

2022 상반기

정세 포커스

2022 상반기 정세 포커스

집필진

I. 정세 개관	한반도 주변 정세	박병광
	남북관계	최용환
	북한 정세	이상근
	신안보 정세	권택광
II. 한국과 대외 정세	한·미관계	김태주
	한·중관계	양갑용
	한·일관계	김숙현
	한·러관계	장세호
	한·유럽관계	조은정
	한·ASEAN관계	유현정
III. 북한과 대내외 정세	북한정치	김일기·김인태
	북한경제	임수호
	북한군사	김보미
	북·미관계	성기영
	북·중관계	양갑용
	북·일관계	김숙현
	북·러관계	장세호
IV. 신안보 정세	보건	김경숙
	기후	김호홍
	식량	홍건식
	이민	한승완
	테러	박보라
	사이버·신기술	오일석

* 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 국가안보전략연구원의 공식입장이 아닙니다.

2022 상반기
정세 포커스

목차

- 04 I. 정세 개관
- 18 II. 한국과 대외 정세
- 42 III. 북한과 대내외 정세
- 72 IV. 신안보 정세

I

정세 개관

1. 한반도 주변 정세

2021년 하반기 국제정세는 미중 대립구조의 심화, 대만해협에서의 군사적 긴장 고조, 세계 공급망 재편, 기술패권경쟁의 본격화, 아프가니스탄을 비롯한 중동정세의 불안 가중 등 갈등과 혼돈의 모습을 보였다. 특히 2021년 미중관계는 바이든 행정부의 등장으로 관계 호전의 기회를 맞이했지만 상호 협력의 기회를 살리지 못하고 오히려 패권 경쟁이 더욱 '상시화', '구조화'되었다. 바이든 행정부는 대중국 정책에 있어서 전임 트럼프 행정부와 대체로 같은 방향을 유지하였다. 다만, 바이든 행정부는 트럼프 행정부와 달리 '미국식 일방주의'에 대한 자기성찰을 기반으로 미국의 경쟁력 제고에 초점을 두었다는 점에서 차이를 보였다. 그 결과 미국이 선택한 대중국 압박의 방식은 동맹 강화와 민주주의 연대를 강조하면서 가치와 체제의 영역까지 전선을 확대하고, 제재 강도를 강화하는 등 '진화'하는 모습을 보였다.

미국은 아프가니스탄 철수와 동시에 대중국 견제의 일환으로 미국·영국·호주 3국 안보파 트너십인 '오커스(AUKUS)'의 창설을 발표(9.15)하였다. 특히 미국은 대만과의 관계를 강화하였고, 중국은 대만에 대한 무력시위 수위를 높이면서 '하나의 중국' 원칙이 흔들리고 있다. 미국은 지난 8월 대만에 대한 7억 5천만 달러의 무기판매를 승인했으며, 미국 군함의 대만해협 통과를 강행하였다. 이에 맞서 중국 공군은 대만 방공식별구역에서 상시적인 고강도 무력 시위를 통해 대만해협을 둘러싼 군사적 긴장을 고조시키고 지역의 불안을 가중시켰다. 미중 경쟁이 경제와 군사 등 다방면에 걸쳐 심화되면서 대만에 걸린 전략적 이해관계가 커짐에 따라 오랫동안 '현상유지'에 만족해온 미국과 중국의 호흡도 가빠진 것으로 평가할 수 있다.

2021년 하반기 미중 패권경쟁을 둘러싼 국제정세는 '민주주의'와 '인권'이라는 가치와 체제대결이 본격화되었다. 미국은 대중국 경쟁을 '민주 對 독재'라는 이념적·진영적 대립으로 규정하고 국제사회의 탈중국·반중국 연대를 도모하였다. 미국은 110개국을 초청하여 첫 번째 '민주주의 정상회의'를 개최(12.9)하고, 베이징동계올림픽에 대한 외교적 보이콧을 결정하였다. 이에 대해 중국이 "결연한 반격"을 예고한 점은 향후 미중관계의 전개 양상과 관련하여 주목할만한 대목이다. 과거 미중관계는 무역·통상을 중심으로 '경제적 이해관계'의 측면에서 대립 양상을 보인 데 비해 이제는 '가치와 체제 분야'로까지 갈등이 확산함으로써 타협점을 찾기가 점점 어려워지는 형국이다.

또한 2021년 하반기에는 미중간 기술패권경쟁과 글로벌 공급망 재편이 가속화되었다. 경

제적 효율성만을 고려한 분업화로 제조업이 붕괴한 미국은 신뢰할 수 없는 특정 국가에 공급망을 의존하는 것이 국가안보에 위협이라는 인식하에 공급망 재편을 추진하고 있다. 바이든 행정부의 공급망 재편은 반도체, 배터리, 의약품, 희토류 등 4개 핵심 분야에 대한 공급망을 점검하고, 글로벌 시장에서 외부요인에 쉽게 흔들리지 않는 공급망 재편과 강화를 주요 내용으로 하고 있다. 이로 인해 세계 각국은 국가 간 경제와 안보를 결합한 '경제안보'를 중시하게 되었다. 한국의 경우 '요소수 사태'에서 보듯이, 특정 국가에 80%가 넘는 수입을 의존하고 있는 품목이 무려 3,900여 개로 전체 수입품목의 3분의 1가량을 차지하고 있다. 미국이 주도하는 글로벌 공급망 재편의 소용돌이 속에서 경제안보의 관점으로 글로벌 무역환경 변화를 파악하고 대응하는 것이 어느 때보다 중요해지고 있다.

2022년 상반기 국제정세는 아프가니스탄을 포함한 중동지역을 중심으로 불안정성이 확대되고, 인도-태평양 지역에서도 남중국해 문제와 대만문제를 포함한 미중 대립이 심화되면서 불안정성이 확대될 것이다. 미군의 아프가니스탄 철수 이후 중동지역에서 미국의 영향력이 감소하는 가운데 시리아-이라크-이란-예멘으로 이어지는 '시아파'의 영향력이 강화되면서 이슬람 종파 간 대립이 격화될 가능성이 있다. 한편 이란과 북한의 핵 문제가 해결의 기미를 보이지 않고 있어 핵확산이 언제든지 재발할 수 있는 상황이며, 보건, 환경, 재난재해, 에너지, 식량 등 비전통 안보분야에서의 불안정성도 확대될 것으로 보인다. 무엇보다 새해 초부터 러시아의 우크라이나 침공 여부는 2022년 국제정세와 관련하여 매우 중요한 관전 포인트이다.

2022년에도 미국과 중국은 국제질서 주도권 장악과 상호견제 차원에서 다자협력을 강조하고, '편가르기'를 시도함으로써 국제질서의 혼돈과 이합집산이 가시화될 가능성이 높다. 미국은 인도-태평양 지역의 역동성과 중요성을 인식하고, NATO, G7, EU 정상회의 등 다양한 다자 플랫폼을 활용하여 유럽국가들을 대중국 견제에 동참시키려는 노력을 강화할 것이다. 반면 중국은 반미노선에 공통의 이해를 지닌 러시아와 경제·군사적 협력을 강화하고, '일대일로' 등 경제적 지렛대를 활용해 유럽, 중앙아시아, 동남아시아 국가들의 탈미·반미노선을 유도하려 노력할 것이다.

바이든 행정부는 대중국 견제 기조를 본격화하고 압박 수위를 더 높임으로써, 미중 패권 경쟁은 더욱 다양한 이슈에서 상호 갈등이 심화될 것으로 예상된다. 미국은 내년 3월 쿼드 4개국 정상회의를 준비 중이며 경제적으로는 '인도-태평양 경제틀(Indo-Pacific Economic Framework)'을 추진하면서 중국의 RCEP에 대응하고자 할 것이다. 중국은 표면적으로 미

중 관계 안정화를 강조하겠지만 내년 20차 중국공산당 대회와 시진핑 3연임을 앞두고 밀리는 모습을 보이지 않기 위해 미국의 대중국 공세에 노골적 반발과 '반격'으로 맞설 가능성이 있다. 다만 여전히 존재하는 미중 간의 국력 차이 및 정상회담에서의 충돌회피 공감 때문에 전면적 분쟁이나 국지적 충돌 가능성은 높지 않을 것이다.

코로나19 이후 세계경제는 강력한 '불황 후 경제성장' 양상을 보이지만, 저개발국가의 경제하방 리스크는 여전하며, '변이 바이러스'에 의한 회복 불확실성이 내재하고 있다. 코로나 팬데믹으로 대외무역이 제한을 받게 되면서 수출지향적 국가들의 경제가 영향을 받게 되고, 미중간 공급망 재편 과정에서 자원의 무기화와 희소자원 부족 사태에 직면할 가능성이 증대될 것이다. 기존의 '경제안보(Security for the Economy)' 개념이 경제의 안정과 자원 확보에 중점을 둔 것이었다면 앞으로는 '경제를 활용한 안보(Security by the Economy)'로 확대되는 양상이 펼쳐질 것이다.

한편, 2021년에 이어 2022년에도 동북아 정세는 한국의 대선, 중국의 20차 공산당 대회 등과 맞물리면서 예측 불가의 상황이 전개될 것으로 보인다. 한국 대선에서 누가 당선되느냐에 따라 남북관계는 물론이고 한일관계와 한중관계 심지어 한미관계에까지 영향을 미칠 것이다. 나아가 바이든 행정부의 한미일 안보협력 현실화 여부는 동북아 안보정세에 큰 영향을 미칠 것이다. 특히 미국을 비롯하여 중국, 러시아는 물론이고 한국과 북한마저 극초음속 미사일 개발 등 첨단 군비경쟁에 나서고 있는 움직임은 동북아지역에서의 안보딜레마를 가중시키는 주요 요인이 될 것이다. 특히, 한미 미사일지침 해제에 따른 한국의 미사일능력 확충, 본격적인 한국형 전투기 사업 전개, 그리고 경항모 건조 추진 등에 주변국가들이 어떻게 대응할지 여부를 주목할 필요가 있다.

결국 2022년에도 미중 패권경쟁은 갈수록 복잡해질 것이다. 특정 국가를 지지하거나 선택하는 것이 아니라 미중 분쟁 사안의 성격과 우리의 국익을 고려하여 '사안별 지지'와 우리만의 고유한 원칙을 일관되게 유지해야 할 필요성이 증가하고 있다. 우리는 미국과 중국 사이에서 어느 한 나라를 선택하는 것이 아니라 국가정체성, 가치와 이익에 따라 선택하는 것이고, 다만 미국과 체제의 유사성으로 인해 중국보다는 미국에 가까운 선택의 기회가 많을 수 밖에 없다는 입장을 유지할 필요가 있다.

2. 남북관계

2021년 1월 북한의 8차 당대회와 미국의 새 정부 출범은 한반도 상황 변화와 관련하여 기대를 모았다. 하지만 북한은 기존의 '정면돌파전'을 유지하는 가운데 대남 조건부 관계개선 원칙과 대미 <강대강, 선대선> 원칙을 표방하였고, 바이든 행정부는 실용적 대북정책을 확정하였으나 실제로는 북한과의 조건없는 대화를 요구하는 '외교적 관여'로 대응하였다. 그 영향으로 2021년 상반기 남북관계는 별다른 진전이 없었다. 이러한 기조는 하반기에도 이어졌고, 북한이 경제건설 등 내적 동력 강화에 치중함에 따라 북미관계는 물론이고 남북관계에 있어서도 주목할만한 변화는 이루어지지 않았다. 특히 코로나19 상황의 지속은 외부와의 교류와 접촉을 크게 제한하였다.

북한은 지난 6월에 개최한 당중앙위원회 8기 3차 전원회의 이후 대외전략에서 미묘한 변화를 보여왔다. <강대강, 선대선>이라는 수동적 원칙에서 벗어나 '경제건설에 유리한 외부적 환경을 주동적으로 마련'하겠다는 능동적 원칙으로 선회하였다. 실제로 북한은 한국이 한미연합군사훈련 중단과 같은 '근본문제' 해결에서 아무런 조치를 취하지 않았음에도 불구하고, 7월 말 통신연락선 복구에 선제적으로 나섰다. 그리고 9월 문재인 대통령이 제76차 유엔총회 연설에서 종전선언을 제안하자, 리태성 외무성 부상과 김여정 부부장이 연이어 담화를 발표하는 등 적극적 반응을 보였다. 아울러 김정은도 10월 12일 국방발전전략회의 연설에서 자신들의 주적은 전쟁 그 자체이지 미국이 아니라고 언급하였다. 8차 당대회에서 미국을 최대주적으로 지목했던 것에서 후퇴한 것이다. 통신연락선은 한미연합군사훈련 실시 등을 이유로 복원 → 일시적 단절 → 재복원이라는 우여곡절을 거쳤다.

그리고 종전선언 역시 북한이 이중기준 및 적대시정책 철회라는 선결조건을 제시한 이후 아직까지 명확한 입장을 내놓지 않고 있다. 이와 같이 2021년 하반기 남북관계는 한마디로 정중동(靜中動)의 상황이었다. 코로나19 장기화에 따른 경제난 심화, 미국의 실용적 대북정책 표방, 한국 정부의 평화프로세스 재가동 노력 등 변화의 모멘텀이 존재하였지만, 북한은 여전히 요지부동이다. 미국이 중국의 인권문제를 이유로 베이징동계올림픽에 대한 외교적 보이콧을 천명함에 따라 올림픽 계기 종전선언은 현실적으로 어려워졌다. 유관국들이 동의할 경우 올림픽과 무관하게 종전선언을 추진할 수 있지만, 종전선언 이후 비핵화와 평화체제 수립과 같은 난제 해결을 위한 긍정적 전망을 어떻게 만들어 낼지 여부가 관건이다.

2022년 상반기에도 미국과 북한의 정책기조를 포함한 한반도 주변 환경에서 의미있는 변

화를 기대하기는 어려워 보인다. 미중 전략경쟁 구도가 한동안 지속되는 가운데 북한은 이 구도 속에서 북중관계 긴밀화를 통해 미국의 압박에 맞서겠다는 외교안보전략을 이미 구상한 것으로 보인다. 미국은 산적한 국내외 문제와 바이든 대통령의 지지율 하락 때문에 외교 정책 우선순위에서 대북정책의 순위를 끌어올리기 쉽지 않은 상황이다. 변수는 2022년 북한국의 대선 결과이다. 한국은 정당 간 대북정책 입장이 크게 다르기 때문에 정권교체에 따른 정책기조의 변화 폭이 클 수 있다. 북한은 3월 예정된 한국의 대통령선거 등 한반도 정세의 유동성이 증가하고 있는 부문에 주목하고 있는 것으로 보인다. 최근 개최된 조선로동당 중앙위원회 제8기 4차 전원회의 보도에 따르면, 북한은 현재 정세를 다사다변한 것으로 인식하고 상황변화에 융통성 있게 대응하겠다는 입장을 보였다. 미리 자신들의 입장을 밝혀서 입지를 축소하기보다는 한국의 대선 등에 따른 한반도 정세 변화에 맞추어 대응방향을 구체화하겠다는 것이다.

결국 2022년 상반기 남북관계는 3월 대선 결과 및 신정부의 대북정책 기조와 방향, 그리고 이에 대한 북한의 태도가 가장 주목해야 할 대목이다. 북한은 신정부 출범시 대북정책에 대한 진의를 관행적으로 시험해 왔기 때문이다. 이러한 측면에서 내년 5월 신정부 출범에 즈음하여 예정되어 있는 한국형발사체 시험발사에 대해 북한이 보여줄 반응이 우려스럽다. 북한은 금년 11월 개최한 우주과학기술토론회에서 평화적 우주개발정책 추동 의지를 밝혔기 때문이다. 인공위성 발사를 명분으로 한 ICBM 테스트 의지를 표명한 것이다. 그럼에도 불구하고, 코로나19 상황의 장기화로 인한 경제난은 북한의 이러한 전략적 도발을 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 또한 북중관계 강화 추세도 북한의 전략적 선택을 결정하는 중요한 변수 중의 하나이다. 북한의 전략적 도발은 북중관계 강화전략에 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이와 관련해서 최근 미중 정상 간 통화에서 북한문제를 협력의제로 다루었다는 점을 상기할 필요가 있다. 다만, 북한은 개발 중인 신형무기 테스트 차원에서 단거리 미사일 시험발사와 같은 ‘저강도 도발’을 감행할 가능성을 배제할 수 없다.

앞서 밝힌 바와 같이, 미중 전략경쟁은 향후 남북관계를 비롯한 한반도문제에 영향을 미치는 주요 변수가 될 것이다. 예를 들어, 베이징동계올림픽 이후 중국의 대미정책은 미중관계에 영향을 미치고, 그 영향은 남북관계에도 미칠 수밖에 없다. 베이징동계올림픽의 성공적 개최를 희망하는 중국으로서는 올림픽 이전까지 안정적인 상황관리 차원에서 대미관계를 수세적으로 전개할 것이다. 그러나 올림픽 이후에는 중간선거를 앞둔 미국을 향해 공세적으로 나설 가능성을 배제할 수 없다. 미중갈등의 심화로 미국의 대중국 포위망이 강화되고 중

국의 대응이 공세적으로 바뀐다면 한국과 북한은 각기 다른 길을 가야 할 수도 있다. 남북관계가 미중갈등 구조 속으로 빨려들어가는 상황이 만들어지는 것이다.

로 이어질 것이고, 이를 통해 변화된 한반도와 동북아질서는 다시 북한 내부에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 또한 베이징동계올림픽 종료 이후 중국의 대미정책 역시 변수가 될 것이다. 현재의 수세적 태도를 벗어나 공세적 행보로 나설 경우, 미중관계 악화의 여파는 남북관계뿐만 아니라 남북한 모두의 대내정책에 영향을 미치게 될 것이다.

4. 신안보 정세

2021년 하반기 글로벌 신안보 정세는 협력과 갈등이 공존한 시기였다. 지구촌 전역이 다양한 신안보 위협으로 몸살을 앓는 가운데서도 기후 변화와 보건 영역에서는 공존·공영을 위한 국제협력이 조심스럽게 모색되었다. 그러나 사이버안보와 첨단기술 및 공급망 분야에서는 글로벌 경쟁과 갈등이 증폭된 시기로 평가할 수 있다. 2021년 글로벌 신안보 정세에 영향을 미친 요인은 크게 두 가지다. 첫째, 바이든 행정부 출범 이후 외교·안보 정책에 대한 검토를 완료하고 ‘국익 기반 대외 정책’을 본격 시행하면서 미·중 간 전략경쟁이 국제정치의 상수가 된 점이다. 둘째는 코로나 백신의 생산과 보급을 계기로 국제협력·지역협력 분위기가 형성되는 듯했으나, 강력한 변이 바이러스(델타·오미كرون 등) 등장으로 또다시 국경 폐쇄와 각자도생으로 회귀하려는 움직임이 나타나고 있다. 이러한 현상은 2022년 상반기에도 지속될 가능성이 있다. 특히 베이징동계올림픽에 대한 미국의 ‘외교적 보이콧’ 선언으로 당분간 국제사회는 ‘협력과 공존’보다는 ‘경쟁과 대결’이 주가 될 가능성이 커졌다.

지속과 변화의 관점에서 주요 신안보 분야별 특징은 다음과 같다. 첫째, 보건 분야는 코로나 백신의 대량생산과 보급으로 일상으로의 회복이 본격화될 것으로 기대했으나, 강력한 변이 바이러스가 발목을 잡았다. 특히 북반구의 겨울철이 시작되면서 당분간 델타, 오미كرون, 독감 3종 세트가 글로벌 의료체계를 마비시킬 가능성에 대비해야 한다. 내년 상반기에는 코로나 치료제, 부스터 샷 보급과 함께 선진국과 개발도상국 간 ‘백신 디바이드’ 극복 여부가 주요 관전 포인트다.

둘째, 기후변화 분야는 기존 교토의정서를 대체하는 파리협정이 완전하지는 않지만 나름대로 순조로운 출발을 하였다. 특히, 탄소 배출국 상위국인 중국·인도가 협정에 참여함으로써 국제협력 레짐의 실효성 논란을 불식하고 점진적으로나마 실질적 논의와 대안 도출이 가능할 것이라는 기대를 심어주고 있다. 특히 바이든 대통령이 기후 문제에 각별한 관심을 가지고 파리협정 이행을 주도함으로써 문제해결의 기본 동력은 확보한 것으로 보인다. 다만 국가/진영 간 이해관계가 첨예하기 대립할 수밖에 없는 기후 문제의 특성상 중국을 비롯한 권위주의 국가들의 지속적인 협력을 끌어내는 것이 관건이다. 미국이 국가 간 경쟁 및 갈등을 어떻게 조율하여 합리적 대안을 도출해 낼 것인지가 향후 기후 변화 대응의 성패를 가늠하는 척도가 될 것이다.

셋째, 상대적으로 협력이 용이한 기후변화·보건안보 영역과 달리 사이버안보 및 신기술

분야에서의 미중 경쟁은 점차 디지털 냉전으로 귀착되어 가는 추세이다. 특히 신기술 경쟁은 플랫폼 구축의 승자가 전체이익을 독식하는 구조를 창출함으로써 경제 안보의 진영화를 가속하고 있다. 신기술 및 경제의 안보화 현상이 민주적 가치라는 이념 문제와 결합하여 문제해결을 더욱 어렵게 하고 있다. 이념대결과 신기술 경쟁에서 우위를 확보하기 위해 중국과 러시아는 사이버공격에 더욱 의존할 우려가 있다. 또한, 북한의 사이버 공격 확대 여부도 주요 관전 포인트다. 대북제재·코로나·자연재해의 3중고에 시달리고 있는 북한이 극심한 외화 부족을 타개하고 경제를 지탱하기 위해서 사이버 해킹과 랜섬웨어 공격을 확대할 가능성이 있다. 특히 내년 3월 우리 대선을 겨냥한 북한의 사이버공격 여부도 주목된다. 미국이 중국, 러시아, 북한의 사이버공격을 심각한 안보 위협으로 간주하고 있는 상황에서 사이버안보 쟁점이 한반도 평화 프로세스 재개에 또 다른 걸림돌로 작용하지 않도록 예방적 조치가 필요하다.

마지막으로 테러 분야는 국경 봉쇄 및 이동 제한 조치가 반복되면서 전 지구적으로 테러 발생의 빈도는 감소하였다. 또한 미군의 아프간 철수로 9/11 이후 미국이 주도해온 테러와의 전쟁도 일단락되었다. 다만 국가적 자원이 팬데믹 대응에 집중되면서 대테러 역량이 분산되는 등 일부 국가·지역에서는 오히려 테러 위협이 증가하는 ‘부익부 빈익빈’ 현상도 나타나고 있다. 코로나의 영향으로 비대면·디지털 사회로 빠르게 전환됨에 따라 사이버공간 역시 중요한 대테러 전장이 되고 있다. 테러 요원 충원 및 자금모집에서도 해킹·피싱 등 사이버공간 이용 빈도가 빠르게 증가하고 있다. 한편 최근 국내에서 심각한 테러 사건이 발생하지는 않았으나 국내 체류 외국인에 의한 테러 연계 불순징후는 일부 포착되고 있어 주의가 요구된다.

결론적으로 2021년 하반기에 나타난 ‘경쟁과 협력의 병행’ 기조는 내년 상반기에도 지속될 것으로 보인다. 기후변화와 보건 안보 등 글로벌 공공재를 중심으로 시작된 다자주의와 국제협력의 흐름은 앞으로도 지속될 것이다. 그러나 이러한 협력 추세가 짧은 시간 안에 구체적 결실로 나타날지는 불투명하다. 다른 한편에서는 사이버안보와 신기술 패권, 공급망 재편 등을 둘러싼 미국과 중국 간 대립이 내년에도 심화할 개연성이 높다. 이러한 파고를 넘어 국제협력이 유지·발전되기 위해서는 각자도생이 아니라 ‘공존과 협력의 틀’이 마련되어야 한다.

글로벌 차원에서 미중 전략경쟁은 이제 국제정치의 상수가 되었다. 처음 무역 분야에서 시작하여 점차 국방·안보·신기술 분야로 확장되었고 최근 들어서는 이념과 체제 경쟁으로

까지 이어지고 있다. 영향력 쇠퇴를 우려하는 패권국과 새롭게 부상하는 도전국의 대결이 파열음 없이 수습되기 어렵다는 것을 인류 역사는 보여주고 있다. 미국과 중국이 표면적으로는 협력을 외치면서도 실제로는 다양한 분야에서 힘겨루기를 지속하고 있어 내년도 글로벌 신안보 전망을 어둡게 한다. 일부에서는 신냉전의 도래를 운운하기도 한다. 이를 예방하기 위해서는 인류 공공재에 대한 공감대를 토대로 일부 분야에서 싹트고 있는 협력의 정치학을 장려해 나가야 한다. 미중 대결을 중화할 수 있는 중견국의 역할이 중요한 이유이다.

한편 각국 국내적으로는 코로나19 등장 이후로 작은 정부 선호 현상이 급속히 약화하고 있어 주목된다. 코로나19 팬데믹과 기후변화라는 거대 신홍안보 위기에 대응하여 정부가 훨씬 더 적극적인 역할을 해야 한다는 일종의 ‘신베버주의’가 확산하고 있다. 포스트 코로나 시대를 앞두고 정부의 역할에 대한 더욱 진지한 고민이 필요해 보인다.

II

한국과 대외 정세

불확실성 확대와 전략적 비전의 필요성

1. 2021년 하반기 평가

지난 5월 정상회담 이후 한미관계는 북한과의 대화를 위한 지속적, 협력적 노력을 이어왔다. 다른 한편으로 미국 조야에서는 한중접근에 대한 한미동맹 회의론과 한국의 종전선언 제안에 대한 비판론도 공존하고 있다. 이러한 분열된 시각에 더해 아프간 철군으로 야기된 미국의 리더십 위기와 동맹에 대한 신뢰 문제에도 불구하고 한미관계는 팬데믹 이후 민주주의 가치동맹, 기후변화와 사이버 안보 등 비전통적 위협, 반도체 공급망 이슈 등에서 더욱 중요해지고 있다. 바이든 정부는 오바마 정부 당시의 전략적 인내 전략에서 탈피하여 미국의 군사적 역할과 민간 협력의 균형에 기반한 보다 자율적인 그리고 공통의 가치에 무게를 둔 동맹 강화 정책을 추진하고 있다. 이를 통해 보다 유연하고 적극적인 자세로 한반도 평화 프로세스와 지역적 안정과 협력 그리고 이를 넘어 한미동맹의 글로벌화를 모색하고 있다고 보여진다. 한국과 미국 정부는 북한을 대화의 장으로 이끌어내기 위하여 싱가포르 북미합의 계승 등 트럼프 정부의 대북정책 기초의 지속 그리고 북한과의 공통분모를 확인하고 북한에 대해 대화에 나설 것을 촉구해 왔다. 그런 의미에서 한미 양국은 심화하는 미중 대결과 갈등 구조 속에서 쿼드, 대만문제, 전시작전권 전환, 종전선언, 한일관계 등에 대해 한미 간의 정책과 견해의 미묘한 차이에도 불구하고 이를 건설적으로 관리해 왔다고 평가할 수 있다.

첫째, 한국 정부는 미국의 인도-태평양 전략에 대해 적극적인 관여 보다는 쿼드 국가들과 세부적인 전문분야에서는 협력을 추진하되 다른 한편으로는 중국을 자극할 수도 있는 직접적인 연대를 지양하고 신중한 모드를 지속적으로 취해왔다. 중국에 대한 지나친 압박과 이로 인한 미중갈등 고조는 한국을 강대국 대결 정치의 프레임 속에 가두는 결과를 초래할 수

있다는 측면에서 미중관계의 지나친 대립을 경계하는 실용적인 외교 노선으로 판단된다.

둘째, 한국은 한미정상회담에서 일본처럼 직접적으로 대만문제를 언급하지 않고 양안 안정을 톤 다운(tone down) 하면서 보다 신중한 모드로 대만 해협의 안정을 강조했다. 이번 제53차 한미안보협의회(SCM)에서 역시 이러한 기초를 유지하고 “대만해협에서의 평화와 안정유지의 중요성”을 확인하면서도 우리의 신남방정책과 인도-태평양 전략간 상호 협력의 가능성을 추구하는 전략적 판단은 한국의 정치적 입지를 입체적으로 강화할 수 있다고 볼 수 있다.

셋째, 이번 제53차 한미안보협의회에서는 한미 양국 국방장관이 전작권 전환을 위한 3단계 중 2단계 평가를 내년 하반기에 하기로 합의함으로써 일단 다음 정부에서 전작권 반환을 논의하게 되었다. 한국정부는 전작권 전환을 이번 정부에서 마무리하려고 하였지만, 미국의 조건에 기초한 전작권 전환은 미국이 한국에 기대하는 새로운 지역적 혹은 글로벌한 역할에 대한 기대의 측면에서 한미 양국은 서로 간의 견해 차이를 보이고 전환 시기에 대한 변동성이 확대되었다고 볼 수 있다.

넷째, 하노이 정상회담 이후 북 비핵화와 북미관계에 진전이 거의 전무한 상태에서 한국 정부는 남북, 북미관계에 새로운 돌파구를 열기 위해 종전선언을 제안했지만, 북한은 미국의 적대적 위협 제거를 그 전제조건으로 내걸고 있다. 동시에 미국은 종전선언이 가져올 수 있는 결과, 즉 미국이 치러야 하는 대가와 얻을 수 있는 혜택에 대한 고민, 다시 말하면 유엔사 해체, 주한미군 철수론 등 북한이 미래에 제기할 수 있는 주장들을 어떻게 관리할 수 있을지 또 북한 핵문제 해결의 로드맵 가능성과 종전선언의 역할을 심도 있게 탐색 중이라고 볼 수 있다.

다섯째, 미국은 한국의 위안부, 강제징용 판결 그리고 이에 대한 보복조치로 일본이 단행한 전략물자 수출규제로 악화된 한일관계 개선을 지속적으로 주문해 왔다. 특히 한일갈등이 한미일 협력을 저해할 수 있는 가능성을 염두에 두고 부정적 영향이 확산하는 것을 선제적으로 차단하려고 하지만 하반기 한일관계 불확실성의 지속적 증대에도 불구하고 미국의 역할에 변동성은 관측되지 않는다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

첫째, 인도 태평양 전략의 강화, 즉 한국의 적극적 쿼드 참여는 중국의 직접적인 반발을 불러올 수 있을 뿐 아니라 북핵 문제를 해결하는 데도 더욱 큰 어려움에 봉착하게 할 가능성이 상당하다고 볼 수 있다. 이는 한국 정부가 한반도 문제, 동남아시아, 더 나아가 다른 지역과 대미 관계에서조차도 독립된 목소리와 움직임을 확보할 수 있는 기회와 공간을 더욱 제한할 수 있다고 볼 수 있다. 최근 중국은 쿼드에 대항하기 위해 북한, 아프가니스탄, 러시아 등과의 연대를 강화하고 있으며 지역적 불확실성과 불안정, 이로 인한 안보 딜레마의 증대 가능성은 결국 힘의 논리(Power politics)를 강화하고 중, 소 국가들의 목소리와 역할을 축소할 위험성이 상당하다고 보여진다. 따라서 한국 정부는 인도-태평양 전략에 대해 현상유지(Status Quo)를 지속할 것으로 보여지며 지금까지 바이든 행정부의 '자율적인' 동맹강화전략을 볼 때, 미국은 한국에 대해 쿼드를 지나치게 강요하지 않을 것으로 보인다.

둘째, 북한은 중국-대만 양안 문제를 중국 내부의 주권적 문제로 미국의 대만문제 개입을 심각한 주권 침해로 간주하고 이를 비난하였다. 반면에 일본은 바이든-스가 미일정상회담에서 대만문제를 직접적으로 거론하며 양안의 안정을 강조했고 전임 수상 아베 신조는 유사시 일본의 대만문제 개입을 기정사실화하는 발언으로 중국의 강한 비난을 초래한 바 있다. 하지만 한국 정부는 지금의 등거리 외교, 즉 중국을 자극하지 않는 기조를 유지할 것으로 보인다. 대만해협 안정론을 기조로 평화적인 분쟁 해결 그리고 민주적 국제질서를 강조하는 개방된 자유민주주의 국제질서를 지향하고, 더불어 가치를 공유하는 건설적인 한미동맹과 다자 협력에 기초한 안정과 평화를 한반도 문제와 연동할 것이다.

셋째, 한미 전략권 전환 과정에서의 2단계, 3단계 평가는 미국이 요구하는 수준으로 한국이 국제질서에 얼마나 기여하는지가 기준이 될 것으로 보인다. 즉, 한국이 한반도를 넘어 중국과 주변 다른 지역의 안보 위협에 어느 정도까지 한미동맹의 역할을 확대하고 기여하는지가 중요할 것이며, 이는 1-2년 안에 충족하기 어려울 수도 있다. 한국 정부는 이러한 미국의 글로벌 장기 전략의 재설정과 상응하는 이익을 염두에 두고 전략권 전환 협상이 장기화할 가능성에도 대비하며 임할 필요성이 있다고 판단된다.

넷째, 종전선언에 대한 미국의 입장은 신중모드를 유지하고 한국의 정권 교체에 맞춰 종전선언 구상이 다음 정권의 의도가 된다면 움직일 가능성이 높아 보인다. 그럼에도 불구하고 한미는 이러한 단기적 피상적인 구도에서 탈피하여 북한을 설득할 수 있는 적극적인 노

력이 필요해 보인다. 북한은 종전선언에 앞서 적대적 위협의 제거를 요구하지만 종전선언 논의를 계기로 군사적 비군사적인 대화를 통해서 적대적 의도, 이익, 정체성을 '상호' 바뀌는 보다 항구적이고 포괄적인 노력이 수반되는 과정이어야 한다고 판단된다.

마지막으로, 한일문제에 관해서 미국의 적극적 개입은 제한적일 것으로 보인다. 한일갈등이 악화할 가능성은 늘 상존해 왔으며 냉전기에서 현재에 이르기까지 한일갈등은 미국을 불편하게 할 수는 있었지만, 동아시아에서 적절한 긴장관계는 미국의 이익을 실현하는데 있어 늘 부정적이진 않았다는 역사적 경험에 비추어 볼 때 미국은 최악의 경우를 제외하고는 한일문제에 대한 개입을 자제할 것으로 보여진다.

격화하는 미중 대립, 아프간 사태 이후 미국의 리더십 위기와 가치동맹의 불확실성, 중국-대만/러시아-우크라이나 문제로 심화하는 국제정치적 불안정성, 코로나19 상황, 북한의 가능한 무력 도발, 한일갈등의 지속 그리고 한국 대선 결과에 따라 한미관계의 변동성이 확대될 수 있다고 평가할 수 있다. 이러한 다양한 불안정 요인에 대해 한미동맹은 새롭게 업그레이드된 관계를 양국 모두 국내외에서 요구받고 있다.

1. 2021년 하반기 평가

2014년 7월 시진핑 주석의 한국 국빈 방문, 2015년 박근혜 대통령의 중국 국빈 방문 그리고 2017년 12월 문재인 대통령의 중국 국빈 방문이 있었다. 역대 사례를 보면 한국 대통령 임기 내에서 중국과 한차례 상호 국빈 방문을 했다. 그러나 2017년 문재인 대통령의 중국 국빈 방문 이후 아직 시진핑 주석의 답방이 이루어지지 않고 있다. 코로나19라는 불가항력적인 상황에서 충분히 이해되는 측면이 있으나 그동안 관례에 비춰보면 분명 이례적이다. 이는 한국이 부담을 느끼기 보다는 오히려 중국이 부담을 느끼는 상황이다. 답방의 주체가 중국이기 때문이다. 그러나 정상 방문 외에 고위급 교류는 비교적 활발히 진행되었다.

예를 들어 4월 3일 정의용 외교부장은 중국 샤먼을 방문하여 왕이 외교부장과 고위급 회담을 가졌다. 미국이 동맹국을 견인하려고 시도하는 상황에서 한중외교장관회담은 그 자체로 큰 주목을 받았다. 양국 외교장관은 한반도 정세 뿐만 아니라 방역 협력 등 양국 현안에 대해서 의견을 교환했다. 왕이 외교부장도 9월 한국을 방문했으며, 양제츠 외교담당 정치국 위원도 8월 한국을 방문했다. 11월에는 장하성 대사와 양제츠 정치국 위원이 양자회담을 갖는 등 양국 고위급 교류는 비교적 정상 작동했다. 경제교류도 마찬가지로 필요한 협력 사안에 따라 정상적으로 진행되었다. 이러한 고위급 교류는 한국과 중국의 관계가 수교 30주년을 계기로 정상적으로 앞으로 나아가고 있다는 것을 잘 보여준다.

정치와 경제에서 양국 관계는 국가 대 국가관계로서 매우 지극히 정상적인 외교 관례에 따라 이루어지고 있다. 이는 외부 변수의 영향을 크게 받지 않는다는 것을 의미한다. 오히려 미중 전략경쟁이 본격화하면서 미국의 한국 견인 노력은 중국을 더욱 한국을 견인하는 방향으로 이끌고 있다. 양제츠 정치국 위원은 한국과 중국이 양국, 역내, 글로벌 차원에서 더욱

소통과 협조를 강화할 필요가 있다고 역설했다. 이 말은 중국이 여러 차원에서 한국과 서로 의견을 교환하고 상호 존중하는 글로벌 파트너로서 인식하기 시작했다는 것을 의미한다. 비록 외교적인 수사라 하더라도 중국 입장에서 한국의 높아진 위상은 중국의 한국에 대한 견인 압력을 더욱 배가하고 있다고 분석할 수 있다. 적어도 2021년 미중 전략경쟁은 중국에게 한국의 위상을 제고하는 변수가 되고 있다.

그러나 민간의 對중국 교류는 매우 심각하게 우려할만한 수준이다. <시사IN> 등 여러 곳에서 진행한 대중국 인식에 대한 여론 조사 결과를 보면 한국인의 70% 이상이 중국에 대해 비호감을 드러내고 있다. 이는 한중수교 30년을 지나는 시기 측면에서도 매우 우려스러운 수준이다. 중국 또한 한국에 대한 이미지가 예전 같지 않고, 경쟁적 이미지가 차츰 노골화하고 있다. 특히 중국의 문화 종주국 관련 완고한 주장은 한국인의 對중국 인식에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이른바 '배타적 민족주의'가 애국주의, 문화주의와 결합하면서 문화와 문명으로서 중국이 아니라 거친 이미지로서 중국이 한국인의 마음에 투사되고 있다. 2021년 한중 간에 벌어졌던 한복 논쟁, 김치 논쟁, BTS 발언 논란 등은 한중관계의 현주소를 잘 말해준다.

2018년 4.27 판문점 선언, 6월 싱가포르 회담 등 한반도를 둘러싼 빠른 정세변화는 중국과 북한을 1년 안에 다섯 차례 정상 간 만남을 이끌 정도로 중국에게도 매우 뜨거운 현안이었다. 그러나 그 후 발생한 일련의 교착상태는 한반도 문제의 불확실성과 지난함을 보여주었다. 그리고 다시 종전선언을 준비하면서 한반도 프로세스 재가동에 한국 정부가 공을 들이고 있다. 그중에는 정전협정 조인 당사국으로서 중국과 미국이 있다. 특히, 중국의 적극적인 역할이 필요한 이유는 중국이 정전협정의 조인국인 동시에 한반도 문제의 당사자이고 북한과 전통적 우호관계를 맺고 있는 역내 국가이기 때문이다. 싫든 좋든 중국의 역할에 우리의 외교력이 집중할 수 밖에 없는 구조이다.

우리는 2021년 종전선언을 들고 중국과 미국을 오가면서 한반도 프로세스를 진전시키기 위해서 노력했다. 중국 또한 종전선언의 취지에는 공감하는 분위기이다. 왕이 외교부장은 종전선언의 취지에 동의를 표하면서 종전선언의 내용, 종전선언에서 평화협정으로 나가는 문제 그리고 미국의 태도를 한반도 평화프로세스의 중요한 환절로 제시한 바 있다. 이처럼 2021년은 한국과 중국 사이에 한반도의 영구적인 평화체제 구축을 위한 튼튼한 기반을 마련하기 위해서 머리를 맞대고 숙의하는 과정이었다고 말할 수 있다. 여기에 베이징동계올림픽이 놓여 있다. 한반도 평화프로세스와 베이징동계올림픽의 안전한 개최가 한국과 중국의

관계 심화에 불쏘시개가 되고 있다.

결론적으로, 2021년은 비록 정상회담은 이루어지지 않았고 기존 관례에 부합하는 결과를 내지는 못했지만 고위급 교류는 정상 궤도에 올랐으며, 한국의 위상 제고에 따라 중국이 한층 더 한국을 중시하는 흐름을 보여주었다. 다만, 양국 모두 민간 차원에서 상호 비호감이 증가하여 한중수교 30주년을 앞두고 관리가 필요한 우려스러운 상황이 지속되고 있다. 2021년 한중관계는 종전선언을 계기로 한층 더 전략적 유연성을 시험하는 단계에 들어섰다고 분석할 수 있다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

바이든 정부는 미국 혼자서 중국을 상대하는 것이 아니라 동맹과 함께 스크림을 짜서 중국에 대항하겠다는 의사를 분명하게 피력했다. 미국은 중국과 미국의 일대일 구도가 아닌 중국과 미국의 동맹이라는 일대 다자구도를 선호하고 있다. 그 중심에 한국이 자리하고 있다. 지난 2021년 5월 한미정상회담에서 한국의 위상에 변화가 있었다. 미국은 한국의 미사일 사거리 제한을 풀었으며 공급망 확보에서 한국의 역할에 긍정적이고, 싱가포르 정상회담 결과와 한국의 對북 포용정책에 대한 적극적인 지지 입장을 표명했다. 한국도 대만해협에서의 안정을 직접 거론하는 등 중국과 관계에서 반보 앞으로 나아가는 명확한 원칙적 입장을 천명했다. 미국과 중국을 상대로 하는 이른바 한국의 외교적 유연성이 본격적으로 시험대에 오르고 있다.

2022년에는 이러한 미중 전략경쟁이 집중적으로 한국 외교에 직간접으로 투사되는 해가 될 것이다. 특히, 격화하는 미중 전략경쟁은 높아진 우리의 위상과 함께 우리의 전략 공간을 확충하는 기제로 역할 할 것이다. 미국과의 정상회담 결과, 중국의 양국, 역내, 글로벌 차원에서 우리와의 협조, 소통 강화 강조는 우리 외교의 새로운 변화를 불러오고 있다. 여기에 미국의 베이징동계올림픽에 대한 ‘외교적 보이콧’은 중국의 한국에 대한 경사를 재촉하고 있다. 우리는 이를 적극적으로 활용하여 우리의 전략 지위를 제고하는 동시에 종전선언 등 한반도 프로세스 추진에 동력을 확보하는 계기로 삼아야 한다. 한국-호주 정상회담에서 베이징동계올림픽에 대한 ‘외교적 보이콧’을 생각하지 않고 있다는 우리 정부의 입장 표명에 중국이 한층 더 우리 쪽으로 움직이고 있다. 우리는 2022년도에 이러한 분위

기를 더욱 잘 활용해야 한다.

한중 간 정치외교, 경제무역 등 기존 국가 대 국가, 기업 대 기업 교류는 이미 본궤도에 올라 있다. 그 자체로 순조롭게 굴러가고 있다. 그러나 양국 이미지 악화에 따른 사회문화적 갈등과 대립, 반목과 질서는 매우 휘발성이 높다. 따라서 이를 적극적으로 관리, 통제해야 하는 과제가 놓여 있다. 한국과 중국은 이미 한중수교 30주년을 기념하여 <한중미래발전위원회>를 구성하고 활동을 시작했다. 2022년에는 특히 양국 민간에서 이루어지는 비호감의 공고화, 고착화 방지를 위해서 양국의 다양한 자원을 투자해야 할 것으로 보인다. 왜냐하면 양국 수교 30년 동안 괄목할만하게 성장했던 양국 상호 의존의 관계가 이미지 악화로 상호 적대적 관계라 변할 수 있기 때문이다.

베이징동계올림픽은 우리에게 종전선언을 포함하여 한반도 평화프로세스를 추진하는데 매우 소중한 기회이자 유용한 공간이다. 그러나 다른 한편, 동계올림픽은 중국의 국가 이미지가 부각되는 행사라는 점에서 자칫 한중 상호 간 문화 충돌을 겪을 수도 있다. 따라서 양국이 테스트포스 등을 구성하여 한시적으로라도 양국 비호감 정서를 순화하고 약화시킬 수 있는 단기적인 조치를 강구해야 한다. 특히, 미디어의 왜곡, 편견, 조장 등의 행태에 대해서 사회적 책임을 상기하는 다양한 조치를 마련할 필요가 있다. 물론 이러한 노력은 중국에도 동일하게 적용되어야 한다. 그렇지 않으면 올림픽을 계기로 양국 상호 신뢰의 간극이 더욱 크게 벌어질 수 있다. 상호 이미지 악화는 2022년 양국 현안 중 가장 큰 문제가 될 수도 있다.

2022년은 한국과 중국 모두 중요한 정치 행사가 예정되어 있다. 한국은 3월 대통령선거가 있고, 중국은 가을에 20차 당대회가 있다. 양국 공히 권력 교체기라는 시기적 리스크가 존재한다. 특히, 중국의 경우 권력 교체기에 다양한 여러 리스크가 동시에 발생한다는 점에서 매우 주의깊게 살펴봐야 한다. 한국 또한 선거 기간 국내 정치를 위해서 중국 때리기가 심화될 가능성도 부인할 수 없다. 따라서 2022년 한중관계에서 가장 중요한 리스크 관리는 양국 국내 정치에 양국 관계가 연루되지 않도록 막아내는 일이다. 양국 모두 미래지향적 한중관계, 상호협력적 한중관계, 호혜와 공영의 한중관계 등을 말하지만 이것이 국내 정치에 활용될 경우 상대를 때리는 방식으로 국내 세력의 결집을 도모할 가능성이 매우 높다. 양국 관계가 마음으로부터 흔들릴 수도 있다.

따라서 2022년에는 정치외교관계나 경제무역관계처럼 외부 영향을 덜 받는 안정된 상태를 유지하는 게 양국 모두에게 필요하다. 그러기 위해서는 양국에서 발신하는 메시지 관리에 특히 신경써야 한다. 특히, 한중수교 30주년 즈음하여 편견, 오해, 무지에 기초한 확증편

향의 상호 비호감 증대와 적대감 심화를 경계해야 한다. 양국의 국내 정치가 양국 관계에 직접 영향을 주는 상황을 우회할 수 있는 완충의 공간을 마련해야 한다는 의미이다. 그렇지 않으면 양국이 직접 부딪히는 일이 잦아지고 이것이 바로 양국 국내 정치에 다시 영향을 주게 되고, 그 결과 상대국에 대한 부정적인 인식이 증폭하기 때문이다. 따라서 한중수교 30주년에 즈음하여 양국 국내 정치의 양국 관계 영향을 차단하는데 역량을 투입해야 한다.

결론적으로, 2022년은 양국 모두에게 국가적 대사가 있는 만큼 권력 교체기에 나타날 수 있는 각자의 리스크가 있다는 점을 인식하고, 이것이 상대방의 비우호적 인식 심화에 영향을 미치지 않도록 관리할 필요가 있다. 특히, 높아진 한국의 위상에 걸맞게 우리의 전략적 공간을 확충하여 한중관계를 우리가 주도하는 해가 되도록 만들어야 한다. 이러한 기조 위에서 한중정상회담도 이루어질 수 있고, 종전선언도 진전이 있을 것이며, 반목과 질시의 비호감도 어느 정도 완화할 것이다. 2022년 한중관계에서 우리의 역량을 상수로 안정된 한중관계를 빚어나가야 한다.

1. 2021년 하반기 평가

문재인 대통령은 8월 15일 경축사를 통해, “한일 양국은 국교 정상화 이후 오랫동안 민주주의와 시장경제라는 공통의 가치를 기반으로 분업과 협력을 통한 경제성장을 함께 이룰 수 있었다. 앞으로도 양국이 함께 가야 할 방향이다. 우리 정부는 양국 현안은 물론 코로나와 기후 위기 등 세계가 직면한 위협에 공동대응하기 위한 대화의 문을 항상 열어두고 있다. 바로 잡아야 할 역사문제에 대해서는 국제사회의 보편적인 가치와 기준에 맞는 행동과 실천으로 해결해 나갈 것이다. 한일 양국이 지혜를 모아 어려움을 함께 극복해 나가며, 이렇듯 나라도 협력의 모범을 보여주게 되길 기대한다”고 언급하면서 일본에 대한 우리 정부 입장을 포괄적으로 설명하였다. 우리 정부는 일본에 대해 역사와 현안을 분리하고 미래지향적 한일관계를 위한 협력을 표명하고 있다. 즉 문재인 정부 출범 초기부터 대일 정책에서 투트랙 접근을 지속성을 갖고 추진하고 있다.

이에 기시다 총리는 기자회견에서 10월 15일 문재인 대통령과의 첫 전화 통화에서 일본의 일관된 입장에 토대를 두고 한국 측에 적절한 대응을 강하게 요구했다고 밝혔다. 기시다 총리는 “2015년 일본군 위안부 합의를 두고 국제적 약속, 나라과 나라의 약속 또는 조약, 국제법을 제대로 지키지 않으면 안된다. 이런 관점에서 한국 측에 제대로 된 대응을 부탁하고 싶다. 그런 생각을 갖고 의사소통을 꾀하고 싶다”고 했다. 즉, 아베 정부 시기 이후부터 일관되게 역사문제를 입구에 두면서 선해결을 요구하는 정책을 구사했다.

기시다 총리는 10월 8일 국회 소신표명 연설에서, 다수의 외교 상대국 가운데 가장 마지막으로 한국을 언급했다. 기시다 총리의 “한국은 중요한 이웃 나라이다. 건전한 관계를 돌리기 위해 한국 측에 적절한 대응을 요구하겠다”는 발언은 스가 전 총리의 연설문과 유사하다

고 할 수 있다. 10월 15일 문재인 대통령과 기시다 총리는 첫 전화 통화를 갖고 현안에 대해 논의했는데, 작년 취임했던 스가 총리와 비교해 보면, 사흘이나 늦어진 것이다. 문재인 대통령과의 전화통화에 앞서 미국, 호주, 러시아, 중국, 인도, 영국 등 6명의 정상들과 통화 및 화상통화를 했다. 이는 한국이 중요한 이웃 나라이나, 상대적으로 그 중요성은 저하되고 있다는 점을 반증한다고 할 수 있다.

이처럼 한일관계는 2021년 상반기와 유사하게 한국 정부는 투트랙을, 일본 정부는 원트랙을 고수하는 상황이 반복되었다. 여전히 한국에 대해 강제징용 등 역사 현안에 대한 해결책 제안을 요구하고 있으며, 이러한 일본 정부의 태도는 아베 정부 시기 이후 지속되고 있다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

2022년 상반기 한일관계는 5월 10일 새로운 정부 출범 이후의 신정부와 기시다 정부 사이의 한일관계 개선을 위한 동향이 관전 포인트라 할 수 있다. 다만 신정부 이전까지는 강제징용 및 위안부 합의를 둘러싼 우리 정부와 일본 정부 입장은 그대로 유지될 것이며, 우리 정부의 대일 외교 접근방식인 투트랙 방식도 지속될 것이다.

신정부 출범으로 한일관계에 대한 새로운 돌파구 마련의 계기가 생긴 만큼 한일 양국 정부도 적극적으로 대화를 추진할 수도 있다. 일본 정부는 신정부의 대일 외교 방침 및 정책에 관심을 보일 것이며, 신정부의 정책 방향성에 따라 한일정상회담 개최 시기도 영향을 미칠 것이다. 특히, 일본 정부는 강제징용 등 과거사 문제에 대한 신정부의 해결안 제안을 입구에 둘 것이나 일방적인 요구보다는 대화를 통한 해결방안 모색 가능성도 열어 둘 수 있다. 다만 기시다 총리는 7월 참의원 선거를 앞두고 있어 이전까지는 강제징용 및 위안부 합의 등을 둘러싼 현안에 대해 한국 정부에 책임을 전가하는 발언 등은 지속할 수 있다.

신정부 출범과 일본의 기시다 정부의 출범은 한일관계 개선에 새로운 계기가 될 수 있다. 다만 7월 참의원 선거를 앞두고 있는 일본 국내 상황과 신정부 출범 이후 민감한 한일 역사 문제가 다시 불거지면 한국 국내 상황이 혼란할 수 있다. 따라서 양국 모두 신중한 접근을 시도할 가능성이 크다고 할 수 있다. 다만, 역사문제 외 기후변화, 감염병 등 다양한 국제사회 이슈를 두고 협력의 폭을 확대해 나가야 한다는 점에서는 공감대가 형성될 수 있다.

한러관계 **‘한러 상호교류의 해’를 계기로 한 소통·교류의 지속**

1. 2021년 하반기 평가

2021년 하반기 한국과 러시아는 코로나19의 전 세계적 대확산 국면에서도 정부, 지자체, 민간 차원에서 다양한 교류·협력을 진행했다. 무엇보다 양국은 2020년부터 올해까지 2년간 지속해온 ‘한러 상호교류의 해’ 사업의 일환으로 다채로운 대면·비대면 행사들을 소화했다.

정부 차원에서는 모르굴로프 러시아 외무차관의 방한과 제19차 한러 정책협의회(8월), 노규덕 외교부 한반도평화교섭본부장의 모스크바 방문과 한러 북핵수석대표 회의(10월), 체쿰코프 극동·북극개발부 장관의 방한을 계기로 한 최종건 외교부 1차관, 박기영 산업통상자원부 2차관과의 회담(11월), 정의용 외교부 장관의 방러를 통한 ‘한러 상호교류의 해’ 폐막식 참여와 라브로프 외무장관과의 양국 외교장관 회담(10월 말) 등이 성사됐다.

지자체 차원에서는 서울과 모스크바가 6월 8일 자매결연 30주년을 기념하는 온라인 콘퍼런스를 개최했고, 11월 3일부터 5일까지 사흘간 울산에서 제3차 한러지방협력포럼이 치러졌다. 민간 차원에서도 여러 형태의 교류·협력 사업이 진행됐다. 6월 초 강원도 지역의 기업과 사회단체가 극동 지역의 고령인 사회에 마스크를 전달했으며, 러시아 우랄연방대가 6월 9일 새로 한국학문화센터를 개원했으며, 러시아 카잔연방대는 9월 1일 한국어 대학원 과정을 신규로 개설했다. 또한 ‘러시아시즌’을 비롯한 다채로운 ‘한러 상호교류의 해’ 관련 문화 행사들이 개최됐다.

2021년 하반기 한러관계에서 특기할 점은 팬데믹 상황으로 작년에 취소되거나 연기됐던 굵직한 규모의 정부와 지자체 수준의 행사가 대면 형식으로 치러졌다는 것이다. 먼저, 9월 2일부터 4일까지 러시아 극동 블라디보스토크에서 제6차 동방경제포럼(EEF)이 개최됐다. 한국은 동 행사에 홍남기 경제부총리와 이인영 통일부 장관이 고위급 인사로서 화상으로 참

여했다. 하지만 2017년 문재인 대통령, 2018년 이낙연 당시 총리, 2019년 홍남기 부총리가 EEF에 직접 참석했던데 반하여, 올해에는 최고위급은 물론 고위급 인사들이 현지에 방문하지 않아 러시아 일각에서 다소의 섭섭함이 표현되기도 했다.

또한 지자체 차원에서 작년에 연기됐던 제3차 한러지방협력포럼이 울산에서 2021년 11월 3일부터 5일까지 역대 최대 규모로 개최돼 눈길을 끌었다. 동 행사에는 한국의 17개 자치단체와 러시아의 극동·북극 지역 18개 자치단체가 참여했으며, 러시아 측에서 중앙·지방정부 관계자, 기업인 등 100여 명이 참석했다. 특히 동 포럼에서는 ‘한러 지방정부 양자회담’, ‘한러 의회외교포럼’ 등을 통해 양국 간 실질협력 강화 방안이 논의됐다.

그뿐만 아니라, 한국과 러시아는 11월 11일 해·공군 간 직통망(핫라인)의 설치와 운용에 관한 양해각서를 체결했다. 2021년 내에 설치될 것으로 알려진 본 직통망은 관련 논의가 시작된 지 20여 년만의 결실로 양국 군사당국 간 신뢰와 소통 제고, 한국방공식별구역(KADIZ) 내 우발적 충돌의 예방에 기여할 것으로 예상된다.

2021년 하반기 한국과 러시아는 정치·안보 측면에서 한반도 정세의 안정적 관리와 한반도 평화 프로세스의 조기 재가동과 관련하여 협력을 모색했다. 특히 러시아 측은 한국의 종전선언 제안을 신뢰 구축 차원에서 높게 평가하고 지지를 표명한 바 있다. 다만, 미중 전략 경쟁이 심화하는 가운데 중러가 한반도 인근에서 공동 군사훈련을 지속하여 확대함으로써 한국 내에서 우려가 커지고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 경제·통상 측면에서는 코로나19의 대확산 국면에서 축소됐던 양국 간 교역량이 뚜렷한 회복세를 보여 200억 달러 규모로 확대됐다. 또한 한러는 극동 지역 내 조선 산업과 산업단지 조성 분야에서 상대적으로 활발한 협력 성과를 창출했고, 북극, LNG, 수소 에너지 등의 분야에서 협력 확대를 모색하고 있다. 사회·문화 측면에서도 양국은 ‘한러 상호교류의 해’ 기념사업의 맥락에서 주러 한국 문화원의 이전·개원(11월) 등 200여 개의 대면·비대면 행사를 통해 양국 간 상호이해와 우의를 증진시키고자 노력했다. 보건 분야에서도 러시아가 독자 개발한 코로나19 백신 ‘스푸트니크 V’와 ‘스푸트니크-라이트’를 국내에서 위탁 생산하고, 한국 정부가 추진 중인 동북아방역보건협력체를 매개로 양국 간 다양한 협력 사업이 논의됐다. 결론적으로, 한국과 러시아는 2021년 하반기 동안 여러 한계 속에서도 역내 평화와 번영을 위한 협력을 지속·확대해 나갔다고 평가할 수 있다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

2022년 상반기 한러관계에 있어서는 최근 수년간 심화하고 있는 미중 전략 경쟁과 미러 대립·갈등 국면이 지속적으로 부정적 영향을 미칠 것이다. 그러나 양국은 기본적으로 동북 아시아·한반도의 평화와 번영이라는 가치 지향과 '전략적 동반자관계'의 심화 필요성을 공유하고 있는 바 어려운 여건에서도 소통과 협력을 확대해 나가기 위해 노력할 것으로 예상된다. 내년 상반기에도 양국은 다양한 층위의 정부, 1.5트랙, 민간 차원의 회의를 통해 한반도 평화 프로세스의 재가동을 위한 여건 마련과 경제·통상, 보건·방역 분야에서의 실질협력 강화를 모색할 것으로 보인다.

2022년 상반기 한러관계에 영향을 미칠 수 있는 핵심 변수는 미국과 러시아 간 대립·갈등 구도와 코로나19 감염증 확대 상황이다. 현재 미국과 러시아는 우크라이나 돈바스 지역의 군사적 긴장 상황을 매개로 첨예하게 대립하고 있다. 이러한 갈등적 미러 양자 관계는 필연적으로 한러관계에도 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없을 것으로 판단된다. 더욱이 다양한 변이를 통해 재확산을 거듭하고 있는 코로나19의 대확산 국면이 지속한다면 양국이 목표로 삼고 있는 교역량 300억 달러, 인적 교류 100만 명 달성도 쉽지 않을 것이다. 또한 2022년 3월 한국에서 치러질 대선과 이를 통해 새로 출범할 신정부가 대러 정책을 어떤 방향으로 입안할지도 관심 사안이다.

2022년 한러관계의 안정적 발전을 위해서는 무엇보다 미중/미러관계와 한러관계의 탈동조화가 절실하다. 우리로서는 운신의 폭을 심대하게 제약하는 역내 진영구도 재형성 분위기를 완화할 수 있는 다양한 고민과 전략 모색이 필요하다. 이와 관련하여, 한국은 러시아와 전략적 소통을 심화하고 공유이익의 재수렴을 통해 그동안의 호혜적 관계의 발전을 도모해야 할 것이다. 특히 디지털 대전환과 기후변화에 조응해 신·첨단기술과 신재생에너지 분야에서 러시아와 새로운 협력 분야를 발굴·이행하려는 노력이 절실하다.

인도-태평양 시대 NATO 동맹의 변화와 재규정

1. 2021년 하반기 평가

2021년 8월 미국의 철군에 맞추어 NATO도 약 20년에 걸친 아프가니스탄 내 치안유지 및 발전을 위한 UN-ISAF(국제안보지원군) 임무를 종료하고 철수하였다. 그 과정에서 미국과 유럽 동맹국들간에 사전 조율 미비와 철군 방법에 대한 이견으로 불협화음이 발생하였다. 9월 미국-영국-호주 간 불시에 체결한 삼각동맹으로 유럽의 NATO 동맹들은 또다시 '방기'의 위협에 노출되었다. 바이든 행정부가 동맹 회복을 천명하였음에도 불구하고 반복되는 미국의 유럽 경시 정책은 트럼프 행정부에 이어 범대서양 관계의 균열을 야기하는 주요 요인이 되고 있다.

위와 같은 NATO 동맹간 균열은 유럽국가들에 미국과 동등한 수준의 영향력을 회복하고자 하는 러시아에 전략적 호재로 작용하고 있다. 실제로 러시아는 우크라이나 국경지대에 대규모 병력을 집결시키며 우크라이나의 NATO 가입 및 NATO의 동진 중단을 강력히 요구하고 있으며, 12월 22일 현재 반발하는 유럽국가들에 가스 공급을 일부 중단함으로써 압박을 강화하고 있다. 그러나 이 같은 러시아의 몽니에 EU는 단일한 대응책을 내놓지 못하고 있으며, 코로나19의 재확산과 핵심지도국인 독일, 프랑스의 정권교체기로 인해 더더욱 구심력이 부재한 모습을 보이고 있다.

미국의 세계전략 중심이 인도-태평양으로 이동하면서 NATO 동맹의 균열 및 재정의를 불가피해졌으며, 그간 미국의 요청으로 논의되어온 NATO의 역외활동 범위 확대는 백지화되고 유럽지역에 국한할 것으로 보인다. 안보 공백과 방기의 우려 속에 프랑스와 독일 등 유럽 국가들은 자강책과 동맹강화책을 동시에 모색하고 있으며, 그 같은 맥락에서 올해 인도, 호주, 일본, 한국 등 인도-태평양국가들과 전략적 제휴 관계 확대를 활발히 시도하였다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

경제적으로 EU 27개국은 올해 3분기에 GDP 성장률과 고용률이 이전 분기와 비교하여 각각 22%, 0.9% 증가하였다.² 이는 백신접종 확대와 유럽연합 및 개별국가들의 봉쇄조치 완화 및 본격적인 '회복기금(Next Generation EU)' 지급으로 2분기에 이어 3분기에도 민간소비가 활기를 되찾은 결과로 분석된다. 오미크론 변이종의 빠른 확산으로 국가들의 재봉쇄령 실시에 대한 우려로 4분기 성장률은 주춤할 수 있으나, 2022년 상반기 EU의 대규모 부양책이 예정되어있는 만큼 부스터샷 집중과 집단방역에 대한 높은 신뢰를 바탕으로 신흥국들보다 안정적으로 경제성장을 이어갈 것으로 전망된다. 이처럼 상대적으로 견조한 유럽의 경제력의 회복은 EU 국가들이 증대되는 러시아발 지역 불안정성에 대비하는데 중요한 경제적 지렛대로 이용될 것으로 전망된다.

지난해 독일 총선에 이어 2022년 4월 프랑스 대통령 선거가 예정되어 있는 바, 정권교체기 유럽연합의 핵심 지도국인 프랑스와 독일의 내부적 불안정성이 EU 27개국들간 동요를 잠재우고 컨센서스를 도출하는데 장애물로 작용할 위험이 있다. 실제로 지난 가을 북극이역대 최대로 녹아내린 것으로 조사된 가운데 북극해를 두고 미러갈등이 고조되고 있으나, EU는 아직 단일한 북극 전략을 내놓지 못하고 있다. 특히 미국이 트럼프 행정부에 이어 바이든 행정부에서도 덴마크에 그린란드 구매 의사를 재차 타진함으로써 NATO 동맹들간에 북극해를 두고도 전략적 균열이 예고되고 있다. 최근 러시아가 미국에 이어 회원국들간 자유로운 공중정찰과 군사 활동에 대한 상호감시를 가능하게 한 '항공자유화조약'에서 공식 탈퇴함으로써 유럽에서 러시아 위협론은 더욱 증대될 전망이다.

미국이 인도-태평양에서 중국과 전략경쟁을 벌이는 사이, 유라시아 서쪽과 북극해에서는 러시아가 안보공백과 동맹간 균열을 틈타 유럽에 대한 영향력을 확대하려는 움직임을 강화할 것으로 보인다. 내년도 2월에 예정된 베이징동계올림픽까지 미중 양측이 물리적 충돌을 자제할 것으로 전망되나, 러시아 접경국가들을 중심으로 유럽국가들은 미중갈등이 첨예화될 경우 2014년 크림반도 강제 합병처럼 러시아가 우크라이나 동부 돈바스 지역에 친러시아 정권을 세워 분리독립 시켜 완충지대로 삼을 가능성을 높게 점치고 있다. 이처럼 미국주도의 전후 세계질서는 유럽과 아시아에서 모두 도전에 직면하고 있으며, 2022년 이 같은 도전이 보다 구체화될 것으로 전망된다.

¹ 2021년 2분기 러시아 경제는 전년도 동기 대비 10%의 높은 성장률을 기록한 대외경제정책연구원(KIEP), '오늘의 세계경제: 2022년 세계경제 전망,' p.93.

² EUROSTAT, 'Euroindicators: GDP and employment flash estimates for the third quarter of 2021,' 130/2021(16 Nov. 2021).

1. 2021년 하반기 평가

올해 의장직을 수입한 브루나이는 한 해 동안 아세안이 지향해야 할 목표로 ‘우리는 배려하고, 대비하며, 번영한다(We care, We prepare, We prosper)’를 선정하였다. 회원국 간의 공조를 통해 지역·글로벌 차원의 도전에 대비하고, 지속가능한 발전을 도모함으로써 궁극적으로 역내 주민들의 삶의 질을 향상시키겠다는 것이다. 이를 위해서는, 코로나19 대유행에 따른 경제침체 그리고 역내에서의 미중간 전략경쟁에 대비하는 것이 급선무였다.

하지만 기대와는 달리, 2021년 아세안은 역내 정치불안이 가중되고 경제침체가 지속되면서 어려움을 겪은 한 해였다. 2월 초 민 아웅 흘라잉 최고사령관이 이끄는 미얀마 군부가 쿠데타를 단행한 후, 군부세력이 시위대를 진압하는 과정에서 1,300명 이상(12.11 기준)의 사망자가 발생한 것으로 집계되었다. 아세안은 사태의 조속한 해결을 위해 특별정상회담을 개최하였고 미얀마 군부로부터 폭력근절 등을 포함한 5개 항의 합의를 끌어냈다. 그러나 미얀마 군부는 합의이행에 소극적인 태도로 일관하였고, 결국 아세안은 10월 말 개최된 아세안 정상회의에서 미얀마의 참여를 거부하였다. 이와 함께 상반기부터 코로나19 델타 바이러스가 역내에 확산되며 생산시설에 대한 섣다운 조치가 이루어지면서 태국·말레이시아에서는 반정부 시위가 발발하는 등 공동체 내부의 와해현상이 심화되었다.

경제침체 상황도 현재까지 지속되고 있다. 지난해 마이너스 성장에 대한 기저효과로 올해는 아세안이 약 5~6%의 경제성장률을 기록할 것으로 전망되었다. 하지만 코로나19 팬데믹 지속으로 역내 국가의 주된 수입원 중 하나인 관광업이 타격을 받고 있으며 내수에도 영향을 미치면서 국제기구 및 각국 정부가 성장률 예상치를 하향하고 있다. 글로벌 공급망의 붕

괴와 인플레이션 압박이 역내 경제의 회복 동력을 억제하고 있다. 그뿐만 아니라 코로나19 대응을 위한 재정지출이 급속히 증가하여 각국 정부가 새로운 경제회복정책을 도모할 여력도 없어 보인다.

한편, 2020년에 비해 올해 아세안 이슈에 대한 미행정부의 개입의지가 명확해졌다. 아세안은 바이든 행정부의 출범에 대해 상당한 기대감을 가지고 있었다. 아세안에 대한 무관심으로 일관했던 전임 행정부와는 달리, 백신·경제회복지원 등 아세안의 현안 이슈에 적극적으로 개입해 줄 것을 기대하였다. 또한, 미국이 중국의 아세안에 대한 공세적 외교에 대한 균형추로서 역할해 주기를 기대했다. 실제로, 출범 이후 동맹국 외교에 집중했던 바이든 행정부는 하반기에 들어오면서 인태지역으로 시선을 돌리고 있다. 쿼드·G7·NATO·오커스 결성 등 전통적 동맹국 및 안보협력국과의 신뢰와 공조를 강화하였고 이를 기초로 인태지역에서 중국과의 전략경쟁을 본격적으로 준비하고 있다. 10월 말 개최된 미-아세안 정상회의에서 바이든 대통령은 “미-아세안 파트너십은 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP)’ 구상의 본질적 요소이며 역내 공동번영과 안보유지를 위한 핵심축(linchpin)”이라고 강조하였다. 이와 함께 보건·기후·경제·교육 4가지 부문에서 새로운 협력 이니셔티브를 제안하여 총 1억 2백만 달러 규모의 재정지원을 약속하였다. 또한, 10월에 개최된 동아시아정상회의(EAS)에 참석한 바이든 대통령은 파트너 국가와의 협력하에 ‘인도-태평양 경제 프레임워크’ 구상을 내년 초부터 추진해 나가겠다는 계획을 밝혔다. 미국 측의 매력공세에 대응하기 위해 시진핑 주석은 11월 중-아세안 특별정상회의를 개최하여 역내에 만연한 중국 위협론을 불식시키는 한편 개발원조 및 선진기술 제공 등 거대 경제지원을 약속하였다.

이처럼 아세안 각국의 정치·경제적 불안과 역내에서의 강대국 간 전략경쟁이 맞물리면서 2021년 아세안은 회원국 간 내부결속이 와해되어 아세안 중심성이 약화되었다. 일례로, 미국, 호주, 영국이 체결한 삼자 안보 파트너십인 오커스(AUKUS)의 경우, 중국과 남중국해 영유권 분쟁을 벌이고 있는 베트남과 필리핀은 중국과의 전략적 균형을 도모할 수 있는 협정이라며 환영하는 입장인 반면, 인도네시아와 말레이시아는 역내 군비증강 경쟁을 초래할 수 있는 ‘불길한 전조’라며 우려의 뜻을 밝힌 바 있다. 또한 아세안 회원국들은 중국과 대만의 CPTPP 가입신청에 대해서도 일치된 의견을 내놓지 못하고 있다. 싱가포르·브루나이·말레이시아·베트남은 중국의 가입을 찬성하고 있지만 나머지 회원국들은 미국 및 중국과의 관계를 고려하여 명시적 입장표명을 주저하고 있다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

요한 변수로 작용할 것이다.

2022년에도 코로나19 대응 및 경제회복이 아세안의 최대 현안일 것이다. 이와 더불어 미중 전략경쟁이 본격화됨에 따라 파생되는 지역·글로벌 차원의 도전에 대한 위기관리가 아세안 지역의 주요한 현안이 될 것으로 보인다.

첫째, 무엇보다 아세안은 코로나 대유행을 극복하고 경제회복을 이끌어내는데 전력을 다할 것으로 전망된다. △내년 1월 발효되는 거대 무역협정인 RCEP △최근 선진국을 중심으로 추진되고 있는 중국+1(china+1) 공급망 전략과 그에 따른 對아세안 투자 확대 △인터넷 사용인구 급증으로 인한 디지털 경제의 잠재력 등 아세안 경제는 높은 수준의 경쟁력을 가지고 있다. 백신의 안정적 공급, 치료제 보급 등 아세안 국가들이 대유행 극복의 동력만 확보할 수 있다면 역내 경제는 빠르게 회복될 수 있으리라 판단된다.

둘째, 아세안은 미얀마 사태의 평화적 해결을 통해 공동체의 내부결속을 강화하려 할 것이다. 아세안이 주도하여 미얀마 사태를 해결할 경우, 역내 이슈를 주도적으로 해결하겠다는 ‘아세안 중심성’에 대한 명분이 강화될 뿐 아니라 향후 지역·글로벌 현안에 대해 회원국 모두가 공조할 수 있는 여건이 조성될 수 있다. 미얀마 군부가 약속한 데로 쿠데타 발생 1년 후인 내년 2월 시점에서 민간정부로 정권을 이양할 가능성은 매우 적다. 따라서 아세안 회원국들은 정권이양에 중점을 두기보다는 아세안 특별정상회의에서 합의된 평화 프로세스 5개 항의 이행에 방점을 두어 미얀마 사태 해결에 접근할 것으로 전망된다.

셋째, 미중 전략경쟁이 본격화되고 있는 가운데, 아세안은 양 강대국 사이에서 최대한의 실리를 추구하려 할 것이다. 미중 양국의 아세안 전략이 힘의 우위를 통한 압박보다는 매력 공세에 방점을 두고 있으며 군사·안보적 접근보다는 아세안 국가들의 수요를 충족시켜줄 수 있는 보건의 경제협력에 초점을 두고 있는 점은 그러한 실리적 대응이 가능할 수 있는 공간을 열어준다.

2022년에는 아세안 정세가 상당히 역동적으로 전개될 것으로 예측된다. 이러한 상황에서 의장국 역할을 수입하게 될 캄보디아의 역할이 중요하다. 하지만 캄보디아는 현재까지 미얀마 쿠데타에 대해 명확한 비판 성명조차 내지 않고 있으며 남중국해 이슈에 대해서는 중국의 의사를 대변하는 역할을 담당해 왔다. 캄보디아가 의장국이 된 후, 미중 전략경쟁 과정에서 중립적 입장을 견지하며 아세안 회원국 전체의 의사를 대변할 수 있을지, 그리고 역내 복잡다단한 현안과 이슈를 원만하게 조율해 나갈 수 있을지 여부가 아세안 대내외 환경의 중

Ⅲ

북한과 대내외 정세

북한정치 **위기와 버티기, 전환을 위한 준비**

1. 2021년 상반기 평가

북한의 2021년 하반기는 코로나19, 대북 제재, 자연재해라는 전대미문의 위기에서 탈출구를 찾지 못한 채 자력갱생을 수단으로 하는 ‘버티기 전략’에 집중한 시기라고 평가할 수 있다. 북한의 노동당 중앙위원회 제8기 4차 회의(21.12.27~31)가 2021년을 ‘엄혹한 난관’과 ‘위대한 승리의 해’라고 자평한 것은 위기의 시대를 잘 버텼다는 자족감의 표현이라고 볼 수 있다. 북한은 위기 극복의 버티기 전략으로 ‘경제발전 5개년 계획’과 체제 안정화에 집중하였으며, 북한정치는 노동당 중심의 국정운영 체계를 통해 이를 뒷받침하였다.

상반기 북한정치의 지속성 관점에서 주목할 만한 부분은 다음과 같다. 첫째, 북한은 상반기에 이어 하반기에도 김정은 연설을 비롯한 당·정 회의 및 각종 행사 개최를 통해 코로나19 방역과 5개년 계획의 성과 창출에 매진하였다. 코로나19와 대북제재 등 대내외 환경의 개선 가능성이 보이지 않는 상황에서 경제발전을 위한 유일한 방법인 주민 동원을 위해 각종 회의와 행사를 지속적으로 개최한 것이다. 특히 1970년대의 대중동원 운동인 사상·기술·문화의 ‘3대혁명’을 독려하는 행사인 ‘3대 혁명 선구자대회’의 조기 개최는 북한의 다급한 속내를 드러내고 있다. 통상 10년 단위로 개최하던 행사를 2015년에 이어 6년 만에 개최하고 전 사회적 동원 열기를 불러일으켰다. 위기 극복의 마땅한 정책적 수단이 없는 상황에서 대중동원 운동인 ‘3대 혁명 운동’을 다시 소환한 것이다.

둘째, 위기가 불러오는 내부 불만을 잠재우고 체제 안정화를 추진하기 위해 사회통제를 지속하였다. 북한은 ‘반사회주의, 비사회주의 투쟁’이라는 기치를 내걸고 사회통제를 위한 법적·제도적 장치를 정비하였다. 2020년 말의 「반동사상문화배격법」에 이어 2021년 하반기에 「마약범죄방지법(21.7)」, 「청년교양보장법(21.9)」 등을 신설함으로써 부정부패와 청

년들의 사상단속을 강화하였다. 그리고 간부들에게는 세도·관료주의·부정부패와의 투쟁과 함께 성과 창출을 강조하면서 조직지도부, 군정지도부, 규율조사부, 법무부 등을 통한 감시·통제를 강화하였다. 끝이 보이지 않는 주민 동원과 간부들에 대한 성과 압박은 결국 내부 불만으로 표출될 수밖에 없다는 점을 북한 당국 역시 잘 인식하고 있는 것으로 보인다.

북한정치의 변동성 관점에서 주목할 부분은 다음과 같다. 첫째, 김정은 집권 10년을 맞이하여 ‘김정은 이상화’에 본격적으로 돌입하였다. 북한은 상반기의 제8차 당대회를 통해 김일성·김정일 시대의 결별을 선언하고, 하반기에 들어서면서 김정은 시대의 10년의 성과를 선전하기 시작하였다. 지난 10년을 ‘우리국가제일주의 시대’와 ‘위민헌신’의 불멸의 여정으로 정의하면서 김정은의 헌신과 노고를 강조하였다. 그리고 김정은을 ‘인민적 수령, 혁명의 수령, 위대한 수령’으로 호칭하면서 김일성·김정일과 같은 반열에 올려놓았다. 북한의 김정은 이상화 정책은 김정은에 대한 북한 주민들의 충성심을 불러일으키고 이를 통해 체제와 정권 안정화를 도모한 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 상반기가 제8차 당대회의 결정 관철을 위해 중앙 중심의 국정운영에 초점을 두었다면, 하반기는 시·군 등 지방으로의 확산에 초점을 두었다. 특히 경제발전 5개년 계획의 성과 창출을 위해 성과 창출이 상대적으로 용이한 농업과 지방건설 사업에 집중하였다. 제8차 당대회에서 농촌을 비롯한 시·군 지역의 저발전을 지적한 한 이후 9월에 개최된 최고인민회의 제14기 5차 회의를 통해 지방 발전의 내용을 담은 ‘시군발전법’을 채택하였다.

북한의 2021년 하반기는 삼중고의 위기 국면에서 해결책을 찾지 못한 채 체제와 정권 안정을 위한 ‘버티기 전략’에 치중하였다고 평가할 수 있다. 이를 위해 북한은 정치 분야에서 크게 세 가지 정책 방향을 추진하였다. 그 결과 첫째, 5개년 계획의 첫째 성과 창출을 위한 정치적 지원, 둘째, 김정은 이상화를 통한 주민들의 충성심 제고, 셋째, 내부 불만을 잠재우기 위한 사회통제의 강화와 지방 발전의 모색으로 나타났다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

북한은 2022년에는 국경봉쇄를 완화하고 대외 접촉에 나서고자 할 것이다. 코로나19 방역 상황에 따라 대외 접촉의 범위와 대상에 차이를 보이겠지만, 현재의 위기 국면을 전환하기 위해서는 국경개방과 함께 대외관계 개선을 추진할 수밖에 없는 구조적 한계에 직면할 것이다. 당 중앙위원회 제8기 4차 전원회의를 통해 제시한 ‘방역의 선진화를 위한 수단과 역

량 보강·완비'는 백신과 치료제의 공급 이외에는 해답이 없다는 점을 북한 역시 잘 알고 있을 것이다. 그리고 '단변 도약'을 주장하며 최첨단 산업을 강조하던 북한이 전근대적인 '농촌발전'을 강조한 것은 원자재와 물자 도입이 차단된 현실에 기반한 부득이한 정책 방향의 변경이라고 볼 수 있다. 국경개방과 대북제재의 해결 이전까지 그나마 성과를 낼 수 있는 분야가 농업이라는 판단을 한 것이다. 그리고 이는 식량문제가 인민생활의 안정과 직결되어 있다는 점도 고려한 결정으로 볼 수 있다.

노동신문은 전원회의 결과를 보도하면서 남북관계와 대외관계에 대해 “다사다변한 국제 정치정세와 주변 환경에 대처하여 북남관계와 대외사업 부문에서 견지하여야 할 원칙적 문제들과 일련의 전술적 방향 등을 제시하였다”고 보도하였다. 코로나19의 전개 상황과 미중 갈등 그리고 우리의 대선 등 예측 불가능한 대내외 정세변화에 대처하는 구체적 정책 방향 제시를 유보한 것이다. 이는 대남·대외 관계 개선을 하지 않겠다는 의미가 아니라, 오히려 정세변화에 따라 더 적극적으로 움직일 수 있는 공간을 확보하겠다는 유연성에 초점을 둔 것으로 해석할 수 있다. 이러한 차원에서 본다면 2022년 상반기 북한정치는 국경개방과 남북·북미관계 개선 등을 통한 위기 국면 탈출과 전환에 대비하기 위한 준비에 집중할 것으로 보인다. 국면 전환을 위한 준비는 내부안정을 토대로 대외관계를 전개하는 자신감을 구축하는데 집중할 것으로 보인다.

북한정치의 지속성 관점에서 주목할 만한 관전 포인트는 다음과 같다. 첫째, 노동당과 국가기구 회의 및 각종 행사 개최를 지속적으로 개최하여 경제문제 해결과 농촌발전에 집중할 것이다. '온 사회의 3대 혁명화'를 전면에 내세우면서 '시·군 강화 노선'과 함께 농촌발전을 위한 주민 동원에 총력을 경주할 것이다. 그리고 이를 위해 3대혁명 소조운동과 3대혁명 붉은기 쟁취운동을 전국적으로 전개할 것이다. 그러나 지속되는 동원에 대한 주민들의 불만과 원성도 동시에 증가하는 '딜레마'에 빠질 가능성에 주목할 필요가 있다.

둘째, 코로나19 방역과 내부 불만 억제를 위한 사회통제가 지속될 것이다. 북한은 백신과 치료제 도입 이전까지는 “코로나19 비상방역사업을 국가사업의 제 1 순위”에 위치시키면서 국경봉쇄를 지속할 것으로 보인다. 그리고 내부 불만을 단속하는 차원에서 '반사회주의, 비사회주의 투쟁'을 강조하면서 법·제도를 통한 주민 통제와 간부들에 대한 사상통제를 지속할 것으로 보인다.

셋째, 김정은 우상화의 본격적 전개에 주목할 필요가 있다. 북한은 2021년의 '위대한 승리'를 김정은의 업적으로 칭송하면서 김일성 생일 110주년, 김정일 생일 80주년 등을 경축할 것이다. 그리고 이를 위대한 수령의 업적으로 칭송하면서 김정은을 선대의 반열에 나란히 위치시킬 것

이다. 그리고 김정은 집권 10년의 혁명역사에 대한 전 사회적 학습 분위기 조성의 시작 역시 주목할 부분이다. 한편, 김정은 우상화를 위한 제도적 리더십의 완비로서 김일성이 생전에 그리고 김정일이 사후에 받았던 '대원수' 칭호의 부여 여부에 주목할 필요가 있다.

북한정치의 변동성 관점에서 주목할 만한 관전 포인트는 다음과 같다. 첫째, 북한의 통치이념으로 '김정은주의'의 본격적 등장이다. 국가정보원은 2021년 10월 28일 개최된 국회 정보위원회 국정감사에서 북한 내부적으로는 이미 '김정은주의'가 등장했다고 보고했다. 그러나 현재까지 대외적으로 공표된 북한의 공식문건 또는 매체에는 '김정은주의'가 등장하지 않는 것으로 볼 때 이제 시작 단계라고 평가할 수 있다. 김정은이 김일성과 김정일의 후광에서 완전히 벗어나 홀로서기를 하는 마지막 퍼즐은 북한의 통치이념인 '김일성·김정일주의'를 '김정은주의'로 변경하는 것이라고 할 수 있다. 김정은주의의 핵심은 북한이 제8차 당대회 이후 강조하고 있는 인민대중제일주의와 우리국가제일주의가 될 가능성이 높으며, 이를 기반으로 독자적 사상과 이념 체계를 확립해 나갈 것으로 예상할 수 있다. 통치이념의 김정은주의로의 변경은 김정은 우상화 강화 움직임과 연동될 가능성이 높다.

둘째, 김정은의 '국가주석'직 부여도 관전 포인트이다. 북한은 제8차 당대회 이후 개최한 최고인민회의에서 국가기구 개편을 하지 않았다. 그러나 김정은 우상화가 본격화되고 '김정은주의'로의 통치이념 변화가 수반되어 간다면 국가기구에서 개편이 이루어질 가능성이 크다. 국가기구 개편이 이루어진다면 '개정 당규약'이 김일성 시대와 유사한 것처럼, 김일성 시대의 국가기구 체계와 유사한 형태를 띠 가능성이 있으며 이 경우 김정은에게 '국가주석'직을 부여할 가능성이 있다.

셋째, 대남·대미 외교 엘리트의 부상도 관전 포인트이다. 북한은 올해 상반기에는 경제 엘리트들을 중심으로 경제와 농업 분야에 중점을 두는 정책을 추진할 것이다. 그러나 우리의 대선 전후로 대남·대미 관계 개선을 시도한다면 김여정 부부장을 비롯한 김영철 통일전선부장, 김성남 국제부장, 리선권 외무상 등의 대남·외교 엘리트의 역할이 강조될 것이다. 그리고 당 중앙위원회 제8기 4차 전원회의에서 미루어졌던 김여정 부부장의 정치국 진입 역시 대남·대미 관계의 재개와 함께 이루어질 가능성이 크다.

북한정치의 상반기는 국내외 정세의 예측 불가능성을 반영하여 내부안정에 치중하면서 국면 전환을 준비할 것으로 보인다. 코로나19 방역과 식량 증산을 중심으로 하는 주민 생활 안정과 김정은 우상화의 확산을 통해 내부 결속을 다지고자 할 것이다. 그리고 이를 기반으로 코로나19에 대한 위협성이 감소하는 시점에 대외관계 개선에 나설 것으로 보인다.

1. 2021년 하반기 평가

올해 하반기 북한의 경제상황은 상반기에 비해 특별히 개선되거나 악화되었다고 보기 어렵다. 우선, 對중국 무역(KOTRA 추계)의 경우 6월부터 증가세를 보이다가 10월부터 다시 하락세로 돌아섰다. 북한의 경제위기와 중국의 경제난을 고려할 때, 양국 모두 교역을 재개할 필요성을 느끼고 있지만, 중국 내 코로나19 상황과 북한의 취약한 방역체계가 본격적인 무역 재개를 허용하지 않고 있다고 볼 수 있다. 참고로 올해 1월부터 10월까지 북중교역액은 전년 동기에 비해서도 수입이 60.7%(487.5 백만 달러 → 191.5 백만 달러), 수출이 21.4%(45.3 백만 달러 → 35.6 백만 달러) 감소하여, 총교역액은 57.4%(532.8 백만 달러 → 227.1 백만 달러) 감소하였다. 이는 코로나19 팬데믹 이전인 2019년 북중교역액의 8.1% 수준, 대북제재 직전인 2016년 북중교역액의 3.8% 수준에 불과한 것이다. 이는 대북제재가 유지되고 코로나19 팬데믹이 완전히 종식되지 않는 한 북중교역의 단기적 증감 자체는 북한의 경제상황을 호전시키는데 별 의미를 가지지 않는다는 것을 의미한다.

다음으로, 시장환율(<데일리 NK> 보고)의 경우 작년 10월부터 시작된 하락세가 지속되고 있다. 무역재개 조짐이 있을 때마다 일시적으로 소폭 상승했다 하락하는 현상이 나타나기는 했지만, 전반적으로는 지속적인 하락세가 유지되었다(2020년 9월 8,350원/달러 → 2021년 12월 약 4,700원/달러). 이는 북한의 외화부족 사태를 고려할 때 매우 이례적인 현상인데, 그 원인으로는 수입 감소에 따른 외화수요 감소, 당국의 인위적인 외화사용 제한조치 및 외화사용 권장조치 등이 지적되고 있다. 다만, 국경봉쇄가 완화되어 무역이 재개될 경우, 외화수요가 증가하면서 환율상승 요인으로 작용할 것은 분명하다.

다음으로, 시장물가(소비재물가)의 경우(한국은행 추계), 2020년 하반기(전기 대비 29.7%

증가)와 2021년 상반기(전기 대비 28.5% 증가) 급등한 후 하반기(2021년 3/4분기 기준 전기 대비 0.9% 하락) 들어서는 다소 안정되는 모습을 보이고 있다. 다만, 하락을 주도한 것은 내구재와 옥수수, 휘발유, 콩기름 등이며, 쌀(전기 대비 16.3% 증가), 밀가루(전기 대비 6.6% 증가), 돼지고기(전기 대비 19.7% 증가) 등은 3/4분기에도 가격이 상승하는 현상이 나타나고 있다.

물가와 관련하여 유의해야 할 사실은 북한의 환율이 지속적으로 하락하고 있다는 점이다. 즉 북한 원화로 쌀, 밀가루, 돼지고기 등을 구매하는 주민에 비해 외화로 구매하는 주민의 경우, 피부로 느끼는 물가 상승세가 훨씬 클 수밖에 없다는 점이다. 이는 북한 주민들로 하여금 구매수단으로 외화보다 원화를 선호하게 하는 요인으로 작용하면서 최근의 환율 하락세를 뒷받침하고 있는 것으로 보인다. 하지만 이러한 선순환 구조가 지속된다는 보장은 없다. 축적수단으로 외화를 선호하는 현상은 여전할 뿐 아니라, 외화부족 상황에서 구매수단으로 원화사용이 늘어나는 역달러라이제이션 현상이 확산하면 환율의 불안정성이 증대할 수밖에 없기 때문이다. 특히 재정난에 대한 대응 차원에서 당국이 2000년대 후반부터 2012년 말까지 추진했던 인위적인 화폐 발행정책을 재개하는 경우, 환율폭등과 물가폭등이 동시에 나타나는 상황이 초래될 수 있다. 최근 북한이 원화 동표를 발행한 것은 이러한 우려를 뒷받침하고 있다.

마지막으로 산업의 경우, 아직 한국은행 추계가 나오지 않아 개략적인 방향성만 짐작해볼 수 있을 따름이다. 우선, 북한 당국이 정치적 어젠다로 추진하고 있는 농업과 건설업의 경우, 작년에 비해 상황이 호전되었을 것으로 보인다. 식량 생산의 경우, 비료 투입이 줄기는 했지만 작년과 같은 자연재해가 없어 올해 추곡량은 최소 평년작 이상은 될 것이다. 북한 당국이 ‘인민대중제일주의’를 시연하고 경기를 활성화하는 차원에서 추진하고 있는 건설 분야도 예년보다 상황이 나아 가능성이 높다. 건설의 핵심 원자재인 시멘트는 북한 당국이 유일하게 중앙집중적 공급을 자신하고 있는 분야이다.

농업과 건설업을 제외한 다른 분야는 성장이 쉽지 않아 보인다. 북한은 올해 1/4분기 생산액이 전년 대비 120%, 계획 대비 140% 늘었다고 발표한 바 있다(8기 3차 전원회의). 하지만 이 발표 이후에는 구체적인 생산증대 수치를 발표하지 않고 있다. 작년 북한경제가 -4.5% 성장한 것을 고려하면(한국은행 추계), 5개년 계획 첫해인 올해 1/4분기 120% 생산액 증가는 ‘성장’이라고 보기 어렵다. 또한 8차 당대회에서 5개년 전략의 실패를 자인하고 5개년 계획의 목표치를 대폭 하향조정할 것을 고려하면, 계획 대비 140% 증가 역시 ‘성장’이라고 보

기 어렵다. 북한은 5개년 계획의 테마를 성장이 아니라 위기방지(‘정비·보강’)로 잡은 바 있다. 금속과 화학분야에 투자를 집중하면서, 나머지 분야는 국산화와 재자원화로 자력갱생한다는 것이다. 하지만 금속, 화학산업과 같은 소재산업은 투자와 성과간 시간간격이 매우 큰 산업이다. 더욱이 관련 설비와 기술은 외부에서 도입되어야 하는데, 대북제재는 이를 가로막는 요인으로 작용하고 있다. 국산화와 재자원화는 소비재나 기술집약도가 낮은 분야에서는 성과를 낼 수 있지만, 중화학공업 분야에서는 한계가 뚜렷하다. 이 분야에서 주요 설비, 부품, 중간재는 수입에 의존해야 하는데, 대북제재와 국경봉쇄로 인해 그것이 여의치 않은 상황이다.

2021년 연말에 열린 조선노동당 중앙위원회 8기 4차 전원회의 보도문을 살펴보면, 농업과 건설에서의 큰 성과가 있었다고 강조되고 있는 반면, 중화학공업을 비롯한 나머지 산업분야에서는 “계획수행에서 진일보의 개선과 실적이 이루어졌다”는 정도의 평가만 내려지고 있다. 열심히 노력했지만 계획을 달성하거나 초과 달성할 정도의 성과는 없었다는 것이다.

종합적으로 보면, 올해 하반기 북한경제는 표면적으로는 안정을 유지했지만 그 속에서 경기회복의 모멘텀을 마련하지 못하고 위기가 계속 축적되는 상황으로 요약할 수 있다. 이는 무역, 시장, 산업 모두에서 공통적으로 나타난다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

내년 북한경제에 영향을 미칠 수 있는 최대 변수는 두말할 것도 없이 북중무역 재개 여부 및 속도이다.金正은 2021년 가을 최고인민회의 시정연설에서 생활방역체계로의 전환 등 국경봉쇄 완화를 시사한 바 있다. 최근 의주 비행장 등 방역창고가 완성되었다는 보도도 있다. 물론 오미크론 확산 등 코로나19 팬데믹 관련 새로운 변수가 나타나고 있지만, 북한이 국경봉쇄 완화와 무역재개로 방향을 잡고 있는 것은 분명해 보인다. 따라서 내년 상반기 북한은 코로나19 팬데믹 상황과 방역능력을 고려하면서 점진적으로 무역을 재개하는 방향으로 움직일 것으로 예상된다.

무역이 재개되면 수출이 아니라 수입이 급증할 것으로 예상된다. 수출의 경우 코로나19 팬데믹 이전에도 제재로 인해 이미 2016년의 1/10 수준으로 감소해 있었다. 수출이 뒷받침되지 않는 수입 중심 무역 재개는 급격한 외화수요 증가를 초래할 것이고, 이는 현재의 외화 부족 상황에서 환율 급등과 이에 따른 수입물가 급등을 압박할 것이다. 한편, 북한 당국으로

서는 필요 물자 수입을 위해 외화 재정을 확보해야 할 필요성이 증대한다. 수출 증대가 제약된 상황이라면 남은 방법은 시장 외화를 흡수하는 것밖에 없다. 하지만 만일 당국이 강압적인 방식으로 외화를 흡수하는 정책을 사용한다면 과거 화폐개혁 당시와 같은 시장 불안정이 초래될 가능성이 다분하다. 이것이 대북제재가 낳은 무역 재개의 딜레마이다.

무역 재개는 거시경제와 달리 산업 전반에는 유리한 작용을 할 가능성이 있다. 비록 밀수 형태이기는 하지만 그간 국경봉쇄로 막혀 있는 생산재 수입에 숨통이 트이기 때문이다. 하지만 외화 부족은 수입 능력을 제약한다. 따라서 북한 당국은 교체 시한이 다가온 부품, 설비 교체에 집중하면서 다른 분야에서는 여전히 국산화와 재자원화 등 자력갱생 정책을 지속할 것으로 보인다. 이는 산업 붕괴와 같은 위기 폭발을 지연시키는 데 도움이 되겠지만, 경제를 하강국면에서 상승국면으로 반전시키는 데는 턱없이 부족할 수밖에 없다. 북한 당국이 5개년 계획의 초점을 성장이 아니라 위기방지에 두고 있는 것도 이러한 현실을 반영한 것으로 보인다.

북한군사 군사력 강화는 계속, 대남 위협은 미지수

1. 2021년 하반기 평가

2021년 1월 5일부터 12일까지 8일간 개최된 8차 당대회에서 김정은은 북한의 핵무력 중심의 자위적 국방력 강화 방침이 계속될 것임을 시사하였다. 김정은은 사업총화보고 요약 내용 중 국방과학부문에서 북한이 국방분야에서 이룬 성취들을 돌아보는 한편 향후 핵무력 현대화를 위해 초대형 핵탄두와 전술핵무기 생산, 군사정찰위성, 다탄두개별유도기술, 핵잠수함의 개발 등을 이례적으로 공개하였다. 이로써 북한지도부는 북미대화 중단의 장기화와 대북 경제제재의 지속이라는 어려운 상황에서 정권 생존을 위한 핵능력 증강을 중단할 필요가 없다고 판단하고 있는 것으로 보인다.

2021년 군사분야의 가장 큰 특징 중 하나는 김정은의 군 관련 행보가 급감하였다는 점이다. 최고지도자의 군 현지지도나 무기시험 지도는 적성국에 대한 북한의 적개심과 용맹함, 전투의지 등을 표출할 수 있는 상징적 이벤트라고 할 수 있다. 그러나 김정은은 올 한 해 동안 미국의 대북압살정책, 한국 정부의 재래식 전력 증강에 대해 강한 불만을 일관되게 표출해왔음에도 불구하고 12월까지 군 부대 현지지도와 무기시험 참관을 단 한 차례도 진행하지 않았다. 그나마 눈에 띄는 군 관련 행보로 △제8차 군사교육일꾼대회 참석, △국방발전전람회 <<자위-21>> 참석 및 기념연설, △공화국 창건 73돐 경축 민간 및 안전무력 열병식 참석 △조선인민군 제1차 지휘관, 정치일꾼 강습회 참석 △제8차 당대회 기념 열병식 참석 등을 꼽을 수 있을 정도이다. 김정은은 코로나19가 기승을 부리기 시작하던 시점인 2020년 2월 말에서 4월초까지 8차례에 걸쳐 군부대 합동 타격훈련과 포사격 훈련 등을 집중적으로 지도·시찰하였다. 2019년에는 무려 31차례에 걸쳐 비행훈련과 잠수함 시찰, 초대형 연발시험 사격 참관 및 인민무력성 방문 및 연설, 제1017군부대 비행훈련 지도, 신형 건조 잠수함 참관

등 군 현지지도와 군부대 시찰을 실시하였다. 이처럼 최고지도자의 군 현지지도가 줄어든 원인은 코로나19에 대한 우려와 경제지도 집중, 북미관계 개선 기대 등에 따른 것으로 추정된다.

2021년 김정은의 군 관련 행보는 급격히 줄어들었지만 북한군은 체제존속에 여전히 중요한 존재라고 할 수 있다. 김정은은 8차 당대회 사업총화보고와 10월 11일, 국방발전전람회 연설을 통해 국방력 강화 방침과 억지력 강화 의지를 드러내었으며 2021년 한 해 동안 북한의 무력시위 역시 계속되었다. 북한은 3월과 9월 단거리탄도미사일 시험발사를 단행하였으며 극초음속미사일과 미니 SLBM의 시험발사도 진행하였다. 이밖에 7월부터 북한이 영변 핵시설을 재가동함으로써 핵활동을 지속하고 있다는 IAEA의 발표도 있었다. 북한이 공개적으로 ‘국방과학발전 및 첨단무기개발 5개년 계획(2021-2025)’에 돌입하였음을 밝혔고 당 중앙군사위원회 역시 김정은의 지도하에 2차례에 걸쳐 진행된 바, 대미억지를 실현하고 체제를 지탱하는 중요한 한 축으로서 군의 역할과 중요성에는 변함이 없는 것으로 추정된다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

코로나19 상황이 계속된다는 전제하에 북한은 2022년에도 계속해서 8차 당대회에서 제시한 국방공업발전을 위한 전략적 과업들을 진행할 것으로 보이며 그러한 맥락에서 무기시험 역시 강행해 나갈 것으로 보인다. 2021년 북한지도부는 한국의 재래식 전력증강에 대한 날 선 비난을 계속해 왔으며 남북한의 군사력 강화에 대한 ‘이중잣대’ 논리를 꾸준히 비판하였다. 김정은의 경우 북한의 국방력 강화 원인이 한국의 군 현대화 계획의 탓으로 돌리는 등 군사력 강화가 “자위적” 성격을 갖고 있으며 한국과 “균형” 맞추기 위한 것임을 강조해왔는데, 2022년에도 북한은 강대강, 선대선의 원칙에 따라 무력시위를 강행하는 한편, 무기시험 진행의 원인을 한국에 돌릴 가능성 또한 커질 것으로 예상된다. 첨단장비도입, 무기시험, 기타 재래식 군비증강 등 한국의 군사적 움직임은 건건이 문제 삼으면서 자위권을 행사한다는 명목으로 북한 역시 새로운 형태의 무기시험을 실행할 것으로 전망된다. 신형무기는 주로 중거리 이하 탄도미사일일 가능성이 크고 해상과 지상을 무대로 할 가능성이 크지만, 국제적 파급효과를 의식하여 장거리탄도미사일 시험과 핵무기 소형화를 위한 핵실험 등 레드라인을 넘어서는 군사적 행동은 취하지 않을 가능성이 크다.

2022년 북한에 우호적이지 않은 정권이 집권하여 남북관계가 경색될 경우, 무력시위가 발

생활 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 지난 몇 년 간 김정은 정권은 신형 무기시험 등은 진행해왔지만 한국을 상대로 직접적인 무력시위는 벌이지 않았다. 그러나 2022년 새로 들어서는 한국정부가 남북관계와 북미관계 개선을 위한 노력보다 북한의 핵·미사일 능력 고도화에 맞서 한미의 확장억제력 강화에 집중하고 완전한 대북제재 이행을 강조한다면 북한은 강대강, 선대선의 원칙하에 대남 위협 수위를 한층 끌어올리는 정책을 취할 가능성이 크다. 다만 북한이 항상 이 같은 무력시위를 통해 대남 억지력을 확보하고 한국의 외교적 양보를 기대해왔던 것으로 미루어 볼 때, 무력시위를 벌인다면 핵무기의 직접적인 사용이 아닌 해상과 군사분계선에서의 재래식 도발의 형태로 진행할 가능성이 클 것으로 예상된다.

북한은 2022년에도 ‘국방과학발전 및 첨단무기개발 5개년 계획’에 따라 핵·미사일 전력을 확대 발전시킬 것으로 예상된다. 따라서 적절한 시기를 보아 무기시험을 전개할 것으로 보이며, 정치적 명분을 쌓기 위해 한국의 연합군사훈련, 신형 무기시험, 무기도입 및 기타 대형 군행사 등을 계기로 삼을 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 2022년 봄까지 북미 대화 성사에 대한 미련, 대미외교에 한국 정부 활용의 필요성 및 기타 경제적 이유와 인도주의적 지원에 대한 갈망으로 직접적인 대남 군사위협은 자제할 것으로 보인다. 그러나 만약 북한에 비우호적인 정부가 들어서 북미관계의 통로 역할을 중단하고 대북 압박을 강화해 나간다면 북한은 정권의 건재함을 과시하고 한국 정부의 태도 변화를 촉구하기 위해 직접적인 대남 위협을 감행할 수도 있을 것이다. 결국 한국 정부의 대북 태도 변화가 북한의 군사적 위협 수준을 결정하는 주요한 요인이 될 가능성이 크다고 할 수 있다.

북미관계 **한국 대선과 미국 중간선거, '수동적 대처'의 장기화**

1. 2021년 하반기 평가

바이든 행정부는 취임 100일 만에 '외교에 열려있으면서 조정되고 실용적인(calibrated, practical)' 대북정책을 지향한다고 선언했다. 트럼프 행정부가 시도했던 북한과의 정상외교를 비판하고 북한인권 문제를 전면에 내세웠으며 대선토론에서 김정은을 향한 독설을 주저하지 않았던 바이든 대통령의 언급에 비춰보면 신행정부의 대북정책 검토 결과는 비교적 신중하고 중립적인 것으로 평가할 수 있었다. 한미정상회담을 통해 남북대화과 관여, 협력을 명시적으로 지지하고 공석이었던 대북정책특별대표에 성 김 인도네시아 대사를 전격 임명한 것도 문재인 정부의 대북정책에 힘을 실어준 결과였다.

그러나 결과적으로 2021년 북미관계는 하노이 노딜 이후 2년 가까이 지속되어온 정체국면을 탈출하지 못하는 공전 상황을 지속했다. 북한과 미국 모두 대화 복원 의지는 표명한 반면, 구체적 선(先)행동에 나설 준비는 되어있지 않았기 때문이다. 미국은 성 김 대표를 통해 '조건없는 만남'을 여러 차례 강조했고 백악관은 북한과의 대화를 위해 구체적 제안(specific proposal)을 했던 사실까지 공개하며 대화 의지를 과시했다. 북한 김정은도 '강대강, 선대선'이나 '대화에도 대결에도 준비되어있어야 한다'는, 중립적 메시지를 내놓으며 대미 비난에는 신중한 태도를 유지했다. 그러나 이미 대미 장기전과 경제난 정면돌파를 선언한 북한은 하노이의 실패를 반복하지 않는다는 보장 없이 미국과 마주앉기를 주저했고 중간선거를 앞두고 지지율 하락세를 보이고 있는 바이든 행정부는 북한에 대한 양보로 비칠 수 있는 선(先)행동이 초래할 정치적 손해를 고려하지 않을 수 없었다.

그럼에도 불구하고 과거 미국 정권교체기마다 군사적 도발을 통해 존재감을 과시했던 북한이 바이든 정부 들어 군사적 행동을 비교적 자제하고 있는 것은 주목할 만한 지점이다.

미국 역시 북한이 3월과 9월, 두 차례에 걸쳐 단거리 탄도미사일과 장거리 순항미사일을 발사했지만 대화 기조를 유지한 채 과잉대응을 자제하는 모습을 보였다.

2021년 미국의 신정부 출범에도 불구하고 북미 양국은 과거처럼 정권 초반 상호 기선 제압을 위한 선제행동 모색보다는 이처럼 '수동적 대처'를 선택한 것으로 보인다. 이러한 배경에는 북미 양국의 내부 사정도 자리잡고 있다. 북한은 자력갱생 노선을 바탕으로 비사회주의 풍조를 강력하게 단속하며 '내부 다지기'에 집중하고 있고, 미국은 '더 나은 재건(Build Back Better)'을 기치로 하는 포스트 코로나19 경제 회복정책에 매진하고 있기 때문이다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

북미관계의 교착 상태가 내년 상반기에도 별다른 전환의 계기를 찾지 못하고 계속될 것인지 여부가 가장 큰 쟁점이 될 것이다. 북미 양국의 전략적 계산에 미중 전략경쟁 심화라는 지정학적 환경요인이 겹쳐질 경우 관계 회복보다는 경색 국면 지속을 야기하는 요인으로 작용할 가능성이 있기 때문이다. 북한 역시 지난해말 개최했던 당 중앙위원회 8기 4차 전원회의에서 대외정책 관련 언급을 최대한 자제할 정도로 정세의 유동성에 대비하는 신중 모드를 유지하고 있다.

내년 2월 베이징동계올림픽(24~2.20)에 미국을 필두로 영국, 캐나다 등 주요 동맹국들이 정치적 보이콧을 선언하면서 미중 간 비난전이 가속화하고 있는 상황도 북미관계 회복에는 악재로 떠오르고 있다. 국제올림픽위원회(IOC)가 북한의 올림픽 출전 자격을 박탈했음에도 불구하고 중국 왕이(王毅) 외교부장은 지난 9월 방한 당시 "베이징동계올림픽이 남북관계 개선의 계기가 되도록 노력하겠다"고 공언한 바 있다. 4년 전 평창동계올림픽이 북미관계 대전환의 계기를 마련했던 것처럼 베이징동계올림픽을 계기로 남북관계와 북미관계의 물꼬가 트인다면 한반도에 대한 중국의 영향력을 과시하는 전략적 기회를 확보할 것이라는 판단이 없지 않았을 것이다.

그러나 북한의 출전 자격 박탈과 미국의 정치적 보이콧으로 인해 이러한 구상을 실현하기 위한 여건 마련부터가 쉽지 않은 상황이 전개되고 있다. 중국이 왕이 외교부장의 '베이징동계올림픽을 통한 남북관계 개선 계기 마련' 약속에 부응하는 정치적 이벤트를 기획할 가능성 등은 열려있지만 경우에 따라서는 한미관계에 부담을 가중시키고 북미관계 개선에도 부정적 요인으로 작용할 개연성도 존재한다. 베이징동계올림픽이 끝나면 한미연합훈련과 김

일성 출생 110주년 계기 대규모 열병행사가 뒤따르게 될 것이다. 2022년 3월 한미연합훈련은 문재인 정부에서 마지막으로 실시되는 한미훈련으로, 내년초까지 종전선언에 합의하지 못할 경우 한미연합훈련 연기 및 취소론이 다시 등장할 개연성이 있다. 정부가 종전선언 행사를 위한 마지막 기회의 창을 열어두고자 할 것이기 때문이다. 더욱 주목되는 것은 4월 태양절 열병식 규모와 행사에서 공개될 신무기의 제원이다. 북한은 이미 8차 당대회에서 ‘국방과학 발전 및 무기체계 개발 5개년 계획’을 공표한 바 있어 2022년에도 독자적 시간표에 따른 신무기 체계를 공개해나갈 것이며 태양절 열병식은 역대 최고 규모가 될 것임을 암시하고 있다. 특히 2022년 5월 출범을 앞둔 신정부의 대북정책 방향을 시험하기 위해서라도 북한이 중저강도 군사행동에 나설 가능성은 여전히 열려있는 형편이다.

한편으로는 하노이 노딜 이후 지난 2년간 ‘자위적 억제력’과 ‘책임적인 핵보유국’ 지위를 강조해온 북한이 2022년에도 북미관계 교착상태가 장기화하면 독자적인 무기체계 개발 속도와 수위를 더욱 높여갈 가능성에도 주목할 필요가 있다. 북한은 미미한 경제성과에도 불구하고 인민들을 향해 자강안보를 강조하는 것이 집권 10년과 김일성 110주년을 동시에 맞게 되는 2022년 김정은 체제의 국내적 통치 기반을 공고히 하는 지름길이라고 인식하고 있기 때문이다.

북한과 중국의 관계 심화 돌파구 모색

1. 2021년 하반기 평가

2021년 북한과 중국은 기존 사회주의 유대관계를 유지하는 가운데 코로나19로 인한 직접 접촉이 제한된 상황에서도 축전(祝電)이라는 방식을 이용하여 고위급 소통을 지속했다. 북한과 중국은 축전 정치를 통해서 양국 관계를 관리하고 유지하는 모습을 보여주었다. 이러한 축전 정치의 일상화는 대면 접촉이 줄어든 상황에서 양국 관계의 깊은 유대관계를 대내외적으로 표출하는 유용한 수단이었다. 양국 최고 지도자의 축전 정치를 통한 양국 관계의 관리에 코로나19라는 엄중한 상황에서 양국 관계를 연결하는 기제로 작동했다.

예를 들어, 1월 11일 시진핑 주석은 김정은의 북한 노동당 8차 대회 총비서 추대를 축하하는 축전을 발송했다. 3월에는 미중갈등 속에 양국 관계 강화를 강조한 구두 친서를 상호 교환했다. 하반기에도 이러한 기조는 이어졌다. 7월에는 김정은 위원장 명의로 중국공산당 창당 100주년 기념 축전을 시진핑 주석에게 보냈다. 시진핑 주석 또한 답신을 보내 양국 정상 간 소통을 보여주었다. 7월 11일에는 북중 동맹조약 체결 60주년을 축하하는 상호 축전을 주고 받았다. 9월 9일 북한 정권 수립 73주년에는 시진핑 주석이 축전을 북한에 발송했다. 10월에는 북한이 중화인민공화국 건국 72주년 축전을 보냈고 중국도 회신하면서 2021년 양국 관계 축전 정치의 지속성을 보여주었다.

대면 접촉이 어려운 상황에서 중국과 북한은 중국 주재 북한 대사관과 북한 주재 중국 대사관을 통해서 상호 관심사를 논의하고 양국 현안을 논의하는 협력 테이블을 적극적으로 활용했다. 예컨대, 10월 28일 주중 북한대사 리용남은 양제츠 정치국 위원과 만나 한반도 문제 등 양국 공동 관심사에 대해서 의견을 교환하여 계속 소통과 협력을 강화해 나가기로 의견을 함께 했다. 리용남 대사는 왕이 외교부장과 만났을 뿐만 아니라 양제츠 정치국 위원과 독

대도 했다. 리진권 북한 주재 중국대사는 12월 22일 이임 인사차 최룡해 최고인민회의 상임위원장, 리선권 외무성 부상, 김성남 노동당 국제부장 등을 만나 양국 우위를 강조했다. 이처럼 대사관을 통한 양국 고위급 소통은 대외적으로 양국 관계가 정상적으로 작동하고 있다는 것을 보여주는 동시에 중국과 북한의 고위층이 양국 관계를 매우 중시하고 있다는 신호를 보냈다.

2021년 바이든 정부 출범에도 불구하고 미국과 중국관계는 과거 트럼프 시기보다 더욱 경쟁이 심화하는 본격적인 미중 전략경쟁 시기에 진입하고 있다는 평가를 받고 있다. 경제무역 방면에서 시작된 양국 경쟁이 전방위적으로 확산하고 있다. 양국은 글로벌 차원에서 뿐만 아니라 지역 차원에서도 경쟁의 모습을 보이고 있다. 북한은 중국의 조치를 옹호하고 미국을 때리는 우회적인 방식으로 중국을 지원하는 전략을 표출했다. 예를 들어, 북한 외무성 성명이나 전문가 등 명의로 미중 전략경쟁에서 대만문제나 민주주의 문제, 인권 문제 등 중국의 입장을 적극 지지하는 성명이나 칼럼을 발표했다.

결론적으로, 2021년 북한과 중국은 사회주의 국가라는 공통의 가치 지향을 기반으로 대면 접촉이 최소화되는 상황에서도 축전 정치와 대사관 창구를 이용하여 활발하게 소통했다. 또한, 미중 전략경쟁 국면에서 북한은 중국의 입장을 공개적으로 지지하고 옹호하면서 양국 관계가 더욱 밀착하는 모습을 보여주었다. 그러나 중국의 보건 협력 지원 의사에 대한 북한의 완곡한 거절은 양국 관계가 완전히 정상화되었다는 판단을 유보하게 한다. 또한, 국경을 중심으로 무역 재개 움직임이 목격되기도 하나 아직 완전한 경제교류는 이루어지지 않고 있다. 이 점은 양국 관계의 현주소를 잘 보여주는 것으로 이해할 수 있다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

2019년 시진핑 주석은 북중 수교 70년을 기념하여 국가주석 취임 이후 처음으로 북한을 국빈 방문했다. 이를 계기로 중국과 북한의 관계는 정상 상호 방문이라는 이벤트를 통해서 정상 궤도에 올랐다. 그러나 코로나19 확산으로 양국 교류가 중단되면서 다양한 방식의 소통이 모색되었다. 대사관을 통한 간접 소통, 축전을 통한 교류 심화 등이 그 예이다. 2021년에는 북중 상호동맹조약 체결 60주년을 기념하여 양국 관계가 한층 더 심화하는 새로운 북중관계로 나아가는 결의를 보여주었다. 이러한 협력의 기조가 2022년에도 계속될 것인가가 관전 포인트이다.

예컨대 2022년에도 축전 정치 등 정치적 이벤트를 통해서 양국 관계를 잘 이끌어갈 지가 관심사이다. 축전의 정치는 일방적인 것이 아니라 상호적이다. 양국 관계가 일방에 경도된 관계가 아니라 정상적인 국가관계라는 것을 보여주는 이벤트이다. 따라서 2022년에도 여러 계기를 통해서 양국 관계의 돈독함을 보여주는 다양한 방식의 양국 관계 정상화의 움직임이 있을 것이다. 어떤 모습으로 현실화할 것인지도 주목해야 하는 이슈이다.

양국 관계의 정상 가동을 보여주는 지표로서 베이징동계올림픽이 적극 활용될 것이다. 현재 시점에서는 IOC가 북한의 도쿄올림픽 보이콧을 이유로 북한의 베이징동계올림픽 출전을 막고 있다. 하지만 주최국인 중국의 노력 여하에 따라서는 참가 가능성도 열려 있다. 미국과 영국 등의 이른바 '외교적 보이콧 움직임'을 중국은 올림픽의 정치화로 비판한다. 이를 우려하여 중국은 베이징동계올림픽의 비정치성을 강조할 것이다. 그 중심에 북한의 참여가 고려될 수도 있다. 예컨대 북한의 참여를 계기로 한반도 긴장 완화의 무대로 올림픽을 활용할 수 있기 때문이다. 베이징동계올림픽을 계기로 북한과 중국의 밀착 관계가 다시 심화되는 계기가 만들어질 지도 주의깊게 지켜봐야 한다. 다만 현재 코로나19의 확산 추세로 볼 때 북한의 베이징동계올림픽 참가 가능성은 높지 않아 보인다.

2021년 북중 상호우호조약 체결 60주년을 계기로 양국 관계는 전통적 우호관계가 지속되고 있음을 대내외에 보여주었다. 그러나 중국 내부에서는 여전히 북한과의 관계 설정에 대한 전문가들의 논의가 분분하다. 중국 내에서는 여전히 뜨거운 쟁점이다. 양국 정부 간 관계와 무관하게 학계의 논쟁은 2022년에도 계속될 것이다. 예를 들어, <조약>의 효력이 지속되어야 한다는 주류 입장과 수정 혹은 폐기해야 한다는 의견이 경쟁할 것이다. 이 <조약>에 대한 다양한 의견이 양국 관계 조정에 미세하지만 영향을 미칠 것으로 이해할 수 있다.

유엔 제재가 계속되고 코로나19로 전면적인 경제교류가 막혀 있는 상황에서 북한도 한계 상황에 직면하고 있다는 평가이다. 이러한 상황은 이웃 국가이자 전통적 우호관계를 맺고 있는 중국의 우려로 이어질 수 있다. 특히, 북한의 최악의 경제 상황은 국경을 중심으로 북한 주민 이탈 가능성도 높아지는 바 중국으로서는 유엔 제재 결의를 위반하지 않는 선에서 對북 경제교류를 활성화하는 정책 전환을 시도할 수도 있다. 즉, 유엔 제재 틀 내에서 중국과 북한의 경제교류가 어느 시점에 어떤 폭으로 재개될 지도 관찰 포인트이다. 2022년 3월 중국의 전국인대에서 경제발전 논의 과정에서 동북 3성 중심의 對북한 교류도 북중관계 바로미터라는 점에서 주목해야 한다.

결론적으로, 2022년은 정치적 기념이나 이벤트 등 특정 계기를 중심으로 양국 간 관계 교

류가 이루어질 것이다. 또한, 중국의 노력 여하에 따라서 베이징동계올림픽이 양국 관계를 격상시키는 기회의 장으로 활용될 가능성도 있다. 한편, 2021년 양국 교류를 기반으로 2022년에는 과감한 경제교류를 추진하여 동북 3성과 북한의 이해에 부합하는 경제 모델을 만들어가는 한 해가 될 수 있을지도 주목해야 할 사안이다. 만약 중국이 올림픽을 활용하여 종전선언 이벤트를 기획한다면 김정은의 중국 방문도 열려 있을 것으로 보인다. 물론, 화상 정상회의도 가능성도 여전히 열려 있는 한 해가 될 것이다.

일본 정부의 '조건없는 대화' 제안의 반복과 돌아오지 않는 메아리

1. 2021년 하반기 평가

2021년 하반기에도 일본 정부는 납치 문제 해결을 위한 대화 제안을 지속하고 있으나, 북한은 이러한 제안에 대해 무대응 또는 거부하는 태도로 일관했다.

2021년 9월 29일, 자민당 총재 임기 만료로 치러진 선거에서 기시다 후미오 후보가 당선되면서 10월 4일 기시다 내각이 출범하였다. 기시다 총리는 4일 취임 첫 기자회견과 10월 8일 국회 소신 표명 연설에서 아베, 스가 전 총리들과 같이 북한과의 '조건 없는 정상회담'을 제안하는 한편, 북한의 핵·미사일에 대해서는 용인할 수 없음을 밝혔다. 일본 정부는 2019년 5월, 당시 아베 총리가 산케이 신문 인터뷰에서 조건 없이 김정은과 만나 허심탄회 이야기해보고 싶다고 언급한 이후, 스가 전 총리도 김정은과의 '조건 없는 대화'를 제안한 바 있다.

일본 정부의 북한에 대한 조건 없는 대화 제안은 납치 문제 해결을 목적으로 한다. 아베 전 총리를 비롯한 스가, 기시다 총리도 조속한 납치 문제 해결을 천명한 바 있다. 10월 8일 기시다 총리의 연설을 두고 북한 외무성은 8일 일본연구소 명의의 글을 통해, "납치 문제는 2002년 9월(평양 선언)과 2004년 5월 당시 일본 수상(고이즈미)의 평양 방문을 계기로, 그리고 그 후 우리의 성의와 노력에 의해 이미 다 해결됐다"는 입장을 밝혔다. 또한 "우리는 지금까지 여러 차례 진행된 조일 정부 간 회담과 접촉 때마다 일본 측에 알아들을 만큼 진지하게 설명해 줬다"며 5년 동안 외무장관을 지낸 기시다 총리가 이런 사실을 모를 리 없다고 주장했다.

또한 북한 외무성은 과거 식민지 시기 일본의 만행에 대해 비판하면서, 우리 민족에게 끼친 인적·물리적·정신적 피해에 대한 철저한 사죄와 배상이 북일관계의 기본이라고 언

급하면서, 일본 정부가 납치 문제를 고수할 경우, 관계 개선은 불투명하다는 점을 분명히 하고 있다.

납치 문제는 오랫동안 북일관계 개선에 걸림돌로 작용하였다. 2004년 납치 생존자 5명을 일본으로 귀국시켜 양국 간 국교 정상화 논의가 급진전 되는 듯했으나, 2004년 11월 메구미 유골이 가짜로 판명되면서 납치 문제는 돌파구를 찾지 못하고 있는 상황이다. 일본은 납치 피해자 17명 가운데 12명이 미귀환 상태라는 입장이나, 북한은 12명 가운데 8명은 사망, 4명은 납치 자체가 없었다고 주장하고 있다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

2022년 상반기 북일관계도 별다른 진전은 없는 상태가 지속될 가능성이 높다. 일본 정부나 북한이 납치 문제에 대한 합의점을 찾지 않는 이상 납치 문제 해결은 기대하기 어려울 것이기 때문이다.

기시다 정부는 2022년 7월 참의원 선거를 앞두고 있어 북일관계 진전을 위한 대화 제안은 계속할 것으로 보인다. 아베 총리 시기 이후부터 선거 때마다 이른바 '북한 때리기'로 지지율을 높여왔다. 납치 문제와 북한의 핵·미사일 시험발사 등은 일본에 있어 중대한 위협이라는 점을 강조하면서 대북 제재 및 강경책 견지의 명분으로 삼아왔다. 이러한 일본의 대북정책은 7월 참의원 선거를 앞두고 있는 상황을 고려한다면 가시적인 변화를 기대하기는 어려울 것이다.

북일관계는 북미관계와 연동된다고 할 수 있다. 북미관계가 진전된다면 일본의 대북 접근도 보다 적극적으로 추진된다. 따라서 주목해야 할 부분은 북미관계 향배라 할 수 있다. 다만 트럼프 행정부 시기와 같은 북미정상회담 개최의 가능성은 기대하기 어렵다고 할 수 있다. 특히 바이든 행정부는 인권, 민주주의와 같은 가치와 규범, 법의 질서를 강조하고 있으며, 웹피어 문제 등도 재차 거론되고 있는 만큼 미국의 대북정책은 강경책 기조가 될 것이기 때문이다. 따라서 북일관계 또한 북미관계와 유사하게 핵·미사일 문제와 함께 납치 문제를 포함 인권 문제가 현안으로 대두된다면 북일관계는 더욱 골이 깊어질 수 있다.

김정은은 미국, 중국, 러시아, 한국의 정상들과 회담을 했으나, 아직 일본과는 정상회담을 하지 않았다. 기시다 총리의 외교 역량 및 리더십 발현이나, 참의원 선거를 고려한다면 김정은과의 정상회담은 충분히 추진하고 싶은 사안이라 할 수 있다. 그러나 북한은 납치 문제는

이미 해결되었다는 입장을 고수하고 있어 북일 간 정상회담 가능성은 사실상 희박하다고 할 수 있다. 다만 북한의 경제 사정과 북미관계의 교착상태를 고려해 본다면 북일정상회담도 하나의 돌파구가 될 수 있으므로 북한의 대일 발언 및 북일 간 접촉은 중요한 관전 포인트가 될 수 있다.

북러관계 팬데믹 영향 하 전통적 친선·협조관계 강화 모색

1. 2021년 하반기 평가

북한과 러시아는 2021년 하반기 코로나19 위기의 영향 아래에서 다양한 연대기적 일정들을 계기로 친서와 성명을 통해 양국 간 친선관계의 강화 필요성을 강조했다. 북한은 6월 12일 ‘러시아의 날’을 맞아 김정은이 푸틴 대통령에게 친서를 보냈고, 7월 19일 북러 공동선언 채택 21주년을 계기로 노동당 명의의 성명을 발표한 바 있다. 또한 북한과 러시아는 8월 15일 광복절과 10월 12일 국교 수립 73주년을 계기로 상호 친서를 교환했다. 이들 친서와 성명은 양국 간의 전통적 친선·협조 관계를 새로운 단계로 발전시켜 나가야 한다는 내용을 담았다.

또한 러시아는 여러 계기를 통해 △대량살상무기의 확산 반대 △정치적·외교적 해결 △대북 압박보다는 안전보장 여건 제공 등 그동안 견지해왔던 북핵 문제 해결에 대한 원칙적 입장을 재확인했다. 더불어 러시아는 올해 9월 북한과 한국의 미사일 발사와 관련하여 양측의 행위가 역내 긴장을 고조시킬 수 있다고 우려를 표명하면서 자제를 촉구해 눈길을 끌었다. 이와 함께, 북한은 미국과의 대화를 거부하는 가운데 중국, 러시아, 쿠바 등 우방국과의 관계 강화에 주력했다. 이런 맥락에서 북한은 최근 뜨거운 국제 현안으로 떠오른 우크라이나 돈바스 지역 긴장 고조 상황과 관련하여 미국을 강력히 비판하고 러시아를 지지하는 입장을 개진한 바 있다.

그리고 러시아 내 북한 노동자 500여 명이 유엔 안보리 대북제재 결의에 따라 2020년 12월까지 귀국해야 함에도 불구하고 여전히 연해주에 체류하며 외화벌이 중이다. 이와 관련하여, 러시아 당국은 자국이 대북 제재 결의에 규정된 의무를 철저히 준수하고 있다면서도, 코로나19 위기와 북한의 국경봉쇄 등으로 인한 기술적 이유로 북한 노동자 일부가 귀국하지

못하고 있음을 인정했다.

코로나19의 대확산 과정에서 북한의 장기 대러 국경봉쇄로 말미암아 주북 러시아 대사관 상주 인원이 지속적으로 축소되고 있다. 국내외 언론을 통해 북한에 소재하던 외교관과 러시아인들이 7월과 11월 특별 열차편으로 귀국한 사실이 보도된 바 있다. 다수국가들이 북한 내 공관을 폐쇄하고 있는 가운데, 주북 러시아 대사관도 계약 기간이 만료된 공관원들을 지속하여 철수시킴에 따라 현재 마체고라 대사를 비롯한 최소 인력만이 남아 있는 것으로 판단된다.

러시아는 10월 29일 중국과 함께 유엔 안보리에 대북 제재의 부분 완화·해제를 제안했다. 2019년 12월 중리가 처음으로 유엔 안보리에 대북 제재 완화 결의안 초안을 제출한 후 올해 하반기에 재차 북한의 핵·미사일 시험 동결과 팬데믹 상황을 명분으로 제재 완화를 공식화한 것이다. 동 제안에는 건설·난방·철도 장비, 가전제품, 컴퓨터 등에 대한 금수 규정 등 일부 민수 분야에서 제재를 완화하자는 내용이 담겼다. 또한 러시아는 인도주의적 차원에서 북한에 무상지원 형식으로 수십만 개의 코로나19 진단키트를 제공하기도 했다.

올해 하반기 북러관계에서 특기할 만한 사건은 북한의 러시아에 대한 해킹 공격 가능성에 대한 주장이었다. 미국 사이버 보안업체인 프루트포인트의 보고서에 따르면, 북한 해커 조직 ‘김수키’가 기밀 정보의 획득을 목적으로 러시아 대외정책 전문가와 대북 협력 담당 비정부기구에 대한 사이버 해킹을 시도했다. 본 주장의 진위를 명확히 판단하기 어렵고 러시아 당국의 공식 반응이 부재해 선부르게 예측할 수는 없지만, 해당 사태가 향후 양자 관계에 어떤 영향을 미칠지 주목된다.

북한은 하노이 노딜 이후 대미 접촉을 거부하면서 우군 확보의 측면에서 러시아와의 전통적 친선·협조관계 강화를 도모했다. 러시아도 한반도 문제에 대한 기존 입장을 재확인하면서 대북 제재 완화를 재차 제안함으로써 북한을 지원했다. 따라서 2021년 하반기 북러관계에서는 2020년부터 지속되고 있는 코로나19 위기의 영향으로 사실상 인적·물적 교류가 중단된 조건 하에서 양국이 친서와 성명, 그리고 부분적 물자 지원을 통해 2019년 이후 형성된 관계 진전의 모멘텀을 유지·강화하려는 노력을 경주한 것으로 평가할 수 있다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

한국이 추진 중인 종전선언 논의와 코로나19 위기 상황에 큰 진전이 발생하지 않는 한 북

한의 대외 행보에 큰 변화를 기대하기는 어려울 것이다. 또한 미국 및 서방과의 대립이 격화하는 가운데에서도 러시아의 대외 노선은 기존의 방향을 유지할 것으로 판단된다. 따라서 2022년 상반기 북한과 러시아는 코로나19 감염증의 확산 국면 하에서 그동안의 행태를 지속할 가능성이 크다.

2022년 상반기 북러관계에서 주목해 볼 점은 다음과 같다. 첫째, 최근 러시아의 외국의 사용 후 핵연료 보관 서비스 제공 의사 발표에 유의해야 한다. 2021년 10월 29일 파트루세프 러시아 안보회의 사무총장은 제26차 유엔기후변화협약 당사국회의(COP26)을 앞두고 원전을 주요 에너지원으로 삼고 있는 외국의 사용 후 핵연료를 러시아로 들여와 보관할 용의가 있다고 언급한 바 있다. 단언키는 어렵지만, 이 언급을 고려할 때 우리로서는 러시아가 향후 한반도 평화 프로세스의 재가동 시 북한의 비핵화 이행의 일정 단계에서 사용 후 핵연료 처리와 관련한 자신의 역할을 주장할 가능성을 염두에 둘 필요가 있다.

둘째, 북한과 러시아 사이의 인적·물적 교류가 부분적으로나마 재개될 가능성도 눈여겨 볼 필요가 있다. 단기간 내에 팬데믹 상황이 호전될 가능성이 크지 않지만 북한의 고강도 방역 조치로 인한 교역의 축소와 생필품 부족 상황 등을 고려할 때 향후 양자 간 부분적인 물적 교류의 재개 가능성도 배제할 수 없다. 더불어 최근 코제마코 연해주 지사의 발언에 비추어 볼 때 상반기에 북한과 러시아 사이에서 2019년 이후 중단돼온 자동차 전용 교량 건설 논의가 다시 시작될지도 주목해 봐야 한다.

대체로 전반적인 북러관계와 북한과 러시아 각각의 대외 노선에서는 변동성보다 지속성의 유인이 훨씬 강해 보인다. 실제로 양국 간 인적·물적 교류가 크게 확장함으로써 양자 관계가 급속한 진전을 이루기보다는 열악한 여건 하에서 친선관계의 후퇴를 방지하려는 노력이 진행될 것으로 판단된다. 러시아가 현재 서부 영토 인근에서 안보적 위협을 크게 느끼며 적극 대응하고 있는바 2022년 상반기 동안 동부 영토 인근 지역의 현안에 대해서는 적극성을 나타내기 어려울 것으로 전망된다.

IV

신안보 정세

코로나19와 불안한 공존을 이어가는 위드 코로나 시대로의 전환

1. 2021년 하반기 평가

2021년 하반기 전 세계는 코로나19 종식이 아니라 코로나와 공존하는 위드 코로나 시대로 전환했으나 변이 바이러스로 인한 위협도 지속되었다. 8월부터 백신 접종률이 높은 유럽 등을 중심으로 일상회복 단계에 들어가면서 코로나19가 연말쯤 종식될 것이라는 예측도 나왔으나, 델타 변이에 이어 새로운 변이인 ‘오미크론’ 출현으로 코로나19와 끝이 보이지 않는 ‘위험한 공존’을 이어갔다.

국제 통계사이트인 아워 월드 인 데이터(Our World in Data)에 따르면, 12월 26일 현재 전 세계 코로나19 누적확진자 수는 2억 8천 명을 넘어섰고, 사망자도 5백 40만 명대를 기록하고 있다. 지난 1월 전 세계 누적확진자가 1억 명을 넘어선 데 이어 12월 말 세 배로 증가한 것은 백신 보급 속도보다 코로나19 확산 속도가 더 빠르기 때문이다.

하반기 지속성 측면에서 주목할 부분은 우선, 국제사회는 코로나19 위기극복과 백신 불평등 문제를 해결하기 위한 다자협력 노력을 지속하였다. 지난 10월 G20 정상회의에서 정상들은 미래 감염병 대유행의 대비, 예방, 탐지 및 대응 역량을 강화하기 위해 G20 내에 ‘재무·보건 태스크포스(TF)’를 설치하기로 합의했다. 보건위기와 경제위기를 동시에 극복하기 위해 재정과 보건당국 간 상시적 협업체계가 마련된 것은 높이 평가할만하다. 재무·보건 TF를 통해 팬데믹 예방과 팬데믹 발생 시 공동 대응을 위한 조율이 더 유기적으로 가능하게 되었다.

둘째, G20 정상들은 전 세계 모든 국가의 백신 접종률을 2021년 말까지 40%, 2022년 중반까지 70%로 끌어올리겠다는 목표를 설정하였다. 세계보건기구(WHO)에 따르면 전 세계 2차 접종 완료율은 50%지만 개발도상국의 백신 접종률은 3%에 불과한 상황이다. 지구적

차원의 백신 불평등을 해결하지 않으면 코로나19의 확산을 막을 수 없는 상황이다. 개도국의 보건 대응능력이 한계에 이른 상황에서 G20 정상들이 지구적 차원의 백신 공급 확대를 위해 나선 것은 국제연대와 협력의 정신을 잘 보여준다. 또한, 메신저 리보핵산(mRNA) 계열 백신 생산 허브를 새롭게 지정(남아프리카공화국·브라질·아르헨티나 등)하고, 액트-에이(ACT-A) 프로젝트의 시한을 1년 연장함으로써 코로나19 치료제와 백신 개발, 생산 속도를 높이고 방역 장비 및 백신의 공정한 배분을 더 확대할 수 있게 되었다.

셋째, 지난 12월 1일 세계보건총회(WHA) 특별회의에서는 내년 3월까지 코로나19와 같은 감염병 예방·대응 국제 행동준칙을 담은 ‘팬데믹 조약’을 만들기로 합의하였다. 194개 WHO 회원국은 팬데믹 대응에 취약한 보건 시스템과 2005년 국제보건규칙(IHR)을 보완해 국가 간 협력, 행동준칙 등을 조정하고 규율하는 새로운 국제규범 제정에 뜻을 같이했다. 코로나19 팬데믹을 통해 ‘자기중심적 접근’(me-first approaches)으로는 한계가 있다는 값비싼 교훈을 얻었기 때문이다.

그러나, 리더십을 발휘해야 할 미중 양국은 코로나19 기원론과 백신을 외교 수단화하면서 협력보다는 갈등과 경쟁의 모습을 보였다. WHO에 가장 많은 15%의 분담을 내는 미국은 중국의 코로나19 책임론과 재조사, WHO의 개혁을 요구했고, 여기에 미국 동맹국과 우호국이 동참하자 WHO 역시 재조사의 필요성에 동조했다. 이에 중국은 미국 기원론으로 맞대응하면서 우군확보를 위한 백신 외교를 공세적으로 펼쳤다. 코로나19 팬데믹은 미중 간 협력이 긴급한 사안이지만 자국의 이익에 따라 선별적 협력과 진영대립의 양상을 보이면서 코로나19에 효과적으로 대응하는데 미흡했다.

더 우려스러운 것은 글로벌 보건안보의 현주소이다. 미 존스홉킨스대가 비정부기구 싱크 탱크 ‘핵위협방지구상(NTI)’와 함께 발표한 2021년 글로벌 보건안보지수 보고서(12.8)에 의하면, 미국을 포함해 전 세계가 보건 위기에 여전히 취약하다. 다시 말해서 미래의 전염병 또는 전염병 위협에 완전히 준비된 국가가 전혀 없다는 것이다. 더 심각한 문제는 글로벌 보건안보지수가 높다고 해서 실제 위기 상황에서 잘 대응한다는 보장이 없다는 것이다. 2019년에 이어 보건안보 지수 1위를 한 미국은 코로나19 누적확진자·사망자 수에서 전 세계 1위를 기록하고 있다. 미국은 정부에 대한 공공의 신뢰 항목에서 최저 평가를 받았다. 이는 국가가 아무리 전염병에 대응하는 능력이 있고, 세계에서 가장 훌륭한 백신을 가졌더라도 대중의 신뢰를 얻지 못하면 코로나19 확산을 제대로 막을 수 없다는 것을 시사한다. 위드 코로나를 시행하던 유럽에서도 백신 접종 의무화, 백신 패스 도입 등 방역을 강화하면서 반대 시위가

확산되고 있는데 이 역시 정부에 대한 불신이 직접적인 요인이다.

변화 측면에서 주목할 부분은 새로운 변이 오미크론의 확산이다. 남아공에서 새로운 변이 오미크론이 처음 보고(11.24)된 이후 중증 유발 정도는 비교적 낮지만, 압도적인 전파력으로 순식간에 우세종으로 떠올랐다. 전문가들은 백신 면역 효과를 강화하기 위해 3차 접종을 확대해야 한다고 주장하고 있다. 이로 인해 개도국의 백신 보급에 차질을 가져올 가능성도 있고, 오미크론 쇼크로 국제유가가 13% 폭락하는 등 경제가 다시 멈출 수 있다는 우려도 커지고 있다.

11월부터 워드 코로나로 전환한 한국은 K-방역으로 보건안보지수 면에서 일본(18위)과 중국(52위)보다 보건환경이 잘 구축된 것으로 평가받고 있다. 글로벌 백신 허브로서 팬데믹 위기극복을 위해 선진국과 개발도상국 사이의 가교 구실은 물론 글로벌 보건 거버넌스의 재구축에도 선도적 역할을 한 것으로 평가할 수 있다.

종합하자면, 하반기 보건분야는 백신 접종률과 집단 면역이 높은 국가를 중심으로 일상을 회복하려는 노력과 백신 공급 불균형을 해소하고 분배를 확대하려는 국제협력을 구체화하였으나 델타 변이의 유행과 오미크론 변이의 출현으로 코로나19와 '위험한 공존' 상황이 지속되었다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

내년 상반기에도 세계를 관통할 키워드는 코로나19 팬데믹일 정도로 '불안한 공존' 상황은 지속될 전망이다. 주목할 부분은 델타 변이의 유행 지속과 오미크론의 위험성을 포함해 새로운 바이러스 변이의 출현 여부일 것이다. 변이 바이러스에 겨울철 독감까지 글로벌 보건 시스템은 팬데믹 위협 대응에 여전히 취약한 모습을 보일 것이다. 오미크론의 전 세계 확산 속에 국제사회는 백신 패스 도입, 백신 접종률 강화 및 부스터샷 등 방역을 강화하면서 코로나19 치료제의 안전성 및 효과성 문제, 선진국과 개발도상국 간 백신 불평등 극복을 핵심 과제로 다룰 것이다.

따라서, 코로나19 대응을 위한 다자협력의 흐름은 지속될 것이다. 우선, 지난 10월 G20 정상회의에서 합의한 2022년 중반까지 전 세계 백신 접종률 70% 목표의 이행 여부가 관건이 될 것이다. 70% 목표 이행이 차질없이 이뤄지고, 치료제 보급이 확대된다면 다시 일상회복을 위한 국면으로 진입할 수 있을 것이다. 그러나, 오미크론과 같은 새로운 변이의

출현으로 감염자가 급증하면 전 세계 스트레스가 누적된 국가들의 보건 체계가 흔들릴 가능성이 있다.

한편, 코로나19와 불안한 공존 속에 다자기구가 WHO 개혁이나 새로운 보건규범 제정을 둘러싸고 미중 간 각축장이 될 가능성도 열려 있다. G20 정상회의에서 합의한 대로 WHO는 '정부 간 협의기구'(INB)를 구성하고, 8월까지 팬데믹 조약의 실무 초안을 논의할 예정이다. WHO 회원국들은 행동계획을 강화하는 새로운 규범의 제정에는 동의하면서도 법적 구속력 여부에 대해서는 의견이 갈리고 있어 팬데믹 조약이 명실상부한 법적 구속력을 가진 규범이 될지는 불확실하다. 지난 12월 총회에서 법적 구속력이 있는 조약 제정을 명시하지 못한 것도 그런 이유이다. 더 제도화된 규범으로 발전하기 위해서는 내년 8월까지 국가 간의 입장 차를 어떻게 조율하느냐가 관건이 될 것으로 보인다. 유럽연합을 비롯한 한국, 남아공 등은 팬데믹 조약의 필요성을 강조하고 있지만, 법적 구속력을 우려한 미국·중국·러시아 등은 미온적인 태도를 보였다.

전환기 새로운 규범 제정은 중견국인 한국이 목소리를 높일 좋은 기회이다. 한국은 유사 입장 국가들과 협력해 글로벌 보건 거버넌스 재구축에 강대국 논리가 아니라 공공성과 회복력(resilience)을 높일 수 있도록 선도적 역할을 해야 할 것이다.

또한, 잠시 멈춘 일상회복을 다시 시작하고, 불안하지만 코로나19와 공존을 위해서는 방역과 일상의 조화가 중요하다. 즉, 치명률을 낮추고 위중증 환자를 관리해 의료시스템이 붕괴하지 않도록 하는 것이다. 국내 회복력 제고를 위해 보건의료 시스템과 의료인력 확충 등 보건 인프라를 보강할 필요가 있다. 정부에 대한 불신으로 백신 접종을 거부하는 국민을 대상으로 백신 접종률의 필요성을 계속 설득하는 노력도 필요하다. 백신 공급 확대와 치료제 효과성 제고, 방역 인프라 재정비가 경기회복의 출발점인 만큼 상반기에는 3차 접종을 포함해 짧지만 강력한 방역으로 일상회복에 속도를 낼 수 있도록 해야 한다.

종합하자면, 코로나19가 처음 보고된 지 2년째이지만 팬데믹의 끝은 보이지 않고 있다. 모두가 안전하기 전까지는 아무도 안전하지 않다. 내년 상반기 델타 변이의 유행 지속과 오미크론의 위험성이 우려되는 가운데 백신 보급 및 접종률 확대, 치료제의 보급과 효과성이 잠시 멈춘 일상회복을 다시 시작하는 데 주요 변수가 될 전망이다. 현재와 미래 팬데믹 대응을 위한 새로운 규범 제정과 공존을 위한 국제협력이 구체적 결실을 내기 위해서는 미중 간 협력이 어느 때보다 필요한 시기가 될 것이다.

국제협력 레짐의 새로운 출발, 갈등 속 협력 모색

1. 2021년 하반기 평가

2021년 하반기는 ‘파리협정’ 출범 그리고 미국의 기후변화 국제협력 레짐에 주도적으로 참여하며 기후 변화 대응을 위한 국제협력 기반이 조성되었다. 2021년 1월 선진국만으로 구성된 교토의정서(Kyoto Protocol) 체제가 막을 내리고 선후진국 모두가 참여하는 파리협정(Paris Agreement)이 출범함으로써 전 지구적 차원에서 기후 문제에 대응할 수 있게 되었다. 특히, 탄소배출국 상위국인 중국·인도가 협정에 참여함으로써 국제협력 레짐의 실효성 논란을 불식, 실질적 논의와 대안 도출이 가능하게 되었다. 또한, 기후 문제에 각별한 관심을 가지고 있는 바이든 대통령이 파리협정에 복귀하고 협정 이행을 적극 주도함으로써 문제 해결의 동력을 확보하였다. 바이든 대통령은 기후협력을 글로벌 리더십 회복의 핵심 아젠다로 설정, 40여국 정상과 기후정상회의를 개최하는 등 주도적 역할을 하였다.

파리협정 출범 후 첫 회의인 COP26 회의(10.31-11.13, 글래스고우)에서는 협정 이행을 위한 기본적인 사항들에 합의, 지구촌이 기후변화 문제에 지속성을 가지고 대처할 수 있는 기반을 마련하였다. 탄소 저감장치가 없는 석탄발전을 단계적으로 감축하고, 비효율적인 화석 연료 보조금 중단을 위한 노력을 가속화 하며, 선진국들은 천억 달러의 기후기금을 2025년까지 2019년 대비 두 배로 확대하기로 합의했다. 특히, 파리협정을 이행하기 위한 세부 규칙(‘카토비체 기후 패키지’)을 제정함으로써 국가 간 온실가스 배출권을 거래하는 탄소배출권 시장에 더 투명하고 통일된 국제 규범이 마련되었다.

미중갈등이 안보와 무역, 기술경쟁 등 전방위로 확대되는 가운데, 기후문제 대응에 있어서도 갈등의 양상을 보여주었다. 협력의 방향에서는 공감하고 있으나, 구체적 사안에서는 이견을 드러냄으로써 변동성이 확대되고 있다. 중국은 ‘2060 탄소중립’ 입장을 고수하고 있

고, 시진핑 주석은 코로나19 등을 이유로 COP26 회의에 불참하였으며, 중국은 기후 문제를 여타 현안과 연계할 수 있음을 시사하는 등 대미 압박의 수단으로 활용하는 움직임을 보이고 있다.

탄소배출 책임론을 둘러싼 선·후진국 간 대립도 실질적 성과의 걸림돌이다. COP26 회의에서 개도국들은 탄소배출 책임론을 거론하면서 선진국들이 연 1천억달러 기후기금 약속을 지키지 않은 데 ‘깊은 유감’을 표명하고 2025년까지 시급히 금액을 높이라고 촉구하였다. 온실가스 감축 목표(NDC)와 관련해서도 중국, 인도, 러시아 등은 소극적 태도를 보임으로써 당초 목표를 달성하지 못하고 차기 회의에서 다시 논의하기로 하였다.

새로운 기후협력 레짐으로서 파리협정은 완전하지는 않지만 순조로운 출발을 한 것으로 평가된다. 대다수 국가들이 기후문제 해결의 방향과 필요성에 공감하고 동참함으로써 기후 대응의 지속성을 유지하게 되었다. 기후문제의 특성상 국가간 이해관계가 첨예하게 대립되는 민감한 이슈인 만큼, 리더 국가인 미국이 국가 간 경쟁 및 갈등을 어떻게 조율하고 조정하여 합리적 대안을 도출해 낼 것인가 하는 문제가 향후 기후대응의 성패를 가늠하는 관건이 될 것이다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

2022년 상반기는 기후 변화 대응과 관련해 미중 간 협력 가능성이 있으며, 특히 이들의 실무그룹 구성 동향을 주목할 필요가 있다. 기후문제는 인류가 직면한 공통의 도전으로 글로벌 리더를 지향하는 G2 국가인 미국과 중국은 기본적으로 협력할 수 밖에 없는 입장이다. 중국과 미국은 COP26 회의 시 공동성명을 발표(11.10), 각각의 노력을 가속화하는 한편 기후변화 대응을 확대하기 위한 실무 그룹을 2022년 상반기에 가동키로 합의한 바 있어 후속 동향을 주목할 필요가 있다.

탄소배출 감소를 위한 ‘탄소국경세’ 등 제도적 장치 마련을 위한 움직임도 관심사이다. 기후대응을 주도하고 있는 미국과 EU를 중심으로 탄소국경세 도입이 추진되고 있으며, 이러한 제도적 장치는 갈등의 요소를 내포하고 있으나 기후대응의 지속성을 담보하기 위한 불가피한 조치로 인식되고 있다. 유럽의회 환경위원회는 오염을 야기하는 산업용품이나 전력 수입 시 탄소 비용 부과를 촉구하는 보고서를 채택(21.2)하였고, '23년 시행을 목표로 입법을 추진중이다. 미 무역대표부(USTR)도 탄소 국경 조정세를 검토하고 있다고 밝힌 바 있어

(21.3) 2022 상반기 움직임을 주시할 필요가 있다.

그러나 탄소배출 상위 국가인 중국과 인도의 협력을 이끌어내는 것이 국제적 차원의 기후 변화 대응에 있어 관건이 될 것이다. 기후 목표 달성을 위해서는 온실가스 배출량이 많은 나라의 협조가 필수적이지만 배출량 기준 1위인 중국(27%)과 3위인 인도(6.6%)가 석탄 사용 중단과 NDC 목표 상향조정에 비협조적인 태도를 고수하고 있다. 특히, 인도의 경우는 탄소 중립 목표를 중국·러시아(2060년)보다 10년이 더 늦은 2070년을 제시하는 등 가장 소극적인 입장을 보이고 있다.

또한 기후기금을 둘러싼 개도국의 증액 요구와 선진국의 경제적 어려움이 접점을 찾지 못하는 가운데 이들의 갈등 양상에도 관심을 가져야 한다. 기후기금 문제는 선진국과 개도국 간의 탄소배출 책임 논쟁을 완화시키고 개도국들의 동참을 유도할 수 있는 대안임에도 불구하고 코로나19 사태로 인한 전반적인 세계 경제 침체로 조달에 어려움을 겪고 있다. 선진국들은 2009년 덴마크 COP26 회의에서 1,000억달러(118조원) 지원을 약속했지만 이행되지 않았고, 개도국들은 이를 비난하면서 인도 모디총리는 당초 계획의 10배인 1조 달러를 요구하는 등 대폭적인 증액을 주장하고 있어 갈등 요인으로 잠복해 있다.

2022년에도 기후변화 대응은 단순한 환경의 문제를 넘어 핵심적인 외교·안보적 이슈가 될 것으로 보인다. 각국은 원칙적으로 협력하되 자국의 산업보호와 경제적 득실을 저울질하면서 수위를 조절해 나갈 것으로 전망된다. 특히, 미국과 중국은 패권 경쟁 과정에서 기후문제와 관련해서도 긴장과 갈등관계를 이어나갈 것이며, 여기에 EU와 러시아 등이 가세함으로써 진영 또는 선후진국 간 갈등으로 확대될 가능성이 상존한다. 그러나, 기후문제는 어느 누구도 거역할 수 없는 인류 공통의 글로벌 가치로서, 우여곡절의 과정은 있겠지만 결국 국가 간 소통과 조율을 통해 협력과 해결의 방향으로 나아갈 것이다.

팬더믹 시대 식량 위기 회복 속에 공급망이 관건

1. 2021년 하반기 평가

2021년 하반기 식량안보는 전반기와 같이 기후변화와 코로나19에 지속적으로 영향 받았지만 전반기보다는 상대적으로 안정적인 모습이다. 세계적 차원에서 식량 교역은 점차 회복되는 모습을 보였지만 식품 및 에너지 가격급등은 식량 수입에 의지하는 개도국 또는 빈곤 국가를 어렵게 했다. 한편 우리나라는 2021년 상반기 농식품 가격 상승이 있었지만, 하반기에는 양호한 기상으로 2021년 농산물 생산량이 회복되어 식량 위기는 상대적으로 낮았다. 북한은 올해 생산된 식량작물이 지난해에 비해 증가했지만, 북한 주민의 지속적인 영양 결핍으로 인간 안보 차원의 식량 위기는 지속되었다.

세계적 차원에서 코로나19가 지속되는 가운데 세계 곡물 생산이 양호한 모습을 보이는 한편, 세계 식품 교역 또한 높은 회복력을 보였다. FAO 식품 전망 보고서에 따르면 세계 식품 수입액이 2021년 1조 7,500만 달러를 넘어서면서 역대 최고치를 기록할 것으로 예상되었으며, 1년 전 대비 14%, 2021년 6월 추정치 대비 12% 증가했다. 개발도상국의 수입액은 2020년 대비 약 20% 증가할 것으로 예상되고, 식품 및 에너지 가격급등에 따라 기본적 필수품을 해외로부터 소비하는 빈곤국과 소비자는 어려움을 겪게 될 것으로 보인다. 국제적으로 거래되는 농산물의 가격과 운임 상승은 2020년 같은 기간 동안 팬더믹으로 축소되었던 농수산 국제교역이 회복을 의미하면서도, 세계적 차원의 공급망 문제에도 영향을 미친 것으로 보인다.

우리나라는 2021년 상반기 공급 측면에서 이상기상에 따른 작황 부진, 가축 질병 발생 등으로 단기적으로 농산물 가격 상승이 있었지만, 하반기 농식품 가격은 양호한 기상의 영향으로 농산물 생산량이 회복되었다. 2021년 전국 쌀 생산량이 388만 2천 톤으로, 전년보다

10.7% 증가를 기록했다. 이는 신곡 수요량 대비 7~8% 더 많은 약 30만 톤이 초과 생산된 것으로 쌀값 하락을 만들어 내고 있다. 코로나19 이후 사회적 거리두기 시행으로 집밥 수요 증가로 식생활 패턴이 변화되어 소비는 증가했다. 글로벌 기상 이변 그리고 공급망의 영향으로 수입농산물의 단가는 상승하는 모습을 보이지만, 대체로 안정적인 모습을 보였다. 한편 코로나19 이후 안정적이던 물가는 2021년 2/4분기 2.4% 상승, 농식품 물가는 7.5% 상승했으며, 전년 동기 대비 농식품 물가지수 상승은 1/4분기 8.2%, 2/4분기 7.5%, 3/4분기 4.0%로 축소하는 모습이다.

북한은 생산된 식량작물이 지난해 비해 다소 증가했다. 북한에서 생산된 식량작물은 총 469만t으로, 2020년 440만t에 비해 29만t(7%) 증가했다. 농촌진흥청의 '2021년도 북한의 식량작물 생산량'에 따르면 작물별 생산량은 쌀이 216만t, 옥수수 159만t, 감자·고구마 57만t, 밀·보리 16만t, 콩 19만t 및 기타 잡곡 2만t이다. 쌀 생산량은 지난해 대비 13만 5천t(7%) 늘었다. 기상 여건이 양호하고, 벼 여무는 시기인 8월에 일사량이 많았던 것이 풍작에 일조한 것으로 추정된다. 그러나 유엔 산하 식량농업기구(FAO)와 유엔아동기금(UNICEF, 유니세프)가 15일 공개한 '2021년 아시아 태평양 지역 식량안보와 영양' 공동보고서에 따르면, 북한의 영양 결핍 인구 비율은 42.2%로, 동아시아태평양 지역 38개국 가운데 가장 높았다. 인구수로는 북한 주민 1천 90만 명이 영양결핍에 시달리고 있으며, 지난해 북한 내 5세 미만 아동의 발육 부진 비율은 18.2%로 전년도의 18.9%보다는 다소 줄었다.

2021년 식량안보 문제는 기후변화와 코로나19 상황변화에 따라 함께 변화해 왔다. 특히 2021년부터 코로나19 백신이 보급되며 식량 교역의 확대와 소비자의 보복 소비 심리로 식량 가격이 점차 상승했다. 이는 코로나19 회복에 따라 식량 가격과 교역이 점차 코로나19 이전으로 정상화되는 모습이라 할 수 있다. 그러나 보다 최근에 미중 전략경쟁에 따른 공급망 문제, 에너지 가격 상승이 식량 가격을 불안정하게 하고 있다. 따라서 만성적 식량안보에 직면하고 있는 한국은 기후변화, 코로나19 그리고 공급망 문제에 대해 관심을 기울이며, 식량 안보 위협에 적극적으로 대응할 수 있어야 한다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

2022년 상반기 식량안보에 영향을 미칠 수 있는 변인으로는 기후변화와 코로나19 그리고 공급망의 문제를 고려할 수 있다. 특히 국가들이 코로나19 확산 방지를 목적으로 단절했던 교

역 관계를 점차 회복하고 있지만 미중 전략경쟁 그리고 코로나19 회복세에 따른 식량 소비 확대로 전지구적 차원의 식품 가격 상승이 문제로 대두될 가능성이 있다. 또한 비료의 주요 원료와 석탄과 천연가스 같은 에너지 가격 급등, 중국과 러시아의 수출 제한 등도 세계 식량 위기를 만들어 낼 수 있는 변인이다. 특히 2021년 11월 남아프리카공화국에서 발현된 13번째 코로나19 바이러스 변인인 오미크론에 대한 위협성이 높아진다면 글로벌 식량 네트워크는 다시 한번 2020년 코로나19 발발 초기의 단절 상태에 놓일 수 있으며, 해외에 식량 의존성이 높은 국가 그리고 빈곤국들을 직접적으로 식량안보 위기로 몰아넣을 가능성이 있다.

우리나라는 식량자급률이 45%를 기록하고 있어 상시적 식량안보 위기에 있으며, 식량의 상당 부분을 수입에 의존하고 있다. 2021년 하반기 우리나라는 이상기상에 따른 작황 부진, 가축 질병 발생 등 단기적 수급 여건 변화가 있었지만, 국제적 인플레이션, 코로나19로 인한 개인 방역과 외국인 근로자 입국 제한으로 농업노동력 부족 및 인건비 상승이 미친 영향은 제한적이었다. 그러나 코로나19 변이인 오미크론의 전지구적 차원의 감염증 대유행이 재발한다면, 우리나라뿐만 아니라 아시아태평양 지역의 경제에 타격을 주어 최악에는 경기 침체와 식량 불안 상황을 악화시킬 수 있다.

그리고 북한은 2021년 작황 상황이 나아져 2021년 초반 식량 위기를 넘겼지만, 코로나19로 인한 지속적인 국경봉쇄, 기후변화 대처 역량 부족, 그리고 만성적으로 매년 100만t 내외의 식량 부족 상태로 식량문제 개선에 큰 변화가 있지는 않을 것으로 보여진다.

기후변화 그리고 코로나19 상황은 단기간에 해결되기 어려운 문제이며, 코로나19 문제가 해결되어도 소비자의 보복 심리 그리고 식량 교역 회복에 따라 식량 가격 상승을 만들 것으로 보인다. 그러나 2022년 전지구적 차원에서 식량안보 위기에 보다 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 변인은 미중 전략경쟁에 따른 공급망 혼란이 될 수 있다. 특히 중국과 러시아의 자원과 에너지 수출 통제는 국제적으로 식량 가격 상승을 더욱 야기할 수 있으며, 이는 직접적으로 한국의 식량안보에 영향을 미칠 수 있다. 국제적 차원의 미중 전략경쟁이 더 이상 심화되지 않고 연착륙한다면 전지구적 공급망도 점차 안정될 것으로 보인다. 한편 만성적 식량 위기와 코로나19 확산 방지로 스스로 봉쇄를 취한 북한은 남북관계 개선, 북미·북중관계, 미국의 대북제재 해제 등과 같이 국제사회의 협력 없이 스스로 해결하기에는 더욱 어려운 상황이다. 북한은 당면한 식량문제를 해결하기 위해서는 남북대화, 북미관계 개선, 그리고 국제사회와의 협력 등을 추진해야 할 것이다.

결국 2021년 식량안보 문제는 기후변화 그리고 코로나19 상황변화에 따라 함께 변화되었

으며, 미중 전략경쟁에 따라 공급망의 혼란으로 가격 변동성은 더욱 높아졌다. 이 같은 국제 식량안보 환경 변화에 따라 우리 정부는 수요와 공급 양측의 모니터링 강화를 통해 안정적인 식량 수급을 이룰 수 있어야 한다. 또한 우리의 국제적 식량 수급 라인을 아세안, 호주 등으로 다양화해 외부 환경 변화에 따른 리스크를 최소화할 수 있어야 한다. 끝으로 북한이 현재 직면한 식량 위기 문제를 해결하려는 의지가 있다면, 한시라도 시급히 남북대화, 북미관계 개선 등을 모색해야 할 것이다. 우리 정부 또한 북한의 변화를 기다리기보다는 식량, 의료 그리고 북한 주민의 영양 개선을 위한 인도적 지원 방안을 적극적으로 모색해야 한다.

주요국 인구절벽 위기의 도래와 난민을 무기로 한 ‘하이브리드 전쟁’ 가시화

1. 2021년 하반기 평가

전략경쟁을 벌이고 있는 미국과 중국 모두 인구절벽의 위협에 직면하고 있는 것으로 드러났다. 미국 인구는 현재 3억 3,150만 명으로 지난 10년간 7.4% 증가한 것으로 집계되었다. 이는 경제대공황 시기 다음으로 가장 낮은 인구증가율이다. 미국 연방정부는 이에 대한 대응으로 다양한 형태의 합법적 이민을 늘리는 대책을 추진하고 있지만, 멕시코와 국경을 접하고 있는 주에서는 대량 이민 유입에 대한 반발도 거세게 일고 있다.

인구 대국 중국의 인구 증가세는 최근 계속 둔화되고 있다. 중국의 인구 센서스에 따르면 중국 인구는 2020년 현재 14억 1,178만 명으로 2010년 대비 5.38% 증가하였다. 그러나 최근 4년 동안 인구증가율은 계속 감소하고 있는 추세이며, 출산율 감소와 동시에 고령화율은 급속히 높아지고 있다. 중국 인구가 현재 14억 명에서 45년 내에 절반인 7억 명 수준으로 줄어들 것이라는 전망도 제기되고 있다. 이에 따라 중국은 2016년 35년간 고수해온 ‘한 자녀 정책’을 폐기하고 ‘두 자녀 정책’을 시행한 지 5년 만에 다시 ‘세 자녀 정책’으로 전환하였다. 이는 중국이 출산 제한정책에서 출산 장려정책으로 전환하였다는 것을 의미한다.

한국은 올해 처음으로 자연인구 감소를 보였다. 한국의 인구는 2021년 5,175만 명으로 전년보다 9만 명 감소하였다. 이미 지난해 사망자 수가 출생아 수를 넘어서는 ‘데드크로스’ 현상이 일어난 이후 올해 처음으로 자연인구 감소를 보였다. 이미 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 가장 낮은 출산율을 보여주고 있던 한국에서 2021년 인구감소의 주 요인으로는 부동산값 폭등에 따른 빈부격차의 심화, 결혼·출산 기피 등이 지적되었다.

‘하이브리드 전쟁’은 가짜뉴스 확산, 외국 선거 개입 등 영향력을 행사할 수 있는 모든 도구를 동원해 상대에게 타격을 입히고 자신들의 요구를 관철하고 의지를 실현하는 정치 전

쟁이라 정의된다. 2021년 하반기 이러한 새로운 유형의 전쟁이 난민을 무기로 삼는 데까지 발전하였다. 벨라루스는 자국의 반인권·반민주주의 조치와 부정선거에 대한 유럽연합의 제재를 보복하기 위해 자국과 폴란드 간 국경을 통해 유럽으로 들어갈 수 있다는 가짜 뉴스를 유포시켜 중동 난민을 유인했다. 벨라루스의 지원 하에 폴란드 국경에 대거 몰려든 중동 난민에 대해 폴란드, 리투아니아, 라트비아는 군경을 동원, 강경하게 대응하여 유럽연합으로의 유입을 차단했다. 이후 EU 북동지역 국경의 난민 사태는 유럽연합과 벨라루스를 후원하는 러시아 간의 갈등과 대립으로 전화되었다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

아시아와 아프리카의 저개발국에서 지속적으로 인구가 증가하는 가운데 주요국의 인구 증가세 둔화 현상의 심화가 주목된다. 이에 따라 각국은 인구대책을 포함한 포괄적인 사회·경제정책, 이민정책 정비를 강화할 것이다. 미국 바이든 정부는 합법적 이민의 확대를 추진한다는 계획이지만, 국내의 반발 여론으로 과거 트럼프가 도입한 반(反)이민·반(反)난민 정책을 완전히 되돌리기는 어려울 것으로 보인다. 중미 출신의 난민이 멕시코에 머물며 심사 절차를 기다리도록 하는 ‘멕시코 잔류’ 정책과 보건법 조항을 근거로 코로나19 기간 불법 입국자를 즉시 추방하도록 한 ‘42호’ 정책과 같은 트럼프가 도입한 정책이 계속 유지될 것인가 관전 포인트다. 2022년 11월 중간선거를 앞두고 있는 바이든 정부로서는 과감한 이민정책의 개선을 시도하기는 어려울 것이기 때문이다. 반면 중국의 경우 인구절벽에 따른 생산 가능 인구의 축소에 직면하여 출산에 대한 각종 지원정책을 강화하고 언제 현재의 ‘세 자녀 정책’조차 폐기하게 될 것인지 관전 포인트다.

한국은 새로운 정부의 출범과 함께 저출산·고령화로 인해 사회·경제적 역동성을 잃어가고 있는 상황을 타개하기 위한 노력이 주목된다. 인구감소에 대한 대책은 사회복지, 경제, 교육, 부동산, 이민·난민 등 다양한 분야의 정책을 포괄하는 패키지 형태로 추진되어야 실효성이 있다는 지적이 그동안 계속 제기되어 온 만큼 신정부는 이를 반영하여 정책방향을 잡을 것으로 보인다.

다른 한편 2021년 벨라루스가 보여준 난민을 무기로 한 ‘하이브리드 전쟁’을 모방한 시도가 향후 발생할 가능성을 배제할 수 없다는 점이 주목된다. 특히 인권과 민주주의에 있어 국제적 비난을 받고 있는 권위주의 국가들이 이와 같은 시도의 유혹에 빠질 수 있다. 난민 문제만큼 선진국의 자유민주주의의 거버넌스 체제가 완벽하지 못함을 보여주는 것도 없기 때문이다.

글로벌 대테러전의 20년: 지하드 4.0의 종료와 글로벌 대테러환경의 새로운 국면

1. 2021년 하반기 평가

2021년 하반기에도 코로나19 팬데믹의 영향으로 국경 봉쇄 및 이동 제한 조치가 반복되면서 테러 발생의 전 지구적 감소는 지속되었다. 특히, 2001년 9/11 테러 이후 미국이 주도해 온 테러와의 전쟁은 2021년 미군의 아프가니스탄(이하 '아프간') 철수를 기점으로 일단락을 맞이하게 되었다. 그러나 탈레반의 대공세부터 수도 카불의 입성까지 걸렸던 시간이 아프간 정부와 탈레반의 평화협상보다 빠르게 진전되면서 미군 철수에 대한 우려가 지속적으로 제기되자, 바이든 대통령은 9월 1일 대국민 연설을 통해 미국의 핵심국가 안보이익을 최우선으로 하는 '바이든 독트린'을 재차 분명히 하였다. 미중 전략경쟁과 함께 새로운 도전 과제 속에서 미국의 경쟁력을 강화할 필요성을 강조하면서 국제 테러위협이 미국의 안보위협 우선순위에서 차지하는 위치가 감소하였음을 시사하였다. 이러한 배경 중 하나로는 2020년에 이어 2021년에도 지속되는 코로나19 팬데믹 방역조치로 테러범의 이동 역시 제한되었고, 집합 금지 조치로 인해 소프트 타겟 대상 공격 가능성 역시 많이 감소하였기 때문이다. 실제로 미국 등 북미권과 유럽에서 발생한 테러공격은 2020년에 이어 상당히 감소하였다.

그러나 팬데믹 대응을 위해 국가적 자원이 집중되면서 대테러 역량이 분산되었거나 정쟁·내전 등으로 인해 안보역량이 감소한 국가에서는 오히려 테러공격이 빈번하게 발생하는 '부익부 빈익빈' 현상이 두드러졌다. 코로나19의 영향은 사이버 테러 발생에도 영향을 미쳤다. 비대면·디지털 사회로 빠르게 전환됨에 따라 사이버공간 역시 향후 중요한 대테러 전장(戰場)으로 그 역할이 확대되고 있으며, 해킹·피싱 등 기존 범죄를 이용한 테러 자금을 모집하는 등 범죄와 테러가 결합하는 현상 역시 빠르게 확대되고 있다. 2021년 하반기 테러 관련 정세의 변동성은 다음과 같이 정리할 수 있겠다.

첫째, 대테러 전장의 확산과 새로운 전장의 부상이다. 미국이 주도하는 글로벌 대테러전은 미군의 아프간 철수를 계기로 일단락되었으나, 오히려 대테러 전장은 확대되고 있다. 테러 발생 중심지로 부상한 아프리카의 경우, 과거 중동과 인접한 북아프리카가 주요 테러 발생지였다면 이제는 서아프리카, 중앙아프리카, 동아프리카도 주요 테러 발생지로 부상하고 있다. 이는 중동에서 패퇴한 ISIS의 전략적 아프리카 진출과 함께 '알카에다'와 아프리카 내 테러 주도권을 놓고 양 조직간 경쟁이 심화되고 있기 때문이다. 특히 '보코하람'과 'ISIS 서아프리카지부(ISWAP)' 등 아프리카 내 주요 테러단체들이 경쟁을 거쳐 통합되면서 역내 테러 정세 불안이 더욱 높아지는 모습을 보이고 있다. 아시아·태평양 지역에서 가장 압도적으로 많은 테러 사건이 발생한 아프가니스탄은 탈레반 정부가 수립된 이후에도 'ISIS-K(ISIS 호라산 지부)' 및 반(反)탈레반 전선을 중심으로 하는 폭탄테러가 빈번하게 발생하였다. 탈레반 정권 수립과 함께 동남아시아 내 테러 조직 역시 활발한 동향을 보였다. 2021년 1월 조직의 지도자 '아부 바카르 바시르'가 석방된 인도네시아의 '제마 이슬라미야(JI)'는 지난 8월 조직 재건과 함께 대규모의 조직원을 아프간으로 보내려는 시도가 적발되었다.

둘째, 테러 선동과 테러 이데올로기의 확장이다. 코로나19 팬데믹이 발생한 초기부터 주요 이슬람 극단주의 테러 조직은 코로나19를 '알라의 전사'로 명명하며 서구권 국가에 대한 신의 심판으로 테러선동에 활용하였다. 나아가 코로나19 감염 전파를 통해 국가기능을 마비시키고자 하는 내용의 선동 역시 계속되었다. 코로나19 팬데믹을 악용하는 테러선동은 극우단체에서도 목격되었다. 주요 정부기관 등을 직접 방문 및 코로나19에 감염된 타액 접촉 등을 주요 내용으로 하는 테러선동이 적발되었다. 정부의 방역 조치에 반대하거나, 국내정치적 이슈가 결합된 가짜뉴스 역시 극우단체가 제시하는 테러선동 메시지에 나타났다. 국내 선거와 관련된 테러선동 메시지의 경우, 이른바 '부정선거'를 통해 수립된 자국 정부를 무력으로 전복시킬 것을 요구하거나 음모론을 전파하는 내용이 중심을 이루고 있었다. 음모론과 가짜뉴스가 테러선동 메시지와 결합되면서, 젠더 갈등을 중심으로 하던 '인셀'과 극우단체의 이데올로기 결합양상도 두드러지는 특징으로 나타났다. 종교·인종 기반의 혐오범죄는 코로나19 발생 이후 아시아인 대상 혐오범죄까지 확대되고 있다.

셋째, 잠재적 위협의 확장이다. 테러선동과 테러 이데올로기가 확장되면서 전·현직 군경(軍警)의 극우단체 가입 및 극단주의 경도 차단 등 내부자 위협 대응이 중요한 대테러 정책 과제로 대두되었다. 내부자 위협 대응은 예전에도 중요한 정책 과제였으며, 주로 종교적 극단주의 차단을 중심으로 발전되어 왔다. 그러나 국내정치적 이슈와 테러 이데올로기가 결합

하면서 전통적 안보기관 전·현직 종사자 등이 가담하여 발생하는 테러공격의 예방 및 차단이 특히 시급한 과제로 대두되고 있다. 전통적 안보기관의 구성원만이 문제가 아니다. 테러 선동이나 극우주의에 가담하는 사람 가운데 청소년이 차지하는 비중이 늘어나고 있으며, 가담자의 연령 역시 저연령화 추세를 보인다는 점에서 잠재적 위협은 확장되고 있다.

넷째, 테러·범죄의 연계 및 사이버공간을 통한 테러선전·선동의 강화이다. 아프리카에 근거지를 둔 테러단체는 인신매매·무기밀매·마약거래 등 초국가적 범죄와 결합하여 테러 자금 및 조직원을 모집해오고 있었는데, 이러한 연계가 더욱 강화되는 양상을 보이고 있다. 특히 코로나19로 인한 경제난이 가중된 아프리카 지역에서는 기니만 연안 국가에서 몸값을 노린 선원납치 등 해적 활동이 더욱 빈번해지는 모습을 확인할 수 있었다. 우리 역시 해적피해로부터 자유롭지 않은데, 지난 5월과 6월 우리 선원들이 잇따라 나이지리아 해적에게 납치되기도 하였다. 한편, 코로나19 팬데믹에 대한 불안과 관심을 악용한 해킹과 피싱 등 사이버범죄 역시 증가하면서 사이버범죄를 통한 불법수익이 테러자금으로 활용된 사례도 지적되었다. 온라인을 이용한 비대면활동이 증가하면서 테러의 선전·선동컨텐츠 역시 사이버공간으로 대폭 이동하였으며, 페이스북 등 대규모 플랫폼보다 소규모의 플랫폼을 통해 확산되는 양상을 보이고 있다.

마지막으로 국내의 테러 정세를 살펴보면, 작년과 마찬가지로 국제테러단체에 의한 테러 사건은 발생하지 않았다. 그러나 시리아 테러단체에 자금을 지원한 러시아인이 올해 1심에서 실형을 선고받았으며, 지난해 테러 자금 지원 혐의로 기소된 중앙아시아인들이 올해 각각 실형 선고가 확정되는 등 국내 체류 외국인에 의한 테러연계 불순징후는 여전히 존재하고 있다. 국내 지방 도시에서 발생하는 내국인과 이주민 사이의 갈등 역시 올해 들어 두드러지면서 잠재적인 불안요소로 작용하고 있다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

2021년 평가를 토대로 2022년에 주목할 점은 다음과 같다. 첫째, 테러 발생 중심지로 연이어 부상한 아프리카는 정쟁 불안과 내전이 완화될 가능성이 당분간 낮은 만큼 테러 발생이 지속될 것으로 예상된다. 탈레반의 아프간 재집권을 계기로 ISIS의 아프리카 지부들 또한 아프리카 내 ‘이슬람국가’ 건설을 책동할 가능성이 있으며, 알카에다와 테러 주도권을 사이에 둔 경쟁은 더욱 심화될 것이기 때문이다. 특히 아프리카의 주요 테러 조직들은 각각 ISIS와

알카에다의 지부뿐만 아니라 유사한 테러 이데올로기와 방법론을 추종하는 조직끼리 연합하는 만큼 조직의 지지기반을 공고히 하고, 세력 확장을 위한 테러공격은 산발적으로 존재할 것이다. 한편, 동남아의 주요 테러 조직과 탈레반 집권 이후 발발하는 테러공격의 연계 가능성이 지속적으로 제기되고 있으며, 조직원의 아프간 입국 시도가 적발되고 있다. 2022년에도 동남아 내 테러조직은 조직 재건과 코로나19 팬데믹을 틈탄 세력 확장을 시도할 가능성이 있다.

둘째, 코로나19 팬데믹과 국내정치이슈 등이 결합된 가짜뉴스를 이용한 극우단체의 테러 선동 역시 지속될 것이다. 코로나19 변이 바이러스의 확산으로 인한 방역 조치가 다시 강화됨에 따라 극우단체 역시 반정부 시위 조직 및 개최에 그치는 것이 아니라 음모론 전파와 무력을 이용한 현 정부 전복 및 ‘진정한 정부 수립’ 독려 등 선동 활동을 강화할 것이다. 특히 이러한 선동 활동은 다양한 국내 의제와 맞물려 이루어지는 만큼 북미지역에서는 극우단체의 테러 위협에 우선으로 대응할 가능성이 높다. 특히 극우 이데올로기에 경도되는 청소년이 많아지는 추세를 고려한다면, 중형 신고 및 가석방 불허 등 처벌이 강화되었던 대테러정책이 극단주의 예방 및 사회적 재통합, 전 사회적 접근 등을 동시에 강조하는 방향으로 수정될 가능성이 있다. 추가적으로 ‘1.6 의회 폭동’ 및 네오나치즘 등 기존 북미지역에서 더욱 활발했던 극우단체의 테러 위협은 우크라이나에서도 2022년 상반기에 급증할 가능성이 존재한다. 우크라이나는 2010년부터 극우 극단주의의 근거지로 부상해왔으며, 러시아의 연계 가능성이 꾸준히 지적됐다. 러시아와 우크라이나 사이 군사적 긴장이 높아지는 가운데, 러시아의 군사적 공격은 우크라이나 내 극우 테러공격의 촉매제로 작용할 가능성이 존재한다.

셋째, 테러·범죄의 연계 양상은 지속될 것으로 보이며, 사이버공간을 악용한 테러 선동물과 테러공격 역시 확산할 것으로 예상된다. 직접적인 대면접촉을 통한 테러선전·선동과 조직원 모집이 방역 상의 이유로 어려워졌으며, 재택근무 및 정규교육의 온라인 수업화가 장기화되면서 모집대상의 저변이 더욱 확대되었기 때문이다. 특히 소형 플랫폼을 이용한 테러 컨텐츠의 확산과 조직원 모집이 더욱 활발해질 것으로 여겨지는 만큼 테러 컨텐츠의 효과적인 차단 방안을 모색할 필요성이 제기되고 있다. 테러·범죄의 연계 역시 아프리카 지역에서는 마약류 및 무기밀매를 중심으로 더욱 강화될 것으로 보이며, 테러·범죄의 연계는 중앙아시아 지역까지 확장된 것으로 평가되는 만큼 우리 역시 예의 주시가 필요한 부분이다. 해킹·피싱 등 사이버범죄와 가상화폐를 이용한 테러자금 확보 노력 역시 지속할 것으로 예상된다.

넷째, 기니만을 근거지로 하는 해적활동 역시 당분간 빈발할 것으로 예상하는데, 해적활동이 증가하는 근본적인 원인이 단시일 내 해결되기 어렵기 때문이다. 해적단체의 근거지에 해당하는 니제르델타 지역은 고질적인 종족갈등문제와 함께 높은 수준의 청년실업과 생활고 문제가 지적되고 있으며, 해적과 지역주민 간 유착 관계로 인하여 단속에 한계가 존재하고 있다. 또한 기니만 연안 국가의 해상치안역량이 취약하다는 점과 관할수역 내 외국 군함 활동에 비협조적이라는 점은 해적 활동에 대한 공동대응에 제약요인으로 작용하고 있다.

한편, 변동성 측면에서 주목할 점은 아프간의 테러 재근거지화 우려 및 탈레반 정부의 테러세력과 결별 가능성 여부이다. 탈레반은 수도 카불에 입성한 이후 국제사회에 정상국가로 인정받기 위하여 여러 유화조치를 발표하였으며, 과거와 달리 대외적으로 유화정책을 펼칠 가능성도 비교적 높게 예상된다. 그러나 아프간 국민의 민족적 구성과 탈레반 집권에 저항하는 무장투쟁의 본격화 가능성, 'ISIS-호라산지부'의 테러 지속 가능성 등 아프간 내 상황이 변화할 요소는 많다. 지난 9월 탈레반이 민주주의에 의한 통치가 아닌 이슬람 법('샤리아')에 의한 통치를 선언한 만큼 향후 상황 변화에 따라 독단적 통치로 회귀할 가능성이 조심스럽게 제기되고 있다. 특히 정상국가로 인정받기 위한 필수적인 요소로 테러세력과 결별이 요구되고 있는 만큼 탈레반이 'ISIS-호라산지부'에 어떻게 대응하는가와 아프간으로 이동이 예상되는 외국인 테러전투원(Foreign Terrorist Fighters, FTFs)을 어떻게 차단하는가가 판단의 근거로 작용할 것이다. 추가적으로 탈레반 정부가 아프간에서 재배되어 전 세계로 유통되는 아편·헤로인 등 마약을 어떻게 차단하느냐 역시 판단의 근거로 살펴볼 수 있을 것이다.

마지막으로 국내에서는 국제테러단체에 의한 테러 사건 발생 가능성은 비교적 낮지만, 주요 테러 조직 합류 또는 테러공격 대상 국가로 이동하기 위한 경유지 가능성은 존재하고 있다. 비단 테러뿐만 아니라 마약 등 국제범죄에서도 경유지 역할 가능성이 제기되고 있다. 또한, 국내 체류 외국인의 테러 자금모집 사례가 2021년에도 지속적으로 적발되고 형사 처벌이 확정되었던 만큼, 2022년에도 테러 자금모집 등과 관련된 국내 체류 외국인의 테러연계 가능성은 여전히 존재할 것이다. 2022년에 국내 테러 정세와 관련하여 주목할 또 다른 부분은 내국인과 이주민 간 갈등의 향방이다. 이주민이 점차 고유한 공동체를 형성 중인 지방 도시들에서 진행 중인 이주민 갈등은 우리 사회가 앞으로 경험하게 될 새롭지만 익숙하기도 한 갈등을 예고하고 있는 만큼 사회통합의 방향으로 해결될 수 있도록 장기적인 관점에서 접근이 필요하다.

1. 2021년 하반기 평가

2021년도 하반기에도 사이버안보와 공급망 안전성 및 신기술에서의 우위 확보가 주요국의 국가안보에 있어 핵심 이슈가 되었다. 사이버안보에 있어서는 특히 증가하고 있는 랜섬웨어 대응에 관한 국제공조가 강화되고 있다. 대표적으로 한국과 미국은 지난 5월 한미정상회담에서 랜섬웨어 공격에 대처하기 위해 사이버위킹그룹을 설립하기로 합의한 바에 따라 9월 9일 랜섬웨어 워킹그룹 첫 회의를 개최하였다. 한편 미 백악관 국가안전보장회의(NSC)는 10월 13일부터 14일까지 한국과 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 30개국과 유럽연합(EU) 등이 참석한 ‘랜섬웨어 대응 이니셔티브’를 주관하고 랜섬웨어 위협에 대응을 위한 국제공조를 강화하였다.

2021년 하반기 국가 배후 해커집단의 사이버공격은 여전히 지속되었다. 러시아 정부의 지원을 받는 것으로 알려진 Turla 그룹, Cozy Bear(APT29) 등에 의한 사이버공격이 있었다. 러시아 해커 집단들은 독일의 선거를 앞두고 유럽의 정치인, 언론인, 공직자 등에 대한 공격을 감행하였다. 중국 해커집단 Zirconium(Judgement Panda 또는 APT31로 알려짐)이 미국, 캐나다 등 전 세계를 대상으로 악성코드 공격을 감행하였다. 북한도 신기술 탈취, 민생경제 지원을 위한 의료정보 수집 및 남북대화 탐색을 위한 전방위적 사이버공격을 지속적으로 감행하였다. 한국원자력연구원에 대한 해킹과 동북아평화경제협회를 사칭한 지능형지속공격(APT) 등이 대표적이다.

2021년 하반기에도 미국과 중국 및 러시아의 신기술 경쟁은 격화되고 있다. 특히 미국은 중국과 러시아가 신기술 경쟁에서의 우위를 확보하기 위해 미국의 기술에 대한 사이버공격과 지적재산권 탈취 등을 감행하고 있다고 우려하고 있다. 미 국가정보국 산하 국가방첩보

안센터는 2021년 10월 21일 중국과 러시아를 위협 국가로 지목하고 이들이 미국의 인공지능, 바이오경제, 자율화 시스템, 양자 정보 과학 및 기술, 반도체 기술 등을 노리고 있다고 분석하였다.

2021년 하반기에는 특히 반도체 공급망을 둘러싼 대립이 한층 더 격화되었다. 이는 코로나19에 따른 재택근무, 원격학습, 원격의료 등 디지털 전환으로 반도체의 수요가 폭증되었고 코로나19 대응을 위한 봉쇄와 격리 및 경제적 불안정성으로 반도체 공급에 차질이 발생하였기 때문이다. 미국은 국가안보 차원에서 의약품, 반도체, 희토류, 배터리 등에 대해 동맹국 및 파트너 국가들과 협력하여 공급망 안정성을 확보함으로써 중국 의존도를 줄이고 경제성장과 기술경쟁력 향상을 모색하고 있는바, 공급망 갈등은 지속되고 있다고 할 것이다.

미국과 중국의 사이버와 신기술 분야에서의 경쟁은 2021년 9월 15일 미국과 영국 및 호주 의 새로운 전략적 안보 동맹인 오키스(AUKUS)의 출범으로 새로운 전환을 맞이하게 되었다. 오키스를 통해 미국과 영국은 호주에 대해 핵잠수함을 도입하여 주기로 합의한 것은 물론 사이버 역량, 인공지능, 양자 컴퓨팅 및 기타 심해 역량(undersea capabilities)에 관한 협력을 강화하기로 하였기 때문이다. 따라서 사이버와 신기술 분야에서의 미국과 중국 사이의 대립과 진영화는 오키스로 인하여 더욱 가중되었다.

사이버·신기술 분야에서의 미중 경쟁은 진영화와 디지털 냉전으로 귀착되어 가는 추세이다. 신기술 경쟁 우위 확보를 위해 중국과 러시아는 사이버공격을 지속하였고 북한은 경제 제재로 부족한 외화를 수급하고 남한과 미국의 대북 전략을 탐색하기 위해 사이버공격을 지속하였다. 신기술 경쟁은 플랫폼 체계의 승자 독식 구조를 창출함으로써 경제적 번영의 문제가 안보적 생존의 문제는 물론 민주적 가치의 문제와 결합하여 미중 사이에 진영화를 가중시키고 있다.

이와 같은 사이버·신기술 관련 세계적 신안보 위협의 추세에 비추어 볼 때 12월 7일 국가안보실 직제 개편을 통해 신기술·사이버비서관을 신설한 것은 다소 늦은 감은 있지만 매우 환영할만한 일이라고 생각된다.

2. 2022년 상반기 정세 포커스

코로나19로 인한 디지털 전환의 가속화는 사이버공간의 악의적 이용 가능성을 더욱 증대시키고 있다. 중국, 러시아, 북한 등 권위주의 국가들에 의한 사이버공격은 2022년에도 지속

될 전망이다. 중국은 서방의 신기술을 탈취하기 위해, 러시아는 미국과 서방은 물론 동유럽 국가들에 대한 사회의 혼란을 야기하기 위해, 북한은 외화 획득과 민생경제 지원을 위해 사이버공격을 지속할 것으로 보인다. 랜섬웨어 공격은 서비스로 발전하여(RaaS) 전 세계적으로 더욱 증가될 것으로 보인다.

인공지능과 자율화 기술, 양자, 반도체, 6G 등 신기술 분야에서의 우위를 확보하기 위한 미중의 경쟁은 더욱 치열해질 것으로 보인다. 특히 미국은 첨단 신기술 발전에 필요한 핵심 요소인 반도체에 대한 자국 중심의 공급망 재편을 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 이러한 상황에 따라 신기술과 사이버공간에서의 미중 대립은 디지털 냉전(Digital Cold war)으로 귀착될 가능성이 크다.

2022년 상반기에 물리적 공간의 대립이 사이버공간에서 격화되거나 사이버공간에서의 대립이 물리적 공간으로 확산될 가능성을 배제할 수 없다. 러시아의 우크라이나에 대한 위협 상황은 러시아가 물리적 공격을 진행시키지 않더라도 사이버공격을 강화할 가능성이 있다. 아울러 러시아가 물리적 충돌을 감수하는 경우 이에 앞서 사이버공격을 전면적으로 개시할 수도 있다. 베이징동계올림픽을 계기로 인도가 사이버공격을 감행하는 경우 중국과 인도의 국지적 충돌로 비화될 가능성도 크다.

우리나라의 경우 2022년 3월 대통령선거를 앞두고 외국으로부터의 선거개입이나 민주적 정당성 왜곡을 목적으로 한 가짜뉴스나 허위조작정보 및 딥페이크 등이 급격히 유입될 가능성도 배제할 수 없다.

2022년 상반기에는 미국과 중국이 신기술과 사이버 분야에서 보다 심각하게 대립하여 디지털 냉전이 도래할 가능성에 주목하여야 한다. 따라서 신기술과 사이버 영역에서 새로운 안보동맹이 결성될 가능성에도 주목할 필요가 있다. 다만 오커스에서 보듯이 동맹 사이의 서열화 가능성도 존재한다. 특히 2022년 3월 대선을 통해 새로이 출범하는 우리 정부에 대해 미국은 신기술과 사이버 분야에서의 동맹 강화와 역할 분담을 보다 강력히 요구할 가능성이 크다. 한편 신기술과 사이버 분야는 안보와 경제가 혼합되어 경중안미(經中安美)를 실행하기 모호한 측면이 있다. 이에 따라 신기술과 사이버 분야에 있어 미국과 중국은 우리에게 대해 자신들의 입장 가운데 하나를 선택하도록 압박할 가능성이 크다. 이에 대비하기 위해 규범화와 제도화, 표준, 유럽연합과의 협력, 국내 역량강화 등 다양한 정책과 전략을 정비할 필요가 있을 것으로 보인다.

2022 상반기 정세 포커스

발행일 2022년 1월 7일
발행처 사단법인 국가안보전략연구원
발행인 김기정
주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
전화 02-6191-1000 Fax. 02-6191-1111
홈페이지 <http://www.inss.re.kr>
제작 굿플러스커뮤니케이션즈(주)

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원