

A S A N  
국제정세 전망  
2 0 1 6

# 뉴 노멀 New Normal

아산정책연구원  
2015년 12월

## 목차

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 서문                                   | 05 |
| '뉴 노멀'의 시대                           | 08 |
| 협력과 갈등이 일상화된 동북아시아                   | 16 |
| 중국의 뉴 노멀: 당면한 중진국의 함정과 신창타이          | 22 |
| 북한 병진 정책의 딜레마 심화                     | 28 |
| 미국의 대선 판도와 국제 질서의 향방                 | 37 |
| 미중 경쟁의 뉴 노멀: 평행선을 달리는 일대일로와 인도-퍼시픽   | 51 |
| 중동: 항구적 교착 상태와 리더 없는 극단화 그리고 혼란의 일상화 | 57 |
| 통합에서 분열로 다가서는 유럽연합                   | 64 |
| 포스트 TPP 체제하의 국제통상질서 개편               | 71 |
| 새로운 기후변화레짐의 등장                       | 76 |
| 사이버 안보: 저-중강도 사이버전의 일상화              | 84 |

## 서문

국제 질서는 기본적으로 무정부 상태다. 전쟁과 갈등은 국제 정치의 상수(constant)이자 표준, 즉 '놈(norm)'이다. 국제 관계에서는 무질서가 가장 '노멀(normal)'한 상태라는 뜻이다. '약육강식'의 상태를 '자연의 상태(state of nature)'라고 부르는 이유다. 인간은 이러한 '정상 상태'를 벗어나고자 끊임없이 노력해왔다. '강자생존(强者生存)'의 원칙을 받아들이면서도, 최소한의 평화를 유지하기 위한 '세력균형(balance of power)'처럼 현실주의적인 대안에서부터 UN과 WTO 등 전지구적인 질서를 수립해 보려는 이상주의적인 시도에 이르기까지 다양한 방법으로 무질서와 부단히 싸워왔다.

전반기에는 세계를 파멸 직전까지 끌고 간 전쟁들을 치르고 후반기에는 지구 멸망을 담보로 끝 모를 군비 경쟁과 이념 전쟁을 치른 20세기가 냉전 종식으로 막을 내리면서 인류는 새로운 미래를 꿈꿨다. 세계는 바야흐로 하나의 질서로 수렴되는 듯 했다. 이 당시의 낙관적인 세계관을 가장 압축적으로 표현한 책이 프랜시스 후쿠야마의 《역사의 종말》이었다. 그 후 9.11 테러가 발생했을 때도, 세계 경제가 거둬 불황에 빠지고 국제 금융시장이 붕괴 직전까지 갔어도, 언젠가는 보다 합리적이고 포괄적인 국제 질서가 수립될 것이고 세계가 그 방향으로 움직이고 있다는 낙관 자체가 무너지지는 않았다.

수많은 '위기'와 '사태'에도 불구하고 때로는 미국이, 한때는 일본이나 유럽이, 최근에는 중국이 '기관차' 역할을 해주면서 세계 경제는 지속적으로 팽창하고 하나가 되어가는 모습이였다. '글로벌라이제이션(globalization)'은 거스를 수 없는 흐름이자 긍정적인 현상으로 받아들여졌다. 유럽은 EU라는 초국가적인 공동체를 성공적으로 설립·확산시키면서 말 그대로 '포스트모던(post-modern)'한 질서를 수립하는 듯이 보였다. 중동에서는 이스라엘-팔레스타인 분쟁이 쉽게 해결될 것이라고 기대하는 사람은 적었지만 그래도 평화를 위한 다양한 형태의 해결책들이 끊임없이 시도되고 있었다. 이란-이라크 갈등, 시아파와 수니파의 대립, 다양한 이슬람 극단주의 무장단체들이 갈등과 혼란을 끊임없이 조장했지만 이 역시 지역에 국한된 문제라고 생각했다. 한때는 '아랍의 봄'이라는 말이 유행할 정도로 이 지역에도 민주주의가 뿌리를 내릴 수 있다는 희망이 보이기도 했다. 이때까지만 해도 IT 혁명은 독재와 폐쇄적인 권위주의 체제에 도전하는 데 필수불가결한 투쟁의 수단으로 이용되고 받아들여졌다. 동북아시아에서는 과거사에 대한 이견에도 불구하고 급속한 경제 통합이 이루어지면서 동시에 문화·사회·정치적인 통합도 가능할 것으로 간주되었다. 비록 북한의 핵 문제가 있지만 한편으로는 6자회담, 다른 한편으로는 한중 간의 협력 등

을 통해서 언젠가는 북한의 비핵화가 이루어질 수도 있다고 생각했었다.

그러나 이제 이러한 장밋빛 미래를 그리는 사람은 없다. 중국 경제가 성장률이 7% 이하로 떨어지는 ‘신창타이(新常態)’에 들어가고, 미국 경제는 2%대의 성장에 머물고, EU와 일본의 경제는 회복될 기미가 안 보이면서 세계 경제는 당분간 저성장이 일상화 되는 ‘뉴 노멀(New Normal)’의 시기에 접어들고 있다. 세계화는 지속되겠지만 그 부정적인 측면이 부각되는 가운데 세계가 하나의 표준, 체제로 수렴되어 갈 것이라는 전망 역시 빛이 바랬다. 포스트모던한 EU는 러시아라는 지극히 모던(modern)한 국가와 충돌하면서 팽창을 멈췄다. 중동의 난민들이 급속히 유입되고 이슬람 극단주의 테러의 공포에 휩싸이면서 EU의 기본적인 가치와 제도들이 거센 도전에 직면하고 있다. 이스라엘-팔레스타인 분쟁은 더 이상 중동을 대표하는 분쟁이 아니다. 그보다 훨씬 더 격렬하고 잔인하고 처절한 내전과 종교 분쟁이 중동의 질서를 붕괴시키고 있다. 그리고 이 분쟁들의 여파는 중동의 경계를 넘어 유럽을 강타하고 있다. ‘아랍의 봄’은 ‘아랍의 겨울’로 바뀐 지 오래다. 창의력과 개방성의 대명사였던 IT 혁명은 극단주의와 테러, 폐쇄적인 사고와 권위주의 정권의 도구, 강대국 간 사이버 전쟁의 수단으로 전락하고 있다. 동북아시아에서는 북한의 핵 문제가 자칫 장기적인 미제로 남을 수도 있다는 위기 의식이 팽배하지만 대안이나 해결책은 보이지 않는다. 6자회담은 수명을 다했고, 북한 문제를 다루기 위한 한중 간의 협력은 기대치에 못 미치고 있고 한일, 중일 관계는 더 악화되지도 않겠지만 더 좋아질 아무런 조짐도 보이지 않고 있다.

국제 질서가 마치 국제 관계 이론에서 말하는 전쟁과 갈등, 무질서와 혼란이 일상화된 ‘노멀’한 상태로 되돌아 가고 있는 형상이다. 말 그대로 ‘뉴 노멀’이다.

관건은 새로운 비전과 정책을 제시할 지도자의 출현이다. 그러나 그럴 조짐 역시 보이지 않고 있다. 미국은 대선 국면으로 접어들면서 오바마 대통령은 현상유지 모드로 들어갔다. 시진핑 주석은 급속히 성장한 중국의 힘을 바탕으로 하는 ‘중국몽(中國夢)’을 꾸지만 ‘중국의 꿈’이 과연 주변국들의 꿈도 염두에 둔 것인지, 지역의 화합과 공동 번영을 염두에 둔 것인지 아무도 확신하지 못하고 있다. 푸틴 대통령은 무너진 구소련 제국의 영화를 재건하겠다는 꿈을 꾸면서 무력 사용마저 불사하고 있지만 러시아 국수주의 이상의 가치를 대변하지 않고 있다. 일본의 아베 총리 역시 일본의 국수주의자들에게는 희망을 주는 지도자일 수는 있어도 동북아의 통합과는 거리가 먼 지도자다. 독일의 메르켈 총리는 EU를 실질적으로 이끌면서 우크라이나 사태, 그리스 위기와 난민 위기를 돌파하는 리더십을 보였지만 유럽 내부의 산적한 문제를 해결하는 데 집중해야만 하는 처지다. 이들은 오바마 대통령을 제외하고는 앞으로도 상당 기간 동안 자국의 지도자로 남아 있을 인물들이다. 뉴 노멀 상태가 당분간 지속될 수밖에 없는 이유다.

뉴 노멀이 일상이 되는 상황에서는 일상의 위기 관리가 최우선의 목표가 되어야 한다. 과거에는 경제가 나쁘더라도 외교에서 돌파구가 생기거나 안보 상황이 나쁘더라도 경제 성장을 통해 이를 극복할 수도 있었다. 그러나 뉴 노멀에서는 이러한 돌파구들이 안 보인다. 모든 분야가 침체

되어 있고 비전이 보이지 않기 때문이다. 미래에 대한 비전이 보이지 않는 상황에서 국민들에게 이를 인내할 수 있는 동기를 부여해주고 분열하고 포기하지 않도록 하는 것이야말로 지도자들의 의무다.

중요한 것은 뉴 노멀 상황에 대한 정확한 인식이다. 본 보고서는 이러한 문제의식을 바탕으로 작성되었다. 보고서 작성에 참여해 준 연구원의 연구위원들, 외부 전문가분들께 감사 드린다. 아울러 보고서의 전체적인 내용을 조율하는 데 애써 준 박지영 박사와 김기범 연구원, 편집과 디자인, 인쇄 과정을 담당한 편집실의 안성규 주간과 권은율 연구원, 출판실의 최부일 주간과 박현아·김길동 전문원, 홍보실의 김희선 실장과 한인석·윤정욱·최성한 전문원, 그리고 빠듯한 일정 속에서도 제작과 인쇄를 맡아준 이지스홀딩스의 장재진 대표와 직원들께 감사의 마음을 전한다.

아산정책연구원 원장  
함재봉

## ‘뉴 노멀’의 시대

### 2015년 평가

2015년, 세계는 전략적 불신이 한층 깊어진 ‘뉴 노멀(New Normal)의 시대’로 진입했다. 국제 정치에서 전략적 불신과 경쟁은 불가피하지만 과거엔 이를 전략적 이해와 균형이라는 나침반을 통해 극복하고 평화와 안정으로 나갈 수 있다는 믿음이 있었다. 그런데 오늘날 뉴 노멀의 시대에 그런 비전은 흐려지고 불신이 방치되며 깊어지는 방향으로 정세는 흐르고 있다.

‘올드 노멀(Old Normal)’의 시대에 세계는 힘은 들어도 궁극적으로는 보다 더 완벽한 국제 질서를 만들 수 있다는 믿음이 있었다. 이러한 믿음에 기초해 유엔이 출범했고 유럽연합도 등장했다. 지역 국가들은 군사동맹, 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA), 국제기구 같은 틀을 통해 평화와 번영과 안정을 모색했다. 냉전 시대, 강대국들이 대립했고, 국지 전쟁도 벌어졌으며, 불만과 불신이 다양한 갈등을 촉발했지만 그럼에도 세계는 전략적 이해와 균형으로 평화와 번영을 이룰 수 있다는 가정 아래 움직였다. 냉전 종식 뒤 세계는 안정과 번영을 향해 더욱 나아갈 것이란 기대를 키웠다.

그러나 오늘날 그런 비전의 힘은 약해지고 있다. 사라졌다고 믿었던 강대국 간의 대결 구도가 미중 갈등으로 확대, 재현되고 있다. ISIS라는 극악한 테러단체가 세계를 공포로 몰아넣고 있지만 이들을 격퇴하는 전선은 제2차 세계대전 때처럼 단일하고 단단한 대오를 형성하지 못한다. 냉전의 유산인 동서 대결이 우크라이나에서 망령처럼 나타나고, 유럽연합은 분열을 향해 무력하게 떠밀려가는 형국이다.

국제 사회의 갈등이 오늘날에만 있는 것도 아니며, 전략적 균형을 위한 노력이 없는 것도 아니지만 균형을 향한 믿음은 약화되고 불신이 커지면서 균형은 도달할 수 없는 것이란 체념이 싹트고 있다. 끊임없이 늘어나는 불안정성을 해소할 방법을 찾지 못하면서 좌절과 피로감이 커기 때문이다.

국제 사회는 비전에 입각한 장기 전략보다 단기 처방에 몰두한다. 사실 명쾌한 해법도 없다. 분열과 갈등으로 불안정이 지속돼도 리더십을 발휘해 상황을 타파하고 국면을 전환하려고 적극적으로 나서는 지도자도 없다. 인류의 공적 ISIS(Islamic State of Iraq and Syria)를 격퇴하기 위한 연합 전선도 너무 느슨하다. 다들 발등의 불을 끄는데 급급하다. 해결되는 것들보다 미뤄지는 것들이 더 많고, 결단하기 보다 관망하고 물러서는 행동들이 더 빈번하게 나타난다. 그 결과 답답하고 지지부진한 상황은 일상이 되고 체념은 만성화된다.

오늘날 국제 사회는 안정과 질서, 번영을 향해 나아가고 있다는 희망보다는 불안과 무질서, 경제적 침체가 피할 수 없는 ‘뉴 노멀’이라는 인식이 서서히 뿌리 내리고 있다.

뉴 노멀은 본래 경제 용어다. 미국의 벤처투자가 로저 맥나미(Roger McNamee)가 자신의

그림 1. 올드 노멀에서 뉴 노멀로의 변화



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

저서 *The New Normal*(2003)의 제목에 이 용어를 처음 사용했을 때, 그리고 2008년 리먼 브라더스 사태가 촉발시킨 금융 위기로 세계 경제가 흔들리던 2009년 핼코(Pacific Investment Management Company, PIMCO)가 발간한 보고서에서 이 용어가 다시 등장했을 때, 이는 미국을 포함한 서방 경제가 예전처럼 위기에서 빠르게 회복하지 못하고 저성장, 저소비, 저물가, 그리고 고실업률이 지속되는 상태에 머물게 된다는 의미였다. 신자유주의 경제 모델과 거대한 엔진 미국이 이끄는 고속 성장을 향유했던 ‘올드 노멀’을 대신해 저성장에 따른 불안정, 강력한 정부 개입, 그리고 작아진 미국 시장과 여러 신흥시장이 성장 활로를 모색하는 상황이 일상화된 뉴 노멀의 시대가 찾아왔다는 진단이었다.

‘뉴 노멀’이라는 단어는 중국의 경제 상황과 맞물려 특히 주목 받게 됐다. 시진핑 중국 국가주석이 2014년 5월 중국 경제 성장 둔화를 극복하는 전략으로 ‘신상태(新常态)’를 언급하면서 용어의 의미는 확대됐다. 중국에서는 ‘경제 연착륙을 위한 전략’이란 의미로 시작돼 점차 모든 영역을 채신하는 전략이란 의미로 확산됐지만 중국 밖에서 이 용어는 저성과 불안정의 일상화라는 의미로 굳어져 갔다.

이 같은 뉴 노멀의 관점에서 볼 때 2015년은 국제 정세의 갈등과 대립이 확산된 시기였다. 무엇보다 강대국인 미국과 러시아-중국 간의 대결 구도가 굳어졌다. 러시아와 중국은 영향권 회복을 꾀하면서 미국과의 지정학적 대결 강도를 높여갔다. 미중 대결은 아시아의 불안정성을 높이는 근본 원인이다. 남중국해의 거의 전 해역을 영해로 주장하는 중국과 국제해양법 준수와 항행의 자유 보장을 강조하는 미국은 무력 충돌마저 불사하는 듯한 국면까지 치달았다. 갈등의 불길

은 중국 인접국가로까지 번졌다.

미중 간의 사이버 안보 긴장도 높았다. 연초 미국의 인사관리청의 전산망이 ‘중국발로 의심되는 해킹’을 당해 2,200만 명 이상의 정보가 유출된 사실이 공개 되는 등, 중국의 지속적인 사이버 스파이 행위로 골머리를 앓아 온 미국은 중국과 갈등을 벌였다. 양국은 9월 정상회담에서 이를 해소하기로 합의했지만 어정쩡한 합의일 뿐이다.

경제에서도 갈등이 심화되는 모습이였다. 중국 주도로 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB)이 창설되고 미국 주도로 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)이 타결되면서 새로운 경제 블록과 거버넌스 체제가 태동했는데, 이는 불안정한 저성장 시대를 헤쳐나가려는 노력인 동시에 미중 간에 아시아태평양에서 경제적 주도권을 둘러싼 대결이기도 하다.

미국에 동조해 중국의 패권 확대를 저지하고자 하는 일본에서는 아베 신조 총리가 국내의 대규모 반대 시위에도 불구하고 의회에서 안보법을 통과시켜 한국과 중국의 우려를 불러 일으켰다. 북한의 8월 목함지뢰 도발로 최고조에 오른 남북 긴장의 여진도 아직 가라 앉지 않았다. 중국-북한과 미국-일본-한국이 대립하는 구도는 냉전 시대를 연상시킨다.

러시아도 우크라이나 군사 개입으로 서방과 ‘냉전 이후 최고 수준의 대립 국면’을 만들었다. 2014년 9월 민스크 평화협정이 체결됐지만 냉랭한 분위기는 2015년에도 이어져 대립은 완화되지 않고 있다.

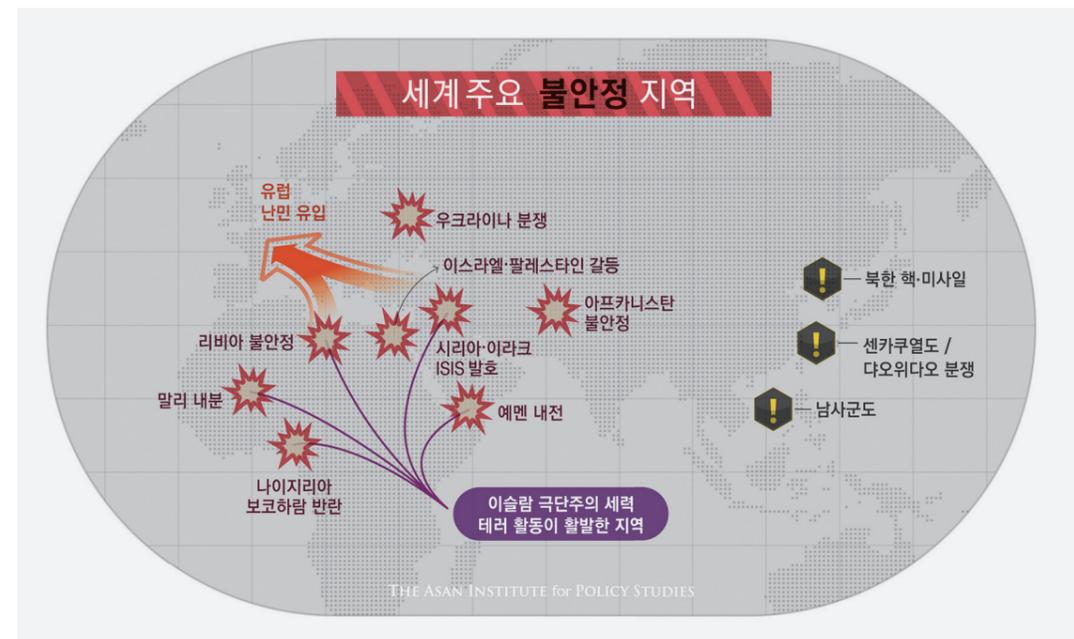
지구촌을 공포로 몰아가며 세력을 팽창하고 있는 ISIS도 2015년 파리 테러로 새 장을 열었다. 나이지리아의 보코하람이 ISIS에 충성을 맹세하는 등 테러 위협이 전 세계로 확산되는 가운데 ISIS의 11월 파리 테러는 ‘제2의 테러와의 전쟁’을 향한 신호를 울렸다. 시리아 내전, ISIS 사태로 직격탄을 맞고 있는 중동에서는 이스라엘-팔레스타인 갈등의 연기가 여전히 자욱해 지역 평화의 길은 여전히 멀다.

유럽에는 4년째 계속된 시리아 내전의 여파로 중동 난민이 대규모로 유입되면서 지역 내에 민족주의를 내세운 목소리가 커졌고, 유럽연합(European Union, EU)도 난민문제와 영국의 불만으로 분열의 분위기가 더 짙어졌다.

경제 상황은 정세를 더 암울하게 했다. 그리스 금융 위기 사태 이후 유로존의 경기 침체는 장기화 추세로 접어들었고, 중국 증시가 지난 여름 롤러코스터와 같은 장세를 겪은 뒤 경제 성장 둔화 흐름이 기정사실화 되면서 세계 경제 회복에 대한 불안감도 커졌다. 유럽연합, 아세안(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)과 같은 지역공동체와 협의체도 정치·경제 문제에 대응하는 능력에서 한계를 드러내면서 역내 국가에서 배타적 민족주의 부상하고 역사가 회귀하는 부작용을 낳았다. 또 20세기 내내 세계와 지역의 질서 회복 및 유지를 위한 대안으로 주목 받아 온 국제기구들도 동력을 상실했다.

그러나 2015년 불안한 국제 정세를 극적으로 전환시킬 수 있는 대안과 해결책은 나타나지 않았다. 새로운 안보 도전이 나타났지만 국가들은 이를 타개하지 못하고 일상화된 갈등에 적응하는 방향으로 가고 있다. 러시아와 중국은 미국과 미국의 동맹국을 상대로 세력균형 차원에서 도전하고, 주변 지역에 대한 영향력을 확보하기 위해 맞서지만 미국의 사활적 이익(vital interest)

그림 2. 세계 주요 불안정 지역



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

을 건드리는 선까지는 나가지 않았다. ‘세계의 경찰’인 미국도 적극적인 대응에 나설 경우 자국 안보에 대한 손익 계산이 명확하지 않아 적극적으로 나서지 못한다.

경제적으로 미국과 인도 등 일부를 제외한 거의 모든 국가의 상황이 악화되고 특히 중국의 성장 둔화가 문제로 등장했지만 과거 미국이나 중국처럼 세계 경제를 견인하는 성장 기관차는 더 이상 없다. 저성장의 두터운 먹구름이 세계 경제에 드리워졌지만 비상구는 없다. 지난 12월 신기후체제가 합의 됐지만 환경 문제를 일거에 해결하지 못한다. 오히려 이 체제를 통해 구현할 새로운 ‘친환경 경제’가 어떤 모습이 될지가 새로운 불안 요소로 등장할 수 있다.

뉴 노멀의 시대에는 역설적으로 파국도 없다. 불안정 요인이 늘어도 이런 상황이 일상적이기 때문에 ‘안정된 불안정’ 상황이라는 모순이 펼쳐지기 때문이다. 그런 상황에서 국가들은 당면 문제를 근본적으로 해결하기보다 파장을 최소화하면서 ‘적응과 관리’에 중점을 두는 전략을 추구한다.

## 2016년: ‘뉴 노멀’ 시대의 주요 변수

‘뉴 노멀 시대’의 기초 속에 전개되는 2016년 국제 정세는 2015년의 한계를 벗어날 수 없다. 세계 곳곳에는 2015년처럼 갈등 심화, 대안 부재, 불안 증진을 예고하는 변수들이 도사리고 있다.

아시아에는 중국의 ‘신창타이’, 인도-퍼시픽(Indo-Pacific)의 부상에 따른 지정학·지경학적

경쟁 심화, 일본 아베노믹스의 한계와 안보 역할 확대에 따른 국내외 갈등, 북한 병진 정책의 딜레마 심화 같은 변수들이 있다. 서방에는 대통령 선거로 인한 미국의 리더십 약화, 러시아의 유럽 서진, 유럽의 분열 분위기가 확산과 보수화 같은 문제가 있다. 중동 갈등이 심화되고 분쟁이 확산되는 가운데 ISIS 문제는 더 국제화 된다. 세계적인 경기 침체가 상황을 더 악화시키는 가운데 이를 돌파하려는 국제적 노력도 병행된다. 다만 획기적인 해법을 기대할 수 없을 뿐이다. 지역별, 주제별로 전망해 보면 다음과 같다.

## 아시아

‘아시아-태평양’이 확대된 ‘인도-퍼시픽’ 개념을 중심으로 해양 세력과 대륙 세력 간의 견제와 경쟁이 심화된다. 해양 세력의 중심 국가인 미국은 ‘인도-퍼시픽’ 개념을 축으로 안보와 경제 정책을 재편하고 역내 동맹국 및 우방 국가와의 협력을 강화하면서, 이들의 기여와 참여를 토대로 새로운 협력 네트워크 구축을 모색하게 된다. 미국은 일본, 인도, 호주와 양자, 3자, 4자 협력을 강화하는 가운데 여타 국가들의 참여를 지속적으로 독려할 전망이다.

이에 대응해 중국은 일대일로 전략을 구체화하면서 중앙아시아 국가들과의 협력 확대를 강화하고 동시에 해양 진출을 더 적극적으로 추진한다. 일대일로의 핵심이 안보보다는 경제라는 점을 강조하며 지역포괄적경제동반자(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)의 타결을 적극 추진하고 동남아 국가들과의 관계 개선에도 나설 것이다. 이 과정에서 주요 국제 해상 운송로와 중국이 주장하는 동·남중국해 영해가 중첩되기 때문에 해당 지역의 항행 자유를 주장하는 미국과 관련국들이 중국과 지속적으로 충돌하는 상황은 피할 수 없다. 그러나 양측 간 물리적 군사 충돌의 가능성은 낮아 분쟁의 급격한 확대는 없을 전망이다.

## 동북아

일본 정부와 정치권의 역사수정주의적 언행과 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오)를 둘러싼 중일 영토분쟁으로 충돌이 잦았던 동북아 정세는 11월 초 서울의 한중일 정상회담, 한일 정상회담, 중일 정상회담을 계기로 조정국면으로 진입했다. 하지만 역사와 안보 갈등이 2016년 전격 해소될 것으로 기대하기는 어렵기 때문에 경제·사회 분야는 몰라도 정치·안보 분야의 3국 협력은 큰 진전을 이루지 못하는 상태가 계속된다. 새해에는 동북아 안보구도를 둘러싼 미국과 중국의 상호 경쟁과 견제도 점차 심해질 것으로 예상된다. 미국은 역내 동맹 네트워크의 완성을 위한 한일, 한미일 안보 협력에 대한 기대를 더 강하게 피력하고 중국은 이전보다 더 자주 이에 반발하고 우려를 제기할 것이다.

이러한 가운데 중국과 일본은 동중국해 영토문제를 둘러싸고 계속 마찰을 빚겠지만 물리적인 충돌은 최대한 피하고 관리할 전망이다. 하지만 국내적으로는 양국 모두 경기가 둔화되면서 사회의 보수 우경화 성향이 점차 강해지고 민족주의가 확산된다.

## 일본

아베 신조 총리의 장기 집권이 더 가시화 되겠지만 지난 9월 안보법제 제정 이후 쏘아 올린

아베노믹스의 ‘새로운 세 개의 화살(양적완화, 재정확대, 구조개혁)’이 별다른 효과를 보지 못하면서 경제 상황은 호전되지 않고 TPP 협상 타결 이후 소폭 상승했던 지지도는 다시 하락할 것으로 예상된다. 대규모 반대 시위에도 불구하고 안보법제가 의회를 통과한 뒤 후폭풍을 맞았지만 아베 총리와 집권 자민당을 압도할 대안이 없어 일본 정치의 보수 우경화는 계속된다. 아베 정부는 새로운 안보법제를 바탕으로 역내 안보 역할 확대를 위해 미국과의 협력 강화를 최우선으로 하면서 여타 국가들과의 협력 또한 적극적으로 모색해 나갈 것으로 예측된다. 그러나 전범재판 재검증 움직임이 강화되면 미국과의 갈등이 커질 수 있다.

## 북한

김정은 정권은 핵과 경제 병행 발전 추구의 병진노선을 고수하면서 2016년에는 경제 문제 해소, 먹고 사는 문제 개선에 보다 많은 노력을 기울일 전망이다. 특히 올해 심각했던 가뭄으로 내년에는 심각한 식량 문제가 발생, 각종 사회 문제가 연이어 일어나는 부작용이 생길 수 있다. 최악의 경우 김정은이 ‘제2의 고난의 행군’ 같은 비상 사태를 결심할 가능성도 배제할 수 없지만, 실제 위기가 닥쳐도 1990년대 중반 보다는 낮은 수준의 위기가 될 것으로 예측된다. 식량문제를 포함한 경제난 해소를 요구하는 북한의 내부 압력이 높아지더라도 김정은 정권은 계속 핵과 미사일 능력을 고도화하기 위한 노력을 기울일 것이다. 지난 10월 초 미국 존스홉킨스대 한미연구소가 운영하는 웹사이트 ‘38 North’에 따르면 북한은 동창리 발사기지에 새로운 연료 및 산화제 저장 시설들을 세우고 있다(Liu and Bermudez 2015). 이는 2016년 후반부로 갈수록 북한의 미사일 시험발사 가능성이 높아질 것임을 뒷받침하는 증거 중 하나다. 국제 제재와 극심한 가뭄에 따른 경제난 심화로 핵과 미사일 개발 비용을 감당하기가 더욱 어려워질 북한이 결국 협상 테이블로 복귀할지, 아니면 더욱 위태로운 벼랑 끝 전술을 펼칠지를 두고 김정은 정권은 선택의 기로에 놓이게 된다.

## 미국

미국에선 2016년 11월을 앞두고 대통령 선거전이 본격화한다. 이에 따라 미국은 대외보다 국내문제에 집중하며 새로운 외교 구상을 추진하거나 정책 변화를 모색하려 하지 않고 기존 정책을 유지하고 마무리하는 데 무게를 둘 전망이다. 오바마 행정부는 쿠바와의 국교정상화와 이란 핵협상 타결이 외교적 성과로 평가 받는 것에 만족할 수밖에 없다. 이와 함께 미국의 힘과 역할에 대한 회의가 늘면서 미국 내에 고립주의적 외교안보 정책을 지지하는 분위기가 확산될 것으로 예측된다. 시리아 내전, ISIS 테러, 이스라엘-팔레스타인 분쟁 같은 중동 문제와 러시아의 패권주의 정책에 대한 대응은 숙제로 남을 것이다. 미국의 아시아-태평양 재균형 정책은 수사를 넘어 행동으로 뒷받침될지 주목되지만 어려울 것으로 예상된다. 다만 중국에 대한 전략적 불신이 깊어 미중 대결 국면이 펼쳐질 경우 강하게 대응할 것으로 전망된다.

## 인도

인도는 미국의 세계 전략에서 전략적 중요성을 갖게 된 새로운 국가다. 이 점을 적극 활용해

인도는 아시아는 물론 국제사회에서 자국 위상과 영향력을 강화하는 정책을 추구하면서 새로운 전략적 행위자로 부상할 것이다. 나렌드라 모디 총리가 이끄는 인도는 미국을 비롯한 서방 국가들과의 협력을 강화해 인도양에서 중국의 확장을 견제하면서 동시에 중국과는 비(非)안보분야에서의 협력 관계를 다짐으로써 독립적인 공간을 확보해 나가려 한다. 그러나 인도가 중요 변수가 될지는 아직 불투명하다. 독자 노선을 걸어 온 인도의 외교안보 전통 때문이다. 이 전통이 적용될 경우 인도가 강해진다면 미국의 '인도-퍼시픽' 전략에 부응하기보다 오히려 독자 노선을 걸을 가능성이 높아진다. 거꾸로 힘이 여전히 모자란다면 인도는 이 구상에 큰 변수가 되지 못한다.

### 유럽

우크라이나 사태 후유증, 경기 침체, 대규모 난민 유입, 테러라는 4중고는 2016년에도 계속된다. 유럽은 이 문제들을 단기간에 해결할 수 없다. 여기에 파리테러 이후 테러와의 전쟁이 추가됨에 따라 정세는 더욱 복잡한 양상을 띠게 된다. 난민 사태로 촉발된 유럽연합의 위기가 지속되는 가운데 경제 전망도 불투명해지면서 유럽통합의 기초도 흔들릴 것이다. EU 회원국들은 난민 대책에 관한 협력을 추구하겠지만 외국인 혐오와 국가 이기주의 현상이 심해지고 사회가 보수화되면서 대책 찾기는 쉽지 않다. 또 우크라이나 사태가 해결의 실마리를 찾지 못하면서 유럽 국가들은 러시아와 지속적으로 대립각을 세우겠지만 물리적 충돌은 회피하며 상황을 관리하는 데 집중할 전망이다. 사태의 장기화를 피할 수 없다.

우크라이나 군사 개입 이후 서방의 경제 제재를 받은 데 더해 유가하락이 겹쳐 경제난을 겪고 있는 러시아는 중국과의 전략적 협력으로 돌파구를 찾고 있다. 미국과 유럽 국가들과의 대립과 갈등이 일상화 되는 가운데 러시아는 국제무대에서 영향력을 강화하기 위해서 중동 진출 기회를 엿보며 협력의 대상과 기회를 찾는 노력을 적극적으로 펼칠 것으로 보인다.

### 중동

시리아 사태와 이스라엘-팔레스타인 갈등 등으로 홍역을 치르고 있는 중동 지역은 역내 분쟁이 확산돼 더 불안해진다. ISIS 관련 테러가 늘고 공격 대상이 전 세계로 확산될 조짐을 보이는 가운데, ISIS를 격퇴하기 위한 국제 사회의 개입이 시리아 내전 양상을 더욱 복잡하게 만들어 시리아 난민 숫자는 늘 수 밖에 없다.

이란과 미국의 핵 협상 타결 뒤 사우디아라비아와 이스라엘을 비롯한 몇몇 중동국가들은 이란 제재가 해제된 뒤 나타날 역내 역학 구도의 변화 가능성에 불안한 시선을 던지고 있다. 합의 이행 자체가 도마에 오를 수 있는데, 이란 내 보수파의 반대로 원심분리기 해체 작업을 포함한 핵심 합의 사항의 이행이 방해 받을 수 있기 때문이다. 특히 내년 2월로 예정된 이란의 총선과 맞물려 보수파와 온건파의 충돌이 격해지고 이에 따라 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) 이행에 문제가 발생한다면 갈등과 불안 지수는 더 높아지게 된다.

### 세계 경제

전반적인 침체가 지속되는 가운데 지난 6월 발족한 AIIIB와 10월 타결된 TPP를 중심으로 새

로운 경제 질서를 둘러싼 주요국의 경쟁은 더 치열해질 전망이다. 통상 분야에서도 미국과 중국의 힘겨루기가 계속 되겠지만 미국의 대통령 선거와 중국 경제의 성장 둔화 국면이 겹쳐 소강 상태가 될 가능성도 있다. 경기 침체를 극복하기 위한 국제적 방안은 계속 모색되지만 국제 원자재 시장 침체, 국제금융체제의 불안정성 증가, 중국의 성장 둔화에 따라 세계 경제의 성장, 특히 신흥국과 개발도상국의 성장은 2015년보다 낮아질 전망이다.

특히 중국이 7% 성장도 못할 것이란 전망이 많아 중국 경제의 경착륙과 저성장으로 인한 시장의 불안은 높아 가게 된다. 중국은 저성장 시대를 헤쳐 나가기 위한 새 전략을 만들고 대외협력 파트너를 모색하는 노력에 박차를 가할 것이다. 이러한 작업을 원활히 수행하기 위해 중국은 주변국과의 대결 구도를 지양하고 안정적이고 평화적인 외부환경 조성에 집중하는 정책을 펼 것으로 예상된다.

## 10대 주요 이슈

2016년 주요 이슈를 다음 10가지로 정리해 볼 수 있다: 협력과 갈등이 일상화된 동북아시아; 중국의 뉴 노멀: 당면한 중진국의 함정과 신창타이; 북한 병진 정책의 딜레마 심화; 미국의 대선 판도와 국제 질서의 향방; 미중 경쟁의 뉴 노멀: 평행선을 달리는 일대일로와 인도-퍼시픽; 중동: 항구적 교착 상태와 리더 없는 극단화 그리고 혼란의 일상화; 통합에서 분열로 다가서는 유럽 연합; 포스트 TPP 체제하의 국제통상질서 개편; 새로운 기후변화레짐의 등장; 그리고 사이버 안보: 저-중강도 사이버전의 일상화이다.

## 협력과 갈등이 일상화된 동북아시아

### 2015년 평가: 버티기 외교 속의 단기적 안정

한일 국교정상화 50주년과 제2차 세계대전 종전 70주년이 겹친 2015년, 전반부에는 민족주의 감정이 외교를 압도했고, 후반부에는 한국, 일본, 중국 삼국 정상이 실리주의에 입각해 관계 개선 노력을 경주하는 추세를 보였다.

2015년은 정상외교가 주목 받은 해였다. 먼저 역사 문제로 인한 외교적 긴장 속에서도 중일 정상회담이 계속 이어졌다. 2014년 11월 중국 아시아-태평양 경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 회의 때 일본 아베 신조 총리와 중국 시진핑 주석 간의 만남으로 시작된 중일 정상외교는 2015년 4월 인도네시아 자카르타의 반동회의 60주년 기념 아시아·아프리카 회의에서 두 번째 정상회담으로 이어졌다. 아베 총리는 6월 방미외교를 통해 '강한 일본'이 국제 안보 협력에 큰 기여를 할 것이라는 메시지를 미국에 전달했다. 특히 미 양원 합동 연설을 통하여 '미국과 일본은 냉전의 승리국가임을 강조했다. 이어 8월에는 '아베 담화문'을 발표하여 '일본의 전후체제 탈각'을 다시 한번 강조했다. 박근혜 대통령은 한국의 중국경사론에도 불구하고 9월 베이징을 방문하여 항일전쟁 승리 및 반파시즘 전쟁 승리 70주년 열병식을 참관하고, 중국의 시진핑 주석과의 정상회담에서 한반도 평화통일에 대한 의견을 교환했다. 무엇보다 역사 문제 충돌로 2012년 이후 중단됐던 한일중 삼자 정상회담이 3년 반 만에 한국 주도로 서울에서 개최됐다. 박근혜 대통령과 아베 총리는 취임 후 첫 한일 양자 정상회담을 갖고 일본군 위안부 문제의 조속한 해결을 위하여 양국이 노력을 배가할 것에 합의했다.

2015년 한 해 동안 한국과 일본은 '한국의 중국경사론'을 둘러싸고 외교력 겨루기를 벌였다. 서울대학교의 일본전문가 박철희 교수가 지적한 대로 일본 아베 정부는 '강하고 자랑스러운 보통국가 일본'의 건설을 목표로 적극적인 외교 공세를 펼쳤고, 그 결과 미일 동맹과 중미 경쟁이 부각되는 과정에서 미국의 동맹 국가로서 한국과 일본이 계속 비교되는 현상이 나타났다.

아베 정부는 중국이 일본을 제치고 세계 2위 경제대국이 되고, 2010년 센카쿠 분쟁이 격렬해진 후로, 중국의 부상에 어떻게 대응할 것인가를 시급한 국가 과제로 규정했다. 국내에서는 국민이 소위 자학사관을 극복하고 일본이 수치스럽고 나쁜 나라로 비춰지는 것에서 벗어나도록 한다는 목표를 추진했다. 더불어 아베 정부는 전후 평화 헌법 때문에 다른 나라가 할 수 있는 것을 일본만 못하는 제약에서 벗어나, 주권 국가가 할 수 있는 모든 것을 다 할 수 있는 보통국가로 일본을 만들겠다는 신념을 국내 정치와 외교 정책에 반영했다.<sup>1</sup>

아베 정부의 과거회귀적인 역사관과 대중 강경 외교는 친미 안보 전략으로 나타났다. 아베 정부는 미국이 주도하는 환태평양경제동반자협정(TPP)에 참여하는 일본과 한중 FTA를 추진하는 한국을 대비하면서, 결국 대중 무역에 절대적으로 의지하고 있는 한국은 미국에서 멀어지고 중국

그림 1. 2015년 11월 1일 열린 제6차 한·일·중 정상회의



출처: 정책브리핑(korea.kr).

에 편입될 수밖에 없다는 논리를 부각시켰다. 2015년 3월 고고도(高高度) 미사일 방어체계 '사드(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)'의 주한미군 배치에 대한 논란이 커지는 와중에 4월 한국 정부가 아시아인프라투자은행(AIIB)에 참여하기로 결정하고 이를 중국에 정식 통보하면서, 한국이 중국과 미국 사이에서 균형을 잡지 못하는 것이 아니냐는 오해가 불거지기도 했다.

### 2016년 동북아 정세: 불안 속 안정, 안정 속의 불안

2015년 활발했던 정상외교의 영향이 2016년 전반까지 이어질 것으로 전망되지만, 한국, 일본, 중국 삼국의 외교는 결국 국내 정치 변동의 영향하에 놓일 것으로 예상된다. 4월 한국의 국회의원 총선, 중국 당 대회, 7월 일본 참의원 선거 일정을 고려할 때, 국내 이슈가 각국의 외교정책을 내부지향적으로 만들 가능성이 높다. 한일 간에는 매해 전반부에 소위 다케시마의 날, 교과서 검증, 야스쿠니 신사 참배, 외교백서·방위백서 발표 등 역사·영토 문제와 관련한 갈등이 반복

1. 한국정치학회, 아산정책연구원 공동주최, "아베정권의 미래구상과 한일관계: 일본의 꿈, 아베의 꿈," 2015년 11월 26일.

되는 양상인데, 2016년 초반 한일 관계가 2015년 후반에 형성된 실리주의적 안정기조를 이어 나갈 수 있을지가 주목된다. 7월 참의원 선거 결과에 따라서는 아베 총리가 헌법 개정을 추진할 가능성도 있다. 하반기로 갈수록 일본의 수정주의가 강해진다면, 이에 대한 한중의 반발도 거세지게 된다.

지역 경제 측면에서는 양자 간, 다자간 경제 협력 방안이 활발히 논의되는 가운데, 중국 위안화의 기축통화 편입으로 인한 일본의 불안이 어떻게 지역 경제 협력구조에 영향을 미칠지도 변수다.

요약하자면 2016년 전반부는 불안 요소가 존재함에도 불구하고 한중일 관계가 비교적 조용하게 전개되었지만, 후반부에는 '뉴 노멀'을 초월하는 수준의 갈등이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.

결국 2016년 동북아 지역 정세는 전 세계 차원의 '뉴 노멀' 현상과 맥을 같이 하는 방향으로 전개될 것으로 예상된다. 뉴 노멀의 일반적인 특징인 침체와 불안의 일상화 현상이 계속되면서도 국가 간의 전면적 외교·군사적 충돌과 심각한 갈등이 없는 일종의 안정적 담보 상태가 2016년 동북아 지역 정세의 두드러진 현상이 될 수 있다. 역내 관련 국가의 외교 전략은 불안과 위기의 근본적인 해소에 초점을 맞추기보다 버티기 외교 혹은 미봉외교(patchwork diplomacy)나 구체적인 방향성 없이 그럭저럭 힘겹게 문제해결을 모색하는 외교(muddle through diplomacy) 형태로 나타나게 된다.

동북아 지역 정세가 '뉴 노멀' 상태에 들어간다는 진단이 2016년 지역 정세를 부정적으로만 평가하는 것은 아니다. 침체, 불안, 갈등의 일상화는 역내 국가들이 현재 문제의 전반적인 개선이나 궁극적인 해결을 모색하지 않고 자국의 주장과 이익을 일방적으로 고수하는 현상이란 측면에서는 부정적이지만, 그렇다고 자국 입장을 관철하려는 모험적 행동을 취하지 않는다는 측면에서는 지역안보에 안정성과 예측 가능성을 제공하기 때문이다. 역사 문제, 영유권을 둘러싼 분쟁, 경제 문제 등이 조속한 시일 내에 해결될 기미가 보이지 않는 답답한 상태가 계속되면서도 지역 정세 전반을 강타하는 큰 위기는 없을 것으로 예상된다. 따라서 동북아 지역에서 '뉴 노멀' 현상이 국가 간의 갈등과 대립으로 악화되어 가시적인 충돌로 전개되지는 않는다.

'뉴 노멀' 현상이 장기화될 경우 국가 경제 침체, 지역 리더십 부재, 사회 역동력 감소, 국내 정치가 정체되는 등 국내외 불안감과 불확실성은 증가된다. 그러나 불안감과 불안정성이 오래 지속돼도 관련국가들이 현상 타파나 단기적 국면 전환을 위해 모험적 자구책을 강구할 확률은 높지 않다. 갈등과 모순이 심각한 비등점에 다다를 경우, 자국의 핵심 국가 이익과 주권 수호를 위해 군사적 충돌이나 외교 갈등의 전면적 확대, 환율과 무역 전쟁 같은 조치도 불사해야 한다는 강박에 사로잡혀 돌출행동을 감행하는 국가가 발생할 수 있다. 그러나 동북아시아 역내 국가들은 2012년부터 주요 외교안보이슈를 둘러싸고 심각한 외교전과 갈등, 충돌을 이미 경험했다. 일본 노다 내각의 센카쿠(다오위다오) 국유화 결정을 둘러싼 중일 간의 충돌, 북한의 제3차 핵실험, 러시아의 우크라이나 사태 개입과 서방의 제재, 아베노믹스 출범과 환율 전쟁에 대한 우려, 일본 내 고노 담화문 수정 움직임, 아베 일본 총리의 야스쿠니 신사 참배, 일본군 위안부 문제와 아베 담화문 내용을 둘러싼 외교전, 중국 시진핑 정부의 일방적인 방공식별구역(ADIZ) 선포 등의 이슈와

사건을 놓고 역내 국가들은 치열하고 심각한 갈등과 충돌을 경험했다.

2016년 한 해 동안 동북아시아 지역에서는 역사, 영토, 안보, 경제 문제에 대한 자국의 핵심 입장을 외교수사적 차원에서는 강경하게 고수하면서도, 실제론 협력을 통해 최소의 조치로 상황 악화를 막는 '적응과 관리' 차원의 외교전이 펼쳐질 것으로 예상된다. 그 결과 문제가 근본적으로 해결되지 않는 답답하고 불안정한 상태가 일상화되는 가운데 단기적 해결 방안을 둘러싼 다자적 협력 관계가 의외로 활발하게 이루어질 수 있다.

2015년 중반을 고비로 동북아 정세는 역내 국가들이 공세 외교를 계속할 정치적 의지와 에너지를 소진해 더 이상 긴장을 일으키려 하지 않는 일종의 담보 상태에 들어갔다. 동북아 국제 관계의 화두는 이제 힘겨루기에서 관리조정으로 전환됐다. 한마디로 2016년 국제 관계를 보다 긍정적이고 생산적인 관리 모드에서 만들어 갈 수 있는 환경이 조성됐다.

제2차 세계대전 종전 70주년, 한일 국교정상화 50주년 등 2015년 안보외교 전략이 민족주의 감정과 국내 여론의 포로가 되기 쉬운 조건이었다면, 2016년은 역사 문제나 영토 문제가 특별히 부각되는 정치적 환경에서 자유로운, 상대적으로 실리외교 구사에 유리한 조건이라고 볼 수 있다.

## 동북아 정세 안정의 세 가지 결정 요인

2016년 동북아시아에서는 지난 4년 동안 역사문제를 둘러싼 충돌과 갈등으로 야기된 피로에서 벗어나고자 하는 기조가 대두될 것으로 예상된다. 크게 세 가지 이유에서다.

첫째, 한국과 중국은 2015년을 분수령으로 3년간 줄기차게 제기해 온 일본 아베 정부의 역사인식 문제에 대한 강경 공세의 기조를 접었다. 지난 8월 16일 아베 총리가 종전 70주년 대국민 담화문(아베 담화문)을 발표했을 때, 시진핑 정부와 박근혜 정부는 실망에도 불구하고 이전의 대일 공세와는 현격히 다르게 조용하고 절제된 대응을 했는데 이 점은 주목할 만한 현상이었다. 그 이전인 4월 아베 총리가 미국을 방문하여 상·하원 합동 연설을 했을 때와 7월 일본 안보법 제·개정안 11개가 중의원을 통과했을 때에도 중국과 한국 정부는 일본 자위대의 활동 범위와 임무 확대에 대한 우려를 표명하는 선에 그쳤는데 이는 '현실 부정'보다는 '현상 대처'에 초점을 맞춘 대응이다.

둘째, 중국, 일본, 한국은 영토·역사 문제, 군사안보 면에서 충돌하고 경쟁하지만, 장기적 성장동력의 확보, 인구 노령화, 일자리 창출에 기여하는 경제 성장 모델 개발, 국제 자본시장의 불안정성으로부터 자국 통화의 안정성 확보, 국내 기업과 다국적 기업 간의 전략적 제휴, 기후변화에 따른 환경 문제, 사이버 테러 등 공동의 과제와 도전에 직면해 있다. 한일중 3국이 일종의 경제공동운명체(one-boat-mentality)라는 공동 인식은 2015년 중반부터 지역 외교 협력의 장에서 활발히 강조되기 시작했다. 2015년 11월 서울에서 3년 반 만에 다시 개최된 한일중 정상회의 공동선언문은 공동 관심사와 도전에 대응하는 3국 협력을 강조하고 있는데, 이는 단순히 외교적 수사의 반영이 아니라 '뉴 노멀' 시대를 인정한 한일중 정부의 위기감을 반영하는 문서로 볼 수 있다.

특히 3국 정상은 지역경제다자협력체(RCEP, TPP)와 한중일 FTA, 한중·한일 FTA의 조속한 체결 필요성을 한 목소리로 강조했다. 이러한 분위기에서 12월 20일 한중 FTA를 발효함으로써 양국은 20년 안에 전체 대상 품목의 90% 이상에 대한 관세를 단계적으로 철폐하게 됐다. 그런 의미에서 2016년은 상호 갈등과 차이보다 공동의 도전과 위기 의식이 강조될 수 있는 시점이다.

마지막으로 '뉴 노멀' 상태는 동북아에서의 미중 경쟁이 심각한 외교 대립이나 군사적 충돌로 번지지 않게 예방하는 기능도 할 것으로 예상된다. 미국의 패권에 도전하려는 중국의 시도는 지속되겠지만, 군사적 팽창의 물적 토대인 경제 성장 없이는 중국이 성공할 수 없다. 중국의 도전을 뒷받침할 기본능력은 어떻게 중국 경제가 직면한 저성장 기조에서 벗어나 장기 성장동력을 확보하느냐에 달려 있다. 따라서 시진핑 정권은 성장동력의 토대를 마련하는 데 집중하기 위해 2016년에는 대미 정책의 기조를 강경대립에서 유화 방향으로 선회할 것으로 예상된다.

특히 시진핑 정부는 중국과 주변국들 사이에 대결 구도가 생길 경우, 중국 포위 정책에 주변 국가들이 적극 참여할 빌미를 제공함으로써 입지가 나빠지게 된다는 점을 인식하고 있다. 중국은 이미 한중 관계에서 이러한 현상을 경험한 바 있다. 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격 때 중국의 반응에 한국이 크게 실망한 후 양국 관계가 악화됐고, 이에 시진핑 정부는 집권 이후 적극적으로 '한국 꺼안기 노력'을 배가한 바 있다. 비슷한 맥락에서 시진핑 정부는 동중국해에서 일본과 충돌하고 남중국해에서 아세안 국가들과 대립한 결과, 역내 국가들이 미국이 주도하는 대중압박 기조에 합류하는 상황을 겪어야 했다. 미국의 인도-태평양 구상 혹은 아시아 재균형 전략에 맞서 중국의 일대일로 구상이 성공 기반을 확보하려면 주변 관련국들과 신뢰할 수 있는 협력 파트너십을 구축해야 한다. 중국 고립현상에서 벗어나고 동북아시아 지역과 남중국해에서 안정적이고 평화적인 안보 환경을 조성하기 위하여 시진핑 정부는 2016년부터 주변 국가와의 관계를 재정립(reset)하는 정책을 구사할 가능성이 높다.

미국도 동북아에서 중국과의 경쟁이 과열되어 안보 부담이 느는 상황을 원치 않는다. 2015년 세계는 ISIS 테러의 충격과 위협을 생생히 경험했지만, 미국은 ISIS 격퇴를 위한 지상군 투입을 결정하지 않아 리더십의 취약성과 정치적 한계를 드러냈다. 2016년 미국 국내 정치가 대선 국면으로 접어드는 가운데 오바마 행정부는 아시아 재균형 전략을 한 단계 격상 시키는 노력을 지속하되, 이러한 노력이 지역 긴장을 고조시키지 않는 방향으로 동맹 관리 정책을 구사할 가능성이 높다. 조용하고 효과적인 방법으로 한국, 호주, 뉴질랜드, 아세안 국가들과의 안보 협력 관계를 격상하고자 노력할 것으로 예상된다. 그 결과 긴장과 갈등, 전략적 불확실성이 일상화되는 가운데 중국과 미국 주도로 안보 환경의 실질적인 개선이 이루어질 가능성도 배제할 수 없다. 미국과 중국이 이렇게 안정 기조의 외교정책을 구사하는 상태에서 동북아의 한 국가가 현상을 뒤엎을 돌발성 공세외교를 추구한다면 정치적 부담을 크게 감수해야 한다. 아베 정부가 '강한 일본', '일본의 보통국가화'라는 목표 달성을 위해 강경 외교를 추진하면 이는 미국과 중국에 큰 부담이다.

2016년 동북아 정세에 근본적인 충격을 가할 만한 게임 체인저(game-changer)는 적을 것으로 보인다. 일례로 중국과 일본이 센카쿠 도서 지역에서 군사적으로 충돌할 가능성은 높지 않다. 다른 가능성은 북한의 도발이다. 김정은 정권이 4차 핵실험을 강행하거나 핵탄두 소형화, 경량화에 성공했음을 보여주는 장거리 미사일 실험, 또는 심각한 수준의 대남 도발을 생각해 볼 수

있다. 그러나 북한이 이렇게 도발해도 관련 국가들이 취할 대응과 제재는 이제까지 국제사회가 택한 북한의 군사 위협과 대량살상무기 개발에 대한 대응과 근본적으로 다르지 않을 것으로 예상된다. 북한의 위협과 도발에 국제 사회가 효과적으로 대응할 방법이 없다는 일종의 '안보위협'의 만성화 상태'에 이르렀기 때문이다. 2016년에 북한이 또 핵실험이나 장거리 미사일 실험을 강행한다면 역내 국가들과 미국은 추가 제재 등의 조치를 취하겠지만 여전히 북핵 문제의 근본적인 해결을 모색하려는 움직임을 기대하기 힘들다. 무슨 수단을 써서라도 북한은 실질적인 핵무장국가가 되고 이를 공인 받으려 할 것이며 이러한 움직임을 막을 수단이 없다는 체념적 정세가 북핵 문제를 둘러싼 동북아 지역의 '뉴 노멀'이 되었다고 할 수 있다. 미국이 문제 해결을 위해 선제 공격을 통한 핵 개발 무력화(nuclear deterrence by preemptive strikes)를 공개적으로 검토하거나 북한과의 휴전협정을 평화협정으로 대체하는 새로운 전략을 시도할 확률은 높지 않다. 새로운 모색보다는 규탄과 방어라는 '올드 모델'에 치중할 가능성이 훨씬 크다.

결국 2016년 동북아 정세는 구조적 불안정성이 지속되는 속에서 파국을 막고 국지충돌과 갈등이 확산되지 않게 국가 간 상호 협력이 모색되는 일종의 '불안정 상태의 안정화'에 머무를 것으로 예상된다.

## 중국의 뉴 노멀: 당면한 중진국의 함정과 신창타이

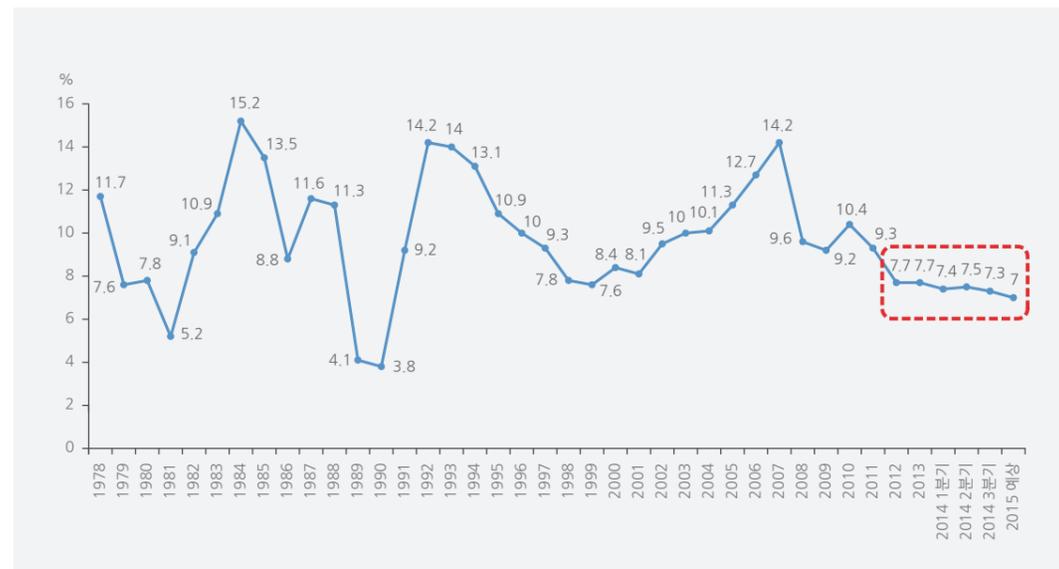
### 2015년: 뉴 노멀의 도전

2015년도 중국 경제의 화두는 ‘뉴 노멀(New Normal)’, 이른바 ‘신창타이(新常态)’라는 개념이었다. 뉴 노멀은 중국 경제가 직면한 새로운 도전, 즉 고성장의 시대가 저물고 성장률이 하락하고 불확실성이 늘어나는 상황을 압축적으로 표현하는 개념으로 등장했다. 중국 경제는 2012년부터 GDP 성장률이 하락하여 2012년, 2013년, 2014년 각각 7.7%, 7.7%, 7.4%를 기록하면서 7% 성장시대에 접어들었다. 전문가들 사이에는 2015년에는 7% 성장도 어렵다고 보는 견해도 있다. 이는 중국 경제가 근본적으로 변하고 있으며 30여 년간 지속된 평균 10%의 고성장 시대가 막을 내렸음을 의미한다.

중국 경제는 성장 둔화뿐만 아니라 고속성장의 후유증에 직면하고 있다. 중국 국무원발전연구중심은 “현재 중국 경제는 과거의 구조적 모순을 해소하고 새로운 성장 모델로 전환하는 과정에 처해 있어 당분간은 중고속 성장을 유지할 전망”이라고 진단하고 있다.

신창타이 시대는 최고지도부의 선언으로 시작됐다. 2014년 5월 시진핑 주석이 허난(河南)성 시찰 도중 중국 판 ‘뉴 노멀’인 ‘신창타이’를 언급한 뒤 이 단어는 중국 경제의 키워드로 부상했다. 시진핑은 당시 “중국의 발전은 새로운 전략적 기회를 맞고 있다. 우리는 굳건한 믿음을 가지

그림 1. 중국 경제성장률 추세



출처: 중국국가통계청.

고 현재 경제 발전의 단계적 특징에 기인한 ‘새로운 정상 상태(新常态)’에 적응하며 전략적 평상심을 유지해야 한다.”라고 말했다.

시진핑은 이어 2015년 8월 ‘보아오포럼(Boao Forum for Asia)’ 기조연설에서 “신창타이에 들어선 중국 경제는 성장률에만 집착하지 않을 것이며 경제의 구조조정을 중요한 위치에 놓고 개혁개방을 더욱 심화시켜 나갈 것”이라고 주장했다. 즉 중국은 ‘후진국→고속성장→생산설비 증가→과잉생산→내수위축→성장률 약화’라는 구조적 후유증을 앓고 있으며, 이를 돌파하기 위한 방편으로 신창타이를 주창하고 있다.

중국의 ‘신창타이’는 기본적으로 서구식 ‘뉴 노멀’의 개념과 크게 다르지 않다. 중국의 신창타이에서 말하는 새롭다(新)는 것은 이전과 다름을 의미하고, 상태(常態)는 변치 않는 상황이 유지된다는 의미를 담고 있기 때문이다. 여기서 상태는 ‘경기 순환구조 가운데 경기 하락 구간에 들어갔다’는 의미가 아니라 ‘경제의 근본적인 변화에 직면해 있다’는 인식에서 출발한다. 중국 경제는 고속 성장 시대에서 벗어났으며, 이와 같은 상황이 지속되어 ‘새로운 정상적 상태’가 된다는 인식이다. 따라서 경제 성장 하락에 전반적으로 대응하는 변화의 전략이 필요하다는 것이 신창타이의 핵심이라 할 수 있다. 요컨대 크게 보면 새로운 상태는 장기 저성장을 뜻하는 미국식 뉴 노멀의 개념과 궤를 같이 한다.

그러나 좀 더 구체적으로 들어가면 신창타이와 미국식 뉴 노멀의 차이는 확연하다. 미국의 뉴 노멀은 IT(정보기술) 거품이 꺼진 2003년 미국의 경제 상황을 일컫는 용어로 처음 등장했다. 그리고 2008년 미국 발 글로벌 금융 위기 이후 저성장, 저소득, 저수익률 등 ‘3저 현상’이 새로운 표준으로 등장한 상황을 놓고 2013년 로런스 서머스(Lawrence Summers)가 IMF 경제포럼에서 이를 ‘뉴 노멀’로 규정하면서 용어와 개념이 서구 세계에 널리 회자되기 시작했다. 서머스가 말하는 뉴 노멀은 저성장을 구조적으로 어쩔 수 없는 기정사실로 전제하고, 국가가 개입하는 인위적인 성장 정책은 바람직하지 않다는 뉘앙스를 담고 있다. 그러나 중국의 신창타이는 정부 주도로 구조를 개혁하고 새로운 성장엔진을 찾음으로써 저성장을 돌파함과 동시에 경제를 안정적으로 관리하겠다는 의지를 내포하고 있다. 미국식 뉴 노멀은 저성장이 지속되면서 그러한 상태가 정상적인 상태로 인식되는 과정으로 받아들여진 것이지만 중국의 신창타이는 포괄적 구조개혁의 성격을 강하게 담고 있다.

한편 시진핑은 2014년 11월 개최된 APEC 최고경영자 회의에서 신창타이 시대가 가져올 중국경제의 ‘3가지 특징’을 제시했다. 첫째, 고속 성장에서 중속 성장으로 전환하게 되며, 둘째, 경제 구조의 개선을 추구하고 셋째, 성장 동력이 요소와 투자에서 혁신으로 변한다는 내용이다. 이처럼 중국의 신창타이는 속도, 구조, 동력의 세 측면에서 서구의 뉴 노멀과는 다르다. 이와 함께 시진핑은 신창타이 시대에 중국 경제 성장은 둔화되었지만 실제 경제 규모는 여전히 선두권이며 성장은 안정되고 성장 동력은 다원화 될 것이라고 주장했다.

이러한 중국 지도부의 주장에 비추어 볼 때, 중국의 ‘신창타이’는 주요 선진국들이 경험한 글로벌 금융 위기 이후 경기 회복 지연에 따른 뉴 노멀과는 다음과 같은 차이가 있다.

첫째, 중국의 신창타이는 금융 위기 이후 경제를 회복하는 과정에 등장한 용어가 아니라 전면적 구조 개혁 과정에서 새로운 성장 동력을 모색하는 가운데 등장했으며 전환을 위한 과도기적

개념을 내포한 용어다. 둘째, 중국의 성장 잠재력은 여전히 높고 현재는 재도약하는 과정인데 반해 선진국에서는 하락 추세가 지속되다 저성장이 표준이 됐다는 의미가 담겨 있다. 셋째, 중국의 신창타이는 부동산, 글로벌화, 과잉생산, 고정자산투자의 순환 과정에서 발생한 문제점들이 누적되어 초래된 현상이기에 일종의 구조조정 과정이며, 서구의 뉴 노멀보다 복잡한 경제적 문제를 포함하고 있다. 넷째, 신창타이는 경제, 사회, 거시 경제의 불균형을 개혁하는 구조조정 과정으로 구조적 개혁, 전면적 구조의 최적화와 관련된 현상이라는 점에서 뉴 노멀과 다르다.

## 2016년도 대내정책 전망과 신창타이

2014년 시진핑이 신창타이를 강조한 이후 중국에서는 경제 분야를 중심으로 다양한 영역에 걸쳐 신창타이의 개념이 확대되는 양상을 보이고 있다. 이러한 추세는 2016년에도 지속되며 더 구체적으로 확산되고 적용되는 단계에 들어설 가능성이 크다. 이는 신창타이가 2016년 중국의 대내외 정책 집행 과정에 보다 적극적인 개념적 기초를 제공한다는 의미다. 아울러 신창타이가 경제를 뛰어 넘어 정치, 사회, 문화, 외교 등 훨씬 다양한 방면에서 회자되고 활용될 가능성이 높다. 2016년에는 개혁과 반부패를 중심으로 하는 정치에서의 신창타이, 도광양회(韜光養晦, 낮은 자세로 때를 기다림)에서 분발유위(奮發有爲, 적극적으로 뭔가를 만들어 나감)로 전환하는 외교에서의 신창타이, 강군몽(強軍夢, 강한 군대의 꿈) 실현을 향한 국방에서의 신창타이가 등장할 가능성도 배제할 수 없다. 이를 중국 대내정치 차원에서 구체적으로 살펴보면 아래와 같은 전망이 가능하다.

첫째, 향후 신창타이 개념의 보편화와 적극적 활용은 시진핑 개인의 권력 강화와도 맥을 같이하면서 진화할 가능성이 높다. 중국 정치에서는 권력의 핵심적 지위를 장악한 개인이나 집단이 전통적으로 주요 개념의 해석권과 주창권(발표권)을 독점해 왔기 때문이다. 시진핑이 국내에서 선도적으로 신창타이의 개념을 제시한 것으로 보아 향후 이 개념이 보편화되고 구체적 적용 단계에 들어설수록 시진핑 개인의 권력과 지도력이 강화되는 과정과 궤를 같이하게 된다. 예를 들어 중국에서는 개혁개방 이후 총리가 경제의 주도권을 행사해 왔지만 시진핑 시기에 들어서 '경제는 총리'라는 오랜 관행이 적용되지 않고 있으며, 실제로 시진핑이 중국 경제의 구조조정과 전환을 강조하는 '신창타이'를 제시하고 있는 점은 시주석 단일지도체제가 강화되고 있음을 보여주는 징후 가운데 하나라고 볼 수 있다. 따라서 향후 신창타이의 개념이 보편화될수록 시진핑의 지도력도 강화된다고 해석될 여지가 있다.

둘째, 신창타이의 개념에 따라 2016년 중국 경제 발전 방식의 전환이 가속화 된다. 시진핑은 "중국 경제는 중요한 변곡점을 지나고 있으며, 신창타이에 적응해야 한다."라고 강조한다. 따라서 2016년 중국의 신창타이 개념과 기초에 따라 더욱 적극적인 구조 개혁 노력이 뒤따를 가능성이 상당히 높다. 특히 2016년은 중국경제의 5년 단위 발전 계획인 '13차 5개년 계획'의 원년이란 점에서 중국 정부는 발전 방식의 전환을 통해 과거처럼 양적 발전을 우선하기보다 발전의 '질'과 '효율'을 더 강조할 가능성이 있다. 향후 중국 정부에 중장기적으로 경제성장률은 주요한 고려

대상이 아닐 수 있다는 의미다. 이러한 가운데 중국 정부는 신창타이 개념에 입각하여 산업 구조 조정에 중점을 두면서 지역발전 전략을 강력히 추동하고, 기술 혁신과 행정 관리 체제의 심화 개혁 등 혁신 발전에 힘을 기울이고자 할 것이다.

셋째, 신창타이의 보편화는 대내 정치의 측면에서 군중노선을 강조하고 인민과의 접촉을 늘리는 과정으로 발현될 수 있다. 왜냐하면 신창타이의 출발점은 경제 영역이고 경제 분야의 구조 조정과 전환을 추구하는 과정에서 인민들의 광범위한 이해와 협조는 필수기 때문이다. 특히 신창타이가 저성장을 배경으로 한다고 보면 그에 따른 경제적 파급 영향이 일반 국민들에게 부정적으로 받아들여지는 것을 최소화하기 위해서라도 적극적인 대민 정책이 필요하다. 실제로 2015년 11월 개최된 중국공산당 18기 5중전회에서는 '전면적 소강사회건설을 위한 인민주체 지위 견지의 원칙'을 내세우고 있으며 이는 당과 기층을 강조하는 시진핑식 군중노선을 반영한다고 볼 수 있다.

## 신창타이 시대의 중국외교안보

중국 내 다수의 전문가들은 신창타이가 경제 영역에만 한정되지는 않는다고 본다. 정부의 외교관련 공식문서에서 '신창타이 외교(新常態外交)'라는 용어가 아직 등장하진 않았지만 이미 그와 관련된 사고와 개념은 거의 모든 영역에서 논의되고 있기 때문이다.

우선 외교 기초와 관련하여 신창타이 시대의 중국외교는 기본적으로 시진핑 시대 외교의 특징이라 할 수 있는 '적극적이고 진취적인 면모'를 지속해 나갈 가능성이 높다. '도광양회'에서 '유소작위(有所作為, 해야 할 일을 적극적으로 함)'를 넘어 '분발유위'의 방향으로 나아간다는 의미다. '분발유위'의 기초는 중국이 자신의 역량과 새로운 국제적 지위에 근거하여 내린 판단이기도 하다. 중국 경제가 고도 성장의 시대를 마감하고 중속 성장의 시대에 접어들지만 미국을 비롯한 서구 사회에 비해 중국의 성장이 상대적으로 높은 수준을 유지하기 때문에 중국으로서는 적극적이고 진취적인 외교 기초를 조정할 필요성이 크지 않다.

따라서 신창타이 시대의 중국 외교는 다자 외교를 포함한 국제무대에 보다 적극적으로 참여하고 자기 목소리를 계속 높여갈 것으로 전망할 수 있다. 현재 중국은 국제 체제 내에서 자신의 역할을 조정하는 중이다. 국제 규범과 규칙을 배우는 입장에서 이제는 제안하고 결정하는 입장으로 변화하고 있다. 중국은 과거 서구가 만든 규칙을 학습하면서 국제 사회에 진입했으나 이제는 갈수록 자기 목소리를 내려 한다. 나아가 새로운 국제 조직 수립과 운영을 통해 발언권과 이슈 결정 능력을 강화하고자 한다. 예를 들어 중국은 경제 영역에서 '보아오포럼', '아시아인프라투자은행(AIIB)'의 창설을 주도했으며, 안보 영역에서는 '상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)'를 창설하고, 국방안보대화체인 '향산논단(香山論壇)'을 적극 활성화 하고 있다. 이러한 시도를 통해서 중국은 국제적 영향력을 강화할 뿐 아니라 자국의 이념과 이익에 근거한 새로운 국제 질서의 방향과 방안을 제시하고자 한다.

또한 신창타이 시대의 중국 외교는 주변국 외교에서도 보다 적극적으로 공간을 넓혀가는 모

습으로 나타나게 된다. 시진핑은 2013년 10월 이른바 친(親), 성(誠), 혜(惠), 용(容)으로 대표되는 주변 외교의 개념을 제시했으며, 중국이 주도하는 '일대일로(一帶一路)전략'은 시진핑이 강조한 주변 외교 구상의 정식 출범을 의미하는 것이기도 하다. 시진핑 시대에 제시된 '21세기 실크로드 건설'과 '해양 실크로드' 개념 그리고 이를 종합한 '일대일로 전략' 등은 모두 신창타이 외교의 개념 속에서 수용되고 진화하며 주변국 관계를 강화하는 방식으로 실현될 가능성이 높다. 그 과정에서 2016년에는 북중 관계의 복원 가능성도 더 높아진다. 최근 들어 북한에 대한 중국의 통제력은 점점 어려워지고 있다. 중국은 기존의 '친한냉북(親韓冷北)' 정책이 북중 관계 악화 및 한반도 안정을 해친다고 보기 때문에 향후 '남북균형 정책'으로 전환하는 것이 더 바람직하다고 보고 있다. 중국은 금년 9월 북한 노동당창당 70주년 기념식에 류윈산(劉雲山)을 파견함으로써 이미 북한에 관계 개선 신호를 보냈으며, 2016년에는 김정은 방중을 통한 북중 관계의 본격적인 개선이 시도될 가능성도 배제할 수 없었지만, '모란봉 사태' 이후 이런 관측은 힘을 잃는 분위기다.

한편 중국의 적극적 주변 외교와 지역 정세의 안정을 위한 노력에도 불구하고 중일 관계에는 전략적 불안정성이 지속된다. 2015년 11월 3년 만에 개최된 한중일 정상회담을 계기로 중일 관계는 정상화된 듯한 모습이다. 그러나 중일 간 대립과 긴장은 역사적 라이벌 관계에 더해 중국의 급부상, 일본의 상대적 쇠락, 미중 패권 경쟁 등을 배경으로 하고 있으며, 아베 내각의 역사수정주의 또한 불변이기 때문에 중일 간에는 2016년에도 전략적 불안정성이 지속될 수 밖에 없다.

중국의 신창타이시대 외교에서 가장 중요한 요소는 여전히 미중 관계다. 중국의 외교 기조가 적극적 면모를 유지하는 '분발유위'의 방향으로 나아간다고 해도 대미 관계는 당분간 신중모드를 유지할 수밖에 없다. 아시아·태평양 지역에서는 여전히 미국 주도의 질서가 구현되고 있으며, '시간은 내 편'이라고 생각하는 중국으로서는 선부르게 미국과의 대결구도를 펼칠 필요가 없기 때문이다.

중국은 아직도 미국과 본격 일합(一合)을 겨루기에는 힘(power)이 열세라는 사실을 잘 알고 있다. 더욱이 신창타이를 강조할 정도로 중국 경제가 힘겨운 고비를 넘어야만 하는 때에 미국과 무리하게 대립하는 상황은 피해야 한다. 따라서 시진핑으로서는 신창타이를 통해 경제적 구조 개혁을 이루고 '중국의 꿈'을 달성하기 위해 미국과의 건설적 협력을 이끌어 내는 일이 무엇보다 중요하다. 더욱이 아시아 재균형 정책(rebalancing)으로 대표되는 미국의 대중국 압박과 미일 동맹 강화에 맞서 계속 대결구도를 유지하면 대외 안보뿐 아니라 경제 구조조정, 빈부격차 해소 등 국내 정치사회적 과제의 해결이 어려워지고 나아가 '중화민족의 위대한 부흥'에서도 멀어진다. 때문에 시진핑은 2015년 9월 미국방문에서도 '미국과 신뢰를 증진하고 경계심을 해소하며 새로운 협력 관계를 창출하자(增信釋疑)'는 데 목적을 두었다.

다만 대미 신창타이 외교가 직접 대결보다는 건설적 협력을 견인하는 데 방점을 둔다 해도 미중 전략적 불신과 주요 안보 쟁점들은 쉽사리 해소되지 않을 것이다. 이는 지난 9월 미중 정상회담에서 드러난 바와 같이 정상회담 최대의 현안으로 꼽히던 남중국해 문제에서 한 발짝의 진전도 이루지 못했던 데서 잘 알 수 있다. 오히려 미국과 중국은 사이버 해킹 등 신안보 분야에서 더욱 치열한 경쟁 관계에 놓일 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 중국으로서는 외교에서의 신창타이를 강조하면서도 다른 한편으로는 굴기하는 대국으로서의 책임감과 자신감을 정교하게 보여

주고, 갈등사안에서는 미묘하게 맞서는(精妙展示 微妙對抗) 대미 전략을 유지할 가능성이 높다. 결국 2016년에도 중국은 미국과 양자적 이슈에서는 경쟁하고 글로벌 어젠다에서는 협력을 추구하는 복잡한 양상을 이어갈 것으로 전망된다.

중국지도부는 이른바 중국식 뉴 노멀이라 할 수 있는 '신창타이'를 통해 당면한 경제적 어려움을 극복하고 새로운 기회를 창출하려 한다. 그러나 엄밀한 의미에서 중국지도부가 신창타이를 제창하는 이유는 중국이 맞이하는 새로운 상태가 안정적이기 때문은 아니다. 저성장의 문제를 국민이 자연스럽게 수용하고, 저성장의 부정적 영향 속에서도 최선의 선택을 할 수 있는 국가적·국민적 평정심을 유지하기 위해 중국 정부가 사용하는 정치적 레토릭(rhetoric)일 수 있다.

마찬가지로 중국 외교의 신창타이가 대내외적 환경의 변화에 근거한 중대한 전략적 조정이란 중국 내의 해석 역시 신중하게 받아들여야 한다. 왜냐하면 신창타이 시대로의 진입이 중국 외교가 안정되고 평온한 발전의 시기에 이루어지는 것은 아니기 때문이다. 오히려 중국지도부는 신창타이 외교의 시대를 '개혁의 심화', '이론의 쇄신', '전략의 개선'이 필요한 적극적 행동의 시기로 본다. 이를 통해 중국은 자국의 국제 지위를 높이고 선두 국가와의 격차를 더 적극적으로 줄여나가자 하며 그 과정에서 불안정성은 불가피하다.

중국의 새로운 외교 기조와 전략이 중국 외교의 역사와 동떨어진 것은 아니다. 신창타이 외교가 펼쳐진다 해도 중국 외교의 큰 방향과 연속성을 지키려는 노력은 지속될 것이며 새로운 측면과 더불어 연속성과 지속성도 존재한다. 중국 외교 역시 내정의 영향에서 자유로울 수 없다는 점을 고려하면 결국 지속적 경제 성장과 이를 위한 안정적 국제 환경은 신창타이 외교의 시대에도 여전히 중국의 중요한 외교 목표로 남아 있다.

## 북한 병진 정책의 딜레마 심화

### 2015년 평가: 뉴 노멀 시대의 북한과 그 함축성

2015년 북한은 종 잡기 힘든 행보를 보였다. 연 초 육성 신년사를 통해 김정은은 “분위기와 환경이 마련되는 데 따라 최고위급 회담(정상회담)도 못할 이유가 없다.”라고 했다. 이에 광복 70주년을 맞아 남북 관계에도 극적인 전기가 마련될 것이란 기대가 고조됐으나 이후 북한의 행보는 신년사의 수사(修辭)와는 거리가 있었다. 대내적으로는 수령 독재 완화 대신 김정은 식 ‘공포 정치’가 두드러지게 나타났으며, 대외적으로도 기존의 비타협적인 행태와 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction, WMD) 집착이 그대로 나타났다. 5월 잠수함 발사 탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile, SLBM) 발사실험 강행이나 “핵 타격 수단이 본격적인 소형화, 다중화 단계에 들어선지 오래”라고 공언한 것 등은 대표적 사례다. 핵을 비롯한 WMD의 개발을 자위적 핵 억제력, 평화적인 우주개발, 혹은 ‘주권적 권리’라고 강변하는 행태 역시 기존 입장에서 전혀 변화된 바 없다. 남북한 관계에서도 이는 그대로 드러났다. 북한은 황병서와 최룡해 등 고위급 인사들을 망라한 대표단을 파견했던 2014년 하반기와는 달리 냉담한 태도로 2015년 상반기를 보냈다. 이로 인해 민간 중심으로 추진됐던 광복 70주년 공동 기념행사 역시 무위로 끝났다.

2015년 하반기 이러한 행태에 다소의 변화 기미가 보였다. 8월의 ‘목함지뢰’ 도발과 한국군의 대북방송 재개, 북한의 직사화기 사격으로 이어진 긴장국면은 남북한 간 ‘8.25 합의’로 비교적 원만하게 매듭지어졌으며, 이는 10월의 이산가족 상봉 재개와 남북 대화 모멘텀의 지속으로 이어졌다. 또한 10월 10일 노동당 창건 70주년 기념식을 전후하여 장거리 로켓 발사 징후가 노출됐고, 이후에는 함경북도 길주군 풍계리의 핵실험장에서 새로 굴착공사를 진행하는 움직임이 포착되기도 했으나 실제 행동으로 이어지진 않았다. 갈지(之)자 같은 북한의 행태는 계산된 전략적 기동일까 아니면 나름의 고민을 반영하는 것일까?

그동안 북한은 철저히 어브노멀(abnormal), 즉 이단아로서의 행태를 지속해 왔으며, 이는 ‘경제와 핵의 병진’ 노선에서 명확하게 드러난다. 2015년 이란이 비핵화를 약속함으로써 최소한 외형적으로는 제재해제를 선택했고 다른 국가들도 새로 핵 개발 조짐을 보이지 않는 데 비해 북한은 비핵화를 여전히 거부하고 있다. 경제적 측면에서 북한의 개혁·개방 정도에 대한 평가는 다양하게 나타나지만, 외형적으로 북한이 중요한 제도적 개혁을 시행한 흔적은 나타나지 않는다. 특히 북한에 대한 국제적 지원 및 투자의 중요한 걸림돌이라 할 수 있는 비핵화 문제는 병진노선에 의해 원천적으로 해결이 차단되어 있다. 김정은의 ‘공포정치’하에서 인권문제는 전혀 개선되지 않고 있으며 오히려 국제사회의 지적 혹은 문제제기에 반발하고 있다. 북한의 이단아적 행태는 이제 ‘뉴 노멀’ 시대의 일부가 되어 버렸다.

다만 북한이 현재와 같은 자급자족을 지속할 경우 1990년대와는 달리 안전판이 존재하지

않는다는 점도 고려해야 한다. 1996년~1998년에 이르는 ‘고난의 행군’ 기간 동안 북한을 구원한 것은 중국과 한국, 국제기구의 대규모 원조였다. 그러나 지금 1990년대 중·후반처럼 정책적 실패를 해도 북한이 기댈 곳이 신통치 않다. 성장 조정 국면에 처한 중국이 대규모 원조로 북한을 구제할 수도 없고, 북아프리카 중동에서의 인도주의 수요와 전반적 세계 경제의 침체로 인해 국제사회가 북한을 돕는 데에도 한계가 있다. 2016년 북한이 어떠한 선택을 할 것인가는 이러한 점에서 주목할 수밖에 없다.

### 2016 전망: 대내 정세

#### 김정은 시대의 개막과 정치 경제·비전의 제시

2016년 김정은의 정치적 위상은 더 강화될 것으로 예상된다. ‘주체사상’과 ‘혁명가계론’에 입각한 통치이데올로기가 변하지 않는 이상 그는 잔혹하건 변덕스럽건 가장 정통성 있는 ‘수령’이기 때문이다. 5월로 예정된 제7차 노동당 대회에서 김정은은 명실상부한 자신의 시대가 이뤄졌음을 선포할 가능성이 있다. 그는 1980년 이후 열리지 못한 노동당 대회를 다시 개최, 아버지와는 차별화되고 할아버지에 가까운 리더십을 강조하는 동시에 수령의 전위대로서 노동당의 위상을 다시 강화하려 할 수 있다. 이를 감안할 때 7차 노동당 대회를 일관하는 전반적인 테마는 ‘지속적 강성대국의 발전’, ‘김정은 조선의 부상’이 될 가능성이 크다. ‘강성대국’은 아버지 때부터 지향된 목표지만, 김정은은 이를 완결한 인물로서 자신의 이미지를 부각하려 한다. 새로운 경제 발전을 위한 다개년 계획을 통해 국가 계획경제의 기틀을 다시 잡고, 인민들의 경제 생활 향상에 대한 비전도 제시할 것으로 예상된다.

2016년 육성 신년사를 전후로 이러한 비전의 일단을 엿볼 수 있는 표현들이 등장할 수 있다. 아버지의 그늘에서 완전히 벗어났으며, 할아버지를 모방하면서도 한층 더 발전된 느낌을 주는 현대적 지도자상을 강조하는 표현들이다. 몇몇 매체에는 이미 나타났으나, 공식 등장하지는 않은 ‘김정은 조선’이란 표현이 노동신문 등의 매체를 통해 일반화될지도 지켜봐야 할 포인트다. 이와 함께, 체육·문화 등 선대(先代)의 중점 정책을 강조하면서도 동시에 IT 첨단기술 등에 주력하는 신세대 지도자로서의 모습을 부각하려 할 지도 주목할 부분이다. ‘후대사랑’이라는 구호를 통해 젊은 세대에 어필하는 지도자로서 자신의 모습을 부각시키려는 시도 역시 계속될 가능성이 크다.

#### ‘경제와 핵 병진’ 정책의 출구 모색: ‘핵 보유국’ 공인 추구

‘김정은 조선’의 관건은 ‘경제와 핵의 병진’이 지속 가능하지 않기 때문에 비롯되는 딜레마를 푸는 데 있다. 경제 상황의 개선(발전)과 핵을 통한 강성대국 이미지는 김정은 시대의 전형적 업적으로 주민들에게 부각할 수 있는 상징이다. 그러나 핵개발이 지속되는 한 경제 발전에 필요한 해외 투자 유입에는 한계가 있고 경제 제재도 풀지 못한다. 지속적 핵개발을 위한 재원을 확보하려면 어느 정도 경제 성장이 필요하다는 문제도 있다. 그런 점에서 북한에 최선은 현재 상태에서 ‘핵 보유국’ 지위를 인정받고 이를 바탕으로, 미·북 직거래 통로를 확보하며, 중국과의 관계를 회

북해 나가는 경로다. 이는 김정은이 '강성대국'을 완결하는 지도자의 모습을 부각하기 위해서는 필수 조치다.

따라서, 북한은 기존 핵 보유국들이 용인하지 않을 수 없는 획기적인 기술적 진보, 예를 들어 핵 융합실험이나 농축우라늄을 이용한 핵개발 기술을 보여주려 할 수 있다. 그러려면 다양한 투발 수단의 확보와 함께, 지금까지 보여준 것과는 전혀 다른 차원의 기술이나 장비들이 필요하다. 이런 가정 아래 북한이 사실상의 핵 보유국 지위를 인정받을 수 있는 추가적 조치는 3단계로 나누어질 수 있다.

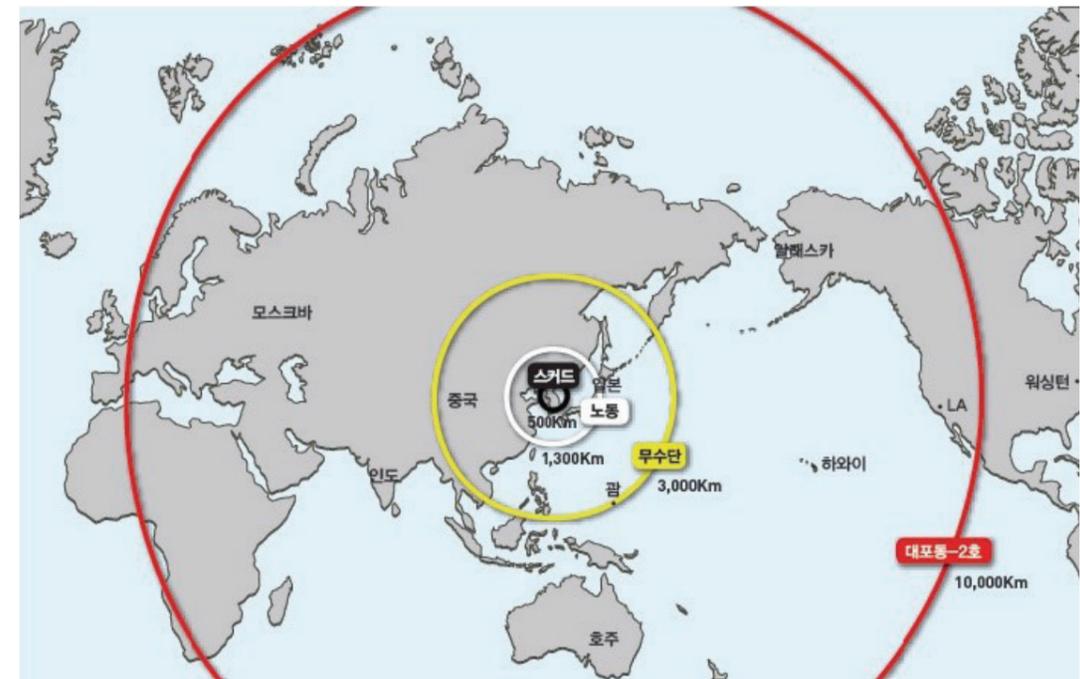
- ① 1단계: 1~2차례의 추가 핵실험과 ICBM 실험
- ② 2단계: 1단계 조치 + KN-08 실전배치 및 SLBM 발사 + SLBM 운용 잠수함 건조
- ③ 3단계: 2단계 조치 + 20기 내외의 탄두제조와 이를 적재할 ICBM 보유

1단계는 기술적으로 기존 핵 보유국에 버금가는 수준에 올랐음을 과시하는 단계다. 2단계는 기술과 무기체계 공히 대륙 간을 넘나드는 수준은 아니어도 실질적 핵 공격 능력을 갖추는 수준이다. 3단계는 기존의 핵 보유국들에는 못 미치지만 20기 정도(대포동 2호)의 핵탄두와 대륙 간 탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) 무기체계를 상비하는 수준이다. 단계가 높아갈수록 북한의 경제적 부담은 이전 핵실험 때와는 차원이 다르게 높아진다. 오히려 '경제와 핵의 병진'은 더 불가능해지며 그 이전에 경제가 파탄 날 수도 있다. 이를 타개하기 위해서라도 김정은은 2016년에 출구전략을 강구해야 한다.

출구전략에도 딜레마가 있다. 김정은의 고민은 비핵화의 길로 들어선다 해도 이를 정당화할 수 있는 대외적 명분을 어떻게 축적하는가에 있다. 핵개발 자체가 김정은의 중요한 업적으로 주민들에게 선전이 되어 있는 현실에서 외부의 반대급부 없이 핵 프로그램을 중단하는 것은 부담이다. 자신의 주요 업적으로 삼을 수 있는 카드를 포기하려면 대외적으로도 체면치레 할 수 있는 조치를 이끌어 내야 한다.

추가 핵실험이나 장거리 로켓 발사실험도 하지 않고 비핵화도 선택하지도 않은 채 '과거 핵' 능력을 끌어안고 버틸 수 있지만 그 상태로는 대북제재가 풀리지 않으며, 획기적인 해외자본의 유치가 어렵다. 2016년을 기점으로 핵실험이나 ICBM 발사실험에 대한 공식 모라토리엄을 선택함으로써 활로를 모색하는 방법을 택할 수도 있다. 그러나 이는 2012년 2월 29일의 소위 '2.29 합의'로 돌아가는 것이며 결과적으로 3년 이상의 세월을 허송한 격이 된다. 모라토리엄이 북한의 목표인 미국을 움직인다는 보장도 없다. 따라서, 오히려 김정은이 가장 '값 싸게' 선택할 수 있는 대안은 기존과는 전혀 다른 유형의 핵실험을 강행한 이후 모라토리엄을 선언하는 방법이다. 4차, 5차, 혹은 6차 핵실험을 동시 강행하는 식으로 최소 2회 이상의 다발적 핵실험을 하거나 우라늄 농축을 이용한 핵 제조 기술을 포함, 핵융합 실험 같은 깜짝 카드로 미국과 국제사회의 주위를 환기하려 할 가능성이 있다. 핵실험과 병행하여 약간의 시차를 두고 1차례의 ICBM 실험을 실시할 수도 있다. 이런 대안들은 기술적인 확신이 분명할 때에만 실행할 수 있다. 그렇지 않으면 공연히 제재만 강화되는 사태가 초래되기 때문이다.

그림 1. 북한이 보유·개발 중인 탄도미사일의 추정 사거리



출처: 대한민국 국방부, <2014 국방백서>, 29쪽.

김정은이 다발적 핵실험과 ICBM 발사실험을 선택한다면 핵 보유국의 충분한 능력을 과시한다는 의미이므로, 성공 직후 “모라토리엄을 유지하며 비핵화 협상에 임하겠다.”라고 선언할 가능성이 있다. UN 안보리에서 자동으로 제재 격상이 결의되는 부작용을 각오해야 하지만 1년 정도 버틸 여력이 있다면 모라토리엄을 바탕으로 협상 국면 재개를 기대할 수 있기 때문이다. 실제로 모라토리엄이 유지된다면, 제재를 추가하는 데에는 논리적으로 한계가 있다. 일부에서는 그런 선택이야말로 미국이 바라는 대안으로 평가할지 모른다. 김정은의 선택이 중국까지 격앙시켜 북한의 정권·체제 붕괴를 각오한 압박에 동참할 수도 있기 때문이다. 그러나 북한이 현재 수준 이상의 핵능력을 시현한다면 미국을 제외한 나머지 주변국과 한국의 시각에는 미묘한 차이가 생길 수 있다. 이미 능력이 시현된 마당에 이를 무작정 부인하는 모양새가 되기 때문이다. 중국과 러시아는 핵 능력을 새로 과시한 북한에 대한 전략적 계산을 다시 하게 될 것이며, 한국 내에서도 비핵화 전략을 놓고 남남갈등이 재현될 가능성이 있다. 일본도 북한의 점진적인 와해를 기다리기보다 더 확실한 방어수단을 강구하라는 여론이 비등할 수 있다. 북한이 핵 실험과 ICBM 발사실험을 강행한 원인과 책임소재를 놓고도 관련국 간에 이견이 생길 수 있다. 북한을 제외한 나머지 5개국의 입장에 균열이 생기는 것 자체를 북한이 겨냥할 수도 있다. 김정은의 입장에서는 현재의 딜레마를 탈피하지 못한 채 서서히 고사(枯死)하거나 굴욕적인 백기투항을 강요 받아 권력기반이 잠식되기보다 정면승부를 택할 가능성을 배제할 수 없다. 그것이 '수령제'하의 북한이기 때문이다.

'핵보유국으로 인정된 강성대국의 수령' 이것이 2016년 김정은이 추구하는 꿈일 가능성이 크다.

### 세대교체의 추구, 새로운 충성계층의 결집

‘경제와 핵의 병진’ 노선에서 김정은은 ‘수령’의 정치적 기득권을 유지하면서도 어느 정도 경제를 발전시킬 수 있는 두 가지 전략에 관심을 둔다. 핵 도박이 일정 부분 효과를 거둔다는 것을 전제로 한 전략이다. 첫째는 ‘중국형’으로 개인 혹은 공산당 1당 독재 체제를 유지하면서 계획경제를 점진적으로 완화하고 국가 주도로 해외자본을 유치하여 경제 성장 동력을 확보하는 전략이다. 북한의 성장 잠재력을 바탕으로 해외 자본을 적극 끌어들이 경제 성장 동력으로 삼는 방식이다. 둘째는 ‘권위주의 개발독재형’으로 독재를 유지하는 가운데 해외 및 국내 자본을 모두 활용하여 시장경제형 변신을 모색하는 전략이다. 국경무역으로 자본을 축적한 북한의 신흥 부유층인 ‘돈주’를 고려하면 이론상 불가능하지 않다.

그러나 문제가 있다. 중국형을 택하기에는 북한의 경제적 잠재력이 약하다. 특히 ‘수령제’ 독재하에서는 해외투자의 대폭 확대를 기대하기 어렵다. 권위주의적 개발독재를 하려면 국내에 군, 자본, 관료 등의 ‘지배연합’을 구축할 계층이 있어야 하는데, 그런 것이 없고 지배연합이 수령독재와 친화력을 갖기도 힘들다. 권위주의적 개발독재를 하려 해도 어떤 형태로든 수령의 기득권을 유지하면서도 지배구조를 변경하는 조치가 따를 수밖에 없다. 새로운 권력엘리트들이 김정은에게 변함없는 충성을 보일지도 중요하다. 그래도 김정은은 7차 노동당 대회를 기점으로 40~50대를 중용하는 세대교체를 단행함으로써 새로운 충성계층의 유입을 꾀할 수 있다. 역사적으로 북한 당대회는 중요한 권력재편 세대교체의 신호탄으로 작용해 왔다는 점을 고려하면 충분한 개연성이 있다. 김정일이 자신보다 10~20살 위의 세대를 주요 충성계층으로 삼았다는 점에서, 김정은 역시 이러한 방향의 세대교체를 택할 수 있다. 권력엘리트의 은퇴가 거의 없는 북한 체제에서 과격한 세대교체는 인사적체로 좌절해 있는 젊은 세대들의 충성을 유도할 수 있다는 이점이 있다.

### 열어지는 2인자 그룹, 늘어가는 잠재적 불안정성

2015년 11월 사망한 리을설의 장례행사 준비를 계기로 북한 권력엘리트의 핵심인사 중 하나인 최룡해의 거취와 관련해 다양한 전망이 제기됐다. 이는 현재 북한 체제에서 ‘2인자’의 입지가 그만큼 불안함을 반증한다. 최룡해를 대체할만한 상징적 인물이 마땅치 않다는 점 등 전반적 측면을 고려할 때 그는 완전 숙청보다 일시적 문책을 받았을 가능성이 크다. 그가 특사로 파견됐던 대러 대중 외교에 대한 김정은의 불만족이 문책의 한 원인일 수 있으나 독재자의 전형적인 ‘2인자 길들이기’로 볼 수도 있다. 최룡해는 김일성 가계를 제외하면 혁명성이나 행정경험 측면에서 최고 지도자에 가장 근접한 인물 중 하나다. 때문에 수시로 그를 견제해 불가침 성역으로서 ‘수령’의 지위를 다지는 것 역시 김정은의 중요한 과제다. 다만 어느 경우든 이번 조치로 2016년 북한 기존 2인자 그룹의 무게감은 더욱 낮아질 수밖에 없으며 지위도 극히 유동적이 되고 있다는 사실은 분명하다. 이는 단기적으로는 김정은의 권력기반 강화에 도움이 되나, 중·장기적으로는 정치적 백업 그룹의 부재로 인한 불안정성이 커질 것임을 암시한다. 다만 2016년에 이러한 잠재적 위기가 현실화될 가능성은 그리 크지 않다.

### 시장과 계획경제의 불안정한 공존 지속

지난 수년간 북한 경제는 확연한 회복이나 발전은 아니지만 외형상 그럭저럭 현상 유지에 성공하는 듯 보였다. 핵심계층을 위주로 한 생활 수준 향상이 김정은의 이미지 개선에 도움이 되고 있다는 분석도 나온다. 이는 계획경제의 효율성이 높아진 것이 아니라 정권의 뜻에 관계없이 북한 경제의 일부로 자리 잡은 시장경제적 요소 때문이라고 할 수 있다. 2016년에도 국가주도의 계획경제와 사설 시장 및 자본 축적을 축적한 ‘돈주’들이 공존하는 상황은 지속된다. 김정은은 북한 주민들의 자본을 경제 발전의 동력으로 삼으려 하겠지만 그러려면 일정한 권한 분산이 불가피하다는 점에서 포괄적 변화를 시도하지는 않을 것이다. 중국의 경제성장률 조정으로 인한 국경무역의 위축, 자연적 요인으로 인한 식량 수출의 감소 같은 충격요인을 북한 정권이 어떻게 관리하는가도 관건이다.

표 1. 북한의 경제성장률과 1인당 GNI

| 년도   | 인구<br>(천 명) | 명목 GNI<br>(십억 원) | 1인당 GNI<br>(만 원) | 경제 성장률<br>(%) |
|------|-------------|------------------|------------------|---------------|
| 2004 | 23,411      | 23,767           | 102              | 2.1           |
| 2005 | 23,561      | 24,792           | 105              | 3.8           |
| 2006 | 23,707      | 24,429           | 103              | -1.0          |
| 2007 | 23,849      | 24,827           | 104              | -1.2          |
| 2008 | 23,934      | 27,347           | 114              | 3.1           |
| 2009 | 24,062      | 28,635           | 119              | -0.9          |
| 2010 | 24,187      | 30,438           | 124              | -0.5          |
| 2011 | 24,308      | 32,438           | 133              | 0.8           |
| 2012 | 24,427      | 33,479           | 137              | 1.3           |
| 2013 | 24,545      | 33,844           | 138              | 1.1           |
| 2014 | 24,662      | 34,236           | 139              | 1.0           |

출처: 한국은행의 자료를 참고하여 재구성.

## 2016년 전망: 대외 정세

### 대미 관계: ‘악당’ 이미지의 재부각?

2016년에도 북한 대외 정책의 최대 화두는 ‘미국과의 직거래’지만 여전히 쉽지 않다. 북한 대미 정책의 가장 큰 딜레마는 미국의 부정적 대북 인식보다 북한 문제에 대한 관심 자체가 낮다는 점이다. 이러한 기류는 오바마 행정부뿐만 아니라 이후에도 지속될 가능성이 크다. 공화·민주 양당의 대선후보 공히 북한 문제를 언급하지 않는다. 국제 질서 훼손, 국가 체제에 대한 전반적

언급에서도 북한이 포함되는 사례가 줄고 있다. 차기 미국 행정부에서도 대북 정책 우선순위가 극히 낮아질 가능성이 있다. 북한으로서는 대선후보들이라도 관심을 갖게 하기 위해 앞서 언급한 핵실험 같은 충격요법으로 존재를 부각하려 할 가능성이 크다. 미국의 정보기관 및 민간 분석가들은 2015년 10월 북한의 영변 핵시설이 가동 중단에 들어선 징후를 포착했다. 이 분석이 정확하다면 북한의 선택은 비핵화보다는 원자로 가동을 중단하고 사용 후 연료를 추출하는 재처리에 가까울 가능성이 크다. 추가 핵실험 이후를 대비해 핵분열 물질(fissile material)의 재고를 보충해야 하기 때문이다.

북한이 2016년 초반부터 이렇게 나올 가능성은 크지 않다. 그동안의 행태로 미루어 북한은 문제의 근원이 미국과 한국의 강압적 태도라는 점을 먼저 강조하고 나올 가능성이 높다. 2016년 초 북한은 오히려 적극적인 대미 대남 평화공세를 전개하며, 한반도 평화체제 구축, 한미 군사훈련 중단 등 기존 의제를 평화의 선결조건으로 적극 제기할 것이다. 이런 공세에도 미국의 입장이 변하지 않고, 일부 유화 조치로는 미국을 움직일 수 없다는 판단이 확실히 설 경우, 북한은 앞서 제시한 '연쇄 핵실험-ICBM 발사실험' 카드를 꺼내 들 수 있다. 평화공세를 먼저 활용한 후 강경으로 선회하는 수순은 5월로 예정된 7차 당대회 이전 혹은 직후에 순차적으로 이뤄질 것으로 예상된다.

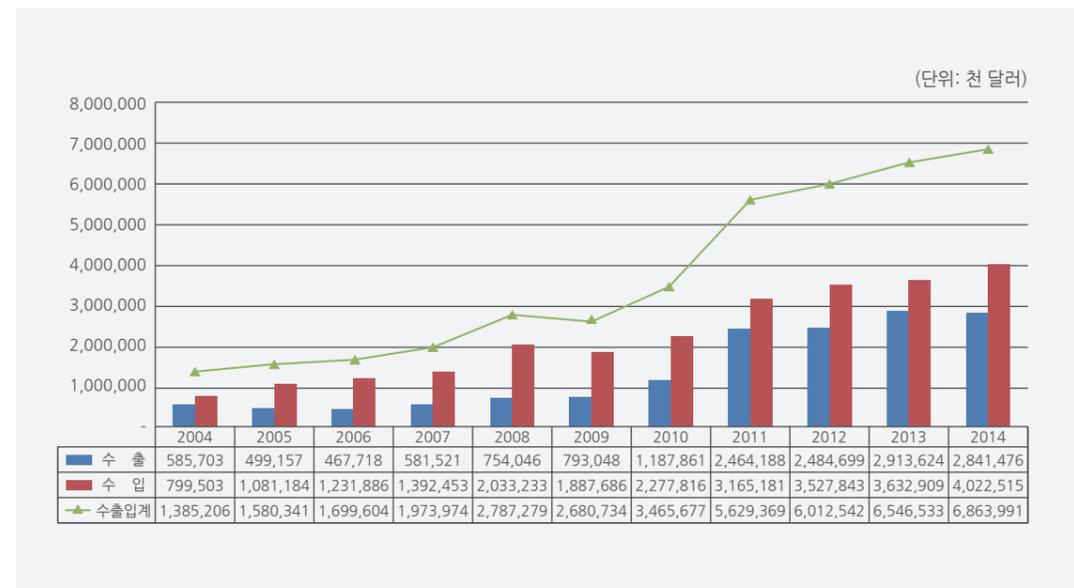
**대중 관계: 여전히 존재하는 관계 회복의 장애요인들**

김정은에게는 중국과의 관계 회복 역시 2016년의 중요한 과제지만 현재로서는 한반도 문제에 대한 한중 연대 분위기가 장애 요인이다. 7차 노동당 대회를 기점으로 중국이 북한에 중요한 경제적 투자·원조를 하거나 북중 정상회담을 개최해 이례적으로 환대하는 등 선물을 제공할 경우, 북한 역시 일정한 변화를 보일 가능성은 있다. 그러나 중국이 이런 선택을 할 가능성이 크지 않다. 최근 발생한 모란봉 악단 사건은 이런 전망을 더욱 어둡게 한다. 중국이 '6자회담 재개' 등을 통해 미북 협상을 중재하려고 해도 이를 미국이 수용할지도 미지수다.

그렇다고 중국과 소원한 관계를 지속하는 것 역시 북한에겐 부담이다. 2010년 한국의 '5.24 조치' 이후 북중 무역과 북한의 대중국 수출은 북한 경제의 중요한 젖줄이 되어 왔다. 이러한 상태에서 중국과의 관계개선을 소홀히 할 경우 북한의 부담이 커지게 된다. 북한은 중국이 아무리 분노해도 북중 관계를 쉽게 포기하지 못한다는 점도 계산에 둔다. 정권 수립 이후 북한은 주요 후원자로부터 방기되고도 생존에 성공한 경험들이 있다. 1962년~1964년 사이 구소련의 원조중단, 1960년대 말 문화대혁명기 중국 지도부와의 날 선 대립, 1990년대 한러, 한중 수교 이후의 관계 축소 등이 그러한 사례다. 중국이 여전히 절실하게 필요한 후원자기는 하지만 그렇다고 연연하는 모습을 노출시키고 싶지 않은 게 북한의 속내다. 2016년 북중은 일정수준의 관계회복 제스처를 대외에 과시할 가능성이 크지만 이전 시대와 같은 수준으로의 관계가 회복 되기엔 한계가 있다.

1. 성사된다면 7차 당대회 이전이 될 가능성이 있다.

그림 2. 북한의 대(對)중국 무역 관계의 변화 추이



출처: KOTRA.

**대러 대일 관계**

2015년 북러 관계는 중요한 진전을 이룰 것으로 보였으나 실제 성과는 미미했다. 김정은은 러시아 전승기념행사 불참했고 러시아 대표단은 노동당 창건 70주년 행사에 오지 않았다. 이러한 상황은 2014년의 대러 특사방문에도 불구하고, 러시아와 북한 모두 실제로 얻은 이익이 크지 않다는 손익계산에서 비롯된 것으로 판단된다. 서방의 경제 제재, 우크라이나 사태, 시리아 내전 개입 등 난제에 봉착한 푸틴 정부가 북한에 줄 수 있는 경제·군사적 선물은 별로 없다. 다양한 국제적 이슈에서 서방의 비난에 직면한 러시아가 굳이 입장이 비슷한 북한과 연대해서 얻는 실리도 크지 않다. 즉 러시아 축선을 활용해 외교적 고립을 탈피하려는 북한의 실험은 2015년 사실상 실패로 끝났으며, 이러한 분위기는 2016년에도 이어질 것이다. 따라서 사안별로 우호 분위기를 과시하고 협력계획을 발표하는 등의 조치는 있겠지만 현상을 변화시킬만한 조치들이 나오기는 어렵다.

북일 관계도 북러 관계와 비슷하게 전망할 수 있다. 2014년 일본인 납치자 문제해결을 위해 진행된 양자 협상은 별 다른 성과가 없었으며 이런 분위기는 2015년에도 이어졌다. 대외 정책에 관해 미국과의 공조 및 협력을 강조해 온 아베 정권에 중요한 계기가 없는 한 북한과 대화를 시도할 동기가 미약하다는 점도 장애요인이다. 오히려 안보법제 기조를 강화하는 빌미로 북한 위협을 활용할 가능성이 있다. 북한도 이미 일본을 활용한 국면돌파가 어려워진 마당이어서 북일 대화에 집착하지는 않을 것으로 보인다.

전반적으로 대외 고립 탈피가 2015년보다 어려워진 환경에서 북한이 그래도 외교적 노력을 집중할 곳은 EU다. 2016년 EU에 대한 북한의 '구애(求愛)'는 계속 된다. 그러나 전반적인 경제의 침체, 중동 북아프리카 난민 같은 문제로 EU의 북한에 대한 관심이 낮아졌다는 점이 한계다. 북한은 지속적으로 EU를 통해 상황 타개를 모색하겠지만 뚜렷한 성과를 거두기는 어렵다.

## ■ 남북 관계와 국제 이슈의 분리

### 선별적인 대화기조를 지속하되 한국의 선제 양보 요구

2016년 북한이 남북 관계를 위해 중대한 방향전환을 할 가능성은 그리 크지 않다. 2015년 '8.25 합의'와 이산가족 상봉 재개 등 남북 관계에 소기의 성과가 있었지만 북한이 양보했기 때문이라고 보기는 어렵다. 일부에서는 북한 비핵화와 연계한 한국의 대북 경제 협력(지원) 이니셔티브가 김정은의 구미를 당길 수 있다고 하지만, 이미 궁극의 무기를 가졌다고 자신하는 북한은 이 정도는 오히려 협박을 통해 끌어낼 수 있다고 생각할지 모른다. 다만 남북한 관계를 파탄으로 몰았다는 비난을 자초할 이유는 없으므로 북한은 인도적 사안과 개성공단 등을 둘러싼 협상을 활용하여 남북대화의 모멘텀을 유지할 것으로 판단된다. 이런 기조가 북한의 양보를 전제로 하지 않는 것은 물론이다. 2차 남북 당국자회담이 성사돼 북한은 금강산 관광 재개, 제도통일 포기, 연합군사훈련 중단, 5.24 조치 공식 해제와 같은 한국의 대북 정책에 변화가 선행돼야 한다는 주장을 반복할 가능성이 크다.

북한은 또 2016년 초 평화공세를 펼치면서 국제적 이슈와 남북한 이슈를 철저히 분리, 제한적 실리를 취하는 동시에 끊임없이 한미 간에 이견을 만들려고 할 수 있다. (장관급) 당국자 회담 등 남북 대화통로의 복원 및 정례화(정상회담의 문을 열어 둘 가능성도 있다), 남북 교류협력 활성화 등이 북한이 사용할 수 있는 카드다. 북한은 평화공세 기간에 핵실험이나 ICBM 발사실험을 해도 한국이 대화 무드 때문에 모호한 행보를 보이기를 기대한다. 남측 정부를 교란하는 데 실패해도 한국 내 대북 정책에 관한 논란을 다시 일으킬 수 있다고 계산할 수도 있다. 예를 들어, 4차 핵 실험 직전 남북대화 국면을 조성하고, 한국이 핵 실험 이후 국제적 제재에 동참할 경우, 이를 빌미로 대화를 거부할 수도 있다. 북한은 한국 정부가 비핵화 대화를 요구해도 거부하고 의제화를 수용하지 않을 가능성이 크다.

### 진화된 형태로 2016년에도 계속되는 대남 도발

북한의 산발적 도발도 계속될 것으로 보인다. 다만 2000년대 중·후반 이후 도발에 나름의 이유를 제시했다는 점에서 먼저 도발하기보다 핵실험 혹은 ICBM 실험 이후 한국이 제재에 동참할 경우 이를 빌미로 도발을 감행할 가능성이 있다. 주요한 도발 수단은 공격 원점을 찾기 힘든 사이버 테러 등이 꼽히지만 과거 수법을 현대적으로 재해석한 목함지뢰 같은 도발이 있을 수 있다. 구식이며 진부하다고 여겨 대비하지 않았다고 생각되는 틈새를 공략할 수 있다. 1960년~1990년대에 시도됐다가 사라진 도발수법이 2016년에 현실화될 가능성에 유의할 필요가 있다. 동해나 서해 북방한계선(The Northern Limit Line, NLL) 인근에서 우리 어선을 나포 포격하거나 해외에서 한국인 납치 시도, 비무장 지대(Demilitarized Zone, DMZ)에서의 소부대 간 교전 유발 같은 행위가 있을 수 있다. 특히 소부대 교전은 포격과 달리 원점 타격이 어렵고 우리의 화력우위를 기대하기도 힘들다. 교과서 문제 등 국내 이슈에 대한 대남 선전전을 강화하는 것도 같은 유형의 도발이다.

## 미국의 대선 판도와 국제 질서의 향방

### ■ 들어가며

2014년 중간선거 이후 미국에선 국내외 정책을 둘러싼 새로운 움직임이 감지됐다. 예산과 이민 정책 개혁 문제는 여전히 오바마 행정부와 의회의 고민거리지만 외교·안보·통상 부문에선 성과가 있었다. TPP 타결, 이란 핵 협상, 미-쿠바 관계 개선 외에 국제 사회의 관심사인 환경 문제도 새로운 접근으로 결과를 만들어 냈다. 물론 외교·안보 분야의 난제는 남아 있다. 중국의 부상, 중동의 악화되는 정세와 ISIS 위협, 유럽에 대한 러시아의 도전 — 미국의 헤게모니를 흔드는 이 모든 문제들은 2015년에 이어 2016년에도 외교·안보의 걱정거리로 남아 있다.

하지만 2016년 미국은 대통령 선거 모드로 돌입한다. 버락 오바마 대통령은 임기 말을 앞두고 특별한 상황이 아닌 한 중국이나 러시아 또는 중동 문제에 대한 개입을 확대하지 않으려 한다. 반면 대통령 후보들은 정책적 선명성을 높이려고 중국이나 러시아 또는 시리아, ISIS에 문제에 비판적 목소리를 내고 있다. 정책 결정권이 없어 발언이 행동이나 정책으로 이어질 수는 없지만 선거 이후 미국의 정책 동향과 흐름에 미칠 영향에는 관심을 가질 필요가 있다.

4년마다 돌아오는 미국 대선은 국제적인 관심사다. 미국의 퓨 리서치센터의 지난 7년에 걸친 여론조사에 따르면 21개 국가의 시민 약 30%가 2008년, 2012년 미국 대선에 깊은 관심을 보였다. 한국의 경우, 아산정책연구소의 2012년 여론조사에 따르면 응답자의 60%가 관심을 보였다. 2016년에도 미국 대선에 대한 국제적 관심은 크다. 그렇다면 궁극적으로 미국 대선이 한국에 주는 정책적 함의는 무엇일까? 누가 당선되는가에 따라 한국이나 국제사회에 어떤 변화가 발생할까? 미국 선거 예측 분석과 대선결과에 따른 정책적 함의를 살펴본다.

### ■ 대선 결과 전망

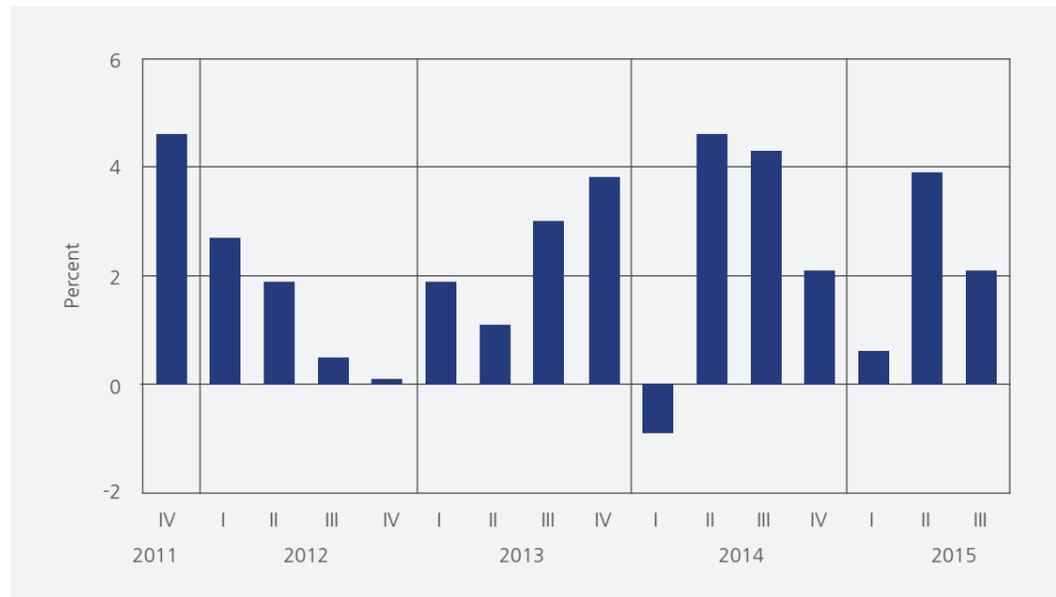
최근까지의 데이터를 토대로 예측하면 민주당 후보의 승리 가능성이 50~55% 정도로 공화당보다 높다. 세 가지 주요 변수 때문이다.

첫째는 경제 상황이다. 역대 대선에서 미국 경제가 좋아지면 여당에, 어려우면 야당에 유리했다. 오바마 대통령 집권 동안 미국 경제는 약하지만 명백히 회복세를 유지해 왔다(그림 1).

개인 소득도 미미하지만 꾸준히 늘어났고, 특히 민주당과 공화당의 경합이 예상되는 버지니아(VA), 플로리다(FL), 콜로라도(CO), 오하이오(OH)주의 개인 소득 증가율이 높다.

두 번째 변수는 선례다. 제2차 세계대전 이후 모든 대선에서 재선 대통령의 임기 뒤에 치른 선거에서 여당 후보가 승리한 경우는 1988년 조지 허버트 워커 부시의 당선 한 번뿐이다. 대선에

그림 1. 미국 경기 회복 추세 (2011년 4분기~2015년 3분기)

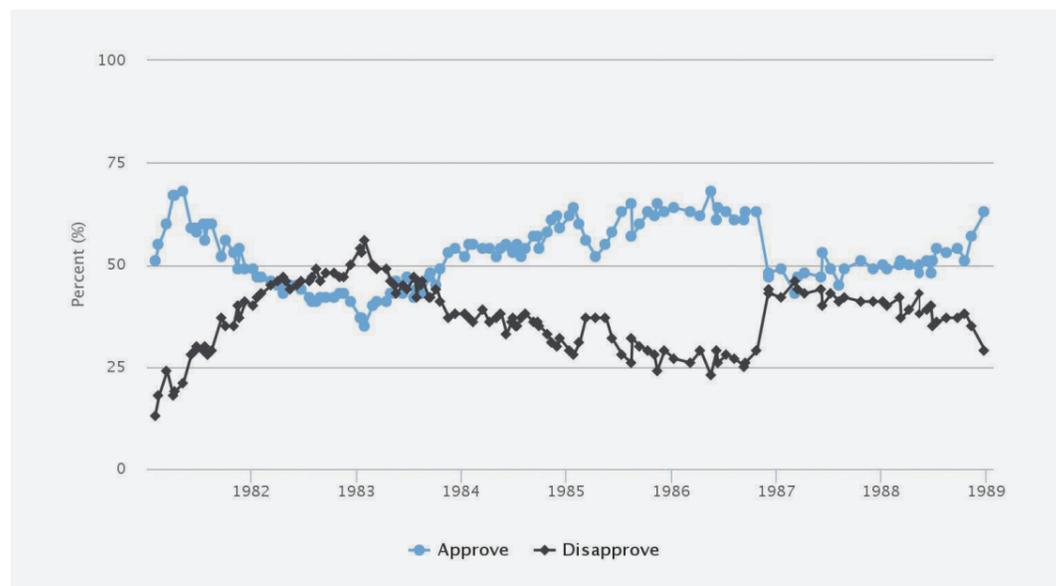


출처: U.S. Bureau of Economic Analysis, [http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdp\\_glance.htm](http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdp_glance.htm).

서 같은 당이 3연승을 거두기가 얼마나 어려운지 보여주는 통계다.

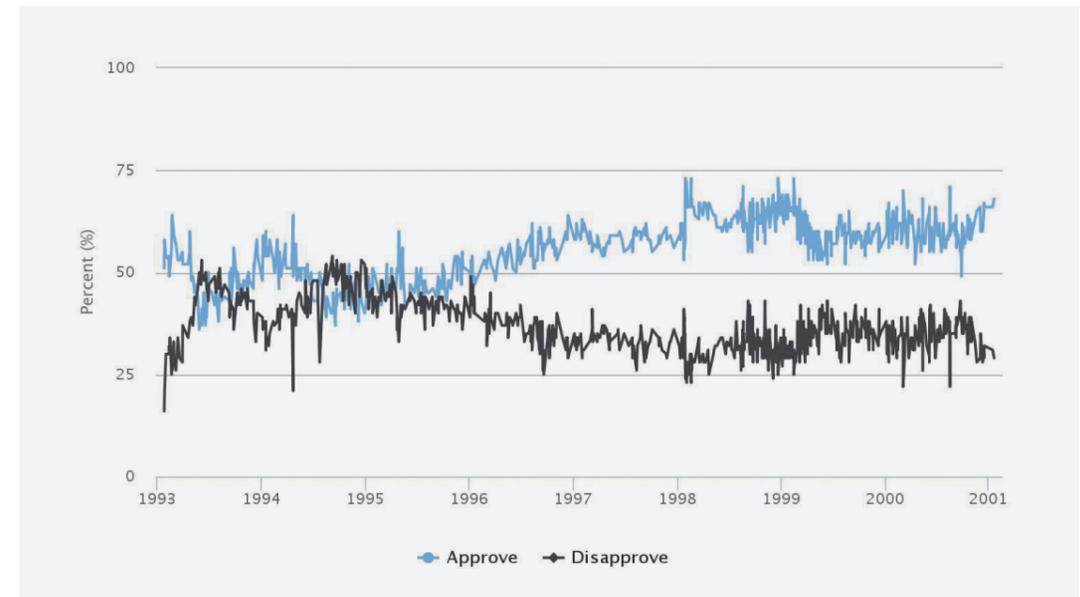
관건은 현직 대통령의 지지도, 특히 50%를 넘는지 여부다. 1988년 로널드 레이건 대통령의 지지도는 50% 이상이었고(그림 2), 이러한 상황에서 공화당 후보인 허버트 워커 부시가 국

그림 2. 레이건 대통령 지지도 (1982~1989)



출처: Roper Center Public Opinion Archives, <https://ropercenter.cornell.edu/polls/presidential-approval/>.

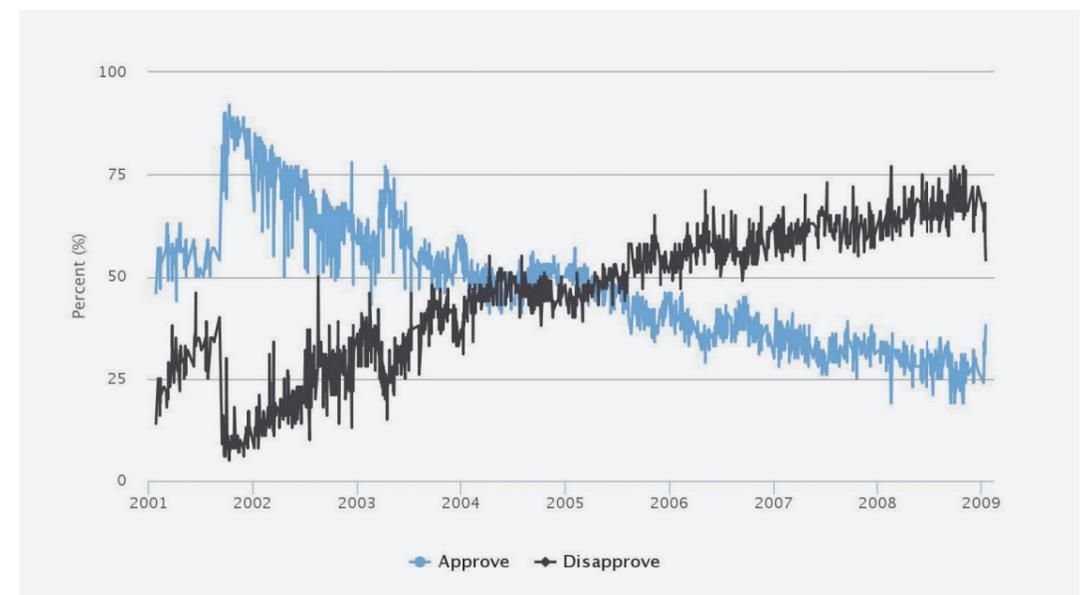
그림 3. 클린턴 대통령 지지도 (1993~2001)



출처: Roper Center Public Opinion Archives, <https://ropercenter.cornell.edu/polls/presidential-approval/>.

민과 선거인단 다수표를 얻어 공화당이 3연승에 성공했다. 물론 2000년엔 빌 클린턴 대통령의 지지도가 70% 이상(그림 3)이었음에도 민주당 후보 앨 고어가 패했다. 하지만 국민 전체의 득표에선 고어가 다수 득표를 했기 때문에 일부에서는 그를 진정한 대통령으로 여긴다. 2008년 조지

그림 4. W. 부시 대통령 지지도 (2001~2009)

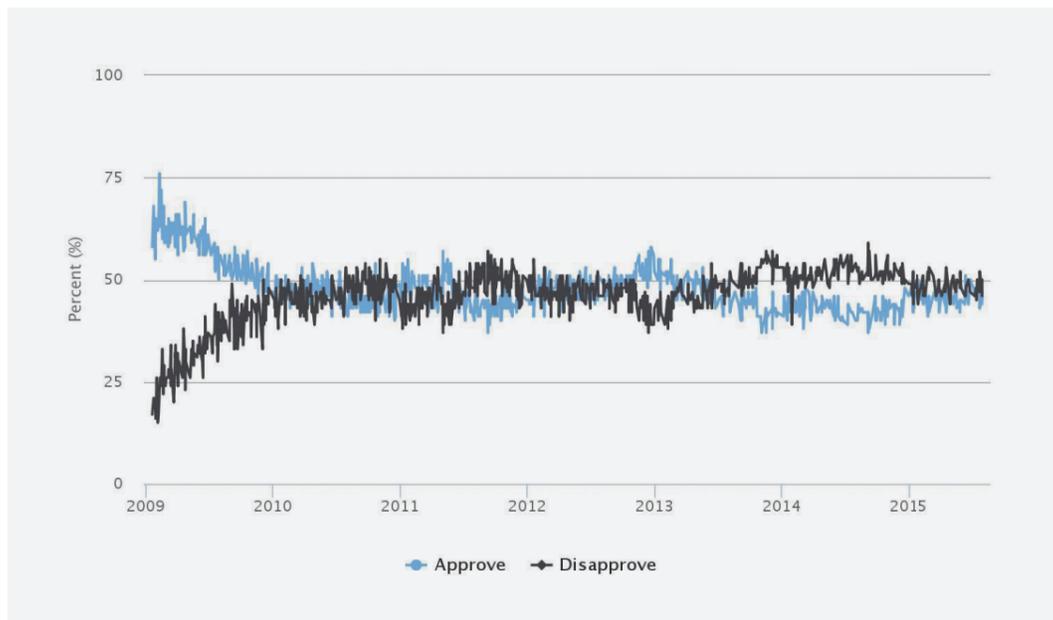


출처: Roper Center Public Opinion Archives, <https://ropercenter.cornell.edu/polls/presidential-approval/>.

W. 부시 대통령의 지지도가 약 25%로 추락하면서(그림 4) 공화당 후보인 존 메케인 상원 의원은 고배를 마셨다. 재선 대통령 뒤에 치르는 대선에선 현직 대통령의 지지도가 그만큼 중요하다.

현재 오바마 대통령의 지지도는 40% 후반에서 정체돼 있다(그림 5). 따라서 현직 대통령의 지지도만 보면 내년 선거에서 민주당 후보의 승리를 예측하기 어렵다. 오바마 대통령의 지지도가 내년 선거 전 추가로 하락하면 민주당 후보는 더욱 불리하게 될 것이다.

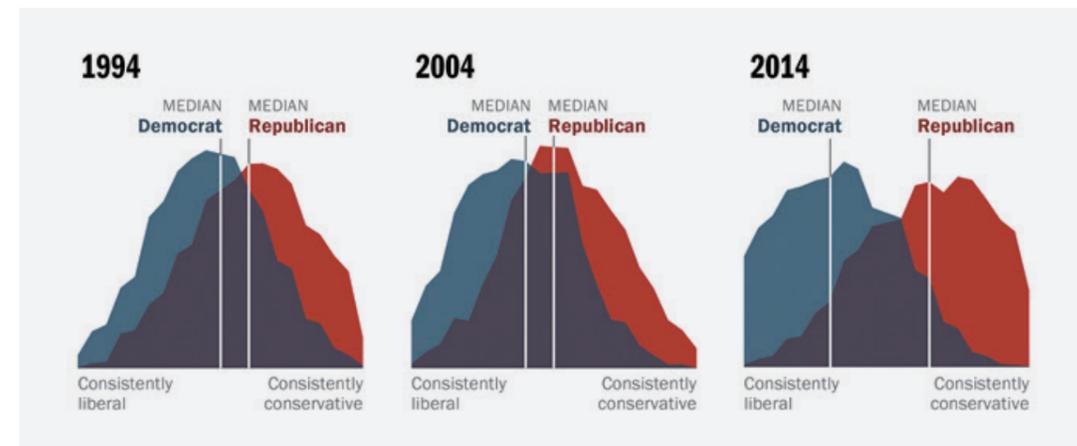
그림 5. 오바마 대통령 지지도 (2009~2015)



출처: Roper Center Public Opinion Archives, <https://ropercenter.cornell.edu/polls/presidential-approval/>.

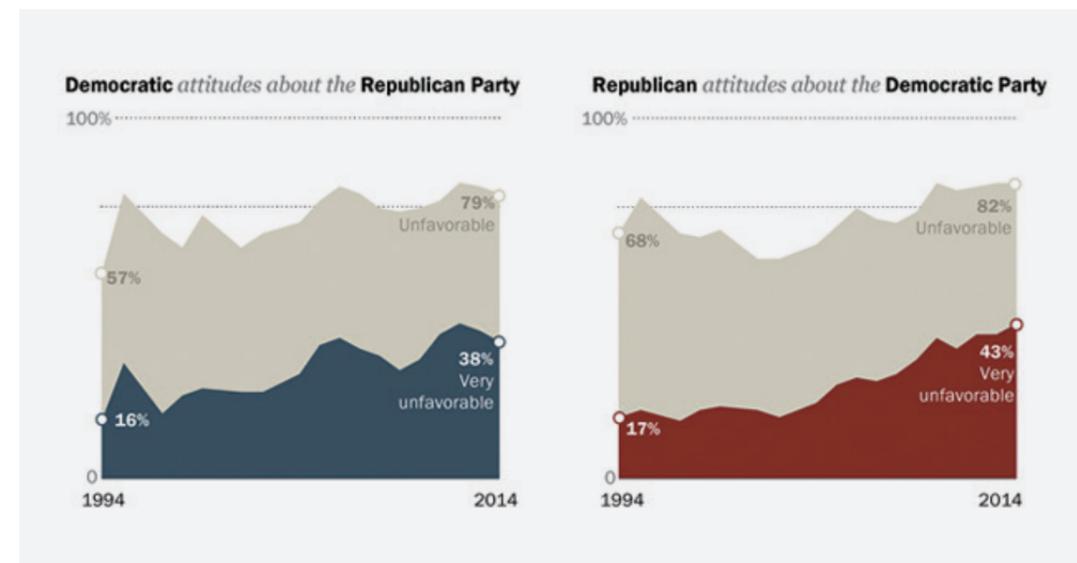
마지막 변수는 정치·사회적 배경이다. 미국의 퓨 리서치센터의 2014년 여론조사에 따르면 현재 미국 사회는 이데올로기 양극화가 심화되면서 정치·사회적 마찰이 커지고 있다. 타협이 어려운 환경이다. 이데올로기 지표(그림 6)와 상대 정당에 대한 적대감 조사(그림 7)를 보면, 2014년 심각한 정치적 양극화 현상이 드러난다. 그림 6에서 균청색은 민주당, 적색은 공화당이다. 시간이 흐를수록, 최근에 가까워질수록 두 색의 간격이 넓어진다. 정치적 양극화가 커졌다는 의미다. 그림 7에서 균청색과 적색은 각각 '민주당과 공화당이 상대당을 싫어하는 정도'를 의미하는데 그 폭이 갈수록 넓어지고 있다.

그림 6. 이데올로기 지표 (1994~2014)



출처: Pew Research Center, <http://www.people-press.org/2014/06/12/section-1-growing-ideological-consistency/pp-2014-06-12-polarization-1-01/>.

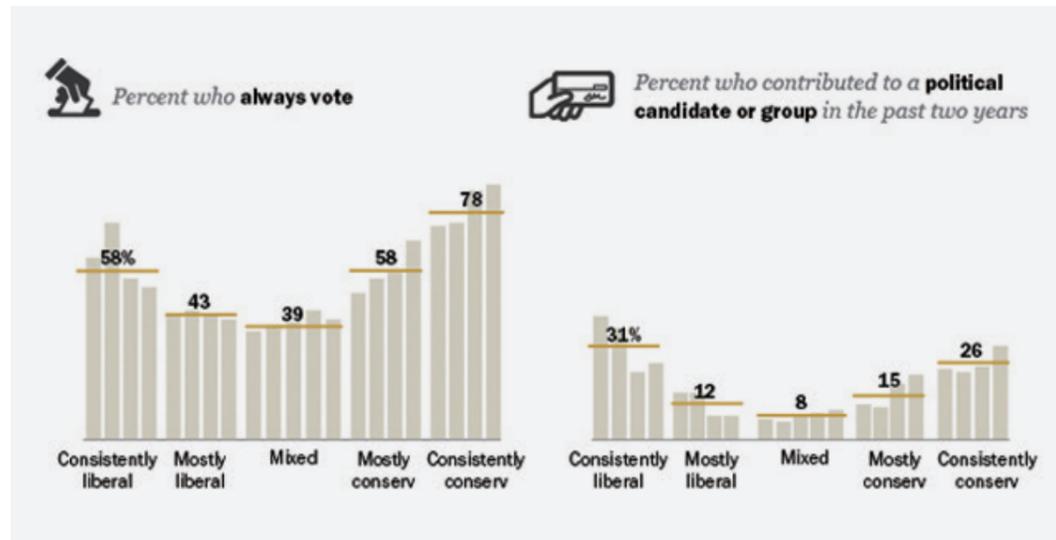
그림 7. 상대 정당에 대한 적대감



출처: Pew Research Center, <http://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/pp-2014-06-12-polarization-0-06/>.

동시에 극우 극좌의 정치적 참여도가 높은 점도 주목해야 한다. 과거엔 극좌 또는 극우파는 투표라는 민주적 방법보다 비민주적인 참여를 선호했다. 예를 들어 시위 같은 집단 행동이나 테러 등으로 정치적 의사를 표현했다. 그러나 최근 이런 유권자의 투표참여율이 높아지고 있다. 도널드 트럼프, 벤 카슨, 버니 샌더스 같은 후보들이 선전하는 이유는 양극화로 인해 양극 세력의 정치적 활동이 늘어난 것과 관계 있다(그림 8).

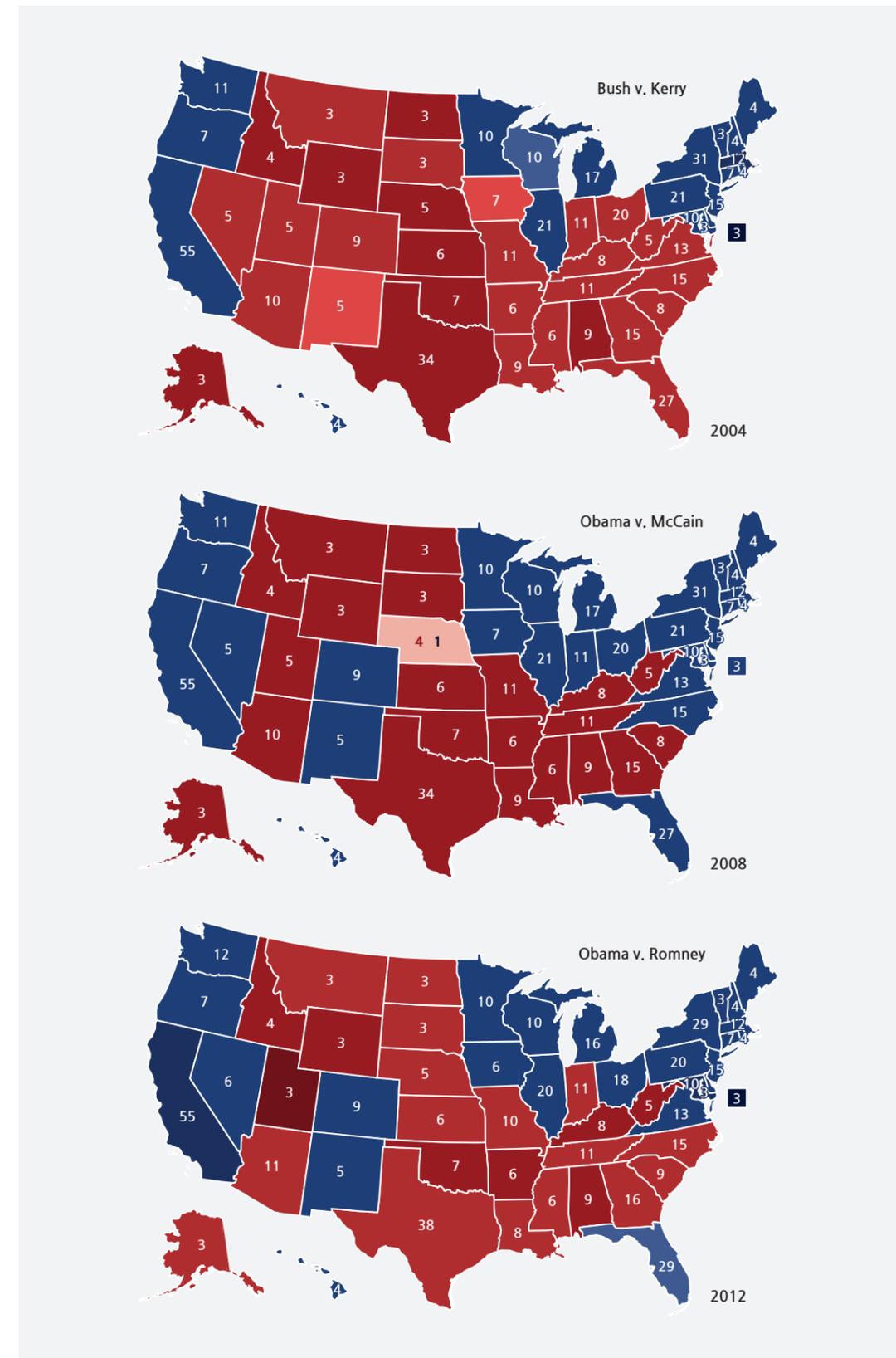
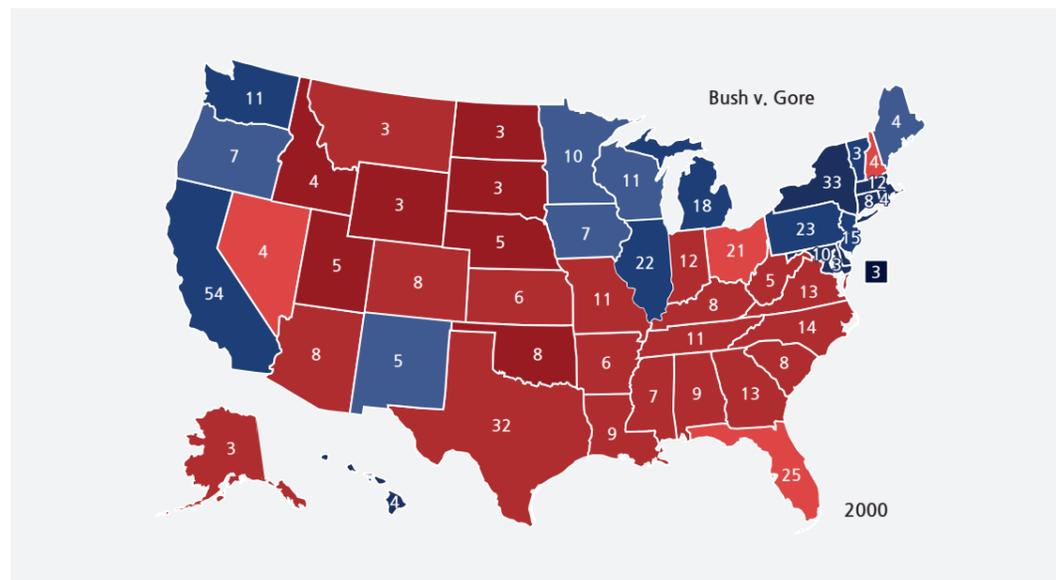
그림 8. 정치적 양극화와 정치적 활동량



출처: Pew Research Center, <http://www.people-press.org/2014/06/12/section-5-political-engagement-and-activism/pp-2014-06-12-polarization-5-01/>.

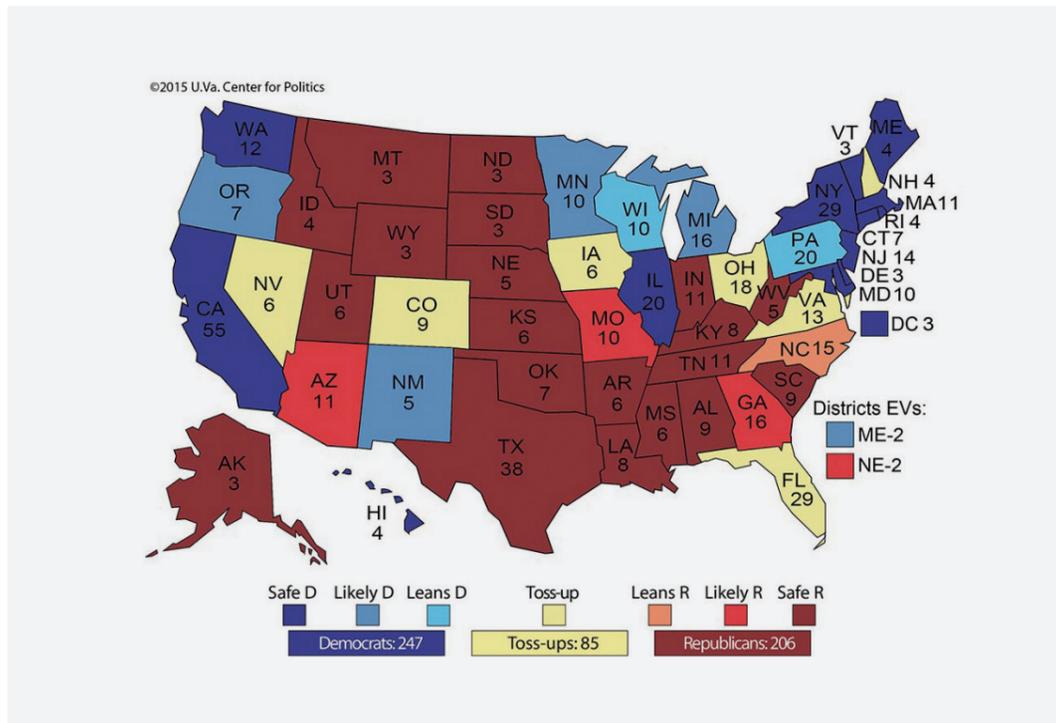
지역별 선거 결과 추세는 더 중요한 지표다. 지난 4번의 대선 결과를 주 별로 보면 지지정당은 거의 바뀌지 않았다. 예를 들어, 동북부 서부 주는 전통적으로 민주당을, 중북부 중남부 주는 공화당 지지 성향을 나타낸다(그림 9). 양극화로 인해 각 주의 전통적인 정치색은 더욱 강해지며 이러한 추세를 따르지 않는 경합주는 많지 않다. 네바다, 콜로라도, 애리조나, 오하이오, 플로리다, 버지니아, 뉴 햄프셔, 노스캐롤라이나 8개 주에서만 당보다 후보를 보고 투표한다.

그림 9. 대선 투표 결과에 따른 주 별 지지 정당



출처: U.S. Electoral College, <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/historical.html>.

그림 10. 미국 50개 주 2016년 대선 결과 예상



출처: U.Va. Center for Politics, <http://www.centerforpolitics.org/crystalball/2016-president/>.

경합이 예상되는 총 8개 주의 선거인단 수는 85표다: 네바다(NV) 6표, 콜로라도(CO) 9표, 아이오와(IA) 6표, 오하이오(OH) 18표, 뉴햄프셔(NH) 4표, 버지니아(VA) 13표, 플로리다(FL) 29표, 노스캐롤라이나(NC) 15표(그림 10).

선거인단을 기준으로 대통령 당선에 필요한 표는 270표인데 현재 민주당은 23표, 공화당은 64표를 추가해야 승리한다. 지금으로선 추가 숫자가 적은 민주당이 유리하다. 경합하는 8개 주의 대선후보 지지도 조사 결과를 보면, 네바다(NV)와 뉴햄프셔(NH)에서는 민주당 후보가 앞서 있고 콜로라도(CO), 아이오와(IA), 노스캐롤라이나(NC)에서는 모두 공화당 후보가 앞선다. NC는 차이가 근소하다(표 1).

종합하면 경합주에서 민주당은 10표, 공화당은 최대 30표를 추가할 수 있을 것으로 보인다. 대선 승리를 위해 민주당이 추가 확보해야 하는 표는 23표에서 13표로, 공화당은 79표에서 49표로 감소한다. 민주당은 선거인단 수가 13명인 버지니아(VA)에서의 승리가 필수적이고 공화당은 49표를 추가해야 하는 만큼, 선거인단 수가 29명인 플로리다(FL)와 오하이오(OH) 또는 버지니아에서의 승리가 결정적인 요소다. 이 세 지역에서는 아직까지 뚜렷하게 지지를 받는 후보나 당이 없다.

당분간 대선 시계추는 민주당으로 기울어진 것으로 보인다. 물론 위에 분석한 변수들도 변하기 때문에 여러 가능성을 열어 두고 추이를 지켜볼 필요가 있다.

표 1. 8개 경합주의 2016년 대선 결과 예상

|                        |     | 민주당 | 공화당 |
|------------------------|-----|-----|-----|
| 경합주 제외 시, 추가 확보해야 하는 표 |     | 23  | 64  |
| 경합주                    | 표   |     |     |
| 네바다 (NV)               | 6   | 6   |     |
| 뉴햄프셔 (NH)              | 4   | 4   |     |
| 콜로라도 (CO)              | 9   |     | 9   |
| 아이오와 (IA)              | 6   |     | 6   |
| 노스캐롤라이나 (NC)           | 15  |     | 15  |
| 오하이오 (OH)              | 18  |     |     |
| 플로리다 (FL)              | 29  |     |     |
| 버지니아 (VA)              | 13  |     |     |
| 선거인단 합계                | 100 | 10  | 30  |
| 경합주 포함 시, 추가 확보해야 하는 표 |     | 13  | 34  |

출처: Vital Statistics on Congress, Brookings Institutions 자료 인용.

## 2016년 상원 선거

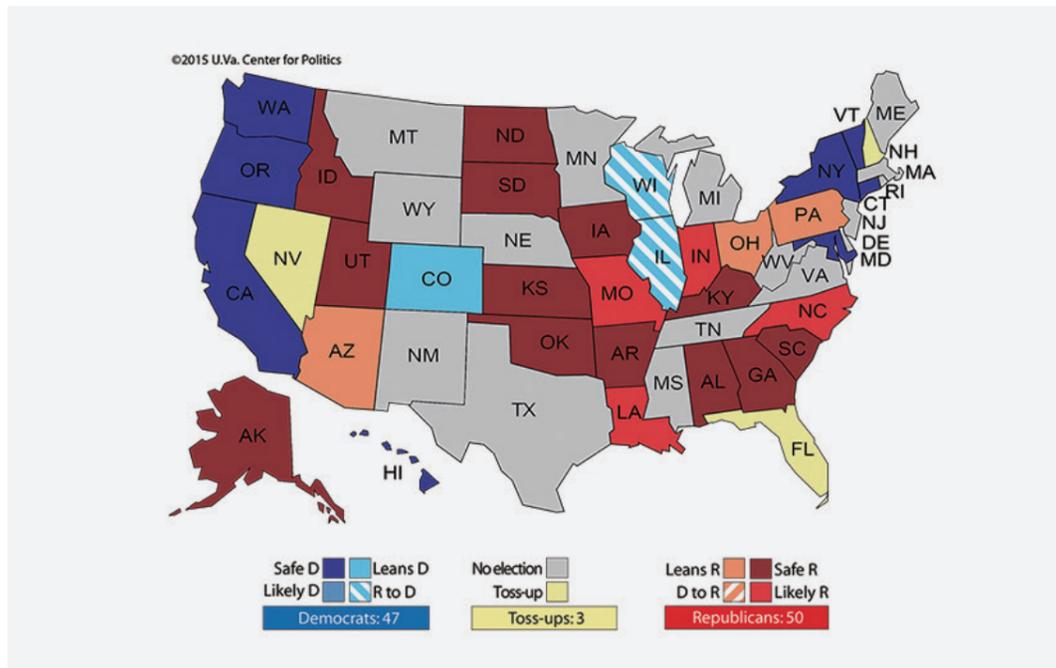
2016년 대통령 선거에만 집중하면 미국 정치와 정책적 함의를 놓친다. 미국 의회에서 상원은 대법원 판사 인준, 예산 편성, 조약 승인 등에 영향력이 큰 중요한 기관이다. 그런 만큼 의회선거도 중요하다. 다만 하원보다 상원을 주목할 필요가 있다. 하원 의석수에는 큰 변화가 예상되지 않지만 상원에서는 변화가 적지 않을 가능성이 있기 때문이다. 2016년 상원 선거에는 총 34석을 놓고 다툰다. 이 중 24석이 공화당 의석인데 모두 지키기는 어려울 전망이다.

공화당 24개 의석 중, 위스콘신(WI), 일리노이(IL), 펜실베이니아(PA) 3개 주에서는 민주당과의 경합이 예상된다. 뉴햄프셔(NH), 오하이오(OH), 노스캐롤라이나(NC), 플로리다(FL) 4개 주에서는 지지율이 근소하게 민주당을 앞선다(그림 11).

민주당은 현재 10개 의석을 모두 유지하고 4석을 추가하며 대선에서 승리하면 다수당이 될 수 있다. 민주당이 경합주 3석, 공화당이 위태로운 4개 주 중 1석을 가져오면 50석을 확보한다. 이렇게 민주당, 공화당이 각각 50석을 확보한 가운데 민주당 대통령이 당선되면 같은 민주당 소속 부통령이 51번째 투표권을 갖게 돼 민주당이 다수당이 된다.

최근 미국 대선과 상원 선거의 상관 관계가 높아지는 추세를 보이는 가운데 민주당 후보의 당선 가능성이 근소하게 높은 만큼 민주당이 상원 다수당을 회복할 가능성이 높게 평가된다.

그림 11. 2016년 상원 선거 결과 예상



출처: U.Va. Center for Politics, <http://www.centerforpolitics.org/crystalball/>.

### 정책적 함의

지금으로선 민주당의 승리가 예상되지만 가능성이 낮은 만큼 후보들이 표방하는 정책의 함의를 생각해 보는 것도 의미가 있다. 민주당에서 압도적으로 선두를 달리는 힐러리 클린턴 후보와 공화당에서 상위 3명의 도널드 트럼프, 벤 카슨, 마르코 루비오의 정책이 대상이다(표 2).

가장 논란이 큰 국내 세제 개혁에서 후보 별 차이는 분명하지만, 외교 정책과 에너지 문제에서는 크게 다르지 않다. 클린턴 후보만 키스톤 송유관 사업과 TPP를 반대하고 있으나 그는 국무 장관 시절 이를 지지했다. 입장 변화는 민주당 예선을 염두에 둔 전략으로 판단된다. 2008년도 비슷한 사례가 있다. 당시 예선을 앞둔 클린턴과 오바마 후보는 NAFTA 무역 협상을 실패라고 비판하며 당선했다면 재협상하겠다고 천명했지만 오바마 대통령은 당선 뒤 약속은 안 지켰다. 현실성은 없지만 표심을 얻기 위한 발언이었다. 이런 면에서 클린턴은 후보는 당분간 민주당 유권자들이 선호하는 정책 입장을 유지하겠지만 예선에서 승리하면 중도 성향 정책으로 움직일 가능성이 높다.

‘중위투표자정리(Median Voter Theorem)’라는 이론이 그 이유를 설명해준다. 중위투표자 정리는 유권자들이 각자의 이데올로기와 제일 가까운 정당을 지지한다고 가정한다. 그래서 예선에서는 후보들이 각 정당의 성향에 맞는 입장을 표방한다. 그러나 본선에서는 다르다. 예선에서 중요했던 당의 중위투표자와 본선에서의 국가 중위투표자는 다르다. 두 정당은 집권에 필요한 과

표 2. 주요 후보별 정책 입장

|         | 키스톤 | 원유수출   | TPP | 세율   | 중국           | 중동                  |
|---------|-----|--------|-----|--|--------------|---------------------|
| 힐러리 클린턴 | 반대  | 조건부 찬성 | 반대  | 단기 자본소득세 인상  | 아시아 회귀       | 대부분 현재 정책 유지, 개입 확대 |
| 마르코 루비오 | 찬성  | 찬성     | 찬성  | 과세구간 3개로 (15%, 25%, 35%). 최대한 35%는 7만5천 달러 개인소득 아니면 15만 달러 가구 소득 | 강경 (자유무역 강화) | 강경                  |
| 벤 카슨    | 찬성  | 찬성     | 반대  | 단일세율 (15% 이하)  | 강경 (보복조치)    | 강경                  |
| 도널드 트럼프 | 찬성  | 찬성     | 반대  | 과세구간 4개로 (0%, 10%, 20%, 25%) 축소, 2만5천~5만 달러 소득구간 비과세             | 강경           | 강경                  |

반 득표를 위해 중도 성향 정책을 선호하게 된다. 그래서 예선에서는 후보들이 각 정당의 성향에 맞는 입장을 표출하지만 대선에서는 ‘작더라도’ 입장에 변화가 있을 수밖에 없다. 이러한 면에서 주요 경제 이슈에서는 민주당 후보와 공화당 후보가 차이를 보일 수 있지만 조금 더 복잡하고 중심적이지 않은 외교·안보 정책에서는 큰 차이를 보이지 않을 가능성이 높다.

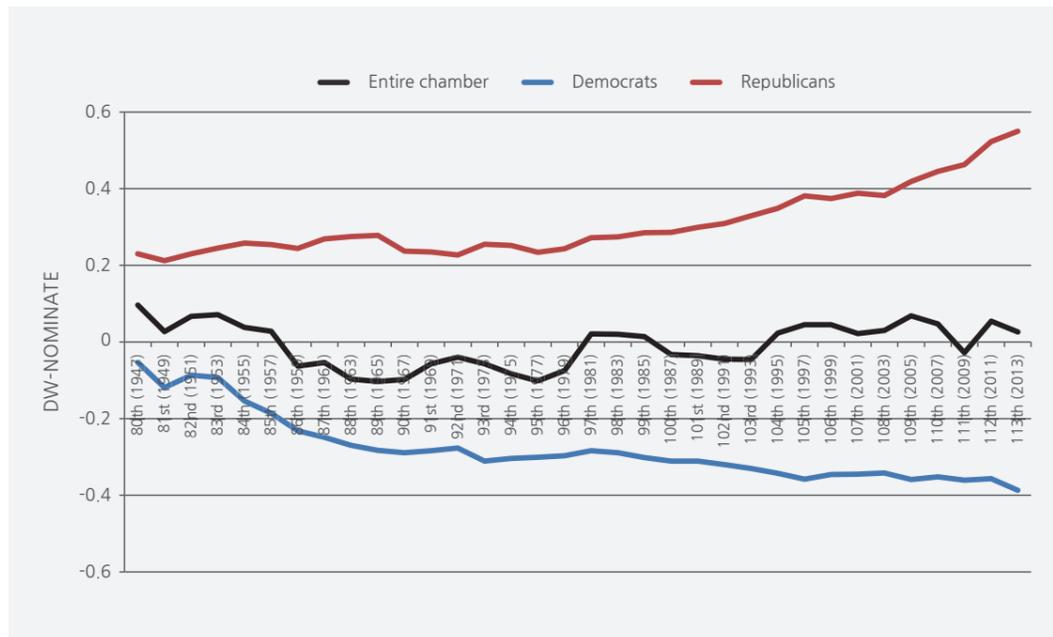
주요 후보 별 정책을 보면 아시아 정책에서 정도의 차이는 있으나 누가 당선되든 지금보다는 강경해질 전망이다. 클린턴 후보의 경우 오바마 정부 1기의 외교정책과 비슷할 것으로 예상되고 중국에 대한 ‘balancing’ 접근 방식을 취할 가능성이 높다. 루비오 후보의 경우 중국의 인권 문제, 남중국해 문제, 사이버 안보 문제에 대한 입장이 강경하다.<sup>1</sup> 필요한 경우 남중국해에서 군사 조치를 취할 수 있다는 입장을 밝혔다. 환율 조작 등 경제 문제에선 제재보다 자유무역 강화 등 간접적인 방식을 주장한다. 벤 카슨 후보는 안보와 경제 모두 강경한 조치를 제시하였으나 외교·안보 정책에서는 지식과 경험이 부족하다.<sup>2</sup> 아시아 지역 내 군사 주둔 강화, 경제 제재 부과, 해킹에 대한 보복 등을 선호하기도 한다. 트럼프 후보의 경우 아직 외교 정책을 구체적으로 제시하지는 않았으나, 보다 강경한 대중국 정책을 이미 주장했다.<sup>3</sup> 동맹국에 대해서도 안보무임승차론, 불공정 무역 등을 주장한 점을 비추어 볼 때 비우호적인 정책을 구사할 가능성이 있다.

1. Marco Rubio, "How My Presidency Would Deal with China," *The Wall Street Journal*, August 27, 2015. <http://www.wsj.com/articles/how-my-presidency-would-deal-with-china-1440717685?alg=y>.  
 2. Ben S. Carson, "This Is How to Compete With China," *The National Interest*, September 24, 2015, <http://nationalinterest.org/feature/how-compete-china-13925>.

중도 성향의 클린턴 후보나 루비오 후보가 당선될 경우, 백악관과 의회의 관계, 기본 정책 방향은 크게 달라지지 않을 것으로 보인다. 카슨 후보나 트럼프 후보가 당선되는 경우 행정부에서 급진적인 정책 변화를 시도할 수는 있으나 의회의 협조를 얻기 어려워 추진하지 못할 것으로 예상된다.

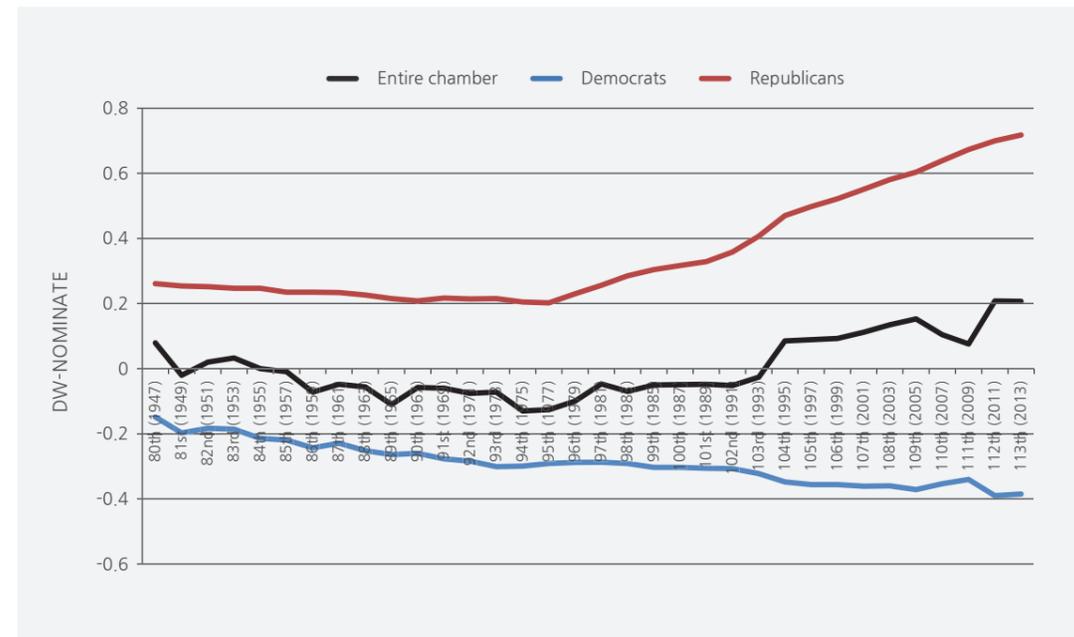
하지만 누가 당선 돼도 미국 사회와 의회의 이념적 양극화가 심해지고(그림 12, 13), 상·하원의 갈등이 높아가는 상황에 비추어 입법생산성은 떨어지고(그림 14, 15) 새로운 정책 추진도 어려울 것으로 보인다. 미국 정부의 새로운 개혁안을 실행시킬 가능성은 줄어들고, 외교·안보 정책의 변화를 모색하려 해도 정치적 장벽에 직면할 가능성이 높다. 특별한 계기가 없는 한 미국의 외교안보 정책이 뉴 노멀에서 벗어나지는 않는다는 의미다.

그림 12. 상원의 이념적 양극화 추이



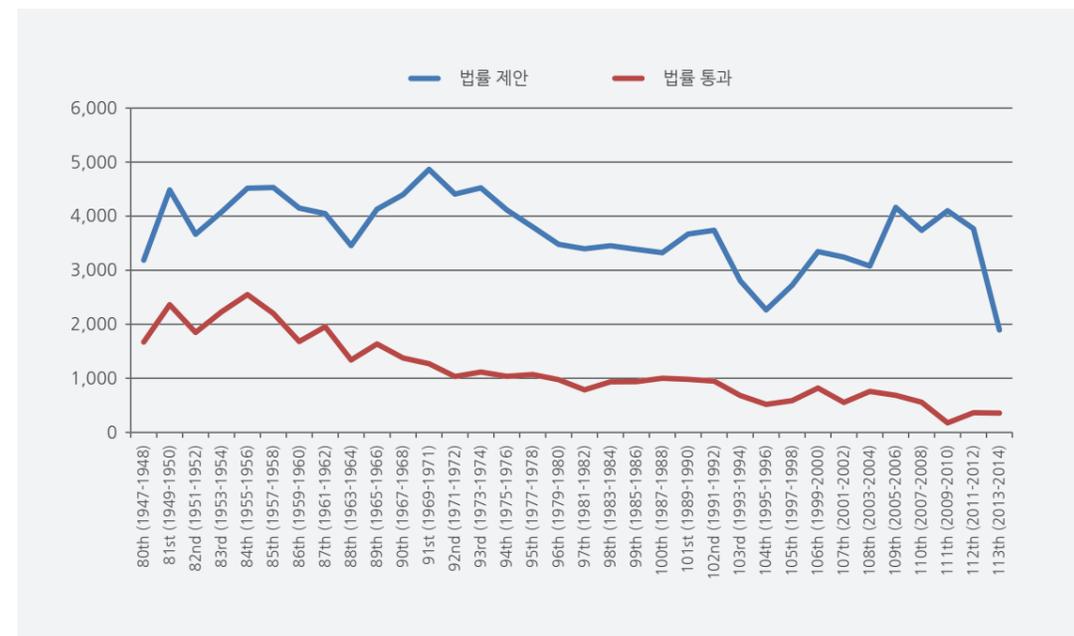
출처: Vital Statistics on Congress, Brookings Institutions 자료 인용.

그림 13. 하원의 이념적 양극화 추이



출처: Vital Statistics on Congress, Brookings Institutions 자료 인용.

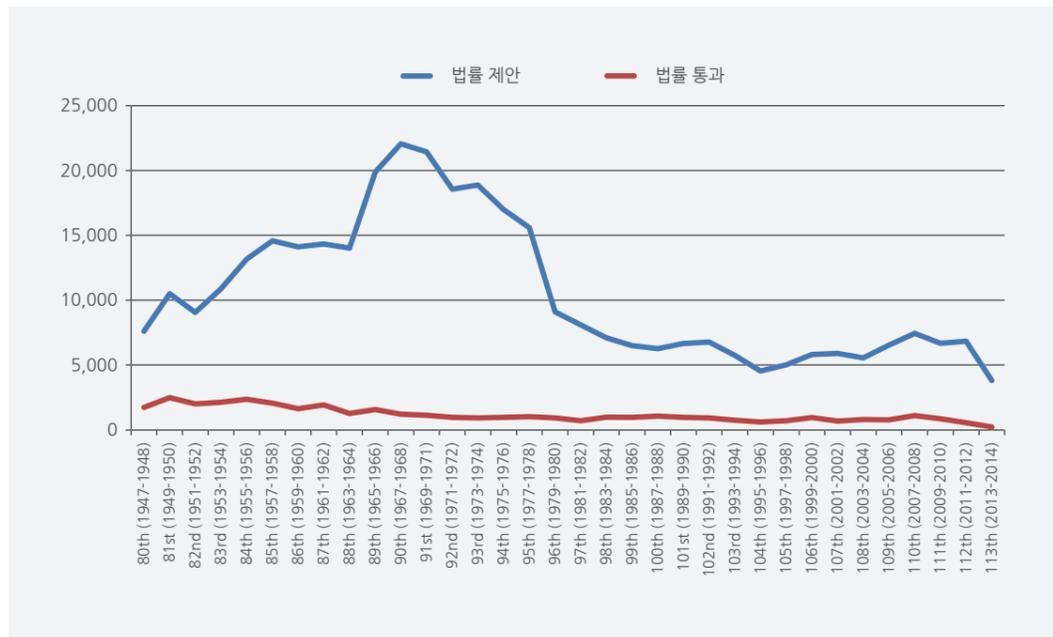
그림 14. 상원 입법 생산성 추이



출처: Vital Statistics on Congress, Brookings Institutions 자료 인용.

3. Tal Kopan, "China Brushes off Donald Trump 'Disturbances,'" *CNN Politics*, September 1, 2015, <http://edition.cnn.com/2015/09/01/politics/donald-trump-china-response-disturbances/>.

그림 15. 하원 입법 생산성 추이



출처: Vital Statistics on Congress, Brookings Institutions 자료 인용.

## 미중 경쟁의 뉴 노멀: 평행선을 달리는 일대일로와 인도-퍼시픽

### 2015년 평가: 경쟁과 갈등

2015년 한 해 동안 아시아태평양은 지정학(Geopolitic), 지경학(Geoeconomic), 지전략적(Geo-strategics) 차원의 변화와 갈등을 끊임없이 분출했다. 특히 지난 6월 아시아인프라투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB)의 출범, 10월 환태평양경제협정(Trans-Pacific Partnership, TPP), 그리고 남중국해에서 미국과 중국의 갈등은 큰 파장을 낳았다. 서로 큰 관련이 없는 듯한 이 사건들은 사실 중대한 충돌 가능성을 품고 있다. 중국은 일대일로(一帶一路; one belt, one road)와 AIIB를 앞세워 영향력을 확장하고 있다. 반면 미국은 지역 동맹국들과 인도-퍼시픽(Indo-Pacific)이라는 새로운 구상을 통해 중국에 대항하는 구도를 강화해 가고 있다.

미중 갈등과 관계 변화는 전혀 새로운 양상이 아니다. 갈등과 경쟁은 적어도 지난 5년간 이 지역에서 지속됐다. 지역 국가들은 양국의 경쟁이 어떤 식으로든 방향을 잡아 불안정한 지역 질서가 안정되기를 기대해 왔다. 이런 기대는 2016년에도 충족되지 않을 듯 하다. 향후 1~2년 사이 미중 경쟁이 그치고 지역에 새로운 질서가 성립되기는 어렵다. 지난 5년간 그랬듯이 앞으로도 미국과 중국은 자신이 수립하려는 질서가 옳다고 주장하며 경쟁할 것이다. 역내 국가들은 2016년에도 유동적이고 불안정한 상황 속에서 자국의 이익을 찾아 움직일 수밖에 없다. 아시아태평양의 새로운 질서가 형성되는 데는 오랜 시간이 필요하고 따라서 이 지역에서의 불안정 상태는 일종의 일상화가 될 전망이다. 2016년에도 갈등과 변화를 주도하는 국가와 그를 따르는 국가 모두 분주하고 지역 전체로는 불안정한 상태가 된다. 이는 앞으로도 지속될 뉴 노멀 상태의 핵심적 특징이다.

2015년 이 지역에서 미국과 중국의 지경학적 갈등은 일대일로-AIIB와 TPP의 경쟁으로 나타났다. 중국은 최근 몇 년간 일대일로와 AIIB를 앞세워 아태 지역에서 경제적 영향력을 확대해 왔다. 2013년 발표된 일대일로는 처음에는 구체성이 없었지만 중국은 2014년 아시아교류 및 신뢰구축회의(Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia, CICA) 의장국 지위를 활용해 아시아에 새로운 안보관을 밝히는 한편 중앙아, 서남아 방면을 중시하기 시작했다. 이어 2015년 3월에는 시진핑 주석이 다보스 포럼에서 일대일로를 보다 확대, 구체화하는 계획을 발표했다. 이때 공개된 중국의 공식 문서에 의하면 일대일로는 남태평양 도서국까지 포함한다. 이어 11월 한중일 정상회의를 계기로 총 6개의 회랑(corridor)으로 구성됐던 일대일로에 7번째 회랑인 동북아를 추가한다는 계획도 발표했다.

중국의 경제적 영향력을 확장하고, 일대일로를 뒷받침 하는 도구인 AIIB 역시 2015년 초 영국과 독일, 프랑스, 한국 등 미국의 전통적 우방이 참여를 결정함으로써 모멘텀을 얻어 6월 총 57개 회원국으로 출범했다. 이런 중국의 경제적, 전략적 확장에 대한 미국의 대응은 TPP였다.

그림.1 2015년 이전의 일대일로



출처: 미국의 소리(Voice of America) 뉴스, "China's Ambitious 'Silk Road' Plan Faces Hurdles," <http://www.voanews.com/content/chinas-ambitious-silk-road-plan-faces-hurdles/2719660.html>.

그림 2. 2015년 이후의 일대일로



출처: China Go Abroad, "One Belt One Road Initiative," <http://www.chinagoabroad.com/en/knowledge/onebelttoneroad>.

2010년부터 확대된 형태로 추진되어 왔던 TPP 역시 2015년 10월 12개국을 회원국으로 공식 타결됐다.

미중 간의 경제적 주도권 다툼이 서로 다른 지역을 대상으로 일어났다면 지정학적 경쟁은 남

중국해를 놓고 발생했다. 중국은 2015년에도 2014년 초부터 본격적으로 추진하기 시작한 남중국해 섬들에 대한 간척과 건설 사업을 밀어 부쳤다. 미국은 2015년 중순부터 이에 반대한다는 입장을 명확히 밝히기 시작했다. 2015년 10월에는 중국이 자국 영토라고 주장하면서 매립 및 건설 공사를 추진해 온 섬 중 하나인 수비 산호초(Subi Reef)의 12해리 내로 군함을 파견하는 무력시위를 벌여 미중의 군사적 긴장이 고조됐다.

이런 지정학·지경학적 상황은 중국이 전방위로 영향권(sphere of influence)을 확산시키려는 시도와 이를 약화하기 위해 미국과 미국의 동맹국이 구상하고 추진하는 인도-퍼시픽 지역 개념 사이에 벌어지는 경쟁과 충돌로 요약할 수 있다. 최근까지 동남아 국가에 공을 들였던 중국은 일대일로 제안과 2014년 CICA를 기점으로 중앙아, 서남아, 중동 일부, 유럽으로까지 경제적, 전략적 영향력을 확대하려 하고 있다. 일대일로는 이 구상의 지리적 범위와 기간망 깔기, AIIB는 경제적 수단이다.

이에 대해 미국은 피봇 정책 선언 이후 지역 동맹국, 특히 일본, 호주와 전략적 협력을 강화해 왔다. 최근에는 여기에 인도까지 포함됐다. 이런 전략적 움직임을 TPP가 경제적으로 뒷받침한다. 중국의 확장을 견제하기 위해 미-일-호주-인도가 협력하는 '인도-퍼시픽'이라는 새로운 지정학·지경학·지전략적 구상의 실체가 명확해진다.

## 2016년 지역 전망

### 우열을 못 가리는 강대국 경쟁의 장기화

2016년에도 지역 개념과 질서를 둘러싼 전략적 경쟁은 계속된다. 새로운 지역 질서는 오랜 갈등과 마찰을 겪은 뒤에도 모습이 드러날 것으로 보인다. 미중 양국은 2015년에 비해 2016년 큰 대결과 충돌은 자제하겠지만 두 강대국이 지역에서 영향권(sphere of influence)을 확대하거나 자국을 중심으로 지역국가를 연결하는 허브와 스포크(hub and spoke) 시스템을 강화하는 작업은 계속된다. 그러나 사안에 따라 작은 규모의 마찰은 피할 수 없다.

이런 큰 흐름 속에서 지역의 중견국과 소국들은 지속적으로 자국 이익을 극대화 하기 위한 전략을 펼치면서 환경에 적응하려 노력할 것이다. 대통령 선거의 열기가 달아오르는 2016년, 임기 마지막 해인 오바마 대통령은 특별히 강력한 외교 정책은 내놓지 않고 이미 성사된 TPP의 비준을 위한 작업 등 실무 차원의 대응 정도에 집중할 가능성이 높다. 중국도 국내 경제 상황에 대외적으로 조용할 수밖에 없다. 그러나 일대일로 프로젝트나 AIIB 체제를 활용한 양자 지원을 통해 세력 기반을 다지는 작업은 꾸준히 진행할 전망이다. 남중국해에서 중국은 소규모 건설이나 시설 공사로 세력을 넓히는 노력은 하겠지만 전체적으로는 다소 조정국면에 들어 간다. 미국도 중국이 '선'을 넘지 않는 한 남중국해 갈등을 최대한 조용하게 관리하고, 선제 행동을 취하지는 않을 것으로 보인다.

미국의 인도-퍼시픽과 중국의 일대일로 구상이 충돌하는 지금의 상황은 새로운 지역 질서 혹은 지역 개념을 잉태하는 과정이다. 1980~1990년대에 아시아-태평양 개념이, 1999년대 말~2000

년대는 동아시아 개념이 지역을 지배했다. 이 뒤를 이어 미중 대결, 인도-퍼시픽, 일대일로 같은 개념이 역내에서 경쟁에 돌입했다.

이런 경쟁과 변화는 새롭지 않으며 이미 수 년째 펼쳐지고 있는 현상이다. 길게 보면 이런 전략적 지역 개념과 질서는 늘 부상하고 사라졌다. 지역 국가들은 이런 큰 흐름이 만드는 갈등, 협조 국면에서 자국의 이익을 확보하는 정책을 펴왔고 현재도 지속되고 있다. 다만 새로운 지역 질서를 위한 경쟁이 조만간 정리된다고 볼 수 없을 뿐이다.

2000년대 말부터 중국의 부상, 미국의 쇠퇴, 지역 중견국의 등장 같은 상황을 종합해 신(新) 아시아 지역 질서의 부상을 기대하는 예측이 많이 제기됐다. 현재의 미중 경쟁 추이로 미루어 어느 한 방향으로 쉽게 결정 나지는 않는다. 누가 승자인지, 어떤 질서가 지역을 지배할지 모르는 불안정이 지속되는 상황 자체가 새로운 질서, 뉴 노멀로 자리잡을 가능성이 있다.

인도-퍼시픽과 중국의 일대일로가 경쟁하는 가운데 지역 국가들, 특히 호주, 일본, 인도, 아세안의 움직임 역시 지역의 중요한 전략적 변수다. 기본적으로 일본을 제외하면 입장을 명확하게 세울 가능성이 있는 나라는 없다.

### 일본과 호주: 기존 정책 기조의 유지

일본의 외교정책 기조가 변할 요인은 없다. 일본은 미국이 주도하는 인도-퍼시픽 구상에서 내년에도 가장 중요한 고리를 담당하게 될 전망이다. 미국과의 동맹강화, 아시아 재균형 정책에 대한 적극 참여 기조도 유지된다. 다만 아베노믹스가 실패하면 경제적 요인 때문에 중국과의 관계를 어느 정도 개선하는 방향으로 나갈 수도 있다.

반면 호주의 대외 정책, 특히 대미·대중 정책은 2016년 변화가 예상된다. 토니 애벗(Tony Abbott) 전 총리의 외교 정책은 많은 논란을 불러 일으켰다. 미국과의 동맹을 강조하고 미국의 동아시아 전략에 적극 호응했지만 지나친 일본 중시, 중국 견제에는 국내 비판이 거셌다.

2015년 새로 취임한 말콤 턴불(Malcolm Turnbull) 총리는 애벗 총리의 '미국 경사'를 '미중 사이에서 균형을 잡는' 방향으로 전환할 것으로 예상되며 일본, 인도와 함께 미국의 피벗 정책에 적극 동참하던 양상은 다소 조정될 가능성이 크다. 2016년 총선을 앞두고 경제 상황, 기업의 요구를 감안한다면 그 가능성은 더욱 높다. 그러나 미국과의 동맹이 외교 안보의 근간이었던 호주의 전통을 감안할 때 누가 집권하든 미국의 재균형 정책, 인도-퍼시픽 개념에 대한 강력한 지지는 지속될 수밖에 없다.

### 애매한 인도 변수

미국의 인도-퍼시픽 전략 개념 혹은 향후 아시아의 지정학, 지정략적 변화에서 인도 변수는 매우 중요하지만, 그렇다고 이 역시 2016년 한 해에 결론이 날 문제는 아니다. 모디 정부 출범 이후 역내에서 인도의 전략적 경제적 무게는 더 커졌다. 지역의 지정학적·지경학적 동학에서도 인도 변수는 이전보다 더 자주 언급된다. 미국도 공을 들인다.

그러나 인도의 잠재력이 충분히 발휘되지 못할 가능성도 크다. 국가적 역량을 최대로 결집하기 어려운 강한 분권적 정치체제, 인도 특유의 민주주의 전통이 반영된 중앙 정부의 느린 정책 결

정 과정, 많은 인구, 큰 국토 같은 특성 등으로 인해 인도의 변화나 정책 결정 속도는 매우 느리다. 이런 특성은 인도가 잠재력을 펼치는 데 걸림돌로 작용한다.

그럼에도 불구하고 '인도-퍼시픽'을 구상하는 미국에 인도를 포함하는 일은 중국 견제에서 아주 중요하다. 미국-일본-호주로 연결되는 동맹의 고리에는 태평양과 남중국해에서 중국의 부상을 봉쇄하거나 저지할 수 있는 역량이 어느 정도 있다. 그러나 중국이 인도양 진출을 강력히 추진할 경우에는 뚜렷한 대책이 없기 때문에 인도는 '인도-퍼시픽' 전략에서 아주 중요하다. 이런 이유로 모디 정부의 적극적 대외 정책과 미국의 구애가 맞물려 인도는 인도-퍼시픽 전략의 중요한 변수로 부상했다.

그러나 인도가 인도양의 중요한 변수가 될지는 아직 불투명하다. 인도 외교안보 정책의 전통 때문이다. 인도는 강대국을 자처하면서 다른 강대국과 연대하지 않는 독자 노선을 걸어왔다. 과거 사회주의권과 가깝게 지냈던 점, 비동맹 운동에 적극적이었던 점, 독자 핵무기 개발 전략을 취해 온 점 등을 볼 때 이런 전통은 명확하다.

이런 가운데 인도가 인도-퍼시픽 구상 혹은 대 중국 봉쇄나 미국의 피벗 정책에서 결정적으로 중요한 역할을 할 만큼 역량이 향상된다면 미국이 주도하는 인도-퍼시픽 전략에 머물 유인이 적어진다. 인도의 외교전통에 따르면 오히려 성장한 힘을 바탕으로 독자 노선을 추구할 가능성이 높다.

반대로 인도가 인도-퍼시픽 구상 안에 계속 머무른다면 이는 인도의 역량이 아직 독자적으로 움직이기에 충분하지 못함을 방증한다. 인도양을 인도가 책임질 것이라는 미국의 기대에 인도의 능력이 미치지 못한다는 의미다. 그렇다면 인도를 포함하는 것이 인도-퍼시픽 구상 안에서 실질적으로 전략적 변수가 되지 못함을 의미할 수 있다.

### 위기에 처한 아세안공동체

2015년 11월 아세안 정상회의에서는 아세안공동체(ASEAN Community)가 선언됐다. 이는 1990년대 이후 추진돼 온 아세안 국가 간의 협력, 그리고 15년간 추진돼 왔던 아세안공동체 건설을 위한 매우 중요한 이정표다. 아세안에 2016년은 아세안공동체의 원년이자 매우 의미 있는 해다. 그럼에도 2016년 아세안의 대외적 입지는 더욱 좁아지고, 힘든 한 해가 될 가능성이 높다. 특히 미국과 중국의 경쟁이 지속 강화될수록 아세안의 역내 레버리지는 더욱 줄고 입지도 좁아지게 된다.

아세안 국가들이 아세안공동체를 선언했지만 이는 공동체의 완성이라기보다 경제공동체를 필두로 건설에 본격 착수한다는 의미다. 현재 아세안공동체 건설의 진도를 보면 가장 진전이 빠른 아세안경제공동체도 아세안 지역 FTA 수준을 넘지 못한다.

2015년 말 공동체 선언을 통해 아세안은 내부를 통합하고 역내 국제 관계에서 보다 중요한 역할을 할 수 있는 입지를 확보하고자 했다. 지금까지 아세안 10개국은 외부 강대국과의 관계에서 하나의 목소리를 내며 레버리지를 극대화해왔다. 통합된 아세안공동체는 레버리지를 더욱 강화시켜줄 것으로 기대됐다.

그러나 아세안이 2016년에 처할 대외환경은 이런 구상과는 거리가 멀다. 아세안이 지금까

지 지역 국제관계와 다자협력 무대에서 목소리를 높일 수 있었던 배경은 10개 회원국이 단일한 목소리로 표방한 아세안 중심성(ASEAN Centrality)을 강대국이 인정했기 때문이다. 지역의 모든 다자협력의 중심에 아세안이 있어야 한다는 아세안 중심성이 위력을 발휘했던 무대는 '동아시아'라는 지역 개념으로 펼쳐졌던 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF), 아세안+3, 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS), 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 같은 다자 구상들이었다.

그런데 미국이 주도하며 일본, 호주, 인도가 포함된 인도-퍼시픽과 중국의 일대일로가 경쟁하는 구도로 지역 질서가 형성돼 간다면 이는 아세안이 중심에 놓이는 다자지역협력 구도와 전혀 다른 모습이 된다. 아세안 중심성이 효력을 발휘하던 다자무대는 악화되고 강대국을 중심으로 한 두 개의 허브와 스포크로 지역이 재편된다. 그렇게 되면 아세안 국가들의 단일한 목소리와 자주주의는 설 자리를 잃는다.

호주, 일본, 인도처럼 큰 힘을 보탤 수 있는 국가들을 규합해 중국과 대결하면 되는 미국으로서는 아세안의 작은 국가들의 힘이 크게 필요하지 않다. 중국도 중앙아, 서남아, 중동으로 영향권을 확장하는 마당에 아세안 국가들의 목소리를 전과 같이 존중할 필요가 없다. 미국이나 중국 모두에 아세안 외의 다른 선택지들이 많아졌다. 아세안에 적극 구애하기보다 자기 편이 되면 함께 가고 아니면 굳이 설득하고 유인해 동행할 이유가 적어졌다는 말이다.

### 한국의 전략적 방향과 과제

2015년 미국과 동맹국의 인도-퍼시픽과 중국의 일대일로로 표상되는 새로운 지정학·지경학·지전략적 흐름이 만들어 낸 동학은 2016년에도 다양한 형태와 수위로 지속된다. 이러한 충돌, 갈등, 조정은 새로운 것이 아니며 금세 결론 날 사안도 아니다. 이런 가운데 강대국의 전략적 압력을 그때그때 모면하고 넘어가는 식의 대응은 딜레마만 가중 시킨다. 최근 몇 년간 미중 갈등이 곧 해소되고 새로운 질서가 등장할 것으로 생각해온 방식을 버리고, 이제는 갈등과 조정, 적응이 뉴 노멀임을 염두에 둔 외교안보 정책을 수립해야 한다.

아시아-태평양이 동아시아로, 동아시아가 인도-퍼시픽과 일대일로의 경쟁으로 변화하는 큰 흐름을 놓치지 말고 추이를 따라가야 한다. 이런 기저의 변화가 한국의 장기적 이익에 어떻게 연결될 수 있는지 고민해야 한다. 강대국뿐 아니라 지역의 다양한 국가들과 평소 전략적 연대를 강화하여 한국의 전략적 가치를 극대화해야 한다. 2016년 한 해, 미국과 중국의 경쟁 수위가 다소 낮아진다면 한국은 이를 장기 전략을 고민하고 수립하는 기회로 삼아야 한다.

## 중동: 항구적 교착 상태와 리더 없는 극단화 그리고 혼란의 일상화

### 2015년 평가

2015년 중동엔 교착 상태에 빠진 시리아 내전과 ISIS 격퇴전, 어수선한 각국 내정 등으로 인해 혼란이 일상화 돼 있었다. 2014년 여름부터 미국은 65개 동맹국과 반(反) ISIS 국제연합전선을 이끌고 있으나 격퇴전은 큰 성과를 내지 못하고 있다. 미국은 서구 동맹국과 이라크 내 ISIS를, 수니 아랍 동맹국과 시리아 내 ISIS 근거지를 공습해 왔다. 2015년 8월 시리아 난민 사태가 국제적인 인도적 위기로 이어지자 호주와 프랑스가 시리아 추가 공습을 결정했고 ISIS 격퇴전의 진전이 기대됐다. 그러나 러시아가 아사드 정권의 요청으로 ISIS와 반군을 동시에 공습하면서 연합전선과 대립이 격화되고 있다. 미국은 시리아 반군에 무기 지원을 늘리고 사우디아라비아의 종교 지도자들이 러시아에 대한 지하드를 선포해 맞서고 있다. 게다가 11월 말 터키 공군이 자국 영공 근처에서 러시아 전투기를 격추시키면서 시리아의 상황은 악화일로로 걷고 있다.

아사드 정권의 자국민 학살, ISIS의 세기말적 폭력, 정부군-반군-ISIS 간의 전투, 반(反) ISIS 국제연합전선의 공습은 시리아 난민의 대규모 유럽 유입과 난민 위기를 가져왔다. 2015년 9월 유럽으로 향하던 난민선이 전복해 아일란 쿠르디라는 세 살 배기의 시신이 터키 해안가로 떠밀려오자 유럽 국가들은 전격적으로 난민 수용을 결정했다. 하지만 11월 파리 한복판에서 유럽 국적의 무슬림 이민자 2세대들이 ISIS를 추종해 주도한 연쇄 테러가 일어나면서 난민에 대한 여론은 급속도로 냉랭해졌다.

중동 정세가 불안정한 가운데 역내 주요 행위자들은 국내 기반을 공고화하기 위해 서로 다른 계산을 하고 있다. 사우디아라비아는 미국 셰일가스 업계와의 경쟁에서 시장 점유율 우위를 지키고자 증산 정책을 고수하면서 저유가로 인한 재정 압박을 심각하게 받고 있다. 2015년 1월 새로이 왕위에 오른 살만 국왕은 왕위 계승 구도를 일방적으로 수정해 제1 왕세제를 자신의 조카로, 제2 왕세제를 자신의 아들로 전격 교체하면서 다른 왕실 구성원의 불만을 샀다. 30대 초반의 젊은 나이에 제2 왕세제이자 국방장관이 된 무함마드 빈 살만 왕자는 출구 전략도 없이 예멘 내전에 깊숙이 개입하여 실리도 명분도 챙기지 못했다는 평가를 받고 있다. 더구나 9월에는 메카에서 순례자 1,500여 명이 압사당하는 사고가 나면서 사우디 왕실의 권위가 크게 추락했다. 반면 이란은 미국과 핵 협상 타결 이후 국제무대에 복귀하면서 삼중고에 시달리는 사우디아라비아와 크게 대비되는데 이는 역내 수니파 대 시아파의 세력균형에 변화를 예고하고 있다.

민주주의 토양이 척박한 중동에서 제한적이거나 자유민주주의 체제를 유지하던 터키에서도 불안정의 뉴 노멀 현상이 발견되고 있다. 5개월 만에 다시 치러진 총선에서 집권 이슬람 정의발전당이 압승했으나 공안정국을 조성해 얻은 승리라는 비판이 끊이지 않고 있다. 총선을 3주 앞두고 수도 앙카라에서 친 쿠르드 평화 집회 도중 자살폭탄 테러가 일어나자 정부는 ISIS와 반정부 쿠

르드 세력을 용의자로 지목했고 야당 성향의 언론사들을 압수 수색했다.

이슬람 극단주의 테러조직 ISIS는 ‘보여주는 테러리즘(Demonstrative Terrorism)’을 통해 세계의 이목을 끌고 자신의 존재감을 부각시키면서 대중의 공포심 확산을 가장 큰 목표로 삼고 있다. 이러한 극단화 양상이 이스라엘-팔레스타인 갈등에서도 나타나 이슬람 극단주의와 팔레스타인 민족주의 운동의 연계에 대한 우려가 커지고 있다. 2015년 10월부터 팔레스타인 청년들이 서안, 예루살렘, 헤브론 등지에서 칼이나 도끼 같은 흉기로 이스라엘 민간인을 공격하는 극단적 폭력 현상이 급속히 번지기 시작했기 때문이다.

## 2016년 전망: 지속되는 교착 상태

### 국제사회의 ISIS 격퇴전

미국 주도 국제연합전선의 ISIS 격퇴전 실패, 러시아의 시리아 내전 개입, 시리아 난민의 대규모 유럽 유입은 중동의 혼란을 두고 강대국의 전략적 우선순위가 다르다는 것을 보여주며 복잡한 이해관계로 얽힌 현재의 교착 상태는 당분간 지속될 전망이다. 내년 새로운 미국 행정부가 들어서도 지상군 파병 결정을 내리지 않는 한 현재의 불안정은 지속될 것이다. 아프가니스탄과 이라크 전쟁에 이어 또 다른 전쟁에 개입하는 데 따르는 부담 때문에 미국의 대규모 지상군 투입은 쉽게 이뤄지지 않을 것으로 보인다. 이슬람 극단주의 테러의 원인이 빈곤과 이슬람이 아닌 외국 군대의 주둔에 있다는 분석이 대두되며 테러의 원천적 동기 제거를 위해 오히려 미군 철수가 필요하다는 주장도 나오고 있다.

오바마 정부는 아시아 중시 정책을 전면으로 내세우는 한편 중동 정책을 ‘역외 균형(offshore balancing)’을 통해 배후에서 이끄는(leading from behind) 방식으로 전환했다. 그 일환으로 이란과 핵 협상을 타결했고 이란의 적극적인 ISIS 격퇴 참여를 촉구했다. 물론 아사드 정권의 퇴진을 잠시 유보할 수밖에 없었고 미국의 이러한 행보는 이스라엘과 사우디아라비아, 터키 등 역내 우방국의 거센 반발을 일으켰다.

ISIS 공습 역시 국제연합전선 동맹국 간의 타격 우선순위가 다르고 터키와 러시아는 반 ISIS 세력까지 공습하고 있어 효율성은 더욱 떨어질 수밖에 없다. 시리아 내전이 5년째로 접어들게 된 이유는 아사드 정권의 내구성뿐만 아니라 수많은 외부 행위자가 아사드 정권의 거취, 이란의 부상, 쿠르드족 지원, 시리아 난민 위기를 둘러싸고 복잡한 이해관계로 얽혀 있기 때문이다. 게다가 시리아 반군이 ISIS와 싸운다지만 이들은 지휘 체계도 제대로 못 갖춘 1,500여 개 분파로 나뉘어져 있어 지원하기도 힘들다. ISIS가 아무리 인류 공공의 적이고 세계 최고의 군사력을 자랑하는 나라들이 격퇴전에 참여하고 있어도 여전히 ISIS가 활거 하는 이유다. 이처럼 시리아 내전이 3파전 양상으로 전개되고 있어 반 ISIS 전선의 이해관계는 더욱 복잡해졌다.

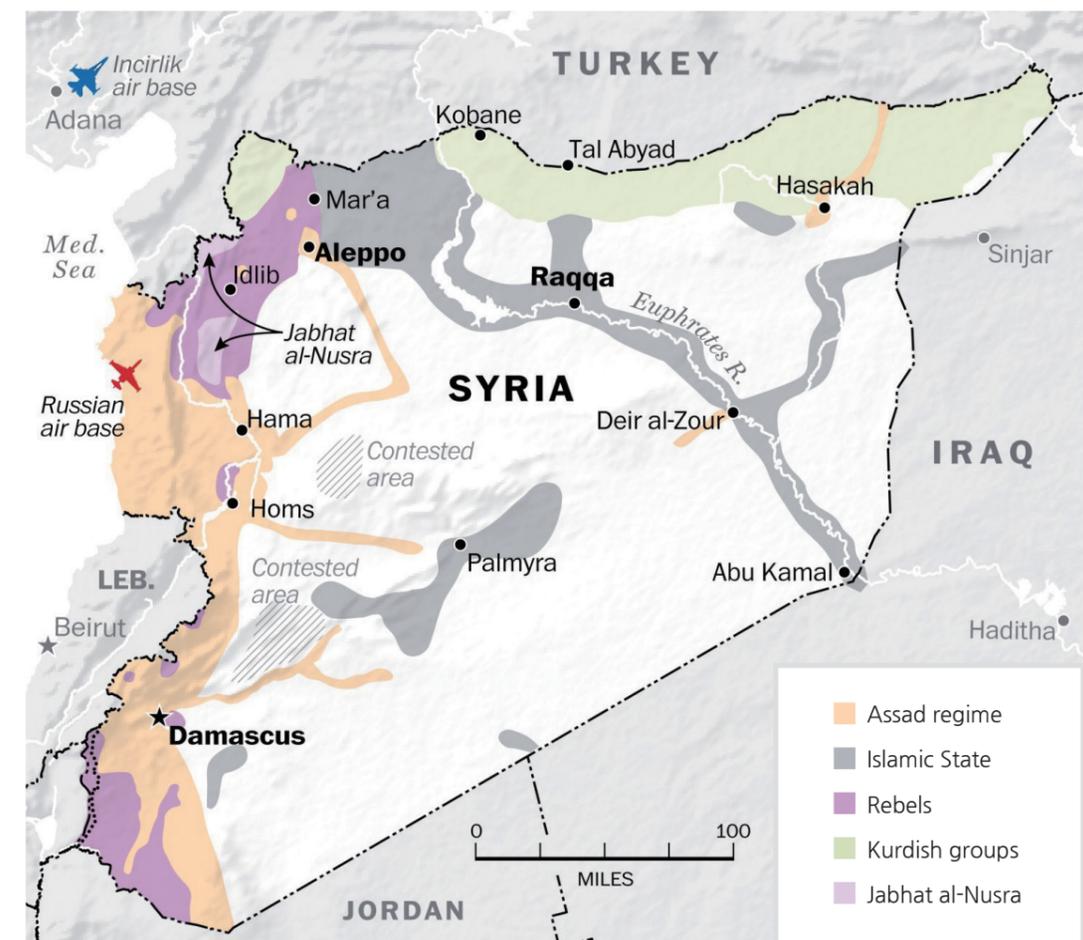
아사드 정권에 대해 입장을 달리하는 외부 행위자 모두가 ISIS를 공공의 적으로 규정하지만 아사드 정권으로선 ISIS가 자신의 존재를 차악으로 부상시켜준다는 점에서 ISIS의 부상을 당분간 관망할 뿐 현상변경을 시도할 필요가 없다. ISIS의 공격으로 반군의 손실이 커진다는 점 역시 아

사드 정권에 유리한 요소다. 이라크도 분열돼 있다. 우선 정부군의 전력의 현저히 약하며, ISIS와 싸우는 수니파 토착세력은 시아파 중앙 정부를 불신하고 중앙 정부는 또 ISIS를 공격하는 쿠르드 자치정부군 페쉬메르가(Peshmerga)에 대한 무기 공급을 반대한다. 이런 상황에서 국제연합전선의 공습과 비전투 병력만으로는 ISIS 격퇴전의 교착 상태가 타결되기는 어렵다.

무슬림 세계는 1980년대 아프가니스탄 전쟁을 통해 국제적 이슬람 전사 무자헤딘이 급부상하는 현상을 경험했고 이러한 급진화는 국경을 자유로이 넘나들며 확산됐다. ISIS가 일부 장악하고 있는 시리아와 이라크를 포함한 중동 이슬람 세계에서는 종교와 민족이 같은 무장 세력이 외국인 전투원이라는 이름으로 제약 없이 침투해 폭력을 확산시킨다. 무장 세력에 대한 주변국의 지원뿐만 아니라 주민의 반외세 감정, 종교의 영향력, 종파와 종족 갈등도 시리아 내전과 ISIS 격퇴전이 장기화될 수밖에 없는 구조적 조건이 되고 있다.

러시아는 영향권(sphere of influence) 확대와 위상 제고라는 계산하에 국제 사회의 주요 행위자가 참여하는 ISIS 격퇴전에 끼어들었고 자신의 전략에 따른 공습을 계속한다. 러시아의 해외

그림 1. 시리아 내 정부군-반군-쿠르드-ISIS 장악 지역



출처: Institute for the Study of War, "Control of Terrain in Syria," <http://www.understandingwar.org/backgrounders/control-terrain-syria-september-14-2015>.

군사 개입은 1989년 아프가니스탄 철수 이후 처음이다. 시리아에 러시아의 중동 유일 군사기지가 있다는 전략적 요소와 아사드 정권과 오래 지속돼 온 우호 관계가 개입의 배경으로 작용했다. 그러나 개입의 시점에 비추어 볼 때 결정적인 원인은 우크라이나 사태로 위축된 러시아의 위상을 되찾고 영향력도 확대하기 위한 포석이라고 여겨진다. 이런 의욕에도 불구하고 러시아는 ISIS와 시리아 반군 및 민간인을 동시에 폭격하고 시리아 정부군에 대한 무기 조달을 대폭 늘려 국제연합 격퇴전에 혼선과 혼란을 주고 있다.

한편 터키는 자국 내 공군기지를 국제연합전선 동맹국에 사용할 수 있게 했지만 미국이 아사드 정권의 퇴진을 잠정 보류한 데 대해서는 비판적인 입장을 유지할 전망이다. 미국의 쿠르드 지원 확대 요구에 대해서도 터키는 지원을 이라크 내 쿠르드 자치정부군으로 한정하고, ISIS와 아사드 정권을 동시에 축출해야 한다는 입장을 여전히 견지한다. 시리아내 쿠르드군 인민수비대(YPG)는 친 아사드 세력으로 터키 내 쿠르드 분리주의자인 쿠르드 노동당(PKK)과 우호관계를 유지하고 있기 때문이다.

시리아 내전과 ISIS 격퇴전의 교착 상태는 당분간 지속되는 가운데 파리 테러가 발생해 시리아 난민에 대한 유럽의 태도가 보수적으로 변하면서 난민 위기는 더욱 심화될 수밖에 없다. 현재 시리아 난민은 본토에만 있는 게 아니며 터키, 요르단, 레바논에도 370만 난민이 떠돌고 있다. 주변 나라의 캠프와 대도시 변두리에 머물던 시리아 난민들이 열악한 생활 여건과 장기적인 대안 부재 상황에 치켜 유럽으로 밀입국하는 추세가 이어지며 혼란을 일으킨다. 이런 상황에서 독일 정부는 파격적인 난민 수용 방침을 발표해 난민 유입의 최전선에서 시달리고 있는 동유럽 국가들이 반발했으나, 파리 테러 이후 이들 나라의 목소리가 점차 힘을 얻어가면서 유럽연합의 전향적 난민 정책도 주춤하고 있다.

### 역내 각국의 뉴노멀 정세

중동 불안정이 미치는 영향에 대한 역내 주요 행위자의 계산이 엇갈리고, 현 사태가 개별 리더의 국내 기반을 공고화하는 데 기여하기도 해 시리아 내전과 ISIS 격퇴전을 둘러싼 교착 상태의 타개는 쉽지 않다. 강대국들뿐 만아니라 역내 행위자들의 이해관계 역시 공동의 적을 두고 엇갈리고 있다. 중동 내 세력 균형의 축인 사우디아라비아가 처한 정치·경제적 위기와 이란의 복귀, 터키의 권위주의 심화는 역내 리더의 복잡한 이해관계를 드러내고 있다.

아랍의 봄 혁명의 확산 위기를 효과적으로 대처해 강한 내구성을 과시해 온 사우디아라비아는 셰일가스 혁명이라는 외부 충격에 대응하며 에너지 패권과 체제 안정성을 확보해 나가려고 한다. 미국의 중동 에너지 의존도가 낮아진 대신 중국이 무서운 기세로 수요 공백을 메우고 있기 때문에 가능하다고 주장한다. 미국의 셰일가스가 유럽과 아시아의 OECD 회원국에 에너지 우산을 제공할 수 있을지는 몰라도 중국과 비 OECD 국가의 에너지 소비는 이들 국가의 소비를 훨씬 뛰어넘기 때문이라는 논리다. 게다가 사우디아라비아는 국제 석유 수요와 공급을 조절을 위해 예비 원유를 생산해낼 수 있는 유일한 나라다. 잉여생산 능력이야말로 세계 수급 변동에 대비한 보험이며 이는 세계 경제의 안정을 위해 매우 중요한 자산이다. 미국의 셰일가스 개발로 중동 석유에 대한 의존도가 낮아졌다 할지라도 세계 경제와 긴밀히 연계되어 있는 미국의 국내 경제는 여전히

그림 2. 이슬람 극단주의 테러조직 ISIS



출처: Stringer © REUTERS

중동 석유의 영향권 아래 놓여 있다. 세계 석유 시장의 공급 충격 여파는 어디든 미치기 때문이다.

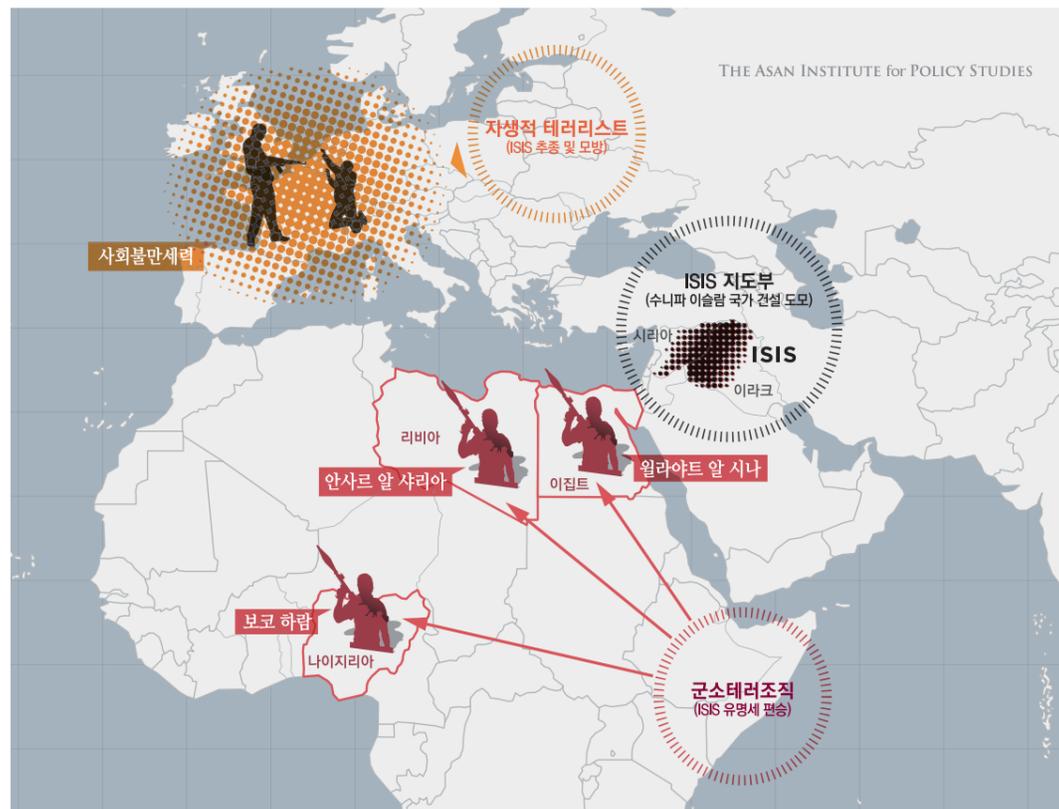
핵 협상 타결 덕분에 이란 내 온건파의 입지는 당분간 굳건할 테지만 곧 강경 보수파의 도전이 등장할 것으로 보인다. 핵 협상 타결이 가능했던 가장 큰 이유는 제재에 지친 중산층이 2013년 대선에서 온건파 로하니를 적극 지지했기 때문이다. 거기에 이란의 온건파는 경제 회생, 미국의 민주당은 ISIS 격퇴라는 이해관계가 서로 맞아 떨어지는 시기적 조합도 작용했다. 그러나 제재가 풀리고 경제 전반이 나아지면서 이슬람 혁명 수비대를 중심으로 한 강경 보수파가 자금력을 회복하면 상황이 달라져 헤즈볼라 지원 등을 통해 현상 타파 행보를 보이려 할 전망이다. 이는 미국이 추구하는 이른바 역외 균형 정책에서 최악의 시나리오이며 그렇게 되면 미국에는 전통 우방국인 사우디아라비아를 위시한 아랍 산유왕정의 도움이 다시 절실해지게 된다.

13년째 집권 중인 터키 이슬람 정당의 실세 에르도안 대통령은 권위주의의 공안 정치를 확산하며 일인 지배체제 공고화에 더욱 힘쓰고 있다. 그러나 터키의 민주주의는 이미 역사가 오래되었기에 에르도안의 개인 권력 강화가 선거부정과 같은 권위주의 회귀나 군부 쿠데타로 이어질 가능성은 매우 낮다. 집권 10년간 군부의 정치 개입을 막고 신자유주의 정책을 통해 경제 성장을 이끌었으며 중견국 외교로 국제적 평판을 끌어올린 에르도안의 정의발전당 정권은 선거경쟁과 권위주의가 함께 공존하는 선거 권위체제, 형식적 민주주의의 틀로 터키 정치를 주도할 것으로 전망된다.

### 아래로부터의 집단적 극단화와 한계

ISIS 하부조직과 팔레스타인 젊은층이 보여주는 집단적 극단화 현상은 결국 조직 핵심 지도부를 약화시키고 탈중앙화를 촉진시키지만 체계적인 위협으로 이어지지는 못한다. 이슬람 테러

그림 3. ISIS 세력 분포도



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

리즘의 새로운 세대로 불리는 ISIS가 부상하는 데는 인터넷을 통한 아래로부터의 집단 극단화가 크게 기여했다. 집단 극단화는 알 카에다의 9.11 테러 이후 테러와의 전쟁이 선포되고 이슬람 극단주의 세력에 대한 대대적인 소탕 및 검거 작업을 계기로 시작됐다. 2000년대 초까지 이슬람 테러 조직의 네트워크에서 직접적인 대면과 소통이 중요한 역할을 했다면 2000년대 말에 이르러서는 인터넷이 더 중요한 위치를 차지하게 됐다. 이슬람 극단주의와 테러리즘에 관련된 채팅방과 토론방들이 우후죽순처럼 생겨나면서 자발적인 조직화와 극단적인 학습화가 폭발적으로 이뤄졌다. 가상 세계에서 비슷한 생각을 가진 사람들이 모여 편협한 의견을 나누면 더욱 극단적이고 폐쇄적인 입장으로 빠져들게 된다. 온건한 입장을 가진 구성원은 밀려나거나 스스로 떠난다.

인터넷 평등주의가 팽배한 가운데 이뤄진 아래로부터의 집단적 극단화는 핵심 수뇌부의 권위를 흔들게 된다. 더불어 ISIS 핵심 지도부가 후세인 정권 시절의 아랍 사회주의자 군 관료와 알 카에다 이라크 지부의 이슬람 광신도로 구성됐다는 점, 수니파 무슬림마저 학살하는 극악무도함에 수니파 토착세력이 크게 반발하고 있다는 점에 비춰볼 때 ISIS 중앙 지도부의 조직 장악력은 계속 약화될 것이다. 실제로 최근 ISIS의 개별 전투들은 중앙 지도부의 명령체계와는 무관하게 하층부에서 독단적으로 이뤄지고 있다.

또 ISIS와 직접 연관돼 있지 않으면서 ISIS의 브랜드를 차용하는 ‘프랜차이즈화 현상’이 나타

나면서 폭력적 극단주의의 확산에 대한 우려가 높아지고 있다. 이집트와 리비아에서는 ISIS와의 직접적인 연계 없이 총성 서약을 하는 극단주의 단체들이 나타났으며 유럽과 북미, 호주에서도 총기 난사나 묻지 마 살인을 저지른 후 ISIS와의 연계성을 내세우는 범죄도 일어났다. 중동에서 새롭게 ISIS 지부를 자처하고 나서는 조직들도 대부분 이미 오래 전부터 있었지만 별 주목을 받지 못하다가 ISIS의 브랜드를 차용한 경우다. 서구에서도 사회 주변부에 머물던 반 사회적인 개인이나 조직 폭력범들이 범죄 행위를 합리화하기 위해 ISIS 브랜드를 내세우고 있다.

ISIS나 팔레스타인 청년들 사이에 나타나는 집단적 극단화 현상은 점차 약화된다. 그러는 한편 폭력적 극단주의자들이 간헐적인 테러를 벌이고, 모방 테러나 테러리즘의 프랜차이즈화 현상도 계속된다. 극단주의의 프랜차이즈화 현상은 각 나라의 오래된 정치, 사회, 경제 상황과 깊게 연결돼 있어 근본적인 해결에는 시간이 걸린다. 테러 위협은 뉴 노멀의 불가피한 현실이 되고 있다.

## 통합에서 분열로 다가서는 유럽연합

### 2015년 평가: 근본 흔들리는 유럽 평화

유럽 연합에게 2015년은 그 전해보다 더 힘든 한 해였다. 2009년부터 유럽의 평화를 근본부터 흔들여 온 일련의 위기는 2015년 그 강도와 진폭이 더 커졌다. 올해 유럽을 흔든 위기는 우크라이나, 그리스, 난민, 테러라는 4개의 키워드로 요약될 수 있다. 우크라이나 사태의 여파가 한 풀 꺾인 2015년 전반부, 유럽은 상대적으로 조용했으나 중반 이후 그리스 디폴트 위기, 난민 사태, ISIS 테러 충격이 강타하며 유럽은 휘청거렸다.

우크라이나 사태는 진정국면에 들어선 듯 하지만 문제는 해결되지 않았다. 유럽은 러시아에 대한 경제 제재는 계속하면서도 친서방으로 돌아선 우크라이나를 적극적으로 끌어안지 못하고 있다. 제2차 세계대전 이후 처음 무력으로 국경을 바꾸려 한 러시아의 도발에 유럽연합은 사실상 힘을 못 쓰고 있다. 경제 제재엔 나섰지만 러시아 시장을 잃는 대가를 치렀다. 일부 연구에 따르면 이로 인한 유럽연합의 경제적 손실은 천 억 유로 수준이다.<sup>1</sup> 인구의 반이 러시아계이며 역사적으로 러시아와 관계가 긴밀했던 우크라이나는 지정학적으로 러시아가 포기할 수 없는 나라다. 러시아가 유럽연합의 예상을 뛰어넘어 무력을 행사한 것은 우크라이나에 대한 영향력을 영구적으로 상실할 것을 우려했기 때문이다. 우크라이나 분쟁은 현재 소강 상태다. 국제유가 폭락에 따른 경제 위기, 서방의 경제제재, 미국과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)의 강한 무력 대응 의지에 따라 푸틴은 더 이상의 도발은 않고 있다. 독일, 프랑스와 맺은 민스크 휴전조약도 일단 유지되고 있다. 하지만 러시아는 여전히 유럽을 위협하고 있다. 러시아와 나토가 냉전 이래 최악의 충돌 사태로 치달은 2014년 나토 전투기는 러시아 전투기를 요격하기 위해 400회 이상 긴급 출격했다. 2015년에도 8월까지만 300회 이상 출격했다.<sup>2</sup>

그런 와중에 연초부터 그리스 위기가 유럽 경제를 강타했다. 그리스 위기의 뿌리는 깊다. 유럽연합의 'PIIGS'로 불리는 포르투갈, 아일랜드, 이탈리아, 그리스, 스페인 다섯 나라의 경제는 수출 주도형 제조업이 아닌 내수형 건설업과 서비스업에 특화돼 있다. 저축률은 낮고 재정적자는 크다. 2008년 세계 금융 위기 이후 이 국가들은 팽창하는 재정적자로 국가 부도 위기에 처하면서 긴축에 들어갔다. 아일랜드와 스페인은 대대적인 구조조정으로 경제를 살리는 데 성공했지만

1. Damien Sharkov, "Russian Sanctions to 'Cost Europe €100bn,'" *Newsweek*, June 19, 2015, <http://europe.newsweek.com/russian-sanctions-could-cost-europe-100-billion-328999>.  
2. Alberto Nardelli, George Arnett, "NATO Reports Surge in Jet Interceptions as Russia Tensions Increase," *The Guardian*, August 3, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/03/military-aircraft-interventions-have-surged-top-gun-but-for-real>.

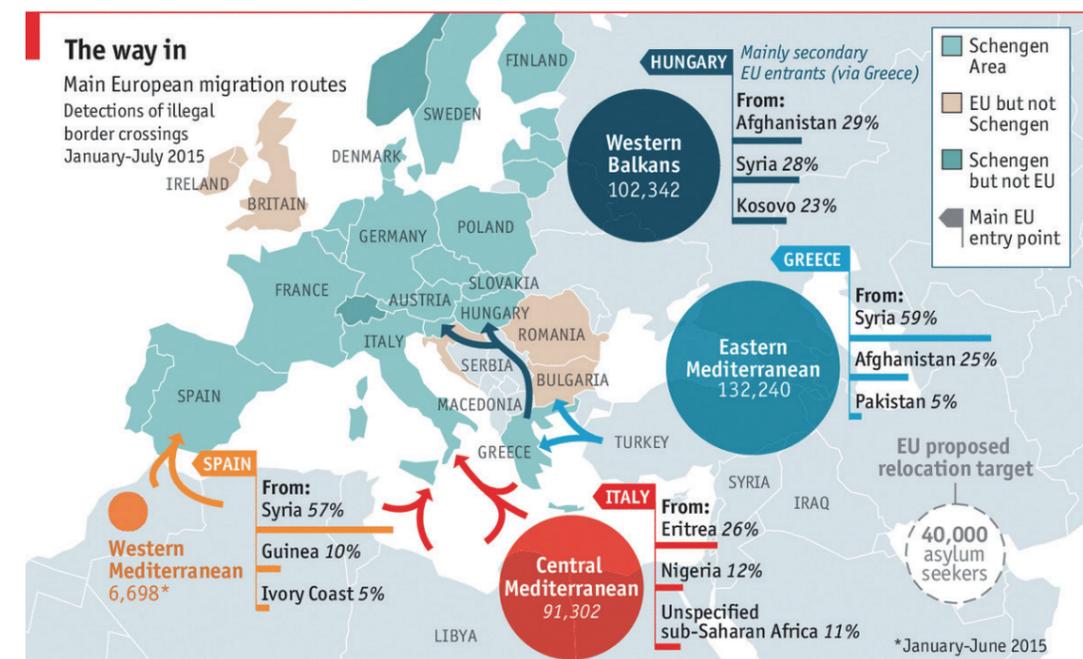
그리스는 달랐다. 2009년 처음으로 유럽연합과 IMF의 구제금융을 받은 후 경제가 곤두박질쳤다. 재정적자를 2009년 GDP의 15%대에서 2%대까지 줄이는 데 성공했지만 실업률은 유로존 사태 이전 7.5%에서 27.5%까지 치솟았다. 높은 실업률과 경기 침체로 5년간 5번이나 정권이 바뀔 만큼 그리스 상황은 극단적으로 불안정해졌다. 그 결과 2015년 초 그리스 국민은 시리자(Syriza)라는 극좌 정권을 선택했다. 시리자는 IMF와 유럽연합이 요구하는 긴축 정책을 파기하려 했지만 '그렇게 되면 유로존과 유럽연합을 탈퇴하는 것'이란 독일을 주축으로 한 북유럽 회원국들의 으름장에 할 수 없이 긴축을 수용하게 됐다. 2015년 중반부터 촉발된 그리스 디폴트 위기는 유럽 경제가 2009년 시작된 금융 위기에서 여전히 벗어나고 있지 못하고 있음을 보여준다.

난민 사태도 더욱 심각해졌다. 작은 보트에 목숨을 걸고 지중해를 건너는 중동과 북아프리카 난민의 규모가 급격히 커지면서 유럽연합의 난민 정책은 거의 마비됐다. 유럽 난민 문제는 시급한 이슈다. 육로와 항로가 막혀 있기 때문에 대부분 난민들은 불법 이민자들의 경로를 따라 지중해를 건너는 데 그 과정에서 많은 목숨이 희생됐다. 지중해에서 숨지는 난민은 2013년 600여 명이었지만 2014년엔 3,500여 명이었으며 2015년에도 비슷한 수의 난민이 사망한 것으로 추산되고 있다. 유럽 내부와 국제 사회에는 대책을 요구하는 목소리가 높은 이유다(그림 1).

2015년 9월 초 엄마와 함께 그리스로 밀입국 하는 과정에서 배가 전복돼 익사한 시리아의 세 살 배기 난민 아일란 쿠르디의 주검 사진은 유럽 대중의 마음을 움직여 독일의 메르켈 총리가 일방적으로 난민 수용을 선언하는 계기가 됐다. 그러나 이 정도로 문제가 해결되지 않는다.

난민 규모는 너무 크다. 2014년 57만 여 명이 유럽에서 난민 신청을 했다. 2015년에는 70만

그림 1. 난민 유입 주요 루트



출처: Frontex; Economist, <http://www.economist.com/news/europe/21662597-asylum-seekers-economic-migrants-and-residents-all-stripes-fret-over-their-place-looking>.

명 이상이 될 것으로 예상된다.<sup>3</sup> 폭발적으로 늘어나는 난민의 정착을 돕고 회원국 간의 비용 분담을 원활히 하기 위해 유럽연합은 난민 쿼터를 정했지만 회원국들은 국내 분위기와 어려워진 경제 사정을 내세워 난색을 표명하고 있다.

핵심적인 문제는 대규모 난민 유입에 시달리는 동유럽 국가들은 난민들을 관리할 능력이 없다는 사실이다. 유럽연합 난민 정책의 근간인 더블린 조약(Dublin Regulation)은 난민이 처음 도착한 유럽연합 회원국에서만 망명을 신청할 수 있다고 규정한다. 이에 따라 육로로 들어오는 난민들은 동유럽 국가들이 수용하게 된다. 유럽의 변방 국가인 동유럽의 신규 회원국들이 난민 문제의 최전선에 서게 되자 독일과 프랑스 등 유럽연합의 중심 국가와 마찰이 심화됐다. 이런 불만을 잠재우기 위해 유럽연합은 더블린 조약의 한시적 유예를 선언했다.

이런 상황에서 ISIS 테러가 2015년 후반 유럽을 강타했다. ISIS는 이미 여름부터 벨기에와 프랑스에서 여러 차례 테러를 시도했지만 유럽인들은 이에 의연하게 대처했다. 하지만 11월 시나이 반도 상공에서 러시아 여객기가 공중 폭파되고 파리에서 130여 명의 무고한 시민이 살해되는 테러가 발생하자 유럽 전체가 ISIS의 공포에 휩싸이게 됐다. 이런 사태가 난민 때문에 벌어졌다는 대중 정서와 결합하면서 유럽연합 내부에선 통행의 자유도 점차 사라지고 있다.

이로 인해 20세기 유럽을 비극에 빠뜨렸던 민족주의와 극우주의가 다시 고개를 들고 있으며, 회원국들은 경제난과 난민 사태의 고통을 분담하기보다 각자도생의 모습을 보이고 있다.

유럽연합이 직면하고 있는 일련의 위기가 단기간에 해결될 수는 없다. 1,500년 전 게르만족의 대이동이 로마제국의 붕괴를 촉발한 것처럼 대규모 난민 유입은 가뜰이나 어려운 유럽 사회와 경제의 혼란을 가속화해 단일 시장에서 단일 초국가 정치 체제로 서서히 변모해 가던 유럽연합의 발전에 제동을 걸고 있다.

## 2016년 전망: 유럽 분할의 원년이 될 가능성

남유럽국가들의 경제 침체는 장기화될 것으로 예상되고 우크라이나 사태로 유럽연합의 확장 정책도 답보상태에 빠졌다. 난민 사태가 빠르게 진정된다 해도 새로 유입된 수 백만 난민을 정착시키고 유럽 시민 사회에 동화시키려면 수 십 년이 걸린다. 앞으로도 오랜 시간 유럽연합은 내부 혼란을 수습하고, 외부의 적과 싸우며, 동시에 경제를 안정시키는 데 어려움을 겪을 수밖에 없다. 거기에 2016년 말이나 2017년 초로 예상되는 영국의 유럽연합 잔류 찬반투표는 현재 탈퇴로 기울고 있어 2016년은 유럽연합의 물리적 분열이 시작되는 원년이 될지도 모른다. 주제별로 전망을 살펴본다.

3. "Migrant Crisis: Migration to Europe Explained in Graphics," *BBC*, December 16, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

## 암울한 경제와 러시아 문제

그리스 위기가 일단락 되면서 2016년 경제는 안정될 가능성이 높다. 2016년 유로존 GDP 성장률은 2%로 예상된다. 하지만 성장이나 환율 조정이 아닌 대대적인 구조조정과 유럽중앙은행이 2015년 1월부터 시작한 양적 완화(Quantitative Easing) 덕분에 가능한 성장이라는 게 문제다. 우선 유럽중앙은행이 양적 완화 조치를 중단하는 수순을 밟을 경우 경제는 다시 어려워질 수 있다. 또 구조조정에 따른 성장은 높은 실업률이라는 부작용을 동반한다. 2015년 현재 유로존의 실업률은 평균 11%인데 더 내려간다고 해도 감소 속도가 아주 느릴 것으로 예상된다.<sup>4</sup> 경제 성장과 고용 창출을 통한 사회 안정은 당분간 기대하기 어렵다는 의미다. 인플레이션율이 낮기 때문에 유럽중앙은행은 당분간 양적 완화를 유지하겠지만 고용 없는 성장은 유럽연합을 오래 괴롭힐 전망이다.

게다가 2016년 유럽의 시계는 냉전으로 돌아갈지 모른다. 우크라이나 사태 때문이다. 러시아는 나토의 최전선인 폴란드 코앞에 있는 크림반도에 전술핵을 배치하려는 움직임을 보이고 있다.<sup>5</sup> 냉전 종식 뒤 우크라이나에서 철수한 전술 핵무기를 재배치하겠다는 것은 우크라이나를 영향권에 두기 위해 러시아가 무엇이든 다 하겠다는 의미다. 이 같은 러시아의 위협은 유럽연합이 러시아의 영향권(Sphere of Influence)을 인정할 때까지 계속될 수 있다.

## 난민 수용 부담

유럽을 더 휘청거리게 만들 문제는 난민이다. 메르켈 독일 총리는 2015년 "80만 명의 난민을 받아들일 준비가 되었다."라고 밝히고 독일 정부도 "난민을 가장 많이 수용하겠다."라고 천명함으로써 유럽의 난민사태가 진정될 수 있을지도 모른다는 기대감을 높였다. 그러나 이는 장기적으로 독일 경제에 상당한 부담이 될 가능성이 높아 갈등의 씨앗을 품고 있다.

OECD는 독일이 새로 받아들인 난민들을 정착하는 데 들여야 할 비용이 향후 2년간 GDP의 0.5% 수준으로 보고 있다. 경제 규모가 작은 나라에선 비용이 더 올라가 스웨덴의 경우는 GDP의 0.9%가 필요하다. 노령화의 길을 걷고 있는 유럽의 노동 시장에 유입된 난민이 활기를 불어넣을 수도 있지만 무슬림 이민 2·3세가 벌일 수 있는 테러 공격 같은 잠재적 리스크를 고려하면 비용은 더 커질 수 있다.

사태가 진정될 때까지 상당 기간 중동과 북아프리카에서 난민들이 계속 유입되고 이는 유럽 경제와 복지 체제에 지속적으로 부담이 될 수밖에 없다. 2009년 시작된 유로존의 금융 위기로 높아진 실업률이 상당 기간 떨어지지 않을 것이라는 현실을 감안하면 유입되는 난민들은 유럽 각 국내에서 정치·사회적인 문제와 갈등을 일으키게 될 것이다. 이미 프랑스에선 극우파 정당인 국가

4. OECD, "Euro Area - Economic Forecast Summary (November 2015)," <http://www.oecd.org/eco/outlook/euro-area-economic-forecast-summary.htm>.

5. Agence France-Presse, "NATO Chief Says Russian Nuclear Threats Are 'Deeply Troubling and Dangerous,'" *The Guardian*, May 28, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/may/28/nato-chief-says-russian-nuclear-threats-are-deeply-troubling-and-dangerous>.

전선(FN)이 2016년 선거에서 대약진 할 것으로 예상되고, 전통적으로 진보적이었던 스칸디나비아 국가들에서도 반이민 공약을 내세운 극우파 정당들이 부상하고 있다.<sup>6</sup> 이로 인해 개방성을 가장 중요한 가치 중의 하나로 꼽는 유럽연합의 본질이 변할 가능성이 높아지고 있다.

### ISIS 위협

난민과 맞물려 있는 또 다른 문제는 유럽의 이슬람 테러 문제다. 이미 파리 테러를 계기로 유럽에 ISIS공포가 상륙했다. 그러나 ISIS가 체계적으로 유럽연합을 공격할 수 있을지에 대한 의문이 제기되고 있다. 다양한 이유가 제시되지만 우선 유럽의 이슬람 테러는 유럽에서 오랫동안 소외된 이슬람 이민자 2세와 3세의 소행이어서 외부의 위협이라기보다 내부의 적에 의한 테러로 보는 것이 타당하기 때문이다. 이들은 ISIS의 홍보공간에서 집단적 극단화되는 '에코 챔버(echo chamber)' 효과를 통해 자발적으로 ISIS에 가입했다.<sup>7</sup> 파리 테러의 총지휘자로 알려진 압델하미드 아부우드는 벨기에 출신 모로코 이민 2세이며, 총 8명의 범인들 중 현재까지 신원이 확인된 이들도 대개 프랑스나 벨기에 출신이다. 범인들이 시리아 내전에서 실전 경험을 쌓았다는 공통점이 있지만 아직 ISIS 수뇌부가 직접 파리 테러를 조직하거나 지시했다는 증거는 나오지 않고 있다.

사실 유럽연합은 ISIS의 테러 능력이 아니라 ISIS로 대표되는 급진 이슬람 이념이 유럽연합의 아랍계 및 무슬림에게 미치는 영향을 더 두려워한다. Pew Research Center에 따르면 현재 유럽연합 내 무슬림 인구는 전체의 6%이며, 2030년에는 8%에 달할 전망이다. 이들 상당수가 독일, 프랑스, 영국, 네덜란드, 스웨덴, 벨기에, 이태리 등 유럽연합의 주요 국가에서 살고 있다. 게다가 계속 유입되는 이민과 난민, 그리고 무슬림 인구의 높은 출생률로 인해 유럽 무슬림 인구의 평균 연령은 32세로 유럽 인구의 40세보다 8년이나 젊다. 유럽의 장기 경제 침체와 높은 청년 실업률 문제를 유럽의 젊은 무슬림 인구가 그대로 떠안고 있는 형국이다. 이들이 ISIS가 대표하는 급진적 종교 이념에 쉽게 경도되는 현상은 자연스럽다.

더욱 심각한 부분은 종교문화적 측면이다. 유럽 사회의 개방주의와 세속주의는 종교가 생활의 중심인 이슬람 문화와 충돌한다. 특히 프랑스 사회의 전통적 철학인 비종교주의(Laïcité)는 프랑스의 무슬림들과 끝없이 마찰하고 있다. 무슬림 여성들이 머리를 가리기 위해 쓰는 히잡(hijab)은 대표적인 갈등 요소다. 유럽국가들이 다문화 정책을 포용하고 있지만 '종교와 국가의 분리'라는 입장은 확고하기 때문에 무슬림 인구와 유럽 사회의 갈등은 2016년에도 피할 수 없다.

### 유럽 분열의 씨앗: 영국 탈퇴 가능성 ('Brexit')

유로존의 경제 위기와 난민 사태는 영국 국민들의 유럽연합에 대한 회의(euro-skepticism)

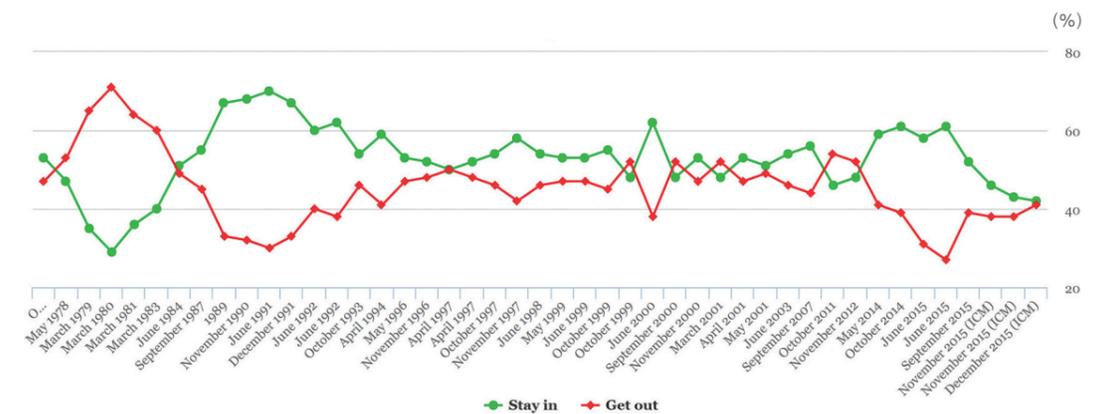
6. Alberto Nardelli, George Arnett, "Why Are Anti-Immigration Parties so Strong in the Nordic States," *The Guardian*, June 19, 2015, <http://www.theguardian.com/news/datablog/2015/jun/19/rightwing-anti-immigration-parties-nordic-countries-denmark-sweden-finland-norway>.

7. '에코 챔버' 효과란 비슷한 생각을 가진 극단적 소수가 가상 공간에서 사회에 대한 분노를 결집하면서 더 극단화되는 현상을 가리킨다. 장지향-지은평(2015), '2015 파리 테러와 ISIS', 아산정책연구원.

를 더욱 키웠다. 문제는 영국의 불만이 2016년 유럽연합을 물리적으로 분열시키는 쐐기가 될지 모른다는 점이다.

영국 국민의 반유럽 정서는 점차 커지고 있다. 작년엔 40%에 못 미치던 유럽연합 탈퇴 지지가 2015년 과반을 넘었다는 여론조사 결과가 나오고 있다. 누적된 정치적 불만은 새로운 우파 정당의 출현으로 이어져 유럽연합 탈퇴와 반이민을 앞세우는 영국독립당(United Kingdom Independence Party, UKIP)이 2013년과 2014년 선거에서 대거 약진, 집권 보수당을 크게 긴장시킬 정도가 됐다. 심지어 보수당 내에서도 유럽연합 탈퇴를 지지하는 세력이 상당하다. 이들은 보수당 당수인 데이비드 캐머런 총리를 압박해 2017년 이전에 유럽연합 탈퇴를 묻는 국민 투표를 한다는 결정을 이끌어 냈다.

그림 2. 영국 유럽연합 탈퇴 찬반 여론조사 결과(1977~2015년)



출처: Ipsos Mori, ORB 자료 취합.

2017년 영국 국민 투표를 앞둔 2016년, 상황이 어떻게 될지 유럽연합은 자신하지 못한다. 이미 영국은 유럽연합이 지향하는 더 큰 통합에서 한발 비켜 있다. 영국은 유로화가 아닌 파운드화를 사용하며, 유럽 내 국경 통과와 자유를 보장하는 쎅겐조약(Schengen agreement)에도 가입하지 않았다. 영국은 유럽연합보다 동맹인 미국을 우선시하며, 유럽연합이 주도하는 규제 정책과 이민 정책도 반대한다. 영국은 2015년 독일과 프랑스가 시리아 난민 수십만 명을 받아들이는 것에 비해 영국은 5천여 명만 추가로 수용했다.

영국이 2017년 유럽연합에서 탈퇴하면 현재로서는 영국의 손해가 더 크다는 관점이 지배적이다. 영국은 유럽연합이라는 단일 시장을 잃고, 유럽연합과 FTA 협상을 해야 하는 최악의 경우도 생길 수 있다. 영국이 유럽연합에 대한 불만으로 가장 크게 꼽는 난민 정책도 탈퇴한다고 개선되지 않고 도리어 나빠질 수 있다. 현재 도버해협(Strait of Dover)을 건너 영국과 마주보는 프랑스의 도시 칼레(Calais)에는 영국으로 밀입국하려는 난민들로 가득 차 있다. 프랑스 정부는 이들이 유로터널이나 바다를 건너 영국으로 가는 길을 막고 있지만, 영국이 유럽연합을 탈퇴하면 밀입국을 방관할 가능성이 높다. 영국의 탈퇴 방향이 굳어지면 2016년부터 도버해협의 긴장 수위는 높아질 수 있다.

유럽이 영국 탈퇴를 우려하는 이유는 이를 계기로 유럽연합 내 정책적 대립이 심화될 가능성 때문이다. 영국은 유럽연합 내에서 자유무역과 규제 완화를 주장하며, 이로 인해 정부의 시장 개입을 중시하는 독일·프랑스와 대립한다. 네덜란드와 아일랜드 같이 영국을 지지하는 중소 유럽국가들은 영국이 탈퇴하면 불이익을 받게 된다고 우려할 수 있고, 영국의 탈퇴가 다른 회원국의 연쇄 탈퇴로 이어지는 계기가 될 수 있다. 영국의 탈퇴는 경제 위기와 난민 사태로 공조가 약해진 현재의 유럽연합에는 큰 악재가 될 가능성이 다분하다.

유럽연합은 근세 이래 전쟁이 끊이지 않던 유럽 대륙에 불가능해 보이던 평화와 번영을 가져왔다. 역사적으로 원수였던 독일과 프랑스는 강력한 정책 공조로 유럽연합을 이끌어 나가고 있다. 여러모로 성공적인 지역 통합의 모델이다.

하지만 유럽연합은 현재 큰 시련을 겪고 있다. 2000년대 황금기 이후, 안으로는 경제침체와 자생적 테러리즘, 밖으로는 러시아와의 마찰로 외연 확대가 불가능해진 상태다. 문제는 2009년 경제 위기를 시점으로 그동안 보이지 않았던 유럽연합의 구조적 모순과 한계가 여실히 드러났다는 점이다.

유럽연합은 주변지역 국가에게 단기간에 선진화되는 경로를 제공했다. 유럽연합에 가입하면 얻는 이익은 컸지만 비용은 작았다. 하지만 낮은 인플레이션과 일관된 거시경제 정책의 상징과도 같았던 유로는 이제 경쟁력이 낮은 유럽 국가들에게 디플레이션과 경제침체를 유발하는 사슬이 되어버렸다.

난민 유입 사태를 계기로 유럽연합 내 국경을 없앤 쉥겐조약은 국경 없는 사회가 얼마나 쉽게 혼란스러워질 수 있는가를 보여줬다. 더 큰 문제는 유럽연합의 자유주의적 가치와 세속주의를 각각 반대하는 러시아와 일부 무슬림들이 유럽연합과 충돌하고 있다는 점이다. 이는 영토나 경제 문제가 아니라 기본 가치의 충돌이기 때문에 단기적 해법은 구하기 어려워 보인다. 이 상태에서 영국마저 유럽연합을 탈퇴한다면 현재 유럽이 당면한 위기를 헤쳐 나가기가 더욱 힘들어 질 수밖에 없다.

유럽연합의 미래는 불안정이 일상화되고 해결책도 없는 전형적인 '뉴 노멀' 상황이다. 유럽연합이 당면한 도전에 대처하는 모습에서도 이는 잘 드러난다. 유럽연합은 정치·경제적 공동체를 유지하기 위해 내부적으로는 경제적 고통을 감수하고 난민 정착 비용을 부담하며, 대외적으로는 러시아와 대립하는 어려운 길을 택하고 있다. 그리스 등 남유럽 국가들의 계속되는 경제적 피해에도 불구하고 경쟁력이 상이한 28개 국가 경제를 하나의 통화로 묶는 정책을 유지한다. 이슬람의 테러에 노출돼 있음에도 열린 사회를 천명하고 있다. 이 모든 정책들은 단시일 내에 효과가 나타나는 것들도 아니며, 궁극적 가치와 현실의 고민이 엉겨주춤한 형태로 뒤섞여 있다. 그 결과 유럽에선 2016년뿐 아니라 장기적으로도 불안정이 계속될 수밖에 없다.

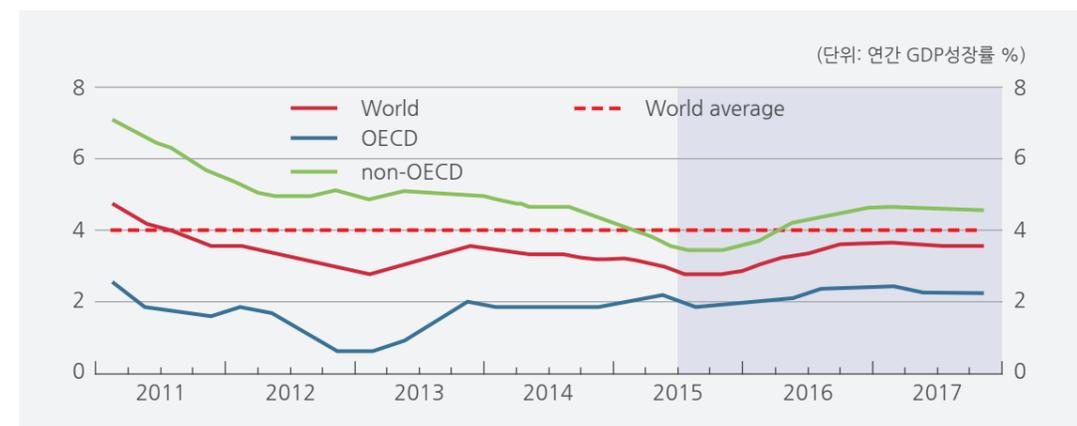
## 포스트 TPP 체제하의 국제통상질서 개편

### ■ 세계 경제의 완만한 성장세 회복과 국제금융체제의 불안정성 확대

미국, 유럽연합 등 선진국 경제권은 2015년에 비해 회복할 것으로 전망된다. IMF는 선진국 경제권의 경제성장률이 2014년 1.8%에서 2015년 2.1%, 2016년에는 2.4%로 향상될 것으로 전망하고 있다.<sup>1</sup> 미국의 고용여건은 확연히 개선되고 소비 회복도 지속되면서 2%대의 성장이 전망된다. 유럽 경제도 재정 위기의 위험이 상당 부분 완화된 것으로 보이며 일본 경제 역시 아베노믹스가 성과를 보이면서 다소 회복될 것으로 예상되고 있다.

반면 원유를 비롯한 원자재 가격의 침체, 국제금융체제의 불안, 중국 경제 성장 둔화 등으로 신흥국과 개발도상국 경제권의 2016년 성장세는 전년보다 약화될 것으로 예상된다. 그러나 중국, 동남아시아, 사우디아라비아 등 일부 국가를 제외하고는 2015년에 비해 전반적으로 경기가 다소간 개선될 것으로 전망된다. 대표적으로 인도의 경우 모디 정부의 제반 경제개혁조치의 효과로 경제성장세가 지속될 것으로 기대된다. 중국은 최근 대규모 경기부양조치를 시행하고 있으나 경제성장률의 하락 기조는 2016년에도 계속될 것으로 보인다. 또한 브라질과 러시아 같은 국가는 원자재 가격 하락의 피해를 직접 받고 있는데, 특히 브라질의 경우 사회 및 정치 불안요인까지 가세하여 경제 상황이 한층 어려워질 것으로 예상된다. 석유수출국기구(Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC) 회원국들 간 이견으로 원유 감산 합의 가능성이 낮을

그림 1. 세계 경제 성장 추세와 전망



출처: OECD Economic Outlook No.98, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=51396>.

1. IMF, World Economic Outlook (update, July 2015).

뿐만 아니라 전반적인 수요 감소 추세도 지속될 것으로 전망돼 과잉공급에 따른 원유 및 기타 원자재 가격 하락이 불가피할 것으로 보인다. OECD에서도 유사한 전망을 내놓고 있는데 2014년까지의 추세와 2015~2017년간의 전망은 그림 1과 같다.

주목할 부분은 2015년에는 그간 세계 경제 성장의 주역으로 주목 받던 신흥국과 개발도상국의 성장세가 현저히 감소한 점이다. 이는 한국 경제에도 큰 영향을 미치는데 우리 수출에서 신흥국 및 개발도상국 비중이 점차 커지고 있기 때문이다. 또한 선진국 간의 경제 유대가 심화되는 상황에서 신흥국 및 개발도상국 경제발전문제는 향후 세계 경제의 안정적이고 균형 있는 성장을 달성하는 데 중요한 과제로 대두될 전망이다. 2016년에는 전반적으로 회복세가 전망되고 있는 바, 이러한 구조적인 문제점에 대한 우려가 다소간 불식될 것으로 기대된다.

미국의 기준금리 인상에 따른 국제금융체제의 변동성 확대도 2016년 국제 경제에서 크게 우려되는 요인이다. 글로벌 금융위기 이후 미국, 유럽, 일본 등 주요 선진국들에서 막대한 규모로 진행된 양적 완화의 부작용을 다루기 위해 금리 인상조치는 불가피하지만, 자칫 신흥국과 개발도상국 시장으로부터 자본의 급속한 이탈을 촉발하여 연쇄적인 금리 인상과 환율 변동성을 확대할 우려가 있다. 특히 현재 어려움을 겪고 있는 브라질과 러시아를 비롯하여 말레이시아, 태국 등 신흥국의 경우에는 급격한 국제금융체제의 변동성 확대가 외환위기로 전이될 가능성도 배제할 수 없다.

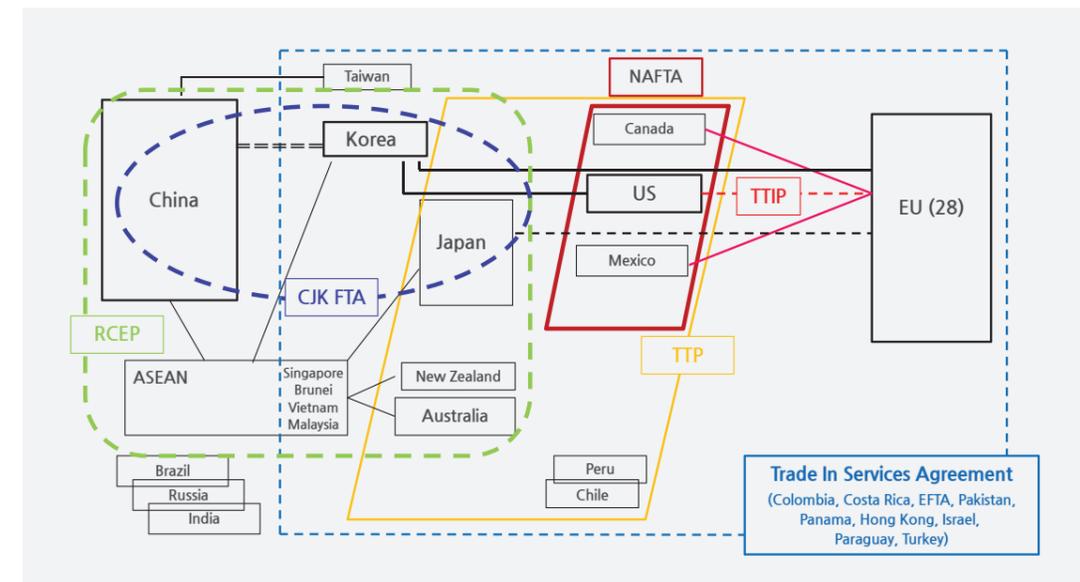
## ■ 거대 FTA 경쟁체제의 본격화

2015년 10월 미국과 일본이 중심이 된 12개국 간의 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 협상이 타결되면서 2016년에는 거대 FTA 간의 경쟁이 본격화될 전망이다.

TPP는 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 이래 최대의 다국 간 FTA 협정으로, 누적원산지체계를 토대로 회원국 간에 원료와 상품 공급망을 한층 높은 수준으로 통합하게 된다. 산업공급망체제의 통합은 향후 글로벌 시장에서의 산업경쟁력 제고에 핵심 요인이 되는 바, 한국과 인도네시아는 이미 사실상 가입 선언을 했고, 선진국의 생산기지이면서 TPP 회원국인 베트남, 말레이시아와 경쟁하는 태국, 필리핀 같은 국가들도 조만간 가입이 예상된다. 회원국이 확대될 경우 역내 회원국들 간의 산업통합효과가 더욱 증가해 역외 비회원국들에는 무역전환의 피해가 커진다. 이러한 구조적인 특징 때문에 TPP는 향후 세계통상체제의 핵심 경제단위로 부각될 것이다.

2016년에는 TPP 연내 발효를 위해 회원국들이 전력을 다할 것으로 예상되는데 이는 다른 한편으로 TPP와 경쟁 관계인 거대 FTA들의 진전을 촉발시킬 것으로 보인다. 우선 미국과 통상차원에서 경쟁 관계에 있는 EU와 여타 TPP 회원국들, 특히 현재 진행 중인 일본과의 FTA가 급진전될 소지가 높다. 한미 FTA 타결 직후 이를 토대로 한-EU FTA가 타결된 점은 향후 EU-일본 FTA 진전에 시사하는 바가 크다. 또한 EU-일본 FTA 협상이 진전되는 경우 미국과 EU 간에 진행되는 범대서양무역투자동반자협정(The Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)도

그림 2. 거대 FTA 경쟁체제의 현황



가속화될 공산이 크다. 이처럼 TPP 타결은 관련 협상국들과 역외 국가, 특히 EU의 경쟁적 FTA를 촉발하게 될 가능성이 매우 높다.

한편, TPP 협상 과정에서 미국 오바마 대통령이 공개적으로 견제 대상으로 지목한 중국도 한중일 FTA와 지역포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 협상을 보다 적극적으로 추진할 것으로 전망된다. 정치외교적인 갈등과 마찰로 2012년 5월 이후 중단됐던 한중일 정상회담이 2015년 11월 재개된 점은 향후 한중일 FTA 추진에 중요한 의미가 있다. 특히 2016년에는 TPP 협상을 타결한 일본과 한중 FTA를 완료한 한국과 중국이 실질적인 협상 진전을 시도할 것으로 보인다. 또한 한중일 FTA 논의가 진전되는 경우 이를 발판으로 RCEP에서도 실질적인 협상의 진전이 이뤄질 수 있다. TPP 협정의 국영기업, 지적재산권 보호, 금융서비스, 투자 등 일부 내용이 현 시점에서 RCEP 협상에 도입되는 것을 기대하기는 어려우나, 개발, 시장 접근, 서비스 등 상당 부분은 RCEP 협상에 중요한 지침을 제공할 것으로 보인다. 또한 4개 ASEAN 국가와 일본, 호주, 뉴질랜드가 이미 TPP 회원국이라는 점도 TPP 협상을 기반으로 RCEP 논의를 전개시키는 데 중요한 변수가 될 전망이다. 무엇보다 TPP에 대응하기 위한 중국의 전략적 의지가 아시아 지역의 다자간 FTA 협상 진전에 중요한 촉매 역할을 하게 될 것으로 전망된다.

반면 그간 주목 받던 BRICS(브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국)를 비롯, 동남아, 아프리카, 중동 등의 신흥국 시장은 거대 FTA 경쟁이 본격화되면서 사실상 위상과 중요성을 상당 부분 상실하게 될 것으로 보인다. 사실 이들 국가들은 다자간 무역협상에서 협상을 가로막는 주요 걸림돌로 인식되면서 선진국들의 중요한 FTA에서는 대체로 배제되고 있다. TPP 발효절차가 개시되는 2016년에는 글로벌 가치사슬의 심화로 선진국 주도형 통상체제가 더욱 공고해지면서 이들 신흥국가들의 위상 저하가 보다 확연하게 전개될 것으로 전망된다.

## ■ 미중 간 통상 대립 고조

TPP 협상 타결과 함께 채택된 'TPP 회원국 거시정책 당국의 공동선언문'은 무역촉진권한의 요건에 적시되어 있는 환율조작 문제에 대한 해결책으로서 합의된 것으로 보이는데, 무역수지 개선을 목적으로 환율 정책을 시행하는 것을 사전감시체제 강화와 정책 조율을 통해 지양하도록 하고 있다. 이러한 합의는 향후 가입할 신규 회원국들에게도 적용되는데 핵심 적용대상은 중국으로 보인다. 실제로 중국은 미국 재무부가 발간하는 '국제 경제 및 외환 정책 반기 보고서'에서 고정적으로 인위적 환율 개입 정책에 대해 지적을 받는 상황이다. 이러한 점을 감안하면 TPP는 오바마 대통령의 선언을 넘어 실질적으로 중국을 견제하는 성격이 매우 강한 것을 알 수 있다.

이는 미국과 중국 간의 통상분쟁을 한층 격화시킬 가능성이 있다. 단적인 사례가 중국의 수출에서 국영기업 또는 국영은행이 관여한 부분을 미국 정부가 불법보조금으로 간주해 상계관세를 부과한 조치다. 2007년부터 2014년까지 46건 상계조사를 해서 29건의 상계관세를 부과했는데, 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 설립 이후 가장 두드러진 무역보호조치 사용 사례다. 현재 미국 의회에는 중국의 환율개입정책에 대해 상계관세를 부과하는 법안이 계류되어 있는 상황이다. 또한 WTO 분쟁의 경우 중국이 제소한 13건 중 9건이 미국을 상대로 한 소송이며, 피소된 33건 중 16건이 미국이 제소한 사건인데 상당수 분쟁이 미국 주도하에 다수 국가들이 함께 소송을 제기한 점을 감안하면 중국이 피소된 사건의 대부분이 미국에 의해 제기된 것으로 볼 수 있다.

따라서 2016년에는 TPP를 앞세운 미국과 AIIB 및 한중 FTA를 확보한 중국 간의 경제통상차원의 힘겨루기가 한층 고조될 것으로 전망된다. 특히 대선을 앞둔 시점에서 미국 정치 상황이 대중국 보호주의 조치를 촉발할 소지가 큰 점과 중국 경제의 성장 추세가 하락하면서 전반적으로 경기가 위축되는 점을 감안하면 양국간 통상 관계를 불안정하게 할 변수는 큰 상황이다.

## ■ WTO 체제의 과제와 쟁점

2015년 12월의 나이로비 각료회의에서도 다자간 무역협상인 도하라운드와 관련하여 별다른 주목할만한 성과를 내지 못할 것으로 예상되는 바, 협상 동력이 한층 상실되면서 기존 도하협상을 사실상 폐기하고 정보통신협정, 환경상품협정, 서비스무역협정, 정부조달협정 등 분야별로 FTA를 보완하는 형태의 논의가 이어질 것으로 전망된다. 이는 시장개방과 관련된 다자무역체제의 역할이 축소되는 반면, 다자 무역규범의 이행과 분쟁해결로 WTO의 초점이 이전되는 것을 의미한다.

한편, 현재 진행 중인 일본 방사능 오염 수산물 분쟁의 판결이 2016년 말 경에 나올 예정인 바, 현재 수입금지조치에 대한 WTO 협정 의무위반 판정이 나오는 경우 우리 정부는 정치적으로 수용이 어려운 상황을 맞을 수 있다. 특히 2016년 말에는 TPP 가입 논의가 본격화되는 시점인 점을 감안하면 단순한 WTO 분쟁 판결 이상의 정치적 의미를 가질 수 있는 점은 유의할 부분이다.

또한 론스타 소송도 유사한 시점에 판결이 가시화될 수 있어 정책적 주의가 요구된다.

최근 남북 간 대화와 교류가 재개되는 점을 감안하면 남북 경협이 확대될 가능성도 큰 것으로 보인다. 이러한 경우 남북 경협을 WTO 차원에서 합법화하려면 남북한 FTA가 유일한 현실적 해결책인데 이와 관련한 논의도 본격적으로 전개될 소지가 크다. 이러한 논의를 통해 북한의 대외 정책 및 제도를 정비하고 이를 기반으로 궁극적으로는 북한의 WTO 가입 준비가 이뤄져야 하는 점을 감안하면 2016년에는 남북한 교역의 제도적 안정화를 위한 국제 사회에서의 노력이 개시돼야 할 것으로 보인다.

## 새로운 기후변화레짐의 등장

### 2015년 기후변화의 위협

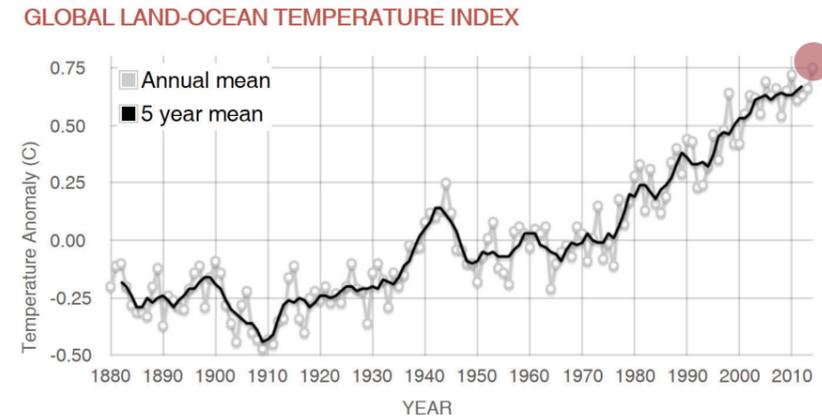
기상학자와 과학자들의 예상대로 2015년 지구연평균온도는 인류가 과학적 기상관측을 시작한 이래 가장 높았다. 기록은 매년 경신되고 있으며, 2015년 평균 기온은 산업화 시기 이전보다 1℃ 상승했다는 발표가 있었다. 국제 사회는 생태계에 미칠 악영향을 고려, 지구평균기온 상승을 산업화 시기 대비 2℃ 이내로 막는 것을 공동의 목표로 규정한 바 있다. 아울러 2015년 5월 대기 중의 평균 이산화탄소 농축도 역시 과학자들이 경고 수위로 지적했던 400ppm을 인류 역사상 처음으로 넘어섰다.

기후변화의 결과로, 2002년 이후 남극대륙의 빙하는 매년 1,340억 톤씩, 그린란드(Greenland)의 빙하는 매년 2,870억 톤씩 줄어들고 있다. 한편, 기상위성 관측자료에 따르면 지구 평균 해수면은 1993년 이후 매년 3.22mm씩 상승하고 있다. 이대로 기후변화가 진행된다면 21세기 말 지구평균해수면은 91cm 상승할 것이라는 연구결과도 발표됐다.

특히 지난해에는 1997~1998년 이후 최대의 슈퍼 엘니뇨 현상으로 지구촌에서는 가뭄, 홍수, 이상고온 등으로 극심한 피해가 발생했으며, 그 피해는 2016년 전반기까지 지속될 것으로 예상되고 있다. 구호단체 옥스팜(Oxfam)은 2016년 아프리카를 중심으로 1,000만 명이 기근에 시달린다고 전망했다. 한국의 경우, 지난해 6월 들어 시작된 가뭄으로 평균강수량이 평년의 절반에도 못 미치며, 가장 심각한 충남 지역의 경우 보령댐의 저수율이 2015년 11월 현재 19.2%로 사상 최악의 수준이다.

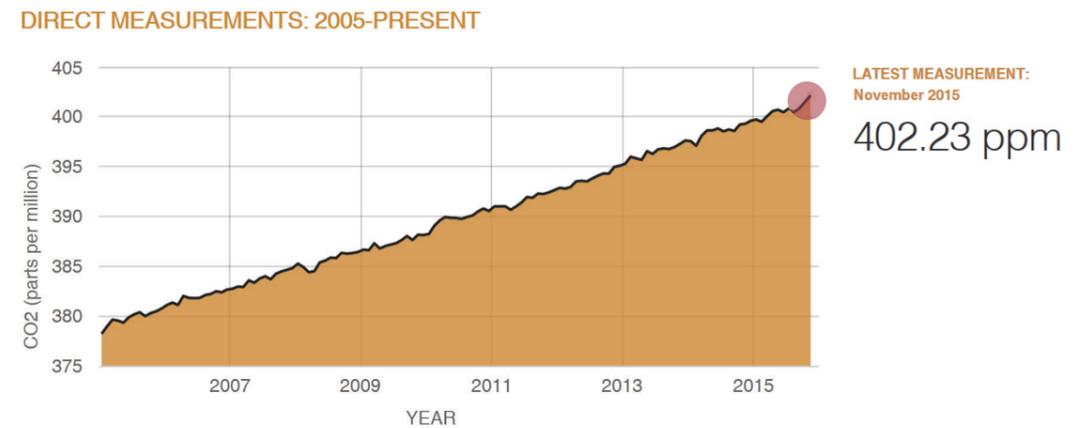
산업화 시기(1860~1880년대) 이후 건설된 현대 문명은 인류에게 번영과 행복을 선사했지만, 100여 년이 지난 1990년 이후부터는 기후변화라는 파괴적인 결과를 초래하기 시작했다. 기후변화 혹은 지구온난화의 위협, 그로 인해 증폭되는 기상이변과 거대 자연재난이라는 '비정상'적 위협들은 점점 더 일상화되면서 새로운 정상, 즉 '뉴 노멀(new normal)'로 여겨지게 됐다. 기후변화 및 환경 위기 요인들은 정치, 경제, 사회, 문화 모든 영역에 걸쳐 인간이 결정하고 판단하며 결과를 예측함에 있어서 반드시 필요한 고정변수가 되어가고 있다. 이 같은 문명파괴적인 기후변화의 위협에 대응하고 지속가능한 성장과 번영을 위해 지구 사회는 1992년 UN기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)을 출범시키고 공식적인 국제협력을 추구해왔다.

그림 1. 지표면의 온도 상승



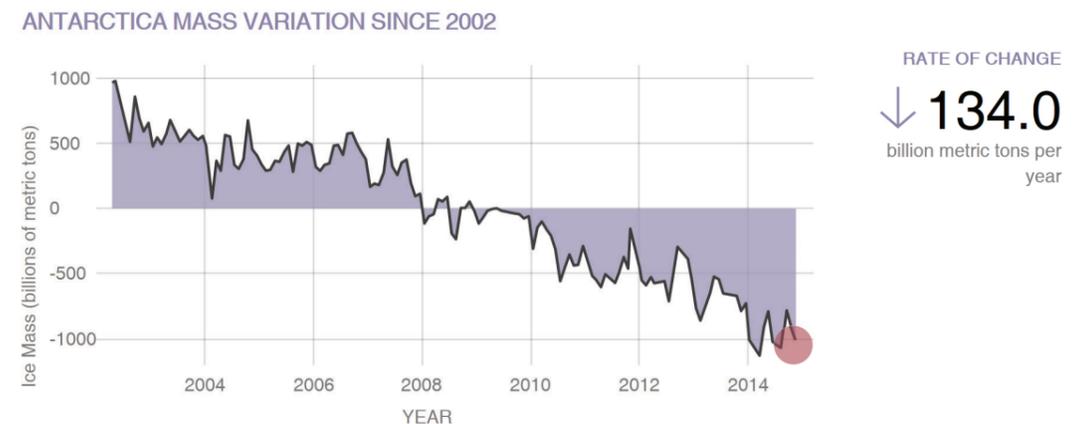
출처: NASA Goddard Institute for Space Studies, <http://climate.nasa.gov/vital-signs/global-temperature/>.

그림 2. 대기 중의 이산화탄소 농축도 상승



출처: National Oceanic and Atmospheric Administration, <http://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/>.

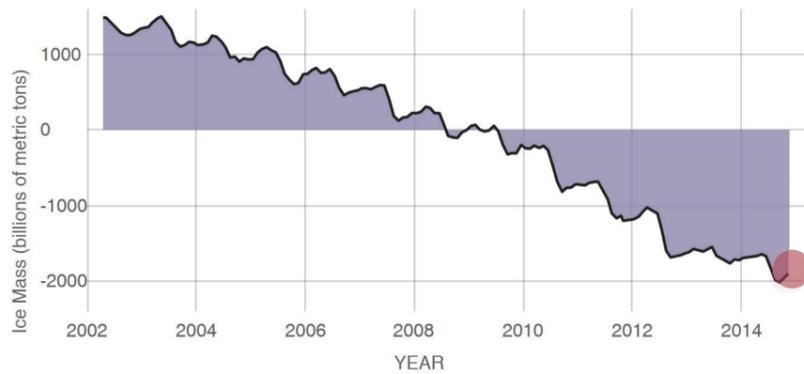
그림 3. 남극대륙의 빙하 감소



출처: NASA, <http://climate.nasa.gov/vital-signs/land-ice/>.

그림 4. 그린란드의 빙하 감소

GREENLAND MASS VARIATION SINCE 2002

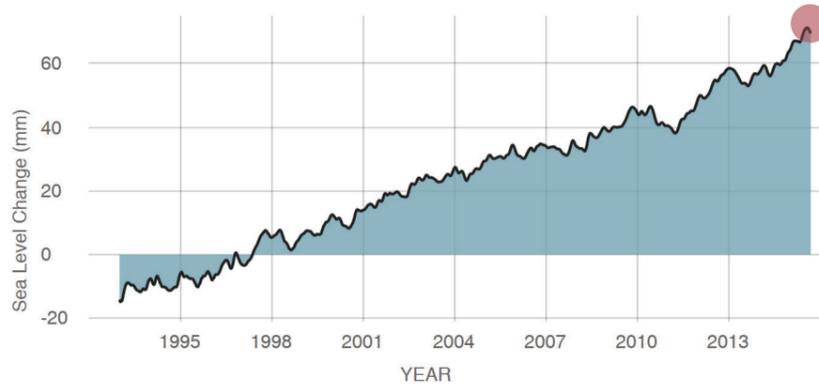


RATE OF CHANGE  
↓ **287.0**  
billion metric tons per year

출처: NASA, <http://climate.nasa.gov/vital-signs/land-ice/>.

그림 5. 해수면 상승 (위성관측)

SATELLITE DATA: 1993-PRESENT

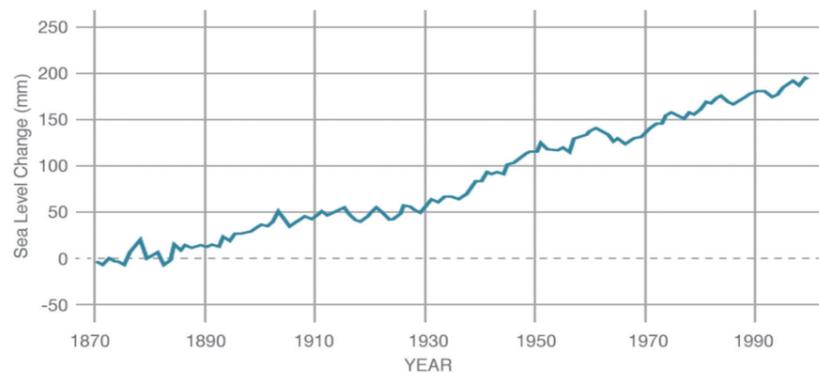


RATE OF CHANGE  
↑ **3.38**  
mm per year

출처: NASA Goddard Space Flight Center, <http://climate.nasa.gov/vital-signs/sea-level/>.

그림 6. 해수면 상승 (실측)

GROUND DATA: 1870-2000



출처: Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation, <http://climate.nasa.gov/vital-signs/sea-level/>.

신기후체제의 탄생과 의의

2015년 12월 파리 제21차 당사국총회(Conference of the Parties, COP)에서 195개 UNFCCC 회원국은 이전 협력체제의 한계를 극복하고, 1990년대와는 달라진 국가 능력(national capacity)을 반영해 신기후체제(New Climate System)를 탄생시켰다. 기후변화에 대응하는 새로운 국제 협력 레짐이다. 국제 사회는 1997년 COP3에서 UNFCCC의 실행규범으로 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택된 지 18년, 2005년 발효된 지 10년 만에 전혀 다른 형태와 성격의 레짐을 극적으로 합의해 냈다.

교토의정서는 과거의 온실가스 배출국가들에 대한 책임과 대응 문제에 치중한 나머지 최근 온실가스 배출국으로 등장한 주요 개발도상국들에겐 면죄부를 줬다. 또 체결에서 발효까지의 시차가 커서 그 사이 발생한 변화도 반영하지 못하는 한계가 있었다. 이에 과거의 책임을 묻되 현실도 반영해야 한다는 주장이 교토의정서 발효 2년 뒤 2007년 COP13에서 채택된 '발리행동계획(Bali Action Plan)'을 통해 본격 논의되기 시작했다. 이 결정문이 채택된 이후 2009년 코펜하겐 COP15에서 교토의정서를 대체하는 새로운 기후협력체제에 대한 합의가 모색됐다. 그러나 준비 부족과 선진국 개도국 간의 이해차이 때문에 실패했다.

COP15의 실패 이후 2011년 더반 COP17에서는 실무협상그룹(Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP)이 구성되어 새로운 기후체제를 준비했다. 그리고 2015년 국제 사회는 비로소 파리 COP21에서 2020년 이후의 신기후체제에 대한 합의를 할 수 있었다. COP17에서 구성된 실무협상그룹이 성공적으로 운영된 결과이기도 하다. 그러나 무엇보다도 교토의정서의 협의나 실행에는 적극적이지 않았던 온실가스배출 1, 2위 국가인 중국과 미국의 적극적인 관심과 참여, 그리고 주최국 프랑스의 리더십이 실질적인 합의를 이끄는 주요한 동인이 됐다.

신기후체제는 기후변화 대응을 위한 국제 협력이라는 점 외에도, 국제 정치나 국제 경제의 레짐 형성이라는 관점에서 의미가 크다. 지금까지 국제 관계의 기초 질서는 강대국(hegemony)이나 소수의 강대국 그룹이 규정해왔다. 외교사의 시작이라 할 수 있는 나폴레옹 전쟁 이후, 유럽 질서 확립을 위한 비엔나회의(1814~1815)부터 현재의 UN체제까지 대부분의 국제 질서는 강대국들에 의해 하향식(top-down)으로 만들어졌지만 신기후체제는 다르다. 구성원들의 INDCs(Intended Nationally Determined Contributions), 즉 '기후변화에 대응하는 온실가스 감축과 관련한 개별국가들의 자발적인 공헌'에 기초해 상향식(bottom-up)으로 질서가 만들어짐으로써 국제 레짐 형성사에도 큰 의의를 남기게 됐다.

신기후체제는 예전처럼 선진국(감축의무국가 혹은 Annex I 국가)과 개도국(비감축의무국가 혹은 Non-Annex I 국가)의 역할이 이분법적으로 구별되지 않고, 선진국과 개도국 모두 자발적으로 의무를 이행하게 하는 협력체제라는 점에서도 그 의미가 크다. 과거 기후협력체제의 '공동의, 그러나 차별적인 의무(Common But Differentiated Responsibilities, CBDR)'라는 원칙 중 '공동의 의무'에 더 큰 무게가 실리게 된 셈이다. 합의안(Paris Agreement)에는 개도국의 국가능력배양(national capacity building)을 위해 선진국들이 매년 1,000억 불의 재원을 마련하

고 기술적으로 지원한다는 내용이 명시돼 있어, 선진국들에 대한 ‘차별적인 의무’가 없어진 것은 아니다. 그러나 당사국들은 5년마다 탄소감축 약속의 이행 정도를 점검 받아야 하는데, 이런 구속력은 지구사회 전체가 기후변화에 저야 하는 공동 책임의 무게가 과거와는 달라졌음을 보여준다.

## ■ 신기후체제와 국제협력 전망

오랜 준비와 극적인 합의 끝에 탄생한 신기후체제는 2016년부터 준비를 시작, 2020년 이후 시행된다. 그 과정에서 국제 사회는 여전히 도전과 난관에 직면하게 될 전망이다. COP21에 앞서 발표된 각국의 INDCs를 분석한 UNFCCC의 최근 연구(*INDC Synthesis Report*, 2015.10)에 따르면, 2025년에는 52.0-56.9GtCO<sub>2</sub>eq, 2030년에는 53.1-58.6GtCO<sub>2</sub>eq의 온실가스 배출이 예상된다. 이렇게 배출하면 지구온난화 ‘2℃ 제한 목표(2℃ Goal)’는 달성할 수 없다. 제출된 INDCs가 성공적으로 실현되어도 2100년 지구평균기온은 2.7℃ 상승한다. 국가들이 상향적, 자발적으로 설정한 목표에 기초한 신기후체제 협력은 지구적 목표를 달성하기엔 궁극적으로 충분치 못하다. ‘2℃ 제한 목표’ 달성을 위해서는 국제 사회의 협력이 더 필요하다. 더구나, 이번 신기후체제에선 기존의 ‘2℃ 제한 목표’보다 훨씬 의욕적으로 ‘2℃ 보다 낮게(well below 2℃ above pre-industrial levels)’할 뿐 아니라 ‘1.5℃ 목표’도 노력하기로 합의하면서 개별 국가의 목표들의 총합과 지구적 목표 간의 간극은 더욱 커지게 됐다. 따라서 목표 달성을 위해서는 2025년 4.7-13.0GtCO<sub>2</sub>eq, 2030년 11.1-21.7GtCO<sub>2</sub>eq를 추가 감축해야 한다.

결국 신기후체제 성공의 열쇠는 각기 제출한 INDCs의 실현 노력과 함께, 누구에게도 책임을 지우지 않는 ‘2℃ 제한 목표’ 달성을 위해 추가로 요구되는 감축을 어떻게 실현하는가에 달려 있다. 이에 대한 책임 소재를 둘러싼 국제 사회의 협력과 갈등은 지속될 것으로 예상된다.

신기후체제의 한계를 극복하기 위해 국제 사회에는 특히 다음의 협력과 협력이 필요하다. 첫째로, 개별 국가들이 INDCs를 통해 약속한 장기 목표를 달성하는 데 필요한 실질적 단기 목표를 어떻게 설정하고, 이를 달성하기 위한 정책적 노력, 즉 주기적인 정책 수정과 성과 관리 등을 어떻게 관리할지에 대한 세부 협의다. 이를 통해 INDCs를 충족하지 못할 경우 감수해야 할 페널티에 대한 논의도 할 수 있다. 단기적이고 실질적인 목표를 수립하고 추진하는 노력도 중요한데 지금까지는 INDC라는 장기 목표와 그에 기초해 진행되는 신기후체제 논의에 가려 관심을 받지 못했다. 글로벌녹색성장기구(Global Green Growth Institute, GGGI) 사무총장 이보 드 보어(YVo de Boer) 역시 최근 한 인터뷰에서 장기적인 계획보다 단기적인 감축 노력이 더욱 중요하다고 지적한 바 있다.

둘째로, 신기후체제가 출범하는 2020년까지 얼마나 감축(mitigation)하고 어떻게 적응(adaptation)할 것인지, 이를 위해 어떻게 국제 공조를 하고 개별 국가는 무슨 노력을 할 것인지 등에 대한 구체적인 방법과 절차 논의가 필요하다. 개별 국가들이 제출한 INDCs는 현재가 아니라 2020년 이후 2030~2035년까지의 장기 목표다. 국제사회는 2015년 12월 신기후체제 출범에 대해서는 합의했지만 2020년까지 유지되는 교토체제에서의 국가별 책임은 결정하지 못했다. 파

리합의문(Paris Agreement)에는 ‘2016~2020년 과도기에 보다 향상된 감축 노력(enhanced action)을 해야 한다’고 명시돼 있지만, 교토체제가 적용되는 2차 공여기간(the Second Commitment Period), 즉 2013~2020년 사이에 세계 10대 배출국들 가운데 오직 EU만이 감축 의무를 이행하고 있는 점은 국제사회의 노력이 더 필요함을 보여준다.

마지막으로, 기후변화 대응 과정에서 개도국의 능력 배양(capacity building)을 위한 재원을 마련하고 원조하는 문제도 구체적인 협의 대상이다. 기후재정(climate finance)을 확대해야 한다는 데에는 국제적인 공감대가 형성됐지만, 여전히 재원을 어떻게 마련하고 적절하게 배분할 것인지 합의가 안 돼 있다. 2020년까지 매년 1,000억 달러를 마련한다는 목표로 2013년 12월 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)이 활동을 시작했고, 이미 연 100억 달러 이상의 기금을 조성하는 데 성공한 바 있다. 2015년 11월의 GCF 이사회에서는 재정 지원을 받게 될 8개의 첫 시범 사업들도 선정됐다. 그러나 여전히 재원 마련 원칙이나 방법은 물론 수혜 대상 선정에 대해 협의는 없어 앞으로의 논의와 실행에 귀추가 주목되고 있다. 탄소 배출 감축과 기후변화 대응을 위한 재정적 지원은 개도국을 신기후체제에 적극적으로 참여시킬 수 있었던 동인이기도 한 만큼, 기여국과 수원국 혹은 기여국 간의 정치적 역학 관계가 기금 조성의 본래 목적을 침해하지 않도록 하는 것이 무엇보다 중요하다.

## ■ 2016년, 새로운 게임의 시작

신기후체제는 교토체제의 한계를 극복하며 기후변화 협력 레짐을 보다 실효성 있게 만들었다. 그러나 새 체제는 기후변화 대응과 협력 과정에서 드러난 문제들을 한번에 해소하는 질서와 해법이 아니라 새로운 질서 아래 국제 협력과 외교 게임을 시작하는 출발대일뿐이라는 점을 이해해야 한다. 당사국들은 아직 미완성인 국제 협력의 방법과 절차가 자국 입장과 미래 경쟁력에 유리하게 될 수 있도록 주도권을 행사하려 들 것이 분명하기 때문이다.

전통적으로 기후변화 대응을 위한 국제 협력은 5개 국가군들의 입장을 반영해 왔다. (1) 전통적인 친환경 국가이며 강력한 기후변화 대응의지를 보여왔던 EU국가들; (2) 소위 ‘우산그룹(Umbrella Group)’이라 불리는, 선진국인 동시에 주요배출국이며 교토체제하에서는 의무나 책임에 대해 적극적이지 않았던 미국, 일본, 캐나다 등의 선진국들; (3) 77그룹(77 Group)으로 대변되는 중국, 인도 등의 개도국들; (4) 기후변화 분야에서 선도적 역할을 해 명실상부한 중견국가의 외교력을 가지려는 일부 개도국들로 한국, 멕시코, 스위스 같은 환경건전성그룹(Environmental Integrity Group); (5) 지속 가능한 능력이 현저히 떨어지며 기후변화의 최대 피해자인 최빈국(LDCs) 및 도서국가(SIDSs)들이다. 이들은 각기 뚜렷한 자기 논리와 주장으로 협력하고 협상해 왔다.

그러나 2015년 COP21의 논의 과정에서는 구조가 두 그룹으로 크게 바뀌었다. 선진국과의 차별성을 주장하는 개도국을 대표하여 브라질, 남아프리카, 인도, 중국이 결성한 ‘BASIC 그룹’과 EU와 미국, 그리고 기후변화의 가장 큰 피해국들인 아프리카와 태평양 연안국가들이 결성한

‘High-Ambition 연합(Coalition)’이라는 양대 국가군이 협상을 주도했다. 결국 브라질이 BASIC 그룹에서 떨어져 나와 High-Ambition 연합에 참여함으로써 선진국과 개도국의 협상이 극적으로 타결됐다는 평가도 있다.

전통적으로 기후변화 대응 논의는 EU를 중심으로 진행되어 왔다. 실제로 EU는 친환경정책의 결과로 온실가스를 가장 많이 감축하고 동시에 에너지 녹색화도 이룬 국가군이다. 신기후체제가 합의되고 개도국에 대한 재정 지원이 필요한 시점에, EU를 중심으로 하는 선진국들은 재정 지원으로 인해 발생하는 부담을 상쇄할 수 있는 현실적 방안들을 적극 논의할 전망이다. 따라서, EU를 중심으로 새로운 ‘탄소가격메커니즘(carbon pricing mechanism)’에 대한 논의가 시작되며, EU는 신기후체제가 해결하지 못한 온난화 ‘2℃ 제한’ 목표를 달성하는 문제에도 가장 목소리를 높일 것으로 전망된다.

한편 미국과 중국은 신기후체제의 세부 협상은 물론 앞으로의 기후변화 대응 국제 협력 과정에서 과거와 달리 적극적으로 나올 것으로 전망된다. 최근 두 나라 모두 온실가스 감축 및 신재생에너지 개발과 관련해 국내 정책을 과거와 달리하며 적극적인 대응 의지를 보이고 있다. 이러한 움직임은 2014년 11월 베이징 APEC 회의에서 열린 미중 정상회담 때부터 확인됐다. 특히 2015년 9월 시진핑 중국 국가 주석의 미국 방문 당시, 정상들은 양국의 INDC 주요 내용을 미리 공개하며 에너지와 기후변화 대응 협력에 있어서 교토체제하에서와 달리 적극적이고 진취적인 공조 의지를 보인 바 있다.

그러나 미국과 중국이 기후변화에 임하는 속마음은 다르다. 미국은 기후변화 대응이라는 국제 사회의 ‘공공재(public good)’ 관리에 대한 부담을 전가하려는 목적이 크지만, 중국은 심각한 국내 환경 및 에너지 문제의 해결을 위한 재정과 기술 원조를 보다 공식화 하려는 목적이 크다. 전과 달라진 미중의 공조가 신기후체제의 탄생에 기여한 점은 부정할 수 없으나, 두 나라의 관점 차이가 크다는 점이 신기후체제의 앞길에 여전히 큰 변수로 남아 있다.

신기후체제의 형성 과정에서 가장 큰 실망은 2000년대 말부터 큰 주목을 받았던 환경건정성 그룹(Environmental Integrity Group, EIG)으로 대변되는 중견국가들의 역할이 크지 않았다는 점이다. 브라질을 제외한 대부분의 중견국가들은 기후변화 대응에 별 관심을 갖지 않는 국내 정치 상황 때문에 제출한 INDCs에서도 진취성을 찾아볼 수 없었고 협상 과정에서도 큰 역할을 하지 못했다. 이들 국가는 국제금융위기 이후 탄생한 G20 체제하에서 경제력에 걸맞은 정치적 지도력을 도모하려던 나라들이었다. 특히 한국의 녹색성장전략 등이 국제화되면서 비전통안보 분야인 기후변화 대응 논의에서 한국을 중심으로 하는 중견국가의 역할은 더욱 주목 받았던 바 있었다. 그러나, 신기후체제의 시작과 더불어 평범한 개도국 입장으로 되돌아 감으로써 이들 나라들은 의제설정자(agenda-setter)가 아닌 국제질서의 수용자로 남게 됐다.

오히려 COP21에서의 협상과정을 통해서 마셜군도(Marshall Islands)와 같은 도서국가연합(Alliance of Small Island States, AOSIS)이 선진국과 함께 High-Ambition 연합에 적극 동참해 전과 다른 외교력을 발휘한 점이 더 눈에 띈다. 이들 나라들은 과거와 달리 목소리를 공식 의제에 반영하는 데 성공, 전통적인 ‘2℃ 제한 목표’ 보다 훨씬 의욕적인 목표가 합의되는 데 기여했다. 외교적 자신감과 국제적 동의를 얻는 데 성공한 최빈국(Least Developed Countries, LDCs)

및 도서국가(Small Island Developing States, SIDSs)들은 앞으로의 국제 협력 논의에도 적극적인 입장을 피력할 것으로 전망된다.

기후변화의 피해가 점점 심각해지는 상황에서 마련된 신기후체제 합의는 향후 기후변화 대응 국제 협력에서 기초가 될 제도다. 특히 자발적으로 자기 의무와 공헌을 규정함으로써 스스로 책임지는 상향식 국제협력체제를 만들었다는 점도 외교사의 관점에서는 의의가 크다. 그러나 신기후체제의 출범이 기후변화에 대응하는 국제 사회와 개별 국가들의 감축 및 적응 노력과 관련된 모든 문제를 해결해 주지는 않는다. 과거 교토체제 때와 마찬가지로 선진국과 개도국 간의 입장 차이는 여전하다. 이에 개도국에 대한 선진국의 재정적, 기술적 지원은 양 진영의 간극을 메워주는 자원이 될 수 있다. 신기후체제의 실질적 운용과 관련된 국제적 논의가 시작되는 2016년은 새로운 기후 질서를 향한 보이지 않는 외교 전쟁이 시작되는 원년이다.



나갔다는 사실이 공개된 이래 양국 갈등은 심화됐다. 중국의 사이버 스파이는 잇달아 드러났다. 2015년 5월에도 미 국방부의 우주 연구 프로젝트를 맡은 펜실베이니아 대학 연구소를 중국발 해커가 2년 이상 침투했다. 올해 초 공개된 미국 인사관리처(Office of Personnel Management, OPM) 공무원 2,200만 명의 개인정보 탈취 사건의 배후로도 중국이 지목됐다. 미 국가안보국(National Security Agency, NSA)에 따르면 2015년 국방부 네트워크도 500건 이상 '심각하게' 침입 받아 1,600개 컴퓨터가 공격받았으며 6만 사용자 계정이 감염된 것으로 보도됐다.

미국은 2015년 중국의 스파이 행위 특히 미국의 지적 재산권 정보 탈취에 제동을 걸었다. '역사상 최대의 부의 이동'이라 비난하고, 미국 기업의 경쟁력이 약화되며 미국 경제에 대한 악영향을 미치고, 안보가 위협받는다'고 비난했다. 미중경제안보위원회의 의회 보고서는 '2015년 중국의 정부, 방산 업체, 민간 부문에 대한 사이버 침투와 남중국해 사태로 미중 긴장이 고조됐고 불신이 커졌다'고 지적했다.<sup>2</sup> 사이버 스파이가 남중국해 사태와 같은 수준의 안보 불안 요소로 처음 꼽혔다.

미국은 정치적으로 대응했다. 버락 오바마 대통령은 지적 재산권 절취를 침략행위(act of aggression)로 규정했다. 미국은 2014년 중국 인민해방군 장교 5명을 '사이버 범죄' 혐의로 체포했고, 대중 경제 제재 가능성도 언급했다. 중국은 미중 사이버 대화를 유보하며 반발했지만 오바마 대통령은 2015년 5월 지적 재산권 사이버 절취를 제재하는 집행 명령에 서명하고 8월 중국 해커 제재 준비를 시작했다. 긴장은 9월의 미중 정상회담까지 치솟았다. 국제 사회도 사이버 스파이 기준이 어떻게 정립될 것인지 주목했다.

미중 워싱턴 정상회담에선 '정부의 지적 재산권 절취 개입 및 의도적 지지 불가', '사이버 범죄 정보 공유'와 사이버 고위급 대화, 사이버 핫라인 개설이 합의됐다. 사이버 스파이 근절이 아니라 정부가 지적 재산권 절취를 의도적으로 지지하지 못하게 하는 데 초점을 뒀다. 모양만 보면 미국의 승리이며 사이버 스파이와 관련된 사실상 첫 국제 기준이다. 그러나 실질적으로는 사이버 스파이의 필요성, 사이버 스파이를 막을 수단이 없다는 점, 미중의 상호 불신이 얽혀 사이버 스파이 근절은 손도 못 댄 엉거주춤한 합의다.

### 중국 외 사이버 강국들도 사이버 스파이 활동 활발

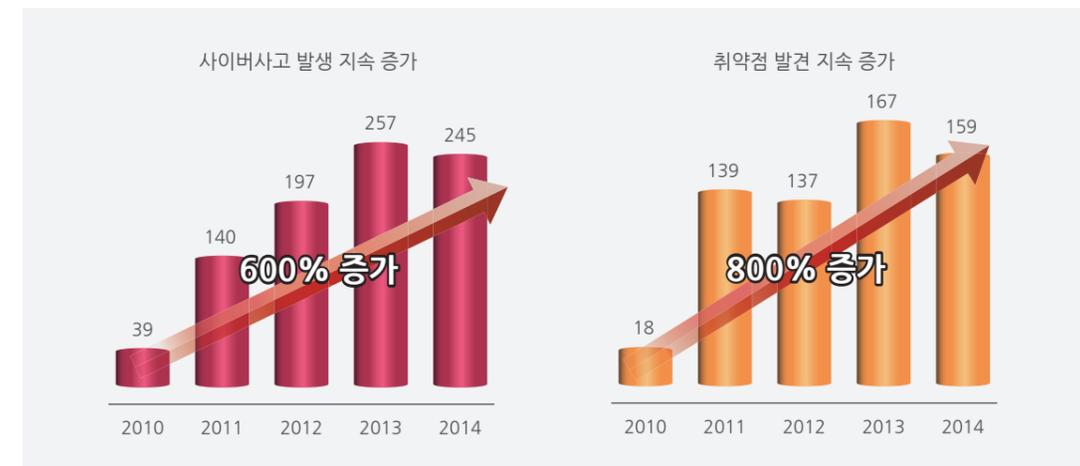
다른 '사이버 강국'들도 사이버 스파이 활동을 벌였다. 2014년 12월엔 이란이 전 세계에서 스파이 활동을 벌였고 인천공항도 해킹했다는 사실이 드러났다. 러시아도 2014년 말 'Inception Framework'라는 APT로 클라우드 서비스와 홈 라우터를 경로로 활용하며 전세계에서 군사·전략 정보를 탈취한 사실이 드러났는데 대부분의 홈 라우터가 한국에 있는 것이었다. 이런 스파이 활동

2. 미국과 중국은 2015년 6월 23~24일 7차 전략 경제 대화를 가졌다. 미중경제안보검토위원회 2015년 보고서, p14, p259.

은 2015년 전반기 사이버 안보를 긴장시켰다. 아울러 중국이 배후로 꼽히는 Naikon, APT-30 같은 스파이 악성코드가 남중국해 갈등의 한 축인 동남아 국가를 침투했다는 사실도 드러났다.

빈도·강도·규모 면에서 사이버 스파이의 위협이 높아지면서 사이버 보안 필요성은 커졌지만 그렇다고 민간과 정부가 침투 속도에 맞춰 후속 조치를 빠르게 강화하지는 않았다. 사이버 침투와 방어의 갭은 더 벌어졌다.

그림 2. 기반시설 제어시스템 보안 위협 지속 증가



출처: ICS-CERT Year Review, 2015, [https://ics-cert.us-cert.gov/sites/default/files/Monitors/ICS-CERT\\_Monitor\\_Sep2014-Feb2015.pdf](https://ics-cert.us-cert.gov/sites/default/files/Monitors/ICS-CERT_Monitor_Sep2014-Feb2015.pdf).

국가 기반시설에 대한 '전쟁에 준하는' 사이버 테러 공격도 2010년 이후 증가세다.<sup>3</sup> 올해 초 독일에선 철강공장이 공격을 받았다. 2011년 미국 5개 기반시설에 침투한 것으로 보도된 중국, 2015년 현재 3개 시설에 침투해 있다고 의심 받는 러시아<sup>4</sup>는 경계 대상이었다. 이와 관련 미국과 중국은 평시 민간 기반시설은 공격하지 않는다는 협의를 진행 중이다.

미국은 사이버 전력을 더 강화했다. 국방부는 사이버 위협을 2015년 제1 전략적 위협으로 상정, 'Three Primary Missions in Cyberspace'를 마련했다.<sup>5</sup> 또 2016년 백악관은 전체 사이버 예산을 140억 달러로 편성했다. 2015년 대비 10억 달러, 국방부 사이버 예산은 11% 늘렸다. '사이버 전쟁 매뉴얼'을 마련해 법적 준비도 마쳤다.

사이버 스파이, 사이버 테러, 남중국해의 대결, 우크라이나 위기, ISIS와의 전쟁 등으로 갈등 지수가 높아가면서 사이버 경쟁은 2015년 사이버 블록화로 이어졌다. 서방은 미국 주도로 동북아와 전 세계에 걸쳐 중국과 러시아에 대한 사이버 포위망을 강화했다.<sup>6</sup> 중국과 러시아는 5월 8일,

3. 전력망, 원자력·수력·화력 발전소, 송유관, 가스망 철도교통망, 화학공장과 같은 기간인프라의 산업통계시스템(ICS), 원방감시제어시스템(SCADA)이 공격 대상이다.  
4. 제임스 클래퍼 미 국가안보국장, 상원 군사위 서면 보고서, 2015년 2월 26일.  
5. ① Response: 반격, ② Denial: 국방부 네트워크, 국가, 정부 부서, 민간 보호, ③ Resilience: 복구 능력 확충이다.

‘사이버 상호 불가침 협정’ 체결로써 대응했다. 미국의 느슨한 블록보다 훨씬 강한 사이버 연계다. 러시아는 이라크와도 정보 공유 협정에 합의했는데 이라크가 시리아·이란과도 각각 협약을 체결해 중동의 사이버 균형이 기울어질 수도 있다.

## 2016년 전망: 사이버 무기 경쟁이 주 전선

2016년엔 사이버 스파이가 여전한 가운데 사이버 안보의 무게 중심이 사이버 무기 경쟁으로 이동할 가능성이 높다. 역시 중국과 미국의 대결 때문이다. 2016년 두 나라가 무력 충돌할 가능성은 낮고 외교적 해결을 모색하는 움직임이 더 강화될 수 있다는 전망이 나온다. 그러나 이에 관계 없이 남중국해와 인도-퍼시픽을 둘러싼 경쟁 등이 군사적 충돌로 이어질 가능성에 대비해 양국은 군사적 역량을 계속 강화한다. 이 지역에서 중국과 미국의 군사 전략은 각각 ‘반접근/지역 거부(Anti-Access/Area Denial, A2AD)’와 ‘공해전(Air Sea Battle)’이다.<sup>7</sup>

중국의 A2AD는 미 군사력의 서태평양 접근을 막는 전략이다. 미국에 비해 열세인 재래식 전력보다 사이버 및 위성 능력, 제2포병(전략 미사일을 전담하는 중국 군)을 중심으로 한 핵·재래식 미사일 및 순항 미사일 같은 비대칭 전력을 강화한다. 미국의 공해전은 새로운 군사 기술을 갖춘 해·공군 전력으로 서태평양에 대한 접근과 활동의 자유를 확보한다는 것이다. 양국은 이미 남중국해에 이런 전략을 적용하고 있다. 군사적 맥락에서 인공 섬 기지화는 중국의 설명과 달리 미국을 겨냥한 A2AD의 일환이며, 미국이 ‘항해의 자유’를 이유로 구축함 라센호를 인공섬 12해리 안쪽으로 항해 하도록 한 것도 공해전 개념이 원용된 것이다. 이런 대결에서 사이버 무기의 역할은 커져간다. 갈등이 본격화 하기 전에 적의 전투력, 군사력을 제지하는 ‘보이지 않는 수단’으로써 사용할 수 있기 때문이다.

사이버 군비 경쟁은 미국이 선도한다. 미 국방부의 사이버 사령부는 2016년 처음으로 4억6천만 달러 규모의 사이버 무기 개발 사업에 군수업체를 본격 참여시킨다. ‘적’의 네트워크를 마비시키고, 스스로 파괴하도록 네트워크를 조작하는 무기가 대상이다. 재래식 폭탄 같은 파괴력을 갖추면서도 ‘적’의 기반 시설에 직접 침투하지 않고, ‘자기 파괴’가 가능한 사이버 폭탄(논리 폭탄)을 만드는 데 개발이 집중된다. ‘핵 시설 자기 붕괴’, ‘인구 밀집 지역의 댐 수문 개방’, ‘항공 관제 시스템 마비를 통한 항공기 충돌 유도’를 구현 할 수 있는 대량파괴효과무기다. 개발은 극비리에 진행되지만 2016년에 성과가 나올 수 있다. 드론에 사이버 공격 능력을 갖춘 신형 무기나 스텔스

6. 미국과 일본은 4월 27~28일 양국 정상회담과 2+2 회의에서 사이버 협력 강화에 합의했고, 미국과 호주는 10월 14일 양국 2+2 회의에서 사이버 협력을 재확인했다. 한국과 미국은 10월 16일 양국 정상회담에서 사이버 협력 4개항에 합의했다. 미국도 7월 NATO내 Cooperative Cyber Defense Center of Excellence와 협력 강화를 천명했다.

7. 다만 공해전 개념이 도발적이고 균형적이지 못하다는 지적이 제기돼 용어를 대체하려는 움직임이 있다. 그럼에도 기조는 유지한다.

전투기 F-35와 F-22와 같은 첨단 무기에 사이버 무기를 결합시키는 계획도 본격화 될 전망이다.

이런 사업에 록히드 마틴, 노드롭 그루먼, 레이시언 같은 대형 방산업체가 참여할 것으로 전망되며 실리콘 밸리와도 연계 가능성도 높다. 첨단 무기 개발 업체의 참여는 사이버 무기 개발의 속도를 빠르게 높일 것이다. 사이버 방어력이 바닥 수준으로 평가 받는 무기체계를 개량하는 작업도 본격화 될 것이다.

미국은 사이버 공격의 최전선인 CMF(Cyber Mission Force) 육성에도 박차를 가한다. 2018년까지 27개 전투팀을 포함, 133개 팀을 목표로 진행하며 현재 50% 진척됐다. 대상 병력은 8,200명이다.

## 미국, ‘사이버는 어떤 제한도 없는 와일드 웨스트’

미국의 공세적 움직임에는 몇 가지 인식이 작용한다. 우선 중국, 러시아, 이란, 북한이 2020년~2025년 사이 미국을 대규모 사이버 공격을 할 수 있다<sup>8</sup>는 우려다. ‘사이버는 어떤 제한도 없는 와일드 웨스트’<sup>9</sup>이며 ‘사이버 전력의 적보다 약간 앞선 정도’라는 인식도 작용한다. 압도적인 사이버 전력의 보복 위협으로 억지력을 확보한다는 ‘전통적 억지’ 이론도 깔려 있다.

한편 미국 대선이 2016년 사이버 안보에 영향을 미칠지도 관심이다. 선거 과정에서 중국 위협이 심해지고, 사이버 안보 강화의 목소리가 나올 수도 있다.

중국과 러시아도 민·군 결합 형태로 사이버 안보 첨단 전력 강화에 힘을 기울인다. 다만 정책 투명성이 없어 내용은 추정해야 한다. 러시아의 사이버 능력에 대해 미국의 마이크 로저스 사이버사령관은 “드러난 것보다 수준이 높고 위험하다. 중국은 양(volume)이, 러시아는 능력(capability)에서 앞선다.”라고 평가한다. 러시아는 사이버 사령부를 두고 2013년 사이버 작전 능력 강화를 위한 부대를 만들어 7억 달러를 투입했으며, 고등군사연구소(Foundation for Advanced Military Research)는 사이버 무기와 기술 개발에 박차를 가하고 있다. 이러한 능력을 이미 에스토니아, 그루지아, 우크라이나 전쟁에서 활용했고 2015년에도 활용했다. 정부 지원을 받는 해커 비스트(hacker와 activist의 합성어)를 앞세워 우크라이나 정부와 군, NATO를 공격한다는 의심을 받는다. NATO는 직접 대응하지 않고 동유럽의 최고 사이버 국가인 루마니아 전문가를 우크라이나에 파견, 대리전을 펼친다. 2016년에도 이런 상황은 계속될 것이다. 북한과의 관계 개선에 적극적인 러시아가 북한과 사이버 협력을 강화할 가능성도 주목된다.

중국도 사이버 투명성은 없지만 전문가들은 공통적으로 미국의 이라크 전쟁에서 ‘교훈’을 얻은 중국이 사이버·미사일 등 비대칭 전력 강화에 주력한다고 평가했다. 미국 의회는 2013년, 2014년 줄곧 중국의 사이버 전력 확대 및 현대화 및 사이버 스파이에 주목해 왔다. 중국은 사이버

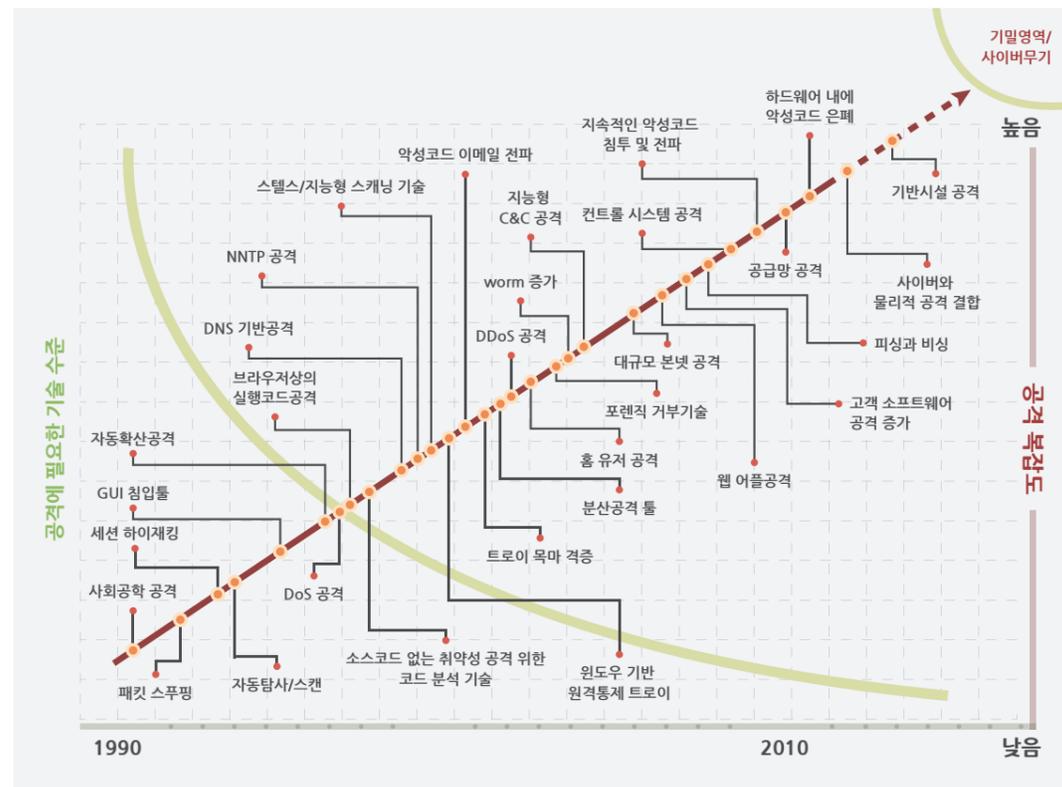
8. 미국 2016년 국방수권법안 Sec 1646 (a).

9. 클래퍼 국장, 미 상원 군사위원회 2015.9.29 증언.

전력을 ‘경쟁의 새로운 고지’이며 ‘적’들의 군사적 우위를 상쇄할 수 있는 분야로 본다. 2015년 국방백서는 ‘사이버 군사력 개발 촉진’을 천명했다. 미군의 보급, 통신, 군수 조달 프로세스를 공격해 반응 시간을 줄이는 데 사이버 능력을 집중해 온 중국은 이 능력을 더 향상하려 할 것이며 그 일환으로 PLA 내부에 분산된 사이버 기능과 작전을 통합하려 하고 있다.

이런 사이버 군비 경쟁은 특히 서태평양의 전략적 안정을 해친다. 사이버 무기는 특성상 전략적 불안정이 심하기 때문이다. 컴퓨터 코드로 구성되는 무기는 공격 시점까지 정체를 숨기는 제로데이(Zeroday) 속성 때문에 감시가 안되며 따라서 억지(deterrence)도 안 된다. Stuxnet, Duqu, Flame, Great Canon, Wiper 같은 이름이 등장했지만 어떤 사이버 무기가 더 있는지, 무엇을 개발 중인지 아무도 모른다.

그림 3. 공격 복잡성과 침투에 필요한 기술 지식



출처: Patricia Hoffman, Howard Lipson, Carnegie Mellon University (CMU) Software Engineering Institute, <http://www.nap.edu/read/18535/chapter/4>.

더 큰 문제는 사이버 전력의 전개 방식이다. 현대전에서 적의 지휘 통제 시스템과 통신 능력, 네트워크를 와해하는 것은 최우선적인 목표이자 선결 조건이다. 통신·정보수단이나 네트워크가 마비되면 적을 위협할 수 있는 지상·해상·공중 배치 미사일 공격이 불가능하다. 잠수함이나 항공기는 무력화된다. 사이버 공격으로 위성을 파괴·손상시키거나 기능 장애를 일으키면 네트워크 우위는 상실된다. 현대전에서 위성은 감시, 전장지원, 우주 공격과 방어, 네트워크 지원을 하

는 핵심 전력이지만 외국계 기업은 중국인의 사이버 공격에 취약할 수 있다. 미국 위성은 이미 중국이 배후로 의심되는 사이버 위성 공격을 받았다. 때문에 미국과 중국은 군사적 갈등이 불가피하다고 판단할 경우 ‘무력화 되기 전에 선제 공격 하자’는 유혹을 느낄 수 있다. 사이버 무기는 효율적인 선제 공격 수단이다. 공격이 용이하고, 비용이 저렴하며, 무엇보다 공격 원점을 확인하기 어렵기 때문이다.

또 중국의 사이버 관련 신규 법규 제정 움직임도 미중 갈등 원인이 될 수 있다. 신규 법안 가운데 ‘외국계 기업은 중국인의 개인 정보를 보관하는 서버와 회사를 중국에 둔다’, ‘중국에서 사업하는 기업들은 정부가 데이터 베이스에 접근할 수 있게 암호 정보를 제공한다’는 내용이 있기 때문이다. 기업 기밀을 중국에 공개하라는 법 제정이 본격화 되면 다국적 외교 갈등이 발생할 수 있다.

2016년 ISIS는 특히 주목 대상이다. ISIS가 ‘사이버 칼리페이트(Cyber Caliphate)’ 같은 조직을 가동하지만 사이버 능력 자체가 높게 평가되진 않는다. 그러나 유럽과 중동에 은신한 이슬람 ISIS 해커들은 끊임없이 중동의 취약한 기간시설이나 송유관, 석유 생산시설들을 공격하려 할 것으로 예상된다. 영국은 ISIS의 기반시설 및 항공 관제 공격 가능성을 우려해 2016년 사이버 예산을 대폭 늘리려고 한다. 2015년 비교적 잠잠했던 북한과 이란은 국제 정세가 복잡해지면 이를 사이버 테러의 기회로 삼을 수 있다.

민간·군을 겨냥한 사이버 스파이는 2016년에도 계속된다. 국가가 지원하는 해킹, 비국가 행위자의 해킹이 계속되고 새로운 해킹 기술이 등장하는 가운데 사이버 스파이는 침투 부문을 확대 시키며 기승을 부릴 것이다.

우선 미중의 남중국해 대결, 우크라이나 위기, ISIS와의 전쟁 등으로 사이버 스파이 수요가 늘 수밖에 없다. 그와 함께 감시 능력이 향상되는 추세에 따라 미국 같은 나라에선 민감한 정보나, 대형 정보 탈취 사태가 드러날 수밖에 없는데 이는 정치·외교적 긴장으로 이어질 것이다. 맨디언트에 따르면 침투에서 발견까지 평균 7개월이 걸리지만 2012년 243일, 2013년 229일, 2014년 205일로 조금씩 줄었다.

민간, 정부, 군 모두 사용을 늘리는 클라우드 컴퓨팅을 대상으로 한 침투, 정보를 훼손하고 변조하는 정보통합성 공격도 늘어날 것으로 예상된다.

기간시설, 군 보급망, 가전제품 및 자동차, 의료기기 및 사물 인터넷을 타겟으로 한 사이버 테러도 주의 경보가 발령돼 있다. 그럼에도 이를 해소하기 위한 사이버 보안·안보 강화는 프라이버시와 줄다리기를 하며 쉽게 결론이 나지 않을 것이다.

사이버 부문의 도발과 경쟁이 심해지면 사이버 동맹-협력 체제도 강화될 것으로 보인다. 미국의 ‘핵 확장억제’가 연장돼 ‘사이버 확장억제’나 ‘사이버 우산’ 형태로 동맹으로 확산될 수도 있다.

그러나 사이버 안보 체제 구축을 위한 국제 사회의 사이버 거버넌스 논의는 별 진전이 없을 전망이다. 현재 UN 전문가 회의 GGE<sup>10</sup>가 가장 포괄적 논의 구조인데 미국-서방과 중국-러시아

10. Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security.

두 진영이 평행선을 달린다. 사이버 패권을 확보, 유지하려는 미국이나 이에 맞서는 중국-러시아의 입장이 변할 가능성은 없다. 국가 간 합의된 규범이 없는 사이버 공간에서 자국에 유리한 규범을 만들기 위한 주도권 다툼은 계속될 것이다.

한국에선 사이버 테러나 스파이가 문제되는 가운데 북한 공격이 주요 이슈가 될 것이다. 2015년 북한의 공격은 청와대, 국회 해킹 등을 포함해 97건으로 보도됐다. 그러나 정보 계통이 확인한 북한의 정부 및 기간시설 공격은 2014년 1,000건에 육박한다. 2015년 통계는 아직 안 나왔지만 2014년을 능가할 것이며 2016년에도 축소될 가능성은 없다. 미국은 북한의 사이버 능력이 더 향상될 것으로 본다. 북한은 한미 군사훈련을 전후로 공격을 강화하거나 중요한 기념일 혹은 정치적 이벤트가 발생할 경우 사이버 공격을 해 왔다. 2016년에도 북한은 남북 관계, 주변 정세에 큰 변화가 없는 한 비슷한 공격 양상을 보일 가능성이 높다.

A S A N  
국제정세 전망  
2 0 1 6

## 뉴 노멀 New Normal

### ■ 참여 연구진

최 강 아산정책연구원 연구부원장/외교안보센터장

봉영식 아산정책연구원 선임연구위원

박병광 국가안보전략연구원 동북아연구실장

차두현 경기도 외교정책특별자문관

J. James Kim 아산정책연구원 연구위원

이재현 아산정책연구원 선임연구위원

장지향 아산정책연구원 선임연구위원/지역연구센터장

고명현 아산정책연구원 연구위원

안덕근 서울대학교 국제대학원 교수

최현정 아산정책연구원 연구위원

안성규 아산정책연구원 전문위원

