Prospects for International Relations

국제정세 2020 전망

국립외교원 외교안보연구소

발 간 등 록 번 호
11-1261021-000003-10

국립외교원 외교안보연구소는 국제정세 변화를 보다 신속하고 정확히 파악·전망함으로써 정부의 외교정책 수립과정에 기여하고, 일반 국민의 국제정치 문제에 대한 이해를 돕기 위해 매년 「국제정세전망」을 발간하고 있습니다.

이 책자는 '2020 국제 정치·경제 개관', '한반도 정세', '동북아 정세', '주요 지역 정세', '글로벌 이슈와 거버넌스' 등 5개 장으로 구성되어 있습니다. 그 내용은 각 장마다 해당 지역 또는 국가에 대한 2019년 한 해 동안의 중요한 상황과 변화를 평가하고, 이를 바탕으로 2020년 국제 정세를 전망하는 형식으로 되어 있습니다.

국제정세 2020 전망

국립외교원 외교안보연구소

2020
국제정세전망

인 쇄 2019년 12월 23일
발 행 2019년 12월 23일

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

ⓒ 국립외교원 외교안보연구소, 2019

2020
국제정세전망

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

서 문

2019년은 한국 외교에 있어 역동적인 한 해였습니다. 연초부터 북·미 정상회담이 베트남 하노이(2.27~28)에서 개최되었으며, 6월에는 우리 정부의 적극적 노력으로 비무장지대에서 양국 지도자의 만남이 이뤄졌습니다. 9월에는 제74차 유엔 총회에서 문재인 대통령이 한반도의 항구적 평화와 비핵화를 위한 상호 안전보장 구축의 방안으로써 비무장지대를 '국제평화지대'로 만들 것을 제시하기도 하였습니다. 이렇듯 2018년에 시작된 한반도 평화 정착의 움직임은 계속 이어져 왔습니다.

한편, 2019년 한국 외교는 다차원적으로 격화되는 미·중 경쟁의 한복판에서 여러 도전적 과제들을 다자주의와 규칙 기반 국제질서를 통해 현명하게 관리하고 대응해 왔습니다. 특히 평화, 공동번영 그리고 사람을 중심으로 한 대외정책 기조 하에서 북핵 문제뿐만 아니라 국민의 생계와 관련된 민감한 문제들을 해결하고자 노력하고 있습니다.

2020년에도 미·중 패권 경쟁이 지속되면서, 특히 미국 대선 정국으로 인해 세계 정치·경제의 불확실성이 심화될 것으로 예상되고 있습니다. 이러한 상황 속에서 국립외교원 외교안보연구소는 『2020 국제정세전망』 발간을 통해 정부의 2020년 외교정책 수립에 기여하고, 국민들의 국제 정세 이해도를 높이는 데 도움이 되고자 합니다.

『2020 국제정세전망』은 외교안보연구소의 모든 연구진이 참여하여 각자의 개인적 통찰과 판단을 바탕으로 집대성되었습니다. 이러한 집필진의 노력이 한국 외교가 나아가는 길에 중요한 이정표가 되기를 기대합니다.

끝으로 『2020 국제정세전망』을 발간하는 데 참여해주신 외교안보연구소의 연구진, 특히 편집을 담당해준 **조양현·최우선·김동석·이효영·김종학** 교수와 **고동우·황지혜·김자희·정혜영·한미희·김수겸** 연구원의 노고에 깊이 감사를 드립니다.

2019년 12월

국립외교원장 **김 준 형**

목 차

제 I 장 | 2020 국제 정치·경제 개관

1. 국제 정치 김태환

가. 2020년 세계정세의 세 가지 추동력_10

나. 미국 대선 정국 속 미·중 전략적 경쟁의 심화와 광역화_11

다. '힘의 분산'과 지역 차원에서의 경쟁_14

라. 민족주의의 '복수'_16

마. 한반도: 평화 프로세스 대 '새로운 길'_17

2. 국제 경제 김양희

가. 세계경제 둔화 속 '더딘 세계화(slobalization)'_19

나. 세계무역 질서의 재편 가속화_21

제 II 장 | 한반도 정세

1. 북한 황일도

가. 정치체제의 안정 장기화 속 불안정 요인 상존_26

나. 제재 장기화로 인한 공장·기업소의 자율성 확대_27

다. 5개년 계획의 '업적 과시'와 민심이반 가능성_29

라. '인민군 띄우기'와 과거 회귀 담론의 지속_31

2. 비핵·평화 프로세스 전봉근

가. 3차 북·미 정상회담 개최와 낮은 수준의 핵 합의 타결 가능성_33

나. 김정은 위원장의 북·미 대화 중단과 '새로운 길' 위협_35

다. 북·미 대화 프로세스 관리를 위한 트럼프 대통령의 개입 지속_36

라. 한국의 핵 위기 재발 방지와 평화체제 구축 재촉_38

3. 남북관계 이상숙

가. 하반기 관계 개선 가능성_40

나. 금강산 관광과 이산가족 상봉 등의 경제·사회협력 재개 시도_42

제Ⅲ장 | 동북아 정세

1. 동북아시아 최우선

가. 미국의 아시아 관여 정책 강화 지속_46

나. 미·중 경쟁 지속 속 안정화 국면 진입_48

다. '미·일' 대 '중·러'의 경쟁 구도 속 냉전적 적대 관계 회피_49

라. 전반적인 지역 안정 유지_51

2. 미국 김현욱, 민정훈

가. 트럼프 대통령 탄핵 추진과 민주·공화 양당 간 진영 대립_52

나. 미국 경제의 완만한 성장세 유지_53

다. 트럼프 대통령의 재선 가능성_54

라. '미국 우선주의' 대외정책 유지 및 미·중 무역갈등 지속_57

마. 북한과의 협상틀 유지와 도발 방지 관리_58

바. 한미동맹 관계 유지 및 발전 방향 모색_60

3. 중국 김한권, 표나리, 최진백

가. 당과 시진핑의 강한 영도하 경제 활성화에 총력_61

나. 미·중 간 전략적 경쟁 구도의 지속_63

다. '하나의 중국' 원칙 견지_67

라. 중·러 간 군사·안보적 협력 강화_68

마. 한·중 관계 개선 및 갈등 관리_69

4. 일본 조양현, 김양희, 김종학

가. 아베 정권의 안정적인 운영 지속_71

나. 아베노믹스와 개헌의 지속 추진_72

다. 미·일 협상 및 주변국과의 관계 개선 추구_74

라. 과거사 문제로 인한 한·일 간 갈등 지속_77

마. 대한 수출규제의 암묵적 철회 가능성_79

5. 러시아 이태림

가. 경제성과 도출과 국정 장악력 유지 노력_82

나. CIS 국가들과의 협력 강화 및 서방과의 관계 개선 추구_83

다. 아시아, 중동, 아프리카로의 외교 공간 확대 전략 지속_86

라. 중재자로서 한반도 문제 개입 공간 확대 모색_88

제Ⅳ장 | 주요 지역 정세

1. 동남아시아 배긍찬

가. 미국·ASEAN 관계의 개선 노력 지속_94

나. 남중국해 행동규범 협상의 신속 진행_95

다. EAVG Ⅲ 출범 추진 속 한계성 노정_97

라. RCEP 협상 완료 불확실_98

마. 싱가포르 집권당의 총선 승리 및 권력승계 예상_99

바. 말레이시아의 권력승계 확실시_100

2. 서남아시아 최원기, 조원득

가. 인도의 신동방정책과 태평양 연대 지속 추진_101

나. 인도의 RCEP 불참 입장 견지_103

다. 인·파 갈등과 서남아시아 지역 협력의 정체_104

3. 유럽 전혜원

가. 유럽의회 선거에서 유럽 통합에 대한 양극화 심화_105

나. 극단주의 정당의 약진 둔화_107

다. 브렉시트의 혼란 지속_109

4. 중동 인남식

가. 미국의 탈(脫)중동과 러시아의 적극 개입_111

나. 미국의 최대 압박과 이란의 버티기 지속_113

다. 사우디아라비아 국가 개조 프로젝트의 지속_114

라. 터키의 공세적 팽창주의 심화_115

마. 각국의 국내 정치 불안 증대_116

5. 중앙아시아 고재남

가. 국내 정치·경제 상황 개선 속 대외협력 추진_117

나. 카자흐스탄 신정부의 정책 연속성 유지_120

다. 역내외 경제협력 확대 노력_121

라. 중앙아 5개국 간 외교·안보 협력 강화 추구_122

마. 역외 주요국 간 대중앙아 협력 확대 경쟁 지속_123

6. 아프리카 김동석

가. 이슬람 극단주의 무장활동 지속_125

나. 질병 및 자연재해 피해 지속_126

다. 선거 및 반정부 운동 관련 갈등 발생_128

7. 중남미 손혜현

가. 정권교체 및 반정부 시위 확산으로 정치적 불안정성 증가 _130

나. 새로운 정치 지형에 따른 역내 세력 구도 변화_132

다. 주요국 성장 둔화에 따른 경제회복 지체_134

라. 미·중 패권 경쟁 속 실리에 입각한 균형외교 모색_136

제V장 | 글로벌 이슈와 거버넌스

1. 국제 금융·통화 강선주

가. 세계 경제의 전반적 저성장 유지_142

나. 미국 경제의 하방 압력 증가 _143

다. 중국 경제의 취약성 심화_145

라. '상하이 글로벌 금융 허브' 선언_146

2. 국제 통상 이효영

가. 미·중 무역전쟁의 임시 봉합 및 WTO 개혁 관련 갈등 지속_148

나. 미국 중심 거대 시장 간 FTA의 표면적 확산_149

다. 다자무역 체제의 전례 없는 위기 봉착_152

3. 국제법 김덕주, 황승현, 심상민, 유준구

가. 난민 보호를 위한 실효적 국제규범 구현 난망 _154

나. 국제해양법재판소 활용 증대_156

다. 사이버안보 국제법 정립의 새로운 시도 구체화_157

라. 인공지능 자율살상무기 국제규범 논의 활성화_159

4. 기후변화 최원기

가. 파리협정 후속협상의 난항_160

나. 탄소시장 형성 관련 이견 노정_162

다. 미국의 파리협정 탈퇴 입장 지속_164

부록 | 약어표

2020년도 주요 외교 일정

연구에 참여한 분들

제 I 장

2020 국제 정치·경제 개관

[국제 정치] 2020년은 지정학적 경쟁이 가치와 규범, 상이한 문화, 정체성과 결합하면서 세계 각지에서 표출되는 한 해가 될 것으로 보인다. 특히 2020년 미국의 대선 정국은 세계 정치·경제는 물론 미·중 경쟁에도 지대한 영향을 미치게 될 것이다. 미·중 경쟁이 확산됨에 따라 세계 각국은 무역과 기술을 포함한 여러 분야에서 어떤 편을 택할 것인지 고심할 것으로 보인다. 한편, 미·중 경쟁 와중에서 미국의 '힘의 공백'에 대한 반응으로 힘의 분산은 꾸준히 진행되어온바, 지역 차원에서 역내 세력 경쟁이 한층 가시화될 것으로 예상된다. 또한 민족주의가 인종, 종교, 종파, 계급, 문화 등 다른 집단 정체성의 기반과 결합하는 복합적 양상을 보이며 세계 도처에서 정치적 양극화를 가속화시킬 것으로 전망된다.

[국제 경제] 2020년 세계 경제의 최대 위험 요인은 2019년에 이어 미·중 패권 경쟁에 따른 불확실성 심화다. 이에 제조업 생산·투자 및 무역 둔화가 지속되나 선진국과 상품 무역보다는 개도국과 서비스 무역이 세계 경제의 견인차가 될 것으로 보인다. 세계 금융시장의 불안정성도 위험 요인으로 상존할 것이다. 한편, 2020년에는 미국에 의한 WTO 상소기구의 무력화라는 초유의 사태를 맞아 WTO 개혁 논의가 본격화되고 다양한 대안이 모색되겠지만 큰 진전은 기대하기 힘들다. 결국 '글로벌 가치사슬(GVC)'의 인위적 재편이 강요되고 무역과 투자는 정체되는 '더딘 세계화(slobalization)' 현상이 지속될 전망이다.

제 I 장 | 2020 국제 정치·경제 개관

1. 국제 정치

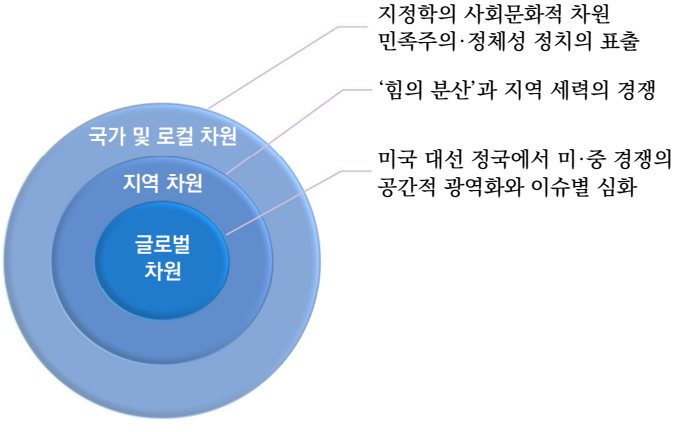
가. 2020년 세계정세의 세 가지 추동력

미국과 중국 간의 경쟁이 심화되고 있는 오늘날, 세계의 두드러진 특징은 국제질서를 형성하고 있는 두 가지 축, 즉 ▲물질적 힘의 배분(distribution of material capabilities)과 ▲가치·규범의 배분(distribution of norms and values), 양 차원에서 공히 변화가 일어나고 있다는 점이다. 이에 따라 세계는 냉전 종식 이래 공고하게 보였던 자유주의 국제질서가 약화되는 미증유의 경험을 하고 있고, 2020년은 지정학적 경쟁이 가치와 규범, 상이한 문화와 정체성과 결합하면서 세계 각지에서 표출되는 한 해가 될 것으로 보인다.

물질적 힘의 배분 차원에서의 변화는 특히 강대국들 사이에서 세계 공간을 거대한 체스판(chessboard)으로 인식하는 전통 지정학적 경쟁으로 나타나고 있다. 가치와 규범 차원에서의 변화는 획일적 체스판에 사회문화적 차이를 불어 넣고 있으며, 양자가 결합되어 결과적으로 세계정치에 갈등과 대립의 구도를 형성하고 있다. 이에 따라 오늘날의 지정학은 단순히 지리적이거나 정치적인 것이 아니라, 가치와 규범을 둘러싼 경쟁을 포함하는 사회문화적, 심지어는 문명적인 성격을 띠고 있다.

2020년 세계 정치·경제 판세를 좌우할 핵심 동인은 〈그림〉에서처럼 세 가지 동심원에 비유적으로 설명할 수 있을 것이다. 동심원의 핵심에는 미·중 경쟁이 자리 잡고 글로벌 차원의 공간과 이슈 영역에 그 영향력을 미칠 것이다. 두 번째 동심원인 지역 차원에서는 미국과 중국 이외의 지역 세력들에 대한 '힘의 분산(power diffusion)'과 '미국 우선주의(America First)' 정책으로 생긴 공백으로 인해서 이들 역내 주요 세력의 약진과 경쟁이 예상된다. 동심원의 가장자리에 위치한 개별 국가 차원에서는, 민족주의를 필두로 국가를 비롯한 집단 정치 공동체의 존재와 존엄성을 인정받고자 하는 정체성의 정치가 표출될 것이다.

〈그림〉 2020년 세계정세의 세 가지 동심원



나. 미국 대선 정국 속 미·중 전략적 경쟁의 심화와 광역화

미국은 2010년대 들어 냉전 후 자국이 유지해왔던 압도적 지위에 대한 중국의 도전을 저지하기 위해서 군사·경제·가치·체제 등 전 분야에서 전략적 경쟁에 돌입하고 있다. 2020년은 미국의 대선 정국이 세계 정치·경제는 물론 미·중 경쟁에도 지대한 영향을 미치는 한 해가 될 것이다. 내년 한 해의 관심은 11월의 선거에서 누가 대통령에 당선되느냐 하는 것보다는, 대선

캠페인에서 후보자들의 경쟁이 어떻게 미국의 대외행태에 영향을 미칠 것인가가 될 것이다. 미·중 경쟁이 확산됨에 따라 세계의 국가들은 무역과 기술을 포함한 여러 분야에서 어떤 편을 택할 것인지, 어떤 입장을 취할 것인지 고심하는 한 해가 될 것이다.

2020년은 이른바 '우크라이나 스캔들'로 인한 도날드 트럼프(Donald Trump) 대통령의 탄핵 이슈로 시작하겠지만, 결정적 증거가 나오지 않는 한, 민주·공화 양당 간 진영 대립 양상으로 전개되어 탄핵으로까지 이르기는 쉽지 않을 것이다. 대선 정국에서 트럼프는 미국 정치의 양극화 상황에서 자신의 지지층을 결집하기 위해 동맹 압박 정책, 대중국 강경책, 탈중동 정책, 대북한 관여 정책 등 기존 정책의 성과를 강조하는 한편, 타 후보자들과의 차별성과 선명성을 부각시키기 위해 노력할 것이다. 특히 중국에 대한 강경 노선에 대해서는 미국 정치의 양극화 와중에서도 어느 정도 컨센서스가 형성되어 있기 때문에 미·중 경쟁은 그 범위와 정도에서 확산과 심화가 계속될 것이다.

무역분쟁에서 관세를 일부 완화하거나 철회하는 등의 스몰딜은 있을지언정, 미국이 지속적으로 제기해 온 중국의 기술 이전 강요를 포함한 지식재산권 침해 문제 등이 산적해 있는 이른바 '2단계 합의'는 쉽지 않을 것으로 보인다. 미국은 첨단기술 분야와 중국의 산업정책에 대해서 단호한 입장을 취하고 있고, 중국으로서는 이러한 요구를 정치적으로 수용하기 어렵기 때문이다. 선거전의 와중에 트럼프 대통령은 중국에 녹록한 이미지를 보이지 않으려 할 것이므로 2020년에도 양국 간 무역 협상이 순조롭게 진행될 것으로 보이지 않으며, 오히려 정치가 기술, 경제 및 무역을 지배하는 상황이 전개될 것이다.

군사·안보와 국제 거버넌스 분야에서도 미·중 갈등이 지속될 것으로 전망된다. 미국이 2019년 들어 남중국해에서 다국적인 '항행의 자유 작전(FONOP*)'을 추구하고, 중거리 핵전력(INF*) 조약 탈퇴 이후 한국, 일본,

* FONOP: Freedom of Navigation Operation

호주, 필리핀 등에 중거리 핵미사일 배치를 추진하고자 하는 의사를 밝혔다. 이에 대응해 중국은 단호한 반응을 보이면서 러시아와의 군사·안보적 협력을 강화하고 있다.

2017년 이래 미국은 서서히 인도·태평양 전략을 구체화하고 있으며, 한국을 비롯한 주변국들의 참여를 독려하고 있다. 2020년에는 인도·태평양 전략이 보다 구체화될 것이며, 이에 따라 중국의 일대일로 구상(BRI*)과의 관계가 보다 뚜렷이 드러나는 한 해가 될 것이다. 2020년 일대일로 구상의 전망은 주도국인 중국의 의지와 함께 참여국들의 중국에 대한 신뢰 확보 및 미국의 영향력에 대한 대응 등 세 가지 요인들을 중국이 어떻게 조화롭게 관리하느냐에 달려있다고 판단된다.

지난 10여 년간 다자 문제에 관한 이슈에서 미국의 능력이 현저히 쇠퇴해왔다. 특히 트럼프 행정부에 들어서 유엔교육과학문화기구(UNESCO*), 유엔 인권위원회(Human Rights Council)와 같은 다자기구, 다자협정(2015년 세계기후변화협정, 이란 핵합의), 환태평양경제동반자협정(TPP*)으로부터의 탈퇴와 같은 일련의 조치와 행태는 다자주의 기제의 기반이 되는 자유주의적 규범과 제도를 약화시키고 있고, 미국의 후퇴에 따른 다자기구에서의 공백을 중국이 메우고 있는 현실이다. 최근 수년 간 중국이 유엔 15개 전문 기구에서 세계식량기구(FAO*), 국제전기통신연합(ITU*), 국제민간항공기구(ICAO*), 유엔공업개발기구(UNIDO*) 등 4개 기구의 장을 맡으면서 약진하는 동안 미국은 한 개 기구의 장을 수임하고 있을 뿐이다. 중국은 지난 10여 년간 유엔에 대한 기여를 다섯 배 증액하면서 '다자주의의 챔피언'이라는 담론을 전파하고 있고, 이에 따라 다자기구와 국제 거버넌스 분야에서 양국의 외교적 경쟁도 가열될 것으로 보인다.

---

* INF: Intermediate-Range Nuclear Forces
* BRI: Belt and Road Initiative
* UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
* TPP: Trans-Pacific Partnership
* FAO: Food and Agriculture Organization
* ITU: International Telecommunication Union
* ICAO: International Civil Aviation Organization
* UNIDO: United Nations Industrial Development Organization

2019년 11월 미국 의회가 '홍콩 인권과 민주주의 법' 및 '홍콩 보호법'을 통과시키고 트럼프 대통령이 이에 서명한 데에서 드러난 것처럼, 신장과 홍콩에서의 인권 및 민주주의 문제는 2020년에도 미·중 관계의 민감한 영역으로 대두할 것이다.

한편 트럼프 행정부의 '미국 우선주의'는 전 세계적으로 동맹국과 파트너국가들에게 부담을 가중시키고 있다. 트럼프 대통령은 북대서양조약기구(NATO*) 회원국들이 방위비를 국내총생산(GDP*)의 2%까지 끌어올릴 것을 압박하면서 마침내 나토에 대한 미국의 기여금을 대폭 줄이기로 했고, 한국과 일본을 비롯한 동맹국들에게도 방위비 인상을 압박하고 있다. 올해 말까지 시한인 한·미 방위비 분담금 협상은 시한 내에 타결될 가능성이 높지 않아 보이며, 내년 초까지 협상이 이어질 것으로 예상된다.

미·중 경쟁은 한국에게 남중국해에서 다국적 항행의 자유작전에 대한 참여, 첨단기술 분야에서 대중국 탈동조화(decoupling)에 대한 지지, 홍콩 및 신장 등지에서 인권과 민주주의에 대한 지지, 그리고 INF 탈퇴 후 중거리 핵미사일 배치 등의 여러 이슈들에서 수월치 않은 선택과 대응을 부과하고 있다. 2020년에는 이 이슈들에 대한 미국의 요구와 중국의 압력이 더욱 거세질 것으로 보인다.

다. '힘의 분산'과 지역 차원에서의 경쟁

비강대국이나 지역 강국, 비국가 행위자들에 대한 '힘의 분산(power diffusion)'이 세계질서의 재편에 영향을 미치는 측면은 미·중 경쟁의 양극구도(power transition)에 가려져서 상대적으로 주목을 받지 못하고 있다. 그러나 금세기 들어 힘의 분산은 꾸준히 진행되어 왔으며, 특히 미·중 경쟁의 와중에서 2020년에도 미국의 '힘의 공백'에 대한 반응으로 지역 차원에서 역내 세력의 경쟁이 보다 가시화될 것이다.

---

* NATO: North Atlantic Treaty Organization
* GDP: Gross Domestic Product

무엇보다도 러시아의 지정학적 존재감이 더욱 상승하는 한 해가 될 것으로 보인다. 러시아는 시리아 평화회담, 터키의 쿠르드 압박, 시리아에서 이란의 영향력 확대 등 주요 이슈에 거중 조정자로 자리매김하면서 중동, 북아프리카, 지중해 등지에서 미국의 공백을 메우면서 강대국으로서의 부활을 모색하고 있으며, 이러한 추세는 2020년에 더욱 가시화될 것이다.

이러한 맥락에서 중국과 러시아의 군사·안보 협력의 강화는 동아시아 지역의 우려를 높이는 요인이 될 것이다. 중국과 러시아는 2019년 산둥성 지역의 서해에서 해상 연합 훈련을 시행했고, 인도, 파키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등과 중동 및 중앙아시아 지역에서 대규모 군사훈련을 실시하였다. 이러한 중·러 간의 군사·안보 협력은 2020년에도 이어질 것으로 보이며, 특히 동아시아에서 미국의 행보에 대해서 중·러 양국이 공동의 대응을 펼칠 것으로 전망된다.

또한 이슬람 정체성과 신오토만주의를 기저로 하는 터키의 공세적 확장주의는 중동 아랍권과 중앙아시아 범 투르크 연대 구성까지 아우를 수 있다. 이 과정에서 터키는 나토의 멤버임에도 불구하고 러시아와 친화성을 강화하는 한편, 자신의 거침없는 행보에 걸림돌이 되는 미국의 간섭에도 강하게 맞서면서 역내 세력으로서의 위상을 공고히 하고자 할 것이다.

미국의 이란에 대한 최대 압박(maximum pressure) 정책에 대해서 이란은 2020년에도 내부적으로 기강을 유지하면서 외교적으로는 최대 저항(maximum resistance) 기조를 지속할 것이다. 이란의 악화되는 경제 상황을 고려할 때, 미국과의 협상 가능성을 전적으로 배제할 수는 없지만, 이란은 협상 이전까지는 임계점 이내에서 도발 수위를 높여가면서 자국의 존재감을 드러낼 것으로 보이며, 이에 따라 호르무즈 안전항행 제한, 헤즈볼라 및 후티(Houthis) 반군 등 역내 이란 전위 세력의 적대국 도발 및 공세적 선전·선동 등이 계속될 것으로 보인다.

중남미 지역은 미국의 뒷마당으로 간주될 정도로 미국이 독점적으로 영향력을 행사해 온 지역이다. 그러나 베네수엘라 사태의 와중에 중국이 니

콜라스 마두로(Nicolás Maduro) 정부를 지지하면서 중남미는 더 이상 미국이 일방적으로 영향력을 행사할 수 있는 지역이 아닌 중국과의 경쟁이 불가피한 지역이 되었다. 현재 중남미 여러 국가들에서 만연하고 있는 국내적 혼란은 분명 중국에게는 기회를 제공하고 있으며, 중남미 국가들은 중국을 지정학적 위협보다는 경제 파트너로 인식하고 있고 미국의 과도한 영향력을 상쇄할 수 있는 대안 세력으로 간주하고 있기 때문에 중국과의 경제협력은 강화될 전망이다.

라. 민족주의의 '복수'

오늘날 전 세계적으로 발현되고 있는 정체성 정치(identity politics)의 주목할 만한 현상 중 하나가 민족주의의 재부상이다. 그러나 금세기 민족주의의 부상은 '민족주의의 복수'라 부를 수 있을 만큼 과거와는 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 민족국가(nation-state)라는 국가 차원에서 응집되고 표출되었던 과거와는 달리 금세기 민족주의는 인종, 종교, 종파, 계급, 문화 등 다른 집단 정체성의 기반과 결합하는 하이브리드 양상을 보이고 있다. 2020년에도 기존 정치제도와 권위에 도전하는 아래로부터의 이반이 민족주의 및 정체성의 정치와 결합하면서 세계 도처에서 정치적 양극화를 더욱 가속화시킬 것으로 보인다.

18세기 이래 서구 열강들의 제국주의와 양차 세계대전, 그리고 피 식민국의 저항주의의 근간이 되었던 민족주의가 21세기에 새롭게 등장하고 있다. 정치적 집단 정체성이 국가·영토에 공간적 기반을 두고 국가·민족의 집단적이고 선별적인 역사적 경험에 근거한 반추적 민족주의(retrospective, nostalgic nationalism)나 포퓰리스트(populist) 민족주의의 형태로 나타나고 있다. 세계화가 초래한 소득의 정체와 불평등의 증대, 그리고 자유주의에 대한 피곤증이 인종주의 부상, 민주주의 퇴조, 권위주의 및 스트롱맨(strong man)의 부상으로 이어지고 있다. 이와 더불어 중국과 러시아와 같은 국가들이 '문명형 국가(civilizational state)'임을 주창하면서, 자유주의

-서구-미국에 대한 대안 담론으로 세를 결집하면서 과거 냉전 시대보다 훨씬 복잡한 진영화 현상이 구체화되고 있다.

특히 2019년 한국과 일본의 갈등은 양국의 해묵은 역사 갈등에 경제 갈등이 더해지고, 나아가 안보 갈등으로까지 확산되면서, 역사와 경제와 안보가 뒤얽힌 전례 없는 복합적 민족주의 갈등을 겪게 되었다.

한국의 '한·일 군사비밀정보보호협정(GSOMIA*) 종료 및 세계무역기구(WTO*) 제소의 조건부 유보'를 일본이 '수출통제 관련 양자간 협의 채널 재가동'과 맞교환하는 형태로 사실상 양측이 한발씩 양보하면서 일단 파국을 면했지만, 한·일 양국에게는 민족주의 맥락에서 복합된 역사와 경제, 안보 문제를 분리하는 과제가 남아있다. 특히 경제적 상호의존성의 무기화를 경험한 한국은 한·일 경제의 탈동조화(decoupling), 탈일본화의 논의와 흐름을 이어갈 것으로 보인다.

마. 한반도: 평화 프로세스 대 '새로운 길'

북·미 비핵화 협상, 한반도 평화 프로세스, 그리고 평양의 '새로운 길'이 교차하는 한 해가 될 것이다. 2020년 미국은 대선 국면에서 북·미 협상의 판을 깨지는 않되 북한이 과도한 도발을 하지 않도록 관리하는 해가 될 것이다. 그러나 한국으로서는 김정은 위원장이 공언한 '새로운 길'을 어떻게 관리하면서 남북관계의 대화 모멘텀을 되살리고 평화 프로세스의 동력을 지속시킬 것인지가 핵심 과제가 될 것이다.

트럼프 대통령은 대선 국면을 맞아 북한의 핵실험 및 중·장거리 미사일 시험 발사 중단과 한반도 전쟁 방지의 외교적 성과를 지키기 위해 호의적인 정상 관계와 북·미 대화 프로세스를 유지할 것으로 보인다. 따라서 북·미 대화가 파탄되지 않도록 필요한 외교적 조치를 계속할 것이지만, 북·미 합의의 적극적 타결을 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 트럼프 대통령은

* GSOMIA: General Security of Military Information Agreement
* WTO: World Trade Organization

북·미 회담에 긍정적이지만, 과도한 보상을 하면서까지 핵 합의를 만들기 위해 서두르지 않겠다는 입장을 견지해왔고, 대선 정국에서 국내적으로 논란의 여지가 있을 수 있는 급격한 조치를 취할 것으로 보이지는 않기 때문이다.

따라서 2020년에 북·미 양국은 북한 핵실험 중단의 외교적 성과를 지키고 이를 국내 정치에도 활용하기 위해서 긴장된 상태를 유지하면서도 빠른 시기에 3차 북·미 정상회담을 개최할 전망이다. 북·미 간 협상에서는 비핵화 로드맵 제시, 초기 비핵화 조치, 핵 검증, 제재 완화 및 안전보장 제공 등이 주요 쟁점이 될 것이다.

북한이 새로운 조건에 따른 핵 협상 시한으로 설정한 2019년 말이 지나면 김정은 위원장이 공언한 '새로운 길'의 실행 여부가 관심의 초점이 될 것이다. 북한은 핵 활동 재개 위협을 하되, 미국과 국제사회의 강한 추가 제재 압박을 초래할 핵실험 재개와 대륙간탄도미사일(ICBM*) 시험 발사는 자제할 것으로 보인다. 북·미 모두 2017년으로 복귀를 원하지 않을 것이므로 다시 한 번 낮은 수준의 핵 합의를 모색하며 핵 문제의 점진적 해결과 시간 벌기에 나설 것으로 보인다.

2019년 2월 북·미 하노이 회담의 결렬 이후 남북관계는 하향 곡선을 그려왔다. 북한은 단거리 발사체, 잠수함발사탄도미사일(SLBM*), 방사포, 서해상 해안포 사격으로 9.19 군사 분야 부속 합의서를 위반하면서 저강도 시위를 감행했다. 핵 협상 교착국면이 지속되는 한 2020년 북한의 행보가 전체적으로 경직화될 것이라는 점에는 의심의 여지가 없어 보인다. 핵 협상 답보로 대북 제재 체제가 유지되는 현실에서는 다른 선택이 없고, 이는 곧 남측에 대한 강경 행보로 이어질 개연성이 높기 때문이다.

한국은 북핵 위기의 재발을 방지하기 위해 평화체제 구축을 재촉할 것이다. '상호 안전보장' 원칙에 따라, 남북군사합의 이행과 군사 긴장 완화, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북·미 관계와 북·일 관계 개선 등을 적극 추진

* ICBM: Inter-Continental Ballistic Missile
* SLBM: Submarine-Launched Ballistic Missile

할 전망이지만, 임기 반환점을 돈 총선 정국에서 어떻게 남북관계, 그리고 한반도 평화 프로세스의 돌파구를 찾아내고 열어갈지가 관건이다. 현 정부는 방위비 분담금, GSOMIA 등으로 불편해질 수 있는 한·미동맹 관계를 원활하게 관리하면서, 동시에 남북관계의 대화 모멘텀을 다시 살려야 하는 어려운 과제를 앞두고 있다.

2. 국제 경제

가. 세계경제 둔화 속 '더딘 세계화(slobalization)'

2020년 세계경제의 최대 위험요인은 미·중 패권 경쟁에 따른 불확실성 심화인 바, 제조업 생산·투자 및 무역둔화 현상이 지속되는 '더딘 세계화(slobalization)'의 피해가 일차적으로 미·중 양국에 미칠 전망이다.

세계경제는 2019년에 글로벌 금융위기 이후 최저점을 기록, 2020년에 기저효과를 보이며 회복세로 돌아서겠으나 2018년 수준을 밑돌 것이다. 경제협력개발기구(OECD*)의 2019년 11월 전망치에 따르면 세계경제는 2020년 3.0% 성장할 것으로 예상된다.

국제통화기금(IMF*)은 물론 세계은행(World Bank), OECD 모두 미·중 무역분쟁이 촉발한 세계 무역의 불확실성 고조를 2019년에 이어 2020년에도 세계경제의 최대 위험요인으로 꼽는다. 이는 지정학적 긴장 고조와 보호주의 심화에 따른 무역과 투자 정체, 그로 인한 제조업 생산 및 투자 정체에 기인한다. 더욱이 이 요인들이 상호작용하며 악순환을 일으킬 경우 경기둔화세는 가속화될 수 있다.

미·중 패권 경쟁의 양 당사자가 2018년 이후 2020년에도 저성장세를 이어갈 것으로 전망된다는 점에 주목해야 한다. 즉 보호주의의 승자는 없다.

---

* OECD: Organization for Economic Co-operation and Development
* IMF: International Monetary Fund

이로써 우리는 보호무역주의의 이득은 자국 내 일부 계층에 국한될 뿐 거시경제적으로는 오히려 역효과를 초래한다는 경제학의 기본 원리를 거듭 확인하게 된다. 1930년 악명 높은 스무트-홀리(Smoot-Hawley)법 제정이 불러온 고관세가 미국뿐 아니라 전 세계에 미친 폐해도 이 점을 분명히 보여준다.

선진국 경제는 2020년에도 전년과 동일하거나 다소 하락하는 성장률을 보이는 반면, 신흥개도국은 모두 반등하는 양상을 보일 것이다. 2019년에 이어 2020년에도 상품 무역은 정체된 가운데 서비스 무역이 그나마 세계 무역을 견인할 것임을 예고한다. 단, 현재와 같은 상품 무역의 증가세 둔화가 가계소득 정체를 매개로 민간 소비로 파급될 경우 서비스 무역도 둔화될 가능성이 잠복해 있다.

선진국의 경우 미·중 무역분쟁의 장기화, 영국의 유럽연합(EU*) 탈퇴(Brexit)를 둘러싼 불확실성이 지속되나 통화 및 재정 완화 정책의 효과는 저감되고 있는 점 등이 경기하방 요인으로 작용할 전망이다. 주요국 금융시장의 불안정성도 위험요인으로 남아 있다. 미국, 영국, 독일 및 일본에서는 2019년에 종종 경기둔화에 대한 우려로 장기와 단기 국채 수익률이 근접하거나 전자가 후자를 밑도는 '장·단기 국채 금리 스프레드' 축소 혹은 역전 현상이 나타났다. 이는 유로 지역과 일본 등의 유례없는 마이너스 채권 금리를 반영, 미국 채권에 대한 상대적인 매입 수요 증가에 기인하는바, 아직 이를 2008년 글로벌 금융위기와 같은 경기침체의 전조로 보기는 어려우나 2020년에도 예의주시할 필요가 있다.

신흥개도국도 미·중 무역분쟁의 파고를 비껴가기 어려우나 이에 더해 과도한 정부 및 민간 부채, 금융시장의 불안정성도 불안 요인이다. 이에 2019년 세계은행은 특히 저개발국의 경우 민간투자 활성화와 생산성 제고를 위한 구조개혁에 박차를 가하지 않으면 2016년부터 2030년까지 빈곤 해소와 지속가능발전 실현을 내건 '지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)' 달성이 요원할 것으로 진단했다.

---

* EU: European Union

선진주요국과 신흥경제권의 대대적인 금융완화는 그나마 2020년 미·중 무역분쟁으로 인한 추가적인 하락의 버팀목이 될 것이다. OECD의 2019년 전망에 따르면, 미·중 무역분쟁이 2020년과 2021년 각각 세계 GDP의 0.3~0.4%p, 0.2~0.3%p를 떨어뜨릴 수 있다고 본다. IMF 또한 2020년 미·중 무역분쟁이 세계 경제성장률을 0.8%까지 끌어내릴 것으로 추산한다. 다시 말해 전 세계적인 금융완화마저 없다면 2019년 및 2020년의 세계경제는 현재 추정치보다 0.5%p 더 떨어질 것으로 예상된다.

나. 세계무역 질서의 재편 가속화

미·중 갈등 및 보호무역주의의 심화로 전후 미국이 구축한 세계 무역 질서의 상징인 세계무역기구의 형해화가 가속화되고 1990년대 이래 구축된 효율적인 글로벌 가치사슬(GVC*)이 비효율적인 방향으로 재편되면서 '더딘 세계화(slobalization)'가 지속될 전망이다.

WTO는 164개 회원국 간 무역이 세계 무역의 98%를 차지하는 세계 유일의 글로벌 무역기구로, 다자주의에 입각한 무역 자유화를 표방한다. 이를 실현하기 위한 WTO 기능은 크게 입법(규범 제정), 행정(무역 협상), 사법(분쟁 해결)의 세 축으로 이루어진다. 이 중 사법 기능을 맡는 분쟁해결기구(DSB*)는 1심에 해당하는 패널과 최종심에 해당하는 상소 기구로 구성되며, 후자는 7인의 4년제 상소 위원으로 구성된다. WTO DSB에는 1995년 출범 이래 2018년까지 25년간 총 573건의 분쟁이 접수되어 336건의 패널이 설치(249건의 보고서 채택)된 가운데 상소심에 이른 것은 166건이다.

이러한 상소 기구가 12월 11일에 사실상 수명을 다했다. 현재 7인의 상소위원 중 남은 위원은 3명뿐인데 이마저 2명의 임기가 10일 만료됨에 따라, 11일부터는 최소 3인의 상소위원으로 구성해야 하는 상소심이 불가능한 상황이다. 미국 트럼프 대통령이 WTO 개혁을 빌미로 상소위원 중 임기

* GVC: Global Value Chain
* DSB: Disputes Settlement Body

만료 위원의 후임 선출을 계속 거부하며 WTO 무력화에 나섰기 때문이다. 이는 2020년부터 세계무역을 둘러싼 불확실성을 가중시켜 2008년 이후 지속된 무역 위축 흐름을 더욱 악화시킬 것이다.

EU, 일본 등 주요국은 WTO 상소 기구 해체 위기에 직면해 개혁안을 잇달아 제시하는 한편, 임시방편으로 상소 기능 유지를 위한 다양한 대안을 제시 중이다. 그러나 국가 간 첨예한 이해관계 조정의 어려움으로 인해 어느 하나도 녹록치 않은 실정이다. WTO의 입법 및 행정 기능 무력화에 더해 상소 기구 형해화로 사법 기능마저 약화된다면, WTO 자체가 위기를 맞게 된다. 이에 2020년은 이를 막기 위한 WTO 개혁이 최우선 과제로 대두될 것이다. WTO의 존폐 위기는 2차 세계대전 이후 IMF, 세계은행 격인 국제부흥개발은행(IBRD*)과 더불어 브레튼우즈 체제로 표상되는 미국 주도 국제 경제 질서의 와해 위기를 말해준다. 미국은 자신이 구축한 전후 질서를 다시 스스로 무너뜨리며 '팍스 아메리카나(Pax-Americana)' 시대의 퇴조를 반증한다. 이를 반영하여 2020년 세계경제의 위험 요인을 지수화한 EIU(Economist Intelligence Unit)는 '세계무역 질서의 분절(global trade system splits)'을 최대 위험요인으로 지목하고, 환율경쟁을 그다음으로 열거했다.

경제 논리가 아닌 정치 논리에 입각한 무역정책의 불확실성 증대는 1990년대 이래 구축되어 온 효율적인 글로벌 공급망의 비효율적 재편이라는 부정적인 효과도 수반한다. 5G와 같이 경제와 안보의 연계가 심화되는 오늘날의 기술적 특성으로 인해 2020년에도 이 흐름은 강화될 전망이다. 이러한 자원 배분의 왜곡은 해당 산업의 생산성 및 수익성 저하를 초래한다. 헨리 파렐(Henry Farrell)과 아브라함 뉴먼(Abraham Newman)이 2019년에 제시한 바와 같이, 미·중 간 무역 갈등에 더해 일본의 대한(對韓) 수출통제와 같은 '무기화된 상호의존성(weaponized interdependence)' 현상도 GVC의 재편을 부추길 것이다.

---

* IBRD: International Bank for Reconstruction and Development

미·중 무역분쟁은 당연히 제3국에도 악영향을 미칠 것이다. IMF의 추산에 따르면, GVC의 인위적인 재편 중 특히 GVC 성숙, 기술혁신에 더해 보호주의에 따른 본국으로의 회귀(reshoring)는 2019년을 기점으로 2025년까지 선진국의 실질 GDP와 수입, 개도국의 투자와 수입을 감소시키는 데 양 지역 모두 수입 감소 효과가 크다. 이것이 수익률 악화나 기술 확산 위축과 결합될 때 감소 효과는 더 큰 것으로 추산된다.

GVC로의 편입은 그간 개도국의 고용 창출과 생산성 향상을 통한 빈곤 탈출의 매개체 역할을 해왔다. 세계은행의 2019년 분석에 따르면, GVC 참여도가 1% 늘 때 1인당 소득이 1% 이상 혹은 GVC상의 무역이 아닌 표준적 무역에 의한 소득 증가보다 0.2% 이상 늘어난다. 따라서 본국 회귀와 같은 GVC 재편이 개도국에는 개발을 위한 기회의 창을 닫는 것이 될 수 있다.

보호무역주의와 WTO 체제의 좌초 위기에 맞서 각국은 특정 이슈별 복수국가 간 협정이나 지역무역협정 체결을 대안으로 모색하나 이 또한 국가 간 복잡한 이해관계 조정이 힘들어 진척이 더딘 실정이다. 예컨대 중국이 미국의 보호주의 타개책으로 역내포괄적경제동반자협정(RCEP*) 체결에 주력하나, 그에 따른 이익 확보가 우려되는 인도의 반발에 직면해 여전히 타결 전망이 불투명하다. 중국의 견제역이 기대되는 인도의 불참은 그로 인한 중국의 영향력 확대를 우려하는 일본 및 동남아시아국가연합(ASEAN*)의 참여도 꺼리는 요인이 될 것이다.

2020년에 보호무역주의와 그 반작용 간의 길항작용이 최종적으로 어떤 벡터 합을 만들어 낼지 주목된다. 우리는 2019년 '상호의존성'으로 인해 그 '무기화'가 자신에게 부메랑이 되고, 경제 논리를 압도하는 정치 논리는 패자만 양산하게 됨을 비싼 대가를 치르며 학습하였다. 2020년 세계경제 전망은 그 사변적 이론이 현실에서는 오작동될 수 있으니 무기화하지 말라는 경고일지 모른다. 구 냉전 시대와 달리 오늘날의 고도화된 상호의존성이야말로 2020년 세계경제에 무기가 아닌 희망을 줄지 지켜볼 일이다.

---

* RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership
* ASEAN: Association of Southeast Asian Nations

제 II 장

한반도 정세

[북한] 2020년에도 평양 엘리트 그룹 내부의 안정은 여전히 이어질 것이다. 큰 잡음 없이 마무리된 당·내각·군의 서열 조정 작업을 바탕으로 최룡해·박봉주·김재룡을 정점으로 하는 관료체제의 우위 역시 지속될 것으로 보인다. 경제 역시 제재 국면 장기화에도 한계에 임박했다는 신호음은 아직 울리지 않고 있다. 그러나 점차 줄어가는 외환 보유량과 경제통계 미비는 김정은 위원장에게 상당한 압박 요인으로 작용할 것이고, 극심한 자원 부족에도 생산량을 유지하기 위해 각 공장·기업소의 재량 확대를 허용하면서 북한 당국의 국가 경제 장악력은 감소할 것으로 보인다. 특히 당 창건 75주년을 맞아 '5개년 계획 완성'이라는 업적을 과시하기 위한 대형 건설 프로젝트는 오히려 과도한 자원 배분 왜곡으로 민심 이반을 야기할 공산이 크다. 이를 극복하기 위해 김정은 체제는 충성심과 일심단결 같은 전통적 메시지의 모범 사례로 인민군의 역할과 위상을 강조하는 캠페인을 강화할 것으로 예상된다.

[비핵·평화 프로세스] 2020년 한반도 문제의 최대 관심사는 3차 북·미 정상회담의 개최 여부와 북한의 '새로운 길' 선택 여부이다. 초기에 북한은 북·미 대화 거부, 핵보유국 선언, 핵역량 증강, 중국·러시아와 협력 확대, 위성 탑재 로켓 발사, 단거리 미사일 시험 발사 등으로 핵 위기와 전쟁 위기를 고조시킬 전망이다. 하지만 미·중의 강한 반발을 초래할 핵실험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 발사는 당분간 자제할 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 상반기 중으로 북한 핵실험 중단의 외교적 성과를 지키기 위해 3차 정상회담을 추진하고, 낮은 수준의 핵 합의에 동의할 것으로 예상된다. 이때 한반도는 북핵 위기 사이클을 지나, 하반기에는 다시 대화·협력의 사이클을 맞이할 것으로 보인다. 한국 정부는 남북 교류·협력과 평화 정착을 적극 추진할 전망이다.

[남북관계] 2020년 상반기에는 남북관계가 개선되기 어려울 것으로 전망된다. 한국은 총선이 예정되어 있고, 북한은 한국전쟁 발발 70주년 기념 등의 행사가 이어지며 전반적으로 국내적 요인으로 남북관계의 개선이 더딜 것이다. 그러나 하반기에는 도쿄 올림픽을 기점으로 남북관계 개선 가능성이 있다. 향후 북·미 비핵화 협상은 타결 상황, 지지부진한 상황, 결렬 상황의 세 가지 시나리오를 상정해볼 수 있는데, 세 가지 경우에 모두 남북관계가 개선될 가능성이 있다. 타결 상황은 한국이 적극적으로 관계 개선을 할 수 있으며, 나머지 두 가지 경우에도 한국의 중재나 북한 도발 억제 노력이 필요하기 때문이다.

제Ⅱ장 | 한반도 정세

1. 북한

가. 정치체제의 안정 장기화 속 불안정 요인 상존

2019년 김정은 체제는 외견상 안정을 유지했고, 군부에 대한 당·내각의 우위라는 서열 조정 작업 역시 큰 갈등 없이 마무리된 것으로 보인다. 그러나 최룡해를 필두로 하는 '유일 2인자 체제'의 공식화와 관영 언론을 통해 엿보이는 노선투쟁 암시는 2020년에도 여전히 불안정의 뇌관이 남아있음을 시사한다.

김정은 체제는 이제 안정 여부를 논하는 게 무의미할 정도로 견고해진 듯하다. 2019년 4월 최고인민회의를 통해 내치와 외교에서 모두 2인자 역할을 공식화한 최룡해 국무위원회 제1부위원장을 필두로, 박봉주 노동당 중앙위원회 부위원장과 김재룡 내각총리 정점의 경제관료 그룹이 뒤를 받치는 구도에는 흔들림이 없어 보인다.

하노이 북·미 정상회담에서의 실패 이후 통일전선부와 외무성의 역할이 바뀐 것을 제외하면 큰 폭의 인사 변화 역시 눈에 띄지 않는다. 협상 책임자에서 물러난 김영철 전 통일전선부장이 여전히 조선아시아태평양평화위원회 위원장 직함으로 나름의 역할을 수행하는 최근 모습은 거칠기 짝이 없던 김정은 위원장의 용인술이 집권 10년이 가까워져 오면서 차츰 다듬어지고 있음을 보여준다.

선대의 '선군(先軍) 정치' 전통이 여전히 그림자를 드리우고 있음에도, 2018년부터 본격화된 인민군에 대한 당의 우위, 심지어 인민군에 대한 내각의 우위 역시 성공적으로 안착하는 모양새다. 김 위원장 현지 시찰 등 주요 행사의 동행자 구성과 호명 순서, 관영 언론 편집 방침, 정책 아젠다의 우선순위를 살펴봐도 이러한 흐름에는 이견의 여지가 없다. 2016년 이후 핵·미사일 역량 강화 과정에서 군부가 누렸던 압도적 위상을 감안하면, 이 같은 기관 간 서열 조정이 큰 진통 없이 마무리됐다는 게 뜻밖일 정도다.

이러한 흐름은 2020년에도 전반적으로 유지될 것으로 보인다. 다만 몇 가지 유보적인 대목은 남는다. 평양 권력 지도에서 공식적인 '유일 2인자 장기 체제'는 오진우 전 인민무력부장이 자리를 지켰던 1980년대 이후 처음이라고 할 수 있다. 김정은 위원장의 장악력이 김일성 주석에 비견될 수는 없다는 점, 최룡해의 활동 범위가 오진우에 비해 훨씬 광폭이라는 사실을 감안하면, 이러한 체제가 '김정은 유일영도'와 얼마나 오랫동안 조화를 이룰 수 있을지는 지켜볼 필요가 있다.

2019년 8월 이후 북한 관영 언론을 통해 내부 노선투쟁을 암시하는 표현이 희미하게나마 엿보인다는 점도 주목할 필요가 있다. 『노동신문』 행간에 묻어나는 '혁명의 배신자들', '과오에 대한 용서' 같은 표현은 핵 협상 혹은 북·미 관계를 둘러싼 향후 정책 방향을 두고 권력 엘리트 사이에 상당 수위의 이견이 있었음을 시사하기 때문이다. 이러한 갈등에도 대대적 숙청 등이 드러나지 않았다는 것은 권력 안정의 증거일 수 있지만, 거꾸로 권력 엘리트 내 긴장의 뇌관이 완전히 제거되지 않았음을 의미한다.

나. 제재 장기화로 인한 공장·기업소의 자율성 확대

제재 국면의 장기화에도 북한 경제가 한계에 임박했다는 신호음은 아직 울리지 않고 있다. 그러나 점차 줄어가는 외환 보유량과 경제통계 미비는 김정은 위원장에게 상당한 압박으로 작용할 것이다. 극심한 자원 부족에도 어떻게든 생산량을 유지하기 위해 각 공장·기업소의 재량 확대가 불가피

할 것으로 보이며, 이에 따라 국가 경제 전반에 대한 북한 당국의 장악력은 감소할 것이다.

외형적으로 안정을 유지하는 듯 보이는 것은 경제 사정도 마찬가지다. 2017년 제재 본격화 이후에도 장마당 환율과 식량 가격 등이 눈에 띄게 악화되지 않았음은 익히 알려진 바와 같다. 2019년 하반기까지 소비재 수입액이 꾸준히 유지되고 있다는 점도 아직은 버틸만하다는 것을 의미한다. 2010년대 전반기 국제 원자재 시장의 호황에 힘입어 석탄·철광석을 대규모로 수출하며 축적했던 외환 보유량이 아직 심각하게 악화되지는 않은 것으로 보인다.

그러나 북한의 외환 보유량이 언제까지 버틸 수 있을지는 의문으로 남는다. 북한 내에 존재하는 외환의 상당 부분을 공식 부문이 아니라 사경제 영역의 '돈주'들이 보유하고 있다는 점을 감안하면, 실제로 김정은 체제는 외환 보유량과 관련해 신뢰할만한 자체 통계를 보유하지 못하고 있을 가능성이 있다. 북한 당국은 사실상의 준조세를 다양한 방식으로 운용하며 사경제 영역의 외화를 흡수하고자 시도하고 있지만, 그 규모는 여전히 제한적인 것으로 추정된다. '수자경제(Digital Economy의 북한식 번역어)' 구호를 강조하며 통계 및 보고 강화 캠페인을 집중적으로 전개하고 있는 최근의 사정에는 이에 대한 평양의 불안감이 얽혀있을 것이다.

그렇지만 이러한 '버티기 모드'가 영원히 지속될 수는 없다는 것은 분명하다. 북한의 공식 경제 부문은 이미 오랫동안 '투입 없는 산출'을 강요받아 왔다. 중앙에서 원자재와 자금을 공급하던 일관 체계가 붕괴했음에도 각 공장·기업소가 스스로 살길을 찾아 알아서 생산량을 유지하라는 방침이다. 김정은 체제가 강조하는 '자력갱생'은 단순히 국가 전체의 구호일 뿐 아니라, 각 공장·기업소가 알아서 원자재와 부품 등을 조달하라는 '각자도생'의 다른 표현이기도 하다.

따라서 2019년 가을 이후 본격화된 각 공장·기업소·농장의 자율성 강화 흐름은 2020년에도 강화될 수밖에 없을 것이다. 경영 및 생산과 관련한 재

량권을 인정해주고 여기서 나오는 초과이익 일부는 인센티브로 활용하는 것을 용인하는 구조다. '사회주의기업책임관리제'와 '포전담당제'로 대표되는 이러한 탈(脫)중앙화 기조는 최근 북한의 정책 담론에서 더욱 빈번하게 등장하고 있다.

우선 2019년 11월 들어 공장·기업소의 '당 일꾼'과 '행정 일꾼' 사이의 역할을 재조정하는 지침이 관영 언론을 통해 공식화되고 있음을 눈여겨볼 필요가 있다. 중앙의 통제 혹은 지침을 상징하는 공장당위원회 등의 위상이 사상 교양이나 생산 독려 활동으로 약화되고, 대신 지배인과 공장장 같은 경영진의 책임과 권한을 폭넓게 인정하는 식이다. '대안의 사업체계'로 불리던 전통적 관리 방식이 흔들리기 시작한 것은 오래전의 일이지만, 이제는 공식적인 형해화 단계에 접어들었다고 해석할 수 있다. 김정은 위원장의 현지 시찰에서 중앙당 관료들을 질책하고 현장 직원들을 격려하는 패턴이 반복되는 것 역시 같은 맥락일 것이다.

외부 시선에서 보자면, 이러한 흐름은 분명 북한 경제가 다른 영역으로 진입하고 있다는 긍정적 신호로 읽힐 수 있다. 예컨대 '현대화된 경영전략의 필요성'을 역설하는 『노동신문』 논설이 대표적이다. 그러나 김정은 체제의 관점에서 보자면, 이는 주도적 개혁이라기보다는 제재 장기화에 따라 어쩔 수 없이 택한 고육지책에 가깝다. 2020년 한 해 동안 이러한 탈중앙화 현상이 누적될수록 결국 체제의 국정 장악력 또한 취약해지리라는 것을 평양의 정책 결정 그룹은 절감하고 있을 것이다.

다. 5개년 계획의 '업적 과시'와 민심이반 가능성

집권 이래 김정은 체제는 최고 지도자의 위상을 과시할 업적 메시지에 집착해왔다. 그러나 제재 체제가 유지되는 한 경제 분야 성과가 쉽지 않다는 점에서 2020년의 한계는 명확하다. 대형 건설 사업을 중심으로 하는 5개년 계획의 완성을 자력갱생의 성공사례로 삼고자 시도하겠지만, 오히려 과도한 자원 배분 왜곡으로 인한 민심이반을 야기할 공산이 더 커 보인다.

김정은 체제의 근본적인 고민은 민심일 것이다. 젊은 지도자, 짧은 후계 기간이라는 한계를 안고 출발한 김정은 체제는 초기부터 주민들에게 내세울 '지도자의 업적'이라는 담론을 끊임없이 만들어내는 데 상당한 공을 들여왔다. 2016~17년 국면에는 '절대 무력의 완성'이라는 구호로, 핵 협상이 본격화된 2018년부터 판문점 회동이 있었던 2019년 여름까지는 '행성을 진감하는 외교'라는 구호로 '최고 존엄'의 정치적 위상을 수호하는 데 힘썼다.

2020년 새로운 구호가 마땅치 않다는 점도 고민일 것이다. 핵 협상 교착이 장기화되면서 '외교 천재론'은 설자리를 잃었고, 해외 뉴스를 편집했던 『노동신문』 6면은 경제 분야 전시회나 대남 비난 등으로 채워지고 있다. '정세론 해설'로 통칭되던 대외정책 설명도 눈에 띄지 않을 정도로 급감했다. 이 분야에 대한 주민들의 관심을 아예 차단하려는 듯 보이는 행보다.

이렇듯 사라진 외교 성과 선전을 대신해 이른바 '삶의 질' 담론이 집중적으로 자리를 채우고 있다. 신발, 가방 등 소비재 공업 현장, 의료·보건을 중심으로 하는 사회주의 복지체제의 우월성, 놀이공원 등 주민용 위락시설 개설 소식을 공격적으로 편집하는 식이다. 이들 사업에 깊은 관심과 에너지를 쏟고 있는 김정은 위원장의 '애민 정신' 혹은 '인민대중중심주의'는 빠지지 않고 따라붙는다. 결국 '인민 생활 개선'으로 불리는 경제 부문에서의 성과 과시 외에는 답이 없기 때문일 것이다.

주지하다시피 2020년은 2016년 시작된 '국가경제발전 5개년 계획'의 마지막 해다. 어떤 식으로든 경제 분야에서 뚜렷한 성과를 내보이지 못한다면 지도자의 위상은 심각한 타격을 입을 수밖에 없다. 그러나 삼지연군꾸리기, 원산·갈마 관광지구, 단천 발전소 등 대형 건설 사업은 자재 부족 등으로 이미 완공 시점이 흔들린 바 있고, 더욱이 이들 프로젝트가 완공된다 해도 주민들의 기대를 충족할 수 있을지는 미지수다. 자원 배분 왜곡으로 인한 민심이반이 오히려 더 심각한 문제로 떠오르고 있기 때문이다.

극심한 원자재·노동력 부족 속에서 이들 프로젝트를 밀어붙이다 보니, 김정은 체제는 주민들에게 식량 등을 '원호'하고 대학생 등 청년계층에게

건설 현장에 '자원'하라는 캠페인을 대대적으로 반복하고 있다. 수입에 의존해오던 마감자재의 국산화를 주요 정책목표로 강조하고 있는 것도 비슷한 맥락이다. 그러나 제재로 인해 가뜩이나 사정이 열악한 주민들에게 이러한 부담이 긍정적으로 작용할 수 없음은 분명해 보인다.

민심을 얻는 데 필요한 경제 성과 만들기가 도리어 민심이반을 불러올 수 있다는 난제를 극복하기 위해, 평양은 옛 담론으로의 복귀를 택한 것으로 보인다. 수령에 대한 충성심, 일심단결, 사회주의 체제에 대한 신심을 강조하는 오래된 레퍼토리가 2020년에도 북한 전역을 가득 메울 수밖에 없는 이유다. 6.25 전쟁과 90년대 '고난의 행군'이라는 위기를 극복해낸 선배 세대들을 본받자는 담론 역시 자주 등장할 것이고, 외부 문화 유입을 '제국주의의 음모 책동'으로 규정하는 비(非)사회주의 단속 또한 강도가 높을 것이다. 2020년 북한 체제의 대민(對民) 메시지가 어느 모로 보나 보수화의 길을 피하기 어려운 배경이다.

라. '인민군 띄우기'와 과거 회귀 담론의 지속

이렇다 할 성과 없이 최고 존엄의 위상을 유지하기 위해서는 충성심과 일심단결 같은 과거 메시지로의 회귀가 불가피하다. 이 과정에서 인민군의 역할과 위상 강조는 가장 손쉬운 선택지다. 염려스러운 것은 이러한 '인민군 띄우기'가 남측에 대한 강경 행보와 논리적으로 매우 가깝다는 점이다.

이러한 의미에서 2019년 하반기 김정은 체제 담론의 초점이 다시 인민군이었다는 사실은 역설적이기까지 하다. 물론 요즘 평양이 강조하고 있는 인민군의 역할은 2016~17년 국면과는 사뭇 다르다. '조국 보위도 사회주의 건설도 다 맡자'라는 전통적 구호 가운데 후자에 대한 강조다. 앞서 설명한 대형 건설 사업을 모두 인민군 병력이 담당하고 있음은 잘 알려진 사실이다. 2019년 한 해 동안 김정은 체제는 '알았습니다' 정신을 강조하며 '최고 지도자의 지시라면 아무런 토도 달지 않고 바로 실행에 착수하는' 인민군의 절대복종 정신을 전체 주민이 따라 배워야 한다고 강조해왔다.

최소한 주요 건설 사업이 마무리되는 시점까지는, 2020년에도 인민군의 경제적 역할에 대한 강조 또한 지속될 수밖에 없다. 90년대 이후로 누적된 사경제 영역의 확장으로 인해, 현실적으로 김정은 체제가 즉각적으로 동원할 수 있는 노동력은 군밖에 남지 않았다 해도 과언이 아니다. 더불어 앞서 본 당과 군, 내각과 군 사이의 위상 조정 과정에서 상처받았을 군부의 명예욕 혹은 자존심을 달래는 효용도 염두에 두고 있을 것이다.

실제로 김정은 위원장의 최근 현지 지도 상당수는 이 같은 목적과 관계가 깊다. 어업 시설을 자주 방문하는 것은 일차적으로 식량 사정의 악화가 배경이겠지만, 북한의 수산업을 대부분 인민군이 관장하고 있기 때문이기도 하다. 김 위원장이 업무 실적과 사업 개선 등에서 만족을 표시한 공장·기업소도 대다수가 인민군 소속이다. 군민 일치 혹은 군민 대단결에 대한 강박적 메시지 역시 주민들로부터 자원을 각출해 건설 현장의 인민군 부대에 보내자는 캠페인 구호에 가깝다. 10월 하순 『노동신문』이 인민군 병사들에게 10여 년간 가축을 길러 제공했다는 한 노인의 사례를 나흘간 대대적으로 보도한 것이 대표적이다.

이러한 '인민군 띄우기' 담론이 2020년에도 이어질 경우 군사적 조치를 포함한 대남 강경 행보로 이어질 수 있다는 점에서 우려스럽다. 북한 관영 언론은 2019년 진행된 단거리미사일·방사포 발사를 '국방공업의 성취', '인민군대의 기개'로 표현하며 일종의 혁신 성공사례로 선전한 바 있다. 북·미 간 협상의 판 자체는 유지하면서도 일정 수준의 긴장을 야기하는 카드로 대남 공세를 택할 경우, 이를 통해 '핵 무력'을 입에 담지 못하는 인민군의 불만을 달래려는 용도로도 활용될 것이다.

이렇게 놓고 보면 2020년 북한의 행보가 전체적으로 과거 회귀에 가까우리라는 점에는 의심의 여지가 없어 보인다. 핵 협상 답보로 제재 체제가 유지되는 현실에서는 다른 선택이 없기 때문이다. 상황이 수세에 몰리면 어김없이 과거 메시지로 돌아가는 것은 북한 체제의 오랜 속성이기도 하다. 6.25 전쟁 발발 70주년이라는 올해의 상징성을 감안하면 더욱더 그렇다.

그러나 이러한 과거로의 회귀가 주민들에게 충분한 설득력이 있을지는 극히 회의적이다. 특히 상황 자체가 최악일 때 민심이 가장 쉽게 이반한다는 오랜 교훈을 감안하면, 2018년 쏟아졌던 '희망의 메시지'는 오히려 2020년의 김정은 위원장에게 부담이 될 수도 있다.

2. 비핵·평화 프로세스

가. 3차 북·미 정상회담 개최와 낮은 수준의 핵 합의 타결 가능성

2020년에 북·미 양국은 더욱 긴장된 상태를 유지하면서도, 빠른 시기에 3차 정상회담을 개최할 것으로 예상된다. 그런데 상대방에 대한 기대 수준이 크게 달라, 낮은 수준의 비핵화와 상응 조치를 교환하는 봉합 수준의 핵 합의가 타결될 가능성이 있다.

북·미 관계는 서로 불만족스러운 핵 합의로 인해 계속 긴장이 이어질 것으로 보인다. 이렇게 전망하는 이유는 아래와 같다.

첫째, 지난 30년간 북핵 협상은 핵 위기와 핵 합의가 반복되는 추세를 보였다. 지금까지 7번이나 크고 작은 핵 위기가 발생하였고, 핵 합의가 이뤄진 후 깨졌다. 그 결과 미국 워싱턴에서 대북 불신과 북한 핵 포기에 대한 비관론이 크게 증가했고, 북핵 협상 무용론도 만연하고 있다. 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령의 정치적 이니셔티브와 스티븐 비건(Stephen Biegun) 대표의 실무 협상 주도만으로 북·미 대화 동력을 유지하기에는 역부족이다. 이러한 악순환 패턴에 따르면, 역설적이지만 앞으로 북핵 위기가 더욱 고조되어야 새로운 핵 합의를 위한 동력도 커질 전망이다.

둘째, 북한의 핵 능력은 매 8년마다 2배로 증가하는 추세에 있다. 농축 시설을 증설하면서 핵물질 생산 용량이 늘고, 기술 축적에 따라 가동률도 증가하기 때문이다. 특히 주의해야 할 부분은 2018년부터 북·미 대화 동안

에도 여전히 핵물질을 계속 생산해왔다는 점이다. 북한으로서는 북·미 협상의 미래가 불분명하고 정치·경제적 보상도 불충분한 상황에서 자발적으로 핵물질 생산을 중단할 이유가 없다고 보는 것이 합리적 추정일 것이다.

셋째, 북한의 핵 능력이 매년 증가하면서 핵 포기에 대한 보상 요구 수준도 상향되는 경향이 있다. 예를 들면 하노이 회담에서 제재 해제의 경제적 보상 요구가 거부당하자, 이후 북한의 요구는 한·미 군사훈련 중단 등 정치·군사적 보상으로까지 확대되었다. 그동안 북한은 북·미 대화 조건으로 대규모 한·미 군사훈련 중단에 만족했지만, 최근에는 '선(先) 미국의 적대시 정책 철회'로 요구가 부쩍 높아졌다.

그렇다면 향후 재개될 핵 협상의 예상 쟁점은 무엇일까?

첫째, 하노이 정상회담에서 미국이 북한에 초기 비핵화 조치(영변 $+\alpha$), 비핵화의 정의(최종 상태), 비핵화 로드맵 등 3개 사항을 요구했는데, 이 요구가 다시 협상 테이블에 오를 전망이다.

둘째, 차기 북·미 정상회담에서 가장 주목받을 성과물은 북한의 '초기 비핵화 조치'가 될 것이다. 따라서 북·미 협상은 하노이 정상회담에서 쟁점이었던 북한의 '영변 핵시설 포기' 입장과 미국의 '영변 플러스 외부 핵시설 포기' 주장 사이에서 접점을 찾아야 한다.

셋째, 핵 검증도 주요 논쟁거리다. 북·미 간 불신이 높은 초기 비핵화 단계에서는 관찰·입회·봉인·차단·원격감시 등 비접촉적이고 간접적인 검증 방법을 우선 적용할 것으로 보인다.

넷째, 북한 비핵화에 대한 상응 조치의 내용이 큰 쟁점이 될 것이다. 하노이 북·미 정상회담에서 북한은 민수 경제 부분에 대한 안보리 제재 결의의 일괄 철회를 요구했지만 거절당하자, 안전보장을 상응 조치로 요구하는 방향으로 급선회했다. 그렇지만 북한은 보상조치로서 여전히 제재 해제와 경제협력을 중시할 가능성이 높다. 김정은 위원장이 경제발전 집중 전략을 성공시키기 위해 꼭 필요하기 때문이다.

나. 김정은 위원장의 북·미 대화 중단과 '새로운 길' 위협

북한이 임의로 설정한 2019년 연말까지 3차 북·미 정상회담이 개최될 가능성은 낮아 보인다. 다만 2020년에는 북·미 양 정상 모두 대화의 전면 중단이 적지 않은 정치적 부담이 될 것이라는 판단에서 당분간 핵실험 및 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 발사와 같이 과도한 도발을 삼간 채 정체 국면을 이어갈 전망이다.

향후 한반도 문제에 대한 주 관심사는 3차 북·미 정상회담이 조기에 개최될 것인지, 만약 북한이 북·미 정상회담 개최 시한으로 제시한 2019년 말까지 정상회담이 불발되면 과연 북한이 어떤 '새로운 길'을 갈 것인지가 될 것이다.

김정은 위원장은 2019년 신년사에서 만약 미국이 약속을 지키지 않고 제재 압박을 계속하면 '새로운 길'을 모색하지 않을 수 없다고 공언했다. 2019년 4월 12일 최고인민회의 시정연설에서는 "올해 말까지는 인내심을 갖고 미국의 용단을 기다려볼 것"이라며 처음으로 정상회담 시한을 제시했다. 10월 초 스톡홀름 실무 협상이 결렬된 후, 김명길 외무성 순회대사가 연말 시한을 재확인했다. 북한은 '새로운 길' 이외에도 '새 전략노선', '중대 결심' 등 다양한 표현으로, 미국의 태도 변화를 압박했다.

그렇다면 과연 '새로운 길'이란 무엇일까? 북한의 사용할 수 있는 '새로운 길'의 옵션으로 도발의 수준에 따라 다음 4개를 예상할 수 있다.

① 북·미 대화 중단, 핵보유국 선언, 핵실험 및 중·장거리 미사일 시험 발사 재개
② 북·미 대화 중단, 핵보유국 선언, 핵물질·핵무기 생산 가속화 선언, 단, 핵실험 및 중·장거리 미사일 시험 발사 중단 유지
③ 북·미 대화 중단, 중국 및 러시아와 협력 강화, 핵실험 및 중·장거리 미사일 시험 발사 중단 유지
④ 북·미 대화 중단, 현 핵·미사일 활동 동결 유지

여기서 ①옵션이 가장 도발적인데, 미·중의 공동 제재·압박 대응 및 유엔 안보리의 추가 제재 결의를 초래할 것이므로, 현 단계에서 북한이 선택할 가능성이 낮다고 본다. ②옵션은 북한이 선택할 가능성이 있다. 김정은 위원장은 2018년 신년사에서 "핵탄두와 탄도로켓을 대량생산하여 실전 배치하는 사업에 박차"를 가할 것이라고 했는데, 이를 재확인하고 내부적으로 실행을 촉진하는 옵션이다. 이때 미·중의 공동 대응이나 유엔 안보리의 추가 제재 결의가 쉽지 않은 문제점이 있어, 경계해야 할 시나리오이다. ③옵션은 미·중 경쟁의 악화와 동북아 신 냉전기에 가능한 옵션이다. 그런데 중국은 현재 미·중 무역전쟁의 종료에 더욱 집중하고 있어, 미국의 비난을 자초할 이 옵션에 호응할 가능성이 낮다. ④옵션은 추가 북·미 정상회담을 기대하며, 현 소강 상태를 계속하는 것으로, 단기적으로 가능성이 높지만 매우 유동적이다.

결론적으로, 북한이 연말에 전면적으로 초강경의 '새로운 길'로 태도를 급선회하기보다는, 3차 북·미 정상회담의 진행 동향을 보아가며 점차 대미 압박을 높여 갈 가능성이 크다. 이때 ①옵션은 미국의 강경 대응을 초래하고, 북한이 치러야 할 비용이 높아 최대한 후순위로 미뤄질 것으로 보인다. 북한은 ①옵션의 강경책으로 위협하겠지만 실행 가능성은 낮고, 실제 행동은 ④옵션에서 시작하여 점차 ③과 ②옵션으로 옮겨갈 것으로 보인다. 그렇지만 핵실험 재개와 ICBM* 시험 발사는 미국과 국제사회의 강한 추가 제재·압박을 초래할 수 있으므로 당분간 자제할 것으로 예상된다.

다. 북·미 대화 프로세스 관리를 위한 트럼프 대통령의 개입 지속

트럼프 대통령은 2020년 대선 국면을 맞아 북한 핵실험 및 중·장거리 미사일 시험 발사 중단과 한반도 전쟁 방지의 외교적 성과를 지키기 위해 북·미 대화 프로세스가 파탄에 이르지 않도록 필요한 외교적 개입을 지속할 것으로 보인다.

---

* ICBM: Inter-Continental Ballistic Missile

2019년 2월 말 하노이 북·미 정상회담이 '노딜'로 끝난 이후 북·미 관계가 긴장되었다. 북한은 5월부터 13차례나 단거리 미사일·잠수함발사탄도미사일(SLBM*)·초대형방사포 시험 발사로 군사 도발을 반복했다. 과거에는 이런 행동이 미국과 유엔 안보리의 추가 제재 조치를 초래했고, 북한은 이에 다시 반발하여 추가 도발하는 악순환을 초래했다. 그런데 이번에는 아래와 같은 트럼프 대통령의 개입으로 그런 악순환이 발생하지 않았다.

첫째, 트럼프 대통령은 김정은 위원장과 좋은 관계를 유지하고 있다고 반복적으로 확인함으로써, 북·미 대화의 끈을 유지했다. 또 김정은 위원장과 트럼프 대통령 간 빈번한 친서 교환과 판문점 '번개 회동'도 북핵 위기의 재발을 방지하는 데 기여했다.

둘째, 트럼프 대통령은 단거리 미사일 발사는 모든 나라가 하고 있고, 또한 북·미 양해 사항을 위반한 것이 아니라고 규정함으로써 미 정부와 국제사회의 강경 대응을 무마했다. 사실 유엔 안보리 결의는 장·단거리를 불문하고 모든 탄도미사일의 시험 발사를 금지하고 있는데, 트럼프 대통령은 이를 무시했다.

셋째, 트럼프 대통령은 2019년 9월 10일 트윗을 통해 전격적으로 대북 초강경파인 존 볼턴(John Bolton) 국가안보보좌관을 해고했다. 또한 트럼프 대통령은 기자회견에서 볼턴 보좌관이 "김정은 국무위원장에게 리비아 모델을 따르고, 모든 핵무기를 이전할 것을 요구한 것은 실수"라고 발언하며, 향후 북·미 대화에 대한 북한의 기대감을 부추겼다.

2020년에도 트럼프 대통령은 북·미 대화가 파탄되지 않도록 정치적 개입을 계속할 것으로 보인다. 하지만 북·미 합의를 위한 적극적인 개입은 기대하기 어렵다. 트럼프 대통령은 북·미 회담에 긍정적이지만, 과도한 보상을 하면서까지 핵 합의 타결을 위해 서두르지 않겠다는 입장을 견지해왔다. 핵실험은 중단되었지만 어떤 보상도 제재 해제도 제공하지 않았다는 자신의 업적을 계속 유지하려고 한다.

---

* SLBM: Submarine-Launched Ballistic Missile

김정은 위원장은 2019년 들어 트럼프 대통령의 이런 소극적 접근법에 조바심을 갖기 시작했다. 김정은은 2018년 4월 핵실험 중단을 선언하고 '핵·경제 병진 노선'을 '경제집중 전략 노선'으로 변경하면서, 주민들에게 경제발전을 약속했다. 그런데 북·미 대화에도 불구하고 경제제재로 인해 교역과 외화 수입이 급격히 줄고, 북한 경제는 정체되거나 오히려 악화되고 있다. 김정은은 미국과 제재 해제를 위한 거래를 더 늦추기 어려운 상황에 도달했다. 따라서 자신에게 유리한 핵 합의의 가능성이 없다면, 2020년에는 '새로운 길'인 '플랜 B'를 추구할 것으로 예상된다.

트럼프 대통령은 북핵 실험 중단의 외교적 성과를 지키기 위해 2020년 빠른 시기에 3차 정상회담에 응할 가능성이 높다. 북·미 정상회담은 각종 스캔들과 탄핵 정치로부터 잠시나마 언론과 국민의 관심을 돌리는 효과적인 이벤트가 될 것이다. 그런데 북·미 정상회담이 미국인의 주목을 받으려면, 북핵 위기가 악화되는 상황에서 극적으로 열리거나 또는 실질적인 비핵화 성과가 있어야 한다. 북핵 위기 국면에서 극적으로 북·미 정상회담이 열린다면, 언론의 관심을 끌 뿐만 아니라 대북 보상 제공에 대해 국민들이 다소 관대해지는 효과도 노릴 수 있다.

라. 한국의 핵 위기 재발 방지와 평화체제 구축 재촉

2020년에 북·미 대화가 중단되고 북핵 위기가 재연될 가능성을 차단하기 위해, 한국 정부는 한반도 평화체제를 구축하기 위한 노력을 재촉할 것으로 보인다. 2019년 들어 더욱 심화된 미·중 전략적 경쟁은 역내 양자 관계에 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

2020년 한반도 상황은 녹록하지 않다. 과연 김정은 위원장이 천신만고 끝에 확보한 핵 억제력을 쉽게 포기할지 여전히 의문이다. 북한은 과거에 7번이나 크고 작은 핵 합의를 깨고, 핵 위기를 재발시켰다. 이런 북핵 협상의 악순환 패턴을 보면, 이번 핵 협상 국면이 8번째 악순환 주기가 될 개연성이 열려있다. 그렇다고 북·미 모두 2017년으로 복귀를 원하지 않을 것이

므로 다시 한번 낮은 수준의 핵 합의를 모색하며 핵 문제의 점진적 해결과 시간벌기에 나설 것으로 보인다.

북한은 지정학적 '중추국'의 특징을 이용하여 과거 중국과 소련 사이에서 등거리 외교를 했듯이, 향후 미·중 경쟁 사이에서도 같은 방식의 외교 전략을 취할 가능성이 있다. 김정은 위원장이 비핵화를 실행하기 위해서는 그야말로 '딜레마의 뿔(the horns of a dilemma)' 사이에서 어려운 결정을 내려야 한다. 하지만 미·중 경쟁과 중국의 대북 온건 정책은 북한의 곤경을 완화시켜 어려운 결정을 미룰 수 있는 환경을 제공한다.

미국은 2010년대 들어 중국의 지역 패권국 등장 저지를 목표로 군사·경제·체제·가치 등 전 분야에서 전략적 경쟁에 돌입했다. 과거 미국은 유럽 전선과 중동 전선을 중시하여 북핵 문제를 후순위에 두었는데, 최근 미·중 경쟁이 불거지면서 또 북핵 문제가 후순위로 밀릴 가능성도 있다. 현재 북·미 대화는 트럼프 대통령 개인의 주도권에 크게 의존하고 있어, 트럼프 대통령이 북한에 대한 관심을 잃는다면 북핵 외교가 실종될 가능성이 크다.

2020년에도 문재인 정부는 남북 정상회담과 북·미 정상회담으로 만들어진 역사적 기회를 이용하여 최대한 비핵화와 평화체제를 진전시키기 위해 노력할 전망이다. 문재인 정부는 '한반도 문제 해결을 위한 3원칙'에 입각하여 비핵화와 평화 정착을 위한 노력을 더욱 재촉할 것으로 보인다. 전쟁 불용, 상호 안전보장, 공동번영의 3원칙 중에서도 '상호 안전보장' 원칙은 평화체제와 비핵화를 위한 정치·안보적 기반을 제공한다는 점에서 주목받을 것이다. 대북 '3-No(북한 붕괴, 흡수통일, 인위적 통일 반대)' 정착, 남북 군사 합의 이행과 군사적 신뢰 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북·미 관계와 북·일 관계 개선, 동북아 다자안보체제 구축 등도 적극 추진해나갈 것으로 예상된다.

3. 남북관계

가. 하반기 관계 개선 가능성

2020년에도 남북관계 개선 노력이 지속될 전망이다. 북·미 비핵화 협상은 진전 상황, 지지부진한 상황, 결렬 상황의 세 가지 시나리오로 상정해볼 수 있다. 한국은 적극적으로 관계 개선을 할 수 있지만, 그렇지 않은 경우에는 한국의 중재나 북한 도발 억제 노력을 통해 상황을 관리하려 할 것이다.

2019년 남북관계는 지난 2월 말 베트남 하노이에서 열린 2차 북·미 정상회담 이전과 이후로 구분될 수 있다. 2019년 신년사에서 김정은 위원장은 '4·27 판문점 선언', '평양 공동선언'을 남북 간의 사실상 불가침 선언으로 규정하면서 남북관계가 '대전환'을 맞았음을 선언하였다.

남북한은 2019년 2월 북·미 하노이 정상회담으로 이어질 때까지 북·미 간 비핵화 협상을 위해 긴밀히 협력하였다. 그러나 하노이 정상회담이 결렬된 이후로 남북관계는 하향 곡선을 그리기 시작하였다. 그럼에도 반전의 기회는 있었다. 오사카 G20 정상회의 직후인 6월 30일 판문점에서 제3차 북·미 정상회담이 한국의 중재를 통해 이뤄졌다. 당시 판문점에서 남·북·미 3국 정상이 함께하는 모습이 연출되면서 남북관계 개선 가능성이 보였다. 그런데 10월 스톡홀름에서 재개된 북·미 간 실무협상이 결렬되면서 다시 남북관계 개선의 동력은 약화되었다.

지난 2019년 11월 25일 김정은 위원장이 서해 남북 접경 지역인 창린도 방어부대를 현지지도하면서 해안포 사격을 지시하여 2018년 남북한이 군사적 긴장 완화에 합의한 '판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서'를 위반하였다. 2018년 9월 남북한은 동 합의서의 1조 2항에서 "해상에서는 서해 남측 덕적도 이북으로부터 북측 초도 이남까지의 수역, 동해 남측 속초 이북으로부터 북측 통천 이남까지의 수역에서 포사격 및 해상 기동훈련을 중지하고 해안포와 함포의 포구 포신 덮개 설치 및 포문 폐쇄 조치"를 취하기로 합의한 바 있다.

이러한 서해상 해안포 사격은 남북 군사합의 위반이라는 점에서 지난 10월 2일 잠수함발사탄도미사일 '북극성-3호' 발사와 11월 28일 동해상 단거리 발사체 발사 때와는 달리, 남북관계에 직접적으로 부정적 영향을 주고 있다. 북한은 2020년 초 개최될 가능성이 있는 북·미 비핵화 협상의 결과를 낙관할 수 없음에 따라 남북관계도 당분간 냉각을 각오하겠다는 점을 보여주는 듯하다.

게다가 김정은 위원장이 '국가 제일주의'를 내세우며 '민족 공조'보다는 국가 위상 강화에 초점을 두고 있는 상황을 고려하면 남북관계 개선은 후순위로 밀려나 있는 것으로 분석된다.

이러한 점은 2020년 상반기 남북관계가 개선되기 어려울 것이라는 점을 보여주고 있다. 특히 2020년 상반기에 한국은 총선이 예정되어 있고, 북한은 한국전쟁 발발 70주년 기념 등의 행사가 이어지며 전반적으로 국내적 요인으로 남북관계의 개선이 더딜 것으로 예상된다.

그러나 2020년 하반기 도쿄 올림픽을 전후로 남북관계 개선 가능성이 있다. 북한의 입장에서도 2020년은 2016년 5월 제7차 당대회에서 김정은 위원장이 선포한 북한의 국가경제발전 5개년 전략의 마지막 해로서, 경제 분야의 성과가 필요한 시점이다. 이에 따라 한국이 북한에 명분과 실리를 부여한다면 일부 경제협력이 시작될 수는 있겠으나, 각기 국내적 상황으로 인해 상반기에는 남북관계가 개선되기 힘들 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 한국 정부는 지난 11월 2020년 7월부터 개최되는 도쿄 올림픽을 전후하여 한·미 군사훈련과 북한 미사일 실험을 유예하는 '올림픽 휴전'을 제안한 바 있다. 이 제안은 2019년 말 유엔 총회에서 채택될 가능성이 있다. 한국 정부로서는 이 시기를 기점으로 남북관계 개선의 기회를 포착할 수 있을 것이다.

따라서 2020년 남북관계는 상반기 냉각기간을 가지다가 하반기에 접어들면서 개선될 수 있을 것으로 전망된다. 향후 북·미 비핵화 협상에 따라 세 가지 시나리오를 상정해볼 수 있다.

첫째, 북·미 비핵화 협상의 진전이 있는 경우이다. 이 경우에 한국은 남북관계를 적극 개선할 환경이 마련되었기 때문에 남북 경제협력 등의 다양한 노력을 할 수 있다.

둘째, 북·미 비핵화 협상이 결렬되지 않으면서 지지부진한 경우이다. 이 경우 북·미 양국의 줄다리기와 기(氣) 싸움이 지속될 것이기 때문에 2018년 판문점 북·미 정상회담 때처럼 한국의 중재 역할이 부각될 것이다. 한국은 한편으로 북한의 도발을 억제하기 위한 노력을 하면서 다른 한편으로 남북 경제 및 사회·문화 교류 협력을 활성화하여 남북관계 개선에 나설 수 있을 것이다.

셋째, 북·미 비핵화 협상이 결렬되고 북한이 '새로운 길'을 가면서 협상 테이블에 나오지 않는 경우이다. 이 경우 북한은 중국 및 러시아와 협력을 강화하면서 남북관계 개선은 후순위로 둘 가능성도 있다. 따라서 남북관계 개선을 위해서는 도쿄 올림픽 단일팀 논의와 2032년 올림픽 공동 개최 신청 등의 방안을 활용할 수 있을 것이다.

나. 금강산 관광과 이산가족 상봉 등의 경제·사회협력 재개 시도

2020년 남북관계 개선의 출발점은 금강산 관광 재개와 이산가족 상봉 문제 해결을 위한 대화로부터 시작될 것이며, 이를 토대로 고위급 회담 및 정상회담으로 이어질 가능성이 있다. 금강산 관광 재개를 위해서는 동해선 철도 및 도로 연결이 필요하므로 남북 철도 및 도로 연결 논의도 재개될 것으로 보인다.

2019년 남북 경제협력은 실천되지 못했고, 2018년 12월 성사된 남북철도 공동조사가 남북철도 연결 사업으로 이어지지 못하였다. 2019년 신년사에서 김정은 위원장이 "아무런 전제조건이나 대가 없이 개성공단 및 금강산 관광 사업을 재개할 용의가 있다"고 밝히면서 남북 경제협력에 대한 기대감을 드러냈으나 두 사업이 재개되지 못하였다. 북한 핵 문제의 진전이 더뎌지면서 국제사회의 강력한 대북 경제제재가 남북 경제협력을 제약한 것이다.

이러한 상황 가운데 지난 10월 김정은 위원장은 금강산 관광지구를 방문하여 한국 기업의 시설 철거를 지시하였다. 김 위원장은 금강산 관광이 2008년 남측 관광객 박왕자 씨 사망 사건으로 중단된 이후 재개되지 못한 상황을 타개하기 위해 독자 운영을 선택한 것 같다. 김 위원장이 신년사에서 언급하였음에도 불구하고 사업 재개라는 성과가 나오지 못했기 때문에, 한편으로는 한국의 사업 재개를 촉구하면서 다른 한편으로는 단독 사업 재개에 대한 의지를 보인 것으로 추정된다.

특히 북한 경제개발구 중에서 북한 김정은 위원장이 관심을 기울이고 있는 '원산-금강산 국제관광지대' 발전을 위해서는 금강산 관광 재개가 필수적이다. 김정은 위원장 시대 들어서서 북한은 관광산업 진흥을 위해 많은 노력을 기울여왔다. 중앙급 4대 경제특구 중 하나가 '금강산 관광지구'이며, 중앙급 5개 경제개발구 중 하나가 '무봉 국제관광특구(양강도)'이다. 또한 지방급 18개 경제개발구(수출 가공구 포함) 중 3개(청수, 온성섬, 신평)가 관광개발구이다. 관광개발구 발전을 위해서 북한은 확대되고 있는 중국인들의 북한 관광에 금강산 관광지대를 활용하려 할 것이다.

주목할 점은 김 위원장이 "세계적인 관광지로 훌륭히 꾸려진 금강산에 남녘 동포들이 오겠다면 언제든지 환영할 것"이라고 언급한 점이다. 실질적으로 개별 관광은 국제사회의 대북 경제제재에 포함되지 않기 때문에 가능하다. 북한이 시설 보수 및 개조를 완성한 이후 한국 개별 관광객이 금강산을 방문하는 것이 가능하다는 점을 고려하여 북한이 독자적으로 시설 보수 및 개조를 선택한 후 한국의 관광 시행을 촉구할 것으로 전망된다.

최근 금강산 관광이 남북관계의 화두로 떠올랐기 때문에 2020년 남북관계 역시 금강산 관광 재개 문제로부터 시작될 것이다. 금강산 지역은 관광지임과 동시에 이산가족 상봉 면회소가 있는 곳이기 때문에 이산가족 상봉 문제가 자연스럽게 남북한 회담의 주요 의제로 부각될 것이다. 금강산 관광 재개를 위해서는 동해선 철도 및 도로 연결이 필요하므로 남북 철도 및 도로 연결 사업도 다시 재개될 가능성이 있다.

제 Ⅲ 장

동북아 정세

[동북아시아] 동북아 지역 체제는 점증하는 미·중 경쟁에도 불구하고 미국의 균형자 역할에 기초해 전반적인 안정을 유지할 것이다. 미국은 2020년에도 아시아에 가장 높은 전략적 우선순위를 부여하고 중국을 견제하기 위한 군사적 재균형과 동맹 강화 노력을 지속할 것으로 전망된다. 미국과 중국은 여전히 본격적인 안보 경쟁을 피할 것이고, 무역 분쟁이 끝난 후 좀 더 안정적인 조정기를 가질 것이다. 중국과 일본은 전략적인 경쟁 관계에도 불구하고 관계 개선을 위한 노력을 지속할 것이다. 중국과 러시아는 반미 군사동맹 형성은 회피하면서 외교적·군사적 협력을 좀 더 강화할 것으로 예상된다. 따라서 미·일과 중·러 간 경쟁은 지속되겠지만 냉전적 적대 관계를 형성할 가능성은 대단히 낮다.

[미국] 2020년 미국은 대선 국면에 돌입하면서 모든 대외정책에 그 영향이 미치고, 어설픈 합의보다는 여전히 관세를 통한 중국 때리기를 통해 여론몰이에 나설 것으로 보인다. 북한은 위성 발사를 가장한 ICBM 시험 발사 등 레드라인 수준의 도발을 감행할 가능성이 있으며, 미국은 이에 대해 제재 강화로 응수할 것으로 예상된다. 미국은 한미동맹 관계를 근간으로 한국과 '인도·태평양 전략' 차원의 협력을 강화해 나갈 것으로 보이지만, 방위비 분담금 증액과 전작권 전환 이후 미래연합사령부·유엔군사령부 간 권한 배분 등의 조율 문제를 둘러싸고는 쉽지 않은 협상을 이어나갈 것으로 예상된다.

[중국] 2020년 중국은 계속해서 강화된 당의 영도와 시진핑 주석의 권위를 유지하며 대외적으로는 무역 협상을 포함한 미국과의 다양한 갈등 현안에 대해 완강한 입장을 견지해 나가고, 내부적으로는 사상 강조와 애국·민족주의를 중심으로 통제력을 강화해 나갈 것으로 전망된다. 점차 치열해지는 미·중 간 전략적 경쟁은 2020년에도 여전히 한국에 선택과 갈등의 요인이 될 것이다. 또한 한·중 간 갈등 요인의 관리에 따라 관계 개선 및 시 주석 방한 여부가 결정될 것으로 보인다.

[일본] 2020년에도 아베 신조 내각은 안정적인 국정운영을 이어갈 것으로 보인다. 중의원 선거가 치러지고, 자민당은 아베 총리의 4선을 위한 당규 개정을 추진할 가능성을 배제할 수 없다. 일본 경제의 성장세는 둔화되고 개헌 실현은 어려울 것으로 예상된다. 일본 정부는 미일동맹을 유지·강화하고, 중국, 러시아, 북한 등 주변국과의 관계 개선에 적극적으로 임할 것으로 보인다. 안보와 경제 분야에서 미·일 협상이 계속되고, 중·일 간의 관계 개선 움직임이 가속화할 것으로 예상된다. 러·일 양국은 평화조약 체결 교섭을 계속하고, 북·일 관계는 대결 국면을 이어갈 것으로 보인다. 2020년 한·일 관계는 강제동원 피해 보상과 일본군 '위안부' 문제 등 과거사 관련 현안을 둘러싸고 갈등 국면을 이어가지만, 일본의 대한 수출 규제의 경우 자국 수출 기업의 피해와 글로벌 공급망 교란 등의 요인으로 인해 암묵적으로 철회될 가능성이 크다.

[러시아] 2020년 푸틴 정부는 유럽 내 우호 국가들과의 경협과 관계 개선에 공을 들이며 제재의 출구를 찾는 노력을 기울일 것이다. 미국의 정책 변화가 없는 한, 중·러의 반미 연합전선을 중심으로 러시아의 전방위 외교는 지속될 것이다. 특히 2019년 두드러지게 형성된 소위 '중동 러시아 벨트'는 더욱 강화될 것으로 전망된다. 북·미 협상 교착 국면에서 러시아는 '북핵 로드맵 3단계 해법'과 '제재 완화 로드맵'의 타당성에 대해 관련국들을 설득하며, 중재자로서 한반도 문제에 대한 영향력을 확대해 가고자 할 것이다. 한·러 수교 30주년을 맞아 정상 방문과 같은 관계 진전이 기대된다. 그러나 INF 폐기 국면에서의 미·러 군사 경쟁과 함께 '한·미·일' 대 '북·중·러'의 구도가 노골화된다면, 러시아가 한국에 대해 다양한 방식으로 불만을 표출할 가능성을 배제할 수 없다.

제Ⅲ장 | 동북아 정세

1. 동북아시아

가. 미국의 아시아 관여 정책 강화 지속

미국은 2020년에도 아시아에 가장 높은 전략적 우선순위를 부여하고 인도·태평양 전략을 실행하면서 관여를 강화할 것이다. 트럼프 행정부는 중동에서의 군사 개입을 자제하면서 중국을 견제하기 위한 군사적 재균형을 지속하고, '4자 협력(Quad)'을 중심으로 지역 동맹을 강화할 것이다.

2019년 미국은 인도·태평양 전략을 구체화하면서 아시아에 대한 관여 정책을 좀 더 강화하였다. 트럼프 행정부의 인도·태평양 전략의 핵심적 요소는 오바마 행정부 때와 마찬가지로 군사적 재균형이었다. 트럼프 행정부는 중국의 군사적 도전에 대응해 미래 첨단무기 개발을 위한 투자를 본격화했고, 미사일 전력의 우위를 확보하기 위해 중거리핵전력(INF*) 조약을 탈퇴했다. 또한 미국은 아시아에서의 전진태세를 강화하고 Quad를 중심으로 동맹과 파트너십을 강화하기 위한 노력을 지속했다.

2020년에 이슬람국가(ISIS*) 잔존 세력을 제거하기 위해 제한된 군사 개입은 지속하겠지만, 미국은 중동에서의 관여 수준을 좀 더 낮출 가능성이 높다. 미국은 시리아에서 철수하고 경제제재 위주의 대(對)이란 정책을

* INF: Intermediate-Range Nuclear Forces
* ISIS: Islamic State of Iraq and al-Sham

지속할 것이다. 동시에, 미국은 중국의 도전에 대응해 아시아의 우선순위를 강화하는 전략적 전환을 지속할 것이다.

미·중 간 세력균형의 지속적 변화가 미국의 아시아 중시 정책의 강력한 구조적 동인으로 작동할 것이다. 이를 반영하면서, 미국 관료기구와 의회 내에는 중국 견제와 아시아 중시 정책의 필요성에 대한 강한 합의가 유지될 것이다. 동맹에 부정적인 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령도 중국에 대한 군사·경제적 견제의 필요성에 대해서는 분명한 인식을 갖고 있다.

트럼프 행정부는 중국의 반접근/지역거부(Anti-Access/Area Denial) 능력 증강에 대응해 새로운 작전개념을 개발하고 국방예산을 실질적으로 증액하면서 군사적 우위를 유지하기 위한 투자를 가속화할 것이다. 특히, 미국은 해·공군력의 압도적 우위를 유지하면서, INF 조약에 의해 제약받아 온 지상 발사 중·장거리 미사일 개발을 본격적으로 추진해 중국의 미사일 우위를 상쇄하려 할 것이다. 또한 미국은 기술적 우위를 활용해 전쟁의 양상을 다시 한번 근본적으로 변화시키기 위해 인공지능을 활용한 자동화된 무인무기체계의 개발을 가속화할 것이다. 한편, 현재의 미사일 방어 능력의 강력한 우위를 유지하기 위해 미국은 레이저 무기 등 전자무기 개발을 위한 투자를 증대시킬 것이다.

미국은 중국의 해양 진출 및 영향력 강화를 견제하기 위해 군사·외교적 노력을 강화할 것으로 전망된다. 미 국방부는 해군력과 첨단전력 위주로 군사력을 아시아 지역으로 전환 배치하면서 역내 전진태세를 강화시킬 것이다. 미국은 2019년 일본·인도·호주와 장관급 회의를 개최하면서 점차 Quad의 일체감을 강화했다. 2020년에도 미국은 일본·인도·호주와의 상호운용성과 작전 협력을 강화하고 군사기술 협력을 확대하면서 Quad를 서서히 준군사동맹으로 발전시켜나갈 것으로 보인다. 미국은 중국의 영향력을 견제하고 장기적인 대(對)중국 안보 협력의 기반을 구축하기 위해 다른 역내 동맹국 및 파트너 국가들과의 안보 협력도 강화하려 할 것이다. 한편, 2019년 개발협력을 위한 제도적 기반을 재구축한 미국은 인프라 구축 등을 위해 아시아 지역 투자를 점차 증대시킬 것으로 보인다.

나. 미·중 경쟁 지속 속 안정화 국면 진입

지역 안정을 추구하는 미국과 중국은 갈등 수준을 조절하면서 본격적인 안보 경쟁을 피할 것이다. 양국의 무역분쟁은 장기화로 인한 부담이 증대되는 과정에서 중국의 실질적인 양보를 통해 포괄적인 합의에 도달할 개연성이 있다. 무역분쟁이 끝난 후 미·중 관계는 지속적인 경쟁 추세 속에서도 좀 더 안정적인 조정 국면으로 들어설 것이다.

2019년 트럼프 행정부는 중국에 대해 강한 무역 압력을 가했고, 중국 지도부는 경제적 위험 증가에도 불구하고 정치적 부담 등으로 인해 타협을 거부했다. 세력균형의 변화와 트럼프 행정부의 강경한 대중 정책은 양국을 본격적인 경쟁의 초입 단계로 분명하게 진입하게 했다. 그럼에도 불구하고 미국과 중국은 지역 안정과 경제협력에 대한 공동의 이익을 기초로 협력적 관계를 유지했다.

2020년에 미국과 중국은 포괄적인 합의를 통해 장기화된 무역분쟁을 일단락 지을 개연성이 있다. 더 강한 협상력을 가진 트럼프 행정부는 무역 장벽을 낮추고 산업 보조금 및 강제적 기술 이전을 막기 위해 중국의 제도적 변화를 강하게 압박할 것이다. 무역분쟁의 장기화는 양국의 경제적 위험을 증대시키면서 타협의 동기를 강화할 것이다. 특히, 중국 지도부는 상당 기간 저항하겠지만 협상력과 경제적 압력을 고려할 때 양보를 통해 갈등을 봉합할 더 큰 동기를 갖게 될 것으로 예상된다. 중국 지도부는 미국 대선 이후 어떤 정부가 들어서더라도 ▲강경한 대중 무역정책을 추구할 가능성이 높고, ▲분쟁의 장기화는 경제적·전략적으로 위험을 증대시킬 것으로 예상하고 있다. 따라서 선거를 앞두고 경제적 위험을 줄이고 외교적 성과를 과시하고자 하는 트럼프 대통령이 중국 지도부의 정치적 부담을 줄여줄 수 있는 일정한 타협을 하는 경우, 중국은 실질적 양보를 통해 갈등을 봉합하려 할 개연성이 높다.

하지만 무역분쟁이 일단락되더라도, 세력균형의 변화로 인한 미·중 경쟁 증대의 추세는 역전되기 어려울 것이다. 중국은 미국의 견제를 완화하

기 위해 유화적인 대미 정책을 추진하겠지만 지위 상승과 지도자의 성향으로 인해 주변국 외교나 영토분쟁 등에 있어 적극적 외교정책 기조를 유지할 것으로 예상된다. 미국은 중국의 적극적 외교를 지역 질서를 재편하려는 시도로 인식하고 유리한 세력균형을 유지하기 위해 군사·경제적 견제를 지속할 것이다. 트럼프 행정부는 전략적 경쟁자로 부상하는 중국을 견제하기 위해 군사적 대응을 강화하는 한편, 무역분쟁이 일단락된 이후에도 첨단기술 분야에서 미국의 주도권을 유지하기 위해 중국에 대해 상당히 강경한 경쟁적 무역정책을 추진할 것으로 전망된다.

하지만 미국과 중국은 지역 안정에 대한 공동 이익을 기초로 협력 기조를 유지할 것이다. 미국은 중국에 대한 견제를 강화하면서도 지역 안정을 심각하게 훼손하고 중국의 군사적인 도전을 유발할 수 있는 수준의 안보경쟁은 피할 것이다. 미국에 대한 국력의 열세를 인식하고 있는 중국 역시 경제발전을 위해 안정적인 환경을 유지하고 미국의 견제를 완화하려 할 것이다. 따라서 양국은 증대되는 경쟁에도 불구하고 갈등을 관리하고 지역 안정을 유지하려 할 것으로 전망된다. 무역분쟁이 봉합된다면, 미·중 관계는 상당 기간 좀 더 안정적인 국면을 경험할 가능성이 높다.

다. '미·일' 대 '중·러'의 경쟁 구도 속 냉전적 적대 관계 회피

중국과 일본은 기본적인 경쟁 관계에도 불구하고 관계 개선을 위한 노력을 지속할 것이다. 중국과 러시아는 반미 군사동맹 형성은 회피하면서 외교·군사적 협력을 좀 더 강화할 것으로 예상된다. 따라서 미·일과 중·러가 경쟁을 지속하겠지만 냉전적 적대 관계를 형성할 가능성은 대단히 낮다.

2019년 미국과 일본은 미사일 방어와 대잠작전 등에 있어 공동작전 능력을 발전시키고 기술협력을 강화하면서 중국을 견제하기 위한 동맹 강화를 지속했다. 2020년에도 미일동맹은 미사일과 우주·사이버 분야로 기술협력을 확대하면서 더욱 공고화될 것이다. 트럼프 대통령은 일본의 방위비 분담금 증액을 원하지만 아시아의 가장 중요한 전진기지로서 일본과의 동

맹 필요성에 대해 더 이상 의문을 갖고 있지 않은 것으로 보인다. 아베 신조(安倍晋三) 정부 역시 상대적으로 쇠퇴하는 일본에는 미국과의 동맹 강화가 중국의 부상에 대응한 유일한 전략적 선택이라고 인식하고 있다.

2019년 중국과 일본은 적대 관계를 개선하기 위한 노력을 지속했다. 2020년 양국은 상당히 적대적인 경쟁 관계를 유지하면서도 관계를 안정화하기 위한 노력을 지속할 것이다. 양국은 지나친 갈등 관계가 유발할 외교적 비용과 군사적 충돌 가능성을 줄이려는 동기를 공유하고 있다. 최근 미국과의 갈등이 고조된 상황에서 중국은 일본 및 주변국들과의 갈등을 관리하려 할 것으로 전망된다. 아베 정부는 일본의 군사적 역할을 강화할 제도적 정비를 마무리한 상황에서, 중국과의 관계를 일정한 수준에서 안정화시키려는 노력을 지속할 것으로 전망된다.

우크라이나 사태 이후 악화된 미국 여론, 러시아의 선거 개입 논란, 미국의 INF 탈퇴 등으로 인해 2019년 미국과 러시아의 관계는 개선되지 못했다. 2020년 양국은 현재의 갈등 관계를 지속할 것으로 전망된다. 대선을 앞둔 트럼프 대통령은 러시아에 적대적인 여론으로 인해 제한된 협력을 넘어선 관계 개선을 시도하지 않을 것이다. 미국의 INF 조약 탈퇴와 중·장거리 미사일 개발은 러시아의 상당한 반발을 유발할 것이다.

2019년 중국과 러시아는 외교 공조와 제한된 군사 협력을 통해 미국을 견제했다. 2020년에도 양국은 미국을 외교적으로 견제하기 위한 협력을 유지하고 첨단 전투기 및 요격 미사일 판매, 합동 훈련 등 제한된 범위 내에서 군사 협력을 좀 더 강화할 것으로 전망된다. 한편, 러시아는 유럽에서 중국이 외교적 지지를 하는 대가로 아시아에서 중국의 외교적 주도권을 인정하고 지지하는 정책 공조를 유지할 것으로 전망된다. 하지만 중국과 러시아는 유일 강대국인 미국에 대항하는 군사동맹 형성을 여전히 회피할 것이다. 중국은 러시아와 군사동맹을 결성해 미국과의 본격적인 안보 경쟁을 선택할 가능성이 낮다. 러시아 역시 제재로 인한 경제적 어려움 속에 미국과의 관계를 더 악화시키려 하지 않을 것이다. 또한 러시아는 대륙 국가인 중국의 부상이 가져올 전략적 위험성에 대비해 미국·일본·인도 등과의 일

정한 관계 유지를 선호할 것이다. 따라서 미·중 경쟁과 중·러의 밀착에도 불구하고 현 상황에서 동북아시아의 주요국들이 냉전적 적대 관계를 형성할 가능성은 극히 낮다.

라. 전반적인 지역 안정 유지

미국과 중국이 본격적인 경쟁의 초입 단계로 접어들면서 역내 갈등이 지속될 것이다. 하지만 2020년에도 유일 강대국으로 남아있는 미국의 균형자 역할을 기초로 아시아 지역 체제는 전반적인 안정을 유지할 것이다.

미국의 강력한 군사적 우위는 중국을 자제시킬 것이다. 힘의 우위를 유지한 상태에서 미국은 중국에 대한 견제를 강화하는 동시에 포용 정책을 유지해 중국의 군비경쟁 추진 동기를 감소시킬 것이다. 예를 들어, 미국의 INF 탈퇴와 중·장거리 미사일 개발은 중국의 기술 개발을 자극하겠지만 본격적인 미사일 군비경쟁 혹은 핵 경쟁을 유발하지는 않을 것으로 예상된다. 한편, 미국은 일본의 안보를 보장하면서 일본의 군사력 강화를 일정한 선에서 제어할 것이다. 따라서 미국이 아시아에서 관여를 유지하고 강력한 균형자 역할을 수행하는 상황에서 본격적인 역내 군비경쟁이 일어날 가능성은 낮다. 더 나아가, 미국은 광범위한 동맹체계를 기초로 지역 안정을 유지할 것이다. 군사적 갈등이 발생하는 경우, 미국은 위기를 관리하고 동맹국들의 분쟁 연루와 확전을 통제하는 역할을 할 것이다.

한반도, 동중국해, 대만에서의 대규모 군사적 충돌 가능성은 대단히 낮다. 핵 협상이 붕괴되는 경우에도, 한반도에서 상호 억제가 작동할 가능성이 대단히 높다. 최소 30기의 핵무기를 보유하고 있고 남한의 수도권에 대규모 재래식 공격을 가할 수 있는 북한에 대해 미국이 선제공격을 감행할 가능성은 낮다. 절망적 상황에서의 핵무기 사용 가능성을 배제할 수 없지만, 재래식 전력의 열세와 미국의 확장억제 논리를 알고 있는 북한 역시 전쟁을 피하기 위해 대단히 신중하게 행동할 것이다. 미국이 여전히 압도적인 해·공군력을 보유하고 있는 동중국해에서 중국은 미국이 연루될 수 있

는 대규모 무력 충돌을 회피할 가능성이 대단히 높다. 대만이 독립을 추구하지 않는 한, 중국은 미국과의 충돌 위험을 감수하면서 대만에 대해 무력을 사용하지 않을 것이다.

2. 미국

가. 트럼프 대통령 탄핵 추진과 민주·공화 양당 간 진영 대립

2020년 미국 정치는 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령 탄핵 이슈를 중심으로 막이 오를 것이며, 결정적 증거가 나오지 않는 한, 민주·공화 양당 간 진영 대립 양상으로 전개되어 탄핵은 어려울 것으로 예상된다.

트럼프 대통령이 2019년 7월 25일 볼로디미르 젤렌스키(Volodymyr Zelensky) 우크라이나 대통령과 통화하면서 우크라이나에 대한 군사 원조를 지렛대 삼아 민주당 대선주자인 조 바이든(Joe Biden) 부자에 대한 수사를 종용했다는 이른바 '우크라이나 스캔들'은 2019년 후반기 미국 정치의 핵심 이슈로 자리 잡았다. 트럼프 대통령 탄핵 절차는 2019년 10월 31일 미국 연방 하원이 트럼프 대통령 탄핵 조사 절차를 공식화하는 결의안을 통과시킴으로써 본격화되었으며, 현재 민주·공화 양당 간 진영 대립 양상으로 전개되고 있다. 민주당은 트럼프 대통령이 자신의 정치적 목적을 위해 직권을 남용하여 국가 안보를 위협했다는 명분으로 탄핵 조사를 개시했으나, 트럼프 대통령과 공화당은 민주당이 자의적인 조사를 진행하며 정치적 마녀사냥을 벌이고 있다고 반박하고 있다. 또한 같은 날 실시된 연방 하원 탄핵 조사 결의안 표결에서 찬성 232표, 반대 196표로 결의안이 통과되었는데, 이러한 결과는 양당 의원들이 당의 노선에 따라 투표를 했음을 보여준다. 민주당에서는 두 명을 제외하고 모두 찬성(232/234)한 반면, 공화당 의원들은 모두 반대(196/196)했기 때문이다.

이렇듯 탄핵 이슈가 정당 간 진영 대립 양상으로 전개됨에 따라 결정적

증거가 나오지 않는 한, 트럼프 대통령 탄핵 가능성은 커 보이지 않는다. 민주당이 장악하고 있는 연방 하원에서 탄핵안이 과반의 지지를 받아 통과되더라도 공화당이 장악하고 있는 연방 상원에서 3분의 2의 지지를 받기는 어려울 것으로 예상되기 때문이다. 또한 최근 민주당 주도의 연방 하원 탄핵조사 공개청문회(11월 13~21일)에 출석한 증인들이 트럼프 대통령에게 불리한 증언을 했음에도 불구하고 탄핵 찬성 응답률은 하락(48%→43%)하고 트럼프 대통령의 지지율은 소폭 상승(41%→43%)하는 여론조사 결과가 나왔다. 이러한 상황들은 트럼프 대통령 탄핵이 결코 쉽지 않을 것임을 보여주고 있다.

트럼프 대통령 탄핵 여부는 2020년 대선 판도에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 민주당이 탄핵에 성공한다면 민주당의 '반 트럼프' 주장은 힘을 얻어 2020년 대선 승리 가능성을 높이는 데 기여할 것으로 보인다. 반면 탄핵 이슈가 민주·공화 양당 간 진영 대립 양상으로 전개되어 결국 탄핵에 실패할 경우 민주당은 그러한 정치적 결과에 대한 책임을 져야 하는 상황에 직면할 것으로 예상된다. 트럼프 대통령과 공화당의 '선거 승리를 위한 무리한 마녀사냥의 실패'라는 역공과 그러한 정치적 공세가 무당파 및 중도층의 이탈로 이어져 2020년 대선 결과에 부정적으로 작용할 가능성이 있기 때문이다. 2020년 대통령 선거와 관련하여 트럼프 대통령 탄핵 여부에 관심이 집중되고 있는 이유가 여기에 있다.

나. 미국 경제의 완만한 성장세 유지

2020년 미국 경제는 완만한 성장세를 이어갈 것으로 전망되며, 트럼프 대통령의 재선 가능성을 높이는 요인으로 작용할 것이다.

2018년 세계 경제성장을 주도했던 미국 경제는 2019년에도 순항을 지속하였다. 국제통화기금(IMF*)은 2019년 7월 23일 미국 경제성장률을 기존보다 0.3% 포인트 상향 조정된 2.6%로 제시하였다. 미국 경제는 2017년

* IMF: International Monetary Fund

2.47%, 2018년 2.97%, 2019년 1/4분기 3.21% 등 트럼프 대통령 집권 이후 상승세를 보였으며, 반면 실업률은 트럼프 행정부 들어 하락세(2019년 8월 3.7%)를 유지하고 있다.

2020년에도 미국 경제는 완만한 성장세를 이어갈 것으로 보인다. 현대경제연구원은 지난 10월 20일 공개한 「2020년 미국 경제 전망과 5대 이슈」 보고서에서 2020년 미국 경제는 올해보다 낮은 2% 전후 수준의 성장률을 기록할 것으로 전망하였다. 구체적으로 미국 경제는 124개월째 확장 국면을 이어가고 있으나 최근 투자와 수출을 중심으로 성장 모멘텀이 약화되면서 경기 후퇴 우려가 대두되고 있다고 진단하였다. 즉 개인 소비, 정부 지출의 탄탄한 증가세가 고정투자, 수출의 부진을 상쇄하고 있기는 하지만 최근 제조업의 부진이 나타나면서 향후 1년 뒤 경제침체 확률이 30%대 중반 수준으로 상승하는 등 부정적 측면도 제기되고 있는 상황이다. 이러한 상황을 반영하듯 IMF도 2019년 10월 15일 발표한 「세계 경제 전망」에서 2020년 미국 경제가 2.1% 성장할 것으로 전망하였다.

미국 경제가 2020년에 완만한 성장세를 지속하여 유권자들의 체감 경기에 긍정적으로 작용한다면 트럼프 대통령의 재선 가능성을 높이는 주요 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 경제 상황이 좋을 경우 유권자들은 이를 현직 대통령과 집권 여당의 공로로 인식하기 때문에 여당 후보에게 유리하게 작용한다. 따라서 트럼프 대통령이 미국 경제 호황을 자신의 가장 큰 성과로 내세우며 경제 상황을 안정적으로 관리하려고 할 것이다.

다. 트럼프 대통령의 재선 가능성

트럼프 대통령의 견고한 지지층이 건재하고 미국 경제 호황이 지속되고 있다는 점은 2020년 미국 대선의 기본 판세가 트럼프 대통령에게 긍정적으로 형성되어 있음을 보여준다. 2020년 대선 결과의 향방을 결정지을 관건은 어느 후보가 러스트 벨트(Rust Belt) 지역, 플로리다 및 오하이오에서 지지층 결집 및 동원에 성공하는가가 될 것이다.

2018년 중간선거를 마친 미국 정치는 2020년 대선 정국으로 전환되었으며, 2019년 들어 재선을 향해 질주하는 트럼프 대통령의 대항마가 되기 위한 민주당 잠룡들의 치열한 경쟁으로 열기가 뜨거웠다. 2020년 미국 대선의 판세는 트럼프 대통령에게 유리하게 형성되어 있는 것으로 보인다. 미국 대선 승자를 예측하는 모델을 만들 때 중요하게 고려되는 두 가지 변수가 '대통령 지지율'과 '경제 상황'인데, 트럼프 대통령이 견고한 지지층을 유지하고 있을 뿐 아니라 미국 경제 호황이 지속되고 있기 때문이다. 트럼프 대통령의 국정 지지율은 취임 이후 40% 내외로 꾸준히 지속되고 있으며, 이에 따라 트럼프 대통령은 견고한 지지층을 유지하고 있다고 평가되고 있다. 또한 트럼프 대통령 취임 이후 지속되고 있는 미국 경제 호황(양호한 경제성장률, 낮은 실업률, 임금 상승 등)은 트럼프 대통령의 재선에 긍정적으로 작용하고 있다.

현재 미국 정치는 양극화 심화로 인해 지지층 결집 및 동원에 집중하는 정당의 선거 전략이 효과를 거두고 있다. 미국의 정당정치는 1960년대 이후 민주당 우위의 뉴딜(New Deal) 정당 체계가 막을 내리고 민주·공화 양당 간 균형을 유지하고 있으며, 정당 간 차별성은 커지고 정당 내 동질성은 강화되는 정당 양극화가 심화되고 있다. 이렇듯 유권자 지지 규모가 대등한 상황에서 정당들은 무당파나 상대 당 지지 유권자의 표심을 변화시키려고 노력하기보다는 자당 지지층의 표심을 다지고 투표율을 최대한 끌어올리기 위해 총력을 기울이고 있다. 무당파 유권자들의 표심이 양당에 거의 같은 비율로 나누어진다고 가정할 때 얼마나 많은 자당 지지자들이 실제로 투표일에 정당 일체감에 따른 선택을 하는가가 선거 결과를 좌우할 수 있기 때문이다. 2016년 미국 대선과 2018년 중간선거 결과는 지지층 결집 및 동원에 집중하는 선거 전략의 유효성을 확인시켜 주었으며, 이에 따라 지지층 결집 및 동원에 집중하는 선거 전략은 2020년 대선에서도 적용될 것으로 예상된다.

2020년 대선 전망과 관련하여, 재선 캠페인에 임하는 트럼프 대통령이 현직 이점(incumbency advantage), 견고한 지지층, 경제 상황 호조 등의

요인들에 의해 우위를 점하고 있다고 볼 수 있다. 현직 이점과 관련하여, 1996년 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령이 재선에 성공한 이래 조지 W. 부시(George W. Bush) 대통령, 버락 오바마(Barack Obama) 대통령까지 연속으로 현직 대통령이 재선에 성공했다. 트럼프 대통령의 경우에도 막강한 백악관 자원을 활용하고 대선자금 모금 능력도 민주당 대선 후보들에 비해 우위에 있는 것으로 보인다. 또한 트럼프 대통령은 취임 이후 견고한 지지층을 유지하고 있으며, 2016년 대선에서 트럼프 대통령의 승리에 중요한 역할을 했던 샤이 트럼프(Shy Trump)의 존재는 트럼프 대통령의 재선 가능성을 전망하는데 긍정적으로 작용하고 있다. 무엇보다 순항하고 있는 미국 경제는 트럼프 대통령의 재선 가능성을 높이는 가장 중요한 요인으로 작용하고 있다. 2019년 10월 15일 무디스(Moody's Analytics)는 미국 경제 호황에 힘입어 트럼프 대통령이 2020년 재선에 성공할 것으로 예측하였다.

한편 2020년 대선 시 가상 양자대결 여론조사 결과는 민주당 대선 후보들에게 희망을 선사하고 있다. 2019년 11월 5일 『워싱턴 포스트』지와 ABC 방송이 공동으로 실시한 여론조사 결과, 트럼프 대통령은 민주당 주요 후보와의 양자 대결에서 모두 패한 것으로 나타났기 때문이다. 구체적으로 트럼프 대통령은 조 바이든 전 부통령과의 맞대결에서 39%대 56%, 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren) 상원 의원과의 양자 대결에서 40%대 55%, 버니 샌더스(Bernie Sanders) 상원 의원과는 41%대 55%로 모두 패배하는 것으로 나타났다.

2020년 미국 대선 결과는 어느 후보가 경합주에서 승리하는가가 결정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 미국 대선 승자가 되기 위해서는 270표의 선거인단을 확보하는 것이 필요한데, 2020년 미국 대선 결과를 주(州)별로 예측한 분석 결과는 민주·공화 양당이 팽팽하게 맞서고 있음을 보여주고 있다. 미국 버지니아대 정치학연구소에 따르면, 2019년 11월 7일 현재 26개 주에서 우위를 확보하고 있는 공화당은 248표의 선거인단을 획득할 것으로 본 반면, 21개 주와 워싱턴 D.C.에서 우위를 점하고 있는 민주당 역시 248표의 선거인단을 확보할 것으로 예측하였다. 또한 2020년 대

선의 예상 경합주에는 애리조나, 펜실베이니아, 위스콘신, 플로리다, 아이오와, 노스캐롤라이나, 오하이오, 콜로라도, 미시간 등이 포함되어 있다. 따라서 2020년 대선에서 어느 후보가 러스트 벨트 지역(펜실베이니아, 위스콘신, 미시간)과 주요 경합주(플로리다, 오하이오)에서 지지층의 결집 및 동원에 성공하고, 나아가 무당파의 표심을 보다 많이 얻을 수 있는가가 대선 결과의 향방을 결정지을 것으로 보인다.

라. '미국 우선주의' 대외정책 유지 및 미·중 무역갈등 지속

2020년 미국은 대선 국면에 돌입하면서 모든 대외정책이 이의 영향을 받을 것으로 보인다. 같은 맥락에서 미국은 2020년에도 여전히 관세를 통한 중국 때리기에 몰두할 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 차기 대선 승리를 위해서라도 중국에 대한 강경정책을 고집할 것으로 보이며, 어설픈 합의보다는 계속해서 중국을 압박한다는 인식을 국민들에게 보여주려 할 것이다.

트럼프 대통령의 대외정책은 현재 2020년 대선을 대비해서 미국 국민들에게 설득력을 높일 수 있는 이슈 중심으로 조정되고 있는 모양새다. 따라서 2020년 초반 대외정책은 '미국 우선주의(America First)'에 기반을 두면서, 트럼프 대통령의 국내정치적 성과에 도움이 되지 않는 외교정책은 무리하게 추진하지 않을 것으로 전망된다. 미국 전역에 TV 생중계된 공개 청문회를 통해 민주당은 트럼프 대통령의 주요 관심사를 탄핵 정국으로 집중시킴으로써, 2020년 미국 대외정책이 상당 부분 위축될 수밖에 없는 상황이다.

트럼프 정부는 2017년도 「국가안보전략」 보고서에서 중국을 '수정주의 국가'로 규정한 이래 대(對)중국 강경정책을 이어왔는데 이러한 대(對)중국 정책은 계속 될 것으로 보인다. 미국 내부에서는 미·중 간의 갈등을 '체제 간 경쟁'으로 보는 강경론자들이 다수를 차지하는 양상이다. 이러한 세력의 주장은 2020년에도 우세할 것으로 판단된다. 이들의 입장은 더 이상 중국의 계략에 속지 않겠다는 것이며, 아울러 미·중 간 경제적 상호의존성으로 인해 '중국 때리기'가 여의치 않으니 양국 간 경제 체제를 탈동조화

(decoupling)해야 한다는 것이다. 물론 현실적으로 완전한 탈동조화는 불가능하지만, 가능한 수준까지 체제 간 분리를 통해 중국에 대한 압박을 효율적으로 추진해야 한다는 입장이다.

미국 국민 여론을 의식한 트럼프 행정부는 미·중 간 무역 협상을 연장하였다. 합의 내용 자체가 당초 기대했던 것에 미치지 못한 점도 있겠으나, 실제로는 미국 국민들에게 중국과의 어정쩡한 무역 합의보다 계속해서 중국을 압박하는 모습을 보여주는 것이 오히려 선거에 유리하다고 판단한 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 차기 대선 승리를 위해서라도 중국에 대한 강경한 태도를 유지할 것으로 예상된다.

마. 북한과의 협상틀 유지와 도발 방지 관리

2020년 미국은 트럼프 대통령의 탄핵 국면 속에서 북·미 협상의 판을 깨지는 않되 북한이 과도한 도발을 하지 않도록 관리하는 해가 될 것으로 예상된다.

2019년 하노이 회담은 북·미 간 합의 가능성이 매우 높았던 회의였지만, 실제 합의는 이루어지지 않았다. 하노이 회담 당일 미국 내에서 트럼프 대통령의 전 개인 변호사인 마이클 코언(Michael Cohen)의 의회 증언이 있었으며, 이는 합의 가능성을 비관적으로 만들기 시작했다. 또한, 스티븐 비건(Stephen Biegun)과 김영철 대표 간의 실무협상 시간 부족은 어설픈 합의문 초안을 만들었으며, 이 역시 합의 불발의 요인으로 작용했다. 하노이 회담 이후, 미·북 간 입장 차이는 더욱 커졌다. 미국 측은 크게 세 가지 입장을 견지하였다.

첫 번째는 실무 협상을 중시하기 시작했다는 점이다. 지나친 '탑다운' 방식의 협상은 실무진의 조율 및 합의문 미진으로 인해 정상 간 합의를 더욱 더 어렵게 만들었다. 따라서 미국은 정상 간 회담에 대한 공감대 형성에도 불구하고 먼저 실무 협의를 지속적으로 추진해야 정상 간 합의도 가능하다는 입장이다. 두 번째는 '빅딜'에 대한 집착이다. 북한이 합의한 한반도의

완전한 비핵화가 무엇을 의미하는지, 종착지는 무엇인지, 로드맵은 무엇인지를 먼저 밝히라는 것이다. 마지막으로 미국은 북한이 비핵화를 이루기 전에 실질적인 제재 완화는 하지 않겠다는 입장이다.

이에 대해 북한은 여전히 탑다운 방식을 고수하고 있으며, 빅딜이 아닌 '스몰딜'을 원하고 있다. 또한 북한은 이미 유해 송환, 핵실험장 폐쇄 등 많은 조치를 취했으니 이제는 미국이 새로운 계산법을 가지고 먼저 상응 조치를 취할 차례라고 주장하고 있다. 지난번 스톡홀름에서 열린 북·미 실무협상은 이 같은 양측의 입장 차이를 잘 보여주고 있다. 미국 측은 지속적인 협상을 통해 양측의 입장 차이를 좁혀나가자는 입장이었던 반면에, 북한 측은 이미 평양에서 준비해온 입장문을 읽으며 미국 측의 선조치를 요구했다.

2020년에 북·미 간 입장 차이가 좁혀지지 않으면서 북한은 대미 협상에 대한 비관적 입장 속에 미국을 계속 압박해나갈 것으로 예상된다. 현재 북한은 미국뿐만 아니라 중국, 러시아 등과도 관계가 좋지 않아 외교적으로 고립되어 있는 상태이다. 따라서 도발을 통한 대미 압박에는 중국을 움직이려는 속셈도 있는 것으로 보인다. 실제로 2019년은 북·중 수교 70주년인데, 김정은 위원장의 중국 방문은 이루어지지 않았다. 향후 북한은 레드라인에 근접하는 수준에서 도발할 것으로 보이는데, 인공위성 발사를 가장한 대륙간탄도미사일(ICBM*) 시험 발사 등이 이에 해당할 것이다. 반면, 트럼프 행정부는 도발 방지 차원에서 북한을 관리하려 할 것이다. 만약 북한이 도발할 경우 제재 강화 등으로 압박하겠지만, 북·미 관계가 2017년 상황으로 되돌아가지는 않을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 북한은 트럼프 재선의 불확실성으로 인해 미국과의 합의에 대해 비관적 견해를 보이고 있어 2020년 북·미 간의 합의 가능성은 높아 보이지 않는다.

북한은 2020년 한 해를 자력갱생으로 버티면서 일정 수준의 도발을 통해 중국과 러시아의 지지를 확보하고자 할 것이다. 트럼프 행정부는 북·미 간 빅딜이 어렵다고 느끼고 있다. 트럼프 대통령도 스몰딜은 불충분하다는 정책적 기조하에 북한의 도발을 막아 재선에 방해가 되지 않도록 관리하는

* ICBM: Inter-Continental Ballistic Missile

데 대북 정책의 초점을 둘 것으로 보인다. 따라서 2020년 북·미 관계는 북한의 도발 수위가 레드라인을 넘느냐 아니냐에 따라 달라질 것인데, 과도하게 레드라인을 넘는 도발에는 결국 트럼프 대통령이 군사적 압박 등 강력한 조치를 취하게 할 가능성도 배제할 수 없다.

바. 한미동맹 관계 유지 및 발전 방향 모색

2020년 미국은 한미동맹을 근간으로 한국과 '인도·태평양 전략' 차원의 협력을 강화해 나갈 것으로 보이지만, 방위비 분담금 증액과 미래연합사령부·유엔군사령부 간 권한 배분 등의 조율 문제를 둘러싸고는 쉽지 않은 협상을 이어나갈 것으로 예상된다.

2019년 말까지 시한인 한·미 방위비 분담금 협상은 시한 내에 타결될 가능성이 높지 않아 보이며, 2020년 초까지 협상이 이어질 것으로 예상된다. 미국 측은 2020년 말부터 시작되는 미·일 간 방위비 협상의 선례가 될 수 있는 이번 한·미 간 협상에서 강경하게 협상을 이어갈 것으로 보인다.

인도·태평양 전략과 관련하여, 2019년 11월 2일 한·미 양국은 인도·태평양 전략과 신남방정책 간 협력 방안을 세부 사안별로 명기한 팩트 시트(Fact Sheet)를 작성했다. 즉, 에너지 분야 협력, 인프라 건설 협력, 개발금융 협력, 디지털·경제 분야 협력, 민간 분야 지원 협력 등이 이에 해당한다. 한·미 양국은 이를 바탕으로 2020년 동남아시아 지역에 대한 양국의 협력을 강화할 것으로 예상된다.

전시작전통제권 전환 관련 한·미 양국은 2019년에 미래연합사령부의 기본운용능력(IOC*) 검증 평가를 완료하였다. 2020년에도 양국은 미래연합사령부의 완전운용능력(FOC*) 평가를 추진할 계획이다. 전시작전통제권 전환이 완료될 경우, 남는 쟁점은 미래연합사령부와 유엔군사령부 간의 권한 배분 문제이다. 한반도 문제와 관련하여 미국은 현재 유엔군사령부 강

* IOC: Initial Operational Capability
* FOC: Full Operational Capability

화를 통해 지속적인 통제권을 유지하고, 유엔군사령부를 통해 한반도 유사시에도 주한미군과 주일미군의 통합적 운용을 하겠다는 입장으로 보인다. 현재는 유엔군사령부가 전력 제공 기능만을 수행하게 되어 있지만, 앞으로는 미국이 유엔군사령부의 권한을 강화할 수 있다. 추후 미래연합사령부와 유엔군사령부 간의 조율이 필요할 것으로 예상된다.

3. 중국

가. 당과 시진핑의 강한 영도하 경제 활성화에 총력

2020년에도 중국공산당을 중심으로 한 시진핑(习近平) 국가주석의 강화된 권력은 유지될 것으로 전망되는 가운데, 2019년 양회 및 제19기 중앙위위원회 제4차 전체회의 이후 취해진 단기적 경제 활성화 처방으로 경제 개혁 조치들의 퇴조는 지속될 것으로 보인다.

2019년 중국의 국내 정치·경제 정세는 연례 최대 정치행사인 양회, 즉 3월 3일에 ▲'중국인민정치협상회의' 제13기 전국위원회 제2차 회의와 이틀 후인 5일에 제13기 ▲'전국인민대표대회' 제2차 회의가 각각 인민대회당에서 개막되면서 시작되었다.

하지만 2019년의 양회는 2018년에 비해 대내외적 관심도가 약했다. 2018년 양회, 특히 전국인민대표대회 제1차 회의에서는 향후 5년간(2018~2022) 중국 정부를 이끌 국가 주석은 물론 총리, 부총리, 국무위원, 장관급인 국무원 각 부·위원회 부장과 주임 등의 인선이 발표되며 시진핑 지도부 2기의 진용이 나타났다. 이와 더불어 2017년 10월 개최된 제19차 중국 공산당 전국대표대회 이후로 시진핑 주석의 권력 강화 추세가 나타나던 상황에서 2018년 전국인민대표대회는 ▲주석과 부주석의 연임 조항을 삭제하고(제79조 제3항), ▲'시진핑 신시대 중국 특색의 사회주의 사상'이 헌법 서언(序言, 서문)에 기술된 지도이념 중 하나로 삽입하는 등의 제5차 헌법 부분 수정안이 통과되면서 대내외적으로 많은 관심을 모았다.

반면 2019년 전국인민대표대회에서는 리커창(李克强) 총리가 국무원을 대표하여 '정부 업무보고'를 발표하며 큰 틀에서 ▲2018년의 업무 회고, ▲2019년 경제·사회발전 총체 요구와 정책 방향, ▲2019년 정부 업무 등 3개 부분의 정책적 방향성을 제시했다. 리 총리는 2019년 중국 경제성장률 목표를 6.0~6.5%로 발표하며, 중국이 '신창타이'로 명명된 중·저성장 및 질적 경제성장 기조를 견지해 나가겠다는 의지와 함께 미·중 무역 협상, 금융과 부동산 관련 우려, 각종 경제 지표의 하방 압력 추세 등 중국 경제가 마주한 대내외적 어려움을 지적했다.

이러한 리 총리의 발표 내용은 당시 중국 경제의 현주소와 어려움을 비교적 정확히 진단한 것으로 평가된다. 경제성장률 조정과 함께 그가 제시했던 감세 정책은 미·중 무역 협상을 비롯한 외부로부터의 압박에 대응해 중국 경제의 단기적 활성화를 위한 경제 개혁 조치의 퇴조와 함께 2019년 한 해 중국 경제의 추세를 이해하는 중요한 키워드가 됐다.

당시 리 총리는 부가가치세 개혁을 심화시켜 제조업과 소기업의 세율을 기존 16%에서 13%로 내리고, 교통운수업과 건축업의 부가가치세율은 10%에서 9%로 낮출 것이라 발표했다. 이는 2018년 12월 19~21일 베이징에서 개최되었던 중앙경제공작회의에서 중국이 미·중 간 무역분쟁 등으로 인해 예상되는 경기둔화에 대응해 ▲대규모 감세로 경기를 살리고, ▲대외개방을 전방위로 확대하며, ▲인프라 투자에 많이 쓰이는 지방정부의 특수목적 채권 발행을 큰 폭으로 늘리기로 했던 논의가 2019년 양회를 통해 중국 경제 정책의 방향으로 공식 확인된 것이었다.

한편, 2019년 10월에는 지난 20개월 동안 개최되지 않고 있던 중국공산당 중앙위원회 제4차 전체회의(이하 '4중전회')가 28일 개최되어 나흘 동안의 일정을 소화하였다. 이 회의가 주목을 받은 이유는 미국과의 무역 갈등으로 제기되어온 시진핑의 지도력에 대하여 중국공산당이 어떤 정치적 결정을 내릴지 그리고 향후 개혁 조치들에 대해 어떤 방향성을 제시할 것인지에 대한 관심 때문이었다.

그러나 일각에서 예상했던 후계자 문제의 거론보다는 오히려 시진핑 주석의 권력이 공고화되는 과정을 거쳤으며, 관심을 모았던 새로운 경제 개혁 내용은 제시되지 않았다. 4중전회에서 논의된 핵심적 사항은 '중국 거버넌스 체계와 그 거버넌스 능력의 현대화'였다. 중국이 당면하고 있는 대내외적 도전의 극복을 위해 국가의 거버넌스 방식을 개선 발전시키겠다는 정책적 방향이 제시된 것이다. 즉 미국과의 전략적 경쟁과 경기 하방 압력, 그리고 홍콩 사태 등에 대응하기 위해 당의 영도를 중심으로 국가 체계를 조율하여 보다 효과적으로 대응하겠다는 입장이었다. 또한 이는 결국 시진핑 주석을 중심으로 한 경성 권위주의 체제의 공고화를 통해 중국이 직면한 도전에 대응하는 방식으로 나타났다.

2019년 양회와 19기 4중전회 이후 나타난 중국의 정치·경제 정책은 무엇보다도 부동산 통제와 디레버리지(부채 축소) 등 '공급 측 구조 개혁'을 통해 경제를 연착륙시키려는 기존의 계획과 모순되는 결과를 낳았다. 이는 미국과의 경제적 마찰을 포함해 대내외로부터의 경제 하방 압력에 대응한 단기적인 경제 활성화 처방으로 보인다.

향후 경제 개혁 조치들의 후퇴가 장기적으로 중국 경제에 더 큰 악영향으로 나타날 수 있다는 우려는 2020년에도 이어갈 것으로 전망된다. 국내 정치 분야에서는 계속해서 당의 영도를 강조하고 시 주석의 강화된 권위는 2020년에도 유지될 것으로 전망된다. 또한 이 과정에서 시진핑 지도부는 대외적으로는 무역 협상을 포함한 미국과의 다양한 갈등 현안에 대해 완강한 입장을 견지해 나가는 동시에 내부적으로는 사상 강조와 애국·민족주의를 중심으로 사회 통제력을 강화해 나갈 것으로 전망된다.

나. 미·중 간 전략적 경쟁 구도의 지속

2020년에도 미·중 간 무역 협상은 순조롭지 않을 것으로 전망되며, 군사·안보 및 국제 거버넌스 분야에서도 양자 갈등은 지속될 것으로 보인다. '일대일로(一帶一路)' 구상은 경제는 물론 정치적 의미까지 내포하고 있는 만큼 중국 정부가 지속적으로 추진할 것으로 전망된다.

2019년 상반기 중국은 미국과의 무역 갈등을 일정 수준의 양보를 통해 원만히 해결하고자 미국의 요구에 대해 적극적으로 검토하는 모습을 보였으나, 2019년 5월에 결국 협상을 결렬시켰다. 협상의 핵심 쟁점 중 하나는 기존에 부과된 관세의 지속 여부였다. 미국은 중국이 협상에서의 약속을 제도화, 법제화하고 실행하는 보장 장치로서 기존의 관세를 유지하고자 하였다. 반면 중국은 이러한 미국의 요구가 근대 역사에서의 불평등 조약을 환기시킨다고 지적하고, 정치적으로 이를 수용할 수 없다며 결국 협상의 결렬을 결정하였다.

이후 미국과 중국은 협상을 이어왔지만 아직 뚜렷한 성과 없이 제1단계 협상을 진행하고 있다. 그 사이에 미·중 간 경제 영역에서의 탈동조화(decoupling) 현상이 일정 부분 진행되어 중국을 중심으로 그동안 구성되어온 '글로벌 가치사슬(GVC*)'이 변화하고 있다. 특히 중국은 '중국제조 2025'를 앞세워 첨단기술 경쟁에서 미국 추월을 추구해왔다. 하지만 5G 분야에서의 화웨이 사건을 비롯해 2019년 들어 본격적으로 불거져 나온 미국과의 갈등에 어려움을 겪었다. 또한 4차 산업혁명 관련 미래 첨단기술에서의 미·중 간 규범과 기준 경쟁 및 일부 기술 영역에서의 중국 '탈동조화'의 논쟁은 2020년에도 이어질 것으로 전망된다.

특히 미국은 첨단기술 경쟁 속에서 그동안 중국이 필요한 기술을 강압적인 이전 방식으로 획득해왔다고 보고 이를 억제하기 위해 중국과의 '탈동조화'가 전략적 차원에서 필요하다고 보고 있다. 반면 중국은 기존 국제 경제 질서가 지속되는 가운데 미국과의 긴밀한 경제적 상호 의존을 원하고 있다. 다만 중국공산당 지도부의 입장에서는 무역 협상에서 미국이 원하는 조건들을 정치적으로 수용하기 어려운 상황이다.

이러한 구조적 이유로 인해 2020년에도 미·중 간 무역 협상이 순조롭게 진행될 가능성은 낮아 보인다. 다만 2020년에 주목해야 할 중요 변수로는 미국과 중국의 경제 상황이 될 것이다. 특히 미국의 대선 과정에서 경제 상

* GVC: Global Value Chain

황은 미국의 협상력에 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다.

군사·안보와 국제 거버넌스 분야에서도 미국과의 갈등이 지속될 것으로 예상된다. 리커창 총리는 2019년 양회에서 '정부 업무보고'를 통해 2019년의 국방 예산을 2018년 1조 1,100억 위안(약 186조 4천억 원)보다 7.5% 증가한 1조 1,900억 위안(약 199조 8천억 원)으로 발표하며, 군에 대한 강력한 당의 영도를 강조하였다. 또한 현재의 국제정세를 백 년 동안 없었던 '대변화 시국'에 직면해 있다고 평가하며, 중국은 장차 ▲평화발전의 길을 벗어나지 않을 것을 확고히 하고 ▲상호 이익과 공영의 개방 전략을 실행할 것이며, ▲다자주의와 유엔을 핵심으로 하는 국제 체계를 확고히 옹호할 것임을 밝혔다.

하지만 미국이 2019년 들어 남중국해에서 다국적인 '항행의 자유 작전(FONOP*)'을 펼치고, 중거리핵전력(INF*) 조약 탈퇴 이후 고위 관료들의 발언을 통해 한국, 일본, 호주, 필리핀 등에 중거리 핵미사일 배치 등을 추진하려는 의사를 밝혔다. 이에 대응해 중국은 러시아와의 군사·안보적 협력을 강화하는 한편, 북한과의 전통적인 협력·우호 관계를 강조하였다. 중국의 이러한 모습은 2020년에도 지속될 것으로 전망된다.

2019년 중국의 대외 관계 중 주목해야 할 또 하나의 부분은 '일대일로' 구상의 지속적인 구체화 작업이었다. 2017년에 이어 2019년 4월에는 제2회 '일대일로 국제협력 정상포럼'이 베이징에서 개최되었다. 37개국 정상과 국제기구 수장 40명을 포함해 150여개 국가와 90개 국제기구에서 약 5,000명의 고위급 인사를 초청하여 일대일로 구상의 성과와 향후 계획을 소개하였다.

중국 정부의 공식 발표에 의하면, 현재까지 137개 국가와 일대일로 협력 문서를 체결했으며 2019년 상반기(1~8월)에 수주한 관련 프로젝트만 3,884건으로 2018년 전체 수주(3,640건)를 이미 상회했다. 또한 중국 전역과 주변국의 인프라 연결이라는 일대일로의 1차적 의미에 비추어볼 때, 동

* FONOP: Freedom of Navigation Operation
* INF: Intermediate-Range Nuclear Forces

남아시아 및 중앙아시아 지역을 연결하는 도로, 철도, 항만, 송유관, 인터넷망 등 다수의 인프라 시설이 완공되는 성과가 있었다.

그러나 참여국들이 중국의 차관을 상환하지 못하는 소위 '참여국 부채 함정'이 심화되는 등 부작용도 발생했다. 이에 파키스탄, 몰디브, 말레이시아, 네팔, 미얀마, 몬테네그로 등이 일대일로 탈퇴 및 축소를 요청한 상태이며, 투발루는 대만 지지 의사를 밝히며 중국의 지원을 거절하고 오히려 중국의 영향력에 대응하겠다고 피력한 바 있다.

일대일로 구상은 경제는 물론 정치적 가치까지 내포하고 있는 만큼 앞으로 중국 정부가 적극적으로 추진할 것으로 전망된다. 특히 2020년에 일대일로 구상의 실행 방향은 현재까지 제시된 평가를 바탕으로 한계로 지적되는 부분들의 보완에 주력할 것으로 예상된다. 또한 2020년 일대일로 구상의 전망은 ▲주도국인 중국의 의지, ▲참여국들의 중국에 대한 신뢰 확보, ▲미국의 영향력에 대한 대응의 세 가지 요인들을 어떻게 조화롭게 관리하느냐에 달려있다고 판단된다.

2019년 중국은 공공외교 분야에서 소프트 파워의 확대를 위해 노력해왔다. 특히 중앙아시아에 집중하여 '문화적 친화력' 제고를 목표로 중국의 정치적 가치관 소개, 중국 전통문화의 매력 강화, '공자학원' 건립, 중국 여행 장려, '문화대표처' 설립, 중국 문학작품의 번역 소개 등의 활발한 문화 교류 활동을 시행했다.

시진핑 주석은 2050년까지 소프트 파워 강화를 통해 국제사회에서 중국의 영향력을 강화하겠다고 천명한 바 있다. 이를 위해 2020년에는 외국 인재에 대한 교육 및 훈련을 더욱 확대하고, 중국 문화를 이해하는 외국인이 급여와 대우 면에서 우위를 갖도록 함으로써 자연스럽게 중국의 영향력 제고를 유도할 것으로 예상된다. 또한 소셜네트워크서비스(SNS*)를 활용한 공공외교와 전 세계에 퍼져있는 화교 네트워크를 활용한 디아스포라 공공외교에도 박차를 가할 것으로 전망된다.

---

* SNS: Social Network Service

다. '하나의 중국' 원칙 견지

2020년에도 중국은 '일국양제'의 틀 내에서 홍콩·대만에 대한 '하나의 중국' 원칙을 견지할 것으로 보인다. 하지만 홍콩 시위가 확대되고 인권 문제와 연계된다면, 중국에 대한 대내외적인 정치적 압박이 커지고 미·중 관계에도 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

중국은 2019년에 이어 2020년에도 홍콩과 대만 문제에 대응해 '일국양제'의 틀 내에서 중국의 주권을 확인하려 할 것으로 전망된다. 2019년 미국은 트럼프 행정부 출범 이후 대만에 대한 전략적, 제도적 접근을 계속하였다. 먼저 미국은 대만에 대한 무기 판매를 2017년과 2018년에 이어 2019년에도 이어갔다.

2018년 '대만 여행법', '2018년 국방수권법(NDAA*)', '아시아 안심 법안(ARIA*)'에 이어 2019년 5월에 '대만 보증법(Taiwan Assurance Act)'이 미 하원에서 만장일치로 통과되었고, 동시에 '대만에 대한 미국 공약과 대만 관계법의 이행을 재확인하는 결의안(H.Res.273)'이 반대 없이 찬성 414표, 기권 17표로 미 하원을 통과하였다. 또한 '2019년 국방수권법'의 내용은 한층 강화된 미국과 대만의 군사·안보적 협력 내용이 포함되었다.

이에 더하여 미 의회는 '2018 위구르족 인권 정책법(S.3622)'에 이어 2019년 12월 3일에는 미 하원이 '2019 위구르족 인권 정책법(S.178)'을 통과시켰다. 또한 2019년 11월에는 상·하원이 '2019년 홍콩 인권과 민주주의 법'을 통과시켰다. 2019년 3월 이후 '범죄자 송환법' 반대로 인해 불거진 홍콩 시위가 2020년 1월로 예정된 대만의 총통선거 및 중국 내 소수민족의 인권 문제와 연계된다면 중국에 대한 대내외적인 정치적 압박은 확대될 수 있으며, 이는 향후 미·중 관계에 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

---

* NDAA: National Defense Authorization Act
* ARIA: Asia Reassurance Initiative Act

라. 중·러 간 군사·안보적 협력 강화

2020년 미·중 간의 전략적 경쟁이 치열해짐에 따라 중·러 간의 군사·안보적 협력은 강화될 것으로 전망된다.

중국과 러시아는 역내 미국의 전략적, 군사·안보적 영향력 확대를 비판하며 최근 중·러 간 군사·안보적 협력을 강화해왔다. 2019년 양국은 4월 29일~5월 4일 사이에 '해상 연합 2019' 훈련을 중국 산둥성 칭다오 주변 해상과 상공에서 실시하였다. 또한 9월 16~21일 사이에는 중국, 러시아, 인도, 파키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄 등 총 8개국이 중동과 중앙아시아 지역에서의 대규모 군사 훈련인 '첸트르(Center)-2019'를 실시하였다.

실제로 2019년 6월 시진핑 주석은 러시아를 방문하여 푸틴(Vladimir Putin) 대통령과 정상회담을 갖고 '새로운 시대 포괄적 파트너십과 전략적 협력관계 발전에 관한 공동 성명'을 체결하였다. 이어 '현시대 전략적 안정성 강화를 위한 공동 성명'을 공식 발표하고, 이를 통해 양국 간의 공동 연대의 강화를 더욱 구체화하였다.

2019년 역내에서 중·러 간의 군사·안보적 협력이 강화되는 과정에서 2019년 7월에는 중국과 러시아 군용기가 한반도 주변에서 처음으로 연합 초계 비행 훈련을 하였으며, 이 과정에서 러시아 군용기가 한국의 '방공식별구역(KADIZ*)'의 진입에 이어 독도 영공을 침범했다.

중·러 간의 전략적 협력관계는 2020년에도 이어질 것으로 전망된다. 그러나 중·러는 역내 주변 국가들에 불필요한 군사·안보적 우려를 가중시키는 모습보다는 가스관 사업 등을 통한 경제 협력 및 상하이협력기구(SCO*), BRICS 정상회의, 아시아 교류 및 신뢰 구축회의(CICA*) 등의 다자회의에서의 양국 간 긴밀한 협력을 통해 지역 내에서 영향력을 강화하고, 이를 통해 미국과의 전략적 균형을 추구할 것으로 전망된다.

---

* KADIZ: Korea Air Defense Identification Area
* SCO: Shanghai Cooperation Organization
* CICA: The Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia

마. 한·중 관계 개선 및 갈등 관리

2020년 한·중 관계는 여전히 진일보한 관계 개선을 추구하며 갈등을 관리해 나가는 모습이 나타날 것으로 전망된다. 하지만 미·중 간 전략적 경쟁이 더욱 치열해진다면 이로 인해 한·중 간 갈등 요인이 한층 증가될 가능성이 함께 존재한다.

한국이 추구하는 한반도 비핵화와 평화 안착 과정에서 중국의 역할은 역내에서 점차 치열해지는 미·중 간 전략적 경쟁에 많은 영향을 받을 것으로 전망된다. 미·중의 경쟁이 치열해질수록 중국에 북한의 전략적 가치는 점차 상승할 것으로 예상된다. 반면 양국 관계에서 미국의 분명한 힘의 우위가 나타나고, 미국의 요구를 중국이 상당 부분 수용하며 무역 협상에서의 원만한 합의를 포함해 양자간 협력 우호 관계를 회복해 간다면 중국에 대한 북한의 전략적 가치는 점차 감소할 것으로 전망된다.

나날이 가열되는 미·중 간 전략적 경쟁 구도를 감안한다면, 2020년 한·중 관계에서는 대표적으로 다음 네 가지의 현안이 양국 관계의 전망에 영향을 미칠 것으로 전망된다. 첫째, 남중국해에서 미국 주도의 다국적 '항행의 자유 작전'에 한국의 참여 여부이다. 미국은 2018년까지 단독 '항행의 자유 작전'을 실행했다. 하지만 2019년 들어 남중국해 주변에서 영국과 다국적인 합동훈련을 실시했다. 이미 영국, 프랑스, 일본, 호주 등이 다국적 '항행의 자유 작전'에 참여 의사를 표명하였다. 한국은 현재까지 참여에 부정적인 입장을 유지하고 있다.

둘째, 4차 산업혁명을 포함한 미래 첨단기술 분야에 대한 미·중 간 국제표준과 기준 경쟁 및 일부 기술 영역에서 미국의 대중 탈동조화에 관한 한국의 지지 여부이다. 이미 한국은 2019년 미국과 중국 사이에서 화웨이 사태를 겪었다. 이후 화웨이에 대한 미국의 압박이 잠시 소강상태에 접어들며 한국도 미·중 사이 선택의 압박에서 한숨을 돌렸다. 하지만 2020년 미·중 무역 협상 과정에서 다시금 미래 첨단기술 분야에서 국제 규범과 표준 경쟁이 나타난다면 한국은 선택의 기로에 서게 될 것이다.

셋째, 홍콩, 신장 위구르 및 티베트, 대만의 인권과 민주주의, 나아가 종교의 자유 등의 자유주의 및 국제사회의 보편적 가치에 대한 한국의 명확한 입장 표명 여부이다. 2019년 미국 정부와 의회는 '2019년 위구르 인권 정책법(S.1838)' 및 '2019 홍콩 인권과 민주주의법(S.1731)'을 통해 중국 내 인권의 문제를 제기하는 상황에서 만약 홍콩 사태의 확대가 2020년 1월에 예정된 대만 총통 선거와 연계된다면 미국을 중심으로 한 자유진영 국가들은 인권과 민주주의라는 보편적 가치에 대한 한국의 분명한 입장 표명을 요구해 올 수 있다.

넷째, 미국의 한국 내 중거리 핵미사일 배치 요구에 대한 수용 여부이다. 앞에서 언급한 대로 한국은 미국이 중거리 핵미사일을 배치하고 싶어 하는 아시아·태평양 국가들 중 하나이다. 반면 중국은 이를 막기 위해 한국과 일본에 선제적인 경고의 메시지를 보내었다. 군사·안보적으로 중국에 심각한 위협이 되는 현안인 만큼 2020년에도 한·미, 한·중 사이의 민감한 갈등 요인이 될 것으로 전망된다.

이러한 현안들은 2018년에 이미 예고된 바 있지만, 2019년에 들어 미국은 일부 현안에 대해 직간접적으로 동맹 및 안보 파트너들의 의사를 탐색하였다. 물론 이러한 갈등과 선택의 요인들은 한국뿐 아니라 역내 국가들 대부분이 연계되어 있는 문제들이다.

2020년 미·중의 전략적 경쟁이 치열해질수록 한·중 간에도 갈등 요소가 증가할 가능성이 존재한다. 중국의 시각에서는 2016년 사드 배치와 2019년 군사정보보호협정 조건부 연장 현안들에서 나타난 바와 같이 한국 정부가 강한 부정의 입장을 수차례 피력했음에도 미국의 본격적인 요구와 압박에 정책적 방향이 전환되었다고 인식한다. 따라서 중국은 민감한 현안들에 대한 선제적 압박을 통해 한·중 관계를 관리하려는 방식을 취할 가능성이 있다. 이러한 중국의 대(對)한국 예방적 압박은 미·중 관계의 갈등이 고조될수록 비례하여 증가할 것으로 전망된다. 이는 2020년 한·중 관계에서 갈등 요인을 증가시킬 가능성을 내포하고 있다.

특히 2020년 중국은 한국이 중국의 한반도 정세에서의 국익이 훼손되는

것을 막기 위해 한국의 ①사드의 추가 배치를 검토하고 있지 않으며, ②미국의 MD 체계에 참여하지 않는다는 기존 입장에 변화가 없으며, ③한·미·일 3국 안보 협력이 군사동맹으로 발전하지 않을 것이라는 '3불' 입장 표명의 유지를 선제적으로 강하게 압박해 올 가능성이 있다.

끝으로 앞서 언급한 네 가지 요인과 '3불' 입장 표명의 견지는 2020년 한·중 간 진일보한 관계 개선은 물론 시진핑 주석의 방한 문제에도 영향을 끼칠 것으로 전망된다.

4. 일본

가. 아베 정권의 안정적인 운영 지속

일본 헌정 사상 최장기 정권이 된 아베 신조(安倍晋三) 내각은 2020년에도 안정적인 국정운영을 이어갈 것으로 보인다.

2018년 9월 자민당 총재 선거에서 3선에 성공한 아베 총리는 2019년 7월 참의원 선거 승리 및 9월 내각 개조를 통해 안정감 있는 정국을 운영해 오고 있다. 2012년 12월 제2차 아베 내각 출범 이후 아베 총리는 자민당 총재선 3회, 중의원 3회, 참의원 3회 등 총 9회의 선거에서 모두 승리하였고, 2019년 11월에 일본 헌정사상 최장기 총리가 되었다. 아베 총리가 2021년 9월까지인 자민당 총재 임기를 채울 경우 제1차 내각(2006.9~2007.8)을 포함한 통산 총리 재직 기간은 10년 가까이 된다.

아베 장기집권의 배경에는 2012년 집권 이후 내정 및 외교 분야의 성과에 대한 국민적 지지와 신뢰가 있다. 최근 여론조사(『일본경제신문』 11월 22~24일)에 따르면, 지난 7년간의 아베 내각의 정책에 대해 지지가 55%, 반대가 34%였다. 장기집권의 피로감에도 불구하고, 미·중 무역전쟁, 미·일 무역협정, 브렉시트(Brexit) 등 국제 경제의 불투명성이 증가한 상황에서 안정을 선호하는 일본 국민의 다수가 아베 내각의 정책을 지지하고 있다.

2019년에 적극적인 정상 외교를 통한 미일동맹 강화 및 중·일 관계 개선, 새로운 천황의 즉위, G20 오사카 정상회의 등에 대해서도 높게 평가했다.

높은 내각 지지율, 안정적인 경제지표, 야당의 약체화 및 올림픽 개최 등을 감안할 때, 2020년에도 아베 내각은 안정적인 정국 운영을 이어갈 것으로 보인다. 여소 야대의 의석 분포와 야권의 분열로 '자민 1강' 구도하에서 아베 총리는 올림픽 개최의 정권 부양 효과와 중의원 해산 결정권을 활용하여 레임덕을 방지하고자 할 것이다.

2020년에는 중의원 선거가 치러질 가능성이 있다. 현 중의원 임기는 2021년 10월인데, 그 해산 및 총선거의 시기로는 ▲2020년 통상국회 초반, ▲도쿄 올림픽 직후인 2020년 가을, ▲2021년 통상국회 초반, ▲총재 임기 만료인 2021년 가을 등이 점쳐지고 있다. 잦은 국정 선거의 부담, 올림픽 이후의 경기 침체 가능성, 연립 내각의 한 축인 공명당의 의향 등을 감안할 때, 아베 총리가 올림픽 폐막 직후에 중의원을 해산할 가능성이 크다. 다만, 최근 각료의 잇따른 불명예 사임, '벚꽃을 보는 모임' 스캔들 등으로 인해 정권 지지율이 하락하고 있는바, 국면 전환을 위해 2020년 통상국회 초반에 총선거에 돌입할 가능성도 배제할 수 없다.

2020년 가을에 자민당은 아베 총리의 4선을 위한 당규 개정을 추진할 가능성이 있다. 아직까지 자민당 내에서 차기 총재를 향한 구체적인 움직임은 가시화하지 않고 있으며, 당 간부들 사이에서 아베 4선의 필요성이 제기되고 있다. 올림픽의 성공 개최와 외교 및 경제 정책의 성과를 바탕으로 아베 내각이 50% 이상의 지지율을 유지할 경우, '포스트 아베' 논의는 힘을 잃고 아베 4선이 자민당 내의 대세가 될 수 있다.

나. 아베노믹스와 개헌의 지속 추진

2020년에도 아베 내각은 '아베노믹스(Abenomics)'로 불리는 경제 활성화 정책과 개헌을 계속해서 추진하겠지만, 일본 경제의 성장세는 둔화되고 2020년 중의 개헌 실현은 어려울 것으로 전망된다.

아베 내각은 2012년 말에 대담한 금융정책, 공격적인 재정지출 및 민간 투자를 자극하는 성장전략으로 구성된 '세 개의 화살' 정책을 내놓은 이래, 디플레이션 탈출 정책을 적극적으로 추진해 왔다. 그 후 일본 경제는 주가와 개인 임금의 상승, 수출의 호조라는 성과를 보여주었지만, 개인 소비와 기업의 설비 투자는 여전히 부진하다. 기업의 이익이나 세수는 회복되었지만, 생산성 향상이나 규제 개혁 같은 성장전략의 성과가 동반하지 않았다. 소비와 투자의 선순환적 확대를 통해 경기를 회복시키겠다는 아베노믹스의 목표는 아직도 실현되지 않았다.

2019년 10월까지 세계경제의 저성장과 내수 부진으로 일본 경제의 실질 성장률은 1%를 크게 밑돌았고(1분기 0.5%, 2분기 0.4%, 3분기 0.1%), 전년 대비 물가상승률은 0.7%로 정부 목표치인 2%에 크게 미치지 못했다. 2019년 10월에 실시된 소비세 10% 인상은 국내 소비에 부정적으로 작용할 것으로 보인다. 여론조사(『요미우리신문』 10월 15일~17일)에 따르면, 아베노믹스로 일본 경제는 좋아졌다고 실감하고 있는 사람은 22%에 그치고, 실감하지 않는다는 사람은 71%였다.

12월에 아베 정권은 아베노믹스의 엔진을 재점화하기 위해 총 26조 엔 규모의 신규 재정조치를 실시하여 GDP 실질성장률을 1.4%로 끌어올린다는 '신경제대책'을 발표하였다. 그 골자는 ▲재해로부터의 복구·부흥, 안전·안심 확보, ▲해외경제 하방 리스크에 대한 중점 지원(중소기업이나 농림 수산업 지원), ▲도쿄 올림픽·패럴림픽 이후 경제 활력의 유지 및 향상 등이다. 2020년 4월에는 저소득층 대상 고등교육 무상화 정책이 시행될 예정이며, 2023년도까지 전국의 초등학교와 중학교에 학생 1명당 IT 기기 1대를 공급하고 이른바 '취업 빙하기 세대'에 대한 지원을 강화해 나간다는 방침이다.

2020년에 일본 경제는 하강 국면에 진입할 가능성이 있다. 세계경제가 회복기에 들어선다면 일본의 수출은 완만한 회복세를 보이겠지만, 내수 확대의 한계로 인해 일본 경제의 연간 성장률은 0.7% 내외에 머물고, 물가상승률은 1.1% 정도로 예상된다. 이에 영향을 미치는 대내 요인으로는 연금, 육아, 의료 등 사회보장정책의 재원 확대에 따른 재정 건전성의 악화,

2019년 10월 소비세 10% 인상에 따른 소비 위축, 올림픽 특수의 소멸에 따른 기업 투자 위축, 구조개혁의 지체 및 인력 부족 심화로 인한 생산력 저하 등이 있다. 대외 요인으로는 국제 경제의 불투명성, 미·중 무역전쟁, 미국의 보호무역주의 등이 있다. 한편 환율의 경우, 미·중 협상 및 영국의 유럽연합(EU*) 탈퇴 문제 등 불안정 요인이 도사리고 있어 리스크 회피 심리로 인한 엔화 매수세가 이어질 경우 엔고가 진행될 수 있다.

2020년에도 아베 총리는 헌법 개정을 추진하겠지만, 의회 내 조정의 부진, 비판적인 여론 등으로 인해 개헌의 동력은 떨어질 것으로 예상된다. 2019년 7월 참의원 선거 결과, 아베 총리와 자민당 지도부가 개헌을 추진하기 위해서는 여야를 막론하고 연대가 불가피한 상황이다. 연립 여당인 공명당이 개헌에 소극적인 입장이며, 개헌에 적극적인 야당도 개헌안 조항에 대해서는 자민당과 차이가 있다. 야당 중 진보 세력은 '평화헌법의 수호'를 주장하고 있고, 국민 여론도 개헌에 반대하는 목소리가 과반에 달하고 있다. 이처럼 반대·신중론이 강한 상황에서 아베 정권이 개헌을 밀어붙이거나 국민투표에서 통과하지 못할 경우 아베 정권의 레임덕을 초래할 수 있는바, 2020년에 신헌법 실시라는 아베 총리의 목표는 실현되기 어려울 것으로 보인다.

다. 미·일 협상 및 주변국과의 관계 개선 추구

2020년에 일본 정부는 미일동맹을 유지 강화하면서 중국, 러시아, 북한 등 주변국과의 관계 개선에 적극적으로 임할 것으로 보인다.

아베 내각은 안보 면에서 중국의 남중국해 진출에 대응하여 미일동맹의 글로벌화 및 일체화 작업과 함께, 호주, 인도를 비롯한 동남아시아국가연합(ASEAN*) 국가들과 전략적 연대를 확대해 왔는데, 이러한 정책 기조는 2020년에도 유지될 것으로 보인다. 아베 총리는 방문 외교 및 다자 외교

* EU: European Union
* ASEAN: Association of Southeast Asian Nations

계기에 정상회담 등을 적극 활용하여 '법의 지배'와 '항행의 자유'를 주장하고, '자유롭고 열린 인도·태평양 전략'을 지속 추진할 것으로 보인다.

2020년에 미·일 양국은 동맹 관계를 관리하면서 안보와 경제 분야의 협상을 계속할 것으로 예상된다. 주일미군의 5년간의 주둔 경비 부담액을 정하는 협정이 2021년 3월 말로 기한이 만료됨에 따라 2020년에는 신규 협정 체결을 위한 협상이 시작되고, 대폭적인 증액을 요구하는 미국과 이에 신중한 일본 간에 공방이 예상된다. 한편, 트럼프 정부 들어 시작된 미일경제대화는 2019년 9월 1단계 합의에 도달하였다. 2020년 1월에 미일무역협정이 발효되면, ▲일본은 미국산 농산물과 공산품에 대한 관세를 환태평양경제동반자협정(TPP*) 수준으로 낮추고, ▲양국은 400억 달러 규모의 디지털 제품에 대한 관세를 철폐하고, ▲2020년 중에 포괄적인 협정을 위한 협상을 재개할 것으로 보인다.

2020년 중·일 관계는 동중국해 문제 등 갈등 요인이 상존하겠지만, 정부 간 관계 개선의 움직임은 한층 가속화할 것으로 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 2017년에 중국의 일대일로 구상에 조건부 협력으로 방침을 전환하는 등 중국과 '전략적 호혜관계' 구축에 주력해왔다. 2018년 아베 총리가 7년 만에 중국을 방문하고, 2019년에는 G20 계기로 시진핑 국가주석이 중국 최고 지도자로서는 9년 만에 일본을 방문하여, 양국이 '파트너'로서 경제 분야의 실질 협력을 강화해 나가자는 데 합의했다. 2020년 4월에 시진핑 주석이 국빈 자격으로 일본을 방문할 예정인데, 이를 계기로 새로운 양국 관계를 규정하는 '중·일 관계의 제5의 정치문서'가 발표될지 주목된다. 트럼프 정부 출범 이후 미국의 보호무역주의의 압력에 직면한 중·일 양국 간에 관계 안정화 및 상호 협력의 필요성에 대한 공감대가 커지고 있는바, 중·일 양국은 향후 정치·안보·역사 현안 관련 과도한 대결을 억제하고 경제 분야의 실질적 협력을 강화해 나갈 것으로 보인다.

* TPP: Trans-Pacific Partnership

러·일 양국은 2020년에도 평화조약 체결 교섭을 계속할 것으로 보인다. 아베 내각은 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 정부를 상대로 북방영토 교섭 및 시베리아·극동 지역에서의 경제협력을 축으로 대러 관계 개선을 추구해 왔다. 2018년 11월 러·일 정상회담에서 양국은 1956년 일·소 공동선언을 기초로 평화조약 체결 협상을 가속화하기로 합의했다. 그러나 2019년 1월 아베 총리의 방러, 6월 푸틴 대통령 방일에도 불구하고 양국은 영토 문제에 대해 의견차를 좁히지 못했다. 2020년에도 양국은 협상을 계속하겠지만, 그 전망은 밝지 않다. 아베 내각이 '2도 반환'을 축으로 공동경제활동을 추진하려는 입장이 반면, 푸틴 정권은 국내 여론을 감안하여 북방영토 문제에 대해 강경 입장을 견지할 것으로 보이기 때문이다.

북·일 관계는 2020년에도 대결국면을 이어갈 것으로 보인다. 2002년 수교와 관련한 북·일 평양선언 합의 이후 일본인 납치 문제를 둘러싼 교섭은 난항을 거듭하였다. 2016년부터 2017년까지 북한의 핵·미사일 도발에 대해 일본 정부는 국제적인 대북 압박을 주도하였다. 2018년 이후 남북관계와 북·미 관계를 축으로 한반도 정세가 급변하자, 일본 정부는 북한 비핵화에 대한 기존 입장을 유지하면서도 북·미 대화를 지지한다는 입장을 표명하였다. 2019년에 아베 총리는 일본인 납치자 문제 해결을 위해 전제조건 없는 정상회담을 희망한다는 의사를 거듭 밝혔지만, 북한 측은 "과거사 청산과 대북 적대정책 철회 없이 대화는 불가하다"는 입장을 고수하며 일본을 공개적으로 비난해 왔다. 2019년 8월과 10월에 일본의 배타적경제수역(EEZ*)에 해당되는 야마토타이(大和堆) 해역에서 불법 조업을 하고 있던 북한 어선과 일본 해상보안청과 수산청 소속 단속선이 충돌하는 사건이 발생했다. 북한이 거듭 미사일이나 미상의 발사체를 발사하고, 10월 북한 외무성이 일본에 미사일을 발사한다고 위협하는 듯한 내용의 담화를 발표하면서, 일본 정부가 "국제사회에 대한 심각한 도전"이라고 비판했다. 2020년에도 일본은 북·일 정상회담을 시도하겠지만, 북·일 관계는 대결국면을 이어갈 것으로 예상된다.

* EEZ: Exclusive Economic Zone

라. 과거사 문제로 인한 한·일 간 갈등 지속

일제 식민 지배에 대한 역사인식과 강제노동 피해자 및 일본군 '위안부' 희생자 등의 배상청구권을 둘러싼 국제법적 해석 문제로 인해 촉발된 한·일 간 갈등 국면은 2020년에도 지속될 것으로 전망된다.

식민 지배 및 침략전쟁에 관한 역사인식 그리고 이와 관련된 배상 문제는 한·일 간 협력을 가로막는 큰 장애요인이 되어 왔다. 2017년 5월과 11월에 한국과 일본에서 각각 문재인 정부와 제4차 아베 내각이 출범한 이후에도 양국 관계는 과거사 문제로 인해 악화일로를 치닫고 있다. 특히 일본군 '위안부' 문제의 해결을 위해 설치된 '화해·치유재단'의 해산 조치(2019.1.21.)와 대한민국 대법원의 일제강점기 강제노동 피해자의 배상청구권에 관한 확정판결(2018.10.30.)은 양국 간 관계 악화의 계기가 되었다. 판결 직후, 한국 정부는 삼권분립 원칙에 입각하여 사법부 판결을 존중한다는 입장을 밝혔지만, 일본 정부는 1965년 한일기본조약과 청구권협정 체결 이후 한·일 관계의 근간을 뒤흔드는 것이라며 반발하였다.

2019년 들어서 일본 정부는 사실상 그 보복 조치로서 한국 정부의 국제법 위반, 전략물자의 수출관리 문제를 제기하며 무역규제 조치를 단행하였다. 즉 2019년 7월 1일 반도체 핵심소재의 수출규제 강화를 발표한 데 이어 8월 28일 안보상 수출심사 우대국가인 '화이트리스트'에서 한국을 제외하는 개정 수출무역관리령을 시행한 것이다. 이에 대해 한국 정부는 일본의 신뢰 결여 및 부당한 경제보복 조치, 한국 정부의 해결 노력에 대한 무응답을 이유로 8월 22일에 한·일 군사정보보호협정(GSOMIA*)의 종료를 선언하는 한편, 9월 11일에는 최혜국대우 조항 위반, 수출제한 조치 금지의무 위반, 정치적 이유에 따른 교역 제한 등을 이유로 일본의 수출규제 조치를 세계무역기구(WTO*)에 제소하는 것으로 맞대응하였다. 요컨대 과거사 문제에서 비롯된 한·일 양국의 갈등은 무역·통상 분야를 넘어 안보

* GSOMIA: General Security of Military Information Agreement
* WTO: World Trade Organization

영역에까지 점차 긴장을 고조하며 확전되었던 것이다. 종료 6시간을 앞두고 한국 정부가 '종료 통보 효력 정지'를 발표함으로써 사실상 조건부 연장이 되었다.

과거사 문제는 2020년에도 다양한 형태로 재연될 가능성이 크다. 왜냐하면 이는 해방 이후 한·일 신관계 성립의 근간이 되었던 1965년 체제의 내재적 모순, 전후 일본 사회의 전반적인 역사인식 부재 및 배상 외교의 특징 등 역사적·구조적 문제와 중층적으로 맞물려 있기 때문이다.

단기적으로 한·일 관계는 빠르면 2020년 봄에 이뤄질 대법원 판결에 따른 일본 기업 압류 자산의 현금화 조치를 계기로 크게 요동칠 것으로 예상된다. 이와 관련하여 일본 정부는 한국 내에 있는 일본 기업들의 압류 자산을 실제 매각할 경우 ▲한국산 수출품에 대한 보복관세, ▲일본 제품의 공급 정지, ▲비자 발급 제한 등 보복 조처 목록을 이미 준비한 것으로 알려져 있다. 또한 대법원 판결의 핵심은 1965년의 청구권 협정이 일본의 불법적 식민통치로 인한 배상과 무관하다는 데 있으므로, 비단 강제노동 피해자뿐만 아니라 일본군 '위안부', 사할린 강제이주 피해자, 원폭피해자의 구제 문제 등이 원점부터 다시 제기될 가능성이 있다.

2020년 7월 24일부터 8월 9일까지 일본 도쿄 올림픽이 예정되어 있는바, 일각에서는 아베 정권이 이를 계기로 민족주의를 고취하여 숙원 사업인 평화헌법의 개정을 완수하는 한편, 자민당 당규를 개정하여 헌정 사상 유례없는 총재 4회 연임을 실현하려는 구상이 있다는 분석이 나온다. 한편, 한국에서는 2020년 4월 15일 제21대 국회의원 선거가 예정되어 있다. 이와 같은 국내 정치 일정과 맞물려 한·일 양국에서는 그 어느 때보다도 과거사 문제와 결부된 공격적 민족주의가 크게 고조될 전망이며, ▲강제노동 피해자 배상 문제, ▲일본군 '위안부' 문제, ▲독도 문제, ▲일본산 수산물 수입 규제 문제 등의 사안을 둘러싸고 대립과 갈등이 반복될 가능성이 있다.

마. 대한 수출규제의 암묵적 철회 가능성

우여곡절 끝에 한·일 간 수출규제 협의 채널이 복원됨에 따라 양국 간에 경제적 피해를 초래했던 수출규제는 사실상 철회될 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 대일 수입의 불확실성은 여전히 상존해 한국의 탈일본화 움직임은 당분간 이어질 전망이다.

일본은 2019년 7월 4일 반도체·디스플레이의 3개 핵심 소재(포토레지스트, 불화수소, 플루오린 폴리이미드)의 수출 심사를 까다롭게 하고, 8월 28일에는 한국을 '백색 국가(수출심사우대국)'에서 배제하는 수출 통제 강화에 나섰다. 이는 일차적으로 한국 대법원의 강제징용 배상 판결 이행을 저지할 목적의 경고 조치였다는 시각이 지배적이다. 해당 조치의 강행 이면에는 일본 정부의 누적된 한국에 대한 외교·안보상 불신과 역사수정주의자들의 뿌리 깊은 반한정서도 복합적으로 작용하였다.

한국은 9월 11일 일본 조치가 한국만을 겨냥한 차별적인 무역제한 조치라며 WTO에 제소하는 한편, 8월 23일에는 GSOMIA 연장 종료로 맞섰다. 이로써 한·일 간의 해묵은 역사 갈등이 경제 및 안보 갈등으로까지 확산되어 양국은 전례 없는 복합 갈등을 겪게 되었다.

11월 중순 액체 불화수소를 끝으로 반도체 소재 3개 품목의 수출 9건이 모두 허가됨에 따라 초기 우려했던 최악의 사태는 벌어지지 않았다. 이러한 예상외 빠른 수출허가는 일본의 의도와 의도치 못한 결과가 함께 작용한 결과로 보인다. 먼저 일본은 거친 방식으로 한국 대법원의 일본 피고 기업의 압류자산 현금화에 제동을 걸었고 대일의존적 한국 경제의 취약성을 들춰내려던 의도를 관철시켰기 때문에 이제 그 결과를 기다리고 있는 것이다. 하지만, 이는 일본이 의도치 못한 결과의 수습 차원이기도 하다. 즉, 일본은 한국이 일본 제품·여행 불매운동에 더해 소재·부품·장비 산업 국산화 등으로 맞대응하는 '한·일 경제 탈동조화(decoupling)'의 계기를 자초하여 예상치 못한 자국 기업의 피해가 확산되자 이를 차단하기 위해 수출허가에 나서야 했던 측면도 있다.

2019년 11월 22일, GSOMIA 연장 종료 6시간을 남기고 양국 관계는 새로운 국면을 맞았다. 한국 측의 'GSOMIA 종료 및 WTO 제소의 조건부 유보'를 일본 측의 '수출 통제 관련 양자간 협의채널 재가동'과 맞교환하는 형태로 사실상 양측이 한발씩 양보한 것이다. 일본 측은 기자회견 당시 양자는 무관한 사안이라는 종래 주장을 되풀이했다. 그러나 양측이 동시 발표에 합의한 데서 알 수 있듯이 양국은 미국 측의 강력한 개입도 작용했을 뿐만 아니라 한·일 관계 악화와 경제적 피해 누적 등이 부담이 되어 GSOMIA와 수출규제를 연계한 출구전략을 마련한 것으로 봐도 무방하다. 이로써 약 140일간의 대치국면이 대화국면으로 전환되었다.

이를 통해 양국의 치킨게임의 파국을 피하고 역사와 경제 안보가 얽히고설킨 한·일 복합 갈등 중 경제와 안보를 분리하는 실마리를 마련했다는 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 그러나 발표 이후 합의 내용의 사실 여부를 둘러싸고 양측이 일종의 진실 공방을 벌인 양상은 그만큼 뿌리 깊은 상호 불신을 여실히 보여줘 이후에도 난항이 예상된다.

앞으로 한·일 관계가 어떻게 전개되든 한국이 현실적으로 GSOMIA 결정을 번복해 한미 관계를 다시 최악으로 몰고 갈 가능성은 낮아 보인다. 따라서 한국에 남은 카드는 일본 수출규제에 대한 WTO 제소 재개가 될 것이다. 한국은 이미 WTO 분쟁해결 절차 중 두 차례 양자 협의를 마친 상황이므로 만일 재개한다면 1심에 해당하는 패널 설치(양자 협의 후 원칙적으로 60일 이내)로 직행할 수 있다. 바꿔 말하면 앞으로는 역사 갈등의 해소 여부가 수출규제 철회 여부를 좌우하는 중요 변수임을 의미한다. 하지만 현실적으로 이는 근본 해결까지 장시간을 요하는 사안이어서 압류 자산 현금화 처리 여부를 포함하는 협의 채널 마련 및 가동 합의만으로도 외교적 성과라고 할 수 있다.

2020년 일본의 수출규제는 한편으로 우여곡절 끝에 재개된 양국 간 과장급 협의(11월 29일) 및 국장급 협의(12월 16일)에 힘입은 상시 채널 지속 여부와, 다른 한편 그 발화점인 강제동원 관련 협의의 가동 여부에 따라 4개의 시나리오를 그릴 수 있는데(〈표〉 참조) 이 중 가장 가능성이 높아 보이는 것은 S2이다.

〈표〉 일본의 대한 수출규제 관련 4개의 시나리오

		강제동원 관련 협의	
		가동	미가동(혹은 중단)
수출규제 관련 협의	가동	**S1:** 수출규제 명시적 철회	**S2:** 수출규제 암묵적 철회
	중단	**S3:** 수출규제 유지	**S4:** 수출규제 강화

S1은 2020년에도 수출규제 관련 협의 채널이 지속되고 강제동원 관련 협의도 개시되어 안정적으로 가동되는 최상의 시나리오다. 이 경우 철회 명분을 얻은 일본은 수출규제를 명시적으로 철회하고 이를 받아 한국은 WTO 제소를 정식 철회할 것이다. 이와 정반대인 S4는 양자간에 수출규제 협의도 강제동원 협의도 전혀 가동되지 않는 대치국면이 이어져 수출규제가 강화되는 최악의 시나리오다. 이 경우 한국은 불가피하게 WTO 제소 절차를 재개하게 될 것이다. 양 극단의 시나리오 사이에는 수출규제 협의는 가동되나 강제동원 관련 협의는 미가동 혹은 중단되는 S2, 전자는 중단되나 후자는 가동되는 S3를 상정할 수 있다. S2의 경우 출구전략인 수출규제 협의 채널이 가동되는 한 비록 강제동원 협의가 더디더라도 수출규제는 사실상 철회될 가능성이 높다. S3는 이론적으로는 상정 가능하나 현실적으로 발생 가능성은 높지 않다.

결국 2020년에 일본이 고강도 수출규제를 실행할 가능성은 높지 않다고 본다. 2019년의 수출규제 사태는 일본이 미국을 모방하여 상호의존성의 무기화를 시도한 것으로 볼 수 있다. 그러나 일본이 수입규제도 아닌 수출규제를 강화하면 일차적 피해는 자국 수출 기업이 받게 되며, 또한 반도체·디스플레이 3개 소재의 경우는 자국 피해뿐 아니라 글로벌 공급망 교란을 초래하므로 주저할 수밖에 없다. 그러므로 설령 강제동원 문제의 더딘 진전으로 인해 수출규제를 명시적으로 철회할 명분은 얻지 못해도, 대한 수출을 극단적으로 막기는 어려울 것으로 판단된다.

5. 러시아

가. 경제성과 도출과 국정 장악력 유지 노력

2020년 집권 4기 3년 차를 맞이하는 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 정부는 경제성장과 국민복리 증진에 있어 가시적 성과 도출을 위한 전방위적 노력을 경주할 것으로 전망된다.

2019년 푸틴 대통령에 대한 국정 지지율이 전년 대비 하락세를 보인 가운데, 9월 지방선거 결과는 푸틴 정부가 당면하고 있는 국내 상황이 안정적 집권 구도 하에서도 매우 도전적임을 시사하고 있다.

연방주체 수장 및 지방의회 선거를 치른 대부분 지역에서 집권여당인 통합러시아당(United Russia)의 후보들이 당선되었다. 그런데도 9월 선거가 푸틴 정부에 대한 민심이반의 신호로 읽히는 이유는 2021년 총선 풍향계로 여겨지며 관심을 모았던 모스크바 시의회 선거에서 집권 여당이 기존 의석의 3분의 1을 상실했기 때문이다. 대도시인 에카쩨린부르크 시의회와 하바롭스크 주의회에서도 야당의 약진이 두드러졌다.

여기에는 7월 이후 부정선거 의혹으로 촉발된 반정부 시위가 직접적 원인으로 꼽히지만, 수년간의 경기 침체와 2018년부터 이어온 연금 개혁 반대 여론, 푸틴 장기집권에 대한 피로감 등이 본질적 원인으로 분석되고 있어, 2021년 총선과 2024년 대선을 앞두고 있는 정부에게 상당한 압박으로 작용할 것이라는 관측이다.

서방의 경제제재 시행 이후 급락했던 경제성장률은 2017년부터 회복세를 이루어 2019년에는 1%대를 유지했다. 그러나 향후 ▲서방의 대러 추가 제재 가능성, ▲미·중의 무역전쟁의 향방, ▲세계 경제성장의 둔화와 유가의 향방, 이에 따른 ▲루블화 환율의 불안정성 등 아직도 많은 외부적 위협요소가 내재되어 있어 2020년 러시아 경제 불확실성은 여전하다고 전망된다.

결국 2020년 푸틴 정부가 국민들에게 보여줘야 하는 가시적 성과는 대통령령 '2024년까지 러시아 연방 발전의 국가목표와 전략과제'에 대한 달

성률일 것이다. 전략과제들은 국민 기대수명 연장, 빈곤 인구 50% 감축, 주택 생활환경 개선, 4% 이하로의 인플레이션 관리 등을 통한 '지속적인 성장을 위한 기반 조성'과 '국민 복리 증진'이라는 크게 두 축의 목표를 가지고 있다. 문제는 이와 같은 복지 과제들은 막대한 재정 투입을 요하는바, 불안정한 대외적 경제 환경에 따른 보수적 재정 운용을 해야 하는 푸틴 정부는 '복지 확대'와 '긴축 재정'이라는 모순적인 이중적 과제를 풀어가야 할 것으로 전망된다.

이러한 국내 상황의 타개가 대외환경의 개선 없이는 한계가 있는바, 푸틴 정부는 우선 독일, 이탈리아, 헝가리와 같은 유럽 내 비교적 우호적인 나라들과의 경협과 관계 개선에 공을 들이며 제재 국면의 출구를 찾는 노력을 기울일 것으로 판단된다.

푸틴 대통령 후계 문제는 2020년에도 부각되지 않을 것으로 보인다. 당면한 대내외적 도전 과제가 만만치 않은바, 현재 일정한 세력균형을 유지하고 있는 집권 엘리트 집단 간 타협 하에, 2021년 총선 전까지는 포스트 푸틴 체제에 대한 논의는 수면 아래에 있을 것으로 전망된다.

나. CIS 국가들과의 협력 강화 및 서방과의 관계 개선 추구

2020년에도 북대서양조약기구(NATO*) 및 유럽, 중국과 경쟁해야 하는 러시아는 독립국가연합(CIS*) 국가들과의 협력 내실화 노력을 경주할 것으로 전망된다.

도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령에 대한 탄핵 국면의 전개 양상과 2020년 미 대선의 대외정책 과제가 어떻게 설정되느냐에 따라 앞으로의 미·러 관계가 영향을 받게 될 것이다. 대(對)유럽 관계에 있어 러시아는 유럽 개별 국가들과의 협력 사업들을 우선 추진하면서 동부 우크라이나 분쟁에 대한 일정한 합의 도출을 통해 유럽과의 관계 개선을 도모하고자 할 것이다.

* NATO: North Atlantic Treaty Organization
* CIS: Commonwealth of Independent States

러시아는 2020년에도 CIS 국가들과의 양·다자 간 협력 확대 전략을 지속할 것으로 전망된다. 소련 붕괴 직후인 1992년부터 러시아는 이들 국가들과 집단안보조약을 체결하고 핵우산 제공, 우호적 조건의 무기 판매 등을 통한 안보 협력을 지속해 왔다.

3월 28일 러시아와 키르기스스탄이 키르기스스탄 내 러시아의 칸트 공군기지 확대에 합의한 것도 이의 연장선상이라 볼 수 있다. 해당 공군기지는 2003년 집단안보조약기구(CSTO*)에 의해 설립되었는데 실질적으로는 러시아가 운영하면서 러시아의 중앙아시아 내 공군 전략에 중요한 역할을 해왔다. 이에 앞서 3월 조지아와 NATO는 트빌리시 인근에서 합동군사훈련을 진행한 바 있는데, 푸틴 대통령의 전격적인 키르기스스탄 방문과 공군기지 확대 및 여러 경협 사업 약속은 이에 대한 대응적 성격으로 해석된다. NATO가 조지아의 NATO 가입 가능성을 시사하고 러시아가 강력 반발하고 있는바, 우크라이나, 조지아와 같은 구소련권 공간에서의 러시아와 NATO의 경쟁과 갈등은 2020년에도 지속될 것으로 전망된다.

CIS 국가들과의 경제협력 강화를 위해 러시아는 유라시아경제연합(EAEU*, 2015년 창설)의 실질적 내용들을 채워 가는데 주력할 것으로 전망된다.

2019년 미·러 관계는 다면적 성격을 보여줬다. 미국과 러시아 간 교역량은 미국의 대러 제재 기간 중 꾸준히 늘어 2019년에는 전년 대비 25% 증가했다. 미국의 대러 투자 역시 동기간 증가하였다. 유엔무역개발회의(UNCTAD*)의 조사 결과, 미국 기업들의 대(對)러시아 실질 투자액은 공식 통계 대비 13배 큰 규모로 나타나 미국의 대러 투자가 주로 제3국 우회로 이루어지고 있음이 확인되었다. 2018년 러시아 전체 프로젝트 중 투자 사업의 수가 가장 많은 나라 역시 미국으로 중국을 앞질렀다는 분석이 나왔다. 2019년 12월 트럼프 대통령은 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov) 러시아 외무장관과의 면담 후 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관에게 양국 기업인들의

* CSTO: Collective Security Treaty Organization
* EAEU: Eurasian Economic Union
* UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development

교류 확대를 주문한바, 2020년 트럼프 행정부하에서 이런 기조는 유지될 것으로 전망된다.

반면 양국 정치 관계는 뮬러(Mueller) 특검이 3월 증거불충분으로 결론이 났고, 중·러 분리 대응 전략 필요성에 대한 내부 조언에도 불구하고, 여전히 뾰족한 출구 찾지 못하고 있다. 여기에는 미국 기득권 층 내 '러시아 공포증'이 여전하고 미 군산복합체의 이해관계 등 구조적 문제가 존재한다고 이해되는바, 미국 대선이 있는 2020년에도 양국 정치관계 개선 가능성은 제한일 것이다.

반대로 긴장을 증폭시킬 요인들은 도처에 도사리고 있다. 중거리핵전력(INF*) 조약이 2019년 8월에 파기되었다. 2018년 10월 트럼프 대통령이 먼저 조약 탈퇴를 언급한 후 2019년 2월에 탈퇴를 공식 선언했고 이어 푸틴 대통령도 탈퇴를 선언했다. 파기 이유에 대해 미국은 러시아의 조약 위반과 함께, 조약에서 자유로운 중국의 중거리미사일 개발 문제를 들었다. 이에 푸틴 대통령은 INF 조약 파기는 군비경쟁을 초래할 것이라며 미국을 비판하는 한편 2021년까지 지상 발사 중장거리 미사일 체계 개발을 명한바, 2020년 미·러의 군사력 경쟁 재현이 우려되고 있다.

2019년 러시아와 유럽연합(EU*) 관계는 EU 측의 대러 경제제재 1년 연장과 여전한 영국과의 갈등 속에서도 긴장 완화 양상을 보였다. 유럽의회가 러시아의 크림반도 합병 이후 중지시켰던 러시아의 투표권, 즉 회원국 권한 회복 결정을 내렸으며, 2014년부터 지속적으로 감소했던 교역량이 증가세로 돌아섰고 러시아 가스의 대(對)유럽 공급량도 확대되었다.

교역량 증가에는 독일의 러시아 가스 수입 증가가 주요 요인으로 분석되고 있는데, 노르드 스트림 Ⅱ(Nord Stream Ⅱ, 러시아-발트해-독일을 연결하는 가스관)이 본격 가동되는 2020년에는 러시아의 대(對)유럽 수출 가스량은 1,100억㎥이 된다. 미국은 프로젝트 추진에 강력 반대하면서 미국의 제재 가능성을 경고하고 나선 바 있다. 이에 독일은 이를 내정간섭으로 규

* INF: Intermediate-Range Nuclear Forces
* EU: European Union

정하며 맞섰는데 비슷한 시기 트럼프 정부의 NATO 유럽 회원국들의 비용 부담 증가 요구와 맞물리면서, 독일 내 미국 성토 분위기와 함께 NATO를 대체할 유럽군 창설 논의가 활성화되기도 했다. 2020년 본격화되는 러시아의 대유럽 가스 공급 확대는 일차적으로 러시아와 독일 간 경협구조를 한층 강화시키고, 장기적으로는 러시아와 유럽 간 경협 확대에 기여하게 될 것으로 판단된다. 다만 2019년 터키의 러시아 S400 도입 관련한 NATO 유럽 회원들의 강경한 입장에서 본 바와 같이, 당분간은 유럽 지역안보 문제에 있어 NATO와 러시아 간의 갈등 양상은 유지될 것으로 보인다.

그러나 전반적으로 2020년 러시아와 유럽은 관계 회복의 단초들을 마련해 갈 것으로 전망된다. 특히 12월 9일 우크라이나 동부지역 분쟁 문제 해결을 위해 러시아, 우크라이나, 프랑스, 독일 정상이 참여하는 4국 정상회의에서 전면적인 휴전에 합의함으로써 러시아와 EU 간 관계 회복 및 제재 해제의 계기가 마련되었다. 그러나 우크라이나 정부의 국경 통제권과 분쟁 지역의 자치권 문제 등 추후 타결해야 하는 첨예한 난제들이 남아있어 2020년에 완전한 해결까지는 어려워 보인다. 다만 트럼프 행정부가 우크라이나 문제에 개입을 꺼리는 가운데, 유럽이 확보한 대(對)러시아 관계에서의 독자성은 향후 추가 협상에서 러시아에 유리하게 작용하게 될 것으로 전망된다.

다. 아시아, 중동, 아프리카로의 외교 공간 확대 전략 지속

2020년 푸틴 정부는 서방의 제재 장기화에 따른 외교 다원화 전략의 일환으로 아시아 국가들과의 협력 내용을 한층 심화·발전시켜갈 것이다. 또한 한층 공고해진 '중동의 안정자'로서의 입지를 확고히 하는 한편, 소련 붕괴 후 오랫동안 영향력을 상실했던 아프리카 지역과의 협력 강화에 공을 들일 것으로 전망된다.

2019년 미·중 무역 갈등이 격화되면서 러·중 밀착이 더욱 두드러졌다. 이에 대한 러시아 내부 우려의 목소리 또한 적지 않으나 미국의 정책 변화가 없는 한, 중·러의 반미 연합전선 강화는 2020년에도 지속될 것으로 전망된다.

6월 5일 중·러 정상은 양국 협력을 강화하는 내용의 '중·러 새 시대 전면적 전략적 협력 동반자관계'를 선언했다. 중국과 러시아가 수교 70주년을 맞아 반미 연대를 형성했음을 대내외적으로 천명한 것이다.

2019년 중·러의 협력은 '시베리아의 힘'을 통한 파이프라인천연가스(PNG*) 협력, '5G 동맹'이라 불리는 중국 화웨이와 러시아 최대 통신사 MTS 간의 러시아 내 5G 네트워크 설치 협력 사업, 중국의 러시아 요격미사일 시스템인 S-400 도입과 같이 전략적인 분야에서 두드러졌다. 2019년 이루어진 러시아의 중국 핵 추진 항공모함 건조에 대한 기술 지원 합의 및 합동군사훈련을 통한 연합된 힘의 과시는 2020년에도 계속해서 역내 구도에 영향을 미칠 개연성이 있다. 그러나 궁극적으로 러·중 모두 미국과의 극단적 대결은 피하고자 할 것이다.

대일 관계의 경우, 아베 정부는 2019년에도 쿠릴열도 반환 협상의 우호적 환경 조성을 위해 잦은 러·일 정상회담과 적극적인 대러 경협 기조를 이어왔다. 이러한 일본 정부의 방향하에 2019년 일본 미쯔이 상사는 러시아 가스 기업 노바텍(Novatek)의 Artic Ⅱ 사업의 10% 지분 참여 계약을 체결했다. 이렇게 일본은 러시아와의 관계에 공을 들여왔지만, 2020년 미국의 공언대로 미국의 미사일이 일본에 배치될 경우 아베 정부의 대러 외교 전략이 위기를 맞을 가능성도 있다.

인도 군의 주력 병기가 상당 부분 러시아제로 알려져 있는데, 러시아제 S-400도 배치를 앞두고 있다. 또한 2019년 양국 정부는 러시아제 군사 장비 부품을 인도에서 공동 생산하는데 합의한바, 2020년 양국 방산 협력은 한층 심화될 것으로 전망된다.

2019년 러시아는 적극적인 개입 정책으로 중동에서의 입지를 한층 확고히 했다. 10월 쿠르드 민병대에 대한 터키의 공습 상황에서의 푸틴 대통령의 중재는 중동 문제 해결사로서의 위상을 재확인시켜준 계기가 되었다. 터키의 러시아제 S-400 도입과 2020년 상반기 가동이 예정된 가스관 '터키 스트림'은 향후 러시아·터키 간 협력의 큰 기반이 될 것으로 전망된다.

* PNG: Pipeline Natural Gas

10월 푸틴 대통령의 사우디아라비아 및 아랍에미리트 방문과 이 나라들의 대대적인 환영은 이례적이었다. 특히 사우디의 러시아와의 다양한 분야에서의 협력 강화 행보는 자국 석유 시설 공격 사건에도 별다른 역할을 하지 않는 미국에 대한 실망인 동시에, 중동의 안정자로 자리 잡아가는 러시아에 대한 '안보 의지'로도 풀이된다. 이러한 역내 분위기 속에 시리아, 터키, 이스라엘, 이란, 리비아 그리고 사우디아라비아, 아랍에미리트까지 형성되고 있는 소위 '중동 러시아벨트'는 2020년에도 트럼프 정부의 '중동 발 빼기'가 계속되는 한, 더욱 강화될 것으로 전망된다.

2019년 세력 공백이 생긴 공간들을 대상으로 전개된 러시아의 전방위 외교는 10월 23일 소치에서 40여 개국 아프리카 정상들이 참석한 가운데 열린 제1회 '러시아·아프리카 정상회의 및 경제포럼'에서 정점을 찍었다. 소련 붕괴 이후 상실한 아프리카와의 정치·경제 협력관계를 회복하려는 러시아의 의지로 해석되며, 이러한 러시아의 대외정책 기조는 2020년에도 지속될 것으로 전망된다.

라. 중재자로서 한반도 문제 개입 공간 확대 모색

북·미 협상의 교착 국면에서 러시아는 중·러의 '북핵 로드맵 3단계 해법'의 업데이트된 안과 '제재 완화 로드맵'이란 접근법을 가지고 관련국들을 설득하며 한반도 문제에서의 개입 공간 확대를 추구해 갈 것으로 전망된다.

문재인 정부의 '신북방정책' 표방으로 시작된 러시아와의 관계 강화 노력에도 불구하고, 2020년 '한·미·일' 대 '북·중·러'의 구도가 노골화된다면 러시아가 미국의 동맹국인 한국에 다양한 방식으로 불만을 표출할 가능성을 배제할 수 없다.

4월 북·러 정상회담이 블라디보스토크에서 8년 만에 성사되었다. 장시간 이어진 확대회담과 소수회담에서 북·러 정상은 주로 하노이 협상 결렬 이후의 정세에 대한 의견을 나눈 것으로 알려졌으나, 두만강 자동차 교량 사업 추진을 포함하여 제재에 해당되지 않는 분야의 경협 방안들도 논의했

다. 2020년 북·러 경협은 러시아 측의 ▲중국의 대(對)북한 영향력을 인정하면서도 자신의 일정 지분 확보, ▲북·미 관계의 급속진전 사전차단, ▲제재 해제 국면에서의 남·북·러 협력 사업 기반 마련이라는 기본 목적 하에, 의제들을 관리해 갈 것으로 전망된다.

북핵 문제 관련, 러시아는 과거 중국과 공동으로 북핵 로드맵 3단계 해법을 제안한 바 있다. 해당 안에 대한 주변국들의 의견들을 반영·보완한 로드맵을 러시아 외무성은 11월 모스크바를 방문한 북한 최선희 부상에게 전달했다. 2020년 러시아는 이에 대한 논의를 관련국들을 대상으로 주도해 가고자 할 것으로 보인다.

이는 궁극적으로는 6자회담 틀을 기반으로 한반도 평화체제와 동북아 다자안보체제를 구축하고자 하는 러시아의 기본 전략의 연장선으로, 2020년에도 같은 기조는 유지될 것으로 전망된다.

이러한 정책기조에 따라 2020년 러시아는 대북 제재에 대한 '제재 완화 로드맵'의 필요성을 지속적으로 제기할 것으로 예상된다. 미국 주도의 북핵 협상이 교착되고 미·중 무역 갈등으로 중국이 북한 문제에서 반걸음 물러선 국면에서 '상호 조치', '단계적 조치', '행동 대 행동 원칙'의 당위성에 대해 관련국들을 설득하며 중재자로서 한반도 문제에서의 개입 공간 확보를 추구해갈 것이다.

수교 30주년을 맞는 2020년 한·러 양국 정상의 상호 방문이 추진될 가능성이 있다.

2019년 경제협력에 있어 양국은 교역량 확대를 위한 중장기 비전을 설정했는데, 특히 2020년에는 교역량 300억 달러 달성과 한·러 서비스·투자 자유무역협정(FTA*) 타결을 목표로 하고 있다. 대러 경제제재 이후 대폭 축소되었던 양국의 교역량은 최근 완만한 회복세를 보이고 있으며, 미국의 대규모 추가 제재가 새롭게 부가되지 않는 한, 2020년 양국 교역은 회복 기조를 유지할 것으로 전망된다.

---

* FTA: Free Trade Agreement

안보 문제에 있어서는, INF 공식 폐기 후 노골화되고 있는 미국과 러시아 간의 군사력 경쟁은 한국 정부에게 러시아 군용기 영공 침범 사건과 같은 돌발 리스크를 안겨 줄 수 있다. 해당 사건이 미국의 인도·태평양 전략에 대한 견제인 동시에 미국 미사일의 동북아 배치 가능성에 대한 대미 경고 성격이라는 분석이지만, 원치 않는 돌발사태 예방을 위해 한·러 간 긴밀한 안보대화 채널 구축을 해야 하는 것이 2020년 중요한 과제로 부각되고 있다.

제 Ⅳ 장

주요 지역 정세

[동남아시아] 2020년 초 미국에서 개최될 예정인 미·ASEAN 특별정상회의에서 미국은 ASEAN 국가들이 갈망하는 역내 인프라 구축 사업과 관련한 실질적인 지원책을 제시할 가능성이 있다. 또한 중국과 ASEAN은 2019년에 남중국해 행동규범(CoC) 초안에 대한 1차 검독을 마치고 2차 검독을 개시하는 등 2020년에는 예상보다 빠르게 협상을 진행하게 될 것으로 보인다. 한편, 향후 ASEAN+3 협력 체제의 위상 저하와 함께 적실성에 대한 의문이 제기될 개연성이 크다. ASEAN이 주도하는 RCEP 협상은 인도가 끝까지 양보를 요구할 경우에는 협상이 상당 기간 표류할 수도 있으며, 참여국들이 인도의 요구를 수용할 경우에는 예상대로 낮은 수준의 RCEP으로 귀결될 수밖에 없을 것으로 전망된다.

[서남아시아] 2020년에도 인도의 모디 2기 정부는 동남아시아 및 동북아시아와의 관계 강화를 중심으로 한 '신동방 정책'을 적극 추진할 것으로 전망된다. 인도는 ▲중국과의 우호 관계를 유지할 것으로 보이나, ▲중국의 친파키스탄 정책, 인도양에서의 군사 행위 증대, '일대일로'를 통한 서남아시아 국가들에 대한 공세적 경제 외교 등으로 인해 미국과 일본 중심의 인도-태평양 연대를 보다 강화하여 중국을 견제할 가능성이 높다. 2019년에 발생한 인도·파키스탄 갈등과 최근 인도 정부의 대파키스탄 강경 기조는 2020년에도 양국 간 관계를 지속적으로 악화시킬 것으로 예상된다. 이에 따라 인도는 벵골만기술경제협력체나 환인도양연합을 중심으로 파키스탄이 배제된 지역 협력 구도를 한층 강화할 것으로 보인다. 인도는 경제적 어려움과 자국 산업 보호에 대한 국내 정치적 압력으로 인해 2019년 부분 타결된 '역내포괄적경제동반자협정' 가입을 거부하였으며, 인도 측 이해가 적극 반영되지 않는 한 2020년에도 이 협정이 체결될 가능성은 매우 낮다.

[유럽] 2019년에 유럽에서는 2010년 초부터 유럽을 지배했던 내부 문제가 해소되는 단초가 보이는 반면 외부 문제는 점증되었다. 3차례의 브렉시트 연기는 영국과 EU 양측 모두 극단적인 상황을 피하려는 의지를 재확인시켰다. 유럽 각국의 선거에서는 극단주의 정당의 기세가 정체되거나 하락하는 경향이 목도되었다. 2019년 유럽의 대외 상황은 2020년 유럽이 직면할 도전과제의 서막을 예고하는 것이었다. 트럼프 대통령의 취임 이래 NATO, 이란 제재, 통상 문제로 악화된 유럽·미국 관계가 지속되는 가운데, 2019년에는 대이란 제재

및 군사 개입, 터키의 시리아 침입, 러시아와의 긴장 관계 등 유럽의 주변 지역 불안정이 심화되었다. 2020년 유럽은 여전히 브렉시트의 향배에 주목하는 한편, 새로운 유럽집행위원회가 EU의 새로운 정책적 방향을 설정하는데 주력할 것이다. 대외적으로는 주변 지역의 안보 위기, 2020년 미국 대선에 따른 유럽·미국 관계 불확실성 증가, 러시아로부터의 안보 위협 지속, 중국과의 갈등 등으로 여러 난제에 직면할 것이다.

[중동] 중동에서는 10년마다 정세 흐름을 바꾸는 역사적 사건이 발생했다. 아랍의 봄 10주년이 되는 2020년은 또 다른 변혁기가 될 가능성이 있다. 국제 정치의 판도가 흔들리며 자유주의 국제 질서가 약화되는 미증유의 경험을 하고 있다. 중동에도 그 여파가 미칠 전망이다. 크게 역내외 두 차원에서 중동 정세를 전망할 수 있다. 먼저 글로벌 역학관계 차원에서 볼 때, 미국과 러시아의 역할 교체는 2020년에도 이어질 것으로 보인다. 이 국면의 최대 변수는 트럼프 대통령의 재선 여부가 될 것을 보인다. 둘째, 역내 혼돈 상황 역시 지속될 전망이다. 이란은 내부 정치 동요가 발생하면서 태풍의 눈이 될 가능성이 있다. 터키의 공세적 영향력 강화로 인한 역내 불안 요소도 적지 않다. 레바논, 이라크 등의 정정 불안도 사그라들 기미가 보이지 않는다.

[중앙아시아] 2020년 키르기스스탄을 제외한 여타 중앙아시아 국가들은 최고 리더십 교체 및 부자세습 작업에도 불구하고 정국 안정을 유지하면서 경제상황 개선과 대외협력 확대 노력을 지속할 것으로 보인다. 카자흐스탄의 경우, 토카예프 정부가 공식 출범한 지 6개월밖에 안되었기 때문에 글로벌·지역 차원 및 자국 내에서 향후 국내외 정책 방향 및 전·현직 대통령 간 권력 관계에 대해 관심이 집중될 것이다. 중앙아시아 국가들은 2020년에도 EAEU, SCO, 일대일로, EU의 PCA/EPCA 등을 통해 경협확대 및 경제통합을 추진할 것으로 예상된다. 한편, 2020년에도 중앙아시아 지역에서는 러시아와 중국이 주요 행위자로 자리매김한 가운데 미국, EU, 인도 등 역외 주요국 간 협력 확대 경쟁이 지속될 것으로 전망된다.

[아프리카] 2020년 사헬(Sahel) 지역 국가들 및 동아프리카의 소말리아 등에서 이슬람 극단주의 무장단체들의 공격이 지속될 전망이다. 이는 저(低)발전, 악정(bad governance), 소외와 차별 같은 무장활동의 근본 원인이 단기간에 해결되지 못한다는 점에 기인한다. 복잡한 무력분쟁, 정부 및 국제사회에 대한 주민들의 불신 등으로 인해 '에볼라 바이러스병'은 콩고민주공화국 동부 지역에서 계속 발병할 것이다. 또한 기후변화 현상으로 인해 심각한 가뭄과 홍수가 남·동부 아프리카 및 사헬 지역에서 지속해서 발생할 것으로 보인다. 아프리카 대륙의 여러 국가에서 대통령 선거 혹은 총선이 실시될 예정이다. 에티오피아 총선 결과는 아비 아흐메드 총리의 정치 개혁에 영향을 미칠 것이다. 코트디부아르, 부룬디 등의 대통령 선거는 정치적 불안정을 야기할 가능성이 있다. 수단, 알제리의 정권 교체는 일부 장기집권 국가에서 반정부 활동을 촉발할 것으로 예상된다.

[중남미] 2019년 막을 내린 중남미 선거 슈퍼사이클의 결과 중남미의 정치지형은 특정한 이념적 경향성 없이 좌·우가 혼재된 양상을 띠면서 한층 더 복잡하고 불확실해졌다. 멕시코와 아르헨티나를 중심으로 좌파 동맹이 재결집할 경우 우파 동맹이 동력을 상실하면서 대미 관계 및 반(反)마두로 전선에 변화가 예상된다. 정부의 투명성과 성과에 대한 책임성을 요구하는 반정부 시위는 2020년에도 지속될 것으로 보이며, 역내 모든 국가가 공통적으로 사회적 불만의 확산을 막기 위한 공공정책 수립에 집중할 것으로 보인다. 특히 역내 주요 경제 대국에서의 경제·사회적 불평등 심화와 긴축정책 반대의 사회적 저항 확산은 경제성장의 걸림돌로 작용할 것으로 예상된다. 중남미 국가들은 중국을 지정학적 위협보다는 경제적 파트너로 인식함은 물론 미국의 과도한 영향력을 상쇄할 수 있는 대안 세력으로 간주하고 있어 2020년 미·중 간 패권 경쟁 속에서 중남미 국가들은 실리에 입각한 균형 외교를 펼칠 것으로 보인다.

제Ⅳ장 | 주요 지역 정세

1. 동남아시아

가. 미국·ASEAN 관계의 개선 노력 지속

2020년 연초 미국에서 개최될 예정인 미·동남아시아국가연합(ASEAN*) 특별 정상회의를 계기로 그동안 트럼프 대통령의 'ASEAN 홀대론' 때문에 어색해진 미·ASEAN 관계는 서서히 개선되어 갈 것으로 보인다.

2019년 11월 태국에서 개최된 ASEAN 관련 정상회의에 미국 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령의 불참은 향후 미국·ASEAN 관계에 적지 않은 영향을 미치는 변수로 작용할 전망이다. 트럼프 대통령을 대신하여 로버트 오브라이언(Robert O'Brien) 국가안보회의(NSC*) 보좌관이 참석한 미·ASEAN 정상회의에는 오직 ASEAN 3개국(의장국 태국과 베트남, 라오스) 정상들만 참석했으며, 다른 국가들은 외교장관들이 대신 참석했다. 이로써 트럼프 대통령이 ASEAN을 홀대하고 있다는 주장이 일각에서 제기되었다. 이는 ASEAN 다수 국가들의 미국에 대한 신뢰감을 잃게 하였을 뿐만 아니라 중국 견제를 위해 동남아시아를 중시하겠다는 미국의 인도·태평양 전략에 대해서도 의구심을 불러일으키는 요인으로 작용하게 되었다.

이러한 상황에서 정상회의에 참석한 오브라이언 보좌관은 트럼프 대통

* ASEAN: Association of Southeast Asian Nations
* NSC: National Security Council

령이 다급한 국내 정치 일정으로 정상회의에 불참했음을 설명하면서 2020년 초 미국에서 미·ASEAN 특별 정상회의 개최를 제안함으로써 ASEAN 국가들을 설득하는 데 주력했다. 따라서 2020년 초 개최될 예정인 미·ASEAN 특별 정상회의에서 미국이 ASEAN에 대해 어떠한 메시지를 내놓을지 주목되는 상황이다. 이와 관련하여 향후 미국은 ASEAN 국가들이 갈망하는 역내 인프라 구축 사업과 관련한 실질적인 지원책을 제시할 가능성도 있을 것이다.

트럼프 대통령 취임 이후 미국에 대한 동남아시아 국가들의 인식은 대체로 부정적인 방향으로 흐르고 있다. 최근에 발표된 동남아시아 국가들의 몇몇 여론조사에서 나타난 공통점은 중국을 견제하기 위한 미국의 인도·태평양 전략에 대해 많은 문제점들이 지적되기도 했지만 대체로 일정 부분 수용적 태도를 취하고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 가장 중요한 문제점은 미국이 기본적으로 동남아시아에 무관심하다는 것이다. 반면에 중국에 대해서는 다수 동남아시아 국가들이 경제적으로는 필요한 존재이지만, 중국의 역내 패권 추구 가능성에 대해서는 경계심을 늦추고 있지 않다는 점이 부각되고 있다. 이는 향후 동남아시아 지역에서 미·중 경쟁에 대한 ASEAN의 대응과 관련하여 중요한 변수로 작용할 전망이다.

나. 남중국해 행동규범 협상의 신속 진행

2020년에 남중국해 행동규범(CoC*) 협상이 예상보다 빠르게 진행될 것으로 보이는 바, 이는 중국과 ASEAN이 2019년에 동 규범 초안에 대해 1차 검독을 마쳤고 이미 2차 검독이 개시되고 있기 때문이다.

특히 CoC 초안 2회독부터는 국가 간 이견이 있는 민감한 사안들에 대한 논의가 진행될 예정이다. 따라서 역외 국가들은 공동자원 개발 및 군사훈련 등과 관련하여 제3국의 권익이 침해될 가능성이 있다는 데 우려를 갖고 협상 동향을 예의주시하고 있다.

* CoC: Code of Conduct

2018년 중국·ASEAN 간에 합의된 비공개 CoC 초안 문안에 제3국 활동(합동 군사훈련, 공동 자원탐사 등)에 대해 제한을 가하는 내용이 일부 언론 보도 등으로 추정된 바 있다. 이 문제는 향후 남중국해에서 중국과 미국 간 심각한 군사적 갈등과 충돌의 원인이 될 수 있다. 남중국해에서 미국이 전개하고 있는 '항행의 자유'라는 군사작전에 대해 미국은 국제법에 따라 미국의 이익을 수호하기 위한 것이라고 주장한다. 반면에 중국은 그러한 경우 중국의 사전 허가를 받아야 한다고 즉각 대응하였다. 즉 중국은 남중국해에서 허가받지 않은 미국 등 역외 국가들의 군사('항행의 자유 작전' 등) 및 경제 행위에 거부권을 갖겠다는 의사를 표시한 것이다.

따라서 미국 등 협상 비당사국들은 CoC가 자국의 이익과 부합하지 않은 결과를 초래하지 않도록 협상 진행과정에서 지속적으로 문제를 제기해 나갈 것으로 전망된다. CoC가 한번 만들어지고 나면 구속력을 갖고 당사국들의 행동을 제약하게 될 가능성이 높다. 그런데 CoC 협상이 비공개로 진행됨에 따라 해당 국가들의 의견 반영이 상당히 제한되고 있는 상황에서, 비당사국들은 동 협상 결과가 자신들에게 부정적 영향을 미치게 될 가능성을 경계해 나갈 것이다.

한편 CoC 협상 일정에 대해서도 ASEAN 측은 가급적 빠른 시일 내에 타결되기를 희망하고 있으나, 중국은 2021년까지 더 시간이 필요하다고 주장하고 있다. 이보다 더 심각한 문제는 ASEAN 측이 CoC가 법적 효력을 갖는 것으로 간주하고 있는 반면, 중국은 여전히 CoC의 법적 효력 문제에 명확한 태도를 유보하고 있다는 점일 것이다.

향후 CoC 협상에서 중국의 의도가 잘 반영되어 2021년 동 협상이 성공적으로 완료될 경우, 2022년에 제3기 집권을 추구하고 있는 시진핑(習近平) 중국 국가주석은 "마침내 중국은 남중국해를 수복하였다"라고 선언하면서, 3기 연임의 정당성을 확보하려 할 것으로 예상된다. 그러나 만일 중국의 의도가 제대로 반영되지 못할 경우, 중국은 CoC의 법적 효력을 사실상 인정하지 않으려는 태도를 견지할 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

다. EAVG Ⅲ 출범 추진 속 한계성 노정

2020년 ASEAN은 '3기 동아시아비전그룹(EAVG Ⅲ*)' 출범을 추진하고 있지만 의미 있는 ASEAN+3 협력 체제의 방향을 설정하기는 쉽지 않아 보인다.

이미 2012년에 한국이 주도했던 '2기 동아시아비전그룹(EAVG Ⅱ)'에서 제시된 '동아시아 경제공동체' 청사진도 실질화·가시화되지 못한 상태에서, 이를 넘어서는 발전 방안을 마련하는 작업은 지난한 과제가 아닐 수 없기 때문이다.

향후 ASEAN+3 협력 체제의 위상 저하와 함께 그 적실성에 대한 의문이 제기될 개연성은 커질 것 같다. 2005년에 출범한 동아시아정상회의(EAS*)는 2011년 미국과 러시아가 새롭게 회원국으로 참여하기 시작하면서 아·태 지역 정상 차원의 전략 대화체로서 그 위상이 계속 높아져 왔다. 반면에 ASEAN+3 정상회의가 1997년에 출범했지만 ASEAN+3 국가들 간 동아시아자유무역지대(EAFTA*) 결성이 사실상 무산되고, 2012년부터 역내포괄적경제동반자협정(RCEP*) 협상이 개시된 이후 ASEAN+3 협력 체제는 서서히 그 위상이 약화되어 왔다. 특히 2019년 ASEAN 관련 정상회의에서 인도를 제외한 RCEP 협상 참여 15개국(ASEAN 10개국, 한·중·일 3개국, 호주 및 뉴질랜드) 간 협정문 타결을 선언함으로써 RCEP 결성이 보다 가시화되기 시작함에 따라, 향후 이 지역의 경제통합도 ASEAN+3가 아닌 RCEP 참여국 중심으로 재편될 전망이기 때문이다.

다만 'ASEAN 공동체(AC*)'를 추진하고 역내 인프라 구축을 위한 연계성 사업에 사활을 걸고 있는 ASEAN은 한국, 일본, 중국으로부터 물적·인적 지원이 절실하기 때문에, ASEAN+3 협력 체제를 계속 유지하려는 노력을 포기하지는 않을 것이다. 또한 한국, 일본, 중국도 동아시아 지역에서 자국의

* EAVG Ⅲ: East Asia Vision Group Ⅲ
* EAS: East Asia Summit
* EAFTA: East Asian Free Trade Area
* RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership
* AC: ASEAN Community

영향력 확대를 위해 필수적인 ASEAN과의 협력 관계를 유지해 나가려는 노력은 계속 경주해 나갈 것으로 전망된다.

라. RCEP 협상 완료 불확실

RCEP 협상 참여국들은 2020년 중 완전한 협상 타결을 목표로 하고 있으나, 2019년 11월 ASEAN 관련 정상회의 시 협정 타결문 선언에 불참했던 인도의 참여 여부가 변수로 작용할 것으로 보인다.

2019년 11월 ASEAN 관련 정상회의 시 RCEP 협상에 참여하는 16개국 중 인도를 제외한 15개국 정상들이 RCEP 협정문 타결을 선언하였으며, 2020년 초까지 RCEP 후속 협상을 마무리하여 2020년 중 협상을 완료하겠다는 입장을 표명했다. 그러나 이는 다분히 정치적 고려에서 이루어진 외교적 행위라고 보는 시각도 있다. 즉 ASEAN 의장국인 태국이 이번 회의에서 특별한 성과가 보이지 않자 성과 도출을 위해 이러한 선언을 유도해냈다는 것이다.

무엇보다도 인도가 이번 선언에 불참한 것은 향후 완전한 RCEP 협상 타결이 여전히 불확실하다는 점을 시사하고 있다. 2012년 RCEP 협상이 시작되었을 때부터 인도의 협상 태도와 전략은 주목의 대상이 아닐 수 없었다. 전통적으로 대외 경제 개방에 소극적이고 유보적인 인도는 RCEP 타결에 가장 큰 장애가 될 것이라는 관측이 지배적이었다. 또한 인도가 보다 많은 양보를 얻어내기 위해 RCEP 협상을 지연시키고 있다는 관측도 연이어 제기돼왔다. 더욱이 최근 인도의 국내 사정을 감안하면, 인도가 협상 타결에 적극적으로 임할 수 없는 부분들이 나타나고 있다. 특히 제조업 기반이 취약한 인도의 대중국 무역적자(2018년 700억 달러 상회)가 급증하고 있는 상황에서, 국내적으로 농민, 기업인, 야당의 극심한 반대에 직면하고 있는 나렌드라 모디(Narendra Modi) 총리가 RCEP을 쉽게 수용할 수 있는 상황은 아닌 듯하다. 결국 향후 RCEP 협상 타결의 열쇠는 인도가 쥐고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

실제로 다수의 참여국들은 인도가 빠진 RCEP이 무슨 의미가 있는지 의문을 제기하고 있다. 왜냐하면 미래의 잠재적 경제대국인 인도가 빠질 경우 RCEP의 최대 수혜자는 현재의 경제대국인 중국일 수밖에 없다고 보기 때문이다. 따라서 RCEP 협상을 주도하는 ASEAN은 물론 호주, 일본, 한국 등 대다수 참여국들은 중국을 견제하기 위해 인도의 참여가 반드시 필요하다는 입장을 견지하고 있다.

향후 인도가 결국 RCEP에 참여할 것이라는 낙관적 견해도 있을 수 있지만, 궁극적으로 어떠한 선택을 할 것인지 여전히 명확하지 않은 것이 사실이다. 인도가 끝까지 양보를 요구할 경우에는 협상이 상당 기간 표류할 수도 있으며, 참여국들이 인도의 요구를 수용할 경우에는 예상대로 낮은 수준의 RCEP으로 귀결될 수밖에 없을 것으로 전망된다.

마. 싱가포르 집권당의 총선 승리 및 권력승계 예상

2020년 싱가포르 총선에서 집권당인 인민행동당(PAP*)이 압도적으로 승리하고, 집권 인민행동당 내 총리직도 현 부총리에게 원만하게 승계될 것으로 전망된다.

2020년 싱가포르의 가장 중요한 정치 일정은 4월 이전에 치러질 총선과 집권 인민행동당 내 권력승계 문제이다. 물론 이번 선거에서도 1965년 이후로 줄곧 정권을 장악해온 인민행동당의 압도적 승리가 예상되는 바, 어느 정도의 지지율과 의석 수를 획득할 수 있는가가 관심사이다. 참고로 지난 50여 년 동안 인민행동당은 대체로 65~80%의 지지율로 전체 의석의 거의 대부분을 석권해왔다.

한편 집권 인민행동당 내 권력승계는 특별한 이변이 없는 한, 현 리셴룽(李顯龍) 총리가 자신을 보좌해온 2인자 헹스위킷(王瑞杰) 부총리에게 총리직을 물려줄 것으로 예상된다. 또한 과거에는 총리가 현직에서 물러나면 '선임장관(Senior Minister)'이라는 직함을 가지고 막후에서 일정한 영향력을

* PAP: People's Action Party

행사하기도 했는데, 과연 리셴룽 현 총리도 그러한 전례를 답습할 것인가 하는 부분은 아직 명확하지 않아 보인다. 리셴룽 총리의 부친인 고(故) 리콴유(李光耀) 전 총리나 전임인 고촉통(吳作棟) 전 총리도 선임장관직을 유지했지만, 이번에는 그렇지 않을 가능성도 배제할 수 없다. 이와 관련하여 리셴룽 총리 형제와 자매들은 수년 전부터 제3세 권력승계 문제를 둘러싸고 내부적으로 심각한 갈등과 대립을 벌여온 것으로 관측된다. 그러나 현재로서는 리콴유 전 총리 가문의 제3대 권력승계는 사실상 무산된 것으로 보인다.

바. 말레이시아의 권력승계 확실시

2020년 5월경 특별한 이변이 없는 한, 이브라힘 인민정의당(PKR*) 총재(전 부총리)에게 총리직이 승계될 것으로 예상된다.

2018년 5월 말레이시아 총선에서 야권 연합세력을 대표하는 마하티르 빈 모하맛(Mahathir bin Mohamad) 전 총리(1981~2003 재임)가 압도적 승리를 통하여 역사상 처음으로 정권교체를 이룩하고 또다시 총리직에 취임한 바 있다. 이미 90세가 넘은 마하티르 총리는 총선 직후부터 향후 2년 내 총리직을 안와르 이브라힘(Anwar Ibrahim) 전 부총리에게 넘길 것이라는 점을 계속 확인, 강조해 왔다. 마하티르 총리는 과거 집권당인 통일말레이국민조직(UMNO*) 시절에 그의 후계자였으나 이후 정적이 되어버린 안와르 이브라힘 전 부총리와 오랜 기간 대립과 갈등 관계를 지속해 왔다. 그런데 2018년 총선을 계기로 양 지도자 간 극적인 정치적 화해가 이루어졌다. 과거 몇 차례 투옥되었던 안와르 이브라힘 전 부총리는 2019년 5월 총선 이후 사면되어 10월 보궐선거에서 당선된 바 있다. 특별한 이변이 없다면 2020년 5월경 마하티르 총리로부터 권력을 승계 받을 것으로 전망된다.

안와르 이브라힘이 총리직에 취임할 경우 대체로 마하티르 현 총리의 정책 노선을 유지해 나갈 것으로 보이나, 외교 관계 특히 미국과의 관계에서

* PKR: Parti Keadilan Rakyat
* UMNO: United Malays National Organization

다소의 변화가 예상된다. 반서방적이고 반미적인 태도를 취했던 마하티르 총리와는 대조적으로, 안와르 이브라힘 차기 총리 후보는 미국에 대해 보다 유연하고 유화적인 태도를 취할 가능성이 커 보인다. 미국은 안와르 이브라힘이 마하티르 총리와 대립하면서 투옥되는 등 정치적으로 어려웠던 시기에 그를 꾸준히 지지하고 후원해 왔기 때문이다. 그럼에도 불구하고 안와르 이브라힘 차기 총리 후보의 대외정책이 미국과 중국 간 전략적 균형을 추구하는 말레이시아의 외교 전통을 크게 벗어나지는 않을 것으로 보인다.

2. 서남아시아

가. 인도의 신동방정책과 태평양 연대 지속 추진

2019년 압도적 승리로 재선에 성공한 인도의 모디 정부는 아세안, 한국, 일본 등 동아시아 국가들과의 관계 강화를 위해 추진해 온 기존의 '신동방정책(Act East Policy)'을 2020년에도 지속할 것이다. 또한 최근 인도양 및 서남아 지역에서 공세적 외교를 추진하는 중국을 견제하기 위해 미국, 일본, 호주 등 서방국가들과의 인도·태평양 협력도 지속하는 동시에 중국과의 협력적 관계 유지를 위한 복합전략도 유지할 것으로 전망된다.

2019년 5월 총선에서 압도적 승리로 재임에 성공한 나렌드라 모디(Narendra Modi) 총리는 2020년에 재임 1기에 시작한 '신동방정책'을 지속적으로 추진할 것으로 전망된다. 모디 정부는 중국의 부상이라는 새로운 전략 환경에서 다극적 질서 추구 및 자국의 전략적 자율성 확대라는 정책 목표를 추구하기 위해 전통적 비동맹 노선에서 벗어나 동남아, 동아시아 국가들뿐만 아니라 미국과 협력도 강화하고자 하는 신동방정책을 적극적으로 추진해 왔다. 국내적으로 재선에는 성공했지만, 모디 정부 1기의 경제적 성적은 기대에 미치지 못했다. 2019년 3/4분기 경제성장률은 지난 6년

동안 가장 느린 증가세를 기록하였다. 그뿐만 아니라 금융 부문 역시 어려움을 겪고 있으며, 기업이익의 약화는 기업 투자와 고용을 위한 일자리 창출을 억누르고 있다. 이러한 어려움에도 불구하고 2020년 인도 경제는 다시금 회복세에 접어들어 7%대로 상승할 것으로 전망된다. 모디 정부는 국내적으로는 'Make in India'로 대표되는 국내 제조업 육성을 중심으로 하는 경제정책을 추진하고, 대외적으로는 ASEAN, 한국, 일본 등 국가들과의 경제협력과 외교 관계 강화를 위해 신동방정책을 유지할 것으로 전망된다.

안보 면에서 인도는 중국의 인도양과 서남아시아에서 영향력 확대에 대응하기 위해 2020년에도 미국, 일본 등 서방국가들과의 인도·태평양 안보적 연대를 한층 더 강화할 것으로 예상된다. 인도는 실용외교 차원에서 중국과 긍정적인 경제적 유대관계를 유지하고 상호 협력을 증진하겠다는 기본 입장을 견지하고 있다. 그렇지만 중국의 해군력 현대화 추세 및 중국 해군의 인도양과 남중국해에서 군사 활동 강화, 일대일로 사업 추진 등의 공세적 행보가 인도에는 안보적 도전으로 다가오고 있다. 특히 인도는 강대국으로 부상한 중국이 경제적 차원에서 일대일로를 통해 서남아 지역에서 세력을 확장하고 인도양 지역에서 함정 및 잠수함 활동의 강화를 통한 해군력 투사의 확대를 자국의 전략적 이익에 대한 침해로 받아들이면서 매우 예민하게 반응하고 있다. 이러한 이유로 인도는 2017년부터 미국, 일본, 호주와 해양안보 관련 4개국 안보 협의체인 '쿼드(Quad)'에 참가하기 시작하였으며, 특히 지난 2019년 유엔 총회 계기에 쿼드 장관급 모임을 한 바 있다.

인도의 쿼드 참여는 인도양 지역에서 자국의 전략적 이익을 침해하는 중국을 염두에 둔 전략적 견제 행위로 볼 수 있다. 인도의 대(對)중국 견제 정책은 2020년에도 지속될 것으로 전망된다. 또한 인도는 2019년 11월 30일 일본과 첫 외교·국방 장관 2+2 회담을 개최함으로써 일본과의 전략적 협력을 한층 강화하였는데, 이러한 움직임은 2020년에도 이어질 것으로 예상된다.

나. 인도의 RCEP 불참 입장 견지

인도는 국내 경기 침체와 중국 제품의 자국 시장 장악을 우려하여 2019년 역내포괄적경제동반자협정(RCEP*)에서 이탈하였고, 인도를 제외한 15개국만이 2020년 RCEP 협정문 체결에 합의하였다. 2020년에도 인도는 RCEP 불참 입장을 견지하고 일본, 호주 등의 국가는 인도의 불참에 따른 RCEP 협정의 효용성에 의문을 제기하는 등 RCEP 협정 체결에 난항이 예상된다.

2012년 11월 협상을 개시한 이후 7년간 끌어온 RCEP 협상은 지난 11월 4일 제3차 RCEP 정상회담에서 참여를 거부한 인도를 제외하고 15개국만이 2020년 협정문을 체결하기로 합의하였다. 협상을 타결한 15개국은 중국, 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드와 ASEAN 10개국이다. 인도는 RCEP 협정이 발효할 경우 중국 수출의 급격한 증가로 인해 자국의 제조업과 농산물 시장을 보호하지 못할 것으로 보고 2019년 협상 막판에 RCEP 참여를 거부하였다. 무역자유화에 대한 농민, 제조업계 등 국내 민간업계의 부정적 입장이 바뀌지 않는 한 이러한 인도의 RCEP 불참 입장은 2020년에도 크게 변하지 않을 것이다. 일본, 호주 등 몇몇 국가들이 인도의 불참에 따른 협정의 효용성 문제를 제기할 것으로 예상된다.

인도가 최근 RCEP 협상에서 이탈한 주요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 그동안 국내 경제성장률이 계속 저하된 상황에서 국내적으로 무역자유화를 지지하는 세력이 크지 않고 RCEP 협상을 지속할 정치적 동력도 약했다. 둘째, 인도는 RCEP 협상 참여 국가들과 상당한 무역적자를 겪고 있는데, 2013년~2014년에 540억 달러, 2018년~2019년에 1,050억 달러 수준으로 무역적자를 기록하고 있다. 특히, 중국과의 무역적자는 2018년에 520억 달러를 기록하였다. 셋째, 인도 내 RCEP에 대한 강력한 저항 세력은 제조업과 농업 분야이다. 인도의 제조업은 지난 2년 연속 성장률이 감소하였고, 중국의 저가 상품이 밀어닥칠 경우 큰 타격을 입게 될 것으로 예상된다. 또한 농업 분야에서도 호주와 뉴질랜드 농산품이 수입되면 인도의 낙농업 종사자들은 경쟁력을 상실할 가능성이 크다.

* RCEP: Regional Cooperation for Economic Partnership

다. 인·파 갈등과 서남아시아 지역 협력의 정체

인도·파키스탄 간의 지난한 갈등은 2020년에도 지속될 것이며, 이로 인해 양국이 회원국으로 참여하고 있는 남아시아지역협력연합(SAARC*)의 기능 마비 상태도 지속될 것으로 보인다. 반면, 인도는 파키스탄이 참여하지 않는 여타 역내 다자협의체를 활용한 지역 협력을 지속적으로 추진할 것으로 전망된다.

1947년 독립 직후 시작된 카슈미르 지역에 대한 인도와 파키스탄 간 영유권 분쟁은 타슈켄트 휴전 협정(Tashkent Agreement), 심라 협정(Simla Agreement), 라호르 선언(Lahore Declaration) 등 분쟁 해결 노력에도 불구하고 그동안 분쟁지역에서의 빈번한 테러, 3차에 걸친 전쟁으로 인해 양국 간 갈등은 해결되지 않은 채 지난한 분쟁과 소강 국면을 반복해 왔다.

모디 인도 총리는 2014년 취임식에 당시 파키스탄 총리 나와즈 샤리프(Nawaz Sharif)를 초청하여 파키스탄과의 관계 개선을 하고자 하였다. 2015년 12월에도 모디 총리는 인도 총리로서는 11년 만에 파키스탄 라호르(Lahore)를 깜짝 방문하여 샤리프 파키스탄 총리를 만났다. 하지만, 이러한 관계 개선 노력에도 불구하고 2016년 1월 인도 북부 파탄코트(Pathankot) 테러 공격으로 모디 인도 정부는 파키스탄과 예정되어 있던 대화를 취소한 바 있다. 인도는 파키스탄 정부가 테러 공격에 책임 있는 파키스탄 내 민병대에 대한 단호한 행동을 요구했으나 파키스탄은 이에 대해 소극적 반응을 보였다.

지난 2019년 2월에도 인도는 인도령 카슈미르 풀와마(Pulwama) 지역에서 발생한 인도 경찰에 대한 테러에 대해 파키스탄 내 테러리스트 은둔지에 대한 공습을 감행함으로써 양국 간 군사적 충돌 가능성이 커졌다. 지난 몇 년간 관계 개선 움직임에도 불구하고 계속되는 폭력과 테러로 인해 인도·파키스탄 분쟁 해결은 당분간 어려울 것으로 보이며, 기껏해야 긴장 지속이라는 현상 유지이거나 최악의 경우 더욱 악화될 것으로 예상된다. 인

* SAARC: South Asian Association for Regional Cooperation

도로서는 파키스탄 당국이 자국 내 테러 집단에 대한 진정성이 있는 조치를 취하지 않을 경우, 파키스탄에 대한 강경 대응을 지속할 것으로 전망된다. 이러한 인·파 갈등으로 인해 인도와 파키스탄이 회원국으로 참여하는 서남아시아 유일의 지역 협의체인 SAARC는 인도의 관심 저하로 인해 그 기능 마비 상태가 지속될 것으로 예상된다.

반면, 인도는 ASEAN 지역과의 연결성 강화를 위해 태국, 방글라데시, 미얀마, 스리랑카, 네팔, 부탄 등 벵골만 연안 국가들로 구성된 경제협력체인 벵골만기술경제협력체(BIMSTEC*)와의 협력을 위한 정책적 노력을 한층 더 강화할 것으로 보인다. 또한 인도는 아시아, 중동, 아프리카 등 3개 대륙에 걸친 22개 인도양 연안 국가들 간 경제·사회 분야 협력을 위해 창설된 환인도양연합(IORA*)에도 관심을 집중할 것으로 전망된다. 이러한 점은 모디 인도 총리가 지난 2014년 취임식에 서남아시아지역협력연합 회원국을 모두 초청했지만, 모디 2기 정부가 출범한 2019년 5월 취임식에는 파키스탄이 빠진 BIMSTEC 회원국 정상과 대표들만 초청했다는 사실에서도 잘 드러난다.

3. 유럽

가. 유럽의회 선거에서 유럽 통합에 대한 양극화 심화

2020년 유럽의회에서 주류 정치그룹의 세력 약화로 유럽 통합을 둘러싼 갈등이 커질 수 있겠지만, 친(親)유럽연합(EU*) 성향의 정치그룹들 간 제휴를 통해 유럽 통합의 진척 움직임은 유지될 것으로 보인다.

2019년 5월 23~26일에 치러진 유럽의회 선거는 영국을 포함한 EU 28개국의 정치 동향을 동시에 점검하는 기회가 되었다. 전통적으로 유럽의회 선

* BIMSTEC: Bay of Bengal Initiative for Multi Sectoral Technical and Economic Cooperation
* IORA: Indian Ocean Rim Association
* EU: European Union

거는 소위 '2순위 선거'의 특징을 보인다. 따라서 유권자들은 유럽의회 자체에 관련된 이슈보다는 각기 자국의 현 정권에 대한 불만 표출이나 기성 정치에 대한 거부감을 간접적으로 표출할 수 있는 기회로 삼아 왔다. 이로써 유럽의회 선거에서는 반(反)EU를 표방하는 정당들이 약진하여 왔으며, 이번 선거에서도 이러한 현상이 더욱 심화될 거라는 우려가 팽배하였다. 그러나 실제 선거 결과는 복합적으로 나타났다.

먼저 1979년 이래 지속적으로 하락세이던 투표율이 반등하여 1994년 이후 최고 투표율을 기록하여 EU에 대한 관심이 증가했음을 보여주었다. 유럽회의주의(Euroscepticism)를 표방하는 극단주의 정당들이 영국, 프랑스, 이탈리아, 폴란드, 헝가리에서는 1위를 차지하였으나, 그 외의 국가에서는 오히려 득표율이 감소하기도 하였다. 결과적으로 '유럽 보수·개혁 연합(ECR*)', '국가와 자유 유럽(ENF*)', '자유와 직접민주주의 유럽(EFDD*)' 등 유럽회의주의 정치그룹은 당초 예상에 못 미치는 20석 증가에 그쳤다. 오히려 유럽 통합에 지지를 표명하는 자유주의정당연합 정치그룹인 '리뉴 유럽(Renew Europe)'과 녹색당 정치그룹인 '녹색·자유동맹(Greens/EFA*)'의석이 각각 41석과 24석 증가하여 108석과 74석을 획득하였다. 이로써 유럽 통합에 대한 정치 양극화 현상이 감지되었다.

2019년 유럽의회 선거의 최대 패자는 좌우의 주류 정당이었다. 유럽의회에서 2대 정치 그룹인 중도우파 유럽국민당(EPP*) 정치그룹과 중도좌파 사회·민주진보동맹(S&D*) 정치그룹은 각각 2014년 직전 선거 대비 39석과 37석이 줄어든 182석과 154석을 획득하여, 총 336석으로 양 정당 의석수 합계가 최초로 과반 의석인 376석 이상에 미달하였다.

결국 2019~2024년 유럽의회에서는 유럽 통합을 지지하는 이 두 정치그룹의 협력만으로는 입법 통과가 쉽지 않아 보임에 따라 다른 친(親)EU 성

* ECR: European Conservatives and Reformists
* ENF: Europe of Nations and Freedom
* EFDD: Europe of Freedom and Direct Democracy
* Greens/EFA: Greens/European Free Alliance
* EPP: European People's Party
* S&D: Progressive Alliance of Socialists and Democrats

향의 정치그룹들과의 제휴가 불가피할 것으로 예상된다. 또한 유럽의회에서 각국 정부 집권 정당들의 총 의석수가 감소하면서, 회원국 행정부에서 임명한 집행위원들로 구성된 집행위원회에 대한 유럽의회의 견제도 강화될 가능성이 크다. 그리고 각국 행정부 대표로 구성되는 EU 이사회의 정당 구성과 유럽의회의 정당 구성 간 상이성이 커짐에 따라 두 기구 간 정책적 갈등도 이전보다 증가할 전망이다.

주류 정치그룹의 세력 약화로 인해 유럽의회의 입법 안정성이 약화되고 군소 정당들 간 협력 및 주류 정당과 군소 정당 간의 제휴에 의존할 가능성이 높다. 그러나 유럽의회에서 유럽 통합을 둘러싼 갈등이 커지더라도 궁극적으로는 유럽 통합을 진척시키고자 하는 정책의 생산은 유럽의회 내 친EU 세력의 규합을 통해 유지될 것이다.

나. 극단주의 정당의 약진 둔화

2020년 유럽은 전년에 비해 선거로 인한 정치적 변화가 적을 것으로 보이지만, 여당 리더십의 취약성으로 인해 정치적 불안정성에 직면하는 국가가 존재할 가능성은 배제할 수 없다.

2010년대 유로존(Eurozone) 위기와 재정 위기, 이민 증가, 난민 위기를 배경으로 지속적으로 부상해온 극단주의 정당의 세력은 2019년 유럽 각국의 주요 선거와 정부의 교체 속에 약화되는 조짐을 보이기 시작했다. 2019년에 5월 유럽의회 선거 이외에도 핀란드, 스페인, 덴마크, 포르투갈, 폴란드, 벨기에, 그리스, 오스트리아 등 유럽의 많은 국가에서 총선이 치러졌다. 그 결과 폴란드와 같은 극히 일부 예외를 제외하고는 반(反)EU와 반(反)이민을 주요 정책 입장으로 내세우며 기존 질서에 대한 반발 심리에 편승한 유럽 각국의 극단주의 정당들이 약세를 보였다.

브렉시트(Brexit)로 인한 혼란 때문에 시민들의 유럽 탈퇴에 대한 열망이 식고, 난민 유입이 감소세를 보여 반이민 정서가 약화되면서 이들의 정치적 지지기반이 흔들리기 시작했다. 이탈리아, 오스트리아, 스페인의 예

와 같이 정당 체제의 파편화를 기회로 삼아 연립정부 구성에 참여한 극단주의 정당들도 정치적 현실에 순응하여 입장을 순화하며 연정 파트너들과 협력하거나 정책적 실패를 드러내며 연정 유지에 실패하였다.

프랑스에서는 2018년 11월에 시작된 소위 '노란 조끼 운동(Mouvement des Gilets jaunes)'이 2019년 상반기 들어 잦아들면서 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령의 지지율이 회복세를 보임에 따라 주류 정당에 대한 희망이 되살아났다. '노란 조끼 운동'으로 야기된 사회적 대혼란에 정면 돌파 전략으로 대응한 마크롱 대통령은 2019년 1월부터 '국민 대토론'을 연속적으로 개최하며 민심을 얻고자 애썼다. 그 결과로 도출된 소득세 인하, 연금 인상, 미혼모 지원 등의 정책 추진을 약속하면서 민심이반이 진정되었다. 유로존 위기 이후 계속 침체되어 있던 프랑스 경제도 회복세를 보여 2017년에 9.4%, 2018년에 9.1%였던 실업률이 2019년 6월에는 8.5%로 감소세를 보였다. 이에 23%까지 하락하였던 마크롱 대통령의 지지율은 2019년 9월에는 38%로 반등하였다. 마크롱 대통령이 창당한 전진공화당(LREM*)은 5월 유럽의회 선거에서 2위를 기록하면서 유럽 통합을 지지하는 신생 주류 정당의 공고화 가능성을 보여주었다.

2019년에 비해 2020년은 선거로 인한 정치적 변화는 적을 것으로 예상된다. 2020년에는 프랑스의 지방 선거와 상원 선거, 그리스·폴란드의 대통령 선거, 크로아티아·루마니아·슬로바키아·리투아니아의 총선이 예정되어 있지만 2019년에 비해 선거 수가 적고 상대적 중요도도 낮기 때문이다.

그러나 2020년 선거의 부재가 정치적 안정성을 의미하지는 않을 것이다. 2019년 12월 12일에 치러진 영국 조기 총선이나, 연정 구성의 실패로 4월과 11월에 총선을 두 번이나 치른 스페인의 예와 같이, 여당 리더십의 취약성으로 정치적 불안정성에 직면하는 국가는 2020년에도 존재할 가능성이 높아 보인다. 유럽의 많은 국가가 연립정부를 구성하고 있으며, 정당 체제의 파편화 심화로 연립정부의 응집성이 약한 상황은 2020년에도 지속

* LREM: La République en Marche

될 것으로 전망된다. 특히 주목할 것은 독일의 연립정부 지속 여부이다. 2019년 말 사민당의 리더십이 교체되면서 기민/기사당과 사민당의 좌우 주류 정당 간의 대연정으로 구성된 독일 정부의 내부 갈등이 심화될 것으로 예상된다.

다. 브렉시트의 혼란 지속

2020년 영국은 탈퇴협정을 의회에서 통과시키며 EU를 탈퇴하겠지만, 영국·EU 미래 관계는 여전히 불명확할 것으로 전망된다. 영국은 탈퇴협정 전환 조치에 따라 관세동맹과 단일시장에 2020년 말까지 잔류하면서 EU와의 미래 관계 협상에 돌입할 것이다. 그러나 EU와의 경제 관계에 관한 영국 내부의 컨센서스가 부재함에 따라 협상 과정이 순조롭지 않을 것으로 보인다. 당초 2019년 3월 말로 예정되어 있던 탈퇴일보다 10개월가량 경과한 상황에서 EU를 탈퇴하고 미래 관계 협상을 시작함에 따라 협상은 촉박하게 진행될 가능성이 크다.

2019년에도 브렉시트는 난제로 존재했다. 브렉시트 합의안이 영국 하원에서 계속 부결됨에 따라 탈퇴협정 없는 탈퇴, 즉 소위 '노딜 브렉시트(no deal Brexit)'의 가능성이 지속적으로 제기되었다. 영국은 2019년 3월 29일 자정(브뤼셀 시간, 영국 시간으로는 23시) 45년간 회원국으로 있었던 EU를 탈퇴할 예정이었다. 이를 위해 영국과 EU는 2018년 11월 '브렉시트 최종 합의를 통한 탈퇴협정'과 '미래 관계에 관한 정치적 선언'을 도출하고 각각 이의 내부 승인 절차에 돌입하였다. 그런데 브렉시트 최종 합의를 통한 탈퇴협정에서는 '소프트 브렉시트(Soft Brexit: 낮은 수준의 EU 탈퇴)'를 표방했으나, 미래 관계에 관한 정치적 선언에서는 '하드 브렉시트(Hard Brexit: EU와의 완전한 결별)'를 제시하고 있었다. 이 둘을 합친 소위 '브렉시트 합의안'이 하원에서 계속 부결됨에 따라 브렉시트는 계속 연기되었다. 영국은 2019년 3월, 4월, 10월 총 3회에 걸쳐 EU에 탈퇴 협상 기간 연장을 요청하였다. EU는 3월에는 경우에 따라 4월 12일 혹은 5월 22일까지, 4월

11일에는 10월 31일까지로, 10월 28일에는 2020년 1월 31일까지로 협상 기간을 연장하여 탈퇴일을 연기하였다.

영국에서 브렉시트 합의안의 의회 승인이 지난한 과정이 된 것은 협정에 포함된 아일랜드 국경 문제 안전장치(backstop)가 주요 원인이었다. 이 안전장치에 따르면, 영국·EU 통상 협정이 2020년 12월 31일까지 타결되지 않을 경우 영국 본토와 북아일랜드 간 국경 통제가 도입되고, 영국은 EU와의 관세동맹을 맺은 상황에서 역외국과의 통상 협정 체결에 한계를 갖게 되어 있었다. 2017년 6월 초 영국 조기 총선 결과 의회 과반의석을 확보하지 못한 보수당 정부가 북아일랜드 민주연합당(DUP*)과의 제휴를 통해 정부를 유지하고 있어 더더욱 이 안전장치는 의회에서 통과시키기 어려웠다.

브렉시트 합의안이 3차례에 걸쳐 부결되면서 결국 이 합의안을 협상한 테리사 메이(Theresa May) 총리는 총리직을 사임하였다. 2019년 7월 24일 메이 전 총리의 뒤를 이은 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리는 기존의 브렉시트 합의안을 강력하게 비판하며 '하드 브렉시트'를 주장하였고, 이것이 받아들여지지 않을 경우 '노딜 브렉시트'를 불사할 것을 천명하였다. 10월 17일 '노딜 브렉시트'를 보름도 남기지 않은 상황에서 영국은 기존의 탈퇴 협정 중 안전장치 부분에 대한 수정안에 EU와 합의를 이루었다. 이 탈퇴 협정 수정안은 안전장치에 국한되는 것으로, 원칙적으로는 북아일랜드에 영국법을 한시적으로 적용하되, 실질적인 관세 및 단일시장에 관련된 사항은 EU와 동일하게 적용하는 방식을 채택했다. 또한 수정안은 안전장치가 북아일랜드에만 적용되고 이 또한 영국의 EU 탈퇴가 4년이 경과한 시점부터는 4년마다 북아일랜드 의회의 표결을 통해 이 안전장치를 연장할지 여부를 결정하게 함으로써 안전장치의 영속적 적용 가능성을 완화하였다. 그러나 이 수정안도 의회가 이의 승인을 보류함에 따라 결국 영국은 조기 총선을 실시하게 되었다.

2019년 12월 12일 조기 총선은 영국 하원이 '노딜 브렉시트'를 방지해

* DUP: Democratic Unionist Party

야 한다는 것 외에도 브렉시트에 관한 과반 표를 확보하지 못하고 있는 교착 상태를 타개하기 위한 유일한 방법이 되었다. 각 정당이 영국·EU의 미래 관계에 관한 공약을 제시하고 선거가 브렉시트를 쟁점으로 치러져 단일 정당이 과반 의석을 확보한다면 현재 의회의 혼란이 해소될 것이라는 기대하에 조기 총선이 치러졌던 것이다.

선거 결과 보수당이 과반 의석을 차지함에 따라, 2020년에는 그동안 우여곡절을 겪었던 탈퇴협정이 2019년 10월에 수정된 형태로 영국 상·하원에서 승인될 것으로 예상된다. 탈퇴협정이 의회에서 통과됨에 따라 '노딜 브렉시트' 위협은 현저히 줄어들 것으로 전망된다.

영국이 탈퇴협정을 비준하는 데 성공하더라도 브렉시트로 인한 불확실성은 지속될 전망이다. 무역 관계를 비롯한 영국·EU 간 미래 관계에 관한 컨센서스가 영국 사회 전반과 정계에 존재하지 않기 때문이다. 탈퇴협정이 비준되고 2020년 12월 말까지 전환 기간이 적용되더라도 그 기간 동안 영국·EU 간 미래 관계에 관한 협상이 타결되지 않을 수 있으며, 이 경우 2020년 7월 1일까지 양측은 최대 2년까지 전환 기간을 연장하는 것에 합의할 수 있다.

4. 중동

가. 미국의 탈(脫)중동과 러시아의 적극 개입

2020년은 시리아 내전 개입으로 권위주의 국가들의 지지를 얻은 러시아의 존재감이 확고해지는 반면, 시리아 철군 및 아프가니스탄 탈레반과의 평화협상을 추진하며 이탈을 추구하는 미국의 영향력은 약화되는 한 해가 될 것이다.

2019년 10월 6일 미국의 시리아 철군 선언은 큰 파장을 일으켰다. 지난 5년간 미국을 도와 '이라크-알샴 이슬람국가(ISIS*)' 격퇴전에 나섰던

* ISIS: Islamic State of Iraq and al-Sham

시리아 반군 쿠르드 민병대인 '인민수호부대(YPG*)'를 위험에 빠뜨리는 선언이었다. 동맹국들은 미국의 행보에 위기의식을 느끼기 시작했다. 미국과 가장 깊은 수준의 인지적 동맹 관계를 갖고 있는 이스라엘 역시 긴장하고 있다. 도널드 트럼프(Donald Trump) 미 행정부는 더 이상 미국의 석유 이익이 존재하지 않는 중동에 병사들의 위험을 감수할 필요가 없다는 입장이다. 미국의 도움을 원한다면 대가를 지불하라며 동맹국을 압박한다. 사우디아라비아와 아랍에미리트(UAE*) 및 이스라엘의 고민이 깊어질 전망이다.

반면 러시아의 존재감은 급상승 중이다. 그동안 미국의 영향력 퇴조와 맞물리면서 반사이익을 누린 측면이 없지 않았다. 그러나 최근에는 적극적 중재자 역할을 자임하기 시작했다. 특히 시리아 평화회담, 터키의 쿠르드 압박, 시리아에서 이란의 영향력 확대 등 주요 이슈에 조정자로 자리매김하고 있다. 특히 S-400 지대공 미사일을 비롯한 러시아의 방공요격 시스템에 대한 수요가 늘어나면서 군사적 존재감도 크게 높아졌다.

미국의 소극적 기조와 러시아의 적극적 개입은 2020년 중동 정치 지형 변화에 주요 변수가 될 전망이다. 친미 정권인 사우디아라비아 등 걸프 왕정국가들은 미국의 궁극적 철수 가능성을 염두에 두기 시작했다. 러시아와의 안보 협력을 추진할 가능성이 높아졌다. 미국과 가장 가까운 동맹국인 이스라엘도 러시아와의 대화 채널을 확대하고 있다. 기존 친러 정권인 시리아는 물론 역내 주요 행위자인 터키와 이란 역시 러시아와의 긴밀한 협력 구도를 유지해야 한다. 따라서 중동의 전반적인 판세는 러시아가 주도하는 '권위주의 지배 질서 연대 확산' 국면으로 전개될 가능성이 높다.

* YPG: Yekîneyên Parastina Gel
* UAE: United Arab Emirates

나. 미국의 최대 압박과 이란의 버티기 지속

2020년 이란 보수 지도층은 미국의 경제제재 복원으로 인한 이란 경제난이 곧 정치 불안으로 연결될 수 있기에 '저항 경제' 국면에서도 예의 주시하며 체제 위기로 번지지 않도록 면밀하게 상황을 관리할 것이다. 동시에 협상에 대비, 최대한의 우위를 확보하기 위한 존재감 제고 차원에서 통제된 도발을 지속할 것이다.

2019년 이란 경제 환경은 매우 어려웠다. 미국의 최대 압박(maximum pressure)의 타격이 컸기 때문이다. 환율과 물가 급등으로 인해 중산층 이하 빈곤층의 고통이 심해졌다. 이에 따라 전통적 이슬람 신정(神政) 체제의 지지 세력인 빈곤층까지 시위에 나서는 등 민심은 흉흉해졌다. 2019년 11월 휘발윳값 인상으로 시위가 격렬해지면서 폭력 진압까지 일어나는 등 상황이 악화되어 왔다. 이에 최고 지도자를 비롯한 보수 지도층은 시위 강경 대응과 함께 정풍(整風) 운동을 벌였다. 독직과 부패에 연루된 유력 인사들을 형사처벌하며 민심 잡기에 나섰다.

2020년에도 내부적으로 부패 지도층 처벌과 단속을 통해 기강을 유지하면서 외교적으로는 최대 저항(maximum resistance) 기조를 지속할 전망이다. 호르무즈 해협 안전항행 제한, 헤즈볼라 및 후티(Houthis) 반군 등 역내 이란 전위 세력의 적대국 도발 및 공세적 선전·선동 등이 계속될 것으로 보인다. 이 과정에서 미국이 요구하는 조건을 논의하는 협상에 응할 가능성은 낮다. 그러나 경제난이 악화될 가능성에 대비해 핵 관련 재협상 가능성은 열려있는 것으로 보인다. 유럽과 오만 등의 중재자 역할에 따라, 그리고 이란 경제 상황에 따라 협상에 나설 수도 있다. 하지만 협상 이전까지는 임계점 이내에서 도발 수위를 높여가며 존재감을 드러내고 협상력을 확보하려 할 것으로 보인다. 단, 정치적 긴장이 첨예하게 고조되어 있는 상황이라 이란 지도부의 의지와 상관없는 작은 도발로 인해 미국·이란 간 전면 충돌이 일어날 가능성도 배제할 수 없다.

다. 사우디아라비아 국가 개조 프로젝트의 지속

세계 최대 기업 사우디아라비아 '아람코(Aramco)'의 기업 공시(IPO*)가 이루어지면서 2020년 본격적인 사우디아라비아 왕국 개조 프로젝트 국면이 전개될 것으로 보이며, 이 과정에서 왕세자의 권력승계 구도가 공고해질 것으로 전망된다.

2018년 자말 카슈끄지(Jamal Khashoggi) 살해 사건 연루설과 계속되는 예멘 내전으로 인해 사우디아라비아의 무함마드 빈 살만(Mohammad bin Salman) 왕세자는 2019년 내내 정치적 어려움을 겪었다. 그러나 2020년에 들어서면서 왕세자의 개혁 프로젝트가 본격화되면 권력승계는 상대적으로 안정적 국면에 접어들 것으로 보인다. 부친인 살만 빈 압둘아지즈 알 사우드(Salman bin Abdulaziz Al Saud) 국왕의 재임 중 보호를 통해 절대 권력을 공고히 하고 있으며, 특히 다양한 개혁 프로젝트에 속도를 내고 있다.

물론 왕세자가 주도하는 '비전 2030'의 실효성에 관한 다양한 견해와 부정적 전망이 있다. 그러나 일단 정치적 반대 세력을 압도하면서 자기 프로젝트를 이끌고 있다. 특히 사우디아라비아 왕실의 최대 자산인 '아람코'의 일부 지분 매각을 통해 자본을 확보하고 실질적 투자에 나설 경우 가시적 성과 달성도 일부 가능해진다. 여기에 여성 운전 허용, 보호자 동반 의무제 폐지, 대중문화 전격 수용 및 이슬람 율법으로부터 상대적으로 자유로운 리조트 개발 등의 행보를 통해 젊은층 및 여성계의 지지를 획득하고 있다.

다만 예멘 내전의 피로도 증대와 이란의 도발 지속으로 인한 안보 위협은 여전히 상존하고 있다. 사회·경제 개혁을 앞세우며 안보 위기를 누르고 있는 형편이지만, 자칫 이란과의 직간접적 무력 충돌이 일어날 경우 왕실 개혁 프로젝트의 좌초 가능성도 있다. 따라서 2020년 사우디아라비아 왕세자는 가능한 한 군사, 안보 이슈의 확전이나 공세적 대응은 자제할 가능성이 있다. 이는 2019년 9월 14일 사우디아라비아의 '아람코' 핵심 시설인

* IPO: Initial Public Offering

쿠라이스(Khurais) 유전과 아브카이크(Abqaiq) 탈황 정제시설이 피격되었음에도 사우디아라비아 정부는 아무런 반격을 하지 않은 행태에서 유추할 수 있다.

라. 터키의 공세적 팽창주의 심화

2020년에도 에르도안 터키 정부의 공세적 팽창주의 노선은 지속될 것으로 보이며, 특히 시리아와 이라크의 쿠르드 세력에 대한 견제에 더욱 적극적으로 나서면서 역내 불안을 심화시킬 가능성이 있다.

2019년 레젭 타이프 에르도안(Recep Tayyip Erdoğan) 터키 대통령은 파상적인 외교 행보를 이어갔다. 특히 북대서양조약기구(NATO*)의 일원으로 동맹 국가인 미국과의 관계 악화가 도드라졌다. 러시아산(産) 방공 시스템인 S-400 지대공 미사일 구입을 둘러싼 논란으로 미국은 F-35 전투기 인도를 거부하기까지 했다. 에르도안은 자신의 정적인 펫훌라흐 귈렌(Fethullah Gülen) 송환을 거부하는 미국에 대해 불쾌감을 피력하면서 대미 공세 수위를 높여왔고, 이 기조는 2020년에도 지속될 것으로 보인다.

에르도안 정부는 이슬람 정체성 회복을 기조로 하는 집권 여당 '정의개발당(AKP*)'의 노선을 더욱 확대하여 대외정책에 활용할 것으로 보인다. 이러한 행태는 신(新)오토만주의(Neo-Ottomanism)와 연결되어 있는 것으로 보인다. 영향력과 존재감에 있어서 100년 전 패망한 제국의 지위를 다시 복원하려고 하는 숨은 의도로 읽혀지기도 한다. 터키의 공세적 확장주의는 가깝게는 중동 아랍권, 멀게는 중앙아시아 범(汎)투르크주의(Pan-Turkism) 연대 구성까지를 아우를 수 있다. 이 과정에서 자신의 거침없는 행보에 걸림돌이 되는 미국의 간섭에도 강하게 맞서면서 역내 패권 국가로서의 지위를 내보이려 할 것이다. 에르도안은 영공을 침범한 러시아 전투기를 격추시켜 한동안 러시아와 전쟁 직전까지 가던 결기를 보여주기도 했

* NATO: North Atlantic Treaty Organization
* AKP: Adalet ve Kalkinma Partisi

다. 터키 국민에게 심어놓은 강한 지도자의 이미지는 최근 미국과의 힘겨루기에서도 나타나고 있다.

유럽에 대해서는 터키 내 350만 시리아 난민을 의제로 삼아 압박 수위를 높일 것으로 보인다. 동시에 미국에는 터키 남부 인지를릭(Incirlik) 공군기지 및 S-400 지대공 미사일을 통해 대립각을 계속 유지할 전망이다. 이 과정에서 기존의 순응적인 NATO 동맹국의 이미지를 탈피하려 할 것이다.

마. 각국의 국내 정치 불안 증대

'아랍의 봄'과는 양상이 다르지만 2020년 이라크, 레바논, 이스라엘 등 중동 각국에서 국내 정치 불안 요인이 지속될 가능성이 높다.

2019년 말 이라크와 레바논 등에서 정치적 혼란이 지속되고 있고, 종파 갈등의 양상이 전개되면서 유혈사태로 이어졌다. 단순히 국내 문제라기보다 외부 세력의 내정 개입에 대한 불만이 정치적 동요로 연결되는 형국이기에 불안정 요소가 크다. 이스라엘 역시 두 차례 총선에도 불구하고 정부 구성에 실패하는 등 난항을 겪고 있다.

2019년 말 유혈사태로 번졌던 이라크 내 갈등 양상이 더욱 심화될 가능성이 있다. 바그다드 연방 정부 내에서 친이란파와 친미파로 갈리는 형국이 지속되면서 상호 불신이 충돌로 이어지고 있다. 특히 이란의 영향력이 커지면서 이라크 내 정부 자율성이 추락하는 데 대한 반감이 확산되고 있다. 이러한 추세는 2020년에도 지속될 전망이다. 이란은 자국의 영향력을 역내 시아파 정부에게 계속 유지하려 하고 있기 때문이다.

레바논 역시 불안정성이 계속 높아질 전망이다. 국민 메신저 왓츠앱(WhatsApp) 사용자에게 세금 부과 방침을 밝히면서 시위가 격화되었지만, 실제 분쟁은 종파 갈등으로 연결되어 있다. 시아파의 불만이 중앙 정부뿐 아니라 자신들의 대변 세력인 헤즈볼라에게도 투사될 것으로 보인다. 정당이면서 무장세력인 헤즈볼라 관련 불안정 요소의 점증은 전체적인 역내 정세에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다.

이스라엘의 정부 구성 난항은 모든 형태의 이스라엘·팔레스타인 평화협상을 불가능하게 만들고 있다. 3차 선거까지 시행해야 할 경우, 2020년 중반까지는 미국이 주도하는 이스라엘·팔레스타인 평화구상, 일명 '세기의 거래(deal of the century)'는 공개조차 되지 못할 가능성이 높다. 최근 미국 정부는 서안지구의 이스라엘 정착촌이 이스라엘의 주권이 미치는 영토임을 인정했다. 이는 이스라엘·팔레스타인 평화협상의 목표인 '두 국가 해법'을 좌초시킬 수 있는 발언이다. 한편 베냐민 네타냐후(Benjamin Netanyahu) 총리의 피소가 확실해지면서 2020년 이스라엘 국내 정치 지형은 더욱 예측 불가능한 상황이다.

5. 중앙아시아

가. 국내 정치·경제 상황 개선 속 대외협력 추진

최고 리더십 교체(2016년 우즈베키스탄, 2019년 카자흐스탄) 및 부자세습 작업(2019년 투르크메니스탄 및 타지키스탄)에도 불구하고 키르기스스탄을 제외한 여타 중앙아시아 국가들은 정국 안정을 유지하면서 경제 상황 개선과 대외협력 확대 노력을 2020년에도 계속할 전망이다.

우즈베키스탄의 경우, 샤브카트 미르지요예프(Shavkat Mirziyoyev) 대통령은 지난 3년 동안 정국 안정을 바탕으로 국내 정치·경제 상황 개선을 위한 획기적인 국내외 정책을 추진해 오면서 외국인 투자유치 증대 및 역내외 국가들과 우호·협력 관계를 복원 또는 강화하였다. 즉 그는 2017년 9월 사상 처음으로 외환자유화 조치를 취해 외국인 투자 여건을 크게 개선했으며, 분쟁 관계에 있던 타지키스탄과 키르기스스탄을 정상 방문함은 물론 카자흐스탄, 투르크메니스탄을 선제 방문해, 관계를 획기적으로 개선시켰다. 실제 미르지요예프 대통령의 제안으로 10여 년 만에 누르술탄(구 아스타나)에서 제1차 중앙아 5국 정상 자문회의(Consultative Meeting)가 2018년 3월 개최되었으며, 2차 회의가 2019년 11월 타슈켄트(Tashkent)

에서 개최되었다. 우즈베키스탄 정부의 국내 정치·경제 여건과 역내외 국가들과의 우호·협력 관계 개선을 위한 정치·외교적 노력은 2020년에도 지속될 전망이다. 특히 미르지요예프 정부는 러시아가 주도하는 유라시아경제연합(EAEU*), 중국이 추진하는 일대일로 정책, 그리고 인도가 추진하는 대(對)중앙아 연계성 강화 정책 등에 동참하는 실용주의 정책을 추진할 것으로 보인다.

투르크메니스탄의 경우, 최대 외화 획득 수단인 가스 수출 증대와 수출선 다변화를 위해 노력해 온 구르반굴리 베르디무하메도프(Gurbanguly Berdimuhamedow) 대통령은 2020년에도 '에너지 외교'를 강화할 것으로 전망된다. 2019년 투르크메니스탄은 가스 가격의 하락과 러시아로의 가스 수출 중단에 따라 지난 몇 년간 경제 상황이 급격히 악화되자, 독립 직후부터 지속해 온 에너지(전기·가스), 교육, 교통 등에 대한 무상공급 중단 조치를 취하였다. 또한 투르크메니스탄 정부는 가스 수출선 다변화를 위해 ▲대(對)중국 수출을 증대하는 4번째 가스관을 중국의 금융지원을 받아 건설함은 물론, ▲투르크메니스탄에서 아프가니스탄 및 파키스탄을 거쳐 인도로 연결하는 가스관, 즉 TAPI* 건설도 추진해 왔다. 그러나 두 가스관은 재원 조달 등의 어려움으로 2020년에 완공되기 어려울 것 같다. 그리고 EU와 투르크메니스탄이 희망하는 '카스피해 횡단 가스관(TCP*)'도 러시아와 이란의 비협조로 건설이 순탄치 않아 보인다. 그러나 러시아가 2019년 투르크메니스탄 가스 수입 재개를 결정함에 따라 2020년에는 외환 유입이 증대되어 경제 여건은 개선될 것으로 전망된다. 한편 베르디무하메도프 대통령은 2019년 헌법 수정 제안 등을 통해 현재 요직에 앉아있는 장자인 세르다르 베르디무하메도프(Serdar Berdimuhamedow)를 자신의 후계자로 세우려는 정치적 노력을 했는데, 이러한 부자간 권력승계 작업은 2020년에도 계속될 것이다.

* EAEU: Eurasian Economic Union
* TAPI: Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India Pipeline
* TCP: Trans-Caspian Pipeline

키르기스스탄의 경우, 집권당인 사회민주당 내 파벌싸움, 취약한 정부, 지역주의, 관료사회 내 부패 만연에 대한 국민들의 반감, 빈곤 등으로 사회·정국 불안이 지속되었다. 이런 상황에서 2019년 중 소론바이 제엔베코프(Sooronbay Jeenbekov) 대통령이 전임 대통령을 부패 혐의로 구속함에 따라 2020년에도 사회·정국 불안은 여전할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 제엔베코프 정부는 경제 여건 및 인프라 개선을 위해 러시아, 중국 등과 경협 확대 정책을 추진해 왔는데, 이러한 정치·외교적 노력은 2020년에도 계속될 것으로 예상된다. 한편 2020년 10월 예정인 의회 선거에서는 전·현직 대통령 간 갈등이 변수이나 현 집권당인 사회민주당이 다수당 지위를 유지할 것으로 전망된다. 하지만 선거를 전후해 악화된 경제 여건, 지역주의, 부정부패 만연, 반(反)중국 정서 등에 따른 소요가 일부 지역에서 발생할 가능성도 있다. 물론 우즈베키스탄과의 관계 개선은 2020년에도 양국 간 경협 확대에 긍정적으로 작용할 것이다.

타지키스탄의 경우, 2020년 대선이 다가옴에 따라 1994년부터 장기 집권 중인 에모말리 라흐몬(Emomali Rahmon) 대통령의 대선 출마 여부와 부자 권력승계에 대한 관심이 집중되고 있다. 라흐몬 대통령은 아제르바이잔, 시리아, 싱가포르 등 부자세습 국가들과 동일하게 자신의 9명 자녀 중 한 명이 권력을 이어받길 희망하고 있다. 그 일환으로 2016년에는 헌법 개정을 통해 장자인 루스탐 에모말리(Rustam Emomali)가 대선 출마할 수 있도록 대통령 입후보 연령을 30세로 낮추었다. 한편 2020년에 라흐몬 정부는 현재 건설 중인 로군(Rogun) 댐의 조기 완공과 인프라 구축, 아프가니스탄 접경 지역으로 유입되는 이슬람 극단주의, 고르노바다흐샨(Gorno-Badakhshan) 자치주 지역의 안정 등을 위해 러시아, 중국, 우즈베키스탄 등과 경제·안보 협력을 강화하는 정책을 지속할 것으로 전망된다.

나. 카자흐스탄 신정부의 정책 연속성 유지

2020년에 토카예프 대통령은 정국 안정을 최우선시하면서 전(前) 나자르바예프 정부하에서 추진된 국내외 정책을 계승해 제반 분야에서 점진적 개혁 정책을 추진할 것으로 전망된다.

카자흐스탄은 2019년이 '최고 리더십 2.0'이 출현한 해였다. 즉 지난 29년간 대통령으로 재임해 온 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev)가 2019년 자발적으로 사임하자, 당시 상원의장이던 카심조마르트 토카예프(Kassym-Jomart Tokayev)가 대통령직을 대행하다가 동년 6월 대선에서 압승해 2대 대통령이 되었다. 토카예프 대통령은 나자르바예프 전 대통령의 절대적인 지지와 신뢰하에 취임하였고, 그동안 외무장관, 총리, 상원의장 등 요직을 맡으면서 전임 대통령과 정치적 운명을 같이 해왔다. 그런데 나자르바예프 전 대통령은 퇴임 후 수렴 청정할 수 있도록 제도적 장치를 확립해놓고 퇴임했다는 점이 주목된다.

토카예프 대통령은 취임사(6월), 의회 국정연설(9월), 유엔 총회 연설(9월) 등을 통해 전임 대통령의 국정철학과 대내외 정책 방향을 계승하면서 당면한 현실을 반영한 점진적 발전 또는 개혁 정책 추진을 시사하였다. 따라서 ▲국민들의 목소리에 귀를 기울이고, ▲제한적이나마 비즈니스 환경 및 국민생활 여건을 개선시키며, ▲러시아와의 관계를 우선시하면서도 중국, 미국, EU, 인도 등 주요국들과 협력 관계를 확대하는 '다방향 외교정책'을 계속 추진할 것으로 전망된다. 또한 토카예프 정부는 우즈베키스탄 정부와 협력해 중앙아 국가들 간 협력 관계를 확대·심화시키는 역할을 계속할 것으로 보인다.

한편 토카예프 대통령은 헌법·제도적으로 보장된 나자르바예프 전 대통령의 직위 또는 권한, 즉 국정운영에 관여할 수 있는 국가안보회의 의장직(2018년 헌법 개정을 통해 초대 대통령의 경우 평생 의장직 수임), 집권당인 누르오탄(Nur Otan) 당수, '민족지도자(Elbasy)' 등의 직책에 부여된 권한을 존중할 것으로 전망된다. 실제로 토카예프 대통령은 ▲취임 직후 전

임 대통령을 기리기 위해 수도를 '아스타나'에서 '누르술탄'으로 개명했으며, ▲2019년 10월 전 대통령에게 지방수장, 안보부서 주요 인사, 대부분의 내각 각료 임명 시 자문권을 부여하였다. 실제로 나자르바예프 전 대통령은 2019년 11월 29일 타슈켄트에서 개최된 제2차 '중앙아 5개국 정상 자문회의'에 참석해 카자흐스탄을 대표하였다.

이와 같이 토카예프 대통령의 경력이나 권력 기반의 취약성, 그리고 전임 대통령의 권한 지속 등을 고려해 볼 때, 적어도 2020년의 경우 전·현직 대통령 간 권력 관계를 둘러싼 갈등이 표면화되지는 않을 것으로 예상된다.

다. 역내외 경제협력 확대 노력

2020년에도 중앙아시아 국가들은 EAEU, 상하이협력기구(SCO*), 일대일로, EU의 동반자협력협정(PCA*)과 확대동반자협력협정(EPCA*) 등을 통해 역내외 국가들과 경협 확대 및 경제통합을 추진하면서 자국의 경제 여건 개선 노력을 경주할 것으로 예상된다.

최근 2~3년간 러시아의 경제 여건 개선은 러시아 내 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄 근로자들의 송금을 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 또한 중국의 적극적인 일대일로 정책 추진은 일부 국가에서 과도한 대중 채무 유발과 노동자 유입 문제로 반중 데모를 촉발하였음에도 불구하고 인프라 건설, 양국 간 경협 확대를 촉진하고 있다.

카자흐스탄, 키르기스스탄 등 러시아가 주도하는 EAEU 회원국들은 출범 6년 차를 맞이하는 2020년에 지난 5년간 시행과정을 통해 노정된 문제들을 해결하기 위한 양자 또는 다자 협의를 할 것으로 보인다. 그리고 러시아와 이들 국가들은 우즈베키스탄과 타지키스탄의 EAEU 조기 가입은 물론 역외 국가들과 자유무역협정(FTA*)을 체결하기 위한 협상 여건 조성에

* SCO: Shanghai Cooperation Organization
* PCA: Partnership and Cooperation Agreement
* EPCA: Enhanced Partnership and Cooperation Agreement
* FTA: Free Trade Agreement

협력할 전망이다. 또한 우즈베키스탄 정부가 적극 추진하고 있는 시장 친화적 경제 정책들은 2020년에도 자국 경제 여건과 외국인 투자 여건을 개선시킴은 물론 역내외 국가들과의 경협 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

투르크메니스탄은 2019년 들어 가즈프롬(Gazprom)이 가스 수입을 재개함에 따라 그동안 가스 가격 하락과 수출선 축소(2016년부터 대러 수출 중단, 2017년 대이란 수출 중단)에 따른 외환 유입 급감으로 악화되었던 경제·재정 상황이 호전될 것으로 보인다. 그렇지만 2018년 2월 시작한 TAPI 가스관은 재원 조달 등의 어려움으로 2020년에 완료될 가능성은 적다.

한편 2018년 8월 카스피해 연안 5개국(러시아·이란·아제르바이잔·카자흐스탄·투르크메니스탄) 간 카스피해의 '바다로서의 국제법적 지위' 합의는 카스피해 가스관 공사 및 해저 에너지 자원개발을 위한 관련국 간 협의를 촉진시킬 것이나 이해관계의 차이로 별다른 진전은 없을 것으로 보인다.

라. 중앙아 5개국 간 외교·안보 협력 강화 추구

2020년에도 중앙아시아 국가들은 2017~2018년 사이에 조성된 우호·협력 분위기를 살려 수자원 분쟁, 국경 분쟁 등 잠재적 갈등 요인을 잘 관리하면서 테러, 이슬람 극단주의, 환경 문제 등을 해결하기 위해 외교·안보 협력을 지속할 전망이다.

특히 러시아와 중국은 집단안보조약기구(CSTO*), SCO, 양자 군사협정 등을 통해 중앙아시아 5개국과의 외교·안보 협력에서 중추적인 역할을 하려 할 것이다. 또한 우즈베키스탄과 카자흐스탄을 중심으로 아프가니스탄 내 문제 해결을 위한 외교적 노력은 2020년에도 이어질 것으로 보인다.

중앙아시아 국가들은 동일 종교, 동일 민족(이란계인 타지키스탄은 예외), 역사 공유, 접경성 등에도 불구하고 소연방 붕괴 후 역내 차원에서 통합과

* CSTO: Collective Security Treaty Organization

협력보다는 갈등과 분열 현상이 지배적이었다. 게다가 역내 국가들 간 수자원 분쟁, 국경 분쟁, 민족분규, 환경오염 등을 둘러싼 갈등이 지속되는 가운데 카자흐스탄과 우즈베키스탄 간 역내 패권 세력 경쟁, 러시아의 EAEU, CSTO 가입국 편애 정책도 역내 국가들 간 갈등을 더 악화시켰다.

그러나 주변국들과 '화해와 상생'을 추구하는 미르지요예프 우즈베키스탄 정부의 출범은 2017~2019년 역내 국가들 간 갈등보다는 협력 확대를 추동하는 요인으로 작용하였다. 왜냐하면 중앙아시아의 주요 행위자인 우즈베키스탄은 역내 국가들과 많은 분쟁 요소를 안고 있었기 때문이다. 실제로 이슬람 카리모프(Islam Karimov) 전 대통령과 라흐몬 대통령 간 사적인 감정 악화, 수자원 분쟁 등으로 지난 25년간 심각한 갈등 관계를 유지해 온 우즈베키스탄과 타지키스탄은 2017년 들어 항공기 직항과 철도 연결을 재개했으며, 정상회담 등 고위급 회담을 통해 수자원 갈등을 해결하기 위한 조치에 합의하였다. 또한 미르지요예프 대통령은 2017년 키르기스스탄을 방문해 국경 분쟁을 85% 정도 해결하면서 양국 간 경협 확대에 합의하였다. 그리고 그는 카자흐스탄과 투르크메니스탄도 방문, 정상회담을 각각 개최했으며, 이는 양국 간 관계 개선에 기여하였다.

미르지요예프 대통령의 주도로 2018년 3월, 10여 년 만에 복원된 중앙아시아 5개국 정상회의는 2019년에 이어 2020년에도 개최될 예정이다. 따라서 중앙아시아 국가들 간 우즈베키스탄발(發) 양자·다자 협력 추세는 토카예프 카자흐스탄 정부의 출범과 더불어 더욱 강화될 전망이다.

마. 역외 주요국 간 대중앙아 협력 확대 경쟁 지속

중앙아시아는 소연방 붕괴 후 역외 주요 국가들의 세력 경쟁의 장, 즉 '신(新) 거대게임'의 장으로 변화되었으며, 2020년에도 러시아와 중국이 주요 행위자로 자리매김한 가운데 미국, EU, 인도 등 역외 주요국 간 협력 확대 경쟁이 지속될 것으로 전망된다. 러시아와 중국 간 중앙아시아에서 세력 경쟁은 2020년에도 갈등과 경쟁보다는 호혜적인 협력 양태를 보일 것으로 보인다.

러시아는 소연방 붕괴 후 독립국가연합(CIS*) 차원의 기득권을 활용해 중립국을 천명한 투르크메니스탄과 군사적 비동맹 정책을 견지한 우즈베키스탄을 제외한 중앙아시아 3개국과 양자·다자 차원의 정치·경제·안보 협력 관계를 확대·강화하는 정책을 적극 추진해 왔다. 그러나 우즈베키스탄에서 미르지요예프 정부의 탄생은 카리모프 전 정부 때보다 양국 간 협력 관계를 확대하는 계기가 되고 있으며, 투르크메니스탄의 경제위기 심화도 러·투 양국 간 협력을 촉진하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 추세는 2020년에도 지속될 전망이다.

중국도 '일대일로' 정책을 활용해 중앙아시아 국가들과 양자·다자 차원의 경제협력은 물론 정치·안보 협력도 확대시키는 정책을 추진해 오고 있다. 2017년에 중국과 키르기스스탄, 타지키스탄 간 국경 문제를 해결하기 위한 협상이 진행되었음은 물론 합동 반테러 군사훈련이 진행되었다. 또한 중국은 카자흐스탄, 키르기스스탄과 철도·도로 건설을 통한 육상 실크로드 정책과 에너지·자원 협력 확대를 위한 경협정책을 적극 추진하였다. 그리고 중국은 우즈베키스탄과는 경협 확대, 그리고 투르크메니스탄과는 가스 협력 확대를 위한 정책을 우선시하였다. 이러한 중국의 대중앙아시아 경협 확대 정책은 2020년에도 적극 추진될 전망이다. 또한, 중국은 러시아와 마찬가지로 SCO, 아시아 교류 및 신뢰구축회의(CICA*), 아시아인프라투자은행(AIIB*) 등 다자 협력기구를 중앙아시아 국가들과의 양자·다자 협력을 확대·강화하는 기구로 활용할 것이다.

미국의 대중앙아시아 접근 정책이 러시아와 중국의 견제로 최근 들어 큰 성과가 없는 가운데, 인도의 나렌드라 모디(Narendra Modi) 정부는 중앙아시아와 '연계성'을 강조하면서 대중앙아시아 접근 정책을 강화시켜 오고 있다. 이러한 추세는 2020년에도 지속될 전망이다. 특히 인도의 2017년 SCO 정회원국 가입은 중앙아시아 국가들과 인도 간 다중적 협력에 긍정적

* CIS: Commonwealth of Independent States
* CICA: Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia
* AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank

으로 작용할 것이다. 물론 미국의 아프가니스탄에서 미국의 대탈레반 군사 작전과 대중 견제 정책은 2020년에도 미국의 대중앙아시아, 특히 우즈베키스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄에 대한 미국의 접근 정책을 촉진하는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 실제로 미국은 2018년 1월과 5월 카자흐스탄과 우즈베키스탄 대통령을 워싱턴으로 각각 초청해 양자 정상회담을 개최하면서 다양한 협력 방안에 합의하였다. 그리고 2019년 9월 22일 뉴욕에서 제74차 유엔 총회를 활용해 미국은 중앙아 5국과 'C5+1' 포맷의 외무장관회의를 개최해 교역 확대, 투자, 반테러(특히 IS 전사들의 귀환) 등 공동 관심사를 논의한바 있다.

6. 아프리카

가. 이슬람 극단주의 무장활동 지속

2020년 사헬(Sahel) 지역 국가 및 동아프리카의 소말리아 등에서 이슬람 극단주의 무장단체의 공격이 지속될 전망이다. 미국의 공습 및 아프리카 연합(AU*)군과 정부군의 합동작전에도 불구하고 소말리아의 알-샤바브(Al Shabaab)는 국내외에서 테러 공격의 빈도와 강도를 높일 것으로 예상된다.

2019년 알카에다 충성파와 이슬람국가(IS) 충성파 간 분열에도 불구하고 보코하람(Boko Haram)에 의한 테러 공격과 민간인 납치는 계속되었다. 보코하람 조직원들은 나이지리아 북동부 지역뿐만 아니라 인접국인 카메룬, 니제르, 차드 등에서도 무장 공격을 자행하였다. 프랑스군의 바르칸(Barkhane) 작전 전개, G5 사헬 연합군 활동 착수에도 불구하고 말리 북부 및 중부 지역에서 이슬람과 무슬림 지원그룹(GSIM*) 등에 의한 테러 공격이 지속되었다. 이슬람 극단주의 세력의 활동은 공동체 분쟁을 조장하였다. 한 예로 목축에 종사하는 풀라니(Fulani)족과 농경에 종사하는 도곤

* AU: African Union
* GSIM: Group to Support Islam and Muslims

(Dogon)족은 자원 배분 문제로 갈등을 겪어왔다. 이 와중에 풀라니족이 이슬람 극단주의자들의 지원을 받고 있다고 의심하는 도곤족 민병대가 풀라니족 마을을 습격하여 학살을 자행하였다. 이에 대한 보복으로 풀라니족 민병대가 도곤족 마을을 공격하였다. 말리의 불안정은 인접국인 니제르, 부르키나파소로 확대되었다. 특히 과거 이슬람 극단주의 무장 활동의 영향을 받지 않았던 부르키나파소에서 대(大)사하라 이슬람국가(ISGS*) 등의 공격으로 수백 명이 사망하고 십만 명 이상이 피난길에 올랐다. 또한 전체 주(州)의 30%가 비상사태하에 놓였다. 소말리아에서는 미국의 공습으로 인해 민간인 희생자가 지속적으로 발생하고 있다. 미국의 공습을 통해 알-샤바브 요인들을 제거하는 데는 성공하였지만 알-샤바브는 모가디슈(Mogadishu), 키스마요(Kismayo) 등 자국 내 주요 도시뿐만 아니라 인접국 케냐에서도 테러 공격을 자행하면서 세를 과시하였다.

사헬 지역 국가 및 소말리아는 미국, 프랑스, AU 등의 지원하에 이슬람 극단주의 폭력사태 확산을 막기 위한 군사적 노력을 지속할 것으로 보인다. 하지만 이슬람 극단주의 무장활동의 촉매제로 작용하는 저발전, 악정(bad governance), 소외와 차별의 문제는 단시간에 해결되기 어렵다. 따라서 나이지리아, 말리, 부르키나파소, 소말리아 등에서 이슬람 극단주의 단체들의 활동은 지속·확산될 것으로 예상된다.

나. 질병 및 자연재해 피해 지속

2020년 일부 아프리카 국가들에서는 질병 확산 및 홍수, 가뭄과 같은 자연재해로 인한 피해가 예상된다. 콩고민주공화국 동부지역에서는 에볼라가 계속 발병할 것으로 전망된다. 기후변화로 인해 남·동부 아프리카 및 사헬 지역 국가들은 심각한 가뭄과 홍수에 시달릴 것으로 보인다.

2019년 에볼라(Ebola)가 콩고민주공화국 동부 지역을 휩쓸면서 2,000명 이상이 사망하였다. 이는 2014년 서아프리카 에볼라 사태 이후 최악의 발

* ISGS: Islamic State in the Greater Sahara

병 사태다. 콩고민주공화국 정부와 국제사회의 노력에도 불구하고 에볼라 발병이 지속되고 있다. 이는 다음과 같은 요인에 기인한다. 첫째, 여러 무장 조직들의 활동이 방역 노력을 저해하고 있다. 최근 마이 마이(Mai Mai) 민병대와 우간다에서 넘어온 민주연합군(Allied Democratic Forces)은 병원과 방역소를 공격하고 의사, 간호사 등 보건인력을 무차별 살해하였다. 둘째, 지역 주민들의 정부와 외국 구호기관에 대한 불신이 팽배해 있다. 이들은 정부가 자신들을 억압하기 위해 에볼라 사태를 조장하고 있으며 서구 국가들이 보건원조 산업 이익 추구를 위해 이에 동조하고 있다고 의심한다. 콩고민주공화국 동부지역 인접국인 르완다, 우간다, 남수단 등으로의 에볼라 확산 가능성에 대한 우려가 제기되었다. 하지만 이들 국가들은 국경통제 강화 등의 노력을 통해 에볼라의 자국 내 확산 방지에 성공을 거두었다.

2019년 아프리카 국가들은 기후변화로 인한 심각한 가뭄, 홍수의 발발로 막대한 피해를 입었다. 슈퍼 사이클론이 모잠비크, 짐바브웨, 말라위를 강타하면서 수백 명이 사망하고 수십만 명이 생활 터전을 잃었다. 케냐, 남아공, 부르키나파소 등은 지속적인 가뭄으로 물과 식량이 부족해지면서, 사회·경제적인 문제들이 발생하고 있다. 에티오피아, 이집트, 수단 간 나일강 분쟁은 수자원을 둘러싼 갈등의 전형이다. 에티오피아가 청나일(Blue Nile)에 건설 중인 '그랜드 에티오피아 르네상스 댐(GERD*)' 완공이 다가오면서 댐 운용 방식을 놓고 에티오피아와 이집트 간 갈등이 증폭되고 있다. 이집트는 GERD로 인한 물 유입 감소가 자국의 안보와 경제를 위협할 것이라고 우려한다. 따라서 에티오피아에 연 최소 400만㎥의 물을 방출할 것과 저수를 4년 이상의 기간 동안 천천히 할 것을 요구하고 있다. 반면 에티오피아는 이집트가 나일강 수자원 독점 유지를 시도한다고 비난하고 있다. 올해 11월 미국의 중재로 에티오피아, 수단, 이집트는 2020년 1월까지 댐 분쟁 해결을 위한 합의안을 도출하겠다고 천명하였다.

* GERD: Grand Ethiopia Renaissance Dam

2020년 콩고민주공화국 동부지역의 에볼라는 분쟁의 지속, 주민들의 정부와 국제사회에 대한 불신으로 인해 계속 유행할 전망이다. 즉 국제사회와 콩고민주공화국 정부의 노력은 발병률을 감소시킬 수는 있겠지만 완전히 퇴치하지는 못할 것으로 보인다. 기후변화로 인해 심각한 가뭄, 홍수가 증가하면서 이로 인한 피해도 늘어날 것으로 예상된다. 특히 취약 국가들은 케냐, 에티오피아, 남아공 등 역량을 갖춘 국가들에 비해 더 많은 피해를 입을 것으로 보인다. 미국의 중재와 분쟁 악화 시 예상되는 엄청난 비용으로 인해 에티오피아, 이집트, 수단은 GERD 운영을 놓고 타협을 할 것으로 예상된다.

다. 선거 및 반정부 운동 관련 갈등 발생

2020년 아프리카 대륙의 여러 국가에서 대통령 선거 혹은 총선이 실시될 예정이다. 에티오피아 총선에서 집권당이 승리할 경우 노벨평화상 수상자인 아비 아흐메드(Abiy Ahmed) 총리의 정치 개혁이 탄력을 받게 될 전망이다. 코트디부아르, 부룬디, 부르키나파소의 대통령 선거는 부정선거 논란이 발생할 경우 정치적 불안정을 야기할 가능성이 있다. 탄자니아는 선거를 통해 존 마구풀리(John Magufuli) 현 대통령의 권력 공고화가 이루어질 전망이다. 이와 더불어 수단과 알제리의 정권교체는 일부 장기집권 국가에서 반정부 시위를 야기할 것으로 예상된다.

2019년 민주주의가 공고화되고 있는 남아프리카공화국, 세네갈, 나이지리아, 나미비아에서 선거가 자유롭고 공명하게 치러졌다. 세네갈, 나이지리아, 나미비아에서는 현 대통령이 재선에 성공하였고, 남아공에서는 시릴 라마포사(Cyril Ramaphosa)가 대통령에 선출되었다. 당선자들은 경제발전, 부패 청산, 인종 혹은 종족 갈등 해소 등의 숙제를 안고 있다. 반면 민주주의가 공고화되지 못한 모잠비크, 말라위 등에서는 선거 부정을 둘러싼 논란이 전개되었다. 모잠비크 선거에서 독립 이후 계속 집권한 모잠비크해

방전선(FRELIMO*)의 승리는 야당 모잠비크국민저항(RENAMO*)의 반발을 초래하였다. 이에 따라 최근 맺어진 두 정치집단 간 평화협정이 위태로워질 수 있다는 우려가 나왔다. 말라위에서는 현직 대통령이 선거에서 승리한 이후 야당 지지자들이 시위를 전개하였다. 동시에 야당들은 헌법 재판소에 선거 결과 무효 소송을 제기하였다.

수단과 알제리에서는 시민혁명과 군부의 개입으로 장기 집권하던 오마르 알-바시르(Omar al-Bashir) 대통령과 압델아지즈 부테플리카(Abdelaziz Bouteflika) 대통령이 퇴진하였다. 수단에서는 식료품 값 인상에 항의하는 시위가 전국적으로 확산되어 정권 퇴진 요구로 이어졌다. 이러한 상황에서 군부가 쿠데타를 일으켜 알-바시르 대통령을 축출하였다. 이후 유혈사태가 지속되었지만, 협상을 통해 군부와 시위대 세력이 연합 정부를 구성하는 데 합의하였다. 알제리에서는 부테플리카 대통령의 선거 출마에 항의하는 대규모 민중 시위가 발생하였다. 군부의 압력으로 부테플리카가 물러났지만, 시민들은 집권 엘리트 전체 퇴진을 요구하고 있다.

2020년 에티오피아에서는 자유롭고 공정한 선거가 열릴 전망이다. 집권당이 승리할 경우 아흐메드 총리의 개혁이 탄력을 얻을 것으로 예상된다. 하지만 선거가 지역적 종족 갈등을 조장하거나 악화시킬 가능성을 배제할 수 없다. 코트디부아르에서는 알라산 우아타라(Alassane Ouattara) 현 대통령이 삼선에 도전할 경우 이에 대한 반발이 격화될 것으로 예상된다. 특히 2011년 내전 당시 우아타라 편에 섰던 기욤 소로(Guillaume Soro) 전 하원의장과 국제형사재판소에 기소되었다가 석방된 로랑 그바그보(Laurent Gbagbo) 전 대통령의 행보는 대선의 향배에 영향을 미칠 것이다. 탄자니아와 부룬디에서는 집권당이 선거에서 승리하면서 야당의 강력한 반발을 초래할 전망이다. 이와 더불어 수단 및 알제리의 장기집권 대통령 퇴진은 토고, 카메룬, 우간다 등 다른 장기집권 국가의 시민들을 자극하여 반정부 시위를 초래할 가능성을 배제할 수 없다.

---

* FRELIMO: Frente de Libertação de Moçambique
* RENAMO: Resistência Nacional Moçambicana

7. 중남미

가. 정권교체 및 반정부 시위 확산으로 정치적 불안정성 증가

2020년에도 '정권 심판' 성격의 반정부 시위가 지속되면서 중남미 모든 국가가 공통적으로 사회적 불만 확산을 막기 위해 새로운 공공정책 수립에 집중할 것으로 보인다. 한편, 대의 민주주의의 위기, 폭력적 방식의 사회·경제적 갈등, 범죄의 심화 등으로 인한 군부의 정치 무대 복귀 움직임이 우려된다.

2017년 에콰도르 대선을 시작으로 지난 3년간 중남미 15개국에서 실시되었던 '선거 슈퍼사이클'이 2019년 11월 24일 우루과이 대선을 끝으로 막을 내렸다. 당초 이번 선거 주기의 최대 관심은 중남미의 정치 지형이 좌파에서 우파로 바뀔 것인가에 있었다. 그러나 선거 양상은 좌·우 특정 이념에 따른 투표가 아닌 경제침체, 부패, 사회적 불평등, 빈곤 및 치안 불안 문제를 해결하지 못한 무능한 집권당과 기득권 정치에 대한 '정권 심판'의 투표로 나타났다. 선거 후 좌파 정권은 우파로 그리고 우파 정권은 좌파로 이동하면서 중남미 정치 지형은 한층 더 복잡하고 불확실해졌다.

2019년 총 7개국에서 치러진 대선 및 지방 선거에서 '정권 심판'의 투표 경향이 명확하게 드러났다. 선거 결과 엘살바도르, 파나마, 과테말라, 아르헨티나 그리고 우루과이에서 정권교체가 이루어졌고 볼리비아에서는 에보 모랄레스(Evo Morales) 대통령의 4회 연임이 부정선거 시비로 좌절되었다. 그리고 콜롬비아의 경우, 야당 후보가 보고타 및 메데인 시장에 당선됨으로써 이반 두케(Iván Duque) 정부는 출범 1년 6개월 만에 주요 도시에 대한 정치적 통제력을 상실했다. 이전 정부의 경제 및 사회적 성과에 대한 유권자들의 심판으로 결국 모든 선거에서 정권교체가 이루어졌다.

선거 기간에 나타났던 '정권 심판'의 정치 행태가 점차 투표함에서 거리로 이동하면서 현재 반정부 시위가 중남미 전역으로 확산 중이며, 이러한 추세는 2020년에도 지속될 것으로 예상된다. 베네수엘라의 생활고, 칠레

의 교통 요금 인상, 에콰도르의 연료 보조금 폐지, 아이티의 유류세 인상, 온두라스의 물가 상승과 의료 민영화, 아르헨티나의 물가 상승과 공공요금 인상, 페루의 의회 해산, 볼리비아의 대선 결과 불복, 콜롬비아의 연금 및 노동 개혁 등 국가마다 반정부 시위를 촉발한 요인은 다양하다. 그럼에도 공통점은 부패하고 무능한 정부에 대한 분노 그리고 생활고를 가중시키는 긴축 거부와 사회적 불평등에 대한 불만이다.

국민들의 거센 저항에 직면하여 칠레의 세바스티안 피녜라(Sebastián Piñera) 대통령은 지하철 요금 인상을 철회했고, 에콰도르의 레닌 모레노(Lenín Moreno) 대통령은 연료 보조금 폐지 철회, 아르헨티나의 마우리시오 마크리(Mauricio Macri) 대통령은 공공요금 동결, 페루의 마르틴 비스카라(Martín Vizcarra) 대통령은 의회 해산을 명령했다. 각국 정부가 국민들의 요구를 수용하여 정책을 전환함에 따라 차기 정부의 개혁 추진에는 한계가 있을 것으로 예상된다. 만약 경제 회복과 새로운 정치에 대한 국민들의 기대를 충족시키지 못할 경우 다음 선거에서 또다시 정권이 바뀔 수 있을 것이다.

2020년 중남미의 정치·사회적 변화는 원자재 붐(2003~2013년)에 따른 소득 증가로 새롭게 중산층으로 진입한 신(新)중산층이 주도할 것으로 전망된다. 이들은 최근 경제 침체 때문에 다시 빈곤층으로 추락할 위기에 처하게 되면서, 삶의 질 향상과 사회 불평등 및 불만 해소를 위한 제도적 장치 또는 능력 있는 정당의 부재에 크게 분노하고 있다. 또한 신중산층은 높아진 자신들의 기대 수준과 요구에 기존 정치와 정부가 부응하지 못한다고 느끼고 있다. 이러한 대의 민주주의의 위기, 폭력적 방식의 사회·경제적 갈등 그리고 범죄의 심화로 인해 군부가 '질서 관리자'를 자칭하며 다시 정치 무대로 복귀하려는 움직임이 강해질 것으로 보인다.

2020년 중남미 모든 국가가 공통적으로 사회적 불만 확산을 막기 위한 새로운 공공정책 수립에 집중할 것으로 예상되며, 긴축정책과 작은 정부 실행에는 제동이 걸릴 것으로 보인다. 그리고 많은 국가들이 국정 통제력이 부족한 여소 야대 상황에서 사회 시스템 전반을 개혁하기 위한 광범위한 정치적 합의에 도달하기는 쉽지 않아 정치적 불안정이 예상된다.

나. 새로운 정치 지형에 따른 역내 세력 구도 변화

2020년 중남미 정치 지형은 단기적으로 좌·우가 혼재된 양상으로 전개될 것으로 보인다. 멕시코와 아르헨티나를 중심으로 좌파 동맹이 재결집할 경우 우파 동맹은 동력을 상실할 가능성이 크다. 또한 '핑크 타이드' 시기 정치 지도자들이 정치에 복귀할 경우 대미 관계 및 반(反)마두로(Maduro) 전선에 변화가 예상된다.

2019년 우루과이 선거를 끝으로 중남미의 새로운 정치 지형이 드디어 윤곽을 드러냈다. 당초 좌파 퇴조와 우파 득세가 예상되었으나, 멕시코와 아르헨티나에서 좌파 성향의 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르(Andrés Manuel López Obrador)와 알베르토 페르난데스(Alberto Fernández)가 각각 대통령으로 당선되고 소득 불평등과 경제 실패에 따른 반정부 시위가 지역 전체로 확산되면서 이념적 경향성을 상실하였다. 따라서 2020년 중남미 정치 지형은 좌·우 특정 이념이 우세하기보다는 단기적으로 상이한 정치이념을 가진 정부들이 혼재된 다소 혼란스러운 양상이 전개될 것으로 보인다.

중남미의 정치 지도는 대통령의 이념적 성향에 따라 크게 세 블록으로 구분된다. 첫 번째는 브라질이 주도하고 콜롬비아, 에콰도르, 페루, 칠레, 온두라스, 과테말라, 우루과이가 속한 우파 블록이다. 두 번째는 정치적으로 강력하지만 경제적으로는 약한 멕시코와 아르헨티나가 속한 일명 '민중 그룹(Puebla Group)'이라 불리는 좌파 블록이다. 그리고 세 번째는 쿠바, 베네수엘라, 니카라과, 볼리비아의 독재 또는 권위주의 좌파 블록이다.

중남미의 리더인 브라질과 멕시코에서 상이한 이념의 정부가 집권하고, 남미에서는 그동안 우파 동맹의 중심축 역할을 했던 아르헨티나가 좌파로 전환하였다. 따라서 멕시코와 브라질 그리고 아르헨티나와 브라질의 대립으로 지정학적 위기가 고조될 것으로 예상된다. 멕시코와 아르헨티나를 중심으로 좌파 동맹이 다시 결집하게 되면 우파 동맹은 동력을 상실할 가능성이 크다.

아르헨티나의 알베르토 페르난데스 당선자는 유세 때부터 역내 반(反)마두(Maduro)로 공동전선인 '리마 그룹(Lima Group: 미주 지역 외교장관 협의체)' 탈퇴를 약속했고, 루이스 이나시우 룰라 다 시우바(Luiz Inácio Lula da Silva) 전 브라질 대통령의 석방을 요구했으며, 볼리비아 에보 모랄레스 대통령의 퇴진 시위를 쿠데타로 규정했다. 그리고 당선 첫 방문국으로 의례 방문하던 브라질이 아닌 멕시코를 선택했다. 이미 멕시코 노선을 따르겠다고 발표했을 뿐만 아니라 룰라 전 대통령의 석방 축하를 이유로 '리마 그룹'에 대적하는 '민중 그룹'을 통해 좌파 지도자들과 회동하였다.

부패 혐의로 수감되었다 석방된 룰라 전 브라질 대통령의 정치 복귀도 향후 역내 정치 변화의 중요한 변수가 될 것으로 보인다. 무엇보다도 룰라 전 대통령은 대중적 카리스마를 가진 지도자로서 여전히 추종자들로부터 높은 지지를 받고 있는 반면 자이르 보우소나루(Jair Bolsonaro) 현 브라질 대통령에 대한 반감은 증가 추세에 있다.

2022년 대선 행보에 브라질의 룰라, 아르헨티나의 크리스티나 페르난데스 데 키르치네르(Cristina Fernández de Kirchner), 에콰도르의 라파엘 코레아(Rafael Correa) 등 2000년대 남미에서 이른바 '핑크 타이드(pink tide: 좌파 성향 집권 추세)' 시기 정치 지도자들이 하나둘 정치에 복귀하면 대미 관계 및 반(反)마두로 전선에 변화가 예상된다. 그뿐만 아니라 모랄레스 대통령의 사퇴를 둘러싼 볼리비아 위기도 지역 분열의 새로운 축이 될 것으로 보인다.

역내 정부 간 이념 및 정책 대립이 심화되면 이념적 편향성을 가진 지역 기구들의 역할과 활동은 위축될 것으로 전망된다. 특히 멕시코와 아르헨티나의 반(反)마두로 공동전선인 '리마 그룹'과 남미 우파연합 '프로수르(PROSUR*)'는 동력을 상실할 것으로 보인다. 그리고 브라질과 아르헨티나 정부간 이념 대립으로 남미공동시장(MERCOSUR*)의 지속 여부와 남

* PROSUR: Forum for the Progress and Development of South America
* MERCOSUR: Mercado Común del Sur

미공동시장과 태평양동맹(Pacific Alliance) 간 시장통합 추진 가능성도 불확실해질 전망이다.

그러나 2020년 멕시코, 아르헨티나 그리고 브라질의 경제 전망이 어둡기 때문에 지역 문제보다는 자신들의 경제 문제에 집중할 것으로 보인다. 또한 베네수엘라 위기는 국가 부도 가능성 및 주변국 난민 수용 문제로 계속해서 지역의 정치 혼란과 갈등의 원천이 되겠지만 다소 소강 상태에 접어들 것으로 예상된다.

다. 주요국 성장 둔화에 따른 경제회복 지체

2020년에도 세계 주요 경제가 계속 둔화될 경우 중남미 경제의 회복 전망도 불확실해 보이는 가운데, 역내 주요 경제 대국에서의 경제·사회적 불평등 심화와 긴축정책 반대의 사회적 저항 확산은 경제성장의 걸림돌로 작용할 것으로 예상된다.

국제통화기구(IMF*)와 중남미·카리브해경제위원회(ECLAC*)는 2019년 중남미 경제성장률을 당초 전망치인 1.5%~2.0%대에서 0.1%~0.2%대로 하향 조정하여 발표했다. 그리고 이러한 저성장 추세는 2020년에도 이어져 1.4%~1.8% 성장할 것이라고 전망했다. 2019년 성장률 둔화는 대부분의 국가들(20개국 중 17개국)에서 나타났으며, 특히 멕시코와 브라질의 경제 둔화 그리고 아르헨티나와 베네수엘라의 위기 악화는 전반적 지역 경제에 부정적 영향을 미쳤다.

미·중 통상 마찰과 세계경제 둔화에 따른 대외환경의 불확실성 증가로 세계 무역량과 경제 활동이 크게 감소하고 원자재 가격까지 동반 하락함에 따라 중남미 국가들의 수출과 외국인 투자는 큰 감소세를 기록했다. 그뿐만 아니라 금융 변동성 증가가 금융 조건 및 가용자금의 유입에 부정적으로 작용했다. 여기에 역내 주요국의 정치적 불확실성 증가까지 더해지면서 중

* IMF: International Monetary Fund
* ECLAC: Economic Commission for Latin America and the Caribbean

남미 경제성장률은 신흥국 평균인 3.9%에 크게 미치지 못하는 저조한 성장을 기록했다. 2020년까지 세계 주요 경제가 계속 둔화될 경우 중남미 경제의 회복 전망은 불확실해질 것으로 예상된다.

지역별로는 남미가 석유와 광물 그리고 농산물 수출 감소로 2019년 0.2% 성장하고 2020년에는 조금 반등하여 1.3% 성장할 것으로 보인다. 중미와 멕시코의 경우 2019년 0.7% 그리고 2020년 1.6% 성장이 예상되며, 카리브해의 경우에는 2019년 1.5% 그리고 2020년에는 5.7%로 크게 반등할 것으로 전망된다.

2019년 국가별 성장률을 살펴보면 파나마 5.5%, 도미니카 공화국 5.2%, 볼리비아 3.8%, 콜롬비아 3.4%, 페루 2.6%, 칠레 2.5%, 파라과이 1%, 브라질 0.8%, 멕시코 0.4%, 아르헨티나 -3.1%, 에콰도르 -0.5%, 베네수엘라 -35%로 전반적으로 저조하다.

한편 역내 최대 경제 대국인 브라질은 광산 댐 붕괴 사고 영향으로 연초 경제성장이 둔화되었지만, 연금 개혁안의 통과 이후 조세개혁, 민영화, 무역 자유화 그리고 금융 중재의 효율성 강화 등 정부의 구조개혁 성공에 대한 투자자들의 기대 심리가 시장에 반영되어 서서히 투자심리가 회복되고 있으며, 2020년에는 경제가 2.4% 성장할 것으로 예상되고 있다. 낮은 물가와 금리로 가계 부담이 감소하면서 내수경기가 살아나고 있지만, 최대 교역국인 아르헨티나의 경제침체의 장기화에 따른 수출 감소와 미·중 통상 갈등에 따른 헤알화 가치 하락이 위험요인으로 지적된다.

제2 경제 대국인 멕시코는 2020년에도 1.3% 수준의 저성장 기조를 이어갈 것으로 보인다. ▲신공항 프로젝트 취소, ▲교육 및 에너지 개혁 번복 등 정책 불확실성, 특히 부채가 많은 페멕스(Pemex: 멕시코 광산·석유국영기업)의 정상화 계획에 대한 불신이 투자심리를 위축시켰다. 시장의 신뢰 회복을 위해 멕시코 오브라도르 정부는 공공부채를 안정화하고 재정 건전성 계획을 수립하는 것이 필요하나 2020년도 예산안에 따르면 사회복지 프로그램, 안보 및 페멕스 재정 지원에 더 많은 재정을 할당했다. 오브라도르 정부는 내수와 민간 소비를 확대하여 경제 활성화를 꾀할 것으로 예상된다.

경제·사회적 불평등 심화와 긴축정책에 반대하는 사회적 저항의 확산이 중남미 각국의 경제개혁 및 재정정책에 대한 불확실성을 확대시킴으로써 2020년 경제성장의 걸림돌이 될 것으로 보인다.

라. 미·중 패권 경쟁 속 실리에 입각한 균형외교 모색

중남미 국가들은 중국을 지정학적 위협보다는 경제적 파트너로 인식함은 물론 미국의 과도한 영향력을 상쇄할 수 있는 대안 세력으로 간주하고 있어 2020년에도 미·중 간 패권 경쟁 속에서 실리에 입각한 균형외교를 추구할 것으로 전망된다.

중남미 지역은 미국의 뒷마당으로 간주될 정도로 미국이 독점적으로 영향력을 행사해 온 지역이다. 그러나 베네수엘라 사태와 관련하여 중국이 마두로 정부를 지지하자 미국의 대(對)베네수엘라 정책에 차질이 생기면서 중남미는 더 이상 미국이 일방적으로 영향력을 행사할 수 있는 지역이 아닌 중국과의 경쟁이 불가피한 지역이 되었다.

중국의 중남미 세력 팽창에 대한 미국의 우려는 도널드 트럼프(Donald Trump) 정부 출범 이후 가시화되었고, 미국은 탈냉전 이후 처음으로 「국가안보전략(National Security Strategy)」 보고서에서 외부 세력의 중남미 개입을 미국의 안보를 위협하는 요인으로 지적했다. 특히 중국의 대중남미 투자와 대출 증가 그리고 중국에 활동 공간을 제공하는 베네수엘라, 쿠바, 니카라과의 권위주의 체제를 심각한 안보 불안 요인으로 인식했다.

2019년 4월 칠레, 파라과이, 페루, 콜롬비아 4개국을 방문한 마이크 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관은 중국의 부당한 부채 외교와 '부채의 함정'을 비난하며 베네수엘라 파멸의 원인으로 중국을 지목했다. 그리고 2019년 9월 아르헨티나, 에콰도르, 멕시코, 엘살바도르 4개국 방문 시에는 중국 '일대일로'의 중남미 확장을 비판하며 중국과의 관계를 경계하라고 중남미 국가들을 압박했다.

2019년 3월 아르헨티나, 브라질, 콜롬비아, 칠레, 에콰도르, 가이아나,

파라과이, 페루 8개 우파 국가들이 남미연합(UNASUR*)을 대체하는 PROSUR를 창설하고 미국의 반마두로 정책과 베네수엘라의 외교적 고립에 적극 동참하고 있다. 그러나 중국의 일대일로 사업과 미국의 화웨이 제재에 있어서는 중국에 편승하는 실리주의적 태도를 취하고 있어 일대일로와 5G 통신 시장을 둘러싼 경쟁이 향후 미·중 대립의 중요한 요인이 될 것으로 예상된다.

2018년 '중남미·카리브해국가공동체(CELAC*)-중국 포럼'에서 일대일로에 관한 특별성명이 채택된 이래 2019년까지 중남미 19개 국가들이 중국과 공식적인 양해각서를 체결하였고, 7개 국가들이 아시아인프라투자은행(AIIB*)의 참여 유보국이다. 비록 역내 GDP의 70% 이상을 차지하는 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 콜롬비아는 공식적으로 참여하고 있지 않지만 일대일로 사업에 대한 지지를 표명한 상황이다. 미국은 중남미 우방국들의 일대일로 참여를 저지하거나 비난하고 있으나, 칠레의 피녜라 대통령은 지난 4월 제2회 일대일로 포럼에 참석했고, 대선 당시 반(反)중 성향을 보였던 브라질의 보우소나루 대통령과 콜롬비아의 두케 대통령이 중국을 방문했다. 많은 중남미 국가들은 일대일로 참여를 수출 다변화와 자금 조달 확대 및 낙후된 인프라 개선을 통한 경제성장의 기회로 인식하고 있어 일대일로에 참여하는 국가들의 숫자는 앞으로 더 늘어날 것으로 보인다.

미국은 중남미 5G 통신 시장에서 화웨이를 배제하라고 우방국들을 압박하고 있으나 영향력은 미미해 보인다. 이미 중남미 24개국이 화웨이 또는 중싱통신(ZTE)과 통신·네트워크 구축 사업 계약을 체결하였고, 멕시코와 아르헨티나는 2020년 그리고 브라질은 2021년 5G 통신망 보급을 시작할 계획이다. 트럼프 대통령은 역내 중국의 영향력 팽창을 억제하는 중심 역할을 브라질의 보우소나루 대통령에게 주문하였으나, 상파울루에는 화웨이 사물인터넷(IoT*) 연구실과 5G 통신기기 생산 공장이 들어설 예정이

* UNASUR: Union of South American Nations
* CELAC: Community of Latin American and Caribbean States
* AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank
* IoT: Internet of Things

다. 비록 보우소나루 대통령이 트럼프 대통령과의 친밀한 관계를 발전시키는데 외교적 우선순위를 두고 있다 하더라도 당분간은 고용 및 경제성장을 먼저 고려할 것으로 보인다.

미국은 여전히 중남미 경제의 1/3을 차지하는 최대 경제 파트너이지만, 중국이 2대 경제 파트너로 부상하면서 중남미에서 미국의 경제적 기회가 감소하고, 특히 중국 자본이 국제금융 자본을 대체하면서 중남미 국가들에 대한 미국의 통제력과 협상력이 약화되고 있다. 또한 '미국 우선주의' 기조 아래 주요 동맹국에 대한 기존의 원조와 지원을 축소하고 비용 부담을 강요하고 있고, 포용정책보다는 제재를 통한 압박정책을 펼치고 있어 중남미에서 미국의 인기 하락은 2020년에도 이어질 것으로 보인다. 또한 중남미 국가들은 중국을 지정학적 위협보다는 경제 파트너로 인식하고, 미국의 과도한 영향력을 상쇄할 수 있는 대안 세력으로 간주하고 있기 때문에 중국과의 경제협력은 지속될 전망이다.

미·중 무역전쟁이 더 심화될수록 중국의 대중남미 수입은 증가하고 중국-중남미 관계는 강화될 것으로 보인다. 인프라에 대한 거대한 수요가 중남미에 존재하고 디지털 경제와 전자상거래가 급성장하고 있어 중국-중남미 간 무역과 투자가 기존의 자원과 에너지 중심에서 물류 및 정보통신기술 분야로 빠르게 이동할 것으로 예상된다.

제 V 장

글로벌 이슈와 거버넌스

[국제 금융·통화] 2020년에는 무역 및 지정학적 갈등과 정책 불확실성으로 인해 세계 경제 전반에 저성장이 나타날 가능성이 존재한다. 세계 1,2위 경제국인 미국과 중국이 무역전쟁을 지속하는 상태에서, 당사국인 미국과 중국뿐만 아니라 양국과 공급망을 맺고 있는 국가들에도 부정적인 영향이 미치기 때문이다. 미국은 기업 부채와 대통령 선거 불확실성에서, 중국은 금융 취약성에서 추가로 하방 압력을 받을 것이고 6% 이하로 성장할 전망이다. 2019년과 달리 미국의 경제침체 우려는 2020년에 달러화의 약세를 가져올 것이다. 중국은 10년 동안 준비해온 계획대로 2020년에 '상하이 글로벌 금융 허브' 수립을 선언할 것이나 위안화 국제화의 느린 진전 등으로 금융 허브로서의 실질성에는 의문이 남을 것이다.

[국제 통상] 미·중 무역 갈등은 양국 간 '1단계 합의'를 통해 표면적으로 봉합된 듯하나 경쟁 관계의 구조적 문제가 근본적으로 해결되지 않는 한 장기화될 것으로 전망된다. 최근 중국에 대한 미국의 유화적 조치는 트럼프 행정부가 2020년 대선을 앞두고 정치적 성과를 유도하기 위한 것으로 평가되며, 일본과의 '스몰딜' 무역 합의 및 EU와의 무역 협상도 이와 유사한 맥락이다. 그러나 미국의 대(對)중국 견제는 현재 진행 중인 WTO 개혁 논의와 연계되며 계속될 것으로 전망된다. WTO의 사법 기능이 무력화되면서 체제 개혁을 위한 논의가 더욱 가속화되겠지만, 논의 과정에서 양국 간의 구조적 문제를 표출시키면서 개혁 논의가 표류하게 될 가능성이 크다. 앞으로 다자무역 체제는 사법 기능이 무력화된 채 기존의 WTO 체제와 새로운 규범을 형성하고 있는 메가 FTA 또는 복수국간 무역협정이 병존하는 '이원화된 무역 체제'의 형태로 한동안 존재하게 될 가능성이 높다.

[국제법] 2020년에도 국지적 무력분쟁, 경제 상황의 악화에 기인한 대량 난민 또는 강제이주민이 발생할 것이나, 이들의 보호를 위한 국제법 규범의 미비로 난민의 처우는 수용국의 재량에 좌우될 것이다. 국가들은 해양법 관련 분쟁을 지속해서 유엔해양법재판소에 제기하여 분쟁의 평화적 해결을 도모할 전망이다. 유엔을 중심으로 미국 등 주요 서방 국가들과 중·러 간 사이버안보 관련 국제법 및 거버넌스 논의에서 주도권 경쟁이 더욱 심화될 것이다. 인공지능 및 사물인터넷 활용 증가와 함께 이들 기술의 군사적 활용에 따른 문제점을 국제적으로 규제하려는 논의가 활발히 진행될 것으로 보인다.

[기후변화] 제25차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP25)에서 국제 탄소시장 메커니즘에 대한 이견 등으로 파리협정(Paris Agreement) 이행규칙에 대한 국제사회의 합의가 완결되지 못하고, 미국이 파리협정 탈퇴 입장을 고수하는 등 국제사회의 기후변화 대응 노력은 2020년에 새로운 고비를 맞을 것으로 예상된다. 기후변화에 관한 파리협정의 이행에 있어서 결정적 중요성을 갖고 있는 국제 탄소시장 형성과 관련하여 COP25에서는 당사국들의 이견으로 합의를 이루지 못했는 바, 2020년 유엔기후변화 협상의 진전 여부는 국제 탄소시장에 대한 당사국들이 합의를 이룰 수 있는지에 따라 결정될 것으로 보인다. 또한 미국은 지난 2019년 11월 4일 파리협정 탈퇴 의향서를 유엔 사무국에 제출함으로써 파리협정 탈퇴를 위한 공식 절차를 개시했으며, 향후 다른 조치를 취하지 않을 경우, 미국은 2020년 11월 4일 공식적으로 파리협정 당사국의 자격을 상실할 전망이다.

제Ⅴ장 | 글로벌 이슈와 거버넌스

1. 국제 금융·통화

가. 세계 경제의 전반적 저성장 유지

2020년 세계 경제는 무역 및 지정학적 갈등과 불확실성으로 인해 전반적으로 저성장 기조를 이어갈 것으로 전망된다.

실물경제와 금융 분야에 존재하는 하방 위험으로 인해 2020년에 세계 경제 전반에 저성장이 지속될 가능성이 있다. IMF는 2019년 세계 경제가 GDP 기준 3% 성장한 후에 2020년에는 3.4% 성장할 것으로 전망한다. 또한 OECD도 2019년에 세계 경제가 3% 수준에 조금 못 미치게 성장하고 2020년에도 비슷한 정도로 성장할 것으로 전망하고 있다. 이러한 성장률은 2008년 금융위기 이후 최저치이며 세계 잠재성장률보다 0.3~0.4 포인트 낮은 것이다.

세계 경제성장률이 낮아지는 이유는 무엇보다 무역 및 지정학적 갈등과 불확실성이다. 2018년 말부터 정체되기 시작한 세계 무역은 2020년에도 그 기조를 유지할 것으로 예상된다. 무역과 투자의 제한, 고정투자의 감소, 중국발 수요 감소가 공급망에 주는 충격이 글로벌 무역 성장을 저해하고 있다. 생산 활동의 국제적 재배치와 공급망의 조정으로 생산성이 낮아지고, 불투명한 장래 성장 전망으로 투자 인센티브가 사라지고 있다.

세계 경제의 저성장은 금융시장에도 반영되었다. 2019년에 선진국에서는 팽창적인 통화정책과 안전자산에 대한 수요로 장기 국채 금리가 하락하는 것을 넘어서 마이너스 금리로 떨어졌고(유럽, 일본 등 총 13조 달러), 2020년에 장기 국채 금리의 회복은 실물 경제의 성과에 달려있다.

국가들이 중앙은행의 통화정책에 의존하여 저성장에서 벗어나는 것은 한계에 도달한 것처럼 보인다. 초저금리 상황에서 중앙은행들이 금리를 더 이상 낮출 여력이 없기 때문에, 팽창적인 통화정책은 자산 가격을 높일 뿐 과거만큼 효과가 크지 않을 것이다. 각국 정부는 팽창적인 통화정책 외에 저금리를 이용한 재정 지출을 증가시킬 수 있음에도 불구하고 재정적 여유가 있는 국가들조차 재정 지출 확대에 소극적인 태도를 보이며 저성장 상황을 지속시킬 것이다.

세계 경제의 동반 저성장 요인들이 축적되어 있다. 무역갈등 심화, 브렉시트(Brexit) 불확실성, 중국의 경제성장 둔화와 경기 부양 실패, 금융 취약성의 하방 압력이 동시에 작동한다면 경제성장률은 전망보다 더 낮아지고, 세계 경제침체를 우려해야 할 상황이 도래할 수 있다.

나. 미국 경제의 하방 압력 증가

2020년에 미국 경제는 중국과의 무역전쟁에 따른 제조업 부진, 기업 부채 증가, 대통령 선거 불확실성 등의 하방 압력으로 인해 달러화의 약세가 전망된다.

미국 경제는 2019년 임금상승과 소비지출에 힘입어 2.4% 성장했지만 2020년에는 2.1% 성장할 것으로 전망된다. 미국 경제에 등장하는 하방 압력은 트럼프 대통령의 1.5조 달러 감세 조치의 효과가 사라져가는 가운데에 중국과의 무역전쟁의 영향 때문이다. 트럼프 대통령은 취임 시에 연 4%의 경제성장을 약속하였으나 그 약속은 지켜지지 않을 것으로 보인다.

2020년 미국 경제에 대한 하방 압력은 ▲제조업 부진, ▲기업 부채 증가, ▲대통령 선거 등에서 기인할 것으로 전망된다. 첫째, 기업 활동, 특히 제

조업 생산이 지속적으로 감소하고 있다. 제조업 부진은 중국과의 무역전쟁과 관련이 있다. 2019년 2분기 제조업 산출과 신규 주문은 지난 7년 중 최저로 하락하였고, 3분기 기업 투자는 2분기 대비 2.7% 감소하였다. 가계소득 증가와 소비 지출에 힘입어 유지되어 온 서비스 부문도 약화 조짐을 보이고 있다. 제조업 부진의 장기화는 고용, 가계소득과 지출, 서비스 수요에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 연방준비위원회(FRB*)는 금리 인하로 사라져가는 감세 효과를 상쇄시키고 가계 소비지출을 지지해 주려고 할 것이나, 무역정책의 불확실성으로 인한 기업 투자와 수출 감소의 부정적 효과를 상쇄할 수 있을 것인지는 의문이다.

미국 기업들의 부채도 경제침체 유발 위험을 안고 있다. 저금리로 인하여 비금융 분야 기업의 부채가 증가해 왔다. 매출 성장 감소는 기업에 부담을 주고, 투자자들의 위험 감수 의지 변화는 기업 채권의 대량 매각을 초래할 수 있다. 대체로 비투자등급채권은 현금성이 낮기 때문에 제한적인 시장 쇼크라도 대규모 증시 교정과 경기하강을 촉발할 수 있다.

마지막으로 미국 대통령 선거의 불확실성이다. 미국 역사에서 대통령 선거 전 2년간 경제가 호조일 때 재임에 실패한 대통령은 없었다. 트럼프 대통령의 재선도 2020년의 미국 경제에 달려있다. 이를 의식한 트럼프 대통령은 중국과의 무역전쟁을 악화시키기보다는 부분적으로라도 타결할 인센티브가 더 크겠지만 불확실성은 남아 있다. 중국과의 무역 전쟁이 정리되지 않으면 FRB는 2020년 초반에 금리를 낮출 가능성이 있다.

그렇다면 2020년에 미국 달러화는 약세로 돌아설 가능성이 있다. 미국의 경제성장률과 금리가 세계 수준과 비슷해지기 때문이다. 2019년에 미국의 상대적으로 높은 금리, 글로벌 무역 감소에 따른 위험 기피, 미국 다국적 기업의 수익 국내 반입은 그동안 미국 달러화의 가치를 지탱해왔다. 미국 달러화의 가치가 하락하더라도 세계 경제의 피난처 역할을 하는 미국 달러화의 독보적인 지위가 변화하지는 않을 것이나, 다른 안전자산 통화,

* FRB: Federal Reserve Board

예를 들어서 일본 엔화와 스위스 프랑화에 대한 관심이 증가할 것으로 예상된다.

다. 중국 경제의 취약성 심화

2020년 중국 경제는 6% 이하로 성장할 전망이나, 높은 부채비율, 미국과의 무역전쟁과 같은 대내외적 요인으로 인해 더 심각한 둔화를 겪을 가능성이 있다.

2020년 중국 경제는 경제성장률의 장기 감소 추세와 미국과의 무역전쟁으로 인해 2008년 금융위기 이후 그 어느 때보다 취약해 보인다. 2019년 말까지 중국 경제는 목표했던 6~6.5% 내에서 성장하고, 2020년에는 5% 대로 하락할 것으로 전망된다.

2019년에 중국은 재정정책(감세와 인프라 투자)을 통해 경기 부양을 시도했으나, 원자재를 포함한 중국의 수입 성장 둔화로 볼 때 기대한 효과를 얻지 못한 것으로 보인다. 중국 경제는 거시경제 부양책이 상쇄하지 못할 정도로 미국과의 무역전쟁으로부터 영향을 받고 있으며 구조적 취약성도 존재한다.

2020년 중국 경제의 취약성을 시험할 요소는 부채이다. 국제금융협회(IIF*)에 따르면, 최근 몇 년간 중국의 부채가 급속도로 증가하여 2019년 1분기 중국의 총부채(기업, 가계 및 정부)가 GDP의 303% (40조 달러)에 도달했고, 글로벌 부채의 15%를 차지하는 것으로 나타났다. 2019년 7월 무디스(Moody's) 신용평가는 중국을 A1 등급으로 평가하면서도 국영기업 또는 지방 은행의 위기가 중국 정부의 경제관리 능력을 시험할 것이라고 경고한 바 있다.

중국 국영기업의 부채는 2008년 금융위기 이후 꾸준히 증가해 왔는데, 대부분은 국영은행에서 대출받은 것이다. 2020년에 만기가 도래하는 2,830억

* IIF: Institute of International Finance

달러의 지방정부 채무를 갚아야 할 시점에 중국의 금융 취약성이 고조될 수 있다. 지난 2년간 중앙정부가 미국과의 무역전쟁으로부터 국영기업과 고용을 보호하기 위한 목적으로 지방정부에게 채권을 발행하면서 부채가 급증하였다. 이러한 지방정부의 무역전쟁 보조 금융 부담은 2019년 25년 만에 처음으로 지방은행의 파산으로 이어지기도 했다.

중국 정부는 지방 정부들의 금융 부담을 경감해주기 위해 부가가치세 보유분을 50% 인상하고, 만기 채권 청산을 위해 3,030억 달러 규모의 신규 채권 발행을 승인하였다. 그러나 외국 및 국내 투자자들에게 지방정부의 채권을 매입할 인센티브가 있는지는 불확실하며, 이는 채권 금리의 상승으로 이어질 수 있다.

중국의 부채는 위안화 환율과 국제화에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 대규모 지방채권 매각이 이자율을 상승시킨다면 중국 통화당국은 통화 공급을 늘리도록 압력을 받을 것이고, 이는 지난 6년 중 가장 높은 수준인 3%대의 인플레이션을 초래할 위험이 있다. 이 경우 위안화 가치가 하락하게 되면서 이에 불안을 느끼는 무역파트너나 투자자는 국제무역에서 위안화로 거래할 유인이 없어지게 될 것이다. 이에 따라 중국 정부는 부채가 은행 위기 혹은 중국 경제의 경착륙으로 이어지지 않도록 관리할 것이지만, 부채 관리로 인해 경제성장을 더 둔화시킬 수 있는 딜레마에 봉착할 것으로 보인다.

라. '상하이 글로벌 금융 허브' 선언

중국은 2010년부터 계획해온 '상하이 글로벌 금융 허브' 수립을 2020년에 선언할 것으로 보이나, 허브로서 실질적 역할을 할 수 있을지는 불투명하다.

중국은 미국 달러화 중심의 세계 통화·금융질서에 대한 도전의 일부로 2020년까지 상하이시를 '글로벌 금융 허브'로 만들겠다는 계획을 2010년에 발표하였는데, 계획대로 진행할 것으로 예상된다. 상하이시를 '글로벌 금융 허브'로 선언하는 것은 중국의 경제력에 부합할 뿐만 아니라 지금까

지 중국의 금융 허브였던 홍콩을 대체하는 것으로 보일 것이다. '상하이 글로벌 금융 허브'가 수립된다면 일대일로(BRI*) 추진을 위한 자금 조달과 투자의 중심이 될 것이다.

2018년 상하이 금융시장의 총거래량은 242조 달러(1.645경 위안)로 2017년에 비해 15.2% 상승하였고, 상하이 금융업의 부가가치는 전년보다 5.7% 상승한 826억 달러(5,782억 위안), 상하이 금융업의 GDP에 대한 기여는 17.7%에 달하였다. 2018년에 상하이시에 등록되어 있는 금융회사는 1,605개로, 2018년 글로벌금융센터지수(Global Financial Center Index) 평가에서 상하이는 2017년보다 1단계 상승한 세계 5위를 차지하였다.

2020년에 상하이시를 글로벌 금융 허브로 만드는 마지막 단계로서 금융시장 건전성을 위한 감시·규제와 금융 효율성을 동시에 달성하기 위해 금융과 4차 산업혁명 기술을 결합하는 금융과학기술혁신위원회와 금융 관련 소송을 전담하는 상하이금융법원의 설립, 그리고 대형 금융회사 본부의 상하이 이전이 남아 있다.

그러나 이러한 노력들로 인해 허브로 기능하는 것은 별개일 것이다. 그것은 중국의 자본 이동 통제와 제도에 대한 불신이 장애로 남아 있기 때문이다. 상하이가 뉴욕 또는 런던에 비교되거나, 홍콩을 대체하는 금융 허브가 되기 위해서는 중국 위안화의 환율이 시장 기능에 의해서 결정되고 완전한 태환성을 갖추어야 하며, 자본 이동 통제가 해제되어야 한다. 그리고 중국의 금융 규제 투명성과 예측 가능성, 경쟁의 공평성에 대한 신뢰가 쌓이지 않는 한 '상하이 글로벌 금융 허브'가 선언되더라도 상하이 금융시장의 현실은 다를 수 있다.

* BRI: Belt and Road Initiative

2. 국제 통상

가. 미·중 무역전쟁의 임시 봉합 및 WTO 개혁 관련 갈등 지속

최근 미·중 양국은 '관세 전쟁'이 휴전 상태로 접어들었으며 '기술 패권 경쟁'도 다소 완화되는 양상을 보이고 있는 가운데, 2020년 미·중 경쟁 관계의 구조적 문제는 세계무역기구(WTO*) 체제 개혁 과정에서 계속 표출될 것으로 보인다.

최근 미국이 중국과의 무역 협상을 통해 10월 15일 단행 예정이던 2,500억 달러 규모의 중국산 수입품에 대한 관세율 인상 계획을 보류하면서 미·중 간 '관세 전쟁'은 당분간 휴전 상태로 접어들게 되었다. 중국은 미국의 관세율 인상 보류의 대가로 500억 달러 규모의 미국 농산물 구매, 지식재산권 보호 강화, 금융서비스 시장 개방, 환율 투명성 제고 등에 합의한 것으로 알려졌다. 또한 미국이 지속적으로 제기해 온 중국의 기술이전 강요 등 지식재산권 침해 문제는 '2단계 합의'를 통해 해결을 시도할 것으로 보인다.

미국 정부는 이와 별도로 첨단 기술 분야의 중국 기업에 대한 제재를 강화하며 중국과의 '기술 패권 전쟁'을 이끌어왔다. 그러나 최근 미 상무부가 미국 기업을 대상으로 화웨이 및 화웨이 계열사의 반도체 기술을 구매할 수 있도록 수출허가를 승인하면서 완화되는 양상을 보이고 있다. 트럼프 행정부는 지난 5월 '정보통신(IT) 기술 및 서비스 공급망 보장에 관한 행정명령'을 통해 화웨이 및 68개 계열사를 '거래 제한 기업 목록'의 관리 대상으로 올리고 미국 기업과 이 기업들과의 거래를 금지한 바 있다. 금번 승인 조치에 대하여 미국은 국가 안보상 위협이 적은 상업적 제품의 거래를 일부 허용하는 것이라 밝히고 있지만, 사실상 중국과의 공급망이 차단될 경우 미국 기업의 피해가 더 클 것으로 예상되는 분야에 대한 수출허가로 평가된다. 향후에도 제재 조치로 인해 미국 기업의 피해가 우려되는 분야에 대한 수출허가 조치가 이어질 가능성이 있다.

* WTO: World Trade Organization

반면, 미국 정부는 중국의 환율 조작 문제에 대응하기 위하여 수입 규제 조치를 통해 대응을 강화하는 방향으로 국내 통상법 규정을 정비 중이다. 그런데 미국 내에서도 관련 법안의 WTO 규범 합치성 문제를 제기하고 있어 미국의 상계관세 조치를 통한 '통화 보조금' 대응 전망은 불투명하다. 이에 따라 미·중 간 '환율 전쟁'으로 확전될 가능성은 높지 않아 보인다.

한편, 미국의 대중국 견제는 WTO 개혁 논의와 연계되어 계속될 것으로 전망된다. 미국이 WTO 개혁과 관련하여 제기하고 있는 개도국 특혜 대우, 통보 의무의 강화, 전자상거래 및 국영기업 보조금 등 새로운 무역 규범의 제정 등은 모두 중국과 밀접한 관련이 있는 현안들이다. 미국은 이 현안들을 다른 WTO 회원국들에도 압박하기 위하여 WTO 다자무역 체제의 최대 성과로 평가되고 있는 분쟁해결 기능의 무력화와 연계시키고 있다. 미국을 중심으로 유럽연합(EU*), 일본 등이 WTO 개혁 논의를 주도하고 있으나, 중국을 비롯한 개도국 회원국들의 반대 입장이 견고하여 향후 WTO 내에서 관련 논의에 대한 합의가 쉽게 타결되기 어려울 것으로 전망된다.

나. 미국 중심 거대 시장 간 FTA의 표면적 확산

미국이 중국, 일본, EU와의 '스몰딜' 협상을 진행하고 있는 가운데, 거대 시장을 가진 주요 교역국 간 FTA가 더욱 확산되는 표면적 양상 이면에는 미국 대선을 앞둔 부분적 합의의 형태로 경제적 효과는 적을 것으로 전망된다.

최근 일본은 미국의 '자동차 232조 조치'의 압박 하에 농업, 제조업 일부, 디지털 무역 등 일부 분야로 구성된 '스몰딜'의 FTA를 타결시켰다. 2018년 5월 미국은 1962년 무역확장법 제232조에 의거하여 국가안보를 명분으로 일본의 대미 최대 수출 품목인 자동차 수입에 대한 관세 부과를 위협하였고, 이에 일본은 자동차 232조 관세 부과를 면제받기 위해 미국과의 양자 무역 협상을 개시하기로 합의하였다. 미·일 무역 협상이 부분적으로 타결되면서 일본은 실질적으로 미국의 자동차 232조 조치의 영향에서 벗어난 것으로

* EU: European Union

평가하고 있다. 미국의 232조 관세 조치에 대한 면제를 받기 위하여 일본은 미국의 관세양허 대상에서 자동차 품목을 제외한 것에 합의하였다. 그런데 미국의 양허 규모가 대일 수입액의 5%에 불과하다는 점에서 미·일 FTA로 인하여 한·미 FTA의 시장선점 효과는 크게 상쇄되지 못할 것으로 평가된다.

한편 미국은 자동차 232조 조치의 부과를 위협하며 EU와의 무역 협상도 유도하고 있는데, 양국은 협상 범위에 대한 입장 차이를 좁히지 못하며 아직 본격적인 협상을 개시하지 못하고 있는 상황이다. 특히, 미국은 농산물 수출 확대를 목적으로 무역 협상 의제에 농업 분야를 포함하자는 입장이나, EU는 이에 반대하고 있다. 이에 트럼프 대통령은 농업을 의제에 포함시키지 못할 경우 EU에 대한 자동차·부품 관세를 부과하겠다고 위협하였고, EU는 미국의 자동차 관세 부과 시 협상을 중단하겠다고 대응하고 있다. 미국과 EU는 WTO 내에서도 디지털 무역 규범 협상 과정에서 개인정보 보호 및 디지털 서비스세 등의 쟁점에서, 그리고 항공기 보조금 관련 WTO 분쟁에서의 보복 조치를 둘러싸고 매우 첨예하게 대립하고 있는 상황인데, 양국 간 정치적 타협 없이는 2020년 내 미·EU 간 무역 협상의 타결은 쉽지 않을 것으로 전망된다.

미·중 간 최근 타결된 '1단계 합의' 또한 중국의 미국 농산물 구매 및 금융서비스 시장 개방, 환율 투명성 제고 등을 중심으로 합의된 것으로, 타결이 어려운 중국의 기술이전 강요 및 지식재산권 보호 강화에 대한 내용은 추후 '2단계 협상' 의제로 남겨놓은 상황이다. 현재는 양국 간 전격적으로 합의된 1단계 협상의 마무리도 쉽지 않은 상황으로, 미국은 중국으로부터 충분한 양허를 이끌어내지 못했다며 불만을 토로하고 있는 한편, 중국은 기존 관세 부과의 철폐 및 동등한 협정 요건을 요구하고 있다. 이에 따라 양국 간 어렵게 타결된 1단계 합의에 대한 협정 서명이 2019년 또는 2020년 상반기까지 이루어진다 하더라도 향후 미·중 간 최종 무역 협정을 타결하기 위해서는 극복해야 할 난관이 더 많은 것으로 판단된다. 특히 미국·멕시코·캐나다협정(USMCA*) 비준의 조건으로 미 의회가 협정의 이행 강제를

* USMCA: US-Mexico-Canada Agreement

요구하고 있듯이, 미·중 무역협정도 중국의 협정 이행을 보장하는 명시적인 규정이 포함되지 않는 한, 최종적으로 타결되기 어려울 것으로 전망된다.

이 외에도 미국의 주도로 개정된 USMCA는 미 의회의 요구 사항이 반영되지 않고 있어 2019년 내에 비준되기 어려운 상황이다. 미 의회가 요구하는 협정의 이행을 담보하는 규정이 도입되고 이에 대한 캐나다와 멕시코의 합의가 원활하게 이루어진다면 2020년 상반기 내 발효 가능할 것으로 전망된다. 실제로 USMCA의 자동차 원산지 규정 및 비시장경제국과의 FTA 제한 조항 등을 통해 미국의 자동차 산업을 부흥시키고 중국의 우회 수출을 저지하고자 하는 미국의 협상 목표가 달성되기 위해서는 협정의 이행이 담보되어야 할 것으로 보인다. 특히 미국이 구상하는 바와 같이 상업적 판단에 따라 멕시코에 생산시설을 투자한 다국적 기업들이 USMCA의 영향으로 미국으로 생산시설을 이전할지 여부는 계속 지켜봐야 할 것으로 보인다.

이처럼 최근 미국의 주도로 체결되고 있는 주요 교역국과의 FTA는 '포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP*)', 'EU·일 경제동반자협정(EPA*)' 등과 달리 실질적인 무역 자유화의 증진에 기여하는 자유무역협정과 성격이 매우 다른 것으로 평가된다. 2020년 미국 대선을 앞두고 트럼프 대통령의 통상 분야 공약을 이행하기 위한 정치적 성과로서 추진하고 있는 것이며, 어려운 협상 의제는 뒤로 밀어두고 우선 단기적으로 합의할 수 있는 쉬운 협상 의제로만 구성된 '조기 수확' 형태의 무역협정이라 할 수 있다. 특히 미국의 FTA 상대국과의 무역적자를 해소하기 위한 목적이 가장 크고, 일부 분야에 대해서만 양허 범위를 제한하고 있기 때문에 자유화 수준이 매우 낮은 정치적 목적의 FTA로 평가된다. 이에 따라 한·미 FTA와 같이 기체결된 미국과의 FTA로 인한 시장 선점 효과에 대한 부정적 영향이 거의 없는 것으로 보이며, CPTPP 또는 USMCA와 달리 새로운 무역규범의 형성에 기여하는 효과가 전혀 없는 것으로 평가된다.

* CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
* EPA: Economic Partnership Agreement

다. 다자무역 체제의 전례 없는 위기 봉착

2019년 12월 이후 WTO 분쟁해결 기능이 무력화되면서 WTO 체제 개혁을 위한 논의가 가속화될 것으로 예상되지만, 그 과정에서 미·중 무역갈등의 구조적 문제가 표출되며 WTO 체제 개혁 논의는 표류할 가능성이 크다. 이에 따라 한동안 세계무역 체제는 '이원화된 무역 체제'의 형태로 존재하게 될 것으로 전망된다.

12월 11일 이후 WTO 상소 기구 위원 2명의 임기 만료와 함께 WTO 분쟁해결 기능의 무력화가 예상되면서 WTO 체제의 개혁에 대한 논의는 더욱 가속화될 것으로 보이지만, 주요 쟁점에 대한 선진국 및 개도국 간 입장 차이가 좁혀지기는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 특히 회원국 통보 의무 및 투명성 강화, 개도국 특혜 대우와 관련된 쟁점은 중국과 관련된 현안일 뿐 아니라 중국을 비롯한 개도국 회원국들이 쉽게 양보할 수 없는 것으로 보인다. 투명성 강화는 회원국들이 정부 보조금 등의 국내 조치를 WTO에 통보해야 하는 의무를 더욱 강화하고 의무의 불이행 시 정치적·행정적 불이익을 주겠다는 것을 목적으로 한다. 개도국 특혜 대우 관련 쟁점은 중국과 같은 대규모 수출국이 개도국 지위를 대가 없이 누리며 막대한 정부 지원을 통해 산업육성 정책의 성과를 거두었다는 점에서 WTO의 공정성과 효과성에 대한 회의적 인식을 바탕으로 하고 있다.

이 외에도 WTO 상소 기구의 문제를 해소하기 위하여 다양한 제안들이 제시되고 있다. 특히 미국이 불만을 제기한 문제를 해결하기 위한 구체적 방안으로서 ▲상소 기구의 심리 기한(90일) 연장 또는 상소 기구 위원 수 증가, ▲임기 만료를 앞둔 상소 기구 위원에 대한 경과 규정 도입, ▲법리적 해석이 모호한 조문에 대한 상소 기구의 해석 지양 및 WTO 위원회 회부를 통한 회원국 간 논의로 결정 등의 방안이 제시되고 있으나, 이들 제안은 미국의 근본적 불만과는 다소 거리가 있는 듯하다. 미국은 근본적으로 자국의 반덤핑 제도에 대하여 WTO 상소 기구가 지속적으로 불법 판정을 내리고 있다는 점과 상소 기구의 잘못된 판정이 무역구제 분야에 대한 상

소 기구의 전문성 부재 문제에서 비롯되고 있다는 점 등에서 WTO 상소 기구에 대한 불신을 갖고 있어 미국의 긍정적 반응을 이끌어내지 못하고 있는 상황이다.

반면, WTO의 총의에 의한 의사결정 방식 문제를 해소하기 위한 대안으로서 복수국 간 무역 협정을 통한 무역 규범의 입법 노력이 추진되고 있다. 현재 가장 활발하게 진행되고 있는 전자상거래 관련 복수국 간 무역협정의 성공 여부는 WTO 입법 기능이 제대로 작동하는지 여부를 판가름하는 시험대 역할을 하게 될 것으로 전망된다. 2020년 6월 카자흐스탄에서 개최되는 제12차 WTO 각료회의를 앞두고 회원국 간 활발한 협상이 진행될 것으로 예상되나, 타결까지는 많은 난관이 남아있다. 특히 협상을 주도하고 있는 미국과 EU 간에는 개인정보 보호와 관련된 입장이 첨예하게 대립하고 있을 뿐 아니라, 중국도 전자상거래의 원활화를 위한 핵심 현안인 국경 간 데이터의 자유로운 이전 허용을 반대하는 입장으로, 주요 회원국 간 입장 조율이 매우 어려운 상황이다.

12월 11일 이후 총 7명의 WTO 상소 기구 위원 중 1명만 남게 되는 상황이 되면 WTO 분쟁해결제도는 사실상 기능을 수행할 수 없게 될 것이다. 현재 WTO 사무국은 상소 기구의 심리 대상으로 올라와 있는 분쟁 13건에 대하여 임기 만료를 앞두고 있는 위원 2명으로 하여금 심리를 할 수 있도록 하는 방안을 검토 중인데, 미국 출신의 위원이 이를 수락할지 여부가 불투명한 상황이다. 상소 기구 문제가 해결되지 않은 상황에서 향후 WTO 분쟁해결 패널이 권고한 판정 내용에 대하여 분쟁 당사국이 상소 기구에 항소하게 될 경우, 해당 판정은 채택되지 않은 채 당사국에 대한 이행 구속력을 갖지 못하게 될 가능성이 크다.

이와 같은 상황에서 2020년 6월 제12차 WTO 각료회의는 다자무역 체제의 중심으로서 WTO의 역할을 재확인하는 성과를 도출하지 못할 가능성이 크다. 미국이 주도하고 있는 전자상거래에 대한 복수국 간 무역 협정이 타결된다 하더라도 이는 WTO 체제의 기존 의사결정 방식에 대한 대안적 방식을 통해 채택된 것으로, WTO의 입법 기능을 대체하는 것으로 받아들

여질 것으로 보인다. 이에 따라 향후 세계무역 체제는 입법 기능과 사법 기능이 모두 무력화된 기존의 WTO 체제와 함께, 새로운 무역 규범을 형성해 나가는 일부 국가들 간의 메가 FTA 또는 복수국 간 무역협정의 형태가 병존하는 '이원화된 무역 체제'의 형태로 한동안 존재하게 될 가능성이 높다.

3. 국제법

가. 난민 보호를 위한 실효적 국제규범 구현 난망

2020년에는 2019년에 이어 내전 등 국지적 무력분쟁, 경제 상황의 악화에 기인한 대량 난민·강제이주민이 발생하고, 이들을 국제적으로 보호하기 위한 효과적인 국제법 규범이 존재하지 않는 관계로 난민의 처우는 이들을 받아들일 각 국에 전적으로 의존하는 상황이 계속될 것으로 보인다.

2019년 유엔난민기구(UNHCR*)가 발표한 연간 글로벌 동향 보고서에 따르면 2018년 말 기준으로 7,080만 명이 강제로 집을 떠난 상태로 알려져 있고, 국적국 내에서 피신 중인 자국 내 실향민 4,130만 명을 제외하더라도 약 2,950만 명의 난민·강제이주민이 전 세계에 존재한다. 특히 8년째 내전이 계속되고 있는 시리아, 국지적 무력충돌이 지속되고 있는 남수단 및 콩고민주공화국, 이라크와 아프가니스탄, 그리고 경제 상황이 열악하거나 악화되고 있는 엘살바도르, 과테말라, 온두라스 및 베네수엘라 국적의 난민·강제이주민이 계속 증가하고 있고, 인도적 차원에서 이들 난민·강제이주민을 수용해 온 인접국 및 유럽 국가들의 경우 수용시설의 포화 및 국내 여론의 악화 등으로 한계적 상황에 직면해 있다.

대규모 난민·강제이주민 발생은 지속되고 있지만 반면 이를 규율하고 보호를 제공할 국제규범은 효과적이지 않거나 미흡한 상태이며, 이러한 상황은 2020년에도 계속될 전망이다. 난민의 보호에 관한 다자조약으로서

* UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

146개국이 가입하고 있는 1951년 '난민의 지위에 관한 협약'은 인종, 종교, 국적, 정치적 견해로 인해 국적국으로부터 박해를 받을 우려가 있는 자를 난민으로 인정하여 취업의 권리 및 각종 사회보장제도 상의 혜택 부여를 규정하고 있다. 그러나 경제적 이유로 본국을 이탈한 자에 대해서는 보호 대상에서 제외하고 있다. UNHCR도 보호 대상자인 난민들을 위해 생필품 긴급 지원, 난민 등록 및 비호 신청 자문과 조력 등을 제공하고 있지만, 경제적 이주민에 대해서는 긴급구호의 형태로 원조 물품을 제공하는 데 그치고 있다. 이들을 실질적으로 보호하기에는 미흡하며, 예산의 제약으로 인해 이들에 대한 긴급구호 제공 또한 어려운 상황이다.

이러한 이유로 대량 강제이주민에 대한 대응은 지역적 차원에서 정치적 타협을 통해 전개되어 왔으며 2020년에도 이러한 상황은 계속될 전망이다. 유럽연합의 경우 2015년 이후 터키에서 그리스로 넘어간 시리아 난민들을 처리하는 과정에서 그리스에서 망명 신청이 거절된 난민들을 터키가 받아들이는 조건으로 2018년까지 60억 유로를 지원하는 EU·터키 간 합의가 이루어졌으며, 2019년에는 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Macron) 프랑스 대통령의 주도하에 유럽에 들어온 난민을 28개 유럽연합 국가 간에 자동 분배하는 시스템 도입이 논의되었다. 난민 수용에 부정적이던 이탈리아도 2019년 좌파 연정의 출범을 계기로 유연한 입장으로 바뀌었다. 따라서 2020년에는 보다 많은 난민·강제이주민들이 유럽 정착의 혜택을 누릴 것으로 전망된다.

반면 미국은 2019년 7월 16일 법무부·국토안보부 합동 잠정최종규칙(IFR*)을 공포하여, 미국에 비호를 신청하기 이전에 거쳐온 제3국에서 고문·박해로부터의 보호를 신청하지 않은 외국인에 대해 미국에서의 비호 신청 자격을 제한하기로 하였다. 또한 올해 7월부터 9월 사이에 온두라스, 엘살바도르, 과테말라와 이른바 '안전한 제3국' 협약을 체결하여 이들 제3국에서 비호 신청을 하지 않은 채 미국에 비호를 신청하는 남미 출신 난민·강제이주민을 본국으로 돌려보낼 수 있도록 하였는데, 이에 따라 2020년에는 많은 수의 경제적 이주민들이 미국에 정착할 기회를 얻지 못하게 될 전망

* IFR: Interim Final Rule

이다. 난민·강제이주민 문제에 관해 트럼프 행정부는 1951년 '난민의 지위에 관한 협약'상의 난민에 대하여만 비호 및 박해로부터의 보호를 부여하겠다는 강경한 입장인바, 이러한 조치는 폭력이 난무하는 과테말라 등으로 경제적 이주민을 돌려보내는 것이 반인권적이라는 국제난민기구 등의 비난에도 불구하고 유지될 것으로 예상된다.

나. 국제해양법재판소 활용 증대

2019년에는 국제해양법재판소(ITLOS*)가 유엔해양법협약 관련 국가 간 분쟁의 사법적 해결기관으로서의 역할이 강화되었으며, 2020년에도 해양법 관련 분쟁이 국제해양법재판소에 제기되어 분쟁의 평화적 해결을 도모할 전망이다.

국제해양법재판소는 2019년 파나마와 이탈리아간 노스타(Norstar) 사건에 대해 확정판결을, 우크라이나와 러시아간 우크라이나 해군 함정 압류 사건, 스위스와 나이지리아간 산파드레피오(San Padre Pio)호 사건에 대해 잠정조치 명령을 내렸고, 2019년말 현재 모리셔스와 몰디브간 인도양 해양 경계 획정 사건에 대한 심리를 진행 중에 있다. 이러한 국제해양법재판소의 활발한 활동은 잠정조치 명령 2건 및 권고적 의견 1건을 내었던 2015년 이후 4년 만이며, 계쟁 사건 축소에 따른 국제해양법재판소의 기능 약화에 대한 우려는 이제 불식된 것으로 보인다.

해양법 관련 분쟁 해결을 위한 국제해양법재판소의 역할 증대는 동 재판소가 유엔해양법협약 분쟁해결 절차상 기본적 분쟁해결기관이 아니라는 점을 고려한다면 더욱 고무적이다. 유엔해양법협약 제287조는 국제해양법재판소, 국제사법재판소, 제7부속서 중재재판 및 제8부속서 특별중재재판을 분쟁해결기관으로 열거하되 국가 간 합의가 없으면 제7부속서 중재재판을 기본적 분쟁해결기관으로 하고 있어, 국가들이 국제해양법재판소를 우선적으로 이용할 이유는 없기 때문이다.

* ITLOS: International Tribunal for the Law of the Sea

국제해양법재판소 내의 특별재판부를 통한 분쟁해결절차 이용은 최근의 현상으로서, 이러한 추세는 2020년에도 지속될 전망이다. 국제해양법재판소 설립 규정인 제6부속서 제15조 2항은 분쟁 당사국들이 요청할 경우 특정 분쟁을 다루기 위한 특별재판부 설치를 규정하고 있는데, 이는 2000년에 처음 활용된 후 2015년에 다시 한 번 이용되었고, 2019년 9월 24일에 제기된 모리셔스·몰디브 해양경계획정 분쟁도 동 재판부를 통한 분쟁 해결을 예정하고 있다. 동 재판부는 3인 혹은 그 이상의 수의 재판관으로 구성된다. 제7부속서 상의 중재재판이 보통 3인의 국제해양법재판소 재판관을 포함하여 구성됨을 고려한다면 양자 간에는 실제로 큰 차이는 없는 반면 특별재판부는 비용 및 시간을 절감할 수 있다. 따라서 앞으로도 유엔해양법협약 관련 분쟁 당사국들이 특별재판부를 통한 분쟁 해결을 모색하려는 경향은 유지 내지 강화될 것으로 예상된다.

다. 사이버안보 국제법 정립의 새로운 시도 구체화

2020년은 유엔을 중심으로 미국 등 주요 서방 국가들과 중·러 간 사이버안보 관련 국제법 및 국제규범 정립 등 거버넌스 논의에서 주도권 경쟁이 심화되고 국가 관행 확립을 통한 국제규범 논의의 중요한 시기가 될 전망이다.

사이버안보의 경우 2020년에는 2019년에 이어 기존 정부전문가그룹(GGE*)의 형태 논의와 병행하여 모든 유엔 회원국과 국제기구 및 기업 등이 참여하는 개방형실무그룹(OEWG*) 차원의 논의가 진행 될 것으로 보이나, 기존의 사이버안보 논의로부터 일정한 변화가 예상된다. 제5차 정부전문가그룹 2016-17 회의에서는 국제법 및 규범 분야에서 양 진영 간의 첨예한 대립으로 보고서 채택에 실패하면서 기존 주권, 관할권, 비국가행위자 규제, 자위권 및 대응조치 등 주요 쟁점들에 대한 이견이 보다 극명하게 대비될 것으로 전망된다. 2020년 제6차 정부전문가그룹 회의에서 부속

* GGE: Group of Governmental Experts
* OEWG: Open-Ended Working Group

서에 개별 국가의 사이버안보에 대한 국제법 적용 관련 국가 관행을 첨부할 예정인데, 이러한 변화는 사이버안보 국제규범 논의에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이와 같이 제6차 정부전문가그룹 및 개방형 실무그룹에서의 논의 성과에 따라 정부전문가그룹의 지속 여부와 다른 형태의 논의 기제를 창설하여 사이버안보 규범 논의가 부상될 가능성도 있다. 이러한 상황에서 2020년 미국 등 주요 서방국가들의 경우 유엔차원의 논의와는 별개로 개별 국가, 소다자 및 유사입장그룹 차원의 사이버안보 관련 법 제도 강화 조치를 보다 적극적으로 추진할 것으로 예상된다. 특히 미국의 경우 인도·태평양전략 차원에서 사이버안보 대응 전략을 추진할 것으로 예상되는데, 이러한 전략은 2020년에 더욱 구체적으로 가시화될 것으로 전망된다.

최근 사이버안보 관련 국제법 논의에서 함께 논의되는 영역은 사이버 우주안보와의 연계 문제인데, 이는 2020년 개별국가 차원의 국가안보전략 및 서방국가들의 매뉴얼 작업을 통해 구체화될 것이다. 2019년 개최된 외기권군비경쟁방지(PAROS*) 정부전문가그룹에서는 미·서방과 중·러 간의 대립으로 인해 외기권군비경쟁방지 조약의 일반 원칙, 정의, 범주, 검증, 투명성 및 신뢰구축 조치 등 주요 쟁점에서 견해차가 현저히 노출되어 보고서 채택에 실패하였다. 이러한 배경에는 중·러가 포괄적인 우주안보조약을 창설하자는 입장인 반면 미·서방의 경우 중·러가 제안한 외기권무기배치금지(PPWT*)조약에 대하여 우주에서 미국의 전략적 우위에 대항하기 위한 정치적 동기에서 비롯되었다고 이해하고 있기 때문이다. 즉 중·러가 규율하고자 하는 우주무기 배치 금지 의무는 정의 및 검증이 어려울 뿐만 아니라 결과적으로 우주 자산 및 우주에서의 행동 자유를 제약하는 목적으로 악용될 것이라고 비판하고 있다. 실제 우주 강국들은 대외적으로는 우주의 무기화, 전장화에 반대한다는 입장을 내세우면서도 실제로는 위성 공격 미사일, 레이저 발사 무기, 우주 로봇, 주파수 교란 등 다양한 수단을 개발 및 전략화하고 있다.

* PAROS: Prevention of Arms Race in Outer Space
* PPWT: Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force against Outer Space Objects

2020년 사이버 우주안보 논의에서 주목할 또 다른 사안은 사이버와 우주를 연계하는 작전에 대한 국제규범화 작업이다. 2019년 미국의 우주사령부 창설을 계기로 다중 영역에 대한 군사작전 개념이 급부상하였고, 미국은 우주상황인식(SSA*)과 우주교통관리(STM*)를 통해 구체화할 전망이다. 이러한 논의 동향은 국제 규범화에도 상당한 영향을 미치고 있는데, 상기 우주와 사이버를 연계하는 다중영역 활동에 대한 국제 규범화 작업은 '우머라 매뉴얼(Woomera Manual)'과 우주공간의 군사적 이용에 적용 가능한 'MILAMOS* 매뉴얼'을 통해 구체화되고 있다. 상기 두 매뉴얼은 우주 공간 및 다중영역에서 군사 및 안보에 관한 국제법 적용 문제를 다루고 있으며, 이는 2018년 국제사회의 반향을 일으킨 탈린 매뉴얼과 유사한 작업으로 2020년 구체적인 결과물이 도출될 것으로 전망된다.

라. 인공지능 자율살상무기 국제규범 논의 활성화

최근 4차 산업혁명과 관련한 인공지능 및 사물인터넷(IoT) 활용이 증대되는 추세 속에서 동 기술의 군사적 활용에 따른 문제점을 국제적으로 규제하려는 논의가 2020년에도 유엔 등 국제사회에서 활발히 진행될 것으로 전망된다.

인공지능 및 IoT 기술의 군사적 활용 규제 논의는 현재 유엔 자율살상무기(LAWS*)에 관한 정부전문가그룹에서 논의되고 있는데, 동 논의에서 미·중·러 등 기술선도국과 비동맹운동(NAM*) 간 입장차가 현저하다. 진영 간 입장차와 관련하여 주목할 점은 사이버·우주에서의 진영 간 대립은 기본적으로 미·서방과 중·러 간 대립이지만 자율살상무기 논의는 기술선도국과 개도국 및 비동맹운동 간 대립이라는 부분이다. 한편 2019년 제2차 정부전문가그룹에서는 정책적 대응 방향 관련 ▲법적 구속력 있는 규범 마련, ▲정치적 선언 채택, ▲추가적 논의 등 세 가지 방안에 대한 국가 간 이

* SSA: Space Situational Awareness
* STM: Space Traffic Management
* MILAMOS: Manual on International Law Applicable to Military Uses of Outer Space
* LAWS: Lethal Autonomous Weapons Systems
* NAM: Non-Aligned Movement

견이 좁혀지지 않은채 구체적인 방향성이 결정되지 않았다. 2020년 개최될 제3차 자율살상무기에 관한 정부전문가그룹 논의에서도 이에 대한 합의가 이루어질 가능성은 작다. 또한 2019년 제2차 자율살상무기 논의에서는 기존 10개의 지침에서 한 개 지침(인간-기계 상호작용)이 추가로 채택된 바, 추가 지침 논의가 2020년 제3차 회의에서 가속화될 것으로 예상된다. 특히, 추가된 지침의 내용이 AI 및 자율살상무기체제에 인간의 개입에 대한 지침을 설정하는 것이므로, AI 및 자율살상무기와 관련된 국제규범 정립을 위한 핵심 사안이라 할 수 있다. 상기 지침 논의는 윤리적 이슈가 중요하며, 기존 유엔 및 다자기구뿐만 아니라 관련 국제기구 NGO, 학계 및 민간이 주도하는 가이드라인 논의도 2020년 활성화될 것으로 전망된다.

4. 기후변화

가. 파리협정 후속협상의 난항

제25차 유엔기후변화협약(UNFCCC*) 당사국총회(COP*)에서 국제 탄소시장 메커니즘에 대한 이견 등으로 파리협정 이행규칙에 대한 국제사회의 합의가 완결되지 못하고, 미국이 파리협정 탈퇴 입장을 고수하는 등 국제사회의 기후 변화 대응 노력은 2020년에 새로운 고비를 맞을 것으로 전망된다.

스페인 마드리드에서 2019년 12월 2~15일 간 개최된 제25차 당사국총회(COP25)에 참가한 200여 유엔기후변화협약 당사국들은 2020년 말까지 국가별 온실가스 감축목표를 상향한 새로운 기후변화 대응 계획, 즉 국가결정기여(NDC*)를 제출하기로 합의하였다. 이에 따라 각국은 2015년 파리협정(Paris Agreement) 출범 당시에 유엔기후변화사무국에 제출했던 국가별 2030년 온실가스 감축 목표를 새로 갱신하여 2020년에 제출해야 한다.

* UNFCCC: UN Framework Convention on Climate Change
* COP: Conference of the Parties
* NDC: Nationally Determined Contributions

하지만 이러한 합의에도 불구하고 주요 국가 간 이견으로 인해 이번 25차 당사국총회에서 채택된 동 합의안은 법적 구속력을 가진 결정문이 아니라 이행력이 매우 약한 선언문의 형태로 채택되었다. 이와 아울러 파리협정 탈퇴를 예고한 미국을 비롯하여, 중국, 호주, 브라질 등 주요 온실가스 배출국들은 온실가스 감축목표 상향 계획을 2020년에 제출하자는 개도국들의 요구에 부정적인 태도를 취함으로써 파리협정 이행에 대한 국제사회의 노력이 약화될 가능성이 이전보다 높아졌다.

특히, 이번 제25차 당사국총회의 최대 관심은 2018년 폴란드 24차 당사국총회에서 합의에 실패한 국제 탄소시장 관련 합의 도출 여부였다. 2016년부터 진행되어 온 파리협정의 운영규칙을 만들기 위한 후속협상은 2018년 국제 탄소시장 의제를 제외하고 대부분의 주요 의제에서 운영규칙을 확정한 바 있다. 하지만 2018년에 이어 2019년 이번 회의에서도 주요 국가 간 이견으로 인해 합의안 도출에 실패하였다. 이에 따라 국제 탄소시장 의제에 대한 논의는 2020년 12월 영국 글래스고우(Glasgow)에서 개최될 26차 당사국총회로 미루어졌다. 이번 당사국총회에서 주요국들은 국제 탄소시장과 관련하여 매우 첨예한 이견을 보였는 바, 2020년 협상에서 이러한 이견을 해소하지 못한다면 파리협정에 기초한 신기후체제의 2021년 출범이 어려워지고, 국제사회의 기후변화 대응 노력이 후퇴할 가능성도 배제하기 어려울 전망이다.

또한, 국제사회의 기후변화 대응에서 주도적 역할을 해온 유럽연합(EU)의 온실가스 장기감축 목표 관련 내부적 갈등의 대두도 2021년 파리협정하 신기후체제의 출범 전망에 부정적 요인으로 작용하고 있다. EU는 지난 2019년 12월 12일 개최된 EU 정상회의에서 파리협정하의 배출목표를 달성하기 위해 2030년까지 감축목표를 2020년 기준 적어도 55%로 상향하고 2050년까지 탄소배출을 완전히 없애 탄소중립을 달성한다는 목표에 합의하였다. 하지만, 석탄에 대한 의존도가 높은 폴란드, 헝가리, 체코 등이 이러한 목표에 이견을 보이고 있고, 폴란드는 이 합의안을 거부함으로써 온실가스 감축과 관련하여 EU의 내부 분열이 발생하였다. 이번 EU 합의안

은 지지를 거부한 폴란드를 제외하고 나머지 27개 회원국의 동의를 가까스로 받기는 하였지만, 2020년에 EU가 단일한 온실가스 감축 목표의 상향 계획을 설정하는데 내부적인 어려움이 발생할 가능성도 배제할 수 없게 되었다.

나. 탄소시장 형성 관련 이견 노정

기후변화에 관한 파리협정의 이행에 있어서 결정적 중요성을 갖고 있는 국제 탄소시장 형성과 관련하여 COP25에서는 당사국들의 이견으로 합의를 이루지 못했는 바, 2020년 유엔기후변화 협상의 진전 여부는 국제 탄소시장에 대한 당사국들이 합의를 이룰 수 있는지에 따라 결정될 전망이다.

2015년 합의된 기후변화에 관한 파리협정은 제6조에서 온실가스 감축의 원활한 이행을 위해 국제 탄소시장을 형성하여 국가 간 탄소 감축분, 즉 탄소 크레딧(carbon credit)을 거래할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 파리협정의 이행규칙 마련을 위한 후속협상에서는 국제 탄소시장의 구체적 운영 메카니즘과 원칙을 어떻게 정할지를 집중적으로 논의해 왔다. 하지만 선진국들과 개도국들의 국제 탄소시장에 대한 입장과 이해관계가 첨예하게 대립되어 그동안 유엔 기후변화 협상에서는 탄소시장에 대한 논의가 커다란 진전을 보이지 못해왔다. 국제 탄소시장의 활용에 대해 관심이 높은 선진국들은 협상을 속도감 있게 진전시켜 가능한 조기에 국제 탄소시장을 출범 시키자는 입장인 반면, 탄소시장보다는 선진국으로부터의 재정지원에 관심이 높은 개도국들은 탄소시장 논의를 선진국으로부터의 재정지원 확보를 위한 협상수단으로 활용하면서 이에 대한 논의를 지연시키는 전략을 구사해 왔다.

이번 제25차 당사국총회는 이에 대한 최종적 합의안 도출을 목표로 진행되었음에도 불구하고, 이러한 선진-개도국의 고질적인 대립구조가 해소되지 못하고 지속되어 결국 합의안 도출에 실패하였다. 특히 이번 제24차 당사국총회의 합의 도출을 가로 막은 핵심 쟁점은 두 가지로 모아졌는데,

교토의정서(KP*) 하의 청정개발제도(CDM*)에서 발생한 탄소 크레딧의 파리협정 하 지속 여부, 그리고 국제 탄소 거래에서 일정한 금액을 징수하여 개도국에 재정지원을 제공하는 방안 등이 그것이다. 첫째, 브라질과 호주는 교토의정서 하의 청정개발제도를 통해 삼림보존 등에서 발생하는 막대한 탄소 크레딧을 보유하고 있고, 이 탄소 크레딧을 파리협정 하 국제 탄소시장에서도 거래할 수 있도록 하자고 주장하였다. 하지만 다수의 당사국들은 2021년 출범예정인 파리협정 하 신기후체제에서는 교토의정서에서 발생한 탄소 크레딧을 활용할 수 없다는 입장을 보였다. 왜냐하면 청정개발제도 하에서 과거에 생성된 탄소 크레딧을 미래 탄소감축분으로 인정해 줄 경우 추가적인 온실가스 감축 노력을 저해할 수 있기 때문이다. 이러한 다수 당사국들의 주장에도 불구하고 25차 당사국총회에서 브라질과 호주는 기존 입장을 끝까지 고수하였으며, 막대한 청정개발제도 탄소 크레딧을 보유하고 있는 중국, 인도 등도 이러한 입장에 일부 동조하는 자세를 보임으로써 합의안 도출에 실패하게 되었다.

둘째, 다수의 개도국들은 국제 탄소 거래에서 일정한 금액을 징수, 개도국 지원을 위한 재원으로 활용하자고 주장했으며, 이에 대해 선진국들이 반대의 입장을 끝까지 고수하였다. 기후변화에 대한 선진국의 역사적 책임을 파리협정의 구체적 이행규칙으로 만들고자 하는 개도국들은 국제 탄소거래에서 세금과 같은 일정한 금액을 징수함으로써 보다 풍부한 재정지원을 확보하고자 하는 입장을 고수하고 있다. 반면 선진국들은 국제 탄소시장의 활성화를 위해서는 비용징수 등을 통해 자율적인 거래를 침해해서는 안된다는 논리로 대응하고 있다.

2020년 유엔 기후변화 협상의 진전 여부는 국제 탄소시장 운영규칙과 관련한 이러한 선진-개도국의 첨예한 입장 차이를 극복하고 단일한 탄소시장 합의안을 도출할 수 있는지에 달려있다.

---

* KP: Kyoto Protocol
* CDM: Clean Development Mechanism

다. 미국의 파리협정 탈퇴 입장 지속

미국은 지난 2019년 11월 4일 파리협정 탈퇴 의향서를 유엔 사무국에 제출함으로써 파리협정 탈퇴를 위한 공식절차를 개시했다. 미국이 파리협정을 국제법적으로 탈퇴할 수 있는 시점은 탈퇴 의향서 제출 후 1년이므로 미국 정부가 향후 다른 조치를 취하지 않을 경우, 미국은 2020년 11월 4일 공식적으로 파리협정 당사국의 자격을 상실할 전망이다.

미국 트럼프 대통령은 당선 후 파리협정에서 탈퇴할 의사를 표명하였으며, 파리협정 발효 3년 후부터 탈퇴 절차를 개시할 수 있다는 규정에 따라 지난 11월 공식적인 탈퇴 절차를 개시한 것이다. 트럼프 행정부가 내세우는 파리협정 탈퇴 이유는 미국이 파리협정 하의 의무를 이행할 경우 다른 나라에 비해 불공정한 경제적 부담을 지게 될 것이라는 점이다. 미국은 파리협정을 탈퇴하더라도 자체적으로 온실가스 감축을 비롯해 모든 종류의 유해 가스 배출을 감축하겠다는 입장이며, 파리협정과 상관없이 2005~2017년간 온실가스 배출을 13% 감축했다는 점을 내세우고 있다. 미국의 차기 대통령 선거가 2020년 11월 3일로 예정되어 있어 트럼프 대통령이 재선된다면, 미국의 파리협정 당사국으로서의 자격 상실은 2020년 11월 4일부터 기정사실이 될 것으로 전망된다. 하지만, 기후변화 대응을 지지하는 민주당 후보가 당선될 경우 미국은 파리협정 탈퇴 의사를 철회하고 파리협정 당사국으로 계속 남아있을 가능성도 배제할 수 없다. 특히, 현재 트럼프 대통령에 대한 탄핵절차가 진행되고 있어서 미국 국내정치 변수에 따라 미국 정부의 파리협정 탈퇴 입장에 변화가 발생할 가능성도 배제하기 어렵다.

오바마 행정부 하에서 파리협정의 출범과 발효에 주도적 역할을 한 미국이 실제로 이탈한다면 국제사회의 기후변화 대응은 큰 타격을 받을 전망이다. 특히, 선진국과 개도국 모두가 참여하는 기후변화 대응을 위한 국제사회의 최초의 보편적이고 다자주의적인 협정인 파리협정이 무력화된다면 기후변화 대응을 위한 국제사회의 정치적 동력은 상실될 가능성이 매우 크

다. 또한 2021년 파리협정 하 신기후체제가 예정대로 출범한다 하더라도 미국이 파리협정에서 이탈한다면 파리협정의 실효성은 심각하게 약화될 것으로 전망된다. 국제사회의 기후변화 대응을 위한 최초의 국제적 합의인 교토의정서 체제가 무력화된 주요 이유가 미국이 비준을 거부한 사실에 있다는 점에서 세계 제2위의 온실가스 배출국인 미국이 참여하지 않는 파리협정은 유명무실화될 가능성이 크다.

2017년 미국이 공식적으로 파리협정 탈퇴의사를 밝힌 이래 유엔 기후변화 협상 진전을 위한 정치적 리더십은 매우 약화된 것이 사실이다. 파리협정 탈퇴의사를 밝힌 이후에도 미국은 유엔 기후변화 협상에 대표단을 꾸준히 파견하고 있으나, 미국 대표단은 과거와 같은 기후변화 협상에서 주도적 리더십을 발휘하지 못하고 있다. 파리협정 도출을 위한 과거 유엔 기후변화 협상에서 오바마 정부하의 미국은 협상의 진전을 위한 중요한 정치적 동력을 제공하였으며, 특히 중국의 전향적인 기후변화 관련 협력을 이끌어내는데 기여하였다. 하지만, 파리협정 탈퇴 의사를 밝힌 이후 유엔 기후변화 협상에서 미국의 존재감은 크게 약화되었으며, 이번 25차 당사국총회에서 협상이 난항을 겪은 것도 미국의 역할 약화와 무관하지 않다고 할 수 있다. 이러한 점에서 향후 미국의 파리협정 탈퇴 여부에 따라 국제적인 기후변화 대응 노력은 크게 영향 받을 것으로 전망된다.

부 록

약 어 표
2020년도 주요 외교 일정

A

AC	ASEAN Community	ASEAN 공동체
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank	아시아인프라투자은행
AKP	Adalet ve Kalkinma Partisi	터키 정의개발당
ARIA	Asia Reassurance Initiative Act	아시아 안심 법안
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	동남아시아국가연합
AU	African Union	아프리카연합

B

BIMSTEC	Bay of Bengal Initiative for Multi Sectoral Technical and Economic Cooperation	벵골만기술경제협력체
BRI	Belt and Road Initiative	일대일로

C

CDM	Clean Development Mechanism	청정개발제도
CELAC	Community of Latin American and Caribbean States	중남미·카리브해국가공동체
CICA	The Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia	아시아 교류 및 신뢰 구축회의
CIS	Commonwealth of Independent States	독립국가연합
CoC	Code of Conduct	행동규범
COP	Conference of the Parties	당사국총회
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership	포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정
CSTO	Collective Security Treaty Organization	집단안보조약기구

D

DSB	Disputes Settlement Body	분쟁해결기구
DUP	Democratic Unionist Party	북아일랜드 민주연합당

E

EAEU	Eurasian Economic Union	유라시아경제연합
EAFTA	East Asian Free Trade Area	동아시아자유무역지대
EAS	East Asia Summit	동아시아정상회의
EAVG	East Asia Vision Group	동아시아비전그룹
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean	중남미·카리브해경제위원회
ECR	European Conservatives and Reformists	유럽 보수·개혁 연합
EEZ	Exclusive Economic Zone	배타적경제수역
EFDD	Europe of Freedom and Direct Democracy	자유와 직접민주주의 유럽
ENF	Europe of Nations and Freedom	국가와 자유 유럽
EPA	Economic Partnership Agreement	경제동반자협정
EPCA	Enhanced Partnership and Cooperation Agreement	확대동반자협력협정
EPP	European People's Party	유럽국민당
EU	European Union	유럽연합

F

FAO	Food and Agriculture Organization	세계식량기구
FOC	Full Operational Capability	완전운용능력
FONOP	Freedom of Navigation Operation	항행의 자유 작전
FRB	Federal Reserve Board	연방준비위원회
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique	모잠비크해방전선
FTA	Free Trade Agreement	자유무역협정

G

GDP	Gross Domestic Product	국내총생산
GERD	Grand Ethiopia Renaissance Dam	그랜드 에티오피아 르네상스 댐

GGE	Group of Governmental Experts	정부전문가그룹
Greens/EFA	Greens/European Free Alliance	녹색·자유동맹
GSIM	Group to Support Islam and Muslims	이슬람과 무슬림 지원그룹
GSOMIA	General Security of Military Information Agreement	군사비밀정보보호협정
GVC	Global Value Chain	글로벌 가치사슬

I

IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	국제부흥개발은행
ICAO	International Civil Aviation Organization	국제민간항공기구
ICBM	Inter-Continental Ballistic Missile	대륙간탄도미사일
IFR	Interim Final Rule	잠정최종규칙
IIF	Institute of International Finance	국제금융협회
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces	중거리 핵전력
IOC	Initial Operational Capability	기본운용능력
IORA	Indian Ocean Rim Association	환인도양연합
IoT	Internet of Things	사물인터넷
IPO	Initial Public Offering	기업 공시
ISGS	Islamic State in the Greater Sahara	대(大)사하라 이슬람국가
ISIS	Islamic State of Iraq and al-Sham	이라크-알샴 이슬람국가
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea	국제해양법재판소
ITU	International Telecommunication Union	국제전기통신연합

K

KADIZ	Korea Air Defense Identification Area	방공식별구역
KP	Kyoto Protocol	교토 의정서

L

LAWS	Lethal Autonomous Weapons Systems	자율살상무기
LREM	La République En Marche	프랑스 전진공화당

M

MERCOSUR	Mercado Común del Sur	남미공동시장
MILAMOS	Manual on International Law Applicable to Military Uses of Outer Space	우주공간의 군사적 이용에 적용 가능한 매뉴얼

N

NAM	Non-Aligned Movement	비동맹운동
NATO	North Atlantic Treaty Organization	북대서양조약기구
NDAA	National Defense Authorization Act	국방수권법
NDC	Nationally Determined Contributions	국가결정기여
NSC	National Security Council	국가안보회의

O

OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	경제협력개발기구
OEWG	Open-Ended Working Group	개방형실무그룹

P

PAP	People's Action Party	인민행동당
PAROS	Prevention of Arms Race in Outer Space	외기권군비경쟁방지
PCA	Partnership and Cooperation Agreement	동반자협력협정
PKR	Parti Keadilan Rakyat	터키 인민정의당

PNG	Pipeline Natural Gas	파이프라인천연가스
PPWT	Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force against Outer Space Objects	외기권무기배치금지
PROSUR	Forum for the Progress and Development of South America	프로수르(남미우파연합)

R

RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership	역내포괄적경제동반자협정
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana	모잠비크국민저항

S

S&D	Progressive Alliance of Socialists and Democrats	유럽 사회·민주진보동맹
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation	남아시아지역협력연합
SCO	Shanghai Cooperation Organization	상하이협력기구
SLBM	Submarine-Launched Ballistic Missile	잠수함발사탄도미사일
SNS	Social Network Service	소셜네트워크서비스
SSA	Space Situational Awareness	우주상황인식
STM	Space Traffic Management	우주교통관리

T

TAPI	Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India Pipeline	투르크메니스탄-아프가니스탄-파키스탄-인도 가스관
TCP	Trans-Caspian Pipeline	카스피해 횡단 가스관
TPP	Trans-Pacific Partnership	환태평양경제동반자협정

U

UAE	United Arab Emirates	아랍에미리트
UMNO	United Malays National Organization	통일말레이국민조직
UNASUR	Union of South American Nations	남미연합
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	유엔무역개발회의
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	유엔교육과학문화기구
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	유엔기후변화협약
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	유엔난민기구
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	유엔공업개발기구
USMCA	US-Mexico-Canada Agreement	미국·멕시코·캐나다협정

W

WTO	World Trade Organization	세계무역기구

Y

YPG	Yekîneyên Parastina Gel	인민수호부대

2020년도 주요 외교 일정

국제관계

기간	장소	행사
1.5.	크로아티아	크로아티아 대선(2차투표)
1.11.-12.	아부다비	제10차 국제재생에너지기구(IRENA) 총회
1.14.	과테말라	과테말라 대통령 취임식
1.20.-24.	비엔나	제39차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 투자자-국가 분쟁해결 실무작업반회의
1.21.-24.	다보스	세계경제포럼(WEF) 연례총회(다보스포럼)
1.26.	페루	페루 총선
1월	베트남	아세안 외교장관회의(AMM) Retreat
1월	오슬로	북극 프론티어
1-3월	미정	감염병혁신연합(CEPI) 신규 가입(다년도 약정 등)
2.3.-7.	뉴욕	제71차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 분쟁해결 실무작업반회의
2.10.-14.	뉴욕	유엔 정보안보 개방형작업반 2차 전체회의
2.11.-14.	파리	제13차 유네스코 문화다양성협약 정부간위원회
2.16.-21.	파리	제31기 2차 자금세탁방지기구(FATF) 총회
2.21.-22.	푸트르자야	APEC 제1차 고위관리회의(SOM1)
2.24.-28.	로마	세계식량계획(WFP) 제1차 정례 집행이사회
2.29.	슬로바키아	슬로바키아 총선
2월	뉴욕	유엔개발계획(UNDP)·유엔인구기금(UNFPA)·유엔프로젝트조달기구(UNOPS) 정례 집행이사회
2월	비엔나	제3차 핵안보 국제회의(ICONS)
2월	베를린	핵군축 핵비확산조약(NPT) 관련 장관급 회의
2월	이란	이란 총선
2-3월	제네바	제43차 인권이사회

기간	장소	행사
3.1.	우루과이	우루과이 대통령 취임식
3.3.-6.	헤이그	헤이그국제사법회의(HCCH) 일반사무정책이사회
3.11.-12.	코바르	G20 제2차 셰르파 회의
3.20.	서울	프랑코포니 축제
3.23.-27.	뉴욕	제34차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 중소기업 실무작업반 회의
3.30.-4.3.	뉴욕	제40차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 투자자-국가 분쟁해결 실무작업반회의
3월	비엔나	국제원자력기구(IAEA) 이사회
3월	뉴욕	국가관할권 이원지역의 해양생물다양성(BBNJ) 보전 및 지속가능 이용 관련 제4차 정부간회의
3월	레이캬비크	2020년 제1차 북극이사회 고위관리(SAO) 회의
3-4월	서울	제8차 국제질병퇴치기금 운용심의회
3-4월	세르비아	세르비아 총선
4.6.-9.	뉴욕	제60차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 전자상거래 실무작업반 회의
4.12.	북마케도니아	북마케도니아 총선
4.20.-23.	뉴욕	개발재원(FfD) 포럼
4.20.-24.	뉴욕	제37차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 선박경매 작업반 회의
4.21.-22.	코타키나발루	APEC 제2차 고위관리회의(SOM2)
4.21.-24.	모나코	제2차 국제수로기구(IHO) 총회
4.23.-24.	코타키나발루	APEC 통상장관회의(MRT)
4.23.-24.	도쿄	제3차 ARF ICT안보 회기간회의
4월	파리	제140차 OECD/원자력기관(NEA) 운영위원회
4월	뉴욕	2020 핵비확산조약(NPT) 평가회의

2020년도 주요 외교 일정

기간	장소	행사
4월	파리	제209차 유네스코 집행이사회
4월	서울	제11차 글로벌녹색성장기구(GGGI) 운영·프로그램 소위원회(MPSC)
4-5월	폴란드	폴란드 대선
4-6월	제네바	선진인도지원공여국협의체(GHD) 고위급 회의
4-6월	베트남	제36차 아세안 정상회의
5.11.-14.	뉴욕	제57차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 도산 실무작업반 회의
5.13.-14.	미정	글로벌펀드 제43차 이사회
5.17.	도미니카(공)	도미니카(공) 대선
5.25.-6.4.	핀란드	제43차 남극조약협의당사국(ATCM) 회의
5월	파리	OECD 각료이사회
5월	방콕	UN 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP) 총회
5월	에티오피아	에티오피아 총선
5-6월	미정	국제의약품구매기구(UNITAID) 집행이사회
5-6월	미정	국제백신면역연합(GAVI) 이사회
5-6월	베트남	아세안 관련 고위관리회의(APT, EAS, ARF)
6.2.-3.	아부다비	제19차 국제재생에너지기구(IRENA) 이사회
6.2.-6.	리스본	UN Ocean Conference
6.4.	런던	국제백신면역연합(GAVI) 재정공약회의
6.9.-11.	미정	교육을 위한 글로벌 파트너십(GPE) 이사회
6.15.-16.	비엔나	유엔공업개발기구(UNIDO) 사업예산위원회(PBC)
6.21.-26.	중국	제31기 3차 자금세탁방지기구(FATF) 총회
6.29.-7.3.	로마	세계식량계획(WFP) 연례 집행이사회

기간	장소	행사
6월	미정	인도지원조정실(OCHA) 공여국 그룹(ODSG) 고위급 회의
6월	제네바	제44차 인권이사회
6월	미정	원자력공급국그룹(NSG) 총회
6월	비엔나	국제원자력기구(IAEA) 이사회
6월	비엔나	외기권 평화적 이용에 관한 위원회(COPUOS) 본회의
6월	비엔나	탄도미사일 확산방지를 위한 헤이그 행동규범(HCOC) 총회
6월	비엔나	제54차 포괄적핵실험금지기구(CTBTO) 준비위원회(PrepCom) 총회
6월	서울	유네스코 가입 70주년 기념 유네스코 주간(Week)
6월	서울	제12차 글로벌녹색성장기구(GGGI) 운영·프로그램 소위원회(MPSC)
6월	서울	제2차 녹색성장과 글로벌목표 2030을 위한 연대(P4G) 정상회의
6-7월	푸저우	제44차 세계유산위원회
상반기	미정	시리아 공여국 회의
상반기	조지아	112차 세계관광기구(UNWTO) 집행이사회
상반기	파리	제167차 국제박람회기구(BIE) 총회
상반기	미정	ARF 재난구호 회기간 회의(ISM on DR)
상반기	파리	국제에너지기구(IEA) 이사회
상반기	인도네시아	APEC 제59차 에너지실무그룹(EWG) 회의
7.6.-10.	뉴욕	유엔 정보안보 개방형워킹그룹 3차 전체회의
7.6.-17.	뉴욕	제53차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 본회의
7.7.-16.	뉴욕	ECOSOC 주관 지속가능개발 고위급정치포럼(HLPF)
7.22.-23.	상트페테르부르크	BRICS 정상회의 및 SCO 정상회의
7월	베트남	제 18차 동아시아포럼(EAF) 총회

2020년도 주요 외교 일정

기간	장소	행사
7-8월	베트남	ACMECS 개발파트너 고위관리회의(SOM)
7-8월	베트남	제53차 아세안 외교장관회의(AMM) 및 관련 외교장관회의(한-아세안, 한-메콩, APT, EAS, ARF)
8.14.-15.	피낭	APEC 제3차 고위관리회의(SOM3)
8.16.	도미니카(공)	도미니카(공) 대통령 취임식
8월	벨라루스	벨라루스 대선
8월	하와이	북태평양 북극해 컨퍼런스
9.2.-5.	블라디보스토크	제6차 동방경제포럼
9.29.-30.	사우디 젯다	G20 제3차 셰르파 회의
9월	뉴욕	유엔개발계획(UNDP)·유엔인구기금(UNFPA)·유엔프로젝트조달기구(UNOPS) 정례 집행이사회
9월	수바	콜롬보 플랜 총회
9월	뉴욕	제75차 유엔총회 고위급회의
9월	제네바	제45차 인권이사회
9월	비엔나	국제원자력기구(IAEA) 총회 및 이사회
9월	비엔나	제72차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 분쟁해결 실무작업반회의
9월	르완다	제2회 아프리카 역내 무역 박람회
9-10월	서울	제9차 국제질병퇴치기금 운용심의회
9-10월	베트남	아세안 관련 고위관리회의(APT, EAS)
10.17.-18.	리야드	G20 환경장관회의
10.18.-23.	파리	제32기 1차 자금세탁방지기구(FATF) 총회
10.19.-21.	모스크바	오픈 이노베이션(Open Innovations) 2020
10.20.-2021.4.10.	두바이	2020 두바이 엑스포
10월	몬테네그로	몬테네그로 총선

기간	장소	행사
10월	리투아니아	리투아니아 총선
10월	조지아	조지아 총선
10월	바베이도스	제15차 유엔무역개발협의회(UNCTAD) 총회
10월	파리	제141차 OECD/원자력기구(NEA) 운영위원회
10월	뉴욕	제75차 유엔총회 1위원회
10월	오스트리아	미사일기술통제체제(MTCR) 총회
10월	파리	제210차 유네스코 집행이사회
10월	비엔나	제35차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 중소기업 실무작업반 회의
10월	비엔나	제41차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 투자자-국가 분쟁해결 실무작업반회의
10월	베트남	제8차 한-메콩 비즈니스 포럼
10월	레이캬비크	북극써클총회
10월	미정	글로벌녹색성장기구(GGGI) 제9차 총회 및 13차 이사회
10-11월	뉴욕	UN 제6위 및 국제법률국장회의
11.3.	미국	미국 대선
11.3.-4.	아부다비	제20차 국제재생에너지기구(IRENA) 이사회
11.6.-7.	쿠알라룸푸르	APEC 최종고위관리회의(CSOM)
11.8.-9.	쿠알라룸푸르	APEC 합동각료회의(AMM)
11.11.-12.	미정	글로벌펀드 제44차 이사회
11.12.	쿠알라룸푸르	APEC 정상회의 경제 지도자 모임(AELM)
11.16.-20.	로마	세계식량계획(WFP) 제2차 정례 집행이사회
11.17.-19.	리야드	G20 제4차 셰르파 회의
11.21.-22.	리야드	G20 정상회의
11월	아제르바이잔	아제르바이잔 총선

2020년도 주요 외교 일정

기간	장소	행사
11월	아부다비	제47차 세계외교연수포럼
11월	비엔나	국제원자력기구(IAEA) 이사회
11월	미정	원자력공급국그룹(NSG) 협의그룹(CG) 회의
11월	비엔나	제55차 포괄적핵실험금지기구(CTBTO) 준비위원회(PrepCom) 총회
11월	국내	제19차 한-유엔 군축비확산 회의
11월	비엔나	제61차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 전자상거래 실무작업반 회의
11월	비엔나	제38차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 선박경매 작업반 회의
11월	베트남	제 35차 아세안 정상회의 및 관련 정상회의 (한-아세안, 한-메콩, APT, EAS)
11월	레이캬비크	2020년 제2차 북극이사회 고위관리(SAO) 회의
11월	파리	OECD 녹색성장·지속가능발전(GGSD) 포럼
11-12월	루마니아	루마니아 총선
11-12월	미정	국제백신면역연합(GAVI) 이사회
11-12월	미정	국제의약품구매기구(UNITAID) 집행이사회
11.23.-25.	비엔나	유엔공업개발기구(UNIDO) 공업개발이사회(IDB)
12.1.-3.	미정	교육을 위한 글로벌 파트너십(GPE) 이사회
12.12.-13.	튀니지	제18차 불어권정상회의
12월	크로아티아	크로아티아 총선
12월	뉴욕	중앙긴급대응기금(CERF) 고위급 회의
12월	도쿄	제15차 ASEAN+3 외교연수원장회의
12월	도쿄	제3차 한중일 외교연수원장회의
12월	발리	제13차 발리민주주의 포럼
12월	비엔나	바세나르체제(WA) 총회

기간	장소	행사
12월	미정	제15차 무형유산협약 정부간위원회
12월	뉴욕	제19차 ICC 당사국 총회
12월	로마	제79차 국제사법통일연구소(UNIDROIT) 총회
12월	비엔나	제58차 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 도산 실무작업반 회의
12월	가나	가나 총선 및 대선
12월	튀니지	제18차 불어권국제기구 정상회의
하반기	미정	2021 개정핵물질방호조약(CPPNM/Amendment) 평가회의 준비회의
하반기	파리	OECD 글로벌전략그룹 회의
하반기	미정	113차 세계관광기구(UNWTO) 집행이사회
하반기	파리	제168차 국제박람회기구(BIE) 총회
하반기	미정	불어권국제기구 아태지역 조정관 회의
하반기	캄보디아	제13차 ASEM 정상회의
하반기	파리	국제에너지기구(IEA) 이사회
하반기	일본	APEC 제60차 에너지실무그룹(EWG) 회의
연중	싱가포르	제19차 IISS 샹그릴라 대화
미정	미정	아프가니스탄 관련 각료회의

연구에 참여한 분들

|집필진 | 제 I 장 2020 국제 정치·경제 개관

1. 국제 정치 (**김태환** 교수)
2. 국제 경제 (**김양희** 연구부장)

제Ⅱ장 한반도 정세

1. 북한 (**황일도** 교수)
2. 비핵·평화 프로세스 (**전봉근** 교수)
3. 남북관계 (**이상숙** 연구교수)

제Ⅲ장 동북아 정세

1. 동북아시아 (**최우선** 교수)
2. 미국 (**김현욱·민정훈** 교수)
3. 중국 (**김한권·표나리** 교수, **최진백** 연구교수)
4. 일본 (**조양현** 교수, **김양희** 연구부장, **김종학** 교수)
5. 러시아 (**이태림** 교수)

제Ⅳ장 주요 지역 정세

1. 동남아시아 (**배긍찬** 교수)
2. 서남아시아 (**최원기** 교수, **조원득** 연구교수)
3. 유럽 (**전혜원** 교수)
4. 중동 (**인남식** 교수)
5. 중앙아시아 (**고재남** 명예교수)
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)

| 편집진 | **조양현·최우선·김동석·이효영·김종학** 교수
고동우·황지혜·김자희·정혜영·한미희·김수겸 연구원

ISSN 2005-8691

국립외교원은 56년의 역사와 전통을 자랑하는 외교·안보 분야 전문 교육 및 연구 중심 기관으로서 그동안 「선진정예 외교관의 산실」 및 「외교·안보 구상의 산실」의 역할을 하고 있으며, 변화하는 시대적·국민적 요구에 적극 부응 하기 위해 다양한 교육 및 연구 프로그램을 개발·운용 중입니다.

제 Ⅰ 장
2020 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

서울특별시 서초구 남부순환로 2572 (우)06750
Tel. (02) 3497-7600 Fax. (02) 575-5245
http://www.ifans.go.kr