A S A N

국제정세 전망

2 0 2 0

신 지정학

Neo Geopolitics

아산정책연구원

2019년 12월

아산정책연구원

A S A N
국제정세 전망
2 0 2 0

신 지정학
Neo Geopolitics

아산정책연구원
2019년 12월

아산정책연구원

목차

서문 04

2020 정세전망: 총론 06

2019 동북아 정세: 다변화된 경쟁, 불투명한 돌파구 21

불확실한 한반도 정세, 기로에 선 남북 관계 28

더욱 멀어진 북한 비핵화와 새로운 위협의 등장 39

증가하는 미 국내정치 불확실성과 트럼프의 외교·안보 정책 46

중국, 건국 70주년을 넘어 위기를 기회로 57

지정학적 리더십을 구현하려는 일본 64

제국을 향한 러시아의 성공과 한계 71

분리독립과 포퓰리즘, 안보동맹의 균열로 대혼란의 기로에 선 유럽 78

심화되는 지정학 리스크에 노출된 아세안 지역 87

중동 지정학의 지각 변동: 미국의 틈새, 러시아의 부상 94

새로운 지정학의 분야, 신안보 102

소강상태로 접어들 무역전쟁과 회복되는 국제통상질서 108

서문

2020년 국제정세는 민족주의의 귀환, 세계주의의 후퇴, 힘과 국가이익을 강조하는 지정학의 귀환, 국내정치에서 권위주의의 증가, 그리고 국내정치 이해관계가 국가 전략을 압도하는 외교라는 특징을 보일 것이다. 동북아 질서도 이에서 벗어나지 못한다. 오히려 동북아는 세계질서의 변화를 모두 끌어안은 축약판이라 할 수 있다. 세계뿐만 아니라 동북아에서 변화하는 질서, 세력 재편의 변수에는 지리, 무기체계, 전략 등 여러 가지가 있으나 지도자 변수를 중심으로 파악해 보는 것도 흥미롭다.

세력 재편의 돌연 변수가 될 지도자 역할 변수

미국의 트럼프 대통령은 본능, 충동에 충실한 외교·안보 정책을 펼친다. 미국 우선주의(America First) 정책은 미국의 고립(America Alone)을 초래했다. 트럼프는 일본과 연합하고, 중국과 무역 분쟁을 야기하여 길고 험한 협상을 진행하고 있다. 초기 러시아와 협력을 추구했으나 '러시아 공모' 조사로 러시아와 협력은 이제 어렵게 되었다. 북한 비핵화를 역설하고 있으나 구체성이 부족하고, 김정은과 정치적 거래로 공로를 인정받으려고 시도하고 있다. 첫 번째 임기(2016~20) 중 김정은을 회유하고 어느 정도 핵 보유를 허용하는 대신 대미 위협을 제거하는 것을 목표로 하는 것으로 보인다.

중국의 시진핑 주석은 국내 권력 기반을 강화하며 미국에 대해 견제, 경쟁 그리고 협력을 병행하고 있다. 이를 위해 러시아와 제휴하고, 한미일 3자 동맹을 포함한 미국 중심의 동맹 체제를 방지하려 한다. 시진핑은 경제력과 강한 미일 동맹을 가진 일본에는 경제적 이익을 노려 비교적 부드러운 벨벳장갑(velvet glove) 정책을 취한다. 한국에는 강한 태도를 취한다. 중국의 잦은 KADIZ 침입은 이런 정책의 예다. 중국은 북한 핵무장을 원하지 않으나 북한 비핵화에는 미온적이다. 중국은 북한의 붕괴나 소멸을 방지해 완충지대를 마련하려고 이를 통해 대미 협상 카드를 확보하려 한다.

아베의 일본은 미국의 대변인(보조자)을 자처해 아시아에서 중국과 경쟁 상대가 되는 것을 목표로 한다. 이를 위해 미국과 동맹 강화는 무엇보다 중요하다. 안보 면에서 한국과 공조를 강조하지만, 한국이 중국과 북한에 편향적이라는 불만을 표현하는 양면적 정책을 추진한다. 북한 핵 위협을 이유로 일본의 '보통국가화(normal state)'를 추구하며 군비를 강화하고 무기를 현대화하고 있다. 일본은 핵잠수함, 장거리 미사일, 이지스함을 보강하고 있다. 핵무기 1,000개를 만들 수 있는 50톤의 플루토늄을 확보, 핵무기 생산도 사실상 준비된 상태다.

푸틴의 러시아는 혼란 속 어부지리를 취한다. 중국과 연합하여 미국을 견제하며 북한 정책에서는 중국을 따라 한다. 중국의 일대일로(一帶一路)에는 경제적 경쟁을 의식해 미온적이다. 한반도 문제에서 러시아는 유엔 P5국가 중 하나로 존재감을 확인하려 한다. 러시아의 협상 참여 주장, 미국의 대북 위협과 군사훈련에 대한 비난과 동시에 북한을 회유하는 등 북한을 옹호, 대변하는 모습이다. 경제적으로는 한반도에서 가스 판매, 가스 파이프 건설, 북한 노동자 활용, 부동항 확보, 철로, 도로, 발전소 등 인프라에 대한 지원을 통해 이익을 확보하려 한다.

김정은의 북한은 2017년 핵무장 완성 선언 후 2018년 자제하는 모습을 보였다가 2019년 다시 탄도탄 포함 여러 차례 단거리 미사일을 발사했다. 북한 핵무장의 목표는 정권 유지다. 사담 후세인과 카다피의 전철을 밟지 않겠다는 의도다. 미국 주도의 경제제재를 완화 혹은 철회시키고 미국과 협상을 비핵화가 아닌 핵군축으로 몰고 가겠다는 의도다. 장기적으로 북미 평화협정, 주한미군 철수, 한미 군사훈련 중단으로 동맹을 약화시키고 미국의 확장 억지 정책을 무력화해 군사·외교적으로 한국에 대한 우위를 점하려 한다.

북한의 도발, 협상 병행은 트럼프의 인내심과 의도를 확인하고 협상 전 유리한 고지를 점령하려는 의도다. 또 한미일 사이 이견을 조성해 협상을 유리하게 이끌고 한국이 더 적극적으로 움직이라는 압박의 메시지도 보내는 것이다. 이런 전략은 미국의 국력을 분산시켜 미중 경쟁을 중국에 유리하게 하고 일본 군비 증강의 명분을 제공한다. 한국과 일본에는 미국의 확장 억지에 대한 의구심을 심는다. 한미 사이 상호 신뢰관계를 약화시키고, 합동군사훈련, 한미 공조에 대한 트럼프의 부정적 사고를 조성할 수 있다.

한국의 나아갈 방향

한국은 미국과 동맹국, 중국과 우호국 관계를 유지하되, 등거리 외교가 아닌 균형 외교를 추구해야 한다. 이런 차원에서 한일 군사정보보호협정(GSOMIA) 파기, 미국의 미사일 방어, 사드 추가배치, 한미일 동맹을 하지 않는다는 3불 입장은 균형외교에서 벗어난 결정이다. 남북한 관계, 북한 핵 문제에서는 평화와 비핵화를 동시 추구하는 압박과 협상을 병행해야 한다. 북한에는 넘어서는 안 될 레드라인(redline)을 명확히 설정해야 한다. 대북 경제제재 완화나 군사합의에 있어서 미국과 사전 긴밀한 협의는 필수적이다.

한국은 주변국에 모순되는 듯한 정책을 추구해야 한다. 북한과 평화를 유지하는 한편 미국, 일본과 군사공조를 통해 강한 억지력을 확보해야 한다. 압박을 유지하며 북한과의 대화, 교류도 추진해야 한다. 여기서는 미국의 압박 정책과 공조가 중요하다. 이것이 평화 유지의 효과적 방법이다. 미국의 핵우산 포함 전략 자산을 활용하며 중국과도 좋은 관계를 유지해야 한다. 미국, 호주, 일본 등이 선도하는 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략에 어떻게 참여하는가, 한국이 추진하는 신남방정책, 중국이 추진하는 일대일로와 어떻게 조화시키는가에 대한 현명한 결정을 내려야 한다.

보고서 작성에 참여해 준 연구원의 연구위원들, 외부 전문가분들께 감사드린다. 특히 어려운 시기에 연구원 활동을 안정적이고 원활하게 운영하고 연구 활동을 활발하게 이끌어 주신 최강 부원장, 전체적인 내용의 조율과 편집에 애쓴 이재현 박사와 유아름, 김민주, 홍상화 연구원, 자료 검색에 도움을 준 함건희 연구원, 편집과 출판을 맡은 송지은 전문원, 홍보를 맡은 박기정 차장 이하 홍보실, 그리고 늘 그렇듯 빠듯한 일정 속에 제작과 인쇄를 깔끔하게 해준 이지스홀딩스의 장재진 대표와 직원께도 감사의 마음을 전한다.

아산정책연구원 이사장
한승주

2020 정세전망: 총론

2019년 평가

2010년대 이후 본격화되기 시작한 국제관계의 재편 구도는 다양한 양상으로 우리들 앞에 나타났다. 아산정책연구원의 정세전망 시리즈가 발간된 이후 '전략적 불신'(2015), '뉴 노멀'(2016), '리셋?'(2017), '비자유주의 국제질서'(2018) 등의 키워드로 함축되었던 이러한 양상들은 서로 밀접한 연관성을 지니는 것들이었다. 뉴 노멀 시대는 각국의 전략적 불신을 증폭시켰으며, 단순한

그림 1. 지난 5년간의 아산 국제정세 전망(2015~2019)

출처: 아산정책연구원.

국제질서의 일부 특징의 변화를 넘어 리셋의 경향을 가속화했다. 또한 이 과정에서 비자유주의 국제질서의 등장 역시 두드러졌다. 즉, 2015년 이후 제시되었던 개념들은 어느 하나가 완전한 배타적 설명력을 지니기보다는 해당 연도의 두드러진 경향이었으며, 이 퍼즐 조각들이 완전히 짜맞추어진 전체 그림이 도출될 때까지는 여전히 더 많은 시간이 흘러야 할지도 모른다.

2019년의 세계 역시 또 하나의 퍼즐 조각을 드러냈는데, 이는 바로 '하이브리드 지정학' 시대로 명명될 수 있다. 19세기를 풍미했던 전통적인 지정학은 과학기술의 발달과 국제적 레짐의 등장으로 인해 20세기에는 그 의미가 희석되었던 것이 사실이다. 21세기는 전통적인 지정학 개념이 다시 의미를 찾는 동시에 과학기술의 발달과 정보화가 또 다른 국경선을 창출하는 양상을 드러내고 있으며, 이는 2019년에 특히 두드러진 점이라 할 수 있다. 물론, 양자 관계나 소지역 단위의 움직임에서는 이러한 추세를 포착하기가 쉽지 않을 것이다. 그러나 전체 지역의 단위에서 조망해 보면 '하이브리드 지정학'은 2019년을 관통하는 하나의 키워드로 자리매김하기에 충분했다. 물론, 각 지역 단위별로 이 새로운 지정학의 특징이나 발현 양상이 차이를 보인 것도 사실이다. 유럽 지역에서는 브렉시트(Brexit) 변수로 인해 20세기 후반 형성되었던 유럽연합(European Union, EU) 중심의 지도가 다시 획정되고 국가별 각개 약진이 진행될 가능성이 커졌다. 트럼프(Donald J. Trump) 시대 미국의 동맹 정책 변화로 인해 경우에 따라서는 유럽 대륙과 영미의 대서양 연합이 서로 다른 정책 방향을 취할 가능성 역시 배제할 수 없게 되었다.

중동 지역에서는 탈냉전 이후 그 영향력이 상당 부분 축소되었던 러시아가 이 지역과의 지리적 인접성을 바탕으로 다시 주요 행위자로 등장하는 양상이 나타났으며, 이는 미국 역할의 퇴조로 인해 더욱 두드러졌다. 동북아 지역은 하이브리드 지정학의 복합적인 특징이 가장 극적으로 표출된 곳이었으며, 이는 특히 미중 간의 전략경쟁으로 인해 뚜렷해졌다. 미중 양국의 전략경쟁은 전통적 지정학과 사이버 및 과학기술 영역이라는 새로운 개척지(new frontier)에서 모두 발생하였으며, 2019년의 동북아는 이러한 격랑이 몰아치는 한가운데 위치하였다. 일본은 전통적 미일동맹의 틀 속에서도 중국, 러시아와 새로운 관계 모색을 시도했지만 그 결과는 그리 신통치 못했으며, 중러는 미중 전략경쟁의 와중에서 전략적 연대를 강화하면서도 서로 다른 계산법을 보였다. 북한은 지역의 새로운 지정학 구도 속에서 운신의 폭을 확대하려는 움직임을 보였지만, 하노이 회담 합의 불발로 인해 가시적인 성과를 거두는 데에는 한계를 보였다.

문제는 이러한 하이브리드 지정학이 적용되는 세계는 그 이전에 비해 훨씬 불투명하고 불안정한 국제/지역 구도가 형성될 우려가 높다는 점이다. 신안보 영역에서의 협력 필요성이 높아짐에도 불구하고, 주요 국가들 간의 전략적 불신 및 경쟁은 오히려 강화되는 양상을 보였다. 이 속에서 생존과 번영을 확보하기 위한 각 국가 혹은 국가군의 전략적 방정식 역시 더욱 복잡해졌다. 일대일로(一帶一路)와 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략의 줄 세우기를 극복하기 위해 아세안(Association of South-East Asian Nations, ASEAN)이 공동의 전략을 발전시키려 노력한 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 반면, 아세안과 같은 집단적 결속을 기대하기 어려우며, 분단 현실과 주변국과 국력격차라는 다중적 제약에 놓여있는 한국의 선택은 더욱 복잡해질 수밖에 없었다. 2019년은 바로 그러한 고민이 여과 없이 드러났던 한 해라 할 수 있다.

동북아: 새 질서 주도권 경쟁과 하이브리드 지정학의 부상

2019년 동북아 질서를 함축적으로 설명하는 두 키워드는 “새로운 질서를 향한 주도권 경쟁의 서막”, “하이브리드 지정학·지전략의 가시화”였다. 이 새로운 질서는 다음과 같은 몇 가지 독특한 양상을 보였다. 먼저 지리적 전선에 더해 특정 과학기술의 선점이나 수호를 둘러싼 또 다른 가상의 국경선에 따른 경쟁이 많이 증가했다. 이와 함께 지리적 인접성을 바탕으로 한 국가들 간 연대를 통해 다른 지역에 근거를 둔 경쟁국을 견제하려는 19세기적 양상도 동북아에서 재현되었다. 국경의 개념은 더욱 확장되어 인터넷 등을 통한 정보의 전달·공유와 여론형성을 바탕으로 한 ‘버츄얼 국경의 등장’에까지 이르고 있다.

멈춰버린 남북 관계와 비핵화의 시계

2019년은 희망찬 기대와 달리 남북 관계의 시계가 멈춰버린 한 해로 종결되었다. 북미 간의 비핵화 실무협상 결렬로 인한 냉기류가 그대로 한반도 상공에 머문 것과 같은 모습이었다. 북한은 한국과 각급 대화 채널을 동결시키고 한국에 대한 비난의 목소리를 높였다. 기대했던 김정은 국무위원장의 답방은 이루어지지 않았고, 민간 교류도 제대로 이루어지지 못했다. 군사적 차원에도 단거리미사일, 대구경 장사정포, 해안포 사격 등으로 인해 2018년에 체결한 ‘군사분야 부속합의서’마저 위기에 놓이게 된 한 해였다.

2019년은 북한 비핵화에 대한 2018년의 희망을 거의 꺼트린 한 해였다. 하노이 2차 북미 정상회담 실패 이후 회담은 난항을 겪고 있으며 북한은 2019년 한 해에만 13회에 걸쳐 미사일 등의 시험발사를 지속하고 있다. 북한은 2018~2019년 비핵화 논의과정을 통해 지난 30년간의 핵무기 정책기조에 아무런 변화가 없다는 사실을 확인시켜주었다. 북한은 핵 문제가 협상테이블에서 내려졌다고 발언하며 협상을 재개하기 위해서는 대북 적대 정책을 모두 철회해야 한다고 주장하고 있다. 세계는 북한의 핵 능력에 대한 평가를 상향 수정하는 분위기이다. 이미 수십기의 핵무기를 보유하고 있고, 안정적 핵물질 확보가 가능한 북한이 핵무기 프로그램을 포기하는 것은 사실상 불가능한 일이다.

야누스의 얼굴을 한 미국의 2019년

2019년 트럼프 행정부는 국내적으로 상반된 두 가지 모습을 보였다. 트럼프 대통령은 세제 개편과 환경 규제 완화로 친기업 정책을 추진했고, 이로 인해 실업률이 4% 미만까지 감소하면서 경제가 활발한 움직임을 보이고 있다. 그러나 정치적으로는 2018년 중간선거로 인해 미국 정치가 여소야대 구도에 직면하게 되었고 트럼프 대통령은 2019년 동안 러시아 게이트와 뮬러(Robert Mueller) 특검 조사 그리고 탄핵정국에 시달려왔다.

대외적으로 트럼프 대통령은 취임 이후 자유주의 국제질서를 해체하겠다고 주장하며 각종 다자무역체제(환태평양경제동반자협정, 북미자유무역협정)와 파리기후변화협약 그리고 유네스코 등의 국제 협정 및 기구로부터 탈퇴를 선언하며 양자주의 중심의 새로운 질서를 수립하는 듯했으나 새로운 미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)이 체결되고, 인도-태평양 전략이 추진되면서 다자주의에 대한 희망도 살아났다. 동맹 관계도 재

그림 2. 트럼프 탄핵 공개 청문회

출처: 연합뉴스.

정립되고 있는 모습인데, 트럼프 대통령은 취임 이후 한국, 일본, 유럽과 같은 동맹국들로부터 미국이 제공하는 리더십에 대한 정당한 대가를 요구하고 있다. 한반도 문제에서도 하노이 회담 실패 이후 큰 진전은 없었다.

대외적 위기 속 국내 리더십 공고화를 추구한 중국

중국에 있어서 2019년은 건국 70주년이었고, 미중수교 40주년을 맞이하는 해였다. 그러나 건국 70주년 중국지도부가 맞닥뜨린 대내외 정세는 절대로 녹록지 않았다. 미중 무역전쟁의 양상은 더욱 심화되었고, ‘홍콩 시위사태’라는 새로운 도전에 직면하였다. 건국 70주년의 빛과 영광은 순간이었고, 시진핑 지도부가 체감하는 ‘위기’와 ‘도전’의 그림자는 더욱 짙어지는 한 해였다. 특히 2019년에 미중 분쟁은 단순한 전략적 경쟁이 아니라 장기적 차원의 패권경쟁으로 진입하고 있다는 점을 보여주었다.

2019년의 대내외적 도전에도 불구하고 시진핑 1인 지배체제와 리더십은 여전히 공고화되고 있다. 시진핑의 리더십 공고화는 미중 분쟁을 비롯한 대내외 도전에 더욱 강력히 대응하기 위한 부분과 연계되어 있다. 중국은 2019년 7월에 『새로운 시대의 중국국방(新時代的中國國防)』이라는 제목의 국방백서를 발표했다. 중국지도부는 건국 70주년을 맞이하여 중국의 꿈을 실현하기 위한 물리적 토대로서 싸움에서 이기는 강한 인민해방군의 모습을 대내외에 과시하고자 했다.

그림 3. 시위대를 향해 최루탄을 발사하며 해산을 시도하고 있는 홍콩 경찰

출처: 연합뉴스.

'아름다운 조화'를 추구했으나 주변국 마찰만 남긴 일본

2019년 일본의 외교는 표면적으로 나타난 아름다운 조화 속 주변국과의 마찰로 불협화음을 이루었다고 평가할 수 있다. 레이와(令和: 질서·규율·평화·조화를 의미) 시대를 맞은 일본은 주도적이고, 지도자적 역할을 통해 자유롭고 공정한 규칙과 세계 질서 형성을 위해 선두에 서고자 하였다. 이에 G20 정상회의(G20 Summit), 아프리카개발회의(Tokyo International Conference on African Development, TICAD) 등 대규모 국제회의 개최를 통해 일본의 리더십을 세계에 부각시키고자 하였다. 이러한 노력에도 불구하고, 주변국과의 관계는 어려움을 겪었다. 미국은 일본에 방위 및 무역협상에서 압박을 가해오고 있으며, 이웃국가인 한국과는 역사·경제·안보 분야 등에서 유례없는 복합갈등을 겪으며, 관계가 악화되었다. 북한 비핵화 논의에서도 일본은 제 목소리를 내지 못하였으며, 북한과 관계도 진전이 없다. 러시아와 북방영토 협상은 교착상태에 빠져 있으며, 중국과 관계도 정상화 구호에도 불구하고 실질적인 진전은 없다.

혼돈에 혼돈이 겹친 유럽의 2019년

2019년 유럽의 정세는 한마디로 '혼돈'이었다. 혼돈의 중심에는 단연 영국의 EU 탈퇴, 즉 브렉시트 문제가 있었다. 2016년 6월 국민투표에서 근소한 차이로 가결된 이후 3년을 훌쩍 넘긴 현재 시점에 이르러서도 브렉시트는 여전히 결론을 내지 못하고 있다. 브렉시트 문제를 둘러싼 영국 정치의 난맥상은 지난 수년간 유럽을 휩쓸고 있는 포퓰리즘, 특히 극우 포퓰리즘의 문제와 연동되어 있다. 2019년 5월 유럽의회 선거에서 극우 포퓰리즘 정당이 약진하면서 유럽 정치는 일대 혼란에 빠져들었다. 정당 체제가 빠르게 재편되었을 뿐만 아니라, 극우 정당이 참여한 연립정부 내부의 갈등으로 정국의 불안정성이 증가했기 때문이다. 2019년은 대내적으로 유럽 정치가 혼란을 거듭하는 가운데 대외적으로는 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 분담금 문제와 미국의 일방주의적 외교정책을 둘러싼 미국과 유럽 사이의 갈등이 유럽 내부의 갈등으로 비화할 조짐이 나타난 해이기도 했다.

미국이 퇴각한 자리, 제국의 부활을 노렸던 러시아

부패와 약탈의 체제 전환 혼란기에서 벗어나 국가 정비에 성공하면서부터 푸틴(Vladimir Putin) 대통령의 러시아는 줄곧 제국의 재림을 노려왔다. 동시에 2019년에는 미국과 갈등에서 출구전략을 모색한 시기이기도 했다. 특히 시리아 사태가 종결되는 속에서 러시아가 미국과 직접 군사적으로 맞부딪칠 위험이 일시적으로 사라졌다. 러시아가 미국 및 EU와 무분별한 갈등을 원하지 않는다는 점은 2019년 9월 러시아와 우크라이나의 포로 맞교환에서 알 수 있었다.

2019년에서 러시아가 제국의 위상을 재확립하는 과정에서 핵심 환경은 주요 핵심 지역에서 미국의 무분별한 퇴각이다. 최근의 쿠르드 사태가 극적이다. 10월 트럼프 행정부가 시리아 북동부 주둔 병력의 철수를 발표한 지 사흘 만에 터키군이 시리아 쿠르드계 민병대를 공격한 사건에서 러시아의 적극적인 중재자 역할이 돋보였다. 절대 강자의 위상을 지구적 차원에서 조정·축소하려는 미국과 동유럽, 중동에서 제국의 지위를 회복하려는 러시아의 구도가 동북아시아에서도 재현될 조짐을 보이고 있다.

국내적 안정 속 점증한 외적 위기를 경험한 아세안의 2019년

2019년 동남아 국가들은 정중동의 한 해를 보냈다. 2018년 국내 정치적 변화와 논란에 동남아 국가들이 노출되어 있었다면, 2019년 한 해는 국내 정치적 안정, 연속성으로 설명될 수 있다. 관심을 모았던 태국과 인도네시아의 선거는 모두 크게 예측을 벗어나지 않는 결과를 도출했고 정치 권력의 연속성을 담보했다. 대외적으로는 미중 전략경쟁과 무역전쟁으로 표출된 지정학의 귀환 속에 긴장감이 높아졌다. 동남아 지역은 미국의 인도-태평양 전략과 중국의 일대일로가 겹치고, 교차하며, 충돌하는 지점이다. 이런 교차 압력 속에 아세안은 일종의 대안으로 아세안 인도-태평양 관점(ASEAN Outlook on Indo-Pacific, AOIP)을 주창했다. 지정학적 교차 압력을 막기에 충분치는 않지만 당장 급한 비는 피할 수 있는 정도의 장치는 마련한 셈이다. 이런 점에서 대외적으로 빠르게 상승하는 압력과 도전에 나름 응전하기 위한 아세안의 대응이 있었다고 2019년 아세안을 평가할 수 있다.

중동에서 미국이 떠난 자리를 차고 들어간 터키-러시아 협력

2019년 중동에서는 러시아·이란이 주도하고 터키·카타르·중국이 지원하는 비자유주의 질서가 자리 잡는 가운데 미국과 이란의 날 선 대립이 이어졌다. 4월부터 미국 매파와 이란 강경파

의 맞대응 격화로 중동발 긴장이 시작됐다. 미 동맹·우방국 이스라엘·사우디 아라비아·UAE와 이란 프록시 사이의 충돌도 뒤따랐다. 예멘 후티 반군, 레바논 헤즈볼라, 시리아와 이라크 친이란 민병대, 가자지구 하마스가 개입했다.

올해 10월 미국이 시리아 병력 철수를 발표한 지 사흘 만에 터키군이 시리아 국경을 넘어 쿠르드계 민병대 인민수비대(YPG)를 공격했다. 터키의 시리아 쿠르드계 공격은 에르도안(Recep Tayyip Erdogan) 터키 대통령의 1인 체제, 트럼프 대통령의 고립주의, 미국의 틈새를 메우는 푸틴 러시아 대통령의 중동 진출 전략이 맞물린 결과다. 터키는 중동을 떠나는 미국 대신 러시아에 기댔다. 에르도안 대통령은 UN이 아닌 러시아 주도의 시리아 전후 평화협상에 협력해왔다. 올해 7월엔 러시아제 최신 S-400 지대공 미사일 시스템 장비를 인도받기도 했다.

지속적으로 확대된 신안보 위협

최근 국제사회가 인식하는 주요 안보 위협 중, 향후 발생 가능성이 높고 발생 시 국제사회에 미치는 영향력이 클 것이라 보는 위협은 대부분 환경 혹은 기술적 위협으로, 이 모두가 대표적인 신안보 문제들이다. 국제사회가 인식하고 있는 가장 큰 위협요소들인 기상이변, 기후변화, 자연재난 등 환경적 안보 위협은 예년과 다름없이 2019년 한 해에도 인류에게 가장 큰 위기를 가져왔다.

태풍이나 허리케인 같은 열대성 저기압의 발현은 점점 더 일상화되어가고 있으며, 그에 따른 사회적·경제적 피해도 늘고 있다. 환경적 위기들과 더불어 사이버테러나 정보데이터 사기와 절도 등의 기술적 위기요인들 역시 예년과 마찬가지로 어떠한 전기도 마련하지 못한 채 2019년 한 해를 보냈다. 이는 전염병이나 난민 등의 사회적 위기요인들의 해결에 있어도 마찬가지였다. 특히 2019년에는 중국과 동남아에서 발병 중이었던 아프리카돼지열병(African Swine Fever, ASF)이 한국에도 전파되어 연말까지도 그 대응이 계속되고 있다.

격렬했던 무역전쟁을 경험한 2019년

미국과 중국의 무역전쟁은 2019년 1년 내내 계속되었다. 다른 한편 미국과 중국의 서로를 향한 공격과 반격 중에도 물밑에서는 지속적인 협상이 이루어졌고, 그 결과 2019년 10월 11일 양국은 '실질적인 1단계 합의'에 이르렀음을 선언했다. 다만 아직까지 양국이 어디서 어떤 내용으로 합의안에 서명할지는 불투명하다. 2019년 한 해 동안 격렬했던 무역전쟁이 마무리되어 가고 있는 것으로 보이기는 하나, 미국은 여전히 조속한 서명을 통해 레버리지를 놓기를 원하지 않고 있다.

일본은 2018년 선고된 한국 대법원의 일제 강제징용 손해배상 판결에 대한 불만을 바탕으로 지난 2019년 7월 1일 관련 수출관리 규정을 개정하여 한국에 대한 수출 규제를 단행했다. 수출무역관리령도 개정하여 2019년 8월 28일부터 한국을 소위 백색국가에서 제외하고 있다. 하지만 2019년 11월 22일 한국이 일본과의 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 종료를 조건부 연장하기로 결정함으로써 일본과 협상 결과에 따라 3개 품목에 대한 한국으로의 수출 규제가 철회되고 한국이 백색국가로 복귀한다면 한일 무역전쟁은 조속히 종전에 이를 것이다.

2020년 전망

2019년 중 '하이브리드 지정학'에 입각한 국가별 경쟁과 협력을 촉진하였던 동인들은 2020년에는 더욱 강화될 것이며, 새로운 지정학적 계산이 적용됨에 따라 세계적·지역적 세력구도의 변화 역시 촉진될 것이다. 무엇보다 미중 전략경쟁의 지속으로 인해 하이브리드 지정학의 적용 영역은 더욱 다변화될 가능성이 크다. 미중 무역분쟁은 금융 및 과학기술 분야에서 우위 선점을 향한 경쟁으로 확대되어 나갈 것이며, 지리적 원근개념뿐만 아니라 문화·체제적 유사성, 국제적 여론주도력, 안보 공약 능력 등을 무기로 한 이들 간의 줄 세우기 경쟁 역시 치열해질 것이다. 물론, 2020년이 미중 간 일대결전의 해가 될 가능성은 그리 크지 않다. 양자 모두 이 경쟁이 장기적인 싸움이라는 것을 알고 있으며, 경쟁이 격화되어 물리적 충돌로 연결되는 것을 회피해야 할 동기가 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 경쟁은 지속되거나 격화될 수밖에 없는데, 이는 전략경쟁에 임하는 양자 모두가 이를 물러설 수 없는 싸움으로 간주하고 있으며, 서로 자신들의 궁극적 승리를 확신하고 있기 때문이다. 미국은 트럼프 행정부 대외정책의 특징인 '공평한 부담'을 강조하면서도 결코 기존 동맹·우방국에 대한 영향력을 포기하려 하지는 않을 것이며, 결국 다중적인 '연루(entrapment)'를 은근히 강권하는 정책으로 나타나게 될 것이다.

중국 역시 적극적으로 미국과 주도국 이미지 경쟁을 펼치면서 자신들의 구심력 속에 지역/세계 국가들을 끌어들이려 할 것이다. 일본 및 러시아 역시 국내적 안정과 국제적 입지 확보의 불투명성이라는 모순된 구도를 해결하기 위해 하이브리드 지정학에 입각한 나름의 전략을 펼칠 것이다. 이로 인해 동북아시아 차원에서는 기존의 국경, 새로운 가상 국경, 미래 이익의 개척지 등 다양한 영역에서 경쟁이 펼쳐질 것이며, 국가들 간의 합종연횡과 사안별 연대/대립 역시 확대될 가능성이 크다. 우려되는 것은 이러한 지역구도가 형성될 경우, 오히려 한반도 비핵화 전망은 더욱더 불투명해질 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 북한의 '전략적 도발' 재개 역시 이루어질 수 있다는 점이다.

유럽의 경우에도 혼란은 더욱 가중될 것이다. 2020년에도 브렉시트가 실현될 것인지의 여부는 여전히 확실치 않지만, 브렉시트 변수는 영국-EU뿐만 아니라 영국-북아일랜드 갈등을 촉발하는 판도라의 궤로서의 파괴력을 여전히 지니게 될 것이다. 또한 NATO의 역할 재편을 둘러싼 프랑스와 독일 간의 이견은 브렉시트로 인해 타격 받은 EU의 결속력을 더욱 약화시킬 가능성이 있다. 중동 지역은 미국의 퇴조와 러시아의 복귀가 두드러지기는 하지만, 이것이 지역 안정과는 전혀 관련이 없다는 것이 문제이다. 오히려, 새로운 지정학적 새판 짜기 속에서 터키, 이란, 사우디 아라비아 등의 각개 약진은 지역의 불안정성을 더욱 가중시키게 될 것이다. 미중 전략경쟁 속에서 아세안의 고민 역시 더욱 가중될 것이다. 비록 2019년 아세안이 나름의 입지 구축을 위해 노력하였지만, 이는 공동행위자로서의 가능성과 국력격차라는 한계를 동시에 확인하는 것이었기 때문이다. 때문에, 베트남을 새로운 의장국으로 한 아세안이 어떠한 전략적 계산과 처방을 행할지도 2020년의 주요한 관심거리라 할 수 있다.

하이브리드 지정학의 부상에도 불구하고, 신안보 영역은 국가 간 연대와 협력을 보장할 수

있는 연결고리이며, '글로벌 거버넌스'를 추구하는 외형적인 노력은 지속될 것이다. 그러나, 결국 신안보 영역에서까지도 개별 국가이익의 문턱이 존재했던 2019년의 특성은 2020년에도 어김없이 반복될 것이다. 이는 결국 하이브리드 지정학이 지니는 불투명성의 여파가 신안보 부분에서도 가감 없이 적용될 것임을 의미한다. 즉, 모든 국가가 이상적인 공공재의 창출과 공동의 대의를 강조하지만, 개별 국가이익과 지리적 위치에 따른 제약성 등이 그 실행력을 저하시키는 양상은 더욱 분명해질 것이다.

결국, 이 모든 상황은 2020년 하이브리드 지정학의 색깔이 분명해지면 질수록 한국의 선택은 더욱 고민스러울 수 있음을 시사한다. 2019년이 다중적 지정학이 지니는 위험성과 우려를 막연히 보여준 수준이었다면, 2020년 한국이 하이브리드 지정학 속에서 당면하게 되는 딜레마는 더욱더 가중될 것이다. 만약, 기존의 남북 관계 일변도 정책의 탈피나 새로운 발상의 전환이 없는 가운데 2020년을 맞이하게 된다면 한국의 지역적·국제적 입지는 급격히 좁아질 위험이 있다. '한국의 선택'이 '하이브리드 지정학'과 함께 2020년 정세전망의 또 다른 키워드로 제시된 것도 바로 이 때문이다.

하이브리드 지정학이 심화되는 동북아의 2020년

하이브리드 지정학의 특성은 2020년에는 더욱 뚜렷해질 것이다. 문제는 전통적·지리적 국경선뿐만 아니라 과학기술 국경, 인터넷과 해외동포 등으로 인한 '버츄얼 국경'의 형성으로 인해 각 국가들이 신경 써야 할 전선의 영역은 더욱 다변화될 것이라는 점이다. 주요국 간 경쟁의 전장이 확대되면서 그 부담은 그대로 나머지 국가들에게 전가될 것이며, 미국과 중국, 러시아, 일본 등의 주요국들은 과거와는 다른 전략적 제휴를 맺기 위해 부심할 것이다.

중국과 러시아의 한국방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone, KADIZ) 무단 진입은 이러한 견지에서 2020년에도 재현되거나 오히려 확대될 수 있다. 이는 해결보다는 관리에 중점을 둔 주변국들의 한반도 문제 접근과 연결될 것이며, 이로 인해 한반도 비핵화의 의미 있는 진전 전망은 그리 밝지 않다. 주요 국가들의 논리적 모순으로 인해 한국의 전략적 고민은 더욱 깊어질 것이다. 세계 질서에 대한 불개입과 미중 전략경쟁에서의 동맹·우방국 기여 및 형평성 있는 부담(방위비) 분담을 요구하는 트럼프의 정책이 그 대표적 사례이다.

이 와중에서 2020년의 한국은 '러브콜' 논리와 같은 모호성의 이점을 상실할 수 있으며, 오히려 다중적 압력에 직면할 우려가 더 커질 것이다. 과거에는 세계적인 차원에서의 경쟁이 동북아로 전이되고, 이것이 한반도에까지 이르는 것이 주요국 간 갈등의 진행양상이었다면, 이제는 한반도 혹은 동북아가 광역에서의 갈등을 촉발하는 주요한 원인이 될 수도 있으며, 2020년에는 그 가능성이 더욱 뚜렷해질 것이다. 하이브리드 지정학 시대에서 한국이 생존력을 확보하기 위해서는 남북 관계 일변도의 외교·안보 관행에 변화를 주어야 하며, 북한의 행위에 한국이 분명한 영향을 미치고 있으며 미칠 수 있다는 확신을 주변국에 심어주어야 한다. 이 능력이 없다면 2020년은 한국에게 더욱 혼란스러운 한 해가 될 수밖에 없다.

2020년, 북한 도발 재개 가능성과 함께 멀어지는 비핵화

2020년은 남북 관계에 상당한 어려움이 예상되는 한 해가 될 전망이다. 북한은 내년부터 더욱 강도 높은 대미, 대남 비난을 이어가며 독자노선을 걸어가는 모습을 보일 것이다. 대내적으로는 자력갱생을 강조하면서 경제상황의 악화를 방지하고, 대외적으로는 중국 및 러시아와 관계 개선을 추진하며 외교적 고립을 탈피하려 들 것이다. 이를 바탕으로 미국과 대결구도를 형성하며, 주한미군과 한미동맹을 한반도 문제의 원인으로 주장하는 '조선반도 비핵화' 입장을 견지할 것이다. 이로 인해 북미 관계와 남북 관계는 경색 국면을 면치 못할 전망이다.

북한은 남북 관계를 북미 관계의 하부 요인으로 생각하고 있으며 선미후남, 통미봉남의 기조는 2020년에도 이어져 북미대화가 진전을 보이지 못할 경우 남북 관계에도 무관심한 태도를 견지할 것이다. 정부나 민간 차원의 교류는 단절되고, 우리 정부가 추진하고자 하는 도쿄올림픽 단일팀도 어려움을 겪을 가능성이 높다. 특히 우려되는 부분은 북한의 군사적 도발 가능성이다. 북한의 군사적 도발이 북미대화 공전에 대한 불만표시임을 고려할 때, 이러한 차원의 추가 도발이 예상된다. 이를 통해 북한은 북미협상 결렬의 원인 중 하나로 한국 정부의 잘못된 중재 역할을 부각하고, 자신들에게 돌아올 책임을 한국에게 전가하려는 모습을 보일 것이다. 그 결과 남북 관계의 진전보다는 새로운 긴장이 조성되는 것을 걱정해야 하는 한 해가 될 것으로 보인다. 핵을 보유한 북한은 다양한 새로운 전략들을 구상하거나 실행할 것이다. 향후 북한은 비군사적 접근방식으로 사이버전·정보전을 복합적으로 구사하는 하이브리드 전략을 사용할 가능성이 높다. 북한이 한국 내 남남갈등을 조성하는 등 간접적인 방법으로 한국의 정치적 상황에 개입할 가능성도 배제할 수 없다. 2020년 북한은 비핵화를 위한 각론으로 진입하기는 거부할 것이며 일부 상징적 조치에 상응하는 경제제재 조치 해제를 주장할 것이다. 미사일 발사 시험을 꾸준히 진행하여 딜리버리 능력 확보도 꾀할 것이다. 이미 북한은 상당한 기술을 축적해 추가 핵실험의 가능성은 낮다. 북핵 협상 기류는 북한의 의도대로 흘러 비핵화보다는 핵군축의 양상으로 점차 변해가고 있다. 2020년은 북한의 비핵화는 점점 더 멀어지고 있다는 것을 받아들이는 한 해가 될 것이다.

전방위적 갈등 요소를 품은 미국의 2020년 대외정책

2020년 미국의 외교·안보 정책은 큰 변화 없이 움직일 가능성이 높다. 미중 관계는 대립구도를 유지할 것으로 보인다. 중국에 관한 의회의 입장은 초당파적이다. 미러 관계 역시 미중 관계와 다름없이 대립 상태가 당분간 지속될 것이다. 이미 쇠퇴하기 시작한 미-유럽의 범대서양 관계는 2020년에도 같은 궤도를 따라 갈 것으로 보인다. 중동에서는 대 이란 제재를 복원하고 새로운 협상을 추진하려할 것이다. 미일 관계도 쉽지 않다. 특히 2020년 돌아올 미일 방위비 분담 협상이 미일 간 가장 중요한 쟁점이 될 것이다. 다른 시급한 국내 사안으로 인해 북한의 큰 도발이 있지 않은 한 북핵 문제는 시간을 두고 침착하게 접근할 가능성이 높다.

2020년 한미 관계는 세 가지 쟁점이 중요하다. 첫 번째는 방위비 분담 협상의 향배다. 두 번째는 전시작전권 전환 문제인데, 전환을 위한 조건 충족 여부를 둘러싸고 한미 간 이견이 발생할 가능성이 크다. 관련해서 한국이 추진하는 미래연합사와 재활성화 논의가 있는 유엔사와의 관계도 한미 간 간격을 더 크게 할 수 있는 사안이다. 마지막으로 미국은 한미동맹의 미래 지향성

그림 4. 파행 속 종료된 한미 방위비 분담 협상

출처: 연합뉴스.

을 향상시키는 동시에 미국이 주도하는 인도-태평양 전략에 대한 한국의 적극적 참여를 계속 기대할 것이다.

위기를 기회로 전환하려는 노력을 펼칠 2020년의 중국

2020년에 중국지도부는 공산당의 강력한 리더십을 통한 내부 통제력을 다지면서 지속 가능한 안정적 경제성장을 주요 대내 목표로 설정할 것이다. 중국지도부는 2020년도 경제성장 목표를 6%대에서 유지하고자 할 것이며, 미국의 보호무역주의와 대비되는 이미지 경쟁을 강화해 나갈 것이다. 대외적으로는 미국의 공세에 대응하기 위해 러시아와 포괄적이고 전략적인 협력을 더욱 강화함으로써 실질적 동맹의 단계로까지 나가고자 할 것이다. 2020년은 미중 경쟁에서의 장기전이 본격화되는 시점이 될 것이다. 이제 중국은 미국과 '끝까지 가보자'는 의지로 지구전을 준비하고 있다. 한편 2020년 1월 예정된 대만 총통 선거로 인해 양안 관계 관리 문제가 무엇보다 중요한 정치·외교적 과제로 등장할 전망이다.

2020년에 한중 관계는 사드(THAAD) 분쟁의 영향을 극복하면서 실질적 관계증진의 가능성이 증대되는 해가 될 것이다. 2020년에는 시진핑 주석의 방한 가능성이 높으며, 사드 배치에 따라 이뤄졌던 경제 보복조치들도 상당부분 해소될 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 미중 관계를 비롯한 동북아 국제질서의 불안정성은 한중 관계에도 원치 않는 긴장을 조성할 수 있다. 무엇보다도 2020년 한중 관계의 불안정에 가장 주요 배경이 되는 것은 미중분쟁의 지속이다. 미중 대립구조의 심화는 한중 관계를 미중 관계의 하위 구조로 종속화 시킬 가능성이 크고 한국은 양국으로부터 더 강한 선택의 딜레마에 직면할 수 있다.

국내적·국제적 유산을 남기려 노력할 일본 아베 정권의 2020년

2020년 일본은 세계의 이목이 주목되는 도쿄올림픽을 무대로 지정학적 리더십을 확보하고 지역질서 구축에 선두에 서는 최대의 외교성과를 얻고자 할 것이다. 아베 내각은 미국 주도의 자유주의 국제질서에 적극적으로 협조하고 있지만, 방위비 분담, 무역분쟁 등으로 미일 간의 마찰과 대립은 피할 수 없을 것이다. 미일 마찰의 충격을 최소화하고 국제질서 변화에 대한 안전망 구축을 위한 노력으로 중일 관계에서 개선의 여지가 있다. 역대 최장수 총리가 된 아베 총리의 정치적 유산을 남기려는 노력은 '전후외교의 총결산'과 '헌법개정'으로 나타날 것이다. 이러한 노력의 일환으로 북일 관계 진전에 주목할 필요가 있다. 헌법 개정과 관련해서는 당초 목표인 헌법 9조 개정까지 이르지 못해도 일부 수정이라도 추진, 이를 정치적 유산이자 집권성과로 남길 수 있다.

2019년 가열되어 있던 한일 관계는 2019년 11월 22일 GSOMIA의 조건부 연장으로 갈등 국면이 전환되고, 관계 개선에 대한 기대감이 높아지나, 상황이 녹록지 않다. 강제징용문제, 수출규제 및 GSOMIA 문제는 해결이 쉽지 않다. 더욱이 2020년 도쿄올림픽에서의 욱일기 사용문제, 후쿠시마 원전 오염수 방출 문제 등 다양한 사안이 이어지면서 한일 관계가 더욱 어려워질 수 있다. 무엇보다도, 강제징용문제에 대해 소송 원고 측이 압류한 일본 기업 자산의 현금화 조치가 단행되면, 잠시 진정국면에 들어선 한일 관계는 다시 악화될 가능성이 높다. 갈등 국면에 다시 들어설 경우, 한국의 반일감정과 대립은 걷잡을 수 없이 커질 수 있다.

혼란을 넘어 대혼란이 예상되는 유럽의 2020년

2020년에도 영국의 브렉시트 여부는 불분명하다. 조기총선이 브렉시트의 돌파구가 될 수 있을지도 명확하지 않다. 브렉시트가 결행된다 하더라도 그것이 새로운 혼돈의 시작이 될 것이다. 2019년 선거에서 약진한 극우 포퓰리즘 정당도 2020년의 중요한 변수다. 5월 선거에서 약진한 극우 정당들이 '정체성과 민주주의(Identity and Democracy)'라는 명칭의 의견그룹으로 결집하

그림 5. NATO군

출처: 연합뉴스.

여 향후 유럽의 정세에 중요한 변수로 자리잡게 되었다.

대외적으로는 프랑스가 주장하는 유럽방위군이 NATO를 대체해야 한다는 구상과 독일이 주장하는 유럽 군사안보협력 강화와 NATO 체제 병존론 간의 논쟁이 계속될 것이다. 마크롱(Emmanuel Macron) 프랑스 대통령의 발언은 트럼프 행정부의 일방주의 외교에 대한 반대급부이고, 이런 미국의 일방주의 외교는 대통령 선거를 앞두고 강화될 가능성이 있어 NATO 문제를 둘러싼 독일과 프랑스 사이의 갈등이 단기간에 쉽사리 해결될 수 있을 것으로 보이지는 않는다. 대내적인 문제는 물론 대외적인 문제에 있어서도 2020년의 유럽은 불가피하게 또 다른 혼돈의 시간을 겪어야 할 것으로 보인다.

국내적 안정과 달리 대외적 미래가 불투명한 러시아의 2020년

러시아의 제국적 도약 정책에서 핵심 변수는 푸틴이라는 인물이다. 내년에도 제국을 꿈꾸는 푸틴의 안정적 통치가 지속될 것이다. 헤게모니 정당과 다수의 군소정당의 정당구도가 지속되는 이상 통합러시아당과 푸틴에 대한 반대 세력의 도전은 내년에도 어렵다. 푸틴의 후계자로 메드베데프(Dmitry Medvedev) 총리가 여전히 1순위로 꼽히고 있다는 점은 제국을 꿈꾸는 러시아에게는 다행스러운 일인지 모른다. 헌법 개정의 시도도 후계자 물색 노력도 크게 없을 것으로 보인다.

안정적 국내 정치에 힘입어 2020년 러시아는 지속적으로 강대국 노선을 이어갈 것이다. 이를 위해 중동 등에서 팽창노선을 취하겠지만, 이를 지지할 국내적·물적 기반이 튼튼하다고 할 수 없다. 하지만 적어도 향후 몇 년 동안 러시아는 여전히 국제무대에서 중국의 경쟁적 파트너로 남으면서 미국에 대항하는 강대국 행세를 할 충분한 여력은 있다. 2020년 동북아시아에서 러시아는 북한의 선택에 올라타면서 별다른 성공가능성이 없는 중재자, 조정자로의 역할을 유지할 것으로 전망한다. 한국의 신북방정책은 말의 성찬임을 내년에도 확인할 것이다. 러시아는 북한의 행태를 성원하면서 동시에 대화의 장을 마련하는 식으로 한국에 접근할 것이다. 한국은 러시아의 노력에 응하는 식으로 지역 군사 긴장 완화를 노릴 것이다. 그렇지만 동북아시아에서 한국과 러시아의 공통의 이해는 여기까지 일 것이다.

베트남 변수와 미중 지정학 경쟁에 처한 2020년의 동남아

2020년 동남아 국가들은 국내적으로 꽤 안정적 모습을 보일 것이다. 싱가포르와 미얀마의 선거가 예상되지만 크게 놀라운 결과를 도출할 가능성은 매우 낮다. 아세안 내에서는 작은 파도가 예상된다. 2020년 의장국을 수임한 베트남이 남중국해 문제와 관련해 아세안을 어떤 방향으로 끌고 갈 것인가에 귀추가 주목된다. 아세안은 2020년 아세안공동체(ASEAN Community) 선포 5주년을 맞아 공동체 건설 성과에 대해 평가할 것이다. 대외적 환경은 매우 어렵다. 중국과 미국의 지정학적 충돌이라는 변수는 2020년에도 상존한다. 여기에 미국 대통령 선거라는 불확실성도 더해진다. 트럼프의 재선 여부, 그보다 앞서 트럼프에 대한 탄핵 시도 등 미국 국내정치 변수가 중요하다. 다만, 연말 대선 전까지 상황이 유동적이기 때문에 전체적으로 동남아 국가, 아세안의 대미, 대중 정책 기조는 관망으로 접어들 가능성이 크다.

2020년 아세안에 대한 한국의 신남방정책은 2기 혹은 후반기로 접어든다. 2017년 말 신남방정책을 대외적으로 선언한 후 2년이 지난 시점이며, 문재인 대통령 임기도 후반기로 접어드는 시점이다. 신남방정책 전반기 나름 성과가 있었다. 한국 대통령 최초로 아세안 10개국 모두를 2년 만에 순방해 한국의 신남방정책 추진 의지를 명확히 했다. 2019년 말 세 번째로 한-아세안특별정상회의(ASEAN-Republic of KOREA Commemorative Summit)도 개최되었다. 정책 추진의 의지, 한국 정부의 아세안에 대한 관심은 이미 충분히 보였다. 신남방정책 2.0 혹은 신남방정책 2기에는 손에 잡히는 성과가 필요하다.

미국발 중동 지정학의 재편과 국내 불안정 지속이 예상되는 2020년

2020년 중동에서는 고립주의 미국의 공백을 러시아가 메우면서 비자유주의 질서가 공고화될 것이다. 미국과 이란 사이 대립이 장기 탐색전으로 전환되면서 전쟁 발발의 가능성은 낮아질 것이다. 미국의 대선, 이란의 민생고, 미국의 동맹·우방국 방기로 인해 모두에 전쟁은 큰 부담이기 때문이다. 미국은 중동에서 동맹의 가치를 크게 흔들었고 이로 미국에 대한 신뢰가 크게 추락했다. 그 자리를 러시아·이란·중국 등이 파고 들어 시리아를 비롯한 역내 후원국을 끝까지 보호할 것이다. 터키 민족주의, 신오스만주의, 유라시아주의 정책을 강조하며 1인 체제, 선거 권위주의를 강화하는 터키 에르도안 대통령도 러시아에 더욱 밀착할 것이다.

국내적으로는 2019년 말 이라크·레바논·이집트·이란에서 일어난 대규모 반정부 시위는 계속해서 각국 내 정치적 불안정으로 이어질 것이다. 2011년 아랍의 봄 민주화 혁명 이후 중동 시민들은 정부의 무능과 부정부패에 대해 이전보다 더 자주 쉽게 불만을 조직하게 됐다. 중동 독재정권의 급작스러운 몰락은 여전히 진행 중이지만 민주주의 안착으로 이어질 가능성은 낮아 보인다. 혁명이나 정권 몰락은 독재자가 한순간 장악력을 놓칠 때 우발적으로 일어나지만 안정적 민주주의는 결코 우연히 오지 않기 때문이다.

상호 이익에 기반한 신안보 글로벌 거버넌스

21세기 들어 지속적인 위협으로 점점 더 큰 피해를 가져오고 있는 기후변화 관련 기상이변과 자연재난, 미세먼지, 사이버테러, 중동호흡기증후군(Middle East Respiratory Syndrome, MERS) 사태, 암호화폐 시장의 폭등과 폭락, 아프리카돼지열병(ASF) 등 신안보 위협이 야기하는 위기상황들이 2020년 또다시 발현할 것인지 혹은 새로운 잠재 위협들이 미증유의 위기상황을 가져오게 될 지 예측하기는 어렵다. 아울러, 대부분의 신안보 위협이 글로벌 거버넌스를 마련하지 못하고 그 대응과 해결에 있어서 자국중심주의로 회귀하고 있는 최근의 상황들은 신안보 분야 국제협력의 실효성에 대해서 더욱 큰 의문을 갖게 하고 있다.

신안보 위협들의 특징은 국적과 무관한 개인의 일상생활이라는 미시적 차원에서 발생하는 안전의 문제들이 특정한 계기를 만나면서 거시적 국가안보의 문제로 증폭된다는 점이다. 현실적으로 개별 국가들은 신안보 위협들의 정책적 대처에 있어서 국제협력을 모색하는 것도 중요하지만, 특정 위협들이 자국에 미치는 영향과 국가자원의 여력을 고려하여 국내적 대책과 대응을 마련하는 것에 우선해야만 한다. 국제협력도 당위가 아닌 상호 이익의 추구를 위한 합리적인 선택이기 때문이다.

2020년 소강상태로 접어들 미중 무역전쟁과 회복되는 국제통상질서

2020년은 미국 국내 정치적으로 '대선의 해'이다. 트럼프 대통령은 재선을 위해 미국 경제를 불안하게 만들 필요가 없다. 재선이 확정되는 2020년 11월이 지나서야 (만약 재선이 된다면) 미중 무역전쟁을 다시 거론할 것이다. 결국 2020년 11월까지는 미중 무역전쟁은 트럼프 대통령의 대선 일정으로 인해 휴전 상태로 진입할 것이다.

한국과 일본 간 무역전쟁에서 일본은 WTO 절차 진행이 중지되는 2020년 한 해 동안 선별적으로 한국에 대하여 수출 허가를 내주면서 한국, 더 나아가 세계무역에 별다른 영향이 없음을 강조하고자 할 것이다. 즉, 한국과 일본 간 수출관리 정책 관련 대화가 진행되는 동안 한일 무역전쟁이 확전되지는 않을 것이다. 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 서명이 시작될 2020년부터 RCEP은 지난 2018년 12월 30일 발효된 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)과 함께 세계경제질서에서 양대 메가 FTA로 자리매김할 것이다. 2019년 한 해 동안 격렬했던 미국과 중국 간 무역전쟁 속에서도 RCEP이라는 세계 최대의 메가 FTA가 사실상 완성되었다는 것은 무역전쟁이 휴전 상태로 들어갈 2020년에는 오히려 다자주의에 기초한 국제통상질서가 회복될 것이라는 전망을 낳는다.

2019 동북아정세: 다변화된 경쟁, 불투명한 돌파구

2019년 평가

"새로운 질서를 향한 주도권 경쟁의 서막", "하이브리드 지정학·지전략의 가시화." 2018년 동북아 질서를 함축적으로 설명하는 두 키워드일 것이다. 물론, 전 세계적 차원에서 볼 때 이는 2019년에만 국한된 것이라고 할 수는 없다. 미중 간의 전략경쟁과 이에 따른 새판 짜기는 이미 수년 전부터 시작된 것이기 때문이다. 그러나 동북아 지역에 있어서는 2019년처럼 이러한 기류가 뚜렷이 각인된 적은 없었다고 해도 과언이 아니다.

2019년 동북아 정세의 특징은 미중과 이에 합종연횡(合從連橫)하는 주요국 간의 전선(戰線)이 과거보다 더욱 다변화되었다는 점이다. 이는 '하이브리드 지정학' 시대와 결합하여 다음의 세 가지 양상을 나타냈다. 첫째, 지리적 전선에 더하여 특정 과학기술의 선점이나 수호를 둘러싼 또 다른 가상의 국경선이 그어지고, 이를 바탕으로 한 지정학적 경쟁도 가시화됐다. 둘째, 과학기술의 발달과 국제적 제도(레짐)를 바탕으로 지리적 특성이 희석되었던 20세기와는 달리 지리적 인접성을 바탕으로 한 국가들 간 연대가 타지역에 근거를 둔 국가를 견제하려는 19세기적 양상도 다시 나타났다. 중러가 동북아 지역의 지리적 특성을 바탕으로 기능적 행위자인 미국을 견제하려는 시도가 그 대표적인 것으로 볼 수 있다. 셋째, 인터넷 등을 통한 정보의 전달·공유와 여론형성이 더욱 중요해짐으로써 '버츄얼 국경'의 특성 역시 뚜렷해졌다.

미중 양국이 2019년 10월 뉴욕에서 열린 제13차 고위급 무역협상에서 부분적인 합의를 끌어냄으로써 다소 소강국면에 들어서기는 했지만, 이것은 문제의 해결이라기보다는 유보이며 단순한 숨 고르기에 불과할 가능성이 크다. 미중 무역분쟁 과정에서 지적재산권 보호, 중국의 관치(官治)경제의 문제점이 제기되었고, 무엇보다 화웨이 사태에서 나타난 바와 같이 기술 도용 의혹을 받는 기업·업종에 대한 구체적 제재가 암시되었다. 또한, 미국은 이러한 제재에 대한 유럽이나 아시아의 주요 국가들의 동참을 요구하고 나섰다. 일본은 6월 오사카에서 열린 G20 정상회담을 계기로 한 아베-시진핑 회동을 통해 중국과의 협력 의지를 과시하면서도 화웨이 문제에 대해서는 미국과 행동을 같이했다. 푸틴은 중국과의 전략적 연대를 지속하면서도 미국과의 갈등 현안을 확대하지는 않았다. 오히려, 동북아에서의 미중 각축이 심해지는 과정을 활용, 중·근동 지역에서의 영향력을 확대하려는 행보를 보였다. 이 모두 '하이브리드 지정학'에 따른 국가 간 경쟁과 협력·연대의 다변화를 보여주는 추세라 할 수 있다.

지리적 위치라는 변수는 여전히 무시할 수 없는 것이었다. 2018년 이전까지 동아시아에서 미중 간 무력시위를 동반한 분쟁이 주로 남중국해에서 전개되었다면, 2019년에는 한반도와 그 인근 지역에서도 그 분쟁의 가능성이 시사됐다. 물론 남중국해를 둘러싼 신경전은 여전히 지속됐다. 2019년 미국은 대만해협에 여러 차례 '항행의 자유' 명목으로 군함을 파견했으며, 9월 초

그림 1. 2019 G20 오사카 정상회의에서 만난 시진핑 주석과 아베 총리

출처: 연합뉴스.

에는 남중국해의 베트남 해역에서 아세안 국가들과 함께 연합 해상훈련을 했다. 중국 역시 미국의 함정 파견에 강력히 반발하면서 단호한 대응 의지를 표명했으며, 남중국해에 부유(浮遊)식 원전을 개발하겠다는 계획을 발표함으로써 맞불을 놓았다. 미국이 해외군사판매(FMS) 방식을 활용하여 대만에 M1A2 에이브럼스 전차와 F-16V 등을 판매하기로 한 것 역시 중국의 강력한 반발을 불러왔다. 그러나 2018년과 같이 양측 함정이 직접적 군사충돌 일보 직전까지 가는 상황은 발생하지 않았다.

이러한 점에서 2019년 3월 중국 군용기가, 7월에는 중국과 러시아 군용기가, 10월 또다시 러시아 군용기가 한국방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone, KADIZ)에 진입한 것은 단순한 실수나 오인으로 보기는 힘들다. 7월 당시 러시아 군용기 일부는 우리의 동해 영공을 침범하기도 했으며, KADIZ에 진입한 중러 군용기는 모두 중러 합동훈련에 참여하고 있었다. 특히, 7월의 시점은 한국의 화이트리스트 제외를 둘러싼 한일 간 갈등이 시작되고 있던 시점이었다. 또한, 진입 지역이 '동해'라는 지역이라는 사실 역시 유의할 필요가 있다. 중국과 러시아는 KADIZ 진입을 통해 한미일 안보협력의 이완 가능성을 타진해보는 한편, 북극항로를 겨냥한 행동반경을 넓혔다.

문서나 계획을 통한 주요국 간의 상호 견제 역시 2019년 중 변함없이 지속됐다. 미국은 6월 『인도-태평양 전략보고서(Indo-Pacific Strategy Review)』를 통해 이 전략이 점증하는 중국의 영향력 확대에 대한 대응의 성격이 있음을 밝혔으며, 중국 역시 2019년 국방백서인 『새로운 시대의 중국국방(新時代的中國國防)』를 통해 '방어적 국방정책'을 표방했으나 동시에 '패권 확장 반대'

그림 2. KADIZ 무단 진입과 관련해 초치되고 있는 중러 국방 관계자들

출처: 연합뉴스.

를 통해 미국과의 경쟁을 피하지 않을 것을 분명히 했다. 중국의 국방백서에서 또 하나 눈길을 끄는 것은 세계 전략과 무역의 중심이 아시아·태평양 지역으로 이동하고 있다고 본 사실이다. 이는 결국 중국의 가장 큰 이익이 존재하는 핵심지역이 아시아·태평양 지역일 뿐만 아니라, 이 지역에서의 주도권을 중심으로 세계 질서를 재편해 나가겠다는 의지를 밝힌 것이라 할 수 있다.

동북아, 더 나아가서는 아태지역의 군비경쟁에서 핵전력의 업그레이드 및 강화가 경쟁적으로 추진될 환경이 조성되었다는 점 역시 2019년 정세의 특징이라 할 수 있다. 미국은 8월 2일 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)에서 공식 탈퇴했다. INF 탈퇴 하루 뒤인 8월 3일, 이번에는 에스퍼(Mark Esper) 미 국방장관이 "지대지 중장거리 크루즈 미사일을 수개월 내 아시아 동맹국에 배치하고 싶다"고 언급한 바 있다. 중러는 미국의 INF 탈퇴에 대해 강력히 반발하고 있으며, 미국의 중장거리 미사일이 아시아 지역에 재배치될 경우, 이에 대응하는 핵전력 배치 조정 역시 뒤따르게 될 가능성이 크다.

중국은 2019년 10월 1일의 건국 70주년 기념 열병식에서 차세대 대륙간탄도미사일(ICBM) 둥펑(東風·DF-4) 등의 신형 핵전력을 선보였고, 러시아는 10월 30일 신형 핵잠수함에서의 ICBM급 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 발사를 시행하였다. 이 모두 새로운 아시아 지역 핵 군비경쟁의 우려를 낳게 하는 것이었다. 특히 중국의 경우, 미국의 핵전력이 동북아 지역의 동맹국에 배치될 가능성에 관심을 곤두세우고 있으며, 이것이 현실화될 경우 과거의 사드(THAAD) 국면을 훨씬 상회하는 미중 간 그리고 중국과 배치국가 간의 갈등이 전개될 가능성이 크다.

2020년 전망

'하이브리드 지정학'의 특성은 2020년에는 더욱 뚜렷해질 것이다. 문제는 전통적·지리적 국경선뿐만 아니라 과학기술 국경, 인터넷과 해외동포 등으로 인한 '버츄얼 국경'의 형성으로 인해 각 국가가 신경 써야 할 전선의 영역은 더욱 다변화되었다는 점이다. 지리적 공간을 중심으로 한 지정학 경쟁은 역내 군비경쟁과 결합하면서 군사적 충돌이나 갈등의 가능성을 높이고 있다. 미국

과 중국이 2018년 남중국해에서 충돌의 위험성을 맞이한 이후 2019년 이후에는 오히려 상대방에 대한 지나친 자극을 배제한 이유도 이러한 위험성에 기인한 것으로 판단된다. 대신, 우회적인 방법으로 상대방을 압박하고 포위(hedging)하면서 결국은 지역의 질서에서 배제시키려는 시도는 향후 더욱 가속화될 가능성이 크다. 미중 간 전략경쟁을 "이번이 아니면 기회가 없다"라고 보는 미국이나 "이번에 꺾이면 체제 자체가 흔들린다"고 보는 중국은 물론이고, 중러 역시 다양한 산식에 따라 미래의 동지가 누가 될 것인가를 판단할 것이다. 이를 고려할 때, 2020년의 동북아 정세는 대부분의 국가들에 고민스러운 선택의 한 해가 될 것이며, 다음과 같은 특징을 보일 것이다.

확대되는 전장, 전가되는 부담

미중의 전략경쟁은 2020년에도 여전히 지속될 것이며, 애초 갈등을 촉발했던 무역 분야보다는 다른 영역에서의 또 다른 각축장이 형성될 가능성이 크다. 이러한 각축장에는 '체제 문제' 역시 포함될 것이며, 2019년 미 의회나 엘리트들이 홍콩 시위에 지대한 관심을 표명한 이유 역시 여기에 있다. 이 때문에 홍콩이나 대만 문제를 둘러싼 미중 간의 갈등은 2020년 오히려 증폭될 수 있는 가능성이 크며, 특히 미국의 경우 동맹국들이나 우방국들에게 이 문제에 대한 더욱 뚜렷한 입장 정리를 요구할 가능성이 크다. 반면, 중국의 입장에서 이러한 미국의 공세에 동참하거나 이를 지지하는 국가들에 대해 직·간접적 보복으로 응수하게 될 것이며, 이는 한국 등 역내 국가들의 선택 문제를 촉진할 것이다.

이미 기술표준과 지적재산권을 둘러싼 전쟁 역시 본격화되었으므로, 이와 관련된 미중의 줄세우기 역시 지속할 가능성이 크다. 이 과정에서 양국과의 경제·기술적 연계 관계가 모두 존재하는 국가들의 선택 딜레마는 더욱더 깊어질 가능성이 크다. 과거와는 달리 이로 인해 발생하는 부담이 분담되는 것이 아니라 고스란히 전가될 가능성이 크다는 점에서 이들 국가의 고민은 더욱 커진다. 즉, 과거의 경우 미국이 특정 국가에 대한 배제를 위해 동맹·우방국의 동참을 요구할 때, 이것이 방위 공약 등 타분야에 있어서의 감안 요인이었다면, 이제는 당연한 부담으로 치부될 것이기 때문이다.

미국이 2000년대 들어 사이버 안보 문제를 중대한 안보위협으로 간주하기 시작한 점, 그리고 2016년 대선 이후 러시아 스캔들이 불거진 사실 등을 고려할 때, 해킹과 SNS 등을 통한 정치개입 논란은 이제 미러뿐만 아니라 미중 관계에서까지 확대될 가능성이 크다. 사이버 분야로까지 갈등이 확대될 경우 화웨이 케이스와 유사한 사태로 발전할 위험성을 배제할 수 없다. 미중 경쟁을 바라보는 역내 국가들에 있어서는 고민거리가 또 하나 늘어나는 셈이다.

전략적 제휴 시도의 확대

좁게는 미중 경쟁, 보다 넓게는 역내 주요 국가들 간의 상호경쟁이 심화하는 과정에서 상대방의 동맹자를 중립화시키거나 자신의 영역으로 끌어들이는 유혹은 어느 국가에나 당연히 발생할 수밖에 없다. 어떤 면에서 2018년 이후 한반도 비핵화와 북미 대화 국면이 촉진된 이유의 하나는 북한을 전통적인 북중 관계로부터 이탈시키려는 트럼프 행정부의 계산에 있다고 할 수 있다. 2019년 하노이 북미 정상회담에서 합의 불발에도 불구하고 여전히 지도자 간 좋은 관계를

과시하는 트럼프의 언행은 단순히 자기 치적의 과시나 정책적 실패의 부인을 넘어선 또 다른 의도를 추론할 수 있게 만들기 때문이다. 북한 역시 이러한 미국의 의중을 어느 정도 읽었기에 오히려 북중, 북러 연대의 수시 과시를 통해 대미 협상력을 높이면서도 트럼프와의 개인적 신뢰를 강조하는 것이라 볼 수 있다.

그림 3. 판문점 남북미 3자 회동

출처: 연합뉴스.

동일한 계산은 중국과 러시아에서도 성립할 수 있다. 특히 2019년 한일 간 갈등의 여파가 2020년에도 일정부분 잔존할 수밖에 없음을 감안하면, 중국과 러시아는 수시로 한미일 안보협력관계의 틈새를 파고드는 행보를 보일 것으로 판단된다. 2019년에 나타난 중국과 러시아의 KADIZ 진입은 2020년에도 지속되거나 오히려 횟수 면에서 증가하고 또 대담해질 가능성이 크다. 물론, 한중, 한러 간 KADIZ 진입과 관련된 정보를 교환할 장치(핫라인 등)가 논의되기는 하였지만, 이들의 행보가 오인이나 실수에서 비롯된 것이 아닐 가능성이 농후한 만큼, 이 협의 장치가 KADIZ 무단 진입 자체를 억제하기는 힘들 것이다.

또 하나 유의해야 할 2020년의 특성은 이러한 전략적 제휴의 과정에서 미중러가 공히 기존 협력자들의 이탈을 방지하기 위해 은근한 압력의 수단을 쓸 수 있다는 것이다. 중국과 러시아는 대북 교역을 통해, 미국은 동맹의 방위비 분담 등을 이용하여 기존 우방국의 이탈을 방지하려 할 것이다.

해결보다는 관리에 중점을 둔 주변국들의 한반도 문제 접근

미중, 더욱 포괄적으로는 미일과 중러의 신경전이 지속됨에 따라 비핵화를 비롯한 한반도 이슈는 해결의 실마리를 찾기보다는 관리되는 수준에 그칠 가능성이 크다. 주요국 간 전략경쟁 자

체가 이들의 공조나 연대에 의한 조치의 실현을 어렵게 하기 때문이다. 이러한 추세는 한반도 비핵화 문제에서 특히 심각하게 나타날 가능성이 크다. 트럼프는 여전히 북한 포섭에 대한 미련을 버리려 하지 않을 것이지만 동시에 자신이 생각하기에 가장 유용한 압력수단인 제재 카드를 쉽게 포기하지 않을 것이다. 이는 결국 '빅딜'과 같은 대타결보다는 서로가 '새로운 길'이나 군사조치 같은 극단적 길을 피하면서 갈등을 관리하는 수준에서 비핵화 협상이 지속되는 상황으로 이어질 것이다.

중국의 입장에서도 북미의 '쌍중단·쌍궤병행'에 입각한 극적 타결을 수사적으로는 옹호하지만, 이를 무조건 반길 입장은 아니다. 급속한 북미 관계 개선은 중국 입장에서 한반도에서 신뢰할 만한 오랜 완충지대의 약화로 이어질 수 있기 때문이다. 이는 결국 중국이 비핵화를 위한 과도한 대북 압력을 행사하지 않는 동시에, 북미 간의 급격한 관계개선에도 일정한 제동을 하는(평양과의 우호관계에 대한 주기적 과시) 행태를 유발할 것이다. 러시아 역시 종전선언과 같은 선언적 조치를 넘어 한반도 평화체제의 제도화에 대한 논의가 이루어지는 단계에서는 일정 부분의 자기 지분을 보장받으려 할 것이다. 결국, 대화는 지속하지만 누구도 선뜻 중대한 기여를 하지는 않으려 하는 주요국들의 행보로 2020년에도 한반도 비핵화의 의미 있는 진전은 기대하기 힘든 것이 현실이다.

주요 국가들의 논리적 모순성, 그리고 가중되는 불투명성

이미 2019년 중 나타난 바 있지만, 트럼프는 세계적 차원에서 미국의 질서유지나 적극적 개입을 하지 않겠다는 방침을 2020년에도 지속할 것이다. 대신 트럼프는 자기의 의중에 호응하는 동맹·우방국을 중심으로 미중 전략경쟁에서의 우위를 점하려 들 것이다. 미국의 기여는 축소하지만, 미국의 지도력 역시 포기하려 하지 않으려 하는 트럼프의 태도는 분명 이율배반적인 모순을 지니고 있다. 이는 미국의 동맹·우방국이 기존의 안보공약이 제대로 유지될 수 있는가를 우려하게 하는 주요한 동력이기도 하다. 중국의 행태, 즉 조화세계와 각국의 주권 존중을 표방하면서도, 중국의 이익 침해에 대해 민감하게 반응하고, 자기 이익의 침해에 대해 인내하지 않는 방침 역시 모순적이기는 마찬가지이다.

이러한 행태는 결국 정책의 일관성과 예측가능성을 저하시킴으로써 한국과 같은 역내 국가들의 외교·안보정책의 효과를 불투명하게 만드는 요인이기도 하다. 이는 미중 양국과 중장기적 협력의 비전이나 방향을 어렵게 만들며, 이슈별·사안별로 다른 정책적 조치를 요구하게 된다. 과거는 특정한 지정학적 위치가 지니는 단점이나 효과가 비교적 명확하게 예측될 수 있었다. '하이브리드 지정학' 시대에는 주요국 간 각축의 영역별로 다른 지도와 경계선을 그려나가야 한다. 이러한 고민은 주요국들보다 국력격차가 큰 국가들의 커다란 딜레마이며 2020년은 그 고민이 깊어지는 한 해가 될 것이다.

한국의 선택: 모호성의 이점 상실

물론, 한국이 미중 전략경쟁으로 인해 일정한 반사이익을 누릴 수도 있다. 과거 제기되었던 러브콜 논리도 이에 기초한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 경쟁적 영입의 대상이 되기 위해서는 몇 가지의 조건이 선행되어야 한다. 첫째, 어떤 일을 되게 할 수 있는 긍정적 레버리지, 그게 아니라면 최소한 그 국가의 동의나 지원 없이는 외교·안보적 노력의 성사가 어려운 부정적 레버리지라도 지녀야 한다. 과연 한국에게는 이 레버리지가 현재 존재하는가를 돌아볼 필요가 있다. 둘째, 사안별로 입장이 투명해야 한다. 주요 국가들이 자신들의 무기로 내세우는 전략적 모호성을 그보다 역량이 약한 국가의 입장에서 동일하게 활용하면 이는 소외와 불신의 근원이 된다. 사안별로 한국이 지향하는 바와 선호하는 바가 뚜렷해야 협력의 촉진도 갈등의 관리도 제대로 될 수 있다. 셋째, 남북 관계에서도 한국의 의제 및 정책 주도력이 되살아나야 한다. 강대국들이 러브콜을 보내는 대상은 해당의 소지역 단위의 안보구도를 좌우할 수 있는 대상이기 때문이다.

과거에는 세계적인 차원에서의 경쟁이 동북아로 전이되고 한반도까지 이르는 것이 주요국 간 갈등의 진행양상이었다. 반면, 이제는 한반도 혹은 동북아가 갈등을 촉발하는 주요한 원인이 될 수도 있으며, 2020년에는 그 가능성이 더욱 뚜렷해질 것이다. '하이브리드 지정학' 시대에서 한국이 생존력을 확보하기 위해서는 남북 관계 일변도의 외교·안보 관행에 변화를 주어야 하며, 북한의 행위에 한국이 분명한 영향을 미치고 있으며 미칠 수 있다는 확신을 주변국에 심어주어야 한다. 이 능력이 없다면 2020년은 한국에게 더욱 혼란스러운 한 해가 될 수밖에 없다.

불확실한 한반도 정세, 기로에 선 남북 관계

2019년 평가: 예상치 못한 하노이 노딜(no deal)의 후폭풍

2019년은 장밋빛 희망과 함께 출발했다. 무엇보다도 2018년에 보여준 한반도에서의 평화 프로세스가 결실을 맺지 않을까 하는 기대감이 큰 한 해였다. 때마침 발표된 2월 하노이 정상회담으로 이러한 기대는 더욱 증폭되었다. 하지만 북한은 하노이에서 영변 핵시설만으로 실질적인 제재를 대부분 해제 받으려는 과욕을 부렸다. 그 결과 하노이 정상회담은 노딜로 종결되었고, 기차로 베트남까지 간 김정은 국무위원장의 리더십에 상처를 남겼다.

그림 1. 하노이 북미 정상회담

출처: 연합뉴스.

이후 김정은 위원장은 4월 11일과 12일 개최된 최고인민회의 시정연설을 통해 북한 나름대로의 자력갱생 노선을 밝힌다. 북한식으로 경제를 건설하는 데 매진할 것을 강조하며, 미국에 대해서는 연말까지 새로운 계산법을 가지고 올 것을 요구했다. 동시에 4월 말 러시아와의 정상회담과 6월 시진핑(Xi Jinping) 주석의 방북을 이끌어 내며 미국과의 비핵화 협상의 결렬 속에서도 외교적 고립을 탈피해 나가는 모습을 보였다.

대외환경의 개선은 북한에게 경제적 활로를 열어주었다. 제재는 유지되고 있지만, 이를 우회하는 다양한 북중 간 교류가 추정되었다. 특히 시진핑 주석의 방북은 북한 경제에 활로를 열어준 것으로 추정된다. 일부 보도에 의하면 시 주석은 북한에 방문하며 식량 80만 톤과 관광객 200만 명을 약속했다고 전해진다. 이것이 사실이라면 이것만으로 북한 경제는 강도 높은 대북 제재 속에서도 그럭저럭 버텨낼 힘을 갖추게 되는 것이었다.

그 영향 때문인지 금년도 북한 경제는 마이너스 성장이 예상되지만, 북한 내 식량 가격이나 기름 값은 안정을 유지했다. 금년 작황이 시원치 않았지만 북한 내 식량난이 발생했다는 소식은 들리지 않고 있다. 또한 관광산업을 강조하는 김정은 위원장의 지시에 따라 북한 내 곳곳에 호텔이 지어지고 있고 온천 등 다양한 휴양시설이 만들어지고 있다. 제재로 인해 전통적인 천연자원 수출이 막히고 임가공업이 중단되었지만 다른 방식으로 활로를 찾고 있는 것이다.

경제가 어느 정도 버틸 수 있는 상황이기에 그랬는지 북한은 미국에 대해 더욱더 고자세를 견지하고 있다. 자신들의 입장에는 하등 변화를 주지 않으면서 미국에게 북한이 요구하는 단계적 비핵화를 수용하고 제재를 완화할 것을 요구하고 있다. 여전히 트럼프(Donald J. Trump) 대통령과 김정은 위원장의 탑다운 방식을 추진하면서 외교적 수사 외에는 존재하지도 않을 '정상 간 신뢰'를 강조하고 있다. 6월 30일 판문점 깜짝 정상회동을 거쳐 지난 10월 5일 스톡홀름에서 개최된 비핵화 실무협상 역시 아무런 성과를 내지 못한 채 종료되었고, 북한은 여전히 미국의 양보를 요구하고 있는 상황이다.

북한은 대미, 대남 압박 수단으로서 군사적 도발을 선택했다. 금년 들어 벌써 13차례의 단거리 탄도미사일과 대구경 방사포 시험발사를 했는데, 이들 무기체계는 한국의 미사일 방어를 무력화 시킬 수 있는 변칙 기동이나 연발 발사 등과 같은 새로운 위협 요소를 지니고 있다. 트럼프 행정부는 대북정책의 성과를 북한이 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 실험을 하지 않는다는 데서 찾고 있다. 그렇기에 단거리 탄도미사일 도발은 트럼프 행정부에게는 장차 ICBM 실험 발사도 가능하다는 무언의 압박인 셈이다. 하지만 미국은 북한의 미사일 도발에 대해 침묵하고 있다. 이에 반응을 보일 경우 협상에서 밀리는 모습을 보일 수 있기 때문이다.

북한은 한국 정부에 대한 비난을 강화하며 교류를 단절하고 있다. 4월 12일 김정은 위원장의 최고인민회의 시정연설에서는 남한 당국자가 오지랖 넓은 행동을 하지 말 것을 경고했다. 듣기에 따라서는 문재인 대통령을 직접 겨냥한 것으로 보인다. 동시에 6월 30일 판문점 회동에서도 문재인 대통령을 배제한 트럼프 대통령과 김정은과의 2인 회동을 주장했고, 7월과 8월에는 미사일 도발을 강화하며 한국에 대한 비난의 수위를 높였다. 오로지 미국과의 대화에만 힘쓰는 전통적인 통미봉남으로 되돌아간 모습을 보였다.

더욱이 10월 말 금강산을 방문한 자리에서 우리측 건물이 지형에도 맞지 않고 노후화로 흉물이 되어버렸다며, 한국의 시설들을 철거하고 북한이 금강산 관광을 독자적으로 개시할 것을 지시했다. 중국 관광객을 겨냥한 실리적 선택임과 동시에 한국과 미국을 향해 북한이 요구하는 사항을 들어주지 않으면 독자노선을 갈 수 있다는 경고장을 날린 것이다. 또한 11월 23일 문재인 정부가 남북 간 군사적 신뢰구축 사례로 자랑하고 있는 '군사분야 부속합의서'에서 명시적으로 금지한 해안포 사격을 감행함으로써 지난 2년간 남북대화의 성과를 물거품으로 만들어 버렸다.

그림 2. 평안남도 양덕군 온천 관광지구를 시찰 중인 김정은 위원장

출처: 연합뉴스.

이처럼 금년은 북한이 과거로 회귀하는 모습을 보이며 남북 관계가 경색을 면하지 못하는 한 해가 되었다. 북한과 중국, 그리고 북한과 러시아의 관계는 개선되었지만 미국과의 관계는 더욱 악화되었다. 그 결과 한반도에 신냉전의 기류가 다시 흐르기 시작했고, 2018년의 기대는 사라지고 북한의 전략적 위상만 강화된 안타까운 한 해가 되었다.

2020년 전망

한반도 정세의 주요 변수: 미국 대선과 한국 총선

지난 20년간 한반도 정세의 변화를 좌우했던 변수들은 각국의 한반도 정책, 북한 내부 정세, 그리고 북한의 군사기술적 발전이었다. 2019년에도 그랬듯이 2020년에도 이들 변수들이 상호작용을 하며 한반도 정세를 만들어갈 전망이다. 하지만 2020년에는 금년과 다른 변수가 존재한다. 그것은 미국의 대선과 한국의 총선이다.

트럼프 대통령의 재선 여부는 북한에게 초미의 관심이 아닐 수 없다. 전통적인 미국 대통령과 달리 김정은 위원장과의 직접 대화를 선택한 트럼프 대통령의 재선을 북한은 선호할 수밖에 없을 것이다. 그럼에도 미국 대선 과정을 이용하여 트럼프 대통령으로부터 보다 많은 양보를 받아내어 핵 보유 지위를 굳히려는 의도를 포기할 수도 없을 것이다. 그 결과 북한은 우선적으로는 ICBM 발사 가능성을 협상 수단으로 삼아 트럼프 대통령과의 대타협을 시도할 것으로 전망된다.

특히 트럼프 대통령이 평양을 방문하게 된다면 김정은으로서는 국내정치적 대성공을 거둘 수 있기에 이를 관철시키기 위해 모든 노력을 집중할 것이다. 만일 트럼프 대통령이 평양을 방문하게 된다면 북미 간에 '작은 규모의 나쁜 거래(small bad deal)'가 성사될 가능성이 높아질 것이고, 북한 비핵화는 더욱 어려워질 전망이다. 북한은 영변 핵시설을 포기하는 대신 제재의 일부를 해제 받음으로써 다음 단계의 협상이 더욱 어렵게 되는 상황이 초래될 가능성이 높기 때문이다.

한국의 총선도 변수가 될 수 있을 것이다. 북한으로서는 자신들에게 우호적인 정책을 지속할 수 있는 정당이 안정적인 집권 기반을 유지하기 희망할 것으로 보인다. 이를 위해 미국과의 관계 개선이 이루어진다면 김정은 위원장의 서울 답방 등을 추진하며 평화공세를 강화할 수 있을 것이다. 특히 작년 6월 지방선거 직전에 싱가포르 정상회담을 추진한 것처럼, 4월 한국 총선을 전후로 북미 정상회담이나 남북 정상회담을 추진함으로써 남북 관계 진전에 대한 한국 국민들의 기대를 높이고자 할 수 있을 것이다. 따라서 내년 총선 전후로 북한의 대남 유화행보가 전개될 것인지 역시 한반도 상황을 결정하는 중요 변수가 될 전망이다.

하지만 북한이 핵 보유를 굳히려는 상황에서 미국 행정부가 섣불리 북한과의 합의를 하긴 쉽지 않을 것이다. 무엇보다 비확산 체제를 바라보는 국제사회의 눈이 있기 때문이다. 북한과의 잘못된 선례는 이란의 핵 보유를 촉진할 것이고 이는 핵확산 도미노를 낳을 수 있다. 따라서 트럼프 대통령은 북한과의 타협보다는 대화의 문을 열어 놓은 채 북한의 도발에 대해 과잉대응을 하지 않는 선에서 2020년을 보낼 가능성이 더욱 높다고 평가하며 이러한 기조하에서 2020년을 전망한다.

트럼프 대통령은 북한과의 타협 대신 원칙을 견지할 전망

내년 트럼프 대통령은 북한의 비핵화 필요성을 강조하고 북한을 압박할 것으로 보인다. 2019년의 결과로 북한은 핵을 포기할 의지가 없음이 어느 정도 확인되었다. 북한은 단계적 비핵화를 통해 핵시설을 포기하는 대신 제재를 완화 받고 한미동맹을 약화시키려는 협상을 전개하고 있다. 핵물질이나 핵무기를 포기하지 않으려는 것이다. 핵물질이나 핵무기를 포기하기 위해서는 주한미군이 철수하거나 한미동맹 해체가 선행된다는 요구를 할 것이며, 이를 수용할 수 없는 미국의 입장이 맞물려 핵 보유의 현상유지가 지속될 것이다.

이러한 북한의 의도를 트럼프 대통령은 이미 간파하고 있을 것이고, 그 결과 북한과의 나쁜 거래를 선택하기보다는 원칙을 견지할 가능성이 높다. 이때 김정은 위원장은 트럼프 대통령이 약속을 지키지 않았다고 비난하며 ICBM을 발사할 것으로 보인다. 그 결과로서 트럼프 대통령은 섣부른 북미 정상회담에 대해 민주당 경선주자들로부터 대대적인 비판을 받게 될 것이며 국내정치적으로 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

하지만 미국 대선에서 외교문제, 특히 미중 관계가 아닌 북한 문제가 차지하는 비중은 높지 않기에 대선의 핵심 이슈가 되지 못할 가능성이 크다. 또한 북한과의 잘못된 거래를 하는 경우 민주당은 물론이고 공화당 내의 비판도 적지 않을 것으로 보인다. 그렇기에 트럼프 대통령은 북한 도발에 따른 정치적 부담을 감수할 수 있을 것으로 보인다.

한편 북한이 ICBM 시험발사를 하는 경우 트럼프 대통령은 김정은 위원장에게 실망을 표시하고 대북 제재를 다시금 강화하는 접근을 할 것으로 보인다. 하지만 2017년과 같이 화염과 분노

(fire and fury)나 최대의 압박(maximum pressure)으로 돌아가지는 않을 것으로 보인다. 이는 미국 대선 과정에서 북한 문제를 더욱 부각시킬 뿐 트럼프 대통령에게 별다른 도움이 되지 않을 것이기 때문이다. 북한이 맞대응을 할 경우 트럼프 대통령의 성급한 싱가포르 정상회담이 언론과 민주당의 도마에 오를 것이기 때문이다.

그 대신 트럼프 대통령은 대북 제재의 이행을 강조할 전망이다. 때마침 미중 간 무역협상의 일차적 타결이 이루어진 만큼, 트럼프 대통령은 시진핑 주석을 압박하며 북한에 대한 지원을 줄여줄 것을 요구할 것이다. 북한이 ICBM을 발사하게 될 경우 이는 한반도의 안정을 해치는 행동이어서 시 주석도 이를 간과할 수 없을 것이다. 그 결과 북한에 대한 제재 이행이 강화될 가능성이 있다.

이러한 상황은 북한에게 일종의 딜레마가 될 전망이다. 미국 행정부를 압박하기 위해 ICBM 실험을 하게 되면 중국의 경제적 압박이 도래할 가능성이 높아진다. 따라서 북한도 여러 차례 ICBM을 발사하기는 어려울 것이다. 중국의 압박이 지속적으로 강해질 경우 북한 경제에 악영향을 미치고 김정은 본인의 정치체제에도 부담이 생길 것이기 때문이다.

트럼프 행정부는 이러한 북한 도발과 중국의 압박 관계를 간파하여 일각에서의 우려와 달리 북한에 대해 원칙적인 입장을 견지할 것으로 보인다. 그 결과 트럼프 대통령이 북한과 타협을 선택하지 않고 제재 이행을 강조할 것으로 보인다.

북한의 전략도발 재개가 점진적으로 강도를 높여갈 것으로 예상

북한의 핵 역량은 거의 완성된 수준이다. ICBM 재진입 기술만 확보되면 누구도 부인할 수 없는 핵 능력을 과시할 수 있다. 만일 트럼프 대통령이 북한이 원하는 수준의 양보를 하지 않는다면 북한은 ICBM 발사 실험을 하며 재진입 기술을 검토할 전망이다. 따라서 내년도 북한은 다시 한번 2017년의 전략도발 상황으로 회귀할 수 있다. 다만 2017년과 같이 막무가내식 도발을 하기보다는 중국이나 러시아의 입장을 고려하여 점진적으로 도발의 강도를 높여갈 것으로 전망한다.

실제로 북한이 전략도발로 회귀할 경우 중국의 지속적인 경제지원을 받아낼 수 있는가의 문제가 제기된다. 중국은 북한을 지지하면서도 비핵화를 여전히 지지하고 있기 때문이다. 그 결과 북한은 형식적이나마 중국의 묵인을 받아낼 수 있는 인공위성 발사를 선택할 수 있다. 중국의 경우 북한 또한 '우주의 평화적 이용권'을 보유하고 있다고 언급해 왔기 때문에 북한이 인공위성을 발사한다 해도 미국이 주장할 것으로 보이는 새로운 제재를 거부할 명분이 있기 때문이다. 물론 북한의 기술수준은 인공위성을 운용할 능력이 없다. 다만 미국을 자극하기 위한 의도로 인공위성을 발사하며 유엔 안보리 제재를 무시하는 데 활용하는 것이다.

미국을 압박하며 한국에 대한 압박수위를 함께 높이는 차원에서 다양한 단거리 무기체계 실험도 가능하다. 이미 시현한 바 있는 이스칸데르형 단거리 미사일이나, 초대구경 방사포 실험이 예상된다. 또한 직접적인 군사적 충돌을 피하면서도 '군사분야 부속합의서'의 내용을 위반하는 해안포 사격이나 군사분계선 5km 이내의 지역에서의 포사격 등을 재개하며 한국에 대한 군사적 긴장을 조성하려 들 가능성이 있다. 북한의 입장에서는 한국 국민들에게 전쟁공포를 심어주며 한반도 구도를 전쟁이냐 평화냐의 양자택일로 몰고 가려 할 수 있기 때문이다. 특히 내년 4월로 예정된 한국의 총선을 겨냥한 이러한 심리전은 한국 국내정치에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보인다.

단거리 미사일보다 강도 높은 도발을 선택할 때 북한은 중거리 미사일이나 잠수함발사탄도미사일(SLBM)을 실험할 가능성도 높다. 트럼프 대통령을 한번에 압박하지 않고 서서히 압박하며 양보를 얻어내기 위한 접근이다. 트럼프 대통령으로서는 이들 미사일의 경우 김정은 위원장이 약속한 ICBM 발사 중단은 아니라고 하겠지만 심적인 부담은 커질 것이기 때문이다. 왜냐하면 북한의 중거리 미사일이나 SLBM 발사는 궁극적으로 ICBM 발사를 시사하기 때문이다.

군사기술적인 측면에서 고찰할 때 북한은 ICBM 발사 실험의 필요성이 존재한다. 아직까지 재진입 기술을 확보하지 못했기 때문이다. 지난 2017년 11월 29일의 화성-15형 발사는 재진입 기술에서 의문을 남겼다. 따라서 완전한 ICBM 재진입 기술 확보를 위해서는 지난 2년간 기술적 진전과 이를 확인할 수 있는 발사 실험이 필요하다. 물론 ICBM 실험은 트럼프 행정부로서는 용인할 수 없는 도발이기에 신중한 선택을 할 것으로 보이지만 인공위성이나 중거리 미사일 실험에서도 미국이 양보를 하지 않을 경우 북한은 이를 실험하려 들 가능성이 있다.

한편, ICBM 실험이라 해도 실사거리를 보내는 실험보다는 동해 내로 쏘아 올릴 가능성이 높다. 인공위성이 없는 북한이 재진입 기술의 성공 여부를 파악하기 위해서는 동해 내에서 실험을 하며, 최종 기폭단계에서 장치들이 작동하는지를 확인해야 한다. 일본 열도를 넘겨 발사할 경우 지구 곡률에 의해 지상 수 km 위에서 폭발해야 할 기폭장치의 신호를 받기가 어렵기 때문이다. 북한이 탄두 부분을 회수할 수 있다면 모를까 이 역시 북한의 기술로는 확보가 어렵기 때문에 동해

그림 3. ICBM 화성-15형 발사장면

출처: 연합뉴스.

내에서 고각 발사를 통해 미사일을 쏘아 올리고 재진입 과정의 안정성을 확인하려 들 전망이다.

반면 북한의 7차 핵실험 가능성은 높지 않다. 이미 6차례의 핵실험으로 인해 핵탄두의 폭발력은 어느 정도 검증되었고, 수소폭탄에 준하는 핵 능력을 보여준 바 있다. 또한 풍계리 핵실험장이 위치한 만탑산의 경우 지난번 6차 핵실험 이후 일부 붕괴하는 등, 그 효용이 어느 정도 다한 측면이 있다. 물론 지난해 5월 핵실험장 폭발은 그 입구만을 폭발시킨 것이기에 북한은 언제든지 이를 재가동할 수 있을 것이다. 하지만 북한의 핵실험은 인근 북중 접경지대의 중국 주민들에게 불안감을 주고 있는데 북중 관계가 더욱 중요한 의미를 지니는 시기에 중국을 자극할 이유는 없을 것이다.

남북 관계 경색 국면의 지속 전망

금년과 같이 2019년에도 남북 관계는 지속적으로 경색 국면에 놓일 것으로 보인다. 북한이 핵보유를 추진하고 미국과의 협상을 지속하려 들거나 아니면 전략도발로 회귀할 때 북한은 한국의 전략적 가치를 높이 평가하지 않을 가능성이 높다. 어차피 미국 편에서 이탈하지 못할 것이고, 독립적인 경제협력이 불가능한 상황에 놓이게 될 것이기 때문이다. 따라서 북한은 한국에게 우리 민족끼리 협력을 강조하며, 한국 정부의 결단을 강요하려 들 것이다. 그리고 이러한 요구 사항이 받아들여지지 않으면 한국과의 교류를 중단한 채 지속적인 비난을 이어갈 전망이다.

그 결과 남북 관계 역시 커다란 진전을 이루기가 어렵다. 한국 정부가 야심 차게 추진해 온 도

그림 4. 창린도 방어대 시찰 중인 김정은 위원장

출처: 연합뉴스.

쿄올림픽 단일팀 구성도 어려울 것이며, 이산가족 상봉이나 남북 경협도 제자리에 머물 것으로 보인다. 금강산 관광은 북한의 주장대로 북한이 운용을 강화해 나갈 것이며, 개성공단 재가동 역시 어려운 일이 될 것으로 보인다. 북한 당국은 한국 정부를 의도적으로 배제하며, 비난하고 이 기회에 한반도의 주인은 북한이라는 인상을 남기려 할 것이다. 이를 통해 상황이 반전되고 대화 국면이 재개되어도 주도권을 행사하려 들 전망이다.

한국의 총선도 미국과의 대화가 잘 이어지지 않을 경우, 평화공세가 아닌 전쟁위협을 운운하며 한국 국민들이 평화냐 전쟁이냐를 선택하게 만들려 할 것이다. 따라서 북한은 단거리 탄도미사일이나 방사포 등을 시험발사하며 군사적 긴장 수위를 높이려 들 전망이다. 이러한 도발을 통해 김정은 시대의 북한은 한국에 끌려 다니지 않을 것임을 보여주고, 오히려 한국 국민들이 자신들의 안전을 위해 북한의 입장을 존중하도록 만들고자 할 전망이다. 이러한 심리전이 통하게 된다면 한국은 더 이상 북한의 위협이 아니게 되고, 북한은 더더욱 미국과의 협상에만 집중하게 될 것이다.

군사분야의 신뢰구축도 중단된 채 새로운 성과를 거두기 어려울 전망이다. 이미 2018년에 체결한 '군사분야 부속합의서'의 경우 이미 어느 정도 무실해진 상황이다. 북한에게 유리한 한국군의 감시정찰능력 제한으로 인해 이를 파기하지 않고 있을 뿐 북한은 수많은 미사일 실험을 통해, 그리고 한국 정부에 대한 비방중상을 통해 사실상 부속합의서를 위반하고 있는 상황이다. 실제로 문재인 정부 출범 이후 군사시설을 본격 건설해서 금년 초 완성한 함박도의 사례만 보더라도 북한이 군사분야 합의에 대한 중요성을 별달리 부여하지 않고 있음을 잘 보여주고 있다.

그 결과 문재인 정부의 다양한 시도에도 불구하고 2020년 남북 관계는 금년보다 더욱 경색될 것으로 보인다. 남북 간 교류협력도 이산가족 상봉도 군사적 신뢰구축도 없는 상황으로 돌아갈 전망이다. 북한의 전략도발 과정에서 한반도에 긴장이 조성될 가능성이 높은 불안한 한 해가 될 것으로 보인다.

북한의 주변국 관계는 현상유지 또는 부분적 악화가 예상

북한의 주변국 관계는 북미 관계나 미중 관계, 그리고 미러 관계와 밀접한 영향을 갖는다. 북미 관계가 좋을 때에는 북한의 대외환경 개선에 별다른 장애가 없는 반면, 북미 관계가 악화될 경우 북한의 대외환경에 영향을 미치기 때문이다. 이때 결정적 변수가 되는 것이 미중 관계나 미러 관계인데, 이들 관계가 좋을 때는 중국과 러시아가 북한에 대해 가까이 가는 행보를 하기가 어렵다. 강대국 간의 관계를 우선시할 수밖에 없는 현실적 여건이 존재하기 때문이다. 반대로 미중 관계나 미러 관계가 악화될 때에는 중국과 러시아에게 있어 북한 카드의 전략적 가치가 상승하기 때문에 북한에게는 기회 요인이 된다. 이러한 관점에서 바라볼 때 내년 한 해 미중, 미러 관계는 큰 변화가 없을 것으로 보이고, 그 결과 북중 관계나 북러 관계는 금년도 수준을 유지할 것으로 전망된다.

물론 북한이 비핵화 대화에 속도를 내기 전까지 중국이나 러시아도 북한을 대대적으로 지원하기는 어렵다. 유엔 안전보장이사회(United Nations Security Council) 상임이사국으로서 유엔 결의를 준수해야 할 의무를 이행해야 하며 동시에 핵확산방지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)상의 합법적인 핵보유국으로서 비확산과 관련한 의무

를 이행해야 하기 때문이다. 따라서 북한이 미국과 비핵화 협상을 이어가거나 합의하기 전까지는 모를까, 협상이 중단된 상태에서 북한에 대한 지원을 확대하기는 어려울 전망이다.

하지만 중국의 경우 북미 대화가 진전될 경우 자칫 북한에 대한 영향력을 상실할 수 있다는 점에서, 북한의 경제상황이 어려워지는 것을 방지하기 위한 정도의 대북 지원을 유지할 전망이다. 김정은 정권이 체제 유지에 어려움을 겪게 되면 결국 미국의 압박에 굴복하여 친미의 길을 택할지도 모르기 때문이다. 그렇게 되면 중국으로서는 북한 비핵화보다 더 중요한 북한 자체를 잃게 된다. 따라서 중국은 북한에 대한 경제지원을 이어가며 우호적인 관계를 유지하려 들 것이다.

그림 5. 김정은 북한 국무위원장과 시진핑 중국 주석

출처: 연합뉴스.

중국의 대북 경제지원은 다양한 형태로 이루어질 전망이다. 먼저 인도적 지원 차원에서 식량지원이 지속될 것이다. 2019년 수준의 식량지원이 가능할 것이고, 이는 북한 주민들을 식량난으로부터 자유롭게 만들어 줄 것이며 궁극적으로 김정은 정권의 안정에 크게 기여할 것으로 보인다. 북한은 매년 수십만 톤의 식량이 모자란 상황인데 이를 중국이 보완해 준다면 북한 체제 역시 가장 큰 불안정 요인을 극복할 수 있기 때문이다.

다음으로 북중 무역을 느슨하게 관리할 것이다. 중국 세관이 북한 무역업자의 활동을 단속하는 회수를 줄임으로써 유엔 안보리에서 금지된 경제활동이 우회적으로 이루어지는 것을 묵인할 가능성이 높다. 북한에서 임가공한 물품이 중국으로 전해지고 다시 이를 북한에서 필요한 물품으로 가지고 들어간다면 유엔 제재 위반은 아니다. 이러한 방식을 통해 북한의 경제적 활로를 열어주며 중국에 대한 의존도를 높여가게 만들려 할 것으로 보인다.

끝으로 중국 관광객의 북한 방문이 북한 경제의 활로를 열어줄 것이다. 일부 보도 내용과 같이 연간 2백만 수준의 관광객이 북한을 방문할 경우 1인당 지출액이 1천 달러에 이르면 그 경제적 효과는 연간 20억 달러에 달한다. 이는 과거 북한의 대중국 수출액과 유사하다. 사실상 석탄 제재와 임가공 제재를 합한 금액이나 마찬가지다. 물론 중국 관광객이 이정도 규모로 방문할 것인가는 아직 지켜봐야 할 부분이 있고, 북한의 도발에 따라 중국도 관광객 규모를 조정할 가능성도 있지만 적어도 중국의 지원으로 북한 경제가 어느 정도 유지될 것으로 보는 데에는 큰 무리가 없을 것이다.

러시아의 경우 중국과 같이 북한과 밀접한 경제협력을 하고 있지 않지만, 그럼에도 안보리 상임이사국으로서의 역할이 크다는 점에서 북한 문제에 어느 정도 영향력을 행사하고 있다. 북한도 이를 간파하여 4월 말 푸틴(Vladimir Putin) 대통령과 정상회담을 개최했고, 그 이후 국방이나 경제차원에서의 고위급의 교류가 활발히 전개되고 있다. 북한은 외교적 고립 탈피를 위해, 러시아는 역내 영향력 확대를 위해 밀접한 관계를 유지하려 들 것이며, 따라서 북한이 어느 정도 전략도발을 하는 경우에도 이를 묵인하려 들 가능성이 크다.

북한 경제상황은 현상유지 예상

김정은 국무위원장은 내년에도 자력갱생의 기치를 높이 들고 나올 전망이다. 북한식 사회주의 건설을 내세우며 경제 각 부분에서 생산력을 증대하기 위해 노력할 것이다. 경공업과 관광업을 강조하며 사회 각 부문을 다그치려 들 것으로 보인다. 이런 북한식 경제건설이 성과를 거두기는 어려울 것으로 전망한다. 하지만 북한의 경제성장이 더디다 해도 경제위기에 직면할 가능성은 적어 현상유지는 하게 될 것으로 보인다.

북한은 어려운 상황 속에서도 가시적인 경제성과를 보이기 위해 주요 건설 사업을 지속할 전망이다. 김정은 위원장이 대북 제재가 부과되는 상황에서도 미국과 국제사회가 보란 듯이 전국의 공사 현장을 누비며 북한 경제가 건재함을 과시하고 있는 것은 그만한 이유가 있다. 건설업이야 말로 가시적인 성장을 상징하기 때문이다. 내년에도 평양이나 주요 도시에서의 건설을 지속함으로써 주민들에게 북한 경제에 대한 착시현상을 불러일으키고 체제에 대한 충성을 유도하려 들 것이다.

무역은 제한적일 가능성이 크다. 북한에 대한 경제제재가 지속적으로 유지될 것이기 때문이다. 따라서 북한은 북중 접경지대를 중심으로 무역을 확대하며 부족한 달러나 위안화를 벌어들이는 데 많은 노력을 기울일 것으로 보인다. 압록강을 연결하는 다리를 통한 경계 무역을 통해서 북한은 필요한 생필품을 확보하고 달러화를 벌어들이며 경제적 활로를 모색하고 있다. 내년에도 금년 수준의 경제협력이 이루어질 것으로 전망된다.

북한의 농업 사정 역시 개선되지 못할 것이다. 농업생산방식이 구시대적이고 비료가 절대 부족한 상황이기 때문이다. 따라서 북한의 농업 생산량이 획기적으로 개선되기는 불가능한 구조다. 결국 500만 톤 내외의 식량생산이 예상되면 수십만 톤의 식량 부족에 직면할 것이다. 하지만 중국의 식량지원이나 국제사회의 부분적인 지원을 통해 그럭저럭 식량난을 극복해 낼 가능성이 높다.

오랜 기간 국제사회의 제재를 받아온 북한 경제의 내구력은 우리가 생각하는 것보다 높다.

그림 6. 압록강대교를 통해 중국으로 넘어가는 트럭

출처: 연합뉴스.

그렇기에 2020년 북한이 경제난에 직면할 가능성은 적다. 결국 제한된 수준의 경제활동을 영위하며 현상유지를 해 나갈 것으로 보이고, 그 정도면 김정은 위원장으로서도 체제 유지에는 충분하기에 큰 문제라고 생각하지는 않을 것으로 보인다.

더욱 멀어진 북한 비핵화와 새로운 위협의 등장

2019년 평가: 비핵화 진전에 대한 평가

2019년은 북한 비핵화에 대한 2018년의 희망을 거의 꺼트린 한 해였다. 2018년 6월 북미 싱가포르 정상회담으로 말미암아 새로운 북미 관계 수립, 한반도 비핵화 및 평화체제 구축, 미군 유해 발굴과 송환 등 합의사항을 담은 공동성명이 발표되었다. 한미는 8월 실시 예정이던 을지프리덤가디언(Ulchi-Freedom Guardian, UFG) 연습 유예를 발표하였고 북한과 수차례 주고받은 친서를 공개했다. 동시에 김정은 국무위원장은 중국 베이징에서 시진핑(Xi Jinping) 주석과 3차 정상회담을 갖고, 9월 평양 남북정상회담, 9월 평양공동선언 발표, 판문점선언 군사분야 이행합의서 서명 등으로 비핵화와 평화정착에 대한 희망을 불러일으켰었다. 북미 정상회담으로 비핵화가 본격적으로 논의될 것으로 기대되었으며 북한은 풍계리 핵실험장 폐쇄와 동창리 미사일시설 폐쇄 등 일부 조치를 시행하는 제스처를 보여줬다. 2018년은 북한의 핵도발 및 미사일 도발이 전무한 해였는데 핵실험은 2017년 9월 6차 핵실험을 마지막으로 중단되었고 미사일시험은 2017년 5월~11월까지 6번의 연속적인 장거리 미사일 발사 이후 중단되었다.

2019년 신년사에서도 김정은 위원장은 북미회담과 국제사회에 대한 의지를 드러내는 등 긍정적인 신호를 보냈고 1월의 4차 북중 정상회담 이후 2월 베트남 하노이에서 2차 북미 정상회담을 가졌다. 그러나 북미 정상은 짧은 회담 이후 공동 서명식을 취소했고 양국은 공동합의문 도출에 실패했다. 실패 이후 회담은 난항을 겪고 있으며 북한은 2019년 한 해에만 13회 이상 미사일 등의 시험발사를 지속하고 있다.

하노이 정상회담은 김영철 북한 노동당 부위원장의 1월 워싱턴 방문과 비건(Steven Biegun) 미국 국무부 대북정책특별대표의 2월 평양 방문을 통해 준비되었다. 미국은 북한의 단계적 비핵화를 어느 정도 수용할 움직임을 보였지만 북한 비핵화의 실질적 진전을 희망했고, 북한과의 협상과정에서 비핵화의 대상에 관해 지속적으로 물었던 것으로 파악된다. 워싱턴을 방문한 김영철 부위원장은 영변 핵시설 이외의 시설들은 현 단계에서 논의 대상이 아니라고 밝힌 것은 물론이고 영변 핵시설 내 구체적인 비핵화 조치의 대상도 논의를 거부하며 '탑다운 방식'을 고집했던 것으로 전해졌다. 이러한 북한의 태도는 비건 대표와 김혁철 북한 국무위원회 대미특별대표 간의 평양 실무회담에서도 계속 이어졌다고 한다. 반면 북한은 제재 완화 문제에 대해 집요할 정도로 집착했다고 한다.

이러한 입장은 하노이 정상회담에도 이어졌다. 미국이 발표한 내용대로라면 북한은 영변 핵시설을 포기하는 대가로 2016년 이후 만들어진 다섯 개의 제재(유엔 안보리 결의 2270, 2321, 2371, 2375, 2397)를 모두 해제해 달라고 요구했다. 이에 미국 측이 영변 이외의 농축우라늄 시설 문제를 제기하자 북한은 그 존재 자체를 확인해 주지 않으면서(Neither Confirm Nor Deny,

NCND) 협상 대상이 아니라고 거부했다고 전해진다. 이 같은 상황은 미국이 최종적으로 노딜을 선택하게 했다.

이후 트럼프(Donald J. Trump) 대통령과 김정은 위원장은 친서를 교환하고, 6월 판문점에서 회동하는 등 대화의 끈을 놓고 있지 않으나 10월 스웨덴 스톡홀름에서 열린 실무협상이 다시 한번 결렬되면서 양측의 비핵화 논의는 진전을 보여주지 못하고 있다. 비핵화가 아무런 실질적 진전도 보이지 않는 가운데 미국은 6월 비건 대북정책특별대표가 워싱턴 행사에서 북미 모두 '유연한 접근' 필요성을 강조하였고 단계적 접근도 언급하는 등 미국의 비핵화에 대한 단호한 입장이 후퇴하는 것 아닌가 하는 우려도 제기되고 있다.

반면 북한은 2018~2019년의 비핵화 논의과정을 통해 지난 30년간의 핵무기 정책기조에 아무런 변화가 없다는 사실을 확인시켜주었다. 최근 북한의 최선희 외무성 1부장은 미국의 대북 적대정책이 계속되는 한 핵 문제는 협상테이블에서 내려졌다고 발언하며 협상을 재개하기 위해서는 대북 적대 정책을 모두 철회해야 한다고 주장했다.

북한은 2019년에 새로운 핵실험을 수행하지는 않았으나 세계는 북한의 핵 능력에 대한 평가를 상향 수정하는 분위기이다. 핵무기 보유 수량도 2019년 현재 이미 40~50개를 보유하고 있으며 2030년까지 100여 개의 수량 확보가 가능한 것으로 보고 있다. 이미 수십기의 핵무기를 보유하고 있고, 안정적으로 핵물질의 확보가 가능하며 북한 내부적으로 최우선의 가치를 두고 꾸준하게 추진하고 있는 핵무기 프로그램을 포기하는 것은 사실상 불가능한 일이다.

2020년 전망

비핵화의 의미와 필요 과정

비핵화는 핵무기를 폐기하고 핵을 소유하고 구현할 수 없는 상태로 만드는 것을 의미한다. 비핵화를 위한 첫 단계는 동결인데 핵활동의 완전 중지를 의미하며 핵무기와 관련된 일체의 생산·배치 활동과 더불어 핵물질 생산과 연구활동을 중단하는 것이다. 다음으로 불능화 단계는 핵물질 및 핵무기 제조 관련 시설의 불능화를 의미하며 신고 단계에서는 핵무기, 핵물질, 관련 제조 및 연구시설, 인력 규모 등의 공개가 수반된다. 검증 단계에서는 공개된 정보 기반의 핵활동 이력과 핵물질량 추적을 통한 사찰이 진행되어야 한다. 마지막 폐기 단계에서는 핵무기 및 관련 시설의 해체가 진행된다. 핵 보유 상태에 따라 폐쇄-불능화-폐기-해체의 단계로 진행될 수도 있다.

현재까지의 진전

북한은 핵무기 개발을 위한 핵실험 등의 대외적 활동은 중단한 상태이다. 그러나 외부로 드러나지 않는 핵무기 생산·배치와 핵물질 생산 관련 활동에 대해서는 공개된 정보의 부재로 확인이 불가능하다. 풍계리 핵실험장과 동창리 미사일시험장 폐쇄 등은 상징적 의미의 불능화 조치일 뿐이다. 미국은 북한의 비핵화에 대한 진정성 확인 차원에서 핵시설의 신고·검증절차 착수와 핵무기의 역외 반출을 요구하였으나 전혀 진전을 이루지 못하고 있다.

비핵화 검증을 위해서는 먼저 공개된 원자력 시설 이외의 핵개발 및 핵활동 관련 전반적인 북한의 능력을 파악해야 한다. 그러나 비공식적으로 확인된 은닉 시설 이외의 핵 관련 시설은 북한에 의해 언급된 바 없다. 핵무기 제조와 관련된 물질의 생산·가공과 관련된 시설 및 가동 이력을 통한 핵물질의 양에 대한 추정과 추적도 가능해야 하지만 시설이나 장비에 대해서도 위치와 양이 북한에 의해 언급되거나 공개된 바 없다. 재처리를 통한 플루토늄 생산량은 영변원자로와 재처리시설 가동 이력을 통해 추정 가능하다. 북한은 2008년 6월 추출된 31kg과 비추출된 7kg을 포함한 플루토늄 38kg을 신고했고, 2013년부터 2016년까지의 영변 원자로 가동과 2009년과 2016년 재처리시설 가동으로 20kg의 플루토늄 재고를 더 확보한 것으로 추정된다. 따라서 추정된 총 60여 kg의 플루토늄 중 핵실험으로 18~24kg을 사용하고 40kg 정도의 플루토늄이 핵무기 생산에 사용될 수 있다. 그러나 이는 감지할 수 있던 사용 이력에 따른 추정치일 뿐 정확하지는 않다. 사용후 핵연료의 재처리 시 Kr-85가 배출되지만 이 핵종은 소량이며 반감기가 10년이 넘기 때문에 검출에 따른 재처리시설 가동 여부를 확인하는 데는 한계가 있다.

농축을 통한 우라늄 생산량은 농축시설에 대한 정보 불충분으로 추정이 어렵다. 보수적으로 추정했을 때 북한은 90% 농축 우라늄을 연간 40kg 생산 가능하며 이는 핵무기 2개 분량이다. 그러나 북한은 우라늄 농축을 위한 원심분리기를 최소 연간 1,000개 생산할 능력을 갖추고 있다. 만약 2007년부터 기기 생산을 시작했다면 10,000기 이상의 원심분리기를 보유하고 1,000kg의 우라늄을 보유했을 것이다. 탄소섬유 등 재질 관련 기술이 발전했다면 연간 수백 kg의 우라늄 생산도 가능하다.

수소폭탄 제조 여부는 삼중수소 생산시설 등을 검증해야 확인할 수 있다. 중수 생산시설, 리튬 농축 시설에 대한 확인도 필요하다. 기술인력 등에 대한 정보도 확보되어야 하며 미사일 시설을 포함한 개발프로그램도 공개되어야 하지만 진전된 바 없다. 현재까지의 논의를 기반으로 할 때, 2000년대 이미 알고 있던 북한의 공개된 원자력 시설 이외에 북한이 신고하거나 공개할 의향을 보인 핵무기 관련 시설은 없는 실정이다. 즉, 현재까지 취해진 조치들과 협상 진행 단계를 기반으로 판단할 때 비핵화를 위한 진전은 없다고 보는 것이 무방하다. 북한은 지난 수십 년간 행동해 왔던 것처럼 비핵화와 관련된 개념을 독자적으로 해석하여 일방적인 제재 해제를 요구하고 있다. 그리고 전 세계는 아직 북한의 핵 시설과 핵무기 능력, 핵무기 수량에 대해 아무것도 확인한 바 없다.

딜리버리 시스템의 발전

핵개발에 성공한 북한이 가장 집중하고 있는 분야는 미사일이다. 북한은 2019년 한 해 동안 13차례 이상 미사일이나 방사포 등을 쏘아 올렸다. 대부분이 핵무기를 운반할 수 있는 미사일 시험은 아니었으나 다양한 종류의 발사체를 다양한 각도로 쏘아 올림으로써 북한이 미사일 개발에 집중하며 기술력을 쌓아가고 있음을 유추할 수 있다. 특히 2019년 10월 시험 발사한 잠수함발사탄도미사일(SLBM)은 대륙간탄도미사일(ICBM)이 아니어도 이론적으로는 전 세계를 북핵의 사정권에 넣을 수 있다는 것을 시사한다.

그림 1. 북한 신형 SLBM 북극성-3형 시험발사

출처: 연합뉴스.

표 1. 북한의 미사일/방사포 도발 일지(2019년)

날짜	발사체		사거리(정점고도), (단위: km)	발사위치 및 기타
	한미 분석	북한 발표		
5월 4일	단거리 미사일, 방사포 (이스칸데르)	-	240(60)	원산 호도반도
5월 9일	단거리 미사일 (이스칸데르)	-	420·270(45~50)	구성
7월 25일	단거리 탄도미사일 (이스칸데르)	신형전술유도탄	600(50)	원산 호도반도
7월 31일	단거리 탄도미사일	신형 방사포	250(30)	원산
8월 2일	단거리 탄도미사일	신형 방사포	220(25)	영흥
8월 6일	단거리 탄도미사일 (이스칸데르)	신형전술유도탄	450(37)	과일
8월 10일	단거리 탄도미사일 (신형 전술지대지미사일 에이태킴스)	신형 무기	400(48)	함흥

날짜	발사체		사거리(정점고도), (단위: km)	발사위치 및 기타
	한미 분석	북한 발표		
8월 16일	단거리 미사일 (신형 전술지대지미사일 에이태킴스)	신형 무기	230(30)	통천
8월 24일	단거리 탄도미사일 (초대형 방사포)	초대형 방사포	380(97)	선덕 (발사간격: 17분)
9월 10일	단거리 미사일 (초대형 방사포)	초대형 방사포	330(50~60 추정)	개천 (발사간격: 19분)
10월 2일	잠수함발사탄도미사일	잠수함발사탄도미사일 북극형-3형	450(910)	원산 북동해상
10월 31일	단거리 탄도미사일 (초대형 방사포)	초대형 방사포	360(90)	순천 (발사간격: 3분)
11월 28일	단거리 탄도미사일 (초대형 방사포)	초대형 방사포	380(97)	연포 (발사간격: 30초)

새로운 위협의 등장

북미 핵 협상이 교착국면에 다다르고 지난 2019년 1년간 이어지는 가운데 핵 문제를 해결해야 할 당사자들은 또 다른 위협에 직면하고 있다. 북핵을 공동 대응해야 할 한미일 정보 공조는 간신히 종료는 면했지만 불협화음이 이어지고 있고 한미군사훈련은 지속적으로 축소되는 등 안보의 축이 되는 한미동맹에 대한 우려의 목소리가 나오고 있다. 트럼프 행정부의 과도한 방위비 인상 요구로 국내의 대미 여론도 나빠지는 등 안보를 둘러싼 여론이 분열되는 양상이다. 한국의 총선과 미국 대선도 북핵 문제에 긍정적 영향을 미치기 어려울 것으로 예측된다. 한국 총선에서 북핵 문제는 주요 논점으로 부상할 것이나 실질적 해결을 위한 논의보다는 상호 비방 및 공격의 수단으로 전락할 가능성이 있다. 이에 따른 피로감은 핵을 가진 북한, 핵 위협과 함께 사는 한반도에 대한 익숙함을 가져올 수 있다. 따라서 북핵을 적극적으로 해결해야 한다는 의지보다는 현 상태로 묻어두기를 바라는 정서가 팽배해 질 위험이 있다. 미국의 경우 2020년 11월 대선을 앞두고 미국 국내 정세에서 북핵이 주요 문제로 다뤄지지 않을 것이다.

핵 문제 해결을 위한 국내외 환경이 쉽지 않은 가운데 핵을 보유한 북한은 다양한 새로운 전략들을 구상하거나 실행할 것이다. 2019년 수차례 발사시험에서 볼 수 있듯이 북한은 핵무기 이외에도 신형 전술 무기들을 개발하거나 개량하고 있다. 2019년 11월 초대형 방사포의 연속발사 시험에 성공하면서 다연장로켓포 개발과 양산에 대한 자신감도 보여주는 등 핵무기를 보유한 채 여유 있게 다양한 무기개발에 박차를 가하고 있는 모양새다. 전면전이 전쟁의 전형적인 형태이던 과거와 달리 현대사회는 다양한 구성요소들이 공격수단화될 수 있다. 하이브리드전은 정치, 경제, 외교, 군사적인 수단을 모두 사용하며, 국가와 비국가 행위자를 모두 포함하는 복합적인 형태의 전쟁이다.

북한이 사용할 수 있는 하이브리드 위협의 종류는 사용하는 공격의 수단에 따라 사이버전, 정보전으로 구분할 수 있다. 급속화되는 ICT의 발달로 하이브리드전에서의 사이버 활용 비중이 높아지고 있으며 북한도 세계적인 사이버 강대국으로 부상하며 한국을 대상으로 수차례 사이버 공격을 시도하였다. 2009년에는 디도스(DDos)라고 불리는 공격을 감행하여 한국과 미국의 주요 정부기관 등 총 35개의 주요 웹사이트를 해킹하였다. 2013년에는 한국의 언론과 금융기관을 해킹하여 KBS, MBC, YTN 등 주요 언론사가 피해를 보았고, 신한은행, 제주은행, 우리은행 등 금융기관 전산망이 일시적으로 마비되는 등 피해를 입었다. 2017년에는 한국을 포함한 90여개 국의 컴퓨터를 렌섬웨어 워너크라이(WannaCry)에 감염시켜 전 세계의 대기업, 국민건강 서비스, 병원, 정부기관 등의 인프라에 막대한 피해를 입히기도 했다.

하이브리드전의 또 한 가지 구성요소로는 정보전이 있다. 과학기술 발전에 따라 정보 접근도 용이해졌고 개발 비용이 비교적 저렴하며, 불특정 다수에게 접근이 가능하다는 점에서 효율적인 전략으로 자리잡고 있는데 북한, 이란과 같이 경제력이나 군사력이 상대적으로 약한 국가들도 비대칭전의 수단으로 정보전을 활용하고 있다. 북한은 2016년 한국 국방부 통합 데이터 센터에서 김정은 암살 계획이 담긴 작전계획 5015(OPLAN 5015)를 포함한 정보 182GB를 빼돌렸는데, 이 중에는 한미동맹과 한국군의 군사 계획도 포함되어 있었다. 북한의 입장에서는 한미의 주요 군사 작전을 미리 파악하고 대비할 수 있는 중요한 정보를 얻은 셈이다.

북한은 2001년부터 인민무력부를 설립하며 사이버, 정보전과 같은 비대칭전력/비정규적인 능력을 향상시키는 데 심혈을 기울여왔고, 2000년대부터는 한국의 민간·공공 주요기반시설, 국방, 그리고 국회 등을 대상으로 사이버 공격을 수십 차례 감행하였다. 심지어 올해 남북 정상회담 전, 그리고 싱가포르 북미 정상회담 기간 중에도 스피어피싱(Spear Phishing) 공격을 하는 등 북한의 사이버공격은 여전히 진행 중이지만 한국 정부는 북한에 이 문제를 공식적으로 제기하지 않고 있다. 초연결 사회에 본격적으로 진입하면서 북한은 비군사적 접근방식으로 사이버전·정보전을 복합적으로 구사하는 하이브리드 전략을 사용할 가능성이 높다. 북한이 가짜뉴스를 퍼트려 한국 내 남남갈등을 조성하고, 북한에게 유리한 방향의 여론을 조성하는 등 간접적인 방법으로 한국의 정치적 상황에 개입할 가능성도 배제할 수 없다.

표 2. 북한의 하이브리드 위협

구분	전략	예시
사이버전	사회불안	• 북한의 디도스(DDos) 공격(2009년) • 언론·금융기관 전산망 마비(2013년) • 랜섬웨어 WannaCry 해킹(2017년)
	정치적 목적	• 북한의 Channel 4 및 Sony Pictures 공격
정보전	비대칭전	• 북한의 한미 유사시 계획 등 국가기밀 해킹(2016년) • 프로파간다 전파

멀어진 비핵화

2020년 북한은 변함없는 기조를 이어갈 것이다. 한반도의 평화와 핵 위협 제거를 말하지만 비핵화를 위한 각론으로 진입하기는 거부할 것이며 일부 상징적 조치에 상응하는 경제제재 조치 해제를 주장할 것이다. 6차례 핵실험을 통해 필요한 기술을 확보한 북한으로서는 대화가 교착국면을 지속하더라도 미국을 도발하기 위한 목적의 핵실험을 재개할 가능성은 없다. 북한의 핵개발 프로그램은 조용하고 신속하게 수량을 늘리는 방향을 택할 것이다. 반면 지속적으로 미사일 발사 시험을 진행하여 이를 통한 딜리버리 능력 확보를 꾀할 것으로 보인다. 미사일 시험발사 과정은 북한의 SLBM과 ICBM 기술력으로 이어질 것이다. 북한은 이미 SLBM에 있어 상당한 기술 진전을 이루었고 SLBM 3~4기가 탑재 가능한 대형 잠수함도 건조 중이므로 조만간 SLBM 전력화는 가시화될 것이다. ICBM 기술의 진전을 내보이는 것은 매우 신중하게 접근할 것이다.

북한이 핵을 포기하지 않으리라는 것은 이제 거의 확실시되고 있다. 전 세계는 핵확산방지조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) 체제하에 유지되어 온 핵확산을 방지하기 위해 애써 북한의 핵보유를 인정하지 않으며 비핵화에 대한 희망이 있는 것으로 위장해 왔다. 그러나 북핵 협상의 기류는 언제나와 같이 점점 북한의 의도대로 흘러가고 있다. 북한 핵에 대한 논의는 비핵화라기보다는 북핵 문제를 현재 수준에서 봉합하고자 하는 핵군축의 양상으로 점차 변해가고 있다. 2020년은 북한 비핵화가 점점 더 멀어지고 있다는 것을 받아들이는 한 해가 될 것이다.

증가하는 미 국내정치 불확실성과 트럼프의 외교·안보 정책

2019년 평가

예측대로 2019년은 혼란과 불확실성이 증가하는 한 해였다. 지난 2월 하노이 정상회담이 결렬로 이어지며 실무협의가 올해 하반기로 미루어지고 별 진전이 보이지 않고 있는 상황이다. 북한은 미국이 새로운 계산법을 협상에 적용하지 않는다면 내년부터 "새로운 길"을 선택하겠다고 했지만 미국의 기존 정책 입장이나 협상 접근방식에 커다란 변화는 없어 보인다. 오히려 의미 있는 변화는 미국의 내부 정치와 정책 환경 그리고 한반도 외의 외교·안보 사안에서 찾아 볼 수 있다. 내부적으로 트럼프(Donald J. Trump) 대통령은 세제개편과 환경 규제 완화로 친기업 정책을 추진하였고, 이로 인해 실업률은 4% 미만까지 감소하였고 경제가 활발한 움직임을 보이고 있다는 평가를 받기도 했다. 그러나 2018년 중간선거로 인해 미국 정치는 여소야대 구도에 직면하게 되었고 트럼프 대통령은 2019년 동안 러시아 게이트와 뮬러(Robert Mueller) 특검 조사 그리고 탄핵정국에 시달려왔다.

대외적으로 트럼프 대통령은 취임 이후 자유주의 국제질서를 해체하겠다고 주장하며 각종 다자무역체제(환태평양경제동반자협정, 북미자유무역협정)와 파리기후변화협약 또는 유네스코(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) 등의 국제협정 및 기구로부터 탈퇴를 선언하며 양자주의 중심의 새로운 질서를 수립하는 듯했으나 새로운 미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)이 체결되고, 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략이 추진되면서 다자주의에 대한 희망도 살아났다. 동맹 관계도 재정립되고 있는 모습인데, 트럼프 대통령은 취임 이후 한국, 일본, 유럽과 같은 동맹국들로부터 미국이 제공하는 리더십에 대한 정당한 대가를 요구하고 있다.

또한 임기 초기엔 중국, 러시아, 이란 그리고 북한을 상대로 힘에 기반한 외교를 추진하였으나 2020년 선거를 앞두고 지지층을 상대로 공약에 충실한 정책 성과를 거두고 싶어한다. 특히 중국 문제에 있어 관세와 중국 기업들에 대한 대대적인 공세를 통해 무역협정을 추진 중이다. 러시아와는 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)을 탈퇴하면서 미러 간의 군비 경쟁에 대한 우려도 제기되고 있다. 이란과는 포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)을 무효화하는 동시에 제재를 복원하면서 미-이란 관계는 대립 모드로 전환되었으며 북한과의 협상은 사실상 중단 상태이다. 2020년 미국의 외교·안보 정책은 큰 변화가 없어 보이지만 트럼프 대통령은 현재 추진되고 있는 정책사안들에 대한 부분적이나 일시적인 성과를 기대하고 있을 것으로 예상된다.

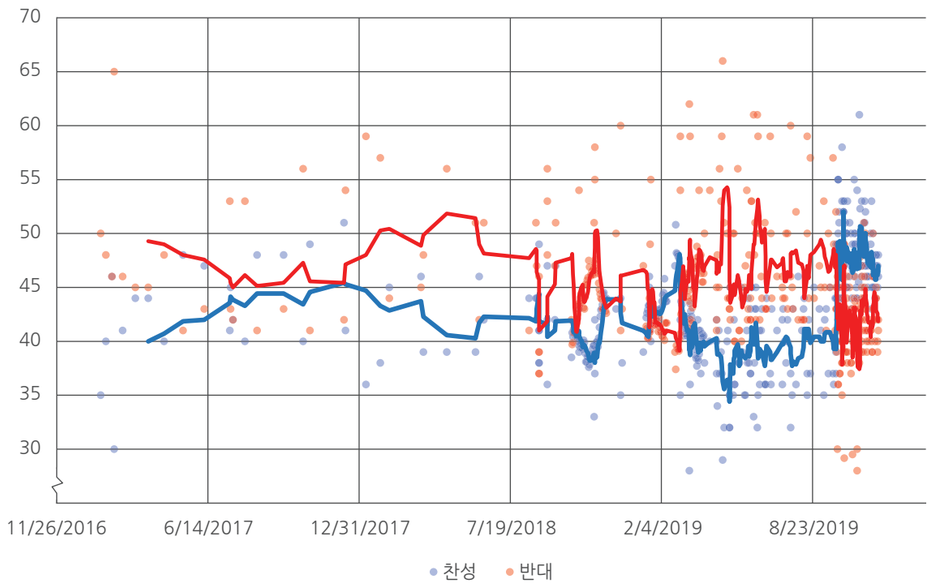
2020년 전망

여전히 예측 불가능한 트럼프 탄핵과 2020년 대선

미국 국내 정치는 러시아 게이트와 관련된 뮬러 특검 조사 발표 이후 우크라이나 "퀴드 프로 쿼(quid pro quo)" 스캔들로 인해 트럼프 대통령을 겨냥한 탄핵정국으로 휩싸였다. 내년 대선을 앞두고 민주당은 대통령과 공화당에 대한 불신을 키우려는 노력에 힘을 기울이는 반면 트럼프 대통령은 탄핵조사를 정치적 도구로 활용하려 한다.

문제는 민주당과 무소속 유권자들 사이에서 트럼프와 공화당을 반대하는 여론이 굳어지고 있다는 점이다. 펠로시(Nancy Pelosi) 하원의장의 탄핵조사 발표를 기준으로 9월 23일 민주당 지지층의 탄핵 지지율은 약 71%였고 무당파는 34%였지만 지금은 각각 83%와 43%이다. 공화당이 상원을 장악하고 있는 만큼 탄핵 소추안 결의가 트럼프 대통령의 파면으로 이어질 가능성은 낮으나 이러한 상황이 내년 대선에 어떠한 영향을 줄지는 두고 봐야 하는 상황이다.

그림 1. 트럼프 대통령 탄핵 지지율, 2017.01.23~2019.11.18(단위: %)

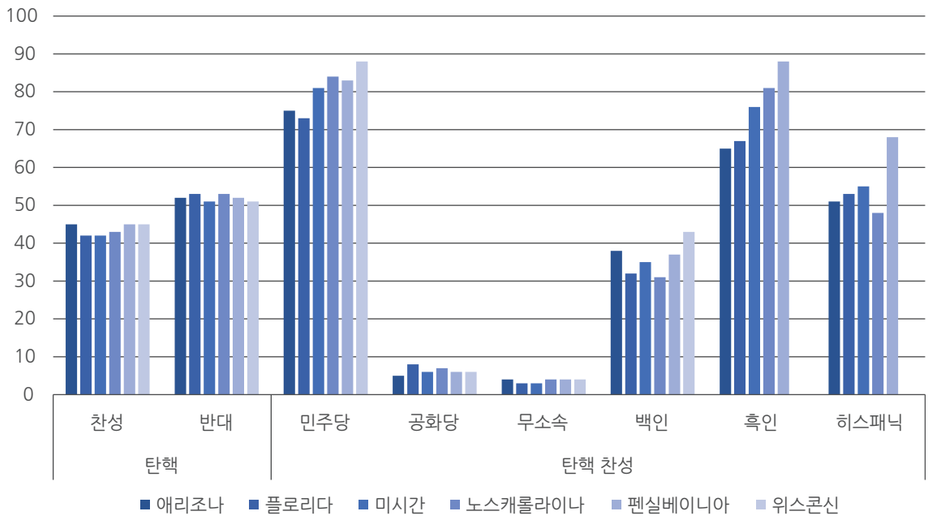


자료: Fivethirtyeight(추세선: 이동평균).

만약 의회의 탄핵조사로 인해 새로운 정보가 추가적으로 쌓인다면 내년 선거에서 어려운 싸움을 예상하는 공화당 상원의원들은 큰 고민에 빠지게 될 것으로 보인다. 뉴욕타임스(New York Times)와 시애나 대학(Siena College)이 지난 10월에 공동 기획한 여론조사에 의하면 경합주로 알려진 미시간, 펜실베니아, 플로리다, 위스콘신, 노스캐롤라이나와 애리조나 지역 시민 중 약 50%가 탄핵조사를 지지하고 있으며 이들 중 상당수가 민주당과 무당파 유권자들이라는 사실이 확인되었다. 압도적이지 않은 수준이라고 생각할 수 있지만 지난 2016년 대선에서 미시간, 위

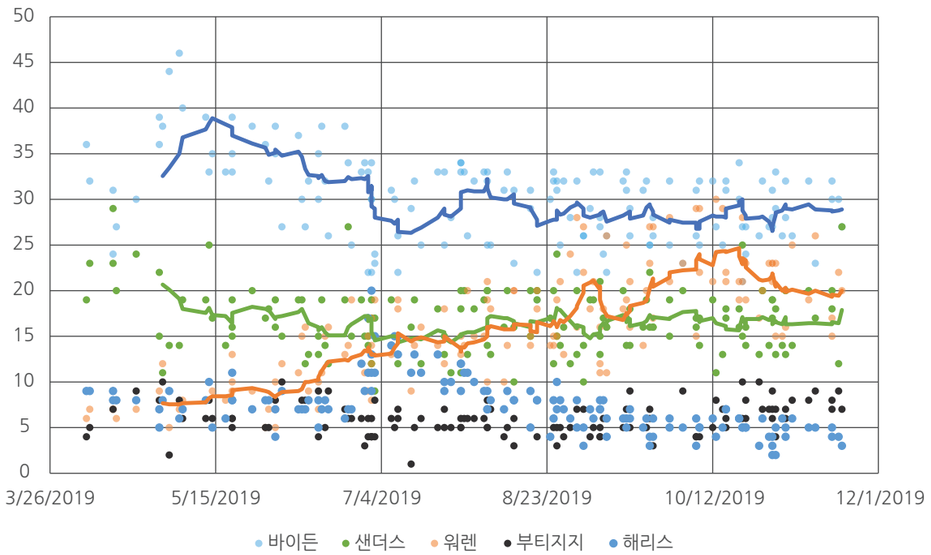
스콘신, 펜실베니아, 플로리다, 노스캐롤라이나와 애리조나에서 트럼프 대통령이 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 후보보다 약 49만 표를 앞서 백악관을 장악하였는데 뉴욕시에서는 클린턴 후보가 트럼프 대통령보다 약 51만 표 앞섰다. 즉, 아무리 작은 변화라도 경합주의 여론이 한쪽으

그림 2. 탄핵에 대한 경합주(Swing State) 여론, 2019.10.13~10.20(단위: %)



자료: 뉴욕타임스, 시에나 대학(위스콘신주에는 흑인과 히스패닉 자료 없음).

그림 3. 민주당 후보 지지율, 2019.04.05~11.20(단위: %)



자료: Realclearpolitics(추세선: 이동평균).

로 쏠린다면 탄핵정국 결과가 바뀔 수도 있다.

또한 12월을 기준으로 출마를 선언한 민주당 후보들만 해도 18명이다. 이 중 바이든(Joseph Biden) 전 부통령이 여론조사에서 선두를 지키고 있지만 내년 선거에 어느 후보가 민주당 대표가 될지는 두고 봐야 하는 상황이다. 강경 진보로 알려진 샌더스(Bernie Sanders)와 워런(Elizabeth Warren)만 해도 각각 2, 3위를 지키고 있으며 만약 이 두 후보 중 한 명이라도 탈락한다면 워런과 샌더스의 지지층은 둘 중 한 명 아래로 결합될 가능성이 높다. 문제는 바이든 후보를 지지하는 중도 성향 유권자들 30%에 비해 워런과 샌더스 후보를 지지하는 민주당 유권자들은 38%에 가깝다는 점이다. 마지막으로 11월까지 민주당 후보들이 누구인지 확실하지 않은 상황이다. 중도 성향 후보로 파악되는 전 메사추세츠 주지사인 패트릭(Deval Patrick)과 억만장자이자 전 뉴욕시장인 블룸버그(Michael Bloomberg)가 민주당 후보 출마선언을 했다. 힐러리 클린턴 이름까지 언론에서 언급되고 있다. 결과적으로 현 시점에서 민주당 후보들이 누구이고 이 중에 누가 트럼프 대통령을 상대하게 될지 지켜봐야 하는 상황이다.

트럼프 행정부의 외교·안보 정책

대선과는 달리 트럼프 행정부의 중장기적 외교·안보 정책 트렌드는 어느 정도 예측 가능하다. 재선을 앞둔 트럼프 대통령으로서는 남은 임기 동안 지지층을 상대로 선거공약에 충실한 기록과 정책 성과를 자랑하는 것이 중요하다. 특히 외교·안보 사안에 있어 주요 이슈인 중국, 중동, 북한, 러시아, 그리고 동맹관계가 대통령의 관심을 지배할 것으로 예상된다. 하지만 트럼프 대통령의 높은 관심사가 그가 의도한 결과로 이어질지는 예측하기 어렵다. 한 가지 확실한 것은 트럼프 행정부의 정책 기조와 접근 방식이다.

트럼프 행정부의 외교·안보 정책 기조는 2017년도 『국가안보전략보고서(National Security Strategy, NSS)』, 2018년도 『국방전략보고서(National Defense Strategy, NDS』), 그리고 2019년도 『인도-태평양 전략보고서(Indo-Pacific Strategy Report)』로 인해 공식화되었다. 특히 NSS와 NDS는 미국의 국가안보위협을 3가지로 나누어 정리한다: 1) 수정주의세력(revisionist power)인 중국과 러시아; 2) 불량국가(rogue regimes)인 이란과 북한; 그리고 3) 테러. 매티스(James Mattis) 전 미 국방장관은 NDS를 통해 이러한 위협들을 대상으로 미국은 "경쟁하고 억제하며 승리할 것(compete, deter, and win)"이라고 주장하였다. 또한 이러한 목표를 달성하기 위해 미국은 더욱 치명적이고 빠르게 혁신하는 국방전력을 인도-태평양을 중심으로 추구할 것을 선언하였으며 동맹국들의 적극적인 기여와 협조가 강조되고 있다.

중국

미국의 중·장기적 외교·안보 정책 동향을 살펴보았을 때 미중 관계는 대립 구도를 유지할 것으로 예상된다. 미국은 2018년 이후 군사적인 조치(예: 남중국해 항행 및 상공 비행 자유 작전)와 일방적인 관세 인상으로 중국을 압박해 왔다. 특히 중국을 놀라게 한 사건은 2018년 7월 미국이 340억 달러 규모의 중국 수입품 818종에 관해 25% 관세를 부과하였을 때이다. 중국은 2018년 8월 미국산 농산품, 자동차 그리고 수산물 등에 대해 160억 달러 규모의 보복 관세를 부과했다.

지난 1년간 두 국가는 보복 관세 외에도 각가지 규제를 통해 상대 기업을 압박하였고 이로 인해 미중 관계는 대립 구도를 잡아가기 시작했다. 협상 타결이 수도 없이 많이 예고되었지만 양국은 합의 도출에 실패하였다. 최근에는 '1단계 합의(Phase 1)'가 거론되고 있지만 미 의회가 11월 20일 '홍콩인권법안(Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019)'을 통과시키며 합의 가능성을 예측하기 어려워졌다.

이러한 결과를 지켜보았을 때 중국에 관한 의회의 입장은 초당파적이라는 점을 확인할 수 있다. 무역전쟁으로 피해를 보고 있는 몇몇 지역 소속 의원들을 제외하고 민주당과 공화당 의원들 대부분은 중국을 견제해야 한다고 생각하고 있다. 보수나 진보 성향 싱크탱크들과 언론도 이러한 네러티브에 힘을 실어 주고 있다. 한 가지 확실한 점은 트럼프 대통령에게 미중 무역관계는 선거공약의 핵심 사안이고 다음 선거에서도 거론될 것이다. 따라서 워싱턴의 전체적인 분위기와 트럼프 행정부의 대중 정책은 변화가 없을 것으로 보인다. 물론 특별한 사안이나 중국 정부의 반응에 따라 임시적이나 부분적으로 미중 간의 합의도 가능하다. 하지만 미국과 중국의 충돌은 피하기 어려운 상황이다. 두 국가는 아태지역 질서에 대한 두 가지 상반된 비전을 제시하고 있기 때문이다. 중국에게 시진핑의 중국몽(中國夢)과 일대일로(一帶一路)가 있다면 미국은 자유롭고 열린 인도-태평양을 강조하고 있다. 이러한 현실은 냉전 이후 지역 국가들에게 새로운 선택을 제시한다.

한국으로서는 좋지 않은 상황이다. 중국과 미국은 각각 한국의 1, 2위 무역 파트너로서 총 무역 교역량의 40% 가까이 되는 비율을 차지한다. 미중 무역전쟁이 장기화되며 한국의 미중 무역 교역량이 감소하였고 이로 인해 성장률 또한 타격 받을 것으로 예상된다. 업종별로 반도체를 비롯해 전자부품과 철강 그리고 화학제품 등 중간재와 자본재 수출이 타격을 받을 것으로 보인다. 무역과 관련된 문제에 있어 한국 정부가 할 수 있는 일 또한 제한적이다. 국내기업들과 정보를 공유하고 협력하여 미국 정부에게 한국의 입장을 전달하고 의회를 중심으로 하는 공공외교를 추진하는 방법을 활용할 수 있다. 무역정책에 있어 행정부의 역할이 핵심적이지만 의회도 이 문제에 있어 영향력이 있다. 이러한 사안에 대해 한국정부가 단독적으로만 움직일 것이 아니라 다른 국가들과 협력하여 의회를 움직이려는 노력도 의미 있어 보인다. 마지막으로 기존 자유무역협정을 유지하는 것이 아니라 다른 국가들과 더욱 많은 무역협상을 추진하는 방안도 있고 기존 무역협정을 향상시키는 방법도 추진해 볼만하다.

러시아

미러 관계는 미중 관계와 다름없이 대립 모드에 돌입한 상황이다. 러시아가 2016년 미 대선에 관여하였다는 의혹, 우크라이나와 시리아에서의 군사적 관여 등 미국과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)의 영향력을 쇠퇴하려는 노력에 앞장서 왔다. 트럼프 행정부는 이러한 러시아의 움직임과 시리아의 화학무기 사용에 대응하여 지난 2017년 4월 토마호크 순항미사일을 사용하여 공습을 펼쳤다. 미러 관계가 최악의 경우에 도달한 것은 2018년 2월 7일이었다. 미군이 동부 시리아 지역에 시행한 공습과 포격으로 인해 약 100명 정도의 사상자들이 발생한 것으로 추정되는데 러시아 국적 용병들이 다수였다는 사실이 뒤늦게 확인되었다. 또한 미국은 지난 2019년 2월 INF 이행을 중단하고 러시아의 조약 미준수 시 6개월 뒤 탈퇴하겠다는 입장을 러시아에게 통보하였고 러시아는 이에 맞서 3월에 탈퇴 선언을 하였다. 이렇게 INF는 8월 이후 폐기되었고 앞으로 미러의 중거리 핵무기 개발과 배치가 활성화될 것으로 예상된다. 이러한 와중에 폼페이오(Michael Pompeo) 미 국무장관과 라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외무장관은 지난 5월 14일 회담을 갖고 오는 2021년에 기한이 만료되는 신전략무기감축협정(New Strategic Arms Reduction Treaty, New START)의 기한 연장을 위한 협의를 진행하기로 합의하였다. 폼페이오 국무장관에 의하면 미국은 "조약의 연장뿐만 아니라 보다 광범위한 군비 관리에 대해 협의를 진행시키기"를 원한다는 입장을 밝혔다. 따라서 미러 관계는 국제안보 현안만이 아니라 장기적으로 미래의 국제안보 환경에도 영향을 줄 수 있는 중대한 사안들이 엮여 있고 이러한 문제들이 어떻게 전개되는지에 따라 미러 경쟁이 동북아 지역에도 어떠한 영향을 줄지 두고 봐야 하는 상황이다. 만약 미러 경쟁이 군비경쟁으로 확대된다면 중국 또한 국방지출을 늘릴 것이고 북한의 위협이 증가하고 있는 가운데 한국과 일본도 나름대로 국방지출을 어떠한 방식으로 늘릴지 고민해야 할 것이다. 따라서 미러 경쟁이 더욱 강화되고 미중 관계에 긍정적인 변화가 없다면 한국은 북한 외에도 이러한 강국들의 경쟁 사이에서 한미동맹과 한중 그리고 한러 관계에 대한 새로운 정책을 모색해야 한다.

미-유럽 관계

예상대로 지난 2년간 미국과 유럽의 범대서양 관계는 새로운 현실에 직면하였다. 트럼프 대통령은 유럽과 새로운 무역관계를 모색하고 있으며 NATO 국가들의 최소 국방지출을 현 GDP 대비 2.0%에서 4.0%로 증액할 것을 요구하고 있다. 이러한 요구에 따라 융커(Jean-Claude Juncker) 유럽위원회 집행위원장은 지난 7월 25일 백악관에서 트럼프 대통령을 만나 미국이 철강과 알루미늄 그리고 자동차 관세를 부과시키지 않는 대신 유럽이 미국의 LNG와 미국산 대두 수입을 늘리고 미-유럽 무역협상을 적극 추진할 것을 약속하였다. 하지만 이러한 합의를 무시하고 미국은 유럽을 압박하고 있으며 유럽은 새로운 보복 관세를 부분적으로 적용하였거나 준비 중이다. NATO의 29개 회원국 중 8개 국가의 국방지출이 2018년까지 2% 이상일 것을 공포하였으며 이와 관련하여 일부 회원국들 사이에서는 미국을 대신할 수 있는 자체적인 유럽군을 창설하자는 말이 나오고 있다. 이러한 변화가 구체적으로 언제 어떻게 진행될지는 두고 봐야 하겠지만 한 가지 확실한 건 미-유럽의 범대서양 관계가 쇠퇴하기 시작했다는 것이고 적어도 2020년까지는 같은 궤도를 따라 갈 것으로 예상된다.

미일 관계

미일 관계 또한 쉽지 않은 상황이다. 아베(Abe Shinzo) 총리와 트럼프 대통령의 개인적인 관계는 좋아 보이지만 일본은 미국의 철강 관세 면제를 받지 못했고 무역확장법 232조와 관련된 자동차 관세 인상에 대해 특별한 대우를 받지 않을 것으로 보인다. 방위비 분담 협상에 있어 미국은 한국과 협상을 마치고 난 뒤 2020년에 돌아올 미일 방위비 분담 협상에서 일본에게도 같은 조건을 내세울 가능성이 높아 일본은 한미 방위비 분담 협상을 관심 있게 지켜보고 있다. 이러한 현실 속에서 일본은 다차원적인 외교를 활용하여 새로운 돌파구를 모색 중이다. 외교적인 면에서 이러

한 일본의 외교·안보 정책 기조 방향은 향후에도 크게 바뀌지 않을 것으로 예상된다.

중동

미국의 중동 정책은 크게 3가지로 구분된다. 하나는 대이란 정책이다. 트럼프 행정부는 JCPOA을 무효화하고 제재를 복원하면서 이란과 새로운 협상을 추진 중이다. 트럼프 행정부는 JCPOA에 대해 4가지 문제점을 지적하였다: 1) 합의 타결 15년 이후 이란의 우라늄 농축을 허용한다는 점; 2) 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)가 이란의 합의 준수 여부를 확인할 수 있는 방법을 거론하지 않는다는 점; 3) 이란이 합의 기간 동안 고급 원심 분리기 개발을 허용한다는 점; 4) 그리고 합의 기간 동안 이란의 탄도미사일 개발을 허용하고 테러 조직들을 지원하는 것을 허용한다는 점. 여러 면에서 JCPOA는 문제가 많은 협정이었지만 문제는 트럼프 행정부가 JCPOA를 대신해서 추진할 만한 전략이 없다는 것이다. 만약 이란이 핵개발을 다시 시작한다면 정밀 타격이 유일한 선택일 수도 있지만 이스라엘과 사우디 아라비아를 제외하고 이러한 선택을 지지할 국가는 많지 않을 것이다.

중동 정책에 있어 두 번째 사안은 동맹 국가들인 이스라엘과 사우디 아라비아와의 관계이다. 트럼프 행정부의 정책을 살펴보면 이스라엘과 사우디 아라비아와의 관계는 최우선적이라는 것을 확인할 수 있다. 이스라엘에서는 예루살렘을 이스라엘의 공식 수도로 인정하고 중동평화정책을 추진 중이다. 사우디 아라비아에서는 무함마드 빈 살만(Muhammad bin Salman) 왕세자에 대한 신뢰가 절대적이다. 중동평화정책을 추진하기 위해 사우디의 지지가 절대적이기 때문이고 미국은 사우디와 다양한 안보협력을 유지하고 있다. 따라서 트럼프 행정부는 이 두 동맹 국가들과 좋은 관계를 유지하기를 원한다.

마지막으로 트럼프 대통령은 2016년 선거에서 선언했듯이 시리아와 아프가니스탄에서 미 지상군 철수를 추진하였다. 이러한 결정에 대해 여러 비판이 있었지만 트럼프 대통령으로서는 이 두 지역에 파병된 미국 지상군의 목적달성이 철수 추진의 결정적 요인이었던 것으로 보인다. 트럼프 대통령 입장에서 미국이 시리아에 개입한 이유는 ISIS(Islamic State in Iraq and Syria)를 퇴치하기 위한 것이었고 아프가니스탄에서는 알카에다(al-Qaeda)를 물리치기 위해서였다. 두 가지 목적이 충족된 상황에서 미국이 더 이상 지상군을 두 지역에서 유지하는 것은 좋지 않은 선택이라고 판단한 것이다. 물론 ISIS와 알카에다가 다시 결합할 가능성이 있지만 트럼프 행정부는 이러한 위협에 대응해 지상군보다 정밀 타격이나 비밀작전(covert operation)으로 더욱 효율적으로 대응할 수 있다고 생각한다. 따라서 2020년 중동에서 새로운 위협이 증가하지 않는 한 트럼프 행정부는 기존 정책에서 크게 벗어나지 않을 것으로 예상된다.

북한

지난 하노이 정상회담이 결렬된 이후 미국의 입장은 크게 바뀌지 않았다. 시간이 흐를수록 북한은 제재의 압력에 굴복할 수 밖에 없다는 생각이 지배적이다. 또한 트럼프 행정부의 입장에서 북한이 실험이나 수위 높은 도발을 하지 않는 한 북핵 문제는 어느 정도 봉쇄된 상황이라고 생각하고 있고, 다른 국내 또는 대외 사안이 더욱 시급하기 때문에 이 문제가 확산되지 않는 한 시간을 두고 침착하게 접근할 가능성이 높다.

의회와 싱크탱크들은 북한의 비핵화 가능성에 대해 매우 회의적인 입장을 유지하고 있지만 협박이나 군사적 조치보다는 관여와 대화를 통한 해결을 선호하고 있다. 또한 역사를 되돌아보면 북한 문제에 대한 의회의 입장은 초당파적이다. 부분적으로 트럼프 대통령을 지지하는 소수 공화당 의원들은 트럼프 대통령의 대북 정책에 대해 긍정적이지만 중도 성향의 공화당 의원들과 민주당 의원들은 트럼프 대통령의 대북 정책에 대해 조심스러운 입장을 유지하고 있다. 예를 들어 지난 6월 싱가포르 정상회담을 앞서 공화당 의원들은 트럼프 대통령에게 북한과의 합의는 조약을 통해 의회의 승인절차를 밟아야 한다고 강조했고, 민주당 상원의원들은 6월 4일 트럼프 대통령에게 편지를 보내 북한과 관련된 5가지 조건을 충족시키지 못하면 제재 완화는 불가능하다는 입장을 공식화하였다. 상원은 트럼프 대통령이 북한과 나쁜 협상을 추진할 가능성에 대비해 북한에 대한 제재를 강화할 수 있는 법안을 준비 중이다. 이 중 대표적으로 투미(Patrick Toomey) 상원의원과 밴 홀런(Chris Van Hollen) 상원의원이 발의한 '오토 웜비어 대북 은행업무 제한 법안(Otto Warmbier Banking Restrictions Involving North Korea Act of 2019, BRINK)'과 가드너(Cory Gardner) 상원위원과 마키(Edward Markey) 상원의원이 함께 추진한 '효과적인 외교 촉진을 위한 영향력 법안(Leverage to Enhance Effective Diplomacy Act of 2019, LEED)'이 있다. BRINK 법안은 북한과 거래하는 제3국 금융기관에 대한 3자 제재를 의무화하고 있다. 대북 제재를 이행하지 않는 금융기관에게 최소 100만 달러 또는 최대 20년의 실형을 내릴 수 있도록 한다. LEED 법안은 북한과의 모든 사업거래를 금지하며 이를 어기는 개인·기업·기관에 대해 제재와 자산 동결을 시행하도록 요구하고 있다. 미국이 북한과 대화를 추진하며 북한이 과도한 도발을 하지 않는 한 위와 관련된 법안들은 표결 절차를 밟지 않을 것으로 예상되나 대북 정책 접근 방법에 있어 상황이 바뀐다면 의회에서도 여러 움직임이 있을 것으로 예상된다.

워싱턴의 싱크탱크들도 트럼프 행정부의 외교적 접근 방법에 대해 매우 부정적인 입장을 유지해 왔다. 최근 들어 미국의 싱크탱크와 NGO들은 북한 인권문제나 한반도 안보 상황에 대해 매우 비판적이다. 이러한 논평이 미국의 여론을 어떻게 움직일 지는 두고 봐야 하는 상황이지만 만약 여론이 바뀐다면 재선을 앞둔 트럼프 대통령은 이러한 변화를 무시할 수 없을 것이다.

마지막으로 북한의 행보도 중요한 변수이다. 만약 북한이 트럼프 행정부의 기존 접근방식과 관여 정책에 변화를 주기 위해 과도한 도발을 시도한다면 트럼프 행정부의 접근 방식도 급변할 가능성이 있다. 관건은 내년 북한이 추진할 "새로운 길"이 무엇인가가 관건이다. 미국이 군사적 조치를 고려하는 상황에 도달하게 된다면 트럼프 행정부는 더욱 극단적인 방법으로 북한의 도발에 대응할 가능성이 있다. 물론 미국 본토를 위협하지 않는 한 트럼프 행정부는 기다리는 모습을 보일 것으로 예상된다.

한미동맹

한미동맹에 있어 3가지 주요 사안이 과제로 남아있다. 하나는 지금 진행되고 있는 방위비 분담 협상이다. 미 국무성은 새로운 가이드라인을 분담금 협상에 인용하고 있으며 이와 관련하여 미군 주둔비용으로 50억 달러를 요구하고 있는 상황이다. 트럼프 대통령이 말하는 50억 달러는 지

난 2월 12일 백악관 각료회의에서 언급하였는데 이때 트럼프 대통령은 미국이 "한국에 쓰는 비용은 50억 달러인데 한국은 약 5억 달러를 지불해왔다"며 "50억 달러 가치가 있는 방어에 대해 5억 달러를 내는 것인데 우리는 그것보다는 거래를 잘 해야 한다"고 말한 바 있다. 또한 2016년 3월 25일 뉴욕타임스 인터뷰에서 "한국과 일본이 방위비 분담금을 인상하지 않으면 미군을 철수하겠느냐"는 질문에 동맹국들이 "기쁘지 않겠지만 대답은 '예스'"라며 "미군 주둔에 대해 동맹국들이 정당한 비용을 분담하지 안는다면 우리도 언제까지 계속 갈취 당해서는 안된다"고 주장하였다.

한국은 사전 협정을 기준으로 하는 접근 방식보다 객관적인 국가이익 차원에서 주한미군의 절대적 가치를 기준으로 삼은 협상 전략을 추진할 필요가 있다. 만약 방위비 분담 협상에서 양국이 합의를 이루지 못한다면 주한미군 감축이나 완전한 철수의 가능성을 배제할 수 없다. 트럼프 대통령이 이러한 기조를 지난 대선 공약으로 내세운 만큼 주한미군의 감축이나 철수를 배제할 수 없는 상황이다. 즉 한국으로서는 최악의 경우를 대비해 주한미군의 방위력을 대체하기 위해 한국이 국방비 상한을 어느 정도 받아들일지 고민할 필요가 있다.

두 번째 사안은 전시작전권 전환이다. 한미 양국은 '조건에 기초한 전시작전권 전환' 원칙하에 현재 전환능력 검증 2단계인 '기본운용능력(Initial Operational Capability, IOC)' 검증 작업을 진행 중이지만 1단계 '검증 전 평가(Pre-IOC)'를 생략하고 바로 '기본운용능력'을 검증하고 있는 것으로 볼 때, '조건 충족'보다 '조속한 전환'을 추진하고 싶은 것이 문재인 정부의 생각이다. 더욱 우려되는 점은 전작권 전환 문제가 정치 쟁점화될 경우 정치적 동기에 의해 검증이 불완전하고 약식으로 이루어질 가능성이다. 또한, 조건의 충족 여부를 두고 한미 간 이견이 발생할 가능성도 있다. 한반도 및 역내 안보환경을 두고 한미 간 해석 차이가 발생할 수 있으며, 한국군의 연합방위 주도 핵심 군사능력 및 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 초기 필수 대응능력의 충족 여부를 놓고 이견이 발생할 가능성이 있다. 한국군의 능력이 어느 정도 수준으로 충족될 때 전환할 수 있는지에 대한 기준도 모호한 상황이다. 현재 한국군의 북한 핵과 미사일 위협에 대한 초기 필수 대응능력으로 추진하고 있는 일부 사업들이 지연되고 있는 상황을 고려할 때, 조건이 조기에 충족될 전망은 밝지 않다. 한국군의 연합방위체제 주도 능력에 대한 미국 내 의구심도 아직 풀리지 않는 상황이다. 미래연합사와 재활성화(revitalization) 되고 있는 유엔사와의 관계를 어떻게 설정해야 하는지도 풀어야 할 숙제이다.

마지막으로 미국은 한미동맹의 미래 지향성을 향상시키는 동시에 미국이 주도하고 있는 인도-태평양 전략에 대한 한국의 적극적인 참여를 기대하고 있다. 문재인 대통령은 지난 6월 30일 "개방성, 포용성, 투명성이라는 역내 협력 원칙에 따라 한국의 신남방정책과 미국의 인도-태평양 전략 간 조화로운 협력을 추진하기로 했다"고 밝혔다. 여러 생각과 정책 아이디어가 구상되고 있지만, 결정적으로 한국이 어느 정도의 자원과 예산을 이러한 노력에 투자 할지가 관건이다. 한국의 대응은 미국의 장기적 외교·안보 정책 기조와 전략에 대한 이해로부터 시작되어야 한다. 물론 트럼프 행정부가 주도하는 미국의 외교·안보 정책은 목표나 전략이 없다고 말해도 과언이 아니다. 때에 따라 트럼프 대통령의 트윗이나 돌발 발언 또는 행동으로 인해 정책이 바뀐 경우가 수도 없이 많기 때문이다. 하지만 국가의 외교·안보 정책은 장기적인 흐름과 보다 넓은 국제질서의 틀 안에서 구성되기 때문에 어느 한 대통령 임기 내에 바뀌는 경우는 드물다. 즉 트럼프라는 요소가 작용하여도 미국의 외교·안보 동향은 국제질서의 구조와 행정부의 제도적인 조치의 영향을 받기 때문에 한국의 장기적인 외교·안보 전략 기획에 있어 이러한 요소들을 무시할 수 없다. 따라서 동맹국으로서 한국은 미국의 인도-태평양 전략에 대해 더욱 심각한 고민과 적극적인 자세가 필요하다.

정책적 함의

2020년 선택의 기로에 선 한국은 미국의 외교·안보정책에 맞서 국익에 기반한 외교·안보정책이 무엇인지 고민할 필요가 있다. 특히 트럼프 행정부 이후 미중, 미러 관계가 대립 구도로 접어들었고 한국에 대한 미국과 중국의 압박이 강화되고 있는 상황이다. 결국 한국도 전략적인 결단을 더 이상 미룰 수 없는 시점에 도달했다. 한국이 국가안보차원에서 할 수 있는 전략적인 선택은 크게 2가지이다. 첫째, 미국이 주도하고 있는 인도-태평양 전략에 참여하는 것과 둘째, 사드(THAAD) 배치 이후 악화된 중국과의 관계를 개선하여 미중 사이에서 균형 외교정책을 추진하는 것이다.

인도-태평양 전략에 있어 미국은 한국의 참여를 기대하고 있다. 한국이 인도-태평양 구상에 참여함으로 한미 동맹을 향상시킬 수 있고 인도-태평양 전략에 참여하고 있는 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도와 더불어 여러 아세안(Association of South-East Asian Nations, ASEAN) 국가들과의 협력을 강화할 수 있다는 점에서 한국의 국제적인 입지를 높일 수 있는 좋은 계기가 될 수 있다. 단, 이러한 선택은 한중 관계를 더욱 악화시킬 수 있다. 한국의 대중 수출 의존도는 24%이며, 중국으로 향하는 수출품의 80%가 중간재인 것을 고려했을 때, 중국이 전면적으로 경제 보복을 시행할 경우 한국 경제는 상당한 타격을 입을 것으로 예상된다.

미중 간 헤징(hedging) 전략도 고려해 볼 만하다. 안보적인 차원에서 한미동맹을 강화하는 동시에 중국과는 전략적 동반자 관계로서 경제적인 협력을 모색하는 방안이다. 공고한 한미동맹을 바탕으로 한국의 전략적인 입지를 확보하고, 중국과의 관계를 개선하며 중국에 편승하지 않아야 한다. 이 전략은 박근혜 정부 당시 한미동맹과 중국과의 경제적인 협력을 동시에 추구한 4강 외교와도 유사하지만, 박근혜 정부의 4강외교는 당시 중국과의 관계에 치우쳐 미국의 변화와 흐름을 읽어내지 못했다는 비판을 받았었다. 헤징 전략은 미중 관계의 변화에 대비할 수 있다는 장점이 있지만 전략적인 모호성으로 비칠 수 있고, 미중 간 균형을 유지하려다 오히려 한국만 외교적으로 고립되는 상황을 초래할 수 있다. 또한 사드(THAAD) 배치 문제에 대한 중국의 반응에서도 보았듯이, 중국에 대한 의존도가 높아질수록 한국 경제에 주는 여러 위험 요소와 리스크도 커질 가능성이 있다. 따라서 미중 헤징 전략을 선택할 경우 중국 리스크에 대한 사전 안전 조치를 마련해야 한다. 그러나 한국에 대한 중국의 관여가 높지 않을 경우 한국에게는 헤징 전략에 대한 선택의 여지가 없는 것 또한 유의해야 한다.

한미와 한중 관계 외에도 유럽, 동남아시아, 중동 등 다양한 협력 파트너 확보를 통한 외교의 다변화로 한국의 전략적인 선택지를 넓혀 나갈 필요가 있다. 특히 미-유럽 관계가 도전에 직면하였지만 오히려 한국에게는 한-유럽 관계를 강화할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 유럽과는 가

치와 규범을 중심으로 자유주의 국제질서를 유지하는 데 협력하고, 북한 문제에 있어서도 유럽이 중재자 역할을 할 수 있기 때문에 다양한 분야에서의 협력이 가능하다. 동남아시아 국가들도 미중 간 패권전쟁으로 한국과 유사한 전략적인 고민을 하며 외교 다변화를 모색하고 있기 때문에, 한국에게 좋은 기회가 될 수 있다. 문재인 대통령의 신남방정책을 기반으로 동남아 지역과도 통상뿐만 아니라 안보 협력을 확대해 나가는 방안도 생각해볼 필요가 있다. 그 외에 중동 국가들과도 변화하는 중동 정세에 맞춰 새로운 협력 분야를 모색해 볼 수 있다.

북한 문제는 향후에도 어려운 과제로 남을 것이며, 한국은 미국과 북한 문제를 어떻게 풀어나갈 것인가에 대해 고민해야 한다. 현재 트럼프 행정부는 북한과 이란을 상대로 강한 압박과 관여를 추진하고 있지만, 2020년 이후 새로운 정부가 들어선다면 미국의 정책 기조도 변할 수 있는 가능성이 있다. 이러한 면에서 민주당 대선 후보들의 외교·안보 정책 공약과 접근 방법이 무엇인지 파악하고 공공외교에 자원을 투자하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다. 미국 내부 정치 상황의 유동성에 유념하며 한국의 선택을 풀어 나가야 하며, 항상 다양한 옵션과 가능성을 열어 두고 유연한 접근 방법을 유지할 필요가 있다.

중국, 건국 70주년을 넘어 위기를 기회로

2019년 평가: 대내외 도전 과제의 지속

건국 70주년 잔치의 빛과 그림자

중국에게 있어서 2019년은 건국 70주년이었고, 미중 수교 40주년을 맞이하는 해였다. 중국지도부는 건국 70주년 국경절 축제 분위기를 최대한 고조시킴으로써 어수선한 민심을 다잡고 시진핑(Xi Jinping) 주석의 리더십을 공고히 하고자 했다. 시진핑은 국경절 행사를 평가하는 자리에서 “이번 경축 행사로 국가의 위세와 군대의 위력을 잘 드러냈다”며 “세계가 100년간 없었던 대변혁을 겪는 상황에서 중국은 세계의 동쪽에 우뚝 솟은 채 한층 번영하고 강건한 모습을 보였다”고 자평했다.

그러나 건국 70주년을 맞아 축제 분위기에 들떴던 중국지도부가 일상으로 돌아온 뒤 다시 맞닥뜨린 대내외 정세는 절대로 녹록지 않다. 시진핑 집권 2기에 들어서며 직면했던 국내 경제의 하강 및 미중 무역전쟁은 2019년에도 별다른 개선의 계기를 마련하지 못했다. 2019년도 경제성장률은 6%에 겨우 턱걸이하는 수준이다. 미중 무역전쟁의 양상은 더욱 심화되었고, ‘홍콩 시

그림 1. 중국 건국 70주년 열병식

출처: 연합뉴스.

위사태'라는 새로운 도전에 직면하고 있다. 건국 70주년의 빛과 영광은 순간이었고, 잔치 이후에 시진핑 지도부가 체감하는 '위기'와 '도전'의 그림자는 더욱 짙어지는 한 해였다.

미중 패권경쟁의 진입

2019년은 작년에 불붙은 미중 무역전쟁의 전선이 갈수록 확대되는 시기였다. 2018년 봄부터 본격화된 무역전쟁은 2019년에도 타협점을 찾지 못하고 악화일로를 걸었다. 비록 미국과 중국이 1단계 합의를 이뤘지만 이는 종전(終戰)이 아닌 정전(停戰)에 불과할 따름이다. 문제의 심각성은 당초 무역적자 해소를 빌미로 시작된 미국과 중국의 분쟁이 이제는 단순한 무역 갈등과 기술 분쟁을 뛰어넘어 무한대결의 성격으로 비화하고 있다는 점이다. 2019년에 들어서면서 미중 무역전쟁의 양상은 군비경쟁, 이념경쟁으로까지 격화되었으며 인공지능, 사이버, 우주 등의 영역에서도 주도권을 놓고 상호경쟁이 가열되었다. 또한 미중 양국이 분쟁을 벌이고 있는 남중국해에서도 중국은 2019년 5월 자국이 건설한 인공섬 활주로에 전략폭격기 이착륙 훈련을 처음으로 실시하였으며, 미국은 이에 대응해 항공모함 로널드 레이건호(10만4천톤급)를 파견하는 등 신경전을 벌였다.

2019년에 미중 분쟁은 단순한 전략적 경쟁이 아니라 장기적 차원의 패권경쟁으로 진입하고 있다는 점을 보여주었다. 중국은 미국의 일방적이고 불합리한 압박에는 절대로 굴복하지 않을 것이라는 점을 분명히 하고 있다. 또한 중국이 추구하고 있는 세계전략으로서의 일대일로(一帶一路) 실현을 위해 2019년에도 베이징에서 일대일로 국제협력 정상포럼(The Belt and Road Forum for International Cooperation)을 개최했으며, 시진핑 주석의 이탈리아 방문을 통해 유럽국가 중 처음으로 이탈리아와 일대일로 양해각서를 체결하기도 했다. 그러나 중국의 대외관계에서 가장 중요하다고 주장하던 대미 관계가 흔들리고 갈수록 협력보다 대립의 방향으로 무게 중심이 쏠리면서 중국지도부가 느끼는 긴장과 압박감도 고조되는 한 해였다. 세계를 주도하는 미국과 중국의 수교 40주년을 기념하는 목소리는 어디에서도 들리지 않았다.

시진핑 지배체제의 공고화 지속

2019년 중국이 맞이한 대내외적 도전에도 불구하고 시진핑 1인 지배체제와 리더십은 여전히 공고화되고 있다. 미중 무역전쟁과 홍콩 시위사태 등으로 시진핑 리더십이 위기에 직면하고 내부의 동요와 비판 가능성이 계속해서 제기되었다. 그러나 10월 말에 개최된 중국공산당 19기 4중전회에서 정치국 상무위원의 변동을 비롯한 최고위층의 실각이나 후계구도의 등장은 언급조차 되지 않았다. 오히려 전국인민대표대회 상무위원회에서 '국가감찰위원회의 감찰 법규' 제정과 '암호법' 시행을 의결함으로써 시 주석의 집권 기반을 공고히 하고 사회 통제 수위를 높이는 방향으로 나아갔다.

시진핑의 리더십 공고화는 미중 분쟁을 비롯한 대내외 도전에 더욱 강력히 대응하기 위한 부분과 연계되어 있다. 시진핑으로서는 미중 분쟁에서 패배하고 미국에 굴복하는 모양새로 종결될 경우, 패배의 결과는 중국공산당과 공산주의의 몰락으로 귀결될 수 있다는 우려를 지니고 있다. 때문에 시진핑은 공산당 지배의 정당성과 필요성을 강조하면서 인민의 충성심과 애국심을 그 어

느 때보다 강하게 요구하였다. 또한 중국공산당은 시진핑 사상 관철을 간부들에게 강조하면서 시 주석의 주요 담화도 적극 선전하고 있다.

그림 2. 중국 전국인민대표회의

출처: 연합뉴스.

'강군몽(强軍夢)'의 실현을 향하여

중국은 2019년 7월에 『새로운 시대의 중국국방(新時代的中國國防)』이라는 제목의 국방백서를 발표했다. 2015년 이후 4년 만에 발표된 국방백서에서 중국은 역대 처음으로 육·해·공군과 로켓군의 주력 신무기를 수록했다. 중국이 내세운 대표적 첨단무기로는 젠(殲·J)-20 스텔스 전투기, 둥펑(東風·DF)-26 중거리 지대함미사일, 64개의 수직발사체계(VLS)를 갖춘 052D 이지스 구축함, 105mm 주포를 탑재하고 상륙전에 특화된 15식 탱크 등이다. 실제로 10월에 개최된 건국 70주년 열병식에는 이외에도 DF-41 ICBM을 비롯해 H6-K 전략폭격기, 극초음속 무기 등 자체 개발한 대규모 첨단 신무기들이 등장했다.

시진핑은 집권 초기부터 "중화민족의 위대한 부흥을 실현한다는 것은 근대 이후 가장 위대한 중국의 꿈이며(中國夢), 이 꿈은 강국의 꿈이고(强國夢) 군대에 대하여 말하자면 강군의 꿈(强軍夢)이다"라고 주장하였다. 중국지도부는 2019년 건국 70주년을 맞이하여 중국의 꿈을 실현하기 위한 물리적 토대로서 싸움에서 이기는 강한 인민해방군의 모습을 대내외에 과시하고자 했다. 이를 통해 인민들의 자부심과 민족주의를 자극하고 미국을 비롯한 외부세계에 대해서는 절대 밀리지 않겠다는 강한 의지를 표명하고자 했다.

2020년 전망: 위기를 기회로 전환하기 위하여

중국공산당 창당 100주년을 향하여

시진핑 지도부는 21세기의 20년을 '전략적 기회의 시기'로 규정하고 중국공산당 창당 100주년이 되는 2021년까지 인민 생활의 풍족함을 이루는 샤오캉(小康)사회를 건설하고, 건국 100주년이 되는 2049년까지 중국을 조화로운 현대 사회주의 강국으로 변모시키겠다는 비전으로 '두 개의 백년(兩個一百年)'을 제시하고 있다. 중국의 지난 70년간 발전사는 "떨쳐 일어서서, 부유해지고, 강대해진다(站起來, 富起來, 强起來)"라는 말로 압축되고 있다. 2020년은 중국공산당 창당 100주년을 목전에 두고 부국강병의 실현에 매진하는 한 해가 될 것이다.

그러나 중국은 미국과의 무역전쟁으로 심각한 내상을 입었고, 기업 도산과 실업률 상승이 사회불안을 초래할 수 있다는 위기의식도 작용하고 있다. 따라서 2020년에는 안정적 경제성장을 최우선 정책목표로 삼을 수밖에 없다. 이를 위해 2020년에 중국지도부는 공산당의 강력한 리더십을 통한 내부 통제력을 다지면서 지속가능한 안정적 경제성장을 주요 대내 목표로 설정할 것이다. 중국지도부는 2020년도 경제성장 목표를 6%대에서 유지하고자 할 것이며, 세계를 향해 다자주의와 자유무역을 더욱 강조하여 미국의 보호무역주의와 대비되는 이미지 경쟁을 강화해 나갈 것이다. 그리고 대외적으로는 미국의 공세에 대응하기 위해 러시아와의 포괄적이고 전략적인 협력을 더욱 강화함으로써 실질적 동맹의 단계로까지 나가고자 할 것이다.

공산당의 지배력 강화와 애국주의 강조

시진핑은 건국 70주년 행사를 마친 뒤 "경축 행사는 인민의 애국주의 정신이 집중되는 계기가 됐다"며 "애국주의 교육과 인도를 강화하라"고 주문했다. 2019년 중국공산당 14기 4중 전회에서는 중국 특색 사회주의 제도 견지와 완비를 추구하고, 국가통치(治理)체제와 통치력 현대화를 추진하기로 결의했다. 이는 결국 미중 분쟁과 홍콩 시위사태, 경기 둔화 등으로 전례 없는 도전에 직면한 상황에서 2020년에도 시진핑 주석을 중심으로 하는 절대권력체제와 당의 영도력을 더욱 강화해 나갈 것이라는 점을 보여준다. 그리고 이는 시진핑의 첫 10년 임기가 끝나는 2022년까지는 정치·경제·사회적 측면에서 극적인 변화를 기대하기 어려워졌다는 것을 의미한다.

시진핑의 당 지배력 강화와 애국주의 강조를 향한 주문과 요구는 2020년에 더 구체화될 것이며, 이를 통해서 국내적 불안정성을 제거하고 미국과의 경쟁에서도 통일성과 단합의 대오를 강화하고자 할 것이다. 또 2020년에는 중국 국가 제도와 통치 체제의 우월성을 강조하며 미국 등 서방의 견제에도 "내 길을 가겠다"는 의지를 더 강하게 드러낼 것이다. 홍콩 시위 사태의 경우 강경 대응 기조가 이어지고 홍콩 고위직 임명에 더욱 직접 관여하거나, 2003년 무산된 바 있는 국가보안법 제정을 재추진할 가능성도 제기된다.

미국과 적절한 타협 모색하면서 지구전 준비

2020년은 중국이 생각하는 미중 경쟁에서의 장기전이 본격화되는 시점이 될 것이다. 이제 중국은 미국과 끝까지 가보자는 의지로 지구전을 준비하고 있다. 중국은 미국과의 무역전쟁이 봉합되더라도 앞으로 미국 등 서방국과의 체제 대결이 계속될 것으로 본다. 지구전을 벌이겠다는 의지를 피력한 것도 이 때문이다. 중국지도부는 미국에 비해 공산당 지배체제에서의 사회통제능력 등 내구성이 강하다는 자신감을 바탕으로 미국에 대해 기회를 엿보는 전략을 구사할 전망이다.

중국은 2020년에도 무역전쟁에서 '부분적 합의'를 시도하는 선에서 적절한 타협을 추구하겠지만 "중국이 관심을 갖는 3가지 문제 해결이 선행돼야 한다"는 입장은 쉽게 변하지 않을 것이다. 그것은 ▲관세의 전면적 철회 ▲합리적 구매 규모 ▲합의 문건의 형평성 등이며, 그중에서도 관세 철회가 가장 중요하다고 못 박고 있다. 한편 중국지도부는 무역전쟁이라는 위기를 기회로 삼아 개혁·개방과 혁신을 추진해 경제의 질적 성장을 모색하는 전략을 취하고자 한다. 중국은 2020년에 신실크로드 경제권 구상 전략인 일대일로를 앞세워 전 세계 각국, 특히 발전도상국과의 경제협력에 속도를 낼 것이다. 또 자국 은행·보험업 등 시장의 대외개방을 확대하고, 외국인 투자환경을 개선하는 등 자유무역과 시장 개방을 통해 미국발 보호무역주의의 파고를 넘고자 할 것이다.

아태지역에 대한 영향력 경쟁 강화

중국은 대외전략 차원에서 아태지역에 대한 영향력 강화에 힘쓸 수밖에 없으며, 이를 통해 미국의 대중국 견제와 봉쇄전략을 돌파하고자 한다. 특히 미국의 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략이 구상에서 정책으로 가시화되면서 중국에 대한 견제 의도가 수면 위로 부상하고 있다는 데 대해 중국의 경계심은 갈수록 커지는 상황이다. 이에 대응하기 위해 중국은 2020년에도 일대일로 전략의 실현에 더욱 힘을 쏟을 것이다. 중국은 내년에도 베이징에서 일대일로 국제협력 정상포럼을 개최할 것이며, 적극적인 정상외교를 통해 일대일로 연선상의 국가들에 대한 접근을 강화할 전망이다. 그리고 이 과정에서 시진핑 주석은 2020년에 일본과 한국을 방문하고, 동남아에 대해서도 일대일로 및 남중국해 전략 차원에서 더 적극적으로 접근해 나갈 것으로 예상된다.

한편 2020년 1월에는 대만의 총통 선거가 예정되어 있다. 대만이 미국과 중국 간 갈등의 최전선으로 부상하고 있는 가운데 치러지는 총통 선거라는 점에서 2020년 중국에게는 양안 관계 관리 문제가 무엇보다 중요한 정치·외교적 과제로 등장할 전망이다. 또한 2020년 11월에는 미국 대통령 선거가 예정되어 있다. 중국으로서는 대외관계에서 가장 중요한 두 나라의 대선이 열린다는 점에서 주목하지 않을 수 없으며 어떤 식으로든 선거에 영향력을 발휘하고자 할 것이다. 또 중국은 미국과의 패권경쟁이 본격화되면서 2020년에는 더 활발한 정상외교를 통해 미국의 영향력이 쇠퇴하고 있는 유럽과 아프리카 및 중남미에 대한 영향력 확대에도 힘을 기울일 것이다.

중국인민해방군 개혁과 군사력 증강 가속화

중국지도부는 핵심이익의 보호와 세계일류군대 양성을 통해서 미국의 군사력을 따라잡겠다는 의지를 숨기지 않고 있다. 2020년에도 '싸워서 이기는 군대'를 위한 투자와 국방현대화는 지속될 것이다. 2020년에는 중국이 자체 개발한 두 번째 항공모함이 정식으로 해군에 배치되어 취역할 예정이며, 특히 무인전투기와 극초음속 무기 분야에서 의미 있는 성과를 이뤄낼 것으로 예상된다. 예를 들어 2019년 10월 건국 70주년 열병식 등장 당시 가장 신비로운 무기 중 하나였던 DF-100 극초음속 순항 미사일의 플랫폼도 보다 구체화될 가능성이 있다.

한편 중국은 미국의 중거리 핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF) 파기에 따른 일본, 한국, 호주, 대만 등지에 새로운 중거리 미사일이 배치될 가능성을 우려하고 있다. 일본은 한국보다 미국의 중거리 미사일 배치에 적극적인 자세를 견지하고 있다. 중국은 활공비행체(HGV)를 탄두로 탑재한 DF-17 중거리 탄도미사일을 실전 배치한 상태이지만 미국의 중거리 미사일이 동북아에 배치되는 데 대해 상당한 위협을 느끼고 있다. 중국으로서는 미국의 중거리 탄도미사일 배치라는 새로운 위협에 대응하는 것과 동시에 배치 가능 지역으로 꼽히는 주변국에 대해서도 상당한 압박을 가할 가능성이 있다.

2020년 한중 관계와 우리의 선택

2020년에 한중 관계는 사드(THAAD) 분쟁의 영향을 극복하면서 실질적 관계증진의 가능성이 증대되는 해가 될 것이다. 미중 분쟁의 상황 속에서 중국은 가능한 주변국들을 우군화(友軍化)하려는 접근 전략을 펼칠 수밖에 없다. 중국은 이미 일본과의 관계를 상당 부분 개선한 상태이며, 북중 관계 역시 전통적 우호관계를 회복한 상태에서 한국과의 관계정상화에도 힘을 기울일 전망이다. 이를 위해 2020년에는 시진핑 주석의 방한 가능성이 높으며, 사드 배치에 따라 이뤄졌던 경제 보복조치들도 상당부분 해소될 수 있을 것으로 예상된다.

그렇다고 해서 2020년 한중 관계가 일방적으로 장밋빛은 아니다. 한중 관계의 발전은 양국의 전략적 필요와 이해에 부합하는 것이지만 한중 관계의 불확실성은 양자 관계가 아니라 한반도와 동아시아를 둘러싼 미중 관계 등 국제질서의 변환으로부터 더 크게 영향 받기 때문이다. 더욱이 오늘날의 국제정치는 갈수록 보편적 가치보다 국가이익 우선주의가 강화되고 있으며, 협력과 타협보다는 갈등과 대립이 심화되고, 기존의 규범과 제도가 약화되는 경향을 보이고 있다. 이와 더불어 동북아 국제질서의 혼란과 불안정성은 한반도 문제에도 영향을 미칠 뿐 아니라 한국의 정책방향 수립에 딜레마를 조성하고, 한중 관계에도 원치 않는 긴장을 조성할 수 있다.

무엇보다도 2020년 한중 관계의 불안정에 주요 배경이 되는 것은 미중 분쟁의 지속이다. 지정학과 지경학을 아우르는 미중 대립구조의 심화는 한중 관계를 미중 관계의 하위 구조로 종속화시킬 가능성이 크다. 미중 경쟁의 격화는 단순히 경제나 군사 어느 한 분야에 치우친 것이 아니라 전략적 거대게임의 양상으로 구체화되어 가고 있다. 문제는 그 사이에 끼인 적잖은 나라들이 유례없는 외교적 도전에 직면할 가능성이 증대되고 있다는 점이다. 미중 패권경쟁이 가열될수록 양국이 특정 국가에 대해 어느 편이냐고 선택을 강요하는 순간이 다가올 가능성도 커지고 있다.

이미 한국은 미국으로부터 거센 선택의 압박에 직면하고 있다. 미국은 한국에게 인도-태평양 전략에 적극 동참해 줄 것을 요구하고 있으며, 한일 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 파기 철회와 화웨이(HUAWEI) 제품 사용금지, 방위비 분담금 대폭 증액, 호르무즈 파병, 중거리 미사일 배치 협조 등을 요구하고 있다. 한국 정부가 중국 주도의 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)에 참여키로 결정한 상태에서 미국의 견제와 압박이 본격화되는 모양새이다. 한편 중국 역시 한국에게 중거리 미사일 배치에 협조할 경우 한국은 유사시 중국 무력사용의 목표(target)가 될 것이라고 경고하고 있으며, 중국이 주도하는 일대일로에 대해서도 말이 아닌 행동으로 협조해 줄 것을 요구하고 있다. 중국은 한미동맹에 대해서도 갈수록 민감한 반응을 보이는 추세이며 2020년에는 미국뿐만 아니라 중국으로부터의 한국에 대한 선택의 압박도 강화될 것이다.

국제환경의 변화와 맞물려 2020년 미중 관계는 더욱 경쟁적으로 나아갈 것이다. 미국과 중국의 전략적 의도 및 접근방식은 조화되기 어려우며 중국은 미국에게 일방적으로 양보하거나 무릎 꿇기 어려운 상황이다. 비록 일부 타협이 이뤄질 수는 있으나 이는 어디까지나 장기적인 패권전쟁의 쉼표일 뿐 결코 마침표가 될 수 없다. 한국 정부는 자칫 미국과 중국의 경쟁구도에 일찍부터 말려들 필요가 없다는 생각이 작용하고 있는 것으로 보인다. 그러나 2020년은 물론이고 향후 미중 대립구도의 장기화를 고려할 때, 우리에게 필요한 것은 한국의 국가이익과 외교원칙을 명확히 수립하면서 전략적 가치공간을 찾아가는 것이다.

한편 2020년에도 북중 관계는 그동안 양국 최고지도자의 상호 방문으로 다져진 우호관계를 지속적으로 발전시켜 나가고자 할 것이다. 다만 2019년 말을 시한으로 정한 '미국의 새로운 셈법'이 제시되지 못하고 있다. 이에 대응으로 2020년에 접어들어 북한이 ICBM 발사 또는 핵실험 같은 과거의 도발행위로 돌아간다면 중국도 대미 관계와 북중 관계 사이에서 선택의 딜레마에 빠질 수 있다. 그러나 북한이 인공위성을 빌미로 한 로켓실험 또는 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 등의 도발을 할 경우에는 북한을 끌어안으면서 상황 악화 방지에 치중할 수밖에 없을 것이다. 역으로 2020년 제3차 북미 정상회담이 개최되고 북미 관계 진전의 기회가 다시 열리게 된다면 중국은 한반도 평화체제 구축에 어떤 식으로든 관여하여 영향력을 유지하기 위해 북한과의 관계를 더 밀착시키려 할 가능성이 높다.

지정학적 리더십을 구현하려는 일본

2019년 평가: 레이와(令和) 시대, 아름다운 조화(beautiful harmony) 속 불협화음

2019년 일본 사회의 가장 큰 변화는 헤이세이(平成) 시대가 끝나고, 새로운 레이와(令和) 시대가 시작된 것이라고 볼 수 있다. 질서·규율·평화·조화를 뜻하는 레이와는 향후 일본이 지향하는 국가의 모습을 의미한다. 새로운 시대에 일본의 주도적이고, 지도자적 역할을 통해 자유롭고 공정한 규칙과 세계질서 형성을 위해 선두에 서겠다는 의미로 해석할 수 있다. 그러나 새로운 시대를 맞이한 2019년 일본의 상황은 녹록지 않았다. 미중 전략 경쟁구도 속 미일 관계 강화를 강조하며 미국과 지역질서 형성에 공헌하였으나, 미국은 일본에 방위 및 무역협상에서 압박을 가해오고 있으며, 이웃국가인 한국과는 역사·경제·안보 분야 등에서 갈등을 겪고 있다. 비핵화 논의에서도 일본은 제 목소리를 내지 못하였으며, 북한과의 관계도 진전이 없다. 러시아와의 북방영토 협상은 교착상태에 빠져있으며, 중국과의 관계도 관계정상화 구호에도 불구하고, 실질적인 진전은 없다. 2019년 일본의 외교는 표면적으로 나타난 '아름다운 조화' 속 주변국과의 마찰로 불협화음을 이루었다고 평가할 수 있다.

그림 1. 레이와(令和)가 일본의 새 연호로 결정되었음을 발표하는 스가 요시히데 일본 내각관방장관

출처: 일본 수상관저, www.kantei.go.jp.

복합갈등의 한일 관계: 일본의 깊어진 불신과 한국의 상처 받은 자존심

2019년 한일 관계는 양국 역사상 유례없는 복합갈등의 시기였다. 2018년 10월, 한국 대법원의 강제징용 판결에 대한 양국 정부의 입장이 극명하게 대립하며 양측이 타협을 이루지 못한 가운데 일본의 대한국 수출관리 강화 및 화이트리스트 제외로 인한 경제마찰과 한국의 불매운동 및 대규모 반일시위, 한국 정부의 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 조건부 연장 결정까지 역사 문제에서 시작된 양국 갈등은 경제·안보 영역까지 확대되었다.

그림 2. 일본 아베 정권을 규탄하는 광화문광장 집회

출처: 연합뉴스.

이 기간 동안 일본은 한국에 대해 '신뢰할 수 없는 나라', '국가 간 약속을 지키지 않는 나라'라고 규정하며, 한국에 대한 외교·안보적 불신과 실망을 여과 없이 드러냈다. 이와 같은 일본의 태도는 단지 강제동원문제에 국한되지 않으며, 한국의 화해·치유재단 해산 등에 따른 2015 위안부 합의의 형해화(形骸化), 레이더 조사 갈등 등에서 누적된 외교·안보적 불만이 표출된 것이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 강행된 일본의 수출규제 조치는 역사 문제를 경제 문제로 끌고 온 보복적 성격이자, 한국의 미래성장을 가로막으려 한다는 의도로 인식되었다. 이는 곧 한국인의 뿌리깊은 반일정서를 자극하였고, 국민들은 상처 받은 자존심을 회복하고, 국가를 지키기 위해 반발했다. 이 과정에서 양국 갈등은 점차 고조되었고, 관계는 점점 악화되었다. 그러나 양국은 갈등해결 노력에 힘을 쏟기보다 강대강 대치, 국제사회에서의 상호 비방 및 공방 가열, 양국 국민들의 상호 반감 증대 등이 나타났고, 이는 양국 관계에 좋지 않은 선례를 남겼다고 볼 수 있다.

세계 속의 일본을 강조한 전방위적 외교에 부합하지 못한 주변국 관계

2019년 일본은 '지구의를 부감(俯瞰)하는 외교'의 기치 아래 적극적인 외교 공세를 펼쳐 왔던 그간의 노력을 총정리하고, 일본의 리더십을 세계에 부각시키고자 하였다. 일본은 의장국으로서 개최했던 G20 정상회의(G20 Summit)와 제7회 아프리카개발회의(Tokyo International

Conference on African Development, TICAD) 등의 대규모 국제회의에 세계 주요 국가의 수장과 유엔(United Nations, UN), 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP), 세계은행(World Bank, WB), 아프리카연합(African Union, AU) 등 국제기구와 국제비정부 기구, 시민단체 등을 일본으로 집결시켰고, 세계 속의 일본을 강조하며, 일본 외교의 지평을 확대하고, '외교의 아베' 저력을 과시하였다. 대규모 국제회의를 통해 일본은 자유무역의 기본 원칙을 확인하며 세계 자유무역주의와 공정한 무역시스템 발전의 선봉에서 공정한 경제규칙과 세계경제의 지속적 성장의 기반 마련뿐만 아니라, 각 지역에 대한 자국의 영향력을 확대하고자 하였다.

그림 3. 2019 G20 오사카 정상회의

출처: G20 Osaka Summit 2019, https://g20.org/jp/photos/.

또한, 아베(Abe Shinzo) 내각에 들어서 지속적으로 강조하고 있는 '자유롭고 열린 인도-태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)' 구상에 대한 진전을 이루었다. 인도양에서 태평양에 이르는 광대한 지역의 평화와 번영이라는 비전을 중심으로 한 미국, 호주, 인도와의 협력에서 유럽, 영국, 프랑스, G7 국가들에게도 FOIP의 중요성을 강조하였다. 일본에서는 FOIP에 대해 더 이상 전략(strategy)이라는 표현을 사용하지 않고, 구상(vision)이라는 표현을 사용하는데, 이것은 중국의 일대일로(一帶一路)와 일본의 FOIP 사이에서 선택을 꺼려하는 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 국가들의 입장을 배려한 것으로 여겨진다. 이러한 접근의 변화를 통해 일본은 당초 중국을 견제하는 안보적 목적에서 항구, 철도, 도로, 에너지 자원, 인적 교류, 교육, 기관 간 연결 등 경제 분야에서의 기능적 협력으로 영향력을 확대하고 있다.

그러나 이러한 괄목할 만한 성과에도 불구하고, 주변국과의 관계는 어려움을 겪고 있다. 미국과는 미일 밀월시대로 불릴 만큼 트럼프 대통령과 친밀감과 돈독한 관계를 강조하고 있지만, 미국은 일본에게 방위비 분담금 증액, 농축산물을 중심으로 한 광범위한 시장 개방을 요구하고 있어 곤혹을 겪고 있다. 한반도의 평화구축과 북핵문제 해결에 있어서도 일본은 제 목소리를 내지 못하면서 초조해 했고, 여기에 더해 강제징용 문제를 둘러싼 한국과의 역사·경제·안보 분야에서 양국 갈등으로 한일 관계는 더욱 악화됐다. 이러한 가운데 아베 총리는 핵·미사일·납치 문제 해결을 위해 김정은 위원장과 '조건없는 대화'를 강조하며 북일 국교정상화의 의지를 밝혔으나, 북일 관계의 진전은 요원한 상황이다. 러시아와의 관계에 있어서도, 푸틴(Vladimir Putin) 대통령과의 깊은 신뢰를 강조하며, 북방영토(러시아명 쿠릴열도) 문제의 해결과 평화조약 체결을 위해 극동지방 개발 등 대규모 경제협력 등을 추진하였으나, 아직까지 교섭은 실질적인 진전을 보지 못하고 있다. 오히려 러시아 정부는 남쿠릴열도에서의 실탄 사격 훈련 실시, 레이더 기지 설치, 지대한 미사일 증강 배치 계획 추진 등 실효지배를 더욱 강화하고 있다. 이러한 가운데 유일하게 중국과의 관계만큼은 개선된 듯하다. 아베 총리는 시진핑(Xi Jinping) 중국 주석과 왕래를 거듭하여 양국 정상은 중일 관계가 완전히 정상적인 궤도로 돌아왔다고 강조하며, 자유롭고 공정한 무역체제의 발전이라는 기치 아래, 정치, 경제, 문화, 스포츠, 청소년 교류를 비롯해 모든 분야, 양국 국민 간 교류를 심화하면서 관계를 향상시키고자 하였다. 그러나 이러한 정치적 관계 강화에도 불구하고, 중일 관계는 양국 간 뿌리깊은 불신이 팽배해있고, 실질적인 협력의 진전이 일어나지 않고 있어 진정한 우호관계가 형성 되었다기보다 전략적 협력을 위한 관리상태라고 보는 것이 적절할 것이다.

2020년 전망: '아름다운 나라'를 향한 전후외교의 총결산과 일본판 지정학적 리더십 확대

아베의 국제주의 외교에 의한 중층적·다층적 지역질서 확립

아베 총리는 일본이 전쟁 이전의 과거의 영광을 되살리고, 당당하고 자랑스러운 '아름다운 나라'가 되어야 한다고 강조한다. 이를 위해 아베 총리는 더 이상 미래세대에 사죄의 숙명을 지게 해서는 안된다고 하며, 과거 전쟁에 대한 반성과 책임보다 역사를 부정하고 미화한다. 이와 같은 아베 내각의 역사수정주의적 태도와 정책 방향은 필연적으로 주변국과의 마찰을 불러일으킨다. 특히, 한국을 비롯한 아시아 국가들과의 마찰은 불가피하다. 그럼에도 불구하고, 아베 내각에게 과거에 대한 사죄와 반성의 태도를 찾기는 쉽지 않다. 이는 현재의 아베 내각이 지향하는 국제질서 및 국가의 모습과 연관지어 설명할 수 있다.

아베 내각은 미국 주도의 자유주의 국제질서에 적극적으로 협조하고, 공헌하여 일본이 의도하는 국제질서를 구축 및 유지해 나가고자 한다. 이를 아베의 국제주의 외교라고 부를 수 있다. 주지하듯이, 일본 외교에 있어 미국의 존재는 절대적이고, 따라서 외교·안보의 기축으로서 미일동맹을 보다 견고히 하는 것은 의심할 여지가 없다. 그러나 변화하는 국제질서와 국제사회의 새로운 위협에 대비하기 위해 일본 또한 외교의 다변화를 꾀하지 않을 수 없다. 더욱이 향후 방위비 분담, 무역분쟁 등으로 미일 간의 마찰과 대립은 피할 수 없을 것으로 여겨진다. 이러한 과정에서 미일 마찰의 충격을 최소화하고, 갈등을 완화시키며 국제질서의 변화와 새로운 위협에 대응하는 안전망을 구축하기 위한 노력이 수반될 것으로 보인다.

이러한 노력의 일환으로 일본이 가장 공을 들이고 있는 것 중 하나가 중일 관계이다. 내년 봄으로 예상되는 중국 시진핑 주석의 국빈 방일 동안 일본은 중국과의 관계 개선과 북한 문제를 포함한 역내 문제 해결, 경제협력, 제3국에서의 에너지·환경·물류·지역개발 투자사업 확충 등에 대해 논의할 것으로 예상된다. 다만, 양국 간 센카쿠열도(중국명 댜오위다오) 문제가 지속적으로 발생하고 있어 긴장을 늦출 수는 없는 상황이다. 그럼에도 불구하고, 일본은 현재와 비슷한 수준

에서 중국과 전략적 협력관계를 유지·관리할 것으로 여겨진다. 이와 같은 중일 관계 관리는 일본 외교의 중층화 및 다변화의 일환이라고 볼 수 있다. 그리고 일본은 2020년 도쿄올림픽 등 전 세계적 관심이 자국으로 집중되는 이벤트 등을 최대한 활용하여 지정학적 리더십을 확보하고 지역 질서 구축에 선두에 서는 효과를 거두고자 할 것이다.

전후외교의 총결산과 헌법개정 추진을 통한 '정치적 레거시' 확보

지난 11월 20일 아베 총리는 일본 역대 최장수 총리가 되었다. 현재까지 포스트 아베가 뚜렷하지 않은 상황에서 아베 총리의 4연임도 제기되고 있지만, 전망이 밝지는 않다. 그렇다 하더라도, 자민당 1강 체제의 일본 정치와 내각 중심의 의사결정이 이루어져온 현재까지의 상황을 통해 볼 때 아베 총리의 영향력은 여전히 막강하며, 임기 마지막 정치적 유산을 남기려는 노력은 강하게 나타날 것이다. 그러한 노력이 표면화되어 나타나는 것이 아베 총리가 강조하는 '전후(戰後) 외교의 총결산'과 '헌법개정'이다.

먼저, 전후외교의 총결산이란 주변국가들과의 과거사 청산을 의미한다. 구체적으로 아베 총리는 북한 문제와 러시아와의 북방영토 문제 해결을 위한 결의를 다졌다. 그러나 2019년 한 해 동안 이러한 아베 총리의 노력은 커다란 성과를 거두지 못했다. 러시아와의 북방영토 교섭은 난항을 거듭했고, 북한은 일본에게 응하지 않았다. 그렇기 때문에 2020년은 이에 대한 외교적 역량을 집중할 가능성이 높다. 아베 총리에게 있어 정치·외교적 성과와 직결되기 때문이다. 특히, 북한과의 관계에서 납치 문제에 대한 해결은 아베 총리 자신의 정치적 기반과 직결되기 때문에 어떠한 식으로든 성과를 보고자 할 것이다. 더욱이 한반도 평화 프로세스의 진전 속 일본의 역할에 대한 논의가 대두되는 상황에서 북일 간의 접촉은 큰 지지를 얻는다. 아직 정부 차원의 공식적인 움직임은 나타나고 있지 않지만, 과거 북일 관계 개선의 주역이었던 가네마루 신(金丸信) 전 부총리의 아들인 가네마루 신고(金丸信吾)가 이끄는 민간 대표단이 북한을 방문(8.14~8.19)하는 등 북일 간의 비공식적 교류로 북일 관계 개선의 물꼬를 트고 있다. 더욱이 아베 총리는 이미 수차례 공식 석상에서 북한과의 대화 의지를 밝혔고, 납치 문제에 있어서도 해결 기준의 수위를 낮추었다. 러시아와의 북방영토에 관한 교섭이 난항을 겪는 가운데 북한과의 관계 개선을 통해 외교적 성과를 거두기 위해 노력할 가능성이 높다.

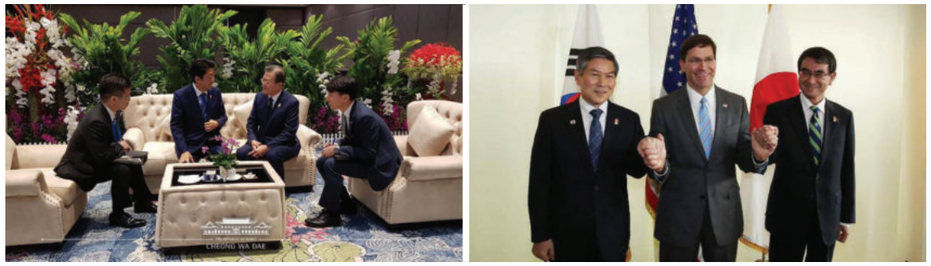
또한 아베 총리는 국내의 반대 여론에도 불구하고, 강한 의지에 기반한 헌법개정을 추진할 가능성이 높다. 지난 7월, 참의원 선거에서 자민당은 전체 의석수 중 절반인 123석을 넘는 141석(자민당 113석, 공명당 28석)을 확보하며, 당초 아베 총리의 선거 승패 기준이었던 여당 53석(전체 의석수 중 절반 123석-비개선 70석)을 무난히 달성하며 승리하였다. 그러나 이번 선거에서 개헌을 위해 필요한 의석수 85석 중, 81석만 확보하였고, 81석(자민당 57석+공명당 14석+일본유신회 10석)만 확보하여 헌법개정을 위한 충분한 의석수를 확보하지 못하였다. 더욱이 선거 의석수가 2018년 공직선거법 개정으로 121석에서 124석으로 3석 증가했음에도 불구하고, 선거 전 여당 의석수 147석에서 141석으로 감소하였다. 이러한 점에서 볼 때, 참의원 선거를 통해 당초 목표(53석)는 달성했으나, 개헌 가능 의석수 확보(85석 중 81석) 및 총 여당 의석수 감소(147석에서 141석)라는 측면에서 압승을 거두었다고 보기는 어렵다.

이러한 상황임에도 불구하고, 아베 총리의 개헌 의욕과 의지는 강하다. 아베 총리는 일본을 둘러싼 안보환경의 어려움과 불확실성 속에서 국민의 생명과 평화로운 삶을 일본의 주체적·자주적인 노력에 의해 지켜나가야 한다는 점을 강조하였다. 하지만 일본 내 헌법개정에 대한 반대 여론이 작지 않아 실제 헌법개정을 이루기는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 일본의 헌법개정 절차는 중의원 100명 이상, 참의원 50명 이상이 본회의에 상정하여, 중의원 465명 중 2/3 이상, 참의원 245명 중 2/3 이상, 국민투표의 과반수 이상이 찬성해야 하는데, 어느 단계도 쉽지 않은 상황이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 아베 총리는 전후 한 번도 수정된 적 없는 평화헌법을 개정하려는 노력을 기울일 것으로 예상된다. 헌법개정은 아베 총리가 정치적으로 내걸었던 목표 중의 하나이자, 국내외적 반발을 무릅쓰고 지속적으로 주장해왔던 사항이기 때문이다. 그리고 무엇보다도 엄중한 국제환경 속에서 일본의 자주적이고, 주도적인 역량 강화와 직결되는 사항이기 때문이다. 따라서 임기 말까지 당초 목표로 했던 헌법 9조 개정까지 이르지 못한다 하더라도, 일부 수정이 이루어진다면 아베 총리로서는 정치적 유산이자, 집권성과로 남길 수 있을 것이다. 이와 같은 전망은 아베 총리가 지난 10월 11일, 국회 중의원 예산위원회에서 "내 사고방식의 기본은 9조 개정에 있지만, 의향대로 되는 것은 아니다"라고 한 언급과도 이어진다. 따라서 2020년은 헌법개정 추진을 위한 박차를 가할 것이라 여겨지며, 도쿄올림픽 이후 중의원 해산 카드를 쓰며 추진할 가능성이 높다.

한일 관계: 강제징용 문제 해법 찾기 속 전략적 위치 재설정

가열되어 있던 한일 관계는 이낙연 총리의 방일(10.22~10.24)과 ASEAN+3에서의 양국 정상의 환담(11.4), GSOMIA 조건부 연장(11.22)으로 갈등 국면을 전환시키고, 관계를 개선시킬 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 상황이 녹록지 않다. 무엇보다도 강제징용 문제에 대해 양국이 모두 만족할 수 있는 완전한 해결에 도달하기 어렵고, 경제·안보 갈등 상황에서 근본적인 변화를 일으키기까지 시간이 소요되기 때문이다. 더욱이 내년에 있을 도쿄올림픽에서의 욱일기 사용 문제, 후쿠시마 원전 오염수 방출 문제 등 다양한 사안 등이 이어지면서 한일 관계가 더욱 어려워질 수 있다. 무엇보다도 강제징용 문제에 대해 소송 원고 측이 압류한 일본 기업 자산의 현금화 조치가 단행되면, 잠시 진정 국면에 들어선 한일 관계는 다시 악화될 가능성이 높다. 일본 정부는 한

그림 4. 한일 갈등 국면 속 대화하는 한일 정상과 한미일 국방장관



출처: 청와대, https://www1.president.go.kr/articles/7502 (좌), 연합뉴스 (우).

국 내 일본 기업의 경제적 피해 발생 시, 비자 발급 제한, 송금 규제 등의 조치가 단행될 수 있음을 이미 언급한 바 있으며, 수산물 수출입 규제, 제2금융권 일본 투자자금 유출 등 민간주도의 경제 보복조치가 일어날 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 상황이 실제 발생할 경우, 한국의 반일감정과 대립은 걷잡을 수 없이 커질 것이다. 따라서 강제징용 문제에 대한 해결책을 찾는 포괄적이고, 단계적인 노력이 필요할 것이다.

한편, 이번 한일 갈등 사태를 겪으면서 확인된 미국과 일본의 태도에 유념할 필요가 있다. 미국은 한일 양자 간의 문제에 대해 원만한 해결을 바라면서도 실질적인 관여를 하지 않았으나, 미국의 지정학적 구상 및 안보구도와 관계된 GSOMIA 문제가 대두되었을 때, 적극적으로 관여하여 양국의 태도 변화를 이끌었다. 전후 미일동맹과 한미동맹의 사이에서 불안정한 한일 관계를 지탱해 온 중요한 축으로서 미국의 영향력이 여전히 건재함을 입증한 것이라 볼 수 있다. 따라서 현재 조건부 연장이 된 GSOMIA 문제를 다시 수출규제 문제 해결의 협상 카드로 올리기는 쉽지 않을 것이다.

일본은 한국과 역사·경제·안보 등 여러 분야에서 대립하였음에도 불구하고, 문제해결을 위한 적극적이고 건설적인 노력보다는 원리원칙을 강조하며 국내외에 한국에 대한 비방의 수위를 높였다. 이러한 일본의 태도는 과거사 문제에 대한 피로감(Korea Fatigue)과 위안부합의와 같은 타협 실패를 미연의 방지하기 위함이기도 하지만, 보다 근본적으로는 지정학적 구도의 변화 속에서 한국에 대한 전략적 위치를 재설정하고, 한일 관계를 재편하는 과정에서 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 즉, 한일 관계를 역사 문제에서 비롯된 기존의 특수한 관계가 아닌 다른 국가들과 같은 보통의 관계로 만들고자 하는 것이라 볼 수 있다. 일본에게 있어 한국은 중요한 존재임은 틀림없지만, 전통적 지정학의 해체로 변화하는 국제질서와 새로운 지정학의 시대에 걸맞는 관계로 재설정해 나가겠다는 의도로 볼 수 있다. 그리고 이 과정에서 필연적으로 '의도적인 한국 배제 현상(Korea Passing)'이 아닌, 한국에 대한 중요성과 전략적 우선도가 상대적으로 감소하며 '무관심에 기반한 한국 소외 현상(Lost Korea)'이 굳어질 가능성도 배제할 수 없다. 이와 같은 지정학적 질서와 한국에 대한 인식 및 전략 변화 속에서 한일 갈등이 장기화되고, 양국 관계와 상호의 전략적 위치에 대한 근본적인 고민이 이어질 것으로 전망된다.

제국을 향한 러시아의 성공과 한계

2019년 평가

제국의 부활을 위한 확고하고 일관된 푸틴의 러시아

부패와 약탈의 체제전환 혼란기에서 벗어나 국가 정비에 성공하면서부터 푸틴(Vladimir Putin) 대통령의 러시아는 제국의 재림을 노려왔다. 올해도 유라시아주의를 앞세우며 다자적 국제질서에서 제국의 위상을 회복하기 위한 다소 공격적인 대외정책을 이전 시기와 동일하게 추진해 왔다. 다시 한번 러시아의 지정학적 안전과 관련된 사활적 이익을 절대 사수한다는 원칙과 행동을 대외적으로 분명하게 보여준 한 해였다. 대부분의 탈공산 유럽 국가들이 처음부터 부유한 서쪽과 정치·경제적 통일을 절실히 원하는 속에서 러시아는 유럽 대륙에서 제국의 영향력을 유지하기 위해 군사행동마저 서슴지 않았다. 이제 러시아의 전략적 개입은 우크라이나 등 동유럽을 넘어 중동, 동북아시아, 베네수엘라 등으로 확대되었다.

하지만 2019년에는 자신이 성취한 국제정치적 성과를 보호하면서 미국과의 갈등에서 출구전략을 모색한 시기이기도 했다. 러시아와 미국의 갈등은 '2017 제재를 통한 미국의 적국에 대한 대응법(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA)'의 통과로 정점을 찍었다. 러시아 주요 기관이 미국의 제재 대상으로 지정되었다. 여기에 2018년 3월 연례교서에서 미국의 미사일 방어 체제로 방어 불가능한 차세대 슈퍼 무기를 공개하는 것을 주요 시작으로 푸틴의 러시아는 2018년 내내 미국의 일방주의에 분명히 반대하면서 갈등의 골이 깊어지는 듯했다. 그렇지만 동시에 푸틴 대통령은 미국과 협상 테이블에 앉아 혁신적이고 안정적인 국제안보 체제에 대해 논의할 준비가 되었다고 언급하였다. 2019년 들어서는 미국과의 협력이 국내외적으로 러시아의 발전에 필수적이라는 인식하에서 미국을 직접 자극하는 행동은 하지 않았다. 특별히 미국의 금융, 기술 분야에서의 협력과 도움이 러시아의 미래 성장에 중요하기 때문이다. 또한, 시리아 사태가 종결되는 속에서 러시아가 직접 미국과 군사적으로 맞부딪힐 위험이 일시적으로 사라졌다.

러시아가 미국 및 EU와 무분별한 갈등을 원하지 않는다는 점은 2019년 9월 러시아와 우크라이나의 포로 맞교환에서 알 수 있었다. 우크라이나 사태로 촉발된 국제사회의 제재가 러시아 경제를 압박하는 상황을 벗어나기 위한 결정이었다. 러시아가 군사적 대결에도 불구하고 미국 및 EU와 경제 협력을 원하고 있음을 감지할 수 있다. 이들과 경제적 교류와 협력이 없을 경우 러시아는 천연자원 수출경제에서 탈피할 수 없기 때문이다.

미국의 무분별한 후퇴와 러시아의 성공적 공세

사실 러시아의 영향력을 확대하기 위해 미국과 직접 대결을 벌여야 하는 상황 자체가 많이 사

라지고 있다. 2019년 러시아가 제국의 위상을 재확립하는 과정에서 핵심 환경은 주요 핵심 지역에서 미국의 무분별한 퇴각이다. 이러한 국제정치적 공백을 재빨리 치고 들어오는 식으로 러시아는 제국의 위상을 회복하고 있다. 군사적 수단에 크게 의지하지 않고 중재자로서의 역할을 통해 손쉽게 영향력의 공간을 넓히고 공고히 하고 있다. 중재자로서의 능력은 이미 2013년 11월 이란 핵무기 개발 문제 해결을 위한 P5+1(UN 안보리 상임이사국과 독일) 체제 구성에서 증명했었다. 최근의 쿠르드족 사태가 극적이다. 10월 트럼프 미 행정부가 시리아 북동부 주둔 병력의 철수를 발표한 지 사흘 만에 터키군이 시리아 쿠르드족 민병대를 공격한 사건에서 러시아의 적극적인 중재자 역할이 돋보였다. 터키군의 군사행동이 야기하는 혼란에 미국이 수수방관하는 사이 쿠르드족의 요청에 러시아가 즉각적으로 화답했다. 푸틴 대통령은 에르도안(Recep Tayyip Erdogan) 터키 대통령을 만나 러시아·시리아·터키의 공동 관리에 합의했다. 덤으로 미국이 남기고 간 지역 군사기지를 접수했다. 미국의 후퇴에 뒤이은 러시아의 진입을 중동 지역에서 목도한 한 해였다.

그림 1. 미군 철수 후 시리아로 진입한 러시아군

출처: 연합뉴스.

절대 강자의 위상을 지구적 차원에서 조정·축소하려는 미국과 동유럽, 중동에서 제국의 지위를 회복하려는 러시아라는 구도가 동북아시아에서도 재현될 조짐을 보이고 있다. 한국의 방위비 분담을 강하게 요구하는 미국, 그리고 러시아의 공세적 세력 확장 의도가 동북아시아에서 최근 분명하게 나타났다. 한국방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone, KADIZ)을 몇 차례 침범한 사건이다. 이는 동북아시아에서 러시아의 이해를 보다 적극적으로 고려해줄 것을 한국 정부에 표시하는 무력시위라 할 수 있다. 우크라이나와 중동을 넘어 동북아시아로 러시아의 제국적 목표가 확대되는 양상이다.

2020년 전망

제국의 야망: 단기적 성공과 장기적 불확실성

2020년에도 러시아가 국제정치에서 강대국의 위상을 더욱 확고히 하고자 중동 등에서 팽창적인 노선을 취하겠지만, 이를 지지할 국내적 기반이 튼튼하다고 할 수 없다. 핵심적으로 러시아의 경제적 미래가 여전히 불투명하고 방향성도 분명하지 않다. 소련 붕괴로 시작된 거의 십 년 동안의 혼란스럽고 고통스러운 시장경제 개혁의 상흔이 아직도 수습되지 못한 듯하다. 2000년대 중반 이후 주요 천연자원 추출 사업이 국유화 혹은 국가의 확실한 통제하에 놓인 점을 제외하고 뚜렷한 경제적 대안과 목표를 향해 달려가고 있지 못하다. 이는 여전히 러시아가 자원의 저주(resource curse)가 만들어놓은 함정에서 쉽게 탈출하고 있지 못한다는 방증이며 단기적으로 뚜렷한 돌파구가 보이지도 않는다. 이는 러시아가 궁극적으로 국제정치 무대에서 강대국으로 재도약하는 데 큰 걸림돌이 될 전망이다.

무엇보다 경제발전에 필요한 다양한 요소를 결여하고 있다. 서구식 자본주의 제도를 확립하기에는 법적 기초가 허약하다. 재산권이 안정적이지 않기에 생산적 활동에 매진할 유인이 약하다. 반대로 중국처럼 강력한 발전국가를 만들어 거대한 국내시장을 거점으로 국가가 핵심 선도산업을 주도하기에는 러시아 정부는 충분히 독재적이지 않다. 여전히 부정선거가 만연하지만, 주기적 선거에 의지해서 권력에 접근해야 하는 러시아 지배 엘리트는 강력한 개혁이 가져오는 단기적인 정치적 어려움에 민감할 수밖에 없다.

러시아 경제는 힘들고 불확실한 개혁이라는 쓴 약을 피할 여력을 지니고 있다. 바로 풍부한 천연자원이다. 문제는 셰일혁명으로 인해 석유의 국제시장 가격이 2000년대 푸틴 집권 초처럼 엄청나게 치솟기는 어려운 구조이다. 이는 러시아가 더 강한 국가로 발돋움하는 것을 재정적으로 어렵게 할 것이다.

러시아의 전통적 비대칭성인 군사적 힘과 경제적 능력 사이의 격차가 내년에도 개선되기는 어려울 전망이다. 언제까지 러시아 경제가 러시아의 강대국 외교를 뒷받침할 수 있을지 구체적으로 예측하기는 어려우나 장기적으로 러시아가 중국과 미국의 삼극체제의 한 축으로 계속해서 남아 있을지 의문스럽다. 하지만 여전히 향후 몇 년 동안 러시아는 여전히 국제무대에서 중국의 경쟁적 파트너로 남으면서 미국에 대항하는 강대국 행세를 할 충분한 여력을 지니고 있다. 단기적으로 제국의 야심을 추구할 여력을 지닌 러시아이지만 장기적으로 중국과 미국의 경제가 커가는 것을 따라잡기 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 러시아는 계속해서 과거의 유산(군사기술 분야)과 자연의 혜택을 내년에도 조금씩 소비하면서 강대국의 위상을 견지할 것으로 예상한다. 분명 경제적 도약을 위한 말의 잔치는 내년에도 계속되겠지만 선거 경쟁이 만드는 정치적 논리로 인해 통합러시아당(Единая Россия)은 고통스러운 개혁의 칼을 빼 들지 못할 것이다. 국내개혁이라는 어려움 대신 제국의 부활이라는 보다 손쉬운 민족주의적 노선으로 정치적 정당성을 확보할 것이다.

국력이 뒷받침되지 않은 제국의 건설은 서서히 죽어가는 공룡의 운명을 닮을 공산이 크다. 제국을 건설하는 데 들어가는 비용에 비해 발생하는 수익이 적을 경우 국부의 유출이 장기화된다.

사실 소련의 몰락을 우리는 무리한 제국 건설에서 발생하는 한계 비용이 한계 소득을 지속적으로 넘어서면서 서서히 쇠퇴한 결과로 해석할 수 있다.

이러한 러시아의 발전 전망은 강대국 국제정치에 커다란 함의를 준다. 미국의 지정학적 후퇴와 중국의 도전 속에서 러시아의 팽창 노선이 일시적으로 성공하고 있지만, 장기적으로 러시아의 쇠퇴는 분명하고 미국과 중국의 양극체제가 더욱 확고해질 것으로 보인다. 이러한 장기적 추세를 배경으로 하면서 단기적으로 러시아는 아직까지 독자적으로 미국에 맞서기에는 다소 역부족인 중국의 주요 파트너 역할을 하면서 지리적으로 인접한 중동의 인종적·종교적 갈등에 개입해서 자신의 국제정치적 위상을 높일 것이다.

제국의 여력: 푸틴의 정치적 미래와 러시아 외교

러시아의 제국적 도약 정책에서 핵심 변수는 푸틴이라는 인물이다. 내년에도 푸틴의 안정적 통치가 지속되리라 전망된다. 푸틴 집권 이후 멕시코의 제도혁명당의 역사와 유사한 발전을 겪고 있는 러시아 정치임을 이해할 때 우리는 부침 없는 러시아 대외정책의 일관성과 지속성을 설명할 수 있다. 헤게모니 정당과 다수의 군소정당 구도가 지속되는 이상 통합러시아당과 푸틴에 대한 반대 세력의 도전은 내년에도 어렵다.

그림 2. 푸틴 대통령과 메드베데프 총리

출처: 연합뉴스.

푸틴의 후계자로 메드베데프(Dmitry Medvedev) 총리가 여전히 1순위로 꼽히고 있다는 점은 제국을 꿈꾸는 러시아에게는 다행스러운 일인지 모른다. 메드베데프 총리의 최대 장점은 푸틴에게 자신의 충성심을 증명했다는 사실이다. 2000년대 초 두 번의 대통령 임기를 마친 후 헌법의 규정상 쉬어가야 하는 다소 불안한 시간 동안 메드베데프는 누가 주인인지를 한순간도 잃지 않는 모습을 보였다.

이를 종합하면 2020년 러시아 정치에 대한 중요한 전망을 할 수 있다. 내년에도 푸틴이 새로운 후계자를 물색하기 위해 동분서주하지 않는다. 국내 정치에서 계속해서 별다른 불안정 요인이 없다는 의미이다. 이러한 전망의 함의를 좀 더 깊이 있게 음미하기 위해서 두 번째 임기 말 1999년 옐친의 러시아 정국을 떠올리는 것은 도움이 된다. 당시 옐친 대통령은 서방 세계를 긴장시킨 전통 공산주의자 프리마코프(Yevgeny Primakov)를 위시해 다수의 총리를 임명과 해임하기를 반복했다. 옐친과 그의 측근의 눈에 이들의 충성심이 의심스러웠다. 그런 혼란을 겪은 뒤에 발견한 인물이 푸틴이다. 충성스러움보다는 정치적으로 세가 없어 허약해 보였던 푸틴은 그들에게 믿음직스럽진 않았지만 안전한 승부수라 믿었다. 그들의 판단은 보기 좋게 틀렸지만 말이다.

내년의 정치적 안정을 예상하는 근거는 헌법 개정을 단행할 수 없는 푸틴의 정치적 어려움이다. 메드베데프라는 믿을 만한 후계자를 확보한 푸틴이 설사 연임을 위한 헌법 개정을 원한다 하더라도 이를 위한 정치적 지지를 내년에도 확보하지 못할 전망이다. 가장 큰 이유는 내년에도 지속될 석유 가격의 상대적 안정 때문이다. 셰일혁명이 석유 시장을 강타한 이후 석유 가격의 높은 상승을 기대하기 어렵기에 푸틴 정부의 재정적 능력은 내년에도 상당히 제한적일 것이다. 실제로 푸틴의 대중적 인기는 세계 석유 시장가격과 연동하고 있다. 셰일혁명으로 인해 석유 시장가격이 일정 수준에서 제한되는 불가피한 상황에서 푸틴 정부가 러시아 국민의 정치적 지지를 매수할 수 있는 재정적 능력을 일순간에 회복할 가능성은 별로 크지 않다. 이는 푸틴이 헌법 개정을 위한 대중적 동원의 한계를 의미한다.

헌법 개정의 시도도 후계자 물색 노력도 없을 것으로 예상되는 2020년 안정적인 러시아 국내 정치에 힘입어 러시아는 지속적으로 강대국 노선을 내년에도 이어갈 것이다. 특별히 중동에서 러시아의 성공은 더욱 확고해질 전망이다. 몇 년 전 우습게 끝나버린 군사 쿠데타를 빌미로 지속적인 정적 제거와 쿠르드족 독립 문제라는 대외적 이슈 덕분에 터키의 에르도안 정권은 별다른 어려움 없이 계속 기존 친러시아 대외노선을 지속할 전망이다. 초반의 붕괴 위기를 벗어나 공식적 승리가 눈앞에 있는 아사드(Bashar al-Assad) 시리아 대통령은 그 어떤 이보다 푸틴에게 감사할 처지에 있다. 미국과 사우디 아라비아와 군사적 대결을 벌이고 있는 이란은 드론 공격 등으로 사우디 아라비아와 미국에 믿을 만한 보복 공격 능력을 증명했다. 처벌 능력이 증명된 이상 상대의 배신은 어렵다. 미국과 사우디 아라비아의 이란에 대한 전면전이 당분간 어려운 이유이다. 국지적 갈등에도 불구하고 확전이 없을 것이며 이는 러시아가 중동 지역에 별 군사·재정적 부담 없이 계속 개입할 수 있다는 의미이다. 트럼프(Donald J. Trump) 대통령의 혼란스러운 후퇴로 러시아의 중동에서 지위는 더욱 공고히 될 것이다.

북한의 도발을 즐길 러시아

동북아에서의 러시아의 전략을 예상하기 위해서 우리는 무엇보다 북한의 선택을 북한의 국내 정치적 논리로 예상할 필요가 있다. 왜냐하면 러시아는 북한의 노선과 전략에 영향을 미치기보다는 편승하는 선에서 동북아에서의 영향력을 유지코자 한다. 대체로 북한의 어떠한 선택도 러시아의 이익에서 크게 벗어나 있지 않다. 미국과의 성공적인 협상으로 대북제재가 풀리든 군사적 긴장이 높아지든 러시아는 북한의 선택에 힘을 실어 주어 동북아시아에서 영향력을 계속 유지할 수 있다. 러시아의 선택을 예측하기 위해 잠시 북한의 선택을 확률적으로 살펴야 한다. 북한의 선택은 50 대 50의 확률이 아니다. 북한의 선택에 종속하는 러시아의 동북아 전략이기에 여기서 북한의 선택을 병렬적으로 나열하기보다는 잠시 국내정치적 논리로 이를 예상해 본다.

무엇보다 북한이 미국이 만족할 수준의 비핵화를 제시하기 어려운 매우 근본적 이유가 있다. 북한 정치제도의 요체인 수령제의 속성이다. 수령제의 기본 대외노선은 바로 자주노선이다. 군사적 독립성을 단지 미국뿐만 아니라 중국에 대해서도 유지하고 싶어 하는 수령이다. 김일성이 1956년 8월 종파 사건을 기회로 뼛속 깊이 새긴 교훈이다. 수령이 핵을 포기할 수 없는 이유이다. 엘리트는 다른 이해를 가질 수 있지만, 북한은 절대적 개인독재국가이다. 비교독재연구에서 독재의 안정에 주요한 척도로 생각하는 집권 5년을 넘긴 김정은의 수령체제는 공고하다. 김정은의 신체적 안위가 직접적으로 문제가 되지 않는 한 수령제가 흔들릴 가능성은 거의 전무하다. 비핵화의 가능성 역시 거의 없다.

비핵화 갈등으로 빚어질 북한과 미국의 대결이 러시아의 지정학적 이해를 해치지 않는다. 오히려 미국의 전략적 관심이 동북아로 분산되는 것은 러시아에 유리하다. 러시아는 북한의 군사도발이 중동과 동유럽 등에서 미국의 관심을 더욱 분산시키는 계기가 될 것으로 믿을 것이다. 손자는 일찍이 아전적분(我專敵分)의 전략을 제시한 바 있다. 나의 힘을 한곳으로 집중하여 분산된 상대를 공격하면 쉽게 승리할 수 있다는 전략이다. 동북아시아에서 북한과 미국의 군사적 갈등은 다른 지역에서 러시아가 미국을 대하기가 수월해진다는 의미이다. 제국의 부활을 위해 미국과의 대결이 불가피한 러시아이기에 자신의 지정학적 이해를 진전하기 위해서 군사적 긴장을 높이고자 하는 북한의 의지를 적극적으로 지지할 공산이 크다.

북한의 도발이 러시아에게 부담스럽지 않은 이유는 하나 더 있다. 바로 북한이 군사적으로 그리고 독자적으로 미국 등과 맞설 수 있기 때문이다. 시리아, 우크라이나 등에서는 러시아의 물리적 개입이 불가피했다. 제국 러시아의 부담이다. 경제적으로 아주 허약하고 군사적으로 강력한 북한 덕분에 동북아시아에서 러시아의 영향력을 헐값에 유지할 수 있다.

2020년 러시아와 한국: 말의 성찬

북한의 선택에 올라타면서 러시아는 별다른 성공 가능성이 없는 중재자 역할을 유지할 것으로 전망한다. 내년에도 사람들의 이목을 집중시킬 회담과 만남이 미국과 북한 사이에 몇 차례 더 있을 수 있다. 회담은 실질적 비핵화를 위한 성과보다는 동북아시아에서 북한을 위한 전략적 공간이 더욱 열리는 쪽으로 작동할 것이다. 미국의 대북 제재 공조를 흔들 각종 양자회담을 활성화시킬 것이다. 결국 이는 북한, 중국, 러시아의 삼각협력을 더욱 촉진시킨다고 예상할 수 있다.

북한이 공세적으로 남북 관계를 경색시키는 상황 속에서 한국, 북한, 러시아의 경제협력의 말잔치마저 사라지는 듯하다. 내년에는 러시아의 신동방정책, 한국의 신북방정책이라는 말잔치를 벌이기에 민망할 정도로 북한 핵을 둘러싼 동북아 정세가 얼어붙을 전망이다. 수령의 북한이 아래로부터 시장화를 용인하면서 실제적 시장경제가 작동하는 것을 막지는 않겠지만 수령이 나서서 시장경제를 전면적으로 도입하는 위로부터의 시장 개혁은 여전히 요연하다. 동북아에 대한 러시아의 미온적인 관심, 북한의 수령경제, 한국의 새로운 경제적 도전 속에서 신북방정책은 말의 성찬임을 내년에도 확인할 것이다. 러시아는 다시 한번 유라시아 발전이라는 듣기 좋은 수사를 던지면서 중동의 맹주로서의 지위를 다지며 동유럽에서 유럽연합의 영향력을 막는 데 더욱 주력할 것으로 예상한다.

그렇지만 러시아와 한국 정부는 양자 간 협력이라는 말의 성찬을 포기하지 않을 것이다. 올해 수차례 KADIZ를 침범한 러시아이지만 내년에는 한국 정부를 강하게 압박하는 식의 외교·군사 노선을 피할 공산이 크다. 오히려 북한의 도발이 거세질 경우 한국 정부의 국제적 불안감을 고조시키지 않기 위해 유화적 몸짓을 취할 것으로 예상한다. 북한의 위협이 고조되는 상황에서 한국을 강하게 압박할 경우 사드(THAAD) 문제 등에서 한국 정부가 러시아에 불리한 외교·군사 노선을 취할 위험이 있기 때문이다. 북한의 군사적 긴장 격화가 있을 경우 이를 지지하면서도 동시에 주도적으로 대화의 장을 마련하는 식으로 동북아시아에서 한국 정부를 잃지 않기 위한 쉬운 노력을 계속할 것으로 예상한다. 한국 정부 역시 러시아의 중재 노력에 화답하는 식으로 동북아에서 군사적 긴장이 조절될 수 있기를 원할 것이다. 그렇지만 동북아시아에서 한국과 러시아의 공통의 이해는 여기까지 일 것이다.

분리독립과 포퓰리즘, 안보동맹의 균열로 대혼란의 기로에 선 유럽

2019년 평가

2019년 유럽의 정세는 한마디로 '혼돈'이었다. 혼돈의 중심에는 단연 영국의 유럽연합(European Union, EU) 탈퇴, 즉 브렉시트(Brexit) 문제가 있었다. 2016년 6월 국민투표에서 근소한 차이로 가결된 이후 3년을 훌쩍 넘겼음에도 브렉시트는 여전히 결론을 내지 못하고 있다. 전임 메이(Theresa May) 총리는 물론 현 존슨(Boris Johnson) 총리 또한 EU와 탈퇴 협상안에 합의하는 데는 성공했지만, 정작 의회의 비준을 받는 데는 실패했다. 지금까지 도합 네 차례에 걸쳐 영국 의회는 EU와의 탈퇴 협상안을 부결시켰고, 그 결과 애초 6월 29일로 예정되어 있었던 영국의 탈퇴 시한은 10월 31일로 1차 연기된 데 이어 또다시 2020년 1월 31일로 연기되었다. 브렉시트 문제를 둘러싼 정치적 혼란 속에서 영국은 결국 조기 총선의 길을 택할 수밖에 없었다. 의회가 탈퇴 협상안에 대한 합의를 하지 못하는 상황에서 현재의 교착상태를 벗어나는 유일한 방법은 조기 총선을 통해 새로운 의회를 구성하는 것뿐이기 때문이다.

브렉시트 문제를 둘러싼 영국 정치의 난맥상은 지난 수년간 유럽을 휩쓸고 있는 포퓰리즘, 특히 극우 포퓰리즘의 문제와 연동되어 있다. 예상과 달리 2016년 브렉시트 국민투표가 가결될 수 있었던 것은 극우 영국 독립당(UK Independence Party, UKIP)의 반이민자 선동이 보수당 강경파의 민족주의, 유럽회의주의(Euroskepticism) 노선의 정치적 파괴력을 배가시켰기 때문이다. 브렉시트 국민투표를 전후하여 반이민주의와 국수주의를 표방하는 극우 포퓰리즘은 하나의 유럽적 현상으로 자리 잡았다. 급기야 오랫동안 극우 정당의 청정 지역으로 남아있던 스페인에서도 2019년 11월 총선에서 신생 극우 정당 복스(Vox)가 52석을 획득하여 단숨에 제3당으로 부상하는 상황이 연출되기에 이르렀다. 이보다 앞선 2019년 5월 유럽의회선거는 극우 정당의 성장이 유럽적 현상임을 다시금 확인시켜 주는 계기였다. 애초 우려했던 대약진까지는 아니었지만, 전체 73석의 의석을 차지한 극우 정당들이 '정체성과 민주주의(Identity and Democracy)'라는 명칭의 의견그룹으로 결집하여 향후 유럽정세에 중요한 변수로 자리 잡게 되었다.

극우 포퓰리즘 정당이 약진하면서 유럽 정치는 일대 혼란에 빠져들었다. 정당 체제가 빠르게 재편되었을 뿐만 아니라, 극우 정당이 참여한 연립정부 내부의 갈등으로 정국의 불안정성이 증가하였기 때문이다. 이탈리아에서는 2018년 5월 총선을 통해 탄생한 신생 포퓰리즘 정당 오성운동과 극우 동맹당(Lega) 사이의 연립정부가 두 정당 사이의 갈등으로 불과 1년이 채 안되어 붕괴하였다. 2019년 5월 오성운동은 연립정부에서 탈퇴한 동맹당을 대신하여 중도 좌파 민주당(Democratic Party)과 새로운 연립정부를 구성할 수 있었지만, 극우 동맹당에 대한 지지가 오히려 폭등하면서 이탈리아 정국의 불안정성은 지속되고 있다. 스페인에서는 극우 정당 복스의 약진 속에서 2019년 4월과 11월 두 차례의 총선을 치르고서야 간신히 연립정부를 구성할 수 있었다. 그것도 10월에 불거진 카탈로니아(Catalonia) 사태라는 복병을 만나고 나서야 가능해진 것이었다.

2019년은 대내적으로 유럽 정치가 혼란을 거듭하는 가운데 대외적으로는 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 분담금 문제와 미국의 일방주의적 외교정책을 둘러싼 미국과 유럽 사이의 갈등이 유럽 내부의 갈등으로 비화할 조짐이 나타난 해이기도 하였다. 갈등의 요체는 유럽이 NATO 중심의 전통적인 안보체제를 지속할 것인가 아니면 이를 대체할 새로운 안보동맹을 구성할 것인가의 문제였다. 2019년 11월 마크롱(Emmanuel Macron) 프랑스 대통령은 영국 주간지 이코노미스트(The Economist)지와의 인터뷰에서 NATO가 '뇌사 상태'에 이르렀다는 극단적 표현까지 동원하면서 NATO를 대체할 유럽의 새로운 안보동맹체제로서 유럽방위군(European Army)의 필요성을 역설하였다. 유럽방위군 구상은 마크롱 대통령이 취임 직후부터 역설해 온 것이라는 점에서 그 자체로 새로운 것은 아니었다. 문제는 그가 유럽방위군 구상이 NATO를 대체해야 한다고 주장했다는데 있었는데, 이는 마크롱 대통령의 발언이 알려진 직후 유럽의 군사안보협력 강화가 NATO체제와 병존해야 한다는 메르켈(Angela Merkel) 독일 총리의 즉각적인 반박이 이어지는 이유가 되었다. 트럼프 행정부 출범 이후 NATO 분담금 문제를 둘러싸고 전개되던 미국과 유럽 사이의 갈등이 유럽의 안보동맹체제를 둘러싼 독일과 프랑스 사이의 갈등으로 비화한 것이다.

2020년 전망

브렉시트, 또 다른 혼돈의 시작

2019년 한 해 동안 유럽은 브렉시트를 둘러싼 혼란으로 몸살을 앓았다. 3년이 넘는 시간이 지나면서 영국은 물론 유럽에서도 브렉시트 피로감이 더해 가고 있지만, 여전히 뾰족한 해법은 보이지 않는다. 2017년 3월 29일 메이 전임 총리가 리스본 조약(Treaty of Lisbon) 50조를 공식 발동시킬 때만 해도 조약에 규정된 2년의 협상 기한이 만료되는 2019년 3월 29일에 브렉시트가 현실화될 것으로 보였다. 그러나, 2018년 11월 메이 총리가 EU와 합의한 탈퇴협상안이 의회에서 부결되고, 2019년 3월 EU와 체결한 재협상안 마저 두 차례에 걸쳐 부결됨으로써 결국 EU의 동의를 얻어 탈퇴 기한을 10월 31일로 연기하였다. 2019년 7월 보수당내 대표적인 브렉시트 강경파인 존슨 총리가 메이 총리의 뒤를 이어 취임하면서 이른바 노딜 브렉시트(No-deal Brexit)의 가능성마저 점쳐졌으나, 논란 끝에 결국 탈퇴 기한을 2020년 1월 31일로 재차 연장하는 것으로 마무리되었다. 10월 17일 존슨 총리가 EU와 합의한 탈퇴협상안이 의회에서 부결된 결과였다.

두 차례의 탈퇴 협상안이 네 차례에 걸쳐 부결되면서 결국 향후 브렉시트의 전망은 오는 12월 12일 치러질 조기 총선 결과에 달려 있게 되었다. 그러나 조기 총선이 브렉시트를 둘러싼 난맥상의 해법이 되기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 보수당과 노동당 등 주요 정당이 브렉시트 협상안에 대한 당내 이견을 극복해야 한다. 보수당은 노딜 브렉시트도 불사하겠다는 강경파와 협상을 통한 탈퇴를 주장하는 온건파가 대립하고 있고, 노동당은 EU 잔류파와 탈퇴 후 관세동맹파가 경합하고 있다. 둘째, 어느 정당이든 선거에서 압도적인 지지를 받아야 한다. 양대 정당이 브렉시트 문제에 대한 당내 이견을 극복한다는 전제하에 한 정당이 총선에서 압도적인

그림 1. 브렉시트 협상안을 설명하는 존슨 영국 총리

출처: 연합뉴스.

지지를 얻어야지만 내년 1월 31일 기한 내에 브렉시트 문제가 매듭지어질 수 있는 것이다. 전자의 경우 총선 과정을 통해 어느 정도 극복될 수 있다 하더라도, 후자의 경우 현재로서는 그 가능성이 커 보이지 않는다. 존슨 총리는 조기 총선을 통해 과반수 의석 획득을 기대하고 있을지 모르겠으나, 지난 2017년 전임 메이 총리가 똑같은 의도에서 실시했던 조기 총선이 오히려 반대의 결과를 낳아 결국 아일랜드 민주연합당(Democratic Unionist Party, DUP)과 연정을 구성해야 했다는 점에서 낙관할 상황은 아니다.

12월 12일 총선 이후 브렉시트 시나리오는 두 가지로 남아 있다. 노딜 브렉시트든 협상을 통한 브렉시트든 내년 1월 31일에 브렉시트가 완료되는 것이 그 하나이고, 또 다른 하나는 탈퇴 기한이 재차 연장되는 것이다. 후자의 경우 브렉시트 문제를 둘러싼 피로감이 극에 달하고 있다는 점에서 그 가능성이 높지 않으나, 영국은 물론 EU 또한 노딜 브렉시트에 대한 우려가 크다는 점에서 영국이 협상안 합의에 실패할 경우 EU가 재차 탈퇴 기한을 연장해 줄 가능성을 배제할 수는 없다. 이 경우 지금까지와 같은 혼란이 지속되는 것을 의미한다. 어떤 형태로든 내년 1월 31일 브렉시트가 현실화된다 해도 혼란이 불가피하기는 마찬가지다. 노딜이든 협상이든 브렉시트가 현실화될 경우 북아일랜드 갈등 문제가 불거지는 것은 불가피하고, EU 잔류 의사를 표방해 온 스코틀랜드가 몇 해 전 시도했던 영국으로부터의 분리독립을 재시도할 가능성이 높기 때문이다. 설령 브렉시트 문제를 매듭짓는다고 해도 그보다 더 큰 복병에 직면하는 것이 불가피한 것이다.

그동안 영국이 브렉시트 협상안 비준에 난항을 겪었던 핵심적인 이유는 북아일랜드 문제에 있다. 아일랜드와 영국은 북아일랜드 문제를 놓고 오랫동안 갈등을 벌여 왔고, 이 속에서 북아일

랜드 지역은 내전에 가까운 사회적 혼란을 겪어 왔다. 이러한 혼란은 1998년 4월 10일 북아일랜드의 영국 잔류 및 북아일랜드 독립 세력과 영국 정부 사이의 평화를 골자로 하는 벨파스트 협정(Belfast Agreement)을 통해 비로소 봉합될 수 있었다. 그런데, 브렉시트로 영국령 북아일랜드와 아일랜드 사이에 국경이 그어질 경우 벨파스트 협정이 사실상 효력을 상실하고 과거의 갈등이 재현될 공산이 큰 것이다. 이 때문에 전임 메이 총리는 북아일랜드 문제에 대한 해법이 합의될 때까지 영국이 일정 기간 EU와의 관세동맹에 잔류하는 이른바 '백스톱(backstop)안'을 탈퇴 협상안으로 마련한 바 있었다. 그러나 이 협상안은 즉각적인 EU 탈퇴를 요구하는 보수당 내 강경파로부터도, EU 잔류파는 물론 영국이 영구적으로 EU와의 관세동맹에 남아야 한다고 주장하는 의원들로부터도 외면당하는 결과를 낳았다. 보리스 존슨 총리는 영국이 EU에서 즉각적으로 탈퇴하는 대신 북아일랜드를 EU의 규칙이 적용되는 예외지역으로 두고 북아일랜드 의회가 이 조치의 지속 여부를 결정하도록 하는 협상안을 마련하였으나 이 또한 의회의 승인을 받는 데 실패했다. 브렉시트 이후 EU와의 관세동맹 잔류를 주장하는 노동당은 물론, 보수당의 연립정부 파트너인 아일랜드 민주연합당이 강력히 반발한 결과였다. 존슨 총리의 협상안에 따르면 영국 본토와 북아일랜드 사이에 통관 사무소를 설치하는 것이 불가피한데, 북아일랜드의 영국 편입을 주장하는 아일랜드 민주연합당으로서는 이를 받아들일 수 없었다.

영국의 EU 잔류 이외에는 북아일랜드 문제에 대한 해법이 사실상 존재하지 않는다는 점에서, 내년 1월 31일 브렉시트가 현실화될 경우 영국이 과거와 같은 북아일랜드 갈등의 소용돌이에 휘말려 드는 것은 불가피해 보인다. 다른 한편, 바로 이 점 때문에 영국의 탈퇴 기한이 1월 31일 이후로 재차 연장될 가능성도 있다. EU의 입장에서 가장 우려되는 지점은 브렉시트가 영국은 물론 유럽 전역에 잠복해 있는 분리독립 운동의 촉매제로 작용하여 유럽 정치가 일대 혼란에 빠질 수 있다는 점이다. 최근 불거진 카탈로니아 사태는 이것이 전혀 기우가 아님을 보여준다. 이러한 상황에서 영국이 내년 1월 31일까지 협상안 합의에 실패하여 또다시 탈퇴 기한 연장을 요청할 경우 EU로서는 피로감에도 불구하고 이에 대해 관용적인 태도를 취할 수밖에 없는 것이다. 지금까지와 마찬가지로 2020년에도 브렉시트를 둘러싼 혼란은 지속될 것이다.

카탈로니아 사태, 대혼란의 전조?

브렉시트가 분리독립문제를 둘러싼 미래의 갈등을 예고하는 것이라면, 최근 불거진 카탈로니아 사태는 이 문제가 현재의 유럽정치에서 차지하는 폭발력을 웅변적으로 보여주는 사건이다. 카탈로니아 분리독립 문제를 둘러싼 갈등은 오랜 역사적 연원을 가진 것이지만, 최근 이 문제가 폭발하게 된 직접적인 계기는 2006년 통과된 카탈로니아 자치법 개정을 둘러싼 갈등이었다. 카탈로니아의 '역사적 국가성'을 인정하고 카탈로니아어를 국가 공용어로 사용하며 독자적인 조세권을 부여하는 등의 내용을 포함한 이 법안은, 당시 사회주의노동자당(Partido Socialista Obrero Español, PSOE)이 이끌던 중앙정부와 카탈로니아 지방정부 사이의 역사적 화해를 상징하는 것이었다. 그러나 이 법안은 동시에 스페인의 국가적 통일성을 주장하는 우파 정치세력의 격렬한 반대를 불러일으킨 것이기도 하였다. 2006년 자치법 개정안을 둘러싼 갈등은 결국 헌법소원으로 번졌고, 2010년 스페인 헌법재판소가 위헌 판결을 내림으로써 카탈로니아 사태는 새로운 전기

를 맞게 된다. 헌법재판소의 위헌 판결은 유로존 위기 이후 상대적으로 부유한 카탈로니아 지방에 누적된 불만과 맞물리면서 카탈로니아 지방정부가 자치권 확대를 넘어 분리독립 운동에 본격적으로 나서는 계기가 되었다. 2014년 분리독립 찬성 여부를 묻는 비공식적 국민투표를 단행한 데 이어, 2015년 지방선거에서 분리독립파가 승리한 이후에는 공식적인 독립 절차에 착수하기도 하였다. 그 정점에 2017년 10월 국민투표와 카탈로니아 공화국 수립 선포가 있었다.

카탈로니아 분리독립이 현실화되면서 스페인은 급속한 헌정 위기에 빠져들었다. 스페인 중앙정부는 카탈로니아 독립을 인정하지 않음은 물론 자치권까지 박탈하면서 강경히 대응했고, 그 결과 카탈로니아 분리독립 운동은 사실상 진압되었다. 중앙정부의 강경 대응으로 수면 아래 가라앉았던 카탈로니아 갈등은 올해 10월 스페인 법원이 2017년 국민투표를 주도했던 당사자들에게 중형을 선고하면서 다시금 폭발했다. 법원의 중형 선고에 반발하여 바르셀로나를 중심으로 대규모 항의 시위가 벌어졌고, 항의 시위는 곧 분리독립 시위로 이어졌다. 2017년 스페인 헌정 위기를 초래했던 카탈로니아 사태가 2019년 말 다시 불거지면서 2020년의 스페인 정국이 한 치 앞을 알 수 없는 안개 속으로 내몰리고 있다.

그림 2. 2019년 10월 카탈로니아 분리독립 시위

출처: 연합뉴스.

카탈로니아 사태는 동전의 양면처럼 스페인의 정치 혼란과 맞물려 있다. 지난 4년 동안 총 4번의 선거를 치를 정도로 스페인 정국은 불안정을 거듭해 왔다. 특히 2019년에는 4월과 11월 두 차례 총선을 치르고 나서야 간신히 사회주의노동자당과 포데모스(Podemos) 사이의 연립정부가 구성되는 등 혼란을 거듭해 왔다. 4월에 연립정부 구성에 나섰던 두 정당이 11월 총선을 치르고서야 합의에 도달할 수 있었던 것은 카탈로니아 사태의 격화와 신생 극우 정당 복스의 약진

이라는 조건을 배경으로 한 것이었다. 11월 총선에서 복스가 일약 원내 제3당으로 부상할 수 있었던 것은 카탈로니아 문제에 대한 강경 대응을 주장하였기 때문이다. 카탈로니아에서 분리독립 요구가 거세지는 것에 비례하여 그에 대한 강경 진압을 주장하는 목소리 또한 거세지고 있다. 이러한 상황에서 사회주의노동자당과 포데모스는 여러 이견에도 불구하고 황급히 연립정부 구성에 합의할 수밖에 없었다. 그러나 문제가 사라진 것은 아니다. 유로존 위기 이후 보편화된 긴축정책의 지속 여부를 놓고 양 정당이 큰 이견을 보일 뿐만 아니라, 연립정부 출범 초기부터 카탈로니아 사태의 책임을 놓고 공방을 벌이는 상황이 연출되고 있기 때문이다. 어렵게 구성된 연립정부가 2020년도에 순항할 수 있을지 회의론이 부상하는 이유이다. 게다가 카탈로니아 사태에 대한 강경 진압을 주장하는 복스가 제3당으로 약진하면서, 카탈로니아 사태를 둘러싼 갈등이 더욱 첨예화될 것으로 보인다. 2020년 스페인 정국은 대혼란으로 빠져들 가능성이 높다.

유럽 정치의 뇌관 극우 포퓰리즘

유럽에서 스페인은 오랫동안 극우 정당의 청정지역으로 분류되어 왔다. 여타 유럽 국가들에서 극우 정당들이 오랜 역사적 전통을 가지고 있었던 것과는 달리, 스페인에서는 프랑코 독재가 무너지고 1978년 새 민주 헌법이 공표된 이후 2018년까지 극우 정당이 이렇다 할 존재감을 드러낸 적은 한번도 없었다. 이러한 스페인의 예외적 상황은 2013년 창당된 극우 정당 복스가 2018년 12월 지방선거에서 안달루시아 지방의회에 진출하고, 그로부터 채 1년도 되지 않아 원내 제3당이 되면서 종말을 고했다. 최근 몇 년간 유럽에 불어 닥친 극우 포퓰리즘의 광풍에서 스페인 또한 자유롭지 않게 된 것이다.

적어도 2014년 유럽의회 선거 이후 유럽에서 극우 포퓰리즘의 약진은 하나의 일반적 현상이

그림 3. 유럽의회 극우정당 그룹 '정체성과 민주주의'의 지도자들

출처: 연합뉴스.

되었다. 2014년 유럽의회 선거에서 영국의 영국독립당(UKIP), 덴마크의 국민당(People's Party), 프랑스의 국민전선(Front National) 등이 모두 1위를 차지하였고, 2013년 창당된 독일의 극우정당 '독일을 위한 대안(Alternative für Deutschland)'이 창당 1년 만에 유럽의회에 진출하는 등 극우정당의 성장세가 뚜렷했다. 이러한 사정은 2016년 오스트리아 대통령 선거, 2017년 프랑스 대통령 선거와 독일 총선, 2018년 이탈리아 총선 등에서 또다시 확인되었다. 2014년 유럽의회 선거에서 유의미한 지지율을 획득한 독일을 위한 대안당은 2018년 총선에서 단숨에 원내 제3당으로 부상하였다. 2018년 5월 이탈리아 총선에서는 극우 동맹당이 제2당으로 등극하여 연립정부의 파트너가 되는 기염을 토했다. 급기야 2019년 5월 유럽의회 선거 직전에는 극우 정당이 차기 유럽의회의 다수를 차지하게 될 것이라는 전망이 나오기도 하였다. 물론 유럽의회 선거에서 극우 정당이 다수당을 극단적인 상황은 연출되지 않았다. 그러나 총 73석의 의석이 각국 극우 정당에게 돌아갔고, 이들이 '정체성과 민주주의'라는 의견그룹으로 결집하면서 향후 유럽 정치의 뇌관으로 등장하게 되었다.

반이민주의와 국수주의를 표방하는 극우 포퓰리즘 정당의 약진이 두드러지면서 개별 국가 내에서의 정치적 혼란은 물론 오랫동안 유럽의 평화와 안정을 상징해 왔던 유럽통합의 향배에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다. 유럽의 극우 정당들이 유럽의회 내의 의견그룹으로 결집하면서 그들의 반EU 정책이 EU의 정책결정과정에 어떤 형태로든 영향을 끼칠 것이고, 개별 국가 단위에서 EU와의 갈등이 불가피해질 것이기 때문이다. '정체성과 민주주의' 그룹이 유럽의회는 물론 유럽연합의 정책결정을 좌우할 정도는 아니지만, 그렇지 않아도 EU에 대한 불만이 높아지고 있는 상황에서 그들의 반EU 선동이 EU와 회원국 사이의 갈등을 격화시키는 촉매제로 작용할 가능성이 크다. 특히 유로존 위기 이후 EU의 긴축정책에 대한 다양한 불만이 쏟아지고 있다는 점에서 그러하다. 최근 이탈리아의 정치 혼란은 이러한 사정을 단적으로 보여준다.

2018년 5월 총선 이후 이탈리아에서는 극우 동맹당과 중도 좌파 포퓰리즘 정당인 오성운동 사이의 연립정부가 출범했다. 반EU적 성향을 가지고 있다는 것 이외에 경제정책과 사회정책 등 모든 측면에서 의견을 달리하는 양 정당이 연립정부를 구성하면서 출범 초기부터 연립정부가 오래 지속되지 못할 것이라는 관측이 우세하였다. 그리고 그 관측은 금년 봄 동맹당이 연립정부에서 탈퇴하면서 현실로 나타났다. 연립정부 붕괴에 따른 정치적 혼란은 오성운동이 민주당과 연립정부 구성에 합의함으로써 일단락되었지만, 보다 중요한 문제는 이러한 일련의 과정이 이탈리아와 EU 사이의 갈등이라는 배경 속에서 이루어졌다는 점에 있었다. 유로존 위기를 거치면서 EU는 2012년과 2013년에 걸쳐 회원국의 강력한 긴축정책을 의무화하고 이에 대한 EU의 감시 기능을 강화하는 일련의 제도개혁을 단행하였다. 구조적 재정적자와 공공부채를 각각 GDP의 0.5%와 60% 이내로 제한하고, 회원국의 예산안에 대해 EU가 사전심의하는 것이 주요 골자였다.

오성운동과 동맹당은 이러한 EU의 정책을 비판하면서 2018년 총선에서 1, 2위를 차지할 수 있었고, 연립정부 출범 이후에는 EU와 공개적인 대립각을 형성하였다. 2018년 하반기에 2019년도 예산안을 둘러싸고 EU와 이탈리아 사이에 벌어진 공방이 그 단적인 예였다. 이 공방은 결국 이탈리아가 양보하는 것으로 귀결되었지만, 연립정부의 붕괴를 대가로 한 것이었다. 반긴축정책 기조를 주장하는 오성운동은 재정정책을 놓고 EU와 갈등하면서도 타협책을 모색하는 전략을 취한 반면, 동맹당은 EU 탈퇴를 포함한 강력한 반EU 노선을 주창한 결과였다. 문제는 이것이 오성운동의 지지율 하락과 동맹당의 지지율 상승으로 이어지고 있다는 데 있다. 2018년에 이어 2019년에도 새해 예산안을 놓고 EU와 이탈리아 사이의 갈등이 빚어지고 있는 가운데, 오성운동 주도의 새 연립정부가 보여주는 타협적인 태도보다 동맹당의 강력한 태도가 대중적 지지를 얻어가고 있는 것이다. 이는 비단 이탈리아 내부의 정치지형이 변동하는 문제에 그치는 것이 아니라, EU의 전망 문제와 직결된다. 이탈리아와 EU의 갈등이 전개되는 양상에 따라 동맹당을 주축으로 2020년도 이후 이탈리아의 EU 탈퇴를 주장하는 목소리가 광범위하게 확산될 가능성이 있는 것이다. 브렉시트를 둘러싼 혼란이 채 가시지 않은 상황에서 동맹당이 가파르게 저변을 확대해가고 있는 이탈리아의 현실은 유럽연합의 미래를 어둡게 하는 요인이 되고 있다.

유럽방위군 구상은 NATO를 대체할 것인가?

브렉시트와 분리독립 운동, 극우 포퓰리즘 등 대내적인 문제와 별개로 2020년도 유럽의 정세를 어둡게 하는 대외적 요인은 NATO 체제를 둘러싼 갈등이다. 이 문제는 미국과 유럽 사이의 갈등이라는 축과 독일과 프랑스의 내부 갈등이라는 두 축으로 전개되고 있다. NATO를 둘러싼 미국과 유럽 사이의 갈등은 2017년 트럼프 행정부가 출범하면서 시작되었다. 미국 우선주의를 앞세운 트럼프 행정부는 취임 직후부터 유럽 국가들의 NATO 분담금 인상을 요구하였고, 이미 2014년에 2024년까지 분담금을 GDP의 2% 수준으로 인상하기로 합의했던 유럽 국가들은 트럼프 행정부의 일방적이고 고압적인 태도에 대해 불만을 쌓아가고 있었다. 공교롭게도 NATO 분담금 문제를 놓고 미국과 유럽 사이에 갈등이 불거지기 시작한 2017년은 유럽방위군의 창설을 주창한 마크롱이 프랑스 대통령으로 취임한 해였다. 이 두 사안이 미묘하게 결합되면서 2019년 11월 NATO체제의 극복이냐 지속이냐는 문제가 유럽의 당면 쟁점으로 부상하게 되었다.

역사적으로 볼 때 마크롱의 유럽방위군 구상이 전혀 새로운 것은 아니다. 어떤 점에서 마크롱의 구상은 유럽통합 초기인 1950년 프랑스가 제안했던 유럽방위공동체(European Defense Community) 구상을 부활시킨 것이라고도 할 수 있다. 차이가 있다면 1950년 당시 프랑스가 이 제안을 좌절시킨 당사자이기도 했다면, 마크롱 정부는 그 어느 때보다도 강력한 의지를 갖추고 추진하고 있다는 점이 될 것이다. 마크롱 대통령은 2017년 취임과 동시에 유럽방위군 창설을 향한 사전 정지작업으로 NATO와 EU 체제 외부에 존재하는 새로운 군사 협력체 구상을 제안한 바 있었다. 이 구상은 현재 독일, 프랑스, 이탈리아, 영국 등 유럽 14개국이 참여한 EI2(European Intervention Initiative)로 현실화되었다. NATO를 대체할 유럽방위군 창설이라는 마크롱의 구상에는 동의하지 않더라도, 유럽 국가들 사이의 군사안보협력을 강화할 필요성에는 공감하고 있었기 때문이다.

NATO 문제를 둘러싸고 2019년 말 불거진 독일과 프랑스 사이의 이견은 2020년도에 본격적으로 전개될 것으로 보인다. NATO를 대체해야 한다는 마크롱 대통령의 의지가 강력할 뿐만 아니라, 2020년의 국제정세가 그의 주장에 힘을 실어주는 방향으로 전개될 공산이 크기 때문이다. 마크롱 대통령의 구상이 유럽에서 어느 정도의 설득력을 얻을 수 있는지는 결국 트럼프 행정부가 지금까지와 같은 일방주의적 정책을 고수하면서 유럽 국가들 사이의 안보 불안감을 증폭시킬 것

그림 4. 2019년 7월 프랑스 혁명 기념일 군사 퍼레이드에 참석한 유럽의 지도자들

출처: 연합뉴스.

인가에 달려 있다. 현재 대내적으로 탄핵 문제에 직면한 트럼프 행정부가 2020년 11월 대선 승리를 위해 한층 강화된 일방주의 정책을 취할 공산이 크다. 의도했든 의도하지 않았든 마크롱의 구상에 힘을 실어주는 방향으로 미국이 움직일 가능성이 높은 것이다. 그러나 마크롱의 구상이 설득력을 얻는 것에 비례하여 유럽의 갈등은 증폭될 것이다. 2차 대전 이후 NATO를 통해 정상국가로 발돋움한 독일의 입장에서 NATO와의 결별은 생각할 수 없는 선택이고, NATO와의 협력을 전제로 수립된 EU의 외교안보 전략을 대대적으로 손보지 않고서는 마크롱의 구상이 현실화될 수 없기 때문이다. NATO 체제의 지속이냐 대체냐가 2020년 유럽 외교안보 정책의 핵심 쟁점으로 떠오르는 것은 불가피해 보인다.

심화되는 지정학 리스크에 노출된 아세안 지역

2019년 평가: 국내적 안정과 외적 위기의 점증

2019년 동남아 국가들은 정중동의 한 해를 보냈다. 2018년 국내 정치적 변화와 논란에 동남아 국가들이 노출되어 있었다면, 2019년 한 해는 국내 정치적 안정, 연속성으로 설명될 수 있다. 대외적으로는 미중 전략경쟁과 무역전쟁으로 표출된 지정학의 귀환 속에 긴장감이 높아졌다. 미국의 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략과 중국의 일대일로(一帶一路)라는 교차 압력 속 아세안의 대안으로 아세안 인도-태평양 관점(ASEAN Outlook on Indo-Pacific, AOIP)이 도출되었다.

2019년 동남아 국내 정치를 설명하는 단어는 연속성과 안정이다. 시작은 3월 치러진 태국 선거다. 2014년 군부 쿠데타 이후 몇 번 미뤄졌던 총선이 3월 치러졌다. 논란 속에 쿠데타 주역인 쁘라윳(Prayut Chan-o-cha) 총리의 팔랑 프라차랏당(Palang Pracharat, 116석)이 민주당(Democrat Party, 53석), 품짜이타이당(Bhumjaithai Party, 51석) 등 16개 정당을 묶어 집권에 성공했다. 강력한 야당인 프어타이당(Pheu Thai Party, 136석), 미래당(Future Forward Party, 81석)의 도전이 있었지만, 군부가 지지하는 친왕 보수 세력이 정권을 연장하는 데 성공했다. 정치적 논란을 뒤로하고 태국 국내 정치는 새 국왕 와치라롱껀(Vajiralongkorn)이 즉위하고 미뤄졌던 선거를 치러 일단 안정국면으로 접어들었다.

인도네시아도 4월 대통령 선거를 치렀다. 위도도(Joko Widodo) 현 대통령의 우세가 점쳐진 가운데, 도전자인 쁘라보워(Prabowo Subianto)의 강력한 도전에 따른 표차 감소 혹은 조심스럽게 정권 교체도 일부 예상되었다. 선거 결과는 위도도 대통령이 55.5% 지지를 획득, 2014년 대통령 선거(53% vs. 46%)보다 격차를 더 벌렸다. 위도도 대통령은 재임 기간 동안 안정적인 지지율을 누렸는데, 이번 선거를 통해서 이를 재확인했다. 의회 선거에서도 위도도 대통령의 인도네시아 투쟁민주당(Indonesian Democratic Party of Struggle, PDI-P)이 의석 점유를 늘렸고, 골카르당(Golkar), 통일개발당(United Development Party) 등의 오래된 정당들이 의석을 잃었다. 전반적으로 현 대통령과 집권당에 대한 지지가 재확인되었다.

아세안을 둘러싼 대외환경은 악화일로를 걸었다. 미중 무역전쟁, 나아가 미중 전략경쟁이 불러온 지정학의 귀환이 이제는 피할 수 없는 변수가 되었다. 베트남처럼 미중 무역전쟁 여파로 중국을 탈출한 투자가 넘어오고, 중국의 대미 수출이 막힌 틈을 타 대미 무역을 확대하는 등 이익을 본 국가도 있다. 그러나 미국과 중국의 일방주의, 미중 무역전쟁이 약화시킨 자유무역질서는 장기적으로 아세안에게 더 큰 부담이다. 무역전쟁에 따른 영향이 경제적 대외 환경이라면, 미중 전략경쟁 도구인 인도-태평양 전략과 일대일로의 충돌은 아세안 국가들이 마주한 전략적 대외 환경이었다. 아세안은 인도-태평양과 일대일로라는 미국과 중국의 지정학 전략이 충돌하는 소리 없는 전쟁터다. 그 부정적 영향을 피하기 어렵다.

아세안 국가들은 나름의 대응을 했다. 그 결과로 아세안 인도-태평양 관점이라는 합의에 도달했다. 2018년부터 인도네시아를 중심으로 추진되어 왔던 아세안 인도-태평양 관점은 2019년 한해 아세안 내 논의를 거쳐 결국 2019년 6월 아세안 국가 간 합의를 이끌어 냈다. 미국이 주장하는 인도-태평양이라는 용어를 채용하는 동시에 내용에 있어서 포괄성(inclusiveness)을 강조했다. 5쪽에 불과한 문서에서 4차례 'inclusive'라는 표현을 쓰고 'inclusiveness'를 기본원칙 중 하나로 못 박았다. 중국을 포함해 인도-태평양에 유보적인 국가들까지 아세안 인도-태평양 관점은 열려 있고, 그런 국가들까지 포함한다는 의미에서 포괄성이다. 아세안을 이를 통해서 미국의 인도-태평양 전략에 일정하게 호응하면서도 중국을 배제하지 않는 중간선을 택했다.

이런 중간선을 타는 아세안 전략에 회의적 견해도 있다. 강대국 압력을 막을 수 있는 새로운 아이디어도 효과적인 장치도 없다는 비판이 아세안 안에서도 나온다. 그럼에도 불구하고 아세안은 미중 사이 개별 국가의 서로 상충하는 이익에도 불구하고 어쨌든 단일한 아세안 인도-태평양 관점을 만들어 냈다. 강대국의 지정학적 경쟁에서 오는 도전을 이 전략이 모두 막을 방법은 없다. 그러나 아세안의 단일한 입장, 가이드라인은 없는 것보다 낫다. 적어도 아세안 국가들이 미중 전략경쟁, 미중 관계에서 오는 교차 압력으로부터 숨을 돌릴 수 있는 공간을 제공하므로 의미가 있다. 이런 점에서 대외적으로 빠르게 상승하는 압력과 도전에 나름 응전하기 위한 아세안의 대응이 있었다고 2019년 아세안을 평가할 수 있다.

2020년 전망

베트남에 주목해야

2020년 동남아 국가 중 싱가포르와 미얀마가 큰 이변이 예상되지 않는 선거를 치른다. 헌법상 총선은 2021년 초까지 치르면 되는데, 많은 사람들이 2020년 선거를 예상한다. 집권 인민행동당(People's Action Party, PAP)이 어렵지 않게 승리할 것으로 예상된다. 더 관심이 가는 문제는 은퇴를 선언한 리센룽(Lee Hsien Loong) 총리의 퇴진과 후계자로 알려진 현 부총리 겸 재무장관 헹스위킷(Heng Swee Keat) 사이의 권력 교체, 3세대에서 4세대로 권력 이양, 리콴유(Lee Kuan Yew)의 아들 리센룽 퇴진으로 리콴유의 그림자가 싱가포르 정치에서 사라지는 것들이다. 또 다른 중요한 선거는 미얀마에서 치러지는데, 이 선거 역시 아웅산 수치(Aung San Suu Kyi)가 이끄는 민족민주동맹(National League for Democracy, NLD)의 승리가 점쳐진다. 다만 로힝야(Rohingya) 문제, 집권 이후 지지부진한 개혁으로 인한 국민의 불만이 얼마나 NLD의 의석을 잠식할 것인가 정도의 질문이 남아 있다.

아세안으로 눈을 돌리면 2020년은 아세안 비전 2020(ASEAN Vision 2020)의 해인 동시에 아세안공동체(ASEAN Community) 선언 5주년을 맞는 해이다. 1997년 선언된 아세안 비전 2020은 직접적으로 아세안공동체를 언급하지는 않았지만, 이 선언을 시작으로 아세안 내 통합, 공동체 건설 논의가 촉발되었다. 이제 아세안은 아세안 비전 2020년에서 내다본 그 2020년을 맞게 되었다. 무엇보다 2015년 말 선언된 아세안공동체가 2020년 말 추진 5년째가 된다. 아세안 내부에서 아세안정치안보공동체(ASEAN Political-Security Community, APSC), 아세안경제공동체(ASEAN Economic Community, AEC), 아세안사회문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC)에 관한 다양한 평가가 제기될 전망이다. 물론 이런 평가로 인해 아세안공동체 추진 자체가 크게 달라지지는 않을 것이다. 다만 공동체 건설 추진에 새로운 탄력이 붙을지 아니면 아세안의 다른 정책처럼 명목뿐인 것으로 남을지 판가름 날 수도 있다.

아세안 차원에서 가장 눈여겨볼 점은 2020년 의장국인 베트남의 행보다. 베트남은 2020년 의장국 수임을 꽤 기대하고 있다. 2020년부터 2021년까지 UN 안보리 비상임이사국 지위를 얻은 베트남은 여기에 아세안 의장국 지위까지 넘겨받아 지역 차원에서, 그리고 글로벌 차원에서 활동 폭을 넓힐 것으로 예상된다. 아세안 창설국인 아세안 5(인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 싱가포르)나 초기 회원국인 아세안 6(브루나이 추가)가 아닌 후발 회원국인 베트남은 빠른 경제성장을 바탕으로 아세안 내에서 자국 목소리를 강화해왔다. 성장과 대외 영향력 증가로 인해 베트남은 이제 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남)로 불렸던 아세안 내 후발 개도국 그룹에서 탈피하고 있다.

무엇보다 베트남의 아세안 의장국 수임으로 주목을 받는 이슈는 중국과 미국이라는 강대국 경쟁 사이에서 아세안의 위치설정(positioning)과 아세안 집합적 차원에서 남중국해 문제에 대한 대응이다. 베트남은 남중국해 문제로 인해 중국과 긴장관계에 놓인 반면 최근 10여 년간 미국과 전략적 거리를 크게 좁혀 왔다. 군사·경제적으로 미국과 베트남은 트럼프 행정부라는 변수에도 불구하고 베트남전 이후 가장 가까운 관계를 유지하고 있다. 미중 무역전쟁에 따라서 중국

그림 1. 베트남 반중시위

출처: 연합뉴스.

을 탈출한 투자가 베트남으로 이동하고, 중국의 미국 수출이 봉쇄된 반사이익도 베트남에 집중되었다.

물론 베트남 의장국 수임이 아세안의 눈에 띄는 친미화를 의미하지 않는다. 베트남의 아세안 의장국 수임은 강대국 사이 헤징(hedging) 성격의 중립과 아세안 자율성 확대를 우선시하며 미국과 중국의 전략경쟁, 경제전쟁을 활용해 아세안 이익을 도모하는 보다 적극적 행동을 예상케 한다. 이런 차원에서 의장국인 베트남이 아세안 인도-태평양 관점이란 전략을 어떻게 활용할지도 관심사가 된다.

한편 베트남의 아세안 의장국 수임은 중국에 반가운 뉴스는 아니다. 2019년에도 중국과 베트남 사이 남중국해 갈등이 끊이지 않았다. 2019년 9월 중국이 호위함 두 척이 딸린 해양조사선 하이양 디즈(Haiyang Dizhi) 8호를 베트남 배타적 경제 수역 안에 진입시켰으며 베트남이 탐사 작업을 하고 있는 뱅가드 리프(Vanguard Reefs)에서 베트남 함정과 중국 함정 사이 대치 상황이 있었다. 이후 베트남은 국제사회에 중국의 베트남 영해 침범과 국제법 무시를 알리는 적극적인 행동을 펴왔다.

2020년 베트남 의장국 수임은 이런 최근 갈등의 맥락 속에서 시작된다. 베트남은 최대한 의장국 지위를 이용, 남중국해 문제를 아세안화(ASEANization) 할 것으로 보인다. 적극적으로 아세안의 단일한 목소리를 만들어 내려 할 것이다. 물론 캄보디아와 같은 일부 아세안 국가들은 이런 베트남의 의도에 대해서 문제를 제기할 것이다. 베트남이 의장국으로서 지위를 활용해 얼마나 남중국해 문제를 아세안화 할 수 있을지, 이런 베트남의 행동이 아세안 단결성(ASEAN unity)에 어떤 영향을 줄지 지켜볼 문제다.

대외환경: 복잡해지는 지정학 리스크, 제한된 대응 수단

2020년 아세안을 둘러싼 전략적 환경이 크게 개선될 기미는 보이지 않는다. 미국 트럼프(Donald J. Trump) 대통령의 일방주의적 대외정책, 기존의 규범과 제도를 무시하는 대외정책은 지속될 것이다. 중국 역시 미국과 경쟁 속에서 아세안 국가에 대한 압력과 공세를 늦추지는 않을 것이다. 미국과 중국의 지정학적 경쟁, 전략 경쟁은 2019년에 비해서 강해지면 강해졌지 약해지지는 않을 전망이다. 강대국의 무역전쟁, 전략경쟁이라는 변수가 2020년 아세안이 집합적으로 처하고 있는 가장 중요한 전략 환경 변수가 될 전망인데, 이 맥락에서 아세안의 대응은 역시 2020년 미국의 대외 전략에 의해 크게 좌우될 것으로 보인다.

가장 중요한 관건은 2020년 미국 대통령 선거, 그리고 그 이전에 혹시 있을지 모르는 트럼프 대통령에 대한 탄핵 시도다. 지도부의 교체나 큰 틀의 정책 변화가 예상되지 않는 중국은 이런 미국의 상황 변화에 대응하는 방향으로 정책을 형성할 것이다. 미국 변수와 여기에 대한 중국의 대응이라는 두 가지 변수에 반응하여 아세안의 대외정책 방향이 결정될 것으로 보인다.

2020년 미국 정세가 트럼프 대통령에 불리하게 전개된다면 아세안은 적극적 대응보다 다소 관망하고 기다려 보자는 방향으로 움직일 가능성이 높다. 트럼프 대통령이 구체적 탄핵의 움직임에 마주치거나 혹은 탄핵을 넘더라도 그 여파로 대선 경쟁에서 민주당 후보에 대해 크게 불리해질 수 있다. 이런 경우 트럼프 대통령은 단기적 효과를 낼 수 있는 대외 이벤트를 추진할 가능성이

그림 2. 트럼프 대통령 2020년 재선을 지지하는 유권자들

출처: 연합뉴스.

높다. 대표적으로 중국에 대한 압박을 강화하고 이를 국내 정치에 활용하려는 유혹이 클 수 있다. 미국과 중국 사이 갈등이 단기적으로 격화될 가능성이 높다.

이런 상황이 전개되면 동남아 국가들은 미국과 중국으로부터 전례 없는 압력 혹은 전략적 스트레스를 겪기 쉽다. 그럼에도 불구하고 동남아 국가들이 집합적으로 혹은 개별적으로 취할 수 있는 정책 선택지는 많지 않다. 동남아 국가들은 미국 대통령 선거가 끝나는 시점까지 관망하면서 선거 결과 예측에 촉각을 곤두세울 가능성이 높다. 미국 대통령 선거가 트럼프 대통령의 재선으로 끝나든 아니면 민주당의 정권 탈환으로 끝나든 동남아 국가들이 당장의 전략적 상황에 대응해 반응하기에 위험 부담이 크다. 만약 선거가 트럼프의 승리로 끝난다면 물론 동남아 국가들은 관망세에서 미국에 협조하는 방향으로 움직일 것이다. 반대로 민주당이 선거에 승리한다면 민주당 정부 구성, 그리고 민주당 정부의 대아시아 정책이 구체화하는 시점까지 관망을 이어갈 것이다.

반대로 트럼프 대통령이 탄핵 국면을 넘고 대선전에서 유리한 고지를 점령하게 된다면 트럼프 대통령은 선거에 집중하고 미국의 대외정책은 크게 주목받지 못할 가능성이 높다. 이런 상황은 그 반대편에 있는 중국에 일종의 기회를 제공하고 중국의 대동남아 방면 활동이 많아질 수도 있다. 중국은 남중국해 행동준칙(Code of Conduct) 추진을 빨리할 수도 있고, 메콩 지역에 대한 지원을 강화하는 등 경제적 유인책으로 동남아 국가들을 포섭하려는 노력을 강화할 수도 있다. 혹은 역으로 미국의 관심이 멀어진 틈을 타 남중국해에서 자기주장을 강화할 가능성도 있다. 이 두 가지 상황 모두 동남아 국가들 입장에서는 기회라기보다는 도전 혹은 압박이다. 중국의 대동남아 경제적 지원도 더 이상 과거와 같이 단순히 경제적으로 해석되지 않는다. 동남아 국가들도

중국의 지원 이면에 있는 전략적 의도에 대한 강한 경계심을 가지고 있다.

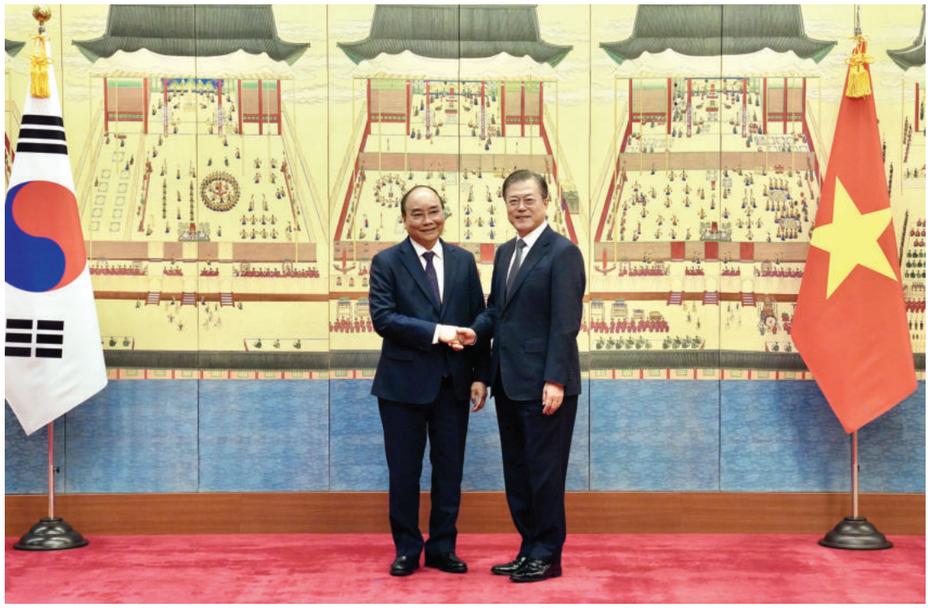
전략 상황 변화에 대한 관망이든, 아니면 중국으로부터의 압력 증가든 아세안 국가들이 취할 수 있는 태도는 이미 만들어진 아세안 인도-태평양 관점을 앞에 내세우는 전략이다. 개별 국가 차원에서는 상황과 이익에 따라 중국 혹은 미국 쪽으로 단기적 움직임이 가능하다. 그러나 아세안 차원에서는 아세안 인도-태평양 관점을 앞에 내세우면서 그 실현을 위해 노력한다는 입장을 고수할 수밖에 없다. 특히 아세안의 인도-태평양 관점 중에서도 역내 개발격차 해소, 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, SDG)의 강조, 아세안을 중심으로 한 기존 다자협력제도의 강화 등 규범적이고 정치적으로 덜 민감한 아젠다에 집중하는 전략이 가능한 최상의 전략이다.

신남방정책 2.0은 어디로?

2020년 신남방정책은 2기 혹은 후반기로 접어든다. 2017년 말 신남방정책을 대외적으로 선언한 후 2년이 지난 시점이며, 문재인 대통령 임기도 후반기로 접어드는 시점이다. 신남방정책 전반기 나름의 성과가 있었다. 한국 대통령 최초로 아세안 10개국 모두를 2년 만에 순방해 한국의 신남방정책 추진 의지를 명확히 했다. 2019년 말 세 번째로 한-아세안특별정상회의도 개최되었다. 정책 추진의 의지, 한국 정부의 아세안에 대한 관심은 이미 충분히 보였다. 신남방정책 2.0 혹은 신남방정책 2기에는 손에 잡히는 성과가 필요하다.

무엇보다 신남방정책의 구체적인 성과가 필요하다. 그래야만 아세안 국가로부터 신남방정책

그림 3. 한국-베트남 정상회담



출처: 연합뉴스.

추진 효과에 대한 긍정적 반응을 이끌어 낼 수 있다. 국내적으로도 구체적 성과를 보여야 집권 후반기 신남방정책 추진의 탄력도 확보할 수 있다. 문재인 정부를 넘어 아세안에 대한 지속적인 정책 추진의 동력 확보도 구체 성과에 달려 있다. 작고 실질적 도움이 되는 많은 협력의 프로젝트도 중요하지만, 성과로 앞세울 수 있는 상징적인 프로젝트의 결실이 중요하다. 신남방정책 추진이라고 하면 떠 올릴 수 있는 대표적인 성과 사업이 신남방정책 2기의 가장 중요한 목표가 되어야 한다.

신남방정책 2기를 시작하는 2020년 아세안 측 파트너가 베트남이라는 점 역시 주목해야 한다. 베트남이 의장국으로 2020년 아세안을 이끌게 된다. 베트남은 아세안 국가 중에서 한국과 여러 가지 측면에서 가장 긴밀한 관계를 맺고 있다. 무역, 투자 등 경제협력 면에서 베트남과 한국의 관계는 다른 아세안 국가들을 크게 앞선다. 인적교류 측면에서도 다른 아세안 국가에 비해서 한국과 베트남은 훨씬 더 긴밀한 관계를 맺고 있다. 이런 점을 정부는 충분히 활용해 의장국인 베트남과 보다 긴밀한 의사소통을 통해서 2020년 신남방정책의 손에 잡히는 대표 성과를 내는 데 집중할 필요가 있다.

2020년 한 해 신남방정책은 다른 분야의 정책 추진을 지속하는 속에서 구체적으로 한반도 문제와 전략적 협력 부분에 초점을 두어야 한다. 북미 협상의 진전이 더딘 상황, 2018년에 보였던 남북 관계의 빠른 진전이 둔화되고 불협화음도 나고 있는 상황에서 한국 정부는 동남아 방면에서 분위기 반전을 꾀해 볼 수도 있다. 예를 들어 이미 2019년에 추진된 바 있던 아세안+3 혹은 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)에 김정은 국무위원장을 옵서버 자격으로 초대하는 아이디어는 다시 한번 베트남과 긴밀한 협력을 통해 추진해볼 수도 있다. 또 2020년에도 쉽게 출구가 보이지 않을 미중 간의 전략경쟁, 이 경쟁이 가져오는 부정적인 영향에 대해 한국과 아세안 국가처럼 지역의 중소국가들이 어떻게 협력할 수 있는지 방안을 찾는 것도 신남방정책 2기의 과제다.

중동 지정학의 지각 변동: 미국의 틈새, 러시아의 부상

2019년 평가: 미국-이란의 날 선 대립과 터키-러시아의 빠른 협력

2019년 봄부터 미국 매파와 이란 강경파의 맞대응 격화로 중동발 긴장이 시작됐다. 미 동맹·우방국과 이란 프록시 사이의 대결도 뒤따랐다. 이스라엘, 사우디 아라비아, 아랍에미리트, 예멘 후티(al-Houthi) 반군, 레바논 헤즈볼라(Hezbollah), 시리아와 이라크 친이란 민병대, 가자지구(Gaza Strip) 하마스(Hamas)가 충돌했다. 시작은 2018년 5월 트럼프(Donald J. Trump) 미국 대통령의 이란 핵 협상인 포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)의 일방적 탈퇴에서 비롯됐다. 뒤이은 고강도 제재 부활은 이란의 원유 수출을 막았다. 이란 성직자 체제의 핵심 군사조직 이슬람 혁명수비대(Islamic Revolutionary Guard Corps, IRGC)는 호르무즈 해협 봉쇄와 전쟁 불사를 선포했다.

2019년 4월 트럼프 대통령은 이란 혁명수비대를 테러조직으로 지정했고 5월 이란발 위협 징후를 포착했다며 항모전단, 폭격기, 수송상륙함, 포대를 중동에 급파했다. 3일 후 호르무즈 해협에서 유조선 4척이 피격됐다. 트럼프 대통령은 곧바로 1,500명의 중동 추가파병을 결정했고 의회 승인 없이 아랍 왕정들에 무기 판매를 강행토록 했다. 한 달 후 유조선 2척이 추가로 피격됐다. 이란은 두 달 새 일어난 유조선 6척 피격에 대해 미국과 이스라엘의 자작극이라며 배후를 부인했다.

5월부터 이란 지원의 예멘 후티 반군이 사우디 내륙 송유관과 남부 공항을 드론과 탄도 미사일로 공격하기 시작했다. 후티 반군은 사우디와 UAE의 300여 핵심시설 공격을 선언하기도 했다. 특히 9월에는 사우디 아람코(Saudi Aramco)의 최대 정유시설과 유전을 공격해 국제 원유시장

그림 1. 미국 매파와 이란 강경파의 호르무즈 해협 대립 격화

출처: 연합뉴스.

이 흔들렸다. 이라크에선 친이란 시아파 민병대가 미 대사관 근처 그린존(안전구역)에 로켓포를 쐈다. 이에 이스라엘은 시리아·이라크 친이란 민병대와 레바논 헤즈볼라의 무기고를 드론으로 공격했고 가자지구 내 하마스 거점지를 공습했다.

결국 이란은 핵개발 재개를 선언했다. 6월 말 미국이 이란의 최고지도자 하메네이(Ayatollah Ali Khamenei)를 제재 명단에 추가하면서다. 이란이 미국 드론을 오만해(Sea of Oman)에서 격추하자 다음날 트럼프 대통령은 이란 공습을 명령했다가 10분 전 취소했다. 대신 제재 대상을 늘렸다. 7월 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)는 이란의 우라늄 농축도 한도 초과를 공식 확인했다. 11월 미국은 하메네이 최측근 9명을 제재 명단에 올렸고 이란은 JCPOA에서 제한한 IR-6 원심분리기를 가동했다.

대이란 강경 입장과 달리 미국은 갑작스러운 시리아 철군을 발표했다. 10월 미국이 시리아 병력 철수를 발표한 지 사흘 만에 터키군이 시리아 쿠르드계 민병대 인민수비대(Yekîneyên Parastina Gel, YPG)를 공격했다. 터키는 YPG를 자국 내 분리주의 테러조직 쿠르드노동자당(Partiya Karkerên Kurdistanê, PKK)의 분파라고 주장한다. 에르도안(Recep Tayyip Erdogan) 터키 대통령은 시리아 쿠르드계를 쫓아내고 안전지대를 설치한 후 자국 내 정착한 360만여 시리아 난민 가운데 100만 명 이상을 이주시킬 계획이라고 했다.

시리아 쿠르드계 민병대 YPG는 2011년 시작된 시리아 내전에서 아사드(Bashar al-Assad) 독재 정권에 맞선 반군연합 시리아민주군(Syrian Democratic Forces, SDF)의 주축이다. 내전 발발 직후 전국의 정부군이 수도 다마스커스로 집결하자 북동부의 쿠르드계는 민병대를 조직해 자치를 누려왔다. YPG는 미국 주도의 이슬람 수니파 극단주의 테러조직 ISIS(Islamic State in Iraq and Syria) 격퇴전에서 핵심 지상군으로 활약했고 1만여 전사자를 냈다. 미국과 여타 30여 반ISIS 국제연합전선 소속 국가의 역할은 공습과 무기·훈련 제공에 그쳤다.

터키의 10월 공격으로 시리아 쿠르드계 500여 명이 사망했고 30만여 피난민이 발생했다. 미국은 아무런 행동도 취하지 않았다. YPG 사령관은 러시아와 시리아에게 도움을 구했다. 터키의 쿠르드 학살을 방조한 미국과 달리 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령과 시리아 아사드 정권은 즉각 화답했다. 터키군에 맞선다는 명목하에 시리아 정부군은 내전 발발 이후 처음으로 북동부 지역에 들어왔고 러시아군은 미군이 남기고 간 기지들을 접수했다.

이어 에르도안 대통령과 푸틴 대통령은 소치에서 만나 안전지대의 터키, 러시아 공동관리와 나머지 국경지대의 시리아 관리에 전격 합의했다. 에르도안 대통령은 이미 UN이 아닌 러시아 주도의 시리아 전후 평화 협상에도 협력해왔다. 7월엔 러시아제 최신 S-400 지대공 미사일 시스템 장비를 인도받기도 했다. 결국 YPG는 안전지대 밖으로 쫓겨났고 자치권 포기와 미군 제공의 무기 반납을 공식화했다. 이어 아사드 정권과 시리아 정부군으로 흡수·통합하는 문제를 논의했다.

2020년 전망

미 동맹·우방국-이란 프록시의 탐색전 지속과 긴장 완화

미국과 이란을 둘러싼 대립이 장기 탐색전 국면으로 들어가면서 전쟁 발발의 가능성은 낮아

질 것이다. 양측은 서로 핏대를 올리겠지만 상대방의 한계를 알아보면서 불확실성을 줄여나갈 것이다. 지금껏 문제는 우발적 충돌로 인한 확전 가능성이었지만 잦은 탐색전을 겪은 덕분에 일촉즉발의 위기는 일어나지 않을 것이다. 미국, 이란, 미국의 동맹·우방국 모두에 전쟁은 큰 부담이기 때문이다. 민주주의 수준이 낮아 국내 정치 압박이 덜한 나라의 지도부에도 전쟁은 피하는 게 권력 유지에 이롭다.

트럼프 대통령은 내년 대선까지 이란을 향한 단호한 태도를 유지하되 중동 전쟁이라는 판도라의 상자를 열지 않을 것이다. 복음주의자 지지층을 의식하지만 자국 우선주의와 신고립주의 틀 안에서다. 민주당은 이란과의 극한 대결은 미국이 아닌 이스라엘과 사우디 국익용이라는 여론을 이끌고 있다.

이란의 강경파도 민생고에 따른 국내 여론 악화와 잦은 반정부 시위로 전쟁을 부담스러워한다. 최근 격화된 반정부 시위는 성직자 체제 지배연합의 전통적 지지세력인 지방 중소도시의 보수층과 저소득층이 주도하고 있다. 이들 시위대는 혁명수비대가 시리아 내전, ISIS 격퇴전, 예멘 내전에 국고를 탕진했다며 비난하고 있다.

그림 2. 예멘 후티 반군의 사우디 석유시설 공격

출처: 연합뉴스.

이란 강경파는 미 대선 전까지 협상 대신 저항경제로 버틸 것이다. 사실 성직자-혁명수비대 지배연합은 저항경제의 수혜자다. 재계의 큰손인 이들 지배연합은 2015년 JCPOA 체결 직후 잠시 활성화됐던 민영화와 시장 개방을 적극 반대했다. 종교재단과 혁명수비대 산하 회사는 민관 인프라·플랜트 프로젝트의 대부분을 독식하며 세금 면제 혜택까지 받아왔다. 혁명수비대는 국가 전체 자산의 40%가 넘는 부를 소유한다고 알려져 있으나 암시장까지 고려하면 그 규모는 훨씬 커진다. 보수 강경파가 온건 개혁파에 미국의 제재 복원에 대한 책임을 강하게 추궁하면서 개혁파의 입지는 급격히 줄어들 것이다. 개혁파는 미국발 제재 완화를 위한 유럽의 역할을 기대하지만 미국과 유럽의 갈등이 워낙 깊어 큰 변화는 없을 것이다.

미 동맹·우방국들의 사정도 비슷하다. 이스라엘, 사우디, UAE에 전쟁 옵션은 매력적이지 않다. 이란 혁명수비대와 예멘, 레바논, 시리아, 이라크의 친이란 무장세력은 최근 잦은 참전으로 전투력과 화력을 높였다. 이들 미 동맹·우방국은 이란의 고통을 누구보다 바라지만 전쟁의 대가를 치를 만큼은 아니다. 게다가 미국은 중동을 떠날 채비에 바쁘다. 트럼프 대통령이 예루살렘 수도 인정, 정착촌과 골란 고원 영토 인정 등 국제법을 어겨가며 편파적 친이스라엘 행보를 보이지만 중동에서 떠나는 사실만은 분명하다. 또한 트럼프 대통령은 동맹 관계에서 지불 능력이 가장 중요하다고 목소리를 높인다. 한때 동맹으로 추켜세웠던 쿠르드를 냉정하게 배신하기도 했다. 이런 상황에서 이스라엘, 사우디, UAE는 장기화되는 탐색전을 마다하지 않는다. 전쟁에서 멀어져 절충점을 찾는 과정이기에 오히려 반길 것이다.

NATO 회원국 터키의 유라시아 공세와 러시아 밀착 강화

에르도안 대통령은 1인 체제와 선거 권위주의 강화를 위해 터키 민족주의·신오스만주의·유라시아주의 정책을 강조하며 러시아와 더욱 밀착할 것이다. 미국의 신고립주의는 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 회원국 터키의 친러 일탈을 더욱 부추길 것이다. 에르도안 대통령은 떠나는 미국 대신 러시아를 택하고 있다.

2003년 총리직에 오른 에르도안은 3연임으로 출마 길이 막히자 2014년 역사상 처음 대통령 직선제를 도입해 당선됐다. 이후 빠른 권력 사유화 행보를 보이기 시작했다. 권위주의적 의사 결정과 친인척 비리를 비판한 당내 온건파를 숙청했고 언론인과 시민단체를 대대적으로 탄압했다.

2015년 6월 총선에서 집권 여당 정의개발당(Adalet ve Kalkınma Partisi, AKP)이 처음으로 단일정부 구성에 실패한 후 에르도안 대통령은 터키 민족주의를 부각하며 극우 민족주의 민족운동당(Milliyetçi Hareket Partisi, MHP)과 연합을 맺었다. ISIS 격퇴전을 통해 시리아 쿠르드계 YPG가 국제사회의 지지를 받자 쿠르드 탄압 정책을 더욱 노골화했다. 2016년 대통령을 겨냥한 쿠데타가 실패하자 더욱 강도 높은 폭압정치가 이어졌다. 2017년 에르도안 대통령은 대통령 중심제 개헌 국민투표를 통과시켜 대통령의 권한 강화와 장기 집권을 제도화했고 1년 후 재선에 성공했다. 프리덤 하우스(Freedom House)에 따르면 터키의 민주주의 지수는 최근 2년 사이 2단계, 2012년 이후 5단계 하락했다.

에르도안 대통령은 대외적으로 신오스만주의와 유라시아주의를 강조했다. 과거 오스만 제국의 영광을 부각하며 팽창 정책을 정당화했고 유럽이 아닌 유라시아 진출을 강조했다. 러시아, 중국과의 협력관계가 중요해졌다. 2019년 7월 NATO 회원국 터키는 러시아제 S-400 장비를 자국 공군기지로 인도받았다. NATO 회원국 가운데 두 번째로 큰 규모의 군대를 갖고 있는 터키에는 NATO 군이 이용하는 공·해군 기지, NATO의 탄도 미사일 방어 시스템, 미국의 전략 핵무기 50여 기가 있다. 또한 에르도안 대통령은 신장 위구르 자치지역 투르크계 무슬림 통제에 대한 중국의 요청에 적극 협력하고 있다. 민주주의 후퇴와 인권 탄압을 비판하는 서구와는 빠르게 멀어졌다.

2019년 봄 에르도안 대통령에게 국내 정치의 위기가 찾아왔다. 3월 지방선거에서 AKP가 3

그림 3. 밀착하는 터키와 러시아

출처: 연합뉴스.

대 도시 앙카라, 이스탄불, 이즈미르에서 패했다. 대통령 중심제 전환 후 첫 선거이기에 에르도안 장기 집권에 대한 신임투표이기도 했다. AKP는 25년 만에 최대 도시 이스탄불을 잃었다. 더구나 에르도안 대통령이 이스탄불 시장 선거의 부정 개표 의혹을 제기해 3달 후 재선거가 치러졌으나 총리 출신이자 대통령의 최측근 이을드름(Binali Yıldırım) 여당 후보가 더 큰 표차로 패했다.

지방선거 민심에는 1년 전 미국발 무역 위기 이후 불거진 민생고 여파도 작용했다. 2018년 8월 트럼프 대통령이 쿠데타 배후로 의심받아 억류 중인 자국인 목사 석방을 요구하며 터키산 철강과 알루미늄 관세를 두 배로 올렸다. 리라화 폭락과 국가신용등급 강등이 이어졌다. 민생파탄 책임론이 확산되는 가운데 터키 내 정착한 360만여 시리아 난민에 대한 여론도 날로 악화됐다. 터키는 시리아 내전 발발 후 수니파 무슬림 난민을 대거 받아들이며 인도주의 정책을 실시했다. 물론 시리아 난민의 유럽행을 막아주는 대가로 유럽의 막대한 지원금을 약속받은 후였다.

이때 미국이 시리아 철군을 발표했고 에르도안 대통령은 위기 정국 돌파를 위한 대쿠르드 군사작전을 강행했다. 시리아 쿠르드계를 접경지대에서 몰아낸 후 자국 내 시리아 난민을 이주시키는 일석이조의 효과도 계산했다. 이후 에르도안 대통령은 푸틴 대통령과 만나 안전지대 설치에 합의했다. 터키가 원래 제안했던 규모보다 절반가량 줄었지만 두 나라는 안전지대의 공동관리에도 합의했다. 나머지 국경지대의 관리는 시리아가 맡기로 했다. 이어 터키는 러시아와 S-400 미사일 방어 시스템 추가 도입을 논의했다.

역내 시위 확산과 각국의 불안정 지속

2019년 가을부터 시작된 이집트, 이라크, 레바논, 이란의 반정부 시위는 2020년에도 각국의 정치 불안정으로 이어질 것이다. 2011년 아랍의 봄 민주화 혁명이 중동 전역으로 번진 이래 역내 시민들은 정부의 무능, 부패, 민생고에 저항하는 불만을 이전보다 더 자주 쉽게 조직하고 있다. 시민들의 거센 항의에 이라크와 레바논의 총리는 사임 의사를 밝혔다. 2019년 초에도 알제리와 수단의 장기 독재자가 시민의 저항에 밀려 퇴진했다.

그러나 잦은 반정부 시위와 독재 정권의 급작스러운 몰락이 민주주의 안착으로 이어질 가능성은 낮아 보인다. 혁명이나 정권 몰락은 독재자가 한순간 장악력을 놓칠 때 우발적으로 일어나지만 안정적 민주주의는 결코 우연히 오지 않기 때문이다. 시위대의 비판 대상인 현 정부가 협상 테이블이 아닌 강경 진압으로 대응하는 취약함을 드러내기 때문이기도 하다.

중동 내 민주주의 수준이 가장 높은 이스라엘마저 2019년 한 해 전례 없는 정국 혼란의 민낯을 드러냈고 이는 내년까지 이어질 전망이다. 이스라엘 보수와 중도 모두 연립정부 구성에 실패하면서 헌정 사상 처음으로 한 해 두 차례 총선이 치러졌다. 게다가 11월 검찰이 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 이스라엘 총리를 부패 혐의로 기소했다. 12월 초 현재까지 연립정부 구성이 어려워 보이는 가운데 내년 3월 세 번째 총선 실시의 가능성이 높아진 상태다.

이스라엘 내부 양극화 심화와 이에 따른 정국 마비는 네타냐후 총리가 이끄는 보수 리쿠드당(Likud)의 포퓰리즘, 쇠락하는 중도·진보 연합, 이스라엘 사회의 보수화, 안보에 밀리는 법질서 가치, 아랍계의 패배주의 때문이다. 프리덤 하우스에 따르면 최근 2년 사이 이스라엘의 민주주의 지수는 2등급에서 4등급으로 떨어졌다. 민주주의 수준이 공고화 단계에 들어간 나라치고 매우 빠른 하락이다. 퇴행의 가장 큰 이유는 2018년 7월 이스라엘 의회에서 통과된 '유대민족국가법'이다. 이로써 서안의 유대인 불법 정착촌은 묵인됐고 인구의 20%를 차지하는 아랍계 이스라엘인은 2등 시민으로 전락했다. 하지만 팔레스타인과의 공존을 주장하는 중도·진보 연합은 보수 민족주의의 폭주를 막지 못한 채 분열하거나 패배주의에 빠져 있다.

한편 2019년 10월 트럼프 대통령이 ISIS의 지도자 바그다디(Abu Bakr al-Baghdadi)의 사망을 공식화했다. 미 특수부대가 은신처를 급습하자 바그다디가 자폭해 사망했다는 발표였다. 미국 주도의 반ISIS 국제연합전선은 2017년 7월 시리아 락까, 10월 이라크의 모술을 ISIS로부터 탈환해 격퇴전의 종료를 알렸다. 2년 후 미국이 ISIS의 지도자까지 제거함으로써 더 이상 극단주의 테러의 위험은 없다고 공표한 것이다.

그러나 바그다디라는 구심점이 사라졌다고 해서 ISIS가 소멸된 것으로 보기는 어렵다. ISIS는 인터넷 평등주의에 기반한 상향식 조직으로 하부조직의 목소리가 핵심 지도부보다 훨씬 컸다. 전 세계 90여 나라에서 가상공간을 통해 다양한 구성원이 자발적으로 충원됐기에 하부조직의 독자성은 컸고 지도부의 권위와 위계질서는 약했다. 즉 ISIS의 지도부가 타격을 받았다고 해서 탈중앙화 성격의 하부조직마저 흔들리지는 않을 것이다. 더구나 10월 터키의 쿠르드 공격으로 YPG가 구금시설에서 관리하던 ISIS 포로 1천여 명이 탈출하기도 했다. YPG는 시리아 북동부 자치지역에서 ISIS 포로 12,000명과 가족 구성원 58,000명을 수용 관리해왔으나 YPG가 쫓겨난 지금 이들에 대한 관리 감독은 매우 소홀한 상태다.

중동 각국의 불안정 지속이 예상되는 가운데 긍정적 전망도 존재한다. 신흥 개혁국 사우디가 개혁개방 정책의 진전을 더디나마 이룰 것이다. 무엇보다 국내외 안보·재정 위기에 따른 여러

그림 4. 이란 반정부 시위 격화와 혁명수비대의 강경 진압

출처: 연합뉴스.

압박으로 인해 국가 체질 개선 외에는 다른 대안이 없기 때문이다. 사우디는 공공부문 축소, 첨단 산업 육성, 젊은 인재 영입, 보조금 삭감, 과세 실시로 탈석유 시대에 대비했으나 외부의 변화 속도는 더 빨랐다. 따라서 왕실의 생존을 위해 투명 외교, 산업 다변화, 사회 개방을 급히 이뤄낼 수밖에 없다. 특히 젊은 왕세자의 권력 기반을 다지기 위해서도 젊은 세대와 여성층의 요구에 응답할 것이다. 2020년 사우디 왕실은 세계 최대 국영회사 사우디 아람코의 해외 상장을 실행에 옮기면서 2018년 반정부 언론인 카슈끄지(Jamal Khashoggi) 살해 사건으로 실추된 국가 이미지를 조금이나마 회복할 것이다.

가장 긍정적 전망은 아랍의 봄 혁명 이후 유일하게 민주화 안착에 성공한 튀니지 민주주의의 미래다. 2019년 튀니지는 민주화 이후 두 번째 대선과 총선을 안정적으로 치르면서 민주주의 공고화 진입을 알렸다. 여느 신흥 민주주의 경우처럼 튀니지 유권자는 기성 정치인의 무능을 심판했고 안정적 정부 교체를 이뤄냈다. 대선에서 헌법학자 출신 무소속 사이에드(Kais Saied) 후보가 당선됐고 총선에서는 집권 여당 엔나흐다당(Ennahdha Party)이 의석 상당수를 잃어 간신히 제1당 자리를 유지했다.

미국의 쇠락과 흔들리는 중동 지정학

2020년 중동에서는 미국의 공백을 러시아가 메우면서 비자유주의 질서가 공고화될 것이다. 한때 자유주의 질서의 수호자였던 미국이 동맹의 가치를 흔들면서 중동 지정학은 전례 없는 지각 변동을 겪을 것이다. 트럼프 대통령이 동맹을 거래 행위로 규정하면서 역내 미국의 신뢰도는 더욱 빠르게 추락할 전망이다. 민주국가가 동맹을 쉽게 버린 반면 러시아, 이란, 중국은 시리아를 비롯한 역내 후원국을 끝까지 보호할 것이다.

2019년 10월 트럼프 대통령의 시리아 철군과 에르도안 대통령의 쿠르드 공격은 미국의 동맹관 변화에 따른 역내 혼란을 극적으로 보여줬다. 미국의 쿠르드 배신은 중동 자유주의 질서의 추락을 알렸다. 트럼프 대통령은 돈이 많이 든다는 이유로 반ISIS 국제연합전선에서 핵심 지상군으로 싸운 YPG 지원을 중단하고 철군을 결정했다. 터키군의 YPG 공격과 쿠르드 학살도 방관했다. 하지만 트럼프 대통령은 시리아 철군 직후 또 다른 동맹국 사우디에 미군 1,800명과 첨단

무기 추가배치 계획을 밝혔다. 사우디는 미국에 충분한 비용 지불을 약속했다고 거듭 강조했다.

지불 능력을 중시하다 보니 대안도 없는 비합리적 행동이 앞섰다. 지정학에 대한 이해 부족도 거들었다. 미군 1,000여 명이 주둔하던 시리아 북동부의 쿠르드계 자치지역은 시리아 전체 영토의 1/3에 달했다. 이 지역에서 미군은 3만여 YPG 대원을 훈련시켰고 YPG는 ISIS 포로를 구금·관리해왔다. 아사드 정권은 이란과 러시아의 전폭적 지원 덕에 내전의 승자로 정상국가 복귀를 선언했지만 영토의 65%만을 관리하고 있었다.

게다가 트럼프 대통령은 동맹국 터키와 카타르의 일탈을 제어하지도 않았다. 미국의 대외 전략이 대통령 개인의 사익 우선주의에 흔들린다는 증거였다. NATO 회원국 터키의 시리아 침공과 러시아 밀착 행보에 전통적 친미국가 카타르는 공식 지지를 발표했다. 카타르에는 미군 1만 명을 수용할 수 있는 미 중부사령부 현지 본부가 있다. 알 싸니(Tamim bin Hamad Al Thani) 카타르 국왕은 아랍 산유왕정 형제국과 추구해온 친서구 노선을 보류하고 이란, 터키와 함께 이집트의 이슬람 원리주의 정당 무슬림 형제단(Muslim Brotherhood)을 후원해왔다. 2019년 말 터키는 카타르에 군사기지를 추가로 세우겠다고 했다.

러시아는 중재자로서 존재감을 부각시키고 있다. 푸틴 대통령은 UN 지원의 제네바·비엔나 협상에 맞서 아스타나·소치 협상을 이끌었고 이란과 터키가 이를 적극 지지했다. 러시아 주도 협상은 2018년 1월 아사드 정권과 반군 진영을 처음으로 한 테이블에 앉게 했다. 이어 10월에는 독일과 프랑스가 배석한 자리에서 반군 거점 지역의 완충지대 전환 합의를 끌어냈고 2019년 8월 레바논과 이라크를 옵서버 자격으로 초대했다. 10월 말 제네바에서 출범한 시리아 헌법위원회 역시 푸틴 대통령의 중재 없이는 불가능했다.

그러나 푸틴 대통령의 평화 협상은 후원국 아사드 정권의 안정적 복귀를 목표로 한다. 러시아는 시리아 내전 발발 이래 화학무기 사용 진상조사를 포함한 시리아 정부 관련 UN 안보리 결의안 13건 모두를 반대했고 또 다른 상임이사국 중국은 7건을 반대했다. 2019년 9월 시리아 이들립 지역의 휴전을 촉구하는 UN 안보리 결의안이 또 상정됐지만 러시아와 중국이 다시 반대했다. 결의안에 따르면 시리아 정부군과 러시아군이 반군의 최후 거점 이들립에서 병원, 학교, 난민수용소를 무차별 공습해 지난 1년간 1,300여 명이 숨지고 100만여 피난민이 발생했다.

9년 가까이 이어진 시리아 내전이 아사드 독재 정권과 러시아, 이란의 승리로 끝나면서 이들 승전국 주도의 전후 역내 질서가 공고화되고 있다. 터키, 카타르는 새로운 질서를 적극 지지하고 나섰다. 내전 기간 동안 러시아는 아사드 정권을 위해 무차별 공습전을 벌였고 이란은 대규모 전투병을 보냈다. 내전 막바지에 이르러 러시아는 종전 평화협상을 주도해 유능한 중재자로 부상했고 이란은 시리아 내 군사기지 10여 곳을 건설해 역내 패권 확장에 돌입했다. 러시아, 이란, 중국의 비호 덕분에 자국민을 잔인하게 학살한 아사드 정권은 생존에 성공했다.

미국과 유럽은 둘 사이의 갈등 때문에 러시아와 이란 주도의 새로운 질서에 대응하지 못하고 있다. 미국은 중동에서 발 빼기를 공공연히 밝히고 있다. 트럼프 대통령의 독단적 JCPOA 탈퇴와 NATO 방위비 분담금 증액 요구 이후 미-유럽 분열은 심화되고 있다. 영국, 프랑스, 독일은 미국의 시리아 철군 역시 맹렬히 비난했지만 뾰족한 대안을 제시하지 못하고 있다. 미국의 쇠락과 함께 역내에 확산된 국제 규범의 추락, 동맹 가치의 실종은 빠른 기간 내 회복되기 어려울 것이다.

새로운 지정학의 분야, 신안보

2019년 평가: 일상화된 신안보 위협들

국방, 외교, 경제, 무역 등 전통적 안보 분야의 문제들은 그 분석이나 이해에 있어서 주로 국가를 단위로 한다. 물론 동맹이나 경제협력 등 국가군(群)을 단위로 하기도 하지만 안보 쟁점들의 발생과 진행, 그리고 해결에 대한 이해가 국가이익(national interest), 국력(national power) 등 국가 중심의 지정학적 요인들, 소위 현실정치(Realpolitik)라는 고전적 국제관계 개념에 기반하고 있기 때문이다.

기후변화, 자연재난, 환경파괴, 사이버, 질병 등의 비전통적 신안보(New Security) 분야의 문제들은 국가 단위와 국경을 초월하여 인류에 대한 위협의 성격을 지닌다. 신안보 문제들이 지니는 탈국가적·초국경적 성격들로 인해서, 지금까지 그 발생과 진행, 그리고 해결에 대한 이해 역시 국가 단위를 넘어서는 범국제적 협력과 글로벌 거버넌스의 차원으로 주로 다루어져 왔다. 그러나, 21세기에 들어 그 위협의 강도와 빈도는 더욱 높아지고 있으나 어떠한 해결점도 찾지 못하고 있는 신안보 분야의 국제적 쟁점들 역시 결국은 국가이익, 국력 등을 비롯한 지정학적 차원에서 이해되고 해결점을 찾아야 한다는 문제의식이 대두되고 있다.

최근 국제사회가 인식하는 주요 안보 위협들 중, 향후 그 발생 가능성이 높고 발생 시 국제사회에 미치는 영향력이 클 것이라 평가받고 있는 위협들은 대부분 환경 혹은 기술적 위협들로, 이들 모두는 대표적인 신안보 문제들이다. 국제사회가 인식하고 있는 가장 큰 위협요소들인 기상이변, 기후변화, 자연재난 등 환경적 안보 위협은 예년과 다름없이 2019년 한 해에도 인류에게 가장 큰 위기를 가져왔다.

동북아 지역 및 미 중부에서 9~10월 기간에 발생하는 태풍이나 허리케인 같은 열대성 저기압의 발현은 점점 더 일상화되어가고 있으며, 그에 따르는 인적 그리고 물적 피해도 늘고 있다. 2019년 동북아 지역에서는 5등급 규모의 제19호 태풍 하기비스(Hagibis)를 포함 20여 개에 달하는 열대성 저기압이 발생하였고, 우리나라는 특히 9월 말 제18호 태풍 미탁(Mitag)이 큰 피해를 야기했다. 자연재난 관련 국제협력은 여전히 사후 인도적 지원에 머물고 있어, 자연재난 상습 지역의 국가들 간 사전 대응을 위한 기술적 협력 혹은 조직화된 사후 지원 협력 등에 대한 국제적 논의가 필요하다.

환경적 위기들과 더불어, 사이버 테러나 데이터 사기와 절도 등의 기술적 위기 요인들 역시 예년과 마찬가지로 어떠한 전기도 마련하지 못한 채 2019년 한 해를 보냈고, 이는 전염병이나 난민 등의 사회적 위기 요인들의 해결에 있어서도 마찬가지였다. 특히 2019년은 중국과 동남아에서 발병 중이었던 아프리카돼지열병(African Swine Fever, ASF)이 한국에도 전파되어 연말까지도 그 대응이 계속되고 있다.

표 1. 2019년 국제사회가 인식하는 주요 안보 위협(상위 10개)

	발생가능성(Likelihood)	발생 시 영향력(Impact)
1	기상이변 Extreme weather events	대량살상무기 Weapons of Mass Destruction
2	기후변화 대응(감축 및 적응) 실패 Failure of climate change mitigation & adaptation	기후변화 대응(감축 및 적응) 실패 Failure of climate change mitigation & adaptation
3	자연재난 Natural disasters	기상이변 Extreme weather events
4	정보데이터 사기 및 절도 Data fraud or theft	수자원 위기 Water crises
5	사이버 테러 Cyber-attacks	자연재난 Natural disasters
6	인위적 환경재해 Man-made environmental disasters	생물다양성 감소 및 생태계 파괴 Biodiversity loss and ecosystem collapse
7	대규모 비자발적 난민 발생 Large-scale involuntary migration	사이버 테러 Cyber-attacks
8	생물다양성 감소 및 생태계 파괴 Biodiversity loss and ecosystem collapse	주요 정보기반 붕괴 Critical information infrastructure breakdown
9	수자원 위기 Water crises	인위적 환경재해 Man-made environmental disasters
10	주요 국가 경제의 자산 버블 Asset bubbles in a major economy	전염병 확산 Spread of infectious diseases

경제적 위협 Economic	환경적 위협 Environmental	지정학적 위협 Geopolitical	사회적 위협 Societal	기술적 위협 Technological

자료: Global Risk Perception Survey 2019, World Economic Forum.

사람을 대상으로 하는 전염병에 대해서는 2015년 중동호흡기증후군(Middle East Respiratory Syndrome, MERS) 사태 이후 사회적 관심이 높아졌고 그 대응력도 개선되었다. 그러나, 가축전염병은 2018년 고병원성 조류인플루엔자(Avian Influenza, AI)에 이어 올해의 아프리카돼지열병까지 매년 큰 경제적 피해를 야기하고 있음에도 불구하고 상대적으로 여전히 사회적 관심이 낮다. 2019년 새롭게 등장한 아프리카돼지열병은 백신이나 치료법이 없다는 점에서 감염 시 치사율이 100%에 육박한다. 앞으로도 계속해서 발생하게 될 신종 전염병에 대한 정책 대응에 있어

서도 발병 후 원인 분석과 방역은 물론, 관계 부처들 간의 밀접한 협력체계를 통한 예방 대책의 마련에 보다 많은 정책적 관심이 필요하게 되었다.

2020년 전망: 위기 속의 희망

냉전 이후 국제연합(United Nations, UN)을 중심으로 탄생했던 보호책임(Responsibility to Protect, R2P) 원칙은 국가에 속한 국민이 아닌 보편적 인간으로서 인식하는 개인의 안전에 대한 위협들에 대해 초국가적인 보호를 받을 수 있다는 기대를 가져다주었다. 주권 수호를 위한 국가안보(National Security)보다 인간안보(Human Security)가 우선할 수 있다는 UN의 보호책임 원칙은 초국가적인 위협의 성격을 지니는 신안보 위협들에 대해서도 범국가적 대응이 가능할 것이라는 희망을 주기도 했다. 21세기의 신안보 분야의 국제협력에 대한 믿음과 희망은 실제로 기후변화 대응 국제협력 체제를 건설하기 위한 노력의 결실로 2015년 12월 파리협정(Paris Agreement)이 체결되면서, 기후변화와 같은 신안보 위협에 대응하는 글로벌 거버넌스도 국제협력을 통해 마련할 수 있음을 보여주기도 했었다.

그러나, 탈냉전 이후 21세기에 이르기까지의 초국가주의적 희망은 주요 국가들에서의 극우 민족주의 혹은 국가주의 정치 지도자들의 집권과 더불어 추동력을 잃었다. 2017년 미국의 트럼프 정부의 탄생 이래, 신안보 분야에서의 의미 있는 국제협력의 성과는 찾아보기 힘들게 되었고, 오히려 후퇴하고 있다. 다시 등장한 국가이익 중심의 국제관계는 새롭게 만들어 가는 신안보 분야의 파리기후협정체제는 물론 NATO나 WTO 체제와 같은 기존의 전통적 국제질서마저도 그 뿌리를 흔들고 있다.

2017년 6월 이미 파리협정의 탈퇴 의지를 천명했었던 미 트럼프 정부는 파리협정 제28조 탈퇴 조항에 따라서 협정 발효 후 3년째가 되는 2019년 11월 4일 정식으로 파리협정 탈퇴서를 제출하였다. 협정에서 규정한 절차에 따라 미국의 탈퇴는 탈퇴서 제출 1년 후, 2020년 미국 대선 다음 날인 11월 4일 공식화될 예정이다. 현재 민주당의 모든 차기 대통령 후보들이 파리협정의 준수와 동참을 공약하고 있는 상황에서, 내년 미국의 차기 대통령 선거 결과는 파리기후협정체제의 미래에도 적지 않은 영향을 주게 될 것이다.

2020년 신안보 분야에서의 국제협력을 위해 새롭거나 특별하게 계기가 마련될 전망은 없다. 그러나, 2020년은 미국의 대선을 포함해 한국, 영국, 프랑스, 브라질 등에서의 총선과 지방선거 등이 있어서 주요 국가들에서 정치 지도력의 전환 가능성이 있는 한 해이다. 기후변화, 자연재난, 전염병, 사이버 테러 등 신안보 위협에 대한 진취적인 입장을 지닌 정치 세력의 등장은 후퇴하고 있는 신안보 분야의 국제협력에 새로운 전기를 마련할 가능성을 제공할 수 있을 것이다.

또한, 지난 2018년 12월 제24차 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 당사국총회(COP24)에서 파리협정의 이행을 위해 채택되었던 카토비체 기후 패키지(Katowice Climate Package) 중 유일하게 합의되지 못했었던 파리협정 제6조의 세부지침이 2019년 12월 예정된 제25회 당사국총회(COP25)에서 합의된다면, 국제 탄소 시장의 미래에 의미 있는 전기가 마련될 것이다. 탄소 배출권 거래제(Emission Trading Scheme, ETS)의 시장 메커니즘을 도입하기 위한 파리협정 제6조는 협정 체결 이후 국제사회, 특히 기후변화 대응을 위한 기후재원(climate finance)의 절반 이상을 책임지고 있는 민간 부문(private sector)에서 가장 큰 관심을 지닌 의제이다. 경제 대국이면서 주요 배출국인 미국이 파리기후협정체제의 공식적인 탈퇴 절차에 들어간 상황에서, 정부 주도가 아닌 민간 주도의 기후변화 대응 메커니즘을 마련하는 것은 매우 큰 의미를 지닌다. 지금까지 정부의 정책적 수단으로 범지구적 문제인 기후변화에 대응을 해 왔다면, 앞으로는 더욱 많은 참여자를 지닌 민간 주도로 기후변화 문제를 해결해 나가야 한다. 무엇보다 탄소 배출의 가장 큰 책임을 지닌 민간 부분에서 시장 논리에 의한 비용 지출과 재원의 마련이 필요하다는 점에서, 탄소 배출 관련 시장 메커니즘의 도입을 위한 국제협력의 세부 이행 지침 마련은 필수적이다. 이에 대한 국제적 합의는 기후변화 대응을 위한 정부 주도의 국제협력이 민간 부분으로 이전되어 확장되는 데 큰 계기를 제공하게 될 것이다.

21세기 들어 지속적인 위협으로 점점 더 큰 피해를 가져오고 있는 기후변화 관련 기상이변과 자연재난, 그리고 매년 겨울 찾아오는 미세먼지는 물론, 2013년의 방송사와 금융사 대상의 사이버 테러, 2015년의 중동호흡기증후군(MERS) 사태, 2018년의 암호화폐 시장의 폭등과 폭락, 2019년의 아프리카돼지열병(ASF) 등 신안보 위협들이 야기하는 위기 상황들을 경험했다. 지금까지의 경험으로 볼 때 우리나라는 사이버, 질병, 그리고 자연재난이 가장 일상화되어가고 있는 신안보 위협들이었다. 2020년 역시 앞서 경험했던 신안보 위협들이 또다시 발현할 것인지 혹은 새로운 잠재 위협들이 미증유의 위기 상황을 가져오게 될지 예측하기는 어렵다. 아울러, 대부분의 신안보 위협들이 글로벌 거버넌스를 마련하지 못하고 그 대응과 해결에 있어서 자국 중심주의로 회귀하고 있는 최근의 상황들은 신안보 분야 국제협력의 실효성에 대해서 더욱 큰 의문을 갖게 하고 있다. 결국, 잠재되어 있는 신안보 위협들이 야기하는 위기 상황의 도래 시, 현존하는 여느 국제협력 체제도 우리 사회의 피해 최소화를 보장해 주지 않는다. 결국, 위기 발생 시 효과적인 대응은 물론 최대한 발현 가능성을 낮추며 더 큰 위기를 예방하는 국가적 대처능력을 갖추는 것이 신안보 위협의 피해 최소화를 위해서 무엇보다 중요하다.

맺는말: 신안보 위협에 대한 지정학적 이해의 필요

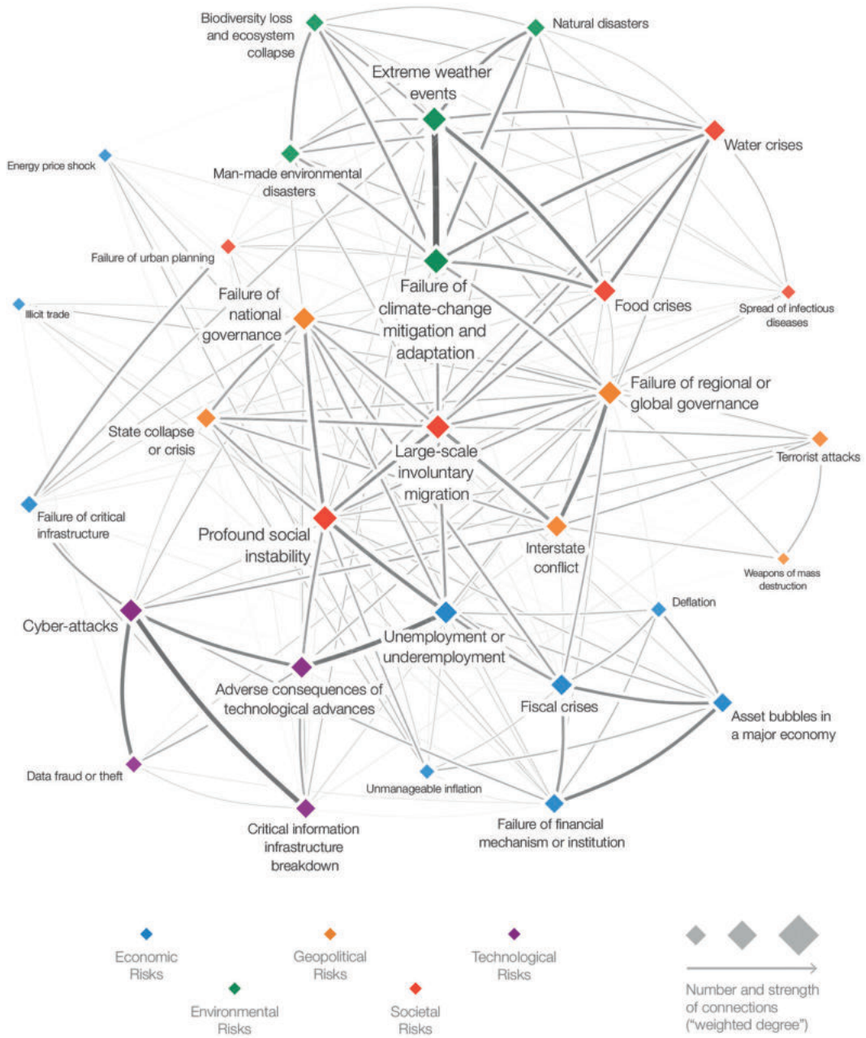
탈냉전 이후, 특히 21세기에 들어서면서, 자유주의 국제질서의 확장에 따라 범국가적 혹은 초국가적인 신안보 분야의 쟁점들이 주목받게 되었다. 이에 지리적 맥락에서 국가이익을 중심으로 국제관계와 국가 행위를 이해하고자 했던 지정학적 논의들은 시대에 뒤처지는 것으로 여겨지기도 했다. 그러나 러시아의 크림반도 점령, 중국의 남중국해 세력 확장, 미국의 자국 중심주의로의 회귀 등을 통해서 여전히 지정학적 이해가 필요한 국제적 쟁점들이 상존함을 알 수 있었다.

특히 남북 간의 정치·군사적 대결, 한일 간의 독도 영유권 문제, 중일 조어도 문제, 일러 북방도서 문제 등 전형적인 지정학적 대립과 갈등이 지속되고 한반도 주변의 동북아 정세는 새롭게 대두된 신안보 분야의 쟁점들이 우리의 전통적인 지정학적 국제관계의 문제들을 대체하는 것은 아님을 보여주고 있다. 이에 전통안보와 신안보 위협들의 공존과 상호 관계에 주목하며, 고전적인

지정학 개념에서 벗어나 지구적(planetary) 차원에서 발생하는 초국가적이고 탈국가적인 신안보 위협의 문제들을 수용하는 '복합지정학(complex geopolitics)'이라는 개념이 탄생하기도 했다.

신안보 위협들의 특징은 국적과 무관한 개인의 일상생활이라는 미시적 차원에서 발생하는 안전의 문제들이 특정한 계기를 만나면서 거시적 국가안보의 문제로 증폭된다는 점이다. 신안보 위협들은 결국 국가안보의 문제로 결과 지어진다는 점에서, 모든 개별 국가들은 사회적 갈등과 국가적 손해를 야기할 수 있는 신안보 위협 요소들에 대해 국가안보 차원에서 전략적 관리와 예방을 모색할 수밖에 없는 것이 현실이다. 더구나, 신안보 위협들은 전통적인 정치·군사적 국

그림 1. 신안보 위협과 전통적 안보 위협의 연계성(Nexus)



출처: Global Risk Perception Survey 2019, World Economic Forum.

가안보 문제들과 별개의 문제가 아니다. 전통적인 국가안보 위협들과 비전통적인 신안보 위협들은 직간접적으로 영향을 주고받는 연계성(Nexus)을 지니고 있다. 신안보 위협들은 전통적인 지정학적 위기의 계기가 되거나, 잠재되어 있던 지정학적 갈등을 증폭시킬 수 있다. 그림 1에서 보여주듯이, 기상이변이라는 신안보 위협은 식량 위기로 연결되고, 이는 다시 비자발적 난민의 발생을 이끌어 극심한 사회 불안정, 국가 통치의 실패, 혹은 국가들 간의 분쟁이라는 지정학적 안보 위기를 야기할 수 있다.

신안보 위협들의 창발(emergence)과 전파, 그리고 해결에는 국가 외에도 다양한 비국가 행위자들은 물론 개인, 그리고 기술이나 질병과 같은 비인간 행위자까지도 관여하게 된다. 따라서, 주로 국가 행위자를 중심으로 이루어지는 전통적 안보 쟁점들에 비해서 그 발생 원인이나 진행, 확산, 그리고 종결 과정이 매우 복잡하고 예측하기도 어렵다. 그러나, 대부분의 신안보 위협들이 초국가적 협력을 요구하는 지구적 차원의 문제라는 점에서, 지금까지는 주요 안보 행위자인 국가의 지정학적 전략에 대한 고려보다는 국제협력의 당위성과 글로벌 거버넌스의 마련에 보다 많은 관심을 기울여 왔다.

현실적으로, 개별 국가들은 신안보 위협들의 정책적 대처에 있어서 국제협력을 모색하는 것도 중요하지만 특정 위협들이 자국에 미치는 영향과 국가 자원의 여력을 고려하여 국내적 대책과 대응을 마련하는 것에 우선해야만 한다. 즉, 신안보 위협들에 대응하는 국가 행위의 결정이나 제도적 기반 마련에 있어서, 국제관계의 전통적인 안보 쟁점들과 기존의 외교 관계 등 지정학적인 고려를 통해서 국가이익과 국가안보에 입각한 전략적 선택을 할 수밖에 없다. 결국 국제협력도 당위가 아닌 상호 이익의 추구를 위한 합리적인 선택이기 때문이다.

소강상태로 접어들 무역전쟁과 회복되는 국제통상질서

2019년 평가: 격렬했던 무역전쟁

2019년은 무역전쟁의 한 해였다고 해도 과언이 아니다. 트럼프(Donald J. Trump) 미국 대통령과 시진핑(Xi Jinping) 중국 주석은 1년 내내 무역전쟁의 프레임 내에서 미중 관계를 풀어나갔다. 2018년 12월 1일 G20 정상회의가 열린 아르헨티나에서 만난 트럼프 대통령과 시 주석은 '90일 휴전'에 합의했었다. 이 합의에 따라 미국은 2019년 1월 1일부로 2,000억 달러에 달하는 중국산 상품에 대한 관세를 인상하는 정책을 유보했고, 중국은 즉각 상당량의 미국산 농산물 수입을 시작했다. 그리고 90일 휴전 기간 동안 미국과 중국은 강제적인 기술이전, 지식재산권 보호, 비관세장벽 문제 등에 대한 협상을 마무리하기로 합의했다.

90일 휴전 기간은 당초 2019년 3월 1일 끝나게 되어 있었으나 미국과 중국 간 협상은 순탄치 않았다. 결국 미국은 2019년 5월 10일 그동안 유보해 왔던 2,000억 달러에 달하는 중국산 상품에 대한 관세를 25% 인상했다. 이에 대하여 중국은 2019년 6월 1일 600억 달러에 달하는 미국산 상품에 대한 관세를 최고 25% 인상하는 보복으로 맞섰다.

2019년 6월 29일 G20 정상회의가 개최된 일본에서 다시 만난 트럼프 대통령과 시 주석은 양국 간 협상 재개를 위해 다시 한번 '휴전'을 선언했다. 그런데 휴전 중에도 트럼프 대통령은 중국에 대하여 공격적인 태도를 취했다. 2019년 8월 5일 미국은 공식적으로 중국을 '환율조작국'으로 지정했다. 이후 2019년 8월 한 달간 양국은 서로에 대하여 관세 인상 방안을 발표했다. 그리고 2019년 9월 1일부터 미국은 1,120억 달러에 달하는 중국산 상품을 대상으로 15% 추가 관세 부과를 강행했고, 중국도 이에 맞서 750억 달러에 달하는 미국산 상품에 대하여 10% 추가 관세 부과를 시작했다.

이와 같은 미국과 중국 양국의 상대방을 향한 공격과 반격 중에도 물밑에서는 지속적인 협상이 이루어졌다. 그리고 그 결과 2019년 10월 11일 양국은 '실질적인 1단계 합의(substantial phase one deal)'에 이르렀음을 선언했다. 이 1단계 합의로 인해 2019년 10월 15일부터 2,500억 달러에 달하는 중국산 상품에 대하여 25%인 관세율을 30%로 인상하려던 미국의 계획은 유보되었고, 중국은 400~500억 달러에 달하는 미국산 농산물을 구매하기로 약속했다. 하지만 2019년 11월 16~17일 칠레에서 열릴 예정이었던 (그러나 취소된) 아시아 태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상회의 시 합의안에 '서명'하는 절차가 구상되었음에도 불구하고 여전히 어디서 어떤 내용으로 미국과 중국이 합의안에 서명할지는 불투명하다. 미국과 중국이 2019년 한 해 동안 벌였던 격렬했던 무역전쟁이 마무리되어 가고 있는 것으로 보이기는 하나, 미국 입장에서는 조속한 서명을 통해 레버리지를 놓기를 원하지는 않는 것이다.

동북아시아에서도 작지만, 정치적인 파장은 만만치 않은 또 하나의 무역전쟁이 시작되었다.

일본은 2018년 선고된 한국 대법원의 일제 강제징용 손해배상 판결에 대한 불만을 바탕으로 지난 2019년 7월 1일 관련 수출관리 규정을 개정하여 플루오린 폴리이미드(fluorine polyimide), 포토레지스트(photoresist, 감광재), 에칭가스(etching gas, 고순도 불화수소) 3개 품목에 대한 한국으로의 수출 규제를 단행하기로 결정했다. 그리고 수출무역관리령도 개정하여 2019년 8월 28일부터 한국을 소위 '백색국가'에서 제외하고 있다. 하지만 2019년 11월 22일 한국이 일본과의 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 종료를 조건부 연장하기로 결정함으로 일본과의 협상 결과에 따라 3개 품목에 대한 한국으로의 수출 규제가 철회되고 한국이 백색국가로 복귀한다면 한일 무역전쟁은 조속히 종전에 이를 것이다. 그런데 이와 같은 GSOMIA 종료 조건부 연장 이전에도 정치적인 차원과는 별도로 경제적인 차원에서 한일 무역전쟁의 파급은 눈에 띌 정도로 상당하지는 않았다.

이와 같은 무역전쟁의 이면에는 미중 간 패권 경쟁 또는 한일 간 '역사 인식' 또는 '한일청구권 협정이라는 조약의 해석' 차이 등이 있다. 그리고 이와 같은 경쟁 또는 차이는 관련 국가들의 모든 국민들에게 영향을 미칠 수 있는 무역전쟁으로 이어지고 있는 것이다.

2020년 전망: 소강상태로 접어들 미중 무역전쟁과 회복되는 국제통상질서

수면 아래로 잠복할 미중 무역전쟁

2020년은 미국 국내 정치적으로 '대선의 해'이다. 트럼프 대통령의 2020년 최종 목표는 재선이다. 재선을 위해 트럼프 대통령은 취임한 2017년 1월 20일부터 2019년 말까지의 자신의 치적을 최대한 포장하여 자랑할 것이다. 그렇기 때문에 2019년 11월 16~17일로 예정되었던 합의안 서명은 그 치적 내에 포함된다. 하지만 재선을 위해 선거운동을 해야 하는 2020년에 무역전쟁을 확대하여 굳이 미국 경제를 불안하게 만들 필요가 없다. 즉, 2020년에는 미국과 중국 간 무역 분야에 대한 (1단계) 합의를 바탕으로 그 합의에 대한 실행 여부에 초점을 맞출 것이다.

물론 트럼프 대통령이 무역 문제와 관련하여 중국을 전혀 자극하지 않을 것이라는 의미는 아니다. 트럼프 대통령은 재선이 된다면 무엇을 할지를 공약하는 과정에서 이미 이루어진 미중 간 무역 분야에 대한 합의에서 미진하다고 생각하는 부분을 문제로 제기할 것이다. 다만 재선 레이스 과정에서 중국에 대하여 얻어내고자 하는 부분을 즉각 관세 부과 등을 통해 공격하지는 않을 것이라 예상된다. 즉각적인 관세 부과 등에 대한 중국의 대응으로 미국 경제가 불안해지면 트럼프 대통령의 재선 확률이 감소하기 때문이다. 재선이 확정되는 2020년 11월이 지나서야 (만약 재선이 된다면) 트럼프 대통령은 이미 이루어진 미국과 중국 간 무역 분야에 대한 합의에서 미진하다고 생각하는 부분을 다시 본격적으로 거론할 것이다.

현재의 미중 무역전쟁은 별도의 휴전 선언이 없다 하더라도 결국 2020년 11월까지는 트럼프 대통령의 대선 일정으로 인해 휴전 상태로 진입할 것이며, 이후에는 트럼프 대통령의 재선 여부에 따라 다시 전쟁 상태로 돌아가거나 아니면 종전에 이를 것이다.

레토릭에 그칠 한일 무역전쟁

일본이 2019년 7월 1일 관련 수출관리 규정을 개정하여 플루오린 폴리이미드, 포토레지스트, 에칭가스 3개 품목에 대한 한국으로의 수출 규제를 시작하자마자 한국은 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)를 통해 문제를 제기했다. 한국 정부는 2019년 7월 8일 WTO 상품무역이사회가 열리자마자 일본의 수출 규제 문제를 추가 의제로 긴급하게 상정할 필요성을 설명했고, 이 문제를 의제로 만드는 데 성공했다. 이어서 한국 정부는 일본의 수출 규제가 WTO 협정상 근거가 없는 조치임을 지적했고, 일본의 조치는 글로벌 밸류체인(value chain)을 교란하여, 한국만이 아니라 세계무역에도 부정적 효과를 가져올 것이라는 점을 강조했다.

일본은 수출 규제를 개시한 후 몇 건에 대하여 선별적으로 수출 허가를 내주었다. 그럼에도 한국 정부는 2019년 9월 11일 일본의 수출 규제에 대하여 WTO 제소를 결정했다. 문제는 이 절차가 최소 2년 이상은 걸릴 것이라는 것이다. 그리고 만약 상소기구 절차까지 진행되면 3년 이상의 시간이 필요할 수도 있다. 즉, WTO 절차를 통한 무역전쟁의 종전은 상당한 시간이 소요된다는 것이다.

그런데 GSOMIA 종료 조건부 연장과 함께 WTO 절차 진행도 일단 중지되었다. WTO 절차 진행이 중단되는 2020년 한 해 동안 일본은 수출 규제 문제가 해결될 때까지 지금과 같은 정도의 스탠스만 취할 것으로 전망된다. 즉, 선별적으로 한국에 대하여 수출 허가를 내주면서 더 나아가 세계무역에 별다른 영향이 없음을 강조하고자 할 것이다. 이는 한국과 일본 간 수출관리 정책 관련 대화가 진행되는 동안 한일 무역전쟁이 확전되지는 않을 것이라는 의미이다.

RCEP 체결로 인한 메가 FTA 지역의 확대

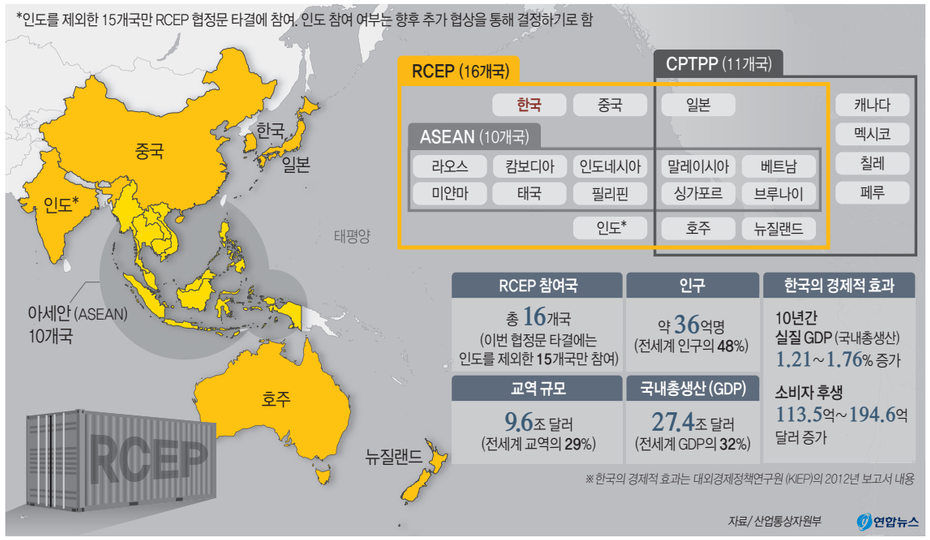
역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 체결 협상은 2019년 한 해 동안 상당히 진전되었고, 2019년 11월 4일 태국 방콕에서 열린 RCEP 정상회의에서 아세안 10개국과 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 15개국은 RCEP 협정문 도출을 선언했다. 다만 인도는 이 협정문 도출에 참여하지 않았다. 인도의 불참에도 RCEP에 대한 서명은 2020년에 추진될 예정이다.

지난 2018년 12월 30일 발효된 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)과 RCEP은 세계경제질서에서 양대 메가 FTA로 자리매김할 것이다. 특히 RCEP에 참여하는 국가들의 GDP 합이 전 세계 GDP의 약 1/3에 달한다는 점에서 RCEP을 세계 최대의 메가 FTA라 부른다 해도 과언이 아니다.

2019년 한 해 동안 격렬했던 미중 무역전쟁 속에서도 RCEP이라는 세계 최대의 메가 FTA가 사실상 완성되었다는 것은 무역전쟁이 휴전 상태로 들어갈 2020년에는 오히려 다자주의에 기초한 국제통상질서가 회복될 것이라는 전망을 낳는다. 특히 한국 등이 CPTPP에 새롭게 가입할 것인지는 하나의 관전 포인트이다. 그리고 2020년 1월경 브렉시트(Brexit)를 단행할 영국이 새롭게 가입할 메가 FTA를 찾는 상황도 충분히 예상할 수 있다.

RCEP 체결 협상이 협정문 도출을 통해 2019년 한 해 동안 거의 마무리된 이유는 RCEP 체결을 통해 전 세계에서 가장 큰 자유무역지대가 창설되어야 한다는 협상 당사국들 간 공감대가 확고했기 때문이다. 2020년 한 해 동안 미중 무역전쟁이 휴전 상태로 진입할 예정인 가운데 CPTPP와 RCEP이라는 두 개의 중요한 자유무역협정은 새로운 회원국을 받아들이기 위해 다시 한번 경쟁할 것이다. 그리고 이는 힘의 대결을 상징하는 양자주의에 대한 회의로 이어진다.

그림 1. CPTPP 및 RCEP 참여국 비교



장예진 기자 / 20191104
트위터 @yonhap_graphics 페이스북 tuney.kr/LeYN1

출처: 연합뉴스.

브렉시트와 새로운 FTA의 확대

2016년 6월 영국의 (법적 구속력 없는) 국민투표 결과와 함께 시작된 브렉시트 과정은 이제 종착역을 향해 달려가고 있다. 2019년 10월 17일 영국과 EU 간 새로운 합의안에 대하여 2020년 1월 31일까지 영국 의회가 그 합의안을 받아들이면 소위 '노딜 브렉시트(No-deal Brexit)'는 피할 수 있다. 다만 2019년 12월 12일 조기 총선 결과는 최종적인 브렉시트 과정에 다소나마 영향을 줄 수 있을 것이다.

브렉시트에 성공한 영국은 회복한 통상주권을 바탕으로 양자주의에 기초하여 FTA 체결에 최선을 다할 것이다. 이미 한국과 영국은 2019년 8월 22일 양국 간 FTA에 서명했고, 이 FTA는 노딜 브렉시트든 영국과 EU 간 새로운 합의안에 따른 브렉시트든 어떤 경우라도 대비할 수 있는 절차를 마련했다. 영국은 2019년 11월 현재 한국과 체결한 FTA와 유사한 협정을 이미 18개 체결했고, 이외에도 약 20개를 추가적으로 추진 중이다.

A S A N
국제정세 전망
2 0 2 0

신 지정학
Neo Geopolitics

참여 연구진

최 강 아산정책연구원 부원장

차두현 경희대학교 평화복지대학원 교수

신범철 아산정책연구원 선임연구위원

박지영 아산정책연구원 선임연구위원

제임스 김 아산정책연구원 선임연구위원

박병광 국가안보전략연구원 책임연구위원

최은미 아산정책연구원 연구위원보

한병진 계명대학교 정치외교학과 교수

배병인 국민대학교 정치외교학과 교수

이재현 아산정책연구원 선임연구위원

장지향 아산정책연구원 선임연구위원

최현정 아산정책연구원 선임연구위원

이기범 아산정책연구원 연구위원

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES

93340
9 791155 702086 비매품
ISBN 979-11-5570-208-6

www.asaninst.org