# 국제정치연구

## THE JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS

제29권 2호, 2026

이 학술지는 2025년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 학술지 지원사업의 지원을 받아 발간되었음(NRF-2025-2025S1A8A1024917).

This journal was supported by the NRF(National Research Foundation of Korea) Grant funded by the MOE(Ministry of Education)(NRF-2025-2025S1A8A1024917).

동아시아국제정치학회
The East Asian Association of International Studies

# 국제정치연구

THE JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS

목 차 제 29 권 2호, 2026


- 미중 상호의존의 경제안보화와 동맹국 조정 비용의 배분
  : 오바마·바이든 행정부의 대중국 경제안보 담론 비교 | 장슬아 ····· 1
- 복합위기 시대의 EU 문화정책 전환: Culture Compass와
  AgoraEU의 담론적 제도화 분석 | 김새미 ····· 33
- 북한 권력구조와 당-국가체제
  : 내각의 제도적 재구성과 구조적 특징 | 이성봉 ····· 61
- 세계 금융시장의 지정학 리스크 민감성 결정요인 분석 | 김치욱 ····· 89
- 에너지 전환 이후의 안보 정체성
  : 중국 담론에서 치환과 시간 구조 | 박정원 ····· 121
- 전망 이론을 통한 동맹 군사통합성 분석
  : 한미동맹과 미일동맹 사례연구 | 김자희 · 유지선 · 김수겸 ····· 155
- 중국의 병존 제도 전략과 아세안 국가의 대응 | 유현주 ····· 191
- Reinforcing the Cybersecurity Governance System
  of the US Nuclear Command, Control,
  and Communications (NC3) Systems | Do Kyung Kim ····· 219
- The Influence of China-South Korea Summit-Level
  Diplomatic Interactions on Bilateral Diplomatic Relations
  : A Signaling Theory Perspective | Bo Tu ····· 253



동아시아국제정치학회
The East Asian Association of International Studies

https://doi.org/10.15235/jir.2026.06.29.2.1

# 미중 상호의존의 경제안보화와 동맹국 조정 비용의 배분: 오바마·바이든 행정부의 대중국 경제안보 담론 비교

장 슬 아* | 서울대학교

차 례

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 선행연구 검토 및 분석틀
Ⅲ. 미중 상호의존의 위협 명명과 위협의 공유
Ⅳ. 비용 배분의 정당화: 동맹국 조정 요구의 논리
Ⅴ. 결론

● 국문요약 ●

본 연구는 미국의 대중국 경제안보 담론이 미중 상호의존의 조정 비용, 즉 패권관리비용을 동맹국에 배분하는 논리를 어떻게 구성했는지 분석한다. 이를 위해 오바마·바이든 행정부의 공식 문서 10개를 대상으로 키워드 빈도 분석과 공출현 분석을 수행했다. 분석 결과, 두 행정부는 모두 미중 상호의존을 경제안보 문제로 재구성하고 미국의 문제를 동맹국과 파트너가 함께 직면한 문제로 확장했으나, 위협 명명과 위협의 공유 방식, 비용분담 정당화 논리에서는 차이를 보였다. 오바마 행정부는 중국의 규칙 위반을 규칙 기반 질서 전체에 대한 위협으로 구성함으로써 동맹국을 질서 수호의 공동 행위자로 호출했다. 반면 바이든 행정부는 미국의 공급망·기술 취약성을 동일한 공급망과 기술생태계에 편입된 동맹국의 취약성으로 확장함으로써 동맹국을 회복력 구축의 공동 주체로 제시했다. 이에 따라 조정비용 분담의 정당화 논리는 질서 구성원의 '책무'에서 공동 회복력에 대한 '투자'로 전됐다. 그러나 두 담론은 모두 대중국 대응을 미국의 개별 문제가 아니라 공동의 안보 과제로 재의미화함으로써 동맹국의 조정 부담을 정당화했다. 이는 미국의 대중국 경제안보화 담론이 패권관리비용을 동맹 네트워크에 분산시키는 정치경제적 기제로 작동했음을 보여준다.

주제어 : 경제안보, 미중 상호의존, 패권관리비용, 안보화, 동맹국 비용분담, 위협의 공유화

* 서울대학교 학부대학 강의조교수

# Ⅰ. 서론

최근 미국의 대외경제정책에서 경제안보가 핵심 개념으로 부상했다. 트럼프 행정부의 2017년 『국가안보전략』(National Security Strategy)이 경제적 번영을 국가안보의 핵심 축으로 제시한 데 이어[1], 바이든 행정부의 2021년 『잠정 국가안보전략지침』(Interim National Security Strategic Guidance) 역시 "오늘날의 세계에서 경제안보는 곧 국가안보(in today's world, economic security is national security)"라고 선언했다.[2] 이는 미국의 대외경제정책이 국가안보 전략의 핵심 영역으로 재정의되고 있음을 보여준다.

그러나 미국 경제안보 전략의 핵심은 경제와 안보의 결합 그 자체보다, 그러한 결합을 불가피하게 만든 미중 상호의존의 딜레마에 있다. 미국은 중국과의 깊은 경제적 상호의존을 통해 이익을 누려 왔지만, 동시에 그 상호의존 속에서 부상한 중국을 전략적으로 견제해야 하는 상황에 놓여 있다. 미중 경제관계는 정책 전환만으로 단기간에 분리되지 않는다. 바이든 행정부가 대중국 경제안보 전략을 본격화한 이후에도, 2024년 미중 상품·서비스 교역은 6,589억 달러 규모를 유지했다.[3] 그럼에도 미국은 기존의 상호의존 구조를 더 이상 그대로 방치할 수 없다고 판단했다. 바이든 행정부의 『100일 공급망 검토 보고서』(100-Day Supply Chain Review)는 핵심 산업의 해외 의존을 미국의 산업기반과 국가안보를 약화시킬 수 있는 구조적 취약성으로 규정했고,[4] 『잠정 국가안보전략지침』은 중국을 안정적이고 개방적인 국제질서에 지속적으로 도전할 역량을 지닌 유일한 경쟁자로 지목했다.[5] 이처럼 미국에게 중국은 무역·생산·공급망·기술 네트워크 전반에서 깊이 연결된 상호의존의 상대이자, 그 관계를 조정하지 않을 수 없게 만드는 전략적 경쟁자이다.

문제는 이러한 상호의존 조정이 막대한 비용을 발생시킨다는 점이다. 공급망 재편, 생산기지 이전, 기술통제와 투자심사 강화, 새로운 표준과 규범 구축은 미국 혼자 수행할 수 없다. 이러한 조정은 동맹국과 파트너의 정책 정렬, 산업 재배치, 기업 전략의 수정, 대중국 경제관계의 재설정을 요구한다. 본 논문은 이러한 과정에서 발생하는 비용을 '패권관리비

1) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: The White House, 2017), 18.
2) The White House, *Interim National Security Strategic Guidance* (Washington, DC: The White House, 2021), 15.
3) USTR, "The People's Republic of China," https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china(검색일: 2026.6.10).
4) The White House, *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth* (Washington, DC: The White House, 2021).
5) The White House(2021), 7-8.

용'으로 개념화한다. 이는 패권국이 경쟁국과의 상호의존 속에서 노출된 취약성을 관리하고 전략적 우위를 유지하기 위해 부담해야 하는 비용을 의미한다. 미국의 대중국 경제안보 전략은 단순히 상호의존을 어떻게 재조정할 것인가의 문제가 아니라, 그 재조정에 따르는 패권관리비용을 누가, 어떤 방식으로 부담할 것인가의 문제이기도 하다.

그러나 동맹국에게 이러한 조정은 직접적인 경제적 손실과 정책 부담을 수반한다. 따라서 미국은 이 조정을 동맹국도 수용할 수 있는 공동의 과제, 곧 공유된 위협에 대한 공동대응 문제로 재구성해야 한다. 이 작업을 수행하는 핵심 장치가 경제안보 담론이다. 중국과의 상호의존이 미국만의 취약성이 아니라 동맹국과 공유된 위협으로 구성될 때, 동맹국에게 발생하는 부담은 공동의 안보를 위한 비용으로서 정당화될 수 있다. 본 논문은 미국의 대중국 경제안보 담론이 미국의 취약성을 공동의 위협으로 구성하고, 이를 통해 패권관리비용의 동맹국 배분을 정당화하는 방식을 분석하고자 한다.

기존 연구들은 미국의 대중국 경제정책 변화를 미중 전략경쟁의 심화, 경제와 안보의 결합, 보호주의와 산업정책의 부상이라는 관점에서 설명하며, 행정부별 위협 인식과 정책수단의 변화를 상세히 분석했다.[6] 그러나 이러한 정책수단이 동맹국과 파트너에게 발생시킨 조정 부담, 그리고 그 부담을 공동의 과제로 전환한 담론의 논리는 충분히 규명되지 않았다.

이에 본 논문은 오바마 행정부와 바이든 행정부의 대중국 경제안보 담론을 비교한다. 두 행정부는 모두 자유주의 국제질서와 동맹협력의 언어 속에서 대중국 경제정책을 정당화했다. 그러나 미중 상호의존을 문제화하는 방식은 달랐다. 오바마 행정부가 이를 불공정 경쟁과 규칙 위반의 문제로 제시했다면, 바이든 행정부는 공급망, 전략산업, 핵심기술 영역의 구조적 취약성과 국가안보 문제로 접근했다. 그럼에도 두 행정부는 공통적으로 미국의 취약성을 동맹국과 파트너가 함께 직면한 위협으로 전환하고, 그 대응에 수반되는 비용을 이들에게 배분되는 방식으로 대중국 경제안보 전략을 정당화했다.

이러한 문제의식에서 본 논문은 다음의 질문에서 출발한다. 미국의 대중국 경제안보 담론은 미중 상호의존의 조정 비용을 동맹국과 파트너에게 배분하는 논리를 어떻게 구성했는가? 이를 분석하기 위해 세 가지 하위 질문을 설정한다. 첫째, 오바마 행정부와 바이든 행정부는 미중 상호의존을 각각 어떤 경제안보 문제로 재구성했는가? 둘째, 이러한 위협 구성은 동맹국과 파트너에게 어떤 조정 역할과 비용 부담을 요구했으며, 이를 어떤 논리로

6) Pablo D. Fajgelbaum, Pinelopi K. Goldberg, Patrick J. Kennedy, and Amit K. Khandelwal, "The Return to Protectionism," *The Quarterly Journal of Economics*, 135 (1), (February 2020), 1-55; James Lee and Richard Maher, "US Economic Statecraft and Great Power Competition," *Business and Politics*, 24 (4), (2022), 332-347; Nurullah Gur and Serif Dilek, "US-China Economic Rivalry and the Reshoring of Global Supply Chains," *The Chinese Journal of International Politics*, 16 (1), (Spring 2023), 61-83.

정당화했는가? 셋째, 두 행정부의 비용 배분 논리에는 어떤 차이와 연속성이 나타나는가?

본 논문은 두 행정부의 국가안보전략, 무역정책, 공급망·산업정책 관련 공식 문서를 대상으로 키워드 빈도 분석과 범주별 공출현 분석을 수행한다. 이하 Ⅱ장에서는 선행연구를 검토하고 분석틀과 분석 방법을 제시한다. Ⅲ장에서는 두 행정부가 미중 상호의존을 경제안보 위협으로 구성하고, 이를 공동 위협으로 전환한 방식을 분석한다. Ⅳ장에서는 공동 위협 구성이 동맹국 조정 요구와 비용분담 정당화로 연결되는 과정을 검토한다. Ⅴ장에서는 분석 결과가 미국의 패권관리 방식에 갖는 함의를 논의한다.

# Ⅱ. 선행연구 검토 및 분석틀

## 1. 미국의 대중국 경제정책 연구와 그 공백

미국의 대중국 경제정책 변화를 다룬 선행 연구는 주로 중국의 부상과 미중 전략경쟁 심화라는 구조적 맥락 속에서 정책 수단의 변화를 추적해 왔다. 오바마 행정부는 TPP를 중심으로 한 다자무역질서 구축, 시장개방 요구, 지식재산권 보호 등을 통해 중국을 자유주의 국제경제질서 안에서 규율하고자 한 것으로 평가된다.[7] 트럼프 행정부 시기는 통상법 301조에 근거한 고율 관세 부과, 수출통제 등 보다 직접적이고 일방적인 압박 수단을 동원하며 대중국 경제정책의 강경화가 본격화된 시기로 설명된다.[8] 바이든 행정부에 관한 연구들은 이전 행정부의 강경노선이 상당 부분 계승되었으나 동맹 공조와 산업정책의 틀 속에서 재구성되었다고 보며, 반도체 수출통제, 반도체와 과학법(CHIPS and Science Act), 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act), 프렌드쇼어링 등을 대표적 정책 수단으로 분석해 왔다.[9]

---

7) National Economic Council, *Standing Up for American Workers and Businesses: The Obama Administration's Trade Enforcement Record* (Washington, DC: The White House, February 2016); Michael Froman, "Exit Memo: United States Trade Representative: Trade, Growth, and Jobs: U.S. Trade Policy in the Obama Administration," https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/cabinet/exit-memos/united-states-trade-representative/(검색일: 2026.6.10).

8) Chad P. Bown, "The 2018 US-China Trade Conflict after Forty Years of Special Protection," *China Economic Journal*, 12 (2), (2019), 109-136; Marianne Schneider-Petsinger, Jue Wang, Yu Jie, and James Crabtree, *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership* (London: Chatham House, November 2019), 6-8.

9) Vlado Vivoda, "Friend-shoring and Critical Minerals: Exploring the Role of the Minerals

이러한 연구들은 미국이 어떤 정책 수단을 동원했고 그것이 어떤 전략적 맥락에서 등장했는지를 설명한다는 점에서 중요하다. 그러나 이 정책 수단들은 단순한 대중국 압박 수단이 아니라, 무역·기술·산업·공급망 영역에서 형성된 미중 상호의존을 미국에 유리한 방향으로 재조정하려는 시도였다. 동맹국과 파트너 역시 미중 생산·무역·기술 네트워크에 깊이 편입되어 있기 때문에, 이러한 재조정은 미중 양자 관계 안에서 완결될 수 없다. 그것은 동맹국의 정책 정렬, 산업 재배치, 기업 전략 조정, 대중국 경제관계의 재설정을 함께 요구한다.

그러나 동맹국이 이러한 부담을 당연한 비용으로 수용한다고 전제할 수 없다. 대중 의존 축소와 공급망 재편은 동맹국에게 직접적인 경제적 손실과 정책 부담을 수반하기 때문이다. 조정 부담이 커질수록 동맹국의 협력은 불안정해지고, 비용 부담에 따른 이탈 가능성도 커진다. 따라서 미국의 대중국 경제안보 전략에서 중요한 문제는 정책수단의 선택만이 아니라, 그 정책 수단이 요구하는 동맹국의 역할과 부담이 어떤 방식으로 수용가능한 것으로 제시되는가에 있다.

정책수단 중심의 접근은 바로 이 지점을 충분히 설명하지 못했다. 기존 연구는 동맹을 주로 미국 전략의 협력 기반이나 정책 실행의 수단으로 다루었지만, 동맹국에게 발생하는 조정 부담이 미국의 공식 담론 속에서 공동의 과제로 재정의되는 과정에는 상대적으로 주목하지 않았다. 미국이 어떤 정책수단을 동원했는가는 정책 분석을 통해 규명될 수 있으나, 그 정책수단이 요구하는 비용과 역할이 어떤 논리 속에서 동맹국에게 배분되었는가는 별도의 분석 대상이 된다. 이에 본 논문은 미국의 대중국 경제안보 담론이 상호의존 조정 비용을 동맹국과 파트너에게 배분하는 논리를 어떻게 구성했는지를 패권관리비용의 동맹국 배분이라는 관점에서 분석한다.

## 2. 이론적 분석틀: 패권관리비용의 담론적 정당화

이 문제를 분석하기 위해 본 논문은 상호의존론, 패권관리 논의, 안보화 이론을 결합하여 분석틀을 구성한다. 상호의존론(inter-dependence theory)과 무기화된 상호의존(weaponized interdependence) 논의는 미중 상호의존의 재편이 왜 비용을 발생시키며, 왜 미국의 단독 조정이 어려운가라는 구조적 조건을 설명한다. 패권관리(hegemonic management) 논의는 이 비용을 패권관리비용으로 개념화하고 그것이 왜 동맹국과 파트너에게 배분되는지를 밝힌다. 마지막으로 안보화 이론(securitization theory)은 이러한 비용 배분이 어떤 담론적 과

Security Partnership," *Energy Research & Social Science*, 100, (June 2023), 103085.

정을 통해 공동의 위협에 대한 대응으로 정당화되는지를 분석할 도구를 제공한다.

상호의존이 초래하는 전략적 위험은 민감성(sensitivity)과 취약성(vulnerability)의 차이를 통해 파악할 수 있다. 민감성이 상호의존 관계 속 다른 행위자의 변화가 자국에 미치는 영향의 속도와 크기를 뜻한다면, 취약성은 그 영향에 대응할 대안을 마련하는 데 드는 비용을 가리킨다.[10] 전략적으로 더 중요한 것은 취약성이다. 대체 공급망과 대체 기술, 대체 시장을 마련하는 비용이 클수록 해당 국가는 상호의존 관계에서 불리한 위치에 놓인다. 따라서 상호의존의 정치경제에서 핵심은 국가들이 연결되어 있다는 사실 자체보다, 그 연결이 얼마나 비대칭적이고 누가 더 큰 단절 비용과 전환 비용을 부담하는가이다.

무기화된 상호의존 논의는 이러한 비대칭성이 강제 수단으로 전환되는 조건을 규명한다. 세계화는 금융망, 반도체 공급망, 기술표준과 같은 핵심 결절점으로 연결이 집중되는 비대칭적 네트워크 구조를 만들어냈다. 이러한 구조에서 네트워크 허브에 대한 정치적 권위를 가진 국가는 정보 흐름을 관찰하는 파놉티콘 효과(panopticon effect)와 접근을 차단하는 초크포인트 효과(chokepoint effect)를 통해 타국에 압박을 행사할 수 있다.[11] 이 논의는 미국이 수출통제와 금융·기술 네트워크 접근 제한을 대중국 전략의 핵심 수단으로 활용하는 이유를 이해하는 데 유용하다. 그러나 이 접근은 주로 네트워크 허브를 통제하는 국가가 상호의존을 강제 수단으로 전환하는 방식에 초점을 맞추기 때문에, 그 과정에서 패권국 자신이 부담하는 조정 비용과 동맹국에게 이전되는 조정 부담은 충분히 분석하지 못한다.

패권관리 논의를 통해 이 비용의 문제를 포착할 수 있다. 패권국은 시장개방, 통화질서, 무역 규범, 기술 표준, 공급망 안정성, 안보 네트워크를 유지하기 위해 일정한 질서관리 비용을 부담해 왔다.[12] 그러나 패권국이 관리해 온 기존 질서 안에서 경쟁국과의 경제적·기술적 연결이 심화되면, 그 연결은 더 이상 단순한 질서의 성과로 남지 않는다. 그것은 패권국의 공급망, 산업기반, 기술우위에 대한 취약성으로 나타날 수 있으며, 이때 패권관리는 질서 유지의 문제를 넘어 상호의존 구조를 재조정하는 문제로 전환된다. 여기서 패권국은 이중의 제약에 직면한다. 상호의존이 깊을수록 조정에 따르는 자기 비용이 커지고, 경쟁국이 글로벌 네트워크의 다양한 경로에 연결되어 있을수록 패권국의 단독 규제는 우회되어 실효를 거두기 어렵다. 이 때문에 패권국의 경제안보 전략은 상호의존 조정 비용을 동맹국

10) Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence,* 2nd ed. (HarperCollins Publishers, 1989), 12-14.

11) Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, 44 (1), (Summer 2019), 54-56.

12) Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), 72-80.

과 파트너에게 배분하는 방식으로 전개된다.

그러나 상호의존 조정이 동맹국의 참여를 요구한다는 사실만으로 그 비용 부담이 자동으로 수용되는 것은 아니다. 공급망 재배치, 수출통제 공조, 대중 의존 축소는 동맹국에게 직접적인 경제적 손실과 정책 조정 부담을 발생시킨다. 따라서 패권국의 비용 배분 요구는 단순한 비용 전가가 되어서는 안정적으로 작동하기 어렵다. 동맹국의 부담이 수용가능한 것으로 구성되기 위해서는 그 부담이 공동의 위협에 대응하기 위한 불가피한 정책 조정으로 규정되어야 한다. 안보화 이론은 이러한 전환을 분석하는 데 유용하다. 안보화 이론에 따르면 위협은 객관적으로 주어지는 것이 아니라 정치적 언어를 통해 구성된다. 그러므로 분석의 핵심은 해당 사안이 실제로 얼마나 위험한지를 판정하는 것이 아니라, 어떤 문제가 누구에게 위협으로 제시되고 그러한 위협 규정이 어떤 비용과 정책 대응을 정당화하지에 있다.[13] 나아가 안보화는 위협의 명명만으로 완성되지 않는다. 그것은 청중이 위협 규정을 수용할 때 비로소 정치적 효과를 갖는 설득의 과정이다.[14] 본 연구의 맥락에서 이 청중은 국내 정치 행위자에 국한되지 않으며, 조정 비용의 부담을 요구받는 동맹국과 파트너를 포함한다.

본 연구는 경제안보화를 경제적 상호의존이 단순한 비용·효율성의 문제가 아니라 안보 위협으로 재구성되는 담론적 과정으로 이해한다. 이때 위협으로 재정의되는 대상은 외부에서 새롭게 등장한 군사적 위험이 아니라, 그동안 정상적인 경제활동의 일부로 간주되어 온 경제관계이다. 공급망, 생산기지, 핵심부품 조달, 기술협력, 투자 네트워크는 본래 효율성, 성장, 공동 번영의 기반으로 이해되어 왔다. 그러나 이러한 상호의존이 특정 국가에 대한 과도한 의존, 기술 유출, 산업기반 약화를 초래할 수 있는 구조로 문제화될 경우, 그것은 안보 취약성으로 재정의된다. 이때 핵심은 이 취약성이 미국만의 취약성으로 남지 않는다는 점이다. 미국의 경제안보 담론은 대중국 의존을 미국의 산업기반과 기술우위에 대한 위협으로 규정하는 동시에, 동맹국과 파트너 역시 동일한 공급망, 기술 네트워크, 시장 의존 구조 안에 놓여 있음을 강조한다. 그 결과 미중 상호의존의 조정은 미국의 일방적인 전략이 아니라 동맹국도 함께 감당해야 할 공동의 경제안보 과제로 제시된다.

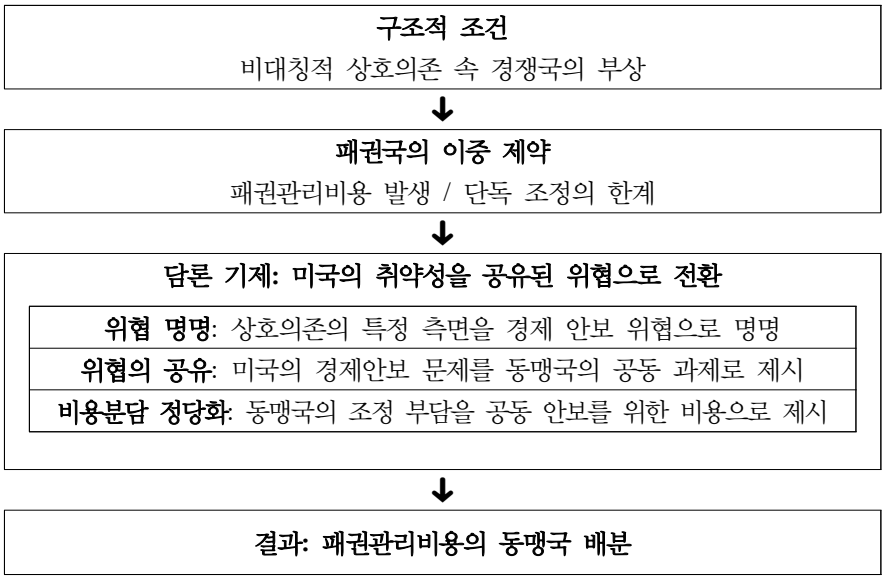
이상의 이론적 논의는 본 연구의 분석모형에서 세 단계로 결합된다(그림 1). 첫째, 미중 상호의존의 비대칭적 구조는 패권관리비용을 발생시키고 미국의 단독 조정을 어렵게 만드는 구조적 조건으로 작용한다. 둘째, 패권국은 이러한 제약 속에서 상호의존 조정 비용을

---

13) Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998), 21-26.

14) Thierry Balzacq, “The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context,” *European Journal of International Relations*, 11 (2), (2005), 171-174.

동맹국과 파트너에게 분산시키려 한다. 셋째, 경제안보 담론은 미국의 취약성을 동맹국과 파트너 역시 노출된 공동의 취약성으로 확장함으로써, 이들에게 요구되는 정책 정렬과 산업적 조정을 정당화한다.




출처: 저자 작성

〈그림 1〉 패권관리비용 배분의 담론적 정당화 분석 모형

이 분석 모형을 경험적으로 검토하기 위해 본 연구는 미국의 대중국 경제안보 담론을 세 가지 차원에서 분석한다. 첫째는 위협 명명의 내용이다. 각 행정부가 미중 상호의존의 어떤 측면을 경제안보 문제로 규정하는지를 살펴본다. 둘째는 이 위협을 미국만의 문제가 아니라 공동의 과제로 전환하는 방식이다. 미국이 취약성이나 대중 의존이 어떤 담론적 연결을 통해 동맹국과 파트너도 함께 직면한 문제로 확장되는지를 분석한다. 셋째는 비용분담 정당화의 논리이다. 동맹국과 파트너에게 어떤 조정 역할이 부여되며, 그들에게 요구되는 부담이 공동 안보를 위한 비용으로 어떻게 정당화되는지를 검토한다.

## 3. 분석자료와 분석 절차

본 연구는 두 행정부의 공식 정책문서 10개를 핵심 분석 자료로 삼는다. 분석 대상은 국가안보전략, 무역정책 보고서, 공급망·산업정책 관련 문서 등 각 행정부별 5개 문서이다

(표 1). 공식 문서는 행정부가 미중 상호의존을 어떤 위협으로 규정하고, 그에 따른 정책 대응과 동맹국 협력을 어떤 언어로 정당화하는지를 보여주는 대표적 자료이다. 필요한 경우 백악관 아카이브의 연설문, 성명, 팩트시트 등은 공식문서에서 확인된 담론적 특징을 보완적으로 확인하는 자료로 활용한다.

〈표 1〉 분석대상 공식 정책문서

| 행정부 | 연도 | 문서명 | 발간기관 |
|---|---|---|---|
| 오바마 | 2010 | *National Security Strategy* | White House |
| | 2011 | *2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* | USTR |
| | 2015 | *National Security Strategy* | White House |
| | 2015 | *2015 Trade Policy Agenda and 2014 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* | USTR |
| | 2015 | *The Trans-Pacific Partnership: Detailed Summary of U.S. Objectives* | USTR |
| 바이든 | 2021 | *Interim National Security Strategic Guidance* | White House |
| | 2021 | *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth* | White House |
| | 2021 | *2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* | USTR |
| | 2022 | *National Security Strategy* | White House |
| | 2023 | *2023 Trade Policy Agenda and 2022 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* | USTR |

출처: 저자 작성

수집한 공식 문서는 텍스트 추출과 정제를 거쳐 문서 단위 및 페이지 단위 코퍼스로 구성하였으며, 전처리와 키워드 빈도·공출현 분석은 Python으로 수행하였다. 분석은 세 단계로 진행한다. 첫째, 선행연구와 정책문서 예비 검토를 바탕으로 키워드 사전을 구축한다. 키워드 사전은 본 연구의 분석틀에 따라 위협 명명, 위협의 공유, 비용분담 정당화의 세 차원을 포착할 수 있도록 범주화한다(표 2). 둘째, 구축된 키워드 사전을 공식 정책문서 코퍼스에 적용하여 행정부별 키워드 빈도와 범주별 빈도를 산출한다. 문서 분량의 차이를 고려하여 출현 빈도는 1만 단어당 빈도로 정규화한다. 셋째, 범주들이 같은 문맥 안에서 어떻

게 결합되는지를 파악하기 위해 페이지 단위 공출현 분석을 실시한다. 이를 통해 각 행정부의 경제안보 담론에서 특정 상호의존이 경제안보 위협으로 명명되고, 그 문제가 공동의 경제안보 과제로 확장되며, 동맹국의 조정 부담이 정당화되는 과정을 분석한다.

〈표 2〉 키워드 사전의 주요 분석 범주와 대표 키워드

| 분석 차원 | 대표 범주 | 분석 기준 | 대표 키워드 |
|---|---|---|---|
| 위협 명명 | 불균형적 상호의존 | 상호의존이 무역불균형, 불공정 경쟁의 문제로 제시되는 경우 | trade deficit; imbalance; unfair trade; market distortion |
| 위협 명명 | 구조적 취약성 | 상호의존이 의존성, 취약성, 공급 차질의 문제로 제시되는 경우 | dependence; reliance; vulnerability; bottleneck |
| 위협의 공유 | 규칙 기반 관리 | 상호의존을 규칙, 제도, 국제규범 속에서 관리하려는 담론 | rules-based order; WTO; trade rules; enforcement |
| 위협의 공유 | 시장개방·기준 정렬 | 시장접근, 고수준 기준, 약속 이행이 강조되는 경우 | market access; high standards; commitments; obligations; |
| 위협의 공유 | 공급망·전략산업 재편 | 공급망 회복력, 안정적 조달이 강조되는 경우 | supply chain; resilience; critical minerals |
| 비용 분담 정당화 | 동맹국·파트너 호출 | 동맹국과 파트너가 경제안보 전략의 협력 주체로 호명되는 경우 | allies; partners; like-minded; friends; |
| 비용 분담 정당화 | 정책 조정·정렬 | 동맹국에게 정책 조율, 규제 정렬, 표준 조정, 공동 대응이 요구되는 경우 | coordinate; cooperation; align; joint action; shared standards |

출처: 저자 작성
주: 본 표는 분석에 사용된 범주와 키워드의 일부를 대표 예시로 제시한 것이다.
실제 분석에서는 표에 제시되지 않은 세부 범주, 유사 표현, 파생어, 복수형 표현을 함께 포함하였다.

# Ⅲ. 미중 상호의존의 위협 명명과 위협의 공유

## 1. 오바마 행정부: 미국의 적자에서 규칙 기반 질서의 위협으로

오바마 행정부의 대중국 경제안보 담론은 미국 주도 세계경제질서가 구조적 취약성을 드러내는 조건 속에서 형성되었다. 2000년대 국제경제체계는 미국의 대규모 경상수지 적자와 중국을 비롯한 동아시아 국가들의 경상수지 흑자가 맞물린 글로벌 불균형(Global Imbalance) 구조 위에서 작동했고, 미중 경제관계는 이 불균형의 핵심 축이었다.[15] 중국은

15) Barry Eichengreen, “Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods,” NBER Working

미국 시장으로의 대규모 수출을 통해 성장했고, 이 과정에서 축적한 달러를 미국 국채와 달러 자산에 재투자했다. 미국은 이렇게 유입된 자본에 기대어 경상수지 적자와 재정적자를 유지했으며, 중국산 저가 수입품을 통해 낮은 물가와 높은 소비 수준을 지탱했다.[16] 2007~08년 금융위기는 이 비대칭적 상호의존의 취약성을 드러낸 결정적 계기였다. 오바마 행정부가 직면한 문제는 단순한 중국 견제가 아니라 미국 자신이 구축한 세계화 구조가 자국의 산업적·재정적 기반을 잠식하고 있다는 인식, 즉 패권의 지속 가능성에 대한 구조적 압박이었다.

정책 논쟁 및 입법의 장에서 쟁점은 분명 적자와 환율 문제였다. 미국은 금융위기 이전부터 미중 전략경제대화(U.S.-China Strategic and Economic Dialogue, S&ED)를 통해 무역불균형, 위안화 절상, 중국의 시장개방을 지속적으로 제기해 왔다. 금융위기 이후 이러한 압박은 더 제도화되었다. 2010년 하원의 「공정무역을 위한 통화개혁법」과 2011년 상원의 「환율감독개혁법」은 위안화 저평가를 불공정 무역의 원인으로 규정하고 이에 대한 대응을 제도화하려는 시도였으며[17] 재무부 환율보고서 역시 중국의 환율정책과 대외불균형 문제를 반복적으로 지적했다.[18]

그러나 오바마 행정부의 공식 정책문서는 이 압박을 '무역적자 축소'라는 직접적 목표로 전면화하지 않았다. 키워드 분석 결과는 오바마 행정부가 대중 무역적자와 글로벌 불균형을 직접적으로 반복하기보다, 이를 규칙 위반과 시장왜곡의 언어로 재구성했음을 보여준다. <그림 2>에서 보듯이, 오바마 행정부 문서에서 'trade deficit'와 'trade imbalance'의 빈도는 각각 1만 단어당 0.20회, 0.02회에 그친다. 반면 'WTO'는 43.47회로 나타나 'trade deficit'보다 200배 이상 높게 등장하며, 'market access' 9.84회, 'commitments' 9.67회, 'obligations' 8.90회, 'intellectual property' 7.75회, 'transparency' 6.74회가 뒤를 이었다. 적자와 환율이 핵심 쟁점이었음에도 불구하고, 공식 담론에서 문제의 중심은 중국의 규칙 위반, 시장접근 제한, 의무 불이행, 지식재산권 침해, 투명성 부족에 놓였다. 즉 오바마 행

---

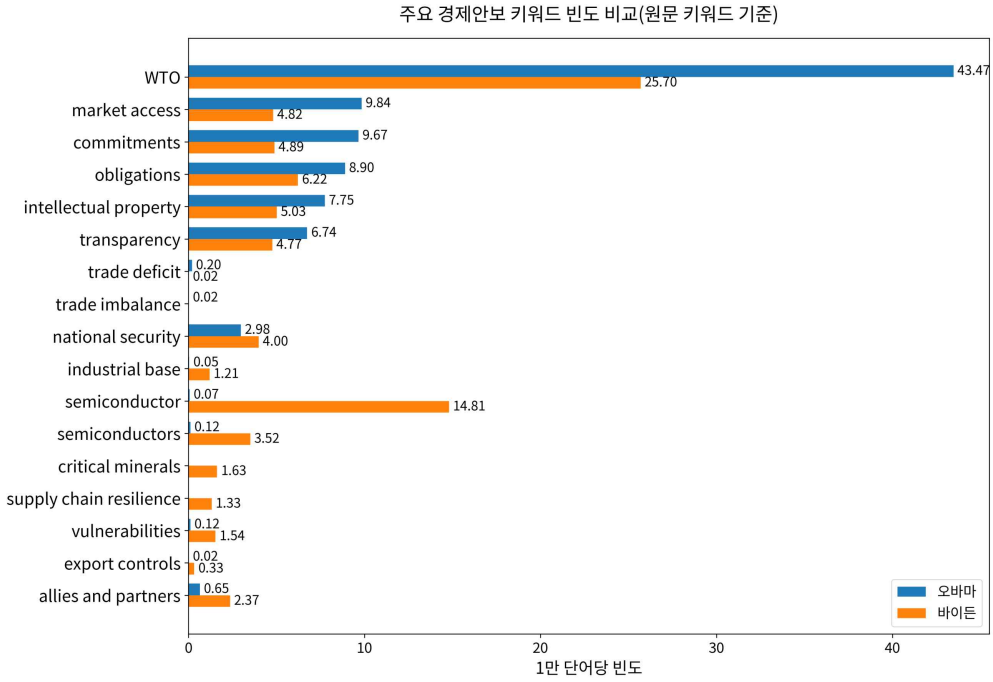
Paper, No. 10497 (National Bureau of Economic Research, May 2004), 1-2.

16) Niall Ferguson and Moritz Schularick, "Chimerica and the Global Asset Market Boom," *International Finance*, 10 (3), (2007), 215-217; Lawrence H. Summers, *The U.S. Current Account Deficit and the Global Economy* (Washington, DC: Per Jacobsson Foundation, 2004), 8.

17) U.S. Congress, House, Currency Reform for Fair Trade Act, H.R. 2378, 111th Cong., 1st sess., Congress.gov.; U.S. Congress, Senate, Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2011, S. 1619, 112th Cong., 1st sess., introduced September 22, 2011, Congress.gov.

18) U.S. Department of the Treasury, Office of International Affairs, *Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies* (Washington, DC: U.S. Department of the Treasury, February 2011).

정부는 대중 무역적자의 책임을 미국 내부의 소비·저축 구조나 산업경쟁력 문제에 두기보다, 중국의 규칙 위반과 시장왜곡에 귀속시키는 방식으로 미중 상호의존을 문제화했다.




주: 빈도는 각 행정부 공식 정책문서에서 해당 원문 키워드가 1만 단어당 등장한 횟수를 의미함.

출처: 저자 작성

〈그림 2〉 오바마·바이든 행정부 공식 문서의 주요 키워드 빈도 비교

범주 수준 공출현 분석도 이러한 해석을 뒷받침한다(표 3). 앞의 키워드 빈도 분석이 개별 원문 키워드의 출현 빈도를 비교한 것이라면, 범주 수준 공출현 분석은 같은 정책 쟁점과 연결되는 표현들을 분석 범주로 재구성하고, 이 범주들이 동일 페이지 안에서 함께 등장하는 양상을 확인한 것이다. 여기서 범주는 개별 단어가 아니라, 행정부의 대중국 경제안보 담론에서 반복적으로 나타나는 문제 정의와 정책 요구를 포착하기 위해 구성한 의미 단위이다. 예를 들어 '규칙 기반 경제질서' 범주는 WTO, rules-based order, trade rules 등 국제경제질서와 무역규범을 가리키는 키워드들을 포함하며, '고수준 기준·약속 이행', '지식재산권 보호·집행 강화', '시장개방·무역장벽 제거' 범주 역시 각각 관련 키워드들을 포괄한다. 오바마 행정부 문서에서 '규칙 기반 경제질서' 관련 키워드는 '고수준 기준·약속 이행' 범주의 키워드와 340회, '지식재산권 보호·집행 강화'와 170회, '시장개방·무역장벽

제거'와 108회 동시 출현했다. 이는 오바마 행정부의 규칙 담론이 추상적인 국제질서 수사에 머무르지 않았음을 보여준다. 규칙의 언어는 중국이 구체적으로 어떤 제도와 관행을 바꾸어야 하는지를 지시하는 방식으로 작동했다.

〈표 3〉 오바마 행정부 공식 문서의 주요 범주 간 공출현

| 공출현 조합 | 공출현 수 | 해석 |
|---|---|---|
| 규칙 기반 경제질서 × 고수준 기준·약속·규제 이행 | 340 | 규칙 기반 질서와 약속·의무 이행의 결합 |
| 규칙 기반 경제질서 관련 키워드 × 지식재산권 보호·집행 강화 관련 키워드 | 170 | 지식재산권 문제가 규칙 기반 질서와 결합 |
| 규칙 기반 경제질서 관련 키워드 × 시장개방·무역장벽 제거 관련 키워드 | 108 | 시장개방 요구가 규칙 기반 질서의 일부로 제시 |
| 시장개방·무역장벽 제거 관련 키워드 × 고수준 기준·약속·규제 이행 관련 키워드 | 64 | 시장개방이 약속·이행의 문제로 구성 |

출처: 저자 작성
주: 공출현 수는 동일 페이지 안에서 두 범주 또는 두 키워드가 함께 등장한 횟수이다. 범주명은 해당 범주에 속한 키워드들의 공출현 결과를 의미한다

키워드 수준의 공출현 결과는 이러한 위협 명명이 공동의 문제로 확장되는 방식을 보다 구체적으로 보여준다(표 4). 첫째, 'WTO'와 'market access'의 결합(126회)은 중국의 시장개방 문제가 미중 간 이해조정의 문제에 머무르지 않고, WTO 중심 통상질서의 규범과 연결되어 제시되었음을 시사한다. 둘째, 'commitments'와 'market access'의 결합(85회)은 시장개방 요구가 새로운 양보를 요구하는 것이 아니라 중국이 이미 수용한 약속의 이행 문제로 설명되었음을 보여준다. 셋째, 'intellectual property'와 'obligations'의 결합(46회)은 지식재산권 보호가 개별 기업의 이해관계나 산업별 민원에 머무르지 않고, 중국이 준수해야 할 국제적 의무의 문제로 제시되었음을 보여준다. 이러한 결합들은 오바마 행정부의 대중국 경제 담론이 미국의 정책 요구를 특정 국가의 이해관계로 직접 제시하기보다, 규칙 기반 질서의 유지와 약속 이행이라는 보다 보편적인 규범의 언어 속에 배치했음을 보여준다.

〈표 4〉 오바마 행정부 공식 문서의 주요 원문 키워드 간 공출현

| 공출현 조합 | 공출현 수 | 해석 |
|---|---|---|
| WTO × market access | 126 | 시장접근 문제가 WTO 질서 속에서 제시 |
| commitments × market access | 85 | 시장개방이 약속 이행의 문제로 구성 |
| intellectual property × obligations | 46 | 지식재산권 보호가 국제적 의무로 구성 |

출처: 저자 작성

이상의 결과는 오바마 행정부의 위협 명명이 이중의 담론 작업을 수행했음을 보여준다. 첫째는 책임의 귀속이다. 대중 무역적자는 미국 내부의 소비·저축 구조나 산업경쟁력 약화의 결과로 제시되기보다, 중국의 규칙 위반과 시장왜곡의 결과로 설명되었다. 둘째는 위협의 보편화이다. 중국의 시장폐쇄성, 보조금, 지식재산권 침해, 약속 불이행은 미국의 손실이 아니라 국제경제질서의 훼손 문제와 연결되어 제시되었다. 이때 피해의 범위는 미국 기업이나 노동자에 한정되지 않고, 동일한 규칙과 시장조건에 의존하는 동맹국과 파트너에게까지 확장될 수 있었다. 이 점에서 오바마 행정부의 담론에서 위협의 보편화는 곧 위협의 공유로 이어졌다. 위협을 동맹국과 공유하는 작업은 별도의 설득 논리로 사후에 덧붙여진 것이 아니라, 위협을 '중국의 규칙 위반'으로 명명하는 방식 안에 이미 포함되어 있었다. 미국의 불만이 규칙 기반 질서의 훼손으로 표현되는 순간, 그것은 동맹국과 파트너도 함께 대응해야 할 공동의 문제로 전환되었기 때문이다.

이러한 전환은 동맹국에 대한 비용분담 요구의 성격까지 규정한다. 위협이 질서의 훼손으로 명명될 경우, 동맹국과 파트너는 미국의 대중국 압박을 보조하는 행위자가 아니라 규칙 기반 질서를 함께 유지해야 할 책임 있는 구성원으로 호출된다. 따라서 동맹국에게 요구되는 고수준 통상규범 수용, 시장개방, 규제 투명성, 지식재산권 보호는 단순한 추가 부담이 아니라 질서 구성원으로써 감당해야 할 책무로 제시될 수 있었다.

이 논리는 중국에 대한 요구와 동맹국에 대한 요구를 유사한 규범적 틀 안에 배치했다. 중국의 시장개방과 규칙 준수가 이미 수용한 과거 약속의 이행 문제로 제시되었듯, 동맹국의 제도적 조정 역시 규칙 기반 질서의 구성원이라면 따라야 할 규범적 의무로 설명되었다. TPP의 고수준 통상규범은 이러한 책무를 제도화한 대표적 장치였다. 그 결과 오바마 행정부의 경제안보화는 중국을 규칙 기반 질서 안에 더 강하게 편입시키고 동맹국에게는 그 질서를 뒷받침하는 제도적·규범적 조정을 요구하는 방식으로 나타났다.

## 2. 바이든 행정부: 미국의 취약성에서 공유된 공급망·기술 위협으로

바이든 행정부는 미중 상호의존을 공급망 취약성과 전략적 의존의 문제로 재구성했다. 오바마 행정부가 금융위기 이후 글로벌 불균형을 배경으로 중국의 규칙 위반과 불공정 경쟁을 문제화했다면, 바이든 행정부는 팬데믹 이후 공급망 차질, 반도체 부족, 핵심광물 확보 경쟁, 제조업 기반 약화, 첨단기술 경쟁의 심화 속에서 미중 상호의존을 새롭게 문제화했다. 이 시기 상호의존은 더 이상 공정한 규칙을 통해 교정해야 할 불균형이 아니라, 특정 국가와 공급망에 대한 과도한 의존이 미국의 산업기반, 기술우위, 국가안보를 약화시킬 수 있는 취약성으로 구성되었다.

바이든 행정부 담론의 중요한 특징은 미국 내부의 취약성이 명시적으로 인정된다는 점이다. 바이든 행정부는 미국의 제조업 기반이 약화되었고, 핵심 재화와 전략산업의 생산역량이 해외에 과도하게 의존하게 되었으며, 팬데믹과 지정학적 긴장을 거치며 이 구조가 미국 경제와 안보를 위협할 수 있다고 보았다. 취약성의 인정은 그 자체로 담론적 기능을 수행한다. 시장에 맡겨둘 수 없는 취약성의 존재야말로 산업정책, 보조금, 수출통제와 같은 비상한 국가 개입을 정당화하는 근거가 되기 때문이다. 그러나 이 취약성은 미국 내부의 산업정책 실패나 세계화 전략의 결과로만 제시되지 않았다. 공식 담론에서 공급망 불안정과 산업기반 약화는 중국에 대한 전략적 의존, 경제적 강압 가능성, 첨단기술 경쟁과 결합하여 제시되었다. 다시 말해 바이든 행정부는 미국의 내부 취약성을 중국 의존이라는 구조가 낳은 안보 문제로 프레이밍했다.

앞 절의 <그림2>는 이러한 담론적 전환을 보여준다. 오바마 행정부 문서에서 'WTO', 'market access', 'commitments', 'obligations', 'intellectual property'와 같은 규칙 기반 질서의 언어가 두드러졌다면, 바이든 행정부 문서에서는 전략산업과 공급망 취약성 관련 키워드가 전면화된다. 'semiconductor'는 오바마 행정부 문서에서 1만 단어당 0.07회에 그쳤지만 바이든 행정부 문서에서는 14.81회로 급증했고, 'critical minerals'(1.63회)와 'supply chain resilience'(1.33회)는 오바마 행정부 문서에서 거의 나타나지 않던 어휘다. 'industrial base'는 0.05회에서 1.21회로, 'vulnerabilities'는 0.12회에서 1.54회로 증가했다. 범주 수준에서도 같은 경향이 확인된다(표 5). '전략산업·핵심자원' 관련 키워드는 오바마 1.42회에서 바이든 48.96회로, '기술안보' 관련 키워드는 0.85회에서 3.28회로 증가했고, '공급망 안보' 관련 키워드는 바이든 행정부 문서에서만 3.40회 등장했다. 미중 상호의존이 시장 규칙과 개방의 문제가 아니라 공급망·전략산업·핵심기술의 취약성 문제로 재구성된 것이다.

〈표 5〉 세부 범주의 행정부별 빈도 비교

| 세부 범주 | 오바마 | 바이든 |
|---|---|---|
| 공급망 안보 | 0.00 | 3.40 |
| 기술 안보 | 0.85 | 3.28 |
| 전략산업·핵심자원 | 1.42 | 48.96 |

출처: 저자 작성
주: 수치는 각 행정부 공식 정책문서에서 해당 세부 범주에 속한 원문 키워드가 1만 단어당 등장한 빈도이다. 세부 범주는 본문 <표 2>의 대표 범주를 구성하는 하위 범주이다.

〈표 6〉 바이든 행정부 공식 문서의 주요 범주 간 공출현

| 공출현 조합 | 공출현 수 | 해석 |
|---|---|---|
| 전략산업·핵심자원 × 전략부문 조정 | 95 | 전략산업이 생산역량과 공급망 배치 조정의 대상으로 제시 |
| 전략산업·핵심자원 × 공급망 안보 | 49 | 핵심 산업·자원이 공급망 회복력의 문제와 결합 |
| 공급망 안보 × 구조적 취약성 | 39 | 공급망 문제가 단순한 물류 문제가 아닌 구조적 취약성으로 구성 |
| 전략산업·핵심자원 × 기술안보 | 31 | 전략산업 문제가 기술우위·기술보호와 결합 |

출처: 저자 작성

범주 수준 공출현 분석도 이러한 해석을 뒷받침한다(표 6). ‘전략산업·핵심자원’ 범주에 속한 키워드는 ‘전략부문 조정’ 범주와 95회, ‘공급망 안보’ 범주와 49회, ‘기술안보’ 범주와 31회 함께 등장했다. 또한 ‘공급망 안보’ 범주에 속한 키워드는 ‘구조적 취약성’ 범주와 39회 공출현했다. 이는 반도체, 배터리, 핵심광물과 같은 특정 산업이 단순한 산업정책의 대상이 아니라 공급망 회복력, 기술우위, 전략적 의존성의 문제와 결합되어 경제안보의 대상으로 구성되었음을 보여준다. 즉, 바이든 행정부는 미중 상호의존의 위험을 중국의 개별적 행위에서 찾기보다, 핵심 산업과 공급망이 특정 국가에 집중된 구조 자체에서 찾았다.

이러한 구조 중심의 위협 명명은 위협이 동맹국과 공유되는 방식에서도 오바마 행정부와 다른 경로를 만들어낸다. 오바마 행정부의 위협 명명에서는 피해 대상이 규칙 기반 국제질서로 설정되었기 때문에, 위협을 명명하는 행위 자체가 곧 위협의 공유를 수행했다. 반면 바이든 행정부의 위협 명명에서는 공급망과 산업기반의 취약성이 우선 미국 자신의 문제로 제시되므로, 위협의 공유가 위협 명명과 동시에 완결되지 않는다. 다만 위협의 원천이 중국의 특정 행위가 아니라 핵심 산업과 공급망이 특정 국가에 과도하게 의존하는 구조로 제시될 경우, 같은 구조에 편입된 모든 국가가 잠재적 피해자로 호명될 수 있다. 그러나 이러한 구조적 취약성이 곧바로 공동의 위협으로 받아들여지는 것은 아니다. 미국의 취약성을 동맹국의 취약성으로 확장하고, 이를 공동의 경제안보 문제로 제시하는 작업은 담론을 통해 별도로 수행되어야 한다.

〈표 7〉 바이든 행정부 공식 문서의 동맹국·파트너 호출 관련 공출현

| 공출현 조합 | 공출현 수 | 해석 |
|---|---|---|
| 동맹국·파트너 조정 × 기술·산업안보 | 267 | 기술·산업안보가 동맹국과의 공동 대응 과제로 제시 |
| 동맹국·파트너 조정 × 공급망 재편 | 160 | 공급망 재편이 동맹국 협력의 문제로 구성 |

| 공출현 조합 | 공출현 수 | 해석 |
|---|---|---|
| 동맹국·파트너 조정 × 구조적 취약성 | 129 | 취약성이 미국만의 문제가 아니라 공동 대응의 대상으로 재구성 |
| 동맹국 조정 비용 × 기술·산업안보 | 245 | 기술·산업안보 대응이 동맹국의 조정 부담과 결합 |
| 동맹국 조정 비용 × 공급망 재편 | 134 | 공급망 재편이 동맹국 조정 부담 요구와 연결 |
| 동맹국 조정 비용 × 구조적 취약성 | 107 | 구조적 취약성 대응이 동맹국의 부담과 결합 |

출처: 저자 작성

이러한 공유화 작업은 범주 수준 공출현 분석에서 확인된다(표 7). 바이든 행정부 문서에서 '동맹국·파트너 조정' 범주에 속한 키워드들은 '기술·산업안보' 범주와 267회, '공급망 재편' 범주와 160회, '구조적 취약성' 범주와 129회 동일 페이지에서 함께 등장했다. 미국의 공급망·기술 취약성이 서술되는 바로 그 맥락에서 동맹국과 파트너가 반복적으로 호출된 것이다. 그 결과 공급망과 기술의 취약성은 미국만의 문제로 제시되지 않고, 동맹국과 파트너도 함께 대응해야 할 공동의 경제안보 문제로 구성되었다. 또한 '동맹국 조정 비용' 범주에 속한 키워드들도 '기술·산업안보' 범주와 245회, '공급망 재편' 범주와 134회, '구조적 취약성' 범주와 107회 공출현했다. 이는 공유된 위협의 구성이 단순한 동맹 협력 수사에 머물지 않고, 동맹국의 정책 조정과 부담 요구를 동반했음을 보여준다. 즉 바이든 행정부의 경제안보 담론은 미국의 취약성을 공동의 경제안보 문제로 확장하는 동시에, 그 대응에 필요한 동맹국의 비용분담을 정당화했다.

이러한 위협의 공유는 공식 문서의 구체적 서술에서도 확인된다. 2021년 『100일 공급망 검토 보고서』는 경제안보가 안전하고 회복력 있는 공급망을 필요로 한다고 전제하면서, 중국의 리튬·코발트 정제 집중을 미국 자동차 산업의 핵심 취약성으로 제시한다. 또한 효율성과 저비용을 우선시해 온 기존 생산체계가 공급망 위험을 누적시켰다고 진단한다.[19] 그러나 대응 방향은 미국의 국내 생산역량 강화에 한정되지 않는다. 보고서에서 공급망 회복력은 동맹국 및 파트너와의 협력, 핵심광물 공급망 다변화, 반도체 협력, 기술표준과 통제의 조율을 통해 달성되어야 하는 과제로 제시된다.[20] 이로써 미국의 공급망 취약성은 동맹국과 파트너가 함께 직면한 공급망·기술 기반의 취약성으로 재구성되고, 그 대응은 공동의 경제안보 과제로 정당화된다.

19) The White House(2021a), 7-8, 11-12.
20) The White House(2021a), 17, 80.

요컨대 두 행정부의 위협 명명은 내용에서도, 위협의 공유 방식에서도 달랐다. 오바마 행정부는 위협을 중국의 행위에서 찾고 그 피해 대상을 규칙 기반의 국제경제질서로 설정함으로써, 미국의 무역 불균형과 경제적 손실을 질서 내 구성원 모두의 문제로 확장했다. 바이든 행정부는 위협을 핵심 산업과 공급망이 중국 또는 특정 국가에 과도하게 의존하는 구조에서 찾고, 미국 자신의 취약성을 인정하되, 이를 같은 공급망과 기술 네트워크에 편입된 동맹국의 공유된 취약성으로 확장했다. 전자가 규칙과 규범의 공유에 기초해 위협을 공유했다면, 후자는 공급망과 산업구조의 공유에 기초해 위협을 공유했다. 그러나 공통점은 분명하다. 두 행정부 모두 미국의 문제를 미국만의 문제로 남겨두지 않았으며, 미중 상호의존의 문제화는 동맹국과 파트너를 공동 대응의 주체로 호출하는 담론적 과정을 수반했다. 다음 장에서는 이러한 공동 위협 구성이 동맹국과 파트너에게 어떤 성격의 조정 비용을 요구했으며, 그 비용분담이 어떤 논리로 정당화되었는지를 분석한다.

# Ⅳ. 비용 배분의 정당화: 동맹국 조정 요구의 논리

## 1. 오바마 행정부: 규칙 기반 질서 수호의 공동 책무

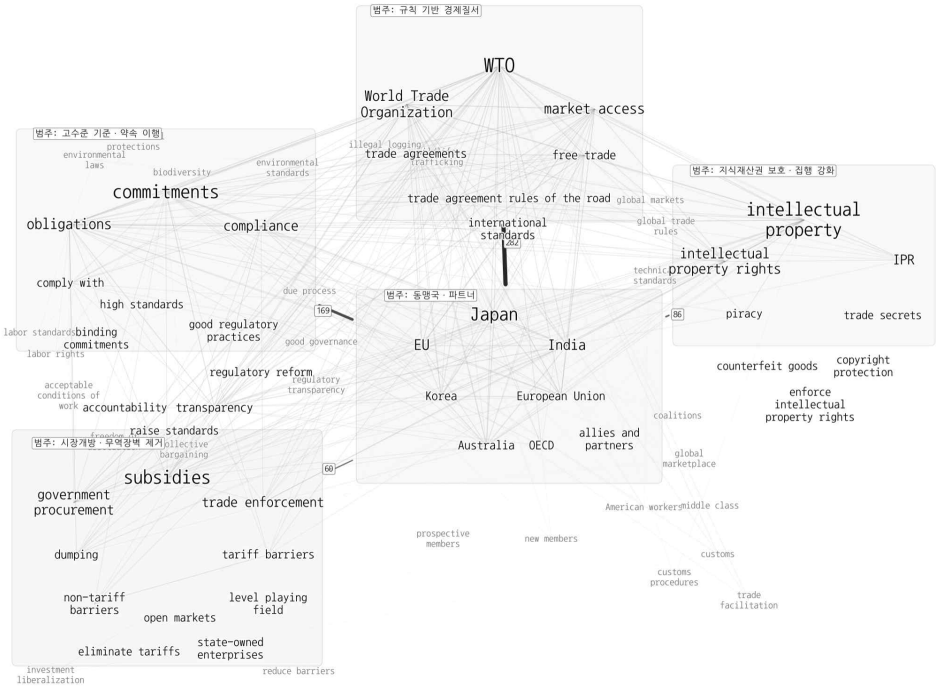
오바마 행정부는 동맹국에게 요구한 조정 비용을 규칙 기반 질서를 함께 지키는 국가의 공동 책무로 정당화했다. Ⅲ장에서 살펴보았듯, 중국의 규칙 위반이 국제경제질서 전체의 문제로 제시되면서 동맹국은 그 질서의 공동 이해당사자로 호출되었다. 이 절은 이 호출이 단순한 협력 수사에 그치지 않고, 동맹국에게 요구되는 조정 비용을 정당화하는 장치로 작동한 방식을 분석한다.

오바마 행정부가 동맹국에게 요구한 조정은 국내 제도와 규제 체계를 미국 주도의 높은 수준의 통상 규칙에 맞춰 정렬하고, 대중국 통상규칙 집행에 공조하는 제도적·규범적 성격을 띠었다.[21] 구체적으로 이는 노동·환경 기준의 집행, 지식재산권 보호, 국유기업 규율, 규제 투명성, 시장개방, 무역장벽 완화 등을 포괄했고, 동맹국에게 농업 개방과 같은 민감

21) USTR, *2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* (Washington, DC: Office of the United States Trade Representative, 2011), 5-6, 137-138; USTR, *2015 Trade Policy Agenda and 2014 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program* (Washington, DC: Office of the United States Trade Representative, 2015a), 10-11, 61-68, 117-118; USTR, *The Trans-Pacific Partnership: Detailed Summary of U.S. Objectives* (Washington, DC: Office of the United States Trade Representative, September 2015b), 1-2, 16-23, 26-34.

한 국내정치적 부담과 규제 자율성의 제약, 중국과의 경제 관계 관리 비용 등을 안겼다.[22] 그러나 오바마 행정부는 이 부담을 미국의 일방적 요구로 제시하는 대신, 규칙 기반 국제 경제질서를 함께 유지하는 국가가 감당해야 할 공동 책임으로 정당화했다.

(a)




(b)

| 공출현 범주 조합 | 공출현 수 |
|---|---|
| 동맹국·파트너 × 규칙 기반 경제질서 | 282 |
| 동맹국·파트너 × 고수준 기준·약속 이행 | 169 |
| 동맹국·파트너 × 지식재산권 보호·집행 강화 | 86 |
| 동맹국·파트너 × 시장개방·무역장벽 제거 | 60 |

출처: 저자 작성
주: 공출현 수는 동일 페이지 내 범주 간 키워드 동시 등장 횟수이다. 굵은 엣지는 범주간 공출현을 뜻하며, 노드는 각 범주에 속한 원문 키워드이다.

〈그림 3〉 오바마 행정부 공식 문서의 동맹국·파트너 범주 공출현 네트워크

22) Megumi Naoi and Shujiro Urata, “Free Trade Agreements and Domestic Politics: The Case of the Trans-Pacific Partnership Agreement”, *Asian Economic Policy Review*, 8 (2), (2013), 326-349; USTR(2011), 135-136; USTR(2015a), 10.

동맹국·파트너 관련 키워드와 제도적·규범적 조정 범주 간의 공출현 분석을 통해, 이 정당화가 협력 일반이 아니라 규칙·기준·약속·이행의 맥락에서 이루어졌는지를 확인할 수 있다. <그림 3>은 오바마 행정부 문서에서 동맹국·파트너 범주가 어떤 키워드들과 함께 출현했는지를 시각화한 것이고, 하단의 요약표는 주요 공출현 조합의 빈도를 정리한 것이다. 동맹국·파트너 관련 키워드는 '규칙 기반 경제질서' 범주와 가장 자주 함께 등장했고(282회), '고수준 기준·약속·이행'(169회), '지식재산권 보호·집행 강화'(86회), '시장개방·무역장벽 제거'(60회)가 뒤를 이었다. 이는 동맹국과 파트너의 호출이 추상적인 협력 수사에 머물기보다, 규칙 기반 질서의 유지, 고수준 기준의 수용, 약속 이행, 지식재산권 보호와 같은 제도적·규범적 조정의 맥락에서 이루어졌음을 보여준다.

이 결합은 동맹국의 조정 부담을 미국의 대중국 정책을 보조하는 비용이 아니라, 규칙 기반 질서에 참여하는 국가가 이행할 책임으로 바꾼다. 『2015년 통상정책의제 및 2014년 무역협정 프로그램 연례보고서(이하 2015년 통상정책의제)』가 미국 통상정책의 전략적 목표를 "파트너와 동맹의 강화, 규칙의 수립과 집행(strengthening our partners and allies, establishing and enforcing rules of the road)"으로 규정하고 TPP가 세계 경제의 약 40%에 적용될 "공동의 규칙(rules of the road)"을 세우는 협정으로 설명한 것이 그 전형이다.[23] 여기에서 동맹국은 규칙의 일방적 수용자가 아니라 미국과 함께 규칙을 만드는 주체로 호출된다. 그 결과 동맹국의 제도적 조정은 외부에서 부과된 비용이 아니라, 규칙 형성에 참여하기 위해 치르는 몫으로 의미화된다.

오바마 행정부의 책무 논리는 동맹국의 조정을 선택 가능한 비용이 아니라 불가피한 대응으로 보이게 만들었다. 미국이 추진한 TPP와 높은 수준의 통상 규칙은 미국에게 유리한 국제경제질서를 만들려는 정치적 기획이었지만, 공식 담론은 이를 미국의 선택이 아니라 세계화와 기술변화라는 객관적 흐름에 대응하기 위한 능동적 행위로 제시했다. 『2015년 통상정책의제』가 세계화를 미국과 파트너가 "형성하거나, 그것에 의해 형성되거나(shape it or be shaped by it)"의 문제로 설명한 것이 그 예다.[24] 이 표현은 새로운 통상 규칙의 수립을 미국의 전략적 이해에 따른 제도 설계로 드러내기보다, 이미 진행 중인 세계화 속에서 주도권을 잃지 않기 위해 반드시 수행해야 하는 불가피한 과제로 재구성한다.

이 논리는 동맹국의 선택을 양자택일의 문제로 구도로 전환한다. 쟁점은 더 이상 높은 통상 규칙을 수용하는 '비용을 부담할 것인가'에 머물지 않는다. 그것은 '누구의 규칙 아래에서 경쟁할 것인가'의 문제로 옮겨간다. 『2015년 통상정책의제』는 미국이 통상 의제에서

23) USTR(2015a), 2-3.
24) USTR(2015a), 2.

물러설 경우 규칙 설정을 “다른 국가들에 넘겨주(cede the rule-setting to others)”게 되고, 결국 “다른 국가들이 게임의 규칙을 쓰도록(other countries write the rules of the game)” 두게 된다고 경고했다.[25] 『환태평양경제동반자협정(TPP): 미국의 협상 목표 상세 요약』은 그 ‘다른 국가’를 중국으로 명시하며, 미국이 거부해야 할 미래를 “미국이 아니라 중국에 의해 만들어진 규칙(the rules of the road are defined by China, not the United States)” 아래에서 경쟁하는 세계로 규정한다.[26] 이 구도에서 높은 수준의 통상 규칙을 수용하는 부담은 회피할 수 있는 비용이 아니라, 규칙 형성에 참여해 주도권을 지키기 위한 조건이 된다.

조정 비용이 ‘규칙 형성에 참여하기 위한 조건’으로 제시될 때, 그 비용 배분의 비대칭성은 쉽게 드러나지 않는다. 오바마 행정부의 담론은 법, 규칙, 약속, 집행, WTO, 높은 수준의 통상 기준이라는 어휘로 동맹국의 조정을 정당화했고, 여기에 “공동의 규칙(rules of the road)”, “파트너십(partnership)”, “모든 TPP 참여국에 이익이 되는(benefit all TPP countries)” 같은 표현이 더해지면서, 동맹국의 참여는 미국의 요구에 따르는 것이 아니라 공동의 규칙을 만들고 그 혜택을 함께 누리는 과정으로 그려졌다.

그러나 규칙을 함께 만든다는 표현이 곧 대등한 규칙 형성을 의미하지는 않았다. 동맹국은 규칙 형성의 공동 주체로 호명되었지만, 무엇이 높은 수준의 규칙인지, 어떤 영역을 협정에 포함할지, 어떤 기준을 집행할지를 정한 것은 미국이었다. 동맹국의 참여는 대등한 공동 결정이라기보다 미국이 설계한 통상규범을 자국의 제도와 규제 체계에 받아들이는 과정에 가까웠다. 호혜와 파트너십의 언어는 바로 이 비대칭을 가렸고, 그 결과 오바마 행정부 시기 동맹국이 부담하게 된 패권관리비용은 질서 유지에 참여하고 규칙 형성의 주체로 남기 위한 대가로 정당화되었다.

## 2. 바이든 행정부: 회복력 구축의 공동 투자

바이든 행정부는 동맹국에게 요구한 조정 비용을 공동 회복력 구축을 위한 투자로 정당화했다. Ⅲ장에서 살펴보았듯, 미국의 공급망·기술 취약성은 동일한 생산·기술 네트워크에 편입된 동맹국의 공유된 취약성으로 확장되었고, 이를 통해 동맹국은 공동 대응의 주체로 호출되었다. 이 절에서는 이러한 동맹국 호출이 조정 부담을 공동 회복력 구축의 필요성으로 전환하는 방식을 분석한다.

---

25) USTR(2015a), 4-5.
26) USTR(2015b), 5.

바이든 행정부의 조정 요구는 동맹국을 공동 대응의 주체로 호명하는 데 그치지 않았다. 그것은 수출 통제, 보조금 조건, 공급망 협정, 기술협력체와 같은 구체적인 정책수단을 통해 동맹국의 산업·투자·시장 전략을 재조정하는 부담으로 나타났다. 이 조정은 대중국 수출 기회의 축소, 생산기지 재배치, 투자 방향의 전환, 대중 경제관계의 재설정을 포함하는 물질적·전략적 성격을 띠었다. 한편으로 동맹국은 자신의 정책과 산업을 직접 조정해야 했다. 2022년 10월 미국의 대중 반도체 수출통제 이후 일본과 네덜란드가 수출통제를 도입했고, 한국도 대중국 반도체 장비와 투자에서 조정 압력을 받았다.[27] 「반도체와 과학법」의 가드레일 조항은 보조금 수혜 기업의 중국 내 첨단 생산능력 확장을 10년간 제한했고,[28] 「인플레이션 감축법」의 북미 최종조립·핵심광물 요건은 한국·일본·유럽 기업의 생산기지 이전과 공급망 재편을 사실상 강제했다.[29] 다른 한편으로 동맹국은 미국 주도의 공급망·기술 재편 틀에 참여해야 했다. 인도태평양경제프레임워크(IPEF) 공급망 협정은 정보 공유와 위기대응을, 핵심광물안보파트너십(MSP)은 핵심광물 투자 조정과 공급망 다변화를, 미-EU 무역기술위원회(TTC)는 수출통제·투자심사·반도체 공급망·기술표준 협력을 제도화했다.[30]

이 정책수단들은 바이든 행정부의 비용분담 요구가 단순한 협력 수사에 머물지 않았음을 보여준다. 오바마 행정부 시기의 조정 요구 역시 동맹국에게 제도 개혁과 시장개방의 비용을 요구했지만, 그 중심은 고수준 규칙의 수용과 규범적 정렬에 있었다. 반면 바이든 행정부의 요구는 동맹국의 생산 입지, 투자 결정, 수출시장, 대중국 경제관계에 더 직접적

---

27) U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, “Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification,” *Federal Register*, 87 (197), (October 13, 2022), 62186-62215; Ministry of Economy, Trade and Industry, “Section 2 Trends in Export and Investment Control Policies by Major Countries,” *White Paper on International Economy and Trade 2024*, 54-62.

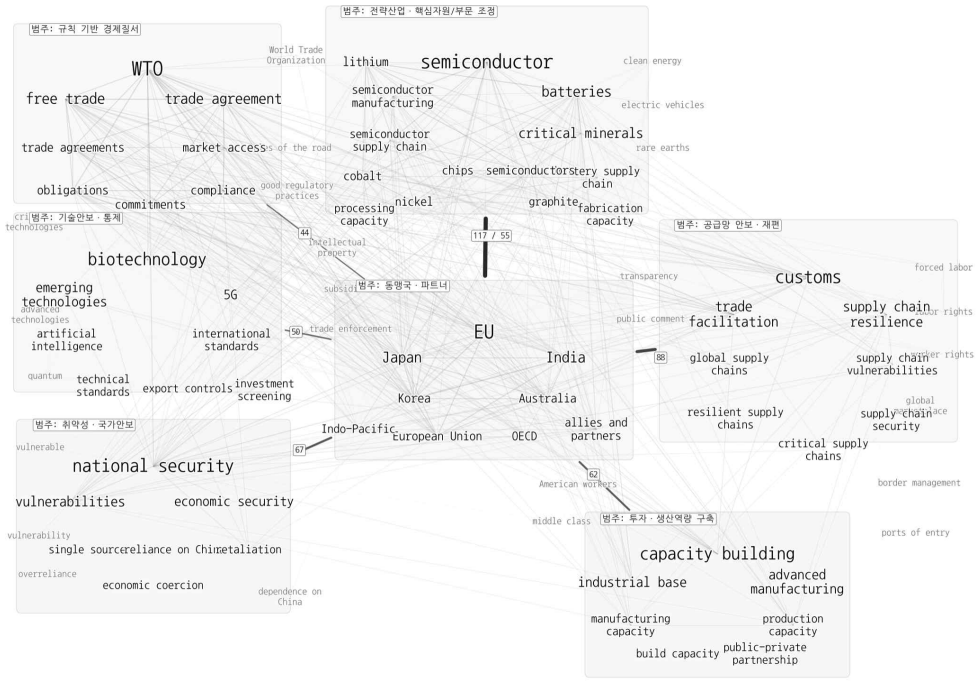
28) U.S. Department of Commerce, National Institute of Standards and Technology, “Preventing the Improper Use of CHIPS Act Funding,” *Federal Register*, 88 (184), (September 25, 2023), 65600-65635.

29) U.S. Department of the Treasury, “Treasury Releases Proposed Guidance on New Clean Vehicle Credit to Lower Costs for Consumers, Build U.S. Industrial Base, Strengthen Supply Chains,” March 31, 2023.

30) *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to Supply Chain Resilience*, November 14, 2023, arts. 6–7; U.S. Department of State, “Minerals Security Partnership,” https://2021-2025.state.gov/minerals-security-partnership/; Office of the United States Trade Representative, “U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement,” September 29, 2021, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/september/us-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement(2026.6.20).

으로 개입하는 방식으로 나타났다. 그럼에도 바이든 행정부는 이 부담을 공동의 공급망·기술 회복력을 구축하기 위한 투자로 정당화했다. 경제안보 담론은 바로 이 실제 비용을 공동의 투자로 재의미화하는 작업을 수행했다.

(a)




(b)

| 공출현 범주 조합 | 공출현 수 |
|---|---|
| 동맹국·파트너 × 전략산업·핵심자원 | 117 |
| 동맹국·파트너 × 투자·생산역량 구축 | 62 |
| 동맹국·파트너 × 전략부문 조정 | 55 |
| 동맹국·파트너 × 기술안보 | 50 |
| 동맹국·파트너 × 공급망 안보 | 40 |
| 동맹국·파트너 × 구조적 취약성 | 34 |

출처: 저자 작성
주: 공출현 수는 동일 페이지 내 범주 간 키워드 동시 등장 횟수이다. 굵은 엣지는 범주간 공출현을 뜻하며, 노드는 각 범주에 속한 원문 키워드이다.

〈그림 4〉 바이든 행정부 공식 문서의 동맹국·파트너 범주 공출현 네트워크

공출현 분석은 동맹국 호출이 생산·투자·공급망·기술이라는 물질적 구축의 맥락에서 이루어졌음을 보여준다. <그림 4>는 바이든 행정부 문서에서 동맹국·파트너 범주가 어떤 키워드들과 함께 출현했는지를 시각화했다. 동맹국·파트너 관련 키워드는 '전략산업·핵심자원' 범주와 가장 높은 공출현 빈도를 보였고(117회), 이어 '투자·생산역량 구축'(62회), '전략부문 조정'(55회), '기술안보'(50회), '공급망 안보'(40회) 순으로 나타났다. 협력 관련 어휘의 전반적 밀도도 증가했다. 바이든 행정부 문서에서 동맹·파트너 관련 키워드는 1만 단어당 61.17회 등장하여, 오바마 행정부의 43.30회를 넘어섰다. 이는 바이든 행정부가 미국 자신의 공급망·기술 취약성에서 출발한 조정 부담을 동맹국과의 공유된 과제로 전환하면서, 동맹국을 취약성 관리와 비용 분담의 핵심 주체로 더 빈번하게 호명했음을 시사한다.

바이든 행정부의 회복력 논리는 동맹국의 조정을 시장 조정에 맡길 수 없는 안보적 대응으로 정당화했다. 이 논리에서 회복력은 위기 이전 상태로의 단순한 복귀가 아니라, 공급망 위험을 식별하고 취약성을 완화하며 핵심 산업과 기술 기반을 유지하는 능력을 의미한다. 따라서 회복력의 결핍은 단순한 경제적 비효율이 아니라 안보 취약성으로 규정된다. 이러한 문제 설정 속에서 공급망 재편은 기업의 이윤 계산이나 시장의 자율적 조정에 맡겨질 수 없는 과제가 된다. 그것은 국가가 개입하고 동맹국이 함께 조정해야 할 경제안보 과제로 제시된다. 그 결과 동맹국의 생산기지 재배치, 공급망 다변화, 기술통제 공조는 선택 가능한 경제적 조치가 아니라 공급망·기술 안보를 확보하기 위한 불가피한 대응으로 의미화된다.

이 회복력을 구축하기 위한 대응은 투자의 언어로 정당화된다. 이 보고서는 핵심 공급망 강화를 "지속적인 관심과 투자(sustained focus and investment)"를 요구하는 과제로 규정하고 제조역량 구축, 일자리의 질 향상, 혁신의 상업화, 동맹 및 파트너와의 관계 강화를 그 핵심 요소로 제시한다.[31] 위협에 대한 대응이 손실의 감수가 아니라 제조업 기반과 기술 리더십의 회복으로 서술되는 것이다. 이 보고서는 미국의 공급망 회복력이 내부 역량만으로 달성될 수 없음을 인정하면서, "동맹과 파트너(allies and partners)"와의 관계를 미국의 강점으로 제시한다.[32] 이로써 프렌드쇼어링의 담론에서 동맹국의 생산기지, 광물자원, 기술역량은 미국의 취약성을 메우기 위해 동원되는 외부 자원이 아니라 회복력 있는 공급망을 함께 구성하는 자산으로 의미화된다. 동맹국의 조정 역시 미국을 위한 비용이 아니라 공동 자산를 구축하기 위한 투자로 명명된다. 즉, 오바마 시기의 동맹국이 규칙의 공동 제정자로 호명되었다면, 바이든 시기의 동맹국은 회복력의 공동 투자자로 지명되었다.

---

31) The White House(2021a), 5

32) The White House(2021a), 4-6.

투자의 언어는 위험의 논리로 강화되었다. 바이든 행정부의 공식 문서에서 현재의 의존 구조는 아직 발생하지 않은 추상적 위험이 아니라, 언제든 공급 차질과 산업역량 약화로 현실화될 수 있는 잠재적 비용으로 서술된다. 팬데믹 시기의 공급 차질은 이러한 비용의 현실화 가능성을 보여준 사례였고, 중국의 "비시장적 남용(nonmarket abuses)"은 그 위험이 전략적·정치적 형태로 나타날 수 있음을 보여주는 근거로 제시되었다. 바이든 행정부는 시장만으로는 "글로벌 공급 차질(global supply disruptions)"와 비시장적 행위에 대응할 수 없다고 보고, 전략적 공공투자를 산업·혁신 기반을 강화하기 위한 핵심 수단으로 정당화했다. 또한 동맹국과 기술 전문성 및 산업역량을 결합하고, 투자심사와 수출통제를 통해 미국과 동맹국의 기술 우위를 약화시키려는 시도에 공동으로 대응해야 한다고 주장했다.[33] 이 구도에서 동맹국 앞에 놓인 선택은 '조정 비용을 부담할 것인가'가 아니라 '지금 조정의 비용을 치를 것인가, 아니면 위기 시 더 큰 공급 차질과 산업적 손실을 감수할 것인가'의 문제로 바뀐다. 오바마 시기의 이익 논리가 비용의 문제를 규칙 제정권의 문제로 옮겨 놓았다면, 바이든 시기의 위험 논리는 비용의 문제를 시점의 문제로 재배치한다. 조정 비용은 회피할 수 있는 지출이 아니라 더 큰 손실을 막기 위한 보험료가 되는 것이다.

조정 비용이 공동 자산에 대한 투자이자 더 큰 위기를 예방하기 위한 보험료로 제시되는 순간, 그 비용이 실제로 어느 행위자에게 집중되는지는 상대적으로 덜 드러난다. 바이든 행정부의 공식 담론은 회복력, 안전, 다변화, 투자, 파트너십의 어휘를 통해 동맹국의 조정을 정당화했고, 'allies', 'partners', 'like-minded', 'cooperation', 'coordination'과 같은 표현을 통해 이를 수평적 협력의 문제로 서술했다. 그러나 공동 구축의 언어가 비용의 균등한 분담을 의미한 것은 아니었다. 수출시장의 포기, 생산기지 이전, 공급망 전환, 특정 기술·산업 네트워크로부터의 이탈처럼 조정의 실질 비용이 동맹국과 파트너에게 집중될 수 있는 사안들도 공식 담론에서는 주로 협력과 조정의 언어로 제시되었다. 그 결과 바이든 행정부 시기 동맹국이 떠안은 패권관리비용은 물질적·전략적 조정의 형태를 띠면서도, 공식 담론에서는 공동 회복력에 대한 투자로 정당화되었다.

두 행정부의 정당화 언어는 달랐지만, 그 담론적 효과는 유사했다. 오바마 행정부가 동맹국의 역할을 규칙 기반 질서의 유지와 자유주의 경제규범의 수호라는 책무의 언어로 설명했다면, 바이든 행정부는 동맹국의 조정을 회복력 있는 공급망과 기술질서 구축을 위한 투자로 제시했다. 그러나 두 담론은 모두 동맹국의 부담을 미국의 패권적 취약성을 관리하기 위한 비용으로 직접 드러내기보다, 공동의 질서·안전·번영을 위한 행위로 재의미화했다

33) The White House(2021a), 5; The White House, *National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, 2022), 10, 13-14.

(표 8).

〈표 8〉 오바마·바이든 행정부의 동맹국 비용분담 정당화 논리 비교

| 구분 | 오바마 행정부 | 바이든 행정부 |
|---|---|---|
| 요구된 조정 | 고수준 통상규범 수용, 시장 개방, 규제 정렬, 대중 통상 공조 | 수출통제 공조, 공급망 재배치, 핵심광물 협력, 대중의존 축소 |
| 비용의 성격 | 제도적·규범적 조정 | 물질적·전략적 조정 |
| 동맹국 호명 방식 | 규칙의 공동 제정자 | 회복력의 공동 투자자 |
| 정당화 중심 언어 | 책무(high standards, commitments, obligations) | 회복력과 투자(resilience, investment) |
| 양자 택일의 구도 | 누구의 규칙 아래에서 경쟁할 것인가 | 지금 조정할 것인가, 위기 시 더 큰 비용을 치를 것인가 |

출처: 저자 작성

# Ⅴ. 결론

본 연구는 미국의 대중국 경제안보 담론이 미중 상호의존의 조정 비용을 동맹국과 파트너에게 배분하는 논리를 어떻게 구성했는지를 분석했다. 미국은 중국과의 깊은 경제적 상호의존을 통해 이익을 얻어 왔지만, 동시에 그 상호의존 속에서 부상한 중국을 전략적으로 견제해야 하는 딜레마에 직면해 있다. 이 딜레마를 관리하는 과정에는 상당한 패권관리 비용이 수반된다. 그러나 그 비용은 미국이 단독으로 부담하거나 일방적으로 부과할 수 있는 성격의 것이 아니다. 동맹국과 파트너에게 조정 요구는 공급망 재편, 산업정책 조정, 시장 접근 제한, 대중국 경제관계 재설정 등 구체적인 경제적 손실과 정책 부담을 의미하기 때문이다. 따라서 미국은 이러한 부담을 '미국을 위한 희생'이 아니라 동맹국도 수용할 수 있는 공동의 위협 대응과 공동의 이익 추구로 전환해야 한다. 본 연구는 이 전환을 수행하는 담론적 장치로서 경제안보 담론에 주목하고, 오바마 행정부와 바이든 행정부의 공식 정책 문서 10건을 대상으로 키워드 빈도 분석과 범주별 공출현 분석을 수행했다.

분석 결과는 두 가지로 요약된다. 첫째, 두 행정부는 미중 상호의존을 경제안보 문제로 재구성하는 방식에서 상이한 경로를 보였다. 오바마 행정부는 중국 문제를 주로 규칙 위반, 불공정 경쟁, 시장질서 왜곡이라는 행위의 문제로 구성했다. 이 담론에서 위협의 대상은 미국만이 아니라 규칙 기반 국제경제질서 전체로 설정되었다. 따라서 동맹국과 파트너는 중국의 행위로 인해 훼손되는 질서의 공동 이해당사자로 호명되었고, 위협의 공유는 문제

구성 단계에서부터 함께 이루어졌다. 반면 바이든 행정부는 미중 상호의존을 특정 공급망과 전략산업이 중국 또는 특정 국가에 과도하게 의존하는 구조, 핵심기술 유출, 산업기반 약화라는 구조적 취약성의 문제로 재구성했다. 이 경우 출발점은 미국 자신의 취약성에 대한 명확한 인정이다. 다만 바이든 행정부는 이를 미국만의 문제가 아니라 동일한 공급망과 기술생태계에 편입된 동맹국의 공유된 취약성으로 확장했다. 요컨대 오바마 행정부는 규칙과 규범의 공유를 통해 위협을 공동의 문제로 확장했다면, 바이든 행정부는 공급망과 기술생태계의 공유를 통해 취약성을 공동의 문제로 만들었다.

둘째, 두 행정부는 동맹국의 비용분담을 각각 책무와 투자라는 서로 다른 논리로 정당화했다. 오바마 행정부는 동맹국과 파트너를 규칙 기반 질서의 공동 제정자이자 집행자로 호명했다. 이에 따라 제도적·규범적 조정은 미국의 요구에 대한 순응이 아니라, 질서 구성원이 부담해야 할 책무이자 규칙 제정에 참여하는 대가로 제시되었다. 바이든 행정부는 동맹국과 파트너를 회복력 구축의 공동 투자자로 호명했다. 이 담론에서 공급망 재편, 핵심산업 투자, 기술통제 협력은 단기적 비용이 아니라 향후 더 큰 의존 비용과 위기 비용을 줄이기 위한 선제적 투자로 정당화된다. 두 행정부가 동원한 언어는 각각 책무와 투자로 달랐지만, 기능은 동일했다. 두 담론 모두 동맹국의 조정 부담을 미국의 패권적 취약성을 관리하기 위한 비용이 아니라, 동맹국 자신도 수용해야 할 공동 과제로 재구성했다.

이러한 발견은 미국의 패권관리 방식에 대해 중요한 함의를 갖는다. 미국의 대중국 경제안보화는 특정 행정부의 정책 선호나 위협 인식의 변화만으로 설명하기 어렵다. 그것은 패권국이 상호의존 속에서 드러난 자신의 취약성을 관리하는 비용을 동맹국과 파트너에게 배분하고, 이를 공동의 경제안보 과제로 정당화하는 정치경제적 과정으로 이해되어야 한다. 두 행정부는 위협을 정의하는 방식과 동맹국을 호명하는 언어에서 차이를 보였지만, 미국의 조정 비용을 공동 과제로 재구성했다는 점에서는 연속성을 보였다. 다만, 그 정당화의 기반은 변화했다. 오바마 행정부가 규범적 권위에 기대어 동맹국의 부담을 질서 수호의 책무로 제시했다면, 바이든 행정부는 공유된 위험, 공급망 회복력, 산업투자의 이익이라는 보다 물질적인 자원에 의존했다. 이러한 변화가 곧바로 미국의 규범적 권위 약화를 의미한다고 단정하기는 어렵다. 위협으로 규정된 대상이 달라지면, 동맹국의 부담을 정당화하는 방식도 달라질 수 있기 때문이다. 중국의 규칙 위반이 핵심 문제로 제시될 때에는 동맹국의 조정이 규칙 기반 질서를 지키기 위한 책무로 설명되기 쉽다. 반면 공급망과 전략산업의 구조적 취약성이 핵심 문제로 제시될 때에는 동맹국의 조정이 회복력을 구축하고 위험을 분산하기 위한 투자로 설명되기 쉽다. 그럼에도 바이든 행정부가 위험, 회복력, 투자, 이익의 언어를 두드러지게 사용했다는 점은 미국이 동맹국의 조정을 설득하는 과정에서 규범적 권위만으로는 충분하지 않은 조건에 놓여 있었음을 시사한다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 비용분담을 정당화하는 담론을 분석했을 뿐, 그것이 동맹국과 파트너에게 실제로 어떻게 수용, 변형, 또는 거부되었는지는 검토하지 못했다. 오바마 시기 아시아인프라투자은행(AIIB) 참여 논쟁이나 바이든 시기 「인플레이션 감축법」에 대한 동맹국의 반발은 미국의 비용 배분 담론이 항상 일방적으로 수용되는 것은 아님을 보여준다. 오바마 시기 아시아인프라투자은행(AIIB) 참여 논쟁이나 바이든 시기 「인플레이션 감축법」에 대한 동맹국의 반발은 미국의 비용 배분 담론이 항상 일방적으로 수용되는 것은 아님을 보여준다. 셋째, 비교 대상이 동맹 협력의 언어를 공유한 두 민주당 행정부에 국한된다. 향후 연구는 트럼프 행정부를 포함해 비용 배분 구조의 지속성과 변화를 검토할 필요가 있다.

# ❖ 참고문헌 ❖

■ 저서 및 논문

Balzacq, Thierry. “The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context.” *European Journal of International Relations*, 11 (2), (2005), 171-201.

Bown, Chad P. “The 2018 US-China Trade Conflict after Forty Years of Special Protection.” *China Economic Journal*, 12 (2), (2019), 109-136.

Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Eichengreen, Barry. “Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods.” NBER Working Paper, No. 10497, National Bureau of Economic Research, May 2004. https://www.nber.org/papers/w10497 (검색일: 2026.06.05).

Fajgelbaum, Pablo D., Pinelopi K. Goldberg, Patrick J. Kennedy, and Amit K. Khandelwal. “The Return to Protectionism.” *The Quarterly Journal of Economics*, 135 (1), (February 2020), 1-55.

Farrell, Henry, and Abraham L. Newman. “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.” *International Security*, 44 (1), (Summer 2019), 7-41.

Ferguson, Niall, and Moritz Schularick. “Chimerica and the Global Asset Market Boom.” *International Finance*, 10 (3), (2007), 215-239.

Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987.

Gur, Nurullah, and Serif Dilek. “US-China Economic Rivalry and the Reshoring of Global Supply Chains.” *The Chinese Journal of International Politics*, 16 (1), (Spring 2023), 61-83.

Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. *Power and Interdependence*. 2nd ed, New York: HarperCollins Publishers, 1989.

Lee, James, and Richard Maher. “US Economic Statecraft and Great Power Competition.” *Business and Politics*, 24 (4), (2022), 332-347.

Naoi, Megumi, and Shujiro Urata. “Free Trade Agreements and Domestic Politics: The Case of the Trans-Pacific Partnership Agreement.” *Asian Economic Policy Review*, 8 (2), (2013), 326-349.

National Economic Council. *Standing Up for American Workers and Businesses: The Obama Administration’s Trade Enforcement Record*, Washington, DC: The White

House, February 2016.

Schneider-Petsinger, Marianne, Jue Wang, Yu Jie, and James Crabtree. *US-China Strategic Competition: The Quest for Global Technological Leadership*, London: Chatham House, November 2019.

Summers, Lawrence H. *The U.S. Current Account Deficit and the Global Economy*, Washington, DC: Per Jacobsson Foundation, 2004.

Vivoda, Vlado. "Friend-shoring and Critical Minerals: Exploring the Role of the Minerals Security Partnership." *Energy Research & Social Science*, 100, (June 2023), 103085.

■ 정부문서 및 공식자료

Froman, Michael. "Exit Memo: United States Trade Representative: Trade, Growth, and Jobs: U.S. Trade Policy in the Obama Administration." The White House, January 5, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/cabinet/exit-memos/united-states-trade-representative/(검색일: 2026.6.10).

*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to Supply Chain Resilience*, Done at San Francisco, November 14, 2023, U.S. Department of State.

Ministry of Economy, Trade and Industry. "Section 2 Trends in Export and Investment Control Policies by Major Countries." *White Paper on International Economy and Trade 2024*. https://www.meti.go.jp/english/report/data/wp2024/pdf/2-1-2.pdf (검색일: 2026.6.11).

Office of the United States Trade Representative. "U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement." September 29, 2021, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/september/us-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement (검색일: 2026.6.20).

The White House. *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC: The White House, 2017.

The White House. *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth*, Washington, DC: The White House, 2021a.

The White House. *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, DC: The White House, 2021b.

The White House. *National Security Strategy*, Washington, DC: The White House, 2022.

U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security. "Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification." *Federal Register*, 87 (197), (October 13, 2022), 62186-62215.

U.S. Department of Commerce, National Institute of Standards and Technology. “Preventing the Improper Use of CHIPS Act Funding.” *Federal Register*, 88 (184), (September 25, 2023), 65600-65635.

U.S. Department of State. “Minerals Security Partnership.” https://2021-2025.state.gov/minerals-security-partnership/ (검색일: 2026.6.20).

U.S. Department of the Treasury, Office of International Affairs. *Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies*, Washington, DC: U.S. Department of the Treasury, February 2011.

U.S. Department of the Treasury. “Treasury Releases Proposed Guidance on New Clean Vehicle Credit to Lower Costs for Consumers, Build U.S. Industrial Base, Strengthen Supply Chains.” March 31, 2023, https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1379(검색일: 2026.6.11).

U.S. Congress, House. *Currency Reform for Fair Trade Act, H.R. 2378*, 111th Cong., 1st sess., introduced May 13, 2009, Congress.gov.

U.S. Congress, Senate. *Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2011*, S. 1619, 112th Cong., 1st sess., introduced September 22, 2011, Congress.gov.

USTR. *2011 Trade Policy Agenda and 2010 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington, DC: Office of the United States Trade Representative, 2011.

USTR. *2015 Trade Policy Agenda and 2014 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington, DC: Office of the United States Trade Representative, 2015a.

USTR. *The Trans-Pacific Partnership: Detailed Summary of U.S. Objectives*, Washington, DC: Office of the United States Trade Representative, September 2015b.

■ 인터넷 자료

USTR. “People's Republic of China.” https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china(검색일: 2026.6.10).

## • Abstract •

# Securitizing Interdependence and Distributing the Costs of Hegemonic Management: U.S. Economic Security Discourse toward China under the Obama and Biden Administrations

Seol A Jang | Seoul National Univ.

This study analyzes how U.S. economic security discourse toward China constructed the logic of distributing the costs of adjusting U.S.-China interdependence—conceptualized here as hegemonic management costs—to allies and partners. Based on keyword frequency and co-occurrence analyses of ten official policy documents from the Obama and Biden administrations, the study finds that the two administrations differed in how they rendered the threat as shared. The Obama administration framed China's rule violations as a threat to the rules-based order, embedding threat sharing within the construction of the threat itself, whereas the Biden administration acknowledged America's own supply chain and technological vulnerabilities and extended them to allies embedded in the same structures as shared vulnerabilities. The logic of justification likewise shifted from the obligations of order members to investment in collective resilience. Both discourses, however, performed the same function: constructing allied burdens not as sacrifices for the United States but as common tasks. These findings suggest that U.S. economic securitization toward China constitutes a political-economic process of dispersing hegemonic management costs across the alliance network.

**Key words** : economic security; U.S.-China interdependence; hegemonic management costs; securitization; allied cost-sharing; threat sharing

논 문 투 고 일 : 2026.06.08
논문심사완료일 : 2026.06.18
논문게재확정일 : 2026.06.18

https://doi.org/10.15235/jir.2026.06.29.2.33

# 복합위기 시대의 EU 문화정책 전환: Culture Compass와 AgoraEU의 담론적 제도화 분석*

김 새 미** | 한국예술종합학교

차 례

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 분석틀: 위기의 문화적 제도화와 담론적 제도주의
Ⅲ. Culture Compass: 문화 역할의 전략적 재정의
Ⅳ. AgoraEU: 문화정책 담론의 재정적 제도화
Ⅴ. 나가며

● 국문요약 ●

본 논문은 복합위기(polycrisis) 국면에서 EU 문화정책이 어떻게 전략적으로 재구성되고 있는지를 분석한다. 현재 유럽은 민주주의 후퇴, 외부 정보조작과 허위정보, 사회적 양극화, 기후위기, 디지털·AI 전환, 지정학적 불안정이 중첩된 복합위기 상황에 직면해 있다. 이러한 맥락에서 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 2025년 11월 발표한 <문화나침반(Culture Compass for Europe)>은 주목할 만한 정책 전환을 보여주는 핵심 사례다. 기존 EU 문화정책이 문화다양성 보호, 문화유산, 창조산업 지원, 국제문화협력을 중심으로 전개되어 왔다면 Culture Compass는 문화를 민주주의 회복력, 사회적 응집력, 예술가 권리, AI·디지털 전환, 국제문화관계와 연결하는 포괄적 전략틀로 재배치하는 시도다. 본 논문은 슈미트(Vivien A. Schmidt)의 담론적 제도주의(Discursive Institutionalism)에 기반하여 '위기의 문화적 제도화(cultural institutionalization of crisis response)' 개념을 분석틀로 제시하고, 위기에서 EU가 문화에 부여하는 전략적 위상의 변화와 그 정책적 함의를 분석한다.

분석 결과, Culture Compass는 복합위기를 가치·정체성·의미 체계의 균열로 재정의하고, 문화를 이에 대응하는 불가결한 자원으로 제시한다. 이러한 담론은 문화가 위기대응에 기여할

* 본 연구는 2024년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2024S1A5B5A16027733).
** 한국예술종합학교 학술연구교수

수 있다는 인지적 논리와 문화가 기본권이자 공공재라는 규범적 담론으로 구성된다. 구체적으로는 '문화를 위한 유럽, 유럽을 위한 문화(Europe for Culture, Culture for Europe)'라는 비전 아래, 공동 선언, 예술가 헌장, 문화현황보고서, 구조화된 대화, 문화데이터허브 등의 제도 장치를 통해 해당 담론을 제도화한다. AgoraEU는 기존의 크리에이티브 유럽(Creative Europe)과 CERV 프로그램을 통합하여 문화를 공공가치로 재구성하려 하나 유럽의회의 7개 분야 세분화 시도와 이사회의 긴축 입장이 충돌하는 3자 협상 구조 속에서 문화예술 부문이 광범위한 의제 통합 속에서 실질적으로 강화될지는 여전히 불확실하다. 이러한 변화는 문화정책의 횡단적 의제 설정, 예술가 권리의 제도화, AI 전환 대응, 문화외교의 재개념화라는 측면에서 한국 문화정책 연구에도 유효한 비교 준거를 제공한다.

주제어 : EU 문화정책, 복합위기, Culture Compass for Europe, AgoraEU, 담론적 제도주의

# Ⅰ. 들어가며

현대 사회는 단일 차원의 위험을 넘어 다층적 위기가 종횡으로 중첩된 이른바 복합위기(polycrisis) 국면에 직면해 있다.[1] 유럽 역내외에서 노정되는 지정학적 긴장과 심화하는 불평등, 사회적 양극화, 기후변화는 EU의 국경 지대에서 벌어지는 군사적 충돌에 국한되지 않으며, 회원국 내부의 민주주의 후퇴, 외부 세력의 정보 조작, 급속한 디지털·인공지능(AI) 전환이 초래하는 경제·사회적 불평등과 긴밀히 맞물려 있다. 이러한 구조적 균열 앞에서 문화는 단순한 예술·여가의 수동적 영역에 머무르지 않고 사회적 신뢰, 공동체의 의미 체계, 민주적 회복탄력성을 재구성하는 핵심 인프라로 재정의되고 있다.

이와 같은 맥락에서 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 2025년 11월 발표한 <유럽을 위한 문화 나침반(Culture Compass for Europe)>은 EU 문화정책의 방향 전환을 보여주는 중요한 계기이다. 집행위원회는 불확실성과 거시적 변화의 시대에 문화가 민주주의와 사회적 결속, 경쟁력 및 회복력을 강화하는 핵심 축임을 강조하면서 현재 문화·창의 부문이 직면한 주요 장애 요인으로 예술적 표현의 제한, 불안정한 생계 구조, 문화 참여 기회의 불평등, AI 전환의 다각적 영향 등을 지적한다.[2] 나아가 Culture Compass는

1) Michael Lawrence, Scott Janzwood, and Thomas Homer-Dixon, "What Is a Global Polycrisis?" *Cascade Institute Discussion Paper* 2022-4 (2022), 3-4; World Economic Forum, *The Global Risks Report* 2023, 18th ed. (Geneva: World Economic Forum, 2023), 57-58.

2028~2034년 다년도 재정 틀(MFF)과 함께 공식 발의된 재정지원 프로그램 AgoraEU와 연결되면서, 문화정책 담론이 재정 구조와 제도 설계로 번역되는 과정을 보여준다. 2026년 6월 현재 AgoraEU는 유럽의회·이사회·집행위원회 간 3자 협상(trilogue) 단계에 있다.[3] 나아가 2026년 6월 18일, 유럽의회·이사회·집행위원회는「문화를 위한 유럽-유럽을 위한 문화」공동선언에 서명함으로써, Culture Compass의 비전이 3대 기관의 공식 정치 합의로 전환되는 제도적 전환점이 마련되었다.[4]

이는 EU 문화정책이 예술 지원의 틀을 넘어 민주주의, 미디어 다원성, 시민사회, AI·디지털 전환, 국제전략을 포괄하는 전략적 정책 틀로 재구성되는 과정을 보여준다. 기존 EU 문화정책 연구가 주로 문화다양성 보호, 창조경제, 소프트파워의 차원에서 전개되어 왔다면,[5] 위기와 문화정책의 관계를 직접 다룬 연구는 상대적으로 드물다. 도로티치(Dorotić)는 이민위기, 코로나19 팬데믹, 우크라이나 전쟁이라는 연속적 위기에 대한 EU의 문화정책적 대응을 분석하여, EU가 문화를 위기 회복탄력성 강화의 자원으로 점진적으로 재배치해 왔음을 실증한 바 있으나, 위기 대응의 담론이 어떤 전략적 프레임과 제도 설계를 통해 공식 정책으로 전환되는가의 과정은 분석 대상에 포함되지 않는다.[6] 이에 본 논문은 이러한 전환이 어떻게 위기 담론과 공공가치를 통해 정당화되고, 어떠한 재정적·제도적 장치로 구체화되는가의 문제에 주목하고자 한다.

이러한 문제의식은 위기와 제도 변동을 아이디어와 담론의 차원에서 분석할 필요성을 제기한다. 슈미트(Schmidt)의 담론적 제도주의는 정책 변화가 물질적 조건이나 제도적 제약만으로 설명되지 않으며, 행위자들이 위기를 어떻게 해석하고 어떤 아이디어를 정당한 정책 언어로 구성하는가에 따라 제도 변화가 가능해진다고 본다. 이 관점에서 Culture

---

2) European Commission, *A Culture Compass for Europe*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 12 November 2025, p.3.

3) European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the AgoraEU Programme,* Brussels, July 2025; Council of the European Union, "AgoraEU: Council Agrees Partial Mandate on New Programme to Support Culture, Media and Democratic Values," Press release, 12 May 2026.

4) European Commission, "Europe for Culture – Culture for Europe: Joint Declaration," Press release IP/26/1385, 18 June 2026.

5) Evangelia Psychogiopoulou, "EU Cultural Policy and its Dynamics," *Journal of European Integration* 34 (4), (2012), 311–325; Monica Sassatelli, *Becoming Europeans: Cultural Identity and Cultural Policies* (Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2009).

6) Jeronim Dorotić, "Towards the Empowerment of Culture: The EU's Response to Recent Crises Through Its Cultural Policy and Beyond," *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 3 (2023), 7–24.

Compass는 EU가 복합위기를 문화적으로 해석하고, 문화를 민주주의·사회통합·디지털 전환·국제관계와 연결하는 정책 담론으로 구성하는 사례이며, AgoraEU는 이 담론이 예산 구조와 거버넌스 장치로 번역되는 과정을 보여주는 사례이다.

이를 분석하기 위해 본 논문은 두 가지 연구 질문을 제기한다. 첫째, Culture Compass는 EU 문화정책에서 문화의 역할을 어떻게 재정의하는가. 구체적으로 어떤 위기 표상과 공공가치 논증을 통해 문화를 전략적 정책자원으로 격상시키는가. 둘째, AgoraEU는 이 새로운 문화정책 방향을 어떤 재정·제도 구조로 제도화하려 하는가. 그 과정에서 문화예술 부문은 강화되는가, 아니면 미디어·시민사회·민주주의·AI 의제와 결합되면서 희석되는가.

Culture Compass와 AgoraEU는 현재 진행 중인 정책 논의이며, 최종 입법과 예산은 확정되지 않은 상태다. 따라서 본 논문은 정책 효과를 평가하기보다 정책 담론과 제도화 과정을 분석하는 데 초점을 맞춘다. 이러한 조건에서 본 논문은 단순한 정책 소개를 넘어 EU가 왜 지금 문화정책을 민주주의 위기·사회적 회복탄력성·디지털 전환의 문제와 연결하고 있는지를 해석하는 분석틀을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 비비엔 슈미트(Vivien A. Schmidt)의 담론적 제도주의(Discursive Institutionalism)에 기반하고자 한다. 이는 아이디어와 담론이 어떻게 제도 변동을 추동하는지를 설명하는데 적합하다. 따라서 Culture Compass를 둘러싼 위기 서사, 공공가치 논증, 거버넌스 구조의 연쇄적 형성 과정을 분석하는 데 유효한 틀을 제공한다.[7)]

본 논문은 다음과 같이 구성된다. Ⅱ장에서는 분석의 핵심 개념인 위기의 문화적 제도화를 담론적 제도주의 시각에서 구성한다. Ⅲ장에서는 Culture Compass의 등장 배경, 핵심 비전과 전략 방향, 담론 구성 방식을 분석한다. Ⅳ장에서는 AgoraEU의 구조와 입법 과정, 기관 간 쟁점을 분석하고, Ⅴ장에서는 Culture Compass와 AgoraEU가 보여주는 EU 문화정책 담론의 제도화 양상과 그 한계를 종합한다.

## Ⅱ. 분석틀: 위기의 문화적 제도화와 담론적 제도주의

EU 문화정책은 오랫동안 제도적 주변부에 머물러 왔다. 1992년 마스트리흐트 조약 제128조(현 TFEU 제167조)가 '문화적 다양성 존중'을 원칙으로 명시하면서 EU 차원의 문화 개입 근거가 마련되었으나, 보조성의 원칙(principle of subsidiarity) 아래 권한은 회원

7) Vivien A. Schmidt, "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse," *Annual Review of Political Science*, 11, (2008), 305-307.

국의 문화 주권을 침해하지 않는 범위로 제한되어 있었다.[8] 이에 따라 EU 문화정책은 Creative Europe 프로그램, 유럽문화수도(ECoC), 문화유산 보호, 문화·창조산업 육성 등 문화예술 영역을 지원하고 보호하는 정책의 틀에서 작동했다.

2018년 유럽 문화 의제(New European Agenda for Culture)를 기점으로 EU 문화정책에서 이전보다 문화영역의 비중을 강조하는 변화를 시도했다. 대외관계에서의 문화의 역할을 강조하고 이전보다 EU차원의 문화 개입을 강화했지만 기존 정책의 성격은 크게 벗어나지 않았다. 당시 의제는 문화다양성, 창조경제, 국제문화관계라는 세 가지 축을 중심으로 구성되었으며, 민주주의의 위기나 안보, 기후위기, 성평등, 인권, 디지털 전환과 같은 사회 전반의 횡단적 의제(cross-cutting issues)를 언급하고는 있으나 실제로는  사회 영역과 제도 전반에 영향을 미치는 유기적 연계성은 제한적이었다. EU 유럽회계감사원(European Court of Auditors)도 이 시기 EU 문화정책이 분산되어 있고 포괄적인 전략적 틀이 결여되어 있다고 비판한 바 있다.[9]

그러나 코로나(COVID-19)와 우크라이나 전쟁 등을 겪으며 상황은 급변했다. 코로나는 프리랜서와 독립 예술가(gig workers) 중심의 문화 생태계가 얼마나 취약한지를 극명히 드러냈다. EU 집행위원회는 문화·창작 부문이 200만 개 이상의 기업과 790만 개의 일자리를 창출하는 유럽 전체 고용의 약 4%에 달하는 거대 노동 시장임을 재확인하면서 문화 관련 노동 및 산업 인프라 보호의 필요성을 정책 의제로 전면 부각시켰다.[10] 아울러 러시아의 우크라이나 침공은 문화유산이 전쟁 무기로 활용될 수 있다는 사실을 가시화하였으며, 2024년 유럽의회 선거에서 민족주의와 극우 포퓰리즘 정당들이 대거 약진함에 따라 EU 통합을 지탱해 온 가치론적·문화적 기반 자체가 도전받고 있다는 위기의식이 고조되었다.

이러한 누적된 다중적 위기 국면은 EU로 하여금 문화를 단순한 지원 대상에서 위기 대응의 전략적 자원으로 재배치하는 근본적 패러다임 전환을 촉구하는 압력으로 작용했다. 2025년 11월 발표된 <문화나침반(Culture Compass for Europe)>은 이러한 인식 전환의 공식적 서사이며, AgoraEU 프로그램은 이를 제도로 구체화하는 시도라 할 수 있다. 본 논문은 이와 같은 일련의 전환 과정을 분석하기 위해 담론적 제도주의를 이론적 토대로 삼아 분석하고자 한다.

---

8) TFEU Article 167; Evangelia Psychogiopoulou, “EU Cultural Policy and its Dynamics,” *Journal of European Integration*, 34 (4), (2012), 311-325.

9) European Court of Auditors, *EU Actions for Cross-Border Cultural Heritage: A Worthy Cause, but Significant Weaknesses* (Luxembourg: ECA. 2020).

10) European Commission, *A Culture Compass for Europe*, Communication COM(2025), Brussels, November 2025, p.2.

담론적 제도주의(Discursive Institutionalism,DI)는 슈미트(Vivien A. Schmidt)가 기존 제도주의가 제도의 동적 변동(institutional change)과 주체들의 행위성을 설명하는 데 지닌 한계를 보완하고자 아이디어(ideas)와 담론(discourse)의 상호작용을 중심에 둔 분석틀이다.[11] 합리적 선택 제도주의(Rational Choice Institutionalism, RI), 역사적 제도주의(Historical Institutionalism, HI), 사회학적 제도주의(Sociological Institutionalism, SI)와 같은 기존 제도주의에서는 제도를 개인의 행동을 유도하는 외부의 유인 구조, 역사적 연속성, 과거의 관성에 얽매인 거시 구조, 문화적 규범과 틀로 각각 상이하게 정의하지만, 제도를 기본적으로 정태적·구조 결정적인 것, 즉, 한번 정해지면 쉽게 변하지 않고 인간의 행동을 일방적으로 결정하는 고정된 틀로 간주한다는 공통점을 지닌다. 이로 인해 세 이론은 제도 변동을 내생적으로 설명하지 못하고, 외부 충격에 의한 변화 중심으로 설명할 뿐 아니라 행위자 능동성을 간과한다는 한계를 공유한다.[12]

담론적 제도주의(DI)는 이에 대해 제도를 행위자 내부의 의미 구조이자 구성물로 재정의한다. 행위자는 제도 안에서 사고하고 발화하며 행동하는 과정에서 기존 제도를 유지하려는 배경적 이념 능력과 제도를 변화시키는 성찰적 담론 능력(foreground discursive abilities)을 동시에 발휘할 수 있다고 본다. 이 성찰적 담론 능력이 제도 변동의 내생적 동력으로 작용하며, DI는 이를 통해 기존 제도주의들이 간과했던 제도 변동의 역동적 과정을 포착해낸다.[13]

슈미트의 분석 체계에 따르면, DI의 분석 체계는 두 축으로 구성된다. 첫 번째 축은 아이디어(ideas)의 실질적 내용이다. 아이디어는 세 수준으로 구분되는데, 구체적인 정책 대안을 의미하는 정책(policy) 수준, 문제 정의와 해결 방법의 틀을 제공하는 프로그램(program) 수준, 그리고 거시적 세계관과 규범적 가치 체계를 함축하는 철학(philosophy) 수준이다. 나아가 각 수준의 아이디어는 세계를 인과적으로 설명하는 인지적(cognitive) 차원과 무엇이 옳고 정당한지를 규정하는 규범적(normative) 차원으로 구성된다.[14] 두 번째 축은 담론(discourse)의 상호작용 과정이다. 담론은 아이디어가 단순히 존재하는 것이 아니

---

11) Vivien A. Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science*, 11, (2008), 305–307; Schmidt, “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism',” European Political Science Review, 2 (1), (2010), 1–2.

12) Schmidt(2010), 2-4.

13) Schmidt (2008), 314–316; Vivien A. Schmidt, “Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism,” in Daniel Béland and Robert Henry Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 49.

14) Schmidt(2008), 306–310.

라 행위자들 사이에서 교환되고 경합하는 소통 과정임을 강조한다. 슈미트는 담론을 두 유형으로 구분한다. 정책 엘리트와 전문가들이 아이디어를 조율하는 조정적 담론(coordinative discourse)과 정치 지도자·기관·시민사회가 광범위한 공중을 향해 아이디어를 정당화하는 소통적 담론(communicative discourse)이다.[15)]

이 두 담론 유형의 상대적 비중은 정치체의 구조적 특성에 따라 상이하게 나타난다. 슈미트는 EU를 다수의 행위자가 권위를 분점하는 복합 정치체(compound polity)의 극단적 사례로 규정하면서 선출된 중앙정부의 부재와 준연방적 다층 거버넌스 구조로 인해 EU는 커뮤니케이티브 담론이 가장 취약한 반면 조정적 담론이 가장 강하게 발달한 정치체임을 지적한다.[16)] 이러한 구조적 특성은 EU 문화정책 전환의 담론 분석에서 결정적인 함의를 갖는다. EU 기관 간·기관과 시민사회 간의 복잡한 다층적 정책 조율 과정은 조정적 담론의 핵심 공간이며, 실제로 Culture Compas가 발표되기 전까지의 과정을 살펴보면, 유럽의회 문화교육위원회(CULT)이외에도 유럽문화재단(ECF), 유럽문화연대(CAE)와 같은 문화예술조직과 시민사회가 수년간 지속해 온 조정적 담론이 새로운 문화전략의 아이디어를 형성하는데 핵심적으로 작용했다. Culture Compass는 이렇게 조율된 아이디어가 EU 집행위원회의 공식 정책 문건을 통해 대외적으로 공표되고 공론화되면서 공식 커뮤니케이션으로 전환된 담론의 산물로 이해할 수 있다.

위에서 검토한 DI의 분석 범주인 아이디어의 세 수준, 인지적·규범적 차원, 조정적·커뮤니케이티브 담론의 상호작용을 현재 EU 문화정책 전환의 맥락에 적용할 때, 본 논문은 이 전환 과정을 포괄적으로 포착하는 분석 개념으로 '위기의 문화적 제도화(cultural institutionalization of crisis response)'를 제시한다. 이 개념은 단일한 사건이 아니라 연쇄적으로 진행되는 세 국면의 이행 과정을 포착할 수 있다.

첫 번째 국면은 위기의 문화적 재정의이다. 현대의 복합위기는 민주주의 후퇴, 허위정보의 확산, 사회 양극화, 기후위기, 디지털·AI 전환, 지정학적 불안정 등 다층적 차원에서 전개된다. 이를 단순히 정치적·경제적·안보적 위기로 보는 데 그치지 않고, 공동의 가치와 정체성, 의미 체계의 균열로 재정의하는 인지적 아이디어의 전환이 일어난다. DI의 관점에서 이 국면은 철학 수준의 인지적 아이디어 변동, 즉 위기 자체를 이해하는 세계관의 재구성에 해당한다. 이 재정의를 통해 문화정책이 위기 대응의 주변부가 아니라 중심적 행위자로 등장할 수 있는 담론적 근거가 마련된다.

---

15) Vivien A. Schmidt, "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'," *European Political Science Review*, 2 (1), (2010), 6–8.

16) Schmidt (2008), 310; Schmidt (2011), 85–86.

두 번째 국면은 문화 역할의 규범적 재논증 단계이다. 위기의 재정의가 이루어지면, 문화의 역할을 내재적 가치(표현·창의성·정체성)에 한정하지 않고 민주주의 회복력, 사회적 결속, 예술가 권리, AI·디지털 시대의 창작권, 국제 소프트파워까지 포괄하는 다층적 공공가치로 재논증하는 과정이 전개된다. DI의 분석 범주로 보면, 이는 프로그램 수준에서의 규범적 아이디어 재편이 일어나는 국면이다. 즉, '문화는 무엇을 위한 것인가'에 대한 가치판단의 지형이 재구성되는 과정이며, 이를 통해 EU의 문화 담론은 확대된 EU 개입의 정당성을 구성한다.

세 번째 국면은 담론의 제도화이다. 앞선 두 국면에서의 인지적·규범적 아이디어 전환이 단순한 수사적 차원에 머무르지 않고, 구체적인 프로그램, 거버넌스 구조, 재정적 자원 배치의 형태로 객체화되는 과정이다. DI의 용어로는 성찰적 담론 능력이 정책 수준의 제도 변동으로 귀결되는 단계에 해당한다. Culture Compass, AgoraEU, 예술가 헌장(Artists' Charter), 문화현황보고서(State of Culture Report), 문화데이터허브, 구조화된 대화(structured dialogue) 등은 이 제도화의 주요 장치들이다.

이 세 국면이 연쇄적으로 작동할 때, 문화정책은 종래의 단편적인 예술 지원의 차원을 초월하여 민주주의 체제의 수호, 사회정책, 디지털 전환, 대외정책을 가로지르는 메타 전략적 프레임워크로 재구성된다. 본 논문은 이 연쇄적 과정 전체를 '위기의 문화적 제도화'로 명명한다. 이 개념은 DI의 분석 범주를 EU 문화정책 전환이라는 구체적 현상에 적용하여 도출된 것으로, 기존 제도주의로는 포착하기 어려운 이 전환의 동태성과 내생적 논리를 규명하는 데 분석적 유효성을 갖는다.

# Ⅲ. Culture Compass: 문화 역할의 전략적 재정의

## 1. Culture Compass의 등장과 문화정책 담론의 전환

<유럽을 위한 문화나침반(Culture Compass for Europe)>은 2025년 11월 12일 유럽집행위원회(European Commission, EC)가 공식 발표한 EU의 새로운 포괄적 문화전략이다. 이는 2018년의 <신유럽문화의제(New European Agenda for Culture)>이후 변화한 정책환경에 대응하여 EU 문화정책의 방향에 대한 통합적 전략 틀의 수립을 명시적 목표로 제시되었다.[17] 기존 의제가 문화다양성, 창조경제, 국제문화협력이라는 세 축을 중심으로 문

17) European Commission, *A Culture Compass for Europe, Communication from the Commission to*

화정책의 외연을 규정지었다면, Culture Compass는 문화를 유럽이 직면한 복합위기에 효과적으로 대응하기 위한 거시적 전략적 공공자원으로 재배치하려는 담론적 전환을 내포하고 있다.[18] 이는 EU 기관들의 공식 요청에 의한 것으로 유럽의회는 2022년 12월 결의(2022/2047(INI))를 통해 EU 차원의 문화 전략 프레임워크 마련을 촉구하였고, 이사회는 같은 해 문화 워크플랜 채택을 통해 이를 지지하였다.[19] [20]나아가 폰데어라이엔 집행위원장의 정치지침(Political Guidelines) <Europe's Choice>는 유럽의 문화 다양성과 유산을 EU의 핵심 전략 자산으로 명시함으로써 집행위 차원의 정치적 추동력을 제공하였다.

Culture Compass의 등장은 세 층위의 맥락에서 이해할 수 있다. 첫째는 구조적 위기의 누적이다. 유럽의회 조사처(EPRS)는 2018년 의제가 현대 문화적 도전에 충분한 틀을 제공하지 못한다고 진단했다.[21] 코로나19 팬데믹은 프리랜서와 독립 예술가 중심의 문화 생태계가 구조적으로 취약함을 드러냈고, 러시아의 우크라이나 침공은 문화유산이 전쟁의 무기이자 목표가 될 수 있음을 가시화했다. 동시에 생성형 AI의 급속한 확산은 창작자의 저작권과 생계에 영향을 미치는 새로운 변수로 등장했다. 이 세 가지 충격은 문화·창의 부문이 팬데믹의 여파, 러시아의 우크라이나 전쟁, AI가 창작 활동에 미치는 영향, 유럽 전역의 권위주의 및 극우의 부상이라는 복합적 위기 속에 놓여 있다는 인식을 형성했다.

둘째는 정치적·제도적 압박이다. 2025년 2월 브뤼셀 보자르(Bozar)에서 개최된 <유럽문화협약 연례 정책 대화(Cultural Deal for Europe: Annual Policy Conversation 2025)>는 Culture Compass에 관한 최초의 공개 제도적 논의의 장이었다. 집행위원회의 공식 발표에 앞서 열린 이 자리에는 미칼레프 위원, 유럽의회 CULT 위원장 넬라 리엘(Nela Riehl) 및 예산위원회(BUDG) 의원, EU 이사회 의장국 대표, ECF·CAE·유로파 노스트라 등 시민사회 단체, 도시 대표, 청년 예술가가 참여하였으며, 현장 120명·온라인 1,000명 이상이 함께했다.[22] 담론적 제도주의의 관점에서 보면, 이러한 배경과 비전은 Culture Compass를

---

*the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2025) 785 final*, Brussels, 12 November 2025, p. 2.

18) European Commission, *A Culture Compass for Europe*; A-A. Georgescu, *A New Culture Compass for Europe*, EPRS Briefing PE 775.842 (Brussels: European Parliamentary Research Service. 2025), 1.

19) European Commission(2025), 2. 유럽의회 결의 2022/2047(INI) 및 Council Resolution 2022/C 466/01 참조.

20) European Commission, *Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029, Brussels*, July 2024.

21) Georgescu(2025), 1.

22) Culture Action Europe, European Cultural Foundation, and Europa Nostra, *Culture: The Compass for Europe's Future*, Report and Policy Messages from the Cultural Deal for Europe – Annual

가능하게 한 아이디어의 생태계를 구성한다. 구조적 위기는 기존 프레임의 한계에 대한 인지적 압박을 제공하고, ECF·CAE·유럽의회 CULT 위원회가 수행한 다층적 기관 간 조율은 EU 복합 정치체 특유의 조정적 담론으로 기능하였으며, 집행위원회의 공식 커뮤니케이션은 이를 광범위한 공론장으로 전환한 커뮤니케이티브 담론의 계기가 되었다.

셋째는 정책적 정당화를 위한 정치적 서사로의 전환이다. 2025년 5월 유로바로미터(Eurobarometer) 여론조사 결과에 따르면 EU 시민의 87%가 서로 다른 회원국 구성원 간의 초국가적 유럽인 정체성(European identity) 형성을 위해 역내 문화적 교류의 활성화가 필수적이라고 응답했으며, 86%는 문화유산이 자신이 거주하는 지역의 복지와 경제 발전에 중요하다고 인지하고 있었다.[23] 특히 2024년 6월 유럽의회 선거에서 민족주의·극우·포퓰리즘 성향 정당들이 대거 약진하여 EU 중심의 통합 가치에 도전하는 상황에서 문화는 유럽의 정체성과 결속을 재구성하기 위한 전략적 대응 기제로서의 정치적 위상을 획득하게 되었다. 집행위원회가 Culture Compass에서 여전히 문화의 역할이 여전히 과소평가되어 충분히 가치화되지 못한 자원이라고 명시한 것은 이러한 정치적 맥락 속에서 문화의 전략적 격상을 정당화하는 논리로 기능한다.[24]

Culture Compass의 개념적 중심은 '문화를 위한 유럽, 유럽을 위한 문화(Europe for Culture, Culture for Europe)'라는 이중 비전이다. Europe for Culture는 문화다양성, 문화권, 예술적 자유, 문화 생활 참여권, 예술가와 문화 전문가의 보호를 강조하는 권리적·공공재적 층위다. 이 층위에서 문화는 EU가 투자하고 보호해야 할 목적 자체다. 반면, Culture for Europe는 문화다양성·문화유산·창의성이 민주주의 회복력, 사회·영토적 응집, 시민 복지, 경제 혁신, 경쟁력, 국제적 리더십을 강화한다는 전략적 층위다.[25] 즉, 해당 차원 안에서 문화는 EU의 거시적인 여타 정책 목표를 달성하기 위한 도구적 수단이자 생산적 자원으로 기능하게 된다.

이와 같은 이중적 구조화 방식은 문화가 지닌 본연의 내재적 가치를 부정하지 않고, 그 토대 위에 외재적인 전략적 가치를 유기적으로 결합하는 방식이다. 담론적 제도주의 관점

---

Policy Conversation 2025, 4 February 2025, Brussels, 2.; European Commission, Mission Letter from President von der Leyen to Commissioner Glenn Micallef, Brussels, 17 September 2024, 6. 폰데어라이엔 위원장은 미칼레프 위원에게 "문화의 다양한 차원을 안내하고 활용하기 위한 포괄적 전략 프레임워크"인 새로운 Culture Compass를 개발할 것을 공식 위임하였다. 이는 Culture Compass가 집행위원회 내 공식 정치 위임 과제로 설정되었음을 확인하는 근거이다.

23) Special Eurobarometer, *Europeans' Attitudes Towards Culture*, published 8 May 2025, https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3364 (검색일: 2026.06.10).

24) European Commission(2025), 3.

25) European Commission(2025), 4.

에서 볼 때, 전자는 문화는 왜 옳고 바람직한가를 묻는 규범적 아이디어에 해당하고, 후자는 문화는 무엇을 할 수 있는가를 묻는 인지적 아이디어에 해당한다.[26] 궁극적으로 이들의 상호작용이 Culture Compass 담론의 설득 구조를 형성한다.

집행위원회는 이 비전을 실현하기 위한 4대 전략 방향을 제시한다. 첫째는 "유럽의 가치와 문화적 권리를 수호하고 강화하는 EU"로, 예술적 표현의 자유, 문화적 권리, 청소년과 장애인의 문화 접근성 확대를 포함한다.[27] 둘째는 "예술가 및 문화 전문가에게 역량을 부여하고 시민을 지원하는 EU"로 EU 예술가 권리 장전(Artists' Charter), 청년 문화대사 네트워크, 문화·보건·웰빙 가이드라인 등이 포함된다.[28] 셋째는 "문화와 문화유산을 바탕으로 경쟁력, 회복력 및 결속력을 강화하는 EU(경쟁력과 회복탄력성)"로, 문화 및 창조 부문을 위한 전용 AI 전략 수립, 2033년 이후의 유럽문화수도(ECoC) 사업 강화, 뉴유러피안 바우하우스(New European Bauhaus) 관련 조치가 제시된다.[29] 집행위원회가 EU 내 문화·창의 기업이 200만 개 이상, 부가가치 1,990억 유로, 고용 790만 명에 달한다고 제시한 통계는 이 방향을 뒷받침하는 인지적 근거라고 할 수 있다.[30] 넷째는 "국제 문화 관계 및 파트너십을 주도하는 EU(국제 관계)"로 국제 문화 관계 전략 업데이트, 팀 유럽(Team Europe) 접근법, 동부 이웃 지역 및 지중해 지역과의 문화 협력 프로그램 등이 포함된다.[31]

담론적 제도주의의 관점에서 보면, 이러한 배경과 비전은 Culture Compass를 가능하게 한 아이디어의 생태계를 구성한다. 구조적 위기는 기존 문화정책 프레임이 더 이상 충분하지 않다는 인지적 압박을 제공하고, 제도적 요청은 새로운 아이디어를 정치 의제로 끌어올리는 조정적 담론으로 작동하며, 여론 데이터와 정치적 맥락은 그 아이디어를 시민사회에 정당화하는 담론의 토대를 마련한다.

## 2. 위기 담론과 공공가치의 제도화

Culture Compass의 가장 주목할 만한 담론적 특징은 복합위기를 문화적 성격을 가진 문제로 재정의하는 방식이다. 이는 위기의 문화적 제도화의 첫 번째 국면, 즉 기존의 위기 이

26) Schmidt(2008), 306-310.
27) European Commission(2025), 5.
28) European Commission(2025), 7.
29) European Commission(2025), 9-11.
30) European Commission(2025), 2.
31) European Commission(2025), 15-17.

해 방식을 전환하는 인지적 아이디어 변동에 해당한다. 집행위원회는 지정학적 긴장, 외국 정보 조작 및 간섭, 반민주적 운동, 기후 위기, 기술적 변화와 디지털 전환 등 중첩된 다중 위기를 명시적으로 열거하며, 유럽이 문화의 잠재력을 활용하여 직면해야 할 시급한 문제로 제시한다.[32] 이로써 Culture Compass는 위기를 단순한 안보·경제·기술 문제가 아니라, 가치와 정체성, 의미 체계의 균열을 동반하는 문화적 문제로 해석한다. '문화 나침반(Culture Compass)'이라는 명칭 자체도 문화가 격동의 시기에 유럽이 나아갈 방향을 제시한다는 메타적 은유로 기능한다.

이러한 위기 서사는 시민사회 문서에서도 나타난다. 컬처 액션 유럽(Culture Action Europe, CAE)은 지정학적 긴장과 무력 충돌의 고조, 기후 위기, 디지털 전환이 문화를 회복탄력성과 소통 및 참여의 도구로 재상정하게 되었다고 지적한다.[33] 여기서 문화는 사회가 위기 속에서 대처하거나 변혁하는 수단으로서 명시적으로 규정된다.

담론적 제도주의의 관점에서 이 위기 서사는 두 가지 기능을 동시에 수행한다. 하나는 인지적 기능으로 복합위기를 문화적 차원과 연결하는 인과적 설명을 제공한다. 다른 하나는 규범적 기능으로 문화에 대한 투자와 보호가 위기 대응에 필수적이라는 당위적 주장을 생산한다. 이 두 기능이 결합될 때, Culture Compass는 단순한 문화 지원 프로그램이 아니라 위기 대응 전략으로서 문화정책을 정당화하는 담론적 기반을 형성한다.[34]

그러나 이 위기 서사에는 비판적으로 검토해야 할 지점도 있다. 문화를 본질적으로 긍정적이고 통합적인 동력으로 전제한다는 점이다. 권위주의 정권 및 포퓰리즘 세력이 '문화와 역사적 유산을 이념적 무기로 오용한다'는 사실은 명시되나, 이에 대한 정책적 대응은 독립 예술가 지원, 미디어 다원주의 확보, 보편적 문화권 보호 등 기성의 민주적 문화 인프라 확충이라는 제도적 처방으로 수렴되는 경향을 띤다.[35] 즉, 문화 그 자체가 배타적 내셔널리즘, 사회적 갈등, 혹은 비민주적인 정체성 정치의 적대적 매개체로 변질될 수 있다는 내재적 위험성이나, 어떠한 문화가 누구에 의해, 그리고 어떠한 기준을 근거로 자원을 배분받는가 하는 권력 관계의 메커니즘은 담론의 핵심 의제로 부각되지 않는다. 이는 위기의 문화적 제도화 과정에서 발생하는 구조적 한계로 Culture Compass가 강한 규범적 비전을 제시하면서도 실현 과정에서의 권력 비대칭을 충분히 문제화하지 않는다는 점을 시사한다.

두 번째 국면은 문화 역할의 규범적 재논증이다. 위기의 재정의 위에서 이제 문화의 역

32) European Commission(2025), p.3.

33) Culture Action Europe, *Towards the Culture Compass: A Sector Blueprint*, Discussion paper, September 2025, 22.

34) Schmidt(2008), 310-314.

35) Culture Action Europe et al.(2025), 7.

할 자체가 다층적 공공가치로 재구성된다. Culture Compass가 수행하는 또 다른 핵심 작업은 문화의 공공가치를 다층적으로 재구성하는 것이다. 집행위원회는 문화에 내재적, 시민적, 사회적, 경제적, 국제적 가치를 동시에 부여하며, 이를 단일한 전략 비전으로 통합한다. 즉 문화는 정체성·창의성·권리의 기반인 동시에 민주주의, 사회통합, 경제혁신, 국제관계를 매개하는 공공자원으로 재정의된다.

이러한 다층적 공공가치 재구성은 홀든(John Holden)의 문화가치 모델, 즉 내재적·제도적·도구적 가치 구분을 EU 정책 맥락에서 확장하는 포괄적 틀로 볼 수 있다.[36] 무어(Mark Moore)의 공공가치론적 시각에서 보면, 이는 문화에 대한 공공투자의 정당성을 시민 선호(democratic accountability), 기관 역량(organizational capacity), 사회적 가치 창출(value creation)의 세 차원 모두에서 확보하려는 시도이다.[37] 담론적 제도주의의 분석틀에서 보면, 이는 인지적 아이디어와 규범적 아이디어가 하나의 담론 안에 결합되면서 문화에 대한 확대된 EU 개입을 정당화하는 과정이다.

세 번째 국면은 담론의 제도화다. 앞선 두 국면의 인지적·규범적 전환이 구체적인 정치선언, 데이터 인프라, 참여 거버넌스, 재정 연계의 형태로 객체화되는 단계이다. Culture Compass의 의미는 문화의 가치를 새롭게 주장하는 데서 끝나지 않는다. 이 담론은 정치선언, 데이터 인프라, 참여 거버넌스, 재정 연계라는 제도적 장치를 통해 정책화된다.

우선, 유럽의회·이사회·집행위원회 간 공동 선언이다. 2026년 6월 18일, 집행위원회 위원장, 유럽의회 의장, EU 이사회 의장국 대표는 <문화를 위한 유럽 – 유럽을 위한 문화(Europe for Culture – Culture for Europe)> 공동 선언문에 서명했다. 이 선언문은 EU의 3대 핵심 기관이 12개 핵심 원칙을 중심으로 유럽의 문화를 보호·증진·지원하겠다는 정치적 의지를 명시한 것으로 문화를 EU 전략의 공식 우선순위로 고착시키는 규범적 제도화 장치다.[38] 다음으로, 증거 기반 거버넌스 체계다. 문화현황보고서와 문화데이터허브는 문화의 영향력을 수량화하고 비교 가능한 지표로 전환함으로써 비정책 결정을 뒷받침하는 증거 기반 인프라로 기능한다.[39] 또한, 구조화된 대화는 이해관계자들이 정책 설계 과정에 참여하도록 제도화하는 장치로 기존의 비공식적·프로젝트성 협의를 상설 거버넌스 체제로

36) John Holden, *Capturing Cultural Value: How Culture Has Become a Tool of Government Policy* (London: Demos. 2004), 16–19.

37) Moore(1995), 28–31.

38) European Commission, “Europe for Culture – Culture for Europe: Joint Declaration,” Press release IP/26/1385, June 18, 2026, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_1385 (검색일: 2026.06.18).

39) Culture Action Europe, *European Culture Barometer 2026: State of Culture Survey*, https://culturactionneurope.org (검색일: 2026.06.10).

제도화했다. 이는 문화 분야의 불안정 노동, AI 대응, 예술가 권리와 같은 이슈를 현장 행위자의 관점에서 정책 과정에 공식적으로 참여하는 절차를 정례화한다.[40] 마지막으로 재정적 주류화다. AgoraEU 도입 이외에도 기존 프로그램인 호라이즌 유럽(Horizon Europe), 유럽지역개발기금(ERDF), 글로벌 유럽(NDICI) 등 다양한 EU 재정 수단과의 연계는 문화를 단일 프로그램의 수혜자가 아니라 문화를 여러 정책 영역을 가로지르는 정책자원으로 자리매김하려는 시도이다.[41]

종합하면, Culture Compass는 문화를 복합위기 대응의 구조적 자원으로 재정의하는 새로운 담론으로 정의할 수 있다. 나아가 공동선언, 데이터 인프라, 참여 거버넌스, 재정 연계를 통해 이 담론을 제도적 형식으로 전환하려고 한다. 따라서 Culture Compass는 문화의 역할을 복합위기 대응자원으로 재정의하는 담론인 동시에 해당 담론을 EU의 행정 체계 내에 안정적으로 안착시키려는 제도적 전환점으로 이해할 수 있다. 이 제도화가 실질적인 재정 배분으로 완결되는 문제는 다음에 이어질 AgoraEU의 구조와 입법 협상 과정을 통해 설명된다.

## Ⅳ. AgoraEU: 문화정책 담론의 재정적 제도화

AgoraEU는 본 논문이 제시한 '위기의 문화적 제도화'의 세 번째 국면으로 담론의 제도화가 재정 구조 안에서 구현되는 과정이다. 즉 Culture Compass가 수행한 위기의 문화적 재정의(첫 번째 국면)와 문화 역할의 규범적 재논증(두 번째 국면)이 구체적인 프로그램·거버넌스·예산 배치를 통해 구조적으로 객체화되는 단계에 해당한다. 구체적으로 AgoraEU는 기존의 크리에이티브 유럽(Creative Europe)의 문화·미디어 부문과 시민·평등·권리·가치(CERV) 프로그램을 하나의 통합 재정 지원 프로그램으로 재편하여 2028~2034년 다년도 재정 틀(MFF) 안에 안착시키려는 시도이다. 이는 추상적 담론이 예산 구조와 집행 기준으로 정착되는 제도화의 핵심 기제를 보여준다. 따라서 AgoraEU를 분석하는 핵심 질문은 단순히 예산의 양적 증액 여부가 아니라, 문화예술 부문이 미디어·시민사회·민주주의·AI 의제 등의 거대 의제와 결합되는 과정에서 어떠한 구조적 위치와 자율성을 부여받는가에 있다.

40) European Commission(2025), 15-17.
41) European Commission(2025), 16-17.

## 1. 재정적 제도화의 구조와 과정: AgoraEU의 위치, 행위자, 절차

AgoraEU는 2025년 7월 집행위원회가 2028~2034년 다년도 재정 틀(MFF) 제안과 함께 공식 발의한 통합 재정 지원 프로그램이다. 이는 기존의 크리에이티브 유럽(Creative Europe)의 문화(Culture)·미디어(MEDIA) 부문과 시민·평등·권리·가치(CERV, Citizens, Equality, Rights and Values) 프로그램을 하나의 통합 프로그램으로 재편한 것이다[42]. 이러한 구조의 변화는 중요한 의미를 지닌다. 기존 독립된 프로그램으로 운영되던 것을 보다 넓은 의제와 함께 하나의 제도적 틀로 재배치하는 것이다. 따라서 Culture Compass가 EU 문화정책의 방향과 가치를 담은 전략적 비전을 제시한다면, AgoraEU는 해당 비전을 실질적 재정 구조와 집행 체계로 구체화하는 핵심적인 제도적 장치로 이해할 수 있다.

AgoraEU의 제도화 과정은 집행위원회가 제안하고, 유럽의회와 이사회가 수정·심의하며, 이후 3자 협상(trilogue)을 통해 최종 합의에 이르는 일반 입법 절차의 틀 안에서 진행된다. 현재까지 진행된 과정을 보면, 2026년 5월 18일 유럽의회 CULT 위원회와 LIBE 위원회 공동 보고서 초안이 공개되었고, 2026년 6월 16일에는 이사회가 예산 입장을 정리하면서[43] 3자 협상(trilogue)의 기반이 마련되었다[44].

출처: 저자 작성

〈그림 1〉 AgoraEU의 제도화 과정과 주요 행위자

이 과정에서 집행위원회(EC)는 프로그램 통합과 행정 효율성을 강조하는 행위자로 기능

42) European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the AgoraEU Programme* (Brussels. July 2025).

43) 이사회는 2026년 6월 72억 9,500만 유로를 제시함으로써, 집행위원회 원안 대비 약 2% 삭감, 의회 제안 대비 약 33% 감축된 긴축적 입장을 취했다. Culture Action Europe, “The Council’s MFF Budget Proposal: Bad News for AgoraEU,” June 16, 2026, https://cultureactioneurope.org (검색일: 2026.06.16).

44) Culture Action Europe, “Reading Between the Strands: AgoraEU After Parliament and Council,” May 29, 2026, https://cultureactioneurope.org (검색일: 2026.06.10).

한다. 기존에 교육·문화총국(DG EAC)가 담당하던 창조·문화 지원(Creative Europe)과 기존에 사법·소비자총국(DG JUST)가 담당하던 민주주의·시민사회·가치 지원(CERV)이 AgoraEU라는 단일 예산 구조 안에 통합함으로써 문화·미디어·권리·가치 지원의 정책적 정합성을 높이려는 것이다. 이 통합 결정은 5,845건의 응답이 수집된 공개협의(Open Public Consultation) 결과를 토대로 집행위원회가 작성한 공식 영향평가 보고서에 의해 정당화되었다.[45] 이에 집행위원회 제안에서 AgoraEU 문화영역은 문화(Culture strand), 미디어(MEDIA strand), 시민사회·가치(CERV strand)라는 세 개 분야(strand)를 포괄한다.

반면 유럽의회(EP)는 이 통합 구조를 보다 적극적으로 수정하려는 행위자로 등장한다. 의회 논의에서는 집행위원회의 세 개 분야 구조를 일곱 개 분야로 세분화하는 방안이 제기되었다. 이는 AgoraEU 내부에서 문화, 음악, 미디어, 저널리즘, 시민사회, 젠더 폭력 대응, 연합 가치 지원을 각각 더 분명한 정책 범주로 가시화하려는 시도이자 문화정책의 범위가 창작 지원, 시청각 산업, 정보 생태계, 민주주의 인프라로 확장되고 있음을 보여준다[46]. 따라서 의회의 수정안은 단순한 행정 조정이 아니라 Culture Compass의 담론을 어떤 정책 범주와 예산 구조로 번역할 것인가를 둘러싼 제도적 개입으로 볼 수 있다.

유럽연합 집행위원회(EC)가 제안한 조직 구조

| Creative Europe – Culture strand | MEDIA+ strand | | CERV+ strand |
|---|---|---|---|
| | Audiovisual objective | News objective | |
| 21% | 37% | | 42% |
| €1.8 billion | €3.2 billion | | €3.6 billion |

VS

유럽연합 의회(EP)가 제안한 조직 구조

| Culture – Creative Europe strand | Culture – Music Strand | Culture – MEDIA strand | Journalism and Information strand | CERV+ strand | Daphne strand | Union Values strand |
|---|---|---|---|---|---|---|
| • Cultural sectors<br>• Book and publishing sector | • Music sector | • Audiovisual sector | • Democratic News Ecosystem | • Rights, equality, gender equality and civil society<br>• Rule of Law and Democracy<br>• Inclusive democratic participation and engagement | • Zero-tolerance to gender-based violence | • Civic space resilience (incl. EU Rapid Response Mechanism) |
| 46.4%, of which | | | 11.7% | 41.9%, of which | | |
| 30% | 15% | 55% | | 40% | 30% | 30% |
| €1.49 billion | €0.75 billion | €2.74 bilion | €1.25 billion | €1.8 billion | €1.35 billion | €1.35 billion |

출처: CAE 참고 저자 작성

〈그림 2〉 AgoraEU 제안서에 명시된 예산 배분 및 조직 구성 비교

이사회(Council)는 다른 방향에서 제도화 과정에 개입한다. 이사회는 AgoraEU 규정안의 핵심 요소에 대한 부분 협상 입장을 채택하면서 프로그램의 기본 방향에는 동의하되 예

45) European Commission, *Executive Summary of the Impact Assessment Report*, SWD(2025) 551 final, Brussels, 16 July (2025), 3-4.

46) Culture Action Europe(2026), 32.

산과 수평적 쟁점은 MFF 협상과 연동되어 있음을 강조하였다[47]. 이는 AgoraEU가 EU 차원의 통합 프로그램으로 제안되었더라도 실제 제도화 과정에서는 회원국의 재정 부담, 정책 재량, 기존 프로그램 정체성이 중요한 조정 변수로 남아 있음을 의미한다.

담론적 제도주의의 관점에서 이러한 다층적 협상 구조는 EU 복합 정치체 특유의 조정적 담론이 작동하는 방식을 전형적으로 보여준다. 선출된 중앙 행위자 없이 집행위원회·의회·이사회라는 복수의 기관이 각자의 정책 아이디어를 조율하는 이 과정에서, Culture Compass의 문화 담론은 재정 구조로 번역되는 동시에 행위자들 사이에서 재협상된다. AgoraEU의 제도화 과정은 따라서 Culture Compass의 단순한 재정 후속 조치가 아니라, 조정적 담론이 제도 설계로 전환되는 EU 거버넌스 특유의 공간이다.

이와 함께 Culture Compass와 AgoraEU의 연계는 단순한 예산 통합에 그치지 않고, 새로운 거버넌스 도구의 도입을 통해 제도화된다. 집행위원회는 문화정책의 지속적 이행을 위해 세 가지 제도적 도구를 제시하였다. 첫째, EU 문화현황보고서(Report on the State of Culture in the EU)는 유럽 내 문화 생태계와 예술적 자유(artistic freedom) 수준을 주기적으로 실태조사하고 기록하는 모니터링 장치이다. 둘째, 구조화된 대화(Structured Dialogue)는 문화·창조 분야 이해관계자와 집행위원회 사이의 정기적 정책 소통 채널로, 기존의 비정기적 협의를 상설화하는 기능을 갖는다. 셋째, EU 문화데이터허브(EU Cultural Data Hub)는 문화 부문의 고용, 부가가치, 기술 전환, 참여 수준 등을 통합적으로 수집·분석하기 위한 증거 기반 정책 인프라이다[48].

담론적 제도주의의 관점에서 이러한 도구들은 문화의 공공가치에 관한 아이디어를 측정 가능하고 제도적으로 가시화된 형태로 고정하는 장치로 이해할 수 있다. 문화의 역할을 규범적으로 주장하는 것만으로는 정책 우선순위를 확보하기 어렵다. 그러나 정기 보고서, 데이터 인프라, 이해관계자 참여 채널이 구축될 경우 문화는 EU 정책 과정 안에서 증거와 절차를 갖춘 정책 영역으로 자리매김할 수 있다.

## 2. 통합 프로그램의 긴장: 문화예술은 강화되는가, 희석되는가

AgoraEU를 둘러싼 핵심 쟁점은 이 통합 구조 안에서 문화예술 부문이 실질적으로 강화되는지, 미디어·시민사회·민주주의·AI 의제와 결합되면서 오히려 희석되는지의 문제이다. 이 쟁점은 먼저 예산 구조에서 드러난다.[49] 집행위원회 제안에서 AgoraEU 총 예산은 2025

47) Council of the European Union, “AgoraEU: Council Agrees Partial Mandate on New Programme to Support Culture, Media and Democratic Values,” Press release, 12 May 2026.

48) European Commission(2025), 16–17; European Commission, *AgoraEU Proposal* (2025).

년 기준 약 76억 유로로 제시되었다.[50] 이 가운데 문화 약 17억 9,600만 유로, 미디어 약 31억 9,400만 유로, CERV 약 31억 8,400만 유로 수준이다.[51] 집행위원회는 문화 예산이 2021~2027 MFF 대비 배가 되었음을 강조하나, CAE는 이 수치가 전체 MFF 제안의 0.25%에 불과하며 인플레이션을 감안한 실질 증가율은 71%에 그친다고 분석한다.[52] 이 구조는 문화가 더 넓은 민주주의·미디어·권리 의제와 결합되었다는 점에서 정책적 위상 상승을 의미하지만 동시에 문화예술 고유의 재정적 비중과 자율성이 약화될 수 있다는 긴장도 내포한다.

이 긴장은 유럽의회의 수정 논의에서 더욱 분명하게 드러난다. 유럽의회는 2026년 4월 채택한 MFF 중간보고서에서 AgoraEU 예산을 현재가격 기준 107억 2천만 유로로 증액할 것을 제안하였다. 이는 집행위원회 제안보다 약 25% 확대된 규모이다[53]. 그러나 예산 총액의 증가는 곧바로 문화예술 부문의 실질적 강화로 이어지지 않는다. 유럽의회 논의에서는 집행위원회의 세 분야 구조를 일곱 개 분야로 세분화하면서 음악분야가 별도로 독립되었다. 그 결과, 표면적으로는 AgoraEU 전체 예산이 확대되었음에도 불구하고 전통적 의미의 Creative Europe에서 다루던 문화 부문의 예산은 집행위원회 안의 18억 유로에서 음악을 제외한 14억 9천만 유로로 축소되는 효과가 발생하였다[54].

---

49) 집행위원회가 제안한 AgoraEU의 Creative Europe – Culture strand는 ① 문화·창조 부문의 주요 신흥 과제 대응, ② 예술적 자유 보장 속 창의 잠재력 강화, ③ 국경 초월 다양한 문화 콘텐츠의 유통 촉진, ④ 예술가와 창작 전문가의 국경 간 경력 개발 지원, ⑤ 문화적 표현과 유산에 대한 포용적 접근성 확대, ⑥ 국제 문화 파트너십 및 교류 강화라는 여섯 가지 목표를 공식적으로 제시하고 있다. 이는 Culture strand가 AI 부상·예술적 자유 위협·예술가 노동조건의 불안정이라는 Culture Compass의 핵심 과제를 명시적으로 내재화하고 있음을 보여준다. European Commission, *AgoraEU Programme/Creative Europe – Culture Strand*, Publications Office of the European Union (NC-01-26-034-EN-N), Luxembourg, 2026.

50) European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the AgoraEU Programme*, Article 11(1), Brussels, July 2025.

51) Culture Action Europe, Proposals for Legislative Amendments on Culture Funding in the Multiannual Financial Framework 2028–2034 Package, October 2025, 4. 문화·미디어 예산은 현재가격 기준이며, CERV 수치는 집행위원회 제안 기준 추산치다.

52) Culture Action Europe(October 2025), 4.

53) Culture Action Europe, “European Parliament Proposes a Budgetary Increase for AgoraEU,” 15 April 2026.

54) Culture Action Europe, “The Council’s MFF Budget Proposal: Bad News for AgoraEU,” June 16, 2026, https://cultureactioneurope.org (검색일: 2026.06.17)에서 재인용.

〈표 1〉 예산 상에서 볼 수 있는 영역 별 불균형

| | 집행위원회(EC) 안 | 유럽의회(EP) 수정안 |
|---|---|---|
| 전체 문화 부문 예산 | 18억 유로 | 22억 4,000만 유로<br>(전체 프로그램 25% 증액 반영) |
| 음악 단독 부문 | 없음(통합관리) | 7억 5,000만 유로 |
| 음악 제외 나머지 문화 | 18억 유로 | 14억 9,000만 유로 |

출처: 저자 작성

이러한 구조는 AgoraEU의 양면성을 보여준다. 한편으로 음악, 미디어, 저널리즘, 시민사회, 권리 의제가 세분화되는 것은 문화정책의 외연을 확장하고 각 영역의 가시성을 높이는 효과를 갖는다. 그러나 다른 한편으로 특정 분야가 별도 구조로 분리될 경우 공연예술, 시각예술, 공예, 디자인, 실험예술 등 다른 문화예술 영역은 상대적으로 주변화될 수 있다. 즉 AgoraEU는 문화의 전략적 위상을 높이는 동시에, 문화예술 내부의 장르 간 불균형과 자율성 약화를 초래할 수 있는 구조를 함께 갖는다.

시민사회의 비판적 관점을 대표하는 컬처 액션 유럽(Culture Action Europe, CAE)은 2026년 5월 공개 비평에서 의회 보고서 초안이 문화 분야 예산을 집행위원회 원안보다 축소하는 효과를 낳고 있다고 지적하면서, Culture strand에 대한 예산 보호 장치(ring-fencing), 즉 AgoraEU 규정 제11조에 문화 분야 최소 예산(17억 9,600만 유로)을 직접 명시함으로써 통합 프로그램 내에서 법적으로 보장하는 조항의 도입을 요구하였다.[55] 아울러 사회적 조건성을 통해 지원 요건 자체에 예술가의 노동권·공정 보수 기준을 연계할 것을 촉구하였다. 이 요구는 AgoraEU가 행정 단순화를 위해 도입하는 총액 지원(lump sum) 방식과 직결된다. lump sum은 예산 항목별 내역 심사를 생략하므로 지원금 수령 조직이 예술가에게 공정 보수를 지급하지 않더라도 EU 차원의 모니터링이 어렵다는 구조적 취약성을 내포한다. 이에 CAE는 수혜 조직이 공정 노동 조건을 명시한 행동강령(code of practice) 또는 서약서(declaration of honour)에 서명하도록 지원 조건화하는 방안을 구체적 입법 대안으로 제시하였다.[56] 담론적 제도주의의 관점에서 이 요구는 단순한 예산 증액 요청이 아니다. Culture Compass가 규범적 아이디어 차원에서 문화예술의 가치를 격상시

55) Culture Action Europe(October 2025), 5. CAE는 "Without such a provision, there is a risk that funds intended for the Creative Europe – Culture strand could be redirected to other priorities or strands within the program"이라고 우려를 명시하였다.

56) Culture Action Europe(October 2025), 9–10. CAE는 네덜란드의 Fair Practice Code를 모범 사례로 제시하며, 공공 문화기금 신청 조직이 해당 행동강령에 서명하도록 의무화하는 방식을 EU 차원에서 도입할 것을 제안하였다.

켰더라도, 그 아이디어가 실제 재정 배분 구조 안에서 고정되지 않는 한 담론의 제도화는 완결되지 않는다는 점을 시민사회가 명확히 제기하는 것이다.[57] 이러한 요구는 단순한 예산 증액 요청이 아니라, AgoraEU 안에서 문화예술 부문의 독자적 위상과 정책 자율성을 확보하려는 시도로 해석할 수 있다.

단일 작업 프로그램(Single Work Programme)을 둘러싼 비판도 같은 맥락에 있다. 행정 단순화는 프로그램 관리의 효율성을 높일 수 있으나, 미술, 문학, 공연예술, 시민권 운동, 저널리즘 등 성격이 다른 분야를 하나의 관료적 틀 안에 묶을 경우 각 분야의 고유한 평가 기준과 지원 논리가 약화될 수 있다[58]. CULT 위원회 역시 행정 단순화의 필요성을 인정하면서도 예술적 창의성 보호, 독립 제작자 지원, 중앙집중화 위험, 소규모 단체의 접근성 약화 문제를 우려한 바 있다. 이는 AgoraEU의 통합 구조가 효율성과 접근성을 동시에 보장할 수 있는지에 대한 중요한 제도적 질문을 제기한다.

이러한 긴장은 AI 대응과 예술가 권리 논의에서도 반복된다. 유럽의회 보고서 초안은 AgoraEU의 지원 대상을 “실질적이고 식별 가능한 인간의 창의적 기여를 바탕으로 한 저작물 및 공연”으로 한정하려 하며, AI 도구가 보조적으로 활용될 경우에도 예술가의 동의, 투명성, 적절한 보상이 보장되어야 한다고 명시했다[59]. 이는 AI 생성 콘텐츠의 확산 속에서 인간 창작자의 지위와 권리를 보호하려는 시도이다. 동시에 Culture Compass가 문화·창조 부문을 위한 전용 AI 전략 수립을 제시한 것과도 연결된다[60].

예술가 권리 역시 AgoraEU의 통합 구조 안에서 중요한 보완 장치에 해당할 수 있다. Culture Compass는 EU 예술가 헌장(Artists’ Charter)을 통해 문화·창조 부문 종사자의 공정한 노동 조건과 수익 배분 원칙을 제시하고자 한다. 다만 이 헌장은 법적 구속력이 있는 지침(Directive)이 아니라 비구속적 성격의 원칙 문서로 제안되고 있다는 점에서 실효성의 한계를 지닌다[61]. 따라서 유럽의회와 CAE가 사회적 조건성을 AgoraEU의 지원 기준에 반영하려는 것은 예술가 권리를 선언적 가치에 머물게 하지 않고 실제 재정 지원과 고용 조건과 연결하려는 시도로 볼 수 있다[62].

이 점에서 AI 대응과 예술가 권리는 CAE가 제기한 문화예술 희석 문제에 대한 제도적

57) Culture Action Europe, “Reading Between the Strands: AgoraEU After Parliament and Council,” May 29, 2026, https://cultureactioneurope.org (검색일: 2026.06.10).

58) European Commission, *AgoraEU Proposal* (2025); European Commission(2025), 15-17.

59) European Parliament CULT Committee, *Draft Report on AgoraEU*, May 18, 2026, Amendment 9, 91, 92, 102.

60) European Commission, “Culture Compass for Europe,” 12 November 2025.

61) European Commission(2025), 7.

62) European Parliament CULT Committee(2026), Amendment 10, 91.

보완 장치로 이해할 수 있다. AgoraEU가 문화·미디어·시민사회·민주주의 의제를 통합함으로써 문화의 정책적 위상을 높이는 것은 분명하지만 그 과정에서 문화예술이 더 넓은 정책 목표의 보조 수단으로 흡수될 위험도 존재한다. 이에 대한 인간 창작자 보호, 예술가의 공정 보수, 안전한 노동 조건, 사회적 조건성은 통합 프로그램 안에서 문화예술의 고유한 가치와 권리를 다시 고정하려는 장치라 할 수 있다.

2026년 6월 현재 AgoraEU는 집행위원회 제안, 유럽의회 수정 논의, 이사회 입장이 병존하는 협상 단계에 있다. 2026년 6월 18일 집행위원회, 유럽의회, 이사회 의장국은 "문화를 위한 유럽-유럽을 위한 문화" 공동선언에 서명함으로써 Culture Compass의 비전에 대한 정치적 지지를 표명하였다[63]. 그러나 이 정치적 합의가 AgoraEU의 최종 예산 구조와 지원 조건에 어떻게 반영될지는 아직 확정되지 않았다. 따라서 AgoraEU는 완성된 제도라기보다 Culture Compass의 담론이 예산·거버넌스·지원 조건으로 번역되는 진행 중인 제도화 과정으로 보아야 한다.

담론적 제도주의의 관점에서 이러한 논쟁은 중요한 의미를 갖는다. Culture Compass가 문화를 민주주의와 위기 대응의 전략적 자원으로 격상시키는 데 성공하는 것과 AgoraEU 안에서 문화예술 부문이 독자적 예산과 자율성을 확보하는 것은 서로 다른 문제이기 때문이다. 전자는 인지적·규범적 아이디어의 성공이라면, 후자는 그 아이디어가 실제 재정 배분과 집행 기준 속에서 어떻게 제도화되는가의 문제이다. 결국 AgoraEU의 핵심 쟁점은 '문화예산이 늘어났는가'가 아니라 문화가 어떤 정책 범주 안에 배치되고, 그 안에서 문화예술의 자율성과 권리가 어떻게 보장되는가에 있다.

## Ⅴ. 나가며: 복합위기 시대 문화정책 담론의 제도화와 그 한계

본 논문은 EU의 새로운 문화전략인 Culture Compass for Europe와 차기 재정기금 프로그램인 AgoraEU를 중심으로 복합위기 시대에 문화가 어떻게 전략적 정책자원으로 재정의되고 제도화되는지를 분석하였다. 분석 결과, 첫째, Culture Compass는 복합위기를 문화적 차원을 가진 문제로 재정의하는 담론 전략을 활용하여 문화정책을 위기 대응의 중심 자원으로 격상시키고 있었다. 민주주의 후퇴, 허위정보, 지정학적 불안정, 기후위기, AI 전환이라는 복합위기를 가치·정체성·의미 체계의 균열로 재정의하고, 그 균열을 봉합하는 데 문

63) European Commission, "Europe for Culture – Culture for Europe: Joint Declaration," Press release IP/26/1385, June 18, 2026.

화가 불가결하다는 논리를 구축함으로써, 문화의 전략적 지위 격상을 정당화한다. 담론적 제도주의의 관점에서 이는 인지적 아이디어("문화는 위기에 대응할 수 있다")와 규범적 아이디어("문화는 기본권이며 공공재다")가 결합된 설득 구조로 분석할 수 있다.[64] 둘째, Culture Compass는 문화담론을 공동 선언, 문화현황보고서, 구조화된 대화, 문화데이터허브, 예술가 헌장이라는 다층적 제도 장치로 전환하고 있으며, 2026년 6월 18일 3대 기관 공동선언 서명은 이 담론이 EU 최고 정치 수준의 공식 합의로 격상되었음을 보여준다. 이는 단순한 정책 선언이 아니라 문화를 EU 전략의 공식 우선순위로 고착시키는 규범적 제도화 장치로 평가할 수 있다.[65] 셋째, AgoraEU는 이 담론의 재정적 구체화 장치이지만 집행위원회의 3개 분야 제안·의회의 7개 분야 세분화 시도·이사회의 긴축 입장이 충돌하는 3자 협상 구조 속에서 문화예술 부문의 자율성이 실질적으로 강화될지는 아직 불확실하다. 유럽의회의 7개 분야 세분화 과정에서 음악 분야(7억 5,000만 유로)가 독립 분야로 분리됨에 따라, 집행위원회 원안에서 18억 유로로 책정되었던 문화 분야 예산이 음악을 제외하면 실질적으로 14억 9,000만 유로로 감소하는 역설이 발생하였다.[66] 넷째, 양 정책 모두 문화가 본질적으로 긍정적이고 통합적인 동력이라는 전제 위에 구축되어 있기 때문에 '어떤 문화가 누구에 의해 어떤 기준으로 지원받는가'라는 권력 배분의 문제와 문화 자체가 배타성·갈등의 매개가 될 수 있다는 가능성은 담론의 중심에 놓이지 않는다. 이는 강력한 규범적 비전이 구체적인 실현 과정에서 내포할 수 밖에 없는 구조적 긴장을 충분히 내재화하지 못하는 담론의 한계라 하겠다.

이러한 결과는 Culture Compass 발표 직후 유럽 문화 부문 이해관계자들이 표명한 반응과도 구조적으로 조응한다. 유럽 문화·창조 부문을 대표하는 주요 시민사회 네트워크들은 Culture Compass의 전략적 방향성에 대해 대체로 긍정적인 평가를 내리면서도, 담론의 구체적 실현을 위한 재정적 보장이 충분하지 않다는 점을 공통적으로 우려하였다. CAE는 "나침반은 방향을 제시하지만, 얼마나 나아갈 수 있는가는 파트너십의 강도와 지속적 투자에 대한 의지로 측정될 것"이라고 지적하였으며, 국제 공연예술 네트워크(IETM)는 Culture Compass가 이룬 성과들이 "구체적이고 새로운 실질적 조치가 뒤따르지 않는 한

64) Schmidt(2008), 306-314; Schmidt(2010), 6-8.

65) European Commission, "Europe for Culture, Culture for Europe: Joint Declaration," Press release IP/26/1385, June 18, 2026.

66) Culture Action Europe, "Reading Between the Strands: AgoraEU After Parliament and Council," May 29, 2026, https://cultureactioneurope.org/advocacy/reading-between-the-strands-agoraeu-after-parliament-and-council/ (검색일: 2026.06.10.).; Culture Action Europe, "The Council's MFF Budget Proposal: Bad News for AgoraEU," June 16, 2026, https://cultureactioneurope.org/news/the-councils-mff-budget-proposal-bad-news-for-agoraeu/ (검색일: 2026.06.17).

수사적 선언에 머물 위험"이 있다고 경고하였다.[67]

이상의 분석 결과, 슈미트(Schmidt)의 담론적 제도주의 접근은 EU와 같은 다층적 거버넌스 체계에서 아이디어가 어떻게 제도 변동을 추동하는지를 설명하는 데 유효함을 확인했다. Culture Compass의 사례는 특히 조정적 담론(시민사회·기관 간 조율)과 소통담론(공개 선언·정치 의제화)이 상호 강화하면서 패러다임 전환을 가속하는 과정을 구체적으로 보여준다. 그러나 재정 구조로 전환되는 과정에서 행위자 간 이해 충돌과 제도 설계의 불확실성이 개입하는 방식은 한계가 드러나기도 한다.

본 논문이 분석한 EU의 정책 전환은 한국 문화정책 연구에도 비교적 준거를 제공한다. EU가 문화를 '예술 지원'의 범주에서 분리하여 민주주의·디지털 전환·예술가 노동권·국제 전략을 연결하는 횡단적 정책 자원으로 재배치하는 방식, 예술가 헌장과 같이 법적 구속력 없는 규범 문서를 재정 지원 조건과 연계하는 제도 설계, AI·저작권 대응을 문화정책의 의제로 통합하는 접근은 한국에서 문화예술 지원 정책·예술인 사회보장·AI 시대 창작 환경 논의가 여전히 분절적으로 전개되는 현실에 대한 구체적 비교 사례가 된다. 특히 AgoraEU의 lump sum 방식 도입과 사회적 조건성 논쟁은 행정 단순화와 예술가 노동권 보호 사이의 균형 문제를 제기하며, 한국의 예술인 지원 정책에서도 지원 방식의 단순화가 노동권 보호와 어떻게 병립될 수 있는지에 대한 제도 설계 논의에 유효하다. 아울러 유럽의회 초안이 AgoraEU 지원 대상을 "실질적이고 식별 가능한 인간의 창의적 기여를 바탕으로 한 저작물"로 한정하려는 시도는 AI 생성 콘텐츠가 인간 창작자의 지위와 수익을 위협하는 현실에 대한 제도적 대응으로, 한국의 AI·저작권 입법 논의에도 구체적 비교 사례를 제공한다.[68]

본 논문이 지닌 시간적 한계는 명확하다. 주요 분석대상인 Culture Compass와 AgoraEU는 현재 시점에서 모두 진행 중인 정책 논의로 최종 입법과 실제 집행 성과의 분석은 이 연구의 범위 밖에 있다. 향후 연구는 3자 협상 결과 확정 이후 AgoraEU의 최종 재정 구조 분석, EU 담론이 개별 회원국 문화정책과 상호작용하는 방식에 대한 다층적 비교 연구, 그리고 Culture Compass가 전제하는 '문화의 긍정성'에 대한 비판적 검토 및 문화정책 내부의 권력 비대칭을 다루는 작업으로 이어져야 할 것이다. 이 논문은 그러한 후속 연구를 위한 분석적 출발점으로서의 의의를 갖는다.

---

67) Culture Action Europe, "The European Cultural Ecosystem Applauds the Culture Compass for Europe," Creatives Unite, 17 November 2025, https://creativesunite.eu (검색일: 2026.06.10)

68) European Parliament CULT Committee, Draft Report on AgoraEU, 18 May 2026, Amendment 9, 91, 92, 102.

# ❖ 참고문헌 ❖

Council of the European Union. “AgoraEU: Council Agrees Partial Mandate on New Programme to Support Culture, Media and Democratic Values.” Press release, 12 May 2026.

Council of the European Union. *Joint Declaration “Europe for Culture – Culture for Europe” – Approval*. Brussels, 22 May 2026.

Culture Action Europe. *Proposals for Legislative Amendments on Culture Funding in the Multiannual Financial Framework 2028–2034 Package*. October 2025.

_____. “European Parliament Proposes a Budgetary Increase for AgoraEU.” 15 April 2026. https://cultureactioneurope.org (검색일: 2026.06.10).

_____. *European Culture Barometer 2026: State of Culture Survey*. https://cultureactioneurope.org (검색일: 2026.06.10).

_____. “Reading Between the Strands: AgoraEU After Parliament and Council.” 29 May 2026a. https://cultureactioneurope.org/advocacy/reading-between-the-strands-agoraeu-after-parliament-and-council/ (검색일: 2026.06.10).

_____. “The Council’s MFF Budget Proposal: Bad News for AgoraEU.” 16 June 2026b. https://cultureactioneurope.org/news/the-councils-mff-budget-proposal-bad-news-for-agoraeu/ (검색일: 2026.06.17).

_____. *Towards the Culture Compass: A Sector Blueprint*. Discussion paper, September 2025.

_____. European Cultural Foundation, and Europa Nostra. *Culture: The Compass for Europe’s Future*. Report and Policy Messages from the Cultural Deal for Europe – Annual Policy Conversation 2025, 4 February 2025, Brussels.

Creatives Unite. "The European Cultural Ecosystem Applauds the Culture Compass for Europe." 17 November 2025. https://creativesunite.eu (검색일: 2026.06.10).

Dorotić, Jeronim. "Towards the Empowerment of Culture: The EU's Response to Recent Crises Through Its Cultural Policy and Beyond." *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 3 (2023), 7–24.

European Commission. *Mission Letter from President von der Leyen to Commissioner Glenn Micallef*. Brussels, 17 September 2024.

_____. *Political Guidelines for the Next European Commission 2024–2029. Brussels*, July 2024.

_____. *A Culture Compass for Europe*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2025) 785 final. Brussels, 12 November 2025.

_____. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the AgoraEU Programme*. Brussels, July 2025.

_____. *Executive Summary of the Impact Assessment Report: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the 'AgoraEU' Programme for the Period 2028-2034.* SWD(2025) 551 final. Brussels, 16 July 2025.

_____. "Europe for Culture – Culture for Europe: Joint Declaration." Press release IP/26/1385, 18 June 2026.

_____. *AgoraEU Programme/Creative Europe – Culture Strand.* Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2026.

European Court of Auditors. *EU Actions for Cross-Border Cultural Heritage: A Worthy Cause, but Significant Weaknesses*. Luxembourg: ECA. 2020.

European Parliament CULT Committee. *Draft Report on AgoraEU*. 18 May 2026.

European Union. *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Article 167.

Georgescu, A-A. *A New Culture Compass for Europe*. EPRS Briefing PE 775.842. Brussels: European Parliamentary Research Service. 2025.

Holden, John. *Capturing Cultural Value: How Culture Has Become a Tool of Government Policy*. London: Demos. 2004.

Lawrence, Michael, Scott Janzwood, and Thomas Homer-Dixon. "What Is a Global Polycrisis?" *Cascade Institute Discussion Paper* 2022-4, 2022.

Moore, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1995.

Psychogiopoulou, Evangelia. "EU Cultural Policy and Its Dynamics." *Journal of European Integration*, 34 (4), (2012), 311–325.

Sassatelli, Monica. *Becoming Europeans: Cultural Identity and Cultural Policies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2009.

Schmidt, Vivien A. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science*, 11, (2008), 303–326.

_____. "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through

Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'." *European Political Science Review*, 2 (1), (2010), 1-25.

_____. "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism." in Daniel Béland and Robert Henry Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, (2011), 47-64.

Special Eurobarometer. *Europeans' Attitudes Towards Culture*. Published 8 May 2025. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3364 (검색일: 2026.06.10).

World Economic Forum. *The Global Risks Report 2023*. 18th ed. Geneva: World Economic Forum. 2023.

## • Abstract •

# EU Cultural Policy in Transition: The Discursive and Financial Institutionalization of the Culture Compass and AgoraEU

Saemee Kim | Korean National Univ. of Arts

This paper examines how EU cultural policy is being strategically reconfigured in the context of polycrisis. Contemporary Europe faces a compound crisis in which democratic backsliding, foreign information manipulation and disinformation, social polarisation, the climate crisis, digital and AI transitions, and geopolitical instability are deeply intertwined. Against this backdrop, the Culture Compass for Europe, published by the European Commission in November 2025, represents a significant shift in policy orientation. Whereas previous EU cultural policy has centred on the protection of cultural diversity, cultural heritage, the creative industries, and international cultural cooperation, the Culture Compass seeks to reposition culture as a cross-cutting strategic framework connecting democratic resilience, social cohesion, artists' rights, digital and AI transitions, and international cultural relations. Drawing on Vivien A. Schmidt's Discursive Institutionalism and the analytical concept of "cultural institutionalization of crisis response," this paper interprets why the EU is now elevating culture to the status of a strategic resource for crisis response.

The analysis yields the following findings. The Culture Compass reframes the polycrisis as a fracture in shared values, identities, and structures of meaning, and presents culture as an indispensable resource for addressing it. This discourse operates on two registers: a cognitive logic that culture can contribute to crisis response, and a normative claim that culture constitutes a fundamental right and public good. Under the vision of "Europe for Culture, Culture for Europe," this discourse is institutionalized through a range of policy instruments, including a Joint Declaration, an Artists' Charter, a State of Culture Report, a Structured Dialogue, and a Cultural Data Hub. AgoraEU, in turn, seeks to translate this discourse into a financial framework by integrating the existing Creative Europe and CERV programmes. However, ongoing inter-institutional negotiations over budget levels and strand structure reveal a tension between the strategic elevation of culture and its actual financial allocation. Whether the cultural and creative sectors will be substantively strengthened within this broader agenda remains uncertain. This transition offers productive comparative reference points for Korean cultural policy research in the areas of cross-sectoral agenda-setting, the institutionalization of artists'

rights, responses to AI transitions, and the reconceptualization of cultural diplomacy.

**Key words** : EU cultural policy, polycrisis, Culture Compass for Europe, AgoraEU, Discursive Institutionalism

논 문 투 고 일 : 2025.11.24
논문심사완료일 : 2026.06.22
논문게재확정일 : 2026.06.22

https://doi.org/10.15235/jir.2026.06.29.2.61

# 북한 권력구조와 당–국가체제 : 내각의 제도적 재구성과 구조적 특징

이 성 봉* | 국립부경대학교

차 례

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 당-국가체제의 구조적 긴장과 분석 틀
Ⅲ. 북한 권력과 당-국가체제, 그리고 내각의 변화
Ⅳ. 결론

● 국문요약 ●

본 연구는 북한의 당–국가체제를 고정된 위계 구조가 아니라 정치적 통제와 행정·경제관리 간의 구조적 긴장을 조정하는 동태적 제도 배열로 재해석한다. 기존 연구가 당의 일방적 우위와 국가기구의 종속성을 강조해 온 것과 달리, 본 연구는 당과 국가가 상이한 기능과 합리성을 대표하는 제도적 형식으로서 상호 긴장 관계에 놓여 있음을 전제로 한다. 이러한 관점에서 북한의 헌법 개정과 국가기구 재편을 세 시기로 구분하여 분석하고, 특히 내각을 중심으로 당–국가 관계의 변화를 검토하였다.

분석 결과, 북한은 구조적 긴장을 해소하기보다 제도적 재구성을 통해 이를 관리해 왔으며, 권력의 배치와 정책결정 구조 역시 이에 따라 지속적으로 변화하였다. 1972년 개편은 정책결정과 집행의 분리를 통해 권력을 상층 국가기구에 집중시키고 내각을 집행기구화하였으며, 1998년 이후에는 내각의 제도적 위상과 제한된 범위의 재량은 일부 확대되었으나 정치적 영향력과 정책수행 역량은 약화되는 비대칭적 구조가 형성되었다.

결론적으로 북한의 당–국가체제는 단일한 권력 구조가 아니라 구조적 긴장과 성과 제약 속에서 지속적으로 재구성되는 체제로 이해될 필요가 있다. 본 연구는 이를 통해 북한 권력구조와 국가기구 변동을 제도적 재구성과 권력 재배치의 관점에서 설명한다.

주제어 : 당–국가체제, 구조적 긴장, 내각, 헌법 개정, 북한 권력구조

---

* 이 논문은 국립부경대학교 자율창의학술연구비(2024년)에 의하여 연구되었음.
** 국립부경대학교 정치외교학과 교수

# Ⅰ. 서론

사회주의 정치체제는 형식적으로는 의회, 정부, 내각과 같은 국가기관을 유지하면서도, 실질적으로는 공산당이 정치적 우위를 행사하는 이원적 권력 구조를 특징으로 한다. 이른바 당–국가체제는 정치적 통제와 이념적 지도를 당에 집중시키는 한편, 정책 관리와 행정 집행을 국가기구를 통해 수행하도록 함으로써 통치의 안정성과 행정적 효율성을 동시에 확보하려는 제도적 장치로 이해되어 왔다. 이러한 구조는 소련을 기점으로 중국과 북한 등 사회주의 국가들에 의해 수용되었으며, 사회주의 정치체제를 설명하는 대표적인 분석 틀로 활용되어 왔다.

그러나 당-국가체제의 이러한 논리는 실제 작동 방식과는 일정한 긴장을 내포한다. 정치적 통제의 집중과 행정적 전문성 및 경제관리 효율성 간의 상충은 체제 내부에 구조적 긴장을 형성하며, 이는 정책 집행의 왜곡, 책임의 불명확성, 조직 중복과 비효율 등으로 나타나 통치 성과를 제약하는 요인으로 작용한다.[1] 이러한 문제를 완화하기 위해 사회주의 국가들은 제도적·조직적 조정을 지속적으로 시도해 왔다. 당과 국가기구 간 권한 배분의 재조정, 지도·집행 기능의 재구성, 조직 구조의 개편 등은 이를 완화하려는 일반적 대응 방식이었으나, 이를 근본적으로 해소하기보다 새로운 형태로 재생산하는 경향을 보였다. 이러한 점에서 당–국가체제는 고정된 위계 구조가 아니라 구조적 긴장과 성과 제약 속에서 지속적으로 재편되는 동태적 제도 배열로 이해될 필요가 있다.

북한은 이러한 구조적 특성이 가장 집약적으로 드러나는 사례이다. 북한에서도 국가기구의 재구성과 권한 재배치를 통해 정치적 통제와 행정적 기능 간의 긴장을 조정하려는 시도가 반복적으로 이루어져 왔다. 특히 이러한 제도적 변화는 단순한 행정적 조정에 그치지 않고, 최고지도자의 절대적 권력구조, 3대 세습을 통한 권력 승계, 그리고 체제 위기 상황과 결합되면서 급격한 형태로 전개되었다. 즉, 국가기구 개편은 기능적 효율성의 문제를 넘어 권력의 정당화와 재생산, 그리고 위기 대응 전략과 연동된 정치적 과정으로 작동하였다. 이 점에서 북한은 당–국가체제의 구조적 긴장이 어떻게 정치적 권력구조와 결합하여 반복적인 제도 재구성을 야기하는지를 보여주는 중요한 분석 사례라 할 수 있다.

이에 본 연구는 다음과 같은 질문을 제기한다. 당–국가체제에서 나타나는 구조적 긴장은 어떠한 방식으로 통치 성과의 제약으로 나타나며, 북한은 이를 조정하기 위해 어떠한 제도적 재구성을 반복해 왔는가? 본 연구는 북한의 헌법 개정과 국가기구 재구성을 정치적 통

1) János Kornai, The Socialist System: The Political Economy of Communism, (Princeton: Princeton University Press, 1992).

제와 행정적 집행 간의 긴장을 관리하는 과정이자 권력의 제도적 귀속 방식을 재구성하는 과정으로 파악한다. 이를 통해 당–국가체제를 고정된 위계 구조가 아니라 구조적 긴장, 성과 제약, 그리고 정치적 권력구조의 변화 속에서 지속적으로 재편되는 동학적 제도 배열로 해석하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 당–국가체제의 이론적 구조와 내재적 긴장을 검토하고, 이를 분석 틀로 삼아 북한의 국가기구 재구성 과정을 시기별로 분석한다. 분석은 헌법 개정을 기준으로 세 시기로 구분한다. 첫째(1948~1972년)는 내각제를 중심으로 국가기구가 운영되던 단계, 둘째(1972~1998년)는 정무원 체제가 제도화되며 국가 상층구조가 재편된 단계, 셋째(1998년 이후)는 내각제가 복원되면서 국가기구의 기능과 위상이 재조정된 단계이다. 북한은 2016년 헌법 개정을 통해 국방위원회를 국무위원회로 개편하였으나, 이러한 변화는 내각의 제도적 위상과 역할, 그리고 최고지도자를 정점으로 한 권력구조의 기본 틀을 근본적으로 변화시킨 것으로 보기 어렵다. 따라서 본 연구는 1998년 이후를 하나의 분석 시기로 구분한다. 분석의 초점은 경제관리의 핵심 행정기구인 내각에 두었다. 내각은 당의 정치적 통제와 행정적 집행이 교차하는 핵심 접점이기 때문이다.

## Ⅱ. 당–국가체제의 구조적 긴장과 분석 틀

마르크스(K. Marx)는 국가와 관료제를 사회의 보편적 이익을 구현하는 중립적 장치가 아니라, 특정 계급의 이해를 보편의 형식으로 은폐하고 집행하는 소외된 권력으로 이해하였다.[2] 관료제는 외견상 합리성과 중립성을 띠지만, 실제로는 국가를 사회로부터 분리시키고 그 분리를 일상적으로 재생산하는 장치로 기능한다. 이러한 관점에서 국가는 단순한 비효율적 제도가 아니라 사회적 지배관계가 응결된 정치적 형식으로 이해된다. 이와 같은 인식은 국가가 독자적 작동 논리와 관료적 자율성을 가질 수 있다는 문제를 제기하며, 이는 혁명 이후 사회주의 체제에서 국가기구를 어떻게 조직하고 통제할 것인가라는 이론적·제도적 과제로 이어진다.

이러한 문제는 레닌(V. I. Lenin)에 의해 제도 설계의 문제로 구체화되었으며, 사회주의 국가 이론에서는 당의 정치적 통제와 국가의 행정적 집행 사이의 관계를 둘러싼 구조적 긴장으로 개념화되었다.[3] 레닌은 국가기구의 불가피성을 인정하면서도, 그것이 본질적으로

2) Karl Marx, “Critique of Hegel’s Philosophy of Right,” Marxists Internet Archive, https://www.marxists.org/archive/marx/works/1843/critique-hpr/ (검색일: 2026.1.15).

관료화되고 자율화되는 경향을 지닌다는 점에서 지속적 통제의 대상이 되어야 한다고 보았다. 이에 따라 당은 정치적 지도와 노선 설정을 담당하고, 국가는 행정과 집행을 담당한다는 기능적 구분이 강조된다. 그러나 이 둘은 기능적으로 분리되어야 하면서도 권력적으로는 분리될 수 없다는 점에서 내재적 긴장을 형성한다.[4)]

이러한 이론적 구도는 정치적 통제와 행정적 기능을 동시에 확보하려는 제도적 시도로서 일정한 합리성을 지니지만, 서로 다른 통치 논리가 동일한 제도 공간에 결합된다는 점에서 구조적 긴장을 내포한다. 이 긴장은 실제 운영 과정에서 다양한 형태의 제도적 문제로 나타나며, 다음과 같은 세 가지 측면에서 분석할 수 있다.

첫째, 위임 구조의 불완전성과 통제 강화의 역설이다. 당-국가체제는 정치적 지도와 행정적 집행을 분리함으로써 통치의 안정성과 효율성을 동시에 확보하려는 구조이다. 그러나 이러한 위임 구조는 정보의 비대칭성과 감시 비용으로 인해 불완전한 통제로 귀결된다.[5)] 중앙은 경제 전반을 통제하려 하지만 정보는 분산되어 있으며, 하위 조직은 성과를 왜곡할 유인을 갖는다. 이로 인해 목표 이탈과 조정 실패가 발생한다.[6)] 통제를 강화할 경우 또 다른 문제가 발생한다. 당이 행정 집행에 직접 개입하거나 감독 기구를 중첩적으로 설치하면 기능 중복과 책임 불명확성이 심화된다. 결과적으로 행정 효율성은 개선되기보다 조직 경직성이 강화되는 역설이 나타난다.[7)]

이러한 문제는 소련과 중국의 사례에서도 확인된다. 소련의 코시긴 개혁은 기업의 자율성과 유인을 확대하려는 시도였으나, 당과 행정기관의 통제가 유지되면서 실질적 자율성은 제한되었다.[8)] 중국의 문화대혁명은 관료제에 대한 정치적 공격을 통해 통제 문제를 해결하려 했으나, 결과적으로 행정 체계의 붕괴와 정책 집행의 마비를 초래하였다.[9)] 이는 정치적 통제가 행정 기능을 대체할 수 없음을 보여준다.

둘째, 조직 규모를 둘러싼 조정 비용과 통제 비용 간의 딜레마이다. 관료조직은 확대 경

---

3) V. I. Lenin, “The State and Revolution,” Marxists Internet Archive. https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1917/staterev/ (검색일: 2026.2.2).
4) Joel S. Migdal, Strong Societies and Weak States (Princeton: Princeton University Press, 1988).
5) D. R. Kiewiet and Mathew McCubbins, The Logic of Delegation (Chicago: University of Chicago Press, 1991), 24-30.
6) Joel S. Migdal, Strong Societies and Weak States (Princeton: Princeton University Press, 1988).
7) Max Weber, Economy and Society (Berkeley: University of California Press, 1978), 956-1005; Philip Selznick, TVA and the Grass Roots (Berkeley: University of California Press, 1949), 17-23.
8) János Kornai, The Socialist System: The Political Economy of Communism (Princeton: Princeton University Press, 1992), 349-365.
9) Andrew J. Nathan, “Authoritarian Resilience,” Journal of Democracy, 14(1), 2003, 10-14.

향을 가지며,[10] 사회주의 경제에서는 연성 예산 제약으로 인해 비효율이 누적된다.[11] 조직이 확대될수록 전문화는 가능해지지만 조정 비용과 이해관계 분절화가 증가한다. 반대로 조직을 축소하거나 권한을 분산하면 유연성은 높아지지만 중앙의 통제력은 약화된다. 따라서 조직 규모 문제는 단순한 크기가 아니라 중앙집권과 분권 사이의 구조적 균형 문제로 이해할 수 있다.

소련의 소브나르호즈(Sovnarkhoz) 개혁과 중국의 대약진운동은 이러한 딜레마를 보여주는 사례이다. 소브나르호즈 개혁은 분권화를 통해 효율성을 제고하려 했으나 중앙 조정 기능의 약화로 이어졌고, 결국 중앙집권적 구조가 복원되었다.[12] 대약진운동 역시 분권적 동원이 과도하게 이루어지면서 정보 왜곡과 자원 배분 실패를 초래하였다.[13] 이러한 사례는 조직 확대와 분권화가 서로 다른 방식으로 비효율을 발생시킬 수 있음을 보여준다.

셋째, 정치적 합리성과 행정적 합리성 간의 구조적 충돌이다. 당-국가체제는 정치적 정당성과 이념적 통제를 우선시하는 반면, 경제 운영에서는 기술적 전문성과 규칙 기반의 행정 합리성을 요구한다. 이 두 논리는 동일한 제도 공간에서 병존하면서 지속적인 긴장을 형성한다. 베버(Max Weber)의 합리-법적 관료제 원리는 규칙과 절차에 기반한 일관된 행정을 강조하는 반면,[14] 정치적 지배는 권위 유지와 정당성 확보를 우선한다. 폴라니(Karl Polanyi)가 지적하였듯이 경제는 정치·사회적 관계와 분리될 수 없으며, 이 결합은 구조적 불안정을 초래할 수 있다.[15]

이러한 긴장은 실제 정책 집행 과정에서 왜곡과 비효율로 나타난다. 중국의 대약진운동은 정치적 동원이 경제 판단을 압도할 경우 나타나는 실패를 보여주며,[16] 소련 후기에는 정치적 안정이 우선시되면서 행정적 개혁이 지연되어 경제 정체가 심화되었다.[17] 이는 정치적 논리가 행정적 합리성을 지속적으로 제약할 수 있음을 시사한다.

이러한 논의를 종합하면, 당-국가체제는 정치적 통제와 행정적 집행 간의 긴장을 내재적

---

10) William A. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government (Chicago: Aldine, 1971), 38-42.

11) János Kornai, “The Soft Budget Constraint,” Kyklos, 39(1), 1986, 5-12.

12) Jerry F. Hough, The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969), 112-135.

13) Kenneth Lieberthal, Governing China: From Revolution Through Reform (New York: Norton, 2004), 105-130.

14) Max Weber, Economy and Society (Berkeley: University of California Press, 1978), 987-1002.

15) Karl Polanyi, The Great Transformation (Boston: Beacon Press, 1944), 71-80.

16) Lieberthal(2004), pp.115-125.

17) Kornai(1992), pp.383-398.

으로 포함하는 구조이며, 이 긴장은 제도적 조정을 통해 관리되지만 완전히 해소되지는 않는다. 아울러 북한을 분석하는 데 있어서는 이러한 일반적 문제에 더해 정치권력의 구조를 함께 고려할 필요가 있다. 북한의 경우 건국 초기 권력투쟁과 그 결과로 형성된 권력 집중 구조, 이후 유일적 지도체계의 제도화, 그리고 3대 세습을 통한 정당화 과정이 중첩되면서 국가 운영의 기본 조건을 형성하였다. 이러한 조건 속에서 국가기구의 재구성은 단순한 행정적 효율성의 문제가 아니라, 최고지도자의 권력 유지와 정당성 확보, 그리고 지배 질서의 재생산과 결합된 정치적 과정으로 이루어졌다.[18] 따라서 북한의 국가기구 재구성은 일반적인 사회주의 국가에서 나타나는 제도적 조정의 문제를 넘어, 정치권력의 구조와 그 제도적 구현 방식을 함께 고려할 필요가 있다. 이에 본 연구는 정치적 통제와 행정기구의 자율성 간에 나타나는 구조적 긴장을 중심으로, 이를 관리·조정하기 위한 국가기구 재구성의 양상을 시기별로 분석하고자 한다. 이를 통해 북한의 당–국가체제를 고정된 위계 구조가 아니라, 구조적 긴장과 정치권력의 변화 속에서 지속적으로 재구성되는 동학적 제도 배열로 파악하고자 한다.

# Ⅲ. 북한 권력과 당–국가체제, 그리고 내각의 변화

## 1. 당의 행정 개입 확대와 관료제 자율성의 제약 (1948~1972)

건국 초기 북한의 국가관료제는 소련식 국가사회주의 모델의 영향을 받아 형성되었다.[19] 그러나 소련이 형식적으로나마 당과 국가의 기능적 분리를 유지하려 했던 것과 달리, 북한에서는 정치권력의 핵심 인물들이 국가기구의 전면에 직접 진입하였다. 1948년 9월 출범한 제1차 내각에서 김일성이 수상을 맡고, 박헌영·김책·홍명희 등 주요 정치지도자들이 부수상 및 각료로 참여한 것은 이를 잘 보여준다.[20] 이러한 구성은 초기 내각이 단순한 행정기구가 아니라 당 핵심 엘리트가 직접 점유한 정치권력의 연장 구조였음을 의

18) 이에 대해서는 이종석, 『조선로동당 연구』 (서울: 역사비평사, 1995), pp.101-156 참조.

19) Dae-Kyu Yoon, “The Constitution of North Korea,” Fordham International Law Journal, 27(4), 2004, 1290–1291.

20) 외무상과 산업상은 부수상 박헌영과 김책이 겸직하였고, 내무상, 재정상, 교통상은 정치위원인 박일우, 최창익, 주영하가 맡았다. 상업상, 사법상, 노동상은 중앙위원인 장시우, 이승엽, 허성택이 맡았다. 일부 부처의 상은 통일전선전략에 따라 조선노동당 당직을 가지고 있지 않았는데, 민족보위상 최용건은 북조선사회민주당 당수였으며, 교육상 백남운 역시 명망이 매우 높았던 학자였다.

미한다.

이와 같은 인사 배치는 당시 '국가'에 대한 인식과 정치적 정당성 확보의 필요 속에서 이해할 수 있다. 해방 직후 당 조직은 대중에게 아직 낯선 정치 형태였던 반면, 국가는 권위와 정당성을 가시화하는 제도적 틀로 인식되었다. 이에 따라 정치적 위상은 당내 서열뿐 아니라 국가기관에서의 지위를 통해 표현되는 경향이 강하였다.[21] 또한 남북한 간 정통성 경쟁이 심화되는 상황에서, 다양한 정치세력을 포괄하는 국가기구의 구성은 '전민족적 정부'라는 이미지를 형성하는 데 중요한 의미를 가졌을 것으로 보인다. 이 시기 내각은 전문 관료조직이라기보다 정치적 대표성과 체제 정당성을 시각적으로 구현하는 공간에 가까웠다.

한편 경제 및 생산관리의 집행은 국가 행정기구를 중심으로 이루어졌다. 공업 부문에서는 성(省)·국(局)이 공장과 기업소를 직접 지도하고 지배인이 경영을 책임지는 체계가 확립되었으며,[22] 농업 부문에서도 중앙에서 협동조합으로 이어지는 행정적 관리 구조가 형성되었다.[23] 물론 당은 위계적으로 상위에 위치하였지만, 실제 경제 운영은 국가기구를 중심으로 수행되었다. 이는 당시 당 조직이 아직 규모와 역량 면에서 충분히 발전하지 못했기 때문이다. 특히 간부의 절대적 부족은 당이 정책 지도 기능을 넘어 경제관리 전반을 직접 수행하는 데 구조적 제약으로 작용하였다.[24]

그러나 이러한 국가행정기구 중심의 경제운용 구조는 1960년대 초반을 기점으로 당이 경제관리 전반에 직접 개입하는 방향으로 재구성되기 시작하였다. 1961년 12월 김일성은 당 중앙위원회 제4기 제2차 전원회의를 통해 중앙집권적 계획체계의 필요성을 강조하고, 당이 경제관리에 대해 직접 책임을 지도록 하는 조치를 제시하였다. 이에 따라 도당위원회는 관할 지역 내 공장·기업소에 대한 지도 책임을 직접 수행하게 되었으며, 행정기관인 성·관리국은 자재 보장, 기술 지도, 노동행정 및 후방 공급과 같은 지원 기능을 담당하도록 재조정되었다.[25] 이어 같은 해 12월 당 정치위원회 확대회의에서는 생산활동을 당위원

---

21) 이러한 인식은 최고지도자에 대한 호칭에서도 엿볼 수 있다. 북한에서는 최고지도자의 공식적 지위를 호명할 때 수상, 국가주석, 국방위원장, 국무위원장과 같은 국가기관 직위를 사용해 왔으며, 위원장이나 총비서와 같은 당 직위는 최고지도자를 대표하는 호칭으로 사용하는 경우가 드물다.

22) 이성봉, "1960년대 북한의 노동정책과 분배." 『북한현대사1』 (파주: 한울아카데미, 2004), p.402.

23) 고뢰정, 『북한경제입문』 (서울: 청년사, 1988), p.147.

24) 김일성은 1948년 당 대회에서 정치·경제·문화 각 분야에서 "간부의 전반적 부족"이 존재함을 지적하였다. 김일성, "북조선로동당 중앙위원회 사업결산 보고(1948)," 『조선노동당대회 자료집(I)』 (서울: 국토통일원, 1980), p.149.

25) 김일성, "모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여(1961)." 『김일성 저작집』 제15권 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p.377.

회의 집체적 지도 아래 운영하도록 결정하였으며,[26] 기존의 지배인 중심 관리체계는 공장 당위원회가 생산계획 수행과 운영 전반을 직접 지도하는 방식으로 전환되었다. 이와 함께 2급 이상 공장·기업소의 당위원회는 군당위원회 수준으로 격상되고 조직과 인력도 확대되었다. 농업 부문에서도 유사한 변화가 나타났다. 군인민위원회 산하 농업협동조합 경영체계는 군농업협동조합 경영위원회를 중심으로 재편되어 농업 생산을 직접 관리하도록 하였으며, 군당위원회가 이를 지도하는 구조가 형성되었다. 또한 1962년 7월에는 도인민위원회로부터 농촌경영 부문이 분리되어 도농촌경리위원회가 설치되었고, 이 역시 도당위원회의 지도·감독을 받도록 하였다. 이러한 일련의 조치는 경제관리 전반에 대한 당의 직접적 개입을 제도화한 것으로, 국가기관에 대한 당의 지도가 전면적으로 강화되는 방향으로 당-국가 관계가 재편되었음을 보여준다.

〈표 1〉 북한 내각 경제부처 구성의 변화 (1948~1967)

<table>
<tr><th></th><th>제1차내각(1948)</th><th>제2차내각(1957)</th><th>제3차내각(1962)</th><th>제4차내각(1967)</th></tr>
<tr><td rowspan="11">산업부문</td><td rowspan="11">산업성</td><td>-</td><td>-</td><td>자재공급위원회</td></tr>
<tr><td rowspan="2">금속공업성</td><td rowspan="2">금속화학공업성</td><td>금속공업성</td></tr>
<tr><td>화학공업성</td></tr>
<tr><td>석탄공업성</td><td>전기석탄공업성</td><td>전기석탄공업성</td></tr>
<tr><td rowspan="2">기계공업성</td><td rowspan="2">기계공업성</td><td>제1기계공업성</td></tr>
<tr><td>제2기계공업성</td></tr>
<tr><td rowspan="2">경공업성</td><td rowspan="2">경공업총국</td><td>식료및일용품공업성</td></tr>
<tr><td>방직및제지공업성</td></tr>
<tr><td rowspan="3">건설건재공업성</td><td rowspan="3">건설건재공업성</td><td>국가건설위원회</td></tr>
<tr><td>건설성</td></tr>
<tr><td>건재공업성</td></tr>
<tr><td rowspan="3">1차산업 부문</td><td rowspan="2">농림성</td><td rowspan="2">농업성</td><td>농업위원회</td><td>농업위원회</td></tr>
<tr><td>임업성</td><td>임업성</td></tr>
<tr><td>-</td><td>수산성</td><td>수산성</td><td>수산성</td></tr>
<tr><td rowspan="3">인프라·대외·유통 부문</td><td>체신성</td><td>체신성</td><td>체신성</td><td>체신성</td></tr>
<tr><td>-</td><td>교통성</td><td>교통성</td><td>육운및해운성</td></tr>
<tr><td>-</td><td>철도성</td><td>철도성</td><td>철도성</td></tr>
</table>

26) 김일성, “새로운 경제관리체계를 내올 데 대하여(1961),” 『김일성 저작집』 제15권 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp.429-472.

| | 제1차내각(1948) | 제2차내각(1957) | 제3차내각(1962) | 제4차내각(1967) |
|---|---|---|---|---|
| 인프라·대외·유통 부문 | -<br>- | 대내외상업성 | 무역성 | 대외경제위원회 |
| | | | | 무역성 |
| | | | 상업성 | 상업성 |
| | - | - | 수매양정성 | 수매양정성 |
| | 도시경영성 | 지방경리성 | 도시및산업건설성 | 도시경영성 |
| | - | - | 농촌건설성 | 국토관리성 |

출처: 국토통일원, 『북한 최고인민회의 자료집』 제1집·제2집 (서울: 국토통일원, 1988)을 바탕으로 작성.

이와 같은 변화의 배경에는 산업화 과정에서 급속히 확대된 국가 관료제의 문제가 자리하고 있었다.[27] 내각 부처는 1948년 16개에서 1957년 24개, 1962년 35개, 1967년 40개로 증가하였으며, <표 1>에서 확인할 수 있듯이 경제 관련 부처는 특히 산업·경제 부문을 중심으로 기능이 세분화되는 경향을 보였다. 이러한 조건은 관료제가 일정한 자율성을 확보할 수 있는 구조적 기반을 형성하였으며, 동시에 중앙의 통제 비용을 증가시키고 하위 조직의 재량을 확대시키는 결과를 낳았다. 그러나 관료제의 자율성 확대는 당의 입장에서 정치적으로 용인되기 어려운 문제였다. 경제관리 관료집단의 자립화는 정책 집행 통제의 약화를 넘어 권력구조의 이완으로 이어질 수 있기 때문이다.[28] 이에 따라 당은 행정기구를 외부에서 지도하는 수준을 넘어, 경제관리 과정에 직접 개입하는 방식으로 대응하게 되었다.

이러한 개입이 가능했던 배경에는 당 조직의 급속한 성장과 이에 따른 정치적 동원력의 강화가 있었다. 김일성은 해방 이후 당 조직의 확대를 지속적으로 추진하였으며, 그 결과 당원 수는 1946년 약 36만 6천 명에서 1948년 75만 명, 1956년 116만 명, 1961년에는 300만 명에 이르기까지 빠르게 증가하였다.[29] 이러한 양적 확대는 단순한 규모의 증가에

27) 레인(Lane)과 로스(Ross)에 따르면, 소련에서는 산업화와 행정 기능의 복잡화가 진행되면서 정부 관료제가 상대적 자율성과 자체 충원 능력을 강화하였으며, 이에 따라 당의 인적 침투는 이념·강제·문화 부문에 집중되고 산업부처 핵심에는 미치지 못하였다. 이러한 관료제의 상대적 자율성은 당 지도부의 관료제 통제 시도를 제약하였으며, 나아가 공산주의 국가 붕괴의 중요한 요인 중 하나로 작용하였다. David Lane and Cameron Ross, “Limitations of Party Control: The Government Bureaucracy in the USSR,” Communist and Post-Communist Studies, 27(1), 1994, 19–38.

28) 당시 관료집단의 정책 집행 태도에 대한 당의 문제의식은 다음과 같은 김일성의 언급에서도 확인된다. “지금 국가계획위원회의 일부 일군들은 당에서 무슨 과업을 주면 무조건 접수하고 집행하는 것이 아니라 수행할 수 있소, 없소 하면서 당정책을 가지고 흥정하고 있습니다. 농업성의 일부 일군들도 당의 농업정책을 관철하기 위하여 아글타글 애쓰지 않고 건달을 부리고 있습니다.” 김일성, “당사업과 경제사업에서 나서는 몇가지 문제에 대하여(1960).” 『김일성 저작집』 제14권 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p.419.

29) 북한연구소, 『북한총람』 (서울: 북한연구소, 1983), p.193.

그치지 않고, 당의 조직적 역할과 사상적 영향력을 사회 전반으로 확장시키는 기반으로 작용하였다. 김일성은 1961년 당대회에서 “오늘 우리나라의 전체 생활에서 로동당원들의 조직자적 역할과 사상 정치적 영향은 비상히 제고되었으며 로동당원들에 대한 인민대중의 신임은 어떠한 힘으로도 깨뜨릴 수 없게 되었습니다”라고 평가한 바 있다.[30] 이는 당 조직의 확대가 단순한 수적 증가를 넘어 사회 전반에 대한 정치적 지도력을 확보하였음을 보여준다. 이러한 점에서 당 조직의 확대는 단순한 조직 성장이라기보다, 행정기구에 대한 정치적 통제력을 제도적으로 관철할 수 있는 기반을 형성하였다고 볼 수 있다.

이와 같이 당 조직의 확대와 정치적 영향력의 강화는 국가기관과 경제조직 전반에 대한 실질적 통제력을 뒷받침하는 조건으로 작용하였으며, 이를 통해 당은 확대된 국가관료제를 정치적으로 규율할 수 있는 기반을 확보하게 되었다. 결과적으로 1960년대에 이르면 북한의 당–국가체제는 하나의 특징적인 형태로 자리잡게 된다. 이 시기 강조된 ‘당의 지도’는 행정과 생산을 직접 수행하기 위한 원리라기보다, 확대되고 전문화된 국가관료제를 정치적으로 통제하기 위한 통치 방식으로 이해할 수 있다. 당은 기술적·행정적 기능을 대체하지는 못했지만, 인사·사상·책임 규정을 통해 행정 활동을 정치적 책임의 문제로 전환시키는 방식으로 관료제를 통제하였다.

그러나 이러한 당의 개입은 의도와 달리 다음과 같은 문제를 초래하게 된다. 첫째, 당과 국가관료제 사이의 기능적 경계를 오히려 더욱 모호하게 만들었다는 점이다. 당 조직은 정책 지도에 머무르지 않고 행정 집행 과정에 지속적으로 개입하였으며, 그 결과 행정 대행과 기능적 중복이 구조적으로 나타났다. 실제로 김일성은 군당 책임비서들이 ‘행정 대행에 물젖어 당 사업과 행정 집행의 구분조차 하지 못한 채, 모내기 작업이나 석탄·비료 배분과 같은 구체적 행정 업무에 직접 개입하고 있음을 비판한 바 있다.[31] 이러한 현상은 정치적 통제를 강화하려는 시도가 행정 기능과의 역할 분화를 약화시키고 책임과 권한의 경계를 불명확하게 만드는 결과로 이어졌음을 보여준다. 이러한 현상은 북한에 특수한 것이 아니라, 당–국가체제를 유지하는 사회주의 국가에서 공통적으로 나타나는 구조적 문제로 지적되어 왔다. 즉, 공산주의 체제는 당과 국가가 분리되지 않은 ‘단일조직적 체계(mono-organizational system)’로 작동하며, 정책 지도와 행정 집행의 경계가 불명확해지고 기능 중복이 발생하는 경향이 있다.[32]

---

30) 김일성, “조선로동당 제3차대회 중앙위원회 사업총결보고(1961).” 국토통일원 편, 『조선노동당대회 자료집(I)』 (서울: 국토통일원, 1980), p.351.

31) 김일성, “당사업을 개선하며 당대표자회 결정을 관철할 데 대하여(1967).” 『김일성 저작집』 제21권 (평양: 조선로동당출판사, 1983), p.193.

32) János Kornai, The Socialist System: The Political Economy of Communism (Princeton: Princeton

둘째, 당 간부와 국가관료 간의 인적 유대는 당적 통제의 실효성을 구조적으로 제약하는 요인으로 작용하였다. 북한의 고위 행정관료들은 동시에 당 간부의 지위를 보유하고 있었고, 양 조직 간 인사 이동 역시 빈번하게 이루어졌다. 나아가 혈연, 지연, 학연, 직장 인사 등을 매개로 한 비공식적 관계망이 형성되면서, 당 조직은 행정기구를 외부에서 감독하는 독립적 주체라기보다 동일한 엘리트 집단 내부에서 관계를 조정하는 구조로 작동하게 되었다. 이러한 인적 중첩은 당적 통제를 제도적 규율이 아닌 비공식적 협의의 형태로 완화시키며, 결과적으로 통제의 실질적 효과를 약화시킨다.[33] 즉, 당적 통제가 존재함에도 불구하고 그것이 실질적인 규율로 작동하지 못하게 되는 것이다. 이러한 인적 중첩과 통제 구조의 문제는 중국 등 다른 사회주의 당-국가체제에서도 확인된다.[34]

셋째, 당의 정치적 영향력과 통제 기능이 강화되는 과정에서 당 조직 자체가 관료화·엘리트화되는 경향이 나타난다. 국가관료제의 자율적 팽창을 억제하기 위해 도입된 당적 통제 장치는, 오히려 권력과 자원을 축적하면서 스스로 관료화되는 역설을 낳는다. 그 결과 당은 독립적인 통제기구라기보다 국가관료제와 동일한 경력 경로와 이해관계를 공유하는 집단으로 변화하게 되었으며, 통제 기능 역시 외부적 감시가 아닌 내부적 조정으로 전환된다. 이는 1965년 김일성이 금속화학공업성 당위원회 구성에 대해 '…그들은 거의 다 관료화되여 버린 사람들'이라고 지적한 데서도 확인된다.[35] 이러한 현상은 질라스(Milovan Djilas)가 지적한 '신계급(new class)' 형성 논리와도 맞닿아 있으며,[36] 당 간부들이 국가 권력과 자원의 실질적 통제 주체로 전환되는 경향을 보여준다. 이는 통제 기구 자체가 관료화되는 양상으로, 기능 중복과 통제 약화가 조직 내부에서 재생산되는 구조를 의미한다.

---

University Press, 1992), 36-45.

33) 김일성은 당이 내각의 상·부상들에 대한 지도와 통제를 제대로 수행하지 못하고, "하더라도 여론이 좋지 못하니 주의하라"는 식의 권고에 그치고 있음을 지적하면서, 내각 간부들이 국가계획을 임의로 변경하거나 계획에 없는 공사를 추진하는 등 자의적으로 행동하고 있음을 비판하였다. 김일성, "국가경제기관들의 관료주의를 없애고 일군들의 당성, 계급성, 인민성을 더욱 높이자," 『김일성 저작집』 제19권 (평양: 조선로동당출판사, 1982), pp.21-23.

34) 이종화는 중국에서도 당원과 관료가 사실상 하나의 엘리트 집단으로 작동하며, 제도적 분리와 분권이 구조적으로 제약된다고 지적한다. 이종화, "중국 '당·국가 관료체제'의 특성에 관한 연구." 『중국학』 통권79호 (대한중국학회, 2022), p.231.

35) 김일성(1982), p.18.

36) Milovan Djilas, The New Class: An Analysis of the Communist System (New York: Praeger, 1957).

## 2. 권력의 국가 집중과 정책결정–집행의 분리 구조 (1972~1998)

북한은 1972년 12월 국가기관 체계를 전면적으로 개편한 '사회주의헌법'을 제정하였다. 이 개편의 핵심은 국가주석과 중앙인민위원회를 신설하고, 기존의 내각을 정무원으로 개편하여 그 위상과 권한을 재조정한 데 있다. 국가주석은 '국가수반'이자 '국가주권의 대표'로 규정되었으며, 중앙인민위원회를 직접 지도하고 필요에 따라 정무원 회의를 소집·지도할 수 있는 권한을 부여받았다. 또한 국가주석은 '전반적 무력의 최고사령관'이자 '국방위원회 위원장'으로서 군사적 권한까지 포괄하게 되었으며, 이는 국가권력의 핵심 기능이 하나의 직위에 집중되는 구조를 형성하였다. 중앙인민위원회는 국가주석의 지도 아래 국가의 주요 정책을 결정하는 최고정책지도기관으로 기능하였고, 정무원은 이 구조 속에서 정책결정이 아닌 행정적 집행을 담당하는 기관으로 그 위상이 재규정되었다.[37]

이러한 변화는 단순한 조직 개편을 넘어, 권력의 형식과 작동 방식을 재구성한 제도적 전환이었다. 이 개편은 정치적 통제와 행정적 집행 간의 긴장을 해소하기보다는, 정책결정과 집행을 제도적으로 분리함으로써 긴장을 재구조화한 것으로 볼 수 있다. 이는 제2장에서 제시한 기능적 분리가 새로운 형태의 권한–책임 불일치를 낳을 수 있음을 보여주는 사례이다. 이로 인해 정책결정 권한은 상층 국가기구에 집중되고, 행정적 책임은 하부 집행기구에 분산되는 구조가 형성되었다.

그렇다면 이 개편은 기존 당–국가체제에 어떠한 영향을 미쳤는가. 이하에서는 이를 첫째, 권력의 국가적 형식으로의 재구성, 둘째, 내각의 위상 변화, 셋째, 당의 기능적 재배치라는 세 측면에서 검토하고자 한다. 첫째, 1972년 헌법 개정은 권력이 국가적 형식을 통해 재구성되는 제도적 전환이었다. 김일성이 내각 수반인 수상에서 국가의 수반이자 국가주권을 대표하는 국가주석으로 전환되면서, 권력의 상징과 정당성은 당직이 아니라 국가직을 통해 구현되기 시작하였다. 또한 중앙인민위원회가 국가주권의 최고지도기관으로 규정되어 정책결정권을 행사하게 됨으로써, 국가 중대사는 상층 국가기구를 통해 결정되는 구조로 재구성되었다.[38] 중앙인민위원회는 소련의 당-국가 모델에서 벗어나 종전의 최고인민회

---

37) 이종범, "북한 내각의 기구변동과 그 권력지위의 변동: 1948~1978."『북한법률행정논집』제4권 (고려대학교 법학연구원, 1980), pp.81-113.

38) 중앙인민위원회가 조직된 이유에 대해서는 상이한 해석이 존재한다. 이정식은 당 조직이 행정기관과 병렬적으로 세분화된 부서를 통해 행정기구를 통제해 온 기존 구조가 인력 낭비와 당 간부와 국가관료 간의 마찰을 초래하였으며, 이를 해소하기 위해 당의 우위를 제도적으로 재확인하는 방향에서 중앙인민위원회가 도입되었다고 본다. Lee, Chong-Sik, "The 1972 Constitution and Top Communist Leaders." in Dae-Sook Suh and Chae-Jin Lee, eds., Political Leadership in Korea (Seattle and London: University of Washington Press, 1976). 192–222. 반면 서대숙은 국가주석과

의 상임위원회와 내각, 그리고 당의 일부 기능을 통합한 실질적 최고 정책결정기관이라고 할 수 있다.[39] 물론 중앙인민위원회는 기존 당 엘리트가 중첩적으로 점유하였다는 점에서 인적 구성의 변화는 제한적이었다.[40] 그러나 중요한 변화는 권력의 행사 공간이 당에서 상층 국가기구로 재조직되었음을 의미한다.[41]

둘째, 국가 상층기구의 위상은 강화된 반면, 내각은 정무원으로 개편되면서 기능적으로 축소, 전문화되었다. 1948년 헌법에서 내각은 '국가주권의 최고집행기관'이었으나, 1972년 헌법에서는 정무원이 최고주권기관의 '행정적 집행기관'으로 규정되었다. 정책결정권은 중앙인민위원회에 집중되고, 정무원은 행정·경제 관리 기능에 한정되었다. 국가주석에게 무력 통수권이 일원화되고, 이후 군사·안전·검열 부문이 정무원에서 분리되면서 정무원은 제도적으로도 행정 전문기관으로 확정되었다. 이러한 변화는 행정기구의 기능적 전문화를 가능하게 하는 동시에, 정책결정 권한과 행정적 책임의 분리를 심화시켜 제2장에서 지적한 책임 불분명성 문제를 구조적으로 내재화하는 결과를 초래하였다. 내각이 정무원으로 개칭되면서 수상은 총리로, 성(省)은 부(部)로 개편되었는데, 이 역시 내각의 위상 격하를 보여주는 것이다.[42] 또한 중앙인민위원회가 지방인민위원회를 지도하게 됨으로써, 정무원은 지방인민위원회에 대한 지도도 상실하고, 다만 지방의 행정경제위원회를 지도하게 되었다.

내각의 위상 격하는 부처의 대대적인 개편으로도 나타났다. 1967년 12월 제4차 내각 당

---

중앙인민위원회의 신설을 권력의 중심이 당에서 국가기구로 이동한 결과로 해석하며, 당과 정부의 기능이 보다 명확히 분화되는 계기로 평가한다. 서대숙, "당정관계 변화." 『북한의 정치』 (서울: 을유문화사, 1990), pp.274-275. 그러나 이러한 해석의 차이에도 불구하고, 중앙인민위원회의 신설과 당 최고위직 인사들의 국가기구 직책 겸임은 권력의 행사 공간이 당에서 상층 국가기구로 이동하였음을 보여주는 중요한 제도적 변화로 이해할 수 있다.

39) 김창희, 「북한의 정치권력 변천과 의미: 로동당과 국가기구와의 관계를 중심으로」, 『지역과 세계』 제42권 제1호 (전북대학교 사회과학연구소, 2018), p.83.

40) 1972년 초대 중앙인민위원회 위원에는 1970년 제5차 당대회에서 선출된 정치위원 11명 중 10명과 후보위원 5명 전원이 포함되었다. 정치위원 가운데 서철 한 명만이 제외되었는데, 이는 그가 최고인민회의 상설회의를 맡고 있었던 점을 고려할 때, 최고인민회의를 지도하는 역할이 부여되었기 때문으로 보인다. 국토통일원, 『북한 최고인민회의 자료집』 제1집 (서울: 국토통일원, 1988), p.654.

41) 1970년대 이후에도 북한은 공식적으로 조선노동당의 우위를 강조하였으나, 당이 정례적으로 정책을 총괄·조정하는 제도적 기능에는 일정한 한계가 존재하였다. 이는 당에서 결정되어야 할 주요 사안들 가운데 일부가 국가기구인 중앙인민위원회에서 처리될 수 있었던 제도적 구조와 더불어, 1970년 제5차 당대회 이후 제6차 당대회가 1980년에야 개최되었다는 사실에서 단적으로 확인된다.

42) 북한에서 '성(省)'과 '부(部)'의 구분은 공식적으로 명시되어 있지 않지만, 일반적으로 성은 포괄적 정책 영역을, 부는 기능별 집행 단위를 의미한다. 중국과 일본에서도 이러한 명칭은 조직의 위상과 책임 범위를 구분하는 관행적 기준으로 사용되어 왔다. 따라서 성을 부로 개칭한 것은 단순한 명칭 변경이 아니라, 정무원의 역할을 정책 형성에서 집행 기능으로 축소하려는 제도적·정치적 조치로 해석할 수 있다.

시 40개에 달하던 성은, 1972년 12월 제5차 내각에서는 22개의 부로 대폭 축소·통합되었다. 통합의 대상은 주로 경제·산업 부문이었으며, <표 2>에서 나타나는 바와 같이 기능이 유사한 부처들은 위원회 형태로 묶여 재편되었다. 이러한 부처의 개편은 산업화 단계 사회주의 국가에서 나타나는 일반적 경향과도 맞닿아 있다. 예컨대 중국 역시 사회주의 개조가 일단락된 이후인 1958년 국무원 조직 개편을 통해 다수의 산업 관련 부처를 통합·축소한 바 있으며,[43] 이는 산업 관리의 분절성과 관료 간 이해관계 경쟁을 완화하기 위한 조치였다.[44] 이러한 구조적 조건을 고려할 때, 1972년 북한의 정무원 개편 역시 행정 효율성 제고와 함께 비대해진 국가기구를 재정렬하고 관료집단에 대한 통제를 강화하려는 정치적 판단으로 이해할 수 있다.

〈표 2〉 북한 정무원 경제부처 구성의 변화(1972~1990)

<table>
<tr><th></th><th>제5차내각<br>(1972)</th><th>제6차내각<br>(1977)</th><th>제7차내각<br>(1982)</th><th>제8차내각<br>(1986)</th><th>제9차내각<br>(1990)</th></tr>
<tr><td rowspan="15">산업부문<br>(중·경공업,<br>건설)</td><td>중공업위원회</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td></tr>
<tr><td rowspan="3">-</td><td rowspan="3">광업위</td><td rowspan="2">채취공업위</td><td rowspan="2">채취공업위</td><td>광업부</td></tr>
<tr><td>석탄공업부</td></tr>
<tr><td>자원개발부</td><td>자원개발부</td><td>자원개발부</td></tr>
<tr><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>전자자동화공업위</td></tr>
<tr><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>선박공업부</td><td>선박공업부</td></tr>
<tr><td>금속공업부</td><td>금속공업부</td><td>금속공업부</td><td>-</td><td>금속공업부</td></tr>
<tr><td>화학공업부</td><td>화학공업부</td><td>화학공업부</td><td>화학 및 경공업위</td><td>화학공업부</td></tr>
<tr><td rowspan="2">전력공업부</td><td rowspan="2">전력공업부</td><td rowspan="2">전력공업부</td><td>전력공업위</td><td>전력공업위</td></tr>
<tr><td>원자력공업부</td><td>원자력공업부</td></tr>
<tr><td>기계공업부</td><td>기계공업부</td><td>기계공업위</td><td>금속 및<br>기계공업위</td><td>기계공업부</td></tr>
<tr><td rowspan="2">경공업위</td><td rowspan="2">경공업부</td><td rowspan="2">경공업위</td><td rowspan="2">-</td><td>경공업위</td></tr>
<tr><td>지방공업부</td></tr>
<tr><td rowspan="2">건재공업부</td><td rowspan="2">건재공업부</td><td rowspan="2">건재공업위</td><td rowspan="2">건설건재공업위</td><td>건설건재공업위</td></tr>
<tr><td>건재공업부</td></tr>
<tr><td rowspan="2">건설부</td><td>국가건설위</td><td>국가건설위</td><td>국가건설위</td><td>국가건설위</td></tr>
<tr><td>건설부</td><td>건설부</td><td>건설부</td><td>건설부</td></tr>
</table>

43) 中华人民共和国国务院,『国务院公报』第8号 (北京: 国务院办公厅, 1958).

44) David Bachman, Bureaucracy, Economy, and Leadership in China: The Institutional Origins of the Great Leap Forward (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

<table>
<tr><th></th><th>제5차내각<br>(1972)</th><th>제6차내각<br>(1977)</th><th>제7차내각<br>(1982)</th><th>제8차내각<br>(1986)</th><th>제9차내각<br>(1990)</th></tr>
<tr><td rowspan="3">1차산업<br>부문</td><td rowspan="2">농업위원회</td><td rowspan="2">농업위</td><td rowspan="2">농업위</td><td>농업위</td><td>농업위</td></tr>
<tr><td>임업부</td><td>임업부</td></tr>
<tr><td>수산부</td><td>수산부</td><td>수산위</td><td>수산위</td><td>수산위</td></tr>
<tr><td rowspan="11">인프라·대외<br>·유통 부문</td><td>-</td><td>자재공급부</td><td>자재공급부</td><td>중앙자재<br>총연합상사</td><td>-</td></tr>
<tr><td rowspan="3">교통체신위</td><td>체신부</td><td>체신부</td><td>체신부</td><td>체신부</td></tr>
<tr><td rowspan="2">육해운부</td><td>교통위</td><td rowspan="2">교통위</td><td>교통위</td></tr>
<tr><td>육해운부</td><td>해운부</td></tr>
<tr><td>철도부</td><td>철도부</td><td>철도부</td><td>철도부</td><td>철도부</td></tr>
<tr><td>무역부</td><td>무역부</td><td>무역부</td><td>무역부</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">대외경제사업부</td><td rowspan="2">대외경제사업부</td><td>무역위</td><td>대외경제위</td><td>대외경제위</td></tr>
<tr><td>대외경제사업부</td><td>대외경제사업부</td><td>대외경제사업부</td></tr>
<tr><td rowspan="3">인민봉사위</td><td rowspan="3">인민봉사위</td><td rowspan="2">인민봉사위</td><td>인민봉사위</td><td>인민봉사위</td></tr>
<tr><td rowspan="2">상업부</td><td>상업부</td></tr>
<tr><td>국토 및<br>도시관리위</td><td>도시경영부</td></tr>
</table>

출처: 국토통일원, 『북한 최고인민회의 자료집』 제3집·제4집 (서울: 국토통일원, 1988)을 바탕으로 작성.

셋째, 이러한 변화는 당과 내각의 기능적 분화를 제도화한 것으로 보아야 한다. 이전의 구조가 당이 경제·행정 영역에 직접 개입하는 중첩 구조가 형성되어 있었던 반면, 정책결정권이 중앙인민위원회에 집중됨에 따라 정무원은 정책결정 기능에서 배제되고 행정 집행에 특화된 기관으로 재구성되었다. 이에 따라 당의 통제는 개별 행정과정에 대한 직접 개입에서 벗어나, 최고 권력기구를 매개로 한 구조적 통제로 전환된 것으로 이해할 수 있다. 이러한 변화는 김정일의 언급에서도 확인된다. 김정일은 중앙기관 당 간부들에게 보낸 서한에서 "중앙 행정기관의 책임자들은 나라의 살림살이를 한 부문씩 맡아 지도하는 지휘성원이자 수령 김일성의 사업을 직접 보좌하는 중책을 맡고 있다"고 하면서, 이들을 존중하고 지지해야 하며 "행정·경제사업과 관련한 토의에서는 행정 책임일군이 회의를 지도하고 결속도 하게 하여야 한다"고 지시하였다.[45] 이는 행정 책임자의 역할을 공식적으로 인정함과 동시에, 당의 통제가 직접적 개입이 아니라 상층 권력구조를 통한 간접적 방식으로 재구성되었음을 보여준다.

45) 김정일, "중앙기관 당조직들의 역할을 더욱 높일데 대하여," 『김정일 선집』 제8권 (평양: 조선로동당출판사, 1988), pp.99-100.

이와 같은 국가기구 재구성과 병행하여 당 조직에서도 경제 관련 전문부서의 통합이 진행된 것으로 보인다. 북한은 당 조직을 공식적으로 공개하지 않기 때문에 정확한 부서 구성과 변화를 체계적으로 확인하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 기존 연구와 자료를 종합해 보면, 1960년대 중앙당의 전문조직은 국가기관의 부처 구조와 병렬적으로 구성되어 있었던 것으로 나타난다.[46] 경제·산업 분야의 경우 농업, 건설·교통, 중공업, 경공업, 상업, 계획·재정부 등 각 부문별로 세분화된 전문부서가 존재하였으며, 이는 당이 경제관리 전반에 대해 직접적으로 개입하고 지도하는 구조와 밀접하게 연관되어 있었다.

그러나 1970년대에 들어 이러한 경제 관련 전문부서들은 점차 통합되는 방향으로 재편된 것으로 보인다. 특히 여러 개별 부문으로 분화되어 있던 조직이 경제부 중심으로 집약되면서,[47] 당 조직 내 경제 기능은 세분화된 관리에서 포괄적 조정 중심으로 변화하는 양상을 보였다. 이러한 변화는 단순한 조직 축소라기보다, 경제관리 방식에서 당의 직접적 개입을 축소하고 상층 권력기구를 매개로 한 간접적 통제 방식으로 전환되는 흐름과 연결되어 이해할 수 있다. 실제로 중앙당의 경제 관련 전문부서의 규모는 지속적으로 축소되는 경향을 보였다. 추정에 따르면 1985년에는 전체 27개 부서 중 9개, 1991년에는 27개 중 8개, 1995년에는 18개 중 4개로 감소한 것으로 나타난다.[48] 이러한 수치는 당 조직 내에서 경제·산업 분야가 차지하는 비중이 점차 축소되고 있었음을 보여준다. 1970~80년대 소련공산당의 경우 경제 관련 전문부서가 전체의 약 50% 수준을 유지하고 있었다는 점을 고려하면, 북한의 이러한 변화는 당 조직 내 경제 기능이 상대적으로 축소되고 집약되는 방향으로 재구성되었음을 시사한다. 이는 북한에서 당의 역할이 경제관리의 직접적 수행에서 점차 정치적 통제와 전략적 조정 기능으로 이동하고 있었음을 보여주는 중요한 특징으로 이해할 수 있다.

이상의 논의를 종합하면, 1972년 헌법 개정은 권력의 형식적 중심을 국가적 형식을 통해 재구성하고, 내각을 정책결정 기능에서 배제된 행정 집행기관으로 재구성하는 한편, 당의 통제는 개별 행정 과정에 대한 직접 개입에서 벗어나, 상층 권력기구를 매개로 한 구조적 통제로 전환되었다. 이 과정에서 정무원은 정책 형성의 주체로서의 지위를 상실하는 대신, 경제 관리와 행정 집행을 담당하는 전문적 집행기구로 기능하게 되었으며, 정책의 실질적 수행과 성과는 오히려 정무원에 집중되는 구조가 형성되었다. 그 결과 권력은 상층에 집중되고 행정은 전문화되며 당은 정치적 통제에 집중하는 구조가 형성되었으며,

---

46) Robert A. Scalapino and Chong-Sik Lee, Communism in Korea, Vol. 2 (Berkeley: University of California Press, 1972), p.728.

47) 북한연구소(1983), p.207.

48) 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2004), pp.161-162.

당–국가 간의 긴장은 제거되기보다 수령 중심 위계 속에서 관리·조정되는 방식으로 재구성되었다. 이와 동시에 이러한 권력 집중 구조는 국가주석과 중앙인민위원회 역시 국가 운영의 성과에 대한 궁극적 정치적 책임에서 완전히 자유로울 수 없음을 의미한다. 이는 정책 집행의 직접적 책임은 하부 행정기구에 귀속되면서도, 체제 전체의 성과와 실패에 대한 정치적 정당성의 부담은 최고지도자에게 수렴되는 이중적 책임 구조를 형성하였음을 보여준다.

### 3. 권력 집중과 내각 자율성의 비대칭 구조 (1998년 이후)

1994년 김일성의 사망 이후 북한은 새로운 권력 질서를 제도적으로 확립하는 동시에, 사회주의권 붕괴 이후 심화된 경제난에 대응하기 위한 국가 운영체계의 재구성이라는 과제를 안게 되었다. 이러한 배경 속에서 북한은 1998년 9월 최고인민회의 제10기 제1차회의를 통해 헌법을 전면적으로 개정하였다. 개정 헌법은 국가기관 체계를 근본적으로 재구성한 것으로, 국가주석제와 중앙인민위원회가 폐지되고 정무원은 다시 내각으로 복원되었다. 그 결과 '국가주석–중앙인민위원회–정무원'이라는 기존의 제도적 배열은 해체되었으며, 내각은 '행정적 집행기관'에서 '전반적 국가관리기관'으로 그 위상이 조정되었다. 이는 단순한 조직 복원이 아니라, 경제관리 기능의 회복과 행정적 집행 능력의 재강화를 위한 제도적 대응으로 이해할 수 있다. 그러나 이러한 변화는 단순한 행정 효율화에 그치는 것이 아니라, 권력구조의 재구성과 통치방식의 변화를 반영한 조치로 이해할 필요가 있다. 특히 이는 정치적 통제와 경제관리 기능 간의 관계를 재조정하려는 시도였다는 점에서, 기존 당–국가체제의 운영 방식에 대한 중요한 수정으로 볼 수 있다. 이러한 제도적 재구성은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 구체적으로 확인된다.

첫째, 주석직과 중앙인민위원회를 폐지한 것은 수령 김일성과 그 후계자 김정일의 관계 설정을 제도적으로 명확히 한 것이다. 김정일은 김일성을 '영원한 주석'으로 규정함으로써 선대 수령의 절대적 권위를 지속시키는 한편, 자신은 김일성의 유훈을 계승하는 충성스러운 후계자로 위치지었다. 중앙인민위원회의 폐지는 주석직의 폐지에 따른 제도적 귀결이었다. 한편 개정 헌법에서는 국방위원회를 국가주권의 최고군사지도기관에서 국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리기관으로 규정함으로써 그 권한과 위상을 강화하였다.[49] 아울러 국방위원회는 사회통제와 무력을 담당하는 국가안전보위부와 인민무력성을

49) 국방위원회는 1972년 헌법에서 중앙인민위원회 산하 기관으로 출범하였고, 1990년 5월의 헌법 개정으로 독자적인 헌법 기관으로 승격된 바 있다.

직속 기관으로 두었다.[50] 이러한 국가기구 재구성은 북한의 '선군(先軍)정치'와 맥을 같이 하며, 선군정치라는 용어는 1998년 5월 26일 "군민일치로 승리하자" 제하의 『로동신문』 정론에서 처음 등장한 이후 김정일 집권기의 대표적인 정치사상이 되었다.[51] 선군정치의 핵심적인 내용은 경제 위기와 통치 역량의 약화 속에서 군대를 핵심 통치 자원으로 전면화하는 전략적 선택으로 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서 국가 권력구조에서 군의 위상이 상대적으로 강화되었으며, 정책 결정의 우선순위 역시 사회 통제력 확보에 중점을 두는 방향으로 재구성되었다. 이는 권력의 중심이 행정기구가 아니라 군사기구를 매개로 조직되는 '군 중심 권력구조'의 형성을 의미한다.

이와 같은 권력구조는 2016년 6월 헌법 개정을 통해 국방위원회가 국무위원회로 개편되었음에도 그 기본적 성격에는 큰 변화가 나타나지 않았다. 이는 1998년 이후 형성된 군 중심 권력구조가 일시적 대응이 아니라 체제 운영의 기본 원리로 정착되었음을 보여준다. 2016년 6월 개정 헌법은 기존의 국방위원회를 국무위원회로 개편하고, 이를 '국가주권의 최고정책적 지도기관'으로 규정하였다. 이러한 개정은 1972년 헌법상의 국가주석과 중앙인민위원회를 연상시키지만, 내각에 대한 직접적인 '지도'를 명시하지 않았다는 점에서 제도적 차이가 있다.[52] 물론 국무위원회의 인적 구성에서도 일부 비군사 출신 인사가 포함되었으나, 이는 권력구조의 근본적 전환이라기보다 군 중심 권력구조를 유지한 상태에서 국방위원회를 국가기구 형식으로 전환하고 최고지도자의 직책을 국방위원장에서 국무위원장으로 변경한 제도적 조정으로 이해할 수 있다.

둘째, 내각의 제도적 위상과 당으로부터의 자율성은 확대되었다. 국방위원회, 그리고 이후에 국무위원회에 권력이 집중되면서 내각은 정치·권력적 영향력은 약화되었으나, 제도적으로는 내각이 독립적인 행정 단위로 재구성됨에 따라 내각의 행정적 자율성은 상대적으로 확대되었다. 여기서 자율성은 정책결정 권한이 아니라, 정책 집행 과정에서의 행정적 재량을 의미한다. 이는 권력구조 차원에서는 내각의 위상이 하향 조정된 반면, 행정 운영 차원에서는 자율성이 확대되는 이중적 변화를 의미한다. 1998년 개정 헌법은 기존에 상위 국가기관으로 기능하던 국가주석과 중앙인민위원회를 폐지하고, 내각을 '전반적 국가관리기관'으로 규정함으로써 그 제도적 지위를 상향시켰다. 이러한 헌법적 변화와 함께 '내각

50) 2010년 4월 인민보안부(현 사회안전성)도 국방위원회 직속 기관으로 편입되었다.

51) 김근식·이무철, "북한의 선군 정치와 강성대국론: 자료 해제와 연구 동향." 『통일문제연구』 19권 2호(평화문제연구소, 2007), p.73.

52) 물론, 국무위원장과 국무위원회의 권한을 포괄적으로 언급함으로써 내각에 대한 지도와 통제 여지는 있다. 또한 국방위원장은 '국가의 중요 간부를 임명 또는 해임'할 수 있으며, 국무위원회는 '내각 총리의 제의에 의하여 부총리, 위원장, 상, 그밖의 내각 성원들을 임명 또는 해임'한다는 규정으로 인해 인사권을 행사할 수 있기도 하다.

책임제', '내각중심제'와 같은 표현이 등장할 만큼, 경제관리 기능을 내각에 집중시키고 그 수행 결과에 대한 책임을 강조하려는 움직임이 나타났다.[53]

한편, 당의 기능 약화도 내각의 자율성을 강화하는 요인으로 작동하였다. 1990년대의 극심한 경제난과 체제위기 속에서 당의 기능은 크게 위축되었다. 1994년 김일성이 사망한 이후 당 총비서는 1997년 10월까지 3년 동안 공석으로 있었다. 당 정치국 상무위원회는 결원을 보충하지 않아 김정일 혼자 위원으로 남아 있었으며, 정치국 회의도 정상적으로 개최되지 못했다. 중앙기관뿐 아니라, 지방 기관에서도 당의 영향력 약화가 나타났다.

1990년대 중반 이후 지배인과 당비서의 권력관계에서도 변화가 나타났다. 생산을 직접 담당하고 있는 지배인의 역할이 상대적으로 강화되었으며, 대규모 기업소의 경우 직장장 등 중간 간부들이 생산물의 처분, 자재의 조달, 생산물 조합의 결정 등에 있어서 상당한 자율권을 확보하였다.[54] 이러한 변화는 정책 집행 과정에 대한 당의 직접적 개입이 약화되고, 현장 단위의 자율적 의사결정 공간이 확대되었음을 보여준다.

물론 이러한 변화가 북한의 당–국가체제의 근본적 구조를 변화시킨 것은 아니었다. 북한에서 여전히 당은 국가를 이끄는 최상위 권력기관이며, 당조직이 권력과 인사문제에 있어 확고한 우위력을 가지고 있는 것은 분명하다. 더욱이 김정은 집권 이후에는 제7차 당대회(2016)와 제8차 당대회(2021)가 개최되고, 당중앙위원회 전원회의와 정치국 회의가 정례적으로 운영되면서 당의 정책결정 및 조정 기능이 상당 부분 복원되었다.[55]

그러나 이러한 변화에도 불구하고 당의 제도적 우위가 실제 정책 집행과정에서 항상 효과적인 지도력으로 작동한 것은 아니었다. 특히 1990년대 후반 이후 형성된 국가 운영방식과 경제관리 구조 속에서 내각과 하위 경제단위는 일정한 범위의 행정적 재량을 확보하게 되었으며, 김정은 시기에도 내각책임제와 내각중심제가 지속적으로 강조되었다.[56] 이는 당

---

53) 1994년 10월 김정일은 정무원을 "나라의 전반적 경제사업을 통일적으로 틀어쥐고 조직지휘하는 경제사령부"라고 하면서, "위원회, 부를 비롯한 경제기관들은 경제사업에서 제기되는 모든 문제를 정무원에 집중시키고 정무원의 통일적인 지휘 밑에 풀어나가야 한다"는 '정무원책임제, 정무원중심제'를 언급한 바 있다. 김정일, "위대한 수령님을 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완수하자(1994)." 『김정일 선집』 제13권, (평양: 조선로동당출판사, 1997), pp.436-437. 그러나 이 언급 자체가 당 중앙위원회에서 행한 것일 뿐만 아니라, 여전히 국가의 경제관리 기관에 대한 당적 지도를 강조하고 있었다는 점에서 실제로 정무원에 힘이 실리기는 어려웠다.

54) 이석기, "북한의 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화," 『비교경제연구』 제11권 제1호, (한국비교경제학회, 2004), pp.139-188.

55) 조민희. "김정은 시대 조선로동당의 위상 변화에 관한 연구: 당정치국·중앙군사위원회·군정지도부를 중심으로," 『한국과 국제사회』 제9권 제1호 (한국정치사회연구소, 2025), pp.291-293.

56) 이명훈, "김정은 시대 내각총리의 위상과 역할 변화에 관한 연구: 위기 대응을 중심으로," 『현대북한연구』 제27권 제2호 (북한대학원대학교 심연북한연구소, 2024), p.141.

의 정책결정 기능이 복원되는 가운데서도 정책 집행과 경제관리의 상당 부분이 여전히 내각을 중심으로 이루어졌음을 보여준다.

셋째, 내각은 제도적 위치와 자율성이 강화되었음에도 불구하고, 정치적 위상과 정책을 입안·집행하는 역량은 오히려 약화되는 비대칭적 구조를 보였다. 이는 제도적 위상과 정책 수행 역량이 괴리되는 '제도-역량 비대칭 구조'의 형성을 의미한다. 1998년 헌법 개정 직후 단행된 내각 인사에서 구성원들의 정치적 지위는 과거에 비해 전반적으로 하락하였다. 내각 총리 홍성남은 정치국 후보위원, 부총리 조창덕, 곽범기는 중앙위원회 위원에 불과했다. 과거 정무원 총리는 정치국 상무위원급, 부총리는 정치국원이 맡는 것이 일반적이었던 것에 비추어 보면, 내각 진용의 정치적 무게감은 크게 약화된 것이다. 내각 부처의 장을 맡은 인물들의 당 지위도 약화되었는데, 화학공업상 박봉주와 전기석탄공업상 신태록만 중앙위원회 후보위원에 들었을 뿐이다. 물론, 이 시기는 당의 운영이 사실상 마비되어 결원된 인원을 충원하지 않았기 때문에 내각 부처의 책임자에 대해서도 적절한 당직이 주어지지 않았다는 점은 감안해야 할 것이다.

그러나 <표 3>에서 나타나는 바와 같이 1998년 이후 현재까지의 내각 부처 장들의 당 지위가 전반적으로 하락했음을 알 수 있다. 북한의 이러한 인사구조는 중국·베트남과 대비되는 특징을 보여주는 것이다. 중국의 경우, 1978년 개혁·개방 이후 당-국가 관계가 재정비되는 과정에서 당 중앙의 고위 인사들이 국무원 각 부처의 책임자를 겸임하거나 그에 준하는 정치적 위상을 유지하는 구조가 제도화되었다. 특히 국무원 총리와 부총리는 대부분 중국공산당 정치국 위원으로 구성되며, 주요 경제 부처의 장은 모두 중앙위원회 위원급 인사들이 맡는 것이 일반적이다.[57] 베트남의 경우에도 총리와 부총리를 비롯한 정부 핵심 인사들이 정치국 위원 또는 중앙위원회 위원으로 구성되며, 장관급 인사의 대부분이 중앙위원회 위원급으로 채워지는 구조가 제도적으로 확립되어 있다. 이처럼 당 중앙의 고위 엘리트가 내각 부처의 핵심 직위를 직접 담당하는 구조는 정책결정 권한과 자원을 내각에 집중시키고, 이를 통해 국가의 정책수행 능력을 제도적으로 뒷받침하는 장치로 작용한다. 반면 북한의 경우 이러한 결합 구조가 약화되면서, 정책결정 권한과 자원에 대한 접근이 제한되고, 이는 정책 수행 역량을 구조적으로 제약하는 요인으로 작용하였다.

57) 예를 들어 2026년 현재 중국의 경우, 국무원 총리 리창(李强)은 정치국 상무위원으로서 당 최고지도부의 일원이며, 부총리 딩쉐상(丁薛祥)과 허리펑(何立峰) 역시 각각 정치국 상무위원 및 정치국 위원으로 구성되어 있다. 또한 국가발전개혁위원회, 재정부, 상무부 등 주요 경제 부처의 장은 물론이고 국무원의 장관급은 대부분 중앙위원회 위원급 인사들이 맡고 있다.

〈표 3〉 북한 내각 고위 인사의 당 지위 분포(1948~2025)

(단위: 명, %)

| | 제1–4기 내각 (1948~1967) | | | 제5–9기 내각 (1972~1990) | | | 제10–15기 내각 (1998~2025) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 수상 | 부수상 | 상 | 총리 | 부총리 | 부장 | 수상 | 부수상 | 상 |
| 인원 | 4 | 26 | 64 | 5 | 42 | 103 | 5 | 24 | 115 |
| 정치위원 | 4(100) | 19(73) | 6(9) | 4(80) | 8(19) | 5(5) | 3(60) | 3(13) | 0(0) |
| 정치위원 후보 | 0(0)) | 0(0) | 2(3) | 1(20) | 12(29) | 5(5) | 2(40) | 4(17) | 1(1) |
| 중앙위원 | 0(0) | 6(23) | 19(29) | 0(0) | 20(48) | 31(30) | 0(0) | 14(58) | 28(24) |
| 중앙위원 후보 | 0(0) | 0(0) | 8(13) | 0(0) | 0(0) | 27(26) | 0(0) | 0(0) | 44(38) |
| 기타 | 0(0) | 0(0) | 29(45) | 0(0) | 0(0) | 31(30) | 0(0) | 0(0) | 42(37) |

주: 1) 내각의 기(期) 분류는 최고인민회의의 기에 따랐음.
2) 지위별 인원은 최고인민회의 각 기별 제1차회의 임명 인사만을 대상으로 집계하였음.
3) 상(부장)은 생산·건설·교통·무역 등 경제운영과 직접 관련된 부처만 집계하였음.

출처: 북한연구소(1983; 1994); 국토통일원(1988, 전4권); 통일부, 『북한권력기구도』(각 연도판); 통일부, 『북한 주요 기관·단체 인명록』(각 연도판) 등을 종합하여 작성.

이와 같은 정치적 위상 약화에도 불구하고, 내각의 인적 구성에서는 실무 경험을 갖춘 신진 인물들이 충원되는 변화가 나타났다. 1998년 경제 관련 부처장의 경우 23명 중 16명이 교체되는 등 세대교체가 이루어졌는데, 이들 중 다수는 내부 승진을 통해 성장한 인물들이며 생산부문에서 경력을 쌓은 기술관료였다.[58] 이러한 변화는 표면적으로는 내각의 실무 능력과 전문성이 강화되는 방향으로 해석될 수 있다. 그러나 이들이 당–국가 권력구조 내에서 차지하는 정치적 위상은 여전히 제한적이었으며, 정책결정 과정에서의 자율성 또한 구조적으로 제약되어 있었다. 즉, 전문성의 축적이 정책결정 권한과 결합되지 못함으로써, 이들은 정책을 기획·조정하는 행위자라기보다 상부에서 결정된 방침을 집행하는 기능적 관료로 기능하게 되었다.

내각 부처에 대한 대대적인 구조 조정 역시 이러한 경향을 강화하였다. 헌법 개정 이후 단행된 내각 인사에서 부총리는 9명에서 2명으로 감축되었고, 정무원 체제의 41개 부처는 31개(1위원회, 26성, 1원, 1은행, 2국)로 조정되었다. 특히 경제분야의 부처는 32개에서 23개로 통폐합되었다.[59] 이러한 조직 축소는 자원과 인적 역량이 제약된 상황에서 행정체계를 단순화하고 집행 기능을 유지하려는 조치였으나, 동시에 정책 기획·조정 기능을 수행할 수 있는 조직적 기반을 약화시키는 결과를 초래하였다. 특히 경제부문 축소는 계획·배분 기능을 세분화하여 운영할 수 없는 현실을 반영한 것으로, 기능별 분절 대신 통합된 집행

58) 박형중 외(2004), p.65.

59) 통일부, 『북한 최고인민회의 제10기 제1차회의 결과』(서울: 통일부, 1998), pp.7-8.

단위를 통해 효율을 확보하려는 시도였다. 특히 경제관련 위원회의 폐지는 중요한 의미를 갖는데, 위원회는 본래 부처 간 조정과 합의를 위한 수평적 기구이지만, 이러한 조정 기능을 유지할 조건이 약화되면서 이를 포기하고 단일 책임과 신속한 집행 중심 구조로 전환한 것이다. 이는 행정 내부의 조정 기능이 축소되는 대신 상위 정치권력에 의한 통제가 상대적으로 강화되는 구조로의 변화를 의미한다. 이처럼 1998년 이후 북한 내각은 제도적 위상과 형식적 자율성의 확대에도 불구하고, 정치적 위상 약화, 인적 구성의 위계 저하, 조직적 축소가 결합되면서 정책을 기획·조정하는 주체라기보다는 상부의 결정을 집행하는 관리형·실무형 행정기구로 재구성되었다고 평가할 수 있다.

종합하면, 1998년 이후 북한의 국가기구 재구성은 내각의 제도적 위상과 행정적 재량을 확대하는 방향으로 나타났으나, 실제 권력은 군사기구를 매개로 한 상층 권력구조에 집중되면서 내각의 정치적 위상과 정책 수행 역량을 제약하는 결과를 낳았다. 주석직 폐지와 국방위원회 강화로 형성된 이러한 권력구조는 2016년 국무위원회로의 개편 이후에도 근본적으로 유지되었으며, 내각의 위상 상승은 정치적 권력의 확대라기보다 행정적 책임의 강화에 가까웠다. 또한 당 기능 약화는 정책 집행 과정에서 일정한 재량 확대의 조건으로 작용하였으나, 이는 제도적 권한의 강화가 아닌 통제력 약화에 따른 제한적 자율성에 머물렀다.

결과적으로 내각은 제도적 위상과 행정적 재량이 확대되었음에도 불구하고 정책 수행 역량은 강화되지 않는 '제도-역량 비대칭 구조' 속에서, 정책을 기획·조정하는 주체라기보다 상부 결정을 집행하는 관리형 행정기구로 재편되었다. 이는 북한의 국가기구 재구성이 정치적 통제와 행정적 집행 간의 구조적 긴장을 해소하기보다는, 시기별 권력구조와 결합된 방식으로 재구성해 온 과정임을 보여준다. 이러한 점에서 북한의 당–국가체제는 제2장에서 제시한 바와 같이, 구조적 긴장을 내재한 채 이를 제도적으로 관리·조정하는 동학적 배열로 이해할 수 있다.

# Ⅳ. 결론

본 연구는 북한의 당–국가체제를 고정된 위계 구조가 아니라, 정치적 통제와 행정적 집행 간의 구조적 긴장을 관리하기 위해 지속적으로 재구성되는 동학적 제도 배열로 파악하였다. 이러한 관점에서 당–국가 관계는 당의 일방적 우위나 국가기구의 종속이라는 정태적 도식으로 설명될 수 없으며, 정책결정 권한과 행정적 책임의 배분, 권력의 집중과 분산, 통

제와 자율성 간의 긴장을 조정하는 과정 속에서 형성되고 변화해 왔다.

분석 결과, 북한의 국가기구 재구성은 단순한 조직 개편이 아니라 권력구조와 행정기능의 재배치를 수반하는 과정으로 나타났다. 건국 초기에는 정치적 통제가 행정기구를 직접 포섭하는 방식으로 작동하면서 행정적 자율성의 형성이 제약되었고, 1960년대 이후에는 당의 직접 개입이 확대되면서 기능적 중첩과 책임 구조의 불명확성이 심화되었다. 1972년 헌법 개정은 정책결정 기능을 상층 국가기구에 집중시키고 내각을 집행기구로 재구성함으로써 권력의 형식을 국가기구 중심으로 재조직하였다. 1998년 이후에는 내각이 '전반적 국가관리기관'으로 재규정되면서 행정적 재량이 일부 확대되었으나, 군사기구를 매개로 한 권력 집중과 당 기능 약화가 결합되면서 내각의 정치적 위상과 정책 수행 역량은 오히려 제약되는 결과가 나타났다.

이 과정에서 나타난 핵심적 특징은 제도적 위상과 실제 정책 수행 능력 간의 괴리, 즉 '제도-역량 비대칭 구조'의 형성이다. 내각은 형식적으로는 국가관리의 중심 기관으로 재정립되었으나, 정책결정 권한과 자원에 대한 접근이 제한되면서 정책을 기획·조정하는 주체라기보다 상부 결정을 집행하는 관리형 행정기구로 기능하게 되었다. 이는 자율성의 확대가 반드시 정책 수행 역량의 강화로 이어지지 않음을 보여주고, 당-국가체제에서 제도적 권한과 실제 운영 능력 간의 비대칭이 구조적으로 재생산될 수 있음을 시사한다.

또한 1998년 이후 형성된 군사기구 중심의 권력구조는 국가기구 재편의 방향을 규정하는 중요한 변수로 작용하였다. 국방위원회를 중심으로 한 권력 집중은 정책결정 권한을 군사기구에 결집시키는 한편, 행정기구의 역할을 집행 기능으로 한정시키는 구조를 형성하였다. 이러한 권력구조는 2016년 국방위원회가 국무위원회로 개편된 이후에도 근본적으로 유지되었다. 일부 비군사 분야 인사가 국무위원회에 참여하게 되었으나, 최고지도자를 정점으로 한 권력 집중 구조와 내각의 제한된 정치적 위상이라는 기본적 특징에는 큰 변화가 나타나지 않았다. 이는 2016년 개편이 새로운 권력구조의 형성이라기보다 기존 체제의 제도적 조정에 가까웠음을 보여준다. 따라서 북한 체제는 행정기구의 기능적 효율성보다는 정치적 통제와 권력 안정성 확보를 우선하는 방식으로 조직되어 있다고 볼 수 있다.

북한에서 반복적으로 이루어진 국가기구 개편은 이러한 구조적 긴장의 산물로 이해할 수 있다. 정책 집행의 비효율, 부문 간 조정의 어려움, 책임소재의 불명확성과 같은 문제는 조직 재편을 통해 해결이 시도되어 왔으며, 이는 소련, 중국, 베트남 등 다른 사회주의 국가에서도 공통적으로 관찰되는 특징이다. 그러나 북한의 경우 이러한 조직 개편과 인사 조정은 단순한 행정적 대응을 넘어 권력 운영의 핵심 수단으로 기능하였다. 조직 재구성은 엘리트 집단 간 권력 균형을 조정하고 잠재적 경쟁 세력을 분산시키는 동시에, 최고지도자에 대한 의존성과 충성도를 재확인하는 정치적 효과를 갖는다. 아울러 정책 실패의 책임을

하위 조직과 개인 단위로 분산시키는 장치로 작동함으로써 체제 안정성을 유지하는 기능을 수행한다.

결국 북한의 당-국가체제는 구조적 긴장을 제거하는 방향으로 수렴하는 체제가 아니라, 제도적 재구성과 권력구조의 조정을 통해 이를 지속적으로 관리·재구성하는 체제라고 할 수 있다. 이는 북한의 국가기구 변화가 단순한 행정적 효율성의 문제가 아니라 정치적 권력의 조직 방식과 그 재생산 메커니즘을 보여주는 사례임을 의미한다. 나아가 이러한 분석은 사회주의 당-국가체제를 이해함에 있어 제도적 형식과 실제 권력 작동 방식 간의 괴리를 함께 고려해야 함을 시사한다.

# ❖ 참고문헌 ❖

고뢰정, 『북한경제입문』 서울: 청년사, 1988.

국토통일원, 『북한 최고인민회의 자료집』 전4집, 서울: 국토통일원, 1988.

김근식·이무철, "북한의 선군 정치와 강성대국론: 자료 해제와 연구 동향." 『통일문제연구』 제19권 제2호 (평화문제연구소, 2007), 69-94.

김일성, "북조선로동당 중앙위원회 사업결산 보고(1948)." 국토통일원 편, 『조선노동당대회 자료집』 제1집, 서울: 국토통일원, 1980, 121-154.

김일성, "당사업과 경제사업에서 나서는 몇가지 문제에 대하여(1960)." 『김일성 저작집』 제14권, 평양: 조선로동당출판사, 1981, 417-443.

김일성, "모든 힘을 여섯 개 고지의 점령을 위하여(1961)." 『김일성 저작집』 제15권, 평양: 조선로동당출판사, 1981, 354-428.

김일성, "새로운 경제관리체계를 내올 데 대하여(1961)." 『김일성 저작집』 제15권, 평양: 조선로동당출판사, 1981, 429-472.

김일성, "조선로동당 제3차대회 중앙위원회 사업총결보고(1961)." 국토통일원 편, 『조선노동당대회 자료집(I)』 서울: 국토통일원, 1980, 287-369.

김일성, "성, 관리국의 지도를 개선하며 공장 당위원회의 사업을 강화할 데 대하여(1962)." 『김일성 저작집』 제16권, 평양: 조선로동당출판사, 1982, 292-324.

김일성, "국가경제기관들의 관료주의를 없애고 일군들의 당성, 계급성, 인민성을 더욱 높이자(1965)." 『김일성 저작집』 제19권, 평양: 조선로동당출판사, 1982, 14-38.

김일성, "당사업을 개선하며 당대표자회 결정을 관철할 데 대하여(1967)." 『김일성 저작집』 제21권, 평양: 조선로동당출판사, 1983, 135-258.

김정일, "중앙기관 당조직들의 역할을 더욱 높일데 대하여(1984)." 『김정일 선집』 제8권, 평양: 조선로동당출판사, 1988, 81-100.

김정일, "위대한 수령님을 높이 모시고 수령님의 위업을 끝까지 완수하자(1994)." 『김정일 선집』 제13권, 평양: 조선로동당출판사, 1997, 420-441.

김창희, "북한의 정치권력 변천과 의미: 로동당과 국가기구와의 관계를 중심으로." 『지역과 세계』 제42권 제1호 (전북대학교 사회과학연구소, 2018), 75-98.

박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제』 서울: 통일연구원, 2004.

북한연구소, 『북한총람』 서울: 북한연구소, 1983.

북한연구소, 『북한총람』 서울: 북한연구소, 1994.

서대숙, "당정관계 변화." 『북한의 정치』 서울: 을유문화사, 1990, 274-275.

이명훈, "김정은 시대 내각총리의 위상과 역할 변화에 관한 연구: 위기 대응을 중심으로." 『현

대북한연구』 제27권 제2호 (북한대학원대학교 심연북한연구소, 2024), 128-171.

이석기, “북한의 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화.” 『비교경제연구』 제11권 제1호 (한국비교경제학회, 2004), 139-188.

이성봉, “1960년대 북한의 노동정책과 분배.” 『북한현대사1』 파주: 한울아카데미, 2004, 400-426.

이종범, “북한 내각의 기구변동과 그 권력지위의 변동: 1948-1978.” 『북한법률행정논집』 제4권 (고려대학교 법학연구원, 1980), 81-113.

이종석, 『조선로동당 연구』 서울: 역사비평사, 1995.

이종화, “중국 ‘당·국가 관료체제’의 특성에 관한 연구.” 『중국학』 통권79호 (대한중국학회, 2022), 213-239.

조민희. “김정은 시대 조선로동당의 위상 변화에 관한 연구: 당정치국·중앙군사위원회·군정지도부를 중심으로.” 『한국과 국제사회』 제9권 제1호 (한국정치사회연구소, 2025), 279-307.

통일부, 『북한 권력기구도』 각 연도판, 서울: 통일부.

통일부, 『북한 주요 기관·단체 인명록』 각 연도판, 서울: 통일부.

통일부, 『북한 최고인민회의 제10기 제1차회의 결과』 서울: 통일부, 1998.

Bachman, David. Bureaucracy, Economy, and Leadership in China: The Institutional Origins of the Great Leap Forward, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Djilas, Milovan. The New Class: An Analysis of the Communist System, New York: Praeger, 1957.

Hough, Jerry F. The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969.

Kiewiet, D. R., and Mathew McCubbins. The Logic of Delegation, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Kornai, János. “The Soft Budget Constraint.” Kyklos, 39(1), (1986), 5-12.

Kornai, János. The Socialist System: The Political Economy of Communism, Princeton: Princeton University Press, 1992.

Lane, David, and Cameron Ross. “Limitations of Party Control: The Government Bureaucracy in the USSR.” Communist and Post-Communist Studies, 27(1), (1994), 19-38.

Lee, Chong-Sik. “The 1972 Constitution and Top Communist Leaders.” in Dae-Sook Suh and Chae-Jin Lee (eds.), Political Leadership in Korea, Seattle and London: University of Washington Press, 1976, 192-222.

Lenin, V. I. “The State and Revolution.” Marxists Internet Archive, https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1917/staterev/ (검색일: 2026.2.2).

Lieberthal, Kenneth. Governing China: From Revolution Through Reform, New York: Norton, 2004.

Marx, Karl. “Critique of Hegel’s Philosophy of Right.” Marxists Internet Archive, https://www.marxists.org/archive/marx/works/1843/critique-hpr/ (검색일: 2026.1.15).

Migdal, Joel S. Strong Societies and Weak States, Princeton: Princeton University Press, 1988.

Moe, Terry M. “The New Economics of Organization.” American Journal of Political Science, 28(4), (1984), 739-777.

Nathan, Andrew J. “Authoritarian Resilience.” Journal of Democracy, 14(1), (2003), 6-17.

Niskanen, William A. Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine, 1971.

Polanyi, Karl. The Great Transformation, Boston: Beacon Press, 1944.

Scalapino, Robert A., and Chong-Sik Lee. Communism in Korea, Vol. 2, Berkeley: University of California Press, 1972.

Selznick, Philip. TVA and the Grass Roots, Berkeley: University of California Press, 1949.

Weber, Max. Economy and Society, Berkeley: University of California Press, 1978.

Yoon, Dae-Kyu. “The Constitution of North Korea.” Fordham International Law Journal, 27(4), (2004), 1289-1305.

Zhang, Zhu, and Christopher Carothers. “One Team, Two Nameplates.” Journal of Current Chinese Affairs, 54(3), (2025), 329-354.

中华人民共和国国务院,『国务院公报』第8号, 北京: 国务院办公厅, 1958.

## • Abstract •

# North Korea's Power Structure and the Party–State System: Institutional Reconfiguration and Structural Characteristics of the Cabinet

Lee, Seongbong | Pukyong National Univ.

This study reinterprets North Korea's party–state system as a dynamic institutional arrangement that manages the structural tension between political control and administrative-economic governance, rather than a fixed hierarchical structure. While existing studies emphasize the dominance of the party and the subordination of state institutions, this study argues that the party and the state represent distinct institutional logics and remain in a relationship of inherent tension.

Based on this perspective, the study analyzes constitutional changes and state reorganization in North Korea across three periods, with particular attention to the cabinet as a key institutional nexus. The findings show that the regime has not resolved structural tensions but has repeatedly reconfigured institutional arrangements to manage them. The 1972 reform concentrated decision-making authority in upper state organs while transforming the cabinet into an executive body, whereas the post-1998 period produced an asymmetric structure in which the cabinet's formal status and limited discretion increased, but its political influence and policy capacity weakened.

In conclusion, the North Korean party–state system should be understood as a dynamic configuration continuously reshaped under structural tension and performance constraints. This study contributes to understanding North Korea's power structure by interpreting institutional change as a process of political and administrative reconfiguration.

**Key words** : party–state system, structural tension, cabinet, constitutional reform, North Korean power structure

논 문 투 고 일 : 2026.05.15
논문심사완료일 : 2026.06.18
논문게재확정일 : 2026.06.18

https://doi.org/10.15235/jir.2026.06.29.2.89

# 세계 금융시장의 지정학 리스크 민감성 결정요인 분석*

김 치 욱** | 울산대학교

차 례

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 실증적 분석
Ⅳ. 결론 및 시사점

● 국문요약 ●

본 연구는 최근 구조적 변화를 겪고 있는 지정학적 리스크(GPR)에 주목하여, 세계 주식시장과 외환시장의 지정학 리스크 민감성을 좌우하는 결정요인을 실증적으로 탐색했다. 1990~2023년 41개국을 대상으로 한 시계열-횡단면(TSCS) 분석 결과, 주식시장의 경우, 호황기에는 글로벌 리스크 충격을 잘 흡수했으나 국가적 리스크에는 민감하게 반응했다. 민주주의와 법치주의는 리스크 전이와 민감성을 완화하는 긍정적 효과를 보였지만, 중앙은행 독립성은 시장의 불확실성과 결부되어 지정학적 민감성을 높였다. 반면, 경제 세계화와 금융발전도는 리스크 충격을 흡수하는 완충재 역할을 했다. 외환시장의 경우, 환율의 글로벌 리스크 민감성은 시간이 지남에 따라 장기 평균으로 회귀하며 안정화되는 경향을 보였다. 특히 지정학적 충격의 빈도와 변동성이 커지면 일종의 리스크 내성이 생겨 환율의 민감성이 둔화되었다. 외환보유고는 글로벌 리스크 민감성을 낮추되 국지적 리스크 민감성을 높이는 이중적 성격을 띠었고, 상대적 국력이 클수록 지정학적 발화점에 연루될 가능성과 함께 환율의 민감성도 증가했다. 본 연구는 실증정치경제학의 지평을 확장하는 데 기여하고, 금융시장의 상이한 지정학 리스크 민감성을 고려한 정교한 금융정책의 필요성을 시사하며, 향후 금융시장의 지정학 리스크 민감성 자체에 관한 이론적 탐색이 보완되어야 함을 제언한다.

주제어 : 지정학 리스크, 리스크 민감성, 주식시장, 외환시장, 시계열-횡단면 분석

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5A2A01045091). 세심한 심사평으로 논문의 질적 향상을 이끌어 준 심사위원께 감사드립니다.
** 울산대학교 국제관계학과 교수

# Ⅰ. 서론

이 논문은 세계 각국 금융시장의 지정학 리스크에 대한 민감성 결정요인을 규명하려고 시도한다. 즉 지정학 리스크는 금융시장에 유의미한 영향을 미칠 수 있는 반면에, 리스크의 충격에 대한 금융시장의 민감성은 국가마다 또 시장 유형에 따라 다르다는 점에 주목하여 그 결정요인을 실증적으로 탐색한다.

2020년대의 세계정치경제는 상승일로의 지정학 리스크를 경험하고 있다.[1] 코로나19 팬데믹에서 러시아-우크라이나 전쟁, 남중국해의 긴장 고조, 이스라엘-하마스 전쟁, 미국-이란 전쟁에 이르기까지 지정학적 불확실성은 세계경제의 뉴노멀로 자리하고 있는 듯하다. 이제 정경분리의 시대는 저물고 각국 정부는 국제경제적 경쟁의 주축으로 부상했다. 공급망은 비용 효율성보다는 동맹 같은 지정학적 합종연횡을 매개로 재편되고 있다. 기술과 첨단 제조업 분야는 미-중 전략 경쟁의 각축장으로서 각국은 경제적 민족주의의 기치를 높이고 있다. 이러한 지정학 리스크 추세는 구체적인 수치로도 확인되는데, 2020~2024년 사이 글로벌 지정학 리스크(GPR) 지수는 64.07에서 142.37로 122퍼센트 급등했다. 지정학적 무역 리스크(GPRT) 지수는 약 30% 상승했으며, 글로벌 공급망 압력지수(GSCPI)도 세 배 가까이 상승했다.[2]

지정학 리스크는 글로벌 거시경제 지표와 금융시장, 실물시장에 동시에 영향을 미치는 대표적인 요인이다. 지정학 리스크는 경제적 불확실성을 증대시키고 무역, 투자, 소비 활동에 다양한 악영향을 미칠 수 있다. 각국의 중앙은행, 기업 투자자, 기타 경제주체들은 이를 의사결정 시 주요 고려 사항으로 간주하곤 한다. 2017년 갤럽 여론조사에 의하면, 투자자의 75퍼센트가 군사적 및 정치적 충돌이 투자에 미치는 영향에 관심이 있었고, 이들은 경제적·정치적 불안정보다 지정학 리스크에 더 높은 순위를 부여했다.

이에 따라 지정학 위험이 수반하는 경제적 결과를 탐구한 연구들도 비교적 방대한 편이다.[3] 예를 들면, 테러 공격은 거시경제 활동을 위축시키고, 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 조사되었다.[4] 지정학 리스크는 주가, 환율 등 금융시장 지표에도 부정적인

---

1) Matthew Newman, “The Rise and Rise of Geopolitical Risk,” *The Interpreter*, November 14, 2025. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/rise-rise-geopolitical-risk (검색일: 2025.12. 10.)

2) Dario Caldara and Matteo Iacoviello, “Measuring Geopolitical Risk,” *American Economic Review*, 112(4), (April, 2022), 1194-1225.

3) Chak Hung Jack Cheng and Ching-Wai (Jeremy) Chiu, “How Important Are Global Geopolitical Risks to Emerging Countries?” *International Economics*, 156, (December, 2018), 305-325.

파급 효과를 초래하는 것으로 나타났다. 국제적 정치 위기가 없었더라면 글로벌 주식시장의 수익률이 연간 3.6퍼센트 더 높았을 것이며, 주식시장의 변동성은 더 낮아졌을 것이라는 분석이 있다.[5] 외환시장에서도 지정학 리스크의 증가는 통화 가치의 하락으로 이어지는 것으로 관찰되었다.[6]

그런데, 지정학 리스크는 각종 거시경제 지표와 금융시장에 유의미한 영향을 미친다는 점에 더하여, 리스크 충격에 대한 각국 금융시장의 반응은 균일하지 않다는 연구도 상당하다. 이를테면, 테러는 신흥경제의 주식시장에 더 큰 영향을 미치며, 미국 자본시장은 글로벌 자본시장보다 테러 공격의 후유증으로부터 더 빨리 회복되었다.[7] BRICS 주식시장의 경우, 러시아는 지정학적 불확실성에 대하여 가장 높은 위험에 노출된 반면, 인도는 가장 큰 회복력을 보였다.[8] 러시아-우크라이나 전쟁은 중앙아시아와 동북아시아의 통화 가치를 더 큰 폭으로 떨어뜨리는 것으로 조사되었다.[9]

현재 지정학 리스크의 파급 효과와 그 이질성이 존재한다는 점에 대체적인 공감대가 형성되어 있다. 그렇지만, 각국 금융시장이 왜 지정학 리스크에 대하여 상이한 민감성을 보이는지는 아직 규명되지 않았다. 한 예로 <그림 1>에 의하면, 선진시장인 미국(미주)과 독일(유럽), 신흥시장인 한국(아시아)과 남아공(아프리카)의 주식시장은 글로벌 및 국가적 지정학 리스크에 대하여 사뭇 다른 민감성을 보였다.[10]

---

4) S. Brock Blomberg, Gregory D Hess, and Athanasios Orphanides, “The Macroeconomic Consequences of Terrorism,” *Journal of Monetary Economics*, 51(5), (July, 2004), 1007-1032. Zvi Eckstein and Daniel Tsiddon, “Macroeconomic Consequences of Terror: Theory and the Case of Israel,” *Journal of Monetary Economics*, 51(5), (July, 2004), 971-1002.

5) Henk Berkman, Ben Jacobsen, and John B. Lee, “Time-varying Rare Disaster Risk and Stock Returns,” *Journal of Financial Economics*, 101(2), (August, 2011), 313-332.

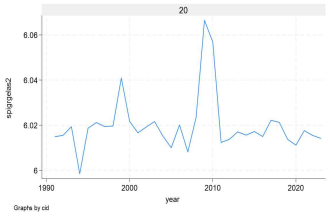
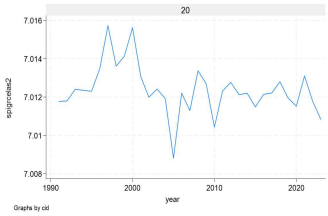
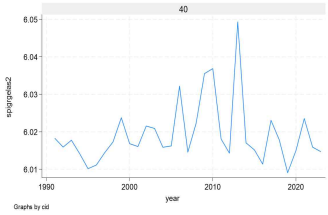
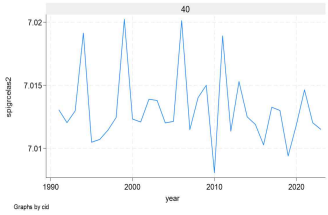
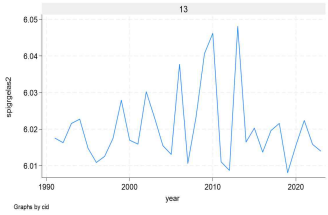
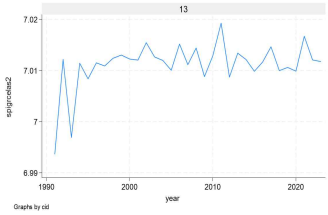
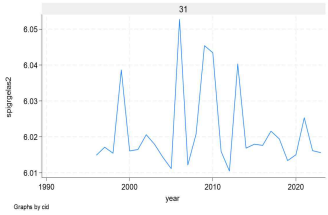
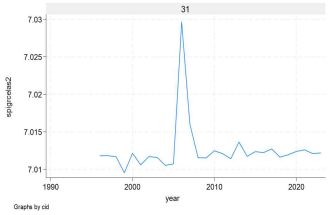
6) Hon Chung Hui, “The Long-run Effects of Geopolitical Risk on Foreign Exchange Markets: Evidence from Some ASEAN Countries,” *International Journal of Emerging Markets*, 17(6), (June, 2022), 1543−1564.

7) K. Peren Arin, Davide Ciferri, and Nicola Spagnolo, “The Price of Terror: The Effects of Terrorism on Stock Market Returns and Volatility,” *Economics Letters*, 101(3), (December, 2008), 164-167.

8) Mehmet Balcilar, Matteo Bonato, Riza Demirer, and Rangan Gupta, “Geopolitical Risks and Stock Market Dynamics of the BRICS,” *Economic Systems*, 42(2), (June, 2018), 295−306.

9) Shengnan Ma, “Geopolitical Risk and Exchange Rate Returns in Asia,” *Emerging Markets Finance and Trade*, 62(4), (2026), 1209−1222.

10) 아래 Ⅲ장에서 논의하는 바와 같이, Y축은 주가의 지정학 리스크 민감성을 나타내며, (글로벌 또는 국가적)지정학 리스크의 변화율 대비 주가의 변화율을 뜻한다.

| | A. 글로벌 리스크 민감성 | B. 국가적 리스크 민감성 |
|---|---|---|
| 한국 |   |   |
| 미국 |   |   |
| 독일 |   |   |
| 남아공 |   |   |

(출처: 저자 작성)

〈그림 1〉 주요국 주식시장의 지정학 리스크 민감성

글로벌 지정학 리스크는 모든 국가들이 유사하게 노출되는 충격임에도 2010년의 경우 한국과 독일의 주식시장은 미국이나 남아공의 시장에 비하여 더 민감하게 반응했다. 그리고 동일한 크기의 국가적 지정학 리스크 충격에 직면했을 때에도 국가마다 시기마다 서로 다른 민감성이 포착되었다. 한 마디로 세계의 금융시장은 외생적 지정학 리스크는 물론 내생적 지정학 리스크에 대해서도 민감성에서 차이를 보였다고 할 수 있다.

그렇다면, 왜 각국 금융시장은 동일한 크기의 지정학 리스크 충격에 대하여 다른 민감성을 보이는가? 이 논문은 이 질문에 답함으로써 기존 연구의 공백을 보충할 뿐만 아니라,

금융당국이 지정학 리스크의 초국경 전이 메커니즘을 이해할 때, 그리고 국제투자자들이 글로벌 포트폴리오 다각화 전략을 수립할 때 필요한 시사점을 제공하고자 한다. 아래 Ⅱ장은 지정학 리스크에 대한 금융시장 민감성 결정요인을 이론적으로 논의한다. Ⅲ장은 앞서 이론적 논의를 통해 도출된 가설과 데이터를 기반으로 계량 분석을 진행한다. 마지막으로 Ⅳ장은 본 연구의 주요 결과를 요약하고 정책적 시사점 및 연구의 한계점을 다룬다.

## Ⅱ. 이론적 논의

이 장에서는 지정학 리스크와 금융시장의 상호작용에 관한 선행연구를 바탕으로 세계 금융시장의 지정학 리스크 민감성 결정요인을 이론적으로 검토한다. 기존 문헌에는 아직 금융시장의 지정학 리스크 민감성을 종속변수로 삼은 연구는 전무하다시피 하다. 따라서 본 연구는 국제정치학에서 질병 전염이론에 기반한 분쟁 전염 및 국가 능력 연구의 시사점을 차용하고, 금융경제학에서 지정학 리스크가 주가, 환율 등 금융지표에 미치는 영향을 실증적으로 다룬 연구 성과를 최대한 참조하려 한다. 아래에서는 지정학 리스크의 충격에 따른 금융시장의 반응에 영향을 끼치는 요인을 크게 정치제도 요인과 경제적 요인으로 대별하여 논의한다.

우선, 정치제도 요인에 관한 가설은 각국의 정치제도에 따라 지정학 리스크에 대한 민감성이 편차를 보일 것이라고 가정한다. 정치제도는 정책 환경을 구성함으로써 경제주체들이 인식하는 불확실성에 영향을 주고, 궁극적으로 그러한 정부 능력은 외부 충격의 상대적 비용을 결정하게 된다.[11] 비슷한 맥락에서 지정학 리스크의 경제적 결과에 관한 선행연구도 좋은 거버넌스(good governance) 혹은 제도적 역량(institutional quality) 차원에서 정치제도 요인을 다루고 있다. 보통 지정학 리스크는 국가 간의 갈등, 정치적 불안정성, 정책의 불확실성에서 비롯된다. 이때 양질의 제도는 정부 효율성, 법치주의, 정책 일관성을 통해 정치적 안정을 도모하며, 위기관리 능력, 충격 흡수 능력, 그리고 국가안보 역량을 강화하여 지정학적 위험에 대응할 수 있다.[12] 이하에서는 민주주의, 법치주의, 거부권 행위자, 정부 효과성, 그리고 중앙은행 독립성 등의 효과에 초점을 맞춘다.

---

11) R. Kent Weaver and Bert A. Rockman, *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad* (Washington, DC: The Brookings Institution. 1993).

12) Rizwan Akhtar Jamsheed and Cao Mingxing, “Can Institutional Quality Reduce Geopolitical Risk? Evidence from G20 Countries,” *International Political Science Review*, forthcoming, (2025).

첫째, 민주주의는 대안적 정치체제보다 경제적 성과가 더 우수하다고 평가된다. 유권자들은 불확실성보다 확실성을 선호하고 경제성장이 불안정할 경우 정치인을 심판하기 때문에, 민주주의 정부는 독재체제보다 경제를 안정시키기 위해 더 큰 노력을 기울인다는 주장이다.[13] 또한 민주적 제도들이 강렬한 사회적 갈등을 중재하는 방식 덕분에 민주주의 국가가 경제적 충격을 더 잘 처리한다고 강조한다.[14] 실제 Mobarak(2005)는 민주주의와 경제적 변동성 사이에 강한 음(−)의 상관관계가 있음을 실증적으로 입증했다.[15] 나아가 민주주의는 정치적 견제와 균형, 책임성, 개방성, 주기적 선거와 정치엘리트 교체 가능성 등 그 외의 좋은 제도적 효과를 수반한다.[16] 그만큼 민주주의 수준이 높을수록 지정학 리스크가 금융시장에 가하는 충격이 완화되고 시장의 지정학적 민감성도 낮을 것으로 가정할 수 있다(민주주의 가설).

둘째, 법치주의는 제도적 역량의 한 측면으로서, 재산권 보호를 강화하고 국제조약 준수 및 분쟁의 평화적 해결을 촉진하며, 이 모든 요소는 지정학적 위험의 충격을 완화하는 데 핵심적인 역할을 한다.[17] 법치주의 국가들에서 법원은 행정부 정책결정자들이 투자자의 재산권에 해를 가하는 자의적이고 초법적인 행동을 하지 못하도록 억제할 것으로 기대된다. 뿐만 아니라, 법치주의를 바탕으로 재산권이 안정되면 평균적으로 더 높은 수준의 거시경제적 안정성이 수반되므로, 해당 국가는 금융시장에서도 변동성이 억제되는 효과를 볼 수 있다.[18] 반대로 시장에 대한 정치적 개입 우려가 증폭되면, 금융시장은 펀더멘털 이상으로 과도하게 급등락하거나, 재산권이 보장되는 환경에서보다 더 오랫동안 높은 수준의 변동성을 지속하게 된다. 또한 재산권 보호가 미흡하면 주식시장에서 정보에 기반한 거래의 매력이 떨어지고 소문, 정치적 변화, 또는 기타 뉴스에 시장이 훨씬 취약하게 만든다.[19]

---

13) Dennis P. Quinn and John T. Woolley, “Democracy and National Economic Performance: The Preference for Stability,” *American Journal of Political Science*, 45(3), (July, 2001), 634-657.

14) Dani Rodrik, “Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses,” *Journal of Economic Growth*, 4(4), (December, 1999), 385-412.

15) Ahmed Mushfiq Mobarak, “Democracy, Volatility, and Economic Development,” *Review of Economics and Statistics*, 87(2), (May, 2005), 348-361.

16) Joseph T. Siegle, Michael Weinstein, and Morton Halperin, “Why Democracies Excel,” *Foreign Affairs*, 83(5), (September, 2004), 57−71.

17) Zhiming Lu, Giray Gozgor, Min Huang, and Marco Chi Keung Lau, “The Impact of Geopolitical Risks on Financial Development: Evidence from Emerging Markets,” *Journal of Competitiveness*, 12(1), (March, 2020), 93−107.

18) Konstantinos Angelopoulos, George Economides, and Vanghelis Vassilatos, “Do Institutions Matter for Economic Fuctuations? Weak Property Rights in a Business Cycle Model for Mexico,” *Review of Economic Dynamics*, 14(3), (July, 2011), 511-531.

19) J. Bradford De Long, Andrei Shleifer, Lawrence H. Summers, and Robert J. Waldmann, “Noise

따라서 본 연구는 법치주의 수준이 높을수록 금융시장의 지정학 리스크에 대한 민감성이 낮아질 것으로 예측한다(법치주의 가설).

셋째, 거부권 행위자(veto players)는 정책의 안정성과 유연성에 영향을 미침으로써 금융시장에 영향을 미친다. 정치체제 내에 다수의 거부권 행위자가 존재하면 정책결정자들을 견제하는 데 도움이 된다. 이러한 환경에서 정책 변화는 일반적으로 일정한 심의와 타협을 요하기 마련이다. 투자자들은 예측 가능하고 일관된 방식으로 행동하는 신중한 정부를 선호하는데, 이는 정책에 더 큰 안정성을 부여하기 때문이다. 또한, 다수의 거부권 행위자가 존재하는 상황에서 행정부는 대개 입법부를 장악하지 못하며, 독립적인 법원은 어느 한쪽 또는 양쪽 정부 기관의 과도한 권력 행사를 제한할 수 있는 권한을 갖곤 한다. 이 때문에 재산권 보호에 대한 약속의 신뢰성은 더욱 강화될 수 있다.[20] 견제와 균형(checks and balances)이 금융 부문의 발전을 위해 중요하다는 점에 합의가 이루어졌으나, 금융 부문에 영향을 미치는 측면에서는 신뢰성 있는 약속(credible commitment)이 더 지배적일 수 있다.[21] 요컨대, 거부권 행위자가 많을수록 정책 신뢰성이 높아짐에 따라 시장의 지정학적 민감성이 작아질 것으로 기대할 수 있다(거부권 행위자 가설).

넷째, 정부 효과성(government effectiveness)은 정치적·경제적 긴장을 유발하는 외부의 지정학적 충격에 효과적으로 대응하고 대외관계나 국가안보에 미치는 영향을 적절한 수준에서 관리할 수 있는 능력이다. 효과적인 정부는 안정성과 예측 가능성을 띤 정책을 시행함으로써 지정학 리스크의 충격을 관리한다. 이는 예측 가능한 비즈니스 환경을 조성하여 외부 리스크로부터 자국 경제를 효과적으로 방어할 수 있기 때문이다. 몇몇 경험적 연구들에 의하면, 정부 역량이 우수한 국가일수록 무역이나 지리적 근접성과 같은 양자 간 연결고리를 더 효율적으로 관리하여 충격의 파급효과를 줄일 수 있다.[22] Smales(2021)는 지정학적 사건 관리에 있어서 정부 효과성은 주식시장의 변동성에 영향을 줄 수 있으며, 공급 중단 및 국가 위험 관리를 통해 시장을 안정시킬 수 있다고 주장했다.[23] 이처럼 정부 효과

---

Trader Risk in Financial Markets," *Journal of Political Economy*, 98(4), (August, 1990), 703-738.

20) Hoon Lee, Glen Biglaiser and Joseph L. Staats, "The Effects of Political Risk on Different Entry Modes of Foreign Direct Investment," *International Interactions*, 40(5), (September, 2014), 683-710.

21) Philip Keefer, "Beyond Legal Origin and Checks and Balances : Political Credibility, Citizen Information, and Financial Sector Development," in Stephen Haber, Douglass C. North, and Barry R. Weingast(eds.), *Political Institutions and Financia Development* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2008), 125-155.

22) Faruk Balli, Hatice Ozer Balli, Mudassar Hasan, and Russell Gregory-Allen, "Geopolitical Risk Spillovers and Its Determinants," *The Annals of Regional Science*, 68(2), (April, 2022), 463-500.

성이 높을수록 금융시장의 지정학적 민감성이 낮아질 것으로 예상된다(정부 효과성 가설).

다섯째, 중앙은행 독립성(central bank independence)은 통화정책을 매개로 금융시장에 영향을 끼칠 수 있다. 개인이 합리적 기대하에서 재량적인 통화정책은 인플레이션 편향을 유발한다. 그러나 통화정책의 이른바 시간 불일치(time inconsistency) 문제는 정치적, 경제적, 인적으로 독립된 중앙은행을 통해서 해결될 수 있다. 이는 인플레이션 기대가 안착되어 있어 정치인들이 유발하는 기습적인 인플레이션이 방지되기 때문이다. 이에 관련된 선행연구는 주로 중앙은행의 독립성이 거시경제 성과에 미치는 긍정적인 영향을 제시하고 있다.[24] 중앙은행 독립성 여부는 주식시장의 변동성에도 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 예를 들어 Papadamou et al.(2017)의 실증 연구는 중앙은행의 독립성이 낮을수록 시장의 반응이 더 커질 수 있음을 밝히고 있다.[25] 이로부터 중앙은행의 독립성은 상대적으로 낮은 지정학 리스크 민감성을 수반할 것으로 유추해 볼 수 있다(중앙은행 독립성 가설).

이상의 정치제도 요인과 더불어, 지정학 리스크에 대한 금융시장의 민감성은 경제적 요인들의 영향을 받는다. 특히 분쟁 전염 연구는 지정학적 충돌이 어떻게 확산하고 전염되는지 경제적, 정치적, 지리적 요인들을 탐구해 왔다.[26] 이들은 물리적 충돌의 확산에 더 관심을 두는 나머지, 그러한 충돌로부터 야기된 지정학 리스크가 직접적으로 어떻게 전염되는지에 대한 탐구는 저조하다. 그럼에도, 내외부의 지정학 리스크의 전파 요인을 중심으로 금융시장의 지정학 리스크 민감성에 관한 가설을 도출하는 데에 중요한 힌트를 제공한다. 분쟁 전염 연구자들은 중력 모델(gravity model)에 입각하여 어떤 충돌이 확산하는 정도는 두 국가 간의 사회적 상호작용의 정도에 비례한다고 가정한다. 국가들이 대외적으로 통합될수록 외부의 지정학적 사건에 관한 뉴스가 더 신속하고 많이 전파되기 때

---

23) Lee A. Smales, “Geopolitical Risk and Volatility Spillovers in Oil and Stock Markets,” *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 80, (May, 2021), 358-366.

24) Alex Cukierman, “Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions ― Past, Present and Future,” *European Journal of Political Economy*, 24(4), (December, 2008), 722-736. Jakob de Haan, Donato Masciandaro, and Marc Quintyn, “Does Central Bank Independence Still Matter?” *European Journal of Political Economy*, 24(4), (December, 2008), 717-721.

25) Stephanos Papadamou, Moise Sidiropoulos, and Eleftherios Spyromitros, “Does Central Bank Independence Affect Stock Market Volatility?” *Research in International Business and Finance*, 42, (December, 2017), 855-864.

26) Alex Braithwaite, “Resisting Infection: How State Capacity Conditions Conflict Contagion,” *Journal of Peace Research*, 47(3), (May, 2010), 311-319. Halvard Buhaug and Kristian Skrede Gleditsch, “Contagion or Confusion? Why Conflicts Cluster in Space,” *International Studies Quarterly*, 52(2), (June, 2008), 215-233.

문이다.

먼저, 금융시장의 지정학 리스크 민감성은 대외적 경제 개방도와 밀접하게 연관되어 있다. 무역이나 금융거래를 매개로 국제경제에 통합되어 있을수록 외부 지정학 리스크의 파장은 상대적으로 더 크게 전달될 수 있다. Balli et al.(2021)에 의하면, 국가 간의 무역 관계는 지정학 리스크의 전이를 촉진할 가능성이 높다.[27] 그 이유는 어느 두 국가가 서로 무역을 더 많이 할수록 초국경 관심사가 대중과 재계, 정부들에게 널리 퍼지게 되기 때문이다. 사람들은 자신의 경제적 이해가 걸려 있는 국가들에서 발생하는 지정학적 사건이나 충돌에 즉각적으로 반응한다. Chen and Zhang(1997)은 주식시장의 변동성과 양자 간 무역 집약도 사이의 관계를 탐구하면서, 신흥 주식시장과 선진 주식시장 간의 상호 의존성은 무역 규모와 정(+)의 상관성을 보인다고 밝혔다.[28] 비슷한 맥락에서 Balcilar et al.(2018)도 인도의 외환시장은 달러화 비중이 다른 BRICS 국가들보다 낮은 덕분에 지정학 리스크에 덜 민감하게 반응했다고 보고하고 있다.[29] 이처럼 일국의 경제가 대외적으로 통합되어 개방성이 높을수록 지정학 리스크에 대하여 금융시장의 민감성은 높아질 것으로 점쳐진다(경제 개방도 가설).

한편 국가의 능력과 지정학 리스크 간의 상호작용도 금융시장의 민감성을 결정하는 요인이다. 분쟁 전염 연구에 의하면, 국내총생산(GDP), 1인당 GDP, 인구, 면적 등에서 대국들은 자신의 힘을 먼 거리까지 투사하고 여러 분쟁에 동시 개입할 수 있다. 대국들은 더 많은 국가들과 인접해 있거나, 훨씬 광범위한 정치적·경제적 이해관계를 갖고 있다. Buhaug and Gleditsch(2008)의 지적처럼, 인구의 크기는 다른 국가들과의 연결고리를 증가시키고, 분쟁을 유발할 수 있는 무기와 이념의 확산을 촉진할 수 있다. 이런 점에서 보면, 대국들은 지정학 리스크의 확산에 노출될 가능성이 높다. 그러나 다른 한편으로, 국가의 규모는 대외적인 충격을 흡수하는 능력을 의미하기도 한다. Braithwaite(2010)에 의하면, 경제 규모는 국가의 문제해결 역량으로서 새로운 분쟁의 가능성을 감소시키고 분쟁의 파장을 흡수한다. 실제 Mun and Brooks(2012)는 전 세계 17개 금융시장을 대상으로 한 분석에서 1인당 GDP가 높은 국가일수록 주식시장 변동성이 낮게 나타난다고 주장했다.[30]

---

27) Faruk Balli, Hatice Ozer Balli, Mudassar Hasan, and Russell Gregory-Allen, “Geopolitical Risk Spillovers and Its Determinants,” *The Annals of Regional Science*, 68, (April, 2022), 463−500.

28) Nai-fu Chen and Feng Zhang, “Correlations, Trades and Stock Returns of the Pacific-Basin Markets,” *Pacific-Basin Finance Journal*, 5(5), (December, 1997), 559-577.

29) Mehmet Balcilar, Matteo Bonato, Riza Demirer, and Rangan Gupta, “Geopolitical Risks and Stock Market Dynamics of the BRICS,” *Economic Systems*, 42(2): (June, 2018), 295-306.

30) Melissa Mun and Robert Brooks, “The Roles of News and Volatility in Stock Market Correlations During the Global Financial Crisis,” *Emerging Markets Review*, 13(1), (March,

이상으로부터 지정학 리스크에 대한 상대적 민감도는 국가의 규모에 비례할 가능성과 반비례할 가능성이 공존한다. 하지만 금융시장의 민감성은 지정학적 리스크에 대한 반응이라는 점에서 국가의 리스크 관리 능력에 초점을 맞춰, 국가의 능력이 클수록 금융시장의 지정학 리스크 민감성은 낮아질 것이라고 가정한다(국가 능력 가설).

끝으로 금융시장의 구조적 특성도 중요하다. 주로 신흥경제의 경우처럼 단기자금(hot money)의 비중이 높거나 떼거리 행태(herd behavior)가 두드러진 경우 지정학 리스크의 파장은 더욱 증폭될 것이다.[31] 주식시장은 외국인 투자자 혹은 기관투자자의 상대적 비중에 따라 지정학 리스크에 대한 반응이 다른 것으로 나타났다.[32] 무엇보다 금융 발전도는 금융시장의 민감성을 완화하는 역할을 하는 것으로 조사되었다. Chen and Siems(2004)에 따르면, 20세기 14건의 테러 및 군사 공격에 대하여 미국 자본시장은 다른 글로벌 자본시장보다 테러 공격으로부터 더 크고 빠른 회복력을 보였다. 이는 시장 안정을 촉진하고 공황을 최소화할 수 있도록 충분한 유동성을 공급하는 안정적인 은행 및 금융 부문 덕분으로 해석되었다.[33] 요컨대, 금융 발전도가 높을수록 금융시장의 지정학적 민감성은 낮아질 것으로 기대된다(금융 발전도 가설).

# Ⅲ. 실증적 분석

## 1. 분석 모형

이 연구는 지정학 리스크에 대한 금융시장의 상대적 민감성 결정요인을 규명하기 위해 1990년부터 2023년까지 세계 41개국 주식시장과 외환시장을 표본으로 시계열-횡단면 회귀모형(time-series cross-section regression model)을 검증한다.[34] 종속변수는 지정학 리스

---

2012), 1-7.

31) Charilaos Mertzanis and Noha Allam, “Political Instability and Herding Behaviour: Evidence from Egypt’s Stock Market,” *Journal of Emerging Market Finance*, 17(1), (April, 2018), 29-59.

32) Gertjan Verdickt, “The Effect of War Risk on Managerial and Investor Behavior: Evidence from the Brussels Stock Exchange in the Pre-1914 Era,” *The Journal of Economic History*, 80(3), (September, 2020), 629-669.

33) Andrew Chen and Thomas Siems, “The Effects of Terrorism on Global Capital Markets,” *European Journal of Political Economy*, 20(2), (June, 2004). 349-366.

34) 41개국은 글로벌 지정학 리스크 및 국가적 지정학 리스크 데이터를 모두 갖춘 국가들로서 지정학 리스크의 유형에 따른 비교가 가능하고 결측치(missing value)를 최소화하기 위해 선정되었으며,

크 충격에 대한 금융시장의 민감성을 나타내며, <식 1>과 같이 일종의 탄력성(elasticity) 개념으로 측정된다. 주식시장에서는 지정학 리스크 변화율 대비 주가 변화율, 외환시장에서는 지정학 리스크 변화율 대비 환율 변화율을 의미한다. 이 변수는 지정학적 충격에 대하여 주가나 환율이 얼마나 민감하게 반응하는지를 포착한다. 어떤 점에서 보면, 민감성 변수는 VAR 모형의 충격반응함수(IRF)와 유사하지만, IRF는 전체 기간을 대상으로 하나의 반응 함수를 도출하기 때문에 연간 데이터에 기반한 시계열-횡단면 분석에는 적합하지 않다. 따라서 본 연구는 각국의 연간 리스크 민감성을 측정하는 근사 변수(proxy)로서 경제학의 탄력성 개념을 차용한다.

$$\text{<식 1> 금융시장의 지정학 리스크 민감성} = \frac{\%\Delta\text{금융지표(주가, 환율)}}{\%\Delta\text{지정학 리스크(글로벌, 국가적)}}$$

또한 민감성은 변동성(volatility) 개념과도 다르다. 민감성은 서로 다른 두 변수 간의 관계를 다루는 반면, 변동성은 하나의 변수가 일정 기간 기록한 변화상을 나타낸다. 기존의 지정학 리스크와 금융시장의 상호작용에 관한 많은 연구들은 시장의 변동성에 초점을 맞췄다.[35] 변동성은 불확실성 또는 리스크와 동일시되며 보통 표준편차로 계산된다. 변동성은 가격 변화의 빈도와 강도로서 얼마나 평균치에서 이탈하는지를 보여준다. 그러나 본 연구는 금융시장의 변동성이 아니라 금융시장의 지정학 리스크 민감성을 설명하는 데에 목적을 두기 때문에 금융지표의 리스크 탄력성 변수를 새롭게 조작화하여 사용한다.

지정학 리스크는 Caldara and Iacoviello(2022)의 데이터를 바탕으로 하며, 글로벌(global) 및 국가적(national) 리스크로 구분한다. 글로벌 지정학 리스크는 세계 주요 10개 신문에서 매달 전체 기사 수 대비 전쟁, 테러, 핵 위협 및 국가 간 긴장과 같은 부정적인 지정학적 사건과 관련된 기사의 빈도수를 계산하여 산출된다. 1985~2019년 평균이 100이 되도록 조정한 수치이며, 값이 클수록 부정적 사건의 발생 확률과 부작용의 강도가 높아짐을 뜻한다. 국가적 지정학 리스크는 3개 신문을 대상으로 전체 기사 수 대비 지정학적 리스크 관련 기사 수의 비율로 계산된다. 글로벌 리스크는 특정 국가에 국한하지 않고 지구적 차원에서 리스크의 정도를 보여주는 반면, 국가적 지정학 리스크는 해당 국가 고유의 지정학적 위험도를 나타낸다. 표본의 주가와 환율 자료는 각각 Investing.com, International Financial Statistics에서 확보했다.

---

상세한 목록은 지면의 제약으로 약한다.

35) 앞서 인용된 바 있는 Arin et al.(2008), Mobarak(2005), Mun and Brooks(2012), Smales(2021), Zhang et al.(2023) 등이 그 예다.

정치적 요인 중 민주주의는 민주주의다양성(V-Dem) 데이터베이스의 선거민주주의 지수를 활용하여 민주주의와 선거에 결부된 불확실성을 포착한다. 법치주의는 사법부의 독립, 판결 준수 및 헌법에 대한 존중 등으로 측정되며, 본 연구에서는 재산권 보호 정도를 가늠하기 위한 것으로서 민주주의다양성 데이터를 이용한다. 거부권 행위자는 정부 정책의 안정성과 유연성을 가늠하기 위한 것으로 헤니즈(Witold J. Henisz)가 개발한 정치제약지수(POLCON, Political Constraint Index)를 활용한다. 정부 효과성은 ICRG 데이터를 기반으로 관료의 질 등을 측정하는 변수로서 0에서 1에 가까울수록 정부의 질(quality of government)이 더 높음을 뜻한다. 중앙은행 독립성은 Romelli(2022)의 자료를 바탕으로 각국 중앙은행의 인적·재정적 자율성과 보고나 공시의 투명성을 0부터 1까지 척도로 평가한다.[36)]

경제적 요인 중 경제 개방도는 경제적 세계화의 수준을 말하는데, KOF Globalisation Index의 무역 및 금융 세계화 지표에 기반한다.[37)] 국가의 규모에 관련된 변수로는 상대적 국력, 외환보유고, GDP, 1인당 GDP, 경상수지 및 GDP 대비 경상수지 비율 등을 고려한다. 상대적 국력은 지정학 리스크에 대한 방어 능력뿐 아니라, 지정학 리스크를 촉발하는 잠재력을 말하는 것으로, 인구와 면적 등을 포함하는 국력 지표로는 COW의 총합국력지수(CINC, Composite Index of National Capability)를 원용한다.[38)] 이와 함께, 외환보유고는 일종의 금융 권력 지표이며, GDP는 전반적인 경제 규모를 나타낸다. 선행연구에서 1인당 GDP는 선진경제와 신흥경제를 구분하는 데에 널리 사용되고 있다. 경상수지 변수는 개방적 국민경제의 성과를 의미하는 것으로, 경상수지 규모는 경제적 능력을 시사하는 반면, GDP 대비 경상수지 비중은 대외적 민감성을 암시한다.

금융시장의 특성은 거시적으로 금융 발전도, 미시적으로 주식시장의 수준으로써 관측된다. 전자는 국제통화기금(IMF)의 금융발전지수(FDI, Financial Development Index)이며, 금융기관(은행, 보험사, 펀드 등)과 금융시장(주식시장, 채권시장 등)을 각각 그 깊이(depth), 접근성(access), 효율성(efficiency) 측면에서 측정한다. 주식시장의 수준은 GDP 대비 상장기업 시가총액(market capitalization), GDP 대비 주식거래액, 주식 회전율(turnover ratio)

36) Davide Romelli, “The Political Economy of Reforms in Central Bank Design: Evidence from a New Dataset,” *Economic Policy*, 37(112), (October, 2022), 641–688.

37) Savina Gygli, Florian Haelg, Niklas Potrafke, and Jan-Egbert Sturm, “The KOF Globalisation Index - Revisited,” *Review of International Organizations*, 14(3), (January, 2019), 543-574.

38) J. David Singer, “Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816~1985,” *International Interactions*, 14(2), (May, 1988), 115-132. 2017년 이후의 결측치는 Stata의 *ipolate* 명령어를 이용하여 GDP에 대한 선형 보간(linear interpolation)을 2023년까지 진행했다.

등의 지표다.

이밖에 이자율, 인플레이션율, 경제성장률 등 거시경제 요인들도 금융당국의 정책 공간, 자금의 국제적 이동과 경기순환 과정을 매개로 금융시장의 민감성을 좌우할 수 있다. 예를 들면, 이자율과 인플레이션율이 낮고 경제성장률이 높을수록 지정학적 충격을 완충할 정책적 공간이 넓어지고 경제주체들의 리스크 민감도가 상대적으로 무뎌질 수 있다.[39] 따라서 이자율과 인플레이션율은 주식이나 외환 등 금융 자산의 가치에 직접적인 영향을 주는 요인으로, 또 경제성장률은 경기순환의 단계를 나타내는 요인으로 각각 분석 모형에 포함했다. 이상의 거시경제 데이터는 세계은행(World Bank)의 세계발전지표(World Development Indicators)를 바탕으로 수집되었다. 모형의 추정은 Beck and Katz(1995)의 제안에 따라 패널수정오차(PCSE, panel-corrected standard errors) 모델을 채용했다.[40]

〈표 1〉 변수의 기술통계[41]

| 변수 | | | 관측수 | 평균 | 표준편차 | 최솟값 | 최댓값 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 종속변수 | 주식시장 | 주가의 글로벌 지정학 리스크 민감성* | 1,211 | 1.88 | 15.90 | -409.46 | 250.01 |
| | | 주가의 국가적 지정학 리스크 민감성* | 1,205 | 136.02 | 4706.39 | -1109.56 | 163361.90 |
| | 외환시장 | 환율의 글로벌 지정학 리스크 민감성* | 1,345 | 20.73 | 895.19 | -3567.97 | 32596.43 |
| | | 환율의 국가적 지정학 리스크 민감성* | 1,339 | 7.86 | 755.39 | -10902.35 | 25206.68 |
| 독립변수 | 정치제도 요인 | 민주주의 | 1,394 | 0.67 | 0.27 | 0.01 | 0.92 |
| | | 법치주의 | 1,394 | 0.73 | 0.29 | 0.05 | 1 |
| | | 거부권 행사자 | 1,390 | 0.71 | 0.28 | 0 | 0.89 |
| | | 정부효과성 | 1,384 | 0.69 | 0.20 | 0.13 | 1 |
| | | 중앙은행 독립성 | 1,390 | 0.58 | 0.23 | 0.13 | 0.94 |

39) 거시경제변수와 주식시장 간의 상관관계에 관한 폭넓은 문헌 검토는 Gatuhi et al.(2015) 참조.

40) Nathaniel Beck and Jonathan N. Katz, “What To Do (And Not To Do) With Time-Series Cross-Section Data,” *American Political Science Review*, 89(3), (September, 1995), 634-647. 한편 변수의 최솟값과 최댓값의 편차가 지나치게 큰 경우, 그 변수의 과대 효과를 완화하기 위해 자연로그(natural log)를 취했다(<표 1>에서 *로 표시됨). 변수들은 단위근(unit root) 검정을 거쳐 변수의 정상성(stationarity) 여부를 확인하고 분석을 진행했으며, 종속변수의 시간상관성(serial correlation)을 완화하기 위해 등식 우편에 시차(lagged) 종속변수를 두었고, 독립변수의 자기상관성(autocorrelation)의 존재 가능성을 염두에 두고 1차 자기회귀모형(AR1)을 채택했다.

41) 글로벌 지정학 리스크에 대한 주가의 민감성은 아르헨티나(4.87), 브라질(-4.09), 페루(4.07) 등 라틴아메리카 국가들이 높게 나타났고, 국가적 리스크에 대한 주가의 민감성은 이집트(6492.92), 중국(52.94), 튀르키예(6.16) 등 신흥시장이 상위권을 차지했다. 이들과 튀니지 등은 환율의 글로벌 및 국가적 지정학 리스크 민감성에서도 두드러졌다.

| 변수 | | | 관측수 | 평균 | 표준편차 | 최솟값 | 최댓값 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 독립 변수 | 경제적 요인 | 경제 개방도 | 1,393 | 62.10 | 15.20 | 14 | 90 |
| | | 상대적 국력 | 1,387 | 0.02 | 0.04 | 0.001 | 0.23 |
| | | 외환보유고* | 1,384 | 1.48E+11 | 3.89E+11 | 1.70E+08 | 3.90E+12 |
| | | GDP* | 1,394 | 1.32E+12 | 2.78E+12 | 1.80E+10 | 2.20E+13 |
| | | 1인당 GDP* | 1,394 | 22586.54 | 20353.62 | 531.90 | 90605 |
| | | 경상수지 규모* | 1,375 | 4.34E+07 | 9.67E+10 | -9.93E+11 | 4.43E+11 |
| | | 경상수지 비중 | 1,375 | 0.41 | 5.16 | -20.81 | 28.85 |
| | | 금융발전도 | 1,312 | 0.48 | 0.23 | 0 | 1 |
| | | 주식시장 수준-시가총액* | 1,093 | 70.04 | 55.50 | 0.02 | 322.71 |
| | | (주식시장 수준-거래액)* | 1,156 | 44.79 | 52.49 | 0.00 | 372.26 |
| | | (주식시장 수준-회전율)* | 1,061 | 66.56 | 61.76 | 0.27 | 480.29 |
| | 통제 변수 | 이자율* | 1,251 | 16.35 | 178.27 | -0.75 | 5571.91 |
| | | 인플레이션율* | 1,379 | 24.59 | 269.01 | -15.81 | 7481.66 |
| | | 경제성장률 | 1,393 | 2.96 | 3.89 | -28.76 | 14.30 |

계량 분석의 결과를 본격적으로 논하기에 앞서 주요 변수 간 상관관계를 검토할 필요가 있다. 특히 지정학 리스크 민감성을 도출하는 수식에 포함된 민감성 변수, 지정학 리스크 변수, 그리고 금융시장 변수의 다중공선성(multicollinearity)이 존재하는 경우 모형의 신뢰성을 훼손하기 때문이다. 그 결과, 주가의 글로벌 리스크 민감성과 국가적 리스크 민감성 간의 상관계수(0.015)는 통계적 유의성을 갖지 않았으며, 환율의 글로벌 리스크 민감성과 국가적 리스크 민감성 간의 상관관계(-0.38)는 통계적 유의성을 띠었으나 그 크기는 크지 않아 별개의 종속변수로 삼을 수 있었다.

또한 이러한 종속변수들은 리스크(글로벌, 국가적) 변수나 주가 및 환율 변수들에 대하여 상관계수가 매우 작거나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 다만, 리스크와 그 변동성, 주가와 그 변동성, 그리고 환율과 그 변동성은 상관계수가 통계적 유의성과 함께 0.67에서 0.94의 분포를 보여 상관성이 높은 것으로 나타나 모델 추정 시 견조성(robustness) 검토를 거쳤다. 정치제도 변수의 경우, 민주주의-법치주의의 상관계수(0.914)가 높게 나타났으나 각각 선거와 재산권에 결부된 이론적 의미를 분석하기 위하여 모형에 모두 포함했다. 경제적 요인 등 나머지 변수들도 80% 미만의 상관성을 기록하여 다중공선성을 의심할 정도의 심각한 수준은 아니라고 판단된다. 아래 <표 2>와 <표 3>은 지정학 리스크에 대한 주식시장과 외환시장의 민감성을 결정하는 요인에 관한 분석 결과를 보여주고 있다.[42] 이하에서는 독립변수의 통계적 유의성과 계수의 크기를 중심으로 논의

42) 괄호 안은 패널수정표준오차(PCSE), *$p$<0.1, ** $p$<0.05, ***$p$<0.01.

한다.[43)]

## 2. 분석 결과

### 1) 주식시장의 지정학 리스크 민감성 분석

먼저, <표 2>를 바탕으로 주식시장의 지정학적 민감성 결정요인을 살펴보면, 첫째, 글로벌이든 국가적이든 지정학 리스크의 수준이나 변동성 그 자체는 주가의 민감성에 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.[44)] 이는 주식시장 투자자들은 지정학적 충격 자체보다는 그것을 흡수하는 정치적, 경제적 요인에 더 예민하게 반응한다는 것을 암시하는 대목이다.

주식시장 지표는 지정학 리스크의 유형에 따라 효과의 방향성을 달리했다. 비록 일부 모델에 한정되고 계수의 크기가 미미함에도 불구하고(모델 [SG3], [SN3]), 통계적으로 유의미한 방식으로 주가의 상승은 글로벌 지정학 리스크 충격에 대한 주가의 민감도를 감소시켰으나(모델 [SG3]), 국가적 지정학 리스크에 대해서는 민감성을 증가시켰다(모델 [SN3]). 이는 주식시장이 호황일 때 투자자들은 글로벌 충격에 대해서는 상대적으로 둔감하고 국가적 리스크에 대해서는 민감하다는 의미다. 주가 상승기에는 글로벌 충격에 대해 더 강한 회복력이 작동하여 주가의 민감성을 누그러뜨릴 수 있음을 시사한다.

〈표 2〉 주식시장의 지정학 리스크 민감성 결정요인

| 종속변수 / 독립변수 | A. 주가의 글로벌 리스크 민감성 | | | B. 주가의 국가적 리스크 민감성 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | [SG1] | [SG2] | [SG3] | [SN1] | [SN2] | [SN3] |
| | 계수 (PCSE) | 계수 (PCSE) | 계수 (PCSE) | 계수 (PCSE) | 계수 (PCSE) | 계수 (PCSE) |
| 직전시기 종속변수 | 0.1376 | 0.1454 | 0.1618 | -0.0608 | -0.0619 | -0.0582 |
| | (0.1588) | (0.1568) | (0.1538) | (0.2330) | (0.2335) | (0.2308) |
| 지정학 리스크 | -4.30E-05 | 0.0001 | 0.0001 | -0.0282 | -0.0147 | 0.0036 |
| | (7.64E-05) | (0.0001) | (0.0001) | (0.0336) | (0.0291) | (0.0236) |
| 지정학 리스크 변동성 | | -0.0055 | -0.0054 | | -0.0117 | -0.0132 |
| | | (0.0055) | (0.0053) | | (0.0105) | (0.0102) |
| 주가 | -5.31E-08 | | -3.42E-07** | 1.49E-06 | | 4.52E-06*** |
| | (8.46E-08) | | 1.52E-07 | 1.19E-06 | | 9.91E-07 |
| 주가변동성 | | | 3.85E-06** | | | -4.83E-05*** |
| | | | 1.72E-06 | | | 9.95E-06 |

43) 이때 계수($\beta$ )는 log(종속변수)-level(독립변수) 모형에서는 독립변수가 1단위 증가할 때 종속변수는 100*$\beta$ % 증가한다는 의미이고, log(종속변수)-log(독립변수) 모형에서는 독립변수가 1% 증가할 때 종속변수는 $\beta$ % 증가한다는 뜻이다.

44) 시차 종속변수를 제외한 견조성 검토 모델에서도 설명력($R^2$)에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 민주주의 | 0.0228** | 0.0191* | 0.0138 | -0.8477* | -0.7719* | -0.6020 |
| | (0.0115) | (0.0098) | (0.0108) | (0.4868) | (0.4587) | (0.3983) |
| 법치주의 | -0.0221* | -0.0204* | -0.0176 | 0.7039* | 0.6714* | 0.5589* |
| | (0.0114) | (0.0110) | (0.0110) | (0.3789) | (0.3640) | (0.3207) |
| 거부권 행사자 | -0.0012 | -0.0012 | 0.0011 | 0.4244 | 0.4092 | 0.4227 |
| | (0.0043) | (0.0042) | (0.0043) | (0.2857) | (0.2830) | (0.2952) |
| 정부효과성 | -0.0020 | 0.0017 | 0.0008 | 0.0080 | -0.0584 | -0.0669 |
| | (0.0094) | (0.0084) | (0.0087) | (0.2410) | (0.1992) | (0.1559) |
| 중앙은행 독립성 | 0.0101** | 0.0114*** | 0.0109** | 0.3155** | 0.2899** | 0.2258** |
| | (0.0048) | (0.0042) | (0.0047) | (0.1465) | (0.1364) | (0.1120) |
| 경제 개방도 | -0.0003* | -0.0003** | -0.0003* | -0.0100* | -0.0098** | -0.0091* |
| | (0.0001) | (0.0001) | (0.0001) | (0.0054) | (0.0052) | (0.0047) |
| 상대적 국력 | 0.0412 | 0.0443 | 0.0405 | 0.1483 | 0.0962 | 0.1859 |
| | (0.0369) | (0.0365) | (0.0357) | (0.4944) | (0.5131) | (0.5141) |
| 외환보유고 | -0.0015 | -0.0018 | -0.0018 | -0.0011 | -0.0030 | 0.0015 |
| | (0.0016) | (0.0016) | (0.0015) | (0.0594) | (0.0542) | (0.0462) |
| GDP | -0.0014 | -0.0015 | -0.0012 | -0.0006 | 0.0157 | -0.0060 |
| | (0.0012) | (0.0012) | (0.0011) | (0.0364) | (0.0333) | (0.0301) |
| 1인당 GDP | -0.0010 | -0.0010 | -0.0008 | 0.1795** | 0.1731** | 0.1373** |
| | (0.0016) | (0.0016) | (0.0015) | (0.0836) | (0.0809) | (0.0660) |
| 경상수지 규모 | -0.0032 | -0.0027 | -0.0029 | -0.0593 | -0.0369 | -0.0254 |
| | (0.0044) | (0.0043) | (0.0042) | (0.0578) | (0.0523) | (0.0523) |
| 경상수지 비중 | 0.0006** | 0.0006** | 0.0006** | 0.0022 | 0.0018 | 0.0017 |
| | (0.0003) | (0.0003) | (0.0003) | (0.0023) | (0.0024) | (0.0022) |
| 금융발전도 | 0.0030 | 0.0031 | 0.0013 | -0.2369* | -0.2180* | -0.1851 |
| | (0.0084) | (0.0081) | (0.0079) | (0.1231) | (0.1190) | (0.1177) |
| 주식시장 수준[45] | 0.0027 | 0.0029 | 0.0032 | 0.0037 | -0.0078 | -0.0177 |
| | (0.0033) | (0.0032) | (0.0032) | (0.0372) | (0.0352) | (0.0367) |
| 이자율 | -0.0002 | -0.0001 | -0.0002 | -0.0020 | -0.0020 | -0.0015 |
| | (0.0003) | (0.0002) | (0.0002) | (0.0048) | (0.0047) | (0.0043) |
| 인플레이션 | 0.0050 | 0.0039 | 0.0042 | -0.0756 | -0.0756 | -0.0716 |
| | (0.0065) | (0.0062) | (0.0062) | (0.0471) | (0.0467) | (0.0444) |
| 경제성장률 | -0.0007 | -0.0008 | -0.0007 | -0.0012 | -0.0012 | -0.0025* |
| | (0.0007) | (0.0007) | (0.0006) | (0.0014) | (0.0014) | (0.0015) |
| 상수 | 5.3615*** | 5.3184*** | 5.2107*** | 7.9887*** | 7.0982*** | 7.5157*** |
| | (0.9636) | (0.9514) | (0.9337) | (2.2961) | (2.3428) | (2.4303) |
| $R^2$ | 0.4732 | 0.1416 | 0.6952 | 0.9834 | 0.9846 | 0.9832 |
| 관측수 | 804 | 804 | 804 | 795 | 795 | 795 |

동시에 주가 변동성의 상승으로 인하여 주식시장의 불확실성이 높아지면 글로벌 리스크 충격은 주가의 민감도를 높이지만, 국가적 리스크 충격은 그 반대의 효과를 나타냈다. 즉 같은 조건의 변동성이라면, 주가는 국가적 리스크보다는 글로벌 리스크의 충격에 예민하게 반응한다. 마치 Beazer and Blake(2021)가 강조한 바 있는 외국인 투자의 본국 편견(home

45) 주식시장 수준을 나타내는 거래액과 회전율 변수의 계수와 표준편차는 지면 제약으로 표기하지 않았으나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 분석되었다.

bias)처럼, 주식투자자들은 본국 시장의 불확실성에 익숙해져 있기 때문에 외부 충격에 상대적으로 더 격렬하게 반응하는 것으로 해석될 수 있다.[46] 이처럼, 주가는 주식시장의 호황 여부와 변동성의 크기에 따라 지정학 리스크에 대한 민감성을 달리했다.

둘째, 민주주의 변수는 글로벌 충격에 대한 주가의 민감성을 증가시키지만([SG1], [SG2]), 국가적 충격에 대한 민감성을 둔화시키는(([SN1], [SN2]) 효과를 나타냈다. 민주주의 수준이 높을수록 주식시장은 국지적 리스크에 냉담한 반면, 글로벌 리스크에 대해 상대적으로 열띤 반응을 보이는 경향이 발견되었다. 계수의 크기로 볼 때, 전자의 효과(약 2%)보다 후자(약 77.19~84.77%)가 훨씬 더 강력한 것으로 조사되었다. 이른바 민주주의 프리미엄(democracy premium)은 국지적 불확실성에 직면할 때 주식시장의 안정성을 도모하는 데에 기여한다고 볼 수 있는 부분이다. 민주주의는 선거를 통한 평화적인 정권교체의 가능성, 투명한 규제 환경, 언론의 자유 등을 기반으로 국내정치적 충격을 예측가능한 범위에서 흡수할 능력을 지니고 있다고 볼 수 있다. 독재체제는 내부의 지정학적 쇼크가 정권 존립 자체를 위협하기 때문에 대규모의 자본 유출과 극단적인 금융 패닉을 유발할 가능성이 크다.[47]

하지만, 민주주의하에서 글로벌 지정학 충격이 주가에 더 신속하게 반영되는 이유는 선거 등 민주적 정치과정에 결부된 정보의 투명성과 정치적 결과의 불확실성에서 그 원인을 찾을 수 있다. 한 예로, Mnasri and Essaddam(2021)은 민주적 선거 절차에 내재해 있는 불확실성이 주식시장의 변동성을 악화시킨다는 점을 밝혀냈다.[48] 전쟁, 테러 등 글로벌 지정학 위기가 발생할 때, 일반적으로 민주주의 국가들에서 외교적 대응이나 거시경제적 처방을 둘러싸고 정치권과 여론의 논쟁이 치열하게 진행된다. 게다가 선거를 의식한 정책 변화 가능성 때문에 외부의 충격은 국내적 불확실성과 결합되어 주가의 민감성을 증가시킬 여지가 크다고 해석될 수 있다.[49]

---

46) Quintin H. Beazer and Daniel J. Blake, “Risk Is Relative: Heterogeneous Responses to Institutional Risks for Foreign Investment,” *International Studies Quarterly*, 65(3), (September, 2021), 594-605.

47) Xun Lei and Tomasz Piotr Wisniewski, “Democracy and Stock Market Returns,” *The Journal of Financial Research*, 48(1), (Spring, 2025), 5-39.

48) Ayman Mnasri and Naceur Essaddam, “Impact of U.S. Presidential Elections on Stock Markets’ Volatility: Does Incumbent President’s Party Matter?” *Finance Research Letters*, 39, (March, 2021), 101622.

49) Javier Santiso and Emmanuel Frot, “Is There a Democratic Premium? Elections and Financial Markets in Emerging Economies,” *VOXEU*, November 27, 2010. https://cepr.org/voxeu/columns/there-democratic-premium-elections-and-financial-markets-emerging-economies(검색일: 2024.4.15.)

셋째, 법치주의의 경우는 지정학 리스크의 발원지에 따라 주가 민감성에 끼치는 효과가 다르게 나타났다. 즉 법치주의 수준이 높을수록 주가는 글로벌 리스크에 대해 민감성이 약 2% 감소하지만([SG1], [SG2]), 국가적 리스크에 대해서는 더 큰 폭으로(55.89~70.39%) 민감성이 높아지는 것으로 드러났다([SN1~SN3]). 한편으로, 강력한 재산권 보호 및 계약 이행 절차 등은 대외적 교란 요인으로부터 국내 금융시장을 보호하는 제도적 안전망 역할을 한다.[50] 투자자들은 국제적 위기 상황이 발생하더라도 자신의 재산권이 보호되고 법적 체계가 안정적으로 유지될 것으로 기대한다. 설사 글로벌 지정학 충격이 가해진다고 해도 공황 매도와 같은 극단적인 주가 변화가 나타나지 않을 가능성이 있다.

다른 한편, 법치주의가 확립된 국가는 금융시장이 투명하고 기업지배 구조가 엄격히 통제되며 정보가 자유롭게 유통된다. 따라서 국내적 지정학 리스크가 가시화되면 주식시장은 그 위험을 주가에 즉각적이고 효율적으로 반영한다. 재산권의 보장은 실제 거래량 증가로 이어져 금융시장의 변동성을 확대하는 원인이 될 수 있다.[51] 반면에 법치주의가 취약한 환경에서는 시장이 불투명하고 내부자 거래(insider trading)가 만연하여 주가가 정치적 위험을 정확하게 반영하지 못한다.[52] 요컨대, 금융 불확실성이나 외생적 충격이 존재하는 분위기 속에서 법치주의는 실제 지정학적 민감성의 윤활유 역할을 할 수 있음을 암시한다.

넷째, 중앙은행 독립성 변수는 일관되게 주가의 지정학적 민감성과 유의한 양(+)의 관계를 보였다. 지정학 리스크의 발원지에 상관없이 중앙은행의 독립성이 강할수록 주가의 지정학적 민감도가 더 높아지는 경향이 있었다. 이는 독립적인 중앙은행 체제하에서 시장이 정부의 인위적인 개입 없이 국제적 위험 요소를 더 투명하게 가격에 반영하기 때문으로 해석된다. 대개 독립적인 중앙은행은 정치적 압력이나 정부의 이해관계가 아닌, 통화 준칙과 경제적 펀더멘털에 기반한 원칙적인 통화정책을 고수하는 경향이 강하다. 지정학 충격이 발생했을 때, 이를 인위적으로 완화하기 위한 급격한 금리 인하나 유동성 공급을 자제한다. 따라서 외부 혹은 내부의 지정학적 위험 요소가 온전히 주식시장에 반영될 수 있어 주가의 지정학적 민감성이 올라가게 된다.[53] 정치적 개입이라는 인위적인 안전장치가 제거된 상태에서 지정학적 자극은 주가에 즉각적으로 반영되게 된다. 게다가 중앙은행의 주기적인 공시 자체가 하나의 정책적 불확실성 요소가 되어 주식시장의 반응도를 높인다는 연구 결

50) Lu et al.(2020).

51) Randall Morck, Bernard Yeung, and Wayne Yu, “The Information Content of Stock Markets: Why Do Emerging Markets Have Synchronous Stock Price Movements?” *Journal of Financial Economics*, 58(1-2), (2000), 215-260.

52) De Long et al.(1990).

53) Emna Trabelsi, “Central Bank Independence, Transparency, and Interaction with Fiscal Policy: The Case of a Small Open Economy,” *Economies*, 14(2), (January, 2026), 39.

과도 존재한다.[54)]

다음으로 경제적 요인으로서, 무역 및 금융의 세계화로 측정된 경제 개방성은 주가의 지정학적 민감도를 미세하게나마(약 0.0003%) 유의미하게 감소시키는 것으로 분석되었다. 일견 경제적 세계화가 진전될수록 글로벌 위험에 더 노출될 가능성이 크다.[55)] 하지만 세계화가 금융시장에 미치는 효과는 이중적이다. 글로벌 무역 및 금융 네트워크에 깊이 통합된 국가일수록 다면적인 공급망과 해외 매출원, 그리고 글로벌 투자자 기반을 보유하고 있다. 국내정치적 불안이나 지역적 국경 분쟁 같은 국지적인 지정학 리스크가 발생한다고 해도 기업들의 다변화된 글로벌 비즈니스 구조는 주가 충격을 완화하는 버퍼 역할을 한다. 국내 상장주식의 주가가 국지적 지정학 쇼크에 덜 민감하게 반응하도록 완충한다고 볼 수 있다. 동시에 지리적 다변화는 국제적인 지정학 충격이 상장기업 전체에 미치는 타격을 완화해 줄 수도 있다.

나아가 세계화 수준이 높을수록 정교한 기관투자가, 풍부한 유동성, 다양한 리스크 완충 수단을 갖출 확률이 높다.[56)] 모델 [SN1], [SN2]에서 볼 수 있듯이, 이는 금융 발전도가 주가의 민감성을 떨어뜨리는 효과를 발휘하는 것과 일맥상통한다.[57)] 유동성이 풍부한 시장은 대규모 매도 주문을 소화해 냄으로써 비이성적이고 파괴적인 주가 등락을 방지한다. 시장의 깊이가 깊을수록 패닉 셀링(panic selling) 압력이 분산되어, 전체 주식시장이 지정학 이벤트에 덜 민감하게 반응할 수 있다.[58)] 여기에 연기금, 자산운용사, 보험사 등 국내 기관투자자 기반이 탄탄하게 형성되어 있는 경우, 국지적인 지정학 긴장이 고조될 때에도 비교적 장기적인 시간 지평 위에서 주식 매매 결정이 이뤄지기 쉽고 주가의 민감도도 누그러뜨려질 수 있다.

국가의 능력 변수인 1인당 GDP와 경상수지 비중은 각각 국가적 지정학 리스크와 글로벌 지정학 리스크에 대한 주가의 민감성을 유의미하게 높이는 요인으로 관찰되었다. 고소득 국가일수록 효율적인 주식시장 덕분에 현지의 지정학적 불확실성을 주가에 즉각적으로

---

54) Daniel Jubinski and Marc Tomljanovich, “Do FOMC Minutes Matter to Markets? An Intraday Analysis of FOMC Minutes Releases on Individual Equity Volatility and Returns,” *Review of Financial Economics*, 22(3), (September, 2013), 86-97.

55) Ballli et al.(2022).

56) Liliia Ruda and Oleksandra Kraus, “The Impact of Globalization on International Financial Markets,” *Innovation and Sustainability*, 4(2), (July, 2024). 53-59.

57) Philipp Struthmann, “Financial Development and Growth Volatility Revisited,” *Finance Research Letters*, 78, (May, 2025), 107175.

58) Harris Dellas and Martin K. Hess, “Financial Development and Stock Market Performance,” Working Paper, No. 00.13, (2000), Swiss National Bank.

반영할 수 있다. 소득이 낮거나 프런티어 시장에 속하는 국가들은 주식 거래량이 적고 구조적인 마찰이 심하여 정치적 충격에 둔감하거나 뒤늦게 반응하는 경향이 있는 것으로 알려져 있다.[59] 일반적으로 국제수지 개선은 건전한 경제 지표로 여겨지지만, 글로벌 리스크의 전이 측면에서 보면 GDP 대비 경상수지 비중이 높다는 것은 그만큼 해당 국가가 국제무역 및 글로벌 자본에 대한 의존도가 높다는 의미다. 결국 이러한 높은 대외 노출도로 인해, 국내 주식시장이 외부의 글로벌 충격이나 지정학적 교란 요인에 더욱 취약하고 민감해진다고 볼 수 있다.

2) 외환시장의 지정학 리스크 민감성 분석

외환시장에서 환율의 지정학 리스크 민감성을 결정하는 요인들은 <표 3>에 요약되어 있다. 첫째, 직전 시기의 환율 민감성은 통계적으로 유의한 음(−)의 계수(-0.3689)를 가짐으로써 현재 시기의 환율 민감성을 약 0.33~0.36% 감소시키는 효과를 발휘한다([EG1]~[EG3]). 이 변수는 시간이 지남에 따라 평균 회귀의 동학을 가짐을 의미한다. 만약 특정 국가의 지정학적 위험에 대한 환율 민감도가 t-1년도에 급격한 외부 충격으로 상승했다면, t년도에는 장기 균형 상태에서 벗어난 충격을 상쇄하면서 다시 장기 균형 수준으로 민감도를 끌어내린다는 뜻이다. 지정학적 위험에 대한 통화의 민감성 충격은 영구적으로 누적되거나 폭발적으로 발산하지 않고 일종의 되돌림 효과가 발생했다. 글로벌 지정학적 격변으로 인해 환율 민감성이 치솟았던 시기 뒤에는 자연스럽게 진정되고 안정화되는 주기가 뒤따른다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 외환시장의 지정학 리스크 민감성 결정요인

| 종속변수 / 독립변수 | A. 환율의 글로벌 리스크 민감성 | | | B. 환율의 국가적 리스크 민감성 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | [EG1] | [EG2] | [EG3] | [EN1] | [EN2] | [EN3] |
| | 계수<br>(PCSE) | 계수<br>(PCSE) | 계수<br>(PCSE) | 계수<br>(PCSE) | 계수<br>(PCSE) | 계수<br>(PCSE) |
| 직전시기 종속변수 | -0.3374**<br>(0.1712) | -0.3565**<br>(0.1661) | -0.3689**<br>(0.1749) | -0.0283<br>(0.1948) | -0.0288<br>(0.1947) | -0.0331<br>(0.2077) |
| 지정학 리스크 | 0.0002**<br>(0.0001) | 0.0004***<br>(0.0001) | 0.0004***<br>(0.0001) | 0.0122<br>(0.0179) | 0.0342<br>(0.0263) | 0.0303<br>(0.0286) |
| 지정학 리스크 변동성 | | -0.0105***<br>(0.0036) | -0.0108***<br>(0.0037) | | -0.0109<br>(0.0129) | -0.0117<br>(0.0132) |
| 환율 | -0.0002<br>(0.0015) | | -0.0041<br>(0.0048) | -0.0027<br>(0.0079) | | 0.0123<br>(0.0263) |

59) Barbara Rasiova and Peter Arendas, “Geopolitical Risk and Stock Market Volatility across Developed, Emerging, and Frontier Markets,” (January, 2026). SSRN: https://ssrn.com/abstract=6159366.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 환율변동성 | | | 0.0039 | | | -0.0135 |
| | | | (0.0046) | | | (0.0256) |
| 민주주의 | 0.0758 | 0.0749 | 0.0740 | -0.3782 | -0.4009 | -0.4291 |
| | (0.0830) | (0.0868) | (0.0895) | (0.4073) | (0.4075) | (0.4263) |
| 법치주의 | -0.0635 | -0.0670 | -0.0629 | 0.4050 | 0.4096 | 0.4384 |
| | (0.1143) | (0.1202) | (0.1230) | (0.6772) | (0.6793) | (0.7192) |
| 거부권 행사자 | 0.0047 | 0.0051 | 0.0011 | -0.0734 | -0.0775 | -0.0692 |
| | (0.0142) | (0.0133) | (0.0165) | (0.0770) | (0.0770) | (0.0903) |
| 정부효과성 | -0.0378 | -0.0354 | -0.0369* | 0.2282 | 0.2225 | 0.2246 |
| | (0.0262) | (0.0266) | (0.0225) | (0.1823) | (0.1625) | (0.1544) |
| 중앙은행 독립성 | 0.0233 | 0.0243 | 0.0267 | -0.1231 | -0.1311 | -0.1467 |
| | (0.0202) | (0.0204) | (0.0210) | (0.1179) | (0.1155) | (0.1211) |
| 경제 개방도 | -0.0004 | -0.0004 | -0.0004 | 0.0005 | 0.0006 | 0.0008 |
| | (0.0010) | (0.0009) | (0.0011) | (0.0048) | (0.0047) | (0.0053) |
| 상대적 국력 | 0.0914* | 0.0881* | 0.1043* | -0.3498 | -0.3288 | -0.3878 |
| | (0.0536) | (0.0529) | (0.0576) | (0.3571) | (0.3495) | (0.3904) |
| 외환보유고 | -0.0069* | -0.0078* | -0.0086* | 0.0545** | 0.0501** | 0.0565** |
| | (0.0038) | (0.0044) | (0.0045) | (0.0238) | (0.0229) | (0.0261) |
| GDP | 0.0035 | 0.0041 | 0.0048 | -0.0323 | -0.0248 | -0.0270 |
| | (0.0050) | (0.0045) | (0.0053) | (0.0309) | (0.0310) | (0.0335) |
| 1인당 GDP | 0.0056 | 0.0055 | 0.0045 | -0.0327 | -0.0312 | -0.0308 |
| | (0.0125) | (0.0133) | (0.0149) | (0.0833) | (0.0812) | (0.0949) |
| 경상수지 규모 | -0.0081 | -0.0075 | -0.0114 | 0.1073** | 0.1236** | 0.1292** |
| | (0.0074) | (0.0072) | (0.0103) | (0.0545) | (0.0561) | (0.0604) |
| 경상수지 비중 | 0.0022*** | 0.0021*** | 0.0026*** | -0.0124*** | -0.0127*** | -0.0150*** |
| | (0.0007) | (0.0007) | (0.0009) | (0.0039) | (0.0040) | (0.0050) |
| 금융발전도 | -0.0181 | -0.0148 | -0.0178 | 0.0709 | 0.0739 | 0.0813 |
| | (0.0237) | (0.0254) | (0.0272) | (0.1506) | (0.1520) | (0.1629) |
| 이자율 | -1.47E-05 | -1.28E-05 | -1.22E-05 | 1.10E-04 | 1.13E-04 | 1.10E-04 |
| | (1.48E-05) | (1.38E-05) | (1.39E-05) | (0.0001) | (0.0001) | (0.0001) |
| 인플레이션 | 0.0237 | 0.0237 | 0.0212 | -0.1151 | -0.1129 | -0.1055 |
| | (0.0324) | (0.0322) | (0.0366) | (0.1414) | (0.1398) | (0.1579) |
| 경제성장률 | -0.0025** | -0.0027** | -0.0025** | 0.0119** | 0.0118** | 0.0111** |
| | (0.0012) | (0.0011) | (0.0011) | (0.0050) | (0.0050) | (0.0053) |
| 상수 | 11.1505*** | 11.3044*** | 11.5450*** | 6.5770*** | 5.9779** | 5.6759** |
| | (1.4380) | (1.3912) | (1.4946) | (2.4929) | (2.6203) | (2.8621) |
| $R^2$ | 0.9844 | 0.9868 | 0.9882 | 0.9878 | 0.9876 | 0.9874 |
| 관측수 | 1084 | 1084 | 1049 | 1075 | 1075 | 1040 |

둘째, 글로벌 지정학 리스크의 수준은 통계적으로 유의한 양(+)의 계수를 통해 환율의 리스크 민감성을 약 0.02~0.04% 증가시키는 효과를 수반한다(모델 [EG1] ~ [EG3]). 글로벌 지정학 리스크가 고조될 때 외환시장이 단순히 선형적으로만 영향을 받는 것이 아니라, 지정학적 충격에 대한 환율 고유의 민감도나 민감성 자체가 더욱 증폭됨을 의미한다. 이는 일종의 복합적 상호작용 효과로서, 지정학적 긴장감이 고조된 환경에서는 외환시장이 훨씬 더 민감하게 반응하여, 작은 추가 충격에도 환율이 평소보다 훨씬 더 격렬하게 요동치게

된다.[60] 주식시장과는 다르게, 지정학적 리스크는 외환시장의 과민 반응을 낳는다는 시사점을 던지고 있다. 곧 전 세계가 근본적으로 더 위험하고 불안정해질 때, 외환 투자자들은 극도로 경계 태세를 취한다. 그 결과, 평화롭고 차분한 시기에 비해 환율은 글로벌 충격에 훨씬 더 취약하고 민감하게 반응한다.

한편, 글로벌 지정학 리스크의 변동성은 환율의 리스크 민감도를 약 1% 정도 낮추는 역할을 했다. 글로벌 수준에서 지정학적 위험의 변동성이 증가할수록, 오히려 그 리스크에 대한 환율의 민감도는 감소했다. 지정학적 위험이 지나치게 자주 출렁거리며 일상적인 변동성으로 자리 잡으면, 시장 참여자들은 지속되는 혼란에 무뎌지거나 내성을 가질 수 있다. 어느 정도의 변동성이 이미 시장가격에 선반영 되기 때문에, 환율이 각각의 개별적인 변동에 매번 격렬하게 반응하지 않는다.

이러한 결과를 글로벌 지정학 리스크 수준의 영향과 비교해 보면, 지정학적 위험의 기본 수준이 높아지면 환율은 더 민감해지지만, 그 리스크의 패턴이 매우 불규칙하고 변동성이 커지면 오히려 민감도가 둔화한다는 결론에 도달한다. 본질적으로 지정학적 충격이 너무 빈번하고 변동성이 심해지면 외환시장은 리스크 피로감 내지 회복력을 갖게 되어 추가적인 지정학적 충격에 대한 환율의 민감도는 줄어들 것으로 예상해 볼 수 있다.

셋째, 정부 효과성과 글로벌 지정학 리스크에 대한 환율 민감도 사이에 유의미한 역(–)의 관계가 존재한다. 이는 높은 제도적 역량과 유효한 거버넌스가 해당 국가의 통화 가치를 보호하는 완충 역할을 하고 있음을 시사한다. 행정 역량이 탄탄하고 효율적인 정부를 가진 국가는 글로벌 지정학 충격을 더 잘 헤쳐 나가고 관리하며 흡수할 수 있다. 이러한 국가의 환율은 국제적인 격변기 속에서도 더 안정적으로 유지되며 과도한 민감도를 보이지 않게 된다. 이러한 분석 결과는 유능한 거버넌스는 외부 지정학적 충격으로부터 자국 통화를 보호한다는 가설을 입증하는 유의미한 증거라고 할 수 있다.[61]

넷째, 상대적인 국력을 나타내는 변수는 글로벌 지정학 리스크에 대한 환율 민감도와 긍정적인 상관관계를 형성한다. 다시 말해서, 한 국가가 군사, 경제, 인구, 산업 역량에서 차지하는 비중이 커질수록, 그 국가의 통화는 글로벌 지정학적 위험에 8.8~10.4% 더 예민하게 반응하게 된다. 국력이 강한 국가일수록 대개 글로벌 경제에 더 깊숙이 관여하고, 광범위한 대외 동맹이나 개입 관계를 맺을 가능성이 높다.[62] 글로벌 지정학적 위험이 고조될

60) Hon Chung Hui, “The Long-run Effects of Geopolitical Risk on Foreign Exchange Markets: Evidence from Some ASEAN Countries,” *International Journal of Emerging Markets*, 17(6), (January, 2021), 1543-1564.

61) Yang Liu and Ivan Shaliastovich, “Government Policy Approval and Exchange Rates,” *Journal of Financial Economics*, 143(1), (January, 2022), 303-331.

때, 이러한 강대국들은 직접적으로 위험에 노출되거나 얽히게 되며, 이 때문에 상대적으로 고립되어 있거나 중립적인 소국들에 비해 환율이 더 날카로운 충격을 받을 수 있다.

경상수지 비중도 국가의 글로벌 리스크 관리 능력 측면보다는 환율의 대외적 민감성을 심화하는 것으로 밝혀졌다. 이는 한 국가의 경상수지 상태가 개선될수록 해당 국가의 통화가 글로벌 지정학적 위험에 더 민감하게 반응함을 시사한다. 대개 국제수지 흑자는 막대한 무역 흑자나 순해외자산 축적에 기인한다. 따라서 글로벌 지정학적 위험이 고조될 때, 이러한 순채권국들은 대규모 자본 유출입, 자산 회수, 국제 포트폴리오 조정 등을 겪을 수 있다. 글로벌 충격이 발생했을 때 환율이 더 높은 민감도를 보이게 된다.

경상수지 규모는 환율의 국지적 지정학 민감성에 대해 양(+)의 효과를 수반한다. 경상수지가 흑자 폭이 커질수록 국지적 충격에 대한 환율의 민감도가 오히려 확대된다는 것이다. 전통적인 경제 이론에 따르면 경상수지 흑자는 국가의 대외 건전성을 강화하여 외풍을 막아주는 방어막 역할을 할 것으로 기대된다.[63] 그러나 지정학적 민감도에 대해 이 변수가 양(+)의 영향을 미친다는 점은 역설적인 부분이 있다. 다만, 상당한 규모의 경상수지 흑자를 기록하는 많은 신흥경제들은 원자재나 제조업 같은 특정 수출 산업이 경상수지 호조를 견인하곤 한다. 만약 발생한 지정학적 위험이 이 핵심적인 무역 경로를 직접 위협하는 것이라면, 국가 경제의 생명줄이 곧바로 노출되는 셈이므로 환율이 격렬하게 반응할 개연성이 있다고 추측된다.

다섯째, 외환보유고는 통계적으로 유의미한 음(−)의 계수로써 글로벌 지정학적 위험에 대한 환율 민감도를 약 0.007% 내외 감소시키는 효과를 유발한다. 글로벌 수준에서 지정학적 긴장이 고조될 때, 외환보유고가 풍부한 국가의 통화는 대외 충격에 덜 취약하다는 뜻이다. 중앙은행은 보유 외환을 활용하여 외환시장에 직접 개입하여 유동성 경색을 해소하고 자국 통화의 가치를 방어할 수 있다. 시장의 투기 세력 역시 이 사실을 잘 알고 있기 때문에 쉽게 패닉에 빠지지 않으며, 이는 결과적으로 글로벌 충격에 대한 통화의 민감도를 효과적으로 완화하고 억제할 수 있다. 막대한 외환보유고를 가졌다고 해서 대외적인 위협 자체가 완전히 사라지는 것은 아니지만, 풍부한 외환보유고는 국제 투자자들을 안심시키는 심리적 안정제 역할을 한다는 점을 입증해준다.

이와 동시에, 외환보유고의 증가는 환율의 국지적 지정학 리스크 민감도의 상승과 관련이 있었다. 외환보유고가 1% 증가하면 국지적 지정학적 위험에 대한 환율 민감도는 약

62) Buhaug and Gleditsch(2008).

63) Ayooluwa Animashaun and Abraham Mensah, “The Impact of Current Account Imbalances on Exchange Rate Movements,” *International Journal of Innovative Research and Development*, 13(1), (January, 2024), 24-26.

0.05% 증가했다. 일반적으로 외환보유고는 지정학 충격을 방어하는 완충 수단으로 여겨지지만, 보유고가 많다는 것은 해당 경제가 환율을 강하게 관리하거나 고정하고 있음을 반영할 수도 있다. 이 경우 지정학적 사건이 발생해 중앙은행의 방어 능력이 시험대에 오르면 환율의 움직임이 오히려 예민해질 가능성을 배제할 수 없다. 또한 높은 외환보유고는 때로 수출 경쟁력 유지를 위한 지속적인 시장 개입의 부산물일 가능성도 있다. 만약 어떤 국가가 통화 가치 안정을 유지하기 위해 막대한 보유고를 필요로 하는 상태라면, 시장참여자들은 해당 경제를 본질적으로 취약하다고 인식할 것이다. 따라서 갑작스러운 국지적 지정학적 충격이 발생했을 때 환율 민감도가 유독 크게 치솟는 현상이 발생할 수 있다.

끝으로, 경제성장률이 높을수록 지정학적 위험에 대한 환율 민감도가 증가하는 경향을 관찰할 수 있었다. 이는 성장 속도가 빠른 경제일수록 국지적 정치 충격에 민감하게 반응하는 단기 투기성 자금을 더 많이 끌어들이기 때문으로 해석될 수 있다. 다른 측면에서 보면, 고성장 경제에서는 자산 가격과 통화 가치가 미래의 낙관적인 전망을 바탕으로 이미 높은 수준으로 책정되어 있는 경우가 많다.[64] 갑작스러운 국가적·국지적 지정학적 혼란은 이러한 성장 궤도를 이탈시킬 위험이 크기 때문에, 기대치가 이미 낮아진 저성장·정체 경제에 비해 시장 참여자들이 통화 가치를 훨씬 더 공격적으로 재조정할 것이다.

# Ⅳ. 결론 및 시사점

이상에서 세계 주식시장과 외환시장의 글로벌 및 국가적 지정학 리스크에 대한 민감성 결정요인을 분석했다. 지금까지 상업적 자유주의 맥락에서 지정학적 불확실성은 국민경제에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다는 데에 대체적인 합의가 이뤄져 있다. 그러나 각국 금융시장은 글로벌 지정학 충격에 균일하게 반응하지 않을뿐더러, 자국 고유의 리스크에 대한 민감도도 서로 다르다. 그럼에도, 금융시장의 지정학 리스크 민감성은 기존의 실증정치경제 연구에서 아직 다뤄지지 않았다. 이 글은 분쟁 전염 및 금융시장의 정치경제 연구를 바탕으로 주식시장 및 외환시장의 지정학 리스크 민감성 결정요인에 관한 이론적 가설을 설정하고, 1990~2023년 기간 41개국을 대상으로 시계열-횡단면 분석을 시행했다.

그 결과를 요약하면, 주식시장은 주가가 상승하는 호황기에는 글로벌 리스크 충격을 잘

64) Ming-Jen Chang, Che-Yi Su, “The Dynamic Relationship Between Exchange Rates and Macroeconomic Fundamentals: Evidence from Pacific Rim Countries,” *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 30, (May, 2014). 220-246.

흡수하여 둔감한 민감성을 보이지만 국가적 리스크에 대해서 민감하게 반응했다. 주가의 높은 변동성과 불확실성은 시장의 글로벌 리스크 민감도를 높였으나, 본국 편향성처럼 국가적 리스크 민감성을 냉각시키는 효과를 발휘했다. 민주주의는 국지적 지정학 리스크의 주가 전이효과를 제한하는 데에 효과를 나타냈으나, 선거 등 정치과정의 불확실성으로 인하여 글로벌 리스크에 대한 민감도를 높이는 것으로 나타났다. 법치주의는 그 수준이 높을수록 주가의 글로벌 리스크 민감성을 완화하는 반면, 국가적 리스크에 대해서는 예민한 반응을 유발했다. 중앙은행 독립성은 지정학 리스크의 원천에 상관없이 주식시장의 지정학적 민감성을 높이는 것으로 드러났다. 무역 및 금융의 세계화는 주식시장의 글로벌 및 국지적 지정학 민감성을 상쇄하는 완충재 역할을 하는 것으로 관찰되었다. 금융발전도는 효율적인 금융 인프라를 통해 국내적 지정학 리스크 충격을 흡수하는 효과를 나타냈다.

외환시장의 경우, 환율의 글로벌 지정학 리스크 민감성은 자신의 직전시기 값에 대하여 역(−) 관계를 보임으로써 일시적인 일탈을 장기적 평균으로 회귀하게 하는 메커니즘이 존재하는 것으로 확인되었다. 즉, 지정학 충격으로 인한 환율 민감성은 영구히 발산하지 않고 점차 안정화되는 경향을 보였다. 지정학 리스크의 수준이 높아질수록 환율은 더 신속하게 반응하지만, 지정학 리스크의 변동성이 커지면 오히려 민감성을 둔화시켰다. 지정학적 충격이 너무 빈번하고 예측 불가능해지면 일종의 리스크 내성 때문에 환율이 추가적인 지정학적 충격에 둔감해질 것으로 예상된다. 외환보유고는 글로벌 지정학 리스크의 환율 충격을 완화하면서도 외환시장에 대한 인위적 개입의 부산물로 여겨질 경우에는 국지적 리스크 민감성을 높이는 이중적인 성격을 띠었다. 상대적 국력은 글로벌 지정학 리스크에 대한 환율 민감성과 긍정적인 상관성을 보였는데, 총합 국력이 클수록 지정학 위기의 발화점에 연루될 확률이 높기 때문으로 유추할 수 있다.

본 논문은 이론적인 측면에서 지정학 리스크로 대표되는 국제정치 현상과 금융시장 민감성 간의 상호작용을 분석함으로써 실증정치경제학(positive political economy)의 지평을 확장하는 데에 기여하고 있다. 특히 선행연구에서 공백으로 남아있는 금융시장의 지정학 리스크 민감성을 탄력성 개념으로 포착하고, 기존 연구의 성과를 종합하여 새로운 이론적 탐색을 시도했다는 점에서 의의가 작지 않다. 또한 정책적인 측면에서, 금융시장의 유형에 따라 지정학 리스크 민감성을 유발하는 동인이 다름을 밝힘으로써 지정학 충격에 효과적으로 대응하려면 더욱 정교한 금융정책이 필요하다는 점을 시사한다. 예를 들어, 지정학 충격 그 자체는 주식시장이 아닌 외환시장에서 유의미한 반응을 초래한다는 점에서 환율 관리에 더 유의해야 한다. 중앙은행 독립성과 경상수지 의존도는 적어도 주식시장을 향한 지정학적 파고를 차단하는 데 있어서 한계를 보인다는 점 또한 정책적으로 고려할 필요가 있다.

본 연구는 후속 연구를 통해 풀어야 할 숙제를 남기고 있다. 금융시장의 지정학 리스크 민감성의 결정요인에 대한 이론적인 탐색이 이어져야 한다. 그 과정에서 <표 2>와 <표 3>에서 상수에 숨겨져 있는 잠재 요인들이 더욱 명확하게 드러나고 모형의 정확성이 높아질 것이다. 나아가 한 심사위원의 통찰대로, 41개국의 상이한 시장 성숙도와 제도적 환경을 단일 모형으로 분석함에 따라 국가별 특수성이 충분히 통제되지 않았을 가능성도 검토해야 한다. 이를테면, 각국 금융시장 내 외국인 투자자의 비중과 성격을 모형에 포함할 때 지정학 리스크의 동학이 더 정확하게 이해될 것이다.

# ❖ 참고문헌 ❖

Angelopoulos, Konstantinos, George Economides, and Vanghelis Vassilatos. “Do Institutions Matter for Economic Fuctuations? Weak Property Rights in a Business Cycle Model for Mexico,” *Review of Economic Dynamics*, 14(3), (July, 2011), 511-531.

Animashaun, Ayooluwa and Abraham Mensah. “The Impact of Current Account Imbalances on Exchange Rate Movements,” *International Journal of Innovative Research and Development*, 13(1), (January, 2024), 24-26.

Arin, K. Peren, Davide Ciferri, and Nicola Spagnolo. “The Price of Terror: The Effects of Terrorism on Stock Market Returns and Volatility,” *Economics Letters*, 101(3), (December, 2008), 164-167.

Balcilar, Mehmet, Matteo Bonato, Riza Demirer, and Rangan Gupta. “Geopolitical Risks and Stock Market Dynamics of the BRICS,” *Economic Systems*, 42(2), (June, 2018), 295-306.

Balcilar, Mehmet, Matteo Bonato, Riza Demirer, and Rangan Gupta. “Geopolitical Risks and Stock Market Dynamics of the BRICS,” *Economic Systems*, 42(2): (June, 2018), 295-306

Balli, Faruk, Hatice Ozer Balli, Mudassar Hasan, and Russell Gregory-Allen. “Geopolitical Risk Spillovers and Its Determinants,” *The Annals of Regional Science*, 68(2), (April, 2022), 463-500.

Balli, Faruk, Hatice Ozer Balli, Mudassar Hasan, and Russell Gregory-Allen. “Geopolitical Risk Spillovers and Its Determinants,” *The Annals of Regional Science*, 68, (April, 2022), 463-500.

Beaze,r Quintin H. and Daniel J. Blake. “Risk Is Relative: Heterogeneous Responses to Institutional Risks for Foreign Investment,” *International Studies Quarterly*, 65(3), (September, 2021), 594-605.

Beck, Nathaniel and Jonathan N. Katz. “What To Do (And Not To Do) With Time-Series Cross-Section Data,” *American Political Science Review*, 89(3), (September, 1995), 634-647.

Berkman, Henk, Ben Jacobsen, and John B. Lee. “Time-varying Rare Disaster Risk and Stock Returns,” *Journal of Financial Economics*, 101(2), (August, 2011), 313-332.

Blomberg, S. Brock, Gregory D Hess, and Athanasios Orphanides. “The Macroeconomic Consequences of Terrorism,” *Journal of Monetary Economics*, 51(5), (July, 2004), 1007-1032.

Braithwaite, Alex. “Resisting Infection: How State Capacity Conditions Conflict Contagion,” *Journal of Peace Research*, 47(3), (May, 2010), 311-319.

Buhaug, Halvard and Kristian Skrede Gleditsch. “Contagion or Confusion? Why Conflicts Cluster in Space,” *International Studies Quarterly*, 52(2), (June, 2008), 215-233.

Cai, Weixian, Jian Chen, Jimin Hong, and Fuwei Jiang. “Forecasting Chinese Stock Market Volatility with Economic Variables,” *Emerging Markets Finance and Trade*, 53(3), (2017), 521-533.

Caldara, Dario and Matteo Iacoviello. “Measuring Geopolitical Risk,” *American Economic Review*, 112(4), (April, 2022), 1194-1225.

Chang, Ming-Jen, Che-Yi Su. “The Dynamic Relationship Between Exchange Rates and Macroeconomic Fundamentals: Evidence from Pacific Rim Countries,” *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 30, (May, 2014). 220-246.

Chen, Andrew and Thomas Siems. “The Effects of Terrorism on Global Capital Markets,” *European Journal of Political Economy*, 20(2), (June, 2004). 349-366.

Chen, Nai-fu and Feng Zhang. “Correlations, Trades and Stock Returns of the Pacific-Basin Markets,” *Pacific-Basin Finance Journal*, 5(5), (December, 1997), 559-577.

Cheng, Chak Hung Jack and Ching-Wai (Jeremy) Chiu. “How Important Are Global Geopolitical Risks to Emerging Countries?” *International Economics*, 156, (December, 2018), 305-325.

Cukierman, Alex. “Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions ? Past, Present and Future,” *European Journal of Political Economy*, 24(4), (December, 2008), 722-736.

de Haan, Jakob, Donato Masciandaro, and Marc Quintyn. “Does Central Bank Independence Still Matter?” *European Journal of Political Economy*, 24(4), (December, 2008), 717-721.

De Long, J. Bradford, Andrei Shleifer, Lawrence H. Summers, and Robert J. Waldmann. “Noise Trader Risk in Financial Markets,” *Journal of Political Economy*, 98(4), (August, 1990), 703-738.

Dellas, Harris and Martin K. Hess. “Financial Development and Stock Market Performance,” Working Paper, No. 00.13, (2000), Swiss National Bank.

Eckstein, Zvi and Daniel Tsiddon. “Macroeconomic Consequences of Terror: Theory and the Case of Israel,” *Journal of Monetary Economics*, 51(5), (July, 2004), 971-1002.

Gatuhi, Simon, Mouni Gekara, and Willy Muturi, “Effect of Macroeconomic Environment on Stock Market Returns of Firms in the Agricultural Sector in Kenya,” *International Journal of Management & Business Studies*, 5(3), (September, 2015), 9-23.

Gygli, Savina, Florian Haelg, Niklas Potrafke, and Jan-Egbert Sturm. “The KOF Globalisation Index - Revisited,” *Review of International Organizations*, 14(3), (January, 2019), 543-574.

Hui, Hon Chung. “The Long-run Effects of Geopolitical Risk on Foreign Exchange Markets: Evidence from Some ASEAN Countries,” *International Journal of Emerging Markets*, 17(6), (January, 2021), 1543-1564.

Hui, Hon Chung. “The Long-run Effects of Geopolitical Risk on Foreign Exchange Markets: Evidence from Some ASEAN Countries,” *International Journal of Emerging Markets*, 17(6), (June, 2022), 1543-1564.

Jamsheed, Rizwan Akhtar and Cao Mingxing. “Can Institutional Quality Reduce Geopolitical Risk? Evidence from G20 Countries,” *International Political Science Review*, forthcoming, (2025).

Jubinski, Daniel and Marc Tomljanovich. “Do FOMC Minutes Matter to Markets? An Intraday Analysis of FOMC Minutes Releases on Individual Equity Volatility and Returns,” *Review of Financial Economics*, 22(3), (September, 2013), 86-97.

Kaur, Gurloveleen and Bhatia BS. “An Impact of Macroeconomic Variables on the functioning of Indian Stock Market: A Study of Manufacturing Firms of BSE 500,” *Journal of Stock & Forex Trading*, 5(1), (January, 2015), 160.

Keefer, Philip. “Beyond Legal Origin and Checks and Balances: Political Credibility, Citizen Information, and Financial Sector Development,” in Stephen Haber, Douglass C. North, and Barry R. Weingast(eds.). *Political Institutions and Financial Development*, Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2008.

Lee, Hoon, Glen Biglaiser and Joseph L. Staats. “The Effects of Political Risk on Different Entry Modes of Foreign Direct Investment,” *International Interactions*, 40(5), (September, 2014), 683-710.

Lei, Xun and Tomasz Piotr Wisniewski. “Democracy and Stock Market Returns,” *The Journal of Financial Research*, 48(1), (Spring, 2025), 5-39.

Liu, Yang and Ivan Shaliastovich. “Government Policy Approval and Exchange Rates,” *Journal of Financial Economics*, 143(1), (January, 2022), 303-331.

Lu, Zhiming, Giray Gozgor, Min Huang, and Marco Chi Keung Lau. “The Impact of Geopolitical Risks on Financial Development: Evidence from Emerging Markets,” *Journal of Competitiveness*, 12(1), (March, 2020), 93-107.

Ma, Shengnan. “Geopolitical Risk and Exchange Rate Returns in Asia,” *Emerging Markets Finance and Trade*, 62(4), (2026), 1209-1222.

Mertzanis, Charilaos and Noha Allam. “Political Instability and Herding Behaviour: Evidence

from Egypt's Stock Market," *Journal of Emerging Market Finance*, 17(1), (April, 2018), 29-59.

Mnasri, Ayman and Naceur Essaddam. "Impact of U.S. Presidential Elections on Stock Markets' Volatility: Does Incumbent President's Party Matter?" *Finance Research Letters*, 39, (March, 2021), 101622.

Mnasri, Ayman and Naceur Essaddam. "Impact of U.S. Presidential Elections on Stock Markets' Volatility: Does Incumbent President's Party Matter?" *Finance Research Letters*, 39, (March, 2021), 101622.

Mobarak, Ahmed Mushfiq. "Democracy, Volatility, and Economic Development," *Review of Economics and Statistics*, 87(2), (May, 2005), 348-361.

Morck, Randall, Bernard Yeung, and Wayne Yu. "The Information Content of Stock Markets: Why Do Emerging Markets Have Synchronous Stock Price Movements?" *Journal of Financial Economics*, 58(1-2), (2000), 215-260.

Mun, Melissa and Robert Brooks. "The Roles of News and Volatility in Stock Market Correlations During the Global Financial Crisis," *Emerging Markets Review*, 13(1), (March, 2012), 1-7.

Newman, Matthew. "The Rise and Rise of Geopolitical Risk," *The Interpreter*, November 14, 2025. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/rise-rise- geopolitical-risk (검색일: 2026.1.10.)

Papadamou, Stephanos, Moise Sidiropoulos, and Eleftherios Spyromitros. "Does Central Bank Independence Affect Stock Market Volatility?" *Research in International Business and Finance*, 42, (December, 2017), 855-864.

Quinn, Dennis P. and John T. Woolley. "Democracy and National Economic Performance: The Preference for Stability," *American Journal of Political Science*, 45(3), (July, 2001), 634-657.

Rasiova, Barbara and Peter Arendas. "Geopolitical Risk and Stock Market Volatility across Developed, Emerging, and Frontier Markets," (January, 2026). SSRN: https://ssrn.com/abstract=6159366.

Rodrik, Dani. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses," *Journal of Economic Growth*, 4(4), (December, 1999), 385-412.

Romelli, Davide. "The Political Economy of Reforms in Central Bank Design: Evidence from a New Dataset," *Economic Policy*, 37(112), (October, 2022), 641-688.

Romelli, Davide. "The Political Economy of Reforms in Central Bank Design: Evidence from a New Dataset," *Economic Policy*, 37(112), (October, 2022), 641–688.

Ruda, Liliia and Oleksandra Kraus. "The Impact of Globalization on International Financial

Markets," Innovation and Sustainability, 4(2), (July, 2024). 53-59.

Santiso, Javier and Emmanuel Frot. "Is There a Democratic Premium? Elections and Financial Markets in Emerging Economies," VOXEU, November 27, 2010. https://cepr.org/voxeu/columns/there-democratic-premium-elections-and-financial-markets-emerging-economies(검색일: 2024.4.15.)

Siegle, Joseph T., Michael Weinstein, and Morton Halperin. "Why Democracies Excel," *Foreign Affairs*, 83(5), (September, 2004), 57-71.

Singer, J. David. "Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985," *International Interactions*, 14(2), (May, 1988), 115-132.

Smales, Lee A. "Geopolitical Risk and Volatility Spillovers in Oil and Stock Markets," *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 80, (May, 2021), 358-366.

Struthmann, Philipp. "Financial Development and Growth Volatility Revisited," *Finance Research Letters*, 78, (May, 2025), 107175.

Trabelsi, Emna. "Central Bank Independence, Transparency, and Interaction with Fiscal Policy: The Case of a Small Open Economy," *Economies*, 14(2), (January, 2026), 39.

Verdickt, Gertjan. "The Effect of War Risk on Managerial and Investor Behavior: Evidence from the Brussels Stock Exchange in the Pre-1914 Era," *The Journal of Economic History*, 80(3), (September, 2020), 629-669.

Weaver, R. Kent and Bert A. Rockman. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, DC: The Brookings Institution, 1993.

## • Abstract •

# Analyzing the Determinants of Financial Markets' Sensitivity to Geopolitical Risks

Chi-Wook Kim | Ulsan Univ.

Focusing on the recent structural shifts in geopolitical risks(GPR), this article empirically explores the determinants that drive the risk sensitivity of global stock and foreign exchange markets. Conducting a time-series cross-section (TSCS) analysis of 41 countries from 1990 to 2023, it finds that during boom periods of rising stock prices, the stock market effectively absorbed global risk shocks, but reacted sensitively to national risks. The so-called democracy premium and the rule of law demonstrated positive effects in mitigating risk contagion and sensitivity, but central bank independence seemed to increase geopolitical sensitivity. Economic globalization, along with financial development, acted as vital buffers to risk shocks. In foreign exchange markets, sensitivity to global risks became stabilized over time rather than diverging permanently. Furthermore, relative national power was positively associated with greater sensitivity due to an increasing likelihood of involvement in geopolitical flash-points. While this study contributes to the positive political economy literature and highlights the need for market-specific financial policies, future research needs to be based on the theoretical framework which more directly tackles the geopolitical risk sensitivity of financial markets.

**Key words** : Geopolitical Risk, Risk Sensitivity, Stock Market, Foreign Exchange Market, Time-Series Cross-Section (TSCS) Analysis

논 문 투 고 일 : 2026.05.23
논문심사완료일 : 2026.06.19
논문게재확정일 : 2026.06.19

https://doi.org/10.15235/jir.2026.06.29.2.121

# 에너지 전환 이후의 안보 정체성 : 중국 담론에서 치환과 시간 구조*

박 정 원** | 연세대학교

차 례

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 전환 이후 에너지 안보 기준의 지속: 기존 이론의 한계
1. 안보화 이론: 예외의 형성과 지속의 공백
2. 존재론적 안보: 동일성 논의와 공백
3. 규범적·제도적 접근: 정당화 이후의 분석 공백
Ⅲ. 정체성의 치환과 판별 구조
1. 정체성의 지속을 고정하는 서사 구조
2. 치환의 판별 기준: 판단 위계와 시간 구조
3. 분석 자료와 범위
Ⅳ. 중국 에너지 안보 담론 분석: 전환 이후의 구조
1. 전환 언어의 등장과 결합
2. 판단 위계의 유지
3. 시간 구조의 연장
Ⅴ. 치환: 판단 위계와 시간 구조의 결합
Ⅵ. 결론

● 국문요약 ●

본 연구는 에너지 전환이 곧 에너지 안보 정체성의 변화를 수반하는가라는 질문에서 출발한다. 기존 논의가 전환이 안보 담론 안에서 승인되고 정당화되는 과정을 설명해 온 반면, 전환이 정책적으로 제도화된 이후 무엇이 에너지 안보의 핵심 기준으로 남는지는 충분히 이론화되지 않았다. 이에 본 연구는 전환 이후에도 기존 판단 위계와 시간 구조가 지속되는 상태를 설명하기 위해 '치환(ontological substitution)' 개념을 제시한다. 2012년부터 2022년까지 중국 중앙정부의 주요 에너지 정책 문건을 분석한 결과, 전환 언어는 안전·안정·통제 가능성을 중심으로 조직된 기존 에너지 안보 기준의 위계 안에서 정당화된다. 미래 역시 단절의 시간으로 제시되기보다, 장기 계획과 단계적 목표를 통해 관리 가능한 연장의 시간으로 조직된다. 전환이 기존 기준을 대체하거나 미래를 단절로 재구성하는 양상은 나타나지 않는다. 따라서 중국 에너지 안보 담론에서 에너지 전환은 에너지 안보 정체성의 교체가 아니라, 기존 판

* 본 논문을 심사해 주신 세 분의 심사위원께 깊이 감사드립니다.
** 연세대학교 중국연구원 전임연구원

단 위계와 시간 구조가 전환의 언어를 통해 반복되는 상태, 즉 치환으로 나타난다.

주제어 : 에너지 전환, 치환(ontological substitution), 에너지 안보 정체성, 시간 구조, 중국 에너지 담론

# Ⅰ. 서론

기후변화의 심화는 에너지 문제를 단순한 공급의 확보 차원을 넘어 장기적 위험 관리와 구조적 조정의 과제로 부각시켰다. 탄소중립, 저탄소 발전, 재생에너지 확대는 각국 에너지 전략의 핵심 과제로 제시되고 있으며, 에너지 전환은 에너지 안보를 재정의하는 중요한 계기로 이해되어 왔다. 이에 따라 에너지 전환은 기존 에너지 체제를 넘어서는 변화이자, 새로운 에너지 안보 질서의 형성을 수반하는 과정으로 논의되는 경향이 강해졌다.

그러나 전환 담론이 확산되는 동안에도 정작 한 가지 질문은 충분히 제기되지 않았다. 전환이 제도화된 이후에도 에너지 안보를 규정하는 핵심 기준은 실제로 이동하는가. 기존 연구는 에너지 전환이 안보 담론 안에서 정당화되는 조건과 전환이 정책 변화 및 제도 설계로 이어지는 과정을 주로 설명해 왔다. 하지만 전환이 제도화된 이후에도 무엇이 에너지 안보의 상위 판단 기준으로 남는지, 그리고 미래가 어떠한 시간 구조 속에서 제시되는지는 충분히 분석되지 않았다. 전환은 흔히 분기점으로 전제되었지만, 그 이후에도 이동하지 않는 기준은 분석의 중심에 놓이지 않았다.

본고는 바로 이 지점에서 출발한다. 핵심 질문은 전환 이후 무엇이 달라졌는가가 아니라, 전환 이후에도 무엇이 이동하지 않는가이다. 이를 설명하기 위해 '치환(ontological substitution)' 개념을 제시한다. 치환은 전환 언어가 확산된 이후에도 에너지 안보를 규정하는 핵심 기준과 미래를 조직하는 시간 구조가 유지되는 상태를 가리킨다. 이는 변화의 부재를 의미하지 않는다. 오히려 치환은 전환이 발생하고 전환 언어가 확대되는 상황에서도 그 변화가 기존 에너지 안보 정체성을 구성하는 판단 기준을 대체하지 못한 채, 다른 정책 언어를 통해 반복되는 구조를 설명하는 개념이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 중국의 에너지 안보 담론에 주목한다. 중국은 탄소중립과 저탄소 전환을 적극적으로 제시해 왔지만, 동시에 에너지 안보, 안정적 공급, 통제 가능성, 질서 있는 추진을 반복적으로 강조해 왔다. '新型电力系统'(신형 전력 체계),

‘双碳目标’(쌍탄소 목표: 탄소피크·탄소중립), ‘能源转型’(에너지 전환)은 독립된 상위 기준으로 제시되기보다 ‘安全’(안전), ‘稳定’(안정), ‘可控’(통제 가능성), ‘有序推进’(체계적·단계적 추진)과 결합된 방식으로 나타난다. 이 결합 양상은 중국의 에너지 전환 담론에서 전환이 에너지 안보 정체성의 교체로 이어지기 보다, 기존 판단 위계와 시간 구조를 유지하는 치환의 형식으로 나타난다는 점을 보여준다.

## Ⅱ. 전환 이후 에너지 안보 기준의 지속: 기존 이론의 한계

에너지 안보는 오랫동안 공급 안정성과 자원 확보를 중심으로 이해되어 왔다. 가격 변동, 수입 의존도, 지정학적 위험은 주요 변수였으며, 에너지 안보는 외부 충격에 대한 대응 능력의 문제로 정의되었다. 그러나 기후변화가 장기적 구조 위험으로 인식되면서 에너지 문제는 공급 관리의 차원을 넘어 체계적 전환의 과제로 제시되었다. 저탄소 정책, 탄소중립 목표, 전력 시스템 개편은 단순한 기술 교체가 아니라 에너지 체계의 조직 원리를 조정하는 문제로 이해되기 시작하였다.

이 과정에서 기후변화는 환경의 문제에 머물지 않고 안보의 언어로 다루어졌다. 에너지 전환은 국가 전략의 일부로 자리 잡았고, 안보 담론과 결합하였다. 기존 연구는 이러한 담론적 확장과 정당화의 조건을 설득력 있게 설명해 왔다. 그러나 전환이 정책과 전략의 핵심 어휘로 정착한 이후에도, 에너지 안보를 규정하는 판단 기준이 실제로 이동했는지는 별도의 문제로 남는다. 전환이 안보의 언어로 정당화되었다는 사실과, 전환 이후 안보의 기준 자체가 이동했다는 것은 동일한 문제가 아니기 때문이다.

이 구분은 에너지 정책의 범위를 넘어, 안보 개념이 외부 변화를 어떠한 방식으로 흡수하면서도 핵심 판단 기준을 유지하는가라는 국제정치 이론의 물음과 연결된다. 이 장은 기존 연구가 에너지 전환의 등장과 정당화 과정을 설명하는 데 기여했음에도, 전환 이후 판단 위계와 시간 구조의 지속을 충분히 분석하지 못했다는 점을 검토한다.

### 1. 안보화 이론: 예외의 형성과 지속의 공백

안보화 이론은 특정 사안이 위협으로 호명되고 예외적 대응이 정당한 것으로 수용되는 조건을 분석의 중심에 둔다. 안보는 사전에 주어진 실체가 아니라, 발화와 수용 과정을 통해 성립하는 범주로 이해된다.[1)]

웨버(Ole Wæver)의 언어행위 접근은 안보를 위협의 속성이 아니라 예외적 대응을 가능하게 만드는 발화의 효과로 파악한다.[2] 이후 마이클 윌리엄스(Michael C. Williams)는 안보를 자유주의 정치의 경계에서 작동하는 정치적 구성물로 재해석하였고[3] 디디에 비고(Didier Bigo)는 안보를 예외의 순간이 아니라 일상적 실천 속에서 재생산되는 장치로 이해하였다.[4] 이로써 안보화 논의는 단발적 발화에서 제도적·일상적 구성으로 그 분석 범위를 넓혀 왔다.

그러나 이러한 논의는 안보의 형성과 구성 과정을 정밀하게 보여주지만, 안보가 국가 전략의 핵심 범주로 자리 잡은 이후 그 상태가 어떠한 판단 구조 위에서 유지되는지는 분석의 중심에 두지 않는다. 폴 로(Paul Roe)의 비판은 이 지점을 겨냥한다. 로는 안보화 이론이 예외적 대응이 수용되는 순간에 초점을 집중시키는 경향을 지니며, 그 이후 안보가 어떠한 전제와 규정 속에서 반복·유지되는지는 충분히 이론화되지 않았다고 지적한다.[5]

이후 티에리 발자크(Thierry Balzacq)와 예프 하이스만스(Jef Huysmans)는 안보화를 단발적 언어행위가 아니라 맥락과 과정의 문제로 확장하였고, 레네 한센(Lene Hansen)과 매트 맥도널드(Matt McDonald)는 안보를 담론적 실천과 정치적 구성의 영역으로 재구성하였다.[6] 그러나 이러한 후속 논의 역시 안보가 형성되는 조건을 정교화하는 데 무게를 두며, 형성 이후 그 상태가 어떠한 기준과 시간 구조 속에서 유지되는지는 체계적으로 다루지 않는다.

종합하면 안보화 이론은 예외가 어떻게 형성되고 수용되는지를 정밀하게 설명하지만, 그 예외가 정책의 중심 범주로 정착한 이후 어떠한 판단 구조와 시간 구조 속에서 유지되는지

---

1) Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, Security: A New Framework for Analysis (Boulder: Lynne Rienner, 1998), 23–26.

2) Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization,” in On Security, ed. Ronnie D. Lipschutz (New York: Columbia University Press, 1995), 54–57.

3) Michael C. Williams, “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics,” *International Studies Quarterly*, 47 (4), (2003), 511–531.

4) Didier Bigo, “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease,” *Alternatives*, 27 (1), (2002), 63–92.

5) Paul Roe, “Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization,” *Security Dialogue*, 35 (3), (2004), 279–294.

6) Thierry Balzacq, “The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context,” *European Journal of International Relations*, 11 (2), (2005), 171–201; Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU* (London: Routledge, 2006), 21–43; Lene Hansen, *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War* (London: Routledge, 2006), 1–15; Matt McDonald, “Securitization and the Construction of Security,” *European Journal of International Relations*, 14 (4), (2008), 563–587.

를 판별하는 분석 틀은 제시하지 않는다.[7]형성 이후를 분석 범위에 포함하지 않는 한, 변화는 사건의 성립으로만 이해되고 질서가 스스로를 반복 유지하는 방식은 포착되지 않는다.[8] 이 지점에서 안보화 이론은 형성의 정치성을 설명하지만, 지속의 구조를 판별하는 장치는 제공하지 않는다. 이러한 공백은 다음 절에서 존재론적 안보 논의를 통해 검토한다.

## 2. 존재론적 안보: 동일성 논의와 공백

안보화 이론이 형성의 순간에 주목하였다면, 존재론적 안보 논의는 지속과 동일성의 문제를 전면에 배치한다. 안보는 단절의 사건이 아니라, 불확실성 속에서도 자기 동일성을 유지하려는 행위자의 반복적 실천으로 이해된다.

비전통적 안보 담론의 확장 역시 이러한 문제의식을 제기한다. 마리아 줄리아 트롬베타(Maria Julia Trombetta)는 기후변화와 환경 문제가 안보의 언어로 구성되는 과정을 분석함으로써, 환경안보 담론의 확장과 재구성을 제시하였다. 그러나 이러한 분석 역시 담론의 변형과 확장을 설명하는 데 초점을 둘 뿐, 변화된 담론이 어떠한 판단 기준 위에서 반복 유지되는지는 중심 문제로 설정하지 않는다.[9]

이와 달리, 제니퍼 미첸(Jennifer Mitzen)과 카타리나 킨발(Catarina Kinnvall), 그리고 브렌트 스틸(Brent J. Steele)의 논의는 안보를 불확실성 속에서 행위자의 자기동일성을 유지하게 하는 존재론적 장치로 설명한다. 국가는 루틴과 서사를 통해 자신을 동일한 행위자로 유지하며, 안보는 위협 대응의 결과가 아니라 지속적 자기 재확인의 과정으로 이해된다.[10]

이 접근은 안보를 정책 목표나 위협 인식의 문제가 아니라, 행위자가 안정적 질서로 간

---

7) Claudia Aradau, “Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation,” *Journal of International Relations and Development*, 7 (4), (2004), 388-413; Michael C. Williams, “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics,” *International Studies Quarterly,* 47 (4), (2003), 511-531.

8) Bigo(2002), pp. 63-92; Roxanne Lynn Doty, *Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996), 2-6.

9) Maria Julia Trombetta, “Environmental Security and Climate Change: Analysing the Discourse,” Cambridge *Review of International Affairs*, 21 (4), (2008), 585-602.

10) Jennifer Mitzen, “Ontological Security in World Politics,” *European Journal of International Relations*, 12 (3), (2006), 341-370; Catarina Kinnvall, “Globalization and Religious Nationalism: Self, Identity and the Search for Ontological Security,” *Political Psychology*, 25 (5), (2004), 741-767; Brent J. Steele, *Ontological Security in International Relations* (London: Routledge, 2008), 1-20.

주하는 기준을 반복 적용하는 과정으로 재구성한다.[11] 동일성의 유지 여부는 변화의 도입 자체보다, 그 변화가 기존 판단 구조와 어떠한 관계를 맺는지에 달려 있다.

그러나 존재론적 안보 논의 역시 전환이라는 정책 조건이 제도화된 이후 무엇이 판단 기준으로 남는지를 직접 분석하지는 않는다. 동일성이 지속된다는 사실은 설명되지만, 그 동일성이 어떠한 위계와 시간 구조 속에서 유지되는지는 개념적으로 분리되어 있다.[12]새로운 언어가 기존 판단 구조 아래에 놓인다면, 변화는 동일성의 붕괴가 아니라 동일성의 재구성으로 이해되어야 한다.

이는 단지 에너지 정책 분석의 문제가 아니다. 국제정치 이론에서 변화는 위기와 담론의 확장을 통해 설명되어 왔으나, 위기 이후에도 판단 기준이 이동하지 않는다면 변화는 질서의 전환이 아니라 기존 질서의 자기 재생산으로 해석되어야 한다. 전환 이후 무엇이 기준으로 남는지를 포착하는 작업은 변화와 지속의 관계를 재검토하는 국제정치 이론의 핵심 문제와 연결된다.

## 3. 규범적·제도적 접근: 정당화 이후의 판별 공백

규범적 정당성 논의는 에너지 전환을 안보의 문제로 다루는 것이 언제 정당한가를 판단하는 이론적 기준을 제공한다. 리타 플로이드(Rita Floyd)는 안보화 이론을 규범적으로 재구성하여, 특정 사안이 안보의 언어로 호명될 수 있는 조건과 한계를 체계적으로 제시한다. 이러한 접근은 전환을 무제한적으로 안보의 범주로 확장하는 경향을 제어하며, 정당화의 기준을 명확히 설정한다.[13]

그러나 이 논의의 초점은 전환이 안보로 정당화될 수 있는가의 여부에 있다. 전환이 정책과 전략의 언어로 제도화된 이후, 안보를 구성하는 핵심 판단 기준이 실제로 이동하는지 여부는 별도의 문제로 남는다. 정당화의 조건은 제시되지만, 정당화 이후 안보가 어떠한 구조 속에서 반복 유지되는지는 충분히 설명되지 않는다.[14]

---

11) Anthony Giddens, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age* (Cambridge: Polity Press, 1991), 35–36.

12) Catarina Kinnvall and Jennifer Mitzen, “Anxiety, Fear, and Ontological Security in World Politics: Thinking with and beyond Giddens,” *International Theory*, 12 (2), (2020), 240–256.

13) Rita Floyd, *Security and the Environment: Securitisation Theory and US Environmental Security Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 1-8; Rita Floyd, “The Justification of Securitization and Human Security,” *Review of International Studies*, 36 (4), (2010), 889–911.

14) Rita Floyd, “Just and Unjust Securitization,” *European Journal of International Relations*, 19 (4), (2013), 683–706.

이러한 공백은 안보화 이론의 확장 논의와 존재론적 안보 논의에서도 다른 방식으로 나타난다. 맥락, 실천, 수행성에 주목하는 안보화 연구는 안보 담론이 형성되고 수용되는 과정을 정교하게 설명하지만, 안보가 국가 전략의 일부로 정착한 이후 그 판단 구조가 재편되는지 혹은 지속되는지를 판별하는 데까지 나아가지는 않는다.[15] 존재론적 안보 논의는 안보를 자기 동일성의 유지 조건으로 재정식화하며, 불확실성 속에서도 정체성이 반복적으로 재확인된다는 점을 설득력 있게 제시한다. 그러나 이 역시 동일성의 지속을 설명할 뿐, 그 지속이 공식 담론 내부에서 어떠한 판단 위계와 시간 구조로 확인되는지는 별도의 분석 문제로 남긴다.

정책 변화와 제도 변화 논의는 이 문제를 또 다른 방식으로 다룬다. 피터 홀(Peter A. Hall)은 정책 패러다임을 정책 목표, 정책 수단, 문제 인식이 위계적으로 결합된 인지적 틀로 파악하고, 정책 변화가 1차·2차·3차 변화로 구분된다고 보았다. 특히 3차 변화는 정책 목표 자체의 전환, 즉 기존 패러다임을 대체하는 새로운 인지적 틀의 형성을 의미한다.[16] 경로 의존성 연구는 초기 선택과 증가수익 구조를 통해 특정 제도 경로가 고착되는 과정을 분석하며, 역사적 제도주의는 제도 변화가 단절보다 점진적 조정과 중첩의 방식으로 진행될 수 있음을 설명한다.[17]또한 테드 호프(Ted Hopf)가 논의한 정체성 고착은 반복 수행을 통해 특정 정체성이 안정적으로 재생산되는 과정을 설명한다.[18]

그러나 이러한 접근들에서 지속성은 주로 정책, 제도, 정체성이 왜 유지되는지를 설명하는 인과적 문제로 설정된다. 본고가 주목하는 문제는 지속의 원인이 아니라, 전환 이후 공식 담론 내부에서 무엇이 에너지 안보 판단의 중심 기준으로 남는가에 있다. 기존 접근들은 변화가 지연되거나 특정 경로가 유지되는 과정을 설명하지만, 어떤 기준이 전환 언어를 승인하고 제한하는 상위 원리로 남는지는 충분히 판별하지 않는다. 변화의 언어가 등장했다는 사실만으로 판단 기준의 이동이 확인되는 것은 아니다. 기존 기준이 유지된 상태에서 변화가 그 기준 아래에서 정당화되는 경우, 변화는 기존 판단 구조의 확장으로 남는다.[19]

---

15) Balzacq(2005), pp.171-201; Jef Huysmans(2006), pp.21-29.

16) Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State,” *Comparative Politics*, 25 (3), (1993), 275-296.

17) Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, 94 (2), (2000), 251-267; Kathleen Thelen, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 10-11; James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 1-37.

18) Ted Hopf, *Social Construction of International Politics: Identities & Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999* (Ithaca: Cornell University Press, 2002), 1-24.

따라서 기존 논의의 공백은 전환의 형성, 정당화, 지속의 원인을 설명하지 못한다는 데 있지 않다. 보다 중요한 공백은 전환이 제도화된 이후에도 어떤 기준이 에너지 안보 판단의 상위 원리로 남는지를 판별하는 데 있다. 본고는 이 판별 공백을 치환 개념을 통해 다루며, 다음 장에서는 전환 언어가 기존 에너지 안보 기준에 종속되는지를 가르는 '판단 위계'와, 미래가 단절이 아니라 관리 가능한 연장의 시간으로 제시되는지를 가르는 '시간 구조'를 중심으로 분석 기준을 제시한다.

## Ⅲ. 정체성의 치환과 판별 구조

본고는 에너지 안보 정체성이 전환을 통해 대체되는 것이 아니라, 전환 언어를 경유하면서도 기존 에너지 안보 기준으로 반복 귀속되는 상태를 '치환(ontological substitution)'으로 정의한다. 이 용어는 기존 국제정치학 문헌에서 정식화된 개념이라기보다, 에너지 전환 이후 에너지 안보 정체성의 지속을 판별하기 위해 제안하는 분석 개념이다. 여기서 'ontological'은 존재론적 안보 논의의 자기동일성 문제의식과 연결되지만, 'substitution'은 동일성이 지속된다는 일반 설명이 아니라 새로운 전환 언어가 기존 판단 위계와 시간 구조 안으로 수용되어 정체성 변화의 자리를 대신하는 방식을 가리킨다. 치환은 전환의 실패나 부재를 의미하지 않는다. 오히려 전환 언어가 확산된 이후에도 기존 에너지 안보 기준이 상위 판단 원리로 남고, 미래가 단절이 아니라 관리 가능한 연장의 시간으로 구성되는 상태를 가리킨다. 전자는 판단 위계의 유지로, 후자는 시간 구조의 연장으로 개념화된다.

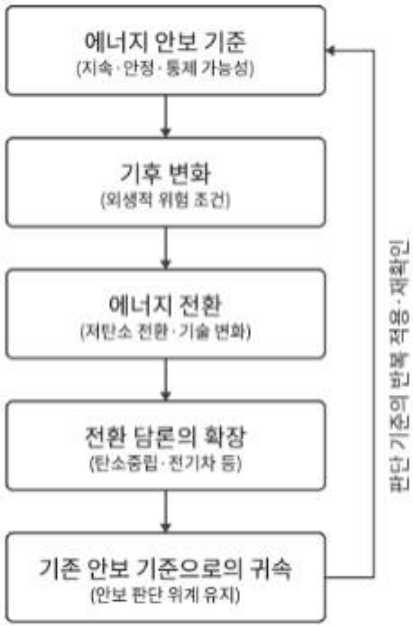
이 점에서 치환은 존재론적 안보 논의와 가장 가까우면서도 구별된다. 존재론적 안보가 행위자의 자기동일성 유지 조건을 설명한다면, 치환은 정책 담론 내부에서 무엇이 상위 판단 기준으로 남고, 미래가 어떠한 시간 구조로 제시되는지를 판별한다. 따라서 치환은 정체성이 왜 지속되는가를 설명하는 인과 개념이 아니라, 전환 이후에도 기존 기준이 새로운 전환 언어를 어떻게 승인하고 제한하는지를 포착하는 분석 개념이다. 이러한 판별을 위해 본고는 치환을 판단 위계와 시간 구조라는 두 차원으로 나누어 검토한다.

판단 위계는 전환 언어가 기존 에너지 안보 기준에 종속되는지 여부를 가르는 기준이며, 시간 구조는 미래가 새로운 질서의 출발점으로 제시되는지, 아니면 기존 기준이 지속 적용

19) Colin Hay, *Political Analysis: A Critical Introduction* (Basingstoke: Palgrave, 2002), 135-163; Vivien A. Schmidt, "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse," *Annual Review of Political Science* 11, (2008), 303-326; Thelen(2004), pp.10-11.

되는 관리 가능한 시간으로 제시되는지를 가르는 기준이다. 정책 문건에서 전환 관련 목표가 안정성, 통제 가능성, 국가 관리와 같은 기존 에너지 안보 기준에 의해 정당화되는 경우 이는 판단 위계의 유지에 해당한다. 또한 미래가 계획성과 관리 가능성의 언어를 통해 기존 에너지 안보 기준이 지속 적용되는 시간으로 제시되는 경우, 이는 시간 구조의 연장에 해당한다.

## 1. 정체성의 지속을 고정하는 서사 구조




출처: 저자 작성

〈그림 1〉 에너지 전환과 에너지 안보 정체성의 순환 구조

<그림 1>은 기후변화라는 외생적 조건 속에서 에너지 전환이 반복적으로 제시되지만, 그 전환 언어가 다시 기존 에너지 안보의 판단 기준 아래에 배열되는 구조를 도식화한다. 전환은 새로운 목표와 정책 언어를 동반하지만, 그 언어가 안보의 존재 조건을 대체하는지 여부는 별도의 문제로 남는다. 이처럼 전환 담론이 확장되더라도 그것이 다시 기존 에너지 안보 기준으로 귀속되고, 그 기준이 반복 적용·재확인되는 순환이 형성된다. 판단 위계가 이동하지 않은 채 전환 언어만 그 아래에서 되풀이되는 이 구조가, 본 연구가 '치환'으로 개념화하는 상태이다.

그렇다면 이러한 순환을 어떻게 분석 차원에서 포착할 것인가가 다음 과제로 남는다. 본고는 에너지 안보의 지속을 사건의 발생이 아니라, 판단 기준이 반복 적용되는 서사 구조의 문제로 본다. 따라서 전환 이후 정체성의 지속 여부는 전환 언어의 존재 자체가 아니라, 그 언어가 어떠한 판단 기준 아래에 배열되는지와 미래가 어떠한 시간 구조 속에서 제시되는지를 통해 판별된다.

또한 미래가 사전에 설정된 정책 경로 안에서 관리 가능한 대상으로 제시되는 경우, 이는 시간 구조의 지속으로 판정된다. 따라서 정책 문건에서는 전환의 목표나 수단 자체가 아니라, 그 목표가 어떠한 기준에 의해 정당화되는지와 미래가 어떠한 시간 배열 속에서 제시되는지를 판정의 대상으로 삼는다.

이 두 차원에서 치환을 판별할 수 있는 이유는 에너지 안보가 위협에 대한 즉각적 반응이나 개별 정책 선택의 집합으로 환원되지 않기 때문이다. 에너지 안보는 반복적으로 적용되는 기준과 판단 방식 속에서 자신을 유지하며, 바로 이 반복을 통해 특정 정체성이 지속된다. 특정 사안이 더 이상 급박한 위협으로 인식되지 않더라도, 에너지 안보는 스스로를 무엇으로 규정해 왔는가에 따라 동일한 언어와 우선순위를 재확인한다.

에너지 안보의 지속은 위협의 강도 변화가 아니라, 특정 기준이 반복적으로 적용되는 판단 구조에서 나타난다. 따라서 정체성의 지속 여부를 판별하기 위해서는 정책 목록이나 위협 수준의 변화보다, 어떤 기준이 판단의 중심에 남아 반복 적용되는지를 판정한다.[20]

다만 에너지 안보를 자기 동일성 유지의 산물로 보는 시각은, 에너지 안보를 예외적 사건의 발생으로 이해하는 접근과 다른 전제를 요구한다. 에너지 안보는 위기 상황에서만 활성화되는 범주가 아니라, 불확실성 속에서도 자기 동일성을 유지하려는 반복적 경향 속에서 작동한다. 새로운 의제가 등장하더라도, 에너지 안보를 조직해 온 핵심 위계는 쉽게 해체되지 않는다.[21]

예외적 사건이 아니라 반복을 통해 에너지 안보가 지속된다면, 남는 질문은 그 반복을 가능하게 하는 형식이 무엇인가이다. 서사는 이러한 반복을 가능하게 하는 형식이다. 서사는 에너지 안보가 무엇을 보호 대상으로 설정하는지뿐 아니라, 변화와 위험을 어떻게 분류하는지를 조직한다. 전환의 언어가 도입되더라도, 에너지 안보 서사가 전제하는 판단 기준과 주체의 위치가 유지되는 한 정체성은 이동하지 않는다.[22]

서사의 작동은 크게 두 층위에서 확인되는데, 첫째는 통제 주체의 고정이다. 서사는

---

20) Steele(2008), pp.1-20; Mitzen(2006), pp.341-370.

21) Huysmans(2006), pp.21-29; Kinnvall(2004), pp.741-767.

22) David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity* (Minneapolis:University of Minnesota Press, 1998), 8-13; Doty(1996), pp.2-6.

통제의 주체를 고정한다. 전환이 기술 혁신이나 시장 개편의 언어로 제시되더라도, 안보가 여전히 국가의 관리와 보장의 영역으로 서술되는 한 전환은 국가 역량의 조정이나 확장으로 배열된다.[23] 둘째는 시간 감각의 조직이다. 서사는 시간 감각도 조직한다. 전환은 미래를 향한 방향 전환처럼 제시되지만, 에너지 안보 서사는 미래를 열린 가능성의 공간으로 두지 않는다. 미래는 과거의 위험 인식과 경험이 연장되는 시간으로 조직된다.[24]

정체성은 과거·현재·미래를 연결하는 서사적 연속성 속에서 유지되며, 이 연속성은 새로운 언어가 도입되더라도 기존 기준에서의 급격한 이탈을 제약한다.[25] 따라서 전환은 곧바로 새로운 에너지 안보 정체성의 성립으로 이어지지 않는다. 전환의 언어가 반복적으로 등장하더라도, 에너지 안보를 조직해 온 핵심 기준과 시간 구조가 유지되는 한 변화는 정체성의 이동이 아니라 기존 질서 내부의 재배치로 나타난다. 이러한 서사 구조는 전환 이후에도 에너지 안보의 판단 위계와 시간 구조가 유지되는 조건을 제공하며, 이는 본고가 제시한 치환 판별 기준을 통해 확인될 수 있다.

종합적으로 볼 때, 앞서 살핀 통제 주체의 고정과 시간 감각의 조직이라는 두 층위는, 각각 본 연구가 제시하는 두 분석 축에 대응한다. 이러한 맥락에서 에너지 전환 이후의 에너지 안보 정체성을 분석하기 위해 필요한 것은 정책 목록의 비교가 아니다. 전환 언어가 도입된 이후에도 무엇이 보호의 기준으로 남는지, 미래가 어떠한 시간 구조 속에서 구성되는지를 판정하는 분석 기준이 요구된다. 다음 절은 이를 위해 치환 여부를 판별하는 두 차원—판단 위계와 시간 구조—을 제시한다.

## 2. 치환의 판별 기준: 판단 위계와 시간 구조

정책 변화와 경로 의존성 논의는 정책 목표, 수단, 제도 경로가 어떻게 변화하거나 지속되는지를 설명하는 데 유용하다.[26] 그러나 본 연구에서 에너지 전환은 정책 변화나 기술적 이행 자체를 의미하지 않는다. 이는 새로운 의제가 에너지 안보의 틀 안에서 제시되고 제도화되는 상태를 가리킨다. 따라서 분석의 초점은 전환 이후 무엇이 판단 기준으로 남는가

23) Iver B. Neumann, *Uses of the Other: "The East" n European Identity Formation* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999), 1-37.

24) Andrew Hom, *International Relations and the Problem of Time* (Oxford: Oxford University Press, 2020), 83-91.

25) Kinnvall(2004), pp.741-767.

26) Hall(1993), pp.275-296; Pierson(2000), pp.251-267.

에 있다. 앞서 보았듯 치환은 정책 패러다임 지속이나 경로 의존성, 존재론적 안보 논의와 구별된다. 이들이 지속의 원인을 설명한다면, 치환은 전환 이후에도 어떤 기준이 에너지 안보 판단의 중심에 남는지를 판별하는 분석 개념이다.

그렇다면 치환을 실제로 어떻게 판별할 것인가가 문제로 남는데, 본 연구는 다음 두 차원을 그 기준으로 제시한다. '치환'은 전환 이후에도 에너지 안보의 판단 위계와 시간 구조가 유지되는 상태를 가리키며, 이 두 차원을 통해 정체성의 지속 여부를 판정한다. 판단 위계란 국가가 무엇을 핵심적으로 보호해야 할 조건으로 제시하는지를 규정하는 상위 에너지 안보 기준을 의미하고, 시간 구조는 미래가 기존 기준의 연장인지 단절인지를 가른다. 따라서 전환 이후 정체성의 지속 여부는 판단 위계와 시간 구조가 유지되는지를 통해 판정한다.[27)]

두 차원을 보다 구체적으로 규정하면 다음과 같다. 본 연구에서 판단 위계는 전환 언어가 독립된 상위 원리로 서술되는지, 아니면 기존 에너지 안보 기준을 충족하는 범위 안에서만 승인되는지를 가르는 분석 차원이다. 시간 구조는 미래가 기존 기준의 연장으로 조직되는지, 아니면 단절과 재편의 시간으로 구성되는지를 가르는 분석 차원이다. 전환 관련 표현이 기존 에너지 안보 기준을 충족하는 조건·수단·정당화 근거로 기능할 때 판단 위계는 유지된 것으로 판정한다. 반대로 전환이 기존 기준을 대체하거나 상위 원리로 서술될 때 판단 위계는 이동한 것으로 판정한다.

같은 논리는 시간 구조의 판정에도 적용된다. 미래가 계획·단계·질서·관리의 언어로 조직될 때 시간 구조는 연장으로 판정한다. 반대로 미래가 기존 관리 논리에서 벗어나 새로운 질서의 가능성으로 제시될 때 시간 구조는 이동한 것으로 판정한다. 판정은 개별 문장이 아니라 동일 문맥에서 반복되는 정당화 구조를 기준으로 한다. 판단 위계의 유지와 시간 구조의 연장이 동시에 확인될 경우 이를 에너지 안보 정체성의 '치환'으로 판정하며, 판단 위계의 이동과 시간 구조의 변화가 동시에 확인될 경우 '정체성 변화'로 분류한다.[28)] 두 차원의 결합 양상은 <표 1>과 같이 유형화된다. 다만 이러한 유형 분류가 실제 분석에

27) Ted Hopf, Reconstructing the Cold War: *The Early Years, 1945–1958* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 25–30; Martin B. Carstensen and Vivien A. Schmidt, "Power Through, Over and In Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism," *Journal of European Public Policy* 23 (3), (2016), 318–337; Ben Anderson, "Preemption, Precaution, Preparedness: Anticipatory Action and Future Geographies," *Progress in Human Geography* 34 (6), (2010), 777–798; Andrew R. Hom, *International Relations and the Problem of Time* (Oxford: Oxford University Press, 2020), 83–91.

28) Campbell(1998), pp.8–13; Doty(1996), pp.2-6; Laura Considine, "The Politics of Silence: Identity, Ontological Security and the Syrian War," *European Journal of International Relations* 23 (1), (2017), 19–41.

서 안정적으로 작동하려면, 판정 절차 자체의 재현 가능성이 먼저 확보되어야 한다. 판정의 재현 가능성을 확보하기 위해 다음과 같은 절차적 기준을 적용한다.

첫째, '판단 위계 유지'는 특정 정책 원리가 동일 문건 내에서 반복적으로 상위 기준으로 제시될 경우로 판정한다. 이때 반복성은 단순한 출현 빈도만으로 판단하지 않고, 해당 표현이 정책 목표의 조건, 전제, 제한 기준으로 제시되는지를 함께 검토한다. 둘째, 동일 문건 내에서 상충하는 표현이 존재할 경우, 정책 목표의 조건절(예: "~의 전제 하에")에 위치한 표현을 우선적인 판단 기준으로 간주한다. 셋째, 분석 단위는 개별 문장이 아니라 정책 문건의 절(section) 또는 항목 단위로 설정한다. 이는 단일 문장의 표현보다 동일 분석 단위 안에서 반복되는 정당화 구조와 판단 위계를 중심으로 유형을 구분하기 위한 것이다.

〈표 1〉 에너지 안보 정체성의 판별 구조

| | 시간 구조: 연장 (지속) | 시간 구조: 단절 (재편) |
|---|---|---|
| 판단 위계 유지 | 치환(ontological substitution)<br>기존 기준 유지 + 시간 연장 | 부분적 전환(Partial Transition)<br>기준 유지 + 시간 재편 |
| 판단 위계 이동 | 제한적 변화<br>기준 이동 + 시간 연장 | 정체성 전환<br>기준 이동 + 시간 재편 |

출처: 저자 작성

이상의 절차적 기준 위에서, <표 1>의 네 유형이 실제로 어떻게 구분되는지를 풀어보면 다음과 같다. 본 연구는 각 문건을 이 네 유형 중 하나로 분류하며, 그 귀속은 위의 판정 기준에 따라 제한된다. 치환은 전환 언어가 기존 에너지 안보 기준의 조건·수단·정당화로 제시되고, 미래가 기존 기준의 관리 가능한 연장으로 조직될 때 나타난다. 부분적 전환은 전환 담론이 강조되지만 기존 기준이 여전히 상위 조건으로 남고, 미래 서술이 기존 관리 논리에서 벗어나는 경우를 가리킨다. 제한적 변화는 새로운 기준이 제시되지만 시간 구조가 기존의 연장으로 유지되는 경우를 가리킨다. 마지막으로 정체성 전환은 새로운 기준이 상위 원리로 제시되고, 미래가 새로운 시간 질서로 구성되는 경우를 가리킨다.

## 3. 분석 자료와 범위

에너지 전환의 정책 성과나 제도 효과는 본 연구의 직접적인 분석 대상이 아니다. 분석의 초점은 전환이 반복적으로 제시되는 조건에서도 에너지 안보를 규정하는 핵심 기준과 시간 구조가 무엇으로 남는가에 있다. 따라서 이 절은 분석 자료의 범위, 문건 선정 기준,

분석 단위, 판정 절차를 제시함으로써 치환 여부를 어떻게 포착하는지를 구체화한다.

그렇다면 분석 대상의 범위부터 한정할 필요가 있다. 분석 대상은 국가 차원의 정책 방향과 안보 인식을 공식적으로 표명하는 중앙정부 문건으로 한정한다. 지방정부 문건, 산업 보고서, 학술 논문, 언론 기사, 기업 자료는 포함하지 않는다. 이러한 한정은 사회 전반의 인식 분포를 측정하려는 것이 아니라, 국가가 에너지 안보를 어떠한 판단 기준에 따라 공식적으로 서술하고 제도화하는지를 확인하기 위한 것이다. 국가 수준의 공식 문건은 특정 정책 선택을 정당화하는 언어와 기준을 제시하며, 그 안에서 보호해야 할 대상, 정책 목표의 우선순위, 미래에 대한 시간 감각이 비교적 명시적으로 드러난다.[29] 요컨대 이 범위 설정은 특정 결과를 도출하기 위한 선택이 아니라, 전환 이후 국가 수준에서 공식적으로 승인된 정책 기준을 포착하기 위한 최소 조건이다.

문건의 범위를 한정한 다음에는, 그 범위를 적용할 시간적 경계를 설정해야 한다. 분석 시기는 2012년부터 2022년까지로 한정한다. 2012년은 에너지 안보와 전환이 중국의 중앙 정책 담론에서 결합되기 시작한 시점으로, <표 2>의 분석 대상 문건 역시 이 해에 발표된 「中国的能源政策」(국무원신문판공실, 2012)에서 출발한다. 2022년은 '双碳目标'(쌍탄소 목표), '新型电力系统'(신형 전력 체계), '十四五'现代能源体系规划(14차 5개년 현대 에너지 체계 계획)이 제시되면서 전환 언어가 정책 전반에 제도화된 시점에 해당하며, 이 역시 <표 2>의 마지막 분석 문건과 일치한다. 즉 2012년이 결합의 시작점이라면, 2022년은 제도화의 완성점에 해당한다. 이 기간은 전환 언어의 등장, 확대, 제도화를 하나의 연속선 위에서 관찰하기 위한 시간적 경계이다. 다만 이 구간은 단일 사건의 전후를 비교하기 위한 것이 아니라, 전환 언어가 에너지 안보 담론 안으로 들어와 제도화되는 과정을 추적하기 위한 것이다.

시간적 경계가 정해졌다면, 다음으로 그 안에서 어떤 문건을 선별할 것인지 구체적 기준이 필요하다. 자료는 세 가지 기준에 따라 선별한다. 첫째, 발행 주체는 국무원, 국가발전개혁위원회, 국가에너지국, 국무원신문판공실, 중국공산당 중앙 문건 등 중앙 및 당-국가 핵심 기관으로 한정한다. 둘째, 문건 내용은 에너지 안보, 에너지 발전, 에너지 전환, 저탄소 발전, 탄소중립, 신형 전력 체계 가운데 하나 이상을 명시적으로 포함해야 한다. 셋째, 문건 성격은 정책 방향과 판단 기준을 제시하는 전략 문건, 계획 문건, 백서, 지도 의견으로 한정한다. 단순 집행 지침, 통계 공고, 시장 동향 자료, 기술 성과 보고는 제외한다. 그 이유는 이들 자료가 정책 집행의 세부 내용이나 시장·기술 변화를 보여주지만, 전환 이후

29) Emanuel Adler, "Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates," in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons(eds.), *Handbook of International Relations*, 2nd ed. (London: SAGE, 2013), 112-144.

무엇이 상위 판단 기준으로 유지되는지를 판별하는 문제와 직접 연결되지 않기 때문이다.

〈표 2〉 분석 대상 문건 (2012~2022)

| 연도 | 문건명 | 발행기관 | 문건성격 |
|---|---|---|---|
| 2012 | 中国的能源政策<br>중국의 에너지 정책 | 국무원신문판공실 | 국가 에너지<br>정책 백서 |
| 2014 | 国家能源发展战略行动计划<br>(2014~2020年)<br>국가 에너지 발전 전략 행동계획 | 국무원 | 국가 에너지<br>전략 계획 |
| 2016 | 能源生产和消费革命战略 (2016~2030)<br>에너지 생산·소비 혁명 전략 | 국가발전개혁위원회·<br>국가에너지국 | 에너지 혁명 전략 |
| 2020 | 新时代的中国能源发展<br>신시대 중국 에너지 | 국무원신문판공실 | 에너지 정책 백서 |
| 2021 | 关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见<br>신발전이념의 완전·정확·전면적 관철과 탄소피크·탄소중립 업무 추진에 관한 의견 | 중공중앙·국무원 | 탄소중립 정책 지침 |
| 2021 | 2030年前碳达峰行动方案<br>2030년 이전 탄소피크 행동 방안 | 국무원 | 탄소 피크 행동 계획 |
| 2022 | “十四五”现代能源体系规划<br>“14차 5개년” 현대 에너지 체계 계획 | 국가발전개혁위원회·<br>국가에너지국 | 14차 5개년<br>에너지 계획 |

출처: 저자 작성

위 세 기준에 따라 선별된 결과가 <표 2>이다. <표 2>는 자료의 임의적 선별 목록이 아니라, 발행 주체, 내용 범위, 문건 성격이라는 기준을 충족하는 핵심 분석 문건의 범위를 제시한다. 본문에서는 이 문건들을 중심으로 판단 위계와 시간 구조를 분석하되, 동일 기준에 부합하는 관련 중앙정부 문건도 보조적으로 대조하여 해석의 선택 편향을 제한하였다. 따라서 표는 전체 중국 에너지 정책 문건의 목록이 아니라, 전환 이후 에너지 안보 정체성의 판단 위계와 시간 구조를 확인하기 위한 핵심 자료의 범위를 보여주는 장치이다.

자료의 범위가 확정되었다면, 다음 과제는 그 안에서 무엇을 분석 단위로 삼을 것인가이다. 분석 단위는 개별 정책 문건에서 에너지 안보의 기준, 전환의 정당화 조건, 미래의 시간 구조가 직접 제시되는 문장과 문단이다. 분석은 모든 문건에 동일한 판정 기준을 반복 적용하는 방식으로 이루어지며, 특정 어휘의 빈도를 집계하지 않는다. 확인하려는 것은 표현의 양적 빈도가 아니라, 전환 언어가 어떠한 판단 위계 안에 놓이고 미래가 어떻게 서술되는가이기 때문이다. 따라서 각 문건은 상위 판단 기준의 제시 방식, 전환 언어의 위치, 미래의 서술 방식을 기준으로 검토하며, 특정 표현의 단일 출현이 아니라 동일한 판단 기

준과 시간 구조가 반복적으로 결합되는 경우에 한해 해당 유형으로 분류한다.

분석 단위가 정해진 다음에는, 그 단위에 실제로 적용되는 판정 절차를 단계별로 제시할 차례이다. 분석 절차는 네 단계로 이루어진다. 첫째, 각 문건에서 전환을 지시하는 표현을 포착한다. 에너지 전환, 저탄소 발전, '双碳目标'(쌍탄소 목표), '新型电力系统'(신형 전력 체계), '能源革命'(에너지 혁명) 등이 이에 해당한다. 둘째, 해당 표현이 사용되는 문맥을 검토하여 전환이 독립된 정책 목표로 제시되는지, 아니면 안전, 안정, 통제 가능성, 국가 조정의 조건 아래에서 제시되는지를 판정한다. 셋째, 동일 문건에서 미래가 어떠한 시간 감각으로 서술되는지를 분석한다. 미래가 사전에 설정된 정책 경로 안에서 관리 가능한 대상으로 제시되는지, 아니면 기존 관리 논리에서 벗어난 새로운 시간 질서로 제시되는지를 구분한다. 넷째, 문건별 판정 결과를 시기별로 비교하여 상위 판단 기준과 시간 구조의 유지 여부를 확인한다. 네 단계를 일관되게 적용하는 이유는 동일한 기준과 판정 규칙을 모든 자료에 일관되게 적용함으로써 해석의 절차적 일관성과 투명성을 확보하기 위한 것이다. 본 연구는 해석적 분석에 기반하지만, 사전에 제시한 판정 기준을 모든 자료에 동일하게 적용함으로써 문건별 판정의 근거를 명시하고자 한다.[30] 따라서 연구의 타당성은 전환 언어가 어떠한 상위 기준 아래에 위치하고, 미래가 어떠한 시간 구조 속에서 구성되는지를 문맥적으로 포착하는 데서 확보된다.

절차의 일관성 못지않게 중요한 것은, 치환 판정이 성립하지 않는 반대 조건을 함께 명시하는 일이다. 만약 분석 자료에서 전환이 기존 에너지 안보 기준을 재조정하는 상위 원리로 반복 제시되거나, 미래가 기존 관리 논리에서 벗어난 새로운 시간 질서로 일관되게 서술될 경우, 해당 문건은 치환이 아니라 정체성 변화로 판정된다. 이 판정을 위해 각 문건에서 전환 언어가 독립된 상위 원리로 제시되는 문장과, 미래가 구조적 전환의 대상으로 서술되는 대목을 함께 검토한다. 반대로 이러한 조건이 반복적으로 확인되지 않고 전환 언어가 기존 에너지 안보 기준의 조건·수단·정당화 근거로 제시될 경우, 해당 문건은 치환으로 분류된다. 다만 동일 기준을 적용했음에도 문건들 사이에서 상이한 결과가 나타날 경우, 치환이라는 판정은 유지되지 않는다.

이상의 판정 절차는 경쟁 설명의 가능성 자체를 배제하지 않는다는 점도 분명히 해둘 필요가 있다. 권위주의적 담론 통제, 관료적 관성, 정책 집행 구조는 중국 에너지 정책 언어의 형성에 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이러한 설명은 전환 이후 어떠한 기준이 에너지 안보 판단의 상위 원리로 유지되는지, 그리고 미래가 어떠한 시간 구조로 제시되는지를 가

30) Patrick Thaddeus Jackson, *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics* (London: Routledge, 2011), 20-22.

려내는 기준을 직접 제공하지 않는다. 이 절의 분석 설계는 바로 이 지점에서 치환의 판정을 자료에 적용하기 위한 절차적 토대를 마련한다.

이러한 절차적 토대 위에서 실제 검토 결과를 정리하면 다음과 같다. 위의 기준을 충족하는 2012~2022년 기간의 주요 중앙정부 정책 문건을 검토하였다. 다만 분석의 명료성을 위해 본문에서는 핵심적인 담론 구조를 가장 명확히 보여주는 문건을 중심으로 제시하며, <표 2>는 이러한 핵심 분석 문건을 요약한 것이다. 표에 포함되지 않은 관련 중앙정부 문건도 필요한 경우 동일한 기준에 따라 대조하였으며, 그 결과는 본문 해석에 반영하였다. 검토 과정에서 이들 문건 역시 전환 언어가 안전·안정·통제 가능성의 기준 아래에서 정당화되고, 미래가 관리 가능한 연장의 시간으로 제시되는 양상을 공유하였다. 검토한 자료에서는 판단 위계의 이동이나 새로운 시간 질서의 형성이 반복적으로 확인되지 않았으며, 치환 판정에서 벗어나는 사례는 발견되지 않았다.

# Ⅳ. 중국 에너지 안보 담론 분석: 전환 이후의 구조

본 장은 2012~2022년 중앙정부 에너지·전환 문건을 대상으로, 전환 언어가 기존 에너지 안보 기준과 결합되는 방식, 그 결합이 고정하는 판단 위계, 그리고 미래가 조직되는 시간 구조를 분석한다. 분석은 모든 문건에 동일한 세 질문—전환 언어의 제시 방식, 그 언어가 놓이는 상위 판단 기준, 미래가 놓이는 시간 구조—을 적용하는 방식으로 진행된다.

## 1. 전환 언어의 등장과 결합

본 절은 중국 에너지 안보 담론에서 전환 언어가 등장하고 기존 에너지 안보 기준과 결합되는 방식을 분석한다. 분석의 초점은 전환 언어가 독립된 상위 기준으로 제시되는지, 아니면 기존 판단 위계 안에서 정당화되는지에 있다.

전환 언어가 본격적으로 등장하기 이전 중국의 에너지 안보 담론은 '확보'보다 '운영'의 언어로 조직되었다. 정책 문건에서 에너지 안보는 자원 확보 자체가 아니라 '系统运行安全'(에너지 체계 운용의 안전성)과 '结构稳定性'(구조적 안정성)의 문제로 제시되며, 시스템의 지속적 운영과 위험 분산이 반복적으로 강조된다. 이러한 운영 중심의 서술은 공급의 지속성과 통제 가능성이라는 판단 기준으로 수렴된다.[31] 그 결과 에너지 안보는 군사적 위

31) 国务院办公厅, "国务院办公厅关于印发能源发展战略行动计划(2014-2020年)" 2014年11月, htt

협에 대응하는 문제가 아니라, 산업·금융·공급망 리스크를 관리하고 안정적 공급·체계 안정·통제 가능성을 확보하는 문제로 규정된다. 이러한 기준은 이후 전환 언어가 등장했을 때에도 상위 판단 기준으로 유지되며, 전환의 범위와 속도를 조정하는 척도로 작용한다.

그렇다면 이 기존 기준 위에서 전환 언어는 어떤 모습으로 등장했는가. 이러한 토대 위에서 등장한 전환 언어는 '에너지 전환'이라는 단일 개념으로 고정되지 않는다. 전환을 지시하는 언어는 시기별로 '혁명', '조정', '목표'와 같은 표현을 취하며, 하나의 일관된 개념으로 정식화되지 않고 정책 어휘로 나타난다.[32)]

그러나 이렇게 분산된 표현 이면에는 일관된 논리가 자리한다. 전환 언어가 제도화되는 과정에서도 정책 문건에서는 '结构性调整'(구조적 조정), '系统性优化'(체계적 최적화), '统筹推进'(종합적 조율에 따른 추진)과 같은 표현이 반복되기 때문이다. 「能源发展'十二五'规划」(「에너지 발전 '12차 5개년' 계획」)과 「能源生产和消费革命战略(2016-2030)」(「에너지 생산과 소비 혁명 전략, 2016~2030」)에서 전환은 새로운 질서를 선언하는 언어로 제시되지 않으며, 기존 질서를 조정하고 최적화하는 정책 어휘로 나타난다.[33)] 따라서 전환은 단절의 사건이라기보다, 기존 구조의 연장 속에서 조정되고 관리되는 변화로 제시된다.

이러한 관리 논리가 정책 문건상 전환 언어와 공식적으로 결합한 주요 시점은 2014년이다. 중국의 에너지 안보 담론에서 전환의 언어는 2014년 '能源生产和消费革命'(에너지 생산과 소비 혁명)이라는 표현을 통해 본격적으로 공식화된다. 「国家能源发展战略行动计划(2014~2020年)」은 '能源革命'(에너지 혁명)을 선언하면서도 '保障能源安全'(에너지 안보 보장)과 '提升能源供应保障能力'(에너지 공급 보장 능력 제고)를 핵심 과제로 제시한다.[34)] 이 점에서 전환은 독립된 상위 목표라기보다, 에너지 안보와 공급 보장 능력이라는 기존 정책 기준과 결합된 상태로 나타난다.

---

p://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/19/content_9222.htm(검색일: 2026.06.02); 国家发展和改革委员会, "能源生产和消费革命战略(2016-2030)" 2016年12月 ,http://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201612/t20161229_962233.html(검색일: 2026.06.02).

32) 国务院, "能源发展'十二五'规划" 2013年1月, http://www.gov.cn/zwgk/2013-01/23/content_2318554.htm(검색일: 2026.06.02); 国务院, "国家能源发展战略行动计划(2014-2020年)"(2014); 国家发展和改革委员会, "能源生产和消费革命战略(2016-2030)"(2016).

33) 国家发展和改革委员会, "能源生产和消费革命战略(2016-2030)"(2016); 中共中央、国务院, "关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见," 2021年9月22日, http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/24/content_5644613.htm(검색일: 2026.06.02); 国家发展改革委、国家能源局, "关于印发≪'十四五'现代能源体系规划≫的通知," 2022年1月29日, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202203/t20220322_1320016.html(검색일: 2026.06.02).

34) 国务院新闻办公室, "中国的能源政策(2012)," 2012年10月, http://www.gov.cn/jrzg/2012-10/24/content_2249512.htm(검색일: 2026.06.02); 国务院, "国家能源发展战略行动计划(2014-2020年)"(2014).

이러한 결합은 일회적 표현에 그치지 않고 최고 지도부의 언어로도 반복된다. 시진핑은 '推动能源生产和消费革命'(에너지 생산과 소비 혁명의 추진)을 강조했지만, 그 혁명은 기존 에너지 안보 기준을 대체하는 새로운 판단 기준으로 제시되지 않았다. 오히려 전환은 '保障能源安全'(에너지 안보 보장)과 '供应保障能力'(공급 보장 능력)이라는 기준 아래에서 정당화되는 정책 언어로 제시되었다.[35)]

2014년에 형성된 결합 구조는 이후 지속되다가, 2020년 쌍탄소 목표의 제시를 계기로 새로운 국면을 맞는다. 2020년 9월 22일 시진핑은 제75차 유엔총회 기조연설에서 '2030년 탄소피크, 2060년 탄소중립'을 선언하였으며, 중국이 탄소중립의 목표 연도를 명시적으로 제시한 것은 이때가 처음이었다. 해당 선언은 환경 의제에 국한되지 않았다. 미중 무역분쟁과 기술 패권 경쟁이 심화되던 국면에서, 그것은 대외적으로 기후 리더십을 표명하고 글로벌 저탄소 산업을 주도하려는 전략적 성격을 동시에 지녔다. 그러나 주목해야 할 지점은 선언의 내용보다 그 직후의 제도화 방식이다. 2020년 12월 중앙경제공작회의는 탄소피크·탄소중립 업무를 이듬해 국가 핵심 과제 가운데 하나로 확정하였고, 전환 목표는 곧바로 국가 계획과 단계적 관리의 언어 안으로 편입되었다. 즉 전환 언어가 급격히 확산된 국면에서도, 그것은 독립된 상위 기준으로 분리되기보다 '能源安全'(에너지 안보)과 '有序推进'(체계적·단계적 추진)이라는 기존 판단 기준 아래에서 재배치되었다. 요컨대 2020년의 전환은 에너지 안보 정체성의 교체가 아니라, 기존 판단 위계가 새로운 전환 언어를 통해 다시 확인되는 국면으로 나타난 것이다.[36)]

종합하면, 2012년의 기준 형성에서 2020년의 전환 언어 확산에 이르는 전 과정에서 표현의 외형은 달라졌으나 그것이 귀속되는 판단 기준은 이동하지 않았다. 이후 저탄소 전환과 쌍탄소 목표가 강조되는 시기에도 이러한 구조는 유지된다. 전환은 '能源安全'과 '有序推进'이라는 조건 아래에서 정당화되며, 독립된 판단 기준으로 제시되기보다 기존 에너지 안보 기준에 종속된 전환 담론으로 나타난다. <표 3>은 이러한 시기별 양상을 하나의 기준으로 정리한 것이다.

---

35) 习近平, "关于<中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定>的说明", 2013年11月9日, http://www.gov.cn/jrzg/2013-11/15/content_2528179.htm(검색일: 2026.06.02.); 国家发展和改革委员会, "能源生产和消费革命战略(2016-2030)"(2016); 习近平, "推动能源生产和消费革命," 在中央财经领导小组第六次会议上的讲话, 2014年6月13日, http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/14/content_2698104.htm(검색일: 2026.06.02).

36) 习近平, "在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话," 2020年9月22日, http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/22/content_5546168.htm(검색일: 2026.06.11); 中国政府网, "中央经济工作会议在北京举行," 2020年12月20日, http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/20/content_5571388.htm(검색일: 2026.06.11).

〈표 3〉 중국 에너지 안보 담론에서 전환 언어와 판단 위계·시간 구조의 결합

| 연도 | 공식 담론·정책 문건에서의 핵심 표현 | 전환 언어의 성격 | 에너지 안보 자기 규정과의 결합 방식 | 시간 구조 특징 | 최종 판정 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | 能源安全, 稳定供应 에너지 안보·안정적 공급 | 기존 안보 규정 | 安全·稳定·可控 (안전·안정·통제 가능성) 기준 확립 | 장기 안정성 기준 설정 | 기준형성 (이후 유지) |
| 2014 | 能源生产和消费革命 에너지 생산·소비 혁명 | 전환 언어의 공식 등장 | 기존 판단 위계 하에서 체계 재관리 | 점진적 전환 | 치환: 판단 위계 및 시간 구조 유지 |
| 2020 | 绿色低碳发展, 清洁能源 녹색·저탄소 발전, 청정에너지 | 전환 언어 확대 | 安全·稳定 (안전·안정) 확보 수단으로 위치 | 연속적 발전 | 치환: 판단 위계 및 시간 구조 유지 |
| 2020 | 双碳目标 쌍탄소 목표: 탄소피크·탄소중립 | 미래 지향적 전환 서사 | 장기 계획·관리 가능성 전제 | 목표 연속성 (2030/2060) | 치환: 판단 위계 및 시간 구조 유지 |
| 2022 | 新型电力系统 신형 전력 체계 | 기술 기반 전환 언어 | 安全·稳定·可控 (안전·안정·통제 가능성) 조건 하 승인 | 체계적 관리 지속 | 치환: 판단 위계 및 시간 구조 유지 |
| 2022 | 有序推进能源转型 에너지 전환의 체계적·단계적 추진 | 전환의 속도·방식 규정 | 可控·国家统筹 (통제 가능성·국가적 총괄 조정) 강조 | 단계적 전환 | 치환: 판단 위계 및 시간 구조 유지 |

출처: 저자 작성

<표 3>은 시기별로 전환 언어의 표현은 달라졌지만, 그 언어가 기존 에너지 안보 기준을 대체하기보다 그 기준 아래에서 정당화되었음을 보여준다. 표에 제시된 사례들에서 전환 언어는 반복적으로 등장하지만, '安全·稳定·可控'(안전·안정·통제 가능성)이라는 기존 판단 기준을 대체하지 않는다. 또한 미래는 단절과 재편의 시간으로 제시되기보다 장기 계획, 단계적 추진, 목표의 연속성 속에서 서술된다. 이는 전환 언어의 확대가 곧바로 에너지 안보 정체성의 이동을 의미하지 않음을 보여준다.[37] 이어지는 2절과 3절에서는 이 결합이 판단 위계의 유지와 시간 구조의 연장이라는 두 차원에서 어떻게 작동하는지를 구체적으

37) 国务院, "国家能源发展战略行动计划(2014-2020年)"(2014); 国家发展和改革委员会, "能源生产和消费革命战略(2016-2030)"(2016); 中共中央、国务院, "中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见"(2021); 国务院, "国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知"(2021); 国家发展改革委、国家能源局, "关于印发≪'十四五'现代能源体系规划≫的通知"(2022).

로 분석한다.

## 2. 판단 위계의 유지

중국의 에너지 안보 담론은 전환 담론이 확대되는 과정에서도 기존의 핵심 판단 위계를 유지한다. 본 절은 제Ⅲ장에서 제시한 분석 기준에 따라, 전환을 지시하는 정책 언어가 기존 에너지 안보 기준과 어떠한 위계 관계 속에서 제시되는지를 검토한다. '安全·稳定·可控'(안전·안정·통제 가능성)은 반복적으로 제시되는 핵심 기준이며, 에너지 전환의 의미는 안정성, 자립성, 국가 관리가 서로를 전제하는 순환 구조 안에서 구성된다. 이 세 요소는 서로 경쟁하는 독립 기준이 아니라, 상호 전제를 통해 에너지 안보의 지속 조건을 이룬다. 이러한 결합이 반복될 때, 전환 언어는 기존 판단 위계를 대체하기보다 그 위계 안에서 정당화된다.[38]

이러한 결합은 정책 언어의 구체적 표현에서도 그대로 드러난다. 전환을 지시하는 핵심 표현들은 기존의 에너지 안보 어휘와 결합된 상태로 등장하며, 이 결합을 통해서만 정책적 정당성을 얻는다. 예를 들어 '新型电力系统'(신형 전력 체계)은 기술적 전환을 가리키는 표현이지만, 독립적인 변화의 방향으로 제시되기보다는 '安全·稳定·可控'이라는 기존 에너지 안보 기준과 결합된 상태에서 제시된다.[39] 전력 시스템의 전환은 새로운 위험을 감수하는 과정으로 구성되지 않으며, 기존의 안전성과 통제 가능성이 유지되는 범위 안에서만 허용된다.

같은 위계는 전환 표현의 어순에서도 드러난다. 「国家能源发展战略行动计划(2014~2020年)」은 에너지 정책의 우선순위를 "把保障能源安全放在首位, 着力提升能源供应保障能力, 推动能源生产和消费革命"(에너지 안보 보장을 첫머리에 두고, 에너지 공급 보장 능력 제고에 힘쓰며, 에너지 생산과 소비 혁명을 추진한다)으로 제시한다.[40]'保障能源安全'이 맨 앞에 놓이고 '能源生产和消费革命'이 그 뒤에 배치되는 이 서술 순서는, 전환이 안보 기준의 충족을 전제로 한 하위 과제로 배열됨을 보여준다. 어순과 조건절의 배열 자체가 판단 위계의 표현인 것이다.

이 위계는 2020년 이후 문건에서 제도적 원칙의 형태로 한층 분명해진다. 「2030年前碳

38) 国务院新闻办公室, "新时代的中国能源发展," 2020年12月, http://english.scio.gov.cn/whitepapers/(검색일: 2026.06.02); 国家发展改革委、国家能源局, "关于印发≪'十四五'现代能源体系规划≫的通知"(2022).

39) 国家发展改革委、国家能源局, "关于印发≪'十四五'现代能源体系规划≫的通知"(2022).

40) 国务院, "国家能源发展战略行动计划(2014-2020年)"(2014).

达峰行动方案」은 전환의 추진 방식을 “要坚持先立后破, 有计划分步骤推进碳达峰行动, 不能脱离实际、急于求成”(먼저 새로운 체계를 세운 뒤 기존 체계를 단계적으로 조정한다는 선립후파의 원칙을 견지하여, 계획에 따라 단계적으로 탄소피크 행동을 추진해야 하며, 현실에서 벗어나거나 성과를 성급히 추구해서는 안 된다)으로 규정한다.[41] ‘先立后破’, 곧 새로운 공급 체계를 먼저 세운 뒤 기존 체계를 단계적으로 조정한다는 원칙에서, ‘立’의 완성 여부를 판단하는 기준은 다름 아닌 ‘安全·稳定·可控’이다. 따라서 先立后破는 기존 에너지 안보 기준을 전환이 허용되기 위한 선행 조건으로 명시적으로 고정한다. 이는 전환과 안보의 단순한 결합이 아니라 추진 순서의 규정이며, 판단 위계의 제도적 선언에 해당한다.

이러한 결합은 신형 전력 체계에 국한되지 않는다. ‘革命’(혁명)이라는 강한 수사를 내세운 「能源生产和消费革命战略(2016~2030)」에서도 전환은 ‘安全、高效、可持续’(안전·효율·지속 가능성)의 결합 속에서 서술되며, 기존 기준을 대체하기보다 그것을 함께 충족하는 장기적 조정으로 제시된다.[42] ‘绿色低碳转型’(녹색·저탄소 전환) 또한 마찬가지다. 이는 ‘能源安全’(에너지 안보) 및 ‘保障能力建设’(보장 능력 구축)과 분리된 독립 목표로 제시되지 않으며, 에너지 안보를 확보하고 공급 보장 능력을 강화하는 범위 안에서만 정당화된다. 이때 ‘有序推进’은 그 속도와 범위를 제한하는 조건으로 작용한다. 따라서 2020년 이후의 전환 담론 역시 기존 에너지 안보 기준을 대체하기보다 ‘能源安全’과 ‘有序推进’(체계적·단계적 추진)을 전제로 정당화된다.

같은 결합 논리는 목표가 어떻게 제시되는지에서도 확인된다. ‘双碳目标’(쌍탄소 목표) 역시 미래 지향적 서사로 제시되지만, 그 목표는 질서 있는 추진, 단계적 목표, 종합적 계획의 방식으로 한정된다. ‘能源转型’(에너지 전환)또한 늘 ‘有序推进’(체계적·단계적 추진)과 결합되어, 자율적 변화의 경로가 아니라 국가가 속도와 범위를 설정하는 관리 가능한 과정으로 규정된다.[43] 이때 안정성은 변화 이후 달성될 결과가 아니라 변화가 허용되기 위한 전제로 작용한다. 기후변화와 에너지 구조 조정 또한 불확실한 미래 위험으로 제시되기보다 기존의 위험 관리 체계 안에서 조정 가능한 변수로 다루어진다.[44] 그 결과 전환은 안

41) 国务院, “国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知”(2021).

42) 国家发展和改革委员会, “能源生产和消费革命战略(2016-2030)”(2016).

43) 中共中央、国务院, “中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见”(2021); 中国政府网, “中央经济工作会议在北京举行”(2020).

44) 国务院办公厅, “国务院办公厅关于印发能源发展战略行动计划(2014-2020年),” 2014年11月19日, http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/19/content_9222.htm(검색일: 2026.06.02); 国家发展改革委、国家能源局, “国家发展改革委 国家能源局关于印发≪能源生产和消费革命战略(2016-2030)≫的通知,” 2016年12月29日, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201704/t20170

보의 대상이 아니라, 에너지 안보를 유지하기 위한 정책적 수단으로 제시된다.

판단 위계는 자립성이라는 또 다른 축에서도 유지된다. 전환이 강조되는 상황에서도 외부 의존 축소와 국내 역량 강화라는 목표는 흔들리지 않는다. 재생에너지와 신기술은 새로운 상호의존의 계기라기보다, 기술 주권과 자원 통제를 강화하는 수단으로 해석된다.[45] 따라서 전환은 시장 통합의 확장이 아니라, 자급과 통제라는 기존 에너지 안보 논리가 다른 정책 어휘를 통해 반복되는 방식으로 나타난다.

나아가 판단 위계의 유지는 누가 안보를 규정하는 주체인가라는 차원에서도 확인된다. 전환 담론이 확산된다고 하더라도 에너지 안보는 여전히 국가가 관리하고 보장해야 할 영역으로 설정된다. 시장과 기술 행위자는 실행의 영역에 한정되며, 방향과 기준을 설정하는 주체로 승인되지 않는다. '计划'(계획), '目标'(목표), '秩序'(질서)라는 표현의 반복은 전환을 자율적 변화가 아니라 통제 가능한 과정으로 규정한다.[46]

정책 문건에서 확인되는 이러한 종속 구조는 중국 학술 담론에서도 보조적으로 확인된다. 다만 본 연구의 분석 대상은 중앙정부 공식 문건으로 한정되므로, 다음 논의는 정책 문건 해석을 보완하는 대조 자료로만 활용한다. '双碳战略'(쌍탄소 전략)를 추진하는 과정에서도 전환은 에너지 안보와 분리된 독립 과제로 이해되지 않으며, 오히려 에너지 안보와 병행되어야 할 과제로 논의된다. 리쥔펑(李俊峰)은 이를 '绿色转型与能源安全协同推进'(녹색 전환과 에너지 안보의 협동 추진)의 문제로 규정하며, 류만핑(刘满平) 역시 '新型电力系统建设与能源安全保障'(신형 전력 체계 구축과 에너지 안보 보장)의 관계 속에서 전력 체계 전환을 논의한다.[47]

이상의 정책 문건과 보조적 학술 논의를 종합하면, 기술 전환은 체계의 안정성과 국가 조정의 범위 안에서 추진되는 과정으로 제시된다. '有序推进'(체계적·단계적 추진)과 '国

---

425_962953.html(검색일: 2026.06.02.); 习近平, "推动能源生产和消费革命"(2014).

45) 国家发展改革委、国家能源局, "国家发展改革委 国家能源局关于印发≪能源技术革命创新行动计划(2016-2030年)≫的通知," 2016年4月7日, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201606/t20160601_963080.html(검색일: 2026.06.18); 国务院办公厅, "国务院办公厅转发国家发展改革委国家能源局关于促进新时代新能源高质量发展实施方案的通知," 2022年5月30日, https://zfxxgk.nea.gov.cn/2022-05/30/c_1310608539.htm(검색일: 2026.06.18).

46) 中共中央, "中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议," 2020年11月3日, http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm(검색일: 2026.06.18); 国务院, "中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要," 2021年3月13日, http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm(검색일: 2026.06.02); 国家能源局, "国家能源局关于印发≪2021年能源工作指导意见≫的通知," 2021年4月22日, https://www.nea.gov.cn/2021-04/22/c_139898478.htm(검색일: 2026.06.18).

47) 李俊峰, "碳达峰碳中和与能源安全协同路径,"『中国能源』第8期 (2022), 5-11; 刘满平, "新型电力系统建设与能源安全保障,"『能源研究』第3期 (2022),12-18.

家统筹'(국가적 총괄 조정)의 원칙은 기술 변화의 속도와 범위를 조정하는 기준으로 작용하며, 기술 변화는 기존 에너지 안보 기준을 대체하지 않는다. 이 점에서 '安全第一'(안전 우선), '安全稳定运行'(안전·안정적 운영), '可控'(통제 가능성)의 결합은 기술 전환이 새로운 안보 기준으로 승인되는 것이 아니라, 기존 에너지 안보 기준에 의해 규정된 정책 수단으로 제시됨을 보여준다.[48]

종합하면, 전환 언어가 확대되고 정책 어휘가 다양화되더라도, 중국의 에너지 안보 담론에서 기준의 위계는 변하지 않는다. 안정성·자립성·국가 관리라는 핵심 규정은 전환의 정당성을 판단하는 기준으로 작용하며, 이 기준을 충족하지 못하는 변화는 정책적으로 승인되지 않는다. 에너지 안보 정체성의 중심은 이동하지 않으며, 전환은 기존 기준의 대체가 아니라 '치환'의 형식으로 나타난다. 따라서 전환 담론은 독립된 판단 기준으로 승인되지 않고, 기존 에너지 안보 기준의 범위 안에서 정당화되는 방식으로 제시된다.

## 3. 시간 구조의 연장

중국의 에너지 안보 담론에서 미래는 전환이 발생하는 단절의 시점으로 구성되지 않는다. 미래는 새로운 기준이 형성되는 시간이 아니라, 기존 에너지 안보 기준이 지속 적용되는 관리의 시간으로 제시된다. 따라서 이 절은 시간 구조가 단절이 아니라 연장으로 구성되는 방식을 검토한다. 이러한 시간 구조는 라인하르트 코젤렉(Reinhart Koselleck)의 구분을 빌리면, '기대지평(horizon of expectation)'이 기존의 '경험공간(space of experience)'과 급격히 분리되기보다, 기존 경험과 판단 기준의 연장 속에서 미래를 조직하는 방식에 가깝다.[49]

공식 담론에서 시간 구조는 '长期规划'(장기 계획), '阶段性目标'(단계적 목표), '稳步推进'(안정적·착실한 추진)과 같은 표현을 통해 반복적으로 확인된다.[50] 예를 들어 정책 문건은 에너지 전환을 '统筹推进能源革命, 稳步推进能源结构调整'(에너지 혁명을 총괄 조정하여 추진하고, 에너지 구조 조정을 안정적으로 추진한다)와 같은 표현으로 서술한다. 이때 변화는 급격한 단절이 아니라, 계획과 관리 속에서 단계적으로 추진되는 과정으로 제시

48) 国家发展改革委、国家能源局, "关于印发≪'十四五'现代能源体系规划≫的通知"(2022).

49) Reinhart Koselleck, *Futures Past: On the Semantics of Historical Time* (New York: Columbia University Press, 2004), 255-275.

50) 中共中央, "中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议"(2020); 国务院, "中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要"(2021); 国家发展改革委、国家能源局, "关于印发≪'十四五'现代能源体系规划≫的通知"(2022).

된다.[51)]

이러한 단계적 추진의 원칙은 기술 전환과 저탄소 전환에서도 동일하게 확인된다. 기술 전환과 저탄소 전환은 '稳中求进'(안정적 진전), '循序渐进'(순차적·점진적 추진)의 원칙 아래 서술되며, 기존의 '安全·稳定·可控' 기준을 전제로 한 단계적 시간표 속에서 제시된다. 「能源生产和消费革命战略(2016~2030)」(「에너지 생산과 소비 혁명 전략, 2016~ 2030」)에서도 전환은 장기 계획과 단계적 추진의 방식으로 서술된다. '双碳目标'(쌍탄소 목표) 역시 미래 지향적 목표로 등장하지만, '能源安全'(에너지 안보)과 '有序推进'(체계적·단계적 추진)의 조건 안에서 의미를 부여받는다.[52)]

같은 시간 구조는 정책 추진 방식뿐 아니라, 목표 시점을 설정하는 방식에서도 확인된다. 2030년과 2060년이라는 명확한 시점을 설정한 탄소 감축 목표 역시 미래를 단절의 시간이 아니라 계획과 관리가 가능한 범위로 구성한다.[53)] 이러한 목표는 변화의 방향과 속도를 사전에 설정된 경로 안에 두며, 미래를 현재의 에너지 안보 기준이 장기적으로 유지·확장되는 시간으로 제시한다.

시간 구조는 무엇이 서술되는가뿐 아니라, 무엇이 전면화되지 않는가를 통해서도 드러난다. 중국의 에너지 안보 담론에서 전환 이후 발생할 수 있는 혼란, 불안정, 사회적 비용은 중심 문제로 부각되기보다 제한적으로만 다루어진다. 이는 전환이 위기나 단절의 계기로 구성되기보다, 기존 에너지 안보 기준 안에서 관리 가능한 과정으로 제시된다는 점을 보여준다.

그렇다면 단절의 언어가 전면화되지 않는 자리를 실제로 무엇이 채우는지를 살펴볼 필요가 있다. 본고는 특정 표현의 부재 자체보다, 그 자리를 대신하는 표현들이 동일한 시간 구조를 반복적으로 구성하는 방식에 주목한다. 중국의 에너지 전환 문건에서 미래는 '稳妥'(신중하고 안정적인 방식), '有序'(질서 있는 방식), '可控'(통제 가능성), '协同'(협동·조율)과 같은 표현을 통해 반복적으로 기술된다. 이 표현들은 변화를 불확실성과 단절의 사건으로 전면화하기보다, 국가가 계획하고 조정할 수 있는 관리 가능한 과정으로 배열한다. 나아가 전환에 따르는 위험이나 비용이 언급되는 경우에도, 그것은 위기나 단절의 언어로 남기보다 '风险可控'(위험의 통제 가능성), '逐步化解'(점진적 해소), '化解各类风险

---

51) 国家发展改革委、国家能源局, "国家发展改革委 国家能源局关于印发≪能源生产和消费革命战略(2016-2030)≫的通知"(2016).

52) 国家发展和改革委员会, "能源生产和消费革命战略(2016-2030)"(2016).

53) 习近平, "在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话"(2020); 国务院, "国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知"(2021); 中共中央、国务院, "关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见"(2021).

隐患'(각종 위험 요인의 해소)과 같은 관리의 언어로 재서술되어 통제 가능한 대상으로 편입된다.[54] 단절이나 위기로 제시될 수 있는 국면이 관리의 언어로 옮겨지는 이 전환 자체가, 미래를 연장의 시간으로 조직하는 시간 구조의 작동 방식이다. 그 결과 전환은 새로운 질서를 요구하는 사건이 아니라, 기존 관리 기준이 지속 적용되는 과정으로 제시된다.

이러한 시간 구조는 언제부터, 어떻게 형성되었는가. 그것은 돌발적으로 등장한 것이 아니라, 기존 안보 인식이 축적되는 과정에서 형성된 구조이다. 특히 2010년대 중반 이후 에너지 전환이 국가 전략의 핵심 어휘로 자리 잡으면서도, 미래는 계획·관리·통제의 시간으로 제시되었다[55] 2012년 이후 정책 문건에서 나타나는 '长期规划'(장기 계획), '阶段性推进'(단계적 추진), '目标连续性'(목표 연속성)과 같은 표현은 시기별 변화에도 불구하고 동일한 시간 구조를 반복적으로 구성한다. 이러한 시간 구조는 <표 3>에서 확인되듯이, 각 시기 정책 문건에서 장기 계획, 단계적 전환, 목표 연속성이라는 동일한 패턴으로 유지된다.

장기 목표와 계획은 변화를 예고하는 언어처럼 제시되지만, 그 실현 방식은 발전과 안보의 병행, 질서와 안정의 유지라는 기존 관리 논리를 벗어나지 않는다. 이상의 양상은 새로운 시간 구조의 형성이 아니라, 기존 시간 구조의 지속으로 나타난다. 이 지점에서 에너지 전환은 새로운 미래로의 단절적 이동이라기보다, 현재의 에너지 안보 정체성을 지속시키는 조건으로 제시된다.

이상의 논의를 본 절의 차원에서 정리하면 다음과 같다. 앞서 확인한 시간 구조는 전환을 단일한 사건이나 분기점으로 구성하기보다, 관리되어야 할 과정으로 제시한다. 전환은 도래해야 할 새로운 질서가 아니라 조정과 통제의 대상이 되는 과정으로 서술되며, 그 결과 시간 구조의 재편은 나타나지 않는다. 이에 따라 정체성의 이동 역시 확인되지 않는다. 이러한 시간 구조에서 '치환'은 전환 언어가 확산되더라도 기존 에너지 안보 정체성을 지탱하는 시간 구조가 유지되는 상태를 가리킨다.

다만 이러한 시간 구조 해석이 유일하게 가능한 설명인지는 별도로 검토할 필요가 있다. 권위주의적 담론 통제나 관료적 관성은 정책 담론의 안정성을 설명할 수 있지만, 왜 전환 담론이 반복적으로 기존 에너지 안보 기준의 하위 원리로 제시되는지를 충분히 설명하지

54) 国务院, "国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知"(2021); 国家发展改革委、国家能源局, "关于印发≪'十四五'现代能源体系规划≫的通知"(2022); 国家发展改革委, "国家发展改革委关于印发≪可再生能源发展'十三五'规划≫的通知," 2016年12月10日, https://www.nea.gov.cn/2016-12/19/c_135916140.htm(검색일: 2026.06.18).

55) 国家发展改革委、国家能源局, "关于印发≪'十四五'现代能源体系规划≫的通知"(2022); 国家发展改革委, "国家发展改革委关于印发≪可再生能源发展'十三五'规划≫的通知,"(2016).

는 못한다. 또한 경로 의존성은 정책 지속의 구조를 설명하지만, 전환 이후에도 특정 기준이 정당화의 상위 원리로 유지되는 담론적 구조를 충분히 포착하지 못한다. 따라서 이들 경쟁 설명은 정책 담론의 안정성은 설명할 수 있으나, 전환 이후 판단 위계와 시간 구조가 어떻게 함께 유지되는지는 보여주기 어렵다. 이 점에서 치환은 단순한 지속성이 아니라, 전환 언어가 기존 판단 위계와 시간 구조 안에서 다시 배치되는 방식을 포착하는 개념이다.

종합하면, 중국의 에너지 전환 담론에서 '能源革命'(에너지 혁명), '双碳目标'(쌍탄소 목표), '新型电力系统'(신형 전력 체계) 등 전환 언어는 반복적으로 등장하지만, 독립된 판단 기준으로 분리되지 않는다. 전환은 기존 판단 위계의 범위 안에서 정당화되며, 미래 역시 기존 에너지 안보 기준이 지속 적용되는 시간으로 구성된다. 이러한 구조는 전환이 에너지 안보 정체성의 대체가 아니라, 기존 에너지 안보 정체성이 다른 정책 언어를 통해 반복되는 '치환'의 형식으로 나타난다는 점을 보여준다.

# Ⅴ. 치환: 판단 위계와 시간 구조의 결합

본 장은 Ⅳ장에서 확인한 구조를 '치환' 개념으로 정리한다. 앞서 검토했듯이 치환은 패러다임 지속, 경로의존성, 존재론적 안보 논의가 설명하는 지속성과 구별된다. 이들 논의가 정책·제도·정체성이 유지되는 조건이나 원인에 주목한다면, 치환은 전환 이후 공식 담론 내부에서 무엇이 상위 판단 기준으로 남고, 미래가 어떠한 시간 구조로 제시되는지를 포착한다.[56]

따라서 치환은 단순한 지속성의 개념이 아니라, 전환 이후에도 기존 에너지 안보 정체성이 어떤 판단 위계와 시간 구조를 통해 반복 유지되는지를 판별하기 위한 분석 개념이다. 이는 전환의 발생 자체를 부정하는 개념이 아니다. 오히려 전환이 발생하고 전환 언어가 확대되는 상황에서도, 그 변화가 기존 에너지 안보 기준을 대체하지 못하고 그 기준 아래에서 다시 정당화되는 상태를 설명한다.

Ⅳ장의 중국 사례에서 이러한 구조는 세 가지 차원에서 확인된다. 첫째, '能源革命'(에너지 혁명), '双碳目标'(쌍탄소 목표), '新型电力系统'(신형 전력 체계) 등 전환 언어는 반복적으로 등장했지만, 독립된 상위 판단 기준으로 분리되지 않았다. 둘째, 전환은 '能源安

56) Hall(1993), pp.275-296; Pierson(2000), pp.251-267; Mitzen(2006), pp.341-370; Steele(2008), pp.1-20.

全'(에너지 안보), '稳定'(안정), '可控'(통제 가능성), '有序推进'(체계적·단계적 추진)이라는 기존 에너지 안보 기준 아래에서 의미를 부여받았다. 셋째, 미래는 새로운 질서로의 분기점이라기보다 기존 에너지 안보 기준이 지속 적용되는 관리 가능한 시간으로 제시되었다. 따라서 전환 언어의 확산은 에너지 안보 정체성의 이동으로 이어지지 않았다. 변화는 나타났지만, 그 변화를 판단하고 승인하는 기준은 이동하지 않았다.

치환의 핵심은 바로 이 결합에 있다. 전환 언어의 확산, 판단 위계의 유지, 시간 구조의 연장이 서로 분리되지 않고 동시에 나타날 때, 전환은 정체성의 대체가 아니라 치환의 형식으로 나타난다. 세 차원이 맞물리는 한, 전환이 아무리 확대되어도 그것을 판단하고 승인하는 기준 자체는 이동하지 않기 때문이다.

이 점에서 치환은 변화가 없다는 주장이 아니다. 변화는 존재하지만, 그 변화는 기존 에너지 안보 기준을 대체하기보다 오히려 그 기준을 다시 확인하는 방식으로 제시된다. 전환은 기존 기준을 충족하는 조건 아래에서만 정당화되며, 그 기준의 지속을 확인하는 정책 언어로 나타난다. 이러한 분석은 전환을 곧바로 분기점이나 체제적 전환으로 전제하는 접근과 구별된다.

다만 치환은 모든 전환 사례에 자동적으로 적용되는 개념은 아니다. 전환이 기존 에너지 안보 기준을 대체하는 독립된 상위 원리로 제시되고, 미래가 관리 가능한 연장이 아니라 단절과 재편의 시간으로 구성될 경우, 그것은 치환이 아니라 정체성 변화에 가깝다. 따라서 치환은 중국 사례의 고유성을 설명하는 데 그치지 않고, 전환 담론이 확산되는 조건에서 무엇이 실제로 이동하고 무엇이 유지되는지를 구분하기 위한 판별 기준을 제공한다.

## Ⅵ. 결론

에너지 전환은 곧 에너지 안보 정체성의 변화를 수반하는가. 이 질문에서 출발하여, 본고는 중국의 에너지 안보 담론을 분석하였다. 그 결과 전환 언어는 확대되었으나, 그 변화를 판단하고 승인하는 기준의 위계와 미래를 조직하는 시간 구조는 이동하지 않았다. 이처럼 전환 언어의 확산에도 기존 에너지 안보 정체성이 유지되는 상태를 본고는 '치환'으로 개념화하였다.

이러한 분석을 통해 본고는 세 가지 기여를 한다. 첫째, 에너지 전환 이후의 변화를 정책 목표나 기술 체계의 변화로만 파악하지 않고, 전환 이후에도 무엇이 에너지 안보의 상위 판단 기준으로 남는지를 분석 대상으로 삼았다. 둘째, 전환 언어가 어떤 판단 위계와 시

간 구조 안에서 정당화되는가를 묻는 분석 틀을 제시함으로써, 표면적 변화와 정체성 이동을 구분할 수 있게 하였다. 셋째, 기존의 존재론적 안보 논의가 변화 속 자기동일성의 유지에 주목하였다면, 본고는 그 자기동일성이 에너지 정책 담론 내부에서 어떠한 판단 위계와 시간 구조를 통해 유지되는지를 분석하였다는 점에서 차별성을 갖는다.

다만 본고에도 한계는 있다. 분석이 중국 중앙정부의 정책 문건과 공식 담론에 집중된 까닭에, 지방정부의 집행 과정이나 기업 행위자, 국제 에너지 시장의 반응까지는 충분히 다루지 못하였다. 또한 중국은 국가 주도성이 강한 전환 담론을 보여주는 사례인 만큼, 시장 중심의 전환을 추진하는 국가들과는 다른 양상이 나타날 수 있다.

그럼에도 치환 개념은 중국 사례에 한정되지 않는다. 이 개념은 다른 국가의 에너지 전환 담론은 물론, 기후 안보나 공급망 안보처럼 새로운 위기 언어가 기존 에너지 안보 기준 안에서 정당화되는 사례에도 적용될 수 있다. 향후 연구는 이러한 사례들을 비교함으로써, 전환 이후에도 어떤 에너지 안보 정체성이 유지되는지, 그리고 어떤 조건에서 실질적인 정체성 변화가 발생하는지를 보다 체계적으로 규명할 수 있을 것이다.

# ❖ 참고문헌 ❖

■ 저서

Adler, Emmanuel. “Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates.” In Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons(eds.), *Handbook of International Relations*, 2nd ed., 112-144, London: SAGE, 2013.

Blyth, Mark. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Buzan, Barry, Ole Wæver and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner, 1998.

Campbell, David. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, revised ed., Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

Doty, Roxanne Lynn. *Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations,* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.

Floyd, Rita. Security and the Environment: *Securitisation Theory and US Environmental Security Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Giddens, Anthony. *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge: Polity Press, 1991.

Hansen, Lene. *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, London: Routledge, 2006.

Hay, Colin. *Political Analysis: A Critical Introduction*, Basingstoke: Palgrave, 2002.

Hom, Andrew R. *International Relations and the Problem of Tim*e, Oxford: Oxford University Press, 2020.

Hopf, Ted. *Social Construction of International Politics: Identities & Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999, Ithaca:* Cornell University Press, 2002.

_____. *Reconstructing the Cold War: The Early Years, 1945-1958*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Huysmans, Jef. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, London: Routledge, 2006.

Jackson, Patrick Thaddeus. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics*, London: Routledge, 2011.

Koselleck, Reinhart. *Futures Past: On the Semantics of Historical Time,* New York: Columbia University Press, 2004.

Mahoney, James and Kathleen Thelen. “A Theory of Gradual Institutional Change.” in James Mahoney and Kathleen Thelen(eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Powe*r, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Neumann, Iver B. *Uses of the Other: “The East” in European Identity Formation,* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

Steele, Brent J. *Ontological Security in International Relations: Self-Identity and the IR State*, London: Routledge, 2008.

Thelen, Kathleen. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Wæver, Ole. “Securitization and Desecuritization.” in Ronnie D. Lipschutz(ed.), *On Security*, 46–86. New York: Columbia University Press, 1995.

■ 논문

Aradau, Claudia. “Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation.” *Journal of International Relations and Development*, 7 (4), (2004), 388–413.

Anderson, Ben. “Preemption, Precaution, Preparedness: Anticipatory Action and Future Geographies.” *Progress in Human Geography*, 34 (6), (2010), 777–798.

Balzacq, Thierry. “The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context,” *European Journal of International Relations*, 11 (2), (2005), 171–201.

Bigo, Didier. “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease.” *Alternatives*, 27 (1), (2002), 63–92.

Carstensen, Martin B and Vivien A. Schmidt. “Power Through, Over and In Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism.” *Journal of European Public Policy*, 23 (3), (2016), 318–337.

Considine, Laura. “The Politics of Silence: Identity, Ontological Security and the Syrian War.” *European Journal of International Relations* 23 (1), (2017), 19–41.

Floyd, Rita. “The Justification of Securitization and Human Security.” *Review of International Studies*, 36 (4), (2010), 889–911.

_____. “Just and Unjust Securitization.” *European Journal of International Relations*, 19 (4), (2013), 683–706.

Hall, Peter A. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State.” *Comparative Politics*, 25 (3), (1993), 275–296.

Kinnvall, Catarina. “Globalization and Religious Nationalism: Self, Identity and the Search for Ontological Security.” *Political Psychology*, 25 (5), (2004), 741–767.

Kinnvall, Catarina and Jennifer Mitzen. “Anxiety, Fear, and Ontological Security in World Politics: Thinking with and beyond Giddens.” *International Theory*, 12 (2), (2020), 240-256.

McDonald, Matt. “Securitization and the Construction of Security.” *European Journal of International Relations*, 14 (4), (2008), 563-587.

Mitzen, Jennifer. “Ontological Security in World Politics.” *European Journal of International Relations*, 12 (3), (2006), 341-370.

Pierson, Paul. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *American Political Science Review*, 94 (2), (2000), 251-267.

Roe, Paul. “Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization.” S*ecurity Dialogue*, 35 (3), (2004), 279-294.

Schmidt, Vivien A. “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.” *Annual Review of Political Science*, 11, (2008), 303-326.

Trombetta, Maria Julia. “Environmental Security and Climate Change: Analysing the Discourse.” *Cambridge Review of International Affairs*, 21 (4), (2008), 585-602.

Williams, Michael C. “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics.” *International Studies Quarterly*, 47 (4), (2003), 511-531.

■ 중국 1차 자료 및 논문

国务院, “国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知.” 2021年10月26日, http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/26/content_5644984.htm(검색일: 2026.06.02).

_____, “能源发展‘十二五’规划.” 2013年1月, http://www.gov.cn/zwgk/2013-01/23/content_2318554.htm(검색일: 2026.06.02).

_____, “中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要.” 2021年3月23日, http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.html(검색일: 2026.06.02).

国务院办公厅, “国务院办公厅关于印发能源发展战略行动计划(2014-2020年)的通知.” 2014年11月19日, https://www.nea.gov.cn/2014-12/03/c_133830458.htm(검색일: 2026.06.18).

_____, “国务院办公厅转发国家发展改革委国家能源局关于促进新时代新能源高质量发展实施方案的通知.” 2022年5月30日, https://zfxxgk.nea.gov.cn/2022-05/30/c_1310608539.htm(검색일: 2026.06.18).

国务院新闻办公室, “中国的能源政策(2012).” 2012年10月, https://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2012n/202207/t20220704_130086.html(검색일: 2026.06.02).

_____, “新时代的中国能源发展.” 2020年12月, https://www.scio.gov.cn/gxzt/dtzt/

2020/xsddzgnyfzbps/(검색일: 2026.06.02).

国家发展改革委, "国家发展改革委关于印发≪可再生能源发展'十三五'规划≫的通知." 2016年12月10日, https://www.nea.gov.cn/2016-12/19/c_135916140.htm(검색일: 2026.06.02).

国家发展改革委、国家能源局, "关于加快建设全国统一电力市场体系的指导意见." 2022年1月28日, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202201/t20220128_1313653.html(검색일: 2026.06.02).

_____, "关于印发能源发展'十三五'规划的通知." 2016年12月26日, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201701/t20170117_962873.html(검색일: 2026.06.02.).

_____, "关于印发≪'十四五'现代能源体系规划≫的通知" 2022年1月29日, https://www.nea.gov.cn/1310524241_16479412513081n.pdf(검색일: 2026.06.02).

_____, "国家发展改革委 国家能源局关于印发≪能源技术革命创新行动计划(2016-2030年)≫的通知." 2016年4月7日, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201606/t20160601_963080.html(검색일: 2026.06.02).

_____, "关于印发≪能源生产和消费革命战略(2016-2030)≫的通知." 2016年12月29日, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201704/t20170425_962953.html(검색일: 2026.06.02).

国家能源局, "国家能源局关于印发≪2021年能源工作指导意见≫的通知." 2021年4月22日, https://www.nea.gov.cn/2021-04/22/c_139898478.htm(검색일: 2026.06.18).

习近平, "关于<中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定>的说明." 2013年11月9日, http://www.gov.cn/jrzg/2013-11/15/content_2528179.htm(검색일: 2026.06.02).

_____, "推动能源生产和消费革命." 2014年6月13日, http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/14/content_2698104.htm(검색일: 2026.06.02).

_____, "在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话." 2020年9月22日, http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/22/content_5546168.htm(검색일: 2026.06.11).

中共中央, "中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议." 2020年11月3日, http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm(검색일: 2026.06.18).

中共中央、国务院, "关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见." 2021年9月22日, http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/24/content_5644613.htm(검색일: 2026.06.02).

中国政府网, "中央经济工作会议在北京举行." 2020年12月20日, http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/20/content_5571388.htm(검색일: 2026.06.11).

李俊峰. "碳达峰碳中和与能源安全协同路径." 『中国能源』, 第8期, (2022), 5-11.

刘满平. "新型电力系统建设与能源安全保障." 『能源研究』, 第3期, (2022), 12-18.

## • Abstract •

# Energy Security Identity in the Age of Energy Transition : Ontological Substitution and Temporal Structuring in Chinese Discourse

Jeongwon Park | Yonsei Univ.

This study questions the assumption that energy transition necessarily entails a transformation of energy security identity. While existing scholarship has explained how energy transition becomes legitimized within security discourse, it remains unclear whether the core criteria that define energy security actually shift once transition is institutionalized as policy. To address this gap, this study introduces the concept of ontological substitution to examine how existing energy security criteria may persist beneath the expanding language of transition.

Drawing on major Chinese energy policy documents from 2012 to 2022, the study demonstrates that the language of transition is legitimized within an existing hierarchy of energy security criteria organized around security, stability, and controllability. It also shows that the future is structured not as a rupture, but as a manageable extension through long-term planning and phased targets.

Under these conditions, energy transition does not replace energy security identity. Rather, it takes the form of ontological substitution, in which existing criteria and temporal structures are reproduced through the language of transition. The expansion of transition discourse, therefore, does not in itself entail a transformation of energy security identity.

**Key words** : Energy transition; Ontological substitution; Energy Security identity; Temporal structuring; Chinese energy discourse

논 문 투 고 일 : 2026.04.10
논문심사완료일 : 2026.06.18
논문게재확정일 : 2026.06.18

https://doi.org/10.15235/jir.2026.06.29.2.155

# 전망 이론을 통한 동맹 군사통합성 분석 : 한미동맹과 미일동맹 사례연구

김자희* · 유지선** · 김수겸*** | 국립외교원

차 례

Ⅰ. 문제 제기
Ⅱ. 선행연구 분석과 그 한계
Ⅲ. 이론적 분석틀과 연구주장
Ⅳ. 한미동맹의 군사통합성 전개
Ⅴ. 미일동맹의 군사통합성 전개
Ⅵ. 결론

● 국문요약 ●

본 연구는 미국에 대한 지정학적·전략적 가치의 유사성에도 불구하고, 한미동맹과 미일동맹의 군사통합 수준이 다르게 발전한 원인을 규명하는 데 목적을 둔다. 기존 연구는 주한·주일미군의 역할을 각각 개별적으로 분석하거나, 북한·중국 등 외부위협의 수준, 혹은 동맹의 태생적 특성 등 단일 변수에 주로 주목함으로써, 한미동맹과 미일동맹의 군사통합이 변화하는 메커니즘을 충분히 설명하지 못하였다. 이에 본 연구는 위험상황하의 의사결정 이론인 전망이론을 바탕으로 미국이 외부위협 수준에 따라 이를 손실의 영역 또는 이익의 영역으로 인식하고, 이에 따른 손익 계산을 통해 동맹과의 군사통합 수준을 결정한다고 주장한다. 고위협 상황에서는 손실 회피를 위해 군사통합을 유지하거나 강화하고, 저위협 상황에서는 통합대응의 이익과 자율성 확보의 이익을 비교하여 조정 여부를 결정한다. 분석 결과, 한미동맹은 북한의 지속적인 군사적 위협으로 인해 탈냉전 이후에도 손실의 영역에 머물며 고도 군사통합 구조를 유지하였으나 중국의 부상 이후 주한미군의 전략적 유연성에 대한 필요성이 증대하며 기존 통합 구조의 점진적 조정으로 이어졌다. 반면 미일동맹은 탈냉전 이후에도 분산된 지휘체계를 유지하였으나, 중국의 군사적 부상과 미중 전략경쟁의 심화로 일본의 전초기지 및 작전거점으로서의 전략적 가치가 증대되면서 군사통합이 본격적으로 강화되었다. 본 연구는 동맹

* 국립외교원 연구원, 고려대학교 국제관계학 박사 : 제1저자 및 교신저자
** 국립외교원 연구원, 와세다대학교 국제관계학 박사 : 공동저자
*** 국립외교원 연구원, 서울대학교 정치외교학부 외교학전공 박사수료 : 공동저자

의 군사통합이 외부위협의 객관적 수준보다 특정 기준점에서 손실 또는 이익으로 인식하는가에 따라 동태적으로 재구성됨을 보여주며, 향후 한미동맹의 조정과 발전 방향을 이해하는 이론적 기반을 제공한다.

**주제어** : 한미동맹, 미일동맹, 군사통합, 전망이론, 작전권

# Ⅰ. 문제 제기

미국은 전 세계적 패권국으로서 주둔군 배치를 통해 동맹에 대한 안전보장 공약을 제도화하고 적국에 대한 억지력을 투사해왔다. 특히 동아시아는 이러한 전진배치 전략이 집약적으로 구현된 지역으로, 주한미군과 주일미군은 그 대표적 사례에 해당한다. 본고는 양국이 유사한 지정학적·전략적 가치를 지님에도 불구하고 두 동맹 간 군사통합의 수준이 다르게 발전한 원인을 분석하는 데 그 목적을 둔다.

주한미군은 한국전쟁 직후 한미연합사령부 체제를 수립하여 70여 년간 고도로 통합된 작전지휘구조를 유지해 왔다. 그러나 1990년대 중후반부터 전시작전통제권 환수 논의가 본격화되면서 통합 구조의 조정 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 트럼프 2기 행정부 출범 이후 동맹 분담 요구와 맞물리며 해당 논의는 다시금 가시화되고 있다. 반면 주일미군은 1951년 미일 안전보장조약 체결 이후 상대적으로 분산된 지휘 체계를 유지해 왔다. 그러나 2010년대 이후 변화하는 안보환경에 대응하여 미일 군사통합은 점진적으로 강화되었으며 2024~2025년 통합군사령부 재편과 자위대 통합작전사령부 출범을 계기로 양국은 지휘구조의 정합성을 높이며 군사통합을 본격화하고 있다.

그렇다면 왜 미국은 한국과는 일찍부터 고도의 군사통합을 추구해 왔으나 점차 조정의 방향으로 가고 있고, 일본과는 70여 년이 지난 후에 통합을 심화시키고 있는가? 기존 연구들은 주한·주일미군의 역할을 독립적으로 분석하거나 규모·운용의 양적 비교에 편중되어, 군사통합성의 형성 요인을 비교·분석하는 데 한계를 보인다. 본고는 이러한 연구의 간극을 메우기 위해 전망이론(prospect theory)을 적용하여 위험상황하에서 국가들은 위험의 인식에 따른 이익·손실 계산과정을 거쳐 동맹과의 군사통합 수준을 결정한다는 가설하에, 냉전기·탈냉전기·신냉전기에 걸쳐 한미·미일동맹 군사통합의 형성과 심화 과정을 이론적 분석과 사료 검토를 통해 규명한다.

# Ⅱ. 선행연구 분석과 그 한계

본고가 주목하는 주한·주일미군과 동맹군 간의 군사통합성 수준을 직접적으로 비교·분석한 선행연구는 상대적으로 부족하다. 기존 연구들은 주로 주한미군[1)]과 주일미군[2)]을 개별적으로 분석하거나, 양자를 비교하더라도 병력 규모, 임무, 기능 등 정량적·기능적 요소를 중심으로 주둔군의 특성을 설명하는 데 머물렀다. 또한, '외부 위협' 혹은 '개별국가의 전략 변화'와 같은 단일 결정요인을 통한 분석에 집중함으로써, 국가별·시기별로 변화하는 美주둔군-동맹군 간 통합태세를 체계적·거시적으로 분석하지 못했다는 한계가 노정된다.

본고와 가장 직접적으로 연계된 주한미군과 주일미군의 직접 비교 연구들은 단일 결정요인에 기반하여 양 주둔군의 역할 변화와 군사적 통합 수준의 차이를 설명해 왔다. 다수의 연구는 그 결정요인으로 '위협'에 근거해 설명한다. 박휘락은 안보-자율성 이론에 기반하여 한미동맹은 북한과의 전쟁 억제를 목적으로 형성되어 이에 대응하기 위한 일원화된 지휘체제를 구축한 반면, 미일동맹은 태평양전쟁의 패전국을 통제하기 위한 동맹이었다는 점에서 자위대의 자율성이 제약되고 주일미군과의 일체화가 제한되었다고 주장한다.[3)] 즉, 미국의 입장에서 주한미군과 주일미군은 서로 다른 위협 목표를 지녔으며 이러한 동맹의 태생적·내재적 차이가 군사통합성의 차이를 초래했다는 것이다. 이러한 위협 중심적 해석을 보다 정교화한 연구로, 이도영은 동맹의 응집성이 단순히 공통의 위협 인식 여부에 의

---

1) '북한억제 및 세력균형 유지'를 중심으로한 주한미군의 역할변화 연구로는 류인석, "한반도에서 주한미군의 이중억제 역할," 『국방연구』 제67집 제4호 (국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2024), pp.1-29; 이정규, "주한미군의 전략적 유연성이 한반도 안보에 미치는 영향," 『세종포커스』 (세종연구소, 2025), 병력·기지 재배치 관련 연구로는 이정우, "주한미군 감축과 한미동맹의 방향성에 대한 분석," 『국가안보와 전략』 제15집 1호 (국가안보전략연구원, 2015), pp.43-74; 남창희, "주한미군 재배치 계획의 배경과 한국의 대응방향," 『국가전략』 제10집 1호 (세종연구소, 2004), pp.7-35; 이수형·남창희·Robert Dujarric, "주한미군 재배치와 한미동맹의 안보딜레마," 『21세기정치학회보』 제14집 2호 (21세기정치학회, 2004), pp.121-138를 참고.

2) 미일 간 지휘통제 체계의 강화와 통합태세 발전과 관련한 연구로는 James L. Schoff, "Modernizing US-Japan Command and Control Relationships for New Challenges," (NEXT Alliance Initiative Conference Summary, 2023), 1-38; Hirohito Ogi, "Beyond Policy Limits: Rethinking U.S.-Japan Command and Control," (Stimson, 2025); Sugio Takahashi, "Upgrading the Japan-U.S. Defense Guidelines: Toward a New Phase of Operational Coordination," (Project 2049 Institute, 2018), 1-14, 오키나와 기지 부담 분담 관련해서는 Yusaku Horiuchi·Atsushi Tago, "U.S. Military Should Not Be in My Backyard: Conjoint Experiments in Japan," *Journal of Conflict Resolution*, 68 (9), (2024), 1798-1824를 참고.

3) 박휘락, "한미동맹과 미일동맹의 실태 비교: 동맹 구성요소를 중심으로," 『국가안보와 전략』 제15집 3호 (국가안보전략연구원, 2015), pp.1-40.

해 결정되는 것이 아니라, 특정 위협이 어느 정도의 시급성을 가지는가에 대한 동맹 간 시간적 인식(threat-specific time horizons)의 일치 여부에 의해 크게 좌우된다고 주장한다.[4] 그는 중국의 부상에 대해 미국과 일본은 이를 단기적 위협으로 인식함으로써 높은 응집성을 구축한 반면, 한국은 중국 위협을 경제적·장기적 성격의 위협으로 평가함으로써 상대적으로 낮은 응집성을 보였다고 분석하였다. 그러나 해당 연구는 중국의 부상을 전제로 한 설명틀에 기반하고 있어 상이한 위협 환경에는 일반화에 한계가 있다. 또한 위협 평가 이후에 전개되는 정책 결정 및 전략적 선택 과정은 다루고 있지 않는바, 연구의 분석 범위가 위협 인식 단계에 한정되어 있다.

한편, 통합성의 차이를 야기하는 또 다른 요인으로 '국가들의 대전략 변화'가 제시되었다. 임기훈은 탈냉전기 미국의 대아시아 전략 변화 속에서 안보 자율성을 확대하려는 한국과 미국과의 일체화를 지향하는 일본의 전략적 선택에 따라 양 주둔군의 역할이 변화했다고 분석한다.[5] 이에 따라 주한미군은 한반도를 넘어 동북아의 '작전적 기동군'으로, 주일미군은 아태 지역의 '전략적 기동군'으로 그 역할이 재편되었다고 설명한다. Harding은 냉전기 주한미군과 주일미군은 서로 다른 임무를 수행했으나, 냉전 이후 변화된 동북아 안보 환경에 따라 주한미군의 임무가 한반도를 넘어 지역적 전력 투사 중심으로 확대되면서 주일미군과 유사한 역할을 수행하게 되었다고 분석한다.[6] 이에 따라 역내에서 유사한 역할을 수행하는 양 주둔군을 통합하여 일원화된 동북아사령부 아래 지휘 체계를 구축할 필요성을 제기하였다.

앞선 선행연구들은 주한·주일미군의 시기별 역할 변화와 전력 규모의 진화를 체계적·정량적으로 정리했다는 점에서 의의를 지닌다. 그러나 이러한 연구들은 유사한 위협 환경하에서도 시기별 및 국가별로 통합 수준이 달라지는 이유, 특히 비대칭 동맹에서 실질적 통합 수준을 좌우하는 미국의 전략적 판단을 포함한 인과적 메커니즘을 이론적으로 규명하지 못했다는 한계를 지닌다.

---

4) Do Young Lee, "Deter Together or Deter Separately?: Time Horizons and Peacetime Alliance Cohesion of the US-Japan and US-ROK Alliances," *The Pacific Review* 37 (4), (2024), 747–776.

5) 임기훈, "탈냉전기 주한미군과 주일미군의 역할 변화," 『한국과 국제정치』 제37집, 제4호 (경남대학교 극동문제연구소, 2021), pp.73-106; 임기훈, 『미국의 아시아 안보전략: 주한미군과 주일미군』 (서울: 플래닛미디어, 2022).

6) Shawn D. Harding, "The Case for Northeast Asia Command," (Sasakawa USA, 2023).

# Ⅲ. 이론적 분석틀과 연구주장

본 연구는 전술한 선행연구의 한계를 보완하고 미군과 동맹군 간 군사통합성의 메커니즘을 설명하기 위해 정치심리학의 전망이론을 적용한다. 전망이론은 불확실한 위험상황하에서 행위자의 정책결정을 설명하는 이론으로 본 연구는 이를 안보영역에 적용하여 외부 군사 위협이 미국에 손실을 초래한다고 인식될 경우 미국이 동맹과의 군사통합수준을 어떻게 조정하는지를 분석한다. 특히 기존의 신현실주의와 신자유주의가 주목하던 상대적 이익(relative gain)과 절대적 이익(absolute gain) 간의 논쟁을 넘어 국가가 '손실(losses)'을 회피하거나 최소화하려는 동기 역시 중요한 행동 원리가 될 수 있음을 강조한다.

이에 따라 본 연구는 전망이론의 주요 개념인 소유효과(endowment effect), 기준점(reference point), 프레이밍 효과(framing effect)를 차용한다. 첫째, 소유효과는 행위자가 새로운 이익의 획득보다 이미 보유한 자산이나 지위의 유지에 더 큰 가치를 부여하는 경향을 의미한다.[7] 따라서 동일한 규모의 변화라 하더라도 새로운 이익의 획득보다 기존 상태의 상실이 더 큰 효용 감소로 인식된다.[8] 둘째, 국가를 포함한 행위자는 현재 상황을 평가하는 기준으로 '기준점(reference point)'을 설정하며, 동일한 변화라도 이를 기준점 대비 손실로 인식하는지 혹은 이익으로 인식하는지에 따라 상이한 위험수용 성향을 보인다. 일반적으로 의사결정자가 자신의 상황을 이익의 영역(domain of gains)에 위치한다고 인식할 경우에는 위험회피적(risk-averse) 행동을 선택하는 반면, 손실의 영역(domain of losses)에 위치한다고 인식할 경우에는 손실을 회피하거나 만회하기 위해 위험수용적(risk-acceptant) 행동을 선택하는 경향이 있다.[9] 여기서 손실은 객관적 감소가 아니라 기준점 대비 후퇴를 의미하며, 이러한 기준점은 소유효과로 인해 대체로 행위자(국가)의 현재 상태(status quo)를 반영한다. 셋째, 전망이론은 동일한 외부 환경이라도 행위자가 이를 어떠한 기준점에서 인식하느냐에 따라 상이한 정책결정이 이루어질 수 있다고 본다. 전망이론은 이러한 인식에 따른 선택의 가변성을 프레이밍 효과(framing effect)로 설명한다.[10]

---

7) Jack S. Levy, "Loss Aversion, Framing, and Bargaining: The Implications of Prospect Theory for International Conflict," *International Political Science Review*, 17 (2), (1996), 182.

8) Levy(1996), pp.179-195.

9) Janice Gross Stein, "International Co-operation and Loss Avoidance: Framing the Problem," *International Journal*, 47 (2), (1992), 215; Rose McDermott, "Prospect Theory in Political Science: Gains and Losses from the First Decade," *Political Psychology*, 25 (2), (2004), 294.

10) Amos Tversky and Daniel Kahneman, "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice," *Science*, 211 (4482), (1981), 453-458; Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica*, 47 (2), (1979), 293-294.

기존의 동맹이론은 주로 위협의 규모, 의도, 지리적 접근성 등 다양한 요소를 통해 동맹의 형성과 유지, 통합수준을 설명해 왔다.[11] 또한, 위협균형론에 전망이론을 결합하여 군사통합성을 설명한 연구들 역시 아시아 동맹을 단일한 양자동맹 구조로 전제한 채 유럽 동맹과 비교하는 데 주로 초점을 맞추었다.[12] 그러나 이러한 설명은 동아시아에서 북한과 중국의 위협 수준이 유지되거나 증강되는 상황 속에서도 미국의 동맹정책과 군사통합 수준이 국가별·시기별로 상이하게 변화해왔다는 점을 충분히 설명하지 못한다. 실제로 아시아 동맹은 유사한 위협 환경 아래에서도 서로 다른 군사적 통합 태세를 보여왔으며, 이는 위협의 객관적 수준과 구조적 요인만으로는 주한·주일미군 간 통합 태세의 차이뿐 아니라 각 사례 내부에서 나타난 통합 수준의 강화·조정·이완 과정을 충분히 설명하기 어렵다는 점을 시사한다.

이에 본 연구는 전망이론의 논리를 동맹의 군사통합 문제에 적용하여 미국의 위협 인식이 손실 또는 이익의 영역으로 프레이밍되는 방식이 동맹 군사통합 수준 조정의 핵심 매개변수임을 주장한다. 이 주장은 구체적으로 다음 두 단계의 논리로 구성된다.

첫째, 미국은 정책결정 당시 자국의 위협인식을 기준점으로 설정하여 외부 위협의 수준과 성격을 판단한다. 이 과정에서 위협의 규모뿐 아니라 위협의 즉각성, 군사 대응의 필요성, 장기적 관리 가능성 등이 함께 고려된다. 따라서 위협의 절대적 규모가 상대적으로 작더라도 즉각적·군사적 대응을 요하는 경우에는 고위협으로 인식될 수 있으며, 반대로 위협의 규모가 크더라도 장기적·전략적 성격이 강한 경우에는 상대적으로 낮은 위협으로 판단될 수 있다.

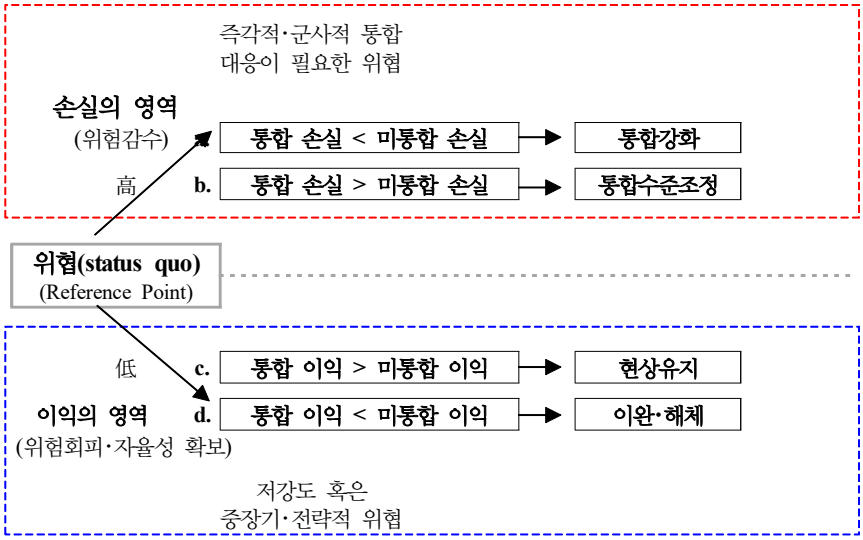
둘째, 미국은 이러한 위협 인식에 따라 손실과 이익의 영역을 구분하고 군사적 통합 수준을 결정한다. 위협이 기준점 대비 증강되었다고 인식될 경우 미국은 손실의 영역에 위치한다고 판단하며, 이미 보유한 전략적 이익과 지역 질서의 후퇴를 방지하기 위해 추가적인 비용과 자율성 제약의 위험을 감수하더라도 손실 최소화를 우선적인 행동 원리로 삼는다. 반대로 기준점 대비 위협이 낮거나 장기적으로 관리 가능한 수준이라고 판단할 경우 미국

---

11) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).

12) Kai He와 Huiyun은 “전망-위협 동맹 모델”을 통해 국가는 현재 위협 수준을 기준점으로 동맹의 군사적 통합 수준을 조정하며 위협이 높을수록 통합성을 강화하고, 위협이 낮을수록 통합성을 축소해 자율성을 확보한다고 주장한다. 이러한 논리에 따라 미국은 유럽에서 상대적으로 높은 위협 인식에 기반해 다자의사결정 구조와 상호제약이 가능한 높은 군사적 통합성을 지닌 다자동맹을 구축한 반면, 아시아에서는 미국의 자율성을 확보할 수 있는 양자동맹 구조를 선택한 것으로 해석한다. 상세한 내용은 Kai He and Huiyun Feng, “‘Why is there no NATO in Asia?’ revisited: Prospect theory, balance of threat, and US alliance strategies,” *European Journal of International Relations*, 18 (2), (2011), 227-250을 참조.

은 이익의 영역에 있다고 인식하며, 위험회피적 방식으로 자율성과 전략적 이익의 극대화를 우선하는 선택을 추구한다.[13)]




※ 통합강화는 통합조직·군사운용 태세·협력 범위의 확대를, 통합조정은 기존 통합체계의 유지하에서 일부 요소의 재배치를, 현상유지는 기존 수준의 지속을, 이완은 통합 수준의 축소를, 해체는 통합체계의 종료를 의미한다.

(출처: 저자작성)

〈그림 1〉 위협상황하에서 동맹국과의 군사통합성 결정논리

즉각적, 군사적 대응을 요하는 위협이 존재하는 손실의 영역에서 미국은 군사통합 시 부담해야 할 비용(통합 손실)과 통합하지 않을 경우 기대되는 잠재적 손실(미통합 손실)을 비교하여 위험수용적 행동을 추구한다. 통합 비용에는 장비·주둔군 배치, 기술이전, 방위비 제공 등 경제적·물질적 손실뿐만 아니라 통합지휘구조와 공동 의사결정 체계 구축으로 인한 미국의 정치·군사적 자율성의 제약 역시 포함된다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이 (a) 통합 손실(비용)이 미통합 시 발생할 손실보다 작을 경우, 군사통합성 강화로 이어지며 (b) 통합 손실이 미통합 손실보다 클 경우, 통합성을 단순히 약화시키기보다는 손실 최소화를 위한 방향으로 통합 수준이 조정된다. 즉 동맹의 통합은 고정된 상태로 유지되거나 일방적으로 약화되는 것이 아니라, 전략 환경과 손실 구조의 변화에 따라 동태적으로 재구성되는 과정을 거친다.

13) 황지환, "전망이론의 현실주의적 이해: 현상유지경향과 상대적 손실의 국제정치이론," 『국제정치논총』 제47권 제3호 (한국국제정치학회, 2007), pp.11-12.

반대로 위협이 직접적·즉각적 군사 대응을 요하지 않는 저강도 또는 중장기적 관리 대상일 경우, 정책행위자는 국가의 상황이 이익의 영역에 있다고 판단하고 자율성과 전략적 이익 확보를 우선하는 위험회피적 선택을 추구한다. 이러한 이익의 영역에서 본고는 (c) 위협에 대한 통합 대응의 이익이 자율성 확보의 이익보다 클 경우 기존 통합 수준을 유지하며, (d) 반대의 경우 통합 수준을 점진적으로 이완하거나 제도적 기능을 축소하는 방향으로 조정될 수 있다고 주장한다.

다음 장에서는 동맹의 군사적 통합성 강화·조정·유지·이완으로 구성되는 상기 네 가지 유형을 토대로, 주한미군과 주일미군의 동맹군과의 군사통합 과정을 시기별 사례를 통해 실증적으로 검토함으로써 본고의 주장을 뒷받침한다.

# Ⅳ. 한미동맹의 군사통합성 전개

## 1. 냉전기: 공산주의 확산 및 한국전 확전 통제를 위한 한미동맹 체결

냉전기 미국의 한국전쟁 개입과 한미동맹 체결은 한반도에서의 전략적 손실을 회피하기 위한 위험 수용적 선택으로 해석될 수 있다. 당시 미국의 위협 기준점은 공산주의 확산 억제와 동북아 세력 질서 현상유지에 있었다. 그러나 1949년 중국 공산화와 1950년 한국전쟁의 발발은 이러한 기준점을 심각하게 훼손하였고 한반도 상실 및 일본 방위선 후퇴는 동북아 세력균형의 약화로 이어질 수 있는 중대한 전략적 손실로 인식되었다.

〈표 1〉 냉전기 주한미군 위협 성격과 손실구조

| | |
|---|---|
| 위협 수준 | 고위협, 즉각적·물리적 위협 |
| 위협 대상 | 북한, 공산권(배후 세력) |
| 기준점 | 동북아 현상유지 및 공산주의 확산 |
| 손익 성격 | 손실의 영역 |
| 손익계산 | 한국전 개입·동맹 체결의 비용 < 공산권 확장 및 역내 영향력 감소 < 세계 3차 전쟁으로 확전 |
| 군사통합조치 | 한국전 개입, 한미동맹 체결, 한미연합군사령부 창설 및 주둔군 배치 |

이러한 위협 증강에 따른 손실의 영역에서 트루먼 행정부는 북한의 남침을 소련이 배후에서 조종한 것으로 판단하며, 한국전쟁은 한반도 전체 장악을 통한 북아시아에서 공산권

의 지위를 강화하려는 시도로 평가하였다.[14] 이에 UN 결의안 제83호에 기반해 미 지상군이 본격적으로 한반도에 투입되었으며 이는 손실의 영역에 처한 행위자가 더 높은 위험을 감수하는 전망이론의 주장과도 부합한다. 동시에 미국은 소련과의 직접 충돌이 초래할 세계전쟁의 위험을 더 큰 손실로 인식하였기 때문에 개입의 범위를 한반도라는 공간 안에서 통제하고자 하였다.[15] 이에 따라 미국은 전쟁의 장기화가 공산권을 자극하여 전면전으로 비화할 가능성을 우려하며 정전협정을 추진하였다.[16] 그러나 이승만 대통령은 지속적인 북진통일을 주장하며 미국이 제시한 정전협정에 반대하였고, 이는 미국이 회피하고자 했던 공산권과의 확전 위험을 다시 고조시키는 요인이 되었다.[17] 이승만의 단독 행동을 우려한 미국은 내부 논의 끝에 한국과 상호방위조약 체결을 통해 그의 독자적 행동을 억제하고 한미 관계를 안정적으로 유지하고자 1953년 10월 1일 조약에 서명하였다.[18] 한국의 자율적 행동 가능성은 미국으로 하여금 한반도에서의 전략적 손실을 사전에 통제할 필요성을 더욱 증대시켰으며, 결국 한미동맹의 제도화를 통한 군사통합성 강화를 통한 제도적 관리 장치로 기능하게 되었다.

동맹 체결에 따른 군사적 통합 조치는 조약과 미군 배치에서 확인해볼 수 있다. 먼저 한미상호방위조약 제4조에서는 “미합중국의 육·해·공군을 대한민국의 영토 내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 허여하고 미합중국은 수락한다”라고 명시하며 한국 내 미군 주둔을 공식화하였다. 주한미군은 전선-예비-후방-증원으로 층위화된 배치에 따라 한국 방어뿐만 아니라 미국이 전쟁 발발 순간부터 자동적으로 개입하도록 만드는 체계를 구축하였다. 종전 직후 주한미군의 기본편제는 미 제8군 예하 미1군단에 제2보병사단과 제7보병사단이 배속된 구조였다. 양 사단은 각각 의정부(캠프 레드클라우드) 및 동두천(캠프 케이

14) U.S. National Security Council, “The Position and Actions of the United States With Respect to Possible Further Soviet Moves in the Light of the Korean Situation (NSC 73/4),” in *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1950, National Security Affairs; Foreign Economic Policy, Volume I* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1977).

15) John Foster Dulles, “Memorandum by Mr. John Foster Dulles, Consultant to the Secretary of State, to the Secretary of State,” in *FRUS, 1950, Korea, Volume Ⅶ* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1976).

16) 김남수, “한미상호방위조약 체결 과정 연구: 동맹의 제도화를 통한 동맹 딜레마의 관리,” (서울대학교 석사학위 논문, 2009), p.18.

17) 전재성, “분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북 관계의 조명,” 『통일정책연구』 제24권 제1호 (통일연구원, 2015), p.9.

18) U.S. Department of State, “Memorandum of Substantive Highlights of a Department of State–Joint Chiefs of Staff Meeting,” in *FRUS, 1952~1954, Korea, Volume XV, Part 1* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1984).

시) 일대에 배치되어 DMZ와 서울 사이의 핵심 침공로를 차단함으로써 물리적 인계철선을 형성하였다.[19)]

양국 간 군사통합성은 미국이 아시아에서의 역할을 축소하던 1970년대에도 높은 수준으로 유지되었다. 1969년 닉슨 독트린 발표 이후 미 제7보병사단이 1971년 철수함에 따라 주한미지상군의 추가 감축 가능성이 현실화되었고, 이는 기존 유엔사 중심 지휘체계의 재편 문제를 한미 간 핵심 의제로 부상시켰다.[20)] 카터 행정부가 1977년 주한미지상군 전면 철수 계획을 공식화하는 가운데, 양국은 1977년 7월 한미안보협의회(SCM)를 통해 유엔사를 해체하는 대신 한국군 작전통제권을 미군 4성 장군이 지휘하는 한미연합군사령부(CFC)로 이관하는 방식으로 지휘구조를 재편하기로 합의하였다.[21)] 이에 따라 1978년 11월 CFC가 공식 창설되고, 유엔사는 정전협정 관리 기구로서 병존하는 형태로 존속되었다. CFC 체제의 출범으로 인해 한미 양국은 다자적 성격의 유엔사보다 더 직접적인 양자 지휘 통합을 달성하게 되었고, 동맹의 제도적 통합성은 한층 강화되었다.

## 2. 탈냉전기: 북핵위협으로 인한 제한적 군사통합성 완화

탈냉전기 미국은 동아시아 역내 주둔군 감축 및 동맹국의 역할 확대를 추진하였으나 지속적인 북핵위기와 합의 이행 실패로 한반도 내 즉각적인 대응이 요구되는 고위협 안보환경이 지속되었다. 이에 따라 여전히 인계철선에 기반한 군사적 억지태세가 요구되었다는 점에서 손실의 영역을 벗어나지 못했고, 통합성은 재편이 아닌 제한적 수준의 기능 조정에 머물렀다. 다만 이러한 위협 수준의 변동을 반영하여 한국 내 전술핵 철수 및 주한미군의 평시작전통제권 이전 등 군사적 통합성의 부분적 완화가 제한적으로 이루어졌다.

1989년 미 의회는 넌-워너(Nunn-Warner) 수정안을 기반으로 동아시아 주둔 미군 감축 계획 수립을 행정부에 요구하였다.[22)] 또한, 미 국방부는 1990년 동아시아전략구상(East Asia Strategic Initiatives, EASI)을 통해 소련에 대한 위협 감소를 근거로 방위 예산을 축

---

19) 조정훈, “인계철선의 상징 ‘인디언헤드’,” 『통일뉴스』 https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=112616(검색일: 2026.4.28).

20) 윤지원, “한반도 평화와 안보 지킴이, 한·미연합사와 전작권 전환,” 『국방과 기술』 제478호 (한국방위산업진흥회, 2018), p.100.

21) 조관행, “카터 행정부는 왜 주한미군 철수정책을수정하였는가?: 77년 7월 10차 SCM 이후 78년 4월 21일 미의회의 승인까지를 중심으로,” 『국가전략』 제24권 제4호 (세종연구소, 2018), p.76.

22) U.S. Congress, “H.R.2461 - 101st Congress (1989-1990): National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1990 and 1991 (Nov 29, 1989),” https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/2461(검색일: 2026.4.28).

소하는 대신 한국·일본 등 아시아 동맹국들이 더 큰 책임을 분담할 것을 요구하였다.[23] 특히 한국에 대해서는 미국이 주도적 역할에서 지원적 역할로 전환할 것이며 이에 따라 10년간 세 단계에 걸쳐 주한미군을 단계적으로 감축하고 한미연합사를 해체하는 로드맵을 제시하였다.[24] 미국은 이러한 계획의 1단계(1990~1992)에 따라 지상군 5,000명, 공군 2,000명을 감축하였다.[25]

일부 주한미군 감축과 더불어 작전권도 한국으로 이양되었다. 1988년부터 시작된 논의 과정에서 양국은 평시작전통제권과 전시작전통제권을 분리하였고, 미국은 EASI 구상 1단계에서 평시작전권을 환수하고, 2단계 구상을 통해 1996년 이후 전시작전권 환수를 계획하였다.[26] 양국은 1992년 개최된 제24차 한미 SCM에서 최세창 국방장관과 딕 체니(Dick Cheney) 국방장관은 늦어도 1994년까지 평시작전통제권을 한국군에게 인계하는 것으로 양측의 입장을 재확인하였다.[27]

그러나 이러한 미국의 구상은 북핵위기의 발발로 상당 부분 수정되었다. 실제 북핵문제 발생 초기 미국의 위협인식은 공산권 해체 이후 구소련의 핵기술과 전문인력이 북한과 같은 잠재적 확산국으로 유출되는 것을 차단하고, 북한의 핵무기 개발 가능성을 억제하는 데 집중되어 있었다. 이는 1992년 구소련 비무장화법(Former Soviet Union Demilitarization Act)에서 구소련 무기관련 과학기술의 제3국 유출 방지를 미국의 국가안보 이익으로 명시한 데서도 확인된다.[28] 이러한 배경하에서 1991년 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언의 체결 및 뉴욕에서 고위급 외교회담을 개최하여 IAEA 사찰 문제를 협의하였다. 사찰 결과 북한이 신고한 플루토늄 추출량과 IAEA 시료 분석 결과 사이에 중대한 불일치가 존재한다는 결론이 도출되었으며, 이는 북한이 1989년부터 1991년 사이 약 1~2기의 핵무기를 제조할 수 있을 정도의 플루토늄을 이미 생산했을 가능성을 시사하였다.[29] 추가적인

---

23) U.S. Department of Defense, “A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century,” (Report to Congress, U.S. Department of Defense, 1990), 5.

24) U.S. Department of Defense(1990), 11.

25) 박휘락·이원우, 『주요 미주둔 국가(한국, 일본, 독일)의 방위비분담 비교 연구』 (서울: 국회예산정책처, 2013), p.42.

26) Kate Ousley, “Wartime Operational Control,” in *2006 SAIS U.S.-Korea Yearbook* (Washington, DC: U.S.-Korea Institute at SAIS, Johns Hopkins University, 2007), 32.

27) 이귀원, “전시작통권 ‘말바꾼’ 전직 국방장관들,” 『한겨레』 https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/148632.html(검색일: 2026.5.7).

28) U.S. Congress, “H.R.5006 - 102nd Congress (1991~1992): National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993 (Oct 23, 1992),” https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/ house-bill/5006(검색일: 2026.5.8).

29) 배명복, “북 플루토늄 추출/분량·시기 의혹여전/북 공식해명이후 IAEA입장,” 『중앙일보』 https://

검증을 위해 IAEA는 1993년 2월 9일 대북한 핵 특별사찰을 요구하였으나 북한은 이를 거부하였고, 이는 최종적으로 북한의 NPT 탈퇴로 이어지며 1차 북핵 위기가 본격화되었다.[30] 미국은 영변 핵시설에 대한 타격(surgical strike)과 약 1만 명의 주한미군 증강을 포함한 군사적 옵션을 실제로 검토하는 단계에까지 이르렀으나,[31] 카터 전 대통령의 방북을 계기로 협상 국면이 열리면서 1994년 10월 제네바합의가 체결되었다. 그러나 해당 합의로 북한의 플루토늄 생산을 동결하는 데 그쳤고 비밀 우라늄 농축 프로그램을 차단하지 못했다.[32] 이후 북한의 미신고 핵 시설 의혹과 1998년 대포동 미사일 발사가 이어지면서 미국 내에서는 제네바합의의 한계에 대한 비판이 제기되었으며 군사적 옵션(preemption)까지 포함한 포괄적 대북 압박 전략을 촉구하였다.[33] 2001년 출범한 부시 행정부에서도 북한을 악의 축으로 규정하고, 이와 같은 “세상의 가장 위험한 레짐이 우리를 위협하는 것을 허용하지 않을 것”이라고 밝혔다.[34]

북핵 위기발발과 협상이 반복되는 과정에서 미국은 1991년 11월 EASI 2단계 감축 계획의 무기한 연기를 공식화하였으며, 1990년대 후반까지 한국군에 작전통제권을 단계적으로 완전히 이양하려던 구상 역시 유보하였다.[35] 1994년 12월 1일 평시작전통제권은 한국군으로 전환되었으나,[36] 전쟁 억제·방어, 정전협정 준수, 연합위기관리, 작전계획 수립 등 핵심 작전 권한은 여전히 ‘연합권한위임사항(Combined Delegated Authority, CODA)’의 형태로 연합사령관에게 위임되었다. 평시 영역에서의 자율성 확대에도 불구하고 대규모 부대 운용과 연합작전의 핵심 통제는 여전히 미군 주도의 통합지휘체계 아래 유지되었음을 보여준다. 결국 탈냉전기 주한미군은 소련 위협의 소멸에도 불구하고 북한 변수로 인해 저위협의 이익 영역으로 이동하지 못하고 손실의 영역에 잔류함에 따라 군사적 통합성이 일부 완화되는 수준의 조정에 그쳤다고 평가할 수 있다.

---

www.joongang.co.kr/article/2788291(검색일: 2026.3.31).

30) 이우태·홍우택·문인철·박성용,『북핵위기와 북미 간 전략환경 인식: 전망이론을 통한 분석과 한국의 대응방향』(서울: 통일연구원, 2018), p.43.

31) 이우태 외(2018), p.47.

32) 김진무,『북한 비핵화 추진을 위한 대안적 방안 모색: 비핵화 협상 사례와 기술적 측면 분석』(성남: 세종연구소, 2018), p.6.

33) Richard Armitage, *A Comprehensive Approach to North Korea*, Strategic Forum No. 158 (Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1999).

34) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, 2002), chapter 5.

35) 최용환,『한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환』(서울: 국가안보전략연구원, 2021), p.30.

36) 최용환(2021), p.30.

## 3. 신냉전기: 이중 위협의 기준점 상충과 한미 군사통합성의 복합적 조정

신냉전기에 접어들면서 중국의 군사적 부상과 북한의 핵능력 고도화는 각각 상이한 방식으로 미국의 위협 기준점을 상향 재설정하였다. 이 두 위협은 동북아라는 동일한 지리적 공간에서 발원하지만 그 성격과 작동 층위는 본질적으로 다르다. 중국은 인도태평양 세력균형 전반을 위협하는 글로벌 패권 경쟁의 상대인 반면, 북한은 한반도에 국한된 역내 군사 위협으로서 핵·미사일 능력의 임계점 돌파 여부에 따라 미국의 위협 인식을 촉발하는 변수로 작용한다.

대중국 위협의 기준점은 중국의 군사력 팽창과 지역 내 공세적 행동이 누적되면서 점진적·추세적으로 상향 조정되어 온 반면, 대북한 기준점은 핵실험, ICBM 발사 등 능력의 임계점 돌파 계기가 발생할 때마다 사건 중심적으로 재설정되는 경향을 보인다. 이에 따라 추가 돌파가 없는 현상유지 국면에서는 미국이 해당 수준에 적응하여 위협 인식이 완화되는 패턴을 반복해 왔다.

본고의 주장에 따라 미국은 각 위협이 설정된 기준점을 초과하였다고 인식할 경우 이를 손실 영역으로 인식하고 이를 최소화하기 위한 동맹 통합성 조정에 나선다. 그러나 두 위협이 요구하는 조정의 방향은 상충한다. 중국 위협에 대한 손실 최소화는 주한미군의 전략적 유연성 확대, 즉 통합성 완화를 요구하는 반면, 북한 위협에 대해서는 한반도 억제태세 강화, 즉 통합성 유지·강화를 요구한다. 이 두 압력이 동시에 작용하는 구조적 긴장은 신냉전기 한미 군사통합성이 강화와 완화 사이에서 불완전하게 조정되는 핵심 배경이 된다.

〈표 2〉 신냉전기 주한미군 위협인식과 손실평가

| 위협 대상 | 북한 | 중국 |
|---|---|---|
| 위협 수준 | 고위협<br>(위협의 증강) | 고위협<br>(위협의 증강) |
| 위협 범위 | 한반도 역내 군사위협 | 글로벌 패권경쟁 |
| 기준점 | 북한 핵·미사일 능력 현상유지 | 세력균형 현상유지<br>(대만 압박강화, 남중국해 군사화) |
| 손익 성격 | 손실의 영역 | 손실의 영역 |
| 손실 계산 | 통합(주둔군 배치) 비용 < 북핵 능력 증강·미 본토 위협 | 자율성 제약 > 대북한 억지력 약화 |
| 군사통합조치 | 전략무기 순환전개, MD운용체계 강화, NCG 수립 | 주한미군 재배치 통한 효율성 강화, 미사일 정보공유 체계 수립 |

신냉전 초기 대중국 위협의 기준점이 본격적으로 이동하기 시작한 것은 오바마 행정부의 아시아로의 회귀(Pivot to Asia)를 기점으로 볼 수 있다.[37] 그러나 당시 미국이 주목한 것은 중국의 경제·군사적 확장 그 자체보다는 그러한 확장의 배경에 자리한 전략적 의도, 즉 중국이 단순한 성장에 그치지 않고 기존의 지역 질서와 미국의 패권적 지위를 재편하려는 수정주의 세력으로 발전할 가능성이었다.[38] 따라서 미국은 긴급한 억제 조치보다는 미군의 전진배치 조정, 동맹국과의 미사일 방어 협력, 역내 해·공군력의 점진적 재배치 등으로 대응하였다. 이러한 맥락에서 한국과의 군사통합 역시 고강도 통합의 즉각적 확대보다는 기존 동맹 구조의 통합비용을 최소화하면서 역내 대응 효율성을 제고하는 제한적 재조정이 중심이 되었다. 구체적으로 주한미군 기지 재편과 캠프험프리스 중심의 통합을 통해 미8군 및 연합사의 기능을 집약하였으며,[39] 동시에 AN/TPY-2 레이더 및 고고도미사일방어체계(THAAD) 배치를 통해 북한 미사일 방어 능력을 강화하였다. 다만 사드는 전방배치 모드에서 약 2,000km의 탐지 범위를 통해 중국 동부 상당 지역을 포괄할 수 있어 중국 미사일 활동에 대한 조기 탐지 및 정보획득에 일정부분 기여할 수 있는 기술적 가능성을 내포하고 있다.[40] 또한 한미 간 미사일 경보 정보공유 체계는 기존의 훈련 수준 협력을 넘어 탐지·추적·경보의 실시간 연동 기반을 점진적으로 확대하였으며, 이는 한국형 미사일방어(KAMD)와 미군 탄도미사일방어(Ballistic Missile Defense, BMD) 체계 간 상호운용성을 높이는 방향으로 전개되었다.[41] 또한, 전략폭격기(B-52, B-2)와 스텔스 전력(F-22)의 수시 전개, 그리고 독수리 훈련(Foal Eagle) 및 키리졸브(Key Resolve)와 같은 연합훈련의 고도화는 주한미군 고정 전력을 증강하지 않으면서도 필요시 역외 전략자산을 한반도 작전운용에 신속히 통합할 수 있는 기반을 확대하였다.[42] 이는 통합비용을 최소화하는 동시에 장

37) Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, Oct 11, 2011. https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/(검색일: 2026.6.8).

38) Justin R. Hoffman, *The 2012 Defense Strategic Guidance: Implications for Air Force Special Operations* (Pennsylvania: US Army War College, 2013); Department of Defense, *Quadrilateral Defence Review 2014* (Washington D.C.: Department of Defense, 2014).

39) Chung Min Lee, “Recalibrating the Rebalance: A View From South Korea,” *Carnegie Endowment for International Peace*, Apr 9, 2015. https://carnegieendowment.org/posts/2015/04/recalibrating-the-rebalance-a-view-from-south-korea(검색일: 2026.4.30).

40) U.S.-China Economic and Security Review Commission, *China’s Response to U.S.–South Korean Missile Defense System Deployment and Its Implications* (Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2017), 3.

41) Sarah Kim, “U.S. House of Representatives Passes Asia Missile Defense Bill,” *The Korea Herald*, Dec 10, 2014. https://www.koreaherald.com/article/3630907(검색일: 2026.4.30).

42) Katrin Katz, “Key Resolve and Foal Eagle: Past as Prologue on the Peninsula?,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, CSIS, Mar 4, 2015. https://amti.csis.org/key-resolve-and-foal-eagle/(검

기·구조적 위협에 대비한 제한적·예비적 군사통합성 확대로 이해할 수 있다.

미국은 대중국 위협에 대해 즉각적 억제력 증강보다 주둔군 재편과 동맹 유지 비용의 효율화[43]를 중심으로 대응한 반면, 대북한 위협의 기준점은 이와 전혀 다른 방식으로 작동하였다. 2009년 사실상 ICBM 기술 검증 목적으로 발사된 북한의 은하-2 장거리 로켓 및 2차 핵실험을 통해 한반도 안보 불안이 고조되자 한국 정부는 기협의된 전작권 전환 일정의 연기를 요청하였다.[44] 이에 대해 당시 오바마 행정부는 초기에는 반대 의사를 표명하였으나 중국 부상 견제를 목표로 역내 국가들과 협력 확대를 위해 2015년 12월 1일로 다시 전작권 반환 시기 연기에 합의하였다. 그러나 2012년 12월 북한의 은하 3호 로켓발사, 2013년 2월 핵실험 '핵보유국' 공식 명시, 3월 정전협정 백지화를 선언 등 당시 한반도는 다시 전쟁이 임박한 상황에 처해 있었다. 이로 인해 2014년 4월 한미정상회담에서 양측은 전작권 전환 재연기에 합의했으며, 같은 해 10월에 열린 제46차 SCM에서 시기를 정하지 않은 채 "조건에 기초한(condition-based)" 전작권 전환에 합의함으로써 북핵 위협이 한미 군사통합성의 구조적 유지를 강제하는 변수로 작용하고 있음을 제도적으로 확인하였다. 나아가 2017년 북한의 연속적인 화성 14, 15형 ICBM 시험발사 성공으로 미 본토 타격 가능성이 현실화하자 대북한 위협 기준점은 한반도 억제 차원을 넘어 미 본토 방어 차원으로 급격히 상향 재설정되었다.[45] 또한, 2017년 7월 28일 실시된 북한의 두 번째 ICBM에 대한 자체 기술 분석 결과 북한이 로스엔젤레스, 덴버, 시카고와 잠재적으로 보스턴과 뉴욕까지 타격할 수 있는 사거리를 확보한 것으로 평가되었다.[46] 이에 대해 당시 트럼프 대통령은 "북한이 도발을 멈추지 않으면 지금껏 전 세계가 보지 못한 '화염과 분노(fire and fury)'에 직면하게 될 것"이라며 강한 수위로 경고하였다. 이 시기 미국은 역내 북한발 핵 위협을 즉각적 대응을 요하는 손실요인으로 인식하며 강경 억제와 정상외교를 병행하는

---

색일: 2026.4.30).

43) 미국은 방위비 부담 경감과 동맹의 효율성 제고를 위해 한국의 국방비를 기존 GDP 대비 약 2.6%에서 3.8% 수준으로 증액할 것을 요구하였다. 이는 GDP 대비 국방비를 약 46% 증액하는 것으로, 한국의 최근 10여 년간 국방비 증가 추세를 크게 상회하는 수준이다. 해당 요구가 현실화될 경우 한국의 국방비는 연간 수십조 원 규모로 증가하게 된다. 자세한 내용은 조준형·김지연, "美, 관세협상때 '韓국방비 GDP 3.8%로 증액 요구' 검토했다," 『연합뉴스』 https://www.yna.co.kr/view/AKR20250809049052071(검색일: 2026.6.9) 참조.

44) 이소연·황지환, "국가안보전략과 전시작전통제권 전환 정책 변화: 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 비교연구," 『국가전략』 제27권 제1호 (세종연구소, 2021), p.131.

45) U.S. Congress, "North Korea's Nuclear Ambitions: Signaling Positives and Negatives, 115th Cong., 1st sess. (Nov 7, 2017)," https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115hhrg28820/html/CHRG-115hhrg28820.htm(검색일: 2026.4.30).

46) U.S. Congress(2017).

이중적 대응을 선택하였다. 2019년 2월 하노이 정상회담에서 완전한 비핵화(CVID)를 둘러싼 이견으로 협상이 결렬되고, 이어진 스톡홀름 실무협상마저 성과 없이 종료되면서 북미 협상은 사실상 장기 교착 국면에 들어가게 되었다. 북한 문제는 미국의 외교·안보 의제에서 점차 우선순위가 낮아지게 되었다.

하노이 회담 결렬과 맞물려 트럼프 행정부의 대중국 관세 부과로 촉발된 미중 무역·기술 패권경쟁이 전면화되고, 중국이 스프래틀리(Spratly) 제도 일대에 활주로·레이더·무기 시설을 갖춘 인공섬 군사화를 기정사실화하고 2018년 9월 남중국해에서 미 구축함 디케이터(USS Decatur)와 중국 군함 간 근접 대치가 발생하면서 남중국해는 물론 역내 군사적 긴장이 고조되었으며 미국의 전략적 우선순위는 북한 문제에서 대중국 견제로 급격히 재편되었다.

이러한 전략적 재편은 공식 문서에서도 확인된다. 2017년 트럼프 1기 국가안보전략서(National Security Strategy, NSS)에서는 중국을 수정주의 세력(revisionist power)으로 규정하였다.[47] 또 트럼프 2기 들어 발간된 NSS와 국방전략서(National Defense Strategy, NDS)는 중국을 미국의 핵심 전략경쟁 대상으로 규정하고 있으며 NSS가 중국을 미국의 경제적 이익과 글로벌 영향력에 도전하는 경쟁자로 인식한다면,[48] NDS는 이를 한층 구체화하여 중국을 세계 2위 강대국으로 상정하고 대중국 견제를 미국 국방전략의 핵심 목표로 제시한다.[49] 이는 미국의 대중국 위협인식이 단순한 현안 대응이 아니라 국가전략 전반을 재구조화하는 수준으로 심화되고 있음을 보여준다. 반면 북한에 대한 위협 인식은 상대적으로 약화된 모습을 보였다. NSS에서는 북한이 직접적으로 언급되지 않았으며, NDS에서도 북한은 제한적으로만 다루어졌다. 특히 과거와 달리 북한 비핵화 자체를 핵심 전략목표로 명시하지 않고, 북한 위협 대응의 주된 행위자로 한국을 전면에 배치하였다.[50] 즉 한국은 북한의 재래식 군사력 억제를 담당하고, 미국은 확장억제를 통해 핵안보를 보장하는 방식의 역할 분담이 강조되었다. 이는 북한 문제가 미국의 직접적 전략 우선순위에서 후퇴하고 관리 가능한 위협으로 재규정되었음을 시사한다.

이에 따라 미국에게 핵심 손실은 더 이상 동맹 유지 자체의 비용이 아니라, 기존의 한반

---

47) The White House, *National Security Strategy* (Washington, D.C.: The White House, December, 2017), 25.

48) The White House, *National Security Strategy* (Washington, D.C.: The White House, November, 2025).

49) Department of War, *2026 National Defense Strategy: Restoring Peace through Strength for a New Golden Age of America* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2026).

50) 반길주, “미 국방전략서(2026) 공개본 분석: 주요 특징 및 정책적 함의,“ 『IFANS FOCUS』 (국립외교원, 2026), p.3-4.

도 고정형 군사통합 구조가 중국 대응에 필요한 전략적 유연성을 충분히 제공하지 못한다는 점에 있다. 이러한 배경하에 트럼프 행정부는 한미동맹의 현대화와 주한미군 및 주요자산의 재배치를 통한 통합성 조정을 한국에 요구하고 있다. 한 보도에서는 미국이 주한미군의 스트라이커 순환배치여단(Stryker Battalion)을 포함한 제2보병사단 약 4,500명을 감축하고 해당 인원을 괌을 포함한 다른 인태지역으로 이동시키고자 한다고 전했다.[51] 또 공군의 F-16, F-35 전투기의 재배치와 순환배치율 확대를 통해 유연성을 확보하고자 하였다.[52] 2026년 3월에는 이란 전쟁 계기로 패트리어트(PAC-3) 요격 미사일 비축분과 THAAD 체계 중 일부를 중동으로 재배치하기도 하였다.[53] 또 일명 '동맹 현대화'라는 언어로 중국 대응을 위한 한국의 동맹 부담분담을 증대할 것을 요구하고 있다.[54]

다만 이러한 조정은 북한 핵위협의 지속성으로 인해 전략적 유연성을 전면화하는 완전한 전구형 통합으로까지 이어지지 못하고 조정의 중심축은 한반도 억제태세 강화에 집중되어 있다. 이를 반영하듯 미국은 한미 간 핵 협의체 및 핵·재래식 통합체계 구축을 통해 제도적 통합 수준을 강화하고 있다. 2023년 4월 한미 정상회담 이후 '워싱턴 선언'을 통해 확장억제를 강화하고, 핵 및 전략 기획을 공동으로 논의하며, 북한의 핵위협에 대응하기 위한 새로운 핵협의그룹(Nuclear Consultative Group, NCG)을 창설하였다.[55]

결과적으로 신냉전기 한미동맹의 군사적 통합성은 중국 대응을 위한 전략적 유연성 확대와 북한 핵위협에 대한 억제태세를 강화하는 상충하는 압력 속에서 불완전하게 조정되는 구조적 긴장상태에 놓여 있다. 이는 동일한 대중 견제 전략 속에서도 일본이 통합성 강화를 중심으로 재편되는 것과 달리, 한국이 통합성 유지와 완화가 병존하는 상이한 경로를 보이게 되는 핵심 배경이 되고 있다.

---

51) Nancy A. Youssef, Alexander Ward and Timothy W. Martin, "U.S. Considers Withdrawing Thousands of Troops From South Korea," *The Wall Street Journal*, May 23, 2025. https://www.wsj.com/world/asia/u-s-considers-withdrawing-thousands-of-troops-from-south -korea-725a6514 (검색일: 2026.4.30).

52) 조비연, "주한미군의 전략적 유연성과 한미동맹의 미래,"『세종정책브리프』No. 2025-18 (세종연구소, 2025), p.3.

53) 신재우, "미국, 한국 배치 사드체계 중 일부 중동으로 이동중,"『연합뉴스』https://www.yna.co.kr/view/AKR20260310123451009(검색일: 2026.4.30).

54) 설인효, "트럼프 2기 동맹 현대화와 한국의 동맹전략,"『국제정치연구』제29권 1호 (동아시아국제정치학회, 2026), pp.269-290.

55) 주 미국 대사관, "워싱턴 선언," https://ca.mofa.go.kr/us-ko/brd/m_4487/view.do?seq=1347536 (검색일: 2026.4.30).

# Ⅴ. 미일동맹의 군사통합성 전개

## 1. 냉전기: 고위협하 위협 기준점의 지속적 조정

태평양 전쟁 종전 직후 아시아에서 미국이 주된 위협으로 인식한 것은 패전국 일본의 군국주의로의 회귀였다. 그러나 1940년대 후반 냉전 본격화와 한국전쟁 발발을 거치며 미국의 주된 위협 인식은 소련을 중심으로 한 공산주의 세력으로 전환되었다. 이에 따라 미국은 일본의 비군사화라는 점령 초기 위협의 기준점을 수정하여, 일본을 아시아에서 공산세력의 확장을 저지하는 전략적 거점으로 재구성하고자 하였다. 이 과정에서 미국은 일본을 병참·후방기지로 전환하고 미일동맹 및 유엔군사령부 체제를 통해 군사통합성을 강화하였다. 또한, 한국전쟁 수행을 위해 기존의 자원을 투입하는 리스크를 감내하면서까지 동맹에 대한 투자와 통합을 추진하였다. 이는 일본의 재무장보다 일본이 소련의 영향권으로 편입될 가능성을 더 큰 전략적 손실로 인식한 결과이며, 주일미군의 지속적 주둔과 일본의 안보 재편을 통해 이러한 손실을 관리하고자 했던 것이다.

〈표 3〉 냉전기 주일미군 위협인식과 손익계산

| | 1940초~1950초 | 1950중반~1970중반 | 1970후반~1990 |
|---|---|---|---|
| 위협 수준 | 고위협 | 중위협 | 고위협 |
| 위협 대상 | 일본, 북한 | 북한, 공산권 | 공산권 |
| 기준점 | 체제경쟁 | 역내 공산권 세력 확장 | 체제경쟁/현상유지 |
| 손익 성격 | 손실의 영역 | 이익의 영역 | 이익→손실 |
| 손익계산 | 주둔군 배치 비용 <일본의 재무장 <일본, 한국의 공산화 | 동맹 유지 비용 < 공산세력 억제를 위한 기지 활용 이익 | 동맹 자율성 확보 이익 < 공산권의 아시아 진출 |
| 군사통합조치 | 미일동맹 체결, 유엔군 후방기지 조약 체결 | 주둔군 배치, 미일안보조약 개정 | 미일방위협력지침 |

주일미군의 주둔은 1945년 8월 15일 일본의 항복 직후 연합군최고사령부(Supreme Commander of the Allied Powers, SCAP)를 중심으로 한 점령 체제에서 시작되었다. 일본 점령은 태평양육군총사령관 맥아더를 연합군최고사령관으로 하여 미국이 주도하였으며, 점령군의 대부분 역시 미군으로 구성되었다.[56] 점령 초기 미국의 정책 목표는 일본의 비군

56) 후지와라 아키라(藤原彰), 『일본군사사 (하)』 서영식 역, (서울: 제이앤씨, 2013), p.33.

사화와 민주화였으며 이를 위해 점령군은 일본 전역에 배치되어 육군은 점령·행정, 치안, 무장해제를, 해병대는 항만 및 초기 상륙을, 공군은 공중 통제·수송을 각각 담당하였다.[57)]

그러나 냉전이 본격화되고 1950년 한국전쟁이 발발하면서 미국의 아시아 정책은 근본적인 전환을 맞이하였다. 한국전쟁은 일본이 소련의 영향권에 편입되거나 한반도 전선이 붕괴되는 이중적 손실을 방지하기 위해, 미국이 일본과 동맹을 체결하고 이를 상시적인 후방기지로 재편하는 결정적 계기가 되었다. 미국은 일본의 주권 회복 이후에도 미군이 지속적으로 주둔할 수 있는 안정적인 전략기지를 확보할 필요가 있다고 판단하였으며, 이러한 목적은 1951년 미일안전보장조약 체결로 구체화되었다. 동 조약에 따라 미국은 육군·공군·해군을 일본 국내 및 그 부근에 배치할 권리를 얻었다. 또한, 한국전 수행 과정에서 일본은 미국과 유엔군의 핵심 후방 병참기지로 기능하였으며, 1953년 1월 기준 일본 내 미군기지는 733개에 달했고 그 면적은 일본이 태평양 전쟁 당시 사용 면적의 약 50%에 해당하였다.[58)] 한국전의 위기 고조 속에서 미국과 유엔군은 전쟁 지속능력을 확보하기 위해 요코타, 요코스카, 사세보, 가데나, 후텐마, 화이트비치, 캠프 자마 등 일본 내 주요 기지를 공식 후방 지원거점으로 활용하였다. 이러한 전시 병참체계는 전후 유엔군사령부 후방기지체계로 제도화되었으며, 1954년 일본과 체결된 유엔군지위협정(SOFA)은 유엔군 전력 증원과 병참 지원을 지속적으로 보장하는 법적 기반으로 기능하였다.

1953년 한국전쟁 휴전 이후, 전쟁의 즉각적 위협이 완화되고 공산권과의 장기적·전략적 체제 경쟁에 돌입하면서 미국의 대일 전략은 손실 회피를 넘어 주일미군기지의 장기적 활용을 통한 이익 실현의 방향으로 전환되었다. 미국의 최우선 목표는 동맹의 통합 수준을 추가적으로 진전시키는 것이 아니라 주일미군의 전략적 자율성을 유지하는 데 있었으며, 이러한 미일동맹의 기본 틀은 냉전기 내내 지속되었다. 실제로 1960년 미일안보조약 개정은 미국의 일본 방위의무와 사전협의제를 제도적으로 추가함으로써 외형상 통합성을 높인 것처럼 보였으나, 사전협의제는 미군의 운용 자율성을 실질적으로 제약하지 않는 형식적 장치에 가까웠다.[59)] 이러한 맥락에서 미일 안보조약은 미국이 다른 국가와 맺은 안보조약들에 비해 상대적으로 느슨한 형태를 띠게 되었다. 주일미군과 자위대 간의 운용은 단일 연합지휘체계가 부재한 분리된 이원적 지휘권 아래에서 창(미군)과 방패(자위대)라는 역할 분담을 이루었다. 이는 일본 헌법 제9조의 제약과 대미 군사통합 심화에 대한 일본 국내

57) U.S. Army, *Report of the Occupation of Japan, Sixth United States Army, 22 September–30 November 1945* (Tokyo: 8th U.S. Army Printing Plant, 1946), 6-10.

58) 남기정, 『기지국가의 탄생』, (서울: 서울대학교 출판문화원, 2016), p.427.

59) 조진구, “한미동맹과 미일동맹에 있어서의 ‘사전협의’의 의미와 실제,” 『국방정책연구』 제32집 제3호 (한국국방연구원, 2016), p.17.

여론의 경계와도 일정 부분 부합하는 선택이었다.

1970년대 후반 소련의 군사력 증강 및 아프가니스탄 침공으로 냉전이 다시 심화됨과 더불어, 1978년 미일 방위협력지침('가이드라인')이 제정되면서 유사시 공동대처를 위한 공동작전 연구, 일본 유사시 상황을 상정한 상황에 대한 미군과 자위대의 행동 절차 등이 마련되어 양국 간 통합성이 진전되었다. 그러나 이러한 통합성 증대의 움직임은 주일미군과 자위대 간의 느슨한 연결이라는 큰 틀을 벗어나는 것은 아니었다.

## 2. 탈냉전기: 완화된 위협하 이익 최대화를 위한 동맹효용 재평가

소련 붕괴 이후 미국은 감소된 위협 인식을 바탕으로 저위협-이익의 영역에서 동맹의 전략적 효용을 재평가하였으며, 탈냉전기 대일동맹 전략 역시 이러한 전략적 전환 속에서 전개되었다. 1990년대 초 소련의 붕괴와 공산권 와해는 미국이 직면한 핵심 위협의 소멸을 의미하였으며, 이는 기존에 소련 및 공산권 견제를 주된 목적으로 하던 미일동맹의 존속 논리 재검토를 요구하는 것이었다. 이 과정에서 미국은 동맹 유지가 제공하는 역내 질서 관리와 영향력 지속의 이익이 동맹의 이완 또는 해체를 통해 확보할 수 있는 자율성의 이익을 상회한다고 보았으며, 이에 따라 '미일동맹의 재정의'를 추진하였다.

부시 행정부는 1990년 EASI를 통해 소련의 위협 감소와 재정적자 심화에 대응하여 동아시아 주둔 미군을 10년에 걸쳐 3단계로 감축하는 구상을 제시하였으며 여기에는 일본 및 오키나와 주둔 미군 일부 조정도 포함되어 있었다[60]. 실제로 1단계 계획(1990~1992)에 따라 오키나와 주둔 해병부대 재편·축소와 함께 공군 통신부대 및 SR-71 정찰비행대가 철수하였다.[61] 그러나 이러한 병력 조정은 약 5만 명 규모의 주일미군 가운데 4,773명을 감축하는 제한적 수준에 머문 것으로 동맹의 기본 구조와 전진 배치 주둔 체제의 지속성을 훼손하지 않는 범위에서 이루어졌다. 이후 1991년 미국의 걸프전 개입과 1993년 1차 북핵 위기는 동아시아 안보환경의 불확실성을 재부각시키며 미국으로 하여금 기존 병력 감축 구상의 타당성을 재검토하도록 만들었다.[62] 그 결과, EASI 2단계 추가 감축 조치가 유보되며 미국은 주일미군의 지속적 주둔과 미일동맹의 유지·강화의 이익에 집중하는 방향으

60) U.S. Department of Defense(1990).

61) Robert D. Eldridge, *Post-Reversion Okinawa and U.S.-Japan Relations: A Preliminary Survey of Local Politics and the Bases, 1972~2002* (Osaka: U.S.-Japan Alliance Affairs Division, Center for International Security Studies and Policy, School of International Public Policy, Osaka University, 2004), 189-195.

62) United States Institute of Peace, *North Korea's Nuclear Program: Challenge and Opportunity for American Policy*, (Report of the North Korea Working Group Special Report No. 6, 1994), 5.

로 전략적 초점을 재전환하였다.

특히 미국은 군사기지로서의 일본의 지전략적 위치와 여타 해외기지 대비 높은 주둔비용 효율성으로 인해 동아시아·서태평양 전략에서 전진배치기지로서 일본의 중요성을 높이 평가했다. 따라서 이러한 효용을 극대화하기 위해 일부 주둔군 규모를 제한적으로 조정하더라도 역내 해·공군력 투사를 위해 미사와(三沢)와 요코스카(横須賀) 등 필수적인 기지를 수호하자 했다. 나아가 주일미군-자위대 무기체계 간 통합운용성 제고를 위해 기술 교류를 확대하는 한편, 군사적 효율성을 저해할 수 있는 비호환적 독자 무기 체계 개발은 억제하고 일본이 미국산 장비와 군수물자를 우선적으로 조달하도록 유도하였다.

이러한 맥락에서 미국은 1995년 국방부가 발표한 '미국의 동아시아-태평양 지역 안보전략(United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)' (일명 '나이 보고서') 및 연례 보고서 등을 통해 동아시아 지역에 있어서 미군주둔과 미일 동맹의 지속 필요성을 재확인하는 동시에 미일 동맹이 제공하는 실질적 이익에 대해 구체적으로 제시했다[63]. 첫째, 동 보고서는 당시 수준인 약 10만 명의 병력을 동아시아 지역에 안정적으로 주둔시키겠다는 의지를 표명했다. 더불어, 필리핀 기지 상실 이후 일본 기지의 중요성이 증대되며 미군과 동맹군의 접근권 및 기지사용을 보장하고, 특별조치협정(SMA)에 기반한 동맹의 책임분담을 강조하며 미국의 동맹 비용 손실을 관리하고자 하였다. 둘째, 동 보고서는 미일관계를 미국의 태평양 안보정책과 글로벌 전략의 근간으로 규정하며, 미일동맹이 제공하는 이익을 안보동맹, 정치협력, 경제·무역이라는 세 축의 협력을 통해 제시하였다. 이는 위협이 약화된 탈냉전기에도 일본을 동아시아 안정의 핵심축(linchpin)이자 핵심 동맹 파트너로 인식하였음을 보여준다. 즉 냉전 종식 후 미일 동맹은 특정 국가(소련)의 위협에 대응하는 것에서 '아시아 태평양 지역의 평화와 안정 유지'로 그 목적을 전환한 것이다.[64]

이후 미일 양국은 이러한 합의들을 실제 정책 레벨에서 구체화하는 데 노력을 기울였다. 1996년 미일 안보공동선언은 냉전 종식 후 동맹의 목적을 '아태 지역의 안정'으로 확장했다. 1997년에는 미일 방위협력지침(가이드라인)을 재개정하여 일본 주변에서 유사 사태 발생 시 자위대가 미군을 후방 지원할 수 있는 근거를 마련했다. 이후 1999년 '주변사태법'을 제정하여 자위대의 미군지원활동(보급·수송 등)에 대한 국내법적 근거를 구축하고, 2004년 유사법제 정비를 배경으로 주변사태법의 2차 개정이 이루어져 일본 본토 공격(무

---

63) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington, DC: Office of International Security Affairs, 1995); U.S. Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress* (Washington, D.C.: Department of Defense, 1995).

64) 近藤重克,「新しい国際環境下の日米同盟関係」,『防衛研究所紀要』, 5 (2), (March 2003), 2.

력공격사태) 시 지원이 가능해졌다.

즉, 탈냉전기 미국의 이익 극대화 방안은 소련 위협의 소멸에도 불구하고 미일동맹의 '재정의'를 통해 기존 동맹 구조와 주일미군 전진배치 태세를 현상유지적으로 지속하는 한편, 일본의 분담금과 역할 확대를 통해 비용을 절감하고 그 전략적 효용을 극대화하는 것이었다. 9.11 테러 이후 미국의 글로벌 방위태세 재검토(Global Defense Posture Review, GPR)가 추진되면서 독일과 한국 등에서 미군 감축 및 재배치가 본격적으로 논의되었으나, 미국은 기존 전진배치 구조를 해체하는 대신, 이후 2006년 미일 로드맵 합의를 통해 오키나와 해병대 일부의 괌 이전, 후텐마 기지 이전, 주일미군 육군사령부의 캠프 자마 이전 등 기지 기능의 재배치와 지휘기능 강화를 추진하였다.[65] 또한 2003~2004년 유사법제(有事法制)의 정비를 통해 일본 본토 공격 시 대응체계를 제도적으로 보완함으로써, 현상유지의 틀 속에서 동맹의 전략적 효용을 더욱 극대화하는 방향으로 재편을 심화하였다.

## 3. 신냉전기: 미중경쟁의 가시화에 따른 군사통합성 강화

2000년대 들어 중국의 부상으로 인해 미국의 대중 위협인식은 점진적으로 증가하기 시작하였다. 2006년도 NSS는 중국의 불투명한 군사력 증강에 대한 우려를 표명하며 중국이 '책임있는 이해당사국(responsible stakeholder)'이 되어야 한다고 주장하였다.[66] 이후 오바마 행정부는 리밸런싱 전략을 추진하며 중국에 대한 견제를 강화했다. 트럼프 1기 행정부 시기 발표된 2017년도 NSS는 미국이 중국을 핵심 전략경쟁자로 공식화하는 것이었다. 여기서 미국은 지난 20년간의 관여정책이 실패했음을 인정하고, 중국을 러시아와 함께 수정주의 국가(revisionist power)라고 명시하였다.[67] 즉 중국에 대한 미국의 위협인식은 2000년대 잠재적 경쟁자에서 2010년대 전략적 경쟁자(strategic competitor)로, 2020년대에는 '추격해오는 도전(pacing challenge)'으로 전환되었다.[68]

---

65) Ministry of Foreign Affairs of Japan, "United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation," May 1, 2006. https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0605.html(검색일: 2026.4.27).

66) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, 2006), 41-42.

67) The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC,: The White House, 2017), 25.

68) U.S. Department of Defense, "*Summary of the 2018 National Defense Strategy*," https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302061/-1/-1/1/2018-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-SUMMARY.PDF(검색일: 2026.4.27).

동아시아에 있어서 2010년 전후는 중국에 대한 위협인식이 크게 높아진 시기였다. 중국은 해군력을 강화하는 동시에 동중국해 및 남중국해에 대한 공세적인 접근을 증가시켰다. 특히 2010년 9월 센카쿠/조어도 어선 충돌 사건으로 인해 미국과 일본 및 아시아 주변국들에게 있어서 중국은 현실적인 군사적 위협으로 대두되었다. 또한 남중국해는 연간 5조 3천억 달러의 무역이 통과하는 핵심 해상교통로이며, 이 지역에서 무력충돌이 일어날 경우 미국은 국제법에 기반한 질서와 자유로운 해상 통행권의 훼손, 아태 지역 동맹국들에 있어서 대미 안보 신뢰도의 추락 등 역내 동맹안보 및 지역안정을 훼손할 위험이 있다고 판단하였다.[69] 이러한 맥락에서 카네기연구소는 2013년 전략 순평가(net assessment) 보고서를 통해 "최소 비용의 현상유지 전략은 지속 가능하지 않으며," 이러한 "현상유지 정책만으로는 미국과 일본의 장기적 이익에 부합하는 안정적인 안보환경을 보장하기 어렵다"고 판단하였다. 특히 이러한 상황이 지속될 경우, ① 일본 인근 해·공역에서의 기존 우세 상실, ② 동맹 차원의 군사적 억지 우위 불확실성 심화, ③ 중국의 회색지대 강압 및 현상변경 성공 가능성 증대, ④ 위기 발생 시 미일 조정 실패에 따른 위기관리 위험 증가 등의 전략적 손실이 초래될 수 있다고 전망하였다.[70] 즉, 미국 측 순평가는 곧 동맹 유지·강화 비용보다 중국의 부상과 공세적 태도에 효과적으로 대응하지 않을 경우 발생할 손실이 더 크다는 전략적 비용-편익 판단으로 이어졌다. 미국은 억지력 약화, 동맹 신뢰성 저하, 역내 세력균형 변화에 따른 손실이 미일동맹의 유지·강화 비용을 상회한다고 평가하고, 중국 위협에 보다 적극적으로 대응하기 위해 미일동맹의 강화를 선택하였다. 이러한 위협인식이 현재까지 이어지는 가운데, 미국은 2015년 방위협력지침과 안보법제를 출발점으로 미사일방어·사이버·우주 협력 확대, 확장억제 대화(EDD) 제도화, 그리고 2024~2026년 지휘통제 구조 통합 심화로 미일동맹을 발전시켜 왔으며, 동시에 이를 뒷받침하는 법적·제도적 정합성 확보를 지속적으로 추진하였다.

군사적 통합성의 구체적 내용으로 첫째, 미일 양국은 지휘 및 통제(C2)의 통합성을 높여가는 방향으로 주일미군의 재편 및 미일방위조약의 강화를 추진해 왔다. 2015년 미일 양국은 18년 만에 방위협력지침을 개정하며, 평시부터 유사시까지 모든 단계에서 자위대와 미군 간의 정책 및 작전 조정을 강화하기 위해 상설기구인 동맹조정 메커니즘(Alliance Coordination Mechanism, ACM) 설립에 합의했다.

또한 주목할 만한 것은 주일미군사령부의 권한 강화 및 재편이다. 2024년 7월 미일 2+2

69) Bonnie S. Glaser, "Armed Clash in the South China Sea," https://assets.cfr.org/images/CPA_contingencymemo_14/CPA_contingencymemo_14.pdf(검색일: 2026.4.27).

70) Michael D. Swaine et al., *China's Military and the U.S.-Japan Alliance in 2030: A Strategic Net Assessment* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2013), 113–128.

외교·국방장관 회의에서 주일미군을 미국의 인도태평양사령부(U.S. Indo-Pacific Command, USINDOPACOM) 사령관에게 보고하는 합동군 본부(Joint Force Headquarters, JFHQ)로 재구성하고, 이 기구가 자위대의 통합작전사령부(JSDF Joint Operation Command, JJOC)의 중요한 대응기관 역할을 하는 데 합의했다. 이를 통해 기존에 하와이의 인도태평양사령부(INCOPACOM)가 직접 행사하던 작전 지휘권의 상당부분이 요코타에 위치한 주일미군사령부로 이양됨으로써 주일미군사령관의 권한이 강화되고, 주일미군이 하와이의 인도태평양사령부를 거치지 않고 일본 자위대와 직접 작전을 조정할 수 있게 된 것이다. 이에 맞춰 자위대 또한 2025년 3월 육해공 자위대를 통합 지휘하는 JJOC를 정식 발족했다. 과거 미군이 육해공 자위대와 각각 소통해야 했으나, 이제 단일 대화창구를 마련하여 주일미군의 JFHQ와 1:1 대응체계를 갖추게 된 것이다. 이는 한미동맹과 같이 단일연합사령부를 보유하는 것과 비교하여 여전히 느슨한 결합이지만, 과거에 비해 통합성이 높아지고 있고, 또한 양국 정치지도자의 결단에 따라 기존의 동맹조정 메커니즘이 바로 연합사령부로 전환될 수 있기 때문에 한미동맹 못지 않은 확고한 연합작전 수행체제를 보유하게 될 수 있다.[71)]

둘째, 미일 양국은 기지와 시설의 공유, 공동훈련의 확대 등 운용상의 통합성을 높이기 위한 노력을 이어왔다. 1986년부터 미일 간 합동연습인 킨 소드(Keen Sword)를 실시하고 있으며, ACSA의 실질화를 통해 국방산업 및 군수지원의 통합성을 높여가고 있다. 1996년 체결된 미일 간 ACSA는 2015년 안보법제 통과 이후 전면 개정되어 전투기 급유가 허용되는 등 후방지원 범위가 확대되었다. 2024년 4월 미일 정상회담 합의에 따라 '미일 방위산업 협력·조정 협의회(Defense Industrial Cooperation, Acquisition and Sustainment, DICAS)'가 신설되어, 미사일 공동개발, 미군 함정 및 항공기의 현지 정비, 차세대 기술협력 등이 가능하게 되었다. ACSA의 개정과 DICAS의 출범으로 미일 간 단순한 군수물자 교환을 넘어 군수물자 및 보급망 등 통합적인 상호운용성의 극대화를 향해 나아가고 있다.

셋째, 양국 간 군사적 통합성(interoperability)의 제도적 기반을 확보하기 위한 법적 정비가 병행되었다. 미국은 작전적 효율성을 제고하는 과정에서, 일본 국내법의 집단적 자위권 행사 제한, 자위대의 후방지원 범위, 평시·유사시 간 법적 단절성이 동맹의 원활한 군사협력을 저해할 수 있다고 보았다. 이에 따라 미국은 이러한 군사적·제도적 제약을 완화함으로써 일본의 역할과 부담을 확대하는 동시에 미일 간 군사통합성을 심화하고자 하였다.

---

71) 박휘락(2015), p.27.

이러한 배경하에 미일 양국은 2005년 10월 미일안보협의위원회 공동발표문서인 '미일동맹: 미래를 위한 변혁과 재편'의 합의 내용을 실천하기 위한 재편 로드맵을 2006년 5월 발표하였는데, 여기에는 주일미군의 기지 부담을 줄이면서도 미일 동맹의 통합성을 높이는 내용이 담겨 있었다. 또한, 미국은 군사적 통합의 장애가 될 수 있는 일본의 국내법적 제약을 완화하고 이를 동맹 지침과 일치시키기 위해 2014년 말 예정되었던 미일 가이드라인 최종보고서 발표를 2015년 상반기로 연기하였다. 미 국방부와 미일안보협의회(2+2)는 그 이유를 "개정 가이드라인과 향후 일본 안보법제의 일관성 확보"때문임을 밝힌바 있다.[72] 이는 2014년 7월 내각의 헌법해석 변경 이후 추진된 집단적 자위권 관련 법제화의 진척을 반영하여 가이드라인의 역할, 임무 분담을 실제 법적 실행이 가능한 수준에서 맞추려는 조치였으며 2015년 미일 '신가이드라인' 개정과 아베 정부의 '안보법제' 통과로 자위대의 역할은 더욱 확대되었다.

이러한 미일 양국의 밀접한 협의에 기반하여 2015년 가이드라인은 "일본의 평화와 안전에 중대한 영향을 미치는 상황은 지리적으로 정의될 수 없으며, 제3국에 무력공격이 발생하여 일본의 존립이 위협받는 명백한 위험이 발생할 경우 미일이 공동으로 대응한다"는 내용을 포함하여, 1997년 가이드라인이 협력의 대상과 범위를 일본의 '주변사태'로 한정했던 것에 비해 대폭 확대하였다[73]. 나아가 '안보법제'는 주변사태법, ACSA 관련법 등을 개정하여 미군에 대한 자위대의 지원 권한을 확대하고, 국제평화지원법을 신규제정하여 집단적 자위권 행사의 부분적 허용을 통해 자위대의 파견을 위한 법적 근거를 마련했다. 이로써 일본이 직접 공격받지 않아도 미군을 지원하거나 함께 작전할 수 있는 길이 열리게 되었다. 이후에도 이런 움직임이 지속되어, 2022년 3대 안보문서(국가안전보장전략, 국가방위전략, 방위력정비계획)를 개정하여 반격능력 보유를 명문화하고, 2023년 방위장비 이전 3원칙을 개정하여 무기의 제3국 수출을 허용했다[74]. 또한, 2024년 특정비밀보호법을 제정하여 군사정보를 넘어 첨단 기술과 공급망 정보까지 국가기밀로 보호하여 미일 간 기술협력의 법적 제약을 제거했다. 이는 평화헌법 9조의 개정 논의를 위한 조건이 마련되고 있음을 시사하며, 양국이 동맹 차원의 군사운용 개념과 일본 국내법의 허용 범위를 분리하지 않고, 상호 연동된 하나의 제도 패키지로 설계하는 '법-전략-작전의 동시 설계'의 단계로

72) U.S. Department of Defense, "Delay Announced for U.S.-Japan Defense Guideline's Final Report," *U.S. Department of Defense Release*, Dec 18, 2014. https://www.war.gov/News/Releases/Release / Article/605323/delay-announced-for-us-japan-defense-guidelines-final-report/(검색일: 2026.4.27).

73) 박휘락(2015), p.25.

74) 국가안전보장전략, 국가방위전략, 방위력정비계획은 내각관방(内閣官房) 홈페이지를 참조. https:// www.cas.go.jp/ siryou/221216anzenhoshou.html(검색일: 2026.6.8).

진입했음을 보여준다.

넷째, 이와 같은 군사적 통합성 강화 조치와 함께, 미국은 주일미군의 고정적 주둔비용 자체를 줄이기보다, 이미 일본에 전진배치되어 있는 전력을 최대한 자율적이고 전략적으로 활용함으로써 비용 대비 효용을 극대화하고 잠재적 손실을 최소화하고자 하였다. 이러한 전략이 가능했던 것은 주일미군의 핵심 전력이 항모강습단, 전투기, 상륙강습함 등 전구 내 신속한 이동과 재배치에 유리한 해·공군 중심으로 구성되어 있었기 때문이며, 미일안보조약이 일본 방위뿐 아니라 극동의 평화와 안전을 위한 시설 사용을 예정함으로써 역내 광역 운용의 법적 기반을 제공하였기 때문이다.[75] 더 나아가 이러한 전력은 일본 기지를 모항과 전진배치 거점으로 삼으면서도 요코스카의 7함대 전진배치 전력과 가데나 공군 자산의 특성상 실제 운용에서는 인도태평양을 넘어 중동과 아프리카 인근 해역까지 재배치될 수 있었다. 이는 주일미군이 일본 방위에만 국한된 지역 전력이 아니라, 필요시 5함대(CENTCOM)와 기타 전구로 전환 가능한 글로벌 위기 대응 전력으로 기능했음을 의미하며, 결과적으로 일본 내 주둔은 단일 지역 방위비용을 넘어 복수 전구에서 전략적 효용을 창출하는 전진배치 허브로 작동하였음을 알 수 있다.[76] 나아가 2023년 양국은 2+2 공동성명(미일 안보협의위원회)을 통해 분산배치, 순환전개, 공동기지 활용 확대에 합의하면서[77], 미국의 전략적 요구와 전력의 구조적 특성, 조약상의 법적 기반, 동맹국의 정치적 협조가 상호 정렬되며 이러한 전략적 유연성이 현실화될 수 있었다.

종합하면, 2010년 이후 미·일 동맹은 중국의 부상과 해양 진출 확대에 대응하여 군사적 통합성을 지속적으로 강화해 왔다. 미국은 주일미군 재편과 일본의 방위능력 강화를 통해 동맹의 역할 분담과 작전 연계를 심화시켰으며, 이를 통해 역내 동맹질서와 규범 기반 국제질서를 유지하고 아시아·태평양 지역의 안정성을 확보하고자 하였다.

---

75) 미일 안보조약 제6조는 일본 내 미군 시설 사용 목적을 “일본의 안보와 극동지역 국제평화 및 안보 유지”로 규정하고 있다. U.S. 7th Fleet Public Affairs, “USS Ronald Reagan Returns to Yokosuka Following 5th and 7th Fleet Deployment,” *Commander, U.S. 7th Fleet*, Oct 16, 2021. https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/2812684/uss- ronald-reagan-returns-to-yokosuka-following-5th-and-7th-fleet-deployment/(검색일: 2026.4.27).

76) U.S. 7th Fleet Public Affairs(2021).

77) Japan Ministry of Defense, “Joint Statement of the Security Consultative Committee (“2+2”),” Jan 11, 2023. https://www.mod.go.jp/en/article/2023/01/e595130b273955f65e436fa3a8150eb06bfc42a3.html.(검색일: 2026.4.27).

# Ⅵ. 결론

본 연구는 기존 선행연구가 주한·주일미군의 군사통합성 차이를 외부 위협 또는 동맹국의 대전략 변화라는 단일 변수로 설명해 온 한계를 지적하고, 미국이 동맹별·시기별로 상이한 군사통합 수준을 선택하는 인과적 메커니즘을 규명하고자 하였다. 이를 위해 전망이론을 적용한 결과, 미국은 외부 위협의 절대적 수준이 아니라 이를 기준점 대비 '손실' 또는 '이익'으로 인식하는 방식에 따라 동맹 군사통합성의 수준을 선택하며, 미국은 위협 수준을 기준점으로 손실·이익 영역을 구분하고 통합 비용과 통합 회피 시 발생할 잠재적 손실을 비교하는 이중 메커니즘을 통해 동맹별 군사통합 수준을 동태적으로 조정해 왔음이 확인되었다. 한미동맹은 냉전기 고위협하에 연합사 체제를 통한 고도의 통합을 구축하였으나 탈냉전기 북핵 위협의 지속으로 완전한 이완에 이르지 못하였고, 신냉전기에는 대중국·대북한 위협이 상충하는 이중 압력 속에서 통합 강화와 완화가 병존하는 구조적 긴장 상태에 놓였다. 반면 미일동맹은 탈냉전기 효용 극대화 전략을 거쳐 신냉전기에는 대중국 위협의 기준점 상향과 함께 지휘구조·법제·운용을 동시에 심화하는 본격적 통합 강화의 경로를 밟아왔다.

이러한 분화는 단순한 통합 수준의 차이를 넘어 한국 안보에 주요한 전략적 함의를 제공한다. 2025년 자위대 통합작전사령부 창설과 주일미군 통합군사령부 재편을 계기로 미일 간 지휘통합이 본격화되면서, 미국의 손익 계산에서 주일미군의 전략적 가치는 대중국 억제 자산으로서 급격히 상승하고 있다. 문제는 이 과정에서 주한미군의 상대적 위치가 변화하거나 영향을 받는다는 데 있다. 본 연구의 분석틀에 따르면, 미국이 대북한 위협을 관리 가능한 수준으로 재규정하는 동시에 대중국 전략 자산으로서 주일미군의 가치를 높이 평가할수록, 주한미군은 미국의 손익 계산에서 고정 비용으로 인식될 위험이 커진다. 여기에 전작권 전환과 미래연합사 창설 논의가 맞물릴 경우, 미국의 동맹관리 구조에는 새로운 조정 가능성이 제기될 수 있다. 미국 입장에서 통합 비용이 일정수준 유지되는 반면 지휘통제상의 자율성 제약은 완화되는 조건이 형성될 수 있으며, 이러한 환경에서 주한·주일미군을 포괄하는 극동사령부 재편 논의가 현실화될 경우 미래연합사의 작전 조정 범위가 상대적으로 제한될 가능성도 존재한다. 이는 전작권 전환이 한국의 자율성 확대와 동시에 미국의 동맹 구조 재편을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있음을 시사한다.

이러한 구조적 도전에 대응하기 위한 핵심은 미국의 손익 계산에서 한미동맹의 대체 불가성을 유지하는 것이다. 이를 위해 한국은 두 가지 방향에서 능동적으로 대응해야 한다. 첫째, 미국이 한반도 내 북핵 위협을 지속적인 손실 영역으로 인식하도록 억제 태세를 실

질화해야 한다. NCG라는 제도적 틀은 마련되었으나, 여전히 작전 및 운용의 구체화 단계로 나아가지 못하고 있다. 또한, 비핵국가로서 한국이 공동억지의 실질적 참여자로 자리매김하기 위해서는 이중용도 항공기(DCA) 운용 참여, 핵·재래식 통합(CNI) 시나리오의 연합훈련 구조화, 한국 전략사령부와 미 전략사령부 간 작전계획 수준의 실질적 연동 등 억제 태세의 다양화가 필요하다. 이는 나토의 핵공유 모델이 제도와 운용을 동시에 설계한 방식과 같이, NCG를 실제 작전·운용 단계로 발전시키는 것을 의미한다. 둘째, 전작권 전환과 미래연합사 설계는 한미 양자 차원의 제도적 조정에 국한된 문제가 아니라, 주일미군 태세 변화와 미국의 동아시아 전구(戰區) 재편이라는 보다 상위의 지역 전략 구조와 연동하여 이해될 필요가 있다. 이러한 관점에서 한반도 안보 문제는 양자 동맹 내부의 운영 문제라기보다 역내 미군 배치 구조 전체 속에서 재구성되는 동맹 관리의 한 요소로 파악될 수 있다. 이는 한국이 동맹 구조를 수동적으로 수용하는 수준을 넘어, 역내 군사태세 변화와의 연동 속에서 전략적 위치를 재설정할 필요가 있음을 시사한다.

다만, 본 연구는 미국의 동맹관리 전략과 군사통합성 변화를 설명하는 과정에서 미국을 단일한 정책결정 주체로 가정하였다는 한계를 가진다. 실제 미국의 대외·안보정책은 행정부, 의회, 군부, 정보기관, 싱크탱크 등 다양한 행위자 간의 상호작용과 정치적 타협을 통해 형성되며, 이러한 국내정치적 변수는 동맹정책의 방향과 강도에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 특히 전망이론에서 기준점(reference point)의 설정은 정책결정자의 인식에 의해 영향을 받는데, 실제 미국의 경우 행정부의 성향과 정책결정 엘리트 집단의 변화에 따라 위협 인식과 손실·이익의 판단 기준이 달라질 수 있다. 또한 동맹의 군사통합성은 국제체제 수준의 구조적 변화, 동맹국의 전략적 선택, 군사기술의 발전, 경제적 상호의존성 등 다양한 요인의 영향을 받기 때문에, 본 연구의 분석틀만으로 모든 변화를 완전하게 설명하는 데에는 일정한 한계가 존재한다. 따라서 향후 연구에서는 리더십 교체에 따른 전략기조 변화와 관료정치적 상호작용뿐만 아니라, 국제체제 및 동맹국 차원의 변수들을 함께 고려함으로써 보다 포괄적인 설명모형을 구축할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 미국의 위협 인식과 손실·이익 계산이라는 인지적 메커니즘을 통해 동맹 군사통합성의 변화를 설명할 수 있는 거시적 분석틀을 제시하였다는 점에서 의의를 가진다.

# ❖ 참고문헌 ❖


김남수, “한미상호방위조약 체결 과정 연구: 동맹의 제도화를 통한 동맹 딜레마의 관리.” 서울대학교 석사 학위 논문, 2009.

김진무, 『북한 비핵화 추진을 위한 대안적 방안 모색: 비핵화 협상 사례와 기술적 측면 분석』 성남: 세종연구소, 2018.

남기정, 『기지국가의 탄생: 일본이 치른 한국전쟁』 서울: 서울대학교 출판문화원, 2016.

남창희, “주한미군 재배치 계획의 배경과 한국의 대응방향.” 『국가전략』 제10집 제1호 (세종연구소, 2004), 7-35.

류인석, “한반도에서 주한미군의 이중억제 역할.” 『국방연구』 제67집 제4호 (국방대학교 국가안전보장문제연구소, 2024), 1-29.

박휘락, “한미동맹과 미일동맹의 실태 비교: 동맹 구성요소를 중심으로.” 『국가안보와 전략』 제15집 제3호 (국가안보전략연구원, 2015), 1-40.

박휘락·이원우, 『주요 미주둔 국가(한국, 일본, 독일)의 방위비분담 비교 연구』 서울: 국회예산정책처, 2013.

반길주, “미 국방전략서(2026) 공개본 분석: 주요 특징 및 정책적 함의.” 『IFANS FOCUS』 (국립외교원, 2026), 1-8.

배명복, “북 플루토늄 추출/분량·시기 의혹여전/북 공식해명이후 IAEA입장.” 『중앙일보』 https://www.joongang.co.kr/article/2788291(검색일: 2026.3.31).

설인효, “트럼프 2기 동맹 현대화와 한국의 동맹전략.” 『국제정치연구』 제29권 제1호 (동아시아국제정치학회, 2026), 269-290.

신재우, “미국, 한국 배치 사드체계 중 일부 중동으로 이동중.” 『연합뉴스』 https://www.yna.co.kr/view/AKR20260310123451009(검색일: 2026.4.30.).

윤지원, “한반도 평화와 안보 지킴이, 한·미연합사와 전작권 전환.” 『국방과 기술』 제478호 (한국방위산업진흥회, 2018), 98-105.

이귀원, “전시작통권 ‘말바꾼’ 전직 국방장관들.” 『한겨레』 https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/148632.html(검색일:2026.5.7).

이소연·황지환, “국가안보전략과 전시작전통제권 전환 정책 변화: 노무현, 이명박, 박근혜 정부의 비교연구.” 『국가전략』 제27권 제1호 (세종연구소, 2021), 129-155.

이수형·남창희·Robert Dujarric, “주한미군 재배치와 한미동맹의 안보딜레마.” 『21세기정치학회보』 제14집 제2호 (21세기정치학회, 2004), 121-138.

이우태·홍우택·문인철·박성용, 『북핵위기와 북미 간 전략환경 인식: 전망이론을 통한 분석과 한국의 대응방향』 서울: 통일연구원, 2018.

이정규, “주한미군의 전략적 유연성이 한반도 안보에 미치는 영향.”『세종포커스』서울: 세종연구소, 2025.

이정우, “주한미군 감축과 한미동맹의 방향성에 대한 분석.”『국가안보와 전략』제15집 제1호 (국가안보전략연구원, 2015), 43-74.

임기훈, “탈냉전기 주한미군과 주일미군의 역할 변화.”『한국과 국제정치』제37집 제4호 (경남대학교 극동문제연구소, 2021), 73-106.

임기훈,『미국의 아시아 안보전략: 주한미군과 주일미군』서울: 플래닛미디어, 2022.

전재성, “분단 70년의 국제환경, 대내구조, 남북 관계의 조명.”『통일정책연구』제24권 제1호 (통일연구원, 2015), 1-27.

조관행, “카터 행정부는 왜 주한미군 철수정책을 수정하였는가?: 77년 7월 10차 SCM 이후 78년 4월 21일 미의회의승인까지를 중심으로.”『국가전략』제24권 제4호 (2018), 71-179.

조비연, “주한미군의 전략적 유연성과 한미동맹의 미래.”『세종정책브리프』2025-18 (세종연구소, 2025), 1-25.

조정훈, “인계철선의 상징 ‘인디언헤드.”『통일뉴스』https://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=112616(검색일: 2026.4.28).

조준형·김지연, “美, 관세협상때 ’韓국방비 GDP 3.8%로 증액 요구‘ 검토했다,”『연합뉴스』https://www.yna.co.kr/view/AKR20250809049052071(검색일: 2026.6.9).

조진구, “한미동맹과 미일동맹에 있어서의 ‘사전협의’의 의미와 실제.”『국방정책연구』제32집 제3호 (한국국방연구원, 2016), 9-41.

주 미국 대사관, “워싱턴 선언.” https://ca.mofa.go.kr/us-ko/brd/m_4487/view.do?seq=1347536 (검색일: 2026.4.30).

최용환,『한반도 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환』서울: 국가안보전략연구원, 2021.

황지환, “전망이론의 현실주의적 이해: 현상유지경향과 상재적 손실의 국제정치이론.”『국제정치논총』제47권 제3호 (한국국제정치학회, 2007), 7-25.

후지와라 아키라,『일본군사사 (하)』서영식 역, 서울: 제이앤씨, 2013.

Armitage, Richard. *A Comprehensive Approach to North Korea*, Strategic Forum No. 158, Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1999.

Department of War. *2026 National Defense Strategy: Restoring Peace through Strength for a New Golden Age of America,* Washington, D.C.: Department of Defense, 2026.

Dulles, John F. “Memorandum by Mr. John Foster Dulles, Consultant to the Secretary of State, to the Secretary of State.” in *Foreign Relations of the United States* (*FRUS), 1950, Korea, Volume Ⅶ,* Washington, D.C.: Government Printing Office, 1976.

Eldridge, Robert D. *Post-Reversion Okinawa and U.S.-Japan Relations: A Preliminary Survey of Local Politics and the Bases, 1972–2002,* Osaka: U.S.-Japan Alliance Affairs Division, Center for International Security Studies and Policy, School of International Public Policy, Osaka University, 2004.

Glaser, Bonnie S. "Armed Clash in the South China Sea." https://assets.cfr.org/images/ CPA_ contingencymemo_14/CPA_contingencymemo_14.pdf(검색일: 2026.4.27).

Harding, Shawn D. "The Case for Northeast Asia Command." Sasakawa USA, 2023.

He, Kai and Huiyun Feng. "'Why is there no NATO in Asia?' revisited: Prospect theory, balance of threat, and US alliance strategies." *European Journal of International Relations,* 18 (2), (2011), 227-250.

Hoffman, Justin R. *The 2012 Defense Strategic Guidance: Implications for Air Force Special Operations,* Pennsylvania: US Army War College.

Horiuchi, Yusaku and Atsushi Tago. "U.S. Military Should Not Be in My Backyard: Conjoint Experiments in Japan." *Journal of Conflict Resolution,* 68 (9), (2024), 1798-1824.

Kahneman, Daniel and Amos Tversky. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica,* 47 (2), (1979), 293-294.

Katz, Katrin. "Key Resolve and Foal Eagle: Past as Prologue on the Peninsula?" *Asia Maritime Transparency Initiative,* CSIS, Mar 4, 2015. https://amti.csis.org/key-resolve –and-foal-eagle/(검색일: 2026.4.30).

Kim, Sarah. "U.S. House of Representatives Passes Asia Missile Defense Bill." *The Korea Herald,* Dec 10, 2014. https://www.koreaherald.com/article/3630907(검색일: 2026.4.30).

Lee, Chung Min. "Recalibrating the Rebalance: A View From South Korea." *Carnegie Endowment for International Peace,* Apr 9, 2015. https://carnegieendowment.org/posts/ 2015/04/recalibrating-the-rebalance-a-view-from-south-korea(검색일: 2026.4.30).

Lee, Do Young. "Deter Together or Deter Separately?: Time Horizons and Peacetime Alliance Cohesion of the US-Japan and US-ROK Alliances." *The Pacific Review,* 37 (4), (2024), 747–776.

Levy, Jack S. "Loss Aversion, Framing, and Bargaining: The Implications of Prospect Theory for International Conflict." *International Political Science Review,* 17 (2), (1996), 179-195.

McDermott, Rose. "Prospect Theory in Political Science: Gains and Losses from the First Decade." *Political Psychology,* 25 (2), (2004), 289-312.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. "United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation." May 1, 2006. https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/ scc/doc0605.html(검색일: 2026.4.27).

Ogi, Hirohito. "Beyond Policy Limits: Rethinking U.S.-Japan Command and Control." Stimson,

Mar 14, 2025. https://www.stimson.org/2025/beyond-policy-limits-rethinking-u-s-japan-command-and-control/(검색일: 2026.4.21).

Ousley, Kate. "Wartime Operational Control." in *2006 SAIS U.S.-Korea Yearbook,* Washington, D.C.: U.S.-Korea Institute at SAIS, Johns Hopkins University, 2007.

Schoff, James L. "Modernizing US-Japan Command and Control Relationships for New Challenges." *NEXT Alliance Initiative Conference Summary,* (2023), 1-38.

Stein, Janice G. "International Co-operation and Loss Avoidance: Framing the Problem." *International Journal,* 47 (2), (1992), 202-234.

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

Takahashi, Sugio. "Upgrading the Japan-U.S. Defense Guidelines: Toward a New Phase of Operational Coordination." *Project 2049 Institute,* (2018), 1-14.

Tversky, Amos and Daniel Kahneman, "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice." *Science*, 211 (4482), (1981), 453-458.

The White House. *National Security Strategy,* Washington, D.C.: The White House, 2002.

_____. *The National Security Strategy,* Washington, D.C.: The White House, 2006.

_____. *The National Security Strategy,* Washington, D.C.: The White House, 2017.

_____. *The National Security Strategy,* Washington, D.C.: The White House, 2025.

Tversky, Amos and Daniel Kahneman. "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice." *Science,* 211 (4482), (1981), 453-458.

U.S. Army. *Report of the Occupation of Japan, Sixth United States Army, 22 September–30 November 1945,* Tokyo: 8th U.S. Army Printing Plant, 1946.

U.S.-China Economic and Security Review Commission. *China's Response to U.S.–South Korean Missile Defense System Deployment and Its Implications,* Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2017.

U.S. Congress. "National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1990 and 1991." Pub. L. 101-189, 101st Cong., 1st sess. https://www.congress.gov/bill/101st-congress/ house-bill/2461(검색일: 2026.04.28).

_____. "H.R.2461 - 101st Congress (1989-1990): National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1990 and 1991 (November 29, 1989)," https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/2461(검색일: 2026.4.28).

_____. "H.R.5006 - 102nd Congress (1991-1992): National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993 (October 23, 1992)," https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5006(검색일: 2026.5.8).

_____. “North Korea’s Nuclear Ambitions: Signaling Positives and Negatives, 115th Con g., 1st sess. (Nov 7, 2017),” https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115hhrg28820/html/CHRG-115hhrg28820.htm(검색일: 2026.04.30).

U.S. Department of Defense. “Summary of the 2018 National Defense Strategy.” https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302061/-1/-1/1/2018-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-SUMMARY.PDF(검색일:2026.4.27).

_____. *Annual Report to the President and the Congress,* Washington, D. C.: Department of Defense, 1995.

_____. “A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Tow ard the 21st Century.” Report to Congress, U.S. Department of Defense, 1990.

_____. “Delay Announced for U.S.-Japan Defense Guideline’s Final Rep ort.” Dec 18, 2014., https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/605323/delay-announced-for -us-japan-defense-guidelines-final-report/.

_____. *Quadrilateral Defence Review 2014,* Washington D.C.: Department of Defense, 2014.

_____. *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region,* Was hington, D.C.: Office of International Security Affairs, 1995.

U.S. Department of State. “Memorandum of Substantive Highlights of a Department of State-Joint Chiefs of Staff Meeting.” in *FRUS, 1952-1954, Korea, Volume XV, Part 1,* Washington, D.C.: Government Printing Office, 1984.

U.S. National Security Council. “The Position and Actions of the United States With Respect to Possible Further Soviet Moves in the Light of the Korean Situation (NSC 73/4).” in *FRUS, 1950, National Security Affairs; Foreign Economic Policy, Volume I*, Washingto n, D.C.: Government Printing Office, 1977.

United States Institute of Peace. *North Korea’s Nuclear Program: Challenge and Opportunity for American Policy,* Report of the North Korea Working Group Special Report No. 6, 1994.

Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances,* Ithaca: Cornell University Press, 1987.

Youssef, Nancy A., Alexander Ward and Timothy W. Martin. “U.S. Considers Withdrawing Thousands of Troops From South Korea.” *The Wall Street Journal*, May 23, 2025. https://www.wsj.com/world/asia/u-s-considers-withdrawing-thousands-of-troops -from-south-korea-725a6514(검색일: 2026.4.30).

近藤重克,「新しい国際環境下の日米同盟関係」『防衛研究所紀要』, 5 (2), (March, 2003), 1-20.

細谷千博, 石井修 編,『日米関係資料集 1945-97』, 東京: 東京大学出版会, 1999.

## • Abstract •

# Prospect Theory and Alliance Military Integration: A Comparative Case Study of the U.S.–ROK and U.S.–Japan Alliances

Jahee Kim · Jiseon Yoo · Sukyum Kim |
Korea National Diplomatic Academy

This study seeks to explain why the US-ROK and US-Japan alliances have developed markedly different levels of military integration, despite their comparable geopolitical and strategic value to the United States. Existing scholarship has tended to analyze USFK and USFJ in isolation or explain their differences through a single dominant explanatory variable, such as the level of external threats from North Korea or China, or the origins and institutional legacies of each alliance. These approaches, however, have proven insufficient to account for the divergent trajectories through which military integration has evolved in the two alliances. Drawing on prospect theory as a framework for decision-making under risk, this study argues that the United States evaluates external threat levels relative to its reference point, framing them as either the domain of losses or the domain of gains, and calibrates the degree of military integration accordingly. Where threats are framed as losses, risk acceptance drives the United States to maintain or deepen integration; where threats fall within the domain of gains, risk aversion leads the United States to secure greater gains by weighing the benefits of sustaining integration against the benefits of preserving autonomy. The analysis yields two principal findings. The US-ROK alliance has remained in the domain of losses even after the Cold War, sustaining a highly integrated military structure in response to North Korea's persistent military threat. Yet the rise of China has generated growing demand for strategic flexibility in USFK's posture, producing gradual adjustments to the existing integration architecture. The US-Japan alliance, by contrast, maintained a decentralized command structure throughout the post-Cold War period. The intensification of US-China strategic competition, however, has elevated Japan's value as a forward base and operational hub, driving a substantial deepening of military integration within the alliance. This study demonstrates that alliance military integration is dynamically reconfigured not by the objective level of external threats, but by whether those threats are perceived as losses or gains relative to its reference point. In doing so, it offers a theoretical foundation for anticipating the future trajectory of the US-ROK alliance.

**Key words** : U.S-ROK Alliance, U.S-Japan Alliance, Military integration, Prospect theory, Operational Control (OPCON)

논 문 투 고 일 : 2026.05.13
논문심사완료일 : 2026.06.18
논문게재확정일 : 2026.06.18

https://doi.org/10.15235/jir.2026.06.29.2.191

# 중국의 병존 제도 전략과 아세안 국가의 대응*

유 현 주** | 한국외국어대학교

차 례

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 배경
Ⅲ. 이론적 틀: 병존 제도 전략과 헤징
Ⅳ. AIIB: 중국의 병존 제도 전략 및 아세안의 대응
Ⅴ. 결론

● 국문요약 ●

중국의 급격한 경제적·군사적 부상이 미국 주도의 자유주의 국제질서에 초래할 도전과 변화의 향배는 국제정치학에서 최대의 관심사이다. 특히 세력전이 이론에 기반하여 중국의 국력 신장과 현 체제에 대한 불만족이 필연적 질서 변화를 야기할 것이라는 주장은 중국을 잠재적 현상 변경 국가로 인식하는 전제를 바탕으로 한다. 반면, 제도적 기능 및 사회적 상호 작용을 강조하는 시각에서는 중국이 국제제도를 용인하고 규율에 순응함에 따라 기존 질서가 유지될 것이라는 주장을 한다. 그러나, 이러한 이분법적 논의는 현재의 국제정치 현상을 제대로 반영하지 못하는 한계가 있는 바, 본 논문은 '병존 제도' 전략이라는 개념적 틀을 도입한다. 중국은 기존 질서를 전복시키는 막대한 정치적 외교적 위험을 감수하기보다 현존 제도를 유지하는 동시에 새로운 제도를 만드는 선택을 취한다는 주장이다. 중국의 병존 제도 전략은 새로운 제도를 창설할 때 기존의 국제제도와 기능적 연결점을 유지하되 동시에 기존 제도가 해결하지 못하는 공백을 메우는 방식으로 전개되며, 기존 질서를 완전히 배제하지 않는 특징을 갖는다. 이 때문에 병존 제도는 아세안 국가들과 같이 중소국이 중국의 제안을 받아들이는 데 있어 기존 제도로부터 이탈해야 한다는 외교적 부담을 줄이며 헤징 전략을 선택할 수 있는 동력이 된다.

주제어 : 중국, 병존 제도, 국제 질서, 아세안, 헤징

* 이 연구는 한국외국어대학교 교원연구지원사업 지원에 의하여 이루어진 것임.
** 한국외국어대학교 정치외교학과 교수

# Ⅰ. 서론

신흥 부상국(rising power)은 현존하는 국제질서를 수호하는가, 혹은 이에 도전하여 새로운 질서를 창출하는가? 중국의 급격한 경제적·군사적 부상이 미국 주도의 자유주의 국제질서에 초래할 도전과 변화의 향배는 국제정치학에서 최대의 관심사이다. 특히 세력전이 이론(Power Transition Theory)에 기반하여 중국의 국력 신장과 현 체제에 대한 불만족이 필연적 질서 변화를 야기할 것이라는 주장은 중국을 잠재적 '현상 변경 국가(revisionist state)'로 인식하는 전제를 바탕으로 한다.[1] 반면, 제도적 기능 및 사회적 상호 작용을 강조하는 시각에서는 중국이 국제제도를 용인하고 규율에 순응함에 따라 기존 질서가 유지될 것이라는 주장을 한다.[2] 그러나, 이러한 이분법적 논의는 현재의 국제정치 현상을 제대로 반영하지 못하는 한계가 있다.

도널드 트럼프 행정부의 출범 이후 미국은 기존의 동맹 체제를 약화시키고, 자유무역 기반을 부정하면서 자국 이익을 극대화하는 소위 '약탈적 패권(Predatory Hegemony)'으로 변모하였다.[3] 역설적으로 규칙 기반(Rule-based) 다자주의를 옹호해 온 중국은 상대적으로 신뢰할 만한 '제도의 수호자'로 부각되는 구조적 결과가 나타났다.[4] 비록 중국이 미국을 온전히 대체하기에는 아직 이르지만, 2025년 130개국을 대상으로 실시한 갤럽(Gallup) 글로벌 여론 조사에서 중국의 리더십 지지 비율이 36%로 미국(31%)을 앞지른 결과가 나타난 것은 가히 눈여겨볼 만하다.[5]

---

1) AFK Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1980); Ronald L. Tammen, Jacek Kugler, Douglas Lemke, et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century* (New York: Chatham House, 2000).

2) Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984); Alastair I. Johnston, "Is China a Status Quo Power?" *International Security*, 27 (4), (Spring, 2003), 5-56.

3) Antje Wiener, David A. Lake, and Thomas Risse, *Deep Contestations of the Liberal International Order* (Oxford: Oxford University Press, 2026). 약탈적 패권은 다음을 참고. Stephen M. Walt, "The Predatory Hegemon: How Trump Wields American Power," *Foreign Affairs*, 105 (2), (March/April, 2026), 8-23.

4) Cai Meng, "China firmly upholding multilateral trade rules," *China Daily*, June 9, 2025. https://www.chinadaily.com.cn/a/202506/09/WS68463dc8a310a04af22c3e50.html(검색일: 2026.05.03).

5) Suisheng Zhao, "The Collapse of the US-led World Order: China Gains Ground but Not Ready to Replace It," *The Asan Forum*, May 12, 2025. https://theasanforum.org/the-collapse-of-the-us-led-world-order-china-gains-ground-but-not-ready-to-replace-it/(검색일: 2026.4.28). Gallup 조사는 Julie Ray, Benedict Vigers and Zaccary Ritter, "China Edges Past U.S. in Global Approval Ratings,"

중국은 유엔(United Nations, UN), 세계무역기구(World Trade Organization, WTO), 세계보건기구(World Health Organization, WHO) 등 서구 주도의 기존 제도 내에서 활동하는 동시에, 지난 십여 년간 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB), 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO), 국제중재원(International Organization for Mediation, IOMed) 등 중국 주도의 다자 체제를 창설·강화하고 영향력을 확대했다. 또한 중국은 최근 4년 동안 다양한 글로벌 문제 해결을 위한 외교적 구상을 제창했는데, 글로벌 발전 이니셔티브(Global Development Initiative, GDI), 글로벌 안보 이니셔티브(Global Security Initiative, GSI), 글로벌 문명 이니셔티브(Global Civilization Initiative, GCI), 글로벌 거버넌스 이니셔티브(Global Governance Initiative, GGI)가 그것이다. 이러한 중국의 정책은 현존하는 국제 질서 내에서의 활동을 지속하면서도 새로운 제도와 규범 창설을 통해 국제 무대에서 중국의 리더십을 강화하기 위한 전략적 노력이라고 볼 수 있다.

기존 국제 질서를 완전히 부정하지 않는 중국을 현상 변경 국가로 명확하게 분류할 수 없듯이 중국의 이해관계를 반영하고 기존 질서를 견제하는 신규 제도를 만드는 중국을 단순히 현상 유지 국가 혹은 순응 국가로 명명할 수도 없다. 이러한 이분법적 한계를 극복하기 위해 본 논문은 '병존 제도' 전략이라는 개념적 틀을 도입한다. 즉, 중국은 기존 질서를 전복시키는 막대한 정치적 외교적 위험을 감수하기보다 유지하는 쪽을 선택하며, 동시에 새로운 제도(무형적·유형적 제도)를 지속적으로 만드는 선택을 취한다는 주장이다. 중국의 병존 제도 전략은 새로운 제도를 창설할 때 기존의 국제 제도와 기능적 연결점을 유지하되 동시에 기존 제도가 해결하지 못하는 공백을 메우는 방식으로 전개된다. 새로운 제도를 만들더라도 기존 질서를 완전히 배제하지 않는 특징 때문에 병존 제도는 중견국이나 글로벌 사우스 국가들이 중국의 제안을 받아들이는 데 있어 기존 제도로부터 이탈해야 한다는 외교적 부담을 줄일 수 있다.

본 논문은 중국의 '병존 제도' 전략이라는 새로운 이론적 틀을 제시하고, 이 전략이 가장 명료하게 투영된 사례로 AIIB와 이에 대한 아세안(ASEAN) 국가의 반응을 살펴본다. 구체적으로 중국의 병존 제도 전략이 주변 중소국들의 선택 부담을 어떻게 완화하고 이들의 수용을 이끌어내는지 그 과정을 규명하는 데 목적이 있다. 특히 아세안 국가들의 대응 방식에 대한 분석은 미·중 경쟁 속에서 유사한 외교적 딜레마를 겪고 있는 한국을 비롯한 중소국들에게 중요한 함의를 제공한다. 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 중국의

---

*Gallup*, Apr 3, 2026. https://news.gallup.com/poll/707945/china-edges-past-global-approval-ratings.aspx(검색일: 2026.04.28).

국제 제도 정책에 관한 이론적 논의와 배경을 다루며, 제3장에서는 본 연구의 핵심 분석 틀인 병존 제도 전략의 개념을 설명한다. 이어 제4장에서는 AIIB의 설립 과정과 아세안 국가의 반응을 분석하며 병존 제도 이론의 적실성을 보여준다. 결론에서는 연구 내용을 종합하고, 이를 바탕으로 한국 정부가 취해야 할 정책적 시사점을 제안한다.

## Ⅱ. 이론적 배경

현실주의 시각에 따르면, 군사력과 경제력의 성장을 이룬 중국은 미국 중심의 국제제도를 대체하며 자국의 이익을 반영할 수 있는 국제제도를 창출할 것으로 예측한다. 존 미어셰이머(John Mearsheimer)에 따르면, 질서의 성격이 자유주의적이든 아니든 상관없이 강대국의 세력 분포에 따라 여러 질서가 경쟁하며 존재한다.[6] 따라서 중국의 다자주의 외교 방침 및 신규 국제제도의 창설은 미국 중심의 국제 제도나 규범을 무력화시키며 자국 중심의 국제 질서로 대체하려는 노력이라고 볼 수 있다. 한편 세력전이 이론에서는 급격하게 성장한 신흥 강대국이 기존 패권국이 설계한 국제질서에 불만을 품을 때 국제 체제의 불안정성과 충돌 가능성이 커진다고 주장한다.[7] 이 시각에서는 중국이 현존하는 국제질서의 규칙을 변경하거나 준수하지 않으려 하는 수정주의적 성향을 갖고 있음을 강조한다. 중국은 미국 주도의 국제질서가 중국에게 위협적이라고 보고 있으며, 미국의 영향력에서 벗어나 중국의 시각을 온전히 반영한 새로운 규칙을 만들고 운신의 폭을 넓히기 위해 새로운 질서를 창출하는 것이다.[8]

그러나 현실주의 시각은 이론적 실증적 비판에 직면했다. 세력전이 이론의 문제는 그 전제에 신흥 강대국에 대한 편견이 내포되어 있다는 점이다. 이 이론은 현존하는 질서를 만든 패권국을 그 질서를 지키고 유지하고 싶어하는 현상 유지국으로 보고 있다. 또한 패권국 주도의 질서에 동의하지 않는 신흥 강대국을 질서에 불만을 갖고 전복시키려 하는 현상 변경국이라고 전제한다. 그러나, 동의하지 않는 것이 반드시 질서에 불만을 갖는다는 의미

6) John Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, 43 (4), (Spring, 2019), 12.

7) Douglas Lemke, “Great Powers in the Post-Cold War World: a Power Transition Perspective,” in T. V. Paul, James J. Wirtz, and Michel Fortmann(eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford: Stanford University Press, 2004), 52-75.

8) M. Taylor Fravel, “China: Balancing the US, increasing global influence,” in Leslie Vinjamuri (ed.), *Competing Visions of International Order Responses to US Power in a Fracturing World* (London: Chatham House, 2025), 12-21.

는 아니며, 질서를 변경하는 수정주의를 의미하는 것은 더더욱 아니다. 최근 미국이 유엔(UN)을 비판하고 지원을 중단하며 세계무역기구(WTO)를 무력화시키는 보호무역주의 정책을 펴는 등 자유주의 국제 질서를 훼손하는 선택을 했지만, 중국은 오히려 이들 국제기구의 중요성을 강조하고 자유무역을 지지하는 선언을 하였다.[9] 이러한 예시를 비춰볼 때 중국을 단순히 현상 변경 국가로 단정지을 수 없다. 게다가 현실주의 시각에서 예측한 것과는 달리 중국은 유엔이나 세계무역기구 등 미국 중심의 국제 기구를 유지하는 선택을 한 것을 보면 더욱 그렇다.

두 번째 시각은 중국이 기존 질서를 파괴하기보다 질서 체제 내에 머물면서 중국의 시각을 반영하도록 규범을 수정하고 국가의 영향력을 점차 확대하고 있다는 주장이다. 예컨대, 중국이 유엔의 보호책임(R2P) 규범을 받아들이지만 이를 해석하고 실행하는 과정에서 국가 주권 중심의 원칙을 지속적으로 반영하도록 영향을 주는 것이다.[10] 나아가 지노 퍼셀리(Gino Pauselli) 등의 분석은 유엔인권이사회(UNHRC)와 같은 국제기구 내에서 중국의 영향력이 보다 구조적인 방식으로 확장되고 있음을 보여준다. 즉, 중국은 개발도상국들과의 외교적·경제적 연대를 기반으로 이들의 표결 행동을 견인함으로써, 서구 주도의 자유주의적 인권 담론을 약화시키고 있는 것이다.[11] 이는 중국이 체제 안에서 주어진 권리를 이용하기에 가능한 것이다. 이와 관련하여 존 아이켄베리(G. John Ikenberry)와 로버트 코헤인(Robert Keohane)은 중국이 기존 국제 질서를 전복하기 어려운 이유를 제도적 편익의 관점에서 설명한다. 중국은 미국 중심의 개방적이고 규칙 기반의 다자주의 체제를 활용하여 유례없는 경제 성장을 이룩할 수 있었다. 기존 국제제도를 전면 파괴하는 것은 자국의 성장 기반을 무너뜨리는 막대한 정치적·경제적 비용을 수반한다.[12] 따라서 중국은 기존 제도의 전복을 기도하기보다 그 체제 안에서 활동하며, 제도에 교화되는 대신 중국의 방식으로 변화시키는 것이다.[13] 다만, 중국이 기존 제도 내에서 영향력을 확장하는 데에는 여

9) Siqi Ji, “China to relinquish WTO privileges in show of support for multilateral trade,” *South China Morning Post*, September 24, 2025. https://www.scmp.com/economy/global-economy/article/3326655/china-relinquish-wto-privileges-show-support-multilateral-trade(검색일: 2026.04.28).

10) Courtney Fung, “Rhetorical adaptation, normative resistance and international order-making: China’s advancement of the responsibility to protect,” *Cooperation and Conflict*, 55 (2), (June, 2020), 193-215.

11) Gino Pauselli, Francisco Urdínez, and Federico Merke, “Shaping the liberal international order from the inside: A natural experiment on China’s influence in the UN human rights council,” *Research and Politics*, 10 (3), (July, 2023).

12) G. John Ikenberry, “Why the Liberal World Order Will Survive,” *Ethics and International Affairs,* 32 (1), (March, 2018), 17-29.

13) Julia Morse and Robert Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International*

전히 한계가 존재한다는 점도 함께 고려해야 한다.

세 번째 시각은 중국이 현존하는 제도의 공백을 메우고 자국의 리더십을 강화하고자 새로운 규범과 제도를 만들어 이른바 '평행하는 질서(parallel order)'를 구축한다는 주장이다. 이 관점에 따르면, 중국은 기존 제도에 대해 공격적인 태세를 취하는 대신 제도의 빈틈을 보완하는 동시에 미국의 영향력에서 벗어나 독자적인 질서를 추구한다.[14] 일부 신규 제도는 현존하는 제도의 규칙이나 관행과 크게 다르지 않은 형태를 취하는데, 중국의 경제적 목표를 달성하기 위해 새로운 협력 네트워크를 구축하려는 시도로 이해할 수 있다.[15] 이와 관련하여 알렉산더 쿨리(Alexander Cooley)와 대니얼 넥슨(Daniel Nexon)은 중국이 창출한 새로운 제도가 미국 주도의 제도를 점차 대체할 수 있다고 분석한다.[16] 중국은 세계은행, 국제통화기금과 같이 서구 중심의 제도를 우회하여 상하이협력기구, 브릭스(BRICS) 등과 같은 '대안적 생태계'를 제공함으로써 약소국이 미국 패권 질서로부터 이탈할 수 있는 발판을 마련해 준다는 것이다. 나아가 중국이 추구하는 다자주의는 기존 질서를 약화시킬 뿐만 아니라 기존 질서를 수호하려는 국가와 그렇지 않은 국가 사이의 불화와 경쟁을 부추기며 다른 국가들을 포섭하기 위해 전략적 흥정이 발생하기도 한다.[17] 따라서 평행하는 질서는 기존 제도를 보완하고, 경쟁하면서 글로벌 질서를 파편화하는 결과를 초래한다. 다만, 이 시각이 현실주의와 다른 점은 중국이 기존 자유주의 국제질서를 완전히 부정하지 않고 그 틀 안에서 활동하면서도 새로운 질서 형성을 도모한다는 점이다. 이는 세력전이 현실주의 시각에서 간과했던 부분, 즉 새로운 질서가 기존 질서와 공존하며 이를 점진적으로 대체하는 동학을 포착했다는 점에서 유의미하다.

이러한 학술적 흐름을 바탕으로 본 연구는 세 번째 시각을 수용하여 논리를 전개하고자 한다. 특히 중국이 새로운 제도를 구체화하는 과정에서 기존 제도를 완전히 배제하지 않으

---

*Organization*, 9 (March, 2014), 385-412.

14) Sebastian Heilmann, Moritz Rudolf, Mikko Huotari and Johannes Buckow, "China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order," *China Monitor*, 18 (October, 2014); James F. Paradise, "The Role of 'Parallel Institutions' in China's Growing Participation in Global Economic Governance," *Journal of Chinese Political Science*, 21 (2), (2016), 149–75; Oliver Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers are Remaking Global Order* (Malden: Polity, 2016).

15) G. John Ikenberry and Darren J. Lim, *China's Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-hegemony*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2017), 8.

16) Alexander Cooley and Daniel Nexon, *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order* (New York: Oxford University Press, 2020).

17) Morse and Keohane(2014), 385-412.

며, 기존 제도의 공백을 메워가고 있다는 사실에 주목한다. 더 나아가 본 연구는 이러한 중국의 전략이 주변의 중견국이나 글로벌 사우스 국가들의 참여를 유인하는 점을 보여주고 제도를 설계하는 공급자 시각 뿐만 아니라 이 제도에 참여하는 수요자 시각을 종합적으로 설명하고자 한다.

## Ⅲ. 이론적 틀: 병존 제도 전략과 헤징

제도는 행동의 일반적인 패턴이나 범주, 혹은 인간이 구축한 특정 구조 혹은 기관을 의미하며 공식적 혹은 비공식적으로 조직된 형태를 말한다.[18] 제도화된 인간의 행위, 국가 제도나 종교 제도와 같은 특정 제도를 일컫기도 하며 특정 행위를 야기시키는 규율, 규범 등 포괄적인 의미를 갖고 있다. 여기서 제도는 공식적 혹은 비공식적인 형태를 띠는 규율과 규범, 그리고 이를 구체화시킨 조직체 혹은 기관이라는 포괄적 의미를 사용한다.

중국은 미국 중심의 기존 국제질서가 제공하는 경제적 이익의 수혜자이며 이 질서의 완전한 파괴를 원치 않는다.[19] 중국에게 있어 기존 국제 체제를 전면적으로 무력화하려는 시도는 기존 질서에서 창출하는 이익을 모두 잃게 되는 막대한 현상 변경 비용을 수반하기 때문이다. 대신 자신들의 영향력을 투사할 신규 제도를 만들어 기존 제도와 '병존'하도록 한다. 본 연구의 핵심 기제인 중국의 '병존 제도' 전략은 기존 체제를 파괴하지 않고 대안적 제도를 만들어가는 현상을 다룬다.

타일러 프렛(Tyler Pratt)은 기존 제도가 존재함에도 유사한 성격의 제도를 신설하는 것은 기존 제도 내에서 영향력을 발휘할 수 없을 때 일어나는 현상이라고 주장한다.[20] 새로운 제도를 도입하려는 변화 주도 세력은 기존 체제를 전면적으로 대체할 만한 정치적 지지 기반이 취약하며, 구(舊) 체제 내에 공고히 결탁된 기득권 세력과 구성원들의 저항에 직면하게 된다.[21] 이에 따라 이들은 기존 제도를 폐기하는 대신 외부에서 신규 제도를 만들어

---

18) Robert Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, 32 (4), (December, 1988), 383.

19) Ikenberry and Lim(2017); Scott L. Kastner and Phillip C. Saunders, "Is China a Status Quo or Revisionist State? Leadership Travel as an Empirical Indicator of Foreign Policy Priorities," 56 (1), (March, 2012), 163-177.

20) Tyler Pratt, "Angling for Influence: Institutional Proliferation in Development Banking," *International Studies Quarterly*, 65 (1), (March, 2021), 95-108.

21) Eric Schickler, *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, (Princeton: Princeton University Press, 2001), 15-16.

영향력을 넓히고자 한다. 중국과 같은 신흥 강대국의 전략도 이와 비슷한 형태를 띤다. 이미 다수의 국가가 미국 중심의 기존 제도에 속해 상호 작용을 이어가고 있으므로, 중국은 기존 제도를 전면 대체하려는 무모한 시도를 하지 않는다. 또한 중국은 미국 주도의 자유주의 국제 질서 내에 잔류할 때 얻을 수 있는 절대적 이익, 즉 경제 성장과 국제적 정당성을 명확히 인지하고 있으며, 반대로 기존 체제를 전면 거부할 때 직면하게 될 정치적 고립과 경제적 단절이라는 비용이 상당하다는 점 역시 고려하고 있다. 중국의 병존 제도 전략은 이러한 계산하에 기존 체제 전복 시 발생할 막대한 손실을 회피하는 동시에 자국이 주도하는 새로운 제도를 통해 이익을 극대화하기 위해 고안된 합리적인 우회 전략이다.

스콧 카스트너(Scott Kastner) 등이 지적했듯이 중국은 자국의 '대안적 선택지(outside option)'를 확장하기 위해 전략적으로 다자주의 기구를 신설하는 방식을 취한다.[22] 여기서 대안적 선택지란 기존 제도를 제외하고 취할 수 있는 최선의 대안을 의미한다. 만약 중국과 같은 신흥 강대국에게 대안적 선택지가 부족하다면 서구 주도의 기존 국제 제도에 의존할 수밖에 없으며, 기존 규칙을 그대로 수용해야 한다. 따라서 중국은 전략적 운신의 폭을 넓히고자 새로운 제도를 만드는 것이다. 특히 경제 분야에서 중국의 이해관계를 반영한 독자적 규범을 제정하고 우호국들과의 협력을 확대함으로써, 글로벌 거버넌스의 외연을 확장하고 있다. 이는 기성 체제와의 전면적 충돌 대신 수평적 제도로 보완성을 확보하고, 국제 경제 질서의 다원적 발전을 도모하려는 병존 전략의 핵심이다. 다만 신규 제도가 출범하더라도 얼마나 많은 국가가 이를 지지할지 불확실하기 때문에 중국은 최대한 많은 회원국을 확보하기 위해 진입 장벽을 낮춘 개방적 형태를 지향한다. 이에 따라 중국은 신설한 제도에 참여 조건이나 경제적 지원 제공에 유연하고 관대한 조치를 취한다.

이러한 중국의 전략은 새로운 제도를 구성함으로써 미국의 영향력을 견제하는 '제도를 통한 균형(institutional balancing)'전략과 유사하다고 볼 수 있다.[23] 제도적 균형은 군사적 동맹처럼 현실주의의 전통적 (힘의) 균형 방식이 아닌 제도를 이용한 방법으로, 상대방의 영향력에 대항하는 배타적 제도를 만들어 대항하는 것이다. 일례로 미국이 AIIB의 창설 당시 동맹국들의 가입을 만류한 이유도 미국 중심의 질서를 견제하기 위해 중국이 배타적 제도를 창설하려는 것으로 판단했기 때문이다.[24] 이 때문에 중국이 독자적인 국제제도를

22) Scott L. Kastner, Margaret M. Pearson, and Chad Rector, *China's Strategic Multilateralism: Investing in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019).

23) Kai He, "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia," *European Journal of International Relations*, 14 (3), (September, 2008), 489-518.

24) Paradise(2016), 64.

통해 그들의 질서를 구축하려는 것 자체가 공세적 의도를 가진 것으로 해석될 수 있으며, 결국 미국과 유럽 중심의 기존 국제 질서에 도전하고 그 역할을 제한할 것이라는 우려가 존재한다.[25)]

그러나 기존 제도를 제약하거나 대체하려는 중국의 의도가 표출되는 순간, 중소국들은 미국 중심의 기성 제도로부터 이탈해야 한다는 외교적 비용과 전략적 부담을 안게 되어 중국에 대한 지지를 철회할 가능성이 크다. 반면, 중국의 신설 제도가 기성 제도와 공존하며 이를 보완하는 성격을 명확히 할 때, 중소국들의 자발적 수용을 견인할 수 있다. 따라서 병존제도 전략의 성패는 신설 기구의 신뢰성 확보에 달려 있다. 천쩡과 리우옌촨(Zheng Chen and Yanchuan Liu)의 주장에 따르면, 중국은 양자주의가 아닌 다자주의 제도를 선택하여 자국의 권력 행사 방식을 제도적으로 구속하려 한다.[26)] 이는 자율성과 영향력을 스스로 제한함으로써 대외적으로 자신의 전략적 의도가 호혜적이고 선의에 기반한 것임을 보여주며(signaling) 타국의 신뢰를 확보하려는 제도적 장치인 것이다.

이처럼 중국이 기존 질서와 병존하는 새로운 제도적 대안을 제시함에 따라, 미·중 경쟁 사이에 놓인 아세안(ASEAN)과 같은 중소국가들의 전략적 환경도 근본적인 변화를 맞이하게 되었다. 신현실주의 관점에서 제시하는 균형(balancing)이나 편승(bandwagoning) 전략은 강대국 어느 한쪽을 선택하기에 위험 부담이 큰 정책이기 때문에 다수의 국가는 유동적인 정책을 선호한다. 특히 경제적·군사적 문제가 복합적으로 얽혀있는 현재의 국제정치 상황에서는 경쟁하는 미국과 중국 사이에서 어느 쪽을 선택하기보다 상황과 이슈에 따라 그들과 협력하고 대립을 회피하며 리스크를 관리하는 '헤징(hedging)'을 선택하는 것이다.[27)] 기존 연구에 따르면, 헤징은 리스크 관리의 의미를 가진 만큼 균형과 편승 사이의 외교적 스펙트럼으로 구성된다.[28)] 특히 본 연구에서 주목하는 헤징은 미국 중심의 구(舊)제도에 속해 있는 아세안 국가들이 중국 중심의 신(新)제도가 나타났을 때 취하는 외교적 선택이다. 이들은 미국 중심의 제도에서 이탈하지 않으면서도 중국이 창출한 신제도에 참여한다. 이를 통해 미국 및 중국과 정치·경제·안보 협력을 강화하고, 경제적 인센티브와

---

25) Heilmann, Rudolf, Huotari and Buckow(2014), 1.

26) Zheng Chen and Yanchuan Liu, "Strategic Reassurance in Institutional Contests: Explaining China's Creation of the Asian Infrastructure Investment Bank," *Journal of Contemporary China,* 27, (July, 2018), 799.

27) Cheng-Chwee Kuik, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," *Contemporary Southeast Asia*, 30 (2), (August, 2008), 159-185.

28) 예를 들어 퀵의 경우, 헤징을 간접 균형(indirect balancing), 지배의 부정(dominance denial), 경제적 실용주의(economic pragmatism), 구속(binding engagement), 제한적 편승(limited bandwagoning)을 포함하는 전략으로 설명했다. Kuik(2008), 165-171.

정치적 지원 등 다양한 이익을 확보하고자 한다. 이 같은 중소국가들의 실리적 이해관계는 진입 장벽이 낮고 조건 없이 개방성을 표방하는 중국의 제도와 결합하게 되고, 중국의 병존제도는 중소국들의 헤징을 가능하게 만드는 동인이 된다.

구체적으로 이들의 헤징은 기존 제도 내의 활동을 유지하면서도 중국 주도의 신제도에 참여한다는 점에서 미국과 중국 모두와의 '협력' 행위로 간주할 수 있다. 이는 중국의 신제도에 적극적으로 참여하는 행위를 포함하지만, 미국 혹은 서구 중심의 제도를 비판하고 견제하는 중국의 대외 정책에 외교적 지지를 보내는 대신 침묵을 지키는 행위를 포함한다. 예컨대 중국은 미국의 동맹 제도, 서구 중심의 인권에 대한 해석, 서구 중심의 경제발전 모델 등에 대한 비판을 제기해 왔으나, 중소국들은 중국의 대미(對美) 비판에 동조하지 않고 침묵을 지키는 것이다. 그럼에도 불구하고 중국은 이들 국가들에게 명확한 입장 표명을 강요하지 않는 유연성을 보인다.

중국의 병존 제도 전략은 자국의 대안적 선택지를 넓히는 것에 그치지 않는다. 국제 사회의 다수를 구성하는 중소국들에게 헤징이라는 전략적 우회로를 열어줌으로써 중국식 다자주의 체제의 성장에 촉매제 역할을 하고 있다. 이하에서는 이러한 메커니즘을 바탕으로 중국이 창설한 제도인 AIIB의 설립 과정 및 성격과 이에 대응하는 아세안 국가들의 외교 선택을 분석하고자 한다.

# Ⅳ. AIIB: 중국의 병존 제도 전략 및 아세안의 대응

## 1. 중국의 병존 제도 전략

### 1) AIIB의 필요성

중국의 병존 제도 정책은 기성 국제제도가 지닌 기능적 한계를 보완하기 위한 중국의 대안적 구상이며, 아시아인프라투자은행(AIIB, 亚洲基础设施投资银行)은 이러한 매커니즘을 가장 잘 표출한 대표적 사례이다. AIIB는 시진핑(习近平)주석이 2013년 아세안(ASEAN)을 비롯한 역내 개발도상국의 인프라 확충을 위한 다자기구 설립을 제안하면서 논의가 시작되었다.[29] 아시아 지역의 자금 공백을 메우고 인프라 투자를 활성화하여 지속가능한 성장을 견인하려는 것을 목표로 한 이러한 다자개발은행(Multilateral Development Banks, MDB)은 중국의 핵심 대외전략인 일대일로(Belt and Road Initiative)와 유기적으

29) 2016년 1월 공식 출범함.

로 연결되어 있었다. 이는 급성장한 중국의 경제적 능력을 바탕으로 역내 영향력을 투사하고 제도적 리더십을 확고히 하는 방편인 동시에 아시아 경제발전의 구조적 결핍을 채우기 위한 공공재 공급 정책이었다. 실제로 AIIB 창립 당시 2015년 중국의 명목 GDP는 약 11조 1천억 달러로 미국(약 18조 2천억 달러)에 이은 세계 2위의 경제 대국이었으며, 구매력 평가(PPP)를 기준으로 이미 미국을 추월한 상황이었다. 이러한 압도적인 경제적 자원은 중국이 브레턴우즈 체제와 같은 기성 질서 밖에서 독자적인 병존제도를 창출하고 운영할 수 있는 물질적 기반이 되었다.

〈표 1〉 아세안 국가의 인프라 경쟁력 비교*

| 아세안 국가 | 2014~2015 | | 2019 | |
|---|---|---|---|---|
| | 순위 (총 144개국) | 점수** | 순위 (총141개국) | 점수*** |
| 싱가포르 | 5 | 6.3 | 1 | 95.4 |
| 말레이시아 | 20 | 5.6 | 35 | 78 |
| 라오스 | 66 | 4.3 | 93 | 59.2 |
| 인도네시아 | 72 | 4.2 | 72 | 67.7 |
| 태국 | 76 | 4.1 | 71 | 67.8 |
| 필리핀 | 95 | 3.7 | 96 | 57.8 |
| 캄보디아 | 109 | 3.4 | 106 | 54.9 |
| 베트남 | 112 | 3.3 | 77 | 65.9 |
| 미얀마 | 138 | 2.3 | - | - |
| 부르나이 | - | - | - | - |

* 출처: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2014~2015* (Geneva: World Economic Forum, 2014), 429; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019* (Geneva: World Economic Forum, 2019), 43-609. 인프라 경쟁력 점수가 포함된 가장 최근 보고서는 2019년 출판임.
** 점수: 1=extremely underdeveloped, 7=extensive and efficient.
*** 점수: 0~100 score.

아세안 국가들은 아시아개발은행(Asia Development Bank, ADB) 및 국제 금융 기구로부터의 지원을 받아왔으나, 막대한 인프라 투자 수요에 비해 실질적인 투자 유입은 제한적인 상태였다. <표 1>에서 나타난 것처럼 싱가포르와 말레이시아를 제외한 아세안 국가들은 인프라 경쟁력 부문에서 전 세계에서 중하위권에 머물러 있다. 아세안 투자 보고서(ASEAN Investment Report)에 따르면, 2015년 당시 저소득 국가군(low-income economies)[30]에 속했던 인도네시아, 캄보디아, 라오스, 미얀마의 경우, 인프라 부족으로 인

30) 아세안(ASEAN)의 자체적 분류임.

해 경제 성장에 큰 제약을 받았다.[31] 특히 인도네시아는 항만 과밀화와 도로, 철도, 교통망 부족 등 취약한 인프라로 피해를 입고 있었으며, 이 문제가 해결될 경우 GDP 성장률이 1~3 퍼센트 추가 상승할 것으로 예측했다. 또한 이 보고서는 세계은행과 ADB의 자금 지원이 아세안의 수요에 비해 턱없이 부족하다는 점을 지적하고 추가적인 재원 조달의 필요성을 강조했다.[32] 실제로 당시 ADB의 동남아시아 지원금 178억 달러 중 교통·에너지·도시 기반시설 등 핵심 인프라 사업에 배정된 비중은 44%에 불과해 역내 수요를 감당하기 어려웠다.[33] ADB는 지배 구조 측면에서도 비판을 받고 있었다. 1966년 설립 이래 줄곧 일본인이 총재를 역임하였고, 미국과 일본 중심으로 운영되어 중국이나 아세안 국가들의 입장보다 미·일의 경제적 이해관계가 우선시된다는 비판을 받았다. 또한 지극히 관료주의적인 문화 때문에 사업 기획부터 실제 집행까지 무려 7년이 소요된다는 조사 결과도 있었다.[34] 결론적으로 중국이 주도하는 AIIB의 출범은 이러한 기존 국제 금융 제도의 문제점을 보완하는 역할을 목표로 하는 것이었다.

그러나 AIIB가 지닌 기능적 당위성의 이면에는 기구의 실질적 한계와 중국의 전략적 야망을 향한 비판적 평가가 공존한다. 첫째, 기구 운영상의 구조적 한계와 비판이다. 아시아 역내의 방대한 인프라 수요를 충족하겠다는 명분과 달리, 실질적으로 수익성과 지속 가능성을 갖춘 '투자 적격 프로젝트(Investable projects)'의 절대적 부족이 문제로 제기된다. 아울러 다자 기구를 표방함에도 불구하고 운영 전반에 투영되는 중국의 과도한 영향력에 대한 우려가 끊이지 않고 있다.[35] 둘째, AIIB 설립이 궁극적으로는 브레튼 우즈 체제를 무력화하기 위한 중국의 정치적 포석이라는 분석이다. 중국은 기존 국제 금융기구 내 지분 확대를 시도했으나, 미국의 거부로 무산되자, 대항적 제도인 AIIB를 조직했다는 주장이 있다.[36] 즉, 기성 질서 내부의 영향력 상실이 독자적인 제도 창출로 이어졌다는 지적이다. 셋

---

31) The ASEAN Secretariat, *ASEAN Investment Report 2015: Infrastructure Investment and Connectivity* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2015), 54.

32) The ASEAN Secretariat(2015), 68.

33) Asian Development Bank, *2015 Annual Report* (Manila, the Philippines: Asia Development Bank), 33.

34) Jane Perlez, "U.S. Opposing China's Answer to World Bank," *The New York Times*, October 9, 2014. https://www.nytimes.com/2014/10/10/world/asia/chinas-plan-for-regional-development-bank-runs-into-us-opposition.html(검색일: 2026.04.28).

35) Daniel F. Runde, Matthew P. Goodman, Conor M. Savoy et al., "The Asian Infrastructure Investment Bank," *Center for Strategic and International Studies*, March 20, 2015. https://www.csis.org/analysis/asian-infrastructure-investment-bank(검색일: 2026.04.28).

36) *Financial Times*, "US Congress pushed China into launching AIIB, says Bernanke," June 2, 2015. https://www.ft.com/content/cb28200c-0904-11e5-b643-00144feabdc0?syn-25a6b1a6=1(검색일:

째, 중국의 전략적 구상인 일대일로(BRI)와의 종속적 연계성 문제가 거론된다. AIIB는 중국의 서부 및 중남부에서 출발하여 중앙아시아, 동남아시아, 유럽을 잇는 거대한 육·해상 교통망 건설을 뒷받침하는 핵심 자금 조달 플랫폼으로 기능할 수 있다. 이는 아시아 전역을 중국 중심의 경제 공동체로 포섭하려는 중국 정부의 중장기적 구상과 직결되어 있다는 점에서 순수한 공공재 공급 기구라기보다는 자국 이익 극대화를 위한 도구라는 비판에서 자유롭지 못하다.[37]

2) 기존 제도와의 관계: 수용, 협력, 혁신, 공존

이러한 비판적 시각에도 불구하고, 중국은 아시아의 기능적 수요와 자국의 경제적 이해를 결합한 AIIB를 병존제도 전략의 가장 핵심적인 도구로 안착시켰다. 기존 브레턴우즈 체제에 대한 전면적 거부나 전복이라는 제로섬적인 대결을 피하고 외부에 대안적 기구를 신설하는 우회 전략을 전개한 것이다. AIIB는 기성 기구들의 운영 모델을 표준으로 모방하는 한편, 기존 MDB와의 협력적 네트워크를 구축함으로써 갈등이 아닌 수평적 병존을 추구했다.

첫째, 중국이 설계한 AIIB의 제도적 메커니즘은 기존 국제 제도와 기능적 유사성을 지닌다. 출범 초기 중국은 서방 세계의 견제와 불신을 완화하고 기구의 국제적 정당성을 확보하기 위해 세계은행과 ADB의 규범인 이사회 구조, 환경 기준, 조달 규정 등을 상당부분 준용하였다. 이러한 기능적 유사성은 AIIB가 기존 질서와 정면 충돌을 피하고, 다자주의 기구로서의 대외적 정당성을 획득하는 기반이 되었다. 물론 중국이 AIIB 전체 자본금 중 30 퍼센트 이상을 출자하며 실질적 거부권에 해당하는 26.36 퍼센트의 투표권을 확보한 점은 기구 내 압도적인 영향력을 의미한다. 그러나, 초기 구상단계에서 중국이 50 퍼센트 이상의 지분 독점을 고려했던 점과 비교할 때, 최종 지분 구조는 서방국가들의 참여를 유도하고 대외적 정당성을 확보하기 위해 중국이 자국의 지배력을 일정 부분 양보한 전략적 타협의 결과로 분석된다. 아울러 향후 신규 참여국의 증가는 중국의 지분을 추가적으로 희석시킬 수 있는 구조적 요소이며, 영국이나 독일 등 서구 주요국들이 창립 회원국으로 포진해 있다는 사실은 중국의 일방주의적 독주를 제약하는 견제장치로 볼 수 있을 것이다.[38]

---

2026.04.28).

37) 김선진, “AIIB의 ASEAN 인프라 개발에 대한 자금지원 평가와 BRI와의 관계,” 『무역연구』 제16권 제3호 (한국무역연구원, 2020), p.7.

38) AIIB의 틀이 논의되던 2015년 초, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아를 회원국으로 끌어들이기 위해 중국이 기구 내 행사할 수 있는 거부권을 포기했다는 주장이 있다. Lingling Wei and Bob Davis, “China’s Vow to Forgo Veto Won Key Backers for Bank,” *Wall Street Journal*, March 24, 2015, paper edition; Ikenberry and Lim(2017), 14.

둘째, AIIB는 기존 금융 제도와의 유기적 협력관계를 적극적으로 추구하며 기존 질서와의 마찰을 최소화하는 공존의 메커니즘을 보여주었다. 출범 초기였던 2016년, AIIB가 승인한 총 9건의 프로젝트 중 6건을 아시아개발은행(ADB), 세계은행(WB), 유럽부흥개발은행(EBRD)과의 협조융자(Co-financing) 방식으로 진행한 것은 단독 운영에 따른 초기 리스크를 분산하고 국제 금융시장에서의 제도적 신뢰성을 조기에 확보하려는 전략적 행위였다.[39] 이 과정에서 AIIB는 기성 기구들의 다자간 사업 가이드라인, 운영 프로세스, 기술적 전문지식 등을 흡수하며 제도적 모방을 추진했다.

이러한 협력적 병존 메커니즘은 특히 기후 및 지속가능발전목표(SDGs) 영역에서 두드러진다. 엄격한 환경 규범을 지닌 녹색기후기금(GCF)의 공인 기구인 ADB와의 협업은 AIIB에게 단순한 재원 투자를 넘어 기존 체제의 신용과 규범을 학습하는 통로가 되었다. 2016년 양해각서(MOU) 체결 이후 누적된 ADB와의 오랜 협업 경험은 궁극적으로 AIIB가 2025년 GCF로부터 독자적인 공인 기구 지위를 획득하여 단독 사업을 수행할 수 있는 제도적 자율성을 확보하는 발판이 되었다.[40] 비록 2018년 이후 AIIB의 단독 사업(standalone) 비중이 양적으로 증가했으나, 여전히 전체 사업의 일정 수준을 기존 기구들과의 공동 프로젝트로 유지하고 있다는 사실은 의미가 있다.[41] 이는 병존제도가 기존 질서의 전면적 대체라기보다 이를 효과적으로 활용하면서 수평적 공존 체제를 확고히 하려는 의도를 내포하기 때문이다.

셋째, AIIB의 외연 확장 방식과 운영 규범의 독자성은 병존제도가 기성 기구와 구별되는 차별화 전략을 통해 어떻게 독자적인 거버넌스를 개척하는지 보여주는 지점이다. 우선 AIIB는 초기 구상을 넘어 개방적 다자화 전략을 추구했다. 구상 초기 중국은 회원국 범위를 아시아 역내로 한정하려 했으나, 2015년 영국의 자발적 가입 선언을 계기로 비아시아 지역의 주요 선진국까지 포용하는 방향으로 전략적 유연성을 발휘했다.[42] 미국과 일본의

---

39) Asia Infrastructure Investment Bank, *Connecting Asia for the Future: Annual Report and Accounts 2016* (Beijing: AIIB, 2016), 2.

40) AIIB, “AIIB, ADB sign MOU to strengthen cooperation for sustainable growth,” May 2, 2016. https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/AIIB-ADB-sign-MOU-to-strengthen-cooperation-for-sustainable-growth.html(검색일: 2026.04.30).

41) AIIB는 ADB와 환경부분에 대한 MOU를 갱신했다. ADB, “Asian Infrastructure Investment Bank,” 2024. https://www.adb.org/multimedia/partnership-report2024/our-partners/multilaterals/asian-infrastructure-investment-bank/(검색일: 2026.04.30); Green Climate Fund, “Accreditation Master Agreement between GCF and AIIB,” https://www.greenclimate.fund/document/accreditation-master-agreement-between-gcf-and-aiib(검색일: 2026.04.30).

42) *BBC*, “UK support for China-backed Asia bank prompts US concern,” March 13, 2015. https://www.bbc.com/news/world-australia-31864877(검색일: 2026.04.30).

강력한 견제 속에서도 57개 창립 회원국으로 출발해 2026년 현재 111개국(정회원 106개, 예비 5개) 규모의 거대 기구로 성장한 것은 신설 제도가 대외적 정당성과 보편성을 어떻게 확보해 나가는지 보여준다.

또한 AIIB는 대안적 규범의 차별성을 보여주었다. 세계은행(WB)이나 아시아개발은행(ADB) 등 서구 주도의 제도들은 자금 지원의 전제 조건으로 차입국에 정치·경제적 개혁, 인권 개선, 민주적 거버넌스 확립, 엄격한 자유주의 시장 규범 등을 조건으로 요구해 왔으며, 이는 개발도상국들에 있어 심각한 주권 침해이자 진입 장벽이었다. 중국은 기성 체제가 초래한 이러한 수혜국들의 제도적 피로감을 포착하여, '주권 존중'과 '내정 불간섭'을 핵심 가치로 내세우는 낮은 규제 문턱의 금융 공공재 공급 모델을 제공했다. 결국 AIIB의 규제 문턱 완화는 단순한 경제적 지원이 아니라, 기존 제도의 경직된 규범으로 인해 소외되었던 수요국들을 자국의 대안적 제도로 흡수하기 위한 전략적 선택이었다.

결론적으로 중국은 AIIB 설립과 운영에서 기존 질서의 전복이나 전면적 충돌을 우회하는 전략적 병존을 추구하였다. 이 과정에서 기존 체제의 기능적 메커니즘과 규범을 유연하게 차용함으로써 주변국들이 거부감 없이 자발적으로 수용할 수 있는 기회를 제공하였다. 물론 신설 기구의 외연 확장과 제도적 안착이 지속됨에 따라, 기존 MDB와의 기능적·구조적 경쟁은 장기적으로 불가피할 것으로 보인다. 더욱이 미국과 일본이 배제된 채 중국의 압도적 지분 구조로 운영되는 기구의 특성상, AIIB는 미국의 영향력을 견제하고 중국 중심의 독자적 세력권을 형성하려는 중국의 대미(對美) 균형 정책의 일부라고 보여질 수 있다.[43] 따라서 구상 단계부터 공식 출범을 거쳐 거대 다자기구로 성장한 현재에 이르기까지, 중국의 의도를 향한 국제사회의 전략적 의구심과 비판은 완전히 소멸하기 어려우며, 이는 중국의 병존 제도가 기성 질서와 나란히 작동하는 한 지속해서 관리해야 할 문제임을 시사한다.

## 2. 아세안의 대응

아세안 국가들은 중국의 신규 제도를 환영하면서도 그 제도가 미국과 일본, 서구 중심의 제도를 대체하거나 철폐하는 것을 원치 않았다. 따라서 중국의 MDB 구상에 대해서는 적극적인 지지를 보냈으나, 설립 협정문의 구체적인 내용이 가시화되기 전까지 유보적인 입장을 유지했다. 중국과의 협력으로 경제적 이익을 얻는 것이 중요했던 만큼 미국 중심의 질서에도 이탈하고 싶지 않았던 것이다.

---

43) 중국이 참여를 제안했으나 미국은 거절했다.

구체적으로 이들의 대응을 살펴보면 다음과 같다. 중국이 기존 제도와 병립하는 AIIB의 설립을 가시화하던 2015년 초, 미국 오바마 행정부는 해당 기구의 지배구조 불투명성, 노동 및 인권 문제, 환경 문제 등을 지적하며 동맹국과 우방국들을 향해 AIIB 가입 거부를 종용했다.[44] 그러나, 아세안 10개국(브루나이, 캄보디아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남, 인도네시아) 전원은  당장 직면한 경제적 실리를 고려하였고 이에 중국이 창설하는 기구에 관심을 표명하고 2014년 10월 양해각서(MOU)를 체결하였다.[45]

그러나, 양해각서가 완전한 참여를 의미하는 것은 아니었다. 당시 AIIB의 구체적인 틀이 잡히지 않은 상태였기 때문에 아세안 국가들은 중국 주도의 신규 제도가 기존의 ADB 혹은 세계은행을 대체하거나 이들과 경쟁하지는 않을지 우려하고 있었다. 따라서 아세안 국가들은 양해각서 체결 이후에도 AIIB의 성격에 의구심을 품은 채 협정문 내용을 예의주시하고 있었다. 일례로 AIIB의 협정서 체결을 한 달 정도 앞둔 2015년 4월, 필리핀 재무장관은 “양해각서는 구속력이 없고(non-binding), AIIB 가입을 아직 확정한 것은 아니다(not committed).”라며 선을 그었다.[46] 그러면서 AIIB가 ADB와 같은 기존 제도와 대립하지 않을지 지켜보겠다는 신중한 입장을 취했다.

필리핀은 AIIB의 협의문을 가장 늦게 체결한 아세안 국가[47]로, 중국과의 경제적 협력과 인프라 투자의 필요성을 인식하면서도 남중국해 영유권 분쟁으로 인해 미국과의 외교적 연대와 군사 협력을 강화해야 하는 상황에 직면해 있었다. 실제로 필리핀은 2013년 중국의 남중국해 내 불법적 행위에 대해 국제중재재판소에 소를 제기한 상태였으며, 미국과는 방위협력확대협정(Enhanced Defense Cooperation Agreement)을 체결해 중국에 대응하고 있었다. 2015년 8월에는 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum)에서 필리핀이 중국의 공세적 정책을 강렬히 비판하고 미국과 일본이 이에 가세하면서 중국-필리핀 양국의 대립은 최고조에 달했다.[48] 이로 인해 필리핀 국내에서는 AIIB 설립 배경에 중국의 정치적 의도가 깔려있다는 의구심이 확산되었고 AIIB 가입 결정도 지연되었다. 그럼에도 불구하

44) Perlez(2014).

45) 2014년 10월 양해각서 체결식에는 인도네시아가 국내 사정으로 불참했으나, 11월에 양해각서를 체결했다.

46) Prashanth Parameswaran, “Will the Philippines Join China’s Bank?” *The Diplomat*, April 7, 2015. https://thediplomat.com/2015/04/will-the-philippines-join-chinas-bank/(검색일: 2026.04.28).

47) 기한을 이틀 남겨둔 2015년 12월 29일이었다.

48) *The Guardian*, “Asean talks: US and Philippines to defy China and raise South China Sea dispute,” August 4, 2015. https://www.theguardian.com/world/2015/aug/04/asean-talks-us-and-philippines-to-defy-china-and-raise-south-china-sea-dispute(검색일: 2026.04.30).

고 중국 정부는 남중국해 갈등과 AIIB 금융 지원은 별개의 것이며 필리핀이 불이익을 받지 않을 것이라고 설득했고, 필리핀은 결국 미국과의 안보를 포기하지 않으면서 경제적 실리를 챙길 수 있는 AIIB 가입을 확정했다.[49)]

필리핀의 사례는 전형적인 중소국가의 고민과 이에 따른 외교적 선택을 보여준다. 중요한 것은 중국이 AIIB를 미국에 대항하는 정치적 도구로 삼거나 미국 중심의 국제 질서를 대체하려 할 경우, 아세안 국가들이 이 기구에 참여하는 것에 상당한 외교적 부담을 느끼고 있었음을 시사한다는 점이다. 다시 말해 기존 제도와의 공존 메커니즘을 내포한 중국의 병존 제도 전략이 부재했다면, 필리핀과 같이 미국과 안보 관계를 맺고 있는 아세안 국가들의 AIIB 참여는 불가능했을지도 모른다.

싱가포르 역시 AIIB의 지향점과 관련하여 기존 미국 중심 제도와의 대립 혹은 대체가 아닌 기존 체제와의 "상호 보완"을 유지할 것을 중국측에 요구했다.[50)] 이를 위해 싱가포르는 AIIB 설립 초기부터 협의문 협상의 전 과정에 적극적으로 참여하였다. 싱가포르뿐 아니라 호주와 같은 국가 역시 여러 차례 협정문 협상에 참여하며 기구의 공식 출범 이전부터 AIIB가 대립이 아닌 보완적인 성격을 갖고 국제 규범에 규합하는 규정을 만들도록 '내부로부터(from within)' 영향력을 끼쳤다.[51)] 그럼으로써 중국이 초기에 구상했던 폐쇄적이고 대립적인 AIIB의 성격이 완화되며 아세안의 완전한 참여를 끌어낼 수 있었던 것으로 보인다.

주목할 점은 당시 중국과 군사적으로 대립하던 베트남이 AIIB 창립 회원국으로 적극 참여했다는 사실이다. 2014년 여름, 베트남은 파라셀 군도(시사군도) 영유권 문제로 중국과

---

49) Shannon Tiezzi, "Philippines to (Finally) Join China's Asian Infrastructure Investment Bank," *The Diplomat*, December 31, 2026. https://thediplomat.com/2015/12/philippines-to-finally-join-chinas-asian-infrastructure-investment-bank/(검색일: 2026.04.30).

50) The Minister of Finance Singapore, "Deputy Prime Minister and Minster for Finance, Mr Tharman Shanmugaratnam Signs MOU on Establishing the Asian Infrastructure Investment Bank," October 24, 2014. https://www.mof.gov.sg/news-resources/newsroom/deputy-prime-minister-and-minster-for-finance-mr-tharman-shanmugaratnam-signs-mou-on-establishing-the-asian-infrastructure-investment-bank/(검색일: 2026.04.28); The Minister of Finance Singapore, "Asian Infrastructure Investment Bank," July 13, 2015. https://www.mof.gov.sg/news-resources/newsroom/asian-infrastructure-investment-bank/(검색일: 2026.04.28).

51) John Garnaut, "No Easy Solution to Division over China Infrastructure Bank," The Sydney Morning Herald, November 1, 2014. https://www.smh.com.au/politics/federal/no-easy-solution-to-division-over-china-infrastructure-bank-20141031-11f5dc.html(검색일: 2026.04.28.). AIIB가 중국의 초기 구상과 달라졌다는 내용에 관하여 다음 참고. Miran Park, "China-led AIIB as a Gradual Modification of Asian Financial Order: Chinese Strategies to Launch New Financial Institution," *Journal of International and Area Studies*, 24 (2), (December, 2017), 65-67.

날카롭게 대치하고 있었다. 당시 베트남 내 대규모 반중 시위와 양국의 무력 대치로 군사적 긴장은 최고조에 달했다. 반면 같은 해 10월, 미국이 베트남에 대한 무기 금수 조치를 해제하면서 미국-베트남 관계가 급진전 하였고 베트남은 해상 안보 역량 강화를 위해 미국산 무기를 수입할 수 있게 되었다. 양국의 연례 합동 해상 훈련 확대와 미국의 외국군사재정지원(FMF) 자금 배정이 이어지며 미·베트남 군사 협력은 한층 공고해졌다.

그러나 중국은 AIIB라는 제도 구축의 안착을 위해 베트남과의 지정학적 긴장 완화를 적극적으로 모색하였다. 2014년부터 2015년까지 장가오리 부총리 등 중국 고위급 인사들이 잇따라 베트남을 찾았고, 2015년 11월에는 시진핑 국가주석이 직접 베트남을 국빈 방문하며 양국 관계 회복에 적극적인 노력을 기울였다. 이러한 국면에서 베트남은 마지막까지 가입을 유보했던 필리핀과 달리, AIIB 참여를 신속하게 결정하는 차별화된 행태를 보였다. 베트남 지도부의 이러한 신속한 수용은 자국의 인프라 개발에 필요한 실질적 자원 확보라는 유인과 더불어 영토분쟁으로 촉발된 대립 구도를  완화시키려는 중국측의 외교적 포용이 유효하게 작용했기 때문으로 보인다. 결과적으로 베트남의 행보는 헤징의 전형을 보여준다. 베트남은 안보 영역에서 미국과의 군사적 협력을 강화하여 중국의 잠재적 위협을 견제하는 동시에, 경제 영역에서는 서구 제도로부터의 이탈 부담이 없는 중국의 병존제도를 수용함으로써 실리를 극대화하는 외교적 선택을 취한 것이다.

한편, 아세안 국가들에게 있어 AIIB 가입이 지닌 강력한 유인은 새로운 제도 형성과정 초기에 진입함으로써 자신들의 목소리와 영향력을 규칙 제정과 운영에 직접 투영할 수 있다는 전략적 인센티브에 있었다. 중소국들은 이미 지배구조와 투표권 쿼터가 강대국 중심으로 경직되어 있는 세계은행이나 ADB와는 달리, AIIB라는 새로운 대안적 제도 안에서는 초기 참여를 통해 기구의 설계 단계부터 자국의 이해관계를 반영할 기회를 선점할 수 있는 것이다. 인도네시아의 행보는 이러한 계산을 잘 보여주는 사례이다. 인도네시아는 중국에 이어 주요 자본 출자국 중 하나로 참여하며, 아세안 국가로서는 유일하게 AIIB 초대 부총재 자리를 확보하고 초기 행정 기반 구축에 기여했다. 이러한 초기 구조적 영향력은 실질적인 수혜로 이어져, 2016년 6월, AIIB 이사회가 승인한 최초의 4대 차관 사업(총 5억 900만 달러) 중 최고 액수인 2억 1,650만 달러(전체 자금의 약 42.5 퍼센트)가 인도네시아의 '슬럼가 주거 개선 사업'에 배정됐다.[52] 나아가 인도네시아를 비롯한 태국은 AIIB 내부의 의사결정 주체인 집행 이사국(Executive Director) 지위를 획득했다. <표 2>에서 나타나듯이 인도네시아는 캄보디아와 라오스 등이 속한 선거구의 대표이며, 태국은 말레이시아

52) Alice De Jonge, "Perspectives on the Emerging Role of the Asian Infrastructure Investment Bank," *International Affairs*, 93 (5), (September, 2017), 1074.

와 필리핀이 속한 선거구의 대표이다.

〈표 2〉 AIIB Board of Directors (아세안 부분만 발췌)

| Executive Directors | % of Vote | Constituency Members |
|---|---|---|
| China | 27.1463 | China; Hong Kong, China |
| Indonesia | 4.077 | **Cambodia; Indonesia; Lao PDR;** SriLanka; **Timor-Leste** |
| India | 7.52 | India |
| New Zealand* | 5.4647 | Australia; Cook Islands; Nauru; New Zealand; Papua New Guinea; **Singapore; Viet Nam** |
| Thailand | 3.868 | Bangladesh; **Malaysia;** Maldives; Nepal; **Philippines; Thailand** |
| Turkiye | 4.5423 | Azerbaijan; **Brunei Darussalam;** Georgia; Kyrgyzstan; Pakistan; Turkiye |
| ASEAN Countries** | 7.7333 | Brunei Darussalam; Cambodia; Indonesia; LaoPDR; Malaysia; Philippines; Singapore; Thailand; Timor-Leste; Vietnam |

출처: Asia Infrastructure Investment Bank, Governance: Board of Directors. https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/board-directors/board-members/index.html(검색일: 2026.05.22).
* 뉴질랜드는 2024년부터 호주를 대체함.
** 아세안은 블록 투표하지 않으나 전체 투표 중 얼마를 차지하는지 보여주기 위한 것임. 미얀마(투표권 0.3056 퍼센트)는 2021년 쿠테타 이후 이사회에 참가하고 있지 않음. 동티모르는 2025년 10월 아세안에 가입함.

무엇보다 중국이 주도한 AIIB가 아세안 국가들에게 매력으로 다가왔던 원인은 '주권 존중'과 '내정 불간섭' 원칙을 제도적으로 보장함으로써 차관 수혜국에게 민영화나 규제 완화와 같은 정치적·경제적 체제 개혁을 강요하지 않았기 때문이다. 이러한 AIIB의 규범은 설립 협정문 제31조 제2항에 다음과 같이 명시되어 있다.

> *"은행과 총재, 임직원은 회원국의 정치적 사안에 개입해서는 안 되며, 그들의 의사 결정이 회원국의 정치적 성격에 영향을 받아서도 안 된다. 오직 경제적 고려만이 이들의 의사결정에 적합하다. 이러한 고려 사항들은 은행의 목적과 기능을 달성하고 수행하기 위해 공정하게 평가되어야 한다."*[53]

이 협정문은 개별 국가의 자율성을 최우선으로 보장하며 주권 중심의 내정간섭 불가 원

53) Asian Infrastructure Investment Bank, *Articles of Agreement*. https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf(검색일: 2026.05.03).

칙을 핵심 골자로 하는 ASEAN 고유의 정체성이 중국의 AIIB 운영 기조와 완벽히 맞물린 지점이다.

이러한 맥락에서 아세안 국가들이 중국의 병존 제도의 일부인 AIIB에 참여하게 된 원인은 다음과 같이 분석할 수 있다. 첫째, 기존 제도로부터의 이탈 비용이 전무한 합리적 선택이 가능했기 때문이다. 본 논문이 정의한 병존 제도는 기성 질서 밖의 수평적 존재이다. 그렇기 때문에 아세안 국가들은 기존의 세계은행, ADB 체제를 탈퇴하거나 미국과의 협력 관계를 훼손할 필요가 없었다. 둘째, AIIB는 기존 MDB의 경직된 거버넌스와 달리 아세안 국가들이 새로운 제도 형성 과정에 영향을 끼칠 수 있는 기회를 제공했다. 셋째, AIIB가 명시한 정치적 중립성이 규범으로 명시되어 있었기 때문이다. 서구 주도의 세계은행이나 ADB와는 달리, AIIB는 아세안 국가들에게 자국의 체제의 안정성을 보장받으며 인프라 자금을 제공하는 대안이었다. 결국 아세안 국가들이 보여준 외교적 선택은 기존 서구 금융 질서와 미국과의 안보·경제적 협력 관계를 유지하면서도 중국이 주도하는 신설 제도를 통해 추가적인 경제적 실리를 극대화하려는 헤징 전략이 구체화된 결과이다.

# Ⅴ. 결론

본 연구는 중국을 현상 변경 국가 혹은 현상 유지 국가로 바라보는 이분법적 한계를 벗어나 중국이 기존 질서를 파괴하지 않으면서도 자국의 영향력을 투사하기 위해 고안한 전략인 '병존 제도' 구상을 제시했다. 또한 중국이 왜 새로운 제도를 만드는지 공급자적 측면의 설명에서 더 나아가 이러한 전략이 미·중 경쟁의 틈바구니에 낀 중소국가들에게 어떤 유인책을 제공하는지 설명하였다. 결국 중국이 설계한 병존 제도는 아세안과 같은 중소국가의 외교적 선택 부담을 완화하고 신규 제도에 자발적 진입 공간을 열어주는 동인이었다.

AIIB는 이러한 병존 전략이 어떻게 작동하는지 보여주었다. 중국은 미국 중심의 세계은행이나 ADB 체제를 배척하지 않고 그들의 지배구조와 규범적 기준을 모방하여 기존 질서와의 연결점을 찾고 정당성을 확보했다. 동시에, 아시아의 방대한 인프라 자금 공백을 정교하게 타겟팅하고 기존 MDB의 까다로운 경제적 정치적 개혁 조건을 제거하여 유연한 형태의 자금 제공을 보장했다. 중국 주도의 신제도가 기존 제도를 완전히 대체하거나 철폐하지 않는 것을 확인한 아세안 국가들은 미국과의 관계를 악화시키지 않고도 중국의 신규 제도에 참여하여 경제적 이득을 확보할 수 있는 헤징의 기회를 잡았다.

본 논문은 강대국의 병존 제도 전략과 중소국의 헤징이 어떻게 상호작용하는지 보여주

었다. 이는 정책적으로 미·중 경쟁 속에서 국가들의 행태가 결코 진영 간의 무조건적인 이분법적 줄서기로 나타나지 않음을 시사한다. 중국이 기존 장기판을 완전히 깨지 않는 병존 전략을 구사하는 한, 중소국들은 복수의 다자주의 제도를 교차 활용하여 자국의 실리를 챙기는 정책을 취할 수 있다. 앞으로는 본 고에서 다룬 AIIB 이외에도 중국이 신설하는 다자 제도가 기존 제도를 어떻게 모방, 경쟁, 협력, 공존하는지 지속적으로 관찰할 필요가 있다. 그러나, 본문에서도 언급했듯이 중국의 병존 제도 정책으로 인해 설립된 신규 제도는 기존 제도와 기능적 경쟁이 불가피하며, 미국의 영향력 견제 뿐만 아니라 장기적으로는 미국과 서구 중심의 질서를 대체하거나 파괴할 가능성도 있음을 염두에 둬야 한다.

중국의 병존 제도 전략과 아세안 국가들의 대응 방식을 분석하는 것은 미·중 경쟁 속에서 유사한 외교적 딜레마를 겪고 있는 한국에게도 정책적 시사점을 제공한다. 만약 중국이 기존 질서와의 전면적 충돌을 회피하는 병존 제도 기조를 일관되게 유지한다면, 중국 주도의 신규 다자 체제는 기존 서구 질서의 핵심 규범과 절차적 규칙을 상당 부분 모방하여 작동할 가능성이 크다. 이는 한국이 향후 중국 주도의 새로운 다자 플랫폼에 추가적으로 진입할 때 직면하게 될 기존 체제 이탈의 외교적 부담을 낮출 것이다. 반면, 중국 주도의 대안적 제도들이 역내에서 지속적으로 증가할 경우 장기적으로 미국 중심의 질서를 잠식하거나 대체할 위험이 존재하므로, 안보적으로 한미동맹에 의존하는 한국의 전략적 선택 공간은 제한될 수 있다. 그러나 AIIB 창설 과정에서 영국과 싱가포르가 보여주었듯이, 한국은 중국의 대안 제도 신설 초기 단계부터 내부자로 적극 진입하여, 기구 내부의 의사결정을 확보하고 자국의 목소리를 낼 수 있어야 한다. 외부에서의 방관자가 되는 대신 내부자로서 중국에게 투명성과 공정성을 요구하고, 신규 제도가 보편적 규범을 수용하도록 유도하는 역할을 수행해야 할 것이다.

# ❖ 참고문헌 ❖

김선진, “AIIB의 ASEAN 인프라 개발에 대한 자금지원 평가와 BRI와의 관계.” 『무역연구』 제16권 제3호 (한국무역협회, 2020), 449-465.

Asian Development Bank. “Asian Infrastructure Investment Bank.” 2024. https://www.adb.org/multimedia/partnership-report2024/our-partners/multilaterals/asian-infrastructure-investment-bank/(검색일: 2026.4.30).

Asia Infrastructure Investment Bank. “AIIB, ADB sign MOU to strengthen cooperation for sustainable growth.” May 2, 2016. https://www.aiib.org/en/news-events/news/2016/AIIB-ADB-sign-MOU-to-strengthen-cooperation-for-sustainable-growth.html(검색일: 2026.04.30).

Asian Infrastructure Investment Bank, *Articles of Agreement*. https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_english-bank_articles_of_agreement.pdf(검색일: 2026.05.03).

ASEAN Secretariat, The. *ASEAN Investment Report 2015: Infrastructure Investment and Connectivity*, Jakarta: ASEAN Secretariat, 2015.

Asia Infrastructure Investment Bank. *Connecting Asia for the Future: Annual Report and Accounts 2016,* Beijing: AIIB, 2016.

Asian Development Bank. *2015 Annual Report,* Manila, The Philippines: Asia Development Bank, 2015.

*BBC.* “UK support for China-backed Asia bank prompts US concern.” March 13, 2015. https://www.bbc.com/news/world-australia-31864877(검색일: 2026.04.30).

Chen, Zheng and Liu, Yanchuan. “Strategic Reassurance in Institutional Contests: Explaining China’s Creation of the Asian Infrastructure Investment Bank.” *Journal of Contemporary China,* 27, (July, 2018), 795-810.

Cooley, Alexander and Nexon, Daniel. *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*, New York: Oxford University Press, 2020.

De Jonge, Alice. “Perspectives on the Emerging Role of the Asian Infrastructure Investment Bank.” *International Affairs,* 93 (5), (September, 2017), 1061–1084.

*Financial Times, The.* “US Congress pushed China into launching AIIB, says Bernanke.” June 2, 2015. https://www.ft.com/content/cb28200c-0904-11e5-b643-00144feabdc0?syn-25a6b1a6=1(검색일: 2026.04.28).

Fravel, M. Taylor. “China: Balancing the US, increasing global influence.” in Leslie

Vinjamuri(ed.), *Competing Visions of International Order Responses to US Power in a Fracturing World*, London: Chatham House, 2025.

Fung, Courtney. "Rhetorical adaptation, normative resistance and international order-making: China's advancement of the responsibility to protect." *Cooperation and Conflict,* 55 (2), (June, 2020), 193-215.

Garnaut, John. "No easy solution to division over China infrastructure bank." *The Sydney Morning Herald.* November 1, 2014. https://www.smh.com.au/politics/federal/no-easy-solution-to-division-over-china-infrastructure-bank-20141031-11f5dc.html(검색일: 2026.04.28).

Green Climate Fund. "Accreditation Master Agreement between GCF and AIIB." https://www.greenclimate.fund/document/accreditation-master-agreement-between-gcf-and-aiib(검색일: 2026.04.30).

*Guardian*, *The*. "Asean talks: US and Philippines to defy China and raise South China Sea dispute." August 4, 2015.

He, Kai. "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia." *European Journal of International Relations,* 14 (3), (September, 2008), 489-518.

Heilmann, Sebastian, Rudolf, Moritz, Huotari, Mikko and Buckow, Johannes. "China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order." *China Monitor,* 18, (October, 2014).

Ikenberry, G. John and Lim, Darren J. *China's Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-hegemony,* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2017.

Ikenberry, G. John. "Why the Liberal World Order Will Survive." *Ethics and International Affairs,* 32 (1), (March, 2018), 17-29.

Ji Siqi. "China to relinquish WTO privileges in show of support for multilateral trade." *South China Morning Post,* September 24, 2025. https://www.scmp.com/economy/global-economy/article/3326655/china-relinquish-wto-privileges-show-support-multilateral-trade(검색일: 2026.04.28).

Johnston, Alastair I. "Is China a Status Quo Power?" *International Security,* 27 (4), (Spring, 2003), 5-56.

Kastner, Scott L. and Saunders, Phillip C. "Is China a Status Quo or Revisionist State? Leadership Travel as an Empirical Indicator of Foreign Policy Priorities." *International Studies Quarterly,* 56 (1), (March, 2012), 163-177.

Kastner, Scott L., Pearson, Margaret M. and Rector, Chad. *China's Strategic Multilateralism: Investing in Global Governance,* Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Keohane, Robert. "International Institutions: Two Approaches." *International Studies Quarterly,* 32 (4), (December, 1988), 379-396.

Keohane, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy,* Princeton: Princeton University Press, 1984.

Kuik, Cheng-Chwee. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China." *Contemporary Southeast Asia,* 30 (2), (August, 2008), 159–185.

Lemke, Douglas. "Great Powers in the Post-Cold War World: a Power Transition Perspective." in T. V. Paul, James J. Wirtz, and Michel Fortmann(eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century,* Stanford: Stanford University Press, 2004.

Mearsheimer, John. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International Security,* 43 (4), (Spring, 2019), 7-50.

Meng, Cai "China firmly upholding multilateral trade rules." *China Daily.* June 9, 2025. https://www.chinadaily.com.cn/a/202506/09/WS68463dc8a310a04af22c3e50.html (검색일: 2026.05.03).

Minister of Finance Singapore, The. "Asian Infrastructure Investment Bank." July 13, 2015. https://www.mof.gov.sg/news-resources/newsroom/asian-infrastructure-investment-bank/(검색일: 2026.04.28).

Minister of Finance Singapore, The. "Deputy Prime Minister and Minster for Finance, Mr Tharman Shanmugaratnam Signs MOU on Establishing the Asian Infrastructure Investment Bank." October 24, 2014. https://www.mof.gov.sg/news-resources/newsroom/deputy-prime-minister-and-minster-for-finance-mr-tharman-shanmugaratnam-signs-mou-on-establishing-the-asian-infrastructure-investment-bank/(검색일: 2026.04.28).

Morse, Julia and Keohane, Robert. "Contested Multilateralism." *The Review of International Organization,* 9, (March, 2014), 385-412.

Organski A.F.K. and Kugler, Jacek. *The War Ledger,* Chicago, IL: University of Chicago Press, 1980.

Paradise, James F. "The Role of 'Parallel Institutions' in China's Growing Participation in Global Economic Governance." *Journal of Chinese Political Science.* 21 (2), (2016), 149–75.

Parameswaran, Prashanth. “Will the Philippines Join China’s Bank?” *The Diplomat.* April 7, 2015. https://thediplomat.com/2015/04/will-the-philippines-join-chinas-bank/(검색일: 2026.04.28).

Park, Miran. “China-led AIIB as a Gradual Modification of Asian Financial Order: Chinese Strategies to Launch New Financial Institution.” *Journal of International and Area Studies*, 24 (2), (December, 2017), 57-76.

Pratt, Tyler. “Angling for Influence: Institutional Proliferation in Development Banking.” *International Studies Quarterly,* 65 (1), (March, 2021), 95-108.

Pauselli, Gino, Urdínez, Francisco and Merke, Federico. “Shaping the liberal international order from the inside: A natural experiment on China’s influence in the UN human rights council.” *Research and Politics,* 10 (3), (July, 2023).

Perlez, Jane. “U.S. Opposing China’s Answer to World Bank.” *The New York Times,* October 9, 2014. https://www.nytimes.com/2014/10/10/world/asia/chinas-plan-for-regional-development-bank-runs-into-us-opposition.html(검색일: 2026.04.28).

Ray, Julie, Vigers, Benedict and Ritter, Zaccary. “China Edges Past U.S. in Global Approval Ratings.” *Gallup,* April 3, 2026. https://news.gallup.com/poll/707945/china-edges-past-global-approval-ratings.aspx(검색일: 2026.04.28).

Runde, Daniel F., Goodman, Matthew P., Savoy, Conor M. et al. “The Asian Infrastructure Investment Bank.” *Center for Strategic and International Studies,* March 20, 2015. https://www.csis.org/analysis/asian-infrastructure-investment-bank(검색일: 2026.04.28).

Schickler, Eric. *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress,* Princeton: Princeton University Press, 2001.

Stuenkel, Oliver. *Post-Western World: How Emerging Powers are Remaking Global Order,* Malden: Polity, 2016.

Tammen, Ronald L., Kugler Jacek, Lemke, Douglas et al. *Power Transitions: Strategies for the 21st Century,* New York: Chatham House, 2000.

Tiezzi, Shannon. “Philippines to (Finally) Join China’s Asian Infrastructure Investment Bank.” *The Diplomat,* December 31, 2026. https://thediplomat.com/2015/12/philippines-to-finally-join-chinas-asian-infrastructure-investment-bank/(검색일: 2026.04.30).

Walt, Stephen M. “The Predatory Hegemon: How Trump Wields American Power.” *Foreign Affairs,* 105 (2), (March/April, 2026), 8-23.

Wei, Lingling and Davis, Bob. “China’s Vow to Forgo Veto Won Key Backers for Bank.” *Wall Street Journal,* March 24, 2015.

Wiener, Antje, Lake, David A. and Risse, Thomas. *Deep Contestations of the Liberal International Order,* Oxford: Oxford University Press, 2026.

Zhao, Suisheng. “The Collapse of the US-led World Order: China Gains Ground but Not Ready to Replace It.” *The Asan Forum,* May 12, 2025. https://theasanforum.org/the-collapse-of-the-us-led-world-order-china-gains-ground-but-not-ready-to-replace-it/(검색일: 2026.04.28).

• Abstract •

# China's Strategy of Institutional Coexistence and ASEAN's Responses

Hyon Joo Yoo | Hankuk Univ. of Foreign Studies

The challenges posed by China's economic and military rise to the US-led liberal international order are among the most critical issues in contemporary international politics. Dominant scholarly debates often center on a strict dichotomy. One argument holds that China's ascendance and dissatisfaction with the status quo will inevitably disrupt the international order, a premise rooted in the power transition theory, viewing China as a revisionist state. Conversely, institutionalist and constructivist perspectives suggest that the existing order will hold, as China increasingly internalizes and conforms to established global rules. However, this binary framework fails to capture the complexities of today's geopolitical reality. To address these limitations, this article introduces the conceptual framework of a "institutional coexistence." It argues that China prefers to continuously establish new institutions while avoiding the severe political and diplomatic risks of overturning existing institutions. By pursuing coexistence with the U.S.-led institutions, this strategy mitigates the diplomatic burden on middle and small powers, particularly ASEAN countries, thereby facilitating their hedging strategy and lowering barriers to participation in China-led initiatives.

**Key words** : China, Institutional Coexistence, International Order, ASEAN, Hedging

논 문 투 고 일 : 2026.05.23
논문심사완료일 : 2026.06.19
논문게재확정일 : 2026.06.19

https://doi.org/10.15235/jir.2026.06.29.2.219

# Reinforcing the Cybersecurity Governance System of the US Nuclear Command, Control, and Communications (NC3) Systems*

Do Kyung Kim** | Seoul National Univ.

Contents

Ⅰ. Introduction
Ⅱ. Literature Review and Analytical Framework
Ⅲ. Legal and Institutional System: Ambiguous Authority and Overlapping Mandates
Ⅳ. Administrative System: Fragmented Coordination
Ⅴ. Finance and Budget System: Rigid Processes and Resource Inflexibility
Ⅵ. Monitoring and Evaluation System: Retrospective Evaluation and Limited Feedback
Ⅶ. Conclusion

• Abstract •

As the US Nuclear Command, Control, and Communications (NC3) system transitions from Cold War-era analog infrastructure to increasingly digitized and networked platforms, its exposure to cyber threats has expanded significantly. Because the NC3 system enables nuclear threat detection, presidential decision-making, and the transmission of nuclear orders, cyber vulnerabilities carry consequences far beyond ordinary cybersecurity failures, as a disruption, data manipulation, or communication delay could undermine the credibility of US nuclear deterrence and erode allied assurance for states that depend on the American

* This article is revised and supplemented from part of the author's doctoral dissertation.

** Do Kyung Kim received her Ph.D. in International Studies from Seoul National University. She is currently a Visiting Researcher at the Institute of International Affairs at Seoul National University. Her publications include "Reframing South Korea's National Cybersecurity Governance System in Critical Information Infrastructure," "The Cybersecurity Governance System of the United States and Its Policy Implications," and "A Comprehensive Analysis of China's National Cybersecurity: Objectives, Systems, and Strategies."

nuclear umbrella. While existing discussions often focus on technical vulnerabilities and cybersecurity improvements, they pay insufficient attention to the governance conditions that determine whether cyber resilience can be effectively implemented in practice. This paper examines the foundational governance system of US NC3 cyber resilience across four components: the legal and institutional system, the administrative system, the finance and budget system, and the monitoring and evaluation system. It argues that ambiguous authority and overlapping mandates, fragmented administrative coordination, rigid budgetary processes, and retrospective monitoring with limited feedback capacity collectively undermine the institutional foundations required for effective NC3 cyber resilience. By identifying these governance constraints, this paper demonstrates that reinforcing US NC3 cyber resilience requires not only technical modernization but institutional governance reforms that align authority, coordination, resources, and oversight across the NC3 enterprise.

**Key words** : US NC3, cybersecurity governance, cyber resilience, nuclear deterrence, strategic stability

# Ⅰ. Introduction

No other network bears the weight of humanity's survival quite like the US Nuclear Command, Control, and Communications (NC3) system. At its core, the NC3 system is the architecture through which the President detects threats, communicates with military forces, and authorizes the use of nuclear weapons — functions so indispensable that even a single breach could prove catastrophic. A successful cyber intrusion could generate false warnings, delay or block presidential orders, or trigger unauthorized actions, risks that, unlike those confronting any other critical sector, carry the potential for inadvertent escalation into large-scale nuclear war.

The vulnerability of the US NC3 system to cyber threats is neither theoretical nor distant — it is an imminent and documented reality, one that a history of technical failures makes unmistakably clear. In 1979, a training tape accidentally inserted into an operational NORAD computer generated false warnings of a full-scale Soviet nuclear missile attack, prompting bomber crews to prepare for launch until satellite verification revealed no actual threat. The following year, a defective 46-cent circuit chip caused

NORAD computers to display warnings of incoming Soviet missiles, again triggering alert protocols before radar data exposed the false alarm.[1] More recently, in 2010, a malfunctioning computer at F.E. Warren Air Force Base severed communications with fifty Minuteman III ICBMs — one-ninth of the US land-based arsenal — for nearly an hour.[2] Though none of these incidents resulted from adversarial action, they collectively demonstrate how failures confined to single NC3 components can cascade rapidly across interconnected networks, compress decision timelines, and erode situational awareness in ways that dramatically heighten the possibility of inadvertent nuclear escalation.

As the US modernizes its aging nuclear architecture, it must also upgrade the NC3 system to preserve the reliability, survivability, and credibility of nuclear command and control under contemporary threat conditions. Much of the existing NC3 architecture was developed during the Cold War and is now confronted with aging infrastructure, technological obsolescence, and new challenges arising from cyber threats, advanced conventional capabilities, and renewed strategic competition. This transition, however, simultaneously expands the NC3 system's attack surface, heightening its exposure to sophisticated cyber threats at a moment of mounting geopolitical instability, in which Russia's nuclear posturing amid the Ukraine conflict, China's accelerating nuclear build-up and pressure surrounding Taiwan, Iran's advancing nuclear ambitions, and North Korea's consolidation as a de facto nuclear state all elevate the strategic stakes of NC3 reliability. In this context, cyber vulnerabilities in the NC3 system do not merely threaten operational continuity but erode the credibility of American nuclear deterrence itself, undermining confidence among allies such as South Korea and NATO members who depend on the American nuclear umbrella and whose security calculus rests on whether the NC3 system can be trusted to function under adversarial cyber pressure. The cybersecurity of the US NC3 system therefore extends well beyond safeguarding US national security alone, resonating across collective defense arrangements and throughout the broader international security landscape.

---

1) Bruce G. Blair, The Logic of Accidental Nuclear War (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1993), 97–100, accessed January 15, 2026, http://www.jstor.org/stable/10.7864/jj.15945005.

2) William J. Broad, “Equipment Failure Shuts Down U.S. Missile Squadron,” New York Times, October 27, 2010, accessed January 5, 2026, http://www.nytimes.com/2010/10/27/us/27missile.html.

Experience across critical infrastructure networks makes clear that perfect cybersecurity is unattainable — every system, however well protected, will always harbor unpatched flaws, emerging attack vectors, and human errors that leave openings for intrusion. The US NC3 system must therefore move beyond a passive defensive posture focused narrowly on protection and toward a proactive model of cyber resilience, one that assumes compromise, sustains core functions under attack, and enables rapid recovery.

Despite the necessity of NC3 cyber resilience, systemic governance deficiencies undermine its effective operationalization. Fragmented NC3 authority across federal agencies, reliance on rigid budget structures that inhibit rapid cyber investments, and inconsistent monitoring and evaluation practices collectively indicate that NC3 cyber resilience governance lags behind the rapid speed of digital transformation. This leads to the central puzzle motivating this paper: why does the US, despite maintaining the world's most technologically advanced nuclear arsenal and investing exorbitant resources in NC3 modernization, continue to exhibit structural cyber vulnerabilities in its NC3 system?

Addressing this puzzle requires close scrutiny of the governance conditions that contribute to these vulnerabilities and the institutional deficiencies that systematically hinder NC3 cyber resilience. This paper therefore advances the following research question: How does the governance architecture of the US NC3 system shape the conditions under which cyber resilience can be effectively operationalized? More specifically, it examines how the legal and institutional, administrative, finance and budget, and monitoring and evaluation systems affect the capacity of the US NC3 system to sustain effective cyber resilience - and how deficiencies across these components generate and propagate vulnerabilities throughout the cyber resilience lifecycle.

This paper argues that the effectiveness of cyber resilience in US NC3 systems depends not only on technical modernization, but also on the governance foundations that determine whether resilience can be implemented across the enterprise. Specifically, it argues that ambiguous legal authority and overlapping mandates, fragmented administrative coordination, rigid budgetary processes, and retrospective monitoring with limited feedback capacity collectively weaken the institutional conditions necessary for effective cyber resilience. By examining these four governance components, this paper demonstrates that NC3 cyber resilience cannot be maximized without a governance

structure capable of aligning authority, coordination, resources, and oversight across the enterprise.

## Ⅱ. Literature Review and Analytical Framework

Existing research relevant to NC3 cyber resilience can be divided into three broad strands: studies on governance and institutional systems, studies on resilience and cyber resilience, and studies on cyber risks in nuclear command and control systems. Collectively, these bodies of literature establish important conceptual foundations for understanding NC3 cyber resilience, yet none adequately explains how governance conditions shape the practical operationalization of cyber resilience within the US NC3 enterprise.

The first strand of literature concerns governance systems and institutional capacity. Existing studies on governance and public administration emphasize that the performance of complex organizations depends not only on technical capability, but also on the institutional arrangements through which authority is allocated, coordination is organized, resources are mobilized, and evaluation is conducted. Wu, Ramesh, and Howlett's policy capacity framework is useful in this regard as it reveals that effective policymaking depends on the interaction of analytical, operational, and political capacities across individual, organizational, and systemic levels. Applied to implementation, this framework shows that policy goals become actionable only when authority, administrative coordination, resources, and analytical capacity work together.[3] This insight is particularly pertinent to NC3 cyber resilience, where the ability to identify, protect against, detect, respond to, and recover from cyberattacks depends on institutions that can authorize timely action, coordinate across organizational boundaries, allocate resources, and convert monitoring into corrective adaptation.

The second strand of literature examines resilience and cyber resilience. Originally

3) Xun Wu, M. Ramesh, and Michael Howlett, "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities," *Policy and Society* 34, no. 3-4 (2015): 165–171.

developed in ecological systems theory, Holling's concept of resilience distinguished resilience from stability by emphasizing a system's capacity to absorb disturbance while continuing to function.[4] Later studies extended this insight into organizational theory, engineering, disaster management, and cybersecurity, where resilience came to mean not only withstanding disruption but also adapting and recovering after failure.[5] This broader understanding is important in cybersecurity, where perfect protection is rarely possible and systems must be designed on the assumption that compromise may occur. Reflecting this shift, the National Institute of Standards and Technology defines cyber resilience as the capability to anticipate, withstand, recover from, and adapt to adverse conditions, stresses, attacks, or compromises affecting cyber-enabled systems.[6] Related frameworks further operationalize this concept through life-cycle functions such as identifying risks, protecting assets, detecting anomalies, responding to incidents, and recovering mission capability.[7] While these frameworks move beyond a purely defensive model of cybersecurity, they remain limited in analyzing the NC3 system as they specify what resilience functions should be performed without fully explaining the governance conditions that make implementation possible in the first place.

The third strand of literature focuses on the relationship between cyber threats and nuclear systems. Collectively, this body of work shows that cyber operations can undermine nuclear stability by generating false warning, manipulating data, disrupting communications, compromising supply chains, and increasing the risk of inadvertent escalation. Futter provides an early and influential account of this problem, arguing that cyber threats complicate the management of nuclear weapons by creating new vulnerabilities in command, control, communications, security, and strategic stability.[8]

---

4) C. S. Holling, "Resilience and Stability of Ecological Systems," *Annual Review of Ecology and Systematics* 4 (1973), 1-23.

5) Kathleen M. Sutcliffe and Timothy J. Vogus, "Organizing for Resilience," in Positive *Organizational Scholarship: Foundations of a New Discipline*, ed. Kim S. Cameron, Jane E. Dutton, and Robert E. Quinn (San Francisco: Berrett-Koehler, 2003), 94-110.

6) National Institute of Standards and Technology, Developing Cyber-Resilient Systems: A Systems Security Engineering Approach, Special Publication 800-160, vol. 2, rev. 1 (December 9, 2021), accessed January 15, 2026, https://csrc.nist.gov/pubs/sp/800/160/v2/r1/final.

7) National Institute of Standards and Technology, Framework for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity, Version 1.1 (Gaithersburg, MD: NIST, 2018).

8) Andrew Futter, *Cyber Threats and Nuclear Weapons* (London: Royal United Services Institute,

Building on this concern, Stoutland and Pitts-Kiefer show that cyber threats to nuclear weapons systems can increase the risk of false warning, miscalculation, unauthorized use, and loss of confidence in deterrence, especially as nuclear systems become increasingly digitized and modernized.[9] Whereas Futter and Stoutland and Pitts-Kiefer emphasize the vulnerability of nuclear systems, Acton shifts attention to crisis dynamics, showing how cyber operations can produce inadvertent escalation by generating uncertainty, misperception, and fears that nuclear command-and-control systems may be degraded.[10] Levite, Lyu, and Dalton extend this discussion into the domain of risk reduction, arguing that cyber-nuclear risks require shared understandings of threats and vulnerabilities, stakeholder engagement, and measures to minimize and mitigate cyber-nuclear interactions.[11] Cassleman takes the logic of mitigation further by translating it into operational terms, arguing that cyber resilience is essential for nuclear networks such as NC3 and can be strengthened through redundancy, segmentation, encryption, air-gapping, diversity, and other techniques designed to sustain operations under cyber pressure.[12]

Despite these important contributions, existing studies remain limited in three respects. First, much of the cyber-nuclear literature focuses on threat scenarios, escalation pathways, or technical safeguards, but does not systematically examine the more fundamental governance system that determines whether cyber-resilience measures can be authorized, coordinated, funded, monitored, and adapted in practice. Second, existing cyber-

---

2015).

9) Page Stoutland and Samantha Pitts-Kiefer, *Nuclear Weapons in the New Cyber Age: Report of the Cyber-Nuclear Weapons Study Group,* Nuclear Threat Initiative, September 2018.

10) James M. Acton, "Cyber Warfare and Inadvertent Escalation," *Daedalus* 149, no. 2 (2020): 133-149.

11) George Perkovich, Ariel Levite, Lyu Jinghua, Lu Chuanying, Li Bin, Fan Yang, and Xu Manshu, *China-U.S. Cyber-Nuclear C3 Stability* (Carnegie Endowment for International Peace, April 8, 2021), accessed January 6, 2026, https://carnegieendowment.org/research/2021/04/china-us-cyber-nuclear-c3-stability.

12) Rick Cassleman, "Expanding Cyber Resilience Beyond Convention: Resiliency and Nuclear Command, Control, and Communications," in On the Horizon, Volume 2: A Collection of Papers from the Next Generation (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, Project on Nuclear Issues, 2020), accessed January 16, 2026, https://nuclearnetwork.csis.org/on-the-horizon-vol-2-a-collection-of-the-papers-from-the-next-generation/.

resilience frameworks provide useful operational categories, but their core operational assumption seems to be based on the perfect existence of coherent authority, effective coordination, stable resourcing, and integrated monitoring systems. Such assumption is problematic in the context of the US NC3 system, where authority is dispersed across multiple institutions, critical threat information is often classified and stovepiped, budgetary processes are lengthy, fragmented, and originally conceived to procure conventional weapons programs, and monitoring systems are frequently retrospective. Third, while governance literature explains why institutional capacity matters for policy implementation, it has rarely been applied to the specific case of NC3 cyber resilience, where nuclear decision timelines, technical complexity, secrecy, alliance assurance, and strategic stability create unusually high consequences for governance failure.

This paper addresses this critical gap in literature by reconceptualizing NC3 cyber resilience as a governance-dependent process rather than a purely technical or operational challenge. It argues that the persistence of cyber vulnerabilities in the US NC3 system cannot be fully explained by reference to technological modernization or cybersecurity tools alone. Instead, the effectiveness of NC3 cyber resilience depends on four foundational governance conditions: clear legal and institutional authority, integrated administrative coordination, flexible and timely finance and budget mechanisms, and continuous monitoring and evaluation with feedback capacity. By examining how deficiencies in these four components shape the institutional conditions for NC3 cyber resilience, this paper reveals how governance constraints can generate, reinforce, and prolong vulnerabilities across the NC3 enterprise. In doing so, it contributes to existing literature by linking cyber-nuclear risk studies and cyber-resilience frameworks with a governance-centered analysis of the US NC3 system.

To clarify this argument, it is first necessary to distinguish cyber resilience from cybersecurity. Cyber resilience refers to the capability of systems and organizations to anticipate, withstand, recover from, and adapt to adverse circumstances, stresses, attacks, or compromises on systems that use or are enabled by cyber resources.[13] Unlike cybersecurity, which is primarily concerned with protecting systems and networks from

13) National Institute of Standards and Technology, *Developing Cyber-Resilient Systems: A Systems Security Engineering Approach*, Special Publication 800-160 Volume 2, Revision 1, December 9, 2021.

unauthorized access, cyber resilience assumes that there will always be a risk of successful cyber-attack irrespective of how robust a system's cybersecurity settings may be. Accordingly, cyber resilience pursues the emplacement of the right strategies and resources to mitigate the impact of an adverse cyber incident and allow for the continuity of mission-critical functions.

This distinction is especially important for the US NC3 system. Traditional cybersecurity measures, while essential, are no longer sufficient to protect against the full spectrum of cyber risks confronting mission-critical systems. As the NC3 system transitions from legacy analog infrastructure to digitally networked platforms, its attack surface expands and its exposure to cyber intrusion, data manipulation, and communication disruption increases. For a system that enables presidential decision- making and the transmission of nuclear orders, the central challenge is therefore not only in the prevention of cyber intrusion, but also in ensuring that the system can continue to perform its core functions under degraded, or uncertain cyber-compromised conditions.

In highly sophisticated critical infrastructure systems such as NC3, cyber resilience depends on more than architecture, software, and preventive controls. It also depends on governance systems that allocate authority, enable coordination, secure resources, and institutionalize monitoring, evaluation, and learning from feedback. In the absence of these foundational governance conditions, NC3 cyber resilience remains constrained, regardless of enhancements to its technical cybersecurity. Accordingly, this paper reconceptualizes NC3 cyber resilience as a governance-dependent process shaped by four components: the legal and institutional system, the administrative system, the finance and budget system, and the monitoring and evaluation system.

Together, these components form the structural environment in which NC3 cyber resilience operates. More specifically, the legal and institutional system determines who holds authority, under what conditions, and through which procedures; the administrative system shapes whether agencies, military organizations, and supporting institutions can coordinate across the NC3 enterprise; the finance and budget system affects whether cyber-resilience priorities receive timely and sufficient resources; and the monitoring and evaluation system determines whether cyber vulnerabilities, incidents, and lessons learned are translated into institutional feedback and corrective action. Based on this analytical framework, the following sections examine the four governance components

and reveal how the NC3 governance system shapes the institutional conditions under which cyber resilience can be effectively implemented.

## Ⅲ. Legal and Institutional System : Ambiguous Authority and Overlapping Mandates

The legal and institutional system defines the formal parameters of authority, responsibility, and permissible action. In the context of the US NC3 system, legal and institutional arrangements determine who possesses decision-making authority, which agencies are responsible for oversight and implementation, and how cybersecurity and cyber-resilience measures are embedded into nuclear command and control governance. In this sense, legal-institutional arrangements shape whether NC3 cyber resilience can be implemented with clear authority, timely decision-making, and procedural legitimacy.

Currently, the US NC3 system operates within a structured legal framework designed to ensure the integrity, reliability, and security of decision-making processes pertinent to the use of nuclear weapons. At the highest level, nuclear command authority is centered on the President, who possesses sole authority to authorize the deployment of nuclear weapons. This concentration of authority was designed to preserve clear civilian control and rapid responsiveness in nuclear crises. The NC3 system provides the means through which this presidential authority is exercised by enabling detection, warning, decision-making conferencing, the transmission of presidential orders, and the management and direction of nuclear forces.[14)]

At the same time, NC3 governance is not limited to presidential authority alone. Congress has also sought to strengthen oversight of NC3 through provisions in the National Defense Authorization Acts. A particularly important institutional development was the establishment of the Council on Oversight of the National Leadership Command, Control, and Communications System, or NLCCS Council, under the FY2014 NDAA

14) Congressional Research Service, “Defense Primer: Command and Control of Nuclear Forces,” *Congressional Research Service In Focus*, IF11697 (Washington, DC: Congressional Research Service, December 1, 2020), accessed January 12, 2026, https://sgp.fas.org/crs/nuke/IF11697.pdf.

and codified at 10 U.S.C. §171a. The Council was created to address previously fragmented oversight of NC3 and to elevate NC3 governance to a senior departmental level. Its composition includes high-ranking officials such as the Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff, the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment, the Under Secretary of Defense for Policy, the Commander of US Strategic Command, the Director of the National Security Agency, the DoD Chief Information Officer, and the Director of the White House Military Office. It is tasked with overseeing the overall performance of the NC3 system, including interoperability, vulnerability mitigation, system development, and readiness, and is required to report annually to Congress regarding its activities, threat assessments, and the overall readiness of the NC3 system. In this respect, the NLCCS Council serves as a central institutional mechanism for oversight of the NC3 system, designed to synchronize diverse program efforts pursued across military services and agencies.[15)]

The existing framework, however, was largely designed around nuclear command authority, modernization, readiness, and general cybersecurity responsibilities, and has not been sufficiently updated to address the distinctive demands of NC3 cyber resilience. Existing statutes, particularly the National Defense Authorization Acts and associated Department of Defense directives, provide a framework for nuclear governance but lack explicit provisions establishing cyber resilience as a legal obligation.[16)] This absence creates ambiguity regarding which entity bears ultimate responsibility for NC3 cyber resilience.

This gap is compounded by the broader disconnect between general cybersecurity policy and the unique requirements of the NC3 system. The problem arising from ambiguity in NC3-specific cyber-response authority is particularly acute as the legal

---

15) National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, Pub. L. No. 113-66, § 1052, 127 Stat. 672 (2013), "Council on Oversight of the National Leadership Command, Control, and Communications System," codified at 10 U.S.C. § 171a, accessed January 17, 2025, https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-113publ66/html/PLAW-113publ66.htm.

16) See U.S. Constitution, art. I, sec. 8; National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024, Pub. L. No. 118-31, 137 Stat. 435 (2023); National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018, Pub. L. No. 115-91, § 1645, 131 Stat. 1283 (2017), codified at 10 U.S.C. § 499; National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022, Pub. L. No. 117-81, §§ 1525, 1534, 1644, 135 Stat. 1541 (2021); U.S. Department of Defense, *Department of Defense Instruction 8530.03: Cyber Incident Response* (Washington, DC: Department of Defense, August 9, 2023).

framework surrounding nuclear launch has traditionally focused on clear civilian control through the President for rapid responsiveness. However, despite the ongoing technological modernization of the NC3 system, the legal framework governing presidential nuclear authority has yet to be updated to address the risks of cyber intrusion in critical decision-making processes. Specifically, there is a lack of legally mandated procedure to verify whether a launch order has been issued under duress, whether it has been subject to adversaries' cyber manipulation, or whether the President has been presented with misleading threat information. Existing policies such as Presidential Policy Directive 41 outline generic roles to be assumed in response to federal cyber incidents, but these directives broadly address federal cybersecurity concerns rather than the unique authority and operational protocols demanded by the NC3 system.[17] Recent defense policy documents, including the 2022 Nuclear Posture Review and USSTRATCOM posture statements, similarly emphasize NC3 modernization and resilience without establishing specific, binding cybersecurity requirements or cyber-response thresholds for the NC3 system.[18] In this sense, a framework originally designed to preserve command clarity under nuclear crisis is insufficient when the integrity of the information and communication channels supporting that authority can be subject to compromise. Such lack of legal guidance on what kind of cyber incident constitutes grounds for preemptive cyber defensive measures renders the permissible extent of proactive cyber responses ambiguous, obfuscating operational planning and creating hesitation in forming rapid responses to cyber threats before they escalate into significant disruption.

---

17) The White House, Presidential Policy Directive/PPD-41: United States Cyber Incident Coordination (Washington, DC: The White House, July 26, 2016), accessed February 9, 2026, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/26/presidential-policy-directive-united-states-cyber-incident.

18) U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy of the United States of America, including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review* (Washington, DC: Department of Defense, 2022), 20–21, accessed January 24, 2026, https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.pdf; U.S. Strategic Command, *2022 USSTRATCOM Posture Statement* (Offutt Air Force Base, NE: U.S. Department of Defense, 2022), 14-15, accessed January 29, 2026, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/2022%20USSTRATCOM%20Posture%20Statement%20-%20SASC%20Hrg%20FINAL.pdf.

The absence of a clearly articulated NC3-specific cybersecurity and cyber resilience policy framework is not merely an operational liability but a strategic signal, one that adversaries may read as vulnerability or indecision and exploit accordingly, eroding the credibility upon which US nuclear deterrence rests. Adversaries who perceive ambiguity in US cyber-response authority may calculate that it can be exploited without triggering a defined response, undermining deterrence through uncertainty rather than direct attack. This problem is compounded by a second structural weakness: overlapping and unresolved mandates across the institutions nominally responsible for NC3 cybersecurity.

The second core problem arises from overlapping mandates among military, technical, intelligence, and civilian cybersecurity bodies. The NC3 system sits at the intersection of nuclear operations, military command and control, intelligence, communications infrastructure, and cybersecurity. Consequently, multiple agencies possess partial authority over different dimensions of the problem. Although USSTRATCOM serves as the designated NC3 Enterprise Operations Lead and the NLCCS Council provides senior-level oversight, the practical implementation of NC3 cybersecurity and cyber resilience still depends on multiple bodies, including USSTRATCOM, USCYBERCOM, NSA, DISA, the DoD CIO, the military services, and congressional oversight mechanisms.[19] The distribution of authority reflects the sheer complexity of the US NC3 system, but it also produces uncertainty over which institution should lead during a cyber incident, which organization can compel corrective action, and what level of cyber intrusion constitutes grounds for proactive defensive measures.

This ambiguity is especially problematic given the compressed timelines within which cyber incidents unfold. If relevant agencies must first resolve questions of jurisdiction, authority, or permissible action before initiating response measures, the legal framework itself may delay the very cyber-resilience functions it is intended to support. Previous

---

19) Charles A. Richard, 2022 USSTRATCOM Posture Statement (Offutt Air Force Base, NE: U.S. Strategic Command, March 8, 2022), accessed February 5, 2026, https://www.stratcom.mil/Portals/8/Documents/2022%20USSTRATCOM%20Posture%20Statement%20-%20HASC-SF%20Hrg%20FINAL.pdf.; National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, Pub. L. No. 113-66, § 1052, 127 Stat. 672 (2013), codified at 10 U.S.C. § 171a; 10 U.S.C. § 499; U.S. Government Accountability Office, Defense Nuclear Enterprise: DOD Continues to Address Challenges but Needs to Better Define Roles and Responsibilities and Approaches to Collaboration, GAO-19-29 (Washington, DC: GAO, 2018).

disputes over military and civilian responsibilities in cyber incident response demonstrate how unclear authority can slow effective action, while continuing debates over USCYBERCOM's role similarly underscore the need for clearer legal and policy foundations for proactive cyber operations.

Therefore, the legal-institutional weakness confronting NC3 cyber resilience is not the absence of institutions or oversight mechanisms, but the lack of clearly specified, NC3-specific legal guidance on who has authority to act, when action is permitted, and how responsibility should be allocated during a cyber incident. Resolving these weaknesses requires clearer legal obligations, binding NC3-specific cybersecurity and resilience requirements, and a more coherent allocation of authority across the institutions responsible for the US NC3 system.

## Ⅳ. Administrative System: Fragmented Coordination

While the legal and institutional system establishes the formal parameters of authority, the administrative system determines how that authority is distributed, coordinated, and exercised in practice. The administrative system underpinning the US NC3 system is especially consequential because NC3 cyber resilience cannot be implemented by a single organization alone. Rather, it requires the close coordination of multiple executive, military, intelligence, cyber, and defense infrastructure organizations that possess different missions, authorities, technical standards, and reporting channels.

The administrative system of the NC3 cybersecurity is distributed across a wide network of institutions. Key responsibilities are spread across the White House and National Security Council, the Office of the National Cyber Director, multiple Department of Defense components including the Office of the Secretary of Defense, US Strategic Command, US Cyber Command, the Defense Information Systems Agency, the military services, and the NC3 Enterprise Center, as well as intelligence agencies such as the National Security Agency and the Office of the Director of National Intelligence, and the Department of Homeland Security’s Cybersecurity and Infrastructure Security Agency. Each body performs distinct responsibilities in support of NC3 cybersecurity.

However, this dispersion of responsibilities creates a persistent coordination problem, as no single administrative structure is capable of fully integrating mission execution, cyber defense, infrastructure management, acquisition planning, and enterprise-wide risk assessment.

To address this fragmented administrative system, the NC3 Enterprise Center was established under USSTRATCOM in 2019 to serve as the Department of Defense's central hub for modernizing and integrating the NC3 enterprise. Its establishment stemmed from the recognition that NC3 modernization requires a dedicated entity capable of coordinating across the military services, combatant commands, and defense agencies to address emerging threats, including those emanating from cyberspace. In this respect, the NEC represents an important institutional effort to overcome operational stovepipes by synchronizing modernization initiatives, establishing coherent enterprise- wide technical standards, and providing senior leaders with a more unified view of NC3 readiness and security posture.[20)]

In specific, the NEC works closely with USSTRATCOM, USCYBERCOM, NSA, and key acquisition offices to identify vulnerabilities, prioritize cyber-resilience investments, and integrate advanced defensive measures into new NC3 capabilities from the foundational design stage. Beyond technical coordination, it also functions as a cross-service policy integrator by developing baseline requirements for cyber testing and network certification, ensuring that service-specific modernization programs remain interoperable, and reporting enterprise-level risks to the Commander of USSTRATCOM and the Office of the Secretary of Defense. In this sense, the NEC serves as a connective mechanism between high-level strategic guidance and the practical engineering, cybersecurity, and modernization decisions that sustain NC3 reliability and readiness.

Despite these functions, the NEC has not fully resolved the deeper administrative fragmentation embedded in the broader NC3 governance system, largely because it remains situated within the same bureaucratic structures it is meant to integrate. Constrained by legal, administrative, and financing arrangements built around Cold

---

20) U.S. Strategic Command, "USSTRATCOM Announces Initial Operational Capability of NC3 Enterprise Center (NEC)," April 3, 2019, accessed January 29, 2026, https://www.stratcom.mil/Media/News/News-Article-View/article/1805006/usstratcom-announces-initial-operational-capability-of-nc3-enterprise-center/.

War-era assumptions, the NEC lacks the full statutory authority and budgetary control required to genuinely consolidate NC3 governance across the enterprise. In practice, it depends on inter-service cooperation to implement reforms and cannot compel effective changes across service-owned program elements, accelerate lengthy acquisition cycles, or reallocate resources to areas that require priority. The NEC can therefore coordinate across the NC3 enterprise, but coordination without compulsory authority cannot fully overcome the structural sectionalism embedded in the broader US defense governance.

Fragmented responsibility across service-owned programs, cyber commands, acquisition offices, and defense agencies represents the core administrative constraint confronting NC3 cyber resilience, diffusing accountability, complicating coordination, and hindering critical cyber-threat information sharing across the enterprise. Although specialization is necessary given the complexity of the NC3 mission, specialization without an effective integrating mechanism means that no comprehensive picture of NC3 assets, dependencies, and vulnerabilities can emerge from the separate information systems, program records, and risk assessments each service or agency maintains independently, undermining the ability of decision-makers to determine which systems are most critical, which vulnerabilities demand immediate remediation, and how disruption in one component could cascade across the broader NC3 system.

This same fragmentation constrains rapid cyber response as it separates situational awareness from decision authority. Information about cyber anomalies, system failures, or network intrusions may be distributed across agencies in ways that prevent any single organization from assembling the complete picture needed for timely action, and even when relevant information exists, classification restrictions, organizational stovepipes, unclear reporting channels, and competing priorities can impede its movement across institutional boundaries.[21] Response may therefore be delayed not because technical indicators are absent, but because the administrative system is not sufficiently integrated to convert those indicators into coordinated action.

The fragmentation embedded in the NC3 administrative system reflects, in part, the system's Cold War-era legacy: a system originally developed to ensure survivable

21) Chris Nissen, John Gronager, Robert Metzger, and Harvey Rishikof, *Deliver Uncompromised: A Strategy for Supply Chain Security and Resilience in Response to the Changing Character of War* (McLean, VA: The MITRE Center for Technology & National Security, August 2018), 11.

nuclear command and control against Soviet attack, but now required to adapt to a more diverse threat environment and rapidly advancing digital technologies.[22] These organizational imperatives were codified over decades through law, acquisition systems, weapons financing systems, and service-owned program elements — structures that made sense for a platform-centric nuclear enterprise but are fundamentally mismatched with a cyber-threat environment in which vulnerabilities emerge across interconnected systems and demand rapid cross-organizational response. This Cold War legacy is further compounded by pre-existing bureaucratic sectionalism, as departments and agencies tend to preserve their own authority, budgetary control, and operational autonomy rather than subordinating them to enterprise-wide integration, constraining critical information sharing, generating duplicative programs, and intensifying jurisdictional disputes. Together, Cold War institutional logic and bureaucratic sectionalism render NC3 modernization and cyber-resilience efforts procedurally and organizationally onerous in ways that purely technical solutions cannot resolve.

Taken together, the administrative system constrains effective implementation of NC3 cyber resilience due to the dispersion of responsibility across highly stovepiped specialized security organizations in the absence of sufficient mechanisms for enterprise-wide integration. The sheer complexity of the NC3 mission demands distinct technical, operational, intelligence, acquisition, and infrastructure expertise, yet specialization without integration undermines coordination, diffuses accountability, and limits the overarching situational awareness across the enterprise. Reinforcing NC3 cyber resilience therefore requires administrative integration capable of linking mission execution, cybersecurity, infrastructure management, and acquisition planning — without which the system's ability to identify cyber vulnerabilities, coordinate responses, and sustain cyber resilience under adversarial pressure remains structurally limited.

---

22) Jeffrey A. Larsen, "Nuclear Command, Control, and Communications: U.S. Country Profile," *Technology for Global Security Special Report*, August 22, 2019, accessed January 29, 2026, https://securityandtechnology.org/virtual-library/report/nuclear-command-control-and-communications-u-s-country-profile/.

## Ⅴ. Finance and Budget System : Rigid Processes and Resource Inflexibility

Even when legal authority and administrative coordination are properly aligned, cyber-resilience measures cannot be translated into executable action without sufficient and flexible funding. In this sense, the finance and budget system functions as the channel through which legal authority and administrative intent are converted into concrete cyber-resilience measures. For a mission-critical system such as NC3, the central question is therefore not only whether the US possesses sufficient technological capacity and funding, but whether its budgeting and acquisition systems can allocate resources with the speed and flexibility required by the evolving cyber threat environment.

The finance and budget system of NC3 cyber resilience is embedded within the broader federal cybersecurity budget and the Department of Defense's defense resourcing process. At the federal level, cybersecurity budgeting involves multiple agencies, including the Department of Defense, the Department of Homeland Security, and the Intelligence Community. Each agency identifies and requests funding for its cybersecurity needs based on emerging threats, operational requirements, and policy directives, and these separate budget proposals are consolidated by the Office of Management and Budget into the President's annual federal budget submission to Congress.[23] Within the Department of Defense, NC3-related funding is processed through the Planning, Programming, Budgeting, and Execution system (PPBE), a process designed to provide predictability, accountability, and long-term planning for major defense programs. Under this process, each military service prepares a five-year Program Objective Memorandum that feeds into the Future Years Defense Program, while the Office of the Secretary of Defense and the Joint Staff review these proposals to avoid duplication and ensure alignment with broader national defense objectives. Given the sensitivity of many NC3 programs, key elements also appear in classified annexes.[24] While this process may be

23) Office of Management and Budget, *Analytical Perspectives: Cybersecurity* (Washington, DC: Office of Management and Budget, 2024), accessed February 9, 2026, https://www.whitehouse.gov/omb/budget/analytical-perspectives/.

24) U.S. Department of Defense, *DoD Directive 7045.14: The Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process* (Washington, DC: Department of Defense, January 25, 2013),

suitable for conventional weapons procurement, its emphasis on long-term planning and accountability creates tension with the adaptability and flexibility required for NC3 cyber resilience.[25)]

The first manifestation of this tension is fragmentation and limited transparency. Once the President's budget is submitted, NC3-related cybersecurity and resilience funding undergoes congressional review through the House and Senate Armed Services Committees, Appropriations Committees, and relevant homeland security and intelligence oversight bodies. However, since NC3-related cyber initiatives can cut across multiple Major Force Programs, including strategic forces and C4I/space-related accounts, relevant funding is often dispersed across multiple accounts, program elements, and classified budget lines.[26)] This fragmentation renders it challenging for Congress and monitoring bodies to obtain a comprehensive picture of how resources are being allocated across the NC3 enterprise.

This dispersion is compounded by the rigid structure of defense appropriations. Once

---

accessed January 5, 2026, https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/704514p.pdf; U.S. Department of Defense, Office of the Secretary of Defense, *Operation and Maintenance, Defense-Wide: Fiscal Year 2025 Budget Estimates, OP-5 Exhibit* (Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense [Comptroller], 2024), 3–4, accessed January 18, 2026, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2025/budget_justification/pdfs/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PART_1/OSD_OP-5.pdf; U.S. Senate Armed Services Committee, *Advance Policy Questions for Deputy Secretary of Defense Nominee Kathleen H. Hicks*, February 2, 2021, 5–6, accessed February 2, 2026, https://www.armed-services.senate.gov/download/hicks_apqs_02-02-21; Defense Information Systems Agency, *Operation and Maintenance, Defense-Wide: Fiscal Year 2026 Budget Estimates, DISA OP-5* (Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense [Comptroller], June 2025), accessed January 17, 2026, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2026/budget_justification/pdfs/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PART_1/DISA_OP-5.pdf.

25) U.S. Department of Defense, DoD Directive 7045.14; Commission on Planning, Programming, Budgeting, and Execution Reform, Defense Resourcing for the Future: Final Report (Washington, DC: Commission on Planning, Programming, Budgeting, and Execution Reform, March 6, 2024), accessed January 5, 2026, https://ppbereform.senate.gov/FinalReport/.

26) Congressional Research Service, *Defense Primer: Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process*, IF10429 (Washington, DC: Congressional Research Service, 2023), accessed January 5, 2026, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10429; Defense Information Systems Agency, *Operation and Maintenance, Defense-Wide: Fiscal Year 2026 Budget Estimates, DISA OP-5* (Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense [Comptroller], June 2025), accessed January 17, 2026, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2026/budget_justification/pdfs/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PART_1/DISA_OP-5.pdf.

appropriations are approved, funds pertinent to NC3 cybersecurity and cyber resilience flow through different "colors of money," including Research, Development, Test and Evaluation; Procurement; and Operations and Maintenance accounts. Each category possesses distinct timelines and spending authorities. Research, Development, Test and Evaluation funds, typically two-year funds, support the development of new encryption methods, hardened satellite communications, and secure software architectures. Procurement funds, typically three-year funds, cover the acquisition of hardware, while Operations and Maintenance funds, typically one-year funds, sustain day-to-day cybersecurity needs such as network monitoring, patch management, and cyber incident response.[27] These funding streams are necessary for moving NC3 cyber programs from development to fielding and sustainment. However, their distinct timelines create procedural bottlenecks when cyber vulnerabilities require simultaneous remediation across development, deployment, and operational maintenance.

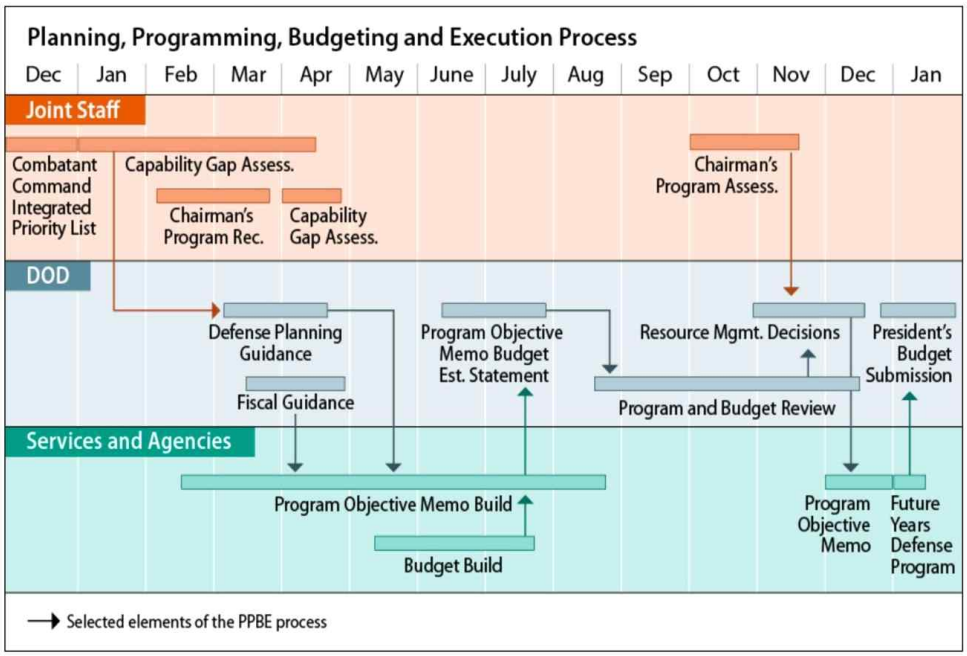
Furthermore, the calendar-driven structure of the PPBE adds another layer of temporal rigidity that compounds the procedural constraints already imposed by fragmented funding and separated appropriations categories. More specifically, the process proceeds through fixed annual milestones, beginning with planning guidance, followed by service-level Program Objective Memoranda, OMB review, presidential budget submission, congressional review, appropriations, and eventual execution.[28] In practice, the progression from the initial identification of a requirement to the implementation of a funded program can extend beyond twelve months due to multiple iterative reviews conducted by the military services, OMB, and congressional oversight bodies. Each successive review stage can also introduce additional requirements, further prolonging implementation.[29]

---

27) Congressional Research Service, *Defense Primer: Defense Appropriations Process*, IF10514 (Washington, DC: Congressional Research Service, 2024), accessed January 7, 2026, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10514; Congressional Research Service, *Defense Primer: Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process*, IF10429 (Washington, DC: Congressional Research Service, 2023), accessed January 5, 2026, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10429.

28) Sean C. Sullivan, *Planning, Programming, Budgeting and Execution Workbook* (Newport, RI: Naval War College Faculty Paper, updated 2015); U.S. Department of Defense, *CJCSI 8501.01C: Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Combatant Commanders, Chief, National Guard Bureau, and Joint Staff Participation in the Planning, Programming, Budgeting, and Execution Process* (Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, March 1, 2024), encls. B–C.

For implementing NC3 cyber resilience, this timeline is especially problematic because vulnerabilities may emerge after budget formulation has already taken place, leaving agencies dependent on existing accounts, limited reprogramming, or a later fiscal cycle to address urgent cyber needs. Refer to Figure 1.




Source: Sean C. Sullivan, *Planning, Programming, Budgeting and Execution Workbook* (Newport, RI: Naval War College Faculty Paper, updated 2015); U.S. Department of Defense, CJCSI 8501.01B, *Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Combatant Commanders, Chief, National Guard Bureau, and Joint Staff Participation in the Planning, Programming, Budgeting, and Execution Process* (Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, December 15, 2021).

〈Figure 1〉 Calendar-driven events in the annual PPBE process[30)]

29) U.S. Department of Defense, DoD Directive 7045.14: The Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process (Washington, DC: Department of Defense, January 25, 2013), accessed January 5, 2026, https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/704514p.pdf; Commission on Planning, Programming, Budgeting, and Execution Reform, Defense Resourcing for the Future: Final Report (Washington, DC: Commission on Planning, Programming, Budgeting, and Execution Reform, March 6, 2024), accessed January 3, 2026, https://ppbereform.senate.gov/FinalReport/.

30) Figure 1 illustrates the annual sequence of events for a single fiscal year - starting from the initial planning guidance issued by the Secretary of Defense, through service-level Program Objective Memoranda (POMs), OMB reviews, and final budget submissions made to Congress. Here, each

Fragmented funding visibility and rigid PPBE timelines together create a temporal asymmetry between adversary adaptation and institutional remediation. As adversaries develop tools and adapt tactics faster than traditional budget cycles can respond, cyber-resilience components risk becoming subordinated within broader NC3 modernization accounts and locked into multi-year funding cycles. This asymmetry is particularly consequential because NC3 cyber resilience depends on both continuous preventive investment and rapid recovery capacity — neither of which rigid resourcing mechanisms are well equipped to support. Preventive measures must be implemented before vulnerabilities are exploited, while recovery requires the rapid redirection of resources following cyber compromise. Yet restrictions on fund redirection can delay both, prolonging the period in which NC3 systems remain exposed to known vulnerabilities and ensuring that budgetary procedures rather than operational urgency govern the pace of remediation.

Accordingly, reinforcing NC3 cyber resilience requires not only greater funding, but a more responsive and flexible defense resourcing system capable of preserving strategic planning while allowing rapid resource reallocation, accelerated programming cycles, and more transparent tracking of NC3 cybersecurity and resilience investments.

## Ⅵ. Monitoring and Evaluation System : Retrospective Evaluation and Limited Feedback

Effective NC3 cyber resilience depends not only on the existence of oversight mechanisms, but on whether those mechanisms can generate timely visibility, feedback, and corrective action. In the NC3 context, monitoring and evaluation determine how vulnerabilities are identified, how system performance is assessed, and how identified

milestone is tied to a fixed month on the calendar, for instance, planning guidance is to take place in early spring, programming reviews in summer, budget decisions in late fall, which creates a rigid rhythm that repeats every year. Therefore, a proposal that enters at the planning stage must survive multiple reviews of documentation, cost-benefit analyses, and pass backs undertaken by the OMB prior to appropriation. It is typical for such a process to exceed twelve months, even for relatively small program undertakings.

weaknesses are transmitted to the institutions responsible for remediation. This function is especially important because cyber threats evolve continuously and may exploit gaps before periodic reporting mechanisms can capture them. Therefore, the central issue is whether the current monitoring and evaluation system can move beyond retrospective reporting and compliance verification toward continuous feedback capable of supporting real-time awareness and timely institutional response.

The current monitoring and evaluation system for NC3 cybersecurity and cyber resilience operates through several layers of oversight. At the strategic level, the NLCCS Council coordinates interagency oversight, assesses NC3 performance and vulnerabilities, compiles intelligence threat reports, submits annual readiness reports to Congress, and synchronizes efforts across services and agencies.[31] At the operational level, USSTRATCOM and the NEC provide centrally coordinated monitoring and management of NC3 operations, enterprise-wide risk assessments, system health, necessary upgrades, and next-generation architecture planning.[32] At the technical cybersecurity level, USCYBERCOM and the NSA provide specialized capabilities for defending NC3-supporting networks, monitoring intrusions, hardening systems, and ensuring cryptographic assurance.[33] At the infrastructure level, DISA operates and secures DoD networks and satellite communication systems used by NC3, while the DoD Chief Information Officer serves as an important coordination node for enterprise cybersecurity standards and information flow among oversight bodies. Congress reinforces this structure through statutory reporting requirements, most notably 10 U.S.C. §499, which mandates annual assessments of NC3 cyber resiliency jointly conducted by the Commanders of USCYBERCOM and USSTRATCOM, with findings reported to the NLCCS Council,

---

31) National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, Pub. L. No. 113-66, § 1052, 127 Stat. 672 (2013), "Council on Oversight of the National Leadership Command, Control, and Communications System," codified at 10 U.S.C. § 171a, accessed January 17, 2026, https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-113publ66/html/PLAW-113publ66.htm.

32) U.S. Strategic Command, "USSTRATCOM Announces Initial Operational Capability of NC3 Enterprise Center (NEC)," April 3, 2019, accessed January 29, 2026, https://www.stratcom.mil/Media/News/News-Article-View/article/1805006/usstratcom-announces-initial-operational-capability-of-nc3-enterprise-center/.

33) 10 U.S.C. § 499, "Annual Assessment of Cyber Resiliency of Nuclear Command and Control System"; U.S. Strategic Command, *2022 USSTRATCOM Posture Statement* (Offutt Air Force Base, NE: U.S. Department of Defense, 2022).

the Secretary of Defense, and Congress. Additional requirements include quarterly briefings on cyber incidents that could affect NC3, including known intrusions into defense contractor networks.[34] While these mechanisms provide important channels for reporting vulnerabilities, risks, and modernization gaps to senior leadership, they share a common limitation: much of this system remains oriented toward reporting, compliance verification, and periodic assessment rather than continuous operational visibility and actionable feedback.

The retrospective nature of the NC3 monitoring and evaluation system creates a structural gap between institutional accountability and operational cyber resilience. Although 10 U.S.C. §499 mandates annual cyber-resilience assessments, and mechanisms such as the NLCCS Council, Government Accountability Office (GAO) reviews, and congressional reporting provide important oversight, these mechanisms are primarily designed to verify adherence to standards and document known vulnerabilities. They are less capable of generating continuous visibility into emerging cyber threats as they unfold. In practice, this creates the risk that compliance indicators may be treated as substitutes for live threat indicators, even though cyber threats evolve on timelines far shorter than annual assessments or periodic reporting cycles can capture. NC3 cyber resilience requires continuous telemetry, anomaly identification, integrated cyber-threat monitoring, and rapid transmission of relevant information across agencies and systems. Therefore, episodic evaluation mechanisms can reinforce institutional accountability, but they remain structurally limited in providing the real-time awareness required to detect and respond to unfolding cyber threats.

Two weaknesses follow from this retrospective monitoring system. First, monitoring and evalaution authority is distributed across congressional mandates, GAO reviews, interagency councils, USSTRATCOM, USCYBERCOM, and other relevant bodies, but this distribution does not automatically provide command authority during moments requiring immediate action. Second, current reporting cycles remain temporally disconnected from cyber-attack dynamics. Because formal reports and assessments are produced through annual, quarterly, or other periodic cycles, response decisions may be delayed until

34) 10 U.S.C. § 499, “Annual Assessment of Cyber Resiliency of Nuclear Command and Control System.”

findings have already moved through institutional channels. As a result, the monitoring and evaluation system may produce knowledge without sufficient operational empowerment: agencies may become aware of vulnerabilities, but still lack the real-time guidance, authority, or coordination needed for containment and remediation under cyber time constraints.

Uneven implementation across the NC3 enterprise further undermines this feedback process. Although statutory requirements mandate NC3 cyber-resilience assessments, implementation depends on multiple agencies, commands, contractors, and service-owned systems. Without a single authority responsible for enforcing enterprise-wide monitoring standards, disparities in implementation may persist, producing asymmetries in reporting, uneven visibility into cyber risks, and blind spots between formal assessment cycles. These blind spots are predictable outcomes of episodic monitoring systems that are insufficiently aligned with the continuous and adaptive nature of cyber threats.

The supply chain of defense industrial base introduces another layer of monitoring complexity for NC3 cyber resilience. Many NC3-related systems rely on contractors and subcontractors, making the cybersecurity posture of private-sector networks directly relevant to the resilience of the broader NC3 enterprise. The Department of Defense has sought to address this challenge through the Cybersecurity Maturity Model Certification, which aims to standardize cybersecurity compliance requirements across the defense industrial base.[35] Yet significant challenges remain in consistently enforcing compliance across a vast and diverse contractor network. These include financial and technical burdens for smaller contractors, limited government audit capacity, bureaucratic delays, and ambiguity in compliance expectations. In the case of NC3, these uneven compliance conditions are especially concerning because adversaries may exploit contractor network vulnerabilities to access sensitive design information, supply chains, or supporting

35) Congressional Research Service, *The U.S. Defense Industrial Base: Background and Issues for Congress*, R47751 (Washington, DC: Congressional Research Service, 2023), accessed January 5, 2026, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47751; U.S. Department of Defense, Chief Information Officer, *Defense Industrial Base Cybersecurity Strategy 2024* (Washington, DC: Department of Defense, 2024), accessed January 24, 2026, https://dodcio.defense.gov/Portals/0/Documents/Library/DIB-CS-Strategy.pdf; U.S. Department of Defense, "Cybersecurity Maturity Model Certification (CMMC) Program," *Federal Register* 89, no. 199 (October 15, 2024): 83092.

infrastructure. This creates an indirect but consequential cyber-risk pathway that episodic monitoring systems are unlikely to capture with the speed and continuity required for effective cyber resilience.

The existing monitoring and evaluation system provides important oversight by reporting vulnerabilities, risks, modernization delays, and cyber incidents to senior leadership and Congress, but its orientation toward periodic reporting and compliance verification limits its capacity to convert that oversight into timely corrective action. Strengthening NC3 cyber resilience therefore requires transforming monitoring and evaluation from a reporting-centered oversight mechanism into a continuous feedback system capable of linking identified risks to operational authority and timely remediation across the NC3 enterprise.

# Ⅶ. Conclusion

The central finding of this paper is that reinforcing the NC3 cybersecurity and resilience requires more than technical modernization; it depends on the governance conditions that make cybersecurity operationally effective in practice. Modernizing platforms, networks, and supporting infrastructure is necessary, but NC3 cybersecurity cannot be made operationally effective in isolation from the governance conditions that determine whether cybersecurity measures can be authorized, coordinated, funded, monitored, and adapted in practice. In this sense, the growing cyber vulnerabilities in the US NC3 system are not merely the result of expanding technical exposure; they also reflect deeper institutional constraints embedded within the broader governance system responsible for sustaining NC3 cybersecurity.

This paper has examined how four foundational governance components - the legal and institutional system, the administrative system, the finance and budget system, and the monitoring and evaluation system - shape the operationalization of NC3 cybersecurity and resilience. It demonstrated how each governance component creates a consequential constraint, limiting the extent to which cyber resilience can be effectively implemented across the modernized US NC3 enterprise. The legal and institutional

system remains insufficiently adapted to the specific demands of NC3 cyber resilience. It does not clearly establish NC3-specific cyber-resilience obligations, response thresholds, or lines of responsibility, leaving persistent uncertainty over who has authority to act, when intervention is permitted, and how responsibility should be assigned during a cyber incident. The administrative system also suffers from fragmentation and organizational stovepipes. Because responsibility is dispersed across the military services, cyber commands, intelligence agencies, defense infrastructure bodies, and acquisition offices, no single organization can readily develop a comprehensive picture of enterprise-wide cyber risk or coordinate timely action across the entire NC3 system.

The finance and budget system further limits attaining effective cyber resilience by rendering timely adaptation structurally challenging. NC3-related cyber-resilience investments are dispersed across different accounts, budget categories, and classified program lines, while the continued reliance on conventional weapons procurement system remains organized around long planning calendar cycles that bear little correspondence to the speed at which adversaries develop and deploy new cyber capabilities. The result is a persistent mismatch between the pace at which cyber threats evolve and the pace at which resources can be redirected to address them. The monitoring and evaluation system provides important oversight, but its orientation toward retrospective reporting and compliance verification means that annual assessments, periodic reports, and formal reviews can identify vulnerabilities without generating the continuous feedback and real-time visibility that effective cyber resilience demands.

The governance constraints confronting NC3 cybersecurity should not be understood as separate or isolated problems. They are mutually reinforcing weaknesses that compound across the legal, administrative, budgetary, and monitoring systems, thereby weakening the institutional foundation upon which effective NC3 cybersecurity depends. Ambiguous legal authority complicates administrative coordination, fragmented administration weakens budgetary prioritization and enterprise-wide monitoring, rigid budget processes delay both protective investment and post-compromise recovery, and retrospective monitoring forecloses the adaptive institutional learning that timely detection and response require. In this vein, the NC3 governance system does not merely offer insufficient support for its cybersecurity; it can also reinforce the institutional conditions of vulnerability that cybersecurity measures are designed to

address.

Strengthening US NC3 cybersecurity and resilience demands more than upgraded platforms, improved cybersecurity tools, or modernization of individual systems. A state-of-the-art NC3 system remains strategically fragile should its underpinning governance system be unable to authorize timely action, integrate coordination across the enterprise, allocate resources at the speed of the threat, or translate identified vulnerabilities into corrective institutional response. The central implication of this paper is therefore that NC3 cybersecurity must be treated as a governance problem as much as a technical one, requiring a structure capable of aligning legal authority, administrative responsibility, budgetary resources, and monitoring systems into a coherent and adaptive enterprise. This requires clarifying legal authority, strengthening administrative integration, creating more flexible and transparent funding mechanisms, and transforming monitoring and evaluation into a continuous and operationally connected feedback system. Since the NC3 system undergirds both national deterrence and allied assurance, its vulnerabilities threaten not only operational continuity, but also the credibility upon which nuclear deterrence and alliance cohesion depend. Preserving US strategic stability in the contemporary cyber-age therefore requires integrating governance reform and technical modernization into a single adaptive framework capable of advancing cybersecurity from a stated strategic objective to a durable operational capacity across both anticipated and emergent cyber threat vectors.

# ❖ References ❖

Acton, James M. "Cyber Warfare and Inadvertent Escalation." *Daedalus* 149, no. 2 (2020): 133–149.

Blair, Bruce G. *The Logic of Accidental Nuclear War*. Washington, DC: Brookings Institution Pr ess, 1993. Accessed January 15, 2026. http://www.jstor.org/stable/10.7864/jj.15945005.

Broad, William J. "Equipment Failure Shuts Down U.S. Missile Squadron." *New York Times*, October 27, 2010. Accessed January 5, 2026. http://www.nytimes.com/2010/10/27/us/27missile.html.

Cassleman, Rick. "Expanding Cyber Resilience Beyond Convention: Resiliency and Nuclear Command, Control, and Communications." In On the Horizon, Volume 2: A Collection of Papers from the Next Generation. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, Project on Nuclear Issues, 2020. Accessed January 16, 2026. https://nuclearnetwork.csis.org/on-the-horizon-vol-2-a-collection-of-the-papers-from-the-next-generation/.

Commission on Planning, Programming, Budgeting, and Execution Reform. *Defense Resourcing for the Future: Final Report*. Washington, DC: Commission on Planning, Programming, Budgeting, and Execution Reform, March 6, 2024. Accessed January 3, 2026. https://ppbereform.senate.gov/FinalReport/.

Congressional Research Service. *Defense Primer: Command and Control of Nuclear Forces.* Congressional Research Service In Focus, IF11697. Washington, DC: Congressional Research Service, December 1, 2020. Accessed January 12, 2026. https://sgp.fas.org/crs/nuke/IF11697.pdf.

Congressional Research Service. *Defense Primer: Defense Appropriations Process*. IF10514. Washington, DC: Congressional Research Service, 2024. Accessed January 7, 2026. https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10514.

Congressional Research Service. *Defense Primer: Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process*. IF10429. Washington, DC: Congressional Research Service, 2023. Accessed January 5, 2026. https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10429.

Congressional Research Service. *The U.S. Defense Industrial Base: Background and Issues for Congress*. R47751. Washington, DC: Congressional Research Service, 2023. Accessed January 5, 2026. https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47751.

Defense Information Systems Agency. *Operation and Maintenance, Defense-Wide: Fiscal Year 2026 Budget Estimates, DISA OP-5*. Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), June 2025. Accessed January 17, 2026. https://comptroller.def

ense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2026/budget_justification/pdfs/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PART_1/DISA_OP-5.pdf.

Futter, Andrew. *Cyber Threats and Nuclear Weapons*. London: Royal United Services Institute, 2015.

Holling, C. S. "Resilience and Stability of Ecological Systems." *Annual Review of Ecology and Systematics* 4 (1973): 1–23.

Larsen, Jeffrey A. "Nuclear Command, Control, and Communications: U.S. Country Profile." *Technology for Global Security Special Report,* August 22, 2019. Accessed January 29, 2026. https://securityandtechnology.org/virtual-library/report/nuclear-command-control-and-communications-u-s-country-profile/.

National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014. Pub. L. No. 113-66, § 1052, 127 Stat. 672. 2013. Accessed January 17, 2026. https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-113publ66/html/PLAW-113publ66.htm.

National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018. Pub. L. No. 115-91, § 1645, 131 Stat. 1283. 2017.

National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022. Pub. L. No. 117-81, §§ 1525, 1534, 1644, 135 Stat. 1541. 2021.

National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024. Pub. L. No. 118-31, 137 Stat. 435. 2023.

National Institute of Standards and Technology. *Developing Cyber-Resilient Systems: A Systems Security Engineering Approach*. Special Publication 800-160, vol. 2, rev. 1. Gaithersburg, MD: National Institute of Standards and Technology, December 9, 2021.

National Institute of Standards and Technology. *Framework for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity*. Version 1.1. Gaithersburg, MD: NIST, 2018.

Nissen, Chris, John Gronager, Robert Metzger, and Harvey Rishikof. *Deliver Uncompromised: A Strategy for Supply Chain Security and Resilience in Response to the Changing Character of War*. McLean, VA: The MITRE Corporation, August 2018.

Office of Management and Budget. "Cybersecurity." In Analytical Perspectives: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2024. Washington, DC: Office of Management and Budget, 2024. Accessed February 9, 2026. https://www.whitehouse.gov/omb/budget/analytical-perspectives/.

Perkovich, George, Ariel Levite, Lyu Jinghua, Lu Chuanying, Li Bin, Fan Yang, and Xu Manshu. *China-U.S. Cyber-Nuclear C3 Stability*. Carnegie Endowment for International Peace, April 8, 2021. Accessed January 6, 2026. https://carnegieendowment.org/research/2021/04/china-us-cyber-nuclear-c3-stability.

Richard, Charles A. 2022 USSTRATCOM Posture Statement. Offutt Air Force Base, NE: U.S. Strategic Command, March 8, 2022. Accessed February 5, 2026. https://www.stratcom.mil/Portals/8/Documents/2022%20USSTRATCOM%20Posture%20Statement%20-%20HASC-SF%20Hrg%20FINAL.pdf.

Stoutland, Page, and Samantha Pitts-Kiefer. *Nuclear Weapons in the New Cyber Age: Report of the Cyber-Nuclear Weapons Study Group.* Nuclear Threat Initiative, September 2018.

Sullivan, Sean C. *Planning, Programming, Budgeting and Execution Workbook*. Newport, RI: Naval War College Faculty Paper, updated 2015.

Sutcliffe, Kathleen M., and Timothy J. Vogus. "Organizing for Resilience." In *Positive Organizational Scholarship: Foundations of a New Discipline*, edited by Kim S. Cameron, Jane E. Dutton, and Robert E. Quinn, 94–110. San Francisco: Berrett-Koehler, 2003.

The White House. *Presidential Policy Directive/PPD-41:* United States Cyber Incident Coordination. Washington, DC: The White House, July 26, 2016. Accessed February 9, 2026. https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/26/presidential-policy-directive-united-states-cyber-incident.

10 U.S.C. § 499. "Annual Assessment of Cyber Resiliency of Nuclear Command and Control System."

U.S. Department of Defense, Chief Information Officer. *Defense Industrial Base Cybersecurity Strategy 2024*. Washington, DC: Department of Defense, 2024. Accessed January 12, 2026. https://dodcio.defense.gov/Portals/0/Documents/Library/DIB-CS-Strategy.pdf.

U.S. Department of Defense, Office of the Secretary of Defense. *Operation and Maintenance, Defense-Wide: Fiscal Year 2025 Budget Estimates, OP-5 Exhibit*. Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), 2024. Accessed January 18, 2026. https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2025/budget_justification/pdfs/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PART_1/OSD_OP-5.pdf.

U.S. Department of Defense. "Cybersecurity Maturity Model Certification (CMMC) Program." *Federal Register* 89, no. 199 (October 15, 2024): 83092.

U.S. Department of Defense. *2022 National Defense Strategy of the United States of America, including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review*. Washington, DC: Department of Defense, 2022. Accessed January 24, 2026. https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.pdf.

U.S. Department of Defense. *CJCSI 8501.01C: Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Combatant Commanders, Chief, National Guard Bureau, and Joint Staff Participation in the Planning, Programming, Budgeting, and Execution Process*. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff,

March 1, 2024.

U.S. Department of Defense. *Department of Defense Instruction 8530.03: Cyber Incident Response*. Washington, DC: Department of Defense, August 9, 2023.

U.S. Department of Defense. *DoD Directive 7045.14: The Planning, Programming, Budgeting, and Execution (PPBE) Process*. Washington, DC: Department of Defense, January 25, 2013. Accessed January 5, 2026. https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/704514p.pdf.

U.S. Government Accountability Office. *Defense Nuclear Enterprise: DOD Continues to Address Challenges but Needs to Better Define Roles and Responsibilities and Approaches to Collaboration*. GAO-19-29. Washington, DC: GAO, 2018.

U.S. Senate Armed Services Committee. *Advance Policy Questions for Deputy Secretary of Defense Nominee Kathleen H. Hicks*. February 2, 2021. Accessed February 2, 2026. https://www.armed-services.senate.gov/download/hicks_apqs_02-02-21.

U.S. Strategic Command. "USSTRATCOM Announces Initial Operational Capability of NC3 Enterprise Center (NEC)." April 3, 2019. Accessed January 29, 2026. https://www.stratcom.mil/Media/News/News-Article-View/article/1805006/usstratcom-announces-initial-operational-capability-of-nc3-enterprise-center/.

U.S. Strategic Command. *2022 USSTRATCOM Posture Statement*. Offutt Air Force Base, NE: U.S. Department of Defense, 2022. Accessed February 5, 2026. https://www.stratcom.mil/Portals/8/Documents/2022%20USSTRATCOM%20Posture%20Statement%20-%20HASC-SF%20Hrg%20FINAL.pdf.

Wu, Xun, M. Ramesh, and Michael Howlett. "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities." *Policy and Society* 34, no. 3–4 (2015): 165–171.

● 국문초록 ●

# 미국 핵 지휘·통제·통신(NC3)에 대한 사이버 안보 시스템의 강화방안

김 도 경 | 서울대학교 국제학연구소

미국 핵 지휘·통제·통신(Nuclear Command, Control, and Communications, NC3) 체계는 핵 위협을 탐지하고, 대통령의 핵 사용 관련 의사결정을 지원하며, 인증된 핵 명령을 전달하는 핵심 기반으로서, 미국의 핵 억지력과 전략적 안정성을 지탱하는 역할을 수행한다. 그러나 냉전 시기에 구축된 아날로그 기반의 NC3 체계가 점차 디지털화되고 네트워크화 된 플랫폼으로 전환됨에 따라, 사이버 위협에 대한 노출 역시 크게 확대되고 있다. NC3 체계의 사이버 취약성은 일반적인 사이버보안 실패와는 다른 중대한 함의를 가진다. 은밀한 사이버 공격으로 인한 체계의 교란, 데이터 조작, 통신 지연 등은 미국 핵 억지의 신뢰성을 약화시킴은 물론, 나아가서는 미국의 핵우산에 의존하는 동맹국들에 대한 확장억제의 신뢰에도 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

그동안 미국의 NC3 체계에 대한 논의들은 주로 NC3 체계의 기술적 취약성과 이에 대한 사이버보안 개선에 초점을 맞추어 왔으나, 사이버 회복탄력성(cyber resilience)이 실제로 효과적으로 구현되기 위해 필요한 거버넌스 조건에 대해서는 충분히 분석하지 못하였다. 이러한 문제의식에 기초하여, 본 연구는 미국 NC3 체계의 사이버 회복탄력성의 기반이 되는 거버넌스 체계를 법적·제도적 체계, 행정 체계, 재정 및 예산 체계, 모니터링 및 평가 체계라는 네 가지 구성요소를 중심으로 분석하고자 한다. 본 연구의 핵심 주장은 불명확한 권한 구조와 중첩된 임무, 분절화된 행정체계, 경직적 예산 절차, 그리고 환류 기능이 부족한 모니터링 및 평가 체계가 미국 NC3 체계의 사이버 회복탄력성을 약화시키고 있다는 점이다.

이를 통해 본 연구는 미국 NC3 체계의 사이버 회복탄력성 강화는 단순한 기술적 현대화만으로 달성될 수 있는 과제가 아니라, NC3 체계 전반에 걸쳐 권한, 조정, 자원, 감독을 정렬하는 거버넌스 개혁을 필요로 한다는 점을 주장하고자 한다.

주제어 : 미국 NC3 체계, 사이버 회복탄력성, 사이버보안 거버넌스, 핵 억지력

논 문 투 고 일 : 2026.05.23
논문심사완료일 : 2026.06.19
논문게재확정일 : 2026.06.19

https://doi.org/10.15235/jir.2026.06.29.2.253

# The Influence of China-South Korea Summit-Level Diplomatic Interactions on Bilateral Diplomatic Relations: A Signaling Theory Perspective

Bo Tu* | Silla Univ.

Contents

Ⅰ. Introduction
Ⅱ. Literature Review and Research Gaps
Ⅲ. Summit-Level Diplomatic Interactions in the Early Lee Jaemyung Administration
Ⅳ. Signaling-Theoretic Analysis of the Effects of China-South Korea Summit Diplomacy
Ⅴ. Conclusion

• Abstract •

Following Lee Jaemyung's inauguration as President of the Republic of Korea (South Korea) in 2025, China and South Korea rapidly resumed summit-level diplomatic engagement in the early phase of his administration, forming a progressive interaction chain—from a congratulatory message, to a leaders' phone call, to face-to-face meetings, and ultimately to reciprocal visit arrangements. Against the backdrop of intensifying China-U.S. strategic competition, heightened uncertainty in Northeast Asia's security environment, and a prior period of low-level bilateral relations, summit diplomacy has carried not only symbolic value but also practical implications for stabilizing and recalibrating bilateral relations. As the highest-authority and most signal-dense form of interstate interaction, summit diplomacy functions both as a channel for easing tensions and rebuilding political trust, and as a key mechanism for managing disputes and preventing further deterioration. Drawing on signaling theory and employing documentary analysis and case analysis, this study conceptualizes summit-level interaction as a highly visible top-level signal constrained by political costs. It evaluates how such interactions shape policy signaling, mitigate risks of strategic

* First author, Ph.D, Professor of business administration, Silla University.

misperception, and stabilize diplomatic expectations—while also identifying their limits. The study argues that, within the basic framework of the ROK–U.S. alliance, Lee administration constituted a critical window in which leaders on both sides used diplomatic engagement to emit signals of de-escalation and cooperation. This helped reduce uncertainty in bilateral relations and produced a stage-specific improvement in predictability. Nevertheless, summit-level interaction is not a decisive force capable of fundamentally transforming the bilateral relationship; its effects remain constrained by the structure of China–U.S. rivalry, the regional security environment, and South Korea's domestic politics.

**Key words** : China–South Korea Relations; Summit Diplomacy; Diplomacy toward China; Signaling Theory; South Korea

# Ⅰ. Introduction

Since the establishment of diplomatic relations in 1992, China and South Korea have achieved rapid development in political, economic, and socio-cultural domains. For an extended period, the bilateral relationship remained generally stable and occupied an important position within Northeast Asia's cooperative architecture. In particular, the two countries have formed a highly complementary economic relationship: China has long been South Korea's most important trading partner, while South Korea has been a key economic partner for China in Northeast Asia. The evolution of China–South Korea relations therefore concerns not only bilateral interests, but also, to some extent, regional security and cooperation. At the same time, the relationship has displayed pronounced cyclical fluctuations, shaped by both international structural change and domestic political variables in South Korea. Since the early 21st century—especially as China-U.S. strategic competition has deepened—South Korea's China policy has exhibited a degree of oscillation across administrations. During the Park Geunhye administration, the Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) issue precipitated a sharp downturn; under Moon Jaein, high-level engagement and policy coordination supported gradual recovery; and under Yoon Sukyeol, South Korea emphasized "values-based diplomacy" and an alliance-centric strategy built around trilateral cooperation among South Korea,

the United States, and Japan. Divergence with China widened on issues such as Taiwan, security cooperation, and human rights, pushing bilateral relations back into a low-level operating mode. These developments underscore how changes in domestic leadership and foreign-policy orientation in South Korea have recurrently shaped China–South Korea relations. Subsequently, following Yoon Sukyeol's dramatic exit from office and Lee Jaemyung''s successful election as president in 2025, South Korea's foreign policy ―particularly its China policy―entered a new phase. Unlike the previous administration's emphasis on ideological positioning and "values alliances," Lee repeatedly advanced ideas such as "pragmatic diplomacy," "national interest first," and "strategic flexibility." He argued that, while maintaining the ROK–U.S. alliance, South Korea should avoid allowing its foreign policy to be overly constrained by geopolitical confrontation logic. With respect to China, Lee consistently highlighted China's importance in South Korea's trade structure and on the Korean Peninsula's security landscape, advocating stable communication and practical cooperation to prevent further deterioration. After the Lee administration began, China and South Korea rapidly restored summit-level engagement. Xi Jinping's visit to South Korea and Lee's subsequent return visit to China became critical nodes in early bilateral diplomacy. This pattern of reciprocal summit diplomacy not only signaled an intent to improve relations in form, but also attracted renewed international attention regarding the trajectory of China–South Korea relations. Under conditions of intensifying China-U.S. competition, heightened uncertainty in Northeast Asia's security environment, and increasing salience of economic-security issues, the practical role and boundaries of summit diplomacy warrant closer examination.

Existing scholarship on China–South Korea relations largely focuses on structural factors, strategic choice, and major events. Although some studies discuss the role of summit diplomacy in recalibrating bilateral relations, many remain descriptive and lack a systematic theoretical framework. In particular, for the critical early period of the Lee administration, the signaling content of summit diplomacy and the mechanisms through which it affects bilateral relations have not been sufficiently theorized. Based on this, this study focuses on the diplomatic interactions between China and South Korea during the initial period of the Lee Jaemyung administration. By introducing the analytical perspective of signaling theory, this paper conceptualizes summit diplomacy as a highly visible policy signal characterized by high political costs under conditions of information

asymmetry. Specifically, it examines its role in mitigating the risks of strategic miscalculation, stabilizing diplomatic expectations, and facilitating phased adjustments in bilateral relations. The paper asks: What are the key characteristics of summit interaction in the early Lee administration? From a signaling-theoretic perspective, what policy signals did these interactions convey to the counterpart and to international audiences? To what extent did these signals shape the stability and adjustment direction of China–South Korea relations? By addressing these questions, the paper aims to provide a theoretical explanation and practical reference for understanding the evolution of China–South Korea relations under the Lee administration.

## Ⅱ. Literature Review and Research Gaps

Academic discussion of "signaling theory" originated in studies of employer–employee relations in labor markets[1]. The core idea is that, under information asymmetry, adverse selection and moral hazard arise; actors with informational advantages and disadvantages attempt to convey "true" information via signals[2]. Addressing adverse selection under signal asymmetry gave rise to signaling theory, which includes theories of signal sending and signal screening[3]. A "signal" can be understood as an activity or decision that demonstrates that an agent possesses a certain capability, characteristic, or information, or, put differently, belongs to a subset of the population[4]. The information-economics view of "signals" as statements or actions—whose meaning depends on tacit or explicit shared understandings among actors—was later incorporated into research on political and international interactions. The earliest systematic introduction of signaling

1) Michael Spence, "Job Market Signaling," *The Quarterly Journal of Economics*, 3 (87), (1973), 355–374.
2) Wang Qinchi, "Signal Transmission and Signaling Equilibrium—A Literature Review of Signaling Theory," *Journal of Shanxi University of Finance and Economics*, 2, (2009), 180.
3) Huang Manhui, Li Li, and Xie Kang, "A Review of Signaling Theory Research," *Journal of Guangdong University of Business Studies*, 5, (2006).
4) Ines Macho-Stadler, *An Introduction to the Economics of Information*, trans. Guan Yiping, Shanghai University of Finance and Economics Press, (2004), 142.

theory into international relations (IR) as an analytical framework is commonly associated with the American political scientist James D. Fearon. Fearon applied costly signaling concepts to explain how states convey credible intentions through actions, including deterrence, commitment, and threats[5]. Subsequent work—drawing on psychology and historical cases such as World War II and the Cold War—analyzed how states shape others' perceptions through signaling and symbol manipulation to achieve policy objectives[6]. Scholars have argued that signaling theory applies not only to domestic economic cooperation such as employment and marketing, but also to international cooperation: signal senders display willingness and conditions for cooperation, while screeners decide whether to cooperate, with whom, and at what scale and pace based on signal interpretation[7]. In IR, the mainstream development of signaling theory is often summarized into two orientations[8]. The first is a "strategic signaling" approach grounded in game theory and rational choice, focusing on how states transmit credible intentions in crises, deterrence, and commitments via costly signals and mechanisms such as tying hands and sinking costs[9]. Under incomplete and asymmetric information, states face greater difficulty in inferring true intentions; strategic suspicion accumulates, concerns about uncertainty intensify, and security dilemmas can spiral. Some scholarship identifies "unknowable intentions" and "information asymmetry" as key drivers of security-dilemma spirals, emphasizing the role of proper signaling and interpretation in reducing misperception and distrust[10]. Defensive-oriented states may transmit credible benign intentions through high-cost measures such as limiting deployments or pursuing major arms reductions, while offensive-oriented states are typically reluctant to weaken

5) James D. Fearon, "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs," *Journal of Conflict Resolution*, 1 (41), (1997), 68–90.
6) Robert Jervis, *Signals and Deception*, trans. Xu Jin, Central Compilation & Translation Press, (2017).
7) Xiao Xi and Song Guoxin, "Risk Analysis and Prevention Mechanisms for International Cooperation," *Teaching and Research*, 1, (2021), 90–100.
8) Cao Dejun, "A Review of Signaling Theory in International Politics," *International Political Science*, 3, (2022), 139–175, 140.
9) James D. Fearon, "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs," *Journal of Conflict Resolution*, 1 (41), (1997), 68–90.
10) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, (1976).

power advantages[11]. The second orientation, associated with cognitive psychology, resists reducing credibility purely to material power or cost inputs and instead examines how actors subjectively interpret and judge signals through both "cold" and "hot" cognition[12].

In South Korean scholarship, signaling theory has been used not only in business and management research, such as empirical analyses of new venture creation[13] and analyses of consumer purchase intentions[14], but also in international relation research, such as costly signalling theory's explanations to the three puzzles in the inter-Korean crisis[15]. Chinese scholarship has increasingly applied signaling theory to foreign-policy practice. Studies have used signaling to explain status signaling, external image construction, and audience structures, emphasizing transmission and constraints across multiple domestic and international audiences[16]. Other work applies the signaling framework to crisis communication and escalation, focusing on private information, diplomatic communication, and signal-game structures[17]. Further research links signaling to nuclear issues, small-state strategies, and the "self-isolation" paradox, highlighting structural tensions between signaling and screening under high uncertainty[18]. Studies on "rising signals—strategic credibility—containment war" connect signals to credibility and

11) Andrew Kydd, "Game Theory and the Spiral Model," *World Politics*, 3 (49), (1997), 373–395.

12) Robert Jervis, "Signaling and Perception: Drawing Inferences and Projecting Images," in Kristen Monroe (ed.), *Political Psychology*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, (2002), 301–320.

13) Jeong Daehoon, "An Empirical Analysis of Determinants of New Venture Creation Through Signaling Theory," *Corporate Management Review*, 4 (16), (2025), 1–18.

14) Jeung Wonpyeong and Kim Eunmi, "Perceived Local Iconicity of Overseas Brands and Purchase Intention: The Moderating Effect of Consumption Values," *International Business Review*, 1 (29), (2025), 67–79.

15) Jo Dongjoon, "Costly Signalling Theory's Explanations to The Three Puzzles in the 2013 Inter-Korean Crisis," *The Journal of Peace Studies,* 1(19), (2018), 123-148.

16) Pu Xiaoyu, "Status Signals, Multiple Audiences and the Repositioning of Chinese Diplomacy," *Foreign Affairs Review*, 2, (2014), 25–38; Cao Dejun, "Security Anxiety, Signaling and China's Strategic Reassurance Toward Southeast Asian States," *International Security Studies*, 3, (2020), 21–45.

17) Yin Jiwu, "Private Information, Diplomatic Communication and Sino–U.S. Crisis Escalation," *World Economics and Politics*, 8, (2020), 71–99; Yin Jiwu, "Sincerity Signals and the Strategic Matching of Chinese Diplomacy," *Foreign Affairs Review*, 3, (2015), 1–25.

18) Yang Yuan and Cao Wei, "Nuclear Brinkmanship, Signaling Games and the 'Self-Isolation' Paradox of Small States," *Contemporary Asia-Pacific*, 6, (2018), 69–105.

timing of alliance intervention, indicating extensions of signaling theory in explaining war timing and third-party intervention[19]. Applied research has also used a "signal expression—signal screening—cooperation risk" framework to explain risk formation and prevention in international cooperation, expanding signaling theory from crisis/deterrence to cooperation/governance[20].

Overall, the existing literature offers three direct implications for this study. First, signaling theory in IR has developed a relatively mature explanatory chain—intention recognition, credible commitment, and risk control—yet different approaches emphasize different foundations of credibility: rationalist accounts stress costs and constraints, while cognitive accounts stress image construction and audience psychology. Second, although Chinese scholarship has applied signaling theory to status, crisis communication, nuclear brinkmanship, and credibility in rising-power contexts, it still lacks a systematic framework that decomposes "summit diplomacy" as a highly symbolic and highly visible signaling carrier into signal types (rhetoric vs. action), screening mechanisms (capability vs. willingness), and equilibrium outcomes (trust vs. risk). Third, with respect to concept and classification, prior studies suggest that interstate signaling can be differentiated into rhetorical and behavioral layers and further distinguished by phases before/during/after cooperation—an operational pathway that can be transplanted for a staged analysis of early Lee administration summit interaction[21]. Accordingly, this paper's contribution is to treat China–South Korea summit diplomacy as a high-density bundle of signals and to test systematically its boundaries and conditions in processes of relationship repair, trust rebuilding, and agenda restarting.

---

19) Qi Haixia, "Rising Signals, Strategic Credibility and Containment War," *International Political Science*, 4, (2020), 1–37.

20) Xiao Xi and Song Guoxin, "Risk Analysis and Prevention Mechanisms for International Cooperation," *Teaching and Research*, 1, (2021), 90–100.

21) Yin Jiwu, "Private Information, Diplomatic Communication and Sino–U.S. Crisis Escalation," *World Economics and Politics*, 8, (2020), 71–99; Yin Jiwu, "Sincerity Signals and the Strategic Matching of Chinese Diplomacy," *Foreign Affairs Review*, 3, (2015), 1–25; Liu Tianxu and Zhang Xingjiu, "Symbolic Governance: A Signaling-Theoretic Analysis of Grassroots Government Behavior," *Wuhan University Journal (Philosophy and Social Sciences)*, 5, (2010), 673–678.

# Ⅲ. Summit-Level Diplomatic Interactions in the Early Lee Jaemyung Administration

Summit-level interaction between China and South Korea began immediately after Lee Jaemyung''s election as South Korea's new president. Table 1 summarizes the main events and formats of early summit diplomacy.

〈Table 1〉 Timeline of China-South Korea Summit Diplomacy in the Early Lee Jaemyung' Administration

| No. | Date | Format | Details (Source) |
|---|---|---|---|
| 1 | 2025-06-04 | Congratulatory message | Xi Jinping sent a congratulatory message to President-elect Lee Jaemyung', emphasizing that China and South Korea are "important neighbors and partners," and expressing readiness to work together to advance the strategic cooperative partnership[22]. |
| 2 | 2025-06-10 | Leaders' phone call | First phone call after Lee's inauguration. Xi reiterated congratulations, stressed the importance of the bilateral relationship, called for good-neighborliness and mutual benefit, deeper economic cooperation and people-to-people exchanges, proper management of differences, and steady development of the strategic cooperative partnership. Lee expressed that he attached great importance to China-ROK relations and would maintain close communication[23]. |
| 3 | 2025-06-10 | ROK official readout | The ROK Presidential Office issued an official readout noting discussion of bilateral development, economic cooperation, and people-to-people exchanges, and indicating that multilateral venues such as APEC would be used to sustain high-level exchanges[24]. |
| 4 | 2025-10-30 | Xi's visit to the ROK | Xi visited South Korea to attend the 32nd APEC Economic Leaders' Meeting and paid a state visit[25]. |

22) State Council of the PRC, "Xi Jinping Sends Congratulatory Message to President-elect Lee Jaemyung of the ROK," *Xinhuashe*, (2025), 2025-06-04. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202506/content_7026474.htm (Search date: 2026.01.02).

23) MFA of the PRC, "Xi Jinping Holds Phone Talks with President Lee Jaemyung of the ROK," *MFA,* (2025), 2025-06-10. https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202506/t20250610_11644434.shtml (Search date: 2025.10.28).

24) ROK Presidential Office/KTV, "President Lee Jaemyung's First Call with President Xi Jinping," Presidential Office, (2025), 2025-06-10. https://www.ktv.go.kr/online/cardnews/view?card_id=267 (Search date: 2025.10.28).

25) MFA of the PRC, "Xi Jinping Arrives in the ROK for the 32nd APEC Economic Leaders' Meetin

| No. | Date | Format | Details (Source) |
|---|---|---|---|
| 5 | 2025-11-01 | Formal talks in the ROK | The two leaders held formal talks in Gyeongju on overall relations, economic and trade cooperation, people-to-people exchanges, and regional developments, stressing the need to keep relations on the right track[26]. |
| 6 | 2026-01-05 | Talks in China | During Lee's visit to China, the two leaders met in Beijing and exchanged views on developing the strategic cooperative partnership, strengthening cooperation across sectors, and issues of common concern[27]. |
| 7 | 2026-01-21 | Post-visit public remarks | After concluding the China visit, Lee stated that the summit meeting was a major opportunity to improve bilateral relations and that China's reception enhanced mutual understanding; he emphasized exploring mutually beneficial cooperation across economic, diplomatic, and cultural domains and strengthening mutual trust[28]. |

As Table 1 indicates, summit diplomacy in the early Lee administration was not a single event but a sequence of interactions across levels and formats, advancing in a relatively continuous manner over time. The starting point was not a formal meeting or telephone conversation, but Xi Jinping's prompt congratulatory message immediately after Lee's election. In diplomatic practice, such messages are highly institutionalized and low in material and political costs, yet they convey a clear directional political meaning by publicly setting the tone for subsequent engagement. Within less than a week, the two leaders completed their first post-inauguration phone call. Compared with a congratulatory message, a leaders' call carries higher interaction intensity and

g and a State Visit," *MFA*, (2025), 2025-10-30. https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202510/t20251030_11743663.shtml (Search date: 2026.01.29).

26) Ministry of Foreign Affairs of the PRC, "Xi Jinping Holds Talks with President Lee Jae-myung of the ROK," *Xinhuashe*, (2025), 2025-11-01. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202511/content_7046784.htm (Search date: 2026.02.02).

27) MFA of the PRC, "Xi Jinping Holds Talks with President Lee Jaemyung of the ROK," *MFA,* (2026), 2026-01-05. https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202601/t20260105_11806708.shtml (Search date: 2025.10.28).

28) Renminwang, "Lee Jae-myung: The China-ROK Leaders' Meeting Has Become an Important Opportunity to Promote the Improvement of Bilateral Relations," (2026), *Xinhuashe,* (2026), 2026-01-22. http://korea.people.com.cn/n1/2026/0122/c407366-40650517.html (Search date: 2026.02.06).

information content. It not only reiterated the general framing of good-neighborliness and mutual benefit, but also addressed concrete issues such as economic cooperation, people-to-people exchanges, and managing differences. In form, the phone call is highly observable and, because both sides issued official readouts, it targeted not only the counterpart government but also domestic political audiences and the international community. Subsequently, preparations and expectations surrounding Xi's participation in the Gyeongju APEC summit and a state visit to South Korea signaled an impending transition from remote contact to in-person summit interaction. Even prior to the visit's implementation, authoritative channels released information that shaped expectations and institutional and media conditions for high-level engagement. From late October to early November 2025, Xi's state visit and the formal summit meeting in Gyeongju constituted a key node in early Lee-era diplomacy. Relative to phone diplomacy, in-person meetings entail higher costs in time commitment, itinerary planning, and political symbolism. The leaders discussed overall relations, economic and trade cooperation, people-to-people exchanges, and regional issues, indicating a shift toward more comprehensive agenda-level communication. After the summit, the ROK briefed domestic audiences through press channels, embedding the interaction within domestic political discourse. After the face-to-face summit, the interaction sequence continued and developed into a reciprocal-visit structure. In January 2026, Lee visited China and held talks with Xi in Beijing, exchanging views on the direction of the strategic cooperative partnership and on regional issues of common concern. This step deepened both form and substance and completed a "reciprocal" structure. Post-visit public statements and their coverage by international media also formed part of the interaction chain, expanding the informational environment through which external observers interpret the trajectory of China–South Korea relations. In sum, the early Lee-era summit-diplomacy sequence displayed a progressive pattern: it began with symbolic gestures, moved through communicative contact, and culminated in reciprocal high-level visits. The changes in format, frequency, and content provide a clear factual basis for the signaling-theoretic analysis in the next section.

# Ⅳ. Signaling-Theoretic Analysis of the Effects of China-South Korea Summit Diplomacy

In international relations, summit diplomacy is among the most symbolic, highest-authority, and most publicly observable forms of interstate interaction. Compared with ministerial diplomacy or technical consultations, summit diplomacy more directly reflects the basic assessments and policy orientations of the highest decision-making level. Therefore, when bilateral relations experience volatility or when uncertainty rises, summit interaction often functions to re-define expectations, repair trust, and improve strategic judgment. Signaling theory offers a systematic framework for understanding summit diplomacy. Under information asymmetry, states cannot directly observe the other side's true intentions and must infer them from observable actions, rhetoric, and institutional arrangements. Whether a diplomatic signal stabilizes relations depends on its cost structure, transmission channels, and temporal persistence. Building on the factual sequence in Section III, the effects of early Lee-era summit diplomacy can be analyzed along four dimensions.

First, summit diplomacy reduced uncertainty about each side's foreign-policy orientation in a short period, providing a necessary cognitive basis for bilateral adjustment. Under information asymmetry, one side cannot directly verify the other's true preferences, policy priorities, or commitment boundaries and must infer intentions from observable rhetoric and behavior. Such asymmetry is especially salient during leadership transitions, when the direction and magnitude of policy continuity or change are uncertain. As signaling theory suggests, actors often begin by sending low-cost, relatively reversible signals to initiate information exchange and expectation calibration, while receivers update beliefs through screening processes. In the early Lee period, the first observable signal was Xi's congratulatory message on 4 June 2025. Although highly institutionalized and low in material and political cost, it provided directional "first information" by publicly reaffirming relationship positioning and China's willingness to engage. Crucially, this signal was rapidly followed—within a week—by a second observable signal: the first leaders' phone call on 10 June 2025, which carried higher information content and interaction intensity and addressed concrete agenda items

such as economic cooperation, people-to-people exchange, and the management of differences. For signaling theory, a rapid shift from ceremonial gestures to communicative contact indicates continuity and consistency in signal release. While a single low-cost signal may not be sufficient to establish credible inference, multiple signals repeated within a short interval and aligned in framing and agenda selection can form a clearer intention profile, narrowing the receiver's uncertainty interval. Moreover, the ROK's official readout further enhanced observability and verifiability by publicizing the agenda and emphasizing that multilateral venues such as APEC would be leveraged to maintain high-level engagement. When the same interaction is publicly acknowledged by both sides, it enters a multi-audience environment, allowing cross-verification and reducing doubts about informational authenticity, thereby strengthening early-stage cognitive calibration. In short, through observable and sequential low-cost signals, both sides stabilized expectations and compressed uncertainty, creating the cognitive and agenda space for subsequent higher-cost interaction such as in-person summits and reciprocal visits.

Second, face-to-face summit interaction significantly increased the credibility of diplomatic signals, moving the bilateral relationship from exploratory contact to an accelerated reactivation phase. In signaling theory, credibility is a core variable determining whether a signal can shape the receiver's expectations. Compared with low-cost rhetorical signals that are easy to mimic, costly signals help distinguish genuine intentions from strategic talk because their meaning derives not only from what is said, but from what is paid or risked to say it. When actors invest significant political, diplomatic, or domestic costs to support an external action, that action becomes harder to deny or reverse ex post and is thus screened as more credible. After initial low-cost signals, the China–ROK interaction sequence advanced to high-cost actions: Xi's state visit to South Korea on 30 October 2025 and the formal summit meeting in Gyeongju on 1 November 2025. State visits and formal summits require months of diplomatic preparation, including itinerary coordination, security arrangements, agenda negotiations, and domestic public-opinion management. Once conducted and publicly reported, a rapid bilateral reversal would impose direct reputational costs on both leaders and weaken policy consistency. Accordingly, such interactions are less "fakable" and typically screened as more credible than rhetorical

assurances. In the context of reduced summit contact in the preceding period, Xi's early state visit signaled China's willingness to devote top-level political resources to stabilizing and restarting bilateral relations. For South Korea, hosting and coordinating the visit likewise implied a willingness to bear political risk in China policy. Credibility also manifested in agenda breadth and interaction density: the summit addressed overall relations, economic cooperation, people-to-people exchange, and regional developments —signaling movement from the question of "whether to engage" to "how to repair and enhance" relations. Lee's return visit to China in January 2026 completed a reciprocal structure, reinforcing credibility by introducing additional sunk costs and increasing the political price of reversal. In sum, through in-person summits and reciprocal visits, both sides increased the credibility of de-escalatory signals and moved bilateral relations toward agenda-level reactivation, even though structural constraints remained unchanged.

Third, through publicity and institutionalization, summit diplomacy introduced audience costs that generated a partial policy lock-in effect in China–South Korea relations. Audience costs are a key mechanism explaining why diplomatic signals can constrain subsequent behavior: after leaders make public statements or take highly observable actions, reversing course can incur reputational losses and political pressure from domestic audiences and the international community, which in turn strengthens the credibility of the initial signal. Accordingly, whether and how a signal enters the public audience space affects its constraining power in the screening process. In the early Lee period, summit diplomacy was not confined to private communication; rather, it was heavily publicized and institutionalized. After the 10 June 2025 phone call, China issued an authoritative MFA readout and the ROK Presidential Office likewise briefed domestic audiences. This dual-publicity practice placed the same diplomatic act simultaneously in both countries' domestic political arenas and in the international media environment, expanding the audience scope. Publicity itself functions as a cost-introduction mechanism. Even if a leaders' call is low in material cost, once officially confirmed and widely disseminated, leaders effectively "tie hands": abrupt reversals would invite domestic questioning and increase the political costs of foreign policy. This mechanism became more salient after the Gyeongju summit on 1 November 2025, when both sides publicized outcomes through official channels. For South Korea, China policy is politically sensitive; systematically disclosing summit

content placed the adjustment of China–ROK relations under domestic scrutiny, potentially increasing controversy risks in the short term but strengthening the signal's constraining force. On the Chinese side, continued reporting through authoritative channels helped shape external expectations of policy continuity. Once signals enter a multi-audience structure, the costs of denial or reversal increase. Lee's post-visit remarks after the January 2026 China trip further reinforced this dynamic, embedding the summit outcome into public discourse as an enduring policy reference point and raising expectations of continuity. Thus, publicity and institutionalization added audience costs that produced a degree of policy lock-in—without fully determining policy outcomes.

Finally, repeated signals and the reciprocal-visit structure improved strategic expectations, yet the effects of summit diplomacy remained clearly constrained by structural factors such as global strategic competition. Strategic expectations are not determined by a single act; rather, they are constructed over time through repeated signals that receivers screen for consistency, persistence, and observability. Under information asymmetry, receivers rarely revise beliefs decisively based on one signal; instead, they infer intentions from the pattern of signals across time. As shown in Table 1, early Lee-era summit diplomacy exhibited repetition and progression—from the June 2025 congratulatory message and phone call, to Xi's October–November 2025 APEC-related visit and state visit, and to Lee's January 2026 return visit. Basic framing and policy tone remained broadly consistent across the sequence. In signaling-theoretic terms, low-cost signals narrowed uncertainty intervals, while high-cost signals—through sunk costs and audience costs—stabilized the resulting expectations. When signals persist without major directional reversal, receivers are more likely to interpret them as sustained policy orientation rather than short-term tactical gestures. In the China–ROK context, repeated summit interaction improved expectations in a stage-specific manner: China could infer that the Lee administration, while maintaining the ROK–U.S. alliance framework, did not replicate the previous administration's highly confrontational rhetoric toward China; the ROK could infer that China had not marginalized the bilateral relationship and continued to allocate high-level resources to it. However, signaling effects have structural upper bounds. Signals do not operate independently of the strategic environment; sharp changes in external structural variables can significantly

weaken their impact even if the signals themselves remain consistent. At least three structural constraints are salient in China–ROK relations: (1) the long-term and spillover nature of China-U.S. strategic competition, which imposes alignment pressures on South Korea in security and technology domains; (2) the ROK–U.S. alliance as the institutional core of South Korea's security policy, which constrains China policy choices; and (3) South Korea's domestic political cycles and public-opinion structure, which create asymmetric political costs across issues. Accordingly, early Lee-era summit diplomacy improved manageability and predictability more than it fundamentally restructured the relationship. For instance, both sides emphasized economic cooperation and people-to-people exchange, while remaining cautious or ambiguous on security and values-related issues—reflecting the boundaries imposed by structural constraints. Moreover, if repeated signals later become inconsistent or are interrupted, previously accumulated expectation gains may dissipate quickly, re-amplifying uncertainty. Repetition thus entails a dynamic process requiring maintenance rather than an irreversible accumulation of trust. Summit diplomacy therefore functions as an important but non-decisive variable: it can adjust bilateral relations under stable structural constraints, but it cannot by itself override the macro-framework of China-U.S. rivalry and alliance politics.

## Ⅴ. Conclusion

At the systemic level, the international order is undergoing profound adjustment, with intensified great-power competition, frequent geopolitical conflicts, and heightened uncertainty. The long-term and outward spillover of China-U.S. strategic competition has sustained pressure on Northeast Asia's security and diplomatic environment, complicating the strategic constraints faced by middle powers. At the bilateral level, while China and South Korea have formed a highly interdependent economic relationship over more than three decades since normalization, structural tensions persist on security issues, alliance politics, and perceptions of regional order. Under the Yoon Sukyeol administration in particular, South Korea's foreign policy tilted toward values-based

diplomacy and alliance-centered initiatives, contributing to a visible cooling in political and diplomatic relations with China. Against this background, South Korea's domestic leadership transition opened a new political window for recalibration. The restart and sustained advancement of summit diplomacy under the Lee Jaemyung' administration became one of the most symbolically salient and directionally informative phenomena in bilateral relations. This study employed documentary and case analysis within a signaling-theoretic framework to examine early Lee-era summit diplomacy and its effects on China–South Korea relations under conditions of heightened uncertainty. Relative to analytical pathways grounded in structural realism or alliance politics, signaling theory emphasizes how actors transmit intentions through observable actions under information asymmetry, shape expectations, and influence the counterpart's judgments—making it particularly suitable for analyzing summit diplomacy as a practice that is both symbolic and strategic. Theoretically, the paper extends the application of signaling theory to the study of China–South Korea summit interaction, enriching its applicability to bilateral diplomacy and leadership-level engagement. Practically, it helps explain how a middle power, under great-power competition, can use summit diplomacy to send limited yet constraining signals. The findings are fourfold. (1) Early summit diplomacy reduced uncertainty regarding foreign-policy orientation in a short time, providing a cognitive precondition for bilateral adjustment. (2) Face-to-face interaction increased the credibility of diplomatic signals and moved bilateral relations from exploratory contact toward an accelerated reactivation phase. (3) Publicity and institutionalization introduced audience costs and generated a partial policy lock-in effect. (4) Repeated signals and reciprocal visits improved strategic expectations, yet summit diplomacy remained clearly constrained by structural factors such as global strategic competition.

Looking ahead, under persistent structural constraints, summit diplomacy will remain an important variable shaping China–South Korea relations. If leader-level engagement maintains continuity and gradually becomes institutionalized within a controllable scope, the relationship may achieve relative stability without a fundamental strategic realignment. Conversely, interruption or inconsistency in signaling could re-amplify uncertainty. Overall, summit diplomacy is not a decisive force capable of overturning structural constraints, but it retains significant practical value in adjusting relations, shaping expectations, and managing risks.

# ❖ References ❖


Cao, Dejun. "A Review of Signaling Theory in International Politics." *International Political Science*, 3, (2022), 139-175, 140.

_____. "Security Anxiety, Signaling and China's Strategic Reassurance Toward Southeast Asian States." *International Security Studies*, 3, (2020), 21-45.

Fearon, James D. "Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs." *Journal of Conflict Resolution*, 41(1), (1997), 68-90.

Huang, Manhui, Li Li, and Kang Xie. "A Review of Signaling Theory Research." *Journal of Guangdong University of Business Studies*, 5, (2006).

Jeong, Daehoon. "An Empirical Analysis of Determinants of New Venture Creation Through Signaling Theory." *Corporate Management Review*, 16(4), (2025), 1-18.

Jervis, Robert. "Signaling and Perception: Drawing Inferences and Projecting Images." in Kristen Monroe (ed.), *Political Psychology*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum, (2002), 301-320.

_____. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press, (1976).

_____. *Signals and Deception*. trans. Xu Jin. Central Compilation & Translation Press, (2017).

Jeung, Wonpyeong and Eunmi Kim. "Perceived Local Iconicity of Overseas Brands and Purchase Intention: The Moderating Effect of Consumption Values." *International Business Review*, 29(1), (2025), 67-79.

Jo, Dongjoon. "Costly Signalling Theory's Explanations to The Three Puzzles in the 2013 Inter-Korean Crisis." *The Journal of Peace Studies*, 1(19), (2018), 123-148.

Kydd, Andrew. "Game Theory and the Spiral Model." *World Politics*, 49(3), (1997), 373-395.

Liu, Tianxu and Xingjiu Zhang. "Symbolic Governance: A Signaling-Theoretic Analysis of Grassroots Government Behavior." *Wuhan University Journal (Philosophy and Social Sciences)*, 5, (2010), 673-678.

Macho-Stadler, Ines. *An Introduction to the Economics of Information*. trans. Guan Yiping. Shanghai University of Finance and Economics Press, (2004), 142.

MFA of the PRC. "Xi Jinping Arrives in the ROK for the 32nd APEC Economic Leaders' Meeting and a State Visit." MFA, (2025), 2025-10-30. https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202510/t20251030_11743663.shtml (Search date: 2026.01.29).

_____. “Xi Jinping Holds Phone Talks with President Lee Jaemyung of the ROK.” MFA, (2025), 2025-06-10. https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202506/t20250610_11644434.shtml (Search date: 2025.10.29).

_____. “Xi Jinping Holds Talks with President Lee Jaemyung of the ROK.” MFA, (2026), 2026-01-05. https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202601/t20260105_11806708.shtml (Search date: 2025.10.28).

Ministry of Foreign Affairs of the PRC. “Xi Jinping Holds Talks with President Lee Jaemyung of the ROK.” Xinhuashe, (2025), 2025-11-01. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202511/content_7046784.htm (Search date: 2026.02.02).

Pu, Xiaoyu. “Status Signals, Multiple Audiences and the Repositioning of Chinese Diplomacy.” *Foreign Affairs Review*, 2, (2014), 25–38.

Qi, Haixia. “Rising Signals, Strategic Credibility and Containment War.” *International Political Science*, 4, (2020), 1–37.

Renminwang. “Lee Jae-myung: The China–ROK Leaders’ Meeting Has Become an Important Opportunity to Promote the Improvement of Bilateral Relations.” Xinhuashe, (2026), 2026-01-22. http://korea.people.com.cn/n1/2026/0122/c407366-40650517.html (Search date: 2026.02.06).

ROK Presidential Office/KTV. “President Lee Jaemyung’s First Call with President Xi Jinping.” Presidential Office, (2025), 2025-06-10. https://www.ktv.go.kr/online/cardnews/view?card_id=267 (Search date: 2026.02.02).

Spence, Michael. “Job Market Signaling.” *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), (1973), 355–374.

State Council of the PRC. “Xi Jinping Sends Congratulatory Message to President-elect Lee Jaemyung of the ROK.” Xinhuashe, (2025), 2025-06-04. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202506/content_7026474.htm (Search date: 2026.01.02).

Wang, Qinchi. “Signal Transmission and Signaling Equilibrium—A Literature Review of Signaling Theory.” *Journal of Shanxi University of Finance and Economics*, 2, (2009), 180.

Xiao, Xi and Guoxin Song. “Risk Analysis and Prevention Mechanisms for International Cooperation.” *Teaching and Research*, 1, (2021), 90–100.

Yang, Yuan and Wei Cao. “Nuclear Brinkmanship, Signaling Games and the ‘Self-Isolation’ Paradox of Small States.” *Contemporary Asia-Pacific*, 6, (2018), 69–105.

Yin, Jiwu. “Private Information, Diplomatic Communication and Sino–U.S. Crisis Escalation.” *World Economics and Politics*, 8, (2020), 71–99.

_____. “Sincerity Signals and the Strategic Matching of Chinese Diplomacy.” *Foreign Affairs Review*, 3, (2015), 1–25.

## • 국문초록 •

# 이재명 정부 집권 초기 한·중 정상외교의 상호작용이 양국 외교관계에 미치는 영향: 신호이론의 관점에서

두 보 | 신라대학교

본 연구는 2025년 이재명이 대한민국 대통령으로 취임한 직후 중국과 한국 간 정상급 외교 관여가 어떠한 방식으로 전개되었는지를 분석한다. 취임 축전, 정상 간 전화 통화, 대면 회담, 상호 방문 계획으로 이어지는 일련의 과정은 고위급 접촉이 크게 복원되었음을 보여준다. 이러한 상호작용은 미·중 전략 경쟁의 심화, 역내 안보 불확실성, 그리고 이전 시기 동안 경색되었던 양국 관계라는 배경 속에서, 양국 관계를 안정화하고 재조정하는 데 있어 중요한 현실적 의미를 지닌다. 본 연구는 신호이론에 기초하여 문헌 분석과 사례 분석을 활용하고, 정상외교를 외교적 비용에 의해 형성되는 고가시적 정치 신호의 한 형태로 규정한다. 분석 결과, 이러한 상호작용은 정책 의도를 전달하고 전략적 오인 위험을 감소시키며 예측 가능성을 제고하는 역할을 수행했음을 보여주었으나, 동시에 그 한계 또한 드러났다. 한·미 동맹이라는 틀 속에서 이재명 정부 초기에는 절제와 협력을 신호화할 수 있는 중요한 국면이 형성되었고, 이는 불확실성을 완화하고 양국 관계의 일시적 개선을 가져왔다. 그러나 정상외교만으로는 역내 안보 역학과 국내 정치적 고려에서 비롯되는 구조적 제약을 극복하기에는 한계가 있다.

주제어 : 한·중 관계, 대중국 외교, 신호이론, 이재명 정부, 정상외교

논 문 투 고 일 : 2026.03.18
논문심사완료일 : 2026.06.18
논문게재확정일 : 2026.06.18

# 국제정치연구 투고규정

제정 2001년 3월 1일
개정 2018년 2월 1일
개정 2019년 1월 31일
개정 2019년 12월 31일

1. 한국연구재단 등재지 국제정치연구(THE JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS)는 동아시아국제정치학회가 연4회 발행하는 공식적인 학술지로서 매년 3월 31일, 6월 30일, 9월 30일, 12월 31일에 발행한다.

※ 호별 원고 접수 마감일 :
1호 - 2월 15일
2호 - 5월 15일
3호 - 8월 15일
4호 - 11월 15일

2. 논문 분량은 200자 원고지 기준으로 200매 이내로 한다(각주 및 참고문헌 포함)

3. 논문은 한컴오피스(또는 Microsoft Word)로 작성한 파일을 반드시 JAMS(온라인 논문 투고 및 심사시스템)에 투고한다.

동아시아국제정치학회 JAMS 2.0 Journal&Article Management System : https://eais.jams.or.kr

4. 온라인 논문투고 및 심사시스템(JAMS)을 통한 원고 접수 시 반드시 저작권 활용 동의 및 권한명세에 관한 제반 규정을 확인하고 저작권 이양에 동의하여야 한다. 학술지에 게재되면 논문의 저작권은 저자의 동의하에 동아시아국제정치학회에 양도한 것으로 간주한다. 국제정치연구에 게재된 논문의 경우, 동아시아국제정치학회가 학회 홈페이지, JAMS, 한국연구재단(KCI) 등에 논문을 공개할 수 있고, 논문의 출판, 판매 등의 권한을 가지며, 게재된 논문의 저작권 일체는 동아시아국제정치학회에 귀속된다.

5. 논문에 대한 책임은 투고자에게 있으며, 투고자는 KCI문헌유사도검사 서비스 등의 표절검사 결과를 제출(JAMS에 탑재)하여야 한다.
   1) KCI 문헌유사도 검사 등의 검사 결과 (자기)표절률이 20% 이상일 경우에는 심사위원 3인의 심사결과와 관계없이 '게재불가'의 판정을 내릴 수 있다.
   2) 본 학술지의 논문 게재를 위해서 KCI 문헌유사도와 카피킬러(copy killer) 표절 검사 결과, 문서표절률을 10% 미만으로 한다(투고 및 최종 논문 제출 시 유사도 검사 결과 확인서를 필히 첨부한다)

6. 논문 게재가 확정된 후 저자의 소속과 저자정보(직위)를 정확하게 기재하여 연구 신뢰성을 제고한다.

7. 논문작성 요령

---

■ 학회지의 사용언어는 한글 전용으로 하되, 필요한 경우 괄호 처리하여 외국어를 병기할 수 있다.

■ 본학회지의 논문작성은 한글을 원칙으로 하되, 본 학회가 외국어 전용 학회지를 별도로 발행할 때까지는 심사 가능한 언어로 작성할 수 있다.

■ 원고는 국문제목, 이름(소속), 차례, 국문요약 및 주제어(5개), 논문 본문, 참고문헌, 영문요약 및 key words(5개)순서로 구성한다.

■ 원고작성의 기본 형식
글자크기 : 제목 18p, 본문 10.5p, 각주 9.5p,
줄 간 격 : 170%
여백주기 : 좌・우 각 27.5㎜, 위・아래 각 21.5㎜, 머리말・꼬리말 각 12㎜.
본문번호 : 장・절・항・목의 번호는 'Ⅰ(14.5p)', '1(12p)', '1)(11.5p)', '(1)(11p)'의 순차로 매긴다.

■ 참고문헌은 본문에서 인용된 문헌만 수록한다.

---

### 1) 각주 작성

■ 저서 및 논문

(1) 하영선, 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2012), p.120.

(2) Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press. 1959), 124.

(3) 임석준·이진우, "재난과 정치적 리질리언스," 『국제정치연구』 제16집 제2호 (동아시아국제정치학회, 2013), p.25.

(4) Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs,* 72 (3), (Summer, 1993), 23-25.

(5) 홍길동, "미·중 패권경쟁에 관한 연구," (한국 대학교 박사 학위 논문, 2018), p.120.

(6) Cynthia Lillian Rutz, "King Lear and Its Folktale Analogues," (PhD dissertation, University of Chicago, 2013), 99–100.

■ 편저

(1) 변창구, "세계화의 개념과 특성", 변창구(편), 『세계화시대의 국제관계』 (서울 : 대왕사, 2000), p.37.

(2) Kahler Miles, "Multilateralism with Small and Large Numbers," in John Gerard Ruggie(eds.), *Multilateralism Matters: The theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993), 295.

■ 번역서

Samuel P. Huntington, 『문명의 충돌』 이희재 역, (파주: 김영사, 1997), p.250.

■ 표와 그림

표와 그림은 <표 1>, <그림 1>로 표기하고, 아래에 출처를 밝힌다.

예) 출처: 국방부, 『국방백서 2000』 (2000), p.97.

■ 신문, 매거진(magazine)

장세정, “트럼프가 시진핑에게 패배한다면,” 『중앙일보』 2019.06.10., 29.

Vera Mironova, “Is the future of ISIS female?” *The New York Times,* Feb 22, 2019, A12.

콘도 다이스케, “한반도 뒤덮은 미·중 무역분쟁의 난기류,” 『월간중앙』 2019.09.17., 201910호, 96.

Jonathan Rauch, “Autocorrect,” *The Atlantic,* Jun, 2019, 11.

■ 인터넷 자료

저자, 제목, 웹 주소 및 검색일자를 명기한다.

(1) 신문

원우식, “미국·이란, 사이버 전쟁은 이미 시작됐다,” 『조선일보』 https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/06/24/2019062400222.html(검색일: 2019.12.20).

Niall Ferguson, “The New Cold War? It’s With China, and It Has Already Begun,” *The New York Times*, Dec 2, 2019. https://www.nytimes.com/2019/12/02/opinion/china-cold-war.html(검색일: 2019.12.19).

(2) 웹자료

전성훈, “Trump 행정부의 NPR과 한반도 전술핵 재배치,” http://www.asaninst.org/wp-content/themes/twentythirteen/action/dl.php?id=54935 (검색일: 2019.12.20).

Freedom House, “Freedom in the World 2018,” https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf (검색일: 2019.12.20.).

■ 재인용

1) 하영선(2012), p.135.
2) Huntington(1993), p.36.
3) 변창구(2000), p.35.

### 2) 참고문헌 작성

■ 저서 및 논문

(1) 하영선,『변환의 세계정치』서울: 을유문화사, 2012.

(2) Waltz, Kenneth N. *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis,* New York: Columbia University Press, 1959.

(3) 임석준·이진우, "재난과 정치적 리질리언스"『국제정치연구』제16집 제2호 (동아시아국제정치학회, 2013), 18-35.

(4) Huntington, Samuel P. "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs,* 72 (3), (Summer, 1993), 22-49.

(5) 홍길동, "미·중 패권경쟁에 관한 연구." 한국 대학교 박사 학위 논문, 2018.

(6) Rutz, Cynthia Lillian. "King Lear and Its Folktale Analogues." PhD dissertation, University of Chicago, 2013.

■ 편저

(1) 변창구, "세계화의 개념과 특성." 변창구 편,『세계화시대의 국제관계』서울 : 대왕사, 2000.

(2) Kahler, Miles. "Multilateralism with Small and Large Numbers." in John Gerard Ruggie(eds.), *Multilateralism Matters: The theory and Praxis of an Institutional Form,* New York: Columbia University Press, 1993.

■ 번역서

Huntington, Samuel P.『문명의 충돌』이희재 역, 파주: 김영사, 1997.

■ 신문, 매거진(magazine)

장세정, "트럼프가 시진핑에게 패배한다면."『중앙일보』2019.06.10.

Mironova, Vera. "Is the future of ISIS female?" *The New York Times*, Feb 22, 2019.

콘도 다이스케, "한반도 뒤덮은 미·중 무역분쟁의 난기류."『월간중앙』2019.09.17., 201910호.

Rauch, Jonathan. "Autocorrect." *The Atlantic*, Jun, 2019.

# ○ 동아시아국제정치학회 윤리규정 ○

제정 2011년 3월 1일

동아시아국제정치학회(이하 학회) 윤리규정은 학회가 역할을 수행하는 과정에서 준수해야 할 윤리적 원칙과 기준을 정하여 학회의 윤리성을 고양하는데 목적을 둔다.

1. 학회의 회장을 포함한 모든 임원은 각종 사업과 기타 학회 업무를 수행함에 있어서 공정하고 성실하게 의무를 수행하여야 한다.
2. 학회의 학회장 등 임원은 학회의 정치적 중립성을 훼손하는 제반활동을 하여서는 아니 된다.
3. 학회의 학회장 등 임원은 학회활동을 통하여 한국의 학술발전에 기여하고 공익증진에 노력하여야 한다.
4. 학회의 학회장 등 임원은 교육 및 연구 활동 그리고 현실 참여에 있어 윤리성과 학자적 양심에 충실하여야 한다.
5. 학회의 논문집『국제정치연구』에 논문을 싣고자하는 자는 타인의 연구나 주장의 일부분을 자신의 연구나 주장인 것처럼 논문이나 저술에 제시하지 아니하며, 타인의 저작권을 존중하여야 한다.
6. 연구관련 심사 및 자문을 하는 자는 오로지 학문적 양심에 따라 공정하게 심사하여야 하며, 제출자와 제출내용에 따라 공정하게 심사하여야 하며, 제출자는 제출내용에 대해 필요한 경우 비밀을 유지하여야 한다.
7. 연구수행과 관련하여 취득한 정보는 부당하게 이용되거나 부적절한 이득을 추구하기 위해서 사용되어서는 아니 된다.

# 〈국제정치연구〉 논문표절 관련규정

제정 2011년 3월 1일

제1조(정의) 본 학회는 표절을 고의적으로나 또는 의도하지 않았다고 해도 출처를 명확하게 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용하는 것으로 정의한다.

제2조(유형) 본 학회는 다음의 두 가지 형태를 표절의 대표적 행위로 규정한다.

① 원저자의 아이디어, 논리, 고유한 용어, 데이터, 분석체계를 출처를 밝히지 않고 임의로 활용하는 경우

② 출처는 밝히지만 인용부호 없이 타인의 저술이나 논문의 상당히 많은 문구와 아이디어 등을 원문 그대로 옮기는 경우

제3조(심사주체) 『국제정치연구』에 이미 게재되었거나, 심사 중에 표절의혹이 제기된 논문에 대한 표절여부의 확정과 제재내용의 확정은 학회 편집위원회가 담당한다.

제4조(제재) 표절이 확인된 저자 및 논문에 대해서 표절의 경중에 따라 다음과 같은 제재를 가한다.

① 『국제정치연구』 5년 이하의 투고 금지

② 학회 홈페이지에서 논문삭제

③ 학회 홈페이지 및 표절이 확정된 이후 발간되는 첫 『국제정치연구』에 표절 사실 공시

④ 표절가담자의 소속기관에 표절사실의 통보

# 논문심사규정

제정 2001년 3월 1일
개정 2018년 2월 1일
개정 2019년 1월 31일
개정 2019년 12월 31일

1. 제출된 논문에 대한 심사는 무기명으로 편집위원회에서 위촉하는 3인의 심사위원에 의하여 심사된다.
2. 심사위원은 심사내용을 구체적이고 명료하게 기술하며, “게재가능, 수정 후 게재, 수정 후 재심, 게재불가” 등 4등급으로 심사한다.

■ 논문심사 기준

1) 학술지 논문으로서의 적합성(10)
2) 연구방법의 적절성(10)
3) 내용의 완결성(10)
4) 논문작성의 성실성(10)
5) 참고문헌 인용의 정확성(10)
6) 논문주제의 창의성(10)
7) 연구결과 학문적 기여도(기대효과)(10)
8) 논문초록의 적합성(10)
9) 기타 본학회지에 게재할 논문으로서의 적합성(10)
10) 다른 학술지 또는 논문집에 게재된 사실 여부(10)

3. 논문에 대한 게재 및 재심, 불가 판단 유형은 아래의 표에 의해 분류됨.

■ 논문게재 기준(초심)

| 게재 | 수정 후 게재 | 수정 후 재심 | 게재 불가 |
|---|---|---|---|
| **A-A-A**<br>**A-A-B**<br>**A-A-C**<br>**A-A-D** | **A-B-B**<br>**A-B-C**<br>**B-B-B** | **A-B-D**<br>**A-C-D**<br>**A-C-C**<br>**B-B-C**<br>**B-C-C**<br>**B-B-D** | **A-D-D**<br>**B-C-D**<br>**B-D-D**<br>**C-C-C**<br>**C-C-D**<br>**C-D-D**<br>**D-D-D** |

(A : 게재가능, B : 수정 후 게재, C : 수정 후 재심, D : 게재불가)

* '게재' 판정의 경우 본인의 판단에 따라 논문에 대한 수정·첨삭이 가능하다.
* '수정 후 게재' 판정의 경우 논문심사평가서를 참조하여 반드시 수정 후 논문을 제출해야 한다(수정하지 않은 경우 이에 합당한 사유를 편집위원회에 밝혀야 함).
* '재심' 판정의 경우 편집위원회에서 실시하되, 필자의 수정본에 대해 참석 편집위원(추천된 외부심사자를 참여시킬 수 있다) 과반수 이상의 찬성으로 게재 여부를 결정한다.

■ 논문게재 기준(재심)

| 게재 | 게재 불가 |
|---|---|
| **A-A-A**<br>**A-A-D** | **A-D-D**<br>**D-D-D** |

(A : 게재가능, B : 수정 후 게재, C : 수정 후 재심, D : 게재불가)

4. 기 개재된 논문은 심사대상에서 제외함.

• 동아시아국제정치학회 편집위원회 •

편집위원장 : 변 영 학 (대구가톨릭대학교)

편 집 이 사 : 이 규 철 (금오공과대학교)

편 집 위 원 : 공 민 석 (제주대)
김 준 협 (전북대)
이 강 경 (대가대)
정 재 요 (진주교대)
지 병 근 (조선대)
기 여 운 (충남대)
윤 성 민 (멕시코 몬테레이공대)
정 구 연 (강원대)
정 재 환 (인하대)

**국제정치연구** 제29권 2호

2026년 6월 25일 인쇄
2026년 6월 30일 발행

발행인 / 김 현 정
편집인 / 동아시아국제정치학회 편집위원회
이메일주소 : eais_journal@hanmail.net
발행처 / 동아시아국제정치학회
(49236) 부산광역시 서구 구덕로 225(부민동2가)
동아대학교 종합강의동 BA 1404호
전화 : (051) 200-8684
E-mail : eais2020@hanmail.net
총무이사 : 010-8480-4613
인쇄처 / 중문출판사
전화 : (053) 424-9977
E-mail : jmpress@daum.com

ISSN 2671-9398 (비매품)