

둘러싼 중국과의 긴장강화는 불가피 해 질 것이다. 러시아와의 군비경쟁도 심화될 전망이다. INF 협정 파기와 우크라이나와 러시아의 군사적 긴장 강화 그리고 시리아 문제 등은 미국과 러시아 사이의 군사적 갈등을 촉발하는 요인인데 이들 문제가 쉽게 합의에 이르거나 해결책이 도모될 수 있는 성격의 문제가 아니라는 점에서 두 나라의 군사적 갈등이 고조될 가능성이 높다.

미국 우선주의 통상정책 지속

미국의 2019년도 대외정책에서 가장 중요한 사안은 외교안보 정책보다는 무역통상 정책이 될 것이다. 특히 미국의 중국을 향한 통상압박은 더 거세질 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 최근 중국이 142개 항목의 타협안을 미국에게 전달해 왔다면서 “우리는 중국을 열고 공평하게 만들 것”이라고 밝힌 바 있다. 펜스 부통령도 파푸아뉴기니에서 열린 APEC 최고경영자 포럼 기조연설에서 미중 양국이 협상을 타결하지 못할 경우 “대중 관세를 갑절로 늘릴 수 있다”며 미국이 중국에 양보하지 않을 것임을 시사 하였다.

트럼프 행정부로서는 중국과의 무역수지 적자 개선이 트럼프 지지층을 결집시키는 가장 효과적인 대외정책 수단의 하나로 인식하고 있다. 따라서 중국에게 매우 큰 양보를 얻어내는 것은 미국 경제에 도움이 될 뿐 아니라 트럼프 대통령의 국내 지지세를 확장하는데 도움이 되는 효과적인 수단인 것이다. 또 미국 정책결정자들은 지금 중국에 대해 확실한 우위를 점하지 못할 경우 앞으로 국제질서에서 미국의 입지가 매우 크게 약화될 것이라는 두려움이 있다. 따라서 중국과 양보할 수 없는 경쟁을 벌일 수 밖에 없는 입장인 것이다.

미국은 EU와의 통상 협상 또한 거칠게 밀어붙일 것으로 보인다. 미국은 올해 EU산 철강에 25%, 알루미늄에 10% 추가 관세를 매겼다. EU도 지지 않고 미국산 철강과 오토바이, 의류, 주류 등에 걸쳐 28억 유로의 관세 보복을 매기면서 양측은 한 차례 통상 공방전을 펼친 바 있다. 이후 협상이 시작되었으나 아직까지 큰 진전을 이루지는 못하였고, 조만간 워싱턴에서 미국과 EU 사이의 무역 협상을 위한 접촉이 이뤄질 것으로 보인다. 중국의 기세를 꺾은 트럼프 대통령은 중간선거가 마무리 된 지금, EU에 대해서도 큰 폭의 양보를 요구하며 양측은 험난한 협상을 이어갈 것으로 전망된다.

중간 선거를 마치고 2020년 대통령 선거 준비에 시동을 건 트럼프 행정부의 입장에서는 2019년에 EU와의 무역협상 개정을 통한 성과를 거두기를 더욱 간절히 희망할 것이다. 만일 트럼프 대통령의 지지층에 만족감을 안겨줄 만한 무역협상의 성과를 거두기 어려워진다면 미국과 EU와의 관계는 더욱 악화될 가능성이 높다. 러시아와의 관계는 개선의 가능성이 점차 사라지고 있는 형국이다. 미국을 비롯한 서방국가들의 대러시아 제재강화와 이의 반작용으로 러시아와 중국의 협력강화는 신냉전의 우려를 자아내고 있으며 이러한 갈등의 경향성은 2019년에 지속되거나 오히려 강화될 가능성이 제기된다.

이러한 관점에서 보면 우리정부도 안심할 수는 없다. 최근 주한 미국대사 해리 해리스는 “양국이 FTA 개정 협정에 서명함으로써 호혜적이고 공정하며 상호적인 양국간 무역을 재확인했다”면서도 개정 한미 FTA 이행 과정에서 한미가 함께 할 일들이 있다고 언급하며, “법률 서비스 분야의 양국 교역을 개선하는 것도 그 중 한 영역”이라고 지목하여 향후 법률 서비스 분야에 대해 미국이 개방 압력을 가할 것을 예상할 수 있다. 또 미국 정부가 일본과 EU에 제232조를 이용하여 압력을 가하는 전략을 구사하는 것으로 미뤄보아 우리 정부에도 추가적인 통상 압력을 가할 경우, 법률 분야에만 국한되지는 않을 것이다. 따라서 미국의 통상 압력에 대해 예의주시하며 대비해야 할 것이다.

2020년 대선과 북미 협상의 향배

이르면 내년 초 개최될 것으로 전망되는 2차 북미 정상회담은 한반도 평화프로세스의 향배에 중요한 영향을 미치게 될 것이다. 1차 북미 정상회담은 회담의 성사 자체만으로도 큰 의미를 가졌다고 할 수 있으나, 2차 회담이 성사된다면 북미 두 나라 모두 가시적인 성과를 이뤄내야 한다는 부담이 있다. 2차 회담의 성패를 가를 최대의 관건은 북미 양측이 납득할 만한 비핵화 조치와 상응 조치를 제시할 수 있을 것인가이다. 미국으로서는 핵 신고 리스트 제출 요구에서 한 발 물러났으나 불가역적인 비핵화 조치에 대한 구체적인 계획과 실행을 북측에 요구할 것으로 보이며, 북한은 미국이 대북 제재완화를 어떤 수준까지 언제쯤 할 수 있을 것인지에 관심을 집중할 것으로 전망된다.

미국의회는 북한문제는 강경파들이 주도할 것으로 보인다. 다수당이 연방의회의

상임위원장을 모두 차지하는 미국 의회 관례상 연방상원에서는 공화당의원들이 상임위원장을, 연방하원에서는 민주당 의원들이 상임위원장을 맡게 될 것이다. 미국 대외 정책을 다루는 상원에서 외교위원회 위원장은 제임스 리쉬(James Risch)가 맡게 될 것으로 보인다. 리쉬 의원은 평창 올림픽 당시 이방카 트럼프와 함께 방한한 적이 있으며, 트럼프 대통령의 외교 정책에 적극 동조하는 인물로 알려져 있다.

하원의 경우 외교위원회 위원장은 민주당의 엘리엇 앵겔(Eliot Engel) 의원이 맡게 될 가능성이 높는데, 이전에 지한파로 알려진 에드 로이스(Ed Royce) 의원과 더불어 북한 문제를 많이 다루어 보았고 이미 두 차례 방북 경험도 있을 만큼 북한 문제에 정통하고 관심이 많은 인물이다. 싱가포르 북미 정상회담 일주일 전에는 ‘북한핵 기준법(North Korea Nuclear Baseline Act)’을 대표 발의하여 핵시설 및 물질에 대한 신고와 검증을 북한 비핵화의 진전을 판단하는데 기준점으로 제시하기도 하였다.

지난 몇 년간 북한 문제를 다룬 연방의회의 태도를 보면, 민주당과 공화당 연방상하원을 나눠서 장악했다는 사실이 의회의 대북정책 태도에 큰 영향을 미치지는 않을 것으로 보인다. 오바마 행정부 말기부터 현재까지 연방의회에서 북한과 관련된 사안의 표결은 거의 예외 없이 만장일치로 이뤄졌고, 그 내용은 대북 제재를 강화하거나 북한에 대해 행정부가 더 강력한 대응을 할 것을 촉구하는 것이었다. 따라서 연방의회의 대북강경자세는 계속 유지될 것으로 보인다. 이로 인해 트럼프 행정부의 북한 유화 정책을 견제하게 될 가능성도 매우 높는데, 그렇게 될 경우 트럼프 대통령이 상원을 장악한 공화당과 어떠한 관계를 가져가느냐가 관건이 될 것이다.

미국 행정부 내에서 국무부의 동아태 및 한반도 정책 실무자들이 자리가 채워지면서 한반도 관련 정책들이 보다 체계적으로 결정될 수 있을 것으로 보인다. 다만 국무부 관료들과 백악관 NSC에서 대북문제를 담당하는 관료들은 과거 북한에 의해 기만을 당하였다는 생각으로 이번 비핵화 협상에 대해서도 회의적인 시각을 가진 이들이 다수이다. 따라서 비핵화 협상의 동력을 이어나가고자 하는 우리 정부로서는 최근 출범한 한미워킹그룹을 슬기롭게 활용하여 실무선에서도 한반도 평화프로세스의 협력을 촉진시켜야 할 과제를 안고 있다.

시 주석의 권력 공고화와 미중관계의 전략적 접근

유현정

1. 2018년 평가 : 미중 갈등의 강대국 정치

시 주석의 권력 강화와 경제적 도전

2018년은 19차 당대회(2017.10)를 통해 서막을 올린 시진핑 집권 2기가 본격적인 궤도에 오른 해이다. 시진핑 2기 중국은 ‘새로운 시대 중국 특색의 사회주의’라는 정치 슬로건을 제시하면서 ‘중국의 꿈(中國夢)’ 실현을 위한 기초를 다져나가겠다는 의지를 분명히 하고 있다. 2021년까지 전면적 샤오캉 사회를 건설한다는 단기 목표와 2049년까지 사회주의 강대국을 건설한다는 장기 목표 아래, 중국은 2018년에 시진핑 주석의 권력기반을 안정화하면서 중국공산당에 대한 국민적 지지를 이끌어내는 데 주력하였다. 당장(黨章)에 ‘시진핑 사상’을 명기한 데 이어 3월에 개최된 제 13기 전국인민대표대회에서는 14년 만의 헌법 개정을 통해 ‘시진핑 신시대(新時代) 사회주의 사상’을 헌법전문에 담았다. 또한 주석의 연임을 제한하고 있던 규정도 삭제하였다. 2017년 19차 당 대회에서 ‘격대지정(隔代指定)’의 관행을 깨고 차기 지도자 선정을 생략한 데 이어 사실상 시 주석의 장기집권이 가능한 법제도적 기초를 마련한 것이다.

시 주석은 정치적 반대세력을 견제하고 공산당에 대한 국민들의 지지를 강화하기 위해 반부패 정풍운동을 강도 높게 추진하였다. 측근인 자오러지(趙樂際)를 중공 중앙기율검사위원회 서기에 임명하여 당 내부 인사에 대한 사정기능을 담당하게 하였다. 또한 ‘국가감찰위원회’를 신설하여 당 외부 일반사회분야에 대한 감찰권한을 부여함으로써 공산당의 국가사회 장악 및 통제역량을 강화하였다. 중국 공산당은 안정적인 권력기반을 마련하기 위해 2018년 내내 의법치국(依法治國), 종엄치당(從嚴治黨, 엄격한 당 관리)과 같은 정치구호를 강조하였다.

중국정부는 중국몽 실현을 위한 국내 정치 단속에는 소기의 성과를 거두었으나, 중국의 경제상황은 중국몽 실현에 불리하게 전개되었다. 무엇보다도 미중 경제 갈등으로 인해 중국의 경제 상황이 악화되었다. 10월 19일 중국의 국가통계국이 발표한 각종 경제지표는 과히 충격적이었다. 중국의 3/4분기 경제성장률이 최대한 낮추어 잡아도 6.6%는 유지될 것이라는 전망을 깨고 6.5%를 기록하면서 2009년 1/4분기(6.4%) 이후 최저치를 기록하였다. 10월 말을 기준으로, 상하이 종합지수는 3월에 비해 20%나 급락하였고 달러 대비 위안화 가치도 10%나 떨어졌다. 3/4분기 중국의 국제수지는 2016년 이후 처음으로 순수출을 기록하였고, 외환보유액마저 340억 달러가 감축되는 등 미중 간 경제 갈등의 여파로 중국에서 외국자본이 이탈할 조짐이 보이고 있다. 중국의 경제상황이 현 상태로 지속될 경우 시진핑 지도부가 야심차게 추진해온 ‘중국제조 2025’계획에 차질이 불가피하다.

경제상황이 악화되면서 중국내부에서 시진핑 주석의 ‘분발유위(奮發有爲)’식 공세적 대외정책에 대해 성찰의 목소리가 제한적이거나 등장하고 있다. 10월 31일에 개최된 중국공산당 정치국회의에서 시진핑 주석이 ‘온중구진(穩中求進: 안정 속 성장)’을 강조했지만, 2018년 내내 미중 무역전쟁으로 인해 대내외 경제 상황이 녹록하지 않았다.

미국의 전 방위적 대중 압박에 대한 중국의 전략적 대응

2018년 중국의 대외정책의 핵심 키워드 중 하나는 미국의 대중 경제압박을 들 수 있다. 중국은 2017년 10월 19차 당 대회 업무보고에서 “책임감 있는 대국으로서의 역할을 계속 발휘할 것이며 ‘글로벌 거버넌스 개혁과 건설’에 적극 동참하겠다”고 선언하였다. 미국 중심의 글로벌 거버넌스 체제에 변화를 시도하고, 새로운 국제질서를 형성하기 위해 적극적으로 행동하겠다는 ‘분발유위(奮發有爲)’의 공세적 대외전략을 숨기지 않았던 것이다. 그러나 중국 지도부의 이러한 자신감과 달리 2018년에는 중국이 미국과의 관계에서 아젠더를 선점하거나 미중 관계의 패러다임을 중국에 유리하게 전환시키지 못했다. 오히려 트럼프 행정부의 대중 강경정책에 방어적이고 수세적으로 대응하는 한계를 노정하였다.

특히 2018년 7월 이후 본격화된 미중 간 경제 갈등은 북핵·남중국해·대만 이슈

등 양국 간 정치·안보 현안과 복합 중층적으로 연계되면서 단순한 경제 갈등을 넘어서 미중 간 패권경쟁의 전초전으로 확대되는 양상을 보였다. 그간 중국은 제조업과 IT 산업부문에서 미국의 글로벌 우위를 대체하기 위해 진력해 왔다. 따라서 중국은 이번 미중 무역갈등을 미국이 무역분쟁을 통해 중국을 견제하려는 의도로 이해하고 있다. 즉, ‘중국제조 2025’를 저지하기 위해 미국은 중국이 수입품에 대한 관세를 낮추고, 투자시장의 개방을 확대하며, 지적재산권 보호를 강화하도록 압박함으로써 중국경제의 국제 경쟁력을 약화시키려 한다고 보는 것이다. 중국정부는 사전에 미중 무역 분쟁을 봉합하기 위해 지난 5월에 열린 경제 무역 고위급 협상 시 미국 농산품의 수입 확대 등을 약속하였다. 그러나 이러한 중국의 수세적·방어적 양보에도 불구하고 2018년 미국과 중국의 무역협상은 성공하지 못했는데, 이에 대해 중국은 미국이 미중 무역 분쟁을 양국 간 패권경쟁의 맥락에서 접근하고 있기 때문이라고 판단한다.

중국은 2018년 미국의 고관세 부가조치에 대하여 패권경쟁이라는 거대 담론의 관점에서 전면적으로 맞대응하기 보다는 개별 고관세에 상응하는 보복관세를 부과하는 갈등별 대응방식을 취하면서 갈등의 전면적 확대를 방지하기 위해 노력했다. 다른 한편으로는 전통적인 미국 우방국에 대한 경제외교에 주력하면서 미국 트럼프 행정부의 보호무역주의에 대항할 공동전선을 구축하는 데 진력하였다. 중국정부는 미국의 보호무역주의와 대비되는 ‘다자 자유무역주의’ 담론의 확산을 주도하면서 EU, 일본과의 관계개선에 나섰다. 7월 베이징에서 개최된 중-EU 정상회담에서는 ‘자유무역과 다자주의를 지지한다’는 공동성명을 채택하였다. 이어 10월에는 7년 만에 중일 정상회담을 개최하고, ‘협력적 중일관계의 새로운 시대’와 ‘경제 및 무역협력 분야의 새로운 단계’를 구축하기로 합의하면서 한동안 얼어붙었던 중·일관계를 서둘러 회복하고자 하였다.

일대일로(一帶一路): ‘인도·태평양 전략(印度太平洋战略)’과의 수면 아래 경합

노골적으로 드러난 중국과 미국의 무역 갈등과 달리 글로벌 거버넌스 차원에서 중국의 ‘일대일로 정책’과 미국의 ‘인도·태평양 정책’ 간의 대립은 2018년에는 표면화되지 않았다. 그러나 수면 아래에서 양국은 잠재적 경합에 대비해 자국의 정책을 구체화하고 있다.

중국은 2018년에도 남중국해 인공섬에 미사일을 배치하였고, 남중국해에서 ‘항행의 자유’ 훈련을 실시하는 미국, 영국, 프랑스에 대항하여 군사적 대비태세를 강화하였다. 그러나 2018년에는 예년에 비해 남중국해에서 분쟁의 수위를 그다지 높이지는 않았다. 오히려 필리핀과는 2018년 11월에 영토 분쟁지역에서 자원을 공동 개발하자는데 합의하였다. 이는 그동안 남중국해 영유권 분쟁과정에서 중국이 지나치게 공세적인 대외정책을 표출시킴으로써, 미국이 주도하는 안보 네트워크가 강화되는 빌미를 제공하였다는 반성에 기인한다. 중국은 이미 2017년 19차 당대회 업무보고에서 18차 업무보고에서 강조되었던 ‘해양강국건설’ 목표 대신 ‘일대일로 정책’을 국가발전 목표로 전면에 내세웠다.

시 주석이 2013년 ‘일대일로 정책’을 제안한 이후 중국은 주변국에 경제협력을 명분으로 대규모 인프라 개발 프로젝트를 추진하고 있다. 이에 대해 미국은 중국이 미국과의 경제관계를 통해 얻은 경제성장의 과실(果實)을 바탕으로 ‘군 현대화’와 ‘해양강국건설’을 이루어 가고 있으며, ‘일대일로 정책’ 등을 통해 중국의 영향력을 확장하고 있다고 우려한다. 2017년 트럼프 대통령의 인도·태평양 발언으로 미국·일본·호주·인도의 4자 협력이 재추진되고 있는 가운데, 2017년 11월에 이어 2018년 6월에도 4국 관료 회합이 개최되었다. 이는 미국이 중국 중심의 동아시아 경제축을 인도-태평양 지역으로 이동시키려는 소위 ‘아시아에서의 중심축 이동(Pivot in Asia)’을 시도하고 있는 것으로 판단된다. 그러한 와중에 역내에서 중국의 역내국가에 대한 공세적인 인프라 투자로 인해 수원국이 빚더미에 허덕이게 될 것이라는 우려가 확산되었다. 스리랑카가 함반토타 항구를 개발하기 위해 중국에서 빌린 채무를 변제하지 못함에 따라, 2017년에 중국 국영기업에게 함반토타 항구 운영의 지배지분 70%와 99년 조차권을 넘겨주었다. 함반토타 사례로 인해, 2018년 재집권에 성공한 말레이시아의 마하티르 총리가 중국이 200억 달러를 투자하여 건설예정이던 동부해안철도(ECRL) 사업을 재검토하는 등 일부 역내 국가들이 중국의 해상실크로드 구축 사업의 진정성에 의구심을 제기하고 있다.

인도·태평양 또는 중국이 주창하는 ‘범 아시아(pan-Asia)’ 지역에서 미·중 간 본격적인 지정학(geo-political) 및 지경학적(geo-economic) 경합 구도가 형성되어 가는 가운데 미국 의회는 2018년 8월 「국방수권법(NDAA, 2018.8)」을 통과

시켰는데, 중국을 ‘전략적 차원의 경쟁국가’로 규정하였다. 미국의 중국전제 강도가 심화됨에 따라 중국은 일대일로 사업에 대한 역내 국가의 불만을 불식시키기 위한 대응 전략 마련에 주력하였다.

북중관계 복원과 북핵문제에 대한 중국의 적극적 개입

2017년 트럼프-시진핑 체제가 형성되면서 ‘북핵문제’와 ‘미중 간 무역수지 불균형’이 양국의 핵심 현안으로 부상하였다. 트럼프 행정부는 2017년에는 북핵문제를 해결하기 위해 ‘중국 책임론’을 제기하면서 중국을 압박하였다. 그러나 2018년 초부터 김정은 위원장의 평화공세가 시작되고 4월 남북 정상회담과 6월 북미 정상회담이 개최되는 등 남북 및 북미 간 최고위급 대화채널이 활성화되자, ‘중국 소외론(china passing)’이 중국 내외에서 제기되었다. 특히, 4월 남북 정상회담 후 판문점 선언에서 양국 정상은 남·북·미·중 간 4자 종전선언뿐만 아니라 중국이 제외된 남·북·미 3자 종전선언의 채택 가능성도 배제하지 않은 것을 중국은 매우 불쾌하게 받아들였다.

중국은 ‘중국소외론’을 불식시키고 무역 분쟁에서 대미 협상력을 제고하기 위해 북한과 관계정상화에 나섰다. 3월과 5월에 개최된 두 차례의 정상회담을 통해 양국은 소원해진 관계를 급속히 복원시켰다. 북중 정상회담의 구체적인 합의내용은 공개되지 않았으나, 양국 정상은 북중 경제협력 강화와 중국의 대북제재 완화를 논의하였을 것으로 추측된다. 하지만 북한을 대미 협상의 카드로 사용하려는 중국의 전략은 오히려 미국이 중국에 대한 압박을 강화하고 미중 경제 갈등의 수위를 한층 높이게 만든 요인이 되었다. 트럼프 대통령은 중국이 북미 비핵화 협상에 직·간접적으로 개입하려는 의도에 불편한 심기를 여러 차례 표출하였다. 특히 8월에는 폼페이오 국무장관의 3차 방북을 전격 취소시키고, “미중 무역 갈등이 해결된 후에 북·미 고위급 회담을 재개하겠다”면서 중국의 개입을 강하게 비난하였다.

6월 북미 정상회담을 전후하여, 중국은 오히려 ‘중국역할론’을 강조하면서 북핵문제에 적극적으로 개입하겠다는 의지를 표명하였다. 그럼에도 불구하고 북중 간 지나친 밀월관계가 미중 관계를 악화시키지 않도록 세심한 주의를 기울이고 있다. 일례로 북한 정권수립일인 9·9절에 시 주석의 방북설이 언론에서 제기

됐지만, 중국은 리잔수(栗戰書) 전인대 상무위원장을 시 주석의 특사로 파견하였다. 거듭되는 북한의 요청에도 불구하고 시 주석은 2018년 끝내 북한을 방문하지 않았다.

한중관계 복원을 통한 구동화이(求同和異)의 전략적 유연성 제고

중국은 2018년 한국과도 경색되었던 양자관계를 복원하였다. 2016년 한반도 사드 배치와 중국의 경제보복으로 경색되었던 양국 관계는 2017년 10월 이른바 ‘3불(不)합의’를 통해 복원의 전기를 맞았다. 양국은 2017년 12월 한중 정상회담에서 한반도평화 4대 원칙(한반도 전쟁 불용, 한반도 비핵화, 대화와 협상을 통한 북핵문제 평화적 해결, 남북관계 개선)에 합의한 바 있다. 2017년에 말에 시작된 양국 간 신뢰회복은 2018년에 더욱 진전되었다. 2018년에 한반도 정세가 ‘평화와 화해’ 국면으로 극적인 반전이 이루어지면서 양국이 상호 간 전략적 소통의 필요성을 더욱 더 실감했기 때문이다.

한반도 사드배치와 중국의 경제보복으로 최악으로 치달았던 한중 양국의 악감정이 완전히 해소되었다고는 할 수 없지만, 양국은 다양한 채널을 통해 구동화이(求同和異)할 수 있는 전략적 유연성을 발휘해 오고 있다. 3차례에 걸친 남북 정상회담과 3차례의 북중 정상회담 이후 상호 간 특사교류가 신속히 전개되었다. 3·7·9월에 정의용 청와대 국가안보실장과 양제츠(楊潔篪) 중국 공산당 정치국 위원 간의 한중 고위급회담이 개최되는 등 양국이 전략적 상호이익의 공감대를 넓히고 갈등과 이견을 조율할 수 있는 창구를 재가동시켰다.

양국 정부가 화해와 협력 증진에 속도를 내면서 한류와 관광을 중심으로 중국의 경제제재가 제한적이거나 완화되었다. 특히 중국인의 한국관광이 베이징(北京), 산둥성(山東省), 후베이성(湖北省), 충칭시(重慶市) 등 지방정부 차원에서 정상화되고 있다. 이와 함께 학계와 민간교류를 통해 한국의 신북방·신남방 정책과 중국의 일대일로 정책의 연계 가능성이 타진되고 있다. 11월 17일 APEC 정상회의의 부속회담 형식으로 개최된 한중 정상회담에서 양국 정상은 북핵문제와 한반도 평화변영 이슈뿐만 아니라, 시 주석의 방한, 중국의 사막화와 한국의 미세먼지에 대한 공동대응, 한국의 일대일로 사업에의 참여 여부 등 양국관계의 개선과 경제·환경부문 협력방안에 대해 광범위하게 논의하였다. 종합하자면

2018년 한 해는 중국과 한국이 전략적 상호관계의 심화발전을 통해 협력 범위의 확대를 시도한 ‘파빙(破冰)’의 한 해였다고 평가할 수 있다.

2. 2019년 전망 : 신중한 미중관계 관리와 그에 연동된 북핵 및 한중관계

시진핑 주석의 신시대(新時代)의 본격화

2019년은 시진핑 주석의 정치적 의지가 부각되는 한 해가 될 것으로 보인다. 집권 1기 ‘시 핵심’에서 집권 2기 ‘시진핑 사상’이 국정기조로 추가된 만큼 공고화된 권력기반을 기초로 하여 시진핑 주석이 제시한 ‘신시대 중국 특유의 사회주의’가 본격적으로 현실정치와 경제에 투영될 것으로 예상된다. 정치적으로 왕치산(王岐山, 국가부주석), 리잔수(栗戰書, 전인대 상무위원장), 왕양(汪洋, 정협 주석), 류허(劉鶴, 국무원 경제담당 부총리) 등 소위 ‘시진핑 사람’이 국가의 주요 핵심 기관을 담당하면서 시진핑 주석은 국정운영에 강력한 리더십을 발휘할 수 있게 되었다.

반면 정치적인 안정과는 달리 경제부분에 있어서는 국내외적으로 많은 도전에 직면할 것으로 전망된다. 중국정부는 ‘중국제조 2025계획’ 등 기존에 제시했던 경제성장목표와 신창타이(新常態) 시대에 적응하기 위한 경제발전의 패러다임 전환을 동시에 이루어야 하는 과제를 안고 있다. 즉, 적정한 수준의 양적 성장과 함께 질적 성장을 강조하는 ‘신발전이념(新發展理念)’을 동시에 추구해야 하는 어려움에 직면해 있다.

또한 2019년에는 새로운 경제성장동력 확보라는 국내 경제차원의 어려움에 더하여 외부적 요인이 중국경제에 큰 부담으로 작용할 것으로 생각된다. 중국경제는 내수보다는 무역에 대한 의존도가 높은 상황이기 때문에 국제경제에 민감하게 반응할 수밖에 없다. 더욱이 중국경제에 대한 미국정부의 전 방위적 압박이 내년에도 완전히 해소되지 않을 것으로 보인다. 그리고 지난 연말부터 시작된 미연방은행의 지속적인 금리인상은 중국 내 주식시장과 외국 투자자들의 투자심리를 위축시키고 있다. 중국경제의 불확실성이 확대되고 외국투자 자본이 중국으로부터 이탈(off-shoring)할 경우, 중국정부가 야심차게 준비해왔던 ‘중국제조

2025'계획에 차질이 생길 수 있으며, 경제발전의 패러다임 전환은 난관에 봉착할 가능성이 있다.

중국정부는 악화되는 경제환경을 관리하기 위해 외교적 노력을 다할 것으로 보이지만 트럼프 행정부가 대중 경제압박 기조를 견지하고 있는 만큼 2019년 중국 경제는 낙관하기 어려운 것이 현실이다.

미중관계: 무역 분쟁 봉합을 위한 중국의 양보

2018년 11월 16일에 실시된 미국의 중간선거 결과가 미중관계에 미칠 영향에 대해서 다양한 전망이 나오고 있다. 그러나 '외국에 대한 경제제재와 협상'은 미 행정부의 고유권한에 속하는 것이기 때문에 하원 다수의석을 민주당이 차지하였다고 해도 트럼프 행정부의 대중 무역 기조에는 큰 변화가 없을 것이라는 견해가 우세하다. 미국의 중간선거 결과, 중국 측 보복관세조치의 직격탄을 맞았던 팜 벨트(Farm Belt)와 러스트 벨트(Rust Belt) 지역에서 트럼프 행정부의 대외 정책을 비판하는 후보가 낙선하고 대중 관세정책을 지지했던 후보들이 다수 당 선되었다는 점을 고려할 때, 오히려 트럼프 행정부가 강경한 무역정책을 완화해야 할 국내정치적 이유가 사라졌다고 할 수 있다.

하지만 미국이 중국과의 무역 갈등을 파국으로까지 몰고 갈 가능성은 높지 않다. 미국이 대중 압박의 강도를 지나치게 높일 경우 미국이 감수해야 할 부담 역시 적지 않기 때문이다. 미중 갈등이 첨예화되면, 미중 갈등양상이 이란, 시리아, 남중국해, 북핵 등 양국이 이견을 보이고 있는 또 다른 이슈로 전면화될 수 있고 개별이슈 해결과정에서 어려움을 겪을 수 있기 때문이다.

중국의 입장에서조차 무역 갈등을 오래 끌고 갈 수 없는 상황이다. 중국이 지난 40년간 개혁·개방을 확대추진하면서 서구적 가치관이 지속적으로 유입되어 왔음에도 불구하고 중국 공산당이 국민적 지지를 받으며 일당체제를 유지해 올 수 있었던 것은 '경제적 성과'에 기인한 바가 크다. 향후 미중 간 경제 갈등이 지속되고 중국경제가 탈출구를 모색하지 못하게 될 경우에는 시 주석의 리더십이 도전을 받을 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 중국은 2018년 11월 말에 예정되어 있는 G20 정상회담을 기점으로 2019년에는 미중 무역협상에서 유연한 자세를 취할 것으로 전망된다. 즉 재선을

노리는 트럼프 대통령이 유권자에게 성과로 제시할 수 있는 최소한의 수준에서 가시적 조치를 취할 것으로 보인다. 즉 재선을 노리는 트럼프 대통령이 유권자에게 성과로 제시할 수 있는 최소한의 수준에서 가시적 조치를 취할 것으로 보인다. 무역수지 불균형 조정, 중국정부의 반외자기업 정책 등 불공정 관행 시정, 민감 정보와 핵심기술 등 지적재산권 보호와 같은 조치를 취하면서 트럼프 행정부의 대중 경제압박 수위를 한층 누그러뜨리려 할 것이다.

한편, 중국이 전통적인 미국 우방국에 대한 경제외교에 주력하면서 미국 트럼프 행정부의 보호무역주의에 대항할 공동전선을 구축하려는 의도가 2019년에 결실을 맺기는 어려울 것으로 보인다. 앞서 언급한대로 2018년 7월 중-EU 정상회담에서 “자유무역과 다자주의를 지지한다”는 공동성명이 채택되었고, 10월에는 중·일간 30조원 규모의 통화스와프 협정이 체결되는 등 중국의 공동대응 노력이 일부 성공하였으나 여전히 불확실성에서 벗어나지 못하고 있다. 미국의 무역공세에 대응해야 한다는 점에서는 관련국 사이에서 이해관계를 공유하고 있지만 정치·경제 체제에서의 근본적인 입장 차이를 극복하기는 쉽지 않기 때문이다. 최근 중국에서 문제되고 있는 ‘국진민퇴(國進民退, 민영기업을 서서히 퇴장시키고 국영기업을 역할을 늘린다)’ 논란이 보여주듯이, 중국의 시장경제지위(MES) 인정 여부에 대해서 EU와 견해를 좁히지 못하고 있는 상황이다. EU가 중국정부에게 요구하는 ‘산업 보조금, 지적재산권, 강제적 기술이전’ 개혁은 미국이 중국정부에게 요구하는 내용과 동일하다. 일본 역시 미국의 관세정책에 대응하여 중일 관계 개선에 노력하고 있으나 전통적으로 미일동맹을 중시하는 일본이 대미 공동전선에 적극적으로 나설 것이라고 기대하기는 어렵다. 더욱이 양국은 IT, 첨단 기술 부문에 있어서는 경쟁관계에 있기 때문에 경제협력의 범위는 제한적일 수밖에 없다. 또한 중국이 야심차게 추진해온 일대일로 정책도 중국의 대규모 인프라 투자에 대한 역내 국가들의 경계심으로 인해 심각한 도전에 직면하게 될 것이다. 아울러 미국, 일본, 호주 등 서방국가가 인도·태평양 지역에서 역내 국가의 인프라 투자에 본격적으로 뛰어들면서, 일대일로를 통해 자국의 경제적·정치적 영향력을 확대하려는 중국의 의도가 쉽게 관철되기는 어려울 것이다.

미중 무역분쟁에 연동된 중국의 북핵문제 접근

미국은 2018년 북미 간 핵협상이 별다른 진전을 보지 못하자, ‘중국배후론’을 수차례 제기하면서 경제제재를 통해 중국의 개입을 견제하려고 시도했다. 일례로 북한에 대한 중국정부의 후방지원을 견제하고자 중국기관과 기업에 대해 ‘세컨더리 보이콧(Secondary Boycott)’을 강화한 바 있다. 트럼프 대통령이 재선을 위해 집권 1기 내에 북핵문제를 해결하기 원하는 바, 2019년에도 중국의 긍정적 역할을 유도하기 위해 중국에 대한 경제압박을 최대한 활용할 것으로 예상된다.

반면, 중국은 미국과의 무역 분쟁을 회피하기 위해 자국의 안보이익을 포기할 경우, 미중 간 다른 갈등 이슈에 좋지 못한 선례를 남길 수 있다고 우려한다. 한반도의 안보는 중국의 전략적 안보이익과 직결되는 문제이기도 하다. 만약 2019년 미중 간 무역 분쟁이 심화된다면 중국은 미국과의 협상을 위한 전략적 카드를 확보한다는 측면에서 북핵문제에 적극 개입하려고 할 것이다. 이 경우, 과거 적어도 표면상으로 유엔 대북제재의 이행에 중국이 동조하였으나, 시진핑 주석의 방북 정상회담을 전후하여 남북 간 대화진전을 명분으로 하여 대북 경제제재 국면에서 이탈을 시도할 가능성이 높다.

하지만 2019년에 미중 간 무역 분쟁이 원만히 해결되는 방향으로 전개된다면 중국은 북핵문제가 미중 간 경제 갈등으로 투영되는 것을 차단하기 위해 미국과 북핵문제에 관한 공조관계를 유지할 것으로 전망된다. 중국은 북한의 6차 핵실험 이후 미국이 2017년 9월 ‘세컨더리 보이콧’을 포함한 13810호 행정명령을 발동하여 중국의 금융기관과 국영기업을 제재한 전례가 재현되는 것을 우려할 것이다. 중국은 이미 2018년 11월 10일에 개최된 제2차 미중 외교안보대화에서 단계별 비핵화 조치와 대북 경제제재 완화를 주장해 왔던 기존입장에서 후퇴하여, ‘최종적이고 완전하게 검증된 비핵화(Final, Fully Verified Denuclearization, FFVD)’ 원칙과 대북 제재국면 유지라는 미국의 요구에 합의를 해주었다. 중국에게 있어 북중 관계는 미중 관계의 하부구조이므로, 2019년 중국의 북핵에 관한 입장은 미중 무역 분쟁의 전개양상에 지대한 영향을 받게 될 것이다.

북미 비핵화협상 전개에 연동된 한·중관계

2019년 중국의 대한 정책은 미중 관계, 남북 관계 및 북미 비핵화협상 등 다양한 외부요인의 전개양상에 따라 큰 영향을 받을 것으로 전망된다. APEC 정상회의에서는 시진핑 주석과 펜스 부통령 사이에 양국의 경제 및 안보 현안에 대해 이견이 표출된 바 있고 북미 정상회담의 성사여부도 장담하기 어려운 상황이다. 한반도 주변정세가 여전히 불확실성에서 벗어나지 못하고 있기 때문에 2019년 한중관계의 향방을 예단하기는 어려운 상황이다.

미중 양국이 갈등관리에 방점을 두는 가운데 북핵문제 해결이 가닥을 잡아갈 경우, 한중관계의 복원은 급물살을 탈 것으로 전망한다. 시진핑 주석의 방북이 성사될 경우 시 주석의 한국 방문 역시 2019년 연내에 이루어질 것으로 예측되는데, 이를 계기로 사드배치와 경제보복으로 경색된 한중 관계의 완전한 복원을 시도할 수 있을 것이다. 또한 북한 비핵화의 진전에 따라, 한중 간에는 한반도 평화구축과 그 후속조치를 위한 전략적 소통이 활발하게 진전될 수 있으며 포괄적이며 광범위한 협력관계 형성도 가능하리라 본다.

이와는 달리, 미중 양국이 갈등적 대치 상황을 유지하고 비핵화 협상이 지체된다면, 한반도에서 미중 간 주도권 경쟁이 치열하게 전개될 가능성이 높다. 이 경우 한중 양국 사이에는 안보환경의 안정적 관리를 위한 전략적 소통의 필요성이 강조될 것이다. 다만 한중 양국 모두 북한의 비핵화의 속도에 맞춰 양국관계의 개선속도를 조절해야 하는 난관에 직면할 가능성이 높다.

결국, 2019년 한중관계는 전략적 측면이 올 한해보다 더욱 강조될 것이며, 전략적 관계 그 이상의 관계개선 여부는 다양한 외부변수에 의해 영향을 받게 될 것으로 전망된다.

아베와 함께 2021년까지 : 전후체제의 종결과 보통국가를 향한 출발

김숙현

1. 2018년 평가 : 아베총리의 장기집권 달성과 실리외교의 추구

2018년 일본에 있어 가장 큰 이슈는 아베총리가 자민당 총재 3연임을 성공하면서 2021년까지 총리직을 이어가게 되었다는 점이다. 아베총리는 지난 9월 20일에 있었던 자민당 총재선거에서 자민당 국회의원(405표)과 자민당 당원표(405표)거운데 68.3%인 553표를 획득하면서 라이벌인 이시바 전 간사장을 누르고 자민당 총재 3연임을 달성하였다. 아베총리는 승리한 직후 소감발표에서, 자민당원과 당 소속 국회의원 여러분과 함께 헌법 개정에 매진하겠다고 언급하면서 개헌에 대한 강한 의지를 보였다. 그러나 일반 국민의 과반수는 이러한 아베총리의 개헌의지에 대해 50%이상이 반대하는 의사를 밝히면서 자민당 정치권과 국민들간의 개헌에 대한 괴리감은 좁혀지지 않고 있는 상황이다.

또 하나의 이슈는 역시 남북정상회담과 북미정상회담의 개최로 변화하는 동북아 정세에 따라 대북 노선이 ‘더 강한 제재와 압력’에서 ‘제재와 대화’로 바뀌었다는 것이다. 2018년 1월 김정은 위원장의 신년사와 2월 평창 동계올림픽을 매개로 시작된 한반도의 급격한 정세변화는 3차례에 걸친 남북정상회담과 역사적인 6월 싱가포르 북미정상회담의 성사로 이어지게 되었다. 북한의 비핵화에 대한 의지 확인과 북미 간 비핵화 프로세스에 대한 이견으로 현재는 고착상태에 있으나, 2017년 전쟁 촉발상황의 불안정한 한반도 정세에 비한다면 과히 엄청난 변화가 일어났다고 할 수 있다. 북미 정상회담이후 일본은 북한과 정상회담과 관계개선을 위한 의사를 타진하고 있으나, 아직까지 북한은 이렇다 할 반응을 보이고 있지 않고 있고 오히려 기관지인 로동신문 등을 통해 대일 비난을 이어가고 있다.

다사다난 했던 일본의 2018년도 대내외 정세를 평가하고 2019년도 정세를 전망하고자 한다.

2018년도 대내정세: 지지율 하락에도 불구하고 아베 1강 체제는 지속

우리 옛날 영화에 ‘미워도 다시 한 번’이라는 영화가 있었다. 제목만으로는 미운데 무슨 다시 한 번인가 하는 생각이 문득 드는데, 올해 아베총리의 총리직 연장을 바라보는 일본 국민들의 생각이 딱 이것이 아닐까 싶다.

아베총리는 작년부터 잇달아 터진 사학비리 스캔들로 지지율이 30%대로 하락하는 등 고전을 금치 못했다. 한국이었다면 국민들이 촛불시위를 하고 정권교체라도 시켰을 법할만한 분위기임에도 불구하고 야당의 구심력 부재에 따른 역할 부족과 견고한 자민당의 파벌구조 등으로 자민당 당규개정과 함께 아베총리가 세 번째 임기를 맞이하게 되었다. 이로써 아베총리는 2021년 9월 말까지 국정운영이 가능하게 되었고 임기를 완수한다면 전후 역대 총리 중 재임기간이 가장 긴 총리로 남게 된다.

〈그림 1. 9.20 자민당 총재 선거 결과〉



박영석 기자 / 20180920

트위터 @yonhap_graphics, 페이스북 tuneey.kr/LeYN1

앞서 언급한 바와 같이, 아베총리는 2012년 말 집권 이래 최대의 위기에 직면했던 가케학원, 모리학원 등 잇따른 사학 재단에 대한 특혜공여로 거센 비난을 받아왔고, 일시적으로 지지율이 30%대로 하락하였다.

이런 상황에서 아베총리가 3연임이 가능했던 이유는 첫째로 아베총리를 대적할 만한 인물이 없었다는 점을 들 수 있다. 물론 이시바 전 간사장은 아베총리보다 지역에서 강세를 보였고 막판까지도 지지세력을 모으는 등 선전하였으나 승리에는 미치지 못했다. 막판 유세에서는 승리가 확실시된 아베총리에 대한 비판을 자제하면서 몸을 사리는 듯한 모습도 보였는데, 자민당 내 아베총리의 세력이 월등함을 보여주는 대목이다. 또한 오랫동안 외무대신을 역임한 기시다의 출마설도 있었으나 7월에 불출마를 선언했다.

둘째로 자민당 정치의 특징이라 할 수 있는 파벌에 있다. 현재 자민당 내에는 크게 7개의 파벌이 있으며, 가장 큰 파벌은 호소다 파로 아베총리가 소속되어 있다. 이어 아소파, 다케시타파도 아베총리는 지지하고 있어 자민당 내지지 세력의 대다수가 아베총리를 밀고 있기 때문에 구조상 아베총리가 당선되는 것은 당연한 것이다.

3연임에 성공한 아베총리이지만 국민들의 시선은 그다지 곱지 못하다. 교도통신 여론 조사결과 50% 이상의 국민이 아베총리의 3연임에 대해 불만을 갖고 있었고, 헌법 개정을 추진하는 아베총리에게도 반대의 목소리가 큰 상황이다.

〈표 1. 일본 자민당 파벌 현황(2018년 9월 현재)〉

명칭	양원 내 의원수			비고
	총수	중의원	참의원	
清和政策研究会 호소다파	96	59	37	細田博之회장/기시노부스케 계보로 제1파벌/매파/아베총리 소속
志公会 아소파	60	45	15	麻生太郎회장/마쓰무라켄조 계보로 제2파벌
平成研究会 다케시타파	56	34	22	竹下亘회장/사토에이사쿠 계보로 제3파벌
宏池会 기시다파	48	32	16	岸田文雄회장/이케다하야토 계보로 가장 오래된 파벌

명칭	양원 내 의원수			비고
	총수	중의원	참의원	
志帥会 니카이파	44	36	8	二階俊博회장/코노이치로 계보/매파
水月会 이시바파	20	18	2	石破茂회장/신생 파벌
近未来政治研究会 이시하라파	12	11	1	石原伸晃회장/나카소네야스히로를 중심으로 결성된 신흥파벌
무파벌	71	49	22	
계	407	284	123	

이러한 아베총리의 헌법개정에 대한 국민적 호응도가 적은 배경에는 아베총리라는 인물이 헌법개정을 주장한다는 데에도 요인이 있다. 아베총리의 외조부는 기시 노부스케 전 수상으로 A급 전범인데다가 헌법개정에 대한 강한 의욕이 있었던 인물로 아베총리의 정치적 롤모델이기도 하다. 이러한 아베총리의 성장배경은 오히려 국민들의 반감을 얻고 있다는 평가도 존재한다.

2018년도 대외정세: 국익을 최우선으로 유연한 외교가 특징

일본의 2018년 대외정세는 전반적으로 실리추구가 돋보이는 한해였다고 평가할 수 있다.

2018년 1월 김정은 위원장의 신년사로 한반도 정세는 급물살을 타기 시작했고 그 정점은 6월 싱가포르에서 개최된 북미정상회담이었다. 아베정부는 북한의 핵, 미사일 도발에 대해 일본의 가장 큰 위협으로 강조하였고, 납치문제를 두고 국제적으로 북한을 비난하고 제재를 이행해왔다. 북한이 비핵화에 대한 의지를 보여도 적어도 북미정상회담 이전까지만 하더라도 북한의 진정성에 대한 의구심을 강하게 내포하면서 북한에 대한 제재와 압박을 가해야 한다고 주장해왔다. 아베총리는 트럼프 대통령과의 친분관계를 앞세워 북미정상회담 의제에 납치문제를 포함시켜 줄 것을 요구하는 등 미일동맹을 활용한 일본의 입장을 적극적으로 반영시키고자 하였다.

북미정상회담 이후 일본 국내외적으로 북한에 대한 일본의 대응에 대해 비판적

논란이 일자, 아베총리는 납치문제 해결을 위해 김정은 위원장과 대화할 의지가 있다는 언급을 하면서 대북 관계 개선에 대한 의지를 적극적으로 표명하기 시작하였다. 특사로 일본을 방문한 서훈 국정원장에게도 블라디보스토크에서 열린 동방경제포럼에 참석한 이낙연 국무총리에게도 북한과 대화할 의사를 전달하였고 다양한 루트를 통해 북한과 접촉을 시도하였다. 그러나 북한은 대일 비판을 이어가면서 대화에 응하고 있지 않은 상황이다.

‘화해와 치유재단’ 해체과 ‘강제징용 관련 대법원 판결’

2015년 12월에 있었던 한일 위안부 합의에 대해 우리정부가 합의에 대한 검토를 거친 뒤, 합의를 파기하지 않지만, 위안부 피해자와 국민들이 수용할 수 없는 조치였다는 점을 들면서 사실상 위안부 합의에 대한 비판적 자세를 취했다. 이에 대해 아베 정부는 원론적인 입장을 되풀이하면서 합의의 이행을 강력하게 주장하고 있다. 2015년 위안부 합의로 받은 10억 엔의 사용과 합의의 이행을 위해 설립된 ‘화해와 치유재단’이 해체되면서 남은 자금과 10억 엔을 돌려주어야 한다는 여론에 따라 10억엔 + 남은 자금을 일본측에 돌려주어야 하는 상황이다. 일본측이 이를 수용할 지는 미지수이나, 일본 정부는 합의의 이행을 촉구하는 원론적인 입장을 고수하고 있다.

또 다른 뜨거운 감자로 부상한 사안은 강제징용 관련 대법원 판결이라 할 수 있다. 65년 한일협정에서 강제징용 관련한 배상은 모두 소멸되었다라고 하는 입장과 개인청구권은 소멸되지 않았다고 하는 입장이 대립된 가운데 시발점은 2005년 강제징용 피해자 5명이 서울중앙지법에 신일철주금을 상대로 손해배상 청구 소송을 제기한 것에 기인한다. 2018년 박근혜 정부의 사법행정권 남용 의혹 관련 특별조사단에 의해 강제징용 관련 소송에 대한 행정처 문건이 공개된 후 청와대가 재판 관련 부적절한 요구 또는 요청을 한 것으로 의심된다면서 7월 27일 전원합의체에 이 사건을 회부하였고, 10월 30일에 대법원은 신일철주금이 강제징용 피해자에게 가 1억원을 배상해야 한다고 최종 결론을 내리게 된다.

이후 12월 5일에는 일본 미쓰비시중공업에 동원된 근로정신대 피해자들이 제기한 손해배상 소송 항소심에서 승소하였다. 이 판결은 지난 10월 30일 대법원이 판결한 1965년 한일청구권 협정으로 양국 간 피해배상과 보상이 이루어 졌어도

개인 간의 청구권과 책임을 살아있다 라는 법리에 의거한 판결이라 할 수 있는데, 현재 여성 근로정신대로 강제 동원한 미쓰비시, 후지코시, 남성들을 강제 징용한 신일본제철 등으로 상대한 한 소송이 14건 진행 중에 있다.

〈그림 2. 강제징용 관련 대법원 전원합의체 판결 추이〉

강제징용 소송 대법원 전원합의체 판결				
일제 강제징용 피해자 4명이 일본 신일본제철(현 신일철주금)을 상대로 낸 손해배상청구 소송 재상고심 판결				
	1·2심	대법원 (2012.5월)	파기환송심	대법원 전원합의체
일본판결의 국내효력 인정	인정 "일본법원의 확정판결은 국내에도 효력 인정"	불인정 "일제강점기 강제동원 자재를 불법으로 보는 대한민국 헌법의 핵심 가치와 정면으로 충돌"	불인정 유지	불인정 유지
신일철주금과 구 일본제철의 법적 동일성	불인정 "구 일본제철의 배상책임을 신일철주금이 승계했다고 인정할 근거 없다"	인정 "자산과 인력이 이전돼 동일한 사업을 계속했으므로 법적으로 동일한 회사"	인정 유지	인정 유지
1965년 한·일 청구권합정에 따른 배상청구권 소멸	불인정 "청구권협정에 의해 배상청구권 자체가 소멸했다고 볼 수 없다"	불인정 유지	불인정 유지	불인정 유지
징용 피해자들의 배상청구권, 시효완성으로 소멸	인정 	불인정 "피해자들이 이 사건을 제기할 시점까지 권리를 행사할 수 없는 객관적 장애사유 있었다"	불인정 "가해자의 주장은 신의성실의 원칙에 반하는 권리남용"	불인정 유지

장예진 기자 / 20181030 트위터 @yonhap_graphics 페이스북 tuneey.kr/LeYN1

자료/ 대법원 전원합의체 연합뉴스

전원합의체의 결론 이후, 일본 국내의 반응은 예상대로 강력했다. ‘65년 체제의 부정’, ‘한국과는 일을 하기 어렵다’ 등 강한 비판을 대응하고 있으나, 우리 정부는 삼권분립의 원칙으로 맞대응하고 있다. 이번 강제징용 관련 대법원 판결의 핵심은 불법강점이라는 점이다. 결국은 일본의 식민지 지배의 불법성에 귀결된다고 할 수 있다.

북일관계 개선은 진심 혹은 립 서비스?

6월 북미정상회담 이후 아베총리는 대북관계 개선에 대한 적극적 의지를 표명했다. 북일 정부 회담도 이어졌으나, 양국의 입장차를 확인하는데 그쳤다.

아베정부는 2012년 출범 이후 2002년 평양선언에 기초하여 납치문제 해결과 북핵 및 미사일 문제의 포괄적 해결을 대북정책의 기조로 상정하여 왔다. 김정은 시대에 들어 북한의 핵, 미사일 도발이 점차 빈도가 높아지자, 미국과 유엔의 제재와 더불어 일본 독자제재에도 박차를 가하기 시작하였다. 납치문제 해결 없이는 북일관계 개선은 없다라는 대북 강경정책으로 일관해 왔고 2017년 총선에서도 북풍몰이를 선거 전략으로 이용해 왔다.

그러나 6월 북미정상회담 이후 이러한 일본 정부의 태도가 변화되기 시작하였고 대화는 열려있으나 미국의 대북 방침에 따라 제재와 압박은 지속한다는 입장이다.

남북정상회담, 북미정상회담, 북중정상회담 등이 열렸으나 일본은 북한과 아무런 진전이 없자, 동북아 국제정세에 일본이 도태되는 것이 아닌가라는 이른바, 일본 소외(Japan Passing)론이 일기 시작하였다. 일본 여론은 아베총리가 발빠른 대처를 하지 못했다는 점을 비판하면서 아베정부의 대북정책에 대한 쓴소리를 쏟아 내었다. 이후 아베총리는 다양한 루트를 통해 북한과 정상회담을 할 수 있다는 의사를 전달하고 있다. 그러나 북한은 미국과의 관계가 우선이고 북미관계가 개선된다면 일본과 관계개선은 시간문제라고 생각하고 있기 때문에 북한로서는 북미관계 개선에 주력하고자 하는 입장이다. 이러한 북한의 속셈을 잘 알고 있기 때문에 일본로서는 북한과 대화하겠다는 의사를 전달하고 있으나 성사 가능성은 낮다고 보고 있는 것이 현실이다.

2. 2019년 전망 : 전후 70년 체제의 종결을 위한 노력

2019년 일본의 주요 정국일정으로 세 가지를 들 수 있다.

2019년 5월 1일 나루히토 왕세자의 즉위가 예정되어 있고, 2019년 7월에는 참의원 선거가, 2019년 10월에는 소비세가 8%에서 10%로 2% 인상될 예정이다.

북방영토반환에 대한 기대감이 증폭되면서 2019년도는 북방영토반환과 러일 평화협정의 체결의 성사가 외교적 관전 포인트라 할 수 있다.

헌법 개정을 위한 분위기 조성 및 추진

기시다 전 수상이 외조부인 아베총리는 헌법 개정에 대한 의욕과 신념이 매우 강하다. 이번 총재선거 승리 직후 갖은 기자회견에서도 헌법 개정을 가장 먼저 언급했고 3년이라는 임기 내에 헌법 개정을 달성하려면 여유를 두고 추진할 수 없는 상황이다. 아베총리의 개헌 시간표는 2018년 가을 임시국회에서 자민당 차원의 개헌안을 국회에 제시한 뒤 2019년 중 개헌을 이루고 2020년 새 헌법을 시행한다는 계획이다. 야당은 헌법 개정에 반대하는 입장이어서 자민당 차원에서 추진하려고 하나 국회의원 3분의 2이상의 찬성이 없으면 발의가 이루어지지 않는다. 따라서 자민당만으로는 개헌을 할 수 없기 때문에 야당을 설득하는 것이 중요하다. 아베총리는 평화헌법 조항인 헌법 9조 1항(전쟁포기)와 2항(전력의 보유불가)를 그대로 두고 자위대의 존재를 명기하는 내용의 개헌을 성공시킨 뒤 다시 2항을 삭제하는 이른바 2단계 개헌으로 추진하고 있다. 개헌에 대한 국민의 반감이 50%이상이고, 아베총리가 A급 전범인 기시다 전 수상의 손자라는 점에서도 오히려 아베총리가 헌법 개정을 강력하게 추진하는데 더 곱지 않은 시선으로 바라보는 국민들이 많이 있다.

현재로서는 2020년까지 헌법 개정은 사실상 불가능하다고 볼 수 있다. 다만, 앞으로도 아베총리는 아베총리의 지지층인 일본회의를 비롯한 보수성향의 지지를 얻기 위해서는 헌법 개정에 대한 필요성을 강조하고 개정을 위한 노력은 지속할 것으로 전망된다.

〈표 2. 2018년 10월 2일 개각 명단〉

이름	직책	나이	당선횟수·파벌
아베 신조(安倍晋三)	총리	64	중의원9선
아소 다로(麻生太郎)	부총리 겸 재무상	78	중의원13선, 아소파
이시다 마사토시(石田真敏)*	총무상	66	중의원7선, 무파벌
야마시타 다카시(山下貴司)*	법무상	53	중의원3선, 이시바파

이름	직책	나이	당선회수·파벌
고노 다로(河野太郎)	외무상	55	중의원8선, 아소파
시바야마 마사히코(柴山昌彦)*	문부과학상	52	중의원6선, 호소다파
네모토 다쿠미(根本匠)*	후생노동상	67	중의원8선 기시다파
요시카와 다카모리(吉川貴盛)*	농림수산상	67	중의원6선 니카이파
세코 히로시게(世耕弘成)	경제산업상	55	참의원4선, 호소다파
이시이 게이이치(石井啓一)	국토교통상	60	중의원9선, 공명당
하라다 요시아키(原田義昭)*	환경상	74	중의원8선, 아소파
이와야 다케시(岩屋毅)*	방위상	61	중의원8선, 아소파
스가 요시히데(菅義偉)	관방장관	69	중의원8선, 무파벌
와타나베 히로미치(渡邊博道)*	부흥상	68	중의원7선, 다케시타파
야마모토 준조(山本順三)*	국가공안·방재상	63	참의원3선, 호소다파
미야코시 미쓰히로(宮腰光寛)*	오кина와·북방영토담당상	67	중의원8선, 기시다파
모테기 도시미쓰(茂木敏充)	경제재생·인재만들기혁명상	62	중의원9선, 다케시타파
히라이 다쿠야(平井卓也)*	1억총활약·과학기술상	60	중의원7선, 기시다파
가타야마 사쓰키(片山さつき)*	지방창생상	59	참의원2선, 니카이파
사쿠라다 요시타카(櫻田義孝)*	올림픽상	68	중의원2선, 니카이파

※ 출처: 연합뉴스 10월 2일자 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181002073600073?section=search>

* 표시는 신입각료

아베총리는 지난 10월 2일 개각을 단행했는데, 다수의 각료가 친아베 세력으로 각료들의 비리와 자질부족, 과거의 부정한 행위들이 드러나면서 비판을 받고 있다. 이러한 상황에서 2019년 7월 참의원 선거가 예정되어 있는데, 국민적 지지와 신임을 받지 못한다면 참의원 선거에서 패배할 가능성도 있다. 그렇게 된다면 아베총리는 오히려 레임덕이 더 가까워 질 수도 있기 때문에 적절한 조율을 할 것으로 전망된다.

나루히토 왕세자의 일왕 즉위

현재 아키히토 일왕이 2016년 8월에 생전에 중도 퇴위를 하겠다고 발표하면서 일본 정부는 후속조치를 마련해 왔다. 아키히토 일왕은 2019년 4월 30일에 퇴위할 예정이다.



일본은 서력과는 별도로 연호를 사용하고 있는데, 즉위 보다 한 달 정도 빠른 4월 1일에 새 연호가 발표될 예정이다. 그러나 향후 일본 행정문서에는 나루히토 왕세자가 일왕 즉위 이후 모두 서력으로 통일하여 적용될 예정으로 있다.

소비세 인상

아베정부는 소비세를 현행 8%에서 10%로 인상할 방침이다. 이에 대한 국민 여론은 51%가 반대이고 찬성이 44%이다. 일본 정부는 소비세 인상 후 경지 위축을 막고자 현금을 사용하지 않는 캐시리스 결제 시 해당 금액의 일정부분을 포인트로 환원해주는 제도를 추진할 계획이나, 이에 대한 의견도 반대가 62%로 찬성 29%보다는 많았다.

10%의 소비세는 일반 소비자들에게 적지 않은 부담으로 작용할 전망이어서

소비의 저하가 지속된다면 아베노믹스에도 부정적 영향을 미칠 것으로 전망된다.

미일동맹 강화/정경분리의 일중관계/북방영토 반환과 러일 평화조약체결을 위한 노력

아베총리는 트럼프 대통령과 친분관계를 쌓기 위해 정상회담 및 전화회담 등 빈번한 접촉을 유지해왔다. 미일동맹 강화는 아베총리 집권 이후 지속적으로 강조한 부분이었으며, 대중국 견제와 북한의 도발 대응, 국제적 사회에서의 위상확보라는 측면에서 불가피한 부분이었다.

2019년도 미일 관계에서 주목할 만한 점은 북미관계의 진전과 러일 관계에 따른 미일동맹의 조율이라는 부분이다. 미일동맹 강화는 일본이 보통국가가 되기 이전까지는 미국의 동아시아에서의 영향력 확보와 일본의 안정적 안보유지의 측면에서 지속될 전망이다.

트럼프 대통령은 미일동맹을 강조하면서도 일본에 대해 무역흑자개선을 요구하는 등 경제적으로는 압력을 가해왔다. 이러한 트럼프 행정부의 보호주의 무역 정책에 대한 대응으로 지난 10월 27일 7년 만에 중국을 방문 하면서 시진핑 주석과 정상회담을 갖고 미국의 무역압력에 대해 중일 연대를 모색하였다. 남중국해 문제 등으로 중국과 갈등을 빚고 있었으나, ‘자유무역 수호’라는 한목소리를 내었다. 이것은 단기적으로는 트럼프 대통령의 대일 무역공세를 차단할 외교적 지렛대를 확보하고, 장기적으로는 세계 경제지형의 급속한 변화 속에서 세계 경제 2위인 중국과의 협력을 도모한다는 것이다. 이러한 정경분리의 일중관계는 일대일로에 대한 일본의 참여로 이어지면서 경제적 측면에서 일중 관계는 돈독해 질 것으로 예상된다. 그러나 남중국해에서의 중국과의 영토 갈등에 대해서는 단호히 대처하는 정책은 유지될 것으로 전망된다. 미국의 무역압박에 대한 일중 협력이지만, 일본과 미국은 중국의 영토 확장 및 동아시아에서의 영향력의 확대에는 견제하고 있기 때문에 이른바, 정경분리의 일중관계가 2019년에는 전개될 것으로 보인다.

2018년 11월 아베총리는 일소공동선언에 기초하여 북방영토 해결을 추진하겠다는 입장을 밝히면서 하보마이와 시코탄의 2개의 섬을 반환받고 평화협정을

체결할 가능성이 매우 높아졌다. 그러나 반환된 섬에 미군이 주둔할 가능성을 배제하기 어렵기 때문에 섬 반환 이후를 두고 러일 간 협의 및 미일 간 조율도 필요한 상황이다. 다만, 2개의 섬만 반환하고 나머지 2개 섬에 대한 반환 가능성이 없어진다면 국내적 반발과 함께 아베총리의 정치생명에도 치명적인 부담으로 작용할 가능성도 배제하기 어렵다. 2021년까지 임기가 정해진 아베총리의 입장에서 9년간 집권하면서 역사에 남을만한 외교적 성과를 남기고 싶은 것은 당연한 일이다. 2012년 제2차 아베내각 출범이후 아베총리는 현재까지 23회에 걸쳐 푸틴대통령과 정상회담을 가졌다. 이 숫자만으로도 아베총리라 북방영토 반환에 얼마나 공을 들이고 있는지 잘 알 수 있는 대목이다. 다만, 푸틴대통령의 결단과 미일 간 조율 등 정치적 결단이 크게 작용하는 것이기 때문에 전망은 그리 밝지 않다고 할 수 있다.

북한과의 관계개선은 북미관계의 향방에 좌우

2019년도 아베총리는 납치문제 해결과 북일 국교정상화를 위한 정상회담을 요구할 것을 보인다. 다만 북미관계 개선과 북핵문제의 진전에 따라 북일관계 개선의 속도도 연동할 것으로 전망된다.

납치문제 해결은 아베총리의 숙원사업이기도 한데, 강력한 북한에 대한 비난과 제재로 총리로서의 리더십을 발현해 왔던 아베총리로서는 납치문제 해결에 더욱 박차를 가할 것으로 보인다. 다만 북한은 2014년 스톡홀름 합의 이후 납치문제는 해결되었다는 입장이고 일본은 이를 받아들이지 못하고 있다.

아베총리는 북일 관계에 있어 납치문제의 해결의 기준을 너무 높였다고 볼 수 있다. 북일관계 개선을 위해서 납치문제의 해결 수위가 조절될 필요가 있으나, 현재의 여론으로서는 받아들이기 어려울 것으로 보인다.

그러나 2019년도 북미정상회담의 가능성이 높은 가운데, 북일 정상회담도 제2차 북미정상회담 이전에 개최될 가능성도 배제하기 어렵다.

한일관계는 투트랙으로

2019년도 한일관계는 그야말로 캄캄한 암흑이라고 할 수 있다. 위안부 합의에 대한 재검토 및 ‘화해와 치유재단’의 해체, 그리고 강제징용에 대한 대법원 판결로 인한 개인청구권 유지 등 1965년 한일 국교정상화 이후 역사문제가 한번에 분출된 것은 이례적이라 할 수 있다.

우선 2019년 한일관계는 위안부 합의로 받은 10억엔의 처리문제, 대법원의 판결을 두고 한일 양국이 정치적으로 어떠한 해법에 도달할까하는 점이 관전 포인트라 할 수 있다.

2015년 12월 위안부 합의로 받았던 10억 엔을 돌려준다고 한국정부가 밝히면서 이 문제를 놓고 다시 한일 간 갈등요인으로 등장할 전망이다. 10억 엔을 일본정부가 받을 가능성은 거의 없기 때문에 다양한 방안이 논의될 것으로 보인다.

또한 강제징용 대법원 판결에 대해 일본 정부는 65년 한일합의에 대한 부정이라며 강력하게 반발하고 있고 민간교류 등도 취소하면서 한국정부는 투트랙으로 일본정부는 원트랙으로 한일외교를 펼치고 있다.

현재 양국의 입장과 감정의 골이 깊지만, 과거를 돌이켜 보면 한일 관계는 그럼에도 불구하고 경제, 문화의 교류나 인적 교류는 지속적으로 발전해 왔다. 이러한 측면에서 볼 때 향후 한일관계는 정치외교와 경제문화라는 투트랙 노선이 유지되면서도 북한 문제에 대한 한일 공조체제는 돈독해질 것으로 전망된다.

푸틴 집권 4기의 야심찬 출발, 그리고 수많은 난관들

장세호

1. 2018년 평가 : 야심찬 시작, 그러나 가시적 성과 부재

푸틴의 3.18 대통령 선거 압승

2018년 러시아 최대의 정치일정은 3.18 대선이었다. 푸틴은 8명이 경쟁했던 대선에서 76.69%라는 압도적 득표율로 나머지 7명을 멀찌감치 따돌리고 당선을 결정지었다. 그는 이번 대선에서 전체 유권자 수의 과반을 초과하는 5천 6백만여 표를 획득하는 기염을 토했다.

3.18 대선에서 크렘린은 투명한 선거, 높은 투표율, 압도적 득표율 이상 세 가지를 핵심 과제로 설정했다. 장기집권에 대한 내외부의 비판과 피로감을 수치화된 국민 다수의 압도적 지지로 무력화하고, 집권 4기의 안정적 확립과 국정운영 동력을 확보하겠다는 의도였다. 대체로 이 목표들은 모두 달성된 것으로 판단된다. 첫째, 러시아와 국제 선거감시단체들이 논평한 것처럼 3.18 대선은 이른바 ‘깨끗한 선거’라는 관점에서 비교적 흠잡을 데가 없었다. 둘째, 이번 대선의 투표율은 2012년의 65.34%를 약 2.6% 상회하는 67.98%를 기록했다. 셋째, 푸틴은 자신의 네 차례 대선 참여 역사 가운데 가장 높은 득표율과 득표수를 기록하며 이론의 여지없는 압승을 거뒀다.

이러한 결과는 무엇보다 러시아가 외부의 적들(서방)에 의해 겹겹이 포위돼 주권을 위협 받고 있다는 이른바 ‘포위된 요새’ 개념 위에서, 이러한 상황을 돌파하기 위해 강력한 국가 지도자가 필요하다는 ‘푸틴 일병 구하기’ 논리가 주효한 결과로 평가된다. 결국 올해 대선을 지배한 것은 ‘지정학적 이슈’였다. 그리고 이번 3·18 대선은 러시아 국민의 ‘푸틴에 대한 평가·태도’가 중요했다기보다 ‘외부의 적대적 환경에 대한 평가·태도’가 판세를 결정한 선거였다.

푸틴, ‘국민복지 증진’을 내세우며 집권 4기 착수

2018년 5월 7일 푸틴 4기 정부가 공식 출범했다. 푸틴 4기 정부는 무엇보다 ‘국민복지 증진’ 등 국내 현안의 해결을 최우선 국정 과제로 제시했다. 이를 테면, 대선 직후 푸틴이 3월 19일 선본 공동의장들과의 면담에서 앞으로 “우리가 추진할 핵심 업무는 내부 현안이다”라고 강조한 데 이어, 메드베데프 총리도 4월 11일 對 의회 국정보고에서 6년간의 정부활동을 결산하면서 푸틴 4기 정부의 우선 과제로 ‘국민복지 증진’을 제시한바 있다.

실제로 푸틴은 5월 7일 대통령 취임과 동시에 ‘2024년까지 러시아연방 발전을 위한 국가목표와 전략과제’ 제하의 대통령 행정명령을 공포했다. 여기에는 푸틴 4기 정부의 9대 주요 국정과제, 그리고 그 달성을 위한 13개 우선 사업이 제시됐다.¹⁾ 이를 종합해보면, 푸틴 집권 4기의 정책적 핵심 목표는 첫째, 신성장 모멘텀 확보를 통한 저성장 국면 탈피, 둘째, 안정적 사회정책과 지역 개발 가속화를 통한 국민 생활수준 격차 완화, 셋째, 인프라 개발을 통한 성장기반 구축 이상 3가지로 요약될 수 있겠다.

또한, 푸틴은 경제의 역동적 발전을 뒷받침하기 위해 사회 전 분야에 걸쳐 자유를 확대하고 민주적 제도, 지방자치, 시민사회를 강화하면서 새로운 아이디어와 제안에 열린 국가를 만들겠다고 약속했다. 이는 정치·사회적 자유를 대폭 확대함으로써 국가적 발전을 견인하겠다는 구상이었다.

‘변화’ 보다는 ‘연속’에 방점 찍힌 푸틴 4기 정부 인적 구성

푸틴은 5월 7일 대통령 취임 직후 메드베데프를 총리로 지명하고 이튿날인 5월 8일 의회의 승인을 거쳐 총리로 공식 임명했다. 이후 5월 15일과 5월 18일 두 차례에 걸쳐 내각 각료 인선을 확정했고, 6월 13일부터 네 차례에 걸쳐 대통령실

1) 9대 주요 국정과제로 ① 인구의 자연적·지속적 성장세 유지, ② 78세까지 평균 수명 연장, ③ 실질 소득의 지속 성장, ④ 빈곤율 절반 감소, ⑤ 연 5백만 호 이상의 주거환경 개선, ⑥ 기술발전 가속화와 혁신기술기업 50% 증대, ⑦ 사회·경제 영역에서의 디지털 기술 도입 가속화, ⑧ 세계 5대 경제대국 진입, ⑨ 고생산성 수출 부문 육성이 제시됐다. 13대 우선 사업으로는 ① 인구, ② 보건, ③ 교육, ④ 주택·도시환경, ⑤ 자연환경, ⑥ 도로, ⑦ 생산성 향상 및 고용지원, ⑧ 과학, ⑨ 디지털 경제, ⑩ 문화, ⑪ 중소기업·개인사업자, ⑫ 국제협력·수출, ⑬ 인프라 개발이 명시됐다.

고위관료를 인선했다. 새로 구성된 내각은 총리 1명, 제1부총리 1명, 부총리 9명, 장관 22명(1명 겸직) 체계로 구성됐다. 대통령실은 실장 1명, 제1부실장 2명, 부실장 3명, 보좌관 10명, 자문위원 8명, 국가기관대통령전권대표 4명, 연방관구대통령전권대표 8명 이상 36명의 고위 관료로 구성됐다.

이번에 구성된 내각과 대통령실 고위관료 인선에서 다음과 같은 몇 가지 특징이 관찰된다. 첫째, 푸틴 집권 4기 정책 방향의 초점은 ‘변화나 개혁’보다는 ‘연속과 안정’에 놓여있다고 판단된다. 푸틴은 대선 시기부터 러시아의 ‘새로운 미래상’을 강조하면서 ‘강력한 상황 변화’에 대한 의지를 표출한 바 있다. 하지만 이번에 새로 구성된 내각과 대통령실은 기존에 비해 크게 달라지지도 않았으며, 바뀐 영역도 극히 지역적이고 부분적 영역에 집중됐을 뿐이었다.

둘째, 행정부 내 세력 구도는 강한 대통령실과 실무형 내각의 구도가 지속될 것으로 보인다. 푸틴 집권 3기부터 이어져온 대통령실이 국가 노선의 설계·입안을 주도하고, 내각이 그 구현을 위한 기술·실무적 부분에 주력하는 역할 분담 구조는 변함없이 유지될 것으로 보인다.

셋째, 현 내각과 대통령실의 과도적 성격이 강하다는 데 주목할 필요가 있다. 이번 내각과 대통령실이 기존의 조직 구조와 인적 구성에서 크게 달라지지 않은 것은 복잡하고 불확실한 대외환경, 푸틴의 리더십 특성, 후계 구도 등 다양한 요소들이 작용한 결과이다. 실제로 현재 사법체계 개혁 문제, 법질서수호기구 조직 개편 문제 등에 대한 논의가 모두 동결된 상태이다. 사실 이 문제들은 모두 푸틴의 후계 문제와 직간접적으로 연관되어 있는바 현 내각·대통령실에 주어진 시간은 2021년 총선 즈음까지로 판단된다.

넷째, 현재 엘리트 집단 사이에 안정성이 유지되고 있는 것도 특기할 만하다. 2018년 3.18 대선을 앞두고 많은 서방 학자들과 언론인들이 푸틴의 마지막 임기가 시작되면 엘리트 간 경쟁과 갈등 양상이 불가피하게 가열되고 가시화될 것이라 전망했다. 하지만 엘리트 파벌 간 대립·갈등의 수위는 여전히 통제 가능한 수준으로 보이며, 아직까지는 이들 사이의 세력균형 체제가 유지되고 있는 것으로 판단된다.

연금개혁 추진, 합리적 선택이었으나 예상을 뛰어넘는 역풍 초래

앞서 언급한 것처럼 푸틴 4기 정부는 안정적 경제성장과 국민복지 증진을 핵심 국정 과제로 내세우며 출범했다. 이를 위해서는 막대한 재원이 소요될 수밖에 없었고, 이를 뒷받침하기 위해 러시아 재무부는 향후 3년간의 예산 계획을 수립·발표했다. 대체로 에너지 부문에서의 수익을 예비 기금으로 축적하고, 非 에너지 부문에서의 손실을 최소화하는 하는 한편, 국가부채의 증액을 통해 투자 지출 비용을 확보한다는 계획이다.

이와 함께, 푸틴 4기 정부는 무엇보다 재정 운용 부담 축소를 위해 90년 만에 연금개혁을 적극 추진했다. 실제로 압도적 대선 승리를 바탕으로 국정장악력이 가장 높은 집권 4기 초에 그동안 여러 필요성에도 불구하고 저항 여론을 고려해 추진하지 못하던 묵은 과제를 해결하겠다는 전략은 매우 합리적이었다. 실제로 러시아 정부는 연방정부의 재정 부담 심화, 국민의 평균 수명 연장을 명분으로 1930년대부터 유지돼온 기존의 정년 연령의 연장을 추진했다. 당국은 2019~28년까지 순차적으로 남성은 60세에서 65세로, 2019~34년까지 여성은 55세에서 63세로 정년을 연장하겠다는 계획을 발표했다.

그러나 저항 여론의 분출 수준은 러시아 당국의 기대를 훨씬 뛰어넘었다. 노동조합과 재야를 비롯해 체제야당들까지 연금개혁에 반대하는 다양한 시위를 조직하고, 심지어 연금개혁에 대한 국민투표까지 추진되기에 이르렀다. 실제로 “연금 받을 때까지 살고 싶다!”는 시위대의 구호는 사회주의적 전통이 강한 러시아에서 연금개혁 추진이 얼마나 강한 저항을 불러오는 지를 여실히 보여줬다.

그 결과 연금개혁을 밀어붙인 연방정부는 물론이고 난공불락의 요새처럼 보였던 푸틴의 지지율도 60% 초까지 크게 떨어졌다. 당연히 연금개혁이 푸틴의 장기 집권과 경제적 정체 상황에 대한 국민들의 불만을 폭발시키는 일종의 ‘뇌관’이 되는 것은 아닌가 하는 우려가 제기됐다. 이에 푸틴은 8월 말 대국민 담화를 통해 여성의 정년 연령을 원안인 63세에서 60세로 낮추는 것을 비롯한 타협안을 제시했고, 러시아 의회는 9월 말 연금개혁 수정법안을 최종 승인했다.

9.9 지방선거의 이례적 결과와 당국의 지역 장악력 제고 노력

2018년 9월 9일 지방선거가 실시됐고, 최근 총·대선 결과와 상반되는 이례적 결과가 발생했다.

여당 통합러시아는 7개 지역구의 국가두마 의원 보궐선거에서 5곳에서 승리했지만, 2곳을 공산당과 자민당 후보에게 빼앗겼다. 또한, 22개 연방주체 지역 수반 선거에서 16곳에서 승리했지만, 2곳에서 야당 후보에게 패배했다. 4곳에서는 50%의 득표를 확보하지 못함으로써 2차 결선 투표가 치러졌다. 그 결과, 블라디미르 주, 하바롭스크 변경, 하카시아 공화국에서 야당 후보가 주지사에 당선됐고, 연해주 변경 지사 선거가 무효처리 됨에 따라 해당 지역은 12월 16일 재선거를 앞두고 있다. 16개 연방주체 지역의회 선거에서도 통합러시아가 13곳에서 정당명부 득표율에서 1위를 기록하기는 했지만, 3곳에서 공산당에 1당 지위를 빼앗겼을 뿐만 아니라, 11곳에서 50% 이하의 정당명부 득표율을 기록하는 저조한 성적을 거뒀다.

이러한 결과는 무엇보다 연금개혁 등 국내정치 이슈에 대한 러시아 유권자들의 불만 심리가 적극적으로 표출된 결과로 판단된다. 최근 수년간 러시아에서 치러진 선거들은 2014년 우크라이나 위기 이후 당국의 대외노선에 대한 ‘국민 투표’적 성격이 강했지만, 이번 지방선거에서는 국내정치 이슈가 대외 이슈를 압도했다. 특히, 4곳의 주지사 2차 결선 투표 결과는 러시아 유권자의 크렘린과 당국에 대한 강한 불만을 여실히 보여줬다. 이들은 후보나 공약에 대한 평가 차원보다는 크렘린과 당국에 대한 불만 표출 차원에서 야당 후보에게 표를 던졌다. 또한, 그동안 보증수표로 여겨졌던 ‘푸틴 효과’가 효력을 발휘하지 못한 것도 특기할 만하다.

그러나 이번 지방선거 결과가 푸틴 집권 4기의 향방에 즉각적·직접적 위협이 되지는 않을 것으로 판단되며, 현재 당국의 입지가 ‘붕괴’되었다기보다는 상당부분 ‘축소’되었고 보는 것이 정당하다.

현재 러시아 당국은 지방선거의 후과와 그 파급을 최소화하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있으며, 그 일환으로 9~10월 사이 7개 지역 주지사에 대한 교체를 단행했다.

미국과 관계개선 원하지만 돌파구 만들 수 없는 안타까운 현실

2018년에도 러시아는 미/서방과 결끄러운 관계를 지속했다. 양국은 오바마 정부 2기부터 본격화된 이른바 ‘신냉전’적 분위기의 전환을 위한 돌파구를 쉽사리 마련하지 못하고 있다.

러시아와 미국은 각각 상대국가와의 관계 개선 필요성을 매우 높게 인식하고 있다. 먼저, 트럼프 대통령은 대선 후보 시절부터 ‘미국우선주의’ 구현에 있어 중국, EU, 이란을 핵심 경쟁 요소로 간주했다. 트럼프의 관점에서 러시아는 공교롭게도 이들 3개 미국의 ‘적’을 통제·관리하는 지렛대 또는 파트너 역할이 가능했다. 다음으로, 푸틴 대통령 역시 집권 4기를 시작하면서 미래 관계의 현상유지 또는 관계 개선 기회 마련이 절실했다. 푸틴 집권 4기 러시아 정부의 최우선 과제는 ‘국민복지 증진’으로 이를 위해서는 안정적 대외환경 구축이 매우 중요했다. 안정적 사회·경제 정책의 추진과 자원 확보를 위해서도 더 이상의 추가 제재를 방지할 필요가 있었다.

이처럼 양측의 이해관계가 수렴되면서, 미국과 러시아는 상호 양보할 수 있는 카드가 제한적이었음에도 불구하고, 관계 정상화의 물꼬를 트기 위해 7월 16일 헬싱키에서 트럼프-푸틴 간 단독 정상회담을 개최했다. 양 정상은 다양한 글로벌·지역 현안을 논의했고, 시리나 내에서의 건설적 군사협력, 미래경제인협회 창설, 반테러 실무 그룹 설치, 양국 간 문화 교류 확대, 에너지 분야 협력, 전략무기 통제·감축 논의 재개 등을 합의했다. 그러나 공동기자회견 시 트럼프 대통령이 러시아의 미 대선 개입 사실을 부정하고 양국 관계의 파경 원인이 미국에 있다는 식으로 발언하면서 미국 내에서 엄청난 후폭풍을 초래했다. 그 결과, 미래 정상회담의 긍정적 성과도 크게 반감될 수밖에 없었다.

현재에도 미국 내에서 러시아의 미 대선 개입에 대한 특검 수사가 진행 중인 가운데 2014년 우크라이나 위기 발생 이후 시작된 대러 제재의 확대, 2018년 3월 스크리팔 부녀 암살 미수 사건 이후 대립 관계 심화, 미국의 일방적 이란핵합의 탈퇴와 INF 협정 파기 선언, 러시아의 서·동부 국경 인근에서의 대규모 군사훈련, 케르치 해협 내 우크라이나 군함 나포 사건 등으로 양측 사이의 대립·갈등이 지속·심화하고 있다.

중국과의 정치·경제·군사 등 다방면의 전략적 협력 강화

러시아는 미국과 달리 중국과는 2018년에도 긴밀한 협력을 이어갔다. 푸틴은 6월 8일 베이징에 방문해 시진핑과 정상회담을 갖고 양국 간 공고한 전략적 동반자 관계를 과시했다. 이와 함께, 푸틴은 6월 9일과 10일 양일간 칭타오에서 개최된 상하이협력기구 정상회의에 참가했다. 회의에서 러중 양국은 한반도 평화 프로세스 진행 과정에서 긴밀한 공조 체제를 재확인했고, 미국의 이란핵합의 파기 문제와 미중 무역경쟁 문제 등에 대한 공동 보조를 약속했다.

8월 22일에는 트루트네프-후춘화가 부총리급 회담을 가졌다. 중국 동북 지역과 러시아 극동·바이칼 지역 정부 간 제2차 협력회의가 진행됐는데 통관 간소화, 항구·자원 개발, 농업 현대화, 제조업 등에서 투자 협력 확대를 통한 러중 간 무역 협력 강화 계획 등 양국 간 소통과 교류, 실무 협력 강화 방안이 논의됐다.

러중 간 군사적 결속도 더욱 강화됐다. 2018년 4월 초 러시아가 중국에 S-400 트리უმ프 첫 인도분을 제공했고, 8월 말에는 러시아의 군사훈련인 ‘보스톡-2018’에 중국 인민해방군이 참여하여 큰 주목을 받았다. 러시아의 군사훈련에 중국이 참가한 것은 35년 만에 처음 있는 일이었으며, 非군사동맹국의 참여라는 점에서도 큰 의미가 있었다. 9월 11일부터 15일에는 ‘자바이칼스키’ 러중 연합군사훈련이 진행되기도 했다.

경제적 측면에서도 러중 사이의 밀착은 강화되고 있는 추세이다. 2018년 상반기 러중 교역량이 1,000억 달러를 돌파했고, 이는 2017년 상반기에 비해 50% 증가한 수치였다. 실제로 6월 푸틴의 방중 시 러시아는 중국과 3조 4천억원 규모의 원자력발전 협력 계약을 체결했고, 중국의 창어-4호 달탐사 프로젝트에 사용될 방사성 동위원소 열전기 발전기(RTG) 공급에 합의한 바 있다.

이러한 러중 간 전략적 협력의 강화에는 첫째, 非서방 대륙국가로서 미/서방 진영으로부터 가치·체제의 측면에서 배척 경험의 공유, 둘째, 현상변경, 즉 ‘다극적 국제질서’의 수립이라는 전략적 목표 공유, 셋째, ‘미·서방’ 對 ‘러·중’ 간 구조적 경쟁 심화라는 배경이 작용하고 있다.

‘실용주의적 신전방위 노선’ 견지 속 시리아에서 가시적 성과 획득

2018년 러시아는 터키, 시리아, 사우디아라비아, 이스라엘, 인도, 베트남 등 ASEAN과 협력을 지속적으로 확대했다. 특히, 시리아 내전이 ‘사실상’ 정부군의 승리로 귀결됨에 따라 러시아의 시리아, 중동 내 입지가 현격히 강화됐다.

러시아는 2015년 9월 시리아 내전에 개입한 이후 시리아 정부군을 지원했고 2016년 12월 알레포를 탈환함으로써 내전에서 우위를 확보했다. 이후 터키, 이란과의 긴밀한 협의 속에서 아스타나 형식의 평화협정을 주도했고, 8차례 회담을 통한 4곳의 안전지대 조성 합의, ‘시리아국민대화대표자회의’ 개최 합의를 이끌어냈다. 2017년 12월 푸틴의 명령으로 러시아군 상당 부분이 본국으로 철수했으나, 시리아 정부군에 대한 러시아의 지속적·전폭적 지원으로 2018년 말 현재 시리아군은 미군 주둔 지역과 북서부 이дли프 주 일대를 제외한 반군 점령지 대부분을 회복했으며 승전을 눈앞에 두고 있다.

이를 통해, 러시아는 다음과 같은 몇 가지 중요한 성과를 획득했다. 첫째, 시리아 정부의 존속을 통해 중동·지중해 지역에서 러시아의 정치·군사적 영향력 투사 통로를 유지할 수 있게 됐다. 둘째, 중동 내 행위자들에게 자국에 대한 신뢰 구축과 이들과의 원만한 관계 형성을 통해 중동 내 영향력을 비약적으로 증대했다. 현재 중동 내 주요 행위자들은 상호 적대·대립관계에 있으면서도 각각 서로 다른 이유로 러시아의 효용을 높게 평가하고 관계 강화를 추구하고 있다. 셋째, ‘국제 보수주의’의 수호자로서 주권 불가침, 내정 불간섭 등을 강조하며 권위주의체제가 대부분인 중동 지역에서 안정자로서 입지를 구축했다. 넷째, 기존의 전통적 안보 공간 이외에 여러 지역 분규에 직접 개입할 수 있는 능력을 현시함으로써 글로벌 강대국으로서 위상을 과시했다. 다섯째, 시리아 내전 참여를 통해 러시아군이 전투경험을 획득하고 러시아 군사무기의 우수성을 과시했다.

다만, 러시아는 시리아 내 군사적 우위 구조를 토대로 아스타나 형식의 평화협정과 전후복구 협상을 주도할 것이나 미군의 시리아 내 주둔 지속, 터키-쿠르드 민병대 간 대립·갈등, 이스라엘-이란 간 갈등 문제 등 복잡한 역내 세력관계를 고려할 때 시리아 내전의 완전한 종결과 평화협정 체결, 내전 복구협상은 단기간 내에 종료되기 보다는 상당 기간 지속될 것으로 예상된다.

한반도 정세의 긍정적 전환 환영하며 개입 기회 모색

2018년 북한 김정은 국무위원장의 신년사 발표와 한국의 평창동계올림픽 개최를 기점으로 세 차례의 남북 정상회담, 한 차례의 북미 정상회담, 세 차례의 북중 정상회담이 개최되는 등 한반도 정세가 말 그대로 숨 가쁘게 전개됐다.

러시아는 자국의 중장기적 발전을 위해 한반도의 긴장 완화와 평화 유지에 깊은 이해를 공유하고 있으며, 그동안 북핵 문제가 다자 틀에 입각하여 평화적이며 정치·외교적 방식으로 해결되어야 한다는 입장을 견지해왔다.

다양한 자료를 종합해볼 때, 러시아는 대체로 북한이 핵·미사일 시험 동결과 핵시험장 폐쇄와 같은 이른바 ‘미래핵’의 포기 조치, 그리고 핵 시설과 물질에 대한 신고와 불능화 등 이른바 ‘현재핵’의 포기 가능성은 인정하는 것으로 보인다. 하지만 북한이 현존 핵무기와 ICBM 등 중장거리탄도미사일의 전량 폐기라는 이른바 ‘과거핵’까지를 포괄하는 ‘완전한 비핵화’를 과연 받아들일 것인가에 대해서는 회의적 시각을 견지하고 있는 것으로 보인다. 즉, 북한이 핵보유를 묵인 받으면서도 미국과의 관계개선을 달성하는 인도 모델을 추구한다고 보는 것이다.

러시아는 기본적으로 2018년 1월 1일 김정은의 신년사 발표를 시작으로 평창 동계올림픽, 4.16 판문점, 5.26 판문각 남북정상회담, 6.12 싱가포르 북미 정상회담에 대해 한반도 내 긴장의 완화와 주요 행위자 간 신뢰 구축의 측면에서 적극적인 환영의 뜻을 표했다. 또한, 러시아는 한반도 평화체제 구축 논의에 대해서는 적극성을 나타내지 않는 반면, 한반도 정세의 진전 과정에서 동북아 다자안보 체제 구축 필요성을 적극 피력하고 있는 상황이다. 실제로 6.12 북미 정상회담 이후 러시아 외무부는 “동북아 모든 국가의 합법적 이익을 고려하면서 ‘공고한 평화·안보 메커니즘’ 창출을 목표로 하는 다자 협의 방식을 모색할 때”라고 강조한 바 있다.

2018년 한국과 러시아는 6월 22일과 11월 14일 두 차례 정상회담 개최와 9월 초 이낙연 총리의 동방경제포럼 참석, 10월 초 마트비엔코 상원의장의 방한 등 고위급 인사 교류와 11월 초 한러지방협력포럼 개최 등 폭넓은 교류·협력을 추진했다. 러시아는 북한과도 수교 70주년을 맞아 2018년 한 해 동안 김영남 최고 위원회 상임위원장의 2018 러시아 FIFA 월드컵 개막식 참여, 마트비엔코 상원의장의 방북 등 다양한 형태의 협력을 지속했다.

러시아는 남북한 등거리 정책을 일관되게 추진하는 가운데 비록 한반도 정세의 전개 과정에서 큰 존재감을 보여주지는 못했지만 한반도 정세의 긍정적 전환을 환영하며 조심스럽게 개입 기회를 모색한 것으로 평가된다.

2. 2019년 전망 : 정치적 불안정 요소 제거와 우호적 대외환경 조성 주력

‘안정 속 혁신’ 기조 속 정치적 불안정 요소 제거에 주력

러시아는 국내적으로 ‘안정 속 혁신’을 강조할 것으로 예상된다. 역동적 경제 발전을 위한 토대 구축과 ‘국민 삶의 질’의 실질적 향상을 내세우고 있지만 전면적 개혁의 추진보다는 기존 정책 기조가 유지되는 가운데 부분적 개혁이 추진될 것으로 보인다.

무엇보다 연금개혁을 통해 본격적으로 표출되기 시작한 당국과 여당에 대한 반감, 그리고 민심의 질적 변화에 대처하기 위한 노력이 경주될 것이다. 현재 푸틴의 국정수행지지도는 연금개혁의 파고 속에서도 약 60%를 상회하는 비교적 안정적 수준을 유지하고 있다. 다만, 9.9 지방선거, 특히 4개 지역 주지사 2차 투표 과정에서 나타난 민심의 모습은 비단 연금개혁뿐만 아니라 낙후한 지역경제와 낮은 삶의 질에 대한 상당한 분노를 함축하고 있다. 이는 단순한 수치로 표현될 수 없는 민심의 질적 변화, 즉 푸틴과 푸틴체제에 대한 전략적·수동적 지지가 더욱 강해지고 있음을 의미한다. 이는 향후 정국 변화 상황에 따라 더욱 적극적인 비판과 지지 회수로 이어질 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 러시아 당국은 나발니를 비롯한 재야의 반정부 시위 기도를 원천 봉쇄하기 위해 우선적 노력을 기울일 것으로 보인다. 이와 함께, 9.9 지방선거에서 나타난 체제야당의 ‘일탈행위’와 관련하여 당근과 채찍을 혼용하여 주요 3야당의 안정적 관리에도 상당한 관심을 쏟을 것이다. 또한, 집권 4기 착수와 함께 푸틴이 약속한 사회 전 분야에 걸친 자유의 확대, 민주적 제도, 지방자치, 시민사회의 강화보다는 다양한 기제를 활용한 사회적 통제가 두드러질 것으로 예상된다.

중요한 정치일정으로는 2019년 9월 8일 지방선거가 예정되어 있다. 2018년 11월 말 기준으로 18개 연방주체 수반 선거와 13개 연방주체 의회 선거 등 다양한

선거가 예정되어 있다. 특히, 연방 차원에서 매우 중요한 의미가 있을 뿐만 아니라 최근 저항 시위의 메카로 부상하고 있는 상트페테르부르크 시장 선거도 치러질 예정이다. 러시아 당국은 올해 9.9 지방선거에서 나타난 ‘이변’이 반복되지 않도록 하기 위해 전력을 다할 것으로 보인다. 무엇보다 상트페테르부르크 시장 선거와 극동·시베리아 지역 선거에 역량을 집중할 것이다. 장기적으로는 지방 차원의 선거제도 개편이 모색될 가능성이 있다. 2018년 지방선거에서 예상 밖의 결과가 도출된 만큼 러시아 당국이 전례에 따라 점차적으로 주지사 직선제를 간선제로 전환하도록 유도하거나 ‘2차(결선) 투표제’를 폐지하는 방법도 모색될 수 있다.

지역 차원의 인적 쇄신, 즉 주지사 교체도 지속될 것으로 전망된다. 대체로 2019년 주지사 선거 승리, 세대교체, 테크노크라트 선호, 푸틴 측근 인사의 경력 상승 통로 마련, 핵심 기업과 엘리트 파벌 간 세력균형 등의 요소가 복합적으로 작용할 것을 판단된다.

러시아 주요 엘리트 파벌 간 세력균형 체제는 당분간 큰 파열음 없이 유지될 것으로 보인다. 단기적으로 푸틴의 후계 문제가 크게 부각될 가능성은 매우 낮지만 체제, 파벌, 인물 차원에서 후계체제 구축 상황에 주목할 필요가 있다.

기존 대외관계 틀 유지 속 한반도 영향력 강화 기회 모색

2019년에도 러시아의 ‘실용주의적 신전방위’ 대외 노선의 기초는 큰 틀에서 변함없이 유지될 것이다. 러시아의 전략적 목표는 다극질서의 독자적 축 담당과 장기적 국가발전에 우호적 대외환경 조성으로 압축된다. 지역적 차원에서는 근위 지역(유라시아)에서 국익 수호·확대, 미/유럽에 대한 협력·견제 혼용, 아태 지역과의 협력 강화를 강조하고 있다.

미중 간의 전략적 경쟁의 심화는 러중 밀착과 양국 관계 강화를 촉진하는 핵심 요소이다. 현재의 미중 무역 분쟁이 올해 말 또는 내년 초 다소 완화될 가능성이 크지만 트럼프의 중국에 대한 불신과 적대감은 생각보다 큰 것으로 판단된다.

이런 점에서 미국의 ‘逆 닉슨 전략’(연리제중 전략)은 러중 관계의 이완을 촉진하는 요소이나 그 현실적 구현 가능성은 크지 않아 보인다. 만약 헨리 키신저의 제안처럼 미국이 파격적 방법으로 대러 접근을 시도한다면 러중 관계에 일부

균열이 발생할 수도 있을 것이다. 그러나 미국 조야의 광범위한 反러 정서와 미국 내 국내정치적 상황을 고려할 때 트럼프 행정부가 러시아에 제공할 수 있는 중국을 뛰어 넘는 수준의 ‘인센티브’나 ‘신뢰감’이 매우 제한적인 상황이다.

따라서 미러 관계는 일부 개선 계기를 마련할 수는 있을 것이나 근본적인 변화를 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 올해와 마찬가지로 최악의 상황을 회피하고자 하는 양국 정부의 노력 속에 정체 상태가 계속될 것으로 전망된다. 이와 관련하여, 우크라이나 위기의 지속, INF 협정 폐기 등 양국 관계 전개에 부정적 영향을 미칠 요소들이 더 눈에 띈다. 대체로 우크라이나 동부 지역 내 군사적 긴장 상황의 완화·해소가 요원한 가운데, 2018년 말 발생한 러시아-우크라이나 간 케르치 해협 충돌 사례가 보여주듯 양국 간의 국지적 충돌이 러-우 사이는 물론 러시아와 미/서방 대립·갈등을 지속·심화시킬 요소로 작용할 가능성이 커 보인다. 또한, 최근 미국이 INF 협정 탈퇴를 공식화함에 따라 미러 양국 사이의 글로벌 전략균형, 군비통제 문제에 대한 힘겨루기가 본격화할 것으로 예상된다. 다만, 글로벌 차원에서 양국의 군사적 위상을 고려할 때 해당 논의가 극단적 결과보다는 어느 정도 새로운 형태의 타협적 결과물을 도출할 것으로 전망된다.

사실 탈냉전기 미중러 ‘트라이앵글’의 전략적 성격은 동맹 혹은 대결이라는 이분법적 구조가 아니며, 러중 양국은 ‘이념’이 아닌 ‘각자의 국익’이라는 현실적 동기를 중심으로 관계를 형성하고 있다. 특히 ‘각자의 국익’에서 핵심은 미국과의 관계 설정 문제로 러중 양국은 모두 미국과 극단적 대결구도를 원하지 않기 때문에 미중러 3각관계는 경쟁과 협력이 공존하는 관계를 특징으로 한다. 그럼에도 불구하고, 러시아는 당분간 중국에 대한 오랜 불신, 경계, 위협에도 불구하고 대중 밀착, 관계 강화 정책을 강화할 수밖에 없을 것으로 예상된다.

한반도 문제와 관련하여, 미국의 중국에 대한 견제가 심해지면서 러시아가 한반도 비핵화 이슈에 개입할 수 있는 공간이 다소 확대될 것으로 예상된다. 사실 러시아는 그동안 한반도 문제를 자국의 우선적 대외 이슈로 상정하지 않았고, 중국과의 전략적 공조를 통해 해당 문제에 접근해왔다. 사실 한반도 문제를 좌우할 힘도 의지도 부족했던 셈이다. 다만, 최근 중국이 미국의 고강도 압박을 고려하여 한반도 문제에서 반걸음 물러나면서 러시아가 적극성을 발휘할 수 있는 전략적 공간을 확보했다. 향후 러시아는 현재의 한반도 비핵화·평화구축 프로세스가

자국이 제시한 로드맵에 의해 긍정적으로 진전하고 있다는 논리에 의거해 개입의 논리적 근거를 확보하고, 북미 간의 건설적 협의를 중재·촉진하는 역할을 자임하면서 궁극적으로 동북아 다자안보체제 구축 논의를 주도하기 위한 준비작업을 착실히 수행할 것이다.

2019년 한국과는 2020년 수교 30주년을 앞두고 다양한 교류·협력 사업을 통해 전략적 동반자 관계의 심화·발전을 모색할 것이다. 일차적으로 2018년 6월 문재인 대통령의 모스크바 방문에 대한 답방 형식으로 2019년 상반기에 푸틴 대통령의 서울 방문과 정상회담이 예정되어 있다. 9월 동방경제포럼에 문재인 대통령과 김정은 국무위원장을 동시에 초청해 한반도 정세의 진전과 남북러 3각 협력에 대한 논의도 구체화하려 할 것이다.

유럽주의의 강화와 그 명암

조은정

1. 2018년 평가 : 유럽적 가치의 쇠퇴와 우경화 경향 강화

2018년 유럽의 정세는 대규모 난민 유입이라는 외적 도전을 맞아 사회통합이 더 힘들어졌고 고질적인 낮은 경제 성장률과 높은 실업률로 말미암아 그동안 유럽인들이 자랑스러워했던 휴머니즘, 연대의식, 박애주의와 같은 유럽적 가치를 스스로 버리고 우경화 경향이 강화되었다고 평가할 수 있다. 2018년은 브렉시트와 난민 문제로부터 불거진 유럽군 창설과 우경화라는 유럽주의의 명암(明暗)으로부터 유럽 스스로의 역할과 EU/유럽 공동 정체성을 시험받는 해였다. 12월 브렉시트 최종합의안에 이르기까지 영국과 유럽연합 27개국들 간의 지난한 협상과정은 유럽통합 70년사에서 계속되어 온 국가주권과 초국가적 주권간의 줄다리기의 요약판이라 해도 과언이 아니었다. 그 후폭풍으로 유럽 정체성과 관계되는 이슈들이 유럽 각국 선거를 맞아 폭넓게 논의되었으며 그 결과 독일과 이탈리아 등에서 포퓰리스트 정당들이 득세하였다.

또한 미국 트럼프 행정부의 ‘미국 우선주의’정책 기조에 따라 대서양 동맹에 기반한 유럽과 미국 간의 오랜 군사안보 협력의 전통은 시험대에 올랐다. 이에 따라 ‘대서양주의’와 ‘유럽주의’라는 유럽의 두 전통적 외교정책 기조들 간의 견제와 갈등관계가 단순히 미국, 러시아, 중국과 같은 강대국과의 관계뿐만 아니라 이란이나 북한과 같은 주요 쟁점 사안들에서 분명히 나타났다. 유럽연합의 공동 외교안보전략의 방향을 가늠하는 두 기조 간의 선호도를 조율하기 위해 EU 회원국들 사이의 정쟁은 앞으로도 불가피할 것이다. EU 회원국들 간의 외교안보 분야에서의 긴장은 치열해지겠지만, 궁극적으로는 유럽의 공동외교안보정책을 재확인하고 나아가 공동의 유럽 정체성을 강화하는 방향으로 수렴될 것으로 전망된다.

동시에 충분히 민주적이지 않은 기존의 질서에 대한 대중의 불만을 극우주의가 SNS와 같은 매체를 통해 쉽게 비집고 들어오는 경향은 2018년 더욱 강화되었다. 앞으로도 최근의 사회 불안 속에 심화될 가능성이 높다는 점에서 범유럽적 현상으로 장기화될 가능성이 높아 보인다. 인도적 난민 수용과 같은 유럽적 가치를 수호하기 위해 추진해 온 EU와 각국의 규범에 입각한 정책은 증가한 사회적 비용에 대한 대중의 현실적 불만을 잠재우기는 쉽지 않을 것이기 때문이다. 특히 비셰그라드 4국(V4: 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리)은 ‘유럽으로 회귀’한지 30년이나 되었지만 EU의 공동외교안보정책에 역행하고 있다. 이들은 EU의 인도적 난민 수용 권고안에 가장 소극적인 태도를 취하고 있는 대표적인 국가들이다. 구 사회주의 국가들에서 벌어지고 있는 SNS 여론전은 ‘하나의 유럽’에 대한 이상과 유럽적 가치 질서(민주주의)의 향방이 좌우될 것이다.

2. 2019년 전망 : 유럽피안 드림의 중대한 갈림길

브렉시트: 영국의 EU 탈퇴

영국과 EU는 브렉시트 협상을 1단계(이혼쟁점)와 2단계(미래관계)로 나누어 진행해 왔다. 2017년 12월 8일로 1단계가 마무리 되었고, 2018년 11월 13일 브렉시트 이후 영국-EU 미래관계에 대한 초안에 영국과 EU가 잠정합의함으로써 2단계도 실질적으로 막바지에 다다랐다. 이는 영국 의회 비준 등 정치적 승인절차를 거치면 2013년 보수당 캐머런 총리가 브렉시트 를 공식화한 지 6년 3개월, 2016년 6월 영국의 브렉시트 찬성 국민투표 이후 2년 반, 2017년 영국과 EU가 탈퇴 협상을 시작한 지 1년 반 만에 영국의 EU 탈퇴 협정이 마무리되는 것이다. 각 단계별 협상 진행 과정을 살펴보면 다음과 같다.

1단계 협상 합의의 주요 내용은 재정분담금으로 400-450억 유로를 부담하고 양측 거주민들의 거주권을 상호 보호하며, 북아일랜드의 국경 통제를 방지하는 세 가지로 요약된다.¹⁾ 1단계 합의에 앞서 영국 정부가 2017년 2월 백서에서 EU에 제시한 브렉시트 협상 원칙은 총 12가지로 이주자 감독 강화, 親 비즈니스

1) 김도연, “EU 정상회의, 브렉시트 협상 결렬돼” KOTRA 해외시장 뉴스(2018. 10. 25).

협상, 양보 없는 퇴장을 주요 골자로 하고 있다.²⁾

그 정책적 함의를 살펴보면 첫째, 영국은 EU의 난민 유입 규제 및 할당에 관한 다양한 조치로부터 구속되지 않을 것이며 오히려 영국 의회의 입법권과 국가 주권에 의해서만 통치된다는 것을 천명한 것으로 해석된다. 이처럼 반듯한 원칙에도 불구하고 이미 자유로운 이동의 원칙으로 많은 수의 EU시민들이 영국에, 또한 영국인들이 EU국가에 학업과 생계, 관광 등 다양한 목적으로 거주하고 있으므로 상이한 성격의 체류자들을 EU와 영국이 현실적으로 어떻게 상호 호혜적으로 다룰 수 있을 것인지 여전히 의문이 남는다.

둘째, 2017년 백서의 내용에 따르면 영국은 유로존과 EU 단일 시장에서 탈퇴하는 대신 EU와 새로운 자유무역협정을 맺는 것을 목표로 하고 있는 것으로 추측되었다. 이는 2018년 3월 테레사 메이 총리의 브렉시트 관련 연설에서 영국의 EU 관세 동맹 잔류 불가를 표명한 것으로도 뒷받침된다.³⁾ 그러나 아래에서 설명할 북아일랜드 문제에서 보듯이 영국 강경파(하드 브렉시터)들이 주장하는 것처럼 이미 지역 협력망이 조밀하게 짜인 현재 EU로부터 완전한 분리가 현실 가능한지 회의적 시각이 지배적이다.

셋째, 2017년 백서의 마지막 조항인 12조에 “원만하고 순리에 따르는 퇴장 방식(smooth and orderly exit)”을 강조하고 있지만 이는 하드 브렉시트(hard Brexit)에 대한 비판적 여론을 의식한 레토릭이라는 사실이 이후의 협상 과정에서 드러난다. 그간 영국의 협상 내용을 살펴보면, EU와의 자유로운 인적이동은 금지하면서 자유로운 금융 상품 시장은 유지하고 싶어 하지만 이는 결코 EU와 상호 호혜적이지 않다. 2018년 8월에 영국과 진행된 미래관계 협상 가이드라인(2단계)에서 EU지도자들이 “영국은 회원국 시절에 누렸던 혜택을 누릴 수 없음”을 못 박고 영국의 유리한 조건만 골라 담은 선택적 FTA 불가를 표명한 바 있다. 이에 따라 포스트 브렉시트 과정 역시 결코 영국에 유리한 방향으로 진행되지 않으리라는 것을 짐작할 수 있다.⁴⁾

2) 도중윤, “브렉시트를 앞둔 영국, 그들의 협상 원칙은 무엇인가?”, *JPI Peace Net* 2017-7(2017. 2. 13).

3) “메이 총리 ‘브렉시트 연설’서 관세동맹 잔류 불가 표명”, 『중앙일보』(2018. 3. 2).

4) 김병수, “EU, 미래관계 협상 가이드라인 채택...내달 협상 개시될 듯”, 『연합뉴스』(2018. 3. 23).

2018년 11월 24일, 브렉시트 협상의 핵심 쟁점 중 하나인 지브롤터 문제에 대해 영국과 스페인이 직접 협상하기로 합의함에 따라 이 문제로 영국의 EU탈퇴에 반대해 온 스페인도 11월 25일 EU정상회담에서 브렉시트 협의안을 지지하는 것으로 선회하였다.⁵⁾ 스페인이 브렉시트 협상안인 ‘미래관계 정치선언’에 대한 지지를 선언함으로써 EU 27개국이 만장일치로 브렉시트 협상안에 서명하였지만 여전히 속단은 이르다. 테레사 메이 총리는 브렉시트 협상이 영국의 이익을 반영한 최고의 협상으로 자평하고 있지만 아래 두 가지 점에서 여전히 영국 의회의 비준이 불투명하기 때문이다.

첫째, 지브롤터 문제는 제외한 채 영국 하드 브렉시터들이 굴욕적으로 생각하는 영국 북아일랜드의 EU 관세 동맹 잔류가 포함되어 영국 내 갈등의 재점화가 예상된다. 북아일랜드는 EU회원국인 아일랜드 공화국과 국경을 맞대고 있는데, 그 둘 간의 접경지대는 500Km에 달하고 하루 평균 약 4만 명이 국경을 넘나드는 실질적인 하나의 경제권이다. EU로서는 하드보더 설치를 피하기 위해서는 영국이 북아일랜드가 EU관세 동맹으로 잔류하는데 동의해야 하지만 이 경우 영국 본섬과 북아일랜드와의 유대관계가 저해되어 자연스럽게 영국으로부터 분리될 가능성이 높아진다. 또한 북아일랜드가 EU 관세 동맹 안에 머무는 것이 허락 되면, 親유럽 성향의 스코틀랜드 역시 북아일랜드와 마찬가지로 유럽 연합에 잔류하기를 주장할 가능성이 높다. 이처럼 한 국가 안에서 지역 별로 EU의 잔류와 탈퇴가 나뉘면 영국이 단일 주권 국가로 기능을 하는데 난관에 봉착할 뿐만 아니라, 심각한 경우엔 영국이 잉글랜드만 남고 해체될 가능성도 배제할 수 없다는 점에서 영국 강경파들은 북아일랜드의 EU 관세 동맹 잔류를 반대하고 있다.

둘째, 2019년 3월 23일 예정대로 영국이 유럽연합을 탈퇴하게 되더라도 영국은 2020년까지 브렉시트 전환기간을 갖게 된다(향후 협상에서 연장될 가능성도 있음). 이 기간 동안 유럽연합의 사법체계와 사법관할권은 계속 유지되며 EU 가입 기간과 동일한 조건으로 영국은 EU 단일시장 접근이 가능하고 EU 재정분담금 납부의 의무도 적용된다. 양측의 필요에 따라 전환기간이 2020년에서 2022까지 탄력적으로 적용될 것으로 보이며,⁶⁾ 전환기간이 길어질수록 영국이 EU에 내야

5) 스페인 남쪽 끝에 위치한 지브롤터는 1713년 위트레흐트 조약에 의해 영국령이 된 이래 스페인과 영국 사이에서 영토 분쟁 대상이 되어 왔다.

하는 분담금 규모가 늘어나고 회원국으로서 의무 또한 이행해야 하므로 영국 강경파들은 EU에의 예측기간이 길어지는 것을 달가워하지 않고 있다.⁷⁾ 이들은 브렉시트 전환기간 동안 EU와 관세 동맹이 유지되느니 차라리 ‘노딜’이 낫다는 입장아래 재협상을 요구하고 있다. 심지어 英메이 총리를 불신임하기 위해 英하원 강경파 의원들이 행동을 시작한 것으로 알려지면서 2019년 3월 29일 이전에 최 종합의안에 대한 英하원의 승인 절차를 밟을 수 있을지 더욱 불투명해지고 있다.

영국 빠진 EU, 유럽군 창설 논의의 재점화

2018년 11월 프랑스 마크롱 대통령이 유럽군 창설을 제안하고 독일 메르켈 총 리는 지지를 표명하였다. 2019년에도 이 유럽군 창설 논의는 더욱더 핵심적 사안 으로 확대·강화될 것으로 전망된다. 그 이유는 이 유럽군 논의가 유럽에서 결코 갑자기 시작된 사안이 아니라 ‘하나의 유럽(one Europe)’을 완성해 내기 위해 유럽 공동체의 아버지들이 공동체 운동 초기부터 염원해 온 숙원 사업이기 때문이다.

유럽군 창설 논의의 역사는 약 70년에 이른다. 그러나 1953년 유럽군 창설에 대한 꿈이 프랑스 의회의 비토로 실패한 뒤 독자적 유럽군 창설 논의는 오직 간헐적으로만 이루어졌다. 논의가 구체화된 것은 최근 30년이다. 1992년 보스니아 내전과 1990년대 말 코소보 전쟁에서 EU회원국으로 이루어진 유럽군은 전혀 힘을 쓰지 못하고 미군에 의존할 수밖에 없었다. 이 같은 자괴감으로부터 1993년 마스트리히트 조약에서 ‘공동외교안보정책(CFSP)’이 유럽공동정책의 중요한 정책 기둥으로 처음 등장하였고 이후 프랑스는 독자적인 방위 능력을 갖춘 EU 전투군 창설을 주장해 왔다. 1998년 프랑스는 생말로 선언에서 영국과 EU가 거버넌스 뿐만 아니라 군사력을 갖춘 명실상부한 유럽통합국가 체제를 지향해야 한다는 유럽안보 및 방위 정책의 기본 조건에 최초로 합의하였다. 또한 1999년 시라크 대통령이 유럽의회 연설에서 유럽은 독립적인 방위 능력을 갖추어야만 완전 하게 존재할 수 있다고 강조하였다.⁸⁾ 그 해 12월 헬싱키에서 열린 EU 정상회의

6) 조일준, “영 ‘브렉시트 합의 초안’ 후폭풍 보수당 내 총리 불신임안 격돌”, 『한겨레』(2018. 11. 20).

7) 김도연, “EU 정상회의, 브렉시트 협상 결렬돼”, KOTRA 해외시장 뉴스(2018. 10. 25).

8) Martin Walker, “Europe: Superstate or Superpower?”, *World Policy Journal* 17(4), 2000, p. 11.

에서는 인도적 구호, 평화 유지, 위기관리로 요약되는 ‘페테르스베르크 EU 미션’을 수행할 6만 명의 신속대응군을 2003년까지 창설하기로 합의하였다(헬싱키 합의).⁹⁾ 2003년 3월 EU는 마케도니아 내전에 평화유지군을 파견함으로써 첫 군사작전을 개시하였다. 또 두 달 뒤인 2003년 6월에는 부족 간 분쟁이 벌어진 아프리카 콩고에 1400명의 병력을 파견함으로써 유럽 외 지역에도 처음으로 EU의 이름으로 군사적으로 개입하였다.

그러나 NATO로 대변되는 미국-유럽 간 대서양 안보동맹이 오랜 세월 동안 유럽의 안보 아키텍처의 중요한 부분으로 자리매김해 온 만큼 독자적 유럽군 창설에 대한 논의에 대해 회의적 시각이 지배적이었다. 대표적으로 외교적으로 대서양주의를 신봉해 온 영국은 유럽의 군사적 자립 노력이 NATO의 입지와 미국-유럽간 안보 동맹의 결속력을 손상시킬 수 있다고 우려하였다.¹⁰⁾ 또한 유럽군을 창설한다고 해도 가용한 인력 구성이나 군사 자원이 NATO의 그것과 비교하여 턱없이 부족한 상황에서 실질적으로 유럽군을 독자적으로 운영할 수 없다는 것이 안보 전문가들의 판단이었다. 이 같은 회의적 시각과 현실적 한계에도 불구하고, 2016년을 기점으로 유럽군 창설 논의가 재점화된 것은 위에서 언급한 역사적 사명 이외에도 다음과 같은 간과할 수 없는 유럽 내외부적 변화 때문이었다.

내부적으로는 2016년 유럽군 창설에 반대해 온 영국의 EU 탈퇴가 가시화되면서, 자연스럽게 유럽연합의 주축국들을 중심으로 유럽군 창설에 대한 논의가 재개될 수 있는 분위기가 조성되었다. 외부적 요인으로는 먼저 2014년 유럽연합 회원국인 우크라이나의 영토였던 크림반도가 러시아에 의해 점령되고 합병되면서 유럽 내부에서는 다시 러시아 위협론이 부상하는 한편, 다른 한편으로는 유럽 스스로 방위력을 갖추지 못했다는 사실로부터 무력감이 확산되었다. 이런 가운데,

9) Andreas Hartmann, “Europe’s Military Ambitions: Myth or Reality?”, Paris-Berlin-Moscow, <https://www.paris-berlin-moscou.org/uropes-military-ambitions-myth-or-reality/> (검색일: 2018. 11. 19.).

10) 영국과 마찬가지로 미국과의 군사동맹, NATO를 더욱 중요하게 여기는 대표적인 EU회원국으로는 폴란드와 네덜란드가 있다. 또한 오스트리아는 정치적 중립을 명시한 자국 헌법을 들어 유럽군 창설에 소극적이다. 이는 영국이 탈퇴하더라도 유럽군 창설에 대한 컨센서스 빌딩이 쉽지 않은 양이라는 것을 예상해 볼 수 있다. 심운지, “유럽군 창설, 다시 수면 위로...이번엔 미국 겨냥”, 『경향신문』(2018. 11. 20).

유럽 내 난민 문제와 테러리즘의 확산으로 긴박한 초국경적 협력의 필요성이 대두되었다. 결정적으로 9월 유럽 순방에서 유럽이 미국의 방위력에 무임승차하고 있으며 유럽은 미국의 이익에 도움이 되지 않는 “적”이라는 트럼프의 비판은 유럽국들을 자극하기에 충분하였다.¹¹⁾ 탈냉전 이후 유럽에서 EU와 NATO가 직면한 유럽군의 능력(capability)의 문제와 NATO군의 정당성 문제를 서로 보완하는 형태로 양립해 왔으나 유럽군이 창설되면 NATO군의 정당성 논쟁 역시 재점화될 것으로 전망된다.

2016년도 이후 유럽군 창설 논의는 이전과 달리 프랑스 뿐만 아니라 EU회원국 전체의 지지를 얻고 있는 것으로 판단된다. 가령 영국의 브렉시트 국민투표 통과 직후인 2016년 8월, 유럽연합 지도자들은 앞 다투어 유럽군 창설 논의를 화두로 삼았다. 독일, 프랑스, 이탈리아 3국 정상회담에서 3국 정상이 국방과 테러리즘에 대비한 정보 협력을 강조하면서 수단 면에서 군대 창설의 필요성을 우회적으로 내비쳤다.¹²⁾ 불과 일주일 뒤, 헝가리 오르반 총리가 폴란드에서 메르켈 독일 총리와의 회담에 앞서 유럽 군대의 공동 창설을 주장하자, 폴란드 헝가리 슬로바키아와 함께 V4 국가인 체코의 소보트카 총리 역시 긍정적으로 화답을 하였다.¹³⁾

영국의 유럽연합 탈퇴가 가시화되자마자 이처럼 유럽 지도자들의 역내 단합을 위한 노력은 급물살을 타기 시작하였고 이러한 노력은 EU자원의 군사 공조에서 두드러졌다. 대표적으로 유럽 공동군사작전 수행을 위한 통합사령부 설치와 EU 전투그룹 배치 및 군사 장비마련을 위한 공동 투자에 관한 논의가 본격화되었다. 또한 군사장비 표준화와 같은 구속력 있는 정책 마련에 힘쓰는 한편, 방위비 절감을 위해 공중급유 능력 개발과 같은 전략 기술에 공동 투자 방안을 모색하고, ‘상시적 군사 협력 체계’설립을 통해 실질적인 EU회원국들의 방위력 향상을 꾀하였다.¹⁴⁾

2017년 12월에는 유럽 국가들 간에 무기 체계가 표준화되지 않아 낭비되는

11) 2018년 7월 15일, 트럼프 영국 방문 중 <CBS 이브닝쇼>와의 인터뷰.

12) “EU 지도자들 잇따라” EU 군대 창설해야 “...현실성 있나”, 『연합뉴스』(2016. 8. 27).

13) Visegrád Group으로 불리는 중앙 유럽에 위치한 4개국은 동유럽과 서유럽의 가교 역할을 맡고 있는 가운데 독일 프랑스 이탈리아 서유럽 3개국들과 함께 유럽 내에서 작지 않은 voting power를 행사하고 있다. 자문: 김신규 박사(2018. 11. 17).

14) 유영준, “EU군 창설 논란’ 속 유럽 군사공조 강화...통합사령부 설치”, 『연합뉴스』(2016. 9. 8).

1년에 약 250억~1000억 유로의 국방비 지출을 줄이기 위해 공동 무기개발 및 군사연구를 추진하는 유럽안보국방의 항구적 협력체제(PESCO: The Permanent Structured Cooperation)를 28개 EU 회원국 중 25개국 간에 출범하였다. 2018년 11월 7일 프랑스 파리에서는 EU 9개국 국방장관들이 6월에 출범한 ‘유럽개입 이니셔티브(EII: The European Intervention Initiative)’의 첫 회의를 가졌다.¹⁵⁾ PESCO가 개별 국가들의 방위력을 서로 균등하게 발전시킴으로써 유럽통합군 창설시 연합국을 위한 토대로 삼으려는 시도였다면, EII는 실제 공동 군사작전 수행을 염두에 둔 조직의 창설과 운영을 논의한다는 점에서 유럽통합군 창설에 대한 노력이 상당히 구체화되고 있다고 짐작할 수 있다¹⁶⁾.

이 같은 유럽군 창설에 대한 유럽연합국들의 적극적인 관심과 논의는 트럼프 대통령이 방위비 분담에 소극적이라고 유럽을 연일 비판하는 가운데 2019년에도 계속될 것으로 예측된다. 지금까지 물밑에서 조용하게 진행되어 왔다면 영국의 EU와의 결별이 최종 마무리되고 유럽의회 선거가 있는 2019년 상반기 유럽군 창설 문제는 급격히 수면 밖으로 드러날 것으로 예상된다.

유럽 내 포퓰리스트 및 극우 정당의 득세

2차 대전 후 잠잠하던 극우 세력들은 1980년대부터 다시 결집하기 시작하여, 2000년대부터는 제도권으로 편입되어 선거에 참여할 정도로 급성장을 하고 있다. 9.11 테러리즘 이전에는 단순한 피부색과 종교, 성적정체성 등에 따른 비이성적 집단주의의 경향이 짙었다면, 이후에는 난민 사이에 테러리스트가 있을지 모른다는 “합리적”배타주의가 극우정당 성장의 자양분이 된 측면이 있다. 극우정당의 득세는 바다를 접하는 남쪽 지역 국가들과(그리스, 이탈리아, 프랑스), 이민자들이 최종도착지로 선호하는 복지선진국들(영국, 프랑스, 스웨덴, 덴마크, 독일), 육로 경유지(헝가리, 오스트리아, 슬로바키아)에서 두드러지는 경향이 발견된다.¹⁷⁾

15) EII 첫 회의에는 독일, 프랑스, 영국, 스페인, 벨기에, 에스토니아, 네덜란드, 포르투갈 등 9개국이 참여하였고, 향후 핀란드도 참여 의사를 밝힌 상태이다. 심운지, “유럽군 창설, 다시 수면 위로...이번엔 미국 겨냥”, 『경향신문』(2018. 11. 20).

16) https://index.hu/kulfold/eurologus/2017/11/13/beszallitunk_az_eu_katonai_egyuttmukodesebe/

17) 더블린 규정에 의하면 EU 역내에서 망명신청 접수는 망명신청자가 처음 도착한 국가에서만

2000년대의 극우주의는 형식적으로는 제도화되고, 위에서 언급된 문제들에 대해 세련된 논리로 해결책을 제안하면서 일반 유권자들의 저항을 최소화하며 최근 유럽국내 선거에서 약진하고 있다. 가령, 영국의 뿌리 깊은 반유럽정서는 90년대 유로존가입 반대운동과 2000년대 유로존 탈퇴 운동으로 발전하였고, 7.7. 런던 테러리즘 이후에는 반외국인 정서와 결합하여 영국제일주의를 앞세우는 배타적 국수주의로 변모하고 있다. 2008년 선거에서 브렉시트와 영국적 가치의 수호를 강조한 보수당이 압승을 거두고 이에 찬동하는 극우정당들 역시 정치적 지지 기반을 확대하기 시작하면서 영국의 우경화는 가속화되었다. 2016년 6월 영국의 브렉시트가 결정되면서 여기에 주도적 역할을 한 영국 독립당(UK Independence Party, UKIP)의 존재가 더욱 부각되는 결과를 낳았다.

유럽 대륙에서도 우경화 경향은 2000년대 이후 심화되고 있다. 프랑스에서는 이방인들에 대한 전통적인 “폴레랑스”가치가 테러리즘과 경제위기를 겪으면서 훼손되고, 이민자들의 증가와 이들의 적응을 돕는 정부 정책의 실패로 프랑스 내부적 차별과 갈등이 격화되었다. 2002년 대선에서는 장 마리 르펜이, 2017년에는 그의 딸 마린 르펜이 결선까지 갈 정도로 프랑스 국민전선(Front National, FN)은 프랑스의 대표적 극우정당으로 자리 잡아, 적어도 프랑스에서 극우주의는 더 이상 일시적 현상이 아니게 되었다.

심지어 이탈리아에서는 2018년 3월 총선에서 실비오 베를루스코니(전진 이탈리아), 마테오 살비니(극우당 동맹), 루이지 디마이로(오성운동)의 극우 포퓰리즘 정당들이 연합한 우파연합이 정권을 창출하기까지 하였다. 특히, 반이민 정책 및 집시추방을 주도해온 살비니 부총리 겸 내무장관은 이탈리아 내부의 외국인 혐오와 인종차별 조장으로 “리틀 무솔리니”라는 악명으로 불리우고 있어 파시즘의 부활이 우려되고 있다.

1980년에 창설된 네오파시스트 정당인 황금새벽당은 그리스가 채무위기에 빠진 2012년 18석을 확보하여 원내 제3당으로 의회에 처음으로 진출하였다. 황금새벽당은 “유럽네오나치”라는 악명이 높을 정도로 극단적인 반이민주의 정책을 주도하고 있고 이 밖에도 유로존 탈퇴와 러시아와의 군사동맹 체결을 주장하는

가능하다. 이 같은 원칙에 따라 많은 수의 난민들이 EU 영토의 변경지역에 해당하는 해안가, 특히 지중해 연안에 집중적으로 수용되어 있음.

등 그리스의 기존 친서방정책에 대해서도 회의적인 입장을 취하고 있다. 제도권에 입성한 뒤에도 테러리스트와 다를 바 없는 과격한 행보를 보이고 있음에도 불구하고, 2015년 9월 총선에서 또다시 18석을 획득하였다.¹⁸⁾

난민 수용 문제로 촉발된 유럽의 우경화 현상은 입구인 남유럽에서부터 경유지인 중유럽과 북유럽까지 미치고 있다. 대표적 경유지인 헝가리에서는 “더 나은 헝가리를 위한 운동(Jobbik, 요비크)”이 반이민, 경제보호주의, EU탈퇴를 주장하고 해외 마자르족에 대한 지원을 확대하는 정책으로 2014년 총선에서 20% 득표, 원내 3당으로 도약한 바 있다. 바로 이웃한 오스트리아의 자유당 노르베르트 호퍼 후보는 전통적인 가족의 가치 회복과 오스트리아 국민의 일자리 보존을 위한 반이민 정책으로 2016년 4월 오스트리아 대선에서 근소한 차이로 패배하는 저력을 과시하였다.

사회보장제도로 난민들에게 선호되는 스웨덴은 2015년 EU회원국 중 인구대비 최대 규모인 16만 3천명 규모의 난민을 받아들인 바 있다. 그러나 사회복지 혜택 제공의 형평성 논란과 망명신청자의 트럭 테러로 스웨덴에서 반난민 기류가 확산되었고 이는 최근의 선거에 지대한 영향을 미쳤다. 2018년 9월 9일 실시된 총선에서 중도좌파연립여당(27.4%)과 중도우파야권 연맹(19.8%)이 모두 과반수를 얻는데 실패함으로써 3위로 도약한 극우 스웨덴민주당(17.6%)이 킹메이커로 등장하게 되었다. ‘신나치즘’에 뿌리를 둔 극우 스웨덴민주당은 하원의석 전체 349석 중 62석을 차지함으로써 2014년 총선보다 17석(5%)이 늘어난 성과를 거두었고 당분간 반난민 정책 등과 같은 과격한 행보로 스웨덴 정치 지분을 점유할 것으로 예상된다.

EU에서 이민을 가장 적극적으로 수용한 독일 역시 우경화의 바람을 피하지 못했다. 독일대안당(Alternative für Deutschland, AfD)은 2013년 유로화 반대로 시작하여 반이민정서를 딛고 급성장, 2017년 9월 총선에서 12.6%의 지지율로 연방의회에 입성하였다. 특히, 여전히 나치즘에 대한 경각심이 높은 독일에서 2017년 9월 AfD가 독일의 극우정당 역사상 최고 지지를 받으며 초 단기간에 의회에 진입하고 연정에 참여하게 된 데에 대해 세계가 경악을 금치 못하였다.

18) 2013년 황금새벽당 당수였던 니코스 미칼로니아코스를 비롯한 현역의원들과 당 지도부는 살인 혐의로 기소됨.

AfD가 급성장할 수 있었던 첫번째 요인으로 SMS 합리성에 기반한 현실극대화 정책, “유권자의 정서적 불안감을 고조시키는 한편 극단적이거나 비현실적인 주장은 피한다”라는 점을 들 수 있다.¹⁹⁾ 남유럽의 높은 실업률과 경기 침체와 달리 독일 경제는 호조 중인데 주변국과 같은 경제위기가 독일로 확산되는 것을 막기 위해서는 유로존 탈퇴가 가장 확실한 방법이라고 선동하는 것이 대표적인 예이다. 그 결과, 최근의 한 조사 내용과 같이 독일과 유럽에서 남녀, 직업 불문하고 전 연령에 걸쳐 “보통의 교육 수준, 비교적 젊은 세대에서 극우주의에 동참하는 성향”이 쉽게 발견되고 있다.²⁰⁾

나아가 유럽 내 극우정당들이 타겟 목표를 설정하고 국민들의 감정을 선동하는 특성은 공통적이지만, 각 국가별로 공격의 범주와 주제에는 차이를 보이고 있다. 또한 아래 표와 같이 유럽 내 극우정당들은 난민과 저소득과 같은 미시적 당면과제에 대한 대응법으로 민족주의, 반자유주의와 같은 거대하고 추상적인 이념을 해결책으로 제시함으로써 국민들을 선동하는 전략을 취하는 것으로 파악된다.

〈표 1. 극우정당에 대한 이론적 논의의 분류〉

	정치·사회	경제
거시적·이념적 요인	민족주의, 분리주의, 국가주의	반자유주의
미시적·실제적 요인	정치사회적 불안, 세계화, 유럽 회의주의, 유로회의주의, 반이주민, 반난민, 반이슬람, 테러	경제위기, 세금, 고실업, 저성장, 반유로화

출처: 최경애, “독일 극우정당 부상 배경”, *Oughtopia*, 33(1), 2018, pp. 39-67, p. 44.

종합하면, 이 같은 극우주의 정당들의 약진은 하나의 정치현상을 넘어 정치체제로 안착하는 모습을 보이고 있음이 발견된다. 유럽 내 극우주의가 급성장할 수 있었던 데에는 공통적으로 “제도권 정당과 기득권 세력, 자유주의, 하나의 유럽을 비롯해 일종의 규범으로 자리 잡은 모든 것에 반감을 품은 유권자들”이 있었다고 볼 수 있다. 좌우 균형이 잡힌 내각 설립 실패로 기존의 좌파 지지자들은

19) 최경애, “독일 극우정당 부상 배경”, *Oughtopia*, 33(1), 2018, pp. 39-67, p. 56.

20) 위의 자료.

극좌파를, 우파 지지자들은 극우파를 지지함으로써 중도 진영의 붕괴를 초래하고 있다는 분석도 가능하다. 결국 일반 상식과 달리, 오늘날 유럽 내 극우주의는 보수의 가장 극단화된 형태이기 보다는 전통적 정치 체제에 대한 반발로써 기존 정치 구조의 균열을 틈타 대 전환을 지향한다는 점에서 오히려 체제 비판적이라고 볼 수 있다. 즉, 극우현상이 일시적 폭력 현상이거나 병리적 현상이 아닌 장기간에 걸쳐 진행되고 있는 거대한 정치변동의 과정 중 하나라고 보인다. 따라서 2019년에도 난민 수용 문제와 이들의 사회통합 문제, 그리고 EU의 정체성에 대한 도전이 어우러져 유럽 내에서 우경화 경향은 심화될 것으로 전망된다.

대응 방법 면에서, 현재 유럽에서는 극우주의 대응책으로 경기부양과 난민통제력을 높이기 위한 정책 마련에 몰두하고 있지만 근본적 해결책이 되지 못하는 것은 극우주의의 부상에 유럽 민주주의의 위기라는 내생적 요인도 있다는 점을 간과하고 있기 때문이다. ‘외생적 충격’은 늘 있어왔으므로 변수이기 보다는 상수라는 점을 염두에 둔다면 유럽 우익과 포퓰리스트 정당들이 책임을 돌리고 있는 난민문제, 저성장은 유럽이 맞닥뜨리고 있는 문제들의 원인이 아니라 단지 구실일 뿐이라는 점을 명심할 필요가 있다. 따라서 현재 유럽 지역에서 벌어지고 있는 동시다발적인 극우주의 확산은 유럽 민주주의 퇴조와 같은 내생적 요인일 가능성이 높으며, 가장 효과적인 예방법은 민주주의 가치 확립과 질서의 강화라는 점을 간과해서는 안된다.

또한 극우주의를 경계하기 위해 경제, 난민 문제와 같은 외생적 변인 제거에만 몰두하면, 그들의 프레임에 갇혀 결코 문제를 해결할 수 없음 또한 잊어서는 안된다(예: 1930년대 대공황시절 독일의 나치즘과 이탈리아, 스페인 독재정권). 즉, 오늘날 유럽 내 극우주의의 약진은 현재 유럽이 당면하고 있는 문제로 우경화되었기 보다는 충분히 민주적이지 않은 기존의 민주주의 질서에 대한 대중의 불만을 극우주의가 비집고 들어왔다고 보는 것이 보다 타당하다. 이 같은 분석은 민주주의가 충분히 성숙하지 못하거나 퇴보하는 경우 언제 어디서나 극우주의가 득세할 가능성이 높음을 시사하고 있다. 더구나 21세기의 극우주의는 더 이상 과격 테러리즘과 같은 요란한 형태가 아니며, SNS와 같은 IT기술의 보편화를 통해 생활 속에서 조용히 그리고 빠르게 잠식함으로써 그 파괴력을 높이고 있다는 점에서 전 세계로 확산될 가능성이 매우 높다.

유럽의회 선거

최근 유럽의회(EP)의 공동결정(co-decision) 기능으로 인해 각국 유권자들이 점차 유럽의회의 중요도를 인지하고 있으며, 각국의 핵심 이익이 EU를 통해 실행되고 보호되기 위해서는 유럽적 이슈에 대해서도 관심을 가져야 한다는 사실을 인식하고 있다. 그러나 아직까지 유럽의회 선거에서 여전히 국내이슈가 유럽 이슈에 앞서는 경향을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 2019년 유럽의회의 선거를 지배할 공통된 주요 의제와 경향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2017년부터 각국 선거에서도 두드러진 포퓰리스트 정당과 극우적 성향의 정치 세력 성장은 유럽의회 선거에서도 지속될 것으로 보이며, 특히 유럽통합에 반대하는 정당들의 득표율이 증가하여 의석수 증가로 이어질 것으로 예상된다. 둘째, 이 같은 우경화는 난민문제에 대한 EU정책에 대한 강한 불만으로부터 추동되고 있다는 점에서 유럽의회 선거에서 반난민 연대가 이루어질 가능성이 높게 점쳐진다. 가령, 중부유럽의 비셰그라드 국가들의 경우 독일이나 서유럽 국가들과 달리 난민수용을 ‘절대’ 반대하는 입장으로 2015년 이사회 표결 당시 체코, 슬로바키아, 헝가리는 난민할당 프로그램에 반대표를 던졌고, 폴란드는 직후 난민수용을 거부한 바 있다.²¹⁾ 독일 등의 주요국의 비난과 압력 그리고 유럽연합 사법재판소(ECJ)의 판결에도 불구하고 2018년 5월말 현재 폴란드와 헝가리는 단 한명의 난민도 수용하지 않고 있으며, 체코는 0.44%, 슬로바키아는 1.78%의 난민 수용률을 기록하는 등 난민 수용 문제에 있어 매우 소극적인 입장을 취하고 있다.²²⁾

특히 헝가리의 경우는 난민 수용 문제에서 EU정책과 정면으로 충돌하고 있다. 헝가리 국회는 심지어 2018년 9월 난민 지원 기관을 제재하는 것을 논의하였다. 이 법안에 따르면 난민을 도와주는 기관들은 별도의 부가금(25%) 내야한다²³⁾. 이러한 헝가리 정부의 태도에 대하여 ECJ는 2018년 9월 ‘사르젠티니(Sargentini) 보고서’에서 헝가리 정부의 현 난민정책기조를 우려스러운 어조로 비판하고 있다.

21) 김신규 박사와의 면담(2018. 11. 17).

22) 위의 자료.

23) https://index.hu/gazdasag/ado_es_koltseghives/2018/06/19/bevandorlasi_kulonadot_vetnek_ki/

이 보고서의 제 11항은 헝가리 정부가 이민자 및 난민들에게 취하는 정책과 태도를 강력하게 비판하고 있다.²⁴⁾ 헝가리 정부의 반대에도 불구하고 유럽연합 의회는 이 보고서를 채택하였고, 유럽연합조약 제7조를 바탕으로 헝가리에 대한 제재 부과가 최초로 결정되었다.

이 같은 유럽 내부와 각국 내부의 균열은 포퓰리스트 및 극우 정당들이 성장하는 데 더할 나위없는 자양분이 되고 있는 듯이 보인다. 이들은 자국민의 실업 문제나 경제 불황과 같은 내환의 책임을 EU의 난민 쿼터제나 난민에 대한 인도주의적 접근 방식에 전가함으로써 사람들의 관심을 끌고 있다. 이 같은 경향은 이번 유럽의회 선거에서도 반복될 것으로 확실시되고 있다. 문제는 유럽의회에서 극우정당이 얼마나 높은 의석 점유율을 기록할 지이다. 2017년부터 치뤄진 주요 국가들의 총선 결과에 비추어 보자면, 극우 포퓰리스트 정당들이 현 의석의 2배 규모로 약진할 것으로 예상된다.²⁵⁾

셋째, 영국 여론상으로는 브렉시트에 대한 국민투표를 다시 하자는 목소리가 높아지고 있지만 정치권에서는 이미 브렉시트 이후를 대비하고 있다. 현실적으로 브렉시트를 철회할 가능성보다는 마무리할 가능성이 훨씬 높다는 점에서 영국이 탈퇴하고 나면 유럽의회 의석수에서도 변화가 불가피할 것으로 보인다. 유럽의회 선거는 비례대표제로 실시되기 때문에 우선 국가별 의석수가 조정될 것이다. 인구수와 분담금 액수 등의 기본 조건에 따라 재조정 되겠지만, 향후 유럽연합 회원국이 될 국가를 위해 현재 의석수를 그대로 유지할 가능성도 있다. 그러나 결국에는 유럽통합을 주도하는 주요 국가들에 의석수가 더 할당되겠지만, 인구수에 따라 의석수가 주어지는 ‘역진비례성’의 문제가 소국일수록 심각해지는 만큼 이 같은 불균형 문제 해소를 위해서라도 의석수 조정은 불가피한 실정이다.²⁶⁾ 또한 현재 유럽통합 방향성에 대한 심도 깊은 논의에 따라 전반적인 유럽연합 기구들의 권한과 조직의 정비 역시 이루어질 가능성이 있다는 점에서 좀 더

24) <https://blog.atlatszo.hu/2018/09/mirol-szol-a-magyarfalo-sargentini-jelentes-elolvastuk-hogy-neked-ne-kelljen/>

25) 김종법 교수(대전대)와의 면담(2018. 11. 16.)

26) ‘역진비례성’이란 소국들보다 대국들에 투표권을 더 많이 부여하되 소국의견을 보호하기 위해 두 그룹간 투표 수의 차이를 소국과 대국의 인구차이보다 적게 하는 것을 뜻한다. 대외경제정책연구원, 『2004년 EU확대와 유럽경제의 변화』 지역연구 03-02, 2003, p.54

지켜볼 필요가 있다.

마지막으로, 유럽군 창설과 유럽-미국 관계의 재설정 의제가 중요한 이슈로 대두될 것으로 보인다. 유럽군 문제는 현재 프랑스가 앞장서고 독일이 지지하는 방식으로 유럽 내부에서 문제의식이 점차 확산되고 있다. 유럽군 문제는 비단 유럽이 독자적 방위력 보유 여부 보다 유럽연합의 공동외교안보정책의 근본적인 틀을 바꿀 수 있다는 점에서 사안이 중대하다. 특히 유럽군 창설이 본격화되면 현재 대립되는 대서양주의와 유럽중심주의의 틀이 유럽중심주의 방향으로 추가 기울 가능성이 매우 높기 때문에 유럽의회 선거에서도 회원국의 정당들 역시 이를 이슈화할 가능성이 높다. 더구나 유럽인들은 미국의 방위비 분담금 증액과 통상 압력에 대해 부당하고 불필요한 쟁점이라고 생각하기 때문에 미국과의 관계 재설정을 정당들은 주장할 것이다.

위와 같은 다양한 대내외 변수들이 EU 주요 회원국 정당들의 정책과 이슈에 어떤 방식으로 적용되느냐에 따라 각 정당별 득표율과 의석수가 달라질 것이므로 세계, 유럽연합, 개별국 국내, 그리고 로컬의 이해관계가 맞물려 매우 복잡한 양태로 유럽의회의 정치지형이 재구성될 것이라 예상된다. 이러한 복잡성에도 불구하고 큰 그림을 보자면 2019년 유럽의회 선거는 ‘유럽주의’의 강화라는 큰 줄기로 수렴될 것으로 보인다.

동유럽 V4(폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리)의 민주화 30주년

유럽 탈냉전의 시작을 알렸던 비셰그라드 그룹(V4)의 네 개 국가들이 2019년 민주화 및 개혁 개방의 30주년을 맞는다. 따라서 2019년은 ‘유럽으로의 회귀’를 표방했던 이들 스스로 체제전환의 목표 달성 여부와 결과에 대한 자기 만족도 등을 재평가하는 중요한 해가 될 것으로 보인다. 이러한 외부의 기대와 달리 이들 국가들이 이번 체제전환 30주년에 대한 의미 부여는 미미할 것으로 예측되고 있다. 왜냐하면 이들 국가들에서 체제전환이란 사실상 정권교체를 의미했기 때문이었다. 그러나 이들 국가들의 개혁개방 30주년을 북한의 향후 개혁개방 움직임과 관련하여 한국의 대북 정책에 많은 시사점을 가질 것으로 예측되는 바, 본 보고에 포함하기로 한다.

1989년이 동유럽 공산정권이 붕괴된 해이지만, 이들 네 국가들은 외부의 기대와

달리 별달리 큰 의미를 부여하지 않을 것으로 파악된다. 이는 구 사회주의권 국가들의 체제전환에 대한 스스로의 평가가 아직 정리되지 않았기 때문이라고 볼 수 있다. 일단 1989년을 동유럽에서 자본주의와 민주주의의 도입은 비폭력인 전환과정을 통해서 비교적 성공적으로 진행되었지만, 정작 지배 엘리트, 특히 경제 엘리트의 교체에는 실패하였다.²⁷⁾ 그 이유는 바로 1989년 체제전환이 비폭력인 체제전환으로서 구 엘리트들의 전면적인 교체를 전제로 한 시민혁명이 아니었기 때문이다. 가령, 체코의 공산당은 정권 교체 이후에도 그대로 유지되었고, 폴란드와 헝가리 공산당은 사회당으로 차기 정권을 차지했기 때문에 이들 국가의 주민들이 체감하는 변화는 사실상 미미했던 것으로 파악된다.²⁸⁾ 다만 체코에서는 1989년 11월 17일 시작된 소위 벨벳혁명이 고유명사화 되어 있지만, 체코에서 이 날은 국제학생일로 더 잘 알려져 있다. 따라서 벨벳혁명을 기념하기보다는 1968-69년의 대소 저항운동을 기념하는 성격이 강해서 체코 역시 1989년의 체제전환을 기념하기 위한 국가적 관심은 그다지 높지 않을 것으로 전망된다.²⁹⁾

체제전환의 정치적, 경제적 성과는 중부유럽 지역의 체코, 폴란드, 헝가리, 슬로바키아의 전환 성과가 가장 긍정적이며, 동쪽으로 갈수록 성과가 부진한 것으로 지표에서 확인 된다.³⁰⁾ 이에 대한 원인은 과거 민주주의와 시장경제 경험 유무, 공산정권과의 적극적 단절 유무, 서유럽과의 인접성으로 인한 개혁의 유인 수준 등과 관련이 있는 것으로 판단된다. 정치적 측면에서의 체제개혁은 민주주의와 법치 도입, 과거청산, 부패 등에 집중되어 진행되어 왔으며, 토대선거(체제전환 이후 최초의 선거) 이후 몇 차례 선거를 거치면서 이들 4개국들은 정상적으로 정권이 교체되고, 시민들의 정치적인 참여도 증가하고 있는 것이 발견된다. 과거 청산은 국가별로 상이하게 진행되고 있지만, 대체로 ‘화해와 용서’에 집중되어 진행되고 있다. 체코가 가장 강력한 과거청산법을 제정했지만, 이 역시 처벌이 목적이 아닌 공산정권 시기 고위직 인사에 대한 인적청산(공직제한)에 한정되어 있다.³¹⁾

27) 김지영 교수(숭실대) 면담(2018. 11. 19).

28) 김신규 박사와 면담(2018. 11. 17).

29) 위의 자료.

30) 위의 자료.

31) 위의 자료.

경제적 측면에서의 체제전환은 무엇보다도 사유화와 시장개방을 통한 국가 독점의 분산, 자본과 기술의 유입 추진에 초점이 맞춰져 있다. 사유화의 경우 1차적으로는 내국인에 한정되었지만, 점차 외국인에게도 참여를 허용했으며, 사유화 이후 외국인직접투자(FDI)를 통한 자본과 기술유입을 장려하고 있다. 체제 전환 초기 시장개방과 가격자유화 등으로 인해 유발된 ‘체제전환의 침체(이행기 침체)’를 극복하는 방식은 각국이 상이했으나 공통적으로 인플레이션을 억제하고 실업률을 낮추는데 집중하는 방식을 취하였다.³²⁾ 이를 위해 중부유럽 국가들의 경우 고정환율제, 임금규제, 긴축적인 재정·통화정책, 정부 보조금 지급 등의 방법을 사용했지만, 체코와 슬로바키아를 제외하고는 체제전환의 침체가 심각한 수준이었으며 특히 2010년 전후로 서프라임 모기지 사태를 맞아 경제 위기에 봉착했던 것으로 파악된다. 이러한 체제전환기의 여러 번의 정치·경제적 위기에도 불구하고 다양한 지표와 연구들에 의하면 1차로 개혁개방을 시도한 중부 유럽 4개국들은 발트해와 발칸국가들과 같은 개혁개방 후발국들과 비교하여 전반적으로 체제전환의 성과가 상회하는 것으로 판단된다. 또한 시간이 지남에 따라 정치·경제적 여건도 점차 개선되고 있는 것을 확인된다.

이 같은 긍정적 정치·경제적 지표들에도 불구하고 사회적으로는 여전히 지체되어 있는 경향이 발견된다. V4 중 체제전환에 대해 가장 비판적이라고 알려진 헝가리를 사례로 문제점을 살펴보면,³³⁾ 교육 문화와 관련된 구조가 사회주의 시절 그대로 존속하게 된 결과, 정치제도의 전환은 완성됐지만 문화적이고 정신적인 측면에서 체제전환이 완성될 때까지는(민주주의에 대한 태도 등) 앞으로도 수십 년이 더 걸릴 것으로 전문가들은 예측하고 있다³⁴⁾. 헝가리의 정치학자인 아그 어틸러(Agh Atilla)는 이 같은 체제전환과정에서 발견되는 동유럽 국가들의 사회지체 현상은 체제전환이 각 사회구성원의 동의를 결여한 채 진행되었기 때문이라고 설명한다.³⁵⁾ 체제전환이 일어나고 시민의 자유와 자본주의의 도입된 이후 대중의 삶의 수준은 그들이 기대한 만큼 상승하지 않았고, 사회적 불평이

32) 위의 자료.

33) http://old.tarki.hu/hu/news/2014/kitekint/20140319_rendszer.html

34) <http://epa.oszk.hu/01300/01326/00048/03radai.htm>

35) http://epa.oszk.hu/01300/01326/00103/MV_2008_09_08.htm

심화되었던 점도 대중들에게 큰 실망을 일으킨 요인이 되었다. 많은 저학력자와 노동자들이 ‘실업’을 처음으로 경험하게 되었다. 체제전환 이후 시간이 갈수록 사회주의 시대에 대한 향수가 나타나면서 포퓰리즘의 확산 및 경제적 양극화가 생겨나는 원인이 되었다고 해석된다.³⁶⁾ 2014년 타르키 연구소(Tarki Research)에서 헝가리인들을 대상으로 실시한 체제전환의 영향을 묻는 질문에 응답자의 47%가 ‘전반적으로 체제전환은 가치가 있었다’는 긍정적인 응답을 하였지만 응답자의 26%만이 체제전환 후 삶의 질이 좋아졌다고 대답하였다(44%가 나빠졌다고 대답)³⁷⁾. 2018년 10월 헝가리 자베츠 연구소(Zavech-Research)에서 실시한 설문조사에 의하면, 집권 여당인 피데스(당)지지자, 고학력자, 그리고 수도에서 거주하는 시민들을 제외하면 모두 40년 전(70년대 후반)에 대해 향수를 느끼고 있었다.³⁸⁾ 심지어 당시를 기억하지 못하는 40대 이하 연령대의 대부분도 체제 개방 이전의 삶을 그리워하고 있다는 놀라운 결과가 발표되었다.³⁹⁾ 즉, 현재 체제에 대한 불만족이 과거 사회주의에 대한 향수로 나타난 것으로 분석된다.

이 같은 조사 결과가 북한의 개혁 개방 과정에서 반복되지 않으리라는 보장이 없다. 지금까지 동유럽은 ‘체제전환’을 통한 개혁개방 모델로 체제유지를 원하는 북한에 적용하기 어렵다고 한국의 북한학 연구자들에게 알려져 왔다. 그러나 V4의 예에서 보듯이 실상 동유럽의 체제전환이라는 것이 정권 변화에 다름 아니었다는 점에서 이들의 개혁개방 성과와 이들 스스로의 평가에 귀 기울일 필요가 있다고 보인다. 2019년 체제전환 30주년을 맞아 이들 국가들과 유럽연합 차원에서 보다 심도 있는 검토를 위한 학술회의와 보고서들이 나오리라 예상된다. 북한 개혁개방을 전망하고 한국의 이에 대한 대응책을 모색하기 위해서 차년도에 지속적인 업데이트가 필요하다.

36) 김지영 교수와의 면담(2019. 11. 19).

37) http://old.tarki.hu/hu/news/2014/kitekint/20140224_rendszer.html

38) https://index.hu/techtud/2018/10/10/regen_a_nosztalgia_is_jobb_volt/

39) 위의 자료.

아세안의 ‘글로벌 역량’ 강화 및 新남방정책 본궤도 진입

송은희

1. 2018년도 평가 : 아세안의 ‘글로벌 역량’ 강화 및 아세안 정상회의

2018년 싱가포르의 아세안 의장국 수임 및 ‘제32차 아세안 정상회의’ 내용

리셴룽(李顯龍 Lee Hsien Loong) 싱가포르 총리는 아세안 의장국을 수임(2018.01.12)하였다. 싱가포르는 2018년 의장국 수임 주제를 ‘회복력(resilience)’과 ‘혁신(innovation)’으로 정하고, 아세안이 국제사회의 존경받는 일원으로 성장할 수 있도록 노력해 나갈 것이라고 발표하였다. 싱가포르는 2007년 아세안 의장국 수임 이후 10년 만에 의장직을 맡았는데 역내 정세를 위협하는 다양한 도전 과제 중에서, 특히 테러리즘, 사이버 범죄, 기후 변화에 공동 대응할 수 있는 협력 사업을 선정하였다. 그리고 아세안 경제의 기술 접근성 확대, 보다 더 역동적이고 연계된 경제 공동체 형성을 위해 혁신 관련 정책을 개선할 계획임을 천명하기도 하였다.

1967년 아세안 창설 당시 동남아시아는 복잡한 정세를 띠는 형국이었다. 즉 싱가포르가 1965년 말레이시아 연방에서 축출되다시피 해서 독립한 신생국으로, 당시 역경과 시련을 겪고 있었다. 또한 냉전의 상징이자 산물인 베트남 전쟁으로 인해 역내 긴장이 고조되는 상황이었다. 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 싱가포르 5개 아세안 회원국이 주축이 되어 아세안을 1967년 창설하였다. 이후, 나머지 5개국(브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아)의 가입으로 1997년 아세안 창립 30주년을 맞아 ‘아세안 10 체제’를 달성하였다. 아세안 10개국 완성 이후 지난 반세기 동안 이룬 아세안의 발전은 평화, 경제 성장, 번영 등 안보 뿐만 아니라 경제 및 사회 분야에서도 큰 성과를 이루었다. 이렇게 안정된 역내

기반을 바탕으로 미국, 중국, 일본 및 인도 등 역내 주요국과 대화 관계를 수립하고 호혜적인 협력을 도모하면서 글로벌 역할 강화도 도모하였다.

2018년도 첫 아세안 자체 정상회의는 4월 28일 싱가포르에서 개최되었으며, 총 26항의 ‘제32차 아세안 정상회의 의장성명’이 채택되었다. 同 회의에서는 의장국 싱가포르가 선정한 주요 과제 ‘회복력’과 ‘혁신’에 맞추어 사이버 안보분야 협력, 디지털 경제 활성화, 아세안 무역 원활화, 싱가포르·아세안 청년기금 재활성화 등을 다루었다. 한편, 지역 및 국제문제와 관련하여 남중국해 및 한반도 상황에 대한 아세안측 입장이 반영되었다. 그리고 4.27 남북 정상회담 결과를 긍정적으로 평가하고, 북미 정상회담의 성공적인 개최를 기원하였다.¹⁾ 또한 4차 산업에 대한 아세안의 대비 필요성을 강조하면서 2018년내 아세안 사무국이 추진하고 있는 ‘4차 산업혁명에 대응하는 아세안의 준비성’ 연구보고서가 완성되길 기대한다고 하였다. ‘제32차 아세안 정상회의 의장 성명’과 더불어 ‘회복력 있고 혁신적인 아세안을 위한 아세안 정상비전’, ‘사이버 안보 협력에 관한 아세안 정상 성명’ 및 ‘아세안 스마트시티 네트워크 컨셉 페이지’를 2018년 아세안 정상회의의 주요 결과물로 발표하였다.

‘6.12 싱가포르 북미 정상회담’ 및 미중, 남중국해분쟁 논외로 하고 무역에 집중

4월 27일 ‘남북 정상회담’의 판문점 개최에 이어 6월 12일, 아세안 의장국인 싱가포르에서 미국의 트럼프 대통령과 북한의 김정은 위원장 간의 사상 최초의 ‘북미 정상회담’이 개최된 것은 아세안의 글로벌 역량과 외교적 입지 강화의 대표적인 사건으로 볼 수 있다. 7월 11일 문재인 대통령은 싱가포르 국빈 방문을 통해 싱가포르 정부의 적극적인 지원에 힘입어 북미 정상회담이 성공적으로 개최된 것에 대해 감사를 표명하였다. 7월 12일 문재인 대통령-리센룅 총리 정상회담에서는 한·싱가포르 간의 우호·협력 관계를 호혜적·포괄적·미래지향적으로 한 차원 격상시키기로 했다. 문재인 대통령은 ‘평화와 협력, 새로운 미래를 위한 도전’이라는 주제의 ‘한·싱가포르 비즈니스 포럼’ 기조 연설에서 “우리가 함께

1) 아세안 외교장관들은 ‘4.27 남북 정상회담 및 북미 정상회담 개최 발표를 환영한다’는 요지의 아세안 외교장관 성명을 발표하였다. 주 아세안 대표부, ‘한반도 상황에 관한 아세안 외교장관 성명 발표(2018.04.27)’, 2018.04.30 참조.

한다면, 한반도를 넘어 아세안의 평화와 번영이 이뤄질 것”이라고 강조하기도 하였다.

싱가포르 북미 정상회담 및 한·싱가포르 정상회담을 모멘텀으로 한반도 비핵화와 항구적인 평화 정착은 물론 이것이 아세안과 동아시아의 평화와 번영으로 이어지기를 기대하는 분위기이다. 미국 백악관이 북미 정상회담을 앞두고 만든 기념주화(<사진 1> 참조) 앞면에 한글로 ‘평화회담’이라고 새겨져 있고 영어로 ‘Peace Talks’가 표기되어 있다. 즉 2018년 아세안 의장국인 싱가포르에서 역사적인 첫 번째 북미 정상회담이 개최되어 한반도를 비롯하여 전 세계에 새로운 ‘평화의 시대’가 열릴 수 있도록 역사적인 랜드마크가 되었던 바, 이는 아세안이 글로벌 역량을 한층 강화될 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

한편, 미중 간 남중국해 영유권 갈등이 커진 가운데 중국이 아세안과 국방장관 회의에서 연합훈련을 강화하자며 러브콜을 보냈다. 2018년 10월 21일 중국 정부 망에 따르면 웨이펑허(魏鳳和) 중국 국방부장은 “중국은 아세안을 주변국 외교의 우선으로 삼고 있다”면서 “중국은 아세안 공동체 건설을 지지하며 아세안을 중심으로 하는 포용적인 아시아태평양 안보체제를 찬성하고 중국·아세안 운명 공동체 구축을 희망한다”고 밝혔다.²⁾ 중국은 최근 미국이 ‘항행의 자유’를 이유로 구축함 등을 동원해 남중국해에서 연이어 작전을 펼치자 군함과 군용기를 동원해 대응하는 한편, 남중국해 당사국인 필리핀, 베트남 등 아세안 국가들을 대상으로 포섭에 매진, 중국과 아세안 간의 연합훈련 등을 제의하였다. 2018년 12월 1일 아르헨티나 부에노스아이레스에서 열린 미중 정상 만찬 회동에서 의견차가 큰 남중국해 영유권 분쟁을 논의하지 않았다는 주장이 제기되었다. 이는 남중국해를 둘러싼 미중의 견해차가 매우 큰 데, 남중국해 문제를 논의 의제에서 제외시킨 것은 2018년 내내 최고조에 달하고 있는 미중 무역마찰 문제에 집중하기 위한 것으로 볼 수 있다³⁾.

2) <연합뉴스> 2018.10.21 참조.

3) 중국 군사전문가 쑹중핑의 홍콩 사우스차이나모닝포스트(SCMP)와의 인터뷰(2018.12.04) 내용 참조.

http://www.etimes.net/service/etimes_2011/ShellView.asp?ArticleID=2018120415302301790(검색일자: 2018.12.10.).

〈사진 1. 싱가포르 북미 정상회담 기념주화〉



출처 : <https://search.naver.com>(검색일자: 2018.11.15)

설명 : 2018년 6월 12일 개최될 북미 정상회담을 앞두고 미국 백악관통신국(WHCA) 산하 백악관군사실(WHMO)이 5월 21일 ‘트럼프 코인’(trip coin)으로 불리는 기념주화 앞면과 뒷면을 공개.

〈사진 2. 싱가포르 북미 정상회담 기념우표〉



출처 : <https://www.rfa.org>(검색일자: 2018.11.15.)

설명 : 싱가포르 우체국이 2018년 6월 12일 싱가포르 센토사섬 카펠라호텔에서 열린 북미 정상회담을 기념할 목적으로 제작하여 7월 20일 출시.

2018년 ARF(ASEAN Regional Forum), 한반도의 ‘완전한 비핵화’ 지지

2018년 8월 3~4일 싱가포르에서 열린 아세안지역안보포럼(ARF)에서 미국의 인도·태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)과 중국의 일대일로(一帶一路) 구상의 대결 구도가 전개되었다. 미국은 동남아시아를 거쳐 아프리카까지 잇는 중국의 거대 해상 경제권인 일대일로 구상에 대항하기 위해 미국·일본·호주·인도를 잇는 對中 견제라인을 형성하고 있다. 이른바 ‘인도·태평양 전략’을 위하여 동남아 지역의 하이테크, 에너지, 인프라 각 분야에 1억 1,300만 달러의 투자를 역내 국가들과 논의하려 했지만 적극적으로 환영해 주는 나라가 없었다.⁴⁾ ARF에서 미국의 폼페이오 국무장관이 트럼프 대통령의 새로운 아시아 전략으로 알려진 ‘인도·태평양 전략’ 하에 구체적인 투자책을 제시한 것은 처음이었다. 아세안 국가들은 이미 중국 수출업체의 공급망에 접속되어 있는 상태여서, 미국이 제시하는 프로젝트 제안에 좀처럼 호응하기가 어려운 상황이었다. 물론 그렇다고 미국 자본의 아세안 유입을 노골적으로 반대하는 것은 아니지만, 일단 적극적인 환영의 분위기는 아니었다. 왜냐하면 만약 동남아 국가들이 미국 제안을 받아들일 경우 아세안 국가를 상대로 일대일로 구상을 전개하고 있는 중국과의 긴장이 높아질 수 있기 때문이다. 이는 미국의 인도·태평양 전략과 중국 일대일로 구상이 아세안을 대상으로 겹치고, 이로 인해 충돌이 불가피한 상황이 될 수 있음을 보여주는 것이다.

또한 금번 ARF에서 27개국의 외교장관들은 북한에 대하여 ‘완전한 비핵화’ 약속을 지키고 핵·미사일 시험을 추가로 하지 않는다는 약속 이행을 촉구했다. 아세안 의장국 싱가포르는 8월 6일 발표한 의장 성명에서 “각국 ARF 외교장관은 북한을 포함한 모든 당사자가 4·27 남북 판문점 선언과 북미 정상회담 공동성명의 완전하고 신속한 이행을 포함해 지속적인 한반도 평화를 실현하기 위해 계속 노력할 것을 요구했다”고 밝혔다. 또 同 성명은 각국이 유엔 안보리 대북 결의안의 완전 이행을 촉구했으며 한반도의 ‘완전한 비핵화’를 실현할 수 있는 국제적인 노력에 관한 공약도 재확인했다. 일부 국가는 북한의 인권 문제를 제기하기도 했는데, 성명은 “일부 국가는 인권 관련 문제를 포함해 해결되지 않은 현

4) 2018년 ARF에 관한 내용은 http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/08/06/2018080600287.html 참조.

안을 논의하기 위해 북한과 대화에 나설 준비가 돼 있다”고 밝혔다.

2017년과 달리 2018년 ARF 의장 성명에는 북한의 ‘완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화(CVID)’를 지지한다는 표현이 빠졌다. 이에 대해, 북한의 반발을 의식해 대북 압박 수위가 낮아졌다는 평가와 6.12 북미 정상회담에서 북한이 ‘완전한 비핵화’를 약속한 상황에서 북한을 자극하지 않겠다는 분위기를 담았다는 해석도 제기되었다.

1994년 출범한 ARF는 북한이 유일하게 참가하는 다자 안보 협의체인데, ARF는 아세안 10개국과 남·북·미·일·중·러 등 27개국 외교장관이 모여 정치·안보 이슈를 논의하는 場이다. 2017년 의장 성명에는 CVID 지지 표현과 함께 북한 대륙간탄도미사일(ICBM) 도발에 심각한 우려를 표하는 내용을 담았으며 북한에게 유엔 안보리 결의의 전면적이고 즉각적인 준수를 촉구하기도 했다. 당시 북한은 “조선반도(한반도) 긴장격화의 본질을 심히 왜곡하는 미국과 몇몇 추종국의 주장이 반영됐다”며 의장 성명을 비판했다.

〈사진 3. 2018년 싱가포르 제20차 한·아세안 정상회의에 참석한 정상들〉



출처 : 연합뉴스

설명 : 문재인 대통령이 2018년 11월 14일 오전(현지시간) 싱가포르 선택(SUNTEC) 컨벤션센터에서 열린 제20차 한·아세안 정상회의에 참석해 기념 촬영을 하고 있다. (왼쪽부터) 테오도로 로신 필리핀 외무장관, 통룬 시슬릿 라오스 총리, 마하티르 모하맛 말레이시아 총리, 아웅산 수치 미얀마 국가자문역, 문 대통령, 리셴룽 싱가포르 총리, 프라웃 쩌-오차 태국 총리, 하사날 볼키아 브루나이 국왕, 훈 센 캄보디아 총리, 조코 위도도 인도네시아 대통령, 응우옌 쑤언 폭 베트남 총리.

제20차 한·아세안 정상회의 및 2019년 제1차 ‘한·메콩 정상회의’ 개최 합의

2018년 11월 14일 싱가포르에서 개최된 제2차 한·아세안 정상회의에는 모든 아세안 정상 및 문재인 대통령이 참석하였다. 특히 주목할 정상은 2018년 말레이시아 총선에서 정권 교체가 이뤄지면서 복귀한 마하티르 모하마드(Mahathir Mohamad) 총리였다.⁵⁾ 마하티르 말레이시아 총리는 “한국은 한때 아시아의 은둔국가로 평가받았으나 이제는 아시아 경제 발전에서 선두를 달리는 첨단국가로 성장했다”고 치하하였다. 또 “특히 산업기술, ICT, 제조업 분야에서 세계 선진국가로 우뚝 섰다”며 한국 성장 비결에 대해 찬사를 아끼지 않았다. 마하티르의 복귀와 말레이시아의 민주주의의 진전은 아세안 등의 외교 무대에서 말레이시아 역할 강화로 이어질 것으로 예상된다. 예컨대 아세안, 역내포괄적경제동반자협정(RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership), EU 등 다국 간 상호협정에서 말레이시아의 참여를 전략화하고 확대할 계획으로 통상 분야에도 다양한 변화가 있을 것이라는 전망이다.⁶⁾

한·아세안 정상회의에 참석한 정상들은 2018년 한·아세안 관계의 의미있는 진전에 대해 환영을 뜻을 밝혔다. 특히 아세안 정상들은 ‘사람, 상생번영, 평화’의 세 개 축에 기초한 한·아세안의 전략적 파트너십 강화 및 심화를 목표로 문 대통령이 주도해 온 한국의 新남방정책을 지지하고 2018년 한국의 ‘新남방정책특별위원회’ 설치에 대해 사의를 표하였다. 그리고 한·아세안 행동계획(2016-2020) 이행의 진전을 환영하고, 지속가능한 발전, 빈곤 완화, 청정에너지, 녹색성장 및 정보통신 기술을 포함한 광범위한 분야에서의 협력 심화를 위해 행동계획을 지속적으로 실행해 나가기로 합의하였다.

특히 문재인 대통령은 2018년 한·아세안 정상회의는 물론, 아세안+3 정상회의, 동아시아정상회의(EAS), RCEP 정상회의, APEC 정상회의 등을 통해 우리 정부의 新남방정책과 혁신적 포용국가 비전 등을 공유하기도 했다. 아세안+3 정상

5) 2018년 5월 9일, 말레이시아 14대 총선에서 총 14,940,624명의 유권자 중에서 12,299,514명이 참여해 82.32%의 투표율을 보였다. 선거 결과 마하티르 모하마드가 이끄는 야권연합 희망연대가 222석 가운데 113석을 획득하면서 1957년 독립 이후 61년 만에 정권 교체에 성공하였으며, 마하티르는 14대 총리로 취임하였다.

6) 오유진, “말레이시아 14대 총선 결과에 따른 정책방향 및 시사점” 말레이시아 쿠알라룸푸르무역관(2018.5.10.) 참조.

회의에서는 위기 대응체계 공고화, 혁신을 통한 물리적 연계성 강화, 인재 양성, 개개인의 삶의 질 향상 등을 통해 동아시아 공동체로 나아가기 위한 노력을 강조했다. 아세안+3는 금융, 식량, 보건, 인적 교류 등 20여 개 분야에서 60여 개 회의체를 운영하고 350여 개 협력 사업을 이행하는 등 역내 가장 활발한 기능 협력을 진행하고 있다.

〈사진 4. 문재인 대통령 한·아세안 정상회의 기조연설 내용 중〉



출처 : <https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=17108544&memberNo=37680160&vType=VERTICAL>(검색일자: 2018.11.15)

설명 : 문재인 대통령, 한·아세안 정상회의 기조연설 중

“아세안이 하나 된 힘으로 아시아 평화·번영이 앞당겨지길 희망한다”

“한·아세안 정상들과 함께 한·아세안의 새로운 30년, 대한민국의 새로운 100년을 시작하고 싶다”

2. 2019년도 전망 : 한·아세안 관계 강화 및 新남방정책 본격 가동

아·태지역 무역협정 RCEP 최종 타결을 향한 걸음

2018년 제20차 한·아세안 정상회의에 참석한 정상들은 2018년 한 해 동안 이뤄진 RCEP 협상이 마무리 단계로 나아가게 된 것에 주목하면서, 2019년 중 현 대적이며 포괄적이며 양질의 그리고 호혜적이며 규범에 기반하고 포용적인 글로벌

통상 환경의 수호 의지를 표명하였다. 한편, 2019년 아세안 의장국 태국이 아·태 지역을 하나의 자유무역지대로 묶는 무역협정 및 우발충돌 방지를 위한 ‘남중국해 행동준칙’(COC) 등 2개의 협정 타결을 강력하게 추진할 방침인 것으로 알려졌다⁷⁾.

2018년 중·아세안 외교장관을 통해 중국 정부가 미국을 뺀, 아세안을 상대로 남중국해에서의 정례 합동군사훈련을 제안한 내용을 담은 COC 초안에 합의하였다. COC는 중국과 아세안이 2002년 채택한 ‘남중국해 분쟁 당사국 행동선언’(DOC)의 후속조치로, 분쟁 악화 예방과 관리 등을 위한 구체적 지침을 담게 된다. 중국과 아세안 외무장관들은 2017년 8월 COC 초안을 채택하고 2018년 3월부터 협상에 착수했는데, 이와 관련 同 회의에 참석한 리커창(李克強) 중국 총리는 아세안 회원국과의 COC 협상이 3년 안에 마무리되기를 원한다는 입장을 밝히기도 했다. 그러나 이를 두고 아세안 의장국 싱가포르의 COC 초안 합의는 ‘중대한 성과’이긴 하지만 관련 협상이 언제 끝날지는 아직 이르다는 반응을 보였다.

한편, 2019년 아세안 내 무역협정 및 통상 분야의 진전에 대한 기대치는 많이 높아졌다. RCEP은 아세안 10개국과 한국, 일본, 중국, 인도, 호주, 뉴질랜드 등 16개국을 하나의 자유무역지대로 묶는 무역협정으로 2018년 아세안 정상회담 기간에 열린 관련국 정상회의에서 타결이 예상되었다. RCEP은 세계인구 절반과 세계 GDP의 3분의 1을 대상으로 하는 무역협정으로 성사되기만 하면 글로벌 무역환경에 끼치는 파급력이 상당할 것으로 전망된다. RCEP은 지난 2013년 5월 1차 협상이 개시된 이래 약 5년 반 가량 이어지고 있는데, 2015년부터 거의 해마다 ‘타결 임박’이라는 관측이 나왔지만, 2018년에는 참여국의 이견이 상당 부분 좁혀져 가능성이 상당히 커졌다. 즉 RCEP 16개국 정상들이 2018년 11월 14일 싱가포르 정상회의에서 RCEP 협상의 실질적 진전에 따라 최종 단계에 진입했다고 평가, 2019년에 RCEP을 최종 타결하겠다는 결의를 담은 공동성명을 채택했기 때문이다.

RCEP은 미국을 중심으로 한 세계적인 보호무역주의 확산에 대응하고 아시아·태평양 역내 경제통합의 기반을 마련한다는 점에 의의를 두고 있는데, 이는 미국

7) <방콕포스트> 2018.11.15 보도 참조(<https://www.bangkokpost.com>)

의 보호무역과 자국 이익 우선주의 기류에의 반발로 비춰질 수 있다. 무엇보다 아·태 일대의 국가들의 대미 교역 비중이 매우 높은 점을 볼 때 RCEP의 한계가 드러날 가능성도 배제할 수 없다. 또한 RCEP 타결의 가장 큰 장애물은 참여국 간 수준 차이로, 극빈 개발도상국부터 한·중·일 같은 경제 대국까지 산업 규모부터 통상 규범에 이르기까지 엄청난 차이를 보여주는 이질적인 16개국이 모여 있다는 점이다. 미국·멕시코·캐나다 북미 3개국의 새로운 무역협정 USMCA(United States-Mexico-Canada Agreement)의 미국처럼 다자협상 추진시 강력한 드라이브를 걸 수 있는 주도 국가도 없는 상태이다.

만약 RCEP 합의가 가능하더라도 실질적인 경제효과는 미흡하다는 지적도 있다. RCEP은 기본적으로 기존의 자유무역협정을 통합, 역내 국가 간의 자유무역협정의 개방정도가 이미 낮은 수준임을 감안해야 할 것이다. RCEP 타결 최대 난관은 중국과 인도 관계인데, 최근 중국과 인도 간 경쟁의식 고조로 합의 도달이 쉽지 않다. 합의가 된다 하더라도 RCEP 합의는 더 낮은 개방 수준에서 이뤄질 가능성도 농후하다 할 것이다.

CPTPP와 RCEP의 가입국 현황



출처 : <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=009&aid=0004133300>(검색일자: 2018.11.15)

미국·일본 주도 USMCA·CPTPP 중심의 역내 통상환경 조성

2018년 3월 8일 일본이 주도하는 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자협정(CPTPP, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) 서명 및 미국·멕시코·캐나다 북미 3개국의 새로운 무역협정 USMCA(United States-Mexico-Canada Agreement)이 타결되었다. 일본은 트럼프 미 대통령의 환태평양경제동반자협정(TPP, Trans-Pacific Partnership) 탈퇴로 TPP 체결이 좌절되자 일본-EU FTA 및 CPTPP로 이를 보완하고자 하였다. 미국은 2018년 7월 1일, 멕시코 대선 이후 캐나다를 제외한 채, 멕시코와 양자협상을 진행, 8월 27일 원칙적 합의를 도출하고 2018년 9월 30일 자정, 캐나다와의 협상타결을 발표하였다. 이로써 미국·멕시코·캐나다 북미 3개국의 새로운 무역협정 USMCA⁸⁾은 각국 의회 승인을 거쳐 2019년 발효될 예정이다.

북미 3국 무역협정의 ‘타겟은 중국’이라고 볼 수 있는데, 이 협정 중에 주목할 내용은 USMCA에 참여한 국가가 ‘비시장경제(Non-Market Economy)’ 국가와 FTA를 체결하면 다른 국가들이 이 협정에서 탈퇴할 권한이 있다는 조항이다. 여기서 비시장경제 국가는 ‘중국’을 의미하는 것⁹⁾으로 만약, 캐나다·멕시코가 중국과 FTA를 체결할 경우 미국은 USMCA에서 탈퇴할 수 있다는 것이다. 중국은 캐나다의 제2교역국으로, 중국·캐나다 양국은 FTA 체결을 검토해 왔는데, ‘비시장경제’ 관련 조항에 영향 받을 소지가 있을 뿐만 아니라 또 미국이 이러한 협상을 EU, 일본과도 진행한다면 중국은 통상 분야에서 고립무원의 전방위적인 압박에 처하게 될 것이다.

2019년 아세안을 중심으로 전개될 통상 분야에서 주목할 사항은 중국을 중심으로 RCEP 최종 타결이 임박한 가운데, 미국의 對中 견제 차원에서의 일본에 대한 통상 압력 강화 등의 움직임이다. 아세안, 한국 등도 미중 무역 분쟁에 따른 후유증 및 불이익을 감내해야 할 수도 있다는 점이다. 2018년 미국과 중국이

8) USMCA는 북미 3국 NAFTA를 개정해 새롭게 추진한 다자무역협정으로 이 협정의 유효기간은 16년이며 6년마다 재검토해 갱신 여부를 결정한다.

9) 트럼프 행정부 무역정책 특징을 보면 ‘자유무역’ 보다는 ‘공정무역’이 핵심이며, 기존 WTO의 분쟁조정 시스템에 대한 불신과 비판적 인식으로 인해 국내법에 의거한 조치를 선호하고 있다는 점이다. 이를 근거로 트럼프 행정부는 對中 견제를 위하여 중국을 ‘비시장국가(Non-Market Economy)’로 규정하고 있다.

양국의 무역 분쟁 해결을 위하여 협상을 분주하게 하고 있는 점도 감지되었지만, 무역 분쟁이 장기화될 수 있다는 분석도 제기되고 있다. 트럼프의 ‘미국 우선주의’ 추진 전략에서 나온 무역정책은 기존의 정책과 비교했을 때 차이점이 분명히 존재한다. 즉 ‘자유무역’ 보다는 ‘공정무역’이 핵심이며, 기존 WTO의 분쟁조정 시스템에 대한 불신과 비판에 따른 국내법에 의거한 조치를 선호한다는 점이다. 이를 근거로 트럼프 대통령은 특히, 중국을 ‘비시장국가’로 규정하고 중국에 대한 특별 조치들을 국내법에 근거하려 하기 때문이다. 따라서 미중 무역전쟁의 핵심이 생각보다 그리 간단치 않은 가운데, 아세안 10개국과 한·중·일, 인도, 호주, 뉴질랜드가 참여하는 메가 FTA인 RCEP 출범이 난항을 겪을 수도 있다는 점이다.

2019년 한·아세안 대화 관계 수립 30주년 및 제3차 ‘한·아세안 특별정상회의’

2019년 한·아세안 대화관계 수립 30주년이 되는 해로써, 아세안을 중심으로 한 아시아 지역 질서에서 주목 받을 분야는 한국에서 개최될 한·아세안 특별정상회의이다. 문재인 대통령은 2018년 싱가포르 한·아세안 정상회의에 참석, 新남방정책 이행을 보다 가속화하는 계기를 마련하기 위해 2019년 ‘한·아세안 특별정상 회의’ 한국 개최를 제안했다. 그리고 문 대통령은 급성장하고 있는 메콩 국가들과의 협력을 강화하고, 아세안 내 개발 격차 완화 노력을 지원하기 위해 2019년 한·아세안 특별정상회의 개최를 계기로 하여 제1차 한·메콩 정상회의 개최 의사를 표명했다. 이에 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남, 태국 등 5개 메콩 국가 정상들은 적극적인 지지 의사를 밝히며 한·메콩 정상회의 개최가 한·메콩 협력의 새로운 분수령이 될 것으로 기대하였다.

한·아세안 특별정상회의는 2009년 제주도, 2014년 부산에서 각각 한·아세안 대화관계 수립 20주년과 25주년을 기념해 개최된 바 있는데, 2009년, 2014년에 이어 2019년 제3차 회의를 개최하게 된다. 아세안 10개국 정상들은 제3차 한·아세안 특별정상회의 개최에 대해 적극적인 지지를 표명하였다. 무엇보다 인도네시아 조코 위도도(Joko Widodo) 대통령이 2019년 한·아세안 특별정상회의에 북한 김정은 위원장을 초청하자고 제안하였다. 이는 남북한이 함께 한·아세안 특별정상회의에 참석함으로써 특별정상회의의 의미가 더 살아날 것이라는 평가에 기인한다. 문 대통령은 한반도 정세가 평화를 향해 더 나아가는 분위기 속에서

김정은 위원장의 초청을 적극 검토하겠다고 언급하였다.

김정은 위원장의 2019년 한·아세안 특별정상회의 초청은 2018년 2월 평창 동계 올림픽을 계기로 조성된 한반도 평화와 화해의 분위기에 시너지 효과를 가져오면서 평화정착을 다지는 계기가 될 것으로 기대된다. 다만 한·아세안 특별정상회의 개최가 2019년 말로 예정되어 있으므로 2019년 초로 잠정 예정된 북미 정상회담의 진척 사항과 3차 남북 정상회담 등의 결과에 연동될 수 있다.

‘新남방지원펀드’로 아세안 인프라 구축 및 ‘新남방정책’의 외연 확장

우리 정부가 추진하고 있는 ‘新남방정책’의 최우선 목표는 사람 중심 공동체를 만드는 것으로, 문재인 대통령은 “아세안과 ‘더불어 잘 사는 상생번영의 공동체’를 만들겠다”고 언급한 바 있다. 이를 위해 2022년까지 1억 달러 규모의 ‘新남방지원펀드’를 민관 공동으로 추가 조성해 아세안의 교통·에너지·수자원 분야 인프라 구축에 한국 기업들이 참여할 것이라고 했다. ‘사람 중심의 평화와 번영 공동체’를 표방하는 ‘新남방정책’은 미국, 일본, 중국을 중심으로 이뤄진 한국 경제 번영의 틀을 新남방지역으로 다변화해 상생번영을 추구하는 것이다.

경제적 가치 측면에서 남태평양 수역은 세계어획량의 18%를 웃돌며 최고가 어종인 참치의 전세계 어획량 60%를 차지하고 있다. 이와 함께 기후변화대응 사업이 구체화되면서 새로운 시장도 형성되는데, EU 분석에 따르면 태평양 지역에서의 해수온도차 발전 시장만 해도 향후 30년간 42조원에 이를 것으로 추정된다. 따라서 남태평양 도서국은 우리 정부의 ‘新남방정책’ 기초를 확장, 발전시킬 수 있는 전략적 자산이자 ‘기회의 바다’라고 할 수 있다. 우리나라는 1970년 피지를 시작으로 20여년에 걸쳐서 남태평양도서국 모두와 국교를 수립했는데, 1995년부터는 이들 국가가 조직한 태평양도서포럼(PIF, Pacific Islands Forum)의 대화상대국 회의에 매년 참가하는 등 교류를 줄곧 이어왔다. 남태평양도서국은 해수면 상승 등 기후 변화의 최대 피해국으로 부각되면서 녹색기후기금 등 선진국의 공적 자금이 집중되는 등 미국, 중국, 일본, EU 등 주요국들은 新기후체제 하에서 태평양 지역을 주요 성장 동력원으로 인식하고 있다. 그리고 이 지역의 재생에너지 시장을 선점하기 위해 국가차원에서 역량을 집중하는 등, 국제무대에서 남태평양 도서국의 위상 및 협상력이 강화된 점에 주목할 필요가 있다.

남태평양도서국은 그동안 우리의 국제무대 진출 및 대북정책 등 주요 사안에 있어서 우리를 일관되게 지지해 주는 등, 그동안 국제무대에서 우리의 중요한 우방으로서 앞으로도 우리 외교의 지평 확대에 있어서 중요한 동반자이다. 특히 남태평양 도서국들과의 체계적이고 지속적인 협력은 국제무대에서 우리 정부에 대한 지지를 끌어내는 데 도움이 될 수 있다는 인식이 정부 내에서 점증해 왔다. 더욱이 이들 국가의 규모를 고려할 때, 우리에게 대한 지지 확보를 위해 투입해야 할 자원이 그리 많지 않아도 된다는 점에서 더욱더 매력적인 외교 상대라는 평가이다.

문 대통령은 2019년까지 아세안 10개국을 모두 순방하겠다고며 ‘新남방정책’ 가속화에 대한 의지 드러낸 바 있다. 우리 정부의 ‘新남방정책’이 본 궤도에 진입하려면 외연 확장도 필요한데, 따라서 2019년 우리 ‘新남방정책’의 주요 외교 파트너이자 공동 번영을 함께 설계할 대상으로, 날로 존재감이 부각되고 있는 남태평양 도서지역을 주목할 필요가 있다.

〈사진 5. 2018년 싱가포르 한·아세안 정상회의에 참석한 문 대통령〉



출처 : <https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=17108544&memberNo=37680160&vType=VERTICAL>(검색일자: 2018.11.15)

설명 : 2019년은 한·아세안 관계 수립 30주년을 맞는 해
내년(2019년)까지 아세안 10개국을 모두 순방하겠다고며 신남방정책 가속화에 대한 의지 드러냄

4차 산업혁명시대, 새로운 안보위협 도전

김 호 홍

1. 2018년 평가 :

신안보 문제, ‘보이지 않던 위협’에서 ‘보이는 위협’으로 대두

신안보 위협은 평소에는 겉으로 드러나지 않고 잠재(潛在)해 있는 경우가 대부분이기 때문에 우리의 관심권에서 벗어나 있을 때가 많다. 따라서, 신안보 문제는 국민들의 관심뿐만 아니라 정책담당자들의 캐비닛 파일에서도 맨 안쪽에 위치하고 있을 만큼 정책의 우선순위에서 밀려나 있는 것이 현실이다. 하지만 해가 갈수록 신안보 문제는 우리에게 실질적이고 현재적인 위협으로 다가오고 있다. 2018년은 이러한 측면에서 의미가 있는 한해였다.

기후변화에 따른 폭염과 미세먼지는 어느 해보다 그 정도가 심하게 나타났다. 2018년 여름 우리는 사상 최악의 폭염을 경험하였다. 폭염일수는 10년 전인 2009년(4.2일)에 비해 31.5일로 폭증했고, 평균 기온도 2009년 33.8도에서 올해는 38도까지 상승하였다. 온열질환자는 4,500여명이나 발생하였으며, 미세먼지도 점점 더 심각성을 더해가고 있어 우리 국민 82.5%가 미세먼지를 가장 우려되는 환경문제로 지목하고 있다(통계청, 2018 사회조사).

국제테러는 2015 - 2016(파리·브뤼셀·베를린 테러 등)에 비해 소강상태를 보였는데, 이는 ISIS의 세력약화와 지도부 사살 및 주요국들의 대테러 역량강화 등에 기인한 것으로 보인다. 하지만, ISIS의 근거지 축소는 중동 외 지역에서의 테러발생 증가와 단독·소규모의 ‘외로운 늑대형’ 테러의 등장을 유발하였다.

또한 ISIS는 구성상 외국인 테러조직(FTFs)의 비율이 높았던 만큼 근거지를 상실한 외국인 테러조직의 귀환이 우려되었다. 한편, 국내에서는 테러위협이 여전히 낮은 수준이다. 실제로 2018년 한 해 동안 실제 테러공격은 한 건도 발생하지 않았다. 하지만, 국내체류 외국인 증가 등 잠재적인 테러 인프라 여건은 지속적으로 나빠지고 있어 우려스러운 부분이다.

사이버 문제는 여전히 국가 차원의 중요한 안보이슈가 되고 있다. 미국 국가정보국(DNI)은 ‘2018년 세계위협평가’ 보고서에서 북한과 함께 러시아·중국·이란을 주요 사이버 위협 행위자로 규정하였다. 또한, 미 국토보안부(DHS)와 연방수사국(FBI)은 영국 정보통신본부(GCHQ)와 공동으로 러시아의 사이버 공격을 비난하는 공동성명을 발표(2018.4)하는 등 ‘미·영 對 러시아간 사이버 냉전’이 격화되는 양상을 보여주었다. 또한, 미국은 2018년 7월 중국·라오스·베트남 등 7개국에 ‘사이버 관련 북한제재 및 단속조치 주의’를 경고하였고, 9월에는 ‘소니 픽처스’ 해킹혐의로 북한국적 해커 박진혁을 기소하는 등 사이버 관련 대북압박을 지속하였다.

보건 분야에서는 올해도 9월초 중동호흡기증후군(MERS)이 발생하였으나 우리의 신속한 대응으로 큰 피해 없이 마무리되었다. 남북 간에는 11년 만에 보건 회담을 개최(2018.11.7)하여 감염병 공동대응과 보건의료 협력 강화 및 ‘내년 중 상호 정보교환 시범사업’ 실시에 합의하였다.

난민문제는 이제 먼 나라의 얘기가 아니라 우리사회의 문제가 되었다. 2018년 들어 제주도에 입국한 예멘인 난민수가 500여명으로 급격히 증가(2016년 7명, 2017년 42명)함에 따라 이들을 난민으로 받아들일지 여부를 둘러싼 찬반논쟁 및 사회적 갈등을 유발하였다. 대한민국이 1992년 ‘난민의 지위에 관한 협약 및 의정서’에 가입하고 2012년 아시아 최초로 「난민법」을 제정한 이래 난민문제가 범국가적 이슈가 된 것은 올해가 처음이다. 당국의 2차 심사(10.17)결과 총 신청자 481명 가운데 339명에게 인도적 체류를 허가하였고 34명은 단순 불인정되었으며 85명에 대해서는 판단이 보류되었다. 이와 같이 2018년은 신안보 이슈들이 우리의 생활영역에서 실재(實在)하는 위협으로 대두되었으며, 각각의 개별이슈에 대한 국제사회와 정부·국민들의 관심 및 대응 필요성에 대한 공감대가 형성되었다.

2. 2019년 전망 :

신안보 위협 수준 지속 증가 및 문제 해결을 위한 협력방안 모색

신안보 문제는 시간이 갈수록 문제의 심각성이 더해지고 영향력의 범위가 확대되는 특성을 가지고 있다. 지구온난화가 진행될수록 기후변화로 인한 위협의 수준은 증가할 것이며, 초국경적으로 이루어지는 글로벌 교류와 협력 및 과학 기술의 발달은 감염병과 난민문제 해결을 더욱 어렵게 하고, 테러와 사이버 공격의 수단과 능력을 다양화·정교화 할 것이다.

테러리즘은 9.11사태 이후 ‘소프트 타겟 테러’로 지칭되는 불특정 다수 대상 테러의 비중이 증가하고 있는데, 2019년에도 이러한 추세는 지속될 것으로 예상된다. 또한, 테러주체가 적대국민에서 자국민으로 변화하고 있다는 점도 주목할 부분이다. 최근 외로운 늑대형의 테러는 쇠퇴한 IS에 동조하는 이슬람 신자를 중심으로 조직화되는 것이 특징인데, 이러한 점에 경각심을 가지고 추적할 필요가 있다. 지역별로 보면, 중동지역은 잔존 ISIS에 의한 자폭 및 게릴라성 후방테러가 지속될 것으로 보이며, 아태지역은 아프간과 파키스탄 등 정정불안 지역을 중심으로 ISIS의 거점 이동현상이 예상된다. 유럽지역은 발생건수 면에서는 전년대비 15~20% 감소가 예상되나, 소프트타겟 대상 및 총기류에 의한 테러는 증가할 것으로 전망된다. 미주지역은 테러발생 빈도는 전년과 유사할 것으로 보이나 ISIS 추종세력의 자생테러 및 차량·총기 결합테러 발생 가능성을 주시할 필요가 있다.

4차산업혁명 시대가 발전하면서 사이버 공간은 가공할 위협의 진원지가 되고 있다. 강대국간 사이버전은 ‘제5세대 전쟁’ 또는 ‘블랙스완’(Black Swan)으로 불리는 새로운 형태의 전쟁이다. 대다수 국가들은 다가올 사이버 대전에 대비하여 효과적인 대응체계 마련과 역량 확보에 적극 나서고 있다. 2019년에는 사이버공간에서 미중의 대립과 충돌이 심화될 가능성이 높으며, 이러한 사이버 갈등은 무역 분쟁 등 여타이슈에도 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 북미 간에는 화해무드에도 불구하고 북한의 사이버 공격에 대한 미국의 제재와 압박이 지속될 것으로 전망된다. 미 의회가 추진중인 ‘사이버 억지와 대응법안’이 시행될 경우 사이버 관련 대북 제재와 압박은 더욱 강화될 것이다. 한편, 국제사회의 대북제재가 지속될 경우 북한은 부족한 외화를 확보하기 위해 세계 각국의 금융기관과

가상화폐 거래소 등에 대한 사이버공격을 확대할 가능성이 농후하다.

난민문제도 심각한 위협으로 다가오고 있다. 유엔난민기구(UNHCR) 발표에 의하면 전 세계 난민인구는 3천만 명을 넘었다. 극심한 빈곤과 마약, 폭력범죄가 만연해 있는 중미지역을 중심으로 난민과 이주민 행렬은 지속적으로 늘어날 것으로 보인다. 난민문제로 극심한 분열위기에 처했던 유럽연합(EU)이 우여곡절 끝에 합의안을 담은 ‘공동선언문’을 채택(2018.11.18)하여 일단 위기를 넘겼지만, 세부사항에서 이견이 남아있어 EU 공동의 대책마련과 시행은 당분간 어려울 것으로 전망된다.

국내적으로는 2018년과 같이 특정 국가나 지역으로부터 대량난민이 유입될 가능성은 적지만, 이에 대한 법적·제도적 준비가 마련되지 못할 경우 사회적 논란이 재연될 소지는 충분히 있다. 특히, 국제 난민문제가 유럽과 중동에 그치지 않고 아시아와 남미 등 글로벌 위협으로 확산되는 가운데 우리나라도 그에 영향을 받을 수밖에 없기 때문에, 난민 문제로 인한 위협과 갈등의 가능성은 여전히 상존한다.

2019년에는 각국이 새롭게 대두되고 있는 신안보 이슈들에 대해 문제의 중요성과 시급성을 인식하는 바탕위에서 개별 국가 차원의 대응은 물론 지역차원의 공동대응을 위한 협력이 강화될 것으로 전망된다.

올해 싱가포르에서 개최(11.4)된 ‘한-아세안 특별정상회의’ 의장성명 제5항에서는 “정상들은 초국경 범죄, 식량 및 에너지 안보, 기후변화 관련 재난, 환경관리 및 사이버안보를 포함한 지역평화와 안보에 대한 전통 및 비전통 위협에 대응하기 위한 협력을 지속적으로 강화해 나가겠다는 공동의지를 재확인” 하였다. 이러한 합의에 따라 2019년 서울에서 개최되는 ‘제21차 한-아세안 특별정상회의’에서는 신안보 문제에 대응하기 위한 좀 더 구체적이고 진전된 협력방안을 도출할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 남북간에도 신안보 분야 협력이 확대될 것으로 예상된다. 우선 올해 개최된 보건회담(11.7)에서 합의한 ‘감염병 관련 상호 정보교환 사업’이 시범적으로 실시됨으로써 감염병 공동대응을 위한 기초가 마련될 것이다. 또한, 기후변화와 환경협력 및 식량과 에너지 등 중장기 신안보 이슈들에 대한 협력으로 그 범위로 점차 확대해 나갈 것으로 전망된다.

사이버 공간에서의 대립과 제재

오일 석

1. 2018년 평가 :

사이버 공간에서의 경쟁 강화와 악의적 활동에 대한 제재의 시행

중국 견제를 통한 미국의 사이버 공간 지배력 강화

미국우선주의에 기초한 트럼프 대통령의 중국에 대한 견제는 사이버 공간에서도 강력하게 시행되고 있다. 트럼프 행정부는 2017년 12월에 발표한 국가안보전략(National Security Strategy)에서 중국과 러시아가 미국의 안보와 번영을 위협하면서 미국의 영향력과 이해관계에 도전하고 있다고 강조하였다. 중국과 러시아는 경제를 불공정하고 비 자율적으로 운영하는 가운데 군사력을 증강시키고 있으며 사회를 억압하기 위해 정보와 데이터를 통제하고 자신의 영향력을 확대하고 있다고 하였다.¹⁾ 또한 북한과 이란은 지역 불안정성을 가중시키면서 미국과 동맹국들을 위협하고 시민들을 무자비하게 억압하고 있다고 하였다. 이러한 인식하에 동 국가전략은 i)자국민과 국토 및 미국식 삶의 방식을 보호하고, ii)미국의 번영을 증진하며, iii)힘을 통한 평화 유지 및 iv)미국의 영향력 강화를 국가안보전략의 과제로 제시하였다.²⁾

특히 동 국가전략은 사이버 공격을 현대적 분쟁의 주요한 특징으로 규정하면서 미국은 사이버 공간을 이용한 악의적 행위자들을 탐지·방어 및 격퇴할 것이라고 하였다. 이를 위하여 사이버 공격에 대한 책임귀속과 대응을 강화하는 한편, 주요기반시설 보호와 전문가 육성 및 신속하고 통합된 대응을 기반으로 하는 사이버작전을 감행할 것이라고 강조하였다.

1) National Security Strategy of the United States of America(December 2017), pp. 2-3.

2) Ibid., p. 4.

이와 같은 국가안보전략은 「2019회계연도 국방수권법(the Fiscal Year 2019 National Defense Authorization Act, 이하 ‘국방수권법’이라 함)」에 의하여 구체화되고 있다. 2018년 8월 13일부로 시행되고 있는 동 법은 국가안보전략을 현실화하기 위한 국방 예산을 확정하고 있다. 국방수권법은 힘과 新기술에 기초하여 국가안보전략에서 문제 삼은 4개 국가(러시아·중국·북한·이란)에 대한 적극적 견제와 역지를 구체화하고 있다. 이와 같은 기초에서 국방수권법은 국방부로부터 하여금 사이버전쟁과 전자전 전략 개발 및 역량강화 실행과 관련된 동시적이고 통합된 노력을 다하도록 요구하고 있다. 또한 적대국의 사이버 공격에 대응하여 적극적이고 체계적이며 즉각적인 대처가 가능하도록 사이버 방어를 강화하도록 하였다. 아울러 사이버사령부와 사이버 군부대의 사이버 전쟁 수단과 역량 강화를 최우선 과제로 제시하였다. 특히 주요기반시설 및 네트워크 방어를 위해 국방부와 국토안보부의 협력을 강화하는 기구를 설치토록 규정하였다. 이 법은 국방장관으로 하여금 사이버공간에서의 은밀한 군사작전과 군사 활동을 전개할 수 있도록 승인하였다. 또한 미국을 대상으로 하는 악의적 사이버 활동을 탐지하고 대응하기 위하여 사이버공간·사이버안보·사이버 전쟁 및 사이버 역지 등 관련 정책을 체계화하도록 하였다. 국방부에 대하여 기밀정보 등에 대한 의회 보고의무를 규정하였으며, 민감한 사이버 군사 작전 등에 대한 의회의 감독을 확대하였다.

국가안보전략은 중국·러시아 등이 인공지능(AI)과 머신 러닝을 활용하여 미국 민간 부문에 대한 정보를 수집하고 데이터 분석을 실행하는 것이 미국의 국가안보에 큰 위해(危害)가 된다고 지적하였다. 이에 국방수권법은 인공지능, 머신 러닝, 양자 과학, 기타 주요 국가안보기술을 발전시킬 정책과 프로그램 개발을 강조하고 있다. 특히 1천만 달러의 예산을 사용할 수 있는 ‘인공지능에 관한 국가안보위원회(National Security Commission on Artificial Intelligence)’를 설립, 인공지능 관련 기술의 발전을 선도하도록 하였다.

국방수권법이 발표된 이후 미국은 국가사이버 안보전략을 발표하였다. 국가사이버 안보전략은 국가안보전략의 4대 과제를 사이버 공간에서 이행할 것을 천명하고 있다. 즉 ① ‘자국민과 국토 및 미국식 삶의 방식의 보호’와 관련하여 사이버공간에서는 연방 네트워크와 정보에 대한 보안을 강조하고 주요 기반시설에 대한 보호는 물론 사이버 범죄 대응 및 침해사고 대응에 대한 보고를 개선하도록

하였다. ② ‘미국의 번영 증진’과 관련하여 사이버공간에서의 디지털 경제 활성화와 복원력 강화를 강조하였다. 또한, 사이버공간을 통한 지적재산권 침해에 대해 적극적으로 대응하고 사이버보안 인력들의 경쟁력 우위를 확보할 것이라고 하였다. ③ ‘힘을 통한 평화 유지’와 관련하여 사이버 공간에서의 국가 책임을 인정하는 규범을 통해 사이버 공간의 안전성을 확보하겠다고 하였다. 특히 미국의 국익을 위협하는 악의적 사이버 행위를 식별하고 책임을 귀속시키기 위해 정보기관으로 하여금 모든 종류의 사이버 첩보 활동을 수행하도록 하였다. 또한 사이버공간을 통한 유해 정보는 물론 선전선동 및 가짜뉴스에 대하여 적극적으로 대응할 것임을 천명하였다. ④ ‘미국의 영향력 강화’와 관련하여 인터넷의 개방성, 상호성, 신뢰성 및 안전성을 강화할 것이라고 하였다. 아울러 미국은 동맹국들과의 협력을 통해 국제 사이버 역량을 강화함으로써 사이버공간에서의 미국의 영향력을 지속 확대할 것이라고 하였다.

미국의 사이버 제재 시행

미국은 2015년 4월 1일 오바마 대통령이 「행정명령 13694」를 발표하여 사이버 제재를 규정하였다. 즉 오바마 대통령은 외국으로부터의 악의적 사이버 활동 등으로 미국의 국가안보와 외교정책 및 경제에 비정상적인 위협을 야기하는 경우 제재(sanction)를 부과할 수 있도록 하였다.

이후 미국 정보기관들은 러시아가 사이버공간을 이용하여 해킹과 가짜 뉴스 등 여론 조작을 통해 2016년 미국 대선에 개입하였다고 판단, 러시아 외교관 35명의 추방과 함께 러시아 당국의 미국 내 자산을 동결하였다.

미 법무부는 2018년 3월 이란인 9명을 미국 정부기관 및 대학을 해킹하여 자료를 절취한 혐의로 기소하였다. 이란 혁명수비대와 연계된 이들은 2013년부터 미 144개 대학 등을 해킹하여 약 31테라바이트의 학술연구와 지적 재산을 절취한 것으로 알려졌다.

또한 미 법무부는 2018년 9월 6일 북한의 대표적인 해커 조직인 ‘라자루스’ 소속 해커 박진혁을 기소하였다. 박진혁은 북한 해커들의 위장회사인 ‘조선 엑스포 합영회사’에서 10년 이상 근무한 것으로 알려져 있으며, 이 회사는 미국 재무부의 북한 제재 대상에 올라 있다.

경제적 이득을 목적으로 한 북한 사이버 공격 강화

북한은 원래 군사정보에 대한 탈취를 목적으로 사이버공격을 감행하였으나, 국제사회의 대북 경제제재 이후에는 경제적 이득 획득을 위한 사이버 공격을 강화하고 있다. 이러한 사실은 미 연방수사국 크리스토퍼 레이 국장이 “북한의 사이버공격은 정권의 자금 마련을 위한 것으로 미국에 중대한 위협이 되고 있다”고 지적한 것으로도 알 수 있다. 북한 해커 조직 APT38은 지난 5년 동안 11개국 16개 은행을 대상으로 11억 달러 이상의 자금 탈취를 시도한 것으로 드러났다.

북한 해커들은 전통적 금융시스템에 대한 사이버공격 뿐만 아니라 가상화폐에 대한 공격을 통해 상당한 경제적 이득을 취하고 있다. 북한은 2017년 한 해 동안 최소한 11,000여개의 가상화폐를 획득한 것으로 추정되고 있다. 2018년 8월에는 북한 해커들이 Mac-OS기반 멀웨어를 이용하여 아시아 지역 가상화폐 거래소를 공격한 바 있다.

한편 2018년 6월 20일 국내1위 가상화폐거래소 빗썸이 350억원 상당의 가상화폐를 도난당하였으며, 6월 10일에는 코인레일이 400억원 규모의 가상화폐를 도난당하였다. 2017년 12월에는 가상화폐거래소 유빗이 해킹 공격으로 170억원 상당의 가상화폐가 유출되는 피해를 입어 파산하였다.

북한 사이버공격에 대한 미 의회의 견제

2018년 들어 한반도 평화 프로세스가 진행되고 있음에도 불구하고, 북한의 사이버 위협은 지속되고 있다. 미국은 북한·러시아·중국 및 이란이 미국의 주요 기반시설에 대하여 지속적인 사이버 공격을 감행하고 있다고 하였다. 미 국토안보부(DHS)와 연방수사국(FBI)은 북미 정상회담 직후인 지난 6월 14일 북한의 악의적 사이버 활동에 대하여 경고하였다.

미 의회는 북한·중국·러시아의 사이버 공격에 대한 제재 강화를 골자로 하는 법안을 통과 또는 발의하고 있다. 하원은 2018년 9월 5일 사이버 공격에 관여한 제3국의 개인과 기관 또는 해외 정부에 추가제재를 가할 수 있는 ‘사이버 억지와 대응 법안(H.R.5576)’을 통과시켰다. 이 법안이 상원을 통과하여 시행되면 대통령은 미 국가안보와 외교정책 및 경제, 금융 부문에 중대한 위협을 가하는 사이버 활동에 책임이 있다고 판단되는 제3국의 개인 또는 기관 및 해외 정부에 대하여

제재를 가하여야 한다.

상원은 2018년 8월 23일 북한·러시아·중국·이란을 주요 사이버 위협국으로 지목하면서, 하원 법안과 거의 동일한 내용의 ‘사이버 억지와 대응 법안(S.3378)’을 발의하였다.

사이버 공간을 이용한 민주적 정당성의 왜곡

사이버 공격과 가짜 뉴스 유포 등 여론 조작을 통해 상대국의 선거에 개입하여 자국에 유리한 후보가 당선되도록 하는 시도가 자행되고 있다. 이는 선거를 통해 선출되는 권력에 대한 민주적 정당성을 왜곡시켜 해당국의 정책 집행 능력을 상실시킴과 동시에 내부 분열과 갈등을 조장하는 민주주의에 대한 심각한 도전이다.

사이버공간을 이용한 선거개입으로 민주적 정당성을 왜곡하고자 하는 시도는 2018년에도 있었다. 미 법무부는 중간선거에 개입하려 한 혐의로 러시아 국적 엘레나 쿠시아노바를 기소하였다(18.10.19.).³⁾ 미 법무부는 쿠시아노바가 미국을 겨냥한 러시아의 정보전 ‘프로젝트 락타’의 핵심 인물이며, 다양한 선거 쟁점에 관한 여론 분열 조장 내용을 소셜 네트워크 서비스(SNS)에 확산시킨 것으로 보고 있다.

가상화폐를 이용한 불법자금 세탁 가중

가상화폐에는 중앙집권적 금융기관이 존재하지 않기 때문에 불법 테러자금의 탐지, 혐의자의 식별, 거래기록 확보 등이 곤란하다. 또한 가상화폐 거래의 사용자 IP 주소는 알 수 있지만 이 주소가 누구 소유인지 알 수 없고 무제한 생산도 가능하므로 거래의 익명성이 담보된다. 따라서 암호화폐가 자금 이전과 축적의 수단으로 국제적으로 널리 활용되고 있으며, 가치 변동성도 감소하였기 때문에 범죄자들은 이를 이용하고 있다.

국제자금세탁방지기구(FATF)는 2018년 10월 14일부터 21일까지 개최된 총회

3) 서울신문(2018. 10. 21), 미국 중간선거 개입 혐의로 러시아 여성 엘레나 쿠시아노바 첫 기소
http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20181021500068&wlog_tag3=naver

에서 “가상화폐는 실물 화폐가 아니며, 자금세탁 또는 테러자금 조달 용도로 악용되지 않도록 국가가 조치를 취해야 한다”는 내용의 성명서를 채택하였다.⁴⁾ FATF는 이와 관련한 국제기준도 개정하여 가상화폐를 ‘가상 자산(Virtual asset)’으로 정의하고, 서비스 제공자에 대해 자금세탁방지·테러자금조달 금지 의무를 부과하였다. FATF는 “국제기준 개정은 자금세탁 방지를 위한 것으로 회원국이 반드시 기준에 명시된 가상화폐와 ICO 관련 사업을 합법화해야 하는 것은 아니다”라고 하였다.

미국의 경우 가상화폐 사용 거래사이트인 Liberty Reserve를 통하여 마약거래 등 범죄수익금 60억 달러 이상이 자금세탁 된 것으로 추정되고 있다. 우리나라에서도 2018년 1월 13억 원 상당의 마약을 거래하고 투약한 마약 사범들이 적발되었는데, 이들은 ‘딥 웹 사이트’를 통해 마약을 구매·판매하였고 대금은 가상화폐를 통해 지급한 것으로 밝혀졌다.

2. 2019년 전망 : 사이버 공간의 충돌 격화와 사이버 제재 확대

사이버 공간에서 미·중의 충돌 격화

미국은 중국의 사이버공격을 주요한 안보 위협으로 인식하고 있으며 중국의 군 현대화 과정에서 급속히 발전하고 있는 사이버 군사력을 경계하고 있다.⁵⁾ 이에 반해 중국은 미국에 비하여 상당히 뒤쳐져 있는 사이버 군사력이 중국의 안보에 중요한 위협이 되고 있다고 인식하고 있다.⁶⁾ 또한 중국은 미국의 사이버 군사력 패권주의가 사이버공간의 군사화를 가속화함은 물론 사이버 군비 경쟁을 촉진하고 있다고 본다.⁷⁾

사이버 공간에서의 악의적 활동을 이유로 하는 국가간 갈등이 실제 물리적 충돌

4) 전자신문(2018. 10. 21), 국제자금세탁방지기구 “암호화폐, 실물 화폐(피앗) 아냐”

<http://www.etnews.com/20181021000040>

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

6) Ibid. pp. 78-79.

7) Ibid. p.79.

이나 무역 분쟁으로 확대될 수 있다. 이러한 사실은 트럼프 행정부의 국가사이버 안보전략을 통하여 알 수 있다. 즉 동 전략은 우선 중국이 사이버 공간을 통한 첩보 수집을 자행하고 있고 미국 지적재산권에 대한 절취를 감행하고 있다고 지적한 다음, 중국이 사이버 툴을 사용하여 미국의 경제와 민주주의를 훼손하고 있다고 비난하였다.⁸⁾ 동 전략은 이러한 중국에 대하여 미국이 사이버 수단은 물론 물리적 수단을 이용하여 대가를 치르게 할 것이라고 하였다.⁹⁾ 동 전략은 사이버공간을 이용하여 미국의 지적재산권과 거래 기밀을 탈취하고 있는 중국에 대하여 적극적으로 대응할 것임을 천명하고 있다. 또한 사이버공격을 이용한 악의적 활동을 지원하고 있는 중국 당국에 대해 책임을 귀속시킬 것이라고 강조하였다. 나아가 미국은 사이버공간에서의 자유와 인권의 보장을 강화할 것이라고 하였는데 이는 사이버공간에 대해 적극적으로 통제를 가하고 있는 중국을 겨냥한 것으로 보인다.

미 국토안보부는 2018년 10월 애플과 아마존웹서비스 데이터센터 서버에 중국 정부의 감시용으로 추정되는 마이크로 칩이 발견됨에 따라 중국의 해킹 가능성에 대한 경보를 발령하였고, 해킹 배후로 중국 인민해방군이 지목되었다.

미 국가안보국(NSA) 사이버안보전략 선임고문은 2018년 11월 8일 “중국은 미국과 체결한 사이버 첩보활동 금지 합의의 범위를 넘어선 행동을 하고 있는 것이 분명하다”고 비판하였고, 중국은 이러한 미국의 의혹은 근거가 없다고 반박하였다.

이러한 최근의 동향을 볼 때 2019년에는 사이버공간에서 미·중간 대립과 충돌이 격해질 것으로 전망되며, 이는 물리적 충돌 및 무역 분쟁으로 이어질 수도 있을 것으로 보인다.

미국, 북한에 대한 사이버 제재 확대 가능성

북미 대화가 진행되고 있음에도 불구하고 미국 내 사이버안보 전문가들은 북한의 사이버공격 위협에 대응하기 위해 선제적인 사이버공격을 감행하여야 한다고

8) 미국 국가사이버안보전략, pp. 2-3.

9) Ibid. p. 3.

주장하고 있다. 이들은 북한 사이버 공격의 핵심 기관인 정찰총국과 연계된 유령 회사들에 대해 제재를 부과할 것을 제안하고 있다. 더구나 미국은 국가사이버 안보전략에서 북한을 중국, 러시아, 이란과 더불어 주요 사이버 위협 행위자로 규정하고 있기 때문에 북한에 대한 사이버 제재의 가능성은 상존할 것으로 예상된다.

미 의회는 북한의 사이버 공격에 대하여 강력한 규제체계 정립을 모색하고 있는데, ‘사이버 억지와 대응 법안’이 시행될 경우 사이버 공격을 이유로 대북 제재가 강화될 것으로 보인다. 2019년도에 안보상황이 악화되거나 북한의 대규모 사이버 공격이 발생할 경우, 대북 사이버 제재가 확대·강화되어 한반도 평화 프로세스에 영향을 줄 수도 있기 때문에 대북 사이버 제재 관련 미국 내 움직임에 관심을 가지고 대응할 필요가 있다.

경제 제재 지속에 따른 북한의 사이버 공격 확대 가능성

미국의 대북 제재가 강력하게 유지되고 있는 상황에서 북한은 부족한 외화를 조달하기 위해 세계 각국의 금융기관과 가상화폐 거래소 등에 대한 사이버공격을 확대할 가능성이 크다. 특히 북한은 익명성이 보장되는 가상화폐에 대한 사이버공격을 더욱 강화할 것으로 보인다.

북한은 2017년 한 해 동안 채굴이나 해킹 등으로 최소한 11,000여개의 가상화폐를 획득한 것으로 추정되고 있다. 또한 북한 해커 조직 APT38은 지난 5년 동안 11개국 16개 은행을 대상으로 11억 달러 이상의 자금 탈취를 시도한 것으로 드러났다. 북한은 2016년 방글라데시 중앙은행 송금시스템을 해킹하여 8,100만 달러를 탈취하였으며, 2017년에는 대만 원동국제상업은행을 해킹하여 6,000만 달러에 대한 절취를 시도하였고, 2018년 6월에는 인도 코스모스 은행을 해킹하여 1,350만 달러를 탈취하였다.

미 연방수사국에 따르면 북한의 사이버공격은 통치자금 창출이라는 목적 하에 이루어지고 있다고 한다. 따라서 북미 관계의 개선에도 불구하고 대북 경제제재가 지속되는 한 북한의 금융기관과 가상화폐거래소 등에 대한 해킹 공격은 더욱 거세질 것으로 보인다.

가짜뉴스로 인한 민주적 정당성의 왜곡 확산

가짜뉴스는 전파의 속도가 매우 빠르고 전파의 범위도 국내는 물론 해외까지 이르고 있어, 이에 따른 문제점이 심각하게 대두되고 있다. 특히 저명인사나 전문가의 SNS를 통하는 경우 가짜뉴스의 신뢰성은 더욱 상승하여 그 파급력은 상상할 수 없이 커진다.

2016년 미국의 대선과정에서 가짜뉴스에 의한 정치적 의사결정의 왜곡이 발생하였다는 사실이 언론을 통해 보도되면서 미국·독일·프랑스 등 선진 각국은 가짜뉴스를 심각한 선거방해 행위로 인식하고 있다. 우리의 경우도 지난 2017년 대통령 선거와 2018년 전국동시 지방선거를 치르면서 가짜뉴스의 양이 급격히 늘어난 것을 경험하였다. 미국도 2018년 11월 중간선거에서 극단적이고 선정적인 뉴스, 음모론적 뉴스, 정체불명의 뉴스 등이 급증하였다. 가짜뉴스는 정치적 의사결정 과정에 지대한 영향을 미치고 민의를 왜곡하여 민주사회의 근본 가치를 저해할 수 있다.

가짜뉴스에 의하여 특정 국가가 다른 국가의 정치적 의사결정을 좌우할 수도 있다는 점을 감안하면 2019년에 선거가 예정되어 있는 각국에서 가짜뉴스는 급격히 증가될 것으로 예상된다.

4차 산업혁명 가속화에 따른 사회불안 요소 등장 가능성

2008년 서브프라임 사태로 인한 금융기관 및 정부에 대한 신뢰의 붕괴는 블록체인 기술에 기초하여 비트코인이라는 가상화폐를 등장시켜 지급결제 수단의 분산화를 이끌어냈다. 제4차 산업혁명은 컴퓨터를 개발하여 국가의 간섭을 철저히 배제하고 컴퓨터 안에서의 무한히 자유로운 세상을 꿈꿔 왔던 무정부주의적 이상 사회를 기술적으로 실현하고 있다. 3D 프린팅을 통한 생산수단의 개인화, 태양열 패널로 무장한 에너지 생산의 개인화, SNS를 통한 언론의 개인화는 물론 이제 비트코인을 앞세운 지급결제 수단의 개인화 시대에까지 이른 것이다.

제4차 산업혁명의 기술로 생산수단, 에너지, 언론, 지급결제 수단까지 모두 분산화시켜 개인에게 맡기는 경우, 이러한 변화에 적응하지 못한 사람들이(일명 ‘소외인간’) 양산될 수 있다. 인공지능과 빅데이터, 사물인터넷 등 4차 산업 핵심 기술의 발전은 전통적인 일자리는 크게 감소시키는 반면 새로운 일자리 창출에는

소극적이기 때문이다. 아울러 소외인간들은 제4차 산업혁명에 따른 위 생산수단을 선점한 사람들에게 막대한 비용을 지불하여야 하고, 이는 새로운 갈등과 대립에 따른 사회적 비용의 증가를 초래하게 될 것이다.

이러한 시대 변화에 대해 국가가 갈등과 대립을 조정하기 위한 적절한 정책을 실행하지 않는다면 심각한 국가안보위기 상황이 초래될 수 있다. 소외인간들이 결집한 비 국가 주체에 의한 사회 불만 표출은 소요사태를 발생시키고 사회불안을 조장할 수도 있다. 이들이 컴퓨터와 인터넷을 이용하여 연대함으로써 폭력적 방법을 공유하고 실행시킬 수도 있다. 아울러 사이버 공격, 테러 등을 수행하기 위한 각종 정보를 사이버 공간을 통해 수집하고 공유하며, 이를 기반으로 국가 핵심기관이나 시설에 대한 사이버 공격과 테러를 감행할 수 있다.

그러므로 소외인간들에 대한 포용과 지원이야말로 4차 산업혁명시대에 있어 국가안보의 핵심 과제가 될 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 2019년도에는 기본소득, 로봇세 등 일명 소외인간들을 포용하고 지원하기 위한 각종 정책에 대한 밀도 있는 논의가 전개될 전망이다.

ISIS의 몰락, 그 이후

박보라

2018년은 테러 및 테러대응과 관련하여 몇 가지 중요한 사건이 발생한 해로 기록될 것이다. 2018년 2월 아프가니스탄(이하 ‘아프간’) 대통령은 「카불 프로세스」¹⁾회의에서 아프간의 평화를 위해 정전하고, 탈레반을 정당으로 인정하며, 국제사회에서 탈레반 지도자들에 대한 제재를 풀도록 노력하겠다고 발표하였다.

스페인 무장단체 ‘바스크 조국해방(ETA)’은 2018년 5월 5일 공식 해체를 앞두고 희생자와 유족들에게 사과를 전달했다. ETA는 1959년 7월 31일 설립된 이래 스페인을 상대로 암살과 테러 등의 방식으로 무장 독립운동을 전개 하였으며, 이로 인해 정부 요인·경찰·시민 등 829명이 살해되었다.

이라크 모술에서 패퇴한 ISIS뿐만 아니라 알 카에다 연계조직, ISIS와 알 카에다에 자극받아 설립된 이슬람 테러조직들이 나이지리아·말리 등 서부 아프리카 국가로 근거지를 옮기고 세력을 확장 중이다.

시리아에서는 새로운 극단주의 무장조직이 출현하였다. ‘알 누스라 전선’에서 파생된 것으로 알려진 ‘하야트 타흐리르 알-샴(Hayat Tahrir al-Sham, HTS)’은 현재 시리아에서 가장 큰 반군조직으로, 조직원은 수천 명에 이르는 것으로 추정되며, 최근 알 카에다의 지역 연계단체로 지정되었고, 현재 시리아-터키 국경 지대의 이дли브 지역의 절반 이상을 세력권에 넣었다.

ISIS는 사실상 몰락하였다. 그러나 ISIS의 모술 패퇴와 몰락은 중동 외 지역으로의 테러 확대와 단독·소규모의 ‘외로운 늑대형’ 테러의 빈발을 초래하였다. 2019년은 이러한 추세가 당분간 계속될 것으로 전망된다.

1) 카불 프로세스 : 아프간 주도로 평화방안을 논의하기 위해 2017년 결성, 26개국과 3개 국제기구가 참석하는 회의체

1. 2018년 평가 : 소프트 타겟 테러와 테러 수단의 실용적 단순화

2018년 테러정세를 살펴보면, 2017년 ISIS의 모술 패퇴가 미치는 영향이 2018년에도 지속되었다는 점이 발견된다. 2017년 7월 9일 이라크 정부는 ISIS의 최대 근거지였던 모술을 탈환하고, 모술 해방을 선언하였다. 그러나 이라크 모술의 해방과 ISIS의 근거지 축소는 중동 외 지역에서의 테러발생 증가와 단독·소규모의 외로운 늑대형 테러 등장을 유발하였다. 또한 ISIS는 다른 테러조직과 달리 외국인테러조직원(FTFs)의 비율이 상당수를 차지하고 있었던 만큼, 근거지를 상실한 외국인 테러조직원의 귀환이 우려되었다.

특히 외로운 늑대형 테러는 민간인 등 불특정 다수를 대상으로 하는 소프트 타겟 대상 테러와 밀접한 관련이 있는 만큼, 테러위협 노출대상의 확대와 다양한 테러수단의 활용과 실용적 단순화 등의 양상을 나타낸다. 이러한 점을 고려한다면, 2018년은 소프트 타겟 대상 테러의 증가 및 차량·총기류 등을 사용한 테러라는 주요한 흐름을 나타냈다고 평가할 수 있다.

중동 : 불안한 정세에 따른 테러조직 활동 활발

2018년 테러가 가장 빈번하게 발생한 중동지역을 살펴보면 이라크·시리아에 집중하여 자폭테러 및 게릴라성 후방테러가 지속되었다는 특징을 갖는다. 이는 2017년 모술 패퇴에 따른 ISIS의 세력 약화에 따라 ISIS가 국면 전환을 시도하고 있다는 사실을 반증한다. 그러나 2018년 현재 이라크와 시리아 지역에서 발생한 테러의 대부분은 불특정 다수를 노린 무차별 테러로 전형적인 소프트 타겟 테러에 해당한다. 테러 대상별로 살펴보면 ① 민간 ② 군·경 ③ 정부요인 및 정부시설 순으로 나타났다. 테러 수단별로 살펴보면 ① 폭파 ② 무장공격 ③ 암살·납치 등으로 드러났다. 2018년 중동지역에서 발생한 테러의 공격수단은 서구권 국가에서 발생한 테러의 공격수단과 분명한 차이점을 보인다. 서구권 국가가 차량·총기류·흉기 등 일상적 수단을 사용한 반면, 중동지역에서는 폭발물과 중화기를 사용한 점이다. 이는 발생지역에 따른 테러수단의 이원화를 보여주는 예라 할 수 있다.

소프트 타겟 테러는 불특정 다수를 대상으로 하는 만큼, 테러 발생 시 그 피해가

미치는 영향이 하드 타겟 테러보다 심각하다. 이라크와 시리아의 경우 또한 예외가 아니다. 다만 전체적인 테러 건수 증가 대비 사상자가 감소하였다는 점은 과거와 달리 이른바 기획테러를 자행할 수 있는 역량이 감소하였다는 것을 말해주고 있다.

ISIS가 지난 3년간 맹위를 떨치는 동안 조용히 조직을 재건한 알 카에다도 2017년 여름부터 주요 거점에서 패퇴한 ISIS 및 연계세력을 모집 중인 것으로 알려졌다. 시리아의 새로운 극단주의 무장조직인 하야트 타흐리르 알-샤ם은 강력한 무장을 바탕으로 인근 마을을 점령하고 시리아 정부군과도 교전을 치르며 세력을 확장 중이다.

아태 지역 : 아프간 내전의 장기화에 따른 테러불안이 서남아로 확산

아시아·태평양 지역에서 테러발생은 최근 10년간 지속적으로 하향추세를 보였다. 그러나 2017년부터는 전년 대비 테러발생이 약 30% 증가하였으며, 2018년 상반기는 전년 대비 약 18% 증가한 것으로 나타났다. 아태지역의 테러 또한 민간인과 민간시설을 대상으로 하는 소프트 타겟 테러와 정부·군·경 관련 시설을 대상으로 하는 테러가 다수 발생하였다.

특히 아프간 지역의 경우 탈레반과 ISIS 호라산 지부 간 세력경쟁이 심화되면서 내전이 교착상태이며, 장기화된 내전으로 인하여 2015년 이후 2만8천명이 사망하는 등 치안이 악화되고 있다. 특히 탈레반은 미국이 아프간 특수부대에 공급했던 야간투시경 등 첨단장비를 불법적으로 입수하여 전력을 강화하였다. 이렇듯 아프간 내전의 장기화에 따른 테러불안은 서남아시아를 중심으로 확산되는 양상을 보이고 있다. 파키스탄 탈레반(TTP)의 테러 및 ISIS의 세력 확장이 우려되고 있으며, 인도와 파키스탄의 영유권 분쟁지인 인도령 카슈미르 지역이 ISIS의 새로운 은신처가 될 가능성이 제기되었다.

2018년 동남아시아의 테러정세를 살펴보면 필리핀 내 ISIS 중심 테러동맹의 가시화와 인도네시아 외국인테러조직원의 귀환이라는 점에 주목할 필요가 있다. 필리핀 남부를 중심으로 ISIS 추종세력이 인도네시아 등 주변국 반군에 무기 판매 및 군사훈련 기회를 제공하는 등 동남아 반군세력의 ISIS 중심 테러동맹이 가시화되고 있다. 특히 패퇴한 ISIS의 필리핀 유입에 따라 필리핀 남부도시

일리간과 코타바토 공격 가능성이 제기되었다(제2의 마라위 사태). 한편, 말레이시아는 3월 비 이슬람 종교시설과 경찰관의 납치·살해 모의혐의로 ISIS 조직원을 체포하였다고 밝혔다.

아프리카 : ISIS와 알 카에다의 이동

아프리카에서는 10여개의 테러단체가 활동 중인 가운데 아프리카 52개 국가 중 매년 20여개 국에서 꾸준히 테러가 발생하고 있다. 특히 ‘알 샤바브’가 활동하는 소말리아·케냐·나이지리아 등 3개 국가에서 발생하는 테러가 평균 80% 이상을 차지하고 있다. 이에 따라 아프리카 최대 테러단체인 알 샤바브 소탕을 위해 아프리카 연합군(AMISOM)이 소말리아 정부군과 협력하여 작전을 전개 중이다. 알 샤바브는 2018년 상반기에 27건의 테러를 자행하였다. 나이지리아를 거점으로 활동 중인 보코하람은 서구식 교육은 죄악이라는 기치 아래 서양식 교육을 받는 여학생 납치, 민간인 대상 폭탄테러 등 범행을 지속하고 있다. 2018년 2월 다푸치 여학교에서 110여 명의 여학생을 납치하는 등 2018년 상반기에만 24건의 테러를 자행하였다.

한편 패퇴한 ISIS와 알 카에다와 연계 또는 영향 아래 설립된 이슬람 테러조직들이 최근 수년간 나이지리아, 말리 등 아프리카 서부 국가에 자리 잡고 세력을 확장 중이다.

유럽 : ISIS의 몰락과 유럽 국가들의 대테러활동 강화로 테러 감소

2017년 모술 패퇴에서 시작된 ISIS의 몰락과 유럽 국가들의 대테러활동 강화는 2018년 유럽지역의 전반적인 테러발생 감소라는 결과를 가져왔다. 터키, 독일, 벨기에, 프랑스, 영국 등 유럽 대부분 국가에서 테러사건이 감소하였다. 특히 벨기에는 2017년 말 테러경보 하향 가능성을 논의하였으며, 2018년 1월 테러경계 수준을 3단계에서 2단계로 하향조정 하였다.

스페인 무장단체인 ETA는 2018년 5월 5일 공식 해체를 앞두고 희생자와 유족에게 사과하였다. 스페인을 상대로 암살과 테러 등 무장 독립운동을 전개했던 ETA는 그간 정부요인과 경찰, 시민 등 829명을 살해한 바 있다.

유럽에서의 테러 감소는 두 가지 대비되는 흐름을 보인다. 첫째, 외국인·외국

시설, 군·경, 다중 이용시설을 대상으로 하는 테러는 감소하였으나, 공무원·정부 시설, 민간인·민간시설 대상 테러는 증가하였다. 둘째, 중화기·폭발물·차량에 의한 테러는 감소하였으나, 총기류 및 흉기에 의한 테러는 증가하였다.

비록 유럽지역에서 테러발생은 감소하였으나 난민과 이민자 등에 의한 자생·모방 테러 등의 형태로 지속되었다. 네덜란드 국가 정보기관(AIVD) 네르톨레이 국장은 2011년 이후 4차례에 걸쳐 급박한 테러계획을 차단했다고 발표하였으며, 프랑스의 경우 테러위협 대비 국경통제 강화조치 연장을 발표하였다.

독일에서는 4월 베를린 마라톤대회를 앞두고 테러계획 용의자를 체포하였다. 용의자들은 흉기를 사용한 테러를 모의하였으며, 주범은 2016년 12월 베를린 트럭 테러범과 연관이 있는 것으로 나타났다.

또한 서유럽을 비롯한 일부 EU 회원국에서 하부 범죄조직에까지 권총 및 소총이 손쉽게 유입되는 등 불법무기 거래가 확산되어 테러증가 우려가 커지고 있다.

2017년에 제기된 외국인테러전투원(FTF)의 귀환도 눈여겨보아야 할 부분이다. 비록 초기 예상과 다르게 외국인테러전투원의 대규모 귀환은 발생하지 않았으나, 터키의 경우 ISIS 연루혐의 구금자 가운데 80%에 해당하는 1,141명이 외국인이라고 발표하였다. 네덜란드는 3월 자국민 FTF 30명의 본국 귀환을 우려한다고 발표하였으며, 특히 시리아와 이라크에서 활동한 자국민 테러조직원의 귀환을 심각한 위협으로 인식하고 있다고 밝혔다.

미주 : 미국과 콜롬비아의 정세안정과 테러발생 감소추세

미주 지역은 미국과 콜롬비아의 정세 안정 등에 따라 테러발생 빈도는 점차 감소 추세를 보이고 있다. 콜롬비아의 경우 2015년 콜롬비아 무장혁명군(FARC)과 평화협정 체결 후 테러발생이 급감하였다. 미국의 경우 뉴욕 도심 곳곳에 차량테러 방벽 1,500여개를 5천만 달러의 예산을 투입하여 설치하였다. 그러나 ISIS 조직원의 메트로폴리탄 미술관 배경 촬영 사진 등 ISIS 추종자의 테러위협은 상존하는 것으로 여겨진다. 2018년 미주지역에서 발생한 테러발생의 특징은 다음과 같다. 테러 대상별로는 민간인·정부시설·군·경 및 관련시설을 대상으로 하는 테러가 다수 발생하였다. 수단별로는 총기·폭발물 테러가 다수 발생하였으며, 소포 우편물과 드론을 활용한 테러도 늘어났다는 점에 주목할 필요가 있다.

2. 2019년 전망 : 온라인·외로운 늑대형·소프트 타겟 테러 대응 필요

9/11 이후 ‘소프트 타겟 테러’라고 하는 불특정 다수 대상 테러가 증가하고 있다. 특히 소프트 타겟 테러의 대상에는 관공서·교통시설·쇼핑몰 등 다중 이용시설과 취·정수장, 화학공장, 통신·전력시설 등이 해당되므로, 테러발생 시 피해가 광범위하고, 해당지역 외에도 피해가 확산될 수 있다는 특징이 있다.

테러 방법 측면에서는 단일테러에서 동시다발·복합테러로 변화하였는데, 단일 표적 혹은 장소에 대한 폭탄·총기 테러에서 복합 표적·장소나 동시다발 장소에 대한 폭탄 및 총기를 결합한 테러로 변화하고 있다.

또한 테러 주체가 적대국민에서 자국민으로 변화하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 외로운 늑대는 특정 조직이나 이념이 아닌 정부에 대한 개인적 반감이나 경제적 이유로 스스로 행동하는 자생적 테러범을 의미하며, 최근에는 쇠퇴한 IS에 동조하는 이슬람 신자를 중심으로 조직화되는 것이 특징이다. 미 국토안보부(DHS)에서도 외로운 늑대형 테러를 가장 위험하고 적발이 어려우며, 발생 가능성이 높은 테러로 인식한다고 발표하였다.

특히 외로운 늑대형의 테러는 테러 수단의 변화와도 관계된다. 프랑스 니스 트럭 테러에서 볼 수 있는 바와 같이 테러 도구가 총기 등의 살상무기에서 일상용품으로 변화하고 있다. 쇠퇴한 ISIS의 경우, 직접적인 침투가 어려운 지역에 SNS를 이용하여 그들을 추종하는 일반인에게 테러를 지시하는 형태의 테러가 증가추세를 보이고 있다. 또한 외로운 늑대형의 테러범은 전문적 훈련을 받지 않았다는 점에서 일상용품을 이용한 새로운 비정형 테러 유형의 등장 가능성을 예고하고 있다.

가상화폐 : 새로운 테러자금 수단

국제사회는 가상화폐가 새로운 테러자금 수단으로 악용될 가능성이 높음으로 판단하고, 테러자금 차단을 위한 국제공조를 가속화하고 있다.

일례로 HSBC의 경우, 금년 4월 테러자금 조달 및 자금세탁 적발을 위해 인공 지능을 도입하였으며, 고객 데이터와 금융거래 내역을 확인하여 수상한 금융활동에 대해 실시간 감시 및 적발을 추진할 계획이다. 호주는 비트코인 거래에 대한

감시를 강화하였는데, 2018년 4월 11일 모든 디지털 화폐거래소에 대해 자금세탁 규제당국인 금융정보 분석센터 등록을 의무화하는 법안을 발표하였으며, 이러한 조치는 지속 강화될 것으로 보인다.

온라인 : 테러의 새로운 발생 장소

과거 테러조직이 인터넷 등 온라인 매체를 활용한 것은 전투원의 모집이나 동조자·지지자의 확보, 자금 모금 등이 주요한 목적이었다. 그러나 2014년 ISIS의 등장 이후에는 직접적인 테러목적 및 다양한 선전·선동수단으로 SNS를 활용하였다.

미국과 캐나다 및 유럽 6개국 경찰은 2018년 5월 각국에 소재한 ISIS 선전매체(‘아마크 통신’ 등) 본거지를 동시에 급습해 서버를 압수하고 사이트를 폐쇄하였다고 밝혔다. 이 작전은 유로폴이 조율하고 벨기에 연방경찰이 지휘하였으며, 목표는 사이트 폐쇄조치와 함께 운영자를 확인·체포하여 이들 조직을 와해시키는 데 있었다. 실질적인 선전매체의 폐쇄뿐만 아니라 기존 SNS의 게시물 삭제도 이루어지고 있다. EU는 온라인상 테러목적의 게시물 차단 및 제재가 필요해짐에 따라 테러 선동 온라인 게시물의 1시간 내 삭제를 의무화하였다. 이러한 정책은 2019년에도 계속될 것으로 보인다.

지역별 전망

2019년 중동지역은 잔존 ISIS에 의한 자폭 및 게릴라성 후방테러가 지속될 것으로 전망된다. 비록 현재는 몰락한 것으로 보이지만 ISIS가 시리아 및 이라크 내에서 재기할 가능성은 여전히 남아있다. 또한 ISIS의 본거지 상실로 외국인 테러전투원의 귀환에 따른 국제테러 위협은 점증되고 있다. 중동을 비롯한 유럽 지역에서 귀환 외국인 테러전투원의 테러위협은 수감된 외국인 테러전투원의 석방이 이루어지는 2023년에 최고조에 이를 것으로 전망된다. 그러나 최근 유럽에서 교도소에서의 급진화 문제가 주요이슈로 대두된 만큼, 2019년에도 ISIS 추종자의 출소문제가 중요 이슈로 부각될 가능성이 높다.

아태지역은 아프간·파키스탄 등 정정불안 지역을 중심으로 ISIS의 거점 이동 현상이 계속될 것으로 보인다. 또한, 인도네시아와 신장 위구르 출신의 중국 FTF의

입국시도 사례에서 볼 수 있듯이 2019년 아태지역에서는 외국인 테러 전투원에 의한 테러위협을 주목할 필요가 있다.

아프리카의 경우, 2018년 하반기 및 2019년 상반기 테러발생 건수는 전년대비 비슷한 수준으로 전망된다. 그러나 서아프리카 해역에서 발생하는 해적 공격 및 선박납치 건수는 전년(45건) 대비 20~50% 정도 증가할 것으로 예상된다.

유럽지역은 2018년 테러발생 추세로 볼 때, 테러발생이 15~20% 정도 감소할 것으로 예상되나, 소프트 타겟 대상 및 총기류에 의한 테러는 증가할 가능성이 있다.

미주지역의 경우 테러발생 빈도는 전년과 유사할 것으로 보이며, 2018년의 경우처럼 소포·드론 등 다양한 수단을 활용한 테러와 차량·총기를 결합한 복합 테러가 늘어날 것으로 예상된다. 미국과 캐나다에서는 ISIS 추종세력의 자생테러 및 차량·총기 결합테러 발생이 우려되며, 베네수엘라에서는 현 정부의 독재정책과 경제악화에 반발하는 정부요인 및 정부시설 대상 테러의 발생 가능성이 높다.

또 다른 테러위협의 등장 : 극단주의의 확산

2018년 테러발생의 주요한 원인은 이슬람 극단주의였으나, 최근 난민유입 등에 따른 사회불안과 경기침체 등으로 2019년에는 극우민족주의자들의 테러 위협도 주목할 필요가 있다.

실제로 네덜란드의 극우파 자유당 대표인 헤이르트 벌더르스는 “이슬람이 유대인과 기독교인 여성, 동성애자에 대한 증오와 테러를 표방 한다”는 내용의 반이슬람 캠페인 방송을 하여 이슬람에 대한 증오를 자극한 바 있으며, 프랑스에서도 이슬람 시설에 대한 테러를 모의한 용의자들이 체포된 바 있다.

고려사항 : 국내 테러 취약집단 동향 주목

일상수단을 사용한 테러 및 온라인을 통한 테러선동이 가능해짐에 따라 국내 테러 취약집단에 대한 동향 파악 및 감시를 더 강화할 필요가 있다. 특정 종교 공동체 외 사회적 소외집단·불만계층도 주시할 필요가 있으며, 온라인상 테러 및 특정 집단을 혐오하는 게시물 차단도 필요하다. 특히 온라인을 활용한 테러 대응에는 다양한 사회계층과 분야의 협력이 필수적인 만큼, 민관이 협력하여 대응하는 방안을 모색해야 한다.

국제사회의 ‘뜨거운 감자’, 난민문제

한승완

1. 2018년 평가 : 난민 문제 점진적 악화(惡化) 추세

국제 난민 지속 증가

유엔난민기구<UNHCR>의 2018년 6월 발표에 따르면 2017년 전 세계 난민 수는 2,540만 명으로 2016년 대비 290만 명이 증가했다. 2017년 국가별 난민 배출을 보면 시리아 630만 명, 아프가니스탄 260만 명, 남수단 240만 명, 미얀마 120만 명, 소말리아 99만 명으로 중동과 북아프리카에 집중되어 있다. 난민 수용국으로는 터키 350만 명, 파키스탄 140만 명, 우간다 140만 명, 레바논 100만 명, 이란 98만 명, 독일 97만 명 등으로 전 세계 난민의 85%가 개발도상국에 체류하고 있는 것으로 나타났다.

‘난민지위에 관한 협약’ 상 보호를 요청하는 ‘난민신청자’(asylum-seekers)의 경우 2017년 190만 명으로 2015년 229만 명, 2016년 250만 명에 비해 감소했다. 2017년 주요 난민신청 대상국을 보면 미국 33만 명, 독일 20만 명, 이탈리아 13만 명, 터키 13만 명, 프랑스 9만 명이다. 난민신청 대상국으로는 터키, 우간다, 탄자니아 등 개발도상국으로서 난민 배출국의 인접국도 일부 있지만 대부분의 경우 서구의 선진국으로 나타나고 있다. 2013년 이후 독일이 최대 난민 신청 대상국이었으나 최근 미국의 난민 신청 수가 급속히 증가하여 2017년 최대 난민 신청 대상국이 되었다. 전 세계 15개 난민신청 대상국 중 아시아 국가로는 말레이시아가 유일한데, 주요 분쟁지역인 중동과 같은 이슬람 국가이고 무비자 입국이 가능하기 때문이다.

미국을 향한 이민자 행렬 복상에 따른 국제 분쟁 발생

범죄로부터 벗어나기 위해 10월 12일 온두라스로부터 시작된 160명의 이민자 집단에 엘살바도르와 과테말라 이민자가 합류하여 약 6천 명에 달하는 행렬이 미국 국경에 도달한다는 목표로 북상하고 있다. 중미에서는 2010년 이후 해마다 부활절을 전후해 미국이나 멕시코에서 난민 지위를 인정받는 것을 목표로 이민자 행렬이 조직되어 왔다. 트럼프 미 대통령은 이들이 멈추지 않을 경우 병력을 동원하여 멕시코 국경을 차단하고 이들 3개 정부에 대한 원조도 중단하겠다고 경고하였다. 그러나 행렬을 조직하는 주체 측은 행진을 계속하기로 결의하였으며, 미국이 행진 중지를 위협하자 오히려 더 많은 이민자들이 합류하고 있는 상황이다. <워싱턴 포스트>에 따르면 9월 멕시코·미국 국경에서 체포된 이민자 수는 16,658명으로 지난 7월 대비 80%가 증가한 것으로 나타났다.

과테말라 정부는 트럼프 미 대통령이 내건 원조 조건은 거부했으나 캐러밴을 조직한 사람을 체포하였고, 온두라스 정부와 협의하여 약 2천 명의 온두라스 출신 이민자 행렬이 고국으로 발길을 돌렸다고 발표하였다. 한편 멕시코 정부는 과테말라 국경에 경찰력을 추가 배치하는 한편, 유엔난민기구에 지원을 요청하였다. 멕시코 내무부에 따르면 행렬에 속하는 일부가 멕시코에 난민을 신청한 상태이지만, 대부분은 미국 국경까지 행진을 계속 한다고 밝히고 있다.

미국은 멕시코와 국경을 접한 남부 3개 주(州)에 현역 군인 약 5,900명을 포함해 주 방위군과 민병대를 합쳐 약 8,000명을 국경에 배치하고 있다. 이러한 상황에서 11월 18일 캐러밴 행렬 3,000명이 캘리포니아 주 샌디에이고와 국경이 접한 멕시코 티후아나에 도착한 것으로 알려지고 있다.

유럽의 지중해 루트를 통한 난민 수 감소와 사망률 증가

이탈리아의 좌우 포퓰리즘 연합정부가 난민 구조선의 입항을 거부하는 사태가 속출하는 가운데 <유엔난민기구>에 따르면 올해 유럽으로 유입된 이주민과 난민의 총수가 줄어든 반면 2015년 유럽 난민위기 이후 올해가 최고 높은 지중해 사망률을 보이고 있다. 2017년 1~7월 사이에 중서부 지중해를 건너온 이주민과 난민 42명당 1명이 사망한 데 반해, 2018년 같은 기간 18명당 1명이 사망 혹은 실종한 것으로 나타났다.

<국제이주기구>(IOM)에 따르면, 2018년 1~9월 사이에 지중해를 건너온 이주민과 난민 수는 74,502명으로 전년 동기간(128,995명)에 비해 대폭 감소하였다. 지중해 루트를 통한 이주민과 난민 유입은 감소했지만 터키, 그리스, 발칸 국가들을 통해 유입되는 불법 이주자는 크게 증가하였다. 2018년 1~9월 기간 알바니아, 몬테네그로, 보스니아헤르체고비나 등 발칸 3개국에 유입된 불법 이주자는 2017년 동기간(1,361명)에 비해 13배 늘어난 18,038명을 기록하고 있다.

유엔 글로벌 이주민 보호 협정 추진과 일부 유럽 국가의 이탈

유엔은 2018년 7월 13일 안전하고 질서 있는, 정상적인 이주를 추구하며 23개의 목표를 정한 글로벌 이주민 보호 협정 초안을 마련하고 2018년 12월 모로코 개최 세계 난민 대책회의에서 채택기로 합의했다. 23개의 목표는 체류 조건과 관계없이 이주민의 권리를 보호하고 노동 시장 등에 대한 차별 없는 접근 허용, 취약 이주자 보호 등의 내용을 포함하고 있다.

그러나 강경한 이민정책을 내세운 트럼프 행정부의 미국은 이미 2017년 12월 동 협정을 위한 협상과정에서 부터 보이콧을 선언한 바 있다. 이어 EU의 난민 분산수용 정책을 거부하며 단 한 명의 난민도 받아들이지 않았던 헝가리가 2018년 7월 13일 동 협정이 상식에 위배되며 유럽의 안보를 회복하겠다는 의도와도 배치된다고 거부의사를 밝혔다. 이어 그동안 협상과정에서 아무런 문제를 제기하지 않았던 오스트리아가 돌연 동 협정이 합법과 불법 이주의 구분을 모호하게 할 것이라고 반대한다고 발표하였다. 체코, 불가리아, 에스토니아도 동 협정에 참여하지 않는다고 선언하였다. 그동안 난민 문제에서 계속 공동보조를 맞춰왔던 폴란드와 슬로바키아 등 나머지 ‘비셰그라드’ 국가들도 헝가리·체코와 같은 노선을 취할 것으로 예상된다.

그동안 난민 및 이주민에 관한 국제적인 규범 확립에 힘써왔던 유엔과 독일과 프랑스 등 주요국은 동 협정이 각국의 의무를 규정하는 것이 아니며 따라서 이주문제에서 국가의 주권을 침해하는 것이 아니라는 점을 적극 설득하는 작업을 벌이고 있다. 그러나 난민과 이주민 유입에 반대하는 극우세력은 동 협정이 결국은 각국에 정치적 의무를 부과하여 각국의 주권을 침해하는 것이라고 반대하고 있다.

제주 예멘 난민 대거 유입과 사회적 논란

2018년에는 오랜 기간 내전을 겪고 있는 예멘에서 고국을 탈출한 난민들의 제주도 입국이 증가했다. 2015년까지 예멘인들이 제주도로 입국하는 경우는 없었으나, 2016년 7명, 2017년 42명으로 증가하다가 2018년 5월 527명이 도착했다. 예멘 난민은 대부분 말레이시아를 경유하여 국내로 유입되었다. 이들은 일단 사우디아라비아, 수단, 지부티 등 예멘에 가까운 국가로 이동했다가 예멘인에게 무비자로 90일간 체류를 허용하는 말레이시아를 거쳐 제주도로 입국한 것으로 확인되고 있다.

이렇게 짧은 기간에 제주도 입국 예멘 난민이 급격히 증가하자 제주도와 국가인권위원회는 지원을 요청했고, 이 사실이 대대적으로 보도되면서 청와대 국민청원의 예멘 난민 추방 요구 및 난민 반대 시위가 급격히 증가하였다. 이로써 난민 문제가 사회적 이슈가 된 적이 없었던 한국에서 처음으로 전국적으로 주목받는 이슈가 되었다. 예멘 난민의 대거 유입에 따른 제주도민과 한국인들의 불안감은 난민법, 무사증 입국, 난민신청 허가 폐지 등 국민청원에 무려 70만 명 이상이 동의하는 등 역대 최대 청원이 되는 상황을 초래했다. 한편 일부 제주도민들과 인도주의 단체, 기독교 단체 등은 난민에 대해 의료지원 등 도움의 손길을 내밀기도 하였다.

정부는 일단 6월 1일부터 예멘을 무비자 국가에서 제외하고 제주도 내 예멘 난민들에 대해서는 제주도를 벗어나지 못하게 하는 제한 조치를 실시했다. 다른 한편 법무부는 기존의 난민 심사절차 단계와 심사기간을 줄이고 난민 보호의 필요성과 관계없이 경제적 목적 등으로 난민제도를 악용하는 사례를 방지하기 위한 근거규정을 두도록 난민법 개정을 추진하고 있다.

그러나 난민 수용 및 인정을 둘러싸고 진보와 보수 간 찬반 갈등과 대립은 당분간 지속될 것으로 예상된다. 예멘 난민이 500여명의 숫자는 크지 않지만 일자리 문제, 교육 문제, 종교적 정체성과 관용의 문제 등 우리 사회의 핵심적인 이슈에 모두 관련되기 때문이다.

법무부는 10월 17일 제주 예멘 난민심사 대상자 약 481명에 대해 심사를 완료하고 이중 339명에 대해 인도적 체류허가를 부여하였다. 인도적 체류허가가 거부된 34명은 소송을 제기하였고 보류 중인 85명 중 일부는 난민 지위를 받을

가능성도 있는 것으로 알려졌다. 이에 대해 난민인권을 옹호하는 공익변호사단체 및 인권단체들은 34명의 난민 불인정을 비판하며 인도적 체류 허가자에 대한 처우 개선을 요구하고 있다. 반면 난민을 반대하는 단체는 제주 예멘인 중 75%에 대해 인도적 체류허가를 부여한 것을 잘못된 선례라고 비판하는 등 난민 허용 및 보호에 대한 찬반 논란은 지속되고 있다.

2. 2019년 전망 : 국제분쟁 및 논란 지속, 구체적 해결책 난망(難望)

중미 이주민 행렬 지속에 따른 국제 분쟁 확대 예상

극심한 빈곤, 마약, 폭력범죄가 만연해 있는 온두라스, 엘살바도르, 과테말라 등에서 출발하는 이민자 행렬은 중단되기 어려울 것으로 예상된다. 이 행렬은 인권단체들에 의해 시작되고 있는바, 이들은 미국 국경으로 돌진하려는 것이 아니라 수십만에 달하는 중미 지역 이민자들의 열악한 상황을 알리려는 목적으로 수년 전부터 이러한 캐러밴 이벤트를 조직해오고 있기 때문이다. 이 캐러밴 행렬은 실제 미국 입국보다는 중미 각국의 폭력, 부패, 마약, 빈곤에 항의하는 ‘항시적 시위 행렬’의 의미도 갖고 있다.

이주민 행렬을 중단시키지 않으면 원조를 중단하겠다는 미국의 위협도 중미지역 국가들에 먹혀들지 않고 있다. 이는 이들 국가들이 중국으로부터의 지원에 점차 눈을 돌리고 있기 때문이다. 현재 멕시코가 불법 이민자들과 난민 처리에 가장 큰 어려움을 겪고 있는데, 멕시코는 정부 교체시기로 현 정부와 차기정부의 이주민·난민대책이 조정되지 못하고 혼란스러운 상황이다.

중미 지역의 범죄, 폭력, 마약, 빈곤 등의 문제에서 근본적인 개선이 이루어지지 않는 이상 매년 주기적으로 발생하는 미국을 향한 캐러밴 이민 행렬은 계속 증가할 것으로 예상된다. 더욱이 중미 지역에 대한 중국의 공격적인 지원으로 이들에 대한 미국의 영향력이 줄어드는 경향을 보이고 있어 관련 당사국의 공동 해결 가능성은 더욱 낮아질 것으로 전망된다.

유럽 난민문제에 대한 공동대책 수립 난망

지난 2년간 EU 회원국 사이에 난민을 배분하는 문제는 동유럽 국가들을 비롯한 일부 국가의 반대로 답보 상태이다. 최근 개최된 EU 정상회의에서도 난민문제에 진전은 없었으며 이러한 난민문제에 대한 EU공동의 대책 마련과 시행은 당분간 불가능할 것으로 전망된다. 최근 EU 순회 의장국이 된 오스트리아는 비공식적으로 ‘유럽 난민 상한선 설정’, ‘난민신청 불허자의 제3국 송환센터 이송’, ‘유럽적 가치를 존중하는 자들에게만 난민 인정’ 등을 제안하고 있으나 독일을 비롯한 나라들은 이에 반대하고 있다. 여기에 난민에 대해 더욱 강경한 반대정책을 추진하는 헝가리, 폴란드 등 동유럽 국가에 최근 우익 포퓰리즘 정당이 공동 집권하게 된 이탈리아가 합세하여 반난민 정책을 추구하는 유럽연합 회원국의 세력이 강화되었다.

이로써 당분간 EU 및 유럽 각국 내에서 난민을 둘러싼 정책논란과 갈등은 상당 기간 지속될 것으로 전망된다. 또한 유럽 각국에서 반난민 정서에 편승하여 무슬림 이주자 및 난민을 거부하는 시위와 테러 발생 가능성이 있으며, 이에 대한 이주민 출신자들의 폭력행사 등 악순환의 현상도 배제할 수 없다.

국내 난민 허용 및 보호를 둘러싼 사회적 논란 지속 예상

2019년 국내적으로는 2018년과 같이 특정 국가나 지역으로부터 대거 난민이 유입되는 상황이 발생할 가능성은 적지만, 이에 대한 법적·제도적 준비가 마련되지 못할 경우 사회적 논란이 악화될 수도 있다. 청년실업과 경기부진의 문제를 안고 있는 상황에서 이들에 대한 부정적 정서가 고조될 수 있다. 특히 난민과 외국인에 의한 범죄행위가 실제보다 과장되어 유포될 경우 반난민 정서와 특정 집단의 외국인에 대한 혐오정서가 확산될 가능성도 배제할 수 없다.

인권보호 단체나 난민을 반대하기 위해 조직된 단체가 난민을 둘러싸고 의견 갈등을 빚는 것은 공적 의견형성 과정에서 자연스러운 것일 수 있지만, 불필요하게 사실이 과장되고 논란과 대립이 격화되어 사회적 갈등을 유발하는 것은 피해야 할 것이다. 이를 위해서는 신속하면서도 정확한 정보에 따른 난민 심사가 이루어지는 한편, 난민과 관련한 법과 제도의 조속한 정비 및 난민 실태에 대한 객관적이고 공정한 정보 전달·홍보가 필요하다.

〈집필진〉

■ 북한

김일기 북한연구실 실장
김인태 북한연구실 책임연구위원
김보미 북한연구실 부연구위원
임수호 북한연구실 책임연구위원
이수석 평화전략연구실 수석연구위원

■ 비핵화와 남북관계

안제노 평화전략연구실 실장
최용환 안보전략연구실 책임연구위원
이상근 안보전략연구실 부연구위원

■ 국제

이수형 대외전략연구실 실장
김영준 대외전략연구실 부연구위원
유현정 안보전략연구실 부연구위원
김숙현 대외전략연구실 연구위원
장세호 대외전략연구실 부연구위원
조은정 안보전략연구실 부연구위원
송은희 대외전략연구실 수석연구위원

■ 사이버·테러

김호홍 신안보연구실 실장
오일석 신안보연구실 부연구위원
박보라 신안보연구실 부연구위원
한승완 신안보연구실 책임연구위원