



INSS

2020 정세 전망 보고서

INSS

INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

INSS

2020 정세 전망 보고서

목차

북한		1
개관	축제와 위기의 공존, 이상화를 통한 체제결속 김일기	
정치	체제기반 강화와 정치적 열의 제고 김인태	7
군사	인민군의 경제적 역할 강화와 군사력 과시의 갈림길 김보미	23
경제	추락하는 실물경제, 내연하는 경제위기 임수호	38
대외	고립과 대화의 기로에 선 북한 이수석	49
비핵화와 남북관계		61
개관	낙관과 비관의 공존 안제노	
비핵화	‘새로운 길’과 ‘새로운 해법’의 갈림길에 선 핵협상 최용환	68
남북관계	높았던 기대감, 짝 막힌 통로 성기영	81

국제		93
개관	갈등의 분출과 변화의 시작 이수형	
미국	2020년 대선 전야: 트럼프의 수성전과 트럼프 흔들기 강인선	99
중국	미중 갈등 극복하고 ‘결정적 성과’ 총력 투쟁 양갑용	113
일본	‘적극적 평화주의’와 ‘헌법개정’ 추진을 통한 강한 일본 만들기 매진 김속현	133
러시아	크림 컨센서스의 침식 속 체제안정 유지와 열악한 대외 환경 속 영향력 확대 모색 장세호	145
유럽	유럽주의의 강화와 독자적 외연의 확대 조은정	160
아세안	아세안 중심성 강화와 지속가능한 개발 유현정	173
신안보		185
개관	지구촌 신안보 위협의 다변화, 협력 필요성 증대 김호홍	
사이버	사이버 공격에 대한 억지와 책임 강화 오일석	190
테러	ISIS 이후: 폭력적 극단주의 확산에 따른 테러 위협의 다양화와 테러목적의 ICT 악용문제 박보라	208
이민·난민	불법이민과 난민으로 인한 국제분쟁 한승완	220

북한

축제와 위기의 공존, 이상화를 통한 체제결속

김일기

1. 2019년 평가 : 대북제재 장기전에 대비한 대내 단속과 체제결속

북한은 하노이 북미정상회담 결렬 이후 정책방향의 중심을 대내로 돌려 대북 제재 국면의 장기화에 대비하는 대내 단속과 체제 결속에 집중하였다. 올 한해 북한 정세의 특징은 다음과 같다. 정치 분야에서 북한은 당-국가체제로의 전환을 통해 김정은 유일지도체제의 강화를 추진하였다. 북한은 제14기 최고인민회의 1·2차 회의를 4월과 8월에 개최하여 사회주의 헌법을 개정하였으며, 그 결과 ‘당-군-정’ 체제에서 ‘당-국가’ 체제로 전환하였다. 개정헌법은 ‘선군사상’과 ‘선군혁명노선’ 등 ‘군 중시’ 용어를 삭제하였으며, 김수길 총정치국장의 정치국 상무위원 배제 등을 통해 군부위상을 하향 조정하고 ‘무력기관’으로써 군부의 역할을 한정하였다. 또한, 두 차례의 헌법 개정을 통해 국무위원회 중심의 김정은 국가권력체제를 완비함으로써 유일지도체제를 한층 더 강화하였다. 국무위원장에게 △국가대표 권한 △최고인민회의의 대의원직 분리 △공화국 무력총사령관 호칭 등을 부여함으로써 최고지도자의 권능을 강화하였다. 그리고 최룡해 최고인민회의 상임위원장을 국무위원회 제1부위원장에 임명함으로써 국무위원회를 통한 최고인민회의의 통제와 행정·입법의 일치화를 시도하였다. 한편, 김정은 시대의 권력엘리트 충원을 위한 세대교체도 가속화되어 제14기 최고인민회의 선거를 통해 절반 이상의 대의원을 교체함으로써 과거 세대가 물러나고 신진세력이 약진하였다.

군사 분야는 ‘자위적 국방력 강화’라는 명분을 내세우며 신형무기 개발을 통한 재래식 무기의 현대화에 집중하였다. 하노이 정상회담 이후 미국의 압박 기조가 유지되고 대북제재 해제가 불투명해지면서 화성-15형 발사(’17.11.29) 이후 약 1년 6개월여 만에 한반도의 군사적 긴장의 수위를 높이는 방향으로 전환하였다. 북한은 올해 13차례의 신형무기 시험발사를 진행하면서 △KN-23(신형 단거리 탄도미사일) △신형 대구경 조종 방사포 △신형 전술지대지 미사일(북한판 ATACMS) △초대형 방사포 △북극성-3형 등을 새롭게 공개하였다. 이러한 신형무기들은 이동성과 신속성에서 한층 향상된 성능을 자랑하고 있는 것으로 알려지고 있다. 신형무기의 시험발사와 더불어金正은의 군 관련 공개 활동 역시 작년에 비해 크게 증가하였다.金正은은 올해 11월까지 총 24회에 걸쳐 군 관련 공개 활동을 하였는데 이는 지난해 8차례 공개 활동이 있었던 것에 비해 크게 증가한 수치이다. 특히, 시기적으로 하노이 북미정상회담 이후 군 관련 활동이 활발해졌다.

경제 분야는 올 한해 대북제재 여파로 추락세를 지속하였다. 수출은 전년 대비 약 7.7% 성장할 것으로 예상되지만, 이는 전년도 하락폭(86.4%)이 워낙 컸던데 따른 기저효과일 뿐 금액상으로는 0.2억 달러 증가에 불과하다. 올해 북한의 수출액은 대북제재 본격화 이전인 2016년 대비 1/10 수준에 불과할 전망이다. 수입 역시 작년보다는 감소폭(-31.2%)이 줄었지만, 감소세가 지속되어 -5.1%를 기록할 것으로 예상된다. 이는 수출제재로 수입능력, 즉 외화 보유액이 줄어든 탓도 있지만, 생산재 수입제재로 외화가 있어도 수입을 할 수 없는 상황이 지속되고 있기 때문이다. 무역수지의 경우에도 2017년 이후의 대규모 적자가 지속되는 추세이다. 2017~2019년 연평균 적자는 약 22억 달러로 예상되는데, 이는 2000~2016년의 연평균 적자 규모(10억 달러)의 2배가 넘는 수준이다. 이러한 무역의 위축은 산업생산의 위축을 초래하고 있다. 수출제재는 제재품목(무연탄·철광석·의류·수산물 등)을 생산하던 업체와 그 연관 업체에 직접적인 피해를 주고 있다. 생산재 수입제재는 산업생산에 필요한 설비, 부품, 원자재, 운송기기 등의 수입을 사실상 중단시켜 산업 전반에 직접적인 피해를 미치고 있다. 수출제재는 수입능력을 약화시켜 산업생산 전반에 고르게 악영향을 미치고 있을 것으로 보인다.

대외 분야는 대중·대리 관계 강화를 대미경제 수단으로 활용하였으며, 대일 관계는 경색국면을 지속하였다. 북중 관계는 연초 김정은 방중을 통한 북중정상 회담이 이루어졌으며, 북중 수교 70주년(10.6)을 계기로 △친선행사 △정치·군사 등 분야별 고위급 교류 △지방정부 간 교류 등으로 밀착관계를 형성하였다. 북러 관계는 북러 수교 71주년(10.12)을 계기로 정치, 군사, 경제, 사회문화 등의 분야에서 전방위 협력을 통한 관계 강화를 지속하였다. 그러나 북일 관계는 북한이 일본에 대해 △대북 적대정책시 철회 △과거사 청산 △ 조총련학교 무상 교육 재개 등과 관련한 비난을 지속하는 등 경색국면이 지속되었다.

2. 2020년 전망 : 화려한 경축행사와 보이지 않는 탈출구

북한에게 내년은 당창건 75주년 등 주요 정치행사의 성공적 개최를 통해 체제 결속을 도모하고 2022년으로의 도약을 준비하는 중요한 해이다. 북한은 내년에 당창건 75주년과 국가경제발전 5개년 전략의 성공을 경축하고, 이를 기반으로 2020년의 김일성생일 110주년·김정일생일 80주년·김정은 집권 10주년을 기념하기 위한 새로운 도약을 계획할 것이다. 아마도 북한은 내년에 새로운 단계의 국가전략 목표를 제시하고, 이의 달성을 통해 2022년에 제8차 당대회를 개최하여 선대와의 결별을 선언하는 김정은 시대의 ‘새로운 북한’을 제시할 가능성이 있다.

내년도 북한을 둘러싼 대내외 환경은 비관적이나 낙관적 가능성의 여지도 존재하고 있다. 대내적으로는 대북제재 장기화와 주요 정치행사에 대한 자원집중으로 경제위기 심화와 체제 불안정이 증가할 가능성이 있다. 대외적으로는 미국의 대선국면 진입으로 북미협상 동력 상실과 대미관계 불투명 속에 대북제재 및 압박이 지속될 가능성이 있다. 반면, 북미 실무협상이 재개되고 북미정상회담을 통해 비핵화 진전과 대북제재가 완화된다면 북한에게 기회의 창이 열릴 가능성도 존재한다. 따라서 북한은 대북제재가 가시화되기 전까지는 내부분문에 집중하면서 체제결속을 유지하는 가운데 대미 압박을 통해 체제안정과 제재완화를 추진할 가능성이 높다.

내년도 북한 정세는 다음과 같이 예상할 수 있다. 정치 분야에서는 첫째, 올해 말에 개최되는 제7기 5차 전원회의에서 제시될 가능성이 있는 ‘새로운 전략 노선’의 관철을 촉구할 것이다. 제7기 5차 전원회의는 김정은의 ‘연말시한 설정’과 연계된 비상시국 하의 ‘긴급회의’ 성격을 띠고 있다. 북한이 ‘12월 하순’으로 ‘일시’를 특정하지 않은 것은 미국의 태도변화를 기대하며 여의치 않을 경우 ‘새로운 길’을 가기 위한 명분확보의 차원으로 볼 수 있다. 전원회의의 개최를 사전 발표한 것은 북한 역사상 처음 있는 일로 이는 미국에 대한 ‘최대의 압박’ 효과를 의도한 것으로 볼 수 있다. 북미 관계에서 진전이 있을 경우 당창건 75주년 및 경제발전 5개년 전략 성공을 위한 성과 창출 독려차원에서 ‘자력갱생총진군’ 재강조 등 경제문제에 집중할 가능성이 있다. 그러나 북미 관계가 여의치 않을 경우 전원회의에서 ‘새로운 길’을 선언하고 대미 압박 성격의 최후통첩 기회로 활용할 가능성이 있다. 아마도 북한은 이미 두 가지 시나리오를 모두 마련하였을 것으로 보인다. 북한은 제7기 5차 전원회의를 ‘역사적 12월 전원회의’로 규정하고, 내년에 ‘새로운 길’의 관철을 촉구하는 대대적 캠페인을 전개할 가능성이 있다. 북한은 국가전략노선을 제시한 전원회의를 ‘3월 전원회의(병진노선)’와 ‘4월 전원회의(경제건설 총력집중 노선)’로 부르고 있다.

둘째, 당창건 75주년 등 주요 행사를 체제결속 차원에서 적극적으로 활용할 것이다. 내년도는 △당창건 75주년 △조국해방 75주년 △6.25전쟁 70주년 △김정은 후계자 공식화 10주년 등 의미 있는 주요 정치행사가 포진되어 있다. 북한은 국가경제발전 5개년 전략 목표를 달성하고 당창건 75주년 및 주요 정치행사를 경축하기 위해 대내역량을 총동원할 것이다. 그리고 이를 위해 당중앙위원회·당중앙군사위원회 공동구호로 “조선노동당창건 75돌을 높은 정치적 열의와 노력적 성과로 빛내이자!”를 제시할 것이다. 또한, 당창건 75주년을 계기로 군 열병식을 포함한 대규모 경축행사를 개최할 것이다. 열병식에는 대미·대남 압박차원에서 대규모 군대와 무기가 동원되고 신형무기가 등장할 가능성이 높다.

셋째, 김정은의 인격적 리더십 제고 차원에서 우상화를 본격적으로 전개할 것이다. 북한은 올해 두 차례의 최고인민회의를 통해 김정은에게 ‘국가대표권’을 부여함으로써 제도적 리더십을 완성하였다. 내년에는 김정은의 부족한 인격적 리더십 형성을 위해 본격적으로 우상화에 나설 가능성이 있다. 당-국가-군대의

최고영도자의 지위에 맞는 한 단계 높은 수준의 수령에 대한 이상화와 숭배의식 제고가 필요한 시점이기 때문이다. 올해 이루어진 두 차례의 백두산 등정은 이상화 사업의 ‘본격적 신희탄’으로 볼 수 있다. 김정은 후계 공식화 10주년(9.28)을 계기로 김정은 생일의 국경일 지정과 초상화 보급을 추진할 가능성이 있다. 그리고 ‘백두산대학’ 졸업 등을 강조하면서 국가적 차원에서 백두산지구 혁명전적지 답사 열풍을 전개하고 일심단결과 자력갱생을 강조할 것이다.

넷째, 북한은 내년에 노동당 전원회의와 최고인민회의를 개최하여 경제발전 5개년 전략을 총화하고 새로운 국가전략 목표를 제시할 가능성이 있다. 경제발전 5개년 전략은 북한의 예상목표에는 미달할 것으로 보이지만 ‘성공’을 선포하고 2022년을 목표로 새로운 단기성 전략목표를 제시할 가능성이 있다. 비핵화 협상의 ‘장기전’에 대비하고 체제 내구력을 유지하는 내용의 경제전략 목표를 제시할 것이다.

군사 분야에서는 군사력 균형을 강조하면서 신형무기 개발·시험을 지속할 가능성이 있다. 올해 북한은 13차례의 신형무기 시험과 3년 만에 ‘북극성 3형’의 SLBM 시험발사를 재개하였다. 내년에도 한반도의 군사력 균형을 강조하면서 국방력 강화를 위한 신형무기 개발·시험을 지속하는 가운데 이의 실전배치를 시도할 가능성이 있다. 핵·미사일 분야에서도 신형엔진 실험 등 새로운 성과 창출을 시도할 것이다. 이미 올해 서해위성 발사장에서 두 차례의 ‘중대한 의미의 시험’을 진행하였으며, 내년에는 아마도 이를 활용한 전략무기를 선보일 가능성이 있다. 제8차 군수공업대회(17.12.11-12)에서 김정은은 “세계적 핵강국과 군사강국”을 강조하였으며, 이후 1년여의 준비 기간을 거쳐 신형무기와 SLBM 분야는 성과를 창출하였으며 이제 남은 부분은 핵·미사일 분야이기 때문이다.

북한 경제는 위기상황이 지속될 가능성이 높으며, 위기가 폭발한다면 그 계기는 환율변동이 될 가능성이 높다. 현재 북한 경제는 제재 효과가 전방위로 확산되면서 마이너스 성장 지속 및 거시경제의 불안정성이 증가하고 있다. 그리고 무역수지 적자가 지속되고 올해 말 해외인력 철수 등이 이루어지면 내년부터는 매년 15억 달러의 외화수지 적자를 기록할 것으로 예상된다. 외화보유액의 감소는 외화 재정난을 초래하며, 이 때 북한 당국이 취할 수 있는 실효적 대책은 시

장 외화를 흡수하는 것이다. 북한 당국은 당분간은 정상적 방법으로 외화를 흡수하고자 하겠지만, 외화 재정난이 심화될수록 점점 더 강압적 방식에 의존할 가능성이 크다. 이는 외화 퇴장을 가속화시킬 뿐 아니라 돈주나 그와 연동된 엘리트, 주민들의 반발을 초래할 가능성이 있다. 시장환율이 제재에 반응하기 시작하면 점진적인 형태가 아니라 폭발적인 형태로 상승할 가능성이 높다. 북한 당국은 외화 시장에 개입할 능력이 없어, 외화 가치의 추가 상승에 대한 기대심리를 제어하지 못한다. 외화가 절대적으로 부족한 상태에서 기대심리는 한번 형성되면 악순환의 고리를 형성하여 환율을 폭발적으로 상승시킬 가능성이 높다.

대외 분야는 북중·북러 관계의 밀착화와 대일관계의 경색국면 지속으로 나타날 가능성이 높다. 북한은 비핵화 협상 난항으로 북미관계 악화 시 미국의 군사적 공격 억제 차원에서 북중·북러 관계 긴밀화를 체제안전판으로 활용하려고 시도할 것이다. 북중 관계는 중국의 항미원조 70주년을 계기로 고위급 교류를 확대하는 가운데 대미협상력 확보 차원에서 김정은의 연초 방중 가능성이 있다. 북러 관계는 푸틴의 남북한 순차방문(2-3월)이 이루어질 가능성이 있으며, 전승절 70주년 계기로 고위급 교류를 통한 밀착관계를 형성할 가능성이 있다. 북일 관계는 대북 적대시 정책 전환, 과거사 청산문제, 조총련학교 지원 문제 등이 지속되면서 관계개선이 어려울 것으로 보인다.

체제기반 강화와 정치적 열의 제고

김인태

1. 2019년 평가 : 권력구조 정비와 김정은 유일체제 강화

김정은 시대 제2기 최고인민회의 출범

북한은 올해 3월 10일 최고인민회의의 제14기 대의원 선거를 통해 13기와 동일한 687명의 대의원을 선출했다. 김정은 시대 2기에 해당하는 제14기 최고인민회의의 대의원의 임기는 2024년까지이다. 북한은 중앙선거위원회 명의를 통해 “전체 유권자의 99.99%가 선거에 참가하여 100% 찬성투표 하였다”고 발표했다. 북한의 발표에 따르면, 이번 선거에서 대의원 교체율은 대략 53% 정도이다. 2016년 제7차 당대회 이후 당-국가 권력구조의 변동을 반영하여 대의원의 절반 이상을 새로운 인물들로 교체하였다.

〈최고인민회의의 제2기~14기 대의원 선거 결과 비교〉

기 별	선거일	대의원 수	투표율/ 찬성율	교체 비율	여성 비율	비 고(주요 일정)
제12기	'09. 3. 8	687명	99.98/ 100	45%	12.1%	김일성-김정일 헌법 명문화
제13기	'14. 3. 9	"	99.98/ 100	55%	12.2%	국무위원회 신설
제14기	'19. 3. 10	"	99.99/ 100	53%	12.2%	김정은 국가대표성 부여

제14기 선거에서 김정은은 최고인민회의의 대의원으로 선출되지 않았다. 통상 최고인민회의의 선거 일정에서 가장 중요한 정치적 이벤트로 간주되던 최고지도자의 ‘후보자 추대’ 일정이 생략되면서 의문이 있었지만, 아예 입후보 자체를 하지 않았다. 1948년 8월 북한정권 출범을 위한 제1기 선거부터 제14기까지 이어

지는 70여 년 동안 최고지도자가 대의원에 선출되지 않은 유일한 사례였다. 김정은의 미선출 이유에 대해 다양한 해석이 있었지만, 결국은 두 차례의 헌법 개정을 통해 국가수반으로서 국무위원장 직책의 ‘초헌법적’ 지위와 추대절차를 명문화하는 것으로 정리되었다. 김정은은 제14기 1차 회의의 첫 시정연설 “현 단계에서의 사회주의건설과 공화국정부의 대내외정책에 대하여”를 통해 국정방향을 천명했다. “전체 조선인민의 최고대표자”로서 유일적 지위와 권위에 맞게 김일성 시대의 국정운영방식을 재현하면서 당면한 대내외 정책방향을 제시했다. 김일성-김정일주의 지도이념과 우리국가제일주의, 인민대중제일주의와 같은 체제고유의 정치기조들을 재천명했다.

제14기 최고인민회의 선거에서 보여준 53%의 교체율은 김정은 집권 직후 본격적인 세대교체가 진행된 2014년 제13기의 55%에 근접한 수치이다. 이는 2016년 제7차 당대회를 거치면서 이루어진 권력구조 정비와 이후의 변동 상황을 반영한 결과이다. 선대시대 원로급에 해당하던 최고인민회의 상임위원회 명예부위원장 김영주와 리용무, 오극렬, 최영림이 제외되었으며, 당내에서 노세대로 분류되던 최태복, 박도춘, 광범기, 주규창, 리재일 등도 제13기를 끝으로 임기를 마쳤다. 대신 당·정·군의 요직과 명예직에 양형섭, 태중수, 리명수, 김기남을 잔류시켜 권력구조의 노·장·청 구조를 유지했다. 당중앙위원회와 군부의 중요 인물들도 교체하였다. 군 총정치국장 교체 이후 당 제1부부장을 맡았던 황병서를 포함하여 김경옥, 전일춘, 김히택, 원동연, 오일정, 한광상 등 제1부부장급들이 대거 탈락했다. 당 제1부부장급이 대의원 ‘당연직’으로 분류되는 관례상 이들의 당적 지위와 직책도 변동되었을 가능성이 높다. 군부에서는 김정각, 오금철, 윤정린, 김성덕, 리성국 등이 제외되었고 박영식과 김원홍 등은 권력변동에 따라 교체되었다. 또한, 제13기까지 당·정·군에 포진했던 대표적인 항일 2세대도 거의 교체되었다. 항일세대 오씨(氏)가문으로 잘 알려진 오극렬을 포함한 오일정, 오금철이 동시에 탈락하면서 최룡해 당부위원장의 ‘혁명2세’ 대표성이 더욱 부각되었다.

노동당과 국가의 지도부는 기본적으로 대의원직을 유지했다. 새로 선출된 대의원 중에서 단연 주목되는 인물은 당 제1부부장 김여정이다. 2014년 당 부부장을 시작으로 당중앙위원회 위원, 정치국 후보위원, 제1부부장 등 당 직위를 받

은 데 이어 최고인민회의의 대의원까지 공식 데뷔했다. 한편 비교적 높은 교체율에도 불구하고 당 지도부와 국무위원회는 기존의 인적구성을 유지했다. 지난 제7차 당대회에서 구성한 당 정치국(상무위원, 위원, 후보위원)성원 30여명과 이들이 겸직한 정무국(부위원장 11명으로 구성)은 거의 전원이 유임되었다. 기존에 지위변동이 있었던 김정각과 박영식을 제외하면 당-국가 지도부의 인적변동은 거의 없었다.

북한은 제7차 당대회 이후 당 정치국 중심의 당-국가 권력구조 운영을 강화하고 있다. 당 전원회의를 비롯한 의사결정체계를 통해 당 정치국의 지위와 책임을 높이고 있으며, 국가전략수행에서 조직지도부를 위시한 정무국의 지도적 기능과 역할을 강화하고 있다. 이번 선거를 통해 나타난 당 지도부 인적구성의 지속성은 유일체제의 권력구조를 강화함과 동시에 당-국가 권력구조의 안정성 유지에도 유리한 영향을 미치고 있다. 당중앙위원회 제1부부장급은 리만건, 리영식, 김창광, 김성남, 리병철, 홍승무, 김용수, 신룡만 등이, 부부장급에서는 홍영철, 김병호, 장룡식 등이 유임되거나 새로 이름을 올렸다. 최근 김정은의 유일체제를 강화하기 위해 노동당 내에서 역할이 높아진 인물들이 주로 기용되었다.

제14기 선거를 통해 북한은 내각을 포함한 경제정책의 추진 구조를 보완하고 ‘과학교육’ 등 국가발전정책의 방향성도 유지했다. 박봉주 내각총리(3월 선거 당시) 이외에 로두철, 김덕훈, 리룡남, 고인호, 전광호, 동정호 등 부총리급은 대부분 유임되었고, 임철웅과 리주오가 신규로 보선되었다.

대남·대외 분야도 기본적인 정책라인을 유지했고 일부는 충원했다. 고령임에도 조국통일민주주의전선과 종교단체 등 통일전선 분야에서 활동하는 박명철, 리종혁, 리길송, 김완수, 강지영, 강수린 등은 유임시켰다. 리선권 조평통 위원장은 새로 선출되었다. 제13기에 비해 외교 분야의 대의원 비중이 증가한 것도 눈에 띄는 대목이다. 외교정책을 관장하는 리수용 부위원장과 김성남 제1부부장, 리용호 외무상에 이어 최설희 부상과 지재룡(주중, 연임), 김형준(주러), 김성(주유엔) 등 주요국 대사들로 외교라인 대의원들이 보강되었다. 대남·대외분야는 현직을 위주로 중요 인물들이 대부분 유임되거나 신규 임명되었다. 김정은을 위시한 당 정치국 성원들은 선거당일 투표를 통해 과학교육정책의 방향성과

중요성을 강조했다. 김정은의 김책공업종합대학 선거구 투표를 비롯하여 최룡해(국가과학원), 김평해(김일성종합대학), 박태성(평양교원대학) 등 당 정치국은 과학교육 단위 위주로 선거에 참여했다. 과거 군사중시의 선거방식에 비해 과학 기술로 차별화된 국가정책방향을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

한편 북한은 올해 2차례에 거친 최고인민회의와 7월의 도·시·군 인민회의 대의원선거를 체제기반을 강화하는 기제로 활용하였다 지방과 하부구조를 강화하여 당면한 정치상황과 경제정책 동력을 강화시켰다. 특히 김정은 시대 우리나라가제일주의와 인민대중제일주의 등의 정치논리들과 연계시켜 대내 결속을 다지고 체제선전을 강화하는 계기들로 적극 활용했다.

김정은 국무위원장의 ‘국가 대표성’ 명문화

북한은 지난 4월과 8월에 개최된 북한 최고인민회의 제14기 1차~2차 회의를 통해 사회주의헌법을 연이어 개정했다. 헌법 개정을 통해 북한은 김정은 국무위원장에게 ‘국가대표성’을 부여하고 법적 지위와 권한을 강화하는 ‘제도적’ 절차들을 시행하였다. 제101조를 신설하고 국무위원장은 ‘전체 조선인민의 총의에 의해’ 최고인민회의에서 선거한다는 상징적이며 포괄적인 조항을 삽입하였다. 법률적으로만 보면, 최고인민회의 자체는 국무위원장의 자격 여부와 관련한 실제적인 권한이 없다. 이에 국무위원장은 ‘최고인민회의 대의원으로 선거하지 않는다’는 조항까지 추가해 국가제도를 추월하는 ‘초헌법적’인 지위를 명시했다.

국무위원장 중심의 ‘유일적 권능’을 강화하고 제도적 절차를 구체화했다. 국무위원회의 지위를 격상하고 역할을 확대하면서 제104조에 ‘법령 공포권’과 외교대표 임명·소환권 및 관련 조항을 신설했다. 특히 최고인민회의 상임위원장의 역할과 관련한 ‘국가를 대표하며’를 ‘대표하여’로 개정해 국무위원장의 ‘유일 대표성’을 명확하게 규정하였다. 국무위원장 명령의 ‘우선순위’도 수정하여 국무위원장의 전반적 위상을 강화했으며, 최고인민회의 상임위원회의 국가정령제정 권한과 인사권도 국무위원회로 이관했다. 국무위원회에 ‘정령제정권’과 내각의 인사권한을 부여함으로써 국가최고지도기구로서의 지위와 권능을 명확히 했다.

주로 세습체제 기반과 유일체제의 제도적 절차에 지향된 북한헌법 개정사에

서 제14기 헌법 개정은 중요한 의미를 가진다. 1948년 북한 정권수립 이후 역대 헌법 개정은 대략 15차에 걸쳐 진행되었다. 역사적인 사례로 보면 △김일성 시대 7차(46년) △김정일 시대 3차(17년) △김정은 시대 5차(8년)이다. 1972년 ‘사회주의헌법’ 제정 이후에는 주로 시대적 변화에 따른 헌법 개정을 진행해왔다. 최고인민회의 회기로 보면, 1972년 제5기부터 2019년 제14기까지 약 47년간 총 9차례의 헌법 개정이 있었다. 이에 비해 2012년 김정은 시대 이후는 벌써 5차에 걸쳐 개정이 이루어졌다. 시대별 중요 내용으로는 1972년 사회주의헌법에서 주체사상 헌법 규범화와 국가주석제 도입, 1992년 헌법에서 김정일 후계체제 강화, 1998년 헌법에서 김일성헌법 명시, 국방위원회 국가기구화, 김정일 국방위원장 추대, 2009년 헌법에서 주체사상-선군사상 명문화, 2012년 헌법에서 핵보유국과 김일성-김정일헌법 명시, 2013년 헌법에서 금수산태양궁전 성역화, 2016년 헌법에서 국무위원회 신설과 김정은 국무위원장 추대, 2019년 헌법에서 김정은 ‘국가대표성’ 부여와 국무위원장 권능 강화 단계로 이어져 왔다.

제14기 1~2차 회의의 헌법 개정은 김정은 유일체제 강화를 위한 헌법적 근거들을 명시하고 새롭게 정리했다. 첫째, 김정은 국무위원장의 ‘국가대표성’(100조) 문제를 명기했다. 이전 국가의 ‘최고영도자’라는 최고지위에 ‘유일대표성’ 조항을 추가한 것이다. 여기에 군의 전시호칭인 ‘최고사령관’ 명칭을 ‘공화국전반무력의 총사령관’으로 변경하여 군 통수권자로서 유일적 지위와 권한도 분명히 했다. 둘째, 국가 무장력의 사명을 ‘김정은을 수반으로 하는 당중앙위원회의 결사옹위’로 명시했다. 이전 ‘선군혁명노선의 관철과 혁명의 수뇌부 보위’를 보다 명확한 ‘김정은 결사옹위’로 수정했다. 동일 구호를 김일성, 김정일 시대에 사용한 전례와 비교할 때 선대의 반열에서 현재 국가무력의 기본사명을 명확히 정리한 것이다. 셋째, 당-국가체제에 맞게 국무위원회의 지위를 격상시켰다. 국무위원장의 명령을 최고인민회의 법령보다 우선순위에 두는 것으로 수정했다. 이는 ‘국가 대표성’을 전제로 국무위원장의 지위와 권능을 강화하는 추세에는 부합하지만, ‘정상국가화’를 표방하는 정치적 경향이나 경로와는 상충되는 점이다. 국가기구를 중심으로 개정된 내용들은 주로 김정은의 ‘국가대표성’과 ‘유일 지배구조’를 헌법상 명문화하는 데 초점을 두고 있다.

김정은 집권 이후 이루어진 헌법 개정은 주로 유일체제의 법적 근거와 제도적

절차 차원에서 진행되었다. 이러한 사례들을 감안할 때 제14기 최고인민회의의 1차~2차 회의의 헌법 개정은 ‘김정은 헌법’ 성격의 기본적인 골격과 구조를 완성한 대표적인 계기라고도 볼 수 있다. 동시에 김정은 시대의 유일체제에 필요한 모든 정치적·제도적 절차들도 구축했다. 이와 같은 연장선상에서 선대 김일성·김정일을 ‘과거형’의 역사적 인물로 상징화하고 김정은 중심의 혁명역사 정립 과정도 제도적으로 확립했다. 두 시대를 거쳐 오며 완성했던 정치적 기초들도 ‘과거와 현재’의 개념에서 새롭게 정리한 것이다.

2016년 개정헌법까지 유지되던 지도이념 조항 중에서 ‘주체사상’과 ‘선군사상’을 빼고 김일성-김정일주의를 유일한 지도적 지침으로 단순화했다. 1972년 사회주의헌법 제정부터 김정일 시대를 거쳐 지도이념으로 유지한 주체사상-선군사상을 김정은 시대의 김일성-김정일주의로 법제화했다. 북한 정치체제의 대표적인 균중노선으로 활용해온 청산리정신·청산리사업방법을 삭제하고 포괄적인 의미의 ‘혁명적사업방법’으로 대체했다. 경제관리원칙에서 ‘대안의 사업체계·농업지도체계·독립채산제’를 ‘사회주의기업책임관리제’로 단순화하고, 내각의 ‘역할 강화’ 내용으로 변경했다. 북한 정권의 지도이념과 정치·경제적 기초를 대표하는 주체사상·선군사상, 청산리정신·청산리사업방법, 대안의사업체계가 헌법상 조항에서 삭제되면서 변화된 시대적 환경을 반영했다.

개정헌법은 김정은 시대의 ‘국가성’과 정책적 방향성도 반영하였다. 체제 핵심담론인 ‘우리국가제일주의’를 강조하는 ‘국가’와 ‘사회주의’ 용어들이 추가되거나 정리되었다. 경제정책에서 ‘정보화’, ‘전민과학기술인재화’, 경제적 ‘실리보장’ 등의 같은 내용들을 새로 추가했다. 김정은 집권 이후 경제강국 건설 차원에서 강조해온 대표적인 정책방안들도 개정헌법에 포함시켰다.

한편 제14기 헌법 개정 사례를 통해 북한 유일체제의 근본적인 모순도 시현했다. 헌법 개정이 가지는 중요성과 의미를 감안할 때 올해 2차에 거친 헌법 개정은 극히 이례적인 사례다. 특히 내용상 대폭적인 헌법 개정은 주로 김정은의 유일적 지위를 법제화하고 지배체제를 강화하는 데 방점이 있었다. 큰 틀에서 보면 북한체제 고유의 유일구조를 보완하고 완성해 가는 정례적인 경로로 볼 수 있으나, 동시에 유일지배체제의 구조적인 모순을 잘 드러낸 비정상적 사례로 평가할 수 있다.

대내 결집 추구와 당-국가 권력구조 정비

북한은 올해 당 정치국 확대회의(4.9)와 제7기 4차(4.10)~5차 전원회의(12월 하순 예정), 최고인민회의(4.11~12, 8.29)와 이후 당 군사위원회 확대회의(9.6) 등의 당-국가 기구들의 회의를 연이어 개최했다. 특히 당 전원회의는 김정은 시대 이후 처음으로 연 2회 개최하였다. 주로 2월 하노이협상 결렬과 대북제재 장기화로 인한 엄중한 상황인식을 반영하여 ‘비상대응’ 성격의 정치국회의 및 당 전원회의를 개최하였다. 이를 통해 대내 정치적 열의를 제고하고 자력갱생, 자급자족, 과학기술 등의 체제생존전략을 거듭 강조했다. 12월 하순에 개최한다고 밝힌 제7기 5차 전원회의는 그간 북한이 밝힌 ‘새로운 길’을 공식화하는 중요한 계기가 될 것으로 예상하고 있다.

〈노동당 제7기 전원회의 개최 현황 (2016.5~19.11월 현재)〉

구분	개최일	의 제	비 고
제7기 1차 회의	16.5.9	1. 조직문제에 대하여 - 당중앙위 정치국 상무위원회, 정치국 선거 - 당중앙위 부위원장 선거 및 정무국 조직 - 중앙군사위 조직 - 당중앙위 부장, 「노동신문」 책임주필 임명 등	○ 제7차 당대회 개최 (’16.5.6-9)
제7기 2차 회의	17.10.3	1. 조성된 정세에 대처한 몇 가지 과업에 대하여 2. 조직문제에 대하여 - 정치국위원, 후보위원 소환 및 보선 - 당중앙위원회 지도기관 및 주요 직무 소환·보선 등	○ 당 지도기관 성원 등 * 김여정 정치국 후보위원 임명 * 최룡해 당 조직부장
제7기 3차 회의	18.4.20	1. 혁명발전의 새로운 높은 단계의 요구에 맞게 사회주의건설을 더욱 힘 있게 다그치기 위한 우리 당의 과업에 대하여 2. 과학교육사업에서 혁명적 전환 3. 조직문제에 대하여	○ 병진노선 승리 선포, 경제건설 총력 집중 결정 * 방청 참가규모 확대 (농업 등 경제분야)

제7기 4차 회의	19.4.10	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사회주의건설에서 자력갱생의 기치를 더욱 높이 들고 나갈 데 대하여 2. 최고인민회의 제14기 제1차 회의에 제출할 국가지도기관 구성안에 대하여 3. 조직문제에 대하여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제전략방향 유지 - 자력갱생 - 자급자족 - 만리마대진군 강조 * 당 지도기관 성원 위주
--------------	---------	---	--

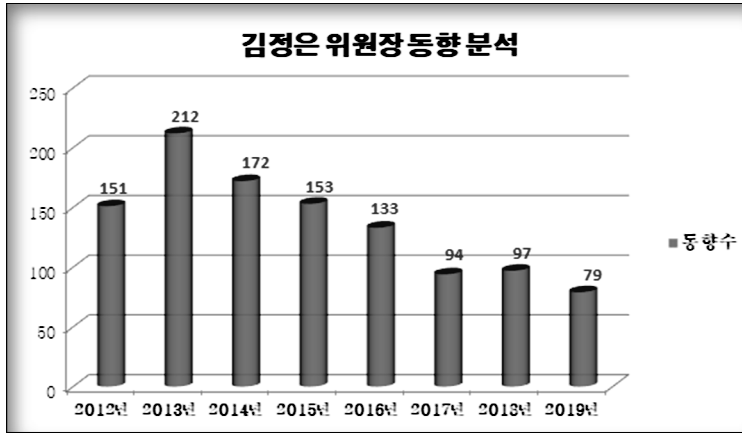
“조성된 혁명정세의 요구에 맞는 투쟁방향과 방도를 결정”하기 위해 개최했다고 밝힌 제7기 4차 전원회의에서는 자력갱생과 자립적 민족경제 토대 강화를 ‘확고부동한 정치노선’으로 재천명했다. 당 정치국회의와 군사위원회 확대회의 등을 통해 당중앙위원회와 정부, 무력기관 등 각급 간부들의 사업정형을 총화하면서 당의 노선과 정책관철에 헌신분투할 것을 강조했다. 특히 간부들 속에서 만성적인 형식주의·요령주의와 보신주의·패배주의를 철저히 근절할 데 대해서도 강도 높게 요구했다. 경제상황 악화에 따른 내부동요 차단에 집중하면서 ‘5대 교양’(①위대성교양 ②김정일에국주의교양 ③혁명신념교양 ④반제계급교양 ⑤도덕교양) 강화를 사상사업의 기본과제로 제시했다. 국가와 사회전반에 ‘새로운 만리마속도 창조를 위한 대진군’과 ‘총돌격전, 총공격전’을 주문했다.

올해 주공과제로 추진했던 삼지연건설 등 시범건설대상들을 연말까지 조기에 준공하며 ‘자력갱생’과 ‘자력부강’의 본보기로 내세웠다. 10월과 12월에 연이은 김정은의 ‘백두산등정’을 ‘백두혁명정신’의 대표적 계기로 강조하며 대내 정치적 열의를 독려했다. 연말시한부를 앞두고 가능한 대미압박을 최대로 강화하면서 동시에 내부를 다잡기 위한 체제선전을 병행하고 있다. 여느 해에 비해 가장 긴장한 연말일정을 보내면서 이에 상응한 분위기를 조성하고 있다.

〈2018~20년 3대 정책과제 추진 현황〉

구 분	공사 일정	추진 상황	김정은 지도	목 표
삼지연시 건설	- 기간 (약 4년 간) 2016.11 ~ 2020.10	- 1단계(주택 1900세대) - 2단계(읍지구 공공시설) *19.12.2 읍지구준공식 - 3단계(주변지구, 협동 농장)	-17년~ 1회 -18년~ 3회 -19년~ 4회	- 혁명전통 성지 - 산간도시 표준 - 세계적 본보기
원산갈마 해안 관광지구	- 기간 (약 3년 간) 2018.1 ~ 2020.4	- 18년 신년사 (역점과제) - 준공 계획 3차례 연기 1차~ 19.4월 2차~ 19.10월(6개월 연장) 3차 ~ 20.4월 준공	-18년~ 3회 -19년~ 1회	- 인민 선물로 완공 - 세계적 해양공원 - 국제관광 표준
양덕온천 관광지구	- 기간 (약 1년 간) 2018.8 ~ 2019.10	- 18년 8월 착공지시 - 군부 과제로 하달 *19.12.7 준공식	-18년~ 2회 -19년~ 5회	- 인민 선물로 완공 - 문화휴양시설 - 스포츠투관광 시설

올해 김정은의 공개 활동은 집권 이후 가장 적은 횟수를 기록했다. 1월부터 12월 초까지 대략 79회 정도이다. 집권 이후 8년간 평균 100여회 정도에 달하던 공개 활동이 올해는 최저치로 감소했다. 대신 6~8월간에 집중된 각종 미사일 시험발사 등 군사 분야의 현지지도는 예년보다 늘었다. 대외정세 국면에 대응하면서 군부대 시찰과 군사훈련 지도 등 군사적 행보는 강화했다. 이에 비해 경제 분야는 삼지연건설을 비롯한 중요 정책과제에 집중하면서 전반적인 활동범위가 줄었다. 주로 하노이 북미협상 결렬 이후 대외정세 대응에 고심하면서 중요한 일정들을 선별적으로 소화한 것이다. 동시에 대북제재에 따른 경제여건의 악화 상황에서 주요 역점 대상 이외의 대내 현지지도 수요가 줄어든 측면도 일정한 영향을 미친 것으로 보인다.



출처: 통일부 북한정보포털과 「노동신문」 등에 근거하여 재구성

제7기 4차 전원회의와 최고인민회의를 통해 당-국가 지도부의 인적교체를 진행했다. 우선, 노동당 지도기구(당중앙위원회, 정치국, 정무국, 군사위)에 한해 대폭적인 인사개편을 진행했다. 당중앙위원회 성원(위원, 후보위원) 234명 중 약 31%(74명)가 교체되었다. 제7기 2차 전원회의(17.10)에서 약 32%(75명)의 대규모 인적변동이 있는 이후 18개월이 경과한 것을 고려할 때 상당한 규모의 변동폭이다. 인사개편은 대체로 세대교체를 위주로 △원로세대 은퇴 △당-국가 지도부 충원 △국가 정책구조 정비 방향에서 이루어졌다.

정치국은 기존의 30명에서 34명으로 규모를 늘리고 당·정·군의 권력구조 변동에 따른 인사를 진행했다. 정치국 상무위원 3인(김정은, 최룡해, 박봉주)체제에 새로 내각총리로 임명된 김재룡과 당 조직지도부장 리만건 등 정치국 위원 7명을 보선했다. 조용원(당 제1부부장), 박정남(강원), 리히용(함북), 김덕훈(금속공업), 리룡남(대외경제), 조춘룡(2경제) 등 경제부문과 지방권력까지 안배하여 후보위원 6명을 새로 충원했다. 김영남과 김기남 등 원로세대가 은퇴하면서 정치국의 평균연령도 2016년 제7차 당대회(약 74세)에 비해 5년 이상 젊어졌다.

당 정치국에서 군부의 정치적 지위는 동결시켰다. 교체된 김수길 총정치국장만 새로 정치국위원에 임명하고 노광철 인민무력상과 리영길 총참모장(당시)은 정치국 후보위원에 한정시켰다. 총정치국장의 정치국 상무위원 당연직 부여 등

이전 사례에 비해 군부의 현저한 위상약화를 보여주고 있다. 당-국가체제로 전환되는 과정에서 ‘무력기관’으로 하향 조정된 군부의 정치적 지위가 고착되는 상황이다.

〈노동당 정치국 변동 현황(상무위원, 위원, 후보위원)〉

구 분	3차 전원회의 (18.4.20) 30명	4차 전원회의 (19.4.10) 34명	비고 (탈락/ 승진, 신규)
상무위원	김정은 김영남 최룡해 박봉주 (4명)	김정은 최룡해 박봉주 (3명) - 1명	김영남
위 원	박광호 양형섭 리수용 김평해 태종수 오수용 안정수 박태성 김영철 리만건 로두철 리용호 리명수 최부일 김정각 (15 명)	김재룡 리만건 박광호 리수용 김평해 태종수 안정수 박태성 오수용 김영철 박태덕 최 휘 리용호 로두철 최부일 김수길 태형철 정경택 (18 명) + 3명	김재룡(신규) 태형철(신규) 리만건(승진) 김수길(승진) 정경택(승진) 박태덕(승진) 최 휘(승진)
후보위원	최 휘 박태덕 김수길 정경택 김능오 임철웅 조연준 리병철 노광철 리영길 김여정 (11 명)	임철웅 조연준 리병철 김덕훈 김능오 조춘룡 리히용 조용원 리룡남 박정남 리영길 노광철 김여정 (13 명) + 2명	김덕훈(신규) 조춘룡(신규) 리히용(신규) 조용원(신규) 리룡남(신규) 박정남(신규)

당 정무국에는 리만건과 박봉주 부위원장 이외 장금철 통전부장과 김동일 등이 신규 임명되고, 당 군사위원회는 김재룡, 리만건, 태종수, 김조국 등을 새로 보선했다. 2년 만의 대규모 인사개편은 세대교체를 포함한 구조적인 요인과 함께 김정은이 현 국면을 심각하게 인식하고 있으며, 그 돌파를 위한 인적 개편(경제관료 기용 등) 의도를 반영한 것으로 보인다.

둘째, 최고인민회의 제14기 1차 회의를 통해 국가권력구조의 정비와 인적교체를 진행했다. 김정은의 ‘국가 최고직책’ 성격에 맞게 국무위원회를 국가최고지

도기구조 격상시켰다. 국무위원회의 지위와 역할에 관한 헌법 개정을 진행하고 제1부위원장 직제를 신설하여 최룡해를 임명했다. 국무위원을 12명에서 14명으로 늘리고 리만건과 최선희 외무성 1부상 등을 충원했다. 동시에 3대에 거쳐 20여 년간을 유임시켰던 김영남 최고인민회의 상임위원장을 최룡해로 교체하고 상임위원회 명예직 폐지와 부위원장 교체 등의 인사 조치를 진행했다. 내각도 고령인 박봉주 대신 젊은 김재룡을 전격 기용하여 보다 실용적인 정책구조로 변화시키고 부총리 급들의 정치적 지위를 일부 상향시켰다.

당-국가 권력구조 변화와 대규모 인사 조치는 주로 △유일구조 및 당-국가 체제 강화 △전문 경제관료 중용 △당면 대외정세 대응 차원에서 진행된 것으로 평가할 수 있다. 올해 인사변동까지 더하여 2016년 제7차 당대회를 기점으로 가시화 되었던 김정은 시대 권력구조의 세대교체가 일단락되었다. 당 지도부에 박봉주, 김평해, 태종수 등의 노세대를 잔류시키는 대신 정무국을 포함한 정책라인에는 보다 젊은 간부들과 실무급들을 전진 배치했다.

이와 같은 권력구조 추이는 최근 김정은의 현지도도를 수행하는 당-정 관료들의 인적구성 변화에 반영되고 있다. 지난 10월 김정은의 ‘백두산등정’을 비롯한 중요 일정들에는 조용원, 김여정, 현송월, 마원춘, 최선희 등과 신진 당 부부장급들이 새롭게 등장하고 있다. 김정은 시대 10년을 가까이 하면서 당 정무국을 비롯한 정책라인의 인적변동이 빨라지고 있으며, 새로운 권력엘리트들이 지속적으로 충원되고 있다. 이와 같은 흐름은 향후 대내외 정책에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 김정은의 역점정책 수행을 비롯한 당면한 국가목표 수행에서도 신진엘리트들의 역할이 증대할 수 있으며, 이는 당창건 75돌이 되는 내년도 정치 환경에서 더욱 주목될 것으로 예상된다.

2. 2020년 전망 : 당창건 75돌 경축을 통한 체제결속과 우상화

당창건 75돌 계기 정치적 열의 제고

북한은 내년도에 당창건 75돌(’45.10.10)을 계기로 대내 정치적 열의를 고양하고 체제결속을 도모하는 방향에 집중할 것이다. 정권의 주요 기념일인 당창건

기념일을 적절한 정치적 계기로 활용하면서 동시에 김정은의 후계공식화 10돌('10.9.28)에도 중요한 의미를 부여할 것으로 예상된다. 경제발전 5개년전략 수행 마지막해의 국정방향에 맞게 대내 역량을 총동원하면서 자력갱생을 앞세워 당면한 정치·경제적 성과를 확보하는 데 집중할 것이다.

첫째, 김정은 시대에 따른 이상화 정책을 더욱 강화할 것으로 예상할 수 있다. 이미 '당과 국가, 군대의 최고영도자' 지위에 필요한 모든 제도적 조치들을 선행한 조건에서 이에 걸 맞는 이상화의 확대 단계가 필요한 상황이다. 한 단계 높은 수준의 김정은 이상화, 수령에 대한 숭배의식을 제고하는 현실적인 내용들이 필요한 상황이다. 아직까지 김정은 생일의 국경일 지정과 초상화 보급 등 중요한 이상화 내용들이 이루어지지 않고 있다. 단계적 수순을 거쳐 언제인가는 거쳐야 할 이상화 일정들이다. 올해 10월과 12월의 연이은 김정은의 '백두산 백마 등정'도 이상화 정책의 대표적인 사례다. 집권이후 달성한 대내외적 업적에 기반 하여 김정은의 이상화 수위도 한 단계 상향된 수순에서 진행될 전망이다.

둘째, 내년도 정치방향에 맞게 '백두혁명전통'과 '일심단결'을 강조하는 체제 선전에 집중할 것이다. 2019년 자력갱생 기조에 이어 2020년에는 일심단결과 자력갱생을 함께 내세우며 내부결속을 다지는 정치적 열의를 강화할 것으로 예상할 수 있다. 내년 초부터 제7기 5차 전원회의 결정과 신년사 과업관철 분위기가 고조될 것으로 보인다. 최근 김정은의 백두산 등정에서 하달한 지침에 따라 백두혁명정신을 설파하기 위한 대대적인 사상 캠페인이 전개될 것이다. 간부·당원들의 백두산지구 혁명전적지 답사 열풍이 전개되면서 대내열의를 높일 것이다. 통상 중요한 정치적 계기를 앞두고 진행하는 당중앙위원회·당중앙군사위원회 공동구호 제시와 같은 동원성 조치도 예상할 수 있다. '조선노동당창건 75돌을 높은 혁명적 열의와 자력갱생 성과로 맞이하자'는 구호아래 전당, 전민, 전군이 하나가 되어 당면한 정책관철에 헌신분투할 것을 강조할 것이다. 한편 하반기에는 군 열병식을 포함한 대규모 경축행사 준비에 역량을 집중할 것이다.

내년에도 대북제재 여파에 따른 경제난과 자력갱생 기조가 강화되면서 이에 따른 정치·경제적 부담이 증가될 수 있다. 대내외 정세를 감안하여 6.25전쟁 발발 70주년, 광복절(조국해방의 날) 75주년, 선군혁명개시(선군절) 60돌('60.8.25) 등의 계기들을 내부결속 차원에서 적절히 활용하려고 할 것이다.

〈2020년도 주요 기념일 및 계기〉

구 분	내 용	비 고
2~4월	광명성절 (78주년), 태양절 (108주년)	예년 수준
6월	「6.15남북공동선언」 발표 20주년	2000.6.15
6월	6.25전쟁 발발 70주년	1950.6.25
7~8월	제32회 도쿄올림픽	2020.7.24.~8.9
8월	광복절 (조국해방의 날) 75주년	1945.8.15
8월	선군혁명개시일 (선군절) 60주년	1960.8.25
9월	붉은청년근위대 창립 50주년	1970.9.12
9월	김정은 후계 공식화 10주년 (노동당 제3차대표자회)	2010.9.28
10월	노동당창건 75주년	1945.10.10
10월	「고려민주연방공화국창립방안」 제시 40주년 (6차당대회)	1980.10.10
10월	중국인민지원군 참전 70주년	1950.10.25
10월	조선올림픽위원회 결성일 50주년	1970.10.31

제7기 5차 전원회의의 토의방향에 맞게 대내외 긴장국면을 조성하면서 보다 공세적인 체제선전에 나설 것으로 보인다. 대외적 강경기조를 강조하면서 ‘새로운 길’의 선택을 내세워 대미·대남 압박수위를 더욱 높일 것으로 예상된다. 제7기 5차 전원회의에서 비핵화협상 중단과 같은 ‘전략적 결단’을 천명할 수도 있다. 더 나아가 새로운 성격의 강경노선을 채택할 가능성도 있다. 정세 변화에 맞게 ‘역사적인 12월 전원회의의 정신’을 강조하며 내부결속을 위한 정치적 분위기를 증대시킬 것이다.

한편, 2020년 도쿄올림픽을 제제국면의 돌파구로 활용할 가능성이 있다. 내년예 예상되는 북한의 불리한 여건들을 감안할 때 하반기에 개최되는 도쿄 하계 올림픽은 여러 모로 유리한 기회이다. 과거 북한은 스포츠 성과를 체제선전에 적극적으로 활용했다. 북일 관계 악화를 뒤로 하고 북한이 참가하는 경우 대내외적인 파급영향이 적지 않을 전망이다. 광복절 75돌을 앞둔 8월 경기기간에 북한의 우세종목인 역도와 유도 등에서 한 두 개의 금메달만 확보해도 가시적인

체육성으로 10월의 경축분위기를 일신할 수 있다. 내년 남북관계 정세에 따라 남북협력 강화와 같은 유리한 계기로 활용할 수도 있으며, 상황에 따라 북일 관계에도 일정한 영향을 미칠 수 있을 것이다.

셋째, 당적 영도체계를 강화하는 정치방향에 집중할 것으로 보인다. 김정은 유일체제에 지향시켜 당적 지위를 제고하고 통치기능을 더욱 강화하는 데 주력할 것이다. 불투명한 비핵화 협상 및 북미관계 전망과 더불어 내년에도 북한의 경제상황이 어려워질 가능성이 높다. 보다 어려운 국면에서 당면한 정치·경제 정책을 추진하는 과정은 곧 강화된 당적 지도기능과 통제권능을 필요로 한다. 당 전원회의와 정치국 확대회의 등 당기구들의 운영을 통해 정책추진 구조를 활성화하고 총동원체계를 강화할 것으로 예상된다. 당 정무국을 비롯한 각급 당기구와 기관들의 기능과 역할을 높여 5개년전략 수행을 추진하면서 이에 맞는 정치·사회적 분위기를 독려하려고 할 것이다.

노동당 내부적으로는 김정은의 후계 공식화 10주년을 유일체제를 강화하는 정치적 계기로 활용할 가능성이 있다. 10년 전 제3차 당대표자회에서 김정은 후계체제를 공식화한 의미를 10월의 당창건 경축분위기와 연계할 수 있다. 과거 김정일의 당사업 개시('64.6.19)일과 후계지위 공식화(6차당대회, '80.10.10) 등의 일정들도 유일체제를 강화하는 주요 계기들로 활용했다.

새로운 단계의 국가전략목표 제시

내년은 7차당대회에서 제시한 국가경제발전 5개년전략(2016~20)이 마감되는 해이다. 당초 제시한 경제건설 목표에 미달할 가능성이 높지만 시기적으로는 마감을 총화하고 새로운 전략목표 또는 정책방향을 제시해야 하는 수순이다. 대북 제재 장기화와 경제여건을 감안할 때 전략수행 결과에 대한 당 전원회의 토의 등이 부담스러울 수도 있지만, 5년 여간 추진해온 중기발전전략 총화 등의 공식적인 절차는 불가피한 상황이다. 노동당 전원회의와 최고인민회의를 통해 5개년전략 수행을 총화하고 새로운 단계의 경제목표를 제시할 수 있다. 10월을 계기로 가시적인 경제성과들을 내세워 '시한부' 5개년전략을 마감하고 단계적인 수순에서 중장기적인 새로운 경제건설목표를 추진할 가능성도 있다.

향후 2022년은 김일성생일 110돌과 김정일생일 80돌이 되는 해이자 김정은 집권 10년이 되는 북한에게는 매우 의미 깊은 해이다. 대략 2년 이상이 남은 상황에 맞게 정치적 열의를 높여가며 경제목표 수위도 상향시킬 수 있다. 당장 내년부터의 정치·경제적 방향성이 2022년에 맞춰질 가능성이 높다. 시한부적인 정책방향을 중심으로 약 3년 기간의 총력전 단계를 전개할 수 있다. 김정은 시대에 들어서서 2012년 김일성생일 100돌, 2015년의 당창건 70돌, 2018년 정권 수립 70돌 등 주요 정치적 계기들에 맞춰 중요 정책방향과 과제들을 추진했다. 이와 같은 연장선상에서 2022년을 목표로 하는 중기 정책과제를 추진할 것으로 예상된다.

북미관계 해소를 포함한 정상적 경로라면 5개년전략 수행이후 2022년을 목표로 ‘3개년전략’을 재추진하는 것이 이상적이지만 북한을 둘러싼 대내외 환경은 여의치 않은 형국이다. 당면한 제7기 5차 전원회의에서 ‘자력갱생총진군’을 재강조하는 수비적인 정책방향을 선택할 수도 있다. 특히 비핵화협상의 장기전에 대비하면서 체제 내구력을 유지하고, 동시에 차기단계의 경제전략 목표를 모색하는 전략적 ‘완충기’를 선택할 수도 있을 것이다.

인민군의 경제적 역할 강화와 군사력 과시의 갈림길

김보미

1. 2019년 평가 : ‘자위적 국방력 강화 조치’ 아래 무력시위 재개

재래식 전력의 현대화 및 신형무기 등장

2019년 북한의 무력시위가 재개되었다. 북한은 신형무기 시험이라는 명분하에 제14기 제1차 최고인민회의 직후인 4월 17일 무력시위를 재개하였고 12월 1일 까지 13차례에 걸쳐 지속되었다. 현재까지 테스트를 통해 파악된 북한의 신형무기는 △KN-23(신형 단거리 탄도미사일) △신형 대구경 조종 방사포 △신형 전술지대지 미사일(북한판 ATACMS) △초대형 방사포 등이다. 신형무기 테스트가 하계훈련기간(7-9월)에 집중되면서 일각에서는 무기 시험발사가 하계훈련의 일환으로 진행되었다는 평가를 내렸다. 그러나 신형무기 시험이 총참모부가 아닌 당군수공업부, 국방과학원 인물들의 주도하에 진행된 점과 하계훈련 기간 이후에도 계속해서 이어지고 있는 것으로 미루어 볼 때, 하계훈련과는 무관하게 이미 계획된 무기개발 타임라인에 따라 진행되고 있는 것으로 추측된다.

공개된 북한의 신형무기들은 모두 고체연료를 사용하여 이동성과 신속성에서 한층 향상된 성능을 자랑하고 있는 것으로 보인다. KN-23은 길이 7.3m, 사거리 약 600km, 고도 약 50km(7월 25일 발사)로 하강단계에서 상승 비행이 가능하여 요격이 까다로운 것으로 알려졌다. 신형 대구경 조종 방사포는 사거리 약 370km, 고도 약 90km(10월 31일 발사)로 중국의 WS-2 다연장로켓과 유사한 형태이다. 북한은 신형 방사포에 대해 포병 현대화 전략에 따라 지상군사작전의 주역을 맡게 될 무기라고 평가하였다. 북한의 신형 전술지대지 미사일은 미국의 ATACMS와 비교되고 있으며 사거리가 400여 km, 고도는 48km(합동참모본부

발표)로 탐지되었다. 8월 이후 세 차례에 걸쳐 시험사격한 초대형 방사포는 북한의 주장에 따르면 기존 방사포에 비해 사거리가 증가하고 정밀유도기능을 갖추어 비군사시설에 피해를 주지 않고 군사시설만을 공격할 수 있다.

무기시험의 정치적 의도에 대한 분석을 완전히 배제할 수는 없지만, 북한이 비핵화 협상과는 별도로 재래식 군사력 증강을 통한 국방력 강화 방안에 골몰해 왔다는 점에 주목해 볼 필요가 있다. 그동안 재래식 전력의 취약성을 핵무기로 상쇄해왔던 북한이지만, 비핵화를 진행한다면 재래식 무기가 유일한 전투 및 방어수단이 될 것이기에 어느 정도 재래식 전력을 현대화하는 작업은 필수적이었을 것이다. 북한의 신형무기 개발 사업들은 2014-2018년에 걸쳐 진행된 군 현대화 5개년계획과 함께 2017년 12월 제8차 군수공업대회에서의 국방공업의 주체성 강화, 2018년 5월 당중앙군사위원회 확대회의에서 김정은의 군 현대화 지시 등에 의해 탄력을 받아 추진되어왔을 확률이 크며 현재까지 공개된 무기들은 군 현대화 프로젝트의 결과물로 판단된다. 북한은 앞서 군사적 움직임을 극도로 자제해왔던 2018년에도 정권수립 70주년 기념 열병식을 통해 신형 대전차로켓 ‘불새-3’과 신형 152mm 자주포 등 새로운 재래식 무기들을 선보인 바 있다.

이는 곧 북한의 신형무기들이 김정은 시대 들어 강조하고 있는 국방공업발전의 성과임을 뜻한다. 북한은 신형무기들을 ‘주체무기’ 혹은 ‘주체병기’로 통칭하면서 한반도와 주변의 지리적 조건, 인민군의 작전 구상에 기초에 개발된 것이라고 주장하고 있다. 또한 북한은 이 같은 무기개발을 통해 국방공업이 ‘개발창조형공업’으로 전환되고 있다면서 신형무기개발이 제7차 당대회에서 “국방공업의 주체성과 자립성을 강화하고 현대화·과학화 수준을 높여야 한다”고 했던 김정은의 지시에 의한 것임을 밝히고 있다. 제7차 당대회에서 김정은은 정밀화, 경량화, 무인화, 지능화된 “우리식의 현대적이고 위력한 주체무기들을 더 많이 연구·개발해야 한다”고 주문한 바 있다. 잇따른 신형무기 공개 결과에 만족하여 김정은은 무기 개발에 참여한 국방과학자들의 노고를 치하하기 위해 8월 13일 당중앙군사위원회 위원장 명령(제008호)으로 군수 분야 과학자 103명에 대한 승진인사를 단행하였다.

한편 북한은 일련의 신형무기 시험을 “자위적 국방력 강화” 조치의 일환으로 평가하고 향후에도 무기시험이 계속될 수 있다는 암시를 주었다. 9월 4일, 재일

본조선인총연합회 기관지 『조선신보』는 “조미대결구도가 근본적으로 바뀌고 안보환경의 변화와 직결되는 비핵화 대화가 시작된 조건에서 조선반도를 둘러싼 군사적 균형을 허물지 않고 유지해나가는 문제는 특별히 중요하게 나선다”며 이례적으로 ‘군사적 균형(balancing)’ 유지 문제를 제기하였다. 이는 한반도 안보환경이 개선되더라도 미중경쟁 등을 비롯한 국제정세의 변화에 대응하는 차원에서 군사력을 계속 강화해 나가겠다는 북한의 입장을 피력한 것으로 풀이된다. 즉 향후 미국과 비핵화 협상이 진척되더라도, 군 현대화 사업의 일환으로 북한은 계속해서 신형무기 테스트를 강행할 가능성이 있다.

3년여만의 SLBM 테스트: 북극성-3형의 등장

2019년 10월 2일, 북한이 북극성-3형을 공개함으로써 2016년 이후 중단했던 SLBM시험을 재개하였다. 북한의 신형 SLBM은 이전 모델인 북극성-1형과 비교하였을 때 외형면에서 더 커지고 사거리와 안전성이 증가하는 등 기술적으로 한 차원 업그레이드된 것으로 파악된다. 북극성-3형의 최대 비행고도는 910km, 비행거리는 약 450km이며 정상궤도로 발사되었을 경우 사거리 최대 1,900km에 달하는 중거리 미사일로 한국은 물론 일본 전역을 사정권 안에 포함할 수 있을 것으로 추정되고 있다. 북한 역시 시험발사 직후 “새로 설계된 탄도탄의 핵심 전술·기술적 지표들이 과학기술적으로 입증됐다”고 자평함으로써 북극성-3형이 북극성-1형보다 발전된 무기임을 과시하였다.

일각에서는 북극성-3형이 생존가능한 핵무력 수단으로, 모든 지상 발사 미사일이 파괴되었을 때 보복의 신뢰성을 높일 수 있을 것으로 예상하면서 ‘게임체인저’라는 평가를 내렸다. 그러나 북한의 SLBM 능력이 3년 전에 비해 크게 발전되었음에도 불구하고, 북극성-3형을 완전히 새롭고 생존력이 뛰어난 게임체인저로 평가하는 것은 아직 시기상조로 보인다. 그 이유는 크게 두 가지로 나누어 설명할 수 있다.

첫째, 북한의 SLBM은 즉각적이고 실질적 위협이 되기에는 아직 기술적·운용적 측면에서 신뢰성이 부족하다. 이는 대부분 경제적인 이유에서 기원한다. 북극성-3형은 북한의 지상 기반 미사일에 비해 취약성이 더 높다. 10월 2일에

진행되었던 테스트의 경우 북극성-3형이 바지선에서 발사된 만큼, 미사일이 신형 잠수함에 탑재되어 일정거리 이상 비행이 가능할 수 있도록 기술적 완성도가 높아져야 할 것이다. 또한 신형 잠수함은 기존의 로미오급 잠수함을 개조한 것으로 완전히 새로운 형태로 보기 어려울 뿐만 아니라 잠항 능력 또한 증명되지 않았다. 북한이 여러 대의 잠수함을 장시간 잠항이 가능하도록 충분한 연료를 구비하고 있는지 의문이며, 잠수함이 미국의 해안 근처까지 항해할 수 있을 정도로 기술적 정교함의 수준에 도달하였을지도 회의적이다. 결정적으로 북한의 미사일과 잠수함 모두 2차 타격능력 확보에 필요한 최소 생산능력을 갖추었는지도 확인되지 않았다. SLBM의 전력화를 위해서는 여러 척의 잠수함을 생산·운용할 수 있어야 하지만 고강도 제재에 직면한 북한의 무기 생산능력에 의문이 제기될 수밖에 없다.

둘째, 설령 북한이 기술적 제약과 경제적 한계를 극복하고 몇 척의 잠수함과 몇 기의 미사일 개발에 성공한다 하더라도, 지휘통제체계의 문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 북한은 SLBM을 운용할 때 중앙집중적이고 독단적인 지휘체계를 유지하기 위해 위기시에 명령을 받고 출동할 때까지 잠수함을 항구 근처에 배치해두는 요새모델(bastion model)을 채택할 가능성이 높다. 그러나 북한에서 SLBM이 진수할 수 있는 항구는 아직 한정적일 것으로 보이며 특히 미국이 위성을 통해 인지하고 있는 항구라면, 잠수함이 진수할 때 미국의 정보자산에 발견되어 격추될 가능성이 크다. 또한 해저에서 지휘통제를 전략군이 담당할 것인지, 혹은 조선인민군 해군이 맡게 될 것인지와 같은 지휘통제의 역할 분담 및 전략군과 인민군의 유기적인 소통 문제가 대두될 가능성도 있다. 뿐만 아니라 북한의 통신기술 수준이 위기상황에서 잠수함들끼리 연락망을 유지할 수 있을지 장담할 수 없기 때문에 잠수함 내에 통신체계가 미비하다거나 오작동의 가능성이 크다면, 선불리 SLBM을 운용하였다가 의도치 않은 군사적 갈등 상황에 직면할 가능성이 크다.

결국 북한이 이론적으로 SLBM을 운용할 수 있는 것과 실전배치 사이에는 큰 간극이 존재한다고 할 수 있다. 북한이 SLBM을 게임체인저로 활용하기 위해서는 언급한 재정적·기술적 도전과제들을 극복해야만 할 것이며 전력화하기까지 최소한 수년의 시간이 필요할 것으로 예상된다.

김정은의 군 관련 공개활동 증가

2019년에는 김정은의 군 관련 공개활동이 2018년에 비해 크게 증가하였다. 2019년 1월, 통일부가 공개한 자료에 따르면 김정은의 현지도를 군·경제·정치·사회문화·대외 및 기타의 5가지 범주로 나누어 보았을 때, 2018년 김정은의 공개활동은 경제·대외 및 기타가 각각 1위(41회)와 2위(28회)를 차지하였다. 군 관련 공개활동 횟수는 8차례에 불과하여 2017년(42회)에 비해 급격히 감소하였다.

그러나 김정은은 올해 12월 4일까지 25회(11월 25일 2회)에 걸친 군 관련 공개활동을 가졌으며 이는 지난해에 비해 눈에 띄게 증가한 수치이다. 시기적으로 하노이 북미정상회담 결렬 이후 군 관련 활동이 활발해진 것으로 보아 하노이 회담 이전까지는 김정은이 북미협상을 의식하여 의도적으로 군 공개활동을 자제해왔음을 알 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 2018년 신형무기 지도는 1회(2018년 11월 16일, 첨단전술무기시험 지도)에 그쳤으나 2019년에는 신형무기 지도 활동이 9번(잠수함 참관 제외)으로 가장 많았다. 항공 및 반항공군 관련 공개활동도 3차례나 있었는데, 한국의 F-35A 도입, 한미연합공중훈련 등 한·미의 공군력에 맞서 북한 역시 공군력을 과시하는 방식으로 전개되었다는 것이 특징이다. 특히 매년 상반기에 개최되던 조선인민군 땅크병 경기대회가 지난해 3월 축소 시행된 이후 2019년에는 언론에 보도되지 않았던 것과 달리, 2년 만에 김정은이 전투비행술경기대회를 참관했다는 점에서 북한이 한미 연합군의 공군력에 매우 민감하게 반응하고 있다는 사실을 알 수 있다.

한편 SLBM 북극성-3형 시험발사(10월 2일)와 초대형 방사포 시험사격(10월 31일) 현장에서는 김정은의 모습이 공개되지 않았다. 또한 북한의 국방과학원은 대변인 담화를 통해 12월 7일 서해위성발사장과 12월 13일 ‘중대한 시험’을 진행했다고 발표하였는데, 이때에도 마찬가지로 김정은의 참석 여부는 밝혀지지 않았다. 북한이 몇 차례 주요 무기 시험 현장에서 김정은의 존재 여부를 공개하지 않는 이유는 군사적 긴장 조성을 통해 한국과 미국을 압박하는 한편 협상틀이 깨지지 않도록 수위를 조절하려는 의도로 해석된다.

김정은의 군 공개활동과 관련하여 또 다른 특이할만한 사항은 9월 6일 태풍

‘링링’의 복상과 관련하여 당중앙군사위원회 회의가 소집되었다는 점이다. 이는 북한 지도부가 재해 피해에 대비하여 군이 핵심적 역할을 수행해주기를 요구하는 차원에서 이루어진 것으로 판단된다. 또한 군 관련 공개활동에 포함되지는 않지만 김정은이 당중앙군사위원회 위원장 명령(제008호)으로 8월 13일 신형무기 개발에 참여한 군수 분야 과학자 103명에 대한 승진인사를 단행한 사실에도 주목할 필요가 있다. 2018년 9월 8일 김정은이 당중앙군사위원회 위원장 명령으로 처음 군사칭호를 수여한 이래 3차례 인사 발표가 있었다. 그러나 영관급 인사까지 발표된 사례는 이번이 처음이라는 점에서 김정은이 신형무기 개발에 특별한 관심을 기울이고 있음을 짐작할 수 있다.

이밖에도 김정은은 중대장·중대정치지도원대회를 비롯하여 각종 기념행사와 공연 등 다양한 군 관련 활동에 참여하였다.

〈2019년 군 관련 김정은 주요 공개활동〉

날 짜	내 용	주요 수행인물
2월 8일	조선인민군 창건 71주년 인민무력성 축하 방문	리명수(조선인민군 제1부사령관), 김수길 (총정치국장), 리영길(총참모장), 노광철(인민무력상)
3월 25-26일	조선인민군 제5차 중대장·중대정치지도원대회 지도	리명수, 김수길, 리영길, 노광철
4월 16일	조선인민군 항공 및 반항공군 제1017군부대 전투비행사들의 비행훈련 지도	최룡해(최고인민회의 상임위원장), 김평해(당 부위원장), 오수용(당 부위원장), 조용원(당 부부장), 김수길, 노광철, 김광혁(항공 및 반항공군 사령관), 석상원(정치위원 항공군소장)
4월 17일	신형 전술유도무기 사격시험 지도	김평해, 오수용, 조용원, 리병철(군수공업부 제1부부장), 김정식(당 부부장), 김수길, 노광철, 박정천(총참모부 포병국장), 박광주(군 소장), 장창하(국방과학원장), 전일호(군 중장)

5월 4일	전방·동부전선방어부대 화력타격훈련 지도	김평해, 오수용(당 경제부장), 리병철, 조용원(당 제1부부장), 리영길, 박정천
5월 9일	전방·서부전선방어부대 화력타격훈련 지도	김평해, 오수용, 조용원, 박정천
6월 2일	군인가족예술소조공연 관람	리설주, 최룡해, 박태덕·박태성·안정수·김평해·리만건·박광호·리수용(이하 당 부위원장), 최휘, 김영철, 김수길, 김기남, 리영길, 박정천
7월 23일 (보도)	새로 건조한 잠수함 참관	조용원, 장창하, 홍영철·유진·김정식·리종식·최명철(이하 당 부부장)
7월 25일	신형 전술유도무기 위력 시위사격 조직지도	조용원, 리병철, 홍영철, 유진, 김정식, 리영식(당 제1부부장), 장창하, 전일호
7월 27일	정전협정체결 66주년 관련 ‘조국해방전쟁참전열사묘’ 방문	-
7월 28일	정전협정체결 관련 국립교향악단 7.27 기념음악회 관람	리만건, 박광호, 리수용, 김영철, 조용원, 김여정, 최선희(외무성 제1부상), 양형섭, 리명수, 최영림
7월 31일	신형 대구경조종 방사포 시험사격 지도	조용원, 리병철, 유진, 김정식, 박정천, 장창하, 전일호
8월 2일	신형 대구경조종방사포 시험사격 지도	리병철, 유진, 김정식, 장창하, 전일호
8월 6일	신형 전술유도탄 위력시위발사 참관	박봉주, 리만건, 박광호, 리수용, 김평해, 오수용, 안정수, 박태덕, 박태성, 조용원, 리병철, 리영길, 박정천, 장창하, 전일호
8월 10일	‘새 무기’ 시험사격 지도	리병철, 유진, 김정식, 장창하, 전일호, 정승일(군수공업부 부부장)
8월 16일	‘새 무기’ 시험사격 지도	리병철, 김정식, 장창하, 전일호, 정승일
8월 24일	새로 연구개발한 초대형 방사포 시험사격 지도	리병철, 김정식, 장창하, 전일호, 정승일

9월 6일	제13호 태풍 ‘링링’ 관련 ‘당 중앙군사위원회 비상확대회의’ 긴급 소집	당 중앙군사위 위원들, 당중앙위 부위원장들, 당 중앙위 해당부서 일군들 등
9월 10일	‘초대형 방사포’ 시험사격 현지지도 및 국방과학연구 부문 지도 간부들·과학자·기술자들에게 ‘감사’ 전달	박정천, 김여정, 조용원, 리병철, 김정식, 장창하, 전일호(군 상장), 정승일
11월 16일	조선인민군 항공 및 반항공군 비행지휘성원들의 전투비행술경기대회 참관	당 중앙위 간부들, 박정천, 김광혁
11월 18일	조선인민군 항공 및 반항공군 저격병구분대들의 강하훈련 지도	당 중앙위 간부들, 김광혁, 석상원
11월 25일	조선인민군 제5492군부대관하 여성중대 시찰	당 중앙위 간부들, 박정천
	서부전선 창린도 방어대 시찰	당 중앙위 간부들, 박정천
11월 28일	국방과학원에서 진행한 초대형방사포 시험사격 참관	리병철, 김정식, 장창하, 전일호, 국방과학연구부문의 지도간부들
12월 4일	백두산지구 혁명전적지 방문	최룡해, 박정천, 조선인민군 군중사령관들과 군단장들, 당 중앙위 간부들

남북군사분야합의서의 더딘 이행

2018년 9월 19일 체결된 남북군사분야합의서는 지난 1년간 귀중한 성과를 도출하였다. 2018년 11월 1일부터 지상·공중·해상에서 남과 북이 적대행위를 중지하기로 합의한 이후 접경지역에서의 군사적 갈등은 한 차례도 발생하지 않았다. DMZ내 GP 철수 사업 역시 시범 철수·폐쇄가 검증되었고 판문점 비무장화도 완료된 상태이다. 또한 공동유해발굴작업을 통해 2019년 9월 1일까지 160여구(추정)의 유해와 유품 4만 3,000여 점을 발굴할 수 있었다. 남과 북은 공동유해발굴을 위한 지뢰 제거와 도로 개설 작업으로 남북한 연결도로를 개설하고 시범사업 지역으로 강원도 화살머리고지를 선정하였다.

이처럼 남북군사분야합의는 남북간 군사적 긴장 완화에 크게 기여하였으나 하노이 북미정상회담이 결렬된 이후 후속 조치 이행에 좀처럼 속도가 나지 않고 있다. 남과 북은 2019년 2월 말까지 공동유해발굴단 구성을 마치고 서로 통보하

기로 하였으나 남측만이 2019년 3월 6일 발굴단 명단을 통보하였으며 4월 1일에는 남측 단독으로 유해발굴단 100여 명을 투입하여 DMZ내 군사분계선 남측 지역에서 지뢰제거와 기초발굴작업에 착수하였다. 또한 남북은 지난해 한강하구 공동수로조사(2018.11.5.-2018.12.9.)를 완료하고 2019년 4월부터 민간선박 자유항해를 실시하기로 하였으나 남측지역(김포 전류리 포구~한강하구 입구)에서만 항행이 이루어졌다. DMZ 내 GP 철수 역시 현재는 시범적으로 11개씩만 철수한 상태이며, JSA 자유왕래는 남·북·유엔사 모두 JSA에서 공동수칙이 필요하다는데 동의한 후 뚜렷한 진척을 보이지 못하고 있다. 서해상 우발적 충돌 방지와 안전한 어로 활동을 보장하기 위한 평화수역 조성에 대한 논의도 중단되었으며 유해발굴작업은 남북이 2019년 2월 말까지 공동유해발굴단 구성을 마치고 서로 통보하기로 되었음에도 3월 6일 남측만 통보한 이후 북측의 답변을 기다리고 있는 상황이다.

반면 북한은 2019년 한 해 동안 남북군사분야합의서를 한국의 군사적 움직임에 대한 비난을 전개하는 데 적극적으로 활용해왔다. 북한은 키리졸브, 독수리 훈련과 같은 대규모 한미연합군사훈련들이 중단되었음에도 유사 군사연습에 대한 비난을 지속하였다. 국군은 키리졸브를 단독훈련인 ‘동맹’으로 진행한 데 이어, ‘쌍룡훈련’과 ‘을지프리덤가디언’ 역시 단독으로 진행하였으나 북한으로부터 군사 분야 합의 위반이라는 비난을 피할 수 없었다. 나아가 북한은 육군지상작전사령부 창설 및 새로운 화력여단 조직 등 한국의 군조직 변화에도 민감한 반응을 보였으며, F-35A 스텔스기 등 전략무기 도입을 두고 군사합의 제1조 1항을 근거로 들며 격렬히 반대하였다. 2019년 7월 11일, 북한 외무성은 미국연주소 정책연구실장 명의의 담화를 통해 “일명 ‘보이지 않는 살인무기’라고도 불리는 ‘F-35A’의 도입이 지역에서 주변나라들에 대한 군사적 우위를 보장하며 특히 조선반도 유사시 북침의 ‘대문’을 열기 위한 데 그 목적이 있다는 것은 의심할 여지가 없다”는 날 선 입장을 표명하였다.

남북군사분야합의서 이행은 대북제재 속에서도 남북간에 진행할 수 있는 사안임에도 불구하고 한미연합군사훈련, 전략자산 도입 등에 대한 북한의 비판적 자세와 북미 비핵화 협상 난항으로 인해 좀처럼 진척되지 않고 있다. 특히 남북군축에 크게 기여할 것으로 기대를 모았던 남북군사공동위원회의 활동은 위원

회 구성조차 완료되지 않은 상황이다. 남과 북은 제10차 장성급 회담(2018년 10월 26일)에서 1992년 안을 준용한다는 원칙에 확인하고 군사공동위 구성에 합의하였으나 이후 뚜렷한 진전이 없다.

합의서 이행에 수동적인 북한의 태도와 군사훈련 및 신형무기도입에 대한 과민한 반응은 남측에 대한 북한의 불신을 일부 반영하고 있는 것으로 추측된다. 혹은 북미대화가 진전되지 않는 상황에서 한국의 적극적 역할을 압박하기 위한 수단으로 남북군사합의 이행을 의도적으로 지연하는 것일 수도 있다. 북한 외무성 대변인은 2019년 7월 16일 기자회견의 문답을 통해 “19-2 동맹 훈련이 현실화할 경우 북미 실무협상에 영향을 주게 될 것”이라고 주장하는 등 북미대화의 지연 원인으로 한미연합군사훈련의 실시를 꼽은 바 있다. 이는 곧 북미회담을 통해 실질적인 성과가 도출되기 전까지 북한이 현재의 태세를 유지할 가능성이 있으며 한미연합군사훈련의 재개는 북한의 비협조적 태도를 고착화할 가능성도 배제할 수 없다는 것으로 풀이된다.

2. 2020년 전망 : 비핵화 합의가 불리울 서로 다른 결과

비핵화 합의 진전시: 더딘 비핵화 합의 이행 속에 군의 경제적 역할 강화

북미가 비핵화 합의에 성공한다면 북한 군사 분야에 극적인 변화를 가져올 것이라고 기대하기 쉽다. 그러나 현실은 녹록치 않아 보인다. 일단 비핵화 합의 이행의 속도를 지연시킬 요인들이 존재하고, 일반적으로 군이라는 집단은 변화에 대한 거부감이 크고 현상유지를 선호하는 성향을 갖고 있기 때문이다. 이 같은 점들을 고려해봤을 때, 2020년 북미가 비핵화 합의 도출에 성공할 시 군사 분야에서 다음의 네 가지 변화를 예측해 볼 수 있다.

첫째, 비핵화 합의의 이행은 북미 양측의 이해관계에 따라 느린 속도로 전개될 것으로 예상된다. 미국이 요구하는 기준에 완벽히 부합하지 않더라도 신속한 제재 해제를 유도하기 위해 북한이 핵신고서를 제출할 가능성이 있다. 그러나 이 경우 미국이 까다롭고 높은 기준을 갖고 북한의 신고서에 대해 재작성이나 보완을 촉구할 것이며 따라서 합의 이행은 느린 속도로 진행될 것으로 예상된다.

다. 만약 북한이 신고서 제출을 거부한다면, 영변 핵시설 해체부터 착수할 가능성이 있다. 그러나 이 과정에서도 해체할 핵시설들의 범위와 해체 기간, 방법 등을 두고 북미 간에 진통이 예상된다. 또한 북한은 단계별로 미국의 상응조치가 없다면 합의 이행 속도를 늦추려 할 수 있다. 북한은 협상 단계마다 선제적인 선의의 조치로서 비핵화 합의 내용을 이행하고 있음을 강조하면서 상응조치의 신속한 이행을 촉구할 것으로 예상된다.

둘째, 북한은 중단되었던 남북군사공동위원회 관련 논의를 재개할 것으로 예상된다. 북측 군사공동위원회 대표를 지정하고 대표 인력들을 남측에 통보한 뒤 공동유해발굴 작업을 재개하거나 JSA 자유왕래 등 중단되었던 군사합의를 이행해나갈 것으로 보인다. 그러나 남북군사공동위의 역할이 궁극적으로 운용적 군비통제와도 맞닿아 있는 만큼, 위원회의 활동은 더디게 진행될 것으로 전망된다. 특히 다양한 무기들을 개발 및 개량하여 공개하고 있는 북한의 입장에서 재래식 군축 논의는 시기상조라고 판단하고 거부할 가능성이 크다. 북한은 대신 한미연합군사훈련, 전작권 환수와 연합사 문제 등 한국 정부가 민감하게 여기는 주제들을 집중적으로 거론하는 한편 훈련 중단 및 취소, 연합사 해체 요구 등의 양보와 성과를 얻으려 할 것이다.

셋째, 북한의 무력시위가 감소하거나 중단될 수 있다. 북한은 비핵화 합의가 진행 중임을 감안하여 불필요하게 한국과 미국을 자극할 수 있는 군사적 움직임은 자제할 것으로 예상된다. 다만 합의가 북한이 원하는 방향으로 진척되지 않을 경우, 미국의 태도 변화와 한국의 적극적 역할을 주문하는 차원에서 필요에 따라 저장도의 무력시위를 전개할 가능성이 있다. 핵무기가 없더라도 북한의 군사력이 한국과 일본을 비롯한 미국의 동맹국들에게 여전히 위협적임을 상기시킴으로써 협상상대인 미국의 태도변화를 촉구하는 것이다. 또한 내부적으로는 국가수호라는 군 본연의 역할을 인민군에게 주문함으로써 군의 응집력을 강화하고 사기를 진작시키려 할 수 있다.

넷째, 북한은 군의 경제적 역할을 강화하거나 현재 수준으로 지속해나갈 것으로 보인다. 비핵화 합의 진전으로 한반도 긴장수위가 낮아짐에 따라 노동력을 제공할 수 있는 군은 계속해서 국가경제건설에 매진할 것으로 전망된다. 김정은의 군 경제건설 현장에 대한 시찰이 증가하고 각종 군이 운영하고 있는 농수산

업 관련 시설에서 생산성 강화를 주문할 것으로 예상된다. 다만 북한 지도부는 노동자로서 군의 역할이 지속적으로 강화됨에 따라 군의 사기 및 단결력 저하를 우려하게 될 것이다. 이에 따라 북한은 평시 전투준비태세의 약화 가능성에 대한 대비책 마련에 골몰하게 될 것으로 예상된다.

비핵화 합의 결렬시: 잇따른 무기 시험을 통한 군사적 긴장 고조

첫째, 핵·ICBM 시험의 재개 가능성을 시사하는 발언이 나올 수 있다. 합의 결렬의 책임을 미국에 돌리고 대북압박정책에 불만을 표시하는 차원에서 북한이 핵·ICBM 시험 감행의사가 있음을 피력할 수 있다. 제재 해제와 체제 보장이 절박한 북한의 입장에서 핵·ICBM 시험은 미국에 가장 확실한 압박 카드임이 분명하다. 다만 여기서 유념해두어야 할 사실은 북한이 실제로 핵·ICBM 시험을 재개할 가능성은 그다지 높지 않다는 점이다. 왜냐하면 핵·ICBM 시험 재개는 미국내 강경파의 목소리에 힘을 실어줌으로써 북미 협상 재개 가능성을 불투명하게 만들뿐만 아니라, △미국의 미사일 대응능력 강화 촉진 △한미연합군 사훈련 확대 재개 △미국의 전략자산 전개를 촉발시켜 북한의 군사적 부담을 증폭시킬 우려가 크기 때문이다.

따라서 북한은 직접적인 핵·ICBM 시험발사를 강행하기 보다는 잠재적 도발 가능성에 대한 상상력을 불러일으키는 방식으로 한반도의 긴장 수위를 고조시킬 것으로 보인다. 12월 7일과 13일 국방과학원 대변인 담화를 통해 ‘중대한 시험’을 진행했음을 강조하고 한국을 비롯한 주변국가들의 안보위협을 자극하는 것이 그러한 예이다. 따라서 북한은 미국의 위성에 포착되도록 의도적으로 ICBM의 이동 모습을 공개하거나, 외무성 성명이나 인민군 최고사령부 성명 등을 통해 풍계리 핵실험장의 복구 계획 등을 발표하는 방식 등을 통해 주변국의 위협인식을 한층 더 끌어올릴 것으로 전망된다.

둘째, 비핵화 합의 결렬시 북한은 2019년과 마찬가지로 저강도 무력시위를 이어갈 것으로 예상된다. 단거리 탄도미사일·방사포 등 신형무기 테스트 빈도가 증가하고 언론보도를 통해 기술적 진전이나 성과를 대내외에 과시함으로써 위협수위를 한층 끌어올릴 수 있다. 북한은 단거리 미사일이나 방사포의 시

협발사에 대해서는 위기고조(escalation) 가능성에 대한 우려가 적은 편이다. 미국이 핵·ICBM에 비해 재래식 무기에 대해서는 특별히 민감한 반응을 보이지 않는다는 사실을 잘 알고 있기 때문이다. 대신 북한의 단거리 미사일과 장사정포의 사정권 안에 있는 한국과 일본의 위협인식을 고조시켜 동맹국 보호의 의무가 있는 미국의 책임감을 자극함으로써 협상 복귀를 유도할 수 있다. 그러기 위해서 북한은 짧은 주기의 미사일 테스트와 다양한 종류의 신형무기 발사 등 과감한 무력시위가 필요하다고 믿을지 모른다.

그러나 이 같은 북한의 무력시위가 가져올 반대급부의 효과도 만만치 않다. 우선 미국이 저강도 무력시위에 무대응으로 일관함으로써 북미 비핵화 협상 진척에 아무런 도움이 되지 않을 수 있다. 다른 한편으로는 북한의 빈번한 무력시위에 맞서 한·미·일이 합동군사훈련을 전개한다거나 한국의 추가 무기 구매 또는 미국의 전략자산 전개 등의 군사적 대응이 일어나 오히려 북한의 군사적 부담감을 가중시킬 수도 있다.

셋째, 북한은 비핵화 합의 결렬시 남북군사분야합의서 파기라는 강수를 둘 수 있다. 북한의 비핵화 협상 상대는 미국이지만 외교·경제적으로 미국과 관계가 거의 형성되어 있지 않은 북한이 미국에 직접적인 타격을 줄 수 있는 방법은 많지 않다. 군사적 대응 방법이 있지만 이는 북한의 파멸을 불러일으킬 수 있을 정도로 더 큰 위협을 야기할 뿐이다. 그렇다면 북한은 한국에 타격을 주는 방식으로 미국의 행동변화를 촉구할 수 있을 것이며, 남북군사분야합의서 파기 선언은 가능성 있는 사례가 될 수도 있다.

예를 들어 북한은 한미연합군사훈련 등을 핑계로 군사합의 불이행의 책임을 한국 정부에 추궁하고 일방적으로 남북군사분야합의서의 파기를 선언할 수 있다. 우리 정부가 남북관계 진전에 가장 큰 성과 중 하나로 남북군사분야합의서 체결을 꼽아왔다는 점에서, 북한의 합의서 파기 선언은 큰 충격이 될 것이다. 북한은 남북군사분야합의서의 파기를 통해 △한반도 긴장 조성 △정부의 정치적 입지 축소 △정부의 전향적이고 적극적인 대북정책 추진을 촉구하려 할 것이다.

넷째, 열병식을 비롯한 대규모 군사행사가 재개될 가능성이 있다. 북한은 2018년 정권수립 70주년 기념 열병식 이후로 열병식을 개최하지 않았다. 그러나 북미 비핵화 협상이 결렬된다면, 2년 만에 열병식 재개를 모색할 수 있다. △건

군절 △정권수립기념일 △당창건기념일 △태양절 등 다양한 국가기념일들이 2020년 북한의 열병식 개최의 명분이 될 수 있다. 만약 북한이 열병식을 재개한다면 2020년은 당창건기념일 75주년을 맞이하는 해이기 때문에 10월 10일에 개최될 가능성이 높아 보인다.

다만 열병식의 규모는 2018년에 개최되었던 열병식들보다는 화려하지만 신형 ICBM과 특수작전군까지 등장했던 2017년 태양절 열병식보다는 작을 것으로 예상된다. 화려하고 성대한 열병식을 거행하기에는 북한의 경제적 부담이 클 뿐만 아니라, ICBM 이상으로 외부세계에 큰 충격을 줄 만한 신형무기의 등장은 기대하기 어려울 것이기 때문이다. 북한이 열병식뿐만 아니라 자위적 국방력 강화라는 목표 아래 각 군종별 타격대회 및 신형무기 공개를 통해 군사력을 과시할 가능성에도 주목해야 한다. △각종 포병대회 △‘땅크병’ 경기대회 △비행술대회 △특수부대 타격대회 △대규모 화격시위 등 평시 군사력을 점검하는 한편, 무기 성능시험 등을 위해 전개했던 군종별 대형 행사들이 재개될 수도 있다.

다섯째, 김정은의 군 관련 공개활동이 증가할 가능성이 크다. 군 건설현장 및 농장 등의 경제지도 보도는 줄어드는 대신 무기시험 현장, 신형무기 생산 시설, 국방과학원 등에서 김정은의 현지지도 모습이 더 많이 포착되는 것이다. 김정은은 군 현지지도를 통해 성과달성에 대한 칭찬은 물론 전투준비태세의 강화를 요구하고 인민군이 어떠한 위협 속에서도 흔들리지 말고 맡은 바 소임을 다 해 줄 것을 주문할 것이다. 또한 김정은의 현지지도를 보도하는 북한 매체들은 북한군의 호전성을 과장하여 선전하면서도, 이 같은 김정은의 군 관련 공개활동이 오직 한국과 미국의 대북압살기도에 ‘대응’하고 ‘억제’하는 차원임을 강조하여 긴장의 수위를 일정 수준 이상으로 끌어올리려 하지는 않을 것으로 예상된다. 미국과 비핵화 협상을 재개할 가능성을 여전히 열어두려 할 것이기 때문이다.

여섯째, 북한이 중국·러시아와의 군사적 연대를 강화할 가능성이 있다. 그동안 북한은 중국과 러시아의 각종 합동군사훈련, 신형무기 등에 지속적인 관심을 표명해왔다. 북한이 중국이나 러시아의 군사훈련에 적극적으로 참여할 가능성은 높지 않다. 그 이유는 첫째, 북한 정권의 특성상 노골적인 동맹 편승은 어려울 것이다. 여전히 북한은 자력갱생을 국가의 중요한 발전노선으로 강조하고 있으며 외세의존을 경계하고 있다. 둘째, 합동군사훈련에 참여하게 된다면 북한의

군사력 노출은 필연적이 될 수밖에 없으므로 동맹국과의 훈련일지라도 북한은 훈련 참여에 부담을 느낄 것으로 보인다.

다만 중국이나 러시아의 군사기술에 대한 관심은 보일 것으로 판단되기 때문에 기술협력을 도모할 가능성이 있다. 그동안 김정은은 북한의 새로운 무기체계의 필요성을 강조하는 한편 군수공업발전을 독려했다. 따라서 북한은 미·러, 혹은 미·중 대립 상황에서 중국과 러시아를 측면에서 지지하면서 새로운 무기체계 개발 과정에서 중·러로부터 군사적 이익을 확보할 수 있기를 기대할 것으로 예상된다.

추락하는 실물경제, 내연하는 경제위기

임수호

1. 2019년 평가 : ‘계속’ 추락하는 실물경제

바닥을 친(?) 대외무역

중국 해관통계에 따르면, 2019년 1/4분기부터 3/4분기까지 북한의 대중국 무역액은 수출 1.6억 달러, 수입 18억 달러로, 총 19.6억 달러를 기록하였다. 만일 4/4분기에도 같은 추세가 유지되고, 2018년 북한의 대외무역에서 중국이 차지한 비중(수출의 81%, 수입의 97.3%)도 유지된다고 가정하면, 2019년 북한의 대외무역액은 수출 2.6억 달러, 수입 24.7억 달러로, 총 27.2억 달러(무역수지 - 22.1억 달러)를 기록할 것으로 전망된다. 다만, 북한은 매년 4/4분기에 연중 가장 많은 물량을 수입하는 경향이 있어, 실제 수입액과 적자액은 이보다 다소 커질 가능성이 있다.

2017년 대북제재가 강화된 이후 북한의 수출액은 매년 전년 대비 큰 폭으로 감소해왔다. 2017년에는 37.2%가 감소했고, 2018년에는 다시 86.4%가 감소했다. 이에 따라 2018년 북한의 수출액은 2016년의 약 1/10 수준으로 감소하였다. 그런데 위의 전망치에 따르면, 2019년 북한의 수출액은 전년 대비 약 7.7% 성장할 것으로 예상된다. 그렇다면 추락하던 수출이 드디어 바닥을 치고 반등세로 돌아선 것일까? 아직은 그렇게 보기 어렵다.

북한은 2017년부터 무연탄, 철광석, 의류 등 주력 수출품이 모두 순차적으로 제재대상에 오르자 나름대로 대체 수출품을 발굴하기 위해 노력해왔다. 합금철, 휴대용 시계 및 부품, 가발·가수염·눈썹, 텅스텐, 망간 등이 대표적이다. 하지만 아직 기존 주력 수출품의 공백을 메우기에는 턱없이 부족한 실정이다. 전년 대비 2019년 수출액이 7.7% 성장했다고는 하나, 금액상으로는 2천만 달러

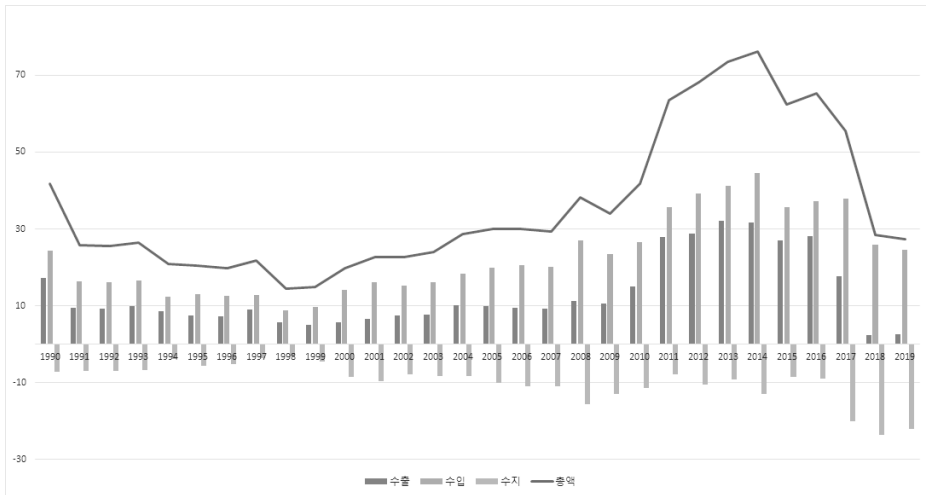
증가에 불과하다. 7.7%라는 상대적으로 높은 성장률은 전년도 감소폭이 워낙 컸던데 따른 기저효과일 따름이다.

기저효과는 수입에서도 나타난다. 수입의 경우, 전년 대비 5.1%가 감소할 것으로 예상되는데, 전년도의 31.2% 감소에 비하면 감소폭이 크게 줄어들었다. 그런데 2018년도에 수입이 큰 폭으로 감소한 것은 2018년부터 기계 및 전자기기, 철강 등 금속류, 운송기기 등 생산재 수입제재가 시작됐기 때문이다. 즉 2019년도의 수입 감소폭이 전년 대비 크게 줄어든 것 역시 2018년 수입이 워낙 크게 줄어든 것에 대한 기저효과일 수 있다. 또한 제재 대상이 아닌 소비재의 경우 2018년 대비 수입액이 증가한 것 역시 전년 대비 수입 감소폭이 줄어들어 기여한 것으로 보인다. 하지만 이러한 추세는 지속되기 어렵다. 수출액이 워낙 줄어들어 매년 큰 폭의 무역수지 적자를 보고 있기 때문에, 수입능력 역시 위축되고 있기 때문이다.

무역수지의 경우, 적자 규모가 전년 대비 소폭 줄 것으로 보이지만, 길게 보면 2017년 이후의 대규모 적자가 지속되는 추세이다. 2017~2019년 연평균 적자는 약 22억 달러로서, 2000~2016년의 연평균 적자 규모(10억 달러)의 2배가 넘는다. 이는 북한의 외화보유액을 급속히 고갈시키는 원인으로 작용한다.

〈북한 대외무역(남북경협 제외) 추세〉

단위: 억 달러



자료: 한국은행, KOTRA, 중국해관
 주: 2019년은 추정치임

급속히 위축되는 주력산업

무역의 위축은 산업생산의 위축을 초래하고 있다. 첫째, 수출제재는 제재품목(무연탄·철광석·의류·수산물 등)을 생산하던 업체와 그 연관 업체에 직접적인 피해를 주고 있다. 특히 그 피해는 판로를 내수시장으로 돌릴 수 있는 소비재 생산업체보다는 그것이 불가능한 광산 기업에 집중되고 있다. 둘째, 생산재 수입제재는 산업생산에 필요한 설비, 부품, 원자재, 운송기기 등의 수입을 사실상 중단시켜 산업 전반에 직접적인 피해를 미치고 있다. 특히 그 피해는 상당 수준 수입대체(import substitution)가 이루어진 경공업보다는 수입대체 수준이 미미한 중화학공업에 집중되고 있다. 마지막으로 셋째, 수출제재는 외화보유액, 즉 수입능력을 약화시켜 산업생산 전반에 고르게 악영향을 미치고 있을 것으로 보인다. 아래 표는 제재에 따른 북한의 산업생산 위축이 광업과 중화학공업에 집중되어 있음을 여실히 보여주고 있다.

〈북한의 산업별 성장률과 산업구조〉

단위: %

	2016	2017	2018
농림어업	2.5(21.7)	-1.3(22.8)	-1.8(23.3)
광공업	6.2(33.2)	-8.5(31.8)	-12.3(29.4)
광업	8.4(12.6)	-11.0(11.7)	-17.8(10.6)
제조업	4.8(20.6)	-6.9(20.1)	-9.1(18.8)
경공업	1.1(6.9)	0.1(6.8)	-2.6(6.8)
중화학공업	6.7(13.7)	-10.4(13.3)	-12.4(12.0)
전기가스수도업	22.3(5.2)	-2.9(5.0)	5.7(5.4)
건설업	1.2(8.8)	-4.4(8.6)	-4.4(8.9)
서비스업	0.6(31.1)	0.5(31.7)	0.9(33.0)
정부	0.6(22.4)	0.8(23.2)	0.8(24.6)
기타	0.5(8.7)	-0.3(8.4)	1.2(8.5)
국내총생산(GDP)	3.9(100.0)	-3.5(100.0)	-4.1(100.0)

자료: 한국은행, “2018년 북한 경제성장률 추정 결과,” 『공보』 2019-7-26호 (2019).

주: 괄호 안의 수자는 국내총생산에서 차지하는 비중을 의미

그렇다면 2019년 북한의 산업생산은 어떠했을까? 현재로서는 가용한 통계자료가 없으므로, 몇 가지 추론을 해보고자 한다. 첫째, 무연탄과 철광석의 생산량은 각각 2017년과 2018년부터 급감했는데, 2019년에도 감소폭은 줄어들겠지만 감소세 자체는 지속될 것으로 보인다. 2017년과 2018년의 생산량 감소는 수출 판로가 막히면서 수출물량이 생산되지 않았기 때문이다. 2019년에는 이에 더해 내수용 생산도 줄어들 혹은 이미 이전부터 줄어들었다면 더욱 줄어들 가능성이 높다. 왜냐하면 그간 북한 당국은 내수용 생산의 경우에도, 광산 운영자금을 자체로 마련하라는 취지에서, 무연탄은 생산량의 최소 10%, 철광석은 약 30%를 수출하는 것을 허용해 왔기 때문이다. 따라서 수출이 되지 않으면, 수출용 생산이 중단될 뿐 아니라 내수용 생산 역시 위축될 수밖에 없는데, 그 효과는 2019년부터 본격화될 것으로 보인다. 특히 무산광산(철광석)의 경우 2018년 말부터 생산 자체가 전면 중단된 상황으로 알려지고 있다. 무연탄의 경우, 북한 당국이 전력 공급단가를 올려 마련한 자금으로 내수용 탄광 운영자금을 지원하는 정책을 펴고 있지만, 그 효과는 미지수이다.

〈북한의 석탄·철광석 생산량·수출량·국내공급량 추이〉

단위: 만 톤, %

석탄					철광석				
연도	생산량	수출량	수출 비중	국내 공급	연도	생산량	수출량	수출 비중	국내 공급
2006	2,468	248	10	2,220	2006	504	158	31.3	346
2007	2,410	374	15.5	2,036	2007	513	133	25.9	380
2008	2,506	254	10.1	2,252	2008	532	187	35.2	345
2009	2,550	297	11.6	2,253	2009	496	86	17.3	410
2010	2,500	460	18.4	2,040	2010	509	206	40.5	303
2011	2,550	1,105	43.3	1,445	2011	523	245	46.8	278
2012	2,580	1,181	45.8	1,399	2012	519	236	45.5	283
2013	2,660	1,650	62	1,010	2013	549	302	55	247
2014	2,709	1,543	57	1,166	2014	547	279	51	268
2015	2,749	1,958	71.2	791	2015	491	150	30.5	341
2016	3,106	2,239	72.1	867	2016	525	161	30.7	364
2017	2,166	483	25.9	1,683	2017	574	166	28.9	408
2018	1,866	0	0	1,866	2018	328	0	0	328

자료: 한국은행, 통계청, 한국무역협회, KOTRA

둘째, 무연탄 수출이 줄면 생산량은 감소하지만, 오히려 내수 공급은 증가할 수 있다. 2017년과 2018년에 정확히 그러한 현상이 일어났음을 위 표에서 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 1991~2018년 기간을 대상으로 회귀분석을 해보면, 석탄 수출량이 한 단위 감소할 때마다 내수 공급량이 0.71 단위씩 통계적으로 유의미하게 증가하는 결과를 얻을 수 있다. 이러한 현상은 총생산량이 줄어드는 것보다 수출물량이 더 많이 줄어들기 때문에 발생한다. 즉 그간 내수용 탄광들은 북한 당국이 허용한 물량(생산량의 10%)보다 훨씬 많이 수출하여 내수 공급에 차질을 빚어왔던 것이다. 따라서 다른 모든 조건이 동일하다면, 수출물량이 줄어들면 무연탄을 연료로 사용하는 화력발전량이 증가하는 효과가 나타나게 된다. 이것이 수력발전 설비용량 증설과 함께 2018년 북한의 발전량 증가(전기 가스수도업 5.7% 증가)를 가져온 원인으로 보인다. 하지만 2019년부터는 이러한 효과를 기대하기 어렵다. 왜냐하면 생산량 감소가 곧바로 내수 공급량 감소로 이어지기 때문이다.

셋째, 철광석의 경우, 수출물량 증감과 내수 공급량 증감 사이에는 통계적으로 유의미한 관계가 발견되지 않는다. 즉 수출이 줄어든다고 해서 반드시 제철 산업 원료 공급이 늘어나는 것은 아니다. 다만, 수출이 줄어들면 북한에서 제철량이 감소할 가능성은 있다. 왜냐하면 그간 북한은 철광석을 수출하여 제철에 필요한 코크스를 수입해왔기 때문이다. 물론 북한은 코크스를 적게 사용하는 ‘주체철’ 공법을 상용화했지만, 아직 기술력이 떨어져 산업용 철강은 생산하지 못하는 것으로 알려진다.

넷째, 2018년에 이어 2019년에도 북한의 생산재 수입은 큰 폭으로 감소했다. 매년 5~6억 달러를 수입하던 기계·전기기기(HS code 84~85)의 경우, 2018년 1,500만 달러로 줄어든 데 이어 2019년에는 9월 현재까지 약 90만 달러로 줄어들었다. 매년 2억 달러 이상씩 수입하던 철강 등 금속류(HS code 72~83)의 경우에도, 2018년 2백만 달러로 줄어든 데 이어 2019년에는 9월 현재 약 24만 달러로 줄어들었다. 이는 2년 연속 생산재 수입이 사실상 중단되었다는 것을 의미한다. 물론 북한 당국은 밀수 등의 방식으로 생산재를 수입하기 위해 노력하고 있겠지만, 정상적 무역에 비해 그 양은 턱없이 부족할 수밖에 없다. 생산재 수입의 급감은 재고가 소진되는 데 따라 산업생산에 누적적 영향을 미치기 때문에, 이를

소비하는 북한의 산업(주로 중화학공업)에 미치는 영향은 갈수록 커질 것이다.

〈북한의 對중국 기계류·전자기기·금속류 수입 동향〉

단위: 백만 달러

품목	HS code	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (1~9월)
기계· 전자기기	84~85	517	730	584	584	606	15	0.89
철강 등 금속류	72~83	239	240	227	235	216	2	0.24

자료: 한국무역협회, 중국해관

2. 2020년 전망 : 내연하는 경제위기

고갈되는 외화보유액

현재의 대북제재가 유지되는 한, 북한경제의 추락세가 지속될 것이라는 데 대해서는 북한 전문가들 사이에 이견이 없다. 북한경제는 위기상황이고 그 정도가 점점 강해지고 있다는 데 대해서도 이견이 없다. 하지만 내연하고 있는 위기가 언제 폭발할지에 대해서는 공통된 견해가 없다. 다만, 만일 위기가 폭발한다면 그 계기는 환율 변동이 될 것이라는 데 대해서는 대체적으로 의견이 일치한다. 그렇다면 북한의 환율이 제재에 반응하는 조건과 시점은 무엇일까? 이 문제와 관련한 가장 중요한 변수는 북한의 외화 고갈 시점이다.

임수호에 따르면,¹⁾ 2016년 말 기준 북한의 외화보유액은 약 100억 달러로 추정된다(아래 도표에서는 98.6억 달러). 이는 1990~1999년까지 장형수·김석진의 추정치인 21.8억 달러에²⁾, 2000~2016년 기간을 별도 추정한 금액이다.

1) 임수호, 『대북 경제제재의 중장기 효과: 북한경제의 미래에 대한 정치경제학적 추론』(국가안보전략연구원, 2020년 출간예정).

2) 장형수·김석진, “북한의 외화수급 및 외화보유액 추정과 북미 비핵화 협상에 대한 시사점,” 『현대북한연구』, 제22권, 제1호 (2019).

(2016년 말 기준 북한 외화보유액에 대한 추정)

단위: 억 달러

	추정 2	비고
1990년 당시 보유액(A)	17.5	장형수 추정치 (15~20억 달러의 평균치)
1991~1999년 순수지(B)	4.3	장형수 추정치
2000~2016년 순수지(C)	76.8	a+b+c+d+e+f
대외무역 상품수지(a)	-173	공식통계
남북경협 수지(b)	46.6	공식통계
(이상 소계)	-126.4	
對중국 상품수지 보정(c)	25.0	북중무역 관행인 킱백/리베이트 및 북중 세관 집계방식 차이를 고려, 對중국 무역적자 10% 감소 (수출액 5% 증가, 수입액 5% 감소)
(이상 소계)	-101.4	
무상원조 및 비핵화 지원(d)	42.2	공식통계
양허성 차관(e)	50.0	대부분 중국의 대북 원유지원 (공식통계 및 국제시세 반영)
(이상 소계)	-9.2	
비상품수지 및 불법소득(f)	86.0	서비스수지, 본원소득수지, 이전수지, 자본/금융계정, 불법소득 등 추정
(이상 소계)	76.8	
2016년 말 기준 보유액(A+B+C)	98.6	A+B+C

2016년 말 추정치에 제재 강화 이후 2017~2019년 외화수지 적자 추정치를 빼주면, 2019년 말 기준 외화보유액을 계산할 수 있다. 2017~2019년 외화수지 적자는 이 기간 북한의 상품수지 적자, 대중국 상품수지 보정액, 비상품수지 및 불법소득 등을 감안하면 약 40.8억 달러로 추정된다(구체적 과정은 생략). 따라서 2016년 말 외화보유액인 100억 달러에서 이 금액을 제하면 2019년 말 북한의 외화보유액은 약 59.2억 달러로 전망된다. 북한은 2020년부터 매년 15억 달

리의 외화수지 적자를 기록할 것으로 예상할 수 있다. 단, 2020년부터는 해외 파견 근로자 수입이 사라지므로, 2020년은 2019년 대비 약 19억 달러 적자를 기록하고, 2021년부터는 그 전해 대비 매년 15억 달러씩 적자를 기록할 것으로 예상된다. 이상의 논의를 기반으로, 북한의 외화 고갈시점을 단순 투사해보면 다음과 같다.

아래 추정치에는 당국이 보유한 외화와 민간이 보유한 외화가 모두 포함되어 있다. 통상 북한의 외화보유액 중 정부 보유분과 민간 보유분의 비율은 5:5 내지는 7:3 정도로 추정된다. 따라서 외화 보유액의 감소는 정부 당국의 외화 재정과 시장의 외화 유통량 모두에 영향을 직접적인 영향을 미친다. 또한 이 두 가지는 상호 밀접히 작용하여 북한의 시장환율에 영향을 미친다. 그렇다면 북한의 시장환율은 언제 어떤 조건에서 제재에 반응하게 될까?

〈매년 연말 시점 북한의 외화보유액 추정〉

단위: 억 달러

연도	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
외화 보유액	59.2	40.2	25.2	10.2	-4.8	-19.8	-34.8	-49.8

환율 안정세는 지속될 수 있는가?

북한의 시장환율은 화폐개혁 이후 급등하다가 2013년 3/4분기 이후 매우 안정적인 흐름을 보여주고 있다. 특히 대북제재가 강화된 2017년 이후에도 이런 추세는 전혀 변화하지 않고 있다.

북한의 환율 안정성에 대해서는 2가지 가설이 있다. 하나는 ‘달러라이제이션 가설’로서, 화폐개혁 이후 원화에 대한 신뢰가 상실되어 북한 주민들은 더 이상 원화를 보유·사용할 동기가 없고, 이에 따라 외화와 원화간 교환이 발생하지 않으므로 환율이 무의미하다는 설명이다. 다른 하나는 ‘충분한 외화 버퍼설’로서, 북한에는 대북제재에 따른 외화 유입감소를 상쇄할 만큼 충분한 외화가 시장에 있어 환율상승 기대심리가 작동하지 않는다는 것이다.

하지만 이 두 가설은 점점 설명력이 감소하고 있다. 2018년부터 북한에는 시장 외화 감소로(외화 버퍼 감소) 인해 원화 사용 비중이 증가하는 현상이 발생하고 있기 때문이다.(逆달러라이제이션) 이에 따라 최근에는 북한 당국이 금융개혁을 바탕으로 원화 유통량을 조절함으로써 간접적으로 환율을 방어하고 있다는 ‘통화 조절설’이 제시되고 있다. 하지만 이것이 사실이더라도 환율 안정세가 계속 유지되기는 어려울 것으로 보인다. 외화가 감소하는 상황에서 환율을 방어하려면 원화 통화량을 줄여야 하는데, 이 경우 시장 자체가 마비되기 때문이다.

〈화폐개혁 이후 북한 시장환율의 장기추세〉

단위: 북한원/달러



자료: 『데일리 NK』

주: 평양, 신의주, 해산의 환율을 단순 평균한 값이므로 실제 지역별 환율과는 다소 차이가 있음

그렇다면 북한의 환율은 언제 어떤 조건에서 반응할까? 그런데 이에 대해서는 누구도 자신있게 대답할 수 없다. 다만 앞서 살펴본 북한 외화보유액에 대한 두 개의 추정치를 기준으로 시사점을 얻기로 한다.

위 표에 따르면, 북한의 외화 보유액은 2023년의 어느 시점에 고갈될 것으로 추정된다. 하지만 이는 2023년에 가서야 북한의 시장환율이 반응한다는 것이 아니다. 시장에 유통되는 외화가 줄어들면 자연스럽게 내화의 사용비율이 높아질 수밖에 없고, 이에 따라 특정할 수는 없지만 외화의 고갈시점 이전에 환율은 반응할 것이다.

또 한 가지 고려해야 할 점은 위에서 추정한 북한의 외화보유액은 북한 당국이 통제하는 금액과 민간이 통제하는 금액을 합한 금액이라는 점이다. 북한 당국이 통제하는 금액은 북한 내부에 있을 수도 있고 해외계좌에 예치되어 있을 수도 있다. 민간이 통제하는 금액은 시장에 유통되고 있을 수도 있고 퇴장된 형태로 사적인 금고(예컨대 장롱)에 보관되어 있을 수도 있다. 그런데 시장환율에 직접적으로 영향을 미치는 것은 정부 통제분이 아니라 민간 통제분이다. 북한의 시장환율이 반응하는 시점은 2023년보다 훨씬 이른 시점이 될 것이라고 합리적으로 추정할 수 있다.

시장환율이 제재에 반응하기 시작하면 점진적인 형태가 아니라 폭발적인 형태로 상승할 가능성이 높다. 북한 당국은 시장에 외화를 공급할 여력이 없고, 원화 통화량을 줄이면 시장 자체가 마비될 수 있다. 당국이 시장에 개입하지 못한다는 것은, 외화 가치의 추가 상승에 대한 기대심리가 제어되지 못한다는 것을 의미한다. 외화가 절대적으로 부족한 상태에서 기대심리는 한번 형성되면 악순환의 고리를 형성하여 환율을 폭발적으로 상승시킬 가능성이 높다.

외화보유액의 감소는 외화 재정난을 초래한다. 그런데 북한 체제의 특성상 당국의 외화 재정난과 시장의 외화난 사이에는 악순환의 고리가 발생할 가능성이 있다. 북한 당국이 외화 재정난에 직면할 경우, 실효적인 대책은 시장에 존재하는 외화를 흡수하는 방법밖에 없다. 첫째, 외화를 합법적 방식으로 제도 금융권으로 흡수하는 방법이다. 최근 북한이 입출금이 자유로운 보조계좌를 도입하거나 외화저축에 대해 이자를 지급하는 정책을 추진하고 있는 것이 대표적이다. 하지만 화폐개혁의 트라우마가 강하게 남아 있는 기업이나 주민들이 이에 자발적으로 호응할 가능성은 낮다.

둘째, 국가가 판매하는 물품 중 외화 거래대상을 늘이거나 가격을 올리는 방법이다. 핸드폰 판매가 대표적이다. 각종 면책권 판매도 같은 맥락이다. 즉 집집마다 노력 동원을 면제해주는 대신 외화를 내게 한다거나, 기업의 노력 동원이나 자재 동원을 면제해주는 대신 외화를 내게 하는 방법 등이 그것이다. 하지만 제재로 인해 기업과 민간의 구매력과 외화보유액 역시 감소하는 상황이므로 이 대책은 한계가 있다.

마지막으로 셋째, 그렇다면 남는 것은 외화를 강제적으로 흡수하는 방법이다.

예컨대 돈주에게 일정액을 헌납하게 하거나 채권을 사게 하거나 국가가 수입해야 할 물량의 일부를 대신 수입하게 하는 등의 방법이 그것이다. 하지만 이는 외화 퇴장을 가속화시켜 환율 폭등을 가속화시킬 수 있다. 또한 2009년 화폐개혁과 유사하게 국내 외화사용을 금지시키고 외화를 원화로 일괄 교환하도록 하는 방법이 있다. 하지만 이 역시 외화 퇴장을 가속화시킬 뿐 아니라 돈주나 그와 연동된 엘리트, 그리고 주민들의 반발을 초래할 가능성이 있다.

고립과 대화의 기로에 선 북한

이수석

1. 2019년 평가 : 전통우방국과의 관계증진을 통한 대미협상력 강화

북미관계: 험난한 협상, 반복되는 불신

올 해 신년 초 김정은 국무위원장은 신년사를 발표, 미국과의 관계에 대한 입장을 밝혔다. 김정은 위원장은 “나는 앞으로도 언제든 또다시 미국 대통령과 마주 앉을 준비가 돼 있으며 반드시 국제사회가 환영할 결과를 만들기 위해 노력할 것”이라고 밝히며, 트럼프 미국 대통령과 다시 만나겠다는 의지를 강조했다. 그러나 미국의 대북제재 기조가 계속될 경우 ‘새로운 길’을 모색할 수 있다는 경고의 메시지도 함께 보냈다. 이후 북한은 1월 19일 김영철 노동당 부위원장의 워싱턴DC 방문 때 김혁철 전 스페인 주재 북한 대사를 비건 미 국무부 대북정책 특별대표와 실무협의를 하게 될 카운터파트로 미국에 통보했으며, 2차 북미 정상회담 사전조율을 위한 북미 간 실무접촉도 김혁철 전 대사가 담당했다.

북미간의 실무접촉 끝에 2월에 역사적인 2차 북미 정상회담이 개최되었다. 김정은 위원장이 북미 정상회담 참석을 위해 특별열차 편으로 하노이를 방문했을 때, 북한은 김정은 위원장의 하노이 도착 당일 행보를 예전과 달리 신속하고 구체적으로 보도했다. 북미 정상회담의 성과를 널리 홍보하여 김정은의 리더십을 강조하려 한 것으로 보인다. 김정은 위원장과 트럼프 대통령은 2월 27일 저녁 하노이의 호텔에서 2차 북미 정상회담의 첫 행사로 단독회담 및 친교만찬을 진행했다. 그러나 다음 날 2차 북미 정상회담을 진행 중에 김정은 위원장과 트럼프 미국 대통령의 오찬이 전격 취소되고, 하노이 공동선언의 서명식마저 무산되면서 하노이회담은 결렬되었다. 완전한 비핵화 범위를 놓고 의견이 달랐던 것이다. 정상 간의 톱다운 방식 외교의 단점이 드러난 사건이기도 하다. 한편 2차 북

미 정상회담에서 합의를 이루지 못한 김정은 위원장은 3월 1일부터 시작되는 이틀간의 베트남 공식 친선방문을 예정대로 진행했다.

하노이 회담 결렬이후 북미 간 협상 재개를 위한 신경전은 지속되었다. 4월 12일 최고인민회의 제14기 1차 회의 2일차 회의에서 김정은 위원장은 1990년 김일성 주석 이후 29년 만에 실시한 시정연설에서 트럼프 대통령과의 개인적 관계를 평가하면서 미국이 올해 말까지 북미관계 개선을 위해 양측이 공유할 수 있는 ‘새로운 선행법’을 제시한다면 제3차 북미정상회담 개최가 가능하다고 시사했다. 즉, 현재의 미국의 선행법으로는 백번 마주 앉아도 북한을 움직일 수 없기에 새로운 계산법을 갖고 와야 하고, 그 기한은 올해 말까지라고 선언했다. 김 위원장의 연설에 따라 북한 외교관들은 미국에 대해 거친 비난을 일삼으면서 미국의 태도변화를 촉구했다.

4월 18일 권정근 북한 외무성 미국담당 국장은 조선중앙통신 기자와의 문답에서 “앞으로 미국과의 대화가 재개되는 경우에도 나는 폼페이오가 아닌 우리와의 의사소통이 보다 원만하고 원숙한 인물이 우리의 대화상대로 나오길 바란다”는 입장을 밝혔으며, 4월 20일 조선중앙통신에 따르면 최선희 북한 외무성 제1부상은 존 볼턴 백악관 국가안보회의(NSC) 보좌관을 향해 “언제 한번 이성적인 발언을 하리라고 기대한 바는 없지만, 국가안보보좌관이라면 (북미) 두 수뇌부들 사이에 제3차 수뇌회담과 관련해 어떤 취지의 대화가 오가는지 정도는 파악하고 말을 해야 할 것”이라면서 “경고하는데, 그런 식으로 사리분별없이 말하면 당신네한테 좋은 일이 없다”고 강하게 비난했다. 이에 폼페이오 미국 국무장관은 북미협상에서 자신을 배제하라는 북한의 요구에 대해 “협상팀을 계속 맡을 것”이라며 “아무것도 바뀐 것이 없다”면서, 대화의 문을 열어놓고 협상을 이어가겠지만 북한에 끌려가지 않겠다는 점을 분명히 피력했다. 최선희 북한 외무성 제1부상은 4월 30일 폼페이오 미 국무장관의 최근 인터뷰 내용을 거론하며 “미국이 우리가 제시한 시한부 내에 자기 입장을 재정립해 가지고 나오지 않는 경우 참으로 원치 않는 결과를 보게 될 수 있을 것”이라면서 “우리의 (조선반도) 비핵화 의지에는 변함이 없으며 때가 되면 비핵화를 할 것이지만 그것은 어디까지나 미국이 현재의 선행법을 바꾸고 입장을 재정립해 가지고 나오는 조건 하에서만 가능하다”고 발언했다. 최선희 외무성 제1부상은 인터뷰에서 ‘시한부’라는 단

어를 네 차례, ‘올해 말’이란 표현을 세 차례 사용했다. 그만큼 북한 외교관들은 김정은이 정한 지침을 충실히 따르고 있다고 보아야할 것이다.

한편 존 볼턴 미국 백악관 국가안보회의(NSC) 보좌관이 북한의 단거리 미사일 발사가 유엔 안전보장이사회 대북 결의 위반이라고 한 발언에 북한 외무성 대변인이 5월 27일 조선중앙통신 기자와의 문답에서 ‘군사복무 기피’, ‘안보과 괴보좌관’이라며 볼턴 보좌관을 원색적으로 비난했으며, 권정근 북한 외무성 미국담당국장은 6월 27일 담화에서 “미국과 대화를 하자고 하여도 협상 자세가 제대로 되어있어야 하고, 말이 통하는 사람과 협상을 해야 하며, 온전한 대안을 가지고 나와야 협상도 열릴 수 있다”면서 “조미 대화가 열리자면 미국이 올바른 선택을 가지고 나와야 하며 그 시한부는 연말까지”라고 거듭 강조했다.

이 와중에도 북한은 온건한 태도를 가끔은 보이기도 한다. 특히 트럼프 대통령 개인에 대해서는 격렬한 비난을 자제했다. 북한 조선중앙통신은 6월 23일 김정은 북한 국무위원장이 도널드 트럼프 미국 대통령의 친서를 받았으면서 “흥미로운 내용을 심중히(깊고 중요하게) 생각해 볼 것”이며, “그의 정치적 판단 능력과 남다른 용기에 사의를 표한다”고 보도했다.

6월 30일에는 김정은 위원장과 트럼프 대통령이 판문점 남측 자유의 집에서 회동하여 여러 이야기를 나누었다. 트럼프 대통령은 기자들과 만난 자리에서 “상당히 좋은 회의를 가졌다. 오늘은 아무도 예상하지 못한 역사적인 순간이자 역사적인 날”이라고 평가했다. “앞으로 많은 복잡한 많은 일이 남았지만 우리는 이제 실무진의 논의를 지켜볼 것”이라며 “마이크 폼페이오 미 국무장관 주도로 2~3주간 실무팀을 구성해 협상을 하겠다”고 발언했다. 폼페이오 미 국무장관은 8월 7일 국무부 기자회견에서 “2~3주안에 북한과의 협상 재개를 희망한다”고 발언했으며, 8월 10일 트럼프 대통령은 김정은 위원장의 ‘아름다운 친서’ 수령을 밝히며, 미사일 시험에 대한 김정은의 사과사실을 공개하고 협상재개 의사를 표명했다.

그러나 북한은 8월 한미연합훈련 종료이후에도 대미비난을 지속하면서 북미 협상에 유보적인 태도를 견지했다. 9월 9일 최선희 북한 외무성 제 1부상은 담화에서 “9월 하순경 미국과 토의할 용의가 있으나 미국이 새로운 계산법을 갖고 오지 않으면 북미거래가 막을 내릴 것이라고 경고했다. 10월 5일 스웨덴의 스톡

홀름에서 북미비핵화 실무협상이 개최되었으나, 상호 입장 차이를 확인하고 결렬되었다. 북한 김명길 외무성 순회대사는 협상직후 북한의 선제적인 비핵화 조치와 신뢰구축조치에 미국의 성의 있는 화답을 요구했으며, 추가 대북제재, 한미연합 군사훈련 재개, 한반도 주변 첨단 전쟁장비 전개 등이 북한의 생존권과 발전권을 위협한다고 주장하였다. 반면, 미국은 북한에 새로운 구상들을 제시하는 등 생산적인 논의였으며, 북한을 협상장으로 끌어들이었다는데 협상의 의의가 있다고 평가하였다.

이후에도 북한은 김계관, 김영철 등 외교원로나 국가원로들을 통해 대조선적 대 정책 철폐 등 미국에 대한 경고성 발언을 지속했다. 11월 7일 권정근 순회대사는 합동군사연습이 조미관계 진전을 가로 막고 있다고 주장했다. 11월 20일 최선희 북한 외무성 제 1부상이 북러 전략대화를 위해 모스크바를 방문한 자리에서 미국으로 받은 것은 배신감이라고 언급하면서, 한반도 정세 격화 시 미국이 모든 책임을 져야 한다고 비난했다. 북한은 올해 한 해 동안 미국과의 완전한 대화 단절과 파국을 원하지 않는 가운데 미국의 태도변화를 계속해서 촉구해 왔다.

북중관계: 대미견제를 위한 이해관계 부합

올해 신년 초부터 북중 간에는 정상외교가 전개되었다. 1월 7일에서 10일까지 북한 김정은 위원장이 중국을 방문했다. 작년 3월 1차 북중 정상회담을 포함해서 약 10개월 동안 네 차례의 북중 정상회담이 개최됨으로써 작년부터 시작된 북중 밀월관계가 올해에도 지속되었다. 4차 북중 정상회담에는 부인 이설주, 동생 김여정 외에 이수용, 김영철 노동당 부위원장들과 이용호 외무상, 노광철 인민무력상을 포함해서 많은 관리들이 수행했다. 4차 북중 정상회담은 과거와 다른 점이 있었다. 과거에는 회담이 종료된 후, 혹은 김정은 위원장이 북경에 도착했을 때 정상회담을 공식 발표했으나, 이번에는 평양을 출발했을 때 북한과 중국의 언론매체들이 보도했다. 김정은 위원장이 정상국가의 국가원수로서 공식 일정을 수행하고 있다는 점을 북한이 보여주기 위한 것으로 판단된다.

북중 정상회담 이후 조선중앙통신 등 북한매체들은 양 정상간에 북미관계 개

선과 비핵화 협상 과정에 조성된 난관과 우려, 해결 전망에 대해 논의했음을 보도했다. 특히 시진핑 중국 주석은 북한의 믿음직한 후방이며 동지로서 건설적인 역할을 약속했으며, 김 위원장의 방북 초청을 수락했다고 전했다.

한편 북한이 중국과의 긴밀한 협력을 적극 강조한 데 비해 중국은 북한과 약간 거리를 두는 듯한 모습도 보였다. 북한언론 보도에는 양국 정상 “한반도 정세 관리와 비핵화 협상 과정을 공동으로 연구, 조종해 나가는 문제와 관련해 심도있고 솔직한 의사소통을 진행했다”고 전했다. 그러나 신화통신을 비롯한 중국 관영매체에서는 이런 내용을 찾아볼 수 없다. 설령 양국 정상 간에 이런 논의가 있었다라도 중국으로선 공식화하기 어려운 대목이다. 이는 대미 관계에서 북중 양국 간 정치적 이해관계에 차이가 있음을 보여준다.

김정은 위원장이 신년 초부터 북경을 방문한 이유는 첫째, 미국과의 핵 담판을 앞두고 중국과의 관계를 돈독히 하기 위해서이다. 북한은 유엔안보리의 대북 제재로 인해 심각한 경제난을 겪고 있다. 그나마 중국의 방조 하에 북중 국경에서 많은 물자가 오고 가면서 북한의 숨통이 어느 정도 트였을 것이다. 미국과의 비핵화 힘겨루기는 장기전이라고 판단한 김정은 정권은 장기적인 비핵화 전략을 위해 중국의 도움이 절대적으로 필요하다. 둘째, 대내차원으로서 북중관계가 확고한 협력관계를 구축하고 있으며 김정은 정권이 국제사회에서 고립되어 있지 않다는 것을 과시하기 위해서이다. 현재 북한은 핵개발로 인해 많은 국가들과 외교 단절을 당하는 등 고립상태이다. 그러나 북중 협력관계의 강화는 북한을 이런 고립과 단절에서 벗어나게 한다. 특히 2019년 북중 외교관계 수립 70주년을 맞이하여 북한 엘리트와 주민들에게 중국이 김정은 정권을 지지하고 있다는 것을 보여줌으로서 김정은 정권의 입지를 공고화 시키려는 것이다.

제4차 북중 정상회담에서 양 정상은 한반도 비핵화에 대한 입장을 재확인했으며, 중국은 특히 미국을 의식해 북·중·러가 동의한 ‘단계적이고 동시적’인 비핵화 해법 대신 정치적 해결을 해야 한다고 언급했다. 시진핑 주석은 한반도 비핵화 문제와 관련해 지난해 김정은 위원장과 관련국들의 공동 노력으로 중대한 진전이 있었다고 평가하고, 중국은 한반도 비핵화와 지역 내 항구적인 안정을 위해 적극적이고 건설적인 역할을 하겠다며 지원을 약속한 것이다. 이어 시진핑 주석 부부는 1월 27일 베이징에서 리수용 북한 노동당 국제 담당 부위원장

과 만나 북한 친선 예술단 공연을 관람하는 등 북·중 수교 70주년을 맞아 양국의 전략적 밀월 관계를 대내외에 과시하는 퍼포먼스를 전개했다.

제5차 북중 정상회담은 6월 20일과 21일에 평양에서 개최되었다. 김정은 위원장은 6월 20일 시진핑 주석과의 회담에서 “지난 1년간 조선은 정세 긴장을 완화하기 위해 많은 적극적인 조치를 했지만, 유관국의 적극적 호응을 얻지 못했으며, 조선은 인내심을 유지할 것”이며 “유관국이 조선 측과 마주 보고 서로의 관심사를 해결해 반도 문제가 해결돼 성과가 있기를 원한다”고 언급했다. 시진핑 주석은 “중국은 북한이 자신의 합리적인 안보우려와 경제 발전에 대한 어려움을 해결하는 데 힘이 닿는 한 도움을 주고 싶다”면서 “한반도 비핵화 실현에 중국이 적극적인 역할을 하겠다”고 발언했다. 시진핑 주석은 6월 21일 평양 금수산영빈관에서 열린 김정은 국무위원장과 2일째 북중 정상회담에서 “북한의 새로운 전략적 노선을 확고히 지지하고, 한반도 문제의 정치적 해결과 한반도의 장기적 안정을 실현하기 위한 북한의 노력을 확고히 지지한다”고 말했다.

북한은 미국과의 비핵화회담을 계기로 전통 우방국가인 중국과의 외교·군사 분야 협력을 강화하고 있다. 김수길 북한군 총정치국장은 지난 8월 군사대표단을 이끌고 베이징을 방문, 마오화 중국공산당 중앙군사위원회 정치공작부 주임을 비롯해 장유샤 중국공산당 중앙군사위 부주석, 쑹타오 공산당 대외연락부장 등을 잇달아 만나 북중 군사협력을 강화시키겠다는 의지를 표명했다. 9월 2일 3일간의 일정으로 평양을 방문한 중국의 왕이 외교부장은 이용호 외무상과 만나 북중우호, 북미회담 재개, 비핵화 등 북중관계와 한반도문제에 대해 논의했다. 왕 외교부장은 북중 수교 70주년이란 점을 강조하며, 양국의 전통적 우호와 전략적 신뢰관계를 향상시켰다고 평가했다.

10월 14일에는 김수길 총정치국장이 평양을 방문한 마오화 주임과 만나 “조중 친선을 수호하는 것은 두 나라 군대의 숭고한 의무”라고 말했다. 마오화 주임은 양국 수교 70주년과 중국의 6·25전쟁 참전 69주년을 맞아 북한을 방문해서 기쁘다면서 “두 당, 두 나라 최고 영도자 동지들께서 이룩하신 합의정신에 따라 두 나라 군대들 사이의 관계를 새로운 시대의 요구에 맞게 발전시켜 나가자”는 입장을 표명했다. 새로운 북중 군사협력시대를 열어가겠다는 의미이다. 회담에는 이두성 북한군 육군상장과 장청강 주북 중국대사대리 등이 배석했다. 북한은

중국과의 협력을 통해 대북제재로 야기된 고립상황을 탈피하려는 움직임을 보인 한 해였다고 평가된다.

북일관계: 靜中動 상황에서 관계모색

가네마루 신 전 자민당 부총재를 단장으로 한 60여명의 방북단은 9월 14일부터 19일까지 평양을 방문하여 송일호 북일국교정상화 교섭담당대사, 박경일 대외문화연락협회 부위원장, 류명선 노동당 부부장 등과 면담했다. 송일호 대사는 일본에게 과거 청산을 거쳐 국교정상화를 추진한다는 2002년 9월의 북일 평양 선언을 언급하면서 민간차원의 교류에는 적극적으로 화답할 수 있으나, 전제조건 없는 북일 정상회담이나 정부간 대화에는 부정적인 견해를 표명했다. 북한은 일본을 제외한 모든 6자회담 참가국 정상들과 회담을 하였으며, 이로 인해 일본이 북한과의 정상회담을 시도하려고 한다는 점을 잘 알고 있다. 그래서 일본과의 관계를 완전히 단절시키지 않고 적절한 수준에서 조정하고 있다.

한편 일본 의사회 간부들이 북한에 대한 의료지원을 위한 시찰 명목으로 9월 28일 방북했다. 미스아키 일본 의사회 대의원회 의장이 일본 참의원들과 함께 평양을 방문하였으며, 일본 의사회가 의료지원을 목적으로 간부를 북한에 파견한 것은 처음이다. 이들 의사회는 병원 등 의료시설을 시찰하는 것 외에도 북일 대화 재개를 위한 환경조성의 차원에서 방북했다. 북한이 이들의 방북을 허락한 것은 민간사회교류와 일본의 대북지원의 끈을 놓고 싶지 않기 때문이다.

북러관계: 새로운 관계정립으로 제재국면 탈피

올해 초부터 김정은 위원장의 러시아 방문 이야기가 간간히 나오기 시작했다. 특히 김정은의 집사로 불리는 김창선 국무위원회 부장이 3월 23일 러시아 모스크바와 블라디보스토크를 방문했을 때, 북러 정상회담 장소의 사전 답사 성격으로 파악되었으며, 김 위원장의 방러가 임박했다는 분석이 대두되었다.

특히 제14기 1차 최고인민회의 이후 북한은 사회주의 국가들과의 관계 강화에 우선순위를 둔 외교를 적극적으로 추진해 왔으며, 그 결과 4월 24일에서 26일 까지 김정은 위원장이 블라디보스토크를 방문해서 푸틴 러시아 대통령과 정상

회담을 가졌다. 정상회담이 끝난 뒤 푸틴 대통령은 단독 기자회견에서 “비핵화는 북한의 군비 축소를 의미하는 것”이라며 “북한의 안전과 주권 유지를 위한 보장이 필요하다”면서 한반도 비핵화를 위해선 북한의 체제안전 보장이 필요하다고 강조했다. 또한 “러시아와 중국 등이 참여한 ‘6자 회담’을 통해 북한의 체제를 보장해주는 방법을 찾아야 한다”고 발언했다. 푸틴 대통령은 북한이 원하는 것은 체제의 안전보장이라며 자국이 참여할 수 있는 6자회담의 부활을 제기한 것이다.

4월 북러정상회담 이후 북러 간 군사교류가 활발히 진행되었다. 7월 노광철 인민무력상이 북한대표단을 이끌고 모스크바를 방문하여 포민 러시아 국방차관과 회담을 했고, 8월에는 포민 차관이 평양을 답방했다. 또한, 동월 북한 군악대가 모스크바에서 개최된 세계군악축제에 처음으로 참가했다.

한편 북한은 러시아로부터 인도적 지원차원에서 2000톤의 밀을 받았다. 6월 5일 북한주재 러시아 대사관은 북한에 2895톤의 밀을 지원했다고 페이스북에 밝히면서 북한 남포항에 보낸 밀 하역식에 마체고라 북한주재 러시아대사 등이 참석했다고 밝혔다. 북한은 러시아와의 관계증진을 국제사회의 고립 탈피, 군사협력 도모를 통한 미국의 위협 대응, 한반도의 군사주도권 장악 등의 목적 하에 추진해왔다.

2. 2020년 전망 : 대북제재 완화를 위한 국제여건 조성

북미관계: 버랑끝 전술을 통한 대북제재 완화와 북미관계 정상화 추구

현재 북미 실무회담이 지체되고 있고 이에 따라 북미 정상회담 개최여부가 불투명하다. 그러나 연말이라도 북미 간에 실무회담이 재개되어, 우호적인 분위기가 연출되면, 내년 초에 북미 정상회담의 가능성은 열려있다. 즉, 연내 실무회담 개최 및 성과가 있을 경우 2020년 초 북미정상회담 개최 가능성이 매우 크다.

2020년 신년사에서 김정은 위원장은 대외정책의 기초를 언급할 것으로 보인다. 북미 정상회담을 포함해서 2019년 신년사에서 밝힌 새로운 길의 구체적인 방법을 제시할 수도 있다. 북한은 현재의 상황분석을 토대로 내년도 북한의 대

외정책 전반을 검토·조율하고 있으며, 그 결과가 신년사로 나타날 것으로 예상된다.

현재 북한과 미국 양측 모두 협상의 판을 깨기에는 부담이 큰 상황이다. 따라서 올해 말이나 내년 초부터 실무회담이 재개되면서 북한은 미국에 대해 자신이 원하는 것을 줄기차게 요구할 것이다. 물론 북한이 미국의 섀범 변화를 요구하며 강경자세를 견지할 경우 북미관계의 교착국면이 장기화될 가능성도 있다.

2020년 북미관계의 관건은 비핵화 협상이다. 비핵화와 대북제재 해제, 북한 체제 보장을 둘러싼 합의를 놓고 줄다리기를 하는 과정에서 북미관계 향방이 달라진다. 만일 비핵화에서 가시적인 결과가 있으면, 북미관계는 급진전된다. 그리고 미국 국내의 정치적 변수가 내년도 북미관계의 큰 변수가 될 것이다. 트럼프 대통령의 재선운동에 북핵이 어떤 영향을 미치는가에 달려있다. 외교적 성과를 얻으려는 트럼프 대통령은 비핵화문제에 엄격히 대하던 초반의 정책에서 벗어나서 북한과의 비핵화 합의를 성과로 내세우면서 적극적 자세로 나올 수 있다. 한편, 북한 내부 상황도 북미관계의 변수가 될 수 있다. 하노이 회담 결렬 이후 미국 대통령과의 담판에서 실패했다는 이미지를 타파하려는 김정은은 어떤 식으로든 미국과의 대화를 통해 체제보장과 제재해제를 얻으려 할 것이다.

트럼프 대통령 역시 재선을 앞두고 김정은과의 만남 또는 회담이라는 모양새가 필요하고, 북한 역시 중국 시진핑 주석에게 비핵화를 위해 노력하고 있다는 점을 과시할 필요가 있기에 내년도에도 북미회담은 완전히 중단되지 않을 것이다. 즉, 북한과 미국은 회담개최라는 외양을 필요로 하는 국내외 정치상황으로 인해 향후에 회담을 얼마든지 재연할 수 있다. 북한으로서는 미국과의 비핵화 회담을 할수록 중국, 러시아와의 돈독한 관계가 형성되는 역설적 상황에서, 미국과의 대화를 항상 추진하려고 노력한다.

그러나 한편으로는 현재 북한도 초조할 것이다. 미국이 올해 말까지 새로운 계산법에 따른 비핵화 방안을 갖고 오지 않는다면, 북한으로서는 다른 강경조치를 취해야하는 막다른 골목에 처하게 된다. 북한이 강경도발 조치를 취해서 얻을 것이 별로 없기 때문에 미국과의 긴장·갈등에 이은 파국국면에 처하고 싶지는 않을 것이다. 따라서 북한은 2020년에도 북미회담을 위한 각종 엄포와 협박, 달래기 등을 구사할 것으로 예상된다.

북중관계: 긴밀한 북중협력을 통한 대미협상력 확보

2020년 초반부터 김정은 위원장의 전격적인 중국 방문 가능성이 있다. 2019년 신년 초에도 김정은이 중국을 방문했기에 북중 정상회담은 충분히 현실성이 있는 사안이다. 최근 북한이 중국과의 협력관계를 강화하는 이유는 미국과의 비핵화협상을 앞둔 상황에서 북한의 협상력을 강화시키기 위해서이다. 한편으로는 회담이 결렬되었을 때 안전판을 마련하려는 속셈도 있다.

또한, 미중패권경쟁을 둘러싼 동북아 정세가 북중관계에서 하나의 변수가 될 수 있다. 미중 무역분쟁에서 촉발된 미중패권경쟁은 계속 갈등상태를 겪을 것이며, 북핵문제를 자국에 유리한 방향으로 유도하려는 와중에 중국은 북한을 자기 편으로 하기 위해 경제적 지원 및 외교적 지지를 보낼 것으로 예상된다. 대북제재 상황에서 북한은 중국과의 관계개선과 밀착으로 고립을 탈피하고 경제난을 극복하려는 목적을 갖고 있다. 2020년에도 북한은 북핵문제와 연관해서 중국을 비롯한 전통 우방국들과의 대외군사협력 관계를 활발하게 전개할 것이다.

북일·북러 관계: 비핵화협상의 우군을 확보하기 위해 현재관계 유지

2020년 북일·북러 관계는 큰 변화가 발생하지 않을 것으로 예상된다. 북한은 대북제재 국면에서는 일본과의 정상회담을 비롯한 각종 대화가 무의미하다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한은 일본과의 경제 교류협력에는 별 관심이 없다. 핵문제를 담판으로 북미관계가 개선되고 국제사회의 대북제재가 해제되면, 자연스럽게 일본과의 경제교류가 원활하게 될 것이라고 생각하고 있다. 그러나 일본과의 완전한 냉각관계 조성이나 단절은 북한의 운신 폭에 별로 도움이 되지 않는다고 판단해서 일본과의 그럭저럭 관계를 유지하는 정도로 만족하고 있다.

북러 관계는 러시아내 북한노동자의 귀국을 연기하거나 새로운 노동력의 수출이 국제사회의 대북제재에 위반되지 않는 범위 내에서 협력하려 할 것이다. 국제사회의 눈을 피해 러시아와의 경제교류가 많아질 수는 있으나 그 수준은 제한된다. 무엇보다 북한이 러시아에게 필요로 하는 것은 군사협력이다. 비핵화협상이 실패로 돌아가고 미국의 군사위협이 가중된다고 판단하면, 북한은 러시아

와의 군사협력을 강화하고 공동 군사훈련을 시행할 가능성도 있다. 즉, 러시아와의 군사협력을 통해 군비를 확충하고 안보를 보장받으려고 할 가능성이 높다.

비핵화와 남북관계

낙관과 비관의 공존

안제노

1. 2019년 평가 : 낙관을 뒤로 한 정체

또 한 해를 보내는 시점에서, 초기의 낙관론과는 달리 남북관계와 북핵문제를 둘러싼 북미관계에 대해 우려의 목소리가 상당하다. 상황 진전에 대한 북한의 반응이 싸늘한 현실과 남북관계 뿐만 아니라 북핵문제 해결 또한 부침을 겪는 상황에서 한반도의 평화를 조성해 나가는 것은 결코 쉬운 일이 아님을 보여주고 있다.

2018년, 북한이 신년사를 통한 남북관계 개선 의지를 표명한 이후, 남북관계에 새로운 문이 열리고 세 차례의 남북정상회담이 개최될 때만 하더라도 정전선언과 평화협정, 평화체제로 이어지는 한반도 평화프로세스에 대한 기대감이 과거 어느 시기에 비해서도 높았다. 또한, 2019년 북한이 신년사를 통해 남북합의 사항 철저 이행 및 협력·교류의 전면적 확대를 촉구하고, 2월에 ‘정부-정당 단체연합회’의 명의로 남북공동선언 이행관련 호소문을 발표할 때만 하더라도 마치 남북관계는 큰 차질 없이 진행되는 것처럼 여겨졌다. 마치 당시의 분위기로는 북핵문제의 초기적 해법을 통한 한반도 평화체제 구축 가능성 뿐만 아니라 남북경협을 포함한 대규모 대북투자사업과 이산가족 상봉, 사회문화교류에 이은 정치군사적 합의 가능성 역시 높은 것으로 기대했었다.

그러나 하노이에서의 2차 북미정상회담이 합의를 도출하지 못하고 끝난 이후, 남북관계와 북핵문제 해결 및 북미관계는 더 이상의 진전을 보이지 못하는 상황이 지속되고 있다. 북한은 우리 정부에 대한 책임전가 및 비난 재개 등 태도를

바뀌었고, 북핵문제 해법을 둘러싼 북미 간 이견 좁히기 역시 지루한 교착상태를 지속하고 있다. 북한은 하노이 불발 이후, 3월부터는 남북공동연락사무소를 철수하고, 4월에 접어들어서는 우리의 중재자·촉진자 역할에 대해 “오지랴”(4월 11일, 북한최고인민회의 시정연설)이라는 표현을 사용하는 등 한반도 문제 해결에 있어 한국의 위상을 격하하는 듯한 발언을 하였다. 이어 북한은 핵협상 지연과 한미군사훈련 진행에 대한 반발, 탄도미사일발사, 외무성 북미국장 명의 담화를 통해 ‘참견 말라’ 언급 등 강경한 입장으로 돌아섰다. 물론 일시적으로 유화적인 입장을 표명한 바도 있었는데, 6월의 남북미 정상 판문점 회동 이후, <조선중앙통신>을 통해 판문점 회동에 대해 남북미 상봉을 앞세워 ‘남북미 상봉 및 북미 단독회담’으로 명명하고, <조선신보>를 통해서도 ‘북미관계와 더불어 남북관계 진전에 훈풍’을 보도하는 등 정상회담 합의 지체에 대한 불만 간접적 표출에서 과도한 대남 비난 중단 태도로 선회하는 듯한 태도를 보인적도 있다. 그러나 7월 이후부터 북핵문제 해결을 위한 북미 간 실무협상마저 난항을 거듭하고 있으며 최근에 이르기까지 북한은 수차례의 단거리 탄도미사일과 신형 장사정포 발사와 더불어 “중대 시험”을 언급하며 ICBM 위력을 강화하는 등 또 다시 핵무력 증강 가능성을 보여주는 행태를 보이고 있다.

올해 우리에게 보여주고 있는 북한의 태도변화는 단지 현재의 국면에만 국한된 것이 아니라 과거 시기에도 존재했던 것으로, 김정은 시기에 접어들어서도 과거 김정일의 시기와 별반 다르지 않은 행태임을 볼 수 있다.

첫째, 북한은 여전히 벼랑끝 외교(brinkmanship diplomacy) 행태를 지속하고 있다. 북한의 위기 조성, 벼랑끝 외교, 모험주의는 주로 미국과의 협상에서 나타나는 주요한 행태이다. 그 동안 북한은 미국과의 협상에서 위기를 조성하거나 협상의 상황을 극단으로 몰고 가 자신의 요구사항에 대한 양보를 강요하는 극단적인 협상행태를 보였다.

둘째, 과도한 요구의 반복 및 협상주도권을 갖기 위한 행태를 지속적으로 보여주고 있다. 과거에도 북한은 미국과의 협상에서 협상 초기 합의 가능 범위(ZOPA: zone of possible agreement)를 훨씬 넘어서는 요구를 제시하고 이를 계속 반복해서 주장하는 행태를 보여주었다. 북한은 현재에도 과도한 요구 조건의 제안 및 반복과 더불어 협상의 주도권을 확보하기 위한 협상방식을 주장하거

나 쟁점을 변경시켜 유리한 방향으로 협상이 전개되도록 하는 치밀한 행태를 보여주고 있다.

셋째, 대안의 확보와 협상칩(bargaining chip)을 활용하는 행태를 지속하고 있다. 과거에도 북한은 자신이 원하는 결과를 얻기 위한 다양한 수단을 개발하였고 이것이 북한의 협상력을 높이는 대안(alternatives)으로 작용하였다. 올해에도 북한은 대미 협상력을 높이고자 핵 이외에 장거리 미사일이라는 카드를 내세워 미국이 협상테이블에 나오도록 압박할 필요성을 느꼈을 것이다. 뿐만 아니라, 남북관계에서도 금강산 관광지구의 시설물 철거를 주장하는 등 북한은 여전히 자신이 원하는 결과를 얻기 위한 다양한 수단을 개발하고 협상력을 높이는 대안으로 작용케 하는 태도를 보여주고 있다.

넷째, 북한은 과거시기의 강한 집착력과 내적 응집력을 지속해서 보여주고 있다. 현재에도 북한은 자신들의 의도와 더불어 목표를 달성하기 위해 일관되게 입장을 견지하고 있으며, 요구사항에 대한 강한 집착력과 집착력을 과시하고 있다.

이와 같은 북한의 태도변화는 몇 가지 이유에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 우선, 남북관계 측면에서 북한의 태도는 기존의 ‘통미봉남’(通美封南)의 사고방식으로부터 완전히 탈피했다고 보기는 힘든 것이 현실이다. 설사, 가능성이 높아보이지 않지만 상황변수에 따라 북한최고지도자의 ‘전략적 결단’에 의한 방침이 ‘통미협남’(通美協南)으로 변화한다고 할지라도 남북관계는 여전히 북한의 입장에서는 북미관계로 가는 징검다리의 위상을 차지하고 있다. 우선순위 면에서 앞서는 북미관계가 여전히 불투명한 상황에서 남북관계에 속도를 내기 힘들다는 것이 북한의 계산일 수밖에 없다. 이와 같은 평가를 통해 북한의 대남 접근법을 해석할 경우, 2019년 신년사에서 금강산관광·개성공단 사업의 재개를 우리 측에 요구한 것 역시 전혀 또 다른 해석이 가능하다. 북한이 금강산관광·개성공단 조기 재개를 언급한 것은 남북경협 활성화를 위한 것이 아니라, 미국 중심의 국제제재를 돌파하기 위한 하나의 상징적 수단으로써 두 사업을 활용한 것으로도 볼 수 있는 부분이다.

둘째, 한국 정부의 대미 영향력에 대한 불만이 올해 남북관계에서 보여준 북한 태도 변화의 원인일 수 있다. 즉, 자신들의 기대치에 비해 한국 정부가 미국의 대북정책에 영향을 미치는 정도가 만족치 않기 때문에 북한이 남북관계에 별

다른 관심을 보이지 않는 것으로도 이해될 수 있다. 실제로, 하노이 북미정상회담 이후 열린 4월 11일의 한미정상회담에서는 북한이 기대했던 대북제재 조기 해제에 대한 탄력적 입장보다는 미국이 강조한 완전한 비핵화가 더 비중 있게 다루어졌다. 북한이 한국 정부에 기대한 것은 결국 미국의 대북정책 변화와 관련하여 일정수준 이상의 역할을 하는 것이었다고 볼 때, 북한으로서는 자신들의 성에 차지 않는 한국의 영향력에 대해 우회적 불만의 표시로 태도변화를 가져올 수 있다.

셋째, 북미협상과 북핵문제에 대한 해법과 인식차이로부터 비롯된 것으로 평가된다. 아직까지도 북미협상과 더불어 북핵문제 해결을 둘러싸고 북미 간 줄다리기가 이어지고 있다. 지난 6월, 북한외무성 국장이 “조미대화는 남조선당국이 전혀 참견할 일이 아니다”며, “미국을 직접 대상하여 논의하는 것이 훨씬 생산적”이라고 표명했다. 7월에 접어들어서는 “조미사이에 남조선이 끼어들 필요는 없으며, 끼어도 할 일이 없다는 것은 자명하다(7월 13일, 우리민족끼리)”라고 발언했다. 이후, 북한은 “북미실무협상 재개를 위해서는 미국이 이를 위한 환경을 조성하고 협상안을 마련해야 한다”는 점을 강조하기 시작했는데, 이는 미국이 먼저 ‘비핵화의 조건’을 마련해야 한다는 것으로서 현재까지도 북한은 이러한 입장을 고수하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 2020년 전망 : 가변적인 ‘새로운 방법’과 ‘새로운 길’

현재와 같은 상황에서는 어떠한 설명을 택하든 간에 남북관계 및 북핵문제 해결에 대한 전망은 밝지 않다. 북한은 현재의 구도를 당분간 유지해 나갈 것으로 보인다. ‘단계적 비핵화’와 달리 ‘동시적 이행’에 중점을 둔 것으로 이해되는 미국의 ‘새로운 방법’과 ‘자력갱생’에 방점을 둔 것으로 보이는 북한의 ‘새로운 길’과의 간극 좁히기는 그 인식의 차이와 내용상 상당한 시간이 소요될 수밖에 없다.

올해 리비아 모델을 부인하며 부각되었던 미국의 ‘트럼프 모델’은 아직까지도 불분명하기만 하다. 또한 지난 10월, 김정은 위원장이 백두산에 올라 결심한 자

력갱생을 통한 내부결속으로 이어지는 소위 ‘새로운 길’도 그 구체적인 내용이 불분명하기만 하다. 다만, 북미실무협상 결렬과 북한의 연이은 미사일 발사 등의 상황을 보면서 미국의 ‘동시적 병행’과 북한의 ‘단계적 해법’이라는 집착 간의 차이는 여전한 것으로 이해된다. 초기에 비해 오히려 멀어진 듯한 상황이 재개된 현실에서 북미 간 명확하지 않은 ‘새로운 방법’과 이에 대응하는 ‘새로운 길’ 사이의 점점 찾기란 좀처럼 쉽지 않다. 이와 같은 이유에서 북한이 태도를 급선화하여 최근에 이르기까지 지역적·국제적인 비난을 뒤집어쓸 가능성이 높은 ICBM 증강 과시로 나선 것 역시 북한이 자신들의 선택지의 제한을 감수하고라도 의도된 결과를 관철하려는 행태로 볼 수 있다. 특히, 북한이 하노이 정상 회담 이후 북미 간 ‘주고 받기’의 우선순위가 대북제재 해제에서 안전보장으로 바뀌었음을 숨기지 않았다는 점에서 보면, 북미실무협상 재개에 앞서 한미연합 훈련 중단을 밀어 붙이는 등 회담 의제를 선점하고 주도하려 하는 것도 이런 이유에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

현재, 북한은 대외협상 차원에서 대량살상무기 증강과 과시를 통한 군사력 확대 외에는 협상력을 높일 카드가 사실상 없다. 북한의 ‘새로운 길’은 새로운 탈출구를 찾기 위한 지속적인 핵과 미사일 구축, 그리고 자신들의 입지 마련을 위한 대중, 대외 외교 강화공세로 이어질 가능성이 높다.

김정은 체제에서는 무엇보다도 대내정치, 열악한 경제문제가 가장 큰 걸림돌이며, 이는 김정은 체제의 존속과도 깊이 연관되는 문제이다. 북한의 미사일 실험과 ICBM 위력 과시 역시 체제의 내구력 즉, 북한주민의 결속과 김정은 시대의 위상제고와 과시의 측면이 크다. 이와 같은 측면에서 주민들의 불만을 외부로 돌리기 위해 북한이 한반도의 긴장을 조성할 가능성도 존재한다.

앞으로도 북핵문제 해결 및 북미관계 등 국면전환을 위한 대내외 조치들이 이루어지지 않고 계속 정체된 상태가 지속된다면 북한은 자신들이 말하는 ‘새로운 길’로서의 또 다른 출구전략을 모색해 나갈 가능성도 있다. 북한은 한반도의 정전체제의 불안정성을 국제사회에 다시 보여줌으로써 평화체제 논의의 필요성을 압박하려는 고도의 정치적 의도를 지속할 여지가 높다. 북한은 이속에서 자신들의 실리를 찾기 위한 계산된 행동을 반복할 것이며, 북한의 출구전략은 한반도 긴장고조 및 또 다른 강경한 조치로 나타날 가능성도 존재한다. 현재의 한반도

는 북한 핵문제, 장거리 미사일, 비대칭 전력 등으로 인해 언제든지 긴장국면으로 전환될 여지가 상당한 것이 현실이다.

모든 것이 불투명하기만 하다. 결국, 현재와 같은 상황이 지속된다면 북핵문제와 북미관계를 둘러싼 북미 간 이견 좁히기는 당분간 어려울 것으로 보이며, 남북관계 진전 또한 어려울 수밖에 없을 것으로 전망된다. 아직까지 북미 간 비핵화를 둘러싸고 제대로 된 ‘입구론’ 조차 마련하지 못하고 있는 상황에서 북미 실무협상의 재개 가능성은 그리 높지 않다. 한 해가 얼마 남지 않은 시점에서 설사, 이와 관련된 가시적인 부분이 진행된다고 하더라도 북한이 자신들의 이해관철을 위해 곧 바로 북미관계와 남북관계에 나설 가능성도 적다. 이러한 이유는 북한은 당분간 자신들의 입지와 관련된 비핵화 협상을 중심으로 북미 간 기싸움에 총력을 기울여야 하기 때문에 남북관계에서의 여력을 확보하기가 쉽지 않을 것으로 보이기 때문이다. 특히, 대북제재가 유지되는 조건에서 북한이 얻을 수 있는 것이 불분명한 상황에서는 북한이 남북관계에 소극적 입장을 견지해 나갈 것이다.

그러나 상황에 따라서는 북미실무협상과 남북고위급회담이 추진될 가능성도 배제할 수는 없다. 북한의 내부 상황도 그렇지만, 대선을 앞둔 미국과 총선을 치러야 하는 한국 역시 국내정치적인 변수가 존재한다. 물론 국내정치 변수가 국제정치 상황에 연결(Inter-mestic)되는 것이 정치작동의 원리라는 점에서 당연히 미국의 대선(트럼프의 재선 여부)과 한국의 국내적인 여건은 중요한 부분이다. 그러나 더욱 중요한 것은 핵문제의 당사자인 북한의 태도여부이다. 이는 북한이 마냥 모든 상황을 외면할 수 없는 환경이 조성될 수 있다는 점에서 기인한다. 현재, 북한이 자신들의 실리 찾기를 위한 강경태도를 지속하고는 있지만 무한정 시간이 많은 것이 아니라는 딜레마가 존재한다. 북한의 현실에서 체제의 안정적 구축은 대내정책만으로는 이루어질 수 없는 한계를 가지고 있다. 북한이 체제의 정당성을 확보하고 주민들의 지지를 유지하기 위해서는 실제로 체감할 수 있는 변화인 인민들의 경제수준 향상이 필수적인 부분이다. 북미협상으로 이어진 결정적인 조치가 있을 때까지 대북제재가 지속될 경우, 경제적으로 위험한 곤궁까지는 아니라고 하더라도 북한이 야심차게 추진한 ‘국가경제발전 5개년전략’은 사실상 실패로 끝날 가능성이 크다. 이러한 이유로 김정은 위원장이 시정

연설을 통해 언급한 연말 시점을 지난 후에도 북미대화의 모멘텀을 이어갈 수 있는 가능성의 여지와 더불어 ‘새로운 길’로 인한 협상붕괴 가능성이 혼재한다.

‘새로운 길’과 ‘새로운 해법’의 갈림길에 선 핵협상

최용환

1. 2019년 평가 : 불신의 벽에 가로막힌 협상

하노이 북미정상회담 결렬에 따른 비핵화 협상 교착

하노이 북미정상회담 결렬은 한반도 비핵화 협상의 분위기를 바꾸는 결정적 계기가 되었다. 2018년 하반기에 이미 북미 핵협상의 속도가 느려지면서 이상 징후가 보였지만, 하노이 정상회담 결과를 낙관하는 분위기가 다수였다. 하지만 하노이 정상회담은 북미 간 이견을 결정적으로 부각시켰다. 하노이 이전 실무회담에서 제대로 논의되지 못했던 북미의 속내를 양국 지도자들이 직접 확인하였다는 점에서 하노이 정상회담이 아무런 성과가 없었다고 할 수는 없다. 하지만, 하노이 이후 상당한 시간이 흘렀지만 양자의 이견이 전혀 해소되지 않고 있는 것은 문제가 아닐 수 없다.

하노이 정상회담 결렬 직후 북한의 리용호 외무상과 최선희 부상이 가진 기자회견 내용에 따르면, 북한은 2016-17년 기간 동안 채택된 5건의 제재 해제를 조건으로 영변의 플루토늄과 우라늄을 포함한 모든 핵물질 생산시설을 미국 전문가 입회하에 양국 기술자 공동 작업으로 폐기할 것을 제안하였다. 하지만 미국은 영변 이상의 조치를 요구하였으며, 5건의 제재해제를 사실상의 전면적 제재해제로 받아들인 듯하다.

하노이 결렬 이후 북한은 협상의 의제를 변화시키고, 협상의 전제조건과 시한을 제시하였다. 김정은 국방위원장은 4월 12일 시정연설을 통해서 더 이상 제재 해제에 집착하지 않을 것이라며, 핵협상의 의제를 이른바 ‘경제-안보 교환’에서 ‘안보-안보 교환’으로 전환하였다. 하노이 이후 북한의 요구는 제재해제가 아니

라 ‘대북 적대시 정책 철회’로 변화였다. 이는 구체적으로는 한미합동군사훈련의 중지 및 전략자산 도입 등에 대한 반대로 나타나고 있다.

또한 북한은 자신들은 핵과 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험발사를 중지하였고, 풍계리 핵실험장을 폭파·폐기하였으며, 미군 유해 송환 등의 조치를 취하였으므로, 이제 미국이 싱가포르 북미 정상회담에서 합의한 새로운 북미관계 수립을 위한 신뢰성 있는 조치를 취하라고 요구하고 있다. 미국이 ‘대북 적대시 정책의 철회’로 받아들일 수 있을만한 성의 있는 조치를 먼저 취해야, 협상에 진전이 있을 것이라는 주장이다.

그리고 북한은 이러한 협상이 가능한 시한을 연말까지로 못 박았다. 최근 미국무부 부장관 상원 인준 청문회에서 비건(Stephen Biegun) 지명자는 연말시한은 북한에 의해 인위적으로 설정된 것으로 미국은 이러한 데드라인에 얽매이지 않을 것이라고 말했다. 하지만 북한은 최고지도자가 공식적으로 설정한 시한이 다가오면서 매우 초조한 모습을 보이고 있으며, 이른바 ‘새로운 길’을 선택할 수도 있음을 지속적으로 위협하고 있다.

하노이 정상회담 결렬 이후, 판문점에서 남북미 3국 정상의 깜짝 회동이 있었으며, 10월 초에는 북미 실무회담이 개최되기도 하였다. 판문점 정상회담은 한국의 중재자 역할을 다시 주목받게 하는 계기가 되었으나, 경색된 국면 전환에는 한계를 보였다. 대북 강경파로 알려진 존 볼턴 보좌관 경질 이후 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 북미실무회담은, 많은 기대를 모았지만 별다른 성과를 거두지 못하였다. 미국은 양자의 이견 해소를 위해 북미 간 집중적인 대화를 요구하였지만, 북한은 이를 대선을 앞둔 상황관리로 인식하고 매우 빠르게 회담 결렬을 선언하였다.

북미관계의 중심성 부각과 남북관계 경색 장기화

하노이 정상회담 결렬 이후 한반도 정세와 관련하여 가장 중요한 변화의 하나는 남북관계 경색이라고 할 수 있다. 2018년 한반도 문제에 있어서 남북관계의 중요성의 부각되었던 점과 비교하면, 한국으로서는 가장 안타까운 지점이라고 할 수 있다. 핵협상 교착에도 불구하고 북미 정상간 신뢰가 어느 정도 유지되는

상황에서 남북 관계가 개선의 돌파구를 찾지 못하고 있다는 점에서 더욱 그렇다.

남북관계 경색의 이유는 첫째, 하노이 협상 과정에서 한국의 역할에 대한 북한의 실망과 서운함이 있는 것으로 보인다. 2018년 9.19평양공동선언에서 남북은 영변 핵시설의 영구적 폐기 등 구체적 내용을 담았다. 이에 따라 북한은 영변 시설 폐기를 조건으로 북미협상에 임했으나, 미국의 태도는 요지부동이었으며 이 과정에서 한국이 별다른 역할을 해주지 못했다고 판단한 것으로 보인다. 이러한 북한의 서운함은 한국의 중재자 역할에 대한 비난이나, 당사자성에 대한 강조 등 북한 주요 인물들의 발언에서 확인할 수 있다.

둘째, 9.19평양공동선언에서 남북이 합의하고, 김정은 국무위원장이 2019년 신년사에서 다시 강조한 개성공단과 금강산관광 사업 재개 등에 있어서 별다른 진전이 없는 것에 대한 불만도 있는 것으로 보인다. 물론 국제사회의 대북제재 수위를 고려하면, 북핵문제의 진전 없이는 개성·금강산은 말할 것도 없고 의미 있는 대북교류 자체가 사실상 불가능한 것이 현실이다. 그렇지만 북한은 한국이 제재를 핑계로 합의 사항 이행에 속도를 내지 않는다며 불만을 토로하고 있다. 이러한 북한의 불만은 급기야 금강산 지구 시설 철거 요구로 나타났다. 남북관계 경색이 북미 핵협상에 핵심적 영향을 미치는 것은 아니지만, 한반도 문제의 핵심 당사자로서 한국의 입지 축소가 바람직스럽지 않은 것은 사실이다.

셋째, 하노이 북미정상회담 결렬은 역설적으로 북미관계의 중요성을 크게 부각시키는 계기가 되었다. 과거 6자회담의 경우에도 형식적으로는 다자협상이었으나, 실질적으로는 북미관계가 중심이 되는 2+4 구도로 논의가 진행되었다. 예컨대, 2007년의 2.13합의가 이루어지는 과정을 보면, 동 합의 이전에 북미 간 베를린 협의가 있었고 다른 6자회담 당사국들이 이를 추인하는 방식이었다. 2018년 이후 한반도 정세 변화가 시작되는 시점에서는 북한이 미국에 접근하기 위해 한동안 한국이 필요하였지만, 북미 간 직접대화가 시작되고 양자 이견이 부각되자 핵협상의 북미관계 중심성이 다시 부각된 것이다. 여기에는 북미 간 이견 해소 없이는 핵협상의 진전이 불가능하며, 남북 합의 이행 역시 한계가 있을 수밖에 없는 현실도 작용하였을 것이다. 즉, 북한과 미국 모두 한국을 거치지 않고 직접 대화할 수 있는 상황이 조성된 상황에서 북한이 북미관계에 집중하는 것은 어쩌면 자연스러운 결과일 수도 있다.

넷째, 미국을 압박하기 위한 간접적 수단으로서 남북관계를 활용하는 북한의 전략일 가능성도 있다. 특히 남북관계 개선을 강력히 희망하는 한국 정부의 입장을 고려할 때, 북한으로서는 언제든지 남북관계 개선은 가능하다고 판단할 수 있다. 그렇다면 북한으로서는 한국이 나서서 미국을 설득하도록 강력하게 압박할 유인이 발생할 수 있다. 물론 남북관계 경색과 관련하여 표면적으로는 남북합의 불이행에 대한 북한의 불만이 두드러지지만 동시에 북미 핵협상에서 한국이 북한 편을 들어줄 것을 강력하게 요구하고 있는 것도 사실이다.

하노이 이후 남북관계 경색의 주요한 특징은 김정은 위원장이 이를 주도하고 있다는 점이다. 지난 10월 23일 김정은 위원장이 금강산지구 남측시설 철거를 직접 지시한 것이 대표적이다. 또한 11월 25일에는 김정은 위원장이 직접 서해 접경지역을 방문하여 포사격을 지시하여, 남북 군사합의의 파기 가능성까지 시사하였다. 지도자의 권한이 막강한 북한 체제의 특성상 하부단위의 자율성이 크게 제약될 수밖에 없다는 점에서, 김정은 위원장이 직접 지시한 사안에 대해 북측 실무단위가 재량권을 가지고 접근할 수 있으리라 기대하기는 어렵다. 그렇다면 남북관계의 경색은 김정은 위원장의 입장이 바뀌기 전까지는 한동안 이어질 가능성이 높다.

연말 시한을 앞둔 막판 줄다리기

김정은 위원장은 4월 시정연설에서 북미협상의 연말시한을 설정하였다. 김정은 위원장 스스로 연말시한을 설정한 이상 연말까지 가시적 성과가 없다면 무언가 대책을 내놓아야 할 것이다. 이른바 ‘새로운 길’의 내용은 아직 분명하지 않지만, 그것이 무엇이든 모두에게 부담이 되는 선택일 가능성이 높다. 따라서 북한으로서는 연말이 다가오는 것에 대한 부담감을 느낄 수밖에 없을 것이다.

실제로 북한은 11월 13일 국무위원회 대변인 담화를 비롯하여 김영철, 김계관 등 전직 북미협상 대표와 외무성 대변인의 담화를 쏟아내면서 연말시한을 넘길 경우 새로운 길 선택 가능성을 위협하였다. 이 과정에서 북한은 미국의 대북적 대시 정책이 먼저 철회되지 않으면 협상에 나서지 않을 것이라는 점을 거듭 강조하고 있다. 한미가 예정되었던 한미합동군사연습을 조정한 것에 만족하지 않

고 연습자체의 완전중단을 요구하는 등 협상의 문턱을 높이고 있다. 또한 한미의 지도자들이 그동안의 성과로 제시하였던 부분들에 대해서 하나하나 값을 치르게 하겠다는 의지를 보이고 있다. 12월 중순이 넘어가면서 북한은 서해위성발사장에서 자신들의 전략적 지위를 변화시킬 수 있는 중대한 시험을 거듭 진행하였다며 대미 압박의 수위를 높이고 있다.

반면 미국은 지속적으로 북한이 협상에 나설 것을 요구하고 있다. 북미 간 이견 해소를 위해서는 충분한 실무협상이 필요하며, 미국은 협상할 준비가 되어 있으니 북한이 협상에 나서야 한다는 것이다. 스톡홀름 실무회담은 하노이 이후 새롭게 구성된 북미 실무담당자들이 만난 자리였다는 점에 의미를 가진다. 여기에 더하여 11월 20일 상원 인준 청문회에서 비건 국무부 부장관 지명자가 북한의 최설희 외무성 제1부상을 자신의 협상 파트너로 지목한 점 등을 유념할 필요가 있다. 비건의 주장에 대한 북한의 대답은 협상 대표를 선정하는 것은 자신들의 권한이라는 것이었지만, 향후 실무협상 재개시 대표의 직급이 상향조정될 여지가 있어 보인다. 어쨌든 연말까지 시한이 얼마 남지 않은 상황에서 막판까지 북미의 줄다리기는 이어질 수밖에 없을 것이다.

2. 2020년 전망 : 긴장 속의 상황 반전 모색

비핵화에 대한 북미의 기본입장

하노이에서 미국은 비핵화의 범위를 핵무기 이외에 대량살상무기 전반까지 확대하였다. 또한 비핵화 초기단계 이행조치로 영변 시설 폐기는 불충분하다며 이른바 ‘영변 플러스알파’를 주장하였다. 반면 대북제재 완화에 대해서는 소극적인 입장을 견지하였다. 하노이 빅딜을 주도한 것으로 알려진 존 볼턴 보좌관이 해임되었고, 북한이 협상 의제를 안보-경제 교환에서 안보-안보 교환으로 바꾸었지만 미국의 기본적인 입장은 여전히 유지되고 있는 것으로 보인다.

첫째, 미국은 비핵화의 범위(개념)를 명확하게 하고 싶어 한다. 2018년 합의한 ‘완전한 비핵화’라는 추상적 표현으로는 북한의 비핵화 의지를 확인할 수 없으므로, 폐기의 대상을 분명하게 할 필요가 있다는 것이다. 물론 미국으로서는

본토를 직접 위협하는 핵무기에 우선 관심이 있겠지만, 비핵화의 최종 범위는 매우 포괄적으로 상정하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 비핵화 초기단계 이행조치에 대해서 미국은 영변 플러스알파를 기대하고 있다. 플러스알파의 내용은 분명하지 않지만, 미국이 영변 단지보다 더 많은 조치를 기대하고 있는 것은 상대적으로 분명해 보인다.

셋째, 비핵화와 관련하여 미국이 취해야하는 상응조치에 대해서는 구체적 대안을 공개하지 않고 있다. 3월 15일 북한 최선희 부상의 기자회견 발언에 따르면 트럼프 대통령은 하노이에서 이른바 스냅백 조항을 활용한 제재 완화에 관심을 보였다. 하지만 전반적으로 미국은 대북제재를 자신들이 가진 유일한 정책적 지렛대로 인식하고 있으며, 따라서 제재의 완화나 해체에 매우 소극적인 입장을 견지하고 있다. 하노이 이후 북한이 대북적대시 정책의 철회로 요구 사항을 전환하자, 미국은 북미연락사무소 설치 등을 대안으로 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 하지만 북한이 협상의 문턱을 높이고 있는 상황에서 이 정도 상응조치로 합의가 이루어지기는 쉽지 않을 것이다.

넷째, 비핵화 이행에 있어서 단계적 접근이 불가피하다는 점은 인정하고 있다. 하노이에서 보여주었던 것처럼 미국이 기본적으로 빅딜을 선호하는 것은 분명하다. 하지만, 북한의 핵능력이 크게 증가한 상황에서 일시에 비핵화가 가능하지 않은 현실은 인정할 수밖에 없다. 예컨대 영변의 5MW 원자로에 폐연료봉이 남아있다면, 폐연료봉의 재처리를 위해서는 영변의 재처리 시설을 활용하는 것이 최선일 것이다. 그렇다면, 5MW원자로를 먼저 폐기하고, 그 다음에 순차적으로 재처리 시설을 폐기하는 것이 가장 합리적인 방안이다. 결국 가장 최선의 비핵화 시나리오에서도 비핵화는 단계적으로 이행될 수밖에 없으며, 미국도 이 사실을 잘 인지하고 있다.

다섯째, 트럼프 대통령 개인에 대한 의존도가 높다. 미국의 정계, 학계, 언론계 등 주요 정책결정·여론주도 그룹의 다수가 북핵협상에 회의적인 것이 사실이다. 그렇기 때문에 미국 내에서 북핵협상을 추진하는 핵심적 동력 가운데 하나는 트럼프 대통령의 개인적 관심과 추진의지였다고 할 수 있다. 하노이 결렬 이후 북미협상의 교착상태를 돌파하는 주요한 동력 가운데 하나도 양국 지도자들 간의 개인적 관계였다. 하지만 트럼프 대통령이나 김정은 위원장 모두 개성이

강한 지도자로서 이들에 대한 의존도가 높은 것은 장점도 있지만, 불안요소도 내재하고 있다.

비핵화에 대한 북한의 입장은 미국과 사뭇 다르다. 우선 북한은 자신들만의 일방적 비핵화가 아니라, 한반도 비핵화를 주장한다. 자신들은 패전국이 아닌, 핵보유국으로서 미국과 핵군축 협상을 하자는 것이다. 따라서 북한은 미국 전략 자산의 한반도 전개는 물론이고 핵우산까지도 폐기 대상으로 논의하고 싶어 한다. 하지만 완전한 비핵화가 기술적으로 불가능한 것과 마찬가지로, 핵우산의 철폐 역시 기술적으로는 달성 불가능한 목표이다. 미국의 핵전력이 커버하는 범위가 전세계이기 때문이다. 결국 완전한 비핵화는 당사자들의 합의에 의해 결정되는 정치적 개념에 가깝다고 할 수 있다.

그렇다면 문제는 핵폐기 범위에 대한 북한과 미국의 입장 차이이다. 앞서 언급한 것처럼 미국은 북한의 핵폐기 범위를 분명하게 하고 싶어 한다. 이에 대해 북한은 양자 간 신뢰가 없는 상황에서 핵시설을 신고하는 것은 미국에게 선제 폭격 리스트를 넘겨주는 것이라며 부정적인 입장을 보였다. 북한은 영변시설 폐기를 시작으로 양자 간에 신뢰가 쌓이면 단계적으로 핵폐기를 진전시켜 나가자는 단계적 접근을 선호하는 것으로 보인다. 또한 북한은 한미연합훈련과 전략자산 전개의 중단을 시작으로 이른바 대북적대시정책의 철회가 먼저 진행되어야 한다는 입장이다. 이것은 하노이 이후 북한의 입장 변화에 따른 것인데, 미국이 연합훈련의 잠정 중단을 넘어 어느 수위까지 북한의 요구를 받아들일 수 있을지는 분명하지 않다. 미국은 북핵문제를 미중관계 틀 속에서 이해하는 경향이 있어서, 한미동맹이나 주한미군 문제 등 북중 간 이해관계가 일치하는 부분의 요구 수위를 너무 높일 경우 북한의 협상 의지 자체를 의심할 가능성이 높다.

하노이 이후 북한은 영변 핵시설의 폐기가 비핵화 초기단계 이행조치로 자신들이 내놓을 수 있는 최대한이라고 주장했다. 또한 자신들은 이미 풍계리 핵실험장 폐기 및 핵과 미사일 시험 중단 등의 조치를 취했으므로, 미국이 이에 상응하는 조치를 취해야 할 차례라고 주장하고 있다. 이는 하노이 노딜의 트라우마를 겪은 북한으로서 자신들이 얻을 수 있는 것에 대한 확실한 언질을 받은 다음에야 협상에 나서겠다는 입장을 견지하는 것으로 볼 수 있다.

하노이 이후 북한은 대북제재 완화에 대해서는 별다른 입장을 보이지 않고 있

다. 제재완화를 강력히 주장함으로 역설적으로 제재완화의 가격을 높이기보다는, 자력갱생을 통해 중장기적으로 제재의 효과가 없음을 보여주려고 하는 것으로 보인다. 하지만 2020년 국가경제발전 5개년 전략의 마무리는 물론이고, 경제건설 총력집중 노선의 성과 등을 위해서는 제재의 완화가 반드시 필요할 것이다.

문제해결을 위한 협상틀로서 북한은 실무회담보다는 정상회담을 선호하는 것으로 보인다. 최근에도 북한은 조선신보와 메아리 등 외곽 매체를 통해 북미정상회담에 개최에 대한 희망을 담은 보도를 내보냈다. 즉, 북한은 여전히 이른바 탑다운 방식의 협상을 선호하며 실무협상은 정상회담으로 가는 중간단계 회담 정도로 인식하고 있는 것으로 판단된다.

북핵협상 관련 변수와 쟁점

2020년 북핵협상 전망을 위한 첫 번째 쟁점은 김정은 위원장이 설정한 연말 시한을 어떻게 넘어가는지 여부이다. 연말 이전에 실무협상이 이루어지고 2020년 초반에 북미정상회담 일정이 잡힌다면 연말 시한은 자연스럽게 넘어갈 수 있을 것이다. 하지만 이제 핵심쟁점은 회담의 개최 여부가 아니라 회담의 성과 도출 여부가 될 것이다. 그런 의미에서 북미 핵협상의 전망이 밝지만은 않은 것이 사실이다. 북미가 연말 내에 실무협상 자체를 가지지 못할 가능성도 있는데다, 협상이 개최되더라도 어느 정도 수준에서 합의에 이를 수 있을지 불투명하기 때문이다. 더 나아가 북핵문제 발발 이래 몇 번의 합의가 있었지만 매번 검증의 문턱을 넘지 못한 북핵협상의 과거를 돌이켜 보았을 때, 합의가 도출되더라도 이행과정에서 예상되는 난관도 결코 만만하지 않을 것이기 때문이다.

2020년 남북미의 국내정치 상황도 핵협상의 변수가 될 것이다. 특히 미국의 대통령 선거는 북핵협상의 가장 중요한 변수 가운데 하나이다. 트럼프 대통령으로서 이미 탄핵 논란 등이 시끄러운 상황에서 국내정치적 위기 돌파를 위해 북핵협상의 성과를 활용하려고 할 수 있다. 물론 미국 대통령 선거에서 대외관계 이슈가 중요한 변수가 되지 못한다는 점과 트럼프 대통령의 핵심지지층이 대외문제에 상대적으로 관심이 낮다는 점을 고려하면 선거과정에서 북핵문제에 대한 트럼프 대통령의 관심이 급격히 감소할 가능성도 있다. 뿐만 아니라 선거

과정에서 트럼프 대통령의 재선 가능성이 어떻게 변화하는지 여부도 중요하게 작용할 것이다. 트럼프 대통령의 재선 가능성이 떨어지면, 북한으로서는 한편으로는 다음 행정부를 상대하는 전략을 마련해야 할 것이지만, 다른 한편으로는 트럼프 대통령을 통해 불가역적인 성과를 얻어내는 노력을 병행할 가능성이 높다. 북미가 어떤 선택을 할지는 앞으로의 상황 변화에 달려있지만, 개성이 강한 양국 지도자에 대한 의존성이 높다는 점에서 불안요소를 안고 가는 것도 사실이다.

한국도 2020년 봄에 국회의원 총선거가 예정되어 있다. 한국의 총선 자체가 북미 핵협상에 미치는 직접적 영향은 제한적이지만, 북핵협상의 진전 정도가 총선에 영향을 미치고 총선의 결과가 다시 한국의 대북정책에 영향을 미칠 것이다. 대북정책을 둘러싼 국내 여야 정당들 간의 이견이 크기 때문이다.

북한의 경우 2020년은 경제발전 5개년 전략을 마무리하는 해이자, 당창건 75주년이 되는 해이다. 2018년 사회주의 경제건설 총력집중을 새로운 국가전략으로 채택한 북한 입장에서는 2020년에는 인민경제 부문에서 일정한 성과가 필요할 것이다. 물론 북한 체제의 특성상 실제 상황과 무관하게 그간의 성과를 자평하면서 상황을 무마시키거나, 자신들의 선의를 무시한 미국과 한국의 대북적대시 정책에 모든 책임을 돌릴 수도 있을 것이다. 하지만 2018년 한반도 상황변화를 김정은 위원장이 주도했다고 주장해온 북한으로서는 경제성과 도출 여부의 책임을 무작정 외부에 돌릴 수만도 없다.

결국 남북미 모두 한반도 평화프로세스의 붕괴를 바라지 않지만, 핵협상의 전망이 밝지 않은 것도 사실이다. 그렇다면 만약 연말까지 협상이 진전을 보이지 않을 경우 북한이 선택 가능한 ‘새로운 길’의 내용은 무엇일까?

새로운 길의 구체적 내용은 분명하지 않지만, 사전에 기획된 하나의 고정된 전략이기보다는 여러 가지 전략을 조합한 포괄적이고 가변적인 전략일 가능성이 높다. 우선 내부적으로는 자력갱생이 핵심이 될 것이다. 북한에서 자력갱생에 대한 강조는 새삼스러운 것이 아니지만, 상황 붕괴시 대북제재의 틀이 유지될 가능성이 높다는 점에서 자력갱생은 새로운 길을 위한 선택이 아닌 필수적 요소가 될 것이다. 북핵협상이 어느 정도 진전을 보인다고 하더라도, 성과 도출에는 시간이 필요하다는 점에서 이미 북한은 자력갱생의 기초를 강화하고 있으며, 김정은 위원장 역시 이 부문에 대한 강조와 자신감 고취에 나서고 있다.

군사적으로는 핵과 미사일을 포함한 국방력 강화에 나설 것이다. 그동안 북한은 협상이 진행되는 동안 핵과 ICBM 시험을 앞췌다고 약속해왔기 때문에, 북한이 다시 핵과 ICBM 시험에 다시 나선다면 이것은 북미 모두에게 협상 붕괴의 신호가 될 것이다. 따라서 북한으로서는 미국을 먼저 위협하기보다는 그간에 해온 것처럼, 중단거리 탄도미사일 등 한국을 위협하는 수단을 사용하면서 결정적 시점을 모색할 가능성이 높다. 북한으로서는 우주의 평화적 이용 등을 명분으로 한 인공위성 발사, 잠수함발사탄도미사일(SLBM)과 이동형 미사일 등 생존성 높은 무기체계 개발 등 핵무력 고도화 및 실전배치를 통한 비대칭 확산 전략을 추진하면서 중장기적 상황 변화를 꾀할 것이다.

대외적으로 북한은 중국, 러시아 등과의 협력을 강화하려 할 것이다. 특히 미중갈등이 장기화하면 중국에 있어 북한의 전략적 가치가 높아질 것이다. 실제로 최근 북한과 중국은 김정은 집권 이후 소원했던 관계를 청산하고, 양국 간 협력을 크게 강화하고 있다. 이미 중국은 대규모 대북 식량지원은 물론이고, 북한 관광 활성화 등을 추진하고 있다. 최근 북한이 한일군사정보교류협정(GSOMIA) 조건부 연장 등을 계기로 한미일 안보협력을 비난하는 등 북중 간 안보이해가 일치하는 부문에 대해 목소리를 높이는 것도 북중관계 밀착과 무관하지 않아 보인다. 하지만 북중 및 북러 관계 강화를 통한 우회전략은 북한의 비핵화 의지가 전제되었을 때 작동할 수 있는 구상으로, 북한이 다시 핵개발에 나서는 상황에서 중국과 러시아가 북한에 줄 수 있는 도움은 제한적일 수밖에 없다. 이외에 중국 및 러시아가 참여하는 다자구도의 비핵화 협상 추진 가능성도 있으나, 2020년 말까지 대선 국면에 들어가는 미국의 국내 사정을 고려할 때 단기간에 현실화는 어려울 것이다.

미중갈등 등 국제 변수는 북핵협상에 지속적으로 영향을 미칠 것이다. 미중갈등이 심화되면 미국과 중국 모두 북핵문제를 그 자체로 인식하기보다는 양자관계의 틀 속에서 접근하려 할 것이다. 실제 미국은 북중관계 개선이 북미협상에 미치는 영향에 매우 민감하게 반응해왔다. 중국 역시 미국의 중거리 핵전력 조약(INF) 탈퇴 이후 미국 미사일 전력의 한반도 배치 여부에 선제적으로 우려를 쏟아내고 있다.

2020년 정치·군사적 긴장 국면 전개 우려

남북미 모두 핵협상에서 합의를 도출하고, 가시적인 성과를 도출할 수 있는 시나리오를 선호할 것이다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 북미 간 이견이 크고, 협상 진전에 영향을 미칠 수 있는 변수들이 너무 많이 존재하는 것이 현실이다. 따라서 연내 실무협상이 이루어지거나 내년 초 북미정상회담이 예정되는 등 북미 협상이 일부 진전되더라도, 실제 합의 이행에 들어가면 상황이 지지부진하게 진행될 가능성이 높다. 과거의 실패를 반복하지 않기 위해, 합의이행의 시한을 설정하거나, 스냅백 조항 등을 활용할 수도 있으나 과거 경험을 돌이켜보면 이행에 지연이 발생할 가능성은 충분하다고 볼 수 있다.

미국의 대선도 핵협상을 지지부진하게 만들 가능성이 높다. 앞서 언급한 것처럼 트럼프 대통령의 재선 가능성이 낮아지면, 북한은 우선 불가역적인 합의를 통해 성과를 얻으려하겠지만 차기 행정부와 상대하려할 유인도 커질 수밖에 없다. 미국 대선이 팽팽하게 진행되는 경우, 북미 모두 협상의 모멘텀을 잃고 지지부진한 상황을 지속할 가능성이 높다. 반면 트럼프 대통령의 재선 가능성이 높아지면, 북미 모두 협상을 통한 합의와 이행에 상대적으로 더 많은 성의를 보일 수도 있으나 2020년 내에 검증의 문턱을 넘는 것은 쉽지 않을 것이다. 협상이 지지부진하게 진행되더라도 북미 모두 상황을 극단적으로 몰고 가기는 쉽지 않을 것이다. 북한으로서는 핵과 미사일 도발의 수위를 높이면 국제사회의 제재가 강화될 것이고, 미국으로서는 북한을 지나치게 압박해서 문제를 악화시키기 보다는 현 수준에서 상황을 관리하는 것이 합리적일 것이다.

물론 김정은 위원장이 스스로 시한을 설정하고 새로운 길 선택 가능성을 공언 하였으므로, 연말까지 별다른 상황 진전이 없을 경우 2020년 한반도 상황이 극단적으로 악화될 가능성도 있다. 하지만 북한이 핵무력을 아무리 과시하더라도 북한이 미국에 대해 핵 선제공격을 개시하는 합리적 시나리오는 존재하지 않는다. 북한이 미국을 선제공격하는 것은 국가적 자살행위가 될 것이기 때문이다. 결국 북한은 미국을 간접적으로 위협하면서 남북관계에 긴장을 조성하여, 한미일 대 북중러의 냉전적 구조로 회귀하려할 가능성이 높다. 이렇게 된다면 한국으로서는 가장 난감하고 해결이 어려운 상황이 될 것이다.

북핵문제는 북미 양자 이슈인 동시에 관련국의 국내정치 이슈의 성격이 강화되고 있다. 예컨대 북한은 김정은 위원장 스스로 시한을 설정하고 새로운 길을 공언한 상황으로 연말까지 별다른 성과가 없으면 무엇인가 보여주어야 하는 입장일 것이다. 미국 역시 2020년은 대선이 있는 해로 강력할 리더십의 과시가 필요한 상황이다. 결국 이른바 ‘새로운 길’은 아무도 원하지 않는 길이지만, 별다른 반전 계기를 마련하지 못하면 불가피한 선택이 될 우려도 있다.

상황반전을 위한 협상 모멘텀 유지 필요

미국은 북한이 설정한 연말시한을 고려하지 않겠다고 했지만, 협상 상대방인 북한이 연말에 협상에서 이탈한다면 북미협상은 더 이상 지속될 수 없다. 따라서 단기적으로 가장 중요한 과제는 연말시한을 넘어 북미협상의 모멘텀을 이어가는 것이다. 지금까지 북미협상의 핵심쟁점은 비핵화의 개념(범위)과 방법론 그리고 비핵화 초기조치 등이었다. 여기에 더하여 미국이 취해야 할 상응조치의 내용과 수준도 중요한 쟁점이다. 이 모든 쟁점이 다 중요하지만 짧은 시간에 모든 쟁점에 대해 합의하기는 어려울 것이다. 그렇다면 비핵화 초기단계 이행조치의 내용이 실무협상의 핵심쟁점이 될 가능성이 높다. 하노이에서 미국이 이른바 스몰딜이라고 하여 거부했던 방식이지만, 역설적으로 가장 합의에 근접했던 방식이기도 하기 때문이다. 물론 북미 양자의 입장 차이는 여전히 현실이다. 결국 서로의 원하는 바를 담은 절충점을 마련할 수 있는지 여부가 쟁점이 될 것이다.

초기단계 이행조치에 합의하게 된다면 그것은 이른바 ‘영변 + 알파’와 ‘상응조치’의 교환 방식이 될 가능성이 높다. 합의가 성사되더라도 가장 중요한 고비는 결국 검증·사찰의 문턱을 넘을 수 있는지 여부이다. 과거 북핵위기 과정에서 많은 합의가 있었지만, 매번 검증 단계에서 좌절된 경험이 있기 때문에 더욱 그렇다. 북한이 외부의 검증과 사찰을 어느 정도 수준에서 허용할 것이며, 미국과 국제사회는 북한이 허용하는 수준에 얼마나 만족할 수 있는지가 중요하다. 이와 관련해서는 비핵화가 순수한 기술적 쟁점이라기보다는 정치적 쟁점에 가깝다는 점을 이해할 필요가 있을 것이다.

주변국의 모든 노력에도 불구하고, 한반도 비핵화 프로세스가 붕괴한다면 어떻게 할 것인지도 중요한 시점이 되었다. 미국의 대선이 본격화되면서 트럼프 대통령이 북한 문제에 관심을 가지기 어렵게 되거나, 재선 가능성이 현저하게 떨어지는 경우 북미협상은 어려워질 가능성이 있다. 혹은 연말시한이 지나도 상황의 변화가 없어서 북한이 대화의 문을 닫아버릴 수도 있다. 과거 북한은 문제가 해결되지 않을 경우 긴장을 최고조로 끌어올려서 다시 문제해결을 시도하는 방식을 사용해왔다. 북핵문제의 해결에는 앞으로도 많은 시간과 노력이 필요해 보인다. 핵문제의 해결에 얼마나 많은 시간이 필요할지는 모르지만, 한동안 북핵이 존재할 수밖에 없는 것이 현실이다. 그렇다면 최소한 북핵이 폐기되는 과도기, 혹은 협상이 진전되는 중간단계에서 북핵관리 방안에 대한 검토가 필요하다. 특히, 2019년말 현재 핵협상의 전망은 결코 밝지만은 않은 것이 사실이다. 물론 한국으로서 북핵폐기는 포기할 수 없는 목표이지만, 과도기에 북핵문제를 어떻게 관리할 수 있는지에 대한 검토 역시 매우 중요한 과제가 되고 있다.

높았던 기대감, 짝 막힌 통로

성기영

1. 2019년 평가 : 先美後南에서 通美封男으로

2019년 남북관계는 높은 기대감에도 불구하고 별다른 성과를 거두지 못한 채 답보상태를 벗어나지 못했다. 2018년 판문점선언과 9.19 평양공동선언에서 합의했던 남북관계 발전 청사진을 2019년 한 해 동안 구체화해야하는 과제가 주어졌지만 어느 한 분야에서도 성과는 없었다.

2018년까지만 해도 9.19 평양공동선언에서 남북한 정상이 합의한 ‘철도 및 도로 연결 착공식 연내 개최’ 약속을 이행하기 위해 ‘착공식’이 아닌 ‘착수식’을 개최하는 등 유엔 등 국제사회의 대북 제재의 틀을 깨지 않는 범위 내에서 남북관계의 지속성을 유지하려는 노력이 진행되었었다. 그러나 2019년에는 전년도 36차례나 개최되었었던 남북한 당국 간 회담이 단 한 차례도 열리지 못하는 등 남북관계는 사실상 전면 중단상태로 접어들었다.

김정은 위원장 신년사에 담겼던 ‘두 가지’ 메시지

2019년 새해 들어 김정은 위원장이 신년사를 통해 던진 메시지는 두 가지였다. 첫 번째는 교류협력의 확대와 남북관계의 진전, 두 번째는 군사연습 중단과 전략자산 등 전쟁장비 반입 중지였다. 특히 개성공단과 금강산 관광을 조건 없이 재개할 용의가 있다고 밝힌 대목은 우리 정부의 경협 재개 의지와 맞물려 2019년 남북관계를 긍정적으로 전망하게 하는 요인으로 작용했다. 정부도 김정은 위원장의 신년사에 대해 환영 입장을 표시하며 남북관계를 되돌릴 수 없는 단계로 발전시켜 나가겠다는 의지를 분명히 했다.

1월 내내 김영철 위원장의 트럼프 대통령 면담, 이도훈-최설희-비건 라인이 가동된 남북미 실무협의(스웨덴 스톡홀름) 등이 이어지며 북미정상회담 재개에 대한 희망 섞인 분위기가 조성되었다. 북한도 남한에 대해 대북제재를 넘어 남북합의를 이행하라는 요구를 내놓기 보다는 원칙적 입장을 표명하는 데 그쳤다. 1월23일 정당단체연합회의 명의로 ‘호소문’을 발표해 남북공동선언 이행과 교류 협력의 확대발전을 촉구한 것이 이러한 사례라고 할 수 있다.

상황이 반전된 것은 김정은 위원장과 트럼프 대통령의 하노이 정상회담이 ‘노딜’로 마무리 되고 난 이후였다. 1월초 트럼프 대통령의 친서를 공개하고 만족감을 표시하며 2차 북미정상회담에 대한 기대감을 높였던 김정은 위원장 입장에서는 전혀 예상하지 못한 당혹스런 결과에 봉착한 것이다. 특히 9.19 평양공동선언에서 남북한 정상이 합의했던 영변 핵시설 폐기 카드를 김정은 위원장이 하노이 정상회담에서 제시했음에도 불구하고 트럼프 대통령이 이를 거부했고 이는 북한이 한국 정부의 북미협상 중재 능력에 의심을 품게 되는 계기로 작용했다.

하노이회담 결렬 이후 북한이 판문점선언과 9·19 평양공동선언에서 합의한 남북관계 발전 로드맵에서 이탈하려는 조짐은 3월22일 개성 남북공동연락사무소 근무 인원 철수로 나타났다. 2018년 9월14일, 조명균 통일부장관과 리선권 조국평화통일위원회 위원장이 참석한 가운데 ‘24시간 365일’ 남북 소통창구로서 공식적으로 문을 연지 189일 만이었다.

남북공동연락사무소 철수가 신호탄

북한 측 관계자가 ‘상부의 지시’라는 불명확한 이유를 내세워 전원 철수를 통보한 지 사흘 만에 일부 인원이 복귀하는 것으로 사태는 일단락되었다. 그러나 개성 공동연락사무소는 이후로도 ‘반쪽 운영’ 상태를 벗어나지 못하고 있다. 9월14일 체결된 ‘남북공동연락사무소 구성·운영에 관한 합의서’에서 명시했던 ‘주1회 소장회의 개최’는 사실상 사문화된 상태에 놓여있는 형편이다.

현재 개성연락사무소는 남북 간에 긴급하고 불가피한 협의 사안이 발생할 경우 의사소통 창구로서의 역할을 하는 정도에 머물고 있다. 예를 들어 16명 살해

협의를 받은 채 목선을 타고 납하하다 나포된 북한 선원 송환의 경우에도 연락 사무소가 협의 창구로서의 역할을 담당했다. 반면 북한이 서해 북방한계선(NLL) 인근 창린도에서 해안포 사격을 감행한 데 대해서는 국방부가 서해 군통신선을 통해 항의하고 재발방지 대책을 촉구했다.

남북공동연락사무소 정상운영이 중단된 뒤 한 달 후 북한은 4월말 실시된 한미연합공군훈련을 지적하며 ‘군사합의 위반’을 주장하고 나섰다. 이후 한미연합군사훈련은 2019년 내내 남북관계 진전을 가로막는 최대요인으로 작용했다. 한미 양국은 8월로 예정되었던 하반기 합동 연례훈련을 앞두고 북미 비핵화 실무협상을 고려하여 훈련 명칭에서 ‘동맹’을 빼고 컴퓨터 시뮬레이션 방식의 지휘소연습만 실시하기도 했다.

그러나 북한은 대외 선전기구를 통해 한미군사훈련을 집중적으로 비난하면서 트럼프 대통령이 2018년 싱가포르 정상회담과 2019년 6월 판문점 회동을 통해 군사훈련 중단을 약속했다는 점을 거듭 부각시켰다. 문재인 대통령이 광복절 경축사를 통해 대화의지를 강조하며 ‘고비를 넘으면 남북관계가 큰 진전을 이룰 것’이라고 언급한 데 대해서도 ‘저절로 대화국면이 찾아오리라는 망상’이라며 의미를 깎아내리기에 여념이 없었다.

〈2019년 북한의 주요 대남 성명〉

날짜	발표 기관	주요 발표 내용
1월23일	정당단체 연합회의	‘남북선언 철저히행과 교류협력 전면확대 발전’ 등 호소
4월25일	조평통 대변인	한미연합공군훈련(4.22~5.3)에 대해 ‘남북군사합의 위반’ 비난
6월27일	외무성 미국국장	북미대화는 남한 당국이 참견할 문제가 아니며 협상을 해도 남한 당국과 통하는 일은 없을 것
7월13일	우리민족끼리	북미 현안 논의에 남한이 끼어들 필요 없으며 남한에 실권 행사하는 미국과 직접 상대하는 것이 생산적임

8월8일	조평통 통일선전국	남한 당국의 군사적 대결 소동은 보수정권 때와 조금도 다를 바 없으며 고단할 정도로 값비싼 댓가를 치르게 될 것임
8월11일	외무성 미국국장	군사연습 해명 전에는 남북 사이 접촉 자체가 어려울 것이며 대화에 나간다고 해도 남북이 아니라 북미 사이에 열리는 것임
8월16일	조평통 대변인	합동군사연습이 끝난 뒤 저절로 대화국면이 찾아오리라는 것은 망상이며 남측과 더 이상 할 말도, 다시 마주 앉을 생각도 없음
9월1일	우리민족끼리	남북관계와 한반도 정세를 아전인수격으로 해석하며 변명 급급
9월2일	메아리	대북전문가들이 (북한의 미사일 발사에 대해) ‘협상력 제고’와 ‘절제된 대응’ 운운하는 것은 생똥맞은 궤변임
9월22일	노동신문	남한은 첨단무기 반입과 전쟁연습으로 한반도 평화와 안정을 파괴하고 있으며 긴장 격화 책임은 ‘남조선 호전광’에게 있음
9월25일	메아리	통일부에서까지 ‘북미 실무협상 조속 재개 지원’ 밝힌 것은 ‘진저리나는 외세 굴종 행태’로 남북관계가 파국에 접근하고 있음
10월8일	조선신보	‘최고 영도자’의 경고에도 불구하고 ‘남조선 당국자’는 북미협상의 중재자와 촉진자 ‘행세’에 집착하고 있음
10월8일	우리민족끼리	‘상전의 요구’를 받아들여 동족을 겨냥한 침략 무기를 구입하려 하는 무분별한 처사는 남북합의에 대한 배신행위임
10월22일	우리민족끼리	남한당국의 무분별한 움직임을 보고만 있지 않을 것이며 통절한 후회를 하게 해줄 것임.

5월 이후에는 북한이 신형 방사포 등 단거리 발사체를 잇달아 발사하며 한반도 긴장지수를 더욱 끌어올렸다. 5~9월 사이 북한이 발사한 발사체들만 하더라도 러시아 이스칸데르-M 모델을 개량한 것으로 추정되는 북한판 이스칸데르, 신형 대구경 조종방사포, 북한판 에이태킴스(ATACMS), 초대형 방사포 등에 이

르렀다. 10월2일에는 ‘북극성-3형’ 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 발사하기도 했다.

북한은 북미 실무협상이 중단된 틈을 활용해 단거리 방사포 및 미사일 기술 개선을 테스트할 수 있는 다양한 시험을 실시함과 동시에 다가오는 실무협상에서 유리한 고지를 선점하기 위한 목적으로 집중적인 도발에 나섰던 것으로 보인다. 한국 정부는 북한의 의도에 말려들지 않고 남북관계 개선 가능성을 열어두기 위해 국가안전보장회의(NSC) 등을 통해 강한 우려를 표시하는 동시에 긴장 고조 행위를 중단하도록 촉구하는 선에서 대응했다.

서해 창린도 포격으로 군사합의 위반

10월초 스톡홀름 북미 실무협상마저 결렬되고 나서 북한은 남북관계와 관련한 결정적 압박카드를 내밀었다. 10월23일에는 김정은 위원장이 금강산관광지구를 시찰하면서 남측 시설을 철거할 것을 지시했다. 김 위원장은 ‘남한에 의존하려했던 선임자들의 잘못’을 지적하면서까지 ‘우리식으로 현대식 시설을 건설할 것’을 강조했다. 북한 시설 철거를 위한 남북 간 접촉 가능성을 열어두기는 했지만 문서협의를 주장할 뿐 직접 접촉조차 거부하고 있어 경우에 따라서는 일방적 철거 가능성도 배제할 수 없는 실정이다.

11월25일 김정은 위원장이 서해 최전선인 창린도 방어대를 시찰해 포사격을 지시한 것도 9.19 군사합의 위반이라는 사실을 알면서도 2018년 남북공동선언의 민감한 조항을 건드림으로써 남한의 반응을 떠보기 위한 의도에서 나온 행동으로 볼 수 있다. 2020년에도 한미군사연습이 지속될 경우 연평도 포격과 같은 직접적 군사행동에도 나설 수 있다는 전형적 위기조성 외교(crisis diplomacy)라고 할 수 있다.

2019년 남북관계를 평가할 때 사회문화교류의 정체 역시 빼놓을 수 없다. 남한은 지속적으로 사회문화교류를 제의하고 북한은 무응답으로 일관했기 때문이다. 우리 정부가 북한 측에 제의했던 사회문화 교류만 해도 도쿄 올림픽 공동참가, 아프리카돼지열병 확산 방지, 9.19 평양공동선언 1주년 공동행사 개최 등 다양한 분야에 걸쳐있으나 북한은 이들 제의에 대해서도 일체 반응을 보이지 않

고 있다. 10월22일 평양에서 열렸던 카타르 월드컵 2차 예선 한국-북한전에는 남측 기자단의 방북과 중계를 허용하지 않은 것은 물론 북측 관중도 입장시키지 않은 채 무관중 경기를 치러 남북관계에 대한 북한의 냉랭한 태도를 다시 한 번 보여줬다.

한국 정부 중재 역할 더 이상 인정 안 해

북한이 2018년 판문점선언을 통해 ‘남북관계의 전면적이고 획기적인 개선’에 합의했음에도 불구하고 2019년 들어 남북관계 개선은 커녕 대남 비난으로 일관한 것은 북한이 남북관계를 남북관계 자체에 국한해서 바라보는 것이 아니라 남북관계와 한미관계를 떼어놓으려는 의도 속에서 다루고 있기 때문이다. 구체적으로는 다음과 세 가지 이유가 있는 것으로 분석해볼 수 있다.

첫째, 북한이 북미 비핵화 협상에서 한국 정부가 행사해 온 중재 역할을 더 이상 인정하지 않고 있기 때문이다. 2018년만 해도 트럼프 대통령의 싱가포르 정상회담 취소 선언 직후 김정은 위원장이 문재인 대통령에게 전화를 걸어 중재를 요청할 정도로 북한은 한국 정부의 대미 협상 능력에 의존했었다. 평창 동계올림픽을 계기로 문재인 정부가 적극적인 대북정책과 대미외교를 가동시켜 북미 정상회담을 성사시킴으로써 김정은이라는 30대 지도자를 국제무대에 화려하게 데뷔시켰기 때문이다.

그러나 2019년 들어 김정은 위원장과 트럼프 대통령 간 친서 교환을 통한 의사소통이 지속되고 양측 모두 이를 공개적으로 거론하는 등 북미 간 직접 채널이 작동되어가는 조짐이 나타났다. 특히 북한은 하노이 회담 결렬 이후 북미 실무회담에는 소극적 태도를 보이면서 두 지도자의 사적인 신뢰관계를 강조하는 ‘톱다운(top-down)’ 방식 협상을 고집했다. 한편으로는 위무성이 나서 “북미 대화에 참견 말라”는 요구를, 대남 기구나 나서 “남한 대신 (실권자인) 미국을 직접 상대하겠다”는 메시지를 내놓았다.

2019년 한반도 평화프로세스를 개막하는 데 결정적 기여를 했던 한국의 중재 역할은 북미 정상간 직접 소통채널이 구축되면서 상대적으로 축소되었다. 하노이 회담 이후 북미 교착상태가 장기화 국면으로 들어서자 한국 정부가 나서 오

사카 G20 정상회의를 계기로 트럼프 대통령의 판문점 전격 방문과 남북미 정상 회동을 성사시켰지만 남북관계의 복원으로 이어지지 못했다. 국내적으로는 한국 정부의 역할을 놓고 당사자냐, 중재자냐, 촉진자냐와 같은 소모적인 논쟁만이 지속되었다.

둘째, 금강산관광과 개성공단 등 남북정상회담을 통해 합의했던 경제사업 재개 약속이 지켜지지 못하고 있는 데 대한 북한의 불만이 점점 증대되고 있기 때문이다. 문재인 대통령과 김정은 위원장은 판문점선언과 9.19 평양공동선언을 통해 남북군사공동위원회 가동 등 정치군사 협력, 철도 및 도로 연결 등 경제협력, 이산가족 상설면회소 설치 등 인도적 협력, 2020년 도쿄 올림픽 공동참여 등 사회문화 분야 협력 등 남북관계의 전면적 복원에 합의한 바 있다.

‘남북경협 재개 약속 지켜라’ 지속적 압박

이들 다양한 분야의 남북협력 사안들 중 북한의 우선적 관심은 경제협력에 맞춰져 있었고 그 중에서도 ‘조건이 마련되는 데에 따라 우선 정상화하기로’ 합의했던 개성공단과 금강산관광 사업 재개가 북한의 최우선 목표라는 데에는 의심의 여지가 없었다. 그러나 대북 제재 완화를 전제로 하는 개성공단과 금강산관광 사업 재개는 ‘비핵화 조치 이전 제재 완화 불가’라는 입장을 고수하고 있는 미국과의 협의라는 벽을 뛰어넘지 못했다.

심지어 타미플루 지원 등 인도주의적 협력사업 조차 트럭을 통한 지원물품 수송이 제재 위반이라는 논리에 막혀 제때에 실시되지 못하면서 북한의 대남 불신은 깊어져갔다. 대북지원 단체들은 “농약은 지원하되 분무기는 안 되고 주사기는 허용하지만 바늘은 안 된다는 논리”라며 미국의 태도를 비난하기도 했다. 2019년 11월 현재 유엔 대북제재위원회로부터 인도주의적 차원에서 제재 예외 사항으로 인정된 대북지원 사업만 23개에 이르는 점을 보더라도 미국이 남북 간 인도적 사업에조차 정치적 잣대를 행사하면서 남북관계 진전에 영향력을 행사했다는 평가가 나올 수 밖에 없다. 북한은 이후 남한을 ‘외세의 승인 없이 한걸음도 움직일 수 없는 상대’라고 비난(조선중앙통신, 7월15일)하면서 대화의 상대방에서 배제하겠다는 의도를 노골적으로 드러냈다. 북한은 남한 배제 전략을

행사하면서 더 이상 미국의 눈치를 보지 말라는 경고와 함께 미국을 향해서도 남북관계 진전을 인정하라는 메시지를 보냈다.

셋째, 북한이 한미군사연습에 대해 강력 반발하면서 이를 남북관계 개선 요구를 거부하는 명분으로 삼았기 때문이다. 북한은 한미 양국이 연합공군훈련(4.22~5.3)을 실시하면서부터 이를 ‘남북군사합의 위반’이라고 비난하기 시작했다. 특히 김정은 위원장이 러시아 방문을 위해 출국한 사이 전개된 연합공군 훈련에 대해 북한은 민감하게 반응했다. 한미 양국은 2018년 이전까지 정례적으로 실시해오던 훈련도 병력 동원을 최소화하고 지휘소연습에 국한하는 방식으로 전환을 시도했다. 이에 따라 2019년 3월에는 ‘19-1 동맹’ 연습이, 8월에는 전시작전통제권 전환에 대비한 기본운용능력(IOC) 검증 훈련이 시행되었다.

한미 군사연습 규모 축소 불구 강력 반발

한미 양국이 북미협상 진전과 남북관계 개선 분위기 조성을 위해 합동군사연습의 기간과 개념, 규모 등에서 예년에 볼 수 없었던 조치를 취했음에도 불구하고 북한은 ‘트럼프 대통령이 싱가포르 회담에서 한미연합 군사훈련 중단을 약속했다’는 이유를 들어 군사훈련을 비난하고 단거리 발사체 시험에 나서면서 남북관계는 더욱 얼어붙었다. 특히 북한은 7~8월 들어 동해상으로 신형 방사포 등을 잇달아 발사하면서 남한을 향해 ‘과녁을 자초하는 세력’이라고 비난하는 등 남북관계 경색의 책임을 남한 측에 전가하는 태도로 일관했다. 뿐만 아니라 유엔 세계식량계획(WFP)을 통해 우리 정부가 지원하려던 쌀 5만 톤 수령조차 한미군사연습 강행이라는 이유를 들어 거부했다.

이처럼 하노이 북미정상회담 결렬 이후 한국 정부의 중재 역할이 축소되는 상황에서 인도적 대북지원조차 어려움을 겪는 상황은 남북관계와 북미관계의 선순환이라는 한반도 평화프로세스의 기본구도가 흔들리는 상황으로 이어졌다. 정부는 한미군사연습에 대한 북한의 반발을 감안해 9.19 평양공동선언에서 합의한 대로 군사공동위원회를 열어 모든 현안을 논의하자고 제안했지만 북한은 이마저도 응하지 않았다.

그럼에도 불구하고 정부는 북한의 대남 비난에 일일이 대응하기 보다는 상황

관리에 주력하며 사태 악화를 방지하기 위한 노력을 기울였다. 개성공단 기업인들의 자산 점검 목적 방북 요구를 수용하는가 하면 김정은 위원장의 한-아세안 특별정상회의 초청 의사를 거듭 밝히기도 했다.

개성 공동연락사무소의 경우 합의서 상 ‘주1회 소장회의’를 이행하지 않고 있는 데 대해서도 정부는 ‘합의 파기’로 해석하지 않는다는 입장을 밝힌 바 있다. 북한이 5~8월 사이에 신형 방사포 등 단거리 발사체 시험에 나섰을 당시에도 9.19 군사합의서 위반은 아니라는 입장을 유지했다.

그러나 11월말 서해안 포사격에 대해서만큼은 사격 장소인 창린도가 남북군사합의 상 해상적대행위 금지구역 내에 위치하고 있기 때문에 국방부가 9.19 군사합의 위반이라고 판단하고 북한에 구두 및 문서를 통해 항의했다. 북한이 9.19 군사합의 위반 여부에 대해 어떤 반응을 보이느냐에 따라 내년도 남북관계의 향방에도 일정한 영향을 미치게 될 것이다.

2. 2020년 전망 : 남북관계 개선 출구 찾기 어려울 듯

2020년 남북관계도 북미관계의 진전, 한미관계의 변화 등에 연동되어 쉽사리 관계 개선의 돌파구를 찾기는 어려울 것으로 전망된다. 2019년 4월, 김정은 위원장의 최고인민회의 시정연설을 통해 비핵화 협상 시한을 연말로 설정했던 북한이 연내 북미협상이 재개되지 못할 경우 2020년 김정은 신년연설을 통해 ‘새로운 길’을 선언하고 나설 가능성이 농후한 것도 남북관계 진전에는 부정적 요인으로 작용할 것이다.

남북관계 우선순위에서 밀려날 듯

북미 간 비핵화 실무협상이 재개될 경우에는 북한의 대외정책 우선 순위가 대미관계에 집중될 것이고, 북미협상이 2020년 들어서도 재개될 기미를 보이지 않을 경우에는 북한이 추가도발에 나설 가능성도 있다. 어느 경우에도 북한은 남한을 협상 파트너로 인정하기보다는 미국을 향해 적대시정책을 철회하고 북한의 생존권과 발전권을 보장하기 위한 협상에 나서라고 촉구할 가능성이 크다.

만약 북한이 2019년과 같은 단거리 발사체 중심의 ‘계산된’ 도발이 아닌 개량형 SLBM으로 미국 본토 타격 능력을 과시하거나 사거리 1,000km~3,000km의 중거리 탄도미사일(MRBM)을 발사하는 시나리오도 예상해볼 수 있다.

특히 미국 대선 레이스가 본격화하면서 트럼프 대통령의 대외 메시지에서 북한 관련 언급의 비중이 낮아지는 동시에 미국 의회에서 트럼프 대통령에 대한 탄핵 투표를 앞두고 있다는 사실도 북한으로서는 조바심을 낼 수 밖에 없는 대목이다. 북한의 존재감을 과시하고 트럼프 대통령 임기 내 관계 정상화 등을 목표로 시선끌기용 중저강도 도발에 나설 가능성을 배제할 수 없다.

이러한 시나리오가 전개되면 북한은 남북관계와 북미관계 진전을 뒤로 미뤄둔 채 당분간 독자적 행보에 나서게 되고 중국과 러시아가 북한의 행동을 어느 수준까지 제어하느냐에 따라 한반도 정세의 방향타가 결정될 가능성도 있다. 트럼프 대통령이 대선 레이스에서 불리한 상황이 지속된다고 판단하면 2017년과 같은 대북 군사적 압박정책으로 선회할 가능성도 배제할 수는 없다. ‘하노이 노딜’ 이후 미국 주류 여론의 호의적 반응을 기억하는 트럼프 대통령으로서는 국내정치 반전용으로 대북 압박 카드를 선택하는 것을 주저할 이유가 별로 없기 때문이다.

북한의 적대시 정책 철회 요구

한편, 북한은 2019년 하노이 회담 결렬 이후 트럼프 대통령과의 6.30 판문점 회동, 10월 스톡홀름 북미 실무협상 등을 거쳐 연내 협상 재개라는 목표를 향해 움직여왔다. 10월 중순까지 대남 비난에 집중해왔던 북한 선전매체들이 10월말 이후로 김계관 외무성 고문, 김명길 대사, 김영철 위원장 등을 잇달아 내세워 미국의 ‘새로운 셈법’을 요구하며 선(先) 적대시 정책 철회를 요구하고 나선 것도 이런 맥락에서 해석할 수 있다.

그러나 하노이 회담에서 영변 핵시설 폐기와 제재 완화 카드를 내세웠다가 거절당하는 수모를 당했던 북한으로서는 북미정상회담이 재개되더라도 체제 안전 보장 방안을 중심으로 하는 ‘통큰 협상’을 벌이고자 할 가능성이 크다. 북한의 이러한 태도는 스톡홀름 북미 실무협상을 조기에 결렬시켰던 북측 실무협상 대

표 김명길 대사가 기자회견을 통해 “생존권과 발전권을 저해하는 ‘적대시정책’을 철회하기 위한 실제적 조치를 하기 전에는 비핵화 협상에 응하지 않겠다”고 밝힌 데서부터 예고되었었다. 실체가 불분명한 ‘적대시 정책’을 내세워 판을 크게 벌여놓고 비핵화 → 평화체제 → 북미관계 정상화가 아닌 북미관계 정상화 → 평화체제 → 비핵화 방식을 통해 자신들의 핵능력을 마지막까지 협상수단으로 활용하고자 하는 것이다.

북한의 의도대로 북미관계 정상화로부터 북미 협상의 단추가 끼어지든, 미국의 계획대로 비핵화의 정의와 로드맵을 중심으로 협상의제가 만들어지든 북미 협상 국면에서 한국이 확보할 수 있는 공간은 넓지 않아 보인다. 북미협상이 재개되더라도 북한은 여전히 ‘선미후남(先美後南)’ 방식의 접근법을 고수할 것이기 때문에 대남 비난의 강도는 달라질 수 있을지언정 협상에서 남한을 배제하려는 태도는 유지할 가능성이 크다.

남북관계와 관련한 또 하나의 변곡점은 2020년 한미합동 군사연습 실시 여부와 규모, 강도 등을 둘러싸고 형성될 것이다. 9.19 군사합의 위반 여부를 둘러싼 논란도 2019년과 똑같이 재연될 가능성이 크다.

2019년 상반기 한미 양국은 예년에 실시해왔던 키리졸브(KR) 훈련 대신 축소된 규모의 ‘동맹 19-1’ 훈련을 실시한 바 있다. 작전개념도 ‘(1부)방어 → (2부)반격’에서 반격을 생략하고 훈련 기간도 대폭 줄였다. 하반기 훈련에서는 북미 협상을 의식해 훈련 명칭에서 ‘동맹’을 삭제하기도 했다. 2020년 훈련 규모는 북미협상 재개 여부, 비핵화 논의 진전 여부 뿐만 아니라 현재 진행되고 있는 한미 방위비 분담금 협상도 영향을 미치면서 더욱 복잡한 양상으로 전개될 수 있다.

어느 경우에서든 북한은 한미군사훈련을 남북합의 위반으로 비난할 것이고 우리 정부는 군사공동위원회 개최라는 카드로 맞서게 될 것이다. 9.19 군사합의 1조 1항에서 남북한은 “어떤 경우에도 무력을 사용하지 않고 대규모 군사훈련 및 무력증강 문제 등에 대해 ‘남북군사공동위원회’를 통해 협의해 나가기로”한 만큼 어떻게든 군사공동위원회의 틀로 북한을 끌어들이는 것이 2020년 남북관계 진전 여부의 바로미터가 될 것이다.

군사합의 위반 논란 재연

9.19 군사합의 1조 1항에서 언급한 ‘무력 증강’의 요체는 ‘무력 증강을 하지 않겠다’는 합의가 아니라 ‘무력 증강’ 문제를 군사공동위원회에서 협의하겠다는 것이므로 북한이 군사공동위원회 개최에 응할 경우 어떤 이득을 얻을 수 있는지를 발굴하여 제시하는 것도 필요할 것이다. 북한은 핵무기를 포기할 경우 한미 연합전력이 재래식 무력에서 압도적인 우위를 보이고 있는 현실에서 향후 군비통제 협상 등에 적극적으로 응할 이유가 없기 때문이다.

금강산관광 문제는 2020년 벽두부터 남북관계의 뜨거운 이슈로 떠오를 가능성이 크다. 이미 북한은 김정은 위원장의 지시를 통해 남측 시설 철거를 선언한 상태이고 우리 정부는 김연철 통일부장관의 방미를 통해 ‘창의적 해법’을 공식화한 상태이다. 북한도 아직 남측과의 협의없는 일방적 철거에 나설 움직임은 보이지 않고 있고 우리 정부의 ‘창의적 해법’ 제안도 북한에 전달되지 않은 것으로 비춰볼 때 조만간 금강산 관광과 관련한 남북 간 직간접적 의견 교환이 성사될 가능성이 있다. 물론 김정은 위원장이 신년연설에서 2020년 남북관계에 대해 어떠한 가이드라인을 내놓느냐에 따라 내년도 남북간 소통 및 협상의 큰 줄기들이 잡혀나갈 것이다.

국제

갈등의 분출과 변화의 시작

이수형

1. 2019년 평가 : 트럼프의 독자노선, 중·러의 제휴, 유럽주의의 부각

2017년 국제정세의 특징이 불확실성이었고, 2018년 국제정세의 특징은 지역 질서와 국제질서를 주도적으로 관리하고자 하는 책임 있는 국제적 지도국가가 보이지 않았다고 규정할 수 있을 것이다. 이러한 국제정세의 흐름 속에서 2019년 국제정세의 특징을 규정한다면 2017년과 2018년 국제정세의 특징이 혼합되어 나타나면서 갈등을 수반한 변화의 바람이 본격적으로 불기 시작했다고 평가할 수 있을 것이다. 즉, 2019년 국제정세의 커다란 특징은 무역전쟁으로 촉발된 미국과 중국의 도전과 응전이라는 전략적 경쟁의 본격화와 그 과정에서 나타나는 중국과 러시아의 전략적 제휴 강화, 그리고 대서양주의와 유럽주의의 절묘한 균형 속에서 유지되어 왔던 미국과 유럽 관계에서의 균열과 갈등으로 인한 유럽주의의 부각 등이다.

이런 맥락에서 2019년 주요 국가들의 대내외 정책의 주요 성격이나 특징을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 미국이다. 트럼프 대통령 임기 2년째 치러진 중간 선거 결과 민주당이 하원의 과반을 차지하게 되면서 2019년은 행정부와 상원은 공화당이 장악하고 하원은 민주당이 통제하는 부분적인 분점정부로 시작했다. 2019년은 이러한 분점정부 구조 속에서 민주당은 트럼프 대통령을 탄핵 가능성으로 몰고 가며 흔들고, 이에 대항하여 트럼프 대통령과 공화당은 국내 여론과 지지 기반을 지켜내는데 집중하는 한 해였다. 대외 정책과 관련하여 트럼

프 대통령은 미국 우선주의를 내세운 경제적 접근법을 앞세웠고, 재선을 앞두고 구체적인 성과를 내기 위해 직접적인 충돌은 피하고 있는 것으로 보인다. 상당 기간 중국과의 무역분쟁이 기술분쟁, 환율분쟁으로 확대되는 양상을 보였으나 10월 11일 1차 합의를 통해 화해 가능성을 열어 놓고 있다. 트럼프 행정부는 인도·태평양 지역에 대한 전략적 우선성을 내세우며 지역 내 영향력 확대와 적극적인 네트워크 형성을 위한 정책을 추진해 온 것으로 평가된다.

2019년 중국은 많은 위협과 도전에도 불구하고 역사상 가장 성대하게 건국 70주년을 기념했다. 비록 “70년은 가시덤불을 헤치고 나아가고 어려움과 함께 한 길”이었지만 중화인민공화국 70주년을 성대하게 개최함으로써 중국의 건재함을 국내외에 과시했다. 그리고 그동안 열리지 않아 온갖 의혹이 난무했던 19기 4중전회도 10월말 개최되었다. 물론 후계자 지정과 관련하여 어떠한 의미 있는 결정도 이루어지지 않았다. 하지만 최소한 예정된 정치 일정을 소화했다는 점에서 정치 과정의 불확실성은 어느 정도 상쇄했다고 볼 수 있다. 대외관계에서 미국과의 갈등과 대립은 2019년 중국의 국제적 지위와 역할에 일정한 제약을 가했다. 그럼에도 불구하고 중국은 브릭스 회의, 제2회 국제수입 박람회 등 국내외 주요 외교 활동 등을 진행했다. 미국과 직접 대립하고 갈등하는 국면을 회피하고 갈등을 우회하는 전략적 공간을 마련하기 위해서 노력했다. 이 과정에서 러시아와 전략적 협력 관계를 강화했고, 북한과 전통적 우호관계를 새롭게 조성했다. 일본과 협력 관계의 진전을 이루기 위해서도 심혈을 기울였다. 그 결과 비록 미국과 인도가 빠졌지만 RCEP을 구축하는 성과를 내기도 했다.

2019년 일본의 대외정책에서 가장 눈에 띄는 변화는 ‘대북전략의 선회’와 ‘대중정책의 유연성 확보’라 할 수 있다. 2018년 6월 제1차 북미 정상회담 이후 아베 정부의 대북 정책이 변화하기 시작했다. 이러한 변화의 배경에는 남북 정상회담, 북미 정상회담, 그리고 남북미 정상회담까지 성사되면서 아베 정부는 한반도 문제에 소외될 수 있다는 부담감이 작용했다. 한편 트럼프 행정부의 대일 무역 불균형 시정 요구가 강해지는 상황에서 중일 관계에 변화가 생겼다. 2019년 중국과의 관계는 제한적이지만 협력적 분위기를 유지하였다. 그 배경으로는 트럼프 행정부의 무역 압박에 ‘자유무역 수호’라는 명분으로 제한적이거나 대미 연대전략을 모색했던 것이다. 러시아에 대한 경제협력을 통한 영토문제 해결을

위한 노력은 지속적으로 전개되었다. ‘자유롭고 열린 인도·태평양’ 추진을 위한 아세안, 인도, 호주 등 관련국과의 외교도 활발히 진행하였다. 한편 한일관계는 과거사 갈등이 안보협력의 균열로 확대되는 양상을 보이면서 악화되었다.

그 어느 때보다도 중국과 전략적 제휴를 강화하고 있는 러시아는 2019년 미국과의 갈등 상황을 개선할 수 있는 구체적 계기를 만들어내지 못했다. 오히려 INF 조약 파기 등 양국 간 관계 개선을 제약하는 다양한 요인들이 현실화되면서 ‘신냉전’적 대립 구도는 더욱 심화될 수밖에 없었다. 반면, 중국과는 긴밀한 협력을 지속했다. 특히 양국 간 밀착은 대규모 합동군사훈련 실시, S-400 2차분 인도, 조기경보시스템 구축과 핵추진 항공모함 건조를 위한 기술 지원 등 군사·안보 부문에서 두드러졌다. 특히 6월 초 개최된 푸틴-시진핑 간 모스크바 정상회담에서 소위 ‘신시대 전면적·전략적 동반자관계’를 선언한 것이 특징적이었다. 2019년 러시아는 일본과 남쿠릴열도를 매개로 한 영토 문제 해결을 위한 교섭에 나섰다. 그러나 양국은 러시아의 군사·안보적 우려, 최악의 미러관계, 양국 간 경제협력의 미흡한 성과, 영토 문제의 민감성과 휘발성 등의 부정적 요소로 말미암아 구체적 성과를 도출하지는 못했다. 또한 러시아는 남북한 등거리 정책을 일관되게 추진하면서 한반도 문제에 관여의 폭을 넓히기 위한 기회를 모색했으며, 한반도 평화 프로세스의 정체·퇴행 국면에서 중국과의 공조를 통해 중재자·촉진자 역할을 수행코자 노력했다. 특히 4월 25일 개최된 북러 정상회담을 통해 한반도 문제 관여의 공간을 확장하는 성과를 거뒀다.

한편, 2019년 유럽의 대외 정세는 미국과의 갈등이 고조되는 가운데 유럽주의가 부각되었다. 지연된 브렉시트로 영국 국내의 정치적 불확실성이 높아지면서, 이해 당사자인 유럽 국가들의 브렉시트 피로도 역시 상승한 해였다. 그동안 “트로이 목마”라고 여겨질 만큼 유럽통합운동에 대한 호응이 적었던 영국이 EU에서 자진 탈퇴를 선언함으로써 대서양주의가 퇴조하고 유럽주의가 탄력을 받게 되었다. 특히 트럼프 행정부의 유럽 동맹들에 대한 방위비 분담을 인상 압박이 심해지면서 이러한 경향은 심화되고 있다. 둘째, 영·프·독으로 대표되던 유럽의 권력지형에 큰 변화가 감지되고 있다. 영국의 탈퇴로 힘의 공백이 예상되는 가운데 젊은 리더십 마크롱 대통령이 이끄는 프랑스가 외교 무대에서 부상하고 있기 때문이다. 브렉시트가 쏘아올린 유럽주의의 강화와 프랑스의 부상 가

능성은 마크롱 대통령의 “유럽군 창설” 주장이 유례없이 힘을 얻고 있는 데서도 확인 가능하다. 이는 유럽방위공동체(European Defence Community) 설립 시도가 수포로 돌아간 지 약 70년만의 일이다.

문재인 정부의 신남방정책의 핵심이라 할 수 있는 아세안의 2019년 대외정책의 특징은 보호주의 확산과 미중갈등 심화로 인한 역내 불확실성 해소에 방점을 두고 진행되었다고 평가할 수 있다. 크게 세 가지 부분에서 주목할 만한 성과를 거두었다고 판단된다. 첫째, 역내에서 미중 갈등이 심화되면서 아세안의 중심성과 공동체의 결속력이 약화되었고 이에 대한 대응으로서 ‘아세안 중심성’과 ‘포용성’을 핵심개념으로 하는 ‘인도-태평양에 대한 아세안의 인식(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)’을 채택하였다. 다음으로 미중 간 무역갈등이 장기화되고 보호무역주의가 확산되면서 자유무역 질서를 강화하기 위하여 15개 RCEP 회원국들은 협정문에 타결하였다. RCEP은 미국발 보호주의에 대한 반작용으로 평가할 수 있으며 이를 통해 아세안의 경제적 지위가 보다 강화될 것으로 판단된다. 마지막으로 국제질서의 불확실성이 고조되는 가운데 외교지평의 확대, 시장 다변화를 통해 불확실성을 타개하려는 공통된 이해관계가 맞물리면서 한국과의 관계가 급격하게 진전되었다. 11월에 개최된 한-아세안 특별정상회의와 한-메콩 정상회의를 계기로 경제적 협력뿐 아니라 사회인문교류 및 외교안보의 측면에서도 큰 진전을 이룰 것으로 기대된다.

2. 2020년 전망 : 변화에 따른 불확실성 증폭

2020년 국제정세의 흐름을 전망하자면 큰 틀에서는 2019년에 본격적으로 시작된 변화의 바람으로 불확실성이 증폭되는 가운데 주요 국가들의 대외정책을 예측하기가 무척 힘든 한 해가 될 것으로 전망된다.

먼저, 미국이다. 2020년의 가장 중요한 일정은 무엇보다도 11월 3일 대통령 선거가 될 것이고, 2월 3일 아이오와 코커스와 11일 뉴햄프셔 예비선거에서 기선을 잡기 위한 민주당 경선 주자들의 선거전이 뜨겁게 달아오를 것이다. 재선 성공을 위해 트럼프 대통령은 국내 이슈와 대외 정책에서 핵심 지지층에게 업적

으로 내세울 수 있는 성과를 내놓으려 할 것이고, 이러한 의미에서 미국 우선주의를 내세운 대외 정책은 큰 변화 없이 유지될 것으로 전망된다.

중국의 경우 2020년은 두 개의 백년에서 첫 번째 백년을 맞이하는 해라는 점에서 매우 중요한 정치적 의미를 갖는다. 건국 70주년 행사에서 보는 바와 같이 국내 대형 성과를 바탕으로 지도력을 확립하고 당의 통치 정당성을 공고하게 하는 성과를 내야 하는 해이기 때문이다. 따라서 국내적으로 가용 가능한 자원을 총동원하여 2020년 ‘결정적인 성과’를 내는 목표 달성을 위한 총력 대응이 전개될 것이다. 총력 대응 체제 구축에 필요한 경우 시진핑 주석 개인의 지도력을 한층 강화하는 조치를 취할 것이고, 관련 선전도 강화할 것이다. 각급 영도간부들의 평가도 목표 달성과 연동될 것이다. 반부패 등 사회 기강 확립을 위한 대대적인 캠페인성 군중노선도 강화될 것이다. 대외관계 측면에서도 중국의 ‘결정적인 성과’를 내는 실용주의적 외교와 성과 중심 외교가 강화될 것이다. RCEP 성과와 같은 국제 질서에 일정한 영향을 미치는 다자기구 설립 및 확산에 중국의 외교가 집중될 것이다. 다자 외교 강화가 양자 외교의 약화를 의미하지는 않는다.

2020년 아베정부는 ‘미일동맹 강화’와 ‘강한 일본 만들기’라는 기존 외교정책의 기초는 유지되되, 보다 국익에 우선한 현실적이고 유연한 대외정책을 전개할 것으로 예상된다. 아베총리의 가장 큰 정치적 장점인 정상 간 신뢰외교를 기반으로 미국 트럼프 대통령과 공조 및 협력을 강화하는 한편, 미국의 경제적 압박에 대해서는 중국 등 이해관계를 함께하는 국가들과 협력하면서 대응할 것으로 보인다. 한편 인도태평양 구상도 적극적으로 추진하면서 동남아, 인도, 중동, 아프리카 등 일본외교의 외연확장에도 매진하면서 경제뿐만 아니라, 안보상으로도 협력분야를 확대시킬 것으로 전망된다.

러시아의 경우 2020년은 푸틴 집권 4기 3년차가 되는 해로 러시아는 거시적 안정성에 주안점을 둔 경제정책을 펼치면서 주민들의 복리 증진에 대한 강렬한 열망에 부응하기 위해 적극적인 사회복지 정책을 구사할 것으로 전망된다. 러시아는 경제적 도약을 위한 내적 동력 확보를 위해 미국/서방과의 관계 개선이 절실한 상황이나 우크라이나 사태, INF 조약 파기, 미국 대통령 선거 일정 등을 고려할 때 쉽사리 돌파구를 마련하기 어려울 것이다. 대체로 New START의 유

지 등 미/서방 관계에 있어 더 이상의 악화를 방지하는데 주안점을 두고 대외정책을 구사할 것으로 보인다. 러시아의 미/서방 관계의 정체·악화는 당연히 러시아와 중국 간 전략적 협력을 더욱 심화시킬 것이다.

2020년도 유럽 정세를 좌우할 주요 흐름으로는 크게 다음 세 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 프랑스의 주도권 아래 유럽주의 경향이 지속될 것으로 예상된다. 트럼프 대통령의 미국 이익 우선주의 정책과 유럽 국가들에 대한 방위비 분담 증대 요구가 거세질수록 유럽의 반발력 역시 커질 것이다. 이는 프랑스를 중심으로 유럽 국가들이 뭉치게 되는 계기를 제공할 것으로 보인다. 둘째, 세계적 차원에서 봉합되지 않는 미중 갈등이 유럽에 지속적으로 영향을 미치는 가운데 유럽은 미국과 중국 사이에서 선택을 요구받을 것으로 전망된다. 이 점에서 유럽은 유럽 고유의 원칙에 기댄 실리주의적 결정을 지향할 것이다. 셋째, 안보적으로 러시아의 하이브리드 위협과 새로운 위협에 대응하기 위한 국방혁신의 필요성이 더욱 강조될 것으로 보인다. 2020년 1월 브렉시트가 완료되면 위와 같은 경향들은 미국-유럽 간의 긴장관계와 미중 갈등 사이를 돌파할 수단으로 유럽의 실리주의 외교가 강조되고 이에 따라 전통적 동맹은 재조직되고 개편되는 과정이 가속화될 것으로 예상된다. 이는 ‘유럽주의’ 강화와 독자적 외연의 확대 형태로 나타날 것으로 전망된다.

한편, 2020년 아세안은 미중관계에 유연하게 대응하면서 역내 환경 개선에 노력할 것으로 전망된다. 의장직을 맡게 될 베트남은 ‘화합(Cohesive)’과 ‘대응(Responsive)’을 핵심 주제로 선정하였다. 아세안 회원국 간의 결속력을 제고하고 역내 통합을 강화하는 가운데 평화와 안정을 유지하기 위한 아세안의 책임과 긍정적 역할을 위해 노력하겠다는 것이다. 2020년 베트남은 ASEAN 의장국으로서의 지위와 UN 안보리 비상임이사국(2020~2021)의 지위를 동시에 갖게 되는 해이다. 아세안이 직면한 주요이슈에 대해 아세안-UN을 연결하는 가교역할을 담당하게 될 것으로 보인다.

2020년 대선 전야 : 트럼프의 수성전과 트럼프 흔들기

강인선

1. 2019년 평가 : 트럼프 대통령에 대한 민주당의 도전

민주당이 장악한 하원, 트럼프 대통령과 대립

2018년 11월 중간선거는 1914년 이후 최대 투표율 49.2%를 보이며 전국적인 투표참여의 기록을 세웠다. 중간선거가 일반적으로 현임 대통령에 대한 국민투표의 의미를 갖는다는 측면에서 민주당의 하원 과반의석 탈환은 트럼프 대통령에 대한 견제를 강화하는 의회에 힘을 실어주었다고 평가할 수 있다. 상원의 과반의석을 차지하고 있던 공화당은 중간선거에서 2석을 추가하며 상원에 대한 장악력을 유지하여 상하원이 모두 민주당 통제로 넘어가는 완전한 분점정부가 이루어지지는 않았지만, 민주당이 하원 435석 중 235석을 차지하는 부분적 분점정부가 이루어졌다. 그리고 과반을 훌쩍 넘는 의석 장악력을 보인 민주당은 1월 3일 116대 국회의 시작과 함께 펠로시 의원을 하원의장으로 선출하며 의회의 감독권을 전면에 내걸고 트럼프 대통령에 대한 견제와 압박을 시작했다.

2018년 12월 22일부터 시작된 연방정부 셧다운은 펠로시 의장이 이끄는 하원과 트럼프 대통령이 강하게 대립한 첫 사례로서 미국 역사상 가장 긴 35일의 기록을 세우며 1월 25일 종료됐다. 트럼프 대통령은 대선 공약으로 내세운 멕시코와 미국 사이 국경장벽을 세우는 일에 필요한 예산을 확보하고자 했으나 민주당이 과반을 차지한 하원은 장벽건설에 필요한 비용을 추가하는 것에 반대했다. 트럼프 대통령은 국경장벽을 건설하는 비용이 포함되지 않은 어떤 지출안에도 서명하지 않을 것임을 밝히며 강경한 입장을 철회하지 않았고 국가 비상사태 선언의 가능성을 언급하며 국회와 대립했다. 펠로시 의장은 셧다운 기간 동안 대

통령의 국회 시정연설을 연기할 것을 요구했고 트럼프 대통령은 펠로시 의장이 이끄는 해외 방문을 불허하는 등 대립은 계속해서 격화되었다. 1월 25일 잠정적으로 셋다운을 끝내기로 했으나 민주당은 장벽건설 비용을 허가하지 않았고 이는 2월 15일 트럼프 대통령의 국가 비상 선포로 이어졌다. 국가 비상사태 상황에서 트럼프 대통령의 장벽 건설에 필요한 예산 전용에 대하여 7월 부분적으로 대법원이 합헌 판결을 내림으로써, 멕시코에서 유입되는 이민자들을 막겠다는 트럼프 대통령의 대선 공약과 이를 위한 장벽건설이 민주당의 강력한 견제 속에서 어느 정도 현실화되는 성과를 거두었다. 그러나 국경 장벽건설 비용을 둘러싼 최장 셋다운을 기록하며 벌어진 대립은 트럼프 대통령의 일방적인 정책 운용에 116대 하원의 협조를 기대하기 어렵다는 현실을 여실히 보여주었다.

민주당이 이끄는 트럼프 대통령 탄핵

2016년 대선에 러시아의 개입이 있었다는 의혹과 함께 트럼프 대통령은 취임 직후부터 민주당 의원들 중심의 탄핵 요구에서 자유롭지 못했다. 2017년 러시아 스캔들에 대한 조사를 시작했던 물러 특검이 2019년 4월 보고서를 통해 2016년 미국 대선에 러시아의 조직적인 개입 정황이 있었다고 발표했으나 트럼프 대통령의 직접적인 관여를 밝혀내지는 못했다. 하원 사법위원회 의장 제리 내들러 의원을 중심으로 탄핵을 요구하는 목소리가 민주당 내에서 지속적으로 증가하여 8-9월에는 130명을 넘어섰으나 펠로시 의장은 탄핵의 불필요성과 공화당 의원들의 지지 없는 탄핵은 성공할 수 없음을 내세워 제동을 걸었다.

그러나 9월 우크라이나 대통령과 트럼프 대통령의 전화통화 내용이 내부고발로 드러나면서 정국은 완전히 새로운 전환을 맞게 되었으며, 9월 24일 펠로시 의장이 트럼프 대통령에 대한 탄핵 조사를 시작할 것을 선언하면서 탄핵 논의가 공식화되었다. 우크라이나 대통령에게 미국 대선 경쟁주자로 우위를 달리고 있는 바이든 후보와 그 아들에 대한 조사를 시작할 것을 요청한 트럼프 대통령이 그 대가로 우크라이나 대통령과의 회동과 우크라이나에 대한 군사 지원을 이용하려 했다는 의혹에 대해서 펠로시 의장은 대통령의 권한 남용이 탄핵사유가 될 수 있음을 밝혔다. 트럼프 대통령이 재선 성공이라는 자신의 사적인 이해를 위

해서 국가의 대외 정책과 원조를 이용했다면 이는 수뢰죄에 해당하며, 미국 헌법은 대통령이 반역죄, 수뢰죄, 또는 그 밖의 중대한 범죄 및 경범죄로 탄핵당하여 유죄 판결을 받는 경우 그 직에서 면직된다고 규정하고 있기 때문이다.

하원 정보위원회 위원장 아담 쉬프 의원이 주도하는 탄핵 조사에서 마리 요바노비치(Marie Yovanovitch) 전 우크라이나 주재 미국 대사, 피오나 힐(Fiona Hill) 전 백악관 러시아 보좌관, 마이클 맥킨리(Michael McKinley) 폼페이오 국무장관 선임보좌관, 고든 손드랜드(Gordon Sondland) 유럽연합 주재 미국 대사, 빌 테일러(Bill Taylor) 우크라이나 주재 미국 대사대리, 알렉산더 빈드먼(Alexander Vindman) 국가안보회의 유럽국장 등이 비공개 증언을 마쳤고 이들의 증언록이 공개되면서 트럼프 대통령과 우크라이나와의 협의가 “대가성(quid pro quo)”을 만족한다는 주장이 확산되고 있다. 또한 우크라이나의 선거개입에 트럼프 대통령의 개인 변호사인 루디 줄리아니(Rudy Giuliani)가 주도적인 역할을 한 것으로 드러나면서 비선 실세 논란이 커지고 있다.

펠로시 하원 의장은 탄핵 조사의 적법성을 문제 삼는 백악관과 공화당 의원들의 논란을 잠식시키고자 10월 31일 대통령 탄핵 절차에 대한 결의안에 대한 표결을 단행, 하원 통과를 이끌어냈다. 이에 따라 11월 13일부터 공개 청문회가 열렸고, 정보위원회에 이어 제럴드 내들러 의장이 이끄는 하원 사법위원회가 조사를 마치며 트럼프 대통령에 대하여 직권남용과 국회조사 방해의 2가지 항목에 대한 탄핵안을 통과시켰다. 백악관은 민주당이 중심이 된 탄핵 조사가 합법성을 결여하고 있으며 절차가 공정하지 못하다는 이유로 하원의 탄핵조사에 협조하지 않는다는 입장을 명확히 밝혔지만, 12월 18일 하원 투표에서 트럼프 대통령에 대한 탄핵안이 통과되었다.

2020년 대통령 선거 민주당 경선 본격화

9월 말부터 미국 정치의 핵심 이슈가 된 탄핵 조사에 묻혀 있지만 2019년은 2020년 대통령 선거를 중심에 둔 한 해였음에 틀림없다. 트럼프 대통령은 취임 직후 2020년 재선 출마를 공식화했고, 2018년 중간선거 이후 민주당의 유력 인사들이 트럼프 대통령의 재선 가능성과 민주당 대통령 후보의 승리 가능성을 저

울질하며 대선 출마를 고민했다. 새해 시작과 함께 대선 출마를 공식 발표하는 후보자들이 줄을 이었고 민주당 경선은 6월 현재 25명의 후보자들이 후보등록을 마치고 6월 26-27일 이틀에 걸친 첫 경선 토론회를 치루며 본격적으로 가동됐다.

4월 경선 참여를 공식화한 바이든 전 부통령은 초반부터 강한 선두자리를 지키며 트럼프 대통령과의 가상대결에서 승리하는 유일한 후보로서 두각을 나타냈으나, 다섯 차례의 경선 토론회를 거치며 11월 현재 버니 샌더스 상원의원, 엘리자베스 워렌 상원의원, 피트 부터저지 인디애나 주 사우스밴드 시장이 지지 기반을 확대하며 바이든 전 부통령과 함께 4강 구도를 이루고 있다. 그러나 11월 당선 가능성에서 선두를 달리고 있는 바이든 전 부통령도 여전히 전국지지율 30%를 넘지 못하고 있으며, 샌더스 상원의원과 워렌 상원의원은 좌편향된 정책 성향으로 트럼프 대통령과 본선에서 대결할 때 승리 가능성이 우려되고, 37세의 젊은 부터저지 시장이 새로운 가능성으로 급부상하고 있으나 2020년 예비선거까지 모멘텀을 계속 유지할 수 있을지 미지수이다.

중국: 무역분쟁 확산에서 합의 가능성으로

트럼프 대통령과 시진핑 주석은 2018년 12월 G20 정상회담에서 휴전과 함께 90일간의 협상에 합의하여 상호 관세 보복전쟁의 양상을 보이던 미중 무역분쟁에 해결 가능성을 열었다. 그러나 2019년 상반기 미중 협의는 진전 없이 끝나고 5월 10일 미국이 2000억 달러 상당의 중국산 수입품에 기존 10%였던 관세를 25%까지 인상하겠다고 발표, 이에 대하여 중국이 6월 1일부터 600억 달러 규모의 미국 제품에 5~25% 보복 관세를 부과하는 조치를 취하며 미중 무역분쟁이 재점화되었다. 이후 미중 갈등은 미국 상무부가 화웨이를 수출통제 기업 리스트에 추가하는 등 기술 분쟁으로 확산, 다시 중국 중앙은행인 인민은행이 중국 위안화의 가치가 달러당 7위안을 넘어서는 평가절하를 용인한 것에 대하여 미국 재무부가 중국의 의도적 환율조작이라고 규정하며 중국을 환율조작국을 지정하며 환율 분쟁으로까지 전선을 확대했다. 덧붙여 8월 미국은 3000억 달러 규모의 중국산 수입품에 대하여 추가 관세를 부과하고, 이에 대한 상응조치로서 중

국은 750억 달러 상당의 미국산 제품에 대하여 관세를 인상하기로 결정하고 동시에 미국산 농산물 구매를 중단한다고 밝히는 등 2018년부터 본격적으로 시작된 미중간 무역분쟁이 전방위로 확산되고 가속화되는 모습을 보였다. 그러나 10월 11일 미중이 협상을 통해 중국은 400-500억 달러 상당의 미국산 농산물 구매, 미국 금융기업의 지분제한 상한선 상향, 지적재산권 보호 강화의 조치를 취하고, 미국은 이에 상응하여 10월 15일로 예정되어 있던 2500억 달러 상당의 중국산 수입품에 대한 관세 인상 조치를 보류하기로 하는 1단계 합의에 도달하면서 미중 무역 분쟁이 해결의 가능성을 보이고 있다.

이란: 증폭되는 대립 속에 무력 충돌 가능성

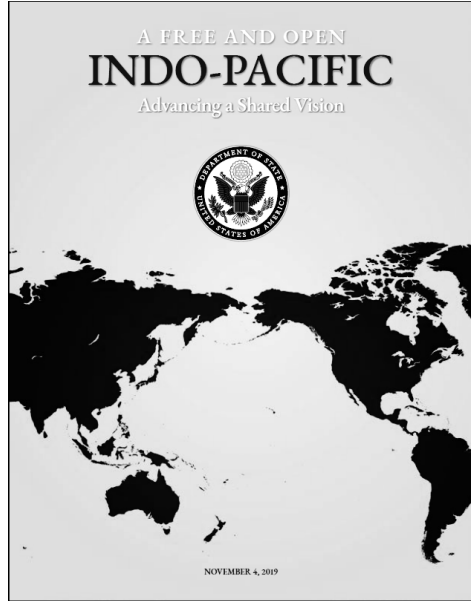
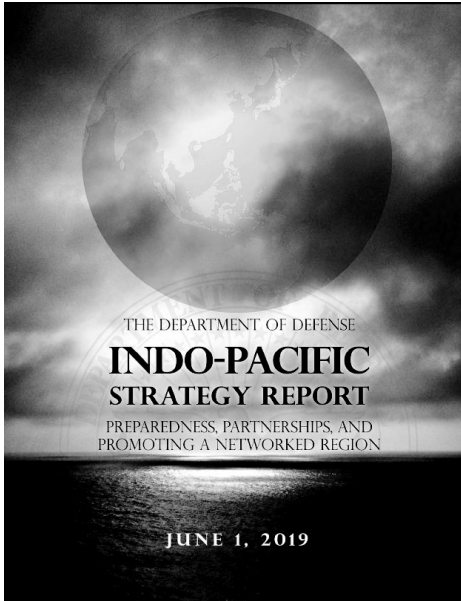
트럼프 대통령은 대선 공약으로 내세운 이란 핵협정 탈퇴를 2018년 5월 행동으로 옮기면서 이란에 대한 제재와 압박을 시작, 2019년에도 이란에 대한 강경한 입장을 고수하고 있다. 3월 이란 핵과학자와 관료 등 개인과 17개 기관에 대한 제재를 시작으로 4월에는 이란 정예군 혁명수비대를 외국테러조직으로 지정했고, 이란산 원유 제재 관련 예외를 허락했던 한국을 비롯한 8개국에 대하여 제한적 제재 유예를 연장하지 않을 것임을 밝힘으로써 이란산 원유 제재의 규모를 확대했다. 이에 대응하여 이란은 핵합의 이행 일부 중단을 선언했고 미국은 5월 철강 등 광물 분야 제재 행정명령 발령과 미 항공모함과 전략폭격기 등의 중동 배치로 맞섰다. 이후 호르무즈해협에서 사우디, UAE, 노르웨이 유조선 4척이 피습당하고 이란이 오만만에서 미군 무인기를 격추하면서 6월 미국이 이란에 대한 공격을 실행직전 중단하는 등 미-이란간 무력 충돌의 가능성이 급등했다.

9월에는 사우디 석유시설에 무인기 공격이 있었는데 미국은 이를 이란의 소행이라고 주장하며 강력한 대응을 시사하며 사우디와 UAE에 대공 및 미사일 방어 시스템 강화를 위한 미군 파병을 결정했다. 또한 이란 혁명수비대와 테러 등에 자금이 유입되는 것을 막기 위해 이란 중앙은행과 국부펀드에 대한 제재를 단행하며 이란에 대한 제재의 수위를 높이며 최대 압박의 전략을 유지하고 있다. 그러나 트럼프 대통령은 이란과의 대화 가능성을 열어두고 있어, 미-이란 정상회담을 포함하여 갈등 해결의 실마리를 찾기 위한 모색도 병행하고 있는 것

으로 보인다. 하지만 2020년 대선을 앞두고 트럼프 대통령이 가시적인 성과 없이 이란과 협상 테이블에 앉기는 어려울 것이며, 지지층 관리를 위한 대이란 강경 자세를 상당 기간 유지할 것으로 관측된다.

인도태평양: 전략적 중요성 확대와 파트너십 모색

트럼프 행정부는 2018년 1월 발간한 『국가안보전략』에서 인도태평양 지역의 지정학적 중요성을 강조하며 인도태평양 지역이 미국의 핵심적인 전략 지역임을 명확히 했다. 2019년 트럼프 행정부는 6월 1일 국방부 『인도태평양 전략 보고서』와 11월 국무부의 『자유롭고 개방된 인도태평양: 공동 비전의 증진』 보고서를 연속으로 내놓으며 인도태평양 지역에 대한 미국의 관여가 미국의 최우선 순위에 있음을 강조하고 있다. 두 보고서에서 공통적으로 미국은 인도태평양 지역에서 지역내 국가들의 안정과 경제적 번영을 계속해서 추구해 나갈 것을 명시하고, 이를 위해 국방부 보고서에서 미군의 전투태세 확립(preparedness), 지역 국가들과의 파트너십 강화(partnership), 미국과 개별 국가들의 양자관계를 연결하여 다자간의 지역 네트워크 확장(promoting a networked region)을 구체적인 전략으로 내세웠다. 이러한 미국의 인도태평양 전략은 역내 영향력을 확장하고 있는 중국을 견제하고 대중국 경제 협력, 안보 협력을 강화하는 것이 미국의 핵심 과제임을 분명하게 내세웠다. 그리고 이러한 경제 협력과 안보 협력을 위해서 지역 내 국가들의 자유로운 주권 행사, 시민들의 기본적인 권리와 자유를 보장하는 국가 내 거버넌스 확립, 개방된 지역 질서를 통해 바다와 영공, 사이버 영역과 우주까지 자유롭게 접근 가능, 공정하고 상호주의에 입각한 무역, 투자의 개방성과 합의의 투명성 추구를 통한 지속가능한 경제 발전, 이에 기반한 지역 네트워크 구축이라는 비전을 제시했다. 국무부의 11월 보고서는 이러한 미국의 인도태평양 지역에 대한 비전의 적극적인 추진과 성과를 구체적으로 보여주고 있다. 보고서는 미국의 인도태평양 전략이 일본과 호주의 인도태평양 구상, 인도의 동방정책, 그리고 한국의 신남방정책과 긴밀하게 맞닿아 있음을 강조함으로써 향후 미국이 추구하는 네트워크에 역내 국가들의 적극적 참여를 촉구하고 있다.



이민관련 강경 정책 지속: 높아지는 미국 입국과 시민권의 벽

미국에 들어오는 외국인들에 대한 비자 발급과 관련하여 트럼프 행정부는 미국이 이미 이민자들로 가득 차있다고 비자 발급에 대한 “자급자족 원칙”을 적용하는 일련의 정책으로 미국 입국의 벽을 높였다. 8월 12일 국토안보부는 미국 영주권 또는 비자 발급 신청자에게 입국 이후 사회복지 수급자가 될 가능성이 있는지 여부를 판단하는 기준을 확대하여, 소득 기준을 맞추지 못하거나 공공지원을 받는 입국 신청자의 경우 비자 발급이나 영주권 발급을 불허하는 새로운 규정을 발표했다. 10월 4일에는 대통령 포고문을 통해 미국에 체류하려는 이민자는 건강보험에 가입하거나 의료비용을 지불할 여력이 있어야 비자를 발급받을 수 있다는 새 규정이 발표됐고 11월부터 적용되기 시작했다. 이에 따라 비자를 신청하는 이민자는 미국 입국 30일 이내에 건강보험에 가입하겠다는 의사를 반드시 밝혀야 한다. 미국에 입국하여 의료를 포함한 국가의 복지 지원에 기대지 않고 스스로 살아갈 수 있는 경우에만 미국 입국을 허가한다는 일련의 정책으로 미국 이민에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

또한 시민권 관련하여서도 미국에서 출생하는 경우 시민권이 부여되는 현재의 출생 시민권 제도를 중단하는 방안을 진지하게 고민하고 있다고 밝혀 지난해 행정명령으로 이를 폐지할 수 있다고 했던 논란이 아직 끝나지 않았음을 시사하고 있다.

2012년 오바마 대통령은 부모를 따라온 불법 이주 청소년들이 미국에서 추방당하지 않고 학교나 직장을 다닐 수 있도록 추방을 유예하는 행정명령에 서명했다. 일명 다카(DACA: Deferred Action for Childhood Arrivals)에 대하여 트럼프 대통령은 임기 초부터 폐지를 추진해왔다. 다카 폐지를 둘러싼 연방대법원의 결정이 2020년 대선 전에는 나올 것으로 예상되는데 현재 대법원의 보수 성향 법관들은 트럼프 행정부의 결정을 지지하는 분위기가 우세한 것으로 평가되어 이민자를 제한하려는 트럼프 행정부의 강경 정책은 더욱 힘을 얻을 것으로 전망된다.

2. 2020년 전망 : 트럼프 대통령, 탄핵과 재선 가능성 사이에서

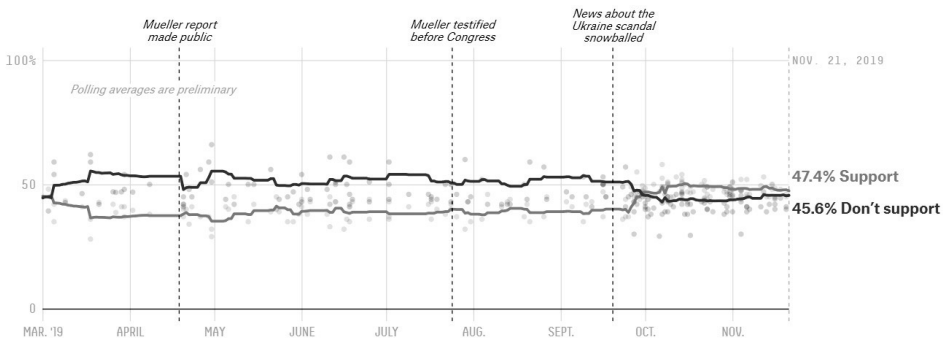
2020년의 가장 중요한 일정은 무엇보다도 11월 3일 대통령 선거가 될 것이고, 2월 3일 아이오와 코커스와 11일 뉴햄프셔 예비선거에서 기선을 잡기 위한 민주당 경선 주자들의 선거전이 뜨겁게 달아오를 것이다. 트럼프 대통령 또한 재선을 위한 적극적인 캠페인에 뛰어 들것이나, 현재 진행되고 있는 탄핵 조사의 결론에 따라 행보에 제약을 받을 수 있다. 트럼프 대통령은 국내 이슈와 대외 정책에서 핵심 지지층에게 업적으로 내세울 수 있는 성과를 내놓으려 할 것이고, 이러한 의미에서 미국 우선주의를 내세운 대외 정책은 큰 변화 없이 유지될 것으로 전망된다.

트럼프 대통령 탄핵: 여론의 변화 없이 불가능

트럼프 대통령에 대한 탄핵 조사를 이끌고 있는 민주당 하원 의원들은 비공개 조사 과정을 공개 청문회로 전환하여 국민들에게 트럼프 탄핵의 필요성과 정당성을 설득하고자 했다. 공개 청문회를 통해 명확한 증거들이 제시되었다고 판단

한 민주당이 트럼프 대통령에 대한 탄핵안을 하원에서 발의, 통과시킴으로써, 2020년에도 탄핵 이슈가 상당 기간 정국에 영향을 미칠 것이다. 펠로시 의장을 비롯한 대다수의 민주당 하원 의원들은 탄핵조사에서 드러난 증언들에 기초하여 트럼프 대통령의 직권남용이 명확하다는 입장을 취하고 있으나 여론과 공화당 의원들의 반응은 처음 우크라이나 스캔들이 터졌을 때와 비교하여 크게 변하지 않은 것으로 확인된다. <그림 1>은 선거 전문 웹사이트인 FiveThirtyEight에서 3월부터 11월까지 트럼프 대통령에 대한 탄핵을 지지하는지 반대하는지를 묻은 각종 여론조사 결과들을 종합한 수치를 보여주고 있는데, 그래프는 전반적으로 트럼프 대통령에 대한 탄핵지지(Support) 여론이 높지 않음을 보여준다. 물론 50%를 웃돌던 탄핵 반대(Don't support) 여론이 우크라이나 스캔들 공개 이후 50% 아래로 떨어졌고, 같은 시기 탄핵을 지지하는 여론이 50% 가까이 근접하게 증가하여 유지되고 있는 것은 주목해야 하지만, 탄핵 반대 여론과 찬성 여론의 차이는 현재까지는 미미한 수준을 보이고 있다. 또한 탄핵에 찬성하는 응답자 비율이 탄핵에 반대하는 응답자들을 역전하여 우위를 점하고 있는 현상에 대해서도 큰 의미를 부여하기 어려운데, 그 이유는 <그림 2>를 통해 알 수 있다.

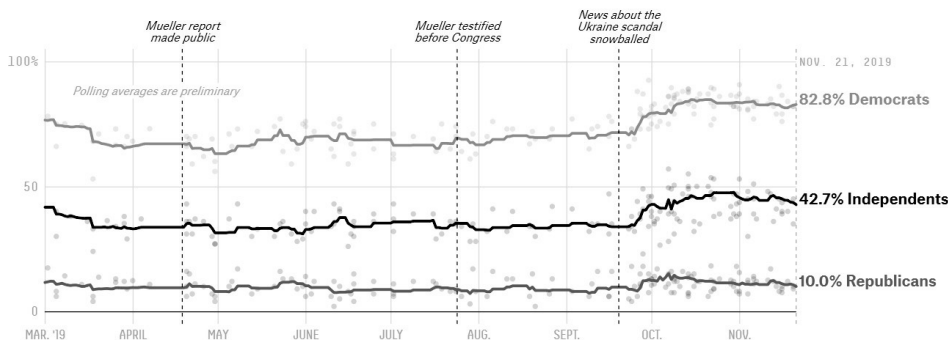
〈그림 1. 트럼프 대통령에 대한 탄핵지지 여론〉



출처: https://projects.fivethirtyeight.com/impeachment-polls/?ex_cid=rrpromo(검색일자: 2019.11.21.)

〈그림 2〉는 트럼프 대통령에 대한 탄핵을 지지하는 응답자들을 정당지지별로 나누는 것으로, 맨 위쪽 민주당 지지자들 사이에서 큰 변동 없이 유지되어 오던 탄핵 찬성 여론이 우크라이나 스캔들이 터진 이후 큰 폭으로 증가하는 것을 확인할 수 있다. 비슷한 추세가 무당층에서도 보이는데, 주목할 점은 이들의 탄핵 지지가 큰 폭으로 상승하였지만 여전히 50%를 넘지 않는다는 것이다. 그리고 무엇보다 가장 중요한 점은 공화당 지지자들의 탄핵지지 여론으로, 그림은 공화당 지지자들의 탄핵지지 여론이 10% 선을 변동 없이 유지하며 우크라이나 스캔들 보도 이후에도 크게 변하지 않고 있다는 것을 보여준다. 즉, 전체 여론의 변화는 민주당 지지자들의 강한 탄핵 지지를 반영하고 있을 뿐 공화당 지지자들의 탄핵 관련 여론은 크게 변화하지 않고 있다. 공화당 지지자들의 일관된 탄핵 반대 여론은 중요한 의미를 갖는데, 이들이 탄핵 지지로 돌아서지 않는 한 재선을 앞둔 공화당 의원들은 탄핵에 대한 미온적인 자세를 유지할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 민주당 하원 의원들이 트럼프 대통령 탄핵안을 통과시켰지만 공화당이 다수를 차지하고 있는 상원에서 트럼프 대통령 파면이 결정될 가능성은 매우 낮다고 전망된다. 이 경우 민주당은 대선을 앞두고 탄핵 이슈를 계속 밀고 나가기 어려운 정치적 계산에 당면할 수 있다.

〈그림 2. 트럼프 대통령에 대한 탄핵지지 정당별 여론〉

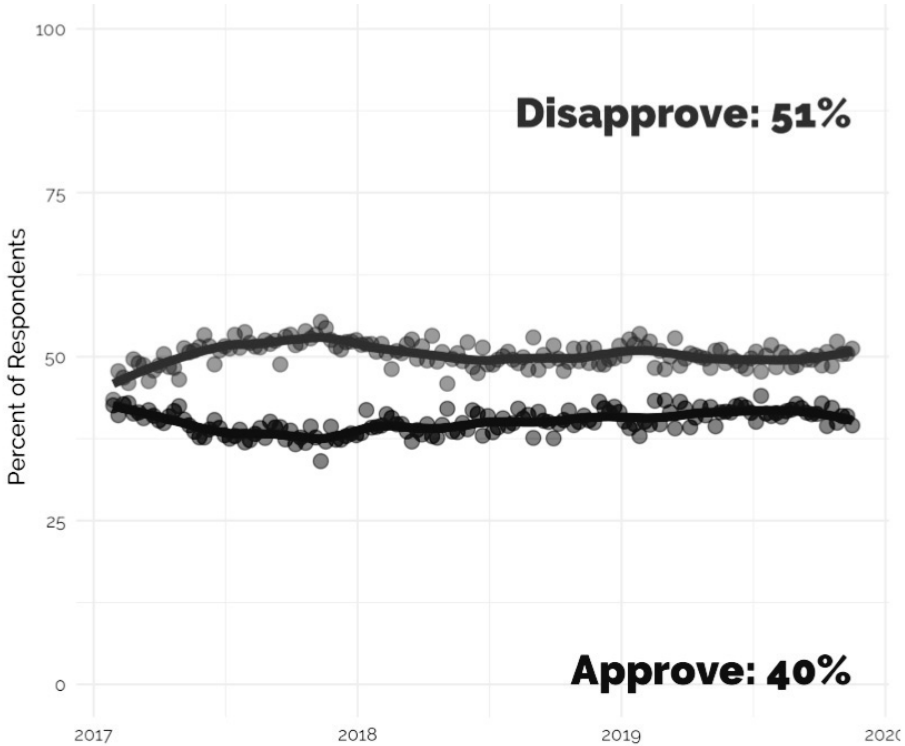


출처: https://projects.fivethirtyeight.com/impeachment-polls/?ex_cid=rrpromo(검색일자: 2019.11.21)

2020년 대선: 견고한 트럼프 지지층에 기반한 트럼프 대통령 재선 가능성

2020년 대통령 선거에서 트럼프 대통령이 재선에 성공할 것인가, 민주당 대통령으로의 정권교체가 이루어질 것인가는 향후 미국 정치의 향배를 결정짓는 핵심적인 질문이다. 현재의 상황에서 대선 전망은 아직 이르지만, 트럼프 대통령의 재선 가능성이 여전히 높다고 판단할 수 있는 이유는 두 가지이다. 첫째, 트럼프 대통령에 대하여 변함없이 유지되고 있는 견고한 핵심 지지층의 존재이다. 트럼프 대통령의 취임 이후 변함없이 낮은 국정 지지도는 트럼프 대통령의 지지 기반이 넓지 않음을 보여주고 있으나, <그림 3>에서 확인할 수 있듯이 40% 선의 지지도는 집권 2년차부터 큰 폭의 등락 없이 유지되고 있다. 트럼프 대통령에 대한 국정 지지도를 정당별로 나누어 살펴보면 그의 견고한 지지 기반을 더욱 명확하게 확인할 수 있는데, 공화당 지지자들은 트럼프 대통령 임기 내내 시종일관 80%가 넘는 지지율을 보여준다. 반면 민주당 지지자들은 10%에 못 미치는 낮은 지지율을 유지하고 있는데 이러한 정당 지지자들 사이의 극명한 차이는 다가오는 대선 전망에 중요한 변수로 작용할 수 있다. 둘째, 미국 선거에서 가장 중요한 결정 변수인 국내 경제가 트럼프 대통령 취임 이후 계속해서 호황을 유지하고 있다는 점이다. 트럼프 임기 3년 동안 경제 성장률과 국내 일자리 창출은 안정적인 수준을 유지하고 있고, 주식 시장은 최고 기록을 갱신하고 있으며, 실업률은 계속해서 하락해서 현재 3.7%를 기록하고 있다. 이러한 경제 지표에 기반하여 10월 15일, 신뢰도 높은 대선 전망 기관인 무디스 어널리틱스는 단기간에 경제 상황이 급변하지 않는 한 트럼프 대통령의 재선은 거의 확실 시된다는 보고서를 내놓기도 했다.

〈그림 3. 트럼프 대통령 국정지지율〉




출처: The Economist/YouGov Poll, “Weekly Political Tracking Report November 18 2019.”

2020년 대선 전망에 있어 트럼프 대통령의 견고한 지지 기반과 강한 경제 지표들은 중요한 결정 변수임에 틀림없지만, 누가 민주당 대통령 후보가 되어 트럼프 대통령과 대선에서 경쟁할 것인가 또한 선거 결과를 결정짓는 핵심 변수이다. 민주당 경선은 여전히 강력한 선두 주자 없이 다수의 후보자가 경합하는 양상인데, 11월 현재 민주당 경선에 참여하고 있는 후보자들은 18명이다. 여기에 전 뉴욕시장인 마이클 블룸버그와 전 메사추세츠 주지사 더발 패트릭이 경선 참여를 선언하면서 누가 민주당 대선 후보가 될 것인가는 더욱 예측 불가인 상황이 되었다. 그러나 9월 이후 상승세를 보이며 급부상하고 있는 워렌 후보와 부터저지 후보의 행보는 눈여겨 볼 필요가 있다.

민주당 대선 후보가 누가 되든지 가장 중요한 질문은 대선에서 트럼프 대통령을 이길 수 있을 것인가인데, 현재 민주당 경선에서 우위를 차지하고 있는 바이든, 샌더스, 워렌과 트럼프 대통령의 경합주에서의 가상 대결은 (<그림 4> 참조) 바이든 후보가 여전히 가장 높은 선거 승리 가능성을 가지고 있음을 보여준다. 2020년 대선은 미시건, 펜실베이니아, 위스콘신, 플로리다를 포함한 핵심 경합주에서 승리하는 후보자가 대통령에 당선된다는 것이 기정사실로 받아들여지고 있기 때문에 경합주에서의 여론 조사 결과에 계속해서 주목할 필요가 있다. 현재 바이든 후보의 우세가 주춤하고 샌더스 후보의 건강 문제가 대두되는 상황에서 워렌 후보와 부터저지 후보가 상승세를 유지하고 있다. 현재 개혁 성향의 정책을 내세워 대안으로 떠오르고 있는 워렌 후보가 트럼프 대통령을 상대로 본선에서 성공 가능성이 있다는 것을 설득할 수 있다면 경선에서 승리하며 민주당 대통령 후보가 될 가능성이 상당히 높을 것으로 예측된다.

<그림 4. 트럼프 대통령 대 민주당 대선 후보 경합주 가상대결>

	 Trump	VS.	 Biden	 Sanders	 Warren
Michigan <small>(n=501)</small>			Biden +1	Sanders +3	Trump +4
Pennsylvania <small>(661)</small>			Biden +1	Trump +1	Trump +2
Wisconsin <small>(651)</small>			Biden +2	Even	Trump +2
Florida <small>(650)</small>			Biden +2	Trump +2	Trump +4
Arizona <small>(652)</small>			Biden +2	Trump +4	Even
North Carolina <small>(651)</small>			Trump +2	Trump +4	Trump +4

Based on a New York Times/Siena College poll of 3,766 registered voters from Oct. 13 to Oct. 26.

출처: <https://www.nytimes.com/2019/11/04/upshot/trump-biden-warren-polls.html>(검색일자: 2019.11.15)

대외 정책 전망: 계속 미국을 위대하게

트럼프 대통령은 미국 우선주의에 입각한 대외 정책을 3년의 임기 동안 일관되게 유지해 온 것으로 평가된다. 그리고 남은 임기 동안에도 이러한 미국우선주의를 내세운 트럼프 대통령의 일방적이고 예측 불가능한 대외 정책 운영에는 변화가 없을 것으로 전망된다. 이는 위에서 언급한 바와 같이 대외 정책을 포함한 트럼프 대통령의 전반적인 국정 운영에 대한 핵심 지지자들의 견고한 지지에 기반한다. 핵심 기반의 변함없는 지지로 재선 가능성이 높다고 판단할 경우 트럼프 대통령은 미국의 벽을 높이고 미국의 이익을 최우선에 두는 현재의 대외 정책 기조를 바꾸지 않을 것이고, 이는 트럼프 대통령의 2020년 대선 캠페인 슬로건 “계속 미국을 위대하게(Keep America Great)”에서 확인할 수 있다.

이러한 미국우선주의 대외 정책이 유지될 경우, 한미 동맹에 관하여 경제적 비용과 이익의 문제로만 동맹의 가치를 평가하는 트럼프 행정부를 상대해야 하는 한국 정부의 고민은 깊어질 수밖에 없다. 당장 주한미군 방위비 분담금 협상에서 미국은 한국에게 높은 비용 분담을 요구하고 있으며, 중장기적으로 미국의 INF 탈퇴 이후 대중국 미사일 방어체제 구축과 미-이란 대립에 따른 호르무즈 파병 요청 등에서 전방위적인 압박을 받을 것으로 보인다. 중국과 역내 영향력 싸움을 벌이고 있는 미국이 자국의 인도태평양 전략에 한국의 적극적 참여를 촉구할 것으로 기대되며, 이 경우 한미일 안보 협력의 전략적 중요성 증가로 인해 미국이 한일 갈등 해결을 위해 적극적으로 나설 가능성 또한 배제할 수 없다.

미중 갈등 극복하고 ‘결정적 성과’ 총력 투쟁

양갑용

1. 2019년 평가 : 우회 전략 공간의 창출

시진핑 주석은 2019년 신년사에서 2019년을 “백 년 동안 경험하지 못한 대 변화의 중심에 서게 되는 한 해가 될 것”이라고 전망했다. 이러한 전망은 중국이 직면하고 있는 정세 인식에서도 그대로 드러났다. 19차 <보고>에서는 “지극히 평범하지 않은 5년”이라는 표현으로 집권 1기를 묘사했다. 중국이 직면하고 있는 정세가 만만치 않음을 드러냈다. 2019년 10월 말 20개 월 만에 개최된 제19기 4중전회에서는 현 정세를 “국내외 도전과 위기가 나타나는 복합 국면”으로 묘사했다. 중국의 점진적 부상에 대한 국내외 도전이 심각해지고 있음을 중국 스스로 인식하기 시작했다.

중국은 이러한 위협과 도전 가운데서도 역사상 가장 성대하게 건국 70주년을 기념했다. 비록 “70년은 가시땀불을 헤치고 나아가고 어려움과 함께 한 길”이었지만 중화인민공화국 70주년을 성대하게 개최함으로써 중국의 건재함을 국내외에 과시했다. 그리고 그동안 열리지 않아 온갖 의혹이 난무했던 19기 4중전회도 10월말 개최되었다. 물론 후계자 지정 관련하여 어떠한 의미 있는 결정도 이루어지지 않았다. 하지만 최소한 예정된 정치 일정을 소화했다는 점에서 정치 과정의 불확실성은 어느 정도 상쇄했다고 볼 수 있다. 19기 4중전회를 기점으로 사회주의의 현대화 강국을 건설하기 위한 내용을 채우는데 제도와 거버넌스가 적극적으로 고려될 것임도 확인해주었다.

대외관계에서 미국과의 갈등과 대립은 2019년 중국의 국제적 지위와 역할에 일정한 제약을 가했다. 그리고 19기 4중전회 정세 인식에서 밝혔듯이 국내 변수와 함께 국제 변수가 복합적으로 중국의 발전에 심각한 영향을 미쳤고 현재도

미치고 있다. 그럼에도 불구하고 중국은 브릭스 회의, 제2회 국제수입 박람회 등 국내외 주요 외교 활동 등을 진행했다. 미국과 직접 대립하고 갈등하는 국면을 회피하고 갈등을 우회하는 전략적 공간을 마련하기 위해서 노력했다. 이 과정에서 러시아와 전략적 협력 관계를 강화했고, 북한과 전통적 우호관계를 새롭게 조성했다. 일본과 협력 관계의 진전을 이루기 위해서도 심혈을 기울였다. 그 결과 비록 미국과 인도가 빠졌지만 RCEP을 구축하는 성과를 내기도 했다.

시진핑 주석은 2019년 신년사에서 “국제적인 어려움(风云)이 어떻게 변하든지 중국의 국가주권과 안보를 수호하는 신심(信心)과 결심(決心)은 변할 수 없고, 중국의 세계 평화 수호, 공동 발전 축진의 성의(誠意)와 선의(善意)는 변할 수 없다. 우리는 앞으로도 ‘일대일로’ 공동 건설을 적극적으로 추진하고, 인류운명공동체 건설을 계속 추진하고, 더욱 더 번영된 아름다운 세계를 건설하기 위해서 끊임없이 노력할 것이다.”라고 공언했다. 그러나 2019년을 돌아보면 중국은 미국의 위세에 눌린 수세적 국면에서 생존과 번영의 공간을 만들기 위해 노력한 해였다. ‘사해문제(四海問題)’¹⁾에 대한 미국과의 전방위적인 갈등이 심화된 한 해이기도 하다.

자긍심을 드높인 건국 70주년

2019년 중국 국내정치는 시진핑 주석과 인민, 건국 70주년으로 압축할 수 있다. 19차 당대회 이후 신시대에 진입을 선언한 중국은 2018년 당과 국가기구 개혁, 국가주석 연임제한 규정 철폐, 국가감찰위원회 건립 등 신시대를 구현하기 위한 다양한 제도 마련에 집중했다. 2019년은 바로 이러한 제도 변화를 정치생활과 사회생활에 본격적으로 투사하는 한 해를 보냈다. 특히 다양한 영역에서 중국의 통치 철학을 확산, 발전시키기 위한 교육과 선전 활동이 집중되었다. 예컨대 중국공산당 기관지 <구시(求是)>는 판형(版型)을 전면 개편하여 시진핑 주석의 어록과 발언을 모두 글로 설정하여 전 당과 당원뿐만 아니라 인민들이 학

1) ‘사해문제(四海問題)’는 남중국해 문제(南海), 동중국해 문제(東海), 양안관계(臺海), 사드 문제와 북핵문제(黃海) 등 중국이 직면하고 있는 문제를 말한다. 박병광, “시진핑 ‘일인 천하’의 시대를 향하여”, 『2017년도 정세 평가와 2018년도 전망』(서울: 국가안보전략연구원, 2017), pp.92-95.

습할 수 있도록 조치했다.

또한 2019년 “초심을 잊지 않고 사명을 되새기자(不忘初心, 牢记使命)”는 사실상의 정풍운동을 전개하여 시진핑 주석의 개인 지도력 강화와 함께 중국공산당의 통치 정당성을 제고하기 위한 체제 내구성을 강화하는 정치 선전과 학습을 강화했다. 이 과정에서 중국 인민의 자력갱생(自力更生), 고군분투(艰苦奋斗) 정신을 높이 함양하는 선전 활동을 강화하여 인민의 혁명성과 군중성을 강조하는 캠페인을 병행했다. 이러한 인민 중시 노선은 그동안 진행되었던 반부패 운동의 성격을 정치 중심, 영도자 중심에서 인민 생활 중심으로 바꿔 인민의 직접 정책적 효과를 향유할 수 있도록 노선의 변화를 이끌었다.

시진핑 주석의 집권 연장과 관련하여 제도적인 제약 요소는 이미 제거되었다. 개인의 권력의지가 어떻게 발현될 것인가만 남아 있다. 권력 연장이든 아니면 물러나든 후계 경쟁은 현재로서는 수면 아래에 가라앉아 있다. 다만 시진핑 주석의 물리적인 나이가 있는 만큼 후계자 혹은 계승자를 누구로 내세울 지는 여전히 정치 제도화나 엘리트 정치 안정 차원에서 여전히 중요한 이슈이다. 최근 홍콩 등 중화권을 중심으로 후계 구도의 변화를 전망하는 소식이 전해지기도 했으나 19기 4중전회는 어떠한 관련 논의도 진행하지 않았다. 대신 성급 당위원회 상무위원, 지급시 상무위원 중심으로 ‘70후’의 활발한 이동이 목격되었다. 심지어 ‘80후’의 등장도 자주 목격된다. 2019년 후계 경쟁은 오리무중이지만 중간급 간부층에서는 ‘70후’들의 두각이 현저하다.

2019년 국내정치 변화에서 핵심적인 사건은 중화인민공화국 건국 70주년 행사를 대대적으로 개최했다는 점이다. 이 자리에서 시진핑 주석뿐만 아니라 장쩌민, 후진타오 등 전임 지도자들이 건재함을 드러내면서 시진핑 주석의 지도력이 여전히 공고함을 확인할 수 있었다. 특히 천안문 군 퍼레이드는 중국의 부강한 국력을 보여주었다는 점에서 대외적인 메시지보다는 대내적인 단합과 자긍심을 총체적으로 드러냈다고 평가할 수 있다. 중국이 지난 70년 동안 경제발전과 사회 안정에서 장기간 기적에 가까운 성과를 냈다는 점을 인민에게 직접 보여주었다. 시진핑 주석 개인의 권력 집중에 따르는 위화감이나 불안감을 어느 정도 상쇄하고 인민의 애국심을 통한 통합 구심점을 재확인했다고 볼 수 있다.

외부 변수에 맞서 전략 공간을 찾아 나선 대외관계

2019년 중국의 대외관계는 총체적인 외부 도전에 맞서 중국이 어떠한 스탠스를 취해야 하는지 다시 돌아보게 한 해로 기억될 것이다. 왜냐하면 2018년 12월 시진핑 주석과 트럼프 대통령이 아르헨티나에서 합의한 양국 무역 갈등의 원만한 해결이 제대로 해결의 실마리를 찾지 못하는 상황이 지속되었기 때문이다. 여기에 홍콩 시위로 촉발된 이른바 ‘일국양제’ 관련 문제는 타이완 총통 선거와 맞물려 미국의 홍콩 민주화와 인권 법안 통과까지 이어졌다. 따라서 2019년 중국은 대외관계 측면에서 미국과의 갈등을 풀지 못하고 대립과 갈등이 노정된 어려운 한 해였다.

물론 이 과정에서 중국은 브릭스 회의, 유럽과의 관계 강화, 일대일로 연선 국가와의 협력, 역내 주도권을 확보하기 위한 북한과의 관계 개선, 일본과의 관계 호전 그리고 RCEP 구축 등 적지 않은 성과를 거두었다. 그러나 이러한 성과는 부수적인 것으로 19기 4중전회에서 밝혔듯이 “국내외 위협과 도전이 복합적으로 나타나는 국면”의 핵심 요인인 미국과의 갈등을 해소하지 못하는 선에서 진행되었다. 일종의 우회 전략이나 완충의 공간 확보를 위한 수동적인 움직임의 결과였다. 물론 미국의 일방주의적 대외관계나 국제 무역질서를 흔드는 과정에서 유럽 등과 협력의 공간을 창출한 것은 나름 의미 있는 다변화 전략의 성과라고 평가할 수 있다.

하지만 중국의 근본적이고 본질적인 대미관계를 통한 국제사회의 책임과 의무를 다하는 미중 양자 협력 관계는 중국의 대외관계의 중심 축이라는 점에서 2019년은 중국에게 어려운 한 해였다. 중국은 이를 만회하기 위한 전략으로 주변부에 관심을 집중했다. 그 상징적인 사건이 바로 시진핑 주석의 북한의 공식 방문이었으며, 일본과의 관계 개선 그리고 러시아와 함께 공동 군사훈련을 실시한 것이다. 특히 중국이 북한의 배후 세력으로서 국제사회의 대북한 제재를 우회하거나 완화하는데 도움을 주고 있다는 비판에도 불구하고 북한과의 관계 개선에 올인 한 것은 역내에서 중국의 존재감을 다시 부각시킨 중요한 사건이었다.

물론 중국과 북한 간 심연에 존재하는 일정 정도의 불신감을 완전히 해소한 것은 아니지만 중국과 북한은 다시 예전의 전통적 우호관계로 관계를 복원했다.

중북관계 개선과 함께 역내에서 중국과 일본의 관계 개선도 2019년 중국의 중요 대외관계 재구성의 새로운 출발을 알렸다. 2018년 5월 리커창 총리의 일본 방문, 2018년 10월 아베 총리의 중국 방문으로 다져진 양국 관계를 기반으로 2019년 중국과 일본은 다양한 교류와 협력을 진행했다. 양국 모두 미국으로부터 곤경한 처지라는 이해가 맞아 벌어진 관계 변화였다. 미국과의 갈등을 우회할 전략적 공간으로서 중국은 일본이 필요했고, 일본 또한 중국이 필요했다. 양국 해빙의 결과는 2020년 봄 시진핑 주석의 일본 국민 방문 약속으로 결실을 맺었다.

정체되어 있는 한중관계

2019년 한중관계는 한국에서 새로운 정부가 출범했음에도 불구하고 여전히 사드의 여진이 아직 해소되지 않고 관계가 정체된 한 해로 기억된다. 중국은 2017년 10월말 한국과 합의한 관계개선을 기회로 한국과의 전면적인 관계 개선을 도모했고, 한국 역시 사드 문제를 원만히 해결하고 새로운 한중관계를 펼쳐 나갈 것을 기대했다. 그러나 2018년과 2019년을 지나오면서 그 어떠한 현저한 변화도 없었다. 오히려 2018년 남북 간에 활발히 진행된 관계 개선에서 한국으로부터 관련 정보를 받지 못했다는 점에서 중국이 패수되었다는 말이 나오기까지 했다. 이러한 한중관계 개선의 불확실성과 성과 미비는 오히려 중국과 북한의 관계 개선의 필요성을 증대시켰다.

미국과 중국의 본격적인 갈등 국면에서 한국과 중국의 전략적 협력 공간은 매우 협소했다. 중국으로서도 한국과 미국의 동맹관계를 대체할만한 현저한 관계 개선의 이유와 필요성을 찾지 못했다. 그러나 양국 간에는 비록 단독 공식 정상 회담은 열리지 못했지만 다양한 차원에서 관계를 이어가는 노력은 계속되었다. 특히 한국이 미국과 동맹관계라는 점을 충분히 이해하고 있는 중국으로서는 한국이 인태전략에 가입하는 것을 매우 우려했다. 물론 중국이 한국의 인태전략 참여 가능성을 우려하면서도 참여 자체에 대해서 문제제기를 노골적으로 하지 않고 있다.

그것은 아마도 상황 관리 차원에서 향후 한국에 대한 협력 가능성을 훼손할 수도 있다는 사드의 경험을 학습한 결과라고 평가할 수 있다. 이러한 제한적인

여건 속에서도 한국과 중국은 상호 이해관계에 따라 꾸준히 양자대화, 다자대화에 참여해 왔다. 가령 해양, 어업, 생태 환경 등 양자 간 문제나 역내 다자 의제에 대해서 꾸준히 양국 대화를 이어오고 있다. 이는 정상간 대화가 아직 재개되지 않은 상황에서 양국관계의 지속 발전을 유지시켜온 동력이라고 할 수 있다.

〈2019년 한중 양국 관계〉

1.17. 제12차 한·중·일 중남미국장회의 (도쿄)
1.23.-24. 제23차 한-중국 환경협력공동위원회 (서울)
1.17.-18. 제5차 한-중 해양경계획정 국장급 회담 개최 (샤먼)
3.12.-14. 황해광역해양생태계(YSLME) 운영위원회 (칭다오)
3.25.-30. 이낙연 국무총리 보아오포럼 참석 계기 몽골 공식방문 및 중국 총칭 방문
5.9. 제12차 한-중 어업문제 협력회의 (싼야)
5.11.-12. 북극 싸클 중국 포럼 (상하이)
5.29.-31. 탕량즈(唐良智) 총칭시장 방한
5.30.-31. 제3차 아시아교류및신뢰구축회의(CICA) 고위관리회의 (카자흐스탄 누르술탄)
6.19. 제23차 한-중 경제공동위 개최 (서울)
6.25.-26. 제4차 한-일-중 고위급 북극협력대화 (부산)
6.27. G20 정상회의 계기 한-중 정상회담 (오사카)
7.8.-17. 한-중 우호 카라반 (총칭-광저우-창사-항저우-자싱-상하이)
7.25. 한-중 해양경계획정 제2차 공식회담 (북경)
8.1. 아세안(ASEAN) 외교장관회의 계기 한-중국 외교장관 회담 (방콕)
8.20. 제9차 한-일-중 외교장관회의 계기 한-중국 외교장관 회담 (베이징)
9.23.-25. 제12차 한-중-일 3국 협력포럼 (도쿄)
9.25. 제74차 유엔총회 계기 한-중국 외교장관 회담 (뉴욕)
12.4 왕이 외교부장 방한

2019년 한중관계 변화의 핵심은 정상 간 단독 공식 정상회담이 열리지 않고 있다는 것이다. 특히 시진핑 주석의 한국 공식 방문은 지난 2017년 12월 문재인 대통령의 중국 공식 방문 이후 이루어지지 않고 있다. 한중관계의 담보 혹은 정체 상태가 시진핑 주석의 공식 방한으로 전환점을 맞을 것이라는 전망이 힘을 얻고 있다. 그러나 중국은 자신들의 정치 일정을 내세우면서 한국 방문의 기회를 잡지 못하고 있다. 따라서 한중관계는 국방 차관급 전략 대화 등 유의미한

관계의 지속이 있음에도 불구하고 시진핑 주석의 방한이 이루어지지 않고 있다는 점에서 정체되고 있다고 평가할 수 있다.

정상 관계로 복원된 중북관계

중국과 북한은 2019년 수교 70주년을 맞았다. 2019년 10월 6일 시진핑 주석과 김정은 위원장은 양국 수교 70주년을 축하하는 축전을 교환하는 것으로 양국 수교 70주년을 기념했다. 일각에서 제기되었던 수교일 즈음하여 이루어질 것으로 전망했던 김정은 위원장의 중국 방문은 이루어지지 않았다. 중국은 10월 1일 천안문 광장에서 진행된 중국 건국 70주년 기념행사에 모든 에너지를 집중했다. 김정은 위원장의 중국 방문을 준비할 여력이 부족했다고 볼 수 있다. 또한 중국과 러시아의 수교 70주년 행사도 수교 당일 양국 정상은 상호 방문하지 않고 축전과 기념식으로 대체한 전례도 있었다.

물론 북미 협상이 교착 국면에 빠지면서 중국의 역할에 대한 의혹이 제기되는 상황을 중국이 전략적으로 회피하기 위해서 수교 즈음하여 김정은 위원장의 중국 방문을 유예했을 수도 있다. 그러나 분명한 사실은 2019년 6월 20일 시진핑 주석이 북한을 공식 방문했다는 점이다. 중국 국가주석의 공식 방문으로 중국과 북한의 양국 관계는 정상 국가관계로 격상되었다. 그동안 시진핑 주석은 2014년 7월 한국을 공식 방문하면서 북한을 먼저 방문하던 관례를 깨트린 적이 있었다. 그러나 이번에는 한국 방문을 뒤로 하고 직접 북한을 방문하여 중국과 북한 관계의 역사성을 복원했다.

시진핑 주석은 북한을 방문하기에 앞서 6월 19일 이례적으로 북한의 <노동신문>에 기명 칼럼을 게재했다. “국제정세가 어떻게 변하든 중조 친선 협조 관계를 공고히 하고 발전시켜 나가는데 대한 중국의 당과 정부의 확고부동한 입장에는 변함이 없다.”고 확인했다. 시진핑 주석의 6월 20일 북한 방문은 그동안 양국 간 노정되었던 꺾끄러운 관계를 청산하고 전통적 우호관계를 재확인한 새로운 출발점이었다. 이를 통해서 중국과 북한은 외형적으로 다시 혈맹에 버금하는 전통적 우호관계를 복원했다. 일각의 우려와 의구심에도 불구하고 중국과 북한은 한 배를 탄 동지적 관계임을 전 세계에 재차 천명했다.

중국과 북한은 2019년 정상 간 교류 및 각 영역의 활발한 교류와 협력을 통해서 양국 관계를 사실상 정상 관계로 복원했다. 또한 대외적으로 중국과 북한이 여전히 사회주의 형제국이고 상호 동맹관계가 굳건한 양자 관계임을 확인시켜 주었다. 아울러 양국은 다양한 교류와 협력을 통해서 양국 간 관계를 한층 더 심화 발전시켜 나가는데 인식을 함께 했다. 특히 양국 각자 사회주의 사업을 힘 있게 추진하고 지역의 평화와 안정을 수호하는데 중요한 적극적인 역할을 함께 하기도 했다. 이는 중국과 북한이 정상회담을 계기로 공식적인 정상 국가관계의 새 출발을 알렸다는 점에서 2019년 양국 관계가 기본적으로 복원되었다는 것을 의미한다.

상호 필요성으로 개선된 중일관계

2019년 중국과 일본의 관계는 2018년 이루어진 양국 총리의 상호 방문에 이은 양국 상호 관계 개선 필요성이 더욱 강화된 차원에서 진행되었다. 중국과 일본 양국관계의 우호 분위기는 아베 총리가 설날을 맞아 중국어로 중국과 중국인에게 인사를 보내면서 한층 심화되었다. 일본 총리가 중국의 설날에 중국어로 인사를 보낸 것은 일종의 중국과 일본의 관계를 새롭게 개선해보자는 의지를 실어 보낸 것이다. 중국도 이에 긍정적으로 평가했다. 그러나 여전히 중국과 일본 간에는 심연에서 불신의 골이 깊다. 가령 2018년 12월 일본이 미국의 요구에 따라 중싱(中興) 제품을 정부 구매 물품 목록에서 제외했기 때문이다.

그럼에도 불구하고 중국과 일본은 미국이라는 외부 변수에 공동으로 대응을 해야 하는 긴박성과 필요성이 존재했다. 특히 중국으로서는 역사문제와 영토문제로 인해서 일본과의 관계 개선이 국민적 공감대를 얻지 못하는 측면이 있다. 그러나 중국의 입장에서는 미국의 공세적인 압박에 일본과 공동 보조를 취해서 대응해야 하는 필요성이 더 긴박했다. 이런 차에 일본의 적극적인 관계 개선 움직임은 중국이 일본과의 관계 개선에 나서는 동력으로 작용했다. 또한 이는 중국의 주동적인 노력이 아니라 일본의 관계 강화 필요성에 답한다는 성격으로 중국의 포용성을 보여준다는 점에서 정치적 명분도 충분했다.

이러한 기조에 따라 2019년 중국과 일본의 관계 개선은 매우 빠른 속도로 광

범위하게 진행되었다. 특히 G20 오사카 정상회의를 계기로 시진핑 주석이 일본을 방문하고 아베 총리와 단독 정상회담을 개최했다. 이는 2018년 리커창 총리의 일본 방문, 아베 총리의 중국 방문에 이른 중국 최고위급의 일본 방문이라는 상징적인 의미를 지닌다. 또한 가을에 있었던 일왕 즉위 계기 왕치산 국가부주석의 일본 방문은 시진핑 주석의 2020년 봄 일본 국민 방문의 분위기를 업그레이드 시켰다. 일본도 야스쿠니 신사 추계 대제(大祭)에 직접 참여하지 않으므로써 중국을 자극시키지 않으려는 저강도 전략을 구사했다.

이러한 양국 간 관계 개선 움직임은 10월 26일과 27일 베이징에서 개최된 〈베이징-도쿄 포럼〉에서 적극적으로 표출되었다. 양국은 〈포럼〉에서 중국과 일본이 신시대를 맞이하여 개방형 세계경제를 어떻게 함께 건설하고, 자유무역과 다자 협력을 어떻게 수호하고, 동아시아 안보와 평화질서 등 문제를 어떻게 구축할 것인가를 논의했다. 양국이 양자 간 문제뿐만 아니라 글로벌 이슈, 역내 이슈 등에 대해서 협력의 파트너십을 굳건히 하겠다는 의미 있는 진전을 보여주었다. 물론 이러한 양국의 노력은 외부 변수에 대한 대응에서 상호 협력 필요성을 절감한 차원에서 진행되었다는 점이다. 따라서 외부 변수의 변화에 따라 언제든지 협력의 강도(強度)와 정도(程度)가 흔들릴 수 있다는 취약성을 안고 있다.

적도 친구도 아닌 중미관계

2018년 12월 시진핑 주석과 트럼프 대통령의 부에노스아이레스 회동에서 2018년 4월부터 본격적으로 시작된 양국 무역갈등이 전환점을 맞고 새로운 관 계로 발전할 것으로 기대되었다. 그러나 그로부터 1년 양국 관계는 오히려 무역 갈등에서 기술 갈등, 금융 갈등으로 갈등과 대립의 국면을 확장하면서 해결의 기미를 보이지 않고 있다. 이는 미국과 중국의 갈등이 상품 무역에 따른 적자를 보전하는 경제적인 문제가 아니라는 미중 갈등의 성격에서 연유한다. 미국은 기본적으로 중국의 부상을 ‘지금’ 그리고 ‘여기서’ 확실하게 분명하게 억누르지 않으면 안되는 ‘잭슨주의적 시각’으로 중국을 보기 때문이다.

중국의 입장에서 보면 미국은 적어도 국제 경제 차원에서는 협력이 가능한 파트너로 생각해왔다. 경제를 안보와 연결시키지 않는 한 중국에 미국 중심의 국

제 경제 질서에 참여하는 것이 중국의 국가이익에 손해가 아니라는 생각을 갖고 있었기 때문이다. 미국도 세계 경제의 점유 비중이 점점 높아지고 있는 중국을 자본주의 경제 질서가 미치지 않은 바깥에 두고 중국과 협력을 한다는 것이 논리적으로 현실적으로 맞지 않는다는 인식을 갖고 중국을 세계 자본주의 경제 질서 안으로 인도했다. 그러나 결과적으로 미국이 깔아놓은 질서 안에서 중국은 성장을 구가했고, 미국은 약세를 경험하게 되었다.

미국은 트럼프 집권 이후 자본주의 경제 질서가 미국에게 손해를 야기했고, 중국에게는 이익을 가져다주었다고 인식했다. 그 결과 중국을 기존 질서에서 패퇴시키기 위해서 국제 경제 질서를 흔들고 있다. 중국은 이에 맞서 기존 질서를 수호하는데 사활을 걸고 있다. 물론 중국이 기존 경제 질서에만 목매는 것은 아니다. 일대일로와 RCEP에서 보듯 기존 질서를 대체하는 새로운 질서 창출에도 공을 들이고 있다. 2019년은 미중관계에서 중국의 이러한 양면 전략이 복합적이며 중층적으로 나타난 해라고 볼 수 있다. 중국의 입장에서는 기존 자본주의 경제 질서를 수호하는 것이 자신들의 경제적 이익 극대화를 가져올 수 있고, 경제 질서 주위에 포진해 있는 여러 국가들을 친구로 묶어낼 수 있기 때문이다.

일단 2019년 중국의 대중국 관계는 미국의 파상적인 공세에 맞서 수세적인 대응으로 일관한 한 해였다. 심지어 미국의 강력한 압박에 지도력이 흔들린다는 비판도 감수하면서 수세적인 대응으로 일관했다. 그 결과 일대일로는 큰 상처를 입지 않고 명맥을 유지하고 있으며, 화웨이의 사용을 채택하는 국가가 늘고 있다. 그리고 미국 조야의 대중국 압박에 맞서 미국 내 공공외교 강화에 심혈을 기울인 해였다. 특히 중국 내 미국 투자 기업에 대한 우대 조치에 심혈을 기울였으며, 키신저 등 미국 내 중국 식자(識者)들에 대한 접촉면을 늘리는 노력도 병행했다. 적도 친구도 아닌 모호한 대미관계를 유지했다.

2. 2020년 전망 : ‘결정적 성과’를 위한 총체적 매진

2020년은 두 개의 백년에서 첫 번째 백년을 맞이하는 해라는 점에서 매우 중요한 정치적 의미를 갖는다. 건국 70주년 행사에서 보는 바와 같이 국내 대형

성과를 바탕으로 지도력을 확립하고 당의 통치 정당성을 공고하게 하는 성과를 내야 하는 해이기 때문이다. 따라서 국내적으로 가용 가능한 자원을 총동원하여 2020년 ‘결정적인 성과’를 내는 목표 달성을 위한 총력 대응이 전개될 것이다. 총력 대응 체제 구축에 필요한 경우 시진핑 주석 개인의 지도력을 한층 강화하는 조치를 취할 것이고, 관련 선전도 강화할 것이다. 각급 영도간부들의 평가도 목표 달성과 연동될 것이다. 반부패 등 사회 기강 확립을 위한 대대적인 캠페인 성 균중노선도 강화될 것이다.

‘결정적인 성과’를 내야 하는 과정에서 사회 혼란을 부추기거나 사회 안정에 해가 되는 일에 대해서는 일벌백계 차원에서 강력하게 대응하여 당과 국가의 강한 인상을 심어줄 가능성도 존재한다. 홍콩 시위 확산 방지 및 사회 안정 유지 등 필요시 강력한 수단을 동원할 수도 있고, 일국양제의 대의를 수호하기 위해서 대만 총통 선거 이후 대응 강도를 높일 수도 있다. 이러한 사회 혼란 방지와 사회 안정 수호 노력은 ‘애국심’의 이름으로 사회 정풍으로 확산될 수도 있으며, 영도간부들을 상대로 새로운 정풍운동을 전개할 수도 있다.

이러한 사회 분위기를 일소하는 과정에서 당과 당의 영도가 중요 의제로 부상할 수도 있다. 18대 이후 당의 통치가 헌법 조항에 삽입되고 헌정(憲政)의 일환으로 당의 영도가 확립되었다. 이를 한층 더 풍부하게 하는 차원에서 당치(黨治)를 전면적으로 내실화하는 단계가 바로 2020년이 될 것이다. 당의 통치 정당성 강화는 이미 19기 4중전회에서 제도와 거버넌스 강화로 표출되었다. 당의 영도는 향후 제도와 거버넌스를 내실화하는 차원에서 당 창건 100년과 맞물려 광범위하게 강화될 것이다. 당원뿐만 아니라 인민에게도 당의 통치 당위성을 전파하는 선전과 성과가 확산될 것이다. 그 어느 해보다 당과 당의 영도가 강조되는 한 해가 바로 2020년이 될 것이다.

대외관계 측면에서도 중국의 ‘결정적인 성과’를 내는 실용주의적 외교와 성과 중심 외교가 강화될 것이다. RCEP 성과와 같은 국제 질서에 일정한 영향을 미치는 다자기구 설립 및 확산에 중국의 외교가 집중될 것이다. 다자 외교 강화가 양자 외교의 약화를 의미하지는 않는다. 예를 들어 대미관계에서 미국에 밀리지 않는 적극적 외교를 구사할 것이다. 미국 대신 국면에서 일정한 영향력을 갖춘 제한적인 대응도 모색할 것이다. 주변국 관계나 역내 관계에서는 중국의 영향력

을 직접 투사하는 공세적이고 적극적인 외교가 추진될 것이다. 일본과의 관계를 획기적으로 개선하는 전향적인 조치를 취할 가능성이 높고, 한국을 견인하기 위한 과감한 조치(가령 시진핑 주석의 국민방문)을 취할 가능성도 있다.

예컨대 역내 중국 영향력 확대를 통한 외교 역량 강화를 위해서 한중일 FTA 추진, 일대일로 제3세계 공동 진출 등을 가지고 한국과 일본을 견인할 가능성이 높다. 중국의 한국과 일본에 대한 견인은 INF 탈퇴 이후 미국의 중거리 미사일 배치 요구에 따라 우여곡절을 겪을 가능성도 배제할 수 없다. 북한과는 전통적인 우호관계를 강화하겠지만 심연에 존재하는 전략적 불신이 표출될 수도 있다는 점은 경계할 일이다. 북한은 기본적으로 중국의 안보리 대북 제재 결의 동참을 용인할 수 없기 때문이다. 미국은 중국의 역내 영향력 강화를 제한하기 위해서 중거리 미사일 배치 카드로 중국과 일본, 중국과 한국 관계를 교란시킬 수도 있다. 중국의 고차원적 대응이 전망된다.

전면적으로 부상할 당의 영도

중국정치는 매우 경로의존적이라는 점에서 기본적으로 방어적이다. 이러한 방어적 대응 기조는 정세 인식에서 비롯되고 전략목표에서 구속받는다. 2020년 국내정치의 최대 화두는 ‘결정적인 성과’를 내야 하는 해가 바로 2020년이라는 점이다. 성과를 내야 하는 경로에 종속받는 구조이다. 당과 국가, 사회, 기업 등 각 영역에서 목표 달성을 위해서 총체적으로 목표 달성에 동원되는 ‘동원의 한 해’가 바로 2020년이다. 시진핑 주석 집권 이후 명확히 제시된 2020년 전면소강사회건설 목표를 완성해야 한다. 따라서 2020년 당과 국가의 모든 사업은 바로 이 목표 실현에 맞춰질 수 밖에 없다. 시간은 촉박하고 성과는 아직 미약하다.

성과 창출을 위한 자원 동원에서 당원과 인민의 동원은 상수(常數)가 될 것이다. 일일이 성과 목표를 재점검하고 필요시 목표를 각급 상급 단위에 보고하고 추진 받는 정치 과업이 하달될 것이다. 중앙은 이를 위해서 ‘2020년 전면소강사회건설’ 목표를 달성하기 위한 제도적 지원에 나설 것이다. 간부 성장과 승진도 ‘결정적 성과’를 중심으로 연동되어 사고할 가능성이 높다. 특히 이 과정에서 당과 당원, 영도간부들의 실적 평가와 사회적 평가가 중시될 것이다. 그 어느 때

보다 자원의 총체적인 동원이 가능하기 때문에 당을 중심에 놓기 위한 당성 강화 활동도 증가할 것이다.

개별 단위에서 창출하는 ‘성과’에 대한 평가회와 보고회를 통해서 당의 능력을 강화하는 움직임도 함께 나타날 것이다. 이 과정에서 반드시 당과 당의 영도는 재차 강조될 것이다. 전면소강사회건설의 목표 달성이 당의 영도 성과로 이어지고 시진핑 주석의 리더십 강화로 연결되도록 선전, 교육, 학습이 강조될 것이다. 아울러 사회주의 현대화 강국 건설을 위한 제도와 거버넌스를 체화하는 담지체로서 현대화 길에서 당의 역할을 새롭게 정립하고 새로운 100년을 준비하는 당의 당위성을 강화하는 일련의 조치 등을 취할 것이다. 이 과정에서 자연스럽게 당의 후계 관련 논의도 내부에서 어떠한 방식으로든 논의될 가능성이 높다. 다만 당의 구조적 특성 상 당내 논의가 외부로 유출될 가능성은 거의 없다.

19기 4중전회에서 제시된 제도와 거버넌스를 당과 국가 정치과정에 주입하기 위한 실천 노력은 계속 진행될 것이다. 중공당은 19차 <보고>에서 사회주의 현대화 강국의 로드맵을 제시했다. 그리고 지난 10월에 막을 내린 19기 4중전회에서 현대화 강국의 내용을 채우는 요소로서 제도와 거버넌스를 제시했다. 따라서 2020년에는 강국 로드맵에 입각한 제도와 거버넌스를 구체적으로 어떻게 구현하고 실천할지에 대한 사회적 차원의 논의가 대대적으로 전개될 것으로 예상된다. 물론 이 과정에서 필요할 경우 관련 내용에 대한 선전과 교육, 학습 등이 전방위 차원에서 전개될 것이다.

정중동의 움직임이 강화되는 대외관계

2019년 중국 대외관계의 최대 성과는 미국과 열세 차례 실무회담을 갖고도 미중 무역 갈등의 타협점을 찾지 못했다는 점이다. 미중 무역 갈등이 타결되지 않은 교착상태가 지속됨에도 불구하고 중국으로서는 미국과 만만치 않은 상대라는 것을 국내적으로, 대외적으로 충분히 알렸다. 따라서 무역 실무협상이 타결이 되지 않는다고 해서 중국이 일방적으로 손해를 보고 있다고 판단하지 않는다. 오히려 미국과의 ‘투쟁’을 강조하고, 다소 불편하더라도 견딜 것을 강조하면서 내부 동요를 차단하고 당원과 인민을 당과 국가 주위로 묶어세우는 부수 효

과를 거두었기 때문이다.

이러한 전략적 판단에 구상은 2020년 미국과의 관계 설정 국면에서 다소 느긋한 움직임으로 나타날 것이다. 반면에 미국은 2020년 벽두부터 선거 국면에 본격적으로 진입하면서 트럼프 정부의 대외관계 성과에 대한 여론의 압박에 직면하게 될 것이다. 그럴수록 중국은 속도 조절을 통해서 미국과의 협상 국면에서 주도권을 잡으려고 할 것이다. 이미 미국과의 장기 항전을 준비하기로 한 이상 협상을 서둘 필요성과 당위성은 중국에게는 그리 많지 않다. 물론 중국은 국내정치적으로 2020년 성과를 반드시 결정적으로 만들어야 하는 과제에 직면하고 있다는 사실에 주목해야 한다. 만약 미국과의 교착 상태가 오히려 중국 국내적으로 2020년의 ‘결정적인 성과’를 창출하는데 걸림돌이 되거나 방해 요소가 된다면 국가이익 차원에서 과감하게 노선 전환을 시도할 수도 있다.

한편 중국의 성과 창출을 위한 공간은 미국과의 관계에서만 만들어지는 것은 아니다. 중국은 이미 2019년 11월 RCEP 타결을 통해서 거대 공동체 시장을 확보하는 교두보를 마련했다. 그리고 미국이 경험했던 가치와 규범을 통한 롤 메이커로서의 역할도 초보적이지만 충분히 발휘했다. 따라서 미국과의 관계가 다소 소원하다라도 충분히 감내할 가능성이 한층 높아졌다. 이는 미국을 중심에 놓고 사고하되 유럽이나 주변국 등에서도 중국의 국가이익을 실현하는 공간을 만들어낼 수 있다는 자신감으로 나타날 것이다. 2020년은 중국에게 미국 못지않게 다른 나라도 중요하고, 특히 주변국에 대한 관심도 높아질 것임을 의미한다.

중국의 주변국 관계와 관련하여 당연히 주목받는 지역은 한반도와 일본이 될 것이다. 중국의 한반도 정책과 양국 분할 정책이 한층 정교하고 치밀하게 전개될 것이다. 북한과는 이미 정상적 국가관계를 설정한 이상 관계 심화 발전을 위해서 노력할 것이고, 한국과는 미지근한 관계를 격상시키는 방안으로 국빈 방문이 추진될 것이다. 2017년 12월 문재인 대통령의 방중 이후 시진핑 주석의 한국 방문은 그동안 소원한 관계였던 한국과 중국 관계를 한 단계 격상시키는 열쇠가 될 것이다. 중국으로서는 역내 양자관계를 새롭게 재구성하고 사드 문제로 소원해진 한국과의 관계 격상을 통해서 한미 동맹을 흔들 수 있고, 일본과의 관계 개선도 이런 맥락과 다르지 않기 때문이다.

역동적인 관계 조성이 필요한 한중관계

2020년 한중관계의 바로미터는 시진핑 주석의 공식 방한이다. 한국과 중국은 2017년 12월 이후 양국 정상간 공식 방문이 이루어지지 않고 있다. 다자 무대에서 몇 차례 만남을 통해서 정상회담을 진행한 것 외에 사실상 3년차에 접어든 지금 양국 관계를 상징적으로 보여줄 국빈 방문이 필요하다. 물론 그동안 국빈 방문만 이루어지지 않았을 뿐 양국 간 각 영역에서는 비교적 활발하게 교류와 협력이 진행되었다. 특히 2019년 <상산포럼(香山論壇)>에서 이루어진 양국 국방 차관 전략대화는 의미하는 바가 적지 않다. 한국과 중국의 관계가 정치외교, 경제사회 영역에서뿐만 아니라 군사안보 영역에까지 확대되었다는 것을 의미하기 때문이다.

중국이 한국 국빈 방문을 주저하는 표면적인 이유는 2019년 건국 70주년을 준비하는 과정에서 시진핑 주석의 일정을 따로 내기가 어려웠다는 절차 상의 문제를 들고 있다. 그러나 한층 더 본질적인 문제는 양국 정상이 만났을 경우 어떤 합의 결과를 도출하고 어떤 성과를 내야 하는지에 대한 사전 논의가 충분히 진행되지 못한 측면 때문이다. 중국은 한국의 인태전략 참여에 대해 우려섞인 시선을 보내고, 한국은 중국의 일대일로 참여 요구에 미국의 시선을 의식하기 때문이다. 또한 양국은 한반도 문제와 관련하여 서로 당사자들이라고 하면서도 일정한 역할을 하지 못하고 있다는 실망 때문이다.

한중관계가 비교적 평온한 관계를 유지하면서도 획기적인 도약을 하지 못하고 정체되는 느낌을 받는 것은 국빈 방문이라는 상징성이 부족하기 때문이다. 그러나 지난 2019년 11월 한국도 참여하는 RCEP가 타결되면서 중국이 주도하는 역내 경제공동체 협정이 맺어졌다. 한국도 일본, 호주와 함께 중국이 주도하는 국제질서에 자연스럽게 참여하게 되었다. 이를 기회로 중국은 한국의 참여를 높게 평가하고 향후 한국과의 관계를 새로운 차원에서 재사고 하는 계기를 마련할 것으로 기대할 수 있다. 중국은 한국이 일대일로 참여에 한미동맹이 영향을 미치고 있다는 것을 충분히 인지하고 있고 이 부분을 훼손하지 않으면서 한국과의 관계 격상을 시도할 전략적 고민을 할 것으로 기대된다.

한국 입장에서 한반도 평화 프로세스로 나아가는데 중국의 적극적 역할이 필요하다. 중국과 북한도 전통적 우호관계를 회복하고 정상적 국가관계로 관계를 심화시켜 나가고 있다. 북한에게 우리는 민족 내부관계이고 중국과는 전략적

협력관계이다. 따라서 신한반도 체제를 만들어가는 데 민족 내부관계를 더욱 돈독하게 만들기 위해서도 중국의 대북 영향력을 적극적으로 이용할 필요가 있다. 남북관계가 교착 상태에 빠져 있는 상황에서 우회 통로를 확보한다는 차원에서도 한중관계의 복원은 필요하고 당위적이다. 중국 또한 한반도 양국의 동시 수교 국가로서 자신의 전략적 영향력을 제고하기 위해서는 일방에만 치우친 경사된 외교전략을 펼치지 않는 것이다. 이러한 여러 가지 사정을 종합하면 2020년 중국의 대한국 관계와 한국의 대중국 관계는 밋밋함을 벗어나 동태적인 역동적 과정이 될 것으로 전망된다.

심연의 불신을 극복해야 하는 중북관계

2019년 6월 20일 시진핑 주석의 북한 방문은 양국 관계가 기본적으로 복원되었다는 것을 상징적으로 보여주었다. 김정은 위원장 집권 이후 중국과 북한의 관계는 전통적 우호관계에 따른 상호 협력 관계가 아니라 상호 불신이 팽배한 매우 냉랭한 관계였다. 특히 김정은 위원장의 권력 강화 과정에서 이른바 ‘중국 통’으로 불리던 장성택의 처형은 중국의 대북한 인식을 더욱 차갑게 만들었다. 중국이 참여한 대북 제재 결의안의 통과를 북한의 대중국 인식을 바닥으로 떨어뜨렸다. 그러나 양국은 김정은 위원장의 방중과 시진핑 주석의 방북을 통해서 양국 관계를 전격적으로 복원했다. 2020년은 전격적으로 복원된 양국 관계를 내실화하는데 양국이 역량을 집중할 것으로 보인다.

일각에서는 2017년 본격적으로 유엔 제재가 실시되고 3년째를 맞는 2020년 이 대북 제재의 실제적 효과가 나타나는 해로 전망한다. 따라서 북한은 어떻게 해서든지 대북 제재의 구체적인 효과가 나타나는 올해에 제재 효과를 상쇄하고 경제건설에서 괄목할만한 성과를 내야 한다. 그러기 위해서는 내수 경기를 활성화시키는 것과 함께 대외 장애 요소인 대북 제재 완화를 위한 전방위적인 외교 노력을 경주할 것으로 보인다. 이 과정에서 북한은 중국이 참여한 유엔 대북제재 결의안을 중국 스스로 낮춰나가거나 북한의 비핵화 조치에 상응하는 제재 완화 국면을 중국이 주동적으로 해 줄 것을 기대하고 있다.

북한은 2020년 미국의 대북 제재 완화와 함께 우선 중국이 참여하고 있는 부

분에서 중국이 어느 정도 제재 완화의 가시적인 성과를 내놓을 것을 압박할 수 있다. 북한은 중국이 사회주의를 지향하는 전통적 우호관계 국가임에도 불구하고 유엔 제재에 적극적으로 참여했다는 점에서 중국을 깊이 있게 신뢰하지 못하고 있다. 북한은 비록 2019년 6월 시진핑 주석의 공식 방문에도 불구하고 제재 완화를 위한 구체적인 행동을 중국에 요구할 가능성이 높다. 중국은 이미 2019년 6월 중국과 북한 정상회담에서 관광객 활성화 등 중국이 할 수 있는 범위 내에서 최선의 성의를 보이겠다고 의사를 표명했었다. 그러나 북한이 이러한 조치를 제재 완화로 가는 본질적이고 실제적인 문제 해결로 보지 않는다는 점이다.

따라서 2019년에 합의된 중국과 북한의 정상 국가 간 관계의 복원이 실제적으로 양국 관계의 복원에 훈풍이 되려면 중국이 참여한 대북 제재 국면에서 가시적인 성과와 구체적인 조치가 뒤따라야 한다. 이 과정에서 북한은 중국에 북한의 비핵화에 상응하는 가시적인 조치를 강도 높게 요구할 가능성이 높다. 만약 중국의 반응이 미흡할 경우 북한으로서는 2021년에 다가올 <북중 상호 우호 원조 조약>²⁾에 대한 자동 연장을 하지 않는 카드를 가지고 중국에 대응할 수도 있다. 2020년 중국과 북한 관계는 어렵게 복원된 양국 정상 관계가 제재 완화를 위한 구체적인 성과 도출 협의 과정에서 다시 냉각될 가능성도 농후하다.

취약한 토대에 발 딛고 선 중일관계

아베 총리는 미국과의 안보 우산에 기대면서도 경제에 관한 한 파트너는 중국임을 분명히 하고 있다. 이른바 안미경중(安美經中)의 정경 분리 원칙을 전면으로 내세우면서 중국과의 교류와 협력을 강화하고 있다. 중국 또한 조어도 분쟁 이후 변화된 역내 정세와 세계 정세에 따라 일본과의 전략적 협력 관계 강화에 올인하고 있다. 일왕 즉위식에 왕치산 국가부주석을 파견했으며 외교장관과의 잦은 만남은 양국 관계가 빠르게 회복되고 있음을 보여준다. 중국 입장에서 일본의 참여로 경제공동체 건설이나 보호무역을 배척하고 자유무역을 주창하는데

2) <중조우호협력호조조약(中朝友好合作互助条约)>은 1961년 7월 11일 체결, 1961년 9월 10일부터 발효되었다. 1981년, 2001년 두 차례 자동 연장되었으며 2021년 9월 10일 종료된다.

힘을 받고 있다. 일본도 거대 시장과 앞서가는 4차 산업혁명에서 중국과의 협력 파트너십이 필요했다. 중국과 일본 양국은 쌍방의 필요에 의해서 매우 가까운 관계가 되어가고 있다.

2020년 시진핑 주석의 일본 공식 국빈방문과 7월에 개최되는 도쿄 올림픽에 중국의 적극적인 참가는 양국 관계의 절정을 보여줄 것으로 보인다. 한국과 달리 후쿠시마 원전 문제에 대해서 직접적인 문제제기를 하지 않고 있는 중국에 대해서 일본은 매우 호의적인 반응이다. 2017년 7월과 11월 시진핑 주석과 아베 총리는 두 차례 만나서 적극적인 관계 개선 의지를 타진했고, 아베 총리가 일대일로에 대한 태도에 변화를 보이면서 양국 관계의 개선 가능성을 높였다. 그 결과 2018년 5월 리커창 총리의 일본 방문이 이루어졌고, 10월 아베 총리의 방중이 성사되었다. 양국 정상의 개선 필요성과 일대일로에 대한 일본의 전향적인 인식 전환이 밑바탕이 되었다.

일본은 인태전략과 남중국해 문제에 대해서 미국과 일치된 견해를 보이면서도 중국이 필요로 하는 일대일로에 대한 태도에서 중국의 기호에 부응하는 전략적 판단을 내보였다. 즉 그동안 명확히 반대하던 일대일로에 대해서 조건의 지지와 협력으로 선회함으로써 중국의 대일본 인식에 변화를 이끌었다. 이러한 변화는 일본의 RCEP 참여로 이어졌고, 이어서 2020년 시진핑 주석의 일본 국빈 방문으로 연결되고 있다. 중국과 일본의 상호 전략적 판단에 따라 양국 관계가 밀접한 상호 협력 관계로 발전하고 있으며 2020년은 양국 간 가장 평화로운 한 해가 될 것으로 전망된다. 다만 양국 간에는 여전히 잠복해 있는 요소들이 있다.

역사문제와 영토 문제는 양자 간 문제이기 때문에 언제든지 양국 간 협의를 통해서 문제를 회피하거나 초월할 수 있다. 그러나 미국의 INF 탈퇴로 인한 중거리 미사일 배치 문제는 양국 관계를 언제든지 흔들 수 있는 민감한 문제이다. 비록 아베정권이 안보는 미국에 집중하고 중국과는 경제협력만을 한다는 전략을 내세우지만 언제든지 경제 문제가 안보 문제의 영향을 받을 개연성은 충분하다. 양국 관계의 토대가 깊지 않은 점이 양국 관계의 불안정 요소라고 할 수 있다. 미국의 입장에서 중국과 일본의 관계가 역내에서 미국의 이익에 부합하지 않은 방향으로 흘러갈 경우 한국에 사드 배치를 통해서 한국과 중국 관계를 흔들어 놓은 것처럼 중거리 미사일 배치 카드는 언제든지 역내 관계를 재조정할

수 있다. 중국과 일본이 이 문제를 어떻게 슬기롭게 대처하느냐가 양국 관계 2020년을 결정할 것으로 보인다.

중국의 적극적이며 공세적인 대미관계

2019년 중국은 미국의 파상적인 공세에 맞서 수세적인 대응으로 일관했다. 특히 친구도 아닌 적도 아닌 모호성을 유지하면서 미국과의 관계 조정에 시간을 할애했다. 그러나 2020년은 수세적인 국면에서 약간 공세적인 국면으로 대미 관계를 조정할 것으로 보인다. 이는 두 가지 측면에서 예상할 수 있다. 하나는 미국의 대선과 연동되어 한층 공세적인 대미 관계가 중국의 전략적 공간을 확보할 수 있다는 기대이고, 다른 하나는 중국이 직면한 2020년이라는 상징적인 해가 가지는 의미 때문이다. 2019년과 같은 수세적인 차원에서 전면적인 공세적인 차원으로 일거에 대미관계를 승격시킬 수는 없겠지만 미국의 압력에 상응하게 대응한다는 적극적 기초를 유지할 것으로 보인다.

여기에는 미국의 압력에도 불구하고 한국과 일본, 호주 등 미국과 동맹을 맺고 있는 국가들이 중국 주도의 RCEP에 참여했다는 중국의 자신감이 큰 역할을 할 것이다. RCEP은 한국, 중국, 일본, 아세안 10개국, 호주, 뉴질랜드 등 15개 국가들이 참여하고 있다. 2019년 11월 초 전격적으로 타결되었다. 인도가 참여를 유예했지만 다소 유동적이다. 미국을 제외한 전 세계 36억 명의 경제 공동체가 만들어진다. 중국에게는 매우 유익한 전략 공간이 만들어지는 셈이다. RCEP은 그동안 보호무역주의에 반대하는 여러 나라들이 자유무역을 공감대로 하나의 거대 경제공동체를 만들었다는 점에서 중국의 영향력을 확인시켜준 자리가기도 하다.

이러한 상황 하에서 향후 중미 관계는 중국의 입지가 적어도 역내에서는 확실히 무게감을 갖게 된다는 점이다. RCEP은 2012년 11월 동아시아 정상회의를 계기로 7년 동안 28차례 공식 협상, 16차례 장관회의, 3차례 정상회의를 통해서 관련국들의 의견을 모아 타결되었다. 이는 중국에게도 미국처럼 국제 질서 그리고 가치와 규범 제정에서 일정한 역할을 경험하게 한 사례이기도 하다. 일대일로(一帶一路)처럼 중국 일방 주도의 국제질서 수립이 아니라 중국과 협력 국가

간 상호 대화를 통해서 가치와 질서를 만들었다는 점에서 중국의 룰 메이커 (rule maker) 역할에 일정한 자신감을 갖게 할 것으로 보인다.

중국의 이러한 자신감은 미중관계에서 중국의 일방적 수세 국면을 적극적 대응 국면으로 전환하는 계기가 될 것이다. 아울러 미국 대선 국면과 맞물려 중국의 공세적인 대응 공간 확충으로 나아갈 것이다. 중국은 2020년에도 미국과 관계 개선 및 협력 분위기 조성을 최우선 목표로 추진할 것이다. 그러나 2019년도와 같이 일방적으로 미국의 움직임에 수세적으로 대응하지 않을 것으로 보인다. 트럼프 대통령이 선거 국면에 돌입하면서 중국을 압박할 수 있는 동원 가능한 역량이 줄어들 것으로 보기 때문이다. 아울러 일본과의 관계 개선은 미일동맹의 한 축을 흔들 수 있다는 점에서 중일관계 개선을 통한 미중관계의 새로운 돌파구를 마련할 수도 있다고 생각하기 때문이다.

‘적극적 평화주의’와 ‘헌법개정’ 추진을 통한 강한 일본 만들기 매진

김숙현

1. 2019년 평가 : ‘적극적 평화주의’와 ‘국익 우선’ 외교정책 전개 및 ‘헌법개정’ 발의 진전

미일동맹: 동맹 강화 및 역량 확대

일본의 안보전략의 축은 미일동맹의 강화이다. 미일 동맹은 일본이 군대를 갖지 못한다고 하는 헌법상의 제약에 따라 자국 안보를 위한 불가피한 선택이다. 한편 미일동맹은 일본 외교·안보의 큰 축이자, 지역과 국제사회의 평화와 번영을 위한 수단이기도 하다. 특히 중국의 군사력 팽창은 동아시아의 안보환경 변화에 큰 영향을 미치고 있고 이에 대한 견제로서 일본은 미일 동맹을 충분히 활용하고자 하는 의도가 있다. 또한 지역과 국제사회의 평화와 번영에 미국과 대등하게 역할을 하면서 국제사회에서 일본의 위상을 높이고자 하는 전략도 함께 내포하고 있다.

트럼프 대통령 취임 이후, 일본은 세계 어느 국가보다 재빨리 트럼프 대통령과의 친분구축에 노력해 왔다. 북한 문제를 둘러싼 미일 정상 간 전화통화는 30회(15시간)진행되었으며, 지난 5월 25일 트럼프 대통령 방일로 열린 정상회담은 트럼프 대통령 취임 이후 11번째 열리는 회담이었다. 아베총리는 트럼프 대통령과의 빈번한 논의를 통해서 트럼프 대통령의 정책 결정 과정에 일본의 이해관계를 반영할 수 있게 하고자 한다.

이러한 아베총리는 트럼프 대통령과 북한에 의한 납치 피해자 가족과 만남을 성사시키면서 납치문제를 북일 간 문제에서 미일과 북한과의 문제로 확대시켜 납치문제를 해결하고자 한다. 납치문제 및 중·단거리 미사일을 북미협상의 의

제로 상정하고자 노력해 왔던 아베총리로서는 트럼프 대통령과의 친분과제를 충분히 반영한 대미 외교, 대북 외교를 전개하고 있다고 볼 수 있다.

지난 5월 28일 열린 미일정상회담 이후 기자회견에서 아베 총리는 “자유롭고 열린 인도태평양 전략 확대를 위해 협력국과의 논의에 속도를 내겠다.”고 언급하였다. 아베총리와 트럼프 대통령은 6월 오사카 G20 회의 기간 동안 미·일·인도 정상간 3자 회담을 열었고 이 세 나라 정상들은 2018년 11월 아르헨티나에서 열린 G20 정상회의에서도 첫 3자 정상회담을 한 바 있다.

이날 기자회견에서 트럼프 대통령은 국제무대에서 일본의 영향력 확대를 지지하는 뜻도 언급했다. 특히 현재 긴장이 고조되고 있는 이란 정세와 관련, “아베총리는 이란과 좋은 관계를 구축하고 있는 것으로 알고 있고, 일본의 역할을 기대한다.” 고 했다. 골프와 만찬을 하면서 트럼프 대통령과 6월 중순 양 정상 이 함께 이란을 방문을 하는 것을 추진하면서 이와 관련된 사전 협의를 진행하였다.

미일 동맹은 안보 분야에서도 확대 강화되고 있는 추세이다. 2018년에는 고위층 안보관련 인사의 교류가 활발히 진행되었고, 2018년 3월과 10월에는 미일 확대역지협약이 개최되어 미일 동맹의 역지력을 확보하면서 동시에 대처 능력도 한층 강화하였다. 지난 5월 1일 새로운 천황의 등극을 기념하는 의미를 담아 트럼프 대통령이 5월 24일부터 28일까지 국민 자격으로 방일하였다. 아베총리와 트럼프 대통령은 골프회동, 스모관람 등을 통해 긴밀한 정상 관계를 선보였고 트럼프 대통령은 일본의 2만 7천 톤 급 헬기 탑재 호위함인 ‘가가함’(DDH-184)에 올랐다. 가가함에 올라 일본 자위대를 격려하는 트럼프 대통령의 모습은 중국의 역내 패권 도전에 맞서 일본의 군사대국화를 지원한다는 미국의 전략을 상징적으로 보여준 것으로 평가할 수 있다.

한편 일본은 자국을 둘러싼 환경을 안정적으로 유지하기 위해 주변국과의 관계강화를 강조하고 있다. 중국을 안보상에 위협요인으로 간주하고 있는 한편 동시에 대국적 관점에서 중국과 안정적인 관계구축이 매우 중요하다고 밝히고 있다. 또한 2018년 외교청서에서는 중국은 동중국해를 사이로 이웃국가이며 긴밀한 경제관계와 인적 및 문화적 교류를 유지하고 있다고 명기하고 있다.¹⁾ 2018년은 미중평화우호조약 체결 40주년이 되는 해로 2018년 5월에는 리커창 국무

원총리가 국무원총리로서 2010년 이후 8년 만에 일본을 공식 방문하였다. 같은 해 10월에는 아베총리가 일본 총리로서는 7년 만에 중국을 방문하였다. 또한 의회 및 정부 간 교류로 활성화되면서 각 분야에서 실무적인 대화 및 신뢰양성을 위한 양국 간 노력이 이어져 왔다. 그러나 여전히 동중국해에서의 중국의 일방적인 주장에 대해서는 인정할 수 없으며 관련국과 연계하여 대응을 강화시켜 나간다는 방침이다.

아베총리는 ‘적극적 평화주의’의 기조에 따라 유엔평화유지활동(PKO)를 시작으로 평화유지, 평화구축 분야에서 협력을 중시하여 왔고, 1992년 이후 총 27개의 유엔PKO 활동에 약 1만 2500명의 요원을 파견하여 왔다. 최근에서 남수단에 육상자위대의 시설 부대 파견, 2018년 5월 25일에는 제5회 유엔아프리카 시설부대 조기전개 프로젝트를 실시하였고, 7월 13일에는 제6회 유엔아프리카 시설부대 조기전개 프로젝트를 시행하였다. 이어 2018년 10월 25일에는 유엔PKO지원부대 조기전개 프로젝트·아시아 및 동 주변지역으로 강사파견, 2019년 8월 23일에는 유엔PKO지원부대 조기전개프로젝트(아프리카)를 실시하는 등 꾸준히 PKO활동을 실시하고 있다.

군축, 비확산, 평화구축, 지속가능한 개발, 방재, 환경 및 기후변화 등 세계적 규모의 과제에 대응에 미국과 함께 적극적으로 협력하고 참여하면서 국제적인 영향력 확장을 도모해 왔다.

아베총리는 2019년 6월 12일부터 14일까지 2박3일 동안 이란을 방문하여 이란 최고지도자인 아야톨라 세예드 알리 하메네이를 만나 미국과 대화할 것을 촉구하고 동시에 트럼프 대통령의 메시지도 전달했다. 그러나 하메네이는 트럼프 대통령을 신뢰할 수 없다고 아베총리의 요청을 거절하였는데, 같은 시간에 일본 선박회사의 유조선이 피격을 당하게 되었다. 아베총리는 미국과 이란과의 중재를 위해 방문하였는데 가식적 성과는 이루지 못했다는 평가를 받았다.

일본 총리가 이란을 방문한 것은 41년 만으로 미국과 이란 간 중재자 역할을 수행하면서 동시에 일본외교의 위상을 고취시키기 위한 목적이었다. 비록 성과

1) 일본 외무성 2018년도 『외교청서』

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2018/html/chapter1_00_02.html#s10202

는 없었지만 미국-이란 중개외교는 국제적 영향력 확대를 위한 새로운 일본 외교의 도전으로 평가할 수 있다.

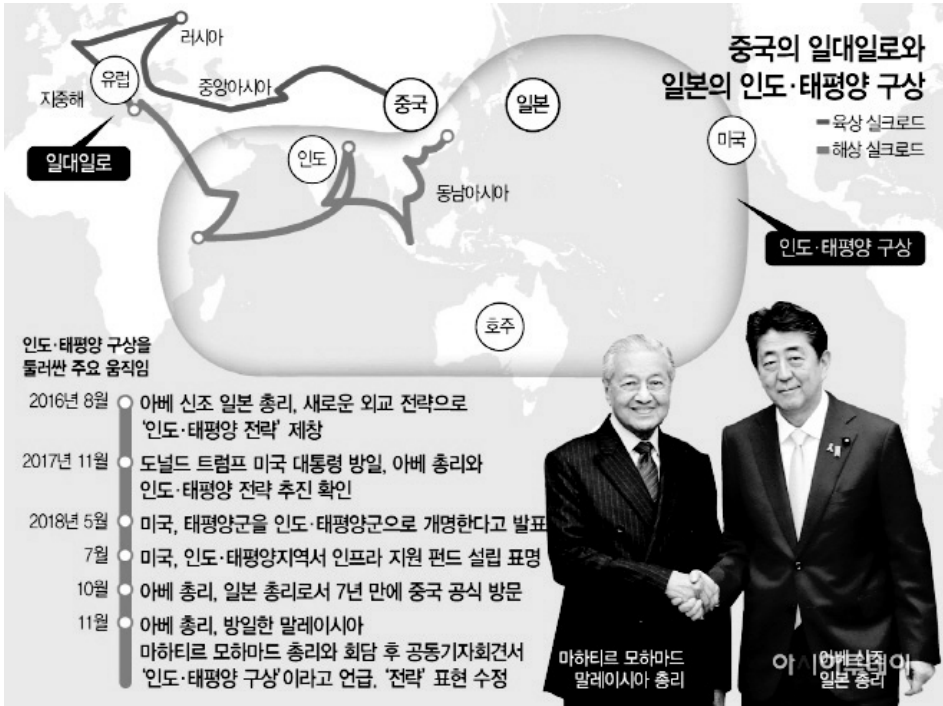
대중정책의 유연성 제고: 견제와 협력

2018년은 일중평화우호조약체결 40주년이 되는 해이었다. 중국의 군사력 증대와 부상에 큰 우려를 갖고 있는 일본은 미일 동맹을 강화하면서 이러한 중국의 움직임에 대응하여 왔다. 한편 일본은 다른 차원에서 중국과의 안정적 관계 구축은 매우 중요한 부분이라 할 수 있다. 동중국해를 두고 인접해 있는 중국은 지정학적 측면뿐만 아니라, 경제관계, 인적·문화적 교류가 증대하고 있어 안보적으로는 견제 대상국이나, 경제적, 인적 측면에서는 우호적 관계를 유지해야 하는 이중적 구조를 안고 있다고 할 수 있다.

2018년 5월에 리커창 국무원총리가 2010년 이후 8년 만에 일본을 공식 방문하였고, 10월에는 아베총리가 일본의 총리로서는 7년 만에 중국을 방문하였다. 또한 일중 외무장관의 상호 방문도 9년 만에 실현되었고, 의회 및 정당 간 교류도 활발히 진행되면서 2012년 일중 간 영토분쟁 지역이 동중국해의 센카쿠 열도(중국명: 댜오위다오)를 국유화함으로써 악화된 양국 관계의 정상화를 선언한 것으로 평가할 수 있다.

한편 시진핑 국가주석이 역내 경제협력체로 추진하고 있는 ‘일대일로’에 아베 총리도 동참하는 뜻을 밝히면서 ‘자유무역 보호’의 추구를 언급하고 트럼프 대통령의 대미 무역압박에 대한 협력을 공언하였다. 아베총리는 중국의 ‘일대일로’ 광역경제권 구상에 대한 적극적 참여 의지까지 언급하면서 일중 간 경제 협력 의지를 밝혔는데, 미국과 유럽에서 중국의 일대일로 구상을 중국의 영향력 확대 수단으로 평가하면서 견제하는 상황이다. 또한 일본도 이전까지 중국의 일대일로에 대해 인프라 사업에 개방성, 투명성, 효율성, 지속 가능성이 필수라면서 사실상 일대일로를 견제해 왔다.

〈그림. 중국의 일대일로와 일본의 인도·태평양 구상〉



출처: 아시아투데이 2018년 11월 13일
<http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20181113010007588>

또 하나 일중 간 정책적 유연성이 발현된 부분은 양국의 영토 분쟁지역이라 할 수 있는 동중국해를 ‘평화·협력·우호의 바다’로 만들어가기로 합의했다는 것이다. 아베총리는 리커창 총리와의 회담 뒤 공동기자회견에서 “동중국해에서 발생하는 해상 재난 사고에 협력해 대처하고, (지난 5월) 리커창 총리가 방일했을 때 시작한 ‘해·공 연락 메커니즘’과 관련해 핫라인 조기 개설을 추진하겠다고 밝혔다.

이렇듯 2018년 하반기부터 시작한 일중관계 개서는 2019년에도 그 흐름을 유지해갔다. 일중 간 경제 및 인적 교류에 대한 확대방침도 마련하였다. 제3국 인프라 개발 협력, 중앙은행 간 통화스와프 협정 재개, 첨단 기술 협력 및 지식재산권 보호를 위한 ‘이노베이션 대화’설치에 합의했고, 2019년을 ‘일-중 청소년

교류 추진의 해'로 삼아 중국 대상생의 일본 유학 비자 발급 기준도 완화하겠다고 했다. 이에 중국은 2011년 원전 참사 이후 수입을 제한해온 후쿠시마현 주변 지역 농수산물에 대해 과학적 평가를 통한 규제 완화를 적극 검토하겠다고 했다.

이러한 아베총리의 대중정책에 유연성을 확보하고자 하는 의도는 지나친 중국과의 대립을 피하면서 미국과의 무역 갈등에 대한 중일 간 공통된 상황을 변수로 삼아 일중 관계의 개선의 돌파구로 삼겠다는 전략적 의도가 숨어있다고 평가할 수 있다.

일본은 미국과 함께 동아시아에서 전략적 가치를 공유하고 있기 때문에 미중 패권 경쟁에 대한 일본의 입장은 법의 지배 및 국제 질서를 유지하고 평화와 번영을 추구한다는 측면에서는 미국의 전략에 동조하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 보호무역주의 노선은 미중 패권경쟁에서 반드시 미국의 입장에 동조할 수 없는 요인으로 작용하고 있다.

실용주의에 기반한 대러정책: 경제협력을 통한 영토반환 노력

2013년 이후 최근까지 해마다 3차례 이상 일러 정상회담을 개최(총 23회)하였고 양 정상은 신뢰구축을 위한 노력을 아끼지 않았다. 그러나 북방영토 반환과 평화협정체결에는 별다른 진전이 없었다.

그러던 가운데, 2016년 아베총리는 북방영토문제 해결에 대한 정책으로 '새로운 어프로치 구상²⁾'이라는 발상을 발표했는데, 핵심적 내용은 4개의 섬에 대한 일괄반환이 아니라 러시아와의 경제협력을 통해 2개의 섬과 +α를 염두에 둔 협상을 하겠다는 내용이다.

지난 2018년 동방경제포럼에 만난 양 정상은 1년 동안 많은 변화가 있었다면서 기뻐했다고 했으나, 실제로 북방영토 반환에 얼마나 도움이 되었는지는 미지

2) 지금까지 정제되어있던 교섭을 물꼬를 트고 돌파구를 열기 위해 양국이 수용가능한 해결책 작성을 목표로, 지금까지 발상에는 없었던 '새로운 어프로치'로, 교섭을 정력적으로 진행시켜 나가자는 인식을 양 정상이 공유했다. 일러 양자 간 시점 뿐만 아니라, 글로벌한 시점도 고려하여, 미래지향적 사고에 입각한 교섭을 하기 위해 이 어프로치를 세워 다음 평화조약체결교섭을 6월중에 동경에서 실시하기로 합의했다. (일본 외무성 홈페이지 인용)

수이다. 특히, 일부에서는 경제협력을 통한 북방영토 반환은 불가능하며, 오히려 러시아에게 투자만 하고 아무것도 얻지 못할 것이라는 비판의 목소리도 있다.

러시아와는 2019년 한 해 동안 2차례의 정상회담과 5차례에 걸친 외무부장관 회담을 갖고 북방4도에 대한 공동경제활동 활성화, 원도민에 대한 인도적 조치 등에 대한 논의를 하였다. 이어 일본의 최대의 외교과제이기도 한 북방영토 문제 해결 및 러일 평화조약 체결을 위해 지속적으로 러시아와 협의해 나간다는 입장이다.

〈표 1. 북방영토 관련 러일 간 동향〉

일자	내용
2018.10.29	9월10일 러일정상회담 결과로, 공동경제활동 프로젝트 작업의 소속한 실시를 결정, 이에 러일 국장급 회의 진행
2019.6.29	6월 29일 러일정상회담에서 가을에 러일 쓰레기처리 전문가의 교류를 실시하기로 합의

그러나 일본측 입장에서도 러시아와의 경제협력은 신중할 필요가 있다. 아베 총리는 러시아 국영방송과의 인터뷰에서 거대프로젝트의 추진에는 ‘국민적 지지’가 필요하고 이를 위해서 노력하겠다고 밝혔다. 이러한 발언의 배경에는 일본 경제인들의 러시아와의 경제협력에 대한 소극적 자세가 작용하였다고 볼 수 있다.

2017년 4-5월 실시된 이 조사에서 러시아와의 비즈니스를 ‘현재 전개하고 있다’는 회답은 65.8%로, 작년(63.5%) 대비 약 2포인트 증가했다. 한편 ‘현재 전개하고 있지 않으며 예정도 없다’는 회답은 33.5%(작년은 34.8%), ‘현재 전개하고 있지 않지만, 예정은 있다’는 회답은 0.6%(작년은 1.7%)로 약간 감소했다. 2016년의 두 차례에 걸친 정상회담과 양 정상의 의지에도 불구하고 그 변화는 매우 미미한 수준에 머물고 있다. 또한 러시아에서의 사업 전개에 대해서는 현재 러시아 비즈니스를 전개하거나 전개할 예정이 있는 기업들을 대상으로 조사했을 때, 작년도에 비해 ‘대단히 유망하다(16.7% → 14.0%)’, ‘유망하다(60.5%

→ 58.9%)’가 모두 감소했고, ‘큰 변화 없을 것(15.8% → 22.4%)’이라고 회답한 기업이 증가했다. 긍정적 전망은 2009년 조사 개시 이래 가장 적었으며, ‘큰 변화 없을 것’이라는 대답은 과거 최고를 기록했다. 러시아 비즈니스를 앞으로도 전개할 생각이 없다는 기업들을 대상으로 한 설문조사에서는 ‘큰 변화 없을 것’이라는 회답이 57.7%에 이르렀다. 이는 작년도 조사에서 50.8%를 보인 것에 비해 7포인트가 늘어난 것이었다.

한일관계의 악화: 과거사 갈등에 안보협력 균열로 확산

2017년 문재인 정부 출범 이후 13차례 걸친 전화회담과 3차례에 걸친 정상회담이 있었으나, 대부분의 논의는 대북 문제에 국한되었다. 북한문제 관련 한일 간 공조는 비교적 유지되고 있다고 평가할 수 있으나, 그 외의 과거사 관련 문제를 중심으로 악화의 파장은 더욱 확대되고 있는 추세라 할 수 있다.

지난 2017년 7월 위안부합의의 재검토와 이후 2019년 7월 「화해와 치유 재단」 해산 발표, 강제징용 관련 대법원 판결과 한국 내 일본 기업의 재산 가압류 신청, 육일기 계양을 둘러싼 갈등으로 일본의 함정이 한국 주최 국제 관람식에 불참하는 등 크고 작은 갈등들이 첨예화되었다. 과거사를 둘러싼 갈등뿐만 아니라 한일 간 안보에서 간극이 발생하는 사건이 발생하였다. 2018년 말에 일본은 당시 한국 해군 구축함이 해상자위대 P-1 초계기를 향해 사격통제용 추적레이더(STIR)를 쬐었다고 주장하면서 우리 정부에 사과와 재발 방지 약속을 요구했다. 이 사건으로 한일 간 안보협력에 균열을 우려하는 여론이 확대되기도 하였다. 2019년 6월 1일에 싱가포르에서 열린 아시아안보회의에 참석한 한일 국방장관이 회담을 갖고 레이더 갈등을 놓고 의견차를 좁히지는 못했으나, 해상 군사갈등의 재발 방지가 중요하는 점에 합의하는 등 냉각된 국방교류에 물꼬를 텃다는 평가를 받았다.

아베총리는 미일 정상회담 및 일본의 대외전략에 있어 한국에 대한 언급을 배제하는 등 한국에 대한 강경정책을 일관하고 있다. 문재인 정부가 ‘미래지향적 한일관계’와 ‘투트랙 방침’에 대해 협력하지 않으면서 문재인 정부 출범 이후 취해진 여러 가지 한일 간 문제에 대한 비판을 연일 이어가고 있는 상황이다.

일본은 6월 1일에 한국 산 수산물 가운데 ‘대일 수출 1위’ (연 250억원)인 넙치를 대상으로 ‘식중독 기생충’ 검역강화 조치를 발표하였다. 검역강화 조치는 넙치 물량을 기존 20%에서 40%로 상향 조정하였는데, 이는 생물인 넙치가 보세구역에서 체류기간이 길어져 전량 폐사할 수 있는 사실상의 수입 금지조치인 것이다. 일본 정부는 한국정부가 후쿠시마산 해산물의 수입을 제한하고 있는 것을 WTO에 제소한 바 있는데, 패소하였다. 이에 대한 경제 보복조치로 한국 정부는 인식하면서 일본 측에 항의하였다.

강제징용 배상 판결에 대한 한국 정부의 대응방향을 강력히 요구하고 있는 일본정부는 일본 기업 자산 매각 시 ‘관세 인상을 비롯한 송금 및 비자 정지’ 등 다양한 경제보복 조치를 실시한다는 입장을 밝히고 있다. 또한 일본 정부는 한국 대법원의 강제징용 배상 판결과 관련해 1965년 한일 청구권 협정에 근거해 지난 5월 20일 외교부에 요청한 중재위원회에 응할 것을 촉구하였다. 그러나 한국 정부는 사법부의 판단을 존중하고 피해자 중심에서 고려해야 한다는 방침을 고수하면서 일본 정부의 요청에 응하지 않았다.

이에 일본 정부는 6월 29일과 30일 오사카에서 열린 G20정상회의에서 주최국 임에도 불구하고 한일 정상회담을 개최하지 않으면서 한일 간 갈등은 더욱 가시화되었다. 7월 1일 일본 경제통산성에서는 한국의 주요 산업인 반도체에 필요하면서 일본의 의존도가 90%이상인 에칭가스(불화수소)를 포함한 디스플레이 소재 등 3개 품목에 대한 수출허가를 개별 방식으로 바꾸는 수출통제 강화 조치를 발표하고 4일부터 시행에 들어갔다. 또한 15년 이상 한국을 화이트리스트(수출심사 우대국)국가로 인정해 오던 한국을 대상에서 제외하는 법 개정안을 입법 예고 했다. 8월 2일에는 한국을 수출심사 우대국에서 제외하는 각의를 결정하면서 한일 관계는 파국으로 치닫는 형국에 이르게 되었다.

우리 정부는 일본 정부의 부당한 조치에 대해 엄중히 항의하면서 WTO 이사회에 안건으로 제기하면서 일반이사회 안건으로 채택되었고 이번 조치는 한일 정치 갈등에서 촉발된 보복이었다고 주장하면서 WTO 기반의 다자무역질서에 심대한 타격을 줄 것이라고 경고했다.

지난 8월 22일 김유근 NSC 사무처장(국가안보실 제1차장)이 한일 군사비밀정보보호협정(GSOMIA)를 종료하겠다는 방침을 발표했다. 8월 2일 일본 정부의

한국에 대한 수출우대대상국(화이트국가군)에서 한국을 제외시키는 각의결정에 대한 대응조치로 이루어졌다. 지소미아 종료의 배경에는 일본 정부가 명확한 근거의 제시 없이 한일 간 신뢰훼손, 안보상의 문제가 발생했다는 주장을 펼치면서 우리 정부는 일본의 이러한 주장이 안보협력 환경에 중대한 변화를 초래하였고 이에 안보상 민감한 군사정보 교류의 목적으로 맺어진 지소미아의 지속은 국익에 부합하지 않는다는 판단을 했다.

이러한 지소미아 종료 방침에 대해 미국과 일본은 즉각 우려의 표명을 내면서 한미일 안보협력에 균열이 초래할 수 있는 가능성이 매우 높아졌다. 한국정부의 지소미아 종료 발표에 대해 일본 방위성 이와야 다케시 장관은 8월 22일 기자회견에서 일미한의 안보상의 연계는 매우 중요하며, 지소미아는 일미한의 안보상의 연계에 매우 중요하고 일한 간 안보분야 협력과 연계 강화해 지역의 평화와 안정에 공헌하기 위해 ‘연장될 것을 기대’한다고 밝혔다.

11월 21일 오후 6시, 지소미아 종료 6시간을 앞두고 한일 정부는 지소미아의 조건부 연장을 발표하면서 한일 안보 간 파국은 피했으나, 향후 강제징용 대법원 판결 및 수출규제조치 등 해결해야할 사안들은 여전히 산적해 있는 상황이다.

2019년도 일본의 국내정세는 7월21일 치러진 참의원 선거에 많은 이목이 집중되었다는 점이 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 당초 예상대로 자민·공명 연립이 신규의석 124석 가운데 71석(자민 57석, 공명 14석)을 확보하면서 무난히 과반수를 넘겼다. 그러나 이번 참의원 선거의 관전 포인트는 개헌 발의선인 164석을 획득할 수 있는가에 있었다. 참의원 개표 결과, 개헌세력이 161석으로 3분의 2석인 164석에 미치지 못하면서 개헌 발의가 불투명해져 사실상 패배한 선거로 평가할 수 있다. 이번 참의원 선거는 크게 두 가지 관점에서 바라볼 수 있다.

첫째, 2012년 12월 출범하여 2021년 9월 임기만료를 앞두고 있는 아베정부에 대한 중간신임도를 묻는 선거였다. 선거 이전까지 아베내각 지지도는 40%대를 유지하였고 이를 의식한 아베총리도 이번 선거에서 기대수준을 낮춰 53석만 넘으면 승리한 선거라 언급한 바 있다. 비단 한일 관계의 악화뿐만 아니라 일본 국내적으로 아베총리에 대한 피로도는 적지 않았다. 자민당 당규를 개정하여 3연임을 하면서 최장 9년이라는 장기집권을 노리는 보수정권에 대한 일본 국민 및 여론의 시각도 우호적이진 않았다. 여기에 아베총리와 부인 아키에 여사가 연루

된 사학비리가 있었고, 금융청이 ‘노후에 2천만 엔’이 필요하다는 보고서 제출 뒤 공적연금이 논란이 되었으며, 오는 10월에는 소비세 인상을 앞두고 있는 상황에서 경기악화를 우려하는 목소리가 높았다. 이러한 국내적 수세를 극복하기 위해 일본 내 반한 감정을 부추기고 보수 세력 결집을 위한 이른바 ‘한국 때리기’를 수단으로 사용했으나, 오히려 일본 지역 경제의 활성화에 큰 몫을 하고 있는 한국 관광객이 감소될 것으로 예상되면서 선거결과에는 별다른 도움이 되지 못했다고 할 수 있다.

둘째, 개헌 가능한 발의선인 164석의 확보와 개헌에 대한 국민적 공감대를 확산시키고자 한 선거였다. 아베총리는 임기 내 헌법 개정을 목표로 하고 있으나, 국민들의 헌법 개정에 대한 찬성이 40% 미만이고 반대여론도 50% 가까이 이르고 있기 때문에 실제로 개정까지는 어렵다는 생각을 갖고 있었다. 다만 임기 내에 헌법 개정을 위한 분위기를 조성하고 가능하면 국회에서 발의를 하여 국민들에게 헌법 개정에 대한 공감대를 확산시키고자 했다.

그러나 선거 결과, 발의선에서 3석이 부족한 162석의 결과로 나왔고 물론 과반수는 넘었지만, 자민당 의석수는 10석이 줄어든 113석을 차지하게 되었다. 향후 임기 내에 독자적인 힘으로는 헌법 개정 발의가 불가능해졌고 자민당 내에서도 아베총리의 입지는 선거 전과는 사뭇 달라질 전망이다.

2. 2020년 전망 : 실리추구를 기반으로 하는 외교정책 추진과 동경을 립픽 성공적 개최를 통한 국내 기반 다지기

2020년 아베정부는 ‘미일동맹 강화’와 ‘강한 일본 만들기’라는 기존 외교정책의 기조는 유지하되, 보다 국익에 우선한 현실적이고 유연한 대외정책을 전개할 것으로 예상된다. 아베총리의 가장 큰 정치적 장점인 정상 간 신뢰외교를 기반으로 미국 트럼프 대통령과 공조 및 협력을 강화하는 한편, 미국의 경제적 압박에 대해서는 중국 등 이해관계를 함께하는 국가들과 협력하면서 대응할 것으로 보인다.

한편 인도태평양 구상도 적극적으로 추진하면서 동남아, 인도, 중동, 아프리카

카 등 일본외교의 외연확장에도 매진하면서 경제뿐만 아니라, 안보상으로도 협력분야를 확대시킬 것으로 전망된다.

2018년 중국과의 관계개선으로 2019년은 일중관계 외교의 복원이 이루어 졌다고 할 수 있으며, 2020년은 시진핑 주석의 일본 방문으로 새로운 일중관계가 전개될 것으로 전망된다.

러일관계는 경제협력을 통한 영토문제 해결을 위한 지속적 전개는 이루어질 것으로 보이지만, 푸틴 대통령의 영토반환의 의지가 없는 이상, 일본 측의 일방적인 경제협력에는 한계가 있기 때문에 작년도 이상의 경제협력은 예상하기 어렵다고 볼 수 있다. 다만, 아베총리는 러시아와의 영토문제 해결과 평화협정을 체결한다는 의지가 있기 때문에 푸틴대통령과의 정상회담 추진 및 지속적인 영토문제 관련 제안 등은 이루어 질 것으로 전망된다.

한일관계는 대법원 강제징용 판결의 여부에 따라 좌우될 것으로 전망된다. 한일 양국은 동아시아 전략, 대북문제에 대한 정책적 괴리가 있는 바, 쉽게 관계가 개선되기는 어려울 것으로 보인다. 다만, 공동의 이익을 추구한다는 점에서 공통분모를 찾고 안보상의 협력의 필요성을 상호 인식하고 있기 때문에 관계개선도 충분히 이루어 질 수 있을 것으로 전망된다.

북한에 대한 일본의 대화제안은 지속될 것으로 보인다. 납치문제에 대한 아베 정부의 의지와 북한의 경제난이 가속화될 경우, 북일관계 개선의 가능성도 충분히 열려있다고 볼 수 있다.

54년 만에 개최하는 동경올림픽의 성공적 개최를 위해 국가차원에서 총력을 기울일 것으로 전망된다. 북한의 올림픽 참석을 계기로 북한과의 관계개선의 여부도 관심이 집중되는 부분이다.

다만, 일본의 무더위와 후쿠시마 방사능 관련 안전 문제 등이 수면 위에 올라와 있는 상태로 이에 대한 대책마련에 집중할 것으로 전망된다. 올림픽의 성공적 개최이후에는 아베 내각의 지지율에 따라 중의원 해산도 가능할 것으로 예상된다. 현재 2021년까지 임기가 보장된 상황에서 지지율이 높은 상황이 된다면 총선을 통해 장기집권의 발판을 마련할 가능성이 충분히 있다. 그리고 안정적인 장기집권의 기반을 통해 헌법개정의 발의를 하고 궁극적으로 헌법개정의 실현을 위해 단계적 노력이 지속될 것으로 전망된다.

크림 컨센서스의 침식 속 체제안정 유지와 열악한 대외 환경 속 영향력 확대 모색

장세호

1. 2019년 평가 : 체제 안정성 유지와 대외적 영향력 확대 모색

러시아인들의 삶의 질 하락과 정치적 독점에 대한 불만 심화

2019년은 러시아 내에서 이른바 ‘크림 컨센서스’라는 전사회적 합의가 조금씩 벌어지고, 주민들의 실질적 ‘삶의 질’ 하락에 대한 불만이 더욱 구체적으로 표출된 해였다.

2018년 5월 집권 4기에 착수한 푸틴이 내세운 가장 중요한 핵심 과제는 ‘국민 복리의 증진’이었다. 그 일환으로 푸틴은 취임 직후 ‘2024년까지 러시아연방 발전을 위한 국가목표와 전략과제’라는 이름의 대통령행정명령을 발표한다. 이는 한편, 푸틴 4기 정부가 러시아의 중장기적 발전 방향과 전략을 제시한 것이었지만, 다른 한편, 지속적인 러시아의 국제적 위상 증대와 2014년 잃어버린 구토(舊土)의 회복 등의 성과만으로는 더 이상 국민들의 지지를 유지·확대할 수 없다는 위기감의 표현이기도 했다.

실제로 이러한 위기감은 푸틴이 수행한 2019년 2월 20일 연례 대의회 국정연설에서도 그대로 드러났다. 푸틴은 대통령선거를 한 달여 앞둔 2018년 2월 국정연설에서 대형 스크린에 러시아가 개발한 신형 무기를 소개하는 등 그동안 푸틴 체제가 거둔 대외·안보적 성취를 과시하는데 상당한 시간을 할애한다. 하지만 2019년 국정연설에서 푸틴은 대외·안보 문제가 아닌 국내 사회·경제 문제에 훨씬 집중하는 모습을 보였다. 특히, 푸틴은 다자녀 가정에 대한 지원, 사회적 빈곤 극복과 고용 환경 개선, 효율적 의료서비스의 제공, 쓰레기 처리체계의 개혁, 청년정책의 확대·심화, 기업에 대한 규제 완화 등에 대한 구체적 과

제를 제시하고 의회와 국민의 협조를 당부했다.

푸틴은 6월 20일 제17회 ‘국민과의 대화’에서도 이런 모습을 반복했다. 그는 생방송으로 무려 4시간이 넘게 진행된 이 자리에서 2014년 이후 지속되고 있는 경기침체와 실질 소득 감소 등의 사회·경제적 문제들에 대한 해법을 제시하는데 진력했다. 특히 푸틴은 시민의 생활수준 향상과 새로운 경제구조의 축조를 위한 국가적 사업들의 추진 현황과 과제를 진지하게 설명했다. 또한 그는 그동안 국민의 소득 감소 경향이 상당 부분 국제 석유·가스 가격 하락에서 비롯됐으나, 현재 명목·실질 소득이 모두 회복되기 시작했다고 국민들의 설득을 구했다. 2월 국정연설과 마찬가지로 푸틴은 러시아 내 다양한 지역 내에서 이뤄지고 있는 분과별 의료센터 건립 현황을 상세히 소개하고, 의료·보건 인력 및 필수 의약품의 안정적 공급 등에 대한 정부의 계획과 이행 상황도 소개했다.

푸틴과 러시아 권력엘리트의 국내 문제에 대한 강조는 다름 아닌 변화된 사회적 수요에 대한 대응의 성격이 강했다. 실제로 러시아 내에서는 점차 주요 대도시를 중심으로 ‘삶의 질’ 하락과 비민주적 정치체제에 대한 비판이 커지고 있으며, 아르항겔스크의 쓰레기 매립장 건설 반대, 예카테린부르크의 정교회 사원 신축 반대 시위 등을 통해 나타나듯 시민들의 생활밀착형 불만 표출이 나날이 확대되고 있는 상황이다.

이런 점에서 2019년 9월 8일 치러진 지방선거는 매우 중요한 의미가 있었다. 크렘린은 2018년 이미 극동 지역을 중심으로 일부 주지사 선거와 지역의회선거에서 예상치 못했던 패배를 맛봤고, 이 같은 실수를 반복하지 않기 위해 부심해왔던 터였다.

2019년 지방선거에서는 19개(3개는 간선) 연방주체 지역수반(주지사)과 13개 연방주체 지역의회(주의회) 의원선거 등 다양한 층위의 선거가 시행됐다. 선거 결과, 주지사선거가 치러진 전 지역에서 친여 성향의 후보들이 당선됐다. 특히 작년 지방선거에서 ‘2차 투표’까지 가는 접전 끝에 3개 지역을 야당에게 빼앗겼던 것에 비하면 올해 지방선거에서는 전 지역에서 1차 투표에서 승리를 결정지음으로써 의미 있는 성과를 거둔 것으로 평가된다.

하지만 이번 지방선거에서도 문제는 발생했다. 무엇보다 모스크바 시의회 선거에서 여당 통합러시아가 비록 과반 의석을 확보하는 데에는 성공했지만, 총

45개 의석 중 20개 의석을 야권에게 빼앗겼다. 비록 시의회에 불과하지만 모스크바가 차지하고 있는 의미를 고려할 때 이는 적지 않은 의미가 있다. 크렘린은 모스크바 시의회 선거에서 이변을 차단하기 위해 경쟁력 있는 다수의 야권 후보들을 추천한 서명에서의 과다 오류를 이유로 후보 등록 과정에서 배제하는 파격적 조치를 취했다. 이는 모스크바 내에서 대규모 저항시위를 불러왔다. 특히 나발니 등이 주도하는 야권은 여당 후보를 제외한 후보 중 가장 지지도가 높은 후보에게 표를 몰아주자는 ‘똑똑한 투표’를 제안했고, 그 결과 공산당을 비롯한 다수 야권 후보들이 시의회에 진출하게 됐다.

하바롭스크 변경에서 여당은 참패를 맛봤다. 하바롭스크 변경은 작년 지방선거에서 자민당 소속의 세르게이 푸르갈이 여당 후보를 누르고 주지사에 당선된 지역이었다. 이번 지역의회선거와 지역 내 핵심 거점 도시인 하바롭스크 시와 콤포스몰스카나야무레 시의회선거에서 자민당은 작년의 기세를 이어 과반 의석을 차지했다. 특히 하바롭스크변강의회선거에서 자민당은 전체 36석 가운데 단 6석을 제외한 압도적 다수 의석을 확보하는 기염을 토했다. 이로써 하바롭스크에서 자민당은 변경정부는 물론 변경의회에 대한 통제권을 동시에 가지게 됐다. 통합러시아 후보들이 매우 적극적으로 선거운동을 벌였음에도 불구하고 지역 주민들의 불만은 그대로 저항투표로 나타났다. 이 같은 결과는 크렘린이 선거과정에서 그동안 손쉽게 달성했던 정치권력에 대한 통제권의 확보가 갈수록 어려워지고 있다는 점을 여실히 보여줬다.

2019년 러시아의 집권세력은 그동안의 대외적 성취에 기초하여 국민복리의 증진을 위한 제도적 개혁을 통해 자신들에 대한 지지를 더욱 공고히 하고자 노력했다. 특히, 푸틴의 마지막 임기의 두 번째 해에 치러지는 지방선거에서 지역에 대한 안정적 통제력을 확보하기 위해 총력을 기울였다. 하지만 2014년 이후 미국/서방과의 출구 없는 대립 과정에서 러시아 경제의 침체가 계속되고, 삶의 질이 지속적으로 하락하고 있는 데 대한 국민들의 불만은 갈수록 커져가고 있는 것으로 판단된다.

대미 관계의 정체 지속과 INF 조약의 파기

2019년 러시아는 미국과의 갈등 상황을 개선할 수 있는 구체적 계기를 만들어내지 못했다. 오히려 양국 간 관계 개선을 제약하는 다양한 요인들이 현실화되면서 오바마 정권 말기부터 형성되어온 ‘신냉전’적 대립 구도는 더욱 심화될 수밖에 없었다.

물론 미러 관계 개선에 긍정적 계기가 하나도 없었던 것은 아니다. 대표적으로 미국 물러 특검의 종료는 러시아와 트럼프에게 다소나마 운신의 폭을 넓혀준 사건이었다. 2019년 3월 물러 특검은 22개월의 조사에도 불구하고 트럼프 캠프와 러시아 간 공모 사실에 대한 명확한 증거를 밝혀 내지 못했고, 트럼프 대통령의 사법 방해 의혹에 대해서도 유무죄 판단을 유보하는 결론을 내렸다. 이를 계기로 트럼프는 2016년 5월 마이크 폼페이오 국무장관을 러시아 소치로 보내 푸틴 대통령과의 정상회담 개최 문제를 논의토록 했다. 또한 트럼프는 2019년 8월 주요 7개국(G7) 정상회의를 앞두고 G7에 러시아를 복귀시켜 G8 체제로 운영할 것을 공식 제안함으로써 자신이 여전히 양국 관계 진전에 관심이 있음을 보여줬다.

그러나 트럼프-푸틴 간의 개인적 친분에 기초한 접근 노력만으로는 미러 사이에 조성된 구조적 대립 구도를 극복할 수 없었다. 이를 테면, 러시아는 연초부터 이른바 ‘간첩’ 문제를 둘러싸고 미국과 대립각을 세웠다. 러시아가 미국 해병대 출신의 폴 윌런을 간첩혐의로 체포한 것이 출발이었다. 물론 이는 2018년 미국 내에서 불거진 ‘부티나 사건’에 대한 불가피한 대응이었지만, 미국이 러시아인 드미트리 마카렌코를 불법 무기수출 관련 혐의로 체포하는 악순환을 불러올 수밖에 없었다.

러시아가 트럼프 행정부 출범 이후 가장 기대해왔던 對러 경제제재 해제 문제 관련 상황도 마찬가지였다. 트럼프가 미국 재무부에 기존 對러 제재 대상에서 데리파스카 등 일부 인사를 제외토록 지시하여 작은 돌파구가 열리나 싶었지만, 이 시도는 곧 미국 의회의 강력한 반대에 부딪혀 현실화될 수 없었다. 오히려 미국 의회는 푸틴을 직접 겨냥한 새로운 제재 조치를 요구하고 나섬으로써 이른바 미국의 對러 제재의 구조화 경향은 더욱 심화되고 말았다.

러시아는 미국과 비자 발급 문제로도 갈등을 빚었다. 2019년 7월 러시아 외무부는 2018년 미국이 취한 ‘비자 전쟁’에 대한 보복 대응의 일환으로 모스크바 소재의 미국계 고등학교 교사 30명의 입국비자 발급을 거부했다. 그뿐만 아니라, 러시아는 2019년 8월 과거 푸틴 대통령을 공개적으로 비난한 전력이 있는 론 존슨, 크리스토퍼 머피 상원의원 등에 대한 비자 발급을 거부하여 미국 정계의 거센 비난을 초래했다.

군사·안보 분야에서의 미러 간 갈등 양상은 더욱 심각한 형태로 나타났다. 이와 관련하여, 양국 간 우주 분야 협력의 중단에 주목할 필요가 있다. 2019년 5월 말 미국 국방부는 2022년 12월 말부터 자국 우주인의 국제우주정거장(ISS) 운송에 활용하던 러시아 소유즈 유인 우주선 서비스 이용을 중단한다고 발표했다. 이는 양국관계의 지속적인 악화에도 불구하고 그나마 유지되던 일부 분야에서의 협력마저 축소되는 냉엄한 현실을 여실히 보여주었다. 특히 트럼프 정부가 이른바 우주사령부 창설을 본격화하고, 푸틴 정부가 이에 대한 대응책 마련에 나서면서 우주를 무대로 한 양국 간 갈등은 앞으로 더욱 심화될 예정이다.

2019년 8월 2일 미러의 중거리핵전력조약(이하 INF 조약) 파기는 양국관계에 결정타를 날렸다. 사실 INF 조약의 존폐 문제는 이미 2000년대 초반부터 미러 사이의 핵심적 갈등 요소로 잠재해 있었다. 러시아는 2002년 미국의 일방적인 탄도탄요격미사일제한조약(ABM 조약) 탈퇴를 자국에 대한 전략적 우위 확보 시도로 판단하고 INF 조약 파기를 검토하기 시작했다. 미국 역시 러시아의 9M729 ‘노바토르’ 개발·배치에 대한 의혹과 중국의 반접근·지역거부(A2AD) 전략에 대한 대응책 마련 차원에서 INF 조약 유지에 회의적이었다. 그 결과, 2019년 양국은 INF 조약의 파기를 둘러싸고 치열한 책임 공방을 벌였으며 8월 2일 미국과 러시아가 각각 조약에서 공식 탈퇴했다. INF 조약의 파기는 향후 양국관계는 물론, 글로벌 전략적 안정에도 심각한 손상을 초래할 수밖에 없는 중대한 사안이었으나 양국은 타협점을 결국 찾지 못하고 파국을 선택했다.

이밖에도 러시아는 베네수엘라 사태, 시리아 내전, 우크라이나 위기, 북한 비핵화 협상 등 다양한 국제 현안에서 협력보다는 대립하는 모습을 보여줬다. 푸틴과 트럼프가 2019년 6월 오사카 G20 정상회담을 계기로 80분간 단 한 차례 약식으로 회동한 것이 현재의 엄혹한 양국관계를 보여주는 단적인 사례이다.

중국과의 '신시대 전면적·전략적 동반자관계' 수립

2019년 러시아는 중국과는 긴밀한 전략적 협력을 지속했다. 푸틴과 시진핑이 양자 또는 다자 차원에서 빈번한 만남을 가졌고, 중러 간 다양한 차원의 고위급 회담이 개최됐다. 특히 4월 말 베이징에서 개최된 일대일로 정상포럼을 비롯해 6월 초 모스크바에서 개최된 정상회의, 9월 상트페테르부르크에서 개최된 리커창과 메드베데프의 양국 총리 회담, 9월 베이징에서 개최된 장여우사와 쇼이구 양국 국방 수장 간 회담이 눈길을 끌었다.

양국 간 밀착은 군사·안보 부문에서 두드러졌다. 4월 말 러시아는 중국과 중국 산둥성 칭다오 인근에서 연례 연합해상훈련을, 7월 말에는 한반도 동해 인근에서 최초의 합동 초계비행훈련을, 9월 말에는 러시아 남부 지역 일대에서 7개 상하이협력기구 소속 국가들과 '중부-2019' 제하의 대규모 연합군사훈련을 실시했다. 7월 말에는 러시아가 중국에 신형 방공미사일체계 S-400 2차분을 인도했고, 100여 명의 중국 군인에 대한 포대 운용 훈련도 수행했다. 또한, 러시아는 중국에 조기경보시스템 구축 지원과 핵추진 항공모함 건조를 위한 자국의 핵추진 쇠빙선 원자로 기술의 이전을 적극적으로 검토하고 있다. 이러한 중러 간 긴밀한 군사·안보 협력 심화 상황과 관련하여, 현재 일부 전문가들 사이에서는 양국 사이의 군사동맹 구축 가능성까지 거론되고 있는 상황이다.

러시아는 중국과 경제·통상 부문에서도 협력을 지속적으로 강화했다. 특히 북극항로 공동 개발 협력 문제가 관심을 모았다. 러시아는 북극항로 인근 해안선의 절반 정도를 점유하고 있는 최대 지분국이다. 중국 역시 2018년 1월 북극 정책백서 출간을 통해 자국을 '북극권 국가'로 규정한바 있듯이, 국가 안보 차원에서 북극항로를 '북극 실크로드'라 부르며 개발에 적극 참여하겠다는 의지를 표출하고 있다. 양국은 천연가스를 비롯한 에너지 분야에서도 협력을 심화하고 있다. 2019년 말 완공 예정인 '시베리아의 힘-1' 가스관을 통해 러시아가 중국에 천연가스를 본격적으로 수출할 예정이며, 향후 '시베리아의 힘-2' 프로젝트도 추진할 예정인 것으로 알려진다. 또한, 양국은 6월 아무르강(중국명 흑룡강)을 가로지르는 '블라고베센스크-헤이헤 대교'를 연결한데 이어, 7월부터 아무르강을 관통하여 중국 동북 지역과 러시아 극동 지역을 연결하는 케이블카 건설

에 착수했다.

2019년 양국 관계에 있어 가장 중요한 사건은 6월 5일부터 7일까지 개최된 푸틴-시진핑 간 모스크바 정상회담이었다. 양국 정상은 정상회담에서 두 건의 중요한 공동성명에 서명했다. 그 중 하나가 수교 70주년에 즈음한 양국 관계의 질적 격상과 미래 비전을 제시한 「새로운 시대로 나아가는 전면적 동반자관계와 전략적 상호활동 발전에 대한 중러 공동성명」이다. 다른 하나는 중러 양국이 견고한 양국관계에 기초해 국제안보와 글로벌·지역 차원의 안정을 위해 주어진 책임을 다하겠다는 「현 시대 국제 전략적 안정 강화에 대한 중러 공동성명」이다.

공동성명에서 중국과 러시아는 그동안 ‘선린 공존’과 ‘호혜적 협력’의 실질적 사례를 창출하면서 양국관계를 가장 높은 수준으로 발전시켰다는 점을 강조했다. 또한, 양국관계가 외부 영향으로부터 자유로운 견고하고 안정적 상태에 있으며, 강력한 내적 잠재력과 폭넓은 발전 전망을 갖고 있다는 점도 부각됐다. 실제로 양국은 중국의 ‘일대일로’와 러시아의 ‘유라시아경제연합’ 구상에 대한 상호 지지와 양 전략의 점점 모색을 위해 노력하기로 합의하는 등 정치, 안보, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역에서 전략적 협력을 강화하기로 합의했다.

6월 5일 중국 거대 통신기업 화웨이와 러시아 최대의 유무선 통신기업인 엠테에스(MTS) 사이의 러시아 내 5G 통신망 구축에 관한 계약 체결은 여러모로 상징적 의미가 크다. 참여한 미중 무역전쟁 과정에서 중국의 화웨이와 MTS가 대규모 계약을 체결한 것은 러시아와 중국이 미국의 공세에 굴복하지 않겠다는 공동의 의지를 표현한 상징적 행보로 평가된다.

러시아와 중국은 비서방 대륙국가로서 미국을 비롯한 서방 진영으로부터 가치와 체제의 측면에서 배척된 경험을 공유하고 있다. 또한 러시아는 미국의 자국에 대한 전략적 우위 확보 시도를 몹시 경계하고 있으며, 중국도 트럼프 정부의 ‘인도-태평양 전략’을 중국의 부상을 막기 위한 포위·봉쇄 정책으로 간주하고 있다. 특히, 2014년 우크라이나 위기로부터 초래된 미국과 서방의 포괄적 대러 경제 제재가 지속적으로 확대되고, 2018년 이후 미중 간 ‘무역전쟁’이 악화일로의 길을 걸음으로써 양국 사이의 인력(引力)이 더욱 강해지는 양상이다.

근본적 한계에 부딪힌 일본과의 남쿠릴열도 영토 교섭

2019년 러일관계에서 가장 중요한 이슈는 남쿠릴열도를 매개로 한 양국 사이의 오랜 미해결 영토 문제 해결이었다.

‘남쿠릴열도 영토 문제’는 소련의 對일전 참여가 합의된 알타협상 이후부터 현재까지 러일 간 관계 개선을 가로막는 핵심적 장애물로 작용해왔다. 그러나 2018년 9월 블라디보스토크 러일 정상회담을 기점으로 푸틴 대통령이 아베 총리에게 ‘전제조건 없는 평화조약 체결’을 제안하면서 러일 간 영토 협상에 새로운 모멘텀이 형성됐다. 이후 2018년 11월 싱가포르 러일 정상회담에서 양국 정상은 1956년 「소일공동선언」에 기초한 평화조약 체결 ‘활성화’를 합의하고, 그 해 12월 부에노스아이레스 정상회담에서 양국이 각각 라브로프 외무장관과 고노 외무상을 협상 책임자로 지명했다. 이에 따라 2019년 양국 간 평화조약 체결과 영토 문제 해결 협상이 본격적으로 진행됐다.

2019년 1월 22일 모스크바, 6월 29일 오사카, 9월 5일 블라디보스토크에서 세 차례 러일 정상회담이 개최됐다. 협상 책임자인 양국 외무장관회담도 1월 14일 모스크바, 2월 16일 뮌헨, 5월 10일 모스크바, 5월 31일 도쿄 등에서 수차례 성사됐다. 정상회담과 외무장관회담을 통한 빈번한 교섭에도 불구하고 양국은 심각한 입장 차이만 확인한 채 구체적 성과를 획득하지 못했다.

러시아와 일본이 정체되어 있던 영토 협상을 다시 재개한 데에는 상대국과의 관계 개선이 가져올 다양한 긍정적 효과에 대한 기대가 작용했다. 일본 아베 정권은 전후 외교사 총결산을 통한 헌법 개정의 필요성의 측면에서 러시아와의 영토 협상에서 성과 획득을 바탕으로 레임덕 도래 전 혹은 임기 내에 헌법을 개정한다는 전략을 세웠다. 또한 일본은 역내 중일 패권 경쟁을 고려하면서 러시아와의 협력 강화를 통해 중러 간 전략적 밀착의 이완과 한반도 문제를 비롯한 글로벌·지역 현안에 대한 관여 기회 확대를 기대했다. 러시아도 러시아와의 경제 협력 확대를 통해 극동·시베리아 지역의 개발을 위한 동력을 확보하고, 대러 경제제재 벨트를 이완시키는 부대 효과를 염두에 두었다. 또한 러시아는 유라시아 통합 정책의 효과적 추진을 위해서 과도한 중국 편중 현상 상쇄를 위한 일본 등의 제3국과의 협력 확대에 관심이 많았다.

하지만 이처럼 양국관계 개선을 위한 다양한 수요에도 불구하고, 영토 협상의 진전을 가로 막는 제약요소도 적지 않았다. 첫째, 러시아는 남쿠릴열도 반환 시 초래될 수 있는 군사·안보적 위협 상황을 크게 우려했다. 아베가 주일미군의 배치 가능성을 적극 부인해왔지만, 러시아는 미일 동맹체제 내의 일본의 부차적 지위와 INF 조약 파기의 영향 등을 고려하여 이를 신뢰하지 못했다. 둘째, 최악의 미래관계와 미국의 쿠릴열도에 문제에 대한 보수적 접근도 중요한 장애가 됐다. 미국은 1950년대 이후부터 일본의 대소, 대러 화해를 우려했고 남쿠릴열도 문제의 현상변경에 우호적이지 않았다. 특히 ‘신냉전’이라 불릴 만큼 악화된 현재의 미래관계를 고려할 때 미국 측의 지지를 쉽게 확보하기 어려웠다. 셋째, 러시아가 가장 크게 기대하고 있는 대러 경제제재와 양자 경제협력 측면에서 일본이 취할 수 있는 조치가 매우 제한적이라는 점, 넷째, 본질적으로 민감하고 휘발성이 강한 영토 문제의 특성 등도 러시아가 영토 협상에서 파격적 양보를 하기 어려운 원인이었다.

결국, 2019년 러시아와 일본은 어렵게 재개된 영토 협상에서 협상 의제, 남쿠릴열도 영유권에 의한 입장, 우선 목표, 해결 방법, 협상 종결 시한 등에 대한 현격한 입장 차이만 확인한 채 구체적 진전을 이루지 못했다.

변함없는 남북한 균형정책의 추진과 한반도 문제 관여 기회 획득

2019년 러시아는 남북한 균형정책, 등거리 정책을 일관되게 추진하면서 한반도 문제에 관여의 폭을 넓히기 위한 기회를 모색했고, 한반도 평화 프로세스의 정체·퇴행 국면에서 중국과의 공조를 통해 중재자·촉진자 역할을 수행코자 노력했다.

먼저, 러시아는 한국과 정상회담을 비롯한 다양한 고위급 회담을 추진했다. 6월 29일 오사가 G20 정상회의를 계기로 문재인 대통령과 푸틴 대통령 간 정상회담이 개최됐다. 이 자리에서 푸틴은 북한 비핵화 협상의 진전을 위해 대북 안전보장장 상응조치 필요성을 강조했다. 그뿐만 아니라, 다양한 차원의 정례, 비정례 고위급 회담을 통해 한국과의 양자 관계 심화와 한반도 문제에서의 협력 방안들이 모색됐다.

정부 차원에서 2월 13일 홍남기, 트루트네프 부총리 간 회담이 서울에서 개최됐고, 2월 15일에는 조현, 티토프가 모스크바에서 외교부 1차관급 전략대화를 진행했다. 6월 17일 모스크바에서 강경화, 라브로프 간 외교장관 회담이 열렸고, 9월 4일부터 6일까지 홍남기 부총리가 블라디보스토크 동방경제포럼에 한국 대표단을 이끌고 참석했다. 10월 18일에는 이태호 외교부 2차관이 슈비트코 국제문화협력 담당 대통령 특별대표와 모스크바에서 회담을 가졌고, 11월 16일에는 상트페테르부르크에서 박양우 문화체육부 장관과 블라디미르 메딘스키 문화부 장관이 ‘2020~2021 한러 상호문화교류의 해’ 지정에 관한 협약을 체결했다.

의회, 정당 차원에서의 접촉도 비교적 활발하게 진행됐다. 5월 28일 문희상 국회의장이 러시아에 방문하여 마트비엔코 상원의장, 볼로딘 하원의장, 키릴 러시아정교회 총주교와 만났다. 문희상 의장은 10월 14일 세르비아에서 마트비엔코 상원의장과 다시 만나 한반도 평화 프로세스에서 러시아의 적극적 역할을 강조했다. 10월 22일부터 26일에는 더불어민주당 이해찬 대표를 비롯한 대표단이 모스크바에 방문해 투르차크 러시아 여당 통합러시아 사무총장 등 러시아 측 대표단과 양국 정당 간 합동회의를 개최했다.

이러한 정부, 의회, 정당 차원의 접촉을 통해 러시아는 한국과 2018년 6월 모스크바에서 개최된 한러 정상회담의 후속조치, 한반도 평화 프로세스의 진전, 남북러 삼각 협력, 2020년 수교 30주년 기념행사 등에 대한 협력 심화 방안을 타진했다. 하지만 2019년 7월 말 러시아 군용기가 중국과의 한반도 초계비행훈련 과정에서 KADIZ와 독도 영해에 침범함으로써 한국정부와 외교적 갈등을 빚기도 했다.

2019년 러시아는 작년 북러 수교 70주년을 계기로 조성된 북한과의 양자관계 개선 흐름을 더욱 가속화했다.

2019년 북러 관계에서 가장 중요한 사건은 4월 25일 김정은 북한 국무위원장과 푸틴 대통령의 블라디보스토크 정상회담이었다. 먼저, 러시아는 정상회담을 통해 역내 최대 현안인 북핵 문제 해결과정에서의 ‘소외’를 불식하고, 관여 기회를 획득코자 했다. 북한 역시 2.28 하노이 북미 정상회담 결렬 이후 향후 교섭을 위한 ‘지지 기반 다지기’의 측면에서 정상회담에 적극적이었다.

북러 정상회담을 통해 러시아는 북핵 문제의 이해당사자이자 정직한 중재자

로서 입지를 강조하면서, ‘이익과 양보의 균형’ 원칙에 따라 당사자 간 이해 증진과 점진적 접근 필요성을 언급했다. 또한 완곡한 방식으로 자국이 북핵 해결 논의에 구조적으로 인입될 수 있는 틀인 6자회담 재개와 남북러 삼각 협력의 필요성을 강조했다.

2월 13일 마체고라 주북한러시아대사와 김정숙 대외문화연락위원장이 2019~2020 문화협력 계획서에 서명한 것을 필두로, 3월 4일부터 6일까지 모스크바에서 제9차 북러 경제통상과학기술협력위원회를 개최하여 양국 간 경제협력 확대 방안을 논의했다. 3월 14일 모스크바에서 임천일 외무성 부상과 모르굴로프 외무차관이 만나 한반도 문제에 대한 의견을 교환했고, 4월 1일부터 3일까지 콜로콜리체프 내무장관이 평양을 방문해 최부일 인민보안상과 회담했다. 6월 6일부터 8일까지 코즐로프 극동개발부 장관과 리광근 대외경제상을 중심으로 북러 경제통상과학기술협력위원회 비정기 회의를 개최했고, 6월 24일과 8월 14일에는 립천일, 모르굴로프 간 외무차관 회담이 진행됐다. 10월 말에는 쇼이구 국방장관이 평양에서 노광철 인민무력상과 만났고, 11월 19일에는 최설희 외무상 제1부상과 티토프 외무부 제1차관 간 전략대화 1라운드 회의가 모스크바에서 개최됐다. 또한, 3월 중순 러시아 상원 대표단이, 4월 중순에는 러시아 하원 대표단이 북한을 방문하여 양국 간 의회 교류를 진행했다.

대체로 2019년 러시아는 한국, 북한과의 빈번한 접촉을 통해 양자관계의 개선을 추구하는 한편, 북러 정상회담 성사로 한반도 비핵화 문제에 개입할 수 있는 다소간의 지분을 확보할 수 있었다.

2. 2020년 전망 : 애국주의 고양과 대유라시아 전략 추진

애국주의 고양과 사회복지 부문에서의 가시적 성과 도출 모색

2020년은 푸틴 집권 4기 3년차가 되는 해이다. 현재 러시아는 여전히 미국/서방과의 관계 개선을 위한 돌파구를 찾지 못하고 있고, 따라서 對러 경제제재의 완화 또는 해제도 기대하기 어려운 여건이다. 러시아의 현 집권세력은 경제상황의 획기적 개선이 불가한 상황에서 일단 거시적 안정에 초점을 맞춘 경제정

책을 펼치면서도 주민들의 복리 증진에 대한 강렬한 열망에 일정 정도 부응하기 위한 적극적 사회복지 정책을 구사할 것이다.

푸틴이 집권 4기 출범 시부터 강조해온 주요 ‘국가사업’의 효과적 이행도 중요한 과제가 될 것이다. 특히 빈곤 극복, 고용 개선, 양질의 보건·의료 서비스 제공, 쓰레기 폐기체계의 개혁, 다자녀 가정에 지원 확대 등 사회복지 부문에서 가시적 성과를 도출하려 노력할 것이다. 이를 통해 2008년 이후 지속되어 온 소득 감소와 삶의 질 하락에 대한 국민들의 불만을 누그러뜨리는데 주력할 것이다.

2014년 크림 병합 이후 푸틴 정부가 이룬 외교·안보적 성취에 대한 국민들의 열광적 지지가 조금씩 희석되어 가고 있는 것에 대한 대응책 마련에도 부심할 것이다. 2020년은 크림 병합 5주년이자 2차 대전 승리 75주년이 되는 해이다. 이러한 연대기적 계기를 적극적으로 활용하여 사회 내의 애국주의 분위기를 한껏 고양하려 할 것이다. 실제로 푸틴은 2020년을 ‘기억과 영광의 해’로 지정하는 대통령행정명령에 서명했다. 또한 푸틴은 관련 행사의 효과적 조직을 위해 조직위원회의 구성을 지시하고, 위원장에 안톤 바이노 대통령실장을 지명한다. 당연히 크렘린은 상기 언급한 크림 병합 5주년과 전승 75주년 행사를 자신들의 통치 정당성 확보 차원에서 적극 활용할 것으로 예상된다.

이와 함께, 러시아 당국은 주요 대도시와 지역 차원에서 발생하고 있는 반정부 시위에 대한 효과적 대응에도 많은 관심을 기울일 것이다. 대체로 나발니 등 급진적 재야 세력에 대해서는 전방위적 압박 정책이 구사될 것이다. 재야를 표적으로 다양한 현행법 위반 의혹을 제기하는 하는 한편, 지도부에 대한 구금·구속, 벌금과 손해배상 소송을 매개로 저항 동력을 최소화하는데 주력할 것이다. 일부 지역에서 나타나고 있는 생활밀착형 저항 시위에 대해서는 지역 행정 책임자를 교체하거나 시위대의 요구 사항을 일부 수용함으로써 이들 시위가 더 큰 반정부 시위로 확대되는 것을 방지하려 할 것이다. 또한 보수적 법령의 입법을 통해 시민사회와 언론 등에 대한 통제력의 강화도 모색할 것이다.

2020년 중요한 정치일정으로는 9월 13일 지방선거가 있다. 17개 연방주체 지역수반, 11개 연방주체 지역의회 선거 등이 예정되어 있다. 2020년 지방선거는 푸틴 집권 4기 후반 정국을 결정지을 2021년 총선을 1년여 앞두고 치러진다. 따라서 크렘린을 비롯한 러시아 당국은 내년 지방선거에서 압도적 승리를 거두기

위해 총력전을 벌일 것으로 전망된다. 특히 비판 성향이 강한 극동·시베리아 지역에서 치러지는 다양한 층위의 선거에 주의를 기울일 것으로 보인다. 이와 함께, 친여 주지사 후보와 여당의 지역의회 선거 승리를 위해 다양한 선거공학이 시도될 것이며, 경우에 따라서는 부분적 선거제도 개편도 추진될 것으로 보인다.

러시아 주요 엘리트 파벌 간 대립·갈등이 내부적으로 심화될 수는 있으나 가시적 양태로 나타나지는 않을 것으로 보인다. 아직까지 푸틴의 지도력과 중재력이 건재한 가운데 엘리트 간 세력균형 체제는 비교적 안정적으로 유지될 것이다. 푸틴의 후계 문제는 벨라루스와의 통합 문제 등을 통해 간간히 대중적 공간에서 거론될 수는 있으나, 아직 푸틴의 임기가 4년 이상 남아 있는 점을 고려한다면 물밑에서 다양한 시나리오가 검토될 것으로 판단된다.

적극적인 유라시아 통합 추진과 한반도 문제 관여 폭 확대 모색

러시아는 자국 대외정책의 최우선 과제로 유라시아 내 다자협력 확대를 통한 유라시아 통합을 상정하고 있다. 러시아는 궁극적으로 유라시아 강대국으로서 위상 확립을 추구하고, 그 이념적·전략적 토대로 ‘대유라시아 동반자관계’ 개념을 제시하고 있다.

러시아는 2014년 이후 미국과 서방의 전방위적 대러 제재로 상당한 경제적 타격을 입었다. 하지만 러시아 경제는 미미하지만 2017년부터 플러스 성장을 유지하고 있는 등 안정적 상황을 나타내고 있다. 문제는 러시아 정부가 경제적 현상유지만으로 자신들이 제시한 국가경제의 근본적 개혁을 도모할 수 없다는 데 있다. 또한 상당 기간 축적되어온 국민들의 실질소득 감소와 삶의 질 하락에 대한 불만을 누그러뜨릴 수 있는 내적 동력 확보도 용의치 않은 상황이다.

결국, 러시아는 경제적 도약을 위한 내적 동력 확보를 위해 미국/서방과의 관계 개선이 절실한 상황이다. 그러나 2020년에도 對미, 對서방 관계 개선의 계기를 마련하기는 쉽지 않을 것이다. 우크라이나 사태의 부분적 진전이 가능할 수는 있으나 전향적 해결이 요원하고, INF 조약 파기를 매개로 한 미/서방과의 군사적 대립과 군비 경쟁이 더욱 확대될 가능성이 크다. 트럼프가 내년 미국에서

개최될 G7 정상회의에 러시아를 복귀시킬 수도 있을 것이나, 이것이 양국 관계에 새로운 변곡점이 되지는 않을 것이다. 특히 내년 말 예정되어 있는 미국의 대통령 선거 일정을 고려할 때 트럼프의 對러 접근 행보에는 근본적 제약이 뒤따를 것이다. 이런 점을 고려할 때 내년 러시아는 미/서방 관계에 있어 더 이상의 악화를 방지하는데 주안점을 두고 대외정책을 구사할 것으로 보인다. 특히 New START의 유지를 위해 적지 않은 노력을 기울일 것이다.

러시아의 미/서방 관계의 정체·악화는 당연히 러시아와 중국 간 전략적 협력을 더욱 심화시킬 것이다. 사실 그동안의 중러관계 발전이 다분히 상징적 수준에서 이뤄져왔지만, 2020년 러시아가 군사·안보 부문은 물론 경제·통상 측면에서 더욱 적극적으로 중국과의 협력을 심화시켜나갈 가능성이 크다. 특히 INF 조약의 파기에 따른 군비경쟁의 확대 국면에서 당장 동맹관계의 형성까지 나아가지는 않겠지만, 군사비 지출 증대를 최소화하면서 국가안보를 달성하기 위해 중국과 더욱 긴밀한 협력을 추구할 것이다. 또한 우크라이나, 시리아, 베네수엘라, 한반도 문제 등 다양한 국제 현안에서 중국과의 공조도 강화될 것이다.

러시아는 이른바 대유라시아 동반자관계의 구축을 위해 EAEU와 SCO 등 유라시아 차원의 협력·통합 틀을 토대로 베트남, 싱가포르, 인도, 파키스탄, 이란, 세르비아, 이집트와 양자·다자 협력 강화를 추구하고 있다. 특히 아태 지역 내에서 일본 등 제3국과의 협력을 확대·심화함으로써 협력 구조의 다각화를 모색하고 있으며 이런 점에서 對일 선린우호 관계의 심화는 러시아에 중요한 과제이다. 그러나 2018~19년 적극적으로 추진됐던 영토협상이 구체적 성과를 창출하지 못함에 따라 러일관계도 일정 부분 정체 상황에 처하게 될 것으로 판단된다. 다만, 양국은 경제·통상 부문의 협력을 지속함으로써 향후 교섭을 위한 기회를 꾸준히 엿볼 것으로 전망된다.

2018년 러시아는 남북한 균형정책과 북러 정상회담을 통해 일정 정도 한반도 문제에 관여할 수 있는 공간을 확보했다. 특히 한반도 문제에서 중국의 우선성을 인정하면서도 중재자·촉진자로서의 독자적 역할을 강화하기 위해 많은 노력을 기울일 것이다. 현재 러시아는 중국과 함께 한반도 비핵화를 위한 ‘행동계획’을 성안하여, 북미를 비롯한 이해당사국의 의견을 청취하고 있는 것으로 알려졌다. 북미 비핵화 실무회담이 공전하고 있는 현 상황에서 러시아는 무엇보다

한반도 정세가 급격히 경색되는 것을 방지하고, 2020년에도 북미 간 협상이 지속될 수 있도록 하는데 외교력을 집중할 것이다.

2020년 상반기 푸틴의 남북한 순차 방문 가능성도 주목할 필요가 있다. 작년 김정은 북한 국무위원장의 방러에 대한 답방과 올해 수교 30주년을 맞는 한러관계의 연대기적 의미를 고려할 때 푸틴의 남북한 순차 방문 가능성이 적지 않은 상황이다. 무엇보다 푸틴의 남북한 순차 방문은 러시아가 정체 상태의 한반도 비핵화 협상과 남북관계의 진전에 적극 기여함으로써 역내 영향력을 확대할 수 있는 계기로 활용될 수 있을 것이다. 한국과는 수교 30주년을 맞아 다양한 관련 행사를 성과적으로 개최함으로써 양국 간 전략적 협력 동반자 관계의 내실을 기하려 할 것이다.

유럽주의의 강화와 독자적 외연의 확대

조은정

1. 2019년 평가 : ‘브렉시트 피로’와 유럽주의 리더쉽

지연된 브렉시트

당초 3월 29일 예정이었던 영국의 유럽연합(European Union) 탈퇴가 금년 10월 말로 연기된 후 또 다시 미뤄졌다. 2016년 브렉시트 국민투표 이래 이번이 세 번째이다. EU가 정한 다음 브렉시트 시한은 3개월 연장된 2020년 1월 31일이다. 브렉시트 찬성론자들은 유럽이 영국의 민주주의를 저해하고 있다면서 브렉시트 연장에 강한 불만을 드러내는가 하면, 브렉시트 반대론자들은 사회적 혼란과 이혼 비용을 증가시킬 ‘노딜 브렉시트’를 지지했다는 데 안도감을 표시하고 있다. 영국 내 브렉시트 강을 사이에 둔 찬성론자와 반대론자들간의 팽팽한 대립으로 말미암아 보리스 존슨 보수당 내각은 끝내 해산되고 영국은 2019년 12월 12일 유례없는 조기 총선을 치루었다. 집권보수당이 총선에서 압승하고 EU 탈퇴행정법안을 통과시켰지만, 영국의 브렉시트 문제가 완료될 때까지 영국 정국은 상당기간 혼란이 계속될 것으로 보인다.

유럽의회선거

이처럼 계속 지연되고 있는 영국의 EU 탈퇴 수속으로 브뤼셀뿐만 아니라 유럽 정계에는 ‘브렉시트 피로(Brexit fatigue)’가 누적되고 있다. 그 여파는 이번 5월에 치러진 유럽의회선거에서도 나타났다. 이번 선거로 유럽의회에서 정당정치 지형이 변경되었다고 해도 과언이 아니다. 이번 선거 결과의 특징은 첫째 녹색당과 브렉시트당처럼 공약과 성격이 뚜렷한 정당들의 약진이 두드러졌다는 점이다. 특히 브렉시트당은 올해 초에 발족된 신생 정당임에도 불구하고 30%를

상회하는 득표수를 얻었다. 오직 영국의 브렉시트 관철이라는 한 가지 공약만으로 승부수를 띄웠음에도 이처럼 약진할 수 있었던 것은 주류 유럽 정치에 대한 항의성 성격이 짙다고 판단된다. 즉, 소모적인 정쟁을 일삼아 온 기존 정당체제로부터 염증을 느낀 젊은 세대들이 문제해결에 집중할 수 있는 보다 실용적인 정당을 선호한 것으로 해석 가능하다. 이번 선거의 두 번째 특징인 높은 투표율은 뜨거운 쟁점 사안들이 중도 및 좌우 세력을 모두 결집시켰기 때문이라고 보인다. 조용한 다수를 차지해온 친유럽 중도 세력은 ‘브렉시트’와 ‘난민’ 문제 등 최근 양극화되고 있는 유럽의 정치 상황으로 지난 세기 일궈온 유럽 민주주의와 통합주의 전통이 붕괴될 수 있다는 위기의식으로 결집되었다고 이해된다. 즉, 유럽에서 계속된 저성장 기류 속에 기존 정당이 트럼프의 압박과 영국의 이탈이라는 외우내환에 대응할 효과적인 해결방안 마련에 실패했다는 점이 이번 선거 참패 요인 중 하나로 나타났다고 볼 수 있다.

프랑스 리더십의 부상

런던과 브뤼셀이 지연된 브렉시트로 피로와 혼란을 겪은 반면, 올해 프랑스는 유럽에서 대안적 리더십으로 급부상하였다. 최근 서방 매체들은 “프랑스 외교의 귀환”과 함께 마크롱 대통령의 잇단 단독 외교·안보 회동 및 유럽 고유의 의제 제안 발언에 주목했다: “트럼프 시대 외교는 다시 프랑스어로 이뤄진다” (미국 폴리티코), “프랑스어가 외교 공용어가 됐다” (러시아 투데이(RT)), “가장 어린 마크롱이 자유 진영의 리더처럼 보인다” (독일 슈피겔).

마크롱 대통령의 2019년 광폭 외교 행보 중 주목할 만한 핵심 의제로는 (1) 유럽군 창설 의제의 심화 (2) 이란 핵합의안 중재자 역할 (3) 러시아 푸틴과 단독 정상회담을 거론할 수 있다. 먼저 유럽군 창설과 관련하여 마크롱 대통령은 2018년 11월 “유럽신속대응군” 창설을 제안한데 이어 영국, 독일, 스페인, 벨기에, 에스토니아, 덴마크, 핀란드, 포르투갈, 네덜란드 등 유럽 9개국과 함께 “유럽개입구상(E2I: European Intervention Initiative)”을 주도 하였다. 올해 프랑스 혁명 기념일에는 프랑스 군대뿐만 아니라 이들 E2I 참여국들도 이례적으로 연례 군사 열병식에 참여함으로써 연대를 과시하였다. 마크롱 대통령의 유럽

의 독자적 안보체계 구상은 트럼프 행정부 시기 미국-유럽 간의 안보 동맹관계의 균열로부터 비롯되었다고 볼 수 있다. 전후 질서의 양 축이었던 마셜플랜(경제)과 NATO(군사)에 의한 다자주의 전통을 깨고 미국이 자국의 이익을 앞세운 일방주의적 외교 행보에 대해 마크롱은 반발해 왔다.

다음으로 프랑스는 2018년 미국이 포괄적 공동행동계획(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)을 일방적으로 탈퇴하고(4월) 對이란제재를 복원하자(8월), 영국, 독일과 함께 이란의 이탈을 막기 위해 JCPOA에 보장된 이란의 경제적 이익을 보장할 방법을 강구하는 데 앞장서 왔다. 대표적으로 2019년 1월 31일 프랑스, 영국, 독일은 특수목적법인(SPV: Special Purpose Vehicle)으로 ‘인스텍스 INSTEX (무역거래지원수단, Instrument in Support of Trade Exchanges)’를 설립하였다. 이로써, 이란의 원유 및 가스 수출대금을 유럽산 물품 수입대금에 상계하는 물물교환을 증대함으로써 제재대상인 달러화 결제를 거치지 않고, 합법적으로 이란-유럽간 교역을 유지할 수 있게 되었다. 이 같은 노력에도 불구하고 올해 여름 호르무즈 해협에서 벌어진 일련의 유조선 사보타지 사건들로 미국과 영국-이란 간 긴장이 고조되자, 지난 8월 프랑스에서 열린 G7 회의장에 이란 외무장관을 비밀리에 초청해 주요국 정상에 소개하는 등 마크롱은 이란 핵 외교전의 중재자로 본격적인 역할을 하고자 하였다.

프랑스가 지역차원이 아니라 글로벌 리더로 부상할 가능성을 보인 것은 단연 올해 가진 러시아 푸틴과 단독 정상회담(8월) 및 프랑스-러시아 안보장관회의(9월) 개최를 통해서라고 할 수 있다. 5년 만에 재개한 프랑스-러시아 안보장관회의에서 마크롱은 프랑스식 실용주의 외교노선의 일환으로 “러시아 포용정책”을 구사하고자 하였다.¹⁾ 현재 러시아가 이란 핵문제, 시리아 분쟁, 리비아에서 군사적 긴장, 우크라이나 문제, 러시아의 가짜뉴스 유포와 같은 하이브리드 위협, 에너지 수급의 문제 등 유럽의 안보에 깊이 관여하고 있는 상황에서 미국/서방이 러시아를 계속 고립시키고 대화의 창을 스스로 닫는 것은 문제 해결에 도움이 되지 않는다는 것이 프랑스 전문가들의 견해이다. 결국 마크롱은 해법을 찾

1) 2002년 시작한 양국의 안보장관회의는 2014년 러시아의 크림반도 강제 병합으로 중단되었다가 이번 9월 8일 재개되었다.

기 위해서는 핵심 플레이어인 러시아와 직접 대면하여 논의할 필요가 있다고 판단하고 러시아와의 단독 회담을 개최한 것으로 보인다. 프랑스-러시아 간의 우호적인 분위기에 힘입어 마크롱은 8월 프랑스에서 열린 G7 정상회담에서 러시아, 우크라이나, 독일과 4자회담을 제안하였다. 프랑스의 중재 노력은 러시아와 우크라이나가 억류 중이던 상대국 인사들을 9월 7일 35명씩 교환하는 것으로 소기의 성과를 거두었다.²⁾ 그러나 마크 에스페 미 국방장관은 러시아에 대한 마크롱의 유화정책이 아직 시기상조라는 우려를 표명하는 등 워싱턴은 마크롱의 외교 행보에 불편한 기색을 감추지 않고 있다. 향후 미국의 프랑스에 대한 견제가 고질적인 대서양주의와 유럽주의간 경쟁 구도로 불거질 가능성도 적지 않다.

2. 2020년 전망 : 유럽안보통합의 심화와 외연의 확대

2020년에도 프랑스가 지역 수준에 머무르지 않고 글로벌 수준에서 외교 아젠다 셋터로서 역할을 확대할 것으로 전망되는 바, 프랑스와 유럽의 정세를 전망하는 데 있어 모두 핵심적인 요인인 중국의 대 유럽정책과 러시아발 하이브리드 위협을 중심으로 살펴본다. 첫째, 미중 갈등이 무역관세만 그치지 않고 다양한 사안들에서 장기화되고 있으며, 이는 미국과 전통적 동맹관계를 유지해 온 서유럽 국가들에 커다란 부담으로 작용하고 있다. 반대로 미중 갈등으로 미국 중심의 단일 패권 구도를 견제하기는커녕 고립될 위험에 있는 중국은 유럽을 이상적인 전략적 파트너로 보고 유럽-중국 관계에 공을 들여왔다.³⁾ 일본은 미국에 자신의 안보를 담보 잡혀 미국을 견제할 수 있는 여건이 갖춰지지 않았고, 러시아는 중국과 지역 경쟁 관계에 있는 인도에 군사적 지원을 하고 있다는 점에서 완전히 신뢰하기는 어려웠다.⁴⁾ 그에 비해 유럽과는 이익 충돌의 가능성은 상대적

2) 김용래, “프랑스·러시아 안보장관회의 5년만에 재개... 해빙 첫단추?” 『연합뉴스』(2019, 9, 8.)

3) 이장원, “시진핑 시대 중국의 대외정책: ‘일대일로 전략’과 유럽,” 『한국동북아논총』76, 2015, p.64

4) *ibid.*

으로 적은 반면 다자주의 외교의 선호 방식과 선진 기술개발에 대한 관심을 공유할 수 있는 것으로 기대되었기 때문이다. 이 점에서 미중 갈등이 2020년 유럽의 정세를 전망하는데 중요한 요인이 될 것은 분명해 보인다. 둘째, 2020년 유럽 전망에서 빠뜨릴 수 없는 또 다른 중요한 변수는 러시아발 하이브리드 위협이다. 2019년 한 해는 2016년 영국 브렉시트 국민투표와 2017년 미국 대선, 그리고 무수한 유럽 선거에 관여한 정황들이 보다 구체적으로 드러나면서 2019년 미국뿐만 아니라 유럽 언론을 달구었다. 미국 대선을 앞둔 2020년에도 서방에 대한 여론전은 가속될 것으로 전망되고 있다.

미중 갈등 속 유럽-중국 관계: 협력적 긴장관계

1995년 EU가 최초의 대중전략으로 <유럽-중국 관계 장기전략(A Long-term Policy for Europe-China Relations, 1995)>을 펴낸 이래 유럽-중국 관계는 긴밀한 협력관계로 발전되었다. <중국과 포괄적 동반자 관계(Building a Comprehensive Partnership with China, 1998)>, <성숙한 동반자 관계: EU-중국의 공유된 이익과 도전(A Maturing Partnership: Shared Interests and Challenges in EU-China Relations, 2003)>을 거치면서 유럽은 중국과 경제 통상 부문 이외에도 군사·안보 부문에까지 협력을 확대해 왔다. 중국과 유럽은 2003년부터 고위급 전략대화의 정례화를 통해 상호간 전략적 중요성을 확인하였으며, 2013년에는 중국의 제 12차 5개년 계획과 중국의 ‘두 개의 백년’ 비전에 맞춰 EU와 중국은 공동으로 <2020년 EU-중국 공동전략의제(EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, 2013)>를 개발하여 핵심적인 영역에서 이익구조를 공유하기 위해 노력해왔다. 이후 지난 6년간 유럽-중국 관계는 협력의 폭과 강도, 속도 모든 면에서 강화되면서 이 둘은 유례없이 긴밀한 협력 관계를 맺게 되었다.

그러나 유럽-중국 관계가 심화될수록 도전 또한 깊어지고 있는 것이 사실이다. 첫째, 중국과의 협력이 유럽을 안보 위협에 빠뜨릴지도 모른다는 우려가 확산되고 있다. 화웨이 장비나 이탈리아 항만 개방 문제에서 보듯이 유럽 국가들의 핵심 기반시설 및 사이버 인프라가 중국에 노출됨으로써 안보적 취약성을 드

러낸다는 유럽 내 비판 여론도 급성장 중이다. 이탈리아 부총리겸 내무장관인 마테오 살비니는 중국이 이탈리아 항구에(트리에스테, 제노아, 팔레르모, 라베나) 투자하는 것은 중국의 지정학적 영향력 확대에 이용되다가, 이들 지역들에 는 빛만 남아, 결국 중국의 “식민지”로 전락할 것이라는 비관적인 견해를 견지 하고 있다. 프랑스 대통령 마크롱도 EU내 철도, 항만 등 주요 사회기반시설을 중국이 소유하는 것은 “전략적 실패”라고 비판하였다. 이는 EU 회원국들과 중국과의 관계에서 심각한 정보 및 자원의 비대칭성을 야기할 수 있기 때문이다. 둘째, 상호 호혜원칙에 따른 형평성 문제이다. 그동안 중국은 유럽 시장에서는 자유시장의 혜택을 누리면서 중국시장에서 유럽 기업들에 기술 이전을 강요하는 등 불공정 관행을 계속해왔다. 또한 중국 정부는 자국 기업들에 산업 보조금 지급을 통해 유럽 기업의 중국 시장 진출시 불이익을 초래하였다고 비판된다. 셋째, 유럽 주재 중국 기업들의 지적재산권 침해 역시 심각한 문제로 지적되고 있다. 넷째, 많은 유럽 국가들은 중국의 민주주의와 인권 증진 같은 정치적 이상과 그들의 경제 전략 사이에서 어려운 선택을 계속하고 있다. 중국이 지금까지 유럽 시장에서 보인 규범을 무시하는 기회주의적 태도로 향후 대 중국 무역 및 투자 협정과 관련하여 유럽의 공동 대응이 어려워지고 있다.

이 같은 문제에 대해 EU는 다양한 경로를 통해 중국에 문제를 지적하고 시정을 요구해 왔다. 공식 문건으로는 가까이는 2016년 유럽각료이사회(Council of the European Union)의 <EU의 대 중국전략(EU Strategy on China, 2016)>와 2019년 유럽집행위원회(European Commission)의 <EU-중국 전략 전망 (EU-China: A Strategic Outlook, 2019)>을 예로 들 수 있다. 2016년 보고서에서 EU의 지적 사항은 크게 두 가지다. 하나는 중국산 철강의 과잉생산과 정부보조금 지급, 중국 정부의 유럽 기업에 대한 과잉 규제, 유럽기업의 지적재산 무단복제와 같은 유럽과 교역에서 나타난 불공정 관행의 문제이다. 다른 하나는 UN 안전보장이사회 상임이사국(P5)이자 경제 대국으로서 그에 걸맞게 국제 규범을 준수하고 국제 분쟁 발생시 문제 해결을 위해 적극적인 자세로 임하는 책임감을 주문하였다. 특히 후자의 경우는 일찍이 <EU-중국: 책임이 동반된 동반자 관계(EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities, 2006)>에서 부터 EU가 문제를 제기해 온 바이다.

중국은 내정 불간섭 원칙을 들어 모두 개선을 미뤄오다 미중 무역 분쟁이 격화되던 2019년 초부터 전향적 움직임을 나타냈다. 2019년 4월 EU와의 정상회담을 앞두고 3월 초 열린 중국 최대 정치 행사 양회(兩會)에서 중국은 <중화인민공화국외상투자법(외상투자법/외국인투자법)> 개정을 결의하였다. 기존 외자 3법(외자기업법, 중외합자경영기업법, 중외합작경영기업법)을 통합한 이번 외상투자법에서는 그동안 (미국과) 유럽이 문제를 제기해 온 상당 부분을 수용하였다. 대표적으로 지식재산권 및 기술이전 관련 법적 책임 명문화, 내외자 기업에 동등한 대우를 하도록 관련 규정 신설, 정부조달 서비스 시장 개방, 행정 절차 간소화 및 불필요한 시장 규제 철폐 등을 담고 있다.⁵⁾ 외상투자법은 보기 드물게 신속하게 확정되었는데 이는 중국정부의 의지가 없었다면 불가능한 일이었다. 당시 진행 중이던 미국과의 협상과 국민방문을 목전에 둔 EU-중국 정상회담을 염두에 둔 포석으로 풀이될 수 있다. 특히 중국에서 외상투자법이 통과되기 불과 3일 전, EU는 <EU-중국 전략 전망(2019. 3. 12.)>에서 2016년 보고서에서 지적한 사항들을 보다 강도 높게 비판하였다. EU집행부가 중국 양회에서 외상투자법 개정이 통과되리라는 것을 예상하고 발표한 것인지는 알 수 없으나, 적어도 중국이 이탈리아와 프랑스, EU와 연속해서 정상회담을 앞둔 시점에서 미리 썰기를 막아두고자 했을 것으로 짐작할 수 있다. 중국으로서도 유럽과의 만남을 앞두고 보다 유화적인 제스처를 취할 필요가 있었을 것이다. 3월 유럽 방문은 중국에게 여러모로 중요했다. 우선 일대일로 전략에 호응해준 첫 서유럽 국가인 이탈리아와 협정을 앞두고 있었고, 미국과의 교섭에서 중국이 레버리지를 쥐려면 적어도 유럽은 우호세력으로 남겨두어야만 고립을 피할 수 있기 때문이다.

이 같은 성과에도 불구하고 2020년에도 유럽-중국 관계는 전략적 모호성으로 말미암아 협력이 이루어지면서도 긴장관계가 지속될 것으로 전망된다. EU와 개별회원국 정부들은 베이징이 유럽에 미치는 영향력에 비해 유럽이 베이징에 미치는 영향력은 미미하다고 느끼고 있다. 미중 갈등이 심화될수록 중국에는 중

5) 박민숙, 이효진, “중국의 새로운 외국인투자법 주요 내용과 평가” 『KIEP 세계경제 포커스』19-12, 대외경제정책연구원, 2019. 4. 17.

국이 유럽 대신 G2로 각인되는 상승효과가 발생하는 반면, 유럽이 중국과 접촉 면적을 넓힐수록 유럽은 경쟁이 가속화되는 하방효과가 발생하기 때문에 풀이된다. 즉, EU가 대중정책에서 한 목소리를 내는 데 실패한 것은 유럽을 분할하려는 중국의 계획적인 전략보다는 유럽 내부의 분열로 부터 비롯되었다고 볼 수 있다. 예를 들면, 중국의 투자를 유치하려는 유럽 국가들 간의 경쟁이 치열해지면서, 중국은 28개의 “유럽으로의 관문”을 갖게 되었다. 그에 비해 유럽은 중국으로 가는 문 하나를 28개국이 비집고 들어가는 모양새다. 이처럼 유럽의 입지가 점점 좁아지는 데에는 EU 회원국들 간에 의사소통이 원활하지 않고 단일한 정책을 수립하기 어려운 점이 큰 몫을 차지하고 있다고 볼 수 있다. 대중국 정책에서 EU 회원국들간 조율 실패는 곧 중국에 유리한 환경 조성으로 이어질 것임을 유럽은 누구보다도 잘 알고 있다. 그러나 브렉시트와 포퓰리스트 정당의 부상으로 극심한 내홍을 겪고 있는 EU로서는 EU-중국 관계의 역학 및 다층적 복잡성을 쉽게 극복하기는 어려울 것으로 전망된다.

러시아의 하이브리드 위협

NATO와 EU가 앞다투어내고 있는 안보 관련 보고서에서 발견되는 공통점은 바로 러시아의 하이브리드 위협이다. EU는 “2030 글로벌 트렌드(Global trends to 2030: Challenges and choices for Europe)”에서 가까운 미래에 벌어질 가장 큰 변화로 ‘초연결성’을 꼽은 바 있다. 가상이나 디지털사회에서 뿐 아니라 물리적으로도 연결성이 긴밀해져감에 따라 EU회원국들 간 국경은 더욱 의미가 떨어져 통합이 심화됨과 동시에 각국에서 벌어지는 일들이 공동체 전체에 미치는 파급효과 역시 증대될 것이라 전망하고 있다. 다시 말해, 이 같은 미래 사회의 초연결성이 러시아의 하이브리드 위협을 전파하는데 효과적인 플랫폼 역할을 할 수도 있다는 점에서 4차 산업혁명 시대 전쟁의 양상이 빠르게 변화될 것으로 전망되고 있다. NATO 역시 하이브리드 위협을 미래에 가장 치명적인 위협으로 꼽고 있으며 그 특징을 다음과 같이 꼽고 있다.

- 지구화된 환경에서 전략적으로 유리한 기회의 포착
- 전략적 효과의 극대화를 위한 각종 언론 매체에 역정보 및 허위정보의 유포

- WMD, 테러리즘, 간첩행위, 사이버 공격, 범죄행위 등 다양한 방법을 상황에 따라 혼합하여 사용
- 기존의 국제/국내 법체계와 교전수칙의 허점을 파고들어 유리하게 활용

2014년 9월 NATO 정상회담에서는 하이브리드 위협이 하이브리드 전쟁(Hybrid War)으로 격상되었다: “고도로 통합된 구상 속에서 노골적인 수단과 은밀한 수단(overt and covert), 군사, 준군사 및 민간 수단(civilian measures)들이 광범위하게 운영되는 현상”으로 정의하였다.⁶⁾ NATO가 2018년 연례보고서에서도 밝혔듯이 하이브리드 위협은 전시와 평시의 경계를 모호하게 하고 있다.⁷⁾ 심리전 의도로 살포되는 가짜뉴스와 사이버 공격은 어느새 일상 속의 전투로 자리 잡았다.

이처럼 가상과 실제의 공간을 넘나들며 가짜 정보를 이용한 고도의 심리전을 수행하여 물리적 피해까지 끼치는 고도의 지능적 위협에 대비하기 위해 NATO는 이미 육해공 뿐만 아니라 사이버전에서 유럽 국가간 협력을 모색하고 있다. 하이브리드 위협 수준이 속도, 규모, 강도 등의 면에서 지속적으로 격상되고 있는 추세에서 사이버전에서 나토 동맹국들과의 협력은 필수적이다. 지속적으로 업데이트된 계획을 서로 공유하고 적용하며, 사이버공격에 대해 각국이 지니는 책임들을 매뉴얼로 만드는 것이 협력의 첫 번째 단계가 될 것이다. 이에 따라, 2008년 에스토니아 탈린에 “나토 사이버 사령부(NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence)”를 설립 현재 25개국 나토 회원국에서 전문가들이 파견되어 유럽 내 사이버 위협 분석과 대응을 위한 협력을 하고 있다. 독자적인 능력을 향상시키기 위해 나토는 2018년 벨기에 몽스(Mons, Belgium)에 “사이버 작전수행 센터(Cyberspace Operations Centre)”를 설립하고 “하이브리드 위협 대응팀(Counter-Hybrid support Teams)”을 창설하였다.

나아가 나토와 EU간의 공조도 확대되고 있다. 2016년 두 기구는 공동 프레임워크(JF 2016: Joint Framework on countering hybrid threats—a European

6) NATO Wales Summit Declaration (2014)

7) NATO Annual Report(2018), p.26

Union response)와 2018년의 공동 대화(JC 2018: Joint Communication on increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats)를 통해 협력의 기초를 마련하였다.⁸⁾ 헬싱키에 있는 “유럽 하이브리드 위협 대응센터(European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats)”와의 공조를 통해 하이브리드 위협 발생 시 효과적인 대응(operation)을 위해 EU와의 협력도 강화하고 있다.

EU는 하이브리드 위협에 대한 대응을 격상시키기 위해 다양한 수준의 법제화를 추진해오고 있다. 대표적으로 “유럽 사이버 안보 산업 및 기술 연구 혁신 센터와 회원국간 협력 네트워크 설립시 규제 제안(Proposal for Regulation to establish the European Cybersecurity Industrial, Technology and Research Competence Centre and the Network of National Coordination Centres)” 채택을 통해 관련 부문에서 구체적인 법제화가 가속화되고 있다. 4차 기술 혁신을 민간 부문에서 선도하고 있는 특성에 따라 민간-공공 협력의 일환으로 “유럽 사이버안보 기구 European Cybersecurity Organisation (ECSO)” 250여개 멤버가 2020년까지 연구를 진행 중이다.

그러나 주요 인프라의 취약성, 재정적 지원의 부족 등이 EU가 하이브리드 위협에 효과적으로 대응하는데 어려운 점으로 지적되고 있다. 2007년 기준 ICT R&D에 대한 투자가 미국에 비해 현저히 적을 뿐 아니라, 유럽 내 여타 자동차, 가전제품, 건강의약품 등에 비해서도 투자 규모가 작다. 이를 해결하기 위해, 유럽은 FDI 검열, 자금세탁방지 지침 (Anti-Money Laundering Directive) 등을 강화하는 한편, 2020년까지 연구혁신을 위한 투자를 증진시키고, ICT 연구와 ICT 시장을 활성화하기 위한 방안을 모색하고 있다. 그러나 국방 전략의 진화가 아니라 혁명이 요구되는 시점에서, 유럽은 재원 마련이 시급해 보인다.

8) European Commission, Joint Staff Working Document, Brussels, 28 May 2019

유럽-미국 동맹 균열의 가능성: 방위기술경쟁

이 점에서 유럽 국가들은 크게 두 가지 선택지를 앞에 두고 있다. 하나는 EU 자체 프로그램 개발이고, 다른 하나는 미국의 지원에 기댄 유럽 국가들의 개별 발전이다. 마크롱과 트럼프가 유럽 국가들에 NATO 방위비 인상 문제를 놓고 벌이는 긴장관계에 비추어 처음 두 선택지가 양립하기는 어려워 보인다.

우선 유럽은 공동안보방위정책(European Security and Defence Policy)에서 재정적으로나 제도적으로나 협력이 용이해졌다. 2018년 상설안보협력체(PESCO: Permanent Structured Cooperation)설립과 유럽방위기금(EDF: European Defence Fund) 조성으로 개별국 차원에서 그동안 중복되고 낭비되던 국방예산을 효율적으로 사용할 수 있게 되었다. EU회원국들은 약정한 기금을 출연함으로써 원하는 공동 방위 프로젝트에 자발적으로 참여할 수 있게 되었고 그 프로젝트를 수행하기 위한 비용은 EDF로 충당된다. 이를 위해 EU는 유럽방위기금에 130억을 배정할 예정이다.⁹⁾ 특히 유럽의회는 2019-2020년 유럽방위산업개발 프로그램(EDIDP: European Defence Industrial Development Program)에 6억 유로 배정을 승인하였으며, 2021년부터는 매년 10억 유로로 증액될 예정이다.¹⁰⁾ 또한 연례방위조정평가제도(CARD: Coordinated Annual Review on Defence) 등을 도입함으로써 유럽집행위원회(European Commission)와 유럽방위청(EDA: European Defence Agency)과 같은 초국가적 기관의 역할과 권한이 확대되었다. 이처럼 개선된 제도적 재정적 조건으로 EU는 하이브리드 위협을 비롯한 다양한 군사안보 분야에서 공동 대응책을 마련하기에 무리 없는 여건이 마련되었다.

두 번째 선택지는 하이브리드 위협에 대처하기 위한 기술개발을 위해 미국의 지원을 받는 것이다. 실질적으로 NATO 전력을 이끌고 러시아의 위협에 대항해 강력한 재래식 전력과 핵우산을 제공해 온 미국으로서는 유럽의 독자적 국방 산업 추진에 배신감을 느끼고 있다(트럼프는 매우 모욕적(“very insulting”)이라

9) 최현호, “유럽군에서 방위산업 역량 강화까지 자체 국방 역량 강화에 나서는 유럽연합” 『국방과 기술』486, 2019, pp.28-35, p.33.

10) *ibid.*

고 힐난). 미국은 유럽의 독자적인 안보능력 강화 노력에 대해 과거 동구권 국가들의 노후화된 러시아제 장비를 실질적으로 무상으로 교체해주기 위한 예산으로 1억 9천만 달러를 배정하였고 앞으로 이를 확대할 예정이다.¹¹⁾ 이른바 “유럽 재편 인센티브 프로그램(ERIP: European Recapitalization Incentive Program)”이 알바니아, 보스니아, 크로아티아, 그리스, 북마케도니아, 그리고 슬로바키아를 대상으로 이루어지고 있다.¹²⁾

미국은 방산 시장의 점유율 문제뿐만 아니라 동맹간 작전의 원활함을 위해서도 유럽의 독자적 방위 기술 개발을 묵과하지 않을 가능성이 높다. 이는 NATO를 통해 집요하게 이루어질 가능성이 높아 보인다. 4차 산업혁명을 맞아 미국은 나토 회원국들과의 국방 혁신을 위한 협력은 불가피하다고 설득하고 있다. 동맹간 군사무기체계의 상호 운용성을 강화하는 것이 보다 저비용 고효용 원칙에 부합하기 때문이다. 궁극적으로는 미래전 수행을 위해 국가별로 별도의 무기체계를 유지하면서도 작전 수행 시 유기적으로 움직일 수 있으려면 상호 운용성은 필수적이다. 트럼프가 나토 회원국들에 분담금 비율을 상향 조정하도록 요구하는 것은 이러한 맥락에서 이루어지고 있다는 점에서 다음은 한국이 될 가능성도 농후하다.

2020년	주요 일정	비고
1월	2차 세계대전 당시 연합국의 독일 뉘른베르크 폭격 75주년 (1/2) 브렉시트 예정(1/31) 다보스포럼 (at 스위스 다보스, 1/21~1/24)	
2월	북극해 제도 스발바르에 관한 노르웨이 주권 인정 (Svalbard Treaty) 100주년 (2/9) 영국 공군 드레스덴(독일) 파병 75주년: 2차 세계대전 독일군 대상으로 대량 공습 (2/13)	

11) *ibid.* p.34.

12) *ibid.*

3월	프랑스 지방선거	NPT 효력 40주년 (3/5)
4월	-NPT Review Conference (4/27~5/22)	
5월	영국 지방선거(5/7) 슈만플랜 70주년(5/9) 영국 채널 제도(the Channel Islands) 독일군으로부터 해방 75주년 (5/9)	UN헌장 서명 75주년 at 미국 샌프란시스코 (5/26)
6월	2019 EU summit (at 벨기에 브뤼셀, 6/30~7/1)	Korean War 발발 70주년
7월	영국 브리튼 전투(2차 세계대전 당시) 80주년 (7/10) 포츠담 회담 75주년 (7/16)	
8월		
9월	2차 세계대전 종전 공식선언 75주년 (9/2) 2020 Asia-Europe Summit (at 캄보디아, 9/6)	
10월		
11월	아일랜드 독립전쟁 100주년 (11/21)	
12월	NATO summit (London, 12/3~4)	

아세안 중심성 강화와 지속가능한 개발

유현정

1. 2019년도 평가 : 아세안 중심성(Centrality) 회복 노력

지속가능성을 위한 파트너십 증진

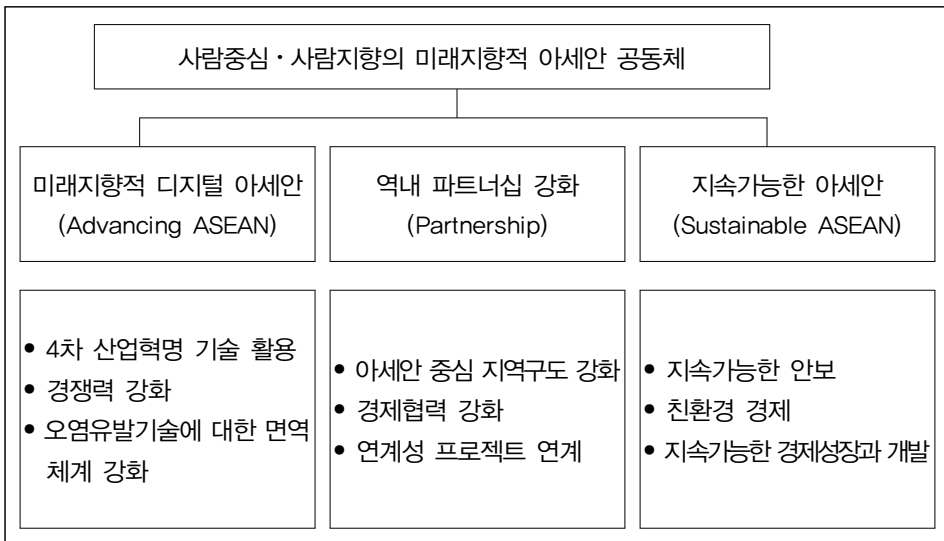
2019년 아세안 의장국은 태국이었다. 태국의 프라윗 총리는 2018년 11월 15일 싱가포르에서 개최된 아세안 의장국 취임식에서 아세안의 2019년 슬로건으로 ‘지속가능성을 위한 파트너십 증진(Advancing Partnership for Sustainability, 이하 APS)’을 제시하였다. APS 구상의 주요 골자는 세 가지이다. 첫째, 디지털 산업을 중심으로 한 4차 산업혁명을 주도함으로써 아세안의 경제성장을 도모하고(Advancing ASEAN) 둘째, 아세안 중심성을 근간으로 하는 역내 질서를 구축하기 위해 아세안 회원국 및 국제사회와의 파트너십(Partnership)을 강화하여 셋째, 안보·경제 등 모든 부문에 있어서 지속가능한 아세안 공동체(Sustainable ASEAN)를 건설하겠다는 것이다.

APS 구상은 아세안을 둘러싼 국제정세가 급격히 변화하면서 아세안 안과 밖에서 다양한 위기 요소가 대두되고 있다는 우려에서 출발하였다. 글로벌 차원의 도전 요소로는 4차 산업혁명 대비를 위한 국가 간 경쟁 심화, 테러리즘, 기후변화, 보호무역주의와 반글로벌 인식 확산, 역내 미중갈등 심화 등을 들 수 있다. 지역 차원에서는 인신매매·마약밀수 등 아세안 국가 간 국경범죄, 도시화와 노령화에 따른 사회구조 변화, 회원국 간 개발격차 심화에 따른 공동체의 와해 등이 아세안의 지속가능한 개발을 위협하고 있다. 프라윗 총리는 제34차 아세안 정상회의 개최사에서 이와 같은 위기 요소에 대응하기 위해 특히 세 가지 분야에 주력하겠다고 선언하였다. 첫째, 안보부문에서는 사이버 안보협력, 국경범죄 대응, 그리고 재난에 대한 관리역량 강화에 역점을 둔다. 둘째, 경제분야에서는

역내 포괄적 경제 동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, 이하 RCEP)의 연내 최종타결을 통한 자유무역의 확대, 디지털 산업육성을 통한 기술과 혁신 추구, 인도-태평양 지역의 다양한 ‘연계성 강화 프로젝트들의 연계’(connecting the connectivities)를 추진한다. 이는 아세안 회원국 간 개발 격차를 완화하고 역내 통합을 가속화 하기 위한 것이다. 셋째, 아세안의 지속가능성한 개발을 위해 태국에 ‘지속가능 개발 연구 센터(ASEAN Center for Sustainable Development Studies and Dialogue)’를 신설하고 환경·도시개발·노령화 등의 인문·사회 의제에도 관심을 돌린다.

2019년 아세안의 슬로건에 비추어 보았을 때, 아세안은 두 가지 측면에서 아세안의 지역 질서에 큰 전환을 가져올 수 있는 의미 있는 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 제34차 정상회의(2019.6.23.)에서는 ‘아세안 중심성’과 ‘포용성’을 핵심개념으로 하는 ‘인도-태평양에 대한 아세안의 인식(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)’ 문서를 채택하였다. 제3차 RCEP 정상회의(2019.11.4)에서는 오랜 기간 협상을 진행해 왔던 RCEP 논의가 타결되면서 최대 규모의 FTA 출범을 가시화하였다.

〈표 1. ‘지속가능성을 위한 파트너십 증진(APS)’ 주요 요소〉



‘인도-태평양에 대한 아세안의 인식(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)’ 문서 채택

아세안이 결성된 1967년부터 현재에 이르기까지 아세안은 국제정세에 탄력적으로 대응함으로써 강대국의 갈등과 경쟁 속에서도 아세안 고유의 정체성을 유지해 올 수 있었다. 미·소간 냉전체제 시기에는 아세안 지역이 강대국 간 갈등의 주요 무대가 되지 않도록 강대국의 역내 개입을 거부하였다. 이는 일찍이 ‘평화, 자유, 중립지대(Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN)’ 선언(1971)으로 구체화 되었다. 그러나 탈냉전 이후, 아세안 국가 사이에 실용주의 노선이 팽배해지면서 경제적 측면에서 시장을 개방하고, 안보의 측면에서도 강대국들을 역내로 유인하는 적극적인 대외정책을 구사하였다. 1997년 아세안 10개국 이 단일 공동체로 결성된 이후, 아세안 중심성(Centrality)에 기초하여 ARF, ASEAN+1, ASEAN+3, EAS, ADMM-Plus 등 역외 국가도 참여하는 다자간 협력 프로세스를 제도화하였다.

아세안은 탈냉전 후 미국을 초강대국으로 하는 단극체제에서 상대적으로 안정적으로 역내 질서를 유지할 수 있었다. 하지만 중국이 정치·경제적으로 급격히 부상하면서 초래된 미중 간 갈등이 동남아시아에서도 투영되면서, 아세안 중심성이 약화되고 공동체의 내적 결속력이 와해되고 있다. 특히 트럼프 행정부가 출범하면서 이러한 현상이 더욱 가속화되고 있다. 아세안은 변화된 국제환경에 부합하게 대외정책을 수정·보완하고 있다. 2018년 8월 2일에 개최된 아세안 외교장관회의에서 행해진 인도네시아 레트노(Retno L.P. Marsudi) 외교장관의 연설은 미중 간 지정학적 경쟁을 심각하게 우려하고 있는 아세안의 시각을 명확히 보여주는 예이다. 레트노 장관은 현재 미국과 중국이 ‘상대국 배제’에 기초한 지역구도를 추구하고 있으며 이는 역내 환경에 바람직하지 않다고 주장하였다. 또한 아세안 중심의 인도-태평양 전략을 제시하면서 이해당사국 모두가 참여하는 ‘포용성(inclusive)’과 ‘개방성(open)’을 강조하였다.

2019년 1년간 아세안 회원국은 고위급, 외교장관급 조율을 거치며 제34차 아세안 정상회의에서 ‘인도-태평양에 대한 아세안의 인식(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 이하 AOIP)’ 문서를 채택하였다. AOIP는 기존의 역내질서

를 대체하는 새로운 지역질서를 형성하기보다는 EAS와 같이 기존에 형성된 다자간 협력체를 강화하여 대화와 협상을 통한 갈등해결을 강조하고 있다. 아세안이 인식하는 인도-태평양 지역은 단순히 지리적으로 인접한 물리적 공간이 아니라 밀접하게 연결되고 통합된 지역인데, 아세안이 중심성을 유지하는 가운데 동 공간에서 전략적 역할을 강화해 나가야 한다. 인도-태평양 지역이 강대국의 주도권 경쟁이 표출되는 공간이 아니라, 강대국이 협력하는 가운데 주권 존중·내정불간섭·평등·상호신뢰 등 아세안의 전통적 가치가 존중되는 민주적이고 포용적이며 개방된 공간이 되는 것이 AOIP에 나타난 아세안의 지향점이다.

AOIP는 법적 구속력을 가지는 조약이 아니라 지침(guideline)이다. 그러나 불확실성이 증폭되고 있는 국제환경 속에서 역내 질서에 대한 아세안의 미래비전이 필요하다는 공감대에서 도출된 합의문서인 만큼, 향후 아세안 대외전략의 준거가 될 것으로 보인다.

〈표 2. 인도-태평양에 대한 아세안의 인식·목표·원칙〉

구분	내용
인도-태평양에 대한 아세안의 인식	<ul style="list-style-type: none"> 인도-태평양 지역은 밀접하게 연결되고 통합된 지역으로서 아세안이 중심적이고 전략적 역할을 담당 경쟁이 아닌 대화와 협력의 인도-태평양 모든 이해당사국의 개발과 번영을 지향하는 인도-태평양 지역구조에 있어서 해양의 중요성
목표	<ul style="list-style-type: none"> 역내 협력을 견인하는 인식 제공 역내 평화와 안정, 번영을 가능하게 하는 환경조성 EAS, ARF, ASEAN+1 등 아세안 주도의 의사결정 메커니즘 강화 우선협력 부문 보완 및 발굴
원칙	<ul style="list-style-type: none"> 아세안 중심성 강화, 개방성, 투명성, 포용성, 규범에 기초한 규율, 주권 존중, 내정불간섭, 기존의 협력틀 보완, 평등, 상호 존중, 상호 신뢰, 호혜, 국제법 존중 등 동남아시아 우호협력조약(TAC)에 포함된 목표와 원칙 준용

제3차 RCEP 정상회의: 2020년 최종 서명 목표로 RCEP 협정문 타결

미중 무역전쟁과 WTO체제의 불완전성으로 인해 국제무역시스템이 자유무역보다는 보호주의로 회귀하는 경향을 보이면서 16개 RCEP 회원국들은 협정문의 조기타결을 희망해 왔었다. 2012년 11월 최초로 시작된 RCEP 협상은 7년 동안 총 27차에 걸친 협상 끝에 결실을 보았다. 제3차 RCEP 정상회의에서는 16개 회원국 중 인도를 제외한 15개국이 총 20장으로 구성된 RCEP 협정문 타결에 합의하였으며 향후 시장개방 협상 등 잔여 협상을 마무리하고 협정문 법률검토 등을 거쳐 2020년 최종 서명할 것을 합의하였다. 지난 2018년 3월에 타결된 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)에 이어 거대한 FTA 출범이 가시화되고 있다.

인도의 RCEP 불참은 어느 정도 예견된 것이었다. 2018년부터 2019년 2/4분기까지의 무역통계에 따르면, 인도는 15개 RCEP 회원국 중 11개국과의 교역에서 무역수지가 적자이다. 특히 중국과의 무역에서는 600억 달러에 이르는 만성적인 무역적자를 기록하고 있다. 인도가 RCEP에 정식 가입하면 무역수지적자 폭이 더욱 확대될 수 있으며 자국 내 철강·섬유 등 제조업의 기반이 흔들릴 수 있다. 인도는 RCEP 협상과정에서, 특정 제품에 대한 세이프가드 조치와 외국인 기업이 특정 국가의 정책으로 손실을 봤을 때 정부를 상대로 소송을 제기할 수 있는 ‘투자자 국가분쟁해결(ISDS)’ 절차 거부를 요구하였다. 이러한 요구가 협정문에 반영되지 않자 인도가 RCEP 불참을 결정한 것이다.

그러나, 인도의 불참은 아세안과 인도 모두에게 많은 아쉬움을 남겼다. 고촉통(吳作棟, Goh Chok Tong) 전 싱가포르 수상이 ‘아세안은 중국과 인도라는 양 날개로 운행하는 여객기’라고 비유한 것처럼 아세안의 지역전략에서 인도는 중요한 위상을 가지고 있다. 아세안에 있어서 인도는 인도양과 태평양을 하나의 경제권역으로 형성하는데 중심적인 국가일 뿐만 아니라, 중국에 대항한 역내 전략적 균형을 이루기 위해서도 필수불가결한 국가이다. 인도의 RCEP 불참으로 아세안의 지역통합 및 역내 균형 전략이 차질을 빚을 수 있다.

인도의 경우, 모디(Narendra Modi) 총리는 기존의 ‘동방정책(Look East

Policy)’을 한층 업그레이드하여 ‘신동방정책(Act East Policy)’를 대외정책의 기조로 제시하면서 아세안의 전략적 가치를 높이 평가한 바 있다. 이번 인도의 RCEP 불참 결정은 지역 경제통합보다는 국내 경제보호를 우선시하는 불가피한 선택이었지만, 인도가 동남아·동북아·호주로 글로벌 역량을 확대할 기회를 상실함으로써 지정학적 역할공간이 축소되었다.

한편, 중국과 경쟁관계에 있는 일본도 인도의 RCEP 복귀를 희망하고 있다. 인구 13억의 인도가 RCEP에 참여하지 않을 경우 시장규모가 크게 위축될 뿐 아니라, RCEP 내에서 거대시장과 경제력을 바탕으로 한 중국의 영향력이 확대될 가능성이 크기 때문이다. 올해 12월에는 일본의 아베 수상이 인도를 방문하여 인도의 RCEP 복귀를 설득할 예정이다.

RCEP의 최종 서명과 공식 발효까지는 시간적 여유가 있는 만큼, 인도가 기존 입장에서 선회하여 RCEP 가입을 긍정적으로 검토할 가능성 역시 배제할 수 없다. 앞서 언급한 데로 인도 역시 RCEP 가입에 따른 전략적 이익이 있기 때문이다. 2018년 11월에 개최된 제2차 RCEP 정상회의에서 인도의 국내 경제여건을 고려하여 시장 자유화의 정도를 낮춰주는 협상이 진행되었던 것처럼, 향후 협상 과정을 통해 이견이 조율될 수도 있을 것이다. 이 경우 미국을 제외한 모든 Quad 국가(미·일·호주·인도)가 RCEP의 회원국이 되어 중국과의 경제협력 관계가 더욱 심화할 것으로 전망되기 때문에 미국의 ‘인도-태평양 전략’이 차질을 빚을 수 있다.

트럼프 행정부의 아세안 정책으로 미국에 대한 불신 심화

2019년 한 해 동안 미-아세안 관계와 중-아세안 관계는 큰 차이를 보였다. 미중간 무역갈등이 심화되면서 중-아세안 간 경제적 협력이 가속화되었다. 2019년 상반기에 중-아세안 교역량은 전년도에 비해 4.2% 증가하였고 아세안은 EU에 이어 중국의 제2위 교역국가가 되었다. 또한, 양자 간 투자액 규모가 2,050억 달러에 이르면서 인프라 구축을 비롯하여 일대일로 사업에 진전을 이루었다. 제2차 일대일로 국제정상 협력 포럼(2019.4)에는 아세안 10개국 중 9개국 정상이 베이징을 방문하였다. 안보협력의 분야에서도 마찬가지다. 2018년 10월

에 이어 2019년 4월에도 중-아세안 간 해상합동군사훈련을 실시하였다. 중국 정부는 싱가포르에서 개최된 상그리라 대화(2019.6)에 2011년 이후 8년 만에 웨이펑허(魏凤和) 국방부장관을 파견하는 등 아세안의 전략적 가치를 중시하는 모양새를 연출하였다.

이에 반해, 아세안의 이익을 경시하는 듯한 미국의 태도로 인해 아세안 국가들 사이에 트럼프 행정부의 아세안 정책에 대한 불신이 커졌다. 상그리라 대화에서 싱가포르의 리셴룽 총리는 신냉전 체제에 대한 우려를 표명하고 미중 양국에 제로섬(zero-sum) 방식의 접근을 포기할 것을 주문하였다. 또한, 아세안 지역포럼(ARF, 2019.8.2)에 참석한 아세안의 고위관리들은 미중간 무역갈등이 역내 경제안정을 위협하고 있음을 경고하였다. 하지만, 같은 달 5일 미국 재무부장관은 중국을 ‘환율조작국’으로 지정하면서 미중간 경제갈등을 오히려 악화시켰다. 미국에 대한 아세안의 불신은 동아시아 정상회의(EAS)에서 표면화되었다. 트럼프 대통령은 2017년 이후 2년 동안 EAS에 참석하지 않았다. 2018년에는 펜스 부통령이 참석하였으며, 2019년에는 로버트 오브라이언(Robert O'Brien) 미국 국가안전보장회의(NSC) 보좌관이 특사 자격으로 EAS에 배석하였다. 오바마 행정부가 2011년 EAS에 가입한 이후 파견한 인사 중 가장 비중이 낮은 인사였다. 이는 미국이 대외정책에 있어서 아세안의 중요성을 무시하는 것으로 이해될 수 있었다. 방콕포스트는 “외교정책 결정권이 없는 사람을 정상회의에 보내는 것은 미국이 아세안을 중요하게 여기지 않는다는 방증”이라고 비판했다. EAS와 연속하여 개최된 미-아세안 정상회담에 아세안 측은 2019년 의장국인 태국, 2020년 의장국인 베트남과 라오스의 정상만이 참석하였고, 나머지 7개국은 외교장관이 참석하여 오브라이언을 상대하였다. 비록 오브라이언이 2020년 3월 이내에 미국에서 미-아세안 간 특별정상회의를 개최하자는 트럼프의 친서를 전달하였지만, 미국의 아세안 정책에 대한 불만과 불신은 당분간 지속될 것으로 보인다.

한-아세안 관계진전

미중 간 갈등 심화, 보호주의의 확대, 국제화 반대 정서 확산 등 글로벌 경제

의 불확실성이 증폭되고 있는 가운데 아세안과 한국 모두 외교 지평을 확대하고 시장 다변화를 통해 불확실성을 타개하려 하고 있다. 이를 목적으로 2019년에는 아세안과 한국의 관계가 급격하게 진전되었다. 2019년 9월 초, 문재인 대통령이 태국, 라오스, 미얀마를 방문함으로써 아세안 10개국 정상 모두와 정상회담을 했다. 미얀마는 한국과 10억 달러 차관제공을 포함한 상호협력 문건에 합의하였고 태국은 한국과 군사정보공유협정 체결, 라오스와는 한국과 비즈니스 파트너십 구축에 합의하였다. 한-아세안 간의 협력이 경제적 상호관계를 넘어서 정치·안보 부문에서의 협력으로 확대되어 가고 있다.

2019년 11월 25일부터 한-아세안 특별정상회의와 한-메콩 정상회의가 부산에서 개최되었다. 한-아세안 특별정상회의에서는 향후 한-아세안 협력관계에 기초가 될 ‘한-아세안 공동비전 성명’이 채택되었다. 또한, 한-메콩 정상회의에서는 분야별 협력방안과 주요 성과, 그리고 미래 협력 방향을 담은 한강-메콩강 선언을 채택하였다.

‘한-아세안 CEO 서밋’(2019.11.25.)에서 문재인 대통령은 기초연설을 통해 아세안을 ‘한국의 영원한 운명공동체’라고 규정하였고, 한-아세안 간 ‘함께 성장하는 공동체’ 건설을 위해 ① 사람 중심의 포용적 협력, ② 상생번영과 혁신성장 협력, ③ 연계성 강화를 위한 협력 등 세 가지 측면에서의 협력방안을 제시하였다. 구체적으로, ‘한강의 기적’이 ‘메콩강의 기적’으로 재현되도록 한국의 발전경험을 공유하며 교육·연구기관 등 인적자원 개발을 적극적으로 지원하기로 하였다. 4차 산업을 선도할 스마트 산업부문의 협력을 강조하는 한편 동아시아 무역 네트워크 시대를 맞이하여 앞으로도 아세안 국가와의 양자간 FTA 네트워크를 확대하기로 하였다.

아세안은 한국 대통령의 아세안 10개국 방문, 한-아세안 정상회의 및 한-메콩 정상회의에서 한국이 보여주고 있는 양자 관계 증진에 대한 진정성을 높이 평가했다. 특히, 아세안은 한국이 한-아세안·한-메콩 협력기금을 꾸준히 확대하여 아세안의 인프라 건설을 지원하겠다는 선언을 아세안의 연계성 강화 측면에서 환영하였다.

2. 2020년도 전망 : 불확실성 해소를 위한 역내 결속력 강화

미중간 전략적 경쟁 심화 및 아세안의 능동적 대응 필요성

2019년 아세안의 대외정책은, 보호주의 확산과 미중갈등 심화에 대한 대응에 방점을 두고 진행되었다고 평가할 수 있을 것이다. 미중 간 경쟁 심화에 따른 국제환경의 불확실성에 대응하여 ‘아세안 중심성’을 강조하는 AOIP 구상이 등장하였고 한국·EU 등과의 관계를 심화시키면서 국제적 역량확대에 노력하였다. 이와 함께 RCEP 협정문을 타결하면서 자유무역의 확대와 경제지평 확장을 시도하였다. 이러한 노력들은 아세안이 대외정책 결정과정에서 미중관계를 엄중하게 주시하고 있다는 방증이기도 하다.

2020년 역시 미중관계의 향방은 아세안의 전략적 대응에 직간접적인 영향을 미칠 것으로 전망된다. 최근 미행정부는 화웨이 장비 거래금지 규정을 완화하고 13차 미중 무역협상에서는 ‘점진적 스몰딜’이라는 연내 협상로드맵을 제시(2019.10)하면서 양국 간 갈등이 봉합·조정되는 양상을 보이고 있다. 하지만 이러한 협상 국면에도 불구하고 미중관계에 대한 장밋빛 전망은 시기상조라는 것이 일반적인 관측이다. 미중갈등의 본질은 단순히 중상주의적 이익선점을 위한 경쟁에 국한된 것이 아니라, 기존 강대국과 신흥 강대국 사이의 패권경쟁이며 이와 동시에 미국의 패권적 리더십을 유지하고 신흥국의 부상을 견제하려는 새로운 규범과 질서의 경쟁에 있기 때문이다. ‘규범에 기초한 국제질서(RBIO: Rule-based International Order)’ 경쟁에 기초하여, 자국의 이익 극대화를 위해 역내의 질서를 법적·제도적으로 고착화하려는 측면이 강하다. 현재의 미중갈등은 경제와 무역을 중심으로 진행되고 있으나 앞으로는 군사·이념·인권 등 다른 부문으로 전이되어 안보·가치의 갈등양상으로 더욱 확장될 수 있다.

동남아 지역은, 미국의 ‘인도-태평양 전략’과 중국의 ‘일대일로 정책’이 전면적으로 충돌하는 미중갈등의 최전선에 위치하고 있다. 이에 따라 아세안이 미중 간 힘겨루기의 중심지역으로 부각될 가능성이 높아지고 있다. 역내 국가들은 미중 간 전략경쟁 시대에 직면하여 새로운 외교·안보·경제 전략을 구상할 필요가 있다. 역내 최대의 경제·안보 리스크인 미중 경쟁심화에 대비하여 평화와 번영을 도모하기 위한 전략적이고 능동적인 대응이 요구될 것이다.

‘화합과 대응(Cohesive and Responsive)’에 주력

2019년은 아세안 지역을 둘러싼 갈등요인들이 완화되고 통합되는 시기였다. 남중국해에서 영유권 분쟁을 벌이고 있는 중국과 필리핀은 분쟁 지역에서 원유·천연가스 공동개발에 합의(2018.11)하였다. 중국과 아세안이 COC 체결을 위한 협상을 진행하였다. 이러한 갈등완화 국면에도 불구하고 영유권 분쟁을 포함한 다수의 쟁점 이슈들이 아직 해결되지 않은 점을 고려할 때, 아세안을 둘러싼 안보환경의 불확실성은 여전히 상존하고 있다.

2020년 아세안 의장국은 베트남이다. 2019년 11월 4일에 개최된 의장직 이임식에 참석한 베트남 외교부 차관 응웬 꾸옥 중(Nguyễn Quốc Dũng)은 2020년 아세안의 슬로건으로 ‘화합과 대응(Cohesive and Responsive)’을 제시하였다. 2020년에는 아세안이 회원국 간 결속력을 높이고 역내 통합을 강화하는 가운데, 평화와 안정을 유지하기 위한 아세안의 책임과 긍정적 역할을 높이는데 주력할 것으로 전망된다. 베트남이 제시하고 있는 2020년 아세안의 주력 추진 분야는 테러리즘, 사이버 범죄, 기후변화에 대한 대응과 생태 다양성 보호를 위한 공동협력사업, 역내 연계성 확대 및 공동체 통합이다.

2020년은 베트남이 아세안에 가입한 지 25주년이 되는 해인데, 베트남은 ASEAN 의장국의 지위와 UN 안보리 비상임이사국(2020~2021)의 지위를 동시에 갖게 된다. 따라서 아세안의 주요이슈에 대해서 아세안과 UN의 가교역할을 담당하게 될 것으로 보인다. 중국과 남중국해 영유권 분쟁을 겪고 있는 당사국인 베트남이 남중국해 문제와 COC 체결에 지도력(leadership)을 발휘할 수 있을지가 2020년 아세안을 바라보는 주요 관전 포인트 중 하나이다.

미-아세안 관계 개선을 위한 노력 경주

트럼프 대통령은 임기 초반부터 ‘미국 우선주의’와 ‘보호주의’를 대외정책 기조로 천명하면서 우방국과의 양자외교를 중심으로 하여 아세안에 대한 영향력 제고에 노력하였다. 그러나 트럼프 행정부의 다자주의에 대한 거부감은 오히려 미국의 아세안에 대한 영향력을 약화시키고, 중국에게 유리한 환경을 조성해 주었다. 아세안은 미국의 보호무역주의에 대응하는 차원에서 각각 세계 GDP의

13%, 33%(인도 포함)를 차지하는 CPTPP와 RCEP에 가입하였는데, 이러한 때가 FTA에서 미국은 제외되어 있다. 이는 국제무역질서에서 미국의 영향력 약화를 의미한다. 또한, 2019년에 미중간 경제갈등이 심화하면서 중국과 아세안이 경제적으로 긴밀한 관계를 유지하게 되었고 아세안에서 미국의 외교입지는 위축되고 말았다.

‘아세안 중심성’을 강조하는 ‘AOIP’에도 잘 나타나 있는 것처럼 미국의 아세안 정책에 대한 아세안의 불신은 높아가고 있다. 2020년에도 미국의 아세안 정책에 대해 아세안 국가들이 가지는 불신의 골이 깊어진다면, 적어도 경제적 측면에서 아세안의 중국 경도는 더욱 심화할 것이다. 또한, 아세안이 미국을 대체할 수 있는 새로운 균형축을 탐색할 가능성도 있다. 이러한 측면에서 2020년 1/4분기에 예정된 ‘미-아세안 특별정상회의’는 양자관계의 개선과 협력방안 마련에 초점을 둘 것으로 전망되며, 미-아세안 간 뉴노멀(New Normal) 관계가 설정될 수 있는지를 판단하는 하나의 분수령이 될 것이다.

한국과의 협력 강화

미중 무역갈등이 장기화되고 일본의 무역보복까지 겹치면서 한국은 아세안을 신성장 동력으로 주목하고 있다. 한국이 아세안과의 외교수준을 미·중·일·러 등 강대국 외교수준으로 끌어올리겠다고 천명한 만큼, 2020년부터는 한-아세안 간 협력이 본격적인 궤도에 진입할 것으로 판단된다.

2019년 한-아세안 간 교역액은 약 1,600억 달러에 이르렀으며 한국에게 있어서 아세안은 중국다음으로 큰 제2위 교역국이다. RCEP 협상에 한국도 참여하고 있는 만큼, 2020년에는 한-아세안 간 교역·투자 및 인적·물적 교류가 더욱 활성화될 것으로 전망된다.

경제적 측면과 아울러 안보 전략적 측면에서도 아세안과 한국은 중요한 협력 파트너이다. 아세안은 실용주의·중립주의·비동맹주의의 외교원칙을 견지하고 있어서 미중 전략경쟁 속에서도 중립적 입장에서 강대국과의 관계를 설정하고 있다. 아세안의 상대적인 중립성은 두 차례의 북미 정상회담이 싱가포르와 베트남에서 개최된 것이 방증하는 것처럼, 아세안이 북핵문제 해결을 위한 중재자의

역할을 담당할 수 있는 기반이 되고 있다. 라오스·미얀마 등 일부 아세안 국가는 북한과 당 차원의 교류나 고위 인사교류를 통해 소통 통로를 유지하고 있다. 2020년에도 아세안은 한국의 대북정책에 지속적인 지지를 표명하면서, 한반도 평화프로세스에 대한 국제적 지지를 도출하는데 기여할 것으로 전망된다.

아세안의 입장에서 한국은 아세안이 동북아 이슈에 관여할 수 있는 외교적 관문일 뿐만 아니라, G20 등 각종 국제회의에서 아세안의 민감 이슈에 대해 국제 여론을 환기시킬 수 있는 유용한 협력 파트너이다. 한편, 아세안은 한국의 신남방정책에 주목하고 있다. 한국의 신남방정책이 지향하는 사회인문교류·외교안보협력·경제적 호혜번영이라는 3대 목표는 한국의 이전 정부에서도 추구했던 협력 방향이다. 하지만 아세안은 한국의 대외정책에서 아세안이 차지하는 위상이 높아진 것을 높이 평가하고 있으며, 한국이 2020년에 좀 더 구체적이고 실질적인 신남방정책 실행 사업을 내놓기를 기대하고 있다.

아세안은 2020년에도 한국과의 협력을 강화하면서, 국제환경의 불확실성에 따른 경제·안보 위협 요소에 공동으로 대응해 나갈 수 있는 ‘신뢰할 수 있는 파트너십’을 형성하기를 희망한다. 그러기 위해서 한국이 아세안 정책을 통해 추구하는 목표가 단순히 경제적 실리를 취하거나, 대북정책에 대한 지지를 호소하는 차원에 머무는 것이 아니라 공동의 번영을 추구하는 ‘함께 성장하는 호혜적 공동체’ 구축이어야 한다.

신안보

지구촌 신안보 위협의 다변화, 협력 필요성 증대

김호홍

1. 2019년 평가 : 커지는 우려의 목소리

2019년에도 지구촌은 다양한 신안보 위협들이 발생하여 인류의 생명과 재산을 앗아가는 등 지속적인 불안을 야기하였다. 북핵문제와 미-이란 갈등문제 등 전통적 안보 이슈들도 여전히 국제정치 무대에서 중요한 관심사였지만, 직접적이고 현실적인 위협의 측면에서는 미 여론조사기관 Pew Research의 ‘국가별 위협인식 조사’ 결과(2019.2.10)에서 나타난 바와 같이 기후변화와 테러 및 사이버 공격 등 글로벌 신안보 이슈들이 우선순위를 차지하였다.

2019년 발생한 신안보 위협들도 과거와 크게 다르지 않지만, 몇 가지 특징을 보여주고 있다. 위협의 강도가 점점 증가하고 있을 뿐만 아니라, 발생 지역이 특정 지역을 넘어 광범위하게 확대되고 있다. 또한 이슈 상호간 연계성이 강화되고, 위협의 수단이나 형태측면에서 점점 더 다양화되는 양상을 보여주었다. 이러한 경향은 자연환경 및 대기오염의 지속적인 악화와 과학 기술의 발달에 따른 테러 및 사이버 범죄의 수법 진화, 정치 불안정과 경제 양극화를 비롯한 사회적 변동성의 지구적 확산 등이 복합적으로 작용한 것으로, 이는 앞으로도 신안보 위협수준이 지속 확대·증가할 가능성이 클 것임을 시사한다.

특히, 2019년에는 우리나라에서도 신안보 위협이 중요한 국가적 이슈로 대두되었다. 연초부터 미세먼지 문제로 수도권 전역이 몸살을 앓았는데, 1월 중순에는 2015년 미세먼지 측정 이후 지역별로 최고치($129\mu\text{g}/\text{m}^3$ - $131\mu\text{g}/\text{m}^3$)를 갱신하였

고, 3월에는 사상 처음으로 7일 연속 ‘미세먼지 비상저감조치’가 발령되었으며, 책임문제를 둘러싸고 중국 외교적 갈등을 겪기도 하였다. 9월에는 국내 최초로 아프리카돼지열병(ASF)이 발생하여 축산 농가는 물론 경제에도 큰 타격을 주었다. 이러한 사실은 2018년 제주 난민 문제가 처음으로 사회적 문제가 되었던 사례와 함께 이제 우리나라도 신안보 위협으로부터 자유롭지 않다는 점을 말해주는 것이다.

올해 많은 국가와 국제기구 및 전문가들은 신안보 이슈의 위협성을 지속적으로 경고하고 있다. 세계기상기구(World Meteorological Organization)는 2019년 9월 발간 연구보고서에서 “2015년부터 2019년 올해까지가 가장 무더웠던 5년으로 기억될 것” 이라고 평가하면서, 이 상태로 기후변화가 지속된다면 전 지구적으로 심각한 재앙이 초래될 것이라고 경고하였다

세계보건기구(WHO; World Health Organization)와 세계은행이 공동 참여하는 ‘전 세계 준비태세 감시위원회’(Global Preparedness Monitoring Board)는 최근 보고서에서 인구밀도 증가와 여행인구의 증가, 기후변화, 후진국의 열악한 의료 인프라, 무력분쟁 등이 복합적으로 작용하여 감염병 대유행 사태가 발생할 가능성이 있다고 경고하였다.

사이버 공격 위협도 증가하고 있다. 미 국무부는 2019.11.4. 발표한 인도 태평양 전략보고서(‘A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision’)에서 사이버 위협을 미국이 가장 시급하게 해결해야 할 ‘초국가적 도전’(transnational threats)으로 지목하였다. 동 보고서는 북한을 비롯하여 중국과 러시아 등의 악의적 사이버 활동을 막기 위해 역내 국가들과 협력을 강화하겠다고 강조하면서, 사이버 위협에 맞서는 대표적 가치 공유 국가로 한국과 일본, 호주, 인도를 거론하였다.

이슬람 극단주의 테러단체 ISIS는 주요 거점 파괴와 핵심세력 소탕 등으로 조직이 위축되고 세력이 약화되었지만, 위협은 여전하다. 미 국무부는 2019.11.1 발표한 ‘국가별 테러보고서(Country Report on Terrorism)’에서 ISIS가 주요 거점 상실 등 위축에도 불구하고 온라인 등을 통한 활동은 지속 전개하고 있으며, 중동과 동남아시아, 아프리카 등지로 역량과 네트워크를 확장하고 있다고 진단했다. 또한, 2019.9.14. 발생한 사우디아라비아 ‘아랍코’ 국영석유회사 드

론(무인기) 공격을 계기로 인공지능의 테러 악용의 위험성이 현실화 되면서 우려의 목소리가 커지고 있다.

한편, 난민문제는 2019년에도 여전히 국제사회에서 뜨거운 감자였다. 유럽연합(EU)은 난민문제 처리를 둘러싼 갈등으로 사분오열의 위기에 처해 있다. 유엔난민기구(UNHCR)는 2019.6 발표한 글로벌 동향보고서에서, 난민 문제를 “우리시대 가장 거대한 도전 가운데 하나”라면서, 세계인구보다 난민숫자가 더 빠른 속도로 증가하고 있다고 우려하였다.

2. 2020년 전망 : 신안보 위협 지속과 국가 간 협력 강화

2020년에도 신안보 문제는 지구촌 곳곳에서 중요한 이슈로 대두될 것으로 전망된다. 환경오염과 지구온난화가 진행될수록 기후변화로 인한 위협의 수준은 커질 것이며, 인적·물적 교류증가와 사회변동성 확대 및 과학 기술의 발달은 감염병과 난민문제 해결을 더욱 어렵게 하고, 테러와 사이버 공격의 수단과 능력은 지속적으로 다양화·정교화 될 것이다.

테러분야에서는 우선 위협의 다양화와 극단주의 확산을 주목할 필요가 있다. 최근 독일에서 발생한 극우테러나 뉴질랜드 테러 등은 반이민 및 인종주의에 기초한 것으로, 테러위협을 다양화와 극단주의 위험성을 보여주는 사례이며, 이러한 추세는 2020년에도 지속될 것으로 전망된다. 또한, ISIS 점령지 탈환으로 시리아내 쿠르드 민병대가 수감하고 있던 외국인테러전투원(FTF) 신병처리 문제 논란이 지속될 것이며, 이들이 중앙 아시아지역으로 유입되어 해당 지역의 테러 위협이 고조될 것으로 예상된다. 특히, ICT 기술을 테러 목적에 악용하는 사례가 늘어나고 있는 바, 기술개발에 따른 가상화폐의 익명성 증가는 테러 자금 조달을 용이하게 할 수 있다는 점에서 예의주시 할 필요가 있으며, 드론 등 4차 산업혁명 기술을 악용한 다양하고 정교한 수법의 테러발생 가능성에도 대비해야 할 것이다.

사이버 분야에서는 미국과 중국을 중심으로 주요국 간 사이버 공격에 대한 국가책임과 제재를 강화하고, 그 과정에서 상호 긴장이 고조될 우려도 상존한다.

미국은 중국의 사이버 공격을 주요한 안보위협으로 인식하고 있으며, 중국도 미국에 비해 상당히 뒤쳐져 있는 사이버 군사력을 중요한 안보위협으로 보고 있는 현실을 감안할 때 미중간의 사이버 패권 경쟁은 2020년에도 더욱 격화될 것으로 전망된다.

한편, 대북 제재 국면에서 외화 획득을 위한 북한의 가상화폐 사이버 공격은 지속될 가능성이 높으며, 이에 대한 미국과 국제사회의 경제제재 또한 확대될 것으로 예상된다. 또한, 2020년 미 대선을 앞두고 미국을 비롯한 주요 국가들 간 이른바 가짜뉴스에 의한 선거 개입 문제가 쟁점으로 부상할 소지도 있다.

난민문제도 심각한 위협으로 다가오고 있다. 유엔난민기구(UNHCR) 발표에 의하면 전 세계 난민인구는 3천만명을 넘었다. 중미 지역의 낙후한 경제와 정치·사회 불안정에 획기적인 전환이 없는 한 이 지역으로부터의 이주 압력은 당분간 지속될 수 밖에 없을 것이다. 2020년 미국과 중미 국가들은 이민·난민 수용과 처리를 둘러싸고 밀고 당기는 협상을 이어갈 것으로 예상된다. 미국은 한편으로 관세부과의 채찍과 다른 한편으로 재정 및 인력 지원이라는 당근을 통해 중미국가들과 난민협정을 확대·심화하려 시도할 것이다.

유럽의 경우 폰테어라이엔 신임 집행위가 출범하면서 용커 전임 집행위 체제에서 제안되었던 ‘공동난민제도’의 개혁을 이어받아 이를 새롭게 추진할 것으로 예상된다. 터키가 시리아 침공과 난민 방출 위협으로 압박하고 있는 시리아 북부 국경지대의 ‘안전지대’ 설치와 관련하여 유럽은 어떤 식으로든 반응할 수밖에 없을 것으로 전망된다. EU 전체 차원의 참여나 지원이 어렵다면 일부 유럽 국가의 지원 하에 터키와 러시아가 책임지는 ‘안전지대’의 운영도 예상해 볼 수 있다.

이와 함께, 기후변화와 감염병 문제도 여전히 인류를 위협하는 중요한 글로벌 이슈로 대두될 것으로 예상되며, 특히 우리나라를 비롯한 동북아에서는 미세먼지와 감염병 문제가 역내 국가 간 갈등을 유발함과 동시에 협력을 견인할 수 있는 중요한 의제가 될 것으로 전망된다.

2020년에는 각국이 새롭게 대두되고 있는 신안보 이슈들에 대해 문제의 중요성과 시급성을 인식하는 바탕위에서 개별 국가 차원의 적극적인 대응은 물론 지역차원의 공동대응을 위한 협력도 강화될 것이다. 신안보 문제의 초국경적 특성

상 효율적이고 실질적인 대응을 위해서는 국가 간 협력이 필수적이며, 이미 형성되어 있는 협의체뿐만 아니라 새로운 플랫폼 구축 문제도 점진적으로 구체화 될 것으로 전망된다.

한편, 남북 간에는 한반도 정세 변화에 따라 신안보 분야 협력이 큰 영향을 받을 것으로 보인다. 남북관계의 특성상 북핵문제의 논의 진전 여부에 따라 신안보 분야 협력도 그 폭과 속도가 정해질 것이다. 남북은 신안보 이슈의 중요성과 시급성을 인식하고 우선 가능한 분야부터 교류와 협력을 추진하고, 점진적으로 분야와 협력 수준을 확대해 나가야 한다. 특별히 신안보 분야에 대한 인식 공유가 중요한 바, 신안보 이슈는 미래 위협에 남북이 함께 대응하고 통일시대를 대비한다는 대승적 관점을 가져야 하며, 정치·군사문제와 분리하여 지속성과 일관성을 가지고 독립적으로 협력을 추진해야 한다.

사이버공격에 대한 억지와 책임 강화

오일석

1. 2019년 평가 : 기술경쟁력 확보를 위한 사이버안보 분야의 경쟁 심화 및 북한 사이버공격에 대한 제재의 확대

기술 우위 확보를 위한 사이버안보 경쟁 심화

2019년에도 미국과 중국은 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 로봇, 5G 등 4차 산업혁명 기술에서의 우위를 확보하기 위해 경쟁을 지속하였다. 4차 산업혁명 기술은 사이버공간을 바탕으로 발전하고 있기 때문에 각국은 사이버공간에서의 우위를 확보하여 기술경쟁력을 뒷받침하기 위해 사이버안보 경쟁력 강화에 국가적 역량을 결집하였다. 트럼프 대통령은 2017년 12월에 발표한 <국가안보전략>에서 인공지능, 빅데이터, 나노기술, 암호 등과 같은 제4차 산업혁명 기술에 대한 경쟁력을 공고히 하여 미국의 번영을 지속적으로 추구할 것이라고 밝힌 바 있다.¹⁾ 아울러 중국의 기술발전을 견제하기 위해 미국은 푸젠진화의 반도체 D램 개발 중단을 유도하였고, 화웨이 5G의 국제 기술표준 채택을 저지하였다. 특히 5G 기술은 화웨이가 주도하고 있는데, 통신 속도, 데이터 용량, 인공지능, 빅데이터를 결합하여 미래 생활을 변화시킬 원천기술로서 경제적·군사적 측면에서 매우 중요하기 때문에 미국은 화웨이를 지속적으로 경계하고 있다.²⁾ 5G가 구현되어야 인공지능, 자율주행 자동차, 가상현실 등 데이터 용량이 큰 미래 산업에 적합한 기술 환경이 조성되는 것이며 사물인터넷과 스마트시티 및 스마트 공장이 가능하게 되기 때문이다.³⁾

1) White House, National Security Strategy(2017. 12), p.34.

2) 『중앙일보』 2019. 2. 19, 미·중 화웨이 갈등 그 뒤엔...12조 달러 5G 선점 경쟁

3) *Ibid.*

더욱이 미국은 중국의 4차 산업혁명 기술 발전이 사이버공격을 통한 미국의 선진 기술 탈취에서 시작된다고 인식하였기 때문에 사이버안보 강화를 천명하였다. 즉 미국은 <국가사이버안보전략>에서 사이버공간에서의 연방 네트워크와 정보에 대한 보안을 강조하고 주요기반시설에 대한 보호는 물론 사이버 범죄 대응 및 침해사고 대응을 개선하도록 하였다. 아울러 미국은 사이버공간을 통한 지적재산권 침해에 대해 적극적으로 대응할 것이라고 하였으며, 사이버안보 인력들의 경쟁력 우위를 확보할 것이라고 하였다. 또한 사이버공간에서의 국가 책임을 인정하는 규범을 통해 사이버공간의 안전성을 확보하고 사이버공간에서의 비상식적 행위를 억지하고 해당 행위에 대한 책임 귀속을 강화할 것이라고 하였다. 특히 미국의 국익을 위협하는 악의적 사이버행위를 식별하고 책임을 귀속시키기 위하여 정보기관으로 하여금 모든 종류의 사이버 첩보활동을 수행하도록 하였다. 또한 사이버공간을 통한 유해 정보는 물론 선전선동 및 가짜뉴스 등에 대하여 적극적으로 대응할 것임을 천명하였다.

이에 따라 미국은 2020년도 국방예산안에 사이버공간에서의 안보 확보를 위한 예산투입을 강화하였다. 즉 사이버공간에서의 공세 및 방어 작전 지원을 위해 37억 달러를, 국방부 네트워크 체계 및 정보 침해 감소를 위한 사이버안보 능력 강화를 위해 54억 달러를, 클라우드 환경 개선을 위해 6천 2백만 달러의 예산을 투입하기로 한 것이다.⁴⁾ 또한 2019년 10월 1일 해외 정보수집과 사이버 방어 임무를 통합하여, 국가안보에 위협이 되는 모든 활동을 예방하고 제거하기 위해, 국가안보국(NSA) 내에 ‘사이버보안부’를 설립하였다.⁵⁾ 사이버보안부의 앤 뉴버거 부장은 러시아와 중국, 이란 및 북한의 사이버위협에 적극적으로 대응하겠다고 강조하였다.

일본은 중국의 경제적 부상에 따른 갈등에 대응하고 자국의 기술 유출과 기술 탈취를 방지하기 위하여 국가안전보장회의(NSC) 사무국에 경제반을 신설하여 대외 투자와 정보통신, 사이버 분야에서의 국제협력과 국내 법제 정비 등 대응을 강화하고 있다.⁶⁾

4) 『국방일보』, 미국의 2019년도 전반기 전략 동향 및 합의(2019. 6. 20)

5) 『VOA』, 미 사이버보안부 출범--북한 가상화폐 등 겨냥할 듯(2019. 10. 2)

6) 『내일신문』, 총리가 경제도 주도 ‘국가안보차원이다(2019. 10. 29)

중국은 ‘중국제조 2025’를 통해 5G와 인공지능에서 미국의 기술경쟁력에 도전하고 있다.⁷⁾ 즉 이 전략에 기초하여 중국은 5G, 인공지능, 반도체, 로봇 등에서 기술 경쟁력을 확보하고 주도권을 발휘하겠다는 목표를 실행하고 있다. 중국은 사이버안보 없이는 국가안보도 없으며 경제사회의 안정적 운영도 없고 많은 인민이 이익을 얻는 것도 어렵다고 인식하고 있다. 이에 중국은 2017년 6월「중화인민공화국 사이버보안법」을 제정·시행하여 사이버안보에서의 우위를 바탕으로 기술경쟁에서도 경쟁력을 확보하고자 하고 있다. 나아가 사이버보안 산업을 발전시켜 기술경쟁력을 강화하고자 ‘사이버보안 산업 발전 촉진에 관한 지도 의견(초안)’을 2019년 9월 발표하였다.⁸⁾ 이 의견은 5G, 차세대인터넷, 사물인터넷 등 새로운 기술 응용이 초래하는 도전에 적극 대응하며, 시장 주도와 정보안내를 견지해가고, 핵심 기술을 발전시키며, 산업 생태계 구축과 발전을 위한 최적 환경을 조성하는 등 중국 사이버보안 산업의 수준을 강화하고자 하는 것이다. 이를 통해 국가 사이버공간의 안보를 수호하고 사이버 강국 건설을 보장하기 위한 산업 발전을 지원하고자 하고 있다. 아울러 2025년까지 연간 영업수입 20억 위안을 초과하는 국제 경쟁력을 갖춘 사이버보안 기업을 육성하고자 하고 있다.

우리 정부도 2018년 12월 발표한<국가사이버안보전략>에서 기밀절취, 금전취득 등의 사이버공격이 발생하고 있으며 각국은 인공지능, 빅데이터 기반의 첨단 사이버기술 개발은 물론 사이버첩보수집, 인터넷망 교란, 주요시설 마비 등을 위한 역량 확충에 대규모 예산을 투입하고 있다고 지적하였다. 이러한 사실은 중국 해커그룹들이 우리나라 에너지산업에 대한 사이버공격을 감행한 것을 통하여도 확인할 수 있다.⁹⁾ 한편 중국이 선진 기술을 탈취하기 위해 미국과 유럽 선진국을 대상으로 해킹 등 사이버공격을 감행한 것과 유사하게 베트남이 한국과 일본 등을 대상으로 기술 편취를 위한 사이버공격을 시도하고 있다. 이러한

7) 이민자, “중국제조 2025와 미·중 기술패권 경쟁”, 『현대중국연구』제20집 4호(2019. 3), p.31.

8) 『보안뉴스』, 중, 사이버보안 산업 발전 촉진, 20억 위안 매출 보안기업 키운다(2019. 10. 29)

9) TECH M(2019. 4. 25), 파이어아이, “중국, 한국 에너지기업 사이버공격...보안에도 지정화 요소 중요

사실은 2019년 1월 ‘SectorF01’라고 명명된 베트남 국가지원 사이버공격 세력이 기밀정보 탈취를 목적으로 스피어 피싱을 통해 침투하여 현대자동차 관련 파 일명을 사용하고 악성코드를 유포하여 현대자동차 베트남 생산법인 ‘HTMV’을 공격한 것을 통하여도 알 수 있다.¹⁰⁾ 한편 한국인터넷진흥원(KISA)과 중소기업벤처부 등은 2019년 1월 국내 중소기업 대상의 해킹 공격으로 인한 기술 유출이 최근 3년간 3,000억원에 달한다고 발표하였다.¹¹⁾

이와 같이 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 5G 등 4차 산업혁명 기술 발전에 따른 기술 경쟁력 확보가 국가안보의 주요 과제로 등장하면서 사이버공간에서의 경쟁력 강화를 담보하기 위해 각국은 사이버안보 분야에서 우위를 선점하기 위해 치열한 경쟁을 지속하고 있다.

북한 사이버공격 심각성에 대한 국제적 인식 확산

북한은 소니 해킹, 방글라데시 금융기관 공격, 랜섬웨어 공격, 가상화폐거래소 공격 등을 감행하여 국제사회에 커다란 손해를 발생시켜 왔다. 이와 같은 북한 사이버공격의 심각성에 대해 국제 사회가 공통의 인식을 기반으로 국제적 대응을 모색하고 있다. 유엔 안전보장이사회 산하 대북제재위원회 전문가 패널이 2019년 9월 5일 발표한 보고서에 의하면 북한은 2015년 12월부터 2019년 5월까지 17개국을 대상으로 최소 35건의 해킹을 감행하여 20억 달러를 탈취한 것으로 조사되었다.¹²⁾ 우리나라가 10건의 사이버공격을 받아 최대 피해국으로 등록되었으며 인도가 3번, 방글라데시와 칠레가 각 2번으로 조사되었다. 이 보고서는 북한이 남한의 가상화폐거래소를 집중적으로 공격하였는데 특히 빗썸을 공격하여 2017년 2월과 7월에 각각 700만 달러, 2018년 6월 3,100만달러, 2019년 3월 2,000만달러의 피해를 발생시켰다고 하였다.¹³⁾ 이에 위 전문가패널은 유엔 안전보장이사회에 대하여 북한 사이버공격의 심각성에 초점을 맞출 것을

10) 『전자신문』, 베트남 국가주도 사이버공격 세력--‘국내 대기업 기술 탈취 공격 정황 포착’ (2019. 7. 25)

11) 『디지털타임스』, 중소기업, 해킹공격에 무방비--수도권 기업 특히 취약(2019. 1. 27)

12) 『한국일보』, 유엔 대북제재위 ‘북한 우라늄 농축시설 계속 가동’(2019. 9. 6)

13) 『서울신문』, 북, 사이버 해킹 20억 달러 탈취--한국 최대 피해국(2019. 8. 13)

권고하였다.¹⁴⁾

한편 영국 옥스퍼드대학이 2019년 9월 26일 공개한 “세계허위정보 질서: 2019년 조직적 소셜미디어 조작 목록”이라는 보고서에 의하면, 3개 이상의 북한 국가기관이 소셜미디어 여론 조작에 개입하고 있는데 자동 전파프로그램(봇)을 이용하지 않고, 직접 사용자가 개입하거나 해킹한 계정을 통해 활동하고 있다고 지적하였다.¹⁵⁾ 또한 미국의 랜드연구소는 ‘어둠 속에서 그림자와 싸우는 것(Fighting Shadows in the Dark)’이라는 보고서에서 북한은 탄도 미사일 프로그램 기술뿐만 아니라 수준 높은 사이버공격 기술을 갖추기 시작하였다고 하면서 북한이 강압적인 전략의 일환으로 사이버작전을 감행할 가능성이 있다고 지적하였다.¹⁶⁾ 이와 같이 북한의 사이버공격에 대해 국제사회가 엄중하게 생각하고 있으며 경제제재 등 실질적인 대응 행동을 더욱 확대하고 있다.

사이버공격을 원인으로 한 경제제재 확대

미국은 악의적 사이버 활동 또는 외국에 위치한 사람의 감독 하에 이루어진 악의적 사이버 활동으로 미국의 국가안보, 외교정책 및 경제에 비정상적인 위협이 야기되는 경우 경제제재(sanction)를 부과하고 있다. 이는 오바마 대통령이 2015년 4월 1일 발표한 행정명령 제13694호에 근거하고 있다.

이에 따라 미국은 지난 2018년 9월 6일 북한의 대표적인 해커 조직인 ‘라자루스’ 소속 해커 박진혁을 기소하였다. 박진혁은 북한 해커들의 위장회사인 ‘조선 엑스포 합영회사’에서 10년 이상 근무한 것으로 알려져 있으며, 이 회사는 미국 재무부의 북한 제재 대상에 올라 있다. 나아가 미국은 세계 금융기관 등에 대한 북한 사이버공격의 심각성을 인식하고 2019년 9월 13일 라자루스 그룹, 블루노로프, 안다리엘 등 북한 3개 해킹그룹을 사이버공격을 이유로 제재 리스트에 포함시켰다.¹⁷⁾ 이 제재로 미국 내 이들의 자산은 동결되고 미 국민들과의 거래 또한 금지된다. 미 재무부에 의하면 북한 당국은 2007년 초에 정찰총국 제3국(제3

14) 『news1』, 유엔 ‘北사이버공격으로 제재 회피---韓 암호화페도 탈취(종합)’(2019. 9. 6)

15) 『뉴스타운』, 북한 사이버군 선거 등 여론조작 빈번: 옥스퍼드대보고서(2019. 9. 27)

16) 『뉴스타운』, ‘유엔’사칭 북 소행 추정 사이버공격 포착(2019. 10. 1)

17) 『MK뉴스』, 美통, 北일해킹그룹 3곳 제재---강은 투투랙 전략(2019. 9. 15)

기술정찰국) 110연구소 소속으로 라자루스 그룹을 창설하였다고 한다.¹⁸⁾

라자루스 그룹은 2017년 워너크라이 랜섬웨어 사건에 관여하여 150여 개국에 악영향을 끼치고 30만대의 컴퓨터에 피해를 야기하였으며 2014년 소니 해킹 사건에도 직접 관여한 것으로 알려졌다. 블루노로프와 안다리엘은 라자루스 그룹의 하부 해킹 조직으로 외국 금융기관에 대한 사이버공격을 통해 불법적인 수입을 확보하고 이 중 일부를 핵무기와 탄도미사일 프로그램에 지원하고 있는 것으로 알려져 있다. 블루노로프는 인도, 멕시코, 파키스탄, 필리핀, 대만 한국 등 11개국 16개 기관에서 자금 탈취에 성공한 것으로 알려졌다. 안다리엘은 우리 정부와 주요기반시설을 대상으로 사이버공격을 감행하고 있는 것으로 알려졌다. 안다리엘은 2016년 9월 우리 국방장관의 개인 컴퓨터와 국방부 인트라넷에 침입하여 군사작전 정보를 탈취하였으며 우리 정부 인사와 군에 대한 사이버공격을 지속하고 있는 것으로 알려졌다.

유럽연합도 2019년 5월 22일 사이버공격자에 대해 유럽연합의 제재를 부과하는 법규(Council Decision 2019/797 and Council Regulation No.2019/796)를 통과시켰다. 이에 따라 유럽연합은 사이버공격을 감행한 개인과 기업 또는 국가 기관을 상대로 자산동결과 여행금지 등 제재를 취할 수 있게 되었다.¹⁹⁾ 이후 유럽연합은 북한을 비롯하여 중국과 러시아를 겨냥해 병원과 은행의 무력화, 선거 방해, 기업비밀과 자금절취를 노린 사이버공격에 관여한 역외 개인과 국가에 제재를 가하기로 결정하였다.²⁰⁾ 한편 2017년 북한의 워너크라이 해킹 공격으로 영국 국민보건서비스(NHS) 산하 병원 48곳이 피해를 당하였고 영국 일반 의료행위의 약 8%가 마비되었던바 2019년 5월 23일 제레미 헌트 영국 외무장관은 북한과 러시아 등이 악의적인 사이버공격을 감행하는 경우 제재를 가할 것임을 밝혔다.²¹⁾

이와 같이 북한 등의 국가로부터의 사이버공격이 심각한 피해를 야기함에 따라 주요국은 사이버공격을 원인으로 한 경제제재를 강화하고 있다.

18) 『국민일보』, 美, 6800억원 탈취한 北유해킹그룹 3곳 제재, 정찰총국이 배후(2019. 9. 15)

19) 『연합뉴스』, ‘영국, 북한·러시아 등의 사이버공격에 제재할 것’(2019. 5. 24)

20) 『NEWSIS』, EU 북중러 겨냥 사이버공격에 관여 개인·국가 제재 결정(2019. 5. 18)

21) 『연합뉴스』, ‘영국, 북한·러시아 등의 사이버공격에 제재할 것’(2019. 5. 24)

대북 관계자 대상 북한 사이버공격 증가

북한은 우리 정부의 대북 전략을 파악하고 대북 관련 정보를 탈취하기 위해 사이버공격을 감행하였다. 북한의 남한에 대한 사이버공격은 평창 올림픽과 남북 및 북미 정상회담 등으로 이어지는 한반도 평화프로세스의 진행과정에서도 지속되었다. 이러한 사실은 통일부에 대한 악성코드 공격, 시스템 정보수집, 웹 해킹 등의 사이버공격을 북한이 지속한 것을 통하여 알 수 있다. 즉 북한은 통일부에 대하여 2015년 172건, 2016년 260건, 2017년 336건, 2018년 630건 및 2019년 7월까지 443건의 사이버공격을 감행하였다.²²⁾ 통일부는 피해사례는 없다고 하면서 ‘통일 사이버안전센터’ 운영을 통해 해킹 및 사이버공격을 차단하고 있다고 하였다.

북한은 또한 2019년 9월 남한의 대북 관련 종사자를 상대로 유엔 서버의 주소를 모방하여 북한 미사일 관련 분석 자료를 위장한 악성파일을 유포하는 사이버 공격을 감행한 것으로 추정되고 있다.²³⁾ 지난 7월에는 북한 추정 해커들이 국회 외교통일위원회, 정보위원회, 국방위원회 소속 자유한국당 의원실에 지능형 지속위협(APT) 공격을 감행하였다. 또한 북한 해커 조직은 2019년 5월 1일 미국의 특정 싱크탱크 연구원이 보낸 것으로 위장하여 ‘안보정세-북·러 정상회담 결과보고’ 파일 이메일을 통해 국내 관련 전문가들에 대한 사이버공격을 감행하였다.²⁴⁾ 북한은 한글 문서의 취약점을 이용하여 2019년 4월 27일 대북 전문가 등에 대한 APT 공격을 감행하였다.²⁵⁾ 아울러 북한은 2019년 1월 통일부를 사칭하여 ‘2019 북한 신년사 평가’라는 한글 문서를 이용해 지능형 지속위협(APT) 공격을 감행한 바 있다.²⁶⁾ 이와 같이 2019년도에는 우리 정부의 대북 전략을 알아내기 위해 북한이 지속적으로 사이버공격을 확대한 것으로 보인다.

22) 『아시아경제』, 통일부 노린 해킹공격 5년새 1800건---탈북민·대북정보 위협(2019. 9. 13)

23) 『뉴스타운』, ‘유엔’사칭 북 소행 추정 사이버공격 포착(2019. 10.1)

24) 『디지털데일리』, 한·미 타겟 문서파일 공격 포착...공격조직, 사행성 SW 개발로 ‘외화 벌이’(2019. 5. 16)

25) 『데일리시큐』, 대북관계자 타겟 APT공격 목적 스피어 피싱 메일 유포되(2019. 4. 29)

26) 『news1』, 통일부 ‘통일부 사칭 사이버 공격 인지’--北신년사 악성코드(2019. 1. 4)

〈표 1. 통일부 해킹 및 사이버공격 시도 탐지 현황〉

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 (7월까지)	합계
탐지건수	172	260	336	630	443	1,841

〈표 2. 2019년 7월 기준, 동기 대비 유형별 사이버공격 시도 탐지 현황〉

공격 유형	2016년 7월	2017년 7월	2018년 7월	2019년 (7월까지)	합계
악성코드	21	50	2	9	82
해킹메일	67	123	137	153	480
시스템 정보수집	7	10	107	262	386
웹 해킹	1	2	1	11	15
유해 IP 접속	28	31	130	8	197
합계	124	216	377	443	1160

경제적 이득을 목적으로 한 북한 사이버 공격 가중

북한은 국제사회의 경제제재가 강화된 이후 경제적 이득 획득을 위해 사이버 공격을 감행하고 있다. 이러한 사실은 존 데머슨 미 법무부 국가안보 차관보가 “최근 몇 년간 북한은 이란과 함께 주요 사이버 위협 국가로 거론되는데, 다른 나라가 정보탈취를 목적으로 활동하는 것과는 달리 북한은 현금 탈취에 집중하고 있다.”고 밝힌 것을 통하여도 알 수 있다.²⁷⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 북한은 2015년 12월부터 2019년 5월까지 17개국을 대상으로 최소 35건의 해킹을 감행하여 20억 달러를 탈취한 것으로 조사되었다.²⁸⁾ 특히 북한은 남한의 가상화폐거래소 빗썸을 공격하여 2019년 3월 2,000만달러의 피해를 발생시켰다.²⁹⁾

27) 『전자신문』, 北 경제제재--‘은행, 기업’ 향한 사이버공격으로 이어졌다(2019. 3. 4)

28) 『한국일보』, 유엔 대북제재위 ‘북한 우라늄 농축시설 계속 가동’(2019. 9. 6)

북한은 유엔 대북제재가 강화된 2016년부터 경제적 이득을 목적으로 사이버 공격을 강화하기 시작한 것으로 보인다. 북한은 2016년 방글라데시 중앙은행을 해킹하여 약 8천100만 달러의 금액을 불법 인출하였으며 2017년 워너크라이 공격과 2018년부터 2019년까지 가상화폐거래소 등에 대한 공격으로 막대한 경제적 이득을 창출하였다. 북한 당국의 지원을 받는 해커들은 사이버공격으로 획득한 자금을 당국에 제공하는 경우 해당 자금의 몇 퍼센트를 인센티브로 받기 때문에³⁰⁾ 금융기관에 대한 북한의 사이버공격은 지속적으로 발생하고 있는 것으로 보인다.

가짜 뉴스에 의한 선거개입 대응

소셜 미디어 또는 가짜 뉴스 웹사이트 등과 같이 온라인상으로 혹은 전통적인 뉴스 매체를 통해 사실에 근거하지 않지만 마치 사실상 정확한 것으로 믿을 수 있도록 제공되는, 비공자적 뉴스 기사를 가짜 뉴스(Fake News)라 한다. 다시 말해 가짜 뉴스는 소셜 미디어 또는 전통적인 뉴스 기사 등을 통하여 금전적 혹은 정치적 이득을 얻기 위해 오인할 의도를 가지고 거짓 또는 의도적으로 유포되는 잘못된 정보라고 할 수 있다.

사이버공격과 더불어 가짜 뉴스를 유포하여 특정국의 선거에 개입하고자 하는 시도가 2019년도에도 발생하였다. 가짜 뉴스 등에 의한 여론 조작은 선거를 통해 선출되는 권력에 대한 민주적 정당성을 왜곡시켜 해당국의 정책 집행 능력을 상실시킴과 동시에 내부 분열과 갈등을 조장하는 것으로 민주주의에 대한 심각한 도전인바 국가안보적 이슈가 되고 있다.

유럽연합은 2018년 9월 페이스북, 구글 등 소셜미디어 업체들과 가짜 뉴스 대응 행동강령에 합의하면서 업체들의 자율적 조치가 미흡할 경우 법적 구속력이 있는 강제적인 조치를 강구할 것이라고 하였다. 유럽연합은 2019년 5월 유럽의회 선거에서 가짜 뉴스를 차단하기 위해 페이스북, 구글 등 소셜미디어 업체들에 대하여 ‘가짜 뉴스’에 대한 보다 강력한 대책을 요구하였다. 유럽연합 집행위

29) 『서울신문』, 북, 사이버 해킹 20억 달러 탈취--한국 최대 피해국(2019. 8. 13)

30) 『inews24』, 北 사이버 해킹 조직, 첩보보다 금전탈취 주력(2019. 5. 23)

원회는 2019년 6월 14일 러시아가 가짜 뉴스를 동원하여 유럽의회 선거의 투표율을 낮추고 후보 지지율 등에 영향을 미치려 하였다는 보고서를 발표하였다.³¹⁾ 이 보고서는 러시아가 유럽연합의 민주적 정당성을 부인하는 것부터 이민자 등의 논쟁거리를 악용하는 다양한 내용의 가짜 뉴스를 유포하였다고 한다. 한편 페이스북은 유럽의회 선거를 앞두고 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 폴란드에서 주로 극우 세력을 자극하는 가짜 뉴스를 유포한 77개 페이지와 230개 계정을 폐쇄한 바 있다.³²⁾

국가사이버안보전략의 수립

문재인 정부는 2019년 4월 사이버안보를 국가안보로 인식하면서 모든 역량을 결집·대응할 수 있도록 <국가안보전략>에 따라 <국가사이버안보전략>을 최초로 수립·발표하였다.³³⁾ 동 전략은 대한민국 사이버안보의 미래 비전과 목표를 제시하고 개인·기업·정부가 중점 추진하여야 할 전략적 과제를 제시하였다. 우선 자유롭고 안전한 사이버공간을 구현하여 국가안보와 경제발전을 뒷받침하고 국제 평화에 기여하는 것을 비전으로 제시하였다. 아울러 i)국가 주요기능의 안정적 수행, ii)사이버공격에 빈틈없는 대응, iii)튼튼한 사이버안보 기반 구축을 동 전략의 목표로 제시하였다. 또한 i)국민 기본권과 사이버안보의 조화, ii)법치주의에 기반한 안보활동 전개, iii)참여와 협력의 수행체계 구축을 기본원칙으로 제시하였다. 또한 동 전략은 i)국가 핵심 인프라 안전성 제고, ii)사이버공격 대응 역량 고도화, iii)신뢰와 협력에 기반한 거버넌스 정립, iv)사이버보안 산업 성장기반 구축, v)사이버보안 문화 정착, vi)사이버안보 국제협력 선도 등을 6대 전략과제로 제시하였다.

이번에 수립된 <국가사이버안보전략>은 사이버안보를 확보하기 위한 비전과 목표를 설정함으로써 이해관계자들에게 전략적 과제를 제시하는데 방점을 두고

31) 『KBS NEWS』, EU 러시아가 가짜뉴스로 유럽의회 선거 꺾방(2019. 6. 14)

32) 『연합뉴스』, 페이스북, 유러비회 선거 앞두고 가짜 뉴스 유포 230개 계정 폐쇄(2019. 5. 23)

33) 국가안보실, 『국가사이버안보전략』, 2019. 4., p.10.

있지만 구체적인 내용을 담을 수 없었다는 점에서 다소 아쉬운 점이 있다.³⁴⁾ 이 전략에서도 ‘이 전략을 구체화하고 성실히 실행하기 위해 <국가 사이버안보 기본계획>과 <국가 사이버안보 시행계획>을 수립하여 추진할 것’이라고 하였다.³⁵⁾ 이후 정부는 2019년 9월 3일 국가 사이버안보 위협 증가에 대응하고 사이버안보를 강화하기 위한 구체적 실행방안을 담은 <국가 사이버안보 기본계획>을 확정하였다. 이 기본계획은 <국가사이버안보전략>을 차질 없이 추진하기 위해 국가정보원, 과학기술정보통신부, 국방부, 행정안전부 등의 기관이 실행하여야 할 구체적인 계획을 담고 있다.³⁶⁾

미국은 2018년 9월에 트럼프 행정부가 <국가사이버안보전략>을 재정립하였으며, 영국은 2009년 6월에, 독일은 2011년 2월에, 일본은 2015년 9월에 각각 <국가사이버안보전략>을 발표하였다. 중국은 2016년 12월에 <국가사이버공간 안전전략>을 발표하였다. 우리 정부의 <국가사이버안보전략> 수립은 선진국들에 비하여 다소 늦은 감이 있다. 그렇지만 사이버안보 문제를 국가안보 문제로 인식하고 대통령이 서문을 작성하여 발표한 국가 최상위 수준의 전략이라는 점에서 매우 큰 의의가 있다. 아울러 동 전략을 수립하고 시행함에 있어 청와대 국가안보실이 중심이 되었다는 점에서도 의미가 있다. 더구나 주요국의 사이버안보 원칙과 조화를 이루고 시민의 권리와 사이버안보 업무 수행의 균형을 강조하였다는 점에서도 많은 의미를 둘 수 있다. 동 전략은 사이버공간의 변화와 도전 그리고 우리의 현실을 직시하고 수립되어 사이버안보에 관한 최상위 문서로서 기능하게 되었다. 또한 동 전략에 따라 <국가 사이버안보 기본계획>이 확정됨으로써 국가 사이버안보 비전과 목표를 달성할 수 있는 실행력을 확보하게 되었다.

34) 윤봉한, “국가사이버안보전략 수립의 의미와 과제”, 아슈브리프 통권 118호(2019. 4. 9), p.5.

35) 국가안보실, 『국가사이버안보전략』, 2019. 4., p.26.

36) 『국방일보』, 정부, 국가 사이버안보 기본계획 확정(2019. 9. 3)

2. 2020년 전망 : 사이버공격에 대한 국가책임과 제재 강화

사이버억지와 책임귀속 강화에 따른 긴장 격화

2020년에 세계 주요국은 기술경쟁에서의 우위를 확보하기 위해 사이버안보에 서의 경쟁력 향상을 위한 각종 조치를 실행할 것으로 보인다. 미국은 중국의 사이버공격을 주요한 안보 위협으로 인식하고 있으며 중국의 군현대화 과정에서 급속히 발전하고 있는 사이버 군사력을 경계하고 있다. 이에 반해 중국은 미국에 비하여 상당히 뒤쳐져 있는 사이버 군사력이 중국의 안보에 중요한 위협이 되고 있다고 우려하고 한다.³⁷⁾ 또한 중국은 미국의 사이버 군사력 패권주의가 사이버공간의 군사화를 가속화함은 물론 사이버 군비 경쟁을 촉진하고 있다고 생각하고 있다.³⁸⁾

사이버공격으로 4차 산업혁명 유망 기술의 탈취, 금융기관에 대한 공격으로 경제적 이득의 달성, 주요기반시설에 대한 공격으로 산업시설의 파괴와 국가 주요기능의 마비 등이 발생하고 있음에도 국제사회나 피해국들은 구체적이고 공개적으로 보복이나 반격을 취하지 못하고 있다. 이에 미국 트럼프 정부는 중국, 러시아, 북한, 이란으로부터 사이버공격에 따른 피해가 급증하고 기술탈취도 심화됨에 따라 사이버공격을 예방하고 피해에 대한 보복을 강화하는 적극적인 사이버억지와 책임 강화 정책을 실행할 것으로 보인다. 이러한 사실은 우선 트럼프 행정부의 <국가사이버안보전략>을 통하여 알 수 있다. 즉 동 전략은 중국이 사이버공간을 통한 첩보 수집을 자행하고 있고 미국 지적재산권에 대한 절취를 감행하여 미국의 경제와 민주주의를 훼손하고 있다고 비난한 다음,³⁹⁾ 이러한 중국에 대하여 미국은 사이버 수단은 물론 물리적 수단을 이용하여 대가를 치르게 할 것이라고 하고 있기 때문이다.⁴⁰⁾ 2018년 9월에 발표된 미국의 <사이버국방전략>은 응징과 보복을 바탕으로 적극적인 사이버억지 전략을 추구할 것을 천

37) 차정미, “미중 사이버 안보 경쟁과 남북한”, 『사이버 안보의 국가전략 2.0-국제규범형성과 외교전략의 모색』(2018. 9.20), pp.78-79 참고.

38) Ibid, p.79.

39) White House, National Cyber Security Strategy(2018. 9), pp.2-3.

40) Ibid, p.3.

명하는 등 미국은 잠재적 적대세력의 사이버공격이 국가안보에 심각한 피해를 초래하는 경우 이를 예방하거나 억지하기 위하여 재래식 군사안보와 동일한 전략을 적용하여야 한다고 여기고 있다.⁴¹⁾

나아가 미국은 사이버공격에 대해 특정 국가의 책임을 묻기 위한 사이버 책임 귀속 논의를 구체화하고 있다. 미국 국가정보장실(Office of the Director of National Intelligence)은 2018년 9월 14일 ‘사이버책임귀속 지침(A Guide to Cyber Attribution)’을 발표하였다. 이 지침은 사이버책임귀속은 사이버공격의 책임을 부담할 행위자를 식별하는 것으로 사이버공격에 대한 국가차원의 대응 조치 실행에 있어 중요한 단계라고 하였다.⁴²⁾ 아울러 특정 국가나 개인에 대해 사이버공격의 책임을 귀속하기 위해서는 온라인 행위자, 개인 및 단체와 연관성을 드러내는 데이터를 가능한 많이 확보하는 것이 중요하다고 하였다. 아울러 이러한 데이터를 i)사이버공격이나 사이버첩보 수집을 수행하는데 사용되는 전형적인 행동 양식(tradecraft), ii)사이버공격 능력을 실행하고 지휘통제를 가능하게 하는데 사용된 물리적 혹은 가상의 통신 인프라(infrastructure), iii) 사용된 악성코드(malware), iv)고의성(intent) 및 v)기타 외부로부터 수집한 표지(indicator from external source) 등을 통해 분석함으로써 책임귀속을 실행할 수 있다고 하였다.

이러한 흐름을 볼 때 기술경쟁에서의 우위를 확보하기 위해 사이버공간에서 경쟁이 심화됨에 따라 2020년에는 사이버공격이나 분쟁이 발생하는 경우 미국이 중국, 러시아, 이란 및 북한 등에 대하여 실제 물리적 공격이나 사이버작전을 수행할 것으로 보인다. 특히 북한 사이버공격의 심각성을 인식하고 이에 대해 경제제재를 확대하고 있는 미국은 2020년에 북한이 사이버공격을 감행하는 경우 사이버억지와 책임귀속 전략을 실행하여 북한에 대한 적극적인 대응 조치를 취할 것으로 보인다.

이러한 상황에서 우리 정부는 북한의 사이버공격에 효과적으로 대응하되, 사

41) 장노순, “사이버안보 위협, 대응 전략 그리고 한국적 함의”, 『국가안보와 전략』, 제19권 2호(통권 74호), 2019. 6. 30., pp.18-19.

42) Office of the Director of National Intelligence, *A Guide to Cyber Attribution*(2019, 9. 14), p.2.

이버공격을 필두로 한 북한의 저항도 도발이 확산되거나, 사이버억지와 책임귀속 전략에 따라 북한 사이버공격에 대한 미국의 적극적인 대응이 물리적 분쟁으로 확산되지 않도록 적극 방지하여야 한다.

북한에 대한 사이버 경제제재 확대 가능성

미국은 2015년 4월 1일 오바마 대통령이 행정명령 제13694호를 발표하여 사이버 제재를 규정하였다. 즉 오바마 대통령은 외국으로부터의 악의적 사이버 활동 또는 외국에 위치한 사람의 감독 하에 감행된 악의적 사이버 활동으로 미국의 국가안보, 외교정책 및 경제에 비정상적인 위협을 야기하는 경우 제재(sanction)를 부과할 수 있도록 하였다.

사이버공간에 대한 지배력과 억지력 확보를 위해 중국과 경쟁하고 있는 미국은 중국에 대하여 사이버 제재를 더욱 강화할 것으로 전망된다. 또한 해킹과 가짜 뉴스를 통해 선거에 개입해 온 러시아에 대하여도 사이버 제재를 강화할 것으로 보인다. 앞에서 살펴본 바와 같이 미국은 북한의 사이버공격을 심각한 위협으로 간주하고 있기 때문에 북한에 대한 사이버 제재는 더욱 확대될 것으로 보인다. 특히 미국의 <국가사이버안보전략>은 북한을 중국, 러시아, 이란과 더불어 미국에 대한 사이버공격을 감행하고 있는 주요 사이버 위협 행위자로 규정하고 있는바 사이버 제재는 강화될 것으로 보인다.

미국 하원은 2018년 북미 화해의 무드가 조성되었음에도 불구하고 북한을 비롯한 중국과 러시아 및 이란의 사이버 공격에 대하여 제재를 강화하는 “사이버 억지와 대응 법안(Cyber Deterrence and Response Act of 2018, H.R.5576)”을 2018년 9월 5일 통과시켰고, 8월 23일에는 상원도 같은 내용의 법안(S.3378)을 통과시켰다. 그렇지만 이 법안들은 법률로 최종 통과되지 못하고 폐기되었다. 이후 미국 하원은 2019년 3월 4일 “사이버 억지와 대응 법안(Cyber Deterrence and Response Act of 2019, H.R.1493)”을 다시 제출하였다. 동 법안은 대통령으로 하여금 특정 외국 개인, 기관 또는 국가를 심각한 사이버위협 행위자로 지정하도록 하고, 이들에 대해 경제제재를 가할 수 있도록 하였다.

미국은 2018년 북한 해커그룹인 라자루스의 박진혁과 해커 위장회사인 조선

엑스포에 대해 제재를 가하였으며 2019년에는 앞에서 살펴본 바와 같이 라자루스 그룹, 블루노로프, 안다리엘 등 북한의 3개 해킹그룹에 대한 제재를 단행하였다. 2020년에 남북 또는 북미 관계가 악화되거나 혹은 북한이 대규모 사이버 공격을 감행하는 경우, 미국은 북한에 대한 사이버 제재를 확대·강화할 것으로 보인다. 남북, 북미 회담이 교착 상태에 빠진 지금 북한의 사이버공격과 미국의 사이버 제재가 한반도 긴장을 촉진시키는 도구가 되지 않도록 세심한 주의가 필요하다.

북한의 지속적 사이버공격 가능성

남북 화해와 협력의 분위기 속에서 북한의 남한에 대한 사이버공격이 다소 감소한 것은 사실이다. 그렇지만 북한은 미국과 유엔의 대북 제재가 강력하게 유지되고 있는 상황에서 부족한 외화를 조달하기 위해 세계 각국의 금융기관과 가상화폐거래소 등에 대하여 사이버공격을 지속적으로 확대할 것으로 예상된다. 또한 우리 정부나 미국의 북핵 협상 관련 외교안보 싱크탱크, 대북 전문가 등에 대해 사이버공격을 감행할 것으로 보인다. 특히 북한은 익명성이 보장되는 가상화폐에 대한 사이버공격을 더욱 확대할 것으로 보인다.

이러한 상황에서 우리 정부는 북한의 사이버공격에 효과적으로 대응하되, 북한의 세계 금융기관이나 대북 관련 기관에 대한 사이버공격이 미국의 사이버억지와 책임귀속 전략에 따라 물리적 공간의 분쟁으로 확대되지 않도록 하여야 한다. 아울러 남북 관계는 물론 북미 관계의 개선에도 불구하고 대북 경제제재가 지속되는 한 북한의 금융기관과 가상화폐거래소 등에 대한 해킹 공격은 더욱 거세질 것으로 보이는바, 지속적인 모니터링을 실시하고 기술적 지원을 강화할 필요가 있다.

한편 스웨덴 스톡홀름국제평화연구소(SIPRI)는 2019년 10월 발표한 ‘전략적 안정성과 핵 위험성에 대한 AI 영향 II -동아시아 관점’이라는 보고서에서 북한이 최근 인공지능경망, 로봇공학, 무인시스템, 사이버공간 등에 상당한 투자와 노력을 기울이고 있다고 지적하였다.⁴³⁾ 따라서 북한도 조만간 인공지능을 이용한

43) 『연합뉴스』, SIPRI 북한 AI 무기체계 개발 우려--사이버공격·핵위협 증대(2019. 11. 6)

사이버공격을 진행할 것으로 보이는바 이에 대한 대응책 마련이 필요해 보인다.

가짜 뉴스에 의한 선거개입 가능성

러시아가 가짜 뉴스를 이용하여 2016년 미국 대선에 개입하였다는 정황이 드러나면서 가짜 뉴스에 의한 선거개입과 민의의 왜곡은 2020년 4월 총선을 앞두고 있는 우리에게 있어 커다란 안보문제로 대두되고 있다. 가짜 뉴스는 민의를 왜곡하여 민주적 정당성을 훼손함으로써 민주주의의 기본 가치를 근본적으로 저해할 수 있다. 이러한 사실을 우려하여, 오바마 전 미국대통령은 소셜 미디어는 물론 국내외를 막론한 모든 종류의 뉴스 출처로부터 사실 여부를 확인을 곤란하게 하는 잘못된 정보가 생성될 수 있다고 경고한바 있다. 이에 따라 페이스북은 사실 확인 절차를 도입하고 있으며 구글(Google)은 잘못된 정보가 구글이 제공하는 사이트에 등장하지 못하도록 노력하고 있다. 그렇지만 가짜 뉴스가 SNS를 통하여 사실을 왜곡하는 것을 바로잡을 수 있는 보다 객관적이고 정확한 장치가 필요하다는 목소리가 높다.

독일, 영국, 프랑스 등 유럽연합 주요국의 해외정보기관은 2019년 2월 유럽의회 선거에서 외세의 간섭을 경고하는 공동성명을 이례적으로 발표하였다. 아울러 유럽연합은 페이스북, 구글, 트위터 등 소셜미디어 기업이 가짜 뉴스 계정을 삭제하는 등 자정 노력을 기울이도록 압박을 지속하였다. 나아가 유럽연합 외교·안보 정책을 총괄하는 대외관계청(EEAS)에 ‘신속경보시스템’을 도입하였다. 이 시스템은 소셜미디어를 감시하는 와중에 유럽통합을 훼손하고 유럽연합을 와해하려는 외부 세력의 선거개입 징후가 포착되면 경보를 발령해 유럽연합 회원국이 공동으로 대응하도록 하는 체계이다.⁴⁴⁾

2020년 대선을 앞두고 있는 미국에서는 러시아, 중국 및 이란 등이 여론을 조작하여 선거에 개입하려는 시도에 대응하고 있다. 미 정보기관 관계자는 중국은 주로 TV나 신문 등 전통매체를 이용하여 무역문제 등의 특정 정책을 옹호하는 여론 조작을, 러시아와 이란은 소셜미디어를 이용한 선거개입을 시도하고 있다

44) 『서울신문』, '오늘부터 유럽의회 선거---가짜뉴스 폭증 경계령'(2019. 5. 22)

고 하였다.⁴⁵⁾ 시민단체 아바즈(Avaaz)가 2019년 11월 6일 발표한 보고서에 따르면 2019년 10월까지 페이스북에 올라온 가짜 뉴스 상위 100위권을 조사한 결과 기사별 평균 조회수가 1억 8500만건을 기록한 것을 통해 볼 때 미국 내 등록 유권자가 한 번이라도 가짜 뉴스를 보지 않을 수 없다고 하였다.⁴⁶⁾ 이에 페이스북은 i) 선출직 공무원의 계정 보호 강화, ii) 정치광고 여부 표시, iii) 명확한 사실 확인(팩트 체크)의 도입 등 외국의 선거개입과 가짜 뉴스 방지를 위한 조치를 발표하였다. 트위터는 아예 2019년 11월 22일부터 정치광고를 전면 금지하는 강력한 정책을 발표하였다.

문재인 대통령도 2019년 11월 7일 가짜 뉴스나 허위정보는 저널리즘의 신뢰성을 약화시키고 언론의 공정성과 자유를 해친다고 지적하였다.⁴⁷⁾ 가짜 뉴스에 대응하기 위해 정부(방송통신위원회)는 공식적으로 허가받은 민간 팩트체크 기관이 허위여부를 판단하도록 하고, 소셜미디어 사업자의 자율규제를 유도해 가짜 뉴스에 대응할 것이라고 하였다.⁴⁸⁾

2020년은 총선이 실시되기 때문에 새해부터 가짜 뉴스가 넘쳐날 것으로 예상된다. 가짜 뉴스에 대한 적극적인 대응으로 민의의 왜곡이나 민주적 정당성에 대한 훼손이 없이 시민의 주권이 행사됨으로써 민주적 기본가치가 실현되도록 하여야 한다.

사이버안보 컨트롤타워 및 사이버안보기본법 정비

청와대 국가안보실(국가사이버안보전략)을 수립·발표함으로써 사이버안보에 관한 컨트롤타워로서의 기능을 수행하고 있음을 보여주고 있다. 이에 따라 국가안보실 내에서 사이버정보비서관이 사이버안보 업무를 총괄하고 있는 것으로 보인다. 그런데 사이버정보비서관은 원래 정보비서관과 사이버안보비서관의 업무를 통합하여 신설한 것으로 사이버안보 업무만 전담하고 있지 않기 때문에 사이버안보에 대한 실질적인 정책 조정 및 총괄업무 수행에 한계가 있을 것으로

45) 『연합뉴스』, 러시아·중국·이란, 내년 美 대선 앞두고 개입 시도(2019. 6. 25)

46) 『news1』, 페이스북 가짜뉴스 막는다지만--대책은 미적지근(2019. 11. 8)

47) 『한겨레』, 문 대통령 가짜뉴스 언론공정과 자유 해쳐(2019. 11. 7)

48) 『IT Chosun』, 한상혁 민간 팩트체크 센터로 가짜뉴스 막는다(2019. 11. 6)

보인다. 따라서 사이버안보비서관을 독립시켜 운영할 필요도 있을 것으로 보인다.

한편 2019년 12월을 기준으로 20대 국회에는 정부가 2017년 1월 3일 제출한 “국가사이버안보법안”과 이철우 전 의원이 2016년 5월 30일 발의한 “국가사이버안보에 관한 법률안”이 계류되어 있다. 동 법률안은 더 이상 법안심사가 진행되고 있지 않고 있는바 20대 국회가 만료되는 2020년 5월 29일에 임기만으로 폐기될 것으로 보인다. 기술경쟁 시대에 각국은 사이버안보에서의 경쟁력 확보를 위해 노력하고 있으며 사이버안보는 국가안보의 중요한 부분을 차지하고 있는바 우리도 「국가사이버안보기본법」을 조속히 제정하여야 한다. 현재 <국가사이버안보전략>의 근간이 되는 법제는 대통령 훈령인 ‘국가사이버안전관리규정’이므로 공공과 민간을 아우르지 못하여 사이버안보에 관한 국가차원의 역량을 결집하는데 한계를 보이고 있다. 2020년 5월 출범하는 21대 국회에서는 「국가사이버안보기본법」이 제정되기를 기대해 본다.

ISIS 이후 : 폭력적 극단주의 확산에 따른 테러 위협의 다양화와 테러목적의 ICT 악용문제

박보라

1. 2019년 평가 : 「알카에다」·ISIS 양대 테러조직 지도자 사망과 테러 목적의 4차 산업혁명 기술악용 우려 현실화

2019년 3월 22일 美 「트럼프」대통령은 “「칼리프국가」의 영토를 100% 제거했다”고 발표하면서, 2014년 국가를 참칭하며 테러조직의 대명사로 군림했던 ISIS가 지도상 소멸하였음을 선언하였다. 점령지가 완전히 상실되면서 ISIS는 여타 국제테러조직과 차이점이 사라지게 되었다. 그러나 영토 소멸에도 불구하고, ISIS는 음성 및 영상 메시지 공개를 통해 테러 선동을 지속적으로 전파하였다. 또한 아프리카 및 아시아 지역으로의 세력 확장을 통해 조직의 위세를 과시하던 중 지난 10월 미국의 군사작전을 통해 지도자 「알 바그다디」가 사망하였다. 하지만 「알 바그다디」의 사망은 단기적으로는 ISIS의 테러 역량에 큰 영향을 미칠 것으로 여겨지지 않는다. 이는 ISIS가 리더십이 분산된 프랜차이즈 형태의 조직으로 변모하였고, 2019년 8월 후계자를 지목하는 등 후계 작업이 이미 진행되어 왔기 때문이다. 그러나 「알 바그다디」 추종자들의 이탈 가능성 및 후계자 「카르다쉬」의 리더십 부재 등이 지적되는 만큼 조직 내분 가능성과 테러조직들의 주요 지도자 사살 시 통상적으로 보복테러를 위협해 온 전례가 있는 만큼 보복테러의 가능성은 2019년에 이어 2020년에도 지속될 것으로 보인다.

아프리카: 대형테러와 정정불안의 확대로 인한 테러정세 악화

2019년 북아프리카를 제외한 아프리카지역에서 발생한 테러사건의 빈도를 살펴보면 발생건수는 전년과 유사한 수준이다. 그러나 대형테러 발생 및 정정불안

의 확대에 의해 테러정세는 전반적으로 악화되었다. 특히 「알 샤바브」가 활동하는 소말리아·케냐, 「보코하람」의 주 활동지인 나이지리아, ISIS 배후 지하드 테러가 급증하는 말리는 아프리카의 테러정세를 파악하는데 중요한 국가들이다.

지난 1월 케냐의 수도 나이로비 도심에서 발생한 폭탄·총격 테러는 그동안 케냐에서 발생한 테러가 주로 소말리아 접경지역에 집중되었던 양상과 다르다는 점에서 주목이 필요한 점이다. 이는 케냐-소말리아 접경지역에서 수도 나이로비까지 테러전선이 확대됨을 의미하기 때문이다.

소말리아는 대형 기획테러 발생 및 케냐군 철수 등으로 인해 상반기에만 테러 사건이 16건 발생하였다. 이는 전년과 대비하여 31%가 증가한 수치이다. 대표적인 테러조직인 「알 샤바브」는 2월 수도 모가디슈에 소재한 호텔 인근에서 대규모의 총격 및 자폭테러를 자행하여 30명이 사망하고 120명이 부상을 입는 등 그 세력을 과시하고 있다. 또한 소말리아의 치안이 지속적으로 부재한 가운데 정부 기관을 주요 대상으로 하는 테러공격이 계속 발생하여 소말리아 당국의 치안능력에 대한 불신이 확산되고 있다.

최근 3년간 꾸준히 테러발생이 증가하는 나이지리아에서는 「보코하람」에 의한 테러가 북동부 지역에서 빈발하였고, 북서부 잠파라 주에서는 북한인 의사(3월), 남부 에모니 주에서는 중국인(4월) 납치사건도 발생하였다. 특히 ISIS가 영토를 상실함에 따라 아프리카 지역에서의 영향력을 확대하려는 상황에서 「보코하람」과 「ISIS-서아프리카지부(이하 ‘ISWAP)」 사이 주도권 경쟁이 가속화되는 모습을 보이고 있다.

프랑스 연합군 주도의 테러단체 소탕작전이 진행 중인 말리에서는 북동부 지역에서 테러사건이 빈발하였고, 중부지역에서는 농경-유목 부족간 식수문제 등에서 기인한 부족간 갈등이 최고조에 달하였다. 빨족·몹티족·도곤족의 부족간 무력충돌은 말리 내에서 발생한 테러 사건 가운데 61%를 차지하는 등 2019년 내내 일상화되어 치안 및 민생불안을 지속시키고 있다.

중동·북아프리카: 정국 혼란 속 테러조직 활동 활발

금년 상반기 중동·북아프리카 지역에서는 ISIS의 영토 소멸(2019.3) 이후 각

국의 대테러작전 등으로 테러발생이 전년 동기(464건) 대비 178건으로 62%가 급감하였다. 그러나 이라크·시리아에서 ISIS 잔당의 저항과 리비아·예멘 등 내전 국가를 중심으로 알카에다 등의 무차별 공격이 지속되고 있어 테러로 인한 불안은 여전하였다. 특히 이라크와 시리아는 상반기 역내 발생한 전체 테러사건 178건 가운데 137건이 발생하여 전체의 78%를 차지하였다. 이라크·시리아에서 빈번하게 발생한 테러공격 유형은 軍·警 등 치안력을 대상으로 하는 ISIS 잔존세력의 게릴라식 테러공격이었다. 또한 9월에는 이라크 수도 바그다드 및 남부 바스라 주 등에서 부정부패 척결 및 수자원·전력난 등 공공서비스 개선을 요구하는 반정부 시위로 치안불안이 가중되었다.

한편 터키 정부가 9월 21일 시리아 국경지대 안전지대 설치 및 쿠르드 민병대 축출을 선언한 후 시리아에서 무력충돌이 발발하였으나, 10월 22일 러시아의 중재로 쿠르드 민병대가 터키-시리아 국경에서 30km 밖으로 철수하는 조건으로 터키의 군사작전은 중단되었다. 그러나 접경지대 곳곳에 터키군과 쿠르드 세력 간 충돌이 이어지는 가운데 무력충돌에 대한 불안감은 상존하고 있다.

리비아·예멘에서는 내전으로 정국이 혼란한 가운데 테러조직의 활동이 활발하였다. 리비아¹⁾에서는 ISIS가 4월부터 시작된 동·서 정부간 내전이 격화된 틈을 악용, 치안이 부재한 중·남부에서 군부대 공격 등 세력을 재결집 중이다. 예멘에서는 2015년 3월부터 시작된 북부 후티 반군과의 내전이 장기화되는 가운데 「알카에다」가 중·서부 지역을 중심으로 관공서 테러 등 존재감을 과시하고 있다.

특히 예멘 「후티 반군」은 9월 14일 사우디아라비아 아람코 유전시설을 겨냥한 「드론테러²⁾」의 배후를 자처하고 나선 이후 사우디아라비아에 휴전을 제의하였으나(9.20), 거부되자 사우디 남부 나즈란 주를 겨냥한 대규모 공격을 9월 25일 개시하였다. 이 공격을 통해 「후티 반군」은 사우디군 500여 명을 사살하고

1) 2018년 7월 6일 리비아 남부지역에서 피랍된 우리 국민과 필리핀인 3명은 올해 5월 16일 무사석방되었다.

2) 비록 공격 직후 후티반군이 공격의 배후를 자처하고 나섰으나, 사우디 정부와 美 정부는 비행거리·타격방향 및 드론 잔해 부품 제조국 등을 제시하며 이란을 배후로 지목하였으며, 전쟁 불사를 천명하는 등 역내 갈등이 고조되기도 하였다. 11월 18일 현재 완전한 「드론테러」라고 보는 것은 어렵다는 견해가 주로 제시되고 있다.

2,000여명을 생포했다고 주장하고 있다. 또한 예멘 남부에서는 「후티 반군」에 대항해온 「남부과도위원회(STC)」가 분리독립을 주장하며 대통령궁 및 정부청사를 장악하는 등 정부군과 무력충돌이 이어지고 있다.

사우디아라비아는 9월 14일 아람코 유전시설 화재 이전에도 예멘 「후티 반군」에 의해 천연가스 플랜트(8.17), 석유정제시설(8.19) 등에 대한 드론 공격이 이어져, 테러목적의 제4차 산업혁명 기술 악용에 대한 국제적 우려를 가져오기도 하였다.

한편 이집트에서는 ISIS 및 현지 무장단체의 활동이 격화되는 양상이 목격되었다. 「ISIS 시나이반도 지부」가 군 검문소 공격 및 이슬람 소수종파 족장 납치 등 북부에서 세력을 공고히 다지는 가운데 이집트 정부의 소탕작전에 맞서 주민 참수 및 납치, 정부군 매복공격 등 軍·警·민간인 대상 무차별 테러를 자행하였다. 또한 「무슬림형제단」 연계 무장단체인 「하숨운동」은 이집트의 주요 수입원인 관광산업에 타격을 가하기 위해 카이로 소재 신박물관 인근에서 외국인 관광버스를 폭파하였으며, 현 정부의 공약 미이행 및 양극화 심화 등에 반발하여 반정부 폭력시위를 전개하는 등 테러로 비화될 우려를 낳고 있다.

아시아·태평양: ISIS의 東進화와 정체된 美·아프간 평화협상

상반기 동남아시아와 오세아니아 지역에서 발생한 테러건수는 25건으로 지난해 24건과 비슷한 수준이다. 그러나 1월 필리핀과 3월 뉴질랜드, 4월 스리랑카에서 대형테러가 잇달아 발생하고 중동에서 영토를 상실한 ISIS의 테러위협이 동진화하면서 테러불안이 증대되고 있다.

필리핀은 ISIS의 동아시아 지부로 신규 거점화되는 가운데 테러 공세가 지속되었지만, 필리핀 당국의 남부 민다나오 섬에 대한 계엄령과 군사작전이 장기화되면서 주요 테러조직의 세력이 위축되고, 테러사건이 감소하는 등 외견상 불안정세는 완화되고 있다는 평가이다.

한편 인도네시아는 2018년 아시안게임 개최를 계기로 군의 대테러작전 허용 등을 주요 내용으로 하는 대테러법이 개정되며, 「자마 안샤룻 다올라(JAD)」를 불법단체로 판결함에 따라 동 단체의 활동에 대한 단속이 강화되면서 2019년 테

러발생 건수가 감소추세를 보이고 있다. 그러나 지난 5월 대선불복 시위현장 테러 및 고위공직자 암살 등을 모의한 ISIS 연계 「자마 안샤룻 다올라」 조직원들이 다수 검거되는 등 테러위협은 지속되고 있다.

태국은 남부 이슬람 지역 내 분리주의 반군 활동 강화로 테러정세가 악화되고 있다. 알라 주, 나라티왓 주 등 남부 4개 주에서 「바리산민족혁명전선(BRN)」 등 이슬람 분리주의 무장세력에 의한 학교·사원·시장 등 민간시설 대상 테러가 증가하고 있다. 2019년 태국에서 발생한 테러 건수가 증가한 배경으로는 분리주의 무장세력과 정부 사이의 평화협상이 정체된 데에 대한 불만과 69년 만에 열린 국왕 대관식을 계기로 독립 요구를 부각하기 위한 의도 등이 작용한 결과라는 평가가 제시되고 있다. 말레이시아의 경우, 상반기 테러사건이 발생하지는 않았으나 테러범 경유·은거지 악용 및 납치위협이 지속되고 있다. 동남아시아는 ISIS 패퇴 이후 차기 거점으로 부상하고 있어 테러 불안감은 여전히 증대되고 있는 실정이다.

3월 뉴질랜드에서 51명이 사망하고 49명이 부상하는 대형 테러가 발생하는 등 한때 테러불안이 고조되었으며, 뉴질랜드는 후속조치로 반자동 및 자동소총 개조장치·대용량 탄창 소유 전면금지 등을 골자로 한 총기규제 강화법안 마련 등 테러대응 강화를 위한 제도적 장치를 마련하고 있다.

한편 서남아시아 지역은 상반기에만 테러사건이 386건 발생하면서 전년 동기(357건) 대비 8% 증가추세를 보이고 있다. 이는 ISIS가 인도·파키스탄 등 서남아 내 새로운 활동거점을 구축하였으며, 「탈레반」 등 역내 반정부세력의 테러활동이 빈발한 데서 기인한 것으로 여겨지고 있다.

상반기 아프가니스탄에서는 미국과 「탈레반」의 평화협상이 진행되는 가운데 「알 카에다」와 ISIS간 경쟁구도가 가속화되는 모습이 목격되었다. 「탈레반」은 미국과 평화협상을 진행하면서도 춘계대공세를 선언(4.12)하고 검문소·경찰서 공격 등 對정부 테러를 주도하고 있고 「탈레반」 분파인 「하카니 네트워크」도 정부 및 NGO 등 외국시설 대상 테러공격에 집중하였다. 「ISIS-호라산지부」는 「알 카에다」와 주도권 경쟁을 하면서 軍·警·국방대·민간인 등 공격대상을 확대하는 양상을 보였다. 그러나 지난 7월 이후 평화협상이 결렬되면서 「탈레반」은 미국에 대한 공격을 경고한데 이어 美 대사관 소재 그린 존과 친미 통신사 등을

대상으로 보복테러를 자행하였고, 아프간 대선 방해 목적으로 「가니」 대통령 유세현장·칸다하르 주 선거사무소 등을 겨냥한 폭탄테러를 자행, 26명이 사망하고 42명이 부상을 입었다. 또한 수니파인 「ISIS-호라산지부」도 시아파 대상 테러공세를 강화하는 모습을 보이기도 하였다.

파키스탄은 서부지역을 중심으로 분리주의 반군과 ISIS의 활동이 강화되는 특징을 보였다. 서부 발루치스탄 주 분리독립 무장단체 「발루치스탄해방군(BLA)」이 軍·관광객 대상 폭탄·총격테러 등 치안 불안을 조장하고 있으며, 올해 5월 신설된 「ISIS-파키스탄지부(ISIS-PP)」는 퀘타시 경찰 암살 등 최근 발생한 테러 사건 3건의 배후임을 주장하며 활동기반을 확산하였다. 하반기에는 북부지역에도 「파키스탄 탈레반(TTP)」과 ISIS의 활동이 강화되는 양상을 보였는데, 「파키스탄 탈레반」이 치안기관 및 민간인 대상 무차별 테러를 통해 對 정부 테러를 주도하고 있다. ISIS는 북부 와리지스탄 위주의 활동범위를 벗어나 서부 발루치스탄 테러단체인 「라쉬카르」에 장비 제공과 연대 강화를 모색하는 등 세력 확대 조짐을 보이고 있다.

인도에서는 5월 ISIS가 카슈미르 지역에 「ISIS-인도지부(ISIS-HP)」를 설립하고 인도에서 최초로 ISIS 영토확보를 주장하는 등 전통적인 공산·분리주의 반군활동 속에서 ISIS의 침투가 본격화되는 모습을 보였다. 대테러 전문가들은 「ISIS-인도지부」 설립이 인도 내 ISIS의 입지 강화를 위한 의도라고 평가하고 있다. 방글라데시·스리랑카에서는 테러공격을 통한 ISIS의 역내 영향력 확대에 주목할 필요가 있다. 방글라데시는 5월 ISIS가 인도·방글라데시 내 테러를 선동한 이후 3년 만에 수도 다카에서 경찰본부를 겨냥한 폭탄테러가 발생하는 등 테러정세가 악화되었고, 스리랑카에서는 ISIS 추종 「내셔널 타우히드 자마트(NTJ)」가 최초의 이슬람 테러인 부활절 자폭테러(4.21)를 자행, ISIS에 의한 테러위협 확산이 우려되고 있다.

특히 약 1,200여명 정도로 추산되는 서남아 출신 FTF들이 「ISIS-호라산 지부」·「알 카에다」 지도부가 소재하는 아프간·파키스탄 접경으로 이동하는 징후가 지속 포착되고 있어 역내 각국이 이들에 의한 테러발생을 경계·주시 중이다.

유럽: 테러발생 감소추세에도 불구하고, 테러양상의 다양화

2019년 상반기 유럽은 지난해에 비해 절반 이상 테러발생이 급감하였고, 사상자 수도 지난 해 대비 ⅔ 가량 감소하였다. 유럽의 테러발생 급감에는 ISIS의 영향력 퇴조에 따른 기획·추종테러 감소, 각국의 대테러활동 강화, 터키 내 「쿠르드 반군」의 활동 둔화 등이 주요 요인으로 작용하였다. 그러나 2014년 ISIS 준동 이후 영국·프랑스에 테러공격이 집중되었으나 2019년에는 이탈리아·노르웨이 등 비교적 안전하던 인접국으로 테러전선이 확대되는 양상을 보이고 있다.

특히 스페인에서 교도소 내 테러범을 모집한 재소자들이 발각되고, 불가리아에서 인터넷을 통해 급진화된 16세 소년의 테러계획이 적발되어 교정시설 및 온라인상 이슬람 극단화 차단이 시급한 과제로 재확인되었다. 영국과 프랑스 당국은 자생 지하디스트의 80~90%가 인터넷을 통해 극단주의를 접한 것으로 평가하고 있다. 또한 이슬람 극단주의에 기반한 테러가 대부분이던 유럽에서 극우테러 및 민족분리주의테러가 부활조짐을 보이면서 테러양상이 다양화되는 경향을 보였다. 2015~17년 최고조이던 유럽 내 테러위험이 ISIS 쇠퇴와 함께 완화 기조이나, 주요국의 테러발생 빈도가 계속 높고 주변국으로 확산 추세인 점은 주목할 부분이다.

미주: 미국내 반이민·인종주의 극우테러 증가 우려

상반기 미주지역에서의 테러발생은 소폭 감소 추세를 보였다. 그동안 미국에서 빈발하였던 ISIS 추종테러가 대테러활동 및 국경통제 강화 등으로 감소한 것이 주요 요인으로 작용한 것으로 여겨진다. 중남미에서는 「콜롬비아 민족해방군(ELN)」 등 극좌반군의 대정부 테러가 지속되었으며 전반적으로 지난해 동기와 비슷한 수준(8~7건)을 유지하는 추세를 보이고 있었다.

하지만 3분기 들어 미주지역 테러발생은 증가추세를 보였는데, 미국에서 반이민·인종주의에 기반한 극우테러가 연이어 발생하고 남미에서 콜롬비아 최대 극좌반군인 「콜롬비아 무장혁명군(FARC)」의 무장활동 재개로 對정부 테러가 증가하였기 때문이다.

특히 미국에서는 7~9월 사이 미국에서 사망자 4명 이상 총격사건만 10건이

발생하는 등, 잇단 총기난사 사건으로 총기규제에 대한 공방이 가열되고 있다. 총기난사 사건 가운데 캘리포니아 마늘축제 사건과 텍사스 엘파소 사건 등 2건에 대해 테러 관련 여부 수사가 11월 현재 진행 중이다. 양 사건을 계기로 미국에서는 극우주의가 인종·종교적 혐오를 넘어 이데올로기화되고 있다는 인식이 확산됨과 함께 현행 대테러정책을 국제테러조직 대응 위주에서 국내테러 차단 방향으로 전환해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 국토안보부(DHS) 역시 “백인 우월주의와 같은 내부적 요소가 국제테러조직만큼이나 위협적”이라는 평가를 내놓기도 하였다. 또한 북미에서 이슬람 극단주의 테러사건은 발생하지는 않았으나 국제테러조직에 의한 테러선동과 위협은 지속되고 있다. 이러한 테러선동은 실제 공격보다는 추종자들에게 미국 내 테러 독려 의도가 크다는 것이 대체적인 평가이다.

한편 미국이 2월 초 레바논 「헤즈볼라」의 베네수엘라에서의 활동을 공식 거론하면서 「헤즈볼라」의 남미 지역 내 영향력 확대 및 파급영향에 주목할 필요가 있다. 특히 ISIS가 대미 공격의 전초기지로 중남미를 집중 공략 중인 것으로 관측되는 만큼 FTF 이동상황을 면밀히 주시할 필요가 있다. 러시아 정보당국은 중남미 지역과 관련하여 ISIS가 중남미 지역 내 약 600만명의 무슬림을 대상으로 조직원 모집·극단사상을 전파하거나 은거지로 활용하고 있다고 경고하기도 하였다.

2. 2020년 전망 : FTF 신병처리 문제와 ISIS의 아시아 역내 영향력 확산 대응, 테러목적의 ICT 악용 방지 필요

유럽의 시리아 내 외국인 테러전투원(FTF) 신병처리 문제

지난 3월 ISIS 점령지 탈환과 함께 시리아 내 쿠르드 민병대가 수감·관리하는 외국인 테러전투원(FTF)의 신병처리에 대한 논란이 2020년에도 지속될 전망이다. 「트럼프」 대통령이 “자국 출신 ISIS 가담자를 본국으로 송환하지 않을 경우 석방하겠다”는 발표에도 불구하고, 유럽 각국은 FTF의 유입에 따른 테러위협을 이유로 FTF·그 가족에 대한 본국 송환에 난색을 표하고 있다. FTF 및

ISIS 가담자의 복수국적이 확인될 경우 시민권을 즉각 박탈하는 등 강경 대응을 보이고 있었으나, 유럽국가들의 자국민 외면에 대한 국제적 비난 여론이 확산되면서 그 대응수위를 조절해나가는 경향이 지속될 전망이다.

특히 ISIS 가담자와 자국민 자녀에 대한 대응을 분리하는 경향이 지속될 것으로 보이는데, 복수국적자의 국적 박탈 법안의 제정·시행 및 ISIS 조직원에 해당하는 FTF 등은 이라크 등 현지 사법절차에 따라 처리되어야 한다는 입장을 고수하면서 FTF의 자녀는 인도적 차원에서 일부 송환을 허용하는 것이다. 그러나 지난 10월 터키군의 쿠르드 민병대 공격 개시 이후 시리아에 수감 중이던 ISIS 조직원들의 수감시설 이탈이 우려되는 만큼 유럽 각국의 대응동향은 주시할 필요가 있다.

FTF의 중앙아시아 유입 및 테러위협 증대 가능성

11월 6일 아프가니스탄·타지키스탄 국경에서 아프간에 근거지를 둔 「ISIS 호라산지부」에 의한 테러가 중앙아시아 국가 가운데 최초 발생함에 따라 중앙아시아 역내 테러위협 증가가 전망된다. 그동안 ISIS 추종자에 의한 테러가 키르기스스탄과 타지키스탄에서 발생한 적은 있어도 ISIS가 직접 관여한 테러사건은 이번이 처음이라는데 주목을 끌고 있다. 「ISIS 호라산지부」는 ISIS가 중동에서 패퇴하고 시리아 내전이 다시 격화될 조짐 등을 보이며 시리아에서 이탈한 FTF들의 유입이 증가하고, 美-아프간 평화협상에 대한 불만을 가진 강경 「탈레반」 조직원들이 합류함에 따라 조직이 확대되었다. 이에 따라 「ISIS 호라산지부」는 「탈레반」과 아프간 내 테러 주도권을 잡기 위한 경쟁구도 속에 활동영역을 중앙아시아와 접경지대인 아프간 북부지역까지 확장해 나가고 있으며, 그로 인한 중앙아시아로의 테러위협 또한 증대될 것으로 전망된다. 특히 11월 타지키스탄에서 발생한 테러는 ISIS 지도자 「알 바그다디」 사망 이후 새로운 지도자 「카르디쉬」에 대한 충성서약 영상을 통해 「ISIS 호라산 지부」의 소행을 주장한 만큼, 「알 바그다디」 사망에 대한 보복테러 및 역내 주도권 선점을 위한 테러공격의 과격화 등도 예상된다. 올해 초 「포린 폴리시(Foreign Policy)」에서 구소련 국가 출신 FTF의 유럽 내 유입과 본국 귀환을 우려했던 부분도 이와 관련하여

주목할 사안이다.

테러목적의 ICT 기술 악용우려: 가상화폐의 테러자금 악용 및 드론테러

현재 국제사회는 가상화폐가 새로운 테러자금수단으로 악용될 가능성이 높은 것으로 판단하고, 이를 차단하기 위한 국제공조를 가속화하고 있다. 「국제자금 세탁방지기구(FATF)」는 「리브라」 등 스테이블 코인에 대한 FATF 국제기준 적용 필요 공감대를 형성하면서, 지난 10월 총회를 통해 가상자산 규율에 대한 평가방법론을 개정하였다. 이에 따라 향후 FATF 상호평가를 받는 국가는 가상자산과 관련한 FATF 권고 기준 이행 여부의 평가대상이 될 예정이다.

그러나 이러한 가상화폐를 이용한 테러자금 차단 노력에도 불구하고 가상화폐시장의 음성화 가능성은 여전히 제기되고 있으며, 기술개발에 따른 가상화폐의 익명성 강화 또한 예상되고 있다. 우리나라는 내년 2월 상호평가 대상국가인 만큼 국가적 차원에서의 가상화폐의 테러자금 악용에 대한 차단책 마련이 필요하다.

올해 하반기 테러정세와 관련, 가장 큰 관심사항은 드론테러였던 만큼 2020년에도 드론 등 4차 산업혁명 기술을 악용한 테러위협에 대한 우려 및 관심은 지속될 전망이다. 특히 국내에서도 2019년 하반기 테러 관련 주요 정책 세미나 및 학술 세미나에서 드론을 이용한 공격이 관심 주제로 다뤄진 만큼, 국가 중요 시설에 대한 드론공격 대응체계의 점검, 유관법령 입법 및 개정과 안티드론 구축 등은 2020년에도 지속적으로 논의 및 발전될 것으로 보인다.

마지막으로 온라인상 극단주의의 확산 또한 테러목적의 ICT 악용 방지에 대한 주제로 다뤄질 것으로 여겨진다. 과거 테러조직의 인터넷 등 온라인 매체 활용은 전투원의 모집, 동조자 및 지지자의 확보, 테러자금 모금 등이 주요한 목적이었다. 그러나 2014년 등장한 ISIS는 테러목적 및 다양한 선전·선동수단으로써 소셜미디어 및 인터넷을 활용하였고, 온라인상 테러 콘텐츠 대응 또한 중요한 대테러 활동의 일부가 되었다. 2019년 주요 각국 및 소셜미디어·인터넷 대기업은 온라인상 테러목적의 게시물 차단 및 제재가 필요해짐에 따라 온라인 테러 선동 게시물의 1시간 이내 삭제 의무화를 추진하였다. 또한 소셜미디어·

인터넷 대기업과 스타트업 사이의 테러대응능력 격차 감소를 위한 플랫폼을 마련하고 협업을 확대하는 경향 속에 이러한 정책은 소셜미디어·인터넷 중소기업 및 스타트업계에도 확대될 것으로 여겨진다.

테러위협을 다양화와 극단주의의 확산

2019년 테러발생 양상 관련 주목할 부분은 극우주의 및 민족분리주의에 의한 테러위협을 증가이다. 최근 난민유입 등 사회불안과 경기침체에 따른 극우주의가 대두된 독일에서 발생한 극우테러나 뉴질랜드 테러 등은 반이민·인종주의에 기초한 테러라는 점에서 테러위협을 다양화를 보여주는 사건들이었다. 이러한 추세는 2020년에도 지속될 것으로 보이며, 미국에서 발생한 길로이 마늘축제 총기난사 사건이나 텍사스 엘파소 총기난사 사건처럼 반이민·인종주의 정서의 증오범죄와 테러공격 사이의 경계가 모호한 사건들도 증가할 가능성이 있다. 중남미의 경우 전통적인 분리주의 반군들이 다시 활동을 재개하고 있으며, 이에 따라 테러위협은 ISIS와 「알 카에다」 연계조직 외에도 다양한 이념과 주체들에 의해 보다 다양화될 것으로 예상된다.

특히 극우주의·이슬람 극단주의·분리주의 등 다양한 극단주의 이념들이 온라인을 통해 확산 및 전파되고 있는 점에 주목하여, 각국 또는 지역별 온라인을 이용한 극단주의 콘텐츠에 대한 분석과 극단주의 이념의 온라인상 전파과정 및 실제 테러공격으로까지 나아가는 과정에 대한 분석이 함께 병행될 필요성이 제기된다.

고려사항

우리나라는 작년 1월 「폭력적 극단주의 예방을 위한 국가행동계획」을 발표하였으나, 구체적인 프로그램은 현재 개발 중이다. 이에 따라 극단주의 등 테러 콘텐츠에 대한 분석을 통한 우리나라의 정서를 반영한 반극단주의 내러티브 개발 등이 시급하다. 또한 온라인을 통한 테러선동이 가능해짐에 따라 국내 테러 취약집단에 대한 동향 파악 및 조사가 필요하다. 특정 종교 공동체 외 사회적

소외집단·불만계층도 주시할 필요가 있으며, 온라인상 테러·특정 집단 혐오 게시물에 대한 차단도 병행되어야 할 것이다. 온라인을 활용한 테러대응에는 다양한 사회계층과 각 분야의 협력이 필수적인 만큼, 정기적인 민관협력 플랫폼의 구축 및 지식 공유 등에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

불법이민과 난민으로 인한 국제분쟁

한승완

1. 2019년 평가 : 미국 남부 국경의 불법이민 감소 추세와 동부 지중해 루트의 위기 고조

이민 · 난민의 완만한 증가 추세 지속

지난 50여 년간 전 세계적으로 이민이 확산 · 증가해왔던 추세는 2019년에도 계속되고 있다. 국제이주기구(IOM)에 따르면 2015년 2억 4천 890만명이었던 전 세계 이민자 수는 2019년 2억 7천 160만명으로 증가한 것으로 추산된다. 이민 수용국으로 보면 미국이 5천 70만명으로 가장 많으며, 그 뒤를 이어 독일과 사우디아라비아가 각각 1천 310만명, 러시아가 1천 160만명, 영국이 960만명으로 나타나고 있다. 전 세계적으로 난민은 2010년 1천 590만명에서 유럽으로 난민이 대량 유입된 해인 2015년 2천 470만명으로 급격히 증가했으나, 이후 최근 증가세는 다소 완만해졌다. 전 세계 난민은 유엔난민기구(UNHCR)와 국제이주기구의 통계에 따르면 2018년 2천 590만명에서 2019년 2천 870만명으로 약 280만명이 증가한 것으로 추산된다.

한국의 경우 출입국 · 외국인정책 통계에 따르면 2016년 국내 체류 외국인 수가 205만명으로 200만명을 넘어선 이후 2017년 218만명, 2018년 237만명, 2019년 10월 현재 248만명으로 집계된다. 한국이 1994년 <난민지위에 관한 협약>에 가입한 이후 2019년 10월말까지 난민신청자는 총 61,409명이며, 심사결정 종료자는 26,974명이다. 이 중 995명이 난민인정을 받았고, 2,151명이 인도적 체류허가를 받아 총 3,146명이 난민인정 혹은 보호를 받고 있다. 연도별 난민 신청 추이를 보면 제주도에 예멘 난민이 대거 들어온 2018년 16,173명이 난민보호 신청을 하여 전년 대비 62.7% 급격히 증가한 것이 주목된다. 그러나 올해

는 10월말 현재 난민 신청자는 12,503명으로 2018년보다 적을 것으로 추정된다.

미국: 멕시코 국경을 통한 불법이민 유입 증가 후 감소 추세

멕시코 국경을 통해 미국으로 불법적으로 들어오거나 미국 남부 국경에서 난민신청을 한 불법이민자가 2019년 들어 5월까지 지속적으로 증가 추세를 보였다. 멕시코 국경을 통한 불법이민자는 1월 5만 8000명, 2월 7만 6000명, 3월 10만명을 넘어서고 5월에는 약 14만 4000명으로 최고치에 이를 때까지 증가세를 보였다. 그러나 6월 약 10만명으로 감소한데 이어 이후 감소 추세는 지속되고 있다.

이러한 전환은 무엇보다 미국과 멕시코 간 이민협상의 결과가 주 원인으로 지적되고 있다. 미국은 그동안 멕시코산 수입품에 대해 5~25%의 관세를 부과하겠다는 위협을 통해 멕시코에 대해 중미 지역으로부터의 불법이민자들에게 대해 보다 강경한 정책을 펼치도록 압박을 계속해왔다. 미국과 멕시코 양국 간 이민협상을 통해 멕시코는 6월부터 멕시코와 과테말라 국경지역에 군대를 배치하여 미국으로 이동하는 난민 ‘캐러밴’에 대한 단속을 강화하기 시작하였다. 멕시코의 국경경비 강화 조치는 일정한 효과를 가져왔는바, 미국 국토안보부에 따르면 지난 1년간 멕시코 국경을 통한 불법이민자가 42만명에 달했는데 멕시코의 국경경비 강화 이후 최근 월 평균 30%가 감소한 것으로 나타나고 있다. 이와 함께 멕시코는 미국에 망명 신청을 한 후 멕시코의 보호소에서 대기하도록 하는 ‘멕시코 잔류 프로그램’을 확대 실시해왔다. 이렇게 멕시코 남부 국경의 경비 강화와 미국에 대한 난민신청이 까다로워진 것이 6월부터 중미지역으로부터의 미국 불법이민이 감소한 배경이다.

유럽: 지중해 난민구조와 난민 배분을 둘러싼 갈등과 합의 실패

우익포퓰리즘 정당을 이끌고 있는 살비니 이탈리아 부총리가 집권한 이후 난민 구조선의 입항을 금지하는 강경한 반난민 정책을 펼치자 이에 대해 유럽의 난민구조단체가 저항하고 일부 유럽 국가가 이탈리아 정부를 비판하는 등 유럽 내 난민대책을 둘러싼 갈등이 재연되는 상황이 2019년에도 반복되었다. 대표적

인 사례는 독일 난민구조선의 입항을 둘러싸고 벌어진 이탈리아 정부, 난민구조단체, 다른 유럽 국가 간의 갈등이었다.

독일과 프랑스는 이탈리아 정부에 대해 난민구조선의 입항을 허용할 것을 요구하고 난민을 EU회원국 사이에 분산 수용하자고 주장했다. 독일과 프랑스는 난민의 수용 의사가 있는 나라들에 먼저 난민을 분산 수용하자는 입장이다. 여기에 포르투갈, 핀란드, 룩셈부르크가 동참하겠다는 의사를 표명한 반면 헝가리와 폴란드는 난민 수용 자체를 거부하고 오스트리아는 분산 수용 정책은 이미 실패했다는 입장이다. 이탈리아는 EU 역외에 난민 신청을 접수하는 난민센터를 설립하자는 입장을 제시하였다.

이후 이탈리아의 좌우 포퓰리즘 연정이 붕괴하고 새로운 정부가 들어서면서 지중해에서 구조된 난민의 분산 수용에 대해 유럽 국가들 간의 협의가 진전되었다. 9월 23일 몰타에서 개최된 EU 4개 회원국의 내무장관회의에서 이탈리아와 몰타로 들어오는 난민을 회원국들에 배분하는 방안에 합의를 보았다. 그에 따르면 지중해상에서 구조된 난민의 25%를 독일과 프랑스가 수용하고, 이탈리아가 10%를 수용하며 나머지 40%는 여타 회원국이 수용한다는 것이다. 이후 프랑스 구호단체 구조선의 난민 182명을 독일, 프랑스, 이탈리아, 포르투갈 등에 분산 수용하는 성과를 가져오기도 했다. 그러나 구조된 난민의 분산 수용에 대한 일시적인 합의가 아니라 항구적인 자동 배분 매커니즘을 마련하려는 시도는 이후 EU 전체내무장관 회의에서 일부 회원국의 반대로 관철되지 못했다.

유럽: 동부 지중해 루트의 위기 고조와 터키의 시리아 공습

터키는 최근 경제위기가 심화되면서 자국 내 난민이 일자리를 뺏어간다는 위기감이 확산되면서 터키 국민들이 그동안 무슬림 난민에 대해 보였던 수용적 태도가 급격히 반전되고 있다. 2019년 현재 터키는 약 360만명에 달하는 시리아 난민을 보호 중에 있다. 이러한 상황에서 터키 정부는 2015년 유럽으로 향하는 난민을 터키가 보호하는 대가로 EU로부터 60억 유로를 지원받기로 한 이른바 ‘난민협정’이 잘 지켜지지 않는다는 불만을 계속 제기해왔다. 이러한 상황에서 그리스의 섬으로 넘어오는 난민이 최근 급격히 증가한 결과 그리스 난민수용캠

프의 수용력에 한계가 나타나고 있다. 이러한 그리스로의 난민 유입의 증가 원인은 터키 정부가 EU에 대한 불만으로 해안경비를 의도적으로 느슨하게 하여 압박을 가하는데 있다는 분석이 지배적이다.

그리스는 전담인력과 법제도의 미비 등으로 그동안 자국내 난민심사가 지연되어 처리하지 못한 난민수가 축적되는 가운데 에게해로 넘어오는 난민수가 증가하면서 난민수용시설의 포화상태에 도달하였다. 9월말 현재 레스보스 섬의 경우 3,000명 수용시설에 13,000명, 사모스 섬의 경우 650명 수용시설에 5,300명, 키오스 섬의 경우 1,000명 수용시설에 3,680명이 수용되어 있다.

에게해 섬들의 수용시설 포화를 해결하기 위해 약 10,000명의 난민을 그리스 본토로 이송하겠다는 그리스 정부 계획의 보도는 오히려 터키에 있는 난민들을 바다 건너 그리스 섬으로 유인하는 부작용을 야기했다. 그리스 정부는 해안경비의 강화 등을 통해 난민유입을 차단하는 한편 신속하고 공정한 난민심사를 위해 자국의 법제도를 정비하는 등의 정책을 추진하고 있다. 동시에 EU에 대해서는 난민심사 등에 대한 인력지원을 요청하고 터키의 난민수용에 따른 비용에 대한 지원을 강화할 것을 요구하고 있다.

이러한 상황에서 미국이 시리아에서 철수를 결정하자 터키는 즉각 북부 시리아에 대한 공습을 감행한다. 공습의 배경으로는 터키가 북부 시리아 지역의 쿠르드족을 축출하여 동 지역에 대해 영향력을 확대하려는 의도가 있다. 그러나 국내의 시리아 난민문제의 해결과 EU에 대한 압박도 공습에서 다른 하나의 중요한 배경을 형성하고 있다. 터키는 북부 시리아에 ‘안전지대’를 설치하여 약 200만명의 자국 내 시리아 난민을 이주시킨다는 계획이다.

2. 2020년 전망 : 미국과 중미 국가들 간 이민·난민 협정 체결과 시리아 난민문제 처리를 둘러싼 국제 분쟁 발생 예상

미국과 중미 국가들 간 이민·난민 협정 체결

중미 지역의 낙후한 경제와 정치·사회 불안정에 획기적인 전환이 없는 한 이 지역으로부터의 이주 압력은 당분간 지속될 수 밖에 없을 것이다. 특히 최근 볼

리비아, 칠레, 콜롬비아 등 남미 국가들의 정치 불안과 주민의 생활고가 심화되고 있어 또 다른 남미발 이민·난민 파고가 높아질 수 있다. 남미의 대국인 브라질과 아르헨티나 자체가 경제적으로 어려운 상황에서 주변국의 이주자들을 수용하는 데 한계가 있기 때문이다.

2020년 미국과 중미 국가들은 이민·난민 수용과 처리를 둘러싸고 밀고 당기는 협상을 이어갈 것으로 예상된다. 미국은 한편으로 관세부과의 채찍과 다른 한편으로 재정 및 인력 지원이라는 당근을 통해 중미 국가들과 난민협정을 확대·심화하려 시도할 것이다. 현재 중미 국가 중에서 멕시코가 불법 이민자들과 난민 처리에 가장 큰 어려움을 겪고 있는바, 이러한 상황은 당분간 지속될 것으로 예상된다.

미국 국내적으로는 중미로부터의 ‘캐러밴’이 지속되고 트럼프 미 대통령이 불법 이민문제를 재선 아젠다의 하나로 선택한 만큼 앞으로 미국 정부의 반난민·이민 정책은 더욱 강경해질 것으로 예상된다. 더욱이 트럼프 대통령은 2020년 대선까지 국경 장벽 건설을 완수하고 공사과정을 생중계하는 웹카메라까지 설치하여 대선전에 적극 활용한다는 계획이어서 장벽 건설을 둘러싼 미국 내 논란은 계속될 것이다.

유럽: ‘공동난민제도’ 개혁 시도와 시리아 북부 ‘안전지대’ 설치 논란 지속

유럽의 경우 폰테어라이엔 신임 집행위가 출범하면서 융커 전임 집행위 체제에서 제안되었던 ‘공동난민제도’의 개혁을 이어받아 이를 새롭게 추진할 것으로 예상된다. 그러나 난민문제가 2015년과 같이 현실적인 당면문제로 크게 부각되지 않고 있으며, 동 제도를 둘러싼 각 회원국 간의 입장차이가 커 개혁안에 대한 합의의 전망은 높지 않다.

유럽 공동의 제도를 수립하는 문제보다는 터키가 시리아 침공과 난민 방출 위협으로 압박하고 있는 시리아 북부 국경지대의 ‘안전지대’ 설치와 관련하여 유럽은 어떤 식으로든 반응할 수 밖에 없을 것으로 전망된다. EU 전체 차원의 참여나 지원이 어렵다면 일부 주요 유럽국가의 지원 하에 터키와 러시아가 책임지는 ‘안전지대’의 운영도 예상해 볼 수 있다.

한국: ‘가짜난민’과 ‘불법체류자’ 문제의 사회적 논란 소지

국내적으로는 전쟁이나 분쟁지역으로부터 오는 우리에게 대한 이민·난민 압박이 급격히 증가할 가능성은 낮다. 오히려 2018년 제주에 예멘난민의 대량 입국을 계기로 무사증 제도 불허국가를 확대한 결과 올해 난민 유입이 감소했는데, 이러한 추세가 내년에도 이어질 가능성이 높다. 다만 국내체류를 연장하기 위해 ‘가짜난민’을 만들어주는 브로커 범죄가 증가하고 외국인 유학생 등 불법 체류자가 증가할 것으로 예상되며 그에 따른 사회적 논란이 발생할 가능성이 있다.

INSS 2020 정세전망 보고서

인쇄일 2019년 12월 31일

발행일 2019년 12월 31일

발행처 사단법인 국가안보전략연구원

발행인 조동호

주 소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩

전 화 02-6191-1000 Fax 02-6191-1111

홈페이지 <http://www.inss.re.kr>

인쇄처 한국학술정보(주)

ISBN 979-11-89781-09-5 (93340)

* 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

INSS

2020 정세 전망 보고서



INSS
INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 연주로 120 인스토피아 빌딩
Tel. 02-6191-1000 Fax. 02-6191-1111 www.inss.re.kr

