

제32집 2호 (2026)

국가와 정치

The State and Politics

성신여자대학교 동아시아연구소

Sungshin Womens University Center for East Asian Studies

차 례

- 미국 통화 패권의 양면성: 2008~2014년 연준 통화정책의 전략적 전환
이규철 1
- 한국 대통령의 대일 외교신념에 관한 연구: 노무현·이명박·박근혜·문재인 대통령의 운영코드 분석
전진아 51
- 중국 애국주의 영화의 서사적 확장: 기억과 감정의 중첩을 중심으로
김지현 93
- 북·중·러 전략적 삼각관계와 한반도 및 동북아 안보
심세현 125
- 미·중 전략경쟁 심화와 중국의 글로벌 사우스 전략 변화:
트럼프 2기 행정부 중국의 대응과 정책적 시사점
유현정 161

CONTENTS

- The Dual Nature of US Monetary Hegemony: The Strategic Shift in Fed Monetary Policy, 2008–2014
Lee, Gyu-Cheol 1
- A Study of South Korean Presidents' Diplomatic Beliefs toward Japan: An Operational Code Analysis of Roh Moo-hyun, Lee Myung-bak, Park Geun-hye, and Moon Jae-in
Jeon, Jin-A 51
- The Narrative Expansion of Chinese Patriotic Cinema: The Intersection of Memory and Emotion
Kim-Jihyun 93
- The North Korea-China-Russia Strategic Triangle and Its Security Implications for the Korean Peninsula and Northeast Asia
SIM, Sehyeon 125
- U.S.-China Strategic Competition and China's Evolving Global South Strategy: Responses under the Second Trump Administration and Policy Implications
You, Hyun-Chung 161

미국 통화 패권의 양면성:

2008~2014년 연준 통화정책의 전략적 전환

이규철(국립금오공과대학교)*

국문요약

본 연구는 미국 통화 패권의 성격을 고정된 본성이 아닌 상황에 따라 변화하는 전략적 성격으로 바라봐야 한다고 주장한다. 패권 성격에 관한 기존 연구는 '자애성'(패권안정론)과 '악탈성'(통화권력론) 중 어느 하나에만 집중하면서 다른 성격의 행태를 예외적·부차적인 것으로 기각하는 경향이 있다. 이러한 이분법은 패권의 양면성을 일관된 논리로 설명할 수 없는 한계를 지니는바, 본 연구는 패권의 성격이 체계적 위기라는 상황 조건에 따라 전략적으로 변환되는 것이라는 새로운 인식의 틀을 제시한다. 위기 시 체제 안정을 통해 자신의 이익을 지키고자 하는 '자애적 리더십'은 위기가 진정된 이후 '악탈적 패권'으로 회귀한다는 것이다. 이를 검증하기 위해 본 연구는 2008~14년까지 지속된 연준의 확장적 통화정책을 분석한다. 분석 결과, 체계적 위기 시기 연준은 달러 체제의 안정을 위해 정치·경제적 비용을 감내하는 '초국적 중앙은행'으로 기능하였지만, 위기 진정 이후에는 국내 목표를 위해 정책 비용을 외국에 전가하는 '미국만의 중앙은행'으로 역할을 전환하였다. 이 연구는 통화 패권의 이 같은 동태적 양면성을 일관된 논리로 설명함으로써, 달러 패권의 성격에 관한 기존 이론의 부족한 설명력을 보충한다.

주제어

달러 패권, 악탈적 패권, 자애적 패권, 연준의 통화정책, 국제적 최충대부자, 신흥국의 취약성

* 국립금오공과대학교 교양학부 조교수

I. 서론

오늘날 미국의 통화 패권은 자애적(benevolent)인가 약탈적(predatory)인가? 여기서 ‘자애적’이라 함은 국제통화금융 체제의 안정을 위해 비대칭적인 비용을 부담하는 패권국의 행위를 의미하고, ‘약탈적’이라는 것은 체제 유지의 비용을 타국에 전가하는 행위를 가리킨다.¹⁾ 잘 알려진 바와 같이, 패권국의 자애적 성격을 강조하는 시각은 킨들버거(Charles P. Kindleberger 1973)의 리더십 이론에 뿌리를 두고 있다. 이에 따르면 세계에서 가장 큰 경제 규모를 지닌 미국은 세계 경제체제의 지배적 수혜자(dominant beneficiary)로서 체제 안정을 위해 공공재적 기능을 수행해야 하는 자애로운 ‘지도국’(leader)이다. 킨들버거의 이 같은 아이디어는 오늘날 미국이 기축통화 발행국으로서 체제 안정을 위해 어떤 기능을 수행하고 있는지를 설명하는 다양한 연구로 확장되어 이어졌다. 연준의 국제적 최종대부자로서 역할에 주목한 연구(Wray 2015; Matthijs 2016; Mehrling 2015; Murau 2023; Tooze 2018, 이규철 2023), 미국 금융시장의 안전자산 제공 및 글로벌 자본 중개 기능에 주목한 연구(Caballero et al. 2017, 2021; Mendoza et al. 2009; Bateman & van ’t Klooster 2024), 그리고 글로벌 총수요를 보충하는 최종소비자로서 기능을 강조한 연

1) 패권의 성격을 이와 같이 분류한 첫 번째 시도는 스나이델(Snidal 1985)이었으며 이후 코니베어 (Conybeare, 1987), 브룩스(Brooks 2012), 레이크(Lake 1993) 등의 연구에서도 이 같은 분류가 이용되었다. 연구에 따라 ‘자애적(benevolent)’이라는 용어는 ‘시혜적(benign)’으로 쓰이기도 하고, ‘약탈적(predatory)’ 대신 ‘착취적(exploitative)’ 혹은 강제성을 강조하는 ‘강압적(coercive)’이라는 용어가 쓰이기도 한다. 이 논문에서는 공공재의 비용 부담을 기준으로 양자를 분류하며 IPE 학계에서 가장 널리 쓰이는 자애적·약탈적 용어를 이용한다.

구(Dooley et al. 2003; Germain and Schwartz 2014; Bernanke 2017)가 이에 해당한다.

패권국의 약탈적 성격을 강조하는 시각은 길핀(Robert Gilpin 1981, 1987)의 패권쇠퇴-불안정론에서 시작하였다. 이에 따르면 세계에서 가장 큰 힘을 지닌 미국은 세계 정치체제의 지배적 권력자(dominant power)로서 쇠퇴기에 점증하는 체제 유지 비용을 타국에 전가할 수 있는 약탈적 ‘지배자’(ruler)이다. 한편, 거시 역사적으로 패권의 행태 변화를 논한 길핀과 달리 통화체제 수준에서 패권국의 비용 전가 메커니즘을 구체적으로 밝힌 이론은 코헨(Benjamin J. Cohen 1977, 1998)의 통화 권력론이라 할 수 있다. 코헨은 미국이 달러의 기축통화 지위를 기반으로 조정 비용을 타국에 전가하고 정책 자율성을 확보하는 체제의 정치적 성격을 이론화하였고, 이러한 개념은 이후 통화 패권국으로서 미국의 정책 및 권력 행사의 수단에 집중한 연구(Kirshner 1995; Andrews 2006; Drezner 2007; 이규철 2019), 금융화된 축적 체제의 핵심 메커니즘으로서 달러 패권의 모순을 강조한 연구(Vasudevan 2009; Vermeiren 2010; Panitch and Gindin 2012; 공민석 2018), 그리고 미국의 지속적인 통화 패권으로 인한 체제 불안정성 및 대응 전략에 집중한 연구(Brooks 2012; Beeson and Broome 2010; 정재환 2021, 2026) 등을 통해 다양한 방향으로 확장되었다.

이러한 이론적 논의는 미국 통화 패권의 자애적 성격과 약탈적 성격이 각각 기능적으로 그리고 구조적으로 어떻게 발현되는지 파악할 수 있는 통찰을 제공한다. 하지만 이들은 모두 패권국의 구조적 지위나 상대적 능력으로부터 행동의 일반적 성격을 도출한다는 한계를 지

니고 있다. 즉, 기축통화국이라는 지위에서 비롯된 기능 혹은 권력이 통화 패권의 자애성 혹은 약탈성을 구조적으로 규정한다는 암묵적 전제에서 논의를 발전시킨다는 것이다. 이러한 시각은 패권의 성격을 특정한 것으로 고정함으로써 패권국이 상황에 따라 다르게 행동하는 것을 일관된 논리로 설명하지 못하는 한계에 직면할 수 있다. 다시 말해, 두 성격 중 어느 하나를 예외적·부차적인 것으로 기각하는 이분법으로는 동전의 양면과도 같은 통화 패권의 성격을 통합적으로 파악할 수 없다는 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식 속에서 통화 패권의 성격을 조건부·전환적 전략으로 재개념화하여 패권국의 행태가 상황에 따라 어떻게 달라지는지를 설명하는 동태적 분석 틀을 제시하고자 한다. 이론 전개에 있어 핵심 논리는 체계적 위기(systemic crisis)와 일반적 상황을 구분하여 통화 패권의 성격 변화를 설명하는 것이다.

먼저, 체제가 심각한 위협에 처해 패권국의 이익과 국제체제의 이익(안정)이 사실상 동일한 목표로 수렴하는 경우, 합리적인 패권국은 타국의 무임승차를 감수하며 공공재를 일방적으로 공급하는 자애적 리더십을 발휘한다. 반면, 체계적 위기가 진정된 후에는 체제 전체의 이익을 자국의 이익과 동일시하거나 우선할 이유가 없으므로, 패권국은 국내 목표를 위해 공공재를 변용하거나 그 비용을 외부화하는 방향으로 전략을 전환한다. 2008~2014년 연준의 통화정책은 이러한 전략적 전환의 경험적 사례를 제공한다. 체계적 위기가 발현되던 초기, 연준은 비용 부담을 우려한 국내 정치적 비판에도 불구하고 극심한 글로벌 달러 가뭄을 해소하기 위해 외국 금융기관에 유동성을 무차별적으로 공급하는 전형적인 ‘자애적 리더십’을 발휘하였다. 그러나 위기가 진정된 2010년 하반기 이후, 연준은 유동성 홍수와 그 여

파를 우려한 해외의 비판에도 불구하고 국내 경기 부양을 위해 대규모 양적완화를 지속하는 전형적인 ‘비용 외부화’ 전략을 활용하였다. 이 연구는 이처럼 짧은 기간 동일한 통화 패권이 위기 국면에서는 자애성으로 발현되고 안정 국면에서는 약탈적으로 전환되는 현상을 탐구함으로써, 패권의 성격에 관한 기존 연구의 부족한 설명력을 보충하고자 한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 이론적 배경을 논하는 II장에서는 자애적 패권론과 약탈적 패권론을 각각 비판적으로 검토하고 대안적 시각을 제공하는 스나이덜(Duncan Snidal)의 전략적 선택 이론을 검토·확장하여 이 연구의 이론적 틀을 제시한다. III장에서는 2008년 8월에서 2010년 3월까지를 ‘위기 대응기’로 규정하고 이 시기 연준의 통화정책을 분석한다. 이를 위해 먼저 정책 도입의 배경과 목표를 살펴보고, 이어서 긴급 지원 프로그램과 1차 양적완화의 성격과 효과, 그리고 정책 비용에 대한 국내 반발과 연준의 정책 정당화 프레임을 분석하여 당시 미국 통화 패권의 자애적 성격을 검증한다. IV장에서는 체계적 위기가 진정된 이후인 2010년 11월부터 3차 양적완화가 종료된 2014년 10월까지를 ‘경기 부양기’로 규정하고 이 시기 연준의 통화정책을 분석한다. 이를 위해 당시 연준이 직면한 정책 과제, 추가적인 양적완화(QE2, QE3) 및 테이퍼링(Tapering)의 성격과 효과, 그리고 정책 비용에 대한 신흥국의 반발과 연준의 정책 정당화 프레임을 분석하여 당시 미국 통화 패권의 약탈적 성격을 실증한다. 마지막 V장 결론에서는 이 연구의 이론적 기여와 한계점을 논하며 논문을 마무리한다.

II. 이론적 배경과 분석의 틀

1. 킨들버거의 자애적 패권국가(benevolent hegemon)

패권의 자애적 성격을 강조하는 이론적 전통은 킨들버거의 이론에 기반한 패권안정론의 ‘리더십(leadership)’ 버전, 혹은 올슨(Mansur Olson)의 이론에 기반한 ‘공공재(public goods) 버전’에서 출발한다. 킨들버거는 1930년대 대공황의 여파가 지속된 원인으로 ‘책임 있는 리더’의 부재를 꼽았다. 특히, 그는 영국과 달리 이미 패권국으로서 능력이 있던 미국이 체제 안정에서 비롯되는 장기적인 이익과 그것을 지킬 수 있는 리더로서 역할을 자각하지 못한 것이 위기 심화의 핵심 원인이었다고 지적했다. 그는 향후 국제경제의 안정을 위해서는 패권국이 초국적인 최종대부자, 부족한 총수요를 보완하기 위해 시장을 열어주는 최종소비자, 그리고 경기역행적으로 장기 자본을 공급하는 최종 투자자 역할을 기꺼이 해야 한다며 패권 안정의 요건을 구체화했다(Kindleberger 1986, 288-303). 한편, 올슨의 공공재 이론은 합리적으로 국익을 추구하는 패권국이 왜 그러한 공적인 역할을 하게 되는지, 혹은 해야 하는지를 알려준다. 잘 알려진 바와 같이, 공공재는 구성원 모두에게 필요한 것이지만 비경합성과 비배제성에서 비롯된 무임승차의 동기로 인해 시장에서 자발적으로 공급되지 않는다.

이러한 집단행동의 문제는 공공재로부터 비대칭적인 편익을 얻을 수 있는 지배적 수혜자(dominant beneficiary)를 통해 극복할 수 있다. 합리적인 지배적 수혜자는 다른 구성원들의 행동과는 상관없이 기대 편익에 버금가는 비대칭적인 비용을 기꺼이 부담할 것이기 때문이다. 이

경우 다른 구성원들은 특전의 집단(privileged group)이 되어 무비용으로 혹은 상대적으로 적은 비용으로 공공재의 모든 편익을 누릴 수 있게 된다(Olson 1965, 49–52). 이러한 논리에 따르면 가장 큰 경제 규모를 지닌 패권국은 기존 체제의 지배적 수혜자로서 자신의 이익을 지키기 위해 일방적으로 비용을 부담하여 모두가 혜택을 얻을 수 있는 공공재를 제공하게 된다. 킨들버거의 ‘자애적 리더십’ 이론은 이렇게 올슨의 이론을 통해 패권안정론으로 완성된다(김욱 2000, 30–32).²⁾ 한편, 킨들버거에서 시작된 패권안정론은 후대 학자들에 의해 미국 통화 패권의 자애성을 강조하는 다양한 논리로 발전되었다. 이들의 주된 관심은 미국이 세계 기축통화 발행국으로서 마땅히 해야 할 국제적 기능, 즉 킨들버거가 제시한 공공재적 역할에 충실했는가에 집중되었다.

이들 중 일부는 2008년과 2020년 세계 금융위기 당시 달러에 기반한 세계 신용화폐 체제의 붕괴를 막기 위해 연준이 통화스와프(swaplines) 등을 통해 초국적 최종대부자로 기능한 것은 일방적으로 공공재를 제공한 자애적 패권의 전형이었다고 평가한다(Matthijs 2016). 이 외에도 이들은 미국이 전 세계로부터 단기·저위험 자금을 안정적으로 조달(안전자산 공급)하고, 이를 장기·고위험 자산에 투자하는 ‘세계의 은행(world banker)’으로 기능하는 점에 주목한다(Mehrling 2022; Caballero et al. 2021). 이러한 역할은 위험을 흡수하여 국제금융시장의 안정성을 제고하는 동시에, 글로벌 차원의 자원배분 효율성을 높이는 공공재적 기능이라는 것이다. 마지막으로 이

2) 킨들버거는 1981년 발표한 논문 “Dominance and Leadership in the International Economy”에서 비로소 올슨의 ‘무임승차’와 ‘집단행동’ 개념을 직접 언급하며 자신의 논리를 보강했다. 즉, ‘역사적 직관’에 기반해 제기한 1973년의 개념을 이후 올슨의 이론을 통해 학술적으로 정교화한 것이다.

들은 미국이 ‘세계의 최종소비자(consumer of last resort)’로서 글로벌 총수요를 지탱하는 기능을 수행해 온 점에 주목한다(Bernanke 2016). 기축통화 발행국으로서 국제수지 불균형을 방치(benign neglect)할 수 있는 미국은 수출지향적 국가들의 과잉 저축을 용인하는 한편 위기 시 확장적 재정·통화정책을 통해 경기 하강을 완충하는 글로벌 케인지언(Keynesian) 정부로 기능해 왔다는 것이다.

2. 길핀의 약탈적 패권국가(predatory hegemon)

킨들버거에 뿌리를 둔 패권안정론은 세계 경제 체제의 안정을 위해 패권국이 어떤 기능을 수행해야 하는가를 알려주는 통찰을 제공하지만, 동시에 규범론과 기능주의가 가지는 한계를 내포하고 있다. 즉, 킨들버거는 패권국이 마땅히 따라야 할 ‘바람직한’ 행동 지침을 제시할 뿐, 실제 어떻게 행동하는지를 알려주지는 않는다. 또한, 패권의 자애성을 설명하는 데에 있어 패권국의 체제 유지 ‘기능’에만 집중한 나머지 체제에 내재한 구조적 불평등(특권)과 갈등의 원인은 알려주지 않는다. 킨들버거식 규범론의 한계를 가장 잘 드러내는 이론은 길핀의 권력정치 버전 패권안정론이며(Gilpin 1981), 기능주의의 한계를 보여주는 이론은 코헨의 통화권력 이론이라 할 수 있다. 먼저, 길핀의 이론은 패권국이 기존 국제질서의 지배적 수혜자로서 현상 유지를 위한 공공재를 제공한다는 점을 인정한다. 국제질서란 애초에 패권국의 이익을 위해 설계된 것이며 또한 국제사회에 대한 지배의 효율성을 높이는 수단으로 기능하기 때문이다(Gilpin 1981, 144–145). 하지만, 그는 패권국이 항상 공공재의 비용을 비대칭적으로 부담할 것이라 보는 공

공재 버전의 합리적 선택론은 부정한다.

길핀에 있어 패권국은 합리적인 지배적 권력자(dominant power)로서 공공재의 비용을 타국에 전가할 수 있는 특권을 스스로 포기할 리 없기 때문이다. 다시 말해, 패권국은 자신의 이익을 극대화하기 위해 공공재의 무임승차를 용인하지 않고 강제로 비용을 부과하는 ‘강압적 패권국가(coercive hegemon)’, 혹은 더 나아가 공공재를 자신만의 이익을 위해 변용하는 ‘악탈적 패권국가’가 될 수 있다는 것이다. 길핀은 이러한 경향이 패권국의 상대적 쇠퇴가 진행되는 시기에 실제로 강화된다고 보았다. 이 시기는 공공재 제공의 비용을 감당할 여력이 점차 소진되는 때이므로 패권국은 “리더십 비용을 조달하고 현상을 유지하기 위해 동맹국과 속국에 세금을 부과”하며 “지위를 유지하기 위해 다른 국가들로부터 자원을 추출하는 데 점차 권력을 사용”하게 되는 것이다(Gilpin 1981, 191–192). 한편, 보다 미시적으로 통화 패권 영역에 있어서 패권국이 체제 유지의 비용을 외부화하는 구체적인 메커니즘은 국제통화체제의 위계성과 조정 비용의 비대칭성을 개념화한 코헨의 통화 권력론을 통해 알 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 미국은 기축통화 발행국으로서 국제수지 불균형을 방치할 수 있는 구조적 특권을 보유하고 있다. 이러한 능력은 미국이 자국의 목적을 위해 확장적 재정·통화정책을 필요한 만큼 지속할 수 있는 정치적 자율성을 의미한다. 코헨은 이렇게 자유롭게 소비할 수 있는 미국만의 특별한 능력은 다른 국가들의 정책적 제약과 희생을 기반으로 한다는 점에 주목했다(Cohen 1998, 92–93). 미국의 확장 정책으로 인한 달러 가치의 하락은 다른 국가들이 보유한 달러 자산의 가치 하락(미국 부채의 부분적 탕감)을 의미하며, 수익률

사냥을 위한 자본의 이동은 다른 국가들의 대외 취약성을 증가시킨다는 것이다(Reinhart and Reinhart 2008, 3-4). 이뿐 아니라 미국이 자국의 인플레이션을 관리하기 위해 긴축으로 선회하는 경우 다른 국가들은 급격한 자본 유출과 환율 상승으로 인한 부담을 지게 되지만, 미국은 자본 유입과 달러 가치 상승으로 긴축으로 인한 부담을 오히려 덜게 된다(Rey 2015, 4-18). 결국, 미국은 달러라는 국제통화체제의 권력 자원을 통해 ‘이익의 사유화와 비용의 사회화’를 국제적으로 실현하고 있는 셈이다.

3. 스나이델의 전략적 선택 이론

위에서 논한 패권의 자애성과 약탈성, 그리고 미국 통화 패권의 성격에 대한 두 가지 해석은 각각 다음과 같이 정리할 수 있다. ‘가장 큰 경제 규모를 지닌 패권국은 지배적 수혜자로서 비용을 내부화하여 공공재를 제공하며, 미국은 기축통화국으로서 체제 안정 기능을 수행하여 그러한 자애성을 실현하고 있다.’ ‘가장 큰 정치적 힘을 지닌 패권국은 지배자로서 (특히 쇠퇴기에) 공공재의 비용 외부화를 시도할 수 있으며, 미국은 구조적 통화 권력을 통해 그러한 약탈성을 실현하고 있다.’ 두 입장은 패권의 다른 성격을 다른 논리로 설명하지만 패권국의 구조적 지위나 상대적 능력으로부터 행동의 일반적 성격을 도출한다는 구조주의적 한계를 공유하고 있다. 즉, 패권국의 ‘가장 큰 경제적 규모(지배적 수혜자)’ 혹은 ‘가장 큰 정치적 권력(지배자)’이 자애성 혹은 약탈성을 규정한다는 암묵적 전제를 바탕으로 하고 있다는 것이다. 이와 같은 구조주의적 이해는 패권의 성격이 이미 자애적

이거나 혹은 약탈적인 것으로 정해져 있다는 일종의 결정론의 함정에 빠지기 쉬우며, 실제 현상 분석에 있어 같은 패권국이 상황에 따라 다르게 행동하는 것을 설명하지 못하는 한계에 직면하게 된다.

이러한 한계는 국제 협력을 구조가 아닌 국가들 간 전략적 선택의 산물로 재해석한 스나이델(Snidal 1985)의 이론을 통해 일정 부분 극복할 수 있다. 잘 알려진 바와 같이, 그의 이론은 패권국의 쇠퇴 혹은 부재가 국제질서의 붕괴로 이어질 것이라는 패권안정론의 핵심 명제에 대한 비판을 주된 목적으로 하고 있다. 그는 국제질서를 형성하는 국제 협력(공공재 제공)을 무임승차 문제에 취약한 ‘대규모 집단행동(N-Group)’이 아닌 참가자들 간의 ‘전략적 상호작용’이 가능한 ‘소수 강대국 게임(K-Group)’의 문제로 재정의했다(Snidal 1985, 582-585). 즉, 체제의 안정을 통해 상대적으로 더 큰 이익을 얻는 핵심 강대국들은 반복적 상호작용(보복 가능성)과 선택적 유인의 구조 속에서 기대 편익과 비용의 비교에 기반한 전략적 선택을 내리게 되며, 이 경우 패권국의 역할 없이도 국제 협력의 균형은 충분히 가능하다는 것이다. 이러한 이론은 패권 없는 국제 협력의 가능성을 논리적으로 증명한 데에 그치지 않고, 나아가 패권의 성격을 새롭게 이해하는 논리적 실마리를 제공하는 역할을 한다.

그의 논리에 따르면 다른 국가들과 마찬가지로 패권국 역시 주어진 이익 구조하에서 전략적으로 선택하는 행위자이다. 따라서, 패권국의 성격은 구조적 지위나 상대적 능력으로부터 규정되는 것이 아니라 특정 시점에서의 상대적 비용-편익 구조와 전략적 환경에 따라 달라지는 조건부 선택으로 이해되어야 한다. 달리 말해, 패권국이 지배적 수혜자라는 사실은 자애성을 보장하지 않으며, 비용을 타국에 전가할 수

있는 능력 역시 자동적으로 약탈성을 유발하지는 않는다. 패권국은 어떤 경우에는 체제 유지 비용을 자발적으로 부담하는 협력적 행위자로 나타날 수 있으며, 다른 경우에는 비용을 타국에 전가하거나 이익을 극대화하는 방향으로 행동할 수도 있다. 이러한 변동성은 각 시점에서 순편익 조건을 고려한 전략적 선택으로 설명된다. 이러한 관점은 같은 시대 동일한 패권국이 상황에 따라 다르게 행동하는 것을 일관성 있게 설명할 수 있는 이론적 기반을 제공한다. 본 연구는 이러한 기반으로 부터 패권국의 통화정책 역시 자애적 공공재 제공과 비용 외부화 사이를 오가는 조건부 전략으로 이해할 수 있음을 보이고자 한다.

4. 이론적 확장과 분석의 틀: 패권 성격의 조건부·전략적 양면성

스나이델의 이론적 기여는 패권의 성격을 구조적 결과로 환원하지 않고, 조건에 따라 변화하는 전략적 선택으로 재개념화한 데 있다. 이는 패권안정론의 기능주의적 설명과 권력정치적 비판을 동시에 상대화하면서, 패권국의 행동을 보다 유연하고 동태적으로 해석할 수 있는 이론적 기반을 제공한다. 그러나 그의 이론은 패권국의 전략적 선택을 결정하는 비용-편익 분포 ‘조건’이 어떠한 상황적 요인에 의해 형성되고 변화하는지에 대해서는 구체적으로 제시하지 않는다. 본 연구는 이러한 공백에 주목하며 ‘체제의 위기 정도’가 패권 전략을 결정하는 핵심 ‘조건’을 형성한다는 이론을 제시한다.³⁾ 즉, 체제가 붕괴할

3) 정재환(2021, 2026)의 연구는 이러한 조건을 제시하는 소수의 연구 중 하나다. 그는 패권국의 전략적 선택은 ‘통화 패권국의 체제적 지위가 얼마나 안전한가에

수도 있는 위기 시에는 체제의 안정과 패권국의 생존이 사실상 동일한 목표로 수렴하므로, 패권국은 무임승차를 감수하며 체제 안정 비용을 일방적으로 부담하는 자애적 전략을 선택하게 된다. 반면 위기가 진정된 국면에서는 체제의 안정과 패권국 이익 간의 정렬이 완화되기 때문에, 패권국은 국내 목표를 우선하며 비용을 외부화하는 약탈적 전략을 채택할 가능성이 높아진다. <표 1>은 이러한 이론의 논리적 흐름을 도식화한 것이다.

<표 1>에서 제시한 공공재 순편익 개념에 따른 패권 전략의 변화는 다음과 같이 설명할 수 있다. 체계적 위기(systemic crisis) 시에는 체제 안정을 위한 정책의 기대 편익이 패권국에 집중되므로 패권국 입장에서 공공재의 순편익은 양(+)이 된다. 따라서 패권국은 편협한 자

표 1 체제 위험 수준에 따른 패권 성격의 변화 논리

	체제 위험 수준	
	높음	낮음
이익 정렬	체제의 안정 = 패권국의 이익	체제의 안정 ≠ 패권국의 이익
공공재 순편익	패권국 순편익 (+)	패권국 순편익 (-)
패권 전략	전략적 자애주의 • 글로벌 안정 우선 • 공공재 비용 내부화	전략적 약탈주의 • 국내 목표 우선 • 공공재 비용 외부화

달려 있다고 본다. 즉, 체제의 중심국 지위를 위협할 만한 경쟁자가 없는 경우, 통화 패권국은 국제적 안정성을 우선시할 동기가 약하며 국내적 목표에 집중할 가능성이 높다는 것이다. 이와 달리, Matthijs(2020)는 패권국의 전략적 선택 요인을 핵심 정책 결정자의 '인식'에서 찾는다. 그는 패권국 중앙은행장과 대통령 등이 킨들버거-케인즈의 시각으로 체제 내 자국의 역할을 고려할 때 자애성이 발현되고, 독일식 질서자유주의적(ordoliberal) 시각을 가질 때 강압적 성격이 발현된다고 본다.

국 이기주의 보다는 글로벌 안정을 우선하며 그를 위한 공공재의 비용을 내부화하는 전략적 자애성을 구현한다. 반면 위기가 가시고 난 후 평시가 되면 기존 안정 정책의 기대 편익이 세계적으로 분산되므로 패권국 입장에서 공공재의 순편익은 음(-)으로 전환된다. 따라서 패권국은 체제 전체의 안정보다는 국내 목표를 우선하는 방향으로 정책의 성격을 변화시키고 나아가 그 비용을 타국에 전가하는 전략적 약탈성을 구현한다. 전자의 경우는 킨들버거가 강조한 공공재 제공 논리와 일정 부분 부합하고 후자의 경우는 길핀과 코헨이 각기 다른 수준에서 강조한 구조적 약탈성과 연결된다. 체제의 위험 정도에 따라 체제 안정과 패권국의 이익 정렬 정도가 결정되며 이에 따라 패권 전략이 자애성과 약탈성을 띠게 되는 것이다.

이 같은 논리는 미국의 통화 패권에도 그대로 적용할 수 있다. 달러에 기반한 국제통화금융 체제가 붕괴 위기에 노출될 경우, 체제 안정화 정책의 가장 큰 수혜자는 미국이 된다. 따라서 연준은 초국적인 중앙은행으로서 자국뿐만 아니라 전체 체제를 위한 정책을 일방적으로 추진하며 타국의 무임승차를 감내하는 자애적 통화 리더십을 추구한다. 반면 앞선 정책을 통해 체계적 위기 국면이 지나고 나면, 기존 체제 안정화 정책의 한계편익이 감소하게 된다. 따라서 연준은 이제 미국의 중앙은행으로서 인플레이션이나 고용 시장 안정화와 같은 국내 목표를 앞세운 정책을 일방적으로 추진하며, 구조적 통화 권력을 통해 그 비용을 타국에 전가하는 약탈적 통화 패권 전략으로 전환한다. 미국 통화 패권의 성격에 대한 이와 같은 시각은 킨들버거의 자애성과 길핀 혹은 코헨의 약탈성 논리를 하나의 틀로 설명할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 패권의 행태를 정태적 속성이 아니라 동태적 전략으로

이해함으로써 단기간 내에 통화 패권의 성격이 변화하는 현상을 설명할 수 있는 것이다.

이 연구는 2008년 세계 금융위기 당시 연준의 대응 정책을 단계별로 구분하고 각각의 성격을 분석하여 이와 같은 이론을 검증하고자 한다. 위기가 발발하고 그 여파가 지속된 2008년에서 2014년까지 세계 금융시장에 막대한 양의 달러 유동성을 공급한 연준의 정책은 미국 통화 패권의 자애성과 약탈성 중 어느 것으로 해석할 수 있는가? 본 연구는 이에 답하기 위해 당시 기간을 위기가 극단을 치달으며 미국 금융시장이 붕괴 직전까지 내몰린 ‘위기 대응기(2008년~2010년 초)’와 체계적 위기의 진정 이후 그 여파가 다양한 형태로 지속된 ‘경기 부양기(2010년 말에서 2014년)’로 나누어 연준 정책의 목표와 수단, 효과와 비용 등을 분석한다. 길지 않은 두 시기 연준의 정책은 모두 양적완화로 대표되는 과감한 유동성 공급 정책이었지만, 앞서 살펴본 이론에 따르면 체제 위협의 정도에 따라 그 목표와 성격은 완전히 달랐을 것이라는 점을 추정할 수 있다. 다음 장에서는 <표 2>에서 제시한 가설을 바탕으로 연준 정책의 자애성과 약탈성을 각각 증명할 것이다.

표 2 2008년에서 2014년, 체제 위협의 정도에 따른 연준 정책의 양면성

구분	위기 대응기(2008~2010)	경기 부양기(2010~2014)
체제 위협	극단적으로 높음	안정화
정책 목표	글로벌 안정	국내 경기 부양
비용 구조	내부화	외부화
전략 유형	전략적 자애주의	전략적 약탈주의
통화정책	초국적 최종대부자 (달러 가뭄 해소)	인플레이션 수출 (달러 홍수 유발)

III. 위기 대응기 연준 통화정책의 자애성

이 장은 세계금융위기가 심화한 2008년 9월부터 1차 양적완화(이하 QE1)가 끝난 2010년 3월까지 일련의 연준의 위기 대응 정책이 미국 통화 패권의 자애적 성격을 보여준 사례라는 주장을 검증한다. 통화 패권의 자애성은 패권국의 중앙은행이 자국 통화 기반 국제통화금융 체제의 체계적 위기 상황에서 스스로의 이익을 지키기 위해 국제 공공재라 할 수 있는 초국적 중앙은행(최종대부자)의 역할을 다하였는가를 기준으로 판단할 수 있다. 이를 위해 이 장은 먼저 당시 위기의 성격을 분석하여 연준이 국적을 초월한 세계 중앙은행으로서 나설 수밖에 없었던 맥락을 제시하고, 이어서 실제 이 시기 연준이 펼친 정책(긴급 지원 프로그램과 QE1)이 전체 시스템의 약한 고리인 외국 금융기관을 지원하기 위한 것이었다는 점을 실증한다. 다음으로 이 장은 연준의 초국적 중앙은행으로서의 정책이 정치·경제적으로 어떤 비용을 수반했는지, 그리고 그 비용에 대한 국내 정치권의 반발에 연준이 어떤 논리로 대응했는지를 살펴봄으로써 당시 연준의 정책이 일방적으로 ‘비용 부담을 무릅쓴’ 혹은 ‘무임승차를 용인한’ 지배적 수혜자의 국제 공공재 제공이었다는 점을 재확인한다.

1. 2008년 위기의 성격: 글로벌 달러 은행 시스템의 위기

포자르(Zoltan Pozsar 2010), 고턴(Gary Gorton 2010) 등의 연구를 통해 잘 알려진바, 2008년 금융위기는 2000년대 중반 이미 미국 금융시스템에서 전통적 은행을 능가⁴⁾하는 규모로 확대한 그림자금융

4) Pozsar에 따르면 2007년 기준 미국의 전통적 예금은행 시스템 규모는 약 13조

체제(shadow banking system)의 취약성에서 비롯된 것이었다. 그림자금융 체제란 투자은행(IB), 비미국계 글로벌 은행, 상업은행 투자법인(SIV)⁵⁾ 등 이른바 ‘그림자은행’이 주택저당증권(MBS), 부채담보부증권(CDO), 기타 자산유동화증권(ABS) 등 구조화 증권을 장기·비유동적 자산으로 보유하면서 머니마켓펀드(MMF)이나 증권대차기관(연기금, 보험사 등)으로 구성된 단기모대자금시장에 레포(repo), 기업어음(CP), 자산담보부기업어음(ABCP)을 발행하여 필요한 유동적 자금을 단기로 조달하는 신용중개체제를 의미한다. 이 체제는 규제 밖의 그림자은행이 과도한 레버리지로 자산을 취득한다는 점, 그리고 예금과 달리 당국의 보호를 받지 않는 단기자금시장에 크게 의존한다는 점으로 인해 자산 가치 하락 시 즉각적인 자본 잠식과 대규모 자금회수(run)가 발생하는 구조적 취약성을 지니고 있었다.

리먼 브러더스의 파산 과정은 그러한 취약성이 어떻게 발현되는지, 그리고 이 체제의 붕괴가 전체 금융시스템을 어떻게 질식시키는 지 잘 보여주는 사례였다. 2008년 들어 심화된 부동산 시장의 침체는 무려 31배에 달하는 높은 레버리지로 MBS를 매집한 리먼의 자본을 빠르게 잠식했고, 손실을 우려한 투자자들의 ‘레포런(repo-run)’으로 인해 단기 부채를 차환하지 못한 리먼은 파산하게 되었다(Gorton and Metrick 2012). 문제는 리먼의 파산 이후 단 하루 만에 발생한 금융시장의 견잡을 수 없는 연쇄 반응이었다. 리먼의 CP를 대거 보유

달려있던 반면 그림자금융 시스템의 신용중개 규모는 약 20조 달러로 추정되었다(2010, 4-5.)

5) SIV(Structured Investment Vehicle)는 단기 자금시장(특히 ABCP)을 통해 자금을 조달하여 MBS와 CDO 등 장기 구조화 증권에 투자하는 은행의 장부 외(off-balance sheet) 투자기구로서, 위기 이전 그림자금융 시스템의 핵심 중개기관 중 하나였다.

한 MMF 최대 운용사(Reserve Primary Fund)가 고객의 계좌에 손실을 반영(breaking the buck)하자 즉각 전체 프라임 MMF에 대한 대규모 런(MMF-run)이 발생하였고, 이에 MMF는 다른 투자은행이나 글로벌 은행, 심지어 일반 기업 부채의 차환을 일시에 거부(repo, CP, ABCP 매각)하여 긴급 유동성을 마련하고자 했다. 이로써 유동성 확보를 위한 경쟁적인 자산 투매, 그리고 자산 가치의 폭락이 다시 그림자은행의 자본 잠식을 유발하는 ‘죽음의 소용돌이’가 시작된 것이다.

연준이 구원투수로서 본격적으로 등판하게 된 것은 이때부터였다. 먼저 연준은 상업은행에 유동성을 지원하여 그들이 MMF의 ABCP를 액면가에 매입하도록 하는 한편, 더 나아가 직접 CP를 매입하여 MMF를 안정시키는 조치를 실행했다. 이어 모건스탠리와 골드만삭스를 은행지주회사로 전환하여 투자은행 체제를 정리하였으며, SIV를 상업은행 대차대조표에 재편입하도록 하여 그들의 손실을 은행 시스템이 흡수하도록 했다. 여기서 연준이 직면한 문제는 바로 그림자 금융의 핵심인 비미국계 글로벌 은행이었다. 미국의 중앙은행인 연준이 외국 은행들을 지원해야 하는가? 유럽계 대형 은행들로 대표되는 글로벌 은행은 미국 MMF, 외환스와프(FX swap), 은행간시장을 통해 단기 달러 자금을 조달해 당시 미국 상업은행 총자산(12조 달러)보다도 더 큰 13조 달러에 달하는 장·단기 달러 표시 자산(미국 MBS와 CDO, 글로벌 여신 등)을 운용하는 글로벌 달러 체제의 중추였다(Shin 2012, 161).

이들의 위기는 두 개의 경로로 미국과 세계 금융시장을 뒤흔들었다. 첫째, 유동성 위기에 처한 글로벌 은행들은 MBS와 CDO를 포함

한 모든 미국 자산을 투매하여 미국 시장을 붕괴 직전으로 내몰았으며, 이들을 지원해야 하는 모국 중앙은행들은 보유 미 국채를 투매하여 전체 금융기관의 조달 여건을 더욱 악화시키고 있었다. 둘째, 미국에서 달러 유동성 조달이 불가능해진 이들의 유동성 수요가 외환스와 프 시장으로 집중되면서 세계의 달러 혈액인 유로달러 시장은 심각한 기능 장애를 겪었고, 극심한 달러 확보 경쟁 속에서 각국의 자산시장과 외환시장은 유례없는 폭락을 경험하고 있었다. 분명 당시 글로벌 은행의 위기는 미국의 위기이자 곧 세계 금융시장 전체의 위기였으며, 글로벌 은행의 모국 중앙은행들이 자체적으로 해결할 수 없는 세계 달러체제의 위기였다. 2008년 금융위기의 초기 대응 기간 연준이 미국만의 중앙은행 역할에 머무르지 않고 외국 은행들까지 기꺼이 구제한 초국적 중앙은행의 역할을 다하게 된 것은 바로 이러한 맥락에 기인한 것이었다.

2. 위기 대응기(2008.9~2010.3) 연준 정책(긴급 지원 프로그램과 QE1)의 분석

연준의 위기 대응책은 2008년 9월부터 12월까지 ‘최종대부자(Lender of Last Resort)’로서 긴급대출을 통해 금융기관들의 유동성 조달 위기(liquidity crisis)를 완화한 긴급 대응기와 2009년 1월부터 2010년 3월까지 ‘최종 자산 구매자(Buyer of Last Resort)’로서 양적완화(QE1)를 통해 금융기관들의 재무 건전성 위기(solvency crisis)를 완화한 구조 조정기로 나누어 볼 수 있다. 두 시기에 걸쳐 연준은 초국적 중앙은행으로서 리먼 파산 이후 미국과 세계 금융시스템의 약한

고리로 남아있던 외국 은행들을 적극 지원하는 정책을 펼쳤으며 이는 <표 3>에서 제시된 바와 같은 몇 가지 수치를 통해 확인할 수 있다. 먼저, 연준은 통화스와프, 긴급대출 프로그램, AIG 구제금융 등 긴급 대응 정책을 통해 시장에 1.9조 달러를 공급하였는데, 이 중 61.1%에 해당하는 금액(1.16조 달러)을 외국계 금융기관에 지원했다. 이 기간 연준의 대차대조표상 증가한 자산 총액은 1.34조 달러 정도였는데, 이것을 기준으로 하면 외국계 지원액 비중은 무려 86.5%까지 올라간다. 위기 대응을 위해 3개월 남짓한 기간 새로 발행한 달러의 대부분이 외국 금융기관을 위해 쓰인 셈이다.

표 3 위기 대응기(2008.9~2010.3) 연준의 금융기관 지원 주요 프로그램 규모

금융기관 지원 주요 프로그램 (2008.9~2008.12)		총 지원액	외국계 지원액	외국계 비중
		최대 인출액 기준, ()=누적액 기준		
간접 대출	통화 스와프 (Swap lines)	\$5,861억 (10.1조)	\$5,861억 (10.1조)	100% (100)
직접 대출	긴급대출 (Loans)	\$1조 2,000억 (16.1조)	\$4,640억 (6.2조)	38.7% (38.2)
손실 보전	AIG 지원 (Maiden III+증권대여 환급)	\$1,120억 (1,300억)	\$1,100억 (1,100억)	98.2% (84.6)
합계		\$1조 9,000억 (26.3조)	\$1조 1,620억 (16.3조)	61.1% (62.1)

참고: 누적액은 위기의 장기화와 거래의 빈도를 보여준다면, 최대 인출액은 연준이 글로벌 금융 시스템을 지탱하기 위해 특정 시점에 짊어져야 했던 실질적인 자금 부담의 정점을 의미.

출처: Board of Governors of the Federal Reserve System, Credit and Liquidity Programs and the Balance Sheet; U.S. Government Accountability Office (2011); Federal Reserve Bank of New York, Maiden Lane Transactions의 데이터를 바탕으로 저자 계산.

전체 긴급 대응 정책 대신 구체적인 항목을 분석해 보면 취약한 외국계 지원을 위한 정책의 성격이 더 뚜렷이 드러난다. 당시 연준이 국제적 최종대부자로 기능했다는 점에 주목하는 기존 연구들은 대부분 신흥국을 포함한 14개국 중앙은행들을 대상으로 한 통화스와프 협정을 주요 사례로 제시한다. 하지만 연준의 초국적 성격은 사실 이보다는 긴급대출 프로그램⁶⁾에서 더 분명히 알 수 있다. 통화스와프는 명백히 외국 금융기관을 위한 것이었지만 실제 은행들에 대한 유동성 지원의 위험 부담은 상대방 중앙은행이 지는 ‘간접 지원’ 구조였던 반면, 긴급대출 프로그램은 명목상 미국 금융기관들을 위한 것이었지만 실제로는 미국 지점을 통해 외국 상업은행의 신용 위험을 연준이 온전히 부담하는 ‘직접 지원’의 형태를 띠었기 때문이다.⁷⁾ 다시 말해, 통화스와프는 외국의 중앙은행이 연준을 대신해 자국 은행에 달러 유동성을 제공하는 것이었고, 긴급대출 프로그램은 연준이 외국 중앙은행을 대신해 외국 상업은행에 직접 달러 유동성을 제공한 것으로 초국적인 성격이 분명한 것이었다.

긴급대출 프로그램의 초국적인 성격은 먼저 전체 지원액 중 외국계 지원액의 비중을 통해서 확인할 수 있다. 전체 긴급대출 항목의 외국계 지원 비중은 38%에 머물렀지만, 이 중 미국 투자은행을 돕기 위해 특별히 설계된 PDCF를 제외하면 외국계 은행의 비중은 59.3%

6) 긴급대출 프로그램은 연준법 제13조 3항(긴급대출 권한)을 근거로 연준이 상업은행, 혹은 기업어음 시장, 프라이머리딜러에 각각 기간입찰창구(TAF), 기업어음 매입기구(CPFF), 프라이머리딜러 대출(PDCF) 및 기간증권대출창구(TSLF)를 통해 직접 현금이나 국채를 빌려주는 한시적·비전통적 정책 수단을 의미한다.

7) AIG 지원의 경우도 마찬가지로, 명목상 미국 기관을 구제한 정책이었지만 실제로는 AIG의 부실 자산을 보유한 주요 유럽계 은행의 손실을 연준이 직접 ‘보전’해 준 초국적 성격의 지원 정책이었다.

에 달했다. 특히, 프로그램 중 가장 큰 금액(4,930억 달러, 누적 기준 3.8조 달러)이 투입된 TAF의 경우 외국계 은행 지원 비중이 약 65%에 달했으며 상위 5개 수혜 기관은 모두 미국이 아닌 유럽계 은행이었다. TAF는 외국계 수혜 비중뿐만 아니라 이를 통한 연준 대차대조표로의 접근권한을 미국 지점이 있는 모든 외국 은행에 무차별적으로 허용했다는 점에서도 주목할 만하다. 실제로 연준은 미국의 제재 대상 국가들을 지원했다는 의심을 받고 있던 바이에른 주립은행(BayernLB)에게도 누적 540억 달러를 지원했고, 심지어 당시 적성국이었던 리비아의 중앙은행이 소유한 아랍뱅크(ABC)에게도 누적 350억 달러를 지원했다(Felkerson 2011, 19-25; GAO 2011, 131). TAF의 이러한 무차별성은 이후 정치적 논란의 대상이 되었지만 그만큼 연준이 초국적 최종대부자로서의 기능적 역할에 충실했음을 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

한편, 긴급 금융 지원 프로그램의 이와 같은 초국적 성격은 2008년 12월 발표하고 다음 해 1월부터 본격적으로 실행된 QE1에서도 형태를 달리하여 그대로 이어졌다. 앞서 언급한 바와 같이 이 시기 연준의 정책은 대출이 아닌 자산 매입을 통해 금융기관이 보유한 자산의 가치를 높여 대차대조표의 건전성과 신용공급 능력을 회복시키는, 보다 구조적인 지원의 성격을 띠었다. 실제로 QE1을 통해 연준이 매입한 자산의 82.6%는 당시 부실 자산의 대표격이었던 MBS 및 관련 자산이었으며,⁸⁾ 이는 MBS 가격의 회복과 그것을 보유한 모든 금

8) QE1을 통해 연준이 매입한 총자산 규모는 1조 7,250억 달러였고, 이중 Fannie Mae, Freddie Mac 등 정부후원기관(GSE)이 발행한 MBS와 그들의 채권 매입에 1조 4,250억 달러(82.6%)가 쓰였고, 나머지 17.4% (3,000억 달러)는 국제 매입에 쓰였다.

유기관의 대차대조표 손실을 완화하는 효과를 낳았다. 구체적으로, 연준이 직접 매입한 기관 MBS의 경우 2008년 말 액면가(100) 대비 92~96% 수준으로 하락했으나 2010년 1분기에는 오히려 액면가를 3~5% 정도 상회하는 프리미엄 상태가 되었으며, 위기 절정기 40% 정도 폭락한 민간 MBS 또한 기관 MBS의 수익률 하락으로 인한 포트폴리오 재조정 효과로 QE1 이후 액면가 대비 평균 85% 수준을 회복했다(FRED, Bloomberg ABX indices).⁹⁾ 이 같은 기관·민간 MBS 가격의 회복이 미국과 외국 금융기관의 손실을 얼마나 완화했는지는 간단한 계산으로 확인할 수 있다.

위기 전, 기관 MBS 시장 전체 규모가 5.8조 달러 정도였고 이 중 22.4%를 외국 투자자(주로 중앙은행)가 보유하고 있었다는 점을 고려할 때, 기관 MBS 가격의 저점 대비 10% 회복에 따른 손실 보전액은 미국과 외국 금융기관 각각 4,500억 달러와 1,300억 달러(유로 بانک은 200억 달러) 정도였다. 민간 MBS(CDO 포함)의 경우 위기 전 전체 규모가 3.2조 달러(외국계 비중 30%) 정도였으므로 저점 대비 25% 회복에 따른 손실 보전액은 미국과 외국 각각 5,600억 달러, 2,400억 달러 정도였다. 이 중 시장의 가장 큰 비중을 차지한 은행 부분만 따로 떼어서 보면 글로벌 은행은 약 1,600억 달러, 미국 은행(상업은행과 투자은행)은 2,640억 달러의 평가손실 완화를 경험했다. 한 가지 흥미로운 점은 <표 4>에서 정리된 바와 같이 레버리지를 반영한

9) 기관 MBS 가격은 TBA 지수를 백분율로 표시한 것이며, 민간 MBS 가격은 시장 벤치마크인 ABX.HE 지수(서브프라임 AAA 트랜치 기준)를 중심으로 2006년 발행분 (06-2)과 2007년 발행분 (07-1)의 가격(Cents on the dollar) 평균 가격 변화를 계산한 것이다. 민간 MBS 가격은 리먼 파산 시 55~60센트로 저점을 기록하였고 2010년 3월 80~85센트로 저점 대비 약 25% 반등하였다.

표 4 민간 MBS 시장 회복에 따른 은행 부문의 수혜 규모

구분	비중	보유액	가치 회복액	레버리지 (평균)	추정 자기자본	자기자본 기준 손실 완화 효과
외국 은행	20%	\$6,400억	\$1,600억	30배	\$213억	약 750%
미국 은행	33%	\$1조 560억	\$2,640억	17배	\$621억	약 425%

참고: 유로뱅크 레버리지는 문헌상의 추정치 25~40배를 참고하여 보수적으로 산정한 값이며, 미국 은행의 레버리지는 투자은행과 상업은행의 추정치(각각 25~35, 10~15배)를 시장 점유율(각각 10~15%, 20~25%)을 반영한 가중 평균치로 산정하였다.

출처: FDIC, Quarterly Banking Profile (2007 Q3), p. 11, Table II-A; BIS, Quarterly Review (Dec 2009), pp. 14-15, Graph 2의 자료를 바탕으로 저자 계산.

자기자본 기준 효과는 유로뱅크가 750%, 미국 은행이 425%였다는 점이다. 이는 실질적인 자본 안정 효과 면에서 QE1의 가장 큰 수혜자는 외국 은행이었다는 점, 그리고 시장의 독성 자산을 자신의 대차대조표로 흡수하는 연준의 해당 정책이 초국적인 성격 지니고 있었다는 점을 다시금 보여준다.

3. 정치적 반발과 연준의 정책 정당화 프레임

앞서 살펴본 바와 같이 연준의 위기 대응 정책은 미국 금융기관뿐만 아니라 가장 취약한 상황에 놓여 있던 비미국계 글로벌 은행의 유동성 위기와 재무 건전성 위기를 크게 완화하였고, 이는 미국 금융시장의 위기 진정과 더불어 유로달러시장에 의존하고 있던 세계 시장 전체를 안정시키는 결과를 낳았다. 하지만 심각한 위기가 진정되자 이 시기 글로벌 은행을 집중적으로 지원한 연준의 초국적 중앙은행으로

서 역할을 둘러싼 정치적 논란이 발생했다. 미국의 중앙은행인 연준이 외부자에게 무차별적으로 혜택을 제공함으로써 위기 극복을 위한 비용을 미국이 일방적으로 부담했다는 공격이 이어진 것이다. 그렇다면, 당시 글로벌 은행을 지원한 연준의 정책은 실제로 어느 정도의 경제적 비용을 수반했는가? 그리고 이 비용을 둘러싼 정치권의 공격에 대해 연준은 어떤 논리로 정책을 정당화했는가? 이에 대한 분석은 당시 연준이 값비싼 공공재를 제공하면서 타국의 무임승차를 용인한 정도와 의도, 즉 체계적 위기 시 통화 패권의 유지 비용과 패권 정책의 성격을 파악할 수 있게 한다.

이러한 분석에 있어 당장의 어려움은 연준이 부담한 경제적 비용을 어떻게 규정하고 산출한 것인가이다. 연준이 글로벌 은행을 직접 지원한 대표적인 정책으로 위에서 논한 긴급대출 프로그램의 경우, 실제 현금을 지출하지 않았으며 이후 이자 수익을 실현했으므로 회계적으로 비용(cost)이라 볼 수 없다. 하지만, 연준의 정책을 통해 외국 기관으로 실질적인 경제적 이득(사실상의 보조금)이 이전된 것은 분명 사실이다. 이는 연준이 ‘감내’한 비용으로 기회비용(opportunity cost) 또는 암묵적 비용(implicit cost)으로 볼 수 있다. 예를 들어, 연준이 무상에 가까운 특혜 금리가 아니라 글로벌 은행에 시장 금리를 제대로 징수했다면, 그 수익은 연준을 거쳐 재무부로 귀속되었을 것이다. 이는 연준이 포기한 금액으로 분명 기회비용이라 할 수 있다. 마찬가지로 긴급대출 프로그램 실행 시 연준은 글로벌 은행에 CDS 프리미엄을 받지 않았는데 이는 연준이 자신의 신용(credit) 자원을 소모하여 수혜 기관의 부도 위험을 대신 짚어준 것으로 이 또한 장부에 기록되지 않는 암묵적 비용이라 할 수 있다.

이런 식으로 연준이 초국적 중앙은행으로서 글로벌 은행에 무상으로 제공한 ‘서비스’의 가치, 혹은 외국 금융기관들이 얻은 암묵적 보조금을 연준의 정책 비용으로 볼 경우 다음과 같은 방법으로 대략적인 수치를 산출할 수 있다. 첫째, 통화스와프와 긴급대출 프로그램을 통해 연준이 글로벌 은행들에 지급한 암묵적 보조금은 당시 시장의 달러 유동성 조달 비용과 연준의 공급 금리와의 차이로 알 수 있다. 통화스와프의 경우 연준은 -300bp(3%)까지 폭등한 역외(off-shore) 달러 시장의 통화 스와프 베이스(Cross-currency Basis Swap)를 무시하고 고정금리(OIS+ 50~100bp)로 달러를 제공했으므로, 글로벌 은행들은 무담보 은행간금리(3M LIBOR)에 Basis Swap Spread를 더한 시장조달금리(6.0~7.0%)에서 연준의 공급 금리(1.5~2.0%)를 뺀 약 4.5% 포인트(450bp)의 금리 혜택을 받았다. 긴급대출 프로그램의 경우 미국 내(On-shore) 자금시장에서 외국계 은행들의 신용위험을 따지지 않고 낙찰 금리를 적용해 유동성을 제공했으므로, 글로벌 은행들은 LIBOR-OIS 스프레드에 가산금리를 더한 시장조달금리(5.0~6.0%)에서 연준의 공급 금리인 2.0%(OIS+20~50bp)를 뺀 약 3.5% 포인트(350bp)의 혜택을 받았다고 볼 수 있다.

둘째, QE1을 통해 연준이 외국 금융기관에 지급한 암묵적 보조금은 MBS 시장 회복으로 인한 자산 가치 회복액과 담보 가치 상승에 따른 조달 편익의 합으로 계산할 수 있다. 자산 가치 회복의 경우 외국 중앙은행 및 기타 공공기관, 그리고 상업은행이 기관·민간 MBS를 각각 얼마나 보유했는지와 각 자산의 저점 대비 회복률을 파악하여 추산할 수 있다. 조달 편익의 경우 QE1 이후 레포 시장에서 민간 MBS의 헤어컷(haircut) 하락에 따른 이자 절감액으로 추산할 수 있다. 당

시 헤어컷이 35%에서 12% 정도로 하락함에 따라 글로벌 은행들은 같은 담보로 약 36% 더 많은 달러 조달이 가능했는데, 이를 금리 비용으로 환산하면 연간 약 2.0% 포인트(200bp) 정도에 달한다. 셋째, AIG 구제금융 과정에서 연준은 외국계 기관에 총 1,100억 달러 이상의 유동성을 공급하였는데, 이 중 연준이 AIG를 통해 외국 은행들에 우회 지급한 신용부도스왑(CDS) 담보금과 직접 액면가로 매입한 CDO 자산은 온전히 연준 덕분에 보전한 손실이므로 연준의 보조금으로 계산할 수 있다. 이상의 방식으로 추산한 연준의 암묵적인 보조금 총액은 <표 5>에서 확인할 수 있듯이 1.12조 달러에 달했다.

표 5 연준이 외국계 금융기관에 제공한 암묵적 보조금(추정치) 총괄 (2008~2010)

구분	세부 항목	경제적 가치 (십억 달러)	핵심 성격
긴급 위기 대응 정책	통화 스와프 (Swap)	\$4,545.0	역외 달러 경색(Basis) 해소
	긴급 대출 (Loans)	\$2,152.5	역내 징벌적 가산금리 면제
QE1 (MBS 매입)	중앙은행/기타의 자산 보전	\$1,888.0	외환보유고 실질 가치 방어
	외국계 은행의 자산 보전	\$1,792.0	자본 잠식 및 연쇄 도산 방지
	헤어컷 보조금 (Repo)	\$256.0	레버리지 비용 및 스트레스 감소
AIG 구제	AIG/ML III (Direct)	\$553.0	독성 자산의 액면가(Par) 현금화
합계	\$11,186.5 (한화 약 1,450조원)		

출처: Board of Governors of the Federal Reserve System, Credit and Liquidity Programs and the Balance Sheet; U.S. Government Accountability Office (2011); Federal Reserve Bank of New York, Maiden Lane data; BIS and market data on LIBOR, OIS, and cross-currency basis swaps의 데이터를 기반으로 저자 계산.

외국 은행을 위한 연준의 암묵적 보조금은 당시 미국 정부가 의회의 승인을 받아 미국 금융기관에 직접 투입한 구제금융(TARP 7,000억 달러)보다 약 1.6배나 많은 금액으로 이는 연준의 정책적 우선순위가 미국 내부만큼이나 글로벌 달러 네트워크 사수에 집중되어 있었음을 시사한다. 물론, 이 같은 막대한 국가 신용의 해외 무상 대여에 대해 미국 정치권에서는 좌우를 가리지 않고 거센 반대와 비판을 제기했다. 대표적으로 공화당 폴(Ron Paul 2009) 의원은 “연준은 아무런 감독 없이 수조 달러를 찍어내어 전 세계 친구들에게 나눠주고 있다. 이는 의회의 예산권을 침해하는 것이며, 결국 달러 가치 하락으로 국민의 재산을 도둑질하는 행위”라고 주장했으며, 민주당 샌더스(Bernie Sanders 2010) 상원 의원은 “연준이 비밀리에 유럽과 전 세계의 거대 외국 은행들에 수조 달러의 저리 대출을 제공했다는 사실에 미국인들은 경악할 것이다. 왜 우리 중산층은 방치하면서 월가와 외국 자본가들만 살리려 하는가?”라며 연준 정책의 비민주성과 글로벌 최종대부자 역할을 연결해 비판했다.

‘Audit the Fed’라는 구호로 대표되는 좌우합작 대연준 정치 공세는 상·하원의 지지를 받아 이후 긴급대출 프로그램에 대한 대대적 감사와 연준의 긴급대출 권한(연준법 제13조 3항)을 크게 제한하는 Dodd-프랭크법(Dodd-Frank Act)의 제정으로 이어졌다. 이 같은 정치적 반발에 대해 연준 의장 버냉키(Ben Bernanke 2009)는 미 하원 청문회 증언을 통해 “만약 외국 은행들이 달러를 구하지 못해 보유하고 있던 미국 자산을 대량으로 매각(Fire Sale)하기 시작한다면, 이는 미국 내 이자율을 높이고 미국 가게와 기업의 자산 가치를 폭락시킬 것”이라며 외국 은행을 지원하는 것이 결국 미국 내 자산 가치를 지키는

일임을 강조했다. 더들리(William Dudley 2010) 뉴욕 연준 총재는 “달리는 전 세계의 통화다. 세계적인 달러 부족 사태가 발생 시, 그 근원지인 연준이 유동성을 공급하지 않는다면 전 세계 금융시스템은 마비될 것이며, 그 피해는 고스란히 미국 수출 기업과 노동자들에게 돌아올 것”이라며 미국 국익과 세계 달러 체제의 이익이 상호 긴밀히 연관되어 있음을 항변했다.

이와 유사하게 콘(Donald Kohn 2008) 연준 부의장은 “우리의 임무는 미국 경제를 보호하는 것이다. 하지만 오늘날과 같이 고도로 통합된 금융 환경에서, 국경이라는 장벽 뒤에 숨어 글로벌 시장의 붕괴를 지켜보기만 하는 것은 결코 미국 경제를 보호하는 길이 아니”라며 위기 시 연준의 초국적 역할은 미국의 이익을 위해 피할 수 없음을 역설했다. 이상에서 간단히 살펴본 연준에 대한 정치적 공격, 그리고 앞서 추산해 본 위기 대응기 정책의 경제적 비용은 이 시기 연준의 초국적 정책이 국내적으로 상당한 비용을 수반하는 공공재였다는 점을 확인해 준다. 또한 연준 의장을 비롯한 핵심 관계자들의 정책 정당화 논리는 달러 기반 세계통화금융체제의 위기가 곧 지배적 수혜자인 미국의 위기였다는 점, 그리고 그것을 정확히 인지한 연준 스스로 초국적 중앙은행으로서 지위를 자임했다는 점을 증언한다. 당시 위기의 성격, 대응책의 주요 수혜자, 연준이 감내했던 정치·경제적 비용, 그리고 그에 대한 연준의 정당화 논리는 모두 체계적 위기가 발현한 이 시기 미국의 통화 패권이 (그 의도와는 관계없이) 자애적이었다는 것을 증명한다.

IV. 경기 부양기 연준 통화정책의 약탈성

이 장은 2차 양적완화가 시작한 2010년 11월부터 3차 양적완화(QE3)가 종료된 2014년 9월까지 일련의 연준의 위기 대응 정책이 미국 통화 패권의 약탈적 성격을 보여준 사례라는 주장을 검증한다. 통화 패권의 약탈성은 패권국의 중앙은행이 자국 통화 기반 국제통화금융체제의 체계적 위기가 아닌 상황에서 자국의 국내적 목표(실업률과 인플레이션)를 위해 세계 금융시장의 안정을 희생하는 정책을 지속하였는가를 기준으로 판단할 수 있다. 이를 위해 이 장은 먼저 당시 미국이 처한 경제 위기의 상황을 분석하여 연준이 체계적 위기가 끝난 이후에도 QE2와 QE3를 지속하였던 맥락을 제시하고, 이어서 이러한 유동성 팽창 정책이 미국의 경기를 부양하는 동안 세계 금융시장의 약한 고리인 신흥국 시장에 끼친 악영향을 실증한다. 다음으로 이 장은 당시 신흥국들이 치러야 했던 비용을 구체적으로 추산하는 한편, 신흥국의 반발에 대해 연준이 어떤 정당화 논리로 대응했는지를 살펴봄으로써 위기 이후 연준의 정책이 해외에 끼칠 부정적 영향을 전혀 고려하지 않은 약탈적 통화 패권으로 전환했다는 점을 재확인한다.

1. 2010년 이후 미국이 처한 위기의 성격

앞서 살펴본 위기 대응기 정책은 비교적 짧은 기간 내에 세계 통화금융시장을 안정시키는 목표를 달성했다. 리먼 붕괴 이후 위기 절정기 금융시장의 공포 심리와 자금 경색의 정도를 나타내는 TED 스프레드와 LIBOR-OIS 스프레드는 각각 463bp와 364bp라는 역사적인 수

치를 기록하였으나, 통화스와프와 긴급대출 프로그램 실행 직후 해당 수치는 급락하였고 QE1이 끝난 2010년 3월에 이르러서는 오히려 역사적인 평균치를 하회하는 수준에 머물게 되었다.¹⁰⁾ 리먼 붕괴 이후 극심한 달러 유동성 가뭄 속에서 정점 대비 19.04%나 폭락했던 신흥국 통화 가치 또한 달러 유동성 공급이 원활해짐에 따라 2010년 3월까지 잃어버린 가치의 상당 부분(13.70%)을 회복해 냈다. 이 같은 세계 금융시장의 정상화는 미국 시장에서도 비슷하게 관측되었다. 2009년 3월 장중 666.79포인트를 기록하며 최저점을 찍은 S&P500 지수는 대형 은행들의 수익성 회복 소식과 함께 급격히 회복되었고, 2008년 말 80을 상회한 VIX 지수도 2009년 5월 위기 이전 수준을 회복하였다(FRED).

각종 금융 지표와 더불어 실질 개인 소득, 소매판매액, 산업생산지수 또한 2009년 6월 저점을 찍고 완만한 회복세를 보였으며, 이에 전미경제조사국(NBER)은 2007년 12월에 시작된 ‘대침체’가 2009년 6월에 종료되었다고 공식 선언했다. 하지만, 이러한 각종 지표의 개선에도 불구하고 실업률은 좀처럼 개선되지 않았다. 이미 위기가 끝난 2009년 10월 실업률은 10%를 기록하며 정점을 찍었고 2010년 11월에도 여전히 9.8%를 기록하며 높은 수준을 유지했다. 이와 함께 디플레이션 위기도 지속되었는데, 근원 소비자물가지수는 2010년 10월 전년 대비 0.6% 하락하여 통계 작성 이래 최저치를 기록했고, 실질 금리를 결정하는 기대 인플레이션 또한 같은 시기 1.2% 수준까지 급

10) 유로달러 시장의 유동성 고갈을 보여주는 대표적인 지표인 EUR-USD 스와프 베이스스 또한 위기 당시 -300bp 이하를 기록한 후 2010년 들어 -15bp로 안정화되었다(BIS 2009).

락했다(FRED). 경제학자들은 이 같은 저물가 속 ‘고용 없는 회복’을 경제 주체가 소비보다 부채감축을 우선하는 대차대조표 불황, 혹은 돈이 실물경제로 흘러 들어가지 않는 유동성 함정(화폐유통속도의 하락) 등의 이론으로 설명하였으나, 실제 상황을 악화시킨 핵심 변수는 정부의 부실한 대응 정책, 즉 재정정책에 있었다.

위기 초기인 2009년 오바마 행정부는 약 8,000억 달러 규모의 경기부양법(ARRA)을 통과시켰으며 동시에 추가적인 부양 정책을 예고했다. 하지만 보수적인 재정정책을 강조하는 ‘티파티 운동’ 열풍과 함께 2010년 중간선거에서 공화당이 하원을 장악하였고 재정정책을 둘러싼 논의의 중심은 ‘경기부양’에서 ‘국가 부채 감축’으로 급격히 옮겨갔다.¹¹⁾ 실제로 2011년 부채 한도 협상과 이른바 ‘재정절벽’ 상황 속에서 향후 10년간 9,000억 달러에 달하는 재정지출 삭감을 강제하는 예산통제법(BCA)이 통과되었고, 2013년에는 동 법에 따라 국방, 환경, 보건 등 모든 분야에서 예산 850억 달러를 자동 삭감하는 시퀀스터(Sequestration)가 발동되었다. 유동성 함정을 극복할 수 있는 확장적 재정정책이 정치적으로 막혀버린 것이다. 이런 측면에서 당시 미국의 고용 없는 회복은 순수한 경제적 현상이 아닌 ‘부채감축’이라는 도그마가 경제 성장의 발목을 잡는 현상, 즉 재정적 항력(Fiscal Drag)의 결과로 볼 수 있다.¹²⁾ QE2와 QE3를 통해 연준이 최종경기

11) 당시 공화당의 긴축론은 오늘날 경제학계에서 기각된 이론인 ‘확장적 긴축론(Expansionary Austerity)’, 즉 미래 세금 부담의 감소가 현재의 소비를 늘린다는 가정과 국가 부채가 GDP의 90%를 넘어서면 경제 성장률이 급격히 떨어진다는 ‘90% 임계치론’과 같은 비과학적인 믿음에 기반하고 있었다.

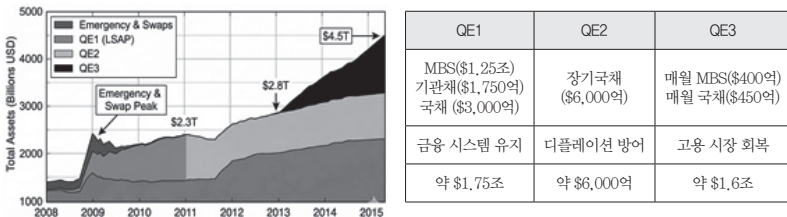
12) 미국 의회예산처(CBO 2013)는 2013년 단행된 대규모 재정 긴축이 없었을 경우 경제 성장률이 약 1.5%p 더 높았을 것으로 추정했으며, IMF(2013) 역시 연례 협의 보고서를 통해 재정적 항력이 당해 성장률을 1.25%p에서 1.75%p 가량 끌어내렸다고 분석했다(IMF, 2013, 5).

부양자로서 비전통적인 역할을 하게 된 것은 이러한 맥락에 기인한 것이었다.

2. 경기 부양기(2010.10~2014.10) 연준 정책(QE1과 QE2)의 분석

앞서 살펴본 바와 같이 위기 직후 긴급대출 프로그램과 QE1을 통해 초국적인 최종대부자 및 최종자산구매자 역할을 다한 연준은 2010년 하반기부터는 재정정책의 공백(재정적 항력) 속에서 유동성을 쏟아부어 실물경제(특히 고용)를 되살리는 최종경기부양자의 역할을 떠맡게 되었다. 2010년 11월부터 시작된 QE2는 디플레이션에 대응하는 것을 목적으로 2011년 6월까지 약 6,000억 달러 규모의 장기국채 매입에 집중하였고, 이는 단기 국채를 팔고 장기국채를 매입하여 장기금리를 낮추고자 한 이른바 오퍼레이션 트위스트(Operation Twist)로 이어졌다. 2012년 9월부터 시작한 QE3는 고용 시장이 실질적으로 개선

그림 1 연준 대차대조표의 확장과 양적완화 프로그램(2008~2014) 개요



출처: Board of Governors of the Federal Reserve System, H.4.1 Statistical Release (Factors Affecting Reserve Balances), various issues; Federal Reserve, FOMC Statements (2008–2014).

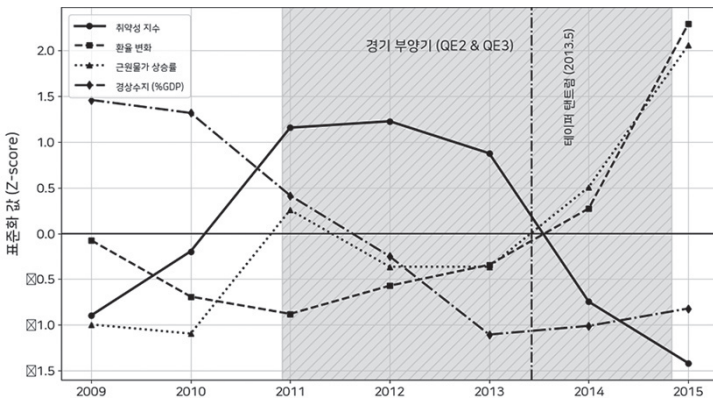
될 때까지 매달 850억 달러 규모의 국채와 기관 MBS를 매입하는 ‘무제한’ 정책이었으며, 이를 통해 연준이 매입한 자산 규모는 정책이 종료한 2014년 10월까지 약 1조 6,000억 달러에 달했다. 위의 <그림 1>이 제시하듯 연준이 QE2와 QE3를 통해 총 2조 2,000억 달러 규모의 자산을 매입함에 따라 위기 전 9,000억 달러, QE1 이후 2.3조 달러 수준에 머물던 대차대조표는 최종적으로 약 4.5조 달러까지 불어났다.

이 시기 연준 정책의 특징은 우선 자산 매입의 압도적인 규모라 할 수 있다. 이는 정부의 적극적인 재정정책이라는 질적 수단이 부재한 가운데 일반적 통화정책으로는 어찌할 수 없는 유동성 함정을 오로지 양적 수단으로 극복하고자 한 데서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 정부가 브레이크를 밟은 상태에서 연준이 무리하게 가속 페달을 밟은 것이다. 규모 외에도 당시 연준의 정책은 사실상 재정정책으로 기능했다는 특징이 있다. QE2와 QE3를 통해 연준은 막대한 양의 국채를 매입했는데, 이는 정부가 재정정책을 펼칠 때 발생하는 비용을 통화 발행을 통해 간접적으로 조달해 준 것과 다름없다. 연준의 통화정책이 사실상 정부의 재정적자를 뒷받침하는 ‘재정의 보조 수단’(정부 부채의 화폐화)으로 기능하게 된 것이다. 이뿐만 아니라 연준은 QE3에서 MBS를 대규모로 매입했는데 이는 ‘부동산 및 건설’이라는 특정 산업 섹터를 직접 지원한 것과 다름없다. 실업률을 낮추기 위해 정부가 해야 할 일을 사실상 연준이 대신해 준 셈이다. 연준의 이 같은 최종경기부양자로서 비전통적인 역할에 대해 연준 내부의 ‘매파(Hawks)’들은 그로 인한 후폭풍을 우려했다.

매파들의 가장 큰 걱정은 연준이 푼 막대한 유동성이 만들어낼 근미래의 인플레이션과 즉각적인 자산시장의 거품이었다. 당시 연준의

대규모 자산 매입 정책은 국채와 기관 MBS를 중앙은행이 흡수하여 민간 투자자들이 어쩔 수 없이 주식이나 기업 채권 같은 위험자산으로 이동하도록 강제하는, 이른바 ‘포트폴리오 재조정 효과’를 노린 것이었다(Borio and Zhu 2012, 242). 매파들은 연준이 강제하는 이러한 수익률 사냥 현상이 위험자산의 가치를 지나치게 부풀리는 ‘거품’을 형성할 것이고 언젠가 연준이 보유 채권을 다시 매각할 때 이 거품이 터지면서 긴축 발작(Tantrum)이 일어날 수 있다는 우려를 제기했다. 이러한 우려에 대해 버냉키는 ‘행동했을 때의 리스크(인플레이션 및 자산시장 거품)’보다 ‘행동하지 않았을 때의 리스크(장기 불황)’가 훨씬 치명적이라 주장하며 연준이 마땅히 해야 할 책무(물가와 고용 시장 안정)를 방기할 수 없다는 주장을 펼쳤다(Bernanke 2011). 이후 미국의 거시경제 상황은 버냉키의 입장이 옳았음을 보여주었다.

그림 2 신흥국의 취약성, 환율, 물가, 경상수지 지표 (2009~2015)



참고: 신흥국은 World Bank 2010년 상위중소득국 중 금융시장 노출 정도가 큰 대륙별 대표 국가로 구성(중국, 브라질, 터키, 남아공, 말레이시아, 태국, 러시아, 콜롬비아, 멕시코). 취약성 지수(Z-score)= $\text{STD}/\text{Res}+\text{Bond}/\text{GDP}+\text{STD}/\text{Total}$ 의 표준화 3년 이동평균.

출처: World Bank, GEM 및 WDI의 데이터를 저자 계산.

QE2와 QE3를 거치며 디플레이션 압력이 사라지고 실업률은 매년 빠르게 하락했으며 자산시장은 거품이 아닌 완만한 회복세를 보였다.

문제는 연준의 매파가 걱정하던 바가 미국이 아닌 해외, 특히 자본 유출입에 취약한 신흥국들에서 현실화하고 있었다는 것이다. 실제로 포트폴리오 재조정 효과, 혹은 수익률 사냥으로 인한 거대한 유동성의 흐름의 상당 부분은 상대적으로 높은 성장률 속에서 고금리가 유지된 신흥국들을 향했으며, 이는 위의 〈그림 2〉가 보여주는 바와 같이 신흥국들의 외부 불균형을 증가시켜 중국적으로 위기를 실현한 핵심 요인이 되었다. 당시 신흥국들을 덮친 유동성 홍수가 어떤 영향을 끼쳤는지는 QE2가 시작한 2010년 말부터 버냉키 연준 의장이 자산 매입 규모의 축소를 예고한 2013년 5월까지의 거품 형성기(자본 유입기)와 그 후 거품 붕괴 시기(자본 유출기)로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 연준의 통화팽창으로 인한 신흥국 거품 형성기의 시작은 유례없는 수준의 자본 유입이었다. 실제로, 2009년 \$338.7억에 불과했던 신흥국(2010년 UMC 국가군)으로의 자본 유입액(채권 기준)은 2012년에는 약 5배가 증가한 \$1,654.5억 달러를 기록했다.

이러한 급격한 자본 유입 속에서 같은 기간 신흥국의 통화 가치는 약 5.0% 이상 절상되었고, 2010년 GDP 대비 0.45% 정도였던 경상수지 흑자는 2012년에는 -2.11%를 기록하여 적자 전환하였다. 이에 더해 급격한 자본 유입은 외환보유고 대비 단기외채 비중을 15%p 정도 증가시키는 등 신흥국의 대외 취약성을 심화시켰다.¹³⁾ 이렇게 빠르게 축적되던 대외 불균형은 연준의 매파가 걱정한 바와 같이 2013년 5월

13) 위의 표에서 이용한 World Bank의 자료를 기반으로 한 계산에 따르면 당시 자본 유입은 외환보유고 대비 단기외채 비중(단기외채/외환보유고)을 15%p,

연준발 긴축 발작과 함께 금융위기로 발현되었다. 2013년 자본 유입은 전년 대비 22.08%(약 \$365.3억) 정도 감소하며 하락 반전하였고 2015년에는 2012년 대비 약 80%가 감소한 \$341.4억 달러 수준까지 급락했다. 이처럼 단기간 안에 약 1,500억 달러 이상의 자본 유출(또는 유입 축소)이 일어나며 신흥국의 통화 가치는 25~30%가량 폭락했으며, 이는 자본통제가 부재한 일부 국가(터키, 브라질, 남아공 등)의 근원 물가 상승률을 약 2.0~3.0% 포인트 이상 끌어올리는 결과를 낳았다. 2008년 당시에 버금가는 이러한 위기는 사실상 세계의 중앙은행인 연준이 미국만의 중앙은행으로 기능함에 따라 발생한 후과라 할 수 있다. 미국에서 팽창한 불균형의 비용이 신흥국으로 전가된 것이다.

3. 신흥국의 비용과 연준의 정책 정당화 프레임 전환

당시 대부분의 신흥국은 미국발 자본 유입에 따른 환율 하락을 막는 데에 우선적인 정책 역량을 집중했다. 급격한 통화 절상은 당장의 수출경쟁력 약화뿐만 아니라 금리차와 외환차익의 가능성을 높이는 한편 기업과 은행의 외화 차입에 유리한 환경을 만들어 핫머니의 유입을 더욱 심화할 것이기 때문이었다(이규철 2019, 19). 물론, 이러한 대응은 금융 불안정을 막는 근본 대책은 될 수 없다. 외환 시장 개입은 단기적으로 명목환율의 변동성을 억제할 수 있지만 동시에 통화량을 증대시켜 인플레이션 압력을 유발하기 때문이다. 핫머니 유입을 촉진할 수 있는 금리 인상이 제한된 가운데, 물가 상승은 결국 경상수지의 악

채권 유입 비율(채권유입/GDP)을 5%p, 단기외채 비중(단기외채/총외채)을 2%p 정도 증가시켰다.

화와 외채 의존도 증가로 이어지게 된다. 이러한 구조적 제약 속에서 신흥국 통화 당국은 외환 시장 개입과 더불어 불태화(Sterilization) 정책에 집중했다. 하지만, 이 정책 또한 낮은 수익률의 달러 자산을 축적하는 동시에 상대적으로 높은 금리의 국내 부채를 발행해야 한다는 점에서 준재정적 비용(이른바 ‘역마진’)을 수반하며 나아가 결국은 국내 금리를 상승시킨다는 점에서 궁극적인 해결책은 될 수 없었다.

결국, 당시 신흥국이 연준의 통화팽창으로 인한 유동성 충격을 그대로 수용할 수밖에 없었던 것은 단순한 정책 선택의 문제가 아니라, 달러 중심 국제통화금융체제에서 발생하는 구조적 제약 때문이었다고 볼 수 있다. 그렇다면, 신흥국은 이러한 제약으로 인해 얼마나 큰 비용을 부담했는가? QE2에서 테이퍼 이전까지 자본 유입기 비용은 불태화 정책으로 인해 발생한 직접적인 비용과 보이지 않는 지연 비용(latent cost)으로 구분할 수 있다. 지연된 비용은 실질 환율 상승에 따른 단기외채의 증가와 자산 가치 상승에 따른 취약성의 증가, 통화 정책의 비효율성으로 인한 금리의 왜곡 등을 들 수 있다. 테이퍼 이후 자본 유출기의 비용은 유입기의 지연된 비용이 현실화한 것으로 환율 급등에 따른 외채 부담(valuation loss)의 급증, 인플레이션으로 인한 실질 소득의 감소, 그리고 금리 상승으로 인한 이자 부담의 증가 등을 꼽을 수 있다. 이 중 가장 가시적이고 통계 자료를 통해 산출할 수 있는 비용은 자본 유입기의 불태화 정책 비용과 자본 유출 시기 환율 급등에 따른 외화부채 평가손실이다.

먼저, 불태화 정책 비용은 월별 외환보유고 증가분에 신흥국의 국내 불태화 채권 금리와 외환보유고 운용수익률의 차이를 곱하는 방식으로 산출할 수 있다. 본 연구는 World Bank에서 구성한 2011년 기

준 상위중소득국(UMC) 54개 중 자료 결합이 가능한 13개국을 신흥국의 대표로 설정하였고, 이들의 외환보유고, 정책금리, 그리고 3개월물 미국 국채금리를 이용하였으며 이미 쌓여 있던 보유고에 대한 역마진은 반영하지 않은 보수적 방식으로 비용을 산출하였다(FRED; World Bank; IMF; BIS).¹⁴⁾ 이와 같이 추산한 결과, QE2부터 2013년 5월 테이퍼 이전까지 불태화 정책과 관련해 신흥국이 부담한 총비용은 약 67.41억 달러에 달했는데, 이는 당시 신흥국이 단순히 정책적 자율성을 상실한 무형의 비용뿐만 아니라 실질적인 준재정 비용을 부담했다는 것을 보여준다. 게다가 이 비용은 표면적으로는 국내 통화 안정 정책의 부산물이지만, 구조적으로는 미국 국채에 대한 안정적 수요와 저금리 자금 공급을 가능하게 함으로써 미국이 혜택을 얻는 비대칭적 이전 효과를 낳는다. 따라서 불태화 비용은 달러 패권 질서 하에서 신흥국이 미국으로 이전한 암묵적 보조금으로 해석할 수 있다.

한편, 자본 유출기 환율 상승에 따른 외화부채 평가손실은 2013년 외채 총액(total external debt stocks)에 2013년 대비 2015년의 누적 환율 절하율을 적용하여 근사치를 추정할 수 있다. 2011년 상위중소득국 중 환율·외채 데이터가 동시에 있으며 환율 절하가 발생한 26개국을 대상으로 추산한 결과, 외채의 평가손실 총액은 약 1.58조 달러에 달했다. 불태화 비용과 마찬가지로 이 비용 또한 자본 유출에 따른 단순한 부작용이 아니라, 미국 경제와 금융시장에 암묵적으로 혜택을 이전하는 메커니즘으로 해석할 수 있다. 테이퍼 시그널을 기점으로 글로벌 자금 흐름은 신흥국에서 미국의 금융자산, 특히 안전자

14) 중국의 경우 정책금리에 대한 대체 지표로 상하이 은행 간 제공 금리(Shibor)를 적용하였다(FRED).

산인 미국 국채 시장으로 급격하게 재편되었으며 이는 연준이 국내 통화정책 정상화를 추진하는 과정에서 정책적 여유(policy space)를 확대하는 역할을 했기 때문이다. 실제로, 2013년 9월부터 외국인(민간 부문) 자금의 미국 국채로의 순유입은 플러스로 추세 반전하였고 2014년 2월 순매입 규모는 740억 달러 수준까지 확대하였는데, 이는 달러 지수의 상승과 더불어 금리 상승 압력을 완화하여 미국에서의 급격한 ‘긴축 발작’을 방지하는 역할을 하였다(US Treasury, TIC).¹⁵⁾

결국, 유동성 함정을 극복하기 위한 연준의 ‘유동성 홍수’ 정책의 유지 비용, 그리고 2013년 5월 이후 시작된 정책 정상화와 관련한 비용의 상당 부분을 신흥국이 대신 짚어준 것이다. 보다 공격적으로 표현하자면, 연준이 통화팽창을 둘러싼 정책 비용을 체제의 약한 고리인 신흥국에 일방적으로 전가한 것이라 할 수 있다. 주요 신흥국 당국자들은 QE2의 초기부터 이러한 비용 전가에 대해 비판적 목소리를 높였다. 대표적으로 브라질의 재무장관 만테가(Guido Mantega)는 2010년 11월 “우리는 지금 국제적인 통화전쟁의 한가운데 있다”고 발언하며 연준의 정책이 글로벌 환율경쟁을 촉발하고 있다고 비판하였고, 2012년에는 더 나아가 미국발 과잉 유동성이 신흥국으로 유입되어 금융 불균형을 초래한다는 점을 강조했다(Wheatley and Garnham 2010). 중국 인민은행 또한 2010년 “국제 기축통화국의

15) 2013년 테이퍼 신호 이전과 이후 1년을 비교해 보면, 외국인의 월간 미국 장기국채 순매입 규모는 평균적으로 100억 달러 정도 증가했다. 이러한 증가 추세는 이전 시기 순매도를 기록한 민간 부문이 주도했으며, 이는 글로벌 자금 흐름의 변화를 잘 보여준다. 2013년 5월 1.66%에서 9월 2.298%로 급상승하였던 10년물 미 국채금리는 이 같은 자금 흐름의 역류로 인해 2014년 1월부터 2%대 중반 이하 수준에서 안정적으로 유지되었으며 달러 지수 또한 같은 시기 4.12%p 상승하며 안정세를 보였다(U.S. Treasury, TIC data; FRED).

통화정책은 전 세계 금융 조건을 결정하는 중요한 요인이며, 그 부정적 파급효과는 신흥국에 집중되는 경향이 있다”고 지적하였고, 나아가 원자바오 총리는 2011년 “국제통화체제의 안정은 책임 있는 통화 정책에 달려 있다”고 언급하며 체제의 안정을 위한 연준의 국제적 책임을 다시 한번 강조했다(PBC 2010; Jiabao 2011).

이러한 신흥국의 반발에 대해 버냉키 의장은 “연준의 법적 책무는 미국 내 고용 극대화와 물가 안정을 달성하는 것”이고 “완화적인 금융 여건은 경제 성장을 촉진할 것”이라 주장하며 연준이 어디까지나 ‘미국의’ 중앙은행이라는 점을 강조했다(Bernanke 2010). 나아가 버냉키 의장은 신흥국 금융 불안정의 “주된 원인은 자본 유입 자체가 아니라 자본을 받아들이는 국가의 금융시스템 문제”였으며 특히 경상수지 흑자를 유지하기 위해 외환시장에 개입해 온 각국의 후진적인 정책 대응이 문제의 핵심 원인이라 지적했다(Bernanke 2011). 신흥국이 제기한 양적완화의 외부효과에 대한 책임을 부정하고, 문제의 원인을 신흥국으로 전가하는 주장을 펼친 것이다.¹⁶⁾ “달러는 미국의 통화이지만 당신들의 문제”라는 존 코널리(John Connally)의 1971년 발언을 연상시키는 이 같은 정책 정당화 논리는 위기 대응 시기 연준이 제시했던 논리와 일정한 긴장 관계를 형성한다. 앞서 III 장에서 다룬 바와 같이 당시 연준은 세계 시장의 안정이 곧 미국의 안정이며 세계 통화를 발행하는 연준이 그 책임을 다할 수밖에 없다는 논리로 정책을

16) 버냉키는 훗날 “(연준의) 정책은 거시경제 목표에 집중해야 하고, 스피로버 문제는 규제·거시건전성 조치 등으로 다루어야 한다”며 연준 정책의 외부효과에 대한 연준 책임론을 반박했다. 즉, 연준은 마땅히 해야 할 일을 했으며, 그 외부효과를 다루는 것은 신흥국을 비롯한 국제사회의 책임이라는 것이다 (2015, 222-223).

정당화했다. 결국, 정책 개입의 핵심 근거였던 ‘글로벌 연계성’과 ‘달러의 세계적 지위’는 단 2년 만에 연준 스스로에 의해 부인된 것이다.

결론적으로 이 장의 논의를 정리해 보면 다음과 같다. 2010년 말 당시 연준이 체계적 위기가 끝난 이후에도 통화팽창을 유지·확대한 것은 유동성 함정을 완화하기는커녕 오히려 심화하여 ‘고용 없는 회복’을 자초한 미국 정부의 부실한 재정정책 때문이었다. 정부를 대신해 고용 시장을 되살리려는 연준의 완화적 정책은 국내적으로 효과를 거두었지만, 동시에 세계 금융시장의 약한 고리인 신흥국의 취약성을 높이는 부작용을 낳았다. 연준발 유동성 홍수 속에서 축적되던 취약성은 2013년 5월 연준의 정책 정상화 신호로 인한 긴축 발작과 함께 금융위기로 발현되었고, 신흥국들은 이 과정에서 막대한 비용을 치러야만 했다. 이러한 희생은 달러 체제의 구조적 요인으로 인해 미국의 금융시장 안정과 연준의 정책적 비용 완화로 이어졌는데, 이에 대한 신흥국의 반발에 대해 연준은 위기 대응기 자신의 논리를 스스로 부정하는 듯한 프레임으로 정책을 정당화했다. 결국, 당시 위기의 성격, 정책의 목표 전환과 신흥국이 감내했던 비용, 그리고 그에 대한 연준의 정당화 논리는 모두 체계적 위기가 완화된 직후인 이 시기 미국의 통화 패권이 약탈적으로 전환했음을 증명한다.

V. 결론

앞선 두 장에서 살펴본 바와 같이, 2008년에서 2014년까지 이어진 연준의 위기 대응 정책은 미국 통화 패권의 자애성과 약탈성을 모두

보여준 사례였다. 위기 초기, 세계 중앙은행의 역할을 자임한 연준은 막대한 정책 비용과 국내 정치적 반발에도 불구하고 당시 위기의 원인 제공자라 할 수 있는 외국 은행들을 지원하는 데에 총력을 기울였다. 반면, 2010년 하반기부터 미국만의 중앙은행으로 회귀한 연준은 막대한 비용을 떠안게 된 신흥국들의 반발에도 불구하고 당시 경기침체의 원인 제공자라 할 수 있는 정부의 실책을 벌충하는 데에만 집중했다. 같은 정책 결정자에 의해 실행된 유사한 정책(유동성 대량 공급)이 단 몇 년 사이에 완전히 다른 성격으로 발현된 것이다. 이 사례에서 확인한 미국 통화 패권의 극적인 성격 전환은 기존의 이론으로는 설명하기 어려운 부분이 많다. 통화 패권의 성격을 다룬 기존 연구는 이 사례의 두 국면 중 어느 하나에만 집중하는 경향이 있기 때문이다. 즉, 자애성을 강조하는 연구는 연준이 초국적 최종대부자로 기능한 초기 국면만 설명하고, 약탈성을 강조하는 연구는 정책 비용을 신흥국에 전가한 두 번째 국면에만 집중한다는 것이다.

결국, 킨들버거와 코헨의 시각은 이 사례의 각 부분을 이해하는 데에 중요한 통찰을 제공하지만 둘 중의 어느 하나로 모두를 이해하는 데에는 부족함이 있을 수밖에 없다. 이러한 문제의식 속에서 이 연구는 패권의 성격을 상황적 조건에 따른 전략적 선택의 문제로 재개념화하고, 선택을 결정짓는 조건으로 체계적 위기 상황을 제시했다. 국제통화금융체제의 근간을 흔들 수 있는 위기 시에는 체제의 이익(안정화)과 지배적 수혜자인 패권국의 이익이 일치하므로 패권국은 공공재를 일방적으로 제공하는 자애적 성격의 전략을 선택한다. 반면, 위기가 진정된 국면에서는 체제 전체의 이익을 자국의 이익과 동일시하거나 우선할 이유가 없으므로 패권국은 자신의 구조적 권력을 활용하

여 비용을 타국에 전가하는 약탈적 성격의 정책을 펼친다. 이런 식으로 미국 통화 패권의 성격은 달러에 기반한 국제통화금융체제가 처한 상황에 따라 달라지는 것이다. 이렇게 볼 경우 킨들버거와 코헨의 통찰은 모두 중요한 것이 되며, 통화 패권의 자애성과 약탈성 중 어느 한 부분을 예외적·부차적인 것으로 기각하지 않고도 현상을 일관성 있게 설명할 수 있게 된다.

본 연구의 가장 큰 한계점은 사례 연구가 단편적이라는 점이다. 이를 극복하기 위해서는 2020년 팬데믹으로 인한 위기 시 사례를 추가로 연구할 필요가 있다. 당시에도 연준은 초국적 최종대부자로 기능하였고 뒤이은 양적완화의 비용은 이전처럼 신흥국에 전가되었기에 이에 대한 후속 연구는 본 연구의 부족한 부분을 별충해 줄 수 있다. 이에 더해, 두 사례의 비교 연구는 미국 통화 패권의 자애성과 약탈성이 어떻게 변화하였는지에 대한 통찰을 제공해 줄 수도 있을 것으로 보인다. 2010년대 대비 2020년대의 경우 위기 시 달러 가뭄, 이후 달러 홍수에 의한 신흥국의 충격이 상대적으로 제한적인 수준에 머물렀다. 그 요인으로 연준 측면에서는 통화스와프의 상설화, 신흥국에 대한 신속한 통화스와프 제공, 피마레포(FIMA repo)의 도입 등을 들 수 있고, 신흥국 측면에서는 바젤 III 규제에 의한 은행의 건전성 강화, 외환보유고의 확충, 그리고 무엇보다도 자본이동관리 정책의 도입을 들 수 있다. 이에 대한 분석과 정책적 함의의 탐구는 후속 연구의 과제로 남기고자 한다.

■ 참고문헌

- 공민석. 2018. “2007-08년 금융위기 이후 미국의 동아시아 전략 미국 헤게모니의 변화를 중심으로.” 『국방연구』 61(2), 1-28.
- 김욱. 2000. “공공재이론의 관점에서 본 패권안정이론.” 『국제정치논총』 40(4), 27-44.
- 이규철. 2019. “미국의 통화패권과 미-중 불균형의 정치경제: 2008년 금융위기 대응 사례를 중심으로.” 『국제정치연구』 22(4), 1-27.
- _____. 2023. “연준(Fed)의 스왑라인(swap lines)과 국제통화체제의 재구성.” 『국제정치연구』 26(3), 51-80.
- 정재환. 2021. “2008년 글로벌 금융위기 이후 국제통화체제의 패권적 불안정성과 자본통제의 재등장.” 『평화연구』 29(2), 129-160.
- _____. 2026. “달러 패권 체제의 부정적 외부효과와 한국의 대응적 통화 전략.” 『한국과 국제사회』 10(1), 37-57.

Andrews, David M. 2006. *International Monetary Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Bank for International Settlements (BIS). Various years. *BIS Quarterly Review*. Basel.

Bateman, William, and Jens van 't Klooster. 2024. “The dysfunctional taboo: monetary financing at the Bank of England, the Federal Reserve, and the European Central Bank.” *Review of International Political Economy* 31(2), 413-437.

Beeson, Mark, and André Broome. 2010. “Hegemonic Instability and East Asia: Contradictions and Continuities.” *Globalizations* 7(3), 315-329.

Bernanke, Ben S. 2010. “Implications of the Financial Crisis for Economics.” Speech, Princeton University Conference, Princeton, NJ (September 24).

_____. 2011. “Global Imbalances: Links to Economic and Financial Stability.” Speech, Banque de France Financial Stability Review Conference, Paris (February 18).

_____. 2015. “Federal Reserve Policy in an International Context.” Brookings Institution Blog.

_____. 2016. “The Global Saving Glut: Why We’re Still in a Low Interest Rate World.” Brookings Institution.

_____. 2017. “The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit.” Brookings Papers on Economic Activity.

Borio, Claudio, and Zhu, Haibin. 2012. “Capital regulation, risk-taking

- and monetary policy: A missing link in the transmission mechanism?." *Journal of Financial Stability* 8(4), 236–251.
- Brooks, Stephen G. 2012. "Production, Power, and World Order." *International Organization* 66(3), 463–491.
- Caballero, Ricardo J., Emmanuel Farhi, and Pierre-Olivier Gourinchas. 2017. "The Safe Assets Shortage Conundrum." *Journal of Economic Perspectives* 31(3), 29–46.
- Caballero, Ricardo J., Emmanuel Farhi, and Pierre-Olivier Gourinchas. 2021. "Rents, Technical Change, and Risk Premia Accounting." *American Economic Review* 111(11), 3532–3567.
- Cohen, Benjamin J. 1977. *Organizing the World's Money: The Political Economy of International Monetary Relations*. New York: Basic Books.
- _____. 1998. *The Geography of Money*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Conybeare, John A. C. 1987. *Trade Wars: The Theory and Practice of International Commercial Rivalry*. New York: Columbia University Press.
- Dooley, Michael, David Folkerts-Landau, and Peter Garber. 2003. "An Essay on the Revived Bretton Woods System." NBER Working Paper No. 9971.
- Drezner, Daniel W. 2007. *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dudley, William, C. 2009. The Federal Reserve's liquidity facilities. Speech delivered at the Fordham Corporate Law Center (2009, April 18), New York, NY.
- Federal Reserve Bank of New York. Various years. Maiden Lane Transaction Data.
- Federal Reserve Bank of St. Louis. Various years. Federal Reserve Economic Data (FRED) including TED Spread, LIBOR-OIS Spread, VIX, Unemployment Rate.
- Federal Reserve System. Various years. Credit and Liquidity Programs and the Balance Sheet.
- Felkerson, James A. 2011. "\$29,000,000,000,000: A Detailed Look at the Fed's Bailout." Public Accountability Initiative Report.
- Germain, Randall, and Schwartz, Herman. 2014. "The political economy of failure: The euro as an international currency." *Review of International Political Economy* 21(5), pp.1095–1122.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1987. *The political economy of international relations*. New Jersey:

- Princeton University Press.
- Gorton, Gary B. 2010. *Slapped by the Invisible Hand: The Panic of 2007*. Oxford: Oxford University Press.
- Gorton, Gary, and Andrew Metrick. 2012. "Securitized Banking and the Run on Repo." *Journal of Financial Economics* 104(3), 425–451.
- International Monetary Fund (IMF). Various years. International Financial Statistics (IFS).
- Jiabao, Won. 2011. Report on the Work of the Government. Delivered at the Fourth Session of the Eleventh National People's Congress, Beijing, March 5, 2011.
- Kirshner, Jonathan. 1995. *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression, 1929–1939*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1981. "Dominance and Leadership in the Inter-national Economy." *International Studies Quarterly* 25(2), Symposium in Honor of Hans J. Morgenthau, 242–254
- _____. 1986. *The World in Depression, 1929–1939*. Revised and enlarged edition. Berkeley: University of California Press.
- Kohn, Donald, L. 2008. Global economic integration and decoupling. Speech delivered at the International Research Forum on Monetary Policy (2008, June 26), Frankfurt, Germany.
- Lake, David A. 1993. "Leadership, Hegemony, and the International Economy." *International Studies Quarterly* 37(4), 459–489.
- Matthijs, Matthias. 2016. "Powerful Rules Governing the Euro." *Journal of European Public Policy* 23(3), 375–391.
- _____. 2020. "Central Bankers and the Politics of Crisis Management." *Comparative Political Studies* 53(10–11), 1571–1605.
- Mehrling, Perry. 2015. *The New Lombard Street: How the Fed Became the Dealer of Last Resort*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. 2022. *Money and Empire: Charles P. Kindleberger and the Dollar System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mendoza, Enrique G., Vincenzo Quadrini, and José-Víctor Ríos-Rull. 2009. "Financial Integration, Financial Development, and Global Imbalances." *Journal of Political Economy* 117(3), 371–416.
- Murau, Steffen. 2023. *Offshore Dollar Creation and the Global Financial System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the*

- Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Panitch, Leo, and Sam Gindin, 2012. *The Making of Global Capitalism*. London: Verso.
- People's Bank of China (PBC), 2010. China Monetary Policy Report Quarter One, 2010. Monetary Policy Analysis Group of the People's Bank of China.
- Pozsar, Zoltan, 2010. "Shadow Banking." Federal Reserve Bank of New York Staff Report No. 458.
- Reinhart, Carmen M., and Vincent R. Reinhart, 2008. "Capital Flow Bonanzas." NBER Working Paper No. 14321.
- Rey, Hélène, 2015. "Dilemma Not Trilemma: The Global Financial Cycle." NBER Working Paper No. 21162.
- Shin, Hyun Song, 2012. "Global Banking Glut and Loan Risk Premium." *IMF Economic Review* 60(2), 155–192.
- Snidal, Duncan, 1985. "The Limits of Hegemonic Stability Theory." *International Organization* 39(4), 579–614.
- Tooze, Adam, 2018. *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. New York: Viking.
- U.S. Department of the Treasury. Various years. Treasury International Capital (TIC) System.
- U.S. Government Accountability Office (GAO), 2011. Federal Reserve System: Opportunities Exist to Strengthen Policies and Processes.
- Vasudevan, Ramaa, 2009. "Dollar Hegemony, Financialization, and Crisis." *Review of Radical Political Economics* 41(3), 291–304.
- Vermeiren, Mattias, 2010. "The Global Imbalances and the Crisis." *Review of International Political Economy* 17(5), 928–958.
- Wheatley, Jonathan and Peter Garnham, 2010. "Brazil in 'currency war' alert", *Financial Times*, September 27
- World Bank, Various years. World Development Indicators (WDI).

투고일: 2026.07.01. 심사마감일: 2026.08.01. 게재 확정일: 2026.08.04.
--

〈Abstract〉

The Dual Nature of US Monetary Hegemony: The Strategic Shift in Fed Monetary Policy, 2008–2014

Lee, Gyu-Cheol(Kumoh National Institute of Technology)

This study argues the nature of US monetary hegemony should be viewed as a strategically shifting character depending on situational conditions, rather than a fixed essence. Unlike existing studies focusing exclusively on either benevolent or predatory character of the hegemony as a given, this study suggests the “benevolent leadership” stabilizing the system during a systemic crisis reverts to a “predatory hegemony” once the crisis subsides. To verify this, this study analyzes the Federal Reserve’s expansionary policy from 2008 to 2014. It reveals that during the systemic crisis, the Fed functioned as a “transnational central bank,” absorbing political and economic costs to stabilize the dollar system. However, once the crisis was mitigated, it shifted its role back to “America’s central bank,” externalizing policy costs to foreign countries to achieve domestic goals. By explaining this dynamic duality of monetary hegemony with a consistent logic, this study complements the limited explanatory power of existing theories regarding the nature of US’ dollar hegemony.

Keywords: Dollar Hegemony, Predatory Hegemony,
Benevolent Hegemony, Fed's Monetary Policy,
International Lender of Last Resort,
Vulnerability of Emerging Economies

한국 대통령의 대일 외교신념에 관한 연구: 노무현·이명박·박근혜·문재인 대통령의 운영코드 분석^{*}

전진아(성신여자대학교)**

국문요약

한국 대통령의 대일 외교에 관한 연구는 주로 외교행위와 대일정책의 전개에 주목해 왔으며, 대통령의 외교신념에 관한 연구는 상대적으로 제한적이었다. 이에 본 연구는 운영코드 분석을 활용하여 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 대통령의 대일 외교신념을 비교·분석하고, 운영코드 유형화를 통해 대일 외교의 전략적 성향을 살펴보았다. 분석 결과, 네 대통령은 전반적으로 일본을 협력 가능한 대상으로 인식하고 협력적 전략을 선호하는 대일 외교신념을 보였다. 또한 일본과의 협력을 지향하면서도 한·일 관계를 완전히 통제할 수 있다고 인식하지는 않는 특징이 확인되었다. 운영코드 유형화 결과에서도 네 대통령은 유사한 전략 성향을 보였으며, 대통령별 차이는 유형 자체보다 유형 내 상대적 위치에서 나타났다.

주제어

대통령, 대일 외교신념, 운영코드분석, 대일 외교

* 이 논문 또는 저서는 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2023S1A5B5A17083358).

** 성신여자대학교 동아시아연구소 연구원

I. 서론

2000년대 이후 한일관계는 역사 교과서 문제, 독도문제, 일본군 위안부 문제 등 역사 현안을 둘러싸고 지속적인 갈등을 경험해 왔다. 그러나 이러한 갈등의 양상과 전개 과정은 정부별로 다소 상이한 모습을 보였다. 노무현·이명박 정부 시기의 한일관계는 정치·외교적 갈등이 반복됐음에도 불구하고 이를 경제·안보 영역과 분리하여 관리함으로써 협력을 유지·확대해 나가는 특징을 보였다(신정화 2015; 2017; 차재훈 2013). 또한 두 정부 모두 정권 초기에는 미래지향적 한일관계 구축과 협력을 강조하다가 임기 중·후반으로 갈수록 관계가 경색되는 유사한 패턴을 나타냈다(전진아·장훈 2020). 박근혜·문재인 정부 시기의 한일관계는 이전 정부들보다 갈등이 누적·확산되는 양상으로 전개되었다. 이명박 정부 후반기 심화된 갈등은 정권 교체 이후에도 해소되지 않았으며, 박근혜 정부는 일본군 위안부 문제를 둘러싸고 일본과의 갈등을 경험하였다. 문재인 정부에서는 강제징용 배상 판결, 일본의 수출규제 조치, 초계기 갈등 등이 연이어 발생하면서 갈등이 특정 외교 현안을 넘어 경제·안보 영역으로까지 확산되는 모습을 보였다(강원택 2018; 양기호 2019).

이처럼 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부가 직면한 한일관계의 갈등은 그 원인과 전개 양상에서 차이를 보였으며, 이에 따라 기존 연구들은 정권별 대일 외교정책의 변화와 한일관계의 갈등·협력 양상을 설명하는 데 많은 관심을 기울여 왔다. 그러나 이러한 연구 경향은 몇 가지 측면에서 충분히 논의되지 못한 부분을 남기고 있다. 첫째, 기존 연구들은 정부의 외교정책, 외교기조, 국가전략 등 거시적 차원

의 분석에 집중해 왔다(남광규 2017; 윤석정 2021; 이원덕 2009). 그 결과 서로 다른 정치적 환경에도 불구하고 유사한 대일 외교정책이나 외교 패턴이 반복적으로 나타나는 현상에 대해서는 충분한 설명이 이루어지지 못하였다. 예를 들어 노무현·이명박 정부에서 나타난 유사한 대일 외교 패턴은 비교적 당연한 현상으로 간주 되는 경향이 있었으며, 이명박·박근혜 정부의 대일 외교 기조가 크게 다르지 않다는 분석에도 불구하고 실제 한일관계의 전개 양상이 상이하게 나타난 점 역시 충분한 연구 대상으로 주목받지 못하였다(전진아·장훈 2020; 최은미 2019). 둘째, 기존 연구들은 한일관계의 갈등 원인과 갈등 심화 과정에 주로 초점을 맞추어 왔다. 양국 간의 구조적·상대적 격차 축소(김진기 2021; 신정화 2015), 국내 정치 지형의 변화(김용복 2013; 이원덕 2007), 역사 인식의 차이(최은미 2019), 소통 네트워크의 부족(박철희 2019), 대북 인식의 차이(남광규 2017) 등 다양한 요인들이 갈등의 원인으로 분석돼 왔으며, 구체적 현안을 중심으로 갈등 양상을 분석한 연구들도 다수 축적되어 왔다. 이러한 연구들은 한일관계의 변화 양상을 설명하는 데 중요한 성과를 축적하였으나, 연구의 관심이 갈등의 원인과 전개 과정에 집중됨으로써 정책결정자에 대한 분석은 상대적으로 제한적으로 이루어져 왔다. 특히 최고정책결정자인 대통령에 대한 연구는 주로 리더십이나 정책 성향 분석을 중심으로 이루어져 왔으며(김호섭 2009), 대통령이 상대국을 어떻게 인식하고 이해하였는지에 대한 분석에는 상대적으로 적은 관심을 기울여 왔다.

이러한 논의를 바탕으로 본 연구가 주목하고자 하는 것은 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 대통령의 대일 외교신념이다. 외교신념은 외

교환경과 외교 문제를 해석하는 인식적 틀이자, 외교 전략의 방향과 목표를 설정하는 과정에서 중요한 역할을 수행한다(George and George 1998; Renshon 2009; 전진아·장훈 2020). 다시 말해 대통령은 자신의 신념을 통해 외교환경과 상대국을 이해하며, 이러한 신념에 의해 구성된 주관적 현실을 바탕으로 정치적 선택을 하게 된다(Hermann 2003, 78; Renshon 2008, 822). 따라서 정책결정자의 인식과 선택을 이해하기 위해서는 개별 정책결정이나 외교적 대응에 주목하기보다, 그러한 판단의 기반이 되는 신념 체계의 경향성을 분석할 필요가 있다. 이러한 점에서 외교신념에 대한 분석은 외교 정책이나 외교행위를 직접 설명하기 위한 것이 아니라, 정책결정자가 상대국을 어떻게 인식하는지를 이해하는 데 중요한 의미를 가진다(Walker 2011; Winter 2003; Yi et al. 2018).

한편 외교신념에 관한 연구들은 정책결정자의 신념 체계를 분석함으로써 외교정책 결정 과정을 이해하고자 하였다. 그러나 한국의 경우 대통령의 외교신념을 체계적으로 분석한 연구는 여전히 제한적이며, 특히 한국 대통령들의 대일 외교신념을 동일한 분석 방법을 통해 비교·분석한 연구는 거의 이루어지지 못하였다. 더욱이 서로 다른 한·일 관계 환경과 갈등 국면을 경험한 대통령들의 대일 외교신념이 어떠한 특징을 보였으며, 대통령 간 어떠한 공통성과 차이를 나타냈는지에 대해서도 충분한 검토가 이루어지지 못하였다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 운영코드 분석을 활용하여 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 대통령의 대일 외교신념을 분석하고자 한다. 구체적으로 한국 대통령의 대일 외교신념이 어떠한 특징을 보이는지 살펴보고, 대통령 간 공통성과 차이를 비교·분석하며, 운영코

드 유형화를 통해 네 대통령의 대일 외교신념에 나타난 전략적 성향을 검토하고자 한다. 이를 통해 한국 대통령의 대일 외교신념이 갖는 특징과 의미를 탐색적으로 분석하고, 한국 대통령의 대일 외교신념을 체계적으로 이해하기 위한 기초적 토대를 제공하고자 한다.

II. 외교신념과 운영코드 접근

1. 외교신념의 정의와 중요성

외교 정책 결정 과정에서 정치지도자 개인의 심리적 요인 분석은 정책선택이나 의도에 관한 이해를 높이고, 정치 현상을 보완해 설명할 수 있다는 측면에서 중요성이 강조돼 왔다(Hudson et al. 2009, 31; Yi et al. 2018, 586). 초기 연구에서는 심리적 요인으로 성격, 신념, 인식, 이미지 등 다양한 요소들이 분석됐지만 좀 더 분석이 용이한 신념(beliefs) 분석에 주목도가 높아졌다(Winter 2003). 이 장에서는 신념의 개념과 중요성을 설명함으로써, 정치지도자의 외교신념이 어떠한 양상으로 나타나고, 변화하는지를 이해하는 데 기여하고자 한다.

먼저, 신념에 대한 정의는 학자들에 따라 그 의견을 조금씩 달리하기 때문에 하나의 개념으로 명확한 정의하기는 쉽지 않다. 예를 들어, 신념은 정치지도자가 확신하는 모든 가설과 이론이라고 설명하기도 하고, 현실을 인식하고 정보를 해석하는 과정에 도움을 주는 신념 체계로 정의하기도 한다(Houghton 2013; Vertzberger et al. 1990). 조금씩 다르긴 하지만 공통적으로 신념은 정치지도자가 가지고 있는

‘정치적 세계에 대한 근본적인 가정’을 의미하는 것으로 이해할 수 있다(전진아 2021, 31-32).

이러한 신념의 중요성은 불확실한 외교 환경 속에서 더욱 부각된다. 골드스타인과 키오한(1993)은 정책결정자가 자신의 행동이 초래할 결과를 확실하게 알 수 없는 상황에서 신념이 중요한 역할을 수행한다고 설명한다. 다시 말해 불완전한 정보와 불확실성 속에서 신념을 바탕으로 외부 환경을 이해하고 기대를 형성하게 된다는 것이다(Goldstein and Keohane 1993, 8-10). 이러한 점에서 신념은 외교 정책 결정 과정에서 정치지도자가 외부 환경과 상대국을 이해하고 해석하는 인식적 틀 혹은 인지적 지도(cognitive map)의 역할을 한다고 볼 수 있다(Kim 2002, 43-44). 신념은 정보를 처리하고 해석하는 과정에서 하나의 기준으로 작용하며, 정책 방향을 선택하고 이를 결정하는 과정에 영향을 미친다고 설명할 수 있다(Houghton 2013). 다시 말해 정치지도자는 신념을 통해 외교환경과 문제를 이해하게 되며, 이 과정에서 그의 선택은 객관적 현실 그 자체라기보다 신념에 의해 구성된 주관적 현실에 가깝다고 이해할 수 있다(Hermann 2003, 78; Renshon 2008, 822). 따라서 정치지도자의 신념에 대한 분석은 그의 정치적 세계가 작동하는 방식과 근원적 성향을 이해하는 데 중요한 의미를 가지며, 이를 통해 정치지도자가 외부 환경과 상대국을 어떻게 이해하고 해석하였는지를 살펴볼 수 있는 중요한 단서를 제공한다(Renshon 2008).

정치지도자의 신념이 외부 환경을 이해하고 해석하는 인식적 틀이라면, 다음으로 중요한 문제는 그러한 신념이 어떠한 특성을 지니는가 하는 점이다. 이에 대해 기존 신념 연구들은 ‘인지일치성

(cognitive consistency)’의 관점에서 신념의 지속성과 변화 문제를 설명해 왔다. 저비스(Jervis)는 인지일치성에 대해 “정치지도자들은 그들이 보기 원하는 것을 보고, 들어오는 새로운 정보를 기존 신념에 부합하는 방식으로 동화시키려는 강한 경향을 보인다”고 설명하였다(Jervis 1976, 177). 이러한 관점에 기반한 연구들은 신념의 안정성을 유지하는 메커니즘과 신념 체계의 내부적 일관성에 주목해 왔다(Renshon 2010, 171).

인지일치성 관점에서 정치지도자의 신념은 크게 두 가지 특징으로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 신념은 시간의 경과에도 비교적 안정적으로 유지되는 경향이 있다. 새로운 정보가 제시되거나 기존 정보가 수정되는 상황에서도 기존 신념은 쉽게 변화하지 않으며, 이후 그것이 잘못된 정보였음이 드러나더라도 초기 신념을 지속하려는 성향을 보인다(Renshon 2010). 둘째, 신념은 내부적으로 상호 연관된 하나의 체계로 작동한다. 홀스티(Holsti)는 소련의 데탕트(détente) 신호에도 불구하고 기존의 부정적 신념에 따라 강경한 전략과 전술을 지속했던 사례를 통해 이러한 신념 체계의 일관성을 설명하였다(Holsti 1970; 전진아 2021, 39). 이러한 정치지도자의 신념 체계는 상호의존적이고 위계적인 구조를 형성하기 때문에, 정치적 세계에 대한 핵심 신념이 변화할 경우 주변 신념 역시 함께 변화하는 연관된 체계로 작동하는 경향도 나타낸다(Holsti 1976; Walker et al. 1999). 이처럼 전통적 인지일치성 이론은 신념이 쉽게 변하지 않는 속성에 주목하는 경향이 있다.

한편 워커(Walker)는 기존의 인지일치성 이론에 동기적 요인을 결합함으로써 신념이 일정 범위 내에서 조정될 수도 있다는 ‘수정된 인

지일치 접근’을 제시하였다. 이에 따르면 정치지도자의 신념은 일정한 지속성과 안정성을 지니면서도, 상황 변화에 따라 조정될 수 있다는 것이다(Walker 2003, 262). 즉, 신념은 완전히 고정된 것이 아니라 상황 변화에 따라 유연하게 조정될 수 있는 변화 가능성을 내포하고 있다는 것이다. 따라서 외교신념 분석은 정치지도자의 신념을 단순히 고정된 인식이 아니라, 외부 환경에 대응하며 지속성과 변화 가능성을 동시에 나타내는 신념 체계로 이해하는 데 중요한 의미를 가진다.

2. 운영코드 구성

정치지도자의 운영코드(operational code) 분석은 정치적 의사결정 맥락과 관련된 “정치적 신념”을 분석하는 접근이다(Renshon 2008; Walker 2003). 운영코드의 개념은 레이츠(Leites)의 RAND 프로젝트로부터 출발해 발전됐다. 레이츠는 소련 정치지도자들의 정치적 신념에 관한 운영코드를 확인함으로써, 그들의 적대적이고 비타협적이었던 협상 전략과 전술의 근원을 이해하고자 했으며, 이러한 시도는 운영코드 연구의 출발점이 되었다(Leites 2007; 송경민 2016, 34).

이후 조지(George)는 정치적 신념 체계를 분석하기 위해 이를 철학적 신념(philosophical beliefs)과 도구적 신념(instrumental beliefs)으로 구분하고, 10개의 운영코드 항목으로 체계화하였다(George 1969). <표 1>은 조지가 제시한 운영코드의 구성 내용을 정리한 것이다. 철학적 신념은 정치적 세계의 본질과 특성에 관한 신념을 의미하며, 도구적 신념은 정치적 목표의 달성과 이를 위한 수단의

활용에 관한 신념으로 구성된다. 구체적으로 철학적 신념은 정치적 삶의 본질, 정치적 가치 실현의 전망, 미래에 대한 예측 가능성 등에 관한 것을 포함하며, 도구적 신념은 정치적 목표의 선택, 협상 전략, 전략적 수단의 활용 등에 관한 신념을 의미한다(Holsti 1977, 3-4).

운영코드 분석의 장점은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫

표 1 조지(George)의 운영코드(operational code) 구성 내용

항목	의미	철학적 신념(philosophical beliefs)
P-1	정치적 세계의 본질	정치의 본질은 무엇인가? 정치적 세계는 본질적으로 갈등의 영역인가, 협력의 영역인가?
P-2	정치적 가치실현의 전망	정치지도자의 근본적 가치와 열망의 궁극적 실현 가능성은? 이에 낙관적인가 비관적인가?
P-3	정치적 미래예측	정치적 결과와 미래는 예측 가능한가? 어떤 의미에서 어느 정도 가능한가?
P-4	역사발전에 대한 통제	정치지도자는 어느 정도 역사 발전과 결과의 통제에 영향을 미칠 수 있나?
P-5	우연의 역할	역사발전과 사건들에 우연(가능성)의 역할은 무엇인가?
I-1	전략의 방향	정치행위를 위한 목표 선택에 있어 최선의 접근법은 무엇인가?
I-2	전술의 강도	정치적 목표는 어떻게 가장 효과적으로 추구될 수 있나?
I-3	위험 성향	정치행위의 위험은 어떻게 계산, 통제, 수용되나?
I-4	전술의 유연성	자신의 이익 증진을 위해 행동하기 가장 좋은 최상의 타이밍은 무엇인가?
I-5	수단의 효용성	자신의 이익 증진을 위한 다양한 수단들의 효용성과 역할은 무엇인가?

출처: George(1969, 201-216)와 Houghton(2013, 168-169)의 내용을 바탕으로 전진아(2021, 43)가 정리한 <표 2-1>을 일부 수정하여 재인용하였다.

째, 정치지도자의 신념을 연설이나 글과 같은 산출물의 내용분석을 통해 간접적으로 분석할 수 있다는 점이다. 이는 정치지도자에 대한 직접적 접근의 어려움으로 발생하는 정보와 관찰의 한계를 원거리·간접 분석으로 보완할 수 있게 한다(Tulis 1987, 47; 전진아 2021, 36). 둘째, 운영코드의 계량적 분석을 위해 VICS(Verb in context System)¹⁾ 분석기법이 활용된다는 점이다. 이러한 분석기법의 발전으로 인해 심리적 분석이 지닌 해석의 모호성이라는 한계를 보완할 수 있게 됐다. 또한 시·공간의 현실적 제약을 넘어 다양한 정치지도자의 외교신념을 비교·분석하고, 신념의 지속성과 변화를 살펴볼 수 있게 되었다(Schafer and Walker 2006, 48-49).

한편 운영코드 연구에서는 정치지도자의 신념 변화에도 관심을 기울여 왔다. 주로 외교신념 변화에 관한 연구는 시간의 경과에 따른 운영코드의 변화 양상이나 특정 사건을 계기로 나타나는 신념의 변화를 분석하는 데 초점을 맞추었다. 예컨대, 허와 펑(He and Feng)은 후진타오의 외교신념이 첫 번째 임기에 비해 두 번째 임기에 더욱 협력적인 방향으로 변화하였음을 발견하였다(He and Feng 2013). 마플릿(Marfleet)은 케네디 대통령의 외교신념이 쿠바 미사일 위기 이후 덜 갈등적인 방향으로 변화하였음을 확인하였으며(Marfleet 2000), 로비슨(Robison)의 분석 역시 부시 대통령의 운영코드가 9·11테러 사건을 기점으로 우호적 신념에서 적대적 신념으로 전환되었음을 보여주었다(Robison 2006).

1) 운영코드 산출을 위해 VICS(Verb in Context System) 분석기법이 활용되며, 이에 대해서는 후술하고자 한다. VICS의 산출 방법과 해석에 관해서는 해당 논문들을(Walker et al, 1998, 178-182; Walker et al, 1999, 615; 전진아 2021, 50-54) 참고한다.

이러한 연구들은 정치지도자의 운영코드가 완전히 고정된 것이 아니라 시간의 경과와 정치적 환경의 변화 속에서 조정될 수 있음을 보여준다. 특히 상대적으로 안정적인 것으로 간주되는 철학적 신념(P)의 경우에도 상황에 따라 의미 있는 변화가 나타날 수 있다는 점이 확인되었다(Renshon 2008; Schafer and Crichlow 2000; Walker et al. 1998). 이는 정치지도자의 신념 체계가 일정한 지속성을 유지하면서도 변화 가능성을 내포하고 있음을 시사한다. 다만 렌슨(Renshon)이 지적한 바와 같이, 이러한 분석을 통해 정치지도자의 외교신념이 왜 변화하는지, 그리고 어떠한 과정을 거쳐 변동하는지에 대해 명확한 인과 경로를 제시하는 연구는 아직 많지 않다(Renshon 2010, 825). 그럼에도 불구하고 운영코드의 변화 양상을 경험적으로 분석하는 연구는 정치지도자의 신념 체계를 깊이 있게 이해하는 데 중요한 의미를 가지며, 관련 연구를 지속적으로 축적해 나갈 필요가 있다.

III. 자료와 분석 방법

1. 분석 대상 및 자료

이 연구에서는 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 네 대통령의 대일 외교신념 분석에 중점을 두고자 한다. 네 대통령의 임기 동안 나타난 대일 외교신념과 그 변동 양상을 분석하고, 대통령별 특징과 그 차이를 살펴보고자 한다. 네 대통령을 분석 대상으로 선정한 것은 서로 다른

한일 갈등 국면과 한일관계의 변화를 경험한 대통령들의 대일 외교신념이 어떠한 특징과 변화를 나타내는지를 살펴보기 위함이다.

대일 외교신념 분석을 위한 자료로는 네 대통령의 취임사와 임기동안 이루어진 3·1절 기념사 및 8·15 경축사의 공식 영문 연설문을 활용하였다. 이들 연설문은 특정 시기에 정기적으로 이루어지는 공식 연설로서 대통령이 당해 연도의 국정 운영 방향과 주요 외교 현안에 대한 정부의 입장, 외교전략의 방향과 평가, 그리고 미래 비전을 제시하는 대표적인 연설이다(권향원 외 2013). 특히 이들 연설문에서는 대일(對日)·대북(對北) 외교에 관한 내용의 비중이 높고 지속적으로 포함되어 있어 정부의 대일 외교 전략의 방향뿐 아니라, 대통령의 대일 인식과 신념을 파악하는데 적합하다(이한규 2016; 전진아 2021). 또한 취임사를 제외한 나머지 연설문은 매년 동일한 시기에 반복적으로 이루어지는 공식 연설이라는 점에서 대통령 간 비교와 시계열 분석이 가능하다는 장점을 지닌다.

한편 본 연구는 네 대통령 모두 공통적으로 진행한 정기·공식 연설만을 분석 대상으로 한정하였다. 이는 대일 관련 특별연설이나 비정기 연설은 대통령별 횟수와 시기에서 차이를 보였으며, 자료의 균형성과 비교 가능성을 확보하기 어려웠기 때문이다.²⁾ 따라서 동일한 조건을 갖춘 공식 연설문을 활용함으로써 대통령 간 대일 외교신념을 일관된 기준에서 살펴보고자 하였다.

2) 대일 관련 비정기 연설은 대통령별 개최 횟수와 시기에 차이가 있었다. 노무현 대통령은 여러 차례 실시한 반면, 이명박·문재인 대통령은 각각 1회, 박근혜 대통령은 실시하지 않았다.

2. 분석 방법 및 구성

본 연구는 대통령의 대일 외교신념을 분석하기 위해 운영코드 분석법(operational code analysis)을 적용하였다. 운영코드 분석은 정치적 삶의 본질에 관한 철학적 신념(Philosophical beliefs)과 정치적 목표 실현과 수단 활용에 관한 도구적 신념(Instrumental beliefs)으로 구분되며, 총 10개의 운영코드 항목으로 구성된다(George 1969). 연설문에 대한 내용분석을 통해 대통령의 외교 상대국에 대한 협력적·적대적 신념의 정도, 자신의 행위에 있어 협력·갈등 수단의 선택과 방향, 외교 전략의 유연성 등을 파악할 수 있다(조화성 2010, 182).

운영코드의 각 지표는 다음 <표 2>와 같이 산출된다. 예를 들어 철학적 신념의 첫 번째 지표인 P-1은 정치적 세계의 본질에 관한 신념을 나타내는 지표로, 정치지도자가 상대 행위자를 어떠한 존재로 인식하는지를 반영한다. 지표 값이 +1.0에 가까울수록 상대를 우호적·협력함을 의미하며, 반대로 -1.0에 가까울수록 적대적·갈등적으로 인식함을 뜻한다.

운영코드 산출에는 연설문 코딩 방식인 VICS(Verbs in Context System)를 활용하였다. VICS는 연설문 문맥에서 자신(Self)과 상대(Other)의 관계 및 권력 행사 등을 나타내는 동사(verb)를 추출하여 분석하는 기법이다. 동사는 말(verbal action)과 물리적 행위(physical action)로 구분되며, 다시 협력과 갈등의 성격 및 행위의 강도와 세기에 따라, 보상(reward), 약속(promise), 호소·지원(appeal/support), 처벌(punish), 위협(threaten), 반대·저항(oppose/resist)의 여섯 개 범주로 분류된다(Walker et al. 1998, 177). 협력 범주인 보상, 약속,

표 2 운영코드 분석 지표 및 산출 방식

항목	의미	지표(계산방법)	해석/ 기준
P-1	정치적 세계의 본질	긍정적 타자 속성의 %에서 부정적 타자 속성의 %를 뺀 값	적대적/ 우호적 -1.0~+1.0
P-2	정치적 가치 실현의 전망	타자에 대한 갈등/협력 타동사를 척도화해 그 강도를 측정한 평균값 [처벌(-3), 위협(-2), 반대(-1), 지지(+1), 약속(+2), 보상(+3)]	비관적/ 낙관적 -1.0~+1.0
P-3	정치적 미래의 예측	1-상대 속성 동사IQV ³⁾ (Index of Qualitative Variation)를 뺀 값	낮음/ 높음 0.0~+1.0
P-4	역사발전에 대한 통제	자기 속성(self)을/(자기 속성+타인 속성)으로 나눈 값	낮음/ 높음 0.0~+1.0
P-5	우연의 역할	1-[예측성지표(P-3)*역사발전통제 지표(P-4)]를 뺀 값	낮음/ 높음 0.0~+1.0
I-1	전략의 방향	긍정적 자기 속성의 %에서 부정적 자기 속성 %를 뺀 값	갈등/ 협력 -1.0~+1.0
I-2	전술의 강도	자신의 갈등/협력 속성을 척도화 해 그 강도를 측정한 평균값	갈등/ 협력 -1.0~+1.0
I-3	위험에 대한 성향	1-자기속성 동사 IQV(질적변동지표)를 뺀 값	낮음/ 높음 0.0~+1.0
I-4	전술의 유연성	I-4a: 1-[긍정적 자기 속성 %-부정적 자기 속성 %]의 절대 값을 뺀 값 I-4b: 1-[말의 %-행동의 %]의 절대 값을 뺀 값	낮음/ 높음 0.0~+1.0
I-5	수단의 효용성	타동사 범주(처벌, 위협, 반대/저항, 호소/지지, 약속, 보상) %	낮음/ 높음 0.0~+1.0 ⁴⁾

출처: Walker et al.(1998, 178-182; 1999, 615), 송경민(2016, 51), 전진아(2021, 49)의 내용을 종합하여 재구성하였다.

3) IQV(Index of Qualitative Variation)는 질적변동지수(분산값)로 해석해볼 수 있으며, 이는 정치지도자 자신(self)과 상대(other)에 대한 6개 카테고리 안에서 관측 분포의 변화를 평가하는 것으로 이해할 수 있다. 이는 분산분석(measure of dispersion)을 사용한다(전진아 2021, 49).

4) I-5 지표 해석은 각각 0-1까지 가중치를 갖게 되는데, +0.16보다 높으면 해당 수단을 유용하게 인식하는 것으로 설명할 수 있다.

호소·지원은 관계 증진, 합의 이행, 회담 수락, 협의 및 요청 등의 내용을 포함하며, 갈등 범주인 처벌, 위협, 반대·저항은 제재, 경고, 항의, 비난 등 갈등적 성격의 내용을 포함한다. 각 범주에 해당하는 주요 내용은 <표 3>에 정리하였다.

각 범주에는 ‘+3점부터 -3점’까지의 점수를 부여해 운영코드 지표를 산출한다. 구체적으로 협력·갈등, 물리적 행위에 해당하는 보상(reward)과 처벌(punish)에는 각각 (+3), (-3)을 부여한다. 또한 말의 범주(verbal action)에 해당하는 약속(promise)과 위협(threaten)에는 각각 (+2), (-2), 호소·지원(appeal/support)과 반대·저항(oppose/resist)은 각각 (+1), (-1)의 값을 부여한다(Walker et al, 1999). 본 연구에서는 VICS 코딩 프로그램인 ‘Profiler Plus’를 활용한 자동 코딩 방식을 적용하였으며, 분석의 일관성을 확보하기 위해 대통령기록관의 공식 영문 연설문을 분석 대상으로 활용하였다.

한편, 운영코드의 지표를 토대로 정치지도자의 전략적 상호작용에 관해 유형화할 수 있으며, 이는 정치지도자의 전략적 성향과 외교신

표 3 VICS 동사 분류 범주 및 내용

분류(code)	범주에 해당하는 동사(verb) 내용
보상	철수, 제재 종료, 합의 수행, 관계 증진과 관련된 내용
약속	보장, 동의, 회담 수락 등 제안에 해당되는 내용
호소/지원	협의, 요청, 행동 촉구 등의 내용
처벌	군사력 동원, 관계 축소, 취소, 제안 연기 등의 내용
위협	경고, 거부, 시위, 항의, 요구 내용
반대/저항	고소·고, 협의의 비난, 명령, 규정 준수 요구 내용

출처: Young(2004)과 조화성(2005, 181-184)의 내용을 바탕으로 정리한 것이다.

념의 특징을 비교·해석하는 데 활용된다. 이 유형화 모형은 정치 세계의 본질을 나타내는 P-1, 전략적 방향에 관한 I-1, 그리고 역사적 발전에 대한 통제 정도를 나타내는 P-4⁵⁾ 지표를 결합하여 구성된다. 구체적으로 X축은 P-4 값을 기준으로 삼으며, Y축은 I-1과 P-1 지표를 기준으로 설정하여 정치지도자의 운영코드를 4사분면상에 위치시킨다(Walker 2004, 85). 이때 사분면에서 정치지도자 자신의 위치는 I-1과 P-4a 지표를, 상대의 위치는 P-1과 P-4b 지표 값을 기준으로 도출된다. 이러한 유형화를 통해 네 대통령이 지닌 외교신념의 전략적 성향과 특징을 직관적으로 비교·해석할 수 있다.

본 연구에서는 운영코드 지표를 활용하여 대통령별 대일 외교신념의 특징을 분석하고, 대통령 간 공통점과 차이를 검토하였다. 나아가 임기에 따른 운영코드의 변화와 대통령의 이념 성향에 따른 차이를 함께 살펴봄으로써 대일 외교신념의 변화 양상을 분석하였다. 아울러 운영코드 유형화를 활용하여 각 대통령의 외교신념의 전략적 성향을 비교·해석하고, 이를 바탕으로 네 대통령의 대일 외교신념이 나타내는 전반적인 특징과 차이를 종합적으로 분석하였다.

IV. 한국 대통령들의 대일 외교신념 분석

1. 대일 외교신념의 특성

다음 <표 4>는 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 대통령의 대일 외교신

5) P-4 지표는 P-4a와 P-4b로 나뉘는데, 1에서 P-4a를 뺀 값이 P-4b이다.

념에 대한 운영코드 분석 결과이다. 먼저 각 대통령의 대일 외교신념 특성을 살펴보면 다음과 같다.

표 4 한국 대통령의 대일 외교신념 운영코드 결과

구 분		노무현 대통령	이명박 대통령	박근혜 대통령	문재인 대통령	평균 1993-2022
P1	정치의 본질	0.37	0.20	0.32	0.55	0.42
P2	정치적 가치 실현 전망	0.18	0.04	0.23	0.27	0.24
P3	미래의 예측가능성	0.20	0.45	0.20	0.35	0.31
P4	역사발전의 통제	0.26	0.31	0.15	0.29	0.28
P5	우연의 역할	0.95	0.89	0.97	0.86	0.91
I1	목표실현의 전략	0.65	1.00	0.50	0.73	0.76
I2	목표 추구의 전술	0.26	0.72	0.21	0.43	0.42
I3	위험수용의 정도	0.55	0.80	0.43	0.47	0.60
전술적 유연성						
I4	a.협력과 갈등	0.35	0.00	0.00	0.05	0.12
	b.말과 행동	0.26	0.33	0.13	0.30	0.28
수단의 효용						
I5	보상	0.13	0.50	0.06	0.26	0.24
	약속	0.00	0.16	0.00	0.04	0.03
	호소/지원	0.69	0.33	0.40	0.45	0.53
	반대/저항	0.05	0.00	0.00	0.02	0.04
	위협	0.12	0.00	0.00	0.00	0.02
	처벌	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

출처: 노무현·이명박 대통령의 대일 운영코드는 전진아(2021, 130, 142)의 표를 참고하되, 자료를 확인 하고 재코딩을 거쳐 일부 수정·편집하였다.

* 평균(1993-2002) 항목은 김영삼 대통령부터 문재인 대통령까지의 평균값을 의미한다.

P-1 지표와 I-1 지표는 대통령의 일본에 대한 근본적 신념을 보여주는 핵심 지표로, 상대에 대한 인식과 외교 전략의 방향성을 파악하는 데 활용되는 중요한 신념 지표이다(전진아 2021, 103). 노무현 대통령의 P-1 지표는 (+.37), 이명박 대통령은 (+.20), 박근혜 대통령은 (+.32)로 나타나 세 대통령 모두 약간 우호적(somewhat friendly) 범주에 해당하였다. 이와 달리 문재인 대통령의 P-1 지표는 (+.55)로 확실히 우호적(definitely friendly) 범주에 해당했다. 전반적으로 네 대통령 모두 일본에 대해 우호적 신념을 보였으며, 그 가운데 문재인 대통령이 상대적으로 높은 수준을 나타냈다.

I-1 지표는 전략의 본질을 나타내는 지표로, 일본에 대한 외교 전략이 협력적인지 또는 갈등적인지를 보여준다. 노무현(+.65), 이명박(+1.00), 문재인(+.73)의 I-1 지표는 모두 매우 협력적(very cooperative) 범주에 속하였으며, 박근혜 역시(+.50) 확실히 협력적(definitely cooperative) 범주에 해당했다. 이는 네 대통령 모두 일본과의 관계에서 협력적 전략을 선호하는 신념을 갖고 있음을 의미하며, 이명박 대통령이 가장 높은 수준의 협력적 성향을 나타냈다.

P-2 지표는 정치적 가치 실현의 전망과 관련된 신념을 반영하는 것으로, 정치지도자가 정치적 가치 실현을 얼마나 낙관적으로 인식하는지를 보여준다. 다시 말해 일본과의 관계에서 자신의 정치적 목표와 가치가 실현될 가능성을 얼마나 낙관적으로 전망하는지를 의미한다. 노무현(+.18), 박근혜(+.23), 문재인(+.27)의 P-2 지표는 모두 약간 낙관적(somewhat optimistic) 수준에 해당하여, 일본과의 관계에서 정치적 가치 실현 가능성을 비교적 낙관적으로 인식한 것으로 나타났다. 이와 달리 이명박 대통령의 P-2 지표는 (+.04)로 혼합된

(mixed) 수준에 머물러, 다른 대통령들에 비해 상대적으로 낮은 낙관적 성향을 보였다.

I-2 지표는 대일 전술 강도에 관한 신념을 나타내며, 대통령이 외교적 목표를 달성하기 위해 어떠한 강도의 전술을 선호하는지를 의미한다. 노무현(+.26)과 박근혜(+.21)의 I-2 지표는 약간 협력적(somewhat cooperative) 범주에 해당하여 비교적 협력적인 접근을 선호하는 것으로 나타났다. 문재인(+.43)은 확실히 협력적(definitely cooperative), 이명박(+.72)은 매우 협력적(very cooperative) 수준에 해당했다. 전반적으로 네 대통령 모두 협력적 전술 성향을 보였으며, 그중 이명박 대통령이 가장 높은 수준의 협력적 전술 성향을 나타냈다.

P-3 지표는 대통령의 정치적 미래 예측에 관한 신념과 관련되며, 일본의 외교적 행위를 얼마나 예측 가능하게 인식하는지를 보여준다. 노무현(+.20), 박근혜(+.20), 문재인(+.35)의 P-3 지표는 모두 낮은 수준의 예측 가능성(low predictability)에 해당하여, 일본의 외교적 행위가 일관되고 예측 가능하게 전개될 가능성을 비교적 낮게 인식한 것으로 나타났다. 한편 이명박 대통령의 P-3 지표는(+.45)로 중간(medium) 수준에 해당하여, 다른 대통령들에 비해 일본의 외교적 행위를 보다 예측 가능하게 인식하는 경향을 보였다.

I-3 지표는 대통령의 위험 성향에 관한 신념을 나타내는 지표로, 위험부담을 수용할 것인지(risk acceptance), 혹은 회피할 것인지(risk averse)에 대한 성향을 보여준다. 노무현(+.55), 박근혜(+.43), 문재인(+.47)의 I-3 지표는 모두 중간 수준(medium)의 위험 수용 성향에 해당하여, 정책 목표 달성을 위해 일정 수준의 위험을

감수하려는 신념을 나타냈다. 이와 달리 이명박의 I-3 지표는 (+.80)으로 매우 높은(high risk acceptance) 수준에 해당하여, 다른 대통령들에 비해 높은 수준의 위험 수용 성향을 보였다.

다음 P-4 지표는 역사 발전에 대한 통제 신념을 나타내며, 일본과의 관계에서 자신의 통제 가능성을 어떻게 인식하는지를 보여준다. 구체적 수치는 노무현(+.26), 이명박(+.31), 박근혜(+.15), 문재인(+.29)으로 나타났으며, 이 중 박근혜 대통령이 가장 낮은 수치를 보였다. 네 대통령 모두 정도의 차이는 있으나 낮은 수준의 통제 신념(low control)에 해당하였다. 이는 일본과의 관계에서 자신의 통제 가능성을 비교적 낮게 인식하는 신념을 갖고 있음을 의미한다.

I-4 지표는 전술적 유연성에 관한 신념을 나타낸다. 이는 협력과 갈등 간 전술 변화 가능성을 의미하는 I-4a와, 말과 행위의 전술적 유연성을 나타내는 I-4b로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 I-4a 지표를 보면, 노무현(+.35)은 낮은 수준(low flexibility)에 해당하였다. 이명박(0.00), 박근혜(0.00), 문재인(+.05)은 모두 매우 낮은 수준의 전술적 유연성(very low flexibility)을 보였다. 이는 네 대통령 모두 협력과 갈등 간 전술을 변화시킬 가능성을 낮게 인식하는 신념을 갖고 있음을 의미한다. 이어서 말과 행위의 유연성을 나타내는 I-4b 지표를 보면, 노무현(+.26), 이명박(+.33), 문재인(+.30)은 모두 낮은 수준(low flexibility)의 전술적 유연성을 보였다. 박근혜(+.13) 역시 동일하게 낮은 수준(low flexibility)에 해당하여, 전반적으로 말과 행위에 있어 전술적 유연성이 낮은 신념을 보였다.

P-5 지표는 우연의 역할에 대한 신념을 나타내며, 역사 발전에 대한 통제 신념을 의미하는 P-4 지표와 밀접한 관련이 있다. 이는 대

통령이 일본과의 관계에서 자신의 통제 가능성을 낮게 인식할수록 우연의 역할을 상대적으로 크게 인식하는 경향을 보여준다. 노무현(+.95), 이명박(+.89), 박근혜(+.97), 문재인(+.86)의 P-5 지표는 모두 우연의 역할이 매우 큰 수준(large role)에 해당하였다. 이는 일본의 외교적 행위에 대한 예측 가능성을 낮게 인식하고(P-3), 일본과의 관계에서 자신의 통제 가능성을 낮게 인식하는 신념(P-4)과 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

I-5 지표는 협력과 갈등 수단 가운데 어떠한 전략 수단을 선호하는지를 보여준다. 네 대통령 모두 협력 범주의 수단을 중심으로 전략 행위를 분포시키는 경향을 보였다. 특히 보상(reward)과 호소·지원(appeal/support) 범주의 활용 비중이 높게 나타난 반면, 반대(oppose), 위협(threaten), 처벌(punish) 범주의 활용은 전반적으로 낮은 수준을 보였다. 이는 대일 외교에서 협력적 전략 수단을 상대적으로 선호하는 신념을 갖고 있었음을 의미한다.

2. 대일 외교신념의 비교와 유형화

앞 절에서는 운영코드 지표를 활용하여 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 대통령의 대일 외교신념의 특성을 각각 살펴보았다. 이 절에서는 앞서 분석한 운영코드 지표를 종합하여 한국 대통령들의 대일 외교신념에서 나타나는 공통적 특징과 대통령별 차이를 비교하고, 이를 기존 연구를 토대로 검토하고자 한다. 아울러 운영코드 유형화를 통해 각 대통령의 전략적 성향을 보다 종합적으로 해석하고자 한다.

네 대통령의 운영코드 분석 결과를 종합하면, 한국 대통령들의 대

일 외교신념은 몇 가지 공통적인 특징을 보였다. 첫째, 네 대통령 모두 일본을 적대적인 대상으로 인식하기보다는 협력 가능한 대상으로 인식하는 경향을 나타냈다. 이러한 특징은 일본에 대한 근본적 신념을 나타내는 P-1 지표와, 목표 달성을 위한 외교 전략적 방향성을 보여주는 I-1 지표에서 공통적으로 확인된다. P-1 지표에서는 네 대통령 모두 일본을 우호적 범주에 속하는 대상으로 인식하였으며, I-1에서도 모두 협력적인 전략적 접근 성향을 나타냈다. 이는 네 대통령 모두 일본과의 관계에서 일본을 갈등을 통해 해결해야 할 대상으로 보기보다, 협력을 통해 관리 가능한 대상으로 인식하는 신념을 공유하고 있음을 의미한다고 설명할 수 있다. 이러한 협력적 성향은 전략 수단의 선택에서도 확인된다. I-5 지표를 보면 네 대통령 모두 보상(reward)과 호소·지원(appeal/support) 등 협력 범주의 전략 수단을 상대적으로 많이 활용한 반면, 반대·위협·처벌과 같은 갈등적 수단의 활용은 매우 낮게 나타났다. 이는 한국 대통령들의 대일 외교신념은 기본적으로 일본을 협력 가능한 대상으로 인식하는 데 그치지 않고, 목표 달성을 위한 전략과 전략 수단에서도 협력적 접근을 기본적인 방향으로 설정하고 있었었다고 볼 수 있다.

이러한 특징은 네 정부가 제시한 대일 외교 기조와도 맥락을 같이 한다. 먼저 노무현 정부는 경제·안보·사회문화 등 다양한 분야에서 협력을 확대하는 것을 대일 외교의 기본 방향으로 삼고, 일본의 올바른 역사 인식을 토대로 과거사 문제를 해결하되 미래지향적인 관계를 구축하고자 했다(외교통상부 2004, 173-175; 외교통상부 2006, 23-24). 이명박 정부 역시 미래지향적 관계 발전과 양국 간 상호협력 확대를 대일 외교의 기본 축으로 제시하였다(외교통상부 2009,

40-41). 영토 및 역사문제로 양국 관계가 경색됐을 때도 ‘신아시아 외교 구상’을 통해 역내 협력과 대화의 끈을 놓지 않았다(외교통상부 2009, 54; 외교부 2013, 56-58). 이러한 기조는 박근혜 정부에서도 이어져, 올바른 역사 인식을 바탕으로 한·일 관계를 안정적으로 발전시키는 것을 기본 틀로 삼았다(외교부 2014, 23-24). 역사 갈등이 지속되는 국면에서도 공식 대화채널을 유지하며 관계 개선을 위한 노력을 지속했다(외교부 2016, 26-27). 문재인 정부 또한 평화와 번영의 한반도라는 비전 아래, 역사 문제에는 원칙적으로 대응하되 안보와 경제, 문화 교류는 분리하여 접근하는 이른바 ‘투트랙(Two-track)’ 기조를 명확히 하여 실질 협력을 지속 추진했다(외교부 2018, 19-20; 외교부 2021, 20-21).

이상의 정부별 대일 외교기조를 종합하면, 외교 비전과 정책의 강조점에는 차이가 있었지만, 네 정부 모두 역사문제에 대해서는 원칙적인 입장을 유지하면서도 일본과의 협력과 대화를 지속하려는 대일 외교 기조를 공통적으로 제시하였다. 다시 말해 한·일 관계가 경색된 상황에도 불구하고 관계의 단절이나 대결을 지향하기보다는 특정 현안에 대한 갈등이나 대응과는 별개로, 안보·경제 협력을 동시에 추구하고자 하는 이중적 입장을 견지하는 방향으로 대일 외교를 추진해 왔음을 확인할 수 있다. 이러한 특징은 기존 연구의 논의에서도 일부 확인된다. 동아시아 협력 질서를 구축하기 위해서는 중요한 협력자로서 일본의 역할이 필요했기 때문에, 한국 정부는 공통적으로 안보·경제·지역 질서 차원에서 협력의 필요성을 지속적으로 고려하는 대일 전략을 추진할 수밖에 없었다는 것이다(조세영 2014, 242-244). 또 한 한·일 관계는 갈등과 협력이 복합적으로 공존하는 관계로, 안보와

지역 질서 차원에서 협력의 필요성이 제기된다고 평가한 바 있다(박철희 2022).

한편 이러한 협력적 대일 외교 기조와 전략적 선호가 역사문제 등 양국 간 갈등을 억제하거나 해결한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 본 연구에서 확인된 우호적·협력적 대일 외교신념은 실제 한·일 관계의 전개와는 별개로 대통령의 기본적인 인식과 전략적 선호를 보여주는 결과로써 이해할 필요가 있다. 따라서 운영코드 분석 결과는 한국 대통령들이 일본을 협력 가능한 대상으로 인식하는 한편, 양국 관계의 관리와 협력의 필요성을 함께 고려하는 대일 외교신념을 지니고 있었음을 보여준다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 네 대통령은 일본과의 관계에서 협력적 전략을 유지하면서도, 일본의 행위와 한일관계의 전개를 완전히 예측하거나 통제하기는 어렵다고 인식하는 경향을 보였다. 이는 정치적 미래 예측 가능성을 보여주는 P-3 지표, 정치적 결과에 대해 자신이 얼마나 통제할 수 있다고 인식하는지를 나타내는 P-4 지표, 그리고 정치적 결과에서 우연의 역할을 어떻게 인식하는지를 보여주는 P-5 지표를 통해 확인할 수 있다. P-3 지표에서는 일본의 외교적 행위에 대한 예측 가능성이 전반적으로 낮은 수준으로 나타났으며, P-4 지표에서도 네 대통령 모두 일본과의 관계를 통제할 수 있다는 신념이 낮은 수준을 보였다. 반면 P-5 지표에서는 우연의 역할이 매우 높은 수준으로 나타나, 한·일 관계의 전개를 대통령 자신의 의지나 전략만으로 충분히 예측하거나 통제할 수 없는 대상으로 인식하고 있었음을 보여준다.

이러한 외교신념의 특징은 기존 연구의 논의와도 관련하여 이해할 수 있다. 기존 연구에서는 한·일 관계가 단순히 갈등과 협력을 반복

하는 관계가 아니라, 갈등의 복잡화와 협력의 진화가 동시에 진행되는 양상으로 전개되어 왔다고 평가한다(남기정 2015, 7). 즉, 역사문제와 영토 문제 등 갈등 요인이 지속되는 가운데에서도 경제·안보 및 지역 질서 차원의 협력은 계속 유지되는 복합적 성격을 가진다는 것이다. 또한 한·일 관계의 변동 요인 역시 과거사와 영토 문제에만 국한되지 않는다고 설명한다. 국내 여론과 정권교체, 리더십 등 국내 정치적 요인, 동북아 국제질서의 변화와 구조적 불안정성, 국가 간 전략적 우선순위의 변화, 양국 간 네트워크의 질적 변화 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하면서 한·일 관계의 전개에 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다(남광규 2017; 이성우 2019; 이원덕 2019; 최은미 2019).

이러한 논의는 한·일 관계가 단일 현안이나 특정 요인으로만 설명되기 어려운 복합적인 외교 관계임을 보여준다. 실제로 한·일 관계는 역사문제를 계기로 촉발된 갈등이 경제·안보·인적교류 등 관계 전반으로 확대되거나, 반대로 갈등 상황에서도 안보 및 경제 분야의 협력이 안정적으로 지속되는 등 다양한 양상으로 전개되어 왔다. 이러한 기존 연구의 논의에 비추어 볼 때, 운영코드 분석 결과에서 나타난 일본에 대한 낮은 예측 가능성(P-3), 낮은 통제 신념(P-4), 높은 우연 인식(P-5)은 네 대통령 모두 일본을 협력 가능한 대상으로 인식하더라도, 한·일 관계의 전개는 다양한 요인의 영향을 받는 복잡한 관계로 이해하고 있었던 것으로 해석할 수 있다.

한편 <표 5>에서 보는 바와 같이, 이러한 대일 외교신념의 특징은 대통령의 이념 성향에 따른 비교에서도 대체로 유사하게 나타난다. 일본에 대한 인식(P-1)은 진보 성향 대통령이 평균(+.46), 보수 성

표 5 대통령 이념 성향에 따른 운영코드 평균 비교

구분		보수 평균	진보 평균
P-1(정치의 본질)		0.26	0.46
P-2(정치적 가치실현 전망)		0.14	0.23
P-3(미래 예측 가능성)		0.33	0.28
P-4(역사 발전의 통제)		0.23	0.28
P-5(우연의 역할)		0.93	0.9
I-1(목표 실현의 전략)		0.75	0.69
I-2(목표 추구의 전술)		0.47	0.35
I-3(위험 수용의 정도)		0.62	0.51
I-4 (전술적 유연성)	I-4a(협력·갈등)	0.00	0.20
	I-4b(말·행위)	0.23	0.28
I-5 (수단의 효용)	보상(Reward)	0.28	0.21
	약속(Promise)	0.08	0.02
	호소/지원(Appeal/Support)	0.37	0.57
	반대(Oppose)	0.00	0.04
	위협(Threaten)	0.00	0.06
	처벌(Punish)	0.00	0.00

향 대통령이 (+.26)로 나타나 진보 성향 대통령이 일본에 대해 상대적으로 더 우호적으로 인식하는 신념 경향을 보였다. 정치적 가치 실현에 대한 낙관적 전망(P-2) 역시 진보 성향 대통령이 (+.23), 보수 성향 대통령이 (+.14)로 나타나 약간 높은 수준을 보였다. 반면, 역사 발전에 대한 통제 신념(P-4)과 우연의 역할(P-5)은 두 집단이 전반적으로 유사한 수준을 보였다. 도구적 신념에서는 목표 추구의 전술

강도(I-2)가 보수 성향 대통령에서 약간 높게 나타났으나, 다른 대부분의 도구적 신념 지표에서는 이념 성향에 따른 집단 간 평균 차이가 크지 않았으며, 전반적으로 유사한 수준을 보였다.

이러한 결과는 일반적으로 대일 외교신념의 기본 방향이 대통령의 이념 성향에 따라 크게 달라지기보다는, 기본적인 신념 구조가 유사하게 나타났음을 보여준다. 이러한 경향은 한국에서 진보 성향의 정부가 들어서면 대일 외교정책이 보다 갈등적으로 전개될 것이라는 통념과는 다소 다른 결과를 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 운영코드 분석에서는 오히려 진보 성향 대통령들이 일본을 보다 협력 가능한 대상으로 인식하는 신념 경향이 나타났다. 이러한 결과는 보수 정부 시기에도 한·일 관계가 반드시 안정적으로 유지된 것은 아니며, 오히려 갈등이 심화 된 사례가 존재한다는 기존 연구의 논의와도 일정 부분 유사한 맥락을 같이하는 것으로 이해할 수 있다(김기석 외 2017).

다음으로는 대통령의 외교신념이 임기 경과에 따라 어떠한 변화를 보였는지를 살펴볼 필요가 있다. 대통령의 외교신념은 시간 경과에 따라 외교정책 결정 과정에서 축적되는 경험과 상황 인식의 변화, 주요 외교 현안 등에 따른 일부 변화를 보일 수 있기 때문이다(He·Feng 2013; Marfleet 2000; Robison 2006). 이에 대통령의 임기를 초반·중반·후반으로 구분하여 주요 운영코드 지표의 변동 양상을 분석하였다. 이를 위해 P-1, I-2, P-4 지표를 중심으로 살펴보았다. I-1은 네 대통령 모두 임기 전반에 걸쳐 협력적 전략을 유지하며 뚜렷한 변화가 나타나지 않아, I-2가 임기 구간별 변동 양상을 살펴보기에 더 적합한 지표로 판단하였다.

〈표 6〉에서와 같이, 세 지표는 서로 다른 변화 양상을 보였다. 먼

저 P-1은 대부분의 대통령에서 임기 초반에 비해 중·후반으로 갈수록 일본에 대한 우호적 인식이 높아지는 경향이 나타났다. 노무현·이명박·문재인은 임기 후반으로 갈수록 P-1 값이 증가하는 경향을 보였으며, 박근혜는 큰 변화 없이 비교적 안정적인 수준을 유지하였다. 이는 대일 외교신념에서 일본에 대한 우호적 인식이 임기 경과에 따라 전반적으로 강화되는 경향이 나타났음을 보여준다.

한편 I-2는 대통령별 변화 양상이 일관되지 않았다. 노무현·이명박은 임기 중 전술 강도가 약화되었다가 후반에 다시 강화되는 모습을 보였으며, 박근혜·문재인은 비교적 안정적인 수준을 유지하였다. 이는 대일 외교에서 목표 추구의 전술 강도가 일정한 방향으로 변화하기보다는 대통령별 상황에 따라 상이하게 조정되었음을 보여준다.

표 6 대통령 임기 구간에 따른 운영코드 지표 변화

지표	구간	노무현	이명박	박근혜	문재인
P-1 (정치의 본질)	임기초반	0.08	0.11	0.32	0.04
	임기중반	0.48	0.32	0.33	0.70
	임기후반	0.56	0.62		0.88
I-2 (목표추구의 전술)	임기초반	0.33	0.67	0.33	0.50
	임기중반	0.13	0.07	0.56	0.57
	임기후반	0.22	0.78		0.48
P-4 (역사발전의 통제)	임기초반	0.48	0.18	0.09	0.15
	임기중반	0.33	0.29	0.14	0.33
	임기후반	0.14	0.13		0.28

* 임기 초반은 1-2년차, 중반은 3-4년차, 후반은 5년차의 평균값이다.

** 박근혜대통령은 임기를 완료하지 못해 임기후반 값은 제시하지 않았다.

다만 전반적으로 협력적 범주 내에서 전술적 강도가 조정되는 경향을 확인할 수 있었다. P-4 지표에서는 임기 후반으로 갈수록 통제 신념이 약화되는 경향이 나타났다. 노무현에게서 이러한 경향이 가장 뚜렷하게 나타났으며, 이명박 역시 후반으로 갈수록 감소하였다. 문재인은 중반에 일시적으로 상승한 뒤 후반에 다소 낮아졌으며, 박근혜는 전반적으로 낮은 수준을 유지하였다. 이는 대통령들이 임기 경과에 따라 한·일 관계의 전개에 대한 통제 신념이 점차 약화되는 경향을 보여준다.

종합하면, 임기 구간에 따른 대일 외교신념은 지표별로 서로 다른 변화 양상을 보였다. P-1에서는 일본에 대한 우호적 인식이 증가하는 경향이 나타났고, I-2에서는 대통령별로 전술 강도의 변화 양상이 다르게 나타났으며, P-4에서는 통제 신념이 약화되는 경향이 확인되었다. 이러한 변화는 대통령의 외교정책에 관한 입장이 임기 경과에 따라 기존보다 완화되거나 중도적인 방향으로 조정되는 경향이 있다고 설명한 기존 연구의 논의와도 일정 부분 맥락을 같이한다(장훈 2008). 이는 네 대통령의 대일 외교신념이 기본적인 방향에서는 일정한 유사성을 보이면서도, 임기 경과에 따라 신념의 강도와 전술적 선호에는 일부 변화가 나타났음을 보여준다.

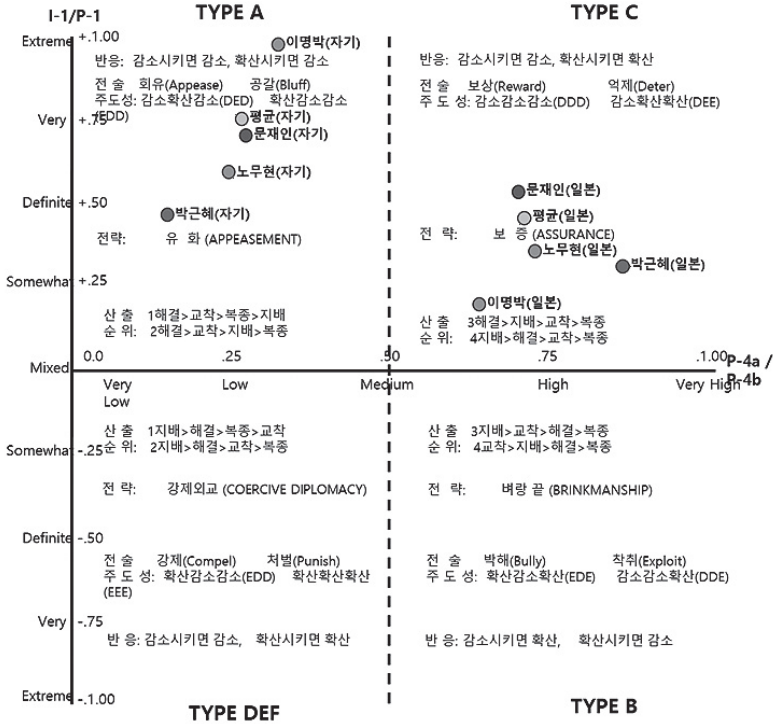
앞서 살펴본 운영코드 분석 결과를 바탕으로 네 대통령의 대일 외교신념을 유형화하여 살펴보고자 한다. 운영코드 지표를 활용한 정치지도자의 특성과 전략적 성향에 관한 분석은 워커(Walker)가 제시한 유형화 분류에 기반한다. 워커의 유형화는 정치지도자가 자신과 상대를 어떻게 인식하는가를 구분하여 살펴본다는 점에서 유용하다. 유형화 기준에 따라 대통령 자신에 대한 인식은 I-1과 P-4a 지표를, 일

본에 대한 인식은 P-1과 P-4b를 각각 좌표 축으로 설정하고, 이를 네 가지 유형의 사분면에 위치시켜 각 대통령의 전략적 성향을 해석하였다. 이러한 유형화는 네 대통령의 대일 외교신념을 단순히 협력과 갈등의 차원에서 파악하는 데 그치지 않고, 자기 인식과 상대 인식의 조합을 통해 대통령 간 전략적 성향의 차이를 보다 직관적으로 이해할 수 있게 돕는다.

네 대통령의 대일 외교신념에 대한 유형화 결과는 <그림 1>에 제시하였다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 네 대통령은 자기 인식에서는 모두 A 유형에, 일본에 대한 인식에서는 모두 C 유형에 해당하는 것으로 나타났다. 유형별 특성을 살펴보면, A 유형은 일본을 비교적 우호적으로 인식하면서 자신의 대일 전략을 협력적이라고 인식하는 경향을 가지며, 전술적 선택에서는 회유와 공갈 전술을 선호하는 특징을 보인다. 또한 일본과의 갈등을 일시적인 것으로 인식하고, 협상과 타협이 가능한 우호적 환경을 중시하는 경향이 있다(전진아 2021, 217). 일본에 대한 인식의 C 유형은 일본이 협력적 전략을 유지하면서도 보상과 억제 중심의 전술을 선호하며, 전략적으로는 보증 전략을 구사할 것으로 인식하는 경향을 보여준다. 또한 일본은 상대와의 갈등 확산을 지연시키고자 할 것으로 인식한다고 설명할 수 있다(Schafer and Walker 2006).

한편 동일한 A 유형과 C 유형에 속하더라도 사분면 상의 상대적 위치는 대통령마다 차이를 보였다. 먼저 이명박은 자기 인식의 A 유형 내에서 가장 높은 위치에 분포했다. 이는 이명박이 목표 달성을 위한 협력적 전략을 강하게 선호하는 동시에, 자신의 외교적 선택이 정치적 결과에 영향을 미칠 수 있다는 통제 신념도 상대적으로 높게 나타

그림 1 한국 대통령의 운영코드 유형화와 전략 성향 예측



출처: Walker et al.(2003, 233), 전진아(2021, 54)의 그림을 기반으로 작성하였다.

났음을 보여준다. 그러나 일본에 대한 인식은 상대적으로 낮은 위치에 있어, 협력적 전략을 취하면서도 일본에 대한 협력적 인식은 비교적 제한적이었던 것으로 해석할 수 있다. 즉, 네 대통령 가운데 자기 인식과 일본에 대한 인식 사이의 대비가 가장 뚜렷했다고 볼 수 있다.

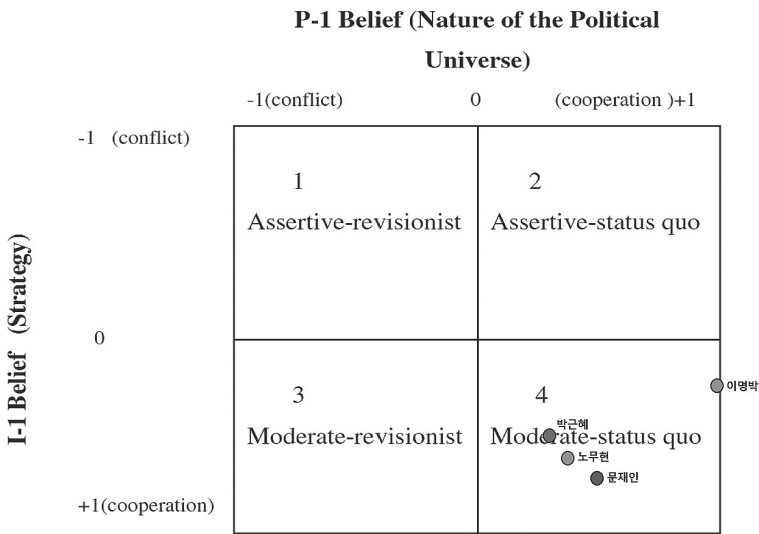
박근혜는 A 유형에 속하지만 상대적으로 낮은 사분면에 위치함으로써 협력적 전략의 선호가 상대적으로 제한적으로 나타났다고 볼 수 있다. 또한 일본에 대한 협력적 인식은 중간 수준이었으나, 통제 신

념이 상대적으로 높게 나타났다는 점에서 일본과의 관계를 일정 부분 관리 가능한 대상으로 인식했을 것으로 이해할 수 있다. 노무현은 자기 인식과 일본에 대한 인식 모두 대통령 평균에 가까운 위치에 분포했다. 이는 대일 외교신념에서 협력 전략과 상대 인식, 통제 신념이 특정 방향으로 크게 치우치기보다는 비교적 균형적으로 나타났음을 보여준다. 문재인은 자기 인식에서 협력적 성향을 보였으며, 다른 대통령들에 비해 일본을 보다 우호적으로 인식하는 경향도 나타났다. 하지만 상대적으로 낮은 통제 신념은 한·일 관계의 전개를 자신이 일방적으로 통제할 수 있다고 보지 않았던 것으로 해석할 수 있다. 다만 이러한 유형화 결과는 대통령의 전략적 선호를 보여주는 것으로, 실제 한·일 관계의 전개를 직접적으로 의미하는 것은 아니다. 이는 대통령의 대일 외교신념과 전략적 선호가 전반적으로 협력의 범주 안에 위치하였음을 보여준다는 점에서 의미가 있다.

다음 〈그림 2〉는 운영코드 핵심 신념(P-1/I-1)에 기반한 리더십 유형을 제시한다. 네 대통령은 모두 ‘온건한 현상유지(moderate-status quo)’ 유형에 해당하는 것으로 나타났다. ‘온건한 현상유지’ 유형은 정치 세계를 협력적으로 인식하면서도 목표 달성을 위해 협력적이고 점진적인 전략을 선호하는 유형으로, 기존 질서를 급격하게 변화시키기보다는 안정적인 관계 유지와 협력적 관리에 비중을 두는 성향을 의미한다(He·Feng 2013, 220-224).

이러한 점에서 네 대통령은 이념 성향이나 정부별 외교 비전 등의 차이에도 불구하고, 대일 외교신념에서는 기본적으로 일본을 협력 가능한 대상으로 인식하며, 한·일 관계의 기존 틀 안에서 관계를 유지·관리하려는 유사한 리더십 성향을 보인 것으로 볼 수 있다.

그림 2 운영코드 핵심 신념에 따른 리더십 유형



출처: He·Feng(2013, 221)의 그림을 바탕으로 재구성하였다.

종합하면, 운영코드 유형화 결과는 네 대통령의 대일 외교신념이 유사성과 차이를 동시에 지니고 있음을 보여준다. 네 대통령은 모두 협력적 전략 성향과 온건한 현상유지형에 해당하였으나, 자기 인식과 일본에 대한 인식의 정도, 그리고 통제 신념에서는 대통령별 차이가 나타났다. 이는 한국 대통령의 대일 외교신념이 단순히 진보와 보수, 협력과 갈등의 이분법으로 설명되기 어려우며, 유사한 협력 전략 성향을 바탕으로 하면서도 구체적인 전략적 선호는 다양하게 나타날 수 있음을 의미한다.

V. 결론

지금까지 본 연구는 운영코드 분석을 활용하여 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 대통령의 대일 외교신념을 비교·분석하고, 이들 외교신념의 공통점과 차이를 살펴보고자 했다. 이를 위해 대통령 간 운영코드를 비교하고, 이념에 따른 차이와 임기별 변화 양상을 분석하였으며, 운영코드 유형화를 통해 전략적 성향을 살펴보았다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 네 대통령은 모두 일본을 기본적으로 협력 가능한 대상으로 인식하는 공통된 특징을 보였다. 운영코드 분석 결과, 일본에 대한 인식은 전반적으로 우호적인 수준을 유지하였으며, 도구적 신념에서도 협력적 전략을 공통적으로 선호하는 것으로 나타났다. 이는 기존의 대일 외교 연구가 주로 갈등과 대립을 중심으로 논의되어 온 것과 달리, 대통령들의 기본적인 대일 외교신념은 협력적 성향을 바탕으로 형성되어 있었음을 보여준다. 둘째, 네 대통령은 일본과의 협력적 관계를 지향하면서도 한·일 관계의 전개나 일본의 행위를 완전히 예측하거나 통제할 수 있다고 인식하지는 않았다. 즉, 협력적 전략 신념을 유지하면서도 역사 발전에 대한 통제 신념은 비교적 제한적으로 나타났으며, 대일 외교는 대통령 개인의 의지만으로 결정되기보다 다양한 외부 환경의 영향 속에서 전개된다고 인식하고 있었다고 해석할 수 있다. 셋째, 운영코드 유형화 결과에서도 네 대통령은 유사한 전략적 성향을 보였다. 네 대통령은 모두 자기 인식에서는 A 유형, 대일 인식에서는 C 유형에 해당하였으며, 이는 일본을 협력 가능한 대상으로 인식하면서 협력적 전략을 유지하려는 유사한 전략적 성향을 보여준다. 다만 대통령 간 차이는 유

형 자체보다 동일한 유형 내 위치에서 나타났으며, 일본에 대한 인식과 통제 신념의 정도에서 구체적 차이가 확인되었다.

본 연구는 기존의 대일 외교 연구가 주로 대통령의 외교 행위와 대일정책의 전개를 중심으로 이루어져 온 것과 달리, 대통령 개인의 대일 외교신념에 주목하였다는 점에서 의의를 지닌다. 기존 연구는 한·일 역사문제와 외교 갈등, 대일정책의 변화 등을 중심으로 한국의 대일 외교를 설명해 왔으며, 이에 따라 한국 대통령의 대일 외교 역시 갈등적 성격이 강할 것이라는 통념이 형성되어 왔다. 그러나 운영코드 분석 결과, 실제 한·일 관계에서 갈등이 반복되었음에도 불구하고 대통령들의 기본적인 대일 외교신념은 일본을 협력 가능한 대상으로 인식하는 유사한 성향을 보였다. 이러한 결과는 한국 대통령의 대일 외교를 이해할 때 실제 외교관계의 표면적 전개뿐만 아니라, 대통령이 일본을 어떠한 대상으로 인식하고 어떠한 전략적 선호를 지니고 있었는지도 함께 고려할 필요가 있음을 시사한다. 또한 네 대통령의 대일 외교신념을 비교·분석하고 운영코드 유형화를 시도함으로써, 한국 대통령의 대일 외교신념의 유사성과 대통령별 차이를 보다 구체적으로 확인하였으며, 대통령 개인을 대일 외교의 중요한 분석 대상으로 고려할 필요성을 제기했다는 점에서도 의미가 있다.

한편, 본 연구는 네 대통령의 공통 연설문을 중심으로 운영코드를 분석했다는 점에서 분석 자료의 규모와 범위에 일정한 제약이 있다. 이에 따라 일부 운영코드 지표의 변화가 대통령의 외교신념 변동을 충분히 반영하지 못했을 가능성을 배제하기 어렵다. 또한 운영코드 분석은 대통령의 외교신념을 체계적으로 측정·비교하는 데에는 유용하지만, 외교신념이 형성되거나 변화하는 원인, 그리고 신념이 실제

외교 행위에 어떠한 방식으로 연결되는지를 직접 설명하는 데에는 일정한 한계가 있다.

이러한 한계를 보완하기 위해 향후 연구에서는 대통령 연설문뿐만 아니라 회고록, 인터뷰 등 보다 다양한 유형의 자료를 활용하여 외교 신념을 더욱 정밀하게 추적할 필요가 있다. 아울러 본 연구에서 확인된 운영코드 분석 결과를 바탕으로 대일 외교 사례와 연계하여 검토함으로써, 대통령의 외교신념이 실제 외교정책 결정 과정과 외교 행위에 어떠한 방식으로 반영되었는지를 심층적으로 분석할 필요가 있다. 이러한 후속 연구는 본 연구의 결과를 보다 풍부하게 해석하고 운영코드 분석의 설명력을 보완하는 데 기여할 것으로 기대된다.

■ 참고문헌

- 강원택. 2018. “문재인 정부 1년의 평가와 전망.” 『의정연구』 24권 1호, 6-29.
- 김기석·이원덕·박훈·김웅희·이면우. 2017. “문재인 정부와 한일관계의 향방.” 『일본공간』 21권, 4-53.
- 김진기. 2021. “문재인 정부 시기 한일 갈등을 보는 하나의 시각.” 『일어일문학』 89호, 443-463.
- 김호섭. 2009. “한일관계 형성에 있어서 정치리더십의 역할.” 『일본연구논총』 29호, 60-83.
- 남광규. 2017. “신정부의 대일정책 방향과 과제-북한과의 동조화를 경계해야.” 『통일전략』 17권 3호, 45-77.
- 남기정. 2015. “한일 국교 정상화 50년: 갈등과 협력은 어떻게 진화하는가?” 『일본비평』 12호, 4-25.
- 박철희. 2019. “한일 갈등의 심화와 한일 안보협력의 미래.” 『한국국가전략』 10호, 117-144.
- 박철희. 2022. “한일관계: 50년의 경험과 교훈.” 『한국과 국제정치』 38권 1호, 153-188.
- 송경민. 2016. 『김일성의 대미관 변화에 관한 연구: VICS기법을 활용한 운영코드 비교분석』. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 신정화. 2015. “과거사문제에 대한 한국 역대 정권의 대응.” 『한일군사문화연구』 20집, 133-159.
- _____. 2017. “일본의 센카쿠열도 정책의 내용과 변화: 현상 유지에서 전략적 대응으로.” 『일본연구논총』 46집, 107-126.
- 양기호. 2019. “문재인 정부 한일갈등의 기원: 한일 간 한반도 비핵화와 동북아 외교 격차를 중심으로.” 『일본학보』 119호, 209-228.
- 외교부. 2013. 『2013 외교백서』. 서울: 외교부.
- _____. 2014. 『2014 외교백서』. 서울: 외교부.
- _____. 2016. 『2016 외교백서』. 서울: 외교부.
- _____. 2018. 『2018 외교백서』. 서울: 외교부.
- _____. 2021. 『2020 외교백서』. 서울: 외교부.
- 외교통상부. 2004. 『2003년도 외교백서』. 서울: 외교통상부.
- _____. 2006. 『2006년도 외교백서』. 서울: 외교통상부.
- _____. 2009. 『2009 외교백서』. 서울: 외교통상부.
- 윤석정. 2021. “문재인-스가정부 시기의 한일 관계: 평가 및 전망.” 『IFANS 주 요국제문제분석』 2021-18호, 1-18.

- 이성우. 2019. “한일 갈등의 역사적 기원과 정치적 쟁점.” 『이슈&진단』 381호, 1-31.
- 이원덕. 2009. “노무현 정부의 과거사 대일정책 평가.” 『일본연구』 29집, 351-369.
- _____. 2019. “대결로 치닫는 한일관계: 어떻게 풀 것인가?” 『JPI정책포럼』 224권, 1-17.
- 이한규. 2016. “광복과 분단의 역사적 재조명: 민주화 이후 대통령의 광복절 경축사를 중심으로.” 『한국보훈논총』 15권 1호, 85-111.
- 전진아. 2021. 『대통령의 외교신념과 외교행위의 관계분석: 김대중, 노무현, 이명박 대통령의 운영코드 분석을 중심으로』. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 전진아·장훈. 2020. “노무현·이명박 대통령의 대일 외교신념과 외교정책결정: 한·일 독도분쟁을 중심으로.” 『지역과 세계』 44권 4호, 33-67.
- 장훈. 2008. “정당정치와 외교정책.” 『한국정치학회보』 42집 3호, 267-285.
- 조세영. 2014. 『한일관계 50년, 갈등과 협력의 발자취』. 서울: 대한민국역사박물관.
- 조화성. 2010. “북한 최고통치자의 리더십과 외교전략.” 『한국정치학회보』 44집 1호, 175-197.
- 차재훈. 2013. “최근 동북아 정세변화와 한일 역사문제 해결 전략 재검토.” 『국제지역연구』 16권 4호, 103-124.
- 최은미. 2019. “강제동원문제를 둘러싼 한일 갈등의 전개와 향후 전망.” 『IFANS 주요국제문제분석』 2019-31호, 1-33.

George, Alexander, L. 1969. “The ‘Operational code’: A Neglected Approach to Study of Political Leaders and Decision-Making.” *International Studies Quarterly* 13, No. 2, 190-222.

George, Alexander L. and George, Juliette L. 1998. *Presidential Personality and Performance*. Westview Press.

Goldstein, Judith and Keohane, Robert, O. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press.

He, Kai and Feng, Huiyun. 2013. “XI Jinping’s Operational Code Beliefs and China’s Foreign Policy.” *The Chinese Journal of International Politics* 6, 209-231.

Hermann, Margaret G. 2003. “Assessing Leadership Style.” in Jerrold M. Post (ed.), *The Psychological Assessment of Political Leaders*. The University of Michigan Press, 178-212.

Holsti, Ole R. 1970. “The Operational code Approach to the study of Pol-

- itical leaders: John Foster Dulles' Philosophical and Instrumental Beliefs," *Canadian Journal of Political Science* 3, 123-157.
- _____. 1976. "Foreign Policy viewed Cognitively," in Axelrod, Robert (ed.), *The Structure of Decision*, Princeton University Press.
- _____. 1977. "The Operational Code as an Approach of Belief System," *Final Report to the National Science Foundation*, Durham, NC: Duke University.
- Houghton, David P. 저. 김경미 역. 『정치심리학』. 서울: 사람의 무늬. 2013
- Hudson, Valerie M. 저. 신옥희 외 역. 『외교정책론』. 서울: 을유문화사, 2009.
- Jervis, Robert. 1976, *Perception and misperception in International Politics*, Princeton University Press.
- Kim Jeong Young. 2002. *South Korea's Sunshine Policy, 1998-2002*, Ph. D. Dissertation, University of Warwick.
- Leites, Nathan. 2007. *The Operational Code of the Politburo*. CA: Rand Corporation, (Originally published by McGraw-Hill in 1951).
- Marfleet, B. Gregory. 2000. "The Operational Code of John F. Kennedy During the Cuban Missile Crisis: A Comparison of Public and Private Rhetoric," *Political Psychology* 21, No. 3, 545-558.
- Renshon, Jonathan. 2008. "Stability and Change in Belief Systems: The Operational code of George W. Bush," *Journal of Conflict Resolution* 52, No. 6, 820-849.
- _____. 2009. "When Public Statements Reveal Private Beliefs: Assessing Operational Codes at a Distance," *Political Psychology* 30, No. 4, 649-661.
- _____. 2010. "Stability and Change in Belief Systems: The Operational code of George W. Bush from Governor to Second Term President," in Stephen G. Walker, Akan Malici, and Mark Schafer (eds.), *Rethinking Foreign Policy Analysis: States, Leaders, and the Microfoundations of Behavioral International Relations*, New York: Routledge, 35-52.
- Robison, Samuel B. 2006. "George W. Bush and the Vulcans: Leader-Advisor Relations and America's Response to the 9/11 Attacks," in Mark Schafer and Stephen G. Walker (eds.), *Belief and Leadership in World Politics*, Palgrave Macmillan, 103-126.
- Schafer, Mark and Crichlow, Scott. 2000. "Bill Clinton's Operational Code: Assessing Source Material Bias," *Political Psychology* 21, No. 3, 559-571.
- Schafer, Mark and Stephen G. Walker. 2006. *Belief and Leadership in World Politics*, Palgrave Macmillan.
- Tulis, Jeffrey K. 1987. *The Rhetorical Presidency*, Princeton University Press.

- Vertzberger, Yaccov. 1990. *The World in Their Mind: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. CA: Stanford University Press.
- Walker, Stephen G. 1990. "The Evolution of Operational Code Analysis." *Political Psychology* 11, No. 2, 403–418.
- _____. 2000. *Forecasting the Political Behavior of Leaders with the Verbs in Context System of Operational Code Analysis*. Hilliard, OH: Social Science Automation.
- _____. 2003. "Operational Code Analysis as a Scientific Research Program: A Cautionary Tale." in Colin Elman and Miriam Fendius Elman (eds.), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge: MIT Press, 245–276.
- _____. 2004. "Role Identities and the Operational Codes of Political Leaders." in Margaret G. Hermann (ed.), *Advances in Political Psychology*. Emerald Group Publishing Limited, 71–106.
- _____. 2011. "Anticipating Attacks from the Operational Codes of Terrorist Groups." *Dynamics of Asymmetric Conflict* 4, No. 2, 135–143.
- Walker, Stephen G., Schafer, Mark and Michael D. Young. 1998. "Systematic procedures for operational code analysis: Measuring and Modeling Jimmy Carter's Operational Code." *International Studies Quarterly* 42, No. 1, 175–189.
- _____. 1999. "Presidential operational codes and foreign conflicts in the post-Cold War." *The Journal of Conflict Resolution* 43, No. 5, 610– 625.
- Winter, David G. 2003. "Assessing Leaders' Personalities." in Jerrold M. Post (ed.), *The Psychological Assessment of Political Leaders*. The University of Michigan Press.
- Yi, Edward Yang, Jonathan W. Keller and Joseph Molnar. 2018. "An Operational Code Analysis of China's National Defense White Paper: 1998–2015." *Journal of Chinese Political Science* 23, 585–602.

투고일: 2026.07.10. 심사마감일: 2026.08.03. 게재 확정일: 2026.08.03.

〈Abstract〉

A Study of South Korean Presidents' Diplomatic Beliefs
toward Japan: An Operational Code Analysis of Roh Moo-hyun,
Lee Myung-bak, Park Geun-hye, and Moon Jae-in

Jeon, Jin-A(Sungshin Women's University)

Previous studies on South Korean presidents' diplomacy toward Japan have primarily focused on diplomatic behavior and the trajectory of policy toward Japan, whereas research on presidential diplomatic beliefs has remained relatively limited. Accordingly, this study employs operational code analysis to compare and analyze the diplomatic beliefs toward Japan of Presidents Roh Moo-hyun, Lee Myung-bak, Park Geun-hye, and Moon Jae-in. It also examines their strategic orientations toward Japan through operational code typology. The findings reveal that all four presidents generally perceived Japan as a cooperative partner and demonstrated diplomatic beliefs favoring cooperative strategies. At the same time, while pursuing cooperation with Japan, they did not perceive bilateral relations as fully controllable. The operational code typology further indicates that all four presidents exhibited similar strategic orientations, and differences among the presidents were observed not in the typological categories themselves, but in their relative positions within the same category.

Keywords: president, diplomatic beliefs toward Japan,
Operational Code Analysis,
South Korea's diplomacy toward Japan

중국 애국주의 영화의 서사적 확장: 기억과 감정의 중첩을 중심으로

김지현(한동대학교)*

국문요약

본 연구는 2021년 이후 중국 애국주의 영화의 서사적 확장을 기억정치와 감정정치의 관점에서 분석한다. 이를 위해 〈장진호〉(2021), 〈나타2〉(2025), 〈용무지지〉(2025)를 비교하여 기억과 경험의 선택, 감정의 조직, 국가 정체성의 구성방식을 살펴보았다.

분석 결과, 〈장진호〉는 항미원조의 역사기억과 희생·애도·분노를 통해 외부의 적에 맞서 ‘승리하는 중국’을 구성한다. 〈나타2〉는 신화적 문화기억을 현대적으로 재구성하고 반항의 즐거움과 문화적·기술적 자부심을 통해 ‘성취하는 중국’을 재현한다. 〈용무지지〉는 해외 중국인의 위험과 생존이라는 동시대적 경험을 공포·연민·안도와 결합하여 ‘보호하고 책임지는 중국’을 구성한다.

본 연구는 이를 각각 적대적 민족주의, 문화적 민족주의, 문명 책임 민족주의의 특징으로 파악한다. 그러나 세 유형은 순차적으로 대체되는 발전단계가 아니라 동시대적으로 공존하고 중첩되는 애국주의 서사이다. 따라서 최근 중국 애국주의 영화의 변화는 국가 정체성을 구성하는 기억과 감정, 서사적 레퍼토리의 다변화와 확장으로 이해할 수 있다.

주제어

중국 애국주의 영화, 기억정치, 감정정치, 적대적 민족주의, 문화적 민족주의, 문명 책임 민족주의

* 한동대학교 국제어문학부 겸임교수

I. 서론

중국 영화에서 애국주의는 오랫동안 국가 정체성과 정치적 가치를 재현하는 중요한 서사적 자원으로 기능해 왔다. 1990년대 이후 주선율(主旋律) 영화는 혁명과 전쟁, 국가 영웅의 희생을 중심으로 집단주의와 애국주의를 재현하였으며, 2000년대 이후 영화산업의 상업화와 함께 액션, 전쟁, 재난 등 대중영화의 장르적 문법을 수용하며 그 표현방식을 확대해 왔다(Su, 2016; Kokas, 2017). 특히 시진핑 집권 이후 ‘중화민족의 위대한 부흥’과 ‘문화자신(文化自信)’이 강조되면서 문화예술은 중국의 국가 정체성과 문화적 역량을 재현하는 중요한 영역으로 부상하였다(习近平, 2017).

이러한 변화는 최근 중국 애국주의 영화에서 더욱 다양하게 나타난다. 전쟁과 혁명의 기억, 외부의 적에 대한 저항과 희생이라는 기존의 서사가 지속되는 한편, 전통문화와 기술적 성취에 대한 자부심, 해외 국민 보호와 국제적 역할을 강조하는 국가서사도 등장하고 있다. 실제로 <지원군(志愿军)> 시리즈와 <난징사진관(南京照相馆)>이 전쟁과 역사적 희생의 기억을 지속적으로 재현한다면, <유랑지구2(流浪地球2)>는 과학기술과 문명적 성취를, <만리귀도(万里归途)>는 해외 국민 보호와 국가의 역할을 강조한다. 따라서 최근 중국 애국주의 영화의 변화는 기존 서사의 소멸이나 대체보다는 서로 다른 국가서사가 공존하면서 그 레퍼토리가 확대되는 과정으로 볼 필요가 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 2021년 이후 중국 애국주의 영화의 서사적 변화를 기억정치와 감정정치의 관점에서 분석한다. 분석대상은 <장진호(长津湖, The Battle at Lake Changjin)>(2021),

〈나타지마동요해(哪吒之魔童闹海)〉(이하 〈나타2〉, 2025), 〈용무지 지(用武之地, Escape from the Outland)〉(2025)이다. 세 작품은 각각 전쟁영화, 신화 애니메이션, 해외 생존영화라는 상이한 장르와 소재를 통해 전쟁기억과 외부의 적, 전통문화와 기술적 성취, 해외 국민의 생존과 국제적 책임이라는 국가서사를 비교적 선명하게 보여준다. 본 연구는 이를 각각 적대적 민족주의, 문화적 민족주의, 문명 책임 민족주의의 특징을 살펴보기 위한 사례로 활용한다. 다만 이 세 작품을 2021년 이후 중국 애국주의 영화 전체를 대표하거나 시간적으로 연속되는 발전단계로 간주하지 않는다.

여기에서 ‘적대적 민족주의’는 외부의 적에 대한 저항과 희생, 승리를 통해 내부 공동체의 결속을 강화하는 방식을, ‘문화적 민족주의’는 전통문화와 문명적 자산, 기술적 성취를 통해 국가적 자부심을 형성하는 방식을 의미한다. ‘문명 책임 민족주의’는 국민 보호와 생명, 평화와 국제적 책임을 국가적 자부심으로 연결하는 재현방식을 의미하며, 중국 정부의 공식적인 ‘책임대국(责任大国)’ 담론과 동일한 개념이 아니라 본 연구에서 사용하는 분석적 개념이다.

이를 바탕으로 본 연구는 두 가지 질문을 제기한다. 첫째, 전쟁의 역사적 기억, 전통문화와 신화, 해외 중국인의 동시대적 경험은 어떠한 방식으로 국가서사로 재구성되는가? 둘째, 이러한 기억과 경험은 희생과 분노, 즐거움과 자부심, 공포와 연민·안도 등의 감정과 어떻게 결합하여 상이한 국가 정체성을 형성하는가?

이를 분석하기 위해 기억정치와 감정정치를 주요 분석틀로 활용한다. 기억의 측면에서는 얀 아스만(Jan Assmann)과 알라이다 아스만(Aleida Assmann)의 문화기억 개념을 통해 특정한 역사와 문화

적 기억이 선택되고 현재의 국가 정체성과 연결되는 방식을 살펴본다(Assmann, 1995; Assmann, 2011). 감정의 측면에서는 레이먼드 윌리엄스(Raymond Williams)의 ‘감정 구조(structure of feeling)’와 사라 아메드(Sara Ahmed)의 ‘감정의 문화정치(cultural politics of emotion)’를 활용하여 영화가 감정을 조직하고 특정한 대상과 국가에 결합시키는 방식을 분석한다(Williams, 1977; Ahmed, 2004). 이를 ‘기억의 선택과 재구성-감정의 조직과 순환-국가 정체성의 구성’이라는 분석틀로 정리하여 세 작품을 비교한다.

연구방법은 영화 텍스트에 대한 서사 및 담론 분석을 중심으로 하되, 작품의 제작과 흥행, 국가의 정책담론과 관영매체의 관련 논평을 함께 살펴본다. 여기에서 감정 분석은 실제 관객의 반응을 측정하는 수용연구가 아니라 영화의 서사와 이미지, 인물과 갈등구조가 어떠한 감정을 구성하고 유도하는지를 분석하는 데 목적이 있다.

본 연구는 최근 중국 애국주의 영화에서 전쟁과 역사적 희생을 중심으로 한 기존의 애국주의가 지속되는 동시에 문화적·기술적 성취와 국제적 책임을 강조하는 서사가 추가되고 있다는 점에 주목한다. 이를 통해 최근의 변화를 애국주의의 약화나 탈정치화가 아니라 국가 정체성을 구성하는 기억과 감정, 서사적 레퍼토리의 중첩과 확장이라는 측면에서 설명하고자 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 선행연구와 기억·감정의 정치에 관한 이론적 논의를 검토하고 분석틀을 제시한다. III장에서 〈장진호〉, IV장에서 〈나타2〉, V장에서 〈용무지지〉를 각각 분석하고, VI장에서는 세 작품의 비교를 통해 최근 중국 애국주의 영화의 서사적 확장과 그 함의를 논의한다.

II. 선행연구와 이론적 배경

1. 선행연구

중국 애국주의 영화에 관한 기존 연구는 크게 국가와 영화산업의 관계, 주선율 영화의 변화, 개별 작품에 나타나는 역사기억과 국가 정체성을 중심으로 이루어져 왔다.

먼저 중국 영화산업과 국가의 관계를 정치경제학적으로 분석한 연구들이 있다. Kokas(2017)는 중국 시장에 대한 접근이 글로벌 영화산업의 제작과 유통에 미치는 영향을 분석하였으며, Su(2016)는 중국 영화산업의 세계시장 편입 과정에서 국가의 문화정책과 시장의 상업적 요구, 글로벌 자본이 상호작용하는 양상을 살펴보았다. 특히 중국 영화산업의 시장화가 국가의 역할을 약화시키기보다 시장 확대와 국가 개입이 병행되는 과정이었음을 보여주었다(Su, 2016). 국내에서도 문관규(2017)는 주선율 영화가 사회주의 이데올로기와 애국주의를 전달하는 영화에서 출발했지만, 영화산업의 상업화와 국제화 과정에서 장르성과 대중성을 적극적으로 수용해 왔다고 보았다. 이러한 연구들은 최근 중국 영화에서 국가의 정치적 요구와 시장의 상업적 논리가 반드시 대립하기보다 상호 결합할 수 있음을 보여준다.

최근 연구에서는 이러한 변화가 중국의 국내외 정치환경 및 글로벌 문화적 영향력과 맺는 관계에도 관심을 기울이고 있다. Wang, Kerry & Gao(2025)는 코로나19 이후 중국 영화산업을 전통과 현대, 국가 통제와 예술적 자유, 국내시장과 글로벌 진출의 관계 속에서 분석하면서 영화산업의 상업화와 국제적 확장이 국가의 문화정책 및 국

제적 이미지와 결합하고 있음을 지적하였다.

둘째, 개별 영화에 나타나는 역사기억과 애국주의를 분석한 연구들이 있다. 특히 <장진호>를 비롯한 항미원조 영화는 역사기억과 민족주의, 중국과 서구의 관계라는 측면에서 주요한 분석대상이 되어왔다. Nicieja(2023)는 <장진호>를 옥시덴탈리즘(Occidentalism)의 관점에서 분석하면서 중국과 서구 사이의 이분법적 경계와 중국의 도덕적·정신적 우월성이 강조되는 방식에 주목하였다. 이는 <장진호>가 단순한 전쟁 재현을 넘어 과거의 전쟁기억을 현재 중국과 외부 세계의 관계 속에서 다시 의미화하는 문화적 텍스트임을 보여준다.

국내에서도 이유정·서영호(2023)는 <태극기 휘날리며>와 <장진호>에 대한 온라인 리뷰를 분석하여 한국과 중국 관객의 한국전쟁 기억 방식의 차이를 살펴보고, 중국 관객의 반응에서 영웅서사에 대한 정서적 공감과 애국주의적 경험이 나타난다고 보았다. 이정훈(2024)은 <장진호> 2부작과 <금강천>, <저격수> 등을 분석하여 최근 항미원조 영화에서 역사기억과 반미의식, 상업영화의 장르적 문법이 결합하는 양상을 지적하였다.

이상의 연구는 중국 영화에서 국가와 시장이 복합적으로 결합하고 있으며, 주선울 영화 역시 대중영화의 장르적 문법을 수용하면서 변화해 왔음을 보여준다. 또한 최근 전쟁영화 연구는 역사기억과 외부의 타자에 대한 재현이 애국주의적 국가 정체성을 형성하는 중요한 요소임을 밝혔다. 그러나 기존 연구는 주로 영화산업의 정치경제학적 구조나 주선울 영화의 상업화, 전쟁영화와 같은 특정 장르 및 개별 작품에 집중하였다. 이에 비해 서로 다른 장르의 영화가 역사적·문화적 기억과 동시대적 경험을 어떠한 감정과 결합하여 국가 정체성을 구성

하며, 이러한 국가서사들이 동시대 중국에서 어떻게 공존하는가에 대한 비교연구는 상대적으로 부족하였다.

따라서 본 연구는 최근 중국 애국주의 영화의 변화를 특정한 서사가 다른 서사를 대체하는 과정으로 보지 않고, 기존의 전쟁기억과 적대적 민족주의가 지속되는 가운데 문화적 성취와 국제적 책임을 강조하는 새로운 서사가 추가되는 과정으로 살펴본다. 이를 위해 〈장진호〉, 〈나타2〉, 〈용무지지〉를 비교하고 기억과 감정이 국가 정체성을 구성하는 방식에 주목한다.

2. 이론적 배경: 기억과 감정의 정치

1) 문화기억과 기억의 정치

얀 아스만(Jan Assmann)은 집단적 기억을 소통기억(communitive memory)과 문화기억(cultural memory)으로 구분한다. 소통 기억이 일상적인 상호작용과 세대 간 소통을 통해 형성되는 기억이라면, 문화기억은 텍스트와 이미지, 기념물, 의례 등 문화적으로 객관화된 형식을 통해 장기간 보존되고 재생산되는 기억을 의미한다(Assmann, 1995). 문화기억은 과거에 관한 객관적인 지식의 축적이라기보다 집단이 특정한 과거를 선택하고 의미화하여 현재의 정체성을 구성하는 과정과 연결된다.

알라이다 아스만(Aleida Assmann)은 기능기억(functional memory)과 저장기억(storage memory)의 구분을 통해 문화적으로 보존된 과거 가운데 일부가 현재의 요구와 정체성에 따라 선택되고 활성화되는 과정을 강조한다(Assmann, 2011). 따라서 문화기억은

과거를 그대로 저장하는 것이 아니라 무엇을 기억하고 망각할 것인지, 어떤 사건과 인물을 반복적으로 재현할 것인지가 선택되는 과정이며, 이러한 점에서 기억은 집단적 정체성을 구성하는 정치적 과정이 될 수 있다.

영화는 이러한 기억의 선택과 재구성에 중요한 역할을 한다. 특정한 역사와 문화적 자원을 서사와 이미지로 재구성하고 대중적으로 유통함으로써 과거를 현재의 국가 정체성과 연결할 수 있기 때문이다. 본 연구에서 기억정치는 이러한 의미에서 특정한 역사적 사건과 문화적 자원을 선택하고 현재의 관점에서 재구성하여 국가와 집단의 정체성에 연결하는 과정을 의미한다.

다만 본 연구는 기억정치의 대상을 이미 역사화된 과거에만 한정하지 않는다. 해외에서 활동하는 중국인의 위험과 생존과 같은 동시대적 경험 역시 영화적 재현을 통해 집단적 의미를 획득하고 국가 정체성을 구성하는 자원으로 전환될 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 경험을 이미 확립된 문화기억과 동일하게 간주하기보다는 문화적 재현을 통해 집단적으로 기억될 가능성을 획득하는 과정에 있는 경험으로 파악한다. 이에 따라 <장진호>의 항미원조 전쟁기억, <나타2>의 신화적 문화기억, <용무지지>의 해외 중국인 경험이 현재의 국가 정체성과 연결되는 방식을 비교한다.

2) 감정 구조와 감정의 정치

레이먼드 윌리엄스(Raymond Williams)의 ‘감정 구조(structure of feeling)’는 아직 명확한 제도나 공식 이념으로 정리되지 않았지만 특정한 시대를 살아가는 사람들이 공유하는 경험과 정서의 성격을 설명

하는 개념이다(Williams, 1977). 이러한 관점에서 문화와 예술은 이미 형성된 이데올로기를 단순히 반영하는 것이 아니라 동시대의 가치와 관계, 감정의 변화를 포착하는 공간이다.

영화 역시 국가의 정치적 이념을 전달하는 데 그치지 않고 이를 인물과 사건, 이미지와 음악, 장르적 스펙터클을 통해 감정적으로 경험할 수 있는 형태로 구성한다. 따라서 동일한 애국주의적 국가서사라도 전쟁영화에서는 희생과 분노, 애도가 중심이 될 수 있으며, 다른 장르에서는 즐거움과 자부심, 공포와 연민, 안도 등이 국가 정체성과 결합할 수 있다.

사라 아메드(Sara Ahmed)는 감정을 개인 내부의 심리상태가 아니라 사람과 대상, 집단 사이의 관계에서 사회적·정치적 효과를 생산하는 것으로 파악한다(Ahmed, 2004). 특히 감정은 특정한 대상과 반복적으로 결합하면서 ‘우리’와 ‘그들’의 경계를 구성하고 개인을 집단적 정체성과 연결한다. 아메드가 말하는 감정의 ‘접착성(stickiness)’은 특정 대상과 감정의 반복적인 결합을 통해 그 대상에 일정한 의미와 가치가 부여되는 과정을 설명한다.

본 연구에서는 두 논의를 상호보완적으로 활용한다. 윌리엄스의 감정 구조를 통해 각 영화가 조직하는 정서적 경험의 성격을 살펴보고, 아메드의 논의를 통해 그러한 감정이 특정한 대상과 국가에 결합하면서 집단적 정체성을 구성하는 방식을 분석한다. 여기에서 감정은 실제 관객이 동일하게 경험했다고 전제되는 심리적 반응이 아니라 영화 텍스트가 서사와 이미지, 인물과 갈등구조를 통해 구성하고 유도하는 감정적 구조를 의미한다.

3. 분석틀: 기억-감정-국가 정체성

앞서 살펴본 기억과 감정의 논의를 본 연구에서는 각각 독립적인 이론으로 적용하기보다 애국주의적 국가 정체성이 영화에서 구성되는 하나의 과정으로 연결한다. 이를 ‘기억의 선택과 재구성-감정의 조직과 순환-국가 정체성의 구성’이라는 분석틀로 정리한다.

첫째, 기억의 차원에서는 영화가 어떠한 역사적 사건과 문화적 자원, 동시대적 경험을 선택하고 현재의 관점에서 재구성하는지를 살펴본다. 세 작품은 각각 항미원조의 전쟁기억, 중국의 신화적 문화기억, 해외 중국인의 동시대적 경험을 활용한다.

둘째, 감정의 차원에서는 이러한 기억과 경험이 어떠한 감정과 결합하는지를 분석한다. 〈장진호〉에서는 희생·애도·분노와 비장함이, 〈나타2〉에서는 반항의 즐거움과 문화적·기술적 자부심이, 〈용무지지〉에서는 공포·연민·안도와 도덕적 자부심이 상대적으로 두드러진다.

셋째, 국가 정체성의 차원에서는 기억과 감정의 결합을 통해 어떠한 중국의 모습이 구성되는지를 살펴본다. 이를 통해 세 작품에서 각각 외부의 적에 맞서 ‘승리하는 중국’, 문화와 기술을 통해 ‘성취하는 중국’, 생명과 안전을 중시하며 ‘보호하고 책임지는 중국’이라는 국가 이미지가 형성되는 방식을 분석한다.

이 세 유형은 앞선 유형을 대체하는 발전단계를 의미하지 않는다. 각각의 작품에서 특정 유형이 상대적으로 두드러질 뿐이며, 서로 다른 기억과 감정, 국가서사는 동시대적으로 공존하고 하나의 작품에서도 중첩될 수 있다. 본 연구는 이러한 차이와 중첩을 통해 최근 중국 애국주의 영화의 서사적 레퍼토리가 어떻게 확장되는지를 살펴보고자 한다.

III. 적대적 민족주의와 전쟁의 기억: 〈장진호〉

〈장진호(长津湖, The Battle at Lake Changjin)〉(2021)는 항미원조의 역사적 기억을 현재의 국가 정체성과 연결하는 대표적인 애국주의 영화이다. 영화는 1950년 한국전쟁의 장진호 전투를 중국인민지원군의 희생과 승리라는 국가서사로 재구성하고, 미국이라는 외부의 적과 중국이라는 내부 공동체의 경계를 분명하게 설정한다. 이러한 점에서 〈장진호〉는 전쟁의 기억과 적대적 감정을 결합하여 국가적 결속을 강화하는 적대적 민족주의의 특징을 보여준다.

1. 제작: 항미원조 기억의 현재화

〈장진호〉의 제작과 개봉은 항미원조 전쟁에 대한 국가적 기억의 재구성과 밀접하게 연결되어 있다. 시진핑은 2020년 항미원조 전쟁 70주년 기념 연설에서 애국주의, 혁명적 영웅주의와 낙관주의, 혁명적 충성 및 국제주의 등을 ‘위대한 항미원조 정신’의 핵심으로 제시하였다(习近平, 2020). 이러한 공식 담론 속에서 항미원조는 과거의 전쟁을 넘어 현재 중국의 국가 정체성과 애국주의를 구성하는 역사적 자원으로 다시 의미화되었다.

〈장진호〉역시 이러한 항미원조 정신을 대중적인 영화 형식으로 재현한 작품으로 평가되었다. 『인민일보』는 영화가 중국인민지원군의 애국주의와 혁명적 영웅주의, 희생정신을 재현하고 있다고 평가하면서 작품을 ‘위대한 항미원조 정신’의 계승과 연결하였다(人民日报, 2021.10.3). 제작자 위둥(于冬) 또한 작품이 항미원조 전쟁을 경험하

지 못한 젊은 세대와 미래 세대에게 이 역사를 전달할 수 있음을 강조하였다(新华社, 2021.11.25).

이 과정에서 참전세대의 경험은 영화라는 대중매체를 통해 세대를 넘어 재생산되는 문화기억으로 전환된다. 영화는 복잡한 한국전쟁의 역사 전체보다 장진호 전투에 초점을 맞추고 이를 희생과 영웅주의, 승리를 중심으로 재구성한다. 즉 과거의 전쟁 경험 가운데 특정한 기억을 선택하고 현재의 국가적 가치와 연결함으로써 항미원조의 기억을 현재화한다.

이러한 기억은 외부 세계와의 관계를 구성하는 자원이기도 하다. 시진핑의 기념 연설은 항미원조를 제국주의 침략에 저항하고 중국의 안전을 수호하기 위한 전쟁으로 의미화하였다(习近平, 2020). Nicieja(2023) 역시 <장진호>가 중국과 서구 사이의 상징적 경계를 재구성하고 중국의 도덕적·정신적 우월성을 강조한다고 분석한다. 따라서 영화에서 1950년의 전쟁은 완결된 과거라기보다 현재의 국가 정체성과 외부 세계의 관계를 의미화하는 기억으로 다시 호출된다.

2. 서사: 희생과 집단적 영웅주의

<장진호>의 서사는 개인과 가족의 희생, 집단적 영웅주의, 미국이라는 외부의 적과의 대립을 중심으로 전개된다.

먼저 영화는 개인과 가족의 희생을 국가를 위한 희생으로 연결한다. 대표적인 사례가 마오쩌둥의 아들 마오안잉(毛岸英)의 참전과 죽음이다. 최고지도자의 아들이 전쟁에 참여하고 전사한다는 서사는 국가를 위한 희생이 특정 계층에만 요구되는 것이 아니라는 의미를 부

여한다. 개인과 가족의 슬픔은 이 과정에서 국가에 대한 헌신과 전쟁의 정당성을 강화하는 서사로 전환된다.

가족과 국가의 결합은 우첸리(伍千里)와 우완리(伍万里) 형제의 이야기에서도 반복된다. 군인들은 가족을 떠나 전장으로 향하지만 전우들은 다시 가족과 같은 공동체를 형성한다. 개인의 희생이 국가의 생존과 승리로 이어지면서 국가를 위한 헌신은 가족을 지키는 행위와 감정적으로 연결된다.

둘째, 영화는 물질적 열세를 정신적 우월성으로 극복하는 집단적 영웅주의를 강조한다. 중국군은 폭탄과 식량 부족, 열악한 장비 속에서 전투를 수행하는 반면 미군은 풍부한 물자와 압도적인 화력을 가진 존재로 묘사된다. 이러한 대비는 중국군의 희생과 정신력을 부각하고, 물질적 열세에도 강한 적에 맞선 전쟁에 도덕적 의미를 부여한다(Nicieja, 2023).

특히 폭탄 속에서 전투자세 그대로 얼어 죽은 병사들의 모습은 집단적 희생을 극적으로 보여준다. 개인의 죽음은 전쟁의 비극에 머무르지 않고 국가와 민족을 위한 숭고한 희생으로 의미화되며, 집단의 승리를 위한 기억으로 전환된다. 이는 공식 담론에서 강조되는 희생과 혁명적 영웅주의의 가치와도 연결된다(习近平, 2020; 人民日报, 2021.10.03).

셋째, 이러한 영웅주의는 미국이라는 명확한 외부의 적을 통해 강화된다. 미군의 압도적인 군사력과 중국군의 열악한 조건이 대비되면서 적이 강하게 묘사될수록 중국군의 희생과 승리의 가치는 더욱 커진다. 그 결과 군사적 대립은 중국군의 정신적·도덕적 우월성을 강조하는 ‘우리’와 ‘그들’의 경계로 확장된다(Nicieja, 2023).

3. 감정: 비장함·애도·분노

〈장진호〉가 조직하는 핵심 감정은 비장함과 애도, 외부의 적에 대한 분노이다. 영화는 압도적인 군사력을 가진 상대와 극심한 추위, 부족한 식량과 장비를 반복적으로 대비시키면서 중국군의 고통과 희생을 강조한다. 이를 통해 전쟁은 단순한 승리의 스펙터클이 아니라 극심한 고난을 견디고 얻어낸 승리로 의미화된다.

군인들의 죽음은 애도의 감정을 구성하지만, 이러한 애도는 개인의 죽음에 대한 슬픔에 머무르지 않는다. 죽음은 국가를 위한 희생으로 의미화되고 다시 국가와 군인에 대한 존경과 자부심으로 연결된다. 따라서 영화의 감정은 ‘희생-애도-자부심’의 연쇄를 형성한다.

동시에 분노와 위협의 감정은 미국이라는 외부의 대상과 결합한다. 반면 존경과 애도는 중국인민지원군의 희생에 결합한다. 이러한 감정의 배치는 아메드가 말한 감정의 ‘접착성(stickiness)’과 연결된다(Ahmed, 2004). 분노와 위협은 외부의 적에, 애도와 존경은 중국군에 반복적으로 결합하면서 ‘우리’와 ‘그들’의 경계를 감정적으로 구성한다.

또한 영화는 애국주의와 국가적 희생이라는 추상적인 가치를 인물의 죽음과 가족의 상실, 전우애, 혹한과 전투의 스펙터클을 통해 감정적으로 경험할 수 있는 형태로 구성한다. 이는 예술이 동시대의 가치와 정서를 구체적인 경험으로 조직한다는 윌리엄스의 감정 구조와 연결하여 이해할 수 있다(Williams, 1977). 결국 〈장진호〉에서 전쟁의 기억은 희생과 애도, 분노를 통해 현재의 국가 공동체에 대한 정서적 동일시로 전환된다.

4. 적대적 민족주의와 국가 정체성

〈장진호〉는 항미원조의 기억을 희생과 승리의 국가서사로 재구성하고, 비장함과 애도, 분노를 통해 외부의 적과 내부 공동체의 경계를 강화한다. 이 과정에서 중국은 물질적 열세에도 희생과 결속을 통해 강대한 외부의 적에 맞서 승리한 국가로 재현된다. 본 연구에서는 이러한 국가 정체성의 구성방식을 적대적 민족주의의 특징으로 파악한다.

여기에서 적대적 민족주의는 단순히 미국을 부정적으로 재현하는 것을 의미하지 않는다. 외부의 강대한 적은 내부 공동체의 희생과 결속을 더욱 가치 있는 것으로 만드는 서사적·감정적 조건으로 기능한다. 즉 외부의 타자에 대한 분노와 내부 공동체에 대한 애도·존경·자부심이 결합하면서 ‘승리하는 중국’이라는 국가 이미지가 구성되는 것이다.

IV. 문화적 민족주의와 문명의 서사: 〈나타2〉

〈나타지마동요해(哪吒之魔童闹海)〉(이하 〈나타2〉)는 전쟁이나 혁명과 같은 현대사의 기억을 직접 다루지 않으면서 중국의 전통문화와 기술적 성취를 국가적 자부심과 연결한다. 중국의 오래된 신화를 현대적인 애니메이션 기술로 재구성한 이 작품은 흥행 이후 중국 문화산업의 발전과 ‘문화자신(文化自信)’을 상징하는 작품으로 의미화되었다(人民日报, 2025.2.17). 이러한 점에서 〈나타2〉는 외부의 적보다 자국의 문화적 자원과 성취를 통해 국가 정체성을 구성하는 문화적 민족주의의 특징을 보여준다.

1. 제작: 시장의 성공과 국가적 의미화

〈나타2〉는 국가의 직접적인 정치적 기획에서 출발한 작품이라기보다 전작 〈나타지마동강세(哪吒之魔童降世)〉(2019)의 상업적 성공을 바탕으로 제작된 후속작이라는 점에서 〈장진호〉와 차이를 보인다.

그러나 2025년 춘절 개봉 이후 거대한 흥행 성과를 거두면서 작품의 의미는 상업 애니메이션의 성공에 머물지 않았다. 신화통신은 2025년 6월 말 작품의 글로벌 누적 흥행수입이 159억 위안을 넘어 세계 애니메이션 영화 흥행 1위를 기록했다고 보도하였다(新华网, 2025.6.30).

특히 이러한 성공은 중국의 전통문화와 현대적 영상기술의 결합이라는 측면에서 국가적 의미를 획득하였다. 『인민일보』는 「从“哪吒登顶”看文化自信」에서 〈나타2〉의 흥행을 중국 전통문화의 창조적 전환과 문화적 자신감의 표현으로 평가하였으며(人民日报, 2025.2.17), 央视网과 新华网 역시 작품의 성공을 중국 애니메이션 산업의 발전과 창작·기술 역량, 혁신의 성과와 연결하였다(央视网, 2025.2.14; 新华网, 2025.3.7).

이는 동시기 중국의 ‘문화강국’과 ‘문화자신’ 담론과도 접합된다. 중국의 공식 문화담론에서는 전통문화의 창조적 전환과 문화산업의 발전, 문화적 영향력의 강화가 문화강국 건설의 중요한 요소로 강조되어 왔다(求是网, 2025.4.15). 따라서 〈나타2〉에서는 국가가 정치적 의미를 먼저 설정했다기보다 시장에서 형성된 성공이 이후 문화자신과 국가적 문화역량의 사례로 의미화되는 과정이 상대적으로 두드러진다.

2. 서사: 반항과 문화기억의 재구성

〈나타2〉의 핵심 서사는 정해진 운명과 기존 질서에 대한 반항이다. 나타는 자신에게 부여된 운명과 외부의 편견을 받아들이지 않고 자신의 선택과 행동을 통해 스스로의 가치를 증명하려 한다.

이러한 서사는 국가나 집단을 위한 직접적인 희생을 강조해 온 전통적인 주선을 영화와 차이를 보인다. 개인이 운명과 권위에 저항하고 자신의 능력을 통해 삶을 개척한다는 점에서는 개인주의적인 성격을 가지지만, 이러한 반항은 가족과 공동체를 보호하고 부당한 질서를 바로잡는 방향으로 확대된다. 따라서 개인의 자기실현은 공동체적 가치와 충돌하기보다 이를 회복하는 서사로 수렴한다.

또한 영화는 나타 설화와 『봉신연의(封神演義)』 계통의 문화적 자원을 그대로 재현하기보다 현대적인 인물과 서사, 영상기술을 통해 새롭게 구성한다. 오래된 신화는 과거의 유산으로 보존되는 것이 아니라 현재의 관객이 향유하는 문화적 자원으로 전환된다.

이는 문화적으로 보존된 과거 가운데 특정한 자원이 현재의 요구에 따라 선택되고 활성화된다는 아스만의 문화기억 논의와 연결된다(Assmann, 2011). 〈나타2〉는 나타라는 신화적 인물을 현대적 가치와 애니메이션 기술을 통해 다시 활성화함으로써 전통적인 문화기억을 현재의 창조적 자원으로 전환한다. 이 과정에서 중국의 오래된 문화적 자원과 현재의 기술적 역량이 결합하면서 과거의 기억은 현재 중국의 문화적 성취를 확인하는 자원으로 재구성된다.

다만 영화 속 나타의 반항이나 기존 질서와의 대립을 미국 또는 서구 중심 국제질서에 대한 직접적인 정치적 은유로 단정할 필요는 없

다. 영화 자체가 특정 외부 국가를 명확한 적으로 설정하지 않기 때문이다. 본 연구가 주목하는 것은 이러한 정치적 알레고리보다 중국의 문화기억이 현대적 기술과 결합하여 문화적 자기확신의 서사로 재구성되는 방식이다.

3. 감정: 반항의 즐거움과 문화적 자부심

〈나타2〉가 구성하는 핵심 감정은 반항에서 발생하는 즐거움과 해방감, 그리고 문화적·기술적 성취에 대한 자부심이다. 나타가 자신에게 부여된 운명과 편견에 맞서 자신의 가치를 증명하는 과정은 억압과 좌절을 극복하는 정서적 쾌감을 구성한다.

영화는 문화적 자신감이나 국가적 성취라는 추상적인 가치를 직접적인 정치적 언어로 제시하기보다 나타의 성장과 반항, 유머와 액션, 시각적 스펙터클을 통해 즐거움과 해방감의 형태로 경험하도록 구성한다. 이는 문화와 예술이 동시대의 가치와 정서를 구체적인 경험으로 조직한다는 윌리엄스의 감정 구조와 연결하여 이해할 수 있다 (Williams, 1977).

이러한 감정은 작품의 흥행과 기술적 성취를 둘러싼 담론을 통해 문화적 자부심으로 확대된다. 관영매체 역시 〈나타2〉의 성공을 중국 애니메이션 산업의 발전과 문화자신, 혁신 역량의 사례로 의미화하였다(人民日报, 2025.2.17; 新华网, 2025.3.7). 아메드의 감정정치라는 측면에서 보면 즐거움과 감탄, 자부심이 중국의 전통 신화와 국산 애니메이션의 기술적 성취에 결합하면서 개별 작품에 대한 긍정적 감정이 중국 문화의 창조능력에 대한 집단적 자기확인으로 확장되는 것

이다(Ahmed, 2004).

이러한 감정구조에서는 명확한 적대적 타자가 필수적이지 않다. 〈장진호〉에서 분노와 위협이 외부의 적과 결합했다면, 〈나타2〉에서는 긍정적 감정이 중국의 문화적 자원과 창조적·기술적 성취에 집중된다. 따라서 국가적 자부심은 외부의 적에 대한 분노보다 ‘우리의 문화와 기술이 충분한 가치와 경쟁력을 가진다’는 자기긍정을 통해 구성된다.

4. 문화적 민족주의와 국가 정체성

〈나타2〉는 중국의 신화적 문화기억을 현대적인 애니메이션 기술을 통해 재구성하고, 반향과 자기실현의 즐거움을 문화적·기술적 성취에 대한 자부심과 연결한다. 이 과정에서 중국은 외부의 적과 싸워 승리하는 국가라기보다 오래된 문화적 자원을 현대적으로 재창조하고 세계시장에서 경쟁할 수 있는 ‘성취하는 중국’으로 의미화된다. 본 연구에서는 이러한 국가 정체성의 구성방식을 문화적 민족주의로 파악한다.

특히 이 작품은 애국주의적 의미가 반드시 국가의 직접적인 정치적 기획을 통해서만 형성되는 것은 아니라는 점을 보여준다. 시장에서 형성된 성공과 대중적 관심이 문화적·기술적 자부심과 결합하고, 다시 문화자신과 문화산업의 발전이라는 국가적 담론 속에서 의미화되기 때문이다(人民日报, 2025.2.17; 央视网, 2025.2.14). 따라서 〈나타2〉의 문화적 민족주의는 전쟁과 외부의 적보다 문화적 창조와 기술적 성취, 시장의 성공을 통해 국가적 자부심을 구성한다는 점에서 〈장진호〉와 구별된다.

V. 문명 책임 민족주의와 글로벌 서사: 〈용무지지〉

〈용무지지(用武之地, Escape from the Outland)〉는 해외 분쟁지역에서 위험에 처한 중국인들의 생존과 자구를 중심으로 중국과 세계의 관계를 재현한다. 영화는 군인이나 특수요원이 아니라 기자, 의료인, 기술자 등 평범한 중국인을 중심인물로 설정하고 전쟁과 폭력 속에서 생존과 연대, 생명과 평화의 가치를 강조한다. 이러한 점에서 〈용무지지〉는 〈장진호〉의 군사적 승리나 〈나타2〉의 문화적·기술적 성취와 다른 방식으로 중국과 중국인의 정체성을 구성한다.

1. 제작: 동시대적 경험과 글로벌 국가서사의 접합

〈용무지지〉는 해외 분쟁지역에서 인질이 된 중국인들의 실제 경험을 바탕으로 제작된 현실 소재 영화이다. 영화는 해외 주재 기자 마샤오(马笑), 의료인 판원자(潘文佳), 통신기술자 마오펑(苗峰) 등이 현지 무력충돌에 휘말려 인질이 된 뒤 탈출하는 과정을 중심으로 전개된다. 제작진은 실제 해외 인질 사건과 생존자의 경험을 토대로 자료 조사와 인터뷰를 거쳐 작품을 구성하였다(腾讯新闻, 2025.12.28; 新华网, 2026.1.7).

주목할 것은 국가가 직접 국민을 구조하는 전형적인 해외 구출영화와 달리 평범한 민간인의 경험이 전면에 배치된다는 점이다. 영화의 중심인물은 국가를 대표하는 군인이나 관료가 아니라 각자의 직업을 가지고 해외에서 활동하는 중국인들이다. 따라서 영화의 국가적 의미는 군사적 개입이나 구조능력의 과시보다 이들의 생존과 연대, 생명

과 평화라는 가치를 통해 간접적으로 구성된다.

감독 신아오(申奥) 역시 이 작품이 전쟁을 다루지만 전쟁의 승패나 영웅적 전투보다 전쟁에 휘말린 평범한 개인의 경험에 초점을 맞추고 있음을 강조하였다(澎湃新闻, 2025.12.28). 『인민일보』의 창작답에서도 실제 경험에 대한 조사와 재현을 바탕으로 전쟁의 잔혹성과 평화의 가치를 전달하려는 작품으로 설명된다(人民日报, 2026.1.8).

이러한 설정은 해외에서 활동하는 중국인의 위험과 생존이라는 동시대적 경험을 국가 정체성과 연결한다. 이는 이미 역사화된 문화기억과는 구별되지만, 개인의 경험이 영화적 재현을 통해 해외 중국인의 안전과 생존이라는 집단적 의미를 획득한다는 점에서 국가 정체성을 구성하는 기억의 자원으로 전환될 가능성을 가진다.

2. 서사: 생존과 평화를 지향하는 중국인

〈용무지지〉의 핵심 서사는 전쟁에서의 승리가 아니라 생존이다. 주인공들은 현지의 무력충돌에 휘말리고 무장세력의 인질이 되지만, 이들의 목표는 적을 제거하거나 전쟁에서 승리하는 것이 아니라 살아남아 일상으로 돌아가는 것이다. 이러한 설정은 영화의 중심을 군사적 승리에서 생명과 평화의 문제로 이동시킨다.

특히 주인공들이 군인이 아니라 민간인이라는 점은 이러한 특징을 강화한다. 기자와 의료인, 기술자는 전쟁을 수행하는 존재가 아니라 각자의 직업적 역할을 가진 인물들이다. 이들은 극한의 상황에서 서로를 돕고 생존을 위해 협력하며, 중국인은 군사적 영웅보다 위험 속에서도 인간적 책임과 연대를 유지하는 평범한 개인으로 재현된다.

영화의 대립구조 역시 특정 국가와 중국의 대립으로 설정되지 않는다. 폭력의 주체는 특정한 국민국가라기보다 민간인의 생명을 위협하는 무장세력이며, 핵심적인 대립은 국가 대 국가보다 폭력과 생명, 전쟁과 평화 사이에서 형성된다. 이에 따라 중국인은 특정한 외부 국가와 경쟁하는 존재라기보다 폭력에 노출되면서도 생존과 평화를 지향하는 존재로 위치한다.

다만 이 과정에서 해외 분쟁의 복잡한 역사적·정치적 배경은 상대적으로 약화된다. 현지 갈등의 구조적 원인이나 중국의 해외진출을 둘러싼 정치경제적 이해관계보다 인질이 된 개인의 고통과 생존이 중심에 놓이면서, 중국인은 분쟁의 이해당사자라기보다 폭력에 노출된 피해자이자 생명과 평화를 지향하는 주체로 재현된다. 이러한 서사적 선택은 중국과 세계의 관계를 국가 간 경쟁보다 생명, 안전, 책임의 문제로 재구성한다.

3. 감정: 공포·연민·안도와 도덕적 자부심

〈용무지지〉가 구성하는 핵심 감정은 공포와 연민, 그리고 생존에서 비롯되는 안도이다. 영화는 납치와 감금, 죽음의 위협을 통해 해외 분쟁지역의 폭력을 감정적으로 구성하고 관객의 관심을 전쟁의 승패보다 위협에 노출된 개인의 생명과 생존에 집중시킨다.

이러한 감정은 윌리엄스의 감정 구조와 연결하여 이해할 수 있다 (Williams, 1977). 영화는 생명과 평화라는 추상적인 가치를 직접 제시하기보다 납치와 죽음의 위협, 인물 사이의 연대와 생존이라는 경험을 통해 공포와 연민의 대상으로 구성한다. 이 과정에서 평화는 정

치적 구호가 아니라 개인의 경험을 통해 감정적으로 인식되는 가치로 전환된다.

그러나 공포는 최종적인 감정으로 남지 않는다. 인물들이 서로를 돕고 위험을 극복하면서 공포는 연민과 연대로, 생존과 탈출은 안도로 전환된다. 아메드의 감정정치라는 측면에서 보면 공포는 폭력과 전쟁에, 연민은 위험에 처한 생명에, 긍정적 감정은 생존과 연대, 평화에 결합한다(Ahmed, 2004).

따라서 이 작품의 자부심은 〈장진호〉의 군사적 승리나 〈나타2〉의 문화적·기술적 성취와 다른 성격을 가진다. 중국인의 강함은 상대를 제압하는 능력보다 극한의 상황에서도 생존하고 서로를 보호하며 인간적 가치를 유지하는 태도를 통해 표현된다. 본 연구에서는 이를 생명과 평화, 책임이라는 가치에서 형성되는 ‘도덕적 자부심’으로 파악한다.

4. 문명 책임 민족주의와 국가 정체성

〈용무지지〉는 해외 중국인의 동시대적 경험을 생존과 평화의 서사로 재구성하고, 공포와 연민을 생존의 안도와 도덕적 자부심으로 연결한다. 이 과정에서 중국인의 강함은 군사적 승리보다 위험 속에서도 생명을 지키고 서로를 보호하며 평화를 지향하는 태도를 통해 표현된다.

본 연구에서는 이러한 국가 정체성의 구성방식을 ‘문명 책임 민족주의’로 파악한다. 여기에서 ‘문명’은 중국 문명의 우월성을 의미하지 않으며, 생명과 평화, 인간적 책임과 같은 보편적 가치가 중국과 중국인의 긍정적인 자기인식과 결합하는 방식을 지칭한다. ‘책임’ 역시 중

국이 실제 국제사회에서 책임 있는 국가인가를 평가하기 위한 규범적 개념이 아니라 보호와 평화, 책임이라는 가치가 영화적 재현을 통해 긍정적인 국가 이미지로 구성되는 방식을 설명하기 위한 것이다.

따라서 이 개념은 중국 정부의 ‘책임대국(責任大國)’ 담론과 동일하지 않다. 또한 영화에서 국가의 직접적인 구조나 군사적 개입이 전면화되지 않는다는 점을 고려하면 작품을 국가의 국제적 역할을 직접 선전하는 영화로 보기도 어렵다. 오히려 평범한 중국인의 생존과 연대, 생명과 책임이라는 가치가 집단적 자기이미지로 확장되는 과정에서 국가적 의미가 간접적으로 형성된다.

결국 〈용무지지〉가 구성하는 국가 이미지는 ‘강한 군사력을 가진 중국’보다 생명과 안전을 중시하고 평화와 책임을 지향하는 ‘보호하고 책임지는 중국’에 가깝다. 이는 애국주의적 자부심이 군사적 승리나 문화적 성취뿐 아니라 생명과 보호, 평화와 책임이라는 가치와도 결합할 수 있음을 보여준다.

VI. 비교분석

1. 기억과 감정의 다변화

〈장진호〉, 〈나타2〉, 〈용무지지〉는 서로 다른 기억과 경험을 감정과 결합하여 국가 정체성을 구성한다. 〈장진호〉는 항미원조의 역사기억을 희생과 승리의 서사로 재구성하고, 〈나타2〉는 중국의 신화와 전통 문화를 현대적인 문화적·기술적 성취와 연결한다. 〈용무지지〉는 해

외 중국인의 위협과 생존이라는 동시대적 경험을 생명과 평화, 보호와 책임의 문제로 의미화한다.

세 작품이 활용하는 기억과 경험은 시간적 성격에서도 차이를 보인다. 〈장진호〉가 국가적으로 제도화된 역사기억을 현재화한다면, 〈나타2〉는 신화적 문화기억을 현대적으로 재구성한다. 반면 〈용무지지〉는 아직 역사화되지 않은 동시대적 경험을 영화적 재현을 통해 집단적 의미를 가진 자원으로 전환한다. 이는 국가 정체성을 구성하는 자원이 역사적 과거에서 문화적 기억과 동시대적 경험으로 확대되고 있음을 보여준다.

감정의 구성에서도 차이가 나타난다. 〈장진호〉에서는 희생·애도·분노가 외부의 적에 대한 저항과 국가적 자부심으로 연결되고, 〈나타2〉에서는 반항의 즐거움과 감탄이 문화적·기술적 성취에 대한 자부심으로 확대된다. 〈용무지지〉에서는 공포와 연민이 생존과 연대를 거쳐 안도와 도덕적 자부심으로 전환된다. 아메드의 관점에서 보면 이러한 차이는 감정 자체보다 감정이 결합하는 대상과 가치가 외부의 적과 희생에서 문화적 성취, 생명과 책임으로 다양해지고 있음을 보여준다(Ahmed, 2004).

그 결과 세 작품은 각각 외부의 적에 맞서 ‘승리하는 중국’, 문화와 기술을 통해 ‘성취하는 중국’, 생명과 안전을 중시하는 ‘보호하고 책임지는 중국’을 구성한다. 이들은 상이한 국가 이미지이지만 모두 중국에 대한 긍정적인 집단적 자기인식을 형성한다는 공통점을 가진다.

2. 애국주의 의미 생산과 서사의 중첩

세 작품은 애국주의적 의미가 형성되는 방식에서도 차이를 보인다. 〈장진호〉에서는 국가적 기념과 공식 담론, 영화 제작이 긴밀하게 결합하면서 항미원조의 기억이 현재의 국가서사로 재구성된다(习近平, 2020; 人民日报, 2021.10.3). 반면 〈나타2〉에서는 시장에서 형성된 상업적 성공이 이후 문화자신과 중국 문화산업의 성취를 보여주는 사례로 의미화되는 과정이 두드러진다(人民日报, 2025.2.17; 新华网, 2025.3.7). 〈용무지지〉에서는 국가의 직접적인 개입보다 해외 중국인의 생존과 연대, 생명과 평화라는 가치가 긍정적인 국가 이미지와 간접적으로 결합한다(人民日报, 2026.1.8).

이는 중국 애국주의 영화의 정치적 의미가 하나의 경로를 통해 생산되지 않음을 보여준다. 국가의 공식적인 기억정치와 영화 제작이 직접 결합할 수도 있고, 시장의 성공이 국가적 자부심으로 의미화되거나 상업 장르영화의 서사와 감정이 국가적 가치와 간접적으로 접할 수도 있다. 따라서 중국 애국주의 영화의 정치성은 국가의 직접적인 선전 여부만이 아니라 국가·시장·대중문화·감정이 결합하여 국가적 의미를 생산하는 과정으로 살펴볼 필요가 있다.

그러나 이러한 차이를 적대적 민족주의에서 문화적 민족주의, 다시 문명 책임 민족주의로 이동하는 순차적인 발전과정으로 이해해서는 안 된다. 2021년 이후에도 전쟁과 역사적 희생을 재현하는 작품과 문화·기술, 해외 중국인의 경험을 다루는 작품들이 함께 등장하고 있다는 점은 서로 다른 애국주의적 서사가 동시대적으로 공존할 수 있음을 보여준다.

따라서 세 유형의 관계는 ‘전쟁－문화－책임’이라는 순차적 변화보다 ‘전쟁+문화+책임’이라는 중첩적 구조로 이해하는 것이 적절하다. 적대적 민족주의, 문화적 민족주의, 문명 책임 민족주의는 서로를 대체하는 역사적 단계가 아니라 상이한 기억과 경험, 감정을 통해 국가 정체성을 구성하는 분석적 유형이다. 최근 중국 애국주의 영화의 변화는 기존의 전쟁과 희생의 서사가 지속되는 가운데 새로운 기억과 감정, 국가 이미지가 추가되면서 그 서사적 레퍼토리가 확장되는 과정으로 볼 수 있다.

VII. 결론

본 연구는 2021년 이후 중국 애국주의 영화의 서사적 변화를 〈장진호〉, 〈나타2〉, 〈용무지지〉를 중심으로 기억정치와 감정정치의 관점에서 분석하였다. 분석 결과 세 작품은 각각 전쟁의 역사기억, 신화적 문화기억, 해외 중국인의 동시대적 경험을 서로 다른 감정과 결합하여 ‘승리하는 중국’, ‘성취하는 중국’, ‘보호하고 책임지는 중국’이라는 국가 이미지를 구성하고 있었다.

본 연구의 의미는 이러한 차이를 애국주의의 순차적인 발전이나 대체로 설명하지 않고, 서로 다른 애국주의적 서사가 공존하고 중첩되는 과정으로 파악했다는 데 있다. 이를 통해 최근 중국 애국주의 영화의 정치성을 전쟁과 희생, 직접적인 국가선전의 영역에 한정하지 않고 문화적·기술적 성취와 시장의 성공, 생명과 보호, 평화와 책임의 영역까지 확장하여 살펴볼 수 있다.

또한 세 작품은 국가와 영화의 관계 역시 단일한 방식으로 설명하기 어렵다는 점을 보여준다. 국가의 기억정치가 영화와 직접 결합하는 방식뿐 아니라 시장의 성공이 국가적 자부심으로 의미화되거나 상업 장르영화의 감정적 서사가 국가적 가치와 간접적으로 접합하는 방식도 나타난다. 따라서 최근 중국 애국주의 영화의 정치성은 국가의 직접적인 개입 여부보다 국가적 의미가 어떠한 문화적·감정적 과정을 통해 구성되는가를 중심으로 파악할 필요가 있다.

다만 본 연구는 세 작품을 중심으로 분석했다는 점에서 이를 2021년 이후 중국 애국주의 영화 전체의 특징으로 일반화하기에는 한계가 있다. 또한 영화 텍스트와 작품을 둘러싼 담론을 중심으로 분석하였기 때문에 실제 관객의 감정과 수용을 직접 확인하지 못하였다. 향후 연구에서는 분석대상을 확대하고 온라인 리뷰와 소셜미디어, 관객 연구 등을 통해 서로 다른 애국주의 유형의 중첩과 수용양상을 검토할 필요가 있다.

결국 최근 중국 애국주의 영화의 변화는 하나의 애국주의가 다른 애국주의로 대체되는 데 있지 않다. 전쟁과 희생을 통한 ‘승리하는 중국’, 문화와 기술을 통한 ‘성취하는 중국’, 생명과 보호, 책임을 통한 ‘보호하고 책임지는 중국’이 공존하면서 국가를 기억하고 느끼는 방식이 확대되고 있다. 이러한 변화는 애국주의의 약화나 탈정치화라기보다 국가 정체성을 구성하는 기억과 감정, 서사적 레퍼토리의 중첩과 확장으로 이해할 수 있다.

■ 참고문헌

- 문관규. 2017. “중국 주선율 영화 연구: 출현과 분화 양상 그리고 영화적 컨벤션을 중심으로”. 『아시아영화연구』, 9(2), 151-176.
- 이유정·서영호. 2023. “영화 <태극기휘날리며>와 <장진호>에 대한 한·중 관객의 한국전쟁 기억 양상: 온라인 리뷰의 텍스트마이닝적 접근”. 『한국엔터테인먼트산업학회논문지』, 17(1), 33-45.
- 이정훈. 2024. “최근 중국의 한국전쟁 소재 영화의 흐름과 특징 - 『장진호』 2부작, 『금강천』, 『저격수』를 중심으로”. 『한중언어문화연구』, 71, 399-429.
- Assmann, A. 2011. 『기억의 공간: 문화적 기억의 형식과 변천』 (변학수·채연숙 역). 서울: 그린비.
- Ahmed, S. 2004. *The Cultural Politics of Emotion*. Edinburgh University Press.
- Assmann, J. 1995. “Collective Memory and Cultural Identity.” Translated by John Czaplicka. *New German Critique*, 65, 125-133.
- Kokas, A. 2017. *Hollywood Made in China*. University of California Press.
- Nicieja, S. 2023. “Rebuilding the Symbolic Boundaries between the East and West: Occidentalism in ‘The Battle at Lake Changjin’.” *HYBRIDA*, 6, 163-177.
- Su, W. 2016. *China’s Encounter with Global Hollywood: Cultural Policy and the Film Industry, 1994-2013*. University Press of Kentucky.
- Wang, C., Kerry, L., & Gao, X. 2025. “Resilience and Reflections: A Study of Chinese Cinema in the Wake of Global Challenges and Socio-Political Shifts.” *SAGE Open*, 15(3), 1-17.
- Williams, R. 1977. *Marxism and Literature*. Oxford University Press.
- 习近平. 2017. 「决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告」. 新华社. (10月18日)
- 习近平. 2020. 「在纪念中国人民志愿军抗美援朝出国作战70周年大会上的讲话」. 新华网. (10月23日)
- 人民日报. 2021. 「生动诠释伟大的抗美援朝精神」. 人民网. (10月3日)
- 新华网. 2021. 「电影《长津湖》登顶我国影史票房榜」. (11月25日)
- 央视网. 2025. 「“哪吒”出海背后的“中国密码”」. (2月14日)
- 人民日报. 2025. 「从“哪吒登顶”看文化自信(评论员观察)」. (2月17日)

新华网. 2025. 「哪吒、悟空与DeepSeek：“世界级爆款”折射中国创新活力涌动」. (3月7日)

求是网. 2025. 「筑牢强国建设、民族复兴的文化根基」. (4月15日)

新华网. 2025. 「影史动画片票房冠军!《哪吒2》全球票房破159亿」. (6月30日)

腾讯新闻. 2025. 「绝境智慧突围：电影《用武之地》还原海外人质105天」. (12月28日)

澎湃新闻. 2025. 「导演申奥：同是战争，《用武之地》和《南京照相馆》截然不同」. (12月28日)

新华网. 2026. 「申奥《用武之地》：他找到了主旋律商业电影的新配方」. (1月7日)

人民日报. 2026. 「《用武之地》：用真实点亮和平之光(创作谈)」. (1月8日)

투고일: 2026.07.10. 심사마감일: 2026.08.05. 게재 확정일: 2026.08.09.

〈Abstract〉

The Narrative Expansion of Chinese Patriotic Cinema:
The Intersection of Memory and Emotion

Kim-Jihyun(Hangdong Global University)

This study examines the narrative expansion of Chinese patriotic cinema since 2021 through the politics of memory and emotion, focusing on *The Battle at Lake Changjin* (2021), *Ne Zha 2* (2025), and *Escape from the Outland* (2025).

The Battle at Lake Changjin mobilizes historical memory and emotions of sacrifice and anger to construct a “victorious China.” *Ne Zha 2* combines mythic cultural memory with cultural and technological pride to represent an “accomplished China.” *Escape from the Outland* draws on contemporary overseas experiences and emotions of fear, compassion, and relief to construct a “protective and responsible China.”

These configurations are conceptualized as antagonistic, cultural, and civilizational-responsibility nationalism. Rather than replacing one another, they coexist and overlap, expanding the memories, emotions, and narrative repertoires through which Chinese national identity is constructed.

Keywords: Chinese patriotic cinema, politics of memory,

politics of emotion, antagonistic nationalism,
cultural nationalism, civilizational-responsibility nationalism

북·중·러 전략적 삼각관계와 한반도 및 동북아 안보*

심세현(강원대학교)**

국문요약

이 연구는 최근 북·중·러 협력 강화가 한반도와 동북아 안보에 미치는 영향을 분석하고, 한국의 대응 방향을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 냉전기 북·중·소 관계의 결속과 이완, 탈냉전 이후 후견 관계의 약화, 2024년 북·러 포괄적 전략동반자 조약 체결 이후 나타난 3국 관계의 변화를 검토하였다. 이 연구는 북·중·러 관계를 세 개의 양자관계가 맞물려 움직이는 삼각관계로 보고, 북·러 군사협력의 강화가 중국의 대북 관여와 북한의 대외전략에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보았다. 분석 결과, 현재의 북·중·러 관계는 냉전기 북방삼각동맹의 복원이 아니라 비대칭적 전략 협력에 가깝다. 북·러 군사협력은 우크라이나 전쟁을 계기로 빠르게 진전되고 있지만, 중국은 한반도 긴장 고조와 한·미·일 협력 강화를 우려하며 관여 수위를 조절하고 있다. 북한은 러시아와의 군사협력을 통해 단기적 이익을 확보하면서도, 경제와 접경 지역의 안정을 위해 중국과의 관계를 계속 중시한다. 이러한 관계는 한국에 안보 부담을 키우지만, 동시에 3국 사이의 이해 차이를 활용할 수 있는 외교적 여지도 남긴다. 이에 따라 이 연구는 안보 영역에서는 한미동맹과 확장억제를 강화하되, 위기관리, 비핵산, 접경 안전, 인도적 사안, 경제안보 영역에서는 제한적 협력 가능성을 남겨 두는 이중전략을 한국의 대응 방향으로 제시한다.

* 이 논문은 2025년도 정부(교육부) 재원으로 강원대학교 2025 국립대학 육성사업의 지원을 받아 수행한 연구임.

** 강원대학교 통일강원연구원 선임연구원

주제어

북·중·러 삼각관계, 비대칭 전략협력, 한반도 안보, 동북아 안보, 확장억제, 이중전략

I. 서론

북·중·러 관계가 한반도와 동북아 안보의 핵심 변수로 부상했다. 2024년 6월 북한과 러시아가 포괄적 전략동반자조약을 체결하고 이듬해 4월 양국이 북한군 파병 사실을 공식 인정하면서, 냉전 종식 이후 사실상 형해화되었던 북·러 안보협력이 되살아났다. 2025년 9월 중국 전승절 열병식에서는 북한의 김정은 국무위원장, 푸틴 러시아 대통령, 그리고 시진핑 중국 국가주석이 한 자리에 섰다. 2026년 6월에는 시진핑 국가주석이 7년 만에 평양을 찾아 군사 교류를 거론하기도 하였다.

이와 같은 상황은 미국 주도의 국제질서에 맞선 권위주의 3국이 결집하고 있다는 인상을 주기에 충분했다. 그러나 이러한 상황을 냉전 시기 북방삼각동맹의 복원으로 단정하기는 어려울 것으로 보인다. 과거 북·중·소 3국 관계는 사회주의 진영이라는 틀 안에서도 부침을 거듭했다. 중소 분쟁, 데탕트, 소련 연방 해체, 한중·한러 수교를 거치면서 세 나라의 관계는 결속과 이완을 되풀이했고, 북한은 중국과 소

런 어느 한쪽에 종속되기보다 강대국 사이의 경쟁과 협력을 전략적으로 활용하며 체제 안전과 외교적 자율성을 확보하는 데 주력했다(량미화 2024, 63-66). 따라서 현재 북·중·러 3국의 관계 강화 역시 이념적 연대라기보다 각국의 이해관계가 특정 국면에서 교차한 결과일 가능성이 크다.

최근 세 나라의 관계는 고정된 혈맹이라기보다는 필요에 따라 만나는 이익 공동체에 가까운 모습이다. 중국은 미국과의 전략경쟁 속에서 한반도와 동북아에서 미국의 영향력이 커지는 상황을 경계하며 완충지대로서의 북한의 가치를 재평가하고 있다. 러시아는 우크라이나 전쟁이 장기화하면서 탄약과 병력 운용의 부담을 북한과의 군사협력을 통해 보완하려고 한다. 북한은 미국과의 비핵화 협상에 대한 기대를 접은 채, 중국·러시아와의 관계를 통해 제재와 외교적 고립에서 벗어나려는 모습이다. 다시 말하자면, 세 나라가 같은 방향으로 움직이고 있는 것은 사실이지만, 그 이유와 기대 효과는 서로 다르다는 것이다.

이와 같은 상황은 현재 북·중·러 관계의 성격을 파악하는 데 중요하다. 러시아와 북한의 군사협력이 심화하고 있지만, 이는 우크라이나 전쟁의 장기화라는 특수한 상황 때문이다. 전쟁이 종결된 이후에도 북러의 군사협력이 현 수준을 유지할지 장담하기 어렵다. 중국은 북한과 러시아를 미국 견제의 측면에서 중시하지만, 양국의 지나친 밀착이 한반도 긴장 고조와 한·미·일 협력의 강화로 나가는 것을 원치 않는 상황이다. 북한도 중국과 러시아에 일방적으로 의존하는 것이 아니라, 양국이 자신을 필요로 하는 상황을 전략적으로 활용하며 대외 협상력을 높이려는 모습이다. 따라서 현재의 북·중·러 관계는 필요에 따라 협력하는 유동적이고 실리적인 연대에 가까우며, 세 나

라의 이해관계가 완전히 일치하지 않기 때문에 고정된 3자 동맹 혹은 대칭적 동맹 구도로 발전하기에는 한계가 있을 것으로 보인다.

다만 문제는 이러한 상황이 한국의 안보 부담을 가중시키고 있다는 점이다. 북한의 핵·미사일 능력은 계속 고도화되고 있으며 북·러 군사협력은 북한의 군사기술 발전과 재래식 전력 현대화 가능성에 대한 우려를 키우고 있다(CSIS Missile Defense Project 2026). 남북 관계에서도 북한은 ‘적대적인 두 국가관계’와 ‘교전 중인 두 국가관계’를 강조하며 기존의 통일·민족 담론을 약화시키고 있다(연합뉴스 2023). 한·미·일 안보협력은 북한의 위협에 대응하기 위해 제도화 수준을 높이고 있지만, 북·중·러는 이를 미국 주도의 역내 압박으로 인식하며 연대를 강화하고 있다. 그 결과 한반도 문제는 남북관계를 넘어 동북아 안보 구도와 더욱 밀접하게 연결되고 있는 모습이다.

이 연구의 질문은 두 가지이다. 첫째, 냉전 이래 북·중·러 관계가 결속과 이완을 반복해 온 과정은 최근 세 나라의 전략적 협력 강화를 이해하는 데 어떠한 함의를 주는가? 둘째, 미중 전략적 경쟁, 우크라이나 전쟁의 장기화, 미국 대북정책의 한계와 북한의 대외전략 전환은 어떠한 경로로 3국의 협력을 강화했으며, 이는 한국의 안보정책에 어떠한 과제를 제기하는가? 이 두 가지는 하나의 논리로 이어진다. 북·중·러 관계가 역사적으로 결속과 이완을 반복했다면, 현재의 협력도 냉전 시기 진영의 복원이 아니라 각국의 이해관계가 일정한 조건에서 맞물린 결과로 보아야 한다는 것이다. 한국의 대응 역시 이 지점에서 출발해야 한다.

최근 북·중·러 관계를 다룬 연구는 크게 세 갈래로 구분할 수 있다. 첫째, 신냉전론의 시각에서 3국의 결집을 미국 주도의 자유주

의 국제질서에 대한 도전으로 보는 시각이다. 이들 연구는 북·러 조약 등 북·중·러 3국의 대미 견제 담론을 근거로 제시하며 동북아에서 진영 대립이 강화되고 있다고 진단한다. 반면 두 번째는 3국 관계의 취약성에 주목하는 경우이다. 이 시각은 북한, 중국, 러시아가 한·미·일 협력에 대한 경계심을 공유하는 것은 사실이지만, 북핵 문제, 북·러 군사협력, 한반도 안정과 동북아 국제질서의 방향에서는 이해가 완전히 일치하지 않는다고 주장한다(Shovkat 2025; Lemon and Jardine 2026). 셋째, 북·중, 북·러, 중·러라는 양자관계를 정밀하게 추적하는 연구이다. 북·러 조약의 법적 성격이나 시진핑 시기 북·중관계의 변화를 다룬 연구들이 여기에 속한다(박병광 2020; 차두현 2024).

기존 논의는 북·중·러 협력의 강화 또는 한계를 설명하는 데 기여해 왔다. 그러나 3국 내부의 이해 차이와 특정 양국관계의 변화가 다른 관계에 미치는 영향을 함께 다루는 데에는 한계가 있었다. 이 연구는 이 지점에 주목하여 북·러 군사협력의 강화가 중국의 대북 관여와 북중관계에 어떤 영향을 미치는지, 북한이 중국과 러시아의 이해 차이를 어떻게 활용하는지를 살펴본다. 이를 통해 현재의 북·중·러 협력이 하나의 고정된 군사블록이 아니라, 각국의 이해관계와 협력 분야에 따라 결속과 거리두기가 함께 나타나는 관계임을 밝히고자 한다.

아울러 이 연구는 북·중·러 관계를 세 개의 양자관계가 맞물려 움직이는 삼각관계로 본다. 디트머의 전략적 삼각관계 논의가 시사하듯이, 특정 양국관계의 변화는 나머지 양국관계에도 영향을 미친다(Dittmer 1981, 485-491). 이러한 시각에서 보면 최근 북·러 군사협력의 강화는 북러관계만의 변화로 끝나지 않는다. 이는 중국의 대

북 관여, 중러관계에서 북한이 갖는 의미, 북한의 대외 선택지에도 영향을 미친다. 따라서 이 연구는 북·러 밀착, 중국의 대북 접근, 북한의 대외전략 변화가 서로 어떻게 연결되는지를 함께 검토한다.

연구방법은 문헌 및 사례분석을 중심으로 한다. 냉전기 북·중·소 관계와 북한 외교의 변화는 국내외 선행연구와 연구보고서를 통해 검토한다. 최근 북·러 군사협력, 미국의 인도·태평양 전략, 한·미·일 안보협력, 북한의 군사력 변화는 정부 공식문서와 정책연구기관 자료를 우선적으로 활용한다. 다만 북한군 파병, 북·중 정상외교, 북·러 군사기술 협력처럼 공식문서만으로 확인하기 어려운 최근 사안은 신뢰할 수 있는 언론보도를 사실관계 확인을 위한 보조 자료로 활용한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. II 장에서는 냉전기부터 현재까지 북·중·러 관계의 전개 과정을 검토하고, 결속과 이완이 반복되어 온 역사적 함의를 정리한다. III 장에서는 미중 전략경쟁, 우크라이나 전쟁의 장기화, 미국 대북정책의 한계와 북한의 대외전략 전환이 최근 3국 협력 강화로 이어지는 경로를 분석한다. IV 장에서는 이러한 변화가 한반도와 동북아 안보에 미치는 영향을 살펴보고, 한국의 대응 방향을 제시한다. V 장에서는 연구의 주요 결과와 한계를 정리한다.

II. 북·중·러 삼각관계의 역사적 전개

북·중·러 협력의 기반으로는 흔히 사회주의 이념의 공유, 반미(反美)라는 공동의 위협 인식, 한반도를 둘러싼 지정학적 이해가 주로 거론된다. 그러나 이 세 요소가 동시에 작동한 시기는 길지 않았다. 냉전

기의 삼각관계는 하나의 통합된 협력체라기보다 북한을 매개로 한 두 개의 양국관계가 병렬적으로 존재하는 형태에 가까웠고, 중·소 분쟁 이후로는 두 후원국의 경쟁 자체가 3국 관계의 성격을 규정했다. 이념의 공유가 곧 결속을 보장하지 않았다는 사실은 현재의 3국 협력을 평가할 때도 중요한 기준이 된다.

이 장은 북·중·러 관계가 형성되고 이완되며 재조정되어 온 과정을 시기별로 추적한다. 아울러 각 시기마다 세 나라를 묶어 준 요인과 관계를 약화시킨 요인이 무엇이었는지, 그리고 중국과 소련 또는 중국과 러시아 사이의 간극을 북한이 어떻게 활용했는지를 확인하고자 한다. 이를 통해 현재의 북·중·러 협력이 냉전기 북방삼각동맹의 복원인지, 아니면 각국의 필요가 특정한 조건에서 맞물린 관계인지 판단할 기준을 마련하고자 한다.

1. 냉전 시기: 한국전쟁과 1961년의 두 조약

냉전 시기 북·중·소 관계는 한반도 분단과 한국전쟁을 계기로 본격화되었다. 1945년 일본 패망 이후 한반도가 미소의 영향권 아래 분단되고, 1949년 중화인민공화국이 수립되면서 3국 협력의 정치적 조건이 갖추어졌다. 1950년 한국전쟁은 이 협력을 군사 영역으로 끌어올린 사건이었다. 개전 결정에는 스탈린과 마오쩌둥의 동의가 있었고, 인천상륙작전 이후 전세가 역전되자 중국은 대규모 병력을 투입해 북한 정권의 붕괴를 막았다(김보미 2013, 87-89; Kim 2016, 239-254). 이후 북중관계는 ‘혈맹’이라는 표현으로 상징되는 군사적 유대를 형성하였다.

그러나 한국전쟁은 세 나라의 이해가 처음부터 같지 않았다는 점도 보여주었다. 북한과 중국은 작전지휘권, 전쟁 수행 방식, 정전협정 조건을 둘러싸고 갈등했고, 소련은 북한을 지원하면서도 미국과의 직접 충돌은 피하려 했다(김보미 2013, 88-89; Matray 2022, 167-184). 북한의 대소 불신은 1960년대 중소분쟁기에 갑자기 생겨난 것이 아니었다. 이미 한국전쟁 과정에서 소련의 소극적 지원과 대미 직접충돌 회피는 북한 지도부에 불신을 남겼다.

그럼에도 북한은 전후 소련과의 관계를 단절할 수 없었다. 전후 복구와 산업화에는 소련의 경제·기술 지원이 필요했기 때문이다. 북한은 소련의 지원을 유지하면서 중국과의 정치·군사적 관계도 강화하는 방식을 택했다. 이 시기 북한 외교는 어느 한쪽과 거리를 둔 중립이라기보다, 두 강대국의 지원을 함께 확보하려는 이중 편승의 성격을 띠었다.

1961년 북한은 중국과 조중 우호협력 및 상호원조조약을, 소련과 조소 우호협력 및 상호원조조약을 각각 체결하였다. 두 조약은 냉전기 사회주의 진영 안에서 두 강대국의 안보 공약을 동시에 확보하는 장치였다. 북한은 어느 한 강대국에만 의존할 경우 외교적 선택지가 좁아질 수 있다는 점을 알고 있었고, 두 조약을 병렬적으로 유지함으로써 중국과 소련 사이에서 운신의 폭을 넓히려 했다(김진하 외 2019, 44-45; 량미화 2024, 63-66).

하지만 이중 편승 전략은 곧 중소분쟁 속에서 흔들렸다. 스탈린 사후 소련의 탈스탈린화와 평화공존 노선을 중국이 수정주의로 비판하면서 시작된 갈등은 1960년대 내내 심화되었고, 1969년에는 국경 무력충돌로 이어졌다(이상숙 2008, 61-65). 분쟁 초기 북한은 중국 쪽

에 가까운 모습을 보였다. 소련의 평화공존 노선, 중·인 국경분쟁에서 보인 소련의 태도, 쿠바 미사일 위기에서의 미사일 철수는 북한의 대소 불신을 키웠다(박종철 2008, 45, 56-57; 와다 하루끼 2014, 152-154). 1962년 12월 채택된 4대 군사노선도 후원국의 지원에만 의존하지 않겠다는 판단의 결과였다.

그러나 문화대혁명 과정에서 홍위병들이 김일성과 북한 지도부를 비판하면서 북중관계가 급격히 냉각되자, 북한은 다시 소련과의 관계 개선으로 방향을 돌렸다(박병광 2020, 9; 박장호 2020, 82). 이처럼 중소분쟁기 북한의 행보는 단순한 중립이 아니었다. 북한은 중국과 소련의 갈등을 활용해 군사·경제 지원을 확보하려 했고, 동시에 어느 한 쪽에 완전히 묶이는 것은 피하고자 했다. 강대국 간 균열을 위협으로만 보지 않고 자신의 협상력을 높이는 조건으로 활용하려 한 것이다.

1970년대 데탕트는 북·중·소 관계를 다시 이완시켰다. 1972년 미중 정상회담과 미소 전략무기제한협정은 동아시아 냉전 구도의 변화를 보여주었다. 북한의 입장에서는 중국과 소련이 각각 미국과 관계를 조정하기 시작했다는 점이 불안 요인이었다. 중국과 소련이 이념적 연대보다 자국의 국가이익을 앞세우자, 북한은 강대국의 지원이 항상 보장되는 것이 아니라는 사실을 다시 확인하였다. 이러한 흐름은 1980년대까지 이어졌고, 1990년 한소수교, 1991년 소련 연방 해체, 1992년 한중수교를 거치며 냉전기 북·중·소 관계의 기반은 크게 약화되었다.

2. 탈냉전기: 후건 관계의 약화와 북한의 생존 전략

소련 연방의 해체는 북한의 외교·경제·안보에 큰 충격을 주었다. 러시아는 체제 전환 과정에서 한반도 정책의 무게를 북한에서 한국으로 옮겼고, 중국도 개혁개방 이후 경제발전과 국제사회 편입을 우선하며 1992년 한국과 수교하였다(이기현 외 2016, 108-112). 중국은 북한과의 관계를 끊지는 않았지만, 이념적 연대보다 경제적 실리와 접경 지역 안정을 더 중시하게 되었다.

후원국의 지원이 줄고 외교적 고립이 깊어지는 상황에서 북한은 독자적인 생존 방식을 찾아야 했다. 이 과정에서 핵 개발은 북한 안보 전략의 중심으로 떠올랐다. 북한의 핵 개발은 군사적 선택인 동시에, 약화된 후건 관계를 대체하려는 체제 생존전략이었다(최용환 2005, 85-94; 나호선·차창훈 2018, 179-181).

2000년대 들어 3국 관계는 다시 조정되었다. 푸틴 집권 이후 러시아는 강대국 지위 회복과 다극질서 구상을 외교 목표로 내세우며 한반도에서의 영향력 회복을 시도했다. 중국도 미국의 영향력 확대, 미일동맹 강화, 대만 문제를 둘러싼 갈등 속에서 북한의 의미를 다시 평가했다. 북한의 핵 개발은 중국에 부담이었지만, 북한 체제의 급격한 불안정이나 한반도에서 미국의 영향력이 확대되는 상황은 중국이 더 피하고 싶은 결과였다. 북한 역시 미국의 대북 압박 속에서 핵·미사일 능력을 고도화하면서 중국과 러시아의 외교적 지지를 확보하려 했다. 2000년대 초반의 관계 회복은 냉전기 동맹의 부활이라기보다 각국의 필요가 부분적으로 맞아떨어진 결과였다.

2020년대 들어 3국 관계를 다시 움직인 결정적 계기는 우크라이나

전쟁이었다. 전쟁이 길어지면서 러시아는 서방의 제재와 군수물자 부족에 직면했다. 북한은 러시아에 군수물자를 제공하는 대신 경제 및 군사기술 제공, 외교적 지지를 기대하였다. 2024년 6월 북러 포괄적 전략동반자조약은 냉전 종식 이후 약화되었던 북러관계가 안보·국방 분야를 중심으로 다시 강화되고 있음을 보여주었다(차두현 2024, 1-3; Reuters 2024).

다만 현재의 북러 밀착을 냉전기 북·중·소 관계의 복원으로 보기는 어렵다. 러시아는 전쟁 수행을 위해 북한과 빠르게 가까워지고 있지만, 이는 우크라이나 전쟁의 장기화라는 특수한 상황때문이다. 반면, 중국은 북한과 러시아를 미국 견제의 측면에서 중시하지만, 북러 군사협력이 한반도 긴장을 높이고 한·미·일 협력을 강화하는 상황에는 부담을 느끼고 있다. 이 차이는 현재의 북·중·러 관계가 하나의 단단한 군사동맹이 아니라, 북러관계가 앞서가고 중국이 관여 수위를 조절하는 협력관계에 가깝다는 점을 보여준다.

3. 1961년 체제와 2024년 체제의 비교

1961년의 두 조약과 2024년의 북러조약은 자동군사개입에 준하는 조항을 담고 있다는 점에서 형식상 닮아 보인다. 그러나 두 조약이 놓인 조건과 그 성격은 상당히 다르다.

1961년의 조중·조소 조약은 사회주의 진영이라는 이념적 틀과 냉전기 양극 대립 속에서 체결되었다. 북한은 두 조약을 통해 중국과 소련의 안보 공약을 동시에 확보했고, 이를 바탕으로 진영 내부에서 자신의 위치를 넓히려 했다. 그러나 두 조약의 실효성은 오래가지 않았

다. 중소분쟁과 데탕트를 거치면서 안보 공약의 의미는 약해졌고, 북한이 실제로 얻은 것은 조약 자체의 보장이라기보다 두 조약을 함께 유지함으로써 생긴 외교적 공간이었다.

반면 2024년 북러 조약은 우크라이나 전쟁이라는 특수한 상황 속에서 체결되었다. 러시아는 탄약과 병력 운용의 부담을 덜 필요가 있었고, 북한은 군사기술과 경제지원, 외교적 지지를 확보하려 했다. 1961년 체제가 진영 차원의 제도화 시도였다면, 2024년 북러 조약은 전쟁이라는 한시적 조건에 크게 의존하는 양자관계의 심화에 가깝다. 더구나 중국은 이 조약의 당사자가 아니다. 따라서 2024년 북러 조약을 곧바로 북·중·러 3자 동맹의 복원으로 해석하기는 어렵다. 전쟁이 끝난 뒤에도 지금 수준의 협력이 유지될지는 별도의 논의가 필요한 부분이다.

4. 역사적 함의

지금까지 살펴본 바와 같이, 북·중·러 3국의 역사는 현재 이 국가들의 관계를 이해하는데 몇 가지 단초를 제공한다. 첫째, 3국 관계의 결속과 이완은 3국 내부의 의지만으로 결정되지 않았다. 한국전쟁과 1961년 두 조약은 냉전 초기 진영 대결 속에서 이루어졌고, 1970년대 데탕트와 1991년 소련 해체는 미중·미소 관계의 변화가 3국 관계의 이완으로 이어진 사례였다. 오늘의 3국이 협력을 강화하고 있는 것도 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁이라는 외부 요인이 주된 배경이 되고 있다. 따라서 현재의 협력을 고정된 동맹의 부활로 보기보다, 변화한 국제환경 속에서 각국의 필요가 다시 맞물린 결과로 보아야 한다.

둘째, 북한은 강대국 간 결속이 강할 때보다 균열이 발생했을 때 더 넓은 선택지를 확보할 수 있었다. 중소분쟁기의 등거리 외교와 탈냉전기의 핵 개발은 모두 후원국의 지원이 불안정해진 국면에서 북한이 자율성을 넓히려 한 사례였다. 현재의 북러 밀착도 같은 맥락에서 볼 수 있다. 북한은 러시아의 군수 물자 부족을 활용해 군사·경제적 이익을 확보하려 하고 있으며, 동시에 중국과의 관계를 유지함으로써 대외 선택지를 넓히고 있다.

셋째, 중국과 러시아의 대북 접근은 성격이 다르다. 중국은 지리적 인접성과 접경 지역 안정때문에 때문에 북한과의 관계를 지속적으로 관리해 왔다. 반면 러시아의 대북 관여는 자국이 처한 국제적 조건에 따라 변화하였다. 현재도 러시아는 우크라이나 전쟁의 장기화 속에서 북한과 빠르게 밀착하고 있지만, 중국은 한반도 긴장 고조와 대미관계 악화를 우려하며 거리를 조절하고 있다. 이 차이는 북·중·러 관계가 대칭적인 3자 동맹으로 발전하기 어렵게 만드는 요인이다.

다시 말하자면, 과거의 북·중·소 결속이 이념적 연대와 진영 논리에 기반했다면, 현재의 북·중·러 협력은 미중 전략경쟁, 러시아의 전쟁 수행, 북한의 제재 회피와 협상력 제고라는 서로 다른 필요가 맞물린 결과에 가깝다. 따라서 현재의 북·중·러 관계는 냉전기 북방삼각동맹의 단순한 재현이 아니라, 북러 군사협력이 앞서가고 중국이 관여 수위를 조절하는 불균등한 협력관계로 이해하는 것이 적절하다. 다음 장에서는 미중 전략경쟁, 우크라이나 전쟁의 장기화, 미국 대북 정책의 한계와 북한의 대외전략 전환이 이러한 협력 강화로 이어지는 경로를 분석한다.

III. 북·중·러 협력 강화의 요인과 성격

1. 미중 전략경쟁의 심화와 중국의 이중적 관여

미중 경쟁은 2010년대 이후 군사안보, 첨단기술, 공급망, 대만 문제, 동맹정책으로 전선을 넓혀 왔다. 오바마 행정부의 아시아 재균형, 트럼프 1기의 대중 무역 압박, 바이든 행정부의 인도·태평양 전략은 수단과 강조점이 달랐을 뿐 중국의 부상을 견제한다는 목표에서는 일치했다. 대중국 견제가 미국 외교의 대전략으로 굳어진 것이다(De Castro 2013; The White House 2022). 미국은 중국이 군사력 증강과 기술 자립, 공급망 재편, 대만해협과 남중국해에서의 영향력 확대를 통해 역내 세력관계를 바꾸려 한다고 보고, 일본·한국·호주·필리핀·인도와의 협력을 강화하는 한편 한·미·일 안보협력을 제도화해 왔다(The White House 2022a, 4-5; U.S. Department of Defense 2026, 11, 25-26). 중국은 이러한 상황을 자국에 대한 군사 및 외교적 압박, 그리고 국가 장기 발전에 필요한 기술 자립과 안정적 대외 환경이 악화되고 있는 것으로 판단하고 있다.

이 지점에서 중국은 러시아와 북한의 전략적 가치를 재평가했다. 러시아와의 협력은 미국 주도 질서에 대응하고 유라시아 차원에서 외교적 선택지를 넓히는 수단이 될 수 있다. 아울러 북한은 한반도에서 미국의 영향력 확대를 제어하는 일종의 완충지대로서의 역할을 수행할 수 있다. 그렇다고 중국이 북한의 핵·미사일 개발이나 북러 군사 협력을 전면적으로 지지한다고 보기는 어렵다. 한반도 긴장의 고조는 접경 안정과 중국의 경제성장에 부담이 될 뿐 아니라, 미국과 일본이

군사적 대응을 정당화하는 명분이 될 수 있기 때문이다. 중국이 북한 혹은 러시아와 협력하면서도, 동시에 미국, 일본, 한국 등 주변국과의 관계를 관리하는 것도 이 때문이다.

이러한 이중적 모습은 최근의 정상외교에서도 나타났다. 중국은 2025년 9월 전승절 열병식에 김정은 국무위원장을 초청해 북중 정상 외교를 복원하고 3국 정상이 한자리에 서는 장면을 연출함으로써 그들만의 연대를 과시했다. 그러나 같은 해 11월에는 경주 APEC 정상 회의를 계기로 한중정상회담을 열고 한국과의 관계 개선과 경제협력을 논의했다(차두현·이동규 2025; 정성장 2025). 이는 북한·러시아와의 관계와 한국을 포함한 주변국과의 관계를 병행 관리하며 전략적 유연성을 확보하려는 목적이었다.

그러나 2026년에 접어들며 중국의 대북정책이 변하기 시작했다. 6월 시진핑 국가주석은 7년 만에 평양을 방문해 ‘신시대 북중관계의 발전’을 언급하며 관계 격상을 시사했고, 정상회담에서 군대 분야의 교류 강화를 제안했다(조선일보 2026/06/09). 이어 7월에는 왕후닝 전국인민정치협상회의 주석이 평양을 찾아 정상회담 합의의 이행을 논의하였다. 이 과정에서 대만 유사시 북중 간 군사적 협력 및 대응 방안이 논의되었다는 관측이 제기되기도 하였다(조선일보 2026/07/17). 정상외교의 빈도와 의제 수위가 함께 올라간 것이다.

최근 미중 경쟁의 양상은 2025년 이후 다소 복합적인 모습을 띤다. 2025년 12월 공개된 미국 국가안보전략은 인도·태평양을 경제적·지정학적 경쟁의 핵심 공간으로 규정하면서도 중국과의 전면적 군사 충돌을 피하고 경제관계를 재조정하는 데 상당한 비중을 두었으며, 2026년 국방전략 역시 인도·태평양에서 중국을 억제하되 불필요

한 대결은 피한다는 방향을 제시하였다. 그러면서도 대만해협과 제1도련선 방어, 동맹국의 방위 책임 확대, 공급망과 기술 우위 확보는 계속 강조되었다(The White House 2025; U.S. Department of Defense 2026). 경쟁이 완화되었다기보다 군사적 억지와 경제적 조정, 동맹의 부담분담이 결합된 형태로 재편되고 있다고 보는 편이 적절하다. 따라서 중국의 입장에서는 압박이 지속되는 가운데 그 기조가 행정부의 우선순위에 따라 흔들릴 수 있다는 불확실성까지 더해진 셈이며, 이러한 상황이 러시아·북한과의 협력을 유지하게 만드는 배경이 되고 있다.

정리하면 미중 전략경쟁은 중국의 대북 인식을 ‘부담스러운 이웃’에서 ‘전략적 완충지대이자 조건부 파트너’로 재조정함으로써 북중 협력의 여지를 넓혔고, 북한은 이를 발판으로 두 강대국 모두에서 지지를 끌어낼 여지를 확보했다. 다만 미국과의 전면적 대결을 회피하려는 중국의 판단이 유지되는 한, 북중 협력의 심화가 3자 차원의 제도화로 전환될 가능성은 높지 않다.

2. 우크라이나 전쟁의 장기화와 북·러 군사협력의 심화

두 번째 요인은 우크라이나 전쟁의 장기화이다. 2022년 러시아의 우크라이나 침공 이후 전쟁이 길어지면서 러시아는 서방의 제재와 군수물자 부족에 직면했다. 전쟁 수행에 필요한 탄약, 미사일, 병력 운용의 부담이 커졌고, 러시아는 비교적 빠르게 지원을 받을 수 있는 상대로 북한을 주목했다. 북한 역시 장기간의 제재와 고립 속에서 식량, 에너지, 외화, 군사기술 확보에 어려움을 겪고 있었다. 양국의 필요가

맞아떨어진 것이다.

양국의 협력은 2024년 6월 북·러 포괄적 전략동반자조약 체결을 계기로 제도적 형태를 갖추었다. 조약은 어느 한쪽이 무력 침공을 받아 전쟁상태에 놓일 경우 지체 없이 군사 및 기타 지원을 제공한다는 내용을 포함하였다(Reuters 2024). 2025년 4월에는 북한과 러시아가 북한군의 대러 파병 사실을 공식적으로 인정하였다(Reuters 2025; Byun 2025, 1-4). 이로써 북·러 협력은 단순한 외교적 연대나 선언을 넘어 실제 군사협력의 단계로 진입했다.

다만 북·러 협력의 밀도를 과장해서는 안 된다. 북한은 북·러 관계를 동맹 수준의 관계로 부각하려 하지만, 러시아는 중국과의 관계, 전후 국제사회 복귀 가능성, 북한 군사력의 과도한 확대가 가져올 부담을 함께 고려할 수밖에 없다. 특히 전략무기의 핵심 기술 이전 여부는 공개 자료만으로 확인하기 어렵다. 러시아가 위성, 무인기, 재래식 전력 분야에서 북한을 지원했을 가능성은 제기되지만, 핵심 군사기술 이전을 단정하기는 어렵다.

북·러 협력의 지속성도 전쟁 상황에 크게 좌우된다. 현재의 협력관계는 러시아가 전쟁 수행 과정에서 북한의 군수물자와 병력을 필요로 하는 조건에서 강화되었다. 전쟁이 끝난 뒤에도 지금 수준의 군사협력이 유지될지는 불확실하다. 더구나 북한의 대외경제는 여전히 중국에 크게 의존하고 있다. 2025년 북한 전체 대외무역에서 중국이 차지한 비중은 98.2%에 달했다(대한무역투자진흥공사 2026). 군사안보 영역에서는 북·러 협력이 빠르게 진전되고 있지만, 북한의 경제적 기반은 여전히 러시아보다 중국이라고 볼 수 있다.

이 점에서 우크라이나 전쟁은 북·러 군사협력을 촉진한 결정적 계

기였지만, 북한 대외전략의 중심축이 러시아로 바뀌었다고 보기는 어렵다. 북한은 러시아와의 군사협력을 통해 단기적 이익을 얻고 있지만, 중국과의 관계를 포기하지 않을 것이다. 오히려 러시아와의 협력을 강화함으로써 중국에 대한 협상력을 높이고, 중국과의 관계를 유지함으로써 러시아에 대한 의존도를 줄여 나갈 것이다. 다시 말하자면, 최근 북러관계가 급속하게 가까워진 것은 맞지만, 이와 같은 상황이 북·중·러 전체의 결속으로까지 이어질 것이라고 단정하기는 어렵다는 것이다.

3. 미국 대북정책의 한계와 북한의 대외전략 전환

세 번째 요인은 미국 대북정책의 한계와 북한의 대외전략 전환이다. 미국은 오랫동안 제재, 외교, 군사적 억지를 병행하며 북한 비핵화를 추구해 왔다. 그러나 이 접근은 북한의 핵·미사일 능력 고도화를 멈추지 못했고, 북한을 협상 테이블로 이끌어내는 데도 실패하였다. 2019년 하노이 회담 결렬은 중요한 분기점이었다. 양측은 비핵화의 범위, 제재 완화의 수준, 단계적 이행 방식에서 접점을 찾지 못했고, 이후 북한은 미국과의 협상만으로 제재와 안보 불안을 해소하기 어렵다고 판단하게 되었다.

바이든 행정부의 ‘실용적이고 조정된 접근’도 교착을 풀지는 못했다. 미국은 조건 없는 대화 가능성을 열어 두었지만, 실제 정책은 제재 유지, 확장억제 강화, 한·미·일 안보협력 확대를 중심으로 전개되었다. 북한은 이를 자국에 대한 압력 혹은 압박이 강화되고 있다고 판단하였다. 여기에 중국과 러시아가 유엔 차원의 추가 대북제재에 소

극적 태도를 보이고, 2024년 러시아가 유엔 대북제재 전문가 패널 임기 연장에 거부권을 행사하면서 제재 감시 체계도 약화되었다. 북한으로서는 제재를 견디며 시간을 벌 수 있는 외교적 공간이 넓어진 셈이다.

2025년 출범한 트럼프 2기 행정부의 대북 접근도 불확실성을 키웠다. 2025년 미국 국가안보전략은 중국 문제와 인도·태평양의 세력균형을 중시하면서도 북한 문제에는 상대적으로 적은 비중을 두었다(The White House 2025; 신범철 2025). 이는 한반도 문제가 미국 외교안보정책에서 후순위로 밀려났다는 해석을 낳았다. 이러한 상황에서 하노이 회담 이후 누적된 북미 양국 간의 불신 등을 고려할 때 북미 대화가 재개될 가능성은 높지 않은 것으로 보인다.

북한은 이러한 상황에 맞추어 대외전략을 조정했다. 미국과의 협상에 기대를 걸기보다 핵·미사일 능력을 고도화하고, 중국·러시아와의 관계를 통해 제재와 외교적 고립에서 벗어나려는 것이다. 특히 미국의 대북정책이 행정부 교체에 따라 크게 달라질 수 있다는 점이 북한의 불신을 키우고 있는 것으로 보인다. 어렵게 합의를 만들더라도 다음 행정부에서 유지된다는 보장이 없기 때문이다. 북한이 중국과 러시아를 대외전략의 핵심축으로 삼으려는 이유도 여기에 있다.

그러나 이것이 중국과 러시아에 대한 일방적 의존을 뜻하지는 않는다. 북한은 미중 전략경쟁과 우크라이나 전쟁, 미국 대북정책의 불확실성이 겹친 상황에서 중국과 러시아 모두가 자신을 필요로 한다고 판단한다. 이를 바탕으로 러시아로부터 군사·경제적 이익을 얻고, 중국과의 관계를 유지하면서 대외 선택지를 넓히려는 의도를 드러내고 있다. 정리하면, 오랫동안 지속된 미국의 대북정책이 현재로서는 북한

비핵화에 실패했다는 점이다. 그리고 이 과정에서 북한은 미국과의 관계 정상화를 통한 체제 유지가 아닌 중국과 러시아의 관계를 통해 생존을 담보하려는 방향으로 대외전략을 수정하고 있다는 사실이다.

4. 삼각관계의 연동과 비대칭적 전략협력 구조

지금까지 살펴본 바와 같이, 미중 전략경쟁은 중국이 북한과 러시아를 더욱 더 중시하게 만드는 요인이었다. 우크라이나 전쟁의 장기화는 북러 군사협력의 기폭제가 되었다. 아울러 현재로서는 실패했다고 볼 수 있는 미국의 대북정책은 북한이 중국과 러시아를 중시할 수밖에 없는 배경이 되었다.

가장 빠르게 진전된 것은 북·러 관계이다. 양국은 2024년 북러조약 체결을 통해 안보·국방 분야의 협력을 구체화했다. 반면 중국은 북한과 러시아를 모두 필요로 하면서도 북·러 군사협력에 전면적으로 동조하지는 않고 있다. 중국은 북·러 밀착이 한반도 긴장을 높이고 한·미·일 협력을 강화하는 상황을 경계하는 것이다. 동시에 북·러 관계가 지나치게 깊어져 한반도에서 중국의 영향력이 줄어드는 상황도 원하지 않는다. 그래서 중국은 북한과의 정상외교와 교류를 강화하면서도, 3자 군사협력의 제도화에는 신중한 태도를 보이고 있다.

문제는 북한이 이러한 상황을 전략적으로 활용하고 있다는 점이다. 러시아와는 전쟁이라는 특수한 상황을 활용해 군사·경제적 이익을 확보하고, 중국과는 교역과 접경 안정, 정치적 지지를 매개로 관계를 유지하고자 하는 것이다. 어느 한쪽에 완전히 기대기보다 상황에 맞게 양국을 전략적으로 활용하려는 것이다. 이는 중소분쟁기 북한이

중국과 소련 사이에서 선택지를 넓히려 했던 방식과 닮아 있다. 다만 현재의 북한은 핵·미사일 능력을 보유하고 있다는 점에서 과거보다 유리한 위치에 있는 것도 사실이다.

결국 현재의 북·중·러 관계는 대칭적 3자 동맹이라고 보기는 어렵다. 제도적으로 그렇고 현재 3국이 직면하고 있는 대내외적 상황도 그렇다. 세 나라는 한·미·일 안보협력에 대한 경계심을 공유하지만, 북한 핵문제, 군사기술 협력의 범위, 한반도 긴장 관리, 장기적인 동북아 국제질서의 방향성에 있어서도 이해관계가 일치하지 않는다. 3국 차원의 공식 동맹조약이나 정례적인 연합군사훈련도 존재하지 않는다. 현재 이들 관계는 북·러, 북·중, 중·러라는 양자관계를 중심으로 진행되며, 그중 북·러 군사협력이 가장 앞서가고 중국이 관여 수위를 조절하는 모습이 나타난다.

이 연구는 이러한 관계를 비대칭 전략협력으로 본다. 이는 3국이 완전히 분열되어 있다는 것도, 하나의 군사블록으로 결속했다는 의미도 아니다. 공통의 위협 인식은 공유하고 있지만, 협력의 목적은 다르다는 의미이다. 중요한 것은 이 지점이 북·중·러 협력의 한계이며, 동시에 한국이 활용할 수 있는 외교적 공간이다. 다음 장에서는 이러한 관계가 한반도와 동북아 안보에 어떤 영향을 미치며, 한국이 어떤 방식으로 대응해야 하는지를 살펴본다.

IV. 북·중·러 삼각관계의 강화와 한반도 및 동북아 안보: 한국의 대응전략

1. 한반도 안보환경의 변화

북·중·러 협력이 강화됨에 한반도 안보환경도 급변하고 있다. 북한 위협의 성격 변화, 미국 확장억제에 대한 신뢰 약화, 남북관계 악화가 대표적이다.

첫째, 북한의 군사위협은 단순한 도발 빈도의 문제가 아니라 위기 조성 방식의 변화로 나타나고 있다. 북한은 2026년 제9차 당대회에서 지상·수중발사형 대륙간탄도미사일, 인공지능 무인공격 종합체, 위성공격용 특수자산, 전자전 무기체계, 정찰위성 등을 포함한 새 국방력 강화 계획을 제시하였다(세종연구소 2026). 이는 북한의 군사력 발전 방향이 핵탄두와 미사일 수량의 확대에만 머물지 않고, 정찰·감시, 지휘통제, 무인체계, 우주·전자전 영역으로 넓어지고 있음을 보여준다.

물론 2025년 북한의 미사일 시험발사나 한반도 내 군사적 도발은 크게 줄어들었다. 그렇다고 해서 한반도에서 북한의 군사적 위협이 완화되었다고 보기는 어렵다. 북한이 도발 수위를 조절하면서도 핵심 전력의 완성도를 높이는 방식을 택하고 있을 가능성이 있기 때문이다(양욱 2025). 북·러 군사협력은 이 과정에서 북한의 기술적 선택지를 넓힐 수 있다. 실제로 최근 북한은 지금까지 구축한 핵과 미사일 전력에 더해, 러시아와의 협력을 바탕으로 재래식 전력의 현대화에도 노력하고 있다. 특히 해군력의 급격한 증강에 주목할 필요가 있다.

5000톤급 구축함과 신형 전략 잠수함을 공개한 것이 대표적 사례이다. 아울러 북한이 우크라이나 전쟁의 경험을 바탕으로 드론 등 무인 공격체계를 다루는 역량까지 확보한다면, 향후 북한의 군사적 도발은 지금까지와는 다른 양상으로 전개될 가능성이 높다. 이미 세계 최고 수준인 사이버 공격 능력까지 고려한다면 북한의 군사 위협 혹은 도발은 육, 해, 공뿐만 아니라 사이버공간 등 다양한 영역에서 동시 다발적으로 발생할 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

둘째, 미국의 확장억제에 대한 국내적 불안이 커질 수 있다. 북한의 핵·미사일 능력이 고도화되고 북·러 군사협력이 심화될수록, 한국 사회에서는 미국의 확장억제가 위기 상황에서 실제로 작동할 것인가라는 질문이 반복될 수밖에 없다. 2025년 제57차 한미안보협의회의의 공동성명은 확장억제 공약과 핵협의그룹의 지속을 재확인했지만, 확장억제의 신뢰는 선언만으로 확보되지 않는다(국방부 2025). 위기 발생 시 협의 절차, 핵·재래식 전력의 연계, 정보 공유, 지휘통제 방식이 실제 작전 수준에서 구체화되어야 한다.

자체 핵무장 담론도 이 맥락에서 이해할 필요가 있다. 한국 사회의 핵무장 여론은 완성된 정책 대안이라기보다 북한 위협과 미국 확장억제에 대한 불안이 결합해 나타난 현상에 가깝다(정성철 2024, 7-34). 독자 핵무장은 핵확산금지조약 체제와 한미동맹은 물론 주변국과의 관계를 모두 흔들 수 있는 선택이다. 확장억제의 실행력을 높이고, 한국의 재래식 억지와 감시정찰 능력을 보완함으로써 불안의 근거를 줄이는 것이 더 중요하다.

셋째, 북한의 ‘적대적 두 국가론’ 선언 이후 경색된 남북관계가 더욱 고착화되고 있다. 김정은 국무위원장은 2023년 말 남북관계를 ‘적

대적인 두 국가관계’와 ‘교전 중인 두 국가관계’로 규정했고, 2024년 1월에는 대한민국을 ‘제1의 적대국’으로 언급하였다(연합뉴스 2024). 이후 북한은 헌법에서 통일 관련 표현을 삭제하고 영토 조항을 신설하였다(경향신문 2026). 이는 북한이 남북관계를 민족 내부의 특수관계로 보지 않으려 한다는 점을 보여준다.

이와 함께 최근 북한의 군사분계선 부근에서의 움직임도 심상치 않다. 북한은 군사분계선 이북 지역에서 철책과 지뢰, 전술도로 설치를 추진하며 접경 공간을 사실상의 국경선처럼 다루는 모습을 보이고 있다(YTN 2026; 시사주간 2026). 이러한 상황에서 남북 간 우발적 충돌을 예방할 수 있는 군사적 소통채널은 북한의 일방적 단절로 장기간 끊겨 있는지 이미 오래다. 따라서 북한이 대화를 거부하더라도, 한국은 위기관리의 필요성을 계속 제기해야 한다. 당장 남북관계의 전면적 개선이 어렵더라도 군사적 충돌을 예방할 수 있는 최소한의 조치는 별도로 다루어야 한다.

2. 동북아 안보구도의 변화

북·중·러 협력 강화는 한반도를 넘어 동북아 안보구도에도 영향을 미치고 있다. 가장 큰 변화는 각국이 서로의 방어 조치를 위협으로 받아들이는 흐름이 강해졌다는 것이다. 한·미·일 안보협력은 북한 핵·미사일 위협에 대응하기 위한 것이지만, 중국과 러시아는 이를 미국의 역내 군사적 압박으로 인식한다. 반대로 북·러 군사협력과 북·중 정상외교의 강화는 한·미·일이 안보협력을 더 강화해야 하는 근거로 기능하고 있다.

그렇다고 동북아가 냉전기와 같은 양대 군사블록으로 돌아갔다고 보기는 어렵다. 한·미·일 협력은 제도화되고 있지만 삼자동맹은 아니며, 북·중·러 역시 공동 군사기구나 정례화된 3자 연합훈련을 갖춘 동맹체가 아니다. 그러나 양측이 서로를 의식하며 군사적 준비태세를 높이고 있다는 점에서 역내 긴장이 고조되고 있는 것은 사실이다. 한국은 북한 위협에 대응하기 위해 한·미·일 협력을 강화할 필요가 있지만, 이와 같은 상황이 중국과 러시아를 불필요하게 자극하지 않도록 외교적 설명과 위기관리 노력을 병행해야 한다.

또 하나 주목해야 할 사실은 역내 군비경쟁이 심화되고 있다는 점이다. 과거의 군비경쟁이 병력과 재래식 무기 규모를 중심으로 전개되었다면, 최근의 경쟁은 미사일, 정찰위성, 무인체계, 사이버·전자전, 우주자산, 지휘통제 체계로 확장되고 있다. 북한은 핵·미사일과 무인·전자전 능력을 결합하려 하고, 한국은 한국형 3축 체계와 미사일 방어, 감시정찰, 장거리 정밀타격 능력을 강화하고 있다. 일본도 반격능력 보유와 방위력 증강을 추진하고 있으며, 중국은 국방예산 증액 기조를 이어가고 있다(뉴시스 2026; 대외경제정책연구원 중국 전문가포럼 2026).

문제는 이러한 상황이 국지적 충돌로 이어질 가능성이 높아지고 있다는 점이다. 각국이 조기 탐지와 선제 대응을 중시할수록 상대의 훈련이나 이동을 공격 준비로 오인할 가능성도 배제할 수 없다. 특히 한반도는 좁은 공간에 군사력이 밀집되어 있고, 남북 간 직접 소통 채널도 약화되어 있다. 억지력 강화가 필요하더라도, 충돌이 확전으로 번지지 않도록 하는 절차와 소통 수단을 함께 마련해야 한다.

이와 같은 경쟁 구도는 경제 영역에서도 계속되고 있다. 미중 경쟁

은 반도체, 인공지능, 배터리, 핵심 광물, 첨단 제조업을 둘러싼 공급망 경쟁으로 이어지고 있다(양평섭 외 2026). 한국은 안보에서는 한미동맹과 한·미·일 협력에 기대고 있지만, 경제분야에서는 중국의 중요성을 간과할 수 없는 상황이다. 이러한 상황에서 미국의 대중국 기술통제가 강화되면 한국 기업은 공급망 조정 압박을 받게 되고, 중국이 경제적 압박이나 비공식 규제를 동원할 경우 산업 전반의 비용이 커질 수 있다. 경제안보가 통상 현안에 머물지 않고 안보전략의 일부가 된 이유가 여기에 있다.

3. 한국의 대응전략

현재의 북·중·러 관계가 하나의 고정된 군사블록이 아니라면, 한국의 대응도 모든 영역에서 같은 방식일 필요는 없다. 안보 영역에서는 한미동맹을 기본축으로 삼아 대북 억지와 확장억제를 강화해야 한다. 그러나 위기관리, 비확산, 점령 안전, 인도적 사안, 경제안보와 같은 영역에서는 중국과 러시아를 상대로 제한적 협력의 여지를 남겨 둘 필요가 있다.

첫째, 확장억제의 실행력을 높이고 재래식 억지능력을 강화해야 한다. 확장억제는 미국의 방어 공약을 반복 확인하는 수준을 넘어 실제 작전 절차로 구체화되어야 한다. 핵협의그룹과 한미 확장억제 협의를 통해 북한의 제한적 핵 위협, 전술핵 운용 가능성, 사이버·전자전과 결합된 복합 위협에 대한 공동 대응 절차를 명확히 해야 한다. 한국의 재래식 정밀타격, 미사일 방어, 감시정찰 능력이 미국의 확장억제와 어떻게 연결되는지도 분명히 할 필요가 있다. 그래야 확장억

제에 대한 국내 불안을 줄이고, 독자 핵무장론의 과도한 확산도 관리할 수 있다.

둘째, 위기관리 채널을 복원하고 중국·러시아와의 소통을 유지해야 한다. 북한이 대화를 거부하더라도 우발적 충돌을 막기 위한 연락 체계와 군사적 소통 채널의 필요성은 계속 제기되어야 한다. 이는 북한에 대한 양보가 아니라 위기관리를 위한 최소한의 조치이다. 중국과의 소통도 중요하다. 중국은 북·러 군사협력에 전면적으로 동조하지 않으며, 북한에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 몇 안 되는 국가이다. 한국은 한미동맹과 한·미·일 협력이 북한 위협에 대응하기 위한 조치임을 분명히 설명하는 동시에, 한반도 긴장 완화와 우발적 충돌 방지에서는 중국과 협력할 여지를 남겨 두어야 한다. 러시아에 대해서도 북·러 군사협력에는 분명히 문제를 제기하되, 위기관리와 제한적 다자외교의 통로까지 모두 닫아 버릴 필요는 없다.

셋째, 경제안보 대응 능력을 강화해야 한다. 미중 기술경쟁과 공급망 재편은 한국 경제와 안보를 동시에 압박할 수 있다. 특히 반도체, 배터리, 핵심 광물, 에너지, 방산 부품은 국가안보와 직결되는 분야이다. 한국은 미국, 일본, 유럽, 호주, 캐나다, 동남아 국가들과 공급망 협력을 넓혀야 한다. 특정 국가에 대한 과도한 의존을 낮추되, 불필요한 경제적 충돌을 키우지 않는 접근이 요구된다.

넷째, 남북관계의 최소 관리가 필요하다. 북한의 적대적 두 국가론과 군사력 강화 등 현 시점에서 단기간 내 남북관계가 개선될 가능성은 높지 않다. 그러나 남북관계 개선을 위한 노력 자체를 중단할 수는 없다. 핵·미사일 위협에 대해서는 단호한 억지를 유지하되, 인도적 사안, 재난 대응, 보건, 기후, 접경지역 안전, 우발적 충돌 방지와 같은

영역에서는 대화 가능성을 남겨 두어야 한다(경남대학교 극동문제연구소 2026). 이는 위기를 관리하기 위한 최소한의 장치이다.

대북 억지와 확장억제는 약화될 수 없지만, 그것만으로 한반도와 동북아의 모든 위험을 줄일 수는 없다. 북·중·러 관계 안에 존재하는 이해 차이를 정확히 파악하고, 안보 영역과 비안보 영역을 구분해 대응해야 한다. 그래야 한국은 필요한 군사적 대비를 유지하면서도, 위기관리와 경제안보, 주변국 외교에서 활용 가능한 공간을 잃지 않을 수 있다.

V. 결론

이 연구는 북·중·러 협력 강화를 냉전기 북방삼각동맹의 복원으로 볼 수 있는지, 그리고 그것이 한국 안보정책에 어떤 과제를 제기하는지를 검토하였다. 결론은 두 가지이다. 첫째, 북·중·러 관계는 냉전기부터 결속과 이완을 반복해 왔다. 한국전쟁과 1961년 조중·조소 조약은 3국 협력의 제도적 기반을 만들었지만, 중소분쟁과 데탕트는 그 기반이 얼마나 쉽게 흔들릴 수 있는지를 보여주었다. 탈냉전 이후에는 소련 해체와 한중·한러 수교로 냉전기 후견 관계가 약화되었고, 북한은 핵 개발과 강대국 사이의 외교적 공간을 활용해 체제 생존을 도모하였다. 이러한 역사적 사실을 고려할 때 현재의 북·중·러 협력도 진영의 부활이라기보다, 미중 전략경쟁, 우크라이나 전쟁, 미국 대북정책의 한계가 각국의 이해와 맞물리며 나타난 결과에 가깝다.

둘째, 현재의 3국 관계는 대칭적인 3자 동맹이 아니라 비대칭적 전

략협력에 가깝다. 북·러 군사협력은 전쟁이라는 조건 속에서 가장 빠르게 진전되고 있지만, 중국은 북·러 밀착이 한반도 긴장과 한·미·일 협력 강화를 초래할 가능성을 경계하며 관여 수위를 조절하고 있다. 북한은 러시아와의 군사협력을 통해 단기적 이익을 확보하면서도, 경제와 국경지역 안정의 측면에서는 중국과의 관계를 계속 중시한다. 세 나라는 한·미·일 안보협력에 대한 경계심을 공유하지만, 북한 핵 문제, 군사기술 협력의 범위, 한반도 긴장 관리, 동북아 질서의 장기 방향에서는 이해가 완전히 같지 않다.

이러한 상황은 한국 안보에 부담이자 기회이다. 북한의 군사위협은 핵·미사일을 넘어 정찰위성, 무인체계, 전자전, 사이버 영역으로까지 확대되고 있다. 북·러 군사협력은 북한의 군사력 발전 가능성에 대한 우려를 키우고, 북한의 적대적 두 국가론은 남북 간 위기관리 통로를 약화시킨다. 한·미·일 협력과 북·중·러 연대가 서로를 의식하며 강화되는 흐름도 동북아의 긴장을 높인다. 그러나 동시에 북·중·러 내부의 이해 차이는 한국이 활용할 수 있는 외교적 공간이다.

이러한 점을 고려할 때, 현재 한국은 어느 때보다 현명한 외교 및 안보전략이 필요하다. 한국은 대북 억지와 확장억제라는 핵심 안보 영역에서는 한미동맹을 기본축으로 삼아야 한다. 동시에 위기관리, 접경지역 안정, 인도적 사안, 경제안보와 같은 영역에서는 중국과 러시아를 상대로 제한적 협력 가능성을 남겨 두어야 한다.

이 연구에는 한계도 있다. 북·러 군사협력의 실제 범위와 군사기술 이전 수준은 공개 자료만으로 정확히 확인하기 어렵다. 중국 지도부가 북·러 밀착을 어느 정도 부담으로 인식하는지도 외부 자료만으로는 제한적으로 파악할 수밖에 없다. 또한 우크라이나 전쟁의 전개, 미

국 대북정책의 변화, 미중 경쟁의 수위에 따라 현재의 북·중·러 관계는 다시 달라질 수 있다. 특히 우크라이나 전쟁이 끝난 뒤에도 북·러 협력이 지금과 같은 수준으로 유지될지는 후속 연구를 통해 확인해야 할 문제이다.

한국의 안보정책은 북·중·러 협력을 과장해서도, 가볍게 보아서도 안 된다. 필요한 억지는 강화하되, 3국 사이의 차이를 활용할 수 있는 외교적 공간은 남겨 두어야 한다. 이것이 북·중·러 협력 강화 국면에서 한국이 취해야 할 현실적인 대응 방향이다.

II 참고문헌

- 경남대학교 극동문제연구소. 2026. 『제77차 통일전략포럼 자료집: 한반도 비핵화를 위한 새로운 패러다임 모색』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 경향신문. 2026. “북한, 헌법에 ‘조국 통일’ 삭제·영토 조항 신설… ‘남쪽은 대한민국과 접해’.” 『경향신문』 (5월). <https://www.khan.co.kr/article/202605061400001> (검색일: 2026. 7. 1).
- 국가안보전략연구원. 2026. “9차 당대회와 북한 군사전략의 전환.” INSS 연구보고서. 서울: 국가안보전략연구원.
- 국방부. 2025. “제57차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명.” 대한민국 정책브리핑(11월 14일).
- 김보미. 2013. “한국전쟁 시기 북·중 갈등과 소련의 역할.” 『현대북한연구』 16(2), 86-132.
- 김진하·박형중·오경섭·한기범. 2019. 『북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석』. KINU 연구총서 19-14. 서울: 통일연구원.
- 나호선·차창훈. 2018. “북한의 전략적 선택에 대한 동맹이론적 검토: 북중 동맹에서 대미편승으로?” 『21세기정치학회보』 28(4), 165-190.
- 뉴스1. 2026. “‘핵잠 연료·원자력협정’ 꺼낸李大통령…관세 빠진 회담 ‘안보 성과’ 모색.” 『뉴스1』. <https://www.news1.kr/politics/president/5957971> (검색일: 2026. 7. 10).
- 뉴스시스. 2025. “한미 팩트시트 명시된 핵잠 건조, SCM 공동성명에는 빠져… ‘물리적 시간 부족’.” 『뉴스시스』(11월 14일).
- _____. 2026. “日집권 자민, 방위비 증액 규모 ‘한국·나토 참고해야’ 제언.” 『뉴스시스』 (5월 14일). https://www.newsis.com/view/NISX20260514_0003629127 (검색일: 2026. 7. 10).
- 대외경제정책연구원. 2026. “2025년 북중 무역 평가: 국가 유통망의 복원과 무역 적자의 심화.” 세종: 대외경제정책연구원.
- 대외경제정책연구원 중국전문가포럼. 2026. “중국, 2026년 국방예산 7% 증액.” https://csf.kiep.go.kr/newsView.es?article_id=59124&mid=a20100000000 (검색일: 2026. 7. 10).
- 대한무역투자진흥공사. 2026. 『2025년 북한 대외무역 동향』. 서울: 대한무역투자진흥공사.
- 대한민국 외교부. 2023. “한미일 정상회의 개최(캠프 데이비드).” 보도자료 (8월 18일).
- 량미화. 2024. “1961년 중조·소조 우호 조약 체결의 재고찰: 양면 동맹의 제도화를 중심으로.” 『아시아리뷰』 14(1), 63-93.

- 머니투데이. 2026. “‘우호적 핵확산’ 논쟁 부상…비확산 체제·美 동맹 관리 시협대.” 『머니투데이』 (6월 28일). <https://www.mt.co.kr/world/2026/06/28/2026062612260156422> (검색일: 2026.7.10).
- 박병광. 2020. 『시진핑 시기 북중관계에 대한 평가와 전망』. INSS 연구보고서 2020-8. 서울: 국가안보전략연구원.
- 박장호. 2020. “1960년대 북한의 자주노선과 자주성 변화: 비대칭 동맹에서의 자율성-안보 모델을 중심으로.” 『국가전략』 26(2), 65-94.
- 박종철. 2008. “중소분쟁 초기 북한·중국의 연대에 관한 연구.” 『인문사회과학연구』 21, 35-63.
- 세종연구소. 2025. “2026년 한중정상회담과 이재명 정부의 전략적 선택.” 『세종포커스』(12월).
- _____. 2026. “2025년 북한의 무기 개발 활동 평가 및 2026년 전망.” 『세종포커스』.
- 시사위크. 2026. “北 군사분계선 80m 앞까지 철조망… ‘요새화 작업’ 속도.” 『시사위크』(7월 31일).
- 신범철. 2025. “미국 국가안보전략(NSS)의 함의와 한국의 정책 고려사항.” 세종연구소(12월 9일).
- 양욱. 2025. “북한의 2025년 군사활동 평가: 9차 당대회 예측과 우리의 대응.” 아산정책연구원 이슈브리프 2025-40.
- 양평섭 외. 2026. 『미·중 전략경쟁 쟁점별 한국의 입장과 전략방향 연구』. 세종: 대외경제정책연구원.
- 연합뉴스. 2023. “김정은, ‘남북관계 근본적 전환’ 선언… ‘적대적인 두 교전국 관계’.” 『연합뉴스』 (12월 31일).
- 와다 하루끼 지음, 남기정 옮김. 2014. 『와다 하루끼의 북한 현대사』. 서울: 창비.
- 이기현·전병곤·이석·박동훈. 2016. 『한중수교 이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가』. 서울: 통일연구원.
- 이상숙. 2008. “중소분쟁 시기 북한과 북베트남의 자주외교 비교.” 『통일정책연구』 17(2), 55-80.
- 이우탁. 2026. “중국 ‘황제 책사’ 왕후닝의 방북, 무엇을 남겼나.” 『더팩트』 (7월).
- 정성철. 2024. “왜 한국인은 핵무장을 원하는가? 북한 위협과 미국 불신.” 『통일과 평화』 16(3), 7-34.
- 조선일보. 2026. “시진핑 ‘北과 군대 교류’ 이례적 언급… 대만 유사시 대비한 포석.” 『조선일보』 (6월 10일).
- 차두현. 2024. “북러 밀착관계와 『북러 포괄적인 전략적 동반자관계』에 관한 조약』의 함축성.” 아산정책연구원 이슈브리프 (7월 31일).

- 차두현·이동규. 2025. “김정은의 중국 전승절 참석과 향후 북·중·러 관계 전망.” 아산정책연구원 이슈브리프 (9월 8일).
- 최용환. 2005. “1990년대 북한의 대미정책: 핵과 미사일 사례로 본 북한의 협상 전략.” 『현대북한연구』 8(1), 81-120.
- MBC뉴스. 2026. “유엔사 ‘북한 국경선화 작업, 정전협정 위반 아냐’… 한국 입장 반박.” 『MBC뉴스』 (6월 24일).
- YTN. 2026. “북, 군사분계선에 80~90m 근접 ‘국경선화’ 작업.” 『YTN』 (6월 27일).
- Associated Press. 2026. “North Korea Displays Apparent Progress in Construction of Nuclear-Powered Submarine.” *Associated Press* (January).
- Byun, Sang-jung. 2025. “Russia and North Korea’s Official Acknowledgment of North Korean Troop Deployment: Background and Implications.” *INSS Issue Brief* 130(5), 1-4.
- Cho, Sungmin. 2026. “Russia-North Korea Military Cooperation in Response to China’s Tactical Ambiguity.” *Asia Society Policy Institute* (June 8).
- CSIS Missile Defense Project. 2026. “Missiles of North Korea.” Missile Threat, <https://missilethreat.csis.org/country/dprk> (검색일: 2026.7.6).
- De Castro, Renato Cruz. 2013. “The Obama Administration’s Strategic Pivot to Asia: From a Diplomatic to a Strategic Constraint of an Emergent China?” *The Korean Journal of Defense Analysis* 25(3), 331-349.
- Dittmer, Lowell. 1981. “The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis.” *World Politics* 33(4), 485-515.
- Japan Ministry of Defense. 2026. *Recent Missile & Nuclear Development of North Korea*. Tokyo: Ministry of Defense.
- Kim, Donggil. 2016. “New Insights into Mao’s Initial Strategic Consideration towards the Korean War Intervention.” *Cold War History* 16(3), 239-254.
- Lemon, Edward and Bradley Jardine. 2026. “The Fault Lines in the China-Russia-Iran-North Korea Alignment.” *The National Interest* (May 22).
- Matray, James I. 2022. “US Entry into the Korean War: Origins, Impact, and Lessons.” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament* 5(sup1), 167-184.
- Reuters. 2024. “New North Korea-Russia Pact Calls for Immediate Military Assistance If Either Invaded.” *Reuters* (June 20). <https://www.reuters.com/world/north-korea-russia-pact-give-all-available-military-help-if-other-is-invaded-2024-06-20> (검색일: 2026.7.6).

- _____. 2025. “North Korea Confirms Troop Deployment to Russia, Hails ‘Heroes’.” *Reuters* (April 27).
- Shovkat, Shamuratov. 2025. “Pragmatic Trio: China, Russia, North Korea’s Triangle of Convenience.” *Asia Times* (October 10).
- The White House. 2017. National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C.: The White House.
- _____. 2022a. Indo-Pacific Strategy of the United States. Washington, D.C.: The White House.
- _____. 2022b. National Security Strategy. Washington, D.C.: The White House.
- _____. 2025. National Security Strategy. Washington, D.C.: The White House.
- Ukrainska Pravda. 2026. “Over 7,000 North Korean Troops Killed or Wounded in Russia’s War against Ukraine.” *Ukrainska Pravda* (April 29). <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2026/04/29/8032380/> (검색일: 2026.7.1).
- U.S. Department of Defense. 2026. 2026 National Defense Strategy. Washington, D.C.: Department of Defense.
- Wilson Center Digital Archive. 1950. “Cable from Vyshinsky to Mao Zedong, Relaying Stalin’s Stance on Permission for North Korea to Attack South Korea.” May 14. History and Public Policy Program Digital Archive. <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115976> (검색일: 2026.6.1).

투고일: 2026.07.11. 심사마감일: 2026.08.07. 게재 확정일: 2026.08.07.
--

〈Abstract〉

The North Korea-China-Russia Strategic Triangle and
Its Security Implications for the Korean Peninsula and
Northeast Asia

SIM, Sehyeon(Kangwon University)

This study analyzes how the recent strengthening of North Korea-China-Russia cooperation affects security on the Korean Peninsula and in Northeast Asia, and considers how South Korea should respond. It examines the recurring pattern of cohesion and loosening in the North Korea-China-Soviet Union relationship during the Cold War, the weakening of patron-client ties after the Cold War, and the changes that followed the 2024 Comprehensive Strategic Partnership Treaty between North Korea and Russia. The study approaches the three countries not as a single bloc, but as a strategic triangle composed of three interacting bilateral relationships. From this perspective, it examines how the deepening of North Korea-Russia military cooperation affects China's engagement with North Korea and North Korea's external strategy. The analysis finds that the current relationship is not a restoration of the Cold War-era northern triangle, but a form of asymmetric strategic cooperation. North Korea-Russia military cooperation

has advanced rapidly in the context of the war in Ukraine, while China continues to adjust its level of engagement out of concern that excessive tension on the Korean Peninsula could strengthen ROK-U.S.-Japan security cooperation. North Korea seeks short-term gains through military cooperation with Russia, but it still places importance on its relationship with China in trade, border stability, and regime security. This pattern increases South Korea's security burden, but it also leaves diplomatic space that can be used by recognizing differences among the three countries. The study therefore proposes a dual-track strategy: South Korea should strengthen the ROK-U.S. alliance and extended deterrence in the security domain, while preserving limited room for cooperation with China and Russia in crisis management, nonproliferation, border safety, humanitarian issues, and economic security.

Key Words: North Korea-China-Russia strategic triangle, asymmetric strategic cooperation, Korean Peninsula security, Northeast Asian security, extended deterrence, dual-track strategy

미·중 전략경쟁 심화와 중국의 글로벌 사우스 전략 변화: 트럼프 2기 행정부 중국의 대응과 정책적 시사점*

유현정(국가안보전략연구원)**

국문요약

본 연구는 시진핑 시기 중국의 글로벌 사우스 전략을 분석하고 그 함의를 평가하는 것을 목적으로 한다. 글로벌 사우스가 국제질서의 핵심 행위자로 부상하는 가운데, 중국은 이를 미국 중심 질서에 대응하기 위한 전략적 기반으로 활용하고 있다. 중국은 브릭스(BRICS), 상하이협력기구(SCO), 일대일로 등 다양한 협력 메커니즘을 통해 글로벌 사우스와의 정치·경제·안보 협력을 확대하며 다극적 국제질서 구축과 중국식 담론 확산을 추진하고 있다.

특히 트럼프 2기 행정부 출범 이후 미국 우선주의와 지정학적 갈등 심화는 중국의 글로벌 사우스 전략에 새로운 기회와 도전을 동시에 제공하고 있다. 중국은 반미·반서방 연대를 강화하는 한편 경제안보와 공급망 협력을 확대할 것으로 전망된다. 그러나 글로벌 사우스 내부의 이해관계 차이와 대중국 경제 의존에 대한 우려는 제약요인으로 작용할 가능성이 있다.

본 연구는 이러한 분석을 바탕으로 우리 정부가 글로벌 사우스와의 협력을 확대하고 지역별·국가별 맞춤형 전략을 마련할 필요가 있음을 제시하였다.

주제어

글로벌 사우스(Global South), 브릭스(BRICS), 경제안보, 공급망, 일대일로(BRI)

* 본 논문은 「시진핑 시기 중국의 글로벌 사우스 전략 평가와 시사점」, 『INSS 전략보고』 통권 제401호(2026)의 내용을 수정·보완하여 작성.

** 국가안보전략연구원 외교전략연구실 연구위원

I. 서론

본 연구는 국제질서의 불확실성 속에서 글로벌 사우스의 부상 배경과 중국의 글로벌 사우스 전략을 분석하고 미·중 전략경쟁 심화와 트럼프 2기 행정부 출범이 중국의 글로벌 사우스 전략에 미치는 영향을 검토하는 데 목적이 있다.

최근 국제질서는 미국 중심의 단극체제(unipolar system)에서 미·중 전략경쟁이 심화되는 다극적 경쟁질서로 빠르게 전환되고 있다. 특히 우크라이나 전쟁, 중동전쟁, 글로벌 공급망 재편, 기술패권 경쟁, 에너지 안보 위기 등 복합위기가 동시에 진행되면서 국제정치의 불확실성이 구조적으로 증대되고 있다. 이러한 변화 속에서 국제사회는 더 이상 미국과 서방 중심의 질서만으로 운영되기 어려운 상황에 직면하고 있으며, 기존 국제질서에서 주변부로 인식되었던 ‘글로벌 사우스(Global South)’ 국가들의 전략적 중요성이 급격히 상승하고 있다.

중국은 글로벌 사우스를 자국의 핵심 전략공간으로 인식하고 적극적인 대외전략을 전개하고 있다. 시진핑 지도부는 2023년 이후 중국을 ‘글로벌 사우스의 일원’으로 규정(Xinhua 2023/7/26; 中华人民共和国外交部 2023/9/16)하며 정치·경제·안보·문명 분야를 포괄하는 전방위적 협력 확대를 추진하고 있다. 중국은 글로벌 사우스와의 협력을 통해 미국 중심의 국제질서에 대응하고 다극적 국제질서를 구축하려 하고 있으며 이와 동시에 과잉생산 문제 해소와 공급망 안정화, 에너지 확보, 대만 문제 대응 등 자국의 핵심이익 수호에도 글로벌 사우스를 적극 활용하고 있다.

그러나 미중 전략경쟁 심화는 중국의 글로벌 사우스 전략에 새로운 도전요인으로 작용하고 있다. 특히 트럼프 2기 행정부는 ‘서반구 우선주의’를 기반으로 중남미와 중동 지역에서 중국의 영향력 확대를 적극 견제하고 있으며 베네수엘라·이란 등에 대한 군사작전을 통해 중국의 에너지 공급망과 경제적 이해관계를 압박하고 있다. 또한 글로벌 사우스 국가들 역시 미중 경쟁 속에서 전략적 자율성을 유지하려 하고 있으며 중국과의 경제협력 과정에서 발생하는 무역불균형과 부채 문제 등에 대한 우려도 증대되고 있다.

중국과 글로벌 사우스간 협력이 범위와 수준을 심화시키면서 이에 관한 주제들은 학계의 큰 주목을 받고 있다. 이동규와 김지연(이동규 외 2025)은 중국과 글로벌 사우스간 협력 현황을 분석하고 중국이 글로벌 사우스 외교를 통해 추구하는 전략적 목표를 명확하게 제시하였다. 허재철(2026)은, 중국의 글로벌 사우스 전략을 ‘경제안보’의 측면에서 심도있게 분석하고 일본과 중국의 글로벌 사우스 전략을 비교·검토하였다. 하지만 이들 연구는 2025년 이후 중국의 글로벌 사우스 전략의 변화 양상(ex. 글로벌 거버넌스 이니셔티브 제안 등)과 트럼프 2기 정부 출범이라는 거대 변수를 충분히 반영하지 못하는 한계를 보이고 있다.

국내 연구물들이 비교적 중립적 관점에서 중국-글로벌 사우스 관계를 바라보고 있는 반면 해외 연구물들은 두 가지 상반된 시각에 기초하고 있다. 주로 중국 학계에서는 글로벌 사우스에 대한 중국의 대외전략을 긍정적으로 평가하고 있다. 상하이국제문제연구소(2023)는, 글로벌 사우스의 부상과정에서 중국의 역할을 높게 평가하면서 △평화와 안보 △고품질 발전과 지속가능한 발전 분야에서 부단한 협

력을 강조하고 있다. 이에 반해 서방 학계는 중국과 글로벌 사우스간 관계심화를 경계하는 논조의 연구물들이 다수 축적되어 있다. 예컨대, 제레미 갈릭(Jeremy Garlick 외 2026)은 남반구에서 중국의 영향력 확대가 EU에 미치는 영향관계를 분석하고 유럽 각 국의 대응방향을 제시하고 있으며 루빈(David Lubin 2025)은 중국과 글로벌 사우스간 관계 심화에도 불구하고 양자관계를 제약하는 제반 한계요인들이 산재해 있음을 논증하고 있다.

본 연구는 중국과 글로벌 사우스간 협력에 대해 낙관론 또는 회의론 어느 일방의 관점에 입각하기보다는 양 측면을 아우르는 중립적 관점에서 논의를 전개하고자 한다. 또한 최근 중국의 글로벌 사우스 전략 변화양상 및 트럼프 2기의 대외정책 등 새로운 변수들을 종합적으로 검토함으로써 중국이 정치·안보·경제·담론 차원에서 글로벌 사우스를 어떻게 활용하고 있는지를 분석하고 향후 중국 전략의 변화방향을 전망하고자 한다. 마지막으로 이러한 변화가 한국 외교와 경제안보에 미치는 함의를 분석하고 우리의 정책적 대응 방향을 제시하고자 한다.

이러한 문제인식에 기초하여 이 연구를 크게 5장으로 구성하였다. 제2장에서는 글로벌 사우스의 개념과 정체성을 선행 검토한 후, 국제질서의 변화 속에서 글로벌 사우스의 정치·경제적 부상을 분석하였다. 제3장에서는 중국이 글로벌 사우스 외교를 통해 추구하는 전략목표를 5가지로 분류하였고 이들 목표를 추진하기 위한 협력 메커니즘을 검토하였다. 제4장에서는 트럼프 2기 행정부의 대외정책이 중국의 글로벌 사우스 전략에 미치는 영향관계를 분석하고 중국의 글로벌 사우스 전략의 변화를 정치·경제적 측면에서 전망하였다. 마지막 제5

장에서는 한국 외교의 새로운 전략공간 확보를 위해 요구되는 정책적 대안을 제시하였다.

II. 국제질서 변화 속 글로벌 사우스의 부상

1. 글로벌 사우스의 개념과 정체성

‘글로벌 사우스(Global South)’는, 종래 국제질서를 주도했던 서방 선진국들을 지칭하는 ‘글로벌 노스(Global North)’에 대칭되는 개념으로서 정치·경제·문화적으로 매우 다양한 국가들을 포괄하는 개념이다. 글로벌 사우스는, 특정한 회원국·전략 목표·제도적 구조를 가진 국제기구나 국가집단을 의미하는 것이 아니라 유사한 역사적 경험과 발전 수준을 공유하고 서방 중심의 국제체제에서 소외되어 왔던 개발도상국들의 집합체를 의미한다(欧阳康·李大鹏 2026). 기존에는 지정학적 개념으로서 ‘제3세계’ 또는 경제적 개념으로서 ‘개발도상국’ 등으로 불렸으나 각각의 개념보다 더욱 포괄적인 의미를 지닌다(전재성 2024).

이들은 대체로 △낮은 사회경제적 발전 수준과 성장에 대한 강한 열망 △국제기구에서의 영향력 부족으로 인한 서방 패권질서에 대한 반감 △오랜 식민지 경험에서 비롯된 독립 의식 △비동맹주의적 외교노선을 통한 실리추구 등을 공통된 특징으로 가진다(Marcin Przychodniak 2024, 1; Zha Daojiong 2025). 특히 글로벌 사우스 국가들은 국제기구와 글로벌 거버넌스 체제에서 자신들의 발언권이 제한되어 있다고 인식하고 있으며 서방 중심 국제질서가 자신들의 발

전 요구를 충분히 반영하지 못한다고 판단하고 있다. 이러한 인식은 최근 국제질서 변화 속에서 글로벌 사우스의 정치적 결속을 강화시키는 요인으로 작용하고 있다.

반서방 성향을 견지하고 있는 글로벌 사우스에서 중국의 영향력이 급속히 확대되자 이에 대한 서방사회의 경계 수위가 높아지고 있다. 일각에서는, ‘글로벌 노스’와 ‘글로벌 사우스’에 속하지 않으면서 자유주의 국제질서에 반대하는 중국과 러시아를 묶어 ‘글로벌 이스트(Global East)’라고 지칭하고 있다(Martin Müller 2018, 734~755). 이러한 시도는 ‘과연 중국이 글로벌 사우스의 일원인가?’에 대한 근본적인 질문을 던지며 중국과 글로벌 사우스를 심리적으로 분리시키려는 의도로 평가된다. 이에 대해 중국 학계를 중심으로 글로벌 사우스의 실질적 정체성을 지리적 위치, 과거 역사와 현재 글로벌 영향력 등에서 찾는 것이 아니라 정치·경제 및 글로벌 거버넌스에 대한 공동의 미래비전에서 도출하고자 시도하고 있다. 다시 말하면, △정서적으로는 분열보다 통합을, △정치적으로는 억압보다 자율성을, △경제적으로는 착취보다 발전을, △문화적으로는 획일성보다 다양성을, △외교적으로는 일방주의보다 다자주의를 선호하는 성향을 글로벌 사우스의 정체성으로 규정하고 있다(Zhang Yifei 2025).

2. 글로벌 사우스의 정치·경제적 부상

글로벌 사우스 국가들은 과거에도 집단적 세력화를 시도한 바 있다. 대표적으로 1955년 인도네시아 반둥회의와 1964년 G77 출범은 개발도상국 중심의 국제연대를 모색한 대표적 사례였다. 그러나 냉전

시기에는 지정학적 영향력의 한계와 국가 간 이해관계 차이로 인해 독자적 협상력을 확보하는 데 실패하였다.

하지만 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 상황은 변화하기 시작하였다. 미국발 금융위기로 서방 중심 국제질서의 권위가 약화되었고 국제질서는 미국 단극체제에서 강대국 경쟁체제로 전환되기 시작하였다. 이에 따라 글로벌 사우스 국가들의 전략적 중요성이 급격히 상승하였다.

글로벌 사우스 국가들은 글로벌 금융위기, 지정학적 갈등과 공급망 교란, 기후위기, 식량·에너지 위기, 경제 불평등 등 국제사회가 직면한 주요 도전들의 책임이 서방 중심 국제질서에 있다고 비판(Oleg V. Stoletov 2024, 331~333)하고 있으며 G7 중심 거버넌스에 대한 불만을 표출하고 있다. 이 과정에서 중국은 브릭스(BRICS), 일대일로(BRI), 남남협력 등을 통해 글로벌 사우스의 정치·경제적 기반 형성에 적극적으로 나섰다. 중국이 주도하는 다자 협력체는 글로벌 사우스 국가들의 대외적 발언대 기능을 수행하였고 ‘일대일로 구상’을 통한 경제협력은 이들에게 물질적 기반을 제공해 왔다.

현재 글로벌 사우스는 국제사회에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 193개 UN 회원국 중 130개국 이상이 글로벌 사우스로 분류되며 이들은 세계 인구의 약 85%, 세계 GDP의 약 39%를 차지한다. 방대한 인구와 급속한 경제성장을 통해 잠재적인 거대시장으로 부상하고 있다(Xinyue Hu 2024, 1). 예컨대, IMF 구매력 평가 기준(PPP)으로 산출한 글로벌 사우스 GDP 비중은 2005년 45.66%에서 2025년 60.57%로 증가하였으며 세계 총무역량에서 글로벌 사우스 국가들의 비중 역시 2000년 약 30%에서 2023년 약 50%로 급속히 증가하

고 있다(顾清扬 2025).

정치적 측면에서도 글로벌 사우스의 영향력은 강화되고 있다. 인도는 G20 의장국으로서 아프리카연합(AU)의 G20 가입을 주도하였으며 브라질은 우크라이나 전쟁 종식을 위한 ‘평화 플랜’을 제시하였다. 또한 파키스탄은 최근 이란전쟁 종전협상 과정에서 적극적인 중재 역할을 수행하였다. 이는 글로벌 사우스 국가들이 단순한 수동적 행위자가 아니라 국제질서 재편 과정의 능동적 행위자로 부상하고 있음을 보여준다.

III. 중국의 글로벌 사우스 전략과 협력 구도

1. 중국의 글로벌 사우스 전략 목표

중국의 글로벌 사우스 전략은, 글로벌 영역에서 중국의 리더십 기반을 강화하는 것뿐 아니라 국내 정치·경제의 안정을 도모하기 위한 다면적 역할을 수행하고 있다. 중국은 남반구에서 영향력을 확대하여 미국 주도의 ‘규칙 기반 질서’에 대응하고 국제 안보질서를 재편함으로써 자국의 안정적인 성장에 유리한 환경을 조성하고자 한다. 중국은 자국의 취약한 내수시장, 서방의 무역제한 강화, 미국과의 긴장고조에 직면하여 남반구 국가들의 지지를 결집함으로써 서방으로부터의 경제·안보·이념적 도전을 견제하고자 한다.

이하에서는 중국이 추진하는 글로벌 사우스 외교의 전략 목표를 다섯 가지로 세분하여 살펴보고자 한다.

1) 다극적 국제질서 구축과 반서방 연대

중국은 탈냉전 이후 미국 중심 국제질서가 국제사회의 다양한 이해를 반영하지 못한다고 주장하며 다극적 국제질서를 지속적으로 강조해 왔다. 이 과정에서 중국은 특히 글로벌 사우스 국가들이 ‘비동맹주의’와 ‘전략적 자율성’을 강조하고 있다는 점에 주목하고 있다. 이들 국가는 우크라이나 전쟁, 중동 문제 등 민감한 국제 현안에서 미국·서방과 다른 입장을 취하는 경우가 많다(이동규 외 2025, 8~9). 2022년 유엔총회에 회부된 ‘러시아의 우크라이나 침공 비난 결의안’과 ‘러시아에 대한 전쟁 배상요구 결의안’에 대해 각각 35개국과 73개국의 글로벌 사우스 국가들이 기권하며 서구와 다른 입장을 표명했던 사례가 대표적이다.

중국은 글로벌 사우스와의 연대를 통해 국제사회에서 미국과 서방의 영향력을 약화시키며 국제질서 개편을 위한 외교적 기반을 확대하려고 하고 있다. 즉, 중국은 글로벌 사우스를 기존의 국제질서에 대응할 수 있는 핵심 세력이자 핵심 기반으로 인식하고 있다. 실제로 중국은 글로벌 사우스를 ‘국제질서 변혁의 핵심세력’으로 규정하고 있으며, 시진핑 주석 역시 브릭스 정상회의 등에서 ‘글로벌 사우스의 집단적 부상’을 반복적으로 강조하고 있다(Ministry of Foreign Affairs, People’s Republic of China 2024).

2) 중국식 대안 질서 담론 확산

글로벌 사우스 국가들은 강대국 중심의 국제 질서에 대해 저항과 불만을 공유하고 있다. 하지만 기존의 질서를 대체하는 대안 질서에 대해서는 각국의 이해관계와 입장이 상이하여 제도·규범·가치 등에 대

한 공통된 인식이 결여되어 있다는 한계를 노정하고 있다. 이에 중국은 자국의 눈부신 경제발전 모델을 모범사례로 제시하는 한편, 서방

표 1 ‘4대 이니셔티브’에 함축된 중국의 미래비전

인류운명공동체(人類命運共同體) 건설

이니셔티브	기능	주요 내용
글로벌 발전 이니셔티브(GDI) [全球发展倡议]	견고한 물질적 토대 마련	• 2021년 제76차 유엔총회 • 발전협력·상호이익을 통한 윈-윈 달성 • 6대 핵심원칙 △개발우선 △사람중심 △포용적·공평한 개발 △혁신주도 △인간과 자연의 조화 △행동지향
글로벌 안보 이니셔티브(GSI) [全球安全倡议]	안전한 환경 구축	• 2022년 보아오 포럼 • 지속가능한 평화와 발전 촉진 • 6대 실천지침 △세계 평화·안보 공동수호 △주권·영토 보전 상호존중 △내정불간섭 △유엔헌장 준수 △대화와 협의를 통한 분쟁해결 △지역·글로벌 전통·비전통 안보 공동수호
글로벌 문명 이니셔티브(GCI) [全球文明倡议]	정신적 합의 기반	• 2023년 공산당-세계 정당간 고위급 대화 • 문명의 다양성·문명간 평등과 포용성 강조 • 4대 옹호 △세계 문명의 다양성 존중 △인류 공동가치 증진 △문명의 계승과 혁신의 중요성 △국제 문화 및 인적교류 강화
글로벌 거버넌스 이니셔티브(GGI) [全球治理倡议]	제도적 보장	• 2025년 상하이협력기구 플러스 정상회의 • 글로벌 거버넌스의 구조적 결함 시정 • 5대 핵심원칙 △주권평등 수호 △국제법 준수 △다자주의 실천 △사람중심 접근 △행동지향적 접근

출처: 李景平·李永来 2026; 刘志剛 2026 기반 저자 작성

중심 질서를 대체하는 대안 질서를 제안하고 자국의 체제와 담론을 글로벌 사우스에 확산시키고 있다.

중국은 2020년대 들어와 경제·안보·문화·거버넌스 등 총 4개 분야에서 대안 질서를 제시하고 있는데 이는 기존 질서의 전면적 대체를 의미하는 것이 아니라 자국의 지속가능한 성장을 담보하기 위해 필요한 부분적·선별적 대안 질서를 의미한다. 중국은 ‘인류 운명공동체(人類命運共同體) 건설’을 최상위 목표로 설정하고 이를 달성하기 위해 △물질적 토대 마련을 위한 ‘글로벌 개발 이니셔티브’ △안정적 환경조성을 위한 ‘글로벌 안보 이니셔티브’ △정신적 합의기반으로서 ‘글로벌 문화 이니셔티브’ △제도적 기반조성을 위한 ‘글로벌 거버넌스 이니셔티브’를 차례로 제안하였는데 각각의 이니셔티브의 핵심 골자는 다음과 같다.

(1) 글로벌 발전 이니셔티브(全球发展倡议, GDI)는, 서구 국가들이 주도하는 패권체제가 소수국가의 이익 독점을 초래하여 개발도상국의 이익이 무시될 수 있음을 강조하고 있으며 이에 대응하여 모든 국가의 공동발전과 보편적 번영증진을 위한 새로운 경제질서 구축을 제안하고 있다. (2) 글로벌 안보 이니셔티브(全球安全倡议, GSI)는, 식민지 경쟁으로 대표되는 서구의 팽창주의와 충돌 기반 패권추구는 세계적 분열을 가속화한다고 비판하며 공정하고 정의로우며 공유된 안보체제 구축을 제안하였다. 다음으로 (3) 글로벌 문화 이니셔티브(全球文明倡议, GCI)는, 서구의 오랜 문명적 위계질서와 문명적 우월주의는 다양한 문명간 대등한 대화와 교류를 저해한다고 지적하며 문명간 평등, 상호 학습, 대화와 포용성을 바탕으로 합의도출을 위한 기반을 마련해야 한다고 주장하고 있다. 마지막으로 (4) 글로벌 거버넌스

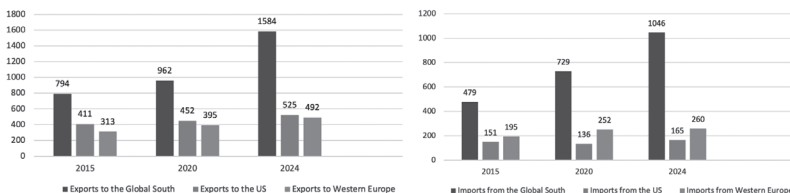
스 이니셔티브(全球治理倡议, GGI)는, 서구의 일방주의와 보호주의가 재부상하면서 국제법에 의한 지배가 약화되고 있음을 지적하며 폭넓은 국가들의 참여를 통해 협의·공동 기여·공동 이익에 기반한 글로벌 거버넌스 구축을 제안하였다.

중국은 이러한 담론을 통해 반미·반서방 정서를 자극하고 다양한 협력체와 플랫폼을 통해 글로벌 사우스 국가들의 공감대를 형성하려고 있다.

3) 경제안보와 공급망 협력

경제적 측면에서 글로벌 사우스는 중국 경제에 매우 중요한 전략적 공간이다. 중국은 내수 부진과 과잉생산 문제로 인해 새로운 시장 확보가 절실한 상황이며 글로벌 사우스는 미국·서방 시장을 대체할 수 있는 거대한 소비시장으로 부상하고 있다. 중국의 내수부족으로 인한 과잉생산(overcapacity) 문제는, 국내 기업간 소모적인 가격경쟁 즉, 내권(內卷) 현상을 야기하여 국내기업의 수익 구조에 악영향을 초래하고 있다. 글로벌 사우스의 거대 시장은 이러한 문제를 해소할 수 있는 출구 기능을 담당할 수 있다.

그림 1 10년간 중국의 수출입 현황(2015~2024)



출처: Jeremy Garlick 외 2025, 8.

또한 미중 전략경쟁과 서방의 무역규제 속에서 글로벌 사우스로의 시장 다변화는 중국의 경제안보 환경에 중요한 의미를 내포한다. 2024년 기준, 중국의 對글로벌 사우스 수출액은 미국과 서방국가에 대한 수출액을 상회하고 있으며 對글로벌 사우스 무역흑자는 중국의 총무역 흑자액 중 54%를 차지하고 있다. 중국의 글로벌 사우스 수출은 2015년 35%에서 2024년 44%로 증가한 반면, 같은 기간 미국의 비중은 18%에서 15%로 감소(〈그림 1〉 참조)하며(Chang, C. 외 2025, 4) 중국 무역의 대미 의존도를 경감할 수 있는 중요한 요인으로 작용한다. 뿐만 아니라 동남아·아프리카·남미 지역은 핵심광물과 전략자원이 풍부해 미중 기술패권 경쟁 속에서 전략적 가치가 크다. 중국은 일대일로와 다양한 지역 협력체를 통해 에너지·광물·인프라·디지털 분야 협력을 강화하고 있다.

4) 대만 문제와 핵심이익 수호

중국은 글로벌 사우스에 대한 경제적 레버리지를 활용하여 대만의 국제적 고립을 도모하고 국제사회가 ‘하나의 중국 원칙’을 수용하도록 유도하고 있다(허재철 2026, 76~81). 중국은 국가들과 수교 시 ‘하나의 중국 원칙’ 수용과 대만과의 단교를 요구하고 있으며 이를 위해 경제적 지원과 제재를 병행하고 있다. 예컨대, 파나마는 2017년 6월 대만과의 외교관계를 종료하고 중국과 국교를 수립하였으며 중국은 이에 대한 보상차원에서 ‘비상환 원조’를 제공하고 무역·금융·인프라 등 부문에서 19개의 협정과 양해각서 체결하였다(Reuters 2018/12/4). 이와는 달리, 중국은 올해 5월 1일부터 아프리카 국가를 대상으로 무관세 정책을 실시하고 있으나 아프리카 국가 중 유일

하게 대만과 국교를 맺고 있는 에스와티니 왕국은 수혜국에서 제외하는 조치를 취하였다(연합뉴스 2026/5/2).

이처럼 중국은 경제적 보상과 압박을 병행하는 ‘당근과 채찍’ 전략을 활용하여 글로벌 사우스 국가들의 대만 지지를 차단하려 하고자 시도하고 있으며 이러한 전략은 향후 동중국해·남중국해 등에서 레드라인 관리를 위해 동원될 가능성을 배제하기 어렵다.

5) 글로벌 이미지 제고

중국은 글로벌 사우스의 니즈(Needs)에 부응하는 담론을 비교적 일관된 외교전략을 통해 제시하며 글로벌 사우스에의 이미지를 개선하고자 한다. 1950년대 저우언라이(周恩來)가 제안한 ‘구동존이(求同存異)’와 ‘평화공존 5원칙(영토·주권 상호존중, 상호불가침, 내정불간섭, 평등호혜, 평화적 공존)’은 ‘4대 글로벌 이니셔티브’의 모태가 되었으며(傅小强 2026) 냉전시기 마오쩌둥이 주창한 ‘3개 세계론(三个世界的理论)’은 현 중국 글로벌 사우스 전략의 이론적 기초로 인식되고 있다(Alice Ekman 2025).¹⁾ 이와 같은 중국의 전략적 일관성은 글로벌 사우스 국가들에게 예측가능성을 제공하며 중국과의 경제협력에 안정성을 부여하고 있다.

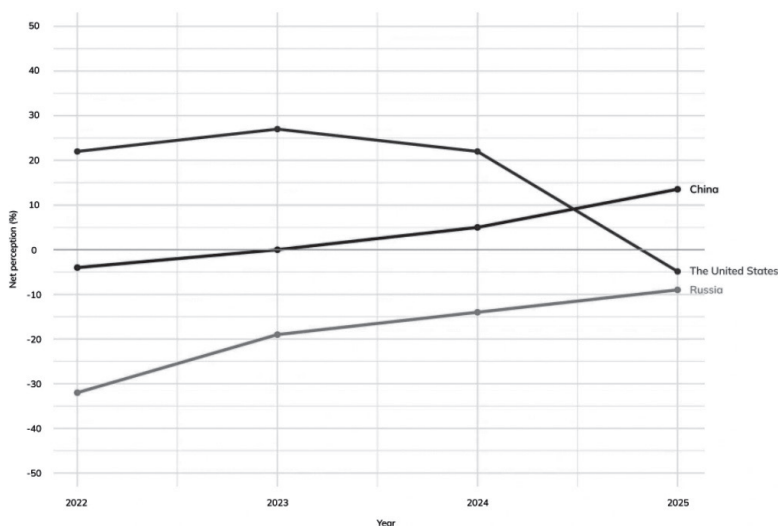
또한 미중간 전략경쟁이 심화되는 상황은, 중국이 글로벌 사우스를 향해 매력공세를 전개하기 유리한 대외적 환경을 제공하며 중국이 스스로를 ‘자유무역 옹호자’, ‘평화적 중재자’로 묘사하며 미국·서방

1) 마오쩌둥은 국제사회를 △초강대국인 미국과 소련을 제1세계 △선진국(유럽·캐나다·일본 등)으로 구성된 제2세계 △아시아·아프리카·남미 등으로 구성된 제3세계로 분류하며, 미국과 소련의 패권에 맞서기 위해 제2·제3세계간 협력뿐 아니라 ‘제3세계’ 연합구축을 제안하였다.

과 차별화된 이미지를 구축하는 기회로 작용한다. 2025년 4월, 시 주석은 동남아(베트남·캄보디아·말레이시아) 순방에 나서며 미국의 상호관세 정책에 대한 반대여론 결집 시도하였다. 이어 5월에 개최된 ‘제4차 중국-남미·카리브 공동체’ 장관급 회의에서는 지역국가에게 90억 달러 규모의 차관 제공을 발표(Ministry of Foreign Affairs, People’s Republic of China 2025/5/13)하였고 6월에는 중국과 외교관계를 맺고 있는 53개 아프리카 국가에 대한 관세 철폐 계획을 발표하였다(Reuters 2025/6/13).

중국의 이러한 매력공세는 국제사회에서 중국의 이미지 제고에 크게 기여하고 있는 것으로 분석된다. 2025년 96개국을 대상으로 한 여론조사에 따르면, 96개국 중 76개국이 미국보다 중국에 대해 더 긍정적인 시각을 갖고 있는 것으로 나타났다(Frederick DeVeaux 2025, 41).

그림 3 2022~2025년간 강대국에 대한 인식변화



2. 글로벌 사우스와의 협력 메커니즘

미국의 대외전략은 전략적 우위를 확보할 수 있는 소수 정예의 동맹국·우방국을 중심에 두고 있는 반면, 중국의 대외전략은 체제·이념·경제발전 수준 등에 구애받지 않고 무제한 확장기조에 기초하고 있다. 중국이 글로벌 사우스에 접근하는 방식은 크게 세 가지 방식, 즉 (1)브릭스, 상하이협력기구 등 새로운 플랫폼을 구축하거나 기존 플랫폼의 외연을 확장하는 방식, (2)중국 중심의 허브 앤 스포크 모델 구축(ex. 일대일로, 지역 협력체), (3)UN 등 대규모 다자기구 활용 등으로 분류될 수 있다. 이들 접근 방식에서 나타나는 두드러진 특징은 아래와 같다.

첫째, 중국의 글로벌 사우스 확장전략 중 두드러진 특징은 기존 협력체의 외연확장을 통한 ‘글로벌 조직화’에 있다. 대표적인 사례가 상하이협력기구(SCO)와 브릭스(BRICS)다. 상하이 협력기구는 1996년 결성된 ‘상하이 5개국(Shanghai Five)’을 전신으로 하며 우즈베키스탄 가입(2001) 이후 현 명칭으로 재편되었다. 이 기구는, 냉전 종식 이후 구소련 연방에서 분리·독립한 중앙아시아 국가들 사이의 지속적인 국경분쟁을 외교적 수단을 통해 해결하기 위한 ‘지역 협력체’ 성격으로 출범하였다(Jeremy Garlick 2025, 2). 하지만 시진핑 주석이 집권한 이후, 인도와 파키스탄(2017)·이란(2023)·벨라루스(2024)가 동 기구에 가입하면서 그 영향력을 남아시아·중동·동유럽으로 확장하며 글로벌 협력체로 조직화되었으며 2022년 이후에는 나토 회원국인 튀르키예가 상하이협력기구에 가입을 추진하고 있다(Reuters 2022/9/18). 2009년 출범한 브릭스는, 2010년 남아프리카 공화국이

가입한 이후 이집트·에티오피아·이란·UAE 등 4개국이 신규 가입(2024)하고 지난해 인도네시아가 합류하면서 남미·중동·아프리카·동남아로 지역적 범위를 확장하며 브릭스 플러스(BRICS+) 체제로 확장되었다. 전 세계 40개국이 브릭스 가입에 관심을 가지고 있는 것으로 알려지고 있어(Reuters 2023/8/21) 앞으로도 브릭스의 외연확장은 지속될 것으로 판단된다.

둘째, 중국은 2000년대 초반부터 글로벌 사우스와의 지역별 협력체 결성에 적극적으로 나서고 있으며 최근에는 지역 협력체간 연계를 모색하고 있다. 1990년대 말 IMF 금융위기를 극복하는 과정에서 지역 리더십을 강화한 중국은 WTO 가입(2001)으로 국제질서에 적극 편승하며 지역별 협력체 구축에 본격적으로 나섰다. 2000년 중국-아프리카 협력회의(FOCAC)를 시작으로 하여 중동·태평양 도서국·중앙아시아·중동구 유럽·중남미 및 카리브해 지역과의 협력체 설립하여 글로벌 사우스 지역에 대한 영향력을 확대하였다(지역별 협력 메커니즘 상세는 <표 2> 참조). 특히 지난해 ‘제1차 중국-아세안-걸프협력회의(GCC)’ 정상회의를 개최하여 글로벌 공급망 안정 및 경제 건정성 강화를 위한 국제질서에 대해 논의하며 지역 협력체간 연계를 시도(The State Council, The People’s Republic of China 2025/5/28)함으로써 중국을 중심으로 한 허브 앤 스포크(Hub and Spoke) 모델을 구축하고 있다.

셋째, 중국은 글로벌 사우스 전략에서 UN 등 대규모 다자간 기구를 핵심적인 무대로 활용하고 있다. 이를 위해 다자 기구에 대한 분담금을 확대하거나 다자 기구 내 새로운 협력 플랫폼을 구축하여 글로벌 사우스에 대해 적극적으로 접근하고 있다. 중국이 UN에 대한 투

표 2 중국-글로벌 사우스간 협력 메커니즘 주요 내용

협력 메커니즘		주요 내용
글로벌 협력체	상하이 협력기구 (SCO)	• 2001년 창설 • 중앙아시아 안보 협의체에서 글로벌 정치·안보·경제 등 복합 협의체로 성격 변화 • 벨라루스 가입(2024) 이후 10개 회원국·2개 옵저버국·15개 대화 상대국으로 구성
	브릭스 (BRICS)	• 2009년 출범 • 신흥경제 5개국(브라질·러시아·인도·중국·남아공)으로 출범 • 인도네시아 가입(2025) 이후 10개 회원국·14개 파트너국으로 구성 • 회원국간 포괄적 협력을 목표로 ‘신개발은행’을 통한 금융지원과 ‘탈달러화’ 추진
지역 협력체	중-아세안 지도자회의	• 1997년 출범 • 아세안 11개국(동티모르 2025년 가입)과 지역 안정·경제·보건 등 다분야 협력 논의 • 3차 회의 이후 중국은 국무원 총리가 참석
	중-아프리카 협력회의 (FOCAC)	• 2000년 출범 • 중국과 아프리카 53개국(에스와티니 제외)으로 구성 • 3년마다 고위급회담을 개최하며 2024년 정상 회의에서 ‘10대 파트너십 행동’을 채택
	중-아랍국가 협력포럼 (CASCFC)	• 2004년 출범 • 중국과 22개 아랍국가로 구성 • 무역·에너지 등 경제협력뿐 아니라 중동 분쟁·시리아 내전 등 역내 안보문제 논의
	중-태평양 도서국 포럼 (C-PIF)	• 2006년 중-태평양 도서국 경제 발전 및 협력 포럼 설립 • 외교장관급 협력체로서 • 3차례(2021·2022·2025) 회의 개최 • 제3차 회의(2025)에서는 양자 관계 심화·하나의 중국 원칙 수호·기후 변화 및 안보분야 협력에 중점

계속

협력 메커니즘		주요 내용
지역 협력체	중-중남아시아 협력발전포럼 (C+C5)	• 2012년 출범 • 경제·물류·에너지·문화 분야 협력을 목표
	중-중남미· 카리브해 국가공동체 포럼 (C-CELAC)	• 2015년 출범 • 중국과 33개 중남미·카리브해 국가로 구성 • 하위 대화체로 농업·과학기술·비즈니스·인프라 및 인적교류 증진 포럼에 관한 포럼 운영 • 미국의 ‘서반구 우선주의’에 대응하여 중국·중남미 운명공동체 건설을 위한 ‘중남미 및 카리브해 정책 문건’ 발표
	중-중동구유럽 협력포럼 (C-CEE)	• 2012년 ‘16+1’체제로 출범 • 2019년 그리스 합류로 ‘17+1’체제가 되었으나 러시아의 우크라이나 침공 이후 발트 3국이 탈퇴(2022)하여 현재 ‘14+1’체제로 운영
다자 협력체	G77+China	• G77은 77개 개도국 주도로 창설(1964)되어 현재 134개국 참여 • 유엔 및 기타 플랫폼에서 협상력 강화와 공동의 경제 및 개발 이익 증진을 목적
	일대일로 국제협력 정상포럼	• 2017년 출범 이후 3차례(2017·2019·2023) 개최 • 2019년 행사에서 국제협력 강화, 일대일로 공동 건설, 공영 발전, ‘8개 행동안’ 발표

자를 지속적으로 확대하는 가운데 유엔기구에 대한 중국의 분담금 비중은 2013년 총 분담금의 4.8%에서 2024년 14.9%로 확대되며 유엔 정기 예산 분담금 2위국으로 부상하였다(Hoang Thi Ha 외 2024, 4). 이와 함께 134개 개발도상국 연합체인 ‘G77+중국’을 비롯하여 UN 산하의 남남협력지원기금·남남인권포럼 등을 설립하여 글로벌 사우스에 대한 중국식 담론을 홍보하는데 활용하고 있다. 예컨대, 2017년 남남인권포럼에서 채택된 ‘베이징 선언’은, △인권의 보편성

보다는 각 국의 실정에 맞는 ‘발전권’과 △민주주의·자유 등 가치보다는 ‘생존권’을 우선적 권리로 인정하며 기존의 중국식 담론을 재확인하고 있다(新华网 2017/12/8).

IV. 미중 경쟁 심화와 중국의 글로벌 사우스 전략 전망

1. 중국의 글로벌 사우스 전략에 대한 기회와 도전

자국 우선주의가 확산되고 지정학적 갈등이 일상화되고 있는 현 국제 질서는 중국의 글로벌 사우스 전략에 기회와 도전을 동시에 제공하고 있다. 우선 기회요인 측면에서, (1) 미국의 보호주의와 기술 민족주의 강화는 글로벌 사우스 국가들이 중국과의 협력을 확대하도록 만드는 요인으로 작용하고 있다. 미국의 징벌적 상호관세 정책, 기술규제, 해외원조 프로그램(USAID) 축소, 강경한 이민정책 등은 개발도상국들의 경제적 어려움을 심화시키고 있으며(David Lubin 2025) 상대적으로 진입장벽이 낮은 중국과의 협력을 선호하도록 만들고 있다. 특히 (2) 중동전쟁과 에너지 위기는 글로벌 사우스 국가들의 친환경 에너지 전환 수요를 증가시키고 있으며 전기차·배터리·태양광 분야에서 경쟁력을 가진 중국이 대안으로 부상할 수 있다(Deutsche Welle 2026/3/26).

반면 도전요인도 존재한다. (1) 다극체제의 한 축인 글로벌 사우스 내에서 분열이 가속화될 수 있다. 글로벌 사우스 국가들은 미중 경

쟁 속에서 어느 한쪽 편에 서기를 원하지 않으며 전략적 자율성과 실용외교를 선호한다. 중국과의 협력이 ‘반미(反美) 공조’로 인식될 가능성이 있기 때문에 글로벌 사우스 내부에서 미·중과의 관계설정에 이견이 발생할 수 있으며 이는 글로벌 사우스의 분열을 초래할 수 있다. (2) 글로벌 사우스 국가의 대중국 무역수지 적자가 지속적으로 증가하고 있으며 일대일로 등 개발사업에서 발생하는 과도한 부채, 불투명한 거버넌스, 환경문제 등으로 중국-글로벌 사우스간 협력관계를 저해할 수 있다. 최근 중국의 동남아 및 남미 무역파트너국들은 자국 산업 보호를 위해 저가의 중국산 수입품을 규제하거나 관세·반덤핑 관세·현지생산 의무화 등 다양한 통상조치를 시행하고 있다(Aya Adachi 2025; Jackson Huang 2025). 글로벌 사우스와의 경제적 마찰이 심화될 경우, 남반구 옹호자로서의 중국의 입지가 악화될 수 있다. (3) 중국은 글로벌 사우스와의 경제협력을 통해 안보긴장을 완화하고자 노력하고 있으나 인도와의 국경분쟁·남중국해 영유권 분쟁과정에서 보여준 공세적 대외행보는 ‘대화를 통한 분쟁해결’이라는 중국의 외교 담론과 저촉되는 면이 있다. 해당 지역에서 중국의 공세적 외교가 지속될 경우, 글로벌 사우스는 새로운 국제질서의 변화를 기존의 패권에서 ‘주체만 달리하는 새로운 형태의 패권’으로 인식할 가능성이 있다.

2. 트럼프 2기 행정부 시기 중국의 전략 전망

1) 정치·안보적 측면: 對글로벌 사우스 외교 수위 강화

트럼프 행정부의 미국 우선주의와 힘에 기초한 현상변경 시도는 중국이 글로벌 사우스에서 평화수호 이미지를 제고하고 중국식 담론을 전

파하는데 유리한 환경을 조성하고 있다. 중남미·중동에서 진행되는 미국의 군사작전은 글로벌 사우스에서 미국의 ‘규칙 기반 국제질서’ 담론에 대한 회의감을 증폭시키고 중국식 담론이 글로벌 사우스 국가들에게 공명할 수 있는 여건을 제공한다.

중국은 국제사회의 전쟁 피로감을 활용하여 ‘중국식 평화 중재’와 ‘비서방 다자질서’ 담론 확대를 시도할 것으로 전망된다. 시 주석은 라브로프 러시아 외교장관과의 면담(4.15)에서 “중국과 러시아는 글로벌 사우스 국가들의 단결을 지켜나갈 것”이며 “SCO, BRICS 등 다자간 메커니즘 틀 안에서 공정하고 평등한 국제질서를 추구해야 한다”고 언급(Embassy of the People’s Republic of China in the Kingdom of the Netherlands 2026/4/15)하였다. 지난 중·러 정상 회담(5.20)에서는 양국간 ‘세계 다극화 및 새 국제관계 구축에 관한 공동성명’을 채택하여 미국 중심의 일극 체제에 맞서 새로운 다극 체제를 구축에 대한 의지를 명확히 천명하였다.

그 연장선에서 중국은 현 국제질서를 ‘선과 악’의 구도로 규정함으로써 글로벌 사우스와의 반미·반서방 연대구축에 주력할 전망이다. 지난 4월, 시 주석은 산체스 스페인 총리와 접견한 자리에서 “세계가 ‘정의와 무력의 대결’에 직면해 있다”고 언급(Aljazeera 2026/4/15)하며 중국을 정의의 수호자로 이미지화하였다. 중국은 베네수엘라·이란문제에서 직접적인 군사개입보다는 외교적 해결과 평화회복을 강조함으로써 ‘미국은 갈등을 만들고 중국은 질서를 관리한다’는 이미지를 구축하고자 한다.

2) 경제협력 측면: 위험도와 전략성을 고려한 차별 접근 전략

미국의 베네수엘라·이란 침공은 해당 지역에서 중국의 경제적 이익을 위협하고 있다. 중국은 약 200억 달러에 이르는 베네수엘라에 대한 채권을 석유-차관 교환방식으로 상환받고 있었으나 미국이 베네수엘라 원유개발권을 미국 기업 중심으로 재편할 경우, 채권 추심에 어려움 봉착할 수 있다. 특히 중동지역은, 에너지 수입뿐 아니라 경제협력 측면에서도 중국에게 중요한 전략지역이다(Erica Downs 2026). 중국은 2019~2024년간 총 890억 달러를 투자하여 △항만 △정유 시설 △액화천연가스(LNG) 생산시설 △해수 담수화 시설 및 △녹색 에너지 프로젝트에 자금을 지원하였다(RTÉ 2026/3/15). 미국의 침공으로 인한 글로벌 사우스의 지역 불안정은 역내 중국의 경제적 이익에 막대한 경제적 손해를 초래할 수 있으며(The New York Times 2026/3/9) 각 지역별 전략을 조정할 필요가 있다.

이에 따라 중국은 중국은 글로벌 사우스에 대한 무제한 확장 투자는 자제하되 각 지역의 위험도 및 전략적 중요성 등을 면밀하게 고려하여 관리 중심의 경제협력에 주력할 전망이다. 중남미 지역은, ‘서반구 우선주의’를 내세운 미국과 정면충돌의 위험이 있어 새로운 경제적 영향력 확장을 시도하기보다 기존의 이해관계를 방어하는데 주력할 가능성이 높다(The Wall Street Journal 2026/1/13). 그동안 중국과 중남미 국가간 협력은 주로 에너지·광물·인프라 부문에서의 투자가 주를 이루었으나 이들 고위험 지역과의 경제협력은 정치적 갈등 소지가 낮은 무역·통상 중심으로 진행될 가능성이 높다.

중동 역시 미국과의 관계에서 고위험 지역으로 분류되지만 중국은 이 지역의 전략적 가치에 주목하고 있다. 중국은 중동 지역을 일대일

로 구상의 전략적 중심지로 보고 있을 뿐 아니라(Shihua Lu 2022, 55~73) 에너지·인프라·무역 등 막대한 경제적 이해관계를 가지고 있어 중동 지역에 대한 투자를 쉽게 포기하기 어려울 것이다. 중국이 중동 투자에서 전면적인 철수를 선택할 가능성은 낮으며 오히려 전쟁 과정에서 철수한 타국 기업의 빈자리를 중국 기업이 대체함으로써 종전 후 역내 경제 영향력 확대를 도모하고자 할 것이다(Jawlah 2026/3/28).

3) 글로벌 사우스의 우려를 불식시키기 위한 중국 경제구조의 전환

글로벌 사우스 국가들이 우려하고 있는 對중국 무역불균형을 시정하기 위해서는 중국 경제가 수출 주도형 경제에서 소비 주도형 경제로의 전환이 필수적이다. 중국은 ‘제15차 5개년 계획(2026~2030)’ 기간 동안 내수 확대를 발전전략의 기반으로 삼고 있는데(신화망 한국어판 2026/3/14) 이는 중국의 국내경제 안정화뿐 아니라 글로벌 사우스 전략에도 중요한 의미 내포하고 있다.

이와 함께 글로벌 사우스 국가들이 중국식 발전모델을 적극적으로 수용하기 위해서는 중국 경제의 회복력을 입증할 필요가 있다. 미중 경쟁과 서방의 경제압박 하에서 수치로 나타나는 ‘양적 성장지표’ 역시 일정한 수준을 유지하기 위해 노력할 것으로 전망된다.

V. 정책적 시사점

국제질서의 불확실성이 확대되는 가운데 우리의 정치·경제적 활동영역을 확대하기 위해서는 글로벌 사우스와의 협력을 확대할 필요가 있다. 미중 전략경쟁 속에서 우리 정부가 전통적인 강대국 외교만 집중할 경우, 국제사회에서 우리의 활동공간이 제한될 가능성이 높기 때문이다. 특히 글로벌 공급망 재편이 가속화되는 상황에서 동남아·중남미·아프리카 국가들이 보유한 거대시장과 핵심광물 공급망은 한국 경제의 지속가능성 측면에서 전략적 가치가 크다.

다만, 미중 전략경쟁이 글로벌 사우스를 둘러싼 영향력 경쟁 형태로 전개되고 있는 만큼 우리의 글로벌 사우스 전략 역시 무제한 확장이 아니라 ‘전략적 선택과 관리’가 중심이 되어야 하겠다. 모든 지역과 모든 국가를 대상으로 영향력을 확장해 나가기보다는 우리에게 전략적으로 중요한 지역과 특정한 국가를 상대로 외교 역량을 집중할 필요가 있다. 지역별로 △정치적 안정성 △위기 대응능력 △경제 회수 가능성 등을 종합 고려하여 고위험/중위험/안정 지역으로 구분하고 협력의 강도와 방식을 차별화하는 접근이 필요하며 전략적으로 중요한 거점국가에 대해서는 별도의 국가별 접근 전략을 마련할 필요가 있다.

다음으로, 이번 이란 전쟁에서 경험한 에너지 위기를 반면교사로 삼아 친환경 녹색 에너지 산업을 중점적으로 육성할 필요가 있다. 미국의 베네수엘라·이란 침공은 사실상 중국의 에너지 공급망을 타겟으로 한 것이며 트럼프 행정부 임기동안 미국은 중국의 에너지 공급망을 지속적으로 견제할 가능성이 높다. 단기적으로는 미국산 원유·천연가

스 수입을 추진하는 등 에너지 공급망을 다변화하는 방안을 고려할 수 있으나, 장기적으로는 화석연료에 대한 의존도를 경감하고 친환경 에너지로 전환하기 위한 관련 산업 육성에 노력할 필요가 있다.

마지막으로, 미국의 동맹비용 요구에 대응하기 위한 우리 내부적 대응 매뉴얼을 미리 마련해 놓을 필요가 있다. 이란과의 전쟁과정에서 미국은 수 차례에 걸쳐 우리 정부의 동참을 촉구하였다. 미행정부로부터 이러한 동맹비용 요구는 트럼프 대통령 임기 중 빈번하게 이루어질 가능성이 있으며 우리의 글로벌 사우스 전략을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 미국측의 요구에 대해 독자적으로 군사적 조치에 나서기보다는 다자체제 내에서 국제사회와의 보조를 맞추는 한편, 한미 양국간 합의된 협력 사안에 대해서는 시간을 끌기보다 적극적으로 행동함으로써 미국의 신뢰를 확보할 필요가 있다.

II 참고문헌

- 이동규, 김지연. 2025. “중국의 글로벌 사우스 전략: 현황과 함의.” 아산정책연구원. 『이슈브리프』, 3월.
- 전재성. 2024. “글로벌 사우스(Global South)의 부상과 국제 질서.” 민주평화통일자문회의. 『평화통일』 vol. 207, 1월.
- “중국경제원탁회의의 “15차 5개년 계획 기간, 내수 확대를 발전 전략 기반으로.” 2026. 『신화망 한국어판』 (3월 14일).
- “중국 방해 뚫고…대만 총통, 아프리카 유일 수교국 도착.” 2026. 『연합뉴스』 (5월 2일).
- 허재철, 『경제안보 관점에서 본 日·中의 글로벌 사우스 전략과 시사점』, 대외경제정책연구원, 『연구자료』 25-11, 2026.2.2.
- Alice Ekman, 2025. “China’s turn towards the ‘Global South’: Europe is not Beijing’s priority.” *EUSS* (June 17).
- Aya Adachi, 2025. “China’s Overcapacity and the Global South: An Opportunity for the EU.” *Internationale Politik Quarterly* (March 26).
- “China, ASEAN, GCC forge innovative trilateral cooperation amid global risks.” 2025 The State Council, *The People’s Republic of China* (May 28).
- “China says it will remove all tariffs on African exports to boost trade.” 2025. *Reuters* (July 13).
- “China’s Xi meets Russian FM Lavrov, calls relations with Moscow ‘precious’.” 2026. *Aljazeera* (April 15).
- “China will always be member of “Global South”, says Wang Yi.” 2023. *Xinhua* (June 26).
- Chang, C. et al., 2025. “China Inc. heads to Global South in the age of tariffs.” *S&P Global* (August 19).
- “Combining the Great Strength of the Global South to Build Together a Community with a Shared Future for Mankind.” 2024, Ministry of Foreign Affairs, *People’s Republic of China* (October 24).
- David Lubin, 2025. “Will economic policy win China friends in the Global South?.” *Global Economy and Finance Programme* (September).
- “Despite the war with Iran: Why don’t Chinese investments in the Middle East stop?.” 2026. *Jawlah* (March 28).
- Erica Downs, 2026. “Where China Gets Its Oil: Crude Imports in 2025 Reveal Stockpiling and Changing Fortunes of Certain Suppliers, Including Those Sanctioned.” *Center on Global Energy Policy at Columbia* (January 29).

- “For China, Billions of Dollars Are at Risk From a Widening War.” 2026. *The New York Times* (March 9).
- Frederick DeVeaux, 2025. *Democracy Perception Index 2025*, Nira Data (May 13).
- Hoang Thi Ha and Pham Thi Phuong Thao, 2024. “Re-ordering the World: China’s Global South Focus versus the Ally-centric Approach of the US.” *ISEAS Perspective* No. 90 (October 29).
- “How does China view the US-Israeli war on ally Iran?.” 2026. *RTE* (March 15).
- Jackson Huang, 2025. “Can China lead the global south without changing its economic model?.” *ThinkChina* (April 15).
- Jeremy Garlick, 2025 “Beyond Central Asia: the ever-expanding influence of the Shanghai Cooperation Organization,” *EuroHub4Sino Policy Paper 2025/2* (February 21).
- Jeremy Garlick and Anja Senz, 2026. “China’s increasing influence in the Global South: what does it mean for the EU?.” *EuroHub4Sino Policy Paper 2026/1* (January 16).
- Marcin Przychodniak, 2024. “China Embracing a Global South Strategy.” *PISM BULLETIN* NO. 43 (March 26).
- Martin Müller, 2018. “In Search of the Global East: Thinking between North and South.” *Geopolitics* 25(3) (October 2).
- NIU Haibin et al., 2023. “The Rise of the Global South and China’s Role.” *Shanghai Institutes for International Studies SIIS Report*, vol No.31 (November).
- Oleg V. Stoletov, 2024. “THEMATIC DOSSIER: China’s Global Strategy.” *Vestnik RUDN International Relations* 24(3) (March 24).
- “Panama, China sign accords on Xi visit after diplomatic ties start.” 2018. *Reuters* (December 4).
- Shihua Lu, 2022. “The Belt and Road Initiative and Maritime Infrastructure in the Middle East.” *Asian Journal of International Affairs* 15, no. 1.
- “Turkey’s Erdogan targets joining Shanghai Cooperation Organisation, media reports say.” 2022. *Reuters* (September 18).
- “U.S. Blows Up China’s Latin America Ambitions With Maduro Ouster.” 2026. *The Wall Street Journal* (January 13).
- “US war in Iran: China casts itself as savior of SE Asia.” 2026. *Deutsche Welle* (March 26).
- “What is BRICS, which countries want to join and why?.” 2023. *Reuters* (August 21).

- “Xi Jinping Holds Talks with Brazilian President Luiz Inácio Lula da Silva,” 2025, Ministry of Foreign Affairs, People’s Republic of China (May 13).
- “Xi Jinping Meets with Russian Foreign Minister Sergei Lavrov,” 2026, Embassy of the People’s Republic of China in the Kingdom of the Netherlands (April 15).
- Xinyue Hu, 2024, “China’s Global South Strategy: Twice the Efforts for Half the Result?,” RSIS IDSS Paper No. 108/2024 (December 20).
- Zha Daojiong, 2025, “China’s global south dilemma: Ally, leader or outsider?,” ThinkChina (August 13).
- Zhang Yifei, 2025, “The Identity Foundation of the “Global South” and China’s Strategic Choices,” *International Cooperation Center* (May 9).
- 欧阳康, 李大鹏, 2026, “践行全球治理倡议：以大金砖机制协同全球南方推动全球治理更加健康发展.” 『爱思想』(3월 27일).
- 顾清扬, 2025, “China’s Global South Strategy: A New Growth Frontier.” *Lee Kuan Yew School of Public Policy glonal-is-asian* (May 16).
- “首届“南南人权论坛”《北京宣言》,” 2017, 『新华网』(12월 8일).
- 刘志刚, 2026, “全球倡议谱系：推动构建人类命运共同体的系统性方案.” 『爱思想』(3월 26일).
- 李景平, 李永来, “四大全球倡议的内在联系及其世界意义.” 『爱思想』(3월 18일).
- “李希出席“77国集团和中国”哈瓦那峰会并致辞.” 2023, 『中华人民共和国外交部』(9월 16일).
- 傅小强, 2026, “四大全球倡议的深刻内涵与时代价值.” 『爱思想』(3월 4일).

투고일: 2026.07.15. 심사마감일: 2026.08.10. 게재 확정일: 2026.08.10.

〈Abstract〉

U.S.-China Strategic Competition and China's Evolving
Global South Strategy: Responses under the Second Trump
Administration and Policy Implications

You, Hyun-Chung(Institute for National Security Strategy)

This study aims to analyze China's Global South strategy during the Xi Jinping era and assess its implications. As the Global South emerges as a key actor in the international order, China has sought to utilize it as a strategic foundation for responding to the U.S.-led international system. Through various cooperation mechanisms such as BRICS, the Shanghai Cooperation Organization (SCO), and the Belt and Road Initiative (BRI), China has expanded political, economic, and security cooperation with Global South countries while promoting a multipolar international order and the diffusion of China's own strategic discourse.

In particular, the inauguration of the second Trump administration, along with the expansion of "America First" policies and intensifying geopolitical conflicts, presents both new opportunities and challenges for China's Global South strategy. China is expected to strengthen anti-U.S. and anti-Western solidarity while expanding cooperation in economic

security and supply chains. However, differences in interests among Global South countries and concerns over economic dependence on China may serve as major constraints on China's strategy.

Based on this analysis, the study suggests that the South Korean government should strengthen cooperation with Global South countries and establish differentiated strategies tailored to specific regions and countries.

Keywords: Global South, BRICS, Economic Security, Supply Chains, Belt and Road Initiative (BRI)

『국가와 정치』 간행규정

제1장 발간규정

제1조 (목적) 본 규정은 성신여자대학교 동아시아 연구소의 학술지인 『국가와 정치』의 발간과 관련된 제반사항의 규정을 목적으로 한다.

제2조 (발간횟수 및 시기) 『국가와 정치』는 연 2회 발간을 원칙으로 하며, 발간일은 매년 2월 28일과 8월 31일로 한다. 단 편집위원회가 필요하다고 인정할 때에는 합본호나 증호를 발간할 수 있다.

제3조 (원고접수) 『국가와 정치』의 원고접수 마감일은 매년 1월 20일과 7월 20일을 원칙으로 한다. 해당 호의 발간 시점까지 선착순으로 심사하여 최종적으로 게재 가능 판정을 받은 논문을 게재한다.

제2장 편집위원회

제4조 (편집위원회 구성과 역할)

1. 편집위원은 학문적 경력, 전공분야, 소속기관 등의 제반 요인을 고려하여 연구소 소장이 운영위원회 승인을 얻어 위촉한다.
2. 편집위원회는 편집위원장을 포함하여 10인 내외로 구성하며, 위원회의 원활한 업무수행을 위하여 편집위원장이 편집간사를 임명한다.

3. 편집위원회는 『국가와 정치』의 간행과 관련한 제반 규정의 신설 및 수정, 심사위원의 위촉, 심사결과의 판정, 논문의 게재 여부, 출판 관련사항에 대한 최종 결정을 수행한다.
4. 편집위원회의 회의는 필요에 따라 수시로 소집할 수 있으며, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 온라인 회의도 동일한 효력을 지닌다.
5. 편집위원장, 편집위원, 편집간사의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.
6. 편집위원회는 회의록, 원고접수, 심사위원 위촉, 심사결과서 취합, 심사결과 통보 등을 모두 문서로 작성하며, 작성일로부터 3년간 보관한다.

제3장 논문투고

제5조 (논문 제출)

1. 논문작성은 집필요령을 준수해야 하며, 집필요령을 준수하지 않은 논문에 대해서는 편집위원회가 수정을 요구하거나, 편집위원장의 판단에 의해 심사대상에서 제외될 수 있다.
2. 기고 논문은 타 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 하며, 논문접수 후 3일이 지나도록 연구소로부터 회신이 없을 경우에는 연구소에 접수여부를 확인한다.
3. 원고 제출 시 투고자는 원고를 이메일로 제출한다.

제6조 (원고 분량)

1. 각주, 표, 그림이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 A4용지 20매 이내로 한다. 서평, 특수 분야에 관한 문헌자료 및 자료 개관, 연구 노트 등은 A4용지 10매 이내로 한다.

2. 초과 분량에 대해서는 수정을 요구하거나 간행비용의 추가부담을 요구할 수 있다.
3. 연구비 수혜 논문의 경우 게재료를 납부해야 한다.
4. 별쇄본을 원할 경우 별도의 인쇄비용을 부담해야 한다.

제4장 논문심사

제7조 (심사절차)

1. 편집위원회는 논문게재신청서와 투고된 논문의 주제영역과 형식 요건을 검토한 후 적합판정 논문에 대해 논문 1편당 3인의 심사위원을 비공개 위촉하여 심사를 의뢰한다.(단 학술회의를 거친 기획 주제 논문의 경우는 심사 및 게재여부에 대한 판단을 편집위원회에서 결정한다.)
2. 심사위원은 심사 위촉을 받은 날로부터 지정된 기한 내에 심사평가서를 작성하여 편집위원회에 제출해야 한다. 기간 내에 심사평가서가 제출되지 않을 경우 편집위원장은 1차 독촉하고, 3일 이내로 심사평가서가 제출되지 않을 경우 편집위원회에서 심사위원을 해촉하고 다른 심사 위원을 선정할 수 있다.
3. 편집위원회는 1차 심사결과를 즉시 논문투고자에게 통보하고, 수정이 요구된 논문의 경우에는 투고자가 지정된 기한 내에 수정된 논문을 편집위원회에 제출해야 한다.
4. 심사판정 원칙에 따라 1차 심사와 재심이 완료된 논문에 대해서 편집위원회는 게재 여부를 확정하며, 특별한 사유가 없는 한 편집위원회는 심사위원의 의견을 최대한 존중한다. 편집위원회는 최종 심사결과를 논문 투고자에게 통보한다.

제8조(평가방법)

1. 논문의 심사는 다음의 사항을 기준으로 이루어진다.

- ① 연구주제의 독창성
- ② 문제제기의 명료성
- ③ 내용의 논리성과 설득력
- ④ 자료 분석의 충실성 및 참고문헌의 활용도

2. ①논문은 ‘게재 가(가), 수정 후 게재(수정), 게재 불가(부)’의 형태로 심사 평가한다. 논문 게재 판정은 다음 도표와 같다.

[논문심사 판정표]

심사자 갑	심사자 을	심사자 병	심사결과
가	가	가	게재 가
가	가	수정	
가	가	부	
가	수정	수정	수정 후 게재
수정	수정	수정	
가	수정	부	수정 후 재심
수정	수정	부	
가	부	부	게재 불가
수정	부	부	
부	부	부	

② 게재 ‘가’ 판정을 받은 논문은 무수정 게재를 원칙으로 하지만 기고자는 심사자의 수정 내용을 최대한 반영하도록 한다.

- ③ 심사 평가의 의견은 가능한 한 상세하게 기재해야 하며, 그 내용은 구체적이며 반박 가능해야 한다.
- ④ ‘게재 불가’의 경우에도 그 근거를 심사 평가서에 소상히 적어야 한다.

제9조(원고수정 및 재심)

- ① 수정 후 게재의 경우 기고자는 논문의 수정을 거친다. 수정된 논문의 게재 여부는 편집위원회에서 결정한다.
- ② 재심사자는 편집위원회 위원장이 결정하며 재심의 결과는 새로운 1인의 제4심(최종 심사)에 따른다. 이 경우 재심 논문의 심사는 가 혹은 부로 판정한다.

제10조(이의제기와 게재불가 논문의 처리)

- 1. 모든 심사에 대해서 명시적인 논거를 문서와 자료를 갖추어 제시해야 이의신청이 가능하다.
- 2. 심사 결과 ‘게재불가’로 판정된 논문은 게재하지 않으며 해당 심사 보고서를 첨부하여 그 사실을 투고자에게 통보한다.
- 3. 투고자는 동일논문으로 제재신청을 할 수 없으며 수정·보완된 논문인 경우 편집위원회의 심사를 거쳐 접수 여부를 결정한다.

제5장 연구윤리규정

제11조(연구부정행위에 대한 정의)

- 1. 위조: 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만드는 경우
- 2. 변조: 연구재료, 장비, 과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 경우

3. 표절: 타인의 아이디어, 연구내용 및 결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 경우
4. 중복게재: 이전에 출판된 연구자 자신의 논문(게재 예정이거나 심사 중인 논문 포함)을 새로운 논문인 것처럼 투고한 경우, 또는 타 학술지 게재를 이유로 심사철회를 요청한 경우
5. 부당한 논문저자 표시: 학술적 기여자에게 정당한 이유 없이 논문 저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 기여가 없는 연구자에게 논문저자 자격을 부여한 경우
6. 심사위원의 비윤리적 행위: 의뢰받는 논문을 제3자에게 부탁하거나 타인과 논의하는 경우, 또는 심사과정에서 알게 된 특정정보를 저자의 동의 없이 유용하는 경우

제12조(연구윤리위원회)

1. (목적과 구성) 연구윤리위원회는 투고자, 심사위원, 편집위원의 연구윤리 위반 관련 사항에 대한 수습을 위해 동아시아연구소 운영위원과 『국가와 정치』 편집위원으로 구성하고 임기는 2년으로 한다.
2. (운영) 연구윤리위원회는 소장이 의장이 되며, 재적위원 2/3 출석과 출석위원 2/3의 찬성으로 윤리규정 위반 여부와 징계를 최종으로 판정한다.(단 위반사항과 이해관계가 있는 위원들의 경우 판정 과정에서 제외시킨다.)
3. (소명의 기회)심사위원의 검토, 독자의 제보 또는 자체 판단에 따라 편집위원회는 부정행위 여부를 검토하며, 위반사항이 발생했을 경우 해당 논문의 연구자에게 통보하고 충분한 소명의 기회를 주어야 한다.

제13조(제재조치)

1. 『국가와 정치』에 게재된 논문이 제11조에 해당하는 의혹이 있는 경우 논문 게재를 취소한다.
2. 위변조 및 표절 판정을 받은 논문은 『국가와 정치』의 공식적인 논문 목록에서 삭제하고, 윤리규정 위반 여부를 연구소 홈페이지와 『국가와 정치』에 공지한다.
3. 심사위원의 비윤리적 행위가 발생했을 경우에는 차후 심사위원으로 위촉하지 않는다.

제14조(부칙)

1. 이 외의 명시되지 않는 사안의 경우는 편집위원회의 심의결정에 따른다.
2. 본 규정은 운영위원회의 동의를 얻은 날로부터 효력을 발생하며, 이후 개정 절차는 본 연구소 규정에 따른다.

제15조(저작권 규정)

1. 제출된 논문이 최종 심사에 통과하여 『국가와 정치』에 게재되면 그 논문의 저작권은 동아시아연구소가 갖는다.

동아시아연구소 윤리 헌장

동아시아연구소(이하 연구소) 윤리헌장은 연구소의 임원과 관계자들이 연구 활동을 하는데 있어서 준수해야 할 윤리적 원칙과 기준을 정함으로써 본 연구소 소속 임원진 및 관계자 개인의 학문적 윤리성을 고양하는데 그 목적이 있다.

1. 연구소의 소장과 기타 임원은 연구소에서 정한 각종 사업과 기타 연구소 업무를 수행함에 있어서 공정하고 성실하게 의무를 수행하여야 한다.
2. 연구소의 소장 및 기타 임원은 연구소의 설립목적에 반하고 연구소의 정치적 중립성을 훼손하는 제반활동을 하여서는 아니 된다.
3. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 교육 및 연구 활동 그리고 현실 참여에 있어 윤리성과 학문적 양심에 충실하여야 한다.
4. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구소 활동을 통하여 동아시아 지역 연구 및 학문 발전에 기여하고 공익 증진을 위해 노력하여야 한다.
5. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구윤리에 위배되는 행위를 하지 않도록 주의해야 하며 연구윤리 규정을 지키는데 충실해야 한다.

6. 연구관련 심사 및 자문은 오로지 학문적 양심에 따라 공정하게 수행해야 하며, 제출자와 제출 내용에 대해서는 비밀을 유지하여야 한다.
7. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구수행과 관련하여 취득한 정보를 이용하여 부당하거나 부적절한 이득을 취하여서는 아니 된다.

『국가와 정치』 집필요령

I. 일반적 요령

1. (원고의 분량) 원고는 「한글」 프로그램 사용을 원칙으로 하며, 논문의 분량은 200자 원고지 150매(A4 20매 내외)를 초과할 수 없다. 초과 분량에 대해서는 매 10매 당 50,000원의 인쇄비를 부담해야 한다.
 - 1) 용지여백 (A4 기준) 위쪽 15mm / 아래쪽 15mm / 왼쪽 20mm / 오른쪽 20mm / 머리말 10mm / 꼬리말 10mm / 제본 0mm
 - 2) 〈본문〉 글꼴: 바탕 / 글자크기: 10point / 장평: 100% / 자간: 0% / 들여쓰기: 10point / 줄간격: 160%
 - 3) 〈각주〉 글꼴: 바탕 / 글자크기: 9point / 장평: 95% / 자간: -5% / 내어쓰기: 10point / 줄간격: 130%
2. (원고의 구성) 원고의 내용은 표지, 국문요약, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림, 영문요약으로 구성된다.
3. (저자의 익명성) 제출 원고의 겉표지 외에는 저자 성명, 소속기관명, 인터넷주소, 동료에 대한 감사의 글 등 저자의 신원이 파악될 수 있는 어떠한 단서도 제공해서는 안 된다. 논문 접수 시 저자의 신원이 파악되는 원고는 기고자에게 반송되며, 시정 후 다시 제출된 시점을 논문 접수시점으로 한다.

II. 원고 작성 체제

1. (한글 사용) 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자 및 외래어 표기는 혼란의 우려가 있을 경우에 한하여 사용하되 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 표기한다.
 - 1) <제목> 논문 소재목의 표기는 다음과 같은 기준으로 작성한다.
 - 1단계 - I. II. III.
 - 2단계 - 1. 2. 3.
 - 3단계 - (1) (2) (3)
 - 4단계 - 1) 2) 3)
 - 2) <각주>는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 5행(200자 원고지 1장)을 초과하는 각주는 본문 중에 편입시키도록 노력한다.
 - 3) <표와 그림>은 본문 내 적당한 위치에 <표 1>... 혹은 <그림 1>...과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 ‘출처:’ 라고 쓴 후에 제시한다.
 - 4) <논문 요약>국문 요약은 제목과 저자명을 포함하여 요약문은 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문 성명을 포함하여 200단어를 넘지 못한다.
2. (출전 표시 요령)
 - 1) 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 안에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어 표시한다.
 - 2) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에는 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 같은 글, 같은 책, 앞의 글, 앞의 책

등의 표현은 가능한 사용하지 않는다.

3) 구체적인 예

- ① 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 안에 출판 연도를 표시한다. 예: …홍길동(2009)… 단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 안에 외국어로 표기된 성과 출판 연도를 함께 표기한다. 예: …무어(Moore 1966)…
- ② 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국 인명과 한자로 표기된 중국, 월남 인명은 성명)과 출판 연도를 괄호 안에 표기한다. 예: …(홍길동 1992)… 혹은 …(Moore 1966)…
- ③ 면수는 출판 연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다. 예: …(Evans 1976, 56)… 혹은 …(허생 1990, 12)…
- ④ 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 ‘외’라는 말을 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타낸다. 예: …(한배호 외 1991, 35-36)…
- ⑤ 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다. 예: …(Cumings 1981, 72; 허생 1990, 35; 홍길동 1990, 18)…
- ⑥ 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우에는 지명, 발행 年年/月月/日日(월간지의 경우 발행 年年/月月), 면수를 괄호 안에 표기한다. 예: …(중앙일보 93/04/08, 5) 혹은 (신동아 93/02, 233)…
- ⑦ 간행 예정인 원고는 ‘출판 예정’을 사용하고 미간행 원고는 ‘미간행’이라고 기재한다. 예: …임거정(출판 예정)…; …홍길동(미간행)…
- ⑧ 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다. 예: …(외교안보연구원 1992)…

3. 인터넷 자료의 인용

- ① 제작자, 제작 연도, 주제명, 웹 주소(검색 일자)의 순으로 한다. 예: 홍길동. 1996. 한국의 통일정책. <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 1998. 10. 20).
- ② 분량이 많은 경우 인용 부분이 페이지로 표시되지 않기 때문에 오른쪽 바의 위치로 표시한다. 예를 들어(1/10 Bar)의 뜻은 인터넷 전체 자료의 십분의 일에 해당한다는 뜻이다. 예: 홍길동. 1996. 한국의 통일 정책. <http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html>(검색일: 1998. 10. 20). (1/10 Bar).

4. (참고문헌 표기)

- 1) 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논문 말미의 〈참고문헌〉에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.
- 2) 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어, 그리스어, 아랍어 등) 문헌 순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음의 가나다순으로 배열한다. 예: 장길산, 홍길동. 1996. 『조선 의적사 연구』. 서울: 개벽사.
- 3) 저자와 서명, 출판사 등의 사이에는 마침표를 찍는다. 출판사 소재 도시와 출판사 이름 사이에 콜론(:)을 찍고 한 칸 띄어 쓴다.
- 4) 동일한 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상인 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.
- 5) 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

- ① 논문, 기사 등은 따옴표(“”)로, 저서는 인도, 유럽어인 경우는 *이탤릭체*로, 한글, 일본어, 중국어, 한문인 경우는 이중격쇠(『』)로 표시한다.
- ② 페이지는 숫자만 표기한다.
- ③ 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다.

〈단행본〉

- ① 저자 1인인 경우

장서방. 1993. 『변화하는 유권자: 17대 총선의 분석』. 서울: 믿음사.
 Tillich, Paul. 1963. *Systematic Theology*. Chicago: University of Chicago Press.

- ② 저자 2인 이상인 경우: 본문과 각주에서는 누구 외로 표시하지만 참고문헌에서는 공동 저자 모두의 이름을 적어 준다. 단, 처음부터 책 표지나 안장에 누구 외라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.

홍길동, 허생, 홍부. 1993. 『조선조 소설 인물고』. 성남: 정신문화연구원.

Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1854. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.

이돌석 외. 1992. 『공공 선택의 이론과 실제』. 서울: 선택사.

〈편저〉

편저에 포함되어 있는 저자가 밝혀진 글을 언급할 경우 해당 저자 중심의 문헌 정보를 제공한다. 단, 같은 편저 내의 많은 글이 언급될 경우 해당 편저의 완전한 문헌 정보를 제공한 후 각 저자의 글을 이에 관련지어 간략히 표시할 수 있다.

〈편집된 책 속의 글〉

① 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국건력과 시민사회”. 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가 이론의 재조명』, 231-263. 서울: 호박사.

② 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. “자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제.” 『조직 자본주의의 정치』. 서울: 집현연구소. 261-306.

〈번역서〉

Bell, Daniel 저. 홍길동 역. 『후기 산업사회의 도래』. 서울: 개벽사

〈동양 고전〉

동양 고전의 참고 문헌을 작성할 경우에 필자, 서명, 출판지, 출판사, 발행 연도를 기재하는 것이 무의미하므로 『삼국사기』, 『선조실록』 또는 『論語』 등만을 표기한다.

〈학위논문〉

홍길동. 1992. 『조선 후기 민란의 도덕 경제』. 명성대학교 박사 학위 논문.

Doe, John. 1998. *The Social Banditry in Late Imperial China*. Ph. D. Diss., Robin Hood University.

〈학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사〉

스코트, 제임스. 1991. “20세기 초 말레이시아에서의 자본주의의 농촌 침투와 농민 운동.” 『집단 선택 이론』 5집 1호, 75-101.

이사마. 1993. “법가의 유가적 기원.” 『계간 춘추』(봄), 101-22.

Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition, and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18, No. 1(Winter), 32-65.

〈학회에서 발표한 논문(Proceeding)의 경우〉

김민주. 1988. “한국 민주주의와 시민사회 이론.” 한국정치학회 춘계 학술 대회. 서울. 5월

Haggard, Stephen. 1996. “Democratization and Economic Performance in Korea.” International Science Association, San Diego. U.S.A. September.

〈일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼〉

임거정. 1993. “유엔평화유지군 참여 결정.” 『중앙일보』 (4월 8일), 5.

Juoro, Umar. 1993. “The Different Faces of Democracy.” *Far Eastern Economic Review*(April 22), 23

5. 이상에 다뤄지지 않은 사항은 성신여자대학교 동아시아연구소 측으로 문의한다.

국가와 정치

32집 2호(2026년)

2026년 8월 29일 인쇄

2026년 8월 31일 발행

발행인 한의석

편집인 편집위원회

발행처 성신여대 동아시아연구소

펴낸곳 명인문화사

(02844) 서울시 성북구

보문로 34다길 2

성신여자대학교 수정관 B동 723호

동아시아연구소

Tel 02) 920-7089

email eastasia@sungshin.ac.kr

<https://www.sungshin.ac.kr/eastasia>