

A S A N

국제정세 전망

2 0 1 7

리셋? Reset?

아산정책연구원

2016년 12월

A S A N
국제정세 전망
2 0 1 7

리셋? Reset?

아산정책연구원
2016년 12월

목차

서문	05
'뉴 노멀(New Normal)'에서 '리셋(Reset)'으로?	08
새로운 균형점 찾아가는 강대국 관계	23
미국 신행정부와 한미 관계	28
'리셋'과 마이 웨이의 기로에 선 2017년의 북한	35
중국의 리셋: 시진핑을 '핵심'으로 하는 新지도체제 등장	44
일본의 리셋: 새로운 균형 속 강한 일본으로의 전진	51
우경화로의 리셋: 분열과 갈등 속에 보수화하는 유럽	56
중동 리셋: 새로운 판짜기가 가능할 것인가	63
새로운 정체성과 방향성을 모색하는 아세안	70
기후변화 국제 협력에 대한 새로운 도전	78
국제 통상 질서, 리셋의 시작	84

서문

도널드 트럼프가 미국의 대통령에 당선되고 영국이 국민투표를 통하여 유럽연합(EU)에서 탈퇴하기로 결정한 것은 국제 질서가 '리셋'되기 시작했음을 적나라하게 보여주는 사건들이다. 미국과 영국은 지난 200년간 자유주의 국제 질서(liberal international order)를 주창하고 지탱해 왔다. 영국은 나폴레옹 전쟁에서 승리한 1815년부터 제1차 세계대전이 발발한 1914년까지 100년 동안 세계최강의 경제력과 해군력을 바탕으로 자유무역질서를 지탱했다. 영국이 제1, 2차 세계대전을 치르며 힘을 소진하자 세계 질서의 주도권이 전후 유일초강대국으로 떠오른 미국으로 넘어가면서 '팍스 브리타니카(Pax Britannica)'는 자연스럽게 '팍스 아메리카나(Pax Americana)'로 이어졌다. 그런데 이제 자유주의 국제 질서의 원조인 영국과 전후 체제를 구축하고 유지해온 미국이 동시에 이 질서를 거부하고 나섰다. 미국주도의 자유주의 국제 질서를 당연시 하고 그 속에서 막대한 혜택을 누려온 우리로서는 당혹스러운 일이다.

그렇다면 미국은 왜 자유주의 국제 질서를 거부하는가? 그 이유는 간단하다: 트럼프를 당선 시킨 미국의 유권자들은 자유주의 국제 질서가 더 이상 미국의 국익에 부합하지 않는다고 생각하기 때문이다.

미국은 제2차 세계대전에서 나치 독일과 군국주의 일본을 격퇴하고 전후에는 소련과 대치하면서 냉전을 승리로 이끌었다. 미국만 승리한 것이 아니었다. 냉전 중에는 북대서양조약기구(NATO) 창설을 주도하여 서유럽의 안보를 책임짐으로써 자유주의 국제 체제의 극단적인 실험인 유럽연합의 태동을 가능케 하였다. 소련의 핵 위협에도 유럽연합이 군비를 대폭 줄이고 국경을 허물고 화폐를 통합하고 인구의 자유로운 이동을 보장하는 실험을 할 수 있었던 것은 미국의 막강한 군사력이 NATO를 통하여 유럽에 투사될 수 있었기에 가능했다.

한국과 일본, 대만과 홍콩, 싱가포르 등이 경제 발전에 전념하여 성공할 수 있었던 것도 미국과의 군사동맹을 통하여 안보를 보장 받을 수 있었기 때문이다. 중국의 개혁개방 역시 리처드 닉슨(Richard Nixon)과 헨리 키신저(Henry Kissinger)가 소련과 분쟁 중이던 중국의 편을 들어주면서 미국이 중국의 안보를 보장해주었기에 가능했다. 동시에 미국은 자국의 시장을 동아시아의 신흥공업국들에 개방함으로써 이들이 경제적인 성공을 거둘 수 있는 기반을 제공하였다.

이 과정에서 미국은 세계 유일초강대국으로 떠 올랐다. 미국의 화폐는 세계의 기축통화가 되었고 미군은 전 세계의 전략적 요충지에 군사력을 유지하면서 막대한 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 미국의 제도인 자유민주주의와 자유시장경제는 가장 이상적인 보편타당한 체제로 받아들여지게 되었다.

그러나 트럼프를 당선시킨 미국의 유권자들은 자유주의 국제 질서를 유지함으로써 미국이 누리고있는 유일 초강대국의 지위가 미국민의 삶에 과연 얼마나 기여하고 있는가 의문을 제기하기 시작하였다.

자유무역질서는 일본과 한국, 대만, 중국 등에는 경제 발전을 가져다 주었지만 이들 국가들의 산업화는 곧 미국 산업의 경쟁력을 무너뜨렸고 미국 제조업의 공동화를 가져왔다. 이제 한국과 일본의 전자제품, 자동차, 중국의 값싼 소비재들이 미국 시장을 점거함으로써 미국민들은 이들 나라들이 생산하는 상품의 소비자로 전락하였다. 특히 중국은 미국이 지탱해온 자유무역질서에 편승하여 세계 2위의 경제대국으로 떠 올랐다. 2015년 중국은 약 6,001억 달러에 달하는 무역흑자를 기록하였다. 반면 같은 해에 미국은 5천억 달러에 달하는 무역적자를 기록했다.

산업 기반이 무너지고 만성적인 무역적자를 기록하는 가운데서도 미국은 팍스 아메리카나를 유지하기 위해서 막대한 군사비를 지출해 왔다. 미국의 2015년 국방예산은 5,975억 달러였다. 이는 중국, 사우디아라비아, 러시아, 일본, 영국, 인도, 프랑스, 일본, 독일, 한국, 브라질, 호주 등 상위 2~12위 국가들의 국방 예산과 맞먹는 액수다. NATO와 한미동맹, 미일동맹을 유지하는 데 드는 미국의 국방 예산에 비해 동맹국들의 국방비는 형편없이 적다는 것이 트럼프와 그를 지지한 미국민들의 생각이다. 그리고 미국 산업의 공동화, 만성적인 무역적자, 막대한 군사비의 지출의 결과는 2015년 현재 18조 달러에 달하는 국가 부채였다. 이는 중국의 국가 부채의 4배가 넘는 액수다.

이뿐만 아니다. 미국이 만든 자유주의 국제 질서 덕분에 급성장한 경제를 바탕으로 중국은 미국이 만든 국제 질서에 도전하면서 남중국해, 동중국해 등지에서 무력시위를 일삼고 북한의 핵 개발을 용인하고 있다. 오바마 대통령이 '아시아로의 회귀'를 외치면서 환태평양경제동반자협정(TPP)을 주창하였지만 중국의 부상을 막고 미국의 국익을 보호하는 데는 실패하였다. TPP는 또 하나의 자유무역체제로써 미국 산업의 공동화를 가져온 북미자유무역협정(NAFTA)이나 미중 간의 무역협정의 연장선상에 있다. 따라서 트럼프는 오히려 폐기되어야 한다고 생각한다.

이제 미국민들은 열린 국제 체제를 유지하기 위해서 미국이 너무나 많은 희생을 치렀다는 판단하에 자유주의 국제 질서에 대한 '리셋'을 시도하기 시작하였다.

국제 질서의 '리셋'에 당혹스러워하는 것은 우리만이 아니다. 자유주의 국제 질서 속에서 번영을 누려온 수 많은 나라가 트럼프와 브렉시트가 상징하는 국제 질서의 궤도 수정이 어떤 방향으로 흐를지, 어떤 결과를 가져올지 긴장하면서 촉각을 곤두세우고 있다.

이는 미국 주도의 국제 질서에 대항해오던 국가들도 마찬가지다. 미국은 중국에 시장을 개방하고 중국의 세계무역기구(WTO) 가입을 적극 돕고 '하나의 중국' 원칙을 받아들임으로써 중국을 자유주의 국제 체제에 적극 합류시켰다. 그러나 트럼프는 이제 이러한 정책이 미국의 국익을 해치고 있다는 인식하에 하나씩 뒤집기 시작했다. 중국의 환율이 너무 낮다고 하고 중국 제품에 대한 관세 인상을 공언하고 차이잉원 대만총통의 축하 전화를 받으면서 '하나의 중국' 원칙이 미국에 무슨 이익이 되었는지 노골적으로 묻기 시작했다. 통상, 외교, 군사 모든 방면에 걸쳐서 미중 간의 긴장이 고조되고 있는 이유다.

러시아는 크림 반도를 무력으로 합병하고 우크라이나를 침공함으로써 유럽에서 NATO와 EU가 건설해온 자유주의 국제 질서에 도전하고 있다. 그러나 트럼프는 선거기간 내내 푸틴에 대해 호의적인 감정을 갖고 있음을 숨기지 않았으며 당선 후에는 푸틴과 오랫동안 거래를 해왔고 그의 절친으로 알려진 렉스 틸러슨(Rex Tillerson) 엑손 회장을 국무장관에 임명하는 등 러시아

와의 관계 개선에 주력하는 모습이다. 이는 트럼프가 러시아와 화해함으로써 중-러 간의 밀월관계를 깨뜨리고 중국을 견제하는 전략을 구사하고 있음을 보여준다. 유럽이 긴장하고 있는 이유다. 동시에 트럼프가 러시아보다는 중국의 도전을 훨씬 더 위협적인 것으로 간주하고 있음을 보여준다. 미중 간의 충돌이 필연적으로 보이는 또 다른 이유이기도 하다.

중동에서도 트럼프는 기존의 질서를 흔들고 있다. 이란과 핵 협상을 타결함으로써 기존의 사우디 아라비아와 이스라엘 중심의 대중동 정책에서 탈피하려던 오바마의 정책을 다시 되돌리고 있다. 시리아의 내전, IS 문제에 대한 오바마의 정책을 신랄하게 비판해온 트럼프가 어떤 적극적인 정책을 펼 것인지, 또 그것이 어떤 파장을 가져올 것인지 모두 긴장하고 있다.

트럼프 당선자가 시도하는 리셋은 미국의 국익을 극대화시킬 수 있는 국제 질서를 건설하는 것이다. 문제는 과연 기존의 자유주의 국제 질서의 어느 부분을 손질하는 것이 미국의 국익을 신장시키는 것인지 불명확하다는 사실이다. 겉보기에 미국의 부담이 커 보이는 주한 미군 주둔 부담금 같은 경우에도 미국이 같은 규모의 부대를 미국 본토에 유지하거나 주한 미군 없이 중국의 부상을 견제하고자 한다면 그 비용이 훨씬 더 든다. 이는 이미 미국의 싱크탱크들의 연구가 증명하고 있다. 기존의 자유무역협정들을 폐기하거나 재협상하는 것이 과연 미국의 국익 증진에 기여할지 여부도 불확실하다.

그러나 분명한 것은 트럼프가 보다 미국에게 유리한 체제를 만들기 위해서 리셋을 시도할 것이라는 사실이다. 어느 것이 성공하고 어느 것이 실패하여 혼란만 가중시킬 것인지 단언할 수 없지만 기존 체제에 대한 근본적인 수정을 가할 것만큼은 확실하다.

아산정책연구원은 본 보고서를 통하여 미국의 '리셋'이 어떻게 전개되고 전 세계의 각 지역에, 그리고 우리나라에 어떤 영향을 미칠 것인지 예측해 봤다. 예측 불가능한 '리셋'의 국면에서 국제 정세의 변화에 대한 이해를 도모하고 대한민국이 나아가야 할 길을 조금이나마 비출 수 있기를 바라는 마음이다.

끝으로 보고서 작성에 참여해 준 연구원의 연구위원들, 외부 전문가분들께 감사 드린다. 아울러 전체적인 틀을 짜고 필자들을 독려해 주신 최강 부원장, 전체적인 내용을 조율하는 데 애써 준 박지영 박사와 김기범 연구원, 필진으로 참여하지 않았지만 자료 검색에 도움을 준 김종우 박사, 편집과 디자인, 인쇄 과정을 담당할 편집실의 안성규 주간과 권은율 연구원, 출판실의 박현아 대리, 홍보실의 최성한 전문원, 그리고 빠듯한 일정 속에서도 제작과 인쇄를 맡아준 이지스홀딩스의 장재진 대표와 직원들께 감사의 마음을 전한다.

아산정책연구원 원장
함재봉

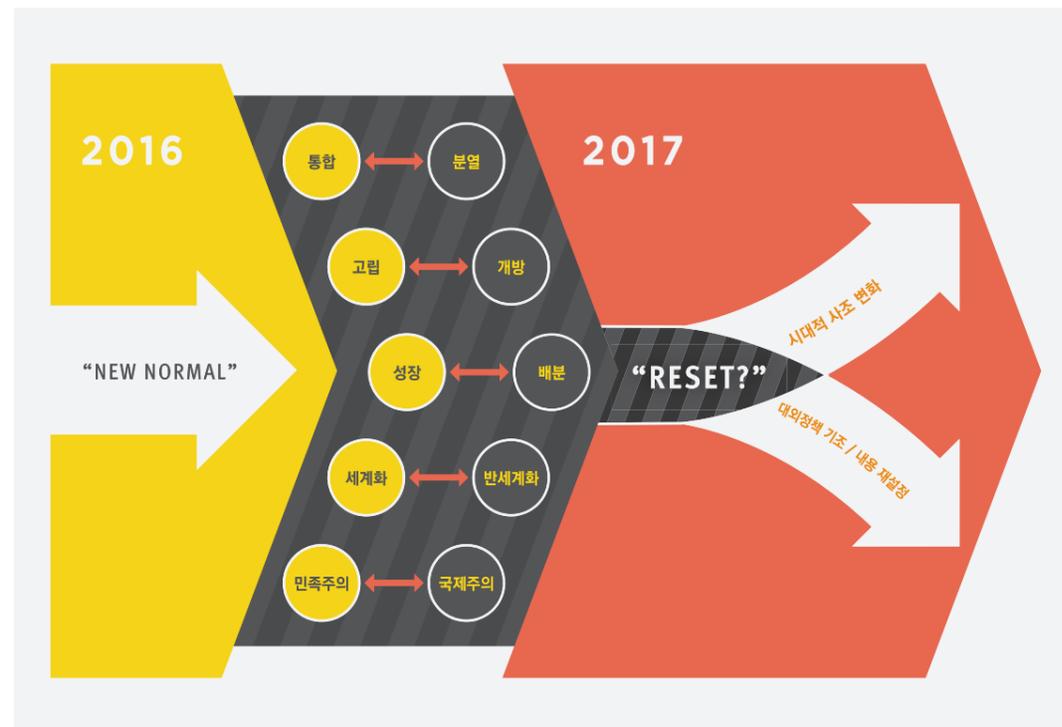
‘뉴 노멀(New Normal)’에서 ‘리셋(Reset)’으로?

2016년은 뚜렷한 해결 방법이 없는 가운데 불안과 불안정, 갈등이 일상화 된 ‘뉴 노멀’의 한 해였다. 반(反)세계화 분위기가 만연했고, 저성장과 불평등이 심화됐으며, 갈등과 불신이 늘었고 분쟁과 분열이 확산됐다. 지난 한 해 세계정세엔 현상 유지 세력(미국과 서유럽)과 현상 변경 세력(러시아와 중국)이 영향권을 두고 경쟁하는 지정학적 충돌이 두드러졌다. 그 결과 주요 강대국들의 관계는 불안정한 공존의 형태로 굳어져 갔다.

2017년은 이런 ‘뉴 노멀’을 탈출하기 위해 변화를 모색하고, 새로운 균형점을 찾고 관계를 새로 설정하는 리셋이 시작되는 해가 될 전망이다. 통합 대 분열, 고립 대 개방, 성장 대 배분, 세계화 대 반세계화, 민족주의 대 국제주의의 충돌과 같은 현상의 일상화로 불안정성이 전반적으로 증가하지만 새로운 균형점을 찾고자 하는 노력도 병행되는 해가 된다는 의미다.

리셋엔 크게 두 가지 의미가 있다. 하나는 시대 사조의 변화다. 다른 하나는 국가 관계의 재설정, 대외 정책 우선순위 조정, 접근 방향과 수단의 재조정 등과 같이 대외 정책 기조와 내용의 재설정이다.

그림 1. ‘리셋’으로의 전환



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

먼저 시대 사조의 변화는 세계화, 개방, 통합, 공동체, 휴머니즘과 같은 자유주의 기조와 정책에 맞서 반세계화, 고립, 분열, 민족주의, 인종주의와 같이 배타성이 강한 주장과 분위기가 확산하는 것이다. 시대적 사조가 단기간에 변화하지는 않으며 상반되는 두 사조가 충돌하고 절충점을 찾는 과정에는 혼란과 갈등이 발생한다. 냉전 이후 승리한 듯 했던 자유주의적 국제 질서와 경제 질서는 서로 다른 위기를 맞고 있다.

신자유주의적 세계화는 경제적 양극화와 기성 정치에 대한 불신을 초래했다. 그 대응은 진보와 퇴행 두 양상으로 전개될 수 있다. 경제적 불만에 대한 반작용으로 나타나는 진보적 흐름은 정치·경제 체제에 대한 근본적 혁신을 주장한다. 현실적으론 2008년 미국발 경제 위기 때 나타난 ‘Occupy Wall Street’와 같은 모습이다. 반면 퇴행적 양상은 민족주의, 국수주의, 극우파 정치에 대한 열광으로 나타난다. 오늘날 전자는 실패했고, 인간의 본성을 자극하는 후자는 힘을 얻고 있다.

폭주하는 경제적 신자유주의와 달리 자유주의적 국제 질서는 정착되지 못했다. 탈냉전 이후 자유주의 국제 질서는 불안정했다. 미국은 냉전의 고삐를 벗어 던진 중국, 러시아 등의 국가들을 자유주의 질서로 묶으려 했으나 실패했다. 유럽 통합이라는 대안도 극우와 같은 신자유주의에 대한 반발과 분쟁 해결에 실패하고 난민을 양산한 무기력한 자유주의 국제 질서로 인해 좌절되고 있다. 그 틈바구니에서 체제 불만을 업고 복고적 국제 질서를 요구하는 목소리가 커진다. 이 목소리는 몰가치적인 동시에 베스트팔렌(Westfalen) 국가 체제, 국가 주권의 절대성을 추구한다. 중국과 러시아는 이런 목소리를 반영해 새로운 국제 체제를 주장한다.

새로운 국제 질서는 자리 잡지 못했고 국가들은 신자유주의 경제 질서에 대한 퇴행적 대안에 골몰한다. 국가들의 초점은 국내로 이동했다. 국내 관중(audience)의 지지를 위해 자국 이익을 더 강조한다. 국제 질서에 구애 받지 않고, 자기 이익을 보다 강조하는 개별 국가들이 펼치는 국제 관계는 ‘힘의 지배’ 아래 작동한다. 힘에 바탕을 둔 이익 확보가 국제 질서에서 곧 선이 된다. 신자유주의 경제 질서에 대한 불만과 자유주의 국제 질서의 실패를 틈타 ‘힘의 대결’이 국제 질서를 새로운 방향으로 리셋하고 있다.

오늘날 세계 질서는 반자유주의(illiberal international order), 반다자주의(anti-multilateralism), 중국과 러시아의 현상 변경 추구 등이 맞물리면서 도전 받고 있다. 도널드 트럼프 미국 대통령 당선자의 반세계화(anti-globalism) 기조도 미국을 자유주의 국제 질서에서 이탈시킬 것이란 전망이 나온다. 2017년 시대 사조는 세계를 더 낫선 질서로 이끌 것이다.

두 번째 리셋은 주요 국가 간 관계, 정책 우선순위, 정책 접근 방향과 수단에서 나타난다. 2017년에는 먼저 미국, 중국, 러시아 등 주요 국가들 간 관계가 지도자 교체를 매개로 지금과 다른 방향으로 전개될 것이다. 주요 국가들 간의 새로운 관계는 여타 국가들과의 관계에 영향을 미쳐 국가들이 새롭게 이합집산하는 상황을 만들 것이다. 그런 점에서 미국과 중국, 미국과 러시아, 유럽연합과 러시아, 일본과 러시아, 그리고 중동에서의 미국, 이스라엘, 이란 관계 변화에 주목해야 한다.

2016년 11월 미국의 대통령 선거에 이어, 독일, 프랑스, 이란, 한국, 중국의 정치 일정과 맞물려 2017년에는 이러한 정책 우선순위 조정 현상이 더욱 두드러지게 된다. 정책 조정 과정에서

대외 정책은 추동력이 저하되면서 해결보다는 관리에 중점을 두게 된다. 각국의 정책 우선순위가 다르기 때문에 이로 인한 우려와 불안이 조성될 가능성이 증가한다.

접근 방향과 수단 선택의 재설정에는 협의와 합의, 협력과 조율로 문제를 해결할 것인지 강압과 강제와 같은 일방적 접근을 할 것인지를 놓고 벌어지는 조정이다. 양자적 접근을 할 것인지, 다자적 접근을 할 것인지를 결정해야 한다. 접근 방향에 따라 사용할 수단이 달라진다. 물리적 힘에 의존할 것인지, 규범·규칙·가치와 같은 ‘연성의 힘(soft power)’에 의존할 것인지, 혼합할 경우 어떤 기준으로 할 것인지 고민해야 한다.

리셋이 불안, 위험, 갈등만을 초래하는 것은 아니다. 새로운 방향으로 조율되고 재설정되는 과정에서 협력과 조율의 기회를 제공할 수도 있다. 역설적이지만 ‘뉴 노멀’을 벗어날 수 있는 ‘기회의 창’이 될 수도 있다.

2016년 평가: 뉴 노멀의 해

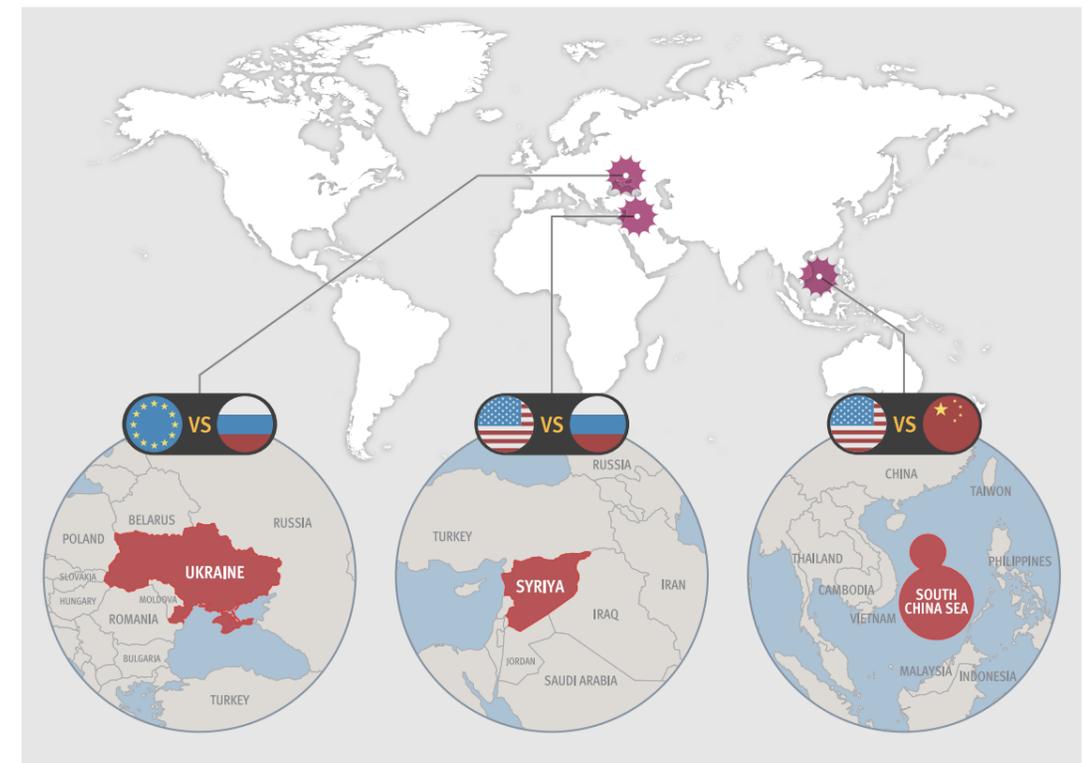
2016년 ‘뉴 노멀’의 상황에서 주요 강대국들은 불안하게 공존했다. 미국-러시아 관계는 시리아에 대한 러시아의 군사 개입, 터키와 러시아의 전면적 관계 정상화, 2014년부터 계속된 우크라이나 사태를 매개로 악화되었다. 그러나 미국과 러시아의 경쟁이 전면적인 군사적 충돌로 악화되지는 않았다. 동시에 대화와 협상을 통한 타결도 모색할 수 없었다. 세 지역 상황은 정체됐고 미-러의 갈등과 견제는 일상적인 양상으로 고착돼 갔다.

미국과 중국의 관계 역시 전반적으로 악화됐다. 마찰이 외교·안보 분야에서 경제·통상 분야로 확대되었고, 규범을 둘러싼 경쟁이 심화됐다. 과거 경제·통상 분야는 미중 관계의 악화를 막는 완충 역할을 하였으나, 2016년부터 견제하고 갈등하는 분야로 변질됐다. 미국에서는 시장 접근의 불공정성, 환율 조작, 지적재산권 침해 등을 이유로 대중 압박을 강화해야 한다는 목소리가 높아지고 확산되었다. 경제적 상호의존성을 고려해 중국과 협력하며 잘 지내야 한다는 논의는 찾아보기 어려웠다. 안보 분야에서는 남중국해를 둘러싼 갈등의 골이 더욱 깊어지고 무력 시위가 증가해 긴장 국면이 조성되면서, 지역 패권과 국제 규범을 둘러싼 충돌이 심화되었다.

유럽연합과 러시아의 관계 역시 상호 견제 국면이 지속됐다. 크림 반도를 합병하고 돈바스 지역의 우크라이나 반군을 지원하며 영향력을 끊임없이 확장하는 러시아에 대한 EU의 불안도 계속됐다. 우크라이나 사태 해결을 위한 민스크 협정이 이행되지 않아 상호 불신은 증폭되었다. 러시아와 외교적 협상을 통한 해결을 추구하기는 하지만 유럽 국가들은 대러 경제 제재를 유지·강화하고, 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)를 중심으로 군사적 대응 강도를 높이는 방안을 일관되게 강조해 왔다. EU의 확장을 우려하는 러시아는 외교적 협상에는 응하지만 이미 확보한 지역에 대한 권리는 포기하려 하지 않았다. 뚜렷한 해법이 없는 상황에서 유럽과 러시아는 긴장감을 일정 수준 유지하는 대치 국면을 이어갔다.

이와는 반대로 미국 견제를 위한 중국과 러시아의 전략적 협력은 강화되었다. 2012년 이후 양국은 연례 합동 군사 훈련을 해 왔다. 2015년 흑해와 지중해에서 특별 합동 군사 훈련을 한 데

그림 2. 주요 이해 충돌 지역



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

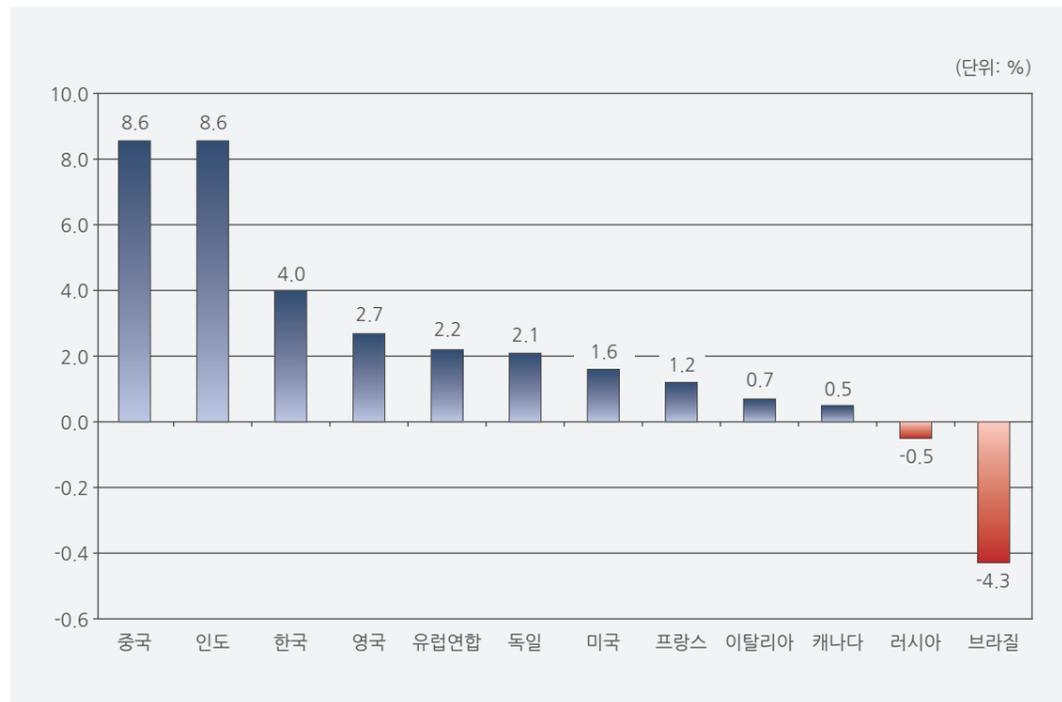
이어 2016년 9월에는 남중국해에서 합동 군사 훈련을 했다. 미국의 ‘패권’에 반대하는 중국과 러시아가 상호 협력하는 것은 새로운 현상이 아니다. 다만 이전엔 민감한 지역을 피했으나 이제는 이에 구애 받지 않고 훈련하면서 이를 통해 대미 견제 의지를 강력하고 명확히 드러낸다는 점이 다르다.

경제적 측면의 뉴 노멀은 확연한 저성장에서 드러난다. 세계 경제는 당초 예상보다 낮은 2%대(2016년 7월 기준)의 성장률을 보였다. 경기 둔화 속도가 늦춰 지기는 했지만 활성화되고 성장하는 모습은 나타나지 않았다.

미국, 인도와 일부 동남아 국가들을 제외하면 거의 모든 국가와 지역의 경기가 올 한 해 침체됐다. 세계의 공장이라고 불리는 중국도 고도 성장을 포기하고 6%대로 성장률을 하향 조정했다. 미국 경제는 소비를 중심으로 완만한 회복세를 보였으나 글로벌 수요의 부진, 지속되는 저유가로 인해 수출과 설비 투자의 회복세는 미약했다. 유로존은 브렉시트(Brexit, 영국의 EU 탈퇴)의 영향으로 회복세가 둔화되고, 장기적인 경기 둔화 조짐도 나타났다. 러시아와 브라질은 국제 원자재 가격 약세로 인해 마이너스 성장에서 빠져 나오지 못하였다.

양적 완화(QE) 효과의 둔화, 유로존의 마이너스 예금 금리 확대, 일본의 양적 완화 확대 가능성, 미국의 금리 인상 지연 등으로 인해 금융 시장의 불안도 증가하고 투자 심리가 위축된 점도 경기 회복의 장애 요인으로 작용하였다.

그림 3. 2016년도 전반기 주요국 경제성장률



출처: OECD Data. URL: <https://data.oecd.org/gdp/quarterly-gdp.htm>.

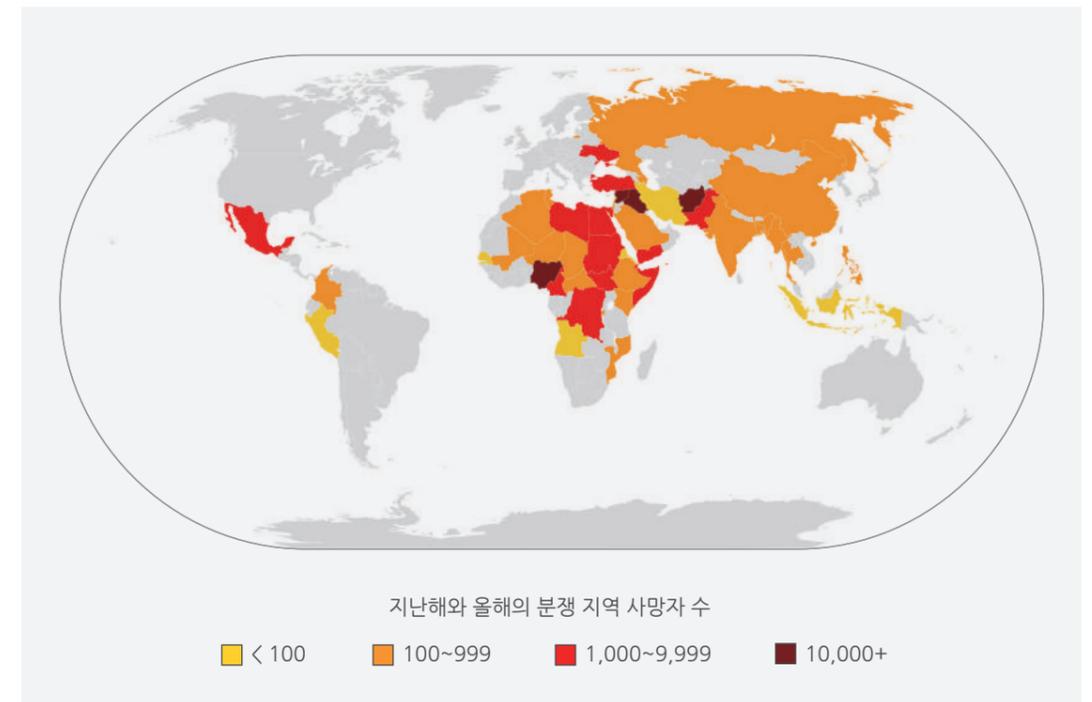
반세계화, 인종과 종교 갈등, 보수 우경화, 민족주의 성향의 강화 같은 현상이 2016년 세계적으로 확산됐다. 유럽의 극우 세력 확산과 반이민·반이슬람 정서 심화, 영국의 브렉시트 결정, 필리핀의 두테르테 대통령 당선, 미국의 도널드 트럼프 대통령 당선, 대만의 차이잉윈의 총통 당선 등은 기득권에 대한 반발, 세계화에 대한 거부감, 양극화로 인한 박탈감이 반영된 사건들이다.

더 심각한 문제는 갈등과 마찰이 특정 이익을 둘러싼 국가 간 갈등에 국한되지 않고 개인, 사회, 민족, 인종, 종교 갈등으로 확산되며 폭력을 수반할 가능성이 높아졌다는 점이다. 또 개방, 통합, 공공의 이익보다 고립, 분열, 개별 이익에 비중을 두는 정책 성향이 강화되었다는 점도 주목해야 할 특성이다.

지난 수년간 국제사회를 위협해 온 테러의 양상은 변화하고 있다. 이슬람국가(Islamic State, IS) 세력의 조직은 무너지고 무력 저항의 강도도 약화되었다. 문제는 중동에서 IS의 무력 저항은 약화됐지만 테러가 여타 지역으로 확산되고, 강도는 약해졌으나 빈도는 증가하며, 대상도 일반 시민을 상대로 하는 무차별적인 테러로 변화하고 있다는 점이다. 테러가 IS 추종 세력과 사회적으로 고립된 개인, 집단의 자생적 테러 형태로 변하고 있다는 점도 주목해야 한다.

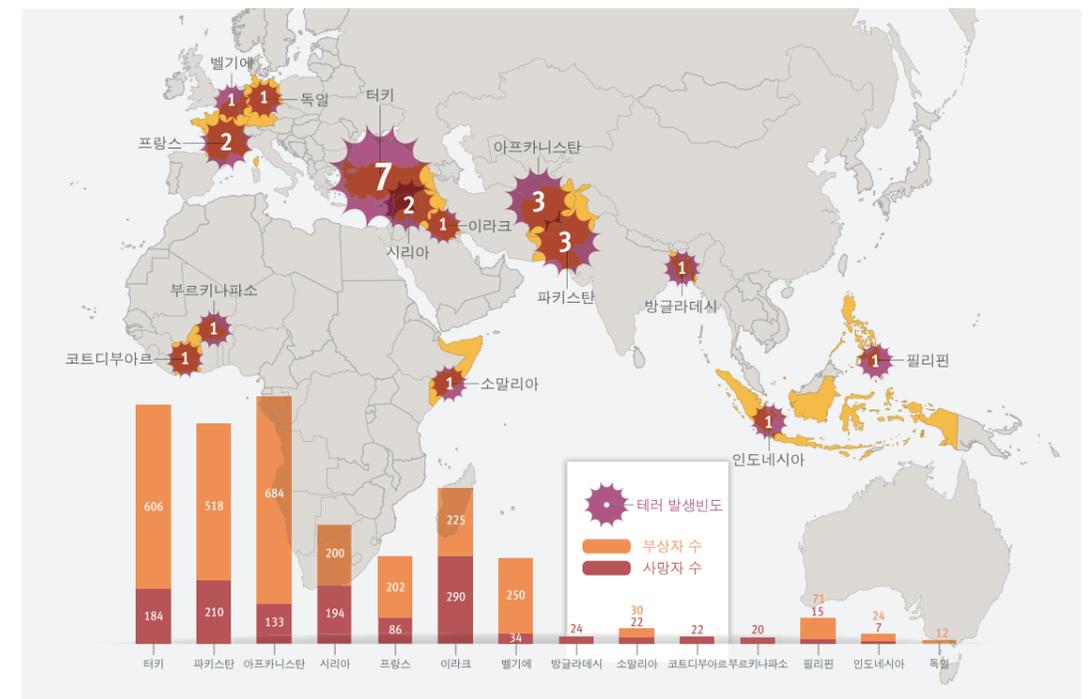
테러가 발생하는 주요 지역은 터키, 아프가니스탄, 시리아, 이집트, 이라크, 파키스탄과 같이 내정이 불안한 중동 및 이슬람 국가들과, 무슬림 인구가 상대적으로 많은 유럽 국가들이다. 유럽의 테러는 역내 반이슬람 정서를 확산시켰고, 극우주의자들의 주장이 더욱 강해지고 사회적으로는 국수주의 경향이 강하게 분출하는 계기를 제공했다. 이는 유럽 내 무슬림 사회를 더욱 고립시

그림 4. 세계 주요 분쟁 지역



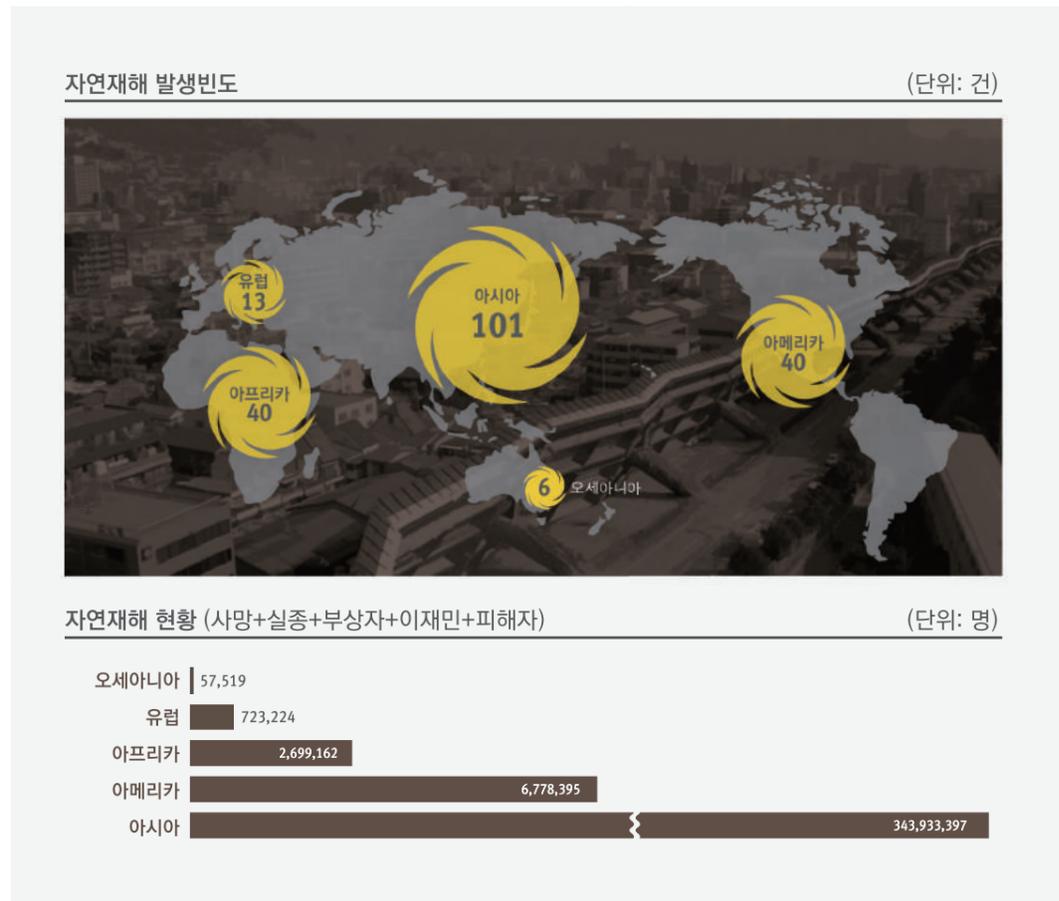
출처: "List of ongoing armed conflicts", 2016년 11월 기준, Wikipedia.

그림 5. 세계 주요 테러 사건



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

그림 6. 자연재해 발생빈도



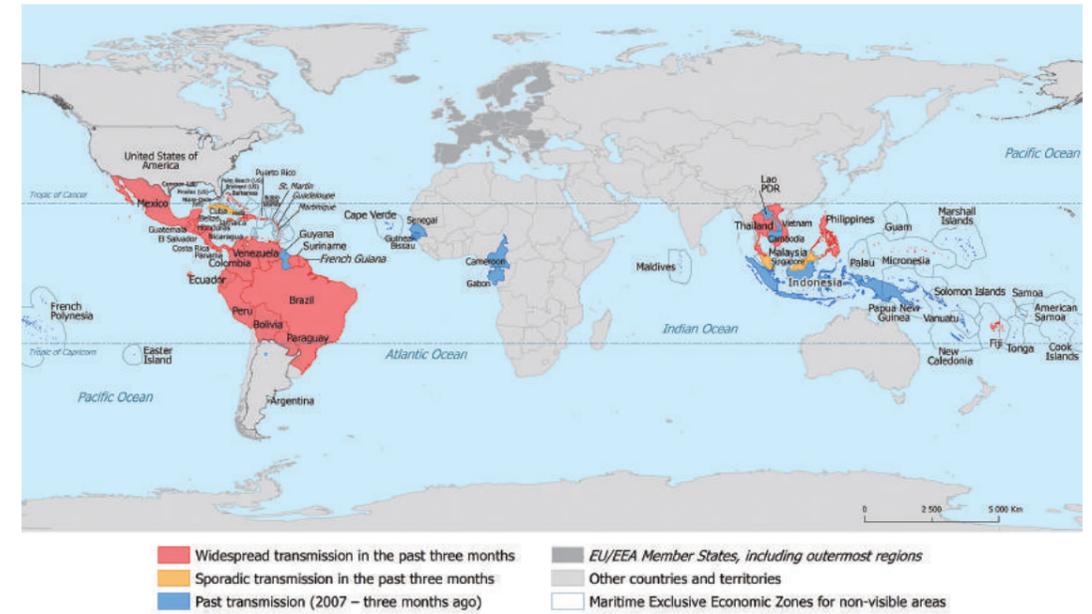
인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

키고 이슬람 원리주의자와 테러를 확산시키며 이는 또다시 반 이슬람 정서를 확산시키는 악순환으로 이어졌다. 열린 사회, 협력과 통합의 상징인 유럽에서 반목과 분열, 갈등과 폭력, 국수주의 성향이 확산되고 강화됐다.

2016년엔 유난히 자연재해 재난이 많았고 이에 대한 공포도 증가했다. 우선 지진의 발생 횟수와 규모가 증가하였다. 특정 지역 혹은 소지역에 국한되지 않고 세계 각지에서 지진이 발생했다. 특히 대만, 인도네시아, 일본, 미얀마, 필리핀, 통가, 에콰도르, 멕시코 등 환태평양대에서 지진이 자주 발생해 이 지역 주민들의 불안감과 공포심은 매우 심각한 상태에 이르렀다. 문제는 지진 자체가 아니라 대재앙 앞에서 속수무책으로 살아가야 하는 불안함이다.

에볼라에 이어 지카 바이러스가 전 세계로 퍼져 나가면서 질병의 공포도 증가하였다. 2016년 2월 1일 세계보건기구(World Health Organization, WHO)는 브라질 및 남아메리카에 유행한 지카 바이러스에 대응하기 위해 국제 공중 보건 비상사태(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)를 선언했다. PHEIC는 '질병이 국제적으로 전파되면 타 국가 공중 보건 상황에 위험을 초래할 수 있어 국제적 대응과 공조가 필요한 예외적인 사태'를 의미한다.

그림 7. 지카 바이러스 전염 지역



출처: European Centre for Disease Prevention and Control, 2016년 11월 11일 기준.

지금까지 PHEIC는 네 번 선언됐다. 2009년 신종플루(H1N1, swine flu) 사태, 2014년 5월 소아마비 사태(박멸을 목전에 두고 있던 시점에서 몇몇 국가에서 소아마비 감염 사례가 급증했기 때문), 2014년 8월 서아프리카 에볼라 사태, 그리고 2016년 2월 지카 바이러스 사태다. 지카 바이러스는 전파 속도가 빠르는데 특별한 예방 백신도 없어 공포도 빠르게 확산되고 높아졌다.

자연재해와 전염병 발생은 예방이 어렵다. 피해를 최소화하고 신속히 원상회복하는 것이 현실적으로 최선이다. 문제는 발생 횟수나 사태의 규모가 커서 피해가 과거보다 심각하고 그 결과 원상회복에도 많은 시간과 노력이 들게 됐다는 점이다. 그에 따라 2016년은 개개인의 삶과 생존에 영향을 주는 초국가적 인간 안보 문제에 대한 관심과 협력의 필요성이 강조됐다.

2016년을 정리하면 양극화의 심화, 불평등과 불공평한 배분, 미래에 대한 불안과 절망감, 공포감의 심화와 같은 현상과 심리가 전 세계적으로 확산되면서 반세계화, 반통합, 인종·문화의 갈등 기류가 더 강화됐다. 이러한 문제에 해결책이 없거나 미흡해 그냥 수용하면서 살아가야 하는데 따른 무기력증도 심해졌다. 유럽, 중동, 아시아에서의 지역 패권과 영향권 확보를 둘러싸고 미국, 중국, 러시아 등 주요국들의 갈등도 거셌다. 경기 둔화 속도가 늦어지기는 했지만 뚜렷한 회복세가 나타나지 않았으며 둔화가 장기화 되는 조짐이 나타났다. 금리, 환율 같은 요소들이 금융 시장 불안을 자극했다. 세계인을 불안하게 하는 테러는 특정 지역이나 특정인을 넘어 불특정 다수를 겨냥하는 무차별 폭력으로 변모했다. 지리적으로도 중동을 넘어 유럽, 아프리카, 아시아로 확산되고 자생적 테러로 변화하여 공포심을 증가시켰다.

이러한 불안 요인과 위협에도 불구하고 2016년 세계는 뚜렷하고 확실한 해답을 찾지 못하고 공포, 위기, 불안과의 공존이 심화되고 일상화되는 뉴 노멀 상황을 견뎌 낼 수밖에 없었다.

2017년 전망: 리셋?

국내 이슈가 우선되고 밀리는 대외 정책

2017년엔 주요국 대외 정책에서 국내 상황과 변수가 외부 요인보다 더 중요한 요소가 돼 대외 정책의 방향과 내용을 결정하는 현상이 더 두드러질 전망이다. 이는 대내 정책과 대외 정책 간의 관계와 우선순위가 리셋될 것임을 의미한다.

경기 불황과 양극화 현상의 심화, 계층 및 세대 간 갈등, 기득권에 대한 거부감과 반발, 이에 따른 정치적 불안과 절망, 미래에 대한 불확실성의 증가와 같은 요인은 몇몇 국가에 국한되지 않은 세계적 현상이다. 이런 가운데 미국을 비롯한 주요 국가들은 국내 문제에 최대 집중하며, 국제 문제에는 최소한의 관심과 적극성만 보일 것이다. 국내적 관점에서 대외 이슈를 해석하고 접근하는 성향을 보일 것이란 의미다. 대외 정책의 결정 기준은 당면한 국내 문제 해결에 얼마나 도움이 될 것인지에 있게 된다.

국내 중심적 접근은 두 가지 문제를 촉발한다. 먼저 공공 혹은 공통 이익을 추구하기보다 개별 국가 이익을 우선하기 때문에 국가 간 이해 충돌과 마찰이 증가한다. 두 번째 국제사회에 리더십이 약하거나 부재하는 상황이 지속된다. 리더십의 부재는 국제 정세 불안을 높여 국가 간 이합집산을 촉진한다.

주요국 정치 상황 변동에 따른 관계 리셋

리셋을 촉발하고 주도하는 핵심 요인은 주요국의 정치 일정과 새로운 지도자의 등장이다. 2016년 11월 제45대 미국 대통령 선거가 있었고, 2017년에는 네덜란드 총선(4월), 프랑스 대선(4월), 이란 대통령 선거(5월), 독일 총선(10월), 한국 대선, 태국 총선(12월) 등 새로운 지도자를 뽑는 선거가 예정돼 있다. 어떠한 지도자가 등장하느냐에 따라 대내외 정책에 상당한 변화가 예상된다. 이 가운데 특히 유럽에서 어떤 정당이 집권하느냐 따라 국제 정세가 요동치고 조정이 힘들어 질 수 있다.

미국 대통령 선거만큼 중국 차기 지도부도 세계정세에 큰 영향을 준다. 차기 중국 지도부의 권력 구도는 19기 당대회(2017년 9월)에서 결정된다. 1인 체제를 더욱 강화하려는 시진핑 국가주석과 이를 견제하려는 세력의 다툼이 물밑에서 진행되면서 정치적 불안이 발생할 수 있다.

주요국에서 새로운 지도자가 선출되면 대외 관계 조정 국면이 따르게 된다. 미국-중국 관계, 미국-러시아 관계, EU-미국 관계, EU-러시아 관계, 미국-일본 관계, 미국-이란 관계, 미국과 이스라엘 및 사우디아라비아와의 관계 등이 세계정세에 중요한 영향을 미친다.

어떻게 관계가 변하고 조정될지는 트럼프 미국 행정부가 어떤 대외 정책을 추진하느냐에 따라 좌우된다. 가장 관심을 끌고 영향력이 클 요소는 미국과 중국, 미국과 러시아와의 관계다. 중국과 러시아는 미국과의 관계 개선에 무게를 두고 있으나, 미중 관계는 통상 문제로 마찰과 갈등이 자주 발생하고, 미-러 관계는 유럽연합의 입장과 시리아 사태로 일정 부분 제동이 걸릴 가능성이 높다. 이러한 상황은 리셋의 가능성을 높이지만, 상황이 정착되기까지는 시간이 꽤 걸릴 것임을 시사한다.

주요국들의 국내 정치적 변화가 해당국의 대외 정책과 다른 주요국과의 상호 관계에 큰 영향을 미칠 것이므로 2017년 우리는 주요국의 국내 정치 지형 변화를 예의 주시하면서 대비해야 한다.

국면 전환이 시도되는 동북아 지역

2017년 동북아 지역 정세는 북한 핵 및 미사일 문제, 일본의 부상, 고고도미사일방어망(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD; 이하 사드) 배치를 둘러싼 한국-미국 대 중국의 갈등, 한국-일본과 미국의 동맹 조정 문제, 통상 마찰 등에 의해 영향을 받을 전망이다.

2017년 중 북한이 보일 행태는 둘 중 하나다. 첫 번째는 유화책으로 돌아가는 것이다. 2016년 연말부터 워싱턴의 강경 대응 방침이 시사된 가운데 트럼프 당선자가 협상 가능성을 시사한 바 있으므로 미국을 불필요하게 자극하지 말자는 계산이 작용할 수 있다. 두 번째는 연 초부터 압도적인 대량살상무기 능력을 시현하며 '마이 웨이'를 강조하면서도 협상 가능성을 열어놓는 방안이다. 미국 행정부가 새로 출범할 때마다 북한이 취한 행동으로 미루어 후자의 가능성이 더 높다. 그러나 북한이 도발하면 트럼프 행정부는 오바마 정부가 최근까지 취한 수준보다 더 강경한 조치로 대처할 가능성이 높다. 금융 제재를 포함한 독자 제재를 시행하고, 동맹과 우방국들과 협의를 통해 과거 미국이 이란에 대해 취했던 수준의 제재를 도입하며 억제력 강화를 위해 보다 공세적인 군사 조치를 취할 것이다. 중국은 대화와 협상을 강조하면서 군사적 조치가 야기할 충돌 가능성을 지적하며, 미국의 조치가 북한을 넘어 중국을 겨냥하고 있다고 주장할 것이다. 결과적으로 북한으로 인한 미중 갈등이 현재보다 격화될 것이다. 북한 문제를 둘러싼 관련국들의 '강(強) 대 강(強)' 구도가 강화되고 긴장이 고조된다는 의미다.

두 번째 리셋 요소는 일본의 부상이다. 2016년 7월 참의원 선거에서 대승을 거둔 아베 정권은 장기 집권뿐 아니라 헌법 개정 여건도 확보하였다. 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오)를 두고 마찰이 지속됐지만 전반적으로 대중 관계는 안정적으로 관리되었다. 북방 도서 두 개 반환을 놓고 분위기가 좋아져 러시아와의 관계도 개선되는 듯 했다. 미국과의 관계도 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 타결을 계기로 포괄적인 협력 관계로 발전하였다. 2016년 초 중반만 해도 일본의 전방위적 외교 노력은 이처럼 성과를 거뒀다. 일본은 2017년에도 이런 성과를 바탕으로 입지, 위상, 영향력을 높이는 정책을 더욱 강력히 추진하려 했었다. 그러나 2016년 후반 일본 외교는 타격을 입었다. 북방 영토 반환과 관련해 러시아는 강경한 입장으로 돌아가는 분위기다. 미국은 TPP 탈퇴를 거론한다. 불리해진 상황을 회복하기 위한 접근 방법은 달라질 수밖에 없다.

2017년 일본의 대외 정책에서 가장 중요한 요소는 미국 트럼프 정부와의 관계 설정이다. 통상과 방위비 분담 문제를 둘러싸고 마찰이 있겠지만 일본은 미국의 요구를 어느 정도 수용하는 선에서 타협할 가능성이 높다. 문제는 이런 과정에서 미국에 대한 불만이 커지고 이를 구실로 아베 정부가 미일 동맹의 근간은 유지하되 독자성과 독립성을 확장하는 방향으로 정책을 추진할 가능성이 있다. 한일 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA) 타결을 계기로 한국에 보다 구체화된 안보 협력을 요구할 수 있다. 러시아와는 특히 경제를 중심으로 한 협력을 강화하고, 중국과는 위기나 충돌을 최소화하고 안정적으로 관리하면서 관계를 개

선하는 노력을 기울일 것으로 보인다. 동남아 국가들과도 다양한 협력을 모색한다. 한마디로 일본은 미일 동맹을 넘어 나름의 협력 네트워크(network of cooperation)를 구축하기 위해 더 많은 노력을 기울이고 독립적 공간을 확보하는 방향으로 리셋을 시작할 것으로 평가된다.

대외적 위상을 높이려는 일본과 달리 중국은 2017년 국내 문제에 집중할 전망이다. 시진핑 2기 출범을 위한 정치 작업 때문이다. 국내에 집중하려면 안정된 외부 환경이 필요한 만큼 중국 스스로 위기를 조장하거나 갈등을 만들지는 않을 것이다. 또 예를 들어 북한이나 일본발 위기나 갈등이 발생해도 이를 관리하고 조기에 종료하려 할 가능성이 높다. 그러나 시 주석이 정치적 기반 강화를 위해 강한 리더십을 보일 수도 있어 사안에 따라 심한 충돌이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 무엇보다 미국과의 갈등을 예방하고 관리하는 데 중점을 둘 것이다. 통상 부분에서 미국과의 마찰은 불가피하겠지만 남중국해와 같은 핵심 이익과 관련된 문제가 아니기 때문에 절충과 타협이 가능하다. 미중 관계에서 마찰과 갈등의 빈도는 증가하겠지만 강도는 낮을 것이란 의미다.

일본과의 동중국해 마찰은 지속되겠지만 군사적 충돌은 회피할 가능성이 높다. 러시아와의 관계도 지속적으로 발전시켜 나가고 군사 협력도 강화할 것이나 러시아의 지나친 동북아 진출을 견제하려는 움직임이 있을 수 있다.

2017년의 관심 대상에 한미, 미일 동맹 조정 문제가 있다. 사드 배치, 주한 미군 평택 이전, 주요 전략 자산 한국 배치, F-35와 같은 주요 무기 구매 등 한미 협력이 제대로 이행되고 있는지 점검하는 과정에서 문제가 발생할 수 있다. 가장 핵심 이슈는 사드 배치 문제다. 전시작전통제권 전환과 방위비 분담 이슈는 당장 화급한 문제가 아니므로 미국은 2017년을 피해 차기 한국 정부와 다루려 할 것이다. 미일 사이에는 후텐마(普天間)기지 이전과 방위비 분담 문제가 거론될 수 있으며, 지역에서 일본의 안보 기여를 확대하는 문제도 제시될 수 있다. 이런 상황은 한미, 미일 동맹에 큰 변화는 없지만 미세 조정은 있을 것임을 의미한다.

지역 국가와 미국의 통상 마찰도 문제다. 트럼프 당선자는 TPP 탈퇴를 발표했고, 한미 자유 무역협정(KORUS FTA) 재협상도 요구했다. 트럼프 정부는 한국과 중국에 통상 압력을 높이면서 중국에는 시장 접근의 불공정, 지적재산권 위반, 환율 조작 같은 문제를, 한국에겐 FTA 일부 불이행(법률시장 개방 문제), 환율 조작 등의 문제를 제기할 것이다. 관세 인상에 따른 마찰도 예상된다. TPP 탈퇴에 따라 일본과의 관계에서도 잡음이 불가피하다. 미국의 통상 압력으로 인해 한중일 3국 FTA와 한일 FTA가 탄력을 받을 수 있다.

분열과 국수주의로 가는 유럽

2017년 유럽 정세에 영향을 미칠 변수로는 EU와 영국의 브렉시트 협상, 독일·프랑스·네덜란드의 선거, 테러와 반이민·반이슬람 정서의 확산, 우크라이나 사태의 해결 수준 등이 있다.

영국의 EU 탈퇴 반대 여론이 비등하고, 대법원 최종 결정도 앞두고 있어 상황은 매우 유동적이다. 영국 대법원은 '브렉시트 결정에 의회의 승인이 필요한가'에 대해 2017년 1월 중 최종 선고를 내린다. 법원 판결에 따라 2017년 3월 초로 예정된 EU와의 협상이 물거품이 될 수도 있다.

유럽에서 극우파의 득세 가능성도 배제할 수 없다. 최근 들어 유럽에서는 '반기득권 분노(anti-establishment anger)'를 활용해 대중을 선동하는 극우 정당이 선전하고 있다. 때문에

2017년 네덜란드 총선(4월), 프랑스 대선(4월), 독일 총선(9월) 에서 반EU·반이민을 주장하는 극우 정당의 약진이 예상된다. 극우 정당들은 선거 과정에서 반EU·반이슬람 정서를 확산시키고 그에 따라 유럽의 보수화는 촉진될 것이다. 이는 궁극적으로 EU의 정치적 불화와 분열 위험성을 높이고 보호주의와 고립주의 추세를 강화하는 결과를 초래한다. 반이민·반이슬람 정서는 유럽 내 이슬람 세력의 테러를 늘리고 공포 확산으로 이어진다.

2017년 유럽연합과 러시아와의 관계는 개선될 가능성이 높다. 관건은 민스크 협정 이행 수준이다. 2016년 10월 베를린에 독일, 프랑스, 우크라이나, 러시아 정상이 모여 우크라이나 사태 해결을 위한 협의를 하였으나, 합의하지 못하였다. 우크라이나 정부군과 친러시아계 반군이 대치하고 있는 돈바스 지역 자치에 관한 이견을 좁히지 못했기 때문이다. 민스크 협정 이행을 위한 로드맵은 4개국 외상회담에서 마련될 것이다. 대러 제재를 주도 해 온 미국도 트럼프 정부로 바뀌면 유화적인 입장으로 전환할 가능성이 크다. 우크라이나 사태로 악화된 미국·유럽·러시아의 관계가 개선된다는 의미다.

불안한 가운데 새로운 판짜기 모색하는 중동

2017년 중동 정세에는 큰 변화가 예상된다. IS는 약화됐지만 확산되는 폭력적 극단주의, 몇몇 나라에서 가중되는 내정 불안, 미국-이란 관계의 변화, 미국-이스라엘 및 사우디아라비아의 관계 개선, 시리아 사태를 둘러싼 미국과 러시아 관계 등이 변화의 주요 요인이다.

이라크 동맹군이 2016년 모술의 여러 지역을 탈환함에 따라 IS 세력은 약화되고 조직은 붕괴했다. 그러나 IS의 저항은 계속되고, 테러의 공포는 계속되고 있다. IS는 조직적인 저항보다 자살 폭탄 테러와 같은 무차별적·폭력적 극단주의 형태의 저항에 무게를 둘 것으로 보인다. IS에는 두 개의 흐름이 발생할 것이다. 한편에서는 모술 패퇴와 관계없이 해외테러전사(Foreign Terrorist Fighter, FTF)들의 IS 유입이 증가하고 다른 편에선 모술을 떠난 IS 세력이 아프가니스탄, 시리아와 터키를 비롯한 중동 및 인근 국가들로 숨어들어 테러를 자행 한다. 그 결과 테러의 공포가 중동을 넘어 여타 지역으로 확산될 수밖에 없다.

예멘과 시리아의 내전은 악화되고, 이집트, 이라크, 아프가니스탄의 내정 불안도 지속될 전망이다. 예멘의 경우, 시아파와 수니파의 갈등이 이란과 사우디아라비아의 대리전 양상을 보였으나, IS 동조 세력이 등장하고 알-카에다 아라비아반도의 세력이 확장하면서 상황은 더욱 복잡해질 것이다. 시리아 내전도 러시아의 정치·군사적 개입 이후 미국과 러시아의 대리전 양상으로 변하였다. 그러나 트럼프 행정부에서는 시리아 사태에 관한 미-러 협력이 가시화 될 수 있다. 그럼에도 내전 종식 가능성은 매우 낮고 무력에 따른 피해는 지속되며 유민·난민도 계속 발생하는 인도주의적 위기도 지속될 것이다.

2017년 특히 관심을 끄는 대목은 중동 지역의 전략적 플레이어들이 미국, 러시아, 이란, 사우디아라비아, 이스라엘과 같은 나라들의 관계 변화 여부다. 핵심은 트럼프 정부가 구상하고 추진할 중동 정책이다. 오바마 정부는 공화당과 사우디아라비아 및 이스라엘의 반대에도 불구하고 이란과의 관계 개선에 나섰다. 그러나 트럼프 행정부는 이와는 반대로 친이스라엘, 친사우디아라비아, 친이집트, 반이란 성향의 정책을 추진할 가능성이 높다. 또한 연성 대응을 중시한 오바마 정

부와는 달리 트럼프 행정부는 IS에 대한 적극적인 무력 대응을 추구할 수도 있다.

가장 영향력이 큰 변수는 미국과 이란의 관계다. 미국의 공화당과 트럼프 당선자는 미-이란 핵 협상에 매우 비판적이다. 이스라엘과 사우디아라비아도 미국을 압박한다. 이런 점들을 고려할 때 트럼프 행정부가 이란과의 관계를 원만하게 가져 가기는 어렵다. 최악의 경우 미-이란 핵 합의가 파기될 가능성도 있다. 미국을 정점으로 이스라엘, 사우디아라비아, 이집트가 연계되는 지역 구도가 형성될 가능성이 높다. 이런 구도가 안정성을 높일지, 패권 경쟁을 촉발해 불안정을 유발할지는 불투명하다. 확실한 것은 2017년 중동에서는 새로운 판짜기 진행될 것이란 점이다.

동남아는 미국과 중국 등거리 외교

2017년 남중국해 상황은 비교적 조용하게 전개될 가능성이 높다. 동남아 국가와 중국 관계에는 개선의 조짐을 보이고, 그에 반비례해 동남아와 미국 관계에는 불확실성이 커진다. 이미 말레이시아, 태국, 필리핀, 인도네시아와 같은 나라는 중국과 관계 개선을 시작했다. 국제 중재재판에서 사실상 승리를 거둔 후 경제적 이익을 챙기기 위해 동남아판 대중국 재균형(re-positioning) 정책을 펴고 있다. 2017년에는 동남아 국가들이 미국, 중국의 등거리 지점으로 이동하는 현상이 나타날 수 있다.

중국도 필리핀, 말레이시아 등에 경제적 혜택을 주면서 화답하고 있다. 중국은 국제사회의 이목을 고려하기 때문에 남중국해에서 강한 행동을 취하기 어렵다. 지난 몇 년간 자기주장을 강화하는 과정에서 상실한 동남아 국가의 신뢰를 되찾기 위해 중국은 노력할 것이다. 트럼프 정부 초기 미국이 명확한 정책 방향을 잡지 못하는 사이 동남아 국가와의 거리를 좁히는 정책을 신속히 펼칠 가능성이 있다. 이런 점을 고려하면 2017년 동남아 국가와 중국의 관계는 개선되고 남중국해 갈등은 큰 분쟁 없이 숨 고르기에 들어갈 것으로 보인다.

트럼프 행정부 출범 이후 미국과 동남아 관계는 불확실한 국면으로 진입하게 된다. 미국은 동남아에서 신뢰도 추락, 동남아-중국 관계 개선, 정책 혼선과 같은 도전에 직면하게 된다. 트럼프 행정부는 오바마 행정부의 아시아 피봇 정책에서 크게 후퇴할 것이다. 이미 TPP가 무산됐기 때문에 동남아 국가들은 미국에 큰 기대를 하지 않는다. 동맹과 양자 관계를 중시하는 전통적 공화당 노선을 펼친다 해도 필리핀, 태국과의 동맹 관계가 지금처럼 약화된 상태에서는 큰 전환점을 찾기 어렵다. '미국의 중국 압박=동남아 국가의 이익'이라는 단순한 등식도 성립되지 않는다. 경제와 안보 문제가 복잡하게 얽힌 동남아-중국 관계는 단순 제로섬 관계가 아니다.

아세안 차원에서 2017년은 창설 50주년을 맞는 매우 중요한 해이다. 그러나 올 한 해 아세안은 큰 성과없이 표류할 것이다. 가장 큰 변수는 금년 의장을 맡은 필리핀의 두테르테 대통령이 다. 예측 불가능한 외교, 미국 비난과 중국 접근으로 관심을 끌고 있는 두테르테가 아세안에 미칠 영향이 관심사다. 그러나 아세안 전체에 대한 두테르테의 영향은 크지 않다. 아세안의 제도적 안정성과 의사결정 구조를 감안하면 두테르테 1인이 아세안 전체에 큰 영향을 미치기는 어렵다.

남중국해 문제가 지속적으로 아세안의 내적 단결을 해쳐 온 점을 감안하면 어떤 식으로든 이 문제에 답을 찾으려는 노력이 있을 것으로 예상된다. 남중국해 문제를 아세안 의제에서 아예 빼 버리는 남중국해 문제의 탈(脫)아세안화(de-ASEANising)도 가능하다. 마지막으로 아세안 공동

체 건설은 2017년에도 지지부진할 것으로 보인다. 아세안 내·외부에 걸친 불확실성과 필리핀의 의장직 수임 등으로 아세안 공동체 건설과 같은 장기 프로젝트에 동력을 집중하기 어렵다.

보호무역 강세, 경기 침체와 불안 요인의 증가

2017년 세계경제는 경기 침체가 계속되는 가운데 불확실성 증가로 인한 불안이 팽배하며, 통상을 둘러싼 주요국 간 마찰이 강하게 나타날 것으로 예상된다. 그 기저에는 미국으로부터 시작되는 보호주의 성향의 확산, 미국의 금리 인상, 환율시장 불안정, 과도한 재정 적자, 중국의 저성장, 브렉시트 협상과 같은 불안 요인이 있다.

2017년에는 주요 교역국들 간 통상 마찰이 늘어날 것이다. 도널드 트럼프 당선자는 미국의 국내 제조업을 살리기 위해 관세를 높이고 중국을 환율 조작국으로 지정하겠다는 입장을 밝혔다. 미국의 이익을 위해 보호무역을 강화할 것임을 강력히 시사하는 대목이다. 이런 보호무역은 중국 뿐만 아니라 유럽과 신흥국의 대미 수출을 위축시키고, 이들 나라의 경제에도 부정적인 영향을 미친다. 또 환율 변동성이 확대되어 국제 교역이 위축된다.

세계경제를 더욱 불안하게 만드는 변수는 미국의 기준 금리 인상이다. 미국의 기준 금리 인상은 이미 기정사실화 돼 있고 언제 얼마나 올릴지가 관건이다. 골드만삭스는 2017년 미국이 세 번 정도 금리를 인상할 것으로 전망하였다. 기준 금리 인상은 미국 경제가 나아진다는 것을 의미한다. 그러나 미국을 제외한 국가들은 외환자금 유출, 소비 및 투자 위축, 가계 부채비율 상승, 물가 상승과 같은 문제로 심각한 경제위기에 처하게 된다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 공동 대응과 협력의 필요성이 강조되겠지만, 뚜렷한 해법을 찾기는 어렵다. 언론에는 제닛 옐런 미국연방준비제도 의장이 "이제는 다음에 닥칠 침체와 맞서 싸울 도구가 없다"고 말한 것으로 보도됐다. 2008년 세계 금융 위기 때 주요국들은 양적 완화, 제로 금리, 마이너스 금리 등과 같은 비정상적인 조치를 취했으나, 경기 부양 효과는 미미했다. 일부에서는 재정 지출을 늘리는 방안을 거론하지만 미국, 유럽, 일본이 합의에 이르는 쉽지 않다.

극단적인 변화 닥칠 2017년 기후변화 국제 협력

분쟁과 분열이 많았던 여느 분야와 달리, 2016년 기후변화 국제 협력 분야엔 과거에 비할 수 없는 큰 외교적 성과들이 있었다. 2015년 12월 체결된 파리협약이 예상과 달리 1년도 지나지 않은 2016년 11월 발효 요건이 충족되며 공식 발효되었다. 아울러 국제사회는 파리협약에 담지 못했던 항공 부문의 온실가스 배출 감축을 글로벌시장 기반 조치를 통해 공동 이행하기로 합의했다. 또 몬트리올 의정서 개정을 통해 냉매로 쓰이는 수소불화탄소(HFCs)를 온실가스의 하나로 규정하는 등 기후변화 대응 국제 협력은 한 해 동안 괄목할 만한 성과를 이뤘다.

트럼프가 미국 대통령으로 취임하는 2017년, 기후변화 국제 협력은 지금까지와 달리 매우 극단적인 변화를 겪을 전망이다. 대표적인 기후변화 부정론자인 그의 과거 언행과 선거기간의 발언은 오바마 행정부와는 전혀 다른 기후변화 대응을 예고하기 때문이다. 따라서 2017년 새 행정부가 들어서면 오바마의 신재생에너지 개발과 활용을 중심으로 하는 녹색성장 정책은 크게 수정되고 석탄, 천연가스(셰일가스), 석유와 같은 화석연료를 중심으로 하는 전통 에너지 산업에 대한

정책적 관심과 지원이 급증할 전망이다.

지금까지 미국의 온실가스 배출 억제 정책은 의회 입법이 아닌 대통령 행정명령이나 행정기관 규제를 통해 이루어져 왔기 때문에 트럼프 행정부가 집권과 동시에 정책 변화를 도모하는 데 큰 어려움은 없다. 그러나 석탄은 이미 미국 시장에서 태양광이나 풍력 같은 신재생에너지 자원에 밀려 경제성과 시장성을 잃었기 때문에 장기적으로는 정책 지원 효과가 크지 않을 전망이다. 천연가스(세일가스)가 떠오를 가능성이 있지만, 국제 원유 시장의 공급과잉과 경제 침체 등으로 인해 국제 원유가가 계속 안정될 경우 기대만큼 투자나 생산이 급증할 것으로 전망되지 않는다.

오바마 대통령이 제공했던 강력한 미국의 리더십은 중국의 환경 및 신재생에너지 개발에 대한 전략적 관심과 맞물려, 국제사회의 기후변화 대응 협력을 이끌어 왔다. 그러나 트럼프에게는 그런 리더십을 기대하기 힘들다. 신기후체제에서 선진국과 개도국의 협력을 이끈 요소가 개도국에 대한 선진국의 재정적, 기술적 지원이었다는 점에서 이를 가장 많이 제공했던 미국이 사라진다는 것은 국제 협력에 실질적 위기 요인이다. 2017년은 기후변화 국제 협력을 위해 지금까지 미국이 해 온 역할과 지원에 변화가 생기는 첫 해로서, 미국의 공백은 국제사회의 협력에 커다란 도전으로 다가오고 있다.

2017년 10대 주요 이슈

2017년은 주요국 지도자 교체에서 시작, 정책 우선순위의 조정과 방향 설정, 주요국 간 관계 재설정, 주요 지역에서의 변화, 경기 침체, 보호무역 강화와 고립주의 확산과 같은 요인 때문에 리셋이 시작되는 해가 될 것이다. 이를 고려하여 아산정책연구원은 2017년 주요 이슈로 아래 주제를 선정하였다.

1. 새로운 균형점 찾아가는 강대국 관계
2. 미국 신행정부와 한미 관계
3. '리셋'과 마이 웨이의 기로에 선 2017년의 북한
4. 중국의 리셋: 시진핑을 '핵심'으로 하는 신지도체제 등장
5. 일본의 리셋: 새로운 균형 속 강한 일본으로의 전진
6. 우경화로의 리셋: 분열과 갈등 속에 보수화하는 유럽
7. 중동 리셋: 새로운 판짜기가 가능할 것인가
8. 새로운 정체성과 방향성을 모색하는 아세안
9. 기후변화 국제 협력에 대한 새로운 도전
10. 국제 통상 질서, 리셋의 시작

새로운 균형점 찾아가는 강대국 관계

2016년 전망과 달리 여전히 갈등 확대

《아산 국제정세 전망 2016》에서 동북아시아의 긴장은 2015년보다 한결 완화될 가능성이 높다고 보았다. 2015년 동북아에서 발생한 외교 갈등의 주요 원인이 한국·중국·일본의 역사 인식 차이에 있었지만 그 문제가 2016년에는 관리 상태에 들어갈 것으로 예측됐기 때문이다. 그러나 단순화 한다면 2016년 동북아 갈등은 역사 문제에 머물지 않았다. 역사 문제에서 직접 파생되는 갈등은 줄었음에도 동북아의 갈등은 줄어들지 않았다.

지난 정세 전망은 또 2016년 동북아 정세가 힘겨루기에서 관리 조정 국면으로 전환되고 보다 긍정적이며 생산적인 관리 모드를 위한 환경이 조성될 것으로 예상됐다. 2015년엔 역내 각국이 국내 정치적으로 신경 쓸 수밖에 없는 이벤트들, 예를 들어 제2차 세계대전 종전 70주년, 한일 국교 정상화 50주년 등이 있었다. 따라서 각국의 외교안보 정책 역시 여론에 신경을 쓰면서 민족주의적인 요소를 많이 담을 수밖에 없었다. 그러나 2016년은 역사·영토 문제가 특별히 부각되는 정치적 환경에서 자유로워질 것으로 예상을 하였다. 이전 4년간 동북아를 지배한 역사 문제를 둘러싼 충돌 및 갈등과 이로 인한 피로에서 벗어나려는 기조도 대두될 것이란 기대도 있었다. 그 근거로는 시진핑이 '중국이 주변국들과 대립하면, 역내 국가들이 중국 포위 정책에 적극 참여할 빌미를 제공하게 될 가능성이 높다'고 판단하리라는 점이 꼽혔다. 그에 따라 중국이 고립에서 벗어나고 동북아와 남중국해에서 안정적·평화적인 안보 환경을 조성하기 위해 2016년에는 주변 국가들과의 관계 재정립에 노력할 것으로 보았다. 또 미국의 인도-태평양 구상 혹은 재균형 전략에 맞서 중국의 일대일로 구상이 성공할 수 있는 기반을 확보하려면 주변 관련국들과 신뢰에 기초한 협력 파트너십을 구축해야 할 필요도 있다고 보았다. 여기에 미국도 동북아에서 중국과의 경쟁이 과열되어 안보 부담이 늘어나는 상황을 원하지 않을 것이라는 점도 고려되었다. 그 결과 중국과 미국이 안보 환경 개선 노력을 주도하는 상황이 전개될 것으로 전망했다. 일본 아베 정부의 '강한 일본', '일본의 보통 국가화'를 향한 강경 외교는 오히려 미국과 중국에 부담이 될 가능성이 있다고 보았다.

2016년 한국과 중국, 일본 사이에 역사 문제 갈등은 두드러지지 않았다는 점에서 동북아 갈등 요인에 대한 예측은 틀리지 않았다. 그러나 대북 정책과 북한에 대한 주변국들의 전략적 이해와 고고도미사일방어망(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD; 이하 사드) 한국 배치를 둘러싼 갈등, 남중국해 문제를 둘러싼 갈등은 오히려 더 두드러졌다. 한반도의 사드 배치를 둘러싸고 한국과 중국의 관계는 그동안의 개선됐다는 평가가 무색할 만큼 악화되었다. 또 2016년 9월 중일은 1년 5개월 만에 정상회담을 했으나 남중국해 문제와 관련한 첨예한 갈등도 드러냈다. 그동안 역사 갈등이 두드러졌음에도 심각한 양상으로 번지지 않았던 동북아에서 구조적 갈등이

그림 1. 한반도와 미·중·일·러



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

다시 현안의 중심에 서는 양상이다.

2017년 동북아 지역은 역사적 갈등에서 구조적 갈등으로 심화

2017년 동북아는 2016년에 이어 강대국들의 이해가 대립하며 갈등하는 양상을 보일 전망이다. 2016년부터 시작된 구조적 갈등도 계속 심화될 가능성이 높다. 변수는 새로운 지도자가 등장하고 권력 구조가 바뀐 지역 내 강대국의 정책이 어떻게 바뀌거나 조정되느냐 여부다. 현재 미국을 중심으로 한 미사일방어망 구축, 남중국해 문제, 그리고 국제 무역 질서 재편과 관련된 미중 갈등을 완화할 수 있는 구조적 변화가 발생할 가능성은 매우 적다. 따라서 정권 교체 및 권력 구조의 변화에 따라 해법이 어떻게 리셋될 것인지가 갈등의 수준을 결정한다. 그러나 갈등이 무력 충돌로 이어질 가능성은 높지 않다.

갈등이 무력 충돌로 이어질 가능성은 적어

무력 충돌 가능성이 높지 않은 이유는 강대국의 갈등, 특히 미중 갈등이 통상 부문에서는 치열해도 안보 영역의 중요한 국가 이익이 당장 침해되는 단계라고 판단하기 어렵기 때문이다. 역내 강대국들의 관심은 미래의 전략적 이익이 침해되는 상황을 예방하는 데 있다. 따라서 외교 수사적인 갈등은 높아질 수 있어도 무력 충돌로 이어질 가능성은 낮다. 강대국들은 아시아 지역에서 미래의 주도권을 놓칠 경우 국익에 손상이 올 것으로 인식하기 때문에 국가들의 외교전은 더욱 가열될 것이다. 그러한 상황에서 역내 국가들은 강대국들의 전략적 이해에 동원되고 동시에 선택도 강요 받는 곤란한 상황에 직면할 가능성이 높다. 예를 들어 남중국해 미중 갈등은 한국에게 ‘편을 선택하라’는 상황을 만들 것이다.

트럼프의 미국과 아시아

특히 2017년 미국에선 트럼프 정부가 출범하며, 중국에서는 시진핑 주석이 핵심 위치를 공고히 하면서 새로이 정치국 상무위원회를 구성하게 된다. 미국과 중국 지도자들 모두 국내 입지를 다지는 데에 신경을 써야하는 국내 정치적 상황을 맞고 있다. 2015년과 다른 이유로 2017년 외교가 국내 정치의 영향을 강하게 받게 된다. 트럼프 대통령 당선자는 선거 과정에서 중국의 환율 문제, 무역 문제 등을 강하게 지적하였다. 정부가 출범하면 중국이 그러한 문제를 시정하도록 하겠다는 목표를 공개적으로 말했다. 그렇기 때문에 2017년 초반 트럼프 대통령이 어느 정도 강하게 중국 때리기에 나설지가 향후 미중 관계를 규정하는 가능자가 될 것이다. 중국의 부상 의지는 강하지만 동시에 그 과정에서 미국과 지나치게 경쟁하는 것은 자국 이익에 부합하지 않다고 판단한다. 그러나 2017년 시진핑 주석이 맞을 국내 상황은 미국의 공세를 수세적으로 방어만 하기에는 여유가 없다.

미국이 아시아에서 어떠한 방향으로 나아갈 지를 판단하기엔 불확실한 면이 많다. 그러나 트럼프 정부가 중국의 부상을 견제하기 위하여 아시아에 투자하려는 의지가 있는 것은 확실해 보인다. 트럼프 당선자의 외교안보팀은 오바마 대통령의 아시아 재균형 정책에는 언어적 수사만 있었을 뿐 군사력으로 뒷받침되지 않았다고 비판한다. 아시아에서 중국이 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동할 수 있게 한다는 목표하에 수립되고 진행된 재균형 정책은 중국의 반발을 불렀다. 오바마 정부가 미 군사력으로 이런 반발을 누를 만큼 충분히 뒷받침해주지 않았기 때문에 견제 받지 않은 중국의 힘이 지역 패권을 위협할 수준으로 강해졌다는 것이다. 트럼프의 미국은 중국의 부상과 지역 패권 견제를 위해 해군력을 비롯한 군사력을 증강할 것으로 보인다. 미국의 지역 내 군사력 증강이 단시일 내에 이뤄지기 어려우므로 2017년에 미중이 군사적으로 충돌하고 전쟁을 벌일 가능성은 거의 없다. 다만 미국의 아시아 군사력 증강은 중국의 대미 불신으로 이어져 지역 내 모든 문제에서 외교적 대립이 격화될 가능성이 높다.

트럼프 대통령이 남중국해에 군사력을 실질적으로 늘릴 경우 미중 갈등은 더욱 치열한 양상으로 발전할 가능성이 있다. 트럼프 외교안보팀이 언급한 미국의 지역 내 해군력 증강은 암묵적으로 남중국해를 겨냥하고 있다. 따라서 남중국해 갈등과 구조적으로 유사하며 일본과도 얽혀 있는 동중국해에서도 갈등은 한층 고조될 가능성이 높다.

미국의 유럽 정책 변화에 따른 영향

미국이 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO; 이하 나토) 및 유럽연합(European Union, EU)과 어떤 관계를 설정할 것인가도 아시아 정책에 영향을 준다. 특히 트럼프 당선자는 후보 시절 유럽에서의 미국 역할을 적극적으로 재검토할 것임을 시사 했다. 나토 회원국들에 대한 미국의 비판적 시각은 오바마 정부에서도 강력하게 표출되었던 것으로, 2017년 트럼프 정부는 이런 태도를 견지하면서 유럽 회원국들의 기여를 더 늘리라고 강하게 요구할 것으로 보인다.

미국-러시아 관계의 변화 가능성은?

트럼프 대통령 당선자는 유럽이 영향력을 동유럽으로 확대하는 과정에서 러시아와의 갈등이 불필요하게 커졌다고 인식하는 것으로 보인다. 트럼프의 러시아 호감은 블라디미르 푸틴 대통령에 대한 단순하고 개인적인 차원의 문제가 아니다. 미국이 유럽에서의 역할을 축소하는 정책을 실제로 추진하면 미국과 러시아의 관계는 호전될 가능성이 매우 높다. 우크라이나 사태로 촉발된 미-러 관계 악화가 동북아에 미치는 영향은 크지 않았다고 볼 수 있었으며 러시아도 동북아에서는 미국과 경쟁하려 하지 않았다. 미국 역시 우크라이나 문제와 분리해 동북아에서는 러시아와 특별히 대립하지 않고 충돌 요인들을 관리해 왔다. 시리아 문제와 관련된 미국-러시아의 갈등은 트럼프 정부에서 완화되는 방향으로 정리될 가능성이 높다. 문제는 국제사회의 대러 제재를 미국이 변화시킬 수 있느냐는 부분이다. 러시아는 트럼프의 대통령 당선으로 경제 제재가 완화되기를 기대하고, 대일 경제 협력과 같은 말을 거론하기 시작하였다. 이는 미국이 장기적으로 대러 관계를 어떻게 정립할 것인가와 연관돼 있다. 미국은 중국을 장기적인 경쟁 상대로 보지만 동시에 러시아가 중국을 어떻게 인식하느냐도 미-러 관계에 영향을 준다. 따라서 중국이 구소련을 위협으로 여기면서 미국과의 관계를 증진시킨 것처럼, 러시아가 중국을 위협으로 인식하는 시점이 빠르게 닥친다면 미-러 관계는 동북아 지역에서나마 급속히 진전될 가능성이 높다.

중국과 러시아의 변화

미국과 러시아가 관계 호전의 계기를 마련한다면, 이런 상황이 한-중-러에 어떠한 영향을 미칠지도 주목거리다. 중국과 러시아의 관계는 단기 요인에 따라 부침하기보다, 러시아가 중국을 얼마나 전략적 위협으로 보느냐에 따라 장기적 관점에서 조정될 가능성이 크다. 현재 두 나라는 미국의 힘이 약화된 가운데 도움을 주고 받는 조력 국가의 역할을 하고 있다. 힘이 예전 같지 않은 러시아는 우선 유럽에서 대국 지위를 확보하려 한다. 그런 과정에서 중국과 러시아는 이해가 걸린 영향권을 달리함으로써 갈등을 피해 왔다. 중국은 유럽에서의 러시아 입장을 지지해 왔고 러시아는 동북아에서의 중국 입장을 지지했다. 이처럼 상대방의 이해가 우선되는 지역에서 힘을 보태줌으로써 유럽과 동북아에서 미국을 견제하였다. 그런 가운데 출범한 트럼프 정부는 중국과 러시아의 협력 관계에 영향을 주는 요소가 될 수 있다.

환태평양경제동반자협정 폐기에 충격을 받은 일본은 어디로

상황이 이렇게 변하는 과정에서 일본의 역할에 주목된다. 일단 일본은 트럼프 정부의 출범으로 동북아에서 가장 큰 타격을 입었다. 아베 총리는 국내의 정치적 위험을 감수하면서 오바마 대통령이 추진한 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)의 가장 큰 조력자 역할을 했다. 그런데 많은 전문가의 예상을 벗어나 트럼프가 당선되면서 TPP는 사실상 폐기되었다. 트럼프는 강력한 중국 견제를 내세웠지만 TPP폐기의 가장 큰 수혜자는 중국이 되는 딜레마에 직면할 것이다. 미국 정부로서는 TPP의 목표와 내용은 유지하면서 선거 공약을 벗어나지 않는 모습을 보이기 위해 최적의 방법을 찾아내는 고민을 하게 됐다. TPP가 사실상 폐기된 상황에서 중국의 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)은 추진될

여지가 있다. 그러나 TPP와 RCEP은 성격이 매우 다르기 때문에 미국이 TPP를 통해 모색한 국제 무역 질서에서의 중국 견제를, 중국은 어떻게 RCEP을 변모시켜 가면서 대응할 것인지 지켜 보아야 한다.

일본은 미-러 관계가 악화된 가운데 대러 제재에 참여하였으나, 아베 총리와 블라디미르 푸틴 대통령이 북방영토 문제의 해결을 위한 노력에 합의하는 등, 일-러 관계가 개선될 가능성도 보이고 있다.

미국과 중국의 갈등으로 인해 북한 문제 해결을 위해 중국과 협조적인 관계를 구축하는 것이 더욱 어렵게 될 가능성이 높다. 우려되는 점은 2017년 한국의 국내정치적 상황으로 인하여 외교적 결정이 지연됨으로써 강대국 간의 전략적 이해 관계가 리셋되는 2017년에 적극적·선제적으로 외교 안보 정책을 펼칠 기회를 잃게 될 가능성이 높다는 것이다.

미국 신행정부와 한미 관계

11월의 충격: 어긋난 예측

2016년 미국 대선 결과는 대부분의 예상과 달랐다. 선거 직전까지 여론조사 결과는 힐러리 클린턴 후보와 현직 대통령에 대한 지지로 쏠렸다. 실제로 민주당 후보인 힐러리의 득표수는 도널드 트럼프 보다 250만 표 이상이 많았다. 그런데도 왜 트럼프 후보가 당선됐을까? 이번 선거에서 예측과 결과는 어떻게 달랐고 그 이유는 무엇이었을까?

미국 대선 결과를 예측하기 위해 대다수 전문가들은 눈에 보이는 ‘숫자’에 의존했다. 거대 담론과 깊이 있는 이론으로 현상을 설명하기보다 숫자적 정보에 의존해 가치를 제외한 지역적 설명에 매달렸다. 통계와 숫자로 예측 모델을 가동하는 전문가들은 이번 선거에서 미국 사회의 커다란 흐름을 놓쳤다.

이번 선거 결과에는 클린턴 개인에 대한 비호감과 기성 정치권에 대한 불신이 투영돼 있다. 불신과 분노의 깊이를 보여주지 않는 ‘숫자’와 이를 바탕으로 한 예측은 간극을 드러내며 빛나가 버렸다.

클린턴을 선호한 유권자들은 클린턴의 풍부한 경험(90%)과 탁월한 결정력(66%)을 높이 샀다. 반면, 트럼프 지지자에게 가장 중요한 요소는 변화였다(83%). 트럼프를 백악관으로 보낸 가장 결정적인 변수는 그에 대한 호감이나 그의 리더십이 아니라 변화를 최우선으로 꼽은 유권자들이었다. 이들 유권자들은 기존의 정당정치에서 벗어난 변화를 원했기에 트럼프에 표를 던진 것이다.

변화를 향한 유권자의 열망, 기득권에 대한 뿌리 깊은 분노의 수준을 정확히 측정할 수 있는 방법은 없다. 설사 계량화하여 예측 모델에 적용 시킨다 해도, 그 통계 수치 뒤의 숨은 뜻을 읽기란 어렵다. 불완전한 객관성을 숫자를 통해 분석하겠다고 고집함으로써 정작 살아 움직이는 미국의 정치 지형에 대한 실제 관찰은 놓친 것이다.

결국 데이터 펀칭과 통계치 읽기 같은 계량적 분석은 숫자가 아닌 거시적 시각에서 사회적 흐름을 해석하는 작업과 병행되어야 한다는 게 이번 대선의 교훈이다.

미국 정책 기조

위에서 언급한 것처럼 2016년 미국 대통령 선거에서 예상을 뒤엎고 도널드 트럼프가 대통령으로 당선되었다. 정치인으로서의 기록이나 정책 기조가 비교적 분명했던 클린턴에 비해 정치적 방향성이 뚜렷하지 않은 트럼프가 집권하면서 미국이 2017년 어떤 정책을 내놓을지 예측이 어려

워졌다. 그렇지만 트럼프 당선자가 후보 시절 쏟아 낸 여러 공약이 모두 실현 된다고 볼 수는 없다.

먼저 트럼프 행정부의 관심은 국내 정책에 쏠릴 것으로 예상된다. 선거기간의 발언과 정책 제안 외에 공약, 당선 직후 CNN이 입수해 보도했던 ‘100일 계획’ 및 ‘200일 계획’을 짚어 볼 필요가 있다. 트럼프는 대내 정책으로 국경에 장벽을 세워 미국 본토의 안보를 강화하며 정부 지출을 늘려 경제를 활성화한다는 방침을 밝혔다. 대외적으로는 ‘위대한 미국’ 또는 ‘미국 우선주의’라는 힘에 기반한 국익 중심 외교를 기조로 삼을 가능성이 높다. 군사력을 늘리는 한편 동맹국의 역할 증대도 강조할 것이다. 이러한 기조가 정책에 어떻게 투영되는지 살펴 보자.

국내 경제에 초점, 국익 중심의 통상

먼저 트럼프 당선자의 경제 정책은 전적으로 국내 부분에 집중될 것으로 보인다. 여느 미국 대통령과 마찬가지로 유권자가 가장 쉽게 영향을 받는 분야는 국내 경제이기 때문이다. 이미 공약으로 대대적인 세금 개혁을 천명했다. 당선 수락 연설에서는 약 1조 달러 규모로 공항, 고속도로 건설 등 인프라 사업을 하겠다고 거듭 밝혔다.

당선자의 투자 계획에 따르면 1조 달러 인프라 투자 외에 퇴역군인(veterans)을 위한 5,000억 달러 지출, 국방비 증액이 있다. 세금과 관련해서는 개인 소득세를 현재의 7구간에서 3구간으로 단순화 하고 최고 소득자 구간의 39.6% 세율도 33%로 대폭 낮출 계획이다.

감세 개혁은 상하원 다수당인 공화당식, 인프라 지출은 민주당식 정책이라 할 수 있다. 세금 개혁을 하려면 의회의 동의를 필요한데 트럼프가 공화당 다수의 의회를 얼마나 설득할 수 있을지가 관건이다. 하지만 인프라 투자는 일자리 창출에 적지 않게 기여하기 때문에 의회와의 절충이 가능해 보인다.¹ 트럼프의 계획대로만 된다면 당분간 미국 경제는 활성화 될 가능성이 있으며 이는 금리 인상, 인플레이션, 달러 강세의 수순을 밟게 될 것이다. 그렇다면 한미자유무역협정(KORUS FTA)에 큰 변화가 없을 경우 한국 수출에는 우호적인 환경이 조성된다. 그러나 이는 단기 효과이며 장기적으로 이러한 미국의 정책은 예산 적자와 경제 불황을 재촉할 수도 있다.

트럼프 당선자의 통상 정책은 알려져 있다시피 보호무역주의 요소가 강하다. 특히 유세 기간 동안 한국과의 자유무역협정은 타겟이 되었다. 트럼프는 미국에 도움이 안 되는 협정은 재협상하거나 파기하겠다고 공공연히 말했다. 한국과 FTA는 대부분 FTA가 그렇듯이 협정 상대국인 한국에 6개월 앞서 공지하면 탈퇴할 수 있다.² 새 협정 체결이 아닌 탈퇴에는 의회의 허락이 필요 없다. 하지만 협정 파기에 따르는 후폭풍을 감안한다면 일방적 조치는 쉽지 않을 것이라는 게 대체적인 전망이다. 이보다는 오히려 기존 한미 FTA의 이행 문제를 두고 한국을 압박할 가능성이 크다.

1. 일자리 창출 뿐 아니라 트럼프의 의원 선수 제한(term limit) 요구도 협상 카드의 하나일 수 있다. 물론 트럼프가 대중적 인기와 지지를 이어가기 위한 수사라는 의견도 있다.
2. 다만 이런 조치가 대통령의 의지만으로 가능한지에 대해서는 헌법상 논란의 여지가 있다. 그렇지만 대통령이 일방적으로 탈퇴 결정을 할 경우 의회나 기업이 위한 여부를 놓고 대법원에 소송을 제기해도 최종 판결까지는 상당한 시간이 걸린다.

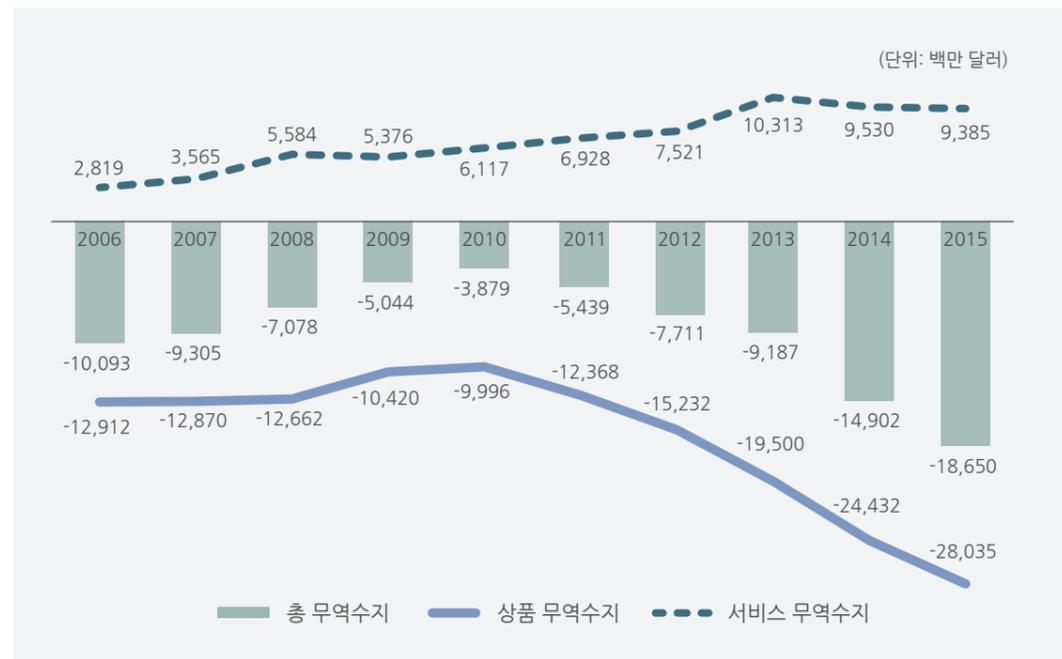
한미 FTA 이행에서 가장 자주 언급되는 이슈는 법률 시장 개방 문제다. 한미 FTA 발효 5년 내에 시행하기로 한 3단계 개방 폭을 넓혀 한국 법률 회사와 미국 법률 회사가 동등한 권리와 책임 아래 동업할 수 있게 하라는 압력이 커질 가능성이 크다. 특히 미국은 합작 법률 회사의 외국계 지분을 49%로 제한하는 규정, 외국 기업과 합작한 법인의 지적재산권 업무를 제한하는 규정의 완화를 원한다. 이와 관련, 개정 외국법자문사법이 지난 2월 국회를 통과했고, 이 법은 2017년 3월 15일부터 한미 합작 법률 법인에 적용될 예정이다. 그러나 개정 법에도 위에서 거론한 두 규정은 여전히 남아 있다.

법률시장 개방 문제는 한미 무역 규모가 늘어나는 상황과도 밀접한 관계가 있다. 한국과 미국의 무역이 증가하면 법적 갈등 역시 늘어나기 때문에 법률 시장 개방과 자유무역협정은 함께 움직이게 된다.

그림 1에서처럼 한미 FTA에 따른 미국의 무역 적자는 대부분 상품 무역으로 인한 것이다. 서비스 분야에서는 오히려 미국이 흑자를 보고 있다. 따라서 미국은 한미 FTA 폐기나 재협상보다 법률 시장을 앞세워 서비스 시장과 기술 시장의 적극적인 개방을 요구할 가능성이 크다. 그러나 폐지 가능성이 사라진 것은 아니다.

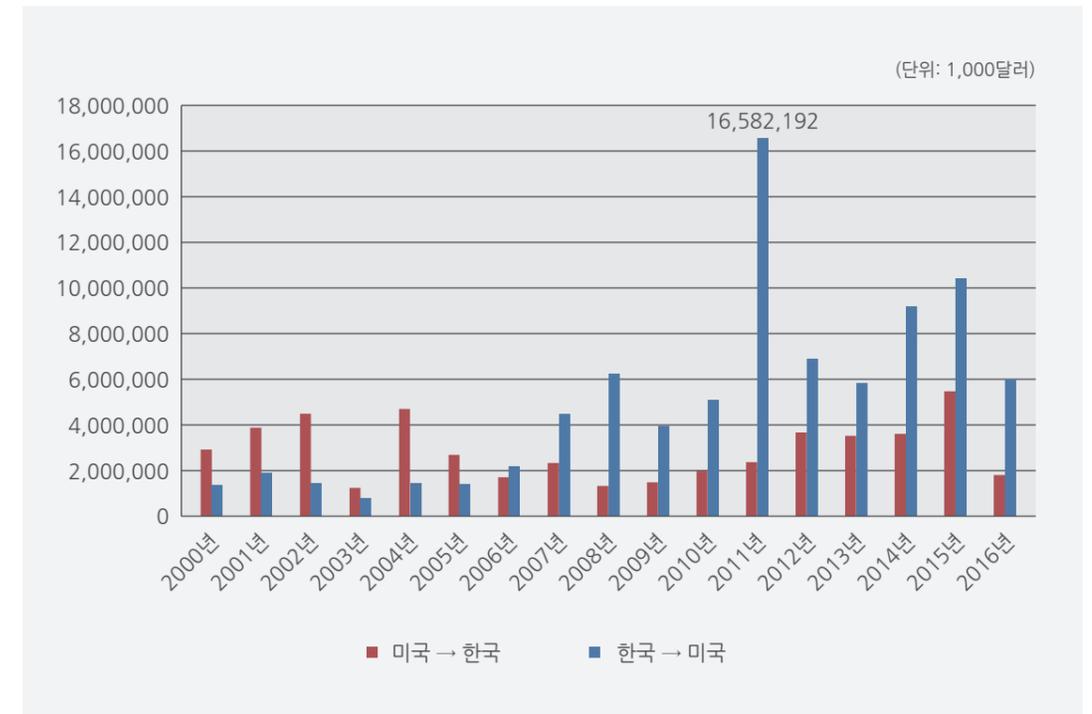
트럼프 당선자의 선거 때 주장과는 달리 한미 FTA가 미국에도 이익이 된다는 점은 양국 간 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment, FDI)를 보면 알 수 있다(그림 2). 2000년 이후 한국의 대미 직접투자와 미국의 대한 직접투자를 비교하면, 2006년 이후 한국 기업의 대미 직접투자액이 미국 기업의 대한 투자를 넘어선 것을 알 수 있다. 특히 양국의 의회 비준 직후인 2011년

그림 1. 한미 무역 수지 적자 추이



주: 그래프는 미국의 대(對)한국 무역수지를 나타낸 것임.

그림 2. 양국 간 외국인 직접투자액



출처: "미국의 대한국투자", 산업통상자원부 외국인투자통계, "한국의 대미국 투자", 수출입은행 해외투자통계.

한국의 대미 투자가 급등했고 한미 FTA가 발효한 2012년 이후 한국 기업의 미국 투자는 미국 기업의 한국 투자를 상회하고 있다. 외국인 직접 투자가 창출하는 경제적 효과(일자리 등)를 감안할 때, 한미 FTA 철폐는 미국 경제에 도움이 되지 않는다. "취임 200일내 가장 먼저 손보겠다"고 공언한 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA)도 공화당 상·하원 의원, 공화당 주지사들의 반대 때문에 폐기가 쉽지 않다.³ 또한 농업 분야에서 미국이 흑자를 내고 있고 미국 농업 인구에 기반을 두고 있는 공화당이 양원을 다 차지하고 있다는 점을 고려할 때 한미 FTA 파기나 재협상은 없을 것으로 보인다. 다만 앞서 언급한대로, 법률 시장과 기타 이행 문제에 대한 압박은 강해질 것으로 전망된다.

3. 트럼프 당선자가 취임 후 200일의 선결 과제로 꼽는 내용엔 여러 통상 정책이 포함돼 있다. 자유무역협정 중에는 NAFTA 폐기 건이 들어있다. 유세 중에는 한미 FTA를 두고 '미국 내 일자리를 죽이는 협정'이라 맹비난했다. 그렇다면 트럼프 당선자는 원하는 대로 자유무역협정을 파기할 수 있을 것인가? 전통적으로 자유무역을 선호하는 공화당이 장악한 의회의 찬성 없이 가능할지는 두고 봐야 한다. 가능성에 대해선 의견이 분분하다. 새로 협정을 체결하는 것과 달리 파기는 대통령이 단독으로 결정할 수 있다는 해석도 있다. 다른 한 쪽에서는 무역 협정이 의회를 통과해 이행법(Implementation Act) 형태로 제정됐기 때문에 의회의 승인이 필요하다고 해석하기도 한다. 확실한 것은 트럼프 당선자가 자기 뜻대로 밀어붙인다면 대법원에 소송이 잇따라 제기될 것이라는 점이다.

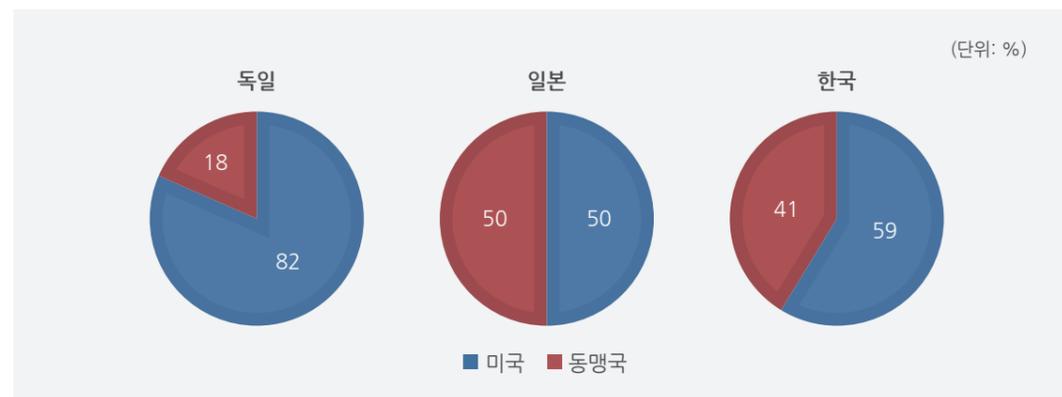
힘에 기반한 외교와 국경강화적 이민 정책

안보 및 외교 정책에서 트럼프 입장은 오바마 정부와 완전히 다르다. 선거 초기에는 중국 비난이 거의 유일한 외교 정책이다시피 했지만 점점 중동과 테러가 외교 정책의 핵심 사안으로 등장했다. 이슬람 급진주의를 미국 안보의 적으로 규정하고, 냉전 당시의 공산주의와 비교하며 미국이 ‘군사전(軍事戰)’뿐 아니라 ‘이념전(理念戰)’에도 나서야 한다고 주장한다. 오바마 정부의 이란 핵 합의와 중동 내 ‘국가 재건과 정권 교체’ 노력을 비난하고, IS 격퇴와 점진적인 역내 안정을 최우선 과제로 내세웠다. 이스라엘, 요르단, 이집트와의 협력, 특히 시리아 사태에서 러시아와의 협력 가능성을 제시했다. IS가 인터넷으로 신병을 모집하므로 인터넷을 차단해야 한다는 주장도 했다.

중동 피난민의 미국 수용을 반대하고, 중동 이민자도 미국은 안 받을 수 있다고 했다. 특히 ‘무슬림 입국 금지(Muslim Ban)’는 논란의 대상이다. 2차 대선 후보 토론회 직전 펜스 부통령 후보가 “트럼프의 입장이 변했다”고 말했지만 정작 트럼프는 토론회에서 철회 여부를 묻는 사회자 질문에 정확한 답을 하지 않았기 때문이다. 그는 대신 ‘철저한 검열(extreme vetting)’이 필요하다고 했는데 이를 기존 입장의 철회로 보기는 힘들다. 2016년 12월 9일까지도 트럼프가 직접 ‘무슬림 입국 금지’의 철회 여부를 밝힌 적은 없다. 다만 입국 금지 대상을 테러 관련 국가로 좁히고 있는 점은 확인된다. 여전히 테러 관련 국가라는 기준이 모호하기 때문에 트럼프 정부에서는 무슬림의 미국 입국이 어려워지고 이 점이 중동 국가들을 자극하는 계기가 될 수 있다.

동맹 문제와 관련해 트럼프는 한국은 물론 일본과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)에 더욱 적극적인 자세를 요구했다. 특히 동맹의 추가 방위비 부담을 여러 차례 거론했다. 현재 미국이 장기 주둔군을 파견한 동맹국은 독일과 일본, 한국이다. 미 상원 군사위원회가 발표한 2013년 보고서 내용에 의하면 이 세 국가에 투입된 주둔군 비용은 미 국방부 예산에서 매년 약 70억 달러 정도다. 동맹 국가별 방위비 부담은 그림 3과 같다. 그러나 트럼프의 추가 방위비 부담을 해당 국가가 수용할지는 미지수다. 동맹을 통해 확보되는 ‘미국의 국익’이란 개념은 트럼프의 당선과 관계없이 바뀌지 않았기 때문이다. 부상하는 중국, 위협적인 북한을 상대로 힘의 균형을 유지하는 데 있어 동맹이 없다면 미국의 안보 여건은 불리해진다. 또 한국과 일

그림 3. 동맹국 방위비 부담 비율



자료: U.S. Senate Armed Services Committee.

본 같은 동맹들과 추진하는 비 전통 안보 분야의 협력도(예: 인도주의적 협력) 미국에 도움이 되고 있다. 이런 ‘미국의 국익’ 개념은 방위비라는 개념을 넘는다.

방위비와 관련, 한국은 2014년 2월 미국과 방위비 협정을 체결했다. 한미 방위비분담 특별 협정(Special Measures Agreement)은 2018년까지 유효하며 이후 새로운 협상이 필요하다. 전작권 전환과 관련해서도 미국은 2014년 합의한 ‘조건에 기초한 전작권 전환’을 실현하고자 요구할 가능성이 있다. 하지만 이를 위해 한미는 군사적 준비 태세를 정확히 점검해야 한다. 그러나 점검과 평가가 쉬운 작업은 아니며 한국이 미국의 입장에 쉽게 동의할 가능성도 낮다. 따라서 한국 정부가 전환을 적극 요구하지 않는다면 이 문제가 이슈로 부상하지는 않을 것이다. 한국은 전작권의 안정적인 전환을 추진하는 한편 독자적 국방 대책을 준비해야 한다. 고고도미사일 방어망(THAAD)은, 미 의회가 사드 배치와 한미 동맹에 호의적이라는 점을 감안할 때 기존 합의 대로 추진될 가능성이 높다. 사드 배치 관련 비용을 트럼프 행정부가 한국에 요구할 가능성도 있으나 미국 의회가 2017년 회계연도에 제정할 예산관련법인 국가방위인증법(National Defense Authorization Act)에 따라 배치 비용과 절차 등이 결정될 것으로 예상된다. 동맹 관계의 큰 변화는 없겠지만 한국은 2018년 이후 주한 미군의 군사 준비 태세와 미국의 국방 전략이 어떻게 바뀔지 주시할 필요가 있다.

트럼프의 정책은 전 세계적으로 긴장을 고조시킬 수 있다. 사전 예고 없이 예측 불가능한 행동을 하거나 주장을 내놓으며, 오바마 행정부의 정책 방향을 크게 바꿀 가능성이 있다. 미국을 경쟁 상대로 간주하는 국가들은 트럼프 정부가 선호하는 정책을 노려 도발을 시도할 수도 있다. 도발은 트럼프 등장으로 발생할 수 있는 동맹의 틈을 파고들 것이다. 트럼프는 당선 이후 동맹을 신뢰하지만 동맹 유지 방법, 동맹의 중요성은 재검토할 수 있다고 했다. 또 미국의 경제적 부담이 커질수록 방위비 부담이나 억제력에 대한 생각을 바꿀 가능성을 열어 두겠다고 여러 차례 밝혔다. 이런 발언들이 동맹국과 경쟁하는 중국, 러시아, 북한에 어떤 메시지를 줄지 주의할 필요가 있다. 이런 상황은 미국뿐 아니라 다른 국가들의 대응도 예측이 어렵게 만들어 전체적인 불확실성이 커진다. 또 도발이 동시 다발로 발생할 경우 트럼프 정부가 어떻게 대처할지도 불분명해 국제 안보 상황이 긴장 상태에 놓일 가능성이 높다.

미국 행정부가 새 조약이나 협정을 맺으려 할 경우 사전에 의회와 협상 과정을 거쳐야 하므로 새 외교 정책이나 방침이 실제로 집행되기까지는 시차가 있다. 이는 한국이 트럼프 행정부의 외교 정책에 대응할 시간을 갖게 된다는 것을 의미한다. 그러므로 예를 들어 미국이 방위비 증액 요구를 계획할 경우 한국은 2018년까지 이에 대응하고 해결책을 만들 수 있는 시간과 기회를 가질 수 있다.

그러나 대미 협상과는 별도로 한국은 단기적으로 국방비 증액을 검토하고 중·장기적으로 미국 외에도 안보 협력을 할 수 있는 나라를 늘리는 노력을 해야 한다. 한미 동맹을 부인하거나 거부하는 것은 비현실적이다. 필요할 경우 미국에 양보 할 준비도 해야 한다. 일본처럼 한국의 방위비 부담률을 50%까지 늘릴 수 있는 방안을 모색해야 한다. 일본이나 독일에 비해 GDP 대비 방위비 부담률이 다소 높지만 북한의 안보 위협을 고려할 때 주한 미군에 대한 한국의 기여를 더 높여야 한다는 지적이 나올 수 있다. 예를 들어 이스라엘의 2015년 방위비는 GDP 대비 5.4%였으

나 한국은 2.6%였다. 한국의 2015년 GDP 대비 국방비 지출은 2009년에 비해 0.8%나 줄어들었다. 이 기간 북한의 핵 개발이 가속화된 점을 감안하면 이런 상황은 설명하기 어렵다. 한국은 군사력 강화에 보다 적극적이어야 한다.

마지막으로 한미 동맹 관계는 북한의 위협 정도에 따라 변할 수 있다. 북한의 도발과 위협이 커지고 한반도에 긴장이 고조되며 한국과 미국이 긴밀한 협력을 강화할 경우 동맹 관계는 더 굳어진다. 그러나 북한의 위협이 줄면 관계가 느슨해 질 수 있다. 안보 환경의 변화가 한미 관계에 큰 영향을 미치는 변수라는 의미다.

‘리셋’과 마이 웨이의 기로에 선 2017년의 북한

2016년의 북한, 전망과 현실

《아산 국제정세 전망2016》은 북한이 ‘뉴 노멀’ 시대에도 별종의 이단아로 남을 가능성이 크다고 보았다. 이러한 전망 가운데 많은 부분이 실제 북한의 행태로 나타났지만, 그렇지 않은 부분도 있었다. 대표적인 것이 북한의 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction, WMD) 개발과 관련된 내용이다. 당시 전망은 2016년에도 북한이 핵·미사일 실험을 멈추지 않을 것이며, 이를 통해 승부수를 던지겠지만 동시에 미국에 타협 여지도 상당히 남길 것이라고 봤다. 이 전망은 반쯤 현실화되었다. 실험 관련 전망은 맞았지만 미국 관련 부분은 그렇지 않았기 때문이다.

북한은 1월 4일부터 ‘수소탄 실험’이라고 주장한 4차 핵실험을 벌여 한반도 및 동아시아의 긴장을 끌어올렸고, 2월 7일에는 6차 장거리미사일을 발사했다. 북한의 WMD 능력 시위는 이 두 차례에 그치지 않았다. 북한은 2007년 실전 배치 이후 한 번도 한 적 없었던 무수단 중거리미사일(Intermediate Range Ballistic Missile, IRBM)의 발사 실험을 2016년 11월까지 5차례(총 8발)에 걸쳐 했고, 같은 기간 중 2차례의 잠수함발사탄도미사일(Submarine Launched Ballistic Missile, SLBM) 실험, 4차례의 노동·신형노동 미사일 발사 실험도 했다. 2011월 12월 김정은 시대 개막 이후 질적·양적으로 파급 영향이 가장 큰 실험들이 2016년 한 해에 집중되었다.

그러나 김정은이 강화된 WMD 능력을 보여준 이후 대미 유화 제스처를 취할 것이란 예상은 빗나갔다. 북한은 핵·미사일 실험 이후에도 모라토리엄이나 핵 동결과 같은 제안을 내놓지 않았으며, 오히려 5차 핵실험과 핵무기의 ‘표준화·규격화’ 선언을 통해 조만간 핵무기를 실전 배치할 수 있음을 암시하는 등 더욱 강경한 입장을 보였다. 이러한 북한의 정책 기조는 2016년 5월 6일~9일 개최되었던 제7차 당대회 총화보고에서 김정은이 ‘병진노선’을 ‘항구적’인 노선으로 끌고 갈 수도 있다는 의지를 표명함으로써 더욱 부각되었다. 9월 23일 북한 리용호 외상이 UN총회 기조연설에서 “핵무장은 국가 노선”이라고 주장한 것 역시 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 북한은 핵무장의 공식화, 즉 미국을 포함한 주변국 및 국제사회가 ‘핵보유국’ 지위를 받아들이지 않으면 어떠한 타협도 불가능하다는 메시지를 2016년 지속적으로 표명했다.

핵·미사일과 관련된 북한의 2016년 강경 노선 배경엔 크게 세 가지 변수가 있다. 첫째, 김정은의 핵무장 의지다. 김정은의 핵무장 열망은 예상보다 강했다. 그는 협상은 핵무장보다 후순위이며, 비핵화와 관련된 협상을 추구하더라도 먼저 일정 수준의 핵 능력을 반드시 확보해야 한다는 인식을 드러내었다. 둘째, 김정은의 자기 존대(尊對) 혹은 업적에 대한 집착 역시 예상보다 강력한 북한의 핵 개발 드라이브의 원인으로 작용한 것으로 판단된다. 선대(先代)에 비해 부족한 카리스마, 고착된 국제적 고립, 미-이란 핵 협상 타결로 인한 핵 개발 연대의 차단 등은 단기간 내에 북한과 김정은의 존재 가치를 극대화할 수 있는 조치를 필요로 했고, 이는 북한의 핵 개발 가속화

와 연결되었다. 7차 당대회 사업 총화를 통해 김정은은 북한이 더 이상 국제 정치의 일반 행위자가 아닌, 핵을 가진 강국(dominant power)이 되었음을 선언한 바 있다. “핵무장을 통해 세계평화와 안전을 수호하였다”는 주장이 대표적 사례이다. 셋째, 북한이 협상으로 전환할 경우 주(主) 타겟이 될 미국이 보일 반응 역시 판단에 영향을 미쳤다. 3월의 UN안보리 결의 2270호 발동, 7월 6일 김정은 인권범죄자 지정 같은 조치에서 북한은 임기 후반의 오바마 행정부가 북한과 중요한 타협을 할 가능성이 적다고 판단했을 것이다. 따라서 평양은 오바마 행정부하에서는 더 이상 대화 타진 자체도 어려울 가능성이 크며, 설혹 모라토리엄 같은 양보 카드를 제시하더라도 이를 받아들이지 않는다고 판단한 것이다. 미국 정부의 인권 압박 직후 북한이 ‘뉴욕채널’의 차단을 선언한 것 역시 이러한 평가에 기인했기 때문으로 보인다.

북한 내부의 정치·경제·사회 상황에 대한 전망은 대부분 현실화되었다. 김정은은 5월 7차 당대회에서 당 조직 개편을 통해 당 중앙위원회 위원장으로 추대되었으며, 6월 최고인민회의 제 13기에서는 국가최고지도기관으로 신설된 국무위원회 위원장에 올랐다. 특히, 당규약과 헌법 개정을 통해 다소 어정쩡했던 ‘국방위 제1위원장’ 및 ‘노동당 제1서기’와 같은 최고지도자 직위를 김정은에게 특화된 ‘맞춤형’으로 개편함으로써 확고한 ‘김정은 시대’를 재확인했다. 당 조직 개편 과정에서 40~50대 상대적으로 젊은 세대들을 충원하는 세대 교체 작업도 진행하였다. 2인자 그룹은 당무위원회와 국무위원회를 통해 양적으로는 충원을 확대했으나 무게감 측면에서는 오히려 이전보다 경량화된 느낌이 강한데 이는 김정은 1인 지배 특성을 반영한다.

2017년의 북한: 국제 정세의 ‘리셋’은 기회일까, 도전일까?

북한은 대체적으로 국제 구도가 고정된 상황에서는 고립이 심화된 반면, 국제 질서가 재편되는 시기에는 상대적으로 이익을 보곤 했다. 냉전 초기 1960년대 중·소 분쟁의 와중에서 북한이 등거리 외교를 통한 이익의 확장에 나름 성공했던 것이 대표적 사례다. 1990년대 초반 한러, 한중 수교와 비동맹 운동의 약화로 인한 북한의 고립도 같은 맥락이다. 脫냉전시대의 초반 과정에서 북한이 미처 새로운 적응 전략을 수립하기도 전에 이미 새로운 질서가 고착되었고, 이는 북한에 악재(惡材)로 작용했다. 그러나 1990년대 중반에 들어 형성되기 시작한 미-일-중-러 간의 미묘한 역학 구도 변화 즉 러시아의 지역적·국제적 영향력이 회복되고 중국의 ‘화평굴기(和平崛起)’가 추진되면서 북한은 중러 관계 복원에 차츰 성공했고, 미국과도 일정한 거래 관계가 형성될 여지를 마련했었다. 그러다 이러한 구도가 다시 정형화되면서 북한에는 대외 정책상의 도전 요인들이 다시 늘어났다.

따라서 2016년 들어 윤곽을 드러내기 시작한 반(反)세계화 역풍과 국내 문제를 우선하는 주변국들의 태도가 2017년 더욱 강화된다면 이는 북한에 상대적으로 기회가 될 가능성이 크다. 결국 ‘리셋’의 세계는 자국 이기주의의 강화, 국제적으로 공통된 담론이나 가치의 부재 혹은 재편으로 이어지게 될 것이기 때문이다. 이러한 상황에서는 국가 간 연계 관계가 비교적 단조로운 행위자가 이익을 볼 여지가 확대된다. 이는 2016년에도 이미 암시됐었다. 북한의 핵·미사일 발사 이

후 난항을 겪은 UN안보리 결의안 도출 과정, 그리고 고고도미사일방어체계(THAAD) 등 한미 차원의 대응에 대한 중러의 반발은 북한의 의도와 관계없이 그 운신의 폭을 확대했다. 리셋의 범위를 소(小)지역 혹은 세계적 차원으로 넓혀도 마찬가지로 설명할 수 있다. ‘브렉시트(Brexit)’로 대변되는 유럽연합(EU)의 결속력 약화는 결국 EU 제국(諸國)들을 각개 격파할 수 있는 구도를 만들고 북한은 이를 통해 국제 제재의 완화를 모색할 수도 있다.

그러나 ‘리셋’ 되는 국제 정세는 북한에 여러 도전 과제를 안긴다. 북한과 특정 국가의 양자 관계가 다른 구도에 의해 영향 받을 수 있기 때문이다. 예를 들어, 리셋 구도 속에서 중국이 미국과의 타협을 통해 동아시아 내 영향력을 더욱 확장하게 된다면 이는 오히려 평양에 불리할 수 있다. 이런 상황에서 베이징은 평양의 전략적 가치를 낮추고, 그동안 핵 문제를 포함해 많은 정책에서 거리를 유지해 온 북한을 제대로 다루려는 시도(양자 관계 차원의 압력 증대)를 할 수도 있기 때문이다. 미중 사이에 ‘비확산’을 둘러싼 대타협이 이루어질 경우 워싱턴과 베이징이 공동으로 북한의 체제 전환에 나설 위험성이 있다는 점도 염두에 두어야 한다. 미국이 유럽에서 러시아와 타협하는 리셋 시나리오는 북한에 더욱 복잡한 영향을 미칠 수 있다. 미-러 신(新)밀월은 제재 국면에서 중국과 함께 중요한 잠재적 연대 대상인 러시아를 평양에서 멀어지게 만들 수 있기 때문이다. ‘리셋’의 방향이 지역마다 차이가 날 경우에는 더더욱 그러하다. 유럽과 중동의 개입 폭을 줄인 미국이 아·태지역에서 미중 전략적 경쟁에 박차를 가할 경우 훨씬 과감하고 강경한 대북 조치가 취해질 가능성도 배제할 수 없다.

대내 정세: ‘제재 국면’에서 새로운 성장 동력과 지배 연합의 모색

북한 역시 리셋 되는 국제 정세 속에서 기회와 도전을 나름 파악하고 있을 것이며, 국제적 리셋의 틈새를 파고드는 한편 일정한 내부적 리셋을 시도할 것이다.

대북제재 극복과 성장 동력 창출의 딜레마

2017년 김정은의 최대 딜레마는 경제 분야에서 대북 제재의 부정적 영향을 극복하는 한편, 제7차 당대회를 통해 야심 차게 제시한 2016년~2020년 《국가경제발전 5개년 계획》의 초기 과정을 성공적으로 이끌어야 한다는 점이다. 7차 당대회에서 이 계획에 대한 설명은 추상적이고 개괄적인 수준에 머물렀다. 문제는 2차 년도인 2017년에도 가시화된 목표 대비 실적이 도출되지 못한다면, 이 계획 역시 기존의 다개년 계획과 마찬가지로 사실상 실패로 끝날 위험성이 있다는 점이다. 최대 변수는 2017년에도 지속될 대북 제재이다. 기존 결의 2270호보다 더욱 강화된 2321호 제재를 어떻게 버티느냐는 5개년 계획의 성패와 밀접히 연관되어 있다. 설사 북한이 대미 협상의 기회를 잡는다고 하더라도, 미-이란 핵 협상의 예를 감안할 때, 제재는 당분간은 지속될 가능성이 크기 때문에 이 시기를 어떻게 넘기느냐가 관건이다. 대북 제재 성패의 최대 변수라 할 수 있는 중국과의 무역 관계는 2016년 3월 대북 제재 이후 2/4분기에 들어 감소하였으나, 3/4 분기에 들어서는 회복 추세를 보였다. 즉 중국이 북한 정권의 완전한 위기나 몰락을 바라지 않는

표 1. 북한의 2016년 대중국 수출입 규모

단위(금액: 1,000달러; 증감율: %)

	2015년			2016년					
	수출	수입	총계	수출		수입		총계	
	금액			금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율
1분기	545,547	563,255	1,108,802	568,669	4.24	608,336	8.00	1,177,005	6.15
2분기	626,173	769,630	1,395,803	547,544	-12.56	795,572	3.37	1,343,116	-3.77
3분기	730,019	774,844	1,504,863	741,339	1.55	814,800	5.16	1,556,139	3.41

출처: 이 자료는 한국무역협회 홈페이지(http://stat.kita.net)의 것을 인용하였음.

이상 강화된 제재 국면하에서도 ‘민생’을 빌미로 한 일정 수준의 대북 무역 거래는 지속할 가능성이 크다. 문제는 이것이 ‘연명’ 차원이 아니라 ‘성장’까지 유도할 수 있는 지원이 될 수 있느냐는 점이다.

이미 2016년 ‘랴오닝-홍상(遼寧鴻祥)’과의 불법 거래 사실이 적발된 데서 시사하듯 북중 간 우회 혹은 불법 거래를 찾아내려는 한국과 미국의 노력은 더욱 강화될 것이며, 중국 역시 이를 대북 레버리지로 활용하려 할 수 있다. 미국의 국제금융네트워크를 통한 숨통 조이기, 노동자 송출 차단 등이 복합될 경우 북한의 입지는 더욱 좁아진다. 이러한 국면하에서 평양의 선택지는 2016년과 유사하다. 중국과의 관계에서 순응성을 높임으로써 중국의 경제 지원이나 투자에 의존하는 방안이 첫 번째다. 그러나 이는 중국 의존 심화라는 문제를 낳는다. 따라서 두 번째의 대안, 즉 북한 내부 시장을 장악하고 있는 ‘돈주’들과 일정부분 타협(시장의 자율성 보장)하거나 아니면 이들의 외화 은폐 자금을 착취하는 것이다.

지배 연합의 재구성

2017년의 북한 국내 정세에서 또 하나의 주요 변수는 2016년 함경북도를 강타한 대홍수를 얼마나 성공적으로 복구하느냐다. 2017년 초까지 제대로 복구가 안되면 사회불안 원인으로 작용할 가능성이 크다. 이러한 환경 아래서 김정은 1인 지배 체제를 안정적으로 유지하기 위한 최선의 방책은 기존의 지배 연합, 즉 수령을 정점으로 당·정·군이 이를 ‘옹위’하며 ‘핵심 계층’으로 불리는 충성층이 기초를 떠받치는 구조를 재구성하는 것이다. 이미 김정은 시대에 들어 ‘선군정치’를 ‘김일성·김정일주의’의 하부구조로 만들어왔다는 점(즉 당·정·군의 역할 균형을 맞추는 데에 초점을 맞췄다는 점)을 감안할 때 다음으로 필요한 작업은 ‘핵심 계층’을 재편하는 일이다. ‘동요 계층’ 혹은 구(舊)핵심 계층 중 소외 세력의 일부를 ‘핵심 계층’의 일부로 편입시킴으로써 사회 불만을 완화하고 엘리트 간의 상호 경쟁과 수령에 대한 충성 강화를 꾀할 수 있다. 2016년 중 이 슈가 된 엘리트 계층의 탈북 러시 역시 이로 인한 파급일 가능성이 크며, 이의 연장선상에서 2017년 중에도 엘리트 탈북 사례가 종종 발생할 수 있다.

최고위층 숙청 양식의 변화와 ‘공포정치’ 연착륙 가능성

2016년에도 북한의 ‘공포정치’는 지속되었다. 권력 핵심부에 속하는 인물로는 2012년 리영호 숙청, 2013년 장성택 처형, 2015년 현영철 총살 및 최룡해 혁명화 교육설에 이어 2016년에도 전(前) 교육부총리 총살 및 김영철 혁명화 교육설이 보도되는 등, 당·정·군 고위엘리트들에 대한 김정은의 고강도 통제 및 감시가 강화되었다. 이러한 공포정치는 김정은을 견제할 인물의 부재를 암시함으로써 1인 권력 공고화의 표상으로도 해석될 수 있지만, 장기화될 경우에는 오히려 권력 불안이 조장될 수 있다. 경우에 따라서는 어차피 모든 것을 잃고 생명까지 빼앗길 운명이라는 공통분모를 가진 엘리트들이 주도하는 쿠데타가 발생할 수도 있다. 따라서 김정은이 중·장기적으로 권력의 안정성을 확보하려면 어느 시점에서는 공포정치를 종식하는 한편 유능하면서도 신뢰할 만한 2인자 그룹을 확립해야 한다.

김정일 시대에는 당 고위 간부들에 대한 가혹한 숙청이 1997년부터 2001년까지 4년간 지속되었다. 김정은의 경우 2016년이 이 4년차에 해당된다. 물론, 공포정치에 최적 지속 기간의 기준이 있는 것은 아니다. 하지만 2016년에 들어 당·정·군의 2인자 그룹 혹은 최상위 권력 엘리트 선에서는 충격적 숙청이 확인되지 않거나 ‘설’에 머물렀다는 점을 주목할 필요가 있다. 리영길 숙청설 해프닝은 대표적 사례이다. 이러한 점에서 2017년 중 최고위층 숙청이 질·양 면에서 완화되는 한편, 공포정치의 연착륙이 이루어질 것이다.

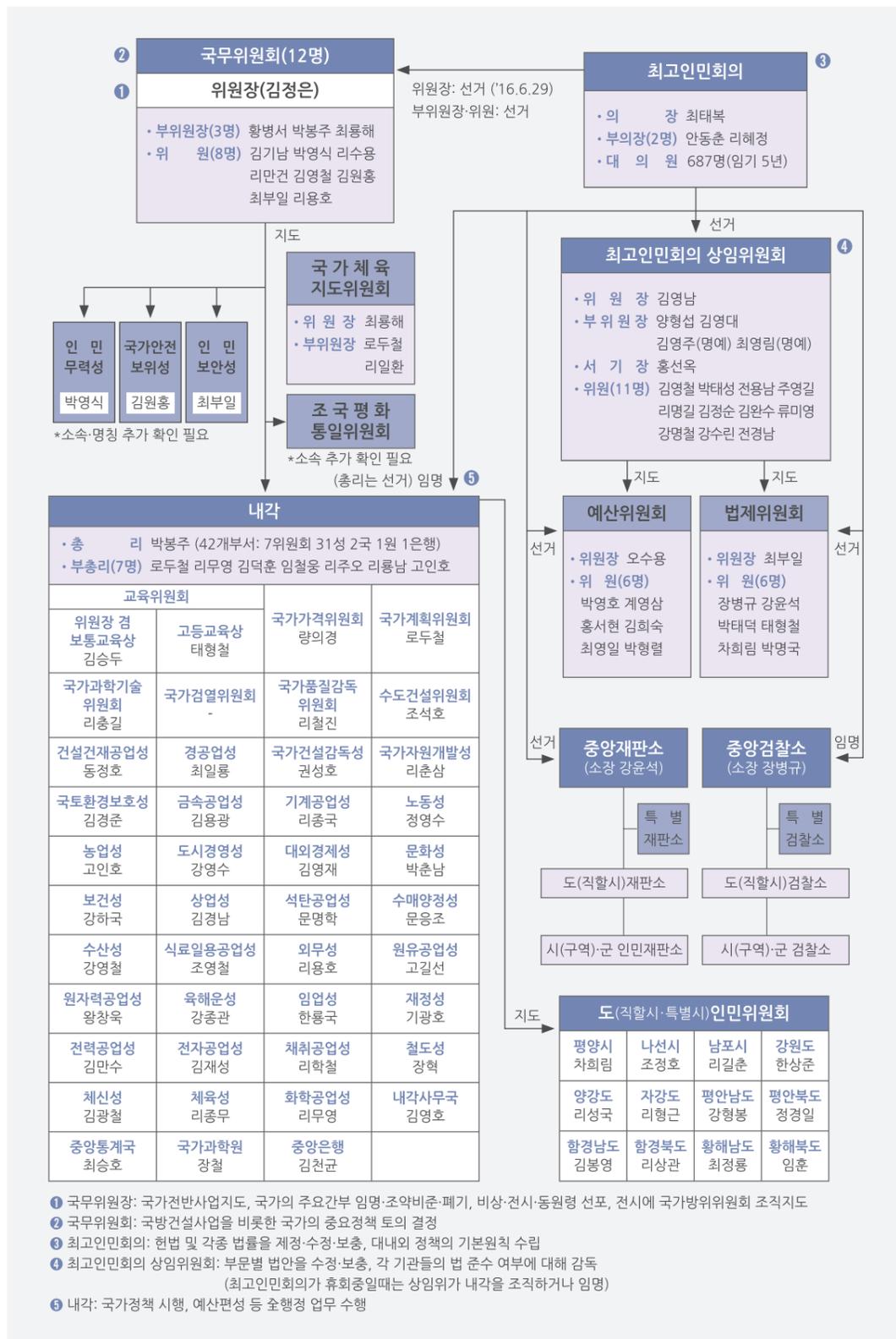
김정은 권력장악 자신감의 바로미터, 국가기구 개편

공포정치의 연착륙과 함께, 하위 국가기구의 개편도 예상된다. 2016년 당 및 국가기구 개편을 통해 김정은은 양대 직위 모두에서 ‘수령’의 입지를 공고히 하였다. 다만 세부 각론 면에서는 여전히 재편을 위한 소요가 남아 있다.

김정은의 권력 구도 재편은 전반적으로 김일성 시대의 그것과 매우 유사하다. 7차 당대회에서 김정은에 부여된 ‘당위원장’ 명칭은 김일성이 1966년까지 갖고 있던 직위와 사실상 동일하고, 국무위원장국무위원회로 이어지는 정부기관 역시 1972년 《사회주의 헌법》에 규정된 국가주석-중앙인민위원회와 유사하다. 문제는 김일성 시대의 재편 방향이 점차 1인 권력 구도를 강화하는 방향이었던 데 비해 김정은은 그 역(逆)방향, 다시 말해 외형상 오히려 권력이 분산되는 모습을 하고 있다는 점에서 그가 권력 장악에 확실한 자신감을 가졌는지 의문이 있을 수 있다.

이 점은 하위 기구의 위상 변화로 판단할 수밖에 없는데 이는 수령제 아래서 조직적 무력(인민무력성), 사회통제(인민보안성), 정권수호사찰(국가안전보위성) 기관들의 위상이 어떻게 변하는지를 관찰함으로써 가능하다. 이들은 모두 독재 체제를 유지하는 억압적 무력의 3대축이며 최고권력자들이 직속시키고 싶어하는 기관이다. 따라서 2017년 이들 기관이 내각으로 편제되느냐 혹은 여전히 국무위원장 산하의 직속기관으로 남는가 역시 관전 포인트라 할 수 있다. 전반적인 권력 구도 재편 과정을 감안할 때, 김정은은 이 3개 기관 중 인민보안성을 내각 산하로 편입시키고 여타 2개 기관은 여전히 자신이 장악하는 소폭의 조정이 이루어질 것이 예상된다. 권력의 안

그림 1. 2016년 북한 정부 권력기구도



출처: 통일부, 《북한권력기구도》(서울: 통일부 정세분석국, 2016).

정화를 과시하는 측면에서는 3개 기관을 모두 내각으로 돌리는 것이 유리하지만, ‘핵보유국’ 지위 획득, 국제 제재 극복 등 외부적 과제를 해결하는 과정에서 내부 변수를 최소화해야 한다. 즉, 내부 단속을 위해서도 무력 기관과 사찰 기관은 여전히 직할하는 것이 유리하기 때문이다.

2016년 말~2017년 초 지금과 다른 WMD 위력 과시 가능성

2016년 중 북한은 거의 월 단위로 WMD 능력을 과시했지만 2016년 10월 및 11월에 들어서는 상대적으로 소강 상태를 보였다. 특히 5차 핵실험 이후 10월 9일(핵실험 10주년)과 10월 10일(노동당 창건 기념일)을 기점으로 추가 핵실험을 할 수 있다는 전망이 꾸준히 제기되었으나 현실화되지 않았다. 단지 10월 15일과 20일에 걸쳐 실패로 끝난 두 차례의 무수단 미사일 발사 실험이 있었을 뿐이다. 11월 초에도 미국 정보기관을 중심으로 무수단 미사일 발사 가능성이 제기되었으나 이 역시 실현되지 않았다.

이러한 움직임은 2016년 중 계속된 평양의 딜레마가 그대로 반영된 것으로 판단된다. ‘병진 정책’을 지속해야 하지만 제재 때문에 체제 내구력이 소진될 수밖에 없는 문제를 어떻게 돌파하느냐는 숙제를 여전히 풀지 못했다는 것이다. 김정은의 입장에서는 ‘핵보유국’ 지위를 확보한 가운데 협상에 나서는 것이 최선이겠지만, 거둬들인 능력 시현에도 불구하고 미국 및 국제사회 그리고 중러 등 주변국도 이에 동의하지 않았다. 더 큰 문제는 앞으로 어느 정도 수준의 핵 능력을 과시해야 ‘핵 보유국’으로 받아들일 것인지에 대한 기준이 분명치 않다는 점이다. 이미 2016년 평양은 기존 핵보유국에 버금가는 능력이 있음을 과시했음에도 외부 반응은 부정적이었다. 더 큰 능력을 시현할 경우 대북 제재 속에서도 북한의 ‘민생’을 강조해 온 중러의 입장을 어렵게 만들 수 있다. 반면 만약 추가 핵·미사일 실험을 늦출 경우 평양의 핵 개발에 중대한 기술적 결함이 있거나 한계에 다다랐다는 인식을 줄 수도 있다.

‘트럼프 대통령’이 새로운 미국 행정부의 수장이 된 현실을 고려할 때, 2017년 중 북한은 초반부터 기존 수준을 뛰어 넘는 WMD 능력을 시현할 가능성이 크다. 다만 이후에는 ‘마이 웨이’를 강조하면서도 협상의 가능성을 열어놓을 것이다. 평양 입장에서 트럼프 신정부와의 협상을 위해 내놓을 수 있는 카드는 핵·미사일 실험 모라토리엄 및 핵 활동 동결(추가 Pu, Eu 생산 중지), 그리고 국제적 검증 수용 등이다. 반면 기존 핵 능력은 ‘핵보유국’ 지위를 위해서도 유지하려 할 것이다. 이를 고려할 때 북한으로서는 가능한 한 기존 핵 능력을 최대한 확장해 놓은 상태에서 미국과의 협상에 나서는 것이 훨씬 유리하다. 2012년 북한이 2.29 합의 이후에도 장거리로켓 발사 실험을 해 합의를 사실상 무위로 돌린 것도 이런 집착 때문인 것으로 판단된다. 또한 트럼프의 기업가 경력을 고려할 때에도 협상에 나서기 전 카드를 극대화하는 것이 오히려 북한에 유리하며 강한 인상을 줄 수 있다고 판단할 것이다.

2017년 북한은 기존의 5차례 핵실험보다 파괴력이 훨씬 큰 핵 폭발 실험, 핵과 탄도미사일을 결합한 고고도 핵 폭발과 EMP(Electro Magnetic Pulse) 효과 시현, 모의 탄두를 활용한 핵탄두 재진입 실험 등 과거와는 차원이 다른 WMD 능력을 2016년 말~2017년 초 시위할 가능성이 있다. 특히 2017년 1월 20일 차기 미 행정부 출범 이전에 이러한 선택을 할 수 있는데, 이는 트럼프 정부를 직접 자극하지 않으면서도 오바마 행정부의 ‘전략적 인내’가 실패했음을 강

조할 수 있기 때문이다. 또한 한국 국내의 리더십 문제가 확실히 해결되지 않은 가운데 한미 정책 조율이 이루어지기 전에 WMD 능력을 시현해야 대북 제재 공조를 차단할 수 있기도 하다. 구체적인 능력 시현 방식은 북한의 WMD 기술 수준에 따라 달라질 것이다. 역으로 2017년 초반 나타날 북한의 WMD 능력이 현재 북한 능력의 최대치라고 볼 수 있다. 또 이 조치는 일회성에 그칠 가능성이 크며 이후는 기존 능력치를 재확인하는 수준(무수단 미사일이나 SLBM 발사실험 등)에서 미국과의 협상을 노릴 것으로 전망된다.

다만 기술적인 준비의 미흡과 미중 간 갈등 증폭을 우려한 베이징의 강력한 압력 등에 영향 받아 시기가 다소 조정될 수는 있다. 이 경우 구체적 시기는 한국의 차기 행정부 출범 시기와 연동될 가능성이 크다. 북한은 자신들의 행위가 강력한 대북 정책을 선호하는 한국 정부의 출범으로 이어지기를 바라지 않을 것이다. 따라서 이 경우 북한의 핵·미사일 능력 시현 시점은 한국에서 신임 행정부가 출범한 직후가 될 가능성이 높다. 이는 현 정부의 임기가 원래대로라면 12월, 조기 대선의 경우 6~8월이 될 수 있음을 의미한다.

■ 대외 및 남북 관계: 북한 판 리셋, 냉각 속에 남북 관계 지속

관점에 따라서는 이러한 분석에 의문을 제기할 수도 있다. 트럼프가 대북 협상에 나설 수 있는 상황에서 북한이 굳이 그런 초 강경수를 둘 필요가 있느냐는 논거 때문이다. 그러나 평양의 입장에서 2000년대 이후 미국의 대외 정책 우선순위에서 북한이 그리 높은 위치가 아니었다는 과거 경험을 고려할 것이다. 긴장 고조든 협상이든 분명한 인상을 트럼프 행정부에 심어주지 못할 경우 미북 관계의 불투명성은 지속되고 대북제재 역시 유지된다. '병진 정책'의 딜레마가 해결되지 않는 한 북한의 내부 안정 역시 어려워질 수밖에 없다. 이러한 측면에서 북한은 2017년 중 강경과 온건 어떠한 방법으로도 미북 관계의 리셋을 통해 대북 직거래 관계를 개설하려 시도할 것이다. 만약 트럼프 행정부가 강경한 대북 정책을 펼 가능성이 크다고 판단되면, 북한은 기 싸움에 놀리지 않기 위해서도 강 대 강(強對強)의 대결 구도를 만들어 나갈 수 있다. 유의할 점은 미국이 정책을 전환해 미북 협상이 실현된다 하더라도 김정은은 결코 미국에 저자세 인상을 주려 하지 않을 것이라는 점이다. 북한은 미북 협상을 '핵 보유국들 간의 군축회담'으로 만들려 할 것이다. 즉 한미 연합 훈련 중단 요구를 해도 핵 추진 항모나 핵 추진 잠수함, 전략 타격 무기 등 '핵무기'의 한반도 전개 금지 같은 새로운 의제를 제시할 가능성이 있다.

북한의 대중국 관계 역시 리셋의 연장선상에서 이루어질 가능성이 있다. 분명 평양은 제재 국면에서 생존하기 위해 중국과의 관계를 가법계 여기지 않는다. 그러나 2016년 이미 보여준 바와 같이 중국의 요구나 권고에 따라 움직인다는 인상도 피하려 들 것이다. 오히려 북한이 곤궁한 상황에 처할 경우 중국에 미칠 부정적 영향을 은근히 강조함으로써 중국이 평양을 방기하지 못하도록 할 것이다. 북한은 전통적으로 어느 한 중주국에 일방적으로 예속되거나 의존하는 구도를 극력 회피하는 방향으로 외교 정책을 구사해 왔다. 냉전시대의 중소 국면에서도 그랬고 탈냉전 시대 초반 새로운 잠재적 협력자로 미국을 상정한 것 역시 이러한 인식의 일단이다. 물론 북중 정상

회담 등 양자 관계의 긴밀성을 보여주기 위한 노력은 분명히 시도될 것이다. 그러나 김정은과 시진핑의 회담이 성사된다 해도 이는 북중 밀월의 재현은 아니며 오히려 미북 직거래 협상 이전의 사전 조율 혹은 사후 균형 맞추기의 차원이 될 가능성이 크다. 때문에 2017년 중 북중 관계를 좌우하는 주요 변수는 양자 간 경제 거래뿐 아니라 미북 관계의 진전 정도가 될 것이다. 만약 미북 관계 개선이 실제로 시도된다면 평양은 이에 균형을 맞추는 수준의 북중 관계 긴밀화를 시도할 것이며, 미북 갈등이 오히려 고조된다면 평양은 중국에 의존하면서도 적극적인 관계 밀착보다는 적절한 자율성 확보에 부심할 것이다.

2017년 남북한 관계는 2016년보다 크게 개선되지도 악화되지도 않을 가능성이 크다. 이미 2016년 한국 정부 차원에서 수 차례 '북한 급변'을 암시하는 발언이 나온 이상 북한은 한국이 표방하는 바가 '제도통일(북한 붕괴를 통한 흡수통일)' 이상도 이하도 아니라는 확신을 굳혔을 것이기 때문이다. 다만 현 정부 이후를 겨냥한 평화 제스처는 충분히 가능하다. 따라서 북한은 연초 한국의 수용 여부와 관계없이 남북 이산가족 설 상봉 제의 등 평화 공세를 펴면서 한국 내 대북 정책에 혼란을 줄 가능성이 있다. 이는 미북 관계 개선을 위한 구색 맞추기이며 관객(audience) 역시 현 정부보다는 차기 한국 정부라고 봐야 한다.

■ 편의적 리셋, 성공 가능성은?

결국 2017년 북한은 일반적인 의미의 리셋 대신 철저히 북한에 맞춘 '리셋'과 '마이 웨이'를 병행할 것이다. 세부적인 정책 대안들과 성패를 결정하는 변수는 북한의 체제 내구력, 미중의 전략적 판단, 정책 우선순위 등이다. 2017년 중 한국이 대외 정책 결정 체제의 안정성을 회복할 수 있을 지가 중요한 변수가 될 것이다. 한국의 대외 정책 조율 체제가 조기 회복될수록 한미, 한중 간의 정책은 공통분모가 높아질 것이나, 반대의 경우 주변국들은 모두 한국과의 정책 조율 없이 북한을 상대해 나가려 할 것이다. 이 경우 북한 판 리셋의 효율성은 더욱 높아질 수 있으며, 한국의 레버리지는 그만큼 낮아질 수밖에 없다는 점을 유념할 필요가 있다.

중국의 리셋: 시진핑을 '핵심'으로 하는 新지도체제 등장

2016년도 중국 정세: '核心' 칭호와 '四海問題'

중국에 2016년은 엄격한 당 관리를 뜻하는 '중엄치당(從嚴治黨)'의 구호 아래 당 내 기강 확립 및 반부패의 제도화 그리고 경제 구조 개혁에 집중하는 한 해였다. 또한 내년 19차 당대회를 앞두고 새로운 지도부 구성을 위한 '암중모색'이 치열해지면서 정치적 불확실성이 높아졌음에도 시진핑(習近平) 주석의 1인 지배 체제는 오히려 확고해진 한 해였다.

2016년 가을에 열린 중국 공산당 제18기 중앙위원회 제6차 전체회의(이하 6중전회)에서 당은 "시진핑 동지를 핵심으로 하는 당 중앙"이라며 시 주석에게 '핵심' 칭호를 부여했다. 이는 내년 집권 2기 출범을 앞두고 시진핑의 1인 권력 집중 체제가 사실상 공식화되고 있음을 방증한다. 무엇보다 장쩌민(江澤民) 전 주석의 경우 '핵심' 칭호는 덩샤오핑(鄧小平)이 당의 취약한 권력 기반을 보완하기 위해 부여했지만 시진핑은 스스로 쟁취하였다는 점에서 의미가 다르다.

그럼에도 불구하고 2016년 상반기 중국에서는 경제 정책 주도권을 둘러싼 시 주석과 리커창(李克強) 총리의 대립과 논란이 표면화되기도 했다. 중국의 경제 정책 방향을 두고, 류허(劉鶴)

그림 1. 중국공산당 제18기 중앙위원회 제6차 전체회의



출처: 신화망(http://news.xinhuanet.com/photo/2016-10/27/c_129340445_3.htm). 주석단에 있는 시진핑(習近平), 리커창(李克強), 장더강(張德江), 위정성(俞正聲), 류윈산(劉雲山), 왕치산(王岐山), 장가오리(張高麗) 등 지도자의 모습. [촬영/리쉐런(李學仁)]

재경영도소조 판공실 주임을 중심으로 구조 개혁을 강조하는 시진핑 세력과 경기 부양을 주장하는 리 총리 세력 사이의 갈등이 자주 거론되기도 했다. 이러한 대립은 시진핑의 권력이 아직 집단 지도 체제라는 한계에 머물러 있다는 점과 중국 지도부의 권력 암투를 일부 드러내는 것으로 해석되기도 한다.

한편 중국은 13·5 계획(2016~2020년)의 원년인 금년에 경제 분야에서 중국의 꿈(中國夢)을 실현하기 위한 '은중구진(穩中求進)'과 '구조조정(結構調整)'을 강조했다. 그러나 이러한 노력이 심도 있게 추진되었고 성과를 냈다고 자신하기 어렵다. 중국 경제의 롤러코스터와 같은 불안정성은 갈수록 높아가는 추세이며 2016년도 예외가 아니었기 때문이다. 중국 정부로서는 산업 구조 조정 등 경제 개혁과 더불어 정부 주도의 경기부양책과 구제 금융을 동시에 사용하지 않을 수 없는 상황이 2016년에도 반복됐다.

2016년 중국의 대외 관계는 남중국해(南海) 문제, 동중국해(東海) 문제, 양안[台海] 관계, 고도미사일방어망(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD; 이하 사드) 문제, 북핵 문제 등으로 동아시아에서 심각한 도전에 직면하였다. 중국의 외교는 이른바 '4해 문제(四海問題)'의 딜레마에 갇혀 있었다. 특히 헤이그 상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration, PCA)의 '중국은 남중국해 9단선에 대해 역사적 권리를 주장할 법적인 근거가 없다'는 판결(7.12)로 인해 남중국해 영유권을 주장할 명분은 심각히 약화됐다.

한편 한미 양국의 사드 배치 결정(7.8)에 대한 중국의 강력한 반발로 수교 이래 한중 관계는 최대의 도전에 직면했고, 중국은 한국에 고도의 '여론전', '심리전'을 펼치면서 '스트레스 테스트 전략'으로 압박하였다. 또한 중국은 항저우(杭州) G20 회의를 계기로 중일 정상회담도 개최했지만 알맹이가 없었고, 양국 관계는 더 복잡해 졌다.

그러나 중국은 2016년에도 주요 국제 행사 개최와 활발한 정상 외교로 국제 무대에서의 영향력 확대를 추구했다. 지난해 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 정상회의 개최에 이어 금년 항저우 G20 정상회의를 개최하여 글로벌 거버넌스를 주도하는 책임 대국의 이미지를 제고하였다. 또한 중국은 시진핑과 리커창이 역할을 분담하면서 동아시아 정상회의(East Asia Summit, EAS), 상하이협력기구회의(Shanghai Cooperation Organization, SCO), APEC 정상회의 등 다자정상회담과 양자정상회담에 적극 참여하여 존재감을 부각하는 데 힘썼다. 중국은 미국과 글로벌 어젠다에서는 협력하는 모습을 보이고자 했지만 미중 양자 이슈에서는 양보보다 경쟁에 비중을 두는 복잡한 양상을 유지했다.

1. 상대에 고도의 심리적 압박을 지속적으로 가해 의도를 스스로 포기시키고 실행한다 하더라도 추후에 적지 않은 트라우마를 형성하도록 만드는 전략이다.

2017년도 대내 정치 전망: 지도부 리셋

중국에 2017년은 19차 중국 공산당 대회를 앞두고 엘리트 그룹 내에서 권력투쟁이 한층 가열되는 한 해가 될 전망이다. 2017년 당대회에서는 이른바 ‘칠상팔하(七上八下)’라는 목계에 의해 기존의 정치국 상무위원 7명 가운데 시진핑과 리커창을 제외한 5명이 물러나야 한다.² 그런 점에서 2017년은 중국 정치가 재설정(resetting)되며, 그만큼 수면 아래에서 치열한 세력 다툼이 전개되는 시기다.

내년 중국지도부의 리셋과 관련하여 관전 포인트로는 크게 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째는 ‘칠상팔하’의 불문율이 이번에도 지켜질 것인가 하는 점이다. ‘칠상팔하’의 원칙이 지켜진다면 현재 당 정치국 상무위원이자 중앙기율검사위원회 서기인 왕치산(王岐山)도 19차 당대회에서 물러나야 한다. 왕치산은 부패한 기득권과의 전쟁을 총지휘해 온 당 서열 6위 인물로 서열 2위인 리 총리 대신 시진핑과 짝을 이뤄 ‘시왕체제(習王體制)’라 불리는 시스템의 한 축을 담당했다.

시진핑으로서는 2017년 당대회에서 ‘칠상팔하’의 불문율을 깨더라도 자신의 오른팔인 왕치산을 살려내는 것이 반부패투쟁뿐 아니라 진정한 1인 지배 체제 구축을 위해 필요할 수 있다. 또 왕치산을 유임시켜 ‘칠상팔하’에 구애 받지 않는 선례를 만든다면 2022년 20차 당대회에서 69살이 되는 시진핑 역시 ‘칠상팔하’의 적용을 받지 않고 최고지도자의 임기연장을 추진할 수 있다. 따라서 시진핑을 중심으로 하는 세력과 후진타오(胡錦濤), 장쩌민을 추종하는 정치 세력들은 19차 당대회 이후에도 생존을 위한 치열한 각축을 벌일 수밖에 없다.

두 번째는 현재 7명인 상무위원이 그대로 유지될 것인가 하는 점이다. 당 최고 의결 기구인 중앙정치국 위원은 현재 25명이며, 그 중 7명이 상무위원회를 구성해 사실상 최고 권력을 행사하고 있다. 그러나 시진핑이 2012년 11월 중국 공산당 총서기로 취임한 이후 상무위원회의 권한은 축소되고 정치국 중심의 집단 지도가 강화된 것으로 평가된다. 예를 들어 인민일보(人民日報)는 18기 6중전회가 폐막한 다음 날 1면에 시진핑이 정치국 상무위원이 아닌 25명의 정치국 위원들과 찍은 사진을 게재했다. 이는 과거 6중대회 폐막 후 장쩌민과 후진타오가 상무위원들과 나란히 선 사진을 인민일보에 올린 것과 비교된다.

이러한 변화는 시진핑이 상무위원회가 아닌 정치국 전체의 역량을 강화하려는 의도를 드러낸 것으로 볼 수 있다. 상무위원 수를 줄이면 시진핑에게 분산된 권력을 자신에게 집중시킬 수 있는 여지가 더 커진다. 그러나 이렇게 될 경우 리커창은 시진핑 세력에게 완전히 포위 당하는 형국이 되므로 과연 시진핑의 뜻대로 진행될 수 있을지 주목될 수밖에 없다. 정치국 상무위원의 수에 변동이 없어도 리커창이 총리직을 계속 유지할지 역시 관심의 대상이다.

세 번째 관전 포인트는 2017년 19차 당대회에서 ‘6세대’로 불리는 1960년대 출생 정치인들이 차기 지도부에 들어가 ‘시진핑 이후’의 바통을 넘겨받을 수 있는지 여부이다. 정치국 상무위

원은 주로 정치국 위원 중에서 선발되는 전례를 고려하면, 현재 정치국에 진출해 있는 후춘화(胡春華, 53) 광둥성 서기와 쑨정차이(孫政才, 53) 충칭시 서기는 매우 유력한 후보이다. 그러나 후춘화는 후진타오 전 총서기의 후광으로 성장했고, 쑨정차이는 원자바오 전 총리의 후원 아래 성장한 인물이다. 때문에 시진핑으로서는 19차 당대회에서 굳이 차기 지도자를 미리 선정하여 상무위원회에 진출시키거나 부주석으로 임명하기보다는 차차기인 2022년 20차 당대회에서 ‘자기 사람’을 후계자로 내세울 가능성도 배제할 수 없다.

2017년 중국의 국내 정치 및 정책 결정 과정에서 거의 확실시되는 전망은 ‘핵심’ 칭호를 받은 시 주석이 더 강력해진 권위를 바탕으로 새로운 국면을 개척하며, 더 큰 변화를 이끌어낼 환경을 구비하게 될 것이라는 점이다. 이른바 ‘뉴 노멀(新常态)’ 시기에 저성장을 감내하는 개혁을 추진하고 있는 중국은 경제 개혁과 구조 조정의 힘든 시기를 통과해야 한다. 그런 가운데 시진핑 1인 권력 집중 체제가 구축되면 이는 경제 분야 개혁과 구조 조정을 위한 동력이 한층 강화되는 계기가 된다. 다만 내년에 정치국 상무위원 선출을 둘러싼 계파 갈등, 시진핑 주석의 장기 집권 시도 가능성 등 각종 정치적 불확실성이 경제 불안 요인으로 작용할 우려도 상존한다.

중국의 2016년 경제성장률은 6.5% 정도일 것으로 추정되며 이러한 성장 목표는 내년에도 유지될 전망이다. 엄밀한 의미에서 6.5%는 목표라기보다 중국 정부가 샤오강(小康) 사회 건설(2020년)을 위해 설정한 성장률의 마지노선이다. 그러나 세계경제의 불확실성 및 중국이 처한 상황을 고려할 때, 중국 정부의 노력에도 불구하고 이런 목표의 달성은 갈수록 어려운 도전 과제가 될 것이다. 만일 내년 경제성장률이 금년 실적을 밑돈다면 중국 경제는 당분간 저성장 단계로 접어들 가능성이 높다.

급속한 성장률 하락과 금융 위기에 대한 불안감은 중국 정부에 정치적 부담을 줄 뿐 아니라 경기 둔화는 중국 공산당의 지배 구조에도 위협이 된다. 공산당은 경제 부문의 경쟁력 유지를 위해서도 공산주의가 필요하다고 주장해 왔기 때문이다. 이런 상황 속에서 대외적으로 무역 마찰이 발생하고 대내적으로는 경제 정책 주도권을 놓고 시진핑과 리커창의 대립이 지속된다면 정책 모호성이 늘어나 시장이 혼란스러워 할 수밖에 없다. 따라서 내년은 중국 경제가 빠른 속도로 회복될 것인지 아니면 더욱 악화될 것인지를 가늠하는 중요한 한 해가 될 것이다.

리셋 시대의 중국 외교 안보

2017년에 중국의 외교·안보가 직면할 상황은 2016년에 비해 결코 낙관적이지 않다. 남중국해 문제, 동중국해 문제, 양안 관계, 사드 문제, 북핵 문제 등 주요 사안에서 상황이 나아지리라고 자신할 수 있는 부문이 특별히 없기 때문이다. 헤이그상설중재재판소의 판결 이후 남중국해 문제는 일견 소강 상태에 접어들었지만 문제의 근원은 전혀 해소되지 않았다. 또한 2017년 한국에 사드 배치가 완료된다면 한중 관계는 또 다른 도전에 직면하게 된다. 아울러 북한은 언젠간 핵실험과 탄도미사일 발사 같은 도발로 대북 압박과 관련해 중국에 선택을 강요하게 될 것이다. 요컨대 중국은 2017년에도 이른바 ‘4해 문제’의 딜레마에 갇혀 있을 가능성이 높고 이를 열

2. ‘칠상팔하’는 중국 공산당 대회 시점에 68세 이상 되는 간부는 은퇴한다는 불문율로 종신 권력을 막기 위해 장쩌민 시기에 도입되었으나 실제로는 후진타오 집권기부터 적용됐다.

마나 안정적이고 효과적으로 관리하느냐가 중요한 과제로 등장하게 된다.

동아시아를 넘어 세계 정치·경제를 주도하는 국가로 지향하는 중국에 외교·안보 부문에서 가장 중요한 요소는 역시 미중 관계이다. 중국은 대미 관계에서 핵심 이익 분야가 아니면 언제나 신중 모드를 유지하면서 안정적 발전을 추구해 왔다. 그러나 2017년 미중 관계와 관련하여 중국은 트럼프 정부 출범 이후의 불확실성을 크게 우려하고 있다. 트럼프는 오바마의 유산이라 할 수 있는 아·태 지역에 대한 ‘재균형 정책(Rebalancing)’도 어떤 방식이든 조정할 가능성이 높다. 또한 트럼프는 대중국 무역 적자를 반드시 해결하겠다는 의지를 드러낸 바 있으며 “취임 첫날 중국을 환율조작국으로 지정하겠다”고 공언하기도 했다. 트럼프 캠프에 중국 전문가가 부족하고 뚜렷한 정책 노선이 드러나고 있지 않다는 점 역시 미중 관계의 불확실성에 대한 우려를 높이는 요인이다.

2017년 미중 관계와 관련하여 주목되는 또 다른 요소는 시진핑과 트럼프 두 지도자의 개성이 양국이 대립하는 사안에서 어떻게 조화를 이뤄나갈 것인가 하는 점이다. 시진핑은 ‘핵심’ 칭호를 받음으로써 외교 안보 쟁점에 더 강력한 지도력을 발휘할 수 있는 권한을 확보했다. 트럼프 역시 ‘미국 우선주의(America First)’를 내세우면서 힘에 의한 이익 관철을 예고하고 있다. 대선 과정에서 드러난 트럼프의 미중 관련 주요 발언들은 대부분 갈등 사안에 대한 협상과 양보의 가능성을 비관하게 만든다. 따라서 내년의 미중 관계는 ‘강대강(強對強)’의 형세가 될 가능성이 높다. 만일 두 지도자의 개성이 상승 작용을 일으켜 양국 사이에 자존심 대결이 벌어지고 상대방 길들이기 차원에서 공세 전략이 우선될 경우 미중 관계는 안정보다 대립과 마찰이 주된 흐름을 형성하게 될 것이 분명하다.

동아시아에서의 미중 관계는 중일 관계를 반영하는 기상도라 할 수 있다. 만일 트럼프 정부 등장 이후 미중 관계가 대립의 방향으로 치닫게 된다면 2017년의 중일 관계 역시 미중 관계와 동조화(coupling)되는 방향으로 전개될 가능성이 높다. 일본 외교의 기초는 미일 동맹이기 때문이다. 과거 수년간 아베의 대중국 정책은 ‘중국 견제’를 기조로 하며 이는 오바마 정부가 추구했던 아태 지역 재균형 정책이란 기조 위에서 있다. 그러나 트럼프 정부의 출범은 이러한 아베 정부의 대중국 정책의 기초를 흔들 수 있다. 트럼프가 오바마의 유산인 재균형 정책과 환태평양경제동반자협정(TPP) 등을 포기하거나 조정할 경우 아베 정부의 외교 안보 정책은 어떤 식으로든 충격을 받을 수밖에 없다. 아베로서는 헌법 개정을 더욱 적극 추진하는 한편 미일 동맹 유지를 위한 움직임 역시 강화할 수밖에 없다. 그러나 중국은 아베 정부가 추구하고 있는 군사력 증강 및 미일 동맹 강화 그리고 헌법 개정 같은 움직임은 전략적으로 용납할 수 없다. 결국 내년에도 중국이 일본을 포용하거나 관계 개선에 나서기가 더욱 어렵게 되는 상황으로 치닫게 될 가능성이 높다.

한편 중국의 전략적 동반자 중에서 가장 친밀한 관계를 유지하는 나라는 전통적으로 가까웠던 러시아이다. 그러나 2017년도 중러 관계가 최근 수년과 비교하여 더 발전적인 모습을 보일 것으로 낙관하기는 어렵다. 왜냐하면 트럼프와 푸틴의 관계는 오바마-푸틴의 관계에 비해 훨씬 우호적이라고 평가되기 때문이다. 트럼프는 대선 과정에서 푸틴 대통령의 지도력을 여러 차례 칭찬한 바 있다. 또한 러시아의 인권 침해나 우크라이나 사태, 시리아 군사 개입에 관계없이 러시아와 더 긴밀하게 협력해야 한다고 주장해 왔다. 실제로 미-러 관계가 해빙기에 접어들었다면 러시아의 대

미 접근은 중국에 어떤 식으로든 부담이 될 수밖에 없다. 아울러 중국으로서는 러시아를 더 가까이 끌어당기기 위해 접근을 대폭 강화하거나 과거보다 큰 거래 비용을 지불해야 하며 그렇게 못한다면 러시아와 미국의 밀월을 지켜만 봐야하는 상황이 될 수 있다.

2017년도 한중 관계의 전망도 역시 비관적이다. 2016년 한중 관계는 북핵 문제 및 사드 배치 등을 둘러싸고 심각한 도전에 직면한 바 있다. 일각에서는 한중 수교 이후 양국 관계가 최대의 위기에 봉착했다고 평가하기도 했다. 이러한 상황이 단기간에 개선될 가능성은 그다지 높지 않아 보인다. 오히려 빈센트 브룩스 한미연합사령관은 내년 6~7월까지 사드 배치를 완료할 것이며 포대 기지의 규모도 괌(Guam)기지보다 더 클 것이라고 밝힌 바 있다. 이는 한국 국내 정치의 불안정성과 트럼프의 당선을 이유로 사드 배치가 차기 정부로 연기되거나 철회될 가능성을 기대하고 있는 중국에는 커다란 실망감을 안겨줄 것이다.

더욱이 한국과 일본은 2016년 11월 군사정보보호협정(GSOMIA)을 체결하였다. 이를 계기로 2017년에 한미일 안보 협력이 더욱 공고화 된다면 내년도 한중 관계는 결코 2016년보다 낙관적일 수 없다. 가뜰이나 중국 어선의 불법 조업 문제 등으로 한중 국민의 감정 대립이 격화되기 쉬운 상황에서 2017년에 사드 배치가 실현된다면 양국 관계는 더 악화될 가능성이 높다. 이럴 경우 중국으로서는 그 동안 한국에 취하던 고도의 심리전과 ‘스트레스 테스트’ 전략에서 벗어나 직접적이고 가시적인 상응 조치 또는 보복 조치를 취할 가능성도 배제할 수 없다.

■ 한국의 전략적 방향과 과제

미국의 신정부 등장, 남중국해 갈등, 한중 사드 문제, 19차 당대회를 통한 지도부 교체 등 2017년도 중국을 둘러싼 대내외 정세는 불안정성과 불확실성이 높아지는 방향으로 전개될 가능성이 높다. 중국이 직면하고 있는 문제들은 단순히 중국 내에서 그치는 것이 아니라 주변국에 적잖은 영향을 미칠 수 있고 한국도 예외가 아니다. 최근의 국제 정세 변화는 특정 국가 간 대립이나 특정 사안에 한정되지 않고 ‘세계 체제 내에서의 복합성’과 ‘주변에 대한 파급성’을 특징으로 하기 때문이다. 따라서 우리 정부는 중국을 중심으로 한 동아시아 정세 변화 요인 및 갈등 사안을 세밀하고 상시적으로 모니터링 할 수 있는 체제를 구축할 필요가 있다. 아울러 국제 정세 변화를 상시 모니터링하고 민감성을 높이며 사전 분석 및 대응 체제를 강화하기 위해서는 청와대 국가안보실의 기능을 강화하고, 외부 전문가 그룹과의 연계망을 보다 긴밀히 할 필요가 있다.

특히 사드 갈등이 심화되면서 야기될 도전에 대비할 필요가 있다. 2017년에 사드가 배치될 경우 한중 관계는 일정 기간 냉각 상태에 접어들 가능성이 있어 건전한 양국 관계의 회복을 위한 전략적 대비가 필요하다. 무엇보다 사드 문제로 인한 갈등이 한중 전략적 불신의 구조로 정착되지 않도록 방지하는 노력이 중요하며, 동시에 중국의 압박 조치가 고조될 것에 대비한 단계별 대응 방안을 수립할 필요가 있다. 중국에 대해 당당하고 원칙 있는 자세로 일관된 우리의 주장을 설파하면서, 중국과의 전략적 신뢰 및 협력을 언제나 중시하고 있음을 강조해 나가야 한다.

중국은 사드 배치 결정과 관련해 의도적으로 대북 접근을 과장한 것처럼 한국을 압박하고 전

통적인 세력 균형을 시도하려 들 수 있다. 중국은 한국의 외교안보 취약점이 북한 문제라는 것을 잘 알고 있다. 이에 사드 배치에 대한 압박의 일환으로 북한과의 관계 회복을 시도함으로써 한국을 곤경에 빠뜨리고 영향력을 행사할 수 있다. 이미 중국은 사드 배치 결정을 빌미로 유엔안보리 대북제재결의안 채택에 비협조적 태도를 보였고, 국제 무대에서 의도적으로 북한에 우호적인 입장을 취했었다. 중국의 대북 접근에 북한이 호응하여 양국 관계가 개선될 경우 대북 제재가 무력화되고 동북아 국제 정세에서 한국의 입지가 축소될 수 있음에 유의하여 향후 대응책을 준비해야 한다.

일본의 리셋: 새로운 균형 속 강한 일본으로의 전진

2016년 평가: 갈등 관리를 통한 안정화, 강한 일본이 되기 위한 기반 다지기

2016년 한 해 동안 북한의 핵 위협과 미중 갈등의 격화로 불안정과 불신이 일상화되고, 국가 간 신뢰가 저하되던 동북아시아에서 유독 일본은 입지를 차곡차곡 쌓아나갔다.

마치 준비한 듯이 취임 이후 아베 총리는 미국과 동맹 관계를 강화하였고, 다음 수순으로 한국과 위안부 문제를 타결하며 양국 관계를 개선하였다. 민족 감정 훼손과 전쟁 중 인권침해라는 난제(難題)를 ‘최종적, 불가역적으로 타결’ 한 것이다. 위안부 합의 발표 이후, 근 1년이 지난 현재까지도 한일 위안부 합의에 대한 양국의 국내 반발은 여전하고 해결할 문제들도 산적해 있지만 이로써 한동안 막혀 있던 한일 관계의 물꼬를 트고 새로운 전환점을 마련하게 되었다는 점은 부인하기 어렵다.

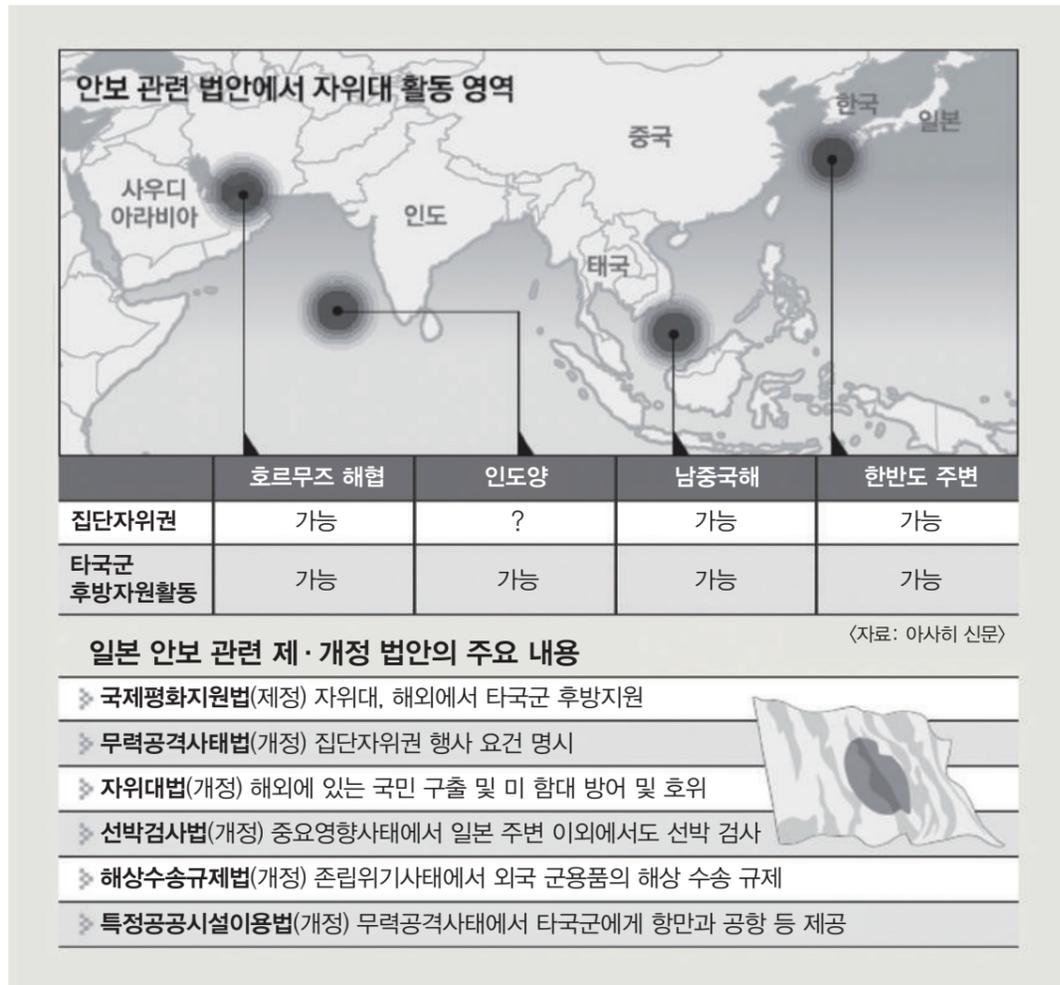
이처럼 일본은 국제사회에서 주변국과의 갈등을 해결·관리하고, 동맹을 강화하는 한편 국내적으로는 강한 일본 만들기에 돌입하였다. 그리고 2016년 3월 29일, 거센 국내 반발을 무릅쓰고 일명 ‘전쟁 가능한 일본 만들기’ 법이라 불리는 ‘안전보장관련법’의 시행에 들어 갔다. 이를 통해 일본은 그 동안 ‘헌법 9조’때문에 할 수 없던 집단적 자위권 행사가 가능해졌고, 한반도 유사 사태를 포함하여 일본 안보에 영향을 줄 수 있는 상황을 ‘중요 영향 사태’로 정의함에 따라 자국과 밀접한 관계에 있는 다른 나라가 공격받을 때 무력개입이 가능해졌다.

강한 일본 만들기를 위해 한 걸음씩 전진하는 일본에 또 주목할 점은 러시아와의 긴밀한 관계 구축에 노력하고 있는 점이다. 구체적으로 아베 총리는 전후 체제의 탈각을 주장하며 러시아와의 평화조약 체결 및 양국 현안인 북방영토(쿠릴열도) 문제 해결 등을 위해 정상회담을 적극 추진하고 있다. 아베 총리와 블라디미르 푸틴 대통령은 2016년 5월 소치 비공식 정상회담, 9월 블라디보스토크 동방경제포럼에 이어 11월 페루에서 개최된 아시아·태평양경제협력체(APEC) 회의에서의 15번째 만남을 가졌고 12월 15일 아베 총리의 정치적 고향인 일본 야마구치현에서 다시 회동했다. 새로운 접근을 거론하며, 적극적으로 움직이는 일본은 양국 영토 문제를 해결함으로써 관계 개선과 경제 협력을 통한 상호이익뿐 아니라, 부상하는 중국을 견제하려는 전략적 의도를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

이 밖에 일본은 자국의 안보 위협에도 강경한 입장을 취했다. 구체적으로 북한의 잇단 핵 실험

1. 외교부, ‘한일 외교장관회담 결과(일본군위안부 피해자 문제 관련 합의 내용)’, 2015년 12월 28일. http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=9795&seqno=357655&tableName=TYPE_DATABOARD.

그림 1. 안보 관련법 안에서 자위대 활동 영역



출처: 서울신문, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20150717010008>.

험, 미사일 발사 실험에 대응하여 한미일 공조체제 강화, 중국의 해상 활동과 영해 침입 등에 대응하여 남서 지역 방어 능력 강화 등을 추진하였다. 일본은 지금까지 북한 핵실험 대해서는 독자 제재 조치를 취하였으나, 2014년 5월 납치자 문제 해결을 위한 북-일 스톡홀름 합의가 이행되지 않은 가운데 북한의 핵 도발이 격화되자, 더 강한 대북 제재 조치를 취했다. 또한 중국과의 센카쿠 열도(중국명 댜오위다오) 갈등이 지속되고, 중국 군함의 센카쿠 열도 주변 일본 영해 침범 및 접속 수역 합정 파견 등으로 긴장이 고조되자, 해당 수역의 경계를 강화하였다. 중국의 군함의 침범에 일본 정부는 강력 항의하고 있으며, 이와 더불어 남중국해 문제로 중국과 갈등을 겪고 있는 필리핀, 베트남, 인도네시아 등과 군사 협력을 강화하며 중국을 견제하는 노력을 꾀하고 있다.

이상을 종합하면 2016년 한 해 동안 일본은 지속돼 온 갈등은 해결하고 주변국과의 관계를 재정립, 개선, 안정화하려는 노력을 기울이는 한편, 국제 사회에서 자국의 위상을 높이는 등 전반 위적인 외교 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다.

그림 2. 2016년 11월 19일 APEC 정상회담에서 인사하는 아베 총리와 푸틴 대통령



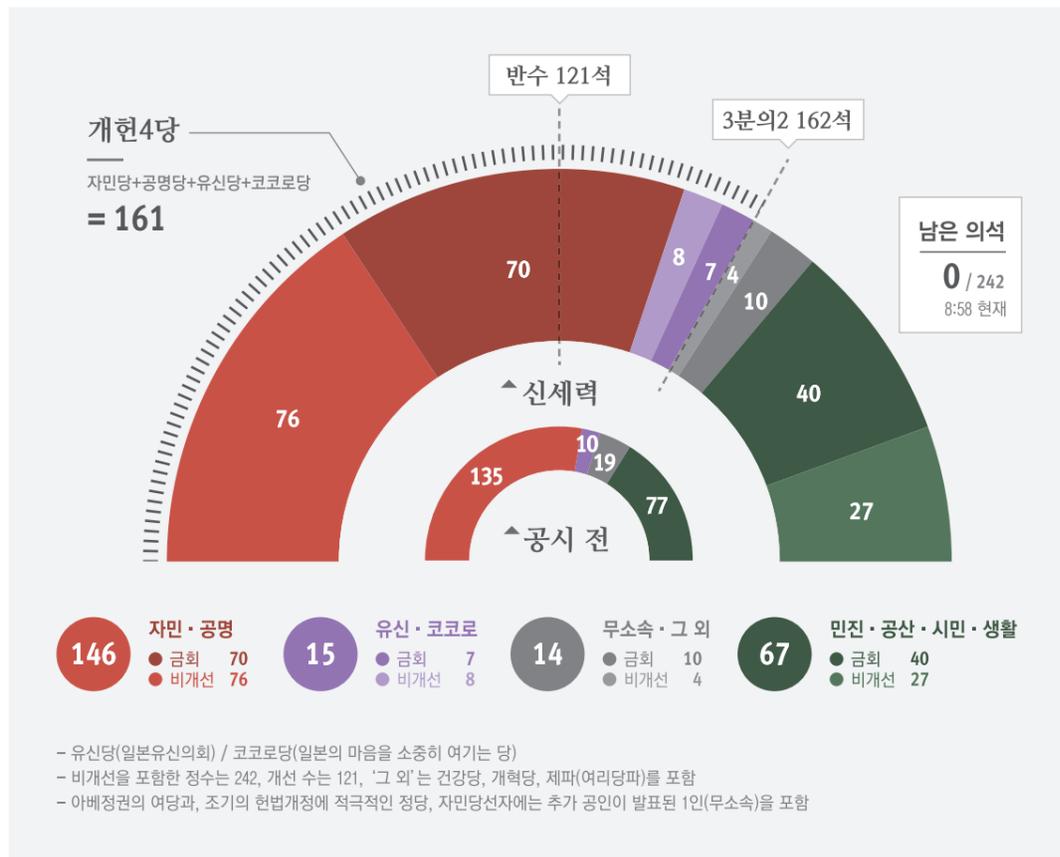
출처: 일본총리관저 웹사이트. http://japan.kantei.go.jp/97_abe/actions/201611/19article1.html.

2017년 전망: 소리 없이 확산되는 일본의 부감(俯瞰) 외교

아베 총리는 2012년 12월 취임 직후 “지구본을 위에서 내려다 보는 부감(俯瞰) 외교를 하겠다”고 공언하였다. 부감, ‘높은 곳에서 내려다 보다’라는 뜻의 단어가 의미하는 외교 정책에는 전 세계와 국제 관계를 대국적 차원에서 보고, 글로벌 외교를 펼치겠다는 의도가 담겨 있다. 실제로 아베 총리는 임기 동안 글로벌 외교를 착실히 이행하였다. 2015년도 일본 외교 청서에 따르면, 아베 총리는 2012년 취임 이후, 2015년 1월까지 54개국·지역을 방문하여 252회 정상회담을 했고, 2016년도에는 63개국·지역, 400회에 달하였다. 동남아, 아프리카, 중동, 남미까지 종횡무진 했다. 외교 약체라고 비판 받던 아베 총리가 이제 어느 국가의 정상보다 강력한 글로벌 외교를 추진하고 있다. 더욱이 2016년 7월 자민당의 참의원 선거 승리로 아베 정권은 헌법 개정을 비롯해 외교 안보 분야에서 기존의 정책 기조를 유지하고 지속적으로 추진할 수 있는 동력을 확보하였다.

선거결과, 자민·공명 연립여당은 70석(자민당 56석, 공명당 14석)을 얻었으며 비개선(선거를 치르지 않는 나머지 절반의 참의원 의석) 76석을 더한 총 146석을 차지하며 압승을 거두었다.² 특히, 단독 과반에 필요한 122석을 얻는 데는 실패하였으나, 연립여당 146석, 개헌을 지지하는 세력 165석³을 확보하며 개헌 논의가 가속화될 전망이다. 이와 같은 국내 기반을 확보함으로써 자민당은 정국 운영 주도권을 공고히 하고, 기존의 정책을 더욱 강화할 수 있게 되었다.

그림 3. 일본 참의원 선거 결과



출처: 아사히신문. http://www.asahi.com/senkyo/senkyo2016/?iref=comtop_keyw_01.

더욱이 제2차 내각 출범 이후 선거에서 4회 연승을 거두고, '1강(強) 체제'가 지속되는 경향이 뚜렷해지며, 아베 총리의 2018년 이후까지(혹은 2021년까지)의 장기 집권 시나리오가 가시화되고 있다. 안정기에 들어선 아베 내각은 높은 지지율과 안정된 국내적 기반을 바탕으로 2017년에도 기존의 대외 정책 기조를 유지하며 국제사회에서 일본의 역할을 공고히 할 가능성이 높다.

다만, 공화당 '비주류'였던 트럼프가 예상치 않게 당선됨에 따라 미일 관계는 새로운 양상으로 전개될 것으로 예측되며, 이로 인해 일본의 대외 정책이 변화할 가능성을 배제할 수 없다. 탈냉전 이후 미일 관계는 미국의 동아시아 전략, 대중국 정책과 긴밀하게 연동되어 전개됐다. 특히 2000년대 들어 남중국해 문제를 둘러싸고 미중 갈등이 표면화 되면서, 미국의 '아시아 재균형' 정책과 아베 내각의 '적극적 평화주의'는 중국 견제라는 공통의 이해를 토대로 양국의 안보·경제

- 자민당은 1석이 부족해 단독 과반수 획득에는 실패하였으나, 1인 선거구 32석 중 21석을 차지하는 등 나름의 목표를 달성하였고, 민진당, 오사카유신회 등 야당이 약진하며 선전하기는 했으나 여전히 넘어야 할 장애가 많아 야당의 영향력은 미미할 것으로 전망된다.
- 자민당 121석, 공명당 25석, 오사카유신회 12석, 일본의 마음을 소중히 하는 당 3석, 무소속 4석.

분야 협력을 강화시켰다. 이러한 측면에서 추진되어 온 환태평양경제동반자협정(TPP)은 아베 내각과 오바마 정부가 유지해 온 미일 동맹의 상징이며, '아베노믹스'의 핵심 동력원으로 간주되었다. 그러나 트럼프 신정부가 들어서면서 TPP의 미국 내 의회 비준 가능성은 희박해졌다.⁴ 트럼프 당선 이후 즉시 추진된 아베 총리와 트럼프 당선인과의 신속한 회담에도 불구하고, TPP의 미래는 더욱 불투명해졌다.⁵ 그러나 이러한 불확실성과 역내 안보 상황의 불투명성은 오히려 아베 내각이 추구하는 '강한 일본'의 동력이 될 가능성이 높다.

아베 정권은 '대트럼프 외교 전략'을 모색하기 위해 트럼프 신정부와의 새로운 관계 구축, 미일 관계 재정립, 미일 동맹의 위기감 극복에 우선 노력하는 한편 미일 동맹에서 오는 압박을 해소하고자 적극적인 방안을 모색하며 일본의 독자성과 독립성을 확장하려 할 것이다. 다시 말해 미국과의 관계는 매우 중요하나 미국만을 유일한 우방으로 삼지는 않을 것이라는 의미이다. 취임 이후 호주와 사실상 '준 동맹' 관계를 유지하며, 잠수함 공동 생산 제안, 인도와 전략적 글로벌 파트너십 선언 같은 일련의 조치를 취하는 동시에 인도 동부 말라바 해상에서 미국, 인도와 합동 해상 훈련을 하고 인도네시아·말레이시아·필리핀·베트남 등과 동반자 파트너십을 체결한 일 등은 이러한 노력의 일환이라고 볼 수 있다.

한편 센카쿠 해역에서 중국과의 대립이 격화되며 일본은 이에 대한 대응을 강화할 것으로 전망된다. 중국 신문망에 따르면 중국 군함이 2016년 한 해 동안만 28회 이상, 하반기에만 9회 이상 침범하였다. 이러한 상황은 2016년 9월 중국 시진핑 주석과 아베 총리의 정상회담 이후에도 지속되고 있으며, 해경 선박뿐 아니라 불법 조업 중국 어선까지 가세하여 사태는 더욱 악화되고 있다. 일본은 이에 강력히 항의하고 무장 충돌에 대비한 훈련을 실시하고 있으며 당분간 사태 수습과 긴장 완화를 통해 충돌을 최소화하기 위해 노력할 것으로 보인다. 세계 제2의 경제 대국으로 떠오른 중국에 대한 대응과 센카쿠 해역에서의 중국 위협에 대한 대응은 일본이 직면한 큰 과제 중 하나이며, 이 문제 해결의 일환으로 추진되는 일본의 대러 관계 강화 또한 주목할 만하다.

한국에 대한 정책은 2015년 12월 위안부 합의 이후, 한일 군사정보보호협정(GSOMIA) 타결까지 더해져 보다 구체화된 한일 협력을 요구할 것으로 예상된다. 다만 양 사안 모두 한국내 반발이 거센 바, 한국과의 마찰을 줄이기 위해 일본은 한국 국민의 정서에 반하는 현안은 전략적으로 관리할 경향이 강할 것으로 예측된다. 또 자국에게 이익이 되는 다른 현안은 한일 긴장 완화 상황을 이용하여 적극 추진할 가능성이 높다.

2016년 동북아 지역이 북한의 연이은 핵 도발로 인한 한국의 고고도미사일방어망(THAAD) 배치 결정과 그로 따른 미중 갈등 격화로 요동칠 때, 일본은 조용히 자국의 외교 저변을 확대시켰으며 이런 추세는 아베 총리에 대한 국내의 높은 지지를 바탕으로 2017년에도 더욱 강화될 것으로 전망된다.

- 조양현, 2016, '트럼프 신정부의 대일정책 및 미일관계 전망', <제32차 세종국가전략포럼>. 세종연구소.
- 아베 총리와의 만남 이틀 후, 트럼프 당선인은 "취임 후, TPP에서 탈퇴하겠다"고 선언하였다.

우경화로의 리셋: 분열과 갈등 속에 보수화하는 유럽

유럽연합(EU)은 영국의 EU 탈퇴 결정과 미국 우선주의를 표방하는 도널드 트럼프의 미국 대통령 당선으로 사면초가 상태다. 올해 초까지만 하더라도 유럽의 위기는 유럽연합 자체의 한계에 따른 정책 실패로 발생한 것이었다. 유로존 금융 위기는 무리하게 추진된 화폐 통합이 큰 원인이었고, 우크라이나 사태는 유럽연합의 확장이 러시아의 반발을 촉발한 측면이 강하다. 쉥겐 조약(Schengen Agreement)은 한 때 유럽연합의 큰 성과이자 이동의 자유를 선물한 쾌거로 여겨졌지만 2016년에 들어와서는 오히려 난민 사태를 일으켜 회원국 간의 불신과 갈등을 조장하였다.

그러나 전문가들조차 예상치 못했던 2016년 브렉시트(Brexit, 영국의 EU 탈퇴) 결정과 트럼프의 미 대선 승리는 유럽연합이 대표하는 자유주의적 세계 질서 자체에 대한 도전이기 때문에 더욱 본질적인 위기라고 볼 수 있다. 브렉시트를 비롯해 유럽 전체에서 가시화되는 반연합 정서와 극우화는 유럽연합이 추구하는 세계화와 이동의 자유, 그리고 약화되는 국가 주권에 대한 대중적 저항이며, 미국 대선에서 트럼프를 지지한 미국의 백인 노동자 계층의 성향과 많은 부분에서 일맥상통한다. 2016년 미국과 유럽의 정세를 관통하며 나타난 현상은 지도층과 대중 간의 괴리다.

브렉시트와 미국의 대선 결과는 가치에 기반한 유럽과 미국의 정책적 연대를 약화시켜 이미 유럽이 겪고 있는 문제들을 악화시킬 가능성이 크다. 특히 우크라이나와 발틱 3국(에스토니아, 라트비아, 리투아니아)을 둘러싼 러시아와의 갈등은 동유럽에 대한 러시아의 지정학적 이해를 받아들이는 듯한 입장을 취한 트럼프로 인해 유럽연합에 불리하게 전개 될 수 있다. 또 브렉시트와 미 대선 결과에 자극 받은 극우 세력이 2017년으로 예정된 여러 유럽 국가 선거에서 약진할 경우 유럽연합 존립 자체가 불투명해 질 수 있다.

따라서 2016년 유럽에서 가장 큰 이슈였던 정치 리스크는 2017년도에도 계속될 전망이다. 이미 12월 초 개헌 국민 투표 패배로 인해 마테오 렌치(Mateo Renzi) 이탈리아 총리가 사임하였다. 그 결과 기성 정치 체제를 개편하려는 시민운동이자 정치 세력인 '5성운동(Movimento 5 Stelle, M5S)'이 가장 큰 수혜자가 되었다. 이러한 반기득권 추세는 2017년에도 계속될 가능성이 크다. 일단 유럽연합의 두 핵심 국가인 프랑스와 독일이 같은 해 대선과 총선을 각각 치르게 된다. 2017년 4월로 예정된 프랑스 대통령 선거와 9월경으로 예상되는 독일 총선은 유럽연합이 향후 어떤 방향으로 나아갈지를 결정하는 중요한 분수령이 될 전망이다. 특히 프랑스 대선에서 국수주의를 표방하는 국가전선(Front National)의 마린 르펜(Marine Le Pen)이 승리할 경우 2017년은 유럽연합 해체의 원년이 될 수 있다. 그리스 금융 위기로 대표되는 경제 리스크는 2017년 점차 안정화 될 것으로 보이나, 반대로 대중 정치의 우경화로 인한 정치 리스크와 러시아를 둘러싼 유럽연합 내 이견으로 인한 안보 리스크가 부각될 것으로 예상된다.

브렉시트 충격파

브렉시트로 인한 충격은 엄청났다. 60여 년 유럽연합 사상 첫 탈퇴이며 그것도 핵심 국가의 탈퇴였다. 지난해 말쯤 논의되던 브렉시트는 일종의 '흑조 현상(Black Swan)'이었다. 즉 가능성은 매우 낮지만 실현될 경우 엄청난 사태를 초래할 수 있는 현상이었다. 영국 정부 관계자들과 전문가들은 브렉시트의 실현 가능성을 낮게 보고 적절한 대비를 하지 않았다. 예기치 않은 쇼크로 인해 브렉시트 투표 직후 파운드화는 10%가량 절하되었고 2017년 경제 성장은 둔화될 것으로 영국 정부는 예상하고 있다.

브렉시트 찬반 투표를 추진했던 데이빗 카메론 총리는 선거 참패에 책임지고 사임했고 같은 보수당 테레사 메이(Theresa May)가 신임 총리가 됐다. 메이 총리는 브렉시트에 반대했던 잔류파였으나 '국민의 뜻'을 반영하여 최대한 빠른 시일 내 탈퇴할 준비를 하고 있으며, 구체적인 리스본 조약 50조에 명시된 대로 2년 내 탈퇴를 목표로 하고 있다. 다만 영국 고등법원(High Court)이 브렉시트는 영국 의회의 비준을 받아야 된다고 판결하였고 이를 영국 정부가 대법원에 상고해 현재 심리가 진행 중이다. 현재로서는 대법원이 고등법원 판결을 재확인할 가능성이 높아 브렉시트는 의회가 최종적으로 결정할 것으로 보인다.

그러나 의회엔 잔류파가 다수여도 국민투표 결과를 뒤집기는 어려울 것으로 보인다. 만약 의회가 국민투표 결과를 거스르고 브렉시트를 포기한다면 영국은 큰 사회적 혼란에 빠질 수 있다. 국민투표의 뜻을 존중하겠다는 메이 총리의 뜻이 확고한 만큼 시간이 걸리더라도 브렉시트는 결국 추진될 것으로 보인다.

현 시점에서 보면 2016년 6월 브렉시트 투표 결과는 2016년 11월 미국 대선 결과를 어느 정도 예언했다고 볼 수 있다. 이는 2017년에 있을 유럽 선거 결과도 유사할 수 있음을 암시한다. 무엇보다 브렉시트와 트럼프의 대선 승리는 경제적으로 소외된 지방 소도시와 농촌 인구, 그리고 산업공동화의 피해를 입은 노동자 계급이 세계화와 다문화주의에 반대표를 던진 데 따른 것으로 분석되고 있다. 이러한 현상은 영국과 미국 두 나라뿐 아니라 대부분의 서구 선진국에서 관찰되는 현상이다. 이러한 거대한 정치 트렌드의 재설정(리셋)은 향후 선거뿐 아니라 유럽과 미국의 대외 정책에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 브렉시트로 야기된 유럽의 대외 정책에 대한 첫 도전은 북대서양조약기구(NATO, 이하 나토)와 러시아 간 대립이다.

나토와 러시아 간의 긴장 완화

6월 브렉시트 투표 결과로 유럽연합은 패닉에 빠졌다. 브렉시트가 야기할 수 있는 대표적인 안보적 악영향은 영국의 탈퇴로 유럽연합의 러시아 견제력이 약화되는 점이다. 유럽연합 회원국 중 가장 강력한 재래식 군사력과 아울러 핵을 보유한 영국이 연합을 탈퇴할 경우 독일과 프랑스 만으로는 러시아의 도발을 억지하기는 힘들 것이라는 우려가 컸다. 유럽국가와 미국은 이러한 우려를 불식시키기 위해 대대적인 수습에 나섰다. 일단 7월 바르샤바 나토 정상회담을 통해 러시

아에 대응하는 군사력을 증강시키기로 합의하였다. 러시아와 국경을 맞대고 있어서 러시아의 위협에 노출돼 있는 구 소련연방 소속 발틱 3국, 그리고 역시 러시아의 위협을 크게 의식하는 폴란드에 나토 핵심회원국인 미국, 캐나다, 영국, 독일이 각각 1개 대대 규모(천여 명)의 지상군을 파견기로 했다. 그리고 미국 대선 직후인 11월 오바마 정부와 유럽연합은 러시아 제재를 그대로 유지하기로 합의하였다.

그러나 이러한 대러 압박이 앞으로도 유지될 것인가에 대해선 회의적 시각이 커지고 있다. 일단 나토의 발 빠른 대응과는 달리 유럽연합 회원국 일부는 러시아와의 마찰을 피하는 분위기이다. 대표적으로 유럽연합과 우크라이나 간의 유럽연합협정(Association Agreement)을 사실상 비토(veto)한 네덜란드를 들 수 있다. 현재 유럽연합은 우크라이나에 대한 군사적 지원에 소극적인 대신 외교적-경제적 지원에 집중하고 있다. 이러한 ‘소프트’ 지원 전략의 정점이 바로 유럽연합협정 비준이었다는 점에서 네덜란드의 결정은 유럽연합에 대한 반감, 더욱 정확하게는 러시아와의 마찰로 이어지고 있는 유럽연합의 확장 정책에 대한 반대를 나타낸다고 할 수 있다.

더 큰 변수는 미국의 대러시아 정책 변화 가능성이다. 트럼프는 러시아와 블라디미르 푸틴 대통령에게 상당히 우호적이었고 심지어는 러시아의 크림반도 합병을 지지하는 발언도 했다. 선거 기간 동안 논란이 됐던 러시아 정부의 민주당 이메일 해킹도 트럼프에 도움을 주려는 행위였다는 견해가 지배적이다. 트럼프 당선인이 국가안보보좌관으로 임명한 마이클 플린(Michael Flynn) 예비역 중장은 러시아 정부의 대외용 매체인 RT(Russia Today) 행사에 초빙되어 푸틴 대통령 바로 옆 자리에 앉을 수 있을 만큼 친러시아 파이다.

트럼프와 주변 보좌진의 친러시아 성향은 러시아의 위협보다 이슬람 테러 집단의 위협이 더 위중하다는 생각에서 비롯된다. 트럼프와 플린은 친러시아 발언 이외에도 이슬람 테러 단체에 강력히 대처할 것임을 이미 여러 차례 천명하고 러시아의 시리아 내전 개입을 높게 평가한 것으로 알려져 있다. 실제로 푸틴 대통령과 트럼프 당선인이 선거 직후 통화한 뒤 러시아가 시리아 알레포 시의 반군 지역에 대한 폭격을 재개한 것을 보면 트럼프와 푸틴이 이슬람 테러주의에 대한 공동 대응에 어느 정도 견해를 같이 한다는 것을 추정할 수 있다. 따라서 트럼프의 친러시아 성향은 러시아와의 반이슬람 연대에 더 방점을 두고 있는 것으로 보인다. 미국과 러시아의 반이슬람 연대 가능성은 동유럽과 관련, 미국과 나토가 러시아에 대해 어느 정도 유화적 자세를 취할 가능성을 높인다.

트럼프 본인이 유럽연합과 나토를 어떻게 생각하는지는 확실하지 않다. 일단 그는 선거 유세 중 나토를 ‘낡았다(obsolete)’고 폄하했고 독일이 미국의 국방력에 무임승차한다고 주장했다. 현재 나토 회원국 중에서 나토가 권장하는 GDP 2% 수준의 국방비를 지출하는 나라가 불과 5개뿐인 상황에서 트럼프 행정부가 나토의 유럽 회원국에 비용 분담 압박을 높일 것은 확실하다.

경제 분야에서는 트럼프가 환태평양경제동반자협정(TPP)을 철회 했듯이 TPP의 대서양 버전이라 할 수 있는 범대서양무역투자동반자협정(Trans-atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 또한 무산될 가능성이 높다. 그러나 트럼프의 승리의 영향을 받아 유럽 내 우경화 바람이 강해지면 유럽과 미국의 우파 세력 간의 연대가 도리어 강해질 수 있다. 이미 트럼프 당선인이 브렉시트에 큰 역할을 한 나이절 패라지(Nigel Farage) 독립당 당수를 영국의 신임 주미대사로 추

천할 만큼 트럼프와 유럽 우파 세력 간의 관계는 상당히 돈독하다. 이는 유럽과 미국 사이에 세계화와 다문화주의를 반대하는 새로운 우파적 연대가 구축될 수 있는 가능성을 시사한다.

2017 유럽 국가 선거: 우파의 약진

2017년도에 여러 유럽 국가가 총선과 대선을 치른다. 2017년 3월 15일 네덜란드에서 총선이 있으며 이후 유럽연합의 핵심국인 프랑스와 독일이 2017년 4월과 9월경 각각 대선과 총선을 치를 예정이다. 독일에선 메르켈 총리가 선거에 출마할 계획이다. 독일은 여타 유럽 국가들과 달리 극우 정당의 역사가 짧고 아직 영향력이 약하다. 여당인 기민당(CDU/CSU)은 보수 세력의 확고한 지지를 받는 정통 보수 정당이며, 라이벌이라고 할 수 있는 진보 성향의 사민당(SPD) 또한 유럽연합과 개방적 이민 정책을 지지한다. 독일 정치권은 보수 진보와 관계없이 친유럽연합 성향을 보인다. 다만 극우 정당으로 취급되는 ‘독일을 위한 대안당(AfD)’은 브렉시트 결과에 자극 받아 총선에서 승리할 경우 유럽연합 잔류 찬반 국민투표를 실시할 것을 공약했다. 독일 총선 결과는 현상 유지를 확인하는 방향이 될 가능성이 높다. 이런 측면에서 독일은 유럽연합의 마지막 보루이다.

그러나 여타 나라들은 다르다. 일단 오스트리아 대선의 경우 극우파 자유당(FPO) 후보가 승리할 가능성이 높다. 이를 이어 네덜란드의 자유당(FVV)이 3월 총선에서 다수당이 될 가능성이 있다. 이미 네덜란드 극우파는 비준에 유럽연합 회원국 전체의 만장일치가 필요한 사안을 자국 의회가 아닌 국민투표에 부치겠다고 공약하였다. 이로 인해 소수지만 결속력이 강한 반유럽연합 성향의 유권자들이 뭉쳐서 유럽연합의 정책 결정을 방해할 수 있는 가능성이 커졌으며, 이미 이들은 유럽연합과 우크라이나 간의 유럽연합협정 비준을 국민투표 방식으로 좌절시켰다. 앞으로 유럽연합 내부 결정 과정이 심각하게 마비될 가능성이 더욱 커졌다고 할 수 있다.

하지만 가장 중요한 선거는 프랑스 대선이다. 프랑수아 올랑드(François Hollande) 대통령은 현재 지지율이 5% 미만일 정도 인기가 없으며 아직도 재선 출마 여부를 밝히지 않은 상태이다. 지금 프랑스 국민은 미국 대선에서 드러난 민심과 마찬가지로 변화를 원하고 있다. 최근의 테러와 난민 사태로 프랑스 국민의 난민과 이슬람에 대한 감정은 매우 악화돼 있기 때문에 극우 정당인 국가전선이 기성 정당을 제치고 크게 약진한 상황이다. 현재 국가전선 당수이자 대선 후보인 마린 르펜은 여론조사에서 1위를 달리고 있다. 반유럽연합, 반이슬람 정서가 강한 국가전선 선거에서 이길 경우 최악의 경우 유럽연합이 붕괴될 수도 있다.

그러나 아직은 마린 르펜의 당선 가능성은 낮아 보인다. 이유는 1차 투표에서 50% 이상 득표한 후보가 없을 경우 2차 투표를 하는 선거제도 때문이다. 르펜은 현재 1차 투표에서 1~2위를 다툰 가능성은 높지만 득표율은 50% 미만일 것으로 예상된다. 결국 2차 투표에서는 르펜을 반대하는 사회당 등의 표가 우파 공화당으로 몰려 결국 질 것으로 예상되고 있다. 따라서 1차 투표에서 참패할 것이 확실시 되는 사회당 후보보다 공화당의 대선 후보가 누가 될 것인지에 더 관심이 쏠린다. 11월 공화당 경선에서는 중도 우파인 알랭 쥐페(Alain Juppe)를 꺾은 강경 우파 프

그림 1. 악수하는 블라디미르 푸틴 러 대통령과 브랑수아 피용 차기 프랑스 대통령 후보



출처: RIA Novosti © REUTERS.

랑수아 피용(François Fillon)이 당선되었다. 다음 프랑스 대통령은 피용이 될 가능성이 높아졌다. 현재 피용과 르펜의 양자 대결에서 피용은 60%의 지지율을 보여 30%대의 르펜을 본선에서 가볍게 누를 것으로 예측된다.

피용은 전통 우파 정치인으로서 유럽연합을 지지하지만 동시에 사회적 이슈에 대해서는 매우 보수적인 견해를 갖고 있다. 전통적인 카톨릭 신자인 피용은 동성애와 낙태를 심정적으로 반대하지만 관련 법률을 개정할 생각은 없으며, 동시에 개방적 이민 정책과 다문화주의를 배척한다. 이민자들의 프랑스 사회 동화가 필요하다고 보고 있으며 이슬람 원리주의에 대한 경각심을 강조하기 때문에 르펜을 지지하는 보수층을 상당 부분 포섭할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

피용이 내세우는 또 다른 차별점은 러시아와의 관계 개선이다. 트럼프나 플린과 마찬가지로 유럽의 가장 큰 안보 위협은 이슬람 테러 단체이지 러시아가 아니라는 입장이다. 피용이 대통령으로 당선되면 러시아에 대한 유럽연합의 대응이 좀 더 유연한 방향으로 기울어질 가능성이 크다.

■ 결론: 유럽연합의 우경화와 통합의 조용한 가속화

유럽연합의 내외외환은 점점 심각해지고 있다. 외부적으로는 미국 대선에서 트럼프가 승리함에 따라 다자간 질서를 지탱하던 한 축이 무너지게 될 것이라는 우려가 있다. 내부적으로는 통

합에 대한 민심 이반이 커지고 있다. 유로존 금융 위기로 경제가 허약해진 가운데 수백만 난민이 갑자기 유입된 것이 결정타였다. 심해지는 우경화-고립주의 물결을 최대한 차단하기 위해 일단 유럽연합은 기존에 추진되던 정치-사회적 통합은 보류하고 대신 경제와 안보 부분의 통합에 치중할 것으로 보인다.

브렉시트와 미국 대선을 겪은 유럽의 정치 엘리트들은 빠르게 대응하고 있다. 터키와의 협상을 통해 난민 유입을 막았고, 기존 정당들은 이민과 난민 정책에 있어서 보수화되고 있다. 대표적 정치 현상은 프랑스에서 개방적 이민 정책과 다문화주의를 반대하는 공화당의 피용 후보가 보다 중도적인 알랭 쥐페 후보를 누르고 대선 후보로 선출된 일이다. 앞으로도 유럽연합은 연합 차원에서 공동 기초의 정책을 집행하기보다 정책을 개별 회원국의 재량에 맡길 것으로 보인다. 극우 세력의 부상만 유럽 전반에 걸쳐 심층에서만 일어나고 있기 때문에 미국과 같은 정점은 아직 나타나지 않은 것으로 보인다.

그러나 사실 통합을 지지하는 유럽 시민 세력도 상당하기 때문에 유럽연합이 쉽게 와해되지는 않을 것이다. 기성정치에 대한 염증으로 렌치 총리의 개헌 구상을 반대한 이탈리아 국민도 마찬가지이다. 비록 5성운동은 유럽연합 잔류와 관련해 국민 투표를 약속하긴 했지만 국민의 67.5%는 유로존 잔류를 희망한다. 게다가 기민당과 사민당 간의 정책 연대가 굳건한 독일과 우경화되지만 유럽연합을 포기하지 않을 프랑스에서 유럽연합의 위기는 어느 정도 수습될 것으로 보인다.

불안정한 정치 분야와는 반대로 안보 분야에서 유럽연합은 점진적 통합을 꾸준히 추진하고 있다. 유럽연합은 군사력 없는 안보 정책은 의미가 없다는 점을 잘 알고 있기 때문에 나토와는 다른 행보를 보이려고 한다. 미국과의 관계를 중요시한 영국은 유럽연합만의 독자적 안보 정책이

그림 2. 2017 유럽군 창군을 앞둔 EU



출처: Stoyan Nenov © REUTERS.

수립되는 것을 반대했다. 하지만 영국이 탈퇴하게 되자 독일과 프랑스는 기다렸다는 듯이 독자적 역지력을 만들기 위해 그 첫 단계로서 유럽군(European Army)을 2017년 창군하려고 한다. 브렉시트 이후 핵심 유럽(Kerneuropa)을 지향하는 유럽연합의 모습이다.

유럽연합은 2017년을 기점으로 내부 문제를 안정화하며 조용히 통합 정책을 지속할 것이다. 미국발 다자 질서에 대한 도전과 유럽연합을 반대하는 내부적 도전 또한 지나갈 것이라는 희망적인 자세를 보여주고 있다. 앞으로 초점을 맞출 부분은 새로 재조정될 프랑스와 독일 간의 관계다. 이 핵심 관계가 유지되는 이상 유럽연합은 지속될 것이다.

중동 리셋: 새로운 판짜기가 가능할 것인가

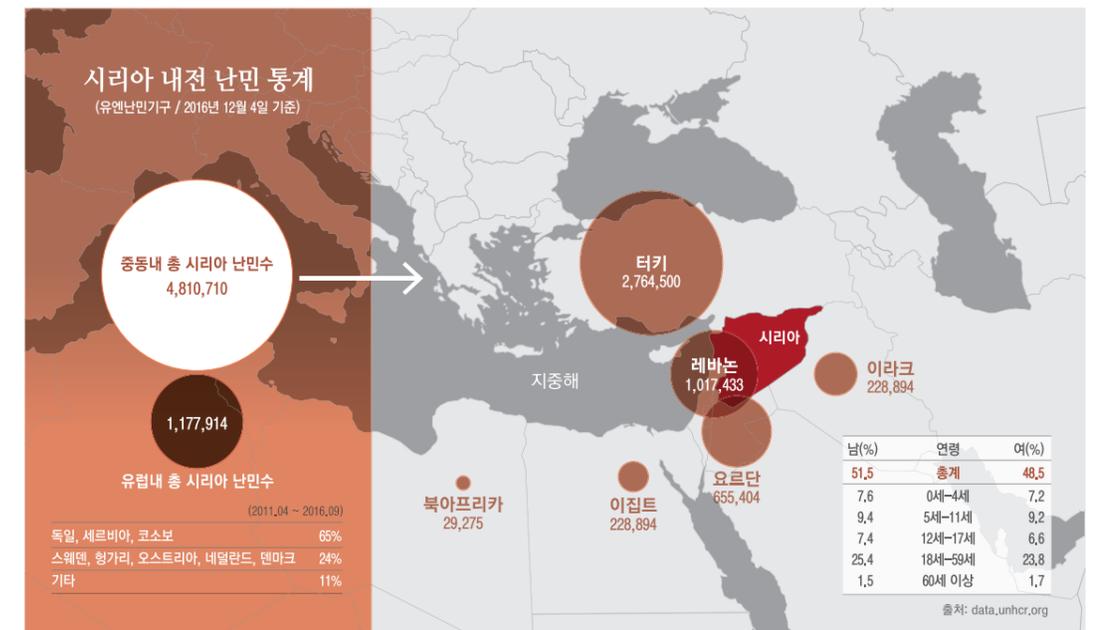
2016년 평가: 불안정의 뉴 노멀

《아산 국제정세 전망2016년》 중동편은 ‘중동 불안정의 뉴 노멀: 항구적 교착 상태와 리더 없는 극단화 그리고 혼란의 일상화’라는 제목을 달았다. 예상대로 2016년 시리아, 이라크, 예멘의 전장에서는 출구 없는 교착 상태가 이어졌다. 신타래처럼 꼬인 중동 문제를 앞장서서 풀어갈 리더가 없는 상태에서 인면수심의 극단주의 집단 IS는 무자비한 테러를 자행하였으며, 파괴와 살상이 거듭되는 혼란이 일상으로 받아들여지는 참혹한 시간이 연속됐다. 2016년 내내 전쟁과 유가 하락에 따른 정치경제적 위기에 휩싸인 중동에서는 전망한 대로 불안정이 지배하는 뉴 노멀 현상이 이어졌다.

이라크, 시리아, 예멘에선 전쟁의 참화가 지속되었다. 이라크의 혼란한 정정과 시리아 내전을 틈타 발흥한 희대의 테러집단 IS는 이를 축출하려는 국제적인 노력에 힘입어 기세가 많이 꺾였지만, 관련 각국의 이해관계에 따른 치열한 계산 때문에 소멸하지는 않았다.

시리아에서는 러시아와 이란이 지지하는 정부군, 미국과 사우디아라비아, 카타르, 터키 등이 후원하는 반군, 미국과 손잡은 쿠르드군, 라카를 중심으로 세력을 유지하고 있는 IS 등이 치열한

그림 1. 시리아 내전 난민 통계 (2016년 12월 4일 기준)



출처: 유엔난민기구(<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>) 자료를 참고하여 재가공(최성한, 아산정책연구원).

격전을 벌였다. 시리아 내전으로 발생한 난민은 등록된 수만 480만 명을 넘어섰고, 시리아 내에서 피신 중인 주민들은 870만 명에 달하였다. 사태는 유럽에도 영향을 끼쳐 내전 발생 이후 지금까지 117만 명의 난민이 유럽으로 유입됐다.

터키의 에르도안 정부는 2016년 7월 발생한 쿠데타를 성공적으로 진압한 후 페트홀라흐 귤렌(Fethullah Gülen) 추종자와 세속주의자들을 광범위한 직업군에서 숙아내어 투옥, 권위주의 정권을 강화했다. 또 국내의 쿠르드 분리주의자 쿠르드 노동당(이하 PKK)과 우호 관계를 유지하고 있는 시리아 쿠르드군 인민수비대(이하 YPG)가 시리아 내 반IS 전선에서 약진하지 못하도록 공격함으로써 시리아 전황을 미로로 몰아넣었다.

예멘에서는 예멘 정부군을 지원하는 사우디아라비아 주도 아랍동맹군이 이란의 은밀한 지원을 받는 후시 반군을 맹공했다. 이란은 후시 반군을 은밀하게 지원하는 방식으로 반아사드, 반 후시 반군의 입장을 견지하고 있는 사우디아라비아와 간접적이지만 전방위적인 충돌을 벌였다.

이스라엘과 팔레스타인은 팔레스타인 국가 건설을 놓고 출구 없는 신경전을 이어갔고, 이집트는 외환 부족과 물가 인상으로 경제난을 겪었다. 전쟁의 참화는 겪지 않았지만 해결되지 않는 내부 문제가 지속적으로 발목을 잡고 혼란을 야기하였다.

유가는 사상 최저치를 갱신하면서 하락하여 산유국의 재정이 악화되었다. 공급을 줄여 유가를 끌어올리려고 했으나, 경제 제재 기간 중 석유 시장을 잃은 이란이 시장 회복을 목표로 지속적으로 생산을 늘리면서 산유국 간 불화가 그치지 않았다. 걸프 산유국들은 유가 하락의 여파로 방만하고 비효율적이었던 재정 지출에 제동을 걸고 경제 구조 조정 작업에 착수하였다. 그 결

그림 2. 이란 핵 협상을 반대하는 트럼프



주: 트럼프가 2015년 공화당 대선 후보 경선 중 뉴햄프셔주 타운 홀 미팅(Town Hall Meeting)에서 이란 핵 협상을 재앙이라고 비판하고 있다.

출처: CNN. 2015. "Trump: Iran deal is dumb", Situation Room, 19 August. <http://edition.cnn.com/videos/us/2015/08/19/donald-trump-iran-deal-live-tsr.cnn>.

과 예전과 달리 대형 건설 공사 발주가 감소해 이른바 중동 건설 특수는 찾아보기 어렵게 되었다.

엮힌 데 덮친 격으로 트럼프가 미국 대선에서 승리하면서 새로운 미국 정부의 대 중동 정책이 불러올 파장을 우려하는 목소리가 중동에서 높아지고 있다. 오바마의 중동 정책 기조를 따르는 모습을 보인 클린턴과 달리 트럼프는 경선 내내 신고립주의 및 친러시아 성향의 발언을 거침없이 내놓았기 때문이다. 게다가 취임하자마자 이란 핵 협상을 파기하겠다는 거침없는 소신 발언으로 중동 지역의 긴장을 더 고조시키고 있다.

2016년의 뉴 노멀이 이어지는 가운데 2017년은 중동의 정치행위자들이 트럼프라는 새로운 미국 지도자를 맞아 새로운 균형점을 찾으려고 노력하는 해가 될 전망이다. 트럼프의 미국과 어떻게 리셋 할 것인가가 화두다.

2017년 전망

이라크와 시리아 내 IS 축출과 새로운 정치 지형 모색

2016년 이해관계가 상반된 주요 행위자들이 이라크와 시리아에서 IS 세력을 축출하기 위해 오월동주(吳越同舟)의 심정으로 공조하였다. 이라크에서는 미국의 지원 아래 이라크군과 쿠르드 페쉬메르가가 IS의 최대 거점 도시인 모술을 재탈환하기 위하여 노력하고 있다. 그런데 관망하고 있던 터키가 이라크 정부의 반대에도 불구하고 전선에 뛰어들었다. 표면적으로는 IS 격퇴라는 공통의 목표가 있는 것 같지만, 터키의 주된 관심사는 IS 축출 이후 형성될 모술 지역의 정치적 지형이다.

터키는 이미 모술 인근 바시카(Bashiqa)에서 페쉬메르가와 순니 전사들을 군사 지원하고 있었다. 터키는 자국과 맞대고 있는 이라크 국경 지역을 이라크 시아파 정부나 자국 내 쿠르드 반군과 연계된 세력이 장악하는 것을 막고자 IS 축출전에 가담하고 있다. 트럼프도 선거기간 내내 IS 퇴치가 우선이라는 입장을 줄기차게 견지하였다.

《아산 국제정세 전망2016》은 시리아 내전이 장기화된 이유로 ‘아사드 정권의 내구성뿐만 아니라 수많은 외부 행위자가 아사드 정권의 거취, 이란의 부상, 쿠르드족 지원, 시리아 난민 위기를 둘러싸고 복잡한 이해관계로 얽혀 있기 때문’이라고 하면서 ‘그것이 IS가 아무리 인류 공공의 적이고, 세계 최고의 군사력을 자랑하는 나라들이 동맹국으로 참여하고 있어도 여전히 IS가 활거하는 이유’라고 진단하였다.

이러한 진단대로 시리아 내전에 가담한 행위자들이 복잡한 이해관계로 얽혀 2016년 내내 전년과 다름없이 내전이 지속되었고, IS는 그러한 분열의 틈 속에서 생존해 왔다. 그런데 이라크에서와 마찬가지로 시리아 내 반IS 전선 역시 내·외부 행위자들이 IS 없는 미래 상황을 염두에 두고 치열한 포석전을 전개함에 따라 IS가 더 이상 활거하기 어려운 국면이 펼쳐지고 있다.

정부군, 반군, 쿠르드군이라는 내부 행위자와 러시아, 이란, 터키, 미국, 사우디아라비아, 카타르라는 외부 행위자가 각기 자신의 이익을 위해 종종 합종연횡하면서 사태의 추이를 저울질하고 있는데, 무엇보다도 주의를 끄는 것은 미국이 대선으로 주춤한 사이 러시아가 더욱 약진하고,

터키가 주요한 행위자로 부상했다는 사실이다.

1989년 아프가니스탄 철군 이래 처음으로 중동에 직접 군사 개입을 하고 있는 러시아는 시리아 정부군 편에 서서 반군, 민간인, IS 구별 없이 무차별 폭격을 감행하고 있다. 러시아는 아사드 정권과 유지해 온 오랜 우호 관계는 차치하고라도 중동 유일의 러시아 군사기지로 전략적 중요성이 큰 타르투스(Tartus)항을 유지해야 하기에 시리아 내전에서 정부군의 충실한 방패막을 자처하고 있다.

터키는 자국과 맞닿은 시리아 국경 지역에 PKK와 연계된 YPG의 세력 확장을 막기 위하여 시리아 내전에 적극 뛰어 들고 있다. 아사드 정권의 반대편에 선 터키는 반정부군과 함께 IS를 국경지역에서 격퇴할 뿐 아니라 IS와 싸우는 YPG를 공격하여 향후 이라크에서 시리아로 이르는 지역에 자국에 불리한 쿠르드 세력이 뿌리를 틀지 못하도록 막고 있다.

2016년 하반기부터 급격히 수세에 몰린 IS가 이전의 세력을 재건하기는 어려울 것이다. 이들의 공백을 두고 내부와 외부 행위자들이 새로운 정치 지형을 확보하기 위해 치열한 세력 다툼을 벌일 것으로 보이는데, 트럼프 미 행정부가 취할 정책이 중요한 변수다. 선거기간 동안 트럼프는 친러시아 발언을 하면서 동시에 이란 핵 협상을 폐기하겠다는 태도를 보였다. 그런데 시리아 내전의 경우 러시아는 이란과 긴밀한 협력 관계를 맺고 있다. 때문에 적어도 중동에서 미국의 친러시아, 반이란 행보는 모순으로 양립하기 어려운 실정이다.

미국과 함께 반아사드 입장을 취해 온 사우디아라비아와 카타르에도 미국의 친러시아 행보는 재앙이다. 양국은 러시아가 시리아에 깊숙이 개입하는 데 대해 강력히 반발해 왔다. 트럼프가 선거기간에 드러낸 모순적이고 무지에 가까운 중동관을 교정하고 새 중동 정책이 구체적으로 가시화될 때까지 러시아와 터키의 약진은 지속될 것이고, IS 이후 새로운 정치 지형을 만들기 위한 리셋의 접점을 찾는 길은 어두울 수밖에 없는 상황이다.

트럼프가 IS 격퇴를 최우선시한다는 사실을 고려한다면, 사우디아라비아와 카타르는 우선적으로 이라크와 시리아에서 IS를 몰아내는 데 일조하여야만 미국과 향후 역대 질서를 함께 건설할 수 있는 교두보를 마련할 수 있다.

이란: 더딘 제재 해제 효과와 5월 대선

2016년 1월 16일 이란과 E3/EU+3가 합의한 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)이 실행되면서 이란에 대한 경제 제재가 해제되었다. 그러나 이란의 경제는 기대와는 달리 빠르게 회복되고 있지 못하다. 미국이 여전히 자국 금융기관이 이란과의 거래에 관련된 경우 제재하고 있기 때문에 미국 정부로부터 받을 불이익을 두려워하는 거대 에너지 기업이나 금융 기관들이 적극적으로 이란에 투자하는 것을 꺼리고 있다. JCPOA가 파기되어 제재가 원상 복구될 지도 모른다는 우려도 장기 투자를 망설이게 만든다.

2016년에는 이란 경제 제재가 풀리고 경제가 전반적으로 호전되면 이슬람 혁명 수비대를 중심으로 강경 보수파가 자금력을 회복하고, 이어 헤즈볼라 지원 등을 통해 현상 타파의 행보를 보일 것이라고 전망됐지만, 이란의 경제는 여전히 나아지지 않고 있다. 경제성장률은 5%에 가까우나 일반 국민이 제재 해제의 효과를 체감하지 못하는 것이 가장 큰 문제다. 제재 기간 동안,

아니 그 이전부터 적체된 문제가 제재가 풀렸다고 하루아침에 해결되지는 않는다. 따라서 제재가 해제되면 바로 모든 문제가 풀릴 것이라고 기대한 국민들의 실망감이 커졌고, 심지어는 루하니를 지지한 개혁파 언론마저 경제의 어려움을 인정하면서 시간이 흐를수록 더 나아질 것이라고 호소하고 나설 정도다.

2016년 6월 17일부터 27일까지 캐나다 토론토 소재 이란폴닷컴(Iranpoll.com)이 이란인 1,007명을 대상으로 한 여론조사에 따르면 JCPOA에 합의할 당시 응답자 61%가 루하니에게 호의적인 반응을 표한 것과는 달리 6월 조사에서는 38%만이 그렇다고 응답하였다. 이러한 추세가 지속되고 보수정파가 단일 후보를 내어놓는다면 2017년 5월 19일로 예정된 이란 대선에서 루하니의 재선 가능성이 낮을 수밖에 없다.

만일 루하니가 재선에 실패한다면 이란과 미국은 핵 협상 파기 문제를 두고 강경하게 대립할 가능성이 있다. 비록 트럼프가 당선 후 제일 먼저 핵 협상을 파기하겠다고 공언하기는 했지만, 관련국과 협의 없이 일방적으로 몰아붙이기는 어렵고, 보수정파의 대통령보다는 상대적으로 유연한 루하니의 재선이 미국에도 유리한 바, 미국이 은밀한 방식으로 루하니의 재선을 도울 가능성이 있다.

사우디아라비아의 고민: 트럼프와 같이 갈 수 있을까

미국의 전통적인 우방국인 사우디아라비아는 미국의 에너지 독립, 이란과 대립, 유가 하락으로 2016년과 마찬가지로 2017년에도 계속 어려움을 겪을 운명이다. 특히 완전한 에너지 독립국을 표방하고 나선 트럼프 당선자가 공언한대로 사우디아라비아산 석유 수입을 완전히 끊거나 줄인다면 11%에 달하는 미국 시장을 잃는 경제적 타격을 입을 뿐 아니라 미국과 외교 관계도 악화되는 어려움에 처할 수 있다. 유가 하락으로 경제적 어려움이 지속되고 있는 현실에서 트럼프 행정부의 자국 우선 고립주의는 사우디의 국내 정정 불안을 가속시킬 수 있다.

시리아와 예멘 내전에서 이란과 역대 헤게모니 다툼을 벌이고 있는 사우디아라비아는 러시아의 친 이란 외교행보에 맞서기 위해 미국의 도움이 필요하지만 러시아에 우호적인 트럼프의 마음을 돌릴 수 있을 지는 미지수다. 다만 미국이 셰일유와 셰일가스 특수를 맞아 중동산 석유 의존도가 현저히 낮아졌다고 하여도, 미국 경제가 세계경제와 유기적인 관계를 맺고 있는 한, 유일하게 '국제 석유 수요와 공급을 조절을 위해 예비 원유를 생산해낼 수 있는' 사우디아라비아를 계속 경시할 수는 없을 것이다.

터키의 권위주의: 트럼프와 리셋?

터키는 예상대로 2016년 에르도안 대통령이 권위주의의 공안 정치를 강화하며 일인 정치 공고화에 힘썼는데, 7월에 돌발한 군부 쿠데타를 신속히 제압함으로써 그의 일인 통치 기반은 한결

1. New Poll of the Iranian People on the Anniversary of Nuclear Deal (JCPOA). <http://www.iranpoll.com/blog/jcpoa>. (검색: 2016.10.06.)

그림 3. 장갑차를 막아서는 양카라 시민들



주: 군사 쿠데타가 벌어진 7월 16일, 양카라 시민들이 장갑차를 막아서고 있다.
출처: Tumay Berkin © REUTERS.

굳건해졌다. 에르도안은 자신의 정적 펫홀라흐 귈렌이 쿠데타를 이끌었다고 보고 법조인, 교육자, 공무원, 군경 등 거의 전 직업군을 망라하여 귈렌 추종자 색출에 나섰다. 명분은 귈렌 지지자들이 국가 내에 구축한 심층 국가(Deep State)를 파괴한다는 것이었다. 해임, 파면, 투옥, 납치, 구금, 체포 등 가능한 모든 방법을 동원하여 반대파 숙청에 2016년 하반기를 보냈는데, 이러한 흐름은 2017년에도 계속될 것이다.

터키는 쿠데타 진압 이후 쿠데타 수습 과정에서 민주적인 절차를 요구하는 서방과 불편한 관계가 됐다. 특히 미국에 대해서는 쿠데타를 사주하였다고 비난하면서 미국에 거주 중인 귈렌의 송환을 강력히 요구하였다. 또 미국이 YPG에 지원한 무기가 PKK에 유입되고 있다는 점을 들어 PKK를 테러리스트로 지정하는 한편 무기를 제공하는 미국의 이중성을 맹비난하였다.

러시아의 도움으로 쿠데타를 진압할 수 있었다는 이유로 북대서양조약기구(NATO) 회원국 이면서도 친러시아 행보를 취해 서방을 곤혹스럽게 한 터키는 트럼프와 조심스럽게 새로운 밀월 관계를 구축하려고 할 것이다. 트럼프가 테러 방지를 최우선 과제로 삼으면서 터키의 비민주적인 행태는 묵과할 것이라고 에르도안 정부는 기대할 수 있다. 특히 트럼프가 터키에 개인 부동산을 지니고 있는 점에 착안할 가능성이 있다. 터키는 트럼프와 미국의 YPG 지원, 시리아 아사드 정권 제거를 의제로 삼아 정책 조정을 하려 할 것이고, 무엇보다도 IS 축출 이후 국경 지역의 쿠르드족 견제를 위해 전력을 기울일 것이다. 한편 민주주의 회복을 요구하는 유럽에 대해서는 유럽의 최대 약점인 난민 카드로 대응하는 기존 태도를 유지할 가능성이 크다.

반미, 반이스라엘 감정과 극단주의의 협주곡: 오바마의 중동을 리셋한다

2016년 테러가 세계 곳곳에서 발생하며 국제사회의 이목을 모으고 건재함을 과시했다. 특히 7월 프랑스 노르망디 지방 생-에티엔-뒤 루브레(Saint-Etienne-du Rouvray) 성당에서 미사를 집전 중이던 86세 자크 아멜 신부의 무릎을 꿇리고 아랍어로 설교한 뒤 살해한 IS 소속 청년 두 명의 테러는 공포의 일상화라는 측면에서 충격적이었다. 이와 같은 '극단주의의 프랜차이즈화 현상'은 2016년 벨기에, 미국, 터키, 방글라데시 등 세계 곳곳에서 발생하였다.

2017년에는 유사한 테러가 더 빈번하게 이어질 가능성이 엿보인다. 트럼프는 IS 퇴치를 중동에서의 최우선 과제로 삼았다. 그러나 그는 수 차례에 걸쳐 친이스라엘 발언을 거침없이 해왔을 뿐더러 이스라엘의 영원인 '예루살렘 수도론'을 공개적으로 지지하였다. 이스라엘 네탄야후 정부도 트럼프 당선을 반기고 있다. 트럼프는 오바마 행정부가 견지해 온 '두 국가 해법(이스라엘과 팔레스타인을 모두 독립적 국가로 인정하는 정책)' 대신 이스라엘의 불법 정착촌을 인정하면서 이스라엘 중심 정책을 펼 가능성이 크다. 또 안보 라인에 반이슬람 정서를 공유하는 인물들을 전진 배치한 것으로 미루어 트럼프 행정부는 오바마의 소극적인 정책을 폐기하고 공격적이고 강경한 안보 정책을 펼 것으로 보인다.

이러한 일련의 요소들, 즉 트럼프의 친이스라엘 정서, 반무슬림 발언과 정책이 중동 내 무슬림의 감정을 격화시켜 반미, 반이스라엘 세력 결집의 촉매제로 작용하고, 테러의 화근으로 작동할 가능성이 높다. 팔레스타인인들의 반이스라엘 투쟁이 격화될 것은 굳이 말할 필요가 없다.

새로운 정체성과 방향성을 모색하는 아세안

아세안과 남중국해

2016년 남중국해 상황은 국제 중재재판소의 판결로 큰 고비를 넘겼지만, 2017년 더 큰 도전을 맞이하며 새로운 혼란으로 빠져들 전망이다. 아세안 역시 2016년 내부 분열을 노정했는데 이 혼란이 2017년에도 지속될 것으로 보인다. 2017년은 여러 측면에서 아세안 국가들에게 기념비적인 해이다. 1967년 창설한 아세안이 50주년을 맞이하며 아세안-미국 대화 관계 수립 40주년이 되는 해이기도 하다. 2016년이 원년인 아세안 공동체(ASEAN Community)는 2017년 본격적으로 건설에 박차를 가해야 한다.

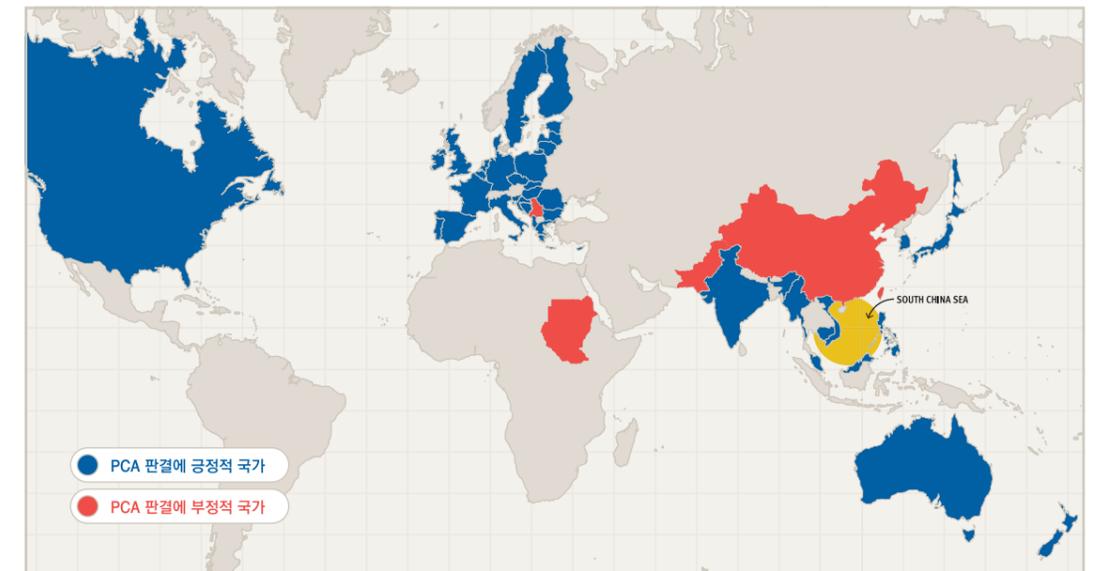
2017년 아세안-동남아 리셋에는 남중국해 문제, 동남아와 미중 양자 관계, 무엇보다 트럼프 당선에 따른 미국의 아시아 정책 불확실성이 큰 변수로 작용할 것이다. 전반적으로 제도로서 아세안은 크게 중요하지 않겠지만, 동남아 지역에서 미중 간 힘의 균형이나 남중국해 문제에 있어서는 중국에 유리한 방향으로 흐를 가능성이 크다. 2009년 미-중-아세안 삼국지의 큰 흐름은 중국의 자기주장 강화에 따른 대중 경계심 상승, 미국의 피봇 정책에 따른 미-아세안 접근이었다. 2017년에는 이런 흐름이 역전되는 리셋이 일어날 전망이다.

소란스러웠던 남중국해와 분열된 아세안

2016년 남중국해와 관련하여 가장 큰 이슈는 국제 중재재판소에서 내려진 중국의 9단선 관련 판결이다. 중재재판소는 7월 12일 중국의 9단선이 국제법적 근거가 없으며, 남중국해에는 섬으로 간주할 수 있는 것이 없다는 취지로 필리핀의 손을 들어주었다. 2013년부터 진행된 중국 9단선에 대한 법적 판정 과정에서 중국은 출공 국제법을 외면하고 무시하려 들었다. 이 같은 중국의 전략은 중재재판소가 오히려 중국에 크게 불리하게 판결하는 역효과를 일으켰으며 나아가 국제사회의 책임 있는 당사자라는 중국의 주장이 공허했음을 보여주었다.

반면 승소한 필리핀은 새 대통령 취임을 계기로 이 문제를 새로운 방향으로 몰고 갔다. 로드리고 두테르테(Rodrigo Duterte) 신임 대통령은 취임 초부터 선거기간 중 공약했던 마약과의 강력한 전쟁을 추진했다. 이 과정에서 발생한 인권 문제에 대한 미국의 비판은 두테르테 대통령의 강력한 반발을 샀다. 미국과 오바마 대통령에 대한 원색적 비난으로 출발한 두테르테의 말썽 많은 외교 행보는 남중국해 문제는 물론이고 지역에서 미중 간 힘의 경쟁으로 치달는 파장을 일으켰다. 2016년 10월 취임 후 첫 해외 방문지였던 중국에서 두테르테 대통령은 “미국과 동맹을 끊겠다(separation)”는 발언을 했다.

그림 1. 국제 중재재판소(PCA) 판결에 대한 각 국 반응



인포그래픽: 최성한, 아산정책연구원.

필리핀 외교부는 두테르테 대통령의 발언이 동맹 파기를 의미하는 것이 아니었다고 해명했다. 그럼에도 지속되는 두테르테의 반미-친중 외교적 행보는 필리핀이 국제 중재재판의 당사자였고, 남중국해 분쟁에서 베트남과 함께 중국에 가장 대립각을 세웠던 국가라는 점 때문에 남중국해 분쟁 구도와 미중 역학 관계에 파장을 일으키기에 충분했다. 미국은 필리핀 대통령의 반미 행보가 남중국해 문제 관련 국가와 미-필리핀 동맹에 가져올 부정적 영향을 감안해 국무부 대니얼 러셀(Daniel Russel) 아·태 담당 차관보를 필리핀에 급파했다. 이런 변화 속에 중국은 중재재판 판결 이후 남중국해 문제에 대한 수세적 자세를 전환, 필리핀에 240억 달러 규모의 경제 지원을 하는 등 동남아 매력 공세를 강화했다.

남중국해 분쟁을 둘러싼 중재재판 판결과 미중 경쟁 속에 아세안은 중심을 잡지 못하고 표류했다. 아세안이 2016년에만 남중국해 문제에서 휘청거린 것은 아니다. 남중국해에서 영토를 주장하는 국가와 그렇지 않은 국가가 혼재된 아세안으로서는 입장 정리가 쉽지 않다. 그러나 특히 2016년에는 중재재판 판결을 앞두고 강화되는 중국의 압박과 중재재판 판결 이후 사태를 수습하려는 중국의 행동으로 인해 남중국해 혼선과 혼란이 더욱 가중 되었다.

먼저 신호탄을 쏘아 올린 것은 브루나이, 캄보디아, 라오스 등이다. 지난 4월 이들 3개국을 순방한 중국 외교부장은 중국을 포함한 4개국이 남중국해 문제에 관해 합의를 이루었다고 발표했다. 이 합의에서 남중국해 문제는 개별 동남아 국가와 중국의 문제이지 아세안의 문제가 아니라는 부분이 문제가 되었다. 또 캄보디아와 라오스는 친중 국가로 알려져 있어 놀라지 않지만, 브루나이가 여기에 동의했다는 것이 뉴스가 되었다. 6월 중국 쿤밍에서 열린 중-아세안 특별외교장관회의 역시 논란이 되었다. 아세안 국가들은 10개국 외교장관의 합의를 담은 문서를 발표하려고 했고, 중국은 중-아세안 10개항 합의라는 문서를 작성해 아세안 외교장관들에게 제시했다. 양측

의 오가는 공방 속에 결국 공동선언문에 합의하지 못한 중국과 아세안은 공동기자회견도, 선언문도 없이 회의를 끝냈다. 중-아세안 관계 조정국인 싱가포르 외교장관은 비행기 시간을 이유로 공동 기자회견에 참석하지 않고 귀국해 버렸고, 말레이시아는 일방적으로 아세안 외교장관 간 합의를 홈페이지에 올렸다.

중재재판 판결이 나온 직후인 7월 열린 아세안안보포럼(ASEAN Regional Forum, ARF)에서도 아세안은 중재재판 판결 내용을 의장국 성명에 포함시키려 했으나 캄보디아를 앞세운 중국의 방해 앞에 무산되었다. 이후 9월 잇달아 열린 아세안정상회의, 아세안+3 정상회의, 그리고 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS) 등에서 아세안은 캄보디아를 앞세운 중국의 압박으로 인해 중국에 대한 비판이나 중재재판 결과를 의장성명에 담는 데 실패했다. 중재재판 판결 이후 동남아 국가들에게 유리한 환경이 조성되었음에도 아세안 국가들은 내부 합의를 이루지 못하고 분열상을 노정했다. 2015년 말 야심 차게 출발한 아세안 공동체의 첫 1년이 공동체로 향하는 의미 있는 발걸음을 떼지도 못하고 내부 분열상만 외부로 드러낸 것이다.

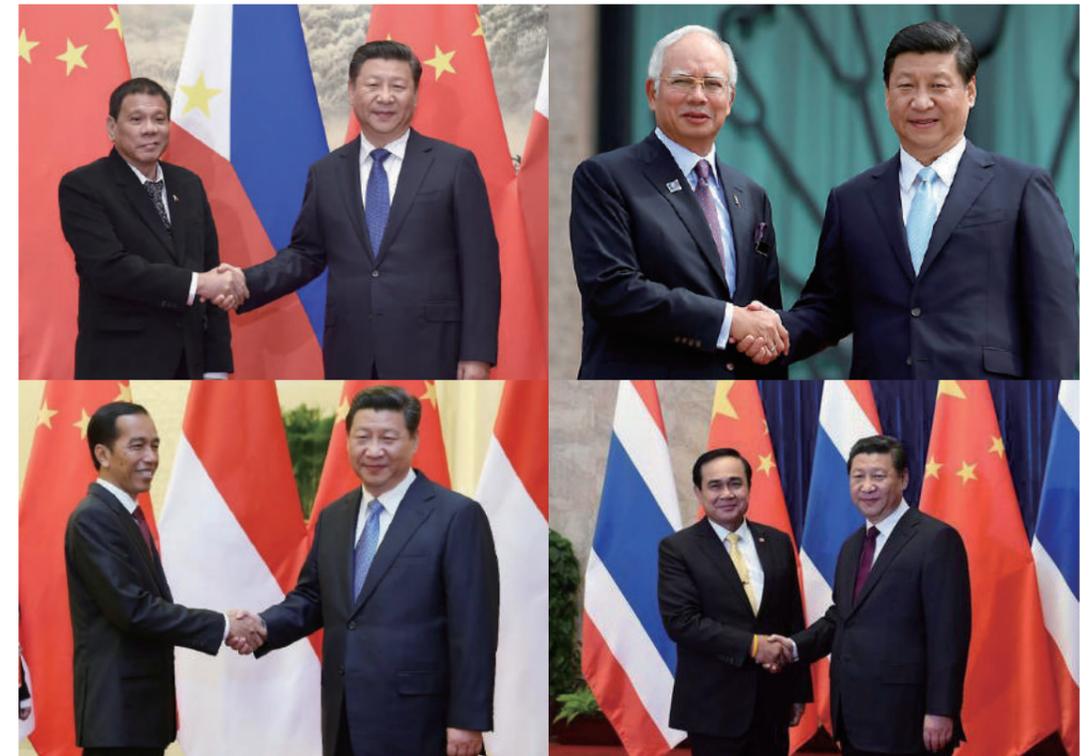
2017년 동남아판 재균형, 중국의 매력 공세 그리고 미국의 위기

동남아 국가들은 이미 2016년 하반기부터 중재재판 판결을 뒤로 하고 미국과 중국 간에 재균형(rebalancing)을 추구하기 시작했다. 중국이 중재재판 판결을 무시하고 있음에도 불구하고 아세안은 충분히 중국을 압박했다는 판단을 했다. 더 이상 중국을 몰아 붙이는 것이 아세안의 실질적 이익에는 도움이 되지 않는다고 봤다. 개발도상국 입장에서 경제적 지원은 미국보다 중국으로부터 나올 가능성이 크다. 더욱이 중국은 지역 국가로, 지리적으로 미국보다 가깝다. 동남아 국가들의 전통적인 전략적 균형 방식이 다시 작동했다. 동남아 국가들을 둘러싼 강대국으로부터 일정한 거리를 유지하면서 양쪽에서 양보를 얻어내는 전략이 전형적인 동남아의 생존 전략이다. 2009년 이후 중국의 남중국해 자기주장 강화가 국제 중재재판으로 변곡점을 찍고 나자 이제 동남아 국가들은 중국과 개별적 관계 개선을 통해 다시 미중 사이 등거리 지점으로 이동하고 있다.

포문은 필리핀이 열었다. 두테르테 대통령은 자신에 비판적인 미국과 거리를 두면서 친중 행보를 보였다. 자신의 야심작인 마약과의 전쟁을 지원하는 중국에 호의적 반응을 보이면서 다른 한편으로는 필리핀의 인프라 개발을 위한 중국의 경제적 지원을 기대했다. 결국 지난 10월 중국 방문에서 240억 달러에 달하는 경제 지원을 약속 받았다. 이런 두테르테의 친중 행보가 미중 사이 미묘한 긴장을 만들어 내기는 했지만, 필리핀이 친중 진영으로 투항했다고 판단하기에는 시기 상조다. 지난 아키노(Aquino) 정부 시절 남중국해에 대한 중국의 자기주장 강화로 필리핀의 외교 정책이 친미로 기울었다는 점을 감안하면 두테르테의 행보는 재균형에 가깝다고 보는 것이 정확하다.

이 대열에 말레이시아도 동참했다. 말레이시아는 미국의 피봇을 환영하는 동시에 중국의 경제적 잠재력에 대한 기대도 함께 표출해왔다. 중국과 미국 사이에 비교적 등거리를 유지했던 말레이시아가 중재재판 판결에 관한 논평에서 환영이 아닌 '유의(take note)'라는 표현을 쓴 것은

그림 2. 중국 시진핑 주석과 악수하는 동남아 정상



주: 왼쪽 위로부터 시계방향으로 필리핀 두테르테 대통령, 말레이시아 나집 라작 총리, 태국 썬라웃 총리, 인도네시아 조코 위도도 대통령.

출처: http://news.xinhuanet.com/english/2016-10/20/c_135769623.htm; <https://asiancorrespondent.com/2013/10/chinese-leader-eyes-more-trade-with-malaysia/>; <https://www.yahoo.com/news/thai-leader-cites-china-positive-example-end-message-053142030--business.html?ref=gs>; <http://jakartagreater.com/3-rahasia-xi-jinping-untuk-jokowi/>.

의미심장하다. 이후 말레이시아는 중국의 경제적 지원 가능성, 특히 일대일로에 대해 호의적 평가와 반응을 쏟아 내기 시작했다. 자국 인프라 개발에 대한 중국의 투자를 노린 말레이시아판 재균형 정책이다. 두테르테의 방중 직후 말레이시아 나집 라작(Najib Razak) 총리도 중국을 방문해 중국산 해군 함정 도입과 철도에 대한 투자 등 총 320억 달러 규모의 계약을 체결했다.

인도네시아 역시 중국 어선의 불법 조업에 단호한 태도를 취하면서도 일대일로와 아시아인프라투자은행(AIIB)을 통한 인도네시아 항구 개발 등 중국의 투자에 대해서는 매우 개방적인 자세를 취하고 있다. 2014년 군사쿠데타 이후 태국-미국 관계도 소원해졌다. 군사쿠데타와 군정에 대한 미국의 비판 때문이다. 그 반작용으로 태국은 최근 몇 년간 국내 문제에 간섭하지 않는 중국과 가까운 관계를 유지해오고 있다.

2017년은 중국이 동남아 매력 공세를 강화하는 한 해가 될 것이다. 중국은 1990년 이후 2000년대 말까지 20년간 동남아 국가들의 신뢰를 얻기 위해 엄청난 경제적·외교적 자원을 투자했다. 이런 노력이 2009년 이후 중국의 남중국해 자기주장 강화로 인해 물거품이 될 상황에 처했다. 그러나 동남아 국가들이 미중 사이에서 재균형을 추구하고 있는 상황은 중국에 기회다. 중국

은 동남아 방면에 가용한 경제적 자원을 아낌없이 투자할 것으로 보인다. 아세안 연계성 구상(ASEAN Connectivity)에 보조를 맞춰 동남아 지역의 항만, 철도 개발에 다시 적극적으로 나설 것이다. 캄보디아, 라오스 등 개별 국가에 대한 경제적 지원도 다시 확대될 전망이다. 이미 캄보디아는 2016년 6억 달러에 달하는 원조와 차관을 중국으로부터 확보했다. 중국은 무역 확대 등을 통해 동남아 국가의 중국 경제 의존도를 심화시키려 할 것이다.

동남아-중국의 관계 개선에 가장 큰 걸림돌은 역시 남중국해 문제이다. 중국의 남중국해 자기주장 강화와 대동남아 매력 공세는 같이 갈 수 없는 정책이다. 따라서 중국은 잃어버린 신뢰, 미국에 잠식 당한 중국의 영향력 회복을 위해 남중국해 문제를 조용히 관리할 것으로 보인다. 특히 미국의 신정부 출범 초기 대외 정책, 대아시아 및 남중국해 정책이 명확한 방향을 잡고 있지 못할 때 신속하게 움직일 가능성이 높다. 남중국해 상황 개선 작업은 먼저 남중국해 자원 공동 개발에 관해 새로 제안하는 것으로 시작될 가능성이 높다. 이어 동남아 국가들이 오랫동안 요구해 왔던 남중국해 행동규약(Code of Conduct on the South China Sea, COC)에 보다 전향적으로 나오면서 관계 개선을 도모할 가능성도 높다. 중국은 이런 새로운 접근을 통해 남중국해 갈등을 가급적 수면 아래로 보내고, 대신 보다 협력적으로 보이는 태도를 취할 것이다.

반면 중국의 대척점에서 있는 미국은 동남아 방면에서 삼중의 도전을 받을 것으로 보인다. 미국에 대한 동남아 국가의 신뢰 추락, 동남아 국가와 중국의 관계 개선, 미국의 대아시아 정책 혼선 등이다. 오바마 정부에서는 재정적 부담에도 불구하고 미국의 동남아 입지를 상당히 강화했다. 트럼프 정부 초기에 아시아 정책, 동남아 정책을 적극적으로 펴지 못한다면 이런 입지를 모두 상실할 수 있다. 무엇보다 동남아 국가들이 미국의 대아시아 관여 척도로 생각하는 환태평양경제동반자협정(TPP)이 무산된 것은 동남아 국가에 큰 파장을 일으킬 것으로 예상된다. 동남아 국가들에 TPP는 단순한 미국의 대아시아 경제적 관여를 넘어 미국이 아시아에 대해 갖는 진정성의 척도인 동시에 동남아 각국의 경제를 개혁하는 원동력이다. TPP가 무위에 그친다면 동남아 국가들도 잃어버릴 것이 많다. 무엇보다 동맹이 약화된 필리핀, 태국을 대체할 나라로 꼽혔던 싱가포르와 베트남이 TPP 무산의 가장 큰 피해자라는 점이 시사하는 바가 크다.

여기에 미국의 아시아 정책 혼선도 변수이다. 트럼프 정부의 전반적 대외 정책, 아시아 정책이 모호한 가운데, 동남아 지역은 언급조차 안 되는 상황이다. 미국의 중국 때리기(China Bashing)가 곧 남중국해에서 중국과 갈등하는 동남아 국가의 이익이라 생각한다면 오산이다. 미중 사이에서 동남아 국가들이 가진 이해는 그보다 훨씬 복잡하다. 동남아 국가는 안보와 경제 관계, 미국과 중국 관계를 반드시 제로섬으로 보지 않는다.

미국이 신정부 들어 방향을 잡지 못하는 사이에 동남아-중국 관계가 빠르게 개선된다면 중국은 예상 외로 쉽게 동남아에서 미국의 영향력을 잠식해 들어갈 것이다. 미국의 피봇 정책은 중국이 동남아 국가들에게 자기주장을 강화하는 틈을 비집고 손쉽게 중국의 대동남아 영향력을 잠식한 바 있다. 미국이 동남아를 방기하는 사이 중국의 매력 공세는 상황을 역전시킬 좋은 기회를 맞게 된다. 미국이 신정부 초기에 빠르게 대 동남아 전략과 전열을 정비하지 못한다면 시간이 갈수록 동남아 국가가 미국에 보내는 신뢰는 낮아지고, 중국의 입지는 강화되며, 미국이 동남아에 재진입하는 비용은 매우 높아진다.

신정부가 동맹 관계 우선, 양자 관계 중심, 군사적 힘의 우위라는 전통적 공화당 외교 노선을 채택한다고 해도 동남아에서 그리 환영 받지 못한다. 지역 동맹인 필리핀, 태국과 미국의 양자 관계는 동맹이라 부르기 어색할 정도로 좋지 않은 상황이다. 2014년 군사쿠데타 이후 태국 군사 정부는 군정에 비판적인 미국보다는 중국과 더 가깝다. 두테르테 대통령의 필리핀이 트럼프 정부와 관계 개선을 추구할 이유도 없다. 두테르테와 트럼프의 예측불가능하고 거친 외교적 행보와 언사가 부딪힌다면 양자 관계는 더 빠르게 악화될 수 있다. 최근 몇 년간 빠르게 발전한 베트남-미국 관계도 미국이 TPP를 포기함으로써 악화될 것으로 보인다. 동남아에서 미국이 구축한 양자 차원의 교두보가 이미 상실된 상태이다. 트럼프 정부가 군에 힘을 실어주고 이를 통해서 군사적 관여를 강화할 수는 있지만, 남중국해나 지역 전략에 군사적으로 깊이 관여하거나 미중 갈등 상황이 연출되는 것은 바람직한 정책 방향은 아니다.

▶ 표류하는 아세안, 성과 없는 아세안 공동체

아세안 창립 50주년이 되는 2017년은 아세안 국가들에 그리 순탄한 한 해는 아니다. 지난 50년간 아세안의 성과는 높이 평가할 만하다. 개도국들이 지역 협력을 50년이나 이어왔다는 점에서, 그리고 동아시아 다자 협력에서 아세안이 중심적 역할을 해왔다는 점에서 그러하다. 그러나 2017년 아세안 앞에 놓인 장애물을 넘다 보면 아세안 50주년을 축하할 여유가 있을지 의문이다. 2017년 아세안 리더십은 예측 불가능하고, 남중국해 문제는 여전히 아세안을 분열시킬 가능성이 높다. 그 속에 아세안 50주년, 아세안 공동체 건설과 같은 문제들은 후순위로 밀리고 잊혀질 가능성이 높다.

2017년 아세안 앞에 놓인 가장 큰 과제는 새로운 아세안 의장국 필리핀과 의장 두테르테 대통령에서 비롯된다. 두테르테 대통령은 2016년 6월말 취임한 이후 6개월 여 만에 국제사회에 자신의 이름을 명확히 각인시켰다. 예측 불가능하고 종잡을 수 없는 외교적 행동과 언사, 친중 행보 때문이다. 마약과의 전쟁에서 벌어지는 인권 문제 등 국내 문제는 차치하고 미국과 주변국에 쏟아낸 거친 언사로 인해 지역 전체에 파장이 일어났다. 2017년 두테르테가 아세안 의장이 되었을 때 벌어질 예측 불가능한 외교 행태와 친중 행보에 대한 우려가 많다. 무엇보다 두테르테가 아세안 의장으로 아세안을 친중 방향으로 끌고 가지는 않을까, 기존 아세안 내 국가 간 분열상을 더욱 부채질하지는 않을까 하는 의문이 생긴다.

두테르테가 아세안 의장이 된다고 해서 아세안이 완전히 친중 방향으로 돌아설 것이라는 예상은 다소 과장된 우려다. 우선 두테르테가 필리핀 외교 방향을 반미-친중으로 끌고 간다는 평가에는 부풀려진 면이 있다. 두테르테의 외교적 언사와 행동이 돌출적인 것은 맞지만 친중 노선은 이전 정부에서 필리핀이 취했던 친미 노선이 워낙 강했기 때문에 상대적으로 두드러져 보일 뿐이다. 여기에 두테르테의 정제되지 않은 발언들이 친중적인 모습을 더욱 증폭시키고 있다.

아세안 차원에서 보면 의장국이나 의장이 할 수 있는 일은 매우 제한돼 있다. 물론 두테르테는 의장으로서 어젠다를 설정하고 정상회의 의장선언문 초안을 만들 수 있는 정도의 재량권은 갖

그림 3. 한눈에 보는 아세안 공동체



출처: ASEAN Economic Community at aGlance 자료를 참고하여 재가공(최성환, 아산정책연구원).

는다. 그러나 아세안의 기본 운영 원리는 의장국 주도가 아니며 아세안 사무국도 권한이 제한적이다. 여전히 통합 수준이 낮고 따라서 아세안 개별 국가의 입김이 운영에 크게 작용한다. 특정 국가의 강한 의지는 늘 아세안 10개국 의견을 조율하는 과정에서 사라져갔다. 이로 인해 아세안 전체 의사결정이 늦어지고 결정 사항 실천이 빠르지 못한 한계도 있지만 아세안의 제도적 안정성은 보장된다. 두테르테의 예측 불가능한 행동과 발언, 혹시 있을지 모르는 친중적 의지는 나머지 9개 국가 정상들에 의해 충분히 희석이 가능하다. 2012년 필리핀보다 더 강력한 친중 국가였던 캄보디아가 아세안 내부에 만들었던 소용돌이 역시 아세안 내부에서 해결되었다.

2017년 아세안에 문제가 되는 두 번째 사안은 남중국해 문제를 둘러싼 아세안 내부의 이견과 그로 인한 아세안의 내적 단결(ASEAN Unity) 약화다. 이에 대한 반작용으로 2017년 남중국해 문제의 탈아세안화(de-ASEANising) 가능성이 점쳐진다. 아세안 국가 중 남중국해 영토를 주장하고 중국과 대립하는 국가들은 남중국해 분쟁을 아세안 전체의 문제로 본다(남중국해 문제의 아세안화). 반면 영토를 주장하지 않고 친중 노선을 취하는 국가들은 이에 반대한다(남중국해 문제의 비아세안화). 전자의 대표적인 국가가 베트남과 두테르테 이전의 필리핀이고 후자의 대표적 국가는 캄보디아와 라오스 등이다. 나머지 국가들은 대체로 남중국해 문제를 아세안의 문제로 인식하는 편이다.

아세안 정상회의 의장성명 등에 남중국해에서의 중국 행태에 대한 비판적 입장을 담으려는 국가와 이에 반대하는 국가 사이의 대립이 지속적으로 있었다. 중국은 캄보디아, 라오스 등 친중 국가를 앞세워 남중국해 문제의 아세안화에 적극 대처해 의장 성명에 비판적 입장이 담기는 사태를 막아왔다. 만장일치로 의사결정을 하는 아세안은 번번이 캄보디아 등의 반대에 부딪쳐 남중국해 문제에 관한 공동 입장을 내지 못하는 분열상을 노출해 왔다. 남중국해 문제가 물론 중요

하지만, 이로 인해 아세안의 내적 단결이 손상된다면 이는 장기적으로 아세안의 이익에 반하는 일이다.

2017년 몇몇 동남아 국가들이 미중 사이에서 재균형을 추구하고 이 과정에서 미국에 대한 신뢰가 크게 떨어진다면 아세안의 장기적 이익을 위해 남중국해 문제를 아세안 의제에서 제외하는 방향의 합의, 즉 남중국해 문제의 탈아세안화가 일어날 가능성이 있다. 물론 남중국해 문제의 탈아세안화는 공식 선언 등으로 확인이 되지 않는 것이다. 보다 현실적인 방안은 상호 합의 속에 남중국해 문제와 관련해 중국에 대한 비판적 입장을 공식 문서화하지 않는다는 데 묵시적으로 합의하는 것이다. 이는 아세안 국가들이 내부 합의만 하면 충분히 가능하다. 남중국해 문제를 아세안 공식 어젠다로 설정해 야기되는 내부 불협화음보다 이를 언급하지 않음으로써 생기는 내부 분열의 해결이 아세안 전체의 이익에 더 도움이 된다는 판단을 할 것이다.

아세안이 2017년 마추할 마지막 도전은 아세안 공동체로 향하는 지지부진한 행보에 어떻게 대응하느냐는 문제다. 2015년 말 아세안 공동체가 공식 출범했지만, 이는 완성이 아니라 본격적인 공동체 건설의 시작이라는 점을 아세안 스스로도 인정하고 있다. 2016년 한 해 공동체로 가는 아세안의 행보는 남중국해 문제와 의장국인 라오스의 약한 리더십으로 인해 지지부진했다. 구체적이고 가시적인 성과가 없었다. 2017년 아세안 역시 미국의 불확실한 동남아 정책, 몇몇 국가의 대 중국 재균형 움직임, 두테르테의 아세안 의장직 수임 등으로 인해 내부적으로 어수선한 한 해를 보낼 것으로 보인다. 이런 혼란 속에서 아세안 공동체로 가는 의미 있는 진전이나 성과를 내기는 힘들다.

기후변화 국제 협력에 대한 새로운 도전

2016년 기후변화 국제 협력의 평가

브렉시트(Brexit)로 대변되는 유럽의 분열을 비롯, 남중국해 분쟁, 이슬람 국가(IS)와 리비아 사태, 북한 핵·미사일 개발 대응 등 국제적 갈등에서 해결보다 분열과 대결의 양상이 심했던 2016년이였다. 그러나 국제사회 대다수 국가들이 공통의 문제로 인식하고 동일한 지향점을 위해 협력하여 큰 결실을 맺은 국제 협력 분야가 있다. 바로 기후 변화의 위협에 대응하는 국제 협력이다.

20년 전인 1997년, 기후 변화 대응을 위해 국제사회의 첫 협력 규범인 교토의정서(Kyoto Protocol)가 체결되었고 8년 후인 2005년 발효되었다. 선진국과 개도국을 구분하여 선진국에게만 차별적 감축 의무를 부여한 교토 체제에는 1990년대 말 이후 온실가스 다배출 국가로 새롭게 부상하는 중국과 인도 등 개도국들의 의무를 고려하지 않았다는 한계가 있었다. 따라서 교토 체제의 발효와 더불어 모든 당사국들이 참여하는 보다 실효성 있는 기후변화 대응 체제로 '리셋'하기 위해 국제사회는 노력해 왔다. 그 결과가 2015년 12월 제21차 UN기후변화협약 당사국 총회(COP21)에서 극적으로 합의 된 파리협정(The Paris Agreement)이다. 공동 의무와 차별화된 의무 면에서 선진국과 개도국의 입장이 달라 협의가 난항을 겪었던 만큼, 국제사회에서는 2015년 12월 파리협정 체결 후부터 협정이 발효되기까지 2~3년이 소요될 것이란 예측도 나왔다. 193개 서명 당사국들 중 55개국 이상이 비준해야 하고 비준 국가들의 글로벌 탄소배출량 총합 비중이 55% 이상 돼야 한다는 발효 조건도 있고, 2020년 만료 예정인 교토의정서 대체를 위해 5년 정도의 준비 기간이 설정됐기 때문이었다.

그러나 예상과 달리, 미국과 중국 같은 다배출국가들의 리더십에 힘입어 파리 협정은 체결 1년도 지나지 않아 발효 요건을 갖추게 되었고, 2016년 11월 4일 공식 발효되었다. 제22차 UN기후변화협약 당사국총회(COP22)가 개최되었던 2016년 11월 중순 현재, 193개 서명 당사국들 중 109개국이 국내 비준 절차를 마쳤고 이들 국가의 탄소배출량 총합은 전체 76.5%에 달하고 있다. 이미 9월에 배출 1, 2위 국가인 중국과 미국이 G20 정상회의 개막을 하루 앞두고 비준을 마쳤으며, 10월 초에는 3위 배출 국가인 인도도 비준하면서 COP22 개최 이전에 '신기후체제'는 발효 조건이 충족되었다. 동시에 전 세계 탄소배출량의 98.9%를 책임지는 163개 당사국들은 이미 자발적 배출 감축 기여 방안을 제출한 상태이다. 발효가 된 만큼 나머지 당사국들도 머지 않아 파리협정의 비준을 마칠 것으로 예상된다.

2016년은 파리협정의 발효 외에도 기후변화 대응을 위한 국제 협력 분야에서 오랜 난제였던 두 부문에서 큰 성과를 거두었다. 첫째로, 국제 항공 분야에서의 탄소배출 감축을 위한 공동 노력에 국제사회가 합의를 이루었다. 항공 분야 감축은 파리협약 실행에 필요한 국가별 자발적 기여방

안(INDC)을 작성하는 데 포함되지 않아 한계로 지적되어 왔다. 지난 9월 개최되었던 국제민간항공기구(ICAO)의 제39차 총회에서는 글로벌시장기반조치(Global Market-Based Measure)를 도입하여 항공 부문에서의 탄소배출 감축을 도모하기로 합의되었다. 이 합의는 산업 부문 전체에 적용되는 최초의 시장기반조치로서, 당사국 항공사들은 탄소배출량을 2020년 수준으로 제한하고 초과 배출하면 시장에서 해당 양만큼 배출권을 매입하여 상쇄해야만 한다(2016년까지는 자발적, 2027년부터 의무적). 최대온실가스배출국인 미국과 중국은 2020년부터 자발적인 이행을 약속, 파리협정의 체결과 발효에 이어 항공 부문 온실가스 감축 노력에도 리더십을 발휘하였다.

또 하나의 국제 협력 성과는 지난 10월 개최된 몬트리올의정서(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer) 제28차 당사국 회의에서 수소불화탄소(HFCs)를 단계적으로 감축하기 위해 몬트리올의정서 개정에 합의한 점이다. 대표적인 환경 협약 중 하나인 이 의정서는 오존층 파괴 물질인 염화불화탄소(CFCs)의 생산과 사용을 규제하기 위한 협약이었다. 염화불화탄소의 대체제로 개발되었던 수소불화탄소(HFCs)는 냉장고 및 에어컨 등의 냉매로 사용되는 물질로, 지구온난화에 미치는 영향이 이산화탄소(CO2)의 1만 배에 달하는 온실가스이다. 이번 개정을 통해 수소불화탄소 역시 몬트리올의정서의 규제 물질로 추가되면서, 선진국은 2019년부터, 개도국은 2024년(일부 개도국은 2029년)부터 단계적으로 감축하기로 합의하였다.

파리협정의 발효를 계기로 신기후체제의 제도적 근거가 마련되면서 국제사회의 기후변화 대응 협력에도 새로운 전기가 마련되었다. 그러나 각국의 협력이 자발적 감축 의무에 기초하고 있다는 점에서 여전히 문제는 남아 있다. 공동 이익을 도모하는 국제 협력에 대한 외교적 대응과는 달리 국내의 정치적, 경제적, 제도적 환경들은 여전히 미래 위협에 대한 대응보다 현 시점의 자국 이익에 더 부응하는 경향이 있기 때문이다. 특히 2016년 11월 제45대 미국 대통령으로 도널드 트럼프가 당선 되면서, 다배출국가인 미국의 기후변화 대응 정책과 외교 기조가 급변할 것으로 예상되어 기후변화 국제 협력의 미래에 우려가 커지고 있다. 2016년까지 수년 동안 기후변화 국제 협력 과정에서 리더십을 발휘했던 미국의 최고 정책결정자가 기후변화 문제를 가장 심각하게 생각했던 인물에서 별로 심각하게 받아들이지 않는 인물로 바뀌면서 리셋 환경이 만들어졌기 때문이다. 2017년 미국 트럼프 대통령의 취임과 함께 예고되어 있는 정책적 대전환은 앞으로 기후변화 국제 협력이 넘어야 할 가장 큰 도전이다.

미국의 기후변화 대응 에너지 정책의 리셋 가능성

2016년은 녹색성장에 대한 미국 오바마 행정부의 정책적 관심과 중국 시진핑 정부의 전략적 관심이 절묘하게 맞아 떨어지는 시점이었다. 오바마는 지난 8년 임기 동안 지속적인 관심과 지원을 쏟으며 추진한 녹색성장 정책 부문에서 뚜렷한 성과를 남겨야 했고, 시진핑에게는 '녹색저탄소순환발전'을 국가 전략으로 하는 <제13차 5개년 계획>을 확정, 시행하며 강한 정치력과 행정력을 보여주려 했던 한 해였기 때문이다. 그러나 2017년 적어도 미국은 과거와 전혀 다른

정책적 관심을 갖게 될 것으로 보인다. 기후변화에 대한 강력한 대응을 강조하는 민주당 오바마 대통령은 물러나고 기후변화 현상을 근본적으로 회의하는 공화당 트럼프 차기 대통령이 등장하기 때문이다.

2017년 트럼프 행정부가 집권하면서 닥칠 기후변화 대응 정책의 가장 큰 변화는 에너지 산업에서 나타날 것으로 전망된다. 트럼프 당선자는 선거 유세 과정에서 여러 차례 석탄 등 미국 내 모든 에너지 자원의 생산과 관련된 규제를 철폐하겠다고 공언했기 때문이다. 오바마 대통령이 가장 큰 관심을 두었던 에너지 정책이 신재생에너지 투자와 지원이었던 만큼, 미국 내 석탄, 석유, 천연가스(셰일가스) 같은 화석연료 에너지 자원 관련 산업들은 상대적으로 침체되어 있던 것이 사실이다. 미국 내 원유, 가스, 석탄 등 화석연료의 생산 확대를 통해 완전한 에너지 자립을 이루는 한편, 국제 유가 결정에서 석유수출기구(OPEC)보다 미국의 협상력을 높이겠다는 것이 트럼프의 '미국 우선 에너지정책(An America First Energy Plan)'이다. 이는 오바마 정부에서 영향력을 발휘할 수 없었던 화석연료 에너지 산업계의 전폭적인 지지를 받고 있다.

트럼프 신정부의 집권 첫 해인 2017년, 전통 에너지 산업으로 회귀할 정책 때문에 화석연료에 대한 정책적 관심이나 실질적인 투자 등은 오바마 행정부 시기보다 급격히 늘어날 것으로 예상된다. 미국 행정부가 탄소배출 감축이나 화석연료 에너지를 규제하는 데 의회 입법이 아니라 대통령 행정명령(executive orders), 환경보호청(US Environmental Protection Agency) 규제(regulations) 등을 적극 활용했기 때문에 트럼프가 화석연료 제한 정책을 수정하는 것은 그리 어려운 일은 아니다. 2007년 이후 투자와 생산이 한 때 비약적으로 늘었지만, 공급 과잉에 따른 국제 유가 하락 및 청정전력계획(Clean Power Plan, CPP)에 의한 발전 분야의 탄소배출 제한 규제 등으로 침체되었던 셰일가스(shale gas)와 셰일오일(shale oil), '더러운 에너지(dirty energy)'로 불리는 석탄 등 화석연료 관련 산업은 다시 정책적 관심과 지원을 받게 될 것으로 전망된다. 선거에서 트럼프의 득표율이 가장 높았던 주(state)가 미국의 제1위 석탄생산지인 와이오밍(70.1% 득표)과 2위인 웨스트버지니아(68.7% 득표)였다라는 것도 우연은 아니다. 이에 호응하며 선거 공약을 지킨다는 의미에서도 새 정부 등장 직후 쇠퇴하고 있는 석탄 채굴 산업에 새로운 정책적 지원이 시작될 것으로 전망된다. 더불어 오랜 논란 끝에 중지됐던 북미 관통 키스톤XL 송유관 사업(Keystone XL Pipeline Project)도 다시 추진되면서 환경 단체들과의 갈등도 예상된다.

2017년 미국의 에너지 정책이 화석연료 중심으로 회귀할 것이라는 기대 때문에 국제시장에서 가수요까지 발생시켜 국제 원유가 상승할 것으로 전망되기도 한다. 그러나 기본적으로 트럼프 에너지 정책의 방향은 미국 내 전통 에너지를 자급자족해 저가 에너지를 안정적으로 공급하겠다는 것이므로, 장기적으로는 국제시장에 화석연료 에너지 공급이 늘어 국제시장에서 에너지 가격은 더욱 내려갈 수도 있다. 앞으로는 신재생에너지 관련 산업에 대한 정부 지원이 제한되고, 탄소배출 규제가 약해질 것이므로 미국 시장에서는 신재생에너지 산업이 침체기에 들어설 것이라는 예측도 있다. 트럼프 정부는 공언했던 대로 화석연료의 탄소배출을 규제하는 청정전력 계획을 폐지하거나 축소하면서, 탄소배출을 이유로 규제돼 온 석탄 자원에 대한 지원도 '일자리 회복'이라는 명분으로 재개할 것이다. 그러나 트럼프 에너지 정책의 주요 어젠다는 신재생에너지 개발 억제라기보다 오바마 집권 동안 소외되었던 화석연료 자원 개발을 재개하는 것이다. 트

럼프가 국내 모든 에너지 자원 활용에 대한 규제 철폐를 약속한 가운데 신재생에너지 개발 사업이 에너지 자립에 주요한 역할을 하고 고용 창출력이 크다면 신재생에너지 개발을 정책적으로 제한할 이유는 없다.

청정전력계획의 지속 유무와 상관없이 천연가스(셰일가스)와 함께 신재생에너지로 발전 설비 투자가 집중될 것이며, 환경 규제를 폐지한다 해도 경제성과 시장성을 잃은 석탄은 장기적으로 에너지 시장에서 퇴출될 것으로 예상된다. 다만 화석연료 에너지 자원들 중 천연가스(셰일가스)는 풍부한 매장량, 석탄의 1/3에 지나지 않는 탄소배출량, 상대적으로 쉽게 석탄 화력 발전을 대체할 수 있다는 점 등 경제성과 시장성이 높아 국제 유가에 따라 다시 미국 에너지 경제의 중심으로 재할할 가능성이 높다. 하지만 2017년 미국에 값싼 국제 원유가 공급된다면 미국 내 천연가스(셰일가스)의 투자나 생산은 기대만큼 급증하지 않을 것으로 전망된다.

▶ 트럼프의 당선과 기후변화 국제 협력

기후변화의 주요 원인이 인류의 화석연료 사용 때문이라는 과학적 사실에 의문을 갖는 트럼프의 당선은 기후변화 대응 국제 협력에서 중요한 리더십을 잃게 됨을 의미한다. 2017년 트럼프 대통령의 등장은, 녹색성장 정책의 동력 약화와 에너지 정책의 과거 회귀에서 비롯될 국내 문제보다 기후변화 대응 국제 협력에 끼치게 될 부정적 영향 때문에 더욱 우려된다. 실제로 기후변화 관련 외교관들은 트럼프의 당선을 '신기후체제라는 새로운 질서를 맞고 있는 기후변화 국제 협력의 최대 위기'로 받아들이고 있다. "내가 이 정부를 이끄는 이유 중 하나가 미국을 지구 보호에 앞장서는 국가로 만들기 위한 것"(2016.10.5)이라고 말할 정도로 오바마의 기후변화 외교는 관련 국제 협력에서 큰 리더십을 발휘해 왔다. 하지만 트럼프는 이와 정반대로 "취임 1년 안에 미국은 파리협정을 취소(cancel)할 것"(2016.5.26), "취임 100일 안에 모든 기후변화 관련 UN프로그램들에 대한 미국의 분담금을 취소하고 그 예산을 미국 내 수자원과 환경 인프라를 위해 쓸 것"(2016.10.22)이라고 공언할 만큼 협력에 부정적이기 때문이다.

그러나 파리협정 제28조는 협정 발효 3년이 지나야 탈퇴가 가능하게 규정하고 있으며, 탈퇴서 공식 접수 후 1년의 만료(expiry) 기간을 두고 있다. 즉 이론적으로 트럼프의 첫 4년 임기 동안 협정 탈퇴는 불가능하다. 이에 비해 UN기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)은 탈퇴서 공식 접수 후 1년만에 탈퇴가 가능하다. 그러나 대통령령으로 비준할 수 있었던 파리협약과 달리 UN기후변화협약은 1992년 공화당 조지 부시 전 대통령이 체결하여 상원의 인준을 받은 외교 협정이라는 점에서 트럼프의 의지만으로 탈퇴할 수 없고 정치적으로도 쉬운 일이 아니다. 따라서 파리협정을 공식 탈퇴(withdrawal)하기보다 '2025년까지 2005년 배출량의 26~28%를 감축한다'는 오바마 정부의 자발적 감축 의무 등을 소극적으로 이행하거나 보이콧(boycott)할 것으로 예상된다. 자발적 감축 의무를 불이행하면 화석연료 에너지 지원 정책 등과 상승 작용을 일으켜 하락 추세였던 미국의 탄소배출량을 반등 시킬 것으로 전망된다.

가장 단기간에 현실화될 조치는 미국이 지금까지 기후변화 국제 협력을 위해 제공해왔던 분

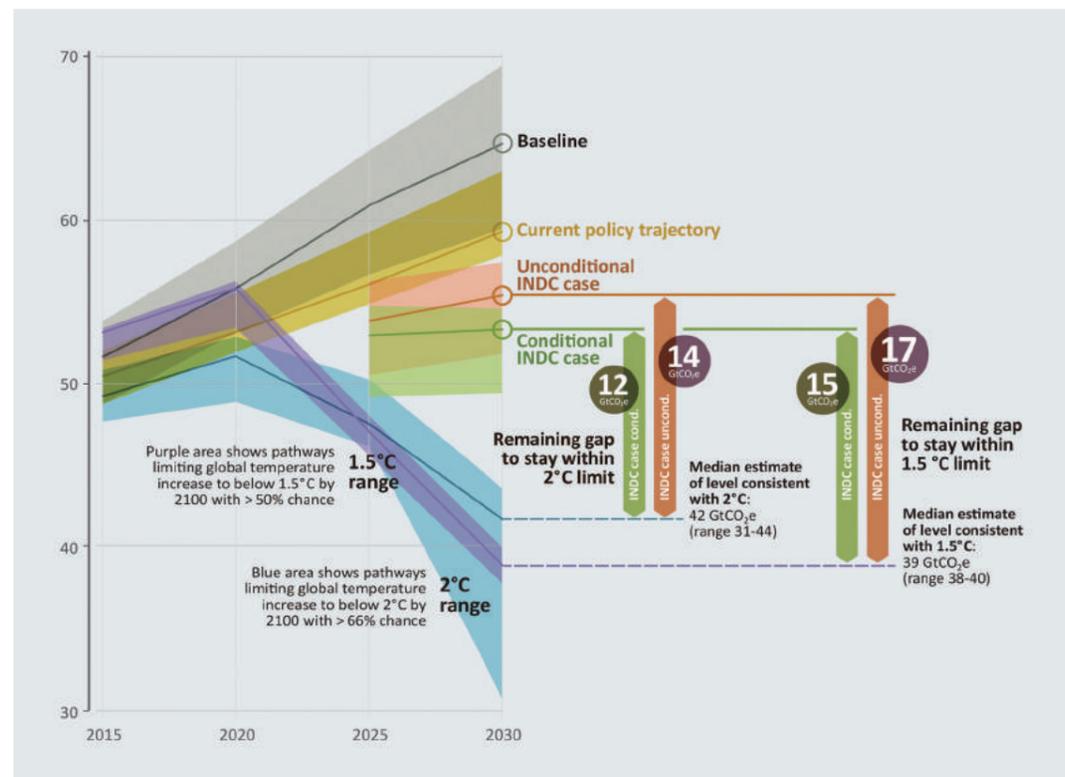
담금, 기부금 등 재정적 지원을 중단 혹은 축소하는 것이다. 기후변화 국제 협력을 위한 재정 지원은 정부개발원조(Official Development Assistance, ODA) 내 다자지원(multilateral assistance)의 일종으로, ODA정책 결정은 의회의 견제를 받을 수도 있지만 행정부의 권한이기 때문이다. 신기후체제에서 선진국과 개도국 협력의 가장 큰 매개체가 개도국에 대한 선진국의 재정적·기술적 지원이라는 점에서 미국이라는 재정적·기술적 리더십이 상실되면 국제 협력에 실질적으로 큰 충격이 올 것으로 예상된다.

2017년, 기후변화 국제 협력의 위기와 기회

UNEP(UN Environment Programme)는 파리협정 서명국이 자발적 감축 의무를 완수해도 금세기 말까지 지구 평균온도는 지구적 목표인 2℃를 넘어 3.4℃ 상승할 것으로 예측하고 있다. 2030년까지 전 세계적으로 54~56 GtCO₂e의 온실가스가 배출돼 2℃ 상승 억제에 위한 목표 배출량보다 약 25%(12~14 GtCO₂e)가 더 배출되기 때문이다. 2017년엔 자발적 감축으로는 해결하지 못하는 12~14 GtCO₂e분량의 온실가스를 감축하기 위한 외교적 논의가 필요하다.

각종 산업 부문별로도 글로벌시장기반조치(Global Market-Based Measure)들을 제도화

그림 1. 온실가스 배출 추이와 2℃ 및 1.5℃ 상승 억제 목표 (GtCO₂e)



출처: UNEP. 2016. Emissions Gap Report 2016: A UNEP Synthesis Report. Nairobi: UN.

하기 위한 노력이 필요하다. 그럴 경우 시장기반조치들을 통한 탄소가격화(carbon pricing)가 가속화돼 각종 탄소시장(carbon market)에 대한 관심과 협력은 더욱 커질 것으로 예상된다. 특히 2017년엔 세계 온실가스 배출량의 1/4을 차지하는 중국에서 전국 단위의 배출권거래제도가 시행됨에 따라, 배출권 시장의 국제화에 대한 논의도 더욱 활발해질 전망이다.

2017년 트럼프 행정부의 등장은 안보와 경제 등 여러 국제 분야에 불안정한 요인으로 작용할 것이다. 추구하는 정책 방향이 명확하지 않기 때문이다. 하지만 이민 정책, 무역 정책, 그리고 기후변화 대응 에너지 정책 등 특정 정책들은 선거 과정에서 여러 번 대통령의 관심 의제로 추진될 것임이 강조됐다. 파리협정이나 기후변화 관련 국제 협정을 파기할지 여부는 정치·외교적 부담을 계산해 결정될 것이다.

기후변화 국제 협력은 미국이라는 지도력을 잃게 되겠지만, 위협을 국제사회가 인식하는 한 협력은 지속될 것이다. 특히 미국 리더십이 빠져나간 공백은 EU와 중국이 채울 것으로 예상된다. 기후변화 국제 협력을 선도해 왔던 EU는 특히 탄소배출 감축을 위해 다양한 시장기반조치들을 마련하는 데 앞장설 것으로 전망된다. 이미 북유럽을 비롯해 유럽의 여러 지역에서 소비 전력의 100%를 신재생에너지로만 생산하는 사례들이 나타나고 있다. 에너지 자원의 전환을 통해 지속 가능한 성장을 달성하려는 이 같은 흐름은 변함 없을 것으로 전망된다. 정부의 보다 강력한 기후변화 대응 및 탄소배출 억제 정책을 바라는 시민단체와 주민의 청원도 늘고 있어 녹색성장 정책은 여전히 유럽 대중의 지지를 받고 있다.

중국은 2013년 시작된 7개 지역에서의 시범 사업 단계를 끝내고, 2017년부터 전국 단위의 배출권거래제도를 시행하게 된다. 국가 단위의 배출권거래제도는 과거엔 미약했던 시장 기반의 녹색성장 메커니즘이란 새로운 기회를 중국 경제에 제공하게 된다. 급속한 경제 발전에 따른 환경 파괴가 심각한 중국에게 기후변화 대응은 강대국으로서 국제사회에 공헌한다는 측면보다 자국의 국가 경쟁력을 재정비하는 데 필수적인 선택으로 시작되었다. “푸른 산과 맑은 물은 금과 은으로 된 강산보다 좋다”고 거듭 피력했던 시진핑은 <제13차 5개년 계획>을 확정하면서 ‘녹색’을 5대 발전 이념 중 하나로 삼았다. 국내 일자리 창출과 경제 부흥을 위해 화석연료로 돌아가려는 트럼프와는 정반대로, 탄소배출 증가가 초래할 오염과 공해, 에너지 부족 등으로 고민하는 중국은 지속 가능한 경제를 위해 신재생에너지 중심의 녹색성장 정책을 추진하면서 이 분야의 국제 협력에도 더 큰 리더십을 발휘하기를 희망해 왔다. 이러한 노력의 일환으로 2016년 중국 항저우에서 열린 G20 정상회의를 계기로 미국과 공동으로 파리협약 비준을 발표하기도 했다.

예상치 못했던 트럼프의 등장으로 2017년의 기후변화 국제 협력은 위기를 맞고 있다. 기후변화 외교와 녹색성장 정책을 비판하는 미국 새 정부의 집권 첫 해라는 점에서 2017년은 관련 분야의 변화가 예상된다. 무엇보다 미국 내 에너지 시장이 화석연료 중심으로 이동하는 상황이 예상되지만, 신재생에너지 자원의 활용이나 화석연료의 사용 억제는 경제성과 시장성에 따른 세계적 추세로 트럼프의 정책 전환이 가져올 파장은 단기적인 위기일뿐이다. 보다 심각한 위기는 기후변화 국제 협력 체제가 영향력 있던 리더십을 잃는다는 점이다. 2017년은 기후변화 국제 협력을 위해 지금까지 미국이 담당했던 역할과 지원에 변화가 생기는 첫 해로 미국의 공백은 국제사회의 협력에 커다란 도전으로 다가오고 있다.

국제 통상 질서, 리셋의 시작

2016년 평가: 메가 FTA의 좌절

2016년 2월 4일, 12개국 이 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)에 서명했다. 이는 본격적인 메가 FTA의 시대가 열릴 것이라는 청신호였다. 그러나 미국 대선 과정에서 도널드 트럼프 공화당 후보는 민주당 경선에 참여한 버니 샌더스 상원의원이 TPP에 부정적이었던 것에서 더 나아가, TPP를 포함해 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, NAFTA), 한미 FTA 등 기존 FTA들까지 강력하게 비판했다. 미국 내에서 제기된 TPP에 대한 근본적인 의문은 TPP가 미국 중산층에 도움이 될 수 있는지, 미국 내에 더 많은 일자리를 창출할 수 있는지 여부였다. 결국 TPP 서명 당시의 상황은 급반전 되었고, 미국 대선 과정에서 TPP의 운명은 바람 앞의 촛불이 되었다.

TPP 발효가 어려워지자 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)이 TPP를 대신할 메가 FTA로 주목을 받았다. RCEP 협상은 2016년에만 여섯 차례 열렸다. 그러나 협상에 참여한 16개국 이 RCEP에 서명하기까지는 아직 합의되어야 할 문제가 많이 남아 있다.

오히려 2016년은 메가 FTA의 좌절과 함께 국제 통상 질서가 다자간 체제에서 다시 양자간 체제로 리셋 되는 조짐을 보여준 해이다. 이는 제45대 미국 대통령으로 당선된 트럼프가 중국을 환울조작국으로 지정하거나 한미 FTA 재협상을 추진한다면 더욱 명백히 드러날 것으로 예상된다.

국제 통상 질서의 리셋 주제: FTA 체제

지난 8년 여 동안 진정한 메가 FTA가 될 것으로 기대되었던 TPP는 2016년 11월 9일 미국 대선에서 운명을 다했다. 트럼프는 TPP는 물론 NAFTA, 한미 FTA 등 기존 FTA들에 대해서도 부정적인 언급을 이어왔기에 2017년에는 NAFTA 또는 한미 FTA 등의 재협상 문제도 수면 위에 오를 것이다. 트럼프는 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 체제에 대해서도 그다지 긍정적인 언급을 하지 않았다.

미국은 1945년 이후 국제 통상 질서가 확립되는 데 가장 주도적인 역할을 했다. 1948년 1월 1일 잠정적으로 발효한 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)과 1995년 1월 1일 만들어진 WTO는 미국이 주도해 구축한 국제 통상 질서의 규범 체제이다. 이 GATT-WTO 체제는 제2차 세계대전의 한 원인이 보호무역이라는 주장에 대한 반작용으로 구축됐다.

북미 지역에서는 미국 주도하에 미국, 캐나다, 멕시코가 1994년 1월 1일 세계 최대의 FTA인 NAFTA를 발효시켰다. 이는 투자 및 노동 시장의 유연화에 큰 역할을 했고, FTA 체제를 (GATT-)WTO 체제와 함께 국제 통상 질서를 규율하는 양대 축으로 만들었다.

그러나 트럼프의 당선과 함께 TPP는 발효되지 못한 채 폐기될 예정이고, NAFTA 등 개별 FTA 체제도 재협상의 대상이 됐다. WTO 체제와 함께 국제 통상 질서의 한 축을 구성하는 FTA 체제는 2017년 '원점'에서 재검토될 운명에 처했다.

트럼프의 WTO 체제에 대한 평가 역시 부정적이어서 미국은 WTO에 대해서도 지금까지와는 다른 정책을 펼칠 것이다. 다만 FTA 체제와 달리 WTO를 통해서는 중국의 덩핑 등에 대한 제재가 가능하기에 미국은 WTO 체제를 좀 더 미국의 이익을 위해 이용할 것으로 보인다. WTO 체제 자체의 부정 또는 미국의 WTO 탈퇴는 없을 것으로 예상된다.

RCEP은 TPP의 '대안'이 될 것인가

RCEP이 사실상 폐기된 TPP의 대안이 될 수도 있다는 목소리가 들리고 있다. 그러나 이는 단견이다.

미국 오바마 행정부의 아시아 회귀(Pivot to Asia) 정책에 당시 논의 중이던 TPP 협상이 포함되면서 TPP는 아시아 회귀 정책의 상징으로 여겨졌다. 그러나 TPP가 폐기된다 해도 중국이 주도하는 RCEP이 대안이 되기는 어렵다. RCEP은 현재 협상의 주제와 범위조차 정확히 설정하지 못하고 있기 때문이다.

TPP는 NAFTA라는 성공적인 FTA를 바탕으로 무역 장벽은 물론 투자, 노동, 환경 등 구체적인 주제를 심도 있게 다루었지만, RCEP은 중국, 더 나아가 인도가 참여한다는 정도 이외에는 진일보한 주제를 다루거나 혁신적인 FTA로 평가 받을 만한 내용을 담고 있지 못하다.

미국 트럼프 행정부가 아시아 회귀 정책 자체를 이어가지 않는 이상 중국이 더 이상 RCEP 협상을 주도할 이유가 없다. RCEP 협상에 참여하고 있는 대한민국과 오스트레일리아도 이미 미국과 개별 FTA를 체결하고 있기 때문에 RCEP 협상에 조금 여유를 가지고 대응할 수 있다. 오로지 미국과 FTA를 체결하지 않은 일본만 TPP 폐기에 당황할 수밖에 없다.

여기서 2016년 2월 TPP가 최종 서명되었음에도 비준이 아닌 폐기의 길로 갈 수밖에 없는 법적 이유를 잠시 설명하고자 한다. TPP는 서명 12개국 모두가 비준해야 발효하는 것은 아니지만, 법적으로 TPP를 비준한 서명국의 GDP 합이 85%가 되지 않는다면 발효시킬 수 없다. 그런데 미국의 GDP를 제외하면 나머지 11개국의 GDP 합이 85%가 되지 않아 미국의 비준 없이는 TPP가 법적으로 발효할 방법이 없다. 그러므로 미국 없이도 TPP를 성공시켜 일본의 실력을 증명하겠다는 아베의 언급은 허언에 불과하다.

중국은 RCEP 협상을 통해 국제 통상 질서의 패러다임을 바꿀 실력도 의사도 없다. 중국이 RCEP을 통해 국제 통상 질서에 충격을 주기 위해서는 무역 장벽을 제거하는 수준을 넘어 투자, 노동, 환경, 지적재산권 등의 분야와 관련하여 진일보한 원칙을 도입하는 데 동의해야 한다. 하지

만 중국은 이러한 분야를 협상 주제로 삼는 것 자체를 꺼린다. 이러한 분야는 중국이 국제법적 패러다임을 우회하여 이익을 취하고자 하는 분야이기 때문이다.

더구나 중국은 트럼프 취임 이후 미국 시장에 대한 규제가 높아질 것을 대비하여 미국과의 WTO 안팎의 협상 또는 미국의 WTO 제소에 따른 법적 절차에 집중해야 하기 때문에 RCEP을 적극 추진할 의사도 없다.

결국 RCEP은 TPP의 대안이 되지 못하고 2017년에도 지리하게 협상을 지속하는 상태에 머무를 것으로 예상된다.

NAFTA와 한미 FTA 재협상이 시작될까

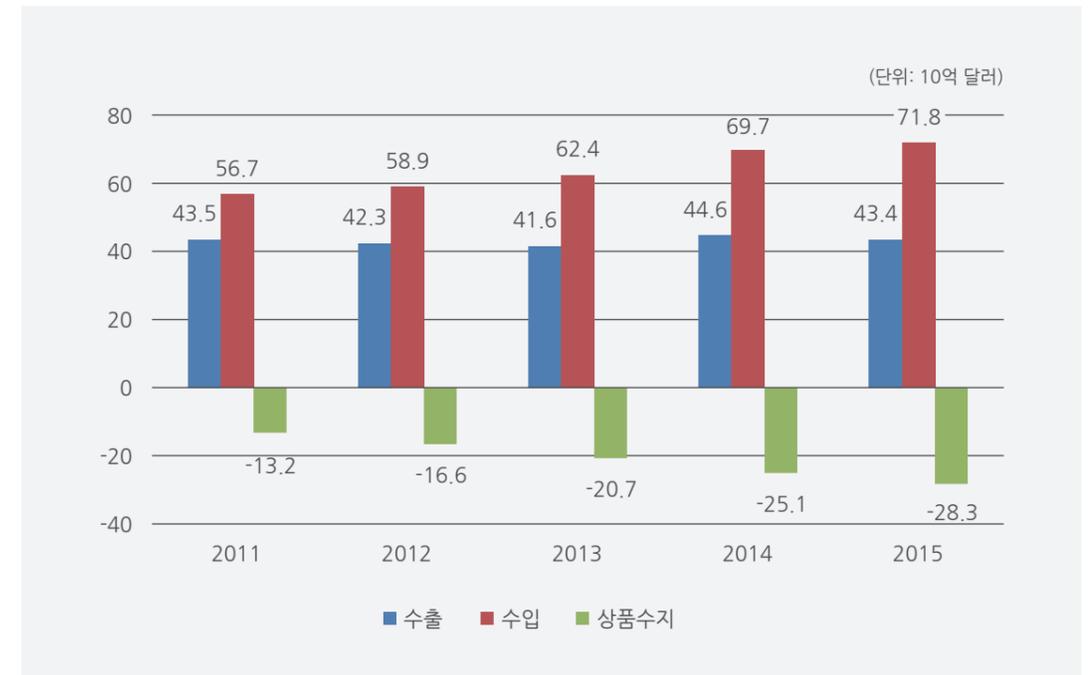
캐나다와 멕시코 그리고 대한민국에는 기존의 NAFTA와 한미 FTA의 재협상이 시작될 것 인지가 초미의 관심사일 수밖에 없다. 일단 법적으로 재협상은 올바른 표현이 아니다. 미국의 NAFTA 탈퇴(withdrawal) 그리고 미국의 한미 FTA 종료(termination) 통보가 적절한 표현이다. NAFTA 제2205조에 의하면 미국이 캐나다와 멕시코에 탈퇴 의사를 표시하면 6개월 뒤 효력이 발생하며, 한미 FTA 제24.5조 제2항에 의하면 미국의 종료 통보 180일 뒤 한미 FTA는 종료하게 된다.

미국이 일방적으로 NAFTA를 탈퇴하거나 한미 FTA를 종료시킬 경우 캐나다와 멕시코 그리고 대한민국은 미국과 새로운 FTA를 체결하고자 할 것이다.

물론 미국의 NAFTA 탈퇴 시도 또는 한미 FTA 종료 시도에 대하여 관련 국가들은 NAFTA 또는 한미 FTA의 '개정'에 나설 수도 있다. 이러한 개정은 정치적인 의미에서의 '재협상'에 좀 더 가깝다. 미국이 NAFTA 탈퇴 또는 한미 FTA 종료를 시도할 경우 캐나다와 멕시코 그리고 대한민국은 FTA 유지를 위해 개정 카드를 꺼낼 수밖에 없으며, 그럴 경우 개정 협상은 미국 정부에 일방적으로 끌려가게 된다. 다만 캐나다는 미국의 NAFTA 개정 시도에 약간의 여유를 보일 수 있다. 캐나다는 이미 미국과 (비록 NAFTA에 의해 대체되었지만) 캐나다-미국 FTA(1989년 1월 1일 발효)를 체결한 경험이 있기 때문이다. 캐나다-미국 FTA는 1988년 비준 시에도 미국 내에서 논란을 야기하지 않았기 때문에 캐나다는 멕시코에 비해 미국과 통상 질서를 재구축하는 데 다소 자신감을 비치고 있다.

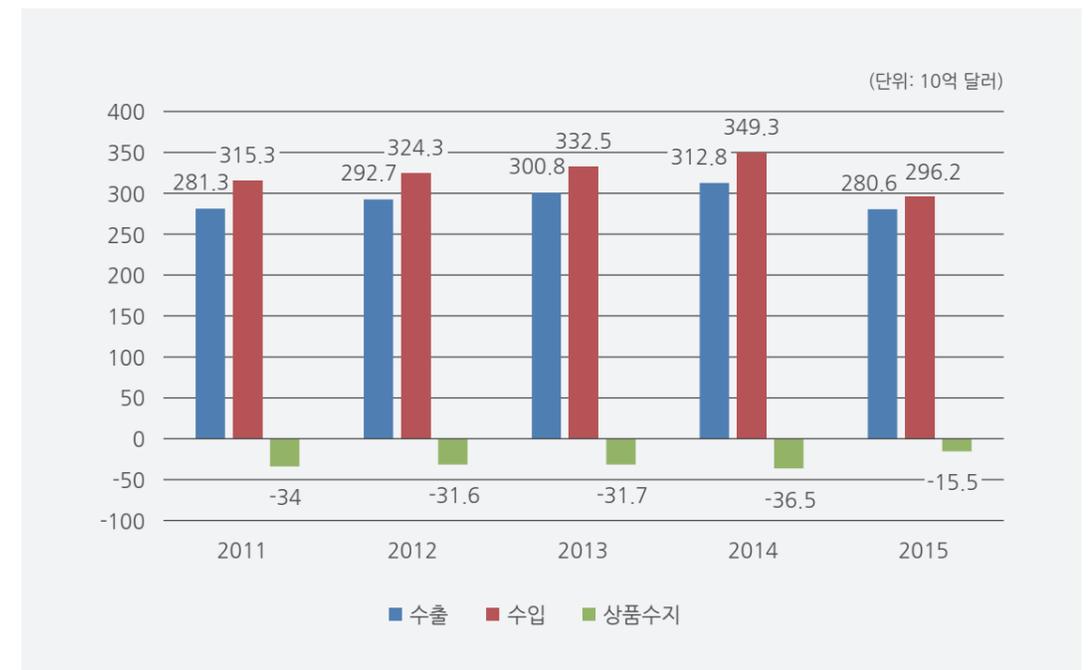
트럼프를 비롯하여 일반적인 미국인들은 왜 NAFTA와 한미 FTA에 부정적인 시선을 거두지 않는가? 일단 상품 무역을 기준으로 미국의 10대 교역국 중 미국과 FTA를 체결하고 있는 국가는 캐나다와 멕시코 그리고 대한민국뿐이다. 이어서 미국의 상품 수지를 살펴보면, NAFTA가 발효되기 직전인 1993년 미국은 캐나다에 약 107억 7천 만 달러의 상품 수지 적자를 기록했고 (지금 은 다소 개선됐다) 2005년에는 적자폭이 약 784억 8천만 달러로 늘었다. 1993년 미국은 멕시코에 약 16억 6천만 달러의 상품 수지 흑자를 기록했으나 2015년에는 약 606억 6천만 달러의 적자를 봤다. 대한민국에는 2000년대 중반 연평균 약 130억 달러 수준의 상품 수지 적자를 기록했으나 2015년에는 역사상 최고인 약 283억 1천만 달러의 적자를 냈다. 현재 미국은 NAFTA와

그림 1. 미국의 대(對)한국 상품수지



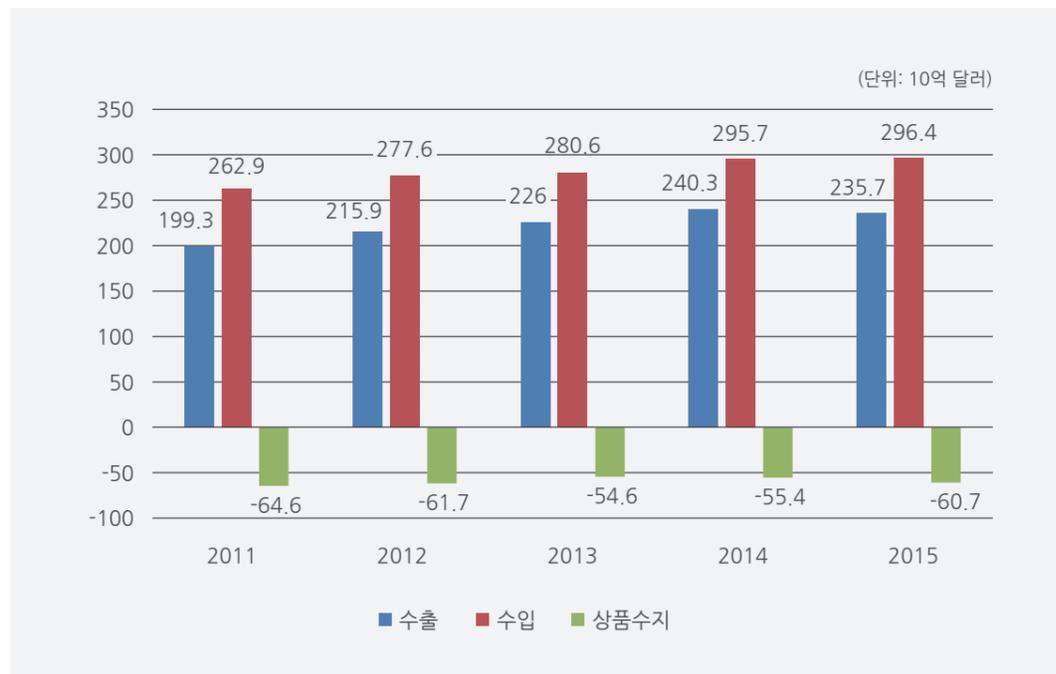
출처: "Trade in Goods with Korea, South", United States Census Bureau. (<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5800.html>)

그림 2. 미국의 대(對)캐나다 상품수지



출처: "Trade in Goods with Canada", United States Census Bureau. (<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c1220.html>)

그림 3. 미국의 대(對)멕시코 상품수지



출처: "Trade in Goods with Mexico", United States Census Bureau. (<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html>)

한미 FTA 때문에 실제 상당 폭의 상품 수지 적자에 시달리고 있다.

2017년 미국 트럼프 행정부 출범 직후 NAFTA와 한미 FTA는 각각 '개정'을 염두에 둔 미국의 탈퇴 또는 종료 시도에 맞닥뜨릴 가능성이 높다. 결국 2017년 대한민국 정부는 미국과의 한미 FTA 개정을 놓고 현재 우리 시장을 좀 더 개방하는 쪽으로 협상 카드를 제시할 수밖에 없을 것이다.

미국은 WTO 체제를 어떻게 이용할 것인가

미국 트럼프 행정부는 FTA 체제와 달리 WTO 체제에 대해서는 근본적인 변화를 시도하고자 하지 않을 전망이다. "WTO 탈퇴 고려" 같은 트럼프의 발언은 레토릭으로 끝날 가능성이 높다. 중국을 타겟으로 한 무역 전쟁을 벌이기에 WTO만큼 좋은 법적 무대를 제공하는 국제기구도 없기 때문이다.

국제 소송을 본능적으로 거부하는 중국조차도 WTO 내에서는 지금까지 원고 자격으로 13건, 피고 자격으로 37건의 통상 분쟁을 경험할 수밖에 없었다. 이는 미국이 WTO 내에서 중국을 법적으로 좀 더 코너로 몰 여지가 상당하다는 것을 의미한다.

특히 미국은 중국이 기본적으로 덤핑을 통해 미국 시장을 잠식하고 있다는 의심을 거두지 않기 때문에 2017년에는 WTO 체제 내에서 좀 더 공격적으로 이 문제를 제기할 것으로 예상된다.

이는 미국과 중국의 무역 전쟁으로 이어질 것이란 분석을 양산하지만 실제로는 그렇지 않을 것이다. 미국 시장이 아쉬운 중국 입장에서는 아직 미국의 요구를 최대한 수용하는 것 이외에는 별다른 방법이 없기 때문이다.

그리고 미국이 WTO 체제를 최대한 이용하기로 결심한다면 대한민국을 포함한 다른 WTO 회원국들도 미국의 보다 공세적인 'WTO 체제 내 문제 제기'를 현실로 받아들이지 않을 수 없다. 트럼프 행정부가 출범하면 미국은 자국의 손해를 보전하기 위해 자신이 추구하는 보호무역의 법적 프레임으로 WTO 체제를 이용하고자 할 것이기 때문이다.

A S A N
국제정세 전망
2 0 1 7

리셋? Reset?

■ 참여 연구진

최 강 아산정책연구원 연구부원장/외교안보센터장

우정엽 아산정책연구원 연구위원

J. James Kim 아산정책연구원 연구위원

김지윤 아산정책연구원 연구위원

차두현 경기도 외교정책특별자문관

박병광 국가안보전략연구원 동북아연구실장

최은미 세종연구원 객원연구위원

고명현 아산정책연구원 연구위원

박현도 명지대학교 중동문제연구소 인문한국 연구교수

이재현 아산정책연구원 선임연구위원/지역연구센터장

최현정 아산정책연구원 연구위원

이기범 아산정책연구원 연구위원

