

A S A N

국제정세 전망

2 0 1 9

한국의 선택 Korea's Choice

아산정책연구원

2018년 12월

A S A N
국제정세 전망
2 0 1 9

한국의 선택 Korea's Choice

아산정책연구원
2018년 12월

목차

서문	04
2019 한국의 선택	06
동북아: 현실화되는 연루와 방기의 딜레마	24
다가오는 진실의 순간과 기대 반 걱정 반의 한반도	31
한계에 가까워진 북한 경제	42
갈등과 변화를 맞이하는 미국	51
갈림길에 선 중국 그리고 한중 관계	60
일본의 적극적 외교공세와 한일 관계	68
러시아의 동진과 남북러 경제협력의 가능성	75
전환기 유럽과 한국의 선택	86
동남아/아세안: 신남방정책의 시험대	94
중동: 불가측성의 뉴노멀, 불안한 균형	102
암호화폐와 기후변화 협력체제 그리고 한국의 선택	109
무역전쟁 속에 피어나는 다자주의의 희망	118

서문

한국은 자유민주주의와 자유시장경제를 선택했다. 그 결과 오늘날 전 세계가 놀라고 부러워하는 자유와 번영을 누리고 있다. 물론 아직도 고치고 개선해야 할 것이 많다. 그러나 개혁은 자유민주주의와 자유시장경제를 완성하기 위한 것이다. 선택 자체는 탁월했다.

자유민주주의와 자유시장경제를 지키기 위해서는 자유주의 국제질서가 필수조건이다. 미국이 건설하고 주도해온 자유주의 국제질서 없이는 우리의 성공도 불가능했다. 특히 한국의 경우에는 미국과의 군사동맹으로 안보에 대한 불확실성을 제거하면서 경제 건설에 매진할 수 있었고 미국의 시장이 개방되면서 무역 주도의 경제성장이 가능해졌다. 뿐만 아니라 미국의 주도하에 GATT, WTO 등 다자간 자유무역의 틀이 갖춰지면서 한국 경제가 세계로 뻗어나갈 수 있는 기반이 마련되었다.

오늘의 도전은 자유주의 국제질서가 흔들리기 시작했다는 데서 비롯된다. 자유주의 국제질서의 건설자이자 기획자였던 미국의 내부로부터 자유주의 국제질서에 대한 비판의 목소리가 쏟아져 나오기 시작하였고 급기야 미국이 자유주의 국제질서의 기본인 “상호주의”나 “다자주의” 대신 “자국 우선주의”, “일방주의” 정책을 밀어붙이기 시작하였다. 미국 주도의 안보 동맹인 NATO를 바탕으로 경제공동체를 형성하였을 뿐만 아니라 국경을 허물면서 국가주의를 버리고 정치공동체를 향해가던 EU 역시 “민족주의”, “인종차별주의”, “자국 우선주의”의 거센 도전에 직면하여 뿌리째 흔들리고 있다.

중국은 대표적인 ‘자국 우선주의’ 국가다. 1970년대 말 개혁개방 정책을 펴기 시작하면서 자유주의 국제질서에 편승하여 경제를 발전시킨다. 그렇지만 한 번도 ‘자국 우선주의’를 버린 적은 없다. 소위 “도광양회(韜光養晦)” 즉 ‘자신을 드러내지 않고 때를 기다리며 실력을 기른다’는 덩샤오핑(鄧小平)의 정책도 실력이 부족하기 때문에 자신을 드러내지 말라는 뜻이다. 이제 실력을 어느 정도 갖췄다고 판단한 중국은 속내를 드러내기 시작했다. 그 속내란 ‘자국 우선주의’, 달리 말하면 ‘패권주의’다. 그리고 패권주의를 통하여 한국과 같은 주변국들로 하여금 자유주의 국제질서에서 이탈하여 중국의 ‘패권’하에 들어오도록 하는 전략을 구사하기 시작했다.

북한 역시 철저한 ‘자국 우선주의’에 기반한 체제다. ‘주체사상’과 ‘자유주의 국제질서’는 상극이다. 중국은 ‘자국 우선주의’를 관철시키고자 자유주의 국제질서에 편승하여 경제력을 키웠지만 북한은 경제 개방조차도 ‘자본주의’, ‘외세’와의 타협이라고 거부하면서 극단적인 쇄국주의, 고립주의, 배타적 민족주의로 일관해왔다. 그러나 북한의 배타적 민족주의도 외부세계와 연결될 수 있는 통로는 있다. 다름 아닌 남한의 배타적 민족주의다. 북한이 그토록 ‘우리민족끼리’에 집착하는 이유다. ‘민족’의 이름으로 한국으로 하여금 자유민주주의와 자유시장경제, 자유주의 국제질서의 원칙들을 저버리게 하는 전략이다.

혹자는 “패권이론”, “세력균형이론” 등 그럴듯하게 들리는 이론에 현혹되어 한국이 마치 기

울기 시작한 미국과 부상하는 중국 사이에서 선택을 고민해야 하는 상황에 처해있다는 식의 주장을 편다. ‘평화주의’에 입각해서 북한의 핵개발, 인권유린 등의 문제에 눈을 감아야 한다는 주장도 있다. 물론 패권이론, 세력균형이론, 평화주의도 때로는 쓸모가 있다. 그러나 이러한 이론들은 부차적이다. 자유민주주의와 자유시장경제, 자유주의 국제질서의 원칙과 틀을 해치지 않는 한도 내에서만 참고할 이론들일 뿐이다.

현실적으로 북한 핵무장의 위협과 ‘우리민족끼리’의 유혹, 중국의 패권주의, 그리고 미국의 자국 우선주의 앞에서 올바른 선택을 하기란 쉽지 않다. 우리가 지키고자 하는 원칙과 제도, 체제가 강대국들에 의해서 배척 당하고 도전 받고 있는 상황에서 그것들을 지켜내기란 불가능에 가까운 일일 수도 있다. 한국 외교의 앞날은 험난하다.

그러나 한 가지 분명한 사실은 우리가 자유민주주의, 자유시장경제, 자유주의 국제질서를 버리는 순간 우리의 자유와 번영은 없다는 점이다.

한국의 선택은 자명하다. 자유민주주의와 자유시장경제, 자유주의 국제질서다. 남북 관계, 한미 관계, 한중 관계, 한일 관계를 비롯한 모든 관계에 있어서 자유민주주의, 자유시장경제, 자유주의 국제질서의 원칙을 선택하고 이를 뒷받침하는 제도를 강화시키는 선택을 해야 한다.

2019년 아산국제정세전망은 한국이 처해 있는 상황을 보다 거시적인 시각에서, 그리고 동시에 보다 구체적이고 미시적인 시각에서 분석함으로써 선택 아닌 선택의 기로에 선 한국이 올바른 선택을 하는 데 조금이나마 도움이 되고자 작성되었다.

보고서 작성에 참여해 준 연구원의 연구위원들, 외부 전문가분들께 감사 드린다. 특히 전체적인 틀을 짜고 필자들을 독려해 주신 최강 부원장, 전체적인 내용의 조율과 편집에 애써 준 장지향 박사와 유아름, 류아현, 홍상화 연구원, 자료 검색에 도움을 준 김종우 박사와 함건희 연구원, 편집과 출판을 도와준 송지은 전문원, 홍보를 맡아준 박기정 차장, 이영경 과장, 김지은 전문원 그리고 빠듯한 일정 속에서도 제작과 인쇄를 맡아 준 이지스홀딩스의 장재진 대표와 직원들께 감사의 마음을 전한다.

아산정책연구원 원장

함재봉

2019 한국의 선택

2018년 평가: 비자유주의 세력의 도전

아산정책연구원은 2018년 국제정세전망에서 비자유주의 국제질서(illiberal international order)의 부상을 예측했다. 세계적·지역적 차원에서 비자유주의 세력이 부상하고 공세적으로 나오는 반면, 자유주의 연대의 기반이 약화됨에 따라 전후 세계질서를 주도해 왔던 자유주의 국제질서가 도전에 직면하고 불안정해 질 것으로 전망했다. 강대국 간의 경쟁과 갈등이 증가하면서 전략적 패권 경쟁이 심화되고, 대외정책이 보다 배타적이고 제로섬 성격이 강화되는 경향을 보일 것으로 예측했다. 이와 병행하여 기존 자유주의 국제질서를 지탱해 왔던 제도와 기구의 기능이 약화됨과 동시에 국내적으로 배타적 민족주의 성향이 강화되고 내정 불안 상황이 곳곳에서 발생할 것으로 전망했다. 보편적 가치보다 개별 국가이익을 우선하는 경향이 두드러지면서, 협력과 경쟁보다는 갈등과 대립이 심화되고, 규범과 제도가 약화될 것으로 2018년을 전망했다. 또한 개별 국가들이 이와 같은 국제질서의 변화에 대응하기 위해 새로운 협력 대상과 협력망 구축에 집중할 것으로 보았다.

비자유주의 요소의 확산과 분열하는 국제사회

전반적으로 2018년 한 해 동안, 자유주의 국제질서 세력의 구심점이 약화 및 분열되는 반면, 비자유주의 세력들의 경우 비록 부상 속도가 이전에 비해 느려지긴 했으나 여전히 지속되는 양상을 보였다. 유럽 국가들을 중심으로 자유주의 국제질서의 회복 및 유지를 위한 노력도 있었으나, 별다른 성과를 거두지는 못했다. 동남아, 중동을 비롯한 여타 지역에서도 비자유주의 질서의 부상에 대한 고민과 향후 진로에 대한 고민이 깊어지는 모습을 찾아 볼 수 있었으나, 큰 성과를 거두지는 못했다. 터키, 사우디아라비아 등의 경우 외부 여건의 변화와 동시에 내부 정치상황이 불안정하게 됨에 따라 외부문제보다는 내부문제에 집중하는 모습을 보였다.

무역전쟁을 매개로 표면화된 미국과 중국 간 갈등이 전면적·전방위적으로 확산하는 양상을 보였다. 트럼프 정부가 제시한 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략 등에서 볼 수 있듯이, 중국의 부상과 세력 확장에 대응하기 위해 미국을 중심으로 하는 대중국 견제 전략과 정책이 더 구체화되고 실행에 옮기기 시작했다. 중국은 미국을 견제 및 대체하는 세력으로 부상하기 위해 노력했으나, 이는 오히려 중국의 부상에 대한 주변국들의 우려를 확산시키는 결과를 초래했다. 일대일로(一帶一路)의 진척은 예상에 미치지 못했고, 제19차 전당대회를 계기로 주변국들의 경계심이 강화되었다.

미국의 트럼프 행정부는 한층 더 적극적으로 미국 우선주의 정책을 펼쳤다. 다자보다는 양자 간 관계에 기초하여 접근하고, 가치보다는 구체적 이익을 중시하며, 책임의 분담을 강조함으

그림 1. 미국과 중국의 무역전쟁



출처: Shutterstock.

로써 동맹과 우방국들과의 마찰이 발생하고 미국 중심의 질서 및 구도에 대한 우려가 커졌다. 이처럼 미국은 스스로 자유주의 국제질서의 기본을 약화하는 정책을 추진했다. 그 결과, 프랑스와 독일 등 선진 유럽 국가들을 중심으로, 대미 의존도를 줄이며 자체 협력과 안전망을 모색 및 구체화하려는 노력이 강화되었다. 미국을 견제하기 위한 중국과 러시아 간 협력도 한층 강화되었다.

그림 2. 중러 정상회담



출처: Reuters.

강대국 경쟁이 심화하는 동북아

동북아 지역에서 미국과 중국을 정점으로 한 세력 경쟁은 어느 정도 안정화되는 듯했으나, 수면 아래에서의 견제는 강화되는 모습이 나타났다. 즉 상호 간 물리적 충돌을 회피하면서도 미래를 대비하기 위한 협력망과 전략 구도를 구축하고 자체 능력을 확충하려는 경향이 나타났다. 오히려 문제가 되는 점은 기존 동맹체제, 특히 한미동맹이 느슨해질 가능성이 보이기 시작했다는 사실이다. 일본의 경우, 미일동맹을 축으로 하는 전략 구도를 유지하지만, 내부적으로 미국에 대한 신뢰가 약해지면서 이를 보완하기 위해 일중 갈등 관리와 관계 개선을 모색했다. 또한 일본은 동남아 국가들과 협력을 강화하는 일종의 헤징(hedging) 전략을 추진했다. 4자 간 협력을 적극적으로 추진하여 일본의 지분과 역할을 확대하려는 정책을 적극적으로 펼쳤고, 안보협력을 격상·확장하려는 움직임을 보였다.

한일 관계, 한중 관계, 일러 관계의 회복과 개선은 상당히 더딘 속도로 진행되는 반면, 북중 관계의 개선은 비교적 신속하게 진행되면서 중국의 대한반도 영향력이 다시 강화되기 시작했다. 북러 관계 역시 진전되어 새로운 북중러 3각 협력관계가 구축되는 양상이 나타났다.

이러한 상황 속에서 각국은 군비 현대화를 추진하였다. 특히 일본과 중국은 힘의 투사능력을 높이기 위한 해·공군력 증강을 지속하고, 군의 활동도 강화했다. 중국은 해상전력 강화와 함께 남중국해 섬 매립과 군사기지화를 지속해서 추진했다. 또한 무력시위의 빈도를 늘리기도 하였다. 미국은 새로운 전력을 투입하지는 않았으나 남중국해에서 항행의 자유 활동을 증가하여 중

그림 3. 남중국해 영토분쟁 지역



출처: Shutterstock.

국을 견제하는 행동을 취했다. 일본의 경우 공격형 무기체계의 구매를 강화하기 위한 움직임을 보였고, F-35를 비롯하여 미국으로부터의 첨단무기 구매를 확대하였다. 또한 미국과 일본은 남태평양상 도서에 레이더 기지 건설을 확대하고 해당 지역 국가들의 능력 개발을 위한 지원도 배가하였다.

대화와 평화 분위기 속 불안함을 더하는 한반도

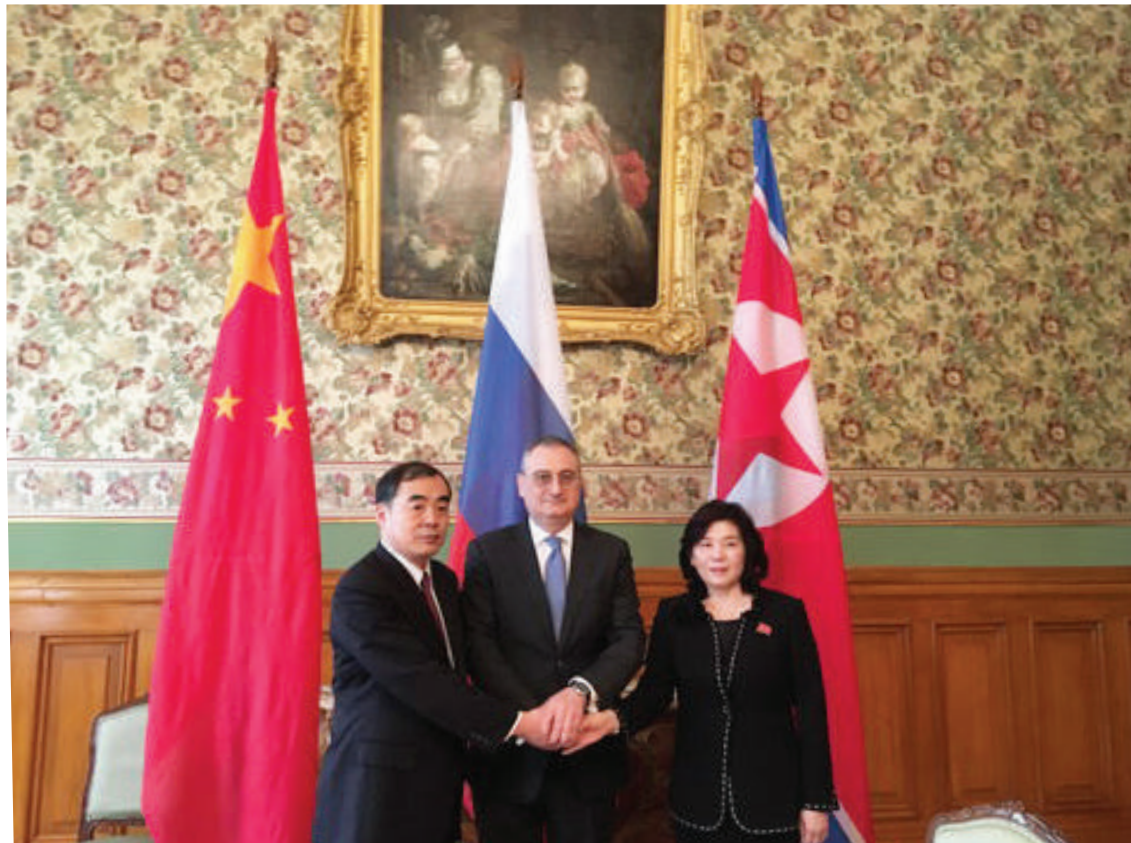
한반도 상황은 남북 정상회담과 북미 정상회담을 계기로 대결 국면에서 대화 국면으로 전환됐다. 2018년은 세 차례의 남북 정상회담을 정점으로 다양한 대화의 양적·질적 성장이 이루어졌다. 평창 동계올림픽에 북한이 참가하게 되었고, 이후 다양한 차원의 남북교류가 재개되며 화해의 물결로 가득한 한 해였다. 하지만 아쉽게도 북미 간 비핵화 협상이 지연되어 남북 관계와 비핵화 협상 간 속도의 차가 드러났다. 남북 관계가 화해와 협력의 단계로 진입하는 모습을 보인 반면, 한미 간 공조는 약화되고 양국 간 이견이 발생하는 양상을 보였다. 핵 문제와는 별개로 남북 관계의 진전이 비록 속도는 더디지만 계속해서 진행되며, 희망이 현실을 앞서는 현상이 발생했다.

그림 4. 남북 정상회담과 북미 정상회담



출처: Reuters.

그림 5. 북중러 3자 회담



출처: 중국 외교부.

다행히 한미 간 실무협의회를 운영한 이후 표면적 갈등은 가라앉은 모습을 보인다.

북한이 적극적인 평화 및 대화 공세를 추진하며 중국 및 러시아와의 관계 개선을 모색함에 따라 북핵 및 한반도 문제를 둘러싸고 주요 관련국들의 관여와 경쟁이 심화되는 경향이 나타났다. 북한 내 경제상황은 위기로 치달지 않는 것으로 보이지만 경제성장을 약속한 김정은 정권에게 부담을 주고 있는 것으로 보인다.

북핵 문제와는 별개로, 전시작전통제권 전환 및 미래 지휘체계, 방위비 분담, 자유무역협정 등을 둘러싼 한미 간 이견으로 인해 동맹의 미래에 대한 우려와 제약이 생겨났다. 제50차 한미연례안보협의회의(Security Consultative Meeting, SCM)를 통해 조건에 기초한 전작권 조기 전환의 원칙과 미래 지휘체계에 대한 합의가 다시 확인되었다는 점은 평가할 만한 결과이다. 그러나 방위비 분담을 둘러싼 한미 간의 이견은 양국에 큰 상처를 남겼다.

한국 내에서는 정부의 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 점차 심화하고 있다. 외형적으로는 평화 및 대화로 보이지만, 내면에서는 갈등이 증가하는 양상이 나타나기 시작하면서 미래에 대한 예측이 상당히 어려워졌다. 그 결과 2018년은 한반도 평화 분위기 확산 속에서도 불안감이 공존했던 한 해였다고 평가할 수 있다.

흔들리는 미국의 리더십

2018년 미국은 트럼프 대통령과 관련된 논란과 스캔들에 휩싸였지만, 의미 있는 정책 성과도 이루어 냈다. 내부적으로 트럼프 행정부는 2017년에 이루지 못한 세금개혁과 규제 완화를 강행하여 친기업 시장 환경을 조성하였다. 실업률은 50년 만에 4% 미만에 도달하였고 분기 성장을 또한 1년 전보다 1.2% 높였다. 트럼프는 자유주의 국제질서를 철폐하고 동맹국들로부터 미국이 제공하는 리더십에 대한 정당한 대가를 요구했다. 힘에 기반을 둔 외교를 펼치고 있는 트럼프는 이란 핵 협정인 포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)을 무효화하고 제재를 재가동 시켰으며, 중국과는 무역전쟁을 시작하였다. 러시아와 새로운 관계를 모색 중인 모습도 보였지만 지난 10월 중거리 핵전략조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)에서 탈퇴할 것을 선언하며 미래 관계는 새로운 대립 단계에 접어들었다.

대북정책과 한미 관계에도 많은 변화가 있었다. 북한 문제는 2017~18년 사이 완전히 다른 모습을 보여 주고 있다. 2017년에는 북한의 끊임없는 도발과 트럼프 대통령의 돌발 발언 그리고 미국의 최대 압력 조치들로 한반도를 긴장 상태에 빠지게 했다. 반면 2018년에 들어서며 남북은 평화와 번영을 강조하였고 북미는 지난 6월 싱가포르에서 역사적인 정상회담을 개최하였다.

갈림길에 선 중국

중국에게 있어서 2018년은 시진핑 집권 2기의 원년이었고 중국개혁개방 40주년을 맞이하는 해였다. 그러나 대내외적으로 적잖은 장애에 직면하면서 성취한 영광보다는 위기와 도전이 부각되는 한 해였다. 2018년에 들어서 중국은 대내적으로 시진핑 1인 지배체제를 더욱 공고히 했고 신시대 중국 특색 사회주의 사상으로 무장한 공산당이 모든 것을 이끄는 공산당 독재가 실현되고 있다. 권력이 한 곳으로 집중되면서 일부 지식인들의 비판 속에 시진핑 우상화와 공산당 독재에 항거하는 조짐들이 나타났으나 '창간 속의 돌풍'에 지나지 않았다. 이 와중에서 민영기업 퇴진과 종교억압이 이슈가 되었으며, 공포통치에 대한 논란도 불거진 한 해였다.

2018년에 중국은 대외적으로 도광양晦(韜光養晦)를 탈피하여 주동작위(主動作爲)와 분발유위(奮發有爲)를 더욱 본격화했다. 특히 중국은 영유권 분쟁을 겪고 있는 남중국해에서 미 해군 구축함에 40미터까지 근접하면서 핵심이익을 수호하고 증강된 해군력을 과시하려는 의도를 노출하였다. 그러나 중국은 2018년 봄부터 시작된 미국과의 무역전쟁에 휩쓸리면서 대외적으로 상당한 곤경의 늪에 빠져들었다. 시진핑이 강조하는 일대일로 역시 곳곳에서 파열음이 나오는 등 순조롭지 않았다. 말레이시아, 파키스탄, 미얀마, 스리랑카를 중심으로 중국의 장밋빛 계획에 동조하던 파트너 국가들이 하차 움직임을 보이는 등 일대일로의 한계가 드러나는 한 해였다.

외교적 고립화를 우려하는 일본

아베 정권은 2018년에도 '강한 일본'을 표방하며 인도-태평양 전략 제시와 미일동맹 강화 등을 적극 추진했다. 동맹국인 미국과 한국의 대북정책 노선이 급격히 전환되었던 반면, 일본은 압박 노선을 견지하면서 재팬 패싱(Japan passing)의 우려가 제기되고 있다. 아베 정권은 다양한 경로로 북한과의 대화를 모색했으나 별다른 성과를 거두지 못했다.

일본은 외교적 고립화를 탈피하고자 헤징 전략을 가동하여 중국 및 러시아와의 관계 개선에 상당한 노력을 기울였으며, 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)과의 안보 협력도 강화했다. 한편 한국 대법원의 강제징용 손해배상 확정판결, 위안부 화해치유재단 해산 등 한일 간 역사 갈등의 골은 2018년 들어 더욱 깊어지는 실정이다.

제3의 길을 모색하는 유럽

유럽은 아직도 내외위환 중이다. 이탈리아 재정적자 확대, 난민정책 갈등, 리더십 공백위기 등이 새로운 도전으로 등장하고 있으며, 브렉시트(Brexit)로 인한 불확실성과 미국과의 갈등이 또 다른 과제가 되고 있다. 전통적으로 미국과의 동맹 관계를 중시하던 유럽 국가들은 미국 트럼프 행정부의 독선으로 미국에 대한 신뢰가 줄어들게 되었다. 이에 따라 프랑스와 독일을 중심으로 독자적인 생존 전략을 모색하고 협력체제를 구축하려는 움직임이 나타나기 시작했다.

유럽 국내적으로는 보수적인 색채가 강화되면서 유럽 공동의 이익보다는 자국의 개별 이익과 국내 정세에 부합하는 정책적 성향이 강화되는 모습을 보였다. 우크라이나 사태가 지속되면서 도 더 이상 악화되지 않는 상태에 놓임에 따라 대러 관계가 안정화 소강국면으로 진입하였다. 이에 사이버, 기후변화, 테러 등 비전통적인 안보 문제에 대한 관심이 다시 증가했고, 정보와 전통적인 무력 수단이 결합된 하이브리드 위협(hybrid threats)이라는 새로운 형태의 안보 도전에 대한 논의와 대응 모색이 활발해졌다.

그림 6. 메르켈 독일 총리와 마크롱 프랑스 대통령



출처: Reuters.

2018년 10월 브뤼셀 ASEM(Asia-Europe Meeting) 정상회의를 계기로 문재인 대통령이 유럽을 순방하게 되면서 한-유럽연합(European Union, EU) 관계는 새로이 주목을 받게 된다. 한반도 평화 프로세스에서의 EU의 역할에 대한 기대 때문이었다. 그러나 한반도 평화 프로세스에 새로운 돌파구를 열기 위해 문재인 대통령이 유럽에 던진 '비핵화 촉진을 위한 제재 완화'의 명제에 대한 유럽의 반응은 차가웠다. 만나는 정상마다 '완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement, CVID)'와 철저한 제재 이행을 강조했던 것이다. 이를 예상하지 못하고 대북 제재 완화를 정상회담의 의제로 올린 것은 유럽에 대한 이해 부족과 미흡한 사전 조율의 결과였다. 유럽의 다자주의 원칙, EU의 의사결정 구조, 미-유럽 관계에 대한 물이해가 빚은 외교적 시행착오였다.

동진을 구체화하는 러시아

2018년 대화의 국면에 들어선 동북아 정세 변화로 러시아의 전략적 공간이 확대되었다. 다중심 다극체제를 목표로 하는 러시아는 2018년 초까지 미국 주도의 대북 제재 동참에 내키지 않았지만, 독자적인 목소리를 낼 수 있는 여지는 크지 않았다. 그러나 북한의 양자적 대화전략에 따른 동북아 정세 변화로 인해 러시아의 신동방정책이 더욱 구체화되면서 러시아의 동진 의지는 보다 분명해 지고 있다.

올해 주목할 점은 푸틴 대통령의 국내 대중적 인기가 고유가와 재정수입의 확대로 높은 지지율을 누렸던 2004년을 넘어섰다는 점이다. 하지만 대내 정치적 안정에 비해 2018년에도 러시아는 EU와의 대결노선을 늦추지 않았다. EU는 지난 2017년 12월 러시아의 민스크(Minsk) 합의 불이행에 맞서 러시아 경제제재를 2018년 7월까지 연장할 것을 결정했다. 또한 같은 해 3월 스크리팔(Sergei Skripal) 부녀 암살미수를 계기로 EU 회원국 등 30개국이 150명의 러시아 외교관을 추방했다. 그러나 대선이라는 정치적 부담을 탈피한 푸틴의 러시아는 우크라이나 등에서 더욱 모험적인 대외정책을 구사하고 있다.

결속, 방향성과 중심성이 약화된 동남아

남중국해 문제를 둘러싼 미국과 중국의 상호 견제가 강화됨에도 불구하고 동남아 국가들과 중국 간 영해 문제를 둘러싼 갈등은 완화되면서 동남아 지역의 정세는 대체로 안정적으로 유지되었다. 그러나 내부적으로는 중국의 부상에 대한 우려가 커지고 미국에 대한 신뢰가 약화되었다. 강력한 리더십이 부재한 가운데 아세안 중심(ASEAN Centrality)과 연계성(ASEAN Connectivity)이 약화되고 아세안의 존재감도 동반 약화되었다. 그러나 후반부에 들어서면서 동남아 지역을 중심으로 한 미국과 중국 간 경쟁이 표면화되기 시작했다. 특히 미국이 인도-태평양 전략을 제시하면서 중국의 일대일로 정책과 경쟁하는 양상이 나타났다. 미국과 중국 간 경쟁 및 견제에 대해 아세안 국가들은 대체로 관망하는 자세를 취했다.

2018년 아세안, 동남아 지역은 국내 정치적 변동과 연이은 자연재해로 어수선한 한 해였다. 중국과 동남아 국가들 간 영해 문제가 어느 정도 관리되는 가운데, 동남아 국가들은 내부의 정치 문제들과 자연재해 및 재난 관련 문제들에 집중했다. 말레이시아의 정권 교체, 캄보디아의 권위

주의 강화, 필리핀, 인도네시아의 자연재해 피해가 겹쳤다. 아세안을 둘러싸고 미국과 중국은 일대일로의 강화, 인도-태평양 전략이라는 새로운 제안을 내놓았으나 정작 아세안 국가들의 미-중에 대한 불신은 더욱 높아졌고, 미중 무역전쟁이 가져온 부정적 영향에 대한 우려가 컸다. 한국은 아세안에 대해 신남방정책을 선언했다. 성공적 대통령 순방과 신남방정책추진특별위원회 등 제도적 준비에도 불구하고 후속 조치가 빠르게 나오지 않은 것은 아쉬움이 남는 부분이다.

지각변동의 중동

중동에서는 미국과 이란 간 대립이 악화되고 미국에 대한 신뢰가 추락하면서 불안정성이 커졌다. 시리아 내전이 아사드 세습독재 정권의 승리로 마무리되면서 아사드 정권을 도운 이란과 러시아 주도의 비자유주의 역내 질서가 다져졌다. 이란, 러시아가 주도하고 터키, 중국이 지원하는 비자유주의 중동 질서가 자리잡는 가운데 미국의 일방적인 이란 핵 협정 파기와 이로 인한 미국과 서방 동맹국 간의 불협화음이 두드러졌다. 시리아 내전과 달리 예멘 내전에선 시아파 이란과 수니파 사우디 간의 갈등이 증폭하면서 해결의 실마리가 보이지 않았다.

2018년 하반기에 들어와 이란과 사우디의 국내외 권력구도가 흔들리면서 역내 역학관계에도 변화가 생겼다. 이란에선 강경 보수연합의 국내 지지층이 등을 돌리며 사상 초유의 반체제 시위가 전국적으로 확산됐다. 사우디 왕실은 자국 반정부 언론인 카슈끄지(Jamal Khashoggi)의 암살에 왕세자 연루 의혹이 커지면서 도덕성에 큰 타격을 입었고 국제사회와 미국, 서방 동맹국의 거센 비난과 제재 위협까지 받았다. 이란과 사우디의 힘 겨루기가 반전을 거듭하는 가운데 에르도안 터키 대통령은 자국에서 일어난 사우디 언론인 카슈끄지 살해 사건의 증거 폭로를 무기로 사우디와 미국을 압박하는 거래에 나섰다.

신안보문제의 재부상

사이버, 기후변화, 환경, 에너지, 인권 등의 신안보문제에 대한 관심이 증가하는 현상이 나타났다. 특히 사이버 안보 문제에 대한 국제적 관심이 증가하면서 새로운 규범 창출을 위한 경쟁이 본격화되는 조짐이 보였다. 2018년 신흥안보 분야의 위기는 암호화폐(cryptocurrency)에서 비롯되었다. 새로운 기술에 기반한 암호화폐 시장 가치의 폭등은 세계 금융경제에 파장을 일으켰다. 거래규제 덕분에 표면적 불안은 해소되었으나 신기술이 가져온 잠재적 불안은 여전히 남아 있다. 2018년은 기후변화로 인한 자연재난이 큰 피해를 남긴 해이기도 했다. 역대 최고급 태풍과 가뭄, 폭염의 피해가 컸다. 기후변화의 추세가 완화되지 않는 한 전 세계적인 자연재난의 피해는 더욱 늘어날 것으로 예측된다.

미국발 통상전쟁으로 인한 질서와 규범의 파괴

경기가 호전되는 가운데 미국발 통상질서의 파괴가 계속되고, 그 여파가 세계 경제에 악영향을 미쳤다. 미국은 공정하고 개방된 통상을 주장하면서도, 무역적자 해소에 집중하면서 무차별적으로 대상국들을 압박하는 정책을 추진했다. 또한 기존 합의를 수정하거나 파기하는 행태를 보임으로써 통상질서와 규범이 악화되는 현상이 초래되었다. 특히 미국과 중국 간 무역전쟁은 절정을

향해 치달았다. 미국과 중국은 단순한 통상 압박을 넘어 상호 간 적극적 관세 부과 조치도 감행했다. 미국은 일차적으로 연간 3,000억 달러가 넘는 대중 상품수지 적자를 개선하기 위해 중국과 전면적인 무역전쟁을 불사했다.

미국은 캐나다 및 멕시코와 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 개정 협상을 완료했다. 단순한 NAFTA 개정을 넘어 NAFTA을 대체할 새로운 협정인 미국-멕시코-캐나다 협정(The United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 체결을 위한 협상이 완료된 것이다. USMCA를 통해 미국은 자동차, 낙농업, 지적재산권 등의 분야에서 미국의 의사를 상당 부분 관철시켰다.

2018년 한 해에 걸쳐 한미 FTA 개정을 위한 협상도 지속되었고, 드디어 2018년 9월 24일 한국과 미국 양국은 한미 FTA 개정협정에 서명했다. 한국과 미국 양국의 의견이 적절히 반영되어 이전 한미 FTA에 비해 극적 반전은 없었다. 하지만 2018년 한 해 동안 미국과 중국 간 무역전쟁 이외에도 다자주의를 향한 희망도 생겨났다. 트럼프 대통령 취임과 함께 좌초된 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)이 그 불씨를 살린 것이다. 지난 2018년 3월 8일 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)에 미국을 제외한 기존 TPP에 서명한 11개국이 모두 서명했다. CPTPP는 2018년 12월 30일 발효된다.

2019년 전망: 선택의 한 해

전략적 선택의 기로에 선 한국

2019년은 2018년의 연장선에서 자유주의 국제질서와 비자유주의 국제질서가 더욱 치열하게 경쟁하며 주요 국가들의 세력 확장 및 연대가 한층 두드러질 전망이다. 특히 2019년은 자유주의 세력이 본격적으로 반격을 시작하는 해가 될 것이다. 그동안 충격에 빠져 있었던 자유주의 국제질서 세력은 내부를 재정비하고 세력을 규합하여 비자유주의 세력의 도전에 적극 반격할 것이다. 비자유주의 세력이 이에 반발하면서 양 진영 간 충돌이 증대되고 편가르기와 전략적 경쟁이 심화될 것이다. 선택을 강요 받는 국가들은 더 이상 전략적 모호성을 유지하기 어려워질 전망이다.

2019년 한국의 선택을 요구하는 사항은 대북정책의 방향, 속도, 방법론의 문제, 미일중러 등 주변국과 관계 정립의 문제, 다양한 협력 파트너 확보를 통한 외교의 다변화와 지평 확장의 문제, 그리고 글로벌 코리아 부활의 문제 등으로 요약할 수 있다.

먼저 남북 관계는 2019년에 들어서면서 추동력이 약화되고 어려움을 겪게 될 것으로 보인다. 미국을 비롯한 국제사회와 공조를 통한 북핵 문제 해결과 남북 관계 진전 사이에서 더욱 고민이 깊어지게 될 것이다. 이러한 상황을 더욱 힘들게 만드는 것은 북한의 대남 압박이다. 북한은 민족공조를 거론하며 대화와 협력의 속도를 조절하려 할 것이기 때문이다. 이에 더하여 한국 정부에 대해 중국과 러시아도 좀 더 유연하고 적극적인 대북 관여를 요구할 것이다. 북한 문제를 둘러싼 한국과 주요 관련국들 간의 조율과 공조를 어떻게 추진하여 북한 비핵화의 돌파구를 마련할

것인가가 관건이다. 또한 비핵화와 남북 관계를 어떻게 연동하여 추진할 것인지에 대한 구체적인 방안에 대한 고민이 깊어질 것이다. 북한의 전략적 결단과 행동을 확보하기 위한 정책적 선택의 문제가 부각될 것이다. 핵심은 제재와 관여 간의 균형, 국제공조와 남북 관계 간의 균형을 어떻게 맞출 것인가에 있다. 나아가 후반부로 갈수록 대화와 협상에서 대립과 갈등으로 국면이 전환될 경우에 대한 대책 마련도 필요하다.

두 번째 선택은 주변 4국과의 관계 개선을 어떻게 모색할 것인가의 문제이다. 한반도와 동북아를 둘러싼 미국, 일본, 중국, 러시아 등 강대국 간 지정학적 경쟁과 갈등이 더욱 첨예해지고 편싸기가 심화될 것이다. 이는 한국이 북한 문제를 넘어 지정학적 변화를 고려한 동북아 지역의 장기적 안보구도 틀을 어떻게 구상하고 만들어 갈 것인가에 대한 중장기적 선택의 문제이다. 전략구도를 둘러싼 주변국의 선택 압력은 증가할 것이라는 점은 한국이 선택할 수 있는 시간이 그리 많지 않음을 의미한다. 선택을 미루고 전략적 모호성으로 일관할 경우 한국은 고립된 상황에 부닥치게 되고, 한국에 대한 신뢰는 약화될 것이다. 한국이 어떠한 선택을 하느냐에 따라 2019년은 주변국들의 전략적 경쟁 구도하에서 코리아 패싱(Korea passing)이 현실로 나타나는 해가 될 수도 있다.

주변국들의 지정학적 경쟁구도는 물론 현안을 둘러싼 양자 관계에서 불거지고 있는 이견은 한국에 전술적 선택의 문제로 다가온다. 한미 간에 북핵 문제를 둘러싼 조율이 원만히 이루어진 다 해도 방위비 분담, 자유무역협정 비준, 자동차 관세 등과 같은 문제는 잠재적 폭발력을 가지고 있는 사안이다. 나아가 인도-태평양 전략과 동맹 간 연계성 설정, 대중국 정책은 한미 간 신뢰 문제로 주목받을 수 있는 사안이다. 중국과의 관계 역시 낙관할 수 없다. 아직도 사드(THADD) 문제를 둘러싼 이견이 남아 있고, 한미동맹과 유엔군사령부 등과 같은 안보문제에 대한 중국의 압력은 더욱 강해질 것이다. 중국의 대북한 접근 강화 역시 한국에게는 양날의 칼이 될 수 있다.

역사문제를 둘러싼 일본과의 관계 악화는 필요한 분야에서 양국 간 협력을 제약하고 코리아 패싱을 강화하여 동북아 지역에서의 한국의 입지를 약화하는 결과로 나타날 수 있다. 따라서 2019년은 역사문제와 여타 협력을 분리하여 접근하겠다는 문재인 정부의 대일정책을 실험하는 한 해가 될 것이다. 러시아와의 관계 역시 새로운 진전의 계기를 찾기 어려운 상황이 지속될 것이다. 러시아는 한국에 대해 지금까지 한국이 합의하고 이행하지 않은 양국 간 협력 사업들의 조속한 이행을 강조할 것이다. 이러한 전반적인 동북아 상황은 한국이 북한 문제에만 집중할 경우 역내 역학구도의 변화와 조정 과정에서 배제될 가능성이 높음을 의미한다.

문재인 정부는 출범부터 4강을 넘어선 외교 지평의 확장과 협력 네트워크 구축을 강조해 왔다. 대통령 취임 이후 역대 정부와는 달리 유럽과 동남아에 특사를 보낸 것은 대상지역과 국가들의 한국에 대한 기대감을 높였다. 특히 동남아 국가들과 협력관계 확장·강화를 골자로 한 신남방정책 발표는 동남아 국가들의 기대감을 높게 하였다. 그러나 2018년을 지나면서 기대감은 실망감으로 변화하기 시작했고, 문재인 대통령의 유럽순방(10월)과 동아시아 정상회의 참석(11월)은 성과가 미진하였다. 통상문제와 북한 문제 중심의 접근은 문재인 정부가 역대 한국 정부와 다를 바 없다는 인식을 형성하고 실망감을 더했다. 중동정책 역시 마찬가지였다. 변화하는 중동정세와 전략적 구도에 맞추어 유연한 대중동정책을 펼치지 못하고 과거의 경제관계 중심 외교정책을 답습

하여 새로운 협력분야의 개발과 관계를 구축하거나 강화하는 것에 미흡했다. 중동지역 안정화와 인권을 포함한 인간안보문제에 대한 기여로의 정책 영역 확장이 필요하다.

이들 국가와는 미국 우선주의, 중국의 부상, 규범과 법치 등과 같은 근본적이고 전략적인 협력 의제가 존재하였으나 이에 대한 협의와 협력은 거의 찾아볼 수 없었다. 이는 결과적으로 한국이 과연 전략적 동반자가 될 수 있을 것인가에 대한 의문을 가지게 했다. 지속되는 실망감과 과거의 답습과 관행은 한국 외교의 고립화를 초래할 것이다. 따라서 2019년은 이들 국가와 지역들의 실망감을 해소하고 실질적 협력 동반자로 만들어 4강을 넘어선 협력의 네트워크를 만들어야 하는 선택의 한 해가 돼야 한다.

문재인 정부는 글로벌 코리아 부활 검토 필요성에 직면할 것이다. 2018년을 지나면서 한국은 북한 문제에 몰입하여 국제사회가 직면하고 있는 질병과 보건, 개발, 기후변화, 환경테러, 사이버 안보 등과 같은 문제에 대한 참여와 기여가 미진했다는 평가를 받고 있다. 국제사회는 한국 역량에 대해 높은 평가를 가지고 있고 인류보편적 가치와 자유주의 국제질서 구현에 대한 한국의 참여를 기대하고 있다. 또한 이러한 문제들은 새로운 거버넌스 구조를 만드는 것과도 연관된다는 점에서 한국의 국제사회에서 위치를 설정하는 데 매우 중요한 의미가 있다. 그러나 이러한 기대감과 기회의 창이 언제까지 지속할 것인지는 의문이고, 참여와 기여가 미루어지거나 낮아질수록 한국은 국제사회에서 고립될 것이다. 2019년은 책임 있는 국제사회의 일원으로 국제사회의 기대에 부응하기 위해 기능적 협력을 강화하여 한국에 대한 평가를 개선하고 국제사회의 중심에 설 방안을 마련해야 하는 가를 결정해야 하는 중요한 시점이 될 것이다.

미국: 갈등과 변화 사이

임기 하반기에 들어서는 트럼프 행정부는 여소야대 의회라는 쉽지 않은 도전에 맞서게 된다. 2018년 중간선거 이후 하원을 장악한 민주당은 트럼프 대통령의 정치적인 합법성을 문제 삼을 것으로 예상된다. 공화당이 절반이 넘는 상원과 민주당 다수의 하원 사이 마찰 가능성이 증가하여 트럼프 행정부의 추가적 개혁안은 난항을 겪을 것으로 보인다. 트럼프 대통령이 행정명령으로 일방적인 조치를 취할 수 있으나 의회와 백악관의 갈등이 깊어지면서 대부분의 정책 사안들은 정체 상태에 직면하게 될 것으로 예상된다.

대북정책에 있어 미국은 북한의 비핵화 의지를 관여와 대화로 지켜보지만 비핵화에 대한 북한의 상응 조치가 없는 한 제재 완화나 평화협정은 시도하지 않을 것이다. 북한이 트럼프 행정부의 기존 정책에 변화를 주기 위해 과도한 도발을 시도할 경우 미국의 대북 접근 방식도 급변할 가능성이 있다. 중동정책의 경우 이스라엘과 팔레스타인의 영토 안보 문제와 관련된 해결책을 이르면 2018년 말 늦게는 2019년 초에 발표할 것으로 예측된다. 이란과 반미 테러조직들을 견제하려는 미국의 노력도 지속될 것이다. 중국을 상대로 진행 중인 무역전쟁은 그대로 유지될 것으로 보이며, 미국은 중국의 일대일로에 맞서는 인도-태평양 전략을 구체화할 것으로 전망된다.

중국: 미중 관계 관리 속 영향력 확장

2019년에 중국지도부가 직면하게 될 가장 중요한 과제는 미중 관계의 개선과 안정적 관

리다. 중국지도부는 적당히 체면을 유지하면서도 미국과의 관계를 파국으로 몰고 가지 않는 선에서 양보와 타협을 모색할 것이다. 그러나 2019년 미중 관계의 향방을 결정하는 주도권은 중국의 손에 있지 않고 미국의 손에 달려 있다는 점에서 중국지도부의 고민은 깊어질 것이다. 중국은 미국과의 양자 관계가 불투명해질수록 동아시아를 중심으로 하는 역내에서의 영향력 유지를 통해 미국에 대한 견제에 힘쓸 수밖에 없다. 이를 위해서 대일 관계를 개선하고자 할 것이며, 중국과 일본의 양국 관계는 내년에 안정적 궤도에 오를 전망이다.

일본: 해징 전략

일본이 2019년에 당면한 가장 큰 과제는 재팬 패싱론의 불식이다. 이를 위하여 기존 외교 정책 노선을 견지하는 가운데 주변국과의 협력 강화를 모색할 것으로 전망된다. 특히 북한 비핵화 협상에서 자국의 존재감을 확보하기 위해 중국, 러시아, 아세안 국가들과의 협력을 적극 추진할 것으로 보인다. 일본이 중대한 안보 위협으로 여기는 중국의 해양 진출 문제는 큰 변화가 없는 가운데 양국 간 영유권 분쟁이 지속될 것이다. 일본은 미국과의 안보 동맹을 한층 강화하며, 해양 안보를 중심으로 국방을 정비할 것으로 보인다. 특히 중국을 견제하기 위한 인도-태평양 전략을 한층 더 강하게 추진할 것이다. 다만 경제 부문에서는 미국 트럼프 행정부의 미중 무역갈등의 불씨가 일본으로 번지는 것을 막기 위해 각종 해법을 모색할 것으로 예상된다.

유럽: 안정화와 제3의 길 모색

EU는 현재 산적한 내부 현안으로 인해 대외문제에 전력을 다하기는 어려운 상황이다. EU는 복합적 위기 국면을 아직 완전히 벗어나지 못하고 있다. EU의 경제는 그리스 재정위기 진정과 함께 5년째 연속 성장세를 보이고 있지만 적자재정 편성 문제로 이탈리아와 정면 충돌하면서 금융시장의 불안감이 가중되고 있다. 난민유입은 현저히 줄었지만 이를 빌미로 한 극우세력의 확산이 계속되는 가운데 난민문제 해법을 둘러싼 회원국 간 갈등도 해소되지 않고 있다. 러시아의 안보 위협과 중국의 공세적 외교노선도 유럽의 불안을 가중시키고 있으며, 미국과 불화는 안보의 근간을 흔들고 있다. 브렉시트(Brexit) 협상은 일단락돼 가고 있지만 영국 국내 정치의 혼란으로 인한 '하드 브렉시트(Hard Brexit)'의 가능성이 있어 아직 불확실성이 남아있는 상태이다.

러시아: 국내 불안정 속 극동지역 진출 모색

2019년 푸틴의 정치기반은 더욱 안정될 것으로 예측된다. 러시아 대중의 압도적 지지로 2018년 대선에서 승리한 푸틴은 2019년 임기 초반을 맡게 된다. 푸틴이 임기 하반기 정치 안정화를 위한 삼선 개헌을 포기할 경우 후계자 문제가 대두할 것으로 예측된다. 현재 메드베드프(Dmitry Medvedev) 총리가 후계자로 유력하지만 불확실성이 존재하므로 2019년 메드베드프의 총리직 유지 여부를 주목할 필요가 있다. 만일 푸틴이 개헌의 무리수를 둘 경우 적절한 시점은 2019년 말, 2020년 초로 예상된다. 푸틴의 권력욕에 집권 엘리트의 일부와 반대 정치세력이 연합하여 국내 정치적 불확실성이 높아질 가능성도 존재한다.

북한을 포함하는 러시아의 경제협력 문제는 2019년에 더욱 구체화될 것이다. 2019년도에

대북 제재가 완화되거나 우회적인 경로가 마련된다면 남북러 3각 협력 사업을 통한 경제특구 개발, 철도 건설, 에너지 협력에 러시아가 참여할 가능성이 높다. 그러나 경제협력 수준이 높아지더라도 러시아의 동북아 정치군사 목표에 큰 변화는 당분간 없을 것이다. 북한의 급진적인 변화를 지양하고 한반도 현상 유지를 원하는 러시아의 소극적 동북아 지역 전략은 신동방정책과 신북방정책의 만남에도 큰 변화가 있지 않을 것이다. 2019년 러시아는 주도적으로 동북아 정세에 개입하기보다 남북 관계, 북중 관계 변화에 적극적으로 편승하는 선에서 멈출 것으로 예측된다.

동남아: 미중 경쟁 속 자율공간 확대

동남아를 둘러싼 2018년 미중 경쟁 교착상태가 2019년에 전환점을 맞을 수도 있다. 미중 양자 경쟁이 격화되며 양국의 인도-태평양 전략, 일대일로 전략은 한층 강화될 것이다. 반면 미중을 신뢰 못하는 아세안은 다자적 노력을 통해 자율적 공간 확대를 위해 노력할 것이다. 2019년은 동남아/아세안에 전환점이 될 해이다. 내적으로는 중량급 국가들의 선거가 기다린다. 2019년 인도네시아, 필리핀이 각각 대선, 총선을 치를 예정이다. 군부통치하에서 수년간 선거를 미뤄온 태국 총선도 예상된다. 신남방정책의 성패도 2019년에 가름이 날 것이다.

중동: 지속되는 내정불안과 전략구도의 불안정

이란 강경파는 1979년 팔레비 왕정을 무너뜨린 이슬람혁명 이래 최대 규모의 반체제 시위와 국내 핵심 지지층의 분열로 인해 역내 팽창정책의 속도 조절에 나설 것이다. 강경 보수연합은 우선 체제 단속에 집중하면서 미국의 이란 제재 복원으로 강화된 중국-터키-카타르 반미연합을 뒤에서 지원하는 방식으로 역내 영향력을 이어갈 것이다. 나라 안 저항으로 위기에 처한 이란의 집권세력과 달리 사우디의 위기는 바깥에서 올 것이다. 사우디 왕실이 반정부 언론인의 암살에 연루되었다는 의혹은 국제적 파문을 일으키며 무함마드 빈 살만(MbS) 왕세자 체제의 정당성을 뒤흔들었다. 개혁개방의 아이콘인 사우디 왕세자가 국제사회의 높은 압박에 처한 만큼 예멘 내전 휴전과 같은 파격적인 양보로 위기의 돌파구를 찾을 것이다.

교착상태에 빠졌던 예멘 내전에서 사우디가 평화 협상을 수락할 경우 미국의 고강도 제재와 국내 반체제 시위로 운신의 폭이 좁아진 이란 강경 보수연합은 절호의 기회를 얻을 것이다. 이란과 사우디가 전략 수정을 꾀하는 가운데 이란, 러시아와 밀착하며 미국, 사우디로부터 견제를 받던 에르도안 터키 대통령은 힘의 공백을 이용해 1인 체제를 더욱 다질 것이다. 자국에서 일어난 카슈끄지 살해 사건을 지렛대 삼아 미국과 사우디로부터 경제적 혜택을 얻어낸 후 러시아와 함께 시리아 종전협상을 주도적으로 이끌 것이다. 여기에 트럼프 행정부의 일방적인 이란 제재 복원 이후 미국과 서방 동맹국 간의 갈등은 더욱 심화될 것이며 중동 내 비자유주의 질서는 당분간 유지될 것이다.

거버넌스: 신흥안보를 중심으로 새로운 거버넌스 모색

한반도를 둘러싼 주요국 및 국제사회에서 한국의 선택에 대한 압박이 증가할 것이다. 2019년에는 자유주의 세력과 비자유주의 세력 사이의 갈등이 심화하고, 자유주의 국제질서를 유지하기

위한 구성원의 참여 요구가 증가할 것이다. 한국이 북한 문제에 집중하느라 국제사회의 요구에 부응하지 못할 경우, 국제사회는 한국을 외면할 수 있다. 사이버 안보, 우주, 질병, 재해 재난과 같은 문제에 한국의 적극적 참여 요구가 증대되어 왔다. 그러나 한국은 동북아를 넘어서지 못하는 모습을 보였다. 기후변화, 공적개발원조, 빈곤, 인권, 테러 등과 같은 주요 국제문제에 한국의 모습은 찾아보기 힘들 정도로 국제사회에서 한국의 고립이 심화하였다. 2019년은 고립을 넘어 글로벌 코리아로 나갈 것인지, 동북아에 남아 국제조류에 뒤처질 것인지를 결정해야 하는 한 해가 될 것이다.

통상전략: 새로운 통상체계로의 진전

2019년에도 미국과 중국 간 무역전쟁은 지속된다. 미국은 대중 상품수지 적자 개선, 중국의 미국 지적재산권 침해 문제 해결, 중국 위안화 절상이라는 몇몇 목표를 가지고 있기 때문이다. 미국과 중국 간 무역전쟁 중에도 메가 FTA 탄생을 위한 전진은 계속된다. 무엇보다 CPTPP는 생각보다 빨리 2018년이 지나가기 전에 발효된다. 그리고 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 체결 협상도 거의 마무리 단계에 들어간다. RCEP 체결을 통해 전 세계에서 가장 큰 자유무역지대가 창설되어야 한다는 협상 참여국 간 공감대는 확고하기 때문이다.

미국과 중국 간 무역전쟁 속에서도 CPTPP와 RCEP이라는 두 개의 중요한 자유무역협정이 만들어지고 있다는 사실은 결국 양자주의에 의존해서는 국제통상질서가 제대로 작동되기 어렵다는 것을 보여준다. 치킨게임에 가까운 미국과 중국 간 무역전쟁은 CPTPP와 RCEP이라는 두 개의 중요한 자유무역협정에 대한 관심을 급격히 제고하는 현상으로 이어지고 있다.

I 선택의 주요 이슈들

한미 관계

2019년 미국은 동맹국들에 적극적인 안보·국방 책임 분담과 미국에 유리한 무역 조건을 요구할 것이다. 한국은 2019년에 방위비 분담과 자유무역협상이라는 선택의 갈림길에 선다. 한국은 북한의 과거 협상 방식을 반면교사 삼아 한미공조를 바탕으로 미국과 함께 북한 문제를 어떻게 풀어나갈 것인지 고민해야 한다. 한미동맹에 있어 미국의 행동이 예측 불가능한 만큼 미국과의 관계를 유지하며 자유주의 국제질서에 기반한 다자무역체제와 인도-태평양 전략에 참여하는 일본의 전략 방법도 모색해 볼 필요가 있다. 중국의 부상에 따른 위협과 미국과 이란의 갈등도 고려해야 한다. 중국과 이란은 한국 경제 및 에너지 안보와 밀접한 관계가 있을 뿐 아니라 미국과 갈등을 겪으며 한국에 새로운 기회를 마련해 줄 수도 있다. 한국은 기회들과 위협요소들을 효율적으로 관리하여 국가이익을 향상하는 방법을 고민해야 한다.

한중 관계

중국은 2019년 6월 오사카에서 열리는 G20 정상회의를 계기로 시진핑 주석이 일본을 방문해 중일 관계의 정상궤도화를 선언할 가능성이 높다. 중국은 한반도에 대한 영향력 유지 차원에

서 2019년에 북중수교 70주년을 기념해 시진핑 주석의 평양 방문을 실현함으로써金正은의 정통성을 인정하는 중국판 체제보장을 확인해 주고, 양국 관계 발전을 추구할 것이다. 또한 중국은 2019년 주변국 관계 개선의 과정에서 한국과의 관계를 사드 이전의 단계로 회복하는 데 주력할 것이다. 중국으로서는 2019년에 한국이 체감할 수 있는 수준의 사드 경제보복조치의 대폭 해제와 더불어 시 주석의 방한을 추진함으로써 양국 관계 개선의 이정표를 세우고자 할 가능성이 높다. 그러나 미중 관계의 불확실성으로 인해 한국은 기존의 한미동맹을 유지해 나가는 한편 한중 관계를 개선하고 남북 관계를 발전시켜 나가야 하는 복합 딜레마에 직면할 가능성이 고조된다.

남북 관계

2019년은 비핵화에 관한 북한의 전략적 결단의 진실성 여부가 확인되는 시험대가 될 것이다. 북한의 비핵화는 여전히 지연되는 가운데 남북교류 확대를 요구하며 한국 정부에 압박 수위를 높여갈 것이다. 반면 미국은 제재라는 수단을 이용해 북한의 변화를 이끌어내려 할 것이다. 2019년 한국 정부는 남북교류 확대, 종전선언, 제재 완화 등의 문제에 있어 북한의 입장과 한미공조 중 어느 것을 우선시할 것인지를 선택에 직면할 것이다. 한미공조의 약화는 국내 경제를 악화시킬 수 있어 결국 한국 정부는 한미공조를 택할 것이지만, 한 해 내내 대북정책을 둘러싼 뜨거운 논쟁이 전개될 전망이다.

한일 관계

불안정한 한반도 정세 속에서 일본은 2019년에도 기존의 대북정책 노선을 대체로 유지할 것으로 보인다. 북한 비핵화 여부가 불투명한 상황에서 일본은 기존 방침을 지속하되 북일 대화를 모색하고 있다. 북한 비핵화 과정에서 일본의 존재감을 어떻게 확보할 것인지가 현재 일본이 당면한 가장 큰 과제이다. 현재 일본은 자국민 납치문제의 해결에 관한 북한 측의 성실한 대응을 이끌어낸다는 전제하에 핵 사찰, 인도적 지원, 경제협력 등의 부문에서 일정한 역할을 담당할 것을 고려하고 있다.

한러 관계

한국이 대륙과 해양, 유라시아와 아태지역을 연결하는 가교국가가 되는 것을 핵심목표로 하는 신북방정책은 문재인 정부의 핵심 대외전략이다. 다양한 양자적 관계가 동북아 정세를 흔들면서 한국의 신북방정책이 러시아의 신동방정책을 만나고 경제특구 방식의 경제발전을 노리는 북한이 여기에 결합하는 방식의 경제협력이 일어날 모양새다. 김정은 위원장이 북한 경제발전에 대한 의지를 천명하고 다양한 방식으로 국제제재를 돌파하려는 상황에서 러시아가 한반도에 경제적으로 보다 깊이 연계될 가능성이 높아지고 있다.

러시아의 적극적인 투자와 참여는 현 남북 정부 모두가 원하고 있다. 북한은 중국식이 아닌 북한식 시장개혁 방식을 고민하고 있다. 경제특구에 해외직접투자를 유치하고 투자국 정부로부터 재산권 보호를 약속 받은 거대 기업과 수령이 직접 계약하여 경제발전을 추구하는 방식을 북한은 고집할 가능성이 높다. 2019년 내내 한국, 북한, 러시아 삼국이 특구방식의 경제개혁에 연

합하려는 움직임을 보다 분명히 확인할 수 있을 것이다.

유럽과 한국

유럽은 한국에게 다양한 분야에서 매력적인 협력대상이다. 최근 들어 유럽의 동아시아에 대한 관심이 증가하면서 한-유럽 협력 가능성은 더 커졌다. 미국의 일방주의와 중국의 부상 속에서 유럽과 안보협력은 새로운 안전망을 확보한다는 차원에서 의미 있는 일이다. 그러나 한미 관계의 중요성과 미-유럽 관계의 다면성을 고려할 때 유럽을 미국의 대안으로 삼기는 어렵기에 미-유럽 관계를 잘 읽고 적절히 대처하는 지혜가 필요하다. 사활적 이해관계의 결여, EU 의사결정 제도의 정부 간 특성, 유럽 차원의 리더십 부재 등 불확실성 요인으로 유럽의 역할은 제한적이고 보완적일 가능성이 높다.

그러나 한-유럽 양자 간 협력의 범위가 계속 넓어지고 있어 2019년 한-유럽 관계는 돈독하게 유지될 것으로 전망된다. 가치와 규범을 중심으로 적극적으로 유럽과 안보협력을 모색하는 것은 동맹을 넘어선 안전망 제공 및 자유주의 국제질서를 유지하고 발전시켜 나가는 데 도움이 될 것이다. 북한 핵문제와 인권문제에 있어 미국과 분업, 정직한 중재자의 역할, 대화 채널의 꾸준한 가동과 대북 접촉 유지를 통한 북한 정보 축적 및 공유 등을 통해 유럽은 한반도 평화 프로세스에 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

동남아와 한국

동남아 지역은 통상, 중국의 부상, 미중 갈등 내 생존전략, 초국가적 인간안보문제에 있어서 한국과 유사한 고민을 하고 있다. 그런데도 안보분야에서의 협력 고리는 매우 취약하다. 2019년에 한국은 동남아 국가들과의 관계에서 통상을 넘어 안보문제를 포함한 전략적 협력으로 격상하고 강화할 것인지 아니면, 과거와 같은 통상문제 중심 그리고 북한 문제가 있을 때만 협력을 구하는 과거의 행태를 반복하여 제한적인 협력에 머무를 것인지를 결정해야 한다.

2017년 11월 3P-People, Peace, Prosperity-를 축으로 하는 신남방정책이 발표되면서 한국에 대한 동남아 국가들의 관심과 기대는 매우 높아졌다. 그러나 2018년을 지나면서 신남방정책의 추진동력과 성과도 미흡하였다. 주요 내용 역시 과거와 별반 차이 없이 주로 통상문제를 중심으로 운영되는 모습을 보였다. 결과적으로 동남아 국가들의 기대에 미치지 못하고 오히려 실망감을 키우는 결과로 귀착되었다. 구체적인 정책과 적극적 추진으로 신남방정책이 수사가 아닌 정책이라는 점을 입증해야 한다. 2019년 개최 예상되는 세 번째 한-아세안특별정상회의 결과가 신남방정책 성패의 분수령이 될 것이다.

중동과 한국

한국은 중동의 불안한 역내 균형 속에서 국제규범과 자유주의 질서의 원칙에 충실해야 한다. 이란, 러시아가 주도하고 중국, 시리아, 터키, 카타르가 후원하는 비자유주의 중동 질서는 한반도 의제의 평화적 해결에 걸림돌이다. 특히 이란 강경파는 역내 무장세력과 북한 정권을 무기거래 파트너로 연결해주고 있다. 따라서 이란의 강경 보수연합이 대외 팽창정책의 속도를 줄인 것

은 북핵 문제 해결에 청신호가 될 수 있다. 무엇보다 북한 정권이 중동에서 대량살상무기 개발협력과 불법 무기거래 파트너들을 잃고 있기 때문이다.

이란에 진출한 유럽·일본 기업과 마찬가지로 우리 기업 역시 미국의 제재 복원에 따른 타격을 받고 있기는 하다. 우리는 2012년과 비슷하게 미국으로부터 예외국 지위와 원화결제계좌 사용을 인정받았다. 하지만 한시적이다. 트럼프 행정부가 여러 반대를 무릅쓰고 제재 복원을 강행한 만큼 제재 효과에 대한 압박감을 갖고 있기 때문에 대이란 경험의 전망은 밝지 않다. 그러나 한반도 의제 측면에서 보면 북한 정권과 협력관계를 유지하는 이란 강경파가 국내외 압박으로 대외 무력활동을 자제하는 것은 긍정적이다.

글로벌 거버넌스와 한국

2019년 역시 자연재난과 기후변화의 위협은 지속할 것이다. 신기술과 기후변화와 같은 신홍안보 위기들은 과거에 경험하지 못했던 경제·사회적 갈등을 일으킬 것이다. 그러나 신홍안보 위기들은 한국을 한 단계 개선할 수 있는 기회이기도 하다. 신홍안보 관련 글로벌 거버넌스의 대부분은 미완성 단계로 강력한 제도가 부재하다. 한국은 위기를 기회로 삼아 글로벌 거버넌스 체제 구축 과정에 적극적으로 참여하여 한국의 국가경쟁력을 높이고 외교력을 발휘해야 한다.

통상전략과 한국

미중 무역전쟁 아래 한국이 처한 상황은 근시안적·한반도 중심적 접근이 아닌 장기적·포괄적·입체적인 관점에서의 통상정책 수립을 요구하고 있다. 2018년 양자주의에 기반한 국제통상 질서는 한계를 보였고, 2019년 CPTPP, RCEP으로 대표되는 다자무역협정에 대한 중요성이 커지고 있다. 한반도를 넘어선 국제통상질서 판의 변화를 분석, 판단하고 당위성과 이상보다는 합리성에 근거한 전략적 선택을 요구한다. 어떠한 선택을 하느냐에 따라 한국의 전략적 지위와 국가 목표의 달성 여부가 결정될 것이다. 또한 이와 같은 선택은 한국의 정체성에 영향을 미치며, 이에 따라 협력 혹은 갈등의 내용과 수준이 결정될 것이다.

동북아: 현실화되는 연루와 방기의 딜레마

2018년 평가

2018년 비자유주의 국제질서의 부상은 동북아시아 차원에도 그대로 투영되었다. 역설적이게도 대화를 통한 북핵 문제 해결 계기가 마련되어 지역구도 차원에서 비자유주의적 국제질서가 한층 강화되었다. 2018년 남북대화 활성화 및 북미 핵 협상으로 동북아 지역의 자유주의 체제, 즉 미국과 한국의 의제 주도력이 강화되면서도 동시에 비자유주의 체제의 전략적 지렛대도 증대되었다. 중국은 북미 협상이 본격 개시되기 이전인 6월 싱가포르 정상회담 전후부터 본격적으로 북한과의 관계 복원에 나섰다. 3월 25일의 정상회담에서 전통적 우호관계를 재확인했다. 이러한 기조는 5월 7일자 다렌 정상회담, 6월 19일자 베이징 정상회담을 통해 한층 강화되었으며, 중국은 사회주의 북한에 대한 변함없는 지지를 천명했다.

북한 역시 이러한 상황 전개에 최대 수혜자로 볼 수 있다. 북한은 평창 동계올림픽과 비핵화 협상에 참여함으로써 부정적인 대외 이미지를 개선하는 데 성공했다. 북한은 정상국가로 나아가고 있다는 메시지를 끊임없이 표출했다. 실제로는 극히 초보적인 비핵화 조치만을 취했음에도 한반도 비핵화가 드디어 실현될 수 있다는 기대감을 고취했다. 러시아는 한반도 비핵화 협상 과정에서 적극적 역할을 수행하지는 않았으나, 중러 협력 분위기를 과시하면서 협상 과정에서 소외되지 않을 것이라는 의지를 보여주었다. 오히려 이러한 동북아시아 세력구도에 상대적으로 입지가 약해진 것은 일본으로, 2018년 한 해 동안 동북아의 주요 의제에서 확실한 방향을 정립하지 못한 모습을 보여주었다. 특히 급격한 북미 협상 국면의 진입은 미일동맹을 바탕으로 동북아의 각종 이슈를 해결해 온 일본에 상당한 혼란을 초래했다.

2018년 한 해 동안 북한 핵 문제라는 동북아 최대의 불안요인에 대해 해결의 실마리가 보이는 듯했지만, 비자유주의 질서와 자유주의 질서 간 화합으로 이어지지 않고 오히려 양측 간 충돌이 더욱 두드러졌다. 미국 트럼프 행정부의 미국 우선주의 기조는 북핵 문제 해결 과정에서 중국의 영향력에 대한 모순적인 기대를 낳았다. 북한에 대한 압력 행사나 대북 제재의 성실한 이행에서는 중국의 적극적 역할이 강조되었으나, 동시에 중국이 북중 협력으로 평양에 대한 발언권을 높이는 데 대해서는 경계심을 표출했다. 트럼프 대통령이 8월 24일 폼페이오(Michael R. Pompeo) 국무장관의 4차 방북 취소 결정을 발표하면서, 비핵화 협상이 기대만큼의 성과를 거두지 못한 것과 관련해 중국 배후론을 제기한 것이 그 대표적 사례이다. 중국이 북한에 대한 공동의 압력 행사가 되는 것은 무방하나, 후원자가 되는 것은 차단하겠다는 의미였다. 이는 한반도 문제 해결을 동아시아 지역의 북미 전략경쟁에도 활용하겠다는 트럼프 대통령의 구상이 반영된 결과이다. 트럼프 대통령은 김정은 위원장과의 협상과 새로운 북미 관계 형성을 북한을 베이징으로부터 적당히 떼어낼 계기로도 여기는 듯한 행보를 나타냈다. 반면, 중국은 이러한 미국 측 접근에 전면적 반

그림 1. 2018년 3월 베이징에서 전격 회동한 북중 정상



출처: Reuters.

발은 하지 않았으나, 차근차근 북중 관계 복원에 나섬으로써 전략적 반격을 가했고, 러시아도 이에 은근히 동참하는 모습을 보였다.

주요 국가들 간 충돌점의 확대 역시 2018년 동북아정세의 특징이다. 2018년 한 해 동안에도 남중국해 이슈 등 동아시아에서의 미중 전략경쟁이 계속되었으며, 오히려 격화되는 양상을 보였다. 2017년 남중국해에서의 미중 간 충돌이 2월~3월 사이에 집중되었던 반면 2018년에는 연중 내내 지속되었다. 2018년 3월 미 해군 순항미사일구축함인 USS 머스틴이 남사군도에서 중국이 건설 중인 인공 암초에 접근하자 중국은 함정을 즉각 출동시켜 해역을 벗어날 것을 요구했다. 미국이 4월 항모 시어도어 루스벨트 함을 기함으로 하는 공격형 항모 제9 항모강습단을 동원해 싱가포르 해군과의 합동 군사훈련 계획을 발표하자 중국은 항모 랴오닝을 동원해 남중국해 지역에서 군사훈련을 시행했다. 9월에는 양국 함정이 충돌 직전까지 가는 상황이 발생하기도 했다. 10월에는 중국이 말레이시아, 태국 등과 해군 연합훈련을 하면서 남중국해에서의 미국 기동에 맞불을 놓았다. 이러한 양상은 주로 외교적 비난이나 수사전을 구사했던 기존의 양태와 확연히 구별되며, 양국이 잠재적 갈등지역에서 군사적 시위를 주요 압력수단으로 사용하기 시작했음을 보여준다.

2018년에는 기존 영토 문제에 무역 갈등이 가세하는 모습이 나타났다. 미국은 중국산 수입품에 고율의 관세를 부과했고, 중국은 이에 맞서 보복관세 카드를 빼 들었다. 트럼프 행정부가 무역 분쟁을 일으킨 의도가 단순한 무역 적자 해소에 있지 않다고 판단했기 때문이다. 미중 무역 분쟁은 양국이 상대의 역내 영향력을 줄이기 위해 동원하는 수단이 더욱 다양해지고 있음을 의미한다.

동북아 역내 국가들 간 전략적 경쟁이 심화하면서 이를 뒷받침할 첨단 무기체계 획득 경쟁

그림 2. 인터넷에 공개된 중국의 젠-20



출처: Reuters.

역시 강화되었다. 미국은 2018~2019 예산에서 국방 연구개발 투자를 전년 대비 10.4% 늘렸다. 첨단 전력분야에서의 분명한 타국 대비 우위를 유지하려는 의도였다. 미국의 이와 같은 움직임에 대항하여 중국은 2017년 4월 진수식을 치른 중국의 두 번째 항모이자 첫 국산 항모인 001A 함의 취역을 앞당기려 하고 있다. 시진핑 주석은 7월 산둥성 칭다오의 잠수함 제1기지를 방문해 공격형 핵잠수함 창정-16호에 시범 승선하는 등 첨단 전력 건설을 과시하기도 했다. 이외에도 자체 개발한 항공엔진 타이싱(太行)을 장착한 스텔스 전투기 젠(殲)-20의 실전배치 계획을 밝히고, 095형 스텔스 핵잠수함, 핵무기 탑재가 가능한 스텔스 전략폭격기 홍(轟)-20의 실전배치가 임박했음을 시사하는 등 첨단무기 건설에서 미국에 뒤처지지 않겠다는 의지를 보였다.

러시아 역시 2018년 러시아판 사드(THAAD)라고 할 수 있는 S-500 프로메테이의 성능개량에 돌입했고, 이들 무기체계를 중국과 인도 등에 판매하는 적극적 행보를 보였다. 푸틴 대통령은 2018년 7월 신형 순항미사일 칼리브르를 탑재한 미사일 순양함을 비롯하여 새 군함 26척을 운용할 방침이라고 발표했다. 일본 역시 중국을 견제하기 위해 지속해서 군사예산을 증강하며 F-2 전투기의 후속으로 2030년대 도입될 차세대 전투기를 미국과 공동 개발하는 방안을 검토 중이다. 동북아 지역에서의 질적 군비경쟁의 신호탄을 쏘아 올린 것이다.

동북아 지역의 전략적 각축전이 격화됨에 따라 한국의 전략적 선택지도 한층 복잡해졌다. 2018년 한국 정부는 한반도의 평화와 안정을 동북아 전체의 협력기조로 발전시켜 나가겠다는 구상을 밝혔다. 한반도 운전자론의 취지 역시 이러한 관점에서 해석할 수 있다. 2018년 대통령의 광복절 기념사에서 발표된 동북아 철도공동체 이니셔티브도 역내 국가 간 공통 이익을 확대함으로써 갈등을 최소화하겠다는 구상을 담고 있다. 이러한 구상을 현실화하려면 무엇보다 이에 대

한 이해와 공감대를 확장할 필요가 있다. 한국이 다양한 전략적 선택지 속에서 어떤 방향을 설정하고 있는지 보여줄 필요도 물론 있다. 2018년의 활발한 외교활동에도 불구하고 그 성과는 그다지 만족스럽지 못했다. 남북 관계를 제외한 여타 이슈에서 한국이 별다른 의제 설정 능력이나 조정 능력을 보여주지 못했던 점도 이를 잘 보여준다.

2019년 전망

2019년에는 동북아의 전략적 불투명성은 더욱 증대될 가능성이 크다. 상당수 이슈가 미해결 상태로 지속할 것이기 때문이다. 가장 심각한 역내 불안정 요인 중 하나인 미중 간 전략적 경쟁을 해소할 뚜렷한 대안이 없고, 역내 질서가 어느 한 국가 중심으로 확실히 재편될 가능성도 작다. 2019년에는 동북아 각국의 정치적 변화 동인도 많지 않다. 2018년의 안정화 요인 중 하나였던 북핵 문제 해결도 구체적 각론 부문에서 난항에 부딪힐 것으로 예상된다. 북미 양측 간 대타결의 가능성이 없진 않으나, 양국 모두 양보를 꺼리며 기 싸움을 계속할 것이다. 그 과정에서 북중, 북러, 남북한 관계를 지렛대로 활용하려는 북한의 전략적 움직임과 미국의 대응이 다양한 갈등요인을 유발할 수 있다. 2017년 당시와 같은 대북 군사 옵션으로 회귀할 가능성도 작지만 극적 타결 역시 기대하기 힘든 실정이다. 2019년 동북아 정세는 2018년에 비해 더욱 다변화되고 불안정화되는 양상이 전개될 것이다.

전략적 경쟁의 다변화

미중 무역 갈등은 2019년에도 계속되면서 다른 국가들도 이에 불가피하게 연루될 것으로 예상된다. 미중 양국이 상호 보복관세 경쟁을 무한히 이어갈 가능성은 작으며, 체면을 살리면서 적절한 선에서 타협할 것으로 보인다. 트럼프 행정부는 무역전쟁을 미중 간 전략 경쟁이 아닌 호

표 1. '인도-태평양 전략'의 주요 내용

일시		내용
2017년	6월	미국-인도 정상회담, '인도-태평양 지역 책임자'로서 협력 강조
	10월	미국, '아시아-태평양' 대신 '인도-태평양' 용어 사용
	11월	미국-일본 정상회담, '인도-태평양 구상'을 공동 외교전략으로 채택
	12월	미국, 국가안보전략보고서에 '인도-태평양 구상' 처음 명시
2018년	5월	미국, '태평양사령부'를 '인도-태평양 사령부'로 변경
	6월	미국-일본-인도-호주, '인도-태평양 구상' 2차 실무회의
	7월	미국, '인도-태평양 펀드' 1억 1300만 달러 조성계획 발표
	8월	미국, '인도-태평양 안전보장'에 3억 달러 투입 발표

해주의 무역의 기치 아래서 전개할 것이다. 같은 맥락에서 한국, 일본 등에 대한 관세 장벽도 높은 정책을 함께 추진할 수도 있다. 중국은 일대일로(一帶一路) 구상을, 미국은 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략을 추진하며 주변국과의 연대를 강조하고 있다. 동아시아 국가들에 대해서도 양국이 양자택일의 압박 수위를 높여갈 것으로 보인다.

북핵 문제의 해결 과정에서 북미 양측이 속도 조절에 나서면서 큰 파급효과를 미칠 수 있다. 미국은 대북 제재의 완화 및 해제에 대해 계속해서 신중한 자세를 취할 것이며, 북중 간 긴밀한 관계 형성에 여전히 부정적 반응을 내비칠 가능성이 크다. 트럼프 행정부는 북한이 미온적 태도를 보일 때마다 북한을 직접 비난하기보다는 중국, 러시아 등 주변국의 협력 미진을 탓할 것이다. 특히 가장 중요한 협상 카드로 여기는 대북 제재 유지와 관련해서 한국을 포함한 주변국의 엄격한 제재 준수를 강력히 요구할 것이다. 미중 무역 분쟁과 연계하여 중국에 대한 합법적 공격수단으로 세컨더리 보이콧을 적극 활용할 수도 있다. 그 과정에서 일부 한국 기업과 기관들도 적용 대상으로 검토될 수 있다.

남중국해 및 인권 문제를 둘러싼 미중 간 대립 역시 계속되며, 주기적으로 군사적 긴장이 조성될 것이다. 2018년과 마찬가지로 직접적 군사적 충돌 가능성은 낮지만, 남중국해 무력시위의 빈도와 상호 충돌의 가능성은 오히려 커질 수도 있다. 미국은 중국의 국제적 영향력을 견제하기 위해 항행의 자유 등의 가치 외에도 인권 문제를 적극적으로 거론할 수 있다. 북한 역시 이와 관련하여 공략 대상이 될 수 있다. 한국, 일본 등 전통적인 동맹국들에 대해 이러한 문제에 관한 확실한 견해 표명도 강력히 요구할 수 있다. 미국은 러시아의 경우에도 물밑에서 전략적 경쟁을 이어갈 것으로 보인다. 미국 내 특별검사 활동이 진전될수록 트럼프 행정부는 러시아와의 거리 두기를 더 강하게 추진할 수밖에 없다.

지역 군비경쟁의 심화

전략적 경쟁관계 속에서 상대를 압도하기 위한 군사력 확보는 양적 팽창보다는 질적 심화의 양상으로 전개될 것이다. 미국은 선도적인 군사 기술을 보여주는 C4ISR 및 무인기술 미사일 방어체계(MD)의 지역 내 확장을 모색할 것이다. 이에 중국과 러시아는 자체 기술 개발과 방산·무기 수출 협력으로 대응할 것이다. 일본도 미일동맹하에서 자체 군사력을 계속 증강해 나가며, 차세대 전투기의 공동개발 등 미국과의 방산 협력을 강화할 것이다. 이는 동북아 전반에서의 군비 경쟁 격화로 이어질 수 있다.

미국이 최근 암시한 중거리핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF)의 파기도 동북아 군비경쟁 격화를 초래할 수 있다. 미국은 새로운 INF를 체결함으로써 과거 미국과 소련의 핵군축 당시에는 고려되지 않았던 중국의 핵전력을 견제하려 할 것이다. 중국도 포함된 다자 협정의 체결과 여타 국가들의 중거리급 이상 미사일 개발을 차단하는 국제 체제 형성도 모색할 것이다. 중국과 기존 조약 당사국인 러시아의 참여를 촉구하기 위해 미국이 활용 가능한 수단은 1987년 INF 이후 폐기했던 중장거리탄도미사일(IRBM)의 재생산이다. 기존 INF와 달리 중국에 핵전력 제한의 무게중심이 있으므로, 아태지역에서의 IRBM 배치가 추진될 수 있다. 동맹국들과 이를 논의하는 과정에서 또 다른 양상의 미중 갈등과 중국과 해당국 간 갈등이 발생할 수 있다.

경직적 리더십의 위험성

동북아 지역 내 전략적 경쟁의 심화와 군비경쟁의 가열 등은 리더십의 경직성 위험으로 더욱 불투명해질 것이다. 1인 지배 체제하의 북한, 푸틴 대통령의 장기집권이 사실상 제도화된 러시아, 시진핑 주석의 1인 체제가 굳어지고 있는 중국은 물론이고, 자유주의 질서 진영의 미국과 일본에서도 불안요인이 내재한다. 2000년대 들어 정상외교로 주요 국제 문제들을 해결하려는 경향은 동북아에서도 강하게 나타났다. 2018년 북핵 문제 해결에 관한 정상외교에서도 이러한 경향이 잘 드러난다. 정상외교의 하향식 문제 해결 방식이 제대로 작동하려면 리더십의 유연성과 다원주의적 의사결정이 반드시 전제되어야 한다. 현재 동북아에서는 이를 기대하기 어려운 실정이다.

동북아 지역의 리더들은 다양한 의견을 수렴하기보다 자신의 판단에 의존하는 모습을 보인다. 경직적 리더십으로 강 대 강 정책적 충돌이 발생할 경우, 지역적 위기로 비화할 수 있다. 2018년 미국 중간선거에서 민주당이 하원을 장악했기에 가능성이 높진 않으나, 트럼프 대통령이 2020년 재선을 위해 간간히 충격요법을 사용할 가능성을 아예 배제하긴 어렵다. 이는 동맹국인 한국도 대상이 되는 세컨더리 보이콧, 대북 군사행동의 본격 재검토, 대한 안보 공약의 급격한 철회 등으로 다양하게 나타날 수 있다.

미중 간 전략적 경쟁이 가시화되면서 중국에서는 과거와는 달리 다양한 의견보다 한목소리를 강조하는 기류가 강화되고 있다. 러시아의 경우에도 푸틴 대통령이 자기중심적 리더십을 변화시킬 유인이 거의 없는 실정이다. 이처럼 전략적 불신과 경쟁의 과정에서 각국 정상들이 충동적 결정을 내림으로써 갈등이 비화할 위험성이 있다.

미국 동맹국들의 방기 우려 속 각자도생

트럼프 행정부의 미국 우선주의는 동맹국들과의 관계에서도 무역 압력, 부담 분담 증대 등의 형태로 나타나고 있다. 2018년 일본산 철강에 대한 추가 관세 부과와 한미 FTA 재협상 등에서 볼 수 있듯이, 트럼프 행정부는 동맹 관계를 단순한 안보협력이 아닌 금전적 효용성의 문제로 이해한다. 미국의 세계 및 지역적 영향력은 계속 확장되어야 하며, 이는 미국이 아닌 동맹국의 금전적 부담을 늘림으로써 그렇게 되어야 한다는 논리이다. 향후 동맹국들의 부담 증가분에 따라 해당 국가에 대한 안보 공약을 재조정할 가능성 역시 충분하다.

북핵 협상 과정에서도 트럼프 행정부의 이러한 구상이 잘 드러난다. 이러한 추세는 2019년에 한층 강화될 수 있다. 트럼프 행정부가 남북한 간 관계 개선을 긍정적으로 평가해 온 배경에는 미국 본토에 대한 안보 위협 제거와 함께 한국에 대한 안보공약 경감 효과도 거둘 수 있다는 계산이 깔려있다. 트럼프 행정부는 북핵 협상이 부진할 경우에도 한국이 군사적 부담을 떠맡아야 한다는 주장을 펼 수도 있다. 북한과의 협상에서 중단거리 혹은 중거리 탄도미사일 문제 해결을 중요하게 취급하지 않은 이유도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

2018년 하반기의 중일 간 협력 분위기도 일본의 재팬 패싱(Japan passing) 우려에서 일부 분 기인한 것으로 판단된다. 이러한 추세 속에서 한국과 일본은 연대협력보다는 각자도생을 선택할 가능성이 크며, 이는 한일 모두의 협상능력을 제약할 수 있다. 한일 양국은 과거사와 영유권

문제 등 양국 간 갈등 현안을 계속해서 국내 정치적으로 이용하려 할 것이다. 한일 안보협력을 한미일 삼각 협력의 강화로 보는 한국 국내 일부 여론과 중국의 견제 심리는 한국의 선택에 장애요인이 될 것이다. 한일 양국은 서로를 필요로 하면서도 다른 길을 가는 모순적 행보를 2019년에도 이어갈 것으로 보인다.

■ 핵심 관건: 동북아 불안정의 한반도 역류를 방지

북핵 문제는 동북아 안보환경의 주요 불안요인 중 하나로 여겨져 왔으며, 북핵 문제 해결 과정에서 갈등이 동북아 전체의 위기로 비화할 수 있다는 우려도 꾸준히 제기되었다. 2019년에는 정반대의 상황, 즉 동북아의 불안정성이 한반도로 역류하는 상황이 펼쳐질 수 있다. 주변국들이 모두 동상이몽적 구상에 따라 각자에 유리한 방향으로 상황을 조성하는 데 치중한다면, 북미 간 핵 문제의 대타결이 어려워질 것이다. 한반도 평화를 위한 한국의 의지에 주변국들이 겹으로는 공감을 표하면서 실질적 기여는 외면하는 형세가 강화될 수 있다. 북핵 협상이 재차 교착상태에 빠질 경우 경직적 리더십 문제와 맞물리면서 한반도 위기가 재현될 수도 있다.

한국의 입장에서는 이러한 잠재적 위험을 고려하여 다각적인 외교적 노력을 기울여야 한다. 우선 남북 관계 개선 정책이 오히려 주변국에 대한 협상 지렛대를 약화한 것은 아닌지 검토해 보아야 한다. 한미 관계에서도 분명한 입장을 정립하고 양국 간 이견을 조정해 나가는 것이 오히려 문제 해결에 더 큰 도움이 될 것이다. 종전선언 및 평화체제 구축에서 중국의 역할에 대한 분명한 정책 방향을 세우고 협력체제를 강화하는 것도 하나의 해결 방안이다. 대일, 대러 외교의 경우에도 협력 사안과 갈등 사안을 분리하고 공통적 관심사항에 우선순위를 두어야 할 것이다.

다가오는 진실의 순간과 기대 반 걱정 반의 한반도

■ 2018년 평가

희망찬 출발, 아쉬운 마무리의 한 해

2018년에도 북한은 여전히 자유주의적 국제질서에서 유리된 채로 남아있었다. 대화의 움직임은 활발했으나 그 방향이 자유주의적 국제질서와는 무관했고, 본질적 변화보다는 현상적 변화에 그쳤다. 평창올림픽으로 시작된 북한의 화려한 대화로의 복귀는 시간의 흐름과 함께 과거 관행의 반복으로 귀결되는 모습이다. 북한 김정은 국무위원장은 완전한 비핵화를 선언했지만, 실제 행보는 김정일 시대 못지않게 철저히 계산적이었다. 북한의 변화를 실질적으로 보여주는 북한의 경제정책이나 인권 상황, 그리고 협상에서의 무례한 태도 등은 여전했다. 비핵화와 남북 관계 개선의 선순환을 기대할 수 있는 대화의 동력은 아직 살아있지만, 한국 및 국제사회의 많은 노력에도 아직 갈 길이 많이 남아 있음을 확인한 한 해였다.

2018년은 남북 간 대화가 그 어느 때보다 활발히 전개된 해이기도 했다. 평창올림픽을 계기로 물고를 뜬 남북 관계는 세 차례의 정상회담을 거쳐 상당한 수준의 교류 확대에 이어졌다. 1월 9일 조명균 통일부장관과 리선권 조국평화통일위원회 위원장 간 고위급 회담으로 시작된 남북

그림 1. 평양 남북 정상회담



출처: Reuters.

표 1. 2018년 남북 간 주요 합의문

일자	명칭	주요 내용
2018.01.09	남북고위급회담 공동보도문	- 북측 대표단의 평창 동계올림픽 및 동계패럴림픽 참가 관련 합의.
2018.01.15	북측 예술단 파견을 위한 남북실무접촉 공동보도문	- 평창 동계올림픽 및 동계패럴림픽을 계기로 남측을 방문하는 북측 예술단의 공연 지원 관련 합의.
2018.01.17	남북고위급회담 실무회담 공동보도문	- 북측의 평창 동계올림픽 및 동계패럴림픽 참가 관련 합의.
2018.03.20	예술단 평양 공연 관련 남북실무접촉 공동보도문	- 남측 예술단의 평양 공연 관련 실무접촉 합의.
2018.03.29	‘2018년 남북 정상회담’을 위한 남북고위급회담 공동보도문	- ‘2018년 남북 정상회담’을 4월 27일 판문점 남측지역 평화의 집에서 개최하기로 합의.
2018.04.27	한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언	- 남북 관계 발전. - 군사적 긴장완화, 신뢰구축. - 한반도 비핵화. - 남북 정상회담 정례화.
2018.06.01	판문점선언 이행을 위한 남북고위급회담 공동보도문	- 판문점선언을 이행하기 위한 실천방안 협의.
2018.06.14	남북장성군군사회담 공동보도문	- 한반도의 군사적 긴장 완화 및 전쟁위험 해소 관련 사항 논의.
2018.06.18	남북체육회담 공동보도문	- 남북통일농구경기 개최. - 아시아경기대회 등 국제경기 공동 진출 논의.
2018.06.22	남북적십자회담 공동보도문	- 이산가족 상봉 관련 사항 합의.
2018.06.26	남북철도협력 분과회담 공동보도문	- 동해선·경의선 철도의 연결 및 현대화와 활용 관련 실천적 대책 수행 합의.
2018.06.28	남북도로협력 분과회담 공동보도문	- 동해선·경의선 도로 현대화사업 관련 실천적 대책 수행 합의.
2018.07.04	남북산림협력 분과회담 공동보도문	- 산림 조성과 보호를 위한 협력문제 합의.
2018.08.13	제4차 남북고위급회담 공동보도문	- 판문점선언의 이행 상황 점검, 실천적 문제 협의.
2018.09.19	9월 평양공동선언	- 남북 간 군사적 적대관계 해소. - 철도·도로 연결, 관광, 환경, 보건·의료, 이산가족, 문화·예술·체육 부문에서 교류와 협력 증진. - 한반도의 비핵화를 위한 협력. - 김정은 국무위원장의 서울 방문.
2018.09.19	역사적인 ‘판문점선언’ 이행을 위한 군사분야 합의서	- 11월 1일부로 지상·해상·공중에서의 적대행위 전면 중지.
2018.10.15	9월 평양공동선언 이행을 위한 남북고위급회담 공동보도문	- 군사분야, 철도·도로 연결, 산림협력, 보건의료, 체육부문, 이산가족 교류, 예술 교류 등에 관한 차후 실천방안 제시.
2018.10.22	남북산림협력 분과회담 공동보도문	- 소나무재선충병 등 산림병해충방제사업의 진행.
2018.10.26	제10차 남북장성군군사회담 보도문	- 11월 1일부로 지상·해상·공중에서의 적대행위 중지. - 시범철수하기로 합의한 11개 GP를 11월 말까지 철수 및 완전 파괴.
2018.11.02	남북체육분과회담 공동보도문	- 2020년 도쿄하계올림픽 등 국제경기 공동 진출. - 2032년 하계올림픽 공동개최 의향 서신 제출.
2018.11.07	남북보건의료분과회담 공동보도문	- 전염병 유입 및 확산 방지를 위한 협력.

간 접촉은 여타 정부 부처들과 민간 부문으로 확대되면서 수많은 합의문을 만들어 냈다. 정의용 국가안보실장은 북한을 두 차례 방문하며 남북 정상회담과 북미 정상회담의 디딤돌을 놓는 적극적인 역할을 수행했다. 남북 장성급회담에서 군사적 신뢰구축이 논의되면서 비무장지대에서 감시 초소(GP)를 철거하고 공동경비구역(JSA)의 비무장이 이루어졌다. 9월 19일 평양 정상회담에서는 판문점 선언 이행을 위한 군사분야 후속합의가 채택되어 군사적 완충구역 및 비행금지구역 등의 설정이 합의되었다. 그 밖에도 체육분과회담, 철도·도로협력 분과회담, 산림분과회담, 의료분과회담 등 수많은 회담을 거치며 다양한 협력사업이 진행되었다.

남북 관계의 빠른 진전과 달리 북미 관계 개선 및 비핵화 협상은 기대에 미치지 못했다. 6월 12일 싱가포르 북미 정상회담 당시까지만 해도 조속한 비핵화에 대한 기대가 높았으나, 북미 간 합의문은 구체적인 비핵화 조치가 아닌 원론적 내용만 담았다. 이후 6개월 넘게 협상이 진행되었으나, 북한은 한반도의 완전한 비핵화라는 원론적인 의사만 재차 표명했고 풍계리 핵실험장 폐기 및 동창리 미사일 엔진실험장 부분 폐기 등 맛보기에 불과한 비핵화만 진행했다. 한미 양국이 연합군사훈련을 중단하고 북한이 외교적 고립에서 탈피하도록 허용했지만 북한은 종전선언과 대북 제재 완화를 요구하며 협상장에 모습을 드러내지 않고 있다. 10월 7일 폼페이오(Michael R. Pompeo) 국무장관의 평양 방문 이후 북미 간 공식적인 대화는 단절되어 있고 미국 조야에서는 북한의 비핵화 의지에 대한 회의론이 팽배한 상황이다.

한미 관계는 공조-불협화음-공조의 변화를 거쳐왔다. 6월 12일 싱가포르 정상회담 이전까지만 해도 북한과의 대화에 관하여 공감대를 형성했던 한미 양국은 하반기에 접어들며 종전선언 및 제재 완화에 관하여 이견을 보이기 시작했다. 한국은 군사분야 부속합의서 체결 과정에서도 한미 간 정책 공조의 허술함을 노출하며 미국 측의 불만을 야기했다. 다행히도 한미 간 실무협의회가 가동되면서 정책 공조가 복원되는 형세를 보이고 있다. 한미 관계를 어렵게 한 것은 대북정책만 이 아니다. 미국 트럼프 행정부의 동맹 정책도 한미 관계에 작지 않은 파장을 몰고 왔다. 트럼프 대통령은 연합군사훈련의 일방적 취소 사유로서 비용 문제를 거론하여 한미동맹의 가치를 중시하는 많은 이들의 실망을 자아냈다.

북한은 대외고립을 탈피하고 북중 관계와 북러 관계를 복원했다. 특히 세 차례의 북중 정상회담은 북중 관계를 과거의 우호 관계로 회복시켰으며, 시진핑 주석은 제3차 정상회담에서 북중 관계를 입술과 치아의 관계를 의미하는 순치(脣齒)로 표현하기도 했다. 북중 교역이 증가하고 북

표 2. 6.12 싱가포르 북미 정상회담 합의문

1. 미국과 조선민주주의인민공화국은 양국 국민의 평화와 번영에 부합되도록 새로운 관계 수립에 노력한다.
2. 미국과 조선민주주의인민공화국은 한반도의 지속적이며 안정적인 평화체제 구축에 노력한다.
3. 2018년 4월 27일자 판문점선언을 재차 확인하며, 조선민주주의인민공화국은 한반도의 완전한 비핵화(complete denuclearization)를 위해 노력할 것을 약속한다.
4. 미국과 조선민주주의인민공화국은 신원이 이미 확인된 전쟁포로(POW) 및 전쟁실종자(MIA)들의 유해를 즉각(미국으로) 송환하는 것을 포함하는 유해 수습을 약속한다.

한 접경지역의 중국 부동산 가격이 상승하는 등 북중 간 경제협력 징후가 포착되었다. 러시아 역시 대북 제재 완화를 강조하고 있다. 비핵화를 강조하는 중국 및 러시아의 표면적 입장과는 달리 양국은 북한의 경제적 불안정화를 막기 위한 협력을 물밑에서 진행 중인 것으로 보인다. 그밖에도 북한은 동남아, 아프리카 등과 같은 전통적 비동맹지역과의 연대를 강화하고, 쿠바와 협력을 가시화하는 등 대외관계 개선에 성공적인 한 해를 보냈다.

북한 내부는 큰 변화 없이 김정은 국무위원장의 1인 지배체제가 공고화된 모습을 보였다. 김정은 위원장은 지속적인 인적 교체를 통해 권력 엘리트들의 충성을 이끌어내고 있다. 2018년 한 해는 김여정 선전선동부 부부장과 최룡해 조직지도부장의 역할이 상대적으로 부각되었다. 김정은 위원장은 4월 21일에는 당 중앙위원회 전원회의를 개최하여 당의 노선을 “병진노선”에서 “경제발전 노선”으로 변경했다. 하지만 경제발전 노선의 방향이 개혁개방이 아닌 자력갱생을 강조하는 모습을 보임으로써 비핵화 협상이 지연될 것임을 시사했다. 강도 높은 유엔 대북 제재로 인해 금년 북한 경제는 마이너스 성장이 예상되며, 일부 지방에서는 경제적 어려움이 심화되고 있다는 소식도 들려온다. 다만 중국 등과의 관계 개선으로 인해 북한의 경제상황은 위기로 발전하지는 않을 것으로 보인다.

북한은 비핵화 협상을 진행하는 과정에서도 계속해서 핵무력을 증강하고 있는 모습이다. 영변 시설 가동과 일부 미사일 기지들의 움직임이 연중 목격되었고, 이는 북한이 비핵화 협상에 진정성을 갖고 있는가의 문제로 퍼졌다. 아직 구체적인 합의가 이루어지지 않은 상황이기에 북한의 핵능력 증강을 합의 위반으로 볼 수는 없다. 대미 협상력을 키우려는 조치로도 볼 수 있다는 주장도 제기된다. 하지만 북한의 꾸준한 핵능력 증강은 핵을 내려놓고 경제발전을 택하겠다고 밝힌 그들 자신의 주장과 상치된다. 이러한 핵 활동은 이미 북한의 지연전술로 정체되고 있는 비핵화 협상에 더욱더 어두운 그림자를 드리우고 있다.

한국 사회에서는 남북 관계 개선에 대한 열망과 실망이 교차하고 있다. 남북교류 확대에 대한 기대감이 커지는 가운데 비핵화 협상이 지연되면서 북한의 실제 의도와 한국 정부의 정책 방향을 둘러싸고 이견의 골이 깊어지고 있다. 한국의 보수 인사 및 단체들은 북한의 비핵화 조치는 더디게 진행되는 반면 남북 간 군사분야 부속합의 이행으로 한국군이 비교우위에 있는 감시·정찰 능력이 제한된다는 안보 관련 우려를 표명하고 있다. 정부나 진보진영은 이러한 우려가 기우에 불과하다고 주장하며 판문점선언의 국회 비준을 요구하고 있다. 연말에 접어들어 김정은 위원장의 한국 답방을 둘러싸고 여론이 갈라지면서 남남갈등은 심화되고 있다. 주말마다 광화문 광장의 한 편에서는 김정은 위원장의 답방을 촉구하는 집회가, 다른 한편에서는 정부의 대북정책을 비판하는 집회가 함께 개최되는 전례 없는 상황이 벌어지고 있다.

2018년은 남북 간 대화의 양적·질적 진전에도 불구하고 북미 간 비핵화 협상은 지연되면서 남북 관계와 비핵화 협상 간 속도의 차가 발생한 한 해였다. 비핵화 협상 정체의 근본적인 원인은 북한이 미국이 요구하는 수준의 핵 시설 신고·검증을 거부하기 때문으로 보인다. 그 와중에 한미 공조는 적잖은 타격을 입었다. 북핵 해법과 군사분야 합의 이행에 관한 양국 간 이견이 표출되었고, 한국이 북한 편을 든다는 인식이 미국 내에 퍼졌다. 다행히 한미 간 실무협의회를 운영한 이후 표면적 갈등은 가라앉고 있다. 북한 내 경제 상황은 위기로 치닫지는 않는 듯하나 경제성장을 약

속한 김정은 정권에게 부담을 주고 있다. 한편 한국의 남남갈등이 심화하고 있음에도 정부의 여론 수렴 노력은 여전히 미진하다. 그 결과 2018년은 한반도 평화 분위기가 확산되는 가운데 불안감이 공존했던 한 해였다고 평가할 수 있다.

2019년 전망

정세 전망의 주요 변수: 주변국 한반도 정책, 북한 내부 정세, 군사기술

지난 20년간 한반도 정세의 변화를 좌우했던 변수들은 각국의 한반도 정책, 북한 내부 정세, 그리고 북한의 군사 기술적 발전이었다. 2019년에도 이들 변수가 상호 작용하며 한반도 정세를 만들어 나갈 전망이다. 우선, 주변국들의 한반도 정책은 큰 변화의 조짐이 없다. 미국과 중국은 한반도에 대한 영향력을 유지하려는 경쟁을 이어가며 기존 대한 정책 및 대북한 정책을 그대로 추진할 것이다. 다만 트럼프 대통령의 국내 정치적 입지가 미국의 대북정책에 중요한 변화를 가져올 가능성이 존재한다. 한국 정부 역시 북한과의 대화 기조를 이어가며 변화를 유도하려는 노력을 지속할 것이다. 북한도 협상의 주도권을 쥐려는 노력을 강화할 전망이다.

북한 내부 정세 역시 별다른 변수가 되지 않을 것이다. 결국 북한이 비핵화를 완료하고 국제사회로 편입되기 위해서는 경제 개방, 인권 신장 등의 획기적 조치들이 수반되어야 한다. 이러한 조치들 없이 북한의 변화는 지속 가능할 수 없다. 국제사회의 일원이 되겠다고 말하면서도 국제사회의 규칙을 따르지 않으려 하기 때문이다. 이는 북한 문제에도 자유주의적 국제질서가 중요한 이유이기도 하다. 현재 북한은 자력갱생만을 강조하며 주민 인권에 관해서는 어떠한 변화도 목격되지 않는 실정이다. 그 결과 새로운 변화의 동력이 북한 내부로부터 나오기는 어려울 것으로 보인다. 만약 미국의 대북 제재 강화로 북한 경제가 심각하게 악화된다면 상황이 달라질 수 있겠으나, 현재로서는 중국 및 러시아와 관계를 회복한 북한의 경제 상황이 급격히 나빠지지는 않을 것으로 보인다.

북한의 군사기술 발전 여부는 내년 정세의 돌발변수가 될 전망이다. 비핵화 협상과 남북 관계 개선 노력에도 불구하고 북한은 핵무기와 첨단재래식 무기 개발을 꾸준히 이어간 것으로 전해진다. 아마도 북한은 대륙간탄도미사일(ICBM) 재진입 기술 확보를 위해 많은 노력을 기울이고 있을 것이다. 만약 재진입 기술, 즉 탄두 부분의 열 버팀 기술이 진전을 이룬다면 중요한 협상 카드가 될 수 있다. 미국 본토를 위협할 수 있는 마지막 난제가 풀리기 때문이다. 만일 재진입 기술을 확보한다면 북한은 미국과의 대화가 뜻대로 진행되지 않을 때 장거리 미사일 실험으로 미국을 압박할 수 있다. 다만 아직은 이러한 징후가 목격되지 않고 있기에 여러 돌발변수 중 하나에 불과하다. 북한 역시 대화를 통해 미국과 타협하는 것을 선호할 것이기에 이러한 가능성을 현실화하기 위해서는 비핵화 대화의 결렬이라는 전제 조건이 필요하다.

북한과 미국 사이에서 선택을 강요 받는 한 해가 될 전망

2019년은 지속적인 대화의 동력 속에서 새로운 기회를 모색하는 해가 될 것이지만, 북한의 비협조적 태도로 계속해서 난관에 봉착할 가능성이 높다. 한국, 북한, 미국 모두 대화의 동력은

이어가나 비핵화 절차 및 내용에 관한 이견은 지속될 것이다. 이 과정에서 한국 정부는 북한의 교류협력 확대 요구와 미국의 제재 준수 요구 사이에서 상당한 압박을 받을 것이다. 이미 남북 관계 개선에 상당한 노력을 쏟아 부은 문재인 정부는 한미공조를 형식적으로 이어가면서 북한 달래기를 시도할 것이나, 북한의 불만이 더 크게 표출될 경우 북한과 미국 간 선택의 순간을 맞이하게 될 전망이다. 한국전쟁 이후 65년간 튼튼하게 이어오던 한미동맹의 운명도 선택의 갈림길에 서게 될 것이다.

• 남북 관계: 경제협력 확대에 대한 북한의 압박 심화

남북한 당국 모두 교류 확대를 희망하고 있기 때문에, 유엔 대북 제재로 제한된 경제 분야의 협력을 제외한 많은 협력사업이 진행될 것이다. 문화, 체육, 산림, 보건 등 분야에서의 교류는 2019년에도 더욱 확대될 전망이다. 군사분야에서도 군사분야 부속합의서에 담긴 서해 평화수역과 공동어로수역의 설정, 남북군사공동위원회 운영 등과 관련하여 신뢰구축 조치가 확대될 것이다.

한편, 경제협력은 비핵화 협상이 지연될 경우 적지 않은 영향을 받게 될 것이다. 이미 북한 산 석탄 반입과 이란 제재 문제로 한국의 일부 기업이나 금융권은 미국의 제재에서 벗어나지 못한 상황이다. 한국 정부는 경제협력에 관해서는 미국의 요구를 따를 것이다. 문제는 북한이 이에 대해 어떤 관점을 취할 것인가에 있다. 북한이 한국의 처지를 이해한다면 큰 문제가 없겠지만, 그 반대의 경우 한국 정부에 상당한 압박을 가해 올 것이다. 대북 제재 속에서 북측의 요구가 강해진다면 문재인 정부에 상당한 부담이 될 것이다.

김정은 위원장의 서울 답방은 문재인 정부에게 기회이자 도전이 될 것이다. 북측은 빈손으로 돌아가려 하지 않을 것이며, 한국 정부에 상당 수준의 경제적 보상을 요구할 것이다. 만약 한국 정부가 경제협력을 약속한다면 미국으로부터의 강한 압박에 부딪힐 것이다. 반대로 경제협력을 약속하지 않는다면 김정은 위원장의 답방은 한국 정부를 압박하는 수단으로 사용될 가능성이 높다.

• 북미 관계: 대화 기조 유지, 제2차 북미 정상회담이 향방 좌우

북미 관계는 커다란 진전이나 파행 없이 대화 기조를 유지하되 성과는 내지 못하는 상황을 이어갈 전망이다. 북한은 끝내 의미 있는 신고·검증을 회피할 것으로 보이며, 이에 따라 미국은 시간을 벌며 제재라는 수단을 통해 북한의 변화를 유도하려 할 것이다. 미국은 대화의 판이 깨질 경우 오히려 어려운 상황에 놓일 수 있다. 군사적 선택을 강조하는 것만으로 북한의 변화를 유도하기 어렵기 때문이다. 북한에 대한 무력 사용은 북한이 보유한 핵무기를 고려할 때 사실상 불가능하다. 적어도 수십만 명의 인명피해를 감수하며 작전을 감행해야 하기 때문에 미국으로서는 대화의 동력을 이어가는 것이 중요하다. 트럼프 대통령이 늘 강조하듯이 대화가 지속하는 동안 북한의 핵실험과 미사일 실험을 방지하는 성과를 얻을 수 있기 때문이다.

북한 역시 대화에서 먼저 이탈할 경우 중국이나 러시아의 지원을 기대하기 어렵게 될 수 있다. 중국이나 러시아는 한반도에서 군사적 긴장이 고조되는 것을 바라지 않는다. 북한에 대해 대화의 틀에서 벗어나지는 말 것을 요구하고 있고 북한도 되도록 이러한 요구를 수용하는 행보를 보일

것이다. 따라서 북한은 지속적인 지연전술을 전개하며 미국이 양보할 수 있는 최대치를 확보하려 들 것이다. 또한 구체적인 신고·검증 문제를 논의할 수밖에 없는 고위급회담이나 실무회담을 피하고 트럼프 대통령을 직접 상대하려는 협상 전술을 전개할 것으로 보인다.

구체적인 비핵화 협상에서 풍계리 핵실험장에 사찰단 방문을 허용할 가능성이 높으나, 영변에서의 신고·검증은 진전을 보기 어려울 것이다. 특히 북한은 사찰단이 시료 채취 등과 같은 전면적인 사찰 활동을 전개하는 것을 허용하지 않을 것이다. 미국이 자신들의 핵 물질 보유량을 파악하는 것을 원치 않기 때문이다. 북한이 핵을 보유한 채 대외관계 개선을 이루는 ‘파키스탄 모델’을 지향할 경우 절대 수용할 수 없는 것이 철저한 검증이다. 만일 북한이 끝내 신고·검증을 거부할 경우 미국은 이를 비핵화 의지의 결여로 이해할 것이다. 그 결과 미국도 원칙적으로는 북한이 요구하고 있는 종전선언이나 제재 완화에 대해 보다 유연한 입장을 보일 수 있지만, 북한의 신고·검증 수용 없이는 양보하지 않을 것이다.

트럼프 대통령과 김정은 위원장 간의 2차 북미 정상회담 개최 여부가 정체된 비핵화 협상의 돌파구가 될 가능성은 여전히 존재한다. 트럼프 대통령은 2019년 내내 민주당의 정치적 공세와 물러(Robert Mueller) 특검 문제로 쉽지 않은 국내 정치적 상황을 맞게 될 것이다. 이 과정에서 정치적 이벤트가 필요하다고 느낀다면 북한 카드를 활용하려 들 수 있다. 북한이 비핵화 대화에 성실히 임하지 않는다는 이유로 군사훈련을 재개하는 일시적인 충격 요법을 선택할 수 있고, 북한의 불완전한 비핵화 협상 카드를 전격 수용하는 의외의 상황을 연출할 가능성도 있다. 특히 북한이 트럼프 대통령의 국내 정치적 소요를 충족시키는 다른 형태의 대안을 제시할 경우, 예를 들어 북한이 대륙간탄도미사일 등과 같이 미국에 위협이 되는 무기체계를 양도하며 신고·검증을 약속으로 진행하자고 제안할 경우 트럼프 행정부는 이를 외교적 성과로 평가하며 수용할 가능성이 있다.

이 경우 미국 내 반응과 한국 및 주변국의 입장이 복잡하게 전개될 것이다. 미국 의회나 전문가들은 제대로 된 검증이 없는 협상에 대해 반대 입장을 보일 것이다. 중국과 러시아는 이를 대단한 성과로 추켜세우며 적극적으로 수용할 것이다. 일본의 경우 북핵 위협을 근본적으로 해결할 수 없다며 반대 입장을 표명할 것이다. 하지만 “선신뢰구축”을 강조하는 한국 정부는 이를 환영하고 수용할 가능성이 높다. 비핵화의 본질적 부분이 해결되지 못한 채 정치적 이유로 미국 행정부가 타협을 시도한다면 한반도의 검증 가능한 비핵화는 불가능해진다.

북한 정세는 늘 예상한 방향으로 흐르지 않아 왔다는 점에서 내년 하반기에 의외의 상황이 전개될 가능성도 있다. 북한의 핵능력 강화는 협상이 원하는 대로 진행되지 않을 경우 쓸 수 있는 비상수단을 준비하고 있는 것으로도 볼 수 있다. 특히 북한이 장거리 미사일 재진입 기술을 완성한다면 이를 확인하고 싶어 할 것이다. 2006년 최초 핵실험 이후 2009년, 2013년, 2016년 등 주기적으로 핵실험을 감행해온 북한의 행태는 기술적 발전을 검증해 온 것으로 평가할 수 있다. 장거리 미사일의 마지막 난관이라 할 수 있는 재진입 기술을 확보할 경우 북한은 이를 증명해냄으로써 미국과의 협상에서 주도권을 잡으려 할 수 있다. 트럼프 행정부의 대북협상이 실패로 귀결될 수 있다는 압박카드를 사용하며 일시적으로 긴장이 조성된다 해도 궁극적으로는 북한에 보다 유리한 타협점을 찾는 것이다. 지난 20여 년의 비핵화 협상에서 북한이 보여 왔던 대미 압박카

표 3. 2019년 비핵화 협상 시나리오

시나리오	내용	변수 및 징후	가능성
순조로운 비핵화	- 북한의 신고검증 수용 - 미국의 단계적 제재 완화 - 고위급/실무급 대화 개최 2차 북미 정상회담 개최 - 비핵화 실질 진전	(변) 김정은 결단 (징) 별다른 징후 없음	매우 낮음
성과없는 협상 지속	- 지속적인 대화 기조 유지 - 고위급/실무 대화 부재 2차 북미 정상회담 지연	(변) 새로운 변수 부재 (징) 북미 대화 지연 (징) 주변정세 불변	높음
검증없는 비핵화	- 트럼프 대통령 국내 정치 위기 - 북한의 제안(장거리미사일) 2차 북미 정상회담 개최 - 북한 셀프 비핵화 수용	(변) 트럼프 결단 (징) 미국 내 여론 악화 (징) 물러 특검 (징) 북한 핵능력 강화	낮음
군사적 긴장 조성	- 성과없는 협상 지속 - 미국 8월 UFG 재개 - 북한 장거리미사일 실험 - 단기적 긴장조성 후 재협상	(변) 트럼프/김정은 결단 (징) 북한 핵능력 제고	매우 낮음

드는 핵능력을 증강하는 것이었다는 점에서 충분히 예상할 수 있는 상황이다.

특히 미국이 군사훈련을 재개할 경우 이에 대한 맞대응으로 장거리 미사일을 시험한다면 중국과 러시아의 반발도 최소화할 수 있을 것이다. 시기는 하반기가 될 가능성이 높다. 미국은 북한과 대화가 교착상태에 있다 해도 3월 예정된 키 리졸브(Key Resolve) 훈련을 연기할 가능성이 높다. 북한과 대화 기회를 유지하는 것이 유리하기 때문이다. 하지만 6월이나 7월까지도 대화가 제대로 진행되지 않는다면 트럼프 대통령은 강경책을 선택할 수 있다. 미국 내 여론 악화를 더 이상 방관할 수 없기 때문이다. 이 경우 트럼프 대통령은 8월에 예정된 을지프리덤가디언(UFG) 훈련을 재개할 수 있다. 바로 이때가 북한에게 있어 장거리 미사일 실험을 통한 재진입기술 증명의 좋은 기회가 될 수 있다. 물론 재진입 기술 확보와 미국의 군사훈련 재개라는 두 가지 조건이 붙어 있지만, 내년 하반기 상황에 따라서는 일시적인 군사적 긴장 상황이 조성될 가능성이 있다. 이상을 정리해보면 내년 비핵화 협상 시나리오는 위의 표 3과 같이 정리할 수 있다.

• 한미 관계: 정책공조에 대한 미국의 압력 강화

2019년은 한미 관계에 상당히 중요한 한 해가 될 것이다. 트럼프 대통령은 2년 뒤의 재선과 정까지 생각하며 중국 문제와 북한 문제를 풀어갈 것이고 그 속에서 동맹국 한국의 지지를 요구할 것이다. 문재인 정부는 미국과 중국, 미국과 북한 사이에서 균형 있는 행보를 취하려 할 것이지만, 구체적인 사안과 관련해서는 미국의 요구를 거부하기 어려울 것이다. 북한 비핵화가 진전된다

면 한국 정부의 미국에 대한 입지가 강해질 것이지만, 비핵화가 지연된다면 문재인 정부의 입장은 더욱 어려워질 전망이다. 비핵화 협상이 교착될 때마다 한국 정부는 북한이나 미국이냐를 선택받게 될 수도 있고 그 선택은 향후 한국의 앞날을 좌우할 수 있는 중요한 사안이 될 수 있을 것이다.

한편 군사분야에서는 한미 간 공조가 상대적으로 잘 진행될 것으로 보인다. 한미 양국 모두 동맹 강화에 대한 의지가 크기 때문이다. 연합군사훈련과 관련해서는 1월 말부터 북한의 비핵화 지연에 따른 연합군사훈련 재개 여부가 논의될 것이며, 한반도 정세의 새로운 변수가 될 전망이다. 2월 중순까지 북미협상에 진전이 이루어지지 않을 경우 트럼프 행정부는 키 리졸브(Key Resolve) 훈련 재개 카드를 검토할 것이다. 하지만 3월 훈련 재개는 미국에게 있어서도 부담이 클 것이다. 마땅한 대안이 없는 상황에서 2019년 내내 북한과 긴장상황을 이어가는 상황도 상정해야 하기 때문이다. 따라서 3월의 훈련은 또다시 유예할 가능성이 높다. 하지만 미국 내 악화되고 있는 여론을 고려할 경우 8월 을지프리덤가디언 훈련까지 연기하며 북한의 변화를 기다릴 것 인지는 불투명하며, 이를 대북 압박 카드로 활용할 가능성이 있다. 이때 한국 정부는 군사훈련 연기를 선호할 것이기에 이 과정에서 한미 간 마찰요인이 발생할 가능성이 존재한다.

• 북중, 북러 관계: 정상회담 개최 및 협력 강화

북한은 미국과의 협상이 잘 풀리지 않을 경우 중국 및 러시아와의 협력을 통해 위기를 돌파하고자 시도할 것이다. 2019년에는 중국과의 제4차 정상회담이나 러시아와의 정상회담 등으로 미국의 제재망을 회피하려 할 가능성이 높다. 시진핑 주석이나 푸틴 대통령 역시 김정은 위원장과의 정상회담을 통해 한반도에서의 영향력을 과시하려 할 것이다. 다만 이들 역시 미국과의 갈등을 최소화하기를 원하기 때문에 북미 정상회담의 진행 추이를 살펴 가며 일정을 조율할 것으로 보인다. 북중 및 북러 협력에서 비핵화 방안과 경제협력 방안이 더욱 구체화될 것으로 보인다. 특히 종전 선언이나 주한미군 문제에 대해 북한이 중러의 전략적 이해를 반영하겠다는 약속이 이루어질 가능성이 크다. 그 보상으로 중국과 러시아는 북한의 경제 상황 악화를 방지하기 위해 필요한 경제적 지원을 제공할 것이다. 다만 이러한 합의가 대미 관계와 유엔 제재문제와 연계되어 공개적으로 발표되지는 않을 것이며, 노골적인 제재위반이 아닌 은밀한 지원이 이루어질 전망이다.

한편 2019년 교황 방문이 성사될 가능성이 존재하며, 역설적으로 교황 방문이 북한의 인권문제를 더욱 부각시킬 것으로 보인다. 카톨릭 선교라는 종교적 임무, 프란치스코 교황(Pope Francis)의 적극적 성향 등을 고려할 때 비핵화 협상이 진전을 보이면 교황의 방북은 성사될 가능성이 있다. 하지만 교황의 북한 내 행보와 관련하여 북한 내 종교적 자유나 인권 상황이 국제적 문제로 부각되며, 당초 기대했던 것과는 달리 북한에게 불리한 여론이 조성될 전망이다.

• 북한 내부 정세: 총성경쟁 속 자력갱생을 강조

북한 내부 상황은 정치적 안정 속에서 경제적 불안감이 확산될 것으로 예상된다. 김정은 위원장의 1인 지배체제는 별다른 도전 없이 유지될 것으로 보이며, 김여정의 역할이 계속해서 부각될 전망이다. 권력 지형 역시 최룡해, 황병서, 조용원 등 조직지도부의 영향력이 지속해서 강화될 전망이다. 김정은 위원장의 입장에서는 그간 수많은 인사 교체로 일정한 성과를 거두었기에 대

대적인 인적 교체의 필요성은 상대적으로 적을 것이다. 하지만 외부사조에 물들 수 있는 일부 대외관계 일꾼이나 경제 일꾼들에 대한 통제를 강화하기 위해 일부 인사들이 숙청되는 소규모 인적 청산이 이루어질 가능성이 높다.

2019년 김정은 위원장이 당면한 가장 큰 문제는 경제 문제일 것이다. 북한 경제를 외부 간섭에 취약한 개혁·개방으로 이끌기보다는 체제 안전이 보장되는 자력갱생을 추진할 것이다. 이 과정에서 중국과 러시아의 은밀한 원조가 예상되지만, 북한의 경제 상황은 지속해서 악화될 전망이다. 경제의 체질적 개선 없이는 성장이 어렵기 때문이다. 여름철 홍수 등 자연재해가 발생할 경우, 자원 배분의 후순위에 위치할 지방 시골지역에서 인도적 상황이 발생할 가능성도 있다.

미국과의 비핵화 협상에 좌우될 것으로 보이지만, 북한은 꾸준히 핵능력과 군사능력을 발전시킬 것으로 보인다. 핵 협상이 잘 진행될 경우 핵능력 동결이 이루어질 가능성이 높지만 그렇지 않을 경우 핵물질 생산과 핵무기 제조를 지속할 것으로 보인다. 재래식 전력의 경우에도 단거리 미사일과 신형 장사정포 등을 생산하며 북한 나름의 전력개선을 추진할 것이다. 북한군과 관련하여 2019년 가장 관심을 끄는 사안은 병력감축이 될 것이다. 이미 건설사업에 상당수의 인민군을 투입하고 있는 것으로 전해지고 있는데, 이를 공식화할 가능성도 있다. 핵능력을 보유한 상황에서 재래식 전력까지 대규모로 운용할 필요가 적어지기 때문이다. 만일 북한이 선제적인 병력감축을 한다면 한반도 정세와 남북 간 재래식 군사적 신뢰 구축에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

• 한국 사회: 남남갈등 우려 지속

한국 사회 내 남남갈등은 더욱 심각해질 것으로 보인다. 김정은 위원장의 답방이 이루어질 경우 한국 사회 내 커다란 갈등을 몰고 올 것이다. 김정은 위원장의 방문을 환영하는 단체와 이를 반대하는 단체는 물리적 충돌까지도 우려되는 상황을 연출할 것이다. 한국 사회는 반으로 나뉠 것이고 이는 다시 문재인 정부에 부담이 될 것이다. 이 과정에서 갈등의 수위를 조절할 수 있는 열쇠는 김정은이 쥐고 있다. 김정은이 천안함 폭침이나 연평도 포격도발에 대해 진정성 있게 사과하는 모습을 보이고 실질적 비핵화 행보를 할 경우 답방을 지지하는 측이 힘을 받게 될 것이다. 하지만 그 반대의 경우 문재인 정부의 지지율에까지 영향을 미칠 수 있을 정도의 대대적인 반대 운동이 전개될 것으로 보인다.

그밖에도 다양한 남북교류사업과 관련한 한국 내 여론 양극화 현상이 예상된다. 북한에 대한 지원은 국내 경제 상황이 악화하고 있는 한국 내에서 더 이상 우호적인 사안이 아니다. 또한 남북 군사공동위원회가 가동될 경우 서해 평화수역 설정 과정에서 북방한계선 인정 여부를 둘러싸고 남북 간에 이견이 표출될 것이다. 만일 한국 정부가 북방한계선을 기준으로 한 등거리 등면적 원칙을 포기할 경우 심각한 남남갈등이 우려된다. 이러한 문제로 인해 서해평화수역이나 공동어로 수역 설정은 최대한 모호하게 진행될 가능성이 높다.

■ 비핵화 공조와 자유주의적 기본질서를 택해야

2019년 내내 한국 정부는 남북교류와 비핵화 문제를 둘러싸고 대북공조와 한미공조 사이에

서 선택의 고민을 하게 될 것이다. 북한의 비핵화 의지를 믿고 있는 문재인 정부는 남북 관계 진전을 희망하지만, 한미공조가 흔들릴 경우 예상되는 경제적 외교적 파급효과로 인해 결국 후자를 택할 것으로 본다. 정부의 입장과는 다를 수 있지만, 어떠한 경우에도 한국은 자유주의적 기본질서의 틀에서 대북정책을 전개해야 한다. 그것이 대한민국 헌법이 규정하고 있는 행정부에 대한 명령이기 때문이다. 비핵평화, 공동번영, 민생인권을 목표로 튼튼한 한미공조 기초하에서 일관성 있는 대북정책을 전개해야 한다. 그래야 지속가능한 대화 기초를 이어갈 수 있고, 북한의 장거리 미사일 실험과 같은 돌발 요인도 안정적으로 해결할 수 있다.

한계에 가까워진 북한 경제

2018년 평가: 민생 중심의 공격적인 경제정책 운영

2017년과 달리 2018년은 남북 관계와 북미 대화가 비약적으로 발전한 해였다. 1월 1일 신년사에서 김정은 국무위원장은 평창올림픽 참가 결정을 공식화하면서 북한의 도발 사이클을 중단했고, 평창 올림픽 참가를 계기로 남북 관계를 정상화하고 북미 대화 의지를 표명하였다. 또한 2018년은 북한이 민생 중심의 공격적인 경제정책을 운영한 한 해였다.

북한의 갑작스러운 태도 변화에는 여러 가지 요인이 작용했을 것으로 보인다. 그 중에서도 미국의 지속적인 군사적 압박, 특히 선제 타격 가능성이 주효했다. 이와 더불어 점차 심화된 국제 사회의 대북 경제제재로 인한 외화 수급의 어려움과 에너지 등 주요 물자의 수입 차단도 북한에 큰 부담으로 작용했을 것으로 추측된다.

북한 정권이 예상보다 일찍 도발을 중단하고 외교 공세로 전환하는 데는 문재인 정부의 역할도 중요하였다. 2017년 중반부터 지속해서 적십자 회담 및 군사회담 등을 제안하여 북한에 대화의 문을 열어놓았고, 평창올림픽 초청을 통해 북한이 자연스럽게 도발에서 대화로 전환할 수 있는 계기를 제공하였다. 3월 정의용 특사의 방미는 6월 싱가포르에서 열린 역사적인 북미 정상회담으로 이어졌다.

하지만 대외관계의 호전에도 불구하고 아직 북한은 실질적인 비핵화 조치는 취하지 않고 있다. 이에 미국은 대북 제재를 계속 유지 중이며, 9월 이후 제재를 더욱 철저히 이행하도록 관련국들을 압박하고 있다. 북미협상이 교착상태에 빠진 이유는 북한 정권이 미국과의 합의 후 제재 완화 속도에 대해 지나치게 낙관했던 것은 아닌지 생각된다.

대북 제재가 북한 수출입에 미친 효과

2016년부터 2017년 말까지 유엔 안보리는 다섯 개의 대북 제재안을 통과시켰다. 2016년 3월 안보리 결의안 2270호, 2016년 11월 2321호, 2017년 8월 2371호, 2017년 9월 3일 북한의 6차 핵실험에 따른 2375호, 그리고 마지막으로 2017년 11월 말 북한 화성 15호 대륙간 탄도미사일 발사 직후 2397호가 통과되었다. 특히 2397호는 농수산물과 해외 노동자 파견으로 얻는 수입 등을 차단하고, 기계류와 부품, 전자기기, 철강재, 건축자재 및 철도와 자동차를 포함한 운송수단의 대북 수출을 차단하였다. 이전 제재가 북한의 수출만을 겨냥했다면 2397호는 북한의 수입도 상당 부분 차단하는 효과를 거두었다.

결의안 2397호는 또한 북한이 합법적으로 수입할 수 있는 정제유의 양을 연 50만 배럴, 원유를 400만 배럴로 제한했다. 북한 경제는 평상시 단둥-신의주 파이프라인을 통해 들어오는 원유 400만 배럴과 중국과 러시아에서 수입하는 450만 배럴의 정제유가 필요하다. 결의안 2375호

표 1. 안보리 결의안 2397호 채택 이후 수출 금지 품목에 대한 중국의 대북 수출 변화

품목 (코드)	수출액 (단위: 1천달러)		증감률 (%)
	2017 1Q	2018 1Q	
운송수단 (HS 87)	52,774	1,858	-96.5
광물유류 (HS 27)	27,732	4,633	-83.3
철강류 (HS 72)	17,886	290	-98.4
전자기기 (HS 85)	90,373	7,582	-91.6
기계류 및 부품 (HS 84)	49,990	6,866	-86.3

자료: 한국무역협회(KITA).

가 먼저 북한의 정제유 수입을 200만 배럴로 제한했고, 여기에 2397호는 50만 배럴로 대폭 감축했다. 그 결과 북한이 합법적으로 들여올 수 있는 총 석유량은 450만 배럴로 50%가량 축소되었고 정제유의 경우는 약 88% 줄어들었다.

중국 해관의 북중 무역 데이터는 2018년 1분기를 기점으로 더 이상 제공되지 않고 있다. 제한된 정보이지만 이를 전년 통계와 비교해 보면 중국이 유엔의 대북 제재 조치를 충실히 이행하고 있음을 보여준다. 안보리 결의안 2397호에 의해 대북 수출이 금지된 품목인 운송수단, 철강류, 전자기기 및 기계류가 위의 표 1에서 전년 대비 83%에서 97%까지 감소한 것을 볼 수 있다. 북한은 2017년 12월까지 해당 품목들을 별다른 제한 없이 수입했기 때문에 중국 당국의 이와 같은 철저한 제재 조치 이행은 2018년 1월부터 본격화된 것으로 추측된다.

중국 해관은 2분기 이후 더 이상 부문별 무역데이터를 공개하지 않기 때문에 대북 제재 상황은 1분기와 정확한 비교가 어렵다. 그러나 8월에 보고된 바에 따르면 올 8월까지 중국의 대북 수출은 38%, 수입은 88.1%가 감소하였다. 이는 1분기에 중국의 대북 수출입 규모가 각각 42.5%와 88.2% 감소한 것과 대비된다. 1분기 대비 중국의 8월까지의 대북 수출액이 소폭 증가한 것은 3월 이후 북중 관계가 매우 긴밀해진 것에 비추어 중국이 북한에 대한 제재 조치를 약간 완화했을 가능성도 배제할 수 없다.

거시경제와 생활경제의 공격적 운영

2018년 국제사회의 본격적인 제재가 시작되면서 북한은 내부 경제 안정화를 위해 거시경제와 주민 생활경제를 공격적으로 운영하기 시작했다. 올해 초까지만 해도 북한이 대북 제재하에서 외화 수급이 차질을 빚지 않도록 하기 위해 긴축재정을 운영하고 생필품의 수입을 상당 부분 축소할 것이라는 전망이 우세했다. 그러나 2018년 한 해 동안 북한이 실제로 취한 정책은 이와 전혀 달랐다. 북한은 외화 수급 안정보다는 단기적 실물경제 안정에 우선 순위를 두고 거시경제와 생활경제를 공격적으로 운영하는 양상을 보였다. 이와 같은 북한의 공격적인 실물경제 정책은 불법 석유제품 환적의 증가, 환율 및 쌀 시세의 안정화, 생필품의 적극적 수입 등에서 잘 드러난다.

그림 1. '상유안바오'호와 '명류1'호 간의 석유 불법 환적



출처: 미 국무부 국제안보비확산국(ISN) Twitter.

북한은 올해도 석유 제품의 수급 차질 문제를 타개하기 위해 해상에서 선박 환적을 이용해 상당량의 석유제품을 밀수했다. 선박 환적이란, 석유제품을 공해상에서 다른 국적 선박으로부터 북한 선박으로 옮겨 싣는 방식으로, 북한은 대북 제재를 회피하기 위해 이를 빈번하게 이용하고 있다. 북한의 불법 환적 규모는 상당하다. 미 정부의 추정치에 따르면, 2018년 1월에서 5월 사이 북한은 총 89차례에 걸쳐 최대 18만 톤의 석유 제품을 선박을 이용해 환적했다. 이는 안보리 결의 2397호에 7만 톤으로 제한된 수입 가능량의 두 배가 넘는 수치이다. 북한 유조선의 적재치를 최저로 잡는다고 하더라도, 여전히 안보리 결의상 허용량을 초과한다. 북한은 선박 환적 조치로 올해 석유 수급 부족량 중 약 45%에서 67%가량을 해소했을 것으로 추정된다(표 2 참고). 북한의 대규모 선박 환적과 석유 사용 절감 조치 등으로 북한 내 휘발유와 디젤유 가격은 2018년 중반 들어 안정되었다(그림 2 참고).

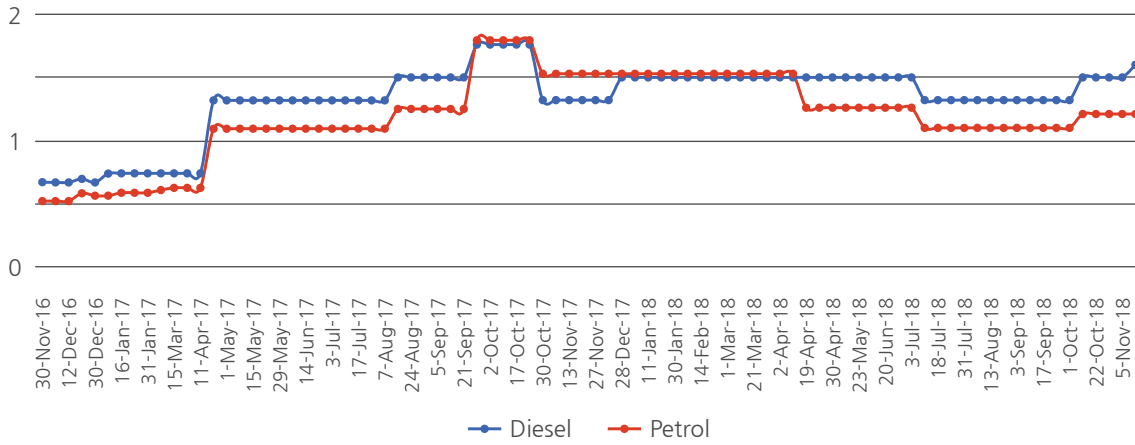
북한이 거시경제와 생활경제를 공격적으로 운영하고 있다는 사실은 환율과 쌀 시세의 안정화에서도 잘 드러난다. 북한전문매체인 데일리 NK(Daily NK)의 보도에 따르면, 2017년 12월부터 올해 11월까지 북한 원/달러 환율은 1달러당 8,000원에서 8,150~8,200원으로 2~3%가량 소폭 상승에 그쳤다. 이는 북한 외환시장이 상당히 안정적으로 운영되고 있음을 보여준다. 북

표 2. 선박 환적을 통한 북한의 석유 수급 추정치

적재치 기준	톤	배럴	총 수요 대비(%)
50 %	236,818.8	1,823,504.8	44.7
75 %	355,228.2	2,735,257.1	67.0

자료: NK news.

그림 2. 평양시 휘발유와 디젤유 시세 (16년 11월 30일~ 18년 11월 18일)



출처: NK news.

한 당국은 제재 국면에서 발생할 수 있는 인플레이션을 달러화(Dollarization)를 통해 잘 관리하고 있는 것으로 보인다.

쌀 시세도 마찬가지로 안정세를 보인다. 북한 내 1kg당 쌀값은 2017년 12월 4,800~5,200원에서 2018년 11월에는 5,000~5,200원으로 큰 차이가 없었다(표 3 참고). 같은 기간 한국 내 쌀값이 전년 대비 37%가량 급등한 것과 비교한다면, 북한 당국이 북한 주민의 생활경제에 상당히 공을 들이는 것으로 보인다.

중국 해관에서 공개한 통계자료에서도 북한 당국이 공격적으로 실물경제를 운영하고 있음을 확인할 수 있다. 표 4, 5, 6은 북한이 의식주 관련 부문을 유지하기 위해 상당히 노력하고 있음을 보여준다. 우선, 생필품인 유지류, 과일과 견과류 등의 수입량이 2017년 동분기 대비 크게 늘어났음을 확인할 수 있다(표 4 참고). 수산물의 수입은 비록 2017년 동분기 대비 감소했으나, 대북 제재 실시 이전인 2016년 동분기 대비 증가했다(표 5 참고). 이는 건축 자재, 플라스틱 제품의 경우에도 마찬가지였다(표 5 참고).

반면, 의류 부문의 수입량은 유의미한 감소세를 보였다. 2018년 1분기 의류 수입은 2017년 동분기 및 2016년 동분기와 비교했을 때 확실히 감소했다(표 6 참고). 이러한 감소세는 내부 공급량에 의한 수입 대체로 설명될 수 있다. 의류 제품은 북한 위탁가공무역의 대표 수출품으로, 제재 대상으로 지정되어 현재 수출이 어려운 상황이다. 수출 대상 의류 제품이 내부 수요를 충당하는 데 이용되었을 가능성이 있다.

북한의 안정적인 거시경제 운영과 적극적인 생필품 수입 정책으로 대북 제재하에서도 북한 주민들의 생활 수준이 어느 정도로 유지되고 있음을 이상에서 확인할 수 있다. 북한에서 대규모 아사 사태가 아직 보고되고 있지 않다는 사실과 김정은 위원장의 반복적인 자력갱생에 대한 강조도 이를 뒷받침한다. 대북 제재로 인한 생활고를 호소하는 목소리도 있지만, 실제로 장마당은 잘 유지되고 있는 것으로 보인다. 작년의 예상과는 다르게 생필품과 연료 부족은 심각한 문제로 대두하지 않았고 장마당 폐쇄 사례도 보고되지 않고 있다.

물론 그렇다고 북한 당국의 공격적 경제정책이 제재 효과를 완전히 상쇄하는 데 성공한 것은

표 3. 북한 원/달러 환율과 쌀 시세 변화 (단위: KPW, 북한 원화)

일시	북한 원/달러 환율			쌀 시세		
	평양	신의주	혜산	평양	신의주	혜산
2017-12-14	8,000	8,000	8,025	4,800	4,900	5,200
2018-06-05	8,100	8,180	8,120	5,030	5,010	5,050
2018-11-13	8,190	8,140	8,200	5,000	5,100	5,175

자료: Daily NK.

표 4. 중국의 대북 수출 변화 - 유지류 및 과일과 견과류

품목 (코드)	수출액 (단위: 1천달러)		증감률 (%)
	2017 1Q	2018 1Q	
유지류 (HS 15)	20,520	34,635	68.8
과일과 견과류 (HS 08)	21,871	35,540	62.1

자료: 한국무역협회(KITA).

표 5. 중국의 대북 수출 변화 - 건축자재 및 수산물

품목 (코드)	수출액 (단위: 1천달러)			증감률 (%)	
	2016 1Q	2017 1Q	2018 1Q	17년 대비	16년 대비
인테리어용 내외장재 (HS 69)	5,825	8,714	6,169	-29.3	5.9
가구와 건축용 목재 (HS 94)	8,114	11,656	8,509	-27.0	4.9
수산물 (HS 03)	13,974	32,631	17,365	-46.8	24.3
플라스틱류 (HS 39)	34,795	44,229	41,051	-7.2	18.0

자료: 한국무역협회(KITA).

표 6. 중국의 대북 수출 변화 - 의류

품목 (코드)	수출액 (단위: 1천달러)			증감률 (%)	
	2016 1Q	2017 1Q	2018 1Q	17년 대비	16년 대비
의류용 천 (HS 60)	12,595	22,813	10,110	-55.7	-19.7
의류: 코트 등 (HS 61)	21,647	34,152	10,732	-68.6	-50.4

자료: 한국무역협회(KITA).

그림 3. 백화점에서 쇼핑 중인 평양 시민들



출처: 연합뉴스.

아니다. 일본 서부 해안에서 발견된 북한 유령선의 숫자는 지난해에 이어 올해 최고치를 경신했다. 일반 북한 주민들의 생활은 계속 고달플 것으로 예상된다.

2019년 전망: 제2의 ‘고난의 행군’?

한계에 도달하기 시작한 김정은식 경제정책

2018년 북한의 민생 중심의 공격적인 경제정책 운영은 북한이 상당한 수준의 외화를 보유하고 있거나 미국과 핵 협상이 북한에 유리하게 타결되어 제재가 완화될 것으로 예상하기 때문으로 추정된다. 북한은 2019년에도 거시경제와 생활경제 안정을 위해 예년 수준의 석유와 생필품을 수입할 것으로 보이나 이를 지탱할 외화 수급 한계에 부딪칠 것이다. 정확한 북한의 외화 보유고 규모를 알 수 없기 때문에 어느 시점에 북한 경제가 한계에 다다를지 정확히 예측하기는 어렵다. 만약 한계에 가까워지고 있다면 북한은 외화 수입 증가, 즉 제재 완화에 자신들의 정치외교적 역량을 집중할 것이다.

북한 경제가 한계에 가까워진 조짐은 이미 일정 부분 나타나기 시작하였다. 싱가포르 북미 정상회담 이후 평화협정 체결을 먼저 요구하는 듯한 모습을 보였던 북한은 9월 이후 대북 제재 완화를 강력하게 주장했다. 북한이 정치적 목표인 평화협정에서 멀어지고 제재 완화에 집착하는 모습에서 북한경제의 외화 수급 상황이 나빠지고 있음을 짐작할 수 있다. 2019년 상반기에 북한과 미국이 극적인 합의에 도달하지 못한다면 북한은 제재 국면의 장기화를 대비해 생활경제를 지탱하는 의식주 관련 수입 물량을 줄일 수밖에 없다.

김정은 위원장은 지난 7월 신의주 화장품 공장, 청진 가방 공장, 중평리 채소 온실농장, 12월 원산 구두 공장 등 생활경제 현장을 지도하는 모습을 자주 보였다. 북한 매체들의 보도를 집계하면, 2018년 김정은 위원장이 보인 현지지도 행보는 총 57건 정도로, 그 중 민생 관련 현지지도의 횟수는 47건에 달한다. 민생 지도 건수가 군 시찰 건수에 비해 압도적으로 많았다는 사실은 김정은 위원장이 생활경제 정책에 큰 관심을 갖고 있음을 시사한다.

제재의 장기화

북한은 미국과의 정치적 타협을 통해 핵보유국 지위를 직·간접적으로 인정받고 제재도 완화되는 것을 원하고 있다. 하지만 최근 미국 정치 상황을 볼 때 트럼프 행정부와 합의가 이뤄지더라도 북한이 원하는 바를 쉽게 이루지 못할 것이다. 지난 11월 중간선거 결과 민주당이 하원을 석권했기 때문에 유의미한 비핵화 합의 없이 제재 완화를 기대하기는 더욱 어려워질 것이다. 트럼프에 비판적인 공화당 의원이 다수 포진한 상원과 여소야대 하원은 비핵화 관련 더 높은 수준의 합의를 강제하는 법안을 상정하여 트럼프 행정부의 일방적 제재 완화를 어렵게 할 가능성이 크다.

문제는 북한과 미국이 합의에 도달한다고 가정하더라도 제재 조치가 해제되는 데 상당한 시간이 걸릴 것이라는 점이다. 미국의 대북 제재는 다수의 제재 근거와 2차제재가 결합되어 있어 관할권이 광범위하고 제재 대상의 수가 많다. 이란 사례에 비춰 볼 때 북한과 미국 간 핵 합의는 비핵화 관련 제재만 포함하고 기타 제재 조치는 유지될 가능성이 크다.

현재 미국의 대북 제재에는 북한의 핵 개발 외에도 크게 세 가지 근거가 추가로 존재한다. 첫째, 북한의 테러지원국 재지정, 둘째, 인권 유린, 그리고 셋째, 돈세탁 우려 대상국 지정이다. 이러한 제재 근거를 바탕으로 미국은 북한을 국제 금융시스템에서 사실상 퇴출하였고 수출 통제 대상국 중에서 가장 포괄적인 제재를 받는 E급 국가로 지정하였다. 그 결과 북한은 식료품과 의약품 등을 제외한 모든 물품 반입에 있어 해당 기관의 사전 승인을 받아야 한다.

2017년 초 북한이 김정남을 암살하자 미국은 북한을 테러지원국으로 재지정하였다. 이로 인해 북한은 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)과 세계은행(World Bank, WB) 가입이 불가능해졌고, 미국의 국제 원조 대상에서 제외되었다. 테러지원국 지위에서 해제되기 위해선 미 행정부가 의회에 북한이 더 이상 테러지원을 하지 않는다는 것을 증명해야 한다.

북한의 인권 유린은 경제 부문에도 영향을 주었다. 북한 정권은 12여만 명의 해외 노동자를 중국과 러시아 등지에 파견해 연간 4억 달러 가량의 이익을 얻었으나, 최근 유엔 제재로 인해 상당수가 본국으로 귀국한 상태이다. 설사 비핵화 합의가 이뤄지더라도 향후 인권 개선 없이 북한 노동자 해외 파견은 지속하기 어려울 것이다.

제재 해제가 가장 힘든 부문은 돈세탁 관련 조치다. 북한과 마찬가지로 돈세탁 우려 대상국으로 지정되었던 미얀마의 경우 돈세탁 우려 대상국 지정에서 해제도 아닌 유예를 받는 데 4년이란 시간이 걸렸다. 4년이란 기간 동안 미얀마에 새로운 정권이 들어선 점을 고려하면 북한의 경우는 완전한 해제까지 더욱 오랜 시간이 소요될 것으로 예상된다.

2019년 상반기에도 북미협상이 지지부진할 경우 제재 유지와 완화 사이에 놓인 한국의 입장은 더욱 궁색해질 것이다. 한계에 가까워진 경제상황 때문에 북한은 더욱 한국이 제재를 독자

적으로 완화해 주길 요구할 것이 자명하다. 문제는 미국의 2차제재 적용 범위도 넓어지고 있다는 점이다. 문재인 정부는 북한과 미국의 극적인 합의가 없을 경우 2차제재 위협으로 인해 현재 추진 중인 남북경협 계획을 계속 보류할 수밖에 없을 것이고, 이는 궁극적으로 남북 관계 악화로 이어질 수 있다.

미국의 2차제재 적용은 2018년 들어 지속되고 있다. 2017년 행정명령 13810호는 북한 주민이나 법인, 조선노동당 및 북한 정부의 이익 행위에 기여한 제3국의 개인 및 기관까지 제재 대상을 확대하였다. 지난 10월 미국은 북한을 위해 무기와 사치품을 구입했다는 이유로 터키 기업 한 곳과 사업가 두 명을 제재 대상으로 지정하였고, 최근에는 한국 은행과 기업들을 대상으로 2차 제재 관련 브리핑을 가졌다. 이는 남북대화가 한국 재계에 잘못된 신호를 주어 한국 기업들이 제재를 위반할 가능성을 미리 차단하기 위한 것으로 보인다.

금융 제재 가능성도 높아졌다. 이미 미 금융당국은 우방 금융기관의 대북 제재 위반을 조사하기 시작하였다. 미쓰비시UFJ파이낸셜 그룹(Mitsubishi UFJ Financial Group, MUFG)은 대북 제재 관련 미 당국 규정을 준수하지 않아 미국 연방 검찰의 조사를 받고 있다. 비슷한 이유로 홍콩상하이은행(Hong Kong and Shanghai Banking Corporation, HSBC)도 2012년 미 금융당국의 조사를 받았고, 북한을 비롯해 이란과 멕시코 마약 카르텔 등 미 정부의 제재 대상에 대한 규정 준수를 소홀히 한 것으로 드러나 19억 달러의 벌금을 문 전례가 있다.

MUFG와 HSBC사례는 강 건너 불 구경이 아니다. 작년 한국남동발전 등이 국내 수입업체를 통해 러시아산으로 위장한 북한 석탄을 수입한 사건에 대한 우리 정부 조사 결과를 미 정부가 예의주시하고 있을 가능성이 크다. 조사 대상인 석탄 거래 자체도 문제지만 실제로 국내 금융기관을 통해 거래대금이 북한 측으로 흘러간 정황이 확인될 경우 미 당국의 행정조치가 예상된다.

■ 제재와 협력의 기로에 선 한국

2018년 북한 경제는 예상 밖의 강한 적응력과 회복력을 보였다. 수입의 40%와 수출의 90%가 차단되는 포괄적 경제제재로 외화 수입이 급격히 악화되었음에도 불구하고 북한 당국은 거시경제와 실물경제 지표를 상당히 안정적으로 관리한 것으로 보인다. 북한 정권이 제재는 효과가 없다고 주장할 수 있는 데는 이러한 배경이 있다. 그러나 이는 동시에 북한의 경상수지 악화와 외화보유고 축소로 이어져 예상보다 빨리 북한 경제가 한계에 도달할 것으로 보인다. 특히 선박을 이용한 불법 석유 환적은 주요 외화 유출 요인 중 하나로 석유 판매자가 북한에 위험 프리미엄을 요구하면서 해상 환적 석유 단가가 예전 수입단가보다 상당히 높아졌을 것으로 추정된다. 최근 들어 북한이 제재 완화를 특히 집요하게 요구하는 모습은 제재 국면이 장기화할 경우 경제가 한계 상황에 봉착할 것을 북한 정부 역시 잘 인지하고 있음을 보여준다.

2019년에는 교착상태에 빠진 협상 판을 흔들려는 북한의 움직임이 커질 것이다. 문제는 북한이 미국과 극적인 비핵화 조치에 합의하더라도 대북 제재가 완전히 해제될 때까지는 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없다는 점이다. 게다가 현재 시간이 얼마 남지 않았다. 2020년 임기가 끝나는 트럼프 대통령 대신 새로운 미국 대통령이 선출될 경우, 이란의 사례와 마찬가지로, 대북 제재가

완화되기도 전에 다시 복원될 수도 있다.

2019년 미국으로부터 신속한 경제적 지원을 기대하기 어렵게 된 북한은 결국 한국이 독자적으로 제재를 완화하고 경제지원을 재개할 것을 요구할 것이다. 미국과 북한이 극적인 합의에 도달하지 못한다면, 2019년 남북대화의 초점은 더 이상 긴장 완화와 교류가 아닌, 제재 완화와 경제 지원에 맞춰지게 될 것이다. 문제는 2차제재 적용을 우려하는 한국 정부가 과연 북한의 요구를 수용할 수 있는지 여부에 있다. 2018년 북한이 비핵화 여부의 기로에 섰다면, 2019년에는 한국이 한미동맹과 남북 관계라는 양자택일의 기로 앞에 놓일 것이다.

갈등과 변화를 맞이하는 미국

2018년 평가

트럼프의 2018년 업적

2018년 미국은 트럼프 대통령에 관련된 논란 및 스캔들로 떠들썩한 가운데 의미 있는 정책적 성과도 이루어 냈다. 물러(Robert Mueller) 특검의 러시아 게이트 수사로 과거 트럼프 대통령의 개인 변호사였던 코헨(Michael Cohen)과 선대본부장이었던 매너포트(Paul Manafort)가 미국 법원에서 유죄 판결을 받았다. 그럼에도 불구하고 상하원을 장악한 공화당 세력에 힘입어 트럼프 대통령은 2017년에는 하지 못했던 세금개혁과 규제완화를 강행하여 기업 친화적인 시장 환경을 조성했다. 실업률은 50년 만에 처음으로 4% 미만으로 떨어졌고 분기 성장률도 전년에 비해 1.2% 증가했다. 트럼프 행정부는 미 연방대법원 판사로 고서치(Neil Gorsuch)와 캐버노(Brett Kavanaugh)를 임명하여 보수파가 다수를 이루는 대법원 구성 유지에 성공했다.

트럼프 행정부는 대외적으로도 결단력 있는 모습을 보여왔다. 자유주의 국제질서를 철폐하고 동맹국들로부터 미국이 제공하는 리더십에 대한 정당한 대가를 요구하고 있다. 뿐만 아니라 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP)과 같은 다자무역체제와 파리기후협정, UN 인권이사회와 유네스코 등 다자기구로부터의 탈퇴를 강행했고 동맹국들에 대해 고율의 관세를 매기며 국방비 분담액 증가를 요구하고 있다. 러시아나 중국, 이란 등의 경쟁국들을 상대로 힘에 기반한 외교를 펼치고 있다. 이란 핵 협정(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)을 무효화하고 제재를 재가동하였으며, 중국과는 무역전쟁을 시작하였다. 러시아와 새로운 관계를 모색하는 모습도 보였지만, 지난 10월 중거리 핵전력조약(Intermediate Range Nuclear Forces Treaty, INF)에서 탈퇴할 것을 선언하면서 미러 관계는 대립 국면에 접어들게 되었다. 트럼프 대통령은 2016년 선거 직후 약속한 바와 같이 힘에 기반한 외교와 동맹관계의 조정으로 미국의 “위대함”을 실현하려는 의지를 내비치고 있다.

대북정책과 한미 관계에도 많은 변화가 있었다. 북한 문제는 2017~2018년 사이 완전히 변화된 모습을 보여주고 있다. 2017년에는 북한의 끊임없는 도발과 트럼프 대통령의 돌발 발언, 미국의 강압적인 조치들로 한반도는 긴장 상태에 빠지게 되었다. 그러나 2018년에 들어서면서 남북은 평화와 번영을 강조했고, 북미는 6월 싱가포르에서 정상회담을 가졌다. 북한의 비핵화 문제는 상당한 실질적 변화나 진전은 없지만 미국이 북한 문제를 대하는 방식은 2017년과 사뭇 달라졌다. 한미 관계도 내부의 정치적인 위기로 2017년의 미해결 과제들이 2018년 실무차원에서 다루어지는 등 유의미한 움직임을 보였다. 한미 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA) 개정협상은 3월에 종결되어 국회 비준을 앞두고 있으며, 전시작전통제권 전환 문제도 안보협의회(SCM)에서 한미 간 공조로 진행하기로 매듭지어졌다. 방위

비 분담 협정과 대북정책 공조에 관한 여러 과제가 아직 남아 있지만 한미 관계에서 부분적인 성과를 거둔 점은 부인할 수 없는 사실이다.

2019년 전망: 갈등과 변화 사이

트럼프 행정부는 2019년 하반기에 들어 상당한 도전에 직면할 것으로 보인다. 상원에서는 공화당이 과반수 의석을 유지했지만, 진보성향 유권자들의 대대적인 참여로 민주당이 하원을 장악하면서, 여소야대 구도로 돌변했다. 이러한 상황에서 민주당은 트럼프 행정부의 정치적인 합법성을 문제 삼을 것으로 예상되며 상하원이 마찰을 일으킨 가능성이 커져 추가적 개혁의 가능성은 낮아지게 되었다. 트럼프 대통령은 과거와 동일하게 행정명령에 의한 일방적인 조치를 취할 수 있기에 모든 정책 사안들이 막히지는 않을 것이다. 하지만 의회와 백악관의 갈등이 깊어지며 대부분의 정책 사안들은 정체된 상태로 머물 것으로 예상된다.

중간선거로 여소야대 시대 개막

이번 중간선거는 여러 측면에서 민주당에게 불리한 판이었다. 일반적으로 경제 호황은 선거 결과를 여당에 유리한 방향으로 이끈다. 정치 구조 또한 중요한 변수 중 하나이다. 상원의 경우 이번 선거에서 재선을 앞두고 선거에 출마한 의원 중 24명이 민주당 소속이었고 9명이 공화당, 그리고 2명이 무소속이었다. 재선을 앞둔 민주당 의원들 중 상당수는 지난 2016년 대선에서 트럼프 대통령을 지지한 지역에서 선거를 치러야 했다. 하원 선거도 선거구 획정 문제 때문에 민주당에게는 쉽지 않은 싸움이었다. 특히 2012년과 2016년 모두 “스윙 스테이트(swing state)”인 플로리다, 펜실베이니아, 아이오와, 인디애나 주에서 공화당이 선전했다.

2018년 중간선거는 달랐다. 민주당 유권자들의 참여가 매우 높았기 때문으로 보인다. 물론

표 1. 역대 중간선거 전후 공화당과 민주당의 하원 의석 변화

년도	대통령	공화당			민주당			선거 전·후 여당 의석수 차이	여·야당 표 차이
		하원 표	하원의석		하원 표	하원의석			
			선거 전	선거 후		선거 전	선거 후		
1982	레이건	27,704,312	192	166	35,284,473	269	243	-26	-7,580,161
1990	H. W. 부시	27,596,256	175	167	32,463,372	260	267	-8	-4,867,116
1994	클린턴	36,569,698	176	230	31,609,829	258	204	-54	-4,959,869
2002	W. 부시	37,332,552	221	229	33,795,885	212	205	8	3,536,667
2010	오바마	44,827,441	179	242	38,980,192	256	193	-63	-5,847,249
2018	트럼프	49,654,316	237	200	56,096,960	196	235	-37	-6,442,644

표 2. 역대 중간선거 전후 공화당과 민주당의 상원 의석 변화

년도	대통령	공화당			민주당			선거 전·후 여당 의석수 차이	여·야당 표 차이
		상원 표	상원의석		상원 표	상원의석			
			선거 전	선거 후		선거 전	선거 후		
1982	레이건	22,412,928	54	54	27,899,651	45	46	0	-5,486,723
1990	H. W. 부시	16,494,624	45	44	17,907,544	55	56	-1	-1,412,920
1994	클린턴	28,613,349	43	52	25,234,942	57	48	-9	-3,378,407
2002	W. 부시	20,626,192	49	50	18,956,449	49	49	1	1,669,743
2010	오바마	32,680,704	41	47	29,110,733	57	51	-6	-3,569,971
2018	트럼프	34,424,948	51	53	51,554,612	48	47	2	-17,129,664

최종 결과가 나와봐야 정확히 알 수 있지만, 11월 30일 잠정 공개된 선거결과에 따르면 상원에서는 공화당의 의석수가 2자리나 더 많아졌다. 하원의 경우, 약 640만 개에 달하는 표 차이에도 불구하고, 여당인 공화당이 차지한 의석수는 총 37석만 줄었다. 1994년의 경우 당시 여당이었던 민주당이 약 500만 개에 달하는 표 차이로 훨씬 더 많은 의석수를 야당에 뺏겼던 것과 대조된다.

더 놀라운 결과는 상원에서 나타났다. 야당이 여당에 비해 약 1700만 표를 더 받았음에도 불구하고 여당이 차지한 의석수가 오히려 2개 늘었다. 이는 이번 선거에서 민주당을 지지하는 유권자들이 공화당 지지자들보다 더 많이 참여했음을 보여준다. 역사적으로 공화당 지지율이 더 높았던 텍사스 주에서도 놀라운 박빙 결과가 나왔다. 트럼프 대통령의 즉흥적인 리더십 스타일과 논란이 되는 행동 및 발언이 문제의 핵심이었다. 이러한 결과는 2년 뒤에 다가올 대선을 고려할 때 공화당에 좋지 않은 신호로 읽힌다.

이러한 상황은 두 가지 정치적 함의를 가진다. 첫째로, 상당수의 공화당 의원들은 트럼프 대통령을 지지하지 않을 수도 있다. 2020년 재선을 치르게 될 20명의 공화당 상원의원들은 12명의 민주당 의원들에 비해 더 많은 숫자이다. 이 의원들이 공화당에 대한 충성을 완전히 저버릴 가능성은 작지만, 트럼프 대통령에 대한 충성은 이와는 다르게 볼 가능성이 있다. 둘째로, 민주당이 하원을 장악함으로써 트럼프 대통령에 대한 견제 권한을 갖게 되었기에 대통령의 권력에 맞서는 도전자로서의 역할을 수행할 것이다. 하원 위원회들은 청문회는 물론 수많은 조사 및 소환장들을 백악관과 관부(官府)에 청구할 것으로 예상된다.

지난 2년간 트럼프 행정부와 공화당이 주도하는 의회가 이루어낸 새로운 정책적 변화는 이처럼 차기 의회에서는 계속되기 어려운 상황이다. 의료보험 폐지나 이민정책 개혁에 관한 법안 통과는 어려워질 수 있다. 그러나 변화 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 트럼프 대통령은 여전히 행정명령을 통해 정책적 변화를 시도할 수 있기 때문이다. 이러한 일방적인 반응은 트럼프 행정부 초창기에 자주 나타났다. 그러나 중간선거 이후 민주당이 트럼프의 독단적 행동을 가만히

그림 1. 2018 미국 중간선거



출처: Reuters.

지켜보지만은 않을 것이고, 행정부와 하원의 마찰은 더욱 깊어질 것이다.

의회와 대통령 간 갈등이 커질수록 대통령의 정책 사안들에 대한 집중력이 떨어질 가능성은 높아진다. 이 경우 주요 정책 사안이 관료들에게 위임될 수 있다. 뉴욕타임스의 익명 기고문이나 우드워드(Bob Woodward)의 저서에서 잘 나타나듯이 관료들은 트럼프 대통령과 상이한 입장을 갖고 있다. 기존의 정책들은 트럼프 대통령이 의도한 대로 이행되지 않을 가능성이 높고, 관료들과 대통령 간 관계도 문제될 수 있다.

대외 정책의 향방

이러한 상황은 트럼프 행정부의 대외 정책에 다음과 같은 두 가지 영향을 줄 것으로 예상된다. 하나는 기존 외교안보 정책 기조가 내부 상황에 따라 유지되거나 변화되는 것이다. 현재 미국이 실시 중인 외교안보 정책에서는 트럼프 대통령과 관료들, 그리고 의회와 싱크탱크가 함께 움직이고 있다. 이 중 가장 예측 불가능한 변수는 트럼프 대통령이며, 만약 의회의 견제로 인해 외교안보 이슈에 대한 대통령의 집중력이 떨어진다면 다른 배역들의 역할이 더욱 커질 것으로 예상된다. 그렇지만 미국의 대외정책은 내부 상황에 의존하지 않으며, 국제적인 환경과 다른 국가들과의 역학관계에 따라 바뀔 수도 있다.

• 미국은 원칙대로, 북한은 트럼프 멋대로?

지난 한 해 동안 트럼프 행정부는 2017년과 매우 상이한 모습을 보이는 북한을 목도하며 핵 문제를 외교적인 방법으로 해결하려고 노력했다. 실무 차원에서 새로운 변화는 없었지만, 6월

싱가포르 정상회담과 여러 실무회의가 개최되었다. 물론 북한과 대화가 중단되는 상황도 있었지만, 외교적인 관여로 이 문제에 접근하려는 자세는 여전히 바뀌지 않았다. 미국의 공식 입장은 관료들을 통해 여러 차례 거론되었으나, 최근 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 정상회의에 참석한 펜스(Michael R. Pence) 부통령은 NBC 뉴스와의 인터뷰에서 제2차 북미 정상회담 개최를 위해 “북한의 모든 핵무기와 개발 장소를 확인하고 관련 장소를 사찰할 수 있는 계획과 핵무기 폐기 계획이 나오는 것이 절대적으로 중요하다”면서 미국은 “과거 정부가 했던 실수를 반복하지 않을 것”이라고 주장했다. 펜스 부통령은 “검증 가능한 비핵화를 위한 계획을 세우고 그것이 이행될 때까지 북한에 대한 제재 압박은 유지할 것”이라는 견해를 밝혔다. 따라서 미국의 입장은 비핵화에 대한 북한의 의지를 관여와 대화로 추진하되, 제재 완화나 평화협정은 비핵화에 대한 북한의 상응조치가 없는 한 시도하지 않겠다는 것으로 보인다.

의회와 싱크탱크들은 북한의 비핵화 가능성에 대해 상당히 회의적인 입장을 취하면서도, 협박이나 군사적 조치보다는 관여와 대화를 통한 해결이 우선이라고 보고 있다. 여태까지 북한 문제에 대한 의회의 입장은 초당파적이었다. 트럼프 대통령을 지지하는 일부 공화당 의원들은 트럼프 대통령의 대북정책에 대해 긍정적이나, 중도 성향의 공화당 의원들과 민주당 의원들은 조심스러운 입장을 취하고 있다. 예를 들어 지난 6월 싱가포르 정상회담에 앞서 공화당 의원들은 트럼프 대통령에게 북한과의 합의는 조약의 형태로 의회의 승인절차를 밟아야 한다고 강조했고, 민주당 상원의원들은 트럼프 대통령에게 보낸 서신에서 북한과 관련된 다섯 가지 조건이 충족되지 못하면 제재 완화는 불가능하다는 입장을 표명했다. 상원은 북미 정상회담 이후 대북정책 감독법(North Korea Policy Oversight Act of 2018)을 발의하여 백악관과 행정부가 북한과의 외교적 협상 과정을 담은 보고서를 의회에 제출하도록 요구하고 있다.

워싱턴의 싱크탱크들도 트럼프 행정부의 외교적 접근 방법에 대해 상당히 부정적인 견해를 취해 왔다. 최근 들어 미국의 싱크탱크와 NGO들은 북한에 대한 인권문제나 한반도의 안보 상황에 대해 매우 비판적이다. 이러한 논평이 미국 내 여론을 어떻게 움직일지는 두고 볼 문제이지만, 만약 여론이 바뀐다면 재선을 앞둔 트럼프 대통령은 이를 무시할 수 없을 것이다.

마지막으로 북한의 반응도 중요한 변수로 작용할 것으로 보인다. 만약 북한이 트럼프 행정부의 기존 접근 방식과 관여 정책에 변화를 주기 위해 과격한 도발을 시도한다면 트럼프 행정부의 대북 접근 방식도 급변할 가능성이 있다. 현재 트럼프 행정부의 내각 개편이 예상되고 있는 상황에서 국방부 장관과 비서실장이 극단적인 강경론자로 교체된다면 미국은 보다 강력하게 북한의 도발에 대응할 가능성이 높아진다.

• 중동: 평화와 제재 사이

지난 1년간 트럼프 행정부가 집행해온 중동 정책은 매우 파격적이었다. 미국은 이란 핵 협정 탈퇴를 선언하고 예루살렘을 이스라엘의 수도로 공식 인정했다. 더욱 놀라운 점은 트럼프 대통령이 트위터에 카슈고지(Jamal Khashoggi) 암살 사건에 대한 사우디 왕실의 책임을 은폐하는 글을 올린 사실이다. 다른 어떤 정부하에서도 상상하기 어려운 이러한 사례들은 트럼프 행정부가 중동정책에서 이루고자 하는 목적이 무엇인지 잘 드러내 준다. 그 중 하나는 트럼프 대통령이 중

요하게 여기는 중동평화 정책이다. 트럼프 행정부는 이스라엘과 팔레스타인의 영토·안보 문제를 협상으로 해결하고자 한다. 트럼프 대통령은 해결책을 이르면 2018년 말, 늦게는 2019년 초에 발표할 것이라고 말했지만 이스라엘은 2019년에 진행될 선거 이후로 미루어 달라고 요구했다. 정확한 시기가 언제든 미국이 구상한 중동평화 협정이 유효하려면 아랍 국가들의 지지가 절대적이다. 특히 사우디 아라비아의 역할이 중요할 것으로 예상된다.

이란과 반미 테러 조직들을 견제하는 것도 트럼프 행정부의 중요한 정책 중 하나이다. 이란 핵 협정을 무효화한 것은 이란이 협정을 위반하고 있기 때문이 아니라 테헤란이 헤즈볼라(Hezbollah), 하마스(Hamas), 알카에다(al-Qaeda) 같은 테러 집단을 지원하고 시리아 내전과 예멘에서의 영향력 확대에 힘쓰고 있기 때문이다. 트럼프 행정부는 네타냐후와 무함마드 빈 살만(Mbs)의 손을 들어주었지만, 이스라엘 총리와 사우디 왕세자는 국내외 여론의 비판을 받고 있다. 상황이 더욱 악화되면 미국의 영향력도 문제시될 수 있기 때문에 앞으로 미국이 빈 살만과 네타냐후와의 관계를 어떻게 조정해 나갈지 주목해야 한다. 하지만 이란 관련 정책에는 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 중간선거 결과로 여소야대 의회 구도가 구성되었기 때문이다. 즉 이란에 대한 제재는 강화되거나 기존 수준을 유지할 것으로 보인다.

• 인도-태평양(Indo-Pacific) 전략 아니면 중국의 일대일로(一帶一路)?

트럼프 행정부 초창기에는 미중 관계가 그리 나쁘지 않았다. 트럼프 대통령과 시진핑 주석은 2017년 4월과 11월 미국과 중국을 오가며 두 차례의 정상회담을 진행하고 북한과 무역문제를 함께 풀어가기로 합의했다. 그러나 2018년에 들어서며 미국은 남중국해 항행 및 상공 비행 자유작전 등의 군사 조치와 일방적인 관세 인상으로 중국을 압박하기 시작했다. 특히 중국을 놀라게 한 것은 2018년 7월 미국이 340억 달러 규모의 중국 수입품 818종에 25%에 달하는 고율의 관세를 부과한 사건이었다. 중국은 2018년 8월 미국산 농산품과 자동차 그리고 수산물에 160억 달러 규모의 보복관세를 부과했다.

지난 한 해 동안 양국은 보복관세 외에도 각종 규제로서 상대국 기업들을 압박했고 이로 인해 미중 관계는 대립 구도를 형성하기 시작했다. 중국에 관한 의회의 입장은 초당파적이다. 무역전쟁으로 피해를 보고 있는 몇몇 주 소속 의원들을 제외하고 민주당과 공화당 의원들 대부분은 중국을 견제해야 한다고 생각하고 있다. 보수나 진보 성향의 싱크탱크들이나 언론도 이에 힘을 보태고 있다. 트럼프 대통령에게 미중 무역관계는 핵심적인 선거공약이었으며, 정치 전문가들은 중국 관련 이슈들은 다음 선거에서도 제기될 것으로 예상된다. 워싱턴의 전체적인 분위기와 트럼프 행정부의 중국 정책은 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 물론 특별한 사안이나 중국 정부의 반응에 따라 임시적·부분적으로 미중 간 협력도 가능하지만, 양국의 충돌은 불가피한 상황이다. 양국은 아태지역 질서에 대한 두 가지 상충되는 비전을 제시하고 있기 때문이다. 중국은 시진핑 주석의 중국몽(中國夢)과 일대일로를 내세우는 반면, 미국은 자유롭고 열린 인도-태평양을 강조하고 있다. 이는 일종의 신냉전시대로 이어져 다른 국가들에게 양자택일의 선택을 강요하는 상황이 벌어지게 될 수 있다.

동맹 관계: 위기와 변화 사이

• 한국과 미국

지난 한 해 동안 북미 관계가 개선되며 한미동맹에 대한 기대감도 한 단계 높아졌지만 예상 외로 한미 관계는 어려운 상황에 빠지게 되었다. 지난 3월에 타결된 한미 FTA 개정안은 아직도 국회 비준 절차를 거치지 못한 상황이고 방위비 분담 협상도 그다지 순조롭게 진행되고 있지는 않은 듯하다. 북한과의 대화와 관련된 여러 정보가 흘러나오고 있는데, 한미공조에 관한 문제들도 제기되는 상황이다. 이러한 와중에 한국 정부는 미국과 전시작전통제권 전환에 대한 협의를 추진 중이다. 가장 시급한 문제는 올해 해결되지 못하면 2019년으로 넘어갈 한미 FTA와 방위비 분담 협상이다.

한미 FTA 개정 협상은 지난 3월 27일 김현중 산업통상자원부 통상교섭본부장과 라이트하이저(Robert Lighthizer) 무역대표부 대표의 결과 문서 서명으로 종결되었다. 9월 24일 문재인 대통령과 트럼프 대통령이 이에 서명했고, 한국 국회의 비준 절차만 남아 있는 상황이다. 미국의 경우 이번에 타결된 FTA 개정안은 기존 미국 국내 법령상 개정 및 수정을 요하지 않기에 의회 비준을 거치지 않아도 된다. 통상전문가들은 이번 FTA 개정 협상으로 양국 간 통상관계에 큰 변화는 발생하지 않을 것이라고 평가한다.

언론에서 강조되는 측면은 한국의 미국산 자동차 수입 관련 조항이다. 이에 따르면, 미국 자동차 수입쿼터가 2만 5천 대에서 5만 대로 확대되며 이들 수입품들은 미국 내 기준만 충족해도 수입 허가가 가능하다. 이번 개정안은 미국의 화물자동차 관세 철폐 기간을 10년에서 20년으로 연장하여 2041년까지 유예하기로 했다. 한국은 투자자-국가 간 분쟁해결제도의 소송 남용 방지 조항을 얻어냈다. 즉 정부 정책이 단순히 투자자의 기대에 어긋난다는 이유만으로 소송을 제기할 수 없도록 했다. 국회의 검토도 필요하겠지만 미국의 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 232조에 따른 자동차 수입품에 대한 25% 관세가 한국산 자동차 수출에도 해당되는지 아니면 한미 FTA로 인해 면제되는지 미국이 정확한 답을 주고 있지 않기 때문이다. 트럼프 대통령은 미 상무부에 수입산 자동차와 부품이 국가 안보에 영향을 주는지에 대한 검토 보고서를 2월 중순까지 제출하라고 지시하였다. 미 상무부의 보고 내용에 따라 이르면 내년 상반기에 대통령이 자동차 수입품과 부품에 관세를 부과할 수 있는 상황이다. 만약 이 문제 때문에 국회 비준이 늦춰지거나 실패한다면 한미 통상관계는 2019년의 과제로 남을 것이다.

방위비 분담 협상도 쉽게 풀리고 있지 않은 상황이다. 1991년에 시작되어 5년 주기로 반복되는 이 협상은 한미동맹의 핵심이라고 할 수 있다. 현재 한국의 방위비 분담금은 약 9602억 원이다. 물가상승률로 인해 매년 약 100억 원에 해당하는 4%씩 늘어났다. 현재 방위비 내역 중 인건비가 약 3710억 원으로 전체 분담금의 약 40% 정도이고 군사 건설 부문은 약 4442억 원에 달한다. 군수지원 품목은 나머지 1450억 원을 차지한다. 트럼프 행정부는 물가상승률보다 높은 수준의 분담 비율을 한국에 요구하고 있다. 물론 이번 협상으로 한국의 분담 비율이 100%가 되는 극단적 상황이 발생하진 않겠으나, 미국이 기존에 비해 높은 분담률을 요구하고 있는 것은 사실이다. 뿐만 아니라 미국은 전략자산 전개 비용마저 한국에 요구하고 있다. 한국 정부는 주한미군 주둔 비용에 초점을 맞추어 전략자산에 대한 비용은 개별적 문제로 보고 있으며 한국의 분담

비용을 더 올리지 못한다고 주장하고 있다. 만약 협상이 2018년 안에 타결되지 못한다면 기존 협정은 만료되고 새해에는 주한미군 주둔과 관련한 지급이 이루어지지 않을 것이다.

한미 양국은 지난 10월 31일 워싱턴 DC에서 개최된 제50차 SCM에서 전작권 전환 이행에 대한 기존 합의를 재확인하고 한국군의 미래연합사령부 편성을 확정했다. 이번 회의에서 정경두 국방부 장관과 매티스(James Mattis) 미 국방장관은 전작권 전환 이후에도 주한미군이 계속해서 주둔하기로 합의했다. 또한 미래연합사령부에 한국군 4성 장군을 연합사령관으로 임명하고 부사령관을 미군 4성 장군으로 임명하기로 했다. 전환 조건은 다음과 같다: 1) 전작권 전환 이후 한국은 필요한 군사적 능력을 구비할 것, 2) 국지도발 및 북한 핵미사일 위협에 대한 한국군의 필수 대응능력을 구비할 것, 3) 안정적인 한반도 및 지역 안보환경을 갖출 것. 전자의 두 가지 조건을 달성하기 위해 한국 정부는 국방비 예산을 2021년까지 매년 8%씩 인상하도록 준비하고 있다.

마지막으로 대북정책에 있어 한미공조에 대한 문제가 제기되고 있다. 한국은 남북협력을 강화하여 북한의 비핵화를 유도하겠다는 입장이지만, 미국은 북한이 비핵화에 대한 사전조치가 없는 한 제재 완화는 불가능하다는 원칙을 유지해 왔다. 지난 10월 16일 조윤제 주미 한국대사의 발언과 해리스(Harry Harris) 주한 미국대사의 모순된 발언만 비교해도 한미가 북한 문제에 대해 다른 접근 방식을 취하고 있음을 확인할 수 있다. 해리스 대사는 “한미의 소리가 일치해야만 비핵화와 평화 구축이라는 한미의 공동목표를 달성할 수 있다”고 주장하는 반면, 조 대사는 “남북 관계와 비핵화가 항상 기계적으로 같은 속도로 움직일 수는 없다”고 발언했다. 지난 10월 10일 국회외교통일위원회 국정감사에서 강경화 외교부 장관은 “폼페이오(Michael R. Pompeo) 장관이 남북군사합의에 대해 강한 불만을 표시했다”고 인정하였다. 이와 같은 여러 사례로부터 한미 간의 조율과 공조가 원활하게 이루어지지 않고 있음을 확인할 수 있다.

• 미국과 유럽

예상대로 지난 2년간 미국과 유럽의 범대서양 관계는 새로운 현실에 직면하였다. 트럼프 대통령은 유럽과 새로운 무역 관계를 모색하고 있으며 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 국가들의 최소 국방 지출을 현 GDP 대비 2.0%에서 4.0%로 높일 것을 요구하고 있다. 이러한 요구에 따라 지난 7월 25일 유럽위원회의 융커(Jean-Claude Juncker) 집행위원장은 백악관에서 트럼프 대통령을 만나 미국이 철강과 알루미늄 그리고 자동차 관세를 부과하지 않는다면, 유럽은 미국의 LNG와 미국산 대두 수입을 늘리고 미-유럽 무역협상을 적극적으로 추진할 것임을 약속했다.

하지만 이러한 합의를 무시하고 미국은 계속해서 유럽을 압박하고 있으며 유럽은 새로운 보복관세를 부분적으로 적용했거나 준비 중이다. NATO는 2018년까지 29개 회원국들 가운데 8개 국가가 GDP의 2% 이상을 국방비로 지출할 것이라고 공표했다. 일부 회원국 사이에서는 미국을 대신할 유럽군사연맹을 설립하자는 말이 나오고 있다. 이러한 변화가 구체적으로 언제, 어떻게 진행될지는 두고 봐야 하지만, 한 가지 확실한 점은 미-유럽의 범대서양 관계가 쇠퇴하기 시작했다는 사실이며, 내년에도 동일한 궤도를 따라갈 것으로 보인다.

• 미국과 일본

미일 관계는 미-유럽 관계와 다를 것 없이 어려운 상황에 놓이게 되었다. 아베 총리와 트럼프 대통령의 개인적인 관계는 좋아 보이나, 일본은 미국의 철강 관세를 면제받지 못했고 무역확장법 232조상 자동차 관세 인상에 대해 특별한 대우를 받지 못할 것으로 보인다. 방위비 분담 문제에 있어 미국은 한국과 협상을 마친 뒤 2020년 미일 방위비 분담 협상에서 일본에게도 동일한 조건을 내세울 가능성이 높아 도쿄는 한미 방위비 분담 협상을 관심 있게 지켜보고 있다.

이러한 현실 속에서 일본은 다차원적인 외교를 활용하여 새로운 돌파구를 모색 중이다. 외교적 차원에서는 미일 관계를 소홀히 하지 않으면서 중일과 러일 관계의 개선에 큰 노력을 기울이고 있다. 아베 총리는 9월 블라디보스톡에서 푸틴 대통령과 정상회담을 가지면서 일본 북부지역에서의 다양한 경제협력을 추진하기로 약속했다. 10월에는 중일이 베이징에서 정상회담을 가졌으며, 아베 총리가 일본 국가 수장으로는 7년 만에 처음으로 중국을 방문하기도 하였다. 이번 중일 관계의 전환점을 계기로 일본은 중국과 다양한 경제 사업을 추진하기로 약속하였다.

국가안보 정책에 있어 일본 정부는 국방비를 GDP 대비 2.0%로 늘릴 것이라고 선언했으며, 미국이 핵심적인 역할을 하고 있는 인도-태평양 전략 파트너로서 미국-호주-인도와의 협력을 적극 추진하고 있다. 통상 정책과 관련하여 활발한 움직임이 예상되기도 한다. 일본은 CPTPP, RCEP, 일본-유럽 경제연대협정(Economic Partnership Agreement, EPA)과 같은 다자체제를 중심으로 다른 국가들과의 무역관계를 수립 중이며 미국과 양자무역협상도 시작하였다. 이러한 일본의 외교안보 정책 기조 방향은 2019년에도 크게 바뀌지는 않을 것으로 예상된다.

2019년 한국의 선택

미국에 관련된 여러 사안을 고려하면 2019년은 상당히 중요한 시기가 될 것으로 보인다. 특히 북한과 한미동맹 문제는 쉽지 않은 과제일 것이다. 한국은 미국과 북한 문제를 어떻게 풀어나갈 것인지 고민해야 한다. 남북협력을 북한의 비핵화 속도와 맞추는 것인지, 아니면 한미공조를 깨고 남북협력을 가속해 북미 협상에 원동력을 일으킬지 선택의 갈림길에 선 한국은 북한이 과거에 이러한 협상을 어떻게 진행했는지 명심해야 한다. 한국은 미국과 맺은 조약이 있다는 사실을 기억해야 하고 동맹 관리 차원에서는 미국의 행동이 예측 불가능한 만큼 일본이 선택한 전략을 활용하는 방법도 함께 모색해 볼 필요가 있다. 또한 미국과의 관계를 유지하려는 노력에 힘을 기울이는 동시에 자유주의 국제질서에 기반을 둔 다자무역체제와 인도-태평양 전략에 참여하는 방법도 고려할 필요가 있다.

한국은 중국의 부상으로 인한 리스크와 중동에서 문제시되는 이란과 미국 간 갈등도 고려해야 한다. 이 두 가지 변수가 한국의 경제와 에너지 안보에 작지 않은 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 미국과의 관계에 있어 똑같이 어려움을 겪고 있는 국가들이 한국에게 새로운 기회가 되어 줄 수도 있다. 한국은 이러한 기회들과 위험요소들을 효율적으로 관리하여 국가이익을 향상시키는 방법을 고민해 나가야 한다.

갈림길에 선 중국 그리고 한중 관계

2018년 평가: 대내외적 도전 과제의 부각

시진핑 1인 지배체제와 공산당 독재의 강화

중국에게 있어서 2018년은 시진핑 주석 집권 2기의 원년이었고 개혁개방 40주년을 맞이하는 해였다. 그러나 대내외적으로 적잖은 장애에 직면하면서 성취한 영광보다는 위기와 도전이 부각되는 한 해였다.

2018년에 들어서 중국은 대내적으로 시진핑 1인 지배체제를 더욱 공고히 했다. 2018년 3월 개최된 제13기 전국인민대표대회 1차 회의에서 시진핑 주석은 헌법 수정을 통해 국가주석의 연임제한을 철폐하였다. 법과 제도적 틀 속에서 장기집권의 꿈을 위한 근거를 확보한 것이다. 시진핑 주석에 대한 권력 집중은 개인숭배와 우상화 조짐으로 나아갔으며, 공산당의 지도력이 지속적으로 강조되었다. 시진핑 주석의 신시대 중국 특색 사회주의 사상으로 무장한 공산당이 모든 것을 이끄는 공산당 독재가 실현되고 있는 것이다.

권력이 한 곳으로 집중되면서 일부 지식인들의 비판 속에 시진핑 우상화와 공산당 독재에 항거하는 조짐들이 나타났으나 ‘창간 속의 돌풍’에 지나지 않았다. 또한 중국에서는 국영기업의 민영기업 인수 확대와 알리바바의 창업자 마윈(Ma Yun)의 은퇴 등으로 민영기업 퇴진 논란이 일었다. 아울러 신장 위구르족과 기독교에 대한 종교 억압 논란이 일었으며 관료, 기업인, 언론인, 연예인 등이 갑자기 구금되거나 사라지면서 공포 통치에 대한 논란도 불거진 한 해였다.

미중 무역전쟁의 파고와 일대일로 파열음

2018년에 중국은 대외적으로 도광양희(韜光養晦)를 탈피하여 주동작위(主動作爲)와 분발유위(奮發有爲)를 더욱 본격화했다. 그러나 2018년 봄부터 시작된 미국과의 무역전쟁에 휩쓸리면서 곤경의 늪에서 빠져 나오지 못했다. 트럼프 미국 행정부는 2500억 달러에 달하는 보복관세를 부과하였고 이는 중국경제 전반에 암운을 드리우고 있다. 사실상 트럼프가 주도하는 미중 무역전쟁의 실체는 첨단기술 선점을 목표로 하는 기술 전쟁이다. 때문에 트럼프 행정부의 대중 무역전쟁 표적은 첨단기술에 쏠려 있으며, 중국의 첨단기술 육성 정책인 중국제조 2025가 과녁의 정중앙에 놓여 있다.

시진핑 주석이 강조하는 일대일로(一帶一路) 역시 곳곳에서 파열음이 나오는 등 순조롭지만은 않았다. 말레이시아, 파키스탄, 미얀마, 스리랑카, 네팔을 중심으로 중국의 장밋빛 계획에 동조하던 파트너 국가들이 빗더미에 올라앉으면서 반중 정서를 드러내고 하차 움직임을 보이는 등 일대일로의 한계가 드러나는 한 해였다. 중국은 일대일로에 대한 불만을 완화하기 위해 9월 초에는 아프리카 53개국 정상들을 베이징으로 초대해 600억 달러에 이르는 대규모 경제지원을 약속했다.

그림 1. 남중국해 미국 중국 군함 초근접 대치



출처: Reuters.

남중국해 마찰과 군사력 증강

시진핑 주석은 2018년 신년사에서 “중국은 세계 발전의 공헌자, 국제질서의 수호자가 되겠다”고 밝혔다. 새해 벽두부터 국제질서를 주도하겠다고 천명한 중국은 올해 각종 신무기를 동원해 군사 굴기(掘起)를 가속했다. 중국은 올해 초에 산둥반도를 비롯한 세 곳의 공군기지에 차세대 스텔스 전투기 쟈(殲)-20을 실전 배치했다. 특히 쟈-20의 산둥반도 배치는 한국과 일본에 배치된 미국의 F-35 전력을 겨냥한 것이다. 또한 중국은 자체적으로 건조한 첫 항공모함인 001A형 항모의 해상 시험을 비롯하여 올해에 신형 핵잠수함, 조기경보기, 핵무기 탑재가 가능한 장거리 전략폭격기, 항공모함 등을 공개하거나 실전 배치했다. 특히 10월에는 영유권 분쟁 중인 남중국해에서 미 해군 구축함에 40m까지 근접하면서 핵심이익을 수호하고 증강된 해군력을 과시하려는 의도를 노골적으로 드러냈다. 중국의 이러한 움직임은 군사력을 강화해 미래에 세계패권을 놓고 미국과 정면 경쟁을 벌이겠다는 뜻으로 풀이할 수 있다.

2019년 전망: 영광과 좌절의 갈림길에서

우선과제로 떠오른 미중 관계의 안정적 관리

중국에 있어 2019년은 ‘중국몽(中國夢)’으로 대변되는 중화민족의 위대한 부흥을 향해 계속 나아가는 영광의 한 해가 될지 아니면 대내외적 도전과제에 발목 잡혀 정체 상태에 머물고 좌절하는 한 해가 될지 관건이 시기가 될 것이다.

2019년에 중국지도부가 직면하게 될 가장 중요한 과제는 미중 관계의 개선과 안정적 관리이다. 미중 무역전쟁의 심화는 비단 대외관계뿐 아니라 중국의 국내 정치·경제에도 심각한 영향