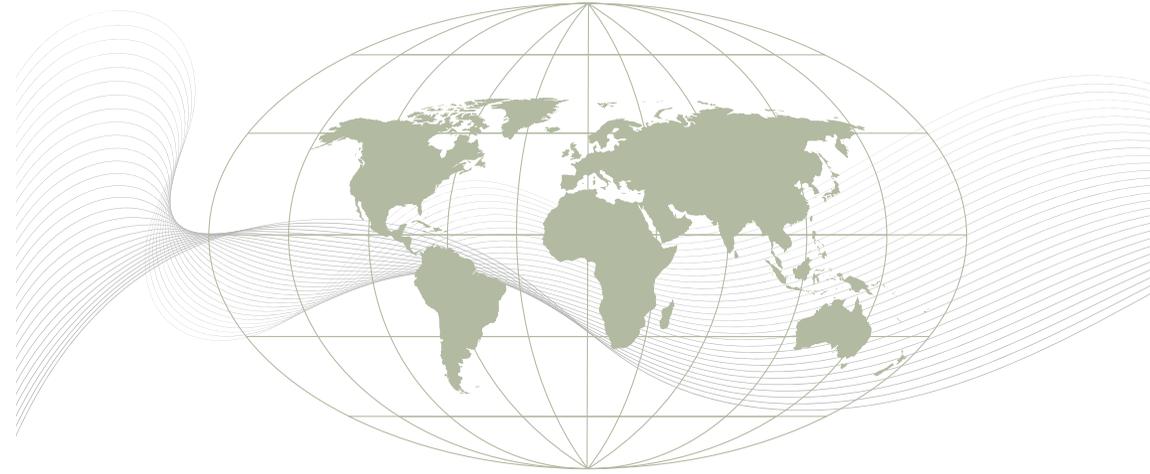


# 세계질서의 변화를 읽는 7개의 시선



대전환의 시대, 한반도 평화의 길을 묻다

한  
반  
도  
평  
화

최  
우  
선

이  
정  
철

이  
남  
주

강  
유  
표

유  
정  
아

## 책을 펴내며

“미중 간 대립, 미국과 유럽의 동맹관계 변화, 보호주의의 확산과 무역분쟁의 지속, 민족주의적 정책 강화와 글로벌 거버넌스의 위협 등으로 자유주의 국제질서가 변화하고 있다.”

“세계화 퇴조, 다자간 협력체제 약화, 강대국의 이해관계 충돌 등 국제질서의 변화는 한반도 문제의 해결에 장애를 높이는 방향으로 작용한다.”

“한국의 외교적 위상의 확보는 시대적 상황 변화에 능동적으로 대응하고자 하는 외교전략의 수립을 통해서 가능하다.”

제2차 세계대전 이후 전 세계를 규율해오던 질서가 바뀔 것이라는 전망이 진부한 이야기가 된 지 오래이다. 한때는 프랜시스 후쿠야마의 ‘역사의 종언’이라는 말이 유행하기도 했으나, 지금은 그 말도 오래된 기억처럼 아득해져버렸다. 세계적으로 저명한 기업인, 경제학자, 정치인 등이 참석하는 세계경제포럼(다보스 포럼)에서 ‘자본주의의 위기’라는 말이 나올 정도로 세계경제의 위기와 변화가 동시에 찾아오고 있다. 이러한 상황에서 코로나19<sup>Covid-19</sup>라는 팬데믹 현상까지 벌어져 국제질서의 변화 방향이 더욱 복잡해지고 있다.

변화는 주로 ‘위기’를 배경으로 등장한다. 그래서 변화는 두려움과 불안감을 동반한다. 그러나 이를 부정적으로만 볼 필요는 없다. 변화는 새로운 기회의 창으로 작용하기도 한다. 변화의 흐름을 내다보고 적극 대응해 나간다면 새로운 질서 속에서 주도적인 위치를 점할 수도 있다. 주변 강대국들에 둘러싸여 위축되기보다, 주변국과 협력하며 당당히 국익을 이야기할 수 있는 나라를 꿈꾸는 것만으로도 즐거운 일이다.

한국은 지난 70여 년간 자유주의 국제질서의 흐름 속에서 성장하고 발전했다. 제2차 세계대전 이후 독립한 국가 중 민주화와 시장화를 동시에 달성한 거의 유일한 나라이다. 이는 우리의 피나는 노력의 결과이기도 하지만 당시 형성된 국제질서의 혜택을 본 것 또한 사실이다. 그런

---

만큼 국제질서의 변화는 자칫하면 현재 우리가 누리고 있는 경제 혜택에 부정적인 영향을 줄 수 있기에 민감하게 반응해야 한다. 한편, 국제질서 변화는 '통일'이라고 하는 우리의 민족적 과제에도 크게 영향을 미칠 수 있으므로 주목해야 한다. '통일'은 남북 간의 문제이자 국제적인 이슈인 만큼, 우리가 통일을 달성하기 위해서는 국제적인 변화의 흐름에 촉각을 곤두세우고 적기에 대응해야 한다. 국제질서의 변화 물결과 동떨어진 채 한반도의 통일을 이야기하는 것은 어불성설이다. 따라서 국제질서가 어떻게 변화하고 있는지 살펴보고 이에 대응하는 것이 바로 통일을 준비하는 길이기도 하다.

이에 통일교육원에서는 국제질서의 변화를 종합적이고 체계적으로 살펴보기 위해 각 분야별 전문가들을 모시고 이번 책을 기획하게 되었다. '변화하는 세계질서의 흐름 속에서 우리는 상황을 어떻게 인식하고 대처하며, 평화와 통일의 길로 나가야 하는가'라는 질문에 답을 찾고자 했다. 우선 총론으로 국제 정치와 경제 분야의 변화 흐름을 짚어보고, 이후 미국, 중국, 유럽 등 주요국의 움직임을 구체적으로 살펴보았다. 그리고 우리의 대응 방안에 대해서도 모색해보았다. 다만, 이 책은 학계 전문가들이 작성한 것으로 이 책에 쓰인 내용이 정부의 공식 입장과 일치하지 않다는 점을 미리 밝혀둔다. 그렇더라도 지금과 같은 격변의 시기에 참고할 수 있는 많은 통찰력이 담겨 있다고 감히 말할 수 있다.

---

앞으로의 국제질서가 어떻게 정립되어 나갈지 정확히 알기는 어렵다. 각 분야 최고 전문가들이 지혜를 모아 이번 책을 만들면서도 우리가 겸손할 수밖에 없는 이유이다. 당연히 이 책에서 분석하고 전망한 내용이 모두 정답이 될 수는 없다. 다만, 국제질서 변화에 관심이 있는 이들은 물론 격랑의 시대 속에서 한반도 통일을 꿈꾸는 이들에게 하나의 지표가 될 수 있다면 책을 펴낸 최소한의 목표는 달성한 것이라고 본다. 이 책을 보는 모든 사람이 국제적인 시각에서 변화의 흐름을 이해하고 한반도 문제를 바라볼 수 있기를 기대한다.

2020년 10월

통일교육원장

## 서문

2020년 현재, 우리를 비롯해 세계의 모든 사람이 여태까지 겪어보지 못한 역사를 헤쳐나가고 있다. 우리가 낯설어하는 것은 코로나19라는 팬데믹 그 자체가 아니다. 오히려 글로벌 봉쇄라는 가장 무기력한 방식으로 대응하고 있는 국제사회의 민낯이다. 국제적 협조가 사라지자 우리는 오랜 기간에 걸쳐 이룩한 자유주의 국제질서의 균열을 발견했다. 국제사회는 원래 부정부적이며 그 무질서한 본질이 언제라도 예상치 못한 모습으로 우리 일상을 규정할 수 있음을 깨닫는 중이다.

한국에 있어 자유주의 국제질서의 변화는 근본적인 도전이다. 한국의 국제적 위상은 전 세계가 인정할 만큼 높아졌지만, 이제 그 토대가 되었던 국제 환경은 급격하게 변화할 것이다. '비차별'과 '시장 개방성' 그리고 '민주주의'라는 보편적 가치에 입각한 국제 정치경제질서가 과

연 유지될 것인지 의문이 제기되고 있다. 국제질서의 변화가 한반도 주변에 대결적 환경을 초래하고 이 땅의 평화와 번영에 불확실성을 높이기 때문이다. 외교안보와 경제통상을 포함한 한국의 대외전략이 전통적인 틀에 머물던 안온함의 시대는 지나갔다. 한국이 강대국 사이에 낀 국가에 머무를 것이 아니라 스스로 운명을 개척하고 국제사회에 기여해야 한다는 전환적 사고가 필요한 시점이다.

국제질서의 변화 가능성과 한국이 직면한 도전은 이 책의 배경이 되었다. 이 책을 쓰는 작업은 국제 정치경제질서의 흐름을 정리하고, 우리에게 강력한 영향을 미치는 강대국을 이해하며, 한반도가 평화와 번영의 땅으로 나아가기 위하여 무엇을 생각해야 할지 고민하는 과정이었다. 마침 통일교육원에서 국제정치와 경제 그리고 주요 강대국 지역 전문가들이 모여 공동의 작업을 할 수 있는 기회를 마련해주었다. 무엇보다도 통일교육원 백준기 원장의 국제질서 변화에 대한 깊은 통찰이 작업의 출발점이었음을 밝히고자 한다.

부디 이 책이 한국이 스스로를 종속변수로 놓았던 한 세기를 마무리하고 새로운 전환의 시대를 여는 데 작게나마 기여하기를 바란다.

2020년 가을, 저자 일동

## 차례

책을 펴내며	004
서문	008

## PART 01 전환기의 세계질서

### CHAPTER 01 새로운 국면의 국제정치질서

01 자유주의 국제질서의 확립	018
02 국제체제의 구조변화와 불확실성 증대	027
03 미국의 일방주의와 국제질서의 위기	039
04 국제질서의 재편과 새로운 외교정책 방향의 필요성	044

### CHAPTER 02 세계경제의 구조변화와 혼돈의 국제경제질서

01 변혁기의 세계경제	052
02 세계경제 거버넌스의 부침	073
03 위기의 세계경제와 도전	081
04 경제협력 기조의 쇠퇴와 한국경제의 도전	088

## PART 02 전환기 강대국의 대외전략 변화

### CHAPTER 03 미국의 대외전략 변화와 도전

01 미국의 국가안보 전략: 선택적 관여	100
02 미국의 동아시아 전략: 관여와 균형자 역할	111
03 미국의 한반도 전략과 도전	125
04 미국의 대외정책 전망과 한국의 전략적 선택	138

### CHAPTER 04 중국의 부상과 국제질서의 변화

01 개혁개방 시기 중국 대외전략	148
02 중국의 부상과 대외전략의 조정	166
03 중국의 미래 전망과 한국의 대응 방안	182

### CHAPTER 05 EU의 대외전략 변화와 한반도 평화

01 미국과 유럽의 전통적 관계 변화	194
02 EU 외교안보 정책: 통합의 한계와 정책의 전환	200
03 EU의 한반도 정책과 평화에의 기여	219
04 국제정세의 변화와 EU의 역할 확대, 한반도 평화	235

## PART 03 한반도 상황의 이해와 정책방향

### CHAPTER 06 플랫폼 전략과 한반도 평화 - 통일 프로세스

01 한국 외교안보 전략으로서 지역전략의 전개	248
02 동북아 플러스 책임공동체와 플랫폼 전략의 등장	252
03 평화 - 비핵화 프로세스의 도전	261
04 남북 협조체제와 한반도 통일의 비전	278

### CHAPTER 07 한반도의 평화를 위한 대외전략의 전환

01 격변기의 국제 정치경제 환경과 한국의 도전	290
02 강대국의 갈등 증대와 한국의 대외전략 딜레마	296
03 한국의 대외전략 방향	301

참고문헌 312

찾아보기 316

PART

01

# 전환기의 세계질서

**CHAPTER 01**

새로운 국면의 국제정치질서

**CHAPTER 02**

세계경제의 구조변화와 혼돈의 국제경제질서

# 새로운 국면의 국제정치질서



CHAPTER

01

미국이나 서구권이 지구촌 전체를 관리하는 역량이 감소함에 따라 지정학이 주목받고 있다. 미국을 포함한 중국, 러시아, EU 등 지역 강국의 역할이 커지고 다원화될 수 있으며, 국제질서의 재편 과정에서 새로운 갈등이 불거질 가능성도 크다. 이러한 불안정성은 국제질서의 재편 과정이 끝나고 새로운 균형 관계가 수립될 때까지 지속될 것이다. 역사는 그 과정이 길고 험난할 것임을 일깨운다.

2016년 6월, 영국의 유럽연합(European Union, EU) 탈퇴(브렉시트BREXIT)를 위한 국민투표 결과와 같은 해 11월 미국 대통령 선거에서 트럼프의 당선은 전 세계의 일반적인 예상을 뒤엎은 일련의 사건들이었다. 이 두 사건이 몰고 온 파장은 단순히 예상을 뒤엎는 데 그치지 않았다. 이는 제2차 세계대전 이후 유지되어 온 ‘자유주의 국제질서’의 변화를 예고하는 신호탄과 같았다. 국제질서의 체제 변화를 설명할 수 있는 요인은 국제무대의 다른 강대국들의 정책에서도 나타나고 있다. 게다가 2020년 전 세계를 강타하고 있는 코로나19로 인해 국제질서의 재편이 불가피할 것이라는 전망이 우세하다.

2020년 코로나19는 전 세계를 뒤덮었으며 그 파급효과의 범위가 어디까지일지 아직도 불분명하다. 코로나19로 인해 전 세계 대부분의 국

가들이 고통을 겪고 있는 와중에서도 국제무대의 주요 당사자들은 끊임없이 분쟁이슈를 만들어내고 있다. 미중 간의 대립, 미국과 유럽의 동맹관계 변화, 무역분쟁의 지속, 민족주의적 정책 강화와 글로벌 거버넌스의 위협 등이 대표적이다. 이는 자유주의 국제질서가 변화하는 과정에서 나타나는 현상들이며, 향후 국제질서 변화에도 영향을 줄 요소들이다.

이러한 현상과 국제질서의 변화는 오랜 기간 자유주의 국제질서에 익숙하였던 한국으로서는 당혹스러운 변화가 아닐 수 없다. 한국의 전반적인 외교안보 전략과 북한의 핵 문제를 둘러싼 한반도의 평화 정착 과정에도 중대한 영향을 미칠 것이다. 한국으로서는 전환기에 접어든 것으로 보이는 국제질서의 변화에 대비해야 할 시점이 아닐 수 없다.

## 자유주의 국제질서의 확립

### 세력균형에 기반을 둔 국제체제의 성립

#### 베스트팔렌 조약의 역사적 의의

현재의 국제질서는 1648년 유럽의 30년 전쟁 종식을 위해 체결된 베스트팔렌 조약(Peace of Westphalia) 이후 수백 년에 걸쳐 형성되었다. 30년 전쟁을 통해 중세 유럽을 지배했던 가톨릭 중심의 질서가 와해되고, 종교개혁이 완성되었으며, 신성로마제국 중심의 봉건질서가 근대 국제체제로 전환하였다. 전쟁의 결과로 등장한 베스트팔렌 조약은 오늘날 국제체제의 기원으로 최초의 국제조약이자 국제법의 시초라는 역사적 의의를 가진다. 이 조약의 핵심 개념인 주권(sov<sup>er</sup>eignty)을 기반으로 영토 경계의 재편이 이루어졌고, 각 주권국가는 내정 불간섭과 대외적 독립



그림 1-1 1648년 베스트팔렌 뮌스터Münster 조약 체결 장면을 그린 네덜란드의 화가 헤라르트 테르 보르흐 Gerard Ter Borch의 작품. 암스테르담 국립미술관Rijksmuseum 소장.

성의 권리를 보장받게 되었다. 또한 국제체제는 본질적으로 무정부 상태이며, 국제질서는 세력균형에 의해서 구축될 뿐이라는 개념이 성립되었다(Kissinger 2015).

베스트팔렌 조약에서 처음으로 근대 주권국가의 독립성이 강조되었지만 아직 국가 간 위계질서까지 없애지는 못하였다. 국가 간의 평등성과 내정 불간섭 권리는 형식에 지나지 않아서, 현실 세계에서 강대국과 약소국 사이의 관계는 여전히 불평등하고 위계적이었다. 이는 나폴레옹이 ‘프랑스 대혁명’의 이념을 전파한다며 타국을 침략해 제국을 건설한 사례에서, 또 19세기와 20세기 초반에 걸쳐 유럽 국가들이 앞 다투어 전 세계를 대상으로 식민지를 건설한 역사에서 잘 드러난다. 헨리 키신저는 전 세계가 두 차례의 세계대전을 겪고 난 이후인 20세기 중반에야

베스트팔렌 조약에 근거한 근대적 국제체제, 주권국가를 중심으로 하는 국제질서가 전 세계에 걸쳐 정착되었다고 보았다.

### 미국 주도의 자유주의 국제질서 성립

새로운 국제질서의 중심에는 미국이 있다. 미국은 제2차 세계대전을 통해 승전국이자 강력한 패권국가로 올라섰으며, 국제 정치 및 경제질서의 구축에 주도적인 역할을 하였다. 미국은 제1차 세계대전이 끝난 후에도 전쟁의 영구 종식, 세계 평화와 협력의 촉진을 내걸고 국제정치질서의 변혁을 꾀한 적이 있다. 윌슨 대통령은 종전 후 개최된 파리 강화회담에서 집단안보개념에 입각한 국제연맹(League of Nations) 창설을 주도하였다(마상윤 2009). 하지만 정작 미국은 상원의 비준 거부로 인하여 자신이 주도한 국제연맹에 참여하지 못하였다. 이후 국제무대에서 미국의 역할은 제한되었고, 1929년 대공황이 발생하면서 국내 문제에 집중할 수밖에 없었다. 미국의 불참으로 국제연맹의 영향력이 약화되는 가운데 일본의 군국주의, 독일의 나치즘 그리고 이탈리아의 파시즘과 같은 전체주의가 부상하였고 이는 제2차 세계대전으로 이어졌다.

제2차 세계대전 이전까지 미국은 대체적으로 고립주의를 고수하였다. 그러나 1941년 일본의 하와이 진주만 공습, 독일과 이탈리아의 선전 포고로 미국은 고립주의를 버리고 전쟁에 참여하여 연합국의 승리를 이끌었다. 제2차 세계대전 이후 실질적 최강대국의 자리에 오른 미국은 강력한 군사력과 경제력 그리고 유럽 국가들과의 동맹을 바탕으로

로 자유주의 국제질서를 구축하는 데 앞장섰다. 이는 민주주의와 인권 등 인류 보편적 가치의 존중, 개방적 시장경제, 법의 지배 그리고 국제기구와 국제시스템을 통한 다자 차원의 상호 협력의 가치에 근거한 국제질서였다. 경제적인 측면에서는 브레턴우즈(Bretton Woods) 체제라는 국제경제질서가 수립되었다. 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)과 세계은행(World Bank) 등의 국제기구가 설립되었고, 미국의 달러화를 중심으로 하는 국제 통화질서가 구축되었다. 향후 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)로 발전하는 '관세 및 무역에 관한 일반 협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)'을 출범시키면서 자유무역의 확대를 도모하였다.

## 자유주의 국제질서의 기반과 도전

### 자유주의 국제질서의 확장

제2차 세계대전 이후 만들어진 자유주의 국제질서는 어떻게 오랫동안 유지되고 확장될 수 있었을까? 미국의 정치학자 존 아이켄베리(Ikenberry 2008)는 미국과 서구가 주도해온 자유주의 국제질서가 성공적으로 지속되었던 이유로 다음과 같은 세 요소를 든다.

첫째, '비차별'과 '시장개방성'을 원칙으로 하는 규칙과 규범을 통해 많은 국가들이 경제적·정치적 성장을 이룰 수 있었다. 둘째, 미국은 패

권국가로서 주로 선진 민주주의 국가들과의 연합에 기초한 리더십을 발휘하였으며, 협상과 거래를 통해 문제를 해결하였다. 셋째, 미국 주도의 국제질서는 광범위하게 인정받는 규범과 제도에 기반하였다.

미국이 자유주의 국제질서를 유지하는 데 있어 가장 강력한 지원군은 유럽 국가들이었다. 미국의 케네디 대통령은 미국이 제공한 마셜플랜을 계기로 시작된 유럽 통합이 향후 미국에 강력한 도전이 될 가능성을 우려하였다. 그렇지만 소련의 영향력 확대를 막아내기 위해서는 유럽의 경제제전이 필수적이었다. 미국은 마셜플랜과 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO) 창설 등을 통해 유럽을 지원하였다. 1952년, 유럽 국가들은 유럽에서 더이상의 전쟁을 방지하기 위한 협력 메커니즘으로서 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community, ECSC)를 출범시킨 이래 현재는 27개 회원국으로 이루어진 공동체인 유럽연합(European Union, EU)으로 발전하였다. 유럽 통합 과정은 지역통합의 모범 사례로서 다른 지역에서도 충분히 참고할 만하다. 물론 통합 과정이 순탄하기만 했던 것은 아니다. 금융 위기, 회원국 간 갈등 그리고 최근 영국의 EU 탈퇴(브렉시트) 등 우여곡절을 겪었지만, 그래도 단일시장 완성과 유로화 도입 등 많은 성과를 이룩해냈다.

EU는 미국의 최우선적인 동맹으로서 자유주의 국제질서의 유지에 중요한 역할을 맡고 있다. 트럼프 정부 이전부터 미국과 유럽은 종종 여러 사안에서 의견을 달리하고 갈등했지만, 공통된 원칙과 가치를 공유하고 있다는 점에서 동맹관계와 협력관계가 지속될 수 있었다.

그럼에도 불구하고 자유주의 국제질서는 지속적으로 도전을 받아왔으며, 현 질서가 약화되고 있다는 주장도 끊임없이 제기되었다. 현 국제질서가 미국 주도로 구축되었다는 점에서, 국제질서에 대한 도전은 곧 미국의 세계 패권에 대한 도전이다. 과거 미국 중심 국제질서에 대한 가장 대표적인 도전은 냉전 시기 소련과의 패권 경쟁이었다. 소련은 전 세계에 걸친 미국의 군사 패권을 견제하면서 미국과 소련이라는 두 초강대국으로 구성된 양극적 구조를 형성하였다. 세계가 양대 진영으로 나뉘는 가운데, 미국은 자유주의 국제질서의 가치를 공유하는 나라들을 지원하였고, 이 국가들은 미국 중심의 국제질서의 틀에서 경제적 번영을 추구하면서 안전을 보장받았다.

1990년을 전후하여 소련이 해체되고 동구 공산권이 붕괴하면서 냉전도 종식되었다. 미국과 소련, 두 초강대국 중심의 양극체제가 종식되고 미국은 유일한 초강대국이 되었다. 군사력, 경제력 등 국력 지표의 모든 면에서 압도적인 우위를 갖게 된 미국 중심의 단극체제가 지속될 것인가를 두고 다양한 논쟁이 있었지만, 결과적으로 미국은 냉전 이후 국제질서 운영의 중심을 차지하였다. 베를린 장벽 붕괴 등 1990년을 전후한 일련의 사건들은 미국에 확고한 헤게모니를 부여해주었고, 자유주의 국제질서는 과거 어느 때보다 강력해 보였다.

### 국제적 세력균형의 구조적 변화

미국 중심의 자유주의 국제질서에 대한 또 하나의 도전은 경제적인

측면에서 시작되었다. 1971년 브레턴우즈 체제가 달러 중심의 고정환율제도를 포기하면서 시작된 세계경제의 불안정성 증대, 일본과 서유럽 경제의 부활과 미국의 무역수지 적자 증가 그리고 신흥국들의 경제적 부상 등이 그 대표적 현상이다. 이러한 변화는 새로운 경제질서의 수립 또는 관리 필요성을 제기하였고 미국은 이에 대한 대응으로 선진국 중심의 G7 체제를 창설하였다.

G7은 과거 미국이 주도적으로 경제질서를 운영하는 데 들었던 비용을 선진국들과 함께 분담하면서, 궁극적으로는 국제질서의 근간을 유지시키고 관리하려는 목적을 가지고 있었다(이승주 2017). 그러나 제2차 세계대전 이후 팍스 아메리카나 시대를 구축했던 미국이 독자적으로 해결하기 어려운 문제에 직면한 것은 부인하기 힘들었다. 패권국가로서 미국의 위상에 대한 논쟁이 불거진 것은 당연했다.

이러한 도전에도 불구하고 미국은 자유주의 국제질서의 근간을 훼손하지 않으면서 이를 유지 및 관리하는 중심적인 역할을 비교적 성공적으로 수행해왔다. 미국 중심의 세계질서가 다시 강화된 것은 1980년대 로널드 레이건 대통령 시절(1981.01~1989.01)이다. ‘미국을 다시 위대하게 만들자(Let’s make America great again)’라는 공약으로 당선된 레이건 대통령은 ‘군사력을 바탕으로 하는 평화’에 기반한 외교정책, ‘감세 및 탈규제정책과 작은 정부’ 그리고 ‘레이거노믹스’라 불리는 신자유주의 이념에 근거한 경제정책 등을 실행하였다. 레이건 대통령의 공과에 대한 평가는 여전히 논쟁의 대상이다. 미국의 성장 동력과 경제를 회복시켰다

는 긍정적인 평가도 있지만, 복지 예산을 감축하고 평화 시기에 군비를 확장했다는 점 그리고 레이거노믹스가 오히려 쌍둥이 적자(재정수지와 무역수지에서 동시에 적자를 기록한 상태)를 키우고 사회적 불평등의 심화를 초래하였다는 비판적 평가도 많다. 그렇지만 레이건은 1970년대 이후 지속된 경제 불황, 오일 쇼크, 베트남 전쟁 패배 등으로 어수선하던 시기에 강력한 미국의 부활을 주창하며 대통령에 당선되었고, 이후 냉전체제를 끝냄으로써 미국 중심의 국제질서를 보다 굳건히 하였다.

세계경제질서의 변화를 촉진시킨 또 다른 변수는 2000년대 초반부터 본격적으로 나타나기 시작한 국가별 경제 위상의 구조적 변화이다. 이른바 ‘브릭(BRIC or BRICs)’ 국가들, 즉 브라질, 러시아, 인도, 중국—이후 남아프리카공화국을 포함하여 ‘브릭스(BRICS)’<sup>1</sup>로 확대—이 경제력을 급격히 확대하였고, 이를 바탕으로 국제관계에서도 그 위상과 영향력이 커졌다.

국토 면적과 인구 규모, 성장 가능성 등에서 강점을 가진 BRICS 국가들은 2009년 제1회 정상회담을 개최한 이래 다양한 분야에서 협력 관계를 유지하고 있다. 이들은 지리적으로도 멀리 떨어져 있고, 경제 발전 단계, 문화 및 종교, 정치 체제 등에서 다양한 특색을 가지고 있으나, 미국과 서방 세계가 주도하고 있는 국제질서에 함께 다른 목소리를 내기 시작했다. 예를 들어, 리비아 사태에 서방의 군사개입을 반대하고, 미국

1 브라질(B), 러시아(R), 인도(I), 중국(C), 남아프리카공화국(S)을 의미하는 용어로 2001년 투자은행인 골드만 삭스Goldman Sachs의 짐 오네일Jim O'Neill이 처음 사용한 용어이다. 경제성장률이 높고, 인구가 1억 명이 상이라는 공통점을 갖고 있다.

중심의 경제질서—달러화 중심의 통화체제나 IMF 및 World Bank 운영 방식 등—에 불만을 표출하였다. 이제 BRICS 국가들은 미국과 서유럽 국가들이 주도하는 국제질서에 강력한 도전자로 등장하였다.

이와 함께 2008년의 미국발 글로벌 금융위기는 미국이 주도하던 경제질서에 위기를 가져왔다. 미국은 금융위기의 원인을 중국을 비롯한 여러 국가들과의 교역 불균형 등에서 찾으려 했으나, 1980년대 이후 미국이 주도하는 경제질서의 이념적 기반이었던 신자유주의는 2008년 금융위기로 인해 심각한 손상을 입었다. 특히 미국이 금융위기로 휘청거리는 사이 미국과는 다른 경제시스템을 가지고 있던 중국은 매년 평균 9% 이상의 경제성장을 기록하면서 경제대국으로 부상하였다. 중국은 2001년 WTO에 가입한 이후 지속적으로 경제성장을 이룩하였으며, 2008년 글로벌 금융위기를 지나면서는 명실상부하게 미국의 패권에 도전하는 세력으로 등장하였다.

중국의 부상은 자유주의 국제질서의 가장 중요한 변곡점으로 작용하고 있다. 중국은 미국 주도의 국제경제질서를 대표하는 WTO 틀 안에서 급속한 경제성장을 달성하였으며, 이를 토대로 정치 및 군사적 영향력을 확대해 나가고 있다. 이러한 중국의 행보는 아시아 지역에서뿐만 아니라 국제무대에서 미국의 패권에 도전하는 모습으로 비춰지고 있다. 제2차 세계대전 이후 미국이 주도하는 자유주의 국제질서에 대한 여러 도전 중에서 아마도 중국의 부상은 미국 패권에 대한 가장 강력한 도전이 될 것으로 보인다.

## 국제체제의 구조변화와 불확실성 증대

### 흔들리는 자유주의 국제질서

제2차 세계대전 이후 구축된 자유주의 국제질서는 최근 큰 도전에 직면하고 있다. 민주주의, 법치주의, 자유무역 등에 기반한 자유주의 국제질서가 흔들리고 있는 것이다. 물론 현재의 질서가 붕괴하고 완전히 새로운 질서가 들어설 것이라고 단정 짓기는 이르다. 그러나 중국을 비롯한 비자유주의 국가들의 부상, 미국 트럼프 대통령 당선 이후 미국의 대외정책 변화 그리고 미국과 중국의 세력 경쟁 심화 등의 현상을 고려할 때 국제질서의 재편 가능성은 그 어느 때보다 높아 보인다.

1992년 미국의 정치경제학자인 프랜시스 후쿠야마는 《역사의 종언 The End of History》에서 20세기를 지배해온 이데올로기 대결에서 자유민주주

의가 공산주의에 최종적으로 승리했고, 자유민주주의와 시장자본주의는 역사의 종착점이라고 주장했다. 30여 년 가까운 시간이 흐른 지금, 미국이 주도한 자유주의 국제질서가 역사의 종언을 실현시킬 수 있을 것이라던 그의 예견은 틀린 것으로 보인다.

제2차 세계대전 이후 형성되었던 냉전체제는 1989년 12월, 미국과 소련 정상 간 몰타 회담을 계기로 붕괴하였다. 이후 미국이 유일한 강대국으로 군림하고, 전후 미국 주도로 구축되고 서구 국가들과 미국의 동맹국들이 지지해오던 자유주의 국제질서도 문제없이 지속될 것으로 예견되었다. 그러나 최근 국제 정세의 변화는 새로운 국제질서의 등장 또는 기존 국제질서의 변화 가능성에 대한 논의를 불러일으켰다.<sup>2</sup>

먼저 세계화로 인한 부작용 — 예를 들어, 중산층의 몰락과 불평등의 심화, 테러집단과 같은 비국가 행위자들의 세력화 등 — 이 21세기 들어 본격화되면서 자유주의 국제질서를 약화시키고 있다. 이와 더불어 기존 질서에서 소외되어 있던 국가들의 부상, 이라크나 아프가니스탄의 사례에서 보듯 서구적 가치의 일방적 주입의 실패 그리고 전 세계에 걸친 비자유주의적 민족주의와 포퓰리즘을 표방한 정치 세력의 확산 등은 자유주의 국제질서의 존립 자체를 위협하고 있다. 여기에 ‘미국 우선주의’를 앞세운 트럼프 대통령의 당선과 영국의 EU 탈퇴는 이러한 상황을 더욱 심화시켰다. 전후 미국의 주도로 구축된 국제적 가치와 질서는

2 물론 그 이전에도 국제질서의 변화를 촉진시킬 수 있는 다양한 요소들이 제시된 바 있다. 대표적으로 양극 대결 구조의 청산과 지역단위 질서의 등장, 경제적 상호의존성 증대에 따른 경제력의 역할 확대 그리고 다변화된 세력분포의 국제체제 등이다(이동휘 1998).

미국 내부 및 외부 요소에 의해 붕괴될 조짐을 보이고 있다.

이에 미국의 경제학자 배리 아이켄그린은 우리가 ‘초불확실성의 시대(the age of hyper-uncertainty)’에 진입했다고 주장한다(Eichengreen 2016). 기존의 자유주의 국제질서의 변화가 전 세계를 다시 혼돈과 불확실성이 팽배한 시대로 빠트릴 것이라는 의미이다.

## 국제질서의 구조적 변화

### 비자유주의 국가들의 부상

비자유주의 국가들의 부상은 자유주의 국제질서가 직면한 대외적 도전 중 하나이다. 비자유주의 국제질서란 단순히 법의 지배, 열린 시장경제, 민주주의 등을 인류 보편의 가치로 제시하는 자유주의 국제질서에 대한 반대를 의미하지 않는다. 흔히 비자유주의 국가로 간주되는 중국과 러시아 역시 종종 법치주의를 강조하고 자유무역과 시장경제 시스템을 옹호한다고 주장한다. 그러나 이 국가들이 현 질서 하에서 미국을 비롯해 특히 서구권 국가들과 다양한 갈등과 분쟁을 일으키는 현실에 주목해야 한다. 비자유주의 국가들도 자유주의 국제질서가 중요하게 여기는 원칙과 가치들을 인정하지만, 실제 정책 수행과 문제 해결방식에 있어서는 전통적 자유주의 질서와 배치되는 경향을 드러낸다.

가령 이들 비자유주의 국가들은 다자 차원보다는 양자 차원의 문제 해결을 선호하며, 국가의 개별이익을 중시하고, 외교를 통한 대화와 협상보다는 군사력에 의한 압박 등을 사용한다(아산정책연구원 2018). 비자유주의 세력들은 그동안의 국제질서가 미국을 포함한 서방 국가들의 이해관계와 부합한다며 국제질서에 대한 개혁을 요구하고, 받아들여지지 않는 경우 일방적인 행동을 수행한다. 이처럼 현재의 자유주의 국제질서에 반하는 정책들이 수행되면서 현 질서를 유지하기 위한 노력과 충돌하고, 이로 인해 불안정성이 증대하면서 자유주의 국제질서가 약화되고 있다.

사실 비자유주의 국가들의 부상에는 중국이나 러시아 등 종래 권위주의로 분류되던 국가에만 국한되지 않는다. 트럼프 대통령 당선 이후 미국을 비롯하여 영국을 포함한 유럽에서도 배타적 민족주의/국가주의 성향을 앞세운 정치세력이 정권을 잡은 국가들이 등장하고 있다. 결국 자유주의 국제질서의 창시자이자 수호자 역할을 해오던 국가들마저 현 질서 체제를 약화시키는 데 일조하고 있는 셈이다.

제2차 세계대전 종전 직후처럼 초강대국 미국이 자유주의 국제질서 유지에 의지가 있다면 걸림돌을 보다 손쉽게 해결할 수 있을 것이다. 그러나 한편으로 미국의 영향력은 약화되고 있으며, 무엇보다도 트럼프 이후 미국 스스로 자유주의 국제질서의 규범과 제도를 약화시켜 왔다는 점에서 비자유주의 국가들의 부상과 이로 인한 국제질서의 불안정성은 계속될 가능성이 높다.

## 유라시아의 비자유주의 국가들

냉전 시기 동안 미국과 양극 체제를 이루었던 소련은 탈냉전 이후 연방이 붕괴하고 러시아로 재탄생하면서 미국의 경쟁 상대에서 탈락하였다. 과거 ‘소비에트 제국’에서 한때 소위 2류 국가로 전락했다고까지 평가받았던 러시아는 ‘강한 러시아’를 표방한 블라디미르 푸틴 대통령이 장기 집권하면서 서방과 대립각을 세우고 있다.<sup>3</sup> 푸틴 대통령의 압도적인 4선 성공에는 러시아 민족주의와 국가주의 강화를 통한 러시아의 국제적 위상 회복이 큰 역할을 한 것으로 평가된다.

이러한 과정에서 러시아의 푸틴 대통령은 2015년 1월 1일 출범한 ‘유라시아 경제연합(Eurasian Economic Union, EAEU)’ 설립을 주도하였다. 1994년 카자흐스탄의 나자르바예프 대통령의 러시아 방문에서 처음 공동체 창설이 제시되었는데, 공동체 창설이 현실화되기 위해서는 러시아의 역할이 핵심적이었다. 회원국은 러시아를 포함하여 아르메니아, 벨라루스, 카자흐스탄, 키르기스스탄 등이며, 공동체 내의 경제 및 정치적 영향력에서 러시아의 비중이 압도적이다.

EAEU는 공식적으로 지역통합을 위한 국제기구를 표방하고 있지만, 서구 국가들의 관점은 이와 다르다. 서구 국가들은 푸틴 대통령이 국제무대에서 러시아의 위상을 강화하기 위해 옛 소련 연방에 속했던 국가들과 공동체를 창설함으로써 ‘재 소련화(re-Sovietalise)’를 추진하는 것이라

3 2000년 5월 러시아 제3대 대통령으로 취임한 푸틴은 2004년에는 제4대 대통령으로 취임하였다. 이후 3선 연임이 불가능하자 2008-2012년 총리로 재직하며 대통령 임기를 4년에서 6년으로 바꾸었고, 이후 2012년 제6대 그리고 2018년 제7대 대통령으로 취임하였다.



그림 1-2 유라시아 경제연합 지도. 전체 인구가 약 1억 8천만 명을 넘으며, 전 세계 영토의 14%를 차지하고 있다. 특히 세계 천연가스 매장량의 20%, 석유 매장량의 15%를 보유하고 있다.

출처: Eurasian Economic Commission, <http://www.eurasiancommission.org/en/Pages/ses.aspx>

고 비판하였다. 그러나 무엇보다 러시아의 일방적인 정책으로 미국을 포함한 EU 등 서방 세계와 갈등을 불러일으킨 사건은 2014년 러시아의 크림반도 합병이었다. 러시아는 우크라이나의 내부 혼란 상황 속에서 러시아계 주민들을 보호한다는 명분으로 크림반도에 무장병력을 투입하였다. 러시아계 주민이 대다수였던 크림 자치공화국은 러시아 귀속에 대한 찬반 주민투표를 실시해 95% 이상의 찬성으로 결국 러시아에 합병되었다.

이에 대해 국제사회와 EU는 크림반도 합병이 러시아의 우크라이나에 대한 내정 간섭이자 국제법 위반이라며 러시아에 대한 전방위 경제 제재를 단행했다. 러시아에 대한 우크라이나와 서방의 대립 상황이 심

화되면서 NATO와 러시아 지상군이 전진 배치되고, 동유럽에서 미국의 미사일 방어체계가 가동되는 등 긴장이 점차 고조되기도 하였다.

비자유주의 국가로 최근 주목할 나라 중 하나는 터키이다. 터키는 과거 미국 및 유럽과 협력적인 관계를 유지해왔지만 최근 비자유주의 국가로 부상하면서 지역 내에서 영향력을 확대하고 있다. 2003년 터키의 총리로 취임한 레제프 타이프 에르도안<sup>Recep Tayyip Erdogan</sup>은 2018년 대선에서 다시 대통령이 되기까지 15년간 집권해왔으며, 2017년 헌법 개정으로 이후로도 15년간 정권의 유지가 가능해진 상황이다.

한때 터키는 EU 회원국 가입을 위해 사형제 폐지 등의 정책을 수용했지만, 2016년 발생한 쿠데타 진압 후 에르도안이 민족주의/국가주의를 강조하면서 '21세기 스탈린' 또는 '터키의 푸틴'으로 불릴 만큼 절대 권력을 행사하고 있다. 특히 쿠데타 관련 세력을 청산한다는 명목으로 정적 숙청, 언론 및 교육계 탄압 등 강력한 독재 체제를 구축하고 있으며, 이에 대한 서방의 비판 또한 거세지고 있다. 에르도안 대통령은 미국과 서방 세계를 적대시하며 민족적 결집을 강조하고, 예전의 친미에서 돌아서서 친러시아 정책을 추진하고 있다.

터키와 서방 세계와의 관계 악화는 현 국제질서에서 많은 문제를 야기할 수 있다. 터키는 NATO 회원국이자 미국의 중동정책 및 대테러 정책에 핵심적인 국가로 IS 격퇴 등에 서방과 보조를 맞춰왔다. 아울러 EU의 최대 현안 중 하나인 난민 문제에 있어 터키가 유럽으로 들어가는 시리아 난민 수백만 명을 수용하고 있기 때문에 EU는 터키의 정

책 변화에 긴장할 수밖에 없다.

### 중국의 부상과 자유주의 국제질서의 도전

현 자유주의 국제질서 체제에 가장 강력한 도전은 중국의 부상이다. 중국은 2001년 WTO 가입을 계기로 미국 주도 세계질서에 편입돼 급속한 경제성장을 이루었다. 국제질서 재편에 중국의 이름이 본격적으로 등장한 것은 소위 'G2<sup>Group of Two</sup>'라는 명칭으로 미국과 중국의 특별한 관계를 상징화하면서이다. G2라는 용어가 처음 사용되었을 때에는 미중간 경제관계의 특수성에 초점을 맞추었으나(Bergsten 2005), 점차 G2의 관계와 역할이 정치(예를 들어, 북한·이란·인도-파키스탄 등의 분쟁 해결), 기후변화, 경제위기 등 다방면으로 확대 해석되기 시작하였다. 이는 국제무대에서 발생하는 다양한 문제 해결에 있어 중국의 역할이 필요하다는 점과 더불어 미국의 독자적인 역할 또는 영향력의 축소를 의미한다.

미국이 국제질서의 주도자였던 시대에 중국의 부상이 단순한 수사가 아니었음은 영국의 전 외교장관이었던 밀리반드<sup>David Miliband</sup>가 EU가 포함된 G3 가능성을 언급했던 것에서도 잘 드러난다. G2 개념이 본격화하던 시기, 미국의 버락 오바마 대통령과 힐러리 클린턴 국무장관은 비교적 우호적이고 협력적인 미중관계를 유지하려는 정책을 추구하였고, 미국과 중국은 G2의 실체에 대해서는 부정적인 입장을 견지하였다. 그러나 오바마 부임 이전 2008년 미국에서 비롯된 글로벌 금융위기는 미국의 영향력 쇠퇴를 앞당겼고, 상대적으로 중국이 부상하는 결과를 낳

았다.

미국의 트럼프 대통령 취임 이후 미국과 중국의 갈등이 본격화되었지만 사실 그 이전부터 미국의 패권에 도전할 수 있는 중국의 국력은 증대되고 있었다. 중국의 경제 규모는 2018년 기준 미국의 60%에 이르렀는데, 2001년에 약 12.7%에 불과했다는 점을 고려하면 엄청난 속도의 추격이 아닐 수 없다. 벌써 2030년경부터 중국의 GDP가 미국을 추월할 것이라는 주장이 제기되었을 뿐만 아니라, 그 시기가 당겨질 가능성도 높다. 중국은 단순히 제조업 세계 1위의 위치를 넘어 최첨단 분야에서도 두각을 나타내고 있다. 군사적 측면에서 국방비 규모 등 중국의 전반적인 군사력은 아직 미국에 상당히 뒤처져 있지만 그 격차는 빠르게 줄고 있으며, 중국의 기술 진보 속도는 놀라울 정도이다.

심지어 중국과 미국의 격차에도 불구하고 아시아 지역으로 한정하면 미국이 절대적으로 유리한 것은 아니라는 분석도 있다(Layne 2018). 미국의 경우 국제질서 수호자이자 패권국으로서 유럽, 아시아, 중동 등 전 세계에 걸쳐 안보 유지가 필요하지만, 중국은 현재까지는 그 전략적 목표를 아시아에서의 지역패권에 집중하기 때문이라는 것이다.

아시아에서 미국과 중국의 갈등은 여러 양태로 나타나고 있다. 한반도에서는 미국의 고고도미사일방어체계<sup>Terminal High Altitude Area Defense, THAAD</sup>, 즉 사드 배치를 둘러싸고 양측의 입장이 대립하였다. 한편 중국은 남중국해에서 동남아시아 국가들과, 태평양의 관문인 동중국해에서 일본과, 또 인도와는 국경 지대에서 영토 분쟁을 벌이고 있다. 특히 남중국해 갈

등 문제를 두고 미국 오바마 정부가 ‘아시아로의 축 이동(Pivot to Asia)’ 전략과 함께 적극적으로 개입하면서, 지역 내 미중 간 패권 경쟁, 나아가 세계 패권 전략과 향후 미중관계를 결정하는 중요한 잣대가 될 것으로 보인다.

경제적·군사적 측면과 함께 중국의 부상은 국제기구에서의 영향력 확대로 나타난다. 지금까지 현존하는 대부분의 국제기구는 제2차 세계 대전 이후 형성된 국제질서 체제에서 설립되었다. 2008년 금융위기를 계기로 중국이 포함된 G20<sup>4</sup>이 기존 실무 중심에서 정상급 회의로 격상되었으며, IMF 등과 같은 국제기구에서도 중국의 의결권 확대를 요구하는 목소리가 높아졌다. 실제로 IMF에서 중국의 지분이 미국과 일본에 이어 3위로 올라섰으며, BRICS 국가 중 브라질, 인도, 러시아도 10 위권에 진입하였다.

보다 주목해야 할 것은 기존의 질서체제에는 존재하지 않았던 새로운 국제기구가 중국의 주도로 만들어지고 있다는 점이다. 이러한 중국 주도의 국제기구는 미국과 유럽이 중심이 되어온 국제경제질서에 도전장을 내밀고 있다. 국제무대에서 중국의 영향력 확대와 상대적으로 미국의 쇠퇴라는 국제환경의 변화는 중국 주도의 국제기구에 대응하는 국가들의 면모에서도 알 수 있다. 미국의 동맹국인 영국은 중국이 주도

4 · G7과 EU 의장국 그리고 신흥시장 12개국 등 세계 주요 20개국을 회원으로 하는 국제기구. 회원국은 미국·프랑스·영국·독일·일본·이탈리아·캐나다 등 G7 7개국과 EU 의장국에 한국을 비롯해 아르헨티나·호주·브라질·중국·인도·인도네시아·멕시코·러시아·사우디아라비아·남아프리카공화국·터키 등 신흥시장 12개국을 더한 20개국이다. EU 의장국이 G7에 속할 경우에는 19개국이다.

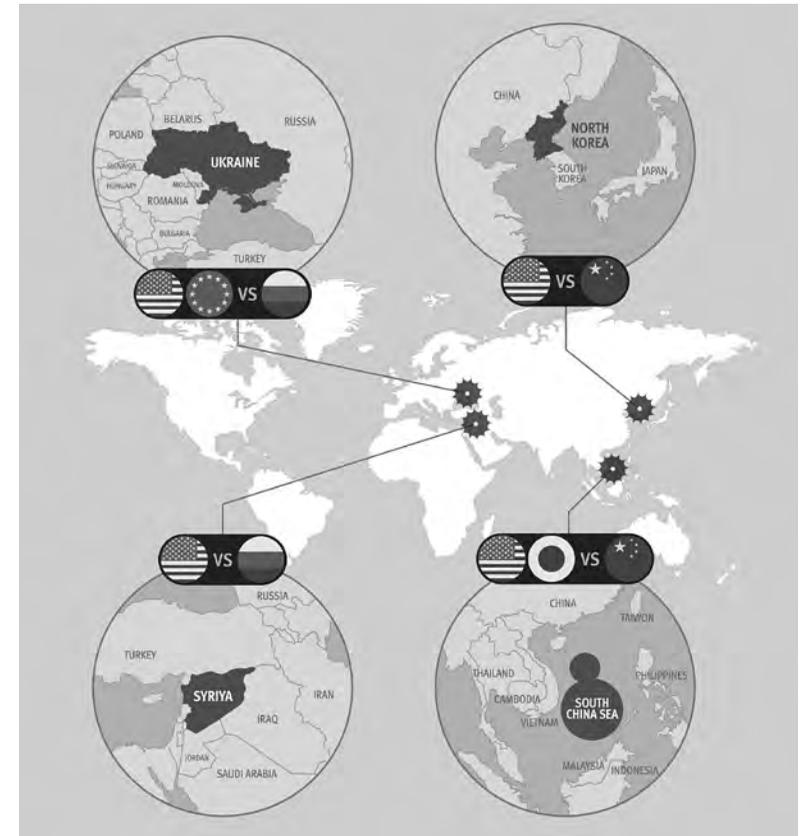


그림 1-3 미국 대 중국, 일본 대 중국, 러시아 대 미국 간 대결 지역  
기존의 국제질서 체제에서 소외되었던 국가들 - 중국, 러시아 등 - 은 우크라이나, 시리아, 남중국해 그리고 북한 핵문제에 있어 미국, EU 등과 갈등을 빚고 있다. 이러한 상황은 중국과 러시아 등의 부상이 미국의 쇠퇴와 맞물려 나타나는 현상이며, 자유주의 국제질서에 대한 도전으로 받아들여지고 있다.  
출처: 아산정책연구원, 2018

하는 아시아인프라투자은행 Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB 가입에 대해 미국이 반대함에도 불구하고 AIIB에 참여하였으며, 중국과 국경 분쟁 중인 인도도 AIIB와 신개발은행 New Development Bank, NDB 등에 참여하는 등 경

제와 정치를 분리하는 독자적인 실리외교를 추구하고 있다. 미국이 패권국으로서 제2차 세계대전 이후 국제질서를 구축하는 데에는 미국의 경제력, 군사력 그리고 글로벌 거버넌스를 주도한 국제기구에서의 지도력 등을 바탕으로 했었다. 이제 국제기구에서의 지도력과 같은 역할에서도 중국이 미국에 도전하고 또 경쟁 구도를 형성하고 있다.

비자유주의 국가들의 부상도 중국이나 러시아처럼 기존 질서에서 소외되어 있던 국가에서만 나타나는 현상이 아니다. 영국의 EU 탈퇴는 단순히 유럽 공동체에서의 탈퇴라는 의미를 넘어 서구의 통치 방식과 국제질서를 위협하는 민족주의의 부활이라는 분석이 우세하다. 영국 이외에도 오스트리아와 이탈리아 등에서 반이민을 기치로 한 민족주의/국가주의 성향의 극우 정당들이 정권을 잡았다. 극우 정당의 약진은 헝가리와 폴란드 등 경제적 불평등이 심한 동유럽에서도 맹위를 떨치고 있으며, 이 국가들은 난민 할당 문제 등에서 EU와 갈등을 빚고 있다.

이러한 현상은 단순히 몇몇 EU 회원국의 문제가 아니다. 2019년 5월 실시된 유럽의회 선거 결과, 기존에 중도우파와 중도좌파 성향의 정당들인 '유럽국민당'과 '사회당'이 과반을 차지했던 것과 달리 회원국 대부분에서 반EU, 반이민, 민족주의 등을 기치로 한 극우 포퓰리스트 정당들이 크게 약진하였다. 유럽 국가들이 지난 반세기 넘게 구축된 자유주의 국제질서를 지탱하는 든든한 버팀목이었다는 점을 고려하면 현 질서 체제가 위기에 처했다는 것을 알 수 있다.

## 미국의 일방주의와 국제질서의 위기

### 트럼프 정부와 미국의 일방주의

2016년 미국의 제45대 대통령 선거에서 트럼프의 당선은 전 세계 대부분의 예상을 뒤엎은 결과였다. 2017년 1월 20일 취임 이후 트럼프 대통령이 보여준 행보는 전 세계에 더욱 큰 충격을 주었다. 레이건의 대선 캠프 슬로건에서 'Let's'를 제외한 '미국을 다시 위대하게 Make America Great Again'라는 슬로건으로 당선된 트럼프는 '미국 우선주의 America First'를 공공연히 내걸고 미국의 이익을 최우선하는 정책을 추진하고 있다.

트럼프 정부의 출범으로 미국이 기존 자유주의 국제질서에 반하는 보호주의와 일방적인 대외정책을 추진하면서 세계 도처에서 기존의 동맹국들뿐만 아니라 많은 국가들과 불협화음을 내고 있다. 트럼프 정

부는 다양한 분야에서 일방적인 정책 추진으로 자유주의 국제질서 체제를 스스로 약화시키고 있다. 먼저 ‘환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)’과 이란 핵 협정인 ‘포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)’, 그리고 ‘파리기후변화협약’ 탈퇴 등은 국제규범에 근거한 다자주의의 원칙을 훼손한 대표적 사례이다. 또한 다자 차원에서 대화와 협력을 통해 문제를 해결하던 기존의 방식과 달리, 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement, NAFTA)과 한미자유무역협정(FTA) 개정 협상에서와 같이 양자적 문제 해결을 우선시하는 모습도 보이고 있다. WTO나 유네스코 등 국제기구가 미국의 이익에 부합하지 않으면 일방적이고 독자적인 정책을 추진하기도 하였다. 또 1947년 예루살렘을 어떤 국가에도 속하지 않는 국제 특별관리 지역으로 지정한 UN결의 제181호를 어기고 이스라엘이 예루살렘을 수도로 선언한 것을 지지하였다. 반이민 행정명령 발표와 멕시코 국경선 장벽 설치 등은 민족주의를 앞세운 극우 포퓰리즘적 정치에서나 볼 수 있는 모습이다. 결국 트럼프 대통령의 미국 우선주의 노선은 미국이 이제까지 추구하고 유지해왔던 자유주의 국제질서와 양립할 수 없다.

트럼프 정부의 정책 행보는 기존 미국 동맹국들과의 관계를 약화시켰다. 미국의 최우선 동맹이자 자유주의 국제질서 유지의 중심축인 EU와 무역분쟁을 시작하였으며 앞서 언급한 JCPOA와 파리기후변화협약 탈퇴 등으로 갈등을 초래하였다. 이러한 갈등은 NATO의 방위비 인상 문제, 영국의 EU 탈퇴 공개적 지지 등 다양한 부문으로 확대되었다. 그

결과 이제 EU는 사실상 독자적으로 현 질서 체제를 유지하기 위해 노력하고 있다.

트럼프 정부 이후 심화되었던 미중 간 경쟁 및 갈등은 코로나19의 유행을 계기로 전염병 확산의 책임 공방과 맞물려 더욱 격화되고 있다. 중국의 부상과 미국과의 세력 경쟁 심화, 나아가 중국으로의 세력 전이 가능성에 대한 논의는 국제정치 분야뿐만 아니라 경제, 과학기술, 에너지, 지역 갈등 등 다양한 분야에서 진행되고 있다. 미중 간 세력 경쟁이 국제정치 및 경제질서의 변화로 이어질 가능성을 우려하는 견해도 많다. 본격적인 세력 전이가 진행될 것인지는 여전히 논쟁적이지만, 어떠한 경우라도 미국의 영향력이 상대적으로 약화되고 반면에 중국의 영향력이 확대되는 것은 기정사실로 받아들여야 할 것이다.

## 불투명한 국제질서의 미래

국제질서는 어떻게 변화할 것인가? 미국의 트럼프 정부 출범 이후에 본격화한 국제질서의 변화가 과거로 원상 복귀할 것으로 보기는 어렵다. 코로나19 사태와 글로벌 봉쇄를 통해 증명된 국제협력체제의 취약성이 이러한 전망을 뒷받침한다. 이미 중국을 포함하여 러시아, 터키와 같은 국가들은 기존의 질서 체제를 넘어 자신들의 영향력을 확대해 나

가고 있다. 이 국가들은 시진핑(習近平), 푸틴, 에르도안과 같은 강력한 지도자가 앞으로 오랜 기간 집권할 것이라는 공통점을 가진다. 국제무대에서 중국과 러시아가 영향력을 확대하고 비자유주의 국가들과 협력관계를 강화하는 경우 자유주의 국제질서에 큰 도전이 될 수밖에 없다.

EU도 또한 독자적인 행보를 이어갈 것으로 보인다. 영국의 EU 탈퇴가 어느 정도 마무리되었고, 프랑스, 네덜란드, 오스트리아 등의 서유럽에서 다시 중도우파 계열의 정당들이 정권을 잡으면서 민족주의/국가주의를 표방한 분위기가 잠시 소강상태에 빠졌다. 특히 독일과 프랑스 등 EU의 주요 국가들은 자유주의 국제질서 유지를 강조하면서 미국과 일정 부분에서 선을 긋고 있다. EU의 독자적인 행보는 한편으로는 러시아 및 중국과 일정 부분 마찰을 일으킬 여지가 있다. 그러나 다른 한편으로는 JCPOA나 파리기후변화협약 등을 유지시키는 데 있어 중국 및 러시아와 협조하는 경우도 가능하다. 이 국가들이 부분적으로라도 EU의 가치와 이상을 존중하는 경우 상호 협력의 가능성은 더욱 높아질 수 있다.

결국 지금까지의 논의를 요약하면 제2차 세계대전 이후 미국 주도로 만들어진 자유주의 국제질서가 이제 약화되는 과정에 진입했다는 것이다. 이는 대외적인 요인들도 있지만, 한편으로는 미국 스스로 – 특히, 트럼프 정부 출범 이후 – 약화시킨 측면도 있다. 또한 미국이 자국 이익을 최우선시 하는 정책을 추진하면서 동맹국들, 특히 유럽과의 동맹관계가 소원하거나 갈등에 빠지고 있으며, 미국의 정책을 비판하는 중국과 러

시아 같은 강대국들이 국제무대의 주요 행위자로 등장하고 있다.

미국이 과연 과거와 같은 패권국으로서 다시 자리매김할 수 있을지는 아직 알 수 없다. 적어도 미국과 다른 주요 강대국 특히 중국과의 패권 경쟁이 심화될 가능성은 분명해 보인다. 물론 미국과 중국의 세력 경쟁 심화가 미국에서 중국으로의 세력 전이로 곧장 이행된다는 의미는 아니다. 그럴 가능성은 아직 높지 않다. 다만 어떠한 형태로든 미국을 중심으로 한 국제질서 체제의 변화는 불가피하다.

이미 세계는 제2차 세계대전 이후 미국과 소련을 중심으로 하는 양극체제에서 냉전 종식 후 미국 중심의 단극체제로의 이동을 경험하였다. 향후 재편될 국제질서 체제를 주도하기 위해 미국을 비롯하여 중국, 러시아, EU 등이 경쟁하는 다극체제가 가능할지 아니면 전혀 예상하지 못한 변화로 나타날지 아직 전망하기에는 이르다. 대부분의 국가와 마찬가지로 한국 역시 이처럼 불안정성이 커지고 미래에 대한 전망이 불투명한 상황 자체가 커다란 도전이다. 특히 국제정세의 변화가 증폭되어 나타나는 한반도 주변 상황을 감안한다면, 이러한 상황을 헤쳐 나가기 위해 한국이 어떠한 외교안보 전략을 수립해야 하는가는 큰 숙제일 것이다.

## 국제질서의 재편과 새로운 외교정책 방향의 필요성

자유주의 국제질서의 변화는 한국에 어떠한 형태로든 큰 영향을 미칠 것이다. 한국은 전통적으로 한미동맹의 틀 속에서 외교안보 정책을 수립해 왔는데, 이제 중국의 경제적 부상과 더불어 한반도에 대한 중국의 영향력 확대를 점점 더 실감하고 있다. 경제적, 정치적 그리고 전략적 차원에서 미국과 중국의 이해관계가 한반도에서 충돌하는 장면은 계속 늘어날 것이다. 미국과 중국의 경쟁과 갈등이 심화되고 이것이 다시 국제질서 체제의 변화를 추동하면서, 한국은 어쩔 수 없이 외교안보 전략의 전환을 모색하게 되었다.

트럼프 정부 출범 이후 격화된 미중 갈등 상황 속에서 한국의 대응 전략은 일반적으로 경제적 이슈, 특히 교역 문제에 집중하거나 이에 한정시키는 것이었다. 중국의 대미 수출에 연계된 우리 기업의 대중 중간재 수출은 물론 시장으로서의 미국과 중국이 우리 경제에 미치는 영향

이 막대하기 때문이다. 미중 갈등이 단순히 경제적인 부분에 국한되지 않고 전략적인 측면으로 확대되는 경험은 사드 배치를 통해 이미 한 바 있다. 하지만 이러한 경험에도 불구하고 어떤 해답을 취해야 할지는 여전히 어려운 과제이다.

미중 갈등 상황에서 우리가 취할 수 있는 전략적 옵션은 극히 제한적이다. ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 이분법적 접근 전략은 실효성이 없거나 단기적으로 상황을 탈피하는 정도에 불과하다. 미국의 세력 약화와 중국, 러시아, EU 등 새로운 세력의 부상 그리고 이들의 세력 경쟁과 이에 따른 국제질서의 변화가 현실화 되면 이러한 접근법은 아무런 소용이 없다. 게다가 미국이나 서구권이 과거와 같이 지구촌 전체를 총괄 관리하는 역량이 감소함에 따라 지정학이 더욱 주목받을 가능성도 높다. 미국을 포함한 중국, 러시아, EU 등 지역 강국의 역할이 커지고 다원화될 수 있으며 국제질서의 재편 과정에서 새로운 갈등이 다양하게 불거질 가능성도 크다. 이러한 불안정성은 국제질서의 재편 과정이 끝나고 새로운 균형 관계가 수립될 때까지 지속될 것이다. 그리고 역사는 그 과정이 길고 험난할 것임을 일깨운다.

한국은 이미 사드 배치 경험을 통해 선택을 요구받는 것이 국익에 얼마나 큰 영향을 미치는지 큰 비용을 치르고 배웠다. 그후에도 미국은 자신의 패권에 도전하는 중국에 대한 압박 수위를 지속적으로 높여왔다. 그 전략의 일환에는 동맹국들과의 연계를 통한 중국고립정책이 포함되어 있으며, 당연히 그 동맹 속에는 한국도 포함된다. 트럼프 정부

의 대중국 전략 보고서인 〈United States Strategic Approach to the People's Republic of China〉에서 미국은 상징성<sup>symbolism</sup>과 걸치레<sup>pageantry</sup>를 위한 중국과의 우호적 관계 유지는 더 이상 가치가 없으며 중국에 대한 공개적 압박<sup>public pressure</sup>을 늘릴 것임을 강조하면서, 특히 미국의 동맹국들이 중국에 대한 견제에 참여할 것을 촉구하고 있다. 마이크 폼페이오 국무장관은 한국을 포함한 호주, 인도, 일본, 베트남 등과 함께 미국 중심의 경제 블록인 '경제번영네트워크'<sup>Economic Prosperity Network, EPN</sup>를 형성할 것이라고 밝힌 바 있다. 미국은 중국의 도전에 대해 그들의 경제적 기반인 글로벌 공급망 사슬<sup>Global Supply Chain</sup>을 재편하는 방식으로 대응하고 있으며, 중국 역시 이러한 미국의 압박에 정면대응하고 있다. 이러한 과정을 거치며 '신 냉전'<sup>New Cold War</sup> 시대의 도래에 대한 불안감이 확산되고 있다. 많은 나라들이 이 세력 경쟁에 동참하길 요구받을 것이다. 그 결과 어떤 새로운 국제질서가 나타날지는 가늠하기 어렵다.

코로나19는 우리 일상생활에서 그리고 국제관계에서도 불확실성을 양산하고 있다. 팬데믹 속에 잠시 유예된 국제정세의 변화가 향후 어떻게 전개될지 예측하기는 쉽지 않다. 한편으로는 코로나19의 발생 책임을 둘러싸고 벌어진 공방처럼 코로나19가 미중 갈등을 촉진시킬지도 모른다. 국제질서의 변화에 대한 한국의 대응전략 수립은 이러한 미중 갈등의 전개양상에 대한 분석과 전망에서부터 시작해야 할 것이다. 지난 역사가 증명하듯 세력 전이가 진행되는 시기의 국제질서는 혼란한 상황으로 가득하다. '국제질서의 부분적 재편', '미중의 신냉전 시대

도래', '코로나19 이후 무정부상태' 등 혼란 이후의 양상에 대한 전망은 다양하나, 어느 하나로 결론 내기에는 여전히 이르다. 한국이 중장기적 외교안보 전략의 모색에 있어서 다양한 가능성을 열어두어야 할 이유이다.

## 세계경제의 구조변화와 혼돈의 국제경제질서

세계화로 인한 불평등 문제가 심각함에 따라 많은 국가에서 포용적 성장정책을 채택하고 있다. 정보화 기술의 폭발적인 발달은 세계경제의 초연결성으로 이행되어 4차 산업혁명을 촉진시킬 것이지만, 그 수혜 역시 균등하게 배분되지는 않을 것이다. 세계화를 뒷받침해 온 다자체제는 역량을 확대하기는커녕 보호주의의 확산에 제대로 대응하지 못하는 한계를 드러냈다.

CHAPTER

02