

Prospects for
International
Relations

2019

국제정세
전망

국제정세 2019 전망

2019 국제정세전망

인 쇄 2018년 12월 21일

발 행 2018년 12월 21일

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

발 행 인 국립외교원장

주 소 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

전 화 3497-7760

팩시밀리 575-5245

홈페이지 <http://www.knda.go.kr>

<http://www.ifans.go.kr>

인 쇄 처 웃고문화사 Tel. 2267-3956

사진제공 연합뉴스

© 국립외교원 외교안보연구소, 2018

2019
국제정세전망

이 책자의 내용은 집필자의 개인적 견해를 바탕으로 국민외교의 구현과 외교정책 수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서, 외교부의 공식입장과는 무관합니다.



저물어가는 2018년을 회고해보면, 북한 비핵화와 한반도 평화 정착을 위한 일련의 이벤트들이 우리의 가슴을 벅차게 했습니다. 북한 응원단이 13년 만에 평창 동계올림픽(2월)에 참여했으며, 11년 만에 개최된 4.27 남북정상회담에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 판문점 군사분계선을 넘는 역사적인 장면을 연출 하였습니다. 그리고 우리 정부의 막후 중재 노력으로 6.12 싱가포르 북·미 정상회담도 개최되었습니다. 이후 남북 정상이 2차례(5.26, 9.18)나 더 만났고, 2019년 1~2월 중 남북 및 북·미 정상회담 개최 가능성이 높아지고 있습니다. 이러한 추세라면 한반도의 평화가 성큼성큼 다가올 것 같습니다.

반면에 미국과 중국이 세계 질서를 두고 전략적 경쟁과 갈등을 벌이면서 한국을 비롯한 세계 각국이 시련을 겪은 2018년이기도 합니다. 2019년에 미·중 갈등이 심화되면서 한반도 정세는 강대국 사이에서 어려움을 겪게되는 ‘간여제초(間於齊楚)’와 ‘양급지어(殃及池魚)’ 상황에 처할 것이라는 예측도 있습니다. 그렇지만 한국은 이럴 때일수록 더욱 분발하여 안보든 경제든 모든 분야를 종합적으로 감안하면서 어느 한편에 지나치게 경도되지 않는 균형 잡힌 외교 자세를 갖추어야 합니다. 그리고 미래가 불확실하고 변동성이 클지라도, 한국 외교는 현재에 대한 냉철한 평가와 미래에 대한 정확한 조망을 바탕으로 도전을 기회로 만들어 나갈 수 있는 창의적·능동적인 역량을 키워나가야 할 것입니다.

이와 같은 정세 변화 속에서 국립외교원 외교안보연구소는 정부의 외교정책 수립에 기여하고 국제정세에 대한 국민들의 이해를 높이는 데 도움이 되고자 매년 『국제정세전망』을 발간해 왔습니다. 문재인 정부 2년 차인 2018년에도 다가올 2019년의 국제정세에 대해 구체적이고 밀도 있는 분석과 전망을 해보았습니다.

『2019 국제정세전망』은 외교안보연구소의 모든 연구진이 참여하여 각자의 개인적 통찰과 판단을 바탕으로 집필되었습니다. 이 자료가 국제정세 변화 흐름에 대한 이해를 넓히는 데 여러모로 유용하게 사용되기를 기대합니다.

끝으로 분야별로 집필에 참여해주신 외교안보연구소 연구진, 특히 편집을 담당해준 인남식 연구부장, 고재남·김한권·김동석·이효영·황일도 교수, 손혜현 연구교수 그리고 고동우·김기선·이지은·한미희·양지원 연구원의 노고에 깊은 사의를 표합니다.

2018년 12월

국립외교원장 조 세 영

목 차

제 I 장 | 2019 국제 정치·경제 개관

김태환

제 II 장 | 한반도 정세

1. 북한

황일도

- 가. ‘당의 최룡해, 내각의 박봉주’ 역할 분담 속 체제 견고화_20
- 나. 대규모 프로젝트로 인한 자원배분 왜곡 가중_21
- 다. 주민들의 경제성과 기대와 체제 관성의 딜레마_23
- 라. 인민군의 ‘쿠바 모델’식 역할 강조_25

2. 비핵·평화 프로세스와 남북관계

전봉근

- 가. 북핵 협상 국면 지속_26
- 나. 북·미 간 비핵화 조치와 상응 조치를 둘러싼 줄다리기 지속_28
- 다. 남북관계의 비선형적 진전과 김정은의 다자 무대 등장 가능성_32

3. 남북 교류·협력

이상숙

- 가. 사회·문화 협력의 확대_34
- 나. 남북 철도·도로 연결 및 활용 방안 논의_36
- 다. 남북 경제협력의 계획 진전 불구 실행 지체 가능성_37

제 III 장 | 동북아 정세

1. 동북아시아

최우선

- 가. 미국의 아시아 관여 강화_42
- 나. 미·중 경쟁 증대_44
- 다. 미·일과 중·러 간 냉전적 대결 회피_46
- 라. 전반적인 지역 안정 유지_48



2. 미국

김현욱, 민정훈

- 가. 트럼프 대통령의 정책 입법 추진과 민주당의 견제_49
- 나. 대중 통상 견제 강화로 경제성장 부담 가능성_50
- 다. 2020년 대선 정국으로의 전환 및 잠룡들의 부각_52
- 라. 트럼프 대외 정책의 국내적 요인 강화_53
- 마. 대중국 안보 압박 기조 유지_55
- 바. 북·미 핵 협상의 일부 진전 속 어려움 지속_57
- 사. 한·미 간 협력 및 조율 지속_59

3. 중국

김한권

- 가. 경제 연착륙 도모 및 군(軍) 개혁 노력 지속_60
- 나. 미·중 간 ‘투이불파(鬪而不破)’ 견지 틀 안에서 긴장과 갈등 지속_61
- 다. 타이완 변수와 소수민족 인권 문제를 둘러싼 미·중 갈등 가능성 존재_64
- 라. 한·중 간 완만한 관계 개선 및 역사 인식 공감대 확대 노력_67

4. 일본

조양현

- 가. 역대 최장기 정권 출현 가시화_68
- 나. 아베노믹스와 개헌의 지속 추진_70
- 다. 미·일 통상 협상의 본격화 및 주변국과 관계 개선 추구_72
- 라. 과거사 관련 한·일 간 대결 구도 지속_75

5. 러시아

고재남

- 가. 국정과제 이행 가속화와 경제성장 여건 개선_77
- 나. 러시아·우크라이나 갈등 지속과 유라시아 협력 확대_78
- 다. 미·러 갈등 지속 및 서방세계의 대러 제재 해소 노력_80
- 라. 아시아 국가들과 협력 확대 유지_82
- 마. 시리아 사태 해결 주도 등 대중동 영향력 확대 정책 지속_83
- 바. 정상 방문 등 한·러 전략적 협력 동반자관계 내실화 추진_84

제Ⅳ장 | 주요 지역 정세

1. 동남아시아

배금찬

- 가. 미·중 대결과 ASEAN의 선택 기로 봉착_88
- 나. RCEP 협상 타결 불투명_90
- 다. 인도네시아 대선: 현 대통령의 재선 유력_91
- 라. 태국 민정이양 총선: 현 총리 주도하 사실상 군정 연장 가능성_92
- 마. 필리핀: 정치적 불확실성 상존_94

2. 서남아시아

최원기

- 가. 인도 모디 총리의 재선 가능성_95
- 나. 서남아 지역협력의 정체 지속_96
- 다. 인도의 대중국 해징 전략 유지_98

3. 유럽

전혜원

- 가. 브렉시트의 본격적인 전개_100
- 나. 미국과의 안보 비용 대립 심화_102
- 다. EU의 전략적 자율성 제고_103

4. 중동

인남식

- 가. 미국의 소극적 개입과 러시아의 적극적 영향력 강화_105
- 나. 종파 진영론을 바탕으로 하는 지역 패권 경쟁의 심화_107
- 다. 사우디아라비아 왕세자의 권력 승계 논란 지속_108
- 라. 제재 복원 이후 이란의 강경 기조 예상 및 장기적 협상 가능성 타진_109
- 마. 교착 국면 속 미국의 새 ‘이스라엘·팔레스타인 평화 구상’ 주목_110

5. 중앙아시아

고재남

- 가. 정국 안정 유지 속에 경제여건 개선 노력_112
- 나. 역내외 국가들 간 다자협력 확대 노력_113
- 다. 역외 국가들의 중앙아 진출 경쟁 지속_114
- 라. 정상 방문 등 한·중앙아 협력 확대 모색_115

6. 아프리카

김동석

- 가. 내전과 테러 공격의 지속_117
- 나. 동아프리카 지역에서의 평화구축 노력 확대_118
- 다. 대선 관련 갈등 표출 가능성_120

7. 중남미

손혜현

- 가. 좌·우 정권의 혼재 속에 좌파 퇴조와 우파 득세 지속_121
- 나. 멕시코·브라질: 좌우 포퓰리스트 정부의 상반된 정치 노선 예상_124
- 다. 국가별·권역별 경제성장 격차 노정_125
- 라. 베네수엘라의 대량 이민 확산과 역내 불안 심화_127
- 마. 미·중 경쟁 속 실리외교 추구와 역내통합 약화_128

제V장 | 글로벌 이슈와 거버넌스

1. 국제 금융·통화

강선주

- 가. 금융 취약성과 미·중 무역갈등에 따른 세계 경제의 침체 가능성 대두_134
- 나. 중국의 계획적·단계적 위안화의 국제화 및 금융 개혁 추진_136
- 다. IMF 거버넌스 개혁 논의 재개_139

2. 국제 통상

이효영

- 가. 미·중 무역전쟁의 일시적 ‘휴전’ 불구, 갈등의 장기화 및 심화_141
- 나. 미국의 USMCA 타결, EU·일본 EPA 체결 등 지역무역주의 확산_144
- 다. 다자무역 체제 위기 극복을 위한 WTO 개혁 논의 본격화 및 디지털 무역 규범 협상 추진_146



3. 국제법

김덕주, 황승현, 심상민, 유준구

- 가. 우주·사이버 안보 등 신기술 관련 국제규범 정립 및
거버넌스 주도권 경쟁 심화_149
- 나. 국제규범 확인 절차에서 영국의 위상 약화 가능성_152
- 다. ‘국가관할권 이원지역의 해양생물 다양성’ 관련 세부 내용 및
조약 문안 작성 논의의 격화 가능성_155

4. 기후변화

최원기

- 가. 파리협정하 신기후체제 출범 본격화_158
- 나. 기후재원의 확대 및 활성화_160
- 다. 온실가스 감축목표 상향에 대한 국제적 압력 증가_162

5. 난민

김동석

- 가. 난민/이주민의 지속적인 유입_163
- 나. 난민/이주민 유입의 정치적, 사회·경제적 원인_164
- 다. 유럽, 미국의 난민/이주민 유입 억제 및 인접국의 지원 호소_166

부록 | 약어표

2019년도 주요외교일정

연구에 참여한 분들



제 I 장

2019 국제 정치·경제 개관

제 I 장 | 2019 국제 정치·경제 개관



다양한 도전에 직면하고 있는 2019년은 정체성의 정치가 더욱 선명하게 드러나는 해가 될 것으로 보인다. 정체성의 정치는 민족주의의 부활과 권위주의의 확산으로 이어지며 자유주의 질서를 침식하는 양상을 나타낼 것으로 전망된다. 협력보다는 경쟁이, 질서보다는 혼란이 더 도드라지는 가운데 미·중 간 지정학적 갈등 양상은 국제질서의 기초를 이루며 각 지역 정세를 견인해갈 것으로 보인다.

정체성의 정치가 부활하고 있다. 난민의 증가, 테러 확산의 공포, 성장의 불균형 등 세계가 마주한 불안정 요소는 인류가 굳게 신봉해 온 자유주의 국제질서를 뒤흔들고 있다. 국제 협력과 제도로는 미증유의 공포를 막아내기 역부족이라는 불안감이 퍼지고 있다. 이로 인해 배타성을 기반으로 하는 정체성 단위의 결집이 두드러지고 있다.

다양한 위기와 도전 앞에서 국제사회는 통합과 협력 그리고 연대로 상징되는 자유주의 질서 대신, 국경을 높이고 배타적인 민족주의를 내세우고 있다. 정체성 정치는 자기가 속하는 정체성 집단의 이익, 추구하는 가치 그리고 존엄에 대한 인정을 정치적으로 표출하는 행위를 일컫는다. 과거 국내 정치의 틀에 갇혀 있던 정체성의 정치는 냉전의 종식과 세계화, 정보통신기술의 혁신으로 판도라의 상자를 벗어났고, 특히 세계 금융위기와 2015년 난민위기 이래 국제정치에 큰 파장을 일으키고 있다.

오늘날 국제사회 정체성의 정치는 세 가지 형태로 표현되고 있다. 하나는 자기 국가/민족의 배타적 이익을 최우선시하는 민족주의의 부상이고, 다른 하나는 공간과 장소에 대한 강대국들 간 경쟁을 의미하는 지정학적 갈등과 경쟁의 심화이다. 또한 국가/민족을 단위로 하는 집단 정체성 이외에도 인종, 종교, 종파, 종족, 젠더(gender) 등 본원적 정체성에 기반을 둔 ‘부족주의(tribalism)*’가 상대방을 적대시하고 심지어 ‘악마화(demonizing)’하는 배타적 양상으로 세계 도처에서 그 모습을 드러내고 있다. 권위주의와 스트롱맨의 부상은 배타적 정체성을 이용한 정체성 정치의 결과이자 증후인 동시에, 이를 더욱 증폭시키는 경향성을 띠고 있다.

* ‘부족주의’는 국가/민족 정체성 이외에 본원적 요소에 근거한 정체성의 정치를 포괄하는 의미임. Amy Chua, *Political Tribes: Group Instinct and the Fate of Nations* (New York: Penguin Press, 2018).

2019년은 배타적 정체성 정치의 세 가지 형태, 즉 민족주의와 부족주의 그리고 강대국 민족주의의 표현인 지정학적 경쟁이 세계 도처에서 표출되면서 자유주의 국제질서가 흑독한 시련을 겪게 되는 한 해가 될 것으로 예상된다. 이에 대한 자유주의와 글로벌리즘의 응전은 세계 질서의 향방을 가늠할 수 있는 중요한 요소가 될 수 있겠지만, 당분간 구심점과 응집력을 찾기가 쉽지는 않아 보인다.

세계 질서: 지정학적 경쟁 심화와 민족주의·부족주의 발호

2019년 세계 질서의 큰 흐름은 미국, 중국, 러시아 등 강대국 간의 지정학적 경쟁 기조 가운데, 세계 도처에서 부상하는 민족주의 및 부족주의가 강대국 경쟁과 결합하는 양상에 따라 지역 질서가 형성되는 모습을 보이게 될 것이고, 이는 양자주의와 지역주의가 다자주의를 침식하는 결과를 초래하게 될 것이다.

미국과 중국의 지정학적 경쟁은 경제, 군사 및 첨단기술 분야를 아우르는 포괄적 경쟁 양상을 보이게 될 것이다. 도널드 트럼프(Donald Trump)

행정부의 ‘국가안보전략(NSS: National Security Strategy)’과 ‘국방전략(NDS: National Defense Strategy)’ 보고서는 2001년 9.11 사태 이래 처음으로 글로벌 테러리즘이 아닌 강대국 경쟁이 미국 국가안보의 최우선 순위임을 밝히면서, 중국과 러시아를 ‘현상 변경 국가(revisionist power)’로 지목하고 미국의 경쟁자로 규정한 바 있다. 또한 2018년 미국의 중간선거 결과 연방 상원은 공화당이, 하원은 민주당이 장악하는 ‘분점 정부(divided government)’가 형성되었으나, 이미 중국에 대한 미국의 강경 대응에는 초당적 합의가 존재한다.

중국의 시진핑(習近平) 지도부 역시 강대국 정체성, 중국식 발전 모델, 국제사회에서 적극적인 리더십 역할을 강조하면서 보다 근본적인 가치와 국제사회 거버넌스 차원에서 미국에 도전하고 있다. 이에 따라 2019년 미·중 간 경쟁은 여러 분야에서 포괄적인, 그러나 직접적인 물리적 충돌은 피하는 저강도 패권 경쟁의 양상을 보일 것이고, 이는 세계 질서에 피할 수 없는 파장을 초래할 것으로 예상된다.

2018년 말 G20 정상회의를 계기로 미·중 정상이 무역전쟁 휴전 및 90일의 유예기간을 두고 협상해나가기로 하였다. 그러나 며칠 만에 중국 화웨이(Huawei) 창업자의 딸이 체포되는 사건에서 드러나듯, 양국의 무역갈등은 미국 대통령 선거가 있는 2020년까지 비록 기복은 있되 점차 더 심화될 것으로 보인다. 미국은 2018년 한·미 자유무역협정 개정, 미국·멕시코·캐나다협정(USMCA: United States-Mexico-Canada Agreement) 타결 등의 성과를 바탕으로 2019년에는 유럽연합(EU: European Union), 일본, 영국과의 양자무역 협상에 집중할 것으로 예상된다. EU와 일본 역시 경제동반자협정(EPA: Economic Partnership Agreement)을 체결하는 등 전 세계적으로 양자주의와 지역무역주의가 확산되면서 다자주의가 침식될 것으로 보인다.

군사·안보·경제 분야에서 미국은 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)을 점차 구체화시킬 것이다. 또한 남중국해상 ‘항행의 자유 작전(FONOP: Freedom of Navigation Operation)’에 영국, 프랑스, 일본, 호주 등이 본

격적으로 참여하고 중국이 남중국해에 건설한 인공섬의 12해리 이내에 다국적 해군이 진입한다면, 동 해역에서 제한적인 물리적 충돌이 발생할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

미·중 양국의 지정학적 경쟁은 이미 사이버·우주 공간으로 확장되고 있으며, 미국·서방과 중국·러시아를 두 축으로 한 진영 간 대립의 양상을 보이고 있다. 2019년에는 유엔(UN: United Nations)을 비롯한 국제무대에서 양측 간 신기술의 군사적 사용, 우주 안보 분야에 대한 거버넌스 논의에서 주도권 경쟁이 심화될 것이다.

중국에 비하여 미국·서방과 러시아 간 경쟁 및 대립은 상대적으로 제한된 양상을 보일 것이다. 2019년에는 미국의 주도로 중거리핵전력(INF: Intermediate-Range Nuclear Forces) 조약이 폐기되고 2021년 만료될 신전략무기감축협정(New START: New Strategic Arms Reduction Treaty)의 유효기간 연장 협상도 난항을 겪게 될 것으로 보인다. 이에 따라 미국과 러시아, 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization), 그리고 중국이 포함된 군비경쟁이 가열될 것으로 우려된다.

유럽에서 민족주의적 포퓰리스트 정치세력이 약진을 계속하는 가운데, 러시아는 전통적 보수주의 및 반자유주의적 가치를 내세우고 있다. 세계화에 반대하는 일부 극우 세력들이 극좌 정치세력과의 반자유주의 연대를 강화하는 ‘자연적 동맹(natural ally)’ 현상도 나타날 것으로 보인다.

지정학적 경쟁 및 종파적 정체성의 대립과 갈등이 혼재하는 중동 지역에서는 고립주의를 내세우는 미국 트럼프 행정부의 소극적, 선별적 개입 기조와 러시아 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 정부의 적극적 중동 정책이 더욱 선명하게 대비될 것이다. 2019년 순니파와 시아파를 대표하는 사우디아라비아와 이란 간 역내 패권에 대한 갈등과 긴장은 더욱 고조될 것이며, 미국의 중재 역할 가능성이 낮아진 상황에서 러시아의 보다 적극적인 개입과 주도권 행사가 커질 것으로 예견된다.

2019년 엘살바도르, 과테말라, 파나마, 볼리비아, 아르헨티나 및 우루과이에서 대선이 실시되는 중남미에서는 좌·우 정권의 혼재 속에 좌파가 퇴조하고 우파가 득세하는 양상이 지속될 것으로 보인다. 좌파의 상대적 퇴조와 함께 역내 국가들 간 중국 자본에 대한 경각심이 확산되면서 중국의 입지는 다소 제한될 것으로 예상된다. 특히 중국의 기술 굴기를 견제하는 미국으로서는 첨단산업의 전략적 광물 생산지인 중남미 국가들에 대한 중국의 접근을 차단하면서 대중 견제를 강화하려 할 것이다.

결국 2019년 세계 정세에 발현되는 배타적인 정체성의 정치로 인한 자유주의 국제질서에 대한 도전은 냉전기에서와 같이 공고화된 두 진영 간 대립의 양상보다는, 상이한 정체성에 따라서 대립과 갈등이 여러 전선에서 복합적으로 표출되고 있는 ‘분산된 대립(scattered confrontations)’의 양상을 보이게 될 것이다.

동아시아 질서: 미·중 경쟁의 틈새에서 자구적 외교의 모색

아시아에서 미국과 중국의 경쟁이 ▲인도·태평양 전략과 일대일로(一帶一路) 구상이라는 두 가지 지전략(geostrategy)으로 보다 구체화되고, ▲자유무역, 보호무역주의, 다자주의 등을 둘러싼 담론 전쟁이 심화될 것이다. 동아시아 국가들은 이에 대해서 일방에 대한 의존성을 줄이기 위한 자구책을 모색하는 외교로 분주한 2019년이 될 것이다.

미국은 중동 지역의 혼란과 러시아의 도전에도 불구하고 가속화하는 중국의 도전을 견제하기 위해서 아시아에 전략적 최우선 순위를 부여하고 지역 동맹국 및 파트너 국가들과의 안보 협력을 강화하기 위한 노력을 지속할 것이다. 특히 미국은 ‘인도·태평양 구상’을 구체화하면서 일본·인도·호주와의 ‘4자 안보대화(Quadrilateral Security Dialogue)’를 점차 준(準)군사동맹체로 발전시키면서 중국의 해군력 강화를 견제하고자 할 것이다.

또한 2018년 ‘타이완 여행법(Taiwan Travel Act)’과 ‘2019년 국방수권법’ 발효에서 나타난 것처럼, 타이완에 대한 미국의 전략적 접근은 신장위

구르 및 티베트 자치구에 관한 인권 문제와 더불어 중국에는 ‘민감한 사안’이다. 이는 중국 공산당의 지도력과 정통성에 대한 도전으로 인식됨으로써 미·중 갈등의 또 다른 불씨가 될 수 있다.

‘미국 주도하 국제질서에 대한 도전’을 전략적 이해로 공유하는 중국과 러시아는 2018년에 이어 2019년에도 긴밀한 관계를 유지할 것이다. 양국의 관계 긴밀화는 실용주의적 이해관계에 기반을 둔 ‘편의적 파트너십(partnership of convenience)’이라기보다는 반패권주의, 반미주의, 반자유주의라는 규범적 친화성에 근거한 ‘중요한 파트너십(partnership of consequence)’의 성격을 갖기 때문이다.

2019년 중국과 일본의 관계는 경제 분야의 실질 협력을 중심으로 ‘경쟁에서 협력으로’의 국면 전환이 예상된다. 이미 2018년 일본과 중국은 아베 신조(安倍晋三) 총리의 방중을 계기로 양국 관계가 협력적 파트너로서 경제 분야의 실질 협력을 강화한다는 점에 합의했다. 그리고 2019년에도 G20 정상회의 계기 시진핑 주석의 방일 등을 기회로 삼아 정치·안보·역사·현안 관련 과도한 대결을 억제하고 실질 협력을 확대하려 할 것으로 예상된다. 일본은 중국과의 관계 개선을 통해서 미·중 갈등의 심화와 트럼프 행정부의 보호무역주의 압력으로 생긴 불안한 미·일 관계의 공백을 일부 상쇄하고자 할 것이기 때문이다. 2019년 발효될 일본과 EU의 EPA 역시 미국뿐만 아니라 중국으로부터의 다변화를 위한 자구책의 일환으로 볼 수 있다.

2019년 한·일 관계는 위안부 문제와 강제동원 피해자 문제 등 과거사 관련 현안 외에 북한에 대한 공조 문제를 중심으로 전개될 것으로 보인다. 한국 정부는 과거사 문제를 여타 한·일 관계에서 분리하고자 하는 ‘투 트랙 접근’ 기조로 일본과의 협력 관계를 추구하겠지만, 과거사 문제에 대한 일본 정부의 강경한 입장으로 인해 양국 관계는 정체 국면을 벗어나기 어려울 것으로 보인다.

2019년에도 한·중 관계는 빠른 회복보다는 시간을 둔 단계적인 개선이 나타날 전망이다. 사드(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense)

배치 이슈가 여전히 양국 정부뿐 아니라 국민들 사이에서도 앙금으로 남아 있어 정치적·외교적 접근으로 단기간에 해소되기보다는 한·중 정부의 양자 관계 관리하에 회복의 시간이 필요할 것이기 때문이다. 한국은 한반도 비핵화와 평화체제의 안착을 위해 중국의 협력이 필요하지만, 중국은 남북한 사이에서 ‘균형 외교’를 펼칠 것으로 예상된다.

한반도 정세: 비핵화와 평화 프로세스의 분수령

2019년은 북·미 간 협상과 남북관계의 진전을 통해서 북한 비핵화와 한반도 평화 프로세스가 획기적인 진전을 이룰 수 있을 것인지 분수령이 되는 한 해가 될 것이다.

2018년 한반도는 남북한 및 북·미 간 일련의 정상회담을 통해서 한반도 평화 프로세스의 획기적인 출발점을 맞았다. 그러나 북한 비핵화의 실질적 진전은 기대만큼 이루어지지 않았던 것이 사실이다. 2019년에는 김정은 위원장의 답방, 2차 북·미 정상회담, 북·중 정상회담, 북·러 정상회담 등이 개최되면서 한반도는 다시금 세계의 이목을 끌게 될 것이다. 김정은 위원장의 연쇄 정상회담은 북한의 ‘정상국가화’를 향한 진전이 될 수 있지만, 이러한 정상회담을 거쳐서 남북한과 주변국들이 합의할 수 있는 한반도 평화체제를 도출할 수 있을 것인가가 관건이다.

2019년 한반도에서는 남북관계가 계속 진전되는 가운데, 북·미 간 신고 및 검증을 요체로 하는 북한의 추가 비핵화 조치와 미국의 상응 조치, 특히 종전선언과 제재 완화를 두고 줄다리기와 숨 고르기가 계속될 것으로 예상된다. 2차 북·미 정상회담에서 북한의 추가 비핵화 조치와 미국의 일부 상응 조치를 일괄 타결하는 낮은 단계의 합의가 채택된다면, 북·미 관계 개선의 급진전을 기대하기는 어려울지 모르나 양국 간 오랜 적대 관계와 불신을 딛고 새로운 합의를 만들기 위한 꾸준한 협상 국면은 지속될 것으로 보인다.

이에 비해서 2018년 남북한 두 정상에 ‘평양공동선언’에 합의한 내용에 입각하여 2019년 남북한은 대북 제재에 저촉되지 않는 산림, 보건·의료, 체육, 이산가족 상봉, 예술 분야를 중심으로 사회·문화 교류를 확대할 것으로 보인다. 그러나 2019년 남북 경제협력은 ‘계획은 진전되지만 실행은 일부 지체되는’ 양상을 띠 것으로 예상된다. 대북 경제제재가 남북 경제협력을 제약하고 있기 때문에 북핵 문제 해결의 진전이 더뎌지면서 남북한은 경제협력을 위한 사전 준비와 계획에 초점을 맞출 것이기 때문이다.

따라서 2019년 한반도 정세의 최대 변수는 남북관계와 북·미 관계가 어떠한 방식으로 상호 연계되는지, 즉 양자가 선순환의 관계를 이룰 것인지 아니면 후자가 전자를 제약하는지가 될 것이며, 이에 따라 한·미 간 공조가 다시금 양국의 핵심 쟁점으로 부각될 것으로 보인다. 한국 정부로서는 한반도 평화 프로세스의 단순한 중재자가 아니라, ‘운전자’이자 ‘촉진자(facilitator)’로서 2019년에도 대화와 협력의 모멘텀을 유지·심화시켜 나가야 할 것이다.



제Ⅱ장 한반도 정세



제Ⅱ장 | 한반도 정세



1. 북한

가. ‘당의 최룡해, 내각의 박봉주’ 역할 분담 속 체제 견고화

2018년 김정은 체제는 핵무력 완성과 과감한 외교 행보라는 성과를 바탕으로 권력 엘리트 내부의 정치적 안정을 확고히 하는데 성공했다. 그러나 2019년에는 본격적으로 민심(民心)을 다루어야 한다는 점에서 훨씬 근본적인 도전이 있을 것이다.

평양 내부의 권력 지형도로 한정해 보면 2018년은 김정은 국무위원장에 게 성공적인 한 해였다. 대규모 숙청으로 상징되는 거친 파워게임은 사라졌다. 2010년 이후 후계 절차 진행을 관리해온 세력연합의 구성원 가운데 위험요소가 될 만한 이들은 모두 성공적으로 제거됐다. 한동안 모습을 보이지 않았던 황병서 전 인민군 총정치국장과 오일정 전 당 군사부장이 당 중앙위원회 소속으로 2018년 7~8월 김 위원장의 장기 현지지도를 수행했다는 사실은 평양 권력 엘리트 내부 갈등이 일단락됐음을 시사한다. 반대 그룹의 대표 인물을 완전히 제거해야만 싸움이 끝나던 이전과 달리, 이제 주요 그룹 핵심 멤버가 공존할 수 있는 안정적 체제가 만들어졌다는 의미이기도 하다. 빈번하게 일어났던 인사 변동이 2018년 들어 상대적으로 줄어든 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다.

‘당의 최룡해, 내각의 박봉주’라는 양 날개의 적절한 역할 분담, 그에 더해 김여정 당 제1부부장, 조용원 당 부부장, 김창선 국무위원회 부장, 박태성 당 부위원장 등으로 상징되는 측근 그룹의 견고한 행보는 2019년에도 구조적으로 안정된 모습을 보일 것으로 예상된다. 김 위원장 본인을 제외하면 북한 관영 언론이 개인의 현지도도를 보도하는 경우는 최룡해 당 중앙위 부위원장과 박봉주 총리뿐이다. 중국을 포함한 외교 관계에서조차 2인자 자리를 굳힌 최룡해 부위원장의 위상과 관련해서는 2019년에도 별다른 도전 요인을 찾기 어려워 보인다. ‘김정은 체제의 본격적인 가동’이라 이름 붙여도 어색하지 않을 듯하다.

문제는 박봉주 총리로 상징되는 경제 분야 관료들이다. 김정은 체제가 대대적으로 추진 중인 경제발전 프로젝트가 예정된 시간 안에 만족할만한 성과를 거두지 못할 경우 김 위원장이 이들에게 책임을 묻는 방식으로 정치적 타격을 최소화하려 할 가능성이 높기 때문이다. 이는 야심 차게 시작했던 경제 정책이 미진한 성과를 남길 때마다 평양의 최고지도자가 반복적으로 활용해온 방식이다. 성공과 실패의 줄타기를 이어갈 수밖에 없는 북한 경제 관료들의 숙명이기도 하다.

나. 대규모 프로젝트로 인한 자원배분 왜곡 가중

2019년에는 치적 과시용 대규모 건설 프로젝트의 목표 완공 시점이 예정돼있는 만큼 상당한 자원 투입이 불가피하다. 문제는 핵 협상이 성과를 거두지 못해 외부 투자 없는 내부 동원만 이어질 경우 오히려 체제 안정성을 해칠 수 있다는 점이다.

2018년 김정은 위원장이 확보한 권력 안정성의 가장 큰 배경은 물론 그간 일궈온 성과다. 북한은 2016년 1월 4차 핵실험을 필두로 시작된 공세적인 핵·미사일 실험을 통해 ‘핵무력 완성’을 달성했고, 이를 기반 삼아 전례 없이 활발한 외교 행보에 돌입했다. 젊은 나이, 짧은 권력승계 기간, 잦은

속청과 처형이라는 공포정치의 일상화가 내심 불안했을 김 위원장으로서만 만족할 만한 결과가 아닐 수 없다.

2016년 채택된 ‘국가경제발전5개년계획’과 2018년 4월 채택된 ‘새로운 전략적 노선’은 그 상징물이다. ‘삼지연군꾸리기’, ‘원산갈마관광지구’, ‘단천발전소 건설’ 등 이를 대표하는 주요 건설 프로젝트의 완성 시점은 모두 5개년 계획의 4년 차인 2019년 4월 15일과 10월 10일 등에 맞춰져 있다. 따라서 2019년에 이들 건설 프로젝트에 상당한 국가적 역량이 동원될 수밖에 없을 것이다.

그간 김정은 위원장은 이들 대형 프로젝트가 만들어내는 압도적인 이미지의 정치적 효과를 적극적으로 활용해왔다. 평양 ‘려명거리’의 즐비한 빌딩들을 필두로 철도, 교량, 도로, 휴양 시설 등 현대적 건축물의 항공사진을 파격적으로 배치해온 노동신문의 편집 전략 역시 이와 맞닿아있다. 경제발전에 대한 김 위원장의 집착은, 달리 말하면 ‘경관(spectacle)에 대한 욕망’이라 해도 과언이 아니다.

2019년 본격화될 수 있는 문제점은 이들 초대형 프로젝트가 안고 있는 자원배분 왜곡의 위험성이다. 국제사회의 대북 제재가 본격화되면서 외부로부터의 재원조달이 어려워지자 평양은 내부 자원을 끌어모아 이들 사업에 투입하는 방식을 이어가고 있다. 그러나 이로 인해 아래에서 느끼는 경제적 압박은 이미 한계 수위에 도달한 것으로 보인다. 급한 대로 인민군을 필두로 각 지역·단위에서 노동력을 각출(釀出)하고 있지만 주민들 사이에서는 부담을 토로하는 목소리가 차츰 커지는 형국이다.

“자재 부족 같은 조건 타발(탓) 하지 말고 스스로 방법을 찾으라”는 김 위원장의 지시가 반복되면서 담당기관들이 필요한 자재를 ‘비공식 경로’로 충당하려는 경향도 커질 것이다. 최근에는 이들이 사경제에서 외화를 축적해온 ‘돈주’들에게 손을 벌리거나 합작 사업을 제안하는 사례까지 나타나고 있다. 이러한 흐름이 2019년 한 해 동안 누적된다면 공식 경제 부문이 비공식 경제 부문에 의존하는 현상이 심화될 수 있고, 이는 장기적으로 체

제에 상당한 부담이 될 수 있다. 제재가 이어져 외부 투자나 자원 조달의 난항이 장기화될 경우 건설 프로젝트는 당초 기대했던 정치적 효과 대신 부정적 여파만 남길 공산도 크다. 2019년의 김 위원장이 조바심을 느낄 수밖에 없는 또 다른 이유이다.

다. 주민들의 경제성과 기대와 체제 관성의 딜레마

2019년에도 ‘자력갱생의 사회주의 경제건설’을 위한 증산 캠페인은 이어질 것이다. 그러나 이전 세대의 방법론을 재활용해온 선전선동 방식은 핵 협상 교착이 지속될 경우 논리적 한계에 봉착할 것이다.

‘제재 환경 속에서도 경제를 발전시킨다’는 목표는 분명 모순적이다. 이를 합리화하기 위해 그간 김정은 체제는 ‘만리마속도창조’와 ‘3대혁명붉은 기쟁취운동’ 등 이전 세대 선전선동 방법론과 더불어, ‘과학기술을 통한 생산성 증대’라는 우회로를 모색해왔다. 각 단위마다 기계화·자동화·첨단화 등의 기술적 혁신을 통해 투입 대비 생산을 극대화한다는 것이다. 2018년 하반기 선전매체들이 각 기업소·공장의 기술혁신과 생산 증대 사례를 압도적인 분량으로 전하고 있는 것은 모두 이 때문이다.

문제는 혁신의 방법론이다. 공식 담론은 ‘수령에 대한 충성심’과 ‘사회주의에 대한 신념’을 바탕으로 ‘모든 노동 계급이 창의력을 발휘해 혁신을 달성하라’고 주문하지만, 4차 산업혁명으로 대표되는 외부 세계의 혁명적 변화를 교류 없이 따라잡기란 불가능하다는 것을 평양 관영 언론도 인정하고 있다. ‘포전담당제’, ‘사회주의기업책임관리제’ 등 관리 방법의 개선을 통해 미약한 이윤 동기를 부여하는 정도로는 돌파하기 어려운 과제이다.

2019년에도 2018년도의 흐름이 이어질 경우, 김정은 위원장이 제시해온 ‘사회주의경제건설방법론’에 대한 주민들의 회의는 증폭될 수밖에 없다. 적지 않은 이들에게 공식 담론의 이러한 방법론은, 북·미 협상을 통한 제재 해제와 이후 외부 자원 수혈이 현실화되기를 기다리는 동안 내세우는 형식 논리 정도로 인식될 가능성이 크다. 겉으로는 독자적 경제발전을 앞세우고

있으나 실제로는 외교적 성과를 통한 난국 타개를 기다리는 경제 담론이 중구조의 심화인 것이다.

이러한 한계는 김 위원장 본인이 누구보다 잘 알겠지만, 고민은 간단치 않다. 협상을 통한 제재 완화를 기다리는 계층이 있는 반면 이를 우려하는 계층도 북한 내부에 분명 존재할 것이다. 그동안 다양한 층위의 경제활동을 통해 경쟁력을 쌓아온 이들은 김 위원장의 외교 행보가 조속한 경제여건 개선으로 이어지길 기대하겠지만, ‘핵 보검의 완성’이야말로 절대 안보의 승리라는 체제의 설명을 신봉해온 이들에게는 협상이 위험한 도박일 수 있다.

그간 평양이 핵 협상을 공식 담론으로 끌어올리기 어렵게 만들었던 이러한 한계는 2019년에도 그대로 이어질 것으로 예상된다. 딜레마는 어느 경우든 작동한다. 김 위원장은 핵 협상을 기대하는 계층도 경계하는 계층도 불만 세력화하는 것을 막아야 한다. 협상 진전이 있다 해도 선불리 공식화하기 어렵고, 거꾸로 진전을 이루지 못한다면 실망감을 관리하는 작업이 쉽지 않을 것이다.

핵 협상이 제재 완화 등의 구체적 성과로 이어지는 경우, 김정은 체제에 있어 외부 자원 투입이 불러올 정치적·사회적 파급을 차단하는 작업이 가장 중요해진다. 이 과정을 최대한 통제된 방식으로 진행하여 다른 분야로의 후폭풍을 최소화하는 작업이 김정은 정권의 절대 과제가 될 것이다. 2018년 한 해 동안 북한 공안 당국이 비사회주의 활동 단속을 강도 높게 전개해온 데에는 이러한 염려가 숨어있다. 이와 같은 정책 수단은 북·미 협상이 결실을 맺을 경우 더욱 강화될 공산이 크다. 협상 진전이 오히려 내부 담론의 보수화로 이어질 수 있다는 뜻이다.

가장 근본적인 딜레마는 공식적인 핵 폐기 국면이 진행될 경우 본격화할 것이다. 이러한 과정의 정당성을 설명할 논리 구조를 ‘김일성-김정일주의’라는 기존 관성과 충돌 없이 구축해내기란 불가능에 가까워 보이기 때문이다. 선부른 시도는 자칫 그간의 체제 담론이 얼마나 공허했는지 자인하는 결과를 낳을 수 있고, 이는 선대로부터의 유산을 원천으로 삼아왔던 체제의 정통성에 타격을 입힐 수 있다.

결국 평양의 처지는 이중적이다. 주민들에게 ‘지도자의 업적’으로 과시할만한 외교적 성과를 만들어내야 하지만, 협상이 교착에 놓여있는 동안에는 그러한 변화가 야기할 논리적 모순이나 정치·사회적 파급을 미리 준비해 대응할 수 없기 때문이다. 너무 빨라도, 너무 느려도 체제를 불안정하게 만들 위험요소는 곳곳에 숨어있다. 이는 김정은 위원장에게 조속한 협상 타결 대신 적절한 속도 조절을 더 선호하도록 유도할 변수 중 하나일 것이다.

라. 인민군의 ‘쿠바 모델’식 역할 강조

2019년에도 인민군의 존재감은 경제 분야에서 더욱 두드러질 것으로 예상된다. 외교 성과가 가시화되면 변화의 안정적 추진을 위해 군을 활용하고, 반대의 경우 독자적 경제건설을 수행할 주체로 군을 이용한다는 복안이다.

김정은 체제의 이중적인 처지가 2018년 한 해 동안 가장 극명하게 드러난 대목은 인민군에 대한 정책적 변화이다. 2018년 5월 당 중앙군사위원회 1차 확대회의는 군 수뇌부 3인방을 모두 교체하며 인민군의 ‘경제건설 주력군’ 역할을 공식화했다. 김 위원장은 “인민군대가 조국보위도 사회주의 건설도 다 맡자”는 구호로 당이나 내각과는 차별화되는 인민군의 ‘충성심’과 ‘맡은 임무를 어떻게든 완수해내는 자세’를 치하하며 군심(軍心) 달래기에 애써왔다.

이러한 흐름은 우선 핵 협상과 관련해 인민군의 불만 혹은 반발을 방지하려는 김 위원장의 정치 기법으로 풀이할 수 있다. 북한군은 ‘선군시대’가 이어진 1990년대 후반 외화벌이 사업 등에서 상당한 재량을 확보함으로써 독자적 영역을 넓혔고, 이권이 해체된 최근 수년 사이에는 전략군사령부를 중심으로 핵무력 건설을 완수함으로써 상징적 위상을 강화했다. 협상 국면 진입과 함께 그동안의 인민군 역할이 흔들릴 수 있는 상황에 이르자 경제적 역할을 확대하는 방식으로 존재 이유를 보장해주겠다는 게 김 위원장의 계산일 가능성이 크다. 특히 협상을 통한 핵무력 변화가 가시화될 경우 군의 반발을 최소화하겠다는 복안이다.

동시에 개혁·개방의 수위와 속도를 조절하고 체제 안정성에 미치는 영향을 통제하는 데도 군의 경제적 역할 강조는 영리한 선택일 수 있다. 조절 가능한 변화를 위해서는 높은 조직력과 명령체계를 가진 인민군을 활용하는 것이 가장 안전한 선택일 수 있고, 이후 외부와의 협력 프로젝트가 성사되는 경우에도 이들을 사업 주체로 내세워 개혁·개방 과정의 최대 수혜자로 만들으로써 불만을 최소화할 수 있을 것이다.

이러한 선택은 냉전 붕괴 이후 쿠바가 관광업을 중심으로 제한적인 경제 개방을 진행하면서 군부와 소속 기업을 주체로 삼아 독점적 이익을 보장했던 사례와 흡사하다. 당시 쿠바의 선택은 쿠바 군부가 지금까지도 특권층으로 남게 된 원인 가운데 하나이다. 이와 관련해 북한 관영 언론이 지난 11월 4일 미겔 디아스 카넬(Miguel Díaz-Canel) 쿠바 국가평의회 의장의 평양 방문을 전후해 쿠바식 사회주의 모델을 매우 긍정적으로 묘사하고 있는 것은 사뭇 의미심장하다.

다만 분명한 것은, 쿠바식의 제한적 변화로는 김정은 위원장이 가진 ‘경관(spectacle)’에 대한 집착¹⁾이나 경제발전 욕구를 충족하기 어렵다는 점이다. 야심 찬 프로젝트들은 외부 투자가 이어지지 않을 경우 부담으로 작용할 공산이 크고, 외교적 성과가 기대에 미치지 못할 경우 정치적 부담도 만만치 않다. 김정은 위원장은 두 갈래 길 모두를 열어두고 느릿느릿 정책 결정을 이어가고 있으나, 이러한 유보적 태도는 조만간 효력을 다할 수밖에 없다는 게 2019년 김정은 정권이 처한 근본적인 딜레마이다.

2. 비핵·평화 프로세스와 남북관계

가. 북핵 협상 국면 지속

2019년 한반도에서는 북핵 문제 해결을 위한 정상급 노력이 지속되는 가운데, 북·미 간 비핵화와 상응 조치를 두고 일시적 숨 고르기 현상이 진행될 것이나 협상 국면은 지속될 전망이다.

2018년 한반도 정세는 2017년 정세와 극명한 대조를 보였다. 2017년 한반도는 한국전쟁 이래 최악의 전쟁 위기와 북핵 위기를 겪었지만, 2018년에는 새로이 대화 국면이 조성되고 유례없었던 정상회담 러시가 있었다. 2018년 한 해 동안 남북정상회담 3회, 역사상 첫 북·미 정상회담, 북·중 정상회담 3회가 열리는 기록을 세웠다. 일촉즉발의 한반도 군사안보 위기와 관련국 간 뿌리 깊은 외교 단절을 감안할 때 정상회담 개최 자체가 역사적 사건이었다.

2018년 들어 북한 관찰자 사이에서 최대 쟁점 중 하나는 북한의 변화 배경, 변화의 진정성과 지속성 여부였다. 사실 이런 변화를 전혀 예상치 못한 것은 아니었다. 2017년 말에 발간되었던 『2018 국제정세전망』은 2018년을 ‘정치적 유동성의 시대’로 규정했다. 그리고 ‘2018년 남북관계의 변화는 남북, 북·미, 북·중 정상회담 개최 가능성에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 불과 수년 전과 달리 문재인 대통령, 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령, 시진핑(習近平) 주석이 모두 대화에 열린 또는 적극적인 입장’이라고 분석하며, 일련의 정상회담 개최를 시사했다. 이 전망은 2017년 말 당시에는 과감했지만, 2018년 실제 상황은 이런 전망을 크게 뛰어넘었다.

현 한반도 정세 전망에 대해 2개의 상반된 견해가 있다. 우선 서방국 유학 경험이 있고 젊은 김정은 위원장의 국가 발전 욕구, 병진노선의 한계와 경제발전 집중 노선 선택, 트럼프 대통령의 북·미 대화 의지 등의 요인으로 인해 현 대화 국면이 지속될 것으로 보는 낙관적 전망이 있다.

다른 한편, 북한이 과거 반복적으로 핵 합의를 파기하고 핵위기를 조장했으며, 북·미 간 불신과 적대 관계가 엄연히 존재하므로, 현 대화 국면이 곧 파탄 날 것으로 보는 비관적 전망이 있다. 6.12 북·미 정상회담 이후 북·미 간 후속 핵 협상이 지체되면서 연내로 계획되었던 종전선언, 2차 북·미 정상회담 등이 연기되고 일정조차 잡지 못했다. 심지어 11월 8일 개최 예정이었던 뉴욕 북·미 고위회담이 불과 하루 전에 연기되는 등 한반도 정국의 불투명과 불확실성이 증가하는 상황도 이런 비관적 전망을 뒷받침하고 있다.

하지만 트럼프 행정부 임기 동안에 대화 정국이 지속될 것으로 전망된다. 우선 북·미 양국 지도자는 그들의 정세 인식과 이해관계를 감안할 때, 2017년 위기 정국에 비해 2018년 대화 정국을 선호하는 것으로 보인다. 특히 김정은 위원장은 비핵화 정책과 대화 정국이 자신에게 유리하고 북한 국익에 부합한다고 판단하는 것으로 보인다. 따라서 북한이 현 대화 정국에서 뛰쳐나갈 가능성은 낮다고 본다.

현 정국의 생성 과정에서 트럼프 대통령이 주도한 정치적 접근, 즉 ‘톱다운(top-down, 하향식)’ 접근이 주요했는데, 2019년에도 그런 경향이 지속될 전망이다. 톱다운의 정치적 접근은 ‘모든 것이 가변적이며 불확실한’ 문제가 있긴 하지만 ‘모든 것이 가능하다’는 장점이 있어 지금의 대화 정국을 가능케 한 배경이 되었다. 또한, 트럼프 행정부가 싱가포르 공동성명에서 일방적으로 핵 폐기를 요구하는 규범적 접근법을 버리고, 관계 개선, 평화 체제 구축, 비핵화를 병행 추진하는 거래적 접근법을 채택했다는 점도 향후 전망에 대한 긍정적 요인이다. 과거 북핵 협상 역사에서 보듯이, 안보 불안 해소와 정치적 해결이 동반되지 않은 비핵화 약속은 깨어졌다. 따라서 현재와 같이 트럼프 대통령이 주도하는 정치적·거래적 접근법은 불가피할 뿐 아니라 필요하다고 본다.

성공을 보장하지는 않지만 정치적·거래적 접근법으로 인해 비핵화와 북·미 관계 개선의 가능성이 열렸다. 2019년에 비핵화와 북·미 관계 개선의 급진전을 기대하기 어려울지도 모르나 묵은 적대 관계와 불신 관계를 딛고 새로운 합의를 만들기 위한 협상 국면은 지속될 것으로 보인다.

나. 북·미 간 비핵화 조치와 상응 조치를 둘러싼 줄다리기 지속

2019년에는 북한의 추가 비핵화 조치와 미국의 상응 조치를 두고 양측 간 줄다리가 지속되는 가운데 2차 북·미 정상회담을 계기로 상호 초보적인 추가 비핵화 조치와 상응 조치를 교환하는 낮은 수준의 일괄 타결이 만들어질 전망이다.

2018년 후반기 들어 북·미 간 핵 협상과 핵 합의가 지체되면서 연내로 예정되었던 종전선언 채택, 시진핑 주석의 방북, 2차 북·미 정상회담 등도 덩달아 지연되었다. 북한과 미국은 상호 간에 신고와 검증, 추가 비핵화 조치, 상응 조치, 종전선언, 제재 완화 등을 둘러싸고 날 선 성명전을 벌였다. 예를 들면, 지난 11월 2일 권정근 북한 외무성 미국연구소장이 매체를 통해 미국의 ‘선(先)비핵화, 후(後)제재 완화’ 입장을 비난하며 ‘병진노선’ 부활을 협박했다. 미 정부는 ‘비핵화 이전에 제재 해제는 없다’는 원칙적 입장을 반복하면서 북한의 요구를 단호히 거부했다.

2019년에도 북·미 간 상호 선(先)조치와 양보를 요구하며, 갈등이 지속될 것으로 예상된다. 국제사회에서도 북한이 과연 어떤 방식으로 비핵화할 것인지에 대한 논쟁이 가열될 것으로 보인다. 싱가포르 북·미 공동성명은 ‘리비아 모델’을 포기했다. 그럼에도 대안적 비핵화 방법에 대한 합의나 추가협상은 진전되지 못했다. 북·미 협상의 쟁점과 논의 동향을 아래와 같이 전망한다.

우선 북한의 핵 신고 문제가 있다. 미국 측 입장은 ‘선(先)신고와 검증, 후(後)폐기’ 입장으로 알려져 있다. 이 방법은 핵확산금지조약(NPT: Non-Proliferation Treaty) 회원국에 대한 전통적인 검증 방식이다. 미국 측은 북한의 일방적인 핵실험장 폭파로 인해 향후 핵 검증이 훼손될 수 있다고 보고, ‘선신고와 검증’을 요구하고 있다. 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 미 국무장관이 지난 10월 7일 4차 방북 시 신고와 검증을 강력히 제기했지만, 풍계리 핵실험장에 대한 미 검증단의 방문과 참관을 허용하는 수준의 양보를 얻는데 그쳤다.

그런데 북한이 조기에 일체의 핵능력(핵무기, 핵물질, 핵시설, 핵지식, 발사체 등)을 신고할 가능성은 매우 낮다. 북한이 ‘핵 신고’에 대한 강한 선협적·경험적 거부감을 갖고 있기 때문이다. 정의용 국가안보실장은 11월 6일 국회 국정감사에서 “북·미 간 신뢰가 아직 구축되지 않은 상황에서 핵물질·핵무기·운반수단 리스트를 신고하라는 것은 우리 입장에서 보면 공격 목표 리스트를 제출하라는 것과 마찬가지”라는 김정은과의 대화 내용을

공개했다. 과거 북한은 한반도 비핵화 공동선언에 따른 상호사찰, NPT 가입에 따른 국제원자력기구(IAEA: International Atomic Energy Agency) 사찰, 북·미 제네바 기본합의에 따른 사찰, 6자 합의에 따른 신고와 사찰 요구 등을 모두 거부한 바 있다. 아마 북한은 핵 신고를 하게 되면, 은닉·부실신고·미신고 등의 비난, 핵무기 폐기 요구, 즉각적인 사찰 요구 등에 시달리고, 대화 국면도 파탄날 것으로 보는 것 같다.

그렇다면 비핵화 방법에 대한 북한의 구상은 무엇일까. 김정은 국무위원장은 2018년 남북 및 북·미 정상회담을 앞두고, 4월 20일 노동당 전체회의를 개최하여 소위 ‘주동적 비핵화’란 명목하에 일방적으로 풍계리 핵실험장을 폭파 폐쇄했다. 싱가포르 북·미 정상회담에서 트럼프 대통령에게 ‘미사일 엔진 시험장 폐쇄’ 조치를 통보하고, 평양공동선언에서는 동창리 엔진 시험장과 미사일 발사대 폐기, 미국의 상응 조치 시 영변 핵시설의 영구 폐기도 제기했다. 이런 북한의 언동을 볼 때, ‘주동적 비핵화’란 북·미 관계 개선과 신뢰 구축에 맞춰 단계적·자발적으로 핵 폐기를 추진하는 것으로 추정한다. 이런 북한의 ‘주동적 비핵화’ 구상은 자력으로 핵무기를 개발했다가 포기한 유일한 사례인 남아프리카공화국의 독자적 핵 폐기 과정을 연상시킨다.

북한은 2019년에도 계속하여 종전선언, 관계 개선, 제재 완화 등 소위 ‘상응 조치’를 미국에 요구할 것으로 예상된다. 하지만 미국이 선 비핵화를 계속 요구한다면 북·미 갈등이 증가할 가능성이 크다. 김정은 위원장이 2018년 9월 6일 특사단장으로 방북한 정의용 국가안보실장에게 “비핵화 결정에 대한 나의 판단이 옳았다고 느낄 수 있는 여건이 조성되기를 희망”한다고 발언했다. 여기서 김 위원장은 미국에 ‘여건 조성’, 즉 ‘경제 봉쇄’를 촉구하는 동시에 그렇지 못할 경우에 2017년으로 복귀할 수 있음을 시사했다.

2019년에 북·미 간 ‘여건 조성’에 대한 이견이 좁혀질 가능성은 낮아 보인다. 그렇다고 당분간 북한과 미국 누구도 대화 국면을 박차고 나갈 것 같지 않다. 양측 모두 현 대화 국면이 2017년보다 낫다고 생각하기 때문이

다. 북핵 협상의 정체 국면에서 돌파구를 찾기 위해 2019년 상반기에 2차 북·미 정상회담이 개최될 전망이다. 이때 양측은 추가 비핵화 조치와 상응 조치를 교환할 가능성이 있는데, 그 조치들은 상징적이고 초보적인 단계일 것으로 예상된다.

2018년 4.27 판문점 선언에서 남과 북은 ‘항구적이며 공고한 평화체제 구축’에 합의하고, 구체적인 실행조치로서 ‘정전협정 65년이 되는 올해에 종전선언을 적극 추진’하기로 합의했다. 근래 종전선언에 대한 일련의 논란 과정을 거치면서, 종전선언에 대한 북한의 관심이 감소했다는 평가가 있다. 그 배경으로 첫째, 북한은 종전선언을 반기지만 이를 핵 신고 또는 핵 폐기와 교환할 정도로 중대한 조치라고 보지 않는다. 둘째, 북한은 비핵화 조치가 불가역성이 높는데 비해, 종전선언은 상징적인 정치선언으로서 가역성이 높다고 본다. 이런 분석에 따르면, 북한이 2019년에 종전선언 확보를 최고 목표로 추구할 가능성은 낮다. 반면에 북한의 제재 완화 요구는 더욱 증가할 전망이다.

과거 북한의 협상 행태를 보면 ‘종전선언’과 같은 상징적 혜택이 아니라 제재 완화, 경제지원과 같은 실제적인 혜택을 더욱 증시하는 경향을 보였다. 사실 2016년 12월 5차 핵실험에 대한 징벌로 유엔안전보장이사회(이하 안보리) 결의 2321호를 채택하면서, 안보리 제재의 성격이 외화 획득 차단, 수출입 차단 등 사실상 대북 경제 봉쇄로 전환되었다. 2017년 들어 반복되는 북핵·미사일 도발에 대해 안보리 제재 결의 2356, 2371, 2397호를 채택한 결과, 북한의 교역과 외환 보유가 급감하기 시작했다. 따라서金正은 정권 생존과 체제 생존을 위해 병진노선을 수정할 수밖에 없었고, 또한 병진노선의 수정을 정당화하기 위해서는 제재 해제가 꼭 필요한 실정이다.

따라서 2019년 한 해는 북·미 상호 간 비핵화 조치와 상응 조치를 둘러싼 협상을 이어갈 전망이다. 아직 양측 간 핵심 이슈에 대한 공감대가 낮아, 높은 수준의 북핵 합의를 만들어 낼 가능성은 낮아 보인다. 다만 현 정상회담을 통해 대화 국면을 이어가고 현 상황을 관리할 낮은 수준의 새로운 핵 합의가 채택될 수 있다.

다. 남북관계의 비선형적 진전과 김정은의 다자 무대 등장 가능성

2019년 남북관계는 2018년의 연장선상에서 군사적 긴장 완화 조치가 지속되고 교류 협력도 증가할 전망이다. 북핵에 대한 국제 제재와 북·미 관계 변수로 인해 진전과 정체를 반복하면서 비선형적으로 진전될 것으로 보인다.

2017년에 한·미 정부가 각각 ‘한반도 안정화’를 위해 채택한 대북 정책 원칙은 새로운 남북관계를 가능케 하는 기반을 제공했다. 문재인 대통령이 2017년 8.15 경축사에서 북한 붕괴, 흡수통일, 인위적 통일을 반대하는 통일 정책의 ‘3 No’를 제시했다. 2018년 8월 월스트리트저널 공동 기고문에서 트럼프 행정부의 렉스 틸러슨(Rex Tillerson) 국무장관과 제임스 매티스(James Mattis) 국방장관은 정권교체, 체제 붕괴, 통일 가속화, 미군의 이북 진출 등을 반대하는 소위 ‘4 No’ 원칙을 천명했다. 2018년 문재인 대통령과 김정은 위원장은 2018년 3차례 정상회담을 갖고, 4.17 판문점 선언과 9.19 평양공동선언을 각각 채택했다. 양 정상은 판문점 선언에서 평화와 번영을 우선 추진하기로 합의하고, 평양공동선언에서는 일부 운용적 군비 통제를 통한 군사적 신뢰 구축 조치에 합의하고 실행했다. 또한, 6.12 북·미 정상 공동성명도 한반도 안정화를 위한 기반을 제공했다. 양 정상은 새로운 북·미 관계 수립, 한반도 평화체제 구축, 한반도 비핵화 등 3개 목표를 병행하여 추진하기로 합의했다.

2019년 남북관계는 문재인 대통령의 적극적인 평화 정착과 화해·협력 정책, 그리고 김정은 위원장의 남북관계 개선과 협력 확대 의지에 힘입어 지속적으로 발전할 전망이다. 하지만 지난 수십 년간 남북관계 역사가 보여 주듯이, 남북관계가 선형적으로 발전할 가능성은 낮다. 아무리 북한이 변했고 상호 군사적 긴장이 완화되었다고 하더라도, 여전히 분단으로 인한 영합적(zero sum) 안보 경쟁의 남북관계 본질, 그리고 군사적 대치와 북한의 핵능력이 현실로서 엄연히 실존하기 때문이다.

2019년 남북관계의 최대 변수는 북·미 관계 및 비핵화의 진전 여부가 될 것이다. 그런데 미 정부 내에서 북·미 관계와 비핵화의 진전에 대한 평가가

엇갈리는 문제가 있다. 사실 트럼프 대통령이 북핵 문제에 보이는 지대한 관심과 대북 정책 주도력을 감안할 때, 트럼프 대통령 개인이 판단하는 비핵화의 진전 여부가 중대 변수이다. 트럼프 대통령은 지금까지 비핵화와 북·미 관계 진전에 대해 만족한다는 입장이다. 하지만 대부분의 대북 정책 그룹들은 북한에 매우 비판적이며, 남북관계의 급진전에 대해서도 회의적이다.

문재인 정부는 남북관계 진전에 대해 서로 다른 시각을 조정해야 하는 숙제를 안고 있다. 한·미 양국은 2018년 11월 한반도평화교섭본부장과 미국무부 대북정책특별대표가 참가하는 ‘한·미 워킹그룹’을 발족시켰는데, 이는 남북관계, 비핵화, 북·미 관계 등의 보조를 맞추기 위한 장치이다. 워킹그룹에 대해 미국이 한국의 대북 정책 과속을 견제하기 위한 것이라는 해석이 있다. 하지만 이를 통해 한·미 소통 채널을 제도화함으로써 남북관계에서 보다 빠른 결정과 집행을 가능케 하는 장점도 있다.

마지막으로, 2019년에 김정은 위원장이 양자회담을 넘어 다자 무대에 등장할 가능성이 있다. 북한의 비핵화와 국제사회 진입은 상호 긍정적으로 작용할 것이므로 김정은 위원장의 정상외교 활성화는 바람직하다. 특히 김정은 위원장의 외교 활동은 북한이 정상국가가 되려는 의지를 보여준다는 점에서 더욱 그렇다. 2019년 들어 평양 북·중 정상회담, 모스크바 북·러 정상회담, 2차 북·미 정상회담 등이 열려, 다시 세계의 이목을 끌 전망이다.

김정은 위원장이 2019년 한국에서 열릴 2019 한·아세안(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations) 특별정상회의에 참여할지 여부도 큰 관심거리이다. 2018년 11월 싱가포르에서 열린 제20차 한·아세안 정상회의에서 조코 위도도(Joko Widodo) 인도네시아 대통령이 2019년 한·아세안 특별정상회의에 김정은 위원장의 초청을 제안했고, 문재인 대통령은 이에 적극 검토하겠다고 호응했다. 따라서 김 위원장이 다자 무대에 등장할 가능성이 높아졌다. 2019년에도 김정은 위원장의 가을 유엔(UN: United Nations) 정기총회 참석 여부가 관심사이겠지만, 참석할 가능성은 낮아 보인다. 뉴욕은 비행거리가 멀고 긴 일정이 필요한데다, 수많은 정상이 참가하는 유엔 정기총회에서 김 위원장이 특별대우를 받기 어렵다는 점도 장애 요인이다.

3. 남북 교류·협력

가. 사회·문화 협력의 확대

2019년 남북한은 2018년 남북 두 정상에 평양공동선언에 합의한 내용을 바탕으로 사회·문화 교류를 확대할 전망이다. 이러한 협력은 국제사회의 대북 경제제재에 실질적으로 저촉되지 않는 사안들이므로 적극 추진될 것으로 보인다.

2018년 9월 평양공동선언은 이전 4월 판문점 선언의 남북 교류·협력 내용을 구체화하였다. 선언의 구체적 내용은 환경 및 산림 협력 우선 추진, 방역·보건·의료 분야 협력, 금강산 이산가족 상설면회소 개소와 화상 상봉 및 영상편지 교환 문제 해결, 평양예술단의 서울 공연 추진, 2032년 하계 올림픽 공동 개최 유치, 10.4 선언 11주년 행사 개최, 3.1 운동 100주년 공동 기념 등이다.

이후 10월 15일 평양공동선언의 이행을 위한 남북 고위급 회담의 합의 내용은 2019년 남북 사회·문화 협력의 방향을 제시해주고 있다. 산림 분야에서는 소나무 재선충병 방제와 양묘장 현대화 협력을 시행하고, 보건·의료 분야에서는 전염성 질병 확산 방지를 위한 협력을 시행할 예정이다. 체육 분야에서는 2020년 하계올림픽 단일팀 구성과 2032년 하계올림픽 공동 개최 협력을 진행할 것이며, 인권 분야에서는 이산가족 면회소 복구와 화상 상봉 및 영상편지 교환을 위한 남북 적십자회담을 개최할 예정이다. 문화 분야에서는 북측 예술단의 남측 공연이 추진될 것이다.

각 분야별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 남북한은 2018년 이미 시작된 남북 산림협력 분과회담을 통해 산림협력을 2019년에도 실행할 것이다. 남북한은 이미 2000년대 금강산 관광이 시작되면서 금강산 양묘장 건설과 밤나무 생산단지 조성, 남북 공동 병해충 방제 사업 등의 남북 산림협력 사업을 시행한 바 있다. 소나무 재선충병 방제 작업의 합의는 소나무가 남북한에 공통적으로 널리 존재하는 수종이기 때문에 시너지 효과가 있으며,

양묘장 현대화 작업은 북한의 낙후한 산림자원 지원을 위하여 필요하다. 그러나 이를 진행하려면 북한 지역 소나무와 양묘장 실태를 조사하는 작업이 필수적이기 때문에 산림 장비와 에너지 반입에 대하여 국제사회의 북한 경제제재 면제를 인정받아야 본격적으로 시행 가능하다. 남북 철도 연결과 같이 산림협력은 남북관계 개선과 한반도 평화 정착을 위하여 필요한 부분이므로 대북 경제제재의 면제를 받을 가능성이 높다. 만약 산림협력에 대한 대북 경제제재 면제가 허용된다면 북한 지역 산림 실태 현장 조사가 본격적으로 이뤄질 전망이다.

보건·의료 분야에서는 북한 영유아 및 의료품 지원을 확대하고 전염성 질병에 대한 공동 방역체계를 구축할 것으로 보인다. 또한 이산가족 문제는 개성 남북공동연락사무소를 중심으로 면회소 복구를 위한 움직임이 가시화될 전망이다. 이 두 분야는 대표적인 인도주의적 지원 사업으로 대체로 2019년 가시적 성과를 보일 가능성이 높다.

체육 협력은 2020년 올림픽 단일팀 구성과 2032년 하계올림픽 공동 유치를 위한 협력이 이뤄질 예정이며, 남북 예술단 상호 방문 공연도 지속될 것으로 예상된다. 또한 역사 분야에서도 2018년 재개된 개성의 고구려 유적인 만월대 공동 발굴 작업과 ‘씨름’의 유네스코(UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) 인류무형문화유산 남북 공동 등재 성공 등의 성과를 바탕으로 남북 교류가 이어질 것으로 보인다.

물론 이러한 사회·문화 협력도 북·미 협상 결과의 영향을 받아 지연되거나 축소될 가능성은 있다. 그러나 기본적으로 남북관계 개선이라는 큰 틀 하에서 진행되는 인도주의적 협력이므로 2019년 한 해 진전된 성과를 보일 것으로 예측된다. 2018년 평창 올림픽을 계기로 남북 체육 및 문화 교류·협력이 2018년에도 남북관계 개선에 기여한 바가 큰 것과 같이, 2019년에도 사회·문화 분야의 남북 교류·협력은 정치·경제협력을 견인하는 역할을 할 것으로 전망된다.

나. 남북 철도·도로 연결 및 활용 방안 논의

2018년 4월 판문점 선언과 9월 평양공동선언에서 합의한대로 12월 26일 남북 철도·도로 연결 착공식이 개최 예정이므로, 2019년에 문재인 정부의 ‘한반도 신경제지도 구상’을 실현하기 위한 남북 철도·도로 연결과 이에 대한 활용 방안이 구체적으로 논의될 전망이다.

유엔 안전보장이사회(이하 안보리) 산하 대북제재위원회가 지난 11월 남북 철도 연결 공동 조사에 대해 제재 면제(waiver)를 승인하였기 때문에 철도에 이어 도로 연결 공동 조사도 대북 제재의 면제 대상이 될 가능성이 높아 보인다.

‘한반도 신경제지도 구상’은 문재인 정부가 환동해권, 환서해권, 접경 지역의 3대 경제벨트를 통해 남북한의 경제 공동체를 만들겠다는 구상으로 남북한뿐만 아니라 동북아 국가들과 경제협력을 심화시켜 다자간 안보 협력을 증진시키고 북한을 국제사회로 유인하려는 정책이다. ▲환동해권은 북한의 함흥, 원산, 단천, 나선과 러시아를 연결하는 에너지·자원 벨트이며, ▲환서해권은 한국의 수도권과 북한의 개성, 해주, 평양, 남포, 신의주와 중국을 연결하는 교통·물류·산업 벨트이며, ▲접경 지역은 비무장지대(DMZ: Demilitarized Zone) 생태·평화안보 관광지구와 통일경제특구를 조성하려는 환경·관광 벨트이다.

문재인 정부의 ‘한반도 신경제지도 구상’ 기초인 남북 철도 및 도로 연결은 동해선과 서해선(경의선)을 두 축으로 하고 있는 철도 연결이 먼저 시행될 계획이다. 2000년 6.15 공동선언 이후 경의선과 동해선은 각각 2003년과 2005년에 연결공사가 완료되었으나 부분적으로 현대화 사업이 필요하다. 이 때문에 판문점 선언에서 양 정상은 동해선과 경의선 철도와 도로를 연결 및 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책을 취해 나가기로 하여 ‘현대화’와 ‘활용’에 방점을 두었다.

철도 연결은 남북 양측이 모두 필요성을 인식하고 있는 부분이기 때문에 이에 대한 움직임이 빨라질 것으로 전망된다. 북한 측은 수송 분야 중에서

철도 의존도가 가장 높기 때문에 북한 인프라 지원 중에서 가장 시급한 남북 협력으로 인식하고 있다. 한국 정부 역시 ‘한반도 신경제지도 구상’의 실현과 북한 인프라 확충 및 남북 협력 확대를 위해 철도 연결을 가장 실질적이고 효율적인 사업이라고 간주한다. 이에 따라 남북한은 2019년에 남북 철도 활용에 대한 논의가 본격화될 것으로 예상된다.

서해선(경의선) 철도의 경우, 남북 물류 이동의 수단뿐만 아니라 중국의 고속철과 연계된다면 물류비용 절감 및 수송시간 단축 등을 기대할 수 있다. 동해선 철도의 경우 북한의 청진항과 나선(나진·선봉) 특구를 거쳐 북·중·러 접경 지역에서 러시아 시베리아 지역과 연결된다면 관광 활성화 및 자원 수송로로서 활용 가능하다.

반면 서해선(경의선) 및 동해선과 관련된 도로의 활용은 철도보다 한발 늦게 실현될 전망이다. 두 도로의 활용은 개성공단과 금강산 관광 사업의 재개와 연결되어 있기 때문에 남북경협이 본격적 재개 여부가 명확해진 후에 두 도로의 활용이 논의될 것이다.

다. 남북 경제협력의 계획 진전 불구 실행 지체 가능성

2019년의 남북 경제협력 전망은 계획의 진전에도 불구하고 실행의 지체 가능성으로 요약 가능하다. 북핵 문제 해결의 진전이 더뎠지면서 국제사회의 강력한 대북 경제제재가 남북 경제협력을 제약하고 있기 때문에 남북한은 경제협력을 위한 사전 준비와 계획에 초점을 맞출 것으로 예상된다.

남북 경제협력이 실행되려면 안보리 제재 결의안의 완화가 필요하나, 그 진전 속도가 매우 느릴 것으로 보인다. 다만, 남북한은 인프라 및 민생 부분 관련 남북 경제협력에 대해서는 제재의 면제를 받을 가능성이 높아 이 부분을 중심으로 진행될 것이다. 이후 남북 경제협력의 첫 단추는 남북 경제협력의 상징이었던 개성공단 재가동과 금강산 관광 재개가 될 것이다.

남북 정상은 세 차례의 정상회담을 통해 남북관계 개선의 주요 목적이 ‘공동 번영’이라는 점을 명확히 하여 남북 경제협력에 대한 공감대를 형성

하였다. 판문점 선언 중 제1조에 남북관계의 개선 목적이 자주 통일과 더불어 공동 번영이라는 점을 명시하였다. 남측은 공동 번영을 위해 균형 발전을 추구하겠다고 하였으며, 북측은 경제 건설에 총력을 다하는 ‘새로운 전략 노선’에 남북 경제협력을 활용하기 위해 노력할 것으로 보인다.

특히 판문점 선언에서 2007년의 ‘10.4 선언’ 합의 사항들을 실천하겠다는 점을 강조하였기 때문에 남북 경제협력의 방향은 10.4 선언을 통해 유추할 수 있다. 10.4 선언 중 남북 경제협력의 내용을 보면, ▲경제특구 건설과 해주항 활용, ▲민간선박의 해주 직항로 통과, ▲한강 하구 공동 이용, ▲안변과 남포의 조선 협력 단지 건설, ▲개성공단 완공, ▲개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로 개보수 문제 협의·추진 등이 포함되었다. 남북 경제협력이 재개된다면 위의 사항들이 점진적으로 추진될 것으로 예상된다.

실질적으로 북핵 문제의 완전한 해결이 없는 상황에서는 국제사회의 대북 제재 해제나 완화가 어려운 만큼 남북 경제협력의 세부적 사항을 이행하기에는 많은 제약이 있기 때문에 남북한의 실질적 경제협력 시행은 지연될 가능성이 있다. 만약 남북 경제협력이 재개된다면 그 첫 단추는 남북 경제협력의 상징이었던 개성공단 재가동이 될 전망이다. 또한 북한 내 22개 경제개발구 중에서 김정은 위원장이 관심을 기울이고 있는 ‘원산-금강산 국제 관광지대’ 발전과 이산가족 면회소 설치를 위하여 금강산 관광 재개도 남북 경제협력 재개의 시험대가 될 것이다.

그러나 남북 경제협력의 중단 원인은 북핵 문제 악화로 인한 대북 경제제재의 강화이므로 남북 경제협력의 재개를 위해서는 안보리 결의안의 해제가 필요하다. 현재 안보리 결의안을 통한 대북 경제제재가 가장 광범위하고 강력하다. 2016년 11월 합의된 석탄 및 철광석 수출 상한선을 명시한 안보리 결의 2321호부터 북한의 일반교역에 영향이 나타나기 시작하였다. 이후 안보리 결의를 통한 경제제재는 점진적으로 강화되어 2017년 8월 2371호는 광물자원과 수산물 수출 전면 금지와 노동력 수출 동결을 결정하였고, 2017년 9월 2375호는 북한 원유 수입의 30% 감축과 위탁가공 섬

유 수출 금지, 신규 노동자 수출 금지를 포함하였다. 2017년 12월 안보리 결의 2397호는 정제유 북한 수입의 이전 대비 90% 감축, 해외 북한 노동자 24개월 이내 철수, 식용품·농산물·목재·철강제품 등 대북 수입 금지를 명시하여 가장 강력한 제재가 이 시기부터 시행되었다.

안보리의 대북 경제제재 완화는 결국 북핵 문제 해결을 통한 북·미 관계 개선에 달려있다. 일반적으로 안보리 결의에 의한 경제제재 중 제재의 완화 또는 해제 조건이 제재안에 명시되지 않은 경우, 제재의 완화 또는 해제는 일반적인 안보리 의사결정 절차를 밟아서 결정한다. 그러나 제재의 완화나 해제 결정도 정치적 행위이므로 절차와 과정보다는 안보리 이사국들 사이의 정치적 합의가 더 중요한 요소로 작용한다. 또한 미국의 경제제재 완화 사례를 통해 알 수 있듯이, 베트남·미얀마·리비아·쿠바 등의 국가들은 모두 미국과의 관계 정상화 과정 속에서 경제제재가 완화되었다. 따라서 북·미 관계 개선에 따라 제재 완화 여부가 진전될 것으로 전망된다.



제III장 동북아 정세



제Ⅲ장 | 동북아 정세



1. 동북아시아

가. 미국의 아시아 관여 강화

2019년 미국은 아시아에 전략적 최우선 순위를 부여하고 지역 동맹국 및 파트너 국가들과의 안보 협력을 강화하는 노력, 특히 ‘4자 안보대화(Quadrilateral Security Dialogue; ‘Quad’로 약칭)’를 준(準)군사동맹체로 발전시키면서 중국 해군력 강화 견제를 지속해나갈 것으로 전망된다.

부상하는 중국을 견제하는데 전략적 우선순위를 부여하고 있는 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부는 2019년에도 중동 및 유럽에서의 군사적 개입을 자제하고 아시아에서의 관여를 강화할 것으로 예상된다. 트럼프 행정부는 ‘인도-태평양(Indo-Pacific)’ 구상을 구체화하면서 일본, 인도, 호주와의 안보 협의체인 ‘Quad’를 중심으로 중국에 대한 안보적 견제를 점차 강화할 것으로 보인다.

2018년 트럼프 행정부는 아시아에 전략적 우선순위를 부여하고 관여 정책을 지속했다. 러시아 위협의 증대와 시리아 내전 등 중동 지역의 혼란에도 불구하고, 트럼프 행정부는 중동과 유럽에서의 군사적 개입을 자제했다. 또한 이슬람국가(ISIS: Islamic State of Iraq and al-Sham)가 급속히 쇠퇴하는 한편 제한적 군사 개입을 통한 시리아 내전 종식이 어려운 상황에서, 2019년 미국은 중동에서의 관여 수준을 좀 더 낮출 가능성이 있다.

미국은 중국의 부상으로 인해 전략적으로 사활적인 지역이 된 아시아에서의 관여를 강화하면서 중국을 견제하고 전반적인 지역 안정을 유지하려 할 것으로 예상된다.

미·중 간 세력균형의 변화는 버락 오바마(Barack Obama) 행정부 이래 지속된 아시아 중시 정책의 가장 강력한 동인으로 작동할 것으로 보인다. 또한 미국 관료기구와 의회 내에서도 아시아 관여 정책의 강화 필요성에 대한 광범위한 합의가 존재한다. 따라서 고립주의적 성향에도 불구하고 중국을 가장 위협적인 전략적 경쟁자로 인식하고 있는 트럼프 대통령은 국방력을 강화하고 중국에 대한 경제적·군사적 견제를 지속할 것으로 전망된다.

2018년 트럼프 행정부는 인도·태평양 구상을 서서히 구체화했다. 그리고 이 구상의 핵심적 요소인 ‘Quad’의 차관보급 회의가 세 차례 개최되었다. 또한 트럼프 행정부는 중국에 대한 힘의 우위를 유지하기 위해 국방예산 증액과 아시아로의 군사적 재균형을 지속하였다. 2019년 미국은 중국의 해양 진출과 영향력 강화를 저지하는 것을 주요 목표로 인도·태평양 구상을 안보적·경제적 차원에서 구체화해 갈 것으로 전망된다. 특히, 미국은 일본, 인도, 호주와의 상호운용성과 작전 협력을 강화하고 군사력 증강을 지원하면서 ‘Quad’를 점차 준(準)군사동맹체로 발전시켜나갈 가능성이 높아 보인다.

미국은 중국을 견제하고 지역 안정을 유지하기 위해 첨단 전력 위주로 역내 동맹국 및 파트너 국가들과의 안보 협력을 강화시킴으로써 아시아로의 군사적 재균형을 지속할 것으로 전망된다. 구체적으로는 중국의 군사력 증강에 따른 세력균형 변화에 대응하여 ‘국제공역에서의 접근과 기동을 위한 합동 개념(JAM-GC: Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons)’을 발전시키면서 지상 기반 중·장거리 미사일 개발을 재개하고, 레이저 무기 등 혁신적 첨단무기 개발을 지속해나갈 것으로 보인다. 미국은 또한 핵무기 현대화와 전술핵 증강 노력도 본격화할 것으로 예상된다. 이를 위해 하원의 제약에도 불구하고, 트럼프 행정부는 국방예산을 2019년에도 증액하려 할 것이다.

한편, 트럼프 대통령의 외교 참모진이 대통령에게 국제주의적 관여(internationalist engagement) 정책의 필요성을 설득하는데 성공한 것으로 알려짐에 따라 향후 트럼프 행정부는 점차 더욱 일관된 역내 안보 정책을 추진할 것으로 예상된다.

나. 미·중 경쟁 증대

2019년에도 중국이 실질적 양보를 할 때까지 미국의 통상 압력이 지속될 가능성이 높지만 경제적 갈등을 안보 갈등으로 고조시키지는 않을 것이며, 지역 안정을 추구하는 미·중은 갈등 수준을 조절하면서 최소한의 협력 기조를 유지해나갈 것으로 전망된다.

2018년 미국은 중국에 대해 예상을 뛰어넘는 수준의 통상 압력을 가하기 시작했고, 중국은 강하게 대응했다. 군사력 경쟁과 급격히 고조된 무역 갈등은 양국을 본격적인 경쟁의 초입 단계로 진입하게 했다. 2019년 트럼프 행정부는 무역 장벽을 낮추고 산업 보조금 및 기술 탈취를 막기 위해 제도적 변화를 요구하면서 강한 압력을 가할 가능성이 높다. 이러한 강경한 정책을 추진하는 데 있어 정치·경제적 목적이 강하게 작동하겠지만, 전략적 경쟁자로 부상하는 중국을 견제하려는 목적도 영향을 미칠 것이다. 중국은 상당 기간 저항하겠지만 실질적 양보를 통해 갈등을 봉합하려 할 것으로 예상된다.

한편, 미국은 통상 압력의 강화를 위협하면서 중국이 대북 제재를 유지하도록 강압할 것으로 보인다. 이에 중국은 미국의 견제를 완화하고 무역 분쟁을 해소하기 위해 대북 제재 유지 등 일정한 수준의 대미 유화 정책을 지속할 가능성이 높다.

2018년 중국은 미국의 견제를 완화하기 위해 유화 정책을 추진하면서도 남중국해에서의 군사화와 ‘일대일로 구상(BRI: Belt and Road Initiative)’을 지속적으로 추구하면서 미국의 지도적 지위에 점차 도전하는 외교정책을 추진했다.

중국은 일본, 한국, 베트남 등과 관계를 개선하면서 갈등을 관리하는 동시에 미국의 견제 속에 외교적 공간을 확보하려 시도할 가능성이 높다. 하지만 국제적 지위 상승에 대한 자신감과 지도자의 성향으로 인해, 시진핑(習近平) 지도부는 영토 문제 및 역내 영향력 경쟁에 있어서 근본적인 정책 변화를 시도할 가능성은 낮아 보인다. 중국은 BRI를 통해 영향력을 확대하고 지역 체제를 변화시키려 시도하면서, 반접근/지역거부(A2/AD: Anti-Access/Area-Denial) 능력 강화를 통해 미국의 역내 군사적 지위를 잠식하려 할 것으로 예상된다.

중국의 적극적인 외교 정책은 미국의 전반적인 견제 강화를 유발할 것으로 보인다. 미국은 중국의 해양 진출을 견제하기 위해 남중국해에서의 '항행의 자유 작전(FONOP: Freedom of Navigation Operation)'을 강화할 것이며, 타이완 및 인권 문제 등을 통한 중국 견제도 지속할 가능성이 높다. 이에 대해 중국은 핵심 이익의 보호라는 관점에서 강하게 대응할 것으로 보인다. 이러한 갈등으로 인해 미·중은 직접적인 충돌을 피하겠지만 군사력 경쟁과 함께 안보 영역에서의 경쟁을 점차 증대시킬 것으로 전망된다.

세력균형의 변화 속에 중국을 '전략적 경쟁자'로 규정한 트럼프 행정부의 강경한 정책과 중국의 적극적 외교는 양국 간의 갈등을 증대시킬 것으로 예상된다. 하지만 미국은 현 단계에서 지역 안정을 심각하게 훼손하고 중국의 직접적인 군사적 도전을 유발할 수 있는 수준의 갈등은 원하지 않는 것으로 판단된다. 중국 지도부 역시 경제발전을 통한 강대국화를 위해 안정적 안보 환경의 유지를 여전히 사활적인 이해로 인식하고 있다. 따라서 양국은 갈등을 관리하면서 협력의 기초를 유지할 것으로 전망된다. 무역분쟁도 본격적인 안보 경쟁으로 확대될 가능성은 낮아 보인다.

다. 미·일과 중·러 간 냉전적 대결 회피

2019년 동북아 지역에서 ▲미·일 동맹의 강화, ▲중·일 간 경쟁적 관계의 안정화, ▲미·러 관계의 갈등 지속, ▲미국 견제를 위한 중·러 관계 지속 등이 예상되지만, 미·일과 중·러 간 냉전적 대결 구도가 형성될 가능성은 낮아 보인다.

2019년에도 트럼프 행정부는 일본과의 동맹 필요성에 대한 확신을 유지할 것이고, 일본 역시 중국의 부상에 따른 불가피한 대응으로 미국과의 동맹을 강화하려 할 것이다. 또한 중·일 간의 경쟁이 불가피해 보이거나 양국은 전술적인 목적으로 좀 더 안정적인 관계를 추구하려 할 것이다. 한편, 러시아와 중국은 미국을 일정한 수준에서 견제하기 위한 협력을 유지하겠지만 유일 강대국에 대항할 군사동맹 형성은 회피할 것으로 보인다. 따라서 증대된 미·중 경쟁에도 불구하고 동북아에서 ‘미·일’ vs. ‘중·러’의 경쟁이 냉전적 대립으로 발전하지는 않을 것으로 전망된다.

2018년 미국과 일본은 미사일 방어 및 대잠(對潛) 작전 등에 있어 역내 공동작전 능력을 발전시키면서 중국을 견제하기 위한 동맹 강화를 지속했다. 2019년에도 미·일 동맹은 지속적으로 강화될 것이다. 미국 행정부와 의회 내에는 아시아에서의 전진 방어와 세력균형을 유지하기 위해 일본과의 동맹이 필수적이라는 인식이 지배적이다. 트럼프 대통령 또한 주요 참모들의 설득과 경험을 통해 동맹관에 변화를 가져온바, 미·일 동맹의 필요성에 대해 더 이상 의문을 갖고 있지 않은 것으로 보인다. 아베 신조(安倍晋三) 정부 역시 전략적인 관점에서 거대한 중국의 부상에 대응할 수 있는 유일한 방법은 미국과의 동맹 강화라고 확신하고 있다. 양국 지도부의 이러한 인식은 중국의 부상에 따른 세력균형의 변화에 기인한다. 양국은 개정된 방위협력지침을 기초로 미사일 방어와 대잠 작전 등에서 일본의 역할을 강화하면서 공동작전 능력 개발을 지속할 것으로 예상된다. 또한 미국과 일본은 인도, 호주와의 준(準)군사동맹체를 발전시키는데 주도적 역할을 수행해나갈 가능성을 배제할 수 없다.

2018년 중국과 일본은 경쟁적인 관계를 지속했다. 하지만 10월 아베 총리가 영토분쟁 이후 처음으로 중국을 방문해 정상회담을 가지면서 2014년 이후 개선된 양국 관계를 한 단계 더 안정화시켰다. 그러나 2019년에도 중국과 일본의 관계는 경쟁적인 관계로 남아있을 것으로 보인다. 일본은 미국과 협력해 중국을 견제하는 정책을 지속하는 반면, 중국도 최대 지역 경쟁국으로서 자신을 견제하는 일본에 대해 기본적으로 적대적인 정책을 지속할 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고, 갈등을 완화하고 보다 정상적인 관계를 발전시키려는 중국과 일본의 노력은 2019년에도 지속될 것으로 전망된다. 양국은 외교적 비용과 군사적 충돌 가능성을 줄이기 위해 2014년 말 영토분쟁을 봉합하였다. 위기관리의 필요성은 상당 기간 양국의 갈등을 완화하는 요인이 될 것이다. 최근 정상회담을 통한 관계 개선은 양국의 전술적 필요에 의해 이루어졌다. 양국은 미국과의 무역분쟁 속에 전술적인 협력을 통해 협상력을 높이려 하고 있다. 미국 및 주변국들과의 갈등을 겪고 있는 중국은 외교적 입지 강화를 위해 일본과의 안정적인 관계 유지가 필요할 것이다. 보다 적극적인 국제적 역할을 수행하기 위한 제도 개혁을 마친 아베 정부도 중국과의 관계를 일정한 수준에서 안정화시킬 동기를 갖고 있다.

2018년 미국과 러시아의 관계는 우크라이나 사태 이후 악화된 미국 여론, 러시아의 선거 개입 논란, 미국의 중거리핵전력(INF: Intermediate-Range Nuclear Forces) 조약 탈퇴 선언 등으로 인해 개선되지 못했다. 2019년 미국과 러시아는 현재 수준의 갈등 관계를 지속할 가능성이 높다. 트럼프 대통령이 강한 국내 정치적 제약 속에 시리아, 북한 문제 등과 관련된 ‘제한된 협력’을 넘어선 관계 개선을 시도할 가능성은 낮아 보인다. 또한 중국을 겨냥한 것으로 추정되는 미국의 INF 조약 탈퇴는 러시아의 상당한 반발을 유발할 것으로 예상된다.

2018년 동맹 형성은 피하면서 외교 공조와 제한된 군사 협력을 통해 미국을 견제해왔던 중국과 러시아는 ▲외교적 공조와 ▲첨단 전투기 및 요격 미사일 판매, 해상 합동 훈련 등 군사 협력을 지속할 것으로 전망된다. 양

국은 각자 지역에서의 외교적 주도권을 인정하고 지지해 온 최근의 정책을 유지할 것으로 보인다. 특히, 북핵 문제 해법과 미국의 INF 조약 탈퇴 문제 등에 있어서 기본적으로 공동의 입장을 유지할 것이다. 하지만 중국과 러시아가 군사동맹을 형성할 가능성은 낮다고 판단된다. 현격한 군사적 열세를 인식하고 있는 중국 지도부는 현 단계에서 러시아와의 군사동맹 결성을 통한 미국과의 본격적인 안보 경쟁을 피하려 할 것이다. 러시아 역시 제재를 받고 있는 상황에서 유일 강대국과의 관계를 더 악화시키려 하지 않을 것으로 보인다. 또한 장차 중국의 부상에 따른 불확실성으로 인해 러시아는 미국, 일본, 인도 등과의 일정한 관계 유지를 선호할 것으로 전망된다.

라. 전반적인 지역 안정 유지

2019년 미·중 경쟁이 본격화되면서 일정 정도 역내 갈등이 고조될 가능성은 있으나, 유일 강대국인 미국의 균형자 역할을 기초로 동북아시아 지역 체제는 전반적인 안정을 유지할 것으로 전망된다.

2019년에도 미국의 우월한 군사력에 대한 중국의 직접적인 도전은 없을 것으로 예상된다. 미국의 대중 관여 정책 유지는 점증하는 갈등에도 불구하고 중국이 본격적으로 군비경쟁을 추진할 동기를 감소시킬 것이다. 한편, 미국은 안정 보장을 제공하면서 일본이 제한적인 군사력을 유지하게 할 것으로 보인다. 따라서 미국이 적극적인 관여와 균형자 역할을 수행하는 상황에서 본격적인 역내 군비경쟁이 일어날 가능성은 낮다. 한편, 미국은 광범위한 동맹체계를 기초로 지역 안정에 기여할 것으로 판단된다. 갈등 발생 시, 미국은 동맹국들의 분쟁 연루를 자제시키고 위기를 관리하는 역할을 해나갈 것으로 전망된다.

또한 2019년에 한반도, 동중국해, 타이완과 관련된 갈등이 대규모 군사적 충돌로 확대될 가능성은 낮아 보인다. 한반도의 경우, 수도권을 비롯한 남한의 주요 지역을 공격할 수 있는 핵능력을 보유한 북한에 대해 미국이 선제공격을 감행할 가능성은 희박하다. 우발적 충돌이 확대되는 경우 북한

의 핵무기 사용 가능성을 완전히 배제할 수 없지만, 미국의 확장억제가 작동하고 있는 상황에서 북한은 확전을 피하기 위해 신중하게 행동할 가능성이 높다. 한편, 미국이 여전히 압도적인 해·공군력을 보유하고 있는 상황에서, 중국은 미국이 연루될 수 있는 동중국해와 타이완해협에서의 대규모 무력 충돌을 회피하려 할 것이다.

2. 미국

가. 트럼프 대통령의 정책 입법 추진과 민주당의 견제

2019년 미국 정치는 2020년 재선을 위해 자신의 주요 정책 의제를 한층 더 밀어붙이려는 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령과 이러한 트럼프 대통령의 질주를 늦추기 위한 민주당의 견제로 정치적 양극화가 심화될 것으로 보인다.

2018년 미국 정치는 트럼프 행정부의 국정 운영에 대한 중간평가 성격을 강하게 띤 중간선거(midterm elections) 승패에 관심이 집중되었다. 작금의 미국 경제 호조가 ‘트럼프노믹스(Trumpnomics)’ 덕분이라고 선전한 공화당과 트럼프 대통령을 둘러싼 논란을 바탕으로 반(反)트럼프 정서를 적극적으로 자극한 민주당의 선거전이 치열하게 전개되었다. 이번 중간선거 결과 연방 상원은 공화당이, 연방 하원은 민주당이 장악하는 ‘분점 정부(divided government)’가 형성되었다.

2019년 미국 정치는 2020년 재선을 위해 자신의 주요 정책 의제를 한층 더 밀어붙이려는 트럼프 대통령과 이러한 트럼프 대통령의 질주를 늦추기 위한 민주당의 견제가 주를 이룰 것으로 예상된다. 트럼프 대통령과 공화당은 연방 상원 수성을 바탕으로 2020년 대선 승리를 위해 긴밀히 협력하는 반면, 연방 하원을 장악한 민주당은 트럼프 대통령의 정치적 행보를 견제하기 위한 움직임을 본격화할 것으로 보인다.

이번 중간선거에서 집권당인 공화당이 연방 상원 다수당 지위를 지켜냄으로써 트럼프 대통령은 남은 임기 동안 국정 운영을 위한 추동력을 확보했을 뿐만 아니라 트럼프 대통령의 공화당에 대한 영향력을 강화시키는 결과를 얻었다. 트럼프 대통령은 이번 중간선거를 자신에 대한 신임투표로 규정하며 선거 지원 유세에 총력을 기울였는데, 이는 공화당의 상원 수성과 공화당 후보들이 접전 지역에서 승리하는 데 상당한 영향을 미친 것으로 보인다. 따라서 공화당은 2020년 대선 승리를 위해 트럼프 대통령이 주요 정책 의제를 추진하는 데 힘을 실어 줄 것으로 전망된다.

한편 야당인 민주당은 2020년 대선 승리의 발판을 마련하기 위해 트럼프 대통령의 질주를 견제하는 데 총력을 기울일 것으로 예상된다. 민주당은 반이민 행정명령, 불법체류청년추방유예(DACA: Deferred Action for Childhood Arrivals) 프로그램 폐지 결정, 멕시코 국경 장벽 설치 등 트럼프 행정부의 강경한 이민 규제 정책이 미국의 가치를 훼손한다며 비난해 왔다. 또한 트럼프 행정부의 감세 정책 및 트럼프 행정부가 추진해 온 환경 등의 규제 완화에도 반대 목소리를 내고 있다. 미국은 상임위원회 의장을 다수당이 독식하기 때문에 연방 하원을 장악한 민주당이 예산편성권과 입법권 등을 바탕으로 트럼프 대통령과 공화당이 추진하는 이민, 감세, 재정 지출, 규제 완화 등 정책 입법에 제동을 걸 것으로 예상된다.

이러한 상황을 종합해 볼 때, 2019년 미국 국내 정치는 민주·공화 양당의 정쟁이 한층 더 치열해지고 이에 따라 정치적 양극화(political polarization)가 심화될 것으로 예상된다. 연방 하원을 장악한 민주당의 견제로 인해 정책 입법이 난항을 겪을 경우 트럼프 대통령은 행정명령(Executive Order) 등 행정 조치를 통해 자신의 주요 정책 의제를 추진해 나갈 것으로 전망된다.

나. 대중 통상 견제 강화로 경제성장 부담 가능성

미국 경제는 2019년에도 성장세를 지속해 나갈 것으로 예상되나, 미국의 대중 통상 견제 강화가 미국 경제성장에 부정적으로 작용할 가능성이 존재한다.

2018년 미국 경제는 세계 경제성장을 주도하였다. 지난 2분기 미국 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product) 성장률은 내수와 수출의 호조에 힘입어 4.2%를 기록하며 지난 4년 이래 최고치를 기록했으며, 실업률도 3%대에 머물고 있어 완전 고용 상태로 평가되고 있다. 2019년에도 미국 경제는 성장세를 지속해 나갈 것으로 예상된다. 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)은 2018년 4월 27일 내놓은 ‘세계경제전망(World Economic Outlook)’ 보고서에서 미국 경제가 2019년에 2.7% 성장을 할 것으로 전망했다. 또한 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Co-operation and Development)도 지난 9월 20일 공개한 ‘중간경제전망(Interim Economic Outlook)’에서 2019년 미국 경제성장률을 2.7%로 예상했다. 이러한 전망은 미국의 견고한 고용 시장과 민간 소비 확대 등에 기반하고 있다. 2018년 미국 경제는 법인세 감세 및 개인소득세 최고 세율 인하로 기업 투자와 소비가 확대되었는데, 2019년에도 노동시장 및 심리 개선 등에 기반하여 소비와 투자는 호조세를 이어갈 것으로 전망된다. 이와 더불어 2019년부터 본격화될 것으로 보이는 인프라 재건 사업은 미국의 경제성장에 긍정적으로 작용할 것으로 보인다.

2019년에 미국 경제는 성장세가 지속되겠지만, 미·중 무역분쟁 심화와 재정 확장 정책 등에 대한 민주당의 견제는 미국의 경제성장에 부담으로 작용할 가능성이 있다. 미국 국내 정치의 맥락에서 볼 때, 미국의 대중 통상 견제는 강화될 것으로 예상된다. 2020년 재선을 위해 트럼프 대통령은 미국우선주의의 핵심인 ‘미국 우선 통상 정책’, 즉 공정무역을 기치로 대중 무역수지 적자 감소 추구, 미국에 유리한 통상환경 조성 등 미국의 통상 이익을 증대시키기 위한 정치적 행보를 지속해 나갈 것으로 보인다. 이와 더불어 야당인 민주당은 전통적으로 보호무역주의를 선호해 왔다. 그리고 경제·통상 분야에 있어 주요 경쟁자인 중국으로부터 미국의 우위를 지키는 것이 필요하다는 점에는 연방의회 내 초당적인 공감대가 형성되어 있다. 또한 다가오는 2020년 대선 승리를 위해 2016년 민주당의 대선 패배에 결정적인 역할을 했던 중서부 지역 백인 노동자 계층의 표심을 겨냥해 보호

무역주의 기조가 부각될 것으로 보인다. 이러한 점들을 종합해 볼 때, 2020년까지 ‘공정무역’으로 포장된 초당파적 보호무역 기조가 지속될 것으로 보이며, 이러한 견지에서 미·중 무역갈등도 2020년 대선에 다가갈수록 점점 더 심화될 것으로 예상된다.

미국의 대중 통상 견제 강화와 더불어 민주당의 재정 확장 정책 등에 대한 견제는 미국 경제의 하방 리스크(downside risk)로 작용할 가능성이 있다. 2018 중간선거에서 연방 하원 탈환에 성공한 민주당은 연방정부의 재정적자 증가 등을 이유로 트럼프 행정부의 감세 정책에 부정적이었으며, 또한 트럼프 행정부가 추진해 온 규제 완화 조치들에도 반대의 목소리를 높여 왔다. 연방 하원을 장악한 민주당이 트럼프 행정부가 추진하는 감세, 재정 지출, 규제 완화 등 경제 정책 입법에 제동을 걸 것으로 예상되므로 향후 2년간 트럼프 대통령의 경기부양 정책 추진 동력이 약해질 가능성이 존재한다.

다. 2020년 대선 정국으로의 전환 및 잠룡들의 부각

2018년 중간선거를 마친 미국 정치는 2020년 대선 정국으로 전환될 것이며, 재선을 향해 질주하는 트럼프 대통령의 대항마가 되기 위한 잠룡들의 경쟁이 치열할 것으로 예상된다.

2019년에 민주·공화 양당은 2018년 중간선거에서 거둔 성과를 바탕으로 2020년 대선을 향한 정치적 행보를 본격화할 것으로 예상된다. 2018년 중간선거를 마친 미국 정치는 이제 2020년 대선 정국으로 전환되어 2019년에는 ‘보이지 않는 경선(Invisible Primary)’ 단계, 즉 민주·공화 양당의 대선 후보가 되기 위해 잠룡들이 대선 출마를 공식적으로 선언한 후 대중의 인지도를 높이고 2020년 대선 경선(presidential nomination elections)을 위한 선거 자금을 모금하는 상황이 전개될 것이다. 2020년 대선에서 트럼프 대통령이 재선에 출마할 것이 거의 확실시되고 있기 때문에 누가 민주당의 대선 후보로 등장할 것인가에 관심이 집중되고 있다.

이번 중간선거에서 ‘블루 웨이브(Blue Wave, 민주당 물결)’가 거셀 것이라는 예상을 뒤엎고 연방 상원을 수성함으로써 트럼프 대통령과 공화당은 선방하였다는 평가를 받고 있다. 국정 운영의 중간평가 시험대를 무난히 통과함으로써 2020년 재선을 향한 트럼프 대통령의 정치적 행보는 탄력을 받을 것으로 예상된다. 한편 이번 중간선거에서 연방 하원을 장악한 민주당에서는 트럼프 대통령의 질주를 견제하기 위한 움직임이 본격화되는 동시에 2020년 대선에서 트럼프 대통령의 대항마가 되기 위한 잠룡들의 경쟁도 치열할 것으로 전망된다.

2019년 미국 정치의 최대 관전 포인트는 누가 민주당 대선 후보로 등장하고 그중 누가 선두주자(front-runner)로 부각되어 민주당 대선 후보군을 이끌어 갈 것인가 하는 점이다. 이와 더불어 민주당 대통령 후보들 간의 경쟁이 언론과 여론의 관심을 트럼프 대통령으로부터 옮겨올 수 있을지도 주목된다. 민주당이 2020년 대선 승리 가능성을 높이기 위해서는 트럼프 대통령이 모든 정치 담론의 중심에 서서 주목을 받는 ‘친(親)트럼프 vs. 반(反)트럼프’ 대결 구도에서 벗어나 양당 대통령 후보 간 정책 대결 구도가 형성되어야 한다. 이를 위해 민주당 대선 후보들이 트럼프 대통령과 차별화하는 동시에 자신을 특징지을 수 있는 이미지와 정책을 유권자들에게 선보이고 각인시키기 위한 노력이 2019년 미국 정치판을 뜨겁게 달굴 것으로 예상된다.

라. 트럼프 대외 정책의 국내적 요인 강화

2019년 트럼프 행정부의 대외 정책은 2018년의 방향성을 그대로 전개할 것으로 보이나, 민주당이 하원 다수당이 된 상황에서 일부 정책에서는 조정이 있을 것으로 전망된다.

2018년 초를 전후해 미국은 ‘국가안전보전략(NSS: National Security Strategy)’ 보고서, ‘국방전략(NDS: National Defense Strategy)’ 보고서, ‘핵태세검토(NPR: Nuclear Posture Review)’ 보고서를 발간했다. 이를 통해 러시아와

중국을 ‘현상변경 국가(revisionist power)’로 규정하였으며, 국방력을 증강시키고 핵 억지력을 강화하겠다는 전략을 발표하였다. 또한 2018년 10월 ‘대테러 국가전략(National Strategy for Counterterrorism)’을 발표하고, 테러지원국 이란의 위협을 부각시켰다. 여전히 미국은 전쟁 중에 있으며 테러의 위협을 막기 위해 동맹국들과의 협력을 강조하였다.

2018년 트럼프 행정부는 미국우선주의에 기반하여 대외전략을 추진하였는데, 안보적 차원에서는 이슬람국가(ISIS: Islamic State of Iraq and al-Sham), 이란, 북한, 러시아, 중국, 테러리즘 등을 주요 위협으로 지정하였다. 미국의 경제적 이익과 무역흑자 등을 경제적 안보의 대상으로 강조하였다. 또한, 중국의 부상을 막고 남중국해에서의 군사적 억지력 강화를 위한 인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)의 구체화를 추진하기 시작했다.

2019년에는 기존의 대외전략이 큰 변화 없이 추진될 것으로 보이나, 중간선거에서 민주당에게 하원 다수당 지위를 내준 이후 다소 정책의 방향성에서 조정이 가능할 것으로 보인다. 민주당은 러시아의 대선 개입 의혹 등 트럼프 대통령에 대한 수사망을 강화하려는 움직임을 보이고 있으며, 기타 정책에서도 반(反)트럼프 전선을 강화할 것으로 보인다. 하원을 장악한 민주당과 맞서기 위해 트럼프 대통령은 2019년 미국 국민들의 지지를 확보할 수 있는 정책적 방향성을 지향할 것으로 예상된다.

실제로 트럼프의 외교정책에는 국내 정치적 고려가 가장 큰 요인으로 작용해왔다. 파리기후변화협약(Paris Agreement) 탈퇴와 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 탈퇴는 ‘버락 오바마(Barack Obama) 전 대통령의 대외정책을 반대한다(Anything But Obama)’는 의미가 매우 짙게 작용하였다. 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement) 재협상 역시 트럼프 대통령이 대선 기간 내내 주장하던 것, 즉 자유무역협정으로 싼 물품이 수입되어 미국의 공장이 문을 닫았다는 주장을 뒷받침하는 것이었다. 예루살렘의 이스라엘 수도 인정과 미국 대사관의 예루살렘 이전 역시 미국 내 기독교인들, 유대인 공동체, 친(親)이스라엘 성향인 보수적 공화당 지지자 그룹을 고려한 정책이었다.

마. 대중국 안보 압박 기조 유지

2019년에도 중국의 반접근/지역거부(A2/AD: Anti-Access/Area-Denial) 전략에 대응해 미국은 공해전투(Air-Sea Battle) 개념, 합동작전접근개념(JOAC: Joint Operational Access Concept), 제3차 상쇄전략(Offset Strategy) 등을 지속 추진함으로써 미국의 대중 안보 압박 기조가 지속될 것으로 전망된다.

이미 2018년도 트럼프 정부의 중국 때리기는 거세게 진행되었다. 2008년 이후 ‘중국 피로감(China Fatigue)’이 미국 내에 쌓여왔다. 2017년 말 발간한 NSS 보고서는 기존의 대중국 정책이 실패했다고 주장하였다. 기존 미국 정부는 미국이 2차 세계대전 이후 구축해왔던 미국 중심의 국제질서, 즉 자유주의 국제질서를 중시하며 중국을 이러한 국제질서 내에 순치시켜야 한다는 대중국 정책을 추진해왔다. 그러나 이러한 정책은 중국의 부상을 막지 못했으며, 트럼프 행정부는 새로운 대중국 정책이 필요하다고 주장한다. 현재 트럼프 행정부의 대중국 정책은 군사적, 경제적, 외교적 측면에서 중국을 강하게 압박하는 방식으로 추진되고 있다. 미국의 핵심이익을 중국으로부터 얻어내기 위해서 남중국해 등에서 힘에 기반한 강력한 정책을 펼치고 있으며, 이전보다 더 자주 인공섬 영해 내에 ‘항행의 자유 작전(FONOP: Freedom of Navigation Operation)’을 추진하고 있다.

2019년에도 미국은 중국의 A2/AD 전략에 대응하기 위해 공해전투 개념, JOAC 그리고 제3차 상쇄전략 등을 지속적으로 추진할 것으로 보인다. A2/AD 전략은 미국의 항공모함과 전략 자산이 중국을 압박하기 위해 중국 근해로 접근하는 것을 막기 위한 중국의 전략으로, 이를 탐지하기 위한 레이더 시설, 미국의 항공모함 접근을 위협할 수 있는 미사일 체계 등이 포함되어 있다. 트럼프 행정부의 국방예산 증액은 이 같은 군사전략 추진에 박차를 가하고 있다. 미국은 2020년까지 60%의 공·해군력을 아시아·태평양 지역에 배치하겠다는 계획을 지속적으로 추진 중이다. 또한 미국의 재래식

억지력을 강하게 만들고 있으며, 중국과의 국방과학기술의 격차를 다시 벌이는 전략을 추진하고 있다.

미국은 해양 국가로서 항행 및 상공 비행의 자유는 포기할 수 없는 핵심 사안으로 간주한다. 그래서 기존 FONOP 틀은 계속 유지될 것으로 보인다. 부상하는 중국에 대한 견제 필요성은 미국 내에서 초당적으로 공감을 이루고 있는 사항이다. 트럼프 행정부는 군사력, 특히 해군력의 복원 등 ‘힘을 통한 평화’ 전략에 기반하여 대중국 압박을 강화하고 남중국해에서의 평화를 유지할 것이라는 점을 분명히 하고 있다. 중국에 있어서 남중국해 인공섬 건설 및 군사기지화는 서태평양으로의 군사적 진출을 가능하게 만들어 대미 억지력을 가능하게 해준다. 이 같은 중국의 군사적 확대 전략으로 인해 트럼프 행정부는 아시아에서 군사적 축소 전략을 취하기 어려운 상황이다.

현재 트럼프 행정부 내 대중국 정책은 의견 일치가 안 되어 있는 상황이다. 트럼프 대통령의 대외정책이 ‘개인 중심적 외교 행태(personalized diplomacy pattern)’를 보이고 있으며, 대중 정책에 있어서도 일관된 전략이 부재하다. 스티븐 므누신(Steven Mnuchin) 재무장관, 래리 커들로(Larry Kudlow) 백악관 국가경제위원회(NEC: National Economic Council) 위원장 이외에는 미·중 간 무역전쟁의 타협 도출에 반대하는 분위기이다. 로버트 라이트하이저(Robert Lighthizer) 미국무역대표부(USTR: Office of the United States Trade Representative) 대표도 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)가 미국에 도움이 안 되며 중국은 이를 악용하고 있다고 주장하고 있다.

2019년도 미·중 대립은 다양한 분야로 확대될 것 같다. 남중국해 문제, 타이완 문제, 신장위구르자치구의 위구르족 문제 등이 부각될 가능성이 높다. 이의 일환으로 현재 미국 내에는 중국 위협론에 대한 재평가 작업이 진행 중에 있으며, 미 국무부 내 외국 프로파간다 대응 조직인 ‘글로벌 인게이지먼트 센터(GEC: Global Engagement Center)’ 업무가 중국 중심으로 개편될 예정에 있다.

바. 북·미 핵 협상의 일부 진전 속 어려움 지속

북·미 양측이 수용 가능한 점점 찾기가 순탄치 않으므로, 2019년 핵 협상은 줄다리기가 이어지는 가운데 성과 도출이 더딜 것으로 보인다.

2018년 미국은 대북 정책에 있어서 선(先)비핵화, 후(後)보상을 견지하였으며, 북한의 비핵화 조치가 없이는 제재 해제는 불가능하다는 입장이었다. 남북정상회담에서는 미국의 상응 조치가 있을 경우 영변 핵시설 폐쇄가 가능하다는 합의를 만들어냈지만, 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 장관의 평양 방문은 이루어지지 못했다. 여전히 북·미 간 입장 차이가 지속되고 있다. 즉, 미국은 사찰단이 들어가서 주요 시설들에 대한 검증이 이루어져야 한다는 입장이며, 북한은 이에 대한 대가로 제재 해제가 있어야 한다는 입장이었다. 북한은 체제 안전보장책을 부여받고 북·미 관계에 신뢰가 쌓이기 전에 모든 핵 신고서를 제출하는 것을 부담으로 여기고 있다. 이 경우 미국이 북한 내부의 핵시설 위치와 핵능력 수준을 파악할 수 있게 된다. 만일 향후에 북·미 간 핵 협상이 중단되고 미국의 대북 군사 옵션이 고려될 경우 미국은 어느 곳을 타격해야 할지를 알게 된다는 주장이다. 이에 대해 트럼프 대통령은 제재를 지속적으로 유지할 것이며, 북한의 비핵화를 서두르지 않겠다는 입장을 밝혔다.

2018년 중간선거가 끝나고 트럼프 대통령은 대북 정책에 있어 성과를 만들어야 한다는 압박을 받기 시작했다. 새로운 의회 회기가 시작되는 2019년도 트럼프 정부의 대북 정책은 보다 적극적인 양상을 나타낼 것으로 전망된다. 현재 마이크 펜스(Mike Pence) 부통령은 북한이 북·미 정상회담 이전에 핵 신고서를 제출할 필요가 없으며, 정상회담에서 북한은 핵 신고, 검증, 폐기에 이르는 비핵화 계획을 미국에 전달해야 한다고 언급하였다. 이전에 비해 입장이 매우 부드러워졌다. 미국이 북한의 입장, 즉 북한 내 모든 핵능력 신고서를 먼저 제출하는 것은 북한의 안전에 부정적이기 때문에 수용할 수 없다는 입장을 받아들인 것으로 보인다. 정상회담의 문턱을 많이 낮춘 것이다.

그럼에도 불구하고 문제는 미국이 북한의 요구 조건들을 수용할 수 있는냐의 여부이다. 먼저 종전선언에 대해 미국은 부정적인 입장이다. 종전선언은 북·미 간 전쟁이 종식된다는 것을 의미하며, 이는 상호 간 적대 관계가 청산될 수 있음을 의미한다. 더 이상 상호 간에 군사적 옵션을 사용해서는 안 된다는 것이다. 이는 미국의 대북 정책 옵션을 제한하게 된다. 만일 북한이 비핵화 트랙에서 벗어나게 되면 미국은 이미 종전을 선언한 상태에서 대북 군사 옵션을 행사할 수 있는 근거를 잃게 된다.

또한, 정전 상태를 관리하기 위해 생긴 유엔사령부(UNC: United Nations Command)의 존립 위기가 오게 된다. 주한미군 사령관이 유엔군 사령관을 겸직하고 있는데, 미국으로서는 유엔군 사령부가 해체되게 되면 아시아 전략에 큰 손해를 입게 된다. 일본에 유지되고 있는 막강한 전력의 유엔사 후방기지 역시 존립할 이유를 잃게 된다. 유엔군 사령부는 한국전쟁 이후 1950년 7월 7일 유엔 안전보장이사회(이하 안보리) 결의 1588호에 의거하여 설치되었다. 중국과 러시아는 종전선언이 이루어질 경우 이에 기반하여 새로이 유엔 안보리 결의안을 채택하여 유엔군 사령부의 해체를 시도할 것이다. 미국으로서는 아시아 지역에서 미국의 군사능력 축소를 가져다줄 수 있는 종전선언이 부담스럽게 느껴지고 있다.

최근 남북한 간 도로 연결 및 건설을 위한 공동조사에 미국을 비롯한 유엔(UN: United Nations)은 제재 면제의 허용 결정을 내렸다. 북한이 성의 있는 비핵화 조치를 할 수 있도록 유인책을 부여한 것이다. 물론 북한은 이것이 시발점이 되어 남북한 철도·도로 건설 착공식과 그 이후 건설까지 제재 면제가 수용되길 바랄 것이며, 이후 다른 남북한 간 경제협력에 있어서도 제재 면제 및 해제를 기대할 것이다. 그러나 이는 북한의 비핵화 조치에 따라 가능한 일이다. 미국은 제재 해제에 매우 민감한 입장이며, 북·미 정상회담에서 미국이 요구하는 바를 북한이 이행하지 않을 경우 추가 제재 면제는 허용되지 않을 것이다.

사. 한·미 간 협력 및 조율 지속

2019년에도 한·미 간 공통 과제인 비핵화와 평화 프로세스 진척을 위해 지속적인 협력을 해나갈 것이며, 특히 ‘한·미 워킹그룹’ 기반 위에 대북 정책을 긴밀히 조율해나갈 것으로 전망된다.

2018년 한·미 양국은 핵심 현안을 긴밀하게 협력하며 조율해 왔다. 첫 번째로 대북 정책과 관련하여 한·미 양국은 서로 다른 대북 정책의 목적(한국은 남북관계, 미국은 비핵화)에도 불구하고 지속적인 조율을 이루어내고 있으며, 최근에는 한·미 워킹그룹을 구성하여 보다 구체적이고 정례적인 협력을 이행하고 있다.

두 번째 의제는 방위비 분담 문제이다. 경제적 국익을 증시하는 트럼프 대통령은 동맹국들이 더 많은 방위비를 부담해야 한다는 입장을 고수하고 있다. 현재 진행되고 있는 방위비분담특별협정(SMA: Special Measures Agreement)에 의하면 미국 측은 전략자산 전개를 포함한 ‘작전 지원비(operational support)’ 항목 신설을 주장하며 한국 정부 분담분의 대폭 증액을 요구하고 있다. 주한미군 주둔비는 군사건설비·군수지원비·인건비 등 3개 항목으로 구성돼 있는데, 미국 측은 여기에 ‘작전 지원비’ 추가를 요구하고 있다.

세 번째 의제는 전시작전통제권(이하 전작권) 이양 문제이다. 2018년 한미안보협의회의(SCM: Security Consultative Meeting)에서 양국은 전작권 전환을 위한 계획에 합의했으며, 전환 이후 한·미 군사 지휘체계를 한국군이 사령관, 미군이 부사령관을 맡는 미래사령부로 개편하기로 합의하였다. 여전히 단일 지휘체계로써 한·미 간 통합 운용에 초점을 두게 되었다.

2019년 한·미 간 대북 정책은 워킹그룹을 기반으로 긴밀하게 조율될 것으로 보인다. 트럼프 행정부는 중간선거 이후 대북 정책의 성과를 내야 하는 상황이지만, 그렇다고 비핵화 성과 없이 북한이 원하는 제재 해제를 승인하지는 않을 것이다. 따라서 한·미 간 지속적인 협력을 통해 비핵화와 평화 프로세스를 진행시켜야 하는 숙제를 안고 있다.

전작권 전환과 관련하여 한·미 양국은 한국군의 독자적 전투수행능력 평가를 위해 지속적인 한·미 연합훈련을 진행해야 하는 계획을 가지고 있다. 이를 위해 현 비핵화 프로세스상에서 다소 축소된 연합훈련을 진행할 것으로 예상된다.

3. 중국

가. 경제 연착륙 도모 및 군(軍) 개혁 노력 지속

2019년 중국은 ‘공급 측 구조 개혁’과 ‘중국제조 2025’를 앞세워 경제의 연착륙 및 안정적·지속적 발전 동력 기제를 갖추려 노력할 것이며, 군 장악력을 바탕으로 ‘강군몽(強軍夢)’의 목표, 즉 군내 부패 척결과 개혁을 지속해나갈 것으로 전망된다.

2018년 3월 ‘양회(兩會)’의 제13기 전국인민대표대회 제1차 회의를 통해 시진핑(習近平) 지도부 2기가 공식적으로 출범하였다. 당시 시진핑 국가주석은 ‘중화민족의 위대한 부흥(中華民族的偉大復興)’ 실현을 강조하였다. 시 주석은 이미 2017년 10월 제19차 당대회를 통해 1921년 중국 공산당 창당과 1949년 중화인민공화국 건국 100주년에 맞추어 ‘두 개의 백 년’ 목표 또한 제시했다. 이는 2020년까지 전면적인 샤오강(小康) 사회와 2050년까지 ‘사회주의 현대화 강국’의 건설을 실현하는 것이다.

이를 위해 2018년 한 해 시진핑 국가주석은 국내 정치적으로는 지도부 2기의 신지도부 인선과 반부패 및 개혁을 이어나가기 위해 ‘감찰위원회(주임 양샤오두(楊曉渡))’를 새로운 국가 기구로 신설하는 등 제도적인 보완을 하였다. 또한 시 주석의 권위는 헌법 개정을 통해 ‘시진핑 신시대 중국 특색의 사회주의 사상(習近平新時代中國特色社會主義思想)’이 헌법에 삽입되고 국가주석의 연임제 조항이 삭제됨으로써 더욱 높아졌다. 그리고 자신과 가까운 인사들을 당·군·정의 주요 요직에 배치하여 ▲국정 장악력을 높

이고, ▲당 중심의 영도를 강조하며 부동산과 금융 등의 경제적 사안들과 군 개혁을 포함한, 산적한 국내외 문제에 대응하기 위해 전열을 정비하였다.

2019년 중국은 2018년에 이어 경제적으로 ‘신창타이(新常態)’의 중·저성장 시대를 맞이하여 ‘공급 측 구조 개혁’과 ‘중국제조 2025’를 앞세워 중국 경제의 연착륙 및 안정적이고 지속적인 발전을 유지할 수 있는 동력과 기제를 갖추기 위해 노력할 것이다. 특히 시 주석은 자신의 경제팀으로 측근인 왕치산(王岐山) 부주석, 류허(劉鶴) 경제담당 부총리, 이강(易綱) 인민은행장 등과 함께 중국 경제 정책의 또 다른 핵심 인물로 떠오른 귀수칭(郭樹清)을 인민은행 당 서기 겸 부행장 및 은행보험감독관리위원회 주석으로 임명하였다. 이들을 중심으로 금융, 부동산, 미국과의 무역갈등 등 중국 경제가 마주한 대내외적인 어려움을 극복해나가기 위해 구체적이고 실질적인 대응을 해나갈 것으로 전망된다.

다른 한편으로 시진핑 국가주석은 군의 지휘 체계와 지도부 교체를 통해 높아진 군 장악력을 바탕으로 중국군에 대한 부패 척결과 개혁을 지속하는 2019년이 될 것으로 보인다. 시 주석은 2018년 한 해 동안 헌법 개정을 통해 군에 대한 당의 우위와 당의 영도력을 확립하였다. 또한 전구(戰區) 연합작전이 가능한 지휘 체계의 확립을 위한 지속적인 노력과 사이버 부대 및 로켓군의 역량 강화 등을 강조하였다. 2019년에도 시 주석은 이러한 ‘강군몽’의 목표, 즉 군 내 부패 척결과 개혁을 통해 ‘중국 특색의 강군의 길을 견지(堅持走中國特色強軍之路)’하고, ‘국방과 군대 현대화의 전면적인 추진(全面推進國防和軍隊現代化)’을 실현하기 위해 매진할 것으로 보인다.

나. 미·중 간 ‘투이불파(鬪而不破)’ 견지 틀 안에서 긴장과 갈등 지속

2019년에도 경제·통상 및 군사·안보 분야를 중심으로 미·중 간 전략적 경쟁과 갈등은 지속될 것으로 보이지만, 미국과 중국은 양국 관계의 기본 틀은 깨지 않는 상황을 견지할 것으로 전망된다.

2018년은 다양한 대외적 도전 요인들이 부상한 해였다. 특히 미·중 관계에서는 무역협상과 남중국해 문제 등 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부와 미 의회의 대중 전략적 견제가 강화되었다.

시진핑 국가주석은 2017년 10월 제19차 당대회와 2018년 3월 ‘양회’를 통해 대외정책으로 ‘중국특색의 대국외교’, ‘신형국제관계’, ‘인류운명공동체’ 등의 개념을 제시하며 ‘분발유위(奮發有爲)’로 대표되는 적극적인 외교를 강조하였다. 이어 2018년 6월 22~23일 베이징에서 개최된 제3차 ‘중양외사공작회의’에서는 정치국 상무위원 7인을 비롯하여 왕치산 국가부주석과 당 중앙 정치국 위원 25명 등 중국 최고지도부가 참석하였으며, ‘신시대 중국 특색 사회주의 외교 사상(新時代中國特色社會主義外交思想)’을 중국 대외 관계의 새로운 외교 지침으로 격상하였다.

하지만 실제로 2018년 중국의 대외 관계는 다양한 도전 요인들에 직면하였고, 2019년에 많은 숙제를 남겼다. 특히 경제적으로는 미·중 간 무역협상과 ‘불공정 무역 관행(unfair trade practices)’에 대한 논쟁, ‘일대일로(一帶一路) 구상’에 대한 관련 주변국들의 의문과 일부 국가들의 불만들이 수면 위로 떠올랐다. 군사·안보적으로는 남중국해 문제가 부각되었다.

특히 미·중 관계에서는 미 의회의 대중 견제 심리와 트럼프 행정부의 전방위적인 전략적 압박이 중국을 향해 실행되며 갈등이 높아졌다. 경제적으로는 대북 제재와 관련하여 2017년 11월 미 재무부가 북한의 자금 세탁에 이용됐다는 이유로 중국의 단둥은행을 미국 금융 시스템에서 완전히 퇴출시켰다. 이어 2018년 4월에는 미 상무부가 중국의 대표적인 통신장비 업체인 ZTE(中興)의 대북 및 대이란 제재 위반을 지적하며 7년간 미국 기업과의 거래를 금지시키는 결정을 내렸다. 이후 미국은 중국으로부터 ZTE의 문제점에 대한 수정을 약속 받은 후 제재를 해제하였다.

2018년 미국은 7월 6일 1차로 340억 달러, 8월 23일 2차로 160억 달러 규모의 중국산 대미 수출품에 25%의 관세를 부과하였다. 이에 중국도 같은 날, 같은 액수와 수준의 보복 관세를 부과하였다. 하지만 미국은 다시

2,000억 달러의 중국산 대미 수출품에 10%의 관세를 부과한 후 2019년 1월 1일을 기준으로 이들 품목에 대한 관세를 25%로 인상하겠다고 예고했다. 역시 같은 날 중국도 600억 달러 규모의 미국산 대중 수출 품목에 5~10%의 차등 관세를 부과하였다.

결국 2018년 12월 1일 트럼프 대통령과 시진핑 국가주석은 제13차 G20 정상회의(아르헨티나 부에노스아이레스)에서 개최한 미·중 정상회담을 통해 상대국 수출품에 대한 추가 관세부과를 90일간 유예하기로 합의하였다. 사실상 중국이 자국 시장에 대한 진입장벽을 낮추고 강제적인 기술이전, 비관세장벽, 지식재산권 보호 등 미국이 요구한 조치를 받아들인 모습이거나, 향후 중국의 조치들이 미국의 요구를 충족시킬지는 주의 깊게 지켜보아야 할 부분이다.

군사·안보 분야에서 미국은 2018년 ‘항행의 자유 작전(FONOP: Freedom of Navigation Operation)’을 네 차례 실시하였으며, 남중국해에서 두 차례 항모 훈련을 진행했고, B-52 전략폭격기가 남중국해를 수차례 비행하였다. 미국은 또한 2018년 한 해 동안 ‘인도·태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’을 점차 구체화해 나갔다. 대표적으로 미국은 5월 말 미 태평양 사령부를 ‘인도·태평양사령부’로 개명하고 이를 통해 인도·태평양 전략을 구체화하는 상징적인 조치를 취하였다. 반면 중국은 러시아와 미국의 역내 군사·안보적 영향력을 견제한다는 전략적 이익을 공유하며 협력관계를 강화하였다. 중국은 러시아와 연례적으로 실시해 온 ‘평화사명(和平使命)’과 ‘해상연합(海上聯合)’ 훈련에 더하여 2018년에는 그간 러시아가 단독으로 실시해 온 ‘보스톡(Vostok)’ 훈련에 중국이 처음으로 참가하며 양국 간 군사 협력을 확대하였다.

이러한 2018년의 정세를 되돌아본다면, 2019년에도 대외적으로 많은 도전 요인들이 중국에 나타날 것으로 보인다. 특히 경제와 군사·안보 분야를 중심으로 한 미·중의 전략적 경쟁과 갈등은 지속될 것으로 전망된다.

경제적인 분야에서 본다면 2018년 11월 6일의 미 중간선거 결과는 2019년 미·중 관계에 큰 변수가 되지는 못할 것으로 전망된다. 미 하원을

장악한 민주당이나 상원에서 다수를 차지하고 있는 공화당 모두 중국에 대한 전략적 견제의 필요성과 무역 불공정 문제에 관해서는 초당적인 대응을 보이고 있기 때문이다. 따라서 2019년 미·중 경제 관계는 무역 불균형과 중국의 불공정 무역 관행에 대해 어느 범위까지 논의되고 양국이 합의할 것인가가 변수이다. 또한 미래 첨단기술 관련 ‘중국제조 2025’에 대한 중국의 정책적 방향성과 미국의 대응 추이는 2019년 사실상 양국 간 전략적 경쟁의 차원에서 본격적으로 다루어지며 양국 관계를 결정하는 주요 변수 중 하나로 부상될 것이다.

2019년 군사·안보 분야에서는 ▲미국이 인도·태평양 전략을 점차 구체화시키고, 나아가 ▲항행의 자유 작전에 영국, 프랑스, 일본, 호주 등이 본격적으로 참여하고, ▲중국이 남중국해에 건설한 인공섬의 12해리 이내에 다국적 해군이 진입한다면, 동 해역에서 제한적인 물리적 충돌이 발생할 가능성도 존재한다. 하지만 중국의 입장에서 본다면 근본적으로 미국과의 물리적 충돌은 물론 전략적 경쟁과 갈등이 확대되는 상황은 피하고자 할 것이다.

이를 위해 중국은 미·중 사이 민감한 도전 요인들을 선제적으로 관리하고, 국내 정치적인 요인으로 인해 정치적 명분과 체면을 유지하는 선에서 미국과의 협상과 타협을 추구하는 대미 정책이 나타날 것으로 전망된다. 따라서 중국은 미국과 경쟁하고 갈등이 고조되더라도 양국 관계의 기본 틀은 깨지 않는 ‘투이불파(鬪而不破)’의 모습이 그 어느 때보다 강조되는 한 해가 될 것이다.

다. 타이완 변수와 소수민족 인권 문제를 둘러싼 미·중 갈등 가능성 존재

2019년에 타이완에 대한 미국의 전략적 접근이 계속되고, 신장위구르 및 티베트 소수민족에 관한 인권 문제도 부상할 가능성이 있는데, 이는 미·중 관계의 새로운 뇌관이 될 것으로 보인다.

시진핑 국가주석은 제19차 당대회를 통해 중국 공산당 총서기로 재선출되며 국익을 양보하는 ‘쓴 열매’는 삼키지 않는 적극적인 외교를 펼칠 것이라 강조하였다. 이러한 시 주석의 발언 이후 미국은 전방위적으로 중국에 대한 전략적 압박을 실행하였다. 이는 시 주석에게 국내 정치적인 부담으로 돌아왔다.

무엇보다도 2019년 미국이 만약 타이완에 대한 군사·안보적 협력을 강화하고, 신장위구르 소수민족에 대한 인권 문제를 제기한다면, 이는 시 주석은 물론 중국 공산당 지도부에게도 물러설 수 없는 미·중 관계의 도전 요인이 될 것이다. 게다가 만약 이에 대해 효과적인 대응을 하지 못한다면, 시 주석과 중국 공산당 지도부는 국내 정치적인 역풍을 맞을 수도 있다.

자세히 살펴보면 미국은 2018년 3월 16일 ‘타이완 여행법(Taiwan Travel Act)’이 발효되며 미국과 타이완 관료들의 공식적인 교류가 가능해졌다. 서명 다음 날인 3월 17일 차이잉원(蔡英文) 총통의 측근인 천취(陳菊) 가오슝 시장이 미국을 방문해 수잔 손튼(Susan Thornton) 미 국무부 동아태 차관보 대행과 브라이언 맥피터스(Brian Mcfeeters) 미 경제경영지원국 부차관보 등 고위 관료들을 만났으며, 전략국제문제연구소(CSIS: Center for Strategic and International Studies)에서 연설을 하였다. 또한 미 국무부 알렉스 왕[(Alex Wong), 중국명: 황즈한(黃之瀚)] 동아태 담당 부차관보(3.21), 이안 스테프(Ian Steff) 미 상무부 제조업 담당 부차관보(3.22~26), 에드 로이스(Ed Royce) 미 하원 외교위원장(3.29)이 타이완을 방문하여 차이 총통과 면담하였다.

중국은 ‘타이완 여행법’이 발효되자 국방부, 외교부, 국무원 타이완 판공실, 주미 중국 대사관이 강력히 반발하는 성명을 일제히 발표하였으며, 3월 20~21일에는 항공모함인 라오닝함을 타이완해협에 진입시키며 대응하였다.

하지만 6월 들어서도 타이완 주재 미 대사관격인 미국재타이완협회(American Institute in Taiwan) 신청사 준공식에 마리 로이스(Marie Royce) 미 국무부 교육·문화 담당 차관보가 참석하여 차이 총통과 만났다.

8월에는 차이잉원 총통이 라틴아메리카 국가들을 순방 시 미국 경유는 물론 천수이벤(陳水扁) 총통 이후 15년 만에 미국 내에서 공개 강연을 했으며, 타이완 총통으로는 처음으로 8월 20일 미 항공우주국(NASA: National Aeronautics and Space Administration)을 방문하였다.

8월에는 또한 미 의회를 통과한 ‘2019 국방수권법’이 13일 트럼프 대통령의 서명으로 공식 발효되었다. ‘2018 국방수권법’에서는 미 해군이 타이완의 항구에 정박할 수 있다는 내용이 명시되었다. 하지만 ‘2019 국방수권법’은 더욱 확대되어 타이완의 국방 능력과 군 대비태세 향상을 지원 및 타이완과의 합동 훈련, 안보 협력, 무기 판매, 고위급 군사 회담 확대 등 보다 구체적이고 진일보한 미국과 타이완 사이의 군사·안보적 협력의 내용이 포함되어 있었다.

2019년에는 무엇보다도 타이완의 변수 및 인권에 대한 이슈가 미·중 관계의 새로운 뇌관으로 부상할 가능성이 있다. 특히 미국과 타이완의 군사·안보적 협력이 강화된다면 중국은 자국의 ‘핵심이익’을 수호하기 위해 미국과의 갈등 고조를 각오한 강경한 대응을 할 것으로 예상된다.

이와 더불어 2018년 11월 중간선거에서 미 하원을 장악한 민주당이 신장위구르자치구는 물론 나아가 티베트자치구 소수민족에 관한 인권 문제를 제기할 가능성도 있다. 이 또한 중국의 ‘핵심이익’을 건드리는 민감한 사안이므로 언제든 미·중 관계에서 중국으로서는 좌시할 수 없는 도전 요인으로 부상할 수 있다.

따라서 2019년에는 높아진 권위와 집중된 권력으로 국내 정치적인 부채 또한 높아진 시진핑 주석이 과연 국제사회에서 중국의 주권과 국익에 관한 문제에서는 희생하거나 양보하지 않는 강한 중국의 모습을 약속대로 보여줄 수 있을 것인지 시험하는 한 해가 될 것이다.

라. 한·중 간 완전한 관계 개선 및 역사 인식 공감대 확대 노력

2019년 한·중 관계는 빠른 관계 회복보다는 양국 정부의 정치적, 군사·안보적 도전 요인들의 관리하에 완전한 단계적 개선이 이뤄지고, 역사 인식의 공감대도 확대해가는 노력이 경주될 것으로 전망된다.

시진핑 주석은 2018년 10월 파푸아뉴기니에서 개최된 아시아태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 정상회담 시, 문재인 대통령과의 만남에서 2019년 북한을 방문할 생각이라고 언급했다. 실제로 시 주석은 북·중 수교 70주년을 기념하기 위해 북한을 방문할 가능성이 높다. 또한 이 경우 한국을 방문할 가능성도 존재한다. 2019년에는 상하이 임시정부 수립 및 건국 100주년을 기념하여 한·중이 다시금 역사적 인식을 함께 공감할 수 있는 기회를 마련할 수 있다.

하지만 2019년에도 양국 관계는 빠른 관계 회복보다는 양국 정부의 관리하에 시간을 둔 단계적인 개선이 나타날 전망이다. 물론 중국은 지정학적으로 중요한 한반도에서 북한과의 전략적 협력관계 강화와 함께 한·중 관계의 관리 또한 필요한 것이 사실이다. 반면 한국 내 사드(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense) 배치 이슈는 여전히 양국 정부뿐 아니라 국민들 사이에서도 양극으로 남아있다. 이는 단순히 정치적, 외교적 접근으로 단기간에 해소되기보다는 한·중 양국 정부의 관리하에 회복의 시간이 필요할 것이기 때문이다. 게다가 2018년 10월 일본 아베 신조(安倍晋三) 총리가 일본 총리로서는 7년 만에 중국을 방문하며 중·일 관계를 일정 수준 개선했다. 따라서 중국의 입장에서 한국과 역사 인식 문제에 대해 얼마나 함께 공감할지도 아직 확실치 않다.

다른 한편으로 미·중 간 전략적 경쟁은 2019년에도 계속될 것이며 이는 한·중 관계는 물론 한반도 비핵화와 평화 안착 과정에도 커다란 영향을 끼칠 것으로 전망된다. 또한 2019년의 미·중 관계는 남중국해, 타이완, 신장 위구르족의 사안 등으로 내구력이 실험당할 것으로 보인다. 이와 관련하여 남중국해에서 미국이 주도하고 영·프·일·호 등이 참여하는 다국적 ‘항행의

자유 작전'에 한국의 참여 여부, 중국 내 인권과 민주주의에 대한 한국의 입장 표명 여부 등은 2019년 한·중 관계에 있어 새로운 도전 요인이 될 가능성이 있다.

반면 한반도 비핵화와 평화 안착 과정에서 북한 어린이와 여성에 대한 영양 공급과 백신을 포함한 의료·보건 사업 등 대북 인도주의적 원조를 위해 유엔 안전보장이사회(이하 안보리) 결의 2397호의 제25조(인도주의적 접근에 대한 제재의 예외 인정)에 따라 한·중 간 협력의 공간이 확대될 수 있다. 그리고 만약 한반도 비핵화 과정에 의미 있는 진전이 나타난다면 대북 제재의 단계적 완화에 대한 한·중 간 논의가 활발해질 가능성도 있다. 나아가 북한을 관통하는 중국의 일대일로 구상과 한국의 신북방정책 연결에 관한 한·중의 공동연구가 실행된다면 양국 관계에 또 다른 긍정적인 요인으로 나타날 수 있다. 하지만 제재 완화 움직임과 일대일로 구상에 대한 미국의 부정적인 시각은 2019년에도 이어질 것으로 전망된다. 이는 한·중 간 협력 논의에 일정한 부담으로 작용할 것으로 보인다.

4. 일본

가. 역대 최장기 정권 출현 가시화

자민·공민 연립 여당은 2019년 7월 참의원 선거의 어려움에도 불구하고 안정감 있는 정국 운영을 주도하고, 11월에 아베 신조(安倍晋三) 내각은 일본 헌정 사상 최장기 정권이 될 것으로 보인다.

2018년 9월 자민당 총재 선거에서 아베 신조 일본 총리가 3선에 성공했다. 아베 내각과 자민당이 2019년 7월에 예정된 참의원 선거를 무난하게 돌파할 경우, 아베 내각은 2019년 11월에 일본이 근대국가로 건국한 이래 역대 최장의 총리라는 전무후무한 기록을 갖게 된다. 아베 총리가 2021년 9월까지 임기를 다 채울 경우 제1차 내각(2006.9~2007.8)을 포함한 통산 총리 재직 기간은 10년 가까이 된다.

아베가 총재 3선에 성공할 수 있었던 것은, 2012년 제2차 아베 내각 출범 이후 정치, 경제 및 외교·안보 분야에서 폭넓은 정책 제안과 안정감 있는 성과를 보여주었기 때문이다. 그러나 아베 집권의 장기화에 따른 피로감, 안보법제의 입법화 과정에서 부각된 밀어붙이기식의 국정 운영, 그리고 모리토모학원(森友學園)과 가계학원(加計學園) 스캔들 및 재무성 문서 위조 등으로 인한 정권의 도덕성 실추는 내각 지지율 하락으로 이어졌다. 그럼에도 불구하고 이전의 6년과 비교할 때 아베 내각하에서 정치는 안정되었고, 전반적인 경제 상황은 호전되었으며, 적극적인 해외 순방과 정상 외교를 통해 ‘강한 지도자’로서 아베 총리의 이미지가 대내외에 정착되었다.

2019년 아베 총리의 정국 운영 고비는 4월 통합 지방선거와 7월 참의원 선거가 될 것이다. 아베 정권에 대한 불신, ‘아베 1강’에 대한 불만 및 장기 집권의 피로감이 축적되어 있는 상황에서 선거를 앞두고 아베 총리가 관저 주도의 밀어붙이기식 정국 운영을 고집할 경우, 여론의 이반을 초래할 수 있다. 아베 내각의 경제 정책이 대기업과 도시 지역을 우선한 결과, 지방과 중소기업은 소외되고 있다는 불만에 대해서도 아베 내각과 여당은 국민 전체가 느낄 수 있는 정책 성과를 도출해야 하는 상황에 있다.

특히 2019년 참의원 선거는 향후 아베 내각의 정국 운영을 좌우하는 중요한 선거이다. 아베 총리의 지휘하에 치른 지난 5번의 국정 선거에서 자민당은 모두 압승하였지만, 2019년 참의원(총 242석) 선거에서 개선(改選) 대상인 121석 중 과반수 이상이 자민당 의원 의석이어서 현 상황에서는 자민당의 의석 감소가 불가피할 것으로 보인다. 아베 내각과 자민당은 승패 라인을 최대한 낮게 잡고 선거에 임할 것으로 예상된다. 연립 여당이 중의원에서 압도적 다수인 312석을 차지하고 있는 상황에서 아베 내각이 실각할 가능성은 낮다. 다만, 참의원 2/3를 확보하지 못할 경우 아베 총리가 추진하는 개헌은 곤란해질 것이다. 자민당 절대 우위의 ‘1강다약(一強多弱)’의 구도 속에서 야당인 입헌민주당과 국민민주당이 선거에서 공조할 수 있을지가 주목된다.

아베 내각과 자민당은 2019년에 개최되는 새로운 천황의 즉위(5월 1일), G20 오사카 정상회의(6월), 아프리카개발회의(8월), 럭비월드컵(9~11월) 등의 행사를 정국 운영에 최대한 활용하겠지만, 아베의 마지막 총재 임기가 정해진 만큼 당내에서 ‘포스트(post) 아베’ 경쟁이 치열해지고 아베 총리의 영향력이 약화될 가능성이 있다. 소비세 10%로의 인상 시점(2019년 10월 1월)이 참의원 선거 이후인 점은 여당에 유리한 재료이다. 연립 여당이 참의원 선거 정국을 무난히 넘길 경우 아베 내각은 2020년 여름 동경 올림픽까지 비교적 순탄한 정국 운영이 가능할 것으로 보인다.

나. 아베노믹스와 개혁의 지속 추진

2019년에도 아베 내각은 2대 핵심 정책인 ‘아베노믹스(Abenomics: 경제 활성화 정책)’와 개혁을 지속적으로 추진하겠지만, 일본 경제의 성장세는 다소 둔화되고 개혁론의 동력도 약화될 것으로 예상된다.

아베 내각은 2012년 말에 ▲대담한 금융 정책, ▲기동적(機動的)인 재정 정책, ▲민간 투자를 자극하는 성장 전략이라는 ‘세 개의 화살’ 정책을 내놓았다. 2015년 가을에는 ▲강한 경제, ▲육아 지원, ▲사회보장으로 구성된 ‘새로운 세 개의 화살’을 제시했는데, 그 핵심은 저출산·고령화(少子高齢化)에 대응하기 위한 ‘일하는 방식 개혁’과 ‘사람 만들기 혁명’에 있었다. 2016년에는 ‘사회 5.0(Society 5.0)’의 실현을 목표로 제4차 산업혁명[사물인터넷(IoT: Internet of Things), 로봇, 인공지능(AI: Artificial Intelligence) 정책]의 구현을 전면에 내세우는 정책을 제시했다. 2018년 6월에 ‘경제재정운영과 개혁의 기본 방침 2018’을 발표하여 ▲사람 만들기 혁명[육아, 여성 인력의 활용, 교육, 개호(介護, 노인 간병)], ▲생산성 혁명, ▲일하는 방식 개혁, ▲외국 인재의 도입, ▲경제·재정의 일체화된 개혁 및 재정 건전화 방안을 제시했다.

아베 내각은 이러한 일련의 경제 활성화 정책을 통해 지속적인 엔저(円低) 정책과 공격적인 재정 지출로 디플레이션 탈출을 시도한 결과 주가, 임

금 및 고용률의 상승과 수출의 호조라는 성과를 냈다. 그렇지만 2015년 소비세 인상 여파 등으로 개인 소비와 기업의 설비 투자는 여전히 부진하여 소비와 투자의 선순환 확대를 통한 본격적인 경제 재생의 단계에는 이르지 못했다. 2018년 일본의 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product) 실질 성장률은 -0.3%(1분기), 0.8%(2분기), -0.3%(3분기)로 일진일퇴를 보이는 가운데, 연 1.4%의 실질 경제성장이 가능할 것으로 예상된다(일본은행 2018년 10월 보고서). 2019년에는 국제경제의 불안정성, 올림픽 특수 of 진정화, 소비세 증세 등의 영향으로 연 성장률은 다소 하락할 것으로 예상된다. 반면 물가 상승률은 2018년도 0.9%, 2019년도에 1.4%로 예상되어, 아베 내각이 목표로 하는 2% 물가 상승률 달성은 불가능할 것으로 보인다.

2019년에 일본 정부는 많은 시간과 고통이 따르는 구조개혁보다 즉효성 있는 재정·금융 정책을 통한 경제 활성화를 우선하면서 대내외적인 불안정 요인을 관리하는 데 주력할 것으로 예상된다. 아베 내각은 대내적으로 ▲구조개혁 및 규제 완화 정책 추진의 한계, ▲중소기업의 인력 부족 심화로 인한 생산력 저하, ▲경제 재생과 재정 재건 간의 정책 충돌, ▲육아·의료 등 사회보장 정책의 재원 확대에 따른 재정 건전성의 악화, ▲올림픽 특수의 소멸, ▲소비세 증세 등에 따른 개인 소비 및 기업 투자의 위축 가능성 등의 불안정 요인에 대응해야 할 것으로 보인다. 대외적으로는 ▲중국 등 글로벌 신흥시장의 불투명성, ▲미·중 무역전쟁의 격화 가능성, ▲세계 경제의 저성장 기조 및 불안정성, ▲미국의 금리 인상 가능성과 보호무역주의 강화 움직임 등을 관리해야 할 것으로 예상된다.

2019년에도 아베 총리의 주도로 헌법 개정이 추진되겠지만, ▲연립 여당 내 의견 조정의 부진, ▲참의원 선거에 따른 국회의 의석 변화, ▲비판적인 여론 등의 요인에 의해 시간이 흐를수록 개헌의 동력은 떨어질 것으로 예상된다. 2018년 자민당 총재 선거를 전후하여 아베 총리는 헌법 개정 의지를 재확인하고, 2018년 임시국회에 자민당의 개헌 초안을 제출하겠다고 했지만 그 실현은 사실상 불가능해졌다. 야당 중의 진보세력은 ‘평화 헌법’의 개정을 반대하고, 연립 여당인 공명당도 개헌에 소극적이며, 국민 여

론도 개헌에 반대하는 목소리가 과반수에 달하고 있다. 이처럼 반대·신중론이 강한 상황에서 개헌이 2019년 참의원 선거의 쟁점이 될 경우, 연립여당은 역풍을 맞을 수 있다. 2020년에 신헌법 실시라는 아베 총리의 개헌 공약은 자민당의 장기 목표로 대체될 가능성이 클 것으로 보인다.

다. 미·일 통상 협상의 본격화 및 주변국과 관계 개선 추구

2019년에 일본 정부는 미·일 동맹 강화 및 방위력 정비에 주력하면서 미·일 간 통상 현안 해결과 함께 중국, 러시아, 북한 등 주변국과의 관계 개선에 적극적으로 임할 것으로 보인다.

아베 내각은 방문 외교 및 다자 외교 계기에 정상회담 등을 적극 활용하여 ▲‘적극적 평화주의’, ▲‘지구분을 부감(俯瞰) 하는 외교(주변 국가들과의 양자관계뿐 아니라 세계 전체를 둘러보고 자유·민주주의·기본적 인권·법치 등의 기본 가치에 입각한 전략적 외교를 전개해 나가는 것)’, ▲‘자유롭고 열린 인도·태평양 구상’ 등의 기존 대외전략의 지속적 확산에 주력할 것으로 예상된다. 한편, 아베 총재 3선 이후 새롭게 제시된 ‘전후 외교의 총결산’의 맥락에서 아베 내각은 러시아 및 북한과의 관계 개선에 적극적으로 나설 것으로 전망된다.

일본은 지난 6년간 북한 핵·미사일 위협 및 중국의 군사력 확충에 대한 대응을 명분으로 집단적 자위권 행사, 방위비 증액, 최신 공격 무기 확충 등 방위력 강화에 주력해 왔다. 2019년에도 집단적 자위권 행사를 전제로 하는 미·일 동맹의 글로벌화 및 일체화 작업이 지속될 것으로 보인다. 일본의 방위비는 2012년 말 제2차 아베 내각 출범 이후 매년 증가해 왔고, 방위성은 도널드 트럼프(Donald Trump) 정부의 방위비 분담액 증가 요구 등을 이유로 2018년 예산에 사상 최대 규모인 5조 2천 986억 엔(약 52조 8천 996억 원)을 요청해 두고 있다. 2018년 12월에 개정되는 ‘방위계획대강’에 수직착륙 전투기의 도입, 이즈모급 호위함의 항모화 개조, 극초음속 유도탄과 고속활공탄 등 첨단 미사일의 개발·도입 등이 포함될 가능성이 크다.

이렇게 될 경우, 전후 일본 방위·안보 정책의 근간인 ‘전수방위 원칙’, 즉 일본 본토 방어에만 충실하며, 공격형 무기를 보유하지 않는다는 원칙이 유명무실해지고, 일본은 군사적 의미에서 보통의 국가에 한 걸음 다가설 것이다.

일본은 2019년에도 중국의 해상 영향력 강화에 대응하여 국제적 다자 연대를 확대·강화해 나갈 것으로 보인다. 아베 내각은 중국의 남중국해 진출에 대응하여 ‘법의 지배’와 ‘항행의 자유’를 주장하고 호주, 인도를 비롯한 동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations) 국가들과 전략적 연대를 확대해 왔다. 아베 내각은 ‘인도·태평양 전략’ 구상의 연장선에서 인도와의 전략적 협력관계에 주력해 왔고, 최근에는 호주와의 ‘준동맹 관계’ 강화에도 적극적으로 나서고 있다. 이러한 정책 기조는 2019년에도 유지될 것으로 보인다.

2019년의 미·일 관계는 ▲안보 협력의 유지·강화와 ▲경제 분야의 이해 관계 조정이라는 두 트랙으로 전개될 것으로 전망된다. 아베 내각은 미·일 동맹을 ‘일본 외교·안보의 기축’으로 삼는 외교 노선을 견지하면서 트럼프 정부를 상대로 방위비 분담 문제를 논의해 갈 것으로 보인다. 한편, 2018년 미·일 경제대화에서는 보호무역주의의 성향이 강한 트럼프 정부 출범 이후 미·일 간에 ▲무역역조 시정, ▲시장 개방, ▲투자 및 ▲환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)/미·일 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 등의 문제가 현안으로 제기되었지만 실질 합의를 이루지 못했다. 2019년에는 미·일 양자 FTA 교섭이 본격화되고, 농산물 및 자동차의 관세, 환율 문제 등을 중심으로 치열한 공방이 예상된다.

2019년 중·일 관계는 경제 분야 실질 협력을 중심으로 ‘경쟁에서 협력으로’의 국면 전환이 예상된다. 아베 내각은 중국을 일본 안보의 주요 위협으로 경계하면서도 양국 간의 경제적 상호의존 심화, 동중국해 및 북한 문제 등 지역 문제에서 협력 필요성 등을 감안하여 중국과 ‘전략적 호혜관계’ 구축에 주력해왔다. 중·일 양국은 2018년에 중·일 평화우호조약 체결 40주년 계기 아베 총리 방중 및 중·일 정상회담(10월)을 통해 ▲양국 관계가 ‘경쟁

에서 협력으로' 이행한다는 점, ▲양국이 '파트너'라는 점, ▲경제 분야의 실질 협력을 강화한다는 점에 합의했다. 트럼프 정부의 보호무역주의의 압력에 직면한 중·일 양국 간에 관계 안정화 및 상호협력의 필요성에 대한 공감대가 커지고 있는 바, 2019년의 G20 회의 계기 시진핑(習近平) 주석의 방일 등을 통해 정치·안보·역사 현안 관련 과도한 대결을 억제하고 실질 협력을 확대해 나가는 움직임이 가속화될 것으로 예상된다.

러·일 관계와 관련하여 2019년에 양국 간의 평화조약 협상이 성과를 낼 수 있을지가 주목된다. 아베 내각은 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 정부를 상대로 쿠릴열도/북방영토 문제 교섭 및 시베리아·극동 지역에서의 경제협력을 매개로 한 대러 관계 개선을 추구해 왔지만, 아직까지 북방 도서의 영유권 관련 입장 차이를 극복하지 못하고 있다. 2018년 11월 러·일 정상회담에서 아베 총리와 푸틴 대통령은 두 정상의 주도로 “반드시 영토 문제에 종지부를 찍자”고 결의하고, 1956년 일·소 공동선언을 기초로 평화조약 체결 협상의 가속화에 합의했다. 2019년 1월 아베 총리의 방러, 6월 푸틴 대통령 방일 등을 계기로 의미 있는 성과를 낼 수 있을지가 주목된다.

북·일 관계는 2019년에 새로운 움직임이 기대된다. 2002년 수교와 관련한 북·일 평양선언 합의 이후 일본인 납치 문제를 둘러싼 교섭은 난항을 거듭하다가, 2014년 5월에 납치자 문제의 재조사에 합의(스톡홀름 합의)하였지만, 결과 발표는 미루어져 왔다. 2016년부터 2017년까지 북한의 핵·미사일 도발에 대해 일본 정부는 국제적인 대북 압박을 주도하였다. 2018년에 남북관계와 북·미 관계를 축으로 한반도 정세가 급변하는 상황에서 일본 정부는 일관되게 북한의 비핵화에 대한 강경론을 유지하여 북한의 반발을 샀다. 2018년 말 현재 한국, 미국은 물론, 중국, 러시아 등 6자회담 주요국들이 북한과 정상회담을 추진하는 상황에서 일본만이 진전을 보이지 못하고 있다. 최근 아베 총리는 북·일 관계 개선에 의욕을 보이고 있고 양국 간에 비공식 접촉의 횟수도 포착되고 있는바, 2019년에 북·일 정상회담 등을 통한 관계 개선의 움직임이 나타날지 주목된다.

라. 과거사 관련 한·일 간 대결 구도 지속

2019년 한·일 관계는 군대 위안부 문제와 강제동원 피해자 문제 등 과거사 관련 현안 외에 대북 공조 문제를 중심으로 전개될 것으로 보인다. 한국 정부는 ‘분리 대응(투트랙 접근)’ 기조로 일본과의 협력 관계를 추구하겠지만, 과거사 문제에 대한 일본 정부의 강경한 입장으로 인해 한·일 관계는 정체 국면을 벗어나기 어려울 것으로 예상된다.

2017년 5월 한국에서 문재인 정부가, 11월에는 일본에서 제4차 아베 내각이 안정적으로 출범했지만, 한·일 관계는 여전히 과거사 문제라는 장애 요인을 극복하지 못한 채 관계 개선에 이르지 못하고 있다. 2010년대 들어 한·일 관계의 경색 국면이 장기화된 배경에는 일본군 위안부 문제 등을 둘러싼 한·일 간의 과거사 갈등이 있으며, 2017년 12월에 양국 정부 간 위안부 합의에 대한 ‘TF 보고서’가 발표된 이후 한·일 양국의 입장은 정면에서 충돌하였다.

문재인 정부는 박근혜 정부 시기의 위안부 합의가 피해자 중심주의를 벗어난 잘못된 합의이며, 한국 국민 대다수가 이를 받아들이지 못하는 상황에서 국민의 정서를 존중한다는 입장이다. 이에 대해 아베 정부는 합의를 통해 위안부 문제가 ‘최종적, 불가역적으로 해결’되었으며, 문재인 정부의 대응을 수용할 수 없다는 입장이다. 한국 정부가 기존 위안부 합의에 대해 재협상이나 파기를 요구하지 않고 외교 문제화하지 않는다는 입장임에도 불구하고, 일본 정부는 위안부 합의가 정부 차원의 약속임을 전제로 한국 내의 움직임에 거부 반응을 보였다. 2018년 11월에 한국 정부는 위안부 합의에 따라 설립된 화해·치유재단 해산을 공식적으로 발표하였고, 일본 정부는 이에 대해 반발하고 있다.

2018년에는 위안부 문제에 이어 징용 피해자 문제가 한·일 관계의 새로운 갈등 요인으로 등장하였다. 이 문제는 원래 일제 강제징용 피해자들이 일본 미쓰비시(三菱) 중공업을 상대로 낸 손해배상 소송에서 시작된 것으로, 2018년 10월 말에 대법원에서 원고 승소 판결을 확정하면서 한·일 간

의 외교 문제로 재점화되었다. 한국 정부는 사법부의 판결을 존중한다는 입장을 밝힌 반면, 일본 정부는 동 판결에 반발하고 있다.

이처럼 2018년 한 해 동안 위안부와 징용 피해자 문제를 두고 양국의 입장이 충돌하면서 한·일 관계의 개선이나 미래지향적 관계 구축을 위한 움직임이 힘을 얻지 못했다. 2018년은 김대중 대통령과 오부치 게이조(小淵惠三) 총리 간에 21세기 한·일 파트너십 공동선언이 발표된 지 20주년이 되는 해로, 이를 한·일 관계 개선의 계기로 삼아야 한다는 목소리와 정부 차원의 협력 움직임이 있었다. 그렇지만 위안부와 징용자 문제 등에 관심이 집중되면서 20주년의 의미가 퇴색되었다. 문재인 정부는 대일 정책에서 이른바 투트랙 접근을 견지하고 한·일 관계의 실질 협력을 모색했지만, 일본 정부가 과거사 문제에 대한 한국 정부의 입장을 수용할 수 없다는 입장을 고수하면서 한·일 관계는 경색 국면을 벗어나지 못했다.

2019년에도 한·일 관계는 ▲위안부와 독도 문제, ▲강제징용 피해자 관련 대법원 판결뿐만 아니라 ▲유네스코(UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) 세계유산 등재 문제 등 과거사 외에도 ▲한·일 간 어업 협상, ▲일본산 수산물 수입규제 문제와 같은 다양한 현안을 중심으로 전개될 것으로 예상된다. 2019년은 3.1 독립운동 100주년, 상하이 임시정부 수립 100주년이 되는 해인바, 과거사 문제에 대한 국민적 관심에 비례하여 한·일 관계의 긴장도 높아질 수 있는 시기이다. ▲국제경제의 불안정 요인, ▲미국 트럼프 정부의 아·태 지역 전략에 내재된 불투명성, ▲북한 문제 등은 한·일 협력의 필요성을 제기하고 있지만, 과거사 문제의 민감성과 폭발력이 이들 현안을 압도할 것으로 보인다.

5. 러시아

가. 국정과제 이행 가속화와 경제성장 여건 개선

2019년 제4기 푸틴 정부는 대통령 행정명령인 ‘2024년 러시아 연방 발전을 위한 국가목표와 전략과제’의 본격 추진을 통해 국내외 도전을 극복하면서 경제성장 여건이 개선될 것으로 전망된다.

러시아는 2018년 5월 7일 제4기 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 정부 출범과 함께 대통령 행정명령으로 공표한 ‘2024년 러시아 연방 발전을 위한 국가목표와 전략과제’를 본격적으로 이행하기 위한 국내 정책을 적극 추진할 것으로 전망된다. 동 행정명령은 제4기 푸틴 정부의 국정목표인 ‘국민복지 증진과 경제성장 기반 강화’를 위한 9대 주요 국정과제(▲인구 증가세 유지, ▲평균수명 연장, ▲실질소득 증가, ▲빈곤율 절반 감소, ▲주거환경 개선, ▲기술발전 가속화, ▲사회·경제 영역의 디지털화, ▲세계 5대 경제대국 진입, ▲수출부문 육성) 달성을 위한 13개 우선 사업으로 구성되었다. 푸틴 정부는 이들 국정목표를 달성하기 위한 자원 마련 및 재정 운용 부담을 줄이기 위해 2018년 중 상당한 국민 저항에도 불구하고 연금개혁을 단행했으며, 부가세 인상과 에너지·자원 관련 세제 개편을 단행하였다. 따라서 2019년은 이들 국정과제의 본격적 이행을 위한 원년이 될 것이다.

푸틴 대통령의 후계 문제는 2019년에 부각되지 않을 것이며, 2021년 국가두마(러시아 연방의회 하원) 선거 후 제기될 것으로 전망된다. 2018년 3월 전례 없는 지지(8명이 입후보한 대선에서 77% 지지 획득)를 수반한 푸틴 대통령의 재선은 국내외 정책의 연속성과 정국 안정의 토대가 되었다. 실제로 푸틴 정부의 내각 개편과 인적 구성에서 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 총리와 대부분의 각료 및 크렘린 행정실 인사가 재임명되었다. 이렇듯 푸틴 정부는 상기한 국정목표 달성을 위한 급격한 개혁과 변화보다는 안정과 연속을 중시하였으며, 이러한 추세는 2019년에도 지속될 전망이다.

그러나 2018년 연금개혁 과정에서 표출된 일부 국민들의 거센 저항 및 9월 지방선거 과정에서 나타난 연방정부 정책에 대한 반감 표출은 2019년 9월로 예정된 지방선거(18개 연방주체 수반 선거, 13개 연방주체 의회 선거 등)를 앞둔 푸틴 정부로 하여금 연방 차원의 정국 운영에 큰 영향을 미치는 지방선거 승리를 위한 정책 강구와 국내정책의 변화를 추동할 것으로 전망된다.

푸틴 정부는 2019년에도 국정과제 이행을 위한 국내외 도전, 즉 지방선거에 따른 정쟁 심화, 유가 불안정성 지속, 서방세계의 대러 제재, 우크라이나·시리아 사태 지속 등에 직면할 것으로 보이며 이들 도전의 효율적·성공적 관리가 정국 안정은 물론 경제성장세 유지에 주요 요인이 될 것으로 전망된다. 제4기 푸틴 정부는 2018년 국정과제 달성을 위한 재원 운용 부담 축소 또는 재원 마련을 위해 우여곡절을 거쳐 90년 만에 연금개혁을 단행했으며, 부가세와 석유·자원 세제 개편 조치를 취했다. 따라서 제4기 푸틴 정부는 2019년 국내외 도전을 극복하기 위한 정치·외교적 노력을 기울이면서 경제여건 개선과 국정과제 이행을 위한 법적·재정적 조치를 취해 나갈 것으로 전망된다.

한편 러시아 경제여건은 서방세계의 대러 제재 지속에도 불구하고 유가 상승, 긴축재정의 성공적 운용, 내수 진작 등을 통해 2017년부터 1% 성장세로 돌아섰으며, 2019년에도 비록 2% 미만이나 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product)의 성장세를 유지할 것으로 전망된다.

나. 러시아·우크라이나 갈등 지속과 유라시아 협력 확대

2019년에도 우크라이나 사태 해결을 위한 국제적 노력은 계속될 것이나 문제 해결에 대한 관련국 간 입장 차이는 지속될 것으로 보이는 가운데, 러시아는 독립국가연합(CIS: Commonwealth of Independent States) 국가들과 양자·다자 차원의 외교·안보·경제 협력 확대를 지속할 것으로 전망된다.

우크라이나의 돈바스(Donbass) 지역 분쟁 해결을 위한 ‘민스크 II 협정’이 이행되지 않은 상태에서 러시아·우크라이나(이하 ‘러·우’) 간 갈등(우크라이나의 ‘러·우 우호·협력 및 동반자 조약’ 파기, 케르치 해협 분쟁 등)은 2018년 들어 더욱 심화되었으며, 이러한 양측 간 분쟁은 2019년에 계속될 전망이다. 그러나 2019년 3월 말과 10월 중순 각각 예정된 우크라이나 대선과 총선 결과는 향후 러·우 관계에 많은 영향을 미칠 것이다. 그리고 우크라이나 사태 해결을 위한 노르망디 포맷(독·프·러·우 간 정상회의와 외교장관 회의), 유럽안보협력기구(OSCE: Organization for Security and Co-operation in Europe), 유엔(UN: United Nations) 차원의 국제적 노력은 지속될 것이나 문제 해결에 대한 관련국 간 입장 차이는 2019년에도 지속될 것으로 전망된다. 따라서 노르망디 포맷의 주도로 돈바스 문제 해결을 위해 2018년부터 추진된 유엔평화유지군 파견도 2019년에 실현될 가능성이 많지 않다.

한편 러시아는 2019년에도 여타 유라시아 및 CIS 국가들과의 외교·안보·경제 협력 확대를 위한 양자·다자 차원의 외교 정책을 지속할 전망이다. 러시아는 1992년부터 집단안보조약(CST: Collective Security Treaty), 2002년부터는 집단안보조약기구(CSTO: Collective Security Treaty Organization)를 통해 가입국들에 핵우산의 제공, 군수물자의 저가 판매, 합동 군사훈련, 연례 정상회담과 국방장관 회담 등을 통해 긴밀한 안보 협력을 유지해 왔으며, 이러한 추세는 2019년에도 지속될 전망이다. 또한 러시아는 유럽연합(EU: European Union)의 동방파트너십(EaP: Eastern Partnership, 2009년 출범해 우크라이나, 벨라루스, 몰도바, 조지아, 아제르바이잔, 아르메니아 참여) 정책에 대응해 유라시아 국가들을 중심으로 대항 경제 통합체 창설을 주도했다. 그 결과 2010년 관세동맹을 창설해 이를 2015년 1월 유라시아경제연합(EAEU: Eurasian Economic Union, 러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 아르메니아 참여)으로 발전시켰다. 러시아는 2019년에 한편으로는 EAEU의 효율성을 제고하기 위한 회원국 간 협의를 강화하면서, 다른 한편으로는 회원국의 확대와 역외 국가들과의 자유무역협정(FTA:

Free Trade Agreement) 체결을 위한 협상을 지속할 것으로 전망된다.

러시아의 유라시아 정책에 영향을 미쳐온 긍·부정적 요소들은 2019년에도 여전할 것으로 예상된다. 즉 사브카트 미르지요예프(Shavkat Mirziyoyev) 우즈베키스탄 대통령의 역내외 국가들과의 우호·협력 확대 정책 및 국내 개혁·개방 정책은 러·우즈베키스탄 관계는 물론 러시아의 중앙아시아 정책에 긍정적 요인으로 작용하고 있다. 하지만 서방세계의 대러 제재는 러시아 경제여건에 악영향을 미쳐, 대러 경제 의존도가 상당한 수준에 있는 국가들(예: 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 등)의 경제여건에 부정적으로 작용하고 있다.

러시아는 2018년 8월 카스피해 연안국들과 카스피해의 법적 지위를 둘러싼 분쟁을 해결했으며, 그 결과 향후 연안국 외 국가들이 군사적으로 카스피해에 접근·이용하는 것을 차단하는 성과를 거두었다.

다. 미·러 갈등 지속 및 서방세계의 대러 제재 해소 노력

2019년 러시아의 미국, EU 그리고 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)와의 관계가 호전되지는 않겠지만, EU 내 친러 또는 우호 성향의 국가들에 대한 접근·지원을 강화해 대러 제재의 약화 및 제반 분야의 협력 확대 정책을 적극 추진할 것으로 전망된다.

2018년 7월 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부 출범 후 첫 정상회담이 헬싱키에서 개최되어 관계 개선을 도모하였음에도 불구하고 미·러 갈등 관계는 여러 현안으로 인해 더욱 악화되었으며, 이러한 추세는 2019년에도 지속될 것으로 보인다. 미국에서 러시아의 2016년 대선 개입에 대한 로버트 뮐러(Robert Mueller) 특검의 조사가 진행되고 있는 상황에서 트럼프 행정부는 2018년 3월 영국에서 발생한 러시아의 세르게이 스크리팔(Sergei Skripal) 부녀 암살 기도 의혹에 대한 외교관 추방에 동참했으며, 러시아는 이에 대응해 미국 외교관을 맞추방하였다. 또한 트럼프 행정부는 4월 푸틴 대통령 측근 기업인과 기업에 대한 제재를 가했으며, 푸틴 정부도 이에 맞

대응하였다. 그리고 트럼프 행정부는 8월 스크리팔 부녀 독살기도 사건에 대응해 1991년 체결된 ‘생화학 무기 폐기조약’과 관련된 제재 조치를 발표하였다. 더 나아가서 미국 의회는 추가적인 대러 제재 조치, 즉 ‘크렘린 공격으로부터 안전보호법(DAKSAA: Defending American Security from Kremlin Aggression Act)’을 추진하고 있는데, 이는 2019년에 채택될 가능성이 많다. 특히 2019년 중 마무리될 물러 특검의 조사 결과는 트럼프 대통령의 정치적 입지는 물론 미·러 관계에도 영향을 미칠 전망이다.

트럼프 대통령이 2018년 10월 중거리핵전력(INF: Intermediate-Range Nuclear Forces) 조약 탈퇴를 언급함에 따라서 2019년 중 INF 조약의 폐기 여부를 둘러싼 미·러 간 협의가 진행될 예정이다. 또한 미·러 양측은 2021년 만료될 신전략무기감축협정(New START: New Strategic Arms Reduction Treaty)의 유효기간 연장에 관한 협상을 2019년에 진행시킬 전망이다. 미국이 INF 조약을 폐기하려 할 경우 동 협상에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

러·EU 관계는 ▲EU의 대러 제재가 지속되고 있던 2018년에 영국에서 발생한 스크리팔 부녀 암살기도 사건, ▲러·영 관계의 악화, ▲영국 주도 EU·NATO 차원의 러시아 외교관 동조 추방 사태 등으로 인하여 더욱 악화되었다. EU의 대러 제재는 2019년에도 지속될 것으로 보이나, 회원국별 대러 협력 관계의 차이 역시 유지될 것으로 전망된다. 예를 들어, 독일은 미국의 대러 에너지 기업 제재와 EU 내 반러 국가들의 반대와 비난에도 불구하고 노스 스트림 II(North Stream II)를 추진하고 있으며, 오스트리아·헝가리 등은 대러 제재 해제에 호의적인 입장을 피력하고 있다. 러시아는 2019년에도 EU 내 친러 또는 우호 성향의 국가들에 대한 접근·지원 정책을 강화해 대러 제재의 약화는 물론 제반 분야에서 협력을 확대하기 위한 정책을 적극 추진할 것으로 전망된다.

한편 러·NATO 관계는 NATO의 미사일방어(MD: Missile Defence) 체제 구축과 우크라이나 사태 발발로 군사적 대립 관계가 심화되었으며, 이러한 추세는 2019년에도 계속될 것으로 전망된다. 특히 2018년 11월 아조

프해에서 발생한 러시아군의 우크라이나 함정 2척과 견인선 나포는 2019년 들어 양측 관계를 더욱 악화시키는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 또한 트럼프 행정부의 INF 조약 탈퇴가 구체화될 경우 러시아와 NATO 회원국 간 군비경쟁이 불가피할 것이며, 이는 양측 간 군사적 긴장을 고조시키는 요인으로 작용할 것이다.

라. 아시아 국가들과 협력 확대 유지

2019년 푸틴 정부는 중국, 일본, 인도, 동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)과 전략적 협력을 중시하는 동방정책을 추진할 것으로 보인다.

러시아는 제3기 푸틴 정부 이래 아시아 국가들과 전략적 협력을 중시하는 동방정책을 추진해 왔으며, 이러한 추세는 2019년에도 지속될 것으로 전망된다. 미국 등 서방세계의 대러 외교·경제 제재의 지속·강화는 러시아의 이러한 정책 추진을 촉진·심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

대중 관계의 경우, 러시아는 2018년 중국과 전례 없이 빈번한 정상회담의 개최 등 고위급 인사 교류를 진행하면서 양국 간 전략적 동반자관계를 공고화하는 정상외교를 추진했으며, 이러한 기조는 2019년에도 유지될 것으로 보인다. 러·중 관계의 긴밀화는 ▲정치적으로 권위주의 연대, ▲외교적으로 대미 견제와 다극주의 및 대북 정책 공조, ▲경제적으로 상호 의존성, ▲군사적으로 러시아의 방산 수출과 중국의 국방 현대화 거래 등의 요인들에서 기인하였다. 이러한 요인들은 2019년에도 변함없이 양국 관계에 작용할 것으로 전망된다.

대일 관계의 경우, 일본에서 2012년 말 아베 신조(安倍晋三) 정부가 들어선 이후 우크라이나 사태에도 불구하고 지속적으로 개선되어 왔으며 2018년에도 수차례의 정상회담을 개최하는 등 관계 개선을 도모해 왔다. 이러한 관계는 2019년에도 유지될 것으로 예상된다. 특히 2019년에는 2018년 말 싱가포르에서 개최된 정상회담에서 1956년 소·일 공동선언에

기초해 남쿠릴 4개 섬(북방영토) 문제를 조기에 해결하자고 합의함에 따라서 2019년에 이들 섬 문제와 관련하여 러시아가 하보마이(齒舞) 군도와 시코탄(色丹) 섬을 반환하고 평화협정을 체결할 가능성이 높아 보인다. 만약 양국 간 평화협정이 체결될 경우, 그 동안 정체 상태에 있던 양국 간 경협이 크게 활성화될 것이다.

대인도 정책의 경우, 러시아는 2018년 인도와 양자 차원(예: 정상회담과 고위급 교류)은 물론 다자 차원(예: 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization), 브릭스(BRICS: Brazil, Russia, India, China and Republic of South Africa), 지역협력·통합(RCI: Regional Cooperation and Integration) 전략대화 등)에서 협력 관계를 확대·강화시켜 왔으며, 이러한 추세는 2019년에도 계속될 전망이다. 전통적으로 친러 정책을 유지해 온 인도는 미국의 반대에도 불구하고 러시아의 S-400 요격미사일 구입을 결정하는 등 러시아와 군사 협력을 확대해 오고 있으며, 이러한 양국 간 군사 협력은 2019년에도 유지될 것으로 보인다. 특히 인도의 2017년 SCO 가입은 유라시아 차원에서 양국 간 포괄적 협력을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다.

대ASEAN 정책의 경우, 러시아는 베트남 등 일부 국가들과 협력을 우선시하는 정책을 추진해왔다. 그러나 2018년 푸틴 대통령이 ASEAN 회의 및 동아시아정상회의(EAS: East Asia Summit)에 과거와는 달리 직접 참석하였다. 따라서 2019년에도 ASEAN과의 협력은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

마. 시리아 사태 해결 주도 등 대중동 영향력 확대 정책 지속

2019년에도 러시아는 시리아 사태를 외교적으로 해결하기 위해 시리아 평화 프로세스를 주도하면서 사우디아라비아·이스라엘·터키 등 전통적인 친미 국가들과 협력 확대 정책을 적극 추진할 것으로 전망된다.

러시아는 2018년 바샤르 알 아사드(Bashar Al-Assad) 정권의 영토·정치적 지배권 확보를 성공적으로 추진함과 동시에 시리아 사태를 외교적으로

해결하기 위한 시리아 평화 프로세스(예: 아스타나 평화 프로세스)를 주도해 왔으며, 이러한 러시아의 시리아 정책은 2019년에도 지속될 전망이다.

러시아의 중동 정책은 ▲외교적으로 대서방 관계 악화에 따른 국제적 고립화 탈피 및 미국 등 서방세계의 영향력 확대 견제, ▲경제적으로는 에너지 부국 중동 산유국들과의 협력 강화와 에너지 정책 관련 영향력 유지, ▲군사·안보적으로는 이슬람 극단주의자들의 북카프카스 지역 진입 차단과 무기 판매, ▲정치적으로는 아랍 혁명과 같은 시민혁명의 확산 차단 등과 같은 복합적 목적을 달성하기 위해 추진되어 왔다. 특히 시리아의 경우, 소련 시대부터 이어져 온 전통적 정치·군사 협력을 유지하면서 중동·지중해 지역에서 전략적 거점의 유지와 이슬람 극단주의 확산 저지가 주요 목표로 작용하였다. 이러한 러시아의 대중동 정책 목표는 2018년에 이어 2019년에도 변함없을 것으로 예상된다.

따라서 러시아는 사우디아라비아, 이스라엘, 터키 등 전통적인 친미 국가들과 협력 확대 정책을 2019년에도 적극 추진할 것으로 전망된다. 특히 대터키 정책의 경우, 터키와 미국 관계의 악화를 이용해 정치·군사·경제적 협력을 확대하기 위한 정책을 2019년에도 계속할 것으로 보이며, 2018년 말 완공된 ‘터키 스트림(TurkStream)’ 해저 가스관과 S-400 요격미사일 제공 합의는 이러한 협력 관계 강화에 긍정적으로 작용할 것이다. 또한 러시아는 미국의 대이란 제재 재개에 맞서서 이란 핵 합의의 유효성을 강조하면서 시리아 문제, 경제·군사 협력의 강화 등 양국 간 제반 분야에서의 협력 확대를 계속할 것으로 보인다.

바. 정상 방문 등 한·러 전략적 협력 동반자관계 내실화 추진

2019년 러시아는 한·러·남·북·러 협력을 구체화하기 위한 외교적 정책 기조를 더욱 강화할 것으로 전망된다.

한·러 정상 방문의 경우, 2019년 상반기에 푸틴 대통령은 2013년 11월 서울 방문 이후 9년 만에 방한할 예정이며, 이는 ▲한·러 정상회담의 정례

화, ▲신북방정책과 신동방정책의 협업 진전, ▲북한 비핵화 공조 등 양국 간 전략적 협력 동반자관계를 내실화시키는 계기로 작용할 것이다. 문재인 정부 출범 후 전례 없이 짧은 기간 안에 3차례나 정상회담이 개최되었다. 특히 2018년 6월 문재인 대통령의 모스크바 국빈 방문을 계기로 개최된 한·러 정상회담은 양국 정상 간 신뢰 증진, 양국의 국내외 정책, 특히 문재인 정부의 대북 정책, 신북방정책 등에 대한 이해 제고와 협력 방안 강구에 기여하였다.

경제협력의 경우, 러시아는 푸틴 대통령의 방한을 계기로 ▲문재인 정부가 제안한 ‘9개 다리(9 Bridges)’ 경제협력 사업을 구체화하기 위한 액션플랜 마련, ▲모스크바 정상회담에서 합의한 ‘한·러 FTA’ 추진 가속화와 이를 통한 ‘한·EAEU FTA’ 조기 체결 기반 조성, ▲북한 비핵화와 제재 해제에 대비한 남·북·러 3각 협력의 실행방안 준비 등과 같은 협력이 이루어질 전망이다.

북한 비핵화의 경우, 중국과 더불어 ‘3단계 해법’을 제안한 러시아는 2018년 문재인 정부 주도 남북관계 개선과 이에 따른 남북·북·미·북·중 정상회담 개최 등 한반도 비핵화 프로세스를 적극 지지하였으며, 이러한 정책 기조는 2019년에도 유지될 것으로 보인다. 특히 러시아는 2019년 북한의 단계적 비핵화에 따른 대북 제재 완화에 관해 한국, 중국과 공조를 시도하면서 유엔 차원의 대북 제재 완화를 주도할 것으로 예상된다. 또한 2019년 중 김정은 국무위원장의 방러 가능성이 있는데, 이는 북·러 관계는 물론 남·북·러 3각 관계에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 여겨진다.

2019년은 1년 후로 다가올 한·러 수교 30주년을 앞두고 이를 계기로 양국 간 협력을 확대·심화시키기 위한 준비의 해가 될 것이다. 양국 정상은 2018년 모스크바 정상회담을 계기로 채택된 공동성명을 통해 2020년을 ‘상호 교류의 해’로 지정하고 다양한 행사 준비를 위한 준비위원회를 구성하기로 합의한바, 2019년 중 행사준비위가 구성될 것으로 보인다.

20TH ASEAN – ROK SUMMIT

14 NOVEMBER 2018, SINGAPORE



제IV장

주요 지역 정세



제Ⅳ장 | 주요 지역 정세



1. 동남아시아

가. 미·중 대결과 ASEAN의 선택 기로 봉착

2019년 동남아시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations)은 미국과 중국 간 전면적 대결 국면에서 어려운 양자택일의 기로에 서게 될 가능성이 더욱 커질 것으로 보인다.

최근 미국과 중국 간 대결 양상이 마침내 아시아 다자 외교 무대에서 극적으로 표출되었으며, 마치 냉전기 미국과 소련 간 군사·경제·외교·이념적 대결 구도가 재현되는 듯한 양상을 보여 주었다.

2018년 11월 싱가포르에서 개최된 ASEAN 관련 정상회의에서 미국 마이크 펜스(Mike Pence) 부통령은 역내 인프라 확충을 위한 새로운 이니셔티브 등 미국 주도의 ‘인도·태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’을 구체화시키는 동시에, 중국의 남중국해 군사화 도모와 ‘일대일로(一帶一路)’의 폐해에 대해 강한 비판을 제기했다. 이에 중국 리커창(李克強) 총리도 ‘미국 우선주의(America First)’와 보호무역주의를 비난하는 동시에, ASEAN과 한·중·일 국가들은 마땅히 다자주의와 자유무역을 계속 수호함으로써 반 미 공동전선을 펼쳐나가야 하며, 남중국해에서 미국의 ‘항행의 자유’라는 군사작전을 강력히 반대한다는 입장을 분명히 했다.

연이어 파푸아뉴기니에서 개최된 아시아·태평양경제협력체(APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation) 정상회의에서도 양국 간 치열한 설전이

이어졌다. 중국 시진핑(習近平) 국가주석은 ▲미국의 보호무역주의에 대해 “근시안적이며 실패할 수밖에 없다”라고 비난하고, ▲‘일대일로’는 패권 추구가 결코 아니며 주변국을 빗터미에 빠뜨리는 올가미는 더욱 아니라고 주장하고, ▲이제 각국은 협력과 대립, 개방과 폐쇄라는 선택의 교차로에 서 있다면서 미국과 대립각을 세웠다. 이에 펜스 부통령은 중국이 태도를 바꾸기 전에는 무역전쟁을 끝내지 않을 것이며, 역내 국가들에게 중국보다 ‘더 좋은 선택권’을 제공할 것이라면서, 주권과 타협해야 할 수도 있는 중국 외채를 쓰지 말라고 응수했다. 결국 2018년 APEC 정상회의는 1993년 출범 이래 처음으로 공동성명 채택이 불발되는 사태까지 맞게 되었다. 이는 미국이 공동성명에 중국의 ‘불공정 무역 관행’을 삽입하려 하자 중국이 완강히 거부했기 때문인 것으로 보인다.

동남아 국가들은 인도·태평양과 일대일로 등 역내 주요 전략 구도에 대한 ASEAN의 핵심적 고려 사항을 다음과 같이 강조한다. ▲ASEAN 단합과 중심성에 대한 지지 여부, ▲역내 무역과 투자, 연계성 등을 증진 시킬지 여부, ▲국제 규범과 법에 기반한 질서 옹호 여부 등이다. 또한 ASEAN은 이 지역에서 어떠한 경우에도 ‘아세안 중심성(ASEAN Centrality)’을 바탕으로 개방적이며 포용적 지역 협력 구도가 형성, 유지되어야 하며, ASEAN 회원국들이 어느 한편을 선택하도록 강요받아서 안 될 것이라는 입장을 피력해 왔다. 그런데 ASEAN 관련 정상회의 종료 직후 의장국 싱가포르 리 셴룽(李顯龍) 총리는 “아세안이 특정 국가 또는 다른 한쪽의 편에 서지 않는 것이 매우 바람직하지만, 한쪽에 서는 것을 강요받는 상황이 올 수 있다”며 “이런 일이 곧 닥치지 않기를 바라지만, 어쨌든 그런 경우라도 사안 별로 구분해 적절히 대응해야 한다”고 강한 우려와 경계감을 표시했다.

미·중 간 대결 국면이 지속될 경우 선택을 강요받을 수밖에 없는 ASEAN은 내부적으로 친중 국가 vs. 반중 또는 친미 국가로 양분될 수 있으며, 이는 ASEAN의 내부적 단합을 저해하는 동시에, ASEAN 주도의 역내 협력 체제를 이완 또는 와해시킬 가능성도 커질 수 있다.

나. RCEP 협상 타결 불투명

2019년 중 ASEAN과 중국이 주도하는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)이 성공적으로 타결될 가능성은 여전히 불투명하며, 타결된다 하더라도 낮은 수준의 무역 자유화일 것으로 전망된다.

2018년 11월 ASEAN 관련 정상회의에 참석한 16개국 정상들은 제2차 RCEP 정상회의를 개최하고, 2019년 중 협상을 최종 타결하겠다는 결의를 담은 공동성명을 채택했다. 2019년 ASEAN 의장국을 수임하게 된 태국도 RCEP 협상 타결의 강한 의지를 보이고 있으나, 실제로 2019년 중 협상이 완전히 타결될지는 미지수이다. 특히 국내산업 보호에 극도로 민감한 인도가 높은 수준의 개방에 대단히 소극적인 태도를 유지하고 있는 점이 RCEP 협상의 가장 큰 걸림돌인바, 2019년에 총선을 앞둔 인도 정부가 기존의 입장을 급격히 바꾸기는 쉽지 않을 것으로 보이기 때문이다.

따라서 2019년 중 RCEP이 타결되지 않을 경우 향후 상당기간 표류 또는 심지어 무산될 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 또한 RCEP이 극적으로 타결된다 하더라도 결코 높은 수준의 무역자유화는 이룩하지 못할 것으로 전망된다. 그럼에도 불구하고 일단 협상이 타결되어 아시아 지역의 16개국 간 느슨하지만 대규모의 경제 통합체가 출범할 경우, 이러한 자유무역지대가 가지는 의미와 상징성은 결코 작지 않을 것으로 보인다. 미국의 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 탈퇴로 범세계적 차원에서 자유무역 기조가 위축되는 상황에서 RCEP은 하나의 대안이 될 수도 있기 때문이다.

반면 향후 RCEP이 타결되지 않고 표류할 경우 또 다른 대안적 자유무역지대 구상들이 보다 더 가시화될 가능성이 있다. 일본 주도의 포괄적·점진적환태평양경제동반자협정(CPTTP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) 추진이 더욱 힘을 얻게 될 것으로 보이며, 한국·타이완·인도네시아·태국 등 CPTTP 구상에서 제외된

동아시아 역내 국가들은 물론, 유럽연합(EU: European Union) 탈퇴를 앞둔 영국까지도 적극적인 참여를 고려하게 될 것이다. 또한 미국의 보호무역주의에 대응하기 위해 중국은 동북아 지역의 자유무역지대 형성에 큰 관심을 보이고 있으므로, 중국 주도의 한·중·일 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 논의가 활성화되어 본격적인 추진이 이루어질 가능성도 있다.

다. 인도네시아 대선: 현 대통령의 재선 유력

2019년 인도네시아의 가장 중요한 정치일정은 4월로 예정된 대통령 선거이며, 금융위기와 같은 극단적인 경제 문제만 아니라면 조코 위도도(Joko Widodo) 현 대통령의 재선이 유력한 것으로 전망된다.

2019년 인도네시아의 가장 중요한 정치일정은 4월로 예정된 대통령 선거이며, 2018년 9월부터 이미 공식 선거 캠페인이 시작되었다. 향후 대통령 선거 구도는 ▲조코 위도도 현 대통령과 부통령 후보인 이슬람 종교지도자 마루프 아민(Ma'ruf Amin) 그리고 ▲수하르토(Suharto) 전 대통령 사위인 프라보워 수비안토(Prabowo Subianto) 그린드라당 총재와 러닝메이트 전 자카르타 부지사 산디아고 우노(Sandiaga Uno)와의 양대 구도가 될 것으로 보인다.

현재로서는 특별한 이변이 없는 한 조코 위도도 현 대통령의 재선이 유력한 것으로 전망된다. 지난 2014년 대통령 선거에서도 조코 위도도 대통령은 프라보워 수비안토 후보를 큰 차이로 이긴 바 있으며, 여론 조사 결과도 조코 위도도와 프라보워 수비안토 지지도는 대체로 50%대와 30%대로 나타나고 있다. 비록 최근 그 격차가 다소 줄어드는 추세를 보이고는 있으나, 국민적 거부감이 강한 전 독재자의 사위이자 군 출신의 프라보워 후보가 대중적 지지를 얻고 있는 사업가 출신 조코 위도도 대통령을 넘어서지는 못할 것으로 예상된다.

다만 향후 인도네시아의 경제 상황이 어느 정도 영향을 미치는 변수가 될 수는 있는데, 특히 증가하는 국가부채 문제와 고환율 문제가 부각되고 있다. 인도네시아의 국가부채는 다른 역내 국가들과 비교하여 여전히 양호한 수준이며, 미국의 금리 인상에 따른 고환율 문제도 점차로 해소되는 추세를 보이고 있다. 따라서 금융위기 상황과 같은 극단적인 경제 문제만 아니라면 차기 대통령 선거에 결정적 변수가 되지는 않을 것으로 보인다. 다양한 정치적 불안정 요인들이 상존하고 있는 인도네시아는 여타 동남아 국가들과는 대조적으로 2000년대 중반 대통령 직선제가 성공적으로 실시된 이래 안정적인 민주화 과정에 진입하고 있는 것으로 평가된다.

라. 태국 민정이양 총선: 현 총리 주도하 사실상 군정 연장 가능성

2019년 태국의 가장 중요한 정치일정은 2월로 예정된 민정이양을 위한 총선 실시이며, 선거 결과와 관계없이 태국의 차기 정부는 현 프라윗 찬오차(Prayuth Chanocha) 총리와 군부가 사실상 주도하는 군정의 연장선이 될 가능성이 크다.

2017년 10월 미국을 방문한 태국 군사 정부의 프라윗 찬오차 총리는 조속한 민정이양을 촉구하는 미국 측의 압력에 대응하여 2018년 11월에 총선이 있을 것임을 시사했다. 이후 태국 군부는 군정을 반대하는 야권과 시민사회 세력을 봉쇄하기 위해 사회 안정과 정치 혼란 등 각종 명분을 내세워 총선을 연기해 왔으나, 결국 최종적으로 2019년 2월로 총선 일정을 확정했다. 그럼에도 불구하고 군부가 상황 변화에 따라 또다시 총선을 전격 연기할 가능성도 완전히 배제할 수는 없다.

2014년 4월 프라윗 장군 주도의 태국 군부는 잉락 친나왓(Yingluck Shinawatra) 민간정부를 군사쿠데타로 축출하고, 현재까지 강력한 군정 체제를 유지해 오고 있다. 수차례 논란과 지연 끝에 태국 군부는 2017년 8월 국민투표를 통하여 개헌을 성사시켰는바, 이는 군부의 장기 지배를 실질적으로 보장해주고 있다. 신헌법은 차기 총선 이후 5년간의 민정 이양기에

활동할 상원의원 250명 전원을 군부가 직접 지명하고, 이들이 선거를 통해 당선된 동수의 하원의원과 함께 차기 총리를 선출토록 하였다.

더욱이 차기 총리는 선출직 의원이 아닌 사회 명망가도 선출될 수 있도록 규정하였는바, 이는 결국 현 프라윗 총리가 민정이양 후 차기 정부의 총리로 임명될 수 있는 길을 법적으로 열어 놓은 것이다. 그뿐만 아니라 신헌법에는 향후 20년간 군부 주도로 만든 국가개발계획을 따르도록 하는 조항도 삽입되어있다. 따라서 태국의 차기 정부는 선거 결과와 관계없이 현 프라윗 총리와 군부가 사실상 주도하는 군정의 연장선이 될 가능성이 크다.

태국 정치는 2000년 민주주의 지도자 탁신 친나왓(Thaksin Shinawatra) 총리가 집권한 이래 양극화 현상이 지속되고 있다. ▲태국 국왕과 군부, 관료, 방콕의 중·상층 등 구(舊)기득권 세력, ▲태국 남부를 지지 기반으로 하는 소위 ‘옐로 셔츠(yellow shirts)’, ▲탁신 주도의 다수 농민과 도시의 중·하층, ▲태국 북부와 동부를 지지 기반으로 하는 소위 ‘레드 셔츠(red shirts)’ 간 첨예한 대립과 갈등이 지속되어 왔다. 2014년 이후 레드 셔츠 세력은 일체의 정치활동이 강제로 중단되었으므로 2019년 2월 총선을 앞두고 정치활동이 허용될 경우, 또 다른 유혈사태 등 급박한 정치 위기가 일어날 수도 있을 것으로 보인다. 결국 태국 정치의 안정과 민주화는 양대 세력 간 대타협 없이는 불가능할 것이다.

한편 태국이 2019년 ASEAN 의장국이지만, 국내 정세로 보아 매년 상반기 의장국에서 개최되는 ASEAN 정상회의 개최에도 다소 불확실성이 존재하고 있다. 2008년에도 ASEAN 의장국이었던 태국은 당시 ‘옐로 셔츠’ vs. ‘레드 셔츠’ 세력 간 극심한 대립과 혼돈, 무질서 등으로 ASEAN 정상회의를 물리적으로 개최하지 못했다. 총선 이후 개방된 정치 환경하에서 또다시 양대 세력 간 힘겨루기가 재현될 경우 ASEAN 정상회의 개최에도 영향을 줄 수 있다.

마. 필리핀: 정치적 불확실성 상존

2019년 필리핀 정치의 최대 불확실성 요인은 로드리고 두테르테(Rodrigo Duterte) 대통령의 건강 문제와 관련한 정치적 혼란 가능성으로, 대통령의 건강 악화나 유고 발생 시 야권 부통령으로의 권력승계 과정에서 불안정한 상황 전개가 예상된다.

2016년 6월 예상을 뒤엎고 전격적으로 대통령 선거에서 승리한 두테르테 후보는 그간 마약과의 전쟁으로 높은 국민적 인기를 구가해 왔다. 반면 마약과의 전쟁 과정에서 두테르테 대통령의 초법적이고 탈법적인 인명 살상과 인권 문제는 야권 세력과 일부 지식인층의 비판과 반발을 야기해 왔다. 특히 야권 세력의 구심점인 레니 로브레도(Leni Robredo) 부통령이 2017년부터 두테르테 대통령의 대규모 유혈 마약전쟁에 대한 국민적 저항을 촉구해옴으로써, 정·부통령 간 정치적 갈등과 불화가 지속되어 왔다.

그런데 2018년 10월부터 두테르테 대통령의 건강 문제가 향후 필리핀 정치의 새로운 불확실성 요인으로 부각되기 시작했다. 필리핀 헌법은 대통령의 건강 상태를 투명하게 공개해야 한다고 규정하고 있는데, 이미 70세가 넘는 두테르테 대통령은 몇 가지 건강상의 문제가 불거져왔다. 또한 2018년 ASEAN 정상회의와 APEC 정상회의 시 두테르테 대통령이 일부 공식 일정에 이유 없이 불참하기도 해 건강 문제에 대한 의구심을 불러일으킨 바 있다.

현재 대통령과 집권 세력은 향후 연방제를 바탕으로 하는 헌법 개정을 추진하고 있는데, 지난 10월 일부 여당 의원들이 대통령 유고 시 부통령이 잔여기간 권력을 승계하는 현행 규정의 개정을 추진하려는 시도가 있었다. 이는 물론 초기 논의 과정에서 정치권의 합의를 이루지 못했으며, 향후 연방제 헌법 개정 자체도 실제로 통과 가능성이 없는 것으로 전망된다.

문제는 필리핀이 정·부통령을 따로 선출하기 때문에 부통령으로 대통령과 당적이 다른 야당 출신이 당선 가능하다는 데 있다. 만일 향후 두테르테 대통령의 건강이 급속히 악화되거나, 혹은 건강 문제로 유고 사태가 발생

할 경우, 대통령을 반대하는 야권의 여성 부통령이 권력을 승계하는 과정에서 많은 혼란과 불확실한 변수들이 나타날 수 있을 것으로 예상된다. 두 테르테 집권 후 높은 국민적 지지와 인기 때문에 숨죽이고 있던 야권은 두 테르테의 건강 악화가 확인될 경우 강한 반대 목소리를 내기 시작할 것이며, 경우에 따라 대규모 정치적 소요 사태 발생 가능성도 배제할 수 없다.

2. 서남아시아

가. 인도 모디 총리의 재선 가능성

2019년 총선에서 집권 인도국민당(BJP: Bharatiya Janata Party)의 승리 및 마렌드라 모디(Narendra Modi) 총리의 재선 가능성이 높아지면서 그동안 추진해온 경제 개혁과 외교 정책은 지속될 것으로 전망된다.

인도 국내 정세의 최대 분기점은 2019년 5월에 예정되어있는 총선인데, 모디 현 총리가 이끄는 집권 BJP가 국민회의당(INC: Indian National Congress) 등 야당을 누르고 승리할 수 있는지가 관건이다. BJP에 대한 국민적 반감이 이전에 비해 매우 강화되고 있고, 모디 총리에 대한 지지 정서도 2016년 화폐 개혁 이후 매우 악화되었다. 물론 라훌 간디(Rahul Gandhi)가 이끄는 인도 국민회의당 등 야당이 집권당을 대체할 정도의 정치적 지도력을 보여주지 못하고 있는 상황이 지속되고 있어서 2019년 총선에서 BJP 정당의 승리 가능성이 높다. 모디 총리가 재선에 성공한다면 향후 5년간 집권 기간이 연장되고, 그동안 의욕적으로 추진해온 국내 경제 개혁과 적극적 대외 정책도 지속될 것으로 예상된다.

하지만 2018년 12월 실시된 지방선거에서 BJP의 주요 정치적 기반 지역이자, 지난 2014년 총선에서 모디 총리에게 압도적 지지를 보냈던 라자스탄(Rajasthan), 차티스가르(Chhattisgarh), 마드야 프라데시(Madhya Pradesh) 등 3개 주에서 BJP는 국민회의당에 패배했다. 이로써 BJP에 대한 국민적

지지가 약화되었다는 것이 실제 선거 결과로 나타났으며, 2019년 총선에서 BJP의 재집권 전망을 어렵게 만들고 있다.

또한 주요 정치적 지지 세력인 농민층의 현 정부에 대한 불만 증가, 실업률 상승 등 모디 정부의 경제 정책에 대한 반감이 고조되고 있어서 지난 2014년 총선에서와 같은 BJP의 우세는 어렵다는 전망도 인도 현지에서 강하게 제기되고 있다. 지난 2016년 전격적인 화폐 개혁에 이어 2017년 통합부가가치세(GST: Goods and Service Tax) 개혁 등 일련의 경제 개혁 정책의 도입에 따른 경제적 충격이 아직 가시지 않고 있기 때문이다. 특히 화폐 개혁으로 인해 자영업자 및 중산층의 경제적 손실감이 매우 크고, 모디 정부가 추진한 경제 개혁에 대한 피로감이 고조되고 있어 집권 BJP에 대한 지지율은 과거에 비해 상당히 낮아졌다. 이러한 BJP에 대한 불만 고조는 최근 실시된 지방선거에서 야당인 국민회의당의 승리로 나타나고 있다.

모디 총리가 2014년 집권한 이후 인도의 연평균 경제성장률은 7% 이상을 유지해 왔는데, 이는 6%대로 낮아진 중국과는 대조적으로 인도의 경제적 활력이 이어지고 있다는 것을 보여주었다. 하지만 문제는 이러한 외형적 경제성장의 과실이 노동자, 농민 및 중산층 등의 실질 소득 확대로 이어지지 않고 있다는 점이다. 이로 인해 BJP에 대한 대중적 지지는 점차적으로 하락해 왔다. 따라서 모디 정부는 2019년 5월 총선을 앞두고 재정 및 금융 정책을 통한 경기부양 정책을 추진하고 있으며, 대외적으로도 국내 정치적 민감성이 높은 외교 정책은 당분간 지양하면서 총선에 집중하는 모습을 보이고 있다. 5월 총선 이후 재집권에 성공한다면 모디 정부는 국내적 경제 개혁 및 적극적인 대외 정책을 지속적으로 추진할 것으로 보인다.

나. 서남아 지역협력의 정체 지속

인도·파키스탄(이하 인·파) 간 전통적 갈등은 그동안 서남아시아 지역 차원의 협력과 경제통합을 가로막는 최대의 장애물로 작용해 왔다. 2019년에도 인·파 관계의 회복은 어려워 보이는 가운데 서남아 지역 차원의 역내 협력 또한 정체 상태가 지속될 것으로 예상된다.

인도, 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 아프가니스탄, 네팔, 부탄, 몰디브 등 역내 8개국이 참여하는 이 지역의 대표적 지역협력체인 남아시아지역협력연합(SAARC: South Asian Association for Regional Cooperation)은 인·파 관계의 부침에 따라 절대적인 영향을 받아왔다. 1985년 출범 이후 SAARC의 기능과 활동은 핵심 회원국인 인·파 양국 간 갈등이 격화되면 크게 위축되었고, 양국 관계가 호전되면 기능과 활동이 보다 활성화되는 패턴을 보여왔다.

이러한 상황에서 최근 수년간 중국이 ▲인도에 적대적인 파키스탄과의 전략적 협력을 강화하고, ▲여타 서남아 역내 국가들에 대한 경제적 영향력을 확대함에 따라 인도의 SAARC에 대한 관심은 크게 약화되었다. 매년 개최해야 하는 SAARC 정상회의도 인·파 갈등으로 인해 수년째 개최되지 못해왔다. 파키스탄에서 2018년 7월 임란 칸(Imran Khan) 총리의 집권 이후 인도와의 관계 정상화를 위한 노력이 있었으나, 국경 지역에서 파키스탄 테러리스트의 공격으로 양국 관계 정상화의 모멘텀은 급속히 약화되었다.

당초 2018년 파키스탄 개최 SAARC 정상회의에 참석할 것으로 예상되었던 모디 인도 총리가 막판에 불참함에 따라 동 회의도 또다시 무산되었다. 이에 따라 최근 수년간 기능이 거의 정지되다시피한 SAARC는 2019년에도 활동이 부진할 것으로 예상된다.

‘신동방정책(Act East Policy)’을 적극적으로 추진 중인 인도는 서남아 역내 국가들과의 지역협력보다는 벵골만 지역 국가들의 협의체인 벵골만기술경제협력체(BIMSTEC: Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation)와의 협력을 더욱 강화할 것으로 전망된다. 1997년 설립된 BIMSTEC는 인도, 태국, 방글라데시, 미얀마, 스리랑카, 네팔, 부탄 등 벵골만에 인접한 국가들을 중심으로 경제협력을 추진하는 협의체이다. 인도가 SAARC보다는 BIMSTEC에 집중하는 것은 파키스탄이 회원국으로 참여하지 않아서 정치적으로 더 유용할 뿐만 아니라 벵골만 국가들과의 경제협력 강화를 통해 신동방정책이 지향하는 동남아

시아국가연합(ASEAN: Association of Southeast Asian Nations, 이하 아세안)과의 연계성을 강화할 수 있기 때문이다.

이에 따라 인도는 중국의 ‘일대일로 구상(BRI: Belt and Road Initiative)’이 지향하는 중국 중심의 역내 연계성 강화 전략에 대응하여 BIMSTEC 국가들과의 경제협력, 특히 이들 지역과의 교통 인프라 구축 등을 보다 적극적으로 추진할 것으로 전망된다.

다. 인도의 대중국 헤징 전략 유지

부상하는 중국의 영향력 확대를 견제하려는 강한 전략적 의도를 가지고 있는 인도는 2019년에도 견제와 협력을 동시에 추구하는 대중국 헤징(hedging) 전략을 지속 추진할 것으로 전망된다.

최근 인도의 대외 정책, 특히 신동방정책을 통한 일본, 미국 및 아세안과의 협력강화는 중국의 영향력 강화에 대한 전략적 대응의 성격이 강하다. ‘인도·태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’ 개념, 규칙기반질서(RBO: Rules-Based Order) 등의 가치를 매개로 미국 및 일본 등 서방 국가들과 협력을 강화하고자 하는 인도의 주된 전략적 목표는 중국 견제 및 영향력 확대 차단이다. 이와 동시에 인도는 양자 차원에서 중국과의 경제협력 확대, 그리고 다자차원에서 브릭스(BRICs: Brazil, Russia, India, China, Republic of South Africa), 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank) 등과 같은 협력 기제를 적극 활용하여 대중 협력을 동시에 추구하고 있다. 즉 인도는 영향력을 확장하고 있는 중국을 견제하는 동시에 포용(협력)하는 전략을 적극적으로 구사하고 있는 것이다. 이러한 대중국 헤징 전략은 2019년 총선 이후 집권당의 변화와 상관없이 지속적으로 추진될 것으로 전망된다.

인도의 대중국 견제 전략은 2018년 아시아안보회의(ASC: Asia Security Council, 일명 ‘샹그릴라 대화’)에서 행한 모디 총리의 기조연설에서도 명확하게 드러나고 있다. 모디 총리는 동 연설에서 인도·태평양 지역에서 범

의 지배, 항행의 자유 등을 강조함으로써 미국, 일본, 호주 등 서방 국가들의 ‘인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’에 동조하는 듯한 입장을 견지하였다. 그러나 그는 동시에 인도-태평양 지역에서 포괄적(inclusive) 지역 제도의 중요성을 강조하면서, 인도의 신동방정책은 어느 특정국을 배제하기보다는 역내 모든 국가를 포괄하는 협력을 지향한다는 점을 명확히 하였다.

중국이 BRI를 표방하며 서남아 및 인도양 지역에서 세력 확장을 추구하고 있다는 점에서 인도는 BRI에 대해 매우 부정적인 입장이다. 특히, 중국이 BRI의 주력 프로젝트로 추진 중인 중국-파키스탄경제회랑(CPEC: China-Pakistan Economic Corridor) 건설 사업이 인도가 자국 영토라고 주장하는 카슈미르 지역을 관통하고 있다는 점에서, 인도는 자국의 영토주권 침해로 인식하고 있다. 또한 중국은 대중국 채무 불이행에 빠진 스리랑카의 함반토타(Hambantota) 항구를 99년 동안 조차하기로 하는 등 앞에서 뿐만 아니라 등 뒤에서도 인도를 압박하고 있다. 이러한 중국의 일명 ‘진주목걸이(string of pearls)’ 전략에 맞서 인도는 일본, 미국 등과 경제·안보 협력, 특히 미·일·인·호 ‘4자 안보대화(Quadrilateral Security Dialogue; ‘Quad’로 약칭)’를 통해 중국의 해양 세력 확장을 견제하려 하고 있다.

하지만 도클람(Doklam) 사태, CPEC 등과 같은 갈등 요인들에도 불구하고 인도는 중국과의 경제협력 및 기후변화, 국제금융제도 개혁 등 글로벌 이슈에서 협력 강화를 추구함으로써 직접적인 대결을 완화하려는 노력을 동시에 진행하고 있다. 2018년 12월 아르헨티나 G20 정상회의에서 인도는 미국 및 일본과 3자 정상회담을 개최했을 뿐만 아니라 이와 별도로 중국 및 러시아와도 3자 정상회담을 개최하는 등 다중적이고 중층적인 관계 형성을 추구하고 있다. 2019년에도 인도는 이러한 대중국 헤징 전략을 지속적으로 추진할 것으로 전망된다.

3. 유럽

가. 브렉시트의 본격적인 전개

2019년에도 브렉시트(Brexit) 이후 영국·유럽연합(EU: European Union) 미래 관계를 구체적으로 규정할 협상은 지속될 것이며, 영국 내부적으로는 EU 탈퇴를 둘러싼 두 번째 국민투표 실시 요구도 대두될 전망이다.

유럽의 2018년은 내외적 도전에 맞서 통합의 새로운 길을 모색하는 해였다. 2019년 3월 30일로 예정된 영국의 EU 탈퇴, 즉 브렉시트 협상이 막바지에 다다르면서 EU는 영국 없는 미래를 설계하고 있다.

2018년 브렉시트 협상은 영국 내부의 혼란으로 큰 난항을 겪었다. 영국의 EU 탈퇴 조약이 유럽의회와 영국국회의 비준 동의 절차를 거쳐야 하기 때문에 2018년 10월까지 실질적인 협상이 끝나야 한다는 것이 협상 초기부터 양측의 공통된 입장이었다. 그러나 협상은 난항을 거듭하여 11월에도 지속되었다. 양측은 ‘탈퇴 협정이 없는 EU 탈퇴’라는 최악의 상황을 피하려 하였으나 그 과정은 순탄치 않았다.

협상의 최대 난제는 영국·EU 간 미래 관계 설정이 영국·아일랜드 국경 문제와 불가분의 관계에 있다는 것이었다. 2017년 6월 초 영국의 조기총선 결과, 과반 의석을 확보한 정당이 없는 ‘헝(hung) 의회’ 상태에서 테레사 메이(Theresa May) 총리는 보수당(318석) 외에 다른 당 의원들로부터도 지지를 받아야만 의회 과반 의석(326석)을 확보할 수 있었는데, 이를 북아일랜드 집권당인 민주연합당(DUP: Democratic Unionist Party)과의 제휴를 통해 달성하였다. 이로 인해 아일랜드의 섬 남·북 문제, 즉 영국·아일랜드 국경 문제는 영국 정부의 정치 동학과 맞물려 그 민감성이 극대화되었다.

브렉시트 협상은 2017년 12월에 영국의 EU 탈퇴를 다루는 제1단계를 종료하고 2018년 초에 영국·EU 미래 관계를 다루는 제2단계에 진입하였다. 제1단계 협상에서 양측은 ▲EU 회원국인 아일랜드와 영국의 일부인 북아일랜드 사이의 물리적 국경 획정 방지와 ▲북아일랜드와 영국 본토 사이

의 통행에 대한 제한 방지 등에 원칙적 합의를 이루었다. 문제는 제1단계에서 합의된 내용과 영국이 그간 선호한 영국·EU 간 미래 관계의 형태(현재의 EU 관세 동맹 및 단일시장 탈퇴)가 상호 모순적이라는 데에서 비롯되었다. 영국이 EU와 관세 동맹 및 단일시장 유지는 하지 않을 것임을 이미 수차례 천명한 상황에서, 브렉시트 이후 영국과 EU 사이의 물리적 국경은 불가피한 선택이었다. 반면, 예외적으로 아일랜드와 북아일랜드 사이에 물리적 국경을 설치하지 않으려면, 영국 본토와 북아일랜드 사이의 물류와 사람의 통행을 제한할 수 밖에 없는 상황이었다. 그러나 아일랜드 공화국과 북아일랜드 모두는 브렉시트 이후에도 아일랜드섬 내에서 현재와 같은 자유로운 이동이 보장되는 것이 중요함을 밝혔으며, EU도 아일랜드의 평화를 위해 입장을 같이했다. 한편 영국 본토와의 관계를 중시하는 북아일랜드 민주연합당은 브렉시트로 인해 영국 본토와 북아일랜드 간에 차별이 생기는 것 역시 용납할 수 없다는 입장을 취하였다.

2019년에도 브렉시트는 영국 정치의 최대 이슈가 될 것이다. 2019년 초 영국 의회의 EU 탈퇴 조약 비준 동의 절차 과정에서 보수당은 내분과 함께 야당들의 공격에 직면할 것으로 예상된다. 이미 2018년 보리스 존슨(Boris Johnson) 외무장관을 비롯한 이탈자가 속출한 메이 총리의 내각은 ▲‘소프트 브렉시트(Soft Brexit: 낮은 수준의 EU 탈퇴)’ 지지자, ▲‘하드 브렉시트(Hard Brexit: EU와의 완전한 결별)’ 지지자, ▲EU 잔류 지지자 모두로부터 비판을 받으며 그 입지가 더욱 약화될 것으로 보인다. 불만족스러운 협상 결과와 불확실한 미래에 대한 불안으로 EU 탈퇴에 관한 두 번째 국민투표 실시 요구가 더욱 거세질 전망이다.

2020년 말까지로 설정된 탈퇴 조약과 새로운 영국·EU 관계 조약 간의 시차에 대처하기 위한 전환 기간 동안 양자 관계는 영국의 EU 내 정치권한의 중지를 제외하고는 이전과 유사하게 운영될 것으로 보인다. 그러나 EU 탈퇴의 정치·경제·사회적 영향은 서서히 드러나게 될 것으로 예상된다. 한편 양자 간 미래 관계와 관련해 2018년 말까지의 브렉시트 협상은 원칙적인 부분에 국한되기 때문에 2019년에도 영국·EU 미래 관계를 구체적으

로 규정할 협상은 지속될 것이다. 이와 더불어 영국은 한국을 비롯한 역외 국가와의 통상 협상도 본격화할 것으로 보인다.

나. 미국과의 안보 비용 대립 심화

2019년에도 안보를 둘러싼 유럽과 미국의 갈등은 여전할 것이며, 영국이 EU를 탈퇴함에 따라 EU의 군사 역량 감소로 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)와 EU 간 협력의 필요성은 더욱 증가할 것이다.

2018년 내내 유럽·미국 관계는 그 제도적 기반의 불안정성을 보였다. 미국과 유럽의 긴장 관계는 ▲이란 핵 합의 이행의 경우 선명한 대립을, ▲NATO의 경우 억제된 갈등을, ▲통상의 경우 모호한 불합을 드러내었다. 특히 2018년 7월에 있었던 NATO 정상회의에서 미국과 유럽 간 안보 신뢰성이 다방면에서 훼손되었음이 명확해졌다. 유럽·미국 관계의 불확실성은 장기적으로 국제질서에 악영향을 미칠 수준에 이르렀다.

2018년 NATO 정상회의에서 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 유럽의 국방비 증액 노력이 미진함을 지적하고 급기야는 NATO의 공식 가이드라인인 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product)의 2%가 넘는 4%를 국방비로 지출할 것을 요구하였다. 이에 관해 옌스 스톨텐베르그(Jens Stoltenberg) NATO 사무총장과 NATO의 유럽 회원국들은 GDP의 2%만이 유효한 가이드라인이라고 공식 확인함으로써 NATO 내 균열이 재확인되었다. 뿐만 아니라 트럼프 대통령은 미국의 NATO 탈퇴 가능성까지 시사하여 논란을 증폭시켰다. 비록 동 기간 미국 상원이 97 대 2로 미국의 NATO에 대한 지지와 북대서양조약 제5조에 의한 의무를 재확인할 것을 촉구하는 ‘강제성 없는’ 결의안을 채택하긴 했으나, 미국의 태도 변화에 대한 불안감이 지속되었다.

2019년에도 안보를 둘러싼 유럽과 미국의 갈등은 지속될 것으로 보인다. 비록 2018년 NATO 정상회의에서 결정된 대로 ▲마케도니아 가입 절

차 시작, ▲억지 방위 강화를 위한 신속 배치 병력 확보, ▲미국과 독일에 NATO사령부 신설, ▲하이브리드 위협 대응 지원팀 신설, ▲이라크 훈련 임무단 신규 파견, ▲튀니지 국방 현대화 지원 등이 진행되기는 하겠으나, NATO 내 균열 상태는 여전할 것으로 예상된다. 특히 트럼프 대통령의 EU에 대한 반감이 크기 때문에 NATO·EU 간 협력 증진이 순탄치 않을 수 있다. NATO와 EU에 모두 속하면서 두 기구의 결속에 중심적인 역할을 하던 영국이 EU를 탈퇴함에 따라, 양자 간 협력의 필요성은 커질 것이다. 영국이 빠짐으로써 절대적인 군사 역량이 감소한 EU에게 NATO와의 협력은 이전보다 더 중요해질 것이다. 그러나 2018년 말 트럼프 대통령이 EU의 자체 군사력 강화에 대한 강한 거부감을 드러내는 한편 미국 국익에 대해 NATO가 유용한지 지속적인 의구심을 보여 왔으므로, NATO의 역할과 EU와의 협력을 둘러싸고 미국과 유럽은 다시 대립할 수 있다.

다. EU의 전략적 자율성 제고

2019년 EU는 대미 갈등과 영국의 탈퇴로 군사력 및 외교력이 약화되지 않도록 노력할 것이며, 프랑스 G7 회의와 일본 G20 회의에서도 아시아·유럽 간 연계성 강화를 위한 후속 조치를 추진할 것으로 전망된다.

2018년 미국과의 갈등을 겪으며 EU는 전략적 자율성 확보의 중요성을 절감하였다. 러시아와의 정치·안보적 대립이 지속되고 중국과 경제적 경쟁이 고조되는 상황에서, 2019년 EU는 대미 갈등과 영국의 탈퇴가 EU의 외교력 약화로 이어지지 않도록 노력할 것으로 예상된다.

2017년 말 EU는 ‘영구적·구조적 협력(PESCO: Permanent Structured Cooperation)’을 시작하여 군사적 측면에서 전략적 자율성을 확대하고자 하였다. PESCO에 참여한 회원국들은 국방 예산의 20%를 역량 예산에 배정하고 2%를 국방 연구와 기술에 투자하기로 하는 한편, 역량 강화를 위한 공동 연구를 확대하고 국방 역량 점검을 조율하며 공동안보방위정책(CSDP: Common Security and Defence Policy) 작전과 임무에 기여하기

로 합의하였다. 이에 2018년에는 역량 강화를 중심으로 하는 17개 PESCO 프로젝트가 선정되었다.

앞으로 미국의 압박으로 국방비를 증액하게 된 유럽 국가들은 불가피한 국방비 증가를 산업과 경제발전을 위해 최대한 활용하려 할 것으로 전망된다. EU에서 유럽방위청(European Defence Agency)의 예산을 확대하고 그 예산의 30%를 PESCO 프로젝트에 투자하기로 하였으므로, EU 차원의 방위 산업 협력 증대가 2019년부터 본격적으로 논의될 것이다.

유럽의 자체 군사력 제고 노력이 미국의 지지를 받기는 어려울 것이다. 트럼프 대통령은 2018년 11월 프랑스 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령과의 회담에서 EU 자체 군사력 확보 시도를 강하게 비판하였다. 트럼프 대통령이 ‘대서양 동맹’에 대한 미국의 의구심을 지속적으로 강하게 드러낸 상황에서 이전만큼 미국이 EU의 역할을 한정 짓는데 영향력을 발휘하기는 어려울 것으로 보인다. 다만 EU 탈퇴 후 NATO에만 속하게 되는 영국은 EU의 방위 역량 강화 시도에 참여하기 위한 방편으로 EU·NATO 간 협력을 도모하려 할 것이다. 그러나 미국이 NATO 중심의 유럽 방위 역량 강화를 고수할 경우 영국은 난처한 입장에 처할 수 있을 것이다.

2018년 유럽·러시아 관계는 영국의 전직 러시아 스파이 암살 시도 등 러시아의 유럽 내 정보활동을 둘러싼 외교 갈등이 고조되어 악화 일로를 걸었다. 2018년에도 6개월 단위로 갱신되는 EU의 대러 제재가 잇달아 갱신되는 한편 추가 제재도 채택되었다. 유럽 각국 선거에 러시아가 개입하고 있다는 정황도 유럽·러시아 관계를 악화시키는 요인이 되었다. 2019년에도 양자 관계가 공식적인 측면에서는 개선이 어려울 것으로 보인다. 다만 강력한 대러 제재를 주장하던 영국이 EU를 탈퇴하면서, 에너지 수입 등 러시아에 대한 경제적 의존도가 높고 국내 정치적으로 친러 여론이 높은 EU 회원국을 중심으로 대러 제재 완화 주장에 힘이 실릴 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 유럽은 제재와 대화를 병행하는 기존의 정책을 지속할 것으로 전망된다.

2018년 EU는 아시아와의 경제 및 안보 협력에 관한 두 개의 전략문서를 발표하면서 아시아에 대한 관심을 제고하였다. 아시아에 대한 입지를 강화하기 위한 포석을 구축하려는 EU의 의도는 2018년 10월 브뤼셀에서 개최된 제12차 아시아·유럽정상회의(ASEM: Asia-Europe Meeting)에서도 나타났다. 이 회의는 양 대륙의 연계성(connectivity) 심화 및 확대를 주요 목표로 하여 법치에 입각한 지속 가능한 성장, 인적·재정적·제도적 교류의 활성화를 통한 다자무역 질서 보호, 포용적 성장, 경제 디지털화의 추구 등을 집중적으로 다루었다.

2019년에 EU는 프랑스에서 열리는 G7 회의와 일본에서 열리는 G20 회의에서 아시아와 유럽 간 연계성 강화를 위한 후속 조치를 추진할 것으로 전망된다. 구체적으로는 중국의 ‘일대일로(一帶一路)’ 정책에 대응하여 아프리카, 서남아, 동남아, 동유럽, 중앙아시아 등에서 일본의 ‘질 높은 인프라(quality infrastructure)’ 구축 정책과 EU의 ‘연계성’ 정책 간 협력을 도모할 것으로 예상된다. 이외에도 2018년 EU·일본 경제동반자협정(EPA: Economic Partnership Agreement)이 서명됨에 따라 2019년 중국을 견제하기 위한 양자 간 협력은 디지털 경제 표준 확산과 관련해서도 전개될 가능성이 크다.

4. 중동

가. 미국의 소극적 개입과 러시아의 적극적 영향력 강화

현재 중동 정치 질서에 영향을 미치는 양대 역외 강국은 미국과 러시아이다. 2019년에는 미국 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부의 중동 선별 개입 노선과는 달리, 적극 개입 기조의 러시아가 더욱 존재감을 드러낼 것으로 보인다.

2019년 중동 정세는 여전히 예측 불가의 변혁기를 통과할 것으로 보인다. 고립주의를 내세우는 미국 트럼프 행정부의 선별적 개입 기조와 러시아 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 정부의 적극적 중동 정책이 더욱 선명하게 대비될 전망이다. 미국은 ‘친이스라엘-반이란’의 전통적 중동 정책으로 회귀했다. 그러나 동맹 강화의 구도라기보다는 국가 이익 계산의 결과물 성격이 짙다. 반면 푸틴의 러시아는 시리아의 바샤르 알 아사드(Bashar al-Assad) 정권을 강력히 지지하면서 권위주의 정부 지원의 궤적을 천명했다. 이를 통해 러시아는 중동 등지에서 독재 정부의 핵심 지지 세력으로 자리매김할 가능성이 높다.

러시아는 지난 7년여 동안 시리아 내전에 개입, 아사드 정부를 반군들로부터 보호해왔다. 아사드 정부군의 우위가 확인해지자 러시아는 시리아 평화협상을 주도하기 시작했다. 유엔의 스테판 데 미스투라(Staffan de Mistura) 특사가 4년 넘게 협상을 추진해왔으나 아사드 정부의 평화회담 거부로 진척이 없었다. 결국 아사드 정부를 움직일 수 있는 유일 세력인 러시아의 영향력이 부상하는 구도가 만들어졌다.

한편 미국 트럼프 정부는 이란 핵 합의 파기를 통해 중동 내 순니파 우방 정권 및 이스라엘과의 연대를 강화했다. 하지만 주(駐) 이스라엘 미국 대사관의 예루살렘 이전 및 트럼프 대통령의 반무슬림 발언 등으로 다수 이슬람권 국가 및 중동 대중들의 반미 정서도 높아졌다. 과거 조지 부시(George W. Bush) 행정부의 ‘확대 중동 구상(Greater Middle East Initiative)’이나, 버락 오바마(Barack Obama) 행정부의 ‘역외 균형(offshore balancing)’ 등 지역 전략은 보이지 않았다.

반면에 러시아는 시리아에서 존재감을 나타내며 중동 지역 내에서 영향력을 더욱 높이고 있다. 소치와 아스타나 회담을 연이어 개최하면서 유엔이나 유럽 주요 국가 대신 러시아 주도의 판을 만들어냈다. 러시아는 이 구도를 계속 유지할 것으로 보인다. 이란과 터키 등 역내 강국들을 아우르며 중동에서의 실력 행사 국면을 전개할 가능성이 높다. 여기에 중동 내외 권위주의 정권은 민주화 압박 대신 주권 불간섭을 내세워 기존 정부를 보호

하는 러시아 푸틴 정부를 새롭게 인식하고 있다. 이는 중동발 러시아의 세력 확장을 의미한다. 이른바 ‘권위주의 축선(Authoritarian axis)’의 등장 전망과 맞물리는 사안이다.

나. 종파 진영론을 바탕으로 하는 지역 패권 경쟁의 심화

2019년 순니파와 시아파를 대표하는 사우디아라비아와 이란 간 역내 패권을 둘러싼 갈등과 긴장은 더욱 고조될 것으로 보이며, 특히 걸프 지역에서의 역학 관계는 복잡한 양상을 나타낼 것으로 전망된다.

중동 내 열강 간 역학 관계의 변화는 내부적으로 순니-시아 간 종파 진영론과 연계되어 분쟁 가능성을 고조시킬 것으로 예상된다. ▲친미 성향의 사우디아라비아, 이스라엘, 아랍에미리트연합(UAE: United Arab Emirates) 구도와 ▲이란, 시리아, 레바논의 헤즈볼라(Hezbollah) 등 시아 연대가 충돌하는 국면에서 러시아의 입장이 주목된다.

2015년 7월, P5+1(유엔 안보리 상임이사국 5개국+독일)과 이란 간 핵 합의, 즉 포괄적공동행동계획(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)이 타결된 이후 지난 3년간 중동의 세력 구도 재편이 거론되었다. 오바마 정부는 핵 합의를 통해 이란을 정상화함으로써 고전적 경쟁 관계인 사우디아라비아와 세력 균형을 목표로 했었다. 그러나 사우디아라비아 및 UAE 등 순니파 걸프 왕정의 반발은 컸다. 미국의 트럼프 정부가 2018년 5월 핵 합의 파기를 선언하고 8월과 11월 제재를 복원하면서 사우디아라비아와 이란 간의 종파 진영론은 더욱 격화되는 수순으로 들어갔다.

2019년 이란은 시아파 연대 강화에 더욱 박차를 가할 것으로 보인다. 특히 2018년 총선을 통해 구성된 이라크 신정부가 친이란 노선을 견지하도록 배전의 노력을 기울일 것으로 전망된다. 내전에서 승기를 잡은 ▲시리아 아사드 정부와의 유대 강화, ▲레바논 헤즈볼라 지원 축(軸) 유지 등을 통해 소위 ‘시아파 벨트(Shiite belt)’ 구도를 더욱 가시화할 공산이 크다. 여기에 ▲예멘 후티(Houthi) 반군 지원, ▲카타르 중립화 유지 및 ▲오만과

의 우호 관계 증진 등의 포석(布石)으로 아라비아반도 포위 구도를 만들려 할 것이다.

이에 사우디아라비아 왕실은 미국과의 반이란 공조 강화, 심지어 소원했던 이스라엘과의 연대 가능성도 열어놓고 적극적 대응에 나설 것으로 보인다. 더불어 사우디아라비아의 영향권하에 있는 이집트, 요르단, 수단 등 역내 아랍국의 지원을 바탕으로 이란 견제에 박차를 가할 전망이다.

2019년 사우디아라비아-이란 주도의 종파 갈등은 시리아, 레바논 및 예멘 등 충돌지점(flash points)에서 고질적 사회 분쟁(protracted social conflicts) 양상으로 전개될 것이다. 미국의 중재 역할 가능성이 낮아진 상황에서 러시아의 주도권 행사가 커질 것으로 보인다. 사우디아라비아 및 이스라엘 등 전통적 친미 국가의 고민도 예상할 수 있다. 이는 중동 지역 안팎에서 정세 환경의 구조적 변화로 이어질 가능성을 높인다.

다. 사우디아라비아 왕세자의 권력 승계 논란 지속

자말 카슈끄지(Jamal Khashoggi) 피살 사건으로 위기감이 고조된 사우디아라비아 왕실은 2019년 권력 승계 공고화를 위해 진력할 것으로 보임에 따라 개혁 속도의 가속화 및 대외 관계 강화에 적극적으로 나설 것으로 전망된다.

2018년 무함마드 빈 살만(Muhammad bin Salman) 사우디아라비아 왕세자는 권력 실세로서 거리낌 없는 행보를 보였다. ▲이슬람 보수주의에 기반한 왕국 통치 이념 변화 시도, ▲여성 운전 허용, ▲최초 영화관 개관 및 콘서트 개최, ▲네옴(Neom) 신도시를 비롯해 ‘비전 2030’의 청사진을 제시하는 등 개혁가의 풍모를 보였다. 반면 엄격한 통치자의 모습도 보였다. 인도주의적 위기 상황이 지속되며 국제사회의 우려를 초래하고 있는 예멘 전쟁을 이끌었다. 캐나다와의 외교 마찰로 인해 유학생들 전원을 귀국시키는 초유의 사건도 벌어졌다. 정점은 이스탄불 주재 사우디아라비아 총영사관에서 발생한 자말 카슈끄지 살해 사건이었다.

터키 측의 문제 제기와 국제사회의 비판으로 위기에 처한 사우디아라비아 왕실은 2019년 적극적으로 사태 해결에 나설 것으로 보인다. 먼저 미국과의 연대 강화에 집중할 것이다. 트럼프 행정부는 미국 내 비판 여론에도 불구하고 사우디아라비아와의 협력을 지속할 뜻을 밝혔다. 왕세자는 미국과의 관계를 확고히 유지하면서 왕실 내부의 비판 세력을 견제, 무력화하는 작업에 나설 것으로 보인다.

현재로서는 사우디아라비아 내부에서 왕세자에 대한 비판 여론이 증폭될 가능성은 낮다. 특히 젊은 세대에게 왕국의 미래 변화상을 제시했다는 점에서 대중적 지지 기반이 확보된 상태이다. 좌충우돌 국면이 없지 않았지만 지난 3년간 국방장관, 경제개발위원장 등 국가 핵심 직위를 맡아 권력 집중도를 높였다. 그리고 현 살만 국왕의 전폭적 지지도 지속될 것이다.

돌발변수는 제2의 카슈끄지 사건 같은 비인도적 사건의 반복이다. 권력 승계에 집착한 나머지 무리수를 둘 경우 임계점을 넘을 수 있다. 따라서 2019년 무함마드 빈 살만 왕세자는 자중하는 태도로 진중함을 알리려 할 가능성이 있다.

라. 제재 복원 이후 이란의 강경 기조 예상 및 장기적 협상 가능성 타진

2019년 이란은 미국의 제재 복원 이후 경제 부담이 가중되면서 정치적 고민이 깊어질 것으로 예상된다. 일단 ‘저항경제(Resistance Economy)’를 독려하며 국민들의 내핍을 요구할 것이다. 동시에 이로 인한 민심 이반 가능성을 우려하여 대중의 반응을 예민하게 살필 것으로 보인다.

2018년 제제가 복원되면서 경제 위기에 처한 이란의 고민은 2019년에 심화될 것이다. 2018년 미국의 제재 복원과 맞물려 ▲환율 급등(9월 한 달 71% 가치 폭락), ▲하반기 물가 폭등, ▲생산량 급락으로 이란은 어려움에 처했다. 그리고 전반적인 경제 상황 악화로 인해 정부의 권력 기반이 약화되었다. 최고지도자 아야톨라 하메네이(Ayatollah Ali Khamenei)의 부담도

커졌다. 미국의 일방적 제재 복원에 핵확산금지조약(NPT: Non-Proliferation Treaty) 탈퇴나 핵개발 선언으로 적극 대항할 수도 없는 상황이었다. 결국 유럽과 함께 핵 합의 JCPOA를 고수하겠다는 입장을 나타내며 미국의 일방 주의를 비난 해왔다. 미국을 압박할 다른 수단은 딱히 없었다.

2019년 경제적 어려움은 가중될 것으로 보인다. 정부는 저항경제의 복원을 선언하며 국민들의 내핍을 요구할 것이다. 당분간 선명한 강경 기조를 강화할 것으로 전망된다. 그러나 2015년 JCPOA 타결 이후 고조되었던 기대감의 추락이 몰고 올 후폭풍은 만만치 않다. 향후 경제 상황이 더욱 악화될수록 이란의 중동 지역 개입에 대한 국민들의 불만 고조 가능성이 높다. 특히 2017년 말부터 1년간 간헐적으로 일어났던 이란 시위는 전통적으로 정권을 지지해 온 중·하층 및 빈민들이 주도했다. 정권으로서 간과할 수 없는 상황일 것이다. 따라서 제재 복원으로 인한 경제 악화를 예의 주시하면서 정치적 선택지를 찾으려 시도할 가능성이 있다.

당분간 미국과의 강경 대치 국면이 이어지겠지만, 경제 위기가 임계점에 도달할 경우 조심스럽게 협상을 고려할 가능성을 배제할 수 없다. 다만 미국 트럼프 행정부는 시간을 길게 가져가며 이란의 대폭 양보를 요구할 것으로 보인다. 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관이 제시한 일몰조항 폐기, 탄도미사일 개발 금지, 중동에서 이란의 영향력 축소 등 쉽지 않은 조건을 이란이 어떻게 해석하고 대응하는가가 주목된다.

마. 교착 국면 속 미국의 새 ‘이스라엘·팔레스타인 평화 구상’ 주목

2019년 초 미국은 그동안 교착 상태였던 이스라엘·팔레스타인 평화협상을 재가동하기 위한 평화 구상(Peace plan)을 제시할 것으로 보이는데, 이 구상이 친(親)이스라엘 기조 유지 또는 팔레스타인 위무 강조 중 어느 노선을 택할지 관심을 끌고 있다.

2018년은 미국이 친이스라엘 노선을 명확히 한 해였다. 특히 5월 14일 건국기념일 주이스라엘 대사관의 예루살렘 전격 이전은 대표적인 사안이 었다. 이란 핵 합의 파기 역시 이스라엘과 전략적으로 연대한 결과물이라 할 수 있었다. 2018년은 오바마 정부의 이스라엘 견제 정책에서 전통적 친 이스라엘 노선으로 회귀한 한 해였다. 이 과정에서 아랍의 반발을 사기도 했으나 트럼프 정부는 강하게 밀고 나갔다.

이 같은 맥락에서 미국의 중재자 역할에 대한 회의론이 점증하고 있다. ‘두 국가 해법(two-state solution)’에 의거, 팔레스타인 독립을 추진하는 최종지위 협상에서 예루살렘이 차지하는 비중 때문이다. 미국이 일방적으로 이스라엘 편을 든 것 아니냐는 비판으로 인해 2019년 미국이 제시할 것으로 보이는 새로운 중동 평화 구상의 성공 가능성이 낮다고 보는 시각도 있다.

다만 상황 반전에 능한 트럼프 대통령의 특성상 이스라엘·팔레스타인 문제에 있어서 기존의 통념을 넘어서는 제안을 할 가능성도 배제할 수 없다. 일단 트럼프 정부는 기존의 접근법을 뒤집고 있다. 즉 이스라엘과 팔레스타인 당사자 간 협상과 합의를 중시해 온 기존 노선이 작동하지 않는다고 보고 있다. 이에 따라 아웃사이드-인(outside-in), 즉 외곽에서 상황을 조성하여 양자 간 타협이 가능하도록 만드는 접근 가능성이 운위되고 있다. 이란 압박에 사우디아라비아 등 아랍 국가와 연대하고, 이스라엘까지 참여시키는 구도 속에서 이스라엘·팔레스타인 문제를 연계시키는 전략으로 볼 수 있다. 이와 관련해 ‘두 국가 해법’ 외에도 다양한 양자 간 타협안을 검토하고 있는 것으로 보인다. 2019년 상반기 중 발표할 것으로 전망되는 평화 구상에 팔레스타인 독립 직후 요르단과 연합하는 ‘국가연합안(confederation model)’ 등이 인구에 회자되고 있는 이유이다.

교착 국면인 이스라엘·팔레스타인 평화 협상이 트럼프 정부의 ‘평화 구상’으로 새 탄력을 얻을지는 좀 더 지켜보아야 할 사안이다.

5. 중앙아시아

가. 정국 안정 유지 속에 경제여건 개선 노력

2019년 중앙아시아 5개국은 여전히 높은 수준의 권위주의 체제를 유지하면서 정국 안정 우선 기조하에 경제여건 개선을 위한 노력을 기울여 나갈 것으로 전망된다.

독립 후 지난 27년간 중앙아시아 정치에서 시민혁명 또는 합법적 선거를 통해 대통령을 교체한 키르기스스탄을 제외하곤 ‘권위주의적 장기집권 체제’가 두드러진 정치 현상이었다. 또한 대통령의 교체는 국가마다 차이는 있으나 국내외 정책을 변화시키는 동인으로 작용해 왔으며, 이러한 추세는 2019년에도 지속될 것으로 보인다.

예를 들어, 25년 이상을 집권한 고(故) 이슬람 카리모프(Islom Karimov) 대통령 후임인 샤브카트 미르지요예프(Shavkat Mirziyoyev) 우즈베키스탄 대통령은 전임자와 다른 국내외 정책을 추진해 오고 있다.

2018년 미르지요예프 정부는 전년도에 이어 국가 정책의 전방위적 변화와 개혁을 선도하고 있다. 특히 주변국과의 관계 개선에 역점을 두어 전통적 갈등 관계였던 타지키스탄과 우호적 관계를 유지하고 있다. 경제여건 개선과 관련된 다양한 노력도 지속하여 긍정적 평가를 받고 있으며, 이러한 기조는 2019년에도 별다른 변수가 없는 한 유지될 것으로 보인다.

한편 장기집권 체제가 유지되고 있는 카자흐스탄과 타지키스탄의 후계 구도는 2018년 주요 관심사였으며, 2019년에도 여전히 핵심 변수로 작동할 것으로 예상된다. 정권의 안정적 승계 여부에 따라 역내외 역학 관계도 일정 부분 변화가 있을 것으로 전망된다.

정권 안정을 위해서는 경제·민생 안정이 필수적이거나 여러 도전 요인에 직면해있다. 2018년 가스 가격 하락, 러시아·이란을 통한 수출 중단 등으로 인한 재정난으로 가스, 전력, 생활용수의 무상공급 중단을 단행했던 투르크메니스탄은 구르반굴리 베르디무하메도프(Gurbanguly Berdimuhamedow)

정부에 대한 국민들의 저항이 표출될 가능성이 상존한다. 키르기스스탄 역시 경제 상황 악화와 부정부패 등의 고질적인 쟁점이 만연한바, 이에 불만을 품은 일부 국민들이 불만을 토로하며 거리에 나설 가능성도 있다. 그러나 양국 모두 대규모 시위로 인한 정치변동 가능성까지 이어질 가능성은 높아 보이지 않는다.

이러한 맥락에서 중앙아시아 국가들은 정권의 안정성 유지를 통한 국민 위무 차원에서 경제발전에 매진해야 하는 상황이라 할 수 있다. 경제발전은 인근 국가와의 협력 기조를 통해서 확대될 수 있으므로, 각국은 역내 국가 간 관계 설정에 관한 고민 및 전방위적 외교 관계 강화 등을 시도할 것으로 보인다.

나. 역내외 국가들 간 다자협력 확대 노력

2019년에도 중앙아시아 국가들은 집단안보조약기구(CSTO: Collective Security Treaty Organization), 유라시아경제연합(EAEU: Eurasian Economic Union), 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization), 일대일로 구상(BRI: Belt and Road Initiative) 등을 통해 다자 지역 협력을 확대·심화시켜 나갈 것으로 전망된다.

러시아의 경제여건 개선과 중국의 일대일로 정책 추진은 2019년에도 중앙아시아 국가들의 경제에 긍정·부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 실제로 최근 2년간 러시아 경제여건 개선은 러시아 내 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 근로자들의 본국 송금(remittance)을 증가시키는 요인으로 작용하고 있다.

특히 회원국들의 결속력 강화가 점쳐지는 가운데 EAEU는 타지키스탄의 가입 독려 및 역외 국가와의 자유무역협정 체결 추진 등 공동 노력을 통해 전반적인 경제 상황 개선에 진력할 것으로 보인다. 투르크메니스탄의 경우, 에너지 수출선의 경색으로 재정난을 겪고 있는데, 이를 극복하기 위해 적극적 수출선 다변화 및 인프라 구축에 나설 전망이다.

투르크메니스탄-아프가니스탄-파키스탄-인도를 연결하는 ‘TAPI 가스관 (Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India Pipeline)’은 2018년 2월 착공했으나 재원 조달 등의 어려움으로 2020년에 완공될 가능성이 낮아 보인다. 한편 2018년 8월 카스피해 연안 5개국 간 카스피해의 바다로의 국제 법적 지위 합의는 ‘카스피해 가스관’ 공사 및 해저 에너지 자원개발을 위한 관련국 간 협의를 촉진할 것으로 예상된다.

다. 역외 국가들의 중앙아 진출 경쟁 지속

러시아, 중국, 미국, EU 등 역내외 국가들의 중앙아시아 지역 국가들과의 협력 확대 경쟁은 2019년에도 지속될 전망이다.

소련의 붕괴로 러시아, 미국, 중국, 유럽, 터키, 이란, 인도 등 주요 강국들의 세력 경쟁 속에 이른바 ‘신 그레이트 게임(New Great Game)’을 연상시켜 온 중앙아시아는 역외 주요 국가들과의 역동적 협력을 강화할 것으로 보인다. 특히 러시아와 중국 간 세력 경쟁 구도는 마찰과 갈등보다는 경쟁과 협력의 균형을 보여줄 것으로 전망된다.

러시아의 영향력은 여전히 강하게 작동할 것으로 보인다. 예를 들어, 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 2018년 10월 1천여 명의 각계 대표단을 대동하고 미르지요예프 정부 출범 후 처음으로 우즈베키스탄을 국빈 방문하여 중앙아 내 첫 원자력 발전소 건설(110억 달러 비용 예상) 등 785개 협정과 양해각서(MOU: Memorandum of Understanding)를 체결하였다. 러시아 중시 정책을 표방한 미르지요예프 대통령도 2017년 4월 대통령 취임 후 첫 해외 순방국으로 러시아를 택하였다. 이후 러시아는 우즈베키스탄에 CSTO, EAEU 국가들과 유사한 혜택을 부여하였다. 푸틴 대통령은 또한 2018년 10월 5년 만에 투르크메니스탄을 방문해 ‘전략적 동반자관계에 관한 조약’을 체결, 양자 협력을 확대할 수 있는 기반을 강화하였다. 그동안 양국은 가스프롬(Gazprom)의 가스 수입 중단 등 에너지 갈등을 겪었으나 푸틴 대통령의 방문으로 가스 수입 재개 및 카스피해 내 가스

공동개발, 아프가니스탄 국경 지역의 안전을 위한 양국 간 협의가 2019년 중 추진될 것으로 예상된다.

한편, BRI의 확산에 매진하는 중국은 중앙아시아를 우호적으로 상대하며 협력의 폭과 접점을 최대한 확보하고 있다. 구체적으로는 철도, 도로 등 육상 연결망을 갖추고, 이를 통해 에너지 자원 협력을 심화시키는 방향으로 진행하고 있다. 동시에 중국은 SCO, 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank), 아시아교류및신뢰구축회의(CICA: Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia) 등 다자 무대에서 중앙아시아와의 고른 협력을 확대할 계획을 세우고 있다. 이러한 중국의 협력 기조 확대로써 여타 아시아 지역처럼 중앙아시아 지역에서도 정치적 갈등으로 확산될 가능성은 상대적으로 낮아 보인다.

인도 나렌드라 모디(Narendra Modi) 정부의 중앙아시아 진출 의지도 더욱 선명해지고 있으며, 무엇보다 아프파к(AfPak: 아프가니스탄-파키스탄) 안정화를 위해 고심하고 있는 미국은 중앙아시아 국가와의 전략적 협력을 통해 아프가니스탄 대탈레반 군사작전을 효율적으로 운영하려 하고 있다. 실제로 미국은 2018년 1월과 5월 카자흐스탄 및 우즈베키스탄 대통령을 워싱턴으로 각각 초청해 양자 정상회담을 개최하면서 다양한 협력 방안에 합의하였다.

라. 정상 방문 등 한·중앙아 협력 확대 모색

중앙아시아는 한국 정부의 신북방정책의 대상 지역으로, 2019년에는 문재인 대통령의 중앙아 3개국 순방 등 한·중앙아 간 양자·다자 협력 확대를 위한 노력이 지속될 전망이다.

중앙아시아 국가들은 2018년 ▲제11차 한·중앙아 협력 포럼 개최, ▲고위급 인사교류 지속, ▲경협 확대 등 한국과 제반 분야에서 협력을 확대하는 정책을 추진해 왔으며, 이러한 흐름은 2019년에도 유지될 것으로 보인다. 특히 문재인 정부의 신북방정책은 중앙아시아 국가들과 경협 확대를

목표로 하고 있으며, 2019년 중 실행될 문재인 대통령의 중양아 3개국 순방은 이들 국가와 경협 확대는 물론 외교 협력을 확대하는 계기로 작용할 것이다.

중앙아시아 국가들은 2017년 한국과 수교 25주년을 기념하는 다양한 행사를 진행했으며, 이는 양국 간 상호 이해 및 협력을 확대하는 계기로 작용하였다. 또한 이들 국가들은 한국과의 경협을 통해 체제 전환기 경제위기 극복과 경제발전의 동력 모색을 위해 대한국 접근 정책을 적극 추진해 왔다. 지난 27년간 수십 차례의 정상회담 등 고위급 인사교류가 진행되었으며, 이 과정에서 재소 동포들인 고려인들의 역할도 상당하였다. 한국과 중앙아시아는 2007년부터 ‘한·중앙아 협력포럼’을 활용해 비정치·군사 분야에서 다양한 협력 사업을 협의·모색해왔으며, 이들 협력을 활성화하기 위해 2016년 사무국을 서울에 설치하였다. 2018년 개최된 제11차 포럼에서는 중앙아 내 당면 현안인 수자원 분쟁을 해결하기 위한 다자 협력을 모색하기도 했다.

한국은 중앙아시아 국가들 중 핵심 협력 대상국으로 카자흐스탄과 우즈베키스탄을 지정해 양자 협력을 우선 추진해오고 있으며, 이를 위해 2006년에는 우즈베키스탄과, 2009년에는 카자흐스탄과 각각 ‘전략적 협력 동반자관계’를 설정했다. 동 관계를 내실화시키기 위한 노력이 진행되고 있지만 한국과 중앙아시아 국가 간 경제·에너지 협력은 기대에 못 미치고 있으며, 이는 중앙아시아 국가들의 대한국 경협에서 불만으로 작용하고 있다.

그러나 한국의 가장 주요한 경협 상대국인 우즈베키스탄의 미르지요예프 정부 출범과 시장 친화적 정책 추진은 2019년에도 한국 기업의 우즈베키스탄 진출 확대에 긍정적으로 기여할 것으로 전망된다. 특히 미르지요예프 대통령의 한국 방문(2017.11.22~25)은 2018년에 이어 2019년에도 한·우즈베키스탄 협력을 한층 확대하는 요인으로 작용할 것이다. 또한 문재인 정부의 신북방정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 러시아에 이어 중앙아시아 국가들과의 경협 확대 정책이 고려될 것인바, 이는 양측 경협 확대에 기여할 가능성이 높다.

또한 ‘중아시아 비핵지대화 협정’을 발효시켜 유지해 오고 있는 중앙아시아 국가들은 그동안 한반도의 비핵화와 북한 핵·미사일 문제 해결을 위한 한국은 물론 국제사회의 노력에 적극적인 지지를 해 왔는데, 이러한 정책 기조는 2019년에도 계속될 전망이다.

6. 아프리카

가. 내전과 테러 공격의 지속

2019년에도 남수단·중앙아프리카공화국·콩고민주공화국·카메룬 등에서 내전이 계속될 가능성이 높고, 나이지리아·말리·소말리아의 이슬람 극단주의 무장단체들은 테러 공격의 빈도와 강도를 높일 것으로 예상된다.

2018년 남수단, 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국, 카메룬에서 내전이 지속되었다. 남수단에서는 수단의 중재로 정부와 반군 세력이 평화협정을 체결하여 반군 지도자인 리엑 마차르(Riek Machar)가 부통령이 되는 포용적 정부가 들어섰다. 하지만 일부 지역에서 무력충돌이 발생하여 평화협정 준수 여부에 대한 우려가 커지고 있다. 중앙아프리카공화국에서는 정부가 수도 방기(Bangui)와 외곽지역에서만 통치권을 행사할 뿐, 나머지 지역에서는 기독교도 안티 발라카(anti-Balaka) 세력, 이슬람교도 구셀레카(ex-Séléka) 세력, 기타 민병대 간의 무력충돌과 이들에 의한 민간인 학살, 강간 등이 지속적으로 발생하였다. 또한 콩고민주공화국에서는 카사이(Kasaï) 지역과 동부 지역에서 정부와 무장단체 간 혹은 무장단체끼리 전투를 벌이고 있다. 특히 동부 지역에서는 우간다에서 넘어온 민주연합군(ADF: Allied Democratic Forces)이 민간인 학살, 마을 파괴 등 반인도적 범죄를 자행하여 문제가 되었다. 카메룬에서는 정치적·경제적 소외에 불만을 품은 영어권 지역 분리주의 세력이 정부를 상대로 무장투쟁을 전개하고 있다. 정부가 단일국가 유지 입장을 고수하면서 분쟁이 고조되었다.

나이지리아, 소말리아, 말리의 이슬람 극단주의 무장단체들은 정부 기관, 군부대뿐만 아니라 호텔, 시장, 예배당 등 많은 민간인이 모인 시설에 대한 공격을 자행하였다. 보코 하람(Boko Haram)은 나이지리아 북동부 지역뿐만 아니라 카메룬, 니제르 등 이웃 국가에서 무장 공격을 펼치면서, 민간인 희생이 계속되었다. 소말리아에서는 정부와 아프리카연합소말리아평화유지군(AMISOM: African Union Mission in Somalia)의 합동작전 및 미국의 공습에도 불구하고, 이슬람 무장세력인 알-샤바브(Al-Shabaab)이 수도 모가디슈 등에서 테러 공격을 자행하였다. 말리에서는 정부가 통제력을 상실한 북부·중부 지역에서 알카에다 이슬람마그레브지부(AQIM: Al-Qaeda in the Islamic Maghreb), 누스라툴 이슬람(Nusrat al-Islam) 등 이슬람 극단주의 단체들이 정부군, 유엔평화유지군, 민간인을 상대로 공격을 단행하였다. 이에 대하여 아프리카 사헬지대(Sahel Zone)에서 급진 이슬람 조직 격퇴를 위해 ▲프랑스의 주도로 ‘바르칸(Barkhane) 작전’이 진행되고 있고, ▲부르키나파소, 차드, 말리, 모리타니, 니제르로 구성된 ‘사헬 G5 연합군’이 활동을 시작했음에도 불구하고, 이슬람 극단주의 테러 공격은 계속 발생하였다.

2019년에는 남수단, 중앙아프리카공화국, 콩고민주공화국, 카메룬 등의 내전 종식 혹은 항구적 평화 구축을 위한 국제사회의 중재 혹은 해결 노력이 제고될 전망이다. 나이지리아, 소말리아, 말리의 이슬람 극단주의 무장단체 소탕 노력은 미국, 프랑스, 아프리카연합(AU: African Union) 등의 지원하에 지속될 것이다. 하지만 국제사회의 노력에도 불구하고 저발전, 국가역량 및 거버넌스 취약 등 폭력 사태의 근본 원인이 단시간에 해결되기 어려운 상황에서 내전과 테러 공격은 지속될 것으로 예상된다.

나. 동아프리카 지역에서의 평화구축 노력 확대

2019년 ▲에티오피아와 에리트레아 간 국경 획정 문제 해결 및 교류 증진, ▲에리트레아와 지부티 및 소말리아와의 적대 관계 청산 등 항구적인 동아프리카 지역의 평화구축 노력이 가속화될 전망이다.

2018년 4월 취임한 에티오피아의 아비 아흐메드(Abiy Ahmed) 총리는 오랜 적대국인 에리트레아와의 관계 개선을 위해 노력하였다. 에리트레아를 방문하여 이사이아스 아페웨르키(Isaias Afwerki) 대통령과 회담을 가졌다. 이후 아페웨르키 대통령이 에티오피아를 답방하였다. 양국 간 외교 관계가 회복되어 국경 개방과 양국 수도를 오가는 항공기 운항 재개 등이 이루어졌다. 그리고 양국은 9월 사우디아라비아에서 평화협정을 체결하였다. 에티오피아·에리트레아 관계 개선은 고립 정책으로 인한 경제 위기를 타개하려는 에리트레아와 경제발전 지속을 위해 에리트레아의 항구와 시장이 필요한 에티오피아의 이해관계가 맞아떨어지면서 이루어졌다. 또한 예멘 전쟁 수행 과정에서 동아프리카의 지정학적 중요성을 인식한 사우디아라비아와 아랍에미리트의 중재 노력도 양국 간 평화구축 노력에 기여하였다.

한편 에리트레아는 두메이라(Dumeira) 지역 영유권 분쟁으로 10여년간 대립했던 지부티와 외교 관계를 회복하고 분쟁 해결을 위해 노력하기로 합의하였다. 또한 에리트레아는 자국의 알-샤밥 지원을 비난하던 소말리아와도 외교 관계 회복에 합의하였다. 주변국과의 관계 개선 노력을 통해 에리트레아는 자국에 대한 유엔 제재 해제를 이끌어내는데 성공하였다.

2019년 동아프리카 국가들 간 평화구축 노력은 지속될 것으로 예상된다. 에티오피아는 그동안 거부해 왔던 바드메(Badme) 마을의 에리트레아 이양 등 유엔 에티오피아·에리트레아 국경획정위원회의 판결을 이행할 가능성이 높다. 또한 양국 간 경제적·인적 교류가 늘어나면서 상호 협력이 강화되고 적대 관계가 청산될 전망이다. 이를 통해 아흐메드 에티오피아 총리는 집권당 내에서 권력 기반을 공고히 할 수 있을 것으로 예상된다. 반면 아페웨르키 에리트레아 대통령은 에티오피아의 적대 관계 청산으로 인해 장기집권의 구실이 사라진 만큼 오히려 국내 정치·경제 개혁을 통해 민심 이반을 막으려고 시도할 것으로 보인다. 이와 더불어 에리트레아는 지부티와의 두메이라 영유권 문제를 타결하고, 소말리아 알-샤밥에 대한 지원을 중단함으로써 두 국가와의 적대 관계 청산을 위해 노력할 것으로 예상된다.

다. 대선 관련 갈등 표출 가능성

민주주의가 어느 정도 공고화된 남아프리카공화국, 나이지리아, 세네갈 등의 선거는 비교적 자유·평화롭고 공명하게 치러지겠지만, 민주주의 시스템이 아직 취약한 콩고민주공화국, 모리타니 등의 선거는 결과를 둘러싼 갈등이 표출될 것으로 보인다.

2018년 민주주의가 취약한 짐바브웨, 카메룬 등의 선거에서 집권 여당이 승리를 거두었지만, 야당 세력이 부정선거 의혹을 제기하고 반정부 시위를 조직하면서 갈등이 고조되었다. 37년 동안 짐바브웨를 통치한 로버트 무가베(Robert Mugabe)가 2017년 11월 군사 쿠데타에 의해 축출된 이후 지난 7월 30일 실시된 첫 대선 및 총선에서 집권당의 에머슨 음난가그와(Emmerson Mnangagwa) 후보가 야당의 넬슨 차미사(Nelson Chamisa) 후보를 물리치고 대통령에 당선되었다. 야당 측은 부정선거 의혹을 제시하면서, 반정부 시위를 조직하였고, 정부가 이를 진압하는 과정에서 희생자가 발생하였다. 2018년 10월 카메룬에서는 폴 비야(Paul Biya) 대통령이 압도적인 표 차이로 야당 후보들을 물리치고 7선에 성공하였다. 하지만 부정선거 의혹이 끊임없이 제기되었고, 분쟁으로 얼룩진 영어권 지역의 투표율은 5% 미만을 기록하였다. 반면 평화로운 정권교체 경험이 있는 시에라리온에서는 야당 후보인 줄리어스 비오(Julius Maada Bio)가 여당 후보인 사무라 카마라(Samura Kamara)를 물리치고 대통령에 당선되었고, 선거 결과를 둘러싼 잡음이 발생하지 않았다.

2019년에 예정된 남아프리카공화국 총선(5월), 나이지리아 대선(2월), 세네갈 대선(2월) 등의 선거가 원활하게 진행될 전망이다. 남아공에서는 집권당 아프리카민족회의(ANC: African National Congress)가 승리하겠지만, 경제적 불평등 지속과 불황으로 인해 야당 세력의 약진도 가능할 것으로 예상된다. 나이지리아에서는 현 대통령 무하마두 부하리(Muhammadu Buhari)가 우세를 보이고 있지만, 야당 후보의 승리 가능성을 배제할 수 없다. 새로 당선된 대통령은 보코 하람 테러 공격, 니제르 델

타 분쟁 등의 안보 문제를 해결하고, 경제를 성장시켜야 하는 과제에 직면할 것이다.

한편, 콩고민주공화국, 모리타니 등 민주주의가 취약한 국가에서는 선거 결과가 정치 불안을 초래할 가능성이 높아 보인다. 콩고민주공화국에서는 2019년 6월로 연기된 대선에서 여당 후보가 이길 경우, 조제프 카빌라(Joseph Kabila) 대통령의 장기집권에 저항해온 야당과 시민사회에 의한 대규모 반정부 시위가 발생할 것으로 보인다. 이를 정부가 무력으로 진압하려고 시도하면서, 유혈사태를 초래할 것으로 예상된다. 또한 모리타니에서도 2008년 쿠데타로 권력을 잡은 압델 아지즈(Abdel Aziz) 대통령의 임기가 2019년 만료됨에 따라 차기 대통령 선거가 치러질 예정이지만, 장기집권을 노리는 여당 세력과 이를 저지하려는 야당 세력 간에 갈등이 빚어질 것으로 전망된다.

7. 중남미

가. 좌·우 정권의 혼재 속에 좌파 퇴조와 우파 득세 지속

2019년 중남미 정치는 특정 이념에 편중되기보다 좌·우 정권이 혼재하는 가운데 좌파가 퇴조하고 우파가 득세하는 양상이 지속될 것으로 보인다.

최근 중남미 정치 흐름을 규정하는 특징은 대통령 선거이다. 2018년 ▲코스타리카, 베네수엘라, 쿠바, 멕시코에서 좌파 대통령이 선출된 반면 ▲파라과이, 콜롬비아, 브라질에서는 우파 대통령이 선출되었다. 중남미 정치는 특정 이념에 편중되기보다는 좌·우 정권이 혼재하는 가운데 좌파가 일부 쇠퇴하고 우파가 상대적으로 득세하는 양상이 지속됐다. 이러한 추세는 엘살바도르, 과테말라, 파나마, 볼리비아, 우루과이, 아르헨티나의 대선에 치러지는 2019년에도 계속될 전망이다.

2018년 중남미 대선의 공통된 이슈는 ▲경제침체, ▲부정부패, ▲치안 불안이었다. 유권자들은 현상타파와 변화를 외치는 새로운 정당과 인물에게 표를 던졌다. 그 결과 베네수엘라를 제외한 모든 국가에서 새로운 인물이 대통령으로 당선됐다. 브라질에서는 무명에 가까운 극우·보수주의자 자이르 보우소나루(Jair Bolsonaro)가 당선됐고 전통적으로 우파가 대세였던 멕시코에서는 좌파 성향의 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르(Andres Manuel Lopez Obrador)가 그리고 콜롬비아에서는 게릴라 출신의 구스타보 프란시스코 페트로 우레고(Gustavo Francisco Petro Urrego)가 결선투표까지 진출하면서 파란을 일으켰다.

역내 모든 국가에서 기존 정치제도에 대한 불신과 반감으로 매우 저조한 투표율이 나타났으며 신생 정당이 약진했다. 신생 정당과 정치신인들은 소셜네트워크서비스(SNS: Social Network Service)를 이용하여 정치적 기반과 조직적 열세를 극복하는데 활용하였다. 앞으로 SNS의 선거 활용도는 더욱 높아질 것으로 보인다.

2019년 대선에서도 경제 회복과 부패 척결 및 치안 강화는 핵심 쟁점이 될 것이며, 부패한 체제 기득권층과 거리를 둔 비주류나 무소속 후보자들이 선거 경쟁에서 유리할 것으로 보인다. 또한 칠레, 코스타리카, 콜롬비아, 브라질 선거와 마찬가지로 2019년 선거에서도 최종 승자가 결선투표에서 결정될 가능성이 클 것으로 판단된다.

2019년 엘살바도르 대선에서는 1994년 이래 양당 구도를 형성해 왔던 우파 성향의 민족주의공화동맹(ARENA: Alianza Republicana Nacionalista)과 좌파 성향의 파라분도마르티민족해방전선(FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional)의 정치적 실패와 만성적인 부패에 따른 지지율 하락으로 양당 체제가 붕괴하고 제3의 정당이 권력을 장악할 가능성이 높아 보인다.

우루과이에서는 좌파 정당들이 연합한 집권당 광역전선(Frente Amplio)이 현재 선두를 유지하고 있으나, 경제침체, 치안 불안 및 기존 정치인에

대한 부정적인 인식 증가로 지지율이 감소하면서 제1야당인 백당(白黨, Partido Blanco)과 접전하고 있다. 한편 홍당(紅黨, Partido Colorado)도 최근 상승 추세에 있어 대선 1차 투표에서 어느 정당도 승리하기 쉽지 않을 것으로 예상된다. 결국 2차 투표에서 최종 승자가 결정될 것으로 관측된다.

아르헨티나 대선은 중남미 우파 열풍을 일으킨 마우리시오 마크리(Mauricio Macri) 현 대통령과 좌파 부활을 노리는 크리스티나 페르난데스(Cristina Fernandez) 전 대통령 간의 접전이 될 것으로 예상되며, 최종 승자는 결선투표에서 근소한 차이로 결정될 것으로 보인다. 마크리 대통령이 승리할 경우 중남미 우경화는 대세로 굳어지겠지만 만약 페르난데스 전 대통령이 승리한다면 우파 득세에 제동이 걸리고 좌파가 재부상하는 계기가 될 것이다. 이번 선거는 경제 회복 여부가 승패의 관건이 될 것으로 보인다. 경제 회복세가 나타날 경우 긴축의 고통을 감수하더라도 마크리 대통령을 지지할 것으로 예측되는 반면, 경제 회복이 불확실해지면 좌파 정부에 대한 향수로 페르난데스 전 대통령의 지지율이 상승하고 좌파가 다시 부상하게 될 것이다.

볼리비아 선거 역시 좌파 블록의 선봉장인 에보 모랄레스(Evo Morales) 대통령이 4선 연임에 도전하기 때문에 역대 좌파 퇴조와 우파 득세를 가늠하는 선거가 될 것으로 전망된다. 2019년 볼리비아 대선은 모랄레스 대통령과 카를로스 메사(Carlos Mesa) 전 대통령 간의 좌·우 진영 간 대결이 될 전망이다. 모랄레스 대통령은 부패로 추락한 역대 다른 좌파 포퓰리스트들과는 달리 안정적이고 투명한 국정 운영으로 큰 약점이 없다. 그러나 최근 볼리비아·칠레 간 태평양 접근권에 대한 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice)의 패소 판결과 주요 지지세력의 이탈이 선거에서 부정적인 영향으로 미칠 것으로 예상된다. 또한 최근 메사 전 대통령의 지지율이 증가 추세에 있어 20년 장기집권을 향한 모랄레스 대통령의 4선 연임은 녹록치 않을 전망이다.

나. 멕시코·브라질: 좌우 포퓰리스트 정부의 상반된 정치 노선 예상

중남미 맹주를 자처하는 멕시코와 브라질에서 모두 포퓰리스트 대통령이 당선됨으로써 정치적 불확실성이 높아졌으나, 멕시코에서는 좌파가, 브라질에서는 우파가 당선됨으로써 상이한 정치적 변화가 예상된다.

2018년 7월 멕시코에서는 3번째 도전 끝에 좌파 성향의 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르 후보가 대통령에 당선됨으로써 89년 만에 처음으로 좌파 정부가 수립되었다. 기득권 정권의 부정부패, 경제성장 둔화, 치안 악화, 불평등 심화, 굴욕적 대미 관계 등 사회경제적 성과에 대한 불만과 민족주의 확산이 로페스 오브라도르의 당선 배경이 되었다. 로페스 오브라도르 후보는 53.2%의 득표율로 2위와 30% 이상의 차이를 벌리며 통치의 정당성을 확보하였다. 또한 좌파 연합은 양원에서 2/3에 가까운 의석을 확보함으로써 안정적인 국정 운영의 기반도 마련했다. 또한 멕시코시티 시장을 역임하며 이미 정치적 능력을 검증받았기 때문에 향후 로페스 오브라도르는 멕시코의 정치 체제에 변화를 일으킬 수도 있을 것으로 보인다.

치안 강화, 에너지 개혁 및 이전 개혁들의 후속 조치, 증세 없는 복지 확대 등 국민들의 실생활과 관련된 사회 정책 이행이 집권 초기의 중요한 과제가 될 전망이다. 또한 좌파 포퓰리스트의 이미지를 극복하고 시장의 신뢰를 구축하는 것도 중요할 것으로 보인다. 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement) 재협상을 통한 미국·멕시코·캐나다협정(USMCA: United States-Mexico-Canada Agreement) 타결로 시장의 불확실성이 완화됨으로써 경제 변동성은 안정될 것으로 예상된다. 그러나 30%나 진행된 멕시코시티 신공항 건설 프로젝트의 중단은 멕시코 경제의 불확실성을 증대시킬 것으로 보인다. 특히 신공항 건설 프로젝트를 포함한 민생과 관련된 다수의 안건들에 대해 국민투표를 실시함으로써 포퓰리스트 정책에 대한 우려를 낳고 있으며 또한 국민들의 정책 참여 요구 증대가 정부의 정책적 자율성을 약화시킬 수도 있다.

한편, 브라질에서는 군부 독재를 찬양하고 여성·성애자·흑인·빈곤층·이민자에 대한 차별적 발언을 서슴지 않는 극우 성향의 보우소나루 사회자유당(PSL: Partido Social Liberal) 후보가 대통령에 당선됨으로써 민주화 이후 처음으로 극우파 정부가 출현하였다. 경제성장 둔화, ‘라바 자투(Lava Jato: 세차용 고압 분사기)’ 작전과 오데브레히트(Odebrecht) 스캔들, 강력 범죄 증가 등 기존 체제에 대한 높은 증오와 반감이 극단적인 해결책을 제시하는 보우소나루 후보의 당선을 가능하게 했다.

브라질의 독특한 대통령연립정부체제 하에서 여당인 PSL이 상원의 4석(전체 81석) 그리고 하원의 52석(전체 513석)에 불과하고, 우파연합의 의석도 과반에 못 미치기 때문에 연금 개혁 등 개혁 입법이 순탄치 않을 것으로 전망된다. 상원 진출 20개 정당 그리고 하원 진출 30개 정당들과 연립 정부를 구성하기 위해서는 인사를 통한 정부의 주요직 배분이 필요하다. 그러나 정부 조직의 축소와 군인 출신자의 대거 의회 진출로 가용 자원이 제한적이다. 따라서 보우소나루 정부는 사법부를 강화하여 부패에 대한 무관용 원칙으로 의회를 압박함으로써 공포정치를 행할 것으로 예상된다. 신정부 법무장관에 반부패 수사의 상징인 세르지오 모루(Sérgio Moro) 판사를 내정하고 법무부에 치안을 담당하는 공공안전부 기능을 추가함으로써 사법부가 신정부의 최고 권력기관으로 부상할 것으로 전망된다. 무명에 가까운 보우소나루 대통령의 정치적 경험 부족과 PSL의 낮은 제도화 수준 그리고 극우 포퓰리스트 정치 스타일이 안정적인 통치에 부정적인 영향을 미쳐 짧은 허니문이 끝나면 다양한 갈등이 재개될 가능성도 있다.

다. 국가별·권역별 경제성장 격차 노정

2019년 중남미 경제는 국가 간 경제성장률이 큰 격차를 보이면서 국가별 또는 권역별로 차별적인 성장이 예상되며, 역내 경제 비중이 높은 멕시코와 브라질 신정부의 경제 정책에 대한 불확실성으로 경제 회복세는 둔화될 것으로 보인다.

2018년 중남미 경제는 대외 여건의 개선과 개혁 정책의 가속화로 성장세를 회복할 것으로 예상됐으나, 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)은 ▲브라질의 성장률 급락, ▲멕시코 경제 정책의 불확실성에 따른 성장 제약, ▲아르헨티나의 역성장, ▲베네수엘라 경제 파탄에 따른 성장 둔화에 근거하여 예상치보다 낮은 1.3%의 성장을 예상했다. 역내 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product) 비중의 약 60%를 차지하는 ▲멕시코와 브라질의 정책 불확실성 지속, ▲아르헨티나 정치·경제의 불안정성 심화, ▲베네수엘라 경제난 지속이 경제 둔화의 요인이 될 것으로 보인다. 따라서 국가 및 권역별 성장률 격차로 중남미 평균 성장률이 의미가 없어짐에 따라 국가별 성장 전망이 더 중요하게 되었다.

브라질은 원자재 가격 회복으로 수출과 투자가 성장을 견인할 것으로 보이며 가계소비가 회복될 것으로 전망된다. 보우소나루 신정부의 연금개혁 속도 및 강도가 시장의 신뢰 회복에 관건이 될 것으로 보인다. 멕시코는 미국의 경제성장이 수출 및 투자를 촉진할 전망이나 오브라도르 신정부의 정책 방향에 대한 불확실성이 투자심리 약화에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 멕시코 시장은 오브라도르 대통령 취임 이후 구체화된 경제 정책에 따라 투자 여부를 결정할 것으로 보인다.

2018년 중남미 경제 불안에 중요한 영향을 미친 아르헨티나는 재정 긴축과 60%가 넘는 고금리로 인한 공공 및 민간 투자의 위축 및 인플레이션에 따른 가계소비 감소 등으로 경제위기가 조기에 안정될 가능성은 낮아 보이지만, 2018년 10월 말 ▲긴축 예산안의 의회 통과, ▲IMF의 570억 지원 및 조기 집행 약속 그리고 ▲수출 증가에 따른 경상수지 적자 감소, ▲재정 긴축에 따른 재정적자 감소, ▲G20 개최 성공 효과로 투자자들의 신뢰가 회복될 것으로 기대되고 있다. 그러나 2019년 10월에 예정된 ▲대선 정국의 불확실성, ▲자본 이탈의 상존 가능성, ▲내수 소비 위축, ▲높은 부채상환 부담, ▲최대 교역국인 브라질 경제의 위축으로 2019년 아르헨티나의 경제는 크게 반등하지 못할 것으로 예상된다.

콜롬비아는 민간소비와 정부투자 증가세 유지 등 내수 가속화와 유가 상승에 힘입어 견실한 성장세가 전망된다. 페루는 동광(銅鑛) 개발을 비롯한 공공 및 민간 투자가 가속화되면서 안정적인 성장을 달성할 것으로 보인다. 칠레는 내수와 수출 부문이 성장을 지속적으로 견인할 전망이다. 민간소비 증가율이 다소 낮고 투자 회복 속도가 느려 2018년 성장 수준에 그칠 것으로 예상된다.

2019년 중남미 지역의 경제 전망을 어둡게 하는 요인은 재정 긴축으로 인한 공공 및 민간 투자 감소, 글로벌 금융시장 변동성 증가와 보호무역주의 심화로 인한 기업들의 투자 보류, 브라질·멕시코·아르헨티나 등 주요국 신정부의 경제 정책에 대한 불확실성 그리고 통상갈등의 심화로 인한 세계 경제의 침체로 볼 수 있다.

라. 베네수엘라의 대량 이민 확산과 역내 불안 심화

2019년에도 베네수엘라의 침체된 경제를 살리기 위한 개혁의 성공 여부가 불확실함에 따라 경제 위기의 장기화로 대량 이민 문제가 역내 가장 심각한 안보 및 사회불안 요인이 될 것으로 전망된다.

베네수엘라는 2014년 국제유가 하락 이후 4년 연속 마이너스 성장을 기록하였다. 2018년에는 석유 생산량 감소와 석유 기업의 경영난 그리고 미국의 경제제재 강화로 위기가 더 악화되어 IMF는 경제성장률 -15%, 물가 상승률 1백37만%를 기록할 것으로 전망했다. 2019년에는 상황이 더욱 악화되어 물가 상승률이 1천만%에 이를 것으로 추산된다. 최악의 경제난과 치솟는 물가로 식량과 의약품이 절대적으로 부족하고 기초적인 공공서비스조차 제공되지 않는 상황에서 니콜라스 마두로(Nicolas Maduro) 대통령이 지난 5월 재선에 성공하여 집권을 6년 더 연장하자 생존을 위해 국경을 넘는 베네수엘라인들의 숫자가 급증하였다. 2018년 말에는 4백만 명에 이르렀으며, 콜롬비아, 브라질, 에콰도르, 칠레, 아르헨티나, 우루과이로 대량 이민이 확산되고 있다. 급격한 이민 증가는 역내 사회적 불안과 국경 충

들의 주된 요인이 되고 있다. 전반적인 경기침체를 겪고 있는 남미 국가들의 경우 이민자 증가에 따른 저소득 일자리 경쟁, 범죄 공포, 공공서비스 부담 증가, 원주민과 이주민 간의 충돌로 외국인 혐오가 확산 추세에 있다.

따라서 2019년에는 각국이 국경 통제와 입국 심사를 엄격히 함으로써 이민 출구가 좁아질 것으로 보인다. 콜롬비아는 생필품과 의약품 구매를 위해 출입을 허용했던 국경이동카드를 통제할 계획이며, 에콰도르와 페루는 유효여권 소지자에게만 입국을 허용할 예정이다. 그리고 브라질은 보우 소나루 대통령이 트럼프 대통령의 반이민 정책을 모방할 가능성이 있어 국경통제 강화는 물론 불법 이민자 추방이라는 강수를 둘 수도 있을 것으로 보인다.

침체된 경제를 살리기 위해 통화 가치를 96% 평가절하 하여 화폐 액면가를 1/10만로 낮춘 새로운 화폐를 출시하고 최저임금을 60배 인상하는 개혁을 단행했다. 그러나 오히려 기업에 대한 부담 증가와 투자환경 악화를 초래하여 위기 극복에는 도움이 되지 않을 것으로 보인다. 현재의 대량 이민 흐름을 완화하기 위해서는 마두로 베네수엘라 대통령이 국제사회의 생필품 원조와 구호 활동을 수용해야 하지만 체제 유지가 최우선인 마두로 대통령이 정책 실패와 인도적 위기를 인정하지 않을 것으로 예상되면서 2019년에도 베네수엘라의 위기와 대량 이민은 역내 가장 심각한 불안 요인이 될 것으로 보인다.

마. 미·중 경쟁 속 실리외교 추구와 역내통합 약화

미·중 통상전쟁이 심화되면서 중남미 국가들은 균형외교를 통해 경제적 실익을 추구할 것이며 역내통합의 동력은 약화될 것으로 보인다.

좌파 정부가 퇴조하고 우파 정부가 득세하면서 중남미 각국의 대외 정책이 기존의 역내 협력과 개도국 중시에서 벗어나 미국 및 서방 국가들과의 관계를 중시하는 방향으로 돌아섰다. 2018년 남미 6개국(아르헨티나, 브라질, 페루, 파라과이, 콜롬비아, 칠레)이 남미국가연합(UNASUR: Unión de

Naciones Suramericanas)에서 탈퇴 또는 활동을 중지하였고 에콰도르도 미주를위한볼리바르동맹(ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)에서 탈퇴하였다.

그동안 중남미 국가들은 미국의 대외 정책에 반대해 왔으나 심각한 경제 침체를 극복하기 위해서는 미국의 대외 원조와 투자 유치가 필요하다는 판단하에 미국과의 관계 개선을 위해 ‘핑크 타이드(pink tide: 사회주의 성향의 좌파 물결)’의 유산인 지역기구 탈퇴를 결정한 것으로 보인다. 따라서 앞으로 대외 정책은 정치적 지역 협력보다는 경제적 실익과 성장을 우선시하는 방향으로 전환될 것으로 예상되면서, 라틴아메리카·카리브국가공동체(CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños)와 남미공동시장(MERCOSUR: Mercado Común del Sur)의 역할과 위상에도 변화가 예고된다. 특히 브라질의 신임 경제부 장관 내정자인 파울루 게지스(Paulo Guedes)가 미국, 유럽연합(EU: European Union), 칠레와의 협력을 우선적으로 제고하고 남미공동시장과 아르헨티나와의 협력은 경시함에 따라 남미공동시장의 위상과 기능은 약화될 것으로 보인다. 또한, 보우소나루 당선인이 이스라엘주재 브라질 대사관의 예루살렘 이전과 브라질주재 팔레스타인 대사관 폐지를 언급함에 따라 중동국가들과 외교적 갈등 및 무역갈등이 초래될 수 있다.

한편, 반미정서와 민족주의를 등에 업고 당선된 멕시코의 로페스 오브라도르 대통령은 주권존중과 불개입원칙을 표방하면서 취임식에 베네수엘라 마두로 대통령을 초대함으로써 향후 미국의 베네수엘라 압박정책공조와 리마그룹 활동에서 소극적 태도를 보일 것으로 전망된다.

미국과의 관계 개선으로 미국이 빠진 지역 협의체인 CELAC의 역할은 약화되는 반면 미국의 영향력이 큰 미주기구(OAS: Organization of American States)는 재부상할 가능성이 크다. CELAC이 약화될 경우 중국은 중국·중남미 협력의 주요 채널을 상실하게 된다. 그동안 중국은 중국·중남미 운명공동체 개념을 제안하며 시진핑(習近平) 국가주석이 임기 중 총 4차례나 중남미를 방문했고, 2018년 초에는 ‘일대일로(一帶一路)’ 사업에 중남미를

포함시키면서 중남미와의 전략적 관계를 발전시켜왔다. 그러나 좌파의 퇴조와 중국의 역내 영향력 확대에 대한 미국의 견제 그리고 중국 자본에 대한 경각심 확산으로 중국의 입지가 위협 받을 것으로 보인다. 특히 중국의 ‘기술 굴기(崛起)’를 견제하는 미국으로서는 첨단산업의 전략적 광물 생산지인 중남미 국가들에 대한 중국의 접근을 차단하여 중국 견제를 강화하려 할 것이다.

그러나 중남미 국가들은 최대 경제협력 파트너인 중국과의 협력 관계를 소홀히 할 수 없기 때문에 정치안보적 차원에서는 미국의 외교노선에 적극 협력하면서 경제적 차원에서는 중국과 협력하는 균형 외교를 통해 실익을 추구할 것으로 보인다. 그리고 최근 미·중 통상갈등이 심화되면서 중국도 중남미의 도움이 필요한 상황이기 때문에 기존 경제·투자 협력 중심의 중국·중남미 관계가 정치·외교 관계로 확대 변화될 가능성도 배제할 수 없다.



제V장

글로벌 이슈와 거버넌스



제V장 | 글로벌 이슈와 거버넌스



1. 국제 금융·통화

가. 금융 취약성과 미·중 무역갈등에 따른 세계 경제의 침체 가능성 대두

미국의 금리 인상에 따라 2008년 글로벌 금융위기 이후 10년간 지속된 초저금리 상태에서의 경제성장 또는 회복이 종료되고, 2019년에도 미·중 무역갈등이 지속된다면 세계 경제에 부정적인 영향이 나타나기 시작하면서 경제침체가 야기될 가능성이 있다.

2008년 글로벌 금융위기가 발생한지 10년이 경과하는 현재, 세계 경제에는 금융위기를 수반할 수 있는 경제침체 요인들이 축적되고 있다. 세계 경제의 위험 요인들은 인지되고 있는 반면에 2008년과 같은 글로벌 공조가 가능할 것인지에 대한 의구심이 존재한다.

2019년에 예상되는 세계 경제의 침체 위험은 2008년 금융위기와 간접적으로 연결되어 있다. 2008년 글로벌 금융위기에 대처하기 위해서 취해진 조치들이 최악의 상황을 방지하는 데에 기여한 것은 부정할 수 없다. 그러나 초저금리와 눈덩이처럼 불어난 공공부채가 작금에는 세계 경제의 침체 원인이 되고 있다. 2018년 하반기의 세계 공공부채는 역대 최대인 182조 달러로 2007년보다 60%나 높은 수준이다. 세계가 다음 위기에 대응하려면

과거 위기를 해결하기 위해 도입된 예외적인 정책들의 부작용을 다루는 것이 필수적이다.

최근 경제 데이터는 미국 경제가 완전가동(full capacity)에 가까운 상태에 있음을 보여준다. 미국의 2018년 10월 실업률은 3.7%로 1969년 이후 최저치이며, 11월 말 현재 인플레이션은 목표치인 2%에 근접하고 있다. 미국 경제는 약 3% 성장하고 있어서 장기 트렌드를 상회하고 있다. 이러한 호황은 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부의 경기 부양책에 힘입은 것인데, 역설적이게도 대규모 재정적자를 발생시키고 있다. 따라서 2020년 이 시작되는 시점에는 부양 효과가 사라지고, 경제성장률도 3%에서 2% 이하로 떨어질 것으로 전망되고 있다.

미국 외에도 세계 경제가 둔화되는 징후가 있다. 중국은 완화된 재정과 여신 정책으로 6%대 경제성장률을 유지하고 있으나 여전히 과잉생산 역량과 과도한 부채를 줄이는 것이 필요하다.

유럽은 회복 기조를 유지하고 있으나, 금리 인상과 미·중 무역갈등 때문에 경제성장 둔화 가능성이 있다. 더욱이 이탈리아 등 일부 국가의 포퓰리즘 정책은 개별 회원국 차원의 부채 위기를 넘어서 불완전한 통화 동맹인 ‘유로존(Eurozone)’의 실존 문제를 부활시킬 수 있다.

중국 외의 신흥 시장국 경제는 2018년에 미국의 금리 인상과 달러 강세로 이미 불안정해져 있고, 자본 유출을 경험하였다. 2019년에 예상되는 미국 경제 정책은 신흥 시장국에 대규모 조정을 압박할 것이고, 일단 조정이 시작되면 유동성 부족이 발생할 수 있다.

세계의 거시경제적인 침체 요인에 통상 요인, 구체적으로 미·중 무역갈등이 더해지면서 세계 경제의 침체 가능성이 우려되고 있다. 미·중 무역갈등이 더욱 고조된다면 ‘글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)’을 붕괴시키면서 신흥 시장국과 선진국에 광범위한 부정적 영향을 줄 수 있기 때문이다. 특히 중국에 원자재 수출 의존도가 높은 남아메리카 국가들은

중국 경제성장의 둔화에 따른 원자재 수요 감소와 환율 약세로부터 경제침체에 수반된 금융위기에 노출될 수 있다.

이러한 변수들이 아직 금융시장을 타격하지는 않았지만, 세계 경제침체가 시작되었을 때에 이를 다룰 수 있는 정책이 결여되어 있는 것은 분명하다. 주요국 정부들이 2008년에는 위기 심화 방지에 필요한 정책 수단을 갖고 있었던 반면에, 2019년에는 전반적으로 2008년 때보다 부채 수준이 높아 재정을 통한 경기부양 능력이 제한될 것으로 예상된다. 중앙은행들은 더 이상 금리를 낮출 수 없기 때문에 위기 발생 후에 통상적(通常的)이지 않은, 즉 0%대의 초저금리 통화 정책을 활용하기 어려울 것으로 보인다.

한편, 세계 경제침체와 금융위기 대응은 정치적 저항에 부딪힐 수 있다. 2008년 금융위기 이후 미국 의회가 연방준비제도이사회(FRB: Federal Reserve Board)의 유동성 제공 능력을 제한해 놓았기 때문에, 금융회사는 물론이고 대규모 달러 부채를 갖고 있는 신흥 시장국은 ‘최종 대부자’로서의 FRB에 접근이 쉽지 않을 것이다. 또한 포퓰리즘이 부활하고 파산에 가까운 정부를 가진 국가에서 금융구제는 어려워질 것이다. 그리고 세계 경제의 침체 방지에는 G20과 같은 글로벌 공조가 필수적인 데에 반해 현재와 같은 국제 환경에서는 글로벌 공조 가능성도 낮아 보인다.

나. 중국의 계획적·단계적 위안화의 국제화 및 금융 개혁 추진

2019년에 중국은 ▲경제성장 둔화, ▲미국과의 통상갈등, ▲부채 관리를 통한 거시경제 안정에 중점을 둬으로써, 비록 위안화의 국제적 사용이 급진전되지는 않을지라도, 계획된 대로 점진적인 자본시장 개혁을 진행할 것으로 보인다.

2018년 중국 경제는 이미 경제성장세가 둔화된 상태에서 미국과의 무역 갈등이라는 이중고를 겪고 있다. 이 때문에 중국 통화 당국의 위안화 환율 안정 노력에도 불구하고 위안화의 가치는 떨어지고, 위안화의 국제적 지위도 향상되지 않았다.

중국 위안화는 2012년에 처음으로 글로벌 거래에서 가장 많이 사용되는 20대 통화에 포함되었다(전체 거래에서 0.25%). 그리고 2016년 10월 1일부터 중국 위안화는 미국 달러화, 유럽 유로화, 영국 파운드화, 일본 엔화와 함께 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)의 특별인출권(SDR: Special Drawing Right) 통화 바스켓에 포함됨으로써 기축통화 지위에 근접하였다. 그러나 ▲중국의 경제성장 둔화, ▲높은 수준의 국내 부채[국내총생산(GDP: Gross Domestic Product) 대비 171%에서 299%로 상승]에서 오는 불확실성, ▲2015년과 2017년 사이의 급작스러운 위안화 평가절하, ▲지속적인 위안화 약세의 결과로 인해, 2015년 이후부터 글로벌 결제에서 위안화의 지위가 하락해왔다.

그러던 위안화는 2017년 말부터 글로벌 결제에서 지위를 회복하는 것처럼 보였다. 2014년 10월 글로벌 결제에서 위안화의 비중이 1.46%를 기록한 후에, 2017년 12월에 1.61%, 2018년 9월에 2.08%로 상승해 달러화(38.99%), 유로화(34.71%), 파운드화(7.35%), 엔화(3.44%)에 이어 다섯 번째로 많이 사용되는 통화가 되었다.

2018년에 중국 위안화의 국제화는 아프리카에서 진전을 보였다. 중국은 16개 아프리카 국가들과 ‘중국·아프리카은행간협회(China-Africa Inter Bank Association)’를 설립하여 아프리카에서 위안화 국제화를 적극적으로 추진하였다. 그리고 중국은 아프리카의 제2의 경제대국인 나이지리아와 3년간 각각 7천200억 나이라(미화 20억 달러)와 150억 위안(미화 20억 달러) 통화 스와프(swap) 협정을 체결하였다. 나이지리아는 아프리카 국가 중에서 이집트, 남아프리카공화국에 이어 세 번째로 중국과 통화 스와프 협정을 체결한 국가이다. 2000년대부터 중국과 아프리카의 무역·투자가 급증했고, 위안화가 SDR 통화 바스켓에 포함된 후에 위안화를 외환보유고에 포함시키는 아프리카 중앙은행들(나이지리아, 가나, 탄자니아, 남아프리카공화국, 짐바브웨)이 증가한 만큼, 2019년에도 더 많은 아프리카 국가들이 중국과 통화 스와프 협정을 체결할 가능성이 있다.

2018년은 중국이 금융 개방에서 진전을 이룬 한 해이기도 하다. 그것은 중국 국채(CGBs: Chinese Government Bonds)가 처음으로 글로벌 지수에 포함되었기 때문이다. 중국 국채는 2019년 4월부터 ‘블룸버그 바클레이스 글로벌종합지수(Bloomberg Barclays Global Aggregate Index)’에 5.9% 비중으로 포함될 것인데, 이것은 미국, 일본에 이어 세 번째로 큰 것이다. 중국 국채의 글로벌 지수에의 포함은 2016년 2월 중국이 12조 달러의 은행간채권시장(Interbank Bond Market)을 외국 투자자들에게 개방한 이후로 가장 큰 변화이다.

중국 국채가 글로벌 지수에 포함됨으로써 채권시장에 큰 변화가 일어날 것으로 예상된다. 이는 중국 국채가 중앙은행과 투자자들에게 수익률이 낮은 달러화와 유로화 자산으로부터 다변화하는 기회를 제공할 뿐만 아니라, 수익률은 좋지만 위험성도 높은 개도국들의 경제위기 시에 피신처를 제공할 수 있기 때문이다. 이번 중국 국채의 블룸버그 바클레이스 글로벌종합지수 포함은 다른 인덱스 운영 기관들, 예를 들어 ▲FTSE(Financial Times Stock Exchange) 인터내셔널사의 ‘세계국채지수(WGBI: World Government Bond Index)’와 ▲J.P. 모건(Morgan)의 ‘신흥시장채권지수(EMBI: Emerging Markets Bond Index)’가 중국 국채를 포함시키는 인센티브가 될 것으로 보인다.

또한 중국은 2018년 말까지 자국 기업과 해외 기업의 주식이 런던과 상하이의 증권거래소에서 교차 거래되게 하는 ‘상하이-런던 증시 연계(SLSC: Shanghai-London Stock Connect)’를 개시하는 데에도 합의하였다. SLSC 제도에 따르면, 런던 증권거래소에서 거래될 수 있는 중국 주식은 ▲기업 규모가 200억 위안 또는 미화 31억 달러 이상이고, ▲주식 거래발행 규모가 상하이 상장 주식의 15%이며, ▲우선은 미국 달러로 거래를 시작한다는 제한이 있다. 하지만 SLSC는 중국 금융시장이 선진 금융시장과 연결되는 효과를 제공한다. 한편, SLSC에서 미국 달러화의 사용이 중국 위안화의 국제화에 부정적인 영향을 미치지 않는 것이라고 전망되고 있다.

글로벌 결제에서 미국 달러화의 비중이 보여주듯이 미국 달러화는 아직도 가장 선호되는 통화이고, 중국 위안화가 그에 도전하기까지는 갈 길이 멀어 보인다. 그리고 중국 금융시장의 국제적 통합도 진전 과정에서 어떤 장벽에 부딪힐지 모른다. 그러나 중요한 것은 중국 위안화의 국제화와 금융 개혁이 중국이 세운 계획에 따라 단계적으로 움직여가고 있다는 점이다. 그리하여 장기적으로 미국 달러화, 중국 위안화, 그리고 유럽 유로화로 구성된 다극적 통화체제의 등장 가능성을 보여준다.

다. IMF 거버넌스 개혁 논의 재개

2019년은 국제 금융·통화의 중심 기구인 IMF의 거버넌스 개혁 논의가 활발해질 시기이나 그것이 실제 개혁으로 이어질 것인지는 불확실하다.

2010년 서울 G20 정상회의는 IMF의 거버넌스 개혁안(‘14차 일반 쿼터 검토’에 해당)에 합의하였고, 그 개혁안은 5년 만에 미국 의회의 승인을 확보하여 최종 발효 조건을 충족하였으며, 2015년 12월에 발효되었다. 2010년 IMF 거버넌스 개혁안은 세계 경제력 분포의 변화를 반영하여 중국을 포함한 개도국이 IMF에서 더 많은 발언권을 갖게 하는 데에 목적이 있었다. 그리하여 14차 쿼터 검토의 발효로 중국은 IMF에서 3위 쿼터 보유국으로 부상하였다.

2010년 IMF 거버넌스 개혁안에는 ‘15차 일반 쿼터 검토’를 2014년까지 완료하는 것을 포함하고 있었으나, 14차 쿼터 검토 발효가 지연됨으로써 실현되지 않았다. 2015년 말에 14차 쿼터 검토가 발효되면서 2017년 하반기까지 15차 일반 쿼터 검토를 완료한다는 계획을 수립하였으나 이것도 실현되지 않았다. 2018년도 하반기에 개최된 IMF 국제통화금융위원회(IMFC: International Monetary and Financial Committee)는 IMF 총 쿼터를 증액 및 배분하는 15차 쿼터 검토를 늦어도 2019년 하반기까지 완료할 것을 제시하였다.

IMF는 회원국에게 구제금융을 제공함으로써 글로벌 금융 통화의 안정성을 유지하는 역할을 수행한다. 15차 쿼터 검토와 그에 따른 IMF 거버넌스 개혁이 시급한 이유는 2020년대에도 IMF의 대출 능력이 현재와 같이 유지되려면 2020년에 종료되는 4천500억 달러의 특별양자차입협정(Ad Hoc Bilateral Borrowing Arrangements)을 대체할 수 있을 만큼 IMF의 총 쿼터와 신차입협정(NAB: New Arrangements to Borrow)이 증액되어야 하기 때문이다.

15차 쿼터 검토를 수행하기 위해서는 새로운 쿼터 계산 공식과 업데이트된 경제 데이터를 사용하게 되는데, 그러한 경우 15차 쿼터 검토는 다시 한번 회원국 간 쿼터 분배와 투표권 변화를 가져올 수 있다. 특히 15차 쿼터 검토의 결과는 IMF 정책결정의 핵심기관인 집행이사회 이사 선출 및 구성에도 변화를 가져올 수 있다. 회원국 쿼터가 변화하게 되면 집행이사 전원 선출에 대한 고려와 결합되어 집행이사회 투표권 그룹의 이합집산을 자극할 수 있고, 현재 24명인 집행이사회 정원을 2020년 이후에 변화시키는 것도 논의될 수 있다.

15차 쿼터 검토가 IMFC의 제시대로 2019년 내에 완료될 것인지는 미국의 입장에 달려있다. 14차 쿼터 검토 이후 전체 쿼터의 17.407%(투표권 16.479%)를 갖고 있는 미국은 IMF 합의문 개정, 자원 확보와 같이 전체 투표의 85%를 충족시켜야 하는 주요 사안에서 여전히 단독으로 거부권을 행사할 수 있는 위치에 있기 때문이다.

15차 쿼터 검토에 대한 트럼프 행정부의 입장은 알려져 있지 않다. 다만 2017년 초에 재무부는 IMF의 재원이 충분하다는 입장을 제시함으로써 2019년 쿼터 증액 논의에 거부권을 행사할 가능성을 내비친 바 있다. 또한 트럼프 행정부의 전반적인 다자 국제기구 거부 성향으로 볼 때 미국이 IMF 쿼터 증액 논의에 적극적으로 참여할 것이라고 보기 어렵다. 미국이 2019년에 IMF 총 쿼터 증액에 찬성하지 않는다면, 2022년부터 시작되는 NAB에도 참여하지 않을 가능성이 높아 보인다.

그런데 IMF 개혁과 관련한 미국의 소극적인 태도는 15차 쿼터 검토의 지연에 그치지 않고 미·중 갈등을 IMF로 확대시킬 가능성이 있다. 15차 쿼터 검토를 신흥 시장국과 개도국들의 투표권을 증가시킬 기회로 보는 중국은 미국의 15차 쿼터 검토 거부를 무역 분야에서와 마찬가지로 금융·통화 분야에서 미국의 일방주의로 비판할 수 있기 때문이다. 또한 15차 쿼터 검토가 지연되는 경우 2009년에 그랬던 것처럼 중국은 새로운 특별양자차입 협정 체결을 주도할 수도 있다.

2. 국제 통상

가. 미·중 무역전쟁의 일시적 ‘휴전’ 불구, 갈등의 장기화 및 심화

미·중 양국은 아르헨티나 G20 정상회의 계기에 개최된 양자 무역협상에서 관세 전쟁을 일시적으로 유예하기로 합의하였으나, 양국 간 경쟁 관계의 구조적 문제가 해소되지 않는 한 2019년 미·중 통상갈등은 장기화 및 심화될 것으로 전망된다.

2018년 아르헨티나 부에노스아이레스에서 개최된 G20 정상회의를 계기로 개최된 미·중 정상회담에서 미국이 2019년 1월 1일부터 중국에 대해 부과하기로 한 25%의 관세를 3개월간 유예(기존의 10% 관세 유지)하기로 전격 결정하면서 그동안 확전 양상을 보이던 미·중 간 무역전쟁은 일시적으로 ‘휴전’에 돌입하게 되었다. 이로써 최소한 2019년 2월까지의 미·중 양국 간의 통상 쟁점에 대한 협의가 진행될 예정이며, 양국의 무역마찰을 불안하게 지켜보던 세계 주요 교역국들도 한동안은 숨 고르기를 할 수 있을 것으로 예상된다.

그동안 미국은 중국의 지적재산권 침해, 강제적 기술이전, 환율 조작, 철강 보조금 등 ‘불공정 무역관행’에 대해 전방위적인 공격을 가해 왔다. 미국은 무역법(Trade Act of 1974) 제301조에 의거하여 1차적으로 ‘중국제

조 2025'와 관련된 500억 불 규모(1천102개 품목)의 중국산 수출품에 대하여 25%의 관세를 부과(7.6, 8.23)한 것에 이어, 의류·소비재 등 소비재 품목을 포함한 2천억불 규모(5천745개 품목)의 중국산 제품에 대하여 10%의 관세를 부과(9.24)하고 이를 2019년 이후 25%로 상향 조정할 계획임을 밝혔다. 또한 미국은 중국의 대미 투자를 통한 기술 유출에 대하여 국가안보 위협 상황으로 인식하여 중국 기업의 미국 기업 인수 시도를 여러 차례 제한한 바 있는데, 2018년 8월 미국외국인투자심의위원회(CFIUS: Committee on Foreign Investment in the United States)의 권한을 확대하는 개정안이 포함되어 있는 '외국인투자위험조사현대화법(FIRRMA: Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018)'이 통과되어 중국의 대미 투자에 대한 규제를 더욱 강화할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

중국의 환율 조작에 대해서는 미국 재무부가 2018년 두 차례에 걸쳐 환율 보고서를 발표하였으나, 중국의 환율조작국 지정 가능성을 불식하고 결국 '관찰 대상국' 목록에 포함하는 것에 그쳤다. 그러나 미국은 중국 환율 정책의 불투명성과 최근의 위안화 약세에 대하여 우려를 표명하였으며, 이에 따라 향후 미·중 간 통상 협상의 결과 미국의 대중 무역수지 적자를 충분히 해소하지 못하게 될 경우 미·중 간 환율 문제가 다시 불거질 가능성을 배제할 수 없다.

이러한 미국의 대중국 공세의 표면적 이유는 무역수지 적자의 해소이지만, 그 이면에는 중국 시진핑(習近平) 정부의 '중국제조 2025', '일대일로(一帶一路)' 등을 통한 미국의 패권적 지위에의 도전이라는 위협 인식이 존재한다. 또한 미 의회가 기존 동맹 관계 및 다자무역 체제를 무시하는 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부의 '공격적 일방주의(aggressive unilateralism)' 통상 정책에 대해서는 다양한 반대 목소리를 제기해 왔지만, 대중국 강경 대응에 대해서는 초당적이며 일률적인 지지를 보내고 있다는 점에서 미·중 무역전쟁이 쉽게 해소되지 않을 것이라는 전망이 가능하다. 중국 입장에서조차 중화민족의 위대한 부흥이라는 '중국몽(中國夢)'을

이루기 위한 주요 국가발전 정책들을 포기하지 못할 것이므로, 미·중 간의 통상갈등은 이러한 구조적 문제가 해결되지 않는 한 장기화될 것으로 전망된다.

최근의 미·중 정상회담에서 합의된 ‘90일간의 휴전’에도 불구하고, 미국의 대중 공세는 여전히 가시화되고 있다. 미국은 중국과의 통상 협상 개시를 발표한 후 며칠 뒤 중국의 글로벌 1위 통신장비업체인 화웨이(Huawei) 부회장을 캐나다에서 체포하였는데, 표면적인 이유는 미국의 제재 대상국인 이란과 거래한 혐의이지만, 이면에는 향후 세계 경제를 주도할 첨단산업 분야에서의 중국의 경쟁력과 이를 뒷받침하는 중국의 산업 정책을 뒤흔들기 위한 전략적 목표가 존재한다. 이와 동시에 트럼프 정부 특유의 압박을 통한 협상 전술의 일환인 것으로도 파악된다.

미국의 대중국 견제는 국제연대를 통해 더욱 심화될 것으로 예상된다. 지난 9월 미국은 일본, 유럽연합(EU: European Union)과 함께 중국의 비시장경제(non-market economy) 체제로 인한 시장 왜곡 정책과 관행, 산업 보조금과 국영기업, 강제적 기술이전, 디지털 무역 등에 대한 공동성명을 채택한 바 있다. 이를 통해 미국은 중국의 시장경제 체제로의 실질적 이행이 이루어져야 국제무역에서의 공정한 경쟁여건 조성이 가능하다는 입장을 강조하고 있다. 또한 글로벌 철강 과잉생산 문제를 해결하기 위해 2016년 설립된 ‘G20 글로벌 철강포럼(Global Forum on Steel Excess Capacity)’은 중국의 보조금 철폐 및 시장경제 체제로의 개혁을 촉구하고 있는데, 미국은 2018년 개최된 회의에서 포럼의 실효성에 대하여 의문을 강력히 제기하면서 참가국들의 대중국 압박을 강화할 것을 주문하고 있다. 이 외에도 국가안보 침해 위협을 이유로 25%의 철강 관세를 주요 철강 수출국들에게 부과하고 있는 미국은 이를 통해 중국의 철강 과잉공급 문제의 해결을 위한 국제적 공조에 국가들이 동참할 것을 간접적으로 압박하고 있다. 미국은 전 세계 철강 과잉공급을 초래한 중국의 철강 산업에 대한 보조금 철폐 등 진정한 시장경제 체제로의 개혁을 실질적으로 이행하지 않는 한 압박을 늦출 생각이 없음을 명백히 밝히고 있다.

EU도 중국의 비시장경제 지위의 ‘졸업’에 대비하여 시장 왜곡을 초래하는 무역 관행에 대응하는 수입규제 조치를 계속 부과할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다. EU의 기존 반덤핑 규칙을 개정한 규칙(2017/2321)이 2017년 12월 발효되면서 EU는 더 이상 비시장경제국을 구분하여 반덤핑 관세 등 수입규제를 부과하지 않지만 세계무역기구(WTO: World Trade Organization) 회원국 간 차별 대우를 하지 않는 보다 적법한 방식으로, 즉 ‘상당한 왜곡(significant distortions)’의 존재 여부에 따라 반덤핑 관세 부과 규정을 변경하였다. 이는 실질적으로 중국의 전략산업에 대한 보조금 및 가격 지원 등 시장 왜곡을 야기하는 무역 정책을 겨냥하는 규정으로서 미국이 수입규제 강화를 위하여 관련 통상당국의 권한을 강화한 조치와 매우 유사한 정책적 목표를 추구하고 있는 것으로 평가된다. 이와 같이 2019년 미국의 대중국 공세는 관세 전쟁뿐 아니라 주요국 간 연대, 다자 협의체 등 다양한 채널과 방식을 통해 더욱 강화될 것으로 전망된다.

나. 미국의 USMCA 타결, EU·일본 EPA 체결 등 지역무역주의 확산

미국은 한·미 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement) 개정, 미국·멕시코·캐나다협정(USMCA: United States-Mexico-Canada Agreement) 타결 등의 성과를 바탕으로 2019년에는 EU, 일본, 영국과의 양자 무역협상에 집중할 것으로 예상되며, EU와 일본도 경제동반자협정(EPA: Economic Partnership Agreement)을 체결하는 등 전 세계적으로 주요 교역국 간 지역무역주의의 확산이 전망된다.

트럼프 행정부 출범 후 미국의 통상 정책은 WTO 중심의 다자무역 체제를 거부하고 기존에 체결해 놓은 양자 간 FTA를 다시 손보아 무역수지 적자 문제를 해결하겠다는 목표를 설정한 바 있다. 이에 따라 한·미 양국은 2018년 3월 한·미 FTA 개정 협상의 원칙적 합의를 도출하였는데, 한·미 FTA는 자동차 시장 개방 관련 미국의 요구 사항을 상당 부분 수용하고 한국

측 관심 사항인 무역구제 조치 및 ‘투자자-국가분쟁해결(ISDS: Investor-State Dispute Settlement)’ 제도 관련 우려를 반영하는 방향으로 개정되었다. 이와 동시에 미 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 제232조에 의거한 철강 관세부과 조치와 관련하여 한국에 대한 미국의 25% 철강 관세를 영구 면제하는 대신 2017년 기준 74% 수준의 쿼터 제한에 합의하였다.

캐나다·멕시코와의 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement)도 1년여 간의 개정 협상을 통해 2018년 9월 USMCA라는 새로운 이름으로 재탄생하였다. USMCA의 타결을 통해 미국은 북미 지역의 경제블록(economic block)을 더욱 강화하여 미국의 제조업과 고용을 되살리는 것을 목적으로 하고 있다. 그동안 중국의 저렴한 투입재에 의존해왔던 생산 네트워크를 개편하여 중국이 북미 지역 시장에 더 이상 진출하지 못하도록 무역 장벽을 높이하고자 하고 있다. 특히 자동차 부품의 경우 USMCA의 인건비 기준 등 요건을 강화하여 중국산 부품이 향후 가격 경쟁력 요소만으로 북미 시장에 쉽게 진출하지 못하도록 내용을 개정하였다. 미국은 이를 통해 자국 기업들을 다시 본토로 돌아오게 하여 자국 내 제조업 고용을 늘리고, 미국 중심의 ‘글로벌 가치사슬(GVC: Global Value Chain)’을 확립하여 지속적인 경제성장 기반을 강화하고자 하는 것으로 평가된다.

이외에도 미국은 EU, 일본, 영국과의 양자 FTA를 체결하기 위하여 미 의회에 무역협상 개시 의사를 통보하였으며, 공청회 등 국내 절차를 거친 후 2019년 1월 중순 이후 협상을 개시할 것으로 예상된다.

미국의 보호무역주의에 대한 대항으로 일본과 EU는 2013년부터 논의해 오던 EPA 협상에 박차를 가하여 2017년 12월 FTA 협상을 최종적으로 타결하였다. 2018년 12월 EU의 국내 비준 절차가 완료되면서 일본과 EU 간의 EPA는 2019년 2월 발효될 예정이며, 이를 통해 세계 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product)의 약 30%, 세계 무역의 약 40%를 차지하는 최대 규모의 지역 경제블록이 형성될 것이다. 특히 한·EU FTA가 2011년 발효된 이후 최근 일본의 대EU 수출 규모를 따라잡고 있던 한국의 대EU 수

출은 부정적 영향을 받을 것으로 관측되며, EU의 자동차 시장을 둘러싼 한·일 양국 간 경쟁도 더욱 치열해질 것으로 예상된다.

또한 일본, 호주, 캐나다 등이 주도적으로 참여하고 있는 포괄적·점진적한태평양경제동반자협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)이 12월 말에 발효될 것으로 예상된다. 2017년 1월 미국이 탈퇴하면서 동력을 잃게 되었던 환태평양경제동반자(TPP: Trans-Pacific Partnership) 협상은 일본의 주도로 계속 추진되어 2018년 3월 11개국에 의해 칠레 산티아고에서 서명되었다. 11개 가입 서명국 중 6개국인 뉴질랜드, 캐나다, 일본, 멕시코, 싱가포르, 호주가 2018년 10월 31일 비준 절차를 완료하면서 60일의 유예기간을 거친 후인 12월 30일 CPTPP 협정이 발효될 전망이다.

이외에도 EU는 호주 및 뉴질랜드와의 FTA 협상을 개시한 바 있으며, 남미 4개국으로 구성된 남미공동시장(MERCOSUR: Mercado Común del Sur)과도 2018년 내 타결을 목적으로 FTA를 협상 중이다. 이와 같이 주요 교역국들의 일련의 FTA가 체결 및 발효되면서 전 세계적으로 미국의 보호 무역주의에 대항하는 지역무역주의의 확산이 더욱 가속화될 것으로 전망된다.

다. 다자무역 체제 위기 극복을 위한 WTO 개혁 논의 본격화 및 디지털 무역 규범 협상 추진

EU 주도하에 제출된 WTO 개혁 제안서를 중심으로 2019년에는 WTO 개혁 논의가 본격화될 것으로 예상되며, 이를 통해 미·중 간의 통상갈등 해소 유도 및 근본적 해결 방안 마련을 위한 국제사회의 노력이 집중될 것으로 기대된다.

미국 트럼프 행정부는 기존의 WTO 중심의 다자무역 체제를 인정하지 않으며, WTO 상소기구(Appellate Body) 위원의 공식 문제에 비협조적으로 대응하는 등 WTO의 핵심적 기능을 수행하는 분쟁해결 제도를 심각하게

위협하고 있다. WTO 분쟁해결 제도는 1995년 WTO의 출범 이후 560여건의 분쟁이 제기될 만큼 WTO 회원국들의 신뢰를 받아왔으며 이를 통해 객관적이고 공정한 무역분쟁의 해결이 이루어져왔다는 평가를 받고 있다. WTO 분쟁해결기구(dispute settlement body)는 회원국에 의해 제기된 분쟁 사안에 대하여 국내 사법절차의 2심 제도와 유사한 패널(Panel) 및 상소 기구에 의한 심의 절차로 구성되어 있는데, 패널 심의는 분쟁 사건마다 3인의 패널위원이 선정되어 진행되는 반면, 상소기구는 임기가 있는 7인의 상소기구 위원으로 구성된 상설조직이다. 상소기구 위원은 4년의 임기가 종료되면 4년의 추가 임기가 승인될 경우 총 8년간 부임할 수 있다. 분쟁 사건별로 3명의 상소기구 위원이 지정되므로 분쟁 사건에 대한 상소기구의 심의를 위해서는 최소한 3명의 상소기구 위원이 필요하다. 그러나 현재 2017년 이후 임기가 만료된 상소기구 위원이 4명인데, 후임을 임명하기 위한 선정 절차 개시에 미국이 계속 참여하지 않고 있어 WTO 분쟁해결 제도가 제대로 작동하지 못할 위기에 처하게 된 것이다. 게다가 현재 위원직을 유지하고 있는 3명의 위원도 임기가 각각 2019년 말, 2020년 말에 종료될 예정으로, 미국이 계속 비협조적으로 대응할 경우 WTO 분쟁해결 제도는 완전히 무력화될 수 있을 것으로 예상된다.

미국의 WTO 불신의 표면적 이유는 중국이 2001년 WTO에 가입한 후 17년이 지났음에도 불구하고 미국의 기대와 달리 시장경제 체제로 이행하지 않았을 뿐 아니라, 오히려 WTO 체제를 이용하여 오늘날의 경제 수준에 이르게 되었다는 것이다. 특히 중국의 산업 보조금 정책, 국영기업을 통한 시장 왜곡, 지적재산권 침해 등의 ‘불공정 무역관행’을 WTO가 효과적으로 규율하지 못하고 있다는 한계를 문제 삼고 있다. 그러나 이보다 더 근본적인 이유는 미국이 WTO 체제를 출범시킨 주도국임에도 불구하고 그동안 WTO 분쟁해결 제도에서 불리한 판결을 받은 것에 대한 불만이 크게 작용하고 있다는 것에도 기인한다고 평가할 수 있다. 미국은 그동안 WTO 분쟁해결 제도를 매우 적극적으로 이용해왔는데, 주로 개도국 회원국의 WTO 의무 준수를 강력하게 촉구하기 위한 목적으로 활용하였다. 그러나 미국의

반덤핑 제도 등에 대하여 WTO 분쟁해결기구에 의한 일련의 협정 위반 판결을 계기로 미국은 WTO 분쟁해결 제도에 대한 불만을 서서히 표출해 왔으며, 트럼프 행정부의 출범 이후에는 WTO 분쟁해결 제도에 대한 노골적인 반감을 드러내며 WTO 제도의 무력화를 위협하고 있는 상황인 것이다.

이에 대응하여 지난 부에노스아이레스 G20 정상회의 결과 채택된 공동선언(G20 Leaders' Declaration)에서는 미국을 비롯한 주요 각국 정상들이 WTO의 개혁 필요성을 강조하였다. 과거의 다자무역 체제는 경제성장, 혁신 및 일자리 창출에 기여를 해왔으나 오늘날에는 그 목표를 달성하지 못하고 있으므로 WTO 기능의 개선 필요성을 역설한 것이다.

또한 최근 EU 주도하에 중국, 인도, 한국 등 12개 회원국이 참여하여 작성된 WTO 분쟁해결 제도의 개혁에 대한 제안서가 WTO 일반이사회 회의(2018.12.12)의 논의 의제로 제출되어, 이를 계기로 향후 WTO 분쟁해결 기능 개선을 위한 회원국 전체의 의견 수렴 과정이 진행될 예정이다. 이 작업을 통해 미·중 통상갈등의 해소를 유도할 수 있도록 중국의 '불공정 무역 관행' 등 근본적 문제들이 해결될 수 있을지 여부가 주목된다.

반면, 2017년 제11차 WTO 각료회의에서 미국 주도로 채택된 '전자상거래에 관한 복수국 간 협의 개시에 대한 공동성명'의 후속 조치로서 미국은 지난 4월 디지털 무역(digital trade)에 대한 다자 규범 마련을 위한 제안서를 WTO에 제출한 바 있다. 현재 세계 무역의 12%를 차지하는 디지털 무역에 대한 다자 규범이 부재한 상황에서 중국은 지적재산권 침해, 강제적 기술이전, 보조금 지원 등 '불공정한 무역관행'을 통해 디지털 무역 분야에서 선도적 입지를 차지하고 있다는 것이 미국의 입장이다.

이에 따라 향후 WTO 내 디지털 무역에 대한 다자 규범의 수립은 오늘날 미·중 간의 통상마찰을 야기한 WTO 규범의 부재와 관련된 근본적 문제점을 해결하는데 적지 않은 기여를 할 것으로 예상된다. 또한 WTO 체제 내에서 디지털 무역 규범 논의의 성공 여부는 향후 미국의 WTO 체제 효용성에 대한 입장을 좌우할 수 있는 매우 중요한 의미를 가진 것으로도 평가된

다. 이에 따라 2019년 WTO 내 디지털 무역에 대한 다자 논의는 회원국들의 적극적인 관심과 참여를 바탕으로 이루어질 것으로 예상된다. 한편, 미국이 동 논의 과정에서 디지털 경제 규모 세계 2위인 중국을 배제한 채 논의를 진행할 것인지에 따라 미·중 간 무역 관계의 악화는 더욱 심화될 수도 있을 것으로 보인다. 미국은 WTO 내 디지털 무역에 대한 다자 규범을 통해 중국의 WTO 내 입지를 더욱 약화시키는 것을 목적으로 하고 있는 것으로 판단된다.

3. 국제법

가. 우주·사이버 안보 등 신기술 관련 국제규범 정립 및 거버넌스 주도권 경쟁 심화

2019년에는 유엔을 중심으로 미·서방과 중·러 간 군사 안보상 신기술 관련 국제법 및 국제규범 논의에서 주도권 경쟁이 심화되고, 중요한 모멘텀이 생성될 전망이다.

크게 ‘미래 전투원’이라고 불리는 인간증강기술(HET: Human Enhancement Technology), 자율살상무기체계(LAWS: Lethal Autonomous Weapons Systems), 사이버 및 우주 안보, 그리고 다중영역작전(Multi-Domain Operation) 네 가지 신기술 분야에서 진행되는 국제규범 논의는 2019년에 중요한 변화가 예상된다. 상기 분야는 유엔의 기존 정부전문가그룹(GGE: Group of Government Experts)의 논의 틀 속에서 미·서방과 중·러 간 국제법 적용 및 국제규범 창설과 관련하여 첨예한 대립이 지속되었는데, 2019년에는 이러한 대립이 지속되는 과정에서 거버넌스 논의의 변화도 있을 것으로 보인다.

(1) 미 서방 중·러 간 대립 심화 속 사이버안보 논의 구조의 변화

사이버안보의 경우, 2019년에는 기존 GGE에서의 형태 논의와 병행하여 보다 확대된 공개실무그룹(Open-ended Working Group) 차원의 논의가 진행될 것이다. 이 경우 모든 회원국 및 국제기구의 참석도 가능할 것이므로 종전의 사이버안보 논의의 일정한 변화가 예상된다. 즉, 제5차 GGE(2016-17)에서 국제법 및 국제규범 분야에서 양 진영 간 참여한 대립으로 보고서 채택이 실패한 관계로 2019년 두 개의 논의 기제를 동시에 진행할 경우 기존 주권, 관할권, 비국가행위자 규제, 자위권 및 대응조치 등 주요 쟁점들에 대한 이견이 보다 극명하게 대비될 것으로 전망된다.

이러한 변화는 사이버안보 거버넌스 논의에도 일정한 영향을 미칠 것으로 예상되는데, 제6차 GGE 및 워킹그룹에서의 논의 성과에 따라 GGE의 지속 여부 및 다른 형태의 사이버안보 규범 논의가 부상될 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 상황에서 2019년 미국 등 주요 서방 국가들의 경우 유엔 차원의 논의와는 별개로 개별 국가 차원의 사이버안보 관련 법 제도를 보다 적극적으로 강화시키는 조치가 추진될 것으로 예상된다.

(2) 우주안보 규범 창설 논의를 둘러싼 주도권 경쟁 심화

최근 신기술과 관련한 국제법 논의에서 주목받는 영역은 우주안보 분야인데, 이는 2019년 상반기 개최 예정인 외기권군비경쟁방지(PAROS: Prevention of an Arms Race in Outer Space) GGE에서 구체화될 것으로 전망된다. 2018년 GGE 회의에서는 미·서방과 중·러 간의 대립으로 인해 PAROS 조약의 일반 원칙, 정의, 범주, 검증, 투명성 및 신뢰구축 조치 등 주요 쟁점에서 의견차가 현저히 노출되었다. 중·러는 포괄적인 우주안보 조약을 창설하자는 입장인 반면, 미·서방의 경우 중·러가 제안한 외기권 무기배치금지(PPWT: Prevention of Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force against Outer Space Objects) 조약은 기본적으로 우주에서 미국의 전략적 우위에 대항하기 위한 정치적 동기에서 비롯되었다고 판단한다. 즉 중·러가 규율하고자 하는 우주무기

배치금지 의무가 정의 및 검증이 어려울 뿐만 아니라 결과적으로는 우주 자산 및 우주에서의 행동 자유를 제약하는 목적으로 악용될 것이라고 비판하는 것이다. 실제 우주강국들은 대외적으로는 우주의 무기화, 전장화에 반대한다는 입장을 내세우면서도 실제로는 위성공격 미사일, 레이저 발사 무기, 우주로봇, 주파수 교란, 사이버 등 다양한 수단을 개발, 전략화하고 있다.

2019년 우주안보 논의에서 주목할 또 다른 사안은 사이버와 우주를 연계하는 작전에 대한 규범 논의이다. 실제 2018년 미국의 우주사령부 창설을 계기로 다중영역에 대한 군사작전 개념이 급부상하였고, 이를 법제화하려는 노력이 2019년 미국을 중심으로 우주상황인식(SSA: Space Situational Awareness) 및 우주교통관리체계(STM: Space Traffic Management)를 통해 구체화될 전망이다. 이러한 논의 동향은 국제적 규범화에도 상당한 영향을 미치고 있는데, 우주와 사이버를 연계하는 다중영역 활동에 대한 국제적인 규범화 작업이 우메라 매뉴얼(Woomera Manual on the International Law of Military Space Operations)과 우주공간의 군사적 사용 매뉴얼(MILAMOS: Manual on International Law Applicable to Military Uses of Outer Space)을 통해 구체화되고 있다. 상기 두 매뉴얼은 우주공간 및 다중영역에서 군사 및 안보에 관한 국제법 적용 문제를 다루고 있는데, 이는 2018년 국제사회의 반향을 일으킨 ‘탈린 매뉴얼(Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare) 2.0’과 유사한 작업으로 2019년 가시적인 결과물이 도출될 것으로 전망된다.

(3) 신기술 자동무기 규범 논의에서 기술 선도국과 비동맹 간 대립 지속

최근 4차 산업혁명과 관련한 인공지능 및 사물인터넷(IoT: Internet of Things) 활용이 증가하는 추세에서 동 기술의 군사적 활용에 따른 문제점을 국제적으로 규제하려는 논의가 2019년 유엔 등 국제사회에서 활발히 진행될 것으로 전망된다. 이러한 논의는 현재 유엔 LAWS GGE에서 논의되

고 있는데, 미·중·러 등 기술 선도국과 비동맹운동(NAM: Non-Aligned Movement) 회원국 간 입장 차가 현저하다. 진영 간 입장 차이와 관련하여 주목할 점은 사이버, 우주에서의 진영 간 대립은 기본적으로 미·서방과 중·러 간 대립인 반면 LAWS 논의는 기술 선도국과 개도국 및 NAM 회원국 간 대립이라는 것이다.

한편 2018년 제1차 GGE에서는 정책적 대응 방향과 관련해 ▲법적 구속력 있는 규범을 마련하자는 입장, ▲정치적 선언을 채택하자는 견해, ▲추가적 논의가 필요하다는 세 가지 방법에 대한 국가 간 이견이 있었고, 2019년 개최될 LAWS GGE 논의에서 이에 대한 합의가 이루어질 가능성은 낮다고 예상된다. 또한 LAWS 논의는 HET 분야와 더불어 윤리적 이슈가 중요한바, 기존 유엔 및 다자기구뿐만 아니라 비정부기구(NGO: Non-Governmental Organization), 학계 및 민간이 주도하는 가이드라인 논의 역시 2019년에 활성화될 것으로 전망된다.

나. 국제규범 확인 절차에서 영국의 위상 약화 가능성

2019년에는 2017년 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice) 영국 재판관의 재선 실패에서 보이듯 국제분쟁 해결 및 규범 확인 절차에서 영국의 존재감이 약화될 것으로 전망된다. 이는 브렉시트(Brexit)로 대변되는 국제사회에서 영국의 역할 퇴조 가속화 전조로 비쳐질 가능성도 배제할 수 없다.

2017년 11월 20일, 유엔 총회와 안보리는 재선에 도전한 인도의 달비어 반다리(Dalveer Bhandari) 재판관을 12차례의 표결 끝에 안보리 15개 이사국 전부의 동의와 유엔 총회 193개 회원국 가운데 183국의 지지를 얻어 ICJ 재판관으로 선출하였다. 반다리 재판관의 임기는 2018년 2월 6일 개시되었다. ICJ는 15명의 재판관으로 구성되며, 3년마다 전체의 3분의 1에 해당하는 5명씩 재판관을 다시 선출하는데, 각 재판관의 임기는 9년이며 연임할 수 있다.

2017년에는 5명의 기존 ICJ 재판관과 초선에 도전하는 1명의 재판관 후보를 놓고 표결하였는데, 재선에 도전한 로니 아브라함(Ronny Abraham)(프랑스), 압둘카키 유수프(Abdulqawi Ahmed Yusuf)(소말리아), 안토니우 아우구스투 칸사두 크린다지(Antônio Augusto Cançado Trindade)(브라질)은 재선에 성공하였으며 새로 재판관 후보로 출마한 나와프 살람(Nawaf Salam)(레바논) 후보도 5차례 표결 끝에 쉽게 확정됐다. 반면 재선에 도전한 영국의 크리스토퍼 그린우드(Christopher Greenwood) 재판관은 유엔 안전보장이사회(이하 안보리)에서는 과반수의 지지를 받았지만, 총회에서는 과반의 지지를 받지 못하였다. 이와는 반대로 인도의 반다리 재판관은 안보리에서는 과반의 지지를 얻지 못했으나 총회에서 많은 지지를 획득했다. 투표 회차를 거듭할수록 총회에서의 반다리 재판관 지지는 확고해졌고, 결국 영국은 11월 20일 제12차 투표를 앞두고 그린우드 재판관의 후보 지명을 철회했다.

사법기관이기는 하나 국제정치 현실을 반영하지 않을 수 없는 ICJ의 특성상 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아 등 5개 안보리 상임이사국 출신 재판관을 관행적으로 ICJ 재판관으로 선출해 왔으며, 상임이사국 가운데 재판관을 두지 못한 경우는 1971년 중국의 유엔 회원국 지위가 ‘중화민국(타이완)’에서 ‘중화인민공화국’으로 변경된 전후인 1967~1985년 동안 중국 출신 재판관이 없었던 것을 제외하고는 이번의 영국 사례가 처음이다.

2017년 ICJ 재판관 선출 결과에 대해 여러 가지 해석이 제기되고 있다. 우선 재판관 초선에 도전한 나와프 살람 레바논 후보는 유엔 대사를 역임하였기에 선거에서 득표에 유리한 환경이었으며, 비공식적이기는 하나 지역적 안배를 통해 결정되는 이른바 ‘아시아 재판관’의 몫을 차지하였다. 그 결과 재선에 도전한 인도의 반다리 재판관은 상임이사국 출신의 그린우드 재판관과 경합하는 구도가 형성되었다. 그럼에도 불구하고 인도는 유엔 개혁 운동, 특히 상임이사회 개편 주장의 구심점이었을 뿐만 아니라 영연방 국가들의 표가 분산되면서 총회 표결에서 인도가 상대적으로 유리한 위치에 있었다는 점도 간과할 수 없다. 마지막으로 모리셔스의 통치국이었던

영국이 모리셔스의 독립 직전에 차고스 군도를 분리하여 영국령으로 편입한 사실에 관하여 2017년 유엔총회가 ICJ에 권고적 의견을 청구하였다. 유엔 총회의 표결 과정에서 일부 개도국들에게 영국의 이미지를 나쁘게 만들었을 가능성이 있다.

어떠한 해석을 취하든 2017년의 ICJ 재판관 선출 사례는 브렉시트 국민 투표 이후 영국이 국제무대에서 퇴조하는 과정에 있다는 여러 나라의 인식을 반영하고 있으며, 향후 예전보다 많은 나라가 유엔에서 공공연히 영국에 반대하는 입장을 취할 것으로 예상된다. ICJ는 유엔의 주요 사법기관으로서 부탁된 국가 간 분쟁에 대한 사법적 판결을 내리기도 하지만 각종 유엔 기구, 특히 유엔 총회가 회부하는 권고적 의견 청구에 대한 결정을 내린다. 이러한 판결 및 결정은 국제사회에서 통용되는 다수의 국제법 규칙, 특히 국제관습법에 대한 유권적인 해석으로 인식되고 있는 만큼, 이러한 사법적 결정 절차 내지 국제법 확인 절차에 상임이사국인 영국의 재판관이 존재하지 않게 되었다는 것은 영국의 국제사회에서의 위상 추락을 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다.

단기적으로 영국은 차고스 군도를 모리셔스로부터 분리시킨 법적 결과에 대한 ICJ의 권고적 의견 심리에서 불리한 위치에 놓일 것으로 예상된다. 권고적 의견 청구의 사실적 기초를 구성하는 1965년의 차고스 군도 분리에 뒤이은 1968년 모리셔스 독립은 탈식민지화 과정에서 탄생한 유엔 총회 결의 1514(XV)호, 이른바 식민지 독립 부여 선언 등에 반영된 국제법상의 의무에 비추어 볼 때 탈식민지화에 전반적으로 호의적인 입장인 인도 출신 재판관의 의견은 당해 청구에 직접적으로 영향을 받는 영국 출신 재판관의 의견보다 반서구적, 진보적일 가능성이 높기 때문이다.

다만 2019년에 이러한 ICJ 재판관 구성의 변화가 전반적인 ICJ 판결 경향의 변화로 이어지는 않을 전망이다. 또한 이번 선거 결과를 통해 유럽 출신 재판관들의 비중이 낮아지고 상대적으로 아시아 출신 재판관들의 비중이 높아진 것은 사실이나, 이를 아시아 법 문화권의 존재감 강화로 연결시킬 수는 없다고 보인다. 중국과 일본은 법 체계상 일부 유사점

이 존재하기는 하나 이들 국가를 영국 법계를 주축으로 하는 인도 및 이슬람 법계의 영향권하에 있는 레바논과 함께 묶어 ‘아시아’ 법 문화권으로 파악하기에는 무리가 따를 것이기 때문이다. ICJ 재판부는 규정 제38조상 재판 준칙인 조약 및 국제관습, 법의 일반 원칙에 근거하여 판결하고, 또한 규정 제9조상 “세계의 주요 문명 형태 및 주요 법 체계를 대표”하도록 구성되어 있다. 따라서 재판관은 정부의 대표로서가 아닌 개인 자격으로 취임하며 공명정대하고 양심에 따라 자신의 권한을 사용하겠다고 엄숙히 선서하고 활동하는 것이므로, 한 상임이사국 출신의 재판관의 부재가 향후 사건 판결에 중대한 영향을 미치는 일은 없을 것으로 전망된다. 1946년 ICJ 설립 이후 내려진 판결 및 권고적 의견에서 15인의 재판관 중 찬반 의견이 8 대 7로 내려지거나 찬반 동수로 재판소장의 캐스팅 보트 행사를 통해 결론지어진 사건이 단 2건(1960년 남서아프리카 사건과 1996년 핵무기 사용의 합법성에 관한 권고적 의견)에 불과하다는 것을 보더라도 재판관 1인의 견해가 사건의 향방을 결정지을 가능성은 그다지 높지 않다고 할 수 있다.

다. ‘국가관할권 이원지역의 해양생물 다양성’ 관련 세부 내용 및 조약 문안 작성 논의의 격화 가능성

2019년에는 기존의 유엔해양법협약(UNCLOS: United Nations Convention on the Law of the Sea)과 밀접한 ‘국가관할권 이원지역의 해양생물 다양성(BBNJ: Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction)’의 보전 및 지속 가능한 이용을 규율하기 위한 제2차 및 제3차 정부간회의(IGC: Inter-Governmental Conference)가 개최될 예정이나, 국가 간에 그 논의의 세부 내용 및 조약 문안 작성 개시 자체에 관한 이견이 상당하여 주요 이슈에 관한 합의 가능성은 극히 낮을 것으로 전망된다.

연안국의 배타적경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone) 이원의 공해, 그리고 UNCLOS 제1조 1항 (1)호에 규정된 심해저는 국가관할권이원

지역(ABNJ: Areas Beyond National Jurisdiction)으로 분류되며, 이들은 해양생물의 중요한 서식지이다. 그러나 기존의 UNCLOS은 국가관할권 내 지역에서의 해양생물자원의 보전 및 관리를 규정하고 있으며, 공해 생물자원에 대하여서는 관리와 보존을 위한 국가들의 협력 의무만을 규정하고 있다. 이러한 관할권의 공백 결과 ABNJ의 해양생태계 및 해양생물 다양성은 남획 및 환경오염 등에 의해 매우 취약한 상태에 있으며, 일부는 멸종 위기에 놓여 있다는 주장이 제기되었다. 그리고 2016~2017년에 걸쳐 개최된 4차례의 유엔 BBNJ 국제문서 준비 위원회는 이 문제를 집중 논의했다. 그 결과 2017년 7월 21일 유엔 총회 보고를 통해 BBNJ에 관한 법적 구속력 있는 국제문서 작성을 위해 유엔 총회가 가급적 빠른 시기에 IGC를 개최할 것을 권고하였다. 이에 따라 유엔 총회는 2017년 12월 24일 제72차 총회 결의 72/249호를 통해 ▲2018년 9월 4~17일까지 제1차 IGC를 개최할 것 및 ▲2019년 상반기에는 제2차 IGC를, ▲2019년 하반기에는 제3차 IGC를, ▲2020년 상반기에는 제4차 IGC를 개최하기로 하였다.

BBNJ를 다룰 국제문서는 ▲이익 공유 문제를 포함하는 해양유전자원(MGRs: Marine Genetic Resources), ▲해양보호구역(MPAs: Marine Protected Areas)을 포함하는 구역기반관리수단(ABMTs: Area-Based Management Tools), ▲환경영향평가(EIAs: Environmental Impact Assessments), ▲역량 강화 및 해양환경 기술이전 문제를 포괄하는 내용으로 구성되며, 기본적으로 IGC는 BBNJ의 보전 및 지속 가능한 이용에 관한 UNCLOS 체제하의 문서 채택을 목표로 하고 있다.

제1차 IGC의 준비회의 성격인 조직회의는 2018년 4월 16~18일 뉴욕에서 개최되었으며, 레나 리(Rena Lee)가 IGC 의장으로 선출되었다. 9월에 개최된 IGC에서는 위에서 언급한 4대 핵심 이슈를 중심으로 비공식 실무협약이 순차적으로 진행되었으며, 이러한 비공식 실무협약의는 제1차 IGC 이전에 회람된 의장문서(President's aid to discussions)의 세부 목차 순으로 각국이 의견을 개진하는 형식으로 이루어졌다. 회의 참여국 대표 및 NGO 간의 활발한 의견 교환 후, 제1차 IGC는 제2차 및 제3차 IGC 일정을

잠정적으로 결정하고 조약 초안(zero draft) 준비 등 향후 작업계획 등에 관한 논의를 진행하고 폐회하였다.

2019년 3월 25일~4월 5일에 걸쳐 개최될 제2차 IGC, 그리고 2019년 8월 19일~8월 30일에 걸쳐 개최될 제3차 IGC에서는 무엇보다도 4대 핵심 이슈에 대한 법적 구속력 있는 국제문서의 요소나 내용에 관한 국가 간 의견 개선 및 일부 부문에서의 컨센서스 형성을 위한 논의가 활발히 진행될 것이나, 실제 진전은 매우 더딜 것으로 보인다. 무엇보다도 BBNJ에 관한 규율은 유엔해양법협약상 기국(선박 국적국) 및 연안국의 권리와 충돌하는 내용을 다루게 될 가능성이 많다는 점이 컨센서스 도출에 가장 큰 걸림돌이다. 기존 준비위원회 및 유엔 총회 결의상 새로운 법적 구속력 있는 국제문서는 기존의 관련 국제문서 및 기본 틀을 “약화시키지 않을 것(should not undermine)”을 상정하고 있어 BBNJ에 ‘인류 공동 유산(Common Heritage of Mankind)’의 지위를 부여할 경우 이것이 유엔해양법협약상 공해 자유의 원칙과 어떻게 조화될 것인지가 큰 논쟁거리로 남아 있게 될 것이다. 이외에도 MGRs의 범위 및 이익 공유 방식, MPAs를 포함한 구역 기반관리 수단 지정 제안의 주체 및 절차의 일원화, EIAs 의무의 근거 및 판단 기준, 역량 강화 및 해양과학기술 이전의 법적 성격 및 방식, 정보공유체계(CHMs: Clearing-House Mechanisms), 재정 메커니즘 등을 놓고 여러 국가 그룹별로 치열한 입장 대립을 보일 것으로 예상된다.

국제문제 성안을 위한 IGC에서의 국가 간 의견 대립은 4대 핵심 이슈의 구체적 내용에 관해서뿐만 아니라 조약 초안 마련을 둘러싸고도 치열하게 전개될 전망이다. 지난 9월 제1차 IGC에서는 준비위원회 및 동 회의에서의 논의 방식을 되풀이하지 말고 조약문 협상의 단계로 진입해야 한다는 전반적인 인식이 있었으나, 2019년 3월 제2차 IGC 이전에 조약문의 형식과 구조를 갖춘 조약 초안이 마련될 것인지, 이와는 달리 다양한 선택지를 포함한 비공식 문서를 준비할 것인지에 대해서는 국가 간 의견 차이가 존재하였다. 심지어는 러시아의 경우 의장 주도의 조약 초안 준비작업보다는 각국이 직접 조약 문안을 제안하는 방식을 선호하고 있어, 조약문 협상 단

제로의 진입이 일부 국가들이 희망하는 시기보다 늦춰질 가능성도 있다. 이와 관련하여 레나 리 IGC 의장은 제2차 IGC 논의를 위한 문서를 2019년 2월 25일까지 제출하겠다고 하면서도 동 문서는 조약 문안을 포함하되 다양한 선택지도 고려할 것이라고 하였다. 그렇기 때문에 조약 초안에 대한 본격적 협상은 아무리 빨라야 2019년 8월 3차 IGC에 개시될 가능성이 높아 보인다.

4. 기후변화

가. 파리협정하 신기후체제 출범 본격화

제24차 유엔기후변화협약(UNFCCC: UN Framework Convention on Climate Change) 당사국총회(COP24: the 24th session of the Conference of the Parties)에서 2020년 출범하는 신기후체제 운영방안(rulebook)에 대한 합의가 도출됨에 따라 국제사회의 기후 변화 대응 노력은 2019년에 더욱 가속화 될 것으로 전망된다.

폴란드 카토비체(Katowice)에서 2018년 12월 개최된 COP24에 참가한 200여 당사국들은 2020년 출범하는 신기후체제의 운영방안에 대한 합의를 협상 기한을 하루 넘겨서 극적으로 도출하는 데 성공하였다. 이에 따라 지난 2015년 타결된 파리기후변화협정(Paris Agreement, 이하 파리협정)에 기반, 2020년 출범예정인 신기후체제의 현실화 가능성은 더욱 높아졌다.

2016년 개시된 파리협정 이행방안 마련을 위한 후속 협상은 지난 3년간 지속되어 왔으나, 선진국과 개도국의 주요 쟁점에 대한 입장 차가 커서 COP24에서 후속 협상의 타결이 어려울 것으로 전망되었다. 미국 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령의 2017년 6월 미국의 파리협정 탈퇴 선언 이후, 기후변화 협상에서 정치적 리더십을 발휘할 주도적인 국가가 부재했다는 점도 파리협정 후속 협상의 진전을 어렵게 만든 요인이었다. 특히, 파

리협정 출범 과정에서 당시 미국과 긴밀한 협력을 했던 중국이 이후 후속 협상에서 개도국의 입장을 강하게 옹호하는 태도를 보임에 따라 선진국과 개도국은 합의를 이루기가 어려웠다.

게다가 기후변화 협상에서 의장국의 역할은 성공적 협상 결과 도출에 매우 중요한 요인으로 작용하는데, 이번 COP24를 유치한 의장국 폴란드의 리더십에 대한 기대 또한 그리 높지 않았다. 왜냐하면 폴란드는 유럽연합(EU: European Union) 회원국 중에서도 가장 소극적인 기후변화 정책을 펼치는 국가일뿐만 아니라 대표적 화석연료인 석탄에 대한 의존도가 높은 나라이기 때문이다. 따라서 의장국으로서의 적극적인 역할을 수행하기 어려울 것으로 예상되었다.

하지만 이러한 다양한 제약 요인들에도 불구하고 폴란드 석탄산업의 중심지인 카토비체에서 개최된 이번 COP24는 2020년 이후 파리협정의 이행에 필요한 세부적인 운영방안의 기본 틀에 합의하는 성과를 도출하였다. 협상 타결의 결정적 요인은 그동안 후속 협상에서 핵심 사안을 둘러싸고 대립해 왔던 선진국 진영과 개도국 진영 간에 타협을 이루었다는 점이다. 부연하면, 선진국들이 요구해왔던 보편적인 파리협정 운영규칙, 즉 개도국과 선진국을 구분하지 않고 모든 파리협정 당사국에게 공통적으로 적용되는 하나의 단일한 운영규칙 마련에 중국을 비롯한 개도국들이 기존 입장을 수정하여 협상 막판에 동의하였다.

이러한 개도국의 전향적인 입장 변화는 개도국의 핵심 요구사항인 선진국의 기후재원 확대에 선진국들이 긍정적인 태도를 보여주었기 때문이다. 개도국들은 파리협정하 신기후체제 참여의 조건으로 선진국의 재정지원 확대를 지속적으로 요구해왔지만, 선진국들은 이러한 개도국의 기후재원 요구에 소극적인 태도를 보여왔다. 하지만 이번 협상에서는 독일, 영국, 일본 등 다수의 선진국들이 그동안의 소극적인 자세에서 벗어나서 기후재원 확대에 전향적인 입장을 견지함으로써 개도국 진영의 협력을 이끌어 낼 수 있었다.

하지만 파리협정 운영방안에 대한 큰 틀에서의 합의에도 불구하고, 신기후체제의 핵심요소 중의 하나인 시장 메커니즘(market mechanism), 즉 파리협정 6조에서 규정하는 국제 탄소시장에 관한 운영규칙은 도출하지 못하였다. 이에 따라 2019년 칠레에서 개최될 제25차 UNFCCC COP에서는 파리협정하 국제 탄소시장에 관한 운영규칙을 어떻게 마련할 것인가를 중심으로 진행될 것으로 전망된다. 아울러 2019년도 유엔 기후변화 협상에서는 파리협정 운영방안 주요 의제별 세부 기술적 사항들이 중점적으로 논의될 것으로 보인다.

나. 기후재원의 확대 및 활성화

향후 기후변화 대응 관련 기후재원이 대폭 활성화할 가능성이 증가하면서 2019년에 기후재원을 기반으로 한 국제 기후변화 협력이 강화될 것으로 보인다.

파리협정의 운영방안 마련을 위한 후속 협상이 타결될 수 있었던 주요인은 다수의 선진국뿐만 아니라 세계은행 등 국제 금융기관들도 향후 개도국의 재정지원 확대 의지를 표명했다는 점이 크게 작용하였다.

파리협정 9.5조는 2025년 이후 개도국에 대한 선진국의 기후재원 지원 규모를 최소 1천억불 이상 확대하도록 규정하고 있고, 선진국은 이에 대한 사전정보(ex ante information)를 미리 제공하도록 규정하고 있다. 이를 근거로 개도국들은 그동안 파리협정 후속 협상에서 선진국의 향후 재정지원의 규모 및 구체적 지원계획 등에 관한 사전정보 지침(guidance)을 마련하자고 지속적으로 주장해 왔으나, 선진국 진영은 2025년 이후의 재정지원에 대해 미리부터 논의하는 것은 각국의 미래 재정계획을 예측하기 어려운 상황에서 가능하지 않다는 이유로 부정적 입장을 견지해왔다.

하지만 이번 COP24에서 선진국들은 기존의 입장을 수정하여 재정지원 사전정보에 관한 지침을 2020년부터 정식의제로 다루기로 합의하였다. 또한 개도국이 요구하는 재정지원 규모와 계획 등을 제공하고자 하는 의사가

있는 국가들은 지침에 따르기로 하였다. 비록 법적 구속성을 띠지 않는 형태로 재정지원 사전정보 지침이 도출되었으나, 신기후체제하에서 선진국의 재정지원 사전정보 제공에 관한 지침이 명확히 규정됨으로써 향후 기후재원이 활성화될 수 있는 제도적 기반이 마련되었다는 점에서 매우 중요한 의의가 있다. 이에 따라 향후 기후재원에 관한 국제적 협력과 기후변화 관련 국제금융 흐름이 보다 활성화될 것으로 전망된다.

EU에서 기후변화 대응을 주도하고 있는 독일의 경우 이번 COP24에서 기후재원 조성을 위한 자금지원 규모를 향후 대폭 확대한다는 공약을 발표하였다. 독일은 파리협정하 재정기구인 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund)에 대한 향후 공여액을 2배로 증액하여 향후 GCF에 15억 유로를 제공할 계획을 발표하였다. 독일은 또한 개도국 기후변화 적응(adaptation) 지원을 위한 적응기금(AF: Adaptation Fund)에 대해 7천만 유로의 추가 재정지원을 약속하였다. 이 외에도 프랑스, 스웨덴, 이탈리아 등도 AF에 대한 추가공여 계획을 발표하는 등 EU 회원국들은 총 1억2천9백만 달러의 추가자금을 AF에 제공하기로 약속하였다.

일본의 경우 구체적 액수를 밝히지 않았지만 향후 기후재원 조성을 위해 기존 공여액을 대폭 증액하기로 공약하는 등 미국의 파리협정 탈퇴 선언 및 GCF 분담금 제공 거부 결정 이후 재원조성에 어려움을 겪어왔던 GCF에 대해 선진국들의 추가 자금공여 계획들이 발표됨으로써 향후 GCF를 중심으로 한 기후재원 조성은 한층 탄력을 받을 것으로 전망된다. 또한 세계은행을 비롯한 9개의 다자개발은행(MDB: Multilateral Development Bank)들이 기후변화 관련 프로젝트에 대한 자금지원을 확대할 것임을 공약하였다. 아울러 BNP파리바(Paribas) 은행 등 세계 주요 민간은행들도 향후 기후변화 대응 관련 사업들에 대해 총 2.4조 유로의 자금을 대부할 계획을 밝히는 등 기후변화 관련 공적재원뿐만 아니라 민간부분의 기후재원도 대폭 확대될 것으로 전망된다.

다. 온실가스 감축목표 상향에 대한 국제적 압력 증가

파리협정 후속 협상이 당초 기대와 달리 성공적으로 타결됨으로써 2020년 신기후체제 출범이 가시권에 들어오게 되어 2019년에 국제사회의 기후변화 대응 노력이 보다 강화되고, 각국의 온실가스 감축목표 상향에 대한 국제적 압력 또한 증가할 것으로 예상된다.

파리협정은 당사국들이 5년 주기로 국가별 온실가스 감축계획, 즉 국가 결정기여(NDC: Nationally Determined Contribution)를 제출하도록 규정하고 있으며, 점차적으로 감축목표 상향을 통해 전 지구적 차원에서 산업화 이후 지구온도 상승을 2℃ 이내, 가능하면 1.5℃ 이내로 제한하는 것을 목표로 하고 있다. 물론 파리협정에서 국가별 온실가스 감축목표는 국내상황을 고려하여 자발적으로 설정하도록 하고 있다. 하지만 강력한 투명성 체계(transparency framework)를 통해 기후변화 행동 계획을 철저히 5년 마다 검증하고, 감축목표를 점차적으로 상향하도록 유도하고 있다.

이러한 측면에서 향후 신기후체제가 본격적으로 작동하게 되면, 국제사회의 기후변화 대응 노력이 더욱 강화될 것으로 전망되며, 국가별 감축목표의 점진적 상향에 대한 국제사회의 압력이 보다 증가할 것으로 보인다. 특히 한국을 포함하여 온실가스 배출비중이 높은 국가들의 감축목표 상향에 대한 국제사회의 요구와 압력은 향후 더욱 거세질 것으로 예상된다. 국가별로 이러한 국제사회의 요구와 압력에 어떻게 효과적으로 대응하느냐가 기후변화 대응 정책에서 매우 중요한 정책적 결정요인으로 작용할 것으로 보인다.

5. 난민

2019년에도 중동, 아프리카, 아시아, 중남미를 중심으로 난민/이주민 이슈는 지속될 것으로 예상된다. 서방 국가들의 억제 정책은 난민/이주민 유입을 조금 줄일 수 있을 것이나, 문제 원인의 해결이 요원한 상황에서 탈출 행렬은 계속 이어질 것으로 보인다. 이는 송출국과 인접한 국가들의 부담을 가중시킬 것으로 전망된다.

가. 난민/이주민의 지속적인 유입

2018년 중동, 아프리카, 아시아, 중남미 인구의 타 국가로의 이주가 지속되었다. 이들 중 85%는 인접국으로, 나머지 15%는 유럽, 미국 등으로 이주하였다. 이는 수용 국가의 대부분(이란, 우간다, 탄자니아, 터키 등)이 개발도상국임을 시사한다. 또한 콩고민주공화국, 수단, 예멘의 경우와 같이 한 국가가 동시에 난민/이주민 송출국과 수용국이 되기도 한다.

중동에서는 시리아·이라크·예멘 인들, 그리고 서남아에서는 아프가니스탄 인들의 자국 탈출이 이어졌다. 2011년 이후 550만 명의 시리아 인들이 다른 국가로 이주하였고, 이중 절반 이상인 340만 명이 터키에 난민으로 정착하였다. 약 28만 명의 이라크 인들이 지역 내 다른 국가로 이주하였으며 140만 명의 아프가니스탄 출신 난민들이 이란에, 95만 명이 파키스탄에 거주하고 있다. 또한 만 명 이상의 예멘 인들이 바다 건너 소말리아, 지부티, 에티오피아, 수단 등 동아프리카 국가에 정착하였다.

아프리카에서는 남수단, 중앙아프리카공화국, 소말리아인 등이 다른 국가에 정착하였다. 240만 명의 남수단 인들이 케냐, 에티오피아, 우간다 등에, 90만 명의 소말리아 인들이 케냐, 지부티, 예멘 등에, 68만 명 이상의 콩고민주공화국 국민들이 이웃 국가에 난민 신분으로 거주하고 있다. 이외에도 나이지리아(약 22만 명), 중앙아프리카공화국(약 55만 명), 부룬디(43만 명), 말리(13만 명)의 국민들이 인접국에 정착하였다.

2018년에는 리비아, 튀니지에서 배를 타고 이탈리아에 도착하는 루트를 이용하는 중동·아프리카 출신 이주민의 수가 줄어들었다. 국제이주기구(IOM: International Organization for Migration)에 따르면 2017년 11만 7천120명이 지중해를 건너 이탈리아에 도착했으나 2018년에는 불과 2만 3천11명만이 리비아, 튀니지에서 이탈리아로 유입되었다. 이에 비례하여, 이탈리아로 향해 도중 익사한 사람의 수도 2017년 2천844명에서 2018년 1천285명으로 절반 아래로 감소하였다. 이는 이탈리아의 강력한 이주민 유입 억제 정책과 리비아의 해상경비 강화에 기인한다. 이탈리아행이 어려워지면서, 모로코를 거쳐 스페인으로 가는 루트의 이용이 증가하였다. 스페인에 유입된 이주민 수는 2017년 2만43명에서 2018년 5만2천678명으로 두 배 이상 증가하였고, 이주 도중에 사망한 사람의 수는 208명에서 681명으로 3배 이상 증가하였다.

아시아에서는 미얀마 로힝야(Rohingya)족의 탈출이 두드러졌다. 93만 명 이상의 로힝야인들이 이웃 국가인 방글라데시로 건너갔다. 중남미에서는 150만 명의 베네수엘라 인들이 자국을 떠나 이웃 국가인 콜롬비아 등으로 이주하였다. 최근 온두라스에서 시작된 캐러밴(Caravan) 이민 행렬은 수 천 km를 이동하여 멕시코에 도착하였다. 만 명 이상의 온두라스, 과테말라 등 중남미 국가 시민들이 멕시코에 머물며, 미국 입국을 시도하고 있다.

정확한 숫자를 예측하기는 어렵지만 2019년에도 주로 취약국가(fragile states)를 중심으로 테러, 내전, 폭정, 자연재해, 사막화 등을 피해 인근 국가로의 이주, 탈출하는 행렬은 그치지 않을 것이다. 수용국의 부담이 증대됨에 따라 미국을 비롯 유럽 등에서는 난민/이주민 진입을 막기 위한 강력한 정책이 계속 제기될 것으로 보인다.

나. 난민/이주민 유입의 정치적, 사회·경제적 원인

난민/이주민 문제의 근본 원인은 크게 ▲내전, 정치적 탄압, 인종청소 등과 같은 정치적 원인과 ▲빈곤, 저(低)발전, 범죄, 기후변화와 같은 사회·경제적 원인으로 구분할 수 있다.

남수단, 시리아, 예멘, 중앙아프리카공화국 등 내전이 발생하고 있는 지역에서 전쟁 당사자들은 전쟁범죄, 반인도적 범죄를 자행하고 있다. 또한 나이지리아의 보코 하람(Boko Haram), 소말리아의 알-샤바브(al-Shabaab) 등 이슬람 극단주의 조직들의 테러 공격도 멈추지 않고 있다. 한편 부룬디, 에리트레아, 베네수엘라 등에서는 정부가 반대세력 지지자들을 탄압하고 있다. 미얀마 정부는 로힝야족 구성원에 대한 학살을 자행하고 있다. 내전, 테러, 정치적 탄압, 종족 학살 등 정치폭력은 국민들의 생명에 직접적인 위협을 가한다. 이러한 정치적 위협에서 벗어나 안전한 삶을 영위하기 위해 다른 국가로의 이주를 시도한다.

가난과 저발전 또한 이주를 촉진하는 주요 원인이다. 많은 아프리카, 아시아, 중남미 국가들이 경제발전에 실패하면서, 국민들은 가난에 시달리고 미래에 대한 희망을 잃어버렸다. 이들은 더 나은 삶을 영위하기 위해 상대적으로 경제가 발달한 역내 국가 혹은 서방 국가로의 이주를 시도하고 있다. 최근에는 기후변화가 이주 문제의 주요 원인 중 하나로서 주목을 받고 있다. 특히 아프리카, 중동 지역 사막화 현상으로 인해 물과 농지가 부족해지면서 많은 사람들이 고향을 떠나 인접국으로 이주하였다. 뿐만 아니라 기후변화가 야기한 자원 고갈은 저발전을 심화시키고 무력충돌을 야기하여 더 많은 이주민을 양산하였다. 마지막으로 범죄의 만연으로 인한 사회 불안도 이주를 촉진한다. 마약상, 조직폭력단원에 의한 범죄가 기승을 부리고 있는 온두라스, 과테말라 등의 국민들은 자국 내에서 생명의 위협을 느껴 캐리벤 대열에 합류하였다.

난민/이주민 문제의 근본적 대책은 사회 구조적 쟁점들이다. 2019년의 국제 정세를 전망해 볼 때, 내전, 테러, 가난, 기후변화, 범죄 등을 해결하는데 기여하는 ▲민주주의 공고화, ▲경제발전, ▲거버넌스 개선은 단기간에 쉽게 이루어질 수 없다. 따라서 일부 아프리카, 중동, 아시아, 중남미인들의 이주는 계속될 것으로 예상된다.

다. 유럽, 미국의 난민/이주민 유입 억제 및 인접국의 지원 호소

유럽 국가들과 미국은 난민/이주민 유입이 야기한 국민의 불만을 무마하거나 정치적 입지를 공고화하기 위하여 반(反)난민/이주민 감정을 자극함으로써 난민/이주민 유입을 억제하는 방향으로 정책을 집행하고 있다. 2018년 6월 유럽 정상들은 브뤼셀에서 난민과 불법 이민자 관련 협상을 진행하여, ▲경제 이주민(economic migrant)과 난민을 구분하기 위한 수속 및 국경 통제 강화, ▲터키, 모로코 등에 대한 재정 지원 강화, ▲리비아, 니제르 등에 난민 선별센터 설립 등의 합의를 이루었다. 이를 통해 유럽은 중동·아프리카 이주민들을 역내에 묶어놓으면서 이들의 유입을 억제하겠다는 의지를 표출하였다. 미국 도널드 트럼프(Donald Trump) 행정부는 캐러밴 행렬에 합류한 이주민의 입국을 불허하겠다고 선언하였다. 캐러밴 행렬을 ‘국가비상사태’로 규정하면서 온두라스, 과테말라, 엘살바도르에 대해 원조 삭감을 하겠다고 위협하였다.

이와같이 강화된 억제 정책으로 인해 유럽 및 미국행 난민/이주민의 수는 줄어들 것으로 전망된다. 대신 난민 발생 인접국으로의 이주가 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 난민/이주민 송출국의 이웃 국가들은 국제사회의 지원 확대를 요구하고 있다. 터키, 레바논, 우간다, 탄자니아, 수단 등과 같은 국가들은 인도주의적 입장에서 인접국 이주민들을 수용하고 있다. 하지만 이주민 유입에 따른 경제적 부담이 커지면서, 국제사회가 이주민 수용에 따른 부담을 덜어줄 것을 호소하고 있다. 유엔 등 국제기구와 서방 국가들은 지원 강화를 약속하였으나 전체 지원 약속 중 실제 집행되는 건 절반에도 미치지 못한다. 2019년에도 난민/이주민 쟁점이 계속 부상할 수밖에 없는 이유이다.



부 록

약어표

A

A2/AD	Anti-Access/Area-Denial	만접근/지역거부
ABMTs	Area-Based Management Tools	구역기반관리수단
ABNJ	Areas Beyond National Jurisdiction	국가관할권이원지역
AF	Adaptation Fund	적응기금
AI	Artificial Intelligence	인공지능
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank	아시아인프라투자은행
ADF	Allied Democratic Forces	(우간다)민주연합군
AfPak	Afghanistan and Pakistan	아프파 (아프가니스탄-파키스탄)
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America)	미주를위한볼리바르 동맹
AMISOM	African Union Mission in Somalia	아프리카연합소말리아 평화유지군
ANC	African National Congress	아프리카민족회의
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	아시아·태평양경제협력체
AQIM	Al-Qaeda in the Islamic Maghreb	알카에다 이슬람마그레브 지부
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista (Nationalist Republican Alliance)	(엘살바도르)민족주의공화동맹
ASC	Asia Security Council	아시아안보회의
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	동남아시아국가연합(아세안)
ASEM	Asia-Europe Meeting	아시아·유럽 정상회의
AU	African Union	아프리카연합

B

BBNJ	Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction	국가관할권 이원지역의 해양생물 다양성
BIMSTEC	Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation	벵골만기술경제협력체

BJP	Bharatiya Janata Party	인도국민당
BRI	Belt and Road Initiative	일대일로(一帶一路) 구상
BRICs	Brazil, Russia, India, China and Republic of South Africa	브릭스

C

CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Community of Latin American and Caribbean States)	라틴아메리카·카리브국가공동체
CFIUS	Committee on Foreign Investment in the United States	미국의국인투자심의위원회
CGBs	Chinese Government Bonds	중국 국채
CHMs	Clearing-House Mechanisms	(생물다양성)정보공유체계
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia	아시아교류및신뢰구축회의
CIS	Commonwealth of Independent States	독립국가연합
COP24	the 24th session of the Conference of the Parties	제24차 유엔기후변화협약 당사국총회
CPEC	China-Pakistan Economic Corridor	중국·파키스탄경제회랑
CPTTP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership	포괄적·점진적환태평양경제 동반자협정
CSDP	Common Security and Defence Policy	공동안보방위정책
CSIS	Center for Strategic and International Studies	전략국제문제연구소
CST	Collective Security Treaty	집단안보조약기구 (1992-2002)
CSTO	Collective Security Treaty Organization	집단안보조약기구(2002-)

D

DACA	Deferred Action for Childhood Arrivals	불법체류청년추방유예
------	--	------------

DAKSAA	Defending American Security from Kremlin Aggression Act	안전보호법
DMZ	Demilitarized Zone	비무장지대
DUP	Democratic Unionist Party	(북아일랜드)민주연합당

E

EAEU	Eurasian Economic Union	유라시아경제연합
EaP	Eastern Partnership	동방파트너십
EAS	East Asia Summit	동아시아정상회의
EEZ	Exclusive Economic Zone	배타적경제수역
EIAs	Environmental Impact Assessments	환경영향평가
EMBI	Emerging Market Bond Index	신흥시장채권지수
EPA	Economic Partnership Agreement	경제동반자협정
EU	European Union	유럽연합

F

FIRRMA	Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018	외국인투자위험조사현대화법
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (Farabundo Martí National Liberation Front)	(엘살바도르)파라분도마르티민 족해방전선
FONOP	Freedom of Navigation Operation	항행의 자유 작전
FRB	Federal Reserve Board	연방준비제도이사회
FTA	Free Trade Agreement	자유무역협정

G

GCF	Green Climate Fund	녹색기후기금
GDP	Gross Domestic Product	국내총생산
GEC	Global Engagement Center	글로벌 인게이지먼트 센터
GGE	Group of Government Experts	정부전문가그룹

GST	Goods and Service Tax	통합부가가치세
GVC	Global Value Chain	글로벌 가치사슬

H

HET	Human Enhancement Technology	인간증강기술
-----	------------------------------	--------

I

IAEA	International Atomic Energy Agency	국제원자력기구
ICJ	International Court of Justice	국제사법재판소
IGC	Inter-Governmental Conference	정부간회의
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
IMFC	International Monetary and Financial Committee	국제통화금융위원회
INC	Indian National Congress	(인도)국민회의당
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces	중거리핵전력
IoT	Internet of Things	사물인터넷
IOM	International Organization for Migration	국제이주기구
ISDS	Investor-State Dispute Settlement	투자자-국가분쟁해결
ISIS	Islamic State of Iraq and al-Sham	이슬람국가

J

JAM-GC	Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons	국제공역에서의 접근과 기동을 위한 합동 개념
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action	포괄적공동행동계획
JOAC	Joint Operational Access Concept	합동작전접근개념

L

LAWS	Lethal Autonomous Weapons Systems	자율살상무기체계
------	-----------------------------------	----------

M

MD	Missile Defence	미사일방어
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Southern Common Market)	남미공동시장
MILAMOS	Manual on International Law Applicable to Military Uses of Outer Space	우주공간의 군사적 사용 매뉴얼
MDB	Multilateral Development Bank	다자개발은행
MGRs	Marine Genetic Resources	해양유전자원
MOU	Memorandum of Understanding	양해각서
MPAs	Marine Protected Areas	해양보호구역

N

NAB	New Arrangements to Borrow	신차입협정
NAFTA	North American Free Trade Agreement	북미자유무역협정
NAM	Non-Aligned Movement	비동맹운동
NASA	National Aeronautics and Space Administration	미 항공우주국
NATO	North Atlantic Treaty Organization	북대서양조약기구
NEC	National Economic Council	국가경제위원회
New START	New Strategic Arms Reduction Treaty	신전략무기감축협정
NDC	Nationally Determined Contribution	국가결정기여
NDS	National Defense Strategy	국방전략
NGO	Non-Governmental Organization	비정부기구
NSS	National Security Strategy	국가안보전략
NPR	Nuclear Posture Review	핵태세검토
NPT	Non-Proliferation Treaty	핵확산금지조약

O

OAS	Organization of American States	미주기구
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	경제협력개발기구
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe	유럽안보협력기구

P

PAROS	Prevention of an Arms Race in Outer Space	외기권군비경쟁방지
PESCO	Permanent Structured Cooperation	영구적·구조적 협력
PPWT	Prevention of Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force against Outer Space Objects	외기권무기배치금지
PSL	Partido Social Liberal (Social Liberal Party)	(브라질)사회자유당

R

RBO	Rules-Based Order	규칙기반질서
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership	역내포괄적경제동반자협정
RCI	Regional Cooperation and Integration	지역협력·통합

S

SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation	남아시아지역협력연합
SCM	Security Consultative Meeting	한미안보협의회의
SCO	Shanghai Cooperation Organization	상하이협력기구
SDR	Special Drawing Right	특별인출권
SLSC	Shanghai-London Stock Connect	상하이-런던 증시 연계
SMA	Special Measures Agreement	방위비분담특별협정

SNS	Social Network Service	소셜네트워크서비스
SSA	Space Situational Awareness	우주상황인식
STM	Space Traffic Management	우주교통관리체계

T

TAPI	Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India (Pipeline)	투르크메니스탄-아프가니스탄-파키스탄-인디아 (가스관)
THAAD	Terminal High Altitude Area Defense	사드(고고도미사일 방어체계)
TPP	Trans-Pacific Partnership	환태평양경제동반자협정

U

UAE	United Arab Emirates	아랍에미리트연합
UN	United Nations	국제연합(유엔)
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas (The Union of South American Nations)	남미국가연합
UNC	United Nations Command	유엔사령부
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea	유엔해양법협약
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	유네스코
UNFCCC	UN Framework Convention on Climate Change	유엔기후변화협약
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement	미국·멕시코·캐나다협정
USTR	Office of the United States Trade Representative	미국무역대표부

W

WGBI	World Government Bond Index	세계국채지수
WTO	World Trade Organization	세계무역기구

2019년도 주요외교일정



국제관계

기간	장소	행사
1.1.	브라질	브라질 대통령 취임식
1.13.	DR콩고	신임 대통령 취임
1.20.-24.	트롬쇠	북극 프론티어
1.22.-24.	제주도	황해광역생태계보전(YSLME) 운영위원회
1.22.-25.	다보스	2019 다보스 포럼
1.23.-25.	서울	한-미 핵안보 협의
1월	아부다비	국제재생에너지기구(IRENA) 총회
1월	뉴욕	유엔개발계획(UNDP)·유엔인구기금(UNFPA)· 유엔사업지원실(UNOPS) 정례 집행이사회
1월	기니	기니 총선
2.3.	엘살바도르	엘살바도르 대선
2.4.-8.	뉴욕	제70차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 분쟁해결 실무작업반회의
2.15.-17.	뮌헨	제55차 뮌헨안보회의
2.24.	몰도바	몰도바 총선
2월	싱가포르	아세안지역안보포럼(ARF) 정보통신기술(ICT) 신뢰구축조치 관련 개방형연구그룹
2월	파리	자금세탁방지기구(FATF) 총회
2월	나이지리아	나이지리아 대선
2월	세네갈	세네갈 대선
2-3월	제네바	제40차 인권이사회
3.3.	에스토니아	에스토니아 총선
3.5.-8.	헤이그	헤이그국제사법회의(HccH)일반사무정책이사회
3.7.-8.	발파라이소	APEC 제1차 고위관리회의의(SOM1)
3.12.-14.	핀란드	2019년 제1차 북극이사회 고위관리(SAO) 회의
3.20.-22.	부에노스아이레스	제2차 유엔 남남협력 고위급 회의

2019년도 주요외교일정

기간	장소	행사
3.25.-29.	뉴욕	제32차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 중소기업 실무작업반 회의
3.29.		브렉시트
3월	파리	국제에너지기구(IEA) 이사회
3월	방콕	아태지역 지속가능개발포럼
3월	비엔나	국제원자력기구(IAEA) 이사회
3월	슬로바키아	슬로바키아 대선
3월	우크라이나	우크라이나 대선
3-4월	보아오	보아오 포럼
4.1.-5.	뉴욕	제37차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 투자자-국가 분쟁해결개혁 실무작업반회의
4.3.-17.	파리	제206차 UNESCO 집행이사회
4.8.-12.	뉴욕	제59차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 전자상거래 실무작업반 회의
4.14.	핀란드	핀란드 총선
4.15.-18.	뉴욕	개발재원(FfD) 포럼
4월	미정	제9차 글로벌녹색성장연구소(GGGI) 운영 프로그램 소위원회(MPSC)
4월	파리	제138차 OECD/NEA 운영위원회
4월	미정	제19차 한-러 원자력 공동위원회
4월	뉴욕	2020 핵확산금지조약(NPT) 평가회의 3차 준비회의
4월	인도네시아	인도네시아 대선, 총선
4월	마케도니아	마케도니아 대선
4-5월	중국	제2차 일대일로 국제협력 정상포럼
4-6월	제네바	선진인도지원공여국협의체(GHD) 고위급 회의
5.1.	파나마	파나마 대선 및 총선
5.6.-7.	핀란드	북극이사회 각료회의
5.12.	리투아니아	리투아니아 대선

기간	장소	행사
5.13.-17.	뉴욕	제33차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 담보부거래 작업반 회의
5.14.-16.	미정	글로벌펀드 이사회
5.15.-16.	발파라이소	APEC 제2차 고위관리회의(SOM2)
5.17.-18.	비냐델마르	APEC 통상장관회의(MRT)
5.20.-21.	파리	제5차 1970년 협약 당사국 총회
5.21.	말라위	말라위 대선 및 총선
5.22.-23.	파리	OECD 각료이사회
5.23.-26.	EU회원국	유럽의회선거
5.23.-6.3.	콜롬보	제18차 멸종위기에 처한 야생 동식물의 국제거래에 관한 협약(CITES) 당사국 총회
5.26.	벨기에	벨기에 총선
5.28.-31.	뉴욕	제55차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 도산 실무작업반 회의
5월	방콕	UN 아태경제사회위원회(ESCAP) 총회
5월	미정	2019 뮌헨안보회의(MSC) 사이버 안보 서밋
5월	비엔나	탄도미사일 확산방지를 위한 헤이그 행동규범(HCOC)총회
6.2.	과테말라	과테말라 대선 및 총선
6.4.-7.	파리	제7차 UNESCO 문화다양성협약 당사국 총회
6.10.-7.10.	바쿠	제43차 세계유산위원회
6.11.-13.	미정	교육을 위한 글로벌 파트너십(GPE) 이사회
6.26.-7.4.	파리	제30차 IOC 당사국 총회
6.28.-29.	오사카	G20 정상회의
6월	제네바	세계백신면역연합(GAVI) 이사회
6월	미정	ODSG(OCHA 공여국 그룹) 고위급 회의
6월	제네바	국제의약품구매기구(UNITAID) 집행이사회
6월	비엔나	유엔 공업개발기구(UNIDO) 사업예산위원회(PBC)

2019년도 주요외교일정

기간	장소	행사
6월	제네바	제41차 인권이사회
6월	미국	자금세탁방지기구(FATF) 총회
6월	파리	호주그룹(AG) 총회
6월	카자흐스탄	원자력공급국그룹(NSG) 총회
6월	핀란드	세계핵테러방지구상(GICNT) 회기간회의(IG)
6월	덴마크	덴마크 총선
상반기	파리	2019년 상반기 국제박람회기구(BIE) 집행위원회
상반기	파리	제165차 국제박람회기구(BIE) 총회
상반기	본	유엔기후변화협약 협상회의
상반기	미정	아세안지역안보포럼(ARF) ISM on DR
상반기	미정	한중일 재난관리 도상훈련(TTX)
상반기	미정	제6차 시리아 공여국 회의
상반기	로마	계식량계획(WFP) 정기 집행이사회
상반기	싱가포르	아세안지역안보포럼(ARF)정보통신기술(ICT) 안보회기간회의
상반기	러시아	제10차 러시아 주최 고위급 안보회의
상반기	뉴욕	제2-3차 국가영역 이원 해양생물다양성(BBNJ) 정부간회의(organizational meeting)
상반기	한국	한-미 원자력 고위급위원회
상반기	아제르바이잔	110차 세계관광기구(UNWTO) 집행이사회
상반기	엘살바도르	엘살바도르 대통령 취임식
상반기	남아공	남아공 총선
상반기	차드	차드 총선
7.1.	파나마	파나마 대통령 취임식
7.8.-26.	비엔나	제52차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 본회의
7.9.-18.	뉴욕	유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 주관 지속가능개발 고위급정치포럼(HLPF)

기간	장소	행사
8.4.	과테말라	과테말라 대선(결선투표)
8.29.-30.	푸에르토 바라스	APEC 제3차 고위관리회의(SOM3)
9.20.	그리스	그리스 총선
9.23.	뉴욕	개발재원 고위급 대화
9.23.-27.	비엔나	제71차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 분쟁해결 실무작업반회의
9.24.-25.	뉴욕	유엔총회 주관 지속가능개발 고위급정치포럼(HLPF)
9.30.-10.4.	비엔나	제33차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 중소기업 실무작업반 회의
9월	뉴욕	제74차 유엔총회 고위급회의
9월	뉴욕	유엔총회계기제16차미타외교장관회의
9월	제네바	제46차 세계외교연수원장회의
9월	뉴욕	UN 사무총장 주최 기후변화 정상회의
9월	몽골	제23차 동북아환경협력계획(NEASPEC) 고위급회의(SOM)
9월	뉴욕	유엔개발계획(UNDP)·유엔인구기금(UNFPA)·유엔 사업지원실(UNOPS) 정례 집행이사회
9월	수바	콜롬보 플랜 총회
9월	싱가포르	싱가포르국제사이버주간
9월	제네바	제42차 인권이사회
9월	비엔나	국제원자력기구(IAEA) 총회
9월	블라디보스톡	제5차 동방경제포럼
9월	파리	UNESCO구조적재정대화(SFD)
10.9.-23.	파리	제207차UNESCO집행이사회
10.11.-13.	아이슬란드	북극써클 총회
10.15.-17.	모나코	제3차 국제수로기구(IHO) 이사회
10.14.-18.	비엔나	제38차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 투자자-국가 분쟁해결개혁 실무작업반회의

2019년도 주요외교일정

기간	장소	행사
10.23.-26.	서울	글로벌녹색성장주간 개최
10.24.-29.	오슬로	제6차 Our Ocean Conference
10월	산티아고	APEC 재무차관회의(SFOM)
10월	서울	글로벌녹색성장연구소(GGGI) 총회 및 이사회 개최
10월	파리	자금세탁방지기구(FATF) 총회
10월	뉴욕	제74차 유엔총회 1위원회
10월	뉴질랜드	미사일기술통제체제(MTCR) 총회
10월	파리	제139차 OECD/NEA 운영위원회
10월	아르헨티나	아르헨티나대선
10월	우루과이	우루과이 대선, 총선
10월	볼리비아	볼리비아 대선, 총선
10월	모잠비크	모잠비크 총선 및 대선
10-11월	뉴욕	UN 제6위 및 국제법률국장회의
10-11월	폴란드	폴란드 총선
11.2.-4.	태국	제34차아세안정상회의및 관련정상회의(APT,EAS)
11.11.-12.	산티아고	APEC 최종고위관리회의(CSOM)
11.12.-28.	파리	제40차유네스코총회
11.13.-14.	산티아고	APEC 합동각료회의(AMM)
11.13.-15.	미정	글로벌펀드 이사회
11.16.-17.	산티아고	APEC 정상회의(AELM)
11.18.-22.	비엔나	제36차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 담보부거래 작업반 회의
11.22.-23.	나고야	G20 외교장관회의
11.25.-29.	비엔나	제60차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 전자상거래 실무작업반 회의
11월	나고야	G20외교장관회의의게기제17차믹타외교장관회의



기간	장소	행사
11월	하노이	제14차 ASEAN+3 외교연수원장회의
11월	파리	OECD 녹색성장·지속가능발전(GGSD) 포럼
11월	미정	세계백신면역연합(GAVI) 이사회
11월	비엔나	유엔 공업개발기구(UNIDO) 공업개발이사회(IDB)
11월	비엔나	포괄적핵실험금지기구(CTBT) 준비위원회(PrepCom) 총회
11월	국내	제18차 한-유엔 군축비확산 회의
11월	우루과이	우루과이 대선(결선)
11-12월	헤이그	제18차 국제형사재판소(ICC) 당사국 총회
11-12월	루마니아	루마니아 대선
12.2.-6.	비엔나	제56차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 도산 실무작업반 회의
12.9.-12.	제네바	국제적십자위원회 제33차 총회
12.10.	아르헨티나	아르헨티나 대통령 취임식
12.10.-12.	미정	교육을 위한 글로벌 파트너십(GPE) 이사회
12월	로마	제78차 국제사법통일연구소(UNIDROIT) 총회
12월	뉴욕	중앙긴급대응기금(CERF) 고위급 회의
12월	제네바	국제의약품구매기구(UNITAID) 집행이사회
12월	발리	제12차 발리민주주의 포럼
12월	비엔나	바세나르체제 총회
12월	미정	제14차무형유산협약정부간위원회
하반기	파리	2019년 하반기 국제박람회기구(BIE) 집행위원회
하반기	파리	제166차 국제박람회기구(BIE) 총회
하반기	로마	세계식량계획(WFP) 정기 집행이사회
하반기	슬로바키아	제26차 OSCE 각료이사회
하반기	미정	2019 동북아평화협력포럼 및 정부간협의회

2019년도 주요외교일정

기간	장소	행사
하반기	뉴욕	제2-3차 국가영역 이원 해양생물다양성(BBNJ) 정부간회의(organizational meeting)
하반기	북경	제24차북서태평양보전실천계획(NOWPAP) 정부간회의
하반기	미정	제25차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP25)
하반기	일본	제21차 한중일 환경장관회의(TEMM)
하반기	미정	한-UAE 원자력 고위급협의회의
하반기	태국	아세안 관련 외교장관회의(APT, EAS, ARF)
하반기	태국	아세안 관련 고위급회의(APT, EAS)
하반기	카자흐스탄	제4차 유라시아 국회의장회의
하반기	도미니카공화국	제9차 동아시아-라틴아메리카 협력포럼(FEALAC) 외교장관회의
하반기	러시아	23차 세계관광기구(UNWTO) 총회
연중	멕시코시티	제3차미타정책기획협의회의
연중	멕시코시티	제5차미타고위급회의
연중	멕시코시티	제5차국회의장회의
연중	로마	세계식량계획(WFP) 연례 집행이사회
연중	마드리드	ASEM 외교장관회의
연중	미정	제9차 동아시아-라틴아메리카 협력포럼(FEALAC) 사이버사무국 워크숍 및 조정회의
연중	파리	제31차MAB국제자문위원회
연중	미정	제22차세계유산협약당사국총회
연중	미정	제208차UNESCO집행이사회
연중	파리	제13차문화다양성협약정부간위원회
연중	이스라엘	이스라엘 총선
연중	기니비사우	기니비사우 대선
연중	카메룬	카메룬 총선
연중	이란	아시아협력대화(ACD) 정상회의

연구에 참여한 분들



| 집필진 | 제 I 장 2019 국제 정치·경제 개관 (김태환 교수)

제II장 한반도 정세

1. 북한 (황일도 교수)
2. 비핵·평화 프로세스와 남북관계 (전봉근 교수)
3. 남북 교류·협력 (이상숙 연구교수)

제III장 동북아 정세

1. 동북아시아 (최우선 교수)
2. 미국 (김현욱·민정훈 교수)
3. 중국 (김한권 교수)
4. 일본 (조양현 교수)
5. 러시아 (고재남 교수)

제IV장 주요 지역 정세

1. 동남아시아 (배금찬 교수)
2. 서남아시아 (최원기 교수)
3. 유럽 (전혜원 교수)
4. 중동 (인남식 교수)
5. 중앙아시아 (고재남 교수)
6. 아프리카 (김동석 교수)
7. 중남미 (손혜현 연구교수)

제V장 글로벌 이슈와 거버넌스

1. 국제 금융·통화 (강선주 교수)
2. 국제 통상 (이효영 교수)
3. 국제법 (김덕주·황승현·심상민 교수, 유준구 연구교수)
4. 기후변화 (최원기 교수)
5. 난민 (김동석 교수)

| 편집진 | 인남식 연구부장, 고재남·김한권·김동석·이효영·황일도 교수,
손혜현 연구교수, 고동우·김기선·이지은·한미희·양지원 연구원

제 I 장

2019 국제 정치·경제 개관

제 II 장

한반도 정세

제 III 장

동북아 정세

제 IV 장

주요 지역 정세

제 V 장

글로벌 이슈와 거버넌스

이 책자의 내용은 집필자의 개인적 견해를 바탕으로 국민외교의
구현과 외교정책 수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서, 외교부의
공식입장과는 무관합니다.

국립외교원 외교안보연구소

(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

Tel. (02) 3497-7600 Fax. (02) 575-5245

<http://www.ifans.go.kr>