2016년 10월 29일부터는 전국 각지에서 대통령 퇴진 시위가 열렸고, 국회의 탄핵안 의결을 요구하는 12월 3일 6차 집회에서는 전국 이래 최대의 인원이 참가한 평화집회가 이루어졌다. 마침내 12월 9일, 탄핵 소추안이 국회 표결을 통과했고, 헌법상 대통령 권한 행사가 정지되었다. 현재에서 탄핵 재판이 진행되면서 조기 대선이 유력해지고 있다.

2017년의 세계와 한반도는 2016년과는 달라질 것이 분명하다. 세계 체제는 그 어느 때보다도 불확실성 속에 놓여 있다. 2008년 리먼브

라더스 파산으로 시작된 신자유주의적 경제 질서의 동요 속에서 지체된 정치적 위기가 폭발하고 있다. 이번 특징은 이러한 세계적 차원의 정치 격변을 따라잡기 위해 기획했다.

이혜정은 제2차 세계대전 이후 미국 패권이 트럼프의 등장과 더불어 위기에 직면하고 있음을 실증적으로 기술하고 있다. 미국 정치 체제의 위기를 대변하는 트럼프 현상은 인종주의, 보호주의, 고립주의라는 프레임에 기초한 새로운 세계 질서를 예고하고 있다. ‘미국 우선주의’, ‘백인 우선주의’, ‘트럼프 우선주의’로 명명되는 현상이 한반도에 미칠 효과를 생각하게 하는 글이다.

이희옥은 동아시아 국제 질서의 근본 구조가 움직이면서 한중 관계 또한 그 변동에서 자유롭지 못함에 주목하고 있다. 한반도의 안보 질서는 미중 세력 균형이 고착화되면서 안국의 안보자율성이 위축될 것이라는 예측을 하고 있다.

구갑우는 북한 핵 담론의 국제정치를 북한 문헌에 대한 담론 분석을 통해 접근하고 있다. 북한이 핵 개발을 하는 이유, 김정은 정권의 핵 담론 전개 과정, 비핵화 프로세스의 재개 가능성 등이 글에서 제기하는 질문들이다.

일반 논문으로는 세 편의 논문을 게재했다. 양라운은 영광원전 주변 지역 주민들의 위험 인식에 대한 다면적 측면을 살펴보기 위해 주민들의 자전적 이야기를 검토하였다. 채진원은 계파 공천과 정치적 양극화의 상관성을 이론적으로 논의하고 20대와 19대 총선에서의 계파 공천 현황, 19대 국회에서의 입법 갈등 사례를 분석했다. 윤지관은 한국 대학의 체제 개편 방향을 논의하면서 국립대 통합 네트워크 구축안을 재조정할 사립대학 공영화를 통한 공영 체제를 제안했다.

시평에서는 박근혜-최순실 게이트로 촉발된 급박한 정세 변동에 대한 논의를 담았다. 정대화는 국정농단의 진실 규명 과정에서 발생하

는 이해관계에 따른 다차원의 딜레마를 논의하고, 진상 규명 과정 이후의 정치적 지형을 전망한다. 유종성은 조기 대선을 통해 수립된 새 정부가 수행해야 할 과거 적폐 청산과 새로운 미래를 만들기 위한 정치적 과제를 논의했다. 이일영은 2017년~2018년 경제 변동과 87년 체제의 구조적 위기를 논의하면서, 탄핵 국면의 신속한 수습, 대선 및 개헌 논의 과정을 토대로 한 새로운 국가 체제 정비의 필요성을 제기한다.

2017년 1월

『동향과 전망』 편집위원장 이일영



## 차례

### 3 편집자의 글

#### **특집** • 전환기 세계와 한반도

9 어떻게 불구국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가  
: 미국 우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의  
이혜정

51 동아시아 판의 변화와 한중 관계의 동태적 전환  
이희옥

83 북한 핵 담론의 국제정치  
: 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론  
구갑우

#### **일반 논문**

122 원전 주변 지역 주민들의 위험 인식과 대응  
: 영광원전 주변 지역 사례를 중심으로  
양라운

164 계파의 집단 극단화를 통한 정치적 양극화  
: 계파 공천(20·19대)과 19대 국회 입법 갈등 사례  
채진원

201 현단계 한국 대학의 위기 양상과 대학 체제 개편 논의  
윤지관

## 시평

- 227 촛불혁명과 죄수의 딜레마  
정대화
- 235 촛불 시민혁명과 조기 대선  
유종성
- 248 경제 변동과 87년 체제  
이일영



## 어떻게 불구국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가 미국 우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의

**이혜정\*** 중앙대학교 정치국제학과 교수

### 1. 트럼프의 진실

2015년 6월 억만장자 부동산업자로 “넌 해고야!”를 외치던 리얼리티 쇼 사회자 출신의 도널드 트럼프(Donald J. Trump)가 미국 대선 출마를 선언했다. 그 해 11월 출간된 트럼프의 ‘출사표’는 “불구국가 미국: 어떻게 미국을 다시 위대하게 만들 것인가(Crippled America: How to make America great again)”였다. 그의 설명에 따르면, 주류 언론은 그의 출마에 전혀 주목하지 않았다. 그러나 소위 전문가와 직업 정치인, 기성 질서 전반에 질려 버린 미국인들은 더는 위대하지 않은 불구국가 미국의 진실, 특히 불법 이민의 위협을 정치적 올바름의 틀에서 벗어나서 거침없이 경고하는 그에게 열광했다(Trump, 2015).

주류 언론의 시각에서, 멕시코 국경에 장벽을 건설하고 그 비용을 멕시코에게 전가하는 것이나 모든 불법 혹은 미등록 이민자들을 즉각 추방하는 것은 비현실적인 정책이고, 멕시코 이민자들을 강간범으로 일반화하거나 실제적으로 미국의 실업률이 20%에 달한다는 트럼프의

\* heajeonglee@gmail.com

주장은 사실이 아닌 허구였다. 또한 정치적 올바름은 민주당의 백인 리버럴들과 소수인종의 무지개 연합을 지키기 위한 이념적인 위선이 아니라, 인종적, 문화적, 성적 소수자들을 포섭하며 살아가야 하는 미국 민주주의의 기본적인 예의였다.

하지만 트럼프의 ‘진실’에 대한 주류 언론의 비판이 거세질수록 대중은 그에게 더욱 열광했고, 트럼프는 공화당 경선이 트럼프 대 나머지 후보들 모두의 구도로 설정되는 ‘공짜 유명세’의 반사 이익을 챙기면서 승승장구했다. 그의 정치적 부상의 비결은 그가 “기존 정치인들은 전혀 말하지 않는, 그러나 대중이 들을 필요가 있고 들어야만 하는 진실을 이야기했다는 점이다: 그 진실은 미국이 현재 엉망이고 미국인들은 정치적 올바름에 시간을 허비하면서 미국이 여전히 위대하다고 여길 위선의 여유가 없다는 것이다”(Trump, 2015, 8).

2016년 7월 중순 공화당 전당대회에서 트럼프는 공화당 대선 후보로 지명되었다. 그 직전 그의 출사표는 “다시 위대하게: 어떻게 불구국가 미국을 고칠 것인가(Great again: How to fix crippled America)”로 ‘표지같이’하여 재출간되었다(Trump, 2016). 트럼프의 공화당 경선 승리는 예상 밖이었다. 그가 절대로 승리하지 못할 것으로 예상하며 만약 그렇게 된다면 자신의 말(words)을 먹겠다고 약속했던 한 언론인은, 자신의 칼럼이 실린 〈워싱턴 포스트〉 지면을 갈아 넣은 음식을 먹어야만 했다(Milbank, 2016).

트럼프의 후보 지명 수락 연설 역시 ‘누가 우리의 이런 승리를 예상했겠는가?’로 시작했다. ‘법과 질서’의 나라를 만들어야 한다며, 그는 범죄와 불법 이민, 테러리즘의 위협에 시달리고 자유무역으로 일자리를 잃고 무역 적자에 허덕이며 전 세계의 존경을 잃어버린 미국의 실상을 한탄하고 미국을 이 지경으로 만든 기성 정치인들에게 더 이상 미국을 맡길 수는 없다고 역설했다. 그의 구호는 미국 우선주의(America first)

로, 이는 〈뉴욕 타임즈〉 기자 생어(David Sanger)가 2016년 3월 그와 그의 인터뷰에서 그의 대외 정책이 미국의 2차 세계대전 참전 직전의 반개입주의 운동과 유사하다고 지적하면서 처음 사용한 용어였다(Sanger & Haberman, 2016; Thomas, 2016). 그에 따르면, 미국 우선주의는 자신과 상대인 민주당 대선 후보 힐러리 클린턴(Hillary R. Clinton)과의 차이를 극명하게 보여 준다. 클린턴이 대기업과 주류 언론, 거대 정치 후원자들의 이익을 지키는 허수아비인 데 반하여, 트럼프는 이들의 자유무역 정책에 의해서 직장을 잃고 잊혀져 온 미국 노동자들의 이익을 최우선적으로 추구하는 “글로벌리즘이 아닌 미국주의”를 신조로 삼고 있으며, 오직 그 자신만이 미국의 왜곡된 기성질서를 바로 잡을 수 있는 지도력을 지녔다는 것이다(Bump & Blake, 2016; Brooks, 2016).

곧이어 열린 민주당 전당대회는 항상 위대했고 오바마(Barack Obama) 정부에 의해 2008년 금융위기도 극복한 미국을 더욱 발전시켜 나갈 ‘변화의 선도자(change maker)’로서, 또한 최초의 여성 대통령으로서 클린턴이 만들어 나갈 새로운 역사를 찬양했다. 미국 정치의 현장에서 미국 예외주의는 미국의 위대함에 대한 거의 제례적인 현사로 사용되며, 그 주역은 전통적으로 공화당이었다. 2009년 나토 정상회의의 기자회견 중 미국 예외주의에 대한 질문을 받고 모든 국가가 자신을 예외적인 존재로 생각하기 마련이라는 오바마의 답변에 대해서, 2008년 공화당 부통령 후보였던 페일린(Sarah Palin)이 미국 예외주의에 대한 신념이 결여되어 있다고 비난한 것이 대표적인 예이다. 2016년 양당의 전당대회에서 공화당이 불구국가 미국의 진실을 역설하고, 민주당이 위대한 미국을 찬양한 것은 대단히 역설적이었다. 또한, 대통령 부인과 상원의원, 그리고 국무장관으로 1990년대 이래 미국 기성질서의 대표적인 인물이며 남편의 성추문은 물론 본인의 국무장관 시절 개인 이메일 사용 등으로 신뢰성에 타격을 입은 클린턴이 기성질서를 바꾸는 변

화의 주역으로 선전된 것은, “넌 해고야”를 외치던 리얼리티 쇼 진행자 트럼프가 미국 노동자의 이익을 대변하는 ‘영웅’을 자처하고 나선 것만 큼이나 역설적이었다. 민주당과 공화당이 공히 최악의 후보를 지명했다는 것이 일반적인 평가였다: “클린턴 이외의 그 어떤 합리적인 민주당 후보도 트럼프를 손쉽게 이길 것이다. 트럼프 아닌 그 어떤 합리적인 공화당 후보도 클린턴을 손쉽게 이길 것이다(Gerson, 2016).”

민주당 전당대회에서 트럼프가 자질과 품성 면에서 절대 대통령이 되어서는 안 되는 인물이라는 집중 포화가 퍼부어졌다. 트럼프의 잘못은 위대한 미국을 폄하한 것에서부터 과대망상에 가까운 자기애와 급하고 공격적인 성격, 사업 관련 소송 및 여성 관련 추문, 그리고 여성, 소수인종, 무슬림과 이민자, 심지어는 전쟁영웅에게까지 쏟아낸 막말, 그리고 미국 우선주의의 이름으로 내팽개친 동맹에 대한 공약 등에 이르기까지 다양했다. 트럼프가 민주당 전당대회에서 자신을 비판한 무슬림 전몰용사의 부친을 공격한 것을 시작으로, 이후 선거 운동은 최악의 비방전으로 점철된 정치적 리얼리티 쇼가 되어 버렸다(Friedman, 2016). 트럼프의 진실의 담론, 혹은 그의 미국 민주주의와 패권 질서의 전통적·정통적 명분에 대한 공격으로 그는 민주당 지지자들은 물론 공화당 안보 전문가들과 보수주의 지식인들의 반대에도 직면했으며, 소득세 미납과 ‘딸에게 도저히 설명할 수 없는’ 성희롱/추문 관련 폭로가 잇달아 터지면서 공화당 지도부마저 그에 대한 지지를 철회하거나 유보했다. 한편 건강 문제와 선거 직전 FBI의 이메일 재수사 의지 발표로 판세가 요동치기는 했지만, 세 차례의 토론에서 클린턴이 모두 ‘판정승’을 거두면서 대다수의 언론과 전문가들은 클린턴의 승리를 전망했다.

트럼프는 강력하게 저항했다. 10월 22일 게티즈버그 연설이 대표적이다. 1863년 링컨이 남북 내전의 희생을 넘어 ‘인민의 인민에 의한 인민을 위한’ 통합된 미국을 건설하자고 주창한 게티즈버그에서 2016년

트럼프는 그의 “최상과 최악”을 보여 주었다. 유권자와의 계약이란 이름으로 그는 강력한 부패 청산(drain the swamp), 노동자 이익 보호, 반이민 정책들을 총망라한 그의 최상의 정책 패키지를 제시하였다. 동시에 그는 광범위한 부정선거의 가능성을 경고하고 이메일 ‘범죄’ 행위로 클린턴은 대선에 출마해서는 안 되었고 자신이 당선되면 클린턴을 감옥에 보낼 것이라고 선언하며, 성추행을 폭로하고 나선 모든 여성들을 고소할 것이라고도 밝혔다. 정적에 대한 정치 보복과 선거의 공정성에 대한 의문 제기, 특히 선거 결과에 승복할 것이냐는 질문에 대한 유보로 그는 미국 민주주의의 근간을 위협하고 나서는 ‘최악’을 연출하기에 주저하지 않은 것이다(Appelbaum, 2016).

2016년 11월 8일 미 대선의 결과는 트럼프의 승리였다. 트럼프는 일반 유권자 득표에서는 뒤졌지만, 전통적으로 민주당의 아성이었던 중서부의 러스트 벨트(Rust Belt)에서 승리하면서 선거인단 득표에서 306 대 232로 승리했다. 클린턴은 전체 투표의 2%에 이르는 270만 여 표를 더 얻었지만, 결국 (주류 언론의 예상이 빗나간) 위스콘신과 미시간, 그리고 펜실베이니아 3개 주에서 8만 표 미만으로 지면서 패배하고 마는, 그리고 트럼프는 자신이 왜곡된 제도라고 비난하던 선거인단 제도 덕분에 당선되는 ‘소수 정권’ 탄생의 역설이 연출된 것이다(Dionne, 2016).

전 세계 증시와 외환 시장은 요동쳤고, 미국의 주류는 집단적 공황 상태에 빠졌다. 11월 8일 밤 트럼프가 앞서 나가는 개표 방송을 보면서 미국 ‘리버럴의 양심 크루그먼(Paul Krugman)은 미국이 어떻게 이렇게 형편없는 후보 트럼프를 선택할 수 있는지, 이걸 자신이 알던 미국이 아니라고 한탄했다(The New York Times, 2016; Krugman, 2009). 돌이켜보면, 민주당 경선에서 클린턴의 승리를 전망했던 여론 조사와 달리 샌더스가 승리한 미시간은 이미 클린턴 진영에 경고를 보낸 것이었다. 11월 10일 <워싱턴 포스트> 지 기고문에서 미시간의 민주당 하원의

윌 딩글(Debbie Dingell)은 자신의 거듭된 경고를 클린턴 선거 운동 진영이 무시했다고 비판했다. 그녀에 따르면, 트럼프를 당선시킨 미시간 주민들이 바라는 바는 가족을 부양하고 안전한 지역에 주택을 구입하며 자식들을 교육시키고 아프면 병원에 갈 수 있는 최소한의 안정적인 삶인데, 이런 삶이 얼마나 많은 미국인들에게 이루기 힘든 것이 되어 있는지를 이해하지 못하는 것이 큰 문제라고 지적했다. 그녀는 또한 오바마의 자동차 산업 구제에도 불구하고, 미시간의 노동자들은 실질 임금의 하락, 고용의 불안, 테러의 위협 등 경제와 국가 안보의 위협 때문에 오바마 행정부에 대해 전혀 감사해하지 않는다고 지적했다(Dingell, 2016).

인프라 투자 등에 대한 기대로 전 세계 경제는 진정되었지만, 미국의 주류는 정신적 공황 상태에서 쉽게 벗어나지 못하고 있다. 미국 패권의 전통적·정통적 명분에 입각한, 혹은 트럼프가 배격하는 ‘글로벌리즘’에 ‘눈먼’ 외교 안보 엘리트들은 아직도 딩글이 강조하는 미시간 백인 노동자들의 고단한 삶을 이해하지 못한다. 전직 공화당 상원의원이자 국방장관을 역임한 코헨(William Cohen)과 전직 민주당 상원의원 하트(Gary Hart)는 11월 22일 자 <뉴욕 타임즈> 공동 기고문에서 2차 세계대전 이후 트루먼과 아이젠하워, 마셜과 애치슨이 건설한 미국 패권을 미국의 자유와 번영을 보장하는 사원에 비유하며, 이 사원의 내부 수리가 필요할지도 모르겠지만 그렇다고 트럼프가 이 사원 자체를 파괴해서는 안 된다고 호소했다(Cohen & Hart, 2016). 크루그먼 역시 11월 25일자 <뉴욕 타임즈> 칼럼에서, 대선 이후 민주당이 인종적, 문화적 다양성을 보장하는 정체성의 정치를 넘어 백인 노동자 계급의 이해를 증진시키는 정책 개발에 주력했어야 했다는 비판이 힘을 얻고 있지만, 사실 트럼프의 황당하고 비현실적인 공약이 아니라 클린턴의 공약이 이들의 이해를 증진시키는 것이고 이미 오바마 정부의 건강보험

개혁 등이 이들에게 실제적인 혜택을 제공했는데도, 이들이 오바마와 클린턴에 반감을 지니고 트럼프를 지지한 것을 솔직히 이해하지 못하겠다고 밝혔다(Krugman, 2016).

12월 1일, 트럼프는 선거 이후 자신의 성채, 즉 뉴욕의 트럼프 타워와 각지의 골프 리조트에서 전 세계 정상들과 전화 통화를 하고 자신의 리얼리티 쇼 ‘견습생(The apprentice)’에서 직원을 뽑듯 각료 후보들을 면접하던 그간의 ‘은둔’에서 벗어나, 대선 승리에 결정적으로 기여한 오하이오 주의 신시내티에서 ‘감사 투어’를 시작했다. 주류 언론의 관심은 당선 이후 찾아들었던 그의 선동가적 유세에 집중되었다. 이는 그가 연설 대본에서 벗어나서 클린턴은 물론 자신의 승리를 전혀 예상하지 못한 공화당 지도부와 소위 전문가들, 그리고 무엇보다도 예의 “무지하게 부정직한” 주류 언론을 마음껏 조롱한 점에서는 정당한 것이었다. 하지만 그의 연설 대본 자체는 ‘진지’하게 게티즈버그 연설의 정책 프로그램과 미국 우선주의를 재확인하는 것이었다. 그는 글로벌 국가나 국기는 없다고 지적하고 이민 제한 정책은 주권의 문제로 설정하며, 미국의 이익, 정확히는 미국을 구성하는 지역 공동체들과 미국인들 자체의 이익을 최우선시하는 정책을 추진하겠다고 밝혔다. 그러면서 지금까지 미국의 지도자들이 이러한 미국 우선주의를 실행한 적이 있었느냐고 일갈했다. 오바마케어의 폐지와 대체도 재확인되었고, 자유무역 협정의 재협상 의지 또한 “미국의 경제적 투항(economic surrender)의 시대는 끝났고 새로운 산업혁명의 시대가 도래했다”는 선언으로 다시 강조되었다(Corasanti & Shear, 2016).

대통령 당선자에 이른 트럼프의 정치적 여정, 혹은 트럼프의 진실은 (주류 언론의) 사실과 정치적 올바름, 기성질서와 충돌하며 온갖 역설과 충격, 반전과 불확실성을 불러 왔다. 역만장자인 그는 진정 백인 노동자의 구세주인가? 아니면 희대의 혐오범죄자이자 사기꾼 선동가

인가? 백인 노동자들의 그에 대한 지지는 '정당한' 경제적 불만의 발로 인가, 아니면 인종주의적 반발인가? 이 둘의 구분은 가능하기는 한가? '딸에게 도저히 들려줄 수 없는' 성추문의 주인공을 복음주의자들이 지지하는 것은 합리적 선택인가? 사업가 트럼프와 대선 후보자 트럼프, 그리고 대통령 트럼프는 어떻게 다를 것인가? 대통령 트럼프는 후보자 트럼프의 공약을 얼마나 이행할 것인가? 그 공약들은 이행 가능하기는 한가? 트럼프 기업의 이익은 대통령 트럼프와 양립할 수 있는가? 트럼프 기업을 유지하면서 워싱턴의 부패 청산을 외칠 수 있는가?

종합하자면, 2016년 미국 대선의 역사적 의미는 무엇인가? 무엇이 그의 정치적 부상을 가능하게 했고, 대통령 트럼프가 가져올 변화는 어떤 것인가? 후자에 대해서는 불확실성과 예측 불가능성을 전제로 사업가 트럼프가 대통령직을 실용적으로 수행하거나 선동가 트럼프가 기성 질서 및 법규범과 충돌할 가능성(Brooks, 2016)이 전망되고 있고, 전자에 대해서는 두 가지, 즉 지구적 맥락에서의 신자유주의에 대한 반발이라는 설명(Jacques, 2016)과 미국 역사에서 유구한 내지(heartland)의 시골 기층 민중이 연안의 도시 엘리트에 대해 지니는 반발이 트럼프의 포퓰리즘으로 재연되었다는 설명(Cha, 2016)이 주를 이루고 있다. 트럼프의 정치적 부상에 대한 설명이 구조적이라면 대통령 트럼프에 대한 전망은 단편적이고, 이 양자를 통합적으로 체계적으로 다루는 설명은 드물다.

2016년 미국 대선의 승패를 가른 러스트 벨트의 분노한 백인 노동자들은 분명 신자유주의의 산물이고, 또한 이들의 불만을 동물적 감각으로 읽어 낸 트럼프의 선동의 결과이기도 하다. 하지만, 트럼프의 포퓰리즘은 제3당 운동의 돌풍에 그친 것이 아니라 공화당의 대선 후보를 차지하고 더 나아가 대선에서 승리한 점에서 유례가 없다. 또한 트럼프는 공직 경험은 물론 오바마처럼 풀뿌리 지역 운동의 경력도 전무한 점



에서, 인디언 토벌의 전쟁영웅으로서 대통령에 당선된 잭슨의 경우와 다르다.

한편, 신자유주의에 따른 제조업의 쇠락과 미국 중산층의 붕괴는 1970년대 이래 지속되어 온 문제다. 보다 넓은 의미에서 보자면, 러스트 벨트 백인 노동자의 분노는 자본주의와 민주주의의 양립이 지니는 구조적 문제이고, 패권 국가로서 미국이 국가적 이익과 세계 자본주의의 체제적 이익을 어떻게 조화시키며 국가 경제와 세계 경제를 관리해 나갈 수 있느냐 하는 패권의 본질적 딜레마와 연관되어 있다. 트럼프의 부상과 브렉시트를 단순하게 신자유주의에 대한 반발의 맥락에서만 보는 것은 그 충격의 차이, 즉 영국과 패권 국가 미국의 차이를 무시하는 것이다. 또한 2008년 세계 금융위기 이후 유럽은 물론 중국과 비교해도 미국 경제의 회복은 상대적으로 나쁘지 않다. 10퍼센트에 이르던 실업률은 5퍼센트 아래로 떨어졌다. 트럼프의 부상은 단순히 백인 노동자들의 경제적인 반발이 아니라, 직접적으로는 오바마 정부의 정책과 민주당 대선 후보 클린턴에 대한 그들의 반발을 트럼프가 조직해 낸 것이다. 즉, 신자유주의의 모순, 더 넓은 의미에서는, 미국 패권의 구조적 문제가 언제 어떤 경로를 거쳐서 일종의 정치 변동의 임계점을 넘어 기성 질서에 대한 전면적인 도전을 제기하는 지에 대한 복합적, 체계적 분석이 필요한 것이다.

이 글은 미국 패권의 복합적 과제, 특히 민주주의와 (세계) 자본주의, 그리고 지구적인 개입 기제를 동시에 관리해야 하는 과제에 대한 이론적·역사적 분석을 바탕으로, 경제적 민족주의/일방주의의 미국 우선주의, 인종주의와 토착주의의 ‘백인 우선주의’, 그리고 트럼프 개인의 독단적인 반기성질서 리더십의 ‘트럼프 우선주의’의 세 가지 관점을 종합하여 트럼프의 정치적 부상을 설명하고 대통령 트럼프에 대한 전망을 제기한다.

## 2. 트럼프 쇼

### 1) 미국의 트럼프: 신자유주의의 병리현상

리더십으로서 패권(hegemony)의 어원적 의미는 강제와 동의의 결합이다. 미국 패권은 지구적 수준에서 패권과 미국적 특성의 결합이다. 미국은 북미 대륙 동부 영국의 13개 식민지에서 출발해서 현재의 지구적인 패권 국가로 팽창했다. 이 과정은 크게 두 가지, 인종적·문화적·역사적 차원에서 국민/민족의 건설과 국가-제국-패권의 (연속적·중층적) 건설이 착종된 것으로 볼 수 있다(Kurth, 1996; 이해정, 2016).

국민의 인종적, 문화적, 역사적 정체성의 측면에서 보면, 미국은 캐나다나 호주처럼 영국으로부터의 독립 이후에도 유럽 백인의 이주/정착/침략에 의해 건설된 사회다. 원주민에 대한 박해와 이민자들 사이의 인종적, 문화적 갈등, 그리고 이민자에 대한 토착주의(nativism) 반발은 미국 역사의 정상 상태이고, 이들을 관리하는 것은 미국의 국민 건설, 즉 정치의 영원한 과제이다. 또한 독립 당시 미국 연방의 일부는(단순히 노예가 존재하는 사회가 아니라) 노예 제도에 정치경제적, 문화적 기반을 둔 노예제 사회였고, 이에 따른 인종주의는 흑인 노예를 인구 비례 하원의석 산출에서 3/5으로 계산하는 헌법 조항으로 제도화되었다. 인종주의의 측면에서 미국은 19세기 후반에서야 노예제를 폐지한 브라질이나 20세기 후반까지 인종차별을 제도화했던 남아공에 비견되는, '전근대적' 사회이다.

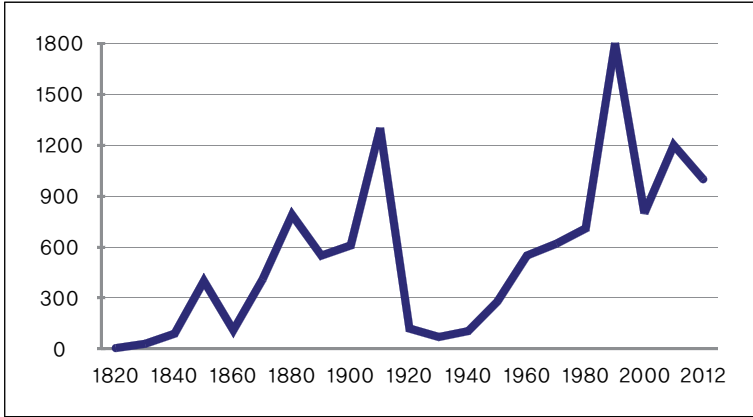
영토나 영향력의 공간적 범위로 보자면, 미국은 북미 대륙 전체로의 영토적 팽창과 '백인 국민' 건설을 통한 연방 국가, 배타적 군사적 세력권의 지역적 제국, 그리고 지구적 차원에서 군사력뿐 아니라 경제력과 이념, 국제기구를 통해 국제 질서를 관장하는 패권 국가로의 팽창을 거듭해 왔다. 이와 같은 팽창의 방식, 즉 각 단계의 팽창이 고유한 논리

를 지님과 동시에 이전 단계의 팽창을 승계하면서 중첩되는 방식은 상이한 팽창의 논리 혹은 명분의 충돌을 초래한다. 예를 들면, 영토/백인 국민 건설의 논리는 군사적 세력권의 논리와 배치되는 것으로, 19세기 후반 미국의 반제국주의는 군사적 팽창을 통한 연방정부의 권한 강화나 세금 부담으로 인한 미국 체제의 기능 부진뿐 아니라 열등한 인종에 의한 미국(백)인의 타락을 우려했다. 인종적, 문명적 우월 의식이 시장이나 군사적 필요 못지않게 제국주의적 팽창의 명분이기도 했다. 자유 무역이나 국제기구의 형성, 반식민주의의 이념적 호소 등의 차원에서 지구적 수준에서 패권적 팽창의 원형을 제공했다고 볼 수 있는 윌슨의 경우에도 국내에서의 인종차별과 중남미에서 군사적 개입을 주저하지 않았다.

패권의 부상은 단순히 능력이 아니라 의지의 문제이고, 이는 (그람시적 시각에서 보면) 상이한 이해를 가진 지배 계급 분파들 사이에서의 합의는 물론 피지배 계급으로부터도 동의를 확보해 내는 패권 기획(hegemonic projects)의 수립, 결국은 이런 패권 기획의 주체인 역사적 블록(historic bloc)의 형성과 능력에 달린 것이다. 산업화 이후 자본주의는 국내 정치경제의 근간을 이룰 뿐 아니라 군사력의 기반이며 동시에, 지구적 수준에서 패권 기획의 핵심 영역이다. 19세기 영국 패권의 기반은 제해권, 자유무역과 금본위제를 통한 세계 자본주의의 관리, 그리고 무엇보다도 고전적 시장 경제 이념의 국제적 확산과 영향력에 있었다. 영국은 19세기 중반부터 산업 생산력의 우위를 상실했고 1차 세계대전을 거치면서는 금융의 영향력도 쇠퇴하였다. 반면, 미국은 1차 세계대전 이전에 세계 1위의 산업 국가로 성장했고 1차 세계대전을 거치면서 채무국에서 채권국으로 부상했지만, 윌슨의 패권 기획은 상원의 국제연맹 비준 거부가 보여 주듯 국내적 지지를 확보하지 못했고, 영국 패권의 이념적 기반인 고전적 자유시장의 이념은 대공황에서야 깨

<그림 1> 미국 이민자 수 변화, 1820~2012년

(단위: 천 명)



출처: U.S. Department of Homeland Security (2016), Yearbook of immigration statistics.

졌다(Lee, 2000).

2차 세계대전 이후 미국 패권 수립은 능력의 차원에서 압도적인 군사력과 경제력, 자본주의 패권 기획으로서 뉴딜의 수정자본주의, 그리고 패권의 제도 및 국내 정치적 지지 기반으로서는 소련과의 체제 경쟁을 명분으로 자유 진영을 관리해 나가는 국가 안보 국가의 건설에 의해서 이루어졌다. 자본주의 패권 기획에 주목하면 전후의 미국 패권은 뉴딜의 수정자본주의 혹은 국가의 거시경제 조정과 복지 역할이 내장된 자유주의(Embedded Liberalism)이다. 내장된 자유주의로서 미국 패권 1.0은 국민 건설, 복지국가 건설, 정당 체제 등의 측면에서 인종주의 적이었다. 19세기 후반 산업화의 진전과 이민의 급증이 극심한 사회 혼란을 초래하면서, 미국은 앵글로색슨계의 우위를 지키기 위해 기존 인구 구성별 할당제를 실시하였고, 1차 세계대전 이후에는 이민 문호를 거의 폐쇄하였다(<그림 1> 참조). 뉴딜의 복지 혜택은 중산층 백인 남성에게 집중되었고, 연방의회에서 민주당의 뉴딜 연합은 북부의 중산

층 백인 남성 노동자 기반의 자유주의자들과 남부의 보수적 인종주의자들로 구성되었다(Schickler, 2016).

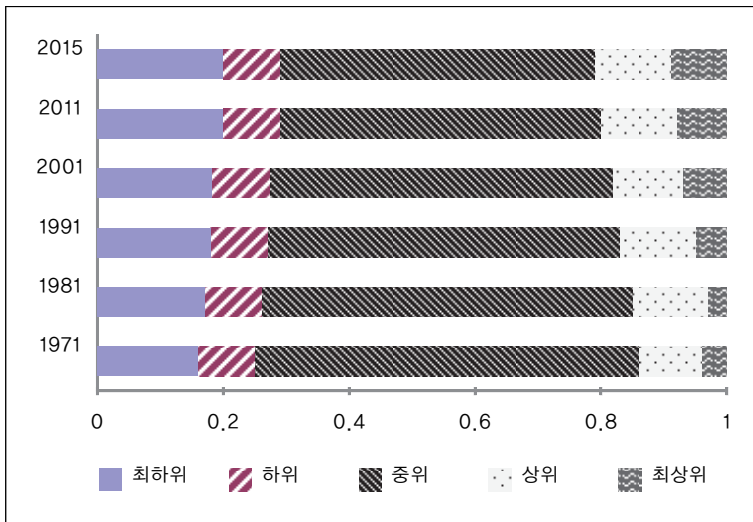
미국 패권 1.0의 인종주의적 기반은 1960년대의 민권 운동과 인종별 할당제를 폐지하는 1965년 「이민법」으로 침식되기 시작하였고, 복지 확대 프로그램과 동시에 추진된 베트남 전쟁의 미국화는 미국 패권 1.0의 총체적 쇠퇴로 이어졌다. 남부 백인의 시각에서 연방정부는 이등 시민이자 격리의 대상이어야 하는 흑인에게 시민권과 투표권을 보장하고 자신들의 세금으로 이들에게 복지 혜택을 제공하는 ‘공공의 적’이었다. 이들의 반발은 주의 권리(state's rights)와 작은 정부의 이름으로, 그리고 민주당에서 공화당으로의 대거 이탈로 나타났다. 흑인들의 도시 폭동으로 북부 백인 중산층도 민주당에 대한 지지를 철회하기 시작했다. 베트남 전쟁은 미국의 대외 개입 명분에 대한 비판, 외교 정책에 대한 초당파적 합의의 붕괴, 그리고 모병제의 도입으로 이어졌다. 미국 민주주의가 감당할 수 있는 지구적, 군사적 개입의 한계가 노정된 것이다. 서유럽과 일본의 경제 성장, 그리고 전비와 복지비용의 급증에 따른 미국 경제의 상대적 하락으로 금-달러 통화질서를 근간으로 하는 브레턴우즈 체제도 무너졌다. 1971년 달러의 금 태환 중지는, 닉슨의 설명에 따르면, 미국 국가 경제의 이익을 국제 통화질서의 볼모로 잡아둘 수 없었기 때문에 내린 불가피한 결정이었다(Zeiler, 2013, p. 12).

금 태환 중지 이후 1970년대의 스태그플레이션을 거치면서 미국의 자본주의 패권 기획은 내장된 자유주의의 복지국가를 해체하고 완전 고용 대신 인플레이션 방지 등 금융 자본의 이해를 최우선적 정책 목표로 하는 탈규제 및 사유화의 신자유주의로 전환된다. 미국 재개의 주도권은 금융으로 이동하고, 신자유주의의 이념적 영향력도 학계와 전문가 집단에서 증가했으며, 워터게이트 사건 이후 기존의 위계적인 의회, 정당 체제를 해체한 미국 정치 제도의 개혁은 역설적으로 금융 자본의

영향력을 증폭시키는 결과를 초래했다. 레이건의 집권은 백인 민주당원의 공화당으로의 이동을 가속화하였고, 신자유주의는 학계나 정책 전문가들의 토론 주제에서 정부 정책의 좌표가 되었으며, 워싱턴 합의의 이름으로 수출되었다.

신자유주의를 자본주의 패권 기획으로 하는 미국 패권 2.0은 냉전의 종언 이후 민주당 클린턴 정부에 의해서 전 지구적으로 확산, 심화되었다. 미국 중심의 지역 경제 재편(NAFTA와 APEC)은 지구적 차원에서 무역 자유화(WTO) 및 금융 자유화와 동시에 진행되었다. 신자유주의는 감세나 (상업 은행과 투자 은행의 구분을 없앤 것과 같은) 규제 철폐, (파생 상품이나 금융 CEO의 보너스에 관한) 새로운 규제 시도의 억제 등을 통해서 금융 자본의 이해를 적극적으로 보장하는, 그리하여 1970년대 이래의 미국 제조업의 쇠퇴와 중산층의 붕괴를 가속화하는,

〈그림 2〉 미국 중산층의 감소, 1971~2015년 (연간 소득 기준) (단위: %)



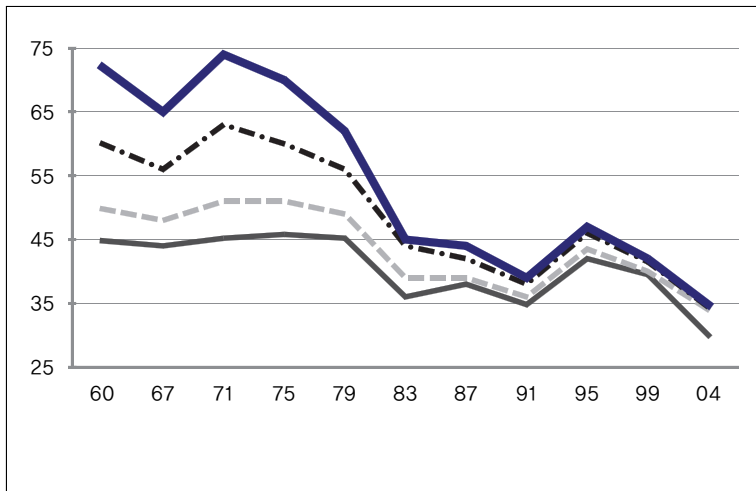
출처: Pew Research Center (2015), The American middle class is losing ground: no longer the majority and falling behind financially.

‘승자 독식’의 왜곡된 정치경제 체제였다(Hacker & Pierson, 2010; <그림 2> 참조).

중산층은 어느 국가에서나 민주주의와 자본주의의 중추이지만, 미국에서는 특히 그러하다. 미국 패권의 기본 과제가 미국의 국가(경제) 이익과 세계 자본주의의 체제적 이익을 동시에 관리하는 것이고, 중산층은 바로 그런 패권 기획의 핵심적 기반이기 때문이다. 그런데 신자유주의 미국 패권 2.0에서 미국의 중산층은 다양한, 그리고 치명적인 고통을 감수해야 했다.

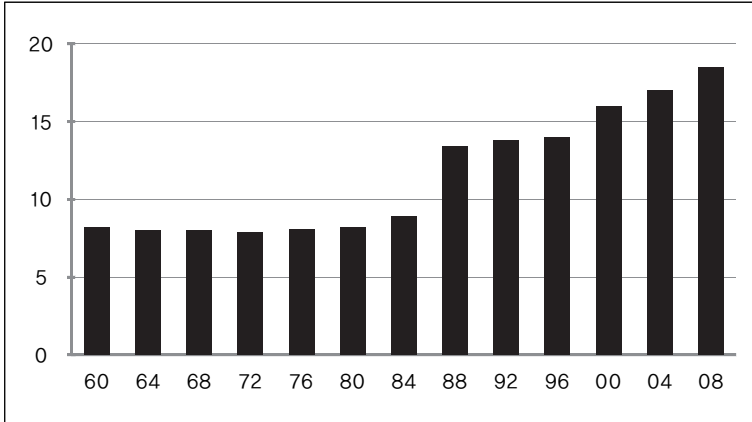
경제적 불평등은 노동(이민 유입), 무역(저렴한 상품 수입), 생산(해외 이전)과 자본의 지구화는 물론 기술(고용 대체)의 발전으로 심화되었다. 신자유주의 지구화의 시대에(대학 이상) 교육의 비용과 그 투자 효과 모두 상승하였다. 미국 경제는 대학 이상 교육을 통해서 첨단 기술과 금융 등 안정적인 직종으로 진입할 수 있는 30%와 그렇지 못한

<그림 3> 상위 소득자의 평균 세율, 1960~2004년 (단위: %)



출처: J. Hacker & P. Pierson, 2010.

〈그림 4〉 총 세전 소득에서 상위 1%의 소득이 차지하는 비율, 1960~2008년 (단위: %)



출처: Hacker, Jacob, Pierson, & Paul, 2010.

〈표 1〉 소득 구간별 실질 소득 증감, 2007~2014년

기간	평균 소득 실질 증가율	상위 1% 소득 실질 증가율	하위 99% 소득 실질 증가율	총소득증가분 중 상위 1% 소득 증가분 비율
2007~2009 대침체기	-17.4%	-36.3%	-11.6%	49%
2009~2014 회복기	8.4%	27.1%	4.3%	58%

출처: Zilman & Claire, 2016, 1. 12.

70%로, 다시 수퍼리치 1%와 나머지 99%로 이원화되었다(Temin, 2016). 1980년대 이래 하위 90%의 소득은 정체되었고, 남성 노동자의 중간 임금 은 1970년대 이래로 감소한 반면, 상위 1%의 소득은 두 배 이상 증가하였다(Stiglitz, 2016; 〈그림 3〉, 〈그림 4〉 참조). 2008년 미국 발 금융위기 이후에도 이런 추세는 계속되었다. 2009년 이후 상위 1%의 소득은 27.1%가 증가했지만, 나머지 99%의 소득은 4.4% 증가하는



데 그쳤다(〈표 1〉 참조).

중산층의 경제적 파탄은 ‘절망의 질병’으로 불리는 마약과 알코올 중독, 자살의 증가로 이어져, 1999년에서 2013년 사이 45~55세의 (비히스패닉계) 고졸 이하의 백인 중산층의 사망률이 증가하는 유례없는 사례가 발생하기도 했고, 이는 다시 이혼의 증가, 의료비와 교육비의 상승과 맞물리면서 자녀 교육 포기, 악순환을 초래했다(Case & Deaton, 2015; Cherlin, 2014; Murray, 2012; Putnam, 2013). 2014년 10월 연방준비위원회의 조사에 따르면, \$400의 급전이 필요할 때 이를 마련할 수 없어서 포기하거나 물건을 팔거나 빚을 내야 하는 가구가 미국 전체 가구의 47%에 이르렀고, 지난 1년간 의료비 부담 때문에 병원에 가지 않은 가구가 31%에 달했다(Board of the Governors of the Federal Reserve System, 2015).

1980년대 레이건 집권 이후 공화당은 말할 것도 없고 1990년대 민주당도 신자유주의를 수용하면서, 신자유주의의 최대 피해자인 미국 중산층의 경제적 이익은 양당 모두에게 외면당했다. 1960년대 후반 이래 (닉슨에 의해) ‘조용한 다수’로 불린 백인 노동자들이 대거 민주당에서 공화당으로 ‘이적’하면서, 민주당은 동서부 연안의 코즈모폴리탄 엘리트와 문화적, 인종적 소수자의 연합 정당이 되었고, 공화당의 주류는 경제, 가치, 안보의 보수주의가 차지했다. 1990년대 이후 양당의 문화전쟁은 공화당으로 옮긴 백인 노동자들, 즉 ‘조용한 다수’의 분노를 배출하는 간접적인 통로가 되기는 했지만, 문화적 대리전쟁으로 그들의 실제 삶이 나아지지는 않았다.

샌더스와 트럼프의 잠재적 지지자들은 오랜 기간에 걸쳐 준비되어 왔으며, 또 오래 버려져 왔던 것이다. 2012년 공화당 후보 롬니의 득표와 이번 2016년 대선에서 트럼프의 득표를 비교한 최근의 한 연구는 ‘절망의 질병’ 사망률이 높은 지역에서 트럼프가 훨씬 높은 득표를 했다는

〈표 2〉 트럼프가 롬니보다 우세했던 카운티 분석

(단위: %)

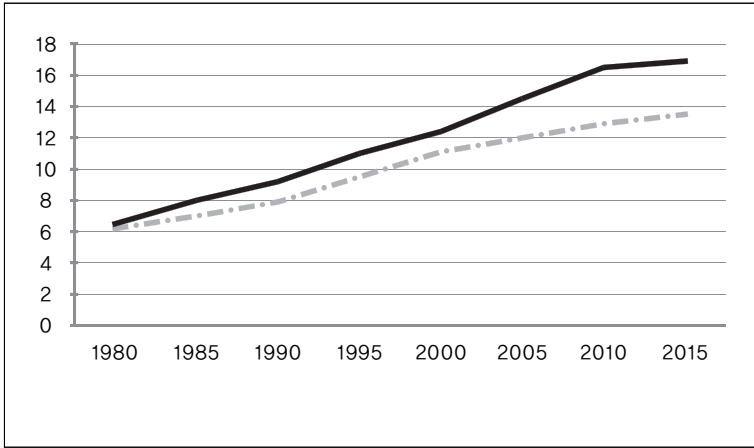
구분	미국 전역	중서부 산업 지역	애팔래치아 지역	뉴잉글랜드 지역
트럼프가 롬니보다 더 나은 성적을 거두었던 카운티의 비율	79.5	88.5	90.7	68.7
위 카운티 중, 약물·알코올 중독 및 자살로 인한 사망률이 중간값 이상인 카운티의 비율	81.7	94.8	94.5	82.9
위 카운티 중, 약물·알코올 중독 및 자살로 인한 사망률이 중간값 이하인 카운티의 비율	77.3	83.8	80.2	53.1

출처: Monnat & Shannon, 2016.

‘절망적인’ 발견을 보고하고 있다(Monnat, 2016; 〈표 2〉 참조).

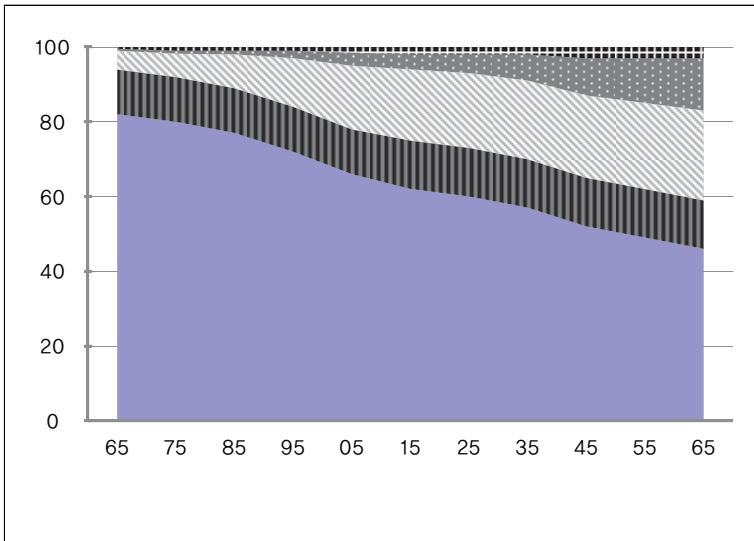
**2) 트럼프의 미국: 백인 우선주의, 트럼프 우선주의, 그리고 미국 우선주의**  
 신자유주의로 인한 중산층의 붕괴는 대선 예비 경선 과정에서 트럼프와 샌더스 돌풍의 배경이며, 트럼프가 대선에서 승리한 주요한 원인이었다. 하지만 이는 트럼프의 정치 입문이나 경선 승리의 가장 직접적이고 중요한 요인은 아니다. 트럼프가 정치적 논란의 주인공으로 등장한 것은, 최초의 흑인 대통령에 대한 반감으로 오바마 대통령의 출생지가 미국이 아니기 때문에 그의 대통령 출마 자격 자체가 없다는 주장을 펼친 버셔 운동(Birther Movement)에 동참하여 오바마의 출생증명서를 요구하면서부터이다. 트럼프가 공화당 대선 후보 예비 경선에 출마하면서 언론의 ‘공짜 유명세’를 얻게 된 이슈 역시 멕시코 국경의 장벽 설치 등 (반)이민 이슈였다. 백인들의 인종주의와 토착주의가 철저한 정치적 국외자 트럼프가 단기필마로 정치판에 진입하는 통로이자 정치적으로 부상하는 도약대 역할을 한 셈이다. (트럼프가 2016년 3월 〈뉴욕 타임즈〉 인터뷰 이후 생어에게서 차용하게 되는) 미국 우선주의의 구

〈그림 5〉 전체 미국 인구/노동 인구 대비 이민자 비율, 1980~2015년 (단위: %)



출처: Migration Policy Institute, 2015.

〈그림 6〉 전체 인구 중 백인 비율의 감소, 1965~2065년 (단위: %)



출처: D. Cohn & A. Caumont, 2016.

〈표 3〉 유권자 중 백인 비율의 감소, 2000~2016년

(단위: %)

	2000	2004	2008	2012	2016(추정)
백인	78	75	73	71	69
흑인	12	12	12	12	12
히스패닉	7	7	8	11	12
아시아인	2	3	3	4	4

출처: D. Cohn & A. Caumont, 2016.

호에 빚댄다면, 백인 우선주의와 트럼프 우선주의의 결합으로 그는 자신의 정치적 경력, 혹은 정치적 올바름을 넘어 미국의 ‘불구국가’ 현실을 직시하는 ‘진실’의 모험을 시작한 셈이다.

백인 우선주의는 기존의 다양한(인종적, 문화적, 사회경제적 등) 차원에서의 백인 우위가 무너지는 데 대한 반응이다. 1980년대 이후 이민자의 절대 숫자와 비율, 특히 노동 인구에서의 비중은 급격하게 증가했다(〈그림 5〉 참조). 이는 19세기 후반의 이민 증가에 버금가는, 규모 면에서는 오히려 능가하는 수준의 변화이다(〈그림 1〉 참조). 미국 내부의 인구 변동도 급속하게 진행되고 있다. 히스패닉은 흑인을 제치고 제 1의 소수인종이 되었으며, 21세기 중반이면 백인의 비율이 50% 아래로 떨어질 것으로 전망되고 있다(〈그림 6〉 참조). 2000년 이후 유권자의 인종 구성만 보더라도 백인의 비율은 2000년의 78%에서 2016년에는 69%로 근 10% 가까이 감소하고 있다(〈표 3〉 참조).

백인이 급속하게 감소하는 인구 변동 추세는 소수인종이 지지자의 과반에 육박하는 민주당에 유리하게 작용할 것이란 전망을 낳았고, 2012년 대선에서의 패배 이후 공화당 지도부는 히스패닉과 여성, 청년층 등에 대한 호소력을 증가시키지 않고는 공화당의 미래가 없다는 패배 분석(autopsy) 보고서를 내놓기도 했었다(Edsall, 2013). 하지만, 이

민과 소수인종의 증가 추세는 백인의 정치적 반발을 추동했고, 이는 최초의 흑인 대통령 당선으로 더욱 증폭되었다. 지역에서 이민의 급속한 (절대 규모가 아니라 변화의 폭) 증가가 국가적 차원에서의 이민의 (경제, 문화, 안보 등) 위협 담론과 맞물려 그 지역의 백인들은 이민에 대한 반감을 갖게 된다. 그에 따라 백인들은 강경한 이민 정책을 펴는 공화당으로 정당 지지를 변경하거나, 지역 정부에게 이민자에 대한 교육이나 복지 지원은 줄이고 경찰력 등에 대한 정책은 강화하라고 요구한다 (Hopkins, 2010; Abrajano & Hanjal, 2015).

오바마의 당선은 탈-인종주의적 통합의 새 시대에 대한 기대를 높였었다. 현실은 정반대였다. 1990년대 힐러리 클린턴이 건강보험 개혁안을 주도했을 때 아무도 그의 정책을 힐러리케어나 클린턴케어로 명명하지 않았던 점을 고려한다면, 오바마 정부의 건강보험 개혁을 ‘오바마케어’라고 부른 것 자체가 흑인 대통령에 대한 인종주의적 반감의 표현이다. 인종을 기준으로 정당 지지를 결정하고 다른 정책 이슈들을 재단하는 ‘인종화(racialization)’는 오바마 집권 이후에 급속하게 진행, 악화되었다(Tesler, 2016). 인종주의를 미국의 고질적인 원죄로 보는 입장에서, 미국의 전 역사에서 인종 문제의 해결을 위한 노력은 소수인종의 희생이 필요한 전시에만 제한적으로 이루어져 왔고, 그에 대한 국내 정치적인 백인들의 지지는 그나마 전후에 빠르게 쇠퇴하는 ‘법칙’을 발견했다. 그래서 냉전의 종언과 지구화에 의한 이민의 증가, 미국 내에서 백인의 감소 등에 따른 백인의 반발이 이번 대선에서 트럼프의 당선으로 이어진 것은 전혀 놀랍지 않다고 지적한다(Klinker & Smith, 2002, 2016).

트럼프의 정치 입문이 백인 우선주의의 활용을 통해 이루어졌다면, 그 추동력은 무엇보다도 기존의 모든 미국 민주주의와 패권의 이념이나 상식, 사실을 무시하며 전폭적으로 반기성질서의 도전을 제기하는

<그림 7> 정부 신뢰도 하락, 1958~2015년

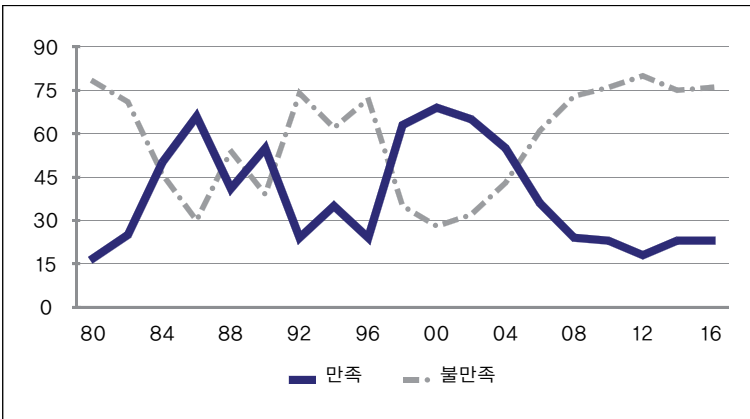
(단위: %)



출처: Pew Research Center (2015), Beyond distrust: how americans view their government: Broad criticism, but positive performance ratings in many areas.

<그림 8> 미국의 현실에 대한 만족도, 1980~2016년

(단위: %)



출처: Gallup (2016), Satisfaction with the United States.

그의 독단적인 리더십, 즉 트럼프 우선주의에 있었다. 트럼프 우선주의가 작동할 수 있었던 가장 직접적인 원인은 기존 공화당 지도부의 붕괴

이고, 보다 넓은 의미에서 보자면 기성질서의 구조적 문제와 기능 부전 이 트럼프의 정치적 승리를 허용했다(〈그림 7〉, 〈그림 8〉 참조).

공화당 지도부는 17명의 후보자가 난립한 공화당 예비 경선에서, 트럼프의 돌풍을 예상하지 못해서 ‘기성질서’ 후보자들 가운데 대항마를 미리 선출할 전략을 세우지도 못했지만, 설사 그런 전략적 판단을 했다고 해도 그를 실행할 능력이 없었다. 그 단적인 예가 그런 전략을 실행할 시점인 2015년 9월에 하원의장 베이너(John Boehner)가 예산 등에서 오바마 정부와의 타협에 반대하는 티파티 중심의 강경파의 압박에 의해 사임해 버리고, 우여곡절 끝에 라이언(Paul Ryan)이 후임 하원 의장으로 선출된 것이다. 베이너의 사임은 공화당의 중심이 베이너의 지역구인 신시내티 교외가 아니라 남부와 농촌의 백인 다수 거주 지역으로 옮겨 가고 있다는 방증이었다(Steinhauer, 2015).

공화당의 기존 주류 지도부를 무너뜨린 주역은 티파티다. 자유시장주의와 인종주의가 결합된 티파티 운동가들의 시각에서 ‘오바마케어’는 자신들의 세금을 이민자, 흑인, 세금도 내지 않는 청년 등 지원을 받을 자격이 없는 자들에게 낭비하는 대표적 악덕이었다(Skocpol & Williamson, 2012). 의회로 진입한 티파티 지도부는 감세와 균형 예산, 작은 정부론을 극단적으로 밀어붙여 2011년에는 미국 신용등급이 하락하는, 2013년에는 연방정부가 폐쇄되는 업적(악덕)을 이루었다. 공화당 경선에서 최후까지 남은 이는 상원의 티파티 대표주자 크루즈(Ted Cruz)였다. 공화당 주류가 예비 경선 막판에 기성질서의 대항마로 내세웠던 (혹은 기대한) 루비오(Marco Rubio)나 부시(Jeb Bush)는 안보 보수주의와 히스패닉을 포용하는 「이민법」 개정을 내세웠고, 이를 크루즈와 트럼프가 강력하게 반대했었다. 양자 간의 대결에서 크루즈의 작은 정부론은 인종적, 문화적 ‘백인 우선주의’뿐 아니라 (이후 미국 우선주의의) 불구국가 미국의 경제적 ‘진실’에도 주목한 트럼프의 적수가 되지 못했다.

공화당 지도부를 무너뜨리고 주류 기성질서 후보를 낙마시켜 트럼프의 정치적 부상을 가능케 한 일등공신은 티파티인 셈이다.

2016년 7월 전당대회에서 트럼프는 미국-트럼프-백인 우선주의를 정립했다. 백인-트럼프 우선주의는 기존의 민주주의 규범을, 미국-트럼프 우선주의는 기존의 군사적, 경제적 패권 기제에 대한 전면적 도전을 의미한다. 공화당 예비 경선에서 백인-트럼프 우선주의가 기층의 지지를 끌어내는 데 결정적이었다면, 대선 본선에서 이는 민주당의 집중적 공격 대상이었다. 또, 트럼프의 승기가 굳어지면서 미국 패권의 역사적 블록 혹은 주류 엘리트들은 미국-트럼프 우선주의의 실체를 확인하고 비판하기 시작했다. 미국 우선주의 용어 자체가 미국 패권의 대표적인 주류 언론인이라 할 수 있는 생어가 그를 인터뷰하면서 나온 것은 우연이 아니다. 미국 우선주의를 전면에 내세우는 것은 백인 우선주의를 상대적으로 약화시켜 사이 트럼프를 보호하는 효과가 있고, 미국-트럼프 우선주의(의 기존 자유무역 전면 재협상과 같은 경제

(표 4) 2016년 대선 등록 유권자가 답한 후보자 지지 요인 (단위: %)

지지 요인	힐러리	트럼프
테러 문제에 대한 후보의 입장	48	78
경제 문제에 대한 후보의 입장	58	76
이민 문제에 대한 후보의 입장	46	64
인종 문제에 대한 후보의 입장	55	28
정부 활동 경력이 있었어서	79	47
리더십 역량	67	59
후보자의 인격	32	18
상대 후보가 싫어서	64	67
공화당·민주당의 지명 후보자라서	43	28

출처: Pew Research Center (2016). In their own words: why voters support - and have concerns about - Clinton and Trump.



적 민족주의)를 통해서 중산층의 경제적 곤경을 이슈화하여, ‘절망의 질병’에 시달리며 ‘마약 벨트’가 되어 버리기도 한 러스트 벨트의 절망과 분노에 승부를 거는 방법이기도 했다(Monnat, 2016).

공화당 안보 전문가들이 미국 - 트럼프 우선주의의 이단을 비판하고 나서기도 했지만, 민주당의 공세는 트럼프의 품성과 자질에 맞춰졌다. 이는 전몰용사의 부친을 트위터로 공격하는 등 트럼프가 자초한 측면도 있었지만, 결과적으로 보면 기성질서의 낮은 정치인으로서 태생적인 약점을 지니고 있는 클린턴으로서는 자신의 약점을 방어하고 경제와 테러, 이민 등 트럼프 지지자들의 관심 이슈에 대한 정책 대안의 개발과 선전에 보다 적극적이었어야 했다(〈표 4〉 참조).

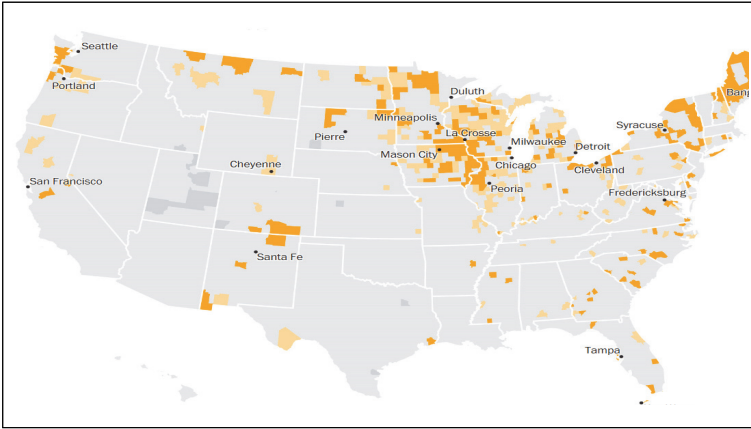
10월 중순 소득세 미납에 이어 성희롱/추행의 폭로에 직면한 트럼프는 게티즈버그 연설을 통해 워싱턴 부패 청산(drain the swamp)의 구호를 새로 내걸고 경제적 민족주의를 보다 구체화하여, 자신의 품성에 대한 비판을 기성질서에 대한 비판으로 맞받아치는 데 중점을 둔 트럼프 - 미국 - 백인 우선주의의 반격을 시도했다.

〈표 5〉 향후 10년간 미국에 중대한 위협이 될 요인

	트럼프 지지자	민주당원	공화당원	무당파
1	국제 테러리즘 (83%)	국제 테러리즘 (74%)	국제 테러리즘 (83%)	국제 테러리즘 (71%)
2	이민자/난민 유입 (80%)	북핵 문제 (64%)	이슬람 근본주의 (75%)	비우호국 핵무장 (57%)
3	이슬람 근본주의 (76%)	비우호국 핵무장 (60%)	이민자/난민 유입 (67%)	이슬람 근본주의 (57%)
4	비우호국 핵무장 (68%)	기후변화 (57%)	비우호국 핵무장 (66%)	북핵 문제 (52%)
5	북핵 문제 (62%)	국제 금융위기 (50%)	북핵 문제 (63%)	국제 금융위기 (49%)

출처: D. Smeltz, I. Daalder, K. Friedhoff, & C. Kafura, 2016.

〈그림 9〉 오바마 지지에서 트럼프 지지로 돌아선 카운티



\* 짙은 주황색: 오바마가 2회 승리한 카운티 / 옅은 주황색: 오바마가 1회 승리한 카운티  
출처: K. Uhrmacher, K. Schaul, & D. Keating, 2016.

대선 결과는 유권자의 선택이 선거인단에 의해 왜곡되는 구조적 ‘오류’에 의해서, 중서부의 ‘분노한 백인’이 민주당을 버리면서, 트럼프의 승리로 돌아갔다(〈그림 9〉 참조). 소수인종이 집중적으로 거주하는 도시와 백인이 널리 퍼져 있는 농촌의 왜곡된 대표제에 의해서 공화당은 대통령과 연방의회뿐 아니라 주지사도 의회도 장악하는 전대미문의 승리를 거두었다(〈표 6〉 참조). 지지자들의 열정의 차이도 선거 결과를 가른 요인이었다. ‘샤이 트럼프’를 포함하여 공화당원들과 복음주의자들까지 트럼프 지지자들이 적극적으로 투표에 참여한 반면에 히스패닉과 흑인, 청년층의 투표 참여는 이전 오바마의 대선 승리 때보다 저조했다. 장기적으로 민주당에 유리한 소수인종이 늘어나는 인구 변동과 그에 대한 백인의 반발로 단기적으로 공화당이 연방 및 주정부 선거를 휩쓰는 선거공학이 빚어내는 긴장 혹은 갈등은 앞으로도 상당 기간 지속될 것이다.

〈표 6〉 2016년 선거 결과: 전대미문의 공화당 우세 (단위: 선거인단 및 의석 수, 잔여 의석은 공화당·민주당 외 의석)

	공화당	민주당	다수당
대선 선거인단	306	232	공화당
연방의회 상원의석	51	46	공화당
연방의회 하원의석	240	194	공화당
주의회 상원의석	1,157	803	공화당
주의회 하원의석	3,044	2,342	공화당
주지사	31	18	공화당

출처: Ballotpedia, 2016; CNN, 2016; National Governors Association, 2016.

대선 결과를, 트럼프 - 백인 - 미국 우선주의 트라이앵글의 틀에서 해석하면, 우선 민주당의 패착은 트럼프의 (트럼프 - 백인, 트럼프 - 미국 우선주의의) '이단적' 주장 자체가 아니라 트럼프 개인의 품성에 공세를 집중한 것이고, 이슈 면에서 트럼프의 승리는 결국 백인 - 미국 우선주의가 제기하는 (특히 러스트 벨트에서) 경제적, 인종적, 문화적 민족주의였다고 볼 수 있다.

트럼프가 진실의 이름으로, 백인 - 트럼프 우선주의의 결합으로 깨어 버린 정치적 올바름의 규율 혹은 미국 민주주의의 기본 규범과 다인종/민족/문화 사회의 기본적인 예의는 회복될 수 있을까? 트럼프가 제기했던 최악의 가능성, 즉 클린턴을 감옥에 보내는 정치 보복과 선거 결과에 대한 불복은 현실화되지 않았다. 그가 '왜곡된' 제도로 승리했고, 클린턴에 대한 조사 의지를 접었기 때문이다. 하지만, 미국 민주주의의 전망은 밝지 않다. 트럼프는 소위 대안우파 인사를 백악관 고위 참모로 임명했고, 민주당과 주류 언론은 이에 대해서 비판과 우려를 제기했다. 클린턴 지지자들은 인종 문제의 악화를 우려하는 데 반해서, 트럼프 지

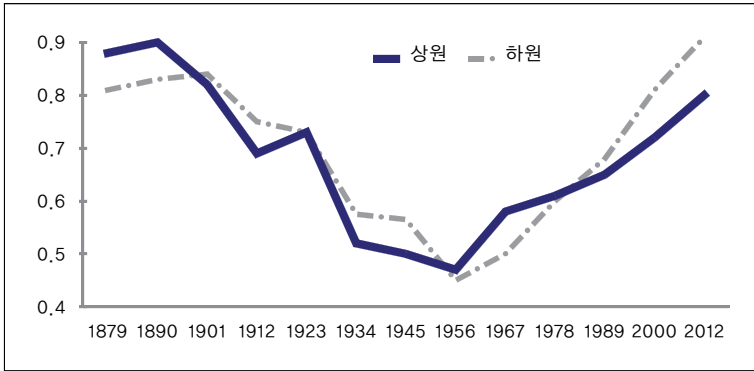
〈표 7〉 대선 이후 공화당 - 트럼프 지지자와 민주당 - 힐러리 지지자들의 응답 (단위: %)

항목	공화당/트럼프 지지자	민주당/힐러리 지지자
<b>민주당 지도자들의 역할</b>		
민주당에 중요한 문제라면 트럼프 정권과 대립하여야 한다.	15	63
국정을 위해 트럼프 정권에 협력하고 협조하여야 한다.	83	35
<b>지지자들의 요구 부응</b>		
트럼프는 지지자들의 요구를 우선하여 다룰 것이다.	16	75
트럼프는 모든 이들의 요구를 동등하게 다룰 것이다.	84	20
<b>정치권에 가져올 변화</b>		
트럼프는 현재 정치권 상황을 개선할 것이다.	89	9
트럼프는 현재 정치권 상황을 악화할 것이다.	2	48
<b>트럼프의 비전과 계획</b>		
트럼프의 비전과 계획은 미국을 이끌기에 충분히 훌륭하다.	87	14
트럼프의 비전과 계획은 모호하고 명확하지 않다.	12	84
<b>인종 문제</b>		
트럼프의 당선으로 인종 문제가 개선될 것이다.	50	2
트럼프의 당선으로 인종 문제가 악화될 것이다.	9	84

출처: Pew Research Center (2016). Low marks for major players in 2016 election - including the winner: half of voters are happy about Trump won; Democrats take a hard line.

지자들은 이민 - 난민 - 테러리즘의 위협에 대단히 민감하다 (〈표 4〉, 〈표 5〉, 〈표 7〉 참조). 트럼프의 집권은 정치적 양극화를 치유하기보다는 악화시킬 가능성이 높는데, 기존의 주류와 티파티, 그리고 트럼프로 삼분된 공화당이나 기존의 주류와 샌더스의 진보 진영으로 분열된 민주당이나 공히 당내 분열을 단기간에 수습할 비전이나 지도자를 찾아 보기 힘들다. 거시적으로 보면, 이민의 증가는 19세기 후반 수준을 능가하는 과제이고 백인이 과반 이하로 감소할 미래도 유례가 없는 도전

〈그림 10〉 상·하원의 민주당 - 공화당 간 이념적 간극이 남북전쟁 이래 최대  
(단위: 이념적 거리감 정도)



출처: L. Drutman, 2016. 3. 24.

인데, 정부의 신뢰도는 2차 세계대전 이후 최악이고 정당의 양극화는 19세기 미국 내전 이후 최악이다(〈그림 1〉, 〈그림 6〉, 〈그림 7〉, 〈그림 10〉). 미국이 인종 문제의 원죄를 해결한 방식은 전쟁이었고, 19세기 후반 이민 문제에 대한 대응은 결국 문호 폐쇄였다는 점을 고려하면, 백인 - 트럼프 우선주의가 제기한 미국 민주주의의 문제는 더욱 그 해결의 전망이 어두워 보인다.

미국 패권의 시각에서 보면, 백인 - 트럼프 우선주의는 민주주의의 모델로서 미국의 이념적 힘 혹은 소프트파워에 심각한 타격을 의미한다. 또한 반이민 정서가 해외 두뇌의 유인에 부정적인 영향을 미칠 가능성과 반무슬림 수사/정서가 대테러 작전이나 미국의 대중동 정책에 미칠 부정적 효과까지 고려하면, 미국 민주주의의 문제는 소프트파워의 손상에 그치지 않고 미국의 경제적, 군사적 하드파워의 약화를 초래할 수도 있다.

미국 - 트럼프 우선주의의 경제적 민족주의와 일방주의가 과연 현

실화될지는 미국 패권의 엘리트 혹은 기존의 역사적 블록은 물론 전 세계의 관심이다. 트럼프는 대선 승리 이후 당선자 신분으로 전 세계 정상들과 통화하면서 기존 동맹에 대한 공약을 재확인했다. 하지만 그는 독재국가의 정상을 칭찬하고 대만 총통과 통화하는 등 기존의 관례를 완전히 무시하고 있다. 정보 보고는 제대로 받지 않으면서 트위터는 놓지 않는 등의 행태는 선거 운동 기간 중 제기되었던, 그가 과연 품성과 자질 면에서 핵 버튼을 관리할 능력이 있는가 하는 비판이 유효함을 보여 준다. 강경 군 출신 인사들로 외교 안보 라인을 짜고 있는 점은 기존 동맹이 강화될 전망의 근거로 해석되기도 하지만, 다른 한편으로 보면 인재풀의 한계에 의한 선택으로 기존 외교 안보 엘리트들을 적극적으로 포섭할 의지가 없기 때문일 수도 있다.

미국의 대통령으로서 트럼프가 전면적으로 기존 패권의 기제와 명분을 승계할 가능성도 배제할 수는 없지만, 그가 불구국가 재건의 출사표를 밝힌 이후 일관되게 밝히고 있는 미국 우선주의의 경제적 민족주의가 폐기될 가능성은 없어 보인다. 그는 최근 대선 승리 감사 투어에서 선거 이후 미국인의 통합을 강조하면서 백인 우선주의 요소를 일정하게 희석하고는 있지만, 기본적으로는 지난 10월 게티즈버그 연설에서 제시한 취임 직후의 최우선적 정책 프로그램 공약을 반복하고 있다. 특히 경제적 민족주의 정책 중에서 TPP의 폐기는 이미 실현되었고 중국에 대한 환율 조작국 지정과 고율의 관세 부과 등의 중상주의적 정책 공약은 반복되고 있다. 또한 그는 개인적 협상을 통해서 제조업 기업의 해외 이전을 막았음을 선전하고 해외 이전 미국 기업에 대한 처벌을 강화할 것임을 공언하고 있다(〈표 8〉 참조).

미국 패권의 시각에서 미국 우선주의의 가장 큰 문제는 트럼프가 재건하려는 위대한 미국이 기존의 패권 국가 미국이 아니라는 점이다. 패권의 논리는 국제질서의 관리자로서 미국의 신뢰성을 중시하지만,

〈표 8〉 트럼프 대통령 당선자의 취임 초기 구상

‘트럼프 우선주의’ 워싱턴 부패 척결 6개 조치	1. 수정헌법안을 제안하여 상·하원 의원의 연임 총임기 상한제를 도입한다.
	2. 연방공무원의 고용을 동결하여 연방 인력을 감축한다.
	3. 새로운 연방 규제가 하나 만들어질 때마다 기존의 규제 두 가지는 반드시 폐지한다.
	4. 백악관 관계자 및 상·하원 의원이 공직에서 물러난 때로부터 5년 동안은 로비스트로 활동하지 못하게 한다.
	5. 백악관 관계자가 외국정부를 위하여 로비활동에 나서는 것을 전면 금지한다.
	6. 외국정부 로비스트가 미국 내 선거를 위해 자금을 모금하는 것을 전면 금지한다.
‘미국 우선주의’ 미국 노동자 보호 7개 조치	1. NAFTA를 재협상하거나 동 협정 제2205조에 따라 탈퇴한다.
	2. TPP에서 즉각 탈퇴한다.
	3. 재무장관에게 지시하여 중국을 환율 조작국으로 지정한다.
	4. 상무장관 및 무역대표부에게 지시하여 미국 노동자에게 해악을 끼치는 외국 정부의 불공정 무역 행위를 색출하고 관련법에 따라 즉각 저지한다.
	5. 셰일가스, 석유, 천연가스, 청정석탄 등 에너지 생산량 규제를 해제하고 일자리를 창출한다.
	6. 에너지 인프라 프로젝트에 부과된 오바마-클린턴 행정부의 규제를 해제하고 중대한 국익이 걸린 이 프로젝트들을 속히 추진한다.
	7. UN 기후변화 프로그램에 대한 미국의 분담금을 물/환경 인프라 개선에 사용한다.
‘백인 우선주의’ 법치국가 회복 5개 조치	1. 오바마 대통령의 위헌적인 행정명령 및 행정조치 등을 모두 취소한다.
	2. 미국 헌법을 수호할 20명의 후보자들 가운데 스칼리아 대법관의 후임자를 선발 및 임명하는 절차를 속행한다.
	3. 이민자 보호 도시(Sanctuary Cities)에 대한 연방 보조금을 중단한다.
	4. 2백만 명에 달하는 불법 이민자를 추방하고, 추방 조치를 수용하지 않는 외국 정부에 대하여 비자를 취소한다.
	5. 신원조사가 담보되지 않는 테러 위험국 시민의 이민을 중단하고 미국으로 들어오는 외국인에 대하여 강력한 신원조사를 실시한다.

출처: Donald J. Trump Official Website (2016). Contract with the American voter.

트럼프는 기존의 미국 패권 엘리트들이 자유무역 협정과 WTO 등을 통해서 미국 산업과 노동자의 이익을 침해하는 최악의 협상으로 미국을 불구국가로 만들어 놓고도 자신들이 무슨 짓을 했는지 전혀 알지 못한

다고 비판한다. 협상의 달인 트럼프는 미국 시장에 의존하는 중국의 취약점을 공략할 것이며, 그런 협상의 무기는 언제나 협상을 깨고 나갈지도 모른다는 점을 상대방에게 인식시키는 예측 불가능성이다.

기존의 미국 패권도 미국의 이익을 우선했다. 시혜적 패권의 대표적인 사례로 꼽히는 마셜플랜의 경우에도 미국은 상호 이익과 자조의 원칙을 통해 미국의 원조가 미국이 원하는 용도에 사용되도록 압력을 가했다. 닉슨의 금 태환 중지 결정도 미국이 기축통화의 특권을 이용해서 전 세계에게 적응을 강요한 일방주의의 사례이다. 하지만 이들은 모두 미국의 경제적 이익과 세계 자본주의의 이익을 일정하게 조화 혹은 관리하려는 패권의 의지를 포기하지 않은 사례들이다. 트럼프의 미국 우선주의는 이런 패권의 의지 혹은 목표가 아예 없다. 그의 입장에서 보면, 미국인의 이익으로 전환되지 않은 미국의 이익은 의미가 없으며 불구국가 미국은 세계 자본주의의 운영을 걱정할 만큼 한가롭지 않으며, 그런 패권의 의지는 위선일 뿐이다. 닉슨의 금 태환 중지 이후 미국이 약탈적 패권 국가로 전환했다면, 트럼프의 불구국가 미국은 그런 패권의 능력을 완전히 상실한 국가이며 그가 재건하려는 위대한 미국은 약탈적 보통 강대국이다.

트럼프는 패권 국가 미국의 위신을 원하지 않는다. 그가 원하는 것은 미국의 군사력과 경제력에 대한 전 세계의 존경이다. 그는 강력한 군대를 원하지만, 그 용도는 전 지구적인 군사력 투사 능력이나 지구적 공공재의 보호도 아니고 이라크 전쟁과 같은 어리석은 해외에서의 국가 건설도 아니다. 그에게 군대의 용도는 미국이 '사막에 선을 그으면' 전 세계가 그 선을 존중하도록 만드는 것이다. 트럼프는 민주주의나 법치의 전범 미국을 꿈꾸지도 않는다. 대신 그는 미국을 안전하게 하는 법과 질서를 원한다. 그 법과 질서가 난민의 추방이거나, 잠재적 테러리스트에 대한 철저한 신원조회이거나, 특정 지역에 대한 이민의 제한



이거나 그는 상관하지 않는다. 미국에는 아무나 들어와서는 안 되고, 오직 미국을 사랑할 의지와 능력이 있는 이들을 환영할 뿐이다. 그가 원하는 위대한 미국은 미국인이 안전하고 잘 살고 자부심을 느끼는 그런 보통 강대국이다.

### 3. 트럼프 효과 혹은 후과

미국은 인구 면에서는 세계의 5%가 안 되지만 세계 경제의 20%, 군사비의 40%를 차지하는 세계 제1의 강대국이다. 하지만 패권은 단순히 능력에 달린 것이 아니고, 국제질서를 창출하고 관리할 의지와 그를 위한 구체적인 패권 기획, 그런 패권 기획을 수립하고 실행할 역사적 블록에 달린 것이다.

트럼프에게 미국은 패권의 능력이 없는 불구국가이다. 그의 미국 우선주의는 패권을 꿈꾸지 않으며, 백인 우선주의는 민주주의나 법치의 전범을 원하지 않는다. 그리고 트럼프 우선주의의 목표는 기존 패권 엘리트와의 협력 혹은 새로운 역사적 블록의 형성이 아니다. 이기는 것, 그리고 유명해지는 것이 그의 필생의 원칙이었다.

대통령 트럼프는 과연 미국의 이익만을 우선하며 패권을 포기할 것인가? 알 수 없다. 그리고 기존 패권의 기제와 명분이 갑자기 해체되지도 않을 것이다. 하지만 그가 밝히는 취임 초의 최우선적 정책 과제로 보면, 새로운 미국이 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 그 미국은 미국의 진보가 알고 있는 그런 미국이 아닐 것이다. 그 미국은 또한 한국의 지배계급에게 익숙한 아름다운 나라, 혈맹의 나라가 아닐 수 있다.

이번 대선으로 미국 사회의 인종주의적, 계급적 민낯이 여지없이 드러났고, 클린턴의 이메일 스캔들 관련한 FBI의 개입과 민주당 선거

운동 본부에 대한 러시아의 해킹, 유권자-선거인단 득표의 차이 등으로 선거 과정의 공정성이나 대표성의 문제도 불거졌으며, 미국 사회의 분열은 극심해졌다. 정치 개혁 및 새로운 미국적 정체성, 즉 국민 형성의 과제는 쉽게 해결되지 않을 것이다.

워싱턴의 부패 청산을 외치면서 트럼프 기업의 사적인 이익이 대통령 트럼프의 업무와 충돌하지 않을 방도는 왜 확실하게 만들지 않는다는 주류 언론의 비판이 거세다. 기성질서와 트럼프 우선주의의 갈등은 지속될 것이다. 요술램프에서 튀어나온 지니를 다시 집어넣기 힘든 것처럼, 트럼프 우선주의와 백인 우선주의의 결합 혹은 결합으로 세를 볼린 극우 백인 민족주의가 미국 사회의 새로운 정상(new normal)으로 자리 잡을 것에 대한 우려 또한 크다. 민주주의와 애국의 이름으로 트럼프 정부에 저항하겠다고 진보 진영은 버르고 있고, 워낙 정책 논쟁이 실종되기도 했지만 일반 유권자 득표에서 근3백만 표 가까이 뒤진 트럼프는 자신의 정책에 대한 미국인의 위임을 주장할 위치에 있지도 않다.

대통령 트럼프의 대외 정책은 과연 미국 우선주의의 선거 공약처럼 반패권적일 것인가? 트럼프의 국가-패권 건설 혹은 재조정 기획의 효과가 무엇일지는 불확실하지만, 이미 트럼프의 불구국가 재건 기획과 백인 노동자들의 분노와 절망으로 TPP, 더 넓게는 신자유주의의 정치적 종언이 선언되었다. IMF와 WTO, 그리고 APEC, NAFTA, 이에 더하여 한미 FTA 등으로 겹겹이 경제적 레짐을 수립했었던 미국이 TPP를 포기한 것은 절대로 작은 변화가 아니다. 민주주의의 전범을 포기한 것도 마찬가지다.

미국의 기존 패권 질서에 대한 트럼프 쇼크 혹은 후과는 이미 현실인 것이다. 당선자 트럼프는, 하나의 중국 정책을 부정하고, 러시아의 미 대선 개입 논란은 패자의 정치적 불만으로 치부하고, 이스라엘의 정착촌 건설은 옹호하고, 유엔을 지구촌의 사교클럽으로 폄하하는 트위

터를 날리고 있다. 국제질서의 지도자로서 미국의 신뢰성이 아니라, 동맹까지 거래와 흥정의 대상으로 삼으며 예측 불가능성을 미국 우선주의 실현의 최대 외교적 자산으로 선전했던 그의 선거 공약을 고려한다면, 트럼프는 기존 국제질서와 규범, 관례의 파괴자로서 트럼프 우선주의를 이미 전 세계에 시연하고 있는 셈이다.

역사적 변화를 인식하고 대응하기는 쉽지 않다. 특히 기성질서의 이념적, 제도적 관성이 강력할 때 그러하다. 미국 패권은 한국 외교의 절대적 조건으로 작용해 왔고, 한국의 보수에게 친미는 여전히 국시다. 미국의 주류 패권 담론이 미국 패권의 위기, 자유주의적 국제질서의 위기를 거듭하여 외쳐대는데도, 한국의 보수는 트럼프가 보여 주는 아름답지 않는 나라 미국, 불구국가 미국의 반패권주의 선언을 여전히 믿지 못한다. 관성과 미련의 한계는 분명해질 것이다. 트럼프의 당선으로 한국의 보수가 주장해 온 미국과 안보는 물론 경제와 가치의 차원에서도 일체화되겠다는 전략 동맹의 기초는 이미 무너졌다.

트럼프는 최근 대선 당선 사례 집회에서 아무도 가본 적 없는 새로운 미래가 열렸다고 선언했다. 그리고 집회의 참가자들, 미국의 민중이 그 역사의 저자가 되어야 한다고 역설했다. 트럼프가 '진실'이라고 주장하는 불구국가 미국의 현실을 직시할 때다. 그리고 트럼프의 보통 강대국 '위대한 미국'과의 새로운 관계를 준비하고, 우리도 우리 역사의 저자가 될 각오를 다져야 할 때다.

2016. 12. 04 접수/ 2016. 12. 23 심사/ 2016. 12. 29 채택

## 참고문헌

- 이해정 (2016). Donald Trump and American hegemony. 『평화연구』, 24집 2호, 205~251.
- Abrajano, M., & Hajnal, Z. L. (2015). *White backlash: immigration, race and American politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Appelbaum, Y. (2016. 10. 23). Trump's Gettysburg address. *The Atlantic*.
- Ballotpedia (2016). State legislative elections 2016.
- Board of Governors of the Federal Reserve System (2015). Report on the economic well-being of U.S. households in 2014.
- Brooks, D. (2016. 11. 11). The view from Trump Tower. *The New York Times*.
- Bump, P., & Blake, A. (2016. 7. 21). Donald Trump's dark speech to the Republican national convention.
- Case, A., & Deaton, A. (2015). Rising morbidity and mortality in midlife among white non-hispanic Americans in the 21st century. *PNAS*, 112(49), 15078~15083.
- Cha, T. (2016). Jacksonianism: The international implications of the Trump phenomenon. *The Washington Quarterly*, 39(4), 83~97.
- Cherlin, A. J. (2014). *Labor's love lost: The rise and fall of the working-class family in America*. New York: Russell Sage Foundation.
- CNN (2016). 2016 election results. Available: <http://edition.cnn.com/election/results>
- Cohen, W. S., & Hart, G. (2016. 11. 22). Don't retreat into fortress America. *The New York Times*.
- Cohn, D., & Caumont, A. (2016). 10 demographic trends that are shaping the U.S. and the world. *Pew Research Center*.
- Corasaniti, N., & Shear, M. D. (2016. 12. 1). Trump kicks off 'thank you' tour, reveling in crowd and campaign themes. *The New York Times*.
- Dingell, D. (2016. 11. 10). I said Clinton was in trouble with the voters i represent. Democrats didn't listen. *The Washington Post*.
- Dionne, E. J. (2016. 12. 7). America will be soon be ruled by a minority. *The Washington Post*.

- Donald J. Trump Official Website (2016). Contract with the American voter. Available:  
<https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-delivers-groundbreaking-contract-for-the-american-vote1>
- Douthat, R., & Salam, R. (2008). *Grand new party: how Republicans can win the working class and save the American dream*. New York: Doubleday.
- Drutman, L. (2016. 3. 24). American politics has reached peak polarization. *Vox*.
- Drutman, L. (2016. 8. 30). How race and identity became the central dividing line in American politics.
- Edsall, T. B. (2013. 3. 20). The republican autopsy report. *The New York Times*.
- Friedman, T. L. (2016. 10. 12). Can the U.S. win the election?. *The New York Times*.
- Gallup (2016. 12. 10), Satisfaction with the United States. Available:  
<http://www.gallup.com/poll/1669/general-mood-country.aspx>
- Gerson, M. (2016. 7. 29). Clinton vs. Trump: A contest between the uninspiring and the unfit. *The New York Times*.
- Hacker, J. S., & Pierson, P. (2010). *Winner-take-all politics: How Washington made the rich richer - and turned its back on the middle class*. Simon & Schuster.
- Hannon, E. (2016. 12. 2). Trump's first 'victory tour' speech outlines his menacing vision for an angry, insular America in a hostile world. *Slate*.
- Hopkins, D. J. (2010). Politicized places: Explaining where and when immigrants provoke local opposition. *American Political Science Review*, 104(1), 40~60.
- Jacques, M. (2016. 8. 21). The death of neoliberalism and the crisis in western politics. *The Guardian*.
- Klinkner, P. A., & Smith, R. M. (2002). *The unsteady march: The rise and decline of racial equality in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Klinkner, P. A., & Smith, R. M. (2016. 11. 17). Trump's election is actually a return to normal racial politics. Here's why. *The Washington Post*.
- Krugman, P. (2009). *The conscience of a liberal*. New York: Norton.

- Krugman, P. (2016, 11, 25). The populism perplex. *The New York Times*.
- Kurth, J. (1996). America's grand strategy: a pattern of history. *The National Interest*, (43), 3~19.
- Lee, H. (2000). *The making of American hegemony from the great depression to the Korean War*. Seoul: Seoul National University Press.
- McMullin, E. (2016, 12, 5). Trump's threat to the constitution. *The New York Times*.
- Migration Policy Institute (2015), Immigrant share of the U.S. population and civilian labor force, 1980-present. Available: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrant-share-us-population-and-civilian-labor-force>
- Milbank, D. (2016, 5, 4). A promise is a promise: Trump is the GOP nominee and i will literally eat my words. *The Washington Post*.
- Monnat, S. M. (2016), Deaths of despair and support for Trump in the 2016 presidential election. *Pennsylvania State University Department of Agricultural Economics, Sociology, and Education Research Brief*, 12/04/16.
- Murray, C. (2012). *Coming apart: The state of white America, 1960-2010*. New York: Crown Forum.
- National Governors Association (2016). Current governors. Available: <https://www.nga.org/cms/governors/bios>
- Nunns, J. R., Burman, L. E., Page, B., Rohaly, J., & Rosenberg, J. (2016). *An analysis of Donald Trump's revised tax plan*. Washington, D.C.: Urban Institute & Brookings Institutions.
- Pew Research Center (2015), Beyond distrust: how americans view their government: broad criticism, but positive performance ratings in many areas. Available: <http://www.people-press.org/files/2015/11/11-23-2015-Governance-release.pdf>
- Pew Research Center (2015), The American middle class is losing ground: No longer the majority and falling behind financially. Available: [http://www.pewsocialtrends.org/files/2015/12/2015-12-09\\_middle-class\\_FINAL-report.pdf](http://www.pewsocialtrends.org/files/2015/12/2015-12-09_middle-class_FINAL-report.pdf)
- Pew Research Center (2016). In their own words: why voters support - and have concerns about - Clinton and Trump. Available: <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2016/09/0>

9-21-16-campaign-release.pdf

- Pew Research Center (2016). Low marks for major players in 2016 election – including the winner: half of voters are happy about Trump won; Democrats take a hard line. Available: <http://www.people-press.org/2016/11/21/low-marks-for-major-players-in-2016-election-including-the-winner/>
- Putnam, R. D. (2013). *Our kids: The American dream in crisis*. New York: Simon & Schuster.
- Sanger, D. E., & Haberman, M. (2016. 3. 26). In Donald Trump's worldview, America comes first, and everybody else pays. *The New York Times*.
- Skocpol, T., & Williamson, V. (2012). *The Tea Party and the remaking of republican conservatism*. Oxford: Oxford University Press.
- Smeltz, D., Daalder, I., Friedhoff, K., & Kafura, C. (2016). 2016 Chicago Council survey: America in the age of uncertainty. *Chicago Council on Global Affairs*. Available: [https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/ccgasurvey2016\\_america\\_age\\_uncertainty.pdf](https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/ccgasurvey2016_america_age_uncertainty.pdf)
- Steinhauer, J. (2015. 9. 25). John Boehner, House speaker, will resign from congress. *The New York Times*.
- Stiglitz, J. E. (2016. 8. 5). Globalization and its new discontents. *Project Syndicate*.
- Temin, P. (2016). The American dual economy: Race, globalization, and the politics of exclusion. *International Journal of Political Economy*, 45, 85 ~123.
- Tesler, M. I. (2016). *Post-racial or most-racial?: Race and politics in the Obama era*. Chicago: The University of Chicago Press.
- The New York Times (2016. 11. 8). What happened on election day.
- Thomas, L. (2016. 7. 24). America first, for Charles Lindbergh and Donald Trump. *The New Yorker*.
- Trump, D. J. (2015). *Crippled America: How to make America great again*. New York: Threshold Editions.
- Trump, D. J. (2016). *Great again: How to fix our crippled America*. New York: Threshold Editions.
- Schickler, E. (2016). *Racial realignment: The transformation of American liberalism, 1932-1965*. Princeton: Princeton University Press.

- Uhrmacher, K., Schaul, K., & Keating, D. n(2016). These former Obama strongholds sealed the election for Trump. *The Washington Post*.
- U.S. Department of Homeland Security (2016). Yearbook of immigration statistics. Available:  
<https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>
- Zeiler, T. W. (2013). Requiem for the common man: Class, the Nixon economic shock and the perils of globalization. *Diplomatic History*, 37(1), 1~23.



**초록****어떻게 불구국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가  
미국 우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의****이해정**

도널드 트럼프가 2016년 미국 대선에서 대다수의 예상을 뒤엎고 승리했다. 그는 억만장자 부동산 사업가이자 리얼리티 티브이 쇼 사회자 출신으로, 선거 운동 기간 미국 민주주의 및 패권의 전통적, 정통적 기반에 대한 도전 때문에, 또 온갖 막말과 추문으로 많은 비판을 받았었다. 2016년 미국 대선의 역사적 의미는 무엇인가? 무엇이 그의 정치적 부상을 가능하게 했고, 대통령 트럼프가 가져올 변화는 어떤 것인가? 이 글은 능력과 의지, 미국의 이익과 국제질서의 조화를 동시에 관리해야 하는 미국 패권의 복합적 과제에 대한 분석을 바탕으로, 경제적 민족주의/일방주의의 ‘미국 우선주의,’ 인종주의와 토착주의의 ‘백인 우선주의,’ 그리고 트럼프 개인의 독단적인 반기성질서 리더십의 ‘트럼프 우선주의’의 세 가지 관점을 종합하여 트럼프의 정치적 부상을 설명하고 대통령 트럼프에 대한 전망을 제기한다.

**주제어** · 미국 패권, 불구국가 미국, 도널드 트럼프, 미국 우선주의, 신자유주의

## Abstract

# How to make Crippled America Great Again

America First, White First and Trump First

Lee, Heajeong

Donald Trump, a real estate mogul and TV reality show host, has unexpectedly captured the Republican presidential nomination and won 2016 U.S. presidential election, despite all the controversies about his temperament, scandals and heretical positions against the orthodoxies of American democracy and global leadership. How significant is his political victory for American democracy and the world? What are the causes of and prospects for his political victory? This article tries to answer these questions through a perspective on the history of American hegemony and by focusing on the interplay of Trump's three platforms - America First's economic nationalism and unilateralism, White First's racialism and nativism, and Trump First's megalomania anti-establishment leadership.

**Key words** · American hegemony, Crippled America, Donald Trump, America First, Neoliberalism

## 동아시아 판의 변화와 한중 관계의 동태적 전환\*

이희옥\*\* 성균관대학교 정치외교학과 교수

### 1. 문제 제기

중국은 개혁개방 이후 지속적인 고도성장을 통해 강대국의 기반을 마련했고 2008년 미국의 금융위기를 계기로 국제사회에서 중국 역할론도 상대적으로 강화되었다. 중국 스스로도 새로운 강대국 외교를 제기하면서 담론 경쟁, 규범 경쟁 그리고 제도 경쟁의 틀을 구축하고 미국이 주도하는 국제질서에 순응하고 적응하는 단계를 넘어 중첩도 불사하기 시작했다. 중국이 주도한 아시아 인프라투자은행(AIIB) 설립도 이러한 전략적 전환의 일환이었다. 이러한 점 때문에 중국이 부상한 힘을 투사하려는 의지를 강화해 안보 딜레마를 심화시킬 것으로 보는 현실주의적 비판주의가 힘을 얻었다(Friedberg, 2003, pp. 16~24; Mearsheimer, 2010, pp. 381~396).

그러나 중국이 종합 국력의 증강에도 불구하고 여전히 미국의 기준 권력(default power)을 대체하기 어렵고 글로벌 수준에서 미국과 공동

\* 이 논문은 2007년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단(구학술진흥재단)의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2007-361-AL0014).

\*\* leeok@skku.edu

통치의 한계도 분명하다(엔쉐통, 2013, pp. 29~78). 특히 미국은 금융 위기를 거친 이후 국가 전략을 조정하면서 부분적으로 경제가 회복되었고 중국도 새로운 정상(new normal)이라는 포용적 성장 방식을 선택하면서 미국에 대한 추격 속도가 줄어들었다. 이렇게 보면 미국은 경제적·정치적으로 글로벌 수준에서 힘의 우위가 지속되고 있다고 볼 수 있다(Cheng, 2016, p. 217). 중국도 새로운 질서를 제시할 능력이 부족하고 의지를 밝히기 어렵게 되었다. 왜냐하면 현상 타파 정책을 추진할 경우 국제사회의 중국 위협론을 증폭시키면서 균형적 반발(balancing backlash)을 불러 일으켜 지속 가능한 발전이 어려워질 것이기 때문이다. 이런 점에서 중국은 주권, 불개입, 자결권, 강대국 우위라는 웨스트팔리아 체제(Westphalia system)와 개방성과 규칙에 기초한 자유주의 국제 질서라는 두 개의 프로젝트에 의해 형성된 자유주의 웨스트팔리아 질서(Liberal Westphalian Order)를 수용했다(Ikenberry, 2013, pp. 60~66). 즉, 자유주의 국제 질서 내의 패권·권위에 대한 투쟁과 자유주의 국제 질서의 본질에 대한 투쟁을 구분해 접근해 왔다.

다만 중국은 동아시아에서는 제국의 기반을 구축하기 위한 정책을 적극적으로 투사하기 시작했다. 우선 주변 지역을 ‘운명 공동체’로 간주하는 등 지역 수준에서 새로운 세력 균형을 시도했고 주변을 상대로 한 지역 외교도 더 이상 양자 관계가 아니라 좀 더 큰 지역 질서와 국제 질서에서 접근했다. 중국의 한반도 정책이 점차 ‘재(再)국제화’의 성격을 지니는 이유도 여기에 있다. 이런 점에서 중국의 주변 외교도 중국식 강대국 외교로 불리는 신형 대국 관계와 동전의 양면을 가지고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 중국의 핵심 이익은 지정학적으로는 대부분 주변 지역에 분포되어 있고 타이완, 남중국해, 한반도, 일본 문제 등의 이슈와 연계되어 있으며, 그 처리 방식이 강대국 외교의 맥락 속에서 상호 작용하기 때문이다.

특히 타이완은 핵심 이익이고 남중국해는 사실상(de facto)의 핵심 이익이므로써 미중 간 양보가 불가능한 일종의 존재론적 안보(ontological security)의 성격을 가지고 있다면, 한반도는 상대적으로 전략적 유동성이 큰 공간이기 때문에 미중 양국이 지역 세력 전이의 차원에서 상관성(relevance)을 강화하고 있다. 그러나 한미의 사드 배치를 둘러싼 한중 갈등과 같이 양국의 전략 이익이 충돌할 경우 한국 배제(Korea Passing) 현상이 나타나고 미중 양국의 전략적 타협이 이루어질 가능성도 상대적으로 커지고 있다. 특히 미국, 일본, 북한 등 외생 변수가 한중 관계에 개입되면서 기존의 '정태적 안정(static stability)'이 흔들리고 있고, 따라서 한국적 방안이 없이는 양자 관계가 미중 관계의 틀 속에서 종속 변수로 전략할 위험이 커졌다.

## 2. 미중 간 '균형'의 충돌과 세력 전이

### 1) 세력 전이의 지역적 양상

세력 전이론은 지배국이 이끄는 위계적 국제 시스템과 불공정하고 소수에 집중되는 힘의 배분을 전제로 한다. 또한 자원이 한정되어 있기 때문에 지배국의 배태적인 이익 추구는 다른 국가들의 불만족을 불러일으킬 수 있다고 본다. 따라서 기존 질서가 가져다주는 이익이 자국의 기대에 미치지 못하거나 불공정하다고 생각하는 불만족 행위자들(dissatisfied actors)은 국제 체제가 변화할 때, 그리고 도전국의 국력이 지배국의 80% 수준이나 동등한 상태에 이르렀을 때 이익이 크다고 판단한다(Organski & Kugler, 1981; Kugler & Lemke eds., 1996; Kugler & Lemke eds., 2000). 세력 전이론의 맥락에서 보면 미국은 국제 무역, 대외 투자, 기술 이전 등을 위해 가용한 방식을 동원해 자신의 질서를

구축하고 중국도 자원 점유를 확대하는 과정에서 군사력을 확장하는 과정에서 미중이 충돌할 것으로 간주한다(Goldstein, 2007, pp. 647~652).

그러나 세력 전이론은 현상에 대한 불만, 세력 균형론에 대한 불만이 지배국과 도전국의 전쟁을 초래하는 필요조건으로 보았으나, 그 과정과 결과는 국제 환경, 국내 정치, 사회관계(social link), 개별 지도자에 따라 결정될 수도 있다고 보기도 한다(Zhu, 2006, pp. 19~22). 즉, 국가 행위를 이해하는 데 있어 비체계적 요인이 중요하고 이를 정책 결정과 정책 형성 과정에서 세력 전이의 변수에 포함시켜 재해석할 필요가 있다는 것이다. 따라서 높은 성취를 이루었으나 낮은 지위를 가진 도전국이 지위 불일치(status inconsistency)에 대한 불만으로 지배국에 도전할 수 있지만, 도전국을 만족시킬 수 있는 조건과 요소를 만들 수 있다면 평화적 세력 전이(peaceful power transition)도 가능하다는 것이다. 따라서 미중 관계에는 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다. 첫째, 국제 체제에서 부상국을 수용할수록 도전할 가능성이 낮다. 둘째, 부상국이 지배국의 이익을 존중할수록 부상국이 위협을 느낄 가능성이 낮다. 셋째, 지배국이 도전국의 이익을 존중할수록 도전국은 국제 질서와 지배국의 관계에 만족한다. 넷째, 도전국과 지배국의 광범위한 사회 관계를 구축할수록 전쟁 가능성이 낮다. 마지막으로 국가 지도자 사이의 안정적이고 건설적인 관계를 구축할수록 전쟁 가능성이 낮다(Zhu, 2006, p. 23).

이러한 여러 유형의 세력 전이론은 잠재적 도전국을 납득시키면서 평화를 유지한다는 세력 균형론의 특징에 비해서는 동태적이며, 무엇보다 세력 균형론은 세력 자체가 목적이지만 세력 전이론은 세력이 목적인 동시에 수단이다. 그러나 새로운 질서가 만들어진다고 해도 지배국이 그 질서를 독단적으로 만들기 어렵고 대부분 협상을 통해 이루어

지며, 지배국의 힘도 제한적이다. 또한 국제 체제는 위계 구조보다는 무정부적 구조가 나타날 수 있고, 만족도라는 변수도 불명확하며 무엇보다 이를 국제 체제에 그대로 적용하기에는 지나치게 느슨하다는 한계가 있다(Lim, 2010, pp. 914~917).

이런 점에서 국제 체제를 여러 지역 체제가 묶인 것으로 보고 세력 전이론도 결국 지역에서 나타난 작은 과정이 세계적 차원에 이를 수 있다고 보기 시작했다. 즉, 지역 지배국이 글로벌 지배국보다 약하면서도 지역 체제를 유지할 수 있는 것은 많은 글로벌 지배국이 지역적으로는 제한적인 힘을 지니고 있고 상대 국가에게 힘을 투사할 수 있는 국가도 한정되어 있기 때문이다. 또한 ‘거리에 따른 힘의 상실(loss of strength gradient)’이라는 차원에서 보면 특정 지역에서는 지역 지배국이 세계적 강대국보다 더 큰 힘을 발휘할 수도 있다(Boulding, 1962, p. 231). 예컨대 지역 체제에서 ‘힘의 관계’는 지정학적 차원보다는 힘의 투사와 분포에 달려 있고 지역 구조가 어떻게 재구성되는가에 따라 설명할 수 있다(Lim, 2010, p. 918).

실제로 새로운 안보 환경과 힘의 분포가 변화하면서 지역 수준에서 새로운 질서가 형성되고 있다. 세계적 지배국은 자국의 이익이 보장되고 현상이 타파되지 않는 한 지역 지배에 관심이 크지 않다(Tammen, 2000). 이런 차원에서 보면 기존 국제 체제의 수준에서 단일하게 적용되었던 세력 전이 모델이 지역에서는 다르게 나타날 수 있다. 이른바 다중 위계 체제 모델(multiple hierarchy model)이 그것이다. 즉, 국제 체제는 다수의 역내 위계 체제(regional hierarchies)를 합한 것이고 역내 위계 체제 내 강대국이 국제 위계 체제에서 가장 강한 국가보다 약하며 국제 위계 체제의 강대국은 지역 상황에 대해 크게 간섭하지 않는다(Lemke, 2002). 이 모델은 국제 위계 체제에서 가장 강한 국가가 역내 위계 체제에 투사할 수 있는 군사력은 역내 위계 체제 내의 강대국보다

약할 수 있고, 역내 위계 체제 내의 강대국이 만든 규칙이 국제 위계 체제에서의 강대국의 이익과 부합하지 않을 수도 있다. 다시 말해 지역 강대국과 세계적 강대국이 역내 위계 체제의 주도권을 장악하기 위해 동시에 경쟁할 수도 있다는 것을 의미한다(Lim, 2015, p. 285). 또한 지역 지배국이 역외에도 존재할 수 있기 때문에 역외 지배국과 역내 도전국 사이에서도 발생할 수 있다.

이렇게 보면 중국의 국제 체제에 대한 만족도는 높지만 그 기준을 지역에 한정하면 만족도가 낮다. 왜냐하면 중국의 막대한 군비 지출, 동맹의 포트폴리오(portfolio) 구성, 국제 체제에서 타국과의 유사성 정도, 국제기구 참여도 등을 고려할 때 미국과 중국의 세력 전이는 미국과 영국의 평화적 세력 전이와는 다르게 나타날 수 있다. 무엇보다 미중 관계는 중국의 주변 지역인 아시아에서는 일종의 충돌선(collision track)에 놓여 있다(Lim, 2015, pp. 296~297). 왜냐하면 중국은 미국이 동아시아에서 철수하거나 최소한 중국의 우위를 인정하기를 바라고 있는 반면, 미국은 중국의 지역 강대국화가 증기적으로 미국의 세력 범위와 패권적 지위를 약화시키는 것으로 보고 있기 때문이다.

## 2) '재균형'과 '반균형'

2009년 미국의 아시아 재균형 정책은 여러 차원의 전략적 고려에서 출발했다. 우선 정부 재정 위기, 높은 실업률, 주택 시장 침체 등 누적된 경제 문제를 극복하기 위해 최대 세계 시장인 아시아에서 경쟁력을 회복하고 국내 일자리를 확충해야 했다. 지속적인 위안화 평가절상 요구, 불공정 무역 관행의 시정 등과 같은 미국의 대중국 정책은 이러한 맥락에서 제기된 것이었다. 또한 중동에서의 전선을 닫고 국방 예산을 줄여 아시아로 돌아올 수 있는 기반을 확보하는 한편, 역동적(dynamic) 방위력 개념을 도입해 미국이 주도하는 역내 동맹을 강화하고자 했다. 이



렇게 보면 재균형은 경제적 재균형과 군사적 재균형이 결합된 것으로 볼 수 있다.

이러한 미국의 재균형 전략은 2011년 이라크에서의 미군 철수로부터 본격적으로 시작되었다. 2012년 『국방전략지침(defense strategic guidance)』에서는 글로벌 리더십을 유지하기 위해 21세기 국방 우선순위를 ‘아·태 지역 재균형’에 두었고<sup>1)</sup> 2014년 『국방검토보고서(QDR)』에서는 ‘두 개의 전쟁 수행’ 개념을 포기하고 동맹국들에게 더 많은 기여를 요구했다.<sup>2)</sup> 2015년 『국가안보전략보고서』에도 이러한 정책 기조가 확인되었다. 특히 중국이 안정적이고 평화적으로 부상하면 기후 변화·보건·경제 성장·한반도 비핵화 영역에서 협력하고, 해상 분쟁·무역·인권 분야 등에서는 중국에게 국제 기준과 규범을 준수할 것을 촉구하는 한편, 중국군 현대화와 세력 확장 등을 긴밀히 감시할 것이라는 점을 분명히 했다.<sup>3)</sup>

이러한 미국의 아시아 재균형 전략의 목표는 중국의 세력 확장에 따른 지역 세력 전이를 미연에 방지하기 위한 것이었다. 구체적으로는 우선 아·태 지역 군사 문제에 대한 미국의 개입 능력을 확대하면서 중국의 영향력을 축소하고자 했다. 둘째, 미국의 위기를 극복하기 위해 아·태 지역 경제 질서에 대한 영향력을 확대하고자 했다. 사실 TPP 구상도 일종의 거대 FTA라는 제도를 통해 중국이 주도하는 역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP) 또는 아시아·태평양 FTA(FTAAP) 경제 질서를 단번에 변경시키기 위한 것이었다. 셋째, 아·태 지역 국가들과 소통 능력을 강화해 역내 국가들에게 미국의 존재감을 알리고자 했다. 이것은 미국은 국제사회에서 중국의 역할을 인정하지만 ‘규칙에 기반한 국제 질서(rule-based international order)’를 변경하는 것을 용인하지 않겠다는 일종의 미국 예외주의(American exceptionalism)의 표현이었다.<sup>4)</sup> 오바마 대통령이 일본과 TPP 협상을 마무리한 후, “중국과 같은

국가에게 국제 경제 질서의 규칙을 쓰게 할 수는 없다”<sup>5)</sup>고 밝혔던 것도 이러한 뿌리 깊은 대중국 불신을 반영한 것이었다.

그러나 이러한 미국의 아시아 재균형 정책은 출발부터 한계를 가지고 있었다. 우선 냉전 시기와는 달리 미중 양국은 제2의 무역 파트너가 되었고 인적 교류도 광범하게 전개되어 상호 의존이 깊어진 상태였다. 둘째, 중국의 주변 국가도 미국에게는 안보 우선을 제공받고 중국과는 경제 관계를 발전시키고자 했기 때문에 미국의 대중국 압박을 위한 전략 연합을 구축하기 어려웠다. 셋째, 미국이 역내 군사적 전진배치에 필요한 안정적 재원을 효과적으로 조달할 길이 없었다. 사실 미국의 아시아 재균형 전략이 성공했다는 평가는 전략 자산을 적극적으로 투사한 결과라기보다는 중국의 역내 정책에 대한 실패라는 반사 효과가 강했다(Gray & Navorro, 2016). 넷째, 미국 외교가 중동과 우크라이나 사태 해결에 몰두하면서 아시아 재균형 전략의 모멘텀을 잃었고 상대적으로 고립주의 추세가 강화되면서 세계 경찰로서의 역할도 축소되었다(Zhao, 2015, pp. 386~391) 다섯째, 중국의 종합 국력이 신장하면서 미국의 질서에 대한 순응도가 떨어지면서 대외 정책 이슈에서의 갈등이 빈번해졌다. 이처럼 미국 외교가 과거와 같은 여유와 유연성을 잃고 미국 우선주의(America First)와 미국적 가치를 전파하는 데 적극적일 뿐 아·태 지역 전체의 근본 이익에 효과적으로 기여하지 못했다.

이러한 점 때문에 미국은 협력과 공동 진화라는 외교적 수사를 사용해 왔으나, 사실상 중국을 잠재적 적국(potential adversaries)으로 간주했다. 중국도 신형 대국 외교, 주변국 외교, 개도국 외교, 경제 외교, 개최국 외교를 결합한 외교 전략을 미국에 투사하기 시작했다.<sup>6)</sup> ‘충돌하지 않고 대결하지 않으며 윈윈하고 상호 협력한다’는 신형 대국 관계도 이러한 맥락에서 짚은 것이었다. 그러나 중국의 이러한 새로운 외교는 일종의 절충적인 성격이 강했고 국제사회의 중국 위협론을 의식해

중국외교 정책이 ‘평화적’ 특징을 지닌다는 점을 강조한 것이었다. 이런 점에서 중국 예외주의는 미국 예외주의와는 달리 강대국 개혁주의(Great Power Reformism), 관용적 평화주의(Benevolent Pacifism), 조화로운 포용주의(Harmonious Inclusionism)를 기반으로 한다고 주장하기도 했다(Zhang, 2013, pp. 311~314) 그러나 2012년 11월 중국공산당 제 18차 대회에서 핵심 이익의 범위를 ‘주권, 안정, 영토, 발전’으로 포괄적으로 확대했고, 미국에 국한된 신형 대국 관계를 다른 강대국과의 관계로 확대했으며 해양 강국 건설 방침을 공식화했다. 그리고 이를 군사력 팽창을 정당화하는 논리로 활용하기도 했다(Zhao, 2015, p. 381).

물론 글로벌 수준에서 기존의 국제 질서를 타파할 수 있는 중국의 힘과 의지는 한계가 있다. 그러나 다극화를 표방하는 ‘국제 관계의 민주화’는 중국 외교의 장기적 목표이며, ‘정체성의 외교(diplomacy of identity)’를 통해 강국화의 길로 접어들고 있다는 것도 분명해졌다. 중단기적으로 중국공산당 창당 100년을 앞두고 미국과 담론 경쟁, 제도 경쟁, 규범 경쟁을 시작했고 일대일로 이니셔티브, 아시아 인프라 투자은행, 상하이 협력기구, 제13차 5개년 계획(2016~2020) 등과 같은 국가 전략을 결합하면서 구체화했다. 사실 일대일로 이니셔티브만 해도 중국이 육상 권력과 해상 권력을 연결한 해양-대륙 복합 국가 건설이라고 볼 수 있는데, 적어도 지역 세력 전이의 의지가 없었다면 불필요한 것이었다(성균중국연구소 편, 2015, pp. 11~21). 특히 중국은 주변 국가에 대한 영향력과 통제력을 확장하면서 적어도 지역 수준에서는 과거 도광양희(韜光養晦)로 불린 방어적 현실주의 노선은 점차 유소작위(有所作為), 주동작위(主動作為)라는 공세적 현실주의 노선으로 변화했다.

### 3. 중국의 강대국화와 주변 지역

미중 관계와 중국의 부상, 그리고 국제 질서 사이의 관계를 설명하는 데에는 인사이드 아웃(inside out)보다는 아웃사이드 인(outside in) 방식이 효과적이다. 왜냐하면 자유주의 국제 질서는 지속되고 중국의 부상에도 영향력을 미칠 것이기 때문이다. 중국도 과거보다 더 넓은 범주에서 세계화되어 있고 제도적으로 포용적이고 기능적으로도 깊이 연결되어 있기 때문에 기존의 신흥 국가들이 처했던 것과는 본질적으로 다르다. 따라서 복잡하고 다층적인 질서는 중국에게도 클럽 이익(club benefit), 국제 무역 시스템 속에서 성장 기회 확보, 후발국에게 유리한 국제 규칙과 다자 간 협력의 틀, 구조와 신뢰를 보장할 수 있는 수단을 제공했다(Ikenberry, 2013, pp. 53~74). 중국 지도부도 스스로를 G-2 국가가 아닌 개발도상국의 대국으로 인식하고 비동맹 정책을 고수하고 있으며 규칙 제정자(rule setter)의 역할을 본격적으로 추구하지 않는 것도 일종의 수사라기보다는 실체에 가깝다.

이렇게 보면 미중 관계도 적어도 글로벌 수준에서는 투기디테스 함정에 빠지지 않을 것이며<sup>7)</sup> 협력의 기초 속에서 부분적으로 쟁점(flash point)을 둘러싼 갈등이 나타날 가능성이 크다. 사실 미중 양국은 협력할 때도 자국의 국가 이익을 생각할 뿐, 상대의 이익이나 손실에 크게 신경을 쓰지 않는 일종의 가짜 친구(superficial friend) 게임을 하고 있다.<sup>8)</sup>

이런 차원에서 중국은 중장기적 외교 목표를 달성하기 위해 주변 지역인 동아시아에 집중적으로 정책을 투사했다. 이러한 '주변'에 대한 문제의식은 1989년에 개최된 13기 4중전회에서 주변의 국가들과 선린 우호 정책을 추진하고 평화로운 환경을 조성하는 것이 중국 외교의 가장 중요한 임무의 하나로 강조한 시기로 거슬러 갈 수 있다.(人民日報, 2013. 10. 25). 이후 중국의 각급 지도자들도 주변 외교의 중요성을 지

속적으로 강조했다. 2002년 원자바오 총리도 ‘메콩강 유역 경제 협력 장관급 회의’에서 ‘안정된 이웃과 부유한 이웃’이 주변 외교의 목표라고 강조했다.

그러나 주변 외교를 국가 어젠다로 격상시켜 본격적으로 전개한 것은 2013년 10월 ‘주변 외교 공작회의’ 이후라고 볼 수 있다, 이 회의에서 주변 외교의 개념을 ‘이웃과 잘 지내고 화목한 이웃, 안정된 이웃, 부유한 이웃’이라고 정의했고 주변국들과 이익의 공통점을 찾아 나누며 원칙을 갖고 도의(道義)와 정의(情誼)를 이야기할 수 있는 정확한 의리관(義利觀)이 필요하다고 강조했다며, ‘친(親)·성(誠)·혜(惠)·용(容)’을 실천 이념으로 제시했다. 이것은 주변 지역에서 중국의 역할이 ‘적응자’에서 ‘조정자’로 전환했고(李尙陽, 2015) 구체적 정책 담론으로 확대하고 있다는 것을 의미한다. 특히 시진핑 주석은 아시아 상호 협력과 신뢰 조치 회의(CICA) 제4차 회의에서 “아시아로부터 시작하고 아시아에 의존해야 하며 아시아를 복되게 할 수 있어야 한다”<sup>9)</sup>고 강조한 것도 주변 지역에서 중국적 의지와 담론을 투사한 것이었다.

중국은 1989년 천안문 사건이 가져온 국제적 고립을 탈피하기 위해 1990년대 주변 지역 국가들과 국교를 수립하거나 복교했다. 당시로서는 역내 전략적 기반을 강화하기 위해 화교의 영향력이 강한 아세안의 대부분 국가들과 우호 관계를 회복하면서 이를 개혁개방의 동력으로 삼고자 했다. 이후 이들 국가들은 세력 균형의 축인 미국에 대해서는 우호적이었지만 부상하는 중국과의 경제 협력도 중시하기 시작했고, 그 결과 미국의 중국 견제에 참여하는 것에는 소극적이었고 다자 협력이라는 틀 속에서 자국의 이익을 관철하고자 했다. 중국도 이 공간을 지속적으로 파고들어 아세안+한중일, 상하이 협력기구(SCO), 6자회담 등 자국이 주도할 수 있는 지역 협력을 공고화하면서 미국의 역내 영향력에 대한 다양한 헤징(hedging)을 시도했다. 이러한 중국의 다자주

의적 접근은 경제 협력과 안보 위협에 대한 독자 대응이라는 전통적 방식을 조정하는 것임과 동시에 역내 경쟁자인 일본 주도의 동아시아 지역주의에 대응하기 위한 전략적 계산에 따른 것이었다(Zhao, 2011, pp. 59~64) 특히 중국의 다자주의적 접근 방식은 문명 공존과 민족국가의 주권을 존중하는 데에서 출발했기 때문에 민주주의 기반이 약하고 종교적 뿌리가 강했던 아세안 국가들은 이러한 합의, 협의, 대화에 기초한 의사 결정 방식에 호의적으로 반응했다. 또한 구성 국가의 국내 정치 관여에 반대하는 이른바 아세안의 길(ASEAN way)의 출현도 이러한 배경을 가지고 있었다(Zhao, 2011).

그러나 중국의 이러한 연성 접근(soft approach)은 각국의 주권 체제를 보장하는 데에는 효과적이었으나 구속력이 있는 지역 기구로 발전시키지는 못했다. 그리고 중국의 부상에 따른 힘의 변화를 관찰한 역내 국가들도 역외 균형자인 미국을 불러들여 대중국 균형을 추구하고, 그 결과 이 지역에서 새로운 경쟁이 나타났다. 이에 따라 중국도 주변 지역에서 스스로 설정한 핵심 이익을 적극적으로 확대하기 시작했다. 동중국해 갈등이 심화되었고 남중국해에서도 인공 섬을 설치하고 방공 식별 구역 설치를 고려하면서 역내 경쟁국과 주변 국가와 충돌했고 역내에서 상대적으로 중국 위협론도 고조되었다.<sup>10)</sup>

특히 중국에게 있어 역내 세력 전이의 핵심 변수는 일본 문제였다. 중국의 입장에서 보면 동아시아 세력 충돌의 상당 부분은 일본 문제와 관련되어 있고, 사실 미중 정상회담에서 논의되었던 쟁점도 아시아에서 '불편한 이웃 국가'의 모습을 보이는 일본에 대한 미국과 중국의 인식과 접근 방식의 차이였다. 특히 일본이 2012년 센카쿠 열도/다오위다오에 대한 국유화 조치를 취한 이후, 중국의 대일 외교는 공세적으로 전환했고 역사 문제와 영토 문제 등이 지속적으로 반복되면서 갈등도 구조화되었다. 예컨대 2013년 오바마 대통령과 시진핑 주석과의 정상회담에서 신

형 대국 관계가 논의되었지만, 그 핵심은 미일 동맹과 일본의 보통국가화에 대한 미국의 인식과 태도와 관련된 것이었다.<sup>11)</sup> 그러나 미중 양국 간 인식의 차이를 좁히지 못했고 시진핑 주석은 미국 방문 이후인 11월 23일, 미국에 통보하지 않은 채 일본을 견제하기 위해 일방적으로 방공 식별 구역을 설치했다. 이것은 일본 문제 처리에 있어 중국이 미국과의 협력에 의존하지 않고 독자적으로 대응할 수 있다는 정책 신호였다.

그러나 미중 양국은 이러한 과정을 거치면서도 판(plate)을 깨지 않아야 한다는 점을 공유하고 전략적 절제를 유지했으며 상호 이익에 대한 상호 수용(mutual acceptance)을 발전시켜 왔다. 특히 미국은 중국의 핵심 이익에 대한 합리적 우려(resonable concern)를 존중하기 시작했고 미국의 역내 개입 범위도 동맹국의 영토 분쟁에 연루되는 위험을 피하고 중국과 주변 국가와의 긴장을 부분적으로 진정시키는 수준으로 제한했다(Rachman, 2014). 한편, 중국도 역내에서 미국을 배제하고 지역 세력 전이가 나타나는 것이 현실적으로 어렵다고 보고 역외 균형자인 미국의 존재를 있는 그대로 수용했다. “싸우지만 판을 깨지 않는(鬪而不破)” 미중 관계가 작동하는 틀에서 중국의 주변 외교와 신형 대국 외교는 동전의 양면과 같이 움직이고 있다. 왜냐하면 주변 지역에서 중국이 안정적인 교두보를 확보하지 못하거나 동아시아 지역 질서에서 중국의 영향력 범위를 안정화하지 못할 경우 강대국과의 외교인 신형 대국 관계를 추동할 힘이 약화될 것이기 때문이다.

## 4. 중국의 한반도 정책의 전술적 조정

### 1) 한중 관계의 구조적 제약

미국은 동북아 세력 균형을 자국에 유리한 방향으로 바꾸기 위해 지역

내 양자 동맹과 지역 동맹을 강화하는 한편, 중국의 힘을 약화시키기 위해 한국을 전략적 가치를 지닌 린치핀(linch pin)으로 간주했다. 중국도 한반도를 미국 주도의 대중국 지역 봉쇄망에 균열을 낼 수 있는 지정학적 의미를 지닌 일종의 생명권(lebensraum)으로 간주하고 이를 '운명 공동체'로 접근했다. 중국의 한반도 정책은 전통적으로 한반도의 평화와 안정, 한반도 비핵화, 대화와 협상을 통한 해결이라는 3원칙이었다. 대화와 협상을 통한 해결이 일종의 방법론이라면 그 목표는 한반도의 평화와 안정, 그리고 한반도 전체의 비핵화에 있다. 이러한 원칙은 시진핑 정부 출범 시기에 북한이 제3차 핵 실험을 한 이후 '한반도 비핵화'를 '한반도의 평화와 안정'에 먼저 언급하면서 변화가 나타나기도 했다. 이를 두고 중국이 '북한의 현상 유지' 자체에 불만을 가지고 있다는 평가가 나타나기도 했다. 그러나 2009년 10월 중국공산당 중앙정치국 상무위원인 류윈산(劉雲山)이 북한을 방문했을 때 '한반도의 평화와 안정'을 한반도 비핵화에 앞서 다시 언급하기도 했다(人民日報, 2015. 10. 15). 이렇게 보면 중국의 한반도 정책에 대한 강조점의 변화는 근본적 전략 변화가 아니라 상황 변화에 따른 전술적 조정이었다.

오히려 중국은 미중 관계와 역내 질서 변화에 따라 한중 관계와 북중 관계를 동시에 관리하는 한편, '북핵 위협'과 '북한 위협'을 구분하면서 접근했다(이희옥·박용국, 2013, 70~73쪽). 왜냐하면 북핵 문제와 북한 문제를 연계할 경우 한반도의 긴장 상태를 줄일 수 없을 뿐 아니라 한반도의 모든 문제가 '북한 문제'로 환원되면서 한반도 비핵화 원칙을 유지할 수 없기 때문이다. 실제로 중국은 오랫동안 북핵 문제를 평화적 방식으로 달성할 수 없으며 동시에 북한 비핵화를 위해 비평화적 방식도 사용할 수 없는 이중적 딜레마에 직면해 있었다. 이것은 한국의 보수 정부가 북한 문제 해결 없이는 북핵 문제 해결이 어렵다고 보는 것과 인식의 차이였다. 심지어 중국의 북핵 문제 해결은 관련 국가들의 '전략



적 인내'를 통한 장기적 과제라는 비관론도 넓게 형성되었다(중앙일보, 2016. 10. 11). 특히 한중 양국의 김정은 체제의 내구력과 정권 교체(regime change)에 대한 인식 차이도 북핵 문제 해결에 대한 한중 공조를 약화시켰다.

이러한 중국의 '진화된' 한반도 정책은 한중 관계를 다시 정립하는 과정에서 나타났다. 즉, 한반도는 미국의 동아시아 재균형과 중국의 '반균형'이라는 신형 대국 관계가 충돌하는 공간이다. 한중 수교 이후 양자 관계는 짧은 시간 동안 러시아, 파키스탄, 인도, 베트남 등과 같이 '전략적 협력 동반자 관계'를 구축했다. 특히 한중 관계는 1992년 전후로 중국과 수교했던 다른 어느 국가보다 양적으로나 질적으로 가장 모범적인 양자 관계였다(Lee, 2010). 특히 2015년에는 미국의 암묵적 반대에도 불구하고 아시아 인프라 투자은행 가입, 한중 FTA의 처리, 중국 전승절 기념식 참여를 통해 정책적 신뢰를 강화하기도 했다(이희옥·면홍화 편, 2016, 16~22쪽). 이것은 양국이 양자 관계를 넘어 지역 협력과 글로벌 협력을 추구할 수 있다는 플랫폼을 만든 것이었지만, 전략적 차원에서 보면 미국의 대중국 견제 정책이 한반도에서 관철되는 것을 방지하고자 하는 중국의 의도도 있었다.

그러나 한중 관계 발전에도 불구하고 한중 관계에는 구조적 제약 요인이 있다(이희옥, 2014, 273~275쪽). 기본적으로는 사실 한중 양국의 이데올로기 체계가 다르기 때문에 상호 인정(mutual recognition)에 한계가 있었고<sup>12)</sup> 따라서 이와 관련된 한반도 통일, 한미 동맹, 북핵과 북한 문제, 그리고 일본 문제 등을 통해 갈등이 표출되었다.

첫째, 한반도 통일에 대한 인식 차이이다. 중국은 한반도 통일에 대해 원론적이고 공식적으로 지지해 왔다. 그 핵심은 자주적, 평화적 통일이며 이를 위한 방법론은 대화, 신뢰, 협상을 통한 남북 관계의 개선이었다. 반면, 한국은 자유민주주의적 가치에 따라 한반도 통일이 이루

어져야 한다는 점을 분명히 했다. 특히 북한이 사실상 두 개의 한국(two Koreas) 정책을 추진하고 있고 남북 관계가 경색된 상황에서 중국이 한국과 함께 한반도 통일에 대한 최종 상황(end state)에 합의하고 동일한 추진 방식을 추진하기는 어렵다. 특히 중국은 한반도 통일이 자국의 국가 이익에 유리할 것인가에 대한 확신이 부족하기 때문에 남북한이 구체적 통일 과정에 진입하기까지 선제적으로 움직일 가능성은 크지 않다(이희옥, 2015, 33~47쪽). 이런 점 때문에 한중 관계의 발전에도 불구하고 중국은 한국 주도의 통일 논의에 공식적으로 참여하거나 지지하지는 않았고, 북한 급변 사태에 대한 한국의 고위급 전략 대화 요청에도 응하지 않았다. 실제로 2015년 한국 정부가 중국 지도부와 한반도 통일 문제에 대한 전략적 의견을 교환했다고 밝힌 바 있지만, 이에 대해 중국이 공식적으로 확인해 준 바가 없고 또한 양국 간 후속 조치도 없었다(이희옥, 2015a).

둘째, 한미 동맹에 대한 인식 차이이다. 한국은 한중 관계에 대한 상관성을 높여 왔음에도 불구하고 기본적으로 한미 동맹의 기본 축을 유지해 왔고 사실상 한미 관계와 한중 관계에는 현실적으로 전략적 차별화가 있었다. 이러한 상황에서 중국이 한미 군사 동맹을 ‘냉전의 유산’으로 보는 인식이 강화되었다. 사실 중국은 미국의 역외 균형자(offshore balancer)의 역할을 현실적으로 수용해 왔으나 중국의 부상과 미중 간 지역 세력 전이 양상이 나타나면서 한국의 대미 경사 정책이 강화되고 남북 관계가 단절될 경우 동맹을 문제 삼는 경향이 나타났다. 예컨대 이명박 정부 출범 초기 한미 FTA 타결과 함께 한미 관계를 가치에 기반한 복합 동맹으로 발전시키고, 천안함·연평도 사건이 발생한 이후 미군이 한반도 인근 해역으로 들어오자 중국은 이를 강력하게 비판하기도 했다.<sup>13)</sup> 한미의 사드(THAAD) 배치 과정에서 한중 관계가 악화된 것도 한미 동맹 환원론에 대한 중국의 문제 제기라고 볼 수도 있다. 이

것은 한미 동맹을 강화해 중국을 견인하고자 할 경우, 미중 세력 경쟁을 한반도 통일 과정에 끌어들이는 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있다는 것을 의미한다.

셋째, 북핵과 북한 문제 해결에 대한 목표와 방법의 차이이다. 한국은 남북 관계에서 ‘햇볕 정책’과 엄격한 상호주의 정책을 모두 실시한 바 있다. 그 결과 일정한 성과가 있었지만 동시에 한계도 있었다. 그러나 북한이 핵과 미사일 실험을 지속하면서 한국의 대북 정책도 제재 일변도의 강압 외교(coercive diplomacy)를 선택했다. 한국의 보수 정부는 북핵 문제에 대한 중국의 소극적 역할을 비판하고 최소한 북한의 ‘성 의 있는 조치’가 있을 때까지 압박과 제재에 집중해야만 북한이 협상과 도발을 반복하는 악순환을 끊을 수 있다고 보았다. 나아가 북한이 비핵화를 선택하지 않는 한, 정권 변화(regime change) 전략도 배제하지 않았다. 반면, 중국은 한반도 비핵화 정책을 유지하면서도 북한 문제에 대해서는 ‘북한 체제의 안정’을 통한 변화를 추구했다. 즉, 북한의 핵무기 발전은 주변 지역의 핵 도미노 현상을 가져오고 한반도에서 미중 간 전략적 균형을 깰 뿐 아니라, 중국의 안전(safety)에도 영향을 준다고 보고 있다. 그러나 다른 한편으로는 북한의 ‘이유 있는 안보 우려’를 고려해 한반도 비핵화와 한반도 평화 체제를 함께 다루는 ‘표본겸치(標本兼治)’를 강조했다. 또한 유엔의 대북 제재 목표도 ‘제재는 대화를 위한 수단’이 되어야 하며, 북핵 동결을 전제로 6자회담으로 복귀해야 한다는 입장을 유지해 왔다. 이러한 중국의 인식은 유엔 안보리 결의안 2270호의 취지에도 그대로 담겨 있다.<sup>14)</sup>

넷째, 일본의 역할에 대한 인식의 차이이다. 중국은 지역 세력 전이의 차원에서 일본의 영향력을 줄이고 역내 주도권을 약화시키는 데 관심을 기울여 왔다. 중국이 신형 대국 외교를 추진한 배경의 하나도 아시아에서 일본 문제에 대한 미국의 인식과 행동에 대한 것이었다. 왜냐

하면 중국의 입장에서 볼 때, 일본은 역외 국가인 미국이 역내에서 가장 강력한 영향력을 행사할 수 있는 중요한 축(anchor point)이었기 때문이다(쉬닝·샤오시, 2016, p. 199). 따라서 중국은 미국의 강력한 개입 속에서 한일의 군사 협력이 심화되는 것을 자국의 전략적 이해와 상충한다고 보았다. 실제 한중 관계에서 일본 변수는 한·미·일 협력의 틀 속에서 한일 안보 협력이 작동하는가, 그리고 일본의 역사 수정주의에 대한 한중의 공동 인식에 달려 있다.<sup>15)</sup> 비록 2015년 말 한일 양국이 결정한 ‘위안부 합의’에 대해 중국은 타국의 내정 문제라는 점에서 신중하게 접근했으나 한일 군사정보 보호 협정에 대해서는 “냉전적 사고를 고수하고 정보 군사 협력을 강화하는 것은 한반도의 대립과 대결을 더욱 격화시키는 것”<sup>16)</sup>이라고 비판했고, 일종의 보복 차원에서 중국 내 한류를 비공식적으로 제한하기도 했다(한국일보, 2016. 12. 8).

## 2) 사드 배치와 한반도 안보 동학

‘문제없는 것이 문제’라던 한중 관계는 한미 양국이 사드 배치를 결정한 이후 갈등 국면에 접어들었다. 중국은 기존의 한반도 정책에서 자국의 정당한 전략적 안보 이익(strategic security interest)을 추가했다. 예컨대 한국이 사드를 배치하는 이유가 한반도 안보 이익 때문이라면, 중국의 안보 이익도 고려해야 한다는 것이다. 이런 점에서 사드 배치는 동북공정을 둘러싼 역사 분쟁, 마늘 파동과 같은 경제 통상 마찰, 천안함·연평도 사건과는 성격을 달리하고 있다. 왜냐하면 이 문제는 한중 간 양자 이슈가 아니라 미중 간 전략 이익의 충돌을 반영하고 있으며, 중국이 양보 불가능한 일종의 국가 이익 차원에서 접근하기 때문이다.

한미 양국은 7월 8일 주한 미군에 사드를 배치하기로 결정한 데에는 국내 정치적 요소를 제외하더라도 다음과 같은 논리가 작동했다(李熙玉, 2016, pp. 6~11). 첫째, 북한 비핵화 속도보다 북한 핵무기와 미

사일 기술 발전이 빨라진 상태에서 안보 불안감이 크게 고조되었고 이에 따른 자위적 조치가 필요했다. 둘째, 안보 취약성을 보강하고 주한 미군의 안정적 주둔 여건을 보장하는 등 한미 동맹의 방기(abandonment)에 대한 위험 관리가 필요했다. 셋째, 레이더의 유효 탐지 거리가 한반도에 국한되고 북한 탄도미사일을 탐지하기 위해 북쪽으로만 지향되어 운용되는 등 제3국을 겨냥한 것은 아니라는 점이다. 넷째, 이 사안은 안보 주권에 해당하기 때문에 중국의 우려를 고려할 수 있지만 최종적으로는 국가 이익에 따라 독자적으로 결정한다는 것이다. 다섯째, 사드 체계가 미국의 탄도미사일 방어 체계(BMD)에 그대로 편입되는 것이 아니라 기존 킬체인(Kill-Chain)과 한국형 미사일 방어 체계(KAMD) 정책에는 변화가 없다는 것이다.

그러나 중국은 이러한 한국 정부의 논리와는 다르게 접근했다. 첫째, 기술적 차원에서 하나의 사드 포대로는 북한을 군사적으로 억제(deterrence)하거나 북한의 행태를 바꾸는 강압(compellence) 수단이 될 수 없다. 둘째, 사드의 탐지 범위는 미국의 필요에 의해 얼마든지 변경 가능하며 결국 중국의 안보 딜레마를 심화시킬 것이다. 셋째, 미국의 아시아 재균형의 일환으로 한·미·일 안보 협력을 통해 중국을 견제하거나 봉쇄하기 위한 장기 전략이 투영된 결과이다. 넷째, 사드 시스템이 현재를 위한 방어 체계라는 것은 위장이며 미래 시점을 위한 전략적 무기일 뿐 아니라 요격 시스템으로 언제든지 발전할 수 있다. 요컨대 중국은 사드 문제의 본질이 미국이 동아시아 지역에 미사일 방어 체계를 기존의 유럽 미사일 방어 체계와 연결해 글로벌 방어 시스템을 구축하려는 것으로 보고 있다. 즉, 이란 핵 위협을 빌미로 유럽 미사일 방어 체계를 구축했고 북한 핵 문제를 빌미로 ‘동쪽 담장(東墻)’을 건립하고자 한다는 것이다.<sup>17)</sup>

이처럼 사드 문제는 한중 관계에 나타난 단순한 돌발 사건이 아니

라 동아시아 안보 질서의 판을 흔들고 있고 근본적 돌파가 없다면 시간이 지나도 해결되지 않을 가능성이 크다. 실제로 한·미·중 지도자들이 지속적으로 이 사안을 언급하면서 청중 비용(audience cost)을 발생 시키면서 미중 간 복합 전략 게임으로 발전했다. 문제는 한국과 미국이 중국의 반발에도 불구하고 사드 배치 결정 자체를 철회할 가능성이 낮고, 중국도 한미 양국의 사드 배치 결정을 현실적으로 수용하기 어렵다는 점이다. 특히 사드 배치가 주한 미군의 보호 차원에서 제기되었기 때문에 북핵 문제가 해결 과정에 접어들어도 미국 스스로 사드 배치를 철회하지 못할 것이라는 미국에 대한 중국의 전략적 불신도 남아 있다.

다만 중국은 과도한 갈등이 한중 관계를 미일 동맹의 하위 파트너로 편입시키고 북한의 행동에 대한 중국의 영향력 행사가 한계가 있는 상태에서 한반도의 불안정성과 불확실성이 중국에게도 부담이 될 수 있다는 점을 우려한다. 또한 양국 간 갈등이 한국 내 중국 위협론을 확대하는 한편, 정치 안보 리스크가 경제 리스크로 전환되면서 한국의 대중국 진출 기업의 불확실성을 증폭시킬 수 있다는 점도 고려하고 있다. 이런 점 때문에 중국은 한반도 비핵화 추진에 대한 명확한 입장을 고수하는 한편, 사드 배치에 대해서도 강력하게 반대한다는 두 개의 서로 다른 트랙으로 접근하고 있다. 왜냐하면 중국은 한반도 비핵화에 대한 국제사회의 공감대를 의식해야 하고 북한의 핵무기 발전이 중국의 안보 환경이나 안전(safety)에도 도움이 되지 않기 때문이다. 한편, 한국도 대중국 무역 의존도가 25%에 달하고 한반도 문제 해결에 있어 중국의 건설적 역할이 절대적으로 중요한 상태여서 ‘중국 때리기(China bashing)’는 한국에게 부메랑으로 돌아올 것을 우려하고 있다. 특히 한반도 안보환경이 “북한 대 국제사회”의 구도가 “한·미·일 대 중·러·북” 구도로 전환될 경우 한국은 외교 비용을 추가로 부담해야 한다.

이런 점에서 향후 사드 배치 문제는 다음과 같은 변수에 따라 변화

될 것이다. 첫째, 이 사안이 미중 간 전략적 경쟁을 반영하고 있다는 점에서 한국이 그 공간을 적극적으로 만들어 낼 수 있는가. 둘째, 사드 배치의 원인을 제공한 북핵 문제 해결을 위해 남북 관계 개선 등을 통해 사드 배치의 민감도를 줄여 나갈 수 있는가. 셋째, 사드 배치가 “국내용, 포대 하나만 수용, 발사체의 고정, 탐지 목표 제한, 종말 단계 미사일에 국한한 방어용”이라는 주장을 설득력 있게 전달할 수 있는가. 넷째, 사드 장비인 레이더와 발사대 등 운용 시스템을 변경할 경우 비행 제한 구역 설정, 안전거리 확보, 추가 부지 확보 소요 등의 사안에 대해 한국이 주도적으로 명확하게 반대할 수 있는가. 마지막으로, 사드 배치 시기를 유연하게 접근하면서 양국 간 전략적 불신을 해소할 수 있을까 하는 점이다.

## 5. 한국적 방안의 모색

시진핑 시기 중국의 대외 전략은 경향적으로 미중 관계와 동아시아 질서 속에서 한반도 문제에 접근해 왔다. 중단기적으로 동아시아 국제 질서는 중국이 주도하는 질서나 중·일 간 라이벌 경쟁보다는 미·중 간 균형이 약화(eroding balance)되거나 현상 유지가 재연(status redux) 될 가능성이 높다(Swaine, 2015, p. 243). 이러한 힘의 관계 속에서 중국은 자국의 국가 이익에 직접 영향을 미치는 경성 이슈일수록, 그리고 지리적으로 중국에 가까울수록 미·중 갈등이 나타날 가능성이 크다. 반면에 연성 이슈이거나 지리적으로 중국으로부터 멀리 떨어져 있을수록 미중 협력의 가능성은 늘어난다. 이것은 미·중 간 중첩도가 크고 파급력이 큰 일본, 남중국해, 타이완, 한반도 문제 등 지역 이슈에 대해서는 시간을 정하지 않은 채, 미중 양국이 충돌과 협력을 반복할 것이라는 것을 의미한다. 미국은 미일 동맹의 틀 속에서 일본에게 역내에서

더 많은 역할을 인정하는 일종의 '외주(outsourcing)' 외교를 통해 중국 견제의 효과를 극대화하고자 할 것이고, 중국도 지역 세력 전이 차원에서 일본의 영향력을 약화시키기 위해 내적 균형과 외적 균형을 동시에 추구하는 '반균형'으로 미국의 전략에 대응할 것이다.

한편, 한반도 이슈에 대해서도 미국은 한미 동맹과 한·미·일 지역 안보 협력을 동시에 강화하면서 중층적 대중국 견제의 틀을 만들고자 할 것이다. 일본 자위대의 집단자위권 부여, 한·일 간 위안부 문제 합의, 한·일 군사정보 보호 협정 체결, 사드 배치 결정도 이러한 대전략 구상의 일환이었다. 중국도 한국의 대미 경사 정책을 방지하기 위해 북핵과 북한 문제에 대한 중국 역할론을 강조하는 한편, 한국의 대중국 경제 의존도를 적극적으로 활용하고자 할 것이다. 이와 함께 북중 관계를 강화해 한국이 주도하는 한반도 통일에 대한 지렛대를 확보하고자 할 것이다. 사실 중국이 2008년 한국이 대미 경사 정책을 강화하는 과정에서 한중 관계를 '전략적 협력 동반자' 관계로 격상한 이유도 여기에 있다.

이러한 한반도를 둘러싼 새로운 환경 변화 때문에 한국은 미국과 중국으로부터 러브콜을 받고 있다는 자의적 평가가 등장했다(경향신문, 2016. 3. 31). 그러나 한국 외교는 기본적으로 한중 관계보다는 한미 동맹에 의존하는 패턴을 벗어나지 않았다(Yoo, 2014, p. 99). 심지어 미국이 한반도에서 안정적 규범을 제공하지 못했고 중국도 대안의 가치를 제공하지 못하는 규범 공백이 나타나는 동안에도 한국 외교는 중국과 미국에 대한 상관성을 높이지 못했다(李熙玉·于婉瑩, 2014, pp. 83~84). 문제는 미중 관계가 적어도 지역의 수준에서 세력 전이의 양상을 띠면서 향후 협력이든 갈등이든 위상이 정립될 가능성이 크다는 점이다. 이것은 상대적으로 한국의 안보 자율성이 약화될 가능성이 더욱 높아진다는 것을 의미한다. 즉, 미중 관계가 좋아지면 한국 외교의 공간이 늘어나고 미중 관계가 악화되면 한국 외교의 공간이 줄어드



는 상관관계가 크지 않다는 점이다. 오히려 그 어느 경우든 한국 외교의 종속 변수가 될 가능성이 크다.

한중 관계가 한미 동맹, 일본 문제, 북한 문제 등 외생 변수가 개입되면서 질적 전환을 이루지 못한 상황에서 한국의 대중국 외교도 사안별로 선택적으로 지지하고 반대하는 것이 점차 어려워지고 있다. 특히 한국 국내 정치가 친미와 친중이라는 이데올로기 프레임에 갇히면서 외교 비용이 크게 늘었다. 더 큰 문제는 한국이 현실적 외교 지분을 넘어선 한국 방안(Korean solution)을 제시하거나 ‘한반도 문제의 국제화’에 기댄 해법은 관련 국가들의 주목을 받지 못했다. 이런 점에서 동아시아 판의 변화 속에서 한중 관계를 동태적으로 전환하기 위해서는 우선 ‘안에서 밖으로 구축되는 평화(peace built from the inside out)’에 기초하고 신자유주의 실패 이후 등장한 새로운 고립주의 현상에 대응하는 새로운 다자주의를 창의적으로 설계할 필요가 있다. 정책적 차원에서는 한국 외교가 보유한 정책 수단을 결합한 패키지 딜(package deal) 방식을 통해 한미 동맹 환원론을 극복하면서 한중 관계를 새롭게 설정할 필요가 있다. 또한 ‘한반도 비핵화’ 이후, ‘한반도 통일’이 이루어진 이후 ‘진실의 순간’에 대한 전략적 비전을 시민사회와 함께 합의하고 이를 국제사회에 발신하면서 정치적 매몰 비용(sunk cost)을 줄이고 대외적 유연성을 결합하는 새로운 방식을 찾을 필요가 있다.

2016. 12. 04 접수/ 2016. 12. 23 심사/ 2017. 01. 03 채택

## 주석

- 1) Department of Defense, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense 2012". [http://archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf) (검색일: 2016. 11. 7)
- 2) Secretary of Defense, Quadrennial Defense Review 2014. [http://archive.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf) (검색일: 2016. 11. 7)
- 3) The White House, "national security strategy 2015". [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf) (검색일: 2016. 11. 7)
- 4) 부잔(Buzan)은 미국 예외주의를 자유주의, 도덕주의, 고립주의, 반국가주의로 보았다. 즉, 타국의 모범이자 개입을 통해 세계를 변화시킨다는 것이다(Buzan, 2004, pp. 154 ~ 164).
- 5) The White House "Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership". <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership> (검색일: 2016. 11. 7)
- 6) 중국의 국가 전략은 공산당 지배의 정당성과 합법성을 확보하는 정치적 유산(political legacy)과의 대화이다. 이를 위해 경제적 차원에서 성장의 질을 관리하기 위한 '새로운 정상', '공급 측 개혁(supply side economy)', 제4차 혁명과 결합한 새로운 성장 전략 등을 강화하고 법치국가· 법치정부· 법치사회의 일체화에 주력하는 한편, 문화 현대화를 적극적으로 추진해 사회주의 핵심 가치관을 강화했다(門洪華· 蒲曉宇, 2015, pp. 99 ~ 121; 京華時報, 2013. 12. 18).
- 7) 시진핑 주석도 중진국 함정, 타키투스의 함정, 투키디데스의 함정, 서양화 및 분열화의 함정과 개인승배의 함정의 위험성을 지적했다(聯合報, 2016. 4. 5). 특히 중국은 미중 관계가 투키디데스 함정에 빠지지 않아야 한다는 것은 시진핑 노선이라고 말했다(人民日報, 2015. 9. 7).
- 8) 미중 관계를 비판적으로 보는 그룹은 중국의 평화로운 부상에 비판적이며 새로운 냉전 가능성을 주목하지만, 낙관주의자들은 중국외교가 패권 장악에 있는 것이 아니라는 점에서 그 가능성을 낮게 본다. 그러나 이러한 두 가지 견해를 벗어나면 미중 모두 균형을 얻기 위해 행동하는데, 서로를 전략적 파트너가 아니라 전략적

파트너십으로 간주한다(Yan Xuetong & Qi Haixia, 2012, pp. 105 ~ 127).

- 9) <http://www.xinhuanet.com/world/2014yx/fh/jj.htm> (검색일: 2015. 11. 7)
- 10) “外交部: 中国有权在南海设立防空识别区”. <http://news.sina.com.cn/c/2016-07-13/doc-ifxtwitr2106928.shtml> (검색일: 2016. 7. 3)
- 11) 미중 정상회담 직후 중국의 저명한 국제정치학자인 Y 교수와의 인터뷰(2013. 11. 27. 서울).
- 12) 구스타프손(Gustafsson)은 존엄을 위한 투쟁이라는 측면에서 가벼운 인지(thin recognition)와 정체성을 둘러싼 투쟁이라는 측면에서 무거운 인지(thick recognition)를 구분한 바 있다(Gustafsson, 2015, pp. 4 ~ 5)
- 13) 중국 외교부 대변인은 ‘한미 군사 동맹은 냉전이 남긴 유산’이라고 공식적으로 밝히면서 한중 간 외교적 마찰을 빚기도 했다. 外交部發言人秦剛舉行記者會. <http://fmprc.gov.cn/chn/pds/wjdt/fyrbt/t71488.htm> (검색일: 2010. 7. 8); 미국의 한반도에서의 군사훈련에 대한 공식 비판은 다음을 참고할 것. “中国再次强烈呼吁朝韩保持冷静克制”, 尽快进行对话接触. [http://news.xinhuanet.com/politics/2010-11/25/c\\_12817646.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-11/25/c_12817646.htm)(검색일: 2012. 10. 8)
- 14) 2016년 1월 6일 북한이 제4차 핵 실험을 한 직후인 1월 8일 왕이 중국 외교부장은 미국의 존 케리 국무장관과의 전화 통화에서 이미 정리된 중국의 입장을 명확히 했고 이러한 통화 내용은 총론에서 유엔안보리 2270호에 그대로 반영되었다. 이에 대해서는 중국 외교부 관리와의 인터뷰(2016. 1. 9. 베이징)를 참고함.
- 15) 2013년 한중 정상회담에서 일본 문제의 민감성 때문에 “최근에는 역사 및 그로 인한 문제”라고 표현하는 데 그쳤고, 2014년 한중 정상회담에서는 (시진핑 주석이 서울대학교 연설을 통해 한중 간 역사적으로 일본에 공동 대응한 경험을 오랫동안 설명하기도 했지만) 한국 정부의 소극적인 태도로 일본 문제에 대한 공동 인식을 정상회담 공동성명에 반영하지는 못했다(이희옥 · 한바오장, 2015b, 304 ~ 314쪽).
- 16) [http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhsl\\_673025/t1417974.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1417974.shtml) (검색일: 2016. 11. 27)
- 17) 이에 대해서는 한중 간 수십여 차례의 공개적, 비공개적 전략 대화 등을 가진 바 있다. 이러한 중국의 논리에 대해서는 중국 핵심 국책기관 전문가 B와의 인터뷰(2016. 11. 서울)를 참고했다.

## 참고문헌

- 성균중국연구소 (2015). 『일대일로 다이제스트』. 서울: 다산출판사.
- 쉬닝 · 샤오시 (2016). 재균형 프로세스의 단계적 추진. 이희옥 · 먼홍화 (편). 『동북아정세와 한중관계』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 옌쉈둥 (2013). 『2023: 세계사 불변의 법칙』. 서울: 글항아리.
- 이희옥 · 박용국 (2013). 중국의 대북한 동맹안보딜레마 관리: 대미 인식과 북한 지정학의 재구성을 중심으로. 『중소연구』, 37권 3호, 49~79.
- 이희옥 (2014). 중국의 신형대국론과 한중관계의 재구성. 『중국학연구』, 67집, 261~280.
- 이희옥 (2015a). 중국의 새로운 한반도 통일 논의. 『KINU 통일플러스』, 1권 4호, 33~47.
- 이희옥 · 한바오장 (편) (2015b). 『한중관계의 재구성』. 서울: 성균관대학교출판부.
- 이희옥 · 먼홍화 (편) (2016). 『동북아정세와 한중관계』. 서울: 성균관대학교출판부.
- 門洪華 · 蒲曉宇 編 (2015). 『중국, 세계의 길을 묻다』. 서울: 성균관대학교출판부.
- 李向陽 (2003). 『中國陸隣外交』. 北京: 時事出版社.
- 李熙玉 (2016). 韓中關係의 新轉折. 『成均中國觀察』, 16期.
- 李熙玉 · 于婉瑩 (2014). ‘均衡’의 東北亞國際關係與半島安全結構. 『東北亞論壇』, 2期.
- Boulding, K. (1962). *Conflict and defense: A general theory*. New York: Harper Torchbooks.
- Buzan B (2004). *The United States and the great powers: World politics in the twenty-first century*. Cambridge: Polity Press.
- Cheng, J. Y. (2016). *China's foreign policy: Challenge and prospects*. Singapore: World Science Publishing.
- Friedberg, A. (2005). The future of U.S.-China relations: Is conflict inevitable?. *International Security*, 30(2), 7~45.
- Gideon, R. (2014). *Zero-sum world: Politics, power and prosperity after the crash*. U.K: Atlantic Books.
- Goldstein, A. (2007). Power transition, institutions, and China's rise in East

- Asia: Theoretical expectation and evidence. *Journal of Strategic Studies*, 30(4-5), 639~682.
- Goldstein, A. (2013). First things first: The pressing danger of crisis instability in U.S-China relations. *International Security*, 37(4), 49~89.
- Gray, A., & Peter, N. (2016). Donald Trump's peace through strengt vision for the Asia-Pacific. *Foreign Policy*, Nov. 7.
- Gustafsson, K. (2016). Recognising recognition through thick and thin: Insights from Sino-Japanese relations. *Cooperation and Conflict*, 51(3), 255~271.
- Ikenberry, G. J. (2013). The rise of China, the United States, and the future of the liberal international order. D. Shambaugh (Ed.), *Tangled titans: The United States and China*. U.K: Rowman & Littlefield Publishers
- Kugler, J., & Lemke, D. (Eds.) (1996). *Parity and war: Evaluations and extensions of the war ledger*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kugler, J., & Lemke, D. (Eds.) (2000). Power transition research program: Assessing theoretical and empirical advances. In M. I. Midlarsky (Ed.), *Handbook of war studies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lampton, D. (2013). A new type of major power relationship: Seeking a durable foundation for U.S-China ties. *Asia Policy*, 16, 5~68.
- Lee, H. (2013). South Korea-China relations, what has changed and what will be sustained?. *East Asian Forum Policy Debates*, 6, July.
- Lee, H. (2010). China's policy toward (South) Korea: objectives of and obstacles to the strategic partnership. *The Korean Journal of Defense Analysis*, 22(3), 283~301.
- Lemke, D. (2002). *Regions of war and peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lim, Y. H. (2010). Locating transition: The prospect for a US-China transition in Asia. *Journal of Contemporary China*, 19(67), 913~934.
- Lim, Y. H. (2015). How (Dis) satisfied is China?: A power transition theory perspective. *Journal of Contemporary China*, 24(92), 280~297.
- Mearsheimer, J. J. (2006). China's unpeaceful rise. *Current History*. April, 160~162.
- Organski, A. F. K., & Kugler, J. (1981). *The war ledger*. Chicago: Chicago University
- Rachman, G. (2014) *Zero-sum world: Politics, power and prosperity after the*

- crash*. U.K.: Atlantic Books.
- Saunders, C. P. (2014). China's rising power, the U.S. rebalance to Asia, and implications for U.S.-China relations. *Issues and Studies*, 50(3), 19~55.
- Schweller, R. L., & Xiaoyu, P. (2011). After hegemony: China's visions of international order in an era of U.S decline. *International Security*, 36(1), 41~72.
- Swaine, D. M. et al. (2015). *Conflict and cooperation in the Asia-Pacific region: A strategic net assessment*. Washington, DC: Carnegie Endowment for international Peace.
- Yan X., & Qi, H. (2012). Football game rather than boxing match: China-US intensifying rivalry does not amount to cold war. *The Chinese Journal of International Politics*, 5(2), 105~127.
- Yoo, H. J. (2014). The China factor in the US-South Korea alliance: The perceived usefulness of China in the Korean peninsula. *Australian Journal of International Affairs*, 68(1), 85~104.
- Zhang, F. (2011). The rise of Chinese exceptionalism in international relations. *European Journal of International Relations*, 1(24), 305~328.
- Zhao, S. (2011). China's approaches toward regional cooperation in East Asia: Motivations and calculations. *Journal of Contemporary China*, 20(68), 53~67.
- Zhao, S. (2015). A new model of big power relations? China-US strategic rivalry and balance of power in the Asia-Pacific. *Journal of Contemporary China*, 34(93), 377~397.
- Zhu, Zn. (2006). *US-China relations in the 21 century: Power transition and peace*. New York: Routledge.

## 초록

## 동아시아 판의 변화와 한중 관계의 동태적 전환

## 이희욱

이 연구는 지역 또는 국제 질서가 변화하고 한중 관계의 구조적 제약 요인이 등장했으며, 특히 양자 요소보다 외생 변수가 중국의 한반도 정책에 영향을 미치면서 한중 관계의 동태적 전환기에 접어들고 있다는 점을 분석하고 있다. 중국은 새로운 강대국 외교를 제기하면서 담론 경쟁, 규범 경쟁, 그리고 제도 경쟁의 틀을 구축하기 시작했다. 그러나 중국이 종합 국력의 증강에도 불구하고 미국의 기준 권력(default power)을 대체하기 어렵고 글로벌 수준에서 미국과 공동 통치의 가능성도 여전히 한계가 있다. 중국은 새로운 질서를 제시할 능력과 의도가 없으며 국제사회의 균형적 반발(balancing backlash)에 직면할 것이기 때문이다. 그러나 중국은 글로벌 수준의 경쟁과는 달리 동아시아에서는 제국의 기반을 구축하기 위한 정책을 적극적으로 투사하기 시작했다. 중국의 한반도 정책이 점차 ‘재국제화’ 구조의 성격을 지니는 이유도 여기에 있다. 한반도는 세계적으로나 지역적으로 전략적 유용성이 큰 공간이기 때문에 미중 양국이 세력 전이의 차원에서 한국과의 상관성(relevance)을 강화하는 이유도 여기에 있다. 한중 관계에서 구조적 갈등 요소가 수면 위로 떠오르지 않았을 경우 정태적 안정에 머물러 있었지만, 미중 관계와 지역 질서의 성격이 변화하면서 한중 관계의 판도 변화했다. 특히 한반도 안보 질서는 미중 간 세력 균형이 고착화되면서 한국의 안보 자율성이 위축될 것이다. 따라서 북핵과 북핵 이후의 한반도에 대한 ‘진실의 순간’에 대한 전략적 비전이 없이는 한중 간 전략적 협력 동반자 관계를 내실화하기 어려울 것

이다. 따라서 양국은 전략적 목표와 수단인 비대칭성을 극복하고 북핵, 북한 문제, 그리고 한반도 통일에 대한 정책 패키지를 결합하는 한편으로 한국 외교의 중심성을 확보해야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 충돌선에 접어든 새로운 도전을 극복하기 어려울 것이다.

**주제어** · 한중 관계, 미중 관계, 세력 전이, 재균형과 반균형, 북한 문제



**Abstract**

# The Change of East Asian Order and Dynamic Evolving between Korea-China Relations

Lee, Heeok

Under the change of the international and regional order, a structural obstacles of Korea-China relations is appeared in earnest. The external factors, rather than existing elements derived from Korea-China bilateral relations, have influenced on China's policy toward the Korean peninsula and brought the relationship into dynamic changes. China has stepped up its new great-power diplomacy and tried to design the framework of discourse competition, norm competition, and institutional competition. Although china's comprehensive national power has been developed, it is still not enough to replace the United States, the default power, and even to form an G-2 system at the global level. China does not intend to shape new global order regarding the power disparity with US, and also, will encounter the balancing backlash from international community. China, however, is now implementing various diplomatic and military policies to reshape the foundations of regional order in East Asia. Under the power transition at the regional level, China's policy toward the Korean peninsula has been re-internationalized, and both US and China are intensifying relevance with Korea. The bilateral relations between Korea and China seems to be in static stability, when none of structural conflicts between two countries appears. As the essay focuses on, the plate of Korea-China relations, the security order in Koran peninsula, and even balance of power between US-China has been intervened by external factors: US alliance element, Japan factor, North Korean issues and etc. Korea's autonomy, in particular, will shrink due to the fixation of balance of power between US and China. Therefore, without

the strategic visions about 'the moment of truth' after solving North Korean nuclear issue, the strategic cooperative partnership between Korea-China relations would not be flourished. Two countries have to deal with the asymmetry between strategic goals and means, and combine multiple policy packages about from North Korean nuclear issue to Korean reunification. Korea, meanwhile, should ensure its centrality in this diplomatic process. Otherwise, the Korea-China relations cannot overcome the new challenge which will cause collision.

**Key words** · Korea-China Relations, U.S-China relations, Power Transition, Rebalancing and Anti-balancing, North Korean Issues

## 북한 핵 담론의 국제정치

### 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론\*

구갑우\*\* 북한대학원대학교 교수

#### 1. 문제 설정: ‘강패국가’는 말할 수 있는가?

국제관계에서 ‘강패국가’(rogue states)는 말할 수 있는가? 탈식민적(postcolonial) 페미니스트 이론가인 쓰삐와끄(G. Spivak, 2000)의 논문 제목이었던 “하층민(subaltern)은 말할 수 있는가”를 모방한 질문이다.<sup>1)</sup> 1980년대 인도에서 집합적으로 시작된 ‘하층민 연구’는 서구의 식민주의 역사학과 그에 대한 반작용인 민족주의 역사학 양자를 지양하려는 시도로, 인도의 하층민인 농민의 봉기 역사에 대한 실증을 통해 엘리트의 지배에 저항했던 자율적 주체로서 하층민의 정치 영역을 복원하려는 시도였다(김택현, 2003). 쓰삐와끄는 이 연구 흐름에 개입하여, ‘하층민 연구’가 자율적 주체로서 그들의 의식을 이상화하고, 하층민을 ‘재현’하는 지식인이 그 주체를 타자화하면서 주체의 흔적이 소멸됨을 지적하고자 했다.

\* 본 연구는 2016학년도 북한대학원대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌습니다. 논문 심사위원들의 유익한 논평에 깊은 감사를 드립니다.

\*\* kwkoo@kyungnam.ac.kr

국가를 의인화할 수 있다면, 국제관계에서도 ‘하층민 연구’의 비유를 도입할 수 있다. 미국적 국제관계학에서 힘에 주목하는 현실주의든 국제 제도를 강조하는 자유주의든 강대국 중심의 국제정치를 주어진 것으로 설정한다(Waltz, 1979; Keohane, 1984). 예를 들어 현실주의 이론에서 약소국의 국제정치적 선택은 강대국 어느 편에 의존하느냐로 단순화된다. 균형 맞추기(balancing)가 아니면 편승하기(bandwagoning)다. 물론 1955년 반동회의부터 시작된 이른바 제3세계 또는 비동맹국가의 연대 조직인 ‘비동맹 운동(Non-Aligned Movement, NAM)’이 현재도 진행 중이다. 그러나 식민적 국제정치학자는 물론 식민화된 연구자들은 그 운동을 국제정치의 주변 정도로 재현한다. 2차 세계대전 이후 패권 국가로 부상한 미국의 보편이 국제정치의 보편으로 간주되기 때문이다(Wallerstein, 2008).

따라서 탈식민주의를 원용하면, 국제관계에서 약소국은 말할 수 없다. 강대국이 주체로 호명할 경우, 약소국은 말할 수도 있다. 강대국과 약소국, 미국과 한국의 양자 관계를 이론화한 한 연구에서는 한국의 선택지를 저항, 구성, 협상, 순응의 연속선으로 정리한다(신옥희, 2010). 실제로, 저항과 순응이란 이분법을 넘어서서 약소국이 가질 수 있는 상대적 자율성의 존재를 확인하는 실증이다. 특히, 약소국이 생존의 위협을 느낄 때, 약소국은 주체로 호명된다. 예를 들어, 미국-베트남 전쟁에서 미국이 하위 동맹국을 위해 핵무기를 사용할 수 없다는 것을 인식한 한국의 박정희 정부가 핵 개발을 시도한 경우다(리영희, 1999).

강대국은 실제적 위협뿐만 아니라 위협 담론으로도 약소국을 위협(danger)의 주체로 호명할 수 있다(Campbell, 1992). 예를 들어 미국은, ‘깡패국가’란 용어를 통해 ‘적’을 만들고자 했다. 1994년 북한, 쿠바, 이라크, 이란, 리비아 등이 깡패국가로 명명되었다. 탈식민적 시각에서 본다면, 앵글로-아메리칸(Anglo-American) 국제관계학은 제3세계에

속한 어떤 국가들을 안정적인 세계질서에 대한 ‘위협’으로 만들곤 했다(Kinnvall, 2009). 이 담론이 내장한 규칙은, 이 강패국들이 대량 살상 무기를 개발하고, 테러리즘을 지원하며, 자국민의 인권을 유린하고, 공격적으로 미국을 비판하고 있다는 것이었다. 2002년 미국은 강패국가를 대체하는 용어로 ‘악의 축(axis of evil)’을 사용하며 이란, 이라크, 북한을 언급했다. 어떤 국가가 강패국가 또는 악의 축인지는 세계질서를 해석하는 미국의 담론에 따라 변화한다. 미국이 주어진 세계질서 속에서 구성하고자 하는 현실에 따라 생산하는 담론의 구성이 바뀔 수 있다는 의미다. 강패국가와 악의 축으로 규정되었던 국가들 가운데 2016년 현재도 그 규정이 유효한 국가는 북한이다.<sup>2)</sup>

국제관계에서 강패국가는 말할 수 없다. 강패국가는 인도 농민의 봉기처럼 행위를 하고 타자에 의해 그 행위가 말로 재현된다. 말로 현실을 구성하는 능력이 상대국가에 의해 봉쇄되곤 하기 때문이다. 적으로 규정된 국가의 말은 그 국가의 ‘성향(disposition)’을 닮아 정진성의 말로 수용되지 않곤 한다(Mercer, 1996). 미국 내에서도 미국을 강패국가로 정의하는 소수의 목소리가 있기는 하지만(Chomsky, 2000; Prestowitz, 2004), 강패국가가 미국을 강패국가로 부르는 것처럼, 보편으로 수용되지는 않는다. 세계질서에서 특정한 ‘정세(situation)’가 조성되어(Mercer, 1996), 어떤 국가들이 강패국가의 범주에서 배제될 때, 예를 들어 시리아와 파키스탄이 1994년 즈음에 강패국가로 규정되지 않은 것처럼 2001년 9·11 이후 미국과 파키스탄의 관계가 급속도로 친밀해진 것처럼, 비로소 그 국가는 말을 매개로 한 외교를 할 수 있다. 그 말이 현실이 되기 위해서는, 강대국 또는 상대국의 반응과 조응을 필요로 한다. 북한의 핵 담론은 ‘자폐의 독백’처럼 읽힌다. 핵 실험과 같은 사건만이 타자에 의해 재현될 뿐이다. 북한의 말은 한반도를 둘러싼 국제정치적 적대를 지양하는 현실을 구성하지 못하고 있다. 북한 김정은

정권의 핵 담론 전개 과정을 통해 그 이유를 살펴보는 것이 이 글의 한 목적이다.

## 2. 핵무기는 국제정치를 어떻게 바꾸었나?<sup>3)</sup>

핵무기의 출현이 국제정치에 미친 결과는 체제 전복적이었다(박건영, 2012). 인류 역사상 어떤 무기도 국제정치의 구조를 결정하는 변수가 아니었다. 그러나 핵무기는 예외였다. 그 파괴력 때문이다. 2차 세계대전 이후 ‘핵 국가(nuclear weapons states)’는 냉전 체제하에서 강대국과 동의어였다. 핵무기의 파괴력은 핵 국가가 비핵 국가의 마음과 행동을 통제하는 권력을 가지게 했다. 미국의 핵 독점 체제에서 1949년 8월 소련의 핵 실험 이후 핵 복점 체제로 이행하고, 1952년 영국, 1960년 프랑스, 1964년 중국이 핵 실험에 성공하면서 핵 과점 체제가 형성되었다. 미국의 핵 독점 체제에서 1949년 8월 소련의 핵 실험 이후 핵 복점 체제로 이행한 후에는, 핵 국가들의 관계에서 공멸의 핵전쟁을 예방하고자 하는 ‘핵 억제(nuclear deterrence)’의 개념이 등장했다. 핵무기는 한편으로 ‘매력(attraction)’이지만, 다른 한편으로 ‘공포(revulsion)’이기 때문이다(Barash & Webel, 2002).

핵 과점 체제의 국제정치에서는 핵 국가들의 관계뿐만 아니라 핵 국가 대 비핵 국가의 관계도 고려해야 한다. 이 두 관계들의 내용과 형태는 ‘핵 능력(nuclear capabilities)’과 더불어 ‘핵 심리(nuclear psychology)’에 의해 결정된다.<sup>4)</sup> 서로를 적으로 또는 친구로 규정하는 정체성(identity)의 정치가 핵 능력보다 관계를 결정하는 변수라는 의미다. 적의 핵무기가 공포라면 친구와 자신의 핵무기는 매력일 수 있기 때문이다. 이 관계들을 도식화하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 핵무기를 매개로 한 국제관계

국제관계 정체성	핵 국가들의 관계	핵 국가와 비핵 국가의 관계
친구	핵 협력	핵우산
적	핵 갈등과 핵 억제	핵 위협과 핵 개발(핵 확산)

핵 협력은 핵과 관련하여 국가 정책의 상호 조정이 이루어지는 사례다. 예를 들어 영국은 미국의 핵무기 개발 계획인 맨해튼 프로젝트(Manhattan Project)에 참여했지만, 미국은 핵 실험 성공 이후 영국에게 핵 기술을 이전하지 않았다. 영국은 독자적으로 핵 실험을 하고 미국이 소련에 맞서기 위해 영국에 협력하자 1958년부터 미국과 공동으로 핵 실험을 했다.

억제란, 일방이 원하는 방식으로 상대방이 행동하지 않는다면 보복이나 처벌을 가하겠다는 조건부 약속이다. 국제정치에서 상대방의 군사적 공격을 예방하기 위한 억제는, 효과적인 군사적 ‘능력’에 기초한다. 억제가 기능하기 위해서는 ‘결의’로 표현되는 처벌의 위협을 상대방이 신뢰할 수 있어야 한다(Morgan, 2003).<sup>5)</sup> 즉, 억제는 상대방의 ‘인정’을 포함하는 소통과 약속의 협력 게임이다. 핵무기에 의한 ‘상호 확증 파괴(mutual assured destruction, MAD)’에 대한 인식 공유라 할 수 있는 냉전 시대 미소의 공포의 균형은 핵 억제가 만들어진 대표적 사례다.<sup>6)</sup> ‘깡패국가’나 비국가적 행위자에 의한 핵 위협과 핵 확산에 주목하는 이른바 ‘제2핵시대(second nuclear age)’에는 전통적인 억제 능력인 대륙 간 탄도미사일, 잠수함 발사 탄도미사일, 핵폭격기와 더불어 방위의 측면에서 사드(THAAD)와 같은 미사일 방어 체계를 결합해야 한다는 주장도 미국의 방위산업체로부터 나오고 있다(Haffa et al., 2009). 실제 최대의 핵 국가인 미국은 유럽과 아시아에서 미사일 방어 체계를

구축하고 있다. 냉전 시대와 같은 억제가 아니라 힘의 우위를 추구하겠다는 발상이다.

핵 위협은 비핵 국가가 핵 국가와 적대 관계일 때 느끼는 심리적 상태다. 일반적으로 안보 위협을 느끼는 약소국의 선택은, 안보 위협국과 거리를 두는 숨기와 중립, 안보 위협국의 요구를 수용하는 편승과 유화, 안보 위협국을 변화시키려는 관여, 안보 위협국이 참여하지 않는 국제 기구와 제도를 활용하는 초월, 안보 위협국에 힘으로 맞대응하는 세력 균형 등이 있을 수 있다(조동준, 2009). 비핵 국가의 핵 개발은 전형적인 내적 세력 균형적 정책의 선택이다. 그러나 핵 개발은 의지뿐만 아니라 능력을 필요로 한다. 의지와 능력이 있지만, 국제적 압력 때문에 핵 개발이 저지될 수도 있다. 군사적 방법에 의한 방위를 지속하고자 한다면, 핵무기의 대체물로 방위력을 강화하거나 동맹을 체결할 있는 핵 국가를 찾아야 한다. 핵 국가와 비핵 국가가 친구라면, 핵 국가는 비핵 국가에게 핵우산을 제공할 수 있기 때문이다. 소련의 공격을 억제하고 중립 정책을 지속하기 위해 1945~1968년의 기간 동안에 핵무기를 개발하려 했던 스웨덴이 핵 포기와 미국과의 군사적 협력을 교환했던 것처럼(Jonter, 2010; Cole, 1997), 비핵 국가의 경우 핵우산은 핵 개발의 대체재다. 핵 확산 금지 조약(Non-Proliferation Treaty, NPT) 밖에서 핵무기를 개발한 인도, 파키스탄, 이스라엘, 북한 등은 핵우산이 아니라 핵 무장을 선택한 국가들이다.

비핵 국가의 또 다른 선택은 <표 1>이 내장하고 있는 세력 균형적 시각을 벗어나, 지역 수준에서 국가들 사이의 합의로 '비핵지대'를 만들거나 또는 몽골처럼 '비핵 국가'를 선언하는 것이다. 비핵지대는 핵무기의 제조와 실험, 핵무기의 배치, 핵무기의 지역 내의 저장 등을 금지하는 조약을 통해 만들어진다(우메바야시 히로미치, 2014). 그리고 비핵지대가 만들어지기 위해서는 핵 국가들의 비핵 국가에 대한 소극적 안



전 보장(negative security assurance)이 필요할 수 있다. 비핵지대와 핵 국가가 제공하는 핵우산이 포함된 군사 동맹이 양립 가능한 선택인 가는 쟁점이다.

### 3. 북한은 왜 핵 국가가 되려 하는가?

북한의 국가 건설 초기 핵 담론의 핵심은 ‘반핵’이었다(구갑우, 2014). 1940년대 후반 북한이 참여한 세계평화대회의 의제는 핵무기의 ‘금지(prohibition)’였다. 그러나 소련의 핵 실험 이후 북한의 핵 담론은 소련의 좋은 핵무기 대 미국의 나쁜 핵무기라는 이분법적 구도로 변모되었다. 한국전쟁 이후의 냉전을 제국주의자들의 “힘의 립장에 선” 정책의 결과로 주장했던 북한이 사회주의국가 소련과 마찬가지로 힘의 입장에 선 정책에 동의한 셈이다. 이후 북한의 핵 담론은 핵 실험 금지 및 핵무기의 선제 사용 금지로 이동했다.

1957년경 남한에 미국의 전술 핵무기가 배치되면서 북한은 핵 위협 담론을 전개하기 시작했다. 당시 북한은 핵 개발을 할 의지는 있었지만, 능력은 없었다. 1961년 소련과의 군사 동맹을 체결하면서 사실상의 핵우산을 제공받았고, 동시에 평화지대란 개념을 제안했다. 평화지대는 “핵 및 로켓트 무기가 없는 지역”으로, 지역 내 인민들의 반제연대를 통해 만들어진다는 것이 북한의 주장이었다. 그러나 소련과의 관계가 악화되면서 북한은 1962년 12월부터 경제와 국방의 동시적 발전을 도모하는 이른바 “병진로선”을 선택하게 된다. 핵우산을 대체하는 국방력 강화의 결정이었다.

1963년 8월 미·영·소가 부분적 핵 실험 금지 조약에 합의하자 북한은 핵 확산 금지가 중국을 비롯한 사회주의국가의 핵 보유를 막기 위

한 조치로 해석했다. 1964년 10월 중국의 핵 실험을 북한은 적극적으로 지지했다. 중국이 제공할 핵우산을 염두에 둔 반응이었다. 중국은 핵 실험 이후 핵 열강의 핵 독점을 분쇄하고 핵무기를 소멸하기 위해 핵 실험을 했다는 논리를 담은 성명을 발표했다. 이 모순적 논리는 2006년 10월 북한의 1차 핵 실험 이후 성명에서도 반복되었다.

1980년 조선로동당 6차 당대회에서 북한은 세력 균형으로는 평화와 안전이 유지되지 않는다고 주장하면서 한반도를 포함한 전 세계의 비핵지대화, 평화지대화를 제안한 바 있다. 세계 모든 지역에서 핵무기의 시험과 생산, 저장과 사용을 금지하며 모든 핵무기를 완전히 폐기하자는 것이었다. 현재도 계속되고 있는 북한의 비핵지대 제안은, 한반도적 특수성을 담지하고 있다. 예를 들어, 북한의 비핵지대 개념에는 “핵무기를 장비한 비행기, 함선의 령공 및 령해의 통과와 비행장, 항구의 사용이 금지되고 외국군사기지들과 군사 시설이 없는 지역”이란 내용이 추가되어 있다(사회과학원 법학연구소, 2002). 주한미군의 주둔을 가능하게 하는 한미 동맹의 폐기가 없는 한 비핵지대는 불가능하다는 언명으로 읽히는 구절이다.

1991년 9월 미국이 남한에 배치된 전술 핵무기의 철수를 선언한 후 인 같은 해 12월 북한의 김일성은 미국의 하원의원 스티븐 솔라즈를 면담했을 때, 북한은 핵 개발을 할 능력도 없고 의지도 없다는 발언을 했다고 한다. 북한에게 비핵화가 때론 이른바 김일성의 ‘유훈’인 이유다. 2002년 10월 제2차 북핵위기가 시작되었을 때도 북한은 담론으로는 핵 개발에 유보적이었다. 핵 개발을 암시하는 억제력이란 단어가 첫 등장한 2002년 10월 25일 외무성 대변인 담화에서는, 북미 “불가침 조약이 핵 문제 해결의 합리적이고 현실적인 방도”라고 주장하면서 자주권과 생존권을 위해 협상의 방법과 억제력(deterrent force)의 방법이 대체 가능할 수 있음을 언급했다.<sup>7)</sup> 그러나 강조점은 협상에 있었다(장달

중· 이정철· 임수호, 2011).

그러나 2003년 4월에 들어서 북한은 억제력을 언급하기 시작했다. 2003년 4월 6일 북한 외무성 대변인 성명의 일부다.

이라크전쟁은 사찰을 통한 무장 해제에 응하는 것이 전쟁을 막는 것이 아니라 오히려 전쟁을 불러 온다는 것을 보여 주고 있다. 국제 여론도 유엔헌장도 미국의 이라크공격을 막지 못하였다. 이것은 미국과는 설사 불가침 조약을 체결한다 하여도 전쟁을 막을 수 없다는 것을 보여 주고 있다. 오직 물리적인 억제력, 그 어떤 첨단 무기에 의한 공격도 압도적으로 격퇴할 수 있는 막강한 군사적 억제력을 갖추어야만 전쟁을 막고 나라와 민족의 안전을 수호할 수 있다는 것이 이라크 전쟁의 교훈이다. … 잠재력을 총 동원하여 전쟁의 억제력을 갖추지 않을 수 없게 될 것이다.

이 성명에서 제2차 북핵위기 직후에도 북미 불가침 조약이 핵 문제 해결의 방도라고 생각했던 북한의 근본적인 입장 전환을 읽을 수 있다. 이 전환을 야기한 사건은 미국의 이라크 침공이었다. 이 성명은 북한의 핵 개발을 정당화하는 담론으로 읽힌다.<sup>8)</sup> 국제 협력이나 시민 사회의 반전·평화 운동보다 핵 억제력을 포함한 군사적 억제력이 자신의 안보에 기여할 수 있다는 논리였다. 2000년 남북정상회담을 기념하는 2003년 6월 15일자 <로동신문> 사설에서도, “우리의 억제력은 남조선 을 포함하여 조국강토와 7천만 동포형제들을 보호하기 위한 필승의 억제력이며 정당한 방위력이다”는 내용이 보인다. 2003년 9월, 북한은 핵 무기의 원료인 플루토늄을 추출할 수 있는 폐연료봉의 재처리를 2003년 6월 말에 완료했다고 보도한 바 있다.

북한은 2005년 2월 10일 “외무성 성명”을 통해 핵무기 보유를 선언했다. 이 성명에서 북한은 “부쉬행정부의 증대되는 대조선고립압살

정책에 맞서 핵무기전파방지조약에서 단호히 탈퇴하였고 자위를 위해 핵무기를 만들었다”고 말한다. “어디까지나 자위적핵억제력(nuclear deterrent for self-defence under any circumstances)”으로서 핵 보유라는 주장이다. 그러나 2003년 1월 “정부 성명”에서 북한은, “핵무기전파방지조약에서 탈퇴하지만 핵무기를 만들 의사는 없으며”, 자신들의 “핵활동은 오직 전력생산을 비롯한 평화적 목적에 국한될것”이고, “핵무기를 만들지 않는다는것을 조미 사이에 별도의 검증을 통하여 증명해보일수도 있을것”이라 밝힌 바 있다. 북한의 말을 액면으로 수용한다면, 2003년 1월 이후 북한의 정책 결정자들은 핵무기를 만들어야 할 정도로 자신들이 마주한 ‘정세’의 극적 변화가 발생했다고 생각했던 셈이다. 즉, 북한은 2003년 8월부터 시작된 핵 문제 해결을 위한 6자회담과 ‘무관하게’ 핵 개발을 선택했다고 해석할 수 있다.

북한의 정책 결정자들은 자신들의 핵 개발을 정세 탓으로 돌리곤 한다.<sup>9)</sup> 예를 들어, 북한은 이른바 미국의 대북 적대시 정책이 자신들을 핵무기 보유로 “떠밀었다”고 말하곤 한다.<sup>10)</sup> 반면, 미국을 포함한 주변국들은 북한 정책 결정자들의 성향을 핵무기 보유의 원인으로 해석하곤 한다. 일반적으로, 적으로 간주하는 세력이 기대와 달리 긍정적 행동을 할 때는 정세를 그 행동의 원인으로, 그 반대로 기대한 것처럼 부정적 행동을 할 때는 성향 때문이라 생각하는 경향이 있다(Mercer, 1996). 즉, 북한이 적인가 아니면 친구인가 또는 최소한 친구가 될 수 있는가를 결정하는 정체성의 정치에 따라 북한의 핵 보유 원인은 성향 또는 정세로 귀결될 수 있다. 만약 북한의 성향 때문이라면, 북한 체제의 근본적 전환이 없이는 비핵화가 가능하지 않을 수 있다. 반면, 정세 때문이라면 다시금 비핵화의 길이 재개될 수 있다. 정세는 변수지만 성향은 상수로 간주되기 때문이다.

#### 4. 김정은 정권의 핵 담론은 어디로 가고 있는가?

북한은 김정일 사후 김정은의 권력 승계 과정임에도 불구하고, 2012년 2월 29일 미국과 다시금 비핵화와 평화 체제의 교환을 골자로 하는 2005년 9·19공동성명으로 복귀하는 것을 주요 내용으로 하는 합의에 도달했다. 2·29합의의 주요 내용은, 9·19공동성명의 이행, 미국의 영양 지원, 미국의 대북 제재에서 민수 분야의 제외, 6자회담의 재개 이후 경수로 제공 논의, 북한의 핵 실험과 미사일 발사 그리고 우라늄 농축 활동의 임시 정지, 국제원자력기구의 감시 허용 등이었다.<sup>11)</sup> 이 합의에서 북미는 “관계를 개선하며 비핵화를 실현해나가는것이” 양국의 ‘이익’에 부합하기 때문에 대화를 지속하겠다는 의사도 밝혔다. 2008년 12월 이후 6자회담이 중단된 상태에서 다시금 북한의 핵 억제를 억제하는 비핵화가 의제로 상정된 것이다.<sup>12)</sup> 이 시점까지만 해도 김일성의 유훈인 비핵화는, 평화 체제의 수립과 연계되어 있기는 했지만 북한도 동의하는 의제였다.

그러나 2012년 3월 16일 북한의 ‘조선우주공간기술위원회’가 “김일성 동지의 탄생 100돐을 맞으며 … 실용위성을 쏘아올리게 된다”는 발표를 하게 되면서 2·29합의는 실행 단계에 진입하지 못하고 좌초할 위기에 직면하게 된다. 미국은 북한이 로켓을 발사하면 북미 합의가 파기될 것이라고 경고했다. 사실상의 핵 운반체 실험에 대한 미국의 반발이었다.

이 충돌은 해명되어야 한다. 북미의 협상자들은 북미 회담에서 로켓 발사가 논의되었음을 밝히고 있다. 북한은 회담 과정에서 인공위성을 발사하겠다는 의사를 밝혔다고 주장하지만, 미국은 북한이 비공식적이지만 위성 발사를 중단하겠다고 말했다며 반박하고 있다. 2012년 3월 27일 북한 외무성은 위성 발사와 2·29합의의 관계에 대해 다음과 같이 자신들의 주장을 개진했다.

평화적위성발사가 장거리미싸일발사 립시중지에 포함되지 않는다는것을 시중일관하게 주장하였다. 그 결과 2.29조미합의에는 《위성발사를 포함한 장거리미싸일발사》나 《탄도미싸일기술을 리용한 발사》가 아니라 《장거리미싸일발사 립시중지》로 명기된 것이다.

이 진위 공방은 북한의 핵 정책에 있어 분수령적 사건이었다. 북한은 그 이후, 비핵화라는 의제에서 이탈하려 했기 때문이다.

실용 위성 발사를 “김정일의 유훈”이자 “경제발전의 필수적요구”로 정리한 북한은 미국이 식량 지원의 중단을 발표하자, 2012년 3월 31일 외무성 대변인을 통해 미국이 북한의 로켓 발사를 “미싸일방위체계수립을 정당화하”는 구실로 사용하고 있을 뿐만 아니라 미국이 가고 있는 길은, “조선반도뿐만아니라 동북아시아 지역에서 평화와 안정을 해치고 새로운 랑전을 불려오”고 있다는 담론을 구사하기 시작했다.

2012년 4월 11일 조선로동당 제4차 당대표자회에서 김정은이 당 제1비서, 당중앙군사위원회 위원장, 정치국 상무위원의 지위를 차지한 후, 4월 13일 북한은 광명성-3호를 발사했다. 그러나 위성 발사는 실패했고, 북한도 이 실패를 공개적으로 인정했다. 그리고 같은 날 열린 최고인민회의 제12기 제5차 회의에서 김정은은 국가의 “최고령도자”인 국방위원회 제1위원장으로 추대되었다. 그리고 4월 13일 사회주의헌법의 수정 보충을 통해 “김일성 - 김정일헌법”을 만들고 전문에 김정일의 업적으로 “핵보유국”을 명문화했다. 북미의 비공식 접촉은 지속되었지만, 북한은 이 시기에 “조선반도비핵화가 요원해지고 있다”, “핵문제를 전면적으로 재검토하지 않을수 없다”(7월 20일)는 발언을 했다.

2012년 8월 31일 북한 외무성은 “미국의 대조선적대시정책은 조선반도핵문제해결의 기본장애”라는 제목의 비망록(memorandum)을 발표했다. 이 비망록에서 북한은 “위성을 쏘올리는 운반로케트나 탄두를

나르는 미사일이나 그 추진기술이 유사한것은 사실”임을 인정하면서, 즉 위성 발사가 미국까지 핵탄두를 운반할 수 있는 실험이 될 수도 있을 을 시인하면서도, 미국이 다른 국가의 위성 발사를 미사일 발사로 해석 하지 않는다는 점을 지적했다. 그러면서 미국에게 두 가지의 길을 제시 했다. 하나는 미국의 대북 적대시 정책의 포기이고, 다른 하나는 미국 이 적대 정책을 지속하고 그에 대처하여 자신들의 핵 능력을 강화하겠 다는 것이었다. 만약 후자의 길로 가게 될 경우, “보검”으로까지 묘사한 핵무기의 보유가 “부득불 장기화(inevitably be prolonged)”될 것이라 고 주장했다. 핵 보유가 전술이 아니라 전략이란 해석을 덧붙이기도 했 다. 핵 보유의 “장기화”가 이 비망록의 잠정 결론이었다.

한국의 대통령 선거 직전인 2012년 12월 12일 북한은 위성 발사를 다시 시도했고, 위성은 정상적으로 궤도에 진입했다. 이후 국제 제재 논의가 진행되는 와중에 북한 외무성은 2013년 1월 14일 김정은 정권 외교 정책의 기초가 될 수도 있는 비망록을 발표했다. 이 비망록에서 북한의 외무성은 “유엔군사령부”의 해체를 의제화했다. 비핵화 또는 비 핵시대화가 생각된 채 유엔군사령부의 해체와 평화협정을 연계한 것이 다. 이 비망록의 골자는, 미국이 아시아로의 복귀(pivot to Asia)를 담은 새로운 국방 전략에서, “《유엔군사령부》를 《다국적연합기구》로 둔갑시켜 아시아판 나토의 모체로 삼으려 하고있다”는 것이었다.

2013년 1월 22일 유엔 안전보장이사회가 북한의 인공위성 발사에 대해 대북 제재 결의 2087호를 채택하자, “세계의 비핵화가 실현되기 전에는 조선반도비핵화도 불가능하다는 최종결론”에 도달했고, 주권 존중과 평등의 원칙에 입각한,<sup>13)</sup> “6자회담 9·19공동성명은 사멸되고 조선반도비핵화는 종말”을 고했다는 성명을 발표했다. 이 제재에 맞서 북한은 2013년 2월 12일 3차 핵 실험을 했다. 핵 실험 이후 보도를 통해 핵무기의 “소형화, 경량화, 다종화”를 이루었다고 주장했다. 핵 억제력

의 한 구성 요소인 핵탄두의 소형화와 경량화를 이루었다는 것이었다. 북한 외무성은 “자위적인 핵억제력에 의거하여 경제건설과 인민생활 향상에 힘을 집중하려던것이 우리의 목표였다”라고 주장하면서, 핵 보유를 경제적 측면에서도 정당화했다.

2013년 4월 1일 북한 최고인민회의는 “자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데” 대한 법령(“Law on Consolidating Position of Nuclear Weapons State”)을 채택했다. 헌법 전문에 핵 보유국을 지위를 넣은 데 이어 핵보유를 국내법으로 “영구화”하는 조치를 취한 것이다. 이 법령은 세계의 비핵화가 실현될 때까지 핵 억제력을 유지하지만, 핵 확산은 하지 않겠다는 내용을 담고 있었다.<sup>14)</sup>

북한은 핵 억제력에 필요한 결의를 핵 보유의 영구화를 위한 법적, 제도적 장치를 통해 보여 주고자 했지만, 이 결의의 경제적 효과에 대해서는 스스로도 의문을 제기했던 것처럼 보인다. 2013년 3월 김정은은 당중앙위원회 “보고”에서, “경제강국건설을 다그치고 인민생활을 획기적으로 높이는것은 현시기 우리 당앞에 나서는 가장 중요하고 절박한 과업”이지만, “핵무기를 포기하지 않으면 경제발전을 이룩할수 없다고 위협공갈하는 동시에 다른 길을 선택하면 잘살수 있게 도와주겠다”는 “회유”는 거부한다고 말한 바 있다.<sup>15)</sup> 2013년 상반기의 정세가 병진노선을 추동한 측면이 있지만, 북한 특유의 안보 담론에 기초한 자력갱생의 성향이 병진노선을 견제 했다고도 볼 수 있다.<sup>16)</sup> 국내적으로 기술 혁신과 기업의 독립경영제 도입 등을 통해 경제 위기를 극복하고자 했지만, 김정은은 “경제건설과 핵무력건설의 병진노선을 관철하는데 유리한 환경을 마련하기 위한 대외활동을 적극적으로 벌려나가야” 한다는 문제의식도 가지고 있었다. 그러나 유엔 제재에도 불구하고 “대외 무역을 다각화, 다양화”해야 한다는 당위적 진술과 지하자원을 개발하여 자금 문제를 해결하자는 정도였다.



2013년 5월 23~24일 북한의 총정치국장인 최룡해가 김정은의 특사로 중국을 방문하고 6자회담에 참여하겠다는 의사를 밝혔다고 한다. 2013년에 들어서서 핵 억제력의 능력과 결의를 보여 준 북한으로서는 6자회담이 재개된다면, 재개 자체를 6자회담의 참여국들이 북한의 핵 억제력을 인정한 것으로 생각할 가능성이 있었다. 최룡해 방중과 함께 <로동신문>에는 “미국은 우리의 핵과 공존하는 방법을 배워야 한다”는 기사도 등장했다. 그러나 최룡해 방중 직후인 2013년 6월 7~8일에 개최된 미중 정상회담에서는 북한을 핵 국가로 인정하지 않았고, 미중은 다시금 한반도 비핵화를 추진한다는 원칙에 합의했다. 그러나 미국이 ‘비핵화를 전제로 한 대화’를 요구했다면 중국은 ‘비핵화를 위한 대화’를 제의했다고 할 수 있다. 미국은 북한의 병진노선을 수용할 의사가 없음을 밝혔지만 중국은 병진노선을 언급하지 않았다. 중국은 한반도 비핵화, 한반도의 평화와 안정, 대화와 협상을 통한 문제 해결이라는 대북 정책의 3원칙을 고수했다.

2013년 6월 16일 북한은 국방위원회 대변인 중대담화의 형태로 북미 고위급회담을 제안하면서, 군사적 긴장 상태의 완화, 정전 체제의 평화 체제로의 전환, 핵 없는 세계의 건설 등을 의제로 제시했다. 핵 군축과 평화 체제를 연계한 의제 설정이었다. 미국의 반응은 북한이 유엔 결의안 및 비핵화에 대한 국제 의무를 준수해야 한다는 것이었다. 6월 중순 북한의 김계관 외무성 제1부상이 중국을 방문하여 전략대화를 하는 동안, 한미일의 6자회담 수석대표는 워싱턴에서 협의를 하고 있었다. 이 두 대화 직후인, 6월 21일 한국과 중국의 6자회담 수석대표가 베이징에서 회동을 가졌다. 한국의 요구는 북한이 남북한 당국자회담에 참여해야 한다는 것이었다. 같은 날 유엔 주재 북한대사는, 유엔군사령부의 해체 및 정전협정의 평화협정으로의 전환을 다시금 요구했다.

6자회담의 재개를 위한 양자, 다자 협상이 진행되는 와중에 두 사건

이 김정은 정권 핵 담론의 재구성에 영향을 미쳤다. 첫째, 중국의 6자회담 수석대표가 북한을 방문했던 8월 말은 한미 합동 군사훈련이 진행되던 시점이었다. 북한은 우다웨이의 방북을 보도했지만, 중국은 이를 공식적으로 공개하지 않았고, 9월 2일 북중의 의제가 한반도 정세와 6자회담의 재개였음을 밝혔다. 우다웨이가 북한에 체류 중이던 8월 29일 북한은 국방위원회 정책국 대변인 담화를 통해 을지프리덤가디언 훈련 기간 동안 미국의 전략폭격기 B-52가 출격하여 “로골적인 핵공갈”을 했다고 비난을 했다. 북한은 한미 합동 군사훈련을 자신들의 핵 보유를 정당화하는 계기로 활용하고자 했다. 둘째, 한국 정부가 10월 1일 국군의 날 기념사에서 “강력한 한미 연합 방위 체제를 유지하면서 킬 체인(Kill-Chain)과 한국형 미사일 방어 체계(KAMD) 등 핵과 대량 살상 무기(WMD) 대응 능력을 조기에 확보해서 북한 정권이 집착하는 핵과 미사일이 더 이상 쓸모없다는 것을 스스로 인식하도록 할 것”이라는 발언을 했다. 킬 체인은 북한의 핵 및 미사일에 대한 선제 타격을 위한 공격 수단이고 KAMD는 방어 수단이다. 킬 체인의 구축은 박근혜 정부가 전작권통제권 환수라는 공약을 폐기할 때의 명분이었다. 박근혜 대통령 기념사 직후인 10월 2일 한국과 미국은 안보협의회를 통해 전작권통제권 환수 재언기에 합의했다.

6자회담의 재개를 위해 필요한 북한의 선조치를 둘러싼 갈등이 조정되지 않으면서 6자회담 재개를 자신했던 ‘신형 대국’ 중국의 노력에도 불구하고 결국 2013년에 6자회담은 재개되지 않았다. 북한은 10월 31일 미국이 대북 적대시 정책을 철회하지 않는 한 6자회담 재개에 먼저 나서지 않겠다고 외무성 대변인을 통해 밝혔다. 2014년 초 북한은 한반도 비핵화가 “민족공동의 목표”이고 북한의 핵 무력이 “민족공동의 보검이며 가장 정당한 자위적 선택”(1월 16일 국방위원회 중대 제안)이란 논리를 전개하기 시작했다. 남북관계의 개선을 정당화하기 위해 자

신의 핵 무력을 “미국의 핵위협을 억제하기 위한 수단”으로 한정했다. 그리고 한반도 핵 문제가 1950년대 말 한국에 미국의 핵무기가 반입되면서 시작된 것임을 다시금 주장했다. 핵 문제와 남북관계를 분리하려는 태도였다. 2014년 3월 한국 대통령이 독일에서 제안한 ‘드레스덴 선언’에 대해서는 최우선적인 과제는 정치군사적 대결 상태를 해소하는 것이고, 그 선언을 한 독일은 흡수 통일로 이루어진 나라라는 점을 들면서 강한 거부 의사를 밝혔다(2014년 3월 27일 “조국통일연구원 비망록”).

2014년 북한의 핵 담론은, 미국 오바마 행정부의 미일, 한미 동맹의 강화를 통해 중국을 봉쇄하려는 재균형 정책(Rice, 2013)과 “강압 외교, 징벌적 조치, 조건부 관여”(이정철, 2016)로 구성되어 있는 북한에 대한 전략적 인내 정책, 그리고 한미 합동 군사훈련에 대한 비난과 비판을 통해 재구성되었다. 북한은 4월 21일 외무성 대변인 담화를 통해 미국의 재균형 정책을 “이 지역에 힘을 집중하여 경쟁자들을 포위억제하고 저들의 정치군사적우위를” 유지하려는 정책이라 주장했다. 그리고 한반도에서 미국이 한미 합동 군사훈련을 진행하는 이유를 다음과 같이 제시했다.

정세 격화의 악순환을 인위적으로 유지하려는 이유는 다른데 있지 않다. 그것은 바로 우리를 계속 자극하여 핵억제력강화와 군사적대응조치를 유도함으로써 우리에게 《호전》갑투를 씌우고 저들의 군사적책동을 합리화하려는데 있다. 미국의 무분별한 책동은 당면해서는 6자회담의 재개와 조선반도비핵화의 실현전망에 극히 부정적인 영향을 미치게 될 것이며 나아가서는 불피코 지역전반에서의 핵군비경쟁을 촉발시키게 될것이다.

미국이 재균형 정책과 한미 합동 군사훈련을 통해 자신들을 핵 억

제력 강화로 “떠밀고” 있다는 논리의 반복이었다. 한국에게도 “미국핵에 대해 이제는 할 말을 해야 하며” 한미 합동 군사훈련이 한반도 긴장과 남북관계의 파국의 화근이란 “공개질문장”(4월 23일)을 던지기도 했다. 2014년 8월로 예정되어 있는 한미 합동 군사훈련을 중단할 용의가 있느냐는 질문과 함께였다.

2014년 8월 한미 합동 군사훈련인 을지프리덤가디언 훈련이 개최되자 북한은 외무성 대변인 담화를 통해, 이 훈련은 동북아 지역에서 “새로운 군비경쟁과 랭전을 불러오게 되어있”고 “일방의 위협은 타방의 대응을 초래하기 마련이며 그러한 호상작용과정에서 전쟁이 터진다는 것은 역사가 보여준 교훈”이란 반응을 보였다. 그리고 핵 억제력과 같은 힘이 없다면 평화가 있을 수 없고, 따라서 자신들의 병진노선이 적절했다는 논리를 덧붙였다. 2014년 북한은 외무성을 통해 두세 번 정도 핵 실험 가능성을 언급했지만, 실제로 핵 실험을 하지는 않았다.

2015년 1월 10일 북한은 한미 합동 군사훈련의 중지와 핵 실험 임시 중지를 교환하자는 제안을 했음을 <조선중앙통신>을 통해 밝혔다.

공화국정부의 제안을 담은 메세지가 지난 9일 해당경로를 통하여 미국 측에 전달되었다.

메세지에서는 미국이 올해에 남조선과 그 주변에서 합동군사연습을 립시중지하는것으로써 조선반도의 긴장완화에 기여할것을 제기하고 이 경우 우리도 미국이 우려하는 핵시험을 립시중지하는 화답조치를 취할 용의가 있다는데 대하여 밝히었다.

또한 미국이 이 문제와 관련한 대화를 필요로 한다면 우리는 미국과 언제든지 마주앉을 준비가 되어있다는 립장도 표명하였다.

미국이 해마다 남조선과 그 주변에서 벌여놓고있는 합동군사연습들이 우리만을 겨냥한것이라면 우리의 제의를 받아들이지 못할 이유가 없을 것이다.

북한은 직접 북미 접촉을 통해 이 제안과 더불어 핵탄두 소형화 노력의 중단도 함께 제안했던 것으로 알려졌다. 그러나 미국은 북한의 제안을 거부했다.

2015년 3월 12일 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 미국이 한미 합동 군사훈련 임시 중단과 핵 실험 임시 중단의 교환을 거부한 것에 불만을 토로하면서 미국 측이 대북 추가 제재와 북한 붕괴를 추구하고 있다고 비난했다. 그리고 북한은 자신의 핵 담론에 ‘고고도 미사일 방어 체계(THAAD, 사드)를 포함시키기 시작했다. 한미가 한미 동맹의 차원에서 북한의 핵과 미사일 위협에 맞서기 위해 ‘확장억제위원회’를 출범시킨 것을 한국에 사드 배치와 연관시켜 해석했다(외무성 군축 및 평화연구소 대변인, 2015년 4월 30일). 이즈음 북한은 미국이 전통적인 억제 수단 가운데 하나로 생각하고 있는 잠수함 탄도미사일 실험을 했고, 이 실험이 병진노선에 따른 “자위력강화조치의 일환”(국방위원회 정책국 대변인 성명, 5월 20일)이라 주장했다. 다시금 미국이 대북 적대시 정책의 두 골간인 전략적 인내와 한미 합동 군사훈련을 계속함으로써 한반도 비핵화를 “하늘로 날려보내고말았다”는 발언을 했다(외무성 대변인 담화, 5월 30일).<sup>17)</sup>

한미 합동 군사훈련의 임시 중단과 핵 실험 임시 중지를 교환하는 방식의 합의가 무산되자, 북한은 다시금 평화협정을 의제화했다. 2015년 10월 17일 북한 외무성은, 한반도에 평화를 실현하는 방법으로 자신들의 핵 억제력을 강화하는 “랭전의 방법”과 “평화협정 체결”이란 두 가지 방법이 있다고 주장했다. 그러나 후자의 길에서 양자 및 다자 구도에서

비핵화를 선행하거나 비핵화와 평화협정을 동시에 협상했던 경험이 적절하지 않았다고 밝히며 평화협정이 체결되고 미국의 대북 적대시 정책이 종료된 이후 비핵화의 길을 가겠다는 방안을 제시했다(외무선대변인 담화, 12월 2일). 즉, 6자회담 참여국들이 수용하지 않으려는 선 평화협정 후 비핵화의 구도였다.

2016년 1월 1일 신년사에서 “자강력제일주의”를 언급하기는 했지만, 주변국들의 기대와 달리 북한은 1월 6일 스스로 “수소탄실험”이라고 밝힌 제4차 핵실험을 했다. 한반도와 그 주변이 “세계최대의 열점지역, 핵전쟁의 발화점”이 되고 있는 것에 대해 “최강의 핵억제력”으로 대응했다는 것이 북한의 주장이었다(북한 정부 성명, 1월 6일; 외무성 대변인 담화, 1월 16일). 이즈음 북한은 정전협정 제60항이 평화협정 체결의 근거가 되며 한미 동맹의 법적 근거인 ‘한미상호방위조약’이 정전협정 제60항에 따른 정치 협상의 소집 이전에 체결된 문서임으로 “비법정”이란 논리를 전개했다(북한 법률가위원회 백서, 1월 4일; 외무성 군축 및 평화연구소 대변인 담화, 4월 6일).<sup>18)</sup> 그리고 마치 현실주의 국제정치 이론처럼, 핵 국가들의 관계가 핵 국가와 비핵 국가의 관계보다 “더 평온한 것이 국제관계의 엄연한 현실”이란 주장도 개진했다.

북한의 핵 실험이란 ‘행위’에 대해서는 미국을 비롯한 주변국들이 다 시금 ‘제재’로 ‘대응’했다. 한국은 1월 8일 대북 확성기 방송을 재개했고, 2월 7일 북한의 로켓 발사 직후 사드의 한국 배치를 공론화했다. 2월 10일에는 남북 경제협력의 상징인 개성공업지구를 폐쇄했다. 미국은 2016년 1월 12일 하원에 계류 중이던 「대북제재법(H.R. 757, North Korea Sanctions Enforcement Act of 2016)」을 통과시켰다. 상원의 수정을 거쳐 하원에서 재심된 이 법은 2월 18일 오바마 대통령의 서명으로 발효되었다. 특정 국가에 대한 제재로는 이란 이후 두 번째인 이 법은, 북한의 국제적 금융 거래를 봉쇄하고자 하는 것이 주요 목적이었다.<sup>19)</sup> 2월 19일 일본

도 독자적인 대북 제재에 착수하자, 한국도 3월 9일 금융 제재, 해운 통제, 수출입 통제를 담은 제재안을 발표했다. 한국의 독자 제재 이전인 3월 2일 유엔 안전보장이사회는 대북 제재 ‘결의안 2270’을 채택했다. 역사상 최강의 유엔에 의한 제재로 평가받는 결의안으로, 의무적 화물 검색, 항공유 제공 금지, 광물 거래 차단, 금융 거래 중단 등이 포함되었고, 결의안의 49항에 “대화를 통한 평화적이고 포괄적인 해결 의안 촉진”과 “긴장을 악화시킬 수 있는 어떠한 행동도 삼감”으로, 50항에 “6자회담의 재개” 그리고 “검증 가능한 비핵화”와 “미국과 북한의 상호 주권 존중과 평화적 공존”의 내용을 담은 “9·19공동성명 지지”가 명기되었다. 대북 제재의 목적이 북한을 협상의 장으로 유도하는 것임을 밝힌 것이다(구갑우, 2016). 이 결의안은, 2월 23일 미중 대화에서 합의한 내용이었다.

결의안 2270 이후 한반도의 군사적 긴장은 고조되었다. 한미 합동 군사훈련을 둘러싸고 남북한의 말의 공방은 격해졌다. 북한이 핵 실험 임시 중지와 교환하고자 했던 한미 합동 군사훈련은 중단이 아니라 역대 최대 규모로 진행되었다. “참수 작전”, “상륙 작전”에 대해 “핵무기의 실전 배치”, “통일전쟁”과 같은 위협적 발언이 맞섰다. 말이 현실이 될 수 있는 긴장의 순간이었다. 중국의 왕이 외교부장이 3월 8일 베이징 기자회견에서 말한 것처럼, “한반도에 화약냄새가 가득”한 정세였다. “중국은 조선이 한미 군사훈련에 매우 민감하게 반응한다는 사실을 알고 있고(고) 따라서 중국은 심각한 우려를 표”할 뿐만 아니라 중국의 “핵심 이익”(core interests)과 관계되는 한반도의 비상사태에 대비해야 한다는 언명까지 나올 정도였다.<sup>20)</sup> 북한이 미국에 대한 직접적 위협이 될 수 있는 핵 운반체인 대륙 간 탄도미사일의 “지상분출시험”을 공개한 시점이 4월 9일이었다.<sup>21)</sup> 2016년 초반에 한반도를 둘러싼 행위자들은, 말과 행동으로 군사적 긴장을 높여 가고 있었다.

‘다시금’ 북한은 2016년 4월 24일 한미가 한미 합동 군사훈련을 중단하면, 자신들은 핵 실험을 중지할 준비가 되어 있다는 제안을 했다. 북한 외무상 리수용이 미국에서 <AP통신>과의 인터뷰에서 직접 제안한 협상안이었다. 한국 사회 일각에서도 북한이 4차 핵 실험 20일 뒤 <NK뉴스>라는 미국에서 운영하는 친북 매체에 게재된 핵 실험 모라토리움(동결)과 한미 합동 군사훈련의 중지를 교환하자는 제안에 동의하는 발언이 나오기도 했다. “한미 연합 군사력이 충분한 대북 억지력을 갖추고 있”는 조건에서 이 교환이 한미에게도 불이익이 아니라는 것이었고, 한반도의 평화를 생각한다면, 이 교환 이후 북미 수교, 평화협정으로 이어지는 길을 갈 수도 있다는 것이었다(김영희, 2016). 그러나 이 교환 제안을 한미는 수용하지 않았다.

2016년 7월 6일 북한은 “정부 대변인 성명”을 통해 한반도 비핵화가 “《북비핵화》”가 아니라는 주장을 담은 제안을 다시 내놓았다. 3년여 만에 한반도 비핵화를 의제화한 이 성명에서 북한은 비핵화를 김일성과 김정일의 “유훈”이자, 김정은의 “의지”라고 표현했다. 자신들의 핵 억제력이 한반도에 “영구적인 평화체제를 구축하고 나아가서 반도전역의 비핵화를 실현하기 위한 필수불가결한 전략적선택”이었다고 밝힌 다음, 한반도 비핵화의 길을 가기 위한 조건을 제시했다. 그 내용은 첫째, 한국에 “끌어들여놓고 시인도 부인도 하지 않는 미국의 핵무기들부터 모두 공개하여야 한다”는 것, 둘째, 한국에서 “모든 핵무기와 그기지들을 철폐하고 세계앞에 검증받아야 한다”는 것, 셋째, “미국이 조선반도와 그 주변에 수시로 전개하는 핵타격수단들을 다시는 끌어들이지 않겠다는것을 담보하여야 한다”는 것, 넷째, “그 어떤 경우에도 핵으로, 핵이 동원되는 전쟁행위로 우리를 위협공갈하거나 우리 공화국을 반대하여 핵을 사용하지 않겠다는것을 확약하여야 한다”는 것, 다섯째, 한국에서 “핵사용권을 쥐고있는 미군의 철수를 선포하여야 한다”



는 것이었다.

이 제안은 김일성, 김정일, 김정은 모두 비핵화에 대한 의지를 가지고 있(었)음을 강조하고 있다는 점에서 이제까지의 비핵화 담론보다 진일보한 것이기는 하다. 그러나 미국의 대북 적대시 정책의 두 요소로 전략적 인내 정책과 한미 합동 군사훈련을 예시했던 것보다는 강경한 내용을 담고 있다. 한미 합동 군사훈련의 중단과 핵 실험 중지를 교환 하자는 제안을 넘어 북한은 사실상 한반도 비핵화와 한미 동맹을 교환 하자는 제안을 한 셈이다. 그러나 북한에 대한 “안전 담보”일 수 있는 한미 동맹의 구조 조정과 교환하겠다는 품목이 무엇인지를 명확히 밝히지 않았다. 한미에 요구하는 조건은 늘었지만, 핵 동결과 같은 북한이 해야 할 일에 대해서는 언급하지 않고 있는 북한 정부 차원의 성명이었다.

그러나 이 제안도, 2016년 7월 8일 한미가 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 사드 배치를 한미 동맹 차원에서 결정했다는 발표와 함께 묻힐 수밖에 없었다. 제2 핵 시대에 전통적인 억제와 함께 가는 방위의 도구로 사드 배치를 결정하게 되면서 미국은 냉전 시대와 같은 공포의 균형을 수용하지 않겠다는 의사를 동북아 차원에서 구체화한 것이다(서재정, 2015). 사드 배치는 유엔에서 대북 제재 결의안 2270을 논의하는 과정에서 중국과 러시아가 강력히 반대한 사안이었다. 한반도에서 핵전쟁과 같은 전면전을 가정한 상태에서 배치되는 사드는 일단 전면전 가능성이 낮고 그 상황이 도래하더라도 효율적 방어 수단이라고 평가하기 어렵다는 무기 체계가 사드다(박건영, 2016).

사드 배치 결정에 대해, 북한은 먼저 “총참모국 포병국 중대경고”로 반응했다(7월 11일). 핵심은, 북한의 핵·미사일 위협에 대한 대응으로 사드 배치가 이루어졌다는 한미 동맹의 주장에 대해, 자신들의 핵·미사일은 “자위적수단”이라는 것이었다. 특히 한미 동맹을 주축으로 하는 “아시아판 《나토》”를 구축하여 동북아시아지역에 있는 대국들을 견

제하고 군사적패권"을 장악하기 위한 조치로 사드 배치 결정을 비판했다. 중국과 러시아를 염두에 둔 발언이었다. 같은 날 발표한 외무성 대변인 담화는 사드 배치 결정을 임박한 한미 합동 군사훈련과 연계하여 "핵전쟁" 운운하는 발언으로 맺고 있었다. 북한은 사드 배치 결정에 대해 다양한 기구들, 예를 들어 "조국평화통일위원회", "조선평화옹호전국민족위원회", "조선농업근로자동맹", "조국통일범민족연합 북측본부" 등의 명의로 비난하는 성명을 발표했다. 8월 중후반 들어서는 비슷한 양식으로 한미 합동 군사훈련을 비난하는 성명들을 발표했다.

2016년 9월 북한은 유엔 안전보장이사회의 대북 제재에도 불구하고 상대적으로 짧은 핵 실험 주기를 보이며 5차 핵 실험을 했다. 핵 실험을 알린 성명의 주체는, 북한 정부가 아닌 "핵무기연구소"였다. 북한 내부에 5차 핵 실험을 두고 이견이 있었음을 추론하게 하는 성명 주체의 수준이었다. 북한은 5차 핵 실험을 통해 "소형화, 경량화, 다종화된 보다 타격력이 높은 각종 핵탄두들"을 생산할 수 있게 됨으로써 "핵무기병기화"를 위한 "보다 높은 수준"에 올라서게 되었다고 주장했다. 미사일에 탑재 가능한 핵탄두를 개발했다는 주장으로 읽히는 부분이고, 북한이 전통적 억제력인 잠수함 발사 탄도미사일을 실험한 상황에서 또 다른 억제력으로 대륙 간 탄도미사일 실험이 임박했음을 알리는 신호이기도 했다.

북한이 행위를 하면 주변국들이 반작용하는 방식은 다시금 반복되었다. 유엔 안전보장이사회는 11월 30일 대북제재 결의안 2231을 통과시켰다. 결의안 2231은 결의안 2270에 북한의 주요 수입원인 석탄수출에 상한제를 도입하는 방식이 추가되었다. 중국은 대북제재가 6자회담을 통한 한반도 문제해결로 이어져야 한다는 기존의 입장을 고수하고 있지만, 공식적으로 자국 상무부 공식 홈페이지에 12월까지 북한산 석탄의 수입을 잠정 중단한다는 공시를 올리기도 했다. 대북제재가 경

제적 효과를 얻기 위해서는 중국이 핵심적 역할을 수행해야 하지만, 중국의 동북3성의 경제를 고려할 때, 중국이 대북제재에 협력할 것인지는 결의안 2270처럼 여전히 미지수다. 한미일과 유럽연합은 다시금 대북 독자제재에 착수했다.

북한의 외무성은 김정일 사망 5주기를 앞둔 11월 21일 “비망록”을 발표했다. 김정은 정권의 핵 담론을 종합한 이 비망록에서는 김정일의 사망 이후 5년을 미국과의 “전면대결전”으로 묘사하고 있다. 반북이지만, 미국의 전략적 인내와 같은 ‘대북적대시정책’과 한미 합동 군사훈련과 같은 ‘핵 위협’이 자신들을 “핵무력강화로 떠”밀었다는 논리를 다시금 전개했다. 결국 핵 무장은 “자위적조치”이고, “경제건설과 핵무력 건설을 병진”하는 노선을 지속하겠다는 의지를 다시금 밝힌 셈이다.

## 5. 비핵화 프로세스를 다시 시작할 수 있을까?

6자회담의 2005년 9·19공동성명은 한반도 비핵화와 평화 체제를 교환하는 방식의 합의였다. 그러나 이 합의는 실행되지 못했고, 북한은 자신들이 표현대로 핵 능력을 “질량적으로” 증가시켜 왔다. 5차 핵 실험에 이르러 북한은 핵 운반체에 탑재할 수 있는 핵탄두의 수준을 높였다고 말한다. 전통적인 핵 억제력 가운데 잠수함 발사 탄도미사일 능력도 확보했다고 주장하고 있다. 전략 핵폭격기를 북한이 생산하는 것은 무망해 보이지만, 미국 본토까지 비행할 수 있는 대륙 간 탄도미사일의 실험은 북한이 핵 능력 강화를 시현할 수 있는 최후의 수단으로 남아 있는 상태다. 북한의 김정은은 2017년 1월 1일 신년사에서 ‘드디어’, “대륙간탄도로켓시험발사준비사업이 마감단계”에 이르렀다고 밝혔다. 즉, 9·19공동성명에 합의할 때와는 질적으로 다른 북한의 핵 능력이

자, 그 위협에 맞서 한미가 한국에 사드를 배치하기로 결정하는 한반도 정세다. 물론, 유엔 안전보장이사회가 주도하고 있는 대북 제재의 정치적 목적은 6자회담의 재개로 설정되어 있다.

김정은 정권의 핵 담론은, 자신들이 자위적 조치로서 핵 무장을 하게끔 한 동력을 미국의 대북 적대시 정책과 핵 위협으로 요약하고 있다. 북한은 미국 이외의 다른 강대국의 동맹에 의존하거나 미국에 편승하는 선택을 하지 않았다.<sup>22)</sup> 남한과 협력하여 중립의 길을 가려 하지도 않았다. 북한이 핵 국가로 가는 선택을 할 시점에 북한은 핵 개발로 맞대응하는 내적 세력 균형 정책과 더불어 6자회담과 같은 관여 정책 양자를 추진하고 있었다. 결국, 북한은 스스로 느끼는 안보 위협을 핵 역제력의 확보를 통해 극복하고자 했고, 따라서 힘의 충돌이 야기하는 불안정을 해소하기 위해 한반도 비핵화를 의제로 설정하곤 했다. 그러나 미국은 북한의 행위에는 제재와 군사적 힘으로 반응했고, 북한의 말은 현실을 구성하지 못했다. 김정은 정권은 핵 능력을 확보한 조건하에서, 선 평화 체제 후 비핵화, 핵 실험 중지와 한미 합동 군사훈련 중단의 교환, 주한미군 철수의 선포와 한반도 비핵화의 길과 같은 교환의 방정식을 제시한 상태다.

북한의 핵 담론과 비핵화와 평화 체제를 교환하고자 하는 중국의 대한반도 정책을 상수로 한다면, 비핵화 프로세스의 재개는 두 변수에 영향을 받을 수밖에 없는 정세가 조성되고 있다. 첫째, 미국 트럼프 행정부의 대동아시아 정책 그리고 그 하위에 위치하는 대북 정책과 대한반도 정책이다. 둘째는 현재 예정대로라면 2017년 상반기에 개최될 한국의 대통령 선거다. 만약 탄핵 절차가 지연되어 한국 대통령 선거가 2017년 후반기로 넘어가게 되면, 비핵화 프로세스의 재개도 그만큼 지연될 가능성이 높다. 만약 한국의 대통령 선거에서 대화와 협상을 통한 비핵화 프로세스를 지지하지 않는 후보가 당선된다면, 미국의 트럼프

행정부가 양자 협상을 통해 비핵화 프로세스를 진행하더라도 과거와 달리 북한의 핵 능력 때문에 장시간이 소요될 수밖에 없는 비핵화 프로세스는 순탄하지 않을 것이다.

한국의 탄핵 변수를 제외한다면, 트럼프 행정부의 선택이 단중기적으로 비핵화 프로세스의 재개 여부를 결정짓게 될 것이다. 미국의 트럼프 당선인은 대통령 선거 와중에서 북한과 관련하여 모순되는 발언을 쏟아낸 바 있다. 한편으로는 김정은을 “미치광이”라고 했지만, 다른 한편으로 “대화할 수 있다”고 말하기도 했다. 북한은 그들이 비판했던 오바마 행정부의 재균형 정책을 계승할 클린턴보다는, 만약 북한이 진정으로 미국의 대북 정책 변경을 원한다는 전제하에, 트럼프가 자신에게 유리한 후보로 보였을 것이다. 실제로 2016년 5월 북한의 최고위급 인사 가운데 한 명인 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장은 <AP 통신>과의 인터뷰에서, 누가 되든 상관없이 미국의 대북 적대시 정책만 없어지면 된다고 말했지만, 트럼프의 대화 제안에 대해 긍정적인 반응을 보인 바 있었다.

북한은 2016년 11월 17일 스위스의 제네바에서 열린 미국의 민간 전문가와의 접촉에서 트럼프 행정부의 대북 정책을 파악하기 전에는 양국 관계를 해칠 수 있는 행동을 취하지는 않겠다고 말했다고 한다(중앙일보, 2016년 12월 9일). 트럼프 행정부의 대북 정책이 가시화되기 전에 추가 핵 실험이나 미국에게 가장 큰 가지적 위협이 될 수 있는 대륙간 탄도미사일 실험을 하지 않겠다는 의지로 읽힌다. 그러나 북한 대표인 최선희 외무성 미국국장은 2017년 2월~3월로 예정된 한미 합동 군사훈련에 대한 대응은 예외라고 말했다고 한다. 또한 <미국의 소리>는 11월 18일자 기사로 스위스 제네바 주재 북한대사인 서세평이 <로이터통신>과의 인터뷰에서 미국의 대북 적대시 정책의 포기를 보여 주는 지표로, 주한미군 철수와 평화협정 체결을 거론했다고 보도했

다. 북한의 입장에서는 주한미군의 방위비 분담금을 포함한 한미 동맹의 경제적 구조 조정을 시도하겠다는 트럼프 당선인의 유세 과정에서의 발언이, 김정은 정권의 핵 담론의 연장선상에서 제안한 한반도 비핵화와 관련된 다양한 교환 품목을 실행 가능하게 할 수도 있는 기회의 창을 열 것이라는 생각을 할 수도 있다. 2017년 2~3월로 예정된 한미 합동 군사훈련은, 한국이 대통령 권한 대행 체제라는 제약 변수가 있지만 이 교환이 가능한지를 묻는 시금석이 될 수도 있다. 이 교환이 성립되기 위해서는 트럼프 행정부가 출범한 직후인 2017년 2월 초에 북미 대화가 있어야 한다. 김정은은 2017년 신년사에서 한미 합동 군사훈련이 계속된다면, 핵 능력 및 “선제공격능력”의 강화로 대응할 것임을 언급한바 있다.

보다 근본적으로는 트럼프 행정부의 동아시아 정책 또는 아시아·태평양 정책의 차원에서 대북 정책의 변경 가능성을 생각해 보아야 한다. 트럼프 행정부의 대외 정책의 원칙은 공약에서 드러난 것처럼, “힘을 통한 평화(peace through strength)”일 것이다. 미국과 러시아는 핵 능력 강화라는 말의 공방을 이미 시작한 상태다. 오바마 행정부의 핵 없는 세계 정책은 폐기될 가능성이 높다. 힘을 통한 평화란 맥락에서 오바마 행정부에서 힐러리 클린턴이 주도했던 재균형 정책도 평가하고 있다. “시끄럽게 떠들었지만” 지역의 불안정을 제고했다는 것이다 (Gray and Navarro, 2016). 아시아로의 회귀(pivot to Asia)가 적절한 대응이었지만, 미국의 군사적 힘이 동아시아 지역에 투사되지 못했고 역설적으로 환태평양경제동반자협정(TPP)을 통해 중국을 봉쇄하는 재균형을 시도했다는 것이 평가다. 북한에 대한 전략적 인내 정책에 대해서도 지역의 불안정을 제고하고 위협을 증가시켰다는 분석을 하고 있다. 중국을 통한 북한 통제가 부정적 효과를 낳았다는 분석이다. 오바마 행정부 동안 북한은 네 차례의 핵 실험을 하고, 탄두를 소형화하며 미국의 서부 연안까지 도달할 수 있는 탄도미사일을 개발했다는 것이

지표로 제시되고 있다.

트럼프 행정부가 TPP 폐기 선언을 하고 정치군사적 힘의 투사를 통해 미국의 경제적 이익을 극대화하는 재균형 정책을 전개할 때, 미중 관계는 격랑에 휩싸일 것이다. 트럼프 행정부는, 1960년대 말~1970년대 초 미중 데탕트가 소련을 견제하기 위한 것이었던 것처럼, 미국과 러시아의 협력을 통해 중국을 견제하는 정책을 선택할 것으로 보인다. 미·중·러 삼각 체제의 출현과 더불어, 트럼프 행정부가 ‘하나의 중국’ 정책을 폐기할 것이라는 보도까지 나오고 있다. 이 예상되는 정세 속에서, 북미 관계는 극단적인 양자택일적 선택에 직면하게 될 것이다. 하나가 군사적 충돌이라면 다른 하나는 비핵화 프로세스의 재개를 가능하게 할 수 있는 양자 대화일 것이다. 북한의 김정은이 신년사에서 미국을 타격할 수 있는 대륙 간 탄도미사일 실험을 언급하자 트럼프는 “그런 일 없을 것”이라고 대응했다. 미중 사이에서 등거리외교를 하고자 하는 북한은 양자 대화의 가능성을 염두에 두고 있는 것처럼 보인다. 김정은 정권의 핵 담론에 의거한다면, 북한은 핵 실험 중지 또는 조금 더 나아가 핵 동결이란 대화의 입구를 미국에게 제시할 수 있을 것이다. 문제는 비핵화 프로세스와 함께 갈 교환 품목이다. 김정은 정권의 핵 담론이 비핵화와 한미 동맹의 교환을 겨냥하고 있는 듯하지만, 북한을 포함한 6자회담 참여국들이 공유하는 미래의 기억은 비핵화와 평화 체제의 교환이다. 2017년에 등장할 새로운 한국 정부가 지난 10여 년 동안 금기시되어 왔던 평화 체제란 단어를 다시금 소환할 수 있다면, 한국이 중견 국가로서 국제정치적 갈등의 전환을 위한 미래의 기억을 제시할 수 있다면, 한반도와 동북아의 평화를 위한 비핵화 프로세스의 재개라는 기회가 열릴 수도 있을 것이다.

2016. 12. 04 접수/ 2016. 12. 23 심사/ 2017. 01. 03 채택

## 주석

- 1) subaltern은 이탈리아의 맑스주의자 그람시(A. Gramsci, 1971)가 『옥중수고』에서 지배계급에 대칭하여 사용한 용어다.
- 2) 2014년 2월 케리(J. Kerry) 미국 국무장관은 북한의 인권 문제를 거론하며 다시금 북한을 ‘악’, ‘악의 소굴(evil place)’로 언급한 바 있다. 북한의 대응은 미국이 악의 소굴이라는 것이었다. 미국의 ‘대량 설득 무기’(weapons of mass persuasion, Rutherford, 2004) 가운데 하나인 《US Today》는 2016년 1월 6일 보도에서, 북한이 깡패국가인 이유로 전체주의적 지배, 납치 지원국, 유엔 제재 대상국, 마약 밀매 지원국, 경제적 실패 국가 등을 언급했다.
- 3) 이 장은 구갑우(2014, 200~205쪽)의 수정·보완이다.
- 4) 국제 구조를 결정하는 변수로 능력보다 관념에 주목하는 구성주의적(constructivist) 사고(Wendt, 1999)의 연장이다.
- 5) 핵 억제력의 확보를 위해선 핵무기를 사용할 수는 없지만 핵무기를 사용할 수도 있다는 결의를 보여야 한다. 핵 억제력을 확보하고자 하는 주체는 낮은 수준의 분쟁에서 단호함을 보임으로써 핵 억제력을 증명하려는 경향이 있다. 즉, 핵 억제력을 확보하고자 한다면, 자신들의 결의는 단호하게 일관되어 있다는 평판을 상대방이 갖게 해야 한다. 따라서 핵무기를 보유한 주체는 핵무기를 사용하지 않는 위협의 신빙성이 낮다는 것을 알지만, 핵 위협을 실천에 옮길 수도 있다는 결의를 상대방에게 보여 주어야 하는 부담을 가지게 된다(Mercer, 1996).
- 6) 그러나 미국이 베트남과의 전쟁에서 패배가 예상되더라도 불구하고 핵무기를 사용하지 못한 이유는, 소련과 중국의 핵 보복에 대한 공포 때문이 아니라 반핵·평화운동으로 대표되는 대중의 저항 때문이었다(Wittner, 2009). 한국의 국제정치 비평가 리영희(2006)는 “MAD(광증, 미친 상태)”가 “쌍방 세계의 전체 비전투원을 볼모로 잡고 있는 까닭에 군사적으로 받아들일 수 없을 뿐만 아니라 부도덕한 것으로 자주 비난받았다”라고 적은 바 있다.
- 7) 2002년 10월 이전까지 북한의 〈로동신문〉에서 스스로가 억제의 주체가 되겠다는 언급은 없었다. 한국에 배치된 핵무기나 미군이 억제력이 아니라는 언명이 있었을 뿐이다. 이 외무성 대변인 담화의 영문은 북한이 [www.kcna.co.jp](http://www.kcna.co.jp)에 올린 것이다. 필요할 경우, 북한말에 북한이 만든 영문을 부기한다. 이 글에서 인용하는 북한문건은 이 사이트와 북한 매체의 것이다.



- 8) 2016년 4월 28일 <로동신문>에도 같은 맥락의 기사가 실렸다: “이라크점령후 미국무성차관 볼튼은 북조선 등에 ‘이라크사태에서 응당한 교훈을 찾아야 할것’이라고 훈시하였다. 북조선은 교훈을 찾았다. 그러나 볼튼이 바라던 그런 교훈은 아니다. 교훈은 무장해제가 침략을 불러오는 초청장과도 같다는 것이었다. … 미국의 핵위협에는 타협이나 후퇴가 아니라 오직 핵으로 당당히 맞서야 한다는 진리를 터득하게 되었다.”
- 9) 북한의 핵 개발 원인을 정세의 변화가 아니라 북한의 ‘성향’에서 찾을 수도 있다. 2005년 9월 19일 한반도 비핵화와 한반도 평화 체제를 교환한 공동 성명 이후인 같은 해 12월 북한은 다시금 북미 제네바합의 파기의 책임을 미국에 돌리면서, “핵 시설을 폐기하지 않고 유지해 온 것은 옳은 결단이었”고, “조미 기본합의문의 파기와 경수로 건설의 완전한 중단은 시간상 문제이라는 데 대해 미리 내다보고 시기 시기 필요한 자위적 조치를 취한 것이 얼마나 선견지명 있는 결심이었”는지를 말하고 있다.
- 10) 북한이 2014년 9월 13일 발간한 『조선인권연구협회 보고서』에서는 핵 개발에 이르게 된 과정을 다음과 같이 회고조로 기술하고 있다: “첫째단계에서 공화국정부는 평화적인 대화와 협상을 통한 비핵지대창설의 방법으로 미국의 핵위협을 해소하기 위한 투쟁을 진행하여왔다. 1959년 아시아에 원자무기가 없는 평화지대를 창설할데 대하여 발기하였고 1981년에는 동북아시아비핵지대창설안을 내놓았으며 1986년에는 조선반도를 비핵지대로만들데 대하여 제안하고 그 실현을 위하여 적극 투쟁하였다. … 그러나 미국은 조선반도비핵지대를 창설하기 위한 공화국의 모든 노력을 외면하고 핵위협을 가증시켜왔다. 둘째단계에서 공화국정부는 국제법에 근거하여 미국의 핵위협을 제거하기 위한 투쟁을 벌리었다. … 공화국정부는 미국의 핵위협을 제거하는데 도움이 되리라는 희망으로부터 1985년 12월에 이 (핵무기전파방지)조약에 가입하였다. 미국이 <<팀 스피리트>> 핵전쟁연습을 중지하겠다고 약속한데 따라 공화국은 핵무기전파방지조약의 해당 조항에 준하여 1992년 5월부터 1993년 2월까지의 기간에 국제원자력기구가 진행한 6차례의 비정기사찰을 적극적으로 방조해주었다. … 대화를 통한 노력도, 국제법을 통한 노력도 모두 수포로 돌아갔다는 것이 명백해졌다. 남은 마지막 대응책은 오직 <<핵에는 핵으로>> 대항하는 것뿐이었다. 2003년 1월 10일 공화국정부는 10년간 중지시키었던 핵무기전파방지조약탈퇴의 효력을 발생시켜 조약에서 완전히 탈퇴하는 단호한 자위적 조치를 취하였다. 조약의 구속에서 벗어난 후 합법적으로 정정당당하게 시험원자력발전소의 전력생산과정에 나온 플루토늄을 전부 무기화하는데로 방향전환하였다. … 이로써 핵무기와 핵우산으로 딱 들어차고 유독 공화국만이 유일한 핵공백지대로 남아있던 동북아시아의 핵

불균형상태는 끝장나게 되었다.” 이 기술이 북한의 공식 입장이라면, 북한에게 6자회담은 핵 개발과 함께 가는 대화였다.

- 11) 그러나 북한이 <조선통신> 웹사이트를 통해 발표한 영문 보도문과 미국 국무부 대변인의 발표는 미묘한 차이가 있었다. 첫째, 미국 측 발표에는 “평화 협정이 체결되기 전까지(until the conclusion of a peace treaty)”란 표현이 없다. 둘째, 6자회담이 재개되면 북한에 대한 제재의 해제와 경수로의 제공을 논의하겠다는 구절이 미국 측 발표에는 없다. 셋째, 미국은 북한에 대한 영양 지원에서 “강도 높은 모니터링(intensive monitoring)”을 언급했지만 북한 측 발표에는 이 부분이 없다.
- 12) 북한은 2011년 10월 김정일이 러시아의 <이타르타스 통신>에 보낸 서면 인터뷰 자료에서 6자회담의 재개 입장을 밝힌 바 있었다.
- 13) 북한이 발표한 성명의 영문판에만 있는 표현이었다.
- 14) 이 법령의 주요 내용은 다음과 같다: (1) “핵무기는 … 미국의 지속적으로 가증되는 적대시정책과 핵위협에 대처하여 부득이하게 갖추게 된 정당한 방위수단이다”; (2) “핵무력은 세계의 비핵화가 실현될 때까지 … 침략과 공격을 억제, 격퇴하고 침략의 본거지들에 대한 섬멸적인 보복타격을 가하는데 복무한다”; (3) “가증되는 적대세력의 침략과 공격위험의 엄중성에 대비하여 핵억제력과 핵보복타격력을 질량적으로 강화하기 위한 실제적인 대책을 세운다”; (4) “핵무기는 적대적인 다른 핵보유국이 우리 공화국을 침략하거나 공격하는 경우 그를 격퇴하고 보복타격을 가하기 위하여 조선인민군 최고사령관의 최종명령에 의해서만 사용할 수 있다”; (5) “적대적인 핵보유국과 야합하여 우리 공화국을 반대하는 침략이나 공격행위에 가담하지 않는 한 비핵국가들에 대하여 핵무기를 사용하거나 핵무기로 위협하지 않는다”; (6) “핵무기의 안전한 보관관리, 핵시험의 안정성보장과 관련한 규정들을 엄격히 준수한다”; (7) “핵무기나 그 기술, 무기급핵물질이 비법적으로 루출되지 않도록 철저히 담보하기 위한 보관관리체계와 질서를 세운다”; (8) “적대적인 핵보유국들과의 적대관계가 해소되는데 따라 호상 존중과 평등의 원칙에서 핵전파방지와 핵물질의 안전한 관리를 위한 국제적인 노력에 협조한다”; (9) “핵전쟁위험을 해소하고 궁극적으로 핵무기가 없는 세계를 건설하기 위하여 투쟁하며 핵군비경쟁을 반대하고 핵군축을 위한 국제적인 노력을 적극 지지한다.”
- 15) “지난 2013년 4월 당시 우리의 원자력총국 대변인이 밝힌바와 같이 력사적인 당중앙위원회 전원회의에서 제시된 경제건설과 핵무력건설 병진로선에 따라 우리나라 농업축공장을 비롯한 냉변의 모든 핵시설들과 5MW 흑연감속로의 용도가 조

절변경되었으며 재정비되어 정상가동을 시작하였다.” 북한 원자력연구원 원장의 대답(2015년 9월 15일).

- 16) 북한처럼 적은 수의 핵무기를 가진 수정주의 국가는, 적이 단호하지 않다고 생각하며, 억제력이 적절하게 기능한다면 대량의 핵무기 보유 및 군비 경쟁을 필요 없게 만들고 위기와 대결을 최소화할 수 있다고 생각하는 경향이 있다. 더불어 저비용 고효율의 핵 억제가 이루어진다면 자원을 경제로 재배치할 수 있기 때문에 경제적 이익을 극대화할 수 있다고 생각할 수 있다. 그러나 적은 수의 핵무기는 역제의 대상에게 제거의 유혹을 느끼게 한다. 그리고 적은 수의 핵무기를 보유한 국가는 그 숫자가 주는 잠재적 취약성 때문에 그 무기를 사용하거나 또는 포기하려 할 수 있다. 적은 숫자의 핵무기에 기초한 핵 억제력의 역설이다.
- 17) 북한은, 1970년대에 시작된 한미 합동 군사훈련이 중단된 유일한 해인 1992년을 불리며, 당시 “남북기본합의서”, “한반도비핵화공동선언” 등에 대한 합의가 이루어졌음을 강조했다. 그리고 다시금 한미 합동 군사훈련의 중단이 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 “시금석”이 될 것이라 주장했다(외무성 미국연구소 대변인 담화, 2015년 8월 21일).
- 18) 정전협정 4조 60항에는 “한반도 문제(Korean question)의 평화적 해결을 보장하기 위하여 쌍방 군사령관은 쌍방의 관계 각국 정부에 정전협정이 조인되고 효력을 발생한 후 3개월 내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치회담을 소집하고 한반도로부터의 모든 외국 군대의 철수 및 한국 문제의 평화적 해결 등의 문제들을 합의할 것을 이에 건의한다”고 규정되어 있다.
- 19) 북한과 거래하는 제3자를 제재하는 이른바 ‘이차 제재’(secondary boycott)는 행정부가 재량권을 가지는 방식으로 정리되었고, 북한에 대한 인도적 지원도 제재에 포함되지 않았다. 제재 이론가들은 이차 제재가 제재 주체의 다자적 협력을 위협할 수 있기 때문에 바람직한 수단으로 생각하지 않는다(Haass, 1998). 또한 북한이 경제와 안보 두 측면에서 미국에 의존적이 아니기 때문에 미국의 독자적인 대북 제재가 북한에 대한 실질적 위협이 되는 것은 아닐 수 있다(Miller 1994).
- 20) 『인민망 한국어판』, 2016년 3월 8일; Global Times, 8 March, 2016.
- 21) 북한은 <로동신문> 1면과 2면에 걸쳐 대륙 간 탄도미사일 엔진 실험을 소개하면서, “이번 시험에서의 대성공으로 미제를 비롯한 적대세력들에게 또 다른 형태의 핵공격을 가할수 있는 확고한 담보를 마련하고 핵에는 핵으로 맞서 싸울수 있는 보다 위력한 수단을 가지게 되었다”고 주장했다.
- 22) 그러나 이 대안이 완전히 사라진 것은 아니다. 예를 들어 중국이 북한에게 핵우

산을 제공하는 방식으로 핵 문제의 해결을 도모할 수 있다. 중국 내 근본주의자들의 입장이기는 하지만, 주한미군이 존재하는 한 비핵화와 통일은 없다는 견해는, 한반도 비핵화와 한미 동맹의 교환을 요구하고 있는 주장이다. 그러나 북한은 중국의 핵우산 제공을 종속이라 생각할 가능성이 있고, 따라서 북한이 동의하지 않는 방식의 해결일 수 있다. 다른 한편, 장기적으로 미국이 북한에 핵우산을 제공하는 해결책을 생각해 볼 수 있다. 그러나 중국은 이 해결에 동의하지 않을 것이다. 북한이 '친미 국가'가 되는 경로이기 때문이다. 다른 한편, 북한을 핵 국가로 인정하는 해결 방안도 있을 수 있다. 그러나 북한의 핵 억제력을 주변 국가들이 인정하는 것은 NPT레짐의 근간을 부정하는 것일 뿐만 아니라 동북아에서 핵 경쟁의 격화를 야기할 수 있다.

## 참고문헌

- 구갑우 (2008). 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』. 서울: 후마니타스.
- 구갑우 (2014). 북한 '핵 담론'의 원형과 마음 체계, 1947~1964년. 『현대북한연구』, 17권 1호, 197~250.
- 구갑우 (2016). 대북제재의 국제정치. 경남대 극동문제연구소·북한대학원대학교 심연연구소 (공편). 『대북제재의 정치경제학』. 서울: 도서출판 RPS(성균).
- 김영희 (2016). 핵 동결과 평화협정이 교환이 답이다. <중앙일보>, 2월 5일.
- 김택현 (2003). 『서발턴과 역사학 비판』. 서울: 박종철출판사.
- 리영희 (1999). 『반세기의 신화』. 서울: 삼인.
- 리영희 (2006). 『80년대 국제정세와 한반도』. 파주: 한길사.
- 박건영 (2012). 핵무기와 국제정치: 역사, 이론, 정책 그리고 미래. 이수훈 (편). 『핵의 국제정치』. 서울: 경남대학교출판부.
- 박건영 (2016). 한국의 안보와 사드(THAAD). 『한국과 국제정치』, 32권 3호, 27~55.
- 사회과학원 법학연구소 (2002). 『국제법사전』. 평양: 사회과학출판사.
- 서재정 (2015). 사드와 한반도 군비경쟁의 질적 전환. 『창작과 비평』, 43권 2호, 414~440.
- 신옥희 (2010). 『순응과 저항을 넘어서』. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 장달중·이정철·임수호 (2011). 『북미 대립: 탈냉전 속의 냉전 대립』. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 우메바야시 히로마치 (2014). 『비핵무기시대: 핵 없는 세계로 가는 길』. 파주: 서해문집.
- 이정철 (2016). 오바마 독트린과 미국의 대북 정책 프레임: 지정학, 핵전략, 불량국가. 『한국정치연구』, 25권 1호, 221~245.
- 조동준 (2009). 서장: 안보위협에 대처하는 중소국의 선택. 『세계정치』, 30권 1호, 7~29.
- 하영선 편 (2013). 『2020 한국외교 10대과제: 복합과 공진』. 서울: EAI.
- Barash, D., & Webel, C. (2002). *Peace and conflict studies*. London: Sage.
- Campbell, D. (1992). *Writing security: United states foreign policy and the politics of identity*. Manchester: Manchester University Press.

- Chomsky, N. (2000). *Rogue states: The rule of force in world affairs*. Boston: South End Press.
- Cole, P. (1997). Atomic bombast: Nuclear weapon decision-making in Sweden, 1946-72. *The Washington Quarterly*, 20(2), 233~251.
- Cox, R. (1996). *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gray, A., & Navarro, P. (2016). Donald Trump's peace through strength vision for the Asia-Pacific. *Foreign Policy*, November 7.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks*. Q. Hoare & G. Smith (Eds.), London: Lawrence & Wishart.
- Haass, R. (ed.) (1998). *Economic sanctions and american diplomacy*. New York: Council on Foreign Relations.
- Haffa, R., Hichkad, R., Johnson, D., & Pratt, P. (2009). *Deterrence and defense in "The second nuclear age"*. Analysis Center Papers. Northrop Grumman.
- Jonter, T. (2010). The Swedish plans to acquire nuclear weapons, 1945-1968: An analysis of the technical preparations. *Science and Global Security*, 18.
- Kinnvall, C. (2009). Gayatri Chakravorty Spivak. In J. Edkins & N. Vaughan-Williams (Eds.), *Critical theorists and international relations*. London: Routledge.
- Merecer, J. (1996). *Reputation & international politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Miller, N. (2014). The secret success of nonproliferation sanctions. *International Organization*, 68, 913~944.
- Morgan, P. (2003). *Deterrence now*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Prestowitz, C. (2004). *Rogue nation: American unilateralism and the failure of good intentions*. 김성균 (역) (2014). 『강패국가』. 서울: 한겨레신문사.
- Rice, S. (2013). America's future in Asia, Remarks As Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice. At George Town University, Gaston Hall.
- Rutherford, P. (2004). *Weapons of mass persuasion: Marketing the war against Iraq*. Toronto: University of Toronto Press.
- Spivak, G. (2000). Can the subaltern speak?. In D. Brydon (Ed.), *Postcolonialism Vol. IV*. London: Routledge.
- Wallerstein, I. (2008). *European universalism: The rhetoric of power*. 김재오

- (역) (2008). 『유럽적 보편주의: 권력의 레토릭』. 파주: 창비.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wittner, L. (2009). *Confronting the bomb: A short history of the world nuclear disarmament movement*. Stanford: Stanford University Press.

## 초록

# 북한 핵 담론의 국제정치

## 북한적 핵 개발의 이유와 김정은 정권의 핵 담론

### 구갑우

이 글의 목적은 북한 김정은 정권의 핵 담론을 재구성하는 것이다. 이를 통해 북한과 같이 '강대국가'로 규정되는 국가가 담론을 통해 국제정치적 현실을 구성하는 능력이 있는가를 확인하고자 한다. 제기하는 질문은, 핵무기는 국제정치를 어떻게 바꾸었나, 북한은 왜 핵 국가가 되려 하는가, 김정은 정권의 핵 담론은 어디로 가고 있는가, 비핵화 프로세스를 다시 시작할 수 있는가 등이다. 북한은 스스로 느끼는 안보 위협에 대처하기 위해 핵무기 개발이라는 내적 세력 균형 정책을 선택했고, 한반도 비핵화와 교환할 수 있는 담론의 생산을 통해 그들이 원하는 국제정치적 현실을 만들고자 했지만, 실패했다. 미국에 트럼프 행정부가 들어서면서 북한에게 기회의 창이 열릴 수 있는지를 살펴봄에 글을 마무리한다.

**주제어** · 북한, 강대국가, 핵 국가, 핵 담론, 비핵화, 비핵지대



**Abstract****For a Rogue State to Have its Say**

## International Politics of North Korean Nuclear Discourse

Koo, Kab Woo

The purpose of this article is to reconstruct the nuclear discourse of Kim Jong Un regime in North Korea. Analysis will be made to verify the ability of North Korea, a state defined as a “rogue state,” in constructing international political reality on the basis of discourse. The questions posed include how nuclear weapons change international politics, why North Korea aspires to become a nuclear state, where Kim Jong Un regime’s nuclear discourse is headed towards, and whether denuclearization process could resume. North Korea chose an internal balance of power policy based on a nuclear program to counter the security threat it has perceived. Despite such efforts, North Korea failed to create international political reality that it envisioned, which was to have the international society accept its discourse in return for denuclearization of the Korean peninsula. Finally, this article will review whether a window of opportunity will open up for North Korea, with inauguration of the Trump administration in the United States.

**Key words** · North Korea, rogue state, nuclear weapon state, nuclear discourse, denuclearization, nuclear-free zone

## 원전 주변 지역 주민들의 위험 인식과 대응 영광원전 주변 지역 사례를 중심으로\*

양태윤\*\* (사)한국현대사회연구소 연구위원

### 1. 문제 제기

후쿠시마 원전 사고는 원전 사고의 파국적 결과를 가시적으로 보여 줌으로써 원자력발전소(이하 원전)에 대한 위험성을 제고하는 데 커다란 반향을 불러일으켰다. 예측을 벗어난 사고 앞에서 전문가들의 안전 대책은 무용지물이었으며, 전력 회사는 정보를 은폐·축소하기에 바빴고, 국가는 국민의 안전을 책임지지 못하는 등 ‘통제 불능’ 상태에 빠졌다. 찰스 페로의 지적처럼 원전은 “합리적 편익보다 불가피한 위험이 더 크기 때문에 폐기해야 할 시스템”임이 여실히 드러났다(Perrow, 2013, p. 438). 무엇보다도 원전 주변 지역에 살고 있는 사람들의 생명과 삶의 파국적 결과는 더욱 심각했으며,<sup>1)</sup> 후쿠시마 원전 주변 지역은 되돌아갈 수 없는 ‘폐허’가 돼 버렸다.

그런데 원전 주변 지역 주민들의 피해에 대해 어쩔 수 없다거나 심

\* 이 논문은 필자의 박사학위 논문 “원전 주변지역 주민들의 위험인식과 위험의 사회적 구성”(2016)의 일부를 재구성한 것입니다. 논문에 대해 유익한 논평을 해 주신 익명의 심사위원 세 분께 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

\*\* treenity@hanmail.net

하계는 ‘자업자득’이라고 보는 시각이 있다. 애초에 낙후된 지역에서 원전의 위험보다는 경제적 혜택을 선택한 결과가 아니냐는 지적이다. 하지만 아무리 막대한 ‘혜택’이 주어진다 하더라도 자신의 ‘안전’이 충족되지 않는 한 원전을 수용할 주민은 없다. “큰 사고와 보조금의 ‘등가교환’ 따위는 성립될 수 없는 것”이며(高橋哲哉, 2013, p. 30), 주민들은 위험보다 경제적 혜택을 선택한 것이 아니라 ‘원전 안전 신화’와 경제적 혜택을 선택한 것이다. 따라서 원전 주변지역 주민들이 경제적 혜택을 받았다고 하더라도 원전으로 인한 그들의 피해와 희생은 전적으로 그들의 선택의 문제나 감수해야 할 것이 아니며, 오히려 정부, 원전 산업계, 원자력 전문가, 원자력 위원회, 매스미디어 등 원전의 ‘희생 시스템’<sup>2)</sup>이 문제인 것이다.

오히려 우리가 주목해야 할 문제는 왜 원전 주변 지역 주민들이 경제적 혜택에 대한 기대감이 높고, 원자력에 호의적인가라는 점이다. 관련 연구에서도 원전 시설의 수용성 문제를 경제적 혜택으로 이해하거나 적어도 밀접한 관계가 있다고 평가되고 있다(김경신, 2011; 김혜정, 2011; 황희진, 2014). 그런데 원전의 위험을 상쇄할 수 있는 혜택이란 것이 얼마나 제공되어야 하며, 더군다나 그러한 것이 측정 가능한 것인가? 물론 ‘위험 - 편익’ 분석을 기반으로 한 위험 평가 연구자들은 합리적 시장 이론을 제시하고 있지만, 문화적·사회적 가치를 무시하고 경제적으로 정량화하는 위험 평가는 좁은 시각에 매몰되어 있으며 한계 또한 분명하다(Perrow, 2013). 문제는 위험이라는 것이 사회적 맥락과 조건, 제도적 구조에 놓여 있다는 점에 주목해야 한다는 점이다(강운재, 2008). 따라서 이 글은 원전 주변 지역이라는 특정 지역의 주민들을 대상으로 그들이 원전을 어떻게 이해하고 살아가는지를 지역적 맥락에서 살펴보고자 한다. 여기서 원전 주변 지역이란 일상생활에서 원전을 직접 보면서 살아가는 주민들, 즉 원자로에서 가장 가까이 살고 있는 주

변 2km 지역 내에 거주하는 주민들을 대상으로 하였다.<sup>3)</sup> 물론 원전은 원전이 입지한 지역뿐만 아니라 인접 지역까지 영향을 미치는 거대 시설이다. 하지만 원전의 입지와 운영이 지역에 미치는 영향과 지역주민의 경험을 살펴보기 위해서는 그 범위를 제한하는 것이 타당하다고 판단하였다. 그리고 이러한 문제 설정에 따라 원전 입지 지역 중에서 영광원전<sup>4)</sup> 주변 지역을 연구 대상으로 설정하였다.

영광 지역은 원전으로 인한 피해 보상 운동과 반핵 운동이 가장 먼저 일어났고 활발하게 이뤄졌던 지역이다(이득연, 1992; 박재묵, 1995). 특히 영광원전 주변 지역인 계마리, 성산리는 피해 보상 운동이 가장 치열했던 곳이다. 그런데 후쿠시마 원전 사고 이후 이 지역 주민들의 탈핵 운동은 거의 이뤄지지 않았으며, 오히려 탈핵 시위에 반감을 표시하거나 시위를 방해하는 사례가 발생하였다. 예컨대 원전의 안전성을 문제로 영광원전 정문 앞에서 시위가 있었는데, 성산리 주민대표가 반핵 구호가 담긴 플래카드를 훼손하는 사례가 발생한 것이다. 이러한 영광원전 주변 지역 주민들의 대응을 어떻게 이해해야 하는가? 원전이 건설·운영되면서 주민들에게 호의적이거나 긍정적인 효과를 준 것인지, 원전과 함께 살아가면서 원전에 대한 주민들의 인식이 변화된 것인지를 살펴볼 필요성이 제기된다.

이와 같이 본 연구는 원전 주변 지역 주민들이 살아가는 생활 세계(life-world)와 환경에 대한 관심에서 출발하기 때문에 주민들의 위험 인식을 이해하는 데 질적 연구 방법을 사용하고자 한다. 질적 연구는 객관적 관찰이나 인간 행동을 예측하기보다는 주관적 의식을 심층적으로 이해하고 행동의 개인적, 사회적 의미를 파악하여 묘사하는 것이다(Zinn, 2004). 때문에 질적 연구 방법이 주민들의 행동에 대한 보다 심층적인 접근과 설명력을 제시해 줄 것이라 판단하였다. 구술 자료 수집은 2013년 4월~10월에 걸쳐 실시하였으며, 영광원전 주변 지역 주민

10명을 대상으로 총 22시간에 걸쳐 자료를 수집하였다(〈부록〉 참조).<sup>5)</sup>

## 2. 위험 인식의 다면성과 위험 전기

### 1) 기존 연구 검토

원자력에 대한 위험 인식과 수용성 문제는 중요한 사회적 논제와 갈등의 대상이 되어 왔다. 원전 개발 국가들은 ‘원자력의 평화적 이용(Atoms for Peace)’이라는 슬로건을 내걸고 원전을 전원개발(電源開發) 동력으로 발전시켜 왔지만, 일반 대중에게 원자력이란 여전히 공포와 긴장 상태를 일으키는 두려운 기술(worrying technology)로 인식되고 있기 때문이다(Pidgeon, Henwood, Parkhill, Venables, & Simmons, 2008). 따라서 원전에 대한 위험 인식과 수용성 문제는 원자력 관련 갈등과 문제의 핵심적인 쟁점이 되었다.

원전과의 지리적 근접성과 주민들의 위험 인식에 대한 해외 연구들은 원전 주변 지역 주민들이 원자력에 대해 호의적인 경향을 보인다고 평가하고 있다. 원전 주변 지역 주민들은 원전에 대해 긍정적인 태도를 가진 것으로 조사되고 있으며(Bisconti Research, 2015),<sup>6)</sup> 원전 시설과 가까울수록 우려 정도가 높아지기보다는 낮아지는데, 그 이유는 관리자들의 안전관리 노력과 편익 제공이 주민들에게 긍정적 효과를 가져 오기 때문이라고 한다(Benford, Moore, & Williams, 1993). 그렇기 때문에 국가나 원자력 산업체에서는 신규원전을 기존 원전 부지에 건설하는 것을 선호하는 것으로 알려져 있다(Pidgeon et al., 2008). 이러한 맥락에서 해외 선행 연구들은 원전 시설과의 지리적 근접성이 가까울수록 주민들은 위험보다는 편익에 대한 기대감이 높아지고 위험 시설에 대한 수용성이 높게 나타난다고 보았다.

이와 달리 우리나라의 원전 주변 지역 주민들의 위험 인식과 수용성 문제에 대한 연구는 그 범위와 연구 목적에 따라 다양한 연구 결과들을 도출하고 있다. 특히 원전 주변 지역 주민들의 위험 인식과 수용성을 평가하고, 이를 높일 수 있는 방안을 모색하는 연구 내용이 주를 이룬다(황희진, 2014). 그리고 주민들의 위험 인식과 수용성을 측정하기 위한 변수로 경제적 혜택, 안전 신뢰, 정보 공개(김지희, 2013), 문화적 편향(김근식, 2005), 비용 - 편익(김경신, 2011), 지역 협력 체감(황희진, 2014) 같은 변수들을 설정하여 측정하고 유의미성을 밝히고 있다. 그런데 원전 주변 지역 주민들의 위험 인식에 대한 선행 연구에서 가장 많이 설정되는 변수는 ‘비용 - 편익’으로, 일반 대중의 위험 인식에 대한 연구 방법과 별다른 차이를 살펴볼 수 없다. 일부 연구만이 지리적 근접성, 지역 협력 체감과 같이 원전 주변 지역 주민들과 관련된 변수를 별도로 설정하고 있을 뿐이다. 따라서 원전 주변 지역에 대한 기존 연구들은 원전이 입지한 지역이라는 지역의 특수성과 맥락을 고려하지 못하고 단순히 지리적 공간의 범위로 원전 주변 지역을 설정하고 있는 한계가 있다.

결과적으로 기존 연구들은 첫째, 대부분이 계량적 연구 방법을 사용하고 있으며, 변수 측정이나 관계 요인을 밝히는 수준의 한계를 극복하지 못하고 있다. 둘째, 원전 주변 지역 주민들을 연구 대상으로 설정하고 있지만, 주변 지역이라는 공간은 탈맥락화된 지역이다. 셋째, 일상성(everyday life)의 문제이다. 원전 주변 지역 주민들이라는 대상이 갖는 특징의 중요한 사실은 이들이 일상적으로 위험과 함께 살아가고 있다는 삶의 조건이다. 이들에게 원전은 자신의 일상 공간, 생활공간에 이미 들어와 있는 것이다. 그리고 쉽게 멈추거나 사라지지도 않는다. 따라서 단순히 원전 주변 지역 주민들의 위험 인식과 수용 문제를 지리적 근접성의 변수로만 설명하는 것은 한계가 있다. 넷째, 원전 주변 지

역 주민들이 겪은 경험의 문제이다. 현재 우리나라 원전 입지 지역은 모두 권위주의 시기에 국가의 정책에 의해 결정되고 가동되었다. 주민들은 원전이라는 것이 정확하게 무엇인지 알 수 없었고, 일방적으로 수용할 수밖에 없었다. 하지만 원전으로 인해 피해가 발생하고, 안전 문제가 발생하면서 주민들은 민원, 피해 보상 운동, 반핵 운동 등을 전개했으며, 원전 문제에 적극적으로 대응해 나갔다. 주민들은 많은 시간 동안 원전과 관련된 문제에 직·간접적으로 영향을 받고, 문제에 봉착했으며, 문제 해결을 위해 노력한 경험이 있다. 그리고 이러한 경험을 통해 원전에 대한 인식과 의미를 축적해 나가는 것이다. 따라서 단순히 연구 대상이나 범위로써 ‘원전 주변 지역’을 설정하는 것이 아니라 원전 주변 지역에 거주하는 주민들의 삶의 조건의 특징이 무엇인지를 설정하고, 위험 인식과 수용의 문제를 개인의 경험과 지역의 맥락 속에 놓고 살펴보려는 접근이 요구된다.

## 2) 위험의 사회적 구성과 다면성(multi-dimensionality)

위험 인식에 대한 연구는 위험 객관주의(Risk Objectivism)에서 시작하여 위험 주관주의(Risk Subjectivism)에 대한 연구로 이어졌다. 위험 객관주의가 과학기술의 발전에 따라 인간은 위험을 효율적으로 예측, 관리, 통제할 수 있다는 믿음에서 출발했다면, 위험 주관주의는 위험 문제와 수용 가능성의 문제를 개인의 주관적, 인식론적 차원으로 전환시킨 것이다. 하지만 위험 주관주의 역시 두 가지 차원에서 중요한 한계점을 갖는다(정무권, 2012). 첫째, 주관적 인식론이 가지는 인식론적 불확실성의 문제이다. 위험 주관주의에서 위험은 개인에 따라 다양하게 해석되기 때문에 위험에 대한 집단 또는 지역 등에 따라 위험 측정할 수 있지만 이를 설명할 수 있는 명확한 이론적, 방법론적 관점이 약하다. 따라서 위험 인식에 대한 통계적 검증을 통해 측정된 위험을 설

명할 뿐이다. 둘째, 인간을 사회로부터 분리된 ‘원자화된 존재’로 상정한다는 점이다. 위험에 대한 대응은 개인의 심리적, 인지적 계산으로부터 나온다고 보기 때문에 사회구조적 특성과 관련지어 연결하지 못하는 한계가 있다. 따라서 위험 주관주의는 위험의 수용성과 저항성의 문제가 사회구조적 또는 문화적 산물일 수 있다는 점을 간과하고 있으며, 오히려 “위험이 어떻게 의미 있는 사회적 사실로서 구성되는가?”라는 질문을 제기해야 하는 것이다(정무권, 2012, 201쪽).

따라서 어떻게 특정한 위험만이 사회에서 관심의 대상이 되는지, 특정 사회에서 어떠한 요소에 의해 위험에 대한 특정 견해가 지배적이 되는지, 어떻게 위험에 대한 견해가 차이를 보이는지 등 위험이 사회의 중요 의제로 선택되는 소통 과정의 문화적 특성에 주목하는 구성주의(Risk Constructivism)적 접근이 요구된다고 하겠다(한상진, 2008; 이재열, 2010; 정무권, 2012). 결국 위험에 대한 태도는 특정 사회의 특정한 문화적 태도와 무관하지 않으며, 이 문화적 태도의 차이가 동일한 위험에 대한 상이한 평가와 해석을 유발하는 것이다. 결과적으로 위험 시설에 대한 지역 주민들의 위험 인식은 원자력 기술에서 발생하는 물리적 위해(hazard)에 대한 증거만으로는 결코 설명할 수 없다. 왜냐하면 ‘허용할 만한 위험’은 위험의 인식과 평가에 미치는 사회문화적 영향을 포함하는 그 사회 내부의 복합적인 판단의 문제이기 때문이다(박희제, 2004). 그리고 오늘날 그 판단은 사회마다 다르다(노진철, 2004).

한편, 원전 주변 지역에서 지역의 의미를 ‘지리적’이라는 협소한 개념으로 인식해서는 안 된다. 예컨대 원전이 입지한 낙후된 농어촌과 같은 공간적 성격을 뜻하지만은 않는다는 것이다. 지역이라는 공간은 개인이 살아가고 있는 소규모 공동체 사회의 지리적 여건 외에 역사적, 정치경제적, 사회문화적 환경을 포함한다. 또한 개인적 삶에 영향을 주는 것일 뿐만 아니라 사회적 문제가 생성되는 곳이며, 문제를 해결하는 실천



적 삶의 공간이다. 따라서 ‘지역적 맥락(local context)’<sup>7)</sup>이라는 것은 여러 요소들이 구체화되고 실현되는 개인적이면서도 사회적인 삶의 맥락으로 이해해야 한다. 그리고 각 지역의 상이한 시공간성(temporalspatiality)은 상이한 형태의 지역-맥락적인(또는 지역-특수적인) 위험 공간을 생산한다(Müller-Mahn, 2013; 이상현·이보아·이정필·박배균, 2014). 원전에 대한 지역 주민들의 인식과 태도는 특정 분야나 문제에 대해 직접적으로 주어지거나 고정된 것이 아니다. 지역에서 발생한 사건이나 이슈에 대해 주민과 지역사회가 대응하면서 원전에 대한 인식과 태도는 축적되고 변화하는 것이다.

### 3) 위험의 의미화와 위험 전기(risk biography)

원전 주변 지역 주민들에 대한 연구는 주민들의 일상(every life)의 측면을 고려해야 한다. 원전이라는 위험 시설 주변에서 살아간다는 것은 사고 가능성에 항상 노출되어 있으며, 이들에게 원전은 낯선 경관이 아니라는 점이다. 이들은 매일매일 원전과 함께, 원전과 관련된 많은 문제들과 얽혀 살아가는 것이다. 따라서 원전 주변 지역 주민들의 일상선 특정한 공간에서 특별히 위험한 원자력과 살아가는 주민들의 일상이며, 그렇기 때문에 그들의 일상은 단순한 하루하루가 아니라 원전과 관련된 문제를 관통하고 있는 사회·정치적이며 역사적인 일상선 것이다(Tulloch & Lupton, 2003).

또 한 가지 주목해야 할 점은 원전에 대한 주민들의 이해가 즉각적이고 반사적으로 이뤄지는 것이 아니라 축적되어 평가된다는 점이다. 일상에서 주민들이 이해하는 위험은 일정 시간을 거쳐 형성되므로 원전 주변 지역 주민들의 위험에 대한 연구는 주민들의 ‘자전적 연구(Biographical Research),’ 즉 위험과 살아온 생애사에 주목할 필요가 있다. 이러한 측면에서 럽톤을 비롯한 일부 학자들은 일상에서 위험과

함께 살아온 주민들의 생애사를 ‘위험 전기(Risk Biographies)’로 개념화하며, 이들에 대한 생애사적 접근의 필요성을 강조한다(Tulloch & Lupton, 2003; Zinn, 2004, pp. 13~14; Pidgeon et al., 2008).

대표적으로 피전 교수와 그 연구팀의 연구 방법과 결과를 살펴보면 다음과 같다. 이들 연구 그룹은 영국의 원전 주변 주민들이 생활 속에서 어떻게 원전을 인식하고 있는지를 다룬 매우 의미 있는 연구를 제시하였다(Pidgeon et al., 2008, 2010). “영국에서 원전과 함께 살아가기(Living with Nuclear Power in Britain: A Mixed Methods Study)”라는 제목의 이 보고서는 브래드웰(Bradwell), 힝클레이 포인트(Hinkley Point), 올드버리(Oldbury) 지역 주민들에 대한 심층 인터뷰와 설문 조사를 실시하여 지역 주민들이 원전의 위험을 어떻게 인식하는지, 그리고 일상생활에서 주민들이 어떻게 위험과 함께 생활하는지를 조사한 것이다. 연구에 따르면, 원전에 대한 위험은 개인의 생활과 공간, 시간을 통해 형성되며, 사회, 문화, 정치, 지리, 생애, 정신적 과정을 거쳐 위험에 대한 인식이 구성된다고 한다. 또한 이들 연구팀은 일상생활에서 겪는 경험을 강조하면서, 위험은 매개되고 해석되며 애매모호하고 유동적인 것일 수 있음을 밝히고 있다. 따라서 이들은 원전 주변 지역 주민들이 일상생활을 통해 위험을 어떻게 인식하고 있는지를 사회, 문화, 정치, 특히 생애사적으로 살펴봐야 한다고 주장하였다.

또한 원전에 대한 인지적 측면의 접근은 위험, 경제적 이익, 신뢰에 대한 평가를 측정하는 것으로 위험이 일반적인 것(normal)/특별히 위험한 것(special), 수용할 만한 것(acceptable)/받아들일 수 없는 것(unacceptable), 경제적 이익이 유용한 것(useful)/유용하지 못한 것(unuseful), 이익(benefit)/손실(harm), 정보가 믿을 만한지(reliable)/믿을 수 없는지(unreliable) 등을 측정하여 지역 주민들이 원전 시설에 대해 인식하는 다양한 층위를 평가한다. 결과적으로 각 항목별로 측정

된 평가를 통해 원전에 대한 주민들의 일반적인 관점과 유형을 분류하여 원전에 대한 주민들의 인식의 다양한 스펙트럼을 제시하는 것이다. 예컨대 ‘이익과 안전(beneficial and safe)’, ‘위협과 불신(threat and distrust)’, ‘수용을 망설임(reluctant acceptance)’, ‘걱정할 거리로 인식하지 않음’ 등과 같이 주민들의 위협 인식을 분류하고 평가할 수 있겠다(Pidgeon et al, 2008; Venables, Pidgeon, Simmons, Henwood, & Parkhill, 2009; Venables, 2011). 이러한 분류를 통해 원전 주변 지역 주민들이 원전을 “친숙한 것에서부터 특별히 위험한 것” 등으로 의미를 구성하며 생활하고 있음을 설명한다(Pidgeon et al., 2008). 따라서 이와 같은 연구는 위험 지역에서 살아가는 주민들의 경험이 특정한 사회, 문화, 지리적, 정치적 특징들과 어떻게 연결되면서 구성되는지 이해할 수 있는 장점이 있다. 본 연구에서도 이와 같은 위험 인식의 분류를 활용해서 영광원전 주변 지역 주민들의 위험 인식에 대해 살펴보고자 한다.

### 3. 영광원전 주변 지역의 변화와 특징

#### 1) 원전 중심의 공간 재편

대체로 원전 입지 지역은 입지 선정의 단계에서부터 최대 발전 시설 6기를 건설할 수 있는 공간을 계획하고 확보한다.<sup>8)</sup> 또한 원자력의 특성상 주변을 저인구 지역으로 선정하고, 안전과 사고에 대비하여 도로와 시설들을 정비한다. 이 밖에도 직원 사택, 편의시설 등을 갖추게 되면서 대규모의 토지를 매입하여 지역의 공간을 원전 중심으로 재편하기에 이른다. 지역의 공간적 변화의 특징을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 1〉 영광원전과 주변 지역



\* 주: 영광원전 주변 지역(2km)에는 정문에 성산리(버드, 양지, 신촌, 죽동마을), 후문에 계마리(가미미마을), 1호기 배수로에 진덕리(하삼마을)가 위치해 있다. 이 글에서는 영광원전을 둘러싼 이들 주변 지역을 중심으로 연구를 진행하였다.

첫째, 원전 관련 시설의 높은 시설 점유율이다. 일단 원전이 지역에 입지하게 되면 마을 대부분의 토지가 원전 시설 공간으로 매입된다. 따라서 지역 주민들의 주거공간을 비롯하여 생활공간은 축소되고, 가용 부지가 상대적으로 부족하게 된다. 예컨대 영광원전이 입지하면서 계마리의 7개 마을 중 가미미를 제외한 6개의 마을이 원전 부지로 매입되어 사라졌으며, 성산리 1, 2구의 마을에도 영광원전의 홍보관과 스포츠 센터가 건립되었다.

둘째, 원전 시설과 주거공간의 불분명한 경계이다. 대부분 토지가 원전 관련 시설로 매입되면서 하천, 산 등의 자연적 경계 없이 원전 출입구나 관련 시설이 마을과 근접해서 형성되어 있다. 특히 영광원전 정

문에 위치한 성산리의 경우, 마을 도로의 끝에 영광원전이 위치해 있으며 원자로(CV)와의 거리도 약 700m 정도밖에 되지 않는다. 원자로의 돔은 마을 어디에서나 볼 수 있는 마을의 경관을 이루고 있는 것이다.

셋째, 원전 입지로 인한 생활공간의 변화이다. 원전 시설이 들어오면서 주변의 경계와 도로가 새롭게 조성되고, 이로 인해 주민들의 생활공간의 변화를 가져오게 된다. 특히 원전은 고도로 기술 집약적인 시설이자 관리 시설로서 일반인의 접근이 불가능한 시설이기 때문에, 원전이 입지한 지역으로는 통행과 접근이 불가능하다. 따라서 원전 건설 이전에는 편하게 왕래하던 인접 지역을 원전을 끼고 돌아가야만 한다든지, 지역 내에 새로운 도로나 경계가 생겨 생활공간의 변화를 일으키게 된다. 예컨대 계마리와 성산리는 인접하여 쉽게 왕래가 이뤄지던 곳이었지만, 원전이 들어서면서 계마리에서 성산리로 나 있던 도로가 폐쇄되었고, 주민들은 칠곡삼거리까지 나가서 흥농읍을 거쳐 돌아가야 하는 수고로움을 겪고 있다. 실제로 계마리에서 성산리까지 거리는 약 4km 인데, 6.7km 정도를 돌아가야 하며, 이러한 불편으로 마을 간 왕래도 소홀해졌다고 한다.

## 2) 원전 의존적인 경제생활

원전 건설은 계획부터 준공까지 10여 년의 사업 기간에, 현장 공사 기간만 7~8년에 이르는 장기간의 사업이다. 여기에 설계, 제작, 시공, 시운전 등 각 분야별로 많은 업체가 참여하며, 특히 시공 단계에서는 대규모 건설 인력이 요구되는 만큼 직접적인 고용 증대를 가져오게 된다. 그리고 간접적인 인구 유입 효과도 상당히 크다. 예컨대 고용 인력의 가족, 관련 납품업체, 하청업체, 숙박 및 음식업과 같은 서비스업 종사자들이 동시에 지역에 유입되는 것이다. 따라서 원전 건설로 인해 지역에 유입된 인구의 수와 규모는 훨씬 더 크다고 볼 수 있다.

한편 원전 건설과 인구 증가는 주변 지역 주민들의 생계 활동에 변화를 가져왔다. 영광원전 1~2호기 건설 기간에 투입된 인력만 연인원 650만 명이 넘는데(한국수력원자력, 2008, 140쪽), 주변 지역 주민들의 많은 수가 건설 현장이나 하청업체 등에 고용되었다고 한다. 특히 농지와 해수면이 사라져 기존의 경제 기반을 상실하게 된 주민들에게 원전 건설 현장은 새로운 일자리로 각광받게 된다. 따라서 노동력이 있는 주민들 거의 모두가 원전 건설 현장을 찾았으며, 소득은 1년 농사를 짓는 것보다 훨씬 높고 안정적이어서 가계 소득을 향상시키는 데 도움이 되었다고 한다.

둘째, 서비스 및 자영업의 성장이다. 원전 관련 근로자의 임금 소득은 지역사회에서 생활비로 소비되면서 지역 경제에 상당한 기여를 했을 것으로 보인다. 실제로 영광원전 근무자들의 임금 지출 형태와 인근 지역에 소비하는 금액을 살펴보다라도(〈표 1〉 참조), 원전 근무자들이 생활비 중 절반 이상을 인근 지역에서 소비했음을 알 수 있다. 따라서 외부에서 유입된 서비스 및 자영업자들도 많았지만, 지역 주민들 역시 상점이나 가게를 차리는 등 서비스업이 성행하였다.

셋째, 지역주민들의 가계 소득 향상에 도움이 되었다는 점이다. 외부에서 인구가 급속하게 증가하자 이들을 대상으로 한 임대업이 원전 주변 지역을 중심으로 성행하게 된다. 또한 특별한 기술 없이 건설 현

〈표 1〉 영광원전 근무자의 지출 형태 (1990년) (단위: 백만 원, %)

구분	생활비	타지역으로 송금	저축	계	생활비 중 발전소 인근 지역에서 소비
금액	7,162 (47%)	3,535 (23.2%)	4,541 (29.8%)	15,238	8,248 (66.2%)

\* 자료: 『원자력발전백서』, 1991(비율은 해당 금액을 계산하여 기재하였음).

\*\* 주: 해당 근무자의 월급은 건설 부분을 제외한 발전 부분만(한전, 한보 직원 모두 포함) 계산하여 책정.

장 노동인력들의 한 달 빨래를 해 준다거나 농작물을 내다 파는 등으로 도 소득을 올려 경제생활에 많은 도움이 되었다고 한다. 따라서 지역주민들이 “원전 특수”를 누렸다고 표현한 것처럼, 건설 기간 동안에는 지역 경제가 호황을 누렸음을 확인할 수 있다.

그런데 문제는 인구수의 변화가 원전 건설 공기(工期)에 따라 변화한다는 점이다. 원전 건설 기간에는 한적한 농촌이었던 지역이 수많은 사람들로 북적거렸고, 늘어난 인구로 인해 흥농면은 흥농읍으로 승격하기도 했다. 그러나 원전 건설 이후 찾아온 인구 감소와 경기 침체는 여러 가지 문제를 발생시켰다. 원전 건설이 완료되자 일자리는 줄고, 외지인들의 전출로 빈방은 늘었으며, 가게에는 더 이상 손님이 들지 않게 된 것이다.

결과적으로 원전 건설 이후 지역 경기는 심각하게 쇠퇴하고, 지역 주민들은 경제적 손실과 생계 문제까지 겪게 된 것이다. 특히 원전 건설로 인해 직접적인 피해를 본 것은 주변 지역 주민들이었다. 원전 건설 경기로 빚을 내어 주거공간을 개조하여 세를 주거나 가게를 열었던 주민들은 한꺼번에 인력들이 빠져나가자 빈방과 텅 빈 가게들만 남아 생계에 어려움을 겪게 된 것이다. 더구나 교통이 발달하면서 원전 직원들이 인근 지역인 광주로 거처를 옮기거나 그나마 상권이 유지되고 있는 흥농읍으로 이주하면서 원전 정문 앞에 위치한 성산리의 피해가 가장 컸던 것으로 보인다.<sup>9)</sup> 현재까지도 성산리의 주거공간과 상점들은 방치된 채 남아 있으며, 마을 도로를 따라 오래된 빈 가게 건물들과 주택마다 빈방들이 즐비하여 공동화 현상이 매우 심각한 상태이다.

### 3) 원전 문제에 대한 갈등과 대립

영광원전 주변 지역의 가장 큰 특징은 원전과 관련하여 주민들의 피해 보상 운동이 가장 활발하고 치열하게 전개되었다는 점이다. 주민들은

원전과 관련된 피해 문제에 적극적으로 대응하였으며, 그 결과 개별 보상 및 집단 보상 문제를 해결해 왔다. 예컨대 계마리에서는 가마미해수욕장 욕객 감소와 어업 피해 보상, 진덕리에서는 맨손 어업 피해 보상, 성산리에서는 밭과 피해 보상, 빈방 보상, 생계 대책 촉구 등 주민들의 피해 보상 운동이 전개되었다(이득연, 1992; 양라운, 2016).

그런데 피해 보상 운동 이후에 더 심각한 문제가 이들 지역에서 공통적으로 발생하였다. 보상금 배분 문제로 인해 지역 주민들 간의 갈등이 제기된 것이다. 성산리는 밭과 피해 보상과 환경 개선 지원 사업비 배분에 있어 배분 기준과 지원 순서로 인해 주민들의 불만과 갈등이 증폭되었으며, 진덕리의 맨손 어업 피해 보상금 배분 문제는 하삼마을과 다른 마을 주민들 사이의 배분 기준을 두고 2년 동안 문제가 되었다.<sup>10)</sup> 계마리의 경우는 더욱 심각한데, 보상금 배분 문제는 3년에 걸쳐 합의가 되지 못하고 갈등을 일으켰으며 이 과정에서 주민들 간의 물리적 충돌까지 발생하였다. 결국 오랜 시간을 거치며 배분 문제가 해결되었지만 주민들 사이에는 갈등과 균열이 발생하였고, 심한 내용을 봉합한 채 살아가게 된 것이다. 문제는 이러한 균열이 지원 사업이나 지원금 문제를 두고 더 심각한 갈등으로 촉발된다는 점이다. ‘한마음공원’ 관리 위탁을 둘러싼 성산리 지역 주민들 간의 충돌이 대표적인 사례이다. 성산리는 영광원전으로부터 매년 7억5000만 원 정도의 운영비를 지원받아 한마음공원을 위탁 운영하고 있다.<sup>11)</sup> 그런데 이 운영비를 둘러싼 비리 및 횡령 문제가 제기되면서 주민들 사이의 심각한 반목과 갈등이 발생하였으며, 법적 고발과 사법 처리까지 이어지는 등 심각한 내부 갈등을 겪게 되었다.

한편, 원전 주변 지역 주민들의 피해 보상 운동은 문제 해결에 목적이 있기 때문에 지역의 반핵 운동에는 미온적이거나 참여하지 않는 특징이 있다(이득연, 1992). 또한 영광원전 주변 지역 주민들은 지역 개발



과 경기 재활성화를 이유로 원전 시설을 추가로 유치하려는 활동을 전개하여 지역의 반핵 운동과 갈등을 일으키기도 한다. 2003년 영광원전 주변 지역 주민들을 중심으로 중저준위 방사선편기물(이하 방폐장) 유치 활동이 전개되자, 지역의 종교 및 시민단체들은 이에 맞서 전면적인 반대 운동을 전개하였다. 결과적으로 영광군수가 지역 내부 갈등을 우려해 방폐장 유치 공모 예비 신청을 포기함에 따라 유치 신청은 무산되었다. 하지만 이로 인해 원전 주변 지역 주민들과 반핵 운동 측간의 갈등이 증폭되어 무력 충돌까지 발생하는 등 심각한 문제를 일으켰다. 원전 주변 지역 주민들은 지역의 종교나 시민단체가 원전의 지원 사업비에 대한 혜택은 받으면서도 원전 문제에 대해서는 반대만 한다고 비판하면서 이들과의 대립각을 세우고 있다. 실제로 영광원전 정문에 설치된 반핵 플래카드를 훼손하거나 물리적 충돌이 발생하는 등 원전 주변 지역 주민들과 지역의 반핵 운동 주체 간에 심각한 갈등과 반목이 이어지고 있으며, 원전 문제와 관련해서도 참여하게 대립된 대응으로 맞서고 있는 실정이다.

## 4. 영광원전 주변 지역 주민들의 위험 인식

### 1) 원전의 위험에 대한 체험 판단

후쿠시마 원전 사고로 인해 피해의 심각성이 생생하게 전달되었지만, 이에 대한 주민들의 반응에는 차이가 나타났다. 주민들은 원전 사고라는 것이 치명적이며 심각한 재난임을 실감하게 됐다는 점에 대해서는 인정하면서도, 원전의 위험에 대해서는 상이한 반응을 보였다. 주민들의 위험 인식은 ‘특별히 위험한 것(special) - 일반적인 것(normal) - 안전한 것(safe)’으로 분류해 볼 수 있었다. 먼저 원전을 특별히 위험하며

치명적인 것으로 인식하고, 당장이라도 가동을 정지하거나 지역에서 벗어나야 함을 주장하는 주민들의 사례를 보면 다음과 같다.

“(후쿠시마 사고를 보고) 기계가 아니라 큰 정말 **살인 공장**이라고 그렇게 생각했제. … 철거를 해야 쓰겠어, 무조건. 있을 데가 아니란 말이여. 먹고 살고 이것이 문제가 아니라 나쁘다는 것… 그런 **위험한 것을** 돌린다는 것이 참 끔찍하지.” (A1, 김○○)

“정문 앞에 살고 있어서 더 불안하제. 밤에 냉각펌프에서 가스를 빼는데, 그 소리가 엄청나요. … 아이고, 뭐 터졌나 보다 하고 겁이 나고 **불안해. 살기가 힘들어.**” (A8, 주○○)

이들은 원전으로 인해 심각한 불안을 느끼며, 생명을 위협할 만큼 끔찍한 것이기 때문에 원전을 철거하거나 이주하기를 바란다. 이들에게는 원전의 사고 가능성과 불확실성이 특별히 더 위험한 것으로 인식되는 것이다. 이와는 달리 원전의 위험을 ‘보통으로 생각하거나(making risk normal)’, ‘익숙한 것(familiarization)’으로 인식하고 있는 주민들이 있다.

“지금 막 언론에서 (후쿠시마 원전 사고에 대해) 떠들 때는 조금 위축되는 것이 있지만 그렇게 피부로 느끼게 불안하고 그런 것은 아니예요, 사실. **그러면 못 삽니다. 그렇게 불안하면.** … 내가 이 건설현장 지을 때 가서 봤는디 단단하게 잘 지어졌어요. 그래서 웬만한 것 갖고는 그렇게 피해가 안 나고 그러는디.” (A4, 임○○)

“우리아 무덤덤하지… 뭐 **보통으로 알아야죠, 보통으로.** (원전 건설 현

장에서 일했는데) 바닥이 청돌이야, 청돌. 단단해. 우리 지역 땅이 그렇게 무르지 않아요. … 우리가 그때 건설하면서 다 본 디그본 데끼, 속내 부도 대충 기억하고. 전부 저개저기에 중요한 시설물이 들어간다, 동~ 그런 안에 가서 다 들어 있거든요. 그 안에 가서. … 그것이 몇 년간 했어, 한 4년간 했어. … **익숙하죠.**” (A3, 최○○)

구술자가 말한 것처럼 주민들에게 원전이 갖는 위험은 위협적인 것일 수 있지만, 그렇다고 원전에 대해 항상 불안해하며 살 수는 없다는 것이다. 특히나 원전이라는 것이 직간접적으로 위해(hazard)나 손실(harm)을 끼치는 것이 아니므로 주민들은 원전에 대한 위험을 “피부로 느낄 수 없는 것”이며, 항상 불안함을 느끼며 긴장 상태에서 살지는 않는다고 한다. 이렇게 원전을 특별한 것으로 인식하지 않는 주민들은 원전을 특별히 위험과 관련시켜 인식하지도 않았다. 일상적으로 원전을 보고 생활하는 주민들에게 원전은 낯설고 특별한 것보다는 익숙한 것으로 인식될 수 있는 것이다. 마지막으로 원전에 대해 위험보다는 안전함을 강조하는 주민들의 사례를 살펴볼 수 있다.

“사실 원전이 위험하든 않는 편이죠. 원전이 위험하다는 것은 그건 인자 일본은 그것이 천지개벽스럽게 위험한 상태가 되었지만. … (불안하지는 않으세요?) 아니, **안 불안해요.** (사고) 없어요. 괜히 지난번에 3호기가 금이 갔네 어찌네. 아 그런 거 보수하면 되죠. 속에 핵만 안 새면 되요. 그런 건 보수해 버리면 되는 것이죠. 그보다 더한 것도 보수하는데.” (A9, 김○○)

“원전이 나는 생각할 때, **사고만 없으면 오히려 딴 데보다 환경이 더 깨끗하다고 보거든요.** 사고만 없으면. 그런데 사고가 있었다하면 우리 힘으

로는 막을 수 없는 것이 원전 사고 아니에요? 그래 그 안에서 일하는 사람들과, 관계자들은 더 잘 알고 있을텐데.” (A7, 이○○)

“영광군 전체 쓰레기장이 여기 있다고. 어찌 보면 **저게 원자력보다 더 무서워요**. 왜 그냐면 저게 연소가 안 되고 나가 버리니까 흡입구로. 바로 최고 무서운 게 저거예요. 원자력은 방사능 사고만 안 나면 **아무 문제가 없습니다**.” (A6, 박○○)

이들은 원전에 대해 불안함을 느끼지 않으며, 원전의 안전성에 대해 강한 신뢰를 보이고 있다. “사고만 안 나면”이라는 전제하에, 원전을 다른 시설보다 오히려 안전한 것으로 인식하고 있는 것이다. 게다가 화학공장과 같이 환경오염을 일으키는 산업 시설보다 원전이 훨씬 깨끗한 시설이라고 생각한다. 이들에게 원전은 다른 산업 시설에 비해 특별히 위험한 것이 아니며, 오히려 더 깨끗하고 안전할 수 있다고 인식된다. 이와 같이 원전의 위험 인식에 대한 구술자들의 평가를 분류해 보면 <표 2>와 같다.

그렇다면 원전 주변 지역 주민들의 위험 인식이 이러한 차이를 보이는 이유는 무엇인가? 이를 밝히기 위해서는 보다 면밀한 분석이 이뤄져야 하겠지만, 주민들의 구술 내용을 통해 추론해 보면 주민들의 “경

<표 2> 원전의 위험 인식에 대한 구술자들의 평가

분류	구술자	기술된 단어들
특별히 위험한 것	A1, A8	위험, 불안, 살인공장, 끔찍, 철거
일반적인 것	A3, A4, A7	무덤덤, 보통, 익숙, 피부로 느낄만한 불안은 없음
안전한 것	A6, A9, A10	위험하지 않음, 불안하지 않음, 더 깨끗함, 문제없음

\* 주: 원전의 위험 인식에 대해 불분명한 의사를 표현한 A2, A5은 제외하였음.

험과 체험”이 원전의 위험 인식을 평가하는 데 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 예컨대 최○○(A3)은 영광원전 정지 작업부터 시작해서 건설 이후에는 하청업체에 들어가 외벽 보수공사 업체에서 근무하다가 2011년 퇴직하였다. 그에게 원전은 직접 가서 일한 현장이며, 어디에 무엇이 있는지 대충은 알고 있기 때문에 낯설기보다는 “익숙한 것”이며, 특별히 위험과 연결해 인식하기보다는 일상적으로 “무덤덤”하게 인식하며 지낼 수 있다는 것이다. 이와 같이 원전이 마을에 들어설 때부터 건설 현장에서 일했던 주민들에게 원전은 위험한 시설이기보다는 본인이 직접 보고 일했던 현장으로 인식될 수 있다. 실제로 원전의 위험을 ‘일반적인 것’, ‘안전한 것’이라고 보았던 모든 구술자들은 원전 건설 현장에서 일한 경험이 있었다. 이와는 반대로 원전을 특별히 위험한 것으로 인식했던 두 구술자들은 원전과 관련된 업무나 경험을 한 적이 전혀 없었다. A1은 영광군 산림협동조합에서 근무했으며, A8은 농사만 지었다. 이들은 원전 주변 지역에서 살고 있지만, 원전 내부나 작업 과정을 직접 체험한 경험이 없기 때문에 후쿠시마 원전 사고를 보면서 원전의 위험을 보다 심각하게 받아들였다. 물론 주민들이 자신의 경험과 체험만으로 원전의 위험 인식을 판단하는 것은 아니지만, 경험적 추단이 어느 정도 영향을 미칠 수 있다고 판단된다.

“내가 대학 다닐 때가 반핵 운동이 활발했던 시겁니다. 운동에는 참여하지는 않았지만, 저도 원전에 대해서는 부정적으로 봤죠. … 가끔 집에 다녀갈 때도, 어째서 저런 것이 들어와서 이렇게 됐나 하는 생각을 했어요. … 내가 근무를 해 보니까 절차가 정말 까다로워요. 특히나 안전 문제에 대해 엄청 신경을 씁니다. 지금 뭐 위험하다고 하는 것들, 사람들이 잘 몰라서 그렇지, 그런 것은 특별 관리하는 곳에서 더 엄격하게 합니다.”  
(A10, 김○○)

김○○(A10)이 말한 것처럼, 원전을 위험하고 부정적인 것으로 평가했던 구술자의 위험 인식을 변화시킨 것은 직접적인 경험과 체험이었다. 원전의 위험에 대한 불확실성을 본인이 직접 체험하면서 구체적으로 평가하게 된 것이 위험 판단에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 하지만 경험과 체험이 원전의 위험을 상쇄시킨다고 볼 수만은 없다. 지극히 개인적인 차원에서 이뤄지는 경험이 어떠한 결과를 가져올지는 알 수 없으며, 원전과 관련된 다양한 경험 중 하나일 뿐이기 때문이다.

## 2) 이익 판단에 따른 위험 인식: 혜택과 유용성의 구분

“얼마나 안전한 것이 충분히 안전한 것인가”라는 수용자들의 위험 인식에 대한 결정적 변수는 ‘위험 - 편익(Risk-Benefit)’으로 설명되고 있다. “편익을 제공함으로써 위험 인식을 낮추고, 이를 통해 수용성을 제고시킬 수 있다”는 주장이다(Starr, 1969). 특히 위험 시설 주변 지역 주민들의 위험 인식은 ‘경제적 혜택’으로 낮출 수 있다는 점이 강조된다. 실제로 원전의 수용성을 높이기 위해 원전 시설 입지 지역에 지역 개발과 지원금을 높이는 방식으로 원전 관련 정책이 이뤄지고 있다. 따라서 원자력에 대한 주민들의 호의적인 경향이 편익 제공에 따른 긍정적 효과인지를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

먼저 대다수의 주민들은 원전의 경제적 혜택을 인정했으며, 특히 소득 증가에 영향을 미쳤다고 평가하였다(A3; A4; A5; A6; A9; A10). 낙후된 지역에 대규모 시설이 입지하면서 가장 먼저 발생한 것은 ‘새로운 일자리’였다. 예컨대 농사를 짓는 경우, 다른 소득원이 없기 때문에 벌어들이 수 있는 소득은 뻘한 것이었다. 그러나 새로운 일자리가 생기면서 “하루 일당”과 “임금” 소득이 발생하게 되고, 더구나 가족 구성원 여러 명이 일하게 되는 경우 가구 소득은 기존 소득과 비교되지 않을 정도로 증가하게 되는 것이다.

“이런 시골에서는 … 어디 일하고 싶어도 일자리가 시골 같은 데는 건설 현장이나 그런 것이 없었는데, 여기 그런 현장이 들어오니까… 거의 많이 [일하러] 갔지요. … 나는 그런데 이 원자력에 저기 말을 못해요. 내가 거기서 돈 아무튼 밥벌이를 했으니까.” (A4, 임○○)

“도움이 됐죠. 솔직하니 도움이 됐죠. … 참 몇 배라고 확정은 못해도, 몇 배나 나아졌죠. 아무 것도 없이 농사만 짓다가 하루 나가면 일당이여, 한 달이면 얼마, 1년이면 또 퇴직금 받아, 한 집에 아줌마 가고, 아들 가고, 아버지 가고, 우리도 서이, 너이 댕겼어요. 우리 아들 제대해 갖고 다니고, 우리 안식구 다니고, 나 다니고. 그래 갖고 1년에 그때 돈으로 3천만원, 2천만 원 모았어.” (A3, 최○○)

이와 같이 주민들은 개인적 측면에서 원전의 경제적 혜택에 대해서는 긍정적으로 평가하였다. 특히 최○○(A3)처럼 원전 건설로 일자리가 생기면서 가족 모두가 건설 현장에서 일을 하게 되고, 그로 인해 가계 소득이 향상되었음을 강조한다. 당시 그는 원전의 위험에 대해서는 큰 관심이 없었으며, 일단 일자리가 생겨 돈을 벌 수 있다는 것이 주요 관심사였으므로 원전의 위험은 “나중에 생각해 볼 것”으로 여겼다고 한다. 또한 원전 건설로 대규모 인구가 유입되면서 주민들은 빈방으로 부수입을 올렸고, 서비스업 및 자영업도 성황을 이루면서 주민들의 생활 형편은 상대적으로 매우 높아졌다(A5; A8; A9). 따라서 원전 건설 시기에 대해 대부분의 주민들은 “원자력 덕”을 봤다고 평가하였다.

하지만 주민들은 원전이 지속적인 혜택을 가져오지 못하는 한계에 대해서도 지적하였다. 원전 건설로 호황을 누리던 지역 경기는 일단 건설이 완료되면 더 이상 주민들에게 소득을 발생시키지 않을 뿐만 아니라 더 심각하게는 손실을 발생시키게 된다는 것이다. 건설 경기가 끝나

면서 일자리도 사라지고, 인구가 감소하면서 서비스업과 자영업도 불황을 겪게 되며, 더 심각한 것은 소득을 늘리기 위해 주택 개조나 임대업에 투자했던 투자비가 빚으로 남게 되는 경우 주민들은 경제적 손실(harm)을 원전으로 인해 받은 피해로 인식하게 된다. 따라서 주민들은 원전이 처음 입지하면서 건설될 때에는 경제적으로 도움이 되고 혜택을 받았지만, 건설 이후에는 오히려 피해를 받고 있다고 평가하였다(A1; A4; A8). 그리고 피해의 범위와 규모는 원전 건설 이전까지 소급되어 기존의 지역 경제 기반(농업, 어업, 관광업 등)이 사라져 지역 경제가 소생 불가능함을 강조하게 된다(A2; A4).

“민박을 해서 그 관광객들한테 먹고 살 수가 있었어요. 1년에 12개월이면, 한 8개월 정도는 민박해 가지고 먹고 살 수 있는 돈을 벌었어요. 글고 나머지는 담배 농사로 해 가지고 충분히 충당이 되더라고요. 아무래도 이 원자력을 원망을 많이 하게 되어요. 이 사람들 아니었으면 우리는 관광 사업으로 충분히 잘 살 텐디. … 원자력이 안 들어왔다면 관광지로 해서 지금보다는 우리가 힘이 없어도 민박이라도 내줄 수 있는 그런 것이 두고두고 길게 (있었을 텐데).” (A4, 임○○)

“처음에는 인근 지역 잘해 주고, 잘살게 한다고 했는디, 지금 와서 그것도 아니고 더 엉망이에요. … 현재 어떻게 돌아가냐면 서로 믿음이 없어졌어요. … 서로 의심하고 못 믿고… 불편하게 살제, 서로가. … 사람 살아가는 데 생활도 바뀌고, 인심도 바뀌고 다 바뀌었어요.” (A8, 주○○)

“인심이 버려버려, 인심. 그때는 원전 건설 이전에는 내 농사짓고 서로 품앗이하고 이렇게 뉘애누구 기 해 주고 했는데, 그런 것이 없어져 버리고. … 동네가 풍비박산 되제. … 갈등이 참 많아요.” (A3, 최○○)



이와 같이 주민들은 원전으로 인해 발생한 경제적 혜택이 이익(benefit)/손실(harm)인지, 유용한 것(useful)/유용하지 못한 것(unuseful)인지를 자신의 생활과 경제적 형편을 고려해서 평가하였다. 주목할 점은 경제적 이익에 대한 평가는 단순히 가계 소득, 생활 지원 등과 같은 소득의 증가나 예산 지원을 가지고 평가하는 것이 아니라는 점이다. 주민들은 원전이 입지하면서 달라진 자신의 형편과 경험에 따라 원전에 대한 혜택을 평가하며, 보다 중요하게는 이러한 경제적인 혜택이 결과적으로 유용한 것인지에 대해 비판적으로 판단하였다. 특히 “원전의 경제적 이익이 유용한 것인가”라는 점을 평가할 때는 경제적 혜택이 가져온 결과, 사회문화적 환경의 변화와 가치 등을 보다 중요하게 고려하여 평가함을 알 수 있다.

결과적으로 주민들의 위험 인식을 ‘위험 - 편익’으로 설명하는 것은 한계가 있으며, ‘편익’에 대해서 이익/손실인지, 유용한 것인지 아닌지를 종합적, 비판적으로 판단하고 있음을 확인할 수 있다. 직간접적인 경제적 혜택에 대해서 인정하지만, 그렇다고 단순히 경제적 혜택 때문에 위험 인식이 낮춰지는 것은 아니라는 점이다. 오히려 주민들은 자신들의 생활환경, 주민들과의 관계, 공동체성 등 종합적인 것을 고려하여 비판적으로 판단하였다.

## 5. 원전 문제에 대한 주민들의 대응

### 1) 원전 시설 추가 문제

‘비용 - 편익’ 이론은 원전 주변 지역 주민들의 위험 인식이 낮고, 경제적 기대감이 높다면 원전 시설에 대한 수용성이 높을 것이라고 추론하였다. 즉, 원전 시설의 추가는 주변 지역 주민들의 원전에 대한 위험 인

식이 낮고 호의적인 결과 가능하다는 것이다. 그렇다면 영광원전 주변 지역 주민들이 2003년 중저준위 방사선패기물 처리장(이하 방폐장)을 유치 신청한 것<sup>12)</sup> 역시 이러한 비용-편익에 근거한 것인지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

“사실 저준위 탱크나 이런 소모품 이런 것을 해 갖고 콘크리트에다 혹시라도 그 물질이 묻을까 해 갖고 특수 스텐 드럼에다 해 갖고 밀봉해 버리거든요. … 저 밖에서도 굴러 다녀도, 우리 집에 놔둬도 아무 상관없어. … 우리 지역도 해 봤으면 얼마나 살기 좋았을 것입니까?” (A6, 박○○)

“나는 찬성했죠. 사실은 달리는 자동차가 무섭습니까, 주차해 놓은 자동차가 무섭습니까? 달리는 자동차가 무섭습니다. 속도 120, 160 봐 봐요. 손이 달달달달 떨리제. 그러나 이것은 저장고 여기다가 짓는 것은 주차해 놓은 자동차와 똑같다, 그 말입니다. 그 안에 내부에서만 잘해 버리면 그러면 주차해 놓은 자동차와 같은 것인데. … 왜 저장고를 말기냐, 나는 이것이 불평불만이 많아요.” (A9, 김○○)

“(내가 왜) 개인적으로 그것을 옹호하냐면, 원전보다는 훨씬 덜 위험할 거 아닙니까? 그리고 만약에 방폐장이 이리 오게 되면 집중적으로 여기를 말하자면 안전지대로 더 관심을 갖고 국가에서 일을 할 것이다.” (A2, 이○○)

“철거 가지고만 얘기하죠. … 한수원에서 필요해서 사들이면 철거. 암만 해도 한수원에서 필요해서 사면 돈을 더 주고.” (A8, 주○○)

먼저 영광원전 주변 지역 주민들 대다수가 방폐장 시설을 유치 못

한 것에 대한 아쉬움을 표현하였는데, 그 이유는 원전보다는 방폐장이 안전하다는 논리였다(A3; A4; A5; A6; A9). 방폐장 유치에 찬성한 주민들은 “원전-살아 있는 것-달리는 자동차”로 비유하였고, “중저준위 폐기물-죽어 있는 것-주차해 놓은 자동차”로 비유하면서 원전이 폐기물보다는 더 안전하거나 덜 위험한 것으로 의미화하였다. 이들에게 중저준위 폐기물은 핵연료와 같이 위험한 물질이 아닌 말 그대로 낮은 수준의 폐기물, 예컨대 근로자들이 사용한 장갑, 의복 등으로 원전보다는 훨씬 안전하다는 것이다. 그리고 이들 주민들의 방폐장에 대한 위험 인식은 방폐장 유치 조건으로 주어진 경제적 지원과 연결되어 평가되었다. 또한 이○○(A2)처럼 방폐장 시설 유치를 위험 시설의 확대보다는 안전을 강화하는 방안으로 평가하는 주민도 있었다. 지역에 원전 시설들이 집중되면 “안전지대”로 관리되었을 수 있다고 생각하는 것이다. 따라서 원전 주변 지역 주민들에게 방폐장 유치 문제는 원전보다 안전한 시설을 유치함과 동시에 국가적으로 대규모 지원금과 자원을 지역으로 가져올 수 있는 기회였으며, 이를 제대로 알지 못하는 사람들이 반대하여 다른 지역으로 “뺏겨 버린 것”으로 인식하는 경우가 많았다.

그런데 이와는 다른 이유로 방폐장이 추가되는 것을 찬성한 사례가 있다(A1; A8). 이들은 철거를 통한 이주를 희망하기 때문에 방폐장 유치에 찬성했다고 한다. 왜냐하면 이들에게 위험 지역을 벗어날 수 있는 유일한 방법은 한수원에서 철거를 통해 보상을 해 주거나 집단 이주를 하는 방법밖에 없기 때문이다. 개별 이주나 희망 이주는 충분한 보상을 받지 못하기 때문에 다른 지역으로 이주를 할 수 있는 충분조건이 못된다. 따라서 이들 주민들에게는 원전 관련 시설을 유치하는 것이 가장 현실적인 방안이므로 방폐장 유치 사업에 찬성했다는 것이다. 이들은 원전이 위험하다고 인식하지만, 추가로 원전 관련 시설이 지역에 유치되지 않는 이상 지역을 벗어날 수 있는 방안이 없기 때문에 추가 유치에

찬성할 수밖에 없는 것이다. 이와 같이 전혀 다른 이유 때문에 원전 시설 추가를 찬성하는 사례가 발생한다는 사실은 주목할 필요가 있으며, 단순히 ‘비용 - 편익’이라는 경제적 이유만으로 원전 시설 추가에 대한 주민들의 대응을 설명할 수는 없는 것이다.

## 2) 원전의 수명 연장 문제

그렇다면 원전 주변 지역 주민들은 원전의 정지나 폐쇄가 위험을 낮추고 안전을 높이는 것으로 인식할 것인가? 원전은 전력 생산 시설로서 사용 기한이 정해져 있는 시설이다. 기본적으로 수명이라는 것이 정해져 있기 때문에 사용 기한을 늘리는 문제는 안전과 직결되어 쟁점이 되고 있다. 따라서 원전의 수명 연장에 대한 문제는 주변 지역 주민들에게 더욱 민감한 문제일 수밖에 없으며, 이 문제에 대해 주민들이 어떻게 인식하는지에 관해 살펴보았다.

먼저, 주민들은 원전의 수명이라는 것을 말 그대로 정해진 사용 기한으로 인식하고 수명이 다하면 사용을 정지해야 한다고 생각하였다. 사용 기한을 정한 것은 그만한 이유가 있기 때문이며, 사용 기한에 맞춰 사용을 중지하는 것이 옳다고 생각하는 것이다(A1; A2; A3; A7). 이들 주민들의 위험 인식은 정해진 ‘사용 기한’은 지키는 것이 좋겠다는 원칙에 근거하여 판단한 것으로 보인다.

“수명이 연장되면 안 되고, 수명 연장을 끝을 내야 되요. 그리고 수명연장해 만약에 위험한 사고가 나면 어떡해? 그때는 어떻게 해요? 더 큰 손해가 암만해도….” (A2, 이○○)

하지만 수명 연장 문제에 대해 이와는 전혀 다르게 인식하는 경우도 있다(A5; A6; A9). 이들에게 원전의 가동 중지는 단순히 원전의 사

용이 정지되는 것을 의미하지 않았으며, 보다 복잡한 현실적 문제와 연결되어 평가되었다. 예컨대 이들은 원전이 중지되었을 때의 상황, 즉 원전의 가동이 정지되면 거기에서 일하던 사람들이 떠나게 되고, 그 사람들이 떠나면 관리가 소홀해질 뿐만 아니라 그만큼 인원이 빠져나가기 때문에 지역적으로 봤을 때도 이롭지 않다고 판단했다.

그럼 잠자는 نوم을 누가 거들떠나 봅니까? 그렇잖아요? 우는 نوم 보채는 نوم은 엄마가 젖도 물리고 챙기지 않습니까? 가동을 하면 거기에 500명, 600명 사람이 상주를 합니다. 그럼 지 생명이 아까워서 안전을 유지해야지. 그러나 그것이 딱 중지를 시켜놓으면 500명, 600명이 다 떠나고 경비요원만 딱 남겨지는데 몇 명 남겠어요? 그럼 더 위험하죠.” (A6, 박○○)

이들은 폐쇄로 인해 원전의 위험이 낮아진다고 생각하는 것이 아니라, 원전을 폐쇄하면 근로자도 모두 빠져나가 버리고, 더 이상 원전에 대해 관심을 갖지 않기 때문에 폐쇄보다는 가동을 하는 것이 이익이며 위험을 낮추는 방법이라고 인식하는 것이다. 따라서 원전의 가동은 작동하는 것, 즉 살아 있는 것으로 인식하고, 마치 사람처럼 아프면 치료를 받고 생명을 연장하는 것처럼 원전도 수리하여 사용하는 것이 낫다고 판단하였다. 또한 수명 연장에 대해 지지하는 주민들은 원전의 안전성에 대해서 신뢰를 표현하는 측면이 강한데, 전문가와 기술자들이 연장을 결정하는 것에는 기본적으로 안전성이 뒷받침 되어 있기 때문이며, 국가적으로도 안전하지 않으면 연장을 하지 않을 것이라고 생각하였다(A6; A9). 따라서 수명 연장 문제는 말 그대로 과학적이며 기술적인 것으로 연장이 가능하기 때문에 연장을 하려는 것이며, 주민들의 입장에서 정지된 상태보다는 가동하여 돌아가는 것이 도움이 되고, 국가적으로도 손실을 막을 수 있는 것이라고 생각하여 지지한다는 것이다.

주목할 점은 방사선편기물 시설 유치에 있어 주민들이 의미를 부여했던 방식, 즉 “죽어 있는 것-잠자는 것-정지된 것”으로 의미를 구성하면서 방사선편기물 시설의 안전성을 뒷받침하였다면, 수명 연장의 문제에 있어서는 이러한 의미 부여가 오히려 안전성을 위협하는 것으로 의미화되고 있다는 점이다. 따라서 주민들이 원전 시설을 의미화하는 과정보다도 왜 그러한 의미를 부여하고 있는지 맥락적으로 평가하는 것이 주민들의 의미 구성을 이해하는 데 도움이 되겠다. 나아가 주민들에게 있어 방폐장 유치나 원전 수명 연장의 문제는 원전의 위협 문제보다도 그러한 시설이나 대응으로 인해 발생할 문제나 이익들을 고려해서 평가된다는 것이다. 예컨대 원전 주변 지역 주민들에게 있어 원전의 수명 연장 문제는 단순히 가동을 연장하여 위험을 증가시키거나 안전을 신뢰하는 측면에서 평가되는 것이 아니라 정치와 함께 지역사회에 발생할 문제들, 즉 실업이나 직원들의 전출 문제까지 연관하지 않고서는 평가할 수 있는 것이 아니다.

### 3) 원전과의 관계 설정 문제

원전 주변 지역 주민들에게 원전은 주민들의 생활공간에 이미 들어와 있는 삶의 조건이다. 이들에게 원전은 생명권과 직결된 안전의 문제도 중요하지만, 자신들의 경제, 사회, 문화적 조건들을 결정하는 중요한 특징이기도 하다. 따라서 주민들은 원전을 단순히 위험/안전이라는 것으로만 판단하지 않고, 다양한 조건들 속에서 관계를 설정하고 있었다.

먼저 원전과의 관계를 보다 직접적으로 연관시키려는 사례들이 있었다(A2; A4). 예컨대 2013년 한수원에서는 영광원전과 울진원전의 명칭에서 지역 이미지를 제고하기 위해 영광, 울진이라는 지역명을 폐기하고 원전의 명칭을 새롭게 선정하는 작업을 시행하였다. 당시 명칭에 대한 지역주민들을 대상으로 설문 조사를 실시했는데, 영광원전 대신

계마원전이라는 명칭에 대한 선호도가 높게 나타나고 있었다. 이에 대해 계마리에 살고 있는 주민들에게 영광원전이 계마원전으로 명칭이 바뀌는 것에 대해 어떻게 생각하는지를 물었다.

“(영광원자력을) 차라리 계마원자력으로 바꾸고 그 이름 사용한 대신 우리가 그런 혜택을 받으면, 이런 생각을 했는데…. 우리는 특별한 지역이다. 우리는 예외로 해라. 말할 수 있지 않냐? 가장 가까운 데다. 위험하기가 가장 가까우고 그러니까 얘기하는데, 차라리 계마를 쓰면 그런 것이 지역사람들한테 어필하기가 좋지 않냐? **우리 원자력이다. 우리 마을, 우리가 그런 얘기도 하고.**”(A4, 임○○)

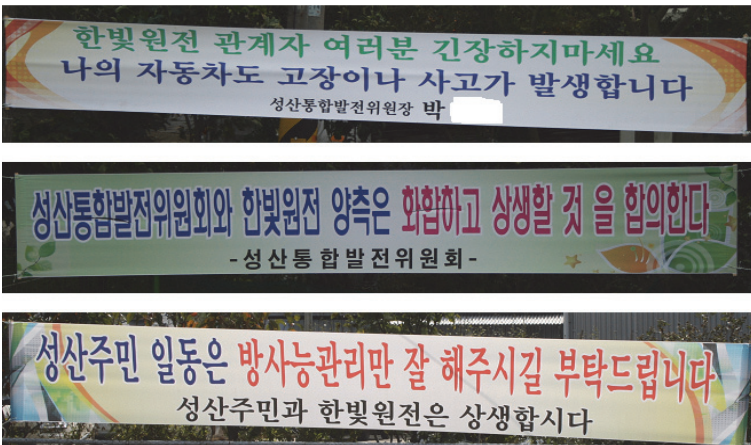
계마리 주민들에게 계마원전이라는 명칭은 원전 주변 지역 중에서도 계마리를 보다 직접적으로 원전과 연결할 수 있는 방안으로 인식된 것이다. 원전 주변 지역에 있는 여러 마을들 중에서 “계마-원전”으로 연결되면, “계마리의 원전”으로 인식할 수 있기 때문에 주민들의 입장에서는 관계의 직접성을 명칭을 통해 강조할 수 있으며, 원전과 관련된 피해나 혜택의 문제를 해결함에 있어 다른 지역보다 직접적으로 나설 수 있게 될 것으로 생각한 것이다.

한편, 원전 주변 지역 주민과 원전의 관계는 유동적이며 조건에 따라 변화하였다. 성산리가 대표적인데, 과거 이 지역은 주민들의 피해 보상 운동이 매우 강했던 지역으로 원전으로 인해 받은 피해에 적극적으로 대응했던 지역이었다. 그런데 성산리 주민들 사이에서 한수원과 의 갈등 관계를 형성하고 대처하는 것이 결코 주민들에게 도움이 되지 않으며, 오히려 적극적으로 협조하고 상생하는 것이 지역의 발전과 이익을 모색하는 데 도움이 된다는 의견이 형성되면서 기존과는 전혀 다른 방식으로 원전과의 관계를 설정하는 것을 볼 수 있다.

“... 인제 한빛원전과의 관계를, 예전에는 막 이렇게 분쟁으로 치달았잖아요, 근데 서로 간에 피해만 나타난 거예요. ... 말 그대로 원자력발전소는 방사선이 관리만 잘되면, 나머지가 고장 나면 고치면 되는 거예요. 그리고 타 원전과 달리 상생하려면 말로 상생한 것이 아니라 **정말로 상생을 해 버리자**. ... 나는 인자 **완전히 상생할 거요**. 그니까 놈이 데모하면 나는 안 해 버리고, 하지 말라고. 그 대신에 내가 요구하는 건 방사능 관리 철저하게 해라, 그때는 방법이 없다.” (A6, 박○○)

실제 이러한 인식은 원전의 위험 인식에 대한 성산리 주민들의 대응에도 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 2013년 ‘한빛2호기 부실 정비’<sup>13)</sup> 문제가 발생했을 당시 성산리 주민들은 원전 사고에 대한 안전 문제를 제기하기보다는 한수원을 지지하고 협력을 강조하는 대응 방식을 보여 주었다. <그림 2> 처럼 성산리에서는 성산리 주민과 성산통합발전위원회 등의 이름으로 플래카드를 제작하여 영광원전 정문 2차선 도로 양쪽 200m에 걸쳐 내걸었다.

<그림 2> 성산리 앞 도로에 설치된 플래카드





성산리 주민들의 이 같은 행보는 기존과는 차이가 있으며, 주민들의 경험, 지역사회에 대한 불만, 손익을 따져 결정한 것이라 할 수 있다. 주민들은 자신의 삶의 공간이 위험 지역으로 쟁점화되는 것을 원하지 않으며, 경험상 원전과 갈등 관계를 설정하는 것이 결코 생산적이지 않다는 점을 반영하였다. 또한 성산통합발전위원회에서 다른 지역 주민들의 참여가 배제되면서 성산통합발전위원회와 주민들의 독자적인 행보가 가능했던 것이다.<sup>14)</sup> 따라서 다른 지역과 달리 원전의 안전 문제에 적극적인 지지를 표명하면서 원전과의 관계를 설정하는 것으로 나타났다.

## 6. 맺음말

본 논문의 연구 목적은 첫째, 원전 주변 지역 주민들이 원전의 위험을 어떻게 인식하는지를 살펴보는 것이다. 원전 주변 지역 주민들은 원전의 위험에 “일상적으로” 노출된 사람들로서 주민들의 삶의 공간에 위험이 이미 들어와 있는 상태에서 살아간다. 따라서 위험과 함께 살아가는 주민들의 위험 인식이라는 것이 구체적으로 어떤 것인지 살펴보고자 하였다. 둘째, 원전에 대한 위험 인식과 수용성 문제의 상관관계를 구체적으로 살펴보고자 하였다. 원전 문제와 관련된 수용성 문제가 위험 인식의 측정이나 계산 가능한 것으로 환원할 수 없음을 주민들의 대응 사례를 통해 검토하고자 한 것이다. 이러한 연구 목적을 위해 영광원전 주변 지역을 대상으로 지역적 맥락과 특징을 고려하여 주민들이 원전에 대해 어떻게 의미를 부여하고 판단하는지를 구술 내용을 통해 살펴보았다.

연구 결과 영광원전 주변 지역 주민들의 위험 인식은 지적, 심리적

추론보다도 경험적, 환경적 조건과 관계가 깊었으며, 주민들은 그들 방식대로 위험에 대해 의미를 구성하면서 원전 문제에 대응하고 있음을 살펴볼 수 있었다. 예컨대 주민들에게 원전 시설이 지역에 추가된다는 것은 위험이 증가하거나 확장되는 문제로 연결되기보다는 주민들의 생활환경과 조건에 보다 직접적으로 연결되었다. 또한 지역 현안 문제를 해결해 나가는 과정에서 주민들은 어떠한 관계 설정이 주민들의 이익과 문제 해결을 위해 보다 좋은 방법인지를 평가하면서 대응하고 있었다. 따라서 주민들은 단순히 자신들을 원전의 위험에 노출된 피해자로 주장하거나 원전의 안전성을 신뢰하는 지지자로 주장하는 것이 아니라, 피해자나 지지자 또는 대척과 상생과 같은 관계를 설정함으로써 자신들에게 주어질 이익과 환경들을 고려하면서 관계를 설정하는 것이다. 그러므로 원전 주변 지역 주민들과 원전과의 관계는 고정적이거나 일방적으로 형성되는 것이 아니며, 유동적이며 상호관계 속에서 평가되고, 주민들의 사회적 조건과 삶의 맥락 속에서 형성된 것임을 이해해야 한다.

앨런이 지적한 것처럼, “위험은 자유롭게 떠다니는 어떤 지적 상태 내에 존재하는 것이 아니다(Alan, 1995, p. 168).” 특히 대형 기술 위험과 같은 문제들은 지역 내의 다른 조건들이나 환경과 필연적으로 뒤섞여 있으며, 이러한 배경에서 이해되고 의미를 갖게 된다. 따라서 위험 시설이 입지한 지역에서 환경 위험은 일상적인 사회적 맥락으로부터 분리시킬 수 없는 것이며, 지역주민들의 삶의 중요한 특징 가운데 하나로 간주되어야 주민들의 위험 인식을 보다 잘 이해할 수 있을 것이다.

2016. 12. 05 접수/ 2016. 12. 12 심사/ 2017. 01. 02 채택

## 주석

- 1) 동일본 대지진과 후쿠시마 원전 사고로 인해 발생한 직접 사망자 수는 1만5889명이며, 피로나 스트레스 등으로 이후 사망한 간접 사망자 수는 3194명, 부상자 수 6152명, 실종자 수 2601명으로 대규모의 인명 피해를 발생시켰다. 또한 방사선 오염으로 인해 원전 주변 지역 주민 26만7419명이 피난 생활을 해야 했고, 현재 까지도 10만 명이 넘는 주민들이 피난 생활을 하고 있는 실정이다.
- 2) ‘희생의 시스템’이란 타인의 생활이나 생명, 존엄 등을 희생한 위에서만 이익을 내고 유지될 수 있는 시스템을 말한다. 희생시키는 자(들)의 이익은 희생당하는 것의 희생 없이는 산출되지 못하고, 유지될 수도 없으며, 이러한 희생은 은폐돼 있거나 공동체의 소중한 희생으로 미화되고 정당화된다는 것이다. 더구나 이러한 은폐와 정당화가 곤란해지거나 희생의 부당성이 고발당하더라도 희생시키는 자(들)는 자신의 책임을 부인하면서 책임으로부터 도망치는 것이 희생의 시스템의 특징이다(高橋哲哉, 2013, p. 25).
- 3) 1989년 제정된 「발전소 주변 지역 지원에 관한 법률」에서 규정한 ‘주변 지역’이란 “발전 사업자가 가동·건설 중이거나 건설할 예정인 발전소의 발전기가 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반지름 5km 이내에 육지 및 섬 지역이 속하는 읍·면·동의 지역”이라고 규정하고 있다. 따라서 원자로 반경 5km 이내에 한 개 마을이라도 위치한다면, 그 지역은 원전 주변 지역에 해당된다. 하지만 원전 주변 지역 내에서도 원전과의 거리에 따라 지역별 편차가 있으며, 이러한 차이는 원전에 의한 직간접적인 영향의 차이로 지역사회에 반영될 것이다. 따라서 이 글에서는 원전 주변 지역 범위를 2km로 축소하여, 일상생활에서 원전을 직접 보면서 살아가고 보다 직접적으로 영향을 받는 최인접 지역을 대상으로 하였다.
- 4) 영광군 흥농읍 계마리에 위치한 영광원전의 명칭은 2013년 한빛원전(정확한 명칭은 한국수력원자력 한빛원자력본부)으로 변경되었다. 하지만 주민들과의 면담 과정에서 이전의 이름이 그대로 사용되는 경우가 많았으며, 원전 건설부터 현재까지 지역주민들과 관계를 맺고 있는 원자력 발전 시설을 가리키고자 한빛원전보다는 영광원전이라는 용어를 사용하였다.
- 5) 구술 자료는 ‘국사편찬위원회 구술 자료 수집 사업(원전과 함께 살아가는 사람들 - 영광원전 주변 지역 주민들의 삶의 변화와 갈등)’에 선정되어 보다 체계적으로 수집할 수 있었다. 필자가 연구책임자로 작업을 수행하였으며, 공동연구원 2명이 함께 참여하여 자료를 수집하였음을 밝힌다. 필자는 총 10명의 구술 대상자

중에서 7명을 면담하였으며, 다른 면담에도 참관하여 필요한 경우 함께 인터뷰를 진행하였다.

- 6) 원자력에너지협회(NEI)에서는 원전 주변 지역 주민들을 대상으로 원전에 대한 수용과 선호에 대한 여론 조사를 실시하고 있다. 조사 결과 원전 가까이 거주하는 주민의 85% 이상이 매우 긍정적으로 원전을 지지하는 것으로 나타났으며, 신규 원전에 대해서도 75% 이상이 수용할 것이라고 응답했다고 한다. 전체 조사 결과는 <http://www.nei.org>에서 확인할 수 있다.
- 7) ‘context’는 문맥, 상황 등으로 번역할 수 있는데, 상황, 문맥, 전후관계, 환경이라는 의미를 넘어 사회문화적 측면에까지 폭넓은 범위를 포함하고자 맥락이라는 용어를 사용하였다. 그리고 특정 지역에서 주민들이 살아가면서 같은 경험을 공유하며 공통으로 나타나게 되는 지역의 특수한 맥락들이 존재한다는 것을 전제로 한다.
- 8) 고리원전과 월성원전 건설 계획을 세웠던 초기에는 각 지역에 2호기를 건설할 수 있는 공간을 마련하여 건설이 이뤄졌으나, 이후 원전 건설 부지 매입의 확보가 어려워지면서 원전 입지 지역을 선정할 때부터 최대 6호기를 건설할 수 있는 부지를 매입했다고 한다. 따라서 정부는 영광원전과 울진원전의 입지를 선정하면서부터 6호기를 건설할 수 있는 부지를 매입하였다(한국수력원자력, 2008).
- 9) 특히 성산리 주민들의 경제적 손실이 매우 컸던 것으로 보인다. 공사 인력을 수용하기 위해 조성된 택지 및 환경 조성 사업은 건설이 끝나자 성산리 주민들에게 빚으로 돌아왔다. 당시 빚을 얻어 지은 방 2362개(1만3437평)는 성산리 주민 273 가구에게 총 16억6110만 원(철거 주민의 경우 가구당 평균 870만 원)이라는 엄청난 빚을 안겨 준 것이다. 또한 면에서 읍으로 승격된 결과 면 단위 복지 지역의 중학교 의무교육 지원을 못 받게 되고, 도시계획세, 소방세 등 새로운 세금이 부과되면서 지역주민들의 경제적 손실과 피해는 상당히 컸다. 때문에 1988년부터 ‘성산리 주민생계대책위원회’가 구성되어 피해 보상을 요구하고, 흥농읍을 다시 면으로 격하시켜 달라는 진정을 청원하기에 이른다.
- 10) 진덕리의 맨손 어업 피해 보상 문제는 해안가를 끼고 있는 하삼마을 주민들에게만 해당되는 것이었다. 그런데 피해 보상 운동에 진덕리의 다른 마을주민들도 함께 참여하면서 힘을 실어 주었는데, 막상 보상금이 지급되자 보상금 배분을 두고 하삼마을과 다른 마을 주민들 간의 갈등이 발생하게 된 것이다. 하삼마을에서는 피해 보상의 성격과 해당 지역의 우선권을 주장했으며, 다른 마을 주민들은 보상에 대한 공동 노력을 들어 동등한 분배를 요구하고 나선 것이다.

- 11) 2003년 영광원전 5호기에서 열전판 완충판 7개 중 3개가 원자로 안전 주입 노즐로부터 이탈하는 사고가 발생하였다. 이 사고로 인해 원전의 안전성 문제가 제기되었고, 이에 대한 주민들의 항의 시위가 이어졌다. 이 문제를 정리하기 위해 영광원전에서는 성산리 주민들에게 한마음공원 관리 위탁과 성산리1구에 전시관 및 스포츠센터를 건립한다는 계획을 발표하면서 사건을 무마시켰다.
- 12) 당시 영광군 홍농읍 성산리 지역에 대한 유치 신청 서명률은 68.20%로 유치를 희망한 10개 지역 중에서 가장 높았으며, 두 번째로 높았던 울진군 기성면 삼산리(44.10%)와 비교해서도 20% 정도 차이가 나는 높은 수치를 보였다.
- 13) 2013년 한빛원전 2호기 부실 정비 의혹이 제기되었는데, 일부 사실로 확인되면서 원전의 안전성 문제가 제기되었다. 한빛 2호기 증기 발생기 손상 부위 보수 작업 과정에서 미자격 용접자가 작업 실시, 용접 재질 임의 변경, 선량계 미착용, 체내 오염 검사를 다른 사람으로 대체했다는 등의 문제가 발생한 것이다. 이로 인해 원자력안전위원회에서도 특별조사위원회를 구성하였으며, 영광 지역에서도 주민 검증단을 조직하여 안전성 문제를 감시하였다.
- 14) 성산리의 이와 같은 대응 전략의 또 다른 측면으로 성산통합발전위원회 위원장 박○○의 리더십도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 2012년 박○○은 성산통합발전위원회 구성원들과의 권력 싸움에서 승리하면서 위원회의 관련 사업을 새롭게 재편하였다. 또한 영광원전과의 대립 관계에서 벗어나 협조를 통한 지역사회 이익을 창출하겠다는 의지가 확고하다. 이러한 그의 생각이 지역주민들에게 호응을 얻으면서 이 같은 대응 전략이 모색되고 있는 측면이 있다.

## 참고문헌

- 강운재 (2008). 위험 인식론과 STS적 관점: 우리는 더 안전해졌는가?. 『과학기술학연구』, 8권 2호, 1~26.
- 김경신 (2011). 『방사성폐기물처분장 입지선정 과정에 나타난 위험인식/이익인식 분석: 부안과 경주의 설치지역과 유지지역을 중심으로』. 서울대학교 환경대학원 박사학위 논문.
- 김근식 (2005). 『위험정책수용에서 문화편향과 정책선호의 관계: 원전지역 주민들의 인식조사를 중심으로』. 고려대학교대학원 행정학과 석사학위 논문.
- 기장군 (2013). 『길천리의 합리적인 이주 방안 도출을 위한 용역 최종결과보고서』.
- 김지희 (2013). 『원전 관련 정보가 인식 형성에 미치는 영향에 관한 연구』. 동의대학교대학원 석사학위 논문.
- 김혜정 (2011). 후쿠시마 이후의 한국 반핵운동과 시민사회의 역할. 『시민과 세계』, 136~150.
- 노진철 (2004). 위험시설 입지 정책갈등과 위험갈등: 부안 방사성폐기물처분장 입지 선정을 중심으로. 『ECO』, 6권 1호, 188~219.
- 동력자원부 (1991). 『원자력발전백서』.
- 박재목 (1995). 『지역반핵운동과 주민참여: 4개 지역 원자력시설반대운동의 비교』. 서울대학교대학원 사회학과 박사학위 논문.
- 박희제 (2004). 위험인식의 다면성과 위험갈등: 위험인식에 대한 사회과학적 이해가 위험정보소통체계에 주는 함의. 『ECO』, 6권, 8~38.
- 양라운 (2016). 『원전 주변지역 주민들의 위험인식과 위험의 사회적 구성』. 전남대학교대학원 사회학과 박사학위 논문.
- 윤순진 (2014). 후쿠시마 이후 탈핵운동의 변화와 과제. 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 362~381.
- 이득연 (1992). 『주민환경운동의 전개과정과 의미구성』. 연세대학교대학원 사회학과 박사학위 논문.
- 이상현 · 이보아 · 이정필 · 박배균 (2014). 『위험한 동거: 강요된 핵발전과 위험경관의 탄생』. 서울: 알트.
- 이재열 (2010). 이론적 배경: 위험사회와 위험의 사회적 구성. 정진성 외. 『위험사회, 위험정치』 (1~36쪽). 서울: 서울대학교출판문화원.
- 정무권 (2012). 위험사회론과 사회적 위험의 역동성: 사회적 위험의 거시적 연구를 위

- 함 비판적 검토. 『한국사회와 행정연구』, 23권 2호, 195~224.
- 한국수력원자력 (2008). 『꿈꾸는 에너지 아름다운 미래: 원자력발전 30년사』.
- 한상진 (2008). 위험사회 분석과 비판이론: 올리히 벡의 서울 강의와 한국 사회. 『사회와 이론』, 12, 37~72.
- 황희진 (2014). 『원전에 대한 인식이 원전수용성에 미치는 영향 분석 - 원전주변 지역 주민을 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 高橋哲哉(2012). 犠牲のシステム 福島・沖縄. 한승동 (역) (2013). 『희생의 시스템: 후쿠시마, 오키나와』. 서울: 돌베개.
- Benford, R. D., Moore, H. A., & Williams, J. A, Jr. (1993). In whose backyard?: Concern about sitting a nuclear waste facility. *Sociology Department, Faculty Publications*, Paper 7.
- Bisconti Research. (2015). 6th Biennial Nation Survey of U.S. Nuclear Power Plant Neighbors.
- Irwin, A. (1995). *Citizen science: A study of people, expertise and sustainable development*. 김명진 · 김병수 · 김병운 (역) (2011). 『시민과학: 과학은 시민에게 복무하고 있는가?』. 서울: 당대.
- Müller-Mahn (Eds.) (2013). *The spatial dimension of risk: How geography shapes the emergence of riskscape*. London: Routledge.
- Perrow, C. (1999). Normal accidents: Living with high risk technologies. 김태훈 (역) (2013). 『무엇이 재앙을 만드는가?』. 서울: 알에이치코리아.
- Pidgeon, N., Henwood, K., Parkhill, K., Venables, D., & Simmons, P. (2008). *Living with nuclear power in Britain: A mixed methods study*. Cardiff: Cardiff University.
- Pidgeon, N., Henwood, K., Parkhill, K., Venables, D., & Simmons, P. (2010). From the familiar to the extraordinary: Local residents' perceptions of risk when living with nuclear power in the UK. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 35(1), 39~58.
- Starr, C. (1969). Social benefit versus technological risk: What is our society willing to pay for safety?. *Science*, 165, 1232~1238.
- Tulloch, J., & Lupton, D. (2003). *Risk and everyday life*. London: SAGE Publications.
- Venables, D. (2011). *Risk, trust and place: A mixed methods investigation*

*into community perceptions of a nearby nuclear power station*. Ph. D. Cardiff University.

Venables, D., Pidgeon, N., Simmons, P., Henwood, K., & Parkhill, K. (2009). Living with nuclear power in Britain: A Q-method study of local community risk perceptions. *Risk Analysis*, 29(8), 1089~1104.

Zinn, J. O. (2004). Introduction to biographical research. Social contexts and responses to risk. SCARR Working Paper 4.



## 부록

영광원전 주변 지역 구술자 현황

번호	성명	출생년도	출생지	거주지	면담 일자
A1	김○○	1937년	영광군 흥농읍 계마리	성산리	2013. 04. 13.
A2	이○○	1938년	영광군 흥농읍 계마리	계마리	2013. 04. 19.
A3	최○○	1937년	영광군 흥농읍 성산리	성산리	2013. 04. 20.
A4	임○○	1943년	전북 고창군	계마리	2013. 04. 23.
A5	김○○	1937년	영광군 흥농읍 성산리	성산리	2013. 04. 26
A6	박○○	1961년	전남 장흥군	성산리	2013. 10. 01. 2013. 10. 08.
A7	이○○	1936년	영광군 흥농읍 진덕리	전덕리	2013.10.17.
A8	주○○	1947년	영광군 흥농읍 성산리	성산리	2013. 10. 18
A9	김○○	1940년	영광군 흥농읍 계마리	성산리	2013. 10. 19. 2013. 10. 20.
A10	김○○	1963년	영광군 흥농읍 계마리	성산리	2013. 10. 27.

## 초록

# 원전 주변 지역 주민들의 위험 인식과 대응 영광원전 주변 지역 사례를 중심으로

## 양다운

이 논문은 영광원전 주변지역 주민들의 위험 인식에 대한 다면적 측면을 살펴보기 위해 주민들의 자전적 이야기를 검토하였다. 주민들이 원전을 어떻게 의미화하고, 대응하면서 살아가지는지 살펴봄으로써 원전 주변 지역 주민들의 삶에 대한 이해를 높이고자 한 것이다. 주민들의 생활공간으로서 영광원전 주변 지역이 갖는 특이성을 설명하기 위해 ‘지역적 맥락(local context)’을 고려하여 접근하였다. 결과적으로 원전 주변 지역 주민들의 위험 인식은 지역적 특이성과 관계들 속에서 구성된다고 할 수 있다. 특히 원전 주변 지역 주민들은 원전과 함께 살아가면서 체득한 경험과 조건들 속에서 원전에 대한 위험을 인식하고 문제에 대응하였다. 원전의 불확실성은 원전과 함께 살아온 삶의 경험을 통해 측정되고 평가되는 것이다. 따라서 동일한 원전의 안전성 문제가 제기되더라도 지역적 맥락과 조건에 따라 위험 정치는 달라지며, 이러한 측면에서 주민들은 단순히 자신들을 원전의 위험에 노출된 피해자로 주장하거나 원전의 안전성을 무한 신뢰하는 지지자로 고정하지 않는다. 오히려 자신들에게 주어진 조건과 환경들을 인지하고 측정하면서 원전과의 다양한 관계를 설정하는 것이다. 따라서 원전 문제와 주민들의 관계는 고정적이거나 일방적이기보다는 주민들의 생활환경과 상호 관계 속에서 유동적으로 구성되는 것임을 이해해야 한다.

**주제어** · 원자력발전소, 영광원전, 원전 주변 지역, 위험 인식, 지역적 맥락

**Abstract**

# Risk Perception and Responsive Strategies in the Neighborhood nearby Nuclear Power Plant

Focused on the Cases of Yeonggwang, South Korea

Yang, Rayun

This study aims to increase understanding of how residents located near nuclear power plants perceive the risks associated with them, and on the community acceptability of such risks. Specifically, the study explored residents' relationship with nuclear risks by analyzing their autobiographical stories. I selected Yeonggwang area to study and conducted in-depth interviews with residents living within two kilometers from the reactors. In this study, I placed issues of nuclear power plants in the local context. This was no simple task, since the political, economic, social, and cultural context of their community affects residents' risk perceptions and acceptability of nuclear power plants. The risk perceptions of residents are complex, and derive from both their experiences and the surrounding conditions. And the risks associated with nuclear power plants depend on local conditions and communities, and residents may respond to them in different ways. Residents do not simply categorize themselves either as victims exposed to risks or as supporters of nuclear power plants. Rather, they measure and evaluate both aspects, and might act as either supporters or victims in different situations. Thus, relationships between residents and nuclear power plants are not fixed, but formed through residents' evaluations and perceptions of the plants within their local contexts.

**Key words** · nuclear power plant, living with risk, risk perception, local context

## 계파의 집단 극단화를 통한 정치적 양극화 계파 공천(20·19대)과 19대 국회 입법 갈등 사례

채진원\* 경희대학교 후마니타스 칼리지 교수(비교정치학)

### 1. 서론: 계파 공천으로 탄생한 20대 국회, 19대와 다를까?

20대 4·13 총선의 결과로 새누리당 122석, 더불어민주당 123석, 국민의당 38석, 정의당 8석, 무소속 11석으로 16년 만에 '여소야대' 그리고 20년 만에 '3당 체제'가 되었다. 국민들은 20대 국회가, 역대 '최악의 대립과 파행 국회'로 평가받는 19대 국회와 다른 '협치 국회'와 '민생 국회'가 되기를 기대하고 있다. 특히, 국민들은 민생 국회를 위한 실천 과제로 일자리 창출, 비정규직 해소, 청년 실업 해소, 소득 불평등 해소, 노동 시장의 이중화 해소, 경제 민주화 등 경제적 양극화 해소가 이뤄지기를 기대하고 있다.

하지만 국민들은 20대 국회가 과연 대화와 타협이라는 협치를 통해 민생 입법을 주도할 수 있을 것인가에 대해서는 크게 신뢰하지 않는 분위기다. 왜냐하면, 제20대 총선 결과로 만들어진 여소야대의 분점 정부가 무소속 의원들의 여당 복귀로 원내 1당의 위치가 바뀔 가능성과 함께 그동안 고착화된 계파 정치 문화와 제약적 대통령의 일방적인 국정

\* ccw7370@hanmail.net

운영의 방식을 볼 때, 더 복잡하고 정교한 타협의 기술을 발휘하지 못할 가능성이 크기 때문이다. 무엇보다도 20대 총선에서 당선된 새누리당 의원들의 다수가 ‘친박계’이고, 더민주당의 다수가 ‘범친노계’이며, 국민의당 다수가 ‘친안철수계’이기 때문에 계파 정치(계파들의 파당적 이해관계에 따른 극한 대립과 이념적 갈등)가 작동될 가능성이 그 어느 국회보다 커서 이에 따른 대립과 갈등이 우려되기 때문이다(김종훈, 2016; 지영호 외, 2016). 특히, 분점 정부는 대통령당과 반대당 간의 대립으로 잦은 입법 교착과 파행으로 대통령의 통치 불능 상태를 불러오기 때문에, 대통령은 이런 국면을 바꾸기 위해 인위적인 정계 개편 등 비정상적인 방법을 동원할 가능성이 크고, 이것은 당연히 반대당의 극한 반발을 불러오게 되어 있기 때문이다(채진원, 2016, 6쪽).

국회 내 정당 간의 정서적·이념적 거리가 커져 합리적인 대화와 타협이 불가능한 상태를 말하는 ‘정치적 양극화’는, 사실상 국회와 정당을 지배하고 있는 계파 정치와 관련되어 있다. 따라서 정당 내 계파의 존립 형태와 국회 내 계파 정치의 강도는, 대화와 타협의 협치 국회, 그리고 민생 국회의 실현 여부와 반비례한다. 19대 총선에서의 계파 공천 갈등과 그에 따른 계파 정치의 결과물이 최악의 19대 국회를 만든 것처럼, 20대 총선에서 반복된 여야의 계파 공천 갈등은 20대 국회의 협치와 민생 입법이 그리 낙관적이지 않음을 보여 준다. 20대 국회에서 여야 간 계파의 존립 형태가 19대 국회와 유사하기 때문에 그것에 따른 국회의 대립과 정치적 양극화도 유사할 것으로 예측된다.

20대 총선을 앞두고 새누리당과 더민주당은 당초 각각 완전 국민경선제(오픈프라이머리)의 법제화나 안심번호에 의한 국민공천제 및 룰에 의한 시스템 공천을 약속하였다. 그러나 여야는 그것을 완벽하게 지키지 못한 채, 단수 공천, 전략 공천을 사용하면서 특정 계파의 이익을 지키거나 타계파와 담합하는 사천 행태, 즉 보복 공천, 학살 공천, 계파

공천을 반복하고 그에 따른 계파 갈등으로 국민의 정치 불신을 초래했다(채진원, 2016a). 즉, 새누리당 비박계인 유승민 의원계와 이재오 의원계의 공천 배제, 그리고 더민주당 공천 파동에서 드러난 정청래 의원과 이혜찬 의원의 공천 배제, 김종인 대표의 비례대표 ‘셀프 공천’ 및 비례대표 명단의 순위 번복은 대통령과 청와대의 공천 개입과 함께 이른바 계파 공천의 폐해(특정 계파의 배제와 계파 간 나눠먹기 공천의 심각성)을 드러냈다.

오픈프라이머리가 법제화되어 상향식 공천에 따른 후보 경쟁이 정상화되지 않는 한 반복적인 비민주적 공천 행태의 등장은 어찌 보면 불가피하다. 즉, 오픈프라이머리가 법제화되지 않을 경우, 의원들의 독립적 자율성과 책임성이 훼손되어 자신의 지역구나 국민의 목소리에 귀 기울이기보다는 자신을 하향식으로 공천한 계파 보스나 대통령과 청와대에 종속되거나 동원되어 의회 민주주의는 약화되고 의원 자율성에 기반한 국회의 입법 과정 역시 효과적으로 수행되지 못할 가능성이 커진다. 특히, 국민들의 생활상의 문제나 정서와 무관하게 진행되는 이른바 ‘집단 극단화’에 따른 계파의 파당적 논리와 계파 간 이념적 격화는 국회의 대립과 갈등으로 이어져 정치적 양극화가 커질 가능성이 크다.

일반적으로 정치적 양극화란 국회 내 중간 지대나 중도의 목소리가 무시되거나 배척되면서 여야 간 정서적·이념적·정책적 차이가 양극단으로 더욱 벌어지고, 극한 대립과 갈등으로 대화와 타협이 힘들어지면서 정책 생산성과 입법 효율성이 떨어지는 현상을 말한다(김재훈, 2010; 박복영, 2012; 김재한, 2012; 채진원, 2016a). 하지만 정치적 양극화에 대한 정의를 조금 더 좁고 깊게 ‘계파 정치’와 관련하여 사용하면, 정치적 양극화란 정당과 국회를 사실상 지배하고 있는 계파들 간의 파당적 대립과 이념적 갈등이 극단화되면서 정치 전반에 대한 국민 불신이 증대되는 현상으로 볼 수 있다(채진원, 2012; 강문구, 2014; 채진원, 2016).

오픈프라이머리 법제화가 되지 않아 계파 공천의 수혜를 받은 당선자에 의해 탄생한 20대 국회가 협치 국회와 민생 국회가 되지 않을 가능성이 크다고 해서 아무런 노력도 하지 않는다면, 그것 역시도 바람직한 모습은 아니다. 왜냐하면 오픈프라이머리의 법제화는 기득권을 포기하지 않으려는 계파들의 반발이 존재하는 사안인 만큼, 결코 단숨에 성취될 수 있는 쉬운 과제가 아니기 때문이다. 오픈프라이머리 법제화는 2017년 19대 대선에서도 쟁점이 될 사안인 만큼, 점진적으로 꾸준히 추진해야 될 입법 과제라는 것을 인식할 필요가 있다.

20대 국회는 19대 국회가 「국회선진화법」이란 좋은 제도의 구축에도 불구하고, 근본적으로 정치적 양극화를 반복했던 배경과 원인이 무엇인지에 대해 규명하고 대처하는 것이 필요하다. 19대 국회는 여야 간 극한 대립과 갈등으로 표현되는 ‘정치적 양극화’에 따른 ‘동물 국회’를 방지하기 위해, 즉 다수당의 상습적인 법안 ‘날치기 처리’와 소수당의 ‘몸싸움’과 ‘장외 투쟁’ 등을 예방하기 위해 「국회선진화법」을 처음으로 입법화해 적용하였다. 그러나 19대 국회는 동물 국회를 막기 위한 「국회선진화법」에도 불구하고, 그것으로 인해 여야가 아무것도 입법할 수 없는 또 다른 수준의 대립과 갈등인 ‘식물 국회’를 만들어 냈다. 그렇다면 도대체 「국회선진화법」을 무력화하면서 ‘식물 국회’를 만들어 낸 원인은 무엇일까?

이러한 질문에 대한 해답의 실마리는 19대 국회의 대표적인 갈등인 ‘세월호 특별법의 입법 과정’과 ‘행정부의 위임 입법을 견제하기 위한 국회법 개정’ 등에서 드러난 것처럼, 국회의 대립 구도에는 항상적으로 ‘친노’와 ‘비노’ 혹은 ‘친박’과 ‘비박’과 같은 정당을 지배하고 있는 계파들의 힘이 작동하고 있었다는 것을 볼 때, 계파와 계파 정치에서 찾을 필요가 있다.

특히, 계파의 존립과 계파 구조를 재생산하는 데 결정적 영향을 미

치는 변수로서 하향식 공천 방식의 하나인 계파 공천과 정치적 양극화를 연결시키는 매개로서 ‘집단 극단화(group polarization)’를 이해할 필요가 있다. 계파 공천으로 당선된 의원들의 결사체, 즉 계파들에 의해 정당과 국회가 장악되고 지배될 경우, 계파 형성과 동시에 계파 갈등이 쉽게 발생하고, 이것에 따라 계파의 ‘집단 극단화’가 작동되어 국회 갈등이 커지고 민생 국회가 되지 못할 가능성이 커진다. 국회가 국민의 민생을 챙기지 못한다는 부정적인 이미지와 오명으로부터 벗어날 수 있는 방법은 무엇일까? 뭔가 실마리가 필요하다. 이것의 원인 규명과 함께 건설적인 대안 모색이 필요하다.

본 글의 목적은 계파 공천과 정치적 양극화와의 상관성을 ‘집단 극단화’ 개념을 통해 이론적으로 논의하는 한편, 20대·19대 총선에서의 계파 공천의 현황과 19대 국회에서 발생했던 입법 갈등 사례(세월호 특별법의 입법 과정에서의 계파 갈등, 행정 위임 입법을 견제하기 위한 국회법 개정에서의 계파 갈등)를 분석하여 그 시사점을 찾고자 한다. 특히, 본 글에서는 정당과 국회를 사실상 지배하고 있는 계파들의 집단행동 논리인 ‘집단 극단화’를 매개로 계파 공천과 정치적 양극화가 서로 연결된다는 것을 이론적으로 그리고 경험적 사례로 논의한다. 또한 20대 국회가 계파들의 ‘집단 극단화’에 따른 정치적 양극화에서 벗어나기 위한 대안적 패러다임으로 ‘협치와 민생을 위한 중도 정치’를 제시하고 이것을 구현할 수 있도록 하는 과제로 오픈프라이머리 법제화, 견제와 균형을 위한 속의 문화 활성화 등을 제언한다.



## 2. 이론적 논의: 계파의 집단 극단화를 통한 정치적 양극화

### 1) 선행 연구와 추가 논의의 필요성

지금까지 정치적 양극화에 대한 이론적·경험적 논의는 대체로 미국 정치에서 다루졌다(Fleisher & Bond, 2004; Fiorina, Abrams, & Pope, 2004; 가상준, 2006; 정진민, 2013). 한국에서의 정치적 양극화에 대한 논의는 최근의 일이다. 한국 학계의 정치적 양극화에 대한 논의는 대체로 정치적 양극화 현상의 존재 여부, 정치적 양극화의 특징이 엘리트 수준의 양극화인가 아니면 유권자 수준의 양극화인가에서 주로 다루졌다. 아직까지 이론적 논의에 부합하는 데이터에 근거한 세밀한 실증 연구는 부족한 편이다(가상준, 2014; 김재한, 2012; 김형준, 2015; 윤성이, 2006; 이내영, 2009; 이재목, 2013; 임성호, 2014).

한국 정치적 양극화의 원인이 무엇인가에 대한 논의는 분점정부, 제왕적 대통령제 등을 포함하여 의견이 분분하지만 폭넓고 다양하게 다루지지 않고 있다. 이번 기회에 기존의 연구에서 다루지지 않았던 정치적 양극화의 원인 변수로 ‘계파 공천 변수(계파의 존립과 재생산을 위한 계파 공천)’를 추가할 필요가 있다. 즉, 한국의 정치적 양극화 현상의 특징이 대체로 정당과 국회를 주도하는 정치엘리트 수준의 정치적 양극화이고, 그것의 양상이 “계파 간의 파당적 대립과 이념적 갈등의 격화”라는 점에서 계파 공천 변수는 매우 중요하다. 특히, 정치적 양극화가 나오는 경로 의존성을 볼 때, 계파의 재생산을 위한 계파 공천이 없다면 그 이후 이어지는 계파 정치(계파 공천 이후 계파의 집단 극단화에 따른 대립과 갈등)도 존재할 가능성이 없기 때문이다. 따라서 정치적 양극화의 원인변수로 정당과 국회를 지배하고 있는 계파의 형성을 가능케 하는 계파 공천을 추가하여 설명할 필요가 있다.

다시 말해서, 미국과 한국 모두 정치적 양극화 현상이 나타나고 있

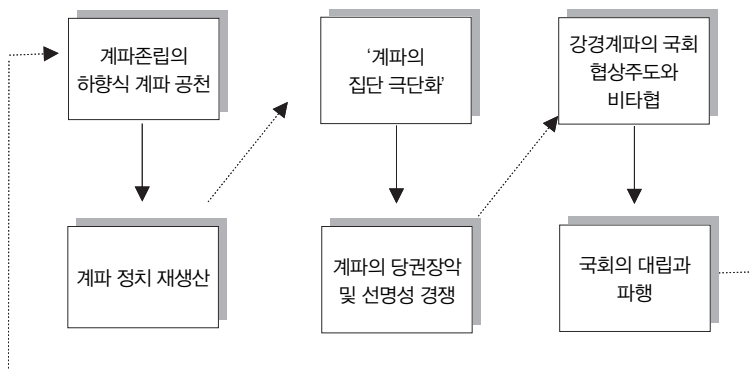
지만, 드러나고 있는 양태는 각 나라의 특수성에 따라 다르게 존재하는 만큼, 정치적 양극화의 원인도 다르게 보여 진다. 미국이 한국보다 원내 정당화와 유권자 정당화의 정체성이 강하고, 그에 따라 의원 개인의 자율성이 강하다는 점에서 차이를 보인다. 그렇기 때문에 한국적인 상황을 설명하는 정치적 양극화의 원인 변수로 계파 공천 변수가 강조될 필요가 있다.

일반적으로 ‘계파 정치’는 “계파의 형성과 유지를 통하여 정당 내에서 공천, 상임위 배정, 예산 배분 등 계파의 집단적인 이익을 도모하고자 함으로써 발생하는 여러 가지 부정적인 현상을 일컫는 말”로 쓰인다(김재훈, 2010, 13~18쪽). 또한 “계파 정치(partisanship politics)’는 학술적으로 엄밀하게 개념 정의가 되어 있지는 않으나 일반적으로 ‘공화주의 원칙(republican principle)’<sup>1)</sup>에서 강조하고 있는 공당(公黨, public party)과 공천(public nomination)의 규범과 운영 질서, 그리고 정당 정치의 이익과 발전보다는 특정 파벌(faction)과 계파(partisanship)의 후원-수혜 관계(patron-client relation)를 우선시하는 태도와 행위로 인해 계파들 간에 극심한 파당적 갈등과 탈당 및 분당을 연출하며, 그 결과 국민의 불신과 지탄을 받는 경향이라고 할 수 있다.”(채진원, 2016, 212쪽)

## 2) ‘집단 극단화’와 계파 정치 및 정치적 양극화

계파 공천 변수는 <그림 1> 처럼, 순서에 따라 계파 존립의 하향식 계파 공천 → 계파 정치 재생산 → ‘계파의 집단 극단화’ → 계파의 당권 장악 및 선명성 경쟁 → 강경 계파의 국회 협상 주도과 비타협 → 국회의 대립과 파행 → 계파 존립의 하향식 계파 공천으로 이어지면서 작동된다. 일견 상관성이 없어 보이는 두 변수인 ‘계파 공천’과 ‘정치적 양극화’의 형성은, 하향식 계파 공천에 따른 국회의원들의 계파 형성 동기 체계

〈그림 1〉 계파의 집단 극단화를 통한 정치적 양극화 메커니즘



(incentive structure of partisanship)와 정당과 국회를 사실상 지배하고 있는 계파들의 집단행동 논리인 ‘계파의 집단 극단화(group polarization)’를 통해 연결된다(김재훈, 2010; 채진원, 2016).

‘집단 극단화’란 일반적으로 성향이 비슷한 동질적인 집단의 사람들이 모여서 토론을 하거나 의사 결정을 하게 되면, 토론하기 전보다 더욱 모험적이고 극단화된 입장을 선택하게 되는 현상을 말한다. 즉, 집단 극단화란 집단 토론과 상호 작용을 거치면서 집단 구성원들의 사고가 더욱 극단적으로 경도되는 경향을 말한다(Stoner, 1968; Myers & Lamm, 1976). 집단 극단화에서 말하는 집단은 큰 국회든, 여야 각 정당이든, 정당 내 작은 계파든 크기와 상관없다. 집단 극단화가 나타나는 배경에는 집단 내부가 공유하는 일정한 방향의 정보와 평판을 거부하지 못하는 것에서 오는 동조와 쓸림 현상이 존재한다. 동조와 쓸림 현상은 자기 집단과 계파에게 듣기 싫은 정보와 평판은 배제한 채 듣기 좋은 정보와 평판만을 취하려는 ‘절름발이 인식의 편향성’을 가져오므로써 다양한 의견과 균형적 시각을 배제하게 된다(선스타인, 2009, 34쪽).

결국 동조와 쓸림은, 자신이 속한 집단과 그렇지 않은 집단 간의 극

단적 차이를 부각하게 됨으로써 자신이 속한 ‘집단의 편향적 정체성’을 강화시킨다. 자신이 속한 내집단은 내집단의 규범과 가치 쪽으로 더욱 치우치게 되고, 다른 집단 역시도 다른 집단의 규범과 가치 쪽으로 더욱 치우치게 되어, 두 집단 간의 거리가 멀어지고 공통분모가 사라지는 집단 극단화가 일어나게 된다. 여당과 야당, 경영자와 노조, 정부와 의회 등 두 집단 간에 경쟁이 강화되면 될수록 집단 극단화는 더욱 강화된다(안민호, 2014). 동조와 쓸림에 따른 ‘집단 극단화’는 집단 내 ‘편향 동화(biased assimilation)’<sup>2)</sup>와 ‘반향실(反響室, echo chamber: 소리가 잘 되 울리도록 만든 방)’ 효과를 일으켜 ‘내집단에 대한 애착(ingroup love)’과 ‘외집단에 대한 혐오(outgroup hate)’라는 적과 동지의 이분법적인 극단화를 발생시킨다(Sunstein, 2001; 선스타인, 2011).

이러한 집단 극단화는 정치 영역, 그중에서도 유사성과 응집력이 강한 ‘계파의 집단 극단화’에서 잘 드러난다. ‘계파의 집단 극단화’는 정당과 국회 내부에서 서로 다른 계파 간의 계파 정치의 극단화(going to extremes)에 따른 정치적 양극화(polarization of politics)로 비화된다. 공직과 당직을 획득하기 위한 선거 경쟁이 치열해질수록 계파들의 집단 극단화가 크게 작동하여 ‘내집단에 대한 애착’과 ‘외집단에 대한 배타성’이 커질 수밖에 없다. 결국 계파의 ‘집단 극단화’로 인해 강경파 득세와 함께 강경파 주도의 정당과 국회 운영으로 당내외 계파 간의 정서적, 이념적, 정책적 격차는 실제보다 더욱 벌어지면서 대화와 타협보다는 대립과 갈등을 우선하게 되는 정치적 양극화를 구조화한다.

계파의 집단 극단화에 따라 등장한 강경 계파들이 정치적 양극화 노선에 따라 정당과 국회에서 비타협적인 의사 결정과 협상을 주도하기 때문에 정당과 국회의 대립과 파행은 피할 수 없게 된다. 즉, 계파의 집단 극단화는 진보 계파(진보 성향의 정당과 진영)를 더욱 극진보와 극좌로, 보수 계파(보수 성향의 정당과 진영)를 더욱 극보수와 극우로

나아가게 함으로써 목소리가 크고 급진적인 주장을 하는 강경 계파들에 의해 정당과 국회가 장악되도록 한다. 상황이 그렇게 되면 될수록, 양진영 간의 정서적 거리와 이념적 거리가 커지면서 정책적인 격차가 커지는 정치적 양극화가 심화된다. 결국 이것은 국회 대립과 파행으로 연결된다.

따라서 국회의 대립 구도인 정치적 양극화를 원천적으로 봉쇄하여 최소화시키기 위해서는 계파의 재생산 과정과 계파 정치의 원동력인 계파의 집단 극단화를 막거나 최소화할 수 있는 출발점이 되는 ‘하향식 계파 공천 방식의 개선’에 주목해야 하는 것은 당연하다. 공천 방식의 종류와 집단 극단화 정도 간의 함수관계에 대해 살펴보면 다음과 같다. 공천 방식(candidate selection process)은 일반적으로 ‘하향식 공천제’와 ‘상향식 공천제’로 구분된다. 하향식 공천제는 당 지도부나 당 계파 보스 혹은 대통령과 같이 당 내부를 실질적으로 장악하고 있는 지배자인 공천 결정권자가 공천 기구 등에 영향력을 행사하여 공직 후보를 결정하는 방식을 말하며, 상향식 공천제는 당원과 지지자 및 지역구민들이 참여하여 후보를 결정하는 ‘국민 참여 경선’ 혹은 ‘오픈프라이머리’와 같이 지역주민들과 일반 유권자들이 개방적으로 참여하여 공직 후보를 결정하는 방식을 말한다.

먼저 하향식 공천제는 정당 내에 계파 형성과 함께 계파의 집단 극단화에 따른 계파 정치를 조성할 내적 유인이 크다(Sartori, 1986, p.122)<sup>3)</sup>. 계파의 보스가 공천권에 영향력을 행사할수록 계파 간의 파당적 경쟁과 이념적 격화에 따른 갈등이 극대화된다(Persico et al., 2011, p. 28; 임성호, 2015, 290쪽). 왜냐하면 당권을 장악한 계파가 공천권을 독점하거나 배타적으로 배분하기 때문에 사활적인 이해당사자인 공직 후보자들은 공천권의 획득과 배분에서 불이익을 당하지 않기 위해 공동의 집합 행동을 위한 ‘정당 내 정당’인 계파를 결성하여 공동으로 행동할

유인을 갖는다. 정당 안에 존재하는 계파의 수와 질의 정도는 계파 간의 경쟁과 협력은 물론 정당의 응집력과 분산력의 수준을 가늠한다. 물론 그 경쟁과 협력 과정에서 발생하는 계파 갈등과 계파 담합 등 계파 정치의 문제점도 불가피하게 등장한다. 공천권을 장악한 계파와 그렇지 못한 계파 간에는 상반된 집단행동의 태도가 나올 수 있고, 그것에 따라 정당이 계파들의 파당적 논리에 근거한 집단주의와 분열주의의 위험에 빠질 수도 있다.

공천권을 장악한 계파 보스의 조직에 소속된 의원들과 공직 후보자들은, 공천권을 획득하기 위해 공천권 행사자인 계파의 보스가 선호하는 정책 활동과 입법 활동에 적극적으로 가담하여 충성하고 복종하면서 계파의 보스가 결정하는 당론의 위계적인 질서를 지킨다. 반대로 자신이 속한 계파 조직이 당권을 장악하지 못했을 경우, 비당권 계파들은 당권 계파에 의한 공천권 배제를 막고, ‘공천권 나눠먹기 협상(공천권의 계파 담합 협상)’에서 유리한 협상 구도를 만들기 위해 당론으로 채택하고 있는 정책과 입법 노선에서 이탈하거나 당 지도부를 공격하며 탈당을 압박 수단으로 활용한다. 이 과정에서 계파 갈등에 따른 분열주의 행태를 보여 주는 ‘계파 정치’의 문제점이 드러나게 된다.

앞선 계파 공천의 경우와 달리 일반 유권자와 당 지지자를 포함하여 해당 선거구민에 의한 투표 방식으로 공직 후보를 선출하는 상향식 공천제의 경우에는 하향식 공천제와 같은 계파 형성과 계파의 집단 극단화에 따른 계파 정치의 인센티브가 존재하지 않을 가능성이 크다. 계파 형성의 인센티브가 없기 때문에 이것에 따른 공천 배제의 위협도, ‘공천권 나누기 협상’을 위한 이탈과 탈당, 극한 대립과 협상 등 이른바 ‘계파 정치’와 그것의 부작용인 ‘계파 정치의 정치적 양극화’도 존재하지 않는다. 왜냐하면 상향식 공천 제도에서 공천권의 확보는 계파 보스가 아닌 해당 지역구민들과 전체 국민들의 선택에 의해, 그리고 전적으로

개별 의원들의 자율적인 능력과 노력에 따를 것이기 때문에 공천 확보를 목적으로 하는 정당 내 소집단주의, 즉 계파가 형성되거나 계파의 집단 극단화가 작동될 가능성이 거의 없다(김재훈, 2010, 18쪽; 채진원, 2016).

### 3) 계파 공천에 따른 제약적 대통령제 갈등 구조

‘계파의 집단 극단화’는 앞서 언급한 예처럼, 계파 정치를 매개로 한 국회와 행정부 간의 관계에서도 등장할 수 있다. 계파 공천은, 공천권을 장악하고 있는 계파의 보스가 대통령에 당선되었을 경우 대통령이 행정부를 장악하는 한편, 국회 다수당인 집권당 의원들에 대한 공천권과 당론 통제권을 무기로 국민의 대표기구인 입법부를 장악하여 국정 운영을 행정부 중심으로 권력을 행사하는 이른바 ‘제약적 대통령제의 전횡(tyranny of imperial presidency)’ 구조와 함께 국회와 야당의 반발에 따른 갈등 구조를 만들어 낸다.

계파 정치를 매개로 한 제약적 대통령제 구조하에서 입법부와 행정부의 관계는 순수한 대통령제에서 작동되는 삼권 분립의 원칙대로 상호 견제와 균형이 아닌 행정부 권력과 입법부 권력이 내각제처럼 서로 융합되는 관계를 만들어 낸다. 이 융합된 관계는 대통령을 기점으로 행정부 및 입법부의 다수당 계파와 소수당 계파 간의 집단 극단화에 따른 정치적 양극화를 강화시켜 국회와 행정부 간의 대립 관계를 강화시킨다.

계파의 집단 극단화와 계파 정치를 매개로 한 융합적 관계는 순수한 대통령제하에서 입법, 사법, 행정부의 분리에 따라 여당과 야당이 연합하여 대통령과 행정부를 견제하는 견제 시스템과 달리 대통령을 중심으로 하는 행정부와 국회 다수당의 권력이 하나로 융합되고 이것에 야당이 맞서는 여대야소의 견제 시스템을 발생시킨다. 당연히 이 융합 관계는 입법부가 행정부의 입법을 견제하면서 균형을 잡으려 하지

않고, 거꾸로 정당화하고 합법화시켜 주는 ‘통법부’의 역할로 전략하게 되는 문제를 초래한다. 또한 이 융합적 관계는 입법부를 행정부의 하수 인격인 통법부로 만들려고 하는 제왕적 대통령제에 맞서는 야당의 극단적 반발과 투쟁을 불러오기 때문에 입법 교착과 국회 파행 등 국회 갈등의 상시적 조건을 구조화한다.

제왕적 대통령제에 의한 국정 운영 구조는 행정부 중심의 일방적인 의사 결정 구조를 가져오게 되어 입법, 사법, 행정부 간의 견제와 균형 관계가 상실되고, 행정부의 입법부-국회의원 관계를 수평적이고 자율적인 관계가 아닌 지배-종속관계로 변질시켜 국회가 국민의 대표 기관으로서 자율적이고 책임 있게 자기 역할을 하지 못하도록 함으로써 국회와 국회의원의 무능성과 비생산성을 구조화한다. 특히, 제왕적 대통령에 의한 전횡 구조는 행정부와 입법부의 관계와 여당과 야당의 관계를 건설적인 협력과 경쟁자 관계가 아닌 적대적 관계로 만들기 때문에 국회에서의 정치 과정과 입법 과정은 상호 협력적이고 타협적이기 보다는 대결적이고 적대적이며 파괴적인 갈등 구조를 제도화한다. 이런 갈등 구조는 당연 여야 간 입법 교착과 파행 등 극한 대립과 갈등을 불러오는 ‘갈등형 국회 구조’를 생산하여 정책 생산과 입법의 효율성을 저하시킨다(홍득표, 2001, 149쪽).

### 3. 20대 총선에서 공천 방식의 후퇴와 계파 공천

본 장에서는 20대 총선에서 여야가 당초 국민과 약속한 것과 공천 혁신 방안과 달리 계파 공천을 어떻게 답습했는지를 구체적인 현황과 결과를 통해 살펴본다. 즉, 20대 총선을 앞두고 계파 정치를 근절하기 위해 공천 혁신 방안으로 제기했던 상향식 공천 방식(오픈프라이머리, 국민



참여 경선)이 어떻게 당내 계파의 반발과 공격에 부딪혀 계파 공천으로 후퇴하게 되고, 그것의 결과물로 계파에 소속된 의원들이 대거 당선되어 20대 국회의 정치적 양극화를 예고하는지를 살펴본다.

### 1) 2015년 여야의 공천 혁신안

〈표 1〉은 새누리당이 2015년 4월9일 의원총회에서 당론으로 결정한 보수혁신특위의 공천 혁신안과 더민주당 ‘김상곤 혁신위원회’가 2015년 9월 7일 결정한 공천 혁신안의 비교이다. 여야 혁신안의 핵심은 공천 방식에 있어서 오픈프라이머리와 국민 참여 경선 도입이다. 더민주당은 당초 문재인 대표에 의해 오픈프라이머리 법제화가 주장되었으나 비노(노무현)/비문(문재인) 계파들의 반발에 부딪혀 종전의 국민 참여 경선제 안심번호제 안으로 후퇴하였다. 전략 공천에서 양당의 차이는 새누리당이 오픈프라이머리를 전제로 그것을 전혀 상정하고 있지 않은 반면, 더민주당은 20% 범위에서 상정하고 있는 점이다.

〈표 1〉 새누리당과 더민주당의 공천 혁신안 비교

	새누리당	더민주당
국민 경선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오픈프라이머리 = 모든 유권자가 정해진 선거일에 투표에 참여해 후보를 투표로 선출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민참여경선 = 안심번호 도입 시 100% = 국민 경선 미도입 시 국민 경선70% + 30% 당원 투표</li> </ul>
전략 공천	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전략 공천 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% 범위에서 전략 공천</li> </ul>
여성·장애인 배려	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10~20% 가산점 부여</li> <li>• 여성에 비례대표 60% 배정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25% 가산점 부여</li> <li>• 여성에 비례대표 60% 배정</li> </ul>
정치 신인 등용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거일 전 1년에 예비 후보 등록</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거일 전 1년에 예비 후보</li> <li>• 정치 신인에 10%의 가산점 부여</li> <li>• 과반 득표자 없을 경우 결선투표제 도입</li> </ul>
선출직 공직자 출마	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거일 1년 전까지 사퇴하지 않으면 부적격</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임기 3/4를 마치지 않고 공천 신청하면 10% 감점</li> </ul>

\* 출처: 연합뉴스(2015. 9. 7.) • •

## 2) 2016년 여야 공천 방식의 최종 당론

〈표 2〉는 새누리당과 더불어민주당이 2016년 1월 11일 20대 총선의 공천방식으로 확정된 최종 당론안 비교표이다. 더불어민주당은 당초 안대로 안심번호를 통한 경선 방식으로 당론을 확정했다. 새누리당은 당초 혁신안에서 우선 공천/전략 공천을 배제하고 100%로 오픈프라이머리를 주장했었다. 하지만 새누리당은 더불어민주당이 당내 계파의 반발로 오픈프라이머리 법제화 대신에 안심번호를 통한 국민 여론 조사로 당론을 바꾸자, 오픈프라이머리의 법제화가 어렵다고 판단하여 더불어민주당의 방안인

〈표 2〉 새누리당과 더불어민주당 제20대 총선 공천 방식 비교

항목	새누리당	더민주당
여론 조사 비율	<ul style="list-style-type: none"> <li>1차 투표의 여론 조사 비율(책임당원: 일반 국민을 현행 50% 대 50%에서 30% 대 70%로 변경)</li> <li>외부 영입 인사는 당원 투표에서 불리한 만큼 100% 국민 여론 조사를 통해 경선을 치를 수 있도록 예외를 둬(단, 그 실시 여부의 최종 결정권은 최고위에 있음)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안심번호 도입에 따라 100% 일반 시민으로 구성하는 국민공천단(다만 상당한 이유가 인정되는 경우 최고위 의결로 반영 비율 바꿀 수 있음)</li> <li>더민주의 기존 여론 조사 비율은 당원 40% 대 국민 60%였음.</li> </ul>
결선투표	<ul style="list-style-type: none"> <li>1차 경선에서 1·2위의 득표를 차이가 10%포인트 이내일 때 결선투표</li> <li>단, 1위 후보의 득표율이 과반을 차지하면 시행치 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1차 경선에서 과반 득표자 없으면 1·2위 대상으로 결선투표</li> </ul>
가점·감점	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 여성(전현직 의원 포함)과 정치 신인에게 10%의 가점 적용</li> <li>여성 신인·장애인 신인·청년(40세 미만) 신인에게 20%의 가점 적용</li> <li>중도 사퇴한 기초단체장에 20%, 광역 의원에 10%의 감점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정치 신인에 10% 가점</li> <li>청년은 연령대(42세 이하)에 따라 15~25% 가점</li> <li>모든 여성과 장애인에 20~25% 가점</li> <li>임기의 4분의 3 마치지 않은 선출직 공직자 10% 감점(대선경선 제외)</li> </ul>
현역의원 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>본회의, 상임위, 의원총회 등 의정 활동에 불성실한 현역 의원은 공천 심사 때 불이익</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>선출직공직자평가위원회 평가로 현역 의원 하위 20% 공천 배제</li> </ul>
비례대표 비율	<ul style="list-style-type: none"> <li>후보자 중 60% 이상을 여성으로 추천</li> <li>사무처 당직자 1명과 청년비례후보 당선권 안에서 추천</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>후보자 중 60%를 여성으로 추천</li> <li>민생복지전문가와 현장 활동가 등을 당선 안정권의 30% 이상 선정</li> </ul>

\* 출처: 연합뉴스(2016. 1. 11).

안심번호에 따른 여론 조사 방식과 동일한 방식인 ‘국민공천제’로 당론을 변경했다.

### 3) 4·13 총선 여야의 후보 공천 결과

그렇다면, 20대 총선 공천을 앞두고 여야가 약속했던 ‘최종 당론’은 얼마나 지켜졌을까? 2016년 3월 21일 현재 언론에 보도된 대로, 안심번호제 경선(안심번호에 따른 여론 조사 방식)을 통해 공직 후보를 확정한 비율이 새누리당은 72%, 더민주는 26%에 그친 것으로 드러났다. 새누리당은 3월 21일 현재 247개 지역구 중 공천 신청자가 1명이었던 53곳을 제외한 194개 지역구 중 140곳(18곳은 결선 투표 진행 중)에서 경선을 치렀다. 경선 없이 확정된 후보 107명 중 여성, 청년, 장애인 등 우선 추천은 10명, 97명은 단수 추천으로 결정했다. 새누리당의 이런 공천 결과는, 친박근혜계 인물이면서 상향식 공천에 ‘부정적’ 입장을 견지해 왔던 이한구 공천위원장이 공천을 맡으면서 이미 예견돼 있었다.

“상향식 공천에 정치 생명을 걸겠다”고 했던 새누리당 김무성 대표는 이한구 공천관리위원회의 7차 공천 발표 다음날 기자회견을 갖고 “모든 것이 우리 당에서 정한 상향식 공천 원칙, 여러 과정을 거쳐 이번 총선에 적용되기로 했던 국민공천제에 반한다”고 반발하였다. 김무성 대표는 “어떤 지역은 모든 여론 조사에서 1등을 하는데 2등한 사람에게 단수 추천이 돌아갔다. 또 어떤 지역은 그 지역에서 2등도 아닌 하위권을 형성하고 있었는데 단수 추천 후보가 됐다”며 “어떤 지역은 현재 현역 남성 의원이 하는데 그 지역은 굳이 여성 우선 추천 지역으로 정하고 현재 여성 지역구 의원 지역은 또 경선 참여 기회를 주지 않았다”고 이한구 공천관리위원장을 비판했다(이현주, 2016).

더민주당 역시도 당 대표가 문재인에서 김종인으로 바뀌면서 당초 공언했던 ‘시스템 공천’의 취지가 퇴색됐다. 특히, 이해찬 의원이 평가

〈표 3〉 새누리당 계파 공천의 현황(지역구)

공천 확정자	149명	
구분	명수	현역
친박	87명	32명
비박	47명	28명
중립	15명	5명

\* 출처: 이가영 외(2016), 〈중앙일보〉 2016. 3. 16.

결과 하위 50%에 들어가지 않음에도, 친노의 좌장이라는 정무적인 이유로 낙천되는 등 ‘시스템’과 거리가 먼 공천이 이뤄졌다. 또한 더민주당의 비례공천은 김종인 대표가 2번이 되고, 부적절한 인사가 공천되면서 내용을 꺾었다. 더민주당은 3월 21일 현재 언론에 보도된 대로 총 214곳의 공천을 확정했다. 이 중 단수는 159곳, 경선을 통한 확정은 55곳으로 상향식 공천률은 26%에 불과했다(이현주, 2016).

새누리당은 당초 ‘국민에게 공천권을 되돌려드리겠다’고 공언했던 ‘상향식 공천’을 지켜내지 못했다. 그 이유는 비박계인 김무성 대표가 친박계에 밀려 뜻을 펴지 못했기 때문이지만, 사실상 친박계의 ‘비박계 학살’을 목표로 한 계파 공천으로 이뤄졌기 때문이다. 새누리당의 공천이 ‘계파 공천’이라는 것은 〈표 3〉처럼, 중앙일보가 3월 16일 현재 공천이 확정된 지역구 후보자 149명을 분석한 결과 절반을 넘는 87명(58.4%)이 친박계 성향 인사라는 것을 밝혀내면서 드러났다(이가영 외, 2016).

이러한 계파 공천의 결과는 새누리당의 계파 구도를 이룬바 ‘친박근혜당’으로, 출범 초기의 모습으로 되돌려 놓았다. 19대 국회 출범 때만 해도 친박계가 다수였다. 그 이유는 박근혜 대통령이 2012년 비상대책 위원장으로 공천권을 행사했기 때문이다. 그러나 2014년 7월 전당대회

〈표 4〉 더민주당 계파 공천의 현황(현역 지역구)

공천 확정자	199곳
범친노	102명
비노	42명
중립	55명

\* 출처: 류지복 외(2016). 〈연합뉴스〉 2016. 3. 24.

의 당대표 선거에서 김무성 대표가 친박계 좌장 서청원 최고위원을 이기고, 또 2015년 2월에 원내대표 선거에서 비박계 유승민 의원이 친박계 이주영 의원을 이기면서 분위기가 바뀌었다. 당시 원내대표 경선엔 149명이 참석해 유승민 의원은 84표, 이주영 의원이 65표를 얻어서 비박계의 수적 우세가 드러났다. 그러나 20대 총선을 앞두고 친박계 인물인 이한구 비대위원장이 계파 공천을 주도하면서 사실상 친박계가 다시 당내 다수파로 헤게모니를 장악하게 되었다.

더민주당 역시 20대 총선을 앞두고 친노무현계 현역의원을 대거 탈락시켰지만 ‘계파 공천’을 반복하였다. 〈표 4〉처럼, 연합뉴스가 분석한 3월 24일 현재, 공천이 확정된 235개 선거구 중 199곳의 후보 성향을 분석한 결과, 범친노 후보가 102명(52%), 비노(비노무현) 후보가 42명, 중립 성향 후보가 55명인 것으로 집계됐다. 따라서 20대 국회에서도 여전히 범친노 그룹이 당내 최대 계파를 유지할 가능성이 높은 것으로 분석됐다. 범친노 그룹에는 친노, 친문(친문재인), 안희정계, 정세균계와 86(80년대 학번·60년대생) 인사 일부, 시민사회 출신 인사 일부 등이 포함되며, 문재인 전 대표가 대표를 맡은 시절 범주류로 분류된 이들이 다(류지복 외, 2016). 특히, 한겨레 김의겸 기자의 심층 보도에 따르면, 더민주당 비례대표 공천에서도 현 비대위원회를 구성하고 있는 김종인

〈표 5〉 새누리당 당선자 계파 분석 현황 (%)

	친박계	비박계	중도
19대	63(40.1)	72(45.9)	22(14.0)
20대	61(50.0)	45(36.9)	16(13.1)

\* 출처: 김지은 외 (2016), 〈한국일보〉 2016. 4. 16.

대표와 박영선 비대위원 등이 공천 배분에 개입한 것으로 드러나서 계파 공천이 답습되었다는 것을 보여 주었다(김의겸, 2016).

#### 4) 여야 20대 총선 결과: 당선자 계파구도 현황

##### (1) 새누리당 계파 구도 현황

〈표 5〉는 한국일보가 4·13 총선에서 당선된 새누리당의 지역구(105명)와 비례대표(17명) 당선자 122명을 계파별로 집계한 현황이다.<sup>4)</sup> 이에 따르면, 친박계가 절반인 50%(61명), 비박계가 36.9%, 중도가 13.1%이다. 이것은, 새누리당이 20대 총선에서 크게 패배했음에도 불구하고, 당내 계파 구도에서는 여전히 ‘친박근혜’가 승리했음을 보여 준다. 20대의 친박계의 비중이 50%로 지난 19대 국회 때 40%(63명)보다 증가했다. 이것은 친박계가 당의 탄탄한지지 기반이자 당선 텃밭인 대구·경북(TK)을 중심으로 ‘친박 신인’들을 전략 공천(우선·단수 추천)했기 때문으로 분석된다.

##### (2) 더민주당 계파구도 현황

〈표 6〉는 한국일보가 4·13 총선에서 당선된 더민주당의 당선자를 계파별로 집계한 현황이다. 이에 따르면, 당선자의 77.2%가 ‘친노계’이고, 38%가 ‘비노계’이다. 이러한 결과는, 더민주당이 김종인 비대위원장의

〈표 6〉 더민주당 당선자 계파 분석 현황 (%)

친노	친노 친문	42	총계 95(77.2)
	PK 친노	6	
	친안희정	3	
	민평련 + 86그룹	12	
	친정세균	8	
	기타/영입 인사	24	
비노	친손학규	15	총계 38(30.8)
	통합행동	7	
	친김종인	5	
	비노	11	

\* 출처: 박상준 (2016), 〈한국일보〉 2016. 4. 19.

등장에 따라 이해찬과 정청래 등 친노 인사들을 공천에서 대거 배제하는 컷오프를 시행했음에도 불구하고, 당선자의 77.2%가 친노계 성향으로 드러나 친노계가 사실상 더민주당의 지배 계파가 되었다는 것을 보여 준다(박상준, 2016). 이러한 친노계의 비중은 19대 당선자 중 친노계의 비중(34.6%, 총 127명 중 44명)보다 2배 이상 증가한 것으로 분석된다(김경화, 2012).

#### 4. 19대 국회 계파 공천과 입법갈등 사례

본 장에서는 19대의 계파 공천과 국회 입법 갈등과의 상관성을 사례로 다룬다. 19대 총선을 앞두고 여야가 보여 준 계파 공천 과정의 현황과 함께 계파 공천의 결과로 탄생한 19대 국회가 ‘계파의 집단 극단화’와

제왕적 대통령제의 갈등 구조에 따라 입법 갈등(정치적 양극화)을 초래할 수밖에 없었다는 것을 입법 갈등 사례(세월호 특별법, 국회법 개정)를 통해 설명한다.

### 1) 19대 계파 공천 과정

2012년 19대 4·11 총선에서도 계파 공천에 따른 계파 갈등이 있었다. 당시에 여당은 친이(親李) 대 친박(親朴), 야당은 친노(親盧) 대 비노(非盧) 진영 간 공천 경쟁이 치열했다. 2012년 3월 12일 박근혜 새누리당 비대위원장은 “정당 쇄신의 핵심은 뭐니 뭐니 해도 공천이다. 국민이 납득할 만한 공천의 기준과 틀에 따른 시스템 공천을 꼭 이뤄 내야 하겠다”고 발언하였다. 하지만 새누리당의 공천은 친이계를 배제하는 친박계의 계파 공천으로 진행되어, 친이계 공천 학살 논란이 일어났다. 당시 친이계 핵심 좌장인 이재오계는 주장만 남고 진수희(성동갑), 권택기(광진갑), 장광근(동대문갑), 신지호(중랑을), 안경률(해운대기장을) 등 ‘수족’이 전멸하였다. 당시 정몽준 의원(서울 동작을)도 기자회견을 열어 “분열하면 모두 죽는다”는 식으로 압박을 가하며 당내 비판 세력을 제거하고 입맛에 맞는 인물들로 그 자리를 채우고 있다”며 박근혜 위원장의 ‘친박계 계파 공천’을 비판하였다(이경태, 2012). 당시 새누리당의 공천이 ‘보복 공천’, ‘사천’(私薦)이라는 게 당시 언론의 지배적인 평가였다.

민주통합당(더불어민주당 전신)도 계파 공천에 따른 계파 갈등을 벗어나지 못했다. 한명숙 대표의 취임으로 당권을 잡은 친노(친노무현)계는 공천 과정에서 이미 공천을 받은 후보가 뒤바뀌는 등 계파 공천에 따른 계파 갈등을 피할 수 없었다(우경희 외, 2016). 언론에 익명을 요구한 당시 한 심사위원은 “수치화할 수 없는 당선 가능성 등 각종 명분으로 각 계파의 입김이 비집고 들어왔고, 일부 심사위원은 자신의 계파



에 정보를 흘렸다”며 “당내 실력자들이 후보들을 찍어 내리는 경우도 허다했다”고 전했다(최미선 외, 2016).

민주통합당은 2011년 12월 16일 민주당과 시민통합당, 그리고 여러 시민단체의 참여로 탄생했기 때문에 당 안에는 계파만 여섯 개가 존재하는 등 ‘계파 정치’가 난무했다. 이는 총선을 앞둔 공천 파문의 주된 요인이 됐다. 각 계파의 수장들이 리더십을 나눠가져 계파 공천을 막아낼 강력한 리더십이 부재하였고, 그 결과 계파 간 나눠먹기식 공천이 되어 버렸다. 이 공천 결과를 두고 ‘노이사(친노무현·이대·486세력)’라는 신조어가 생겨났다. 소외된 계파들의 거센 반발이 이어졌고, 비(非)친노 진영의 박영선 최고위원은 최고위원직을 사퇴하기도 했다. 박영선 최고위원은 “당의 보이지 않는 손이 한 대표를 흔들었다. 한 대표도 굉장히 힘들어 했다”라고 당시의 상황을 말하기도 했다. 당초 개혁 공천을 약속했던 한명숙 대표도 계파 공천 결과에 대한 거센 반발에 부딪혔다(한수현, 2016).

그렇다면 당시 여야의 계파 공천에 대한 유권자들의 반응은 어땠을까? 19대 4·11 총선을 앞두고 공식 선거 운동 시작 시점인 3월 30일~4월 1일에 실시한 동아시아연구원(EAI) 패널 조사에서 새누리당의 공천에 대해서는 32.4%가 긍정적이라고 답했고, 32.7%가 부정적이라고 평가했다. 반면, 당시 민주통합당의 공천에 대해서는 긍정적인 평가는 27.2%에 그쳤고, 40.7%가 부정적이라고 답했다. 또한 본선에서의 승부를 좌우하는 무당파의 경우 새누리당 경선에 대해 부정적인 평가가 33.9%, 민주당 경선에 대한 부정적인 평가는 37.2%로 오차 범위 내로 비슷한 수준이었다(정한울, 2016).

## 2) 19대 국회 - 제왕적 대통령제의 갈등 구조

19대 국회는 새누리당 친박계의 보스인 박근혜 의원이 대통령에 당선

되면서 제왕적 대통령제에 따른 국회 갈등을 구조적으로 생산하였다. 19대 국회의원들은 각자의 정치적 자율성보다 계파 보스가 통제하고 있는 당론에 따라 법안을 표결했다. 지역주민과 국민 전체의 의견보다 계파 보스의 공천권 배제를 더 두려워할 수밖에 없었다. 당 지도부와 대통령이 의원 자신의 공약과 어긋난 법안을 발의할 때 10명 중 8명은 ‘당론과 청와대의 뜻’을 따랐다. 이것에 대해서는 여야별 입장 차가 큰 것으로 조사됐다. 새누리당에서는 사실상 전 의원이 당론(96.15%)과 청와대(96.15%)의 뜻을 따르지만 더민주당과 국민의당, 정의당 등 야 3당은 해당 비율이 65.95%, 59.58%에 불과, 비교적 자당 계파의 이해 관계에 따라 법안 표결에 나선 것으로 나타났다(김기성·최병호, 2016). 특히, 당 지도부가 총선 공약에 반대되는 법안을 제출할 경우 반대표를 던지겠다는 비율은 13.25%, 정부가 대선 공약에 반대되는 법안을 제출할 때 법안 표결에 반대하겠다는 응답은 15.23%에 그쳤다. 19대 국회에서 헌법 기관으로서의 의원의 자율성은 매우 낮았다(김기성·최병호, 2016b).

### 3) 19대 국회 입법 갈등 사례

#### (1) 세월호 특별법 입법을 둘러싼 계파 갈등

2014년 4월 16일 세월호 참사가 발생한 지 167일 만인 9월 30일 「세월호 특별법」이 여야의 합의로 타결되었다. 세월호 참사라는 국가 재난 속에서 시급하게 처리해야 할 입법 과제로 세월호 특별법이 제기되었음에도, 대통령과 19대 국회는 느장으로 처리하여 국민의 강한 불만을 샀다. 그 느장 처리의 핵심에는 여야를 지배하고 있는 이른바, ‘계파의 집단 극단화’에 따른 파당적 대립과 이념적 격화 갈등이 작동하고 있었다. 정부의 느장 대처와 국민 통합적인 접근의 부제가 문제로 제기되었

다. 특히, 여야는 초당적인 문제 해결보다는 선명성을 부각하여 선거에 활용하려는 계파들의 무리한 경쟁 욕구가 있었다.

김부겸 전 새정치민주연합 의원(현 더민주당 의원)은 세월호 특별법을 둘러싸고 여야가 오랜 시간 갈등을 빚은 원인은 ‘이념의 과잉’에 있다고 지적하였다. 즉, “세월호 특별법을 두고 여야가 작은 타협도 못하고 자꾸 어긋난 이유는 우리 편에 유리한 이야기를 되풀이하려는 이념의 과잉 때문”이라고 지적했다. 김부겸 의원은 “한쪽은 대통령과 여당을 계속해서 공격하고, 다른 한쪽은 경직된 법 논리만 갖고 따지면서 우리 편, 남의 편으로 갈라 싸운 것이 문제였다”며 “정치인들이 상대방에 대한 무한 증오만 되풀이하다 보니 국민이 질리고 있다”고 보았다(고은지, 2014).

세월호 특별법 협상 과정에서 야당의 협상 창구로 한때 강경파에 속했던 박영선 의원이 당내 은수미, 김기식 등 비례대표 의원들을 중심으로 하는 친노계 강경파의 반발로 재협상만 거듭하다 결국 원내대표직에서 물러나는 일이 발생했다. 박영선 의원은 원내대표직에서 물러나면서 130명 의원들에게 보낸 이메일에서 세월호법 협상과 관련, “되지 않는 일을 되는 것처럼 포장해 시간을 지체시키는 것은 진실의 증거들이 사라지는 것을 뻔히 알면서 그냥 바라보는 것이라고 여겼다”라고 자신의 불만 사항을 토로하였다. 이것은 당내 진보 성향 강경파들이 ‘집단 극단화’에 빠져 여당 반대로 수사권·기소권을 가져올 수 없다는 것을 알면서도 선명성을 유지하기 위해 정치적 선전에 치중하면서 세월호 특별법의 타결을 지연시켰음을 보여 주는 대목으로, 박영선 의원 자신보다 더 극단의 강경파가 입법 과정을 방해했음을 보여 준다(정우상, 2014).

비노계 박영선 의원과 친노계의 계파 대립은 19대 공천 과정에서 박영선 최고위원이 한명숙 대표의 계파 공천에 반발하여 최고의원직을 사퇴한 사실, 친노 성향 강경파의 비토에 밀려 세월호 특별법의 입법과

정에서 원내대표직을 사퇴한 사실, 그리고 20대 총선을 앞두고 탈당을 고민하다가 문재인 대표와의 협상으로 김종인 비대위원장이 이끄는 비대에 위원으로 자리를 맡으면서 계파 공천에 개입하여 친노계의 반발을 산 사실에서 잘 드러난다. 특히, 박영선 의원이 친노계에 맞서기 위해 오픈프라이머리 법제화 법안을 두 차례나 시도한 것에서도 잘 드러난다.

## (2) 국회법 개정을 둘러싼 계파 갈등

19대 국회에서 여야가 어렵게 합의해서 국회 본회의까지 통과되었던 법안이 대통령이 거부권을 행사하면서 좌초된 경우는 국회법 개정안이 대표적이다. 이 국회법 개정안의 핵심 내용은 국회가 행정부에 위임한 시행령과 같은 행정 입법을 규제하는 조항이었다. 이 국회법 개정안이 입법부와 행정부의 충돌로 좌초할 수밖에 없었던 배경에는, 입법부의 견제를 받지 않고 제왕적 대통령제로 국정을 운영하고자 하는 박근혜 대통령의 계파적 이해와 함께 대통령에게 도전하는 비박근혜계인 유승민 원내대표 간에 '계파의 집단 극단화'에 따른 계파 갈등이 작동했기 때문으로 보인다. 유승민 원내대표는 박근혜 대통령이 거부권을 행사한 국회법 개정안을 합의한 당사자였다. 박근혜 대통령은 2015년 6월 25일 국무회의에서 국회법 개정안에 대한 거부권 행사를 천명하면서 유승민 의원에게 '배신의 정치'라는 낙인을 찍었다. 유승민 원내대표는 박 대통령을 향해 "진심으로 죄송하다"며 사과를 했으나 청와대와 친박계는 유승민 원내대표의 사퇴를 종용하였다. 유승민 원내대표는 청와대와 친박계의 사퇴 종용 압력을 버티다가 당해 7월 6일 국회 본회의에서 새누리당의 거부 속에 국회법 개정안의 재의가 무산되자 사퇴하였다(김동현 외, 2015).

그렇다면 왜 박근혜 대통령은 유승민 원내대표에게 '배신의 정치'라

고 비판했을까? 그리고 20대 총선 공천에서 유승민 의원과 친유승민계를 배제했을까? 그것은, 유승민 의원이 2015년 새누리당의 원내대표로 당선된 후 국회 원내대표 연설에서 박근혜 대통령의 복지 정책을 ‘증세 없는 복지는 허구’라고 비판하고 대통령 및 친박계와 차별화된 정체성을 구축하면서 친박계의 보스인 대통령에게 도전했기 때문으로 보인다. 2012년 8월 20일 박근혜 새누리당 대통령 후보는 수락 연설에서 “이념과 계층, 지역과 세대를 넘어, 산업화와 민주화를 넘어 모두 함께 가는 대통합의 길을 가겠다”고 선언했다. 하지만 이런 선언은 계파 정치로 잘 지켜지지 못했다. 왜냐하면 비박계들의 견제와 반발, 그리고 이에 친박계의 보복 등 계파 싸움이 본격화되었기 때문이다(박태훈, 2015).

## 5. 결론: 중도 정치 확대를 위한 과제

그렇다면, 19대 국회는 과거 국회와 달리, 「국회선진화법」이라는 여야 합의를 강제하는 법이 존재했음에도 불구하고, 정치적 양극화에 따른 국회 갈등이 발생한 배경은 무엇일까? 어쩌다가 19대 국회가 최악의 국회라는 오명을 쓰게 되었을까? 특히, 19대 국회에서 의원들 간의 격한 몸싸움으로 대표되었던 ‘동물 국회’와 같은 정치적 양극화를 방지하기 위해 만들었다가 거꾸로 아무것도 할 수 없도록 ‘식물 국회’로 만든 「국회선진화법」을 폐지해야 한다는 주장이 나올 만큼, 「국회선진화법」이 작동하지 않은 이유는 무엇일까? 정말 새누리당의 주장대로 「국회선진화법」이 식물 국회를 양산하기 때문에 법 자체를 폐지하거나 완화해야 하는 것일까?

이상의 질문에 대한 답변은, ‘계파의 집단 극단화’를 매개로 한 계파 공천과 정치적 양극화의 상관성에 관한 논의, 20대와 19대 공천 방식

현황과 결과, 19대 국회의 입법 갈등에서 드러난 계파 정치 사례를 볼 때, 「국회선진화법」 자체의 문제라기보다는 법이 요구하는 기준에 미치지 못하는 의원들의 낮은 정치의식과 낮은 정치 문화가 문제의 원인이라 할 수 있다. 이러한 의원들의 낮은 정치의식과 정치 문화의 핵심에는 ‘계파의 집단 극단화’, ‘계파 정치’를 양산하는 ‘계파 공천’과 그것에 따른 ‘의원들의 낮은 자율성’이 있다. 계파 공천이 폐지되거나 계파의 집단 극단화를 개선하여 집단주의 행태가 약화되지 않는 한, 의원 개인의 자율성에 따른 대화와 타협을 전제로 하는 「국회선진화법」은 효과적으로 작동하기 힘들다.

따라서 「국회선진화법」 자체를 폐기하거나 개선하기보다는 계파 정치를 약화시키기 위한 노력으로 계파 공천을 폐지하고 오픈프라이머리와 같은 상향식 공천제를 법제화하여 ‘의원의 자율성’을 높이는 한편, ‘강제 당론제’를 폐지하여 여야 간, 의원 간 대화와 토론을 바탕으로 하는 속의 민주주의 문화를 활성화시키는 것이 바람직하다.

선스타인(2011)은 집단 극단화를 막기 위한 방법으로 제임스 매디슨의 ‘견제와 균형의 원리’에 따른 속의 민주주의를 활용할 것을 제안하고 있다. 여기서 견제와 균형이란 표현의 자유를 바탕으로 하여 다양한 사회 세력이 서로 견제를 통해 극단적으로 나아가지 않고 균형을 잡도록 하는 것이다. 물론 극단주의의 처방을 위한 구조적인 제도 개선 차원에서 선스타인(2011)은 미국의 양원제나, 전쟁 선포권의 의회 위임, 연방 제도를 통한 국가 내 다양성의 증진 등을 들고 있다.

본 글은 4·13 총선 이후 출범한 20대 국회가 당면한 협치와 민생 과제를 효과적으로 처리하기 위해서는 우리 정치에 만연한 ‘계파의 집단 극단화’와 ‘정치적 양극화’를 피하고, 이른바 견제와 균형을 향한 중도 정치<sup>5)</sup>를 확대할 필요가 있다는 문제의식으로부터 출발하였다. 당연히 중도 정치를 확대하기 위해서는 정치적 양극화의 원인을 규명하고

그것을 극복하기 위한 바람직한 대안을 모색하는 것이 중요하다.

또한 본 글은 기존의 선행 연구 검토를 기초로, 정당과 국회에서 발생하는 정치적 양극화의 양상이 '계파의 파당적 대립과 이념적 격화'이고 정당을 실질적으로 지배하고 있는 것이 '계파'라고 볼 때, 계파 공천과 정치적 양극화의 상관성이 있다는 점에 주목하여 계파 공천이라는 변수가 어떻게 계파의 집단 극단화와 계파 정치를 만들고, 이것이 정치적 양극화로 연결되는지를 이론적 논의와 함께 경험적 사례를 통해 설명하고자 했다. 특히, 정치적 양극화 현상의 원인에 대해 19대 국회가 「국회선진화법」이라는 여야 합의를 강제하는 법률에도 불구하고, '계파의 집단 극단화'를 통해 정치적 양극화를 반복하였는지를 연관시켜 논의하였다. 그것이 작동하지 않는 배경에는 '계파의 집단 극단화에 따른 의원 자율성의 저하'가 있음을 규명하였다.

본 글의 문제의식과 목적은 매우 초보적이며 탐색적인 수준인 만큼, 많은 한계가 있을 수밖에 없다. 정치적 양극화에 대한 개념 정의와 그 원인 규명과 관련한 이론적 논의가 아직 논쟁적이며, 합의에 이를 만큼 충분하지 않다. 그리고 계파의 집단적 극단화에 따른 정치적 양극화를 설명할 수 있는 사례 수와 경험적 데이터가 충분치 못하다. 특히, 계파 분석의 결과는 언론 조사에 의존한 측면이 크다. 이러한 한계들은 이후 논쟁과 비판을 통해 보완될 필요가 있다.

20대 4·13 총선 결과는 과거의 새누리당과 더민주당 중심의 양당 구도와 달리 국민의당을 원내 제3당으로 만들어 줌으로써 '3당 체제'를 만들었다. 국민과 유권자들이 3당 체제를 성립시킨 배경에는 정치권과 국회가 19대 국회처럼, 더 이상 불필요한 극단과 대립을 피하고 이른바, 견제와 균형의 원리가 작동하도록 중간 지대를 넓히는 중도 수렴의 정치를 확대하여 민생 법안을 효과적으로 처리하라는 요구로 해석된다(채진원, 2016c). 결론적으로 지면의 제약에도 불구하고, 중도 정치를

확장하기 위한 과제를 몇 가지 제언해 보면 다음과 같다.

첫째, 의원의 자율성을 제고하기 위한 다양한 방법론이 폭넓게 논의되고 제도화될 필요가 있다. 의원의 자율성을 훼손하는 ‘강제 당론제’를 폐지하고, 여야 간, 의원 간 ‘교차 투표’(cross voting)를 활성화해야 한다.

둘째, 하향식 공천 방식인 계파 공천을 폐지하고, 상향식 공천 방식인 오픈프라이머리를 법제화해야 한다. 국민의 실생활과 유리된 이념 갈등과 계파의 파당적 갈등을 조장하는 정치를 막기 위해서는 근본적으로 국회의원과 대통령의 공천 방식을 상향식으로 바꿔야 한다.

셋째, 현행 중도 수렴 부재의 극단적 양당 체제를 중도 수렴의 양당 체제로 정상화시켜야 한다. 4·13총선에서 ‘3당 체제’가 출현한 배경에는 극단적 양당제에 따른 반발이 있는 만큼, 양당이 중간 지대로 수렴하여 정책과 입법이 효율적으로 처리되는 온건한 중도 수렴의 양당제를 운영할 필요가 있다.

넷째, 정당 개혁의 방향성으로는 19세기 산업화와 근대국가 시대에 부응했던 ‘대중 정당 모델’보다는 21세기 지구화, 후기 산업화, 정보화에 부응하는 ‘원내 정당 모델’ 혹은 ‘유권자 정당 모델’ 혹은 이 두 모델을 온-오프 플랫폼으로 연계시켜 시민 참여를 효과적으로 돕는 ‘네트워크 정당 모델<sup>6)</sup>을 추구할 필요가 있다.

다섯째, 정책에 기반한 민생 정치를 추구할 필요가 있다. 국민과 유권자들이 겪고 있는 생활상의 문제와 불편에 반응하기 위해서는 원내 정당화와 유권자 정당화, 그리고 이 둘을 플랫폼으로 연계시키는 ‘민생 정치 모델’이 구축될 필요가 있다. 더민주당 을지로위원회와 같은 민생 정치 모델을 더욱 확산할 필요가 있다.

2016. 11. 12 접수/ 2016. 12. 19 심사/ 2017. 01. 03 채택



## 주석

- 1) 공화주의 원칙은 다양하게 설명될 수 있지만 그중의 핵심으로는 공공성을 목표로 어느 누구의 일방적인 지배를 거부하기 위한 조건의 확보를 강조한다. 즉, 비지배(non-domination)적 조건을 확보하기 위해 세력과 정파 간의 힘의 견제와 균형을 통한 권력의 공유(power sharing)와 혼합 정부(mixed government)를 지향한다(비롤리, 2006).
- 2) 편향 동화는 자신의 생각과 다른 사람의 글은 어리석고 터무니없는 주장으로 치부하고, 자신의 생각과 같은 주장만이 현명하고 논리적인 것으로 받아들여, 결국 자신의 기존 입장을 더 강화하는 현상을 말한다.
- 3) 내적 유인과 관련하여 사르토리는 계파의 형성 동기로 '이권과 권력을 추구하는 계파'와 '이념을 추구하는 계파'가 있고, 계파의 태도에서도 '이데올로기적 성향을 가지고 있는 계파'와 '실용주의적 경향을 보이는 계파'가 있으며, 계파의 이데올로기 위치에서도 좌, 중도, 우가 있다고 분류하였다.
- 4) 당선자들의 계파 성향은 여권 사정에 정통한 당직자와 보좌진의 의견을 물어 정리했다.
- 5) 중도 정치가 의미와 내용에 대해서는 채진원(2016) 참조.
- 6) 네트워크 정당 모델에 대한 자세한 설명은 채진원(2016) 참조.

## 참고문헌

- 가상준 (2014). 한국 국회는 양극화되고 있는가. 『의정논총』, 9권 2호, 247 ~ 272.
- 가상준 (2006). 의회 양극화를 통해 본 미국정치의 변화. 『한국정치학회보』, 40권 3호, 211 ~ 236.
- 강문구 (2014). 민주화 이후 정치양극화 현상과 개선방안. 국회입법조사처.
- 강원택 (2006). 한국정당 공직후보선출의 공정성과 투명성 확보방안. 『한국정당공직 후보선출과정의 공정성, 투명성 확보방안 토론회 자료집』. 투명사회실천협의회 2016년 9월 8일.
- 고은지 (2014). 김부겸 前의원 ‘세월호법 같은은 이념 과잉 탓’. 〈연합뉴스〉, 2014. 10. 6.
- 김경화 (2012). 민주당 내 친노, 4배로 몸집 불려… 지난 국회 10명서 이번엔 44명으로. 〈조선일보〉, 2012. 4. 14.
- 김기성·최병호 (2016a). 민심 아닌 ‘당론’ 따르겠다는 의원들… 19대 국회를 말한다. 〈토마토뉴스〉, 2016. 9. 7.
- 김기성·최병호 (2016b). [19대국회 인식조사 여 ‘당론·청와대 뜻에 충실’ 아 ‘소신과 공약이 중요’]. 〈토마토뉴스〉, 2016. 9. 7.
- 김동현 외 (2015). 유승민 사퇴… 국회법 ‘사망’. 〈연합뉴스〉, 2015. 7. 11.
- 김의겸 (2016). 김종인 첩거까지 간 비례대표 파동의 전말. 〈한겨레〉, 2016. 3. 28.
- 김재한 (2012). 『대한민국 국회: 불신과 양극화』. 춘천: 한림대학교출판부.
- 김재훈·허석균 (2013). 공천제도와 입법생산성 간의 관계에 대한 실증분석: 17대 국회입법 자료를 중심으로. 『경제학연구』, 61집 3호, 47 ~ 74.
- 김중훈 (2016). 새누리 122명 계파 분석… 높아진 ‘친박 순도’ 계파 구분 가능한 109명 중 55명이 친박계. 〈매일경제〉, 2016. 4. 14.
- 김지은 외 (2016). 새누리 총선 대패에도 당내 입지 더 넓힌 친박. 〈한국일보〉, 2016. 4. 16.
- 김형준 (2015). 사회 갈등 해결을 위한 국회의 역할과 과제: ‘국회 내 정당 양극화’ 해소를 중심으로. 『대한정치학회보』, 23집 1호, 71 ~ 97.
- 류지복 외 (2016). 더민주 공천자의 절반이 ‘범친노’ … ‘친문’, 최대 계파로. 〈연합뉴스〉, 2016. 3. 14.
- 박복영 (2012). 『글로벌 금융위기 이후 미국경제의 진로모색과 시사점』. 대외경제정책연구원 보고서.

- 박상준 (2016). “親 문재인·親 손학규 그룹 동반 ‘약진’... 탈당과 빠진 비노는 ‘쇠퇴’.”  
 〈한국일보〉, 2016. 4. 19.
- 박태훈 (2015). 유승민 ‘증세없는 복지’는 허구’, 양극화 해소 주장 ‘노무현’ 높이 평가.  
 〈세계일보〉, 2015. 4. 8.
- 모리치오 비롤리 (저), 김경희·김동규 (역) (2006). 『공화주의』. 서울: 인간사랑.
- 캐스 선스타인 (저), 박지우·소호창 (역) (2009). 『왜 사회에는 이견이 필요한가』.  
 서울: 후마니타스.
- 캐스 선스타인 (저), 이정인 (역) (2011). 『우리는 왜 극단에 끌리는가』. 서울 프리부.
- 신현철 외 (2016). 빅데이터로 본 ‘낮부끄러운 國會’. 〈매일경제〉, 2016. 1. 31.
- 안민호 (2014). 『불통에 대한 이해』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 우경희 외 (2016). 4년 농사 거덜내는 ‘막장공천’. 〈머니투데이〉, 2016. 3. 14.
- 윤성이 (2006). 한국사회 이념갈등의 실체와 변화. 『국가전략』, 12권 4호, 163 ~ 182.
- 이가영 외 (2016). 새누리 공천 받은 58%가 친박. 〈중앙일보〉, 2016. 3. 17.
- 이경태 (2012). 시스템 공천? ‘친이학살’ · ‘폭탄후보’. 〈오마이뉴스〉, 2012. 3. 19.
- 이내영 (2009). 한국정치의 이념지형과 이념갈등. 한국정치학회 연례학술회의 발표 논문.
- 이재목 (2013). 정당 양극화를 통해 바라본 한미정당 비교. 『한국 정당정치의 도전과 대응: 정책갈등의 조정과 통합』. 한국정당학회 하계학술회의 자료집.
- 이현주 (2016). 말 많던 상향식 공천, 여야 모두 ‘기준 미달’. 〈뉴시스〉, 2016. 3. 21.
- 임성호 (2006). 당내경선에서의 전략투표와 대통령선거의 이념적 비편향성. 『대통령 선거에서의 바람직한 당내경선방안』. 중앙선거관리위원회.
- 임성호 (2014). 정치양극화에 대한 일반론 차원의 문제제기. 국회입법조사처·한국 지역학회·일치를 위한 정치포럼·경희대학교 인류사회재건연구원 주최 “미국정치의 한국적 함의” 세미나(2004. 7. 30) 자료집.
- 임성호 (2015). 정당 내 정파(faction) 문제와 정치 양극화: 탈산업시대 정당의 위험 요소와 극복 방향. 『정당정치의 변화, 왜 어디로』. 서울: 형설출판사.
- 정우상 (2014). 세월호법, 안 되는 일을 되는 것처럼 포장할 수 없었다. 〈조선일보〉, 2014. 10. 3.
- 정진민 (2013). 정당 분극화의 심화와 2012년 미국 대선: 정당 지지 기반과 유권자의 정책적 입장 차이를 중심으로. 『한국정당학회보』, 12권 1호, 5~29.
- 정한울 (2016). 총선 공천경쟁의 득실과 전망: 19대 총선 여론분석 기준. 〈한국일

- 보), 2016. 3. 20.
- 지영호 외 (2016). 20대 국회의원 해부. 〈머니투데이〉, 2016. 3. 15.
- 채진원 (2012). '보수독점의 정당체제 개혁론'의 재검토: 정치적 양극화와 중도수렴 부재의 정당체제론을 중심으로. 『유토피아』, 27권 2호, 199~237,
- 채진원 (2016). 『무엇이 우리정치를 위협하는가: 양극화에 맞서는 21세기 중도정치』. 서울: 인물과 사상사.
- 채진원 (2016a). 줄서기로 배지 단 의원들, 민생 챙길까. 〈중앙선데이〉, 2016. 3. 27.
- 채진원 (2016b). 제왕적 대통령의 횡포를 막고 의회민주주의를 실현하는 길. 〈허핑턴포스트〉, 2016. 2. 29.
- 채진원 (2016c). '양극단에서 중도로 수렴하라'는 유권자 메시지. 〈허핑턴포스트〉, 2016. 4. 23.
- 최미선 외 (2015). 계파 보스 입김이 좌우... 공천 받으려면 줄 설 수밖에. 〈한국일보〉, 2015. 1. 6.
- 최익현 (2016). 4년 후엔... 옆집 회사원 김씨를 후보로 만나고 싶다: 시민정치는 어떻게 가능한가. 〈한국일보〉, 2016. 4. 12.
- 한국갤럽 (2015). 국회선진화법, 국회 역할평가. 데일리 오피니언 제163호(2015년 5월 3주).
- 한국갤럽 (2016). 19대 국회 평가, 20대 국회의원 선거 공천. 데일리 오피니언 제182호(2015년 10월 1주).
- 한수현 (2016). 최근 총선 '野 공천법'... 저승사자·노이사 등 면면은. 〈한국일보〉, 2016. 3. 16.
- 홍득표 (2001). 제왕적 대통령론: 그 특징과 원인을 중심으로. 『국민윤리연구』, 50호, 145~169.
- Bond, J., & Richard, F. (2000). *Polarized politics: Congress and the president in a partisan era*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Duca, J. V., & Saving, J. L. (2014). Income inequality and political polarization: Time series evidence over nine decades. *Federal Reserve Bank of Dallas Research Department Working Paper 1408*.
- Fiorina, M. P., Abrams S. J., & Pope, J. C. (2004). *Culture war?: The myth of a polarized America*. New York: Pearson Longman.
- Krugman, Paul(2009). *The Conscience of a Liberal*. New York: W.W. Norton

- and Company.
- Myers, D. G., & Lamm, H. (1976). The group polarization phenomenon. *Psychological Bulletin*, 83, 602~627.
- Persico, N., Pueblita, J. C. R., & Silverman, D. (2011). Factions and political competition. *Journal of Political Economy*, 119(2), 242~288.
- Ranney, A. (1981). Candidate Selection. D. Bulter, H. R. Penniman & A. Ranney (Eds.), *Democracy at the polls: A comparative study of competitive national elections*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press. 어수영 (역) (1986). 『현대정당론』. 서울: 동녘.
- Stoner, J. A. F. (1968). Risky and cautious shift in group decisions: The influence of widely held values. *Journal of Experimental Social Psychology*, 4, 442~459.
- Sunstein, C. (2001). *Republic.com 2.0*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

## 초록

# 계파의 집단 극단화를 통한 정치적 양극화 계파 공천(20·19대)과 19대 국회 입법 갈등 사례

## 채진원

19대 국회는 동물 국회를 막기 위한 「국회선진화법」을 만들었지만 그것으로 인해 여야가 아무것도 입법할 수 없는 또 다른 수준의 대립과 갈등인 ‘식물 국회’를 만들어 냈다. 그렇다면 도대체 「국회선진화법」을 무력화하면서 ‘식물 국회’를 만들어 낸 원인은 무엇일까? 그 해답의 실마리는 19대 국회의 대립 구도에는 항상적으로 ‘친노’와 ‘비노’ 혹은 ‘친박’과 ‘비박’과 같은 정당을 지배하고 있는 계파들의 힘이 작동하고 있었다는 것을 볼 때, 계파와 계파 정치에서 찾을 필요가 있다. 본 글의 목적은 계파 공천과 정치적 양극화와의 상관성을 ‘집단 극단화’를 통해 이론적으로 논의하는 한편, 20대와 19대 총선에서의 계파 공천의 현황과 19대 국회에서 발생했던 입법 갈등 사례(세월호 특별법의 입법 과정에서의 계파 갈등, 행정 위임 입법을 견제하기 위한 국회법 개정에서의 계파 갈등)를 분석하여 그 시사점을 찾고자 한다. 특히, 본 글에서는 정당과 국회를 사실상 지배하고 있는 계파들의 집단행동의 논리인 ‘집단 극단화(group polarization)’를 매개로 계파 공천과 정치적 양극화가 서로 연결된다는 것을 이론적으로, 그리고 경험적 사례로 살펴본다. 또한 20대 국회가 계파들의 ‘집단 극단화’에 따른 정치적 양극화에서 벗어나기 위한 대안적 패러다임으로 ‘협치와 민생을 위한 중도 정치’를 제시하고 이것을 구현할 수 있도록 하는 과제로 오픈프라이머리 법제화, 견제와 균형을 위한 속의 문화 활성화 등을 제언한다.

**주제어** · 정치적 양극화, 집단 극단화, 계파 정치, 중도 정치, 오픈프라이머리

**Abstract**

## Political Polarization through Partisanship of Group Polarization

Cases on Nomination by the Partisanship in 20th · 19th of General Elections and 19th National Assembly Legislation Conflicts

Chae, Jin-Won

19th Congress made the “Advanced Parliament Act” to prevent the ‘animal parliament’. But “Advanced Parliament Act” created the ‘plants parliament’ anything that can not be legislation with the ruling party and the opposition can not be anything other legislative level of confrontation and conflict. so, hell would neutralize any cause, “Advanced Parliament Act” and created the ‘plants parliament’ ? clue to the answer is, considering factions working same as ‘pro-Roh Moo Hyun faction’ and ‘non-Roh Moo Hyun faction’ or ‘pro-Park Geun hye faction’ and ‘non-Park Geun hye faction’, with confrontation of in the 19th National Assembly, that it is necessary to find in partisanship politics and factions. the purpose of this article, the theoretical discussion through a “group polarization” the correlation between ‘faction nomination’ and ‘political polarization’. and, the purpose of this article is to analyze the status of the faction nominations in 20th and 19th for the general election and cases of conflict(factional conflict in the legislative process of special law on ‘Sewolho issue’, factional conflict in the legislative process of the National Assembly operating laws revision to counterbalance the administration delegated legislation) in the 19th Legislative Assembly and is to find its implications. in particular, this article will discuss theoretical and empirical case that virtually dominated the political parties and the National Assembly and ‘group polarization’(the logic of the collective behavior of

faction) is the mediated nomination factional and political polarization that connect to each other. also this paper, we present the 20th Parliament to ‘moderation politics’ and ‘governance for the people’s livelihood’ as an alternative paradigm to escape from the political polarization of the “group polarization” of the faction. in addition to the challenge to implement this, and suggestions such as ‘open primary legislation’, ‘check and balance for the deliberative culture’ enabled.

**Key words** · Political Polarization, Group Polarization, Partisanship Politics, Moderation Politics, Open Primary



## 현단계 한국 대학의 위기 양상과 대학 체제 개편 논의\*

윤지관\*\* 덕성여자대학교 영문학과 교수

### 1. 대학 위기의 근원: 문제는 무엇인가

한국의 대학은 국립대 사립대를 막론하고 심각한 위기에 직면해 있다. 모든 대학이 정부 주도의 일방적인 구조 조정의 와중에서 대학의 본령이라고 할 자율성이 심각하게 훼손되고 ‘질’과 ‘경쟁력’ 제고와는 무관한 혼란만 가중되고 있으며, 사회적 책무성을 요구받고 있지만 대학의 국가적인 책임이라고 할 기초학문의 발전과 민주적 시민 양성은 오히려 위축되고 있다. 특히 현 정부 들어와서 국립대는 국립대대로 총장 직선제 폐지 방침과 총장 임명 보류가 이어지면서 대학 자율에 대한 간섭과 통제가 극심해지고, 사립대는 사립대대로 구조 조정을 빌미로 한 즉별 재단의 횡포로 사학 분류가 전국적으로 재연되고 있다. 이러한 위기 상황에서 대학 사회가 권력의 대학 자율권 침해에 맞서서 정책 전환을 요구하고 나선 것은 당연하다.

\* 본 연구는 덕성여자대학교 2016년도 교내연구비 지원에 의해 수행되었음.

\*\* jkyoon@duksung.ac.kr

동시에 작금의 현실은 이 같은 항의와 실천의 차원을 넘어서 좀 더 본원적인 질문, 즉 이 시대에 대학의 존재 가치가 무엇이고 사회적 책임은 무엇인지, 한국 대학은 그 역할을 제대로 하고 있는지의 질문을 야기하고 있다. 목전에 닥친 현 정부의 대학 자율성 억압과 비교육적인 방식의 구조 조정, 그리고 족벌 사학재단의 횡포에 맞서는 일이 시급한 상황임은 말할 것도 없다. 그럼에도 과연 국립대 법인화를 막고 총장 직선제를 복원한다고 해서 현 시대 대학이 직면한 위기가 해소될 것인가도 물어보아야 한다. 사립대도 마찬가지다. 현재 상지대를 비롯한 비리 사학 사태가 사회 문제로 부각되고 있지만 분규가 해소된다고 해도 위기 자체는 그대로 남는다. 흔히 말하는 ‘대학의 위기’도 그 위기의 본질을 무엇으로 보는가에 따라서 해결이나 극복의 방향이 달라질 수밖에 없다.

대학을 둘러싼 대립 구조의 근간에는 대학에 대한 국가와 사회의 요구로서의 책무성(accountability)과 대학이라는 기관의 바탕이라고 할 자율성(autonomy)의 충돌이 있다. 국립이든 사립이든 대학이 사회적 기구이고 공공적인 성격을 가지는 이상 사회로부터의 자율만을 내세울 수 없고 사회적 책무를 수행할 의무가 있다.<sup>1)</sup> 그런 점에서 책무성과 자율성 사이의 충돌이나 갈등 자체는 대학이 늘 감당할 수밖에 없다. 문제는 현 정부 정책에서 그 책무성이 경제적 차원의 기여와 효율성 및 생산성을 높이는 방향으로 과도하게 경사된 결과 대학의 공적 책임과 기능이 위축되고 있다는 것이다. 근대사회에서 대학은 학문과 과학의 발전에 대한 기여와 근대사회에 걸맞은 민주적 문화의 확산과 시민 양성을 임무로 해 왔다. 대학을 기업화하고 경제 발전의 도구로 환원시키려는 정책 방향이 대학의 전통적 역할을 지키려는 힘과 부딪치고 있는 것이다.

신자유주의적인 시장주의에 편향된 대학 정책에 맞서서 고등교육

의 ‘공공성’을 제고할 것을 요구하는 것은 필수적이다. 다만 현재 한국 대학이 당면한 위기가 ‘공공성’을 회복한다고 해서 풀리지 않는다는 점은 염두에 둘 필요가 있다. 우선 한국 대학이 지식의 창조적 생산이라는 기본 기능에 얼마나 충실한가를 물어보자. 인문 분야든 과학 분야든 한국의 학문 활동이 서구 특히 미국학계에 종속적이고, 대부분의 대학교수가 지식 중개상에 불과하다는 비판이 제기되고 있듯이,<sup>2)</sup> 사실 한국 대학의 연구 기능 자체가 항상적이고 심각한 위기 상황 속에 있다. 정부 지원을 늘리고 ‘공공성’을 높인다고 이 같은 학문 종속성이 극복된다는 인과관계는 없다. 교수 사회가 미국 유학 출신의 압도적 다수로 편향된 현실을 개선하고 미국 대학 학위자를 교수 채용에서 우선하는 관행이 바뀌지 않고는 국내 대학원이 활성화되기도 어렵다. 학계의 뿌리 깊은 기득권 구조가 혁파되지 않는 한 진정한 의미의 대학의 공공성이 실현되리라고 기대할 수는 없다.

문제는 이 같은 한국 대학의 학문적 종속성이 개별 연구자의 성향이나 한계의 차원을 넘어서 한국이라는 국민국가가 자본주의 세계 체제에서 차지하는 위상과 결합되어 있다는 것이다. 자본주의 체제로의 지구화 과정은 지식 생산에서 중심부의 지배성이 주변부에 관철되는 현상을 동반하게 된다. 한국 대학의 대미 종속성이 심화된 것은 해방 이후 미국 헤게모니가 작동한 결과이지만 이는 크게 보아 우리 사회가 자본주의 세계 체제에 본격적으로 편입되는 과정의 한 양상이기도 하다. 현 시기의 자본주의 체제에서 한국은 주변부라기보다 세계 체제론자인 월러스틴(Immanuel Wallerstein)이 말하는 반(半)주변부의 위상을 가지고 있다. 반주변부의 대학은 중심부 대학이 가지는 이점, 가령 대학 자산의 축적과 주도적이고 주체적인 연구를 가능하게 하는 환경, 민주적 전통에 바탕한 대학 기구의 자율성 확보 및 세계 시장에서의 경쟁력 등을 보장받지 못하기 마련이다. 그러나 다른 한편 중심부와 주변

부의 중간에 놓인 반주변부의 입지 자체가 한국 대학이 어느 정도의 물적 토대를 바탕으로 중심부와는 다른 어떤 주체적이고 독자적인 영역이나 모델을 창출할 수 있는 기회를 제공하기도 한다(백낙청, 2008, 30쪽). 그러나 한국 대학의 80%가 사학이고 그 운영 방식이 대개 전근대적인 족벌 형태라는 점에서도 엇보이듯, 한국 대학의 실상은 경제적 위상과도 현격하게 차이가 날 정도의 후진성을 벗어나지 못하고 있다. 정부가 세계화의 현실에서 대학의 '질'과 '경쟁력'을 높이는 것을 대학 구조 조정의 목적이라고 아무리 내세워도, 이 뿌리 깊은 구조적 병폐에 대한 해법을 도외시하고는 공염불에 불과한 것이다.

물론 최근 대학의 현안인 정부의 국립대 총장 선출 개입이나 기업체식 대학 구조 조정의 강행으로 대학의 기본 기능조차 심각하게 훼손된 것은 현 국가권력의 부정적 과잉 상태에 기인한 점이 크다. 대학 자율성이나 학내의 민주주의 문제가 쟁점으로 부각된 것도 전반적인 민주주의 수준의 퇴행과 무관하지 않고, 그만큼 이에 대한 학계의 반발도 당연하다. 그러나 동시에 짚어야 하는 것은 대학의 개혁 방향이나 그 전망을 세움에 있어 과잉 권력의 현실을 기준으로 삼을 경우 그 '과잉'을 걷어낸 '정상' 상태에서도 여전히 존재할 뿐만 아니라 더욱 압력이 거세지고 있는 전 지구적인 차원의 변화에 대응하는 실천에서는 취약할 수밖에 없다는 점이다. 현재의 과잉 상태에 대한 대응이 지구적 자본주의가 초래하고 한국의 반주변부적 성격이 부과하는 더욱 큰 도전에 대한 무책임의 알리바이가 되어서는 안 될 것이다.

이 글은 이와 같은 관점에서 국립대와 사립대의 최근 주요 현안들을 살펴보고, 특히 국립대 문제를 중심으로 지금까지 제기된 대학 체제 개편 논의를 현 국면에 비추어 검토해 보고자 한다.

## 2. 국립대 및 사립대의 최근 현안에 대하여

근년 국립대에서 대학의 범주를 넘어서 사회적 문제로 부각된 것은 국립대 선진화 방안에 따른 총장 직선제 폐지 강요 및 대학총장 선임 거부 등 국가권력의 대학 자율성에 대한 직접적인 간섭과 개입의 극대화다. 사립대의 경우는 대학 전체에 걸쳐 진행되는 구조 조정과 특히 지방 사립대의 위축 등 전반적인 추세를 논외로 하면 상지대를 비롯한 사학 분류와 이와 연관된 교수 해임 등 교권 탄압이라고 할 수 있다. 이 두 사안은 단식 등 항의 시위와 대학교수의 투신자살까지 초래한 극단적인 대립으로 사회 문제화하였고 해당 국립대 혹은 사립대에서는 단순히 대학의 민주적 운영 여부만이 아니라 대학의 존재 가치를 둘러싼 본질적인 싸움으로 받아들여졌다.

그럼에도 불구하고 대학 사회에서 총장 직선제 문제는 사립대 교수들에게, 사학 분류 문제는 국립대 교수들에게 그다지 중시되지 않거나 별 관심사가 아니다. 사립대 교수의 입장에서 총장 직선제는 국립대에서 주로 이루어지던 총장 선출 제도로 대개 재단이사회의 결정 구조를 가지고 있는 사립대와는 무관하고, 국립대 교수의 입장에서 사학 분류는 일부 문제 사학들에서 발생하는 지엽적인 현상으로 국가 지원 및 관리에 있는 국립대와는 무관하기 때문이다. 그렇지만 두 사안 모두 대학 민주주의와 거버넌스라는 대학의 자율적 운영 방식에 대한 국가권력 혹은 그 뒷받침을 받은 사학재단의 억압과 통제에서 비롯된 것으로, 현 정부의 국가주의적 과잉이 빚은 문제라는 점에서 서로 상통한다.

사학 분류에 대한 국립대 교수들의 무관심은 대개 그것을 일부 문제 사학의 '예외적인' 상황으로 이해하는 일반의 상식과 맥을 같이한다. 이 같은 이해는 고질적인 사학 문제가 한국 대학의 역사 및 구조상의 왜곡과 유관하며 이 되풀이되는 예외 상황이 좀 더 근원적인 한국 대학의

구조적 병폐의 증상일 뿐임을 외면하게 한다. 세계적으로도 사례가 없  
다시피 한 한국 대학 특유의 이 고질화된 사학 문제는 개별 대학의 운영  
자나 운영 방식의 문제만이 아니라 대학의 체계 자체가 제대로 근대화  
되지 못한 결과 빚어진 일로, 한국 고등교육의 80%를 담당하고 있는 사  
학 가운데 많은 부분의 그 같은 전근대적인 지배 관행은 한국 사회 전체  
의 기득권 구조와 밀접하게 결합되어 있다. 사학 분규가 대학 내부의  
대립에 그치지 않고 결국 기득권 구조와의 끝이 없어 보이는 싸움으로  
이어지기 일쑤인 것은 그 때문이다.<sup>3)</sup>

그렇기 때문에 사학 분규가 개별적으로 해결되더라도 그 분규를 배  
태한 사학 지배 구조 및 그와 결합된 사회질서의 변화가 없고는 문제는  
그대로 남는다. 해당 대학 또한 비리 재단 축출에 성공한다 해도 사학  
일반이 처해 있는 위기, 즉 당면한 구조 조정이나 열악한 교육 환경 및  
사학 지배 구조의 온존 등이 초래하는 위기까지 벗어난 것은 아니다.  
문제 사학과와의 싸움이 한국 대학의 체제 개편을 위한 동력이 될 수 있는  
것은 그것이 사학 지배 구조의 해체와 개편을 추동하는 힘으로 변용되  
고 나아가서 한국 대학의 새로운 공공적 모델을 창출하려는 노력으로  
이어질 경우이다.<sup>4)</sup> 앞으로 구조 조정이 본격화될수록 부실 사학재단과  
구성원의 갈등은 더 심화되고 분규 대학 수도 급증할 것이 예상된다.  
사학 분규는 사학이 중심을 이룬 한국 대학의 전면적인 체제 개편을 돌  
려싼 전초전에 해당한다. 이것이 소모적인 것이 아니라 한국 대학 체제  
의 전근대성을 극복할 힘이 될 수 있을지의 여부가말로 그 성패의 관건  
이 될 것이다.

국립대의 총장 직선제를 둘러싼 정부와 대학 사이의 갈등은 현재  
부산대를 제외하고 모든 국립대가 간선제를 받아들임으로써 표면상으  
로는 해소된 듯 보인다. 국립대가 총장을 교수 직선으로 뽑는 제도를  
정착시킨 것은 1987년 6월 항쟁 이후 민주화의 한 성과이며 군부독재

의 극단적인 대학 통제를 벗어나 대학 자율권의 확보와 대학 민주화에 기여하였다. 그러나 그 역사적 의미를 인정한다고 해서 총장 직선제 제도 자체가 대학 민주화의 필수 요건이 되는 것은 아니다. 대학의 민주적 운영 체제의 기본은 대체로 공유 거버넌스(shared governance)라고 할 수 있고 대학 사회의 특성상 이 거버넌스에서 교수 집단이 중심 역할을 맡는 것은 당연하다. 그러나 이 공유의 주체에는 교수 외에 학생과 직원을 비롯한 여타 구성원도 포함되기 때문에 어떤 형태로든 대학 운영에 이들의 참여가 보장될 필요가 있다. 총장은 교수만이 아니라 학생 직원 등 대학 구성원들을 전체적으로 대변하는 동시에 지역사회와도 긴밀한 관계를 유지해야 하는 입지에 있으므로 선출 과정에서 이들의 역할이나 지분이 반영되는 것이 바람직하다.

총장 직선제 수호를 위한 국립대 교수들의 싸움이 결국 성공하지 못한 데는 정부의 소위 국립대 선진화 방안 관철 의지가 집요하기도 했고 교수 집단의 내부 역량 부족이나 현실추수주의가 작용한 점도 있겠지만, 명분에 있어서도 오히려 정부의 논리에 뒤지기 때문인 점도 없지 않다. 정부가 내세운 직선제의 폐해는 논란의 여지가 있다 하더라도 정부 안이 다른 구성원의 참여를 전제한다는 점에서는 세계적인 추세에 더 부합하는 것도 사실이다.<sup>5)</sup> 물론 그 관철 과정에서 정부의 과잉 권력이 작용한 만큼 이에 맞서는 총장 직선제 고수를 위한 싸움의 정치적 의미는 분명하다. 그러나 과잉 권력에 대한 대응이라는 차원을 넘어서 대학의 민주적 거버넌스를 주체적으로 구축하려는 노력으로 이어질 때야 비로소 이 싸움도 대학 개혁의 이념에 더욱 부합하는 것이 될 것이다.

또 다른 국립대 현안인 법인화 문제는 더 많은 논의거리를 내장하고 있다. 서울대 법인화 이후 여타 국립대의 법인화는 각 대학의 자발적 선택에 맡기는 식으로 물밑에 가라앉아 있지만, 여전히 뜨거운 감자인 면이 없지 않다. 정부의 국립대 선진화 안에서 법인화가 장기적인

목표로 설정되어 있거니와, 현재 추진하고 있는 지역별 국립대 연합 방안은 법인화를 위한 포석으로 이해되고 있다. 법인화 반대의 일차적인 이유는 국립대 법인화가 고등교육의 공공성 훼손 내지 후퇴를 초래하고 있다는 것으로 명분은 총장 직선제 경우보다 더 분명하다. 실제로 법인화가 정부의 직접적인 통제에서 벗어나 대학의 자율성을 높인다는 취지를 앞세우고 있지만, 이 자율성의 이면에 대학을 효율과 생산을 앞세우는 신자유주의적 구도 속에 편입하려는 의도가 숨어 있다. 한국의 대학 체제상 국공립대가 20% 수준에 머물고 고등교육 재원의 70% 이상을 사적인 재원, 즉 학부모가 감당하는 열악한 공교육 현실에서 더 강화되어야 할 국립대의 위상과 역할을 위축시킬 것이라는 의구심도 당연하다(배현, 2011, 10~38쪽).

그럼에도 불구하고 부정할 수 없는 것은 과거 독재 시절 국립대의 정부 종속과 관료 지배가 극심하였고, 이후에도 정부의 성격에 따라 정도의 차이가 있는 대로 직접 통제 방식이 통용될 수 있는 것이 국립대 구조라는 사실이다. 반면, 정부 지원이 국립대 수준으로 유지되고 실질적 자율권이 보장되는 방식의 국고 지원 체제가 반드시 악은 아니다. 미국 주립대의 경우도 그렇거니와 영국의 대다수 대학들은 50% 수준의 국고 지원을 받는 기관이면서 이사회 혹은 법인을 통한 자율 운영의 구조를 가지고 있다. 영미권의 이 같은 운영 형태가 대학의 공공성을 해치고 있다는 증거는 어디에도 없으며, 오히려 정부가 지원은 하되 간섭하지 않는다는 원칙을 제도적으로 구현하는 틀이라고 할 수 있다. 국립대가 중심을 이루는 유럽권 대학들은 사정이 다르긴 하나, 독일의 경우 1998년 「대학기본법」을 개정하여 주 법이나 학칙 개정을 통해 국립대가 재단법인 형태로 전환할 수 있도록 하였고 이에 따라 2002년 일부 주(가령 니더작센 주)가 법인화를 위한 법 개정을 하였으며, 핀란드는 2010년 대학을 국립에서 법인으로 전환하였다. 일본의 국립대들은



2003년 전면적으로 법인화되었다.

각국의 국립대 법인화 움직임은 지구화에 대응하는 대학 개혁의 일환이라는 점에서 입을 필요가 있다. 특히 국립대 체제를 중심으로 하는 유럽 대학들의 법인화 전환이나 허용은 지구화에 대응하는 한 방안이기도 하다. 이는 유럽 연합 소속 국가들이 1999년 볼로냐 협약을 토대로 각국의 대학 제도를 표준화하는 등 대학 간의 교류를 확산하고 개방하고자 하는 흐름과도 일맥상통한다. 지구화가 국민국가의 경계가 흐려지고 세계가 하나의 시장으로 통합되는 현상을 지칭한다면, 근대국가의 문화적 토대이자 민족 이념의 구현체로서의 대학의 기능을 대변하는 국립대학은 지구 시대의 탈근대적인 유동성에 제한을 가하는 형태일 수 있다. 국가와 대학의 관계가 재설정되는 과정에서 법인화는 시장의 힘이 대학 운영에 작용할 수 있는 폭을 넓혀 놓는 효과를 가진다. 법인화가 지구화 시대의 이데올로기라고 할 신자유주의의 구현 방식이라는 비판이 나오는 것도 이런 맥락에서이다.

그렇지만 다른 한편으로 국가와 대학 사이에 이 같은 시장 요소의 개입을 단순히 부정하는 것만으로는 지구적 자본주의 현실의 엄중함에 대처하는 방식이 될 수 없다. 대학이 이미 기업이 되고 대학 자본주의(academic capitalism)에 지배되고 있다는 비판이 팽배하다시피 이미 시장은 대학의 일부로 편입되어 있고 국가와 대학 사이의 관계에서 주요 요소로 작용한다. 국가가 대학을 통제하는 방편으로 시장을 내세울 수도 있지만, 국가의 개입을 차단하는 방식으로 대학이 시장을 활용할 수도 있는 것이다(Taylor, 2013, pp. 12~13). 또 국가는 시장 논리를 대학에 강요할 수도 있지만 시장의 과도한 대학 지배에 개입하여 공적 기능을 강화하는 역할을 할 수도 있다. 법인화의 목적으로 내세워진 대학의 자율성은 이처럼 양날의 칼이며, 결국 대학이 자율성을 활용하여 그 고유의 사명을 구현하느냐 시장 논리나 국가 통제에 종속되느냐는

대학의 주체적 역량 문제와 유관하다. 즉, 법인화냐 아니냐보다 오히려 대학의 민주적 거버넌스를 어떻게 구축하고 또 운영하는가가 더 핵심에 놓여 있는 것이다. 국립대 체제를 유지하더라도 정부 간섭이 강하면 실질적인 공공성을 지켜낼 수 없고, 법인화가 되더라도 진정한 자율성이 확보되면 국가주의를 벗어난 공공성을 더 키울 수 있기 때문이다.

물론 국가권력 과잉의 현재의 상황에서 법인화는 더욱 교묘한 정부 통제가 되거나 시장 논리를 대학에 강요하는 측면이 강한 것이 사실이다.<sup>6)</sup> 주립대 혹은 국립대의 형태로 대학의 공공적 틀이 확보되어 있는 중심부 대학들의 시장 요소 도입과는 달리 사학 중심으로 편제되어 있는 한국 대학의 현실에서 법인화의 전면 도입은 대학의 시장 종속을 더욱 부추기는 결과를 낳을 것이다.<sup>7)</sup> 또한 탈근대 시대로 지칭되는 지구화 이후의 현실에서 세계 시장의 하나로 편입되는 가운데 국민국가의 경계가 흐려지는 현상이 강조되고 있지만, 그럼에도 이 같은 세계 체제도 결국 국가 간 체제(interstate system)이며 국민국가의 범주가 그 구성원들의 삶에서 가지는 결정적인 의미가 사라진 것도 아니다. 그런 점에서 국립대의 형태로 발현되는 대학의 전통적인 기능이 한국 대학의 토대가 될 필요는 여전하다. 서울대의 법인화가 국립대학의 위상을 유지하는 방식으로 이루어진 것도 구성원의 반발도 반발이지만 이 같은 사회적 요구의 반영이라고 보아야 할 것이다.

그러나 역대 정권의 국립대 법인화 기획은 대학 조직의 자율성을 제고시킴으로써 공공적인 관리 기능을 효율화하고자 하는 세계적인 추세와 연동되어 있다. 비록 과도한 시장주의가 지배하는 현재의 교육 환경에서 국립대의 전면적 법인화에 대한 반대가 타당하다고 하더라도, 장기적인 관점에서 한국 사회 및 대학의 구조적 변화와 아울러 법인화 문제를 포함한 국립대 체제의 개편 가능성은 상존하고 있다고 할 것이다. 가령 지금의 과잉 국가권력이 해소 혹은 완화되고 대학 구조 조정

과정을 통해서 공공적 대학의 비율이 높아지는 대학 편제의 변화가 진전되는 경우, 지구화 여건에 대응하는 반주변부 국가의 대학의 진로와 대응을 모색하는 과정에서 국립대 체제를 어떻게 개편해 나갈 것인가의 질문은 더 실질적이 되리라고 본다.

### 3. 대학 구조 조정과 국립대 중심 대학 체제 개편 방안 재검토

한국 대학의 개혁 과제에서 국가적인 방향은 김영삼 정부의 1995년 5·31 교육 개혁 방안 이후 지금까지 일관되어 왔다고 할 수 있다. 세계화 국면에 대처한다는 문민정부의 고등교육 개혁 방안은 “대학의 다양화와 특성화”를 일차적 과제로 설정하고 대학 설립과 정원 및 학사 운영의 자율화를 통해 대학의 국제 경쟁력을 키운다는 취지로 추진되었다. 이 ‘신자유주의적’ 교육 개혁은 이후 국민의 정부 및 참여정부를 거쳐 이명박, 박근혜 정부에 이르기까지 대학 정책의 기초를 이루어 왔다. 20여 년 동안 지속된 이 같은 흐름이 가져온 가장 큰 폐해는 한국 대학이 일률적 평가에 따른 상호 지표 경쟁에 매몰되고, 경쟁을 통한 차등 지원의 구조 속에서 서열화가 심화되었으며, 정부의 대학에 대한 통제권이 커지는 한편 대학의 자발적인 연구 역량은 위축되었다는 것이다. 여기에 학령인구의 감소로 대학에 대한 구조 조정이 본격화되는 가운데 시장 편향적인 대학 정책이 강화됨으로써 기초학문 발전과 민주 시민 양성이라는 근대 대학의 기본이 와해되고 있다는 위기감이 고조되어 있다.

이 같은 정부의 일방적인 정책 방향에 대한 대안 모색이 진보 진영을 비롯한 학계에서 꾸준히 이루어져 왔는데, 그 가장 대표적인 것은 국립대 통합 네트워크 및 국립교양대학 안이고, 이와 좀 다른 각도에서 거

점 국립대를 중심으로 한 지역 연합 대학 안이 제기되었다. 이 안들은 2012년 지난 대선 국면에서 정책 의제로 제시된 이후 더 구체화되지는 않았으나 지금까지도 이들을 대체할 만한 대학 체제 개편 대안 정책은 나오지 않았다. 이 두 가지 안을 간략하게 재론하면서 현 국면에서 그 이념적 입지와 실효성을 검토하고자 한다.

국립대 통합 네트워크 안은 논자마다 약간씩의 편차는 있지만 공통적인 것은 1) 전국 국립대를 하나의 네트워크로 구성하여 공동 선발하고 공동 학위를 수여한다. 2) 학문 간 서열을 조장하는 법학 등은 학부를 폐지하고 전문대학원으로 전환한다는 것이며, 그 실천 방안의 하나로 국립교양대학 설치안이 이 구상에 보태어졌다.<sup>8)</sup> 국립교양대학은 국립대 통합 네트워크를 가동하기 위한 필수적인 학제로 국립대 통합 네트워크에 입학한 학생들이 공통적으로 거쳐야 하는 일반교양 코스다. 이 제안은 학벌 위주 사회와 과도한 입시, 사교육비, 수도권 집중 문제, 입시 위주 교육 문제를 해소할 수 있는 대안으로 제시되었으며, 동시에 교수직을 얻지 못한 박사 학위자들을 국립교양대학 교수로 채용하여 후속 세대 연구자의 적체 문제를 해결한다는 것이다.

이 가운데 국립대 통합 네트워크 구축안(국립교양대학 안은 제외)은 당시 야당 후보의 공약으로 채택되기도 했으나 이 기획은 몇 가지 근본 문제가 있어서 발상 자체에 대한 재검토 내지 재론이 필요하다고 본다.

- 1) 이 국립대 체제 개편 기획은 사립이 80% 이상을 차지하는 한국 대학의 편제를 부차적인 문제로 돌린 점에서 전체적인 대학 체제 개편으로는 기본적인 한계를 가진다. 물론 사립도 단계적으로 이 네트워크에 편입한다는 조건이 있으나, 한국 사회에서 사립대학의 비중에 따른 개편의 현실적 어려움을 과소평가하여 결

국 문제를 단순화하고 있다.

- 2) 대학 체제 개편 기획이 교육적인 논리가 아니라 평준화 달성을 통한 사회 문제 해결이라는 정치적인 논리에서 발원한 결과 다양한 층위에서 발생하는 한국 교육의 제 문제를 대학 체제의 개편이라는 고등교육 분야로 축소 환원하여 다루는 오류를 범하고 있다.<sup>9)</sup>
- 3) 통합 네트워크와 묶여 있는 국립교양대학 발상에서 두드러지듯이 기획 자체는 국가주의적인 요소가 강하다. 시민의 교양화가 국가의 임무이자 본령인 점은 있으나 교양 교육 실행은 대학을 통해 자율적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 국가가 직접적인 교양 교육의 담당자로 나서게 되면 국가를 이상화하는 결과를 빚고 정부의 성격에 따라 대학이 국가주의에 침윤될 위험성이 높아진다.
- 4) 무엇보다 이 국립대 중심 체제 개편안은 당시 임박해 있었고 현재 본격화된 대학 구조 조정의 국면에 대한 고려가 부족하다. 차후 10년의 구조 조정 과정에서 많은 대학들이 존폐의 기로에 서게 되는 변화가 예상되나, 이 방안에는 이 중요한 대학 환경의 악화라는 변수가 거의 반영되어 있지 않다.

그러나 대학 체제의 근본 개혁을 추구하는 이 같은 발상 자체의 의미가 아주 소진된 것은 아니다. 그만큼 한국 대학의 병폐는 지엽적인 개선이 아니라 체제 개편에 해당하는 변화를 요구하는 수준이기 때문이다. 국립대 통합 네트워크 안을 담은 대학 개혁안은 이후 단행본으로 엮여지기도 했지만<sup>10)</sup> 논의의 진전도 없거니와 서울대의 법인화를 비롯한 상황의 변화로 ‘표류’하고 있다고 할 수 있다. 그런 가운데 최근 김종엽 교수가 이 통합안 구상을 수도 이전 프로젝트와 결합하여 되살리고

있는 점은 주목된다. 법인화된 서울대를 제외하고 세종시를 중심으로 비수도권의 국립대학들의 통합 네트워크를 구축하여 수도권에 맞설 수 있는 또 다른 중심을 형성하자는 것이다(김종엽, 2016) 지방분권의 과제를 교육 체제와 연결 지어 큰 그림을 그려 내는 시도 자체에 큰 의미가 있거니와 이 같은 제안이 대학 체제 개편 문제를 정치적인 의제로 올리는 계기가 될 수도 있다. 물론 서울대를 제외한 새로운 통합안이더라도 앞에서 기술한 바 전국 국립대 통합 네트워크 안에 내재된 문제점에서 자유로운 것은 아니다. 또 아직은 발상 차원이기 때문에 더 구체화하려면 그 현실성이나 효과 등을 엄밀하게 따져볼 필요가 있을 것이다. 다만 이 제안은 국립대 통합 네트워크의 전망을 차후 한국 대학의 체제 개편 과정에서 다양한 방식으로 그리고 단계적으로 활용할 수 있는 여지를 열어 둔다는 점에서 의미 있다고 할 것이다.

국립대 통합 네트워크 안보다 더 현실에 근접한 제안이 거점 국립대 중심의 지역 대학 연합 구상이다. 국립대학 통합안이 대학을 평준화하는 사회주의적 기획으로 비현실적이라는 비판적 관점에서 출발한 이 구상은 전국을 광역권으로 나누어 권역별로 서울대 수준의 연구 중심 대학을 육성하고 이를 거점으로 교육 중심 대학 및 특수 목적 대학과 연합 운영하는 방안이다.<sup>11)</sup> 이 구상 또한 등록금 인하 및 대학 서열화 해소와 지역 균형 발전, 입시 과열 해소를 그 효과로 하면서 동시에 지역 명문대를 육성함으로써 국제 경쟁력을 키울 수 있다는 점을 부각시킨다. “자유시장적 경쟁이나 강제적 평준화로 인한 비효율성”을 피하면서도 광역권에서는 대학의 특성에 따른 분업과 평등권 보장이 가능하다는 것이다.(백종국, 2014, 55쪽)

이 구상은 전국 국립대 네트워크 안보다 실질적인 점이 있다. 국공립대 총학장협의회회의의 2012년 제안에 토대를 두고 있고 현 정부가 추진하고 있는 국립대 지역 연합의 형성과 상통하기 때문이다. 그러나 정부

의 연합 대학 형성이 중국적으로 법인화를 지향하고 있는 점에서 시장 중심적인 데 비해, 대학 연합은 이와는 달리 국립대 체제를 유지하면서 지역적 통합을 추구한다는 점에서 ‘신자유주의’가 아닌 ‘공동체주의’를 지향하고 있다는 것이다(백종국, 2014, 51쪽).<sup>12)</sup> 정부의 연합 대학 방안이 구조 조정의 한 방편이라면 이 대학 연합의 방식은 대학별 독립성을 지키면서 유기적 연합을 이루는 것으로, 미국 캘리포니아 주립대의 시스템을 그 모델로 하고 있다. 즉, 국립대 체제하에서 연구 중심 대학, 교육 중심 대학, 특수 목적 대학의 특성에 따른 지역적 분할을 내세운다.

그러나 이 방안도 사학 문제를 지엽적인 사안으로 돌린다는 점에서는 전국 국립대 통합 네트워크 안의 근본 한계를 되풀이하고 있다. 장기적으로 지역의 사학도 공영화하여 특성에 따라서 이 대학 연합에 합류시키는 방식이지만, 실제로 이 같은 사학 구조 조정 및 공영화 전환 자체가 또 다른 체제 개편의 규모를 가지고 있는 점은 소홀히 취급된다. 아울러 두 방안 모두 지방 거점 국립대의 “서울대 수준 혹은 그 이상”의 국가 재정 지원을 전제로 하고 있어, 고등교육 예산의 추가 확보나 배분 문제가 난관이자 해결 과제가 될 수밖에 없다. 교육부의 올해 고등교육 지원 예산은 국립대 운영비 지원과 국가장학금 지원을 제외한 재정 지원 사업 총예산 2조9334억 원 가운데 4552억 원이 서울대 출연 지원으로 편성되어 있다. 이 예산 규모는 대부분의 거점 국립대의 경우 등록금 수입을 포함한 전체 예산에 해당하기 때문(반상진, 2016, 125쪽)에, 고등교육 예산을 거점 국립대 중심으로 편중하여 편성하지 않은 이상 현재로서는 실현성이 의문시된다.

이러한 문제점들은 이 기획들이 서구의 사례를 모델로 하여 구성되는 과정에서 단순 적용의 폐해를 해결하지 못한 결과이기도 하다. 국립대 통합 네트워크는 프랑스 파리대의 평준화 사례를, 지역 연합 대학 안은 미국 캘리포니아 주립대 시스템을 모델로 하여 구상되었다. 그러나

두 경우 모두 시대적 상황이나 사회적·교육적 여건이 우리와는 판이한 환경에서 추진된 제도이기 때문에 그 차이들이 충분히 검토된 연후에 참조할 필요가 있다. 파리대의 통합 운영이나 캘리포니아 마스터플랜은 둘 다 1960년대 대학의 대중화 추세와 팽창 국면에서 이에 대처하는 방안으로 시행된 것으로, 현재 심화되는 지구화 환경에서 심각한 구조 조정을 겪고 있는 한국 대학의 상황에 대입하는 것은 무리가 있다. 또 프랑스는 모든 대학이 국립의 형태이고 캘리포니아도 70% 이상의 학생들이 주립대에 재학하고 있어서 통합이나 연합 방식의 시스템이 실효적으로 작동할 기반이 갖추어져 있다. 반면, 국립대가 전체 대학의 20~25% 수준인 한국 대학의 상황에서 그 같은 연합이 성사되어도 특성화 및 평준화 효과는 크게 떨어질 수밖에 없다. 더구나 프랑스의 경우 일반 대학은 교육 중심으로 각각 분야별로 특성화되어 있고 연구는 국가 연구기관이 주도적으로 하는 이원적인 시스템을 가지고 있어서 (Pak, 2000, pp. 13~19), 연구와 교육이 통합되어 있는 한국 대학의 구조와 맞지 않는다. 캘리포니아 주립대 시스템의 경우 반수 가까운 학생들이 2년제 커뮤니티칼리지에서 대학 생활을 시작하고 교육 중심 대학이나 연구 중심 대학으로의 편입 문호가 열려 있는 방식이어서 (Douglass, 2000), 전문대가 포함되지 않은 권역별 국립대 연합 방식과는 시스템 자체가 달리 작동한다.

그렇다면 현 국면에서 가장 필요할 뿐더러 또 실현 가능성이 큰 대학 체제 개편 방안은 무엇인가? 무엇보다 한국 대학의 체제 개편이라는 과제는 목하 본격화된 대학 구조 조정의 과정과 유기적으로 결합되지 않고는 제대로 이루어지기 어렵다는 점을 고려해야 한다. 앞으로 10년 혹은 그 이상 진행될 대학 구조 조정 과정에서 대학들의 변화는 불가피하고 그 가운데 많은 대학들이 존폐의 위기 속에 빠질 것으로 예상된다. 주로 사립대학에 집중될 이 대학 구조 조정 과정에서 경영 위기에 처한



사립대들을 어떻게 처리할 것인가가 교육 정책상의 필수적인 과제가 될 것이다. 대학 체제 개편의 기본 토대는 결국 이 과정을 통해서 과도한 비중의 사학들을 정리하고 필요한 경우 공영화하는 과정 속에서 다져질 수 있다. 지구화의 시대에 한국의 대학들이 신자유주의의 폐해에 가장 심하게 노출된 것도 사적 재원, 즉 고액 등록금에 의존할 뿐더러 전근대적인 경영 체제를 가지고 있는 사학이 고등교육의 대부분을 담당하고 있기 때문이다. 어떤 인위적인 체제 개편 정책보다도 이 같은 필수적이고 자연스런 개편 과정이 우선되어야 하는 것은 이 때문이다.

실제로 2012년 대선 당시 야당 후보의 공약에는 현재의 국공립 대 사립 비율을 20대 80에서 임기 중 50대 50으로 조정하겠다는 내용도 들어 있다. 이는 현재의 사학 가운데 반 수 이상을 줄이거나 공립 혹은 공영형 사학<sup>13)</sup>으로 바꾸겠다는 것으로 이것만 실현되어도 한국 대학 구성의 획기적인 변환이 이루어질 것이다. 한국 대학의 구조적인 병폐가 극심한 서열화와 사학 중심의 대학 편제로 인한 부작용이라면, 이 같은 개편은 이 고질화된 문제를 근본적으로 해소 내지 완화시킬 바탕이 되리라고 본다. 그리고 이는 박근혜 정부 들어 주기별 정원 조정 계획이 발표됨에 따라서 더욱 현실성을 가지게 되었다. 즉, 앞으로 퇴출 혹은 폐교하는 대학들을 어떻게 처리하는가가 정책의 중요한 부분이 될 것이며, 그 가운데 지역의 여건상 살려야 하는 대학들은 국공립과 통합하거나 아니면 국공립 혹은 정부의 운영비 지원을 일부 받는 공영형 사학으로 전환하는 방법밖에 없기 때문이다. 일부 진통은 있을지라도 이 같은 전환을 통해 족벌 재단의 상당수가 퇴출의 수순을 밟을 것이 예상되고, 사학들의 다수가 공영화되어 자연스럽게 국민의 등록금 부담이 경감되면 고등교육에서 차지하는 과도한 사적 재원이 줄어들 것이다. 또한 사학들이 순차적으로 공영화되면서 광역권의 국공립 및 공영형 사학의 연합 형태가 다각도로 모색될 수 있을 것이다. 그럴 때 지금까지

제기된 국공립대학 통합안의 여러 형태에 대한 구상들도 달라진 여건에서 실질적인 의미를 획득할 수 있을 것이다.

#### 4. 대학 사회의 대응: 지키기에서 이룩하기로

현재 교육부의 강화된 시장 중심 대학 정책과 정권의 민주주의 퇴보가 결합하여 대학의 주체적 역량은 하락할 대로 하락해 있다. 신자유주의 정책은 김영삼 정부 이래 정부 대학 정책의 일관된 흐름이나, 애초의 기획에는 자율성과 다양성을 진작하는 한편으로 사학의 민주적 운영을 위한 장치로서의 대학평의원회 설치 등이 함께 추진되었고, 실제로 2005년 참여정부의 「사립학교법」 개정이 그러하듯 (재개정의 우여곡절이 있었지만) 어느 정도 경쟁 위주의 개혁 방향을 완충할 수 있는 민주적 장치에 대한 배려가 있었다. 그러나 보수 정권이 연속 집권하는 동안 이 장치는 거의 무너졌다. 국립대의 총장 직선제 수호 투쟁이나 사립대의 사학재단과의 싸움은 국립대나 사립대 공히 이 권력 과잉의 시대가 대학의 기초 질서를 위협하는 현실에 대한 피치 못할 대응이었다.

그러나 한국의 대학이 마주한 도전은 권력 과잉의 현실을 넘어서도 상존하고 또 더 거세지고 있다. 무엇보다 현 정권이 추진하는 대학의 시장 중심적 개편 방향은 지구화 이후 세계 각국의 대학들이 공통적으로 겪고 있는 조정 과정과 맥을 같이 한다. 세계적으로 고등교육이 보편화되면서 일부 유럽의 대학들을 제외하고는 공교육의 토대가 튼튼한 영미권의 대학들도 공적 재원의 비중을 줄이는 한편 등록금 인상 등 사적 재원의 확대 추세를 보이고 있다. 국제적인 경쟁을 동반하는 지구화의 도전은 그만큼 한국 대학의 반주변부적인 성격을 더 심화시키는 방향으로 작용한다. 신자유주의를 비판하고 시장을 단순히 배격한다거

나 대학의 공공성에 대한 견결한 주장만으로 이 파고를 넘을 수 없을 만큼 대학 개혁의 필요성은 부정할 수 없을 것이다. 대학 위기의 성격에 대한 본원적인 사유와 대응이 없고서는, 과잉 권력이 초래한 사태를 넘어선 도전에 대응하기 어렵다.

대학 학령인구의 감소가 가시화되면서 대학 구조 조정은 필연적인 면이 있다. 그것이 국립대와 사립대, 대형 대학과 군소 대학, 수도권 대학과 지방 대학 등 대학의 형태나 규모, 소재에 따라서 저마다의 어려움을 초래하는 것도 사실이다. 그러나 이 같은 지각 변동의 시기야말로 한국 대학이 새로운 체제로 거듭날 수 있는 절호의 기회이기도 하다는 사실을 되새길 필요가 있다. 한국 대학은 이제 지구 체제의 주변부로서의 기능에 더욱 종속되느냐 아니면 대학 고유의 역할을 회복할 수 있는 체질로 변화하고 이를 통해서 중심부 대학의 형태와는 다른 독자적인 대학의 모델을 창안해 갈 수 있는가의 과제 앞에서 있는 것이다. 이 시기를 어떻게 치러내느냐에 따라서 한국 대학의 미래는 확연히 달라질 것이다. 그런 점에서 대학 개혁 운동이나 정책 대안의 모색도 ‘지키기’를 넘어서 새로운 ‘이룩하기’의 전망에 뒷받침되어야 할 것이다.

2016. 12. 01 접수/ 2016. 12. 07 심사/ 2017. 01. 04 채택

## 주석

- 1) 국립대는 기초학문과 민주 시민 양성의 국가적 목적에 부합하는 반면 사립대는 사적 목적이 우선이고 ‘국가적 보편성’에서 벗어나 있다는 이분법적 관점(백종국)은 고등교육이 보편화된 현대 사회에서 공사립 모두 ‘공공적 목적’에 충실해야 한다는 일반적인 인식과 어긋난다(백종국, 2014, 29쪽). 우리와 같이 공사립 공존 체제를 가지고 있는 미국 대학에서 사립대학의 공적 성격이 분명하고 우리 경우에도 사학에 대한 정부 재정 지원이 대학 예산의 15~20%에 이른다. 이는 사학의 공적인 역할에 대한 인정이자 요구를 반영한 것이라고 할 수 있다.
- 2) 한국 대학의 대미 종속성에 대한 지적은 적지 않으나, 특히 최근 이 관점에서 대학의 기득권 구조를 분석한 연구로는 김종영의 『지배받는 지배자: 미국 유학과 한국 엘리트의 탄생』(돌베개, 2015)이 있으며, 초점은 좀 다르지만 2015년 서울대 공대에서 펴낸 백서는 공학 연구가 단기적인 프로젝트 위주의 소모적인 경향을 보여 왔음을 자성한다. 서울대 우희중 교수는 이와 관련하여 “대규모 재정 지원 사업에서도 어떻게 가지고 있는 지식을 풀어내느냐에 집중된 겁니다. 대학의 책무나 목적이 무엇인지에 대한 고민이 부족해요. 그러다 보니 교수나 연구자가 지식 중개인이나 전달자에 머물고 더 이상의 질문이 없습니다”(한국대학학회, 2016, 88쪽)라고 말했다.
- 3) 이에 대해서는 윤지관·박거용·임재홍 외(2012) 참조.
- 4) 그런 점에서 1999년부터 시작된 상지대의 시민대학 모델 시도는 지금도 유효한 의미를 가진다고 본다. 상지대는 분규 이후 대학을 정상화하는 과정에서 대학과 원주 시민사회의 합의를 통해 상지대를 시민이 재정을 부담하고 공동 운영에 참여하면서 시민사회의 가치를 실현하는 시민대학으로 정립하고자 하였다. 상지대는 이를 추진하기 위한 최고 의사 결정 기구로 시민대학운영협의회를 발족하여 시민 모금을 시작하고 이를 토대로 2004년 정이사 체제를 갖추었으나(정지환, 2006), 2007년 대법원이 임시이사회에 의한 정이사선임을 무효화함으로써 좌절되었다.
- 5) 서구의 경우 총장 선출에서 교수 직선제는 물론이거니와 교수 집단이 결정적인 역할을 하는 경우도 거의 없으며 대체로 구성원과 외부 인사가 포함된 위원회의 추천을 통해서 이루어진다. 영미권의 경우 미국은 학생을 포함시키는 경우가 많지 않지만 영국은 학생 참여가 열려 있고, 독일은 교수만이 아니라 조교(연구원) 및 학생의 참여가 보장되어 있다(황홍규, 2010 참조). 국내 사립대에도 학생 등

교수 외 구성원의 참여를 통한 총장 간선제가 정착되어 있는 대학들 중 가령 고려대의 경우, 총장추천위원회(30명)는 교수 15명, 학생 3명, 직원 3명, 법인 4명, 교우회 5명으로 구성된다(한국대학학회, 2015b, 14쪽).

- 6) 가령 법인이 된 서울대의 경우, 원래의 취지와는 달리 자율성이 훼손되고 있는 것은 교수 사회의 발언권이 정부 주도로 이루어진 이사회 구성에 의해서 약화되고 있다는 우려와 비판에서 드러나고, 최근 물의를 일으키고 있다시피 총장 선거에 국가권력이 개입한 상황에서 오히려 대학 민주주의에 역행하기도 한다. 법인화가 자율성을 보장할 수 있는가의 문제를 서울대의 사례를 통해 살펴보고 그 ‘불확실성’을 지적한 글로는 전영환의 “법인화에 따른 자율성효과의 불확실성: 서울대학교 사례”(『행정논총』, 52권 4호, 79~109)가 있다.
- 7) 미국 주립대의 경우 지구화가 본격화된 1994년부터 2009년까지 15년 동안 대학 예산에서 정부 대학 재정 지원이 차지하는 비중은 51%에서 49%로 불과 2% 줄었다(Cohen, A., & Kiskren, C. (2010). *The shaping of American higher education* (pp. 533~536). San Francisco: Jossey-Bass).
- 8) 전자는 정진상의 제안 이후 발전 과정을 거쳤고 전국 교양대학 설치안은 강남훈 참조. 정진상, 『국립대 통합네트워크』(책세상, 2004) 및 “학벌주의 이데올로기 깨뜨리기: 국립대 통합네트워크 톨아보기”(『우리교육』, 2012 가을); 김상곤 외, 『경제학자, 교육혁신을 말하다』(창비, 2011).
- 9) 이 항목은 조상식 교수의 지적 참조(조상식, 2012).
- 10) 민교협 엮음 (2014). 『입시 사교육 없는 대학체제: 대학 개혁의 방향과 쟁점』. 파주: 한울.
- 11) 백종국(2014)의 주요 논지이며, 이 책은 2012년 9월 발간된 『국립대발전방안연구』를 정리한 것으로 이 연구에는 저자를 비롯하여 김용일, 김용, 반상진, 이승훈 등 교육학자들이 참여하였다. 최근 이와 유사한 맥락에서 지역 균형 발전의 요건으로 ‘서울대 수준 혹은 그 이상의 연구 중심 지역 거점 국립대 형성을 체제 개편의 방안으로 제시한 경우는 장수명(2016, 54쪽) 참조.
- 12) 실제로 정부의 연합 대학 정책을 뒷받침하고 있는 한 교과부 정책연구보고서(2009)는 연합 대학이 “캠퍼스별 교육 연구 조직별로 연구 중심 대학, 학부 중심 대학, 특성화 대학 등으로 특화하고 중국에 하나의 법인으로 화학적 융합을 도모한다는 복안”이라고 정리한다(이향철 외, 2009, 15쪽).
- 13) 당시에는 영어의 ‘government dependent’라는 말을 번역하여 ‘정부 책임형’ 혹

은 ‘정부 의존형’으로 표현했으나 이 용어는 한국의 경우 이 유형의 사학에 대한 운영비 지원이 일부에 그치기 때문에 적절하지 않다, 한국대학학회가 발표한 구조 조정 대안 정책에서는 이 유형의 사학을 20%의 운영비를 국고 지원받고 공익형 이사가 중심을 이룬다는 의미에서 ‘공영형’ 사학으로 지칭하였다(한국대학학회, 2015a, 27쪽)

## 참고문헌

- 김상곤 외 (2011). 『경제학자, 교육혁신을 말하다』. 서울: 창비.
- 김종엽 (2016). 지구적 자본주의에 도전하는 교육개혁의 길. 『창작과비평』, 2016 가을호(통권 173호), 96~121.
- 김종영 (2015). 『지배받는 지배자: 미국 유학과 한국 엘리트의 탄생』. 파주: 돌베개.
- 민교협 엮음 (2014). 『입시 사교육 없는 대학체제: 대학 개혁의 방향과 쟁점』. 파주: 한울.
- 반상진 (2016). 『정부 대학지원정책 비판과 대학격차 문제』. 2016년 학단협 연합 심포지움 자료집.
- 배현 (2011). 국립대 법인화의 문제점과 대안. 『교육비평』, 29호, 10~38.
- 백낙청 (2008). 근대 세계체제, 인문정신, 그리고 한국의 대학. 『대동문화연구』, 63권, 9~37.
- 백종국 (2014). 『국가발전과 국립대학』. 진주: 경상대학교출판부.
- 성원용 외 (2015). 『2015 서울대학교 공과대학 백서: 좋은 대학을 넘어 탁월한 대학으로』.
- 윤지관 외 (2012). 『사학문제의 해법을 모색한다』. 서울: 실천문화사.
- 이향철 외(2009). 「한국형 연합대학 지배구조 모델에 관한 연구」 (2009. 10),
- 장수명 (2016). 지역과 대학의 선순환 균형발전. 『대학: 담론과 쟁점』, 창간호, 43~53.
- 전영한 (2014). 법인화에 따른 자율성효과의 불확실성: 서울대학교 사례. 『행정논총』 52권 4호, 79~109.
- 정지환 (2006) 『사학이 사는 길: 상지대학교 성공 이야기』. 서울: 시민의 신문.
- 정진상 (2004). 『국립대 통합네트워크』. 서울: 책세상.
- 정진상 (2012). 학벌주의 이데올로기 깨뜨리기: 국립대 통합네트워크 뜯어보기. 『우리교육』, 2012 가을, 52~63.
- 조상식 (2012). 국립대 통합네트워크의 네 가지 쟁점: 실현을 위한 선결과제들. 『우리교육』, 2012 가을, 64~77.
- 한국대학학회 (2015a). 『대학구조조정 대안정책발표회 자료집』. 2015. 5. 15.
- 한국대학학회 (2015b). 『대학 민주화와 총장선출 제도: 주요대학 거버넌스 실태와 개혁방향』. 심포지엄 자료집 2015. 7. 16.

- 한국대학학회 (2016). 한국 대학의 선 자리 갈 길. 『대학: 담론과 쟁점』, 창간호.
- 황홍규 (2010). 『대학의 거버넌스에 관한 비교법학적 연구』. 한양대학교대학원 박사 학위 논문.
- Cohen, A., & Kisker, C. (2010). *The shaping of American higher education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Douglass, J. A. (2000). *The California idea and American higher education: 1850 to the 1960 master plan*. Stanford UP Press.
- Pak, M. S. (2000). *Academia Americana: The transformation of a prestige system*. Manuscript for publication of Ph. D. Dissertation at Harvard University.
- Taylor, J. (2013). The state and higher education institutions: New pressures, new relationships and new tensions. In R. Goodman, K. Takehiko, & J. Taylor (Eds.), *Higher education and the state: Changing relationship in Europe and East Asia*. Oxford: Symposium Books.



## 초록

# 현단계 한국 대학의 위기 양상과 대학 체제 개편 논의

## 윤지관

현재 한국의 대학들이 처해 있는 위기는 현 정부의 과도한 국가주의적 개입 탓만이 아니라 본질적으로 세계 체제에서 차지하는 한국 대학의 반주변부적인 위상과 종속성에 기인한다. 대학 개혁을 추구함에 있어서도 단순히 권력으로부터 대학의 자율성을 지키는 데서 나아가 지구화의 도전에 대응하는 더 적극적인 모색이 필요하다. 이 논문은 이 같은 문제의식 아래 특히 국립대에 초점을 맞추어서 한국 대학의 전반적인 체제 개편 문제를 논의하고자 한다. 현 정부의 총장 직선제 폐지 강요나 역대 정부의 국립대 법인화 추진은 대학의 공공성이 취약한 여건에서 대학의 토대를 오히려 약화시키는 악영향을 주고 있다. 그런 점에서 국립이든 사립이든 대학이 공적인 책임을 다하려면 대학의 민주적 운영이라는 본령을 회복하는 것이 중요하다. 그러나 장기적으로 한국 대학의 주변성을 벗어나기 위해서는 학계의 기득권 구조 타파를 비롯한 내부 혁신과 국립대 법인화를 포함하여 체제 개편 문제를 적극적으로 재사고하고 그 가능성을 모색해야 한다. 진보 학계에서 한국 대학의 문제들을 극복하는 방안으로 제시해 온 국립대 통합 기획은 그 문제의식과 구상을 살리되 한국 대학의 특수한 현실을 감안하여 재조정할 필요가 있다. 본격화되고 있는 대학 구조 조정이라는 현실을 고려하지 않는 장기적인 대학 체제 개편 구상은 현실성이 부족할 수밖에 없다. 무엇보다 한국 대학의 체제 개편은 대학 구조 조정 과정에서 사학 중심의 대학 편제를 사립대학의 대폭적인 공영화로 통해 공영 체제로 개편하는 작업이 토대가 되어야 할 것이다.

**주제어** · 대학 위기, 대학 구조 조정, 국립대 법인화, 국립대 통합, 대학 공영화

## Abstract

# The Crisis of Korean Universities and the Project of Rearranging University System in Korea

Yoon, Jikwan

The present crisis of Korean universities is not only brought by the extreme oppression against university autonomy by the government but essentially connected with their semi-peripheral status in the global knowledge system. A project of reforming universities, therefore, requires more positive approaches in response to the challenges accompanied by the globalization. This essay proposes to discuss the reform projects of university system focusing on those of reorganizing national universities. Though there is no denying that Korean universities, national or private, need to recover or achieve their proper academic democracy which has been severely damaged by the intervention of the present political power, it is also important to search for some possibilities of reform in the governing structure of national universities not excluding the option of their corporatization. The unified network of national universities plan, one of the most persistently proposed by some progressive scholars, should be reformulated because of both changed circumstances and its limitations as a general project of rearranging university system in Korea. At present any long term project of university system transformation can hardly be established without considering the ongoing restructuring process. The reshaping of private university oriented system into public university oriented system, through a large-scale transferring of private universities into public or government-dependent private universities, is a precondition for a project of unifying national and public universities.

**Key words** · the crisis of university, corporatization of national university, university restructuring, unified system of national university, public managing of private universities

## 촛불혁명과 죄수의 딜레마

정대화\* 상지대학교 교수(정치학)

### 1. 국정농단과 촛불

한국 정치에서 촛불이 일어나 어둠이 대낮처럼 밝아졌고, 촛불이 백만 개가 되고 천만 개가 되고 햇불이 되고 들불이 되면서 초가삼간을 태우고 전국 방방곡곡 산천초목을 모두 태우는 형국이 되었다. 이 촛불에 대통령이 국회에서 탄핵 의결되어 헌법재판소에서 탄핵심판을 받고 있다. 국정농단의 공동 설계자이자 주범격인 최순실이 구속되고 최순실의 딸 정유라 사건으로 대학교수들도 구속되었다. 청와대에서 국정농단에 관여한 수석과 측근들은 물론 최순실과 공모한 인사들도 구속되었다. 대통령의 행적 문제로 1000일이 지난 세월호 참사가 다시 부각되고 문화예술계 블랙리스트 사건으로 문화체육부 장관과 차관이 구속된 데 이어 주범으로 지목된 김기춘과 조윤선도 구속되었다. 이 일련의 사건을 국정농단이라고 부른다.

모든 사건에서 흔히 있는 일이지만 이 사건 역시 여러 우연적 계기를 거쳐 하나의 사건으로 발전했다. 사건의 전조도 있었다. 사건의 뿌리와 배경은 아직 밝혀지지 않은 상태지만 사건의 줄기는 드러난 셈이

\* dany@sangji.ac.kr

다. 사건화가 진행되면서 국정농단에 대한 접근은 다각도로 진행되었다. 촛불항쟁은 국정농단을 국민적 관심사로 만들면서 이 사건을 국가의 가장 중대한 현안으로 밀어 올렸다. 국정농단이 국가적 현안으로 부각되는 과정에서 언론이 먼저 사건의 개요와 범죄 혐의자들의 윤곽을 밝혔다. 다시 이어진 촛불은 국정농단에 대한 국가적 대응을 촉구했고 국회의 탄핵 의결과 국정조사, 검찰 수사와 특검법 제정으로 이어졌다. 그 후 국정농단의 범죄 혐의자들은 검찰 수사, 국회 국정조사, 법원의 재판, 특별검사의 수사, 헌법재판소의 심판 등 다섯 갈래로 조사를 받고 있다. 국회, 사법부, 행정부의 삼권이 국정농단의 전모를 밝히는 일에 발 벗고 나선 셈이다. 이 과정에서 진실 규명을 둘러싼 이해관계에 따른 다차원의 딜레마가 발생한다.

## 2. 죄수의 딜레마

복수의 범죄 혐의자들이 서로 분리된 상태에서 범죄 사실에 관해서 수사기관의 조사를 받을 때 범죄 사실을 자백하는 것이 유리할지 부인하는 것이 유리할지에 대한 문제로 딜레마에 빠진다. 이들 각자에게는 세 가지의 가능성이 있다. 범죄 혐의자가 원하는 순서대로 보면 범죄 사실을 부인하고 무죄가 되는 것, 범죄 사실을 자백하고 선처를 받는 것, 범죄 사실을 부인하다가 발각되어 중벌을 받는 것 등이다. 범죄 혐의자들은 당연히 무죄를 원하므로 누구도 순순히 자백하지 않는 것이 원칙이다. 이것은 하등 이상한 일이 아니다. 범죄 혐의자들은 자백하지 않는 것을 원칙으로 하며 자백은 범죄 동기에 부합하지 않는다.

그러나 예외적인 상황이 존재한다. 증거가 명백하여 자백이 없는 상황에서도 무죄 주장을 관철하기 어렵거나 무죄를 주장하다가 중벌을

받을 우려가 있을 때는 차선책으로 자백하고 선처받는 방법도 있다. 이때 범죄 혐의자들은 무죄를 추구하되 여의치 않을 경우에는 가급적 처벌 수위를 낮추는 방향으로 행동하려 할 것이다. 문제는 분리된 채로 조사받는 상황에서 범죄 혐의를 부인하다가 다른 혐의자의 자백으로 범죄 사실이 드러나 중벌을 받게 되는 상황을 고려하지 않을 수 없다는 점이다. 이런 점을 감안할 때 범죄 사실을 부정하여 무죄를 추구하는 불가능한 시도보다는 다른 혐의자들보다 먼저 자백함으로써 선처를 받는 현실적인 선택을 할 가능성이 높아진다. 범죄의 경우 외에도 딜레마 상황은 발생한다.

### 3. 국정농단 국면의 딜레마

#### 1) 권력의 딜레마

권력 상층부에서 국정농단의 중심인물로 지목된 박근혜, 최순실, 김기춘 등은 묵묵부답으로 진실을 은폐하는 모르쇠로 일관했다. 그러나 청와대 문고리 3인방에 대한 조사, 이화여대의 정유라 특혜에 대한 조사, 세월호 참사 당일 대통령의 7시간 행적과 관련된 비선 진료에 대한 조사, 문화예술인을 대상으로 한 블랙리스트에 대한 조사 등을 통해 사건의 실체가 드러나기 시작했다. 권력의 하수인들은 처음에는 권력 상층부를 보호하는 것이 스스로 보호받는 길이라는 판단으로 모르쇠 전략을 선택했지만 권력 상층부를 보호하는 것이 무망하다는 판단과 권력 상층부를 보호하다가 자칫 제 무덤을 팔 수도 있다는 판단에 이르자 자백을 통해 본인의 혐의를 벗는 전략으로 전환했다. 촛불 앞에서 권력의 조직적 강고함이 무너진 것이다.

## 2) 집권 여당의 딜레마

집권 여당인 새누리당은 국회의 탄핵 의결 전까지는 박근혜를 보호한다는 입장을 견지했다. 박근혜와 정치적 공동 운명체인 새누리당의 자연스러운 선택이었다. 그러나 촛불이 새누리당의 전략을 일거에 태워버렸다. 탄핵 의결을 앞둔 시점에서 촛불의 규모가 200만 명을 넘어서자 새누리당은 속절없이 무너졌다. 박근혜와 거리가 먼 새누리당 내 비박 계열이 탄핵에 찬성하면서 국회의 탄핵 의결은 압도적 다수로 가결되었다. 이들은 박근혜를 보호함으로써 새누리당이 보호받고 자신의 정치적 생명도 보호받는다라는 입장이었다. 그러나 촛불의 위력을 본 후에는 박근혜를 보호하는 것이 불가능하다는 것을 알게 되었고, 새누리당으로는 정치적 생명을 보장받기 어렵다는 것을 알게 되었다. 결국, 이들은 자신을 보호하기 위해서 박근혜를 버리고 새누리당을 버리는 선택을 하게 되었다.

## 3) 보수의 딜레마

박근혜와 박근혜 정권과 새누리당을 떠받쳐 온 보수 세력의 처지 역시 새누리당과 다르지 않다. 촛불에 종북과 좌빨의 낙인을 새기며 맞불을 놓고 있는 철없는 보수 세력의 행위는 삶을 지고 불속으로 뛰어드는 부나방과 다를 바 없다. 반면, 국정농단 앞에서 망연자실한 다수 보수 세력의 상태는 박근혜와 새누리당에 대한 급속한 지지율 하락으로 확인되고 있으며 이들은 새누리당이 아닌 새로운 대안을 모색하고 있다. 이들의 일부는 새누리당 탈당파인 비박계가 창당한 바른정당에서 위안을 찾는 반면, 일부는 대선 국면에서 제3지대라는 더 넓은 그림을 그리는 중이다. 결국 보수 세력은 반성하지 않는 보수, 반성한 보수, 중도로 이동하는 보수로 분열되는 셈인데, 보수의 생존을 위한 불가피한 선택이지만 이 과정에서 보수 세력은 박정희라는 아이콘을 잃게 될 것으로 보

인다. 생존을 위해 상징을 버리는 셈이다.

#### 4) 선거의 딜레마

다음 대통령 선거는 민주당에게 유리한 국면이다. 87년 6월 항쟁 이후 여야 간 정권 교체가 10년 주기로 이루어져 노태우와 김영삼, 김대중과 노무현, 이명박과 박근혜로 이어졌으니 시기적으로 유리하다. 국정농단과 대통령 탄핵 때문에 상황적으로도 매우 유리하다. 새누리당에는 후보가 없는 셈이고 새누리당을 탈당한 바른정당의 후보는 상당히 취약한 편이다. 반기문은 정치인이 아니라 공무원이고, 정치적 자산을 갖지 못했고, 친인척 문제가 있기 때문에 유력하지는 않다. 그가 여당 후보가 될 가능성은 자신의 경쟁력 때문이 아니라 경쟁력 있는 후보의 부재 때문일 것이다. 이런 점 때문에 대통령 선거는 야당만의 선거가 될 가능성이 높고 야당이 승리할 가능성도 높다. 반면, 야당에는 후보가 많고 제1야당인 민주당에는 더 많은 후보가 있어 선거 상황이 유동적이고 결과를 예측하기는 더욱 어렵게 되었다.

#### 5) 촛불의 딜레마

2016년 하반기 이후 2017년 정국을 관통하는 촛불은 은밀하고 위대하다. 촛불에는 총도 없고 화염병도 없고 조직도 없다. 당연히 군자금도 없고 강령도 없다. 강하게 맞부딪치고 격렬하게 싸우는 모습도 없다. 그러나 연체동물처럼 약해 보이는 촛불이지만 공룡보다 강한 힘으로 국회의 탄핵 의결을 끌어냈고 국회 국정조사와 검찰 수사와 특검까지 끌어내 김기춘, 조운선, 최순실의 구속을 가능하게 했다. 헌법재판소의 탄핵심판도 촛불의 힘으로 진행되고 있다. 국정농단 국면을 이끌고 가는 이 특별한 문화형 촛불은 우리 역사에서 처음 있는 현상이며 세계사적으로도 유례가 없는 경험이다. 그러나 촛불은 국정농단 국면을 이끌면서

박근혜 탄핵을 성사시켜 평화혁명 혹은 명예혁명으로도 불리지만 동시에 앞으로의 개혁을 이끌어 가는 문제에서는 한계를 내포하고 있다.

#### 4. 국정농단 이후의 전망

박근혜 정권에서 국정농단에 관여한 인물들에게는 더 이상의 정치적 기회가 주어지지 않을 것이다. 또한 청와대와 정부의 상층부를 차지하고 있지만 국정농단에 거리를 두고 있어 혐의를 받지 않은 인물이라고 해서 영원히 면죄부를 받은 것은 아니다. 앞으로의 국면 전개에 따라 면죄부가 유지될 수도 있지만 그렇다고 해서 얼굴에 새겨진 국정농단의 주홍글씨가 금세 지워지지 않을 것이다.

박근혜를 보호한다는 입장을 견지하고 있는 진박 새누리당의 정치적 미래는 없다고 보아야 할 것이다. 한마디로 정치 생명 종전 것이다. 이들은 박근혜와 함께 역사의 뒷길로 사라져야 할 운명이다. 또한 새누리당을 탈당하여 간판을 바꿔 달았다고 해서 미래가 보장되는 것도 아니다. 조만간 새로운 보수가 간판만 바뀐 낡은 보수를 대체할 가능성이 높다. 그러므로 운명의 여신은 모두에게 공평하다.

박근혜를 잊고 싶은 보수에게 제3지대는 신기루에 불과하다. 과거와 달리 지금은 상황이 바뀌어 야당이자 개혁 세력인 민주당이 제1지대, 여당이자 보수 세력인 새누리당이 제2지대인 변화된 국면에서 제3지대는 제1지대에 대항하기 위한 제2지대의 선택이어야 하는데 불행하게도 안철수, 손학규, 김종인 등 제1지대의 야당 계열이 제3지대를 주도함으로써 제2지대가 고립화되는 상황이 만들어져 버렸다. 더구나 이 과정에서 시간을 뛰어넘어 보수를 단결시켜 온 박정희라는 아이콘을 상실한다면 보수의 생존은 더욱 어려워질 것으로 보인다.



야당은 노무현 정권 이후 처음으로 야당 내부의 대결에서 정권을 창출할 수도 있는 내부 경쟁 상황을 맞이했다. 그러나 야당이 주도적으로 창출한 국면이 아니라는 점이 문제이다. 이 내부 경쟁 상황은 보수의 한계와 이명박에서 박근혜로 이어진 보수 정권의 한계를 배경으로 한 것이고 국민의 촛불로 만들어진 국면이다. 그러므로 야당이 이 국면을 능동적으로 주도하는 데는 한계가 있다. 야당이 촛불의 요구를 반영할 의지와 역량을 갖추고 있는지 의문이고 탄핵이 종결되고 촛불이 잠잠해진 후 재등장할 보수에 대응할 수 있을지도 의문이다.

자연 현상에서 모든 태풍과 홍수는 흔적을 남긴다. 사회 현상에서도 모든 혁명 또한 흔적을 남긴다. 혁명이 휩쓸고 간 자리에는 혁명적 권력이 자리 잡고 법과 제도의 개선은 물론 사회적 관습과 문화적 변화를 동반한다. 혁명이 권력을 목표로 추구하는 것은 아니지만 혁명이 추구하는 사회 변화를 위해 모든 혁명은 수단으로서 권력을 수반한다. 정치세력화 또한 자연스럽게 수반된다. 그러나 촛불은 권력과 분리되어 있고 여의도정치와 구별되고 있다. 새로운 정부를 요구하되 스스로 정부를 구성하지 않고 새로운 정치를 요구하되 스스로 정치를 추구하지 않는다는 점에서 촛불은 대리 혁명의 성격을 갖는다.

## 5. 한국 정치의 특수성과 촛불의 특이성

모든 국가의 정치는 특수하다. ‘미국 예외주의’는 유럽의 뱃속에서 태어난 미국 정치가 유럽과 같지 않다는 점에서 예외적일뿐 미국이 특별히 예외적이라는 것은 아니다. 이런 점에서 식민지 해방 후 분단과 전쟁을 겪으면서 형성된 한국 정치의 특수성이란 진단 역시 그다지 특별한 것이 아니다. 한국 정치를 설명하는 과정에서 자주 등장하는 이념적 편협

성이나 지역주의는 거의 모든 국가에서 나타나는 공통적인 현상이며 노동의 배제 또한 마찬가지다. 재벌 체제가 한국경제의 특수성으로 거론될 수 있겠지만 「회사법」에 기초한 계열 분리만으로 간단하게 해결될 수 있는 문제이다. 한국 정치의 특수성은 한국 정치의 후진성에 대한 또 다른 표현일 뿐이다.

다만, 권력의 독점과 전횡에 저항하는 방식의 특이성에는 주목할 만하다. 현재 진행 중인 촛불이나 과거의 4월 혁명과 6월 항쟁 모두 비무장과 비폭력을 암묵적으로 전제하고 있다. 동학혁명과 독립운동과 해방정국의 경험에서 알 수 있는 것처럼 역사적으로 비무장과 비폭력을 고수했던 것도 아니고 스스로 비폭력 평화주의 노선을 정립한 것도 아니다. 세계사적인 관점에서 하나의 운동 철학으로서 비폭력 평화주의는 존재하지만 전체 국민적 차원에서 이 철학이 수용된 사례는 없었다. 해방 후 한국 정치에서 나타나는 이 특이성은 분단과 한국전쟁의 영향인 것으로 보이지만 이것이 정치 변화와 국가 발전에 미치는 영향에 대해서는 면밀한 연구가 필요할 것으로 판단된다. 실제로 폭력이 불편하기 때문에 권장할 바도 아니지만 평화 노선을 국가 간 비교우위의 자산으로 활용할 여지도 있기 때문이다.

## 촛불 시민혁명과 조기 대선

유종성\* 호주국립대 정치사회변동학과 교수

최순실에 의한 국정농단과 추악한 부패의 실상들이 드러나면서 우리는 대한민국의 국민임을 부끄러워해야 하는 자괴감에 빠졌다. 그러나 박근혜 대통령 자신이 몸통이고 주범임을 가리키는 증거들이 쌓이면서 국민의 분노는 세계사상 유례가 없는 대규모의 평화적 촛불집회로 이어졌고, 이는 국회의 압도적인 탄핵 결의를 이끌어 냈다. 이로써 우리 국민은 세계에 자랑할 만한 민주 시민 역량에 대한 자부심을 가지게 되었다. 헌법재판소의 최종 결론을 기다리고 있긴 하지만 대체로 현재가 탄핵을 인용할 것이며 그 시기는 법정 최장 기간을 채우지 않고 조기에 내려질 것으로 예상하고 있다. 이에 대선 주자들의 움직임이 바빠지며 실질적인 조기 대선 국면으로 들어가고 있다.

촛불집회를 통해 표출된 국민의 열망은 박근혜-최순실의 국정농단에 부역한 자들에 대한 처벌과 이명박근혜 보수 정권 9년의 실정과 적폐의 청산을 넘어서서 재벌 체제와 정경 유착으로 대표되는 불공정과 특권의 배격, 견제받지 않는 제왕적 대통령에 의한 권력 사유화와 남용

\* youjs@hotmail.com

의 방지, 양극화 해소 및 복지국가의 발전 등 보다 근본적이고 광범한 개혁을 요구하고 있다. 다가오는 조기 대선에서 진보적인 정치, 경제 개혁을 제대로 이룰 수 있는 정부를 세울 수 있을지 여부에 따라 촛불시 민혁명의 성패가 크게 좌우될 것이다. 새 정부가 과거 적폐의 철저한 청산과 더불어 다함께 잘사는 새로운 미래를 개척할 수 있느냐, 이를 위해 다가오는 대선에서 우리 국민이 어떤 요구를 하고 어떤 선택을 할 것인가를 생각해 보고자 한다.

## 1. 박정희 체제 유산의 청산

박근혜-최순실 게이트는 이들의 권력 사유화와 부패가 박정희의 유신 정권 시절에서부터 시작되어 왔음을 보여 준다. 재벌과의 정경 유착도 5·16 군사쿠데타 직후 박정희가 이병철 등 부정축재자들을 처벌하는 대신 군사정권에 협력하도록 요구하고 그 창구로 전경련을 창설하도록 한 데서부터 비롯된 것임을 일깨워 준다. 이승만 정권하에서도 부패와 부정축재가 있었으나 당시에는 주로 적산 불하와 미국의 원조물자 분배를 둘러싸고 부패가 행해졌던 데 비해 박정희 정권은 관치경제와 정부-재벌 유착 관계를 제도화하였다. 전두환·노태우 정권의 부패는 5공, 6공 청문회와 사법 처리를 통해 널리 알려지게 되었지만 박정희 정권의 부패는 집권 중, 특히 유신 체제하에서는 철저히 은폐되었고, 박정희 사후의 전두환 정권하에서도 파헤쳐지지 않았기 때문에 마치 박정희 정권은 부패하지 않았던 것처럼 착시현상을 일으켜 왔던 것이다.

많은 진보 학자들과 논객들이 우리 경제의 가장 큰 문제로 신자유주의를 들고 있으나, 사실 신자유주의보다 더 뿌리 깊은 박정희식 관치 금융과 관치 경제, 그리고 재벌 중심 산업 구조를 근본적으로 청산하는

것이야말로 최우선적인 과제라고 본다(장하성 2014). 필자가 ‘박정희 식 관치 경제’란 표현을 쓴 것은 박정희가 각 산업별로 국가가 공인하는 하나의 이익단체(협회 또는 조합)만을 두도록 하고 이를 통해 기업들을 지시·감독·통제하는 한편, 보호와 지원을 하는 국가 조합주의(state corporatism)와 재벌들을 수출 및 중화학공업화의 주역으로 육성, 지원하며 재벌과의 동맹을 구축한 것을 말한다. 박근혜 대통령이 주요 재벌 총수들과 개별 면담을 하고 전경련을 통해 기업별 할당을 해서 미르재단과 K-스포츠재단에 기금을 출연하도록 한 것은 그 원형이 전두환의 일해재단까지만 거슬러 올라가는 것이 아니라 박정희에 의한 전경련 창설과 육영재단 설립 등에서 그 기원을 찾을 수 있는 것이다.

산업별 협회 또는 조합을 통한 정부와 업계의 유착 관계 및 규제 기관의 규제 대상 산업에 의한 포획의 문제는 세월호 사고에서 드러났다(You & Park, forthcoming; 유종성, 2016). 세월호 사고에서 드러난 어처구니없는 문제는 선박의 안전 운항을 감독하는 운항관리원이 해운조합 소속으로 있었다는 점이다. 운항 관리원들이 승선 인원, 화물 적재량과 고박 상태 등 선박 안전 규정을 철저히 감독하려고 하면 오히려 인 사상 불이익을 받는 상황에서 제대로 된 안전 규제의 집행이 이루어질 수 없었다. 이처럼 고양이에게 생선을 맡긴 것과 같은 업계의 자율 규제 제도가 신자유주의 민영화의 결과라는 선부른 진단이 여러 진보 학자들과 논객들에 의해 제기되었으나, 필자가 조사한 바에 의하면 이 제도는 1970년 남영호 사고 이후 박정희 정권에 의해 처음 도입된 것이었다. 이처럼 정부가 안전 규제의 집행을 업계에 맡길 수 있었던 것은 1961년부터 모든 선사들이 단일 전국 조직이자 법정단체인 해운조합에 소속되어 있었기 때문에 가능했으며, 이는 권위주의적 조합주의의 단면을 보여 주는 것이다.

세월호 사고와 관련하여 또 하나의 중요한 문제는 연안여객선 업계

는 정부의 안전 규제로부터 자유로웠을 뿐만 아니라 시장의 경쟁 압력으로부터도 자유로웠다는 점이다. 연안여객선 노선별로 면허 제도가 유지되어 왔고, 99개의 노선 중 85개 노선이 독점이었다. 청해진해운은 가장 많은 사고를 낸 선사였음에도 불구하고 20년간 인천-제주 노선을 독점하고 있었다. 신자유주의와는 전혀 반대되는 정부의 진입 규제에 의한 독점 체제가 계속 유지되고 있었던 것이다. 신자유주의의 레토릭 하에서 선령 규제 완화가 이루어졌으나 정작 제일 먼저 이루어져야 할 진입 규제의 철폐는 이루어지지 않는 등 규제 완화의 우선순위가 경제 논리에 의해서가 아니라 업계와 관료 간의 유착 관계에 의해 왜곡되어 온 것을 알 수 있다.

따라서 세월호 사건에서 드러난 규제 포획의 문제, 박근혜-최순실 게이트에서 드러난 재벌 정경 유착의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 박정희식 관치 경제의 청산, 재벌 체제의 해체 등을 통한 자유롭고 공정한 시장 경제 질서의 확립이 최우선적으로 이루어져야 할 것이다.

다음으로 박근혜-최순실 게이트는 제왕적 대통령에 의한 권력 사유화의 문제를 제기한다. 이는 대통령이 헌법을 위반한 문제를 넘어서서 제왕적 대통령제를 제도화한 우리 헌법의 개혁을 요구한다. 1987년의 직선제 개헌은 전두환 대통령이 이끄는 민정당이 과반수 의석을 지닌 국회에서 여야 합의에 의해 이루어진 정치적 타협의 산물이었다. 따라서 1987년 체제는 강력한 대통령 중심제를 취한 제3공화국 헌법으로 돌아가는 것을 지향하였고 심지어는 제3공화국 헌법보다도 훨씬 후퇴한 제4공화국 유신헌법의 잔재까지 온존하고 있다. 지방 분권이 제한된 강력한 중앙집권 체제하에서 대통령에게 지나치게 많은 권한을 부여하고 국회의 권한과 사법부의 독립성 보장이 미약하여 제왕적 대통령을 제도화함으로써 대통령과 측근의 권력 남용과 부패에 취약한 구조적 문제를 낳은 것이다. 특히 사법부 독립성을 약화시킨 유신헌법 조

항들을 답습하였다(임지봉, 2016). 가령 유신 이전에는 대법원장은 “법관추천회의의 제청에 의해” 대통령이 국회의 동의를 얻어 임명하도록 했는데 유신헌법에서 법관추천회의의 제청 절차를 삭제해 대통령의 인사권을 강화했고, 1987년 헌법은 유신헌법을 답습함으로써 대법원의 독립성을 저해하고 있다. 또한, 헌법재판소와 중앙선관위 등 헌법 기관의 위원 중 3명은 대통령이, 3명은 국회가, 3명은 대법원장이 지명 또는 선출하는 현행 헌법 조항은 유신헌법에 처음 도입된 것으로서 명목상 삼권분립의 정신을 구현하는 것 같지만 사실상 대통령 몫과 국회에서의 여당 몫을 합하면 과반수가 되기 쉽고, 더구나 대통령의 대법원장에 대한 인사권을 통해 대통령의 영향력을 극대화시킬 수 있게 하는 것이다. 따라서 개헌 논의도 박정희 유신 체제의 유산을 청산, 극복하는 차원에서의 논의가 이루어져야 한다.

한 가지 유의할 점은 제왕적 대통령제가 반드시 강한 정부를 만드는 것은 아니라는 것이다. 대통령의 소속 정당이 의회 내 과반수를 차지할 때에는 견제받지 않는 무소불위의 통치자로서 독재화와 권력의 남용 및 부패가 초래될 수 있는 한편, 여소야대 국회를 맞이하거나 임기 후반 대통령의 지지도가 하락하여 차기 유력 대선 후보에게 정치적 무게 중심이 이동하게 되면 사실상의 식물 정부가 되는 현상을 보여 주는 것이다. 이는 의회 다수파에게 권력을 전부 또는 일부 넘겨줘야 하는 의원내각제나 분권형 대통령제에 비해 대통령이 의회 내 다수파의 반대 속에서도 대통령직의 유지는 물론 막강한 헌법적 권한을 계속 행사할 수 있기 때문에 오는 혼란이라고 할 수 있다. 특히 우리는 5년 단임 대통령제로 인해 대통령 선거와 4년 임기의 국회의원 선거 주기가 맞지 않아 국회의원 선거가 대통령 임기 중후반에 실시될 경우 여소야대 국회를 초래하기 쉽고, 이 경우 대통령과 야당 주도의 국회 간에 타협이 어려운 제도적 문제점이 노정되었다. 그리하여 임기의 전부 또는 거의

대부분을 여소야대 국회와 함께해야 했던 김대중·노무현 정부하에서는 야당의 반대 속에 대통령의 개혁 어젠다를 입법화하기가 어려웠던 반면, 집권당이 의회에서 과반수를 차지한 이명박·박근혜 정권하에서는 민주주의의 후퇴와 권위주의적인 제약적 통치의 문제가 극명하게 드러난 것이다.

## 2. 공정사회 및 복지국가의 실현

촛불집회에 나온 시민들은 대통령과 최순실의 국정농단에 대한 분노 못지않게 그 기저에는 우리 사회 부와 소득의 지나친 양극화와 이에 따른 기회의 불균등 및 인간다운 삶을 영위할 사회적 생존권의 위협에 대한 불만이 자리하고 있었다. 따라서 우리 국민들은 차기 정부가 정경유착과 제약적 대통령제의 극복은 물론, 실질적 기회 균등과 공정성을 실현하고 나아가 모든 국민에게 인간다운 삶을 보장하는 복지국가를 실현하는 비전과 정책을 내놓고 실행할 것을 요구하고 있다. 이를 위해서 이번 제19대 대선에서는 반드시 정권 교체가 이루어져야 함은 물론 진보적 개혁을 책임 있게 실천할 수 있는 정권이 탄생해야 할 것이다. 이와 관련 제20대 국회의 특성은 제19대 대통령에게 어려운 도전과 함께 절호의 기회를 동시에 제공한다는 점을 유념할 필요가 있다.

첫째, 정권 교체는 시대적 당위이다. 어떤 방식으로든 이명박근혜 새누리당 정권이 연장되는 형태는 촛불 시민혁명의 좌절을 뜻한다. 우리 국민은 4·19 학생혁명의 성과가 불과 1년 만에 5·16 군사쿠데타로 짓밟히고, 87년 6월 항쟁으로 쟁취한 직선제 개헌의 결과가 노태우 대통령의 당선으로 귀결된 경험을 가지고 있다. 야권의 분열로 여권 후보에게 어부지리를 주는 결과가 되지 않을까 하는 우려를 떨치지 못하



는 이유이다.

둘째, 단순 정권 교체가 아니라 힘 있는 개혁 정권의 수립이 되어야 한다. 우리 국민은 1997년 선거를 통한 첫 정권 교체를 이룩했지만, 김대중·노무현 정부의 개혁이 너무 미약하였고 양극화 해소에 실패하여 이명박근혜 보수 정권의 연이은 집권을 가져오게 되었다. 제20대 국회는 어느 정당도 국회에서 다수를 차지하지 못하며, 특히 「국회선진화법」으로 인해 단순 과반수만으로는 개혁 입법이 쉽지 않은 상황이다. 그러나 야3당이 원내 과반수를 차지하게 된 것은 개혁을 위한 호기를 제공한다. 이는 김대중·노무현 정권이 누리지 못했던 좋은 여건이다. 박근혜 대통령 탄핵 표결의 경우 야3당의 공조에 더해 새누리당 비박계까지 촛불 국민에 의해 견인되어 국회 재적 2/3를 훨씬 뛰어넘는 찬성표가 나온 것을 보면, 대통령이 개혁 의지를 지니고 야3당의 공조가 제대로 이루어지면 오는 19대 대통령과 20대 국회는 적폐 청산과 진보적 개혁을 할 수 있는 가장 유리한 위치에 처할 수 있다. 따라서 이번 대선에서 누가 대통령이 되느냐보다도 야권의 연립정부가 수립될 수 있느냐 여부가 더 중요한 문제가 될 것이다. 문제는 민주당과 국민의당이 권력을 공유하는 연정에 합의할 수 있느냐이다. 민주당이 단독 집권을 고집하거나 국민의당이 연정 파트너로 민주당보다 바른정당을 택할 가능성이 우려된다.

셋째, 무책임하고 무능한 진보가 아닌 책임성 있고 유능한 진보가 정권을 이끌어야 한다. 이 점에서 역시 대통령이 중요하다. 지난 12대 대선에서처럼 여야 유력 후보가 모두 “증세 없는 복지 확대”와 같은 무책임한 구호를 가지고 경쟁해서는 안 된다. 우리 국민들이 이런 무책임한 공약을 가려낼 수 있어야 하며, 대통령 후보들의 자질을 철저히 검증하기 위해 언론의 역할이 중요하다. 진보적인 개혁 의지를 확실히 하면서도 책임 있는 대안을 내세우는 후보, 수시로 말을 바꾸지 않고 말과

행동이 일치하는 후보를 선택해야 한다. 특히 박근혜 대통령처럼 자기 판단 능력이 없이 공식적인 조직을 무력화하고 비선 실세에 의존하는 지도자는 경계해야 한다. 또한 대통령이 자신의 헌법적 권한을 스스로 내려놓고 총리에게 상당한 실질적인 권한을 이양하는 등 권력을 공유함으로써 연립정부를 형성, 유지하며 국회와의 소통을 통해 개혁을 추진하는 열린 자세를 가져야 한다.

### 3. 합의제 민주주의를 향하여

대통령 중심제에 익숙한 우리 국민은 국회에 대한 불신이 크며, 강력한 대통령의 지도력을 통해 개혁을 해야 한다는 생각에 사로잡혀 온 경향이 있다. 그러나 박근혜 대통령뿐만 아니라 민주화 이후 역대 대통령 중에 성공한 대통령이 하나도 없다는 점에 대한 인식이 점차 확산되면서 제왕적 대통령제 극복에 대한 공감대가 커지고 있다. 또한 박근혜 대통령에 대한 하야 요구가 벽에 부딪혔을 때 촛불 국민들의 힘으로 국회를 움직여 탄핵을 의결하게 한 경험은 국회가 국민의 요구를 대변하여 개혁을 추진하는 주체가 될 수 있다는 인식을 불어넣어 주고 있다. 차기 정권의 중요한 과제의 하나는 개헌에 대한 국민적 합의를 끌어내고 이를 이루어 내는 것이다.

개헌의 방향과 관련하여 기본권 확장, 지방 분권 확대, 대통령의 권한 축소와 국회의 권한 및 사법부 독립성 강화 등에 대해서는 모든 정당과 대선 주자들이 대체로 동의하고 있기 때문에 가장 큰 쟁점은 권력 구조에 대한 논의가 될 것으로 보인다. 권력 구조에 대해서는 정치권 내에서도 국민들 사이에도 다양한 견해가 존재한다. 국회의원들은 의원 내각제나 이원정부제를 선호하고 유력 대선 주자들은 대통령 4년 중임

제를 선호하는 경향이 있다.

국제적인 비교 연구에 의하면 대체로 민주주의의 안정성이나 복지 국가의 발전이라는 측면에서 승자독식의 다수제 민주주의보다는 합의제 민주주의가 우월한 실적을 보이고 있다(최태욱, 2014). 권력 구조는 대통령제보다는 의원내각제가, 선거구제는 다수대표제보다는 비례대표제가, 그리고 단일 정당 정부보다는 연립정부가 우월하다는 것이다. 특히 의원내각제와 비례대표제를 채택한 나라들이 다당제와 연립정부를 형성하는 경우가 많으며, 이러한 나라들이 복지국가로 가장 발전시키고 있는 것은 여러 경험적 연구가 확인해 주고 있다. 이 때문에 많은 정치학자들과 정치인들이 독일식 의원내각제와 연동형 비례대표제를 선호하는데, 문제는 국민 다수의 지지를 얻을 수 있느냐에 있다. 이원정부제에 대해서는 바이마르 공화국의 실패 경험 등으로 인해 과거 학계에서 부정적 인식이 많았으나, 1990년대 이후 전 세계적으로 이원정부제를 채택한 국가들이 늘어나면서 최신의 비교 연구들은 이들 국가들의 실적이 나쁘지 않음을 보여 주고 있다(Elgie, 2011, 2016). 이원정부제 중에서도 수상과 내각이 대통령과 의회에 동시에 책임을 져야 하는 대통령-의회형 이원정부제보다는 의회에만 책임을 지는 수상-대통령형 이원정부제가 정치적 안정성이나 민주주의 수준 등의 측면에서 우월함을 보여 준다. 특히 대통령제에서 의원내각제로 바꾼 사례가 세계적으로 많지 않고, 한국의 경우 과거의 실패 사례로 인해 국민들에게 남아 있는 부정적 인식을 감안하면, 이원정부제도 적극적으로 검토할 만한 대안이 될 것이다. 지난 18대 국회와 19대 국회에서 국회의장 자문기구로 설치됐던 헌법연구자문위원회(2009)와 헌법개정자문위원회(2014)가 공히 이원정부제를 제1안 또는 단일안으로 제안한 것은 학계와 국회 내에 이원정부제에 대한 공감대가 상당히 폭넓게 형성된 것을 시사한다. 끝으로 의원내각제뿐 아니라 이원정부제에 대해서도 국민

적 합의가 이루어지지 않는 경우 4년 중임제 개헌을 최후의 대안으로 검토할 수 있으나, 이 경우에는 지방 분권의 연방제 수준으로의 획기적인 강화, 대통령 권한의 대폭 축소 및 국회의 권한 및 사법부 독립성의 강화와 함께 비례대표제의 확대 및 결선투표제의 도입 등이 이루어져야 할 것이다.

제왕적 대통령제의 극복을 위한 개헌에 대해서는 과거에 김대중·노무현 대통령을 비롯해 여러 차례 대선 후보들이 공약을 하기도 했으나, 번번이 무산되었다. 일단 대통령에 당선되고 나면 개헌을 할 유인이 없어지고 또한 임기 말이 되면 차기 유력 대선 주자들이 개헌을 반대하여 무산되는 악순환을 반복해 온 것이다. 따라서 개헌 논의는 대통령이나 대선 후보들의 이해관계에 좌우되지 않고 국가가 중심이 되어 시민 사회와의 적극적인 소통을 통해 이루어져야 한다. 특히 시민 사회에서는 권력 구조 못지않게 중요한 기본권 신장, 지방 분권 확대, 국민발안제와 국민소환제 등 직접 민주주의적 제도의 도입을 통한 국민 주권의 강화를 실현하는 데 힘을 쏟을 필요가 있다. 개헌 시기에 관해서는 주요 대선 후보들이 임기 초 개헌 완료에 동의하도록 하면 대선 이후 1년이면 국민 다수가 합의할 수 있는 최종적인 개헌안 마련이 가능하다고 본다. 2018년 6월 지방선거 시에 개헌안 국민투표를 함께 하는 방안이 좋을 것 같다. 또한 새 헌법이 어떤 권력 구조를 채택하든 현직 대통령의 임기를 단축하여 2020년 4월에 차기 국회의원 총선거로 새 헌법에 의한 제7공화국을 출범시킬 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 대통령 4년 중임제나 이원정부제를 채택하는 경우에는 대통령 선거를 동시에 실시하도록 하면 될 것이다.

#### 4. 야권 연정의 성공을 위한 조건: 결선투표제와 이원정부적 책임총리제

이번 대선에 결선투표제가 도입된다면 야권 연정이 비교적 쉽게 이루어질 수 있을 것이다. 대통령제 국가들 중에도 결선투표제를 도입한 경우 연정이 흔하게 발견되는 것은 우연이 아니다. 1, 2위 후보가 결선투표에서 이기기 위해서는 3위 이하 후보들의 지지를 절실히 필요로 하고, 또한 3위 이하 후보와 소속 정당 입장에서도 1차 투표 이전과는 다른 상황에서 연정 협상에 참여할 유인을 가지게 되기 때문이다. 결선투표제 도입이 헌법 개정을 필요로 한다는 주장과 선거법 개정만으로 가능하다는 주장이 헌법학자들 사이에 병존하고 있기 때문에, 모든 후보들 간에 정치적 합의 없이는 이번 선거에서 결선투표제 도입은 어려울 것이다. 그러나 현재 대부분의 잠룡들이 결선투표제에 적극적인 찬성을 하고 있으므로 일부 소극적인 주자들이 입장을 바꾸기만 하면 의외로 쉽게 이루어질 가능성도 있다고 본다.

다음으로 연정을 촉진할 뿐만 아니라 안정화시키기 위해서는 결선투표제만으로는 부족하며, 총리에게 실질적 권한을 주는 것이 필요하다. 한국의 총리는 권한은 없이 책임만 지는 자리에 불과하므로 잠재적인 연정 파트너에게 그다지 매력이 없다. 노무현 대통령이 당시 국회 다수당인 한나라당과의 대연정을 제안했으나 일언지하에 거절당한 이유는 간단하다. 야당 입장에서는 권한 없는 총리와 장관 몇 자리를 얻어서 현 정부의 실정에 대한 책임을 공유하기보다는 조금 기다렸다가 (물론 가만히 기다리는 것이 아니라 현 정권이 실패하도록 만들거나 현 정권의 실정을 취대한 부각하여) 통째로 정권을 되찾는 편이 훨씬 낫기 때문이다. 과거 DJP 연합은 내각제 개헌을 약속하고 총리에게 실질적 권한을 주기로 했기 때문에 이루어졌지만, 그럼에도 내각제 개헌 약속

이 무너지면서 결국 연정도 허물어졌던 사례가 대통령제하 연정의 불안정성을 잘 보여 준다. 따라서 안정적인 연정을 이루기 위해서는 연정 파트너 정당에게 총리직을 줄 뿐만 아니라 대통령이 총리를 해임할 수 있는 권한을 행사하지 않기로 약속하고, 총리는 의원내각제 또는 의원 정부제에서와 같이 소속 정당과 국회 과반수의 지지를 유지하는 한 직을 유지할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 즉, 현행 헌법상 대통령의 권한을 내려놓고 사실상 의원정부제적인 책임총리제를 운영하는 것이다. 대통령이 의원내각제나 의원정부제로의 개헌을 추진하면서 개헌 이전에도 실질적으로 의원정부제적 운용을 하겠다고 하면 야권 연정의 실현 및 성공 가능성은 훨씬 더 높아질 것이다.

## 참고문헌

- 유종성 (2016. 11. 14). 세월호와 최순실, 예고된 참사. <프레시안>.
- 임지봉 (2016). 사법부 개혁의 화두는 사법부 민주화. 『국회보』, 통권 597호(8월), 22~23.
- 장하성 (2014). 『한국 자본주의: 경제민주화를 넘어 정의로운 경제로』. 성남시: 헤이박스.
- 최태욱 (2014). 『한국형 합의제 민주주의를 말하다: 시장의 우위에 서는 정치를 위하여』. 서울: 책세상
- Elgie, R. (2011). *Semi-presidentialism: Sub-types and performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, R. (2016). Three waves of semi-presidential studies. *Democratization*, 23(1), 49~70.
- You, J. S., & Park, Y. M. (2017). The legacies of state corporatism in Korea: Regulatory capture in the Sewol Ferry tragedy. Forthcoming. *Journal of East Asian Studies*.

## 경제 변동과 87년 체제

이일영\* 한신대학교 글로벌협력대학 교수(경제학)

### 1. 2017년~2018년 경제 전망

2016년 한국은 격변의 파고를 지나왔다. 봄의 4·13 총선을 거쳐 가을 이후에는 예상치 못한 대통령 탄핵 국면으로 접어들었다. 사상 유례를 찾기 어려운 시민의 촛불집회 열기 속에서 국회의 탄핵 결의가 있었고 이는 현재의 결정을 기다리고 있다. 2017년 봄에는 새로운 대통령을 뽑는 선거가 치러질 것으로 예상되고 있다. 그러나 누가 대통령에 당선되더라도 어려운 국내외 환경 속에서 새로운 국가 체제를 건설하는 것은 쉽지 않은 과제가 될 것으로 보인다.

무엇보다도 경제 환경이 좋지 않다. 한국은행이 1월 13일 GDP(국내총생산) 성장률 전망치를 종전보다 0.3%포인트 낮춘 2.5%로 하향 조정했다. 2016년 말 기획재정부는 2017년 전망치를 2.6%로 발표한 바 있다. 2.5~2.6%라고 한다면, 1997년 외환위기 이후 2009년 0.7%, 2012년 2.3%를 제외하고는 가장 낮은 성장률 수치가 된다.

게다가 2017년 성장률은 전망치보다도 더 낮아질 가능성이 있다. 한국은행이 경제성장률 전망을 변경한 이유는 민간 소비 위축 추세 때

\* ilce@hs.ac.kr



〈표 1〉 2017년 한국의 경제 성장 전망 (전년 동기 대비, %)

	2016	2017	2018
GDP	2.7	2.5	2.8
민간 소비	2.4	1.9	2.3
설비 투자	-2.6	2.5	3.6
지식 재산 생산물 투자	2.4	2.9	3.2
건설 투자	10.9	4.3	0.1
상품 수출	0.9	2.4	2.8
상품 수입	1.6	2.3	2.5

자료: 한국은행

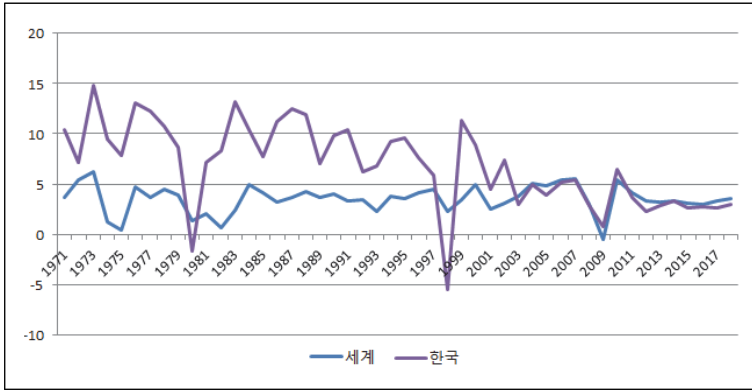
문이다. 가계부채에 대한 원리금 상환 부담의 증가와 2016년 실업률이 3.7% 추정치에서 실제치가 3.9%로 늘어난 것을 반영한 것이다. 한국은행은 주택 건설 투자 급락도 일어나지 않을 것으로 보고 있다. 2016년 건설 투자 증가율이 10.9%에 달했는데, 2017년 증가율을 4.3%로 잡은 것도 실현되기 어려운 수치라고 여겨진다.

설비 투자 증가율과 상품 수출입 성장률은 세계 경제 여건이 개선될 것을 전제로 해서 잡은 것이다. 그러나 세계적으로 보호주의적 경향은 증대하고 있고 돌출적 변수가 발생할 가능성도 높다. 도널드 트럼프 대통령 취임 후 미국 경제는 무역 장벽을 강화하고 고립주의 경향이 심화될 것으로 보인다. 유럽도 영국의 유럽연합(EU) 탈퇴, 독일과 프랑스에서의 난민 수용 반대 여론과 선거에서의 불확실성으로 경기 침체가 더 심화될 가능성이 있다.

미국과 유럽에서는 '역 글로벌화' 경향이 강화되고 있는 가운데, 세계 경제 성장을 이끌 수 있을 것으로 기대되는 곳은 신흥국, 그중에서도 중국일 수밖에 없다. 2017년 중국의 성장률은 6.5% 정도 될 것으로 보

<그림 1> GDP 실질 성장률 추이

(단위: %)



자료: [https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart\(2017, 1, 15 검색\)](https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart(2017, 1, 15 검색))

는 것이 대체적으로 합의되고 있지만, 중국 내부의 구조적 문제에 대한 외부의 우려가 계속 제기되고 있다. 2016년 중국의 실질금리가 마이너스를 기록해서 통화 정책 운용의 여지가 없어진 상황이다. 중국의 부동산 버블과 기업 부채도 위험 요소로 지적되고 있다. 2016년 2월 주택담보대출 상한선을 완화하였으나, 대도시의 부동산 버블 우려가 커지면서 2016년 10월부터는 다시 규제 정책으로 전환한 바 있고, 이에 따라 중소 도시에서 부동산 시장 불황이 나타날 것이 우려되고 있다. 적자 기업 비중은 2012년 이후 계속 늘고 있고 GDP 대비 기업 부채 비중은 2008년 이후 증가하는 추세에 있다(천용찬, 2017).<sup>1)</sup>

그러나 중장기 추세를 감안하면, 2017~2018년 경제는 매우 어려울 것으로 추측된다. 한국 경제의 성장률은 대체로 2000년대 중반기부터 세계 경제 성장률에 동조화되고 있다. 2011년부터는 세계 경제 성장률을 넘어서 본 적이 없는 상황이다(<그림 1> 참조). 한국 경제가 추격에 의한 경제 성장을 보이는 시기는 2000년대 중반 종료되었으며, 한국

경제는 세계 경제 변동과 유사한 패턴을 보이면서 성장률은 더 낮아질 것으로 여겨진다.

## 2. 87년 체제에 대한 세계 경제 변동의 압력

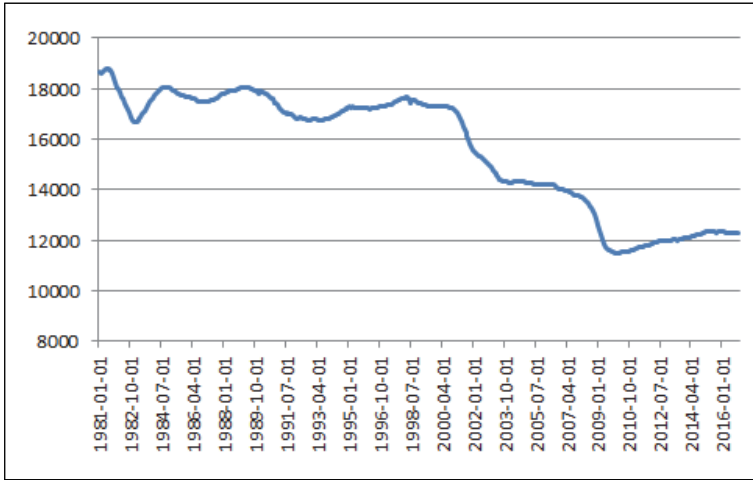
1987년에는 6월 시민항쟁 이후 개헌 작업이 급속히 진행되어 9월 18일 헌법 개정안이 국회에 발의되었고, 10월 12일 국회 의결, 10월 27일 국민투표를 거쳐 10월 29일에 공포되었다. 당시 개헌 논의는 군사정권의 집권 연장을 저지하는 직선제 개헌에 초점이 맞춰져 신속하게 진행되었다. 87년 체제는 개헌을 중심으로 급속히 형성되었지만, 상당히 공고한 ‘체제’로 기능했다. ‘87년 체제’는 세계 체제·정치 체제·경제 체제 등 보다 구조적인 ‘체제’들의 결합을 통해 단순한 레짐 이상의 존재로 작동했다(이일영, 2012).

‘87년 체제’는 정치적으로는 불완전하고 유동적인 타협의 정치 질서를 내포하고 있었지만, 세계 체제 환경은 우호적으로 작용했다고 할 수 있다. 세계 체제·정치 체제·경제 체제 등 보다 구조적인 ‘체제’들의 결합으로 이루어졌다. 1990~2010년에 진행된 글로벌화와 정보통신 기술의 진전, 미중 협조와 한중 수교, 동아시아 생산 네트워크는 세계 경제사에 새로운 전환이라 할 수 있는 ‘대수렴’ 현상을 가져왔다.

전 세계에서 제조업 비중을 보면, G7으로 지칭되는 선진국이 1990년 65%에서 2008년 47%로 하락했고, 그 반면에 중국은 같은 기간 3%에서 19%로 수직 상승했고, 한국·인도·인도네시아·타이·터키·폴란드 등 6개 제조업 성장국은 1990년 5%에서 2008년 9%로 상승했다. 전 세계 GDP 중 G7이 차지하는 비중은 1993년 60%대 후반에서 하락하기 시작해서 2014년에는 40% 중반으로 하락했다. 세계 경제사

〈그림 2〉 미국의 제조업 고용인구

(단위: 천 명)



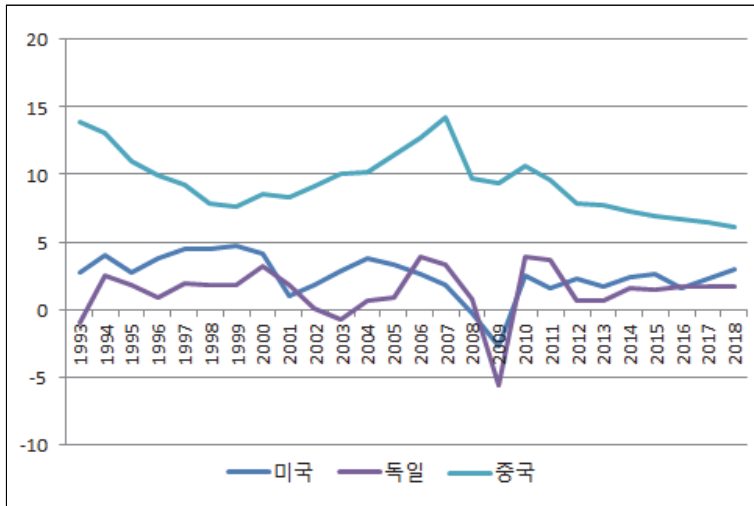
자료: FRED Economic Data (<https://fred.stlouisfed.org/series/MANEMP>, 2017. 1. 15 검색)

에서 1820~1990년에 선진국·후진국 사이에 ‘대분기’가 일어났다면, 1990년 이후에는 ‘대수렴’이 나타난 것이다(Baldwin, 2016). 이는 ‘87년 체제’에 우호적인 세계 체제·경제 체제의 기반을 제공했다고 할 수 있다.

그런데 2008년 세계 경제 위기 이후부터는 추세가 달라지고 있다. 1990년대 이후의 ‘대수렴’ 현상은 세계적 차원, 특히 동아시아를 중심으로 한 제조업 생산의 네트워크화 속에서 이루어진 것이다. 1990년대를 통해 제조업의 네트워크 생산이 진전됨에 따라 미국의 제조업 고용이 크게 변동하였다. 1988년의 제조업 고용 인구가 1800만 명을 넘어선 이후 1994~2000년에는 1700만 명 이상 수준을 유지했으나, 2001~2009년 사이에 1200만 명 이하 수준으로 급락했다. 이 이후 미국의 제조업 고용 인구는 1200만 명 이상 수준으로 다시 올라서서 보합세를 유지하고 있다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 3〉 주요 제조업 국가의 GDP 성장률 추이

(단위: %)



자료: <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart> (2017. 1. 15 검색)

2008년은 세계 경제 위기가 발발한 해인데, 2008~2010년에 세계 경제의 구조적 전환이 시작되었다고 볼 수 있다. 그간의 글로벌화, 기술 변화, 생산 및 분업 체제의 변화가 일단락되고 새로운 시기로 전환하고 있다. 세계 경제 성장률은 1970년대에서 1980년대 중반의 하락세, 1980년 후반에서 2008년까지의 완만한 상승세를 거쳤다. 2008~2010년을 지나면서 다시 성장세가 꺾이면서 글로벌 저성장 국면에 들어섰다.

2008~2010년을 계기로 ‘뉴노멀’이라는 용어가 언론과 기업 부문에서 사용되기 시작했는데, 이는 이전에는 비정상적인 것으로 여겨지던 것이 이제 상식적이고 일반적으로 변했다는 상황 변화를 지칭한 말이다. 래리 서머스는 2013년 말부터 경제상의 ‘장기 침체’를 ‘뉴노멀’이란 말과 연관시키면서 논쟁을 유발시켰고, 2012~2013년 중국 경제의 성장 둔화 추세가 뚜렷해지면서 중국의 변화를 설명하기 위해 ‘뉴노멀’

이란 용어가 많이 사용되었다(이일영, 2016).

선진국들에서는 성장 둔화와 함께 제조업 공동화에 대한 문제의식이 강화되었다. 각국에서는 신산업 전략을 수립했고, 이는 2016년 초 세계경제포럼 이후 4차 산업혁명 담론으로 이어졌다. 미국은 2012년 11월 첨단 제조업의 혁신을 통해 국가 경쟁력을 강화하고 일자리를 창출하기 위해 첨단 제조업 파트너십(AMP) 전략을 수립했으며, 독일은 2011년부터 제조업의 주도권을 이어가기 위해 'Industry 4.0'을 추진했다. 2011~2012년정부부터는 미국과 독일의 성장률과 제조업 고용이 회복되었다(〈그림 3〉 참조). 이는 세계 경제 위기를 계기로 선진국 경제의 내부 구조가 '대수렴' 현상을 더 이상 감내하기 어렵다는 점, 또 한편으로는 선진국 제조업을 중심으로 새로운 기술혁명이 진전되고 있다는 점이 드러난 것으로 해석된다(박형준 외, 2016, 30쪽).

### 3. 경제 변동에 대응하는 대선 · 개헌의 방향

2017년에는 성장률 감소 추세 속에서 탄핵 심판, 대선, 그리고 개헌 논의가 이어지게 된다. 또한 대선과 지방선거로 이어지는 일정 속에서 87년 체제를 개선하자는 거대한 논의의 장이 펼쳐질 것으로 보인다. 87년 체제는 단순히 헌법 체제에만 국한된 것이 아니라 국가와 경제 · 사회의 상호작용을 규율하는 규칙을 의미하는 것이기도 했다. 그러나 2000년대 중반 이후에는 87년 체제를 구성했던 체제 요소들이 제대로 작동하지 않게 되었고, 헌법을 포함한 새로운 국가 운영 방식을 모색해야 할 조건들이 만들어지고 있다.

2017년에는 87년 체제를 지탱했던 세계 경제의 안정성 조건이 크게 악화될 가능성이 높다. 이미 2008년 세계 경제 위기를 전후로 하여 '뉴

노멀'로 지칭되는 구조 전환 국면에 들어섰다. 이 시기는 장기 침체로 전환하는 콘트라티에프 파동의 새로운 시점이었던 것으로 추측할 수 있다. 2017년은 다시 10년 정도 주기로 내려가는 주글러 파동이 겹치는 시기가 될 수 있다. 이러한 경제 변동은 미중 간 갈등이 격화되는 글로벌 분업 구조의 전환, 제4차 산업혁명이라고 불리는 기술 및 사회경제적 시스템의 전환과도 맞물려 있다.<sup>2)</sup>

2016~2017년의 탄핵 국면은 시차를 두면서 2017~2018년 성장률에 악영향을 미칠 것이다. 정국의 불확실성으로 연말연시 분위기가 거의 실종되었고 국민들의 소비 및 투자 심리가 위축될 수밖에 없다. 무거운 가계부채 부담과 신규 주택 과잉 공급 때문에 건설 투자 쪽도 어려울 수밖에 없다. 2017~2018년에 탄핵 국면을 신속히 수습하고 대선 및 개헌 논의 과정을 통해 새로운 국가 체제 정비에 관한 신뢰를 형성하도록 해야 한다.<sup>3)</sup>

새로운 체제에서는 공정성을 지닌 법치의 확립이 필수적이다. 87년 체제는 세력 간 타협의 산물이지만 장기적인 타협의 내용도 수단을 지니지 못한 체제였다. 87년 체제에는 1970년대의 박정희 모델이 변형하여 잔존했고, 이명박-박근혜 정부하에서 소수 기득권자 네트워크의 약탈 행위가 크게 증대했다. 체제의 지속성과 안정성을 확보하려면 비인격적 교환을 보장하고 엘리트들에게도 공정하게 적용되는 법체계를 수립하는 것이 중요하다. 이러한 법체계를 구성하려면 법률 엘리트들을 견제하고 단속할 수 있는 사회 세력 차원의 정치 협약이 필요하다. 이것이 새로운 정권 창출과 헌법 체제 구성의 기본 내용이 되어야 한다.

경제 체제 차원에서는 한국형 뉴딜과 4차 산업혁명을 가능케 하는 시스템 구축을 기본 방향으로 삼아야 한다. 1990년대 이후의 세계 경제 성장세는 2008년 이후 뉴노멀 경제로 전환했다. 뉴노멀 경제의 산업혁명에서는 그 이전과는 다른 유기적 산업 체제와 복잡한 클라우드로 얽

한 사회적 관계 구조를 형성해 내고 있다. 국가는 이러한 유기적이고 복잡한 관계에 조응하는 플랫폼 형태로 재구성되어야 한다. 뉴노멀 경제 관계에 보다 적합한 시스템은 중앙집권제보다는 분권적·연방제적 국가라고 할 수 있다.



## 주석

- 1) 물론 중국 내의 입장은 낙관적이다. 중국 주류 매체에 나오는 견해는 2017년 세계경제의 불확실성 속에서도 중국 경제는 거대한 경제 총량과 상대적으로 높은 경제성장률, 호혜공영의 개방 이념과 지역 협력 구상에 기반해 세계경제 회복과 발전을 이끄는 기관차로 부상할 것이라는 것이 대체적인 흐름이다. 인민일보, 2017.1.12. (<http://kr.people.com.cn/n3/2017/0112/c203280-9165823.html>)
- 2) 스페터는 키친 파동 세 개가 주글러 파동을 만들고, 주글러 파동 여섯 개가 콘트라티에프 파동을 만드는 경험적 공식을 거론한바 있다. 이를 참고하여 다소 기계적인 계산을 해 보면, 경제 변동에서는 대략 40개월, 10년, 60년의 주기를 생각해 볼 수 있다(이일영, 2017).
- 3) 이번 탄핵 국면과 직접 비교하기는 어렵지만, 1979년 10·26 사태 때도 대통령 유고 상태가 있었다. 당시에는 사태 직전인 1979년 3분기 규모를 회복하는 데 민간 소비 지출은 5분기가 소요되었으며, 특히 1980년 수출 증가율이 크게 높아졌음에도 불구하고 총 투자는 사태 전 수준을 회복하는 데 12분기가 걸렸다(김동원, 2017).

## 참고문헌

- 김동원 (2017. 1. 15). 정부와 한은의 2017년 성장률 전망, 믿어도 좋은가?. 국가미래연구원.
- 박형준 외 (2016. 12). 4차 산업혁명 시대 서울시의 혁신 과제. 글로벌정치경제연구소.
- 이일영 (2012). 87년 체제와 네트워크국가: 경제민주화의 발전경제학. 『동향과 전망』, 86호, 44~77.
- 이일영 (2016. 4. 28). 3당 체제와 ‘뉴노멀’ 경제. <경향신문>.
- 이일영 (2017. 1. 5). 촛불혁명을 헌정운동으로. <경향신문>.
- 천용찬 (2017. 1. 12). 2017년 중국 경제의 주요 리스크 전망과 시사점, 현대경제연구원.
- Baldwin, R. (2016). *The great convergence: Information technology and the new globalization*, Harvard Univ. Press.

●● 회원 안내

회원이입을 신청하실 때는 연구소로 전화나 팩스로 연락해 주시기 바랍니다.  
가입을 신청하시면 곧바로 지로용지를 보내드립니다.

구분	혜택	가입 자격
특별회원	연감, 계간지, 연구소 발간물, 자료실 이용	1년 : 10만 원 이상
『동향과 전망』 회원	계간 『동향과 전망』, 각종 행사 참여, 자료실 이용	1년 : 7만 5천 원

은행계좌

국민 781-25-0007-957

우리 530-321015-01-001

신한 140-003-691596

예금주 : (사)한국사회과학연구회

한국사회과학연구회

(463~854) 경기도 성남시 분당구 백현로 105, 로얄팰리스하우스빌 A동 910호

(사)한국사회과학연구회

전화 02) 502~5334

홈페이지 <http://kssi.jinbo.net>

## 논문 제출 방법

1. 『동향과 전망』은 한국연구재단 등재 학술지로, 3인의 논문심사위원의 심사를 거쳐 게재 여부를 결정한다. 논문은 다른 학술지에 출판되지 않은 원고로 한정해 수시로 편집위원장(표지 안쪽 참조)에게 제출한다. 논문의 분량은 200자 원고지 기준 120매까지이며 그 이상의 원고에 대해서는 추가 게재료를 부담하되 150매를 넘지 않도록 한다.
2. 논문과 함께 (1)저자 성명(국문, 영문). (2)논문제목(국문, 영문). (3)주제어(3개 이상, 국문, 영문). (4)국문초록(500~600자). (5)영문초록(100~200 단어). (6)소속기관, 현직, 연락처, 전자우편 주소, 주민등록번호를 표지에 기재하여 제출한다.

## 논문 작성 방법

### 1. 서지 사항 및 초록

- (1) 논문 제목, 필자 이름, 소속, 현직의 순으로 중앙정렬 방식으로 배치한다. 부제를 달 경우, 본제목과 부제목 사이에 콜론(:)을 넣는다.
- (2) 연구 지원기관이나 감사의 말은 논문 제목 옆에 \*표를 하여 각주로 기재한다. 저자의 이메일 주소는 저자 이름 옆에 \*\*표를 하여 각주로 처리한다.
- (3) 국문, 영문 초록은 단락 구분 없이 작성한다. 초록은 제목 아래에 성명, 소속과 직책을 함께 표기하고예: Kil-Dong Hong(Professor, Hankook University)] 초록 내용 뒤에 주제어(Keyword)를 3개 이상 제시한다.

## 2. 본문

(1) 본문 제목들의 번호는 상위제목부터 하위제목까지 다음의 용례를 따른다.

예) 1.→1)→(1)→①→가.

(2) 한자나 외국어(용어, 고유명사)를 쓸 경우, 먼저 한글로 적고 괄호 안에 한자나 외국어를 병기한다. 본문에 한 번 사용한 외국어를 다시 쓸 때에는 한글로만 표기한다.

(3) 각주는 본문 내용에 대한 부연이 필요할 때에만 사용하는 것을 원칙으로 하며, 인용이나 참고한 문헌의 출처는 각주로써 밝히지 않는다.

(4) 인용이나 참고한 문헌의 출처는 본문의 괄호 속에 저자의 이름과 출판연도, 쪽 번호만 밝힌다. 인용 또는 참고한 문헌이 되풀이될 때에도 같은 방식으로 한다.

예) 윌리엄스와 몰리는 “문화는 정치”라고 주장했다(Williams & Morley, 1990, 7~8).

(5) 표와 그림은 < > 속에 별도의 일련번호를 부여하고, 표와 그림 위에 제목을 붙인다. 표 제목은 해당 표의 위에, 그림 제목은 해당 그림의 밑에 위치시킨다. 관련된 표와 그림을 본문에서 언급할 때도 < >를 붙인다.

예) <표 1> 국내 컴퓨터 보급현황

(6) 표·그림의 출처는 표·그림 밑에 참고문헌의 용례를 따라 적는다. 표·그림에 대한 주는 일반주(주). 개별주(a). b). c). 확률주(\*p<.01, \*\*p<.001). 출처 순으로 배열한다.

## 3. 참고문헌

(1) 참고문헌은 본문 다음에 ‘참고문헌’이라는 제목 아래 나열하되, 본문에서 인용하거나 언급한 문헌만을 제시한다.

(2) 한글문헌, 동양어 문헌(일본어, 중국어). 서양문헌 순으로 배열하되, 번역서(예컨대, 한글로 번역된 영문서)는 해당 원어 문헌으로 분류한다. 한글·

한자·일본어로 된 저자명은 한자의 한글식 표기에 따라 가나다 순으로, 서양 문헌 저자명은 알파벳 순으로 나열한다. 같은 저자의 문헌은 출판연도가 오래된 순서대로 배열하되, 같은 연도의 것이 두 편 이상일 때에는 연도 다음에 a, b, c, ... 등을 넣어 구별한다.

(3) 저자가 1~5명인 문헌은 이름을 모두 밝히고, 저자가 6인 이상일 때는 ○○ ○ 외, ○○○, et al. 로 표기한다. 저자가 없는 문헌은 문헌 제목을 저자 위치에 두고 그 다음에 발간연도를 밝힌다.

(4) 특히 단행본의 연도는 문헌이 인쇄된 연도가 아니라 저작권 표시(©)된 연도를 쓴다. 발간연도가 불분명한 문헌은 (n.d.)라고 쓴다.

(5) 단행본, 논문, 번역서, 기사의 경우 다음의 예를 따른다.

홍길동(1990). 『한국언론학사』. 서울: 새나라.

홍길동·이몽룡(1990). 홍길동전과 춘향전의 비교연구. 『한국고전 문학연구』, 34권 2호, 123~148.

Knapp, M., Ellis, D., & Williams, B. (1980). Reliability of content analysis: The case of nominal scaling coding. *Public Opinion Quarterly*, 51(3), 79~91.

Seidman, S. (1998). *Contested knowledge: Social theory in the post-modern era* (2nd ed.). 박창호 역(1999). 『지식논쟁: 포스트모던 시대의 사회 이론』. 서울: 문예출판사.

홍길동(1990. 6. 28). 관료부패는 고질병인가. 『한국일보』, 5.

(6) 인터넷 자료를 참고한 경우, 실제 참고 자료의 이름과 주소를 모두 표기한다. 맨 끝에 마침표는 찍지 않는다.

Author(date). Title of article. Name of Periodical, 호수, Available: 웹사이트 주소