

20
23

정세
포커스

INSS

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

집필진

I. 정세 개관	한반도 주변 정세 북한정세 및 남북관계 신안보 정세	박병광·이성훈 이상근 김경숙
II. 대외 정세	미국 중국 일본 러시아 유럽	성기영 양갑용 김태주 장세호 조은정
III. 북한정세와 남북관계	북한 정치 북한 경제 북한 군사 북한 보건 남북관계 북한 대외관계	김일기 임수호 김보미 이지선 최용환 이상근·이기동·성기영·장세호·양갑용
IV. 신안보 정세	보건 기후변화 식량 에너지 테러 및 국제범죄 난민 사이버 신기술	김경숙 김호홍 홍건식 오일석 박보라 박보라 김소정 윤정현

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

2023

정세 포커스

목차

- 04 I. 정세 개관
- 20 II. 대외 정세
- 40 III. 북한 정세와 남북관계
- 66 IV. 신안보 정세

I.

정세 개관

한반도 주변 정세
북한정세 및 남북관계
신안보 정세

박병광·이성훈

2022년 정세 평가

2022년은 미중 패권경쟁 심화, 북한의 핵·미사일 도발, 러시아-우크라이나전쟁의 여파 등으로 인해 불안정성이 확대된 한 해였다. 세계적 차원에서 미국을 중심으로 하는 민주진영과 중국 및 러시아로 대표되는 권위주의 국가들의 연합이 형성되는 가운데 한반도 주변에서는 한미일 안보협력과 북중러 연대 간의 대립 양상이 심화되었다. 2022년의 한반도 주변 정세는 미중 패권경쟁과 러시아-우크라이나전쟁에 따른 강대국 일방주의와 신냉전적 흐름, 북핵 위협의 심화로 요약될 수 있다.

2022년의 미중관계는 다방면에서 갈등과 대립이 심화되고 상호 불신이 깊어졌다. 미국은 외교안보 분야에서 대중국 견제를 본격화하였으며, 반도체와 전기차 배터리 등 경제안보 분야에서 중국을 배제하는 디커플링(decoupling)과 공급망 재편을 가속화했다. 바이든 미 대통령은 5월 한국과 일본 등 아시아를 순방하면서 중국 견제에 박차를 가했다. 이 기간 동안 인도-태평양 지역의 동맹과 파트너 국가들을 규합하여 '인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)'의 출범을 선언하는 한편 쿼드(QUAD) 정상회의에서는 중국의 위압적이고 일방적인 현상변경 시도에 강하게 반대한다며 중국을 압박했다. 이런 분위기 속에서 8월 초 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 미 하원의장이 대만을 방문함에 따라 고조된 대만해협의 긴장은 미중 간의 갈등과 충돌 가능성을 드러낸 대표적인 사례라고 할 수 있다.

미중 간의 갈등과 대립 양상은 2022년 10월에 연속되어 발표된 미국의 주요 안보문서들과 비슷한 시기에 치러진 중국 제20차 당대회 결과를 통해서도 확인할 수 있다. 미국은 국가안보전략(NSS)에서 향후 10년을 미중 대결의 결정적 10년으로 규정하면서 중국

을 “미국에 도전하고 국제질서를 재편하려는 의도와 역량을 갖춘 유일한 국가”로 평가하였다. 또한 국방전략서(NDS), 핵태세검토보고서(NPR), 미사일방어검토보고서(MDR) 등의 주요 보고서에서는 중국을 ‘전략적 경쟁자’이자 ‘가장 중대한 도전’으로 규정함으로써 미국 국가안보의 최대 위협으로 재확인하였다. 중국 또한 제20차 당대회에서 시진핑의 3연임 체제를 공식화하면서 군사, 안보, 경제, 이념 등의 분야에서 외세의 압박에 결코 물러서지 않겠다는 입장을 분명히 보여주었다.

한편 2월 말에 시작된 러시아-우크라이나전쟁은 코로나19 팬데믹과 함께 국제정치·경제 질서를 변화시킨 주요 사건이라고 평가할 수 있다. 러시아-우크라이나전쟁은 전쟁 당사국이나 주변의 유럽 국가들뿐 아니라 미중관계와 한반도 주변 정세에도 큰 영향을 미쳤다. 무엇보다 정치·군사·경제적 차원에서 미국과 서방세력 대(對) 러시아와 중국의 본격적인 대립 구도가 형성되는 계기로 작용하였다. 경제안보 측면에서는 전쟁의 여파로 에너지 공급이 불안해지고 밀, 옥수수 등 곡물 수급에 심각한 문제가 발생함으로써 전 세계적으로 인플레이션과 식량난이 야기되었다.

국제질서의 불안정과 급속한 변화 속에서 북한은 여러 차례의 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사를 포함하여 수십 차례의 미사일 시험발사를 단행하였으며, 9월에는 ‘핵무력 법제화’를 통해 핵위협을 가속화하였다. 북한의 ICBM 발사에 대해 미국, 영국, 프랑스와 다수의 유엔 안보리 비상임이사국들이 트리거 조항에 따른 대북 추가제재를 주장했으나 중국과 러시아의 반대로 무산되었다. 이는 신냉전적 흐름, 진영 재편 등의 차원에서 북핵문제가 더욱 첨예화되고 있음을 보여준 사건이라고 평가할 수 있다. 미국을 중심으로 하는 자유주의 세력들의 연대에 맞서 중국과 러시아가 연합하는 가운데 북한도 이들 국가와의 전략적 연대에 동참하고 있다는 사실이 드러난 것이다.

결론적으로 2022년은 미중 패권경쟁과 러시아-우크라이나전쟁을 계기로 국제정치에서 신냉전적 구조가 형성되는 전환점을 맞이한 것으로 평가할 수 있다. 미국과 중국에서는 상대방을 ‘적대시’하는 인식이 확대되고 있으며, 민주주의 대 권위주의로 대표되는 가치와 체제 및 이념의 대립이 심화되고 있다. 또한 미중관계에서는 세계 공급망 구조의 재편과 탈동조화를 통해 확인되는 바와 같이 상호의존에서 상호결별의 시대로 나아가는 양상마저 나타나고 있다. 이 모든 것이 ‘신냉전 시대(new cold war era)’로의 진입을 상징한다고 할 수 있다. 2022년은 한반도와 주변지역에서 이러한 구도의 형성과 더불어 북핵 위협의 고조로 인해 안보의 불안정성이 심화되었던 시기라고 평가할 수 있다.

2023년 정세 전망

2023년에는 2022년에 나타난 불안정 요인들이 코로나19 상황을 제외하고는 유지 내지는 심화될 것으로 전망되며 이로 인해 한반도를 둘러싼 정세의 불안정성과 불확실성이 지속될 것으로 예상된다. 전반적으로 미중 패권경쟁이 지속되고, 러시아-우크라이나전쟁으로 인한 미러 대립 속에서 중러관계는 강화될 것이다. 또한 동중국해·남중국해·대만해협·황해를 아우르는 사해문제(四海問題)의 불안정성과 북핵 위협이 가중되는 가운데 한반도 주변 국제질서의 진영화가 가속화할 것으로 전망된다.

미국은 2023년에도 중국에 대하여 대립(conflict)과 경쟁(competition)에 경도된 접근 방식을 유지할 것이며, 규칙기반 국제질서의 회복을 강조하면서 인도-태평양 전략 추진과 글로벌 공급망 재편을 강화해나갈 것으로 예상된다. 미국은 인도-태평양 지역에서 자국 주도의 QUAD, AUKUS, Five Eyes, IPEF, Chip 4 등 다양한 기구들을 동원하여 안보와 경제 영역에서의 중국 배제를 시도할 것이다. 신전략개념에 의해 인도-태평양 지역으로 활동반경을 확장하고 있는 NATO와의 연대를 통해서도 중국 견제를 강화할 것으로 예상된다.

반면 중국은 반미노선에 공통의 이해를 지닌 러시아와 경제·군사적 협력을 강화하고, 일대일로 등 경제적 지렛대를 활용하여 유럽, 중앙아시아, 동남아 국가들의 탈미·반미노선 채택을 유도할 전망이다. 또한 내수와 대외무역의 조화로운 '쌍순환' 발전으로 지속가능한 성장동력을 확보하고, 첨단과학기술 자립을 통한 '자강(自強)'을 추구하고, 중국인민해방군의 개혁과 첨단군사력 건설을 추구할 것이다.

이러한 배경하에서 미국은 대중국 견제와 압박 수위를 높이는 반면 중국은 이에 적극 반발하는 행태를 보임에 따라 다양한 이슈 영역에서 양국 간 갈등이 심화될 것으로 전망된다. 비록 G20을 계기로 미중 정상회담에서 양측이 기본적인 경쟁틀에 대해서는 충돌을 방지하고 협력을 유지할 여지를 남겼다고는 하나, 미중 간 국력 격차의 지속적인 축소와 함께 갈등 확대에 따른 마찰의 가능성은 증대될 것으로 전망된다. 특히 '사해문제'를 둘러싸고 중국과 미국 및 관련 국가들 간의 긴장은 더욱 고조될 전망이다. 무엇보다 대만문제가 위기로 부상할 가능성이 클 것으로 예상되며, 향후 한중관계에서도 중국이 우리에게 미국 편에 서지 말 것을 요구하면서 강압적인 외교를 전개할 가능성을 배제할 수 없다.

한편 러시아-우크라이나전쟁에 대해서는 러시아군이 패배와 후퇴를 반복하는 상황이

지속됨에 따라 혹독한 겨울 추위 이전에 종전협상이 이루어질 것이라는 기대 섞인 전망도 있었으나 협상의 조짐은 여전히 보이지 않고 있다. 만약 러시아가 2023년 봄까지 전장에서 계속 밀린다면 전황을 뒤집기 위해 전술핵무기 사용을 시도하는 상황으로 치닫게 될지도 모른다. 이러한 극단적인 상황의 발생은 미국과 나토가 이 전쟁에 새로운 방식으로 개입할 것을 결심하는 계기가 될 수도 있다. 이 전쟁으로 인해 미국과 러시아의 대립관계는 지속될 것이며, 중국은 이 기회를 활용하여 러시아와의 관계를 더욱 강화해나갈 것으로 예상된다. 이러한 흐름은 결국 군사안보와 경제안보를 포함한 다방면에서 역내 안보환경에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다.

2023년 한반도 안정과 평화의 핵심인 북한문제도 전망이 밝지 않다. 북한은 “강대강” 위주의 대미정책을 고수할 것으로 예상된다. 이에 따라 핵·미사일 시험을 비롯한 무력도발의 수준은 유지 내지 강화될 것으로 전망된다. 북한은 러시아-우크라이나전쟁, 인플레이션과 세계적 경제침체, 대만해협을 둘러싼 긴장 등으로 미국의 집중력이 분산되는 상황을 이용해 핵무기의 소형화·경량화, ICBM의 기술적 완성도 높이기 등을 목적으로 전략 도발을 증대할 것으로 전망된다. 나아가 중장기적으로 실현될 수도 있는 남북 대화와 북미 대화를 준비하고, 협상의 주도권을 확보하며, 체제결속을 도모하기 위해서라도 공세적 무력도발을 지속할 가능성이 높다.

반면에 북핵문제에 있어 추가제재 반대와 외교적 해결을 강조하는 중국의 인식이 변하지 않고 있고, 유엔 안보리에서 강대국들 간의 이견이 좁혀지지 않아 북핵문제의 해법을 찾기는 더욱 어려워질 것으로 전망된다. 또한 러시아-우크라이나전쟁과 북핵문제의 심화로 역내에서 핵을 포함한 군비경쟁이 가속화할 가능성이 크다.

결론적으로 2023년의 한반도 주변 정세는 2022년과 큰 차이는 없을 것이나, 미국과 중국이 국제질서의 주도권 장악과 상호견제 차원에서 다자협력을 강화하는 가운데 ‘편가르기’와 ‘진영화’의 흐름은 더욱 뚜렷해질 것으로 전망된다. 이러한 틀 속에서 러시아-우크라이나전쟁의 장기화 여부, 북한의 무력도발, 각국 간 군비경쟁 심화와 같은 요인들에 의해 역내 안보환경의 안정성이 좌우될 것이나 그 전망이 그다지 밝지는 않다. 더욱이 2023년은 9월의 항저우 아시안게임을 제외하고는 국제적으로 중요한 행사가 없으므로 강대국들의 이견을 조정할 만한 ‘기회의 장’이 부족하고, 세계적 경제침체로 인해 역내 국가들 사이에서 협력보다는 대립과 경쟁의 분위기가 우세해질 가능성이 크다.

한반도 주변에서 가속화되고 있는 미중 패권경쟁은 우리에게 위기로 다가오는 것이 사

실이다. 한국은 미중 양측으로부터 다양한 분야에서 보복조치 가능성과 연계된 양자택일의 압박을 보다 높은 강도로 받게 될 가능성이 크다. 그런데 미중 경쟁은 양국의 의지, 역량, 준비가 부족한 데 따른 국제적 리더십의 약화를 낳고 있으며 이에 따라 국제적 공조와 협력의 수요를 증가시키는 면이 있다. 그러므로 미중 경쟁에는 우리의 국제적 위상 제고를 적극 도모할 수 있는 기회의 측면도 존재한다. 한국은 EU, 일본, 인도, 호주, ASEAN 등 의지와 역량을 갖춘 중견국들 간의 전략적 연대 강화에 앞장섬으로써 글로벌 리더십 공백을 메꿔나가면서 미중 간 신냉전적 대립 구도의 심화를 방지할 필요가 있다. 이와 함께 우리의 전략적 선택은 냉정하고 균형이 잡혀 있어야 하며 가능한 한 미중 사이에서 '독자적 운신의 폭'과 '전략적 자율성'을 확보하는 방향을 취해야 할 것이다.

이상근

2022년 정세 평가

북한은 심각한 경제난과 보건위기를 겪었으나 간부와 주민들에 대한 통제를 강화하면서 자력갱생을 통한 버티기를 지속하였다. 대외적으로는 한미일과의 대립이 격화되는 가운데 중러와의 결속을 공고히 하였다. 중러의 국제적 비호 속에서 핵·미사일 개발을 중심으로 국방력 강화를 위한 노력도 기울였다. 이 과정에서 다양한 신무기를 테스트하는 방식으로 무력시위를 벌였고 이로 인해 한미일과의 군사적 긴장이 높아졌다.

2022년은 북한이 수년간 겪어 온 삼중고(코로나19, 자연재해, 제재)가 가장 심했던 한 해였다고 할 수 있다. 코로나19 감염자가 한 사람도 없었던 북한 당국이 5월 12일 확진자 발생을 인정하였으며 이후 몇 달 동안 누적 완치자 수가 477만 명에 달할 정도의 대유행이 이어졌다. 이 때문에 연초에 재개되었던 철로를 통한 북중무역이 9월 말까지 중단되었다. 북중무역이 증가했던 기간에도 제재로 인해 자본재와 중간재의 수입이 불가능하다 보니 산업생산은 회복의 조짐을 보이지 않았다. 북한은 제재의 영향을 덜 받는 농업 부문의 생산 증대에 심혈을 기울였으나 봄철의 강수량 부족과 장마철의 폭우 및 태풍 피해로 인해 곡물 생산량이 2021년에 비해 크게 줄어든 것으로 보인다.

이런 어려움 속에서 북한은 각종 기념일을 활용하여 선전사업을 전개하고, 당·정·군 주요 회의체들의 가동을 활성화하고, 간부들의 기강을 잡고, 주민통제를 강화함으로써 내부적 안정과 결속을 유지하려 하였다. 어려운 경제 상황을 고려하여 김정일 출생 80주년(2. 16.), 김정은 집권 10주년(4. 11.), 김일성 출생 110주년(4. 15.)에도 대규모 행사는 치르

지 않았으나, 이를 계기로 김씨 정권의 업적과 정통성을 강조하고 충성을 다짐하는 선전·선동을 강력히 전개하였다. 한편 6월 초에 열린 노동당 제8기 제5차 전원회의에서는 경제 및 방위 부문을 중심으로 2022년 사업들에 대한 일종의 중간평가를 실시하고 목표 달성을 독려했다. 상당한 규모의 인사를 통해 정책을 집행해나갈 간부 진용을 정비하기도 하였다. 또 연이어 개최된 비서국회의(6. 12.) 등을 통해 간부들의 규율 엄수와 함께 세도, 관료주의 등 비혁명적 행위들과의 투쟁을 강조하였다. 이에 더하여 반사회주의·비사회주의와의 투쟁을 독려하며 주민통제도 강화하였다.

한편 북한은 철저한 봉쇄형 방역을 통해 코로나19 통제에 성공하였다. 북한 당국의 발표에 따르면 5월 15일 정점(39만 2,920명)에 달했던 일일 신규 발열자 수가 7월 29일에는 0명이 되었다. 이에 북한은 8월 10일 코로나19 방역전 승리를 선언하였다. 이후에도 코로나19 의심 환자가 발생한 바 있는 듯하나 대규모 유행은 되풀이되지 않았다. 북한은 구체적인 방역 지침을 제시하고 환자들에게 약품을 신속히 공급하도록 대책을 마련하는 등 김정은 위원장이 방역전을 승리로 이끌었다는 선전을 대대적으로 전개함으로써 코로나19 확산을 지도자와 체제의 정당성을 강화하는 계기로 활용하기 위해 노력하였다.

2022년에도 북한은 핵·미사일 전력 증강을 중심으로 하는 국방력 강화에 매진하였다. 이와 관련하여 연초부터 12월까지 탄도미사일 발사 등 수십 차례의 무력도발을 이어갔다. 3월 24일에는 ICBM을 시험발사하며 약 4년간 지속되었던 핵·ICBM 모라토리엄을 파기하였다. 북한은 11월까지 8차례나 ICBM을 시험발사하였다. 특히 11월 18일에는 김정은 위원장이 참관한 가운데 화성-17형 ICBM 시험발사를 성공시키고 이를 “핵무력 강화의 이정표”라고 선전하였다.

한미일은 물론 국제사회 대다수 국가들이 강하게 반발하는데도 불구하고 북한이 2022년에 노골적으로 무기 테스트를 이어 간 것은 미중 대결 격화와 러시아-우크라이나전쟁으로 인해 미국 등 국제사회의 압박을 이겨내고 생존할 수 있는 국제적 환경이 조성되었다는 판단을 내렸기 때문인 듯하다. 다시 말해, 이른바 신냉전 구도가 형성되고 있으므로 이를 활용하여 북중·북러 관계를 강화하면 미국 등 국제사회의 압력을 견뎌낼 수 있다는 계산을 하고 있는 것으로 보인다. 2022년에 여러 차례 ICBM을 발사하였으나 러시아와 중국의 반대로 유엔 안보리의 추가제재가 이루어지지 않았다는 사실이 북한의 이러한 판단을 뒷받침해주었을 것이다.

이런 맥락에서 북한은 미국과 일본의 무조건 대화 제의를 무시하였다. 또한 “미국과 적

대세력"이 자위권 차원의 무기 테스트를 도발로 매도하면 더욱 강력한 무기를 개발할 것이며, 군사적 대응을 강화하면 더욱 공세적인 조치를 취할 것이라는 입장을 분명히 밝혔다. 반면에 중국, 러시아와의 관계를 강화하기 위한 노력을 지속하였다. 북한은 코로나19 관련 봉쇄로 인해 베이징동계올림픽에 불참하였으나 김정은 위원장이 구두친서를 보내 성과를 축하하였으며 올림픽 기간에는 무력시위를 중단하였다. 중국공산당 제20차 대회와 시진핑 주석 3연임을 열렬히 축하하였고, 대만문제 등 국제적 현안에 관해 미국을 비난하면서 중국의 입장을 지지하기도 하였다. 또한 북한은 러시아의 우크라이나 침공을 시종일관 지지하였고, 러시아 점령지에 수립된 루한스크인민공화국과 도네츠크인민공화국을 승인하였다.

“미국의 추종세력”으로 규정한 남한에 대해서도 북한은 적대적 자세를 분명히 하였다. 윤석열 정부가 출범하여 3축체계 조기 구축, 한미연합훈련 강화, 한일군사협력 강화 등을 통한 대북억지력 제고를 추진하자 북한은 이를 맹렬히 비난한 것은 물론 남한이 목표인 것이 분명한 단거리 미사일 발사, 포격훈련 등을 되풀이하였다. 이 과정에서 9·19 군사합의도 여러 차례 위반하였다. 윤석열 정부는 정치·군사적 상황과 무관한 인도적 대북지원을 지속한다는 원칙을 천명하였고 코로나19 극복을 위한 지원 등 북한과의 교류협력 의사를 거듭 밝혔다. 그러나 북한은 이를 철저히 무시했으며 윤석열 정부가 내놓은 담대한 구상에 대해서도 김여정 부부장의 담화를 통해 “어리석음의 극치”라며 거부하였다.

2023년 정세 전망

북한은 2023년에도 대내외적으로 많은 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 북한은 외부의 도움을 거절한 채 이러한 어려움을 자력으로 극복해나가면서 대내적 안정을 유지하기 위해 노력할 것으로 보인다. 대외적으로는 중러와의 밀착을 바탕으로 한미일과의 대결구도를 이어가는 전략을 유지할 가능성이 크다.

세계적으로 코로나19 상황이 나아지고 있으나 백신, 치료제 등을 갖추지 못한 북한의 경우 재확산의 위험이 상당하다. 코로나19가 재확산하지 않는다 하더라도 봉쇄형 방역을 유지하는 한 엄격한 방역정책에 따른 강한 통제를 유지해야 하고 이로 인한 생산성 하락과 주민의 불편도 감내할 수밖에 없다. 이런 상황에서 중국처럼 대규모 시위가 발생하지는 않더라도 주민들의 불만이 고조되는 것을 피하기는 어려울 것이다.

한편 북한 경제도 크게 나아지지 못할 것으로 전망된다. 2022년도 식량생산량이 줄어들었으므로 2023년에는 식량부족이 심해질 것이다. 또, 국경봉쇄가 완화되더라도 북중무역이 급속히 증가할 가능성은 낮아 보인다. 대북제재하에서 수출이 증가하기는 어렵기 때문에 무역 증가는 결국 수입 증대를 의미한다. 수입이 늘어나야 산업생산이 증가하고 주민의 생활고가 완화되겠지만 북한이 보유한 외화가 충분하지 않은 데다 북한 당국이 외화고갈, 환율과 수입물가 급등 등의 부작용을 우려하여 무역 확대의 속도를 조절할 가능성이 크다. 이런 가운데 산업생산을 증대할 마땅한 수단을 찾기 어려울 것이며, 무역이 재개됨에 따라 환율과 물가도 오를 것으로 예상된다.

이런 상황에서 북한은 2022년과 같이 간부와 주민에 대한 통제를 강화하면서 자력갱생을 통한 버티기를 지속할 수밖에 없을 것이다. 우선, 간부들에 대한 기강 잡기를 지속하면서 주민의 사상과 생활을 통제하기 위한 선전·선동과 감시·처벌을 강화해나갈 것으로 전망된다. 한편으로는 김정은 위원장의 업적을 과시하고 애민정치 이미지를 강화하기 위해 평양시 주택건설, 농촌 주택건설, 유제품 생산 확대 등에 힘을 쏟을 것으로 보인다. 또한 정권 수립 75주년(9. 9.)과 정전협정 체결 70주년(7. 27.)을 계기로 대규모 기념행사를 개최함으로써 대내 결속을 강화하고 체제와 정권의 건재함을 대내외에 과시할 것이다. 그러나 건설사업과 기념행사를 대규모로 추진하는 과정에서 무리한 주민동원이 계속되고 자원배분의 왜곡이 심해져 간부들과 주민들의 불만이 오히려 높아질 가능성이 크다.

북한은 2023년에도 미국, 일본 등과의 대립을 이어가는 동시에 중국, 러시아와의 밀착을 시도할 것으로 보인다. 미국과 중국의 갈등이 지속되고 러시아-우크라이나전쟁이 장기화하고 있어서 국제질서가 '신냉전 구도'로 재편되었다는 북한의 인식에 변화가 없을 것이기 때문이다. 북한은 대만문제 등 미중 간 대립이 심한 사안들에 대해 중국의 입장을 철저히 지지할 것이며 러시아의 러시아-우크라이나전쟁 수행도 일관되게 지지 및 지원할 것이다. 이를 통해 북한의 추가적 ICBM 발사나 핵실험 등이 있을 경우 중국과 러시아가 북한의 입장을 변호하고 유엔 안보리 추가제재 등 국제사회의 대북압박을 저지하도록 유도할 것이다.

중국과 러시아는 유엔 안보리 결의에 반하는 북한의 무기 테스트를 용인하는 입장을 유지할 것으로 보인다. 다만 중국이 북한의 7차 핵실험에 대해서는 부정적인 입장을 유지하고 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 중국은 북한의 핵실험이 한국, 일본, 대만 등에서 핵무장 여론을 높이고, 중국이 강대국으로서 책임 있는 역할을 해야 한다는 국제사회의 압

력을 고조시키는 등의 상황을 염려하고 있다. 그러므로 중국이 추가 핵실험에 대한 부정적 입장을 북한에게 지속적으로 전달할 것으로 보이며 이러한 노력이 북한의 핵실험 가능성을 낮추는 데 어느 정도 영향을 미칠 가능성이 있다.

중국, 러시아와의 밀착을 배경으로 북한은 2023년에도 각종 무기시험 등 군사적 도발을 이어갈 것으로 예상된다. 한미연합군사훈련에 대한 북한의 반발도 계속될 가능성이 크다. 북한은 한반도와 인접지역에 대한 미군의 접근을 막기 위해 전반적 위협의 수준을 높이려 할 것이다. 이를 이해 한미연합군사훈련 기간과 그 전후에 핵 탑재가 가능한 다양한 신무기를 시험발사하는 방식으로 한미를 견제할 가능성이 있다.

북한의 이러한 도발에 대해 미국은 한국, 일본과의 군사협력을 바탕으로 억지 위주의 대응을 해나갈 것으로 보인다. 미중 갈등이 지속되는 가운데 일부 사안들에 대해 중국과의 협조를 모색해야 하고 장기화하는 러시아-우크라이나전쟁의 출구를 모색해야 하는 미국 으로서는 북한문제에 힘을 쏟을 여유가 많지 않다. 그러므로 조건 없는 대화를 하겠다는 입장을 유지하되 북한과의 대화를 재개하기 위한 적극적인 노력은 기울이지 않을 가능성이 크다. 북미관계가 진전되지 못하는 가운데 북일관계도 2022년과 같은 경색과 갈등의 국면이 이어질 것으로 전망된다.

이처럼 한반도를 둘러싼 국제질서가 변화할 가능성이 크지 않으므로 남북관계 역시 변화의 계기를 찾기가 어려울 것이다. 북한이 식량부족, 보건 상황 악화 등에 직면할 때마다 우리 정부는 대북 인도적 지원을 제의하겠지만 북한이 이를 수용하지는 않을 것으로 보인다. 그러므로 남북한 당국 간에 제대로 된 접촉이 이루어질 가능성은 매우 낮다. 결국 2023년에도 남북관계에서 일차적으로 중요한 것은 북한과의 갈등 고조에 따른 위기를 관리하는 문제일 것이다. 북한이 군사적 도발을 지속하고 한미 역시 강하게 대응하지 않을 수 없는 상황에서 군사적 위기가 높아지지 않도록 주의를 기울여야 할 것이다. 한편으로는 우리 정부가 제안한 담대한 구상의 첫 단추를 쫓 수 있도록 북한을 협상장으로 끌어낼 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 한미 간 정책조율에 힘을 기울여야 할 것이다.

퍼머크라이시스(perma-crisis)의 시대, 위기에서 위기로

김경숙

2022년 정세 평가

2022년 글로벌 신안보 정세에 영향을 미친 주요 요인은 미중 전략경쟁의 심화와 러시아의 우크라이나 침공일 것이다. 코로나19 팬데믹이 3년째 지속되는 가운데 첨단기술 분야에서 미중 간 경쟁이 치열해졌으며 러시아의 우크라이나 침공으로 인한 식량과 에너지 위기 등이 이어져, 인류는 복합적 위기에 직면해야 했다. 국제사회는 전 세계적 위기 상황과 러시아-우크라이나전쟁 등 급변하는 정세에 대응하기 위한 연대와 협력을 강조하였다. 그러나 강대국 간 갈등에 따른 진영화와 자국 이기주의 현상도 지속적으로 나타났다.

보건 분야의 경우 2022년은 백신공급 확대와 치료제 도입으로 일부 국가들이 엔데믹(Endemic) 체제로의 전환을 시도하였으며 팬데믹 종식과 일상 회복이 부분적으로 이루어진 한 해였다. 그러나 오미크론 변이의 확산과 새로운 감염병 원숭이두창의 출현, 러시아-우크라이나전쟁의 여파로 글로벌 보건 정세는 여전히 불안하였다. 국제사회는 평화와 건강을 위한 국제협력, 코로나19 대응, 미래 팬데믹 대비를 강조하였으나 글로벌 리더십이 부재한 가운데 백신 불평등은 여전했고 미래 대비 자원 마련 등을 위한 구체적 이행방안도 충분히 갖추어지지 못하였다.

기후변화로 인한 재난은 그 어느 해보다 심하였다. 그러나 COP27 총회에서 '1.5℃ 제한' 목표가 재확인되었을 뿐 선진국과 개도국 간 견해 차이로 실질적인 기후위기 대응조치 면에서는 의미 있는 진전이 이루어지지 못하였다. 개도국들은 온실가스 배출 책임이 큰 선진국들의 책임과 '배상' 차원의 자원 마련을 주장하면서 기후정의 문제를 제기하였다. 한

편 2022년에는 러시아-우크라이나전쟁 장기화로 인한 에너지 위기에 직면하자 탈탄소에너지 전환에 역행하는 정책을 펴는 국가들이 적지 않았다.

2022년에는 기후변화, 코로나19 회복과 러시아-우크라이나전쟁이 복합적으로 작용하여 곡물의 가격 변동성이 커지면서 아프리카, 남아시아 등지의 개발 도상국들을 중심으로 식량위기가 발생하였다. 자국 이익을 우선시하는 자원 민족주의의 확산도 식량위기 악화의 원인이 되었다. 2022년 하반기에 러시아의 밀 수출이 확대되고 우크라이나의 곡물 수출도 재개되면서 세계시장의 곡물 가격은 전쟁 이전 수준으로 회복되었다.

한편 러시아는 우크라이나를 침공한 이후 에너지를 무기화함으로써 에너지 수급위기를 야기하였다. 특히 러시아에 대한 의존도가 높은 유럽이 직격탄을 맞았다. 유럽 각국이 새로운 공급원 확보에 나서는 등 러시아발 리스크를 줄이기 위해 협력하고 러시아도 새로운 시장 확보에 나서면서 에너지 분야의 진영화와 블록화가 진행되었다. 한편 인도, 튀르키예, 사우디아라비아처럼 미국과 다자안보협력을 하고 있는 나라들이 러시아산 석유를 대거 수입하거나 석유를 감산하는 등 자국 이익을 우선시하는 행보를 보이기도 하였다.

테러 및 국제범죄 분야에서는 러시아-우크라이나전쟁으로 인해 식량과 자원의 무기화 경향이 나타났다. 테러가 경제전 양상을 띠었고 원유 탈취를 위한 해적활동도 증가하였다. 탈레반 재집권 후 1년이 지났음에도 정정불안으로 아프간 및 주변지역의 테러활동이 지속되었으며 탈레반의 마약 단속이 미진하여 국제 마약시장의 팽창도 야기되었다. 아프간산 마약은 아프리카 테러단체들의 주요 자금원이 되기도 하였다. 한편 코로나19 팬데믹으로 촉발된 인종혐오범죄는 극우단체와 연계되면서 폭력적·비폭력 극단주의로 진화되었으며, 이로 인해 국내 테러와 혐오범죄의 경계가 모호해졌다.

난민문제 역시 러시아-우크라이나전쟁의 직접적 영향을 받아 악화되었다. 기존의 경제난민에 더하여 전쟁난민이 급증하여 유럽의 난민 수용에 과부하가 걸렸다. 이로 인해 반이민·반난민 정서가 심화되어 유럽 각국에서 극우주의가 득세하였다. 한편, 같은 유럽인인 우크라이나 난민을 우선시하면서 차별적 수용을 한다는 비판도 제기되었다. 더욱이 기후위기 심화로 인해 기후난민 이슈마저 부상하면서 난민문제가 국가 간 갈등의 새로운 요소로 부각되었다.

사이버안보 분야에서도 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 어느 해보다 긴장이 고조되었다. 러시아는 물리적 공간과 사이버공간에서 하이브리드전쟁을 수행하였으나 미국을 비롯한 서방세계에 의해 역풍을 맞았다. 러시아-우크라이나전쟁 이후 NATO는 사이버공

간에서의 적대적 행위에 대한 집단방위를 천명하였고, 이로 인해 사이버공간의 국제규범 정립을 위한 진영 간 경쟁과 대립이 심화되었다. 제재 회피와 가상자산 탈취를 위한 북한의 사이버 공격 역시 더욱 다양하고 대범해졌으며, 이에 대응하기 위한 미국과 서방의 제재와 공세적 대응 노력도 확대되었다. 정부는 북한의 불법 사이버 활동을 막기 위해 사이버범죄협약 가입의향서를 제출하였고 한미협력을 포함한 사이버 국제공조 노력을 강화하였다.

한편, 미중 갈등과 러시아-우크라이나전쟁의 여파로 신기술 확보를 둘러싼 글로벌 경쟁 구도가 변화되었고 나아가 기술무기화에 따른 새로운 안보질서가 형성되었다. 동맹관계의 중심이 양자에서 소·다자로, 군사안보에서 전략적 협력에 기반을 둔 기술안보로 확장되는 경향도 나타났다. 한편 공급망 재편 이슈와 관련한 불확실성이 증가함에 따라 2022년에는 같은 진영 내에서도 국가 간 갈등이 발생하였다. IRA의 전기차 보조금 지급 관련 내용을 둘러싼 갈등이 대표적이다.

2023년 정세 전망

코로나19 팬데믹은 진정국면에 접어들 가능성이 크지만, 기후변화, 경제침체, 러시아-우크라이나전쟁 장기화, 미중 전략경쟁과 같은 요인들로 인한 복합적 신안보 위기는 2023년에도 지속될 것으로 보인다. <이코노미스트>는 '2023년 세계 대전망'을 통해 불안정과 불안이 장기간에 걸쳐 지속되는 '퍼머크라이시스(perma-crisis)'를 전망하였다. 국제사회의 연대와 협력은 더 절실해졌지만, 글로벌 리더십이 부재한 가운데 2023년에도 지속 가능하고 안전한 사회의 도래를 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

보건 분야의 경우, 팬데믹 종식 가능성이 커지는 가운데 희망과 불안이 교차하는 한 해가 될 것으로 전망된다. 코로나19 확산세가 진정되고 있지만 더 치명적인 변이가 발생할 가능성 등 불안요인들이 여전히 남아있기 때문이다. 미국과 WHO를 중심으로 국제사회는 전 세계 백신 접종률 70% 목표 달성, 미래 팬데믹 대비와 글로벌 보건 거버넌스 강화를 위해 노력할 것이나 경제침체 등 당면한 문제로 인해 국가들의 관심이 저하될 가능성도 우려된다.

2023년에는 이상기후 등 기후위기 심화에도 불구하고 러시아발 에너지 위기로 인해 기후변화 대응의 전반적인 동력은 약화할 것으로 전망된다. 러시아-우크라이나전쟁의 지속

은 녹색에너지 전환에도 부정적 영향을 미칠 것이다. 제28차 유엔 기후변화협약당사국총회(COP28)에서 회원국들이 제출할 온실가스 감축 등 이행실적은 향후 글로벌 기후위기 대응의 분수령이 될 것이다. 2022년 COP27에서 개도국을 위한 손실과 피해 기금 마련에 대한 합의가 마침내 이루어졌으나 선진국과 개도국 간 책임과 배상문제 등 기후정의 문제는 2023년에도 계속 쟁점으로 남아있을 것이다.

우크라이나산 곡물 수출이 재개된 결과 2023년 초에도 세계 식량 사정은 상대적으로 안정적 모습을 보일 것이다. 그러나 이상기후, 지정학적 리스크로 인한 식량 불안정성은 2023년에도 극복되지 못할 것으로 예상된다. 식량 안정화를 위한 국제사회의 협력이 강조되었으나 주요 곡물 생산국들의 식량 민족주의 경향은 2023년에도 지속될 가능성이 크다.

미중 전략경쟁 심화와 러시아-우크라이나전쟁 장기화라는 구조적 불확실성으로 인해 에너지 위기도 지속될 것으로 예상된다. 유럽은 러시아에 대한 가스 의존을 탈피하기 위해 수입원을 다변화하고, 탈탄소에너지 전환을 서두를 것이다. 한편 유럽에서 시작된 러시아 발 에너지 위기가 아시아로 확대되고 중동 등지의 친서방 국가들이 독자행보에 나서면서 에너지 시장에서는 정치적 진영을 넘어선 자국 이익 추구 경향도 나타날 가능성이 크다.

한편 아프간 내 혼란으로 인한 테러세력의 거점 재구축과 테러 전이가 2023년에도 지속될 것으로 전망된다. 러시아-우크라이나전쟁으로 대테러역량이 축소된 중동·아프리카의 불안정성 심화로 이 지역에서도 테러가 증가할 가능성이 크다. 한편 국제 마약시장이 팽창하고 있는 가운데 동남아시아에서는 미얀마가 새로운 마약 생산 중심지로 부상할 것으로 보인다. 또 다크웹이나 텔레그램과 가상화폐 등 마약 거래수단이 다양화되면서 국내외에서 마약범죄가 확산될 것으로 우려된다.

러시아-우크라이나전쟁 장기화, 경제침체, 기후위기 심화로 2023년에도 난민 발생이 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 더욱이 에너지 위기를 겪고 있는 유럽 국가들의 재정 부담 증가, 극우 정당의 득세, 반이민 정서 심화로 난민 문제는 더욱 악화될 것이다. 기후변화에 취약한 국가들이 증가하면서 기후난민 역시 증가할 것으로 예상된다.

사이버공간에서의 위협은 수단과 대상이 더욱 다양화하는 방향으로 진화할 것으로 전망된다. 국가 및 국제 배후 해킹조직의 랜섬웨어 공격, 국가 주도의 해커비즘(hacktivism), 딥페이크의 무기화 등이 지속 심화될 것이다. 사이버공간의 국제규범 정립을 둘러싸고 국제사회의 협의는 지속될 것이나, 진영 간 대립 심화로 구체적인 성과를 도출하기는 어려울 것이다. 미국은 중국, 러시아, 북한 등 사이버위협 국가들에 대응하기 위해 동맹국,

우호국들과 첨단기술과 경험의 공유 등 사이버안보 협력을 강화할 것이다.

2023년에도 핵심기술 부문의 전략경쟁과 글로벌 공급망 재편 움직임은 계속될 것으로 전망된다. 특히, 반도체에 이어 인공지능과 양자기술 등 핵심 신기술 영역에서 미중 전략 경쟁과 유사 그룹 간 공조는 더 공고해질 것이며, 기술안보를 둘러싼 보호주의적 배타성 역시 더욱 강화될 것으로 보인다. 한편 자국 우선주의와 과잉안보화로 인해 같은 진영 내에서도 갈등이 유발될 가능성이 있다. 한편으로는 공급망 재편 과정에서 불확실성을 완화하기 위한 국제사회의 노력도 병행될 것이다.

II.

대외정세

미국

중국

일본

러시아

유럽

민주주의 내세운 대중 압박 지속과 러시아 국력 소진 시도

성기영

2022년 정세 평가

바이든 미국 대통령은 지난 11월, 취임 후 22개월 만에 시진핑 중국 국가주석과 첫 대면 정상회담을 가졌다. 중간선거에서 당초 예상보다는 민주당이 선전한 것으로 평가받고 있는 가운데 바이든 대통령은 미중 정상회담을 통해 글로벌 현안에 대한 위기관리 능력을 보여주는 성과를 거두었다. 기후변화와 식량안보 등 문제에서 미중 간의 협력을 제안했고 갈등과 충돌이 아닌 ‘경쟁’을 강조했다. 그러나 3시간을 넘긴 회담에서 두 정상은 대만문제 등 주요 현안에 대해서는 입장 차를 확인하는 데 그쳤고 공동성명도 발표하지 않았다. 시진핑 주석 역시 미중관계가 직면하고 있는 도전요인을 지적하고 양국 관계를 ‘건전하고 안정적인’ 발전 궤도로 되돌려야 한다고 강조했다. 따라서 이번 정상회담은 미중 양국 간 갈등 확대에 인한 리스크를 줄이는 데는 성공했다고 평가할 수 있지만, 구체적 합의나 협상의 진전은 없었다는 점에서 극적인 변화보다는 상황의 지속성에 방점이 찍힌 회담이었다고 볼 수밖에 없을 것이다.

바이든 행정부는 중간선거가 예정되어 있는 2022년 내내 대외정책의 변화를 모색하기 보다는 국내정책의 지속성 유지에 진력했다. 취임 당시 50%대에서 출발한 바이든 대통령의 지지율이 코로나 대응을 위한 재정 확대가 야기한 초인플레이션의 영향으로 한때 20%대 중반까지 추락했었기 때문이다. 인플레이션감축법(IRA)과 반도체산업육성법, 미국 내 외국인 투자 심사 강화 등의 조치가 유권자들의 지지를 확보하면서 바이든 대통령의 지지율이 반등의 조짐을 보였다. 또 중간선거의 초점이 바이든 행정부 전반기에 대한 중간평

가보다는 트럼프 전 대통령의 정치적 재기 여부에 맞춰진 것도 민주당에게 유리한 요인으로 작용했다. 하원 다수당 지위를 공화당에 빼앗겼지만 당초 예상되었던 ‘붉은 물결(red wave)’은 없었기 때문에, 바이든 행정부는 2023년에도 경제 회복을 위한 과감한 조치들을 취할 수 있는 동력을 확보하게 되었다.

바이든 행정부는 집권 2년 차에 접어들면서 코로나19 위기로부터 탈출하여 경제 회복의 구체적 성과를 창출하고, 대외적으로는 오키스(AUKUS) 등 동맹 네트워크와 쿼드(QUAD) 등 신생 지역협의체를 안정화시켜 글로벌 리더십을 회복하겠다는 목표를 추구했다. 그러나 미국의 이러한 구상은 2월 말 러시아의 우크라이나 침공으로 인해 예상치 못한 도전에 직면했다. 미국의 대러 억제 실패에 따라 대외전략의 전선은 인도-태평양과 유럽으로 분산되었고, 미국과 나토의 군수지원에도 불구하고 전쟁은 장기화하였다.

집권 첫해 바이든 행정부는 아프가니스탄 미군 철수 과정에서 드러난 난맥상으로 인해 동맹국들에게조차 신뢰를 상실할 위기에 봉착했었다. 이에 비하면 2022년에는 러시아의 우크라이나 침공 이후 대러시아 공동전선이 형성되면서 미국이 서방 진영의 리더로서 영향력을 회복한 것이 사실이다. 미국 주도의 군수지원이 전쟁 초기 러시아의 대규모 공세에도 불구하고 우크라이나가 효과적인 반격을 통해 전략 거점을 회복하는 데에 크게 기여했기 때문이다. 또 유럽뿐만이 아니라 아시아 지역에서도 북한의 도발로 인한 극도의 긴장 상황을 발판으로 한미일 안보협력 확대 등 동맹 공고화의 성과를 거두었다.

그러나 미국이 주도하는 동맹 네트워크의 강화가 곧바로 국제질서의 안정화를 의미하는 것은 아니었다. ‘2022 핵태세 검토 보고서(NPR)’는 바이든 대통령이 대선 당시 공약했었던 ‘핵공격에만 핵무기로 대응한다’라는 ‘단일 목적’ 원칙을 폐기하고, ‘극단적 상황’에서 핵무기 사용을 고려한다는 내용을 포함했다. 러시아의 우크라이나 침공 이후 푸틴 대통령이 핵무기 사용을 암시하면서 동맹국들의 요청을 받아들여 미국도 기존 입장을 번복한 것이다. 미러 간 대결과 봉쇄구도가 장기화하면서 국제 비확산 체제도 위협받고 있다.

한편, 한미관계의 경우 한미동맹의 글로벌화를 공약했던 윤석열 정부가 출범함에 따라 협력 이슈가 다양화하고 대북 억제를 위한 연합훈련의 강도와 수준이 획기적으로 높아지는 등 문재인 정부 당시와는 커다란 변화 양상이 나타났다. 윤석열 대통령 취임 직후 5월에 열린 한미 정상회담의 경우 평택 반도체 공장에서의 두 정상 간 첫 만남이 상징하듯 경제안보와 공급망 협력이 핵심 의제로 부상하였다. 한국은 미국의 인도-태평양 전략의 핵심축인 인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)에 동참했고 미국이 주도하는 반도체 공급망

협약체인 칩4(Chip 4) 예비회의에도 참여했다. 그러나 인플레이션감축법(IRA)에 의해 국내 자동차 업체들이 미국 정부의 보조금 대상에서 제외될 것이라는 점이 한미 간 현안으로 부상하였다. 북핵 대응에 있어서는 한미 간 고위급 확장억제전략협의체(EDSCG)를 재가동하고 미국 전략자산의 한반도 전개를 상시화 수준으로 향상하기로 하는 등 과거 어느 정부에 비해서도 높은 수준의 협력이 이루어지게 되었다.

2023년 정세 전망

바이든 대통령 집권 후반기로 들어가는 2023년에도 미국은 일자리 창출 및 취약계층 보호 조치 확대, 의료비 지원 등 민주당의 주요 의제들을 내세워 2024년 대선 승리를 위한 전기를 마련하고자 할 것이다. 11월 중간선거에서 낙태와 총기규제 등 사회문제가 이슈로 부상하기도 했지만, 여전히 유권자의 70~80%가 경제 상황에 대한 우려를 표명한 바 있다. 따라서 국내정책의 최우선 순위를 경제 회복에 맞추는 데에 관한 한 초당적 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있다. 기후변화 대응이나 친환경 에너지 보급 등 민주당이 주도하는 정책들도 우선순위에 오를 것으로 보인다.

대외정책에서는 인도-태평양 전략을 기반으로 동맹 규합을 통해 중국의 부상을 억제하거나 지연시킨다는 기본 방향이 유지될 것으로 보인다. 바이든-시진핑 정상회담 결과에 따른 후속조치를 협의하기 위한 블링컨 국무장관의 중국 방문이 2023년 초로 예정되어 있다. 따라서 2023년 초의 미중관계는 대만문제와 공급망 재편, 인권문제 등 기존 의제들을 중심으로 대결과 충돌의 가능성을 최소화하면서 경쟁과 협력을 오가는 양상이 연출될 것으로 전망된다.

2023년 3월로 예정되어 있는 민주주의 정상회의는 바이든 대통령의 선거 공약인 동시에 2021년 말에 이어 두 번째로 개최되는 행사이다. 특히 이번 민주주의 정상회의는 미국 뿐 아니라 한국(인도-태평양), 네덜란드(유럽), 잠비아(아프리카), 코스타리카(중남미) 등이 공동주최하는 형식으로 열린다는 점에서 관심을 모으고 있다. 중국이 이러한 시도를 미국 주도 대중 포위전략으로 규정할 가능성이 크기 때문이다. 중국은 2021년 민주주의 정상회의에서 그랬듯이 미국이 주도하는 민주주의 및 인권문제 제기를 대중 봉쇄전략으로 규정할 것이다. 한편으로는 '미국이 민주주의를 말할 자격이 있느냐'고 맞불을 놓으면서 다른 한편으로는 '미국식 민주주의를 강요하지 말라'고 맞설 것이다. 최근 중국 정부의

코로나 장기 봉쇄에 저항하는 시민과 대학생의 항의시위가 잇따라 벌어지고 있어서 민주주의 정상회의에서 중국 인권문제가 다뤄질 경우 미중 갈등의 발화점이 될 가능성도 배제할 수 없다.

한편 러시아의 우크라이나 침공이 2년째로 접어드는 2023년에도 미국의 전략은 군수지원, 인도적 관여, 재건사업 참여 등 기존 방침을 유지할 것으로 보인다. 2022년 하반기에 러시아에서 징집 파동이 일어난 데 이어 우크라이나가 전략적 요충지인 헤르손 등을 탈환하였으나 장기화 국면에 접어든 전쟁은 아직 휴전의 조짐이 보이지 않고 있다. 미국은 대외정책의 초점을 중국에 맞추는 가운데 우크라이나 지원을 지속함으로써 장기적으로 러시아의 국력을 소진하는 전략을 추진할 것으로 보인다.

민주당 정부가 경제 회복과 일자리 창출을 위한 국내정책을 지속적으로 추진할 것으로 보임에도 불구하고, 재정 확대의 폭은 2021~2022년에 비해 줄어들 것으로 전망된다. 연방 하원의 우위를 차지한 공화당이 민주당 정부가 추진하는 복지성 지출에 일정 수준 제동을 걸 가능성이 크다. 공화당은 남부 국경 보안 등 이민자 문제를 이슈화할 수도 있다.

중간선거 이후 2024년 대선 레이스가 사실상 막을 올림에 따라 민주-공화당의 경쟁이 더욱 가속화할 가능성이 있다. 바이든 대통령이 재선 출마 여부를 2023년 초에 결정하겠다고 공언했고 공화당에서는 트럼프 전 대통령이 재출마를 공식 선언했음에도 불구하고, 여론의 반응은 차가운 편이다. 공화당에서는 지난 중간선거에서 압도적 승리를 거둔 론 디샌티스(Ronald Dion DeSantis)플로리다 주지사가 차기 대선 주자로 부상하고 있다. 민주당이 중간선거에서 비교적 선전하는 바람에 수면 아래로 가라앉았던 당내 차기 후보 논쟁이 연초부터 재연될 가능성이 있고, 공화당은 정권 탈환을 위해 민주당보다 발 빠르게 움직일 것이 확실시된다. 이에 따라 재정, 복지, 이민, 보건 등 국내정책을 둘러싼 바이든 행정부의 공과 논쟁이 치열하게 전개될 것으로 보인다.

대중국 봉쇄전략에 관한 한 민주-공화 양당의 초당적 공감대가 형성되어 있지만, 장기화하고 있는 러시아-우크라이나전쟁 대처방안을 둘러싸고는 의회에서 공화당이 다른 목소리를 낼 수도 있다. 특히 물가가 다소 진정세를 보이고는 있지만 여전히 국민들이 고통가로 고통받고 있는 상황에서 공화당은 예산 긴축을 내세워 우크라이나에 대한 지원규모나 항목 등에 관해 바이든 행정부를 견제하고 나설 가능성이 있다.

안정된 권력을 앞세운 적극적 대외전략 추진

양갑용

2022년 정세 평가

중국은 2021년에 소강사회 전면건설 완성을 선포하고, 중국공산당 창당 100주년 기념 행사를 진행했다. 두 이벤트를 통해서 역사적 경험을 축적한 중국은 2022년을 중국공산당 제20차 당대회를 순조롭게 개최하고 시진핑 주석의 권력을 한층 강화하는 한 해로 보냈다. 물론, 당대회를 준비하는 과정에서도 제24회 동계올림픽과 패럴림픽은 빈틈없이 준비하고 치러냈다. 그러나 미국 등 서방 주요국들은 인권문제 등을 이유로 중국이 야심차게 준비한 올림픽에 정부 차원의 공식 대표단을 파견하지 않았다. 더욱이 러시아의 우크라이나 침공으로 올림픽 정신이 빛바랜 가운데 베이징올림픽이 중국의 기대만큼 국제사회의 지지와 성원을 끌어내지 못했다. 동계올림픽 폐막 이후 중국은 가을로 예정된 제20차 당대회 준비에 당과 국가의 모든 자산을 총동원하였으며, 안정된 상태에서 당대회를 치르는 데 역량을 집중했다.

2022년은 대외적으로 미국 등 서방세력의 중국에 대한 압박이 지속되고 러시아의 우크라이나 침공으로 촉발된 전쟁 반대 목소리가 전 지구적으로 확산한 데다, 대내적으로는 지진이 빈번히 발생하고 3년째 계속되는 코로나19로 인해 경제 회복이 더뎠기에 따라 중국이 어려움에 봉착한 해였다. 중국은 대외적으로 미국의 압박을 받으면서도 일방적으로 러시아나 우크라이나의 편을 드는 것이 아니라 중립적인 입장을 고수했다. 오히려 국제사회에 유엔 중심의 국제체제의 필요성과 당위성을 설파하는 데 이 기회를 적극 활용했다. 국내적으로는 일시적인 경제 봉쇄조치를 통해 강력한 제로 코로나 정책을 고수하면서, 당과 국가 중심의 안정된 통치체제를 유지해나면서 제20차 당대회의 안정적 개최를 위해 자

원을 동원하였다.

2022년 중국 대외관계에서 나타난 가장 두드러진 변화는 본격적인 국빈방문 외교가 시작된 것이라고 할 수 있다. 중국은 2020년 1월 말부터 코로나19로 중국 전체가 봉쇄된 이후 국빈방문 외교가 사실상 중단되었다. 그러나 2022년 9월 시진핑 주석이 카자흐스탄을 방문하면서 국빈방문 외교에 시동이 걸렸다. 시진핑 주석은 또한 코로나19 발생 이후 거의 3년여 만에 상하이국제협력기구(SCO) 회의 참석차 우즈베키스탄을 방문했다. 이후 당 대회를 마치고 G20 정상회의차 인도네시아 발리를, APEC 정상회의 참석차 방콕을 방문하는 등 본격적인 다자외교 무대에 나서기 시작하였다.

국내적으로 2022년에는 제20차 당대회가 안정적으로 개최되어 시진핑 주석의 3연임이 이루어졌으며 그의 권력은 더욱 강화되었다. 외형적으로 회의 개최 일정과 절차 등 형식적으로 별다른 변화가 없었으나 회의 내용 면에서는 매우 큰 변화가 있었다. 시진핑 주석의 절대적 권력이 확립된 것이다. 집단지도체제의 전통이 사실상 사라지고 측근 중심의 권력 재편을 통해서 시진핑 주석 개인 중심의 강력한 통치체제가 확립되었다고 할 수 있다. 이러한 변화로 인해 그동안 덩샤오핑 시대의 유산으로 내려오던 정치국 상무위원회 체제가 약화되었다. 이러한 변화에 힘입어 중국은 시진핑 주석의 공고한 권력을 바탕으로 대내외 정책을 강력히 추진해나갈 것으로 전망된다.

2023년 정세 전망

제20차 당대회를 통해서 시진핑 주석의 3연임이 확정됨으로써 중국은 그동안 이어져 온 10년 주기 권력 교체의 유산과 작별하였다. 이는 10년 주기 권력 교체를 가능하게 했던 집단지도체제가 사실상 일인 지배의 형태로 변화하는 것을 의미한다. 동시에 협력적 거버넌스에 기초한 중국의 국정운영 및 대외관계가 강력한 일인 권력에 의해서 대체되는 것을 의미한다.

이러한 상황에서 중국의 대외 메시지는 한결 강력하게 될 것이고 국제무대에서 중국의 목소리는 한층 더 높아질 가능성이 크다. 그러나 이러한 중국의 움직임이 바로 미국과의 전면적인 대결로 이어지는 것은 아니라고 본다. 왜냐하면 예상되는 미국과의 대결이 파국을 염두에 둔 것은 아니기 때문이다. 중국은 2023년에도 국제사회에서 책임 있는 대국으로 활동함으로써 자국의 위상을 유지하려 할 것이다. 그러나 이러한 움직임이 미국을

대체할 패권에 대한 지향으로 이어지는 것에 대한 국제사회의 우려를 잘 인식하고 있다. 따라서 국제사회에서 미국과의 전면적인 대결을 피하면서도 자신의 역할 공간을 확보하기 위해서 제2세계, 제3세계와의 소통과 연대 강화에 정책의 주안점을 둘 것으로 보인다.

중국의 대외정책 기조와 관련하여 2023년도에 현격한 변화는 없을 것으로 보인다. 일단, 시진핑 주석이 강력한 힘을 바탕으로 권력을 연장하면서 국내적으로 안정된 권력을 구축한 결과 대외정책 면에서도 어느 정도 숨 쉴 공간을 가지게 되었기 때문이다. 임기 연장과 함께 자신의 권력을 더욱 강화하고 당내 파벌의 영향력을 제도적으로 차단한 가운데, 장쩌민 전 주석의 사망 등으로 인해 자신을 견제할 타 세력의 구심점도 사라졌다. 국내적으로 권력 안정을 도모했기 때문에 대외적으로 한결 유연한 접근이 가능할 것이다.

한편, 2023년은 시진핑 주석의 브랜드로 알려진 일대일로를 추진한 지 10주년이 되는 해이기도 하다. 일대일로는 2013년 카자흐스탄 방문 시 시진핑 주석이 대내외에 그 비전을 공식 선포한, 시진핑 주석의 핵심 브랜드 중 하나이다. 따라서 2023년에 시진핑 주석은 지난 10년 동안 추진했던 일대일로를 재평가하고, 이를 한층 더 업그레이드하기 위한 새로운 비전을 제시하면서 일대일로를 한층 더 강력하게 추진하겠다는 구상을 밝힐 가능성이 높다. 이는 일대일로 연선국가에 대한 강력한 연대와 협력의 가능성을 높이기 위해서이기도 하고, 파상적인 공세를 펼치는 미국에 대항하기 위해 우방을 확보하려는 노력의 일환이기도 할 것이다.

안보 불안과 국내정치 보수화 속 방위력 강화 지속

김태주

2022년 정세 평가

2022년 일본의 외교정책은 러시아-우크라이나전쟁과 미중 갈등 격화 등 대외적 불확실성의 심화로 인해 강경보수화 경향을 보였다. 국내정치적으로는 이러한 강경보수화의 구심점이었던 아베 전 총리의 사망에도 불구하고 7·10 총선에서의 자민당 압승으로 보수화가 당분간 지속될 수 있는 환경이 재창출됐다고 볼 수 있다. 특히 러시아-우크라이나전쟁 이후 기시다 정부는 미국 주도의 반러시아 연대에 적극 참여하였고, 대만해협의 안정과 자유로운 항행, 민주주의 등을 미일 인도-태평양 전략의 핵심적인 가치로 규정하여 중국에 대한 견제를 강화했다. 미일 정상회담 이후 기시다 정부가 미국 주도의 경제안보기구인 IPEF에 참여하고, 인도-태평양 전략을 강화하고, 3대 방위문서를 개정하고, 5년 내에 방위비를 GDP의 2%로 두 배 증액하겠다고 한 것도 동아시아의 국제정치적 불확실성을 반영하여 일본의 방위 태세를 보수적으로 강화하기 위한 조치였다. 이러한 기시다 정부의 러시아, 중국 견제전략은 동아시아에서 미일 동맹의 강화를 통한 국제문제 해결의 구조적 틀을 강화했다고 볼 수 있으며, 이는 중러 대 미일의 진영논리를 강화하여 역내 불확실성과 갈등을 심화시켰다.

국내정치적으로는 7·10 참의원 선거 직전 아베 전 총리의 사망으로 자민당 내 파벌정치 구도의 변동성이 확대되었다. 파벌들에 대한 강력한 영향력을 가진 아베의 퇴장이 기시다 총리에게는 독자적 리더십을 안정화하고 강화할 수 있는 기회를 제공했다. 하지만 아베 전 총리의 국장을 통해 그의 유산을 계승하고 자민당의 통합과 안정을 추구하려던 기시다의

장기집권 전략이 여론의 역풍을 맞아, 내각 지지율이 30%대까지 추락하고 기시다 총리의 조기사임이 거론되는 상황까지 초래되었다. 이는 아베 전 총리 등이 부도덕한 자민당-통일교 유착을 통해 이끌어온 보수정치의 한계가 드러나고, 이러한 유착을 근절하지 못하는 기시다의 유약한 리더십에 대한 비판이 고조되었기 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 현상이 아베가 추구해왔던 보수주의의 후퇴를 의미하는 것은 아니며, 국제적인 불확실성의 심화는 보수주의를 지탱하는 산소탱크 역할을 하고 있다.

하반기 들어 대내외적 불확실성 확대와 일본의 보수화, 기시다 내각 지지율 급락, 글로벌 인플레이션, 경기침체 가능성 등이 한일관계와 관련하여 중요한 요인으로 작용했다. 강경 보수 아베의 퇴장은 아베와 결이 다른 소수 파벌 소속인 비둘기파 기시다가 자신의 색깔을 드러낼 기회이기도 하였다. 하지만 기시다는 리더십 강화와 장기집권을 위해 자민당 내 최대 파벌인 아베파와 협력하고, 내각 인사에서도 아베파를 고려하는 등 보수세력을 결집하려는 노력을 기울였다. 이런 가운데 한일관계를 악화시켜왔던 대립적 자세에 역행해 기시다 총리가 한국과의 관계 개선을 추구할 경우 자칫 보수세력의 반발을 불러올 수 있다는 자민당 내부의 우려가 커졌다. 이러한 우려는 결국 기시다 내각의 한일관계 개선 노력을 제약하는 중요한 걸림돌로 작용했다. 한편으로는 북핵문제와 미사일 도발에 대한 한일 공동대응 필요성과 한일관계 개선에 대한 요구가 증가하고 있기도 하다. 하지만 한일관계 개선 필요성에 대한 일본 정부의 언급은 과거사 문제를 적극적으로 해결하는 등 실질적이고 지속가능한 화해와 협력을 위해 노력하겠다는 의지의 표현이라기보다 북한문제 등에 대한 단기적 공동대응의 필요성에 주안점을 둔 전략적 제스처라고 볼 수 있다.

2023년 정세 전망

2023년에도 러시아-우크라이나전쟁, 남사군도 영토갈등, 중국의 대만을 둘러싼 갈등과 무력시위, 북한의 미사일 발사 등 불확실한 국제정치적 환경을 고려할 때 일본의 방위력 증강 계획은 지속적으로 추진될 것으로 보인다. 우선 연립여당인 자민당과 공명당이 반격능력 법제화에 대해 어느 정도 공감대를 형성하고 있다. 기시다 정부는 단기적으로는 미국의 토마호크 미사일 구입을 고려하고 있으며, 장기적으로는 북한과 중국 내의 목표물을 타격할 수 있는 사정거리 1,500km의 장거리 미사일을 자체적으로 개발하는 계획을 추진할 것으로 예측된다.

3대 방위문서에는 러시아-우크라이나전쟁에 더해 북한이 발사한 미사일이 일본 상공을 통과하고 중국의 미사일이 타이완을 겨냥한 무력시위 과정에서 일본의 배타적 경제수역에 떨어지는 등 심화하는 안보 불안을 반영하여, 자체적 방위력 증강을 위한 내용이 대폭 포함될 것으로 보인다. 지난 11월 일본 총리의 자문을 담당하는 전문가 그룹은 일본의 자체 방위력 증강이 유사시 동맹국의 일본에 대한 지원과 협력을 끌어내는 중요한 원동력이 될 수 있음을 지적한 바 있다. 이런 조언을 바탕으로 3대 방위문서에는 5년 내 방위비 두 배 증액(GDP의 1%에서 2%로 증액 또는 2023년부터 향후 5년간 43조 엔)과 공격적 방위력 증강 관련 내용이 반영될 것으로 보인다. 이러한 방위력 증강 계획은 대내외적 불확실성으로 인해 여론의 지지를 받고 있으며 이러한 분위기는 2023년 내내 지속될 가능성이 크다.

이런 분위기 속에서 기시다 정부는 당분간 미일 동맹과 인도-태평양 전략, 나토·호주 등과의 협력, 경제안보 강화에 주력할 것으로 보인다. 한편 2022년 말 중국의 대만해협에서의 무력시위와 대만에 대한 무력사용 가능성 표명에 대해 우려를 표시했던 기시다 내각은 대만해협의 안정과 평화를 강조하고 이 지역에서의 현상 변경에 대한 강한 반대 의사를 지속적으로 표출할 것으로 예상된다.

이러한 입장을 취한다고 해서 일본이 중국을 명백한 안보위협으로 규정하고 미중 간 경쟁구도에서 일방적으로 중국과 대립각을 세우지는 않을 것이다. 비둘기파인 기시다 총리는 중국과의 관계도 건설적, 안정적으로 관리하려 할 것으로 예측된다. 기시다 총리는 2022년 방콕 중일 정상회담에서 중국과의 고위급 경제 대화를 재개하기로 잠정 합의하였다. 주변국과의 관계를 중시하는 고치카이 파벌 출신인 기시다 총리는 중국이 일본의 최대 교역상대국이라는 사실을 감안하여, 한편으로는 중국을 견제하되 다른 한편으로는 건설적이고 안정적인 중일관계를 유지하기 위한 노력을 기울일 것으로 전망된다.

마찬가지로 기시다 내각은 단기간에 평화헌법 개정과 급격한 재무장을 이루기보다 동아시아의 국제정치적 변동성을 반영하면서 유연하게 속도를 조절할 것으로 보인다. 기시다 정부는 일본 내 보수화 경향을 고려하고 중국의 패권적 부상에 대응하기 위해 방위비 증액을 꾸준히 추진해야 하지만, 동시에 천문학적인 재정 적자와 글로벌 인플레이션, 경기침체 가능성을 고려하여 증세를 되도록 피하고 사회보장비 등을 감축해야 하는 딜레마에 처해있다. 단기적으로는 북한의 무력도발과 중국과의 센카쿠·다오위다오 분쟁 등에 무력으로 대처할 수단이 없다는 점도 고려해야 한다. 그러므로 기시다 내각은 미일 및 한미

일 협력과 공조 강화를 우선적으로 추진함으로써 당면한 안보위협에 대처하고, 장기적으로는 지나친 대미의존을 완화하기 위해 반격능력 및 장거리 미사일 확보 등 방위력 증강을 지속할 것으로 보인다.

한편 글로벌 인플레이션으로 인해 각국 정부가 기준금리를 인상하고 있지만 일본 정부는 현재의 저금리 상태를 유지할 것으로 보인다. 국내적으로 인플레이션에 대한 우려가 없는 것은 아니지만, 유가 상승과 기타 수입물가 상승에도 불구하고 다른 국가들에 비해 일본의 물가는 여전히 낮은 수준을 유지하고 있다. 따라서 기시다 정부는 저금리 정책으로 외국 자본의 이탈을 막고 국내 소비를 진작하여 경제를 활성화하려는 노력을 지속할 것으로 보인다.

2023년 상반기로 예정된 지방선거를 앞두고 2022년 하반기에 급락한 기시다 내각 지지율은 좀처럼 회복되지 않고 있으며 기시다 총리 사퇴론도 대두되고 있다. 그러나 아베 사후 자민당 내에 뚜렷한 리더가 눈에 띄이지 않는 상황에서 국회 의석 과반수 확보에 성공한 기시다 총리가 심각한 정책적 실패나 스캔들 없이 강력한 사퇴압박을 받을 것 같지는 않다. 더욱이 현재로서는 지방선거도 연립 여당인 자민당과 공명당이 승리할 가능성이 높아 보인다.

한국과의 관계에 있어서 일본 정부는 문재인 정부와는 달리 윤석열 정부가 과거사 문제를 둘러싼 갈등을 적극적으로 해결하려 하고 한일군사정보보호협정의 원상복구와 정상회담을 추진하는 등 전향적인 자세를 보이고 있다는 점을 긍정적으로 평가하여 이에 협력적으로 대응할 것으로 보인다. 과거사, 독도, 레이더 조사, 군사정보보호협정 중단 등의 문제들을 둘러싼 갈등이 아직 해소되지 않은 상황에서 불확실성은 여전하지만 일본 정부는 윤석열 정부가 추진해온 관계 개선 노력을 어느 정도 인정하고 있다.

그럼에도 불구하고 2023년에 한일관계가 실질적인 개선으로 이어지기에는 아직 많은 난관이 남아있다. 자민당의 통일교 유착과 아베 국장 시행으로 지지도가 추락한 기시다 총리로서는 보수세력의 결집과 지지가 절실하므로 본격적인 한일관계 개선 시도는 정치적인 부담으로 작용할 수 있다. 특히 한국의 강제징용 피해자들이 요구하는 일본 정부의 과거사 인정과 전범기업들의 사죄 및 보상을 수용할 경우 일본 내 보수세력들의 극심한 반발을 불러올 가능성이 크다. 한편 일본 정부의 사죄 없이 한국 정부가 유력하게 검토하고 있는 대위변제 방식으로 강제징용 배상이 추진될 경우 한국 내 피해자와 시민단체의 반발을 피하기 어려울 것이다.

러시아-우크라이나전쟁 발발에 따른 국제·지역 정세의 격랑

장세호

2022년 정세 평가

러시아는 2021년 1월 바이든 정부 출범 이후 미국과 팽팽한 대립·긴장 관계를 이어왔다. 이 같은 양국 간 긴장은 2021년 말 표출된 우크라이나 위기 과정에서 지속적으로 고조됐으며, 2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공으로 절정에 달했다. 2022년은 러시아-우크라이나전쟁으로 말미암은 충격과 격랑의 해였다고 해도 과언이 아니다. 사실 러시아는 2000년대 중후반부터 미국 중심의 일극질서를 해체하고 대안적 다극질서를 구축하기를 희구해왔다. 이런 점에서 이번 침공은 러시아가 우크라이나를 매개로 국제질서의 주요 축으로서 자국의 세력권을 유지·확장하기 위해 취한 과감한 ‘새판짜기’ 행보로 평가할 수 있다.

2022년에 러시아는 우크라이나 침공으로 말미암아 미국과 극단적인 대립관계를 이어갔다. 미국은 러시아-우크라이나전쟁 발발 이후 서방 국가들과 함께 러시아에 대해 포괄적이고 전방위적인 경제제재를 부과했다. 동 제재는 러시아 경제에 대한 전면적 압박을 통한 대우크라이나 전략 수정을 목표로 했으며, 수출통제와 금융제재를 두 축으로 그 폭과 심도를 지속적으로 높여갔다. 이와 함께, 미국은 러시아에 저항하는 우크라이나에 대규모 재정적·군사적 지원을 제공했다. 그 과정에서 미러 고위급 간 거친 설전이 일상화됐고, 외교적 제재와 대응제재가 이어졌다. 특히 전쟁의 교착국면에서 제기된 푸틴의 핵위협 발언 등을 매개로 양국 사이에 심각한 분위기가 조성될 수밖에 없었다.

한편 러시아는 러시아-우크라이나전쟁 발발 이후 중국과의 전략적 동반자관계를 발전

시켜 나가기 위한 노력을 강화했다. 2022년 2월 4일 베이징 올림픽을 계기로 푸틴과 시진핑 간 정상회담이 개최됐으며, 이를 통해 양국은 '제한 없는(no-limit)' 협력을 선언해 전세계의 주목을 끌었다. 이 같은 흐름 속에서 중국은 미국과 서방의 강도 높은 압박에도 불구하고 러시아의 안보위협 인식에 공감을 표하면서 간접적인 대리지원을 지속했다. 중국은 러시아에 대한 국제사회의 규탄 또는 제재 결의에 반대하거나 기권하였고, 대유럽 에너지 수출 축소에 직면한 러시아의 원유와 가스를 이전보다 훨씬 많이 수입함으로써 러시아의 재정적 부담을 덜어주었다.

2022년은 러시아와 관련한 국제관계의 측면에서 변화의 흐름이 크게 나타난 해였다. 무엇보다 러시아-우크라이나전쟁 발발 이후 러시아와 유럽 주요국들 간 관계가 악화되었다. 탈냉전기에 러시아와 유럽의 관계가 이런저런 부침을 거듭해왔지만, 유럽이 나름의 '전략적 자율성'을 추구함에 따라 양자 사이에서 일정 정도의 협력적 관계가 이어져온 것도 분명하다. 그러나 러시아-우크라이나전쟁의 발발은 러시아와 유럽 간 관계의 새로운 결절점으로 작용했다. 다양한 이해관계를 가진 유럽 국가들이 소수의 예외를 제외하고는 이례적으로 일치·단합된 모습으로 러시아에 공동으로 대응했기 때문이다. 특히 중립국 지위를 유지해온 스웨덴과 핀란드가 나토 가입을 앞두고 있으며, 그동안 특수관계를 형성해온 독일과 러시아의 관계도 심각한 단절에 직면한 상황이다.

또한 러시아의 전통적 영향권 내에 속해있던 CIS 국가들과의 관계에서도 미묘한 변화가 나타났다. 푸틴은 우크라이나 침공을 앞두고 중앙아시아 5개국과 벨라루스, 아르메니아 등 전통적 동맹국·우방국에 자국의 입장을 설명하고 지지를 구했다. 그러나 러시아-우크라이나전쟁 발발 이후 벨라루스 등 소수 국가를 제외하고 카자흐스탄과 우즈베키스탄을 비롯한 중앙아시아 주요 국가들은 국제법 존중의 원칙을 강조하며 이례적으로 중립적, 균형적인 입장과 태도를 견지했다. 실제로 다수 CIS 국가들은 도네츠크인민공화국과 루한스크인민공화국의 분리·독립과 러시아 점령지역의 영토 편입을 승인하지 않았다. 또한 아르메니아는 아제르바이잔과의 영토분쟁 과정에서 동맹국인 러시아가 적극적인 지원을 하지 않는다는 불만을 공개적으로 표출해 눈길을 끌었다. 이 같은 CIS 국가들의 행보는 이 지역 내에서 러시아의 영향력이 축소되고 있는 징후라고 해석되기도 하였다.

동북아시아 차원에서 러일, 북러, 한러 간 관계에도 상당한 변화가 관측되었다. 러시아-우크라이나전쟁 발발 이후 일본이 미국과 서방의 전면적 대러 포위·압박에 협력함에 따라 러일관계는 본격적인 퇴행과 위기의 길을 걷기 시작했다. 일본은 사할린-2 등 일부 에너

지 관련 사업을 제외하고는 대러 경제제재에 적극적으로 참여했고, 러시아는 남쿠릴 열도 내 군사기지 설치와 단독·합동 군사훈련을 통해 일본을 압박했다.

반면에 북러관계는 최고의 밀월을 구가했다. 북한은 우크라이나 위기 발생 초기부터 국제사회의 규탄·제재 결의에 반대표를 던지며 러시아를 노골적으로 지지·지원했다. 러시아도 북한의 탄도미사일 발사 등에 대한 유엔 차원의 추가제재에 대해 거부권을 행사하였다. 양국은 코로나19 위기로 중단됐던 철도 운송을 2022년 11월 재개하는 등 경제적, 인적 교류를 확대하기 위한 행보를 구체화하고 있다. 최근에는 북한의 대러 탄약·포탄 지원에 대한 다양한 문제제기까지 이뤄질 정도로 양자 간 협력의 밀도가 높아지고 있다.

코로나19 위기의 완화로 2021년부터 양자관계의 재진전 흐름이 형성됐던 한러관계는 러시아-우크라이나전쟁의 발발로 심각한 위축과 정체의 경향을 보였다. 2022년 양국 간 교류·협력이 매우 축소된 가운데 한러는 한반도 문제를 매개로 극히 제한된 범위에서 소통과 교류를 이어나갔다. 한국은 러시아-우크라이나전쟁 발발 이후 러시아에 대한 제재에 공식적으로 동참했고, 러시아는 한국을 비우호국으로 지정하는 등 맞대응하였다. 이 과정에서 양국 간 교역량이 크게 축소되었으며, 러시아 진출 한국 기업들도 큰 피해를 입었다. 양국은 한국의 폴란드와 미국에 대한 무기수출 문제로도 갈등을 겪었다.

2023년 정세 전망

러시아-우크라이나전쟁이 계속되는 한 2023년에도 앞에서 논의한 국제·지역 정세의 큰 흐름이 지속될 가능성이 크다. 전쟁 수행을 결정한 푸틴과 핵심 엘리트의 입장에서는 성과 없는 철군과 전쟁 종식은 체제의 존립을 위협하는 심각한 도전을 초래할 것이라는 우려를 할 수밖에 없다. 크림반도를 포함한 빼앗긴 모든 영토의 수복을 공언해온 젤렌스키 정부를 비롯하여 사실상 대리전을 치르고 있는 미국의 입장에서도 명분 없는 전쟁 종료는 쉽게 받아들일 수 없는 선택지이다. 따라서 2023년 봄까지는 전쟁 종식을 위한 평화협상이 재개되기는 어려우며, 향후 협상에서 유리한 조건을 마련하기 위한 양측의 치열한 공방이 지속될 것으로 예측된다. 우크라이나는 미국과 서방의 지원을 토대로 빼앗긴 영토를 최대한 탈환하기 위해 다양한 전략을 구사할 것이다. 러시아도 지난 9월 부분 동원령의 발동 등을 통해 마련한 인적·물적 자원을 효과적으로 투사함으로써 전장에서 최소한 현상을 유지하고 가능하다면 유리한 국면을 창출하기 위해 진력할 것이다.

이 과정에서 러시아와 미국·서방 간 관계는 현재의 대립과 단절의 국면을 이어갈 것이다. 다만, 미국과 서방은 직접적인 군사 개입과 확전이 초래할 상황을 우려하여 제한적 범위에서 우크라이나에 대한 지원을 지속할 것이며, 러시아의 핵무기 사용과 같은 극단적 상황을 막기 위해 러시아 고위급 인사들과 '전략적 안정' 문제에 대한 대화를 이어갈 것이다. 이처럼 국제·지역 정세의 불확실성과 비예측성이 유지되는 가운데 아시아, 아프리카, 중남미 국가들의 유보적이고 중립적인 입장과 태도에도 큰 변화가 나타나지 않을 것으로 전망된다. 또한, 동북아시아에서 북러, 중러 간 전략적 제휴가 한층 심화됨으로써 북중러 북방 삼각의 복원 경향이 가시화할 것이다. 마찬가지로 한미동맹과 미일동맹을 바탕으로 한 한미일 군사협력의 밀도가 높아지면서 한미일 남방 삼각도 점차 형태를 갖추어나갈 가능성이 있다. 이 같은 동북아 내 대립적 진영구도의 재구조화는 상대적으로 국력이 취약한 한국의 외교적 자율성을 제약할 것이며, 한국에 적지 않은 정치·안보적 부담으로 작용할 것이다.

러시아-우크라이나전쟁은 냉전 종식 이후 형성되어 작동하고 있는 현 국제질서의 존립과 변화의 중요한 분기점이다. 따라서 동 전쟁은 종결의 구체적 방식과 결과에 따라 현 국제질서를 유지·복원, 수정·변경, 종식·전환 중 한 방향으로 이끌 것이다. 최대 핵강국인 미국과 러시아가 이번 전쟁의 주요 당사국이라는 점을 고려하면, 어느 일방의 완벽한 승리보다는 특정 조건과 시점에서 모종의 타협을 통한 종결이 이루어질 가능성이 커 보인다. 전쟁을 일으킨 러시아는 물론, 미국과 서방도 전쟁의 지속에 따라 누적된 피로감과 부담을 절실히 체감하고 있는 상황이다. 2022년 10월부터 양측에서 간간히 나타나고 있는 협상 재개 필요성에 대한 논의도 이 같은 상황을 반영한 것이다.

향후 평화협상이 재개된다면, 2022년 3월 말 제5차 이스탄불 협상에서와 마찬가지로 그 쟁점은 우크라이나의 중립국·비핵국가화, 우크라이나의 안전보장, 러시아 점령지역에 대한 법적 지위가 될 것이다. 현재 세 번째 쟁점에 대한 양측의 입장 차가 매우 크며, 겨울과 봄의 전환에 따라 그 구체적 합의 내용이 결정될 것이다. 향후 전환 면에서 러시아가 유리할 경우에는 러시아의 점령지역 전부에 대한 영토 인정, 양측이 균형을 이룰 경우 우크라이나의 연방화와 러시아 점령지역에 대한 특수지위 부여 또는 우크라이나의 동서 분할과 영구 중립화, 우크라이나가 유리할 경우 크림반도를 제외한 모든 점령지역의 우크라이나 반환이라는 시나리오를 예상해볼 수 있겠다.

어떤 방식으로든 평화협상이 진행되고 타결되면 러시아의 대미, 대서방, 대한반도 관계에서 일정한 긍정적 전환의 계기가 마련될 가능성이 있다. 따라서 한국으로서는 '지정학

적 단층대'에 위치한 스스로의 입지와 러시아의 전략적 가치를 고려하여 한러관계의 적절한 관리를 도모할 필요가 있다. 한국은 가치의 관점에서 국제규범 준수를 강조하면서도 이익의 관점에서 우크라이나 상황 개선에 따른 전략적 유연성 발휘를 동시에 고려해야 할 것이다. 특히 북한의 핵·미사일 프로그램 고도화가 진행되고 있는 상황에서 이를 억지·완화하는데 기여할 수 있는 외부 행위자인 러시아의 대북 경사를 방지하는데 주의를 기울여야 할 것이다.

2022년 정세 평가

2021년 연말부터 불거져온 러시아발 안보 불안이 2022년 초 러시아의 우크라이나 침공으로 현실화된 가운데, 한 해 동안 유럽은 군사, 정치, 경제 등 전방위적으로 직접적인 타격을 입었다. 정치적으로는 지속되는 안보위기로 에너지난과 경제침체에 대한 우려가 높아지면서 프랑스, 스웨덴, 이탈리아 등 유럽의 주요국 선거에서 극우 정당들이 크게 약진하였다. 이 같은 안보환경 및 국내정치 지형의 변화는 11월에 발표된 프랑스의 ‘국가안보 검토(National Strategic Review)’에서 보듯이 분산된 안보능력을 유럽과 자국으로 결집하여 ‘고밀도 전쟁(high-intensity warfare)’에 대비하려는 노력으로 나타났다.

안보적 측면에서 유럽은 전통적으로 NATO와 OSCE, EU 등 다중심적 거버넌스를 통해 규범과 다자주의를 통한 선호미래를 설정하고, 유럽지역에서 물리적 분쟁을 통제할 수 없는 회피미래를 차단하기 위해 국가 주권의 양도를 일부 감수하면서도 국익과 생존을 보장하는 가능미래를 구축해왔다. 큰 틀에서는 이 같은 연합적 거버넌스가 여전히 유효하나, 유럽의 안보 네트워크는 러시아-우크라이나전쟁에서 보듯이 유럽 내 우호적 EU 및 NATO 비회원국에 대한 다른 비회원국의 침공을 막아내기에 충분하지 않다는 허점을 드러내었다. 유럽은 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’이라는 이상과 스스로 해결할 수 있는 실제 ‘능력(capabilities)’ 사이의 간극을 확인하였다. 또한 절차적으로 회원국들 간에 의견을 모으고 결정을 하기까지 오랜 시간이 소요됨에 따라 고질적인 ‘민주성과 효율성의 딜레마’가 부상하였다.

이에 따라 유럽은 안보 분야 연합적 거버넌스의 쇄신을 요구받게 되었다. 이 같은 요구에 부응하여 EU는 3월에 발표된 ‘전략 나침반(Strategic Compass)’에서 안보 목표를 영토주권 보전에서 보건, 경제, 기술, 에너지, 기후변화 등 신형안보 부문에서의 대응능력 제고로 확대하였으며, ‘회복탄력성(resilience)’을 높이기 위해 핵심 민수와 군수 자원의 확보 및 기술 자립을 공표하였다. NATO는 6월에 발표한 새로운 ‘전략개념(Strategic Concept)’에서 러시아와 함께 중국이 시리아, 이란, 북한 등과 연대를 강화함으로써 기존의 국제질서를 교란함에 따라 중국을 포함한 역외 국가들에 대해서도 건설적인 관여를 수행할 의지를 피력하였다. 특히 이번 NATO 전략개념은 하이브리드 전쟁과 사이버안보, 해양안보 및 인도-태평양을 최초로 별도의 공간을 할애하여 언급하였다. 이 같은 NATO의 변화는 러시아-우크라이나전쟁에 따른 유럽의 위기의식 때문만이 아니라, 중국과 체제 경쟁을 벌이고 있는 미국의 요청에 따른 것이기도 하다. 지난 10월 발표된 미국의 주요 전략 문서들에서 거듭 강조되었듯이 미국의 ‘통합억지(integrated deterrence)’ 전략에는 동맹국들과의 연대가 필수적이기 때문이다. EU와 NATO의 전략 문서들을 종합해보면, 유럽은 안으로는 최대한 전략물자를 비축하면서 밖으로는 군사·경제적으로 유능한 동맹을 물색하여 이들과 지구적 차원에서 협력안보를 강화하는 방식으로 기존의 집단안보체제를 보완해나가고 있는 것으로 분석된다.

2023년 정세 전망

유럽의 우경화 경향 및 대러 정책은 2023년도에 예정된 주요국들의 선거를 통해 윤곽이 더욱 명확히 드러날 것으로 전망된다. 특히 NATO와 EU의 회원국이면서 반러 성향이 강한 체코(1. 13.), 에스토니아(3. 5.)와 핀란드(4. 2.)에서 각각 대통령 선거와 국회의원 선거가 예정되어 있어 향후 유럽의 정치 지형 및 대러정책 등 주요 사안에 대한 민심을 가늠하는 데 중요한 지표가 되리라 예상된다.

유럽의 정책 방향을 읽는 데 중요한 또 다른 지표로는 EU 이사회 의장국의 정책 선호도가 있다. 2022년 상반기 의장국 프랑스가 우크라이나 위기 타개를 위해 중재 외교에 나섰다. 그러나 실패로 돌아가면서 마크롱 대통령의 ‘강한 유럽, 강한 프랑스’라는 모토가 무색해졌다. 오히려 러시아가 프랑스와 독일에 가스 공급을 전면 중단하면서 유럽은 에너지 부족 사태와 유로화 급락 등 경제위기에 봉착했다. 이에 하반기 의장국 체코는 10월 ‘EU 원자재

법(RMA)' 도입을 추진하고, 발칸반도와 발트해에서 새로운 가스관을 가동하여 가스 비축율을 80%로 높임으로써 중러 본위의 에너지와 원자재 공급망에서 탈피하고자 하였다. 이처럼 점차 높아진 유럽-러시아의 갈등 수위는 자유무역을 통해 에너지의 탈러시아를 적극적으로 피하는 스웨덴이 의장국을 역임하는 2023년 상반기에도 계속될 것으로 전망된다.

이 같은 유럽의 대러 강경 기조는 군사안보에서 더욱 첨예하게 나타날 것으로 보인다. 2022년 각각의 전략 문서에서 공표했듯이 EU와 NATO는 공동으로 신속대응태세를 구축하기 위해 군사력을 유럽으로 결집하고 있으며, 개별 회원국들도 경쟁적으로 군수물자를 확보하고 군사력을 증진하는 등 대러 역지력을 키우고 있다. 그러나 러시아의 우크라이나 침공이 표면적으로 우크라이나의 NATO 가입, 즉 NATO의 동진을 문제 삼았던 만큼 NATO의 공세적 태세가 의도치 않게 러시아를 더욱 자극할 가능성도 간과할 수 없다. 실제로 푸틴이 전술핵 사용 가능성을 내비치는 가운데 유럽에서 군비경쟁이 심화되고 그 과정에서 긴장이 고조될 가능성은 매우 높을 것으로 전망된다. 하지만 구조적으로 유럽-러시아 갈등은 유럽이 스스로 해소할 수 없다는 한계가 있다. 러시아의 우크라이나 침공은 근본적으로 미국 패권질서에 대한 도전의 일환이기 때문이다. 따라서 미국-러시아 간 군축협상이 시작되고 '그레이트 게임(Great Game)' 차원에서 극적으로 대타협이 이루어질 때까지 우크라이나와 러시아 간 휴전이나 유럽에서의 긴장 완화는 어려울 것으로 전망된다.

III.

북한정세와 남북관계

북한 정치

북한 경제

북한 군사

북한 보건

남북관계

북한 대외관계

김일기

2022년 정세 평가

북한은 2022년 한 해 동안 코로나19, 대북제재, 자연재해로 인한 전대미문의 삼중고 속에서 내부적 안정에 집중적 노력을 기울였다고 평가할 수 있다. 성과 창출이 불투명한 상황에서 국방력 강화를 통해 김정은 위원장의 업적을 쌓으려 했으며, 각종 계기들을 통해 사상의 중요성을 강조하며 대내 결속을 강화하고자 노력하였다.

2022년 북한 정치의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 코로나19의 영향과 대북제재에 따른 역량 부족으로 예정된 정치행사들이 예상에 비해 성대하게 개최되지 못했다. 김정일 출생 80주년(2. 16.), 김정은 공식집권 10주년(4. 11.), 김일성 출생 110주년(4. 15.)은 ‘정주년’임에도 불구하고 대규모의 공식행사가 치러지지 않았다. 다만, 하반기의 국방력 강화와 대규모 무력시위를 예고하듯이 조선인민혁명군 창건 90주년(4. 25.) 기념행사는 2020년 당 창건 75주년 열병식, 2021년 제8차 당대회 열병식 등과 유사하게 대규모로 진행되었다. 이는 코로나19와 대북제재 상황에서 북한 체제의 강인함과 굳건함을 대내외에 과시하려는 의도가 반영된 결과라고 볼 수 있다.

둘째, 김정은 위원장은 당·정·군 주요 회의체 중심의 의사결정 구조를 통해 국정을 운영하였다. 그리고 다양한 당·정·군 회의와 함께 각종 국가기관 및 사회단체 회의들을 개최하여 코로나19 방역, 농촌발전과 식량증산, 5개년계획 성과 창출 등을 독려하였다. 특히 북한은 6월 개최된 노동당 제8기 제5차 전원회의(6. 8.~10.)를 통해 올해 사업에 대한 ‘중간평가’를 시행하고 목표 달성을 압박하였다. 그리고 연이어 개최된 비서국회의(6. 12., 6.

27.)와 특별강습회(7. 2.~6.) 등을 통해 노동당 조직을 중심으로 경제 상황과 코로나19 방역에 적극 대응하기 위한 체제정비에 주력하였다.

셋째, 북한은 주요 회의체들을 정상적으로 가동하는 한편 현안문제에 신속하게 대응할 수 있는 기구를 신설하거나 사문화되었던 기구를 재등장시켰다. 북한은 올 한해 성과 창출을 효과적으로 지휘·감독하기 위해 '정치국 협의회'라는 노동당 기구를 신설하였다. 정치국 협의회는 정치국 위원과 후보위원뿐만 아니라 군과 내각의 해당 현안 책임자들이 참석하여 긴급 현안에 대한 대처방안을 논의하는 자리이다. 한편, 그동안 사문화되었던 최고인민회의 상임위원회 상무회의를 개최하였다. 상무위원회는 위원장, 부위원장, 서기장들로 구성되며, 최고인민회의 상임위원회 전원회의에서 위임한 문제들을 토의·결정하는 기구이다. 정치국협의회와 신설과 최고인민회의 상임위원회 상무회의의 재등장을 통해 현안문제에 신속하게 대처하려는 북한의 의지를 읽을 수 있다.

넷째, 김정은 위원장은 연설, 기념행사 참석, 서한 전달을 통해 김정은 유일지배체제 공고화와 대내 결속에 진력하였다. 정전협정기념일(7. 27.) 계기 노병대회(7. 26.)와 김정은 위원장 참석 기념행사(7. 27.)를 통해 '전승세대 정신' 계승을 강조하였으며, <노동신문> 창간일 변경(1945. 11. 1. 정로 창간일 → 1946. 9. 1. 노동신문 창간일)을 통해 수령과 체제의 보위를 강조하였다. 그리고 김정은은 조선노동당 중앙간부학교 방문 기념강의(10. 17.)를 통해 '5대 당 건설 방향', 즉 정치건설, 조직건설, 사상건설, 규율건설, 작풍건설을 새롭게 제시하면서 사회주의 강국 건설을 향한 노동당의 역할을 강조하였다.

2023년 정세 전망

2023년에도 북한은 김정은 유일지배체제 강화와 강력한 사회통제를 기반으로 내부 안정에 치중하면서 대내외 정세의 변화에 대비할 것으로 보인다. 북한은 코로나19 방역과 식량증산 및 주민생활용품 공급 증대 등을 통해 대북제재의 무력화를 시도하면서 체제안정성을 과시하고자 할 것이다. 그리고 이를 위한 자원배분의 효율성을 높이기 위해 각종 회의체들을 가동하는 한편 기층단위의 조직강화를 통해 주민동원을 지속할 것으로 보인다.

2023년도 북한 정치와 관련하여 주목할 만한 관전 포인트는 다음과 같다. 첫째, 북한은 정권 수립 75주년(9. 9.)과 정전협정 체결(조국해방전쟁 승리 기념일, 7. 27.) 70주년을 맞이하여 대규모 기념행사를 개최함으로써 대내 결속을 강화할 것으로 보인다. 대규모 열병

식을 비롯한 각종 기념행사 개최를 통해 체제와 정권의 건재함을 대내외에 과시하려고 할 것이다. 이 과정에서 자원배분의 왜곡과 무리한 주민동원이 이루어지면서 내부 불만 역시 증가할 것으로 예상된다.

둘째, 내년에도 노동당 중심의 각종 회의체를 통한 의사결정을 지속하면서, 코로나19 방역, 5개년계획 달성, 농촌발전 및 식량증산, 국방력 강화 등에 매진할 것으로 보인다. 특히 북한이 5개년계획의 3년 차인 2023년을 “5개년계획 완수의 결정적 담보를 구축해야 하는 중요한 해”로 강조하고 있기 때문에, 김정은 위원장 등 지도부가 경제계획 목표 달성을 위한 당과 내각의 역할을 더욱 독려할 것으로 보인다.

셋째, 통치 이데올로기 측면에서 인민대중제일주의와 함께 우리국가제일주의가 강조될 것으로 보인다. 북한은 정권 수립 75주년인 2023년을 앞두고 이미 우리국가제일주의를 ‘시대정신’으로 강조하면서 이를 사회주의 기본정치방식인 인민대중제일주의와 함께 김정은 시대의 통치 이데올로기로 활용할 의지를 드러내고 있다. 한편, 김정은 위원장이 노동당 중앙간부학교 기념강의(10. 17.)에서 ‘전당 김일성-김정일주의화의 새로운 높은 단계’를 언급하였기 때문에, 향후 김정은 시대의 사상을 체계화하는 작업이 시작될 가능성이 있다.

넷째, 권력엘리트 중에서는 조용원, 김여정, 리선권, 최선희의 행보에 주목할 필요가 있다. 조용원은 조직비서·조직지도부장으로서 노동당의 인사·조직관리를 책임지고 있다. 그리고 김정은을 대신하여 일상적인 사안을 다루는 정치국회의를 주재하고 있다. 그러므로 김정은의 신임하에 권력의 실세로 부상한 조용원의 행보를 주시할 필요가 있다. 한편, 내년에 남북·미북 관계에 변화가 발생할 경우 대남·대미 관계를 총괄하고 있는 김여정 부부장과 리선권 통전부장, 최선희 외무상의 역할을 주목해야 할 것이다.

다섯째, 코로나19와 대북제재의 어려움 속에서 발생할 가능성이 있는 내부 불만을 잠재우기 위해 국가보위성과 사회안전성 등 보위기구를 중심으로 사회통제를 강화할 것으로 보인다. 북한은 2022년 11월 제5차 보위일군대회(11. 29.~23.)를 개최하고 김정은 유일영도체계 및 사상단결의 강화를 강조한 바 있다. 아마도 이 회의를 계기로 내부 불만을 잠재우고 대내 결속을 굳건히 하기 위해 사회통제를 강화할 것이다.

요컨대, 북한은 2023년 한 해 동안 노동당과 내각을 중심으로 5개년계획의 성과 창출에 주력하면서, 그 과정에서 나타날 가능성이 있는 내부 불만을 잠재우기 위해 보위기구를 통한 사회통제를 강화할 것으로 보인다. 북한은 코로나19와 대북제재 그리고 경제난 속에서

도 표면적으로 체제와 정권이 안정된 모습을 보여줄 수 있을 것이다. 그러나 2023년은 표면 아래에서 체제불안정 요소가 증가하는 한 해가 될 가능성이 크다.

내연하는 위기, 반전의 계기를 찾지 못하는 경제

임수호

2022년 정세 평가

북한의 대외무역은 2021년 하반기 이후 전반적인 증가세를 시현하였다. 다만 2022년 5~6월에는 신종 코로나바이러스가 발생하여 일시적으로 무역이 급감했다가 7월부터 다시 증가하는 추세를 보였다. 한국무역협회(KITA)에 따르면, 2022년 북중교역 규모는 4월에 1억 달러로 정점을 찍은 후, 5~6월에는 평균 0.2억 달러로 급감했다가 7~8월에는 다시 평균 0.8억 달러 규모로 증가하였다(대중국 원유 도입량 제외). 하지만 이러한 증가세에도 불구하고 교역의 절대액은 대북제재 및 국경봉쇄 이전 대비 미미한 수준에 불과하다. 또한 무역 증가세는 수출이 아닌 수입이 주도하고 있어 향후 이러한 추세가 지속되면 북한의 외화난은 더욱 가중될 것으로 예상된다.

산업 부문에서는 농업과 건설업에 역량을 집중했으나 제반 상황상 성과는 크지 않을 것으로 판단된다. 올해는 봄철 강수량이 예년보다 상당히 적었던 데다, 파종기에 농촌지역에 발열자가 대거 발생하면서 인력 투입에 난항을 겪었고, 장마철에는 폭우와 태풍 피해도 겹쳤기 때문이다. 건설의 경우, 작년에 이어 화성지구 만 세대 주택건설, 지방 살림집 건설 등에 주력하는 모습을 보였다. 다른 산업 분야와 달리, 건설업은 시멘트를 비롯해 건설에 투입되는 기본 자재들을 북한 내에서 자체적으로 조달할 수 있어 북한 당국이 중앙집중적 공급을 자신하는 분야이다. 건설업은 대북제재나 국경봉쇄 상황으로부터 상대적으로 영향을 덜 받기 때문에 어느 정도 성과를 거두었을 것으로 판단된다.

농업과 건설업을 제외한 다른 분야, 특히, 금속, 화학, 전력, 석탄공업 등 기간산업은 대

북제재나 대외무역상 뚜렷한 변화가 없었기에 2022년에도 회복 및 성장을 기대하기 어려웠다. 자력갱생 및 국산화의 의지와는 별개로 생산시설의 노후화와 중간재, 자본재 수입 증진 상황이 누적되어온 가운데, 수출을 위한 생산활동 재개 자체도 어려웠기 때문이다.

올해 북한의 시장환율은 매우 가파른 상승세를 보였다. <데일리 NK>의 환율정보에 의하면, 평양, 신의주, 혜산의 평균치를 기준으로 2022년 1월 11일 환율은 약 4,690원/달러 수준이었으나 11월 27일에는 8,333원/달러로 1.8배 상승했다. 외화가 부족한 가운데, 수입을 중심으로 무역이 늘어나고 향후 국경봉쇄가 점진적으로 완화될 것이라는 기대감이 반영된 데 따른 현상으로 보인다.

시장 소비재 물가 역시 크게 올랐다(평양·신의주·혜산 평균치). 쌀값의 경우, 1월 11일 4,600원/kg에서 11월 27일 6,167원/kg으로 1.34배가 상승했고, 소득이 감소할 경우 서민들이 주로 먹는 옥수수의 가격 역시 같은 기간 2,250원/kg에서 2,967원/kg으로 1.32배 상승했다. 특히 북한 시장물가의 지표로 평가되는 휘발유 가격의 경우 1월 11일 7,030원/kg에서 11월 27일 13,267원/kg으로 1.9배가 올랐고, 경유 가격의 경우 같은 기간 4,660원/kg에서 10,267원/kg으로 무려 2.2배가 상승했다. 식량 가격의 상승은 북한의 식량 공급이 예년보다 더욱 어려워졌음을 의미하는 지표로 볼 수 있다. 또한 휘발유 및 경유 가격의 상승은 2021년 북한의 정제유 밀수량이 예년 대비 1/10 수준으로 감소한 후 공급이 회복되지 않았다는 사실과 관련이 있는 것으로 보인다.

종합적으로 보면, 북중무역에서 일부 회복세가 나타나고 있으나, 절대규모에 있어서는 여전히 큰 변화가 없는 상황으로 판단된다. 최근 중국에서 코로나가 확산하고 있어 중국 측 요인에 의한 국경봉쇄 강화 가능성도 있다. 국내외적인 요인들로 인해 시장환율과 시장물가가 상당히 가파르게 상승하고 있는 것도 주목할 만하다. 산업의 경우, 건설업에서는 일정한 성과가 있었으나, 농업과 기간산업에서는 2021년보다 더 어려운 상황을 맞이한 것으로 판단된다.

2023년 정세 전망

2023년 북한 경제가 2022년 대비 나아질 가능성은 별로 없다고 판단된다. 우선, 교역의 경우 북한의 국경봉쇄 완화에 따라 소폭 증가세가 이어지겠지만, 코로나 발생 이전이나 대북제재 이전 수준으로 회복될 가능성은 희박하다. 북한 당국 입장에서 무역 재개 여

부 및 속도는 일종의 정책적 딜레마이다. 무역 증가는 수출이 아닌 수입이 주도할 것으로 전망된다. 수입 감소는 주로 팬데믹의 영향이었던 반면, 수출 감소는 주로 대북제재의 영향이었기 때문이다. 따라서 만일 무역이 재개되지 않으면, 산업생산 감소와 주민생활 악화가 지속될 수밖에 없는 반면, 무역 재개 속도가 너무 빠르면 외화고갈 속도가 빨라지고 특히 환율과 수입물가가 급등하는 등 부작용이 발생할 수 있다. 따라서 북한 당국은 코로나 확산세가 진정됨에 따라 무역을 늘려나가겠지만, 속도는 매우 더딜 것으로 전망된다. 나아가 최근 중국에서 코로나가 확산함에 따라 일정 기간 중국 측 요인에 의한 국경봉쇄 강화 가능성도 배제할 수 없다.

둘째, 산업 가동률 하락 현상을 반전시킬 마땅한 수단이 없는 상황에서 환율, 물가 등 거시경제 불안정 요소는 증대될 전망이다. 대북 수출제재는 수출 관련 산업만이 아니라 생산물의 일부를 수출하여 운영자금으로 활용했던 내수산업에도 악영향을 미치고 있다. 또한 대북 수입제재는 외화가 있어도 적기에 충분한 생산재를 수입할 수 없게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 대북제재가 지속되는 한 이러한 문제점은 계속 누적되면서 위기를 내연시킬 것이다. 반면 소비재 수입 중심으로 무역이 재개됨에 따라 환율상승과 수입물가를 중심으로 한 물가 상승세가 이어질 전망이다. 이 상황에서 북한 당국이 반시장적인 강압적 정책을 추진하게 되면 외화와 상품이 시장에서 퇴장하면서 환율과 물가가 견잡을 수 없이 치솟을 가능성도 배제할 수 없다.

마지막으로 경제적 재집중화 추세가 강화될 전망이다. 북한 당국은 조선노동당 중앙위원회 제8기 제5차 전원회의(2022. 6. 8.~10.)에서 농업, 경공업, 건설업에 집중하는 경제정책기조를 재확인하였다. 이와 함께 경제지도관리에서 새로운 '변침점(항로변경 지점)'을 마련하여야 할 긴요성을 언급하였다. 변침점이라는 것이 지난 몇 년간 지속된 중앙집권적 통제 강화를 통한 '계획으로의 회귀' 추세를 공식화한다는 의미인지, 다시 사회주의기업책임관리제와 같은 분권화 개혁을 추진한다는 것인지는 불명확하다. 그러나 최근 몇 년간 북한의 경제정책이나 대내외 경제환경을 고려하면 전자일 가능성이 높다고 판단된다.

김보미

2022년 정세 평가

2022년은 북한이 국방력 강화를 위한 지속적 도약을 추구한 해였다고 평가할 수 있다. 북한의 도발 수위는 2021년에 비해 한층 더 높아졌다. 2022년에 북한은 60여 차례의 무력도발을 감행하였으며 테스트한 무기의 종류와 사거리 또한 이전보다 다양하였다. 특히 3월 24일, 북한은 ICBM을 시험발사하여 약 4년간 지속되었던 핵·ICBM 모라토리엄을 파괴하였다. ICBM 시험발사 강행을 목도한 국제사회는 북한이 핵탄두 소형화 등을 목표로 7차 핵실험을 실시할 가능성에 주목하고 있다.

2022년은 2021년 1월 제8차 당대회에서 제시된 국방과학발전 및 무기체계개발 5개년 계획(2021~2025)의 2차년도로, 북한은 국제사회의 반응을 크게 고려하지 않고 노골적으로 무기시험을 이어가고 있다. 특히 북한은 11월까지 ICBM 시험발사를 8차례나 실시하였는데 이는 크게 세 가지 의미를 내포하고 있다고 본다. 첫째, 북한은 미국과의 비핵화 협상에 대한 관심이 매우 낮으며 실질적 핵보유국의 입지를 공고화하는 것이 더 중요하다고 믿는 것으로 보인다. 둘째, 북한은 반복된 시험발사를 통해 ICBM 능력을 점검하고 향후 성능개량을 위한 신뢰할 만한 정보를 확보하게 되었다. 셋째, 미중 경쟁과 러시아-우크라이나전쟁에 따른 진영화의 심화는 대북제재에 대한 국제적 압력의 강도를 약화시킴으로써 북한이 추가제재를 받지 않고 무기시험을 강행할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

북한의 무기시험 증가와 함께 북한지도부의 공세적 발언의 수위 또한 높아졌다. 4월 25일 조선인민혁명군 창건 90주년 기념 열병식에서 김정은 국무위원장은 북한 핵무력의 기

본사명은 전쟁을 억제함에 있지만 “이 땅에서 우리가 결코 바라지 않는 상황이 조성되는 경우에까지 우리의 핵이 전쟁 방지라는 하나의 사명에만 속박돼 있을 수는 없다”라며 핵 무기의 일차사용(first use) 입장을 최초로 공식화하였다. 이와 함께 북한지도부의 남한에 대한 위협적 발언들이 증가하였다. 4월 5일 김여정 노동당 중앙위 부부장은 노동신문에 발표한 담화를 통해 남한과의 군사 대결 시 핵무기 사용 가능성이 있음을 공개적으로 밝혔다. 당 중앙군사위 부위원장 박정천은 11월 2일 담화를 통해 한미가 북한을 겨냥해 무력을 사용한다면 끔찍한 대가를 치르게 될 것이라고 경고하였으며, 김여정은 11월 24일 조선중앙통신을 통해 내놓은 담화에서 한국이 북한의 군사적 타깃임을 내비쳤다.

북한은 그동안 내놓은 핵무기 선제사용과 낮아진 핵사용 문턱 등 지도부의 호전적 발언들이 반영된 새로운 핵전략을 발표하였다. 2022년 9월 8일, 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 《조선민주주의인민공화국 핵무력정책에 대하여》(이하 핵무력정책 법령)라는 법령을 새로운 핵교리로 채택하였다. 총 11조로 이루어진 핵무력정책 법령은 핵무기의 목적, 구성, 핵전력 지휘통제체계, 핵사용 조건, 소극적 안전보장, 비확산 의무 등을 명시하여 북한의 핵무력과 관련한 모든 기본적 원칙을 담았다. 법안의 제6조는 핵무기를 사용할 수 있는 5가지 조건을 제시하고 있는데, 재래식 갈등에 핵무기로 대응할 수 있다는 내용이 포함되어 있다. 2016년 5월 제7차 당대회에서 선언된 핵선제불사용 원칙은 명백히 폐지되었으며 핵사용 전제조건이 확대되면서 보복에 초점을 맞추었던 핵태세도 변화하였다. 또한 지휘통제를 언급한 제3조는 김정은의 유고와 같은 제한된 상황에서 보다 분권적이고 위임적인 지휘통제체계를 따를 수 있음을 암시하고 있다. 위와 같은 내용들로 미루어 볼 때, 2022년에 북한은 군사 분야에서 지속적인 핵무력 강화와 지도부의 호전적 발언을 핵태세와 일치시키려 노력하였으며 이를 새로운 핵독트린에 반영한 것으로 평가할 수 있다.

2023년 정세 전망

2022년 한 해 동안 우후죽순으로 실시한 무기시험들을 바탕으로 북한은 2023년에도 직면한 기술적 장애를 극복하기 위한 노력을 계속하고 핵무기 일차사용 전략의 신뢰도를 높임으로써 한반도와 동아시아 지역의 전략적 불안도를 가중할 것으로 보인다. 우선, 핵무력 확장에 박차를 가할 가능성이 높으며 무기시험이라는 명목하에 군사적 도발을 계속할 것으로 예상된다. 물론 장기간 최고 수준의 제재를 받아온 북한이 5개년계획 기간 내에 제8

차 당대회에서 언급된 ‘최우선 5대 과제’를 달성할 수 있을지는 미지수이다. 그러나 분열된 국제정세가 가져다주는 기회를 활용하여 북한은 3차년도 목표를 달성하기 위해 과감한 무기시험들을 진행할 가능성이 있다.

화성-17형을 비롯하여 ICBM 테스트 횟수가 늘어날 수도 있다. 현재 중국과 러시아의 추가 대북제재 반대로 인해 북한은 ICBM 시험을 진행하는 데 있어 외부적 제약요인들을 크게 고려하지 않을 수 있게 되었다. 북한은 테스트들을 통해 미비점들을 확인하고 보완해나갈 것이므로 내년에는 더욱 위협적인 미사일 능력을 갖추게 될 것으로 전망된다.

한미연합군사훈련을 방해하려는 북한의 행위 또한 계속될 가능성이 크다. 특히 북한은 한반도와 인접지역에 대한 미군의 접근을 차단하기 위해 전반적 위협의 수준을 높이려 할 것이다. 한미연합군사훈련이 시작되면 북한이 전술핵 사용위협을 통해 한미를 견제하려 할 수도 있다. 북한의 거부적 억제(deterrence by denial) 전략은 단순 전술핵뿐만이 아니라 기타 재래식 무기나 각종 화력 타격훈련 등을 통해 구현될 수도 있다. 북한은 2017년을 마지막으로 재래식 전력 중심의 대규모 화력 훈련을 중지했으나, 2022년 10월 항공화력타격훈련을 진행하였으며 11월에는 약 180여 대의 군용기를 동원해 시위성 비행을 하였다. 2023년에는 유사시 미 항공모함 등을 가상표적으로 한 해공군 타격훈련을 벌이거나 탱크부대 훈련을 진행할 가능성도 있다.

긴장 수위가 점차 높아지는 만큼 군 인사교체는 가급적 자제할 것으로 예상된다. 김정은 정권은 군에 대한 당적 통제를 중시하면서 군의 응집력을 약화하기 위해 잦은 인사교체를 단행해왔다. 그러나 북한의 공세적 핵독트린 채택과 한미일연합군사훈련의 정상화로 한반도에서의 군사적 긴장이 높아지면서 평시 위기관리가 중요한 과제가 되었다. 평시 무력도발이 전쟁으로 비화하지 않도록 위기관리에 집중해야 할 필요성이 높아졌기 때문에, 북한은 잦은 직위 및 보직 변경으로 군조직의 안전성과 전문성이 저해되는 것을 꺼릴 가능성이 크다. 오히려 군의 사기 진작과 결속력 강화를 위한 승진 인사가 이뤄질 것으로 보인다. 북한은 2022년에도 4월과 11월에 대규모 승진을 단행한 바 있다. 북한이 핵무력을 중심으로 한 국방력 강화에 집중하고 있는 만큼 주로 핵·미사일 전력 증강에 성과를 거둔 군 인사들이 승진대상이 될 것으로 보인다.

2022년 북한의 군사결정 최고기관인 당 중앙군사위원회는 딱 한 차례(6. 21. 제8기 제3차 확대회의)밖에 개최되지 않았다. 그러나 당 중앙군사위는 김정은 당 중앙군사위원장 명령을 통한 승진 인사(11. 27.), 탄도미사일 시험발사가 포함된 인민군 군사훈련 지도(9.

25.~10. 9.), 박정천 당 중앙군사위 부위원장 담화 발표(11. 3.) 등을 통해 존재감을 과시하였다. 2023년에도 당 중앙군사위는 군 인사, 군사훈련 지도, 각종 담화 발표 및 확대회의 개최를 통해 북한 군사 분야를 전방위적으로 지도할 것으로 예상된다. 다만 핵무력 지휘통제와 관련하여 국가핵무력지휘기구가 새롭게 구성된 만큼 당 중앙군사위의 역할이 어떻게 설정될 것인지 지켜보아야 할 것이다.

코로나19 재유행 우려 속 고강도 방역 장기화의 딜레마

이지선

2022년 정세 평가

2022년 상반기는 코로나19 확산에 따른 위기가 북한을 강타한 “대동란”의 시기였다. 북한 당국은 신종 코로나19 바이러스의 국내 확산을 공식 인정하고, 팬데믹 위기 상황에 고강도 봉쇄와 통제정책으로 대응했다. 하반기에 들어 코로나19 통제가 성과를 거둠에 따라 북한 당국은 방역조치를 완화하였으며 겨울철이 되자 감기 등의 질환에 대한 대비를 강화하였다.

김정은 국무위원장은 2022년 5월 12일 당 중앙위원회 제8기 제8차 당 정치국 회의를 긴급 소집하여 신종 코로나19 확진자 발생을 공식적으로 확인하였다. 이후 북한 당국은 ‘최대비상방역체계’를 발동하였으며 국가비상방역사령부를 통해 국내 코로나19 감염(의심)사례에 대한 일별 통계(전국 및 지역별 발열자 중심)를 발표하였다. 발열자 통계치의 임상타당성이 매우 낮은 것으로 보이며, 이 수치가 당국에 의해 가공되었을 가능성 또한 매우 높다. 해당 발표는 인민들로 하여금 당국이 체계적이고 과학적인 감염병 통제 및 방역 관리를 하고 있다는 인상을 받도록 하기 위한 조치인 것으로 보인다.

북한이 발표한 통계에 의하면, 전국적인 일일 신규 발열자 수가 5월 15일 정점(39만 2,920명)에 도달한 뒤 점차 감소하였고, 7월 29일에는 신규 발열자 수가 0명이 되었다. 8월 4일에는 일일 발열자뿐 아니라 완치자와 치료 중 환자 수도 0명을 기록하였는데, 이 수치를 근거로 북한은 코로나19 방역에 성공했다고 자평하였다. 코로나19 바이러스의 국내 유입을 인정한 5월 12일 이후 약 90일이 경과한 시점에 북한은 방역전 승리를 선언했다.

코로나 바이러스 감염증 위기의 완전한 해소가 선포되면서 당국은 방역체계를 최대비상방역 단계에서 정상방역 단계로 전환하였다. 최대비상방역체계가 해제됨에 따라 지역 봉쇄와 단위별 격폐조치들이 완화되었다. 3개월의 최대비상방역체계 가동 시기 동안의 누적 완치자(코로나19 감염 추정) 수는 약 477만 명에 이른다.

통계 발표 외에 주목할 만한 북한 당국의 행보로 방역 관련 법제도의 제·개정을 들 수 있다. 2020년 8월 제정된 비상방역법에 의하면, 국내 전염병 확산 시 행정기관뿐 아니라 군, 보위기관, 사회안전기관이 완전한 봉쇄, 차단을 위해 투입되며, 국가비상방역체계가 선포되면 행정이 전시체제로 전환된다. 2022년 6월에는 비상방역법이 개정되고, 의료감정법을 새롭게 채택하는 등 의료 및 방역 관련 법제가 강화되었는데, 여기에는 봉쇄정책 위반에 대한 강력한 처벌조치들이 포함되었다. 11월 15일 최고인민회의 상임위원회 상무회의에서 한 차례 더 비상방역법이 수정·보충되었는데, ‘방역 승리’ 선언 이후 방역위기 대응능력을 제고하고 지휘체계를 정립하려는 의도로 보인다.

당국의 코로나 종식 선언 이후 마스크 착용 의무가 일시 해제된 바 있으나, 이후 북중 화물열차 운행이 재개되고 코로나 의심 환자가 간헐적으로 발생함에 따라 코로나19 재유행을 대비하여 방역조치들이 일정 부분 다시 강화되었다. 9월과 10월 동안 북중 국경지역을 중심으로 대규모 백신접종이 실시된 정황도 관찰된 바 있다. 이후 코로나19 관련 조치들은 일부 완화된 반면 겨울철에 발생 가능한 유행성 호흡기 질환에 대비하기 위한 방역조치들이 시행되었다. 특히, 돌림감기(독감) 예방을 위해 마스크 착용이 재의무화되고, 공공기관 내 환기, 개인소독 등에 관한 지침들이 강조되고 있다.

2020년 1월 30일 북한 당국이 국가비상방역체계를 선포한 이후 코로나 방역은 ‘인민보위의 중대한 국가사업’으로 규정되었으며 김정은 국무위원장의 위기관리 능력이 뛰어난 점을 강조하는 데 활용되어 온 측면이 강하다. 그러나 장기화된 초강력 방역태세로 인해 인민들의 경제적 어려움과 불만이 누적됨에 따라 기존의 강력한 방역책이 체제 및 사회의 안정성을 저해할 여지도 없지 않다.

2023년 정세 전망

비상방역정책 기조가 점차 완화된다면 2023년에는 북한의 대내외 행보가 2022년에 비해 활발해질 것으로 예상된다. 북한 내 코로나19 상황이 호전되었다는 평가가 내려진 뒤

부터 북한 매체들은 경제 목표 및 인민생활 향상을 위해 총력을 기울여야 한다는 점을 더욱 강조하였다. 그럼에도 불구하고 북한의 보건의료 역량 및 인프라가 매우 취약하기에 2023년에 북한에서 코로나19가 재유행할 가능성이 있다. 북한 주민들이 다른 전염병의 위협에 노출될 가능성도 상당하다. 코로나19 변이 바이러스가 재확산하거나 새로운 변이가 발생할 경우, 고질적인 의약품 부족 현상, 의료시설 및 장비의 노후화, 식량생산 감소로 심화된 영양 불균형 등과 겹치면서 피해규모가 이전 유행기에 비해 커질 가능성도 있다.

2023년 북한의 보건 상황에 영향을 미칠 주요한 요인들로는 고강도 방역정책의 장기화에 따른 사회불안, 악화된 식량난 및 경제난에 따른 공중보건 상황 악화, 국제보건협력 재개를 들 수 있다. 북중교역 재개로 인해 코로나19 재확산 가능성이 높아지면 고강도 방역 정책 추진이 장기화될 수밖에 없을 것이다. 이에 따라 주민의 불만 및 사회적 불안이 높아질 가능성이 있다. 중국의 제로 코로나 정책을 답습하고 있는 북한은 최근 중국에서 나타난 시위사태에 대한 경각심을 가지고 있을 것이다. 이로 인해 강력한 주민통제는 이어가 되 민생 회복을 위한 조치들을 모색할 가능성이 있다. 물론 북한에서 중국과 같은 집단시위가 발생한 전례가 거의 없고 엘리트 계층의 균열 및 분열 정황이 포착되지 않으므로 대규모 시위를 비롯한 불안정 상황이 발생할 가능성이 높지는 않다.

한편 2022년에 가중된 식량난 및 경제난이 2023년에 들어 주민들의 영양상태 및 공중보건의 악화로 이어질 가능성이 높다. 강력한 방역정책이 시행된 데다 장티푸스와 같은 수인성 전염병까지 확산함에 따라 2022년 농번기에는 충분한 인력이 투입되지 못한 것으로 보인다. 2022년에는 북중무역 제한으로 인해 비료 수입에 차질이 발생했으며 기상 상황 또한 좋지 않았다. 이런 요인들이 복합적으로 작용한 결과 2022년 곡물 생산량은 예년에 비해 대폭 감소했을 것으로 추정된다. 식량 수입이 증대되지 않는다면 국내 곡물생산량 감소는 북한 주민의 영양 및 보건 상태에 심각한 영향을 미칠 가능성이 있다.

북한 당국의 국제보건지원 수용 가능성도 없지 않다고 본다. 북한은 코로나 팬데믹 이후 중국의 의약품 및 방역지원을 수용하였으나 여타 국제사회의 지원에 대해서는 부정적인 태도를 보여왔다. 북한은 말라리아를 비롯해 조류인플루엔자(2005년), 신종플루(2009년), 에볼라(2014년), 메르스(2015년)가 발생한 시기에 국제사회의 지원을 받은 바 있다. 그러나 코로나19 방역에 대해서는 자체적인 대응을 강조해왔다. 11월 말 유니세프가 열차를 통해 북한에 어린이와 임산부를 위한 각종 백신, 보건물품, 치료용 식품을 전달하였다. 북한이 올해 2월 이후 처음으로 결핵, 파상풍, 홍역, 소아마비, 풍진 예방을 위한 백신

반입을 허가한 점으로 미루어 볼 때, 향후 국제기구의 지원을 보다 많이 수용할 가능성도 있어 보인다. 요컨대 북한은 핵심 국정과제인 코로나19 방역을 제외한 여타 보건 및 감염병 문제에 관해서는 국제사회의 인도주의적 지원을 더 많이 수용할 가능성이 있다. 전통적으로 양자보건협력에 있어 북한은 중국과 러시아에 편향된 자세를 취해왔다. 그럼에도 불구하고, 유엔과 NGO들을 통한 인도주의적 보건 지원이 재개 및 확대된다면, 이를 계기로 여타 국가들과의 보건협력이 확대될 가능성도 없지 않다.

최용환

2022년 정세 평가

2022년에는 한국의 대통령 선거와 미국의 중간선거, 중국의 제20차 당대회 등 한반도와 주변 국가들에서 굵직한 정치적 이벤트가 많았지만, 남북관계 경색국면은 변함없이 지속되었다. 2022년 1월 초부터 북한은 극초음속미사일 시험발사를 시작으로 철도기동미사일, 전술유도탄, 장거리순항미사일, 화성-12형 중거리미사일 등 다양한 발사체의 시험을 계속하였다. 한국에서 '선제타격' 발언이 나오자, 북한은 김여정, 박정천 등이 연이어 담화를 발표하는 등 강하게 반발하였다. 특히 김여정 부부장은 한반도에서의 핵무기 사용 가능성을 거론하였으며 4월 25일 열병식 연설에서 김정은 위원장도 이를 재확인하였다. 이처럼 김정은, 김여정 등 북한 최고지도부가 남북관계 경색국면을 주도하면서, 통일전선부와 같은 남북관계 전문부서의 역할은 사실상 실종된 듯하다. 대남 전문가들이 모여있는 남북관계 전문부서의 역할이 약화되면서 북한의 대남정책에서 실익이 없는 강경책이 빈번히 채택되고 있으며, 이는 남북관계 악화의 또 하나의 요인이 되고 있다.

코로나19 상황도 남북관계 및 북한의 대외관계 확대에 장애로 작용하였다. 5월 12일 북한은 제8기 제8차 정치국 회의를 개최하고, 국가방역체계를 최대비상방역체제로 전환한다는 결정을 내렸다. 코로나19 발생 이후 2년 반 이상 국경봉쇄를 이어가면서도, 북한은 이때까지 코로나19 확진자가 없다고 주장해왔다. 하지만 올 4월부터 수십만 명의 유열자가 발생하였으며 이 가운데 코로나19 오미크론 변이 감염자는 물론이고 사망자까지 나왔다고 밝혔다. 여기에 더하여 6월에는 황해남도 해주시에서 급성 장내성 전염병도 발생하

였다. 이에 새로 출범한 한국 정부는 방역물자 지원을 제안하였지만, 북한은 남측의 통지 문조차 수령하지 않았다. 이후 북한은 외부의 예상보다 빠른 8월 10일 방역전쟁 승리를 선언하였는데, 비상방역총화회의에서 토론자로 나선 김여정 부부장은 북한 내 코로나19 발생의 원인이 남한에서 넘어온 물건들이라면서 방역투쟁이 단순한 바이러스와의 싸움이 아니라 ‘적들과의 실제적인 전쟁’이었다고 주장하였다.

감염병 확산으로 일시 주춤하였던 북한의 도발 수위가 한미연합훈련을 거치면서 다시 높아지기 시작했다. 한미연합훈련에 대한 북한의 반발은 새로운 일이 아니지만, 2022년에는 북한의 대응 수위가 과거와 달랐다. 9월 8일에는 핵무기 사용 문턱을 낮추어 핵보유국에서 핵무기 사용 가능 국가로의 변신을 시사하는 핵무력정책법을 제정하였다. 한미연합훈련이 진행되던 시기와 겹치는 9월 25일부터 10월 9일까지는 전술핵운용부대 군사훈련을 실시하였다. 북한은 이 기간에 한국의 비행장, 항구, 주요 군사지휘시설 타격 목적의 전술핵 운용 훈련을 실시하였음을 공개하였다. 과거, 한미연합훈련 실시를 비난하면서도 정작 훈련 기간 동안에는 도발을 자제했던 태도와 비교하면, 올해 북한의 군사적 공세는 이례적인 수준이었다. 북한이 동해 북방한계선(NLL) 이남으로 미사일을 발사한 것도 이전에는 없었던 일이다. 10월 8일에는 항공기 150여 대를 동원한 대규모 항공공격 종합훈련을 실시하기도 하였다. 남북 간 군사력 격차가 가장 큰 분야라고 평가되는 공군 전력을 동원한 훈련도 드문 일이었지만, 백 수십 대의 항공기를 동원한 훈련을 실시할 수 있을 정도의 여력이 있음을 보여주었다는 점에서 시사하는 바가 큰 사건이었다. 또한 북한은 동해와 서해 북방한계선 인근 완충구역에 수백 발의 포격을 가하기도 하였다.

2022년의 경우 남북관계와 관련된 가장 큰 변수 가운데 하나가 한국의 대통령 선거였을 것이다. 새로 출범한 윤석열 정부는 한편으로는 북한의 군사적 긴장 조성에 대응하기 위한 확장억제력의 신뢰성을 제고하면서, 다른 한편으로는 ‘담대한 구상’이라는 비핵화 로드맵을 제시하였다. 담대한 구상은 북한 비핵화의 실질적 진전에 따라 국제사회와 공조하여 경제적·정치군사적 인센티브를 제공하겠다는 것이다. 하지만 윤석열 대통령이 담대한 구상을 제안한 며칠 후 북한은 김여정 부부장의 담화를 통해 실명을 거론하면서 윤 대통령을 비난하였으며 담대한 구상에 대한 거부 의사를 표명하였다. 이후에도 육설에 가까운 막말 담화를 발표해오던 김여정 부부장은 급기야 서울이 자신들의 과녁이라는 점을 언급하기까지 하였다.

종합하자면, 2022년의 남북관계는 경색국면이 지속되었으며, 어느 때보다 정치·군사적

긴장이 높았다고 할 수 있다. 특히 북한이 핵무기를 보유한 자신감을 바탕으로 군사적 공세를 강화하고 있는 추세를 고려할 때, 현재의 경색국면은 협상국면으로의 전환을 위한 것이 아니며, 한동안 지속될 가능성이 높다는 우려를 피할 수 없다.

2023년 정세 전망

2022년 북한의 군사적 공세는 현 국제정세에 대한 김정은 위원장의 인식, 그리고 핵무기 보유에 따른 자신감 등에 기초하고 있는 것으로 보인다. 2022년 9월 8일 시정연설에서 김정은 위원장은 현 국제정세가 미국 주도의 일극체제로부터 다극체제로 전환되고 있다고 평가하고, 이러한 정세가 자신들의 군사력 강화에 훌륭한 환경과 명분을 제공한다고 주장하였다. 즉, 미중 전략경쟁과 러시아-우크라이나전쟁 등으로 미중·미러 관계가 악화되는 이른바 신냉전 구도를 활용하여 북중·북러 관계를 강화하면 미국과 국제사회의 압력을 견뎌낼 수 있다고 판단하고 있는 것이다. 실제로 북한은 2022년도에 수차례 ICBM 급 미사일의 시험발사를 실시하였지만, 유엔 안보리의 추가제재는 이루어지지 않았다. 거부권을 가진 안보리 상임이사국들인 중국과 러시아가 대북제재에 반대하였기 때문이다.

또한 북한은 이제 자신들은 핵무기를 보유한 이른바 '전략국가'가 되었기 때문에, 외부의 군사적인 압력에 굴복하거나 핵폐기를 전제로 협상하는 일은 없을 것이라고 주장하고 있다. 북한은 한미연합훈련 기간 중에도 다양한 발사체 시험을 멈추지 않았을 뿐만 아니라, 한반도와 주변지역에서 전술핵무기를 사용하겠다는 의지를 표출하고 관련 무기체계 개발을 계속하고 있다. 이와 같은 북한의 정세판단이 변화하지 않는다면 2023년도에도 북한의 대외·대남전략 기조는 한동안 변화하지 않을 것이라고 볼 수 있다.

한국 국가안보실 김태효 차장은 지난 11월 21일 북한과의 대화(Dialogue)의 문이 여전히 열려있지만, 우선은 억제(Deterrence)와 단념(Dissuasion)에 주력할 것이라는 입장을 표명하기도 하였다. 미국 역시 외교를 통한 문제 해결을 여전히 강조하면서도 북한의 전제조건 없는 대화 복귀가 우선이라는 입장을 고수하고 있다. 즉, 미국은 대화 재개 자체에 보상하지 않겠다는 입장이어서, 한국 정부의 담대한 구상에 찬성하지만 북한을 협상으로 적극 유인하기 위한 인센티브를 먼저 제공하는 것에 대해서는 소극적인 태도를 견지하고 있다. 오히려 미국은 한국 내 핵보유 여론이 높아지는 등의 문제에 대응하기 위하여 확장억제의 신뢰성 제고에 주력하고 있으며, 이는 전략자산의 순환배치 및 한미연합훈련 강화

로 나타나고 있다. 한국과 미국은 북핵문제 해결에 있어 중국의 건설적인 역할을 주문하고 있지만, 중국은 한반도의 안정을 해치는 원인이 미국의 군사적 긴장 조성이라고 주장하며, 대화를 통한 문제해결이라는 원칙적 입장을 되풀이하고 있다. 요약하면 미국이나 중국 등 주변국들에 있어 북핵문제의 정책적 우선순위가 높아 보이지 않는 것이 현실이다.

이처럼 한반도를 둘러싼 국제질서가 변화하지 않는다면, 2023년에도 남북관계에 급격한 변화를 가져올 수 있는 계기는 많지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 한반도 상황의 변화를 가져올 수 있는 몇 가지 변수를 생각해 보자면 다음과 같다. 첫째, 북핵협상과 관련하여 군축론적 접근이 부상할 가능성이 있다. 최근 미 국무부 군축 및 국제안보담당 차관 보니 쟁킨스가 북한이 대화에 나선다면 군비통제(arms control) 논의가 가능하다고 발언하기도 하였다. 실제로 협상을 통한 북핵폐기 회의론이 확산하고 있는 점을 고려하면, 현존하는 북한의 위협을 감축시키는 것이 우선이라는 군비통제 혹은 군축론 주장이 힘을 얻을 가능성이 있다. 북한 역시 자신들만의 일방적 핵폐기 협상보다는 핵군축이 현실적인 방안이라는 주장을 한 바 있다. 문제는 북한과의 군비통제 혹은 군축 논의가 개시될 경우 부가적인 논란이 불가피하다는 점이다. 예컨대, 북한을 사실상의 핵보유국으로 인정할 것인지, 북한의 핵군축 대가로 한미가 무엇을 지불해야 하는지, 핵을 보유하지 않은 한국이 협상에서 패싱될 가능성이 있는지 등에 대한 논란이 발생할 우려가 있다.

둘째, 북핵문제 해결과 관련한 미국과 중국의 협력 가능성이다. 미국의 바이든 행정부는 중국과의 경쟁 기조를 유지하면서도 기후변화, 북핵문제 등에 있어서는 협력이 가능하다는 점을 지속적으로 강조해왔다. 중국이 미국의 이러한 요청에 얼마나 적극적으로 호응할지 알 수 없지만, 북한의 핵개발이 초래하는 동북아 군비경쟁 심화와 일본의 재무장 등에 중국은 신경이 쓰일 수밖에 없을 것이다. 실제로 북한의 핵능력이 증가하면서 일본에서는 반격능력 제고 논의가 이루어지고 있으며, 이는 일본이 전쟁을 할 수 있는 국가로 가는 초석이 될 우려가 있다. 만약 미국과 중국이 북핵문제 해결을 위해 협력하는 모습을 보인다면 북한으로서는 남북관계를 포함한 대외전략 전반을 재검토해야 할 것이다.

셋째, 감염병 확산, 자연재해 등의 영향에 주목할 필요가 있다. 2022년부터 북한은 서서히 국경개방을 시도하고 있다. 하지만 여전히 코로나19에 대한 북한 주민들의 면역력 제고는 충분하지 않은 것으로 보인다. 따라서 북한의 국경개방은 코로나19와 같은 감염병이 재확산하는 원인이 될 수 있다. 더욱이 북한은 주기적, 반복적으로 자연재해가 발생하는 국가이기도 하다. 특히 자연재해가 곡창지대에 집중되거나 농사철에 발생하는 경우 식

량문제 등과 연계되어 인도적 위기가 발생할 수 있다. 물론 미중 갈등 등 북한 대외전략을 규정하는 핵심 변수의 변화가 없는 상태에서는 자연재해나 감염병 확산이 북한 대외·대남 전략의 근본적 변화로까지 이어지기는 어려울 것이다.

결국 2023년 남북관계에서 일차적으로 중요한 것은 이른바 강대강 대결에 따른 위기를 관리하는 문제가 될 것이다. 북한이 군사적 공세를 늦추지 않는다면 한미 역시 강하게 대응할 수밖에 없는 상황에서, 군사적 위기가 확산하지 않도록 해야 할 것이다. 중장기적으로는 북한의 대외전략을 극복할 수 있는 대응전략을 마련할 수 있는지의 여부가 중요하다. 대응전략과 관련해서는 북한의 대외전략에서 차지하는 북중관계의 비중을 고려할 때, 한중관계의 관리가 중요하다. 또한 한국 정부가 제시한 담대한 구상의 첫 단추를 쫓 수 있는지 여부도 중요한데, 북한을 협상국면으로 견인할 수 있는 방안에 대한 한미 간 정책조율이 관건이다. 분명한 것은 이제 한미가 핵을 가진 북한을 상대해야 한다는 점이다. 남북관계 및 북핵문제의 패러다임 변화에 상응하는 대응전략 마련이 중요한 시기가 되었다.

이상근·이기동·성기영·장세호·양갑용

2022년 정세 평가

북한은 2022년 한 해 동안 중국, 러시아와의 관계를 강화하기 위한 노력을 경주하였으며 상당한 성과를 거두었다. 반면에 미국의 조건 없는 대화 요구를 내내 무시한 데다, 미 본토를 타격할 수 있는 ICBM을 여러 차례 시험발사 하는 등 도발을 되풀이하였다. 이로 인해 미국과의 관계는 물론 미국과 공동보조를 취한 일본과의 관계도 크게 나빠졌다.

북한이 중러와의 관계 강화에 진력하면서 미일과의 갈등을 불사한 배경에는 강대국 간 대립이 격화되고 있는 국제질서를 이용해야 한다는 북한지도부의 인식이 자리하고 있었던 것으로 보인다. 김정은 위원장은 2021년 9월 최고인민회의 시정연설에서 국제관계가 신냉전 구도로 변화했다고 주장하였고, 2022년 9월 최고인민회의 시정연설에서는 “조선반도를 둘러싼 세력구도가 명백해지고 미국이 제창하는 일극세계로부터 다극세계로의 전환이 눈에 뜨이게 가속화하고” 있다는 입장을 표명하였다. 요컨대 중러와의 관계를 강화함으로써 미국과 그 동맹국들의 압박 속에서도 생존을 도모할 수 있는 국제적 환경이 조성되고 있다는 인식하에 북한은 2022년 내내 탄도미사일 시험발사 등의 도발을 되풀이하였다.

북한은 대만문제와 러시아-우크라이나전쟁 등 주요 현안과 관련하여 미국의 입장과 행동을 비난하고 중국과 러시아의 입장을 노골적으로 지지하였다. 무엇보다 수십여 차례에 걸친 탄도미사일 발사 등 대미 무력시위를 전개하였다. 이에 대해 미국은 원칙적으로 대화의 필요성을 강조하면서도 한미일 연합훈련 확대와 전략자산 추가 전개 등으로 맞섰다. 특히 북한은 지난 11월에 진행된 한미연합공중훈련 ‘비질런트 스톰(Vigilant Storm)’ 기

간 중 대륙간탄도미사일(ICBM) ‘화성-17형’을 발사하였고, 미국이 한국의 요청을 받아들여 훈련 기간을 연장하자 이에 반발하여 추가적인 미사일 발사를 감행했다. 이로써 2017년 상황에 버금가는 군사적 대결구도가 미국과 북한 사이에 형성되었다.

미국과 북한 사이의 접촉이 부재한 가운데 북한이 민감하게 지켜볼 수밖에 없는 미중 정상회담이 개최되었고, 북한문제에 대한 양국의 입장 차이가 재확인되었다. 바이든 대통령은 북핵문제 해결을 위한 중국의 ‘책임’을 강조한 반면, 회담 후 중국 측이 공개한 두 정상의 발언 자료에는 북한 관련 내용이 포함되어 있지 않았다. 왕이 외교부장은 추가 설명을 통해 ‘북한의 정당한 우려’를 균형 있게 해결해야 한다는 종래의 입장을 되풀이하였다. 자국의 문제에 관해 미국과 중국이 협조하는 상황이 만들어지는 것을 우려하고 있는 북한은 이러한 입장 차이에 대해 만족하였을 것으로 짐작된다.

2022년에도 북한과 중국은 우호적인 관계를 유지하였다. 두 나라 모두 봉쇄형 방역을 고집하고 있는 까닭에 정상회담 등 고위급 인사들의 교류는 없었으나 양국은 나름의 방식으로 관계 강화를 위해 노력하였다. 연초부터 미사일 발사 등 무력시위를 이어간 북한은 베이징동계올림픽과 중국공산당 제20차 당대회가 진행되는 기간에는 도발을 자제하였다. 또, 북한은 동계올림픽 개최, 북중수교 73주년, 시진핑 3연임, 중국군 한국전쟁 참전 72주년 등 계기가 있을 때마다 김정은 위원장 명의의 축전 전달, 언론과 외무성 홈페이지 기사 게재 등을 통해 중국과의 친선과 협조의 중요성을 강조하였다. 북한은 또한 대만 문제 등 국제적 사안에 관하여 중국의 입장을 일관되게 지지하였다.

중국 역시 9월 28일 베이징 남교 농장 김일성 주석 기념비석 제막, 시진핑 주석의 답전 등 다양한 방식으로 북한과의 관계 강화를 위해 노력하였다. 무엇보다도 중국은 북한이 핵·ICBM 모라토리엄을 철회하고 ICBM을 시험발사하였음에도 유엔 안보리가 ‘트리거 조항’에 입각한 추가제재를 가하지 못하도록 함으로써 북한의 든든한 뒷배가 되어주었다.

북러관계는 2022년에도 코로나19로 인한 국경폐쇄의 영향으로 고위급 왕래와 경제 교류협력 등에서 위축과 정체의 국면을 이어갔다. 그럼에도 불구하고 북한과 러시아는 주요한 연대기적 계기를 이용하여 우호·선린 관계의 진전에 대한 의지를 재확인하였다. 양국은 북러공동선언 22주년(7. 19.), 북러모스크바선언 21주년(8. 4.), 조국해방의 날(8. 15.), 김정일 위원장 극동 방문 20주년(8. 21.), 북한 정권 수립일 74주년, 푸틴의 70회 생일(10. 7.), 북러수교 74주년(10. 12.)을 계기로 친서와 축전을 주고받았다. 또한 평양과 모스크바는 주요 국제·지역 현안과 관련하여 상호 지지·지원의 입장을 표명하였다. 북한은 러일

영토분쟁, 러시아-우크라이나전쟁, 핀란드·스웨덴의 나토 가입 추진 등의 사안에 대해 러시아의 입장을 지지했고, 러시아도 북한의 미사일 시험발사 재개에 대해 이해를 표명함과 동시에 유엔 안보리 차원의 대북 추가제재에 반대하였다.

한편 2월 24일에 발발한 러시아-우크라이나전쟁은 양국 관계의 질적 도약을 위한 중요한 추동력이 되었다. 러시아가 이 전쟁을 통해 국제질서의 ‘새판짜기’를 노골적으로 시도함에 따라 양국은 반미연대를 더욱 선명하게 구축하려는 목표를 공유하게 되었다. 더욱이 양국은 모두 미국과 서방의 포괄적 고강도 제재에 직면하고 있어 이를 탈피하기 위한 전략적 제휴와 밀착을 가속화하였다.

북한은 전쟁 초기부터 유엔 등 국제기구의 여러 대러 규탄 및 제재 결의에 대한 반대 입장을 표명하였고, 사태의 책임이 미국과 서방에 있다고 강하게 주장하였다. 더욱이 북한은 시리아와 함께 도네츠크인민공화국과 루한스크인민공화국의 독립을 승인함으로써 러시아의 4개 점령지역 병합을 승인한 유이(唯二)한 국가가 되었다. 러시아도 북한의 각종 미사일 발사 원인이 북한에 대한 미국의 제재와 압박 때문이라고 비판하면서 유엔 안보리의 대북 규탄과 추가제재에 반대하였다. 진위를 확인하기 어렵지만 북한 노동자의 돈바스 지역 파견, 러시아의 북한산 탄약과 로켓 수입 등이 회자되기도 하였다.

한편 북한이 동해상으로 미사일을 빈번히 발사함에 따라 북일관계도 매우 악화되었다. 2022년은 북일평양선언 20주년이 되는 해였다. 기시다 일본 총리는 9월 20일 유엔 총회 연설에서 김정은 위원장과 조건 없이 만나겠다면서 “북일평양선언에 따라 납치와 핵·미사일 문제, 불행한 과거사와 같은 현안을 포괄적으로 해결함으로써 북한과의 관계를 정상화하려 한다”라고 말했다. 그러나 북한은 이러한 제안을 무시한 채 동해상으로 빈번히 미사일을 발사하였다. 10월 4일에는 북한이 쏜 탄도미사일이 일본 도호쿠(東北) 지방 상공을 지나 태평양에 떨어지기도 하였다.

이런 가운데 일본 정부는 일부 지역 주민들을 대상으로 여러 차례 대피령을 내려야 했다. 중국과 러시아의 반대로 유엔 안보리 차원의 대북 추가제재가 불가능한 상황에서 일본은 한국, 미국과 함께 핵·미사일 개발에 관련된 북한의 기관과 개인들에 대한 독자제재를 가하였다. 한편으로는 기시다 총리 등이 나서서 대대적인 방위비 증강과 함께 북한 미사일에 대한 반격능력 보유를 추진하겠다는 입장을 밝혔다.

2023년 정세 전망

러시아-우크라이나전쟁이 장기화하고 미중 대립이 지속될 것으로 예상되는 가운데 2023년에도 북한은 중러와의 밀착을 바탕으로 미국, 일본 등과 맞서는 정책을 유지할 것으로 보인다. 2023년에도 북미관계가 개선될 가능성은 매우 낮을 것으로 전망된다. 제8차 당대회에서 선포한 국방발전 5개년계획의 3년째를 맞이하는 북한은 2023년에도 국방발전 5대 우선과제 달성에 매진할 가능성이 크기 때문이다. 2022년을 극초음속미사일 발사로 시작했듯이 북한이 2023년에도 5대 우선과제 중 상징적 의미를 지닌 군사기술적 진전을 선보이기 위한 도발을 감행할 가능성이 있다.

2023년에 접어들면서 미국은 차기 대선과 관련한 국내정치적 이슈들로 분위기가 달아오를 것으로 보인다. 바이든 대통령이 재선 출마 여부를 연초에 밝히겠다고 공언한 상황이고 트럼프 전 대통령은 대선 재출마를 이미 선언하였다. 대외적으로는 블링컨 국무장관이 2023년 초에 중국을 방문해 미중 정상회담에 따른 후속조치를 논의할 예정이다. 미국 정부는 러시아-우크라이나전쟁이 장기화하는 가운데 출구전략도 모색해야 한다. 따라서 2023년에도 미국의 대외전략에서 북한문제가 차지하는 비중은 높지 않을 것이다. 중국과 러시아의 비협조로 유엔 안보리 차원의 추가제재가 어려워진 상황에서 미국은 한미일 공조를 바탕으로 억제 위주의 대북 대응에 치중할 것으로 전망된다.

2023년에도 북한과 중국은 역사와 신뢰에 기초한 전통적 우호관계를 강조하며 긴밀히 협력해나갈 것으로 예상된다. 미중 대립이 지속되는 가운데 북한은 중국의 입장을 일관되게 지지하며 미국을 비난함으로써 중국과 더욱 밀착하려 할 가능성이 크다. 북한의 식량 사정이 매우 나쁠 것으로 예상되는 가운데 중국이 식량지원에 나설 수도 있다. 코로나19 대응 등과 관련하여 보건 분야에서도 북중 간 협력이 이루어질 가능성이 있다.

그럼에도 불구하고, 양국 관계가 무조건 순항할 것이라고만 예측할 수는 없다. 북중관계에 부정적 영향을 미칠 수 있는 변수로 북한의 7차 핵실험을 꼽을 수 있다. 과거 북한이 실시한 핵실험이 중국에게 부담과 손실을 안겨준 경우가 적지 않았다. 중국은 또한 북한의 7차 핵실험이 한국, 일본, 대만 등에서 핵무장 여론을 확산시키는 촉매제가 되고, 결국 동아시아 지역에서 핵 도미노 현상을 초래할 가능성을 우려하고 있다. 더욱이 북한이 7차 핵실험을 강행하고 미국을 포함한 국제사회가 보다 강화된 제재로 대응하려 할 경우 중국은 주요 국가로서 책임 있는 역할을 하라는 강력한 요구에 직면하게 될 것이다. 이런 우

려를 바탕으로 2023년에는 중국이 북한의 핵실험을 막기 위한 노력을 기울일 수도 있다고 본다. 이와 관련하여 중국이 자국을 포함한 다자회담 개최를 다시 추진할 가능성을 주목할 필요가 있다.

2023년에도 러시아-우크라이나전쟁과 같은 지정학적 위기 속에서 북러관계는 더욱 공고화할 것으로 예상된다. 강대국 간 경쟁과 세력권 대립이 심화하는 가운데 국제적·지역적 차원에서 상대 국가와 상대 세력권을 제압·견제하기 위한 연대의 중요성이 커지고 진영화의 경향도 증대될 것이다. 이러한 흐름은 북한과 러시아의 전략적 제휴와 밀착을 전인하는 구조적 조건으로 계속 작용할 것이다. 특히 러시아-우크라이나전쟁이 2023년에도 종식되지 못할 경우 북한과 러시아는 서로의 전략적 노선과 행보에 대해 더욱 노골적인 지지를 보낼 것으로 전망된다. 이 과정에서 무기와 기술의 지원 등과 같은 새로운 차원의 협력이 이루어질 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 협력이 이루어진다면 대북제재 레짐은 심각한 타격을 입게 될 것이다. 또한, 코로나19 팬데믹에 대한 북한의 인식과 대응 면에서 변화가 생긴다면 경제·통상·보건 등의 분야에서 북러 간의 실질적 협력이 구체화될 수도 있다. 전쟁 수행 과정에서 북한의 실질적 도움을 받게 될 경우 러시아는 코로나19 대응 등을 위한 의약품을 북한에 보내거나 식량지원에 나설 가능성이 있다. 북한과 러시아의 본격적인 밀착, 특히 북한에 대한 러시아의 과도한 접근은 한국에 적지 않은 부담으로 작용할 것이다.

북한과 일본의 관계는 2023년에도 개선되기 어려울 것으로 전망된다. 북한의 신무기 테스트가 지속될 것이며 일본은 한미와의 군사적 협력을 강화함으로써 이에 대응한다는 방침을 굳혔기 때문이다. 일본이 대대적인 군비 증강과 함께 미국, 한국과의 연합군사훈련 등 공동대응에 나설 경우 북한이 이에 대한 반발로 도발의 수위를 높이는 악순환이 이어질 가능성이 크다. 일본 정부는 북일 정상회담 등 북한 당국과의 조건 없는 만남을 통해 현안을 논의하겠다는 입장을 고수하겠지만 북한이 이에 호응할 가능성은 매우 낮다.

IV.

신안보 정세

보건

기후변화

식량

에너지

테러 및 국제범죄

난민

사이버

신기술

터널의 끝이 보이는 팬데믹, 연대와 협력의 중요성 증대

김경숙

2022년 정세 평가

2022년에는 코로나19 팬데믹이 3년째 지속되는 가운데 방역과 일상 회복 노력이 공존하는 상황이 지속되었다. 코로나19를 풍토병으로 보는 엔데믹(endemic) 체제로의 전환이 모색되었으나, 오미크론 변이로 인한 재유행과 원숭이두창 출현에다 러시아-우크라이나전쟁의 장기화와 경제침체로 인해 글로벌 보건 정세는 여전히 불안한 상황을 벗어나지 못하였다. 그 결과 2022년은 방역과 일상 회복 노력이 공존한 해였다고 할 수 있다. 국제사회는 평화와 건강을 위한 국제협력과 코로나19 대응, 미래 팬데믹 대비를 강조하였다. 그러나 여러 국가가 국내정치적 이유 등으로 인해 자국 우선주의적 경향을 드러냄으로써 일상 회복의 길이 여전히 험난하다는 것을 실감하는 한 해가 되었다.

2021년과의 지속성 측면에서 보자면, 첫째로, 새로운 변이의 출현으로 인해 코로나19가 여전히 유행하였다. 오미크론 변이는 기존 변이들보다 전파력은 크지만 병원성이 약하다는 특징을 가지고 있다. 2022년에는 오미크론 감염자가 급증했지만 정점을 찍은 뒤 감소하였다. 월드오미터 코로나19 현황에 따르면, 2022년 12월 1일 현재 전 세계 6억 5,000만 명의 확진자와 660만 명이 넘는 사망자가 발생해 치명률은 1.03%를 기록하였다. 2021년 12월 말 2억 8,000만 명이었던 확진자는 1년 사이에 2배 넘게 늘어났다. 코로나19 확산 속도는 빨랐으나 백신접종 확대와 치료제 도입으로 중증화율이 줄어들면서 1년 사이에 사망자 수는 120만 명이 늘었고, 2022년 하반기 확진자 수는 상반기에 비해 5분의 1 수준(25만 명)이었다.

둘째, 2022년에도 백신 불평등은 여전했다. 11월 30일 현재 전 세계 인구의 68.5%가 1회 이상 백신을 접종한 것으로 조사되었다. 그러나 저소득국가의 경우 백신 접종률은 24.6%로 전 세계 평균의 3분의 1 수준에 불과했다. 세계보건기구(WHO)는 백신 불평등 해소를 위해 ‘액트(ACT)-엑셀러레이터’ 긴급 프로젝트를 추진했으나, 2022년 세계 모든 국가의 백신 접종률을 70%까지 높이겠다는 목표는 달성하지 못했다. 저소득국가들은 여전히 백신 수급에 어려움을 겪었다.

셋째, 2022년에도 코로나19 팬데믹을 극복하고 새로운 팬데믹에 대비하기 위한 국가 간 협력과 공조가 지속되었다. 지난 5월 개최된 WHO 제75차 세계보건총회에서 참가국들은 러시아-우크라이나전쟁의 여파를 우려하면서 평화와 건강을 위한 국제협력을 강조하였다. 11월 말에 열린 제7차 ‘글로벌보건안보구상(Global Health Security Agenda: GHSA) 장관급 회의’에서는 ‘신서울선언문’이 발표되었다. 이 선언문은 2024년부터 2028년까지 진행될 제3기 GHSA의 비전과 관련하여, 국제보건규칙(International Health Regulations: IHR)의 완전한 이행과 국가 수준의 기술역량 강화를 위해 노력할 것을 천명하였다.

한편, 2022년 10월 한국 정부와 WHO가 공동으로 처음 주최한 ‘2022 세계 바이오 서밋’에서는 백신에 대한 공평한 접근성을 위해 국제사회가 협력한다는 내용의 ‘서울 선언문’이 채택되었다. 또, 인도네시아 G20 정상회의에서는 정상들이 G20 재무-보건합동태스크포스(G20 Joint Finance-Health Task Force)의 지속에 합의하였다. 한국은 보건 관련 국제 행사를 주최하거나 기존의 다자외교 무대를 적극적으로 활용하면서 백신 불평등 해소와 미래 팬데믹 대비를 위한 활동에서 선도적인 역할을 수행하였다.

국제사회의 팬데믹 극복을 위한 노력에도 불구하고 재원 마련 등 구체적인 이행방안 마련은 미흡하였다. 개도국의 팬데믹 대응, 미래 팬데믹 대응을 위해 출범한 팬데믹 펀드(Pandemic Fund)의 경우 선진국 등의 자발적인 기부에만 의존하여 운영하는 것은 역부족이었다. 12차 WTO 통상장관회의(MC12)에서 코로나19 백신 특허 5년 중지의 이행을 채택하였으나 글로벌 제약업체의 반발이 만만치 않았다. 팬데믹 조약과 국제보건규약(IHR)의 개정 역시 구속력 수준 등 쟁점이 산적해 있음에도 경제침체 등 현안에 밀려 각국의 관심은 저하되었다.

2022년에는 새로운 변이가 계속 출현하는 가운데 국가별로 코로나19에 대한 대처방식이 달랐다. 한편에서는 엔데믹(endemic) 체제로의 전환을 시도한 반면 다른 한편에서는

봉쇄를 강화하는 양상이 나타났다. 높은 백신 접종률과 집단면역으로 오미크론 대유행의 정점을 넘긴 미국과 영국 등은 방역 규제를 폐지하고 일상으로의 회복에 박차를 가했다. 반면에 중국은 시진핑 주석 3연임을 앞두고 제로 코로나 정책을 고수했으나, 팬데믹 발생 이후 신규 확진자 수가 최고치를 기록하면서 상하이 등 대도시들을 중심으로 방역정책에 반대하는 시위가 격화되었다. WHO와 국제사회는 인권 침해 문제를 제기하면서 지속 가능한 방역의 전환을 권고하였다.

2022년에는 새로운 글로벌 보건위기 요인이 될 수 있는 원숭이두창 바이러스가 확산하였다. 12월 초까지 미주와 유럽을 중심으로 92개국에서 확진자 수가 8만 명을 넘었고 60명 이상이 사망하였다. 주목할 것은 원숭이두창 감염사례가 없는 미주지역과 유럽지역에서 확진자가 대거 확인되었다는 점이다. 비풍토병 국가에서 잇따라 확진자가 발생하면서 글로벌 보건위기 우려가 커지자, WHO는 지난 7월 국제공중보건위기상황(PHEIC)을 선포하였다. 12월 초 현재 원숭이두창은 전 세계적으로는 ‘중간’ 수준의 위험도이지만, 미주 지역에서는 여전히 위험도가 높은 것으로 평가되고 있다.

2023년 정세 전망

2023년에 인류는 코로나19 팬데믹 종식의 기로에 서게 될 것이다. 코로나19 확산세가 약해질 것이라는 전망이 우세하지만 불안요인들이 여전히 남아있기 때문이다. 특히 더 치명적인 코로나19 변이가 발생할 가능성이 없지 않다. 2022년 10월부터 영국과 일부 유럽 국가, 인도, 싱가포르, 호주 등에서 새로운 변이들이 속속 등장하기 시작했다는 사실이 이러한 우려를 뒷받침한다. 보건위생 환경이 좋고 백신 접종률이 높은 선진국이 변이 발생에는 더 유리한 환경일 수 있다는 전문가들의 지적에 주목할 필요가 있다.

2023년에는 미국과 WHO를 중심으로 국제사회가 전 세계 코로나19 백신 접종률이 70%에 도달하도록 힘을 모을 것이다. 백신 보급과 접종이 미진한 저소득국가에서 팬데믹 종식은 아직 먼 이야기이다. 백신이 증증률과 사망률을 낮추는 데 효과적이지만 감염 자체를 막지는 못하고 있다는 점도 2023년의 보건 상황에 대해 안심할 수 없는 이유이다. 전문가들은 코로나19 팬데믹이 2023년 3월 중순까지 정점에 도달할 것으로 내다보고 있다. 이후 확산세가 누그러진다면 대부분의 국가들은 방역 규제를 완화하면서 일상으로 복귀하려는 노력에 속도를 낼 것으로 전망된다. 봉쇄방역을 고수하던 중국도 국민의 불만이

시위를 통해 터져 나오는 상황을 경험하면서 제로 코로나의 출구를 모색할 것으로 예측된다. 그러나 “끝이 보인다고 해서 끝난 것은 아니다”라는 거브리여수스 WHO 사무총장의 경고처럼 2023년에 코로나19가 재확산될 가능성도 배제할 수는 없다.

한편 원숭이두창 역시 감염자 수가 줄고 있지만 미주지역 등 확진자 수가 많은 지역도 있기 때문에 확산을 막기 위한 국제사회의 노력이 지속될 것이다. 2023년에는 러시아의 침공으로 참화를 입은 우크라이나의 보건위기를 해결하는 것도 당면 과제가 될 것으로 보인다. 전황이 불리해진 러시아가 우크라이나의 에너지 관련 시설을 파괴하고 있어서 혹한의 겨울을 맞게 된 우크라이나 주민들 중 상당수가 급속한 건강악화에 직면할 가능성이 크다.

2023년에는 코로나19 팬데믹을 종식하고 미래 팬데믹에 대비하기 위한 글로벌 보건 회복력 구축 노력이 기울여질 것으로 전망된다. 특히 WHO 중심의 글로벌 보건 거버넌스 정비와 새로운 규범 제정 움직임이 본격화될 것으로 보인다. 거브리여수스 WHO 사무총장은 두 번째 임기의 초점을 또 다른 보건 비상사태 대비와 WHO 기구 개혁에 둘 것이라는 입장을 밝힌 바 있다. 팬데믹에 대한 신속한 대응과 중장기 전략 사업 추진을 위해서는 WHO 회원국들의 의무분담금 비중 상향과 팬데믹 펀드 기금 확충과 같은 WHO 예산 구조의 개혁이 불가피하다. 또 2024년을 목표로 팬데믹 조약 제정을 위한 논의가 지속되고 있으나, 주권침해 가능성, 비용부담 등의 쟁점이 해소되지 않고 있어서 법적 구속력을 가진 규범이 도출될지는 여전히 불확실하다. WHO의 한계를 극복하고 강화된 글로벌 보건 거버넌스를 구축할 수 있을 것인지, 거브리여수스 사무총장의 리더십이 시험대에 오를 것이다.

2023년에도 팬데믹이 마법처럼 사라지지는 않을 것이다. 미중 간 협력이 어느 때보다 필요한 시기이지만, 리더십을 발휘해야 할 두 강대국이 편 가르기를 멈출 것인지는 의문이다. 2023년에는 러시아-우크라이나전쟁 장기화, 에너지 공급망 위기, 경제침체 등 산적한 국제 현안으로 인해 글로벌 보건 거버넌스에 대한 관심이 저하할 가능성도 적지 않다. 모두가 안전하기 위한 연대와 협력의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 팬데믹 대응과 회복, 대비를 위한 최소한의 의무와 차별화된 책임은 불가피하다. 한국은 2023년에도 유사 입장 국가들과 협력하며 글로벌 보건 분야의 공공성과 회복력을 높이는 데 선도적인 역할을 해야 할 것이다.

심화되는 기후위기, 협력과 갈등 속에서의 해법 모색

김호홍

2022년 정세 평가

2022년도에는 전 세계가 기후위기로 몸살을 앓았다. 기후변화로 인해 홍수와 가뭄이라는 정반대의 자연재해가 동시다발적으로 발생하였으며, 그 피해도 엄청난 수준이었다. 이상기후는 해가 갈수록 발생 건수가 늘어날 뿐만 아니라 강도도 높아져서 지구촌의 위기감이 고조되고 있다. 이상기후로 인한 경제적 손실도 눈덩이처럼 불어나고 있다. 벨기에 루뱅대학교 '재난역학연구센터'는 미국의 경우 극심한 가뭄으로 2022년 상반기에만 30억 달러의 손해를 입었다고 밝혔다. 유럽과 중국도 가뭄으로 인해 상반기에만 132억 달러의 손실을 입었다. 지난여름 극심한 더위를 겪은 서유럽 4개국(영국·프랑스·독일·스페인)에서는 2만 명 이상이 폭염으로 사망한 것으로 보인다. 이러한 심각한 기후위기에 대한 경고의 목소리도 커졌다. 구테흐스 유엔 사무총장은 기후위기 대응 실패는 '집단지살'이며 현재 지구는 "지옥으로 가는 고속페달을 밟고 있다"라면서 경각심을 호소하였다.

각국은 이러한 기후위기 악화에 대응하기 위한 노력을 강화하였다. 바이든 미 대통령은 7월 20일 기후위기를 '비상 상황'으로 규정하고, 기후위기 인프라 구축을 지원하기 위해 23억 달러를 투입하는 대응계획을 발표하였다. EU는 10월 탄소배출 감축을 위해 2035년까지 새로운 휘발유·디젤 자동차 및 배의 판매를 금지하는 데 합의했다. 이는 EU 집행위원회가 10년간 온실가스 배출량 55% 감축을 목표로 제정한 'EU 탄소감축 입법안(Fit for 55)' 패키지(2021. 7.) 이행 과정에서 첫 번째로 나온 구체적 합의라는 데 의미가 있다.

바이든 대통령과 시진핑 주석은 11월 14일 발리에서 첫 대면 정상회담을 갖고 펠로시

미 하원의장 대만 방문(8. 2.~3.)으로 중단되었던 기후변화 협의를 재개하기로 합의했다. 한편, 11월 6일부터 20일까지 이집트 샤름 엘 셰이크에서 열린 제27차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP27)에서는 몇 가지 합의를 도출하였다. ‘이행을 위해 함께(Together for Implementation)’라는 주제로 개최된 이번 회의에서 참가국들은 2015년 파리 기후협정에서 언급된 지구 온도 상승 폭 1.5℃ 제한 목표와 COP26(2021, 글래스고우)에서 합의한 온실가스 저감장치가 미비한 석탄 화력발전의 단계적 축소 합의를 재확인하였다. 이와 함께 ‘2025년까지 개도국 적응활동 지원 2배 증액’ 합의이행도 가속화하기로 하고 구체적 재원규모에 대한 논의를 시작하였다. 특별히 주목되는 것은 COP27회의에서 개발도상국 대상 ‘손실과 피해’ 보상을 위한 기금조성에 대한 합의가 이루어졌다는 점이다. 개도국을 위한 손실과 피해 기금 신설은 1992년 유엔기후변화협약(UNFCCC)이 채택된 지 30년 만에 이루어진 것으로, 기후대응의 핵심 과제 가운데 하나인 기후정의 문제에서 한 발 더 나아간 것으로 볼 수 있다.

2022년은 어느 때보다 심한 기후위기를 겪으면서 이에 대한 경각심이 고조되었고, 공동대응을 위한 협력 필요성에 대한 공감기 높아진 해였다. 그럼에도 불구하고 실질적인 기후위기 대응조치 면에서는 의미 있는 진전을 이루지 못한 것으로 평가할 수 있다. ‘손실과 피해’ 보상의 큰 원칙에는 합의하였지만 구체적인 수단과 방법을 마련하지 못했기 때문이다. 큰 틀에 대해서는 공감하면서도 이행방안 논의 과정에서 선진국과 개도국 간에, 그리고 핵심 국가인 미중 간에 이견과 갈등의 소지가 여전히 크다는 점이 드러났다. 개도국들은 온실가스 배출 책임이 큰 선진국이 ‘배상’의 차원에서 재원을 마련해야 한다는 입장인 반면, 선진국들은 법적 책임이나 이에 따른 배상이 아닌 ‘인도적 지원’이라는 관점에서 재원을 마련해야 하며 개도국들도 기금조성에 동참해야 한다고 주장하였다. 또한 COP27 총회에서는 지난 총회 시 합의한 ‘1.5℃ 제한’ 목표를 재확인했을 뿐 각국은 이를 달성하기 위한 실질적이고 구체적인 온실가스 감축계획을 내놓지 못했다. 더욱이 대만문제 관련 갈등으로 미중 간 기후협상이 중단된 것은 기후변화 대응 협력이 정치·군사 및 외교적 갈등에 영향을 받고 있다는 것을 보여주는 사례로, 향후 국제사회의 기후위기 대응 협력이 쉽지 않을 것임을 시사한다.

2. 2023년 정세 전망

2023년에도 지구온난화에 따른 기후위기는 지속될 것이다. 가뭄과 홍수 등 자연재해로 인한 지구촌의 피해는 범위와 강도에 있어서 점점 더 확대 및 강화되는 추세이기 때문이다. 또한 코로나19로 인해 잠시 주춤했던 전 세계 온실가스 배출량이 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. COP27 회의에서 발표된 보고서에 따르면 2022년 전 세계 온실가스 배출량은 약 410억 톤으로, 2021년 대비 1%가량 증가할 것으로 전망된다. 러시아의 우크라이나 침공으로 에너지·원자재 기근 현상이 심화되면서 가스값이 폭등하자 유럽 등 각국이 석탄 소비를 확대한 것이 영향을 미친 것으로 보인다.

전 세계적인 공급망 차질과 인플레이션 등이 심각한 에너지난을 유발하고 이로 인해 ‘탄소 중립’ 캠페인이 뒷전으로 밀려나고 있다. 당초 기후위기 대응에 앞장섰던 유럽 국가들까지 화석연료 사용으로 선회하는 등 세계 각국이 자국 이기주의에 경도되는 모습을 보여주고 있다. 이러한 흐름은 기후위기 심화에 따른 국제사회의 협력 필요성 강조에도 불구하고 실질적인 행동으로 이어질지는 불투명하다는 우려를 갖게 한다.

2023년은 파리협정에 따라 ‘전지구적 이행 점검(GST)’을 하게 되는 첫 번째 해이다. 기후변화협약 당사국 총회는 2023년부터 5년마다 온실가스 감축 실태 등에 대한 전 지구적 차원의 이행점검을 실시한다. 물론 이것이 강제적이거나 불이행 시 제재를 받는 것은 아니지만, 198개 당사국은 그동안 각각 약속했던 기후위기 대응 목표를 제대로 이행했는지 여부를 점검받기 때문에 부담을 가질 수밖에 없다. 이러한 측면에서 2023년 11월 30일~12월 12일에 UAE 두바이에서 개최 예정인 COP28 회의는 향후 글로벌 기후위기 대응의 분수령이 될 것으로 보인다. 회원국들은 그동안 구두로만 제시했던 온실가스 감축 등 핵심 사안에 대한 이행실적을 내놓아야 하기 때문에 이를 계기로 기후대응의 실질적 진전 가능성을 가늠해볼 수 있을 것이기 때문이다.

한편, COP28 회의에서는 COP27 회의에서 합의한 ‘손실과 피해’ 보상문제가 뜨거운 감자가 되어 갈등이 표출될 가능성이 있다. ‘손실과 피해’ 보상문제를 둘러싼 선진국과 개도국 간 논쟁이 심화되고 이것이 다른 이슈들과 맞물려 진영 간 다툼으로 비화할 소지도 있다. 러시아-우크라이나전쟁, 대만문제, 무역 분쟁 등으로 미국, 중국, 러시아 등 온실가스 배출량 상위 국가들 간 갈등이 고조되는 가운데 이러한 정치·경제·군사·외교적 이슈가 기후문제와 연계되면서 기후대응 협력에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이러한 측면

에서 2023년 초 중국을 방문하게 되는 토니 블링컨 미 국무장관이 중국과 기후대응 문제에 관해 어떤 내용과 수준의 합의를 끌어낼 것인지 주목할 필요가 있다.

한편, 주요 국가들의 국내 정치 상황도 기후위기 대응에 영향을 미칠 것으로 보인다. 미국의 경우 중간선거 결과 공화당이 하원을 주도하게 된 만큼 바이든 행정부의 기후대응 정책 추진 속도가 다소 지체될 소지가 있다. 반면, 기후문제에 적극적인 브라질 룰라 대통령의 당선은 글로벌 기후대응 협력 추진에 동력을 제공할 가능성이 있다. 룰라 대통령은 COP27회의에 참석하여 “기후문제가 새 정부 최우선과제가 될 것”이라며 “기후위기와 다시 싸우겠다”라고 선언하였다.

2023년에도 기후위기 대응을 위한 국제사회의 노력은 지속되겠지만, 갈등도 그만큼 심화할 수밖에 없을 것으로 전망된다. 특별히 가장 뜨거운 이슈가 될 것으로 보이는 ‘손실과 피해’의 구체적 범위와 보상방안 관련 논의 과정에서 선진국과 개도국 간, 미중 간에 상당한 논쟁이 예상된다. 과거 경제발전 과정에서 탄소를 많이 배출했던 미국·유럽과 현재 탄소배출량이 많은 중국·인도 간의 격렬한 책임공방이 불가피할 것으로 보인다. 이러한 장벽을 뛰어넘어 함께 협력의 길로 나아갈 수 있는 묘책을 찾을 수 있을지의 여부가 향후 인류의 기후위기 대응의 성패를 좌우할 것으로 보인다.

러시아-우크라이나전쟁으로 인한 식량위기 재발 가능성

홍건식

2022년 정세 평가

일부 전문가들은 코로나19 사태가 진정되면 국제 식량가격이 안정되어 식량 위기가 완화될 것으로 예상하였다. 그러나 지속적인 기후변화, 코로나19 상황 개선에 따른 회복 소비, 러시아-우크라이나전쟁이 복합적으로 작용하면서 2022년에도 전 지구적 식량위기는 지속되었다.

기후변화는 식량위기 발생에 많은 영향을 미치는 원인들 중 하나이다. 기후변화는 농업, 축산업, 어업 등에 피해를 주며 식량 시스템을 취약하게 만든다. 2022년 5월에 발간된 식량안보정보네트워크(Food Security Information Network: FSIN)의 '세계식량위기보고서(Global Report on Food Crises: GRFC, 2022)'에 따르면, 2021년 기준으로 53개 국가 또는 지역에서 총 1억 9,300만 명이 심각한 식량 불안정 상태에 처하였다. 이는 2020년 이전보다 약 4,000만 명이 증가한 것이다. 무엇보다도 기상이변에 따른 폭염과 가뭄이 그 원인으로 지목되었으며, 특히 2022년에는 기상이변에 따른 전 세계 밀 생산량 감소로 인해 상황이 더욱 악화되었다. 기후변화는 또한 곡물 가격에 영향을 미치는 에너지 및 비료 가격 상승을 초래하였고, 옥수수 등을 이용하는 바이오 에너지의 가격 상승에도 영향을 미쳤다.

2022년에 식량위기를 악화시킨 새로운 요인으로는 단연 러시아-우크라이나전쟁을 꼽을 수 있다. 이 전쟁으로 인해 아프리카, 남아시아 등지의 개발 도상국들을 중심으로 식량 위기가 심화되었다. 전쟁에 따른 식량 공급망 교란으로 2022년 상반기에 글로벌 농산물

가격이 크게 상승하였다. 특히 국제 밀 가격은 주요 곡물 수출국인 러시아와 우크라이나 간에 전쟁이 시작된 후 급등하였으며, 그 결과 전 지구적 차원에서 식량 사정이 악화되었다. 이후 러시아의 밀 수출 확대와 우크라이나에 묶여있던 곡물의 수출 재개로 곡물 가격이 전쟁 이전 수준으로 회복된 것은 식량위기 완화에 큰 도움이 되었다. 그러나 서방 국가들의 대러 제재 등으로 인해 비료의 주성분인 천연가스의 가격이 급등할 경우 전 지구적 차원에서의 식량위기가 다시 발생할 수 있다.

러시아-우크라이나전쟁은 기존의 식량위기를 둘러싼 국가 간의 협력 방식에도 영향을 미쳤다. 2022년 6월 제12차 WTO 각료회의에서 120개국의 통상 장관들은 애그플레이션(식량 가격 상승으로 인한 인플레이션)을 야기한 각국의 식량 수출 제한조치를 해제하고 식량위기 확산에 대해 WTO 차원에서 대응하기로 합의하였다. 그러나 여전히 자국의 식량안보를 위해 러시아와 견고한 관계를 유지하거나 식량 수출입에 대한 통제를 유지하는 국가들이 적지 않다. 예컨대 인도는 밀가루나 팜유 수출에 대한 제한을 두는 등 자국의 이익을 우선시하는 조치를 고수하고 있다. 또한 WTO 각료회의 합의의 구속력이 상대적으로 약하여 안정적인 식량안보 환경을 구축하기에는 불확실성이 높은 편이기도 하다. 물론 이런 상황에서도 많은 국가가 식량안보 위기 대응을 위한 국제협력을 다양하게 추진해나가고 있다.

물리적 차원에서 보자면, 한국은 만성적 식량위기 국가라고 할 수 있다. 곡물자급률은 20% 정도이고, 경작을 위한 농지도 점차 축소되고 있다. 이런 상황에서 우리 정부는 식량 위기 대응을 위한 국제협력을 강화하는 등 다양한 노력을 기울였다. 예컨대 2022년 1월 제22차 아세안+3 농림장관회의에 참석하여 역내 식량안보 강화를 위한 아세안, 한국, 중국, 일본 간 협력방안을 논의했다. 그리고 ‘아세안 및 한중일 비상 쌀비축협정(APTERR)’을 통해 위기에 처한 국가에 쌀 지원을 지속하기로 약속했다. 윤석열 대통령도 지난 G20 정상회의에서 “식량·에너지 분야에서 과도한 보호주의를 자제하고 글로벌 식량·에너지 가격 안정을 저해하는 불합리한 수출·생산 조치가 없도록 회원국들이 힘을 모아야 한다”라고 강조하며 식량안보 영역에서의 국제협력을 강조한 바 있다.

한편 상시적 식량위기를 겪고 있는 북한의 경우 2022년 식량 사정이 ‘고난의 행군’ 이래 최악이라는 평가를 받고 있다. 일부 전문가는 올해 식량 작물 생산량이 평년보다 150만 톤 감소한 300만 톤 대라는 추정치마저 제시한 바 있다. 이런 가운데 북한은 유엔 안보리 결의에 반하여 미국 본토 타격이 가능한 화성-17형 ICBM 등 다양한 탄도미사일을 쏘

아 올리면서 서방 국가들과 한국 등의 식량지원을 반기지 않는 태도를 보이고 있어서 북한 주민들의 식량난이 더욱 심각해질 우려가 있다.

2023년 정세 전망

2022년 러시아-우크라이나전쟁으로 급등하던 곡물 가격은 우크라이나산 곡물 수출이 재개되며 상대적으로 안정되었다. 그러나 기후변화에 따른 태풍, 홍수, 가뭄과 같은 재난과 에너지 수급문제 등으로 인해 2023년에도 식량안보 문제는 쉽게 풀릴 것 같지 않다. 특히 러시아-우크라이나전쟁의 끝이 보이지 않고 있어서 언제든 러시아-우크라이나발 식량위기가 발생할 가능성이 있다. 또한 국제 금리 인상에 따른 경기침체, 농업 부문 투자 감소, 코로나19 재확산 등의 리스크도 잔존하고 있다. 이런 가운데 주요 곡물 생산국들이 푸드내셔널리즘을 강화하고 있어서 2023년에도 국제적 식량위기가 지속될 가능성이 크다. 많은 식량 전문가들이 현재의 식량부족이 몇 년 동안 지속될 것이므로 소비자들이 높은 식품 가격에 익숙해져야 할 것이라고 전망하고 있기도 하다.

이런 상황에서 한국도 식량안보 강화를 위한 노력을 배가할 필요가 있다. 안정적 공급원 확보, 식량 자급능력을 고려한 식량재고 비축방안에 대한 면밀한 재검토 등이 요구된다. 또한 한국의 장점인 IT 기술을 활용하여 스마트 농업 기술을 발전시키는 등 지속가능한 식량안보 전략을 개발 및 확산시켜야 할 것이다. 또한 국제질서의 변화가 가속화하는 가운데 기후변화 대응 차원에서는 물론 국가안보 차원에서 식량문제에 접근하려는 자세를 취할 필요성이 크다.

한편 2023년에도 북한의 식량위기는 지속되거나 악화될 가능성이 크다. 유엔 인도주의 업무조정국(OCHA)이 ‘국제 인도적 지원 개요 2023(Global Humanitarian Overview 2023)’ 보고서에 3년 연속으로 북한에 대한 지원 계획을 포함하지 않는 등 국제사회의 대북지원 의지도 약화하고 있다. 이런 가운데 우리 정부는 북한이 당장 호응하지 않더라도 인도주의적 대북지원을 상시적으로 준비할 필요가 있다. 북한의 식량 상황에 대한 면밀한 추적을 통해 인간안보 차원에서 북한 동포들이 최소한의 안전을 보장받을 수 있는 지원책을 마련한다면 지원이 가능해졌을 때 큰 성과를 거둘 수 있을 것이다. 한편으로는 북한 주민에 대한 식량지원이 투명하게 이루어질 수 있도록 철저한 준비를 해나가야 할 것이다.

2022년 정세 평가

2022년 2월 24일 발발한 러시아-우크라이나전쟁은 에너지가 군사적 수단의 하나로 사용될 수 있음을 보여주었다. 러시아는 전쟁 발발 이후 유럽에 대한 천연가스 공급을 감소시켰는데, 이는 나토(NATO)의 군사행동을 곤란하게 하기 위한 하이브리드 전술 가운데 하나로 인식되고 있다. 2020년 기준, 러시아의 원유 및 가스 수출 비중은 전체 수출의 49.7% 이상을 차지하였으며, 원유·가스산업은 러시아 GDP의 9.4%를 차지하였다. 러시아가 2021년 11월부터 우크라이나 국경 부근에 군사력을 집중하기 시작하고 미국과 갈등을 일으키자, 12월 8일 서부 텍사스원유(WTI)의 선물 가격이 배럴당 72.36달러로 상승하였다. 특히, 2022년 6월 3일을 기준으로 두바이유 가격은 배럴당 113.83달러를 기록하였는데, 여기에는 2022년 5월 30일 EU 27개국 정상들이 러시아산 원유에 대해 최대 90%까지 수입을 금지하기로 결정한 것도 영향을 미친 것으로 보인다.

2022년 12월 1일 현재 두바이유 가격은 배럴당 81.37달러였다. 이는 세계 경제가 러시아-우크라이나전쟁에 따른 충격에서 일정 부분 벗어나고 있기 때문인 것으로 보인다. 그렇지만 국제 유가는 코로나19나 러시아-우크라이나전쟁 이전과 비교하면 여전히 높은 가격을 유지하고 있다. 유가 상승으로 인하여 미국과 서방 및 우리나라 등은 물가 상승에 시달리고 있으며, 물가 상승을 차단하기 위한 금리인상으로 심각한 경기침체를 경험할 가능성에 직면하고 있다.

유럽에 대한 가스 공급의 열쇠를 쥐고 있는 러시아는 러시아-우크라이나전쟁을 통해 지

역적 영향력 강화를 모색하고 있는 것으로 보인다. 러시아와 우크라이나 및 유럽은 에너지 수요와 공급으로 상호의존적인 관계를 형성하고 있는데, 전쟁 전에 유럽은 러시아 가스 수출의 75%를 차지하는 시장이었으며, 러시아는 유럽연합 가스 수요의 40% 이상을 공급하였다. 러시아가 유럽에 공급하는 가스의 80%가 우크라이나를 통과하였다. 가스 가격 상승은 전기 요금 상승에도 상당한 영향을 미치고 있다. 러시아 가스 공급 차단으로 유럽 전기 요금의 기준이 되는 독일 전력 계약 가격이 10%나 상승했다. 이러한 상황이 지속되면 코로나19로 이미 경제 상황이 악화된 유럽은 겨울철 에너지 위기를 맞이하게 될 것이다. 이는 유럽에서 포퓰리즘이나 극우주의 정당 집권의 기반을 조성하고, 친러시아 정책을 추진하라는 압력으로 작용할 가능성이 크다. 결국 러시아는 에너지 안보위기를 조장하여 유럽에 대한 영향력을 확대함과 동시에 우크라이나에 대한 서방의 지원을 약화시키려는 이중 포석을 깔고 있다.

이와 같은 에너지 수급 확보 경쟁은 새로운 지경학 질서를 창출하고 있다. 러시아에 대한 에너지 의존도를 감소시키기 위하여 유럽은 아프리카로부터의 원유 수입을 증가시키고 있다. 또한 유럽연합은 미국산 LNG 150억 m^3 를 2022년에 추가로 수입하고, 2030년까지 매년 500억 m^3 를 수입하기로 하였다. 이에 반해 러시아는 미국과 서방의 경제제재로 원유와 가스의 유럽 수출길이 막히자 원유와 가스를 인도와 중국에 할인된 가격으로 수출하고 있다. 결국 러시아-우크라이나전쟁으로 촉발된 에너지 위기는 에너지 수급에 있어서의 진영화와 블록화를 초래하였다.

에너지 문제는 유럽의 정치 지형도 변경시키고 있다. 유럽에서는 러시아-우크라이나전쟁으로 인한 안보 불안과 에너지 가격 상승 및 고물가에 따른 공포와 위기감이 고조되면서 극우주의 정당들이 집권하는 사례가 나타났다. 2022년 9월 25일 실시된 이탈리아 총선에서 신나치즘에 뿌리를 둔 극우 정당 ‘이탈리아 형제들’이 이끄는 우파연합이 승리하였다. 스웨덴 총선에서도 극우 성향의 스웨덴민주당이 포함된 우파연합이 2022년 9월 11일 승리하면서 정권 교체에 성공하였다. 체코에서는 인플레이션과 에너지 가격 상승에 대한 정부의 무능을 이유로 치러진 불신임 투표가 부결되자 프라하에서 약 7만 명이 모여 반정부 시위를 벌였다. 이들은 에너지 가격 안정을 요구하고, EU와 NATO에 반대하는 목소리를 냈으며, 러시아-우크라이나전쟁에서 중립을 유지할 것을 요구한 것은 물론, 러시아 등 천연가스 공급국과 독자적으로 계약을 체결할 것을 촉구하였다.

2023년 정세 전망

유럽의 에너지 위기는 지정학적 라이벌인 러시아와 정치적, 군사적으로 대립하면서도 에너지는 러시아에 의존한 유럽의 이중적 태도로 인해 자초된 측면이 있으며, 이러한 위기는 2023년에도 지속될 것으로 보인다. 국제에너지기구(International Energy Agency: IEA)는 2022년 10월 3일 러시아에 의한 구조적 불확실성으로 인하여 유럽이 에너지 위기에 직면할 것이라고 하였다. 이에 유럽은 석탄 발전을 허용하고 있으며 에너지 가격 상한제를 도입하고 긴급 가스 계획을 추진하고 있다. 한편 EU는 러시아에 대한 가스 의존을 탈피하기 위해 단기 계획과 장기 전략을 추진하고 있다. 특히 가스 공급을 다변화하고, 겨울 이전에는 비축을 확대하여 공급 부족분을 해소하며, 재생에너지를 확대하고 에너지 효율과 증대시켜 2030년까지 러시아의 화석연료로부터 독립한다는 유럽연합재전력계획(RePowerEU plan)이 추진되고 있다. 이러한 에너지 안보 정책들은 2023년에도 지속적으로 추진될 것이다.

유럽 국가들은 러시아 가스에 대한 의존도를 탈피하기 위해 새로운 가스 공급체계 구축을 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 일례로, 폴란드는 노르웨이에서 생산된 가스를 덴마크를 거쳐 공급받는 발틱 파이프(Baltic Pipe)를 통해 러시아 가스 의존도를 낮추고자 노력하고 있다. 폴란드와 덴마크 사이의 약 9백 km에 달하는 해저 구간에 가스관을 설치하고 양국 영토 내 기존 천연가스 망을 정비하는 내용의 발틱 파이프 건설은 '유럽공동이익 프로젝트(Project of Common Interest: PCI)'로 지정되어 있다.

유럽 주요국들은 에너지 위기를 이용한 극우 정당들의 집권을 저지하고 유럽의 우경화를 방지하기 위한 에너지 정책을 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 독일, 오스트리아, 스웨덴, 핀란드 등은 2022년 9월 에너지 가격 상승에 따른 시민 부담 감소를 위한 각종 정책을 발표하였다. 독일은 천연가스 부가가치세 인하, 저소득자 및 통근자 지원금 제공, 에너지 기업들의 초과 이익에 대한 과세 등을 발표하였고, 오스트리아는 전력 가격 상한제를 실시하기로 하였으며, 스웨덴과 핀란드는 전력 생산업체에 대한 유동성 지원 정책을 발표하였다. 프랑스도 에너지 가격이 급등하자 가스 가격을 동결하고 전기료 인상 폭을 제한하는 에너지 가격 상한제를 도입하였다. 이와 같은 유럽 국가들의 신속한 대응은 에너지 위기로 고조되고 있는 사회·정치적 불안을 누그러뜨리고 우경화를 방지하고자 하기 위한 것으로 보이며, 2023년에도 지속될 것으로 예상된다.

에너지를 군사적 수단으로 이용한 러시아의 전략은 유가 상승을 통해 유의미한 결과를 얻었다고 할 수 있다. 그러나 2023년 OPEC의 증산, 미국 셰일가스 생산 증가, 세계 경제 불황에 따른 유가 수요 감소 등이 발생하여 저유가 상황이 도래할 경우 러시아는 러시아-우크라이나전쟁에서의 출구전략을 모색할 가능성이 크다. 유가 하락과 경제제재에 따른 경제적 불이익으로 반전 여론이 확산하면서 러시아 내부적으로 전쟁을 지속하기 곤란한 상황이 발생할 수 있기 때문이다. 유가 하락이 본격화될 경우 러시아는 러시아-우크라이나전쟁을 종식하기 위해 미국과 유럽 및 우크라이나에 대해 협상을 제안하는 등 보다 적극적인 행보를 보일 가능성이 크다. 다만 러시아는 유럽의 가스 수요가 감소하기 전까지 혹은 유가가 본격적인 하락국면에 진입하기 전까지 전쟁을 지속하여 협상에서 유리한 고지를 점령하려 할 것이다.

유럽은 러시아 천연가스 의존도를 단기적으로 감소시키기 위해 아프리카와 미국으로부터의 에너지 수입을 더욱 증가시킬 것으로 보인다. 유럽의 천연가스 수입 확대는 에너지 가격 상승으로 이어지고 있으며 이는 인도, 파키스탄, 방글라데시 등 아프리카와 중동에 근접한 서남아시아 국가들에서 에너지 안보 위기를 초래할 가능성이 크다. 에너지 위기를 극복하기 위해 서남아시아 국가들은 러시아에 대한 원유 및 가스 의존도를 증가시키고 러시아와의 협력을 강화할 것으로 보인다. 중국도 러시아산 원유와 가스의 수입을 늘리고 있으며, 러시아 또한 미국과 서방의 경제제재로 원유와 가스를 유럽으로 수출하지 못하게 되자 이를 인도와 중국에 할인된 가격으로 판매하고 있다. 결국 러시아-우크라이나전쟁으로 촉발된 에너지 안보위기는 에너지 시장에서의 정치적 진영화와 경제적 블록화를 더욱 가속화할 것으로 보인다.

한편 미국은 걸프만에 있는 사빈패스와 프리포트의 액화천연가스(LNG) 시설이 추가로 가동된 덕분에 2021년 12월 세계 1위의 LNG 수출국이 되었다. 셰일가스 개발에 힘입어 에너지 수출국이 된 미국의 입장에서는 러시아-우크라이나전쟁에 따른 유가 상승이 본격화되기 이전까지는 중동에 대해 적극적인 관여를 실행할 이유가 없었다. 미국은 중동과 대서양에서의 관여보다는 인도-태평양에 집중하는 모습을 보였다. 미국의 아프가니스탄 철군은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 그렇지만 러시아의 에너지 무기화로 원유·가스 가격이 상승하고 이로 인한 물가 상승이 가속화하고 국내 여론이 악화되자 미국은 다시 중동을 찾게 되었다. 바이든 대통령은 2022년 7월 중동 국가들을 방문하여 “미국이 중동을 떠난 빈 곳을 중국과 러시아, 이란이 채우도록 하지는 않겠다”라고 하면서 중동에서의 영

향력 유지 의지를 표명하였다. 그렇지만 미국은 결국 사우디아라비아의 원유 증산을 끌어 내지 못하였다. 이는 미국의 힘의 공백을 경험한 중동의 친서방 국가들이 에너지 위기를 이용하여 독자행보에 나설 수 있음을 보여주는 사례이다. 이러한 맥락에서 중동의 친서방 국가들은 에너지 수출국인 미국보다는 에너지와 자원은 부족하지만 자본과 기술을 축적하고 있는 유럽, 일본, 한국 등과 협력을 확대할 가능성을 배제할 수 없다.

러시아-우크라이나전쟁으로 인한 에너지 위기는 서방이 그린에너지 전환을 위하여 화석연료에 대한 투자를 감축한 결과라는 시각도 있다. 따라서 미국과 서방 등 주요국은 단기적으로는 원유와 천연가스 등 화석에너지 확보에 집중할 것으로 보이며, 그린에너지 전환은 장기적 관점에서 추진할 것으로 보인다. 나아가 러시아-우크라이나전쟁으로 에너지 안보위기를 경험한 유럽은 러시아 가스에 대한 의존도를 극복하기 위해 원자력 발전을 재개할 가능성이 크다. 이럴 경우 한국의 원전 수출이 확대될 것으로 기대된다.

아프가니스탄 고립의 영향과 테러의 경제전화 지속

박보라

2022년 정세 평가

2021년 8월 15일 수도 카불에 전격 입성하면서 탈레반은 다시 아프가니스탄(이하 아프간)의 통치세력이 되었다. 탈레반 집권 2기는 국제사회로부터의 '정상국가' 인정과 아프간 완전한 장악이라는 대내외적 과제를 안고 시작되었는데, 집권 1년여가 지난 지금까지 두 가지 과제의 해결은 요원하다. 첫째, 탈레반의 국제사회에 대한 유화적 메시지와 미국·중국 등과의 외교적 접촉에도 불구하고, 아프간은 여전히 정상국가로 인정받지 못하였다. 국제사회의 '정상국가' 인정은 약 90억 달러에 달하는 해외 동결자금 해제와 국제사회의 원조를 통한 경제난 해소를 위해 시급한 과제이다. 그러나 아이만 알자와히리 사살에서 드러난 바와 같이 알카에다 등 테러단체와의 절연과 같은 평화협상의 요구사항이 이행되고 있지 않은 데다, 탈레반의 통치 이념이 민주주의가 아닌 이슬람 율법임이 공식적으로 선언되었고, 여성·아동의 인권 악화가 우려되고 있기 때문에, 아프간이 국제사회로부터 정상국가로 인정받기는 어렵다.

둘째, ISIS-호라산 지부(이하 ISIS-K) 및 국민저항전선(NRF) 등 탈레반에 저항하는 세력이 주도하는 테러가 빈발하면서 탈레반이 아프간 전역을 완전히 장악하지 못한 상태이다. 특히 ISIS-K는 아프간 내 학교, 시장, 종교시설 등과 같은 소프트 타깃뿐만 아니라 외국 대사관을 겨냥한 폭탄테러를 지속적으로 감행함으로써 아프간 내 치안 불안과 혼란을 가중하고 있다. 탈레반의 재집권과 아프간의 지속되는 혼란은 인접한 국가에도 영향을 미치고 있다. 이슬람 율법에 입각한 국가 건설을 목표로 하는 파키스탄 탈레반(TTP)은 아프

간 탈레반의 증재로 체결된 휴전을 깨뜨리고 파키스탄 정부를 겨냥한 공세를 재개했으며, 중국 신장 위구르 지역이 주요 활동무대인 동투르키스탄 이슬람운동(ETIM) 역시 아프간 내 거점을 재구축한 것으로 알려졌다.

아프간의 혼란은 국제 마약시장에도 영향을 미치고 있다. 지난 4월 탈레반은 아편 재배를 이슬람 율법으로 금지하면서, 재배 적발 시 샤리아에 기초한 처벌을 하겠다고 경고하였다. 그러나 전년 대비 양귀비 재배량은 오히려 1/3이나 증가하였고 마약거래 역시 폭증하고 있다. 탈레반이 아프간 남부 양귀비 재배 농가를 대상으로 계도활동 등을 펼치기는 했으나, 실질적인 단속보다는 보여주기식 활동에 머물렀던 것으로 보인다. 아편이 아프간산 마약문제의 전부는 아니다. 메스암페타민(필로폰) 시장 역시 아프간에 집중되어 있다. 아프간 서남부에 위치한 메스암페타민의 주요 허브가 확장되었고, 메스암페타민 제조에 필요한 마황 재배 면적 역시 확대되었다는 사실이 위성사진을 통해 확인되었다.

마약 생산만이 문제가 아니다. 아프간은 지역시장 및 국제시장 진출을 위한 마약 유통경로를 충분히 확보할 수 있는 지리적 이점을 가지고 있다. 아프간에서 시작하여 파키스탄, 이란, 튀르키예를 거쳐 유럽에 도달하는 발칸 루트를 통해 헤로인과 메스암페타민이 대량으로 유통되고 있다. 특히 탈레반 집권 후 1년 동안 아프간-파키스탄 국경에서 전례가 없을 정도로 헤로인 밀매가 대거 적발되고 있다. 아프간산 마약이 파키스탄의 발로치스탄과 카라치와 같은 해안까지 도달하고 있다는 사실은, 육로뿐만 아니라 아라비아해 등 해로를 통해서도 마약이 유통되고 있음을 시사한다. 탈레반 집권 이후 스리랑카에서는 헤로인과 메스암페타민의 대규모 해상 밀매가 적발되고 있으며, 네팔 역시 이례적 규모의 아프간산 헤로인 유통에 대한 집중 단속을 실시하였다. 여러 경로를 거쳐 중동·아프리카로 유입되는 아프간산 마약은 아프리카 주요 테러단체의 활동자금 마련에 이용되고 있기도 하다.

동남아 마약시장 역시 2022년에 급속히 팽창하였다. 코로나19 팬데믹에 따른 이동 제한으로 유통경로가 차단되어 마약시장이 크게 위축될 것이라는 예상과 달리, 동남아시아 마약 생산량은 오히려 증가하였다. 동남아 마약시장의 팽창은 야바와 메스암페타민 중심의 제조·유통 증가와 함께 신종 합성마약이 대량 제조되는 특징을 보이고 있다. 마약 생산량이 증가하자 유통되는 마약 가격이 전년 대비 크게 하락하여 접근성이 높아진 것도 주목할 만하다.

한편 2월에 발발한 러시아-우크라이나전쟁으로 인해 식량과 자원의 무기화 경향이 나타났고, 테러 정세 역시 경제전의 양상을 보이고 있다. 이 전쟁이 테러 정세에 미친 영향

은 다음과 같다. 첫째, 전쟁이 장기화하면서 밀 등 주요 곡물 수출이 막히자 식량 공급이 어려워졌고, 물가가 폭등한 중동·아프리카·서남아시아 일부 지역에서 주민 불만과 반정부 기류가 고조되어 테러활동에 유리한 환경이 조성되었다. 둘째, 러시아가 러시아-우크라이나전쟁에 전력을 집중하면서 시리아를 비롯한 중동·아프리카에서 수행해왔던 대테러 활동을 축소하자, 역내 테러단체의 활동이 증가하였다. 셋째, 친러-반러 성향의 극단주의 세력이 각각 전쟁을 통한 실전 경험 획득 및 러시아의 대테러전에 대한 보복 등을 이유로 우크라이나로 집결하는 양상이 목격되었고, ISIS의 외국인 테러전투원 문제가 아직 해결되지 않은 상황에서 우크라이나 참전 외국인 전투원의 난민 위장 제3국 이동 및 본국 귀환문제가 대두되었다.

러시아-우크라이나전쟁은 전 세계 해적활동에도 영향을 미쳤다. 기니만의 해적활동은 그동안 선원 납치에 집중되었으나, 전쟁을 계기로 유가가 급등하자 유조선 습격, 병커링 및 불법 시추 등 원유 탈취를 중심으로 활동양상이 변화하였다. 그 결과 피랍사건은 최근 3년 대비 급감하였는데, 이는 원유 탈취가 인질 납치에 비해 위험요소가 낮고 고유가 시대에 더 높은 수익을 확보할 수 있기 때문이다. 경제난이 심화하면서 동남아와 중남미에서도 유조선 대상 원유 및 물품 탈취사태가 꾸준히 증가하였으며, 유조선을 노린 해적 사건도 함께 늘어났다.

코로나19 팬데믹 초기부터 크게 증가한 아시아인 대상 범죄를 비롯한 인종혐오범죄가 2022년에도 적지 않게 발생하였다. 혐오정서가 극우단체와 연계되면서 백인우월주의와 반정부 정서 선동이 증가하는 등 극단주의가 상호연계·확장되는 모습이 목격되었다. 여성 혐오 및 관련 범죄가 주된 양상이었던 ‘인셀(Incel)’ 위협 역시 극우·극단주의 및 반정부 정서와 수렴되는 양상을 보였다. 극단주의 위협이 폭력적 극단주의에서 비폭력 극단주의까지 뚜렷하게 확장되는 모습이 확인된 것이다. 비폭력적 극단주의는 극우·극단주의나 혐오 정서에서만 나타나지 않으며, 독일·오스트리아 등지의 무슬림 형제단 일부 네트워크와 같은 정치적 이슬람주의 운동에서도 발견되고 있다. 비폭력적 극단주의는 혐오 및 혐오범죄와 밀접한 관련성이 있고, 폭력적 극단주의로 발현될 수 있다는 점에서 국내 테러와 혐오범죄의 경계를 모호하게 만들고, 대응이 시급한 위협으로 인식되고 있다. 이에 기존 대테러정책의 전환 필요성이 제기되면서 미국의 경우 글로벌 대테러전 종식과 국내 테러 대응이 정책적 우선과제로 제시되기도 하였다.

2023년 정세 전망

아프간 내 혼란과 테러는 2023년에도 지속될 것으로 예측된다. 첫째, ISIS-K를 비롯한 탈레반에 저항하는 단체의 테러가 2023년에도 계속될 것으로 예상되지만 탈레반은 단기간 내에 이를 완전히 진압할 수 있는 역량을 갖추고 있지 못한 것으로 보이기 때문이다. 물리적 테러뿐 아니라 양측 간 프로파간다 대립 역시 치열하다. 둘째, 알자와히리 사살에서 드러난 것처럼 탈레반이 테러단체와 완전히 절연하지 않았을 뿐 아니라 ETIM 등 주요 테러단체 조직원들이 아프간으로 집결하고 거점을 재구축 중이라는 사실이 확인되었기 때문이다. ETIM의 활동 재개는 중국 신장 위구르 지역으로의 테러 전이를 촉진할 가능성이 높다는 점에서 주목할 필요가 있다. 탈레반 또한 유튜브 등 소셜미디어를 통해 서구권 국가를 대상으로 새로운 조직원 모집에 적극적으로 나서고 있기 때문에 외국인 테러전투원 이동 차단 목적의 아프간 고립이 국제사회에서 정책적으로 채택될 가능성이 높다. 셋째, 아프간의 경제난이 단기간 내에 해결될 가능성이 극히 낮기 때문이다. 아프간 인구의 95%는 절대빈곤 상태이다. 탈레반은 국제사회의 지원을 통해 경제발전을 이루려 하지만 해외 동결자금 해제나 국제사회의 원조가 실현될 가능성은 낮다. 아프간의 경제난이 계속될 경우 테러활동자금의 대부분을 마약거래를 통해 조달하였던 전례에서 알 수 있듯이 마약거래가 탈레반의 통치자금 조달에 활용될 가능성이 크고, 이는 국제사회의 '정상국가' 인정을 더욱 어렵게 만드는 악순환으로 이어질 것이다.

한편 러시아-우크라이나전쟁이 장기화하면서 식량과 에너지 수급문제와 러시아 대테러 자원의 축소로 인해 중동·아프리카의 불안정성이 더욱 높아질 것으로 보인다. 예멘, 시리아, 레바논, 소말리아, 에티오피아, 나이지리아 및 사헬 지역은 테러 발생이 더욱 빈번해질 것으로 예상되는 지역들이다. 유가가 크게 하락하지 않는 한 해적활동 역시 몸값을 노린 납치보다는 원유 탈취에 집중될 것으로 예상된다. 이 경우 우리나라 선박들 역시 해적단체의 주요 공격대상이 될 가능성이 높기 때문에 국제공조 강화와 해상테러·해적활동 대비가 재외국민 보호의 주요 과제로 대두될 것이다.

극단주의의 상호진화 및 연계도 한국이 자유로울 수 없는 사안이다. 아시아인 혐오에서 비롯된 인종차별·혐오범죄 피해가 2023년에도 해외 체류 중인 우리 국민을 대상으로 발생할 가능성이 있다. 또한 혐오정서에 기반한 극단적 주장들이 국내의 정치적·사회적 의제와 결합하여 상호발전하는 경향이 강화될 수도 있다.

국제 마약거래의 경우, 2022년에 아프간의 마약 생산량이 오히려 늘어났다는 점을 볼 때 2023년에도 탈레반의 양귀비 재배 금지조치는 큰 효력이 없을 것으로 전망된다. 동남아산 마약의 경우 시장규모 팽창에도 불구하고 사람과 물자의 이동이 아직 코로나19 팬데믹 이전처럼 자유롭지 않기 때문에 동남아 중심의 제한적 유통이 이루어지고 있다. 그러나 코로나19 팬데믹이 엔데믹으로 전환되어 사람과 물자의 이동이 완전히 자유로워지면 동남아 마약시장의 팽창이 한국에도 영향을 미칠 가능성이 크다. 군부 쿠데타 이후의 정정 불안과 치안력 부재, 통치자금 확보 필요성 등으로 인해 미얀마가 라오스, 태국 등을 넘어서는 마약 생산 중심지로 부상할 가능성이 매우 높다. 중국의 제로 코로나 정책과 강력한 마약 단속으로 인해 중국 내 마약 생산시설이 동남아로 대거 이전되었으므로 펜타닐, 케타민의 제조와 합성마약의 전구체 생산 역시 동남아에서 더욱 늘어날 가능성이 높다. 동남아산 마약이 새로운 시장 개척을 위해 퍼시픽 아일랜드 일대로 유통되는 경향도 강화될 것으로 예상된다. 동남아산 마약 중 신종 합성마약이 상당한 비중을 차지하고 있다는 점을 미루어볼 때, 2023년에도 기존 단속대상 외에 새로운 유형의 약물이 계속 제조·개발될 것으로 보인다.

유럽의 난민 수용 과부화와 기후난민 문제 대두

박보라

2022년 정세 평가

2월에 시작된 러시아-우크라이나전쟁은 가장 복잡한 형태의 하이브리드전으로 전개되면서 사이버안보뿐만 아니라 식량, 에너지, 국제의용군과 외국인 테러전투원 참전 등 다양한 분야에 걸쳐 영향을 미치고 있다. 난민 역시 러시아-우크라이나전쟁의 영향을 받은 대표적 신안보 문제 중 하나이다. 국제사회는 11월 기준으로 난민을 포함한 강제이주민이 된 우크라이나 시민이 약 1,400만 명이라고 집계하고 있으며, 이들 중 유럽으로 유입된 우크라이나 시민이 약 480만 명이라고 추산하고 있다. 전쟁이 장기화하면서 에너지 수급문제가 물가 급등으로 연결되어 우크라이나 난민을 수용한 국가들과 자발적으로 피난처를 제공한 개인들의 경제적 부담이 매우 커졌다. 게다가 러시아-우크라이나전쟁으로 밀수출이 급감하자 식량위기가 심화된 중동·북아프리카(MENA) 지역에서도 난민이 지속적으로 발생하게 되었다. 시리아 내전의 지속에 더하여 식량위기도 난민 증가에 영향을 미치는 요인이 된 것이다. 이런 요인들로 인해 유럽 주요국에 접수된 망명 신청은 전년 대비 약 60% 증가하였으며 유럽의 난민 수용 시스템에는 과부하가 걸렸다.

유럽의 난민 수용 시스템 과부하는 난민을 대하는 유럽의 차별적 입장과 반(反)이민·반(反)난민 정서의 심화가 드러나는 계기로 작용하였다. MENA 지역 난민 수용에 따른 지중해 연안 EU 회원국들의 부담이 늘어나고 다른 회원국은 부담을 나눠지지 않으면서, 이탈리아, 튀르키예 등은 MENA 지역 난민 수용을 거부하였다. 반면 우크라이나 시민의 수용에는 보다 적극적으로 나섰기에 국적에 따라 차별적 수용을 한다는 비판도 제기되었다. 난

민 유입이 증가하자 반이민 정서에 기반한 극우 정당이 이탈리아, 스웨덴 등에서 득세하였고, 이에 반이민 정서가 더욱 확산하는 악순환이 계속되고 있다.

우크라이나 난민의 급증은 기존 난민지원을 위한 자원배분에도 영향을 미쳤다. 우크라이나 난민을 제외하고 약 9,000만 명에 달하는 전 세계 강제이주민·난민은 주로 중동·아프리카와 방글라데시에서 발생하고 있다. 이들에 대한 재정적 지원이 상대적으로 어려워졌다는 점도 향후 잠재적인 갈등 요소로 작용할 가능성이 있다.

한편 '기후난민' 또는 '환경난민'은 환경변화로 인해 생활의 터전을 상실하고 강제이주민·난민이 된 사람을 지칭한다. 전쟁난민의 경우 전쟁의 종료 후 귀환할 수 있으나, 기후난민의 경우 환경변화로 상실된 삶의 터전은 복구될 수 없기 때문에 본국 귀환이 사실상 불가능하다. 기후변화로 인한 영향은 개도국과 취약계층일수록 더욱 심각한데, 기후변화가 새로운 분쟁 요소이자 난민 발생의 원인으로 작용하고 있기 때문이다. 과거에도 자연재해로 인한 환경난민은 존재하였으나 그 발생규모 및 빈도는 제한적이었다. 반면에 기후위기가 심해지면서 기후난민이 구조적 문제로 부상할 가능성이 제기되었다. 2021년 극심한 가뭄으로 동아프리카에서 기근이 발생하였고, 기근을 악용한 ISIS 연계단체의 방화 등으로 식량문제가 더욱 심각해진 데 이어 생존을 위한 강제이주민이 발생하였다. 2022년에도 기후변화로 인한 난민 발생이 지속되었다. 최악의 홍수라는 평가를 받은 파키스탄의 대홍수는 약 3,300만 명의 이재민을 발생시킨 데 이어 역내 테러단체 활동의 저지를 어렵게 하여 새로운 강제이주민을 발생케 하였다.

2023년 정세 전망

러시아-우크라이나전쟁의 장기화는 2023년에도 난민 발생이 증가하게 만드는 요소로 작용할 것이다. 직접적으로는 우크라이나 시민이 지속적으로 전쟁 난민화하겠지만, 간접적으로는 중동·아프리카에서도 난민이 증가하는 데 영향을 미칠 것이다. 전력을 집중하기 위해 러시아가 중동·아프리카 지역의 대테러작전에 투입했던 군사력을 우크라이나 전장에 재배치하고 있기 때문에, 대테러역량이 축소된 국가들에서 테러단체 및 무장단체의 준동이 예상되며, 이는 강제이주민과 난민 발생의 일차적인 원인이 될 것이다.

러시아-우크라이나전쟁의 장기화는 유럽 각국의 난민 수용에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이미 난민 수용 시스템의 과부하를 이유로 난민 선박의 입항을 금지하는 등

MENA 지역 난민 수용을 거부하고 있는데, 에너지 가격 및 물가 급등은 우크라이나 난민을 수용한 국가들의 재정 부담을 더욱 가중할 것이기 때문이다. 난민 수용의 부담은 유럽 각국에서 극우 정당의 득세와 반이민 정서의 심화를 더욱 가속화할 가능성이 높다. 기존 이주민에 대한 혐오 및 인종차별 범죄 역시 증가할 가능성이 있다. 지난해 튀르키예의 시리아 난민 수용문제가 유럽 내 갈등을 촉발했던 것처럼 러시아-우크라이나전쟁으로 재점화된 난민 수용문제는 유럽 내 갈등을 더욱 격화시킬 것으로 예상된다.

기후난민 문제 역시 2023년에 더욱 심화될 전망이다. 기후위기는 단기간에 해결할 수 있는 문제가 아닐뿐더러, 러시아-우크라이나전쟁으로 촉발된 에너지 위기가 각국의 화석연료 의존 비율을 높이고 있는 점 역시 우려되는 부분이다. 기후위기로 인한 난민 발생은 중동·아프리카에 국한되지 않는다. 몽골과 북한, 동남아 역시 기후변화에 취약한 국가 및 지역이기 때문에 우리나라도 기후난민 발생 가능성과 그 영향력을 신중히 고려해야 할 필요성이 크다. 기후변화에 취약한 국가가 적어도 55개국으로 추정되는 만큼, 기후변화로 인한 분쟁의 발생 및 심화는 앞으로 기후난민 증가의 구조적 요인으로 작용할 것이다.

2022년 정세 평가

코로나19 장기화와 러시아의 우크라이나 침공이 맞물리면서 2022년에는 어느 해보다 사이버공간의 긴장감이 고조되었다. 가상자산 탈취를 통한 북한의 자금원 확보와 이에 대한 대응 강화, 양자컴퓨팅 활용 증대, 공급망 이슈를 둘러싼 대립 등은 2022년에도 지속되었다. 체크포인트 소프트웨어에 따르면 2022년 3/4분기 산업 분야의 사이버 공격은 2021년 동기 대비 28%나 늘었다.

연초에 발발한 러시아-우크라이나전쟁은 다양한 관점에서 사이버안보 분야에 많은 시사점을 주었다. 사이버 분야에서는 규범 수립과 국제법 적용에 있어 미국 및 서방국 진영과 중러를 중심으로 한 진영 사이의 의견 차이가 극명하다. 진영 간에 규범 적용에 대한 입장 차이가 존재하고, 강제성을 띤 구체적 규범이 부재하다는 간극은 사이버 공격과 방어에 있어 허용 가능한 “책임 있는 국가 행위”에 관한 국가들의 다양한 적용과 해석이 가능하게 만들었다. 그 결과 우크라이나는 러시아의 침공에 대응하면서 DNS 갱신 저지, 자발적 형태의 민간전문가 참여, 특정 기술 우위를 가진 민간기업의 참여 및 지원 등 다양한 이해관계자들의 창의적인 대응을 유도했다. 한편 러시아의 사이버 역량에 대한 평가와 전략화 실패에 대한 의구심은 앞으로 사이버공간에서의 안보전략적 활동에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

새로 출범한 윤석열 정부는 100대 국정과제에 “국가 사이버안보 역량 강화” 과제를 신설하여 △전통적 국가안보 영역에서 경제안보·국민생활까지 확장 추세인 국가 배후 조

직 및 국제 해킹조직의 위협에 대응하는 사이버안보 패러다임 구축 △범정부 차원 협력체계 공고화와 사이버 방어체계 및 국제공조 시스템 강화를 통한 확고한 국가안보 태세 유지 및 국민·기업에 안전한 사이버환경 제공 △관련 산업·기술 경쟁력 제고, 인재 육성 등을 통한 사이버안보 기반 공고화를 추구한다고 발표했다. 정부는 이를 뒷받침할 수 있도록 사이버안보 업무 수행 경험이 많은 전문가를 사이버안보비서관에 임명하였고, 초국가적인 사이버위협 대응을 위해 민·관이 함께 사이버위협 정보·기술을 공유하고 공동대응하는 국가사이버안보협력센터를 제2판교테크노밸리에 개소했다. 국가사이버안보협력센터는 △랜섬웨어, 가상자산 탈취 등 사이버위협 동향·기술의 공동 분석 △악성코드, 침해지표와 같은 위협정보 공유 등 사이버안보를 위한 민관 협력을 수행한다.

또한 정부는 11월 초에 국가사이버안보 기본법 제정(안)을 입법 예고했다. 동 입법 예고를 통해 정부는 국가 사이버안보 정책 및 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 민간전문가가 참여하는 국가사이버안보위원회를 구성하고, 위기 시 국가 역량을 결집해 신속한 사고조사, 위협정보 공유 등을 수행하는 통합 대응조직을 별도로 설치·운영하는 등 대통령실 중심의 국가사이버안보체계를 정립하겠다는 계획을 제시하였다. 또한 각 부처의 소관 영역 보호책임을 명확히 하여 예방·대응활동을 강화하고, 범정부 차원의 협력을 공고화하여 사이버안보 위협에 효과적으로 대응할 수 있도록 하겠다는 입장을 밝혔다.

대외적으로는 한미 간 사이버안보 협력활동이 적극적으로 진행되었다. 5월 개최된 한미 정상회담은 사이버 분야 양국협력을 구체화하는 시발점이 되었다. 한미 정상회담 후속으로 시작된 한미 간 사이버 분야 워킹그룹은 8월에 제1차 회의를 미국에서, 11월에 제2차 회의를 한국에서 개최했다. 한미는 특히 북한이 제재 우회 방법으로 사이버공간 및 자산을 악용하는 행위를 근절하는 데 힘을 모으고 있다. 최근 북한은 국제금융시스템의 감시망을 피해 돈세탁을 하는 데 가상자산을 활용하고 있다. 엑시 인피니티라는 게임 회사를 해킹해 6억 2,000만 달러 상당의 암호화폐를 탈취하고 이를 자금원으로 활용하여 핵·미사일 개발과 무력시위를 계속해왔다. 블록체인 분석기업 체인어널리시스의 자료에 따르면, 북한은 2020년 약 3억 달러, 2021년 약 4억 달러의 가상화폐를 탈취한 것으로 추산된다.

우리 정부는 10월에 ‘사이버범죄협약 가입의향서’를 유럽평의회에 제출했다. ‘부다페스트 협약’으로 불리는 ‘사이버범죄 협약(Convention on Cybercrime)’은 인터넷상에서 발생하는 범죄행위에 대응하는 상세한 규정을 두어 이를 처벌하는 근거가 되고 있다. 미국, 일본 등 67개국이 가입한 이 협약은 국제 공조수사체제 관련 규정을 담고 있으며, 가

입국들이 기업이나 서버에 존재하는 전자 증거를 신속하고 효율적으로 공유할 수 있는 길을 열어놓았다. 한국의 가입 노력은 북한의 불법 사이버 활동을 막기 위해서는 국제공조가 필수적이라는 판단에 따른 것으로 보인다.

또한 한국은 4월에 NATO 사이버방위협력센터(Cooperative Cyber Defence Centro of Excellence)의 기여국(Contributing Partner)으로 가입하였고, CCDCOE 주관의 Locked Shields 22에 단독으로 참여하였다. 이 밖에도 ”인터넷 미래를 위한 선언“ 개최를 공식화하였다.

2023년 정세 전망

사이버공간에서의 위협은 더욱 다양하고 대범해지고 있다. 2023년에도 국가 및 국제 배후 해킹조직의 랜섬웨어 공격 등 대담한 공격행위들이 계속될 것으로 보인다. 체크포인트 소프트웨어는 2023년의 주요 사이버위협으로 랜섬웨어 공격, 협업 툴 악용 피싱 공격, 국가 주도 핵티비즘(hacktivism), 딥페이크 무기화 등을 꼽았다.

2023년에는 사이버공간 규범 정립을 위한 다양한 플랫폼들을 주목할 필요가 있다. 사이버공간에서의 국제규범 정립을 위한 진영 간 입장 변화, 러시아-우크라이나전쟁 이후 사이버공간에의 국제법 적용에 대한 인식 차이, 상호 간 신뢰구축조치(Confidence Building Measures: CBMs) 이행 등의 이슈가 이런 플랫폼들을 통해 다루어지고 있다. 전 세계 모든 국가가 참여할 수 있는 개방형 워킹그룹(Open-Ended Working Group: OEWG)의 제2차 회의가 2022년 7월에 개최되어 중간결과보고서를 발표했지만, 기존 정부전문가그룹(Group of Governmental Experts: GGE)의 결과보다 진일보한 결론을 도출하지 못한 상황이므로 2025년까지 관련 논의가 계속될 예정이다.

사이버 분야에서의 강대국 간 경쟁은 매우 치열해지고 있고, 미국의 정보통신 기반 서비스 기업에 대한 의존도가 높은 현 상황에서, 우리나라는 자생력을 갖추고 전략적 자율성을 도모할 수 있도록 핵심기술 공동개발과 규범 형성에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 또한 이러한 활동을 통해 세계 및 동북아 차원에서 우리나라의 입지를 강화해나가야 할 것이다. 미국이 최근 유럽 국가들과 양자컴퓨팅 등 첨단기술 안보협력을 강화하고 있어, 2023년에는 한국과의 협력도 강하게 추진할 것으로 예상된다. 이 과정에서 우리나라는 주변기술 및 하청기술이 아닌 원천기술의 협력 강화를 추진할 수 있도록 협력체계를 유

도해나가야 할 것이다.

러시아의 우크라이나 침공 이후 NATO는 사이버공간에서의 적대적 행위에 대한 집단 방위가 가능하며, 사례별로 구분해 대응 기준 및 방식을 결정할 수 있다고 판단하고 있다. 앞으로 국가 간 무력행위에 있어 사이버공간의 악용은 국제적 긴장과 갈등을 지속시키는 조건이 될 수 있다. 그러므로 내년 상반기 개최 예정인 NATO 사이버방위협력센터의 Locked Shield 공방훈련은 더 큰 의미를 가지게 될 것으로 보인다. 국가 간 사이버공간에서 발생한 악의적 행위 혹은 무력공격에 적용 가능한 국제법이 성문화되지 않은 상황에서, 개별 국가의 사례별 판단에 따른 대응이 가능해짐에 따라 이에 대한 국가별 해석과 적용은 추후 사이버공간에 적용 가능한 국제법 개발에 적극적으로 활용될 것으로 예상된다.

러시아-우크라이나전쟁을 통해 한국은 ① 미국과 NATO를 중심으로 한 동맹국 간 정보 공유 강화에 적극 동참 ② 민간의 사이버 분야 경쟁력 확보 지원 강화 ③ 민간전문가 및 민간기업들을 기술동맹의 한 방식으로 효과적으로 운용할 수 있도록 활용전략, 활용처, 지원 및 보상체계 등 관련 환경 구축 ④ 전 세계적인 사이버안보 역량 강화를 지원함으로써 전체적인 사이버안보 수준 향상에 기여 ⑤ 사이버위기 발생 시 국가 차원의 대응을 위한 정책 판단기준 수립 및 대내외 공개 등을 고려해야 할 것이다.

러시아-우크라이나전쟁으로 인해 특히 기술선진국들에 대한 지원요청과 미국 주도의 전진방어전략의 적극적 활용이 증가할 것으로 보인다. 이번 전쟁 수행 과정에서 미국은 수십 차례의 '선제적 예방활동(hunt forward)'을 시행했었다는 사실을 청문회에서 공개했다. 전쟁 이전과 전쟁 진행 과정에서 민간전문가 및 기업의 지원이 적극적으로 활용된 가운데, 미국은 전후 복구 및 역량 강화를 위해 동맹국들의 지속적인 지원을 요청할 것으로 예상된다. 우리나라는 IT 및 사이버보안 분야 전문가들의 수준과 역량이 뛰어나므로 이들에 대한 지원 요청이 가시화될 수 있을 것이다. 미국과 캐나다 등 국가들은 사이버 분야 국가예비군(National Reserve Guard)를 운영하고, 국가위기 시 활용하고 있다. 우리나라도 실제 수요가 발생하기 이전에 상비군 개념의 전문가집단을 운영 및 관리하고, 이들을 적법하게 활용할 수 있는 법제도적 준비를 할 필요가 있다고 본다.

우리나라가 보여준 2022년의 사이버안보 분야 협력은 중립보다는 가치 보호에 방점을 두었다고 할 수 있다. 그러므로 2023년에는 이를 강화할 수 있는 다양한 조치들에 대한 요구가 제기될 것으로 예상된다. 이에 대응하기 위해 우리나라는 첫째, 북한 사이버위협 공동대응을 위한 기술정보 사전확보 및 공유 강화, 둘째, 사이버 분야 공동훈련 참여 확대,

셋째, 사이버 공격 대응을 위한 공통 판단기준 개발, 넷째, 위기 시 국가이익 보장을 위한 의사결정지원체계 확보, 다섯째, 사이버 분야 규범질서 및 가치외교 쟁점 대응력 강화 등을 서둘러야 할 것이다. 실효성 있는 협력이 가능하도록 구체성과 지속성을 갖고 철저히 국익에 기반한 전략목표에 따라 이를 추진해야 할 것이다.

이러한 내용들은 국가사이버안보전략 개정 논의 시 반영되어야 한다. 현 국가사이버안보전략은 2019년 발표되었지만, 관련 내용을 담은 초안은 2017년부터 작성되었다. 이미 최소 3년이 지난 내용들이 담겨 있는 현 전략은 윤석열 정부의 정책 의지를 반영하고 상기 이슈들에 대한 국가 차원의 대응 방향이 포함될 수 있도록 보완되어야 할 것이다.

공급망 안정화 시도와 연구안보 이슈의 부상

윤정현

2022년 정세 평가

2022년의 국제정세는 러시아-우크라이나전쟁의 여파에 따른 지정학적 급변과 확장된 갈등의 진영화라는 거시적 변화를 보여주었다. 그리고 이러한 여파는 기술, 안보, 경제가 결합한 경제안보와 기술지정학 질서의 심화로 귀결된 바 있다. 실제로 신기술 확보를 둘러싼 글로벌 경쟁구도는 국제 무역질서, 나아가 기술무기화에 따른 새로운 안보질서를 형성하고 있다. 특히, 어느 특정 품목에 국한되지 않은 핵심·신흥 기술군(critical emerging technologies)에서 벌어진 공급망 재편 이슈는 미중 패권경쟁의 전면에서 유발되었으며, 진영 간 갈등으로 이어졌다고 평가할 수 있다. ‘인도태평양경제프레임워크(IPEF)’, ‘Fab4(Chip 4)’, ‘반도체지원법(Chips and Science Act)’, ‘인플레이션감축법(IRA)’ 등 미국이 주도하는 수많은 대중 봉쇄조치의 등장은 한국의 전략적 선택에 많은 딜레마를 안겨주기도 하였다.

지속성 측면에서 2022년은 핵심기술의 경쟁우위가 권력의 원천으로 주목받고 무국적의 존재였던 과학기술이 배타적 보호주의의 옷을 입는 경향이 더욱 뚜렷해졌다. 강대국 간에 기술경쟁력을 강화하기 위한 경쟁이 보다 선명해졌으며, 국가의 전폭적인 지원을 뒷받침하는 수단으로서 기술민족주의, 기술주권을 둘러싼 논의가 치열하게 전개되었다. 2022년은 무엇보다도 ‘경제-안보 불가분성’이 핵심기술을 매개로 강화되면서, 안보논리가 경제논리를 압도하는 시대가 본격화되었음을 보여준 한 해였다고 평가할 수 있다. 미중 전략경쟁이 낳은 지정학적인 긴장의 고조는 한편으로 글로벌화의 취약성과 결합해 ‘상호의

존성의 무기화'를 낳았으며 '기술의 안보화' 흐름을 가속화했기 때문이다. 이처럼 2022년에는 기술안보를 둘러싼 각국의 움직임이 위기에 놓인 자유무역질서와 함께 보호주의의 배타성을 띠고 더욱 공격적인 양상으로 변모하였다고 평가할 수 있다.

반면에 공급망 재편 이슈에 대한 불확실성의 증가로 인해 2022년에는 진영 내에서도 국가 간의 갈등이 나타났다. IRA에 따른 전기차 보조금 지급을 둘러싼 갈등이 대표적 사례이다. 해당 정책이 미국 내 리쇼어링이나 FTA를 체결한 동맹국 역내로의 공급망 이전을 압박하면서, 한국의 수출기업들이 차별받는 결과를 낳은 바 있다. 즉, 해당 이슈는 미국이 탈중국화를 넘어 자국 내 제조업 부흥을 산업정책의 목표로 설정할 경우, 한국을 비롯한 주요 동맹국과의 갈등이 야기될 수 있음을 보여주었다.

2022년 글로벌 신기술 안보환경의 변화를 짚어볼 수 있는 또 하나의 특징은 현재진행형인 러시아-우크라이나전쟁에도 불구하고, 동맹관계의 중심이 군사안보에 머무르지 않고 전략적 협력에 기반한 기술안보로 확대되고 있다는 점이다. 실제로 바이든 정부는 핵심 동맹국들과 군사협력을 넘어 첨단기술 영역에서의 긴밀한 파트너십을 강화하고 있다. 예를 들어 쿼드(QUAD)의 협력 범위는 첨단기술이 사이버공간을 통해 유출되는 것을 예방하는 임무까지 포괄하고 있다. 쿼드가 지정학에 기반한 대중 포위망인 동시에 긴밀한 기술동맹으로서의 기능을 부여받고 있는 셈이다. 오커스(AUKUS) 역시 군사·정보동맹인 동시에 최상위 기술과 정보를 공유하고 안보적 가치를 앞세워 공급망의 안정을 관리하는 기술동맹으로 작동하고 있다. 이런 맥락에서 2022년은 리쇼어링, 니어쇼어링에 이어 신뢰 기반 가치사슬(TVCs)에 기반한 우방 쇼어링(ally-shoring) 개념의 가시화를 목도한 시기였다고 평가할 수 있을 것이다.

2023년 정세 전망

2022년에 이어 2023년에도 핵심기술 부문의 전략경쟁과 글로벌 공급망 재편 움직임은 계속될 것으로 전망된다. 인공지능과 우주과학, 반도체 등 핵심 신기술 영역에서 유사한 이해관계를 갖고 있는 국가들 간 공조 역시 보다 공고해질 것이다. 나아가 IPEF처럼 가치 공유에 기반한 개방형 협의체들이 향후 첨단기술 분야의 보안과 운용전력의 효과성을 고려한 민감한 분야에서 '집단기술동맹' 성격의 기구로 진화할 가능성도 배제하기 어렵다. 이에 따라 신규 가입국의 참여 확대를 둘러싼 쟁점 또한 주요 이슈로 부상할 가능성이 있

다. 동시에 2023년에도 비대칭적 기술혁신 역량 확보를 위한 경쟁의 범위가 생산·제조 단계뿐 아니라 기초과학, 인력양성 등 국가전략기술 생태계를 망라할 것으로 예상된다. 최근 미국을 시작으로 EU 등으로 확대되고 있는 연구안보(research security) 개념에 대한 논의가 대표적이다. 연구안보 관련 논의는 핵심기술의 내생적 연구개발 생태계 강화를 위해 국가 과학기술공동체의 저변을 안보적 관점에서 지원하자는 논리가 작동할 수 있음을 잘 보여준다. 이는 글로벌 차원에서 확장된 제2의 기술혁신 경쟁을 낳을 수 있겠지만, 한편으로는 지나친 국가의 개입이 낳을 비효율과 과잉안보화에 대한 우려로 인한 반작용을 유발할 가능성도 있다.

실제로 최근 미국의 민간 싱크탱크들은 미국 정부의 기술주권론, DVC(국내생산공급망) 전략에 대해 회의적인 견해를 조금씩 드러내고 있다. 글로벌 공급망에서의 완전한 중국 배제와 미국의 제조 기반 자립 목표는 가능하지도 않을뿐더러, 이 과정에서 동맹국과의 관계도 악화시킴으로써 중국과의 장기적인 경쟁에 악영향을 미치기 쉽다는 것이다.

2022년의 신기술 안보 이슈가 주로 탈중국화와 공급망 재편 과정의 불확실성에서 유발되었다면, 2023년에는 이를 실질적으로 안정화하기 위한 각국의 협력 논의가 진지하게 제기될 것으로 예상된다. 실제로 급속한 공급망 재편 이슈는 각국의 다양한 행위자들이 얽혀 있어서 통상정책의 수립과 이행 과정에서 여러 문제점을 노출한 바 있다. 안보적 고려를 중시하는 정부와 경제적 파급력에 민감할 수밖에 없는 기업 간에 이해관계의 간극이 존재할 수밖에 없었기 때문이다. 따라서 주요 국가들은 공급망 재편의 범위와 속도를 조정하는 한편 불확실성을 완화하기 위한 국제사회의 긴밀한 연대 역시 점진적으로 확대할 것이다. 이러한 환경 변화는 각국이 외교, 안보, 통상을 아우르는 균형적 시각에서 이슈별 특성을 고려한 대외정책을 모색하는 유인으로 작용할 가능성이 높다. 이 과정에서 기술분야별, 국가별 연구규범과 기술규범의 변동을 모니터링하고 정보를 공유하기 위한 민·관 간의 긴밀한 소통의 중요성은 더욱 증대될 것이다.

2023

정세 포커스

발행일 2022년 12월 19일
발행처 사단법인 국가안보전략연구원
발행인 이태윤
주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
전화 02-6191-1000 Fax. 02-6191-1111
홈페이지 <http://www.inss.re.kr>
제작 한국학술정보(주)