



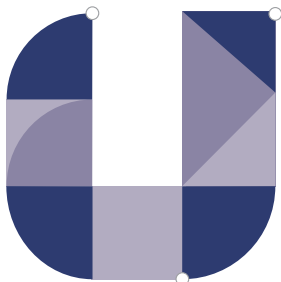
세계질서의 재편과 신한반도체제



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



박은주 | 전재성 | 이용욱 | 윤정현
차태서 | 김애경 | 임은정 | 김종법
박인휘 | 이효원 | 정성철





세계질서의 재편과 신한반도체제



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



연구책임자

박은주 (통일연구원 부연구위원)

공동연구자

전재성 (서울대학교 교수)

이용욱 (고려대학교 교수)

윤정현 (과학기술정책연구원 선임연구원)

차태서 (성균관대학교 교수)

김애경 (명지전문대학교 교수)

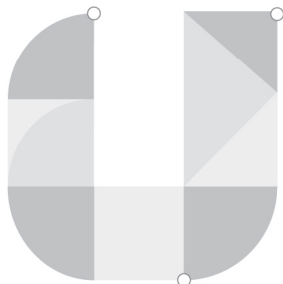
임은정 (공주대학교 교수)

김종범 (대전대학교 교수)

박인휘 (이화여자대학교 교수)

이효원 (인천대학교 교수)

정성철 (명지대학교 교수)



세계질서의 재편과 신한반도체제

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(3/5년차)

세계질서의 재편과 신한반도체제

KINU 연구총서 21-25

발행일	2021년 12월 30일
저자	박은주, 전재성, 이용욱, 윤정현, 차태서, 김애경, 임은정, 김종법, 박인휘, 이효원, 정성철
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
I S B N	979-11-6589-059-9 93340
가격	19,000원

© 통일연구원, 2021

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



세계질서의 재편과 신한반도체제



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 서론	15
1. 연구 배경 및 목적	17
2. 연구 방법 및 내용	22
II. 세계질서에 대한 국제정치이론적 고찰	27
1. 현실주의 국제정치이론과 세계질서	31
2. 자유주의 국제정치이론과 세계질서	48
3. 구성주의 국제정치이론과 세계질서	58
4. 다양한 비판이론의 갈래들과 세계질서	65
III. 세계질서 변화를 이끄는 새로운 이슈	75
1. 세계질서 변화와 IPE	78
2. 신항안보 시대의 도래와 코로나19	108
3. 신기술 안보 이슈의 부상과 쟁점	141
4. 글로벌 기후변화 거버넌스의 재편	177

IV. 세계질서를 바라보는 주요국의 시각과 대응 195

- 1. 미국의 세계질서론과 동아시아 전략 198
- 2. 중국의 세계질서론과 동아시아 전략 225
- 3. 세계질서 재편과 일본의 동아시아 전략 253
- 4. 세계질서 재편과 유럽의 딜레마 273

V. 세계질서가 한국에 미치는 영향 297

- 1. 정치적 차원의 영향 300
- 2. 경제적 차원의 영향 319
- 3. 외교적 차원의 영향 335
- 4. 안보적 차원의 영향 348

VI. 결론: 신한반도체제 구상을 위한 제언 371

- 1. 연구내용 요약 374
- 2. 세계질서 재편기 속 흔들리는 한반도 382
- 3. 신한반도체제의 구성과 수립 396

참고문헌 403

최근 발간자료 안내 451

표 차례

〈표 Ⅲ-1〉 난제적 성격을 지닌 신기술 위험의 특징	118
〈표 Ⅲ-2〉 첨단기술 분야의 미·중 기술 패권 경쟁 양상	159
〈표 Ⅲ-3〉 신기술 리스크를 유발하는 주요 기술의 쟁점	175
〈표 Ⅲ-4〉 세계경제포럼(WEF)이 선정한 2021 글로벌 리스크	179
〈표 Ⅲ-5〉 미국의 그린뉴딜 추진 과제	187
〈표 Ⅳ-1〉 일본의 시기별 국가전략	255
〈표 Ⅳ-2〉 일본의 주요 국가전략론과 특성	256
〈표 Ⅳ-3〉 일본의 역대 방위계획대강의 변화(1967~2013년)	261
〈표 Ⅴ-1〉 주어진 분단구조 vs 선택적 분단구조	359

그림 차례

〈그림 I -1〉 자유주의 세계질서의 형성과 위기	24
〈그림 I -2〉 연구 흐름도	25
〈그림 III -1〉 신흥안보 위협의 전환 메커니즘	118
〈그림 III -2〉 주요국의 코로나19 백신 확보량 및 백신접종 완료 예상 시기	135
〈그림 III -3〉 WEF의 Global Risk 2020 전망과 상승추세의 기술위험 이슈	143
〈그림 III -4〉 글로벌 인공지능 방산 시장 규모 전망(2016~2025)	146
〈그림 III -5〉 기술 패권 유지를 위한 미국의 대중 제재의 방향	162
〈그림 III -6〉 글로벌 파운드리 생산 기업의 대미 투자논의 현황	164
〈그림 III -7〉 미국 반도체 제조공장 기반의 취약점	166
〈그림 III -8〉 미국 DoD '연합정보환경 프레임워크' 사례	170
〈그림 III -9〉 선진국이 개도국에 제공하는 기후 재정	183
〈그림 IV -1〉 EU 회원국 확대 과정	280
〈그림 V -1〉 코로나19 이후 무역량 예상	332
〈그림 VI -1〉 남북한 에너지 소비량 비교(1948~2016)	387
〈그림 VI -2〉 1952~2014년까지 공동으로 참여한 정부간기구(IGO)	399

21세기는 기존 세계질서의 지각변동을 이끄는 다양한 이슈들이 등장한 시기이다. 전 세계를 충격에 빠트렸던 9·11테러는 탈냉전 이후 새로운 국제정치적 변화를 이끌었고, 2008년 세계금융위기 역시 또 다른 거대한 세계질서의 전환을 견인했다. 세계적인 경제위기는 미·중 중심의 양극질서나 G7, G20과 같은 다극질서를 넘어선 복합적인 질서 재편을 추동했다. 2018년 들어 가시화된 미·중 무역분쟁 역시 국제정치적으로 파급력이 큰 또 다른 이슈로 떠올랐다.

전 세계를 팬데믹의 공포로 몰아넣은 코로나19도 국제정치 질서와 리더십을 근본적으로 변화시키는 지구적 차원의 안보 문제로 부상했다. 또 인공지능, 반도체, 블록체인 등 디지털 기반의 신기술 발전에 기반한 초연결사회의 실현은 기존의 산업과 사회 전반에 파괴적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 기후변화 문제도 마찬가지다. 이상 고온, 대형 산불, 홍수, 가뭄 등으로 대표되는 기후변화는 국제사회에 고통을 가중시키고, 지구촌을 파괴적 경로로 이끌고 있다. 이 같은 다양한 초국가적 이슈의 등장은 세계질서 재편을 추동하는 또 다른 요인이 되고 있다.

향후 세계질서의 재편은 군사·경제 중심의 단순한 무대가 아닌 안보·평화·국가발전·문화·정보·기술 등 다양한 이슈가 얽혀 만들어내는 복합 무대에서 이루어질 가능성이 크다. 또 현재의 세계질서가 가지는 구조적 불안정성도 질서 재편의 가능성을 높이는 요소이다. 베스트팔렌 체제에 기반하고 있는 현 세계질서는 국가 간 세력균형을 체제안정의 핵심으로 삼는다. 하지만 비서구권 국가를 중심으로 현재의 세계질서를 이루는 가치와 규범, 제도에 대한 회의와 도전이 제기되면서 그 체제에 대한 믿음이 흔들리고 있다. 질서의 근본을 둘러싼 경쟁 혹은 충돌은 조정 혹은 협력, 재균형을 이루기 쉽지 않은 상황이다.

세계질서의 변화 방향성과 세계질서의 재편 과정이 한반도 비핵화 및 평화체제 구축에 미칠 영향을 예단하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 한국 정부가 세계질서 재편 과정에서 나아가야 할 새로운 한반도의 미래상, 즉 신한반도체제 구상을 제시하고자 한다. 세계질서의 재편은 한국의 전략적 선택에 따라 한반도의 위기가 될 수도 있고, 새로운 기회가 될 수도 있기 때문이다. 현존하는 세계질서의 부산물인 분단 체제를 극복하고, 평화와 번영을 촉진하는 신한반도체제를 형성하는 것은 중요한 국정과제이다. 이에 따라 본 연구는 한반도에 많은 영향을 주고 있는 현재의 세계질서가 어떻게 형성되고 어떠한 도전에 직면하고 있는지 살펴보고, 세계질서가 한국의 정치, 경제, 외교, 안보 분야에 준 영향을 분석하여 신한반도체제 구상의 나아갈 길, 다시 말해 방향성을 제시하고자 한다.

주제어: 세계질서, 질서 재편, 미·중 갈등, 국제정치경제, 신홍안보, 주요국 시각, 신한반도체제

The Restructuring of the World Order and a New Korean Peninsula System

Park, Eun Joo et al.

The 21st century has seen the emergence of a range of issues that have rocked the foundations of the existing world order. The 9·11 Terrorist Attacks brought seismic political change to the post-Cold War era, while the 2008 Global Financial Crisis also brought massive change to the world economy. The global economic crisis pushed the economic order away from bipolarity centered on the Sino-US relationship toward a complex multipolar one beyond even the G7 and G20. The trade war between China and the US began to have a visible impact in 2018, and generated considerable spillover effects for global politics.

The world has been rocked by a global pandemic, itself a worldwide security issue, that has fundamentally changed the structure and leadership of international politics. Further, the creation of a hyper-connected society based on new digital technologies like AI, semiconductors and blockchain is expected to exert destructive influence on existing industry and society as a whole. The same can be said of climate

change. Unusually high temperatures, large-scale forest fires, floods and droughts are the hallmark of climate change, they cause suffering, and are destructive to human life on a planetary scale. These varied global problems combine to propel fundamental changes to the world order.

Going forward, the restructuring of the world order likely will involve issues of security, peace, development, culture, information and technology, not just military and economic issues. Further, the structural instabilities in the current world order also raise the chances of further restructuring. The Westphalian system that undergirds the current world order is based on the balance of power between states. However, the skepticism about and challenges raised to the values, norms, and institutions of the current global order by non-Western states epitomize the crisis of faith in it. Competition and conflict surrounding the fundamentals of this order cannot be easily overcome through mediation, cooperation, or rebalancing.

It is difficult to predict how the direction of change and the processes of restructuring of the world order will impact denuclearization and the creation of a peace system on the Korean Peninsula. However, the present research seeks to offer a new vision the Korean peninsula's potential future, i.e. a plan for a new Korean peninsula system. The restructuring

of the world order could bring crisis or it could bring opportunity to the Korean peninsula, depending on the strategic choices made by South Korea. An important task for the state to overcome is the division of the peninsula, and the creation of a new Korean peninsular system that promotes peace and prosperity. Hence, this research considers how the current world order was forged and how it is being challenged. Moreover, it considers the impact that the global order has on Korean politics, the Korean economy, foreign policy, and security, and the path and directions that a new Korean peninsula system should take.

Keywords: World order, Restructuring of the world order, Sino-American Conflict, International Political Economy, Nascent Security, Viewpoints of principal states, New Korean Peninsula System

1. 서론



1. 연구 배경 및 목적

21세기는 기존 세계질서(world order)의 지각변동을 이끄는 다양한 이슈들이 등장한 시기이다. 전 세계를 충격에 빠트렸던 9·11테러는 탈냉전 이후 새로운 국제정치적 변화를 이끌었다. 9·11테러 직후 미국 주도의 대테러 전쟁이 진행되는 과정에서 세계 여러 나라는 미국에 대한 적극적 지지를 표명했다. 하지만 아프가니스탄 전쟁 승리 후 나타난 미국의 일방주의는 영국을 제외한 대다수 유럽국가가 미국에 등을 돌리게 하였다.¹⁾ 1929년 세계 대공황 이래 최대 규모의 세계경제위기로 평가되는 2008년 세계금융위기는 또 다른 거대한 세계질서의 전환을 견인했다. 세계적인 경제위기는 미·중 중심의 양극질서나 G7, G20과 같은 다극질서를 넘어선 복합적인 질서 재편을 추동했다. 2008년 세계금융위기가 촉발한 세계질서의 변화는 국가 수준의 극의 변화를 넘어 초국가 기구나 국가연합, 하위국가들의 자율성 증가로 이어지며 국제정치 환경을 다층적이고 복합적으로 변화시켰다.

2018년 들어 가시화된 미·중 무역분쟁 역시 국제정치적으로 파급력이 큰 또 다른 이슈로 떠올랐다. 미·중 전략경쟁으로 확대된 미·중 갈등은 두 강대국 간의 경제·전략 경쟁을 넘어선 이슈이기에 세계 여러 나라가 관심을 가지고 지켜보고 있다. 미·중 경쟁은 기존 패권국과 신흥 강대국이 향후 세계질서 재편의 주도권을 둘러싸고 벌이는 치열한 싸움이기 때문이다. 세계 어떤 나라도 이 싸움의 결과와 영향으로부터 벗어날 수 없는 상황이다. 특히 한국은 향후 전

1) 파스칼 보니파세 프랑스 국제관계전략연구소 소장의 전문가 좌담회 발언 내용. 한국국제정치학회·매일경제신문, 〈9·11테러 1년 신안보 국제회의〉 전문가 좌담회, 2002.9. pp. 6~7; “9·11테러 1년-국제질서 어떻게 재편됐나” 전문가 좌담, 『매일경제』, 2002. 9.10.

개될 상황에 따라 미국과 중국에 선택을 강요받을 수 있어 더욱 관심을 가져야 한다.

올해 초 미국에서 바이든 정부가 새롭게 출범했다. 바이든 정부 출범 초기만 해도 미·중 갈등의 양상이 변화되고, 불확실성이 완화될 것이라는 전망이 나왔다. 하지만 바이든 정부가 강경한 대중 정책 기조를 유지해 중국의 부상을 억제할 것이라고 밝히면서 미·중 전략경쟁은 더욱 심화되고 있다. 무역과 관세, 틱톡 등 모바일 콘텐츠, IT 기술 등 일부 분야에서는 갈등이 완화되는 모습을 보였다. 하지만 이 외 대부분 영역에서 미·중 갈등이 유지 혹은 강화되고 있다. 특히 지식재산권(intellectual property rights) 보호 문제와 중국 경제모델로 인한 시장 불균형(market disequilibrium), 첨단기술 분야를 중심으로 미·중 간 힘겨루기가 본격화되고 있다.²⁾ 미국은 민주주의와 인권 가치를 중심으로 미국의 국제적 지도력을 회복하고자 시도하는 반면, 중국은 인류운명공동체를 내세우며 상호 주권존중과 내정간섭 반대 논리로 맞서고 있다.

최근 논의가 활발히 이루어지고 있는 미국의 쇠퇴와 중국의 부상, 미·중 간의 세력전이, 미국 주도의 국제정치경제질서 변화 등은 해답을 찾기 어려운 문제이다. 현재의 세계질서는 베스트팔렌체제(the Westphalian System)에 기반하고 있다. 베스트팔렌체제는 주권국가에 대한 불간섭 원칙이 견인하는 국가 간 세력균형을 안정 유지의 핵심으로 삼는다. 하지만 비서구권 국가를 중심으로 현재의 세계질서를 이루는 가치(values)와 규범(norms), 제도(institutions)에 대한 회의와 도전이 제기되면서 그 체제에 대한 믿음이 흔들리고

2) KISTEP, “미·중, 기술패권 경쟁 동향과 시사점,” (글로벌과학기술정책정보서비스(S&T GPS) 이슈분석 187호, 2021.4.19.), <https://now.k2base.re.kr/portal/issue/ovseaIssued/view.do?poliIssueId=ISUE_000000000000980&menuNo=200046&pageIndex=1> (검색일: 2021.9.3.).

있다. 중국의 유교적 위계질서 바탕의 질서나 이슬람의 종교적 원칙·단일성 바탕의 질서 등은 현존하는 세계질서와 명확히 다른 관점을 드러내고 있다. 가치, 규범, 제도와 같은 질서의 근본을 둘러싼 경쟁 혹은 충돌은 조정과 협력, 재균형을 이루기 쉽지 않다.

이와 함께 가변성과 복잡성이 넘치는 엔트로피(entropy) 시대의 초국가적 이슈에도 관심을 가져야 한다. 다양한 초국가적 이슈의 등장은 세계질서 재편을 추동하는 또 다른 요인이 되고 있다. 향후 세계질서의 재편은 군사와 경제 중심의 단순한 무대가 아닌 안보·평화·국가발전·문화·정보·기술 등 다양한 이슈가 얽혀 만들어내는 복합 무대에서 이루어질 가능성이 크다. 또 현재의 세계질서가 가지는 구조적 불안정성도 질서 재편의 가능성을 높이는 요소이다. 현 체제의 기본 단위인 국가가 비국가 행위자의 등장으로 도전을 받고 있다. 세계화를 촉진하는 국제정치경제와 세계화에 대한 정치적 반대는 세계질서의 패러독스(paradox)를 만들어낸다. 세계질서의 재편이 복합적인 이슈에 영향을 받아 이루어질 경우, 기존 질서에 기반한 갈등·협력의 관계도 갈등과 협력, 공생, 대결 등이 복합적으로 존재하는 관계로 변화할 수 있다.

기존 질서를 지키고자 하는 미국과 그걸 깨고자 하는 중국은 동북아시아 지역을 주 무대로 하여 대립과 긴장을 지속하고 있다. 북핵 문제는 쉽사리 풀리지 않는 현실적인 정치·군사적 위협으로 자리 잡은 지 오래다. 여기에 더해 한·일, 한·중, 중·일 간의 다양한 역사 갈등이 나타나는 동북아 지역의 긴장도 부정적 요인으로 작용하고 있다. 동북아를 넘어 전 세계를 고통받게 하는 코로나19와 기후 변화 등의 신형안보 위기가 증가하면서 동북아 지역의 불안정성은 더욱 높아지고 있다. 현존하는 세계질서의 재편을 촉진하는 다양한 요인들이 중첩되어 영향을 주는 상황이 지속된다면, 남북관계는 물

론 한반도 평화구축에 부정적인 환경이 형성될 가능성이 크다. 동북아 지역에서 과거의 분열과 갈등의 역사, 즉 미·중이 중심이 되는 냉전적 고민이 재현될 수도 있다.

세계질서의 변화 방향성과 세계질서의 재편 과정이 한반도 비핵화 및 평화체제 구축에 미칠 영향을 예단하기는 어렵다. 세계질서의 재편은 한국의 전략적 선택에 따라 한반도의 위기가 될 수도 있고, 새로운 기회가 될 수도 있다. 한국과 미·중의 관계가 어떻게 재설정 되느냐는 향후 한반도 정세와 남북관계, 한국의 경제발전 등 다양한 분야에 영향을 미칠 것이다. 한국은 제2차 세계대전 이후 미국과 굳건한 안보동맹을 유지하고 있다. 중국과는 관광, 교역 등 경제 분야에서 밀접한 관계를 유지하고 있다. 이러한 환경은 한국의 전략적 선택을 어렵게 만든다.

하지만 그럼에도 불구하고 한국 정부가 세계질서 재편의 방향성과 경로를 예측할 수 있다면, 그에 걸맞은 ‘새로운 한반도체제(이하 신한반도체제)’³⁾ 구상을 제시할 수 있을 것이다. 세계질서의 재편기는 기존 세계질서의 부산물인 현재의 한반도 분단체제를 평화체제로 전환하는 방안을 고민하기에 적절한 시기이다. 한반도 분단체제를 지탱하는 기존 세계질서의 균열은 한반도 평화 관련 국제정치적 구조의 한계를 깰 유일한 기회일 수 있기 때문이다. 그동안 한반도 평화구축 논의는 현존하는 국제체제와 주변 강대국들의 역할이 부각됐다. 하지만 세계질서 재편 과정에서는 한국이 기존 질서 아래 선택할 수 없었던 새로운 선택도 가능할 수 있다. 물론, 쉽지 않은 문제이지만 한국이 수동적 객체가 아닌 능동적 주체로서 한반도 분단체제를 ‘신한반도체제’로 전환하기 위한 전략을 수립해야 한다.

3) 본 연구에서 사용하는 ‘신한반도체제’는 분단체제를 극복하고 나아가야 할 새로운 한반도체제라는 의미를 담고 있는 용어로서 정부의 정책명칭을 의미하는 것이 아님을 밝힌다.

‘신한반도체제’는 한반도가 냉전 시기 이후 유지해오고 있는 분단체제를 종식한 이후, 새롭게 정착시켜야 할 새로운 한반도체제의 모습을 의미한다. 「민족공동체통일방안」과 같이 정권의 변화와 무관하게 추진해나갈 수 있는 한반도 평화체제의 모습을 구상하고자 하는 것이다. ‘신한반도체제’는 한반도 통일이라는 궁극적인 목적을 달성하기 위한 긴 여정 속에서 남북한이 평화와 번영을 이룩할 수 있는 체제를 지향한다. 즉, 하나의 한반도라는 결과를 도출하는 ‘과정’ 속에서 분단체제를 극복하고 평화체제를 정착시키기 위한 담론을 형성하고자 하는 것이다.

본 연구의 목적은 한국 정부가 세계질서의 재편 과정에서 나아가야 할 신한반도체제 구상의 방향성을 제시하는 데 있다. 한국 정부가 현존 세계질서의 재편 과정에서 시대적 변화에 부응하는 ‘신한반도체제’ 구상을 제시할 수 있다면, 세계질서의 재편은 한반도의 새로운 도약 기회를 제공할 것이다. 현존하는 세계질서의 부산물인 분단체제를 극복하고, 평화와 번영을 촉진하는 ‘신한반도체제’를 형성하는 것은 중요한 국정과제이다. 이에 따라 본 연구는 한반도에 많은 영향을 주고 있는 현재의 세계질서가 어떻게 형성되고, 어떠한 도전에 직면하고 있는지 살펴보고, 미국·중국·일본·EU 등 주요국이 세계질서를 어떤 시각으로 바라보고 대응하는지 알아본다. 이를 종합하여 세계질서가 한국의 정치, 경제, 외교, 안보 분야에 준 영향을 분석하여 미래 세계질서 재편기에 한국이 추구해야 할 신한반도체제 구상을 위한 제언을 제시한다.

2. 연구 방법 및 내용

본 연구는 가장 먼저, 최근 격화되고 있는 세계질서의 재편 과정에서 ‘신한반도체제’로의 전환을 모색할 필요가 있음을 설명하고, ‘신한반도체제’ 구상을 위한 제언을 도출하기 위한 연구 설계를 구체적으로 설명한다(I 장).

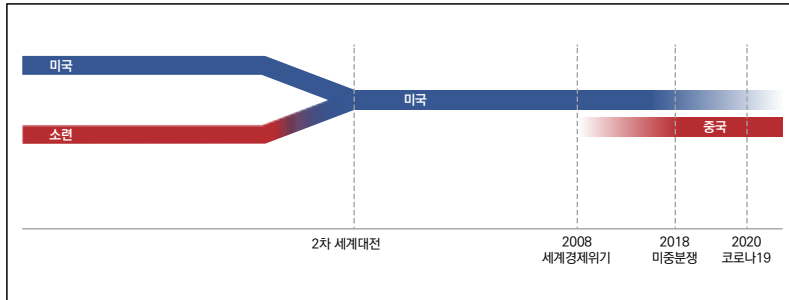
다음으로 본 연구는 세계질서에 대한 국제정치이론적 고찰을 시도한다. 급변하는 세계질서에 대한 다양한 학문 분야의 이론적 분석이 있지만, 국제정치이론을 토대로 세계질서와 현재와 미래를 분석하고, 예상하는 것은 유의미한 일이다. 세계질서의 형성 및 재편 과정에 대한 국제정치이론적 검토를 진행하는 것은 현존하는 세계질서의 현황 및 문제점 등을 파악하는 데 도움을 줄 수 있으며, 한반도 분단체제의 형성·유지를 이해할 수 있게 한다. 따라서 II장에서는 현실주의와 자유주의, 구성주의 이론을 중심으로 세계질서 재편에 대한 전통적 관점을 고찰하고, 다양한 비판이론의 갈래 또한 살펴본다. 다양한 비판이론들이 21세기 이후 세계질서의 흐름을 각각 어떻게 분석하고 있는지 파악하고, 각 이론이 가지는 한계와 예측이 가지는 함의를 제시하고자 한다.

세계질서 재편은 기존 질서에 대한 도전과 회의뿐 아니라 코로나 19 등과 같은 새로운 이슈의 등장에 의해서도 촉진될 수 있다. 따라서 본 연구는 III장에서 기존 세계질서의 위기를 촉발하는 새로운 이슈를 제시한다. 본 연구는 세계질서의 변화를 촉발하는 다양한 이슈 중 현존하는 세계질서의 균열을 이끈 첫 요소로서 국제정치경제(International Political Economy: IPE)를 살펴보고, 이후 코로나 19(COVID-19)로 대표되는 신항안보 이슈와 신기술 안보 이슈, 글로벌 기후변화 거버넌스 등이 향후 세계질서 재편에 어떠한 영향을

주게 될 것인지 살펴본다. 이 외에도 에너지, 인구구조 등의 이슈도 세계질서 재편에 영향을 주는 요인으로 꼽을 수 있지만, 본 연구에서는 시의성 등을 고려하여 네 가지 이슈에 집중하고자 한다. III장은 각 이슈가 새로운 질서 변화의 핵심 이슈로 떠오르게 된 배경을 설명하고, 각 이슈가 향후 세계질서의 재편 과정에 어떤 영향을 미칠지 분석한다.

이어 IV장에서는 향방을 선부르게 가늠할 수 없는 세계질서의 재편 혹은 변화의 길목에서 있는 주요국들이 세계질서를 어떻게 바라보고 있는지 분석해 본다. 현존하는 세계질서를 주도하는 미국과 2008년 세계금융위기 이후 명실상부한 패권 도전국으로 등장한 중국, 미국의 동맹이면서 중국과 동아시아 지역 내에서 경쟁하고 있는 일본, 미국과 중국 사이에서 갈등하는 유럽을 주요 분석 대상으로 삼는다. 주요국이 세계질서를 바라보는 시각과 대응은 긴 국제정치사 속에서 미국 주도의 자유주의 세계질서가 형성된 이후부터 2008년 세계금융위기와 코로나19 위기까지를 주요 변곡점으로 하여 분석을 진행한다. 세계질서의 형성과 재편 과정에서 핵심적인 행위자로 등장한 주요국의 세계질서에 대한 시각과 대응을 분석하는 것은 향후 세계질서 재편의 방향성을 전망하고, 국가 간 역학관계 변화 및 상호작용을 파악하는 데 도움을 줄 수 있다. 또 이는 세계질서가 한국에 미치는 영향과 향후 신한반도체제 구상 시 고려해야 할 점을 도출할 수 있게 해줄 것이다.

<그림 1-1> 자유주의 세계질서의 형성과 위기

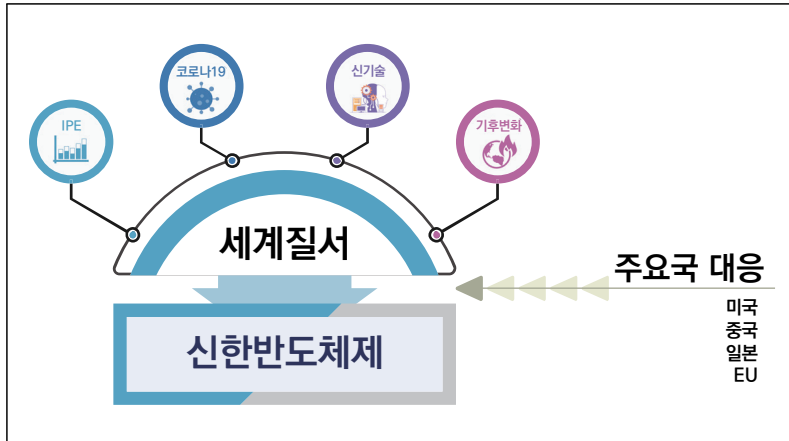


자료: 저자 작성.

이어 V장에서는 세계질서와 질서의 재편 과정이 한반도, 특히 한국에 미치는 영향을 정치, 경제, 외교, 안보 차원에서 분석한다. 세계질서가 한반도에 미치는 영향을 분야별로 분석하는 것은 세계질서 재편 과정이 한반도에 주는 기회 요인과 위기 요인이 무엇인지 파악할 수 있게 한다. 다시 말해, V장은 세계질서의 재편 과정에서 한반도가 새롭게 나아가야 할 길을 모색할 때, 고려해야 할 핵심 사항이 무엇인지 파악하는 데 도움을 줄 수 있다. 즉, 향후 신한반도체제 형성과정에서 남북한이 객체가 아닌 주체로서 역할을 하기 위해 고려해야 할 핵심 사안이 무엇인지 파악하여 ‘신한반도체제’ 구상을 위한 함의를 제공하고자 한다.

마지막으로 이를 종합하여 분단체제를 종식하고, 한반도 평화와 번영을 이끌 수 있는 ‘신한반도체제’ 구상을 제시하고자 한다. VI장은 세계질서의 재편 과정에서 새로운 한반도 평화체제를 구축할 수 있는 담론을 형성하고, 한국이 주체적으로 한반도 분단체제를 평화체제로 전환할 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 어떠한 노력이 필요하고, 그 방향성은 어떠한지를 제시한다.

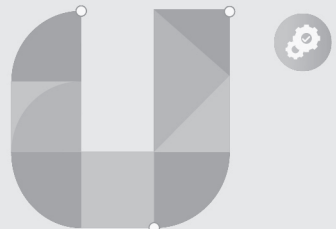
〈그림 1-2〉 연구 흐름도



자료: 저자 작성.

본 연구는 현존하는 세계질서의 형성과정과 세계질서의 변화 혹은 재편을 촉진하는 다양한 요인과 주요 행위자들의 역학관계 변화 등을 고루 살펴봄으로써, 향후 신한반도체제 구상 논의에 필요한 아이디어를 제언하는 것으로 끝맺는다. 본 연구에서 신한반도체제 구상의 구체화된 모습을 직접 설계하여 보여주거나, 단계적 로드맵을 제시하지 않는 것이 연구의 한계로 지적될 수 있다. 하지만 분단체제의 극복 이후 수립해야 할 ‘신한반도체제’라는 미래상을 세계질서 안에서 살펴보고, 주요국 간의 역학관계 변화와 질서의 균열을 가져오는 이슈 등을 파악하여 국가 전략적 차원에서 접근하고, 대비할 수 있도록 하는 것만으로도 그 의미가 크다고 볼 수 있다. 다양한 경로와 유형으로 나타날 수 있는 세계질서 재편(혹은 변화) 속 신한반도체제 수립을 위한 거대 담론의 형성과 시나리오는 추후 연구과제로 남겨두고자 한다.

II. 세계질서에 대한 국제정치이론적 고찰



급변하는 세계질서에 대해 여러 학문 분야는 각각의 이론적 분석을 시도한다. 국제정치학 역시 기존 이론의 다양한 패러다임에 기초하여 현재와 미래의 세계질서를 분석하고 예상한다. 현실주의와 자유주의, 그리고 구성주의, 구조주의 등을 포함한 다양한 비판이론들로 대별(大別)되는 국제정치이론 패러다임은 20세기 국제정치를 분석하기 위한 논의들로, 1990년대 이후의 탈냉전기 그리고 현재와 미래의 세계질서를 분석하고 있다.

질서(order)란 “다양한 행위자들이 지향하는 목표이자 예측 가능한 결과를 산출할 수 있는 행위와 기대 배열 및 형태”라고 정의할 수 있다.⁴⁾ 또한 “구성 국가들의 상호작용을 통제하는 국제제도의 조직화된 전체”라고 할 수 있다.⁵⁾ 국제정치는 질서를 지구적 차원과 지역적 차원, 소지역 차원 등으로 나누어 고찰하며, 주권국가(sovereign state)를 핵심 행위자로 본다. 하지만 냉전 종식 이후 국가뿐 아니라 개인과 사회, 기업, 이익집단, 시민단체, 국제기구, 초국가적 이익집단 및 옹호집단 등 다양한 행위자들이 등장하면서, 다수의 행위자가 산출하는 다양한 질서를 고려하여 세계질서를 분석하고 있다.

근대 국제정치는 주권국가를 주 행위자로 보기 때문에 국가 이외의 권위를 인정하지 않으며, 국제정치의 질서는 기본적으로 무정부상태의 조직원리에 기반하고 있다. 일정 수준을 넘는 국가 간의 상호작용이 빈번하게 일어나면 국가 간에는 반복적인 행위 패턴이 등장하게 되는데, 헤들리 불(Hedley Bull)의 정의에 따라 이를 ‘국제체제’라고 할 수 있다.⁶⁾ 국제체제에 속하는 국가들이 규범과 가치를

4) Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan, 1977), p. 8; 전재성, 『주권과 국제정치: 근대 주권국가체제의 제국적 성격』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2019), pp. 108~109.

5) John Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International security*, vol. 43, no. 4 (2019), p. 9.

공유하고 행동할 때, 국제체제는 ‘국제사회’로 변모될 수 있다. 물론, 국제체제의 상호작용이 발생하기 위해서는 최소한의 규범이 존재해야 하므로 모든 국제체제는 국제사회라고 할 수 있다. 그러나 국제사회는 통상적인 상호작용의 규범보다 더 강한 규범이 존재해야 한다.

반면, 현재의 국제정치는 초국가적 현상들이 질서를 만들어내고, 이를 해결하기 위해 주권국가뿐 아니라 비국가 행위자들이 함께 노력해야 하는 상황이다. 조지프 나이(Joseph Nye)의 표현에 따라 세력 전이(power transition)와 세력 확산(power diffusion)이 동시에 발생하는 시대인 것이다.⁷⁾ 주권 국가들, 특히 강대국이 세계질서를 주도 혹은 결정하지 못하는 시대로 접어들고 주권국가의 권능이 점차 약해지는 상황이라면, 세계질서는 국가 간 세력 배분과 세력 전이로만 분석하기 쉽지 않다. 세력 확산과 비국가 행위자들이 미치는 영향, 신흥 국제정치 이슈의 역할이 더욱 중요해질 수 있다. 이는 근대 주권국가 질서를 넘어서는 탈베스트팔렌 이행으로 이해할 수 있다.

모든 국가는 주권을 소유한다. 그러나 국가의 주권 소유가 국가 간의 모든 상호작용을 통제할 수 있음을 의미하지 않는다. 스티븐 크래스너(Stephen Krasner)의 주권 정의에 따르면, 주권은 4가지 의미가 있다. ① 국제법적 주권과 ② 국내적 주권, ③ 베스트팔렌 주권, ④ 상호의존 주권이다. 이 중 상호의존 주권은 자국 국경을

6) 헤들리 불은 국제사회를 무질서(anomie)가 아닌 무정부(anarchy)상태이며, 공통의 양해와 규범, 규칙, 제도로 규율되는 질서가 작동하는 것으로 이해한다. Andrew Hurrell, "Foreword," Hedley Bull, *The Anarchical Society* (New York: Columbia University Press, 2002), pp. vii~ix.

7) Joseph Nye, "The Other Global Power Shift," *Project Syndicate*, August 6, 2020, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/new-technology-threats-to-us-national-security-by-joseph-s-nye-2020-08>> (Accessed September 3, 2021).

넘는 활동에 대한 통제력을 의미한다.⁸⁾ 국가 간 상호작용이 활발해져 통제할 수 없게 되면, 상호의존 주권 약화가 나타날 수 있다. 현대 국제정치 환경에서는 미국과 같은 세계 초강대국도 자국과 관련된 모든 거래행위를 통제할 수 없어, 상호의존 주권의 약화를 겪게 되는 것이다. 미국 단극체제가 유지되는 현 세계질서 하에서 벌어진 9·11테러, 경제위기, 코로나19 사태 등은 모두 미국의 상호의존 주권 약화를 보여주는 예이다.

국제정치이론은 근대 국제정치의 변화를 분석하고 세계질서의 흐름을 분석·예측하는 데 기여하고 있다. 하지만 급변하는 21세기 국제정치와 세계질서를 분석하는 데는 충분하지 않다. 본 장에서는 이러한 전제 아래, 현재 국제정치이론이 세계질서 분석에 어떠한 내용을 제시하고 있는지, 이를 통해 향후 세계질서 예측에 어떠한 함의를 줄 수 있는지를 살펴보고자 한다.

1. 현실주의 국제정치이론과 세계질서

가. 현실주의 이론과 미국의 군사적 패권 질서의 지속

20세기 성립한 국제정치학은 현실주의 국제정치이론이 축이 되어 발전해왔다. 특히 구조적 현실주의, 즉 신현실주의 국제정치이론은 세력배분구조를 세계질서 형성의 가장 중요한 변수로 삼는다. 국제정치가 무정부상태 조직원리에 기반하고 국가들은 기능적 미분화 상태에서 국력의 배분에 따라 질서를 수립한다는 것이다.

8) Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999), pp. 3~4; Stephen Krasner, *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations* (New York: Routledge, 2009), pp. 3~6.

국력, 특히 군사력의 지구적 배분 구조가 국제정치의 가장 중요한 흐름을 결정하며, 동시에 경제력과 이념의 힘은 보완적인 변수가 될 수 있다.

현실주의 관점에서 보면 냉전기는 미국과 구소련의 양극체제로 규정되고, 탈냉전은 미국 단극체제이다. 군사력 측면에서 미국은 여전히 단극체제의 리더십을 가지고 있지만, 중국의 부상으로 향후 세력배분구조는 더욱 빠르게 변화할 것으로 판단된다. 현재는 미·중 전략경쟁의 시대로 이해할 수 있다. 양극체제로 규정하기에는 중국의 국력이 충분하지 못하고, 단극체제라고 하기에는 미국의 힘이 약하다.

세계질서를 규정하는 또 다른 변수는 극을 이룰 수 있는 강력한 초강대국이 패권으로서의 역할을 하는가이다. 엄밀히 말하자면 단극체제의 단극을 이루는 최강국과 패권의 의미는 같지 않다. 단극, 즉 최강국은 국력의 배분구조를 기준으로 정의되는데, 군사력, 경제력, 혹은 종합 국력 등 어떠한 국력을 기준으로 삼는가에 따라 달라질 수 있다.

안토니오 그람시(Antonio Gramsci)의 정의에 따르면, 패권은 단순한 강제력(domination)이 아닌 동의를 얻을 수 있는 능력을 의미한다.⁹⁾ 패권국의 지위에 오르려면, 다른 국가들에 대한 강압적 힘과 함께 다른 국가들의 동의를 끌어낼 수 있는 설득력과 규범의 힘을 동시에 가져야 하는 것이다. 랜달 스웰러(Randall Schweller)의 기준에 따르면, 한 국가가 전체 국제체제의 50% 이상의 국력을 소유하고, 2위 국가가 1위 국가 국력의 절반에 미치지 못할 때 단극체제라고 할 수 있다.¹⁰⁾

9) 안토니오 그람시는 1920년대부터 활발한 저작 활동을 보여준 이탈리아의 공산주의 사상가로서 패권(hegemony)을 동의에 의한 지배로 정의했다. Antonio Gramsci and Quintin Hoare, *Selections from the Prison Notebooks* (London: Lawrence & Wishart, 1971), p. 57.

패권의 조건은 다른 국가에 비해 압도적인 군사력과 이를 유지할 수 있는 경제력이 우선이다. 패권에서 힘의 조건은 시대에 따라 달라진다. 19세기 영국은 “해군력에서 2위와 3위 국가의 국력 합보다 많은 군사력을 소유해야 한다”라는 2대 강국 기준(Two-power Standard)을 제시한 바 있다.¹¹⁾ 미국은 “중동과 아시아 등 2개 전장에서 동시에 전쟁을 수행하여 모두 승리할 수 있어야 한다”라는 기준을 유지하기도 하였다.¹²⁾

동의를 기반한 지배력과 이념 및 규범의 힘을 갖지 못한 상태에서 단극의 힘만 소유한 국가는 비패권적 단극이 된다. 미국은 1945년 이후 자유주의 세계질서를 이룩했다. 이뿐 아니라 비교적 자유주의 규범에 대한 국제사회의 동의도 확보하였으므로 그람시적 의미에서 패권국가의 지위를 누렸다고 평가할 수 있다. 로버트 길핀(Robert Gilpin)의 정의에 따르면, 트럼프(Donald Trump) 정부 시기의 미국 패권은 시혜적(benevolent) 패권이 아닌 강압적 패권에 가깝다.¹³⁾ 강압적 패권의 행태를 보인 패권국이 다시 시혜적 패권으로 회귀할 수 있는가는 논쟁의 여지가 있지만, 미국의 경우 과거 강압적 패권의 요소를 여러 번 표출한 바 있다. 대표적으로 1985년 플라자 합의(Plaza Accord)는 미국의 경제력을 강화하기 위한 강압적인 정책으로 볼 수 있다. 마이클 매스탄두노(Michael

10) Randall Schweller and Xiaoyu Pu, “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline,” *International Security*, vol. 36, no. 1 (2011), pp. 47~49.

11) UK Parliament, “Naval Defense Bill (No. 80).,” *The Museum of Naval Architecture*, May 27, 1889, <<https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1889/may/27/naval-defence-bill-no-80>> (Accessed October 25, 2021).

12) Alexanra Homolar, “Rebels without a Conscience: the Evolution of the Rogue States Narrative in US Security Policy,” *European Journal of International Relations*, vol. 17, no. 4 (2010), pp. 714~715.

13) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981), p. 29.

Mastanduno)의 정의에 따르면, 패권국은 체제를 조성하는 조성자(system maker)이자 특권을 행사하는 특권 국가(privilege taker)이다.¹⁴⁾

냉전기 미국은 공산권으로부터 안보를 제공한다는 명목 아래 일본, 독일 등의 국가로부터 경제적 양보를 끌어내는 강압적 패권의 모습을 보였다. 패권은 패권국의 국력으로 국제사회에 질서를 부여하기 때문에 질서 부여의 자원이 주기적으로 부족해진다. 역사적으로 패권국은 이러한 부족을 해소하기 위해 동맹국과 국제사회의 구성국으로부터 강제적 혹은 자발적 지원을 얻어내고, 이후 국력이 회복되면 다시 시혜적 패권 정책을 시행하고 있다.

현재 미국의 바이든(Joseph Biden) 정부는 탈냉전기 단극체제 질서 유지에 많은 국력을 소모한 미국의 패권적 기반을 회복하기 위해 미국 재강화(Build Back Better)정책을 추진하고 있다.¹⁵⁾ 미국의 중산층이 약화된 상황에서 대외적으로 개입주의적이고 적극적인 외교 정책을 수행하는 것이 어렵고, 미국의 경제재건을 위한 정책 추진이 불가피하기 때문이다. 미국은 9·11테러 이후 반테러 전쟁과 중동전쟁으로 막대한 군사비를 지출했으며, 이로 인한 재정적자가 축적된 상태이다.¹⁶⁾ 2008년 세계금융위기와 코로나19 등의 위기는 이러한 경제문제를 심화시켰다. 이러한 문제를 해결하고자 트럼프 정부는 동맹국에 대한 강압 전략(coercive strategy)을 추구하고, 바이든 정부는 중산층을 위한 대외정책을 내걸고 미국 경제회복에 필요한 다양한 대외정책을 시행하고 있다.¹⁷⁾ 미국 재강화 정책의 성공 여부는

14) Michael Mastanduno, "System Maker and Privilege Taker," *World Politics*, vol. 61, no. 1 (2009), pp. 121~154.

15) Joseph Biden, "Build Back Better," *A Presidency for All Americans*, November 10, 2020, <<https://joebiden.com/build-back-better/>> (Accessed October 25, 2021).

16) Walter Enders and Todd Sandler, "After 9/11: Is it All Different Now?" *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, no. 2 (2005), p. 262.

예단할 수 없지만, 미국의 패권적 영향력 회복을 위해서는 당분간 동맹국과 전략적 파트너 국가들의 경제협력이 불가할 것이다.

그럼에도 불구하고 현실주의자들은 군사적 측면의 패권을 가장 중요한 기준으로 여긴다. 무정부상태의 국제정치 무대에서는 군사적 승리를 유지할 수 있는 패권국이 질서를 유지할 수 있으므로 미국에 도전할 수 있는 강대국이 부재하면 미국의 패권이 유지될 수 있다는 것이다. 마이클 베클리(Michael Beckley)는 향후 수십 년 동안 미국이 유일한 초강대국으로 남을 것으로 전망한다.¹⁸⁾ 이는 중국이 미국을 추월할 것이라는 기존의 주장을 반박하는 것이다.¹⁹⁾ 베클리는 국력을 계산하는 대부분의 연구가 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)과 군사비 등의 지표를 사용하여 중국과 인도 등의 국력이 과장되는 결과가 나타난다고 주장한다. GDP와 군사비 등 지표는 국가의 실질적인 힘을 측정하는데 중요한 생산, 복지, 치안 비용 등을 포함하지 못하고, GDP에는 부채와 투입비용까지 합산되어 있어 순자산을 파악할 수 없다는 것이다.²⁰⁾

이러한 문제를 해결하기 위해 베클리는 GDP에 1인당 GDP를 곱한 값으로 부의 순자산에 기초한 국력지수를 제시하고 있다. 국력지수

17) Elbridge Colby and Wess Mitchell, "The Age of Great-Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy," *Foreign Affairs*, vol. 99, no. 1 (2020), p. 120; Hal Brands, "The Emerging Biden Doctrine: Democracy, Autocracy, and the Defining Clash of Our Time," *Foreign Affairs*, June 29, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-29/emerging-biden-doctrine>> (Accessed October 25, 2021).

18) Michael Beckley, *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2018), pp. 150~154.

19) Robert Ross and Zhu Feng, *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics* (London: Cornell University Press, 2008), pp. 11~33; 전재성, "미중경쟁 2050: 군사안보," (EAI 스페셜리포트, 2021.7.16.), pp. 6~8.

20) Michael Beckley, *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*, pp. 12~18.

를 바탕으로 과거 강대국 간 경쟁을 분석해보면, 더 정확한 결과를 얻을 수 있다는 것이다. 베클리는 미국과 중국의 국력을 비교하여 다음과 같이 분석한다. 중국의 경제성장은 절대적으로 큰 액수이지만, 중국의 비효율성과 막대한 생산 비용, 거대 인구에 대한 복지 비용, 안보 비용 등을 고려하면 중국의 실제 국력은 과대평가될 수밖에 없다는 것이다. 또한 인적 자본(human capital)도 중국이 미국에 비해 몇 배 낮은 수치라고 분석한다. 생산성 측면에서도 미국이 중국보다 평균 7배가량 높은데, 이는 교육, 건강, 조직적 측면에서 차이가 나기 때문이라는 것이다. 기타 조직과 복지·치안 비용, 자연 자원(natural resources) 등에서도 미국이 중국보다 훨씬 유리한 위치에 있다고 평가한다.²¹⁾

이뿐 아니라 특히 중요한 군사력 부분에서도 미국은 중국보다 5~10배 이상 많은 순 군사자산을 보유하고 있으며, 전체 국방비 역시 중국에 비해 높은 수준을 계속 유지할 것으로 본다. 병력 부분에서도 숫자뿐 아니라 기술력을 함께 고려하면, 미국이 세계 최고 수준이며 특히 기술 부문에서는 큰 차이를 보인다. 기타 조달과 군수, 신무기 개발 및 혁신 등에서 중국을 계속 압도할 것이라는 분석이다. 베클리는 향후 미국이 패권의 지위에 머물 것이며, 이를 위한 효율적인 전략 추구가 필요하다고 주장한다.²²⁾

최근 베클리는 바이든 정부의 군사전략을 분석하고, 도전국 중국에 대한 대응 전략을 내놨다. 미국이 중국에 대한 억제전략에 집중하기 위해 아시아 이외 지역의 군사적 도전에 대해서 최소한의 군사력으로 대처해야 한다는 것이다. 태평양억제구상(Pacific Deterrence Initiative: PDI)을 더욱 활발히 하고, 오바마(Barack Obama) 정부

21) *Ibid.*, pp. 33~61.

22) *Ibid.*, pp. 1~3.

때 시작된 아시아재균형전략(Asia Rebalancing Strategy)을 군사적으로 더욱 가속 추진해야 한다는 것이다. 또 다영역작전(Multi-Domain Operations)에 맞는 군사혁신을 지속해야 한다고 주장한다. 이를 위해서는 군사전략의 최상층의 전략 결정이 매우 중요하므로 중국을 압도하기 위한 군사전략에 총력을 기울여야 한다는 것이다.²³⁾

누노 몬테이로(Nuno Monteiro) 역시 단극체제를 힘의 배분 상태로 규정하고, 미국이 군사적 절대우위를 가진 세계 최강의 지도국이라고 본다. 몬테이로의 경우, 군사력을 가장 중요시하기 때문에 경제적 양극 혹은 다극체제와 군사적 단극체제가 양립 가능하다는 견해이다.²⁴⁾ 즉, 군사적 단극과 경제력 혹은 잠재력 부분에서의 다양한 세력배분구조가 양립할 수 있다는 것이다.

몬테이로는 향후 미국의 군사적 단극이 별다른 변화를 겪지 않으리라고 전망한다. 경제적 혹은 기타 국력에서 양극 혹은 다극이 공존할 때 어떠한 결과가 나오는지 중요하다라는 것이다.²⁵⁾ 통상적으로 강대국은 양극 혹은 다극체제에서는 자국을 넘어 군사력을 투사할 수 있는 국가를 의미하지만, 단극체제에서는 단극 국가의 공격을 스스로 막을 수 있는 국가를 의미한다. 단극이 압도적 힘의 우위를 누리지만, 단극의 전횡을 우려하는 다른 국가들의 균형 전략을 피하기 어렵다는 인식이 깔린 것이다. 단극의 경성권력(hard power)이 압도적이기 때문에 균형 전략이 비효율적이라면, 연성 균형(soft balancing)과 제도적 균형(institutional balancing)을 통해 균형을 추구할 수 있다.

23) Michael Beckley, "America Is Not Ready for a War With China: How to Get the Pentagon to Focus on the Real Threats," *Foreign Affairs*, June 10, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-10/america-not-ready-war-china>> (Accessed October 25, 2021).

24) Nuno Monteiro, *Theory of Unipolar Politics* (New York: Cambridge University Press, 2014), pp. 3~6.

25) *Ibid.*, pp. 93~103.

몬테이로는 단극체제의 유지 가능성은 ‘체제 특성’과 ‘단극 국가의 전략’에 달려있다고 본다.²⁶⁾ 군사적으로 단극 국가와 도전 국가 간 전쟁 비용이 많을수록 단극 국가에 대한 군사적 도전 가능성은 줄어들 것이다. 또 단극 국가가 도전 국가의 경제성장을 체제적으로 흡수하면, 도전 국가는 군사적 도전을 시도할 유인이 줄어들 수 있다. 그러나 도전 국가의 경제적 성장을 단극 국가가 억제하려 하면, 도전 국가는 군사적 도전을 통해 자신의 위상을 확보하려 하므로 군비경쟁이 일어날 수밖에 없다. 따라서 군사적 단극을 유지하면서 다른 국가들의 경제적 성장을 흡수할 수 있는 틀을 만드는 것이 중요하다.

단극 국가가 원하는 정책 결과를 얻는 데 더 효과적인가에 대해서도 논의의 여지가 존재한다. 압도적 힘의 우위에 있는 국가가 원하는 정책 결과를 손쉽게 얻을 수 있을 것 같지만, 반드시 그런 결과로 이어지는 것은 아니다. 국제정치 곳곳에서 다양한 문제가 발생하기 마련이고, 그 책임을 단극 국가에 묻는 경향이 강하기 때문이다. 미국 단극체제에 반발하는 소위 ‘불법 국가’가 증가할 수밖에 없고, 또 이러한 불법 국가에 대항하는 주변국들의 대응도 격화될 수밖에 없다. 단극 국가가 지구적 정당성과 권위를 확보하지 못한다면, 이에 대항하는 무력 대응이 증가하는 것이다. 미국의 단극적 힘이 극에 달한 21세기 초, 미국의 본토가 테러 대상이 되는 역설이 발생한 바 있다.

몬테이로는 미·중 경쟁에 대해서도 중국에 비해 압도적인 군사력을 가진 미국의 패권이 유지될 것으로 보았다.²⁷⁾ 하지만 몬테이로의

26) Nuno Monteiro, “Unrest Assured: Why Unipolarity is not Peaceful,” *International Security*, vol. 36, no. 3 (2011), p. 12; Nuno Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, pp. 78~81, pp. 156~177.

27) Nuno Monteiro and Alexandre Debs, “An Economic Theory of Hegemonic War,” Transcript at Georgetown University’s GUITARS seminar on 2014.2.10., pp. 39~40.

연구 이후 시간이 흐르면서 미·중 간의 군사력 격차가 줄어드는 상황을 함께 고려해야 한다. 중국은 핵무기라는 대미 군사적 방어 수단을 소유하고 있다. 즉, 2차 핵 공격 능력 확보를 통해 단극에 대한 군사적 안보를 확보한 것이다. 현재는 미·중 간 핵탄두의 불균형 및 운반수단의 불균형이 커 중국의 열세가 두드러진다. 그러나 중국은 빠른 속도로 핵탄두 증강의 기미를 보이고 있고, ICBM(intercontinental ballistic missile, 대륙간탄도미사일)은 물론 SLBM(submarine launched ballistic missile, 잠수함발사탄도미사일)과 전투폭격기(fighter bomber)의 성능 개량도 서두르고 있다.²⁸⁾

더불어 중국은 지속적인 경제발전을 통한 국력 향상에 주력하고 있다. 단극으로부터의 방어를 넘어 다른 지역에 군사력을 투사할 의도를 가지는가는 미지수이다. 현재까지는 중국이 군사적 현상 유지와 아시아 내 군사력 증강을 토대로 한 경제발전에 주력하는 전략을 사용하는 것이 사실이다. 몬테이로는 미국이 군사전략 측면에서 방어적 지배 전략을 추구하는 한편, 경제전략에서 수용전략을 택하면 결국 방어적 수용전략을 활용하여 미국의 패권을 유지할 수 있다고 본다.²⁹⁾ 그러나 최근의 미·중 간 군사력 격차와 중국의 공세적 회색지대 전략을 고려해 볼 때, 미국의 공세적 전략이 곧 필요할 수도 있다.

이러한 현실주의 견해는 향후 미국의 군사적 우위, 그리고 미·중 간 군사력 격차 추이 변화와 밀접한 관련이 있다. 미국이 중국에 비해 군사력 우위를 가지고 있는 것은 사실이지만, 미·중 간의 전반적인 국력 격차는 점차 줄어들고 있다. 중국은 COW(Correlates of War) 데이터를 이용하는 복합국력지표(Composite Index of National

28) Gregory Kulacki, "China's Nuclear Force: Modernizing from Behind," *Union of Concerned Scientist*, January 13, 2018, pp. 2~4.

29) Nuno Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, pp. 3~7.

Capability: CINC)에서 이미 미국을 앞섰고, 구매력 기준 GDP에서도 2014년부터 미국을 앞서고 있다.³⁰⁾

코로나19 사태를 거치면서 애초 2030년경 벌어질 것으로 예측한 명목 GDP의 역전도 2~3년 앞당겨질 전망이다. 현재 미국은 GDP 기준 3.5% 안팎의 군사비를 지출하고 있지만, 중국은 군사비 지출이 1.5% 안팎에 그치고 있다. 향후 2050년경의 GDP는 중국이 세계 1위이고, 미국이 중국의 80% 정도 수준을 기록할 것으로 전망된다. 만약 미·중이 현재와 같은 비중으로 국방비를 지출한다면, 미·중의 국방비가 거의 비슷해질 것이다.³¹⁾

무기체계 부분에서도 현재는 미국의 핵·미사일 전력이 앞서고 있어 전략핵 균형이 압도적으로 미국에 유리하지만, 중국도 핵·미사일 개발을 서두르고 있다.³²⁾ 향후 미·중 간의 핵 균형과 상호확증과괴(mutual assured destruction)의 상황이 되면, 과거 미·소 간 핵 균형이 이루어졌을 때와 같이 핵 군축이 이루어지고 핵 부분에서 미·중 양극체제에 돌입할 가능성도 있다. 통상 전력에서도 중국의 빠른 현대화, 특히 4차 산업혁명의 군사화를 둘러싼 경쟁의 승패에 따라 미·중 간의 군사력 균형이 현재와 달라질 수도 있다. 현실주의 계열의 이론가들이 주장하는 바처럼 향후 20~30년 동안은 미국이 중국에 비해 군사력 우위를 유지할 수 있고, 미·중 간 군사력 격차도 유지될 수 있다. 그러나 더 길게 보면, 21세기 중반 이후 미·중 간 군사력 균형이 미국에 반드시 유리할 것으로 보기 어렵다. 만약

30) The Correlates of War Project, "Militarized Interstate Disputes (v5.0)," <https://correlatesofwar.org/data-sets/MIDs> (Accessed October 25, 2021).

31) 전재성, "미중경쟁 2050: 군사안보," p. 7.

32) Nicholas Miller and Vipin Narang, "Is a New Nuclear Age Upon Us?: Why We may Look Back on 2019 as the Point of No Return," *Foreign Affairs*, December 30, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-30/new-nuclear-age-upon-us> (Accessed October 25, 2021).

중국이 미국 본토를 공격할 전략 무기를 빠르게 발전시키면, 미·중 간에는 전략적 경쟁 혹은 타협이 나타날 수도 있다. 미국이 군사적으로 앞서는 기간 동안 어떠한 대중 전략을 구사하여 중국과의 관계를 설정할 것인가는 향후의 세계질서를 결정하는 데 가장 중요한 요소이다.

바이든 정부는 중국에 대해 협력(collaboration), 경쟁(competition), 대결(confrontation)을 병행하는 소위 ‘3C 전략’을 추구하고 있다.³³⁾ 미국이 군사력 우위를 점하고 있는 상황 속에서 중국과 경쟁하면서 동시에 협력을 추구하면, 미·중 협력으로 이어질 수 있다. 그러나 중국이 미국과의 전략경쟁과 패권경쟁을 지속하고 국력을 축적해 군사적 양극체제를 추구하면, 몬테이로의 예측과는 달리 미·중 간 협력으로 귀결되지 않을 수도 있다.

나. 현실주의 이론과 미국 패권의 축소

미국의 군사력이 다른 국가를 압도해도 지구 전체에서 패권을 수립하여 절대적 안보를 이룰 수는 없다. 존 미어샤이머(John Mearsheimer)는 미국이 아무리 강한 군사력을 가지고 있어도 절대적으로 안전한 본토와 동맹국의 안보를 이룰 수는 없다는 점에서 절대적 안보의 불가능성을 논한다. 미국의 경우 지정학적으로 격리되어 있어 해양 차단의 이익을 누리고 있지만, 미국의 안보는 상대적 안보에 그친다는 것이다. 따라서 서반구에서 확실한 지역 패권의 지위를 유지하면서 다른 지역에서 지역 패권의 등장을 막는 것이 핵심적인 안보 전략이라고 본다. 다른 지역 패권의 등장을 그 지역에서 견제하지

33) Li Yan, "Assessing America's 3C Policy," *China-US Focus*, June 7, 2021, <<https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/assessing-americas-3c-policy>> (Accessed October 25, 2021).

않으면, 결국 미국의 이익에 심대한 위협을 가하게 된다고 본다. 지역 패권을 추구하는 지역강대국을 선제적으로 제압하지 않으면 결국 미국의 안보에 위협을 가할 수 있으므로 공격적인 안보전략을 추구한다는 점에서 미어샤이머의 현실주의는 공격적 현실주의라고 불린다.³⁴⁾

미어샤이머는 탈냉전기 미국의 단극체제 역시 제한적이었다는 점을 강조한다. 자유주의, 민족주의, 현실주의가 세계질서를 규정하는 세 가지 이념이라고 보는 미어샤이머는 미국이 자유주의에 기초해 패권을 추구한 독특한 국가였다는 점에 주목한다. 자유주의는 개인의 자유와 권리를 위해 정부 개입의 최소화를 추구하는 정치 이념이므로, 미국이 전 세계 인민들의 자유 증진을 위해 노력하는 점은 옳다고 본다. 그러나 자유주의가 가지는 보편성으로 인해 개별국가와 지역의 특수성을 충분히 고려하지 못하는 결함이 있다는 것이다.³⁵⁾

냉전기 미국은 공산권에 대항하기 위한 세력균형 전략을 추구했고, 자유 진영 내에서만 제한된 범위의 자유주의 질서를 추구했다. 그러나 탈냉전기 미국은 그간의 현실주의적인 정책 이념을 뒤로하고 전 세계에 자유주의 이념을 전파하기 위한 공격적 자유주의 전략 혹은 개입주의 전략을 시행했다. 자유주의 국가 간에는 전쟁이 발생하지 않는다는 민주평화론(democratic peace theory)이 중요한 이론적 근거였고, 이는 탈냉전기 초기 소위 ‘역사의 종언’ 명제와도 닿아 있었다.

그러나 미국은 단극체제에서 절대적 안보를 확보할 수 없었다. 여전히 다른 강대국들의 균형전략 대상이 될 수밖에 없었고, 테러집단

34) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001), pp. 4~5.

35) John Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities* (New Haven: Yale University Press, 2018), pp. 152~187.

과 약소국들의 도전에서 벗어날 수 없었다. 자유주의 세계질서는 진정한 단극체제에서만 가능한데, 미어샤이머가 보기에 미국이 진정한 단극체제가 되기에는 힘이 부족했다는 것이다.³⁶⁾

자유주의 세계질서가 많은 제3세계 국가들과 피 개입국가들의 민족주의적 반대에 직면하게 되면서, 미국의 단극체제 전략은 실패로 돌아갔다고 본다. 더욱 중요한 것은 미국 역시 걸으로는 보편주의적인 자유주의 이념을 내세우지만, 본질적으로는 미국의 국가이익을 증진하는 민족주의로부터 자유롭지 못하였기 때문에 진정한 자유주의의 모습이 결여됐다고 비판한다.³⁷⁾ 이러한 미국의 모순은 결국 자유주의 외교정책의 반향 속에서 미국 내 자유주의가 스스로 제한되는 결과로 이어졌다.

미어샤이머는 향후 미국이 세계질서를 주도할 수 있지만, 미국의 힘이 한정적일 수밖에 없어 보편적 자유주의나 개입주의를 추구해서는 안 된다고 주장한다. 오히려 중국과 제한된 상호의존 속에서 경쟁하는 질서가 돼야 한다는 것이다. 유럽, 중동 등 핵심 지역은 물론 제3세계에 대한 개입 역시 비판하면서, 당사자로서 개입하는 것이 아니라 역외균형에 기반한 자제전략을 추구해야 한다고 본다.³⁸⁾

이러한 분석은 최근 바이든 정부의 외교전략과 밀접하게 연결된다. 바이든 정부는 미국에 대한 가장 중요한 위협으로 중국을 꼽고 있다. 러시아와는 전략적 제휴를 모색하고, 중동에서의 완전한 철수를 추진하고 있다. 2021년 8월 미국의 아프가니스탄 철수 역시 중동에 대한 역외균형전략의 시초로 볼 수 있다. 미국의 직접 개입을 피

36) *Ibid.*, pp. 183~188.

37) *Ibid.*, pp. 110~113.

38) *Ibid.*, pp. 217~234; John Mearsheimer, "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order," pp. 7~50.

하고, 중동, 중앙아시아 등 중요 지역의 지역 패권 등장을 역외에서 방지하는 전략을 추진하는 것이다.

반면 유럽, 아시아 국가들과는 동맹을 강화해 중국 견제에 온 힘을 기울이고 있다. 아시아에서는 역외균형전략이 아닌 전면적 개입 전략을 실행하는 것이다. 이러한 상황에서 미국 주도의 단극체제 질서는 과거보다 한정적이고, 중국과의 대결에 집중될 것으로 보인다. 미·중 간 군사력 균형으로 볼 때, 냉전기와 같은 양극체제를 이룬다고 볼 수는 없다. 특히 미국의 동맹국들과 전략적 파트너 국가들의 힘을 합치면 미·중 간 균형은 미국에 유리하다.

중국과의 대결이 더욱 제한된 대결이어야 한다고 주장하는 목소리도 존재한다. 예를 들어, 찰스 글레이저(Charles Glaser)는 약화되는 기존 패권은 더욱 현실적인 전략을 채택해야 하는데, 핵심은 후퇴(retrenchment)전략이라는 것이다. 후퇴전략은 사활적 이익(vital interests)과 이차적 이익(secondary interests)을 구별하는 것이 필수적이며, 기존의 지구적 리더십의 관성에 빠져서는 안 된다. 글레이저가 제시하는 아시아 전략의 내용은 첫째, 대만은 미국의 핵심이익이 아니라는 점, 둘째, 일본과 한국은 미국의 핵심이익이므로 반드시 지원하고 안보공약을 확실히 해야 한다는 점, 셋째, 남중국해는 핵심이익이 아니므로 언제든지 이 지역에서 후퇴할 수 있다는 점 등이다. 미국의 대만전략은 대만의 안보적 중요성보다 대만이 민주국가이고 평화적인 중국 통일이 중요하다는 등 이념적·정치적 측면이 강하다고 본다.³⁹⁾

안보적 차원에서 중국이 대만을 통제할 경우, 서태평양으로 진출이 용이해진다. 또 일본과 한국 등 미국의 동맹 지원에 대한 의심의

39) Charles Glaser, "A U.S.-China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation," *International Security*, vol. 39, no. 4 (2015), pp. 61~64.

도미노 현상이 나타날 우려도 있다. 하지만 이는 해결 가능하다는 견해다. 한·일 양국에 대한 미국의 안보공약을 별도의 노력으로 확고히 전달할 수 있고, 대만을 통한 중국의 군사적 이점은 미국의 앞선 군사력으로 억지할 수 있다고 본다. 남중국해 전체를 중국이 통제해도 평시의 자유항행은 문제가 없고, 설사 미·중이 군사적으로 충돌해 남중국해가 중국의 강압 전략의 일부가 되어도 문제가 없다는 것이다. 인도네시아, 필리핀 등 우회적인 수송로가 존재하며, 중국은 미국이 통제하는 인도양을 통과하는 수송로를 포기할 수 없으므로 타협의 여지가 존재한다고 본다.⁴⁰⁾ 이는 미국 국익을 우선하면서 매우 현실적으로 세계질서를 재조정하려는 현실주의 사고의 한 측면을 나타낸다.

미국이 대만을 양보하는 조건으로 남중국해에서 중국의 후퇴를 요구하는 그랜드 바겐(*grand bargain*)이 존재했지만, 현시점에서 는 늦었다는 점도 지적한다. 핵심 동맹을 지키고, 부차적 지역에 대한 미국의 안보공약을 약화하는 등 대중 유화정책을 추진하는 것이 패권의 전략으로 가장 합리적이라는 점을 강조하고 있다.⁴¹⁾

다. 세력전이 전쟁의 가능성과 패권의 향방

미국이 단극체제를 거치면서 패권 유지의 기반이 약화된 것은 사실이다. 9·11테러 이후 중동에 대한 과도한 개입과 2008년 세계금융위기를 거치면서 패권의 경제적 기반을 철저히 재건하지 못했다.

40) *Ibid.*, pp. 63~64.

41) Charles Glaser, "Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and China: The Case for Reconsidering U.S. Commitments in East Asia," *Foreign Affairs*, April 28, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2021-04-28/washington-avoiding-tough-questions-taiwan-and-china>> (Accessed October 25, 2021).

그리고 세계화라는 지구적 흐름 속에서 코로나19 사태로 인한 고난을 겪는 과정에서 단극체제를 유지하는데 큰 비용을 들었다. 더욱이 미국의 단극 운영전략은 늘 성공적이지 않았다. 이러한 미국의 문제는 사실 중국의 부상으로 인한 패권 경쟁과는 별개의 문제이다. 중국의 부상이 없어도 단극체제 하에서 미국의 문제는 그대로 드러났을 것이기 때문이다. 중국이 부상하고 약화되는 미국에 도전하면서 세력전이 현상이 패권 약화 현상과 중첩되어 나타나고 있다.

현실주의 계열에 속하는 세력전이 이론은 기존 패권국에 대한 부상국의 도전 여부 그리고 이러한 도전이 패권전쟁으로 갈 가능성, 즉, ‘투키디데스 함정(Thucydides Trap)’에 대한 분석을 제시해왔다. 도전국과 기존 패권국의 국력 격차가 20% 안팎에 이르고 도전국의 기존 질서에 대한 불만족도가 상승할 경우, 도전국이 전쟁을 일으킬 확률이 높아진다는 이론이다.⁴²⁾ 그러나 데일 코플랜드(Dale Copeland)나 스티브 찬(Steve Chan) 같은 학자들이 분석하는 바와 같이 기존의 세력전이 전쟁 중 패권국의 선제공격으로 전쟁이 발발한 예도 비일비재하다. 코플랜드는 세력전이가 불가피하게 인식되고 세력역전의 속도가 빨라져 기존 패권국이 군사력을 제외한 다른 부분에서 패권 유지가 어려워지거나 패권국과 도전국 간 충돌이 잦아지면 기존 패권국이 선제공격을 고려하게 된다고 설명한다.⁴³⁾

42) Graham Allison, “The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?” *The Atlantic*, September 24, 2015. <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>> (Accessed October 25, 2021).

43) 이러한 가설을 집중적으로 제시하는 책들로는 Steve Chan, *China, the Us and Power-Transition Theory: A Critique* (New York: Routledge, 2007); Dale Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2015); Dale Copeland, *The Origins of Major War* (Ithaca: Cornell University Press, 2000) 등이 있으므로 세부 내용은 각각의 논의를 참조.

미·중 관계에서도 미·중 간 세력전이가 이미 일어나고 있으며, 군사 충돌 가능성에 대한 논의도 현실적인 논의가 되어가고 있다. 미·중 전략경쟁이 과열되는 현재 대만을 둘러싼 무력 충돌 가능성이 점차 커지는 상황이다. 중국의 급속한 경제력과 군사력 증강으로 대만에 대한 중국의 군사적 우위는 점차 확고해지고 있다. 미국은 1979년 중국과 수교하면서 중국을 ‘하나의 중국’ 원칙에 의거 승인했지만, 통일의 문제는 계속 남아있었다. 중국의 힘이 점차 커지면서 시진핑 주석은 홍콩, 마카오, 티베트, 신장 등에 대한 확고하고 일관된 통치를 추구했고, 특히 홍콩보안법 사태 이후 중국의 정책은 미국의 경계 대상이 되었다.

시진핑 주석은 권위주의 체제를 강화하는 동시에 중국의 소위 ‘중화몽’을 달성하고 국토 통일을 이룬다는 목표를 강조하고 있다. 군사 현대화도 서두르고 있어, 대만에 대한 군사적 통합 능력을 충분히 갖추게 될 것으로 보인다. 이미 대만의 방공식별구역에 대한 중국의 공중 진입은 상시적인 일이 될 정도로 양안관계의 군사적 긴장은 높아지고 있다. 중국이 대만에 대한 미사일 공격, 대만에 대한 지원을 막기 위한 해상 봉쇄, 대만 상륙작전, 이후 이를 기정사실로 하는 전략을 편다면 미국과 주변국의 군사적 대응은 그리 쉽지 않을 것이다.

과연 미국이 이러한 중국의 움직임에 대비하여 대만에 대한 기존의 전략적 모호성을 버리고 온전하고 확고한 지원 의사를 밝힐지, 그리고 대만을 수호하기 위해 미군의 군사 준비 태세를 강화할 수 있을지가 관건이다. 홍콩의 사례처럼 중국의 공세적 정책에 속수무책인 상황이 재발한다면, 대만은 중국의 영향력 아래 놓일 것이다. 따라서 미국은 군사적 억지를 추구하면서도 대만에 대한 중국의 일방적 군사적 행동이 국제사회의 경제·외교적 대응을 초래할 것이라는 메시지를 중국에 지속 발신하기 위해 노력하고 있다.

이상의 내용으로 볼 때, 현실주의는 세력배분구조와 강대국, 특히 초강대국의 패권 수립 및 유지 의지, 세력전이 등의 변수를 중시하여 세계질서를 분석하고 예측하고자 한다. 단극으로서 미국의 힘은 미국의 과도한 개입주의와 패권 유지 비용 증가, 중국의 도전 등으로 약화되고 있다. 미·중 간 세력 격차가 줄어들면서 세력전이가 현실화되고, 이 과정에서 군사적 충돌의 위험성도 증가하고 있다. 현실주의의 중요 변수들을 고려해 볼 때, 향후 세계질서는 과거 30년 동안의 탈냉전 질서와는 다를 것이며 불안정성과 변화 요소가 많아질 것으로 예상해 볼 수 있다.

2. 자유주의 국제정치이론과 세계질서

가. 미국 주도의 자유주의 세계질서의 약화

자유주의 국제정치이론은 현실주의와 마찬가지로 주권 국가들의 세력배분구조를 중시하면서도 국가들의 공통이익에 기반한 협력과 협력의 제도화 가능성에 주목한다. 국가 간 정치체제 및 경제적 상호의존, 협력의 제도화는 각각 민주평화, 시장평화, 제도평화의 가능성을 제시하기 때문이다. 1945년 이후 미국이 건설한 자유주의 세계질서는 이러한 세 개의 축에 기반하는데, 이는 길게는 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)의 1917년 14개 조항에서 비롯된 것이기도 하다.⁴⁴⁾ 19세기 영국 역시 자유주의 시장질서에 기반한 패권을 추구하고 이를 기반으로 자유주의 세계질서를 시도한 바 있다.

44) Joseph Nye, "What New World Order?" *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2 (1992), p. 90.

자유주의 세계질서는 다양한 내용을 담고 있다. 우선 가장 좁은 의미에서 자유주의 세계질서는 자유주의적 세계경제질서를 의미한다. 국가들이 중상주의정책에 따라 무역장벽을 높이고 환율전쟁을 벌이면서 결국 경제적 파국으로 치달았고, 경제분쟁이 군사분쟁으로 발전한 것이 전간기(interwar period)와 19세기 후반의 상황이었다. 제2차 세계대전 종식 즈음인 1944년, 브레튼우즈체제(Bretton Woods System: BWS)를 마련해 자유무역과 고정환율제를 채택한 것은 세계경제 분야에서 다자주의적 규범을 만들어 개방적이고 예측 가능한 경제질서를 유지하자는 합의였다.⁴⁵⁾

자유주의 경제질서는 완전한 자유주의를 실현한 것은 아니다. 과거보다 상대적으로 더 개방적이고 자유주의적인(freer) 세계경제질서로 나아가자는 국가 간 정치적 합의가 전제된 것이었다. 미국의 강력한 리더십과 자유주의 경제질서를 유지할 수 있는 공공재 제공을 전제로, 국가들이 내부적으로는 규제적 국내 경제정책을 시행하는 한편, 대외적으로는 정치적 타협에 따라 다양하게 실현된 자유주의 경제정책을 추구하기로 합의한 것이다.⁴⁶⁾

미국의 리더십이 약화되거나 국가 간의 정치적 합의가 깨지면 언제든지 붕괴할 수 있는 질서였지만, 정치적 합의 위에 안착된 질서였다. 미국의 공공재 제공 능력이 약화되거나 의지를 상실한 경우나 장기적 질서의 유지가 유익하므로 단기적 희생을 감수할 필요가 있다는 국가 간의 합의가 깨질 경우, 언제든지 단기적 이익을 위해 서로에게 해가 되는 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma) 게임을 벌일 수 있는 것이 자유주의 세계질서의 한계라고 할 수 있다.

45) Eric Helleiner, "The Life and Times of Embedded Liberalism: Legacies and Innovations since Bretton Woods," *Review of International Political Economy*, vol. 26, no. 6 (2019), p. 1120.

46) Joseph Nye, "Will the Liberal Order Survive?: The History of an Idea," *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 1 (2017), pp. 10~12.

둘째, 자유주의 국가 간의 질서라고 정의할 수 있다. 자유주의 정치질서를 유지하는 정치형태를 정의하는 것은 복잡한 문제지만, 자유주의는 통상 자유민주주의의 정치체제를 의미한다. 자유민주주의 정치체제 국가들은 합의 기반의 질서를 바탕으로 타협적이고 평화적인 관계를 유지하기 때문에 독특한 정치질서가 유지된다. 국제관계는 체제적 차원에서 무정부상태의 조직원리에 기초한 것으로 논의되지만, 자유민주주의 정치체라는 국가 차원의 변수에 의해 평화롭고 타협적인 질서가 가능하다는 논리이다. 민주평화론에 기초한 이러한 논의는 미국 주도의 자유주의 질서 아래 냉전기의 자유 진영 그리고 자유민주주의 국가 간 연합을 강화하였고, 그 결과 평화롭고 다자주의적인 질서가 유지될 수 있다는 것이다.⁴⁷⁾ 이러한 논리는 “자유민주주의 정치체를 가지지 않은 국가들과 자유민주주의 국가 간에서도 자유주의 세계질서가 유지될 수 있는가?” 그리고 “자유민주주의 국가 간 벌어지는 분쟁과 갈등은 어떻게 인식할 수 있는가?”에 대한 문제 제기로 이어질 수 있다.

중국의 부상은 미국 주도의 자유주의 질서에서 이루어졌고, 중국은 기존 질서를 전복하기보다 이 질서의 기본 규범들을 준수하면서 성장했다. 과거 트럼프 정부는 자유주의 질서를 약화하면서도 현 질서의 수호자를 자처하기도 했다. 크레스너는 트럼프 정부의 대외정책에 대한 비판에서 비자유주의 국가들과의 타협이 중요하며, 비자유주의 국가들의 자유주의 질서 편입이 가능하다고 보았다. 자유주의 질서의 본질은 구성 국가들의 정치체의 성격이 아니라 구성 국가 간 기본 규범 준수에 있기 때문이라는 것이다. 그런 면에서 자유주의 질서의 본질은 정치체의 성격과 무관한 개방기반(openness-based) 질서라는 주장이 가능하다.⁴⁸⁾

47) John Ikenberry, “The Future of Liberal World Order,” *Japanese Journal of Political Science*, vol. 16, no. 3 (2015), pp. 451~453.

자유민주주의 국가 간에도 국가이익을 위해 언제든지 비자유주의적 정책 추진이 가능하다. 트럼프 정부는 현재의 질서가 공정하지 못하다고 비판하며, 일방주의적 보호무역주의를 펴고 무역상대국들에 관세를 부과한 바 있다. 현 질서가 패권국가의 일방적인 비자유주의적 행동을 제어할 수 있는 아무런 장치를 가지지 못하는 것이다. 미국의 공격 대상이 된 국가들 역시 스스로 보호하기 위해 보호주의 무역을 추진하게 되므로 미국의 정책 변화는 질서 전체를 변화시키는 결과를 가져온다. 세계무역기구(World Trade Organization: WTO, 이하 WTO)를 비롯해 많은 자유주의 질서의 기구들이 무력화되고, 자유민주주의 국가 간 관계가 근본적으로 재정의되는 모습이 나타났다. 올해 초 출범한 바이든 정부는 이를 변화시키고자 하고 있다.

셋째, 자유민주주의 질서는 자유민주주의 국가들의 확산이라고 정의할 수 있다. 더욱 많은 국가가 자유민주주의 국가로 전환되는 것은 자유주의 질서의 중요한 측면이며, 미국은 이를 위해 개입할 수 있다는 것이다. 앞의 민주평화론과 상통하는 논리로 비자유주의 국가, 권위주의 국가, 독재국가들과의 관계는 평화와 정의의 측면에서 한계가 있을 수밖에 없으므로 자유민주주의 국가의 확대를 도모해야 한다는 것이다.⁴⁹⁾

보다 공세적이고 동적인 이러한 정의는 많은 문제를 야기한 바 있다. 9·11테러 이후 미국의 중동 개입은 이라크, 아프가니스탄, 시리아 등 분쟁을 겪고 있는 국가들의 반발을 불러왔다. 미국은 전투에서 승리할 군사력은 있었지만, 이후의 안정화 과정과 국가 재건 과정에서 이 국가들의 민족주의와 지역 상황을 충분히 이해하지 못

48) Stephen Krasner, "Learning to Live with Despots: The Limits of Democracy Promotion," *Foreign affairs*, vol. 99, no. 2 (2020), pp. 49~55.

49) Michael Doyle, "Liberalism and World Politics," *The American Political Science Review*, vol. 80, no. 4 (1986), pp. 1158~1159.

한 채 민주화를 추동하여 국내 혼란을 가중했다. 이슬람 시아파와 수니파 간의 다툼과 국가 간 경쟁, 내전, 테러집단의 준동 등 복잡한 상황이 전개되는 과정에서 미국의 자유주의 확산 전략은 결국 성공을 거두지 못했다.⁵⁰⁾ 또 테러로부터 미국의 안전 또한 급격히 나아졌다고 볼 수 없는 상황에 부딪혔다. 2011년 소위 ‘아랍의 봄’의 운동이 발생하고 많은 중동국가가 민주화의 필요성을 인식하였지만, 이후 다시 반동의 흐름이 발생하여 민주화가 자리 잡지 못하는 상황이다.

나. 자유주의 국제정치이론의 대응: 시장평화에 대한 수정

자유주의의 시장평화의 근거가 되는 복잡상호의존론(complex interdependence)의 대표적인 주창자는 로버트 코헤인(Robert Keohane)이다. 코헤인은 국가 간의 경제적 상호작용이 군사력 중심의 국제관계를 변화시킬 수 있고, 기존의 위계적, 군사 분야 중심의 국제관계가 다 이슈, 다 영역의 복합적 상호의존관계로 변화된다고 주장한 바 있다.⁵¹⁾ 복잡상호의존론은 냉전이 종식된 이후 지구화 시대에 광범위한 평화의 기초로 여겨졌다. 그러나 2008년 세계금융위기 이후 국제사회는 세계화의 역풍을 맞았고, 세계질서는 기존 민주주의 국가들의 권위주의화와 포퓰리즘(populism)의 등장, 세계 및 국가 차원의 양극화 심화, 인종주의의 대두, 자국 우선주의의 강화 및 보호주의 확산 등과 같은 어려움을 겪고 있다. 자유주의에 기반한 세계화가 자유를 침해하는 역설을 맞게 된 것이다.

50) John Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” pp. 21~26.

51) Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (New York: Longman, 2001), pp. 21~22.

코헤인은 2017년 *Foreign Affairs*에 “자유주의 질서는 날조되었다(The Liberal Order is Rigged)”라는 제목의 기고문을 내놓았다. 이 기고문은 “자유주의 질서를 고치지 않으면 사라지는 것을 보게 될 것(Fix It Now or Watch It Wither)”이라는 부제를 달고 있다. 코헤인은 이 글에서 트럼프 시대의 미국 우선주의와 영국의 브렉시트에 초점을 맞춰 이를 가능하게 한 포퓰리즘을 분석했다. 포퓰리즘은 좌우를 막론하고 기존의 정부 기관에 대한 근본적 불신을 나타내고 있으며, 국가의 주권을 수호하기 위해 외부의 간섭에 저항해야 한다고 주장한다. 좌파의 포퓰리즘은 세계화 시대의 부의 편중을 비판하고, 우파의 포퓰리즘은 성장을 위해 모든 제한을 제거할 것을 주장한다. 또 포퓰리즘은 자유주의 세계질서의 기반이 되는 많은 국제제도를 비판하고 엘리트층이 신자유주의 세계화의 흐름 속에 자유주의 질서를 왜곡해 나갔다고 비판한다.⁵²⁾

코헤인은 이러한 현상이 1945년 이후 자유주의 세계질서의 기반이 된 소위 ‘내장된 자유주의(embedded liberalism)’의 기본을 흔드는 것이라고 비판한다. 내장된 자유주의는 존 러기(John Ruggie)가 내세운 용어로, 국가 간 자유주의 질서가 정착돼도 각 개별국가는 거시경제를 통해 복지와 노동자층 보호 등에 개입하는 것을 양해하는 질서를 의미한다.⁵³⁾ 그러나 세계화의 흐름 속에서 이러한 합의는 깨지고, 개별국가들은 내부의 희생 위에서 자유주의 질서를 변화시켜간 것이다. 세계화가 금융화되고 자본은 노동의 이익을 도외시하였으며, 다자주의 경제질서가 약화되는 동안 중국과 같은 권

52) Jeff Colgan and Robert Keohane, “The Liberal Order is Rigged: Fix it Now or Watch it Wither,” *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 3 (2017), pp. 36~37.

53) John Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, vol. 36, no. 2 (1982), pp. 388~392.

위주의 세력이 더욱 강화되었다고 본다.⁵⁴⁾ 트럼프 정부는 미국 경제의 근본적 문제의 원인이 된 이러한 세계질서의 흐름에 충분한 주의를 기울이기보다는 중국을 비판하는 데 집중하면서 문제의 본질을 호도했다.

코헤인은 이러한 자유주의 질서 쇠락의 원인으로 군사·안보적 적이 사라진 상태에서 사회적 합의와 상식이 저하되고 부의 편중이 심화된 것을 지목한다. 또 다자주의의 과다(multilateral overreach)를 지적하면서 복합상호의존 속에 다자주의의 자율성이 지나치게 확대되어 개별국가들의 정책적 개입 여지가 줄어든 것을 비판했다. 코헤인은 자유주의 질서의 복원을 위해 첫째, 지구화의 추진 과정에서 충분한 국내적 합의와 복지가 충족돼야 하고, 둘째, 국제협력과 국가이익이 균형을 이루어야 하며, 셋째, 미국은 미국의 독특한 사회적 정체성과 국민적 합의를 존중해야 한다고 충고하고 있다. 비자유주의 국가들과의 협력을 외면하지 않고 자유주의 세계질서의 원칙을 다시 한 번 강조하면, 질서의 근원을 공고화할 수 있게 된다는 것이다.⁵⁵⁾

한편, 에릭 헬레이너(Eric Helleiner)는 러기의 내장된 자유주의에 대해 더 유연한 설명을 제시함으로써 현 자유주의 세계질서의 문제점을 보완하고자 한다. 헬레이너에 의하면, 내장된 자유주의는 고정된 다자기구였다기보다는 유연하고 다양한 형태의 이질적 요소를 내포한 다자주의였다라는 것이다. 헬레이너는 내장된 자유주의를 “경제에 대한 다양한 형태의 적극적인 공적 관리와 양립 가능한 제도화된 자유주의적 다자주의의 형태”라고 정의한다. 1944년에 시작되어

54) Jeff Colgan and Robert Keohane, “The Liberal Order is Rigged: Fix it Now or Watch it Wither,” pp. 39~42.

55) Jeff Colgan and Robert Keohane, “The Liberal Order Is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither,” pp. 36~44.

1980년대까지 지속된 내장된 다자주의는 제3세계에 대한 식민주의, 강대국 중심의 양자주의와 양립하면서 존재했고, 다양한 형태의 변형도 존재했다. 변동환율제와 SDR(special drawing rights, 특별인출권), 유럽결제동맹(The European Payment Union: EPU) 등은 이러한 변형이었다는 것이다. 1980년대 신자유주의 세계경제질서가 들어섰지만, 이 역시 다양한 형태의 변형이 존재한다고 본다. 다자주의적 신자유주의에 반대하는 자유주의적 민족주의 그리고 포퓰리즘에 경도된 보수주의(popularist conservatives)도 존재한다. 이들은 국내적으로는 자유시장을 지지하지만, 국제적으로 다자주의적인 경제기구에는 반대하는 경향을 보인다.⁵⁶⁾

중국이 주도하는 다자주의 형태 속 양자주의도 신자유주의와 병존하는 체제이다. 중국은 다자주의 제도들을 강조하지만, 경제에 대한 적극적인 국내·국제적 공적 관리를 지원하는 세계경제제도의 양자주의 역시 강조한다.⁵⁷⁾ 그렇게 보면 현재의 자유주의 질서는 내장된 자유주의의 쇠락에 기초한 것이라고 보기보다는 여러 변형 중의 하나라고 이해할 수 있다. 즉, 향후 자유주의 질서의 수정 노력 속에 여전히 존재하는 내장된 자유주의를 보완해 나갈 수 있다는 의미이다.

다. 자유주의 국제정치이론의 대응: 민주평화에 대한 수정

자유주의 세계질서의 다른 축은 민주주의 국가 간의 협력, 특히 국제제도에 기초한 제도적 협력이다. 미국 단극체제 하에서 미국은

56) Eric Helleiner, "The Life and Times of Embedded Liberalism: Legacies and Innovations since Bretton Woods," pp. 1112~1135.

57) Françoise Nicolas and David Buchanan, "China and the Global Economic Order: A Discreet yet Undeniable Contestation," *China Perspectives*, no. 2 (2016), pp. 7~14.

과도한 자유민주주의의 수출 혹은 중동 지역 등 제3세계에 대한 정치적 개입, 국가건설전략 등을 추진하여 많은 문제를 야기했다. 그럼에도 불구하고 자유주의자들은 여전히 민주주의 국가 간의 규범적 협력이 가장 중요한 미래 세계질서의 기초라고 말한다.

예를 들어, 존 아이켄베리(John Ikenberry)는 더욱 강화된 자유주의 질서 그리고 다자협력이 현재의 문제를 해결할 수 있다고 강조한다. 아이켄베리는 트럼프 시대에 자유주의 질서가 쇠락하였고, 코로나19 사태가 다자주의 협력을 약화시켰으며, 강대국 간 경쟁, 민족주의, 전략적 탈동조화 등의 현상을 일으켰다고 본다. 아이켄베리는 과거 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 시대의 자유주의 세계질서의 복원 노력을 모범으로 삼아야 한다고 주장한다. 1930년대 역시 경제위기 이후 파시즘(fascism)과 전체주의(totalitarianism)의 대두로 얼룩졌지만, 미국은 국가 간의 지구적 협력 기초를 다지는 실용주의적 접근법을 추진했다고 본다. 국가 간의 상호의존과 국제주의는 무조건적으로 초국가 거래를 증진하는 것이 아니라 경제와 안보 상호의존의 복잡성을 고려하며 현실적인 협력을 증진하는 것이라고 주장한다.⁵⁸⁾

앞으로 복원해야 하는 자유주의 질서는 비단 강대국 간의 경쟁뿐 아니라 새롭게 등장하는 신흥이슈의 도전도 함께 고려해야 한다. 기후변화와 코로나19 등 감염병의 팬데믹(pandemic), 기술발전 등 다양한 문제가 자유주의 질서를 위협할 것이다. 중국은 미국과 협력하기보다 경쟁하는 노선을 취할 것임을 명백히 밝혔다.⁵⁹⁾ 아이켄베리는 현재까지 미국의 과도한 개입과 부적절한 관리의 실패를 반성하고, 자유주의 세계질서의 새로운 부흥을 위해 노력해야 한다고 주장

58) John Ikenberry, "The Next Liberal Order: The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less," *Foreign Affairs*, vol. 99, no. 4 (2020), pp. 133~142.

59) *Ibid.*, p. 140.

한다. 현재 바이든 정부가 추구하고 있는 민주주의 연대 등은 아이켄베리가 주장하는 구도와 대략 일치한다. 아이켄베리는 자유주의 국가들이 상호이익을 증진하고 취약성을 보호하며, 지구화로 비롯되는 국내적 문제들을 함께 해결해나가야 한다고 본다.⁶⁰⁾

자유주의 국제정치이론은 국가 간의 협력을 강조하지만, 다른 한편으로는 시민사회에 근거한 새로운 세계질서를 주장하기도 한다. 모라브치(Andrew Moravcsik)은 이미 자유주의의 핵심은 국가 간의 협력보다 국가들의 외교정책의 방향을 결정하는 사회 부문의 경향이라고 논한 바 있다. 마찬가지로 자유주의 계열에서 지구 거버넌스의 미래를 논하는 학자들은 범세계시민주의의 거버넌스를 강조한다. 국가들의 노력도 의미가 있지만, 장기적으로 볼 때 지구 시민을 이루는 인민들의 권리가 중요하다는 것이다.⁶¹⁾

대표적인 세계시민주의(cosmopolitanism)자인 아치부기(Daniele Archibugi)는 민주주의 국가 내 민주주의는 평화를 선호하지만, 반드시 도덕적인 외교정책을 생산하지 않는다는 전제 아래 지구 차원의 민주주의를 주장한다. 즉, 지구민주주의(global democracy)는 각 국가 내 민주주의의 성취만을 의미하지는 않으며, 지구 거버넌스 자체의 민주화가 중요하다는 것이다. 민주주의 국가가 민주주의를 세계적으로 확장하기 위해 사용할 수 있는 합법적인 도구가 무엇인지 연구하는 것이 중요하다. 현재까지 민주주의 정치체는 세계의 절반에도 미치지 못하며, 민주주의 국가들은 지속적인 약화의 위협에 노출되어 있다. 향후 자유주의의 지구적 실현을 위해서는 지구 인민 모두의 인권을 향상하고, 세계평화를 위한 세계시민주의적 안보구조도 만들어야 한다고 강조한다.⁶²⁾

60) *Ibid.*, pp. 141~142.

61) *Ibid.*, p. 133.

이상의 내용으로 볼 때, 자유주의 국제정치이론은 여전히 향후 자유주의적, 규칙기반의 다자주의 질서에 대한 희망과 가능성을 내려 놓지 않고 있다. 그러나 1945년 이후 미국 주도로 추구해온 자유주의의 명확한 한계는 지적하고 있다. 패권국가인 미국이 자유주의 국가라 할지라도 자유주의 세계질서를 유지하는데 명백한 한계가 노정됐다. 미국 리더십의 기초가 된 자유주의 세계화가 그 기초를 약화시킨 원인이 된 것이다. 현재 국제사회는 세계화의 확산을 조정하면서 개별국가 내의 민주주의를 강화하고, 민주주의 확산과 같은 민주평화론의 지나친 확대 적용을 경계하는 한편, 중국과 같은 권위주의 국가들과 함께 규칙기반 질서를 새롭게 만들어가야 하는 과제에 직면해 있다. 자유주의 이론에 따라 경제적 상호의존의 장점을 복원하고, 다양한 체제를 가진 국가들과 다자주의적 규칙기반 질서를 만들어 협력을 제도화할 수 있을지는 미지수이다. 그러나 앞서 살펴본 현실주의의 분석처럼 강대국 간의 세력균형으로만 세계질서가 규정되기에는 국가 간의 상호의존과 네트워크가 상당히 심화된 것이 사실이다.

3. 구성주의 국제정치이론과 세계질서

가. 구성주의 국제정치이론과 자유주의 질서의 존속

구성주의 국제정치이론은 국가와 국제정치 구조의 상호작용을 강조하면서 특히 국가들이 내재화하고 있는 규범 구조 및 정체성에 주목한다는 점에서 현실주의 및 자유주의와 차별화된다. 이론적인 논

62) Daniele Archibugi, David Held, and Martin Kähler, eds., *Re-imagining political community: studies in cosmopolitan democracy* (Cambridge, UK: Polity Press, 1998), p. 220, p. 253.

의지만, 구성주의 이론은 기존 이론들의 메타이론적 기초를 비판적으로 보면서 독자적인 분석을 제시하는 설명이론의 성격을 동시에 가지고 있다.

메타이론(metatheory) 차원에서 국제정치학의 상호구성성과 규범 및 관념의 중요성을 강조하고, 이 과정에서 국가 간 갈등 및 협력을 모두 담을 수 있어 구성주의적 현실주의나 구성주의적 자유주의 모두 가능하다. 특히 자유주의는 세계질서의 형성과정에서 관념과 규범의 중요성을 강조하고 있어, 구성주의 논의와 유사점도 있다. 현실주의도 갈등적이기는 하지만 공유된 관념과 이데올로기의 중요성을 강조하고 있고, 패권이론 역시 패권국가의 지도력과 이데올로기를 중시하고 있다. 이러한 점에서 현실주의 역시 구성주의적 성격을 가진다.

구성주의는 국제정치에서 작동하고 있는 규범 구조를 우선 강조한다. 규범이란 물리적 기반을 가지는 것이기도 하지만, 독자적인 관념적 구조를 가진다. 현실주의가 논하는 바처럼 세력배분구조에 모든 관념 구조 및 규범이 종속되는 것은 아니고, 자유주의 논의처럼 시장이나 민주주의 논리에 한정되는 것도 아니다. 다양한 차원에서 규범을 생산하는 국제정치학의 행위자가 있고 많은 동조자를 확보할 때, 국제정치를 규정하는 규범 구조를 만들어 낼 수 있는 것이다.

국가들이 일정한 규범 구조를 내재화하면 독특한 정체성을 획득하게 되고, 정체성은 국가이익을 규정하는 방식에 영향을 미친다. 더불어 국가 외교정책의 목적은 물론 수단 선택에까지 영향을 미치기 때문에 구성주의자는 세력배분구조나 제도화된 협력뿐 아니라 관념적 규범 구조의 다양한 측면을 강조한다.

세계질서 논의에서 패권국가의 이념과 관념, 규범, 원칙은 매우 중요하다. 패권국가는 국제정치에서 물질적 공공재를 생산하여 질

서를 창출·유지하는 작용을 하기도 하지만, 질서를 유지하는 근본 관념을 만들어내고 이를 확산하는 노력을 하기 때문이다. 그러한 점에서 미국 주도의 자유주의 세계질서는 단순히 미국의 군사력과 경제력만으로 이룩된 것이 아니며, 미국이 대변하고 변형시켜 생산한 자유주의 이념이 중요했음을 알 수 있다. 예를 들어, 미국의 인권외교는 흔히 미국의 국익 추구를 포장하기 위한 관념적 허울이라고 비판받기도 하지만, 실제로 미국의 행정부들은 지구적 차원의 보편적 인권을 향상시킨다는 관념과 규범에 따라 자국의 이익을 규정하고 정책을 추구하는 경향이 있다.⁶³⁾

미국의 패권이 유지될 것인가는 미국 주도의 가치외교 및 규범 외교가 얼마나 성공할 것인가와 연결된다. 구성주의자들은 미래 세계질서에서 물리적 권력 배분뿐 아니라 정체성의 배분(distribution of identity)도 중요하다고 강조한다. 구성주의자들은 미·중 관계가 중요하다는 점에 주목하면서도 미·중 간의 규범 갈등에 관심을 기울인다. 현재의 패권 질서에 도전하는 중국은 물리력에서 미국을 비판하며 대체하려는 노력이 어느 정도 성공을 거두고 있지만, 정체성과 규범의 면에서는 여전히 많은 결점을 가진다고 본다.⁶⁴⁾

이들은 패권의 개념이 근본적으로 그람시적이라는 사실에 동의하며, 패권은 단순히 힘이 아닌 정체성의 배분 그리고 엘리트와 대중의 상식에 함께 호소할 수 있는 관념의 힘에 기초한다고 본다. 설사 패권을 유지하는 주축세력이 쇠락한다 해도 패권이 기초했던 관념과 규범이 존속된다면, 이를 지탱하는 엘리트와 대중의 노력이 지속

63) Charles Kupchan, "The Normative Foundations of Hegemony and the Coming Challenge to Pax Americana," *Security Studies*, vol. 23, no. 2 (2014), pp. 224~230.

64) Bentley Allian, Srdjan Vucetic, and Ted Hopf, "The Distribution of Identity and the Future of International Order: China's Hegemonic Prospects," *International Organization*, vol. 72, no. 4 (2018), pp. 861~862.

된다는 것이다. 반면, 기존 패권이 약화된다고 새로운 패권이 자동으로 등장하지 않는다. 기존 패권에 대항하는 세력들이 합치하여 기존 정체성의 배분구조를 무력화할 수 있는 이데올로기적 힘을 발휘해야 새로운 패권이 등장할 수 있다는 것이다.⁶⁵⁾

현재의 세계질서는 민주주의와 신자유주의라는 패권적 이념에 대한 강대국들 내의 엘리트와 대중의 합의가 여전히 굳건하다. 또 이러한 이념은 권위주의적 민족 정체성을 가지고 있는 중국을 효과적으로 견제하고 있다. 중국이 기존의 자유주의 질서에 반대하는 새로운 이념을 효과적으로 개발하여 동조자들을 반패권 연대로 끌어낼 수 있을지 여전히 의문이다. 패권을 둘러싼 세력전은 물리력의 전이가 아닌 규범의 전이를 통해서 가능한데, 현재 존재하는 자유주의 세계질서를 대체할 수 있는 이념이 당분간 나오기 어려울 것이라는 분석이다.⁶⁶⁾

이러한 논의는 역사적인 경험과 연결된다. 카스텐(Carsten Rauch)의 논의에 따르면 19세기 미국과 영국 간의 세력전은 여러 측면에서 시사하는 바가 크다. 카스텐은 19세기 GDP와 복합국력지표를 모두 활용하면서 미·영 양국 간 세력전이 사례를 설명한다. 미국은 지속적인 경제발전으로 이미 1858년에 영국 GDP의 80% 선에 도달했다.⁶⁷⁾ 미국은 1869년과 1872년에 영국의 GDP를 추월했다. 1879년 미·영 양국 간 GDP는 동등한 상태를 유지하였으나, 이후 미국이 영국을 능가하면서 경제적인 면에서 패권의 지위에 오른 것이다. 복합국력지표로 보면 미국은 1888년에 영국을 능가하기 시작한다. 하지

65) *Ibid.*, pp. 863~864.

66) Bentley Allan, Srdjan Vucetic, and Ted Hopf, "The Distribution of Identity and the Future of International Order: China's Hegemonic Prospects," pp. 26~28.

67) 세력전이론에 의하면 부상국이 기존 패권국의 국력의 80%에 달하면 충돌의 가능성이 생기기 시작한다. 전재성, "미중경쟁 2050: 군사안보," pp. 3~4.

만 단순한 물리적 힘, 특히 경제력의 지표만으로 패권의 교체를 파악하기 어렵다. 영국은 20세기 중반까지 지속해서 지도력을 발휘했고, 미국이 명실공히 패권의 지위에 오른 것은 1945년이라고 할 수 있다. 기존 패권을 경제적으로 능가한 이후 패권이 되는 데 60년 이상의 시간이 필요했던 것이다.⁶⁸⁾

이러한 사실은 패권의 조건이 비단 물리적 힘만이 아니라는 점을 보여준다. 패권국가로 인정받을 수 있는 국제사회의 인정과 존중 그리고 추종이 필요하다. 미국은 제2차 세계대전에서 전쟁을 승리로 이끌고 전후처리 과정에서 상당한 주도력을 발휘함으로써 다른 국가들과 국제사회의 인정을 받았다. 중국이 미국을 경제력 측면에서 능가하는 시점이 다가오고 있지만, 군사력과 규범, 정체성 그리고 국제사회의 인정이라는 면에서 언제 패권국이 될 수 있을지는 두고 봐야 할 일이다.

나. 구성주의 국제정치이론과 질서의 전이

현존하는 국제정치의 규범 및 정체성 변수를 볼 때 변화의 속도는 더욱 완만할 수 있다. 현실주의나 자유주의는 국제정치를 규정하는 물리적 변수들, 즉 군사력이나 경제력 등에 주목하지만, 구성주의는 관념적 요소를 강조함으로써 국제정치의 지속성을 보다 강조하고 있다.

중국이 미국의 패권에 도전한다고는 하지만, 미국이 주도해 만든 자유주의 질서의 규범적 측면을 급속히 변화시킬 수는 없다. 따라서 중국이 미국 주도 질서의 관념적 기초를 대체할 새로운 규범을 내놓을 수 있는가는 매우 중요한 문제이다. 현재 미·중 간 대립을 신냉

68) Carsten Rauch, "Challenging the Power Consensus: Gdp, Cinc, and Power Transition Theory," *Security studies*, vol. 26, no. 4 (2017), pp. 649~653.

전으로 보는 견해가 존재한다. 대표적으로 트럼프 정부 당시 폼페이오(Mike Pompeo) 국무장관이 2020년 7월 23일 닉슨 도서관 연설에서 “중국이 공산주의 국가이며 전체주의 체제를 가진 국가”라고 규정한 바 있다.⁶⁹⁾ 따라서 미·중 간 경쟁은 단순히 힘의 경쟁이 아니라 가치와 체제의 경쟁이라는 것이다. 과연 중국이 미국 주도 질서의 규범적 측면을 급격히 변화시키려 하는가는 별개의 문제이다. 현재까지 중국의 세계질서 담론은 기존의 다자주의, 규칙기반 질서를 유지한다는데 초점이 맞추어져 있고, 국제연합을 비롯한 국제기구의 중요성을 강조하고 있기 때문이다. 하지만 다른 한편으로 전통적인 권위주의 정치사상을 부각하고 사회주의의 기초가 되는 마르크스-레닌주의(Marxism-Leninism)의 정체성도 강조하고 있다.⁷⁰⁾ 이것만으로는 중국이 향후 자국을 중심으로 한 권위주의적, 위계적 세계질서를 추구하고자 하는지 명확한 판단이 어렵다. 그러나 이러한 가치와 규범 경쟁이 향후 세계질서의 중요한 부분을 차지한다는 점을 구성주의는 부각할 수 있다.

실제로 관념적 요소에 초점을 맞춘다고 해서 반드시 자유주의 질서의 현상 유지가 강력하다고 볼 수 없다. 관념적 측면에서 자유주의 세계질서에 대한 비판 자체는 얼마든지 존재할 수 있기 때문이다. 쿨리(Alexander Cooley)와 넥슨(Daniel Nexon)은 자유주의 세계질서를 비판하고, 더 나아가 대안적 네트워크를 제공할 수 있는

69) US Embassy in El Salvador, “Secretary Michael R. Pompeo Remarks at the Richard Nixon Presidential Library and Museum: ‘Communist china and the Free World’s future’,” July 23, 2020, <<https://sv.usembassy.gov/secretary-michael-r-pompeo-remarks-at-the-richard-nixon-presidential-library-and-museum-communist-china-and-the-free-worlds-future/>> (Accessed October 25, 2021).

70) Werner Meissner, “China’s Search for Cultural and National Identity from the Nineteenth Century to the Present,” *China Perspective*, no. 68 (2006), pp. 50~52.

세력이 이미 등장하고 있다고 설명한다. 미국 주도의 자유주의 세계 질서에 대한 비판은 다른 강대국들의 도전과 약소국들의 도전 그리고 초국가적 행위자들의 도전으로 크게 나뉜다고 본다.⁷¹⁾

쿨리와 넥슨에 따르면, 수정주의 국가들은 미국 주도의 자유주의 질서에 대한 이념적·현실적 비판을 가하고 있으며, 자체적인 협력 네트워크를 만들고 있다. 또 도전국들은 기존 패권 세력들의 네트워크를 분리하는 소위 ‘썬기(wedging) 전략’과 함께 자신의 노력과 같은 생각과 이념을 가진 세력들을 연결하는 연결(brokering) 전략을 활용하고 있다. 미국 주도의 질서 속에서 상대적으로 불이익을 당한 약소국들 역시 이들 수정주의 세력에 동조할 수 있으며, 대안적 규범을 만들어가는 데 노력할 수 있다. 이러한 반대는 비단 기존 국가 단위 행위자에 국한되지 않는다. 많은 초국가 행위자들이 국가를 넘어 연결망을 구축하고 연대, 조정, 전략적 학습, 재정적 지원을 공유 하면서 패권 비판의 연대를 강화해 나간다는 것이다.⁷²⁾

이를 종합하면, 구성주의 이론가들은 국제정치를 규정하는 규범과 정체성 등 관념의 요소를 매우 강조하고 있다. 관념적 요소는 물리적 힘의 부가적 요소가 아니라 물리력을 사용하는 목적과 의미를 결정하는 힘이기 때문이다. 미국 주도의 자유주의 세계질서는 강력한 규범적 배경을 가진다. 자유주의 질서는 미국 혼자 만든 질서가 아니라 다양한 국가들이 함께 참여하여 만든 질서이므로 집합 정체성의 범위도 넓다. 설사 미국의 힘이 약화 돼도 현재 질서의 규범적 구조는 개별국가들의 정체성 안에서, 국제기구 혹은 제도들의 목적 안에서 유지될 확률이 높다. 실제로 미국의 패권에 도전하는 중국도

71) Alexander Cooley and Daniel Nexon, *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order* (New York: Oxford University Press, 2020), pp. 137~158.

72) *Ibid.*, pp. 5~8.

현 세계질서의 규범을 대부분 유지·발전하려 한다는 견해가 존재하는데, 이아인 존스톤(Iain Johnston)은 현재 세계질서를 이루는 8가지 범주를 나누고 이에 대한 중국의 규범적 견해를 분석해본 결과, 실제로 중국이 기존 규범을 전복하거나 약화시키는 세력으로 볼 수는 없다고 주장한다.⁷³⁾ 설령 미·중 간 세력전이 일어나는다고 해도 규범과 정체성의 전이가 일어나지 않는다면, 세계질서의 근본이 유지되는 것도 불가능하지는 않다.

구성주의의 견해는 또한 중견국과 약소국의 역할을 강조할 수 있다. 국제정치가 강대국의 힘에 주도되는 것은 사실이지만, 점차 지구 거버넌스 내 정치커뮤니케이션과 규범 제정력이 중요해지면서 중견국과 약소국의 목소리가 커질 수 있다. 각 사안에 대한 중견국들의 전문성과 규범적 영향력이 커지면, 이를 중심으로 한 실제 세력이 형성될 수 있고 강대국 정치가 약화되거나 국제정치 자체가 민주화되는 결과를 가져올 수도 있기 때문이다.

4. 다양한 비판이론의 갈래들과 세계질서

가. 지구적 불평등 문제와 다양한 비판이론의 갈래

국제정치학의 주류 이론인 현실주의, 자유주의, 구성주의 등은 현재와 미래의 세계질서 분석에 있어 중요한 고려 요소들을 제시하고 있다는 점에서 많은 공헌을 하고 있다. 그러나 급변하는 국제정치 속 어떠한 새로운 변수들이 등장할지 명확히 예측하기에는 역부족

73) Iain Johnston, "China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing's International Relations," *International security*, vol. 44, no. 2 (2019), pp. 56~60.

이다. 강대국 간 세력배분구조와 패권의 미래 향방, 세력전이 가능성, 시장의 역할, 민주주의와 같은 체제 변수, 규범 및 정체성 변수가 어떠한 역할을 할지 제시하는 정도이다.

주류 이론이 비판받는 더 큰 이유는 현실 변화 추동 요인에 대한 비판적 관점이 결여되고, 국제정치의 기존 기득권 행위자들의 역할을 강조하는 규범적 상황에 있다. 일찍이 로버트 콕스(Robert Cox)는 국제정치이론을 문제해결이론과 비판이론으로 양분하여 설명한 바 있다. 문제해결이론은 현상 유지와 세계질서 관리에 필요한 문제들을 제시하고 이를 해결하는데 집중하는 반면, 비판이론은 국제정치 현실의 근본적 문제를 제시하고 새로운 질서의 실마리를 찾는 데 집중한다는 것이다.⁷⁴⁾ 국제정치의 주류 이론들은 강대국 중심의 현상 유지적 시각이 대부분이므로 대체로 문제해결이론 성격을 가진다고 평가할 수 있다.

국제정치이론의 비판이론은 다양한 갈래들로 이루어져 있어 하나로 논의하기는 어렵다. 대체로 마르크스주의, 구조주의 계열의 이론, 탈근대이론 등의 논의가 주류를 이루고 있다. 세계질서에 대한 논의에서 이들 비판이론은 새로운 대안적 이론을 제시하기보다는 기존 이론들의 개념, 가설, 경험적 증거 등을 비판하는 데 초점을 두고 있다. 코로나19 이후 새로운 신흥이슈에 대한 논의도 활발해지고 있어서 급변하는 국제정치에 대한 다양한 논의들이 제시되고 있다.

마르크스주의 계열의 구조주의는 국제정치가 주권국가 간의 관계이지만, 자본주의의 기본 논리인 계급 관계가 더욱 근본적인 층위라고 주장한다. 세계체제론(world-systems theory)과 신그람시주의 등의 이론은 16세기 무렵 근대 국제체제가 시작될 때부터 자본주의

74) Robert Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory," *Millennium: Journal of Studies*, vol. 10, no. 1 (1981), pp. 128~130.

계급 관계가 세계적 차원에서 국제정치를 좌우하는 힘이었다는 사실을 강조한다. 자본주의는 일국 내에서는 물론 지구적 차원에서 계급 격차와 불평등을 심화시키기 때문에 점차 모순이 극대화되어 자본주의에 기초한 근대 국제체제의 유지를 어렵게 할 것이라 주장한다. 자본의 이익을 극대화하기 위해 자본은 초국가 자본, 금융자본의 형태로 진화하고, 이 과정에서 금융자본에 기초한 세계화가 확산되면서 지구적 불평등이 가속화될 것으로 본다.⁷⁵⁾

2008년 세계금융위기가 1990년대부터 시작된 워싱턴합의와 전지구적 신자유주의 세계화, 금융자본의 초국적 자본화를 배경으로 하고, 패권국인 미국 자본의 도덕적 해이가 결합된 현상이라고 할 때, 이러한 구조주의의 분석은 여전히 타당한 바가 있다. 그러나 지구적 차원의 자본 논리와 국제정치 논리가 현재 시점에서 어떻게 결합되어 세계질서를 변화시킬지 예측하는 것은 좀 더 정교한 논리가 필요하다. 마르크스 계열의 구조주의 국제정치이론이 중장기적 관점에서 세계경제의 흐름을 설명해왔지만, 정치·경제·사회적 측면이 결합된 세계질서, 특히 강대국 지정학 경쟁과 같은 중요한 층위에 대해서는 여전히 설명력이 부족한 부분이 있다.⁷⁶⁾

앞서 자유주의의 주요 이론가인 코헤인도 지구화는 자본주의에 의해 강탈당했다고 논하면서 지구적 차원에서 빈곤퇴치에 일정 부분 공헌했지만, 경제적 불평등은 더욱 심화됐다고 비판하고 있다. 또 자유주의가 주장한 국제제도의 영향력도 자본주의의 모순 앞에서 충분한 효과를 거두지 못했다고 고백하고 있다.⁷⁷⁾

75) Eoin Flaherty, "Complex Inequalities in the Age of Financialisation: Piketty, Marx, and Class-Biased Power Resources," in *Lauren Langman and David Smith, Twenty-First Century Inequality & Capitalism: Piketty, Marx and Beyond - Twenty-First~Beyond* (Boston, Massachusetts: BRILL, 2018), pp. 86~107.

76) Andrew Davenport, "Marxism in IR: Condemned to a Realist fate?" *European Journal of International Relations*, vol. 19, no. 1 (2011), pp. 40~42.

대니 로드릭(Dani Rodrik) 역시 구조주의자는 아니지만, 신자유주의 세계화의 문제점을 지적한다. 로드릭은 지구화와 국가 주권, 민주화 간의 삼위일체 불가론을 제시한 바 있다. 지구화의 삼중 딜레마(trilemma)로 인해 세계질서에서 지구화와 국가 주권, 민주화 세 가지를 모두 가지는 것은 불가능하고, 반드시 하나는 포기해야 한다는 것이다. 자유주의 세계질서에서 국가의 자율성과 국내 민주화를 포기하는 것은 어려운 일이다. 현실적으로도 반발이 심하고, 규범적으로도 옳지 않기 때문이다. 따라서 시장 논리에 의해서만 추구되는 지구화의 문제점을 개선하고 국가 간 합의에 따라 지구화의 흐름을 적절히 규제해야 한다는 것이다. 소위 ‘자본주의 3.0’의 논의로서, 앞서 살펴본 코헤인의 논의와 상통하는 바가 크다.⁷⁷⁾

2016년 트럼프 대통령 당선과 이후 미국의 보호주의 무역화, 미·중 간 무역전쟁 등도 미국 내 불평등의 심화와 중산층의 몰락이라는 거시적 변화가 원인으로 작용했다. 신자유주의 세계화가 탈냉전기 미국 패권의 경제적 기반이 되어 미국에 유리한 추동력이었던 것이 사실이지만, 2008년 세계금융위기 이후에는 미국을 비롯한 선진국의 경제를 타격하는 부메랑이 되어 돌아왔다.

이러한 맥락에서 바이든 정부 역시 미국 중산층의 회복과 경제 활성화를 외교정책의 가장 중요한 목표로 삼고 있다. 미국 정부는 강력한 시장 개입을 통해 미국 산업을 활성화하고, 동맹과 파트너 국가들과 함께 지속 가능한 공급망 건설을 추구하고 있다.⁷⁹⁾ 이는 미

77) Robert Keohane, “Twenty Years of Institutional Liberalism,” *International Relations*, vol. 26, no. 2 (2012), p. 136.

78) Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy* (New York: W.W. Norton & Company, 2011), pp. 184~206.

79) Joseph Biden, “The Biden Plan to Rebuild U.S. Supply Chains and Ensure the U.S. does not Face Future Shortages of Critical Equipment,” A Presidency for All Americans, (n.d.), <<https://joebiden.com/supplychains/>> (Accessed October 25, 2021).

국 경제를 강화하여 패권의 기반을 회복하고, 다른 한편으로는 중국과의 전략경쟁에 기초가 되는 경제 분야의 선택적 탈동조화를 가능하게 하는 성과를 추구하는 것이다.

나. 새로운 이슈의 등장과 세계질서의 미래

2019년 12월 중국에서 첫 환자가 발생한 후 2020년 전 세계로 확산된 코로나19 사태는 국제정치를 근본적으로 변화시키고 있다. 전 세계적으로 사망자가 500만 명에 이르고 있으며, 어느 한 국가에 제한된 문제가 아닌 전 지구적 문제라는 인식이 퍼지고 있다. 빠르게 진행된 지구화와 지구화를 관리할 수 있는 지구 거버넌스의 부재 혹은 부족이라는 현상이 결합된 결과, 코로나19가 빠른 속도로 전 지구적으로 확산될 수 있었다.

얼핏 생각하면 코로나19 사태는 지구적인 공통의 악재이기 때문에 국가들이 힘을 합쳐 문제를 해결할 것으로 예측됐다. 그러나 실제로는 다양한 행위자들의 이익과 능력이 결합된 국제정치 현상으로 나타나고 있다. 코로나19 사태가 처음 시작된 중국이 많은 고통을 겪고 있던 2020년 2월, 미국의 로스(Wilbur Ross) 상무장관은 “미·중 경쟁 속에서 미국이 상대적 이득을 얻을 것”이라는 발언을 하여 빈축을 사기도 했다.⁸⁰⁾ 코로나19 사태 이후 많은 국가는 각자 방역 노력과 백신 개발 및 접종, 경제회복 노력을 기울이는 한편, 국가 간의 세력균형에서 우위를 점하고자 노력하고 있다. 세계보건기구(World Health Organization: WHO, 이하 WHO)와 같은 국제

80) “Commerce Secretary Wilbur Ross Says China’s Coronavirus ‘Will Help’ Bring Jobs Back to U.S.,” *The Washington Post*, January 30, 2020, <<https://www.washingtonpost.com/business/2020/01/30/wilbur-ross-coronavirus-jobs/>> (Accessed October 26, 2021).

기구는 능력 결여에 대한 비판에 직면하였고, 미·중 경쟁 구도에서 중국 편향적 정책을 추진한다는 비판을 받기도 했다.⁸¹⁾

이러한 양상은 코로나19 사태에 대한 국제정치이론적 분석을 요구하며, 이후에도 지속적인 분석이 필요할 것이다. 기존의 주류 국제정치이론을 비판하는 이론들이 새로운 전망을 제시할 것으로 기대되나, 우선 현실주의와 같은 기존 주류 이론들은 코로나19 사태에도 불구하고 지속되는 근대 국제정치 논리를 강조하고 있다.⁸²⁾ 코로나19 사태로 나타난 현상은 국가 중심의 문제 해결, 강대국 간 방역 및 백신을 둘러싼 경쟁 구도의 지속, 향후 보건 지구 거버넌스를 둘러싼 미·중 양국의 리더십 및 영향권 경쟁 등이다.

윌트(Stephen Walt)와 같은 현실주의 이론가들이 주장하는 바와 같이 코로나19 사태 해결 과정에서 국가가 가장 중심적인 역할을 했고, 그 논리는 국익 중심이었다. 초국가적 방역을 위한 협력이나 WHO와 같은 국제제도의 역할이 없었던 것은 아니지만, 국가의 중심성이 두드러진 것이다. 또 방역과 백신 개발 등에서 국가들이 가지고 있는 체제 경쟁도 더욱 강화됐다. 중국과 같은 권위주의 국가의 대응과 여타 민주주의 국가들의 대응을 둘러싸고 상호 경쟁이 두드러졌고, 협력과 기능 분담 등은 충분히 이루어지지 못했다. 중국은 코로나19 사태 국면에서 의료장비 및 백신의 수출을 적극적으로 추진하여 국제정치적 영향력을 확보하고자 했다. 미국은 코로나19

81) Hinnerk Feldwisch-Drentrup, "How WHO Became China's Coronavirus Accomplice," *Foreign Policy*, April 2, 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/04/02/china-coronavirus-who-health-soft-power/>> (Accessed October 26, 2021).

82) Yan Xuetong, "Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy," *Foreign Affairs*, vol. 100, no. 4 (2021), pp. 40~47; Yanzhong Huang, "Vaccine Diplomacy is Paying Off for China: Beijing Hasn't Won the Soft-Power Stakes, but It Has an Early Lead," *Foreign Affairs*, March 11, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-11/vaccine-diplomacy-paying-china>> (Accessed October 26, 2021).

를 중국에 대한 제조업 의존도를 낮추는 본격적인 계기로 삼는 한편, 중국의 영향력 확대를 견제하는 다양한 전략적 파트너십을 강화하고 있다.⁸³⁾

국익 중심 그리고 선진국 중심의 대처는 많은 문제를 가져올 수 있다. 국가 간 협력을 통해 효율적으로 해결할 수 있는 코로나19 사태에 대한 기회비용이 증가하고, 후진국의 뒤쳐진 방역 상황 탓에 지속적인 변이 발생과 확산이 이루어질 가능성도 크다. 현실주의 이론이 당장은 코로나19 사태 이후 국제정치를 잘 설명하는 것 같지만, 공동의 문제인 보건 문제를 해결하는 데 개별국가 차원의 방역 대책은 문제를 노정할 수밖에 없다. 여전히 세계화는 강력한 추세이고, 초국가적 보건 위기는 지속될 것이다. 또 방역에 필요한 백신 및 다양한 물자와 장비는 개별국가 차원에서 완전한 생산이 어려울 것이다. 경쟁과 국익에 기반하되 제도적 협력이 불가피하다는 자유주의 협력이론의 설명력이 필요한 부분이다.⁸⁴⁾

기존의 주류 국제정치이론의 관점은 코로나19 사태와 같은 새로운 문제에 대해 충분히 논의하지 못했다. 지구화 과정에서 나타나는 다양한 악재를 해결하기 위한 비판적 관점이 필요한 상황이다. 현재 국제정치학 이론들은 새롭게 등장하는 지구적 문제를 분석하고 해결하는 노력이 현저히 부족한 상황이다. 따라서 향후 국제정치학의 영역을 넘어선 학제 통합적 연구로부터 많은 영감을 얻어야 한다.

83) Stephen Walt, "The Realist's Guide to the Coronavirus Outbreak," *Foreign Policy*, March 9, 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/03/09/coronavirus-economy-globalization-virus-icu-realism/>> (Accessed October 3, 2021).

84) Seth Johnston, "The Pandemic and the Limits of Realism: The foundational international relations theory has been revealed to be far less realistic than it claims," *Foreign Policy*, June 24, 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/06/24/coronavirus-pandemic-realism-limited-international-relations-theory/>> (Accessed October 3, 2021).

비단 국제정치학에 국한된 문제는 아니지만, 자연과 인간의 관계에 대한 기존의 관계를 반성하고 새로운 계기를 만들어야 한다는 목소리가 높아지고 있다.⁸⁵⁾ 지금까지의 국제정치는 인간의 정치적 속성과 인간 집단 간 관계를 다루는 데 집중하고, 인간과 자연, 인간과 환경의 문제에 대해서는 상대적으로 소홀했다. 자연은 인간의 경제 활동을 위한 착취의 대상으로 인식되었고, 인간과 함께 존재하는 생태적 주체라는 인식이 상대적으로 약했다. 부분적으로 환경 문제로서 인간과 자연의 문제가 국제정치학에서 이론화되기는 했지만 적은 부분이었다.⁸⁶⁾

인간 중심의 지구정치에 대한 비판적 관점은 국제정치학 밖의 영역에서 활발히 논의되어 현재 국제정치이론 분야로 수입되는 중이다. 일례로 크루첸(Paul Crutzen)과 스토머(Eugene Stoermer)가 2000년에 제시한 ‘인류세(anthropocene)’ 개념은 현재 시점의 지질학적 시대구분에 영향을 주었다. 이들은 자연에 대한 인간 행동의 결과를 일컫는 개념으로 인류세를 제시했고, 인류를 다른 자연의 구성 주체의 하나로 보고 있다. 무생물과 박테리아, 동물을 비롯해 환경, 대기권, 기계 등 다양한 주체들과 상호관계를 통해 지구정치를 생각해야 한다는 것이다. 인간 사이의 사회적 관계를 환경과 상호작용 속에서 고찰하도록 촉구한다는 점에서 최근의 코로나19 사태에 주는 시사점이 크다.⁸⁷⁾

85) Hal Brands and Francis Gavin, eds., *COVID-19 and World Order: The Future of Conflict, Competition, and Cooperation*, (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 2020), pp. 3~10.

86) Charalampos Efstathopoulos, Milja Kurki, and Alistair Shepherd, "Facing Human Interconnections: Thinking International Relations into the Future," *International Relations*, vol. 34, no. 3 (2020), p. 8.

87) Erika Cudworth, Stephen Hobden, and Emilian Kavalski, eds., *Posthuman Dialogues in International Relations* (New York: Routledge, 2018), p. 4.

인간이 자연에 대한 착취적 관계를 토대로 환경과 관계를 맺은 배경에는 자본주의라는 경제형태가 자리 잡고 있다. 특히 초국가적 자본 논리에 따라 세계 모든 곳에서 착취적 생산활동이 진행되면서 지구의 생태 위기가 더욱 심각해졌다는 반성이 나오고 있다. 인류세 시기의 핵심이 ‘자본세(capitalocene)’라고 보고, 이에 대한 비판적 관점을 제시하고 있다. 앞서 논의한 구조주의적 비판이론은 환경이론으로 연결되어 코로나19 사태를 비판적으로 보는 이론적 자원으로 활용할 수 있다.⁸⁸⁾

코로나19 사태는 탈냉전 30년의 끝자락에서 국제정치 질서의 근본적 구조를 새롭게 성찰하는 계기를 제공해주고 있다. 여전히 국가 중심의 기존 질서가 강력하게 작동하지만, 지구화에 걸맞은 지구 거버넌스가 창출되지 않으면 인류의 생존 자체가 위협하다는 경고인 것이다. 기존 국제정치이론이 규범적 성격보다 설명적 성격을 강조하는 이론관에 기초하고 있지만, 실천적 관심 속에서 새로운 연구 주제를 설정하고 이론화하려는 노력이 절박해지고 있다. 인간 너머의 국가와 새로운 지구 거버넌스를 고민하지 않는다면, 인류세는 인간은 물론 지구 전체 생태계에 큰 악영향을 미치게 될 것이다.⁸⁹⁾

88) Jason Moore and Christian Parenti, *Anthropocene or Capitalocene?: Nature, History, and the Crisis of Capitalism* (Oakland: PM Press, 2016), pp. 3~6.

89) 김준수, “인류세 시대의 국가공간 다시 읽기,” 『문화과학』, 제97권 (2019), p. 102.

Ⅲ. 세계질서 변화를 이끄는 새로운 이슈



앞서 세계질서를 국제정치이론을 토대로 고찰해보았다. 현실주의, 자유주의, 구성주의 등 주류 국제정치이론들은 제각기 세계질서의 핵심을 제시하며, 향후 세계질서 재편에 대한 분석을 내놓고 있다. 아직 일어나지 않은 미래의 일이 가지는 가변성과 예측 불가능성 탓에 향후 세계질서를 예측하는 것은 어려운 일이다. 코로나19 사태 이후 국제정치학 분야에서는 주류 국제정치이론들이 새롭게 등장하는 이슈들이 세계질서 재편 혹은 변화에 주는 영향을 온전히 분석하지 못하고 있다는 비판이 나오고 있다. 세계화 과정에서 나타나는 다양한 악재를 해결하기 위한 비판적 관점이 필요하다. 또 코로나19 팬데믹과 같이 전혀 예상치 못한 이슈의 등장이 세계질서에 주는 영향을 분석하고, 이것이 질서의 재편 혹은 변화를 촉진하는지 판단하는 것도 중요하다.

이러한 차원에서 본 장에서는 현존하는 미국 주도의 자유주의 세계질서의 재편 혹은 변화를 추동하는 새로운 이슈들에는 어떤 것들이 있고, 이슈들이 세계질서에 미치는 영향은 무엇인지 분석하고자 한다. 본 장은 현존하는 세계질서의 균열이 본격화된 시점인 2008년 세계금융위기와 또 다른 형태의 충격을 준 코로나19 사태를 중심으로 이슈를 선정하였다. 가장 먼저, 미국이 주도하는 자유주의 세계경제질서의 부실이 노출된 2008년의 위기를 설명하는 차원에서 세계경제질서를 이슈 중 하나로 살펴본다. 두 번째로 2020년 초 세계 곳곳으로 확산돼 현재까지 전 세계를 고통받게 하고, 글로벌 리더십의 부재와 공급망 문제 등을 노정시킨 코로나19를 신항안보 이슈 관점에서 다룬다. 세 번째 이슈는 인공지능, 반도체, 블록체인 등 디지털 기반의 신기술과 관련된 안보 이슈이다. 신기술 이슈는 군사·안보적 문제뿐 아니라 동맹국 간의 정치적 쟁점이 되기도 하는 이슈이므로 향후 강대국 간 이해관계 충돌과 대립 구도 형성 등을 촉발해

갈등의 진영화가 나타날 수 있기 때문이다. 마지막은 경제위기와 글로벌 양극화 문제 등을 해소하고 전 세계가 동반 성장할 수 있는 핵심 의제로 다뤄지고 있는 기후 위기 이슈에 대해 살펴본다.

1. 세계질서 변화와 IPE

오늘날 세계경제는 세계화란 말이 있듯이 촘촘하게 연결되어 있다. 전 세계 금융시장은 한데 묶여 주식, 채권, 통화 등의 거래가 설 새 없이 국경을 넘나들고 있다. 하루 평균 외환거래량은 2019년 기준 7,500조 원에 달하고 날로 점증하고 있다.⁹⁰⁾ 국가 간의 무역은 상품과 서비스 거래를 넘어 전 지구적인 생산네트워크로 초국가적인 연결성을 보인다. 이러한 경제세계화는 시장의 효율성 제고라는 긍정적인 측면도 있지만, 그에 따른 부작용 역시 수반하고 있다. 국가경제를 위협하는 빈번한 금융위기, 경제 이득을 둘러싼 국가 간의 갈등과 전쟁, 국가 간 경제 불평등과 국내 계층 간 격차 확대, 지구 온난화, 기후문제, 환경 훼손 등 국제적으로 풀어야 할 다양한 숙제를 제기하고 있다.⁹¹⁾ 현재 진행 중인 경제세계화는 긴 역사로 보면 특정 시기의 경제 운영방식이다. 이러한 경제 운영방식이 어떻게 출현하였고 어떤 과정을 통해 변할 수 있으며, 또한 경제세계화가 촉발한 상기 문제들을 각 국가가 국가 간의 관계 속에서 어떻게 해결해 나갈 수 있을 것인지를 탐구하는 것이 학문 분과로서 국제정치경제(International Political Economy: IPE)의 근간이 되어왔다.⁹²⁾

90) “1분기 하루 외환거래 593억 7000만 달러 통계이래 최대,” 『신아일보』, 2020.4.23.

91) Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, pp. 3~23.

92) Susan Strange, *States and Markets* (London: Continuum, 1994), pp. 9~12.

II장에서 논의한 현실주의, 자유주의, 구성주의는 이러한 질문에 대한 각기 다른 분석과 경쟁 가설의 집합들이다.

국제정치는 특히 질서경쟁의 장이다. 주권, 국제법, 다자주의 등 현대 국제정치의 근간이 근대유럽국제체제에서 비롯되었다. 유럽지역의 지역질서가 19세기에 유럽 팽창으로 인해 전 세계적으로 적용되는 세계질서가 되었다는 것이 핵심 내용이다.⁹³⁾ 냉전도 질서경쟁과 다르지 않다.⁹⁴⁾ 중국의 부상 역시 21세기에 펼쳐질 세계질서 논의의 중심에 있다. 국제정치 분야의 저명한 학술지인 *International Organization*이 학술지 출간 75주년을 맞이해 펴낸 특집호의 주제를 “Challenges to the Liberal International Order”로 선정한 것은 결코 우연이 아니다.⁹⁵⁾ 기존의 자유주의 질서가 중국의 부상으로 큰 변화를 겪을 것인지가 최대 쟁점이다.⁹⁶⁾ 중국의 부상이 갖는 국제정치적 의미는 자유주의 세계질서의 미래를 제외한다면, 한 국가의 흥망성쇠에 대한 서사에 지나지 않는다. 자주 회자되는 ‘21세기는 동아시아의 시대’라는 문구도 같은 맥락에서 그 내용을 이해할 수 있다. 이 문구의 국제정치적 의미는 “새로운 세계질서가 동아시아에서 나올 수 있다”는 의미를 내포한다.⁹⁷⁾

93) Adam Watson, “European International Society and Its Expansion,” in Hedley Bull and Adam Watson, eds., *The Expansion of International Society: A Comparative Historical Analysis* (London: Routledge, 1984), pp. 13~18.

94) Andreas Herberg-Rothe and Key-young Son, *Order Wars and Floating Balance* (London: Routledge, 2017), pp. 15~20.

95) David Lake, Lisa Martin, and Thomas Risse, eds., “Challenges to the Liberal International Order: International Organization at 75,” *International Organization*, vol. 75, no. 2 (2021).

96) Miles Kahler, “Who Is Liberal Now? Rising Powers and Global Norms,” in Amitav Acharya, ed., *Why Govern? Rethinking Demand and Progress in Global Governance* (New York: Cambridge University Press, 2016), pp. 68~70.

97) Rodney Bruce Hall, “The Social Purpose of Global Governance,” in Amitav Acharya, ed., *Why Govern? Rethinking Demand and Progress in Global Governance* (New York: Cambridge University Press, 2016), pp. 84~90.

질서는 제도를 통해 구현된다. 세계질서와 제도가 서로를 규정하는 맥락적 관계에 있기 때문이다. 가령 자유주의 세계경제질서는 IMF(금융), World Bank(개발), WTO(무역)라는 3대 제도 축을 통해 관리되고 있다. 강대국의 전략적 이해관계, 국제사회의 규범 등이 세계질서를 형성하고, 세계질서는 늘 제도의 생성과 변화를 통해 그 모습이 구체적으로 드러난다.⁹⁸⁾ 제도의 변화는 탈제도화와 재제도화의 경로를 거친다. 여기서 탈제도화는 현상 변경의 제도화를 나타내고 재제도화는 기능적 필요에 따라 기존제도의 개혁을 가리킨다. 탈제도화, 재제도화의 과정은 결국 국가 간 전력 협상을 통해 구현된다.⁹⁹⁾ 자유주의 세계경제질서는 21세기에도 건재할 수 있을까? 아니면 중국이 새로운 제도의 창출을 통해 새로운 세계경제질서를 구축할 수 있을까?

이러한 ‘질서경쟁’이라는 맥락에서 본 절은 세계경제질서의 쟁점과 미래 방향성을 논의하고자 한다. 주지하다시피 미·중 관계가 자유주의 세계경제질서의 미래 모습을 가늠할 것이다. 다시 말해 자유주의 세계경제질서의 탈제도화와 재제도화의 폭, 깊이, 지속성은 미·중 관계의 향방에 따라 판가름 될 전망이다. 본 절은 세계경제질서에 관한 최근 논쟁을 분석하고 세계경제질서의 미래 방향성을 미·중 관계를 통해 검토한다. 이후 미·중 관계를 중심으로 세계무역질서의 쟁점을 파악하여 미래 방향성을 제시하고, 세계금융통화 질서의 주요 쟁점과 질서 변화의 게임체인저(game changer)를 논증한다. 마지막으로 이를 종합하여 미·중 관계와 세계경제질서 논쟁이 한국에 주는 정책적 함의를 간단하게 살펴본다.

98) Amitav Acharya, “Rethinking Demand, Purpose and Progress in Global Governance: An Introduction,” in Amitav Acharya, ed., *Why Govern? Rethinking Demand and Progress in Global Governance* (New York: Cambridge University Press, 2016), pp. 1~6.

99) *Ibid.*, pp. 6~8.

가. 세계경제질서 재편 논쟁과 미·중 관계

미·중 관계는 세계질서 재편의 한 가운데에 서 있다. 중국의 부상이 본격화되기 시작한 2000년대 중반 이후 미·중 관계와 자유주의 세계질서의 미래에 관해 다양한 전망이 현실주의자와 자유주의자를 위시로 표출됐다. 대체로 현실주의 계열은 미·중 충돌이 필연적이라는 입장을 취하고 있다.¹⁰⁰⁾ 무정부적인 국제정치의 장에서 패권은 궁극적으로 공유될 수 없다는 입장이다. 미·중 충돌은 자유주의 세계질서의 약화 내지는 근본적 변화와 맞닿아 있다. 코로나19가 자유주의 세계질서의 종언을 한층 높였다는 견해도 최근 나왔다. 헨리 키신저(Henry Kissinger)는 코로나19의 무작위적인 파괴력을 지적하며, 국가자급자족 필요성 증대와 인종 혐오 증폭 등으로 비교우위에 기반한 자유경제질서가 해체될 수 있고, 세계는 닫힌 성곽의 시대로 이행할지 모른다고 우려를 표했다.¹⁰¹⁾ 비슷한 맥락에서 월트는 미·중 간의 갈등과 이에 따른 글로벌 리더십의 부재가 결국 공동번영과 개방을 현저하게 축소할 것이라고 우려하였고, 루스벨트재단 국가관리연구소장인 토드 터커(Todd Tucker)는 식량과 물자의 안보화가 가속될 것으로 예측했다.¹⁰²⁾

이에 반해, 다수의 자유주의자는 미·중 관계는 불확실성이 있지만 결국 관리될 것으로 보았다.¹⁰³⁾ 양국의 심화된 경제상호의존이 충돌 가능성을 낮출 것이기 때문이다. 미국과 중국은 경제 운명공동

100) John Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, pp. 217~234.

101) 이용욱, “코로나 이후 세계의 정치경제: 코로나19는 미중 대립의 게임체인저가 될 것인가?” 여시재 엮음, 『코로나 시대 한국의 미래』 (서울: 서울컬렉션, 2020), p. 50.

102) 위의 글, pp. 50~51.

103) Jessica Weiss and Jeremy Wallace, “Domestic Politics, China’s Rise, and the Future of the Liberal International Order,” *International Organization*, vol. 75, no. 2 (2021), pp. 636~637.

체로서 양국 간 갈등은 결국 협상을 통해 관리되고 봉합되어 최악의 사태에는 이르지 않을 것이라는 입장이다. 미·중의 충돌은 당사국은 물론 세계경제가 감당하기 힘든 불확실성을 내포하고 있기 때문이다.¹⁰⁴⁾ 자유주의 세계질서의 미래는 약화된 미국의 글로벌 리더십과 중국 굴기와 도전이 향후 어떤 행보를 보이는가에 달려있다는 것이 대체적인 예측이다.¹⁰⁵⁾

이와 같은 자유주의 세계질서의 미래에 대한 다양한 전망과 혼돈 양상은 당사국인 미국과 중국 내부의 최근 정책 담론에서도 확인할 수 있다. 미국의 경우 2020년 저명한 외교정책지인 *Foreign Affairs* 7월/8월호에서 아이켄베리와 공저자인 쿨리와 넥슨 사이에 벌어진 논쟁이 주목받았다.¹⁰⁶⁾ 논쟁의 핵심은 미국이 글로벌 리더십을 회복될 수 있는가와 이에 따른 자유주의 질서의 지속 가능성이다. 먼저 아이켄베리는 미국이 민주주의 가치를 공유하는 국가들과 연합하여 미국 주도의 글로벌 리더십을 제고할 수 있을 것으로 보았다. 이는 다자주의, 자유롭고 공정한 경제관계, 국가안보와 사회 안정성의 균형 등 자유주의 세계질서가 표방하는 이념과 제도가 많은 문제에도 불구하고 다른 대안 질서보다 안정적이기 때문이다. 특히 아이켄베리는 자유주의 세계질서는 미국 주도의 민주주의 연합이 중국과 러시아를 충분히 견제할 수 있는 경우에 지속될 것으로 내다봤다. 쿨리와 넥슨은 이와는 정반대의 주장을 내보였다. 이들에 따르면 미국의 글로벌 리더십은 영구적으로 회복 불능에 빠졌다. 냉전이

104) *Ibid.*, pp. 637~642.

105) 손열, “세계금융위기 이후 세 갈래 질서 변화,” 손열 엮음, 『위기 이후 한국의 선택: 세계금융위기, 질서변환, 중견국 경제외교』 (서울: 한울아카데미, 2020), pp. 9~13.

106) John Ikenberry, “The Next Liberal Order: The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not less,” pp. 133~142; Alexander Cooley and Daniel Nexon, “How Hegemony Ends: The Unraveling of American Power,” *Foreign Affairs* (July/August, 2020), pp. 143~156.

끝난 이후 미국의 글로벌 리더십은 경쟁 강대국의 부재, 미국의 경제력을 토대로 한 후견 외교, 글로벌 시민사회의 자유민주주의 가치 공유에 기인하였는데, 중국과 러시아가 이 세 가지 모두에 대한 대안을 제공하고 있어 미국의 글로벌 리더십이 더 이상 작동하기 어려운 전략적 환경에 놓여있다는 것이다. 따라서 미국 주도의 자유주의 세계질서는 상당한 변화가 예상될 수밖에 없다고 내다봤다.

미국의 글로벌 리더십과 자유주의 세계질서의 미래에 대한 미국 내 이견만큼이나 중국 내부에서도 치열한 논쟁이 있다. 덩샤오핑(鄧小平)이 주창한 ‘도광양회(韜光養晦)’에 대한 평가가 논쟁의 중심에 있다. 중국은 2010년대 초를 기점으로 도광양회보다는 유소작위(有所作為) 혹은 분발유위(奮發有爲)를 강조하기 시작했다.¹⁰⁷⁾ 도광양회는 “빛을 감추고 은밀하게 힘을 기른다”는 뜻으로, 1978년 개혁개방 이후부터 2010년대 초까지 중국 외교의 담론이었다. 도광양회의 적용은 미·중 대결 회피, 화평 발전론, 화해 세계론 등으로 표출됐다.¹⁰⁸⁾ 유소작위, 즉 “필요한 역할을 한다”는 후진타오(胡錦濤) 후반기에 시작하여 시진핑(習近平) 집권기에 강화됐다. 유소작위의 대표적 예시가 중국이 표방한 ‘신형대국관계(新型大國關係)’와 ‘주변외교’이다.¹⁰⁹⁾ 신형대국관계란 중국이 중국의 핵심이익(주권, 안보, 영토, 통일, 사회안정과 경제발전)을 지키고 미국과 세계질서를 공동 운영하겠다는 것이다. 즉, 중국이 미국 주도의 자유주의 세계질서의 현상 변경을 피할 수 있다는 의미이다. 주변외교는 중국이 중국 주변 정세 안정을 위해 주변국과 공영하겠다는 것을 가리키며, ‘일대일로—一帶一路, 이하 일대일로’ 등이 대표적인 주변외교 전략으로 이해할 수 있다.

107) 이왕휘, “세계금융위기 이후 세계 질서의 변화,” 손열 엮음, 『위기 이후 한국의 선택: 세계금융위기, 질서변환, 중견국 경제외교』 (서울: 한울아카데미, 2020), p. 78.

108) 위의 글, pp. 80~83.

109) 위의 글, pp. 83~87.

그러나 도광양회의 유소작위로의 이행에 대한 중국 내 논쟁이 끊이지 않고 있다. 이른바 ‘도광양회’ 논쟁이다.¹¹⁰⁾ 유소작위를 선부른 정책으로 비판하는 도광양회 유지파와 도광양회의 수명이 다했다고 판단하는 도광양회 폐기파, 이 둘 사이의 절충점을 찾는 도광양회 수정파가 치열한 정책 비전과 논쟁을 이어나가고 있다. 도광양회를 둘러싼 논쟁은 결국 미국 주도의 자유주의 세계질서에 대한 중국 내부의 견해차라고 정리할 수 있다.¹¹¹⁾ 이와 함께 중국 외교의 중도현실주의와 다원적 합리주의 사이의 논쟁도 중국과 자유주의 세계질서와의 관계가 핵심이다.¹¹²⁾ 중국 내 대다수의 국제정치 전문가가 중국의 대안적 질서 제시 필요성에 대해 목소리를 높였지만, 지금까지 국제사회에 대안적 가치나 사상을 뚜렷하게 제공하고 있지 못하다는 평가와 맥을 같이 한다.¹¹³⁾

현재의 세계경제질서는 1980년대 이후에 주류화된 신자유주의를 기반으로 하고 있다. 신자유주의 질서는 여러 큰 정치적인 변동의 결과였다. 소련의 패망으로 냉전이 끝나고 미국의 단극체제가 1990년대 이후 지속된 것과 신자유주의 질서의 성립과 발전을 따로 떼어낼 수 없다.¹¹⁴⁾ 유럽은 유럽연합으로 통합되기 시작하였고 최근 중국의 부상은 세계질서의 또 다른 변화를 예고하고 있다. 이러한 국제정치적 변동 속에 세계경제질서도 질적, 양적 모두에서 큰 변화를 겪었고 그 변화는 앞으로 계속될 것이다.

110) 조영남, 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』 (서울: 민음사, 2013), pp. 279~288.

111) 이용욱, “중국의 패권과 국가·주권 체제의 미래,” 손기영·송규진·이용욱, 『신춘추외패: 패권과 탈패권 사이의 21세기 국제질서』 (서울: 아연출판부, 2021), pp. 276~279.

112) 위의 글, pp. 279~282.

113) 이정남, “중국이 구상하는 세계질서 상: 중국내 국제정치학자의 인식을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제57권 4호 (2017), pp. 134~137.

114) Jeffrey Frieden, David Lake, and Lawrence Broz, *International Political Economy: Perspectives on Global Wealth and Power* (New York: W.W. Norton & Company, 2017), pp. 1~4.

신자유주의체제 아래에서 무역 질서는 자유무역이 더욱 확산되었으며, 특히 다국적 기업의 증가가 두드러졌다. 이는 글로벌 생산네트워크가 전 지구적으로 확대되었던 것과 궤를 같이한다.¹¹⁵⁾ 가령 제품의 기획, 설계, 마케팅은 미국에서, 제품의 중간재는 한국과 일본이, 조립을 거친 제품의 최종 생산은 중국에서 이루어지는 식이다. 통화 질서는 금-달러 연동제에서 금에 대한 태환 의무가 없는 달러 기축 통화체제로 1970년대 초에 변화됐다. 이러한 변화는 1971년 8월 15일 미국의 닉슨(Richard Nixon) 대통령이 “미국이 더는 금 1온스당 35달러를 지키지 않겠다”고 선언함에 따라 일어났다.¹¹⁶⁾ 통화 질서는 이후 미국 달러를 기축통화로 하여 외환시장에서 환율이 결정되는 변동환율제가 주요국에서 채택됐다. 한편, 유럽에서는 유로가 지역통화로 1999년 출범한 이후, 2020년 기준 19개 회원국이 유로화를 사용하고 있다. 금융질서 역시 변화했다. 1980년대 신자유주의 도래는 ‘국경 없는 사회’의 기치 아래 자본 자유화를 활성화시켰다. 세계경제질서의 운영원리는 다자주의가 지속되기는 했지만, 경제 효율성을 경제 운영의 핵심 가치로 환원한 신자유주의가 경제의 사회적 목적을 강조한 배태된 자유주의를 대체했다.¹¹⁷⁾ 중국의 부상과 최근 격화되고 있는 미·중 전략경쟁은 그 결과에 따라 자유무역, 달러 중심 통화 질서, 자본 자유화가 규범이 된 금융질서, 다자주의 협력 방식 등 세계경제 질서를 구성하는 모든 영역에 변화를 초래할 수 있음을 의미한다.

115) Eric Thun, “The Globalization of Production,” in John Ravenhill, ed., *Global Political Economy* (Oxford: Oxford University Press, 2017), pp. 181~187.

116) “Nixon Broke With Gold 50 Years Ago. What Comes Next?” *Bloomberg Opinion*, August 15, 2021, <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-08-15/nixon-broke-with-gold-50-years-ago-what-comes-next>> (Accessed September 10, 2021).

117) Sara Wallace Goodman and Thomas Pepinsky, “The Exclusionary Foundations of Embedded Liberalism,” *International Organization*, vol. 75, no. 2 (2021), pp. 411~414.

2018년 6월에 시작되어 2019년 12월 1차 협상이 타결된 미·중 무역분쟁은 앞으로 일어날 세계경제질서 재편의 방식과 결과에 상당한 함의를 준다. 세계경제질서의 미래는 미·중 당사국의 경쟁뿐만 아니라 유럽과 일본을 비롯한 국제사회의 주요 국가들의 선택이 중요하다라는 점이다. 이러한 맥락에서 미국의 화웨이 제재는 시사점이 있다. 미국은 2019년 5월 1일 국가안보 등을 이유로 중국 최대 통신 장비업체인 화웨이에 대한 거래제한 조치를 단행하고, 동맹국 포함 총 61개국에 화웨이와의 거래중단을 요청했다. 미국의 요청을 받은 대부분 국가는 화웨이 제재 동참을 거부하거나 미온적인 반응을 보였다. 미국이 접촉한 61개국 중 미국의 요청을 전면 수용한 국가는 3곳(호주, 뉴질랜드, 베트남), 부분적으로 수용한 국가는 3곳(영국, 일본, 노르웨이)이었다. 미국의 주요 동맹국인 독일, 프랑스를 비롯한 나머지 55개국은 미국의 요청에 부정적인 견해를 밝히거나 미온적으로 대응했다. 한국도 시장참여자가 결정할 문제라는 원론적 견지를 되풀이한 미온파에 속한다.¹¹⁸⁾ 전면 제재를 확약한 3개국도 배경을 들여다보면, 미국의 요청 때문만은 아니라는 분석이 나온다. 호주와 뉴질랜드의 경우, 안보와 기술 예측의 문제로 이미 2012~2013년부터 국가사업에 대한 화웨이 참여를 제한했다. 베트남 역시 미국의 요청을 그대로 수용했다고 보기 어렵다. 베트남은 5G 산업을 주요 국가 산업으로 키우고 있어 화웨이 거래중단은 국내 산업 보호 차원에서 이루어졌다는 것이 정설이다.¹¹⁹⁾

정리하면, 미국의 요청에 순수한 의미에서 전면 동조한 국가는 없었다고 해석할 수 있다. 이후 미국의 거센 압박과 적극적인 외교 공

118) 이용욱, “코로나 이후 세계의 정치경제: 코로나19는 미중 대립의 게임체인저가 될 것인가?” pp. 44~46.

119) Huong Le Thu, “A Collision of Cybersecurity and Geopolitics: Why Southeast Asia Is Wary of a Huawei Ban,” *Global Asia*, vol. 14, no. 3 (2020), pp. 40~42.

세로 영국과 프랑스가 화웨이 전면 제재로 돌아섰고, 독일과 일본은 화웨이의 이름을 거론하지 않은 채 국가안보상 문제가 있을 수 있는 거래는 국가 차원에서 허락할 수 없다는 다소 유연한 자세를 취했다. 화웨이와 같은 네트워크 사업은 경로의존성과 매몰 비용이 큰 것이 특징이다. 이 때문에 수요자는 한 번 정한 공급자를 임의로 변경하기 어렵다. 미국의 핵심 동맹국들이 미국의 화웨이 제재에 선뜻 동참하지 않은 사실은 세계질서의 지각변동에 시사하는 바가 크다. 중국의 부상이 세계 권력지도에 중대한 지각변동을 일으킬 만큼 커졌다는 것의 방증일 수 있다.

미·중 무역분쟁과 화웨이 제재는 새로운 국제정치 흐름을 엿보게 한다. 첫째, 미·중 간 국력 측정이 복잡화됐다. 군사력, GDP, 인구 구조 등을 개별국가 단위로 산출해내어 국력을 단순 비교하는 것은 그 유의미성이 낮아졌다. 국력의 네트워크적 관계성을 간과하고 있기 때문이다. 각 국가는 무역, 투자, 기술 의존성, 글로벌 생산네트워크, 통화와 금융, 안보관계로 다양한 층위에서 복합적으로 얽혀있다. 화웨이 사례가 보여주듯 다수의 국가는 네트워크적 관계성을 주요 국력 지표로 활용하는 경향을 보인다. 둘째, 미·중을 비롯한 국가 간의 관계에 있어 균형점이 불명확해졌고, 이에 따른 이합집산이 발흥한다. 세력균형, 위협균형, 이익균형 모두 균형점이 불확실해지고 있다는 의미이다. 어떤 세력에 대해 균형을 추구할지, 어떤 위협에 대해 균형을 취할지, 어떤 이익에 대해 균형을 도모할지 등에 대해 앞서 논의한 네트워크적 관계성이 이 모든 균형의 준거점을 모호하게 했다. 균형은 정체성이 아니라 급속한 동태성을 띠 전망이다. 마지막으로, 국익 규정의 복잡화와 다면성 확대이다. 화웨이 제재 문제로 미·중 사이에 끼인 국가들은 복합방정식을 다루듯 안보, 경제, 국내정치를 고려하여 국익을 계산하고 국내외 시장의 반응까지

연계하여 국가의 선택을 도출하려고 애쓴다. 미·중 관계의 전개 양상과 관련 주요국들의 선택에 따라 자유주의 세계질서의 미래와 세계경제질서의 방향성이 변화될 것이다.¹²⁰⁾

나. 세계무역질서 쟁점과 미래 전망

(1) 세계무역질서와 미·중 무역 관계 현황

2000년대 중반 이후 세계무역질서는 네 가지 큰 변화의 흐름을 겪고 있다. 첫째, 글로벌 GDP 대비 무역 비중의 감소인데, 2008년 세계금융위기 이후 이러한 무역 성장률 정체 혹은 저조의 양상이 두드러지고 있다. 둘째, WTO 중심의 글로벌 다자주의 쇠퇴에 따른 양자 FTA의 발흥, 전자상거래(디지털 무역) 등 새로운 무역 영역을 아우르는 메가 FTA의 필요성과 제도화의 흐름이다. 셋째, 미·중 간의 무역 불균형 확대와 이에 따른 양국 간 갈등 확대이다. 넷째, 중국 중심의 글로벌 및 동아시아 역내 생산네트워크 가치사슬의 확대에 따른 무역의 복합화 등이다.¹²¹⁾

먼저 세계 무역 성장률 정체·저조 현황을 살펴보자. 글로벌 GDP에서 세계 무역이 차지하는 비율이 2008년 60.73%로 정점을 찍은 후 하락세이다. 글로벌 GDP 대비 세계 무역 비율은 2009년 52.24%, 2010년 56.81%, 2011년 60.43%로 2008년 세계금융위기 이후 점증적으로 상승하였으나, 2013년 60.03%, 2014년 59.71%, 2016년 56.10%로 계속 감소 추세이다.¹²²⁾ 제2차 세계대전 이후 2년을 초

120) 이윤욱, “코로나 이후 세계의 정치경제: 코로나19는 미중 대립의 계임체인지가 될 것인가?” pp. 47~48.

121) 이승주, “글로벌 금융위기 이후 세계 무역 질서의 변화와 한국의 대응,” 손열 엮음, 『위기 이후 한국의 선택: 세계금융위기, 질서변환, 중견국 경제외교』 (파주: 한울아카데미, 2020), pp. 145~162; 정주영, “새로운 무역질서가 필요하다,” 여시재 포스트 COVID-19 연구팀 지음, 『코로나 시대 한국의 미래』 (서울: 서울셀렉션, 2020), pp. 57~61.

과하여 상기 비율이 감소한 적이 없어 무역 저조의 뉴노멀 시대로 접어들었다는 평가가 있으며, 2018년 세계 무역 증가율은 3%, 2019년 2.6%를 기록하여 무역 정체·저조 기조를 지속하고 있다. 코로나19 이전에 이미 세계 무역은 후퇴했다.¹²³⁾ 연장선상에서 글로벌 GDP에서 차지하는 세계 상품 무역 증가율 역시 대폭 둔화됐다. 글로벌 GDP 대비 세계 상품 무역 증가율은 동아시아 금융위기 직후인 2000년 제외하면, 1995년에서 2008년까지 해마다 최소 1.1%에서 2.5%의 증가율을 보였으나, 2008년 이후 1.0% 이하 수준을 보인다.¹²⁴⁾

두 번째로 WTO 쇠퇴, 양자 FTA(Free Trade Agreement: FTA, 이하 FTA) 발흥, 메가 FTA 발전을 검토해보자. 세계무역질서를 총괄해 오고 있는 WTO는 2001년 도하라운드(Doha Round) 개시 이래 선진국과 개도국 간의 이견을 좁히지 못하면서 공전을 거듭하고 있고, 트럼프 정부의 비협조로 유명무실해질 위기에 봉착했다.¹²⁵⁾ 이는 상품과 서비스 교역의 확충을 위한 양자 FTA를 발흥하게 했다. 양자 FTA의 전 지구적인 증가는 상품·서비스 거래 활성화에 일정 부분 기여하였으나 여러 문제점도 노출했다. 양자 FTA 협상 시 자국 취약 산업 보호가 팽배해졌고, 양자 간 규범과 규칙의 상이성(가령 원산지 규정과 관세 철폐 항목과 일정 등)이 노출되어 '스파게티 볼 효과(spaghetti bowl effect)'가 발생하고 있다. 이와 함께 무역에 있어 글로벌 생산네트워크의 비중이 점증하고, 전자상거래, 기술 규제 비관세 장벽 등 새로운 무역 영역의 대두로 이를 반영하는 새로운 무역질서 구축 필요성이 제기되고 있다.¹²⁶⁾ TPP(Trans-Pacific

122) 이승주, “글로벌 금융위기 이후 세계 무역 질서의 변화와 한국의 대응,” p. 145.

123) 위의 글, p. 146.

124) 위의 글, p. 146.

125) 정주영, “새로운 무역질서가 필요하다,” pp. 57~58.

Partnership), CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership), RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership) 등이 메가 FTA 제도화 발전의 대표적 사례이다.¹²⁷⁾

셋째, 미·중 간의 무역 불균형 확대이다. 미국과 중국의 무역 불균형은 지속하여 확대됐다. 2008년 미·중 무역 불균형은 2,600억 달러였으나, 계속 확대되어 2018년은 사상 최대인 4,393억 달러, 미·중 무역갈등이 본격화된 2019년은 3,208억 달러를 기록했다.¹²⁸⁾ 미·중 간의 무역 불균형 고착화 속에 미·중 간 서비스 무역과 중국의 전체 무역 구조는 눈여겨 검토해야 할 사항이다. 미국은 1992년 이후 한 해의 예외도 없이 중국을 상대로 서비스 무역흑자를 기록하고 있다. 특히 2008년 이후 미국의 대중 서비스 무역흑자 규모가 지속적으로 증가하여 2018년에는 1,229억 달러를 기록하였다. 미국의 대중 무역적자 규모도 서비스 무역을 포함하면, 2018년 기준 3,163억 달러로 그 규모가 축소된다.¹²⁹⁾ 중국이 무역흑자국으로 전환된 것은 2005년이며, 이후 2009년과 2010년을 제외하고 지속적으로 증가하여 2019년에는 4,720억 달러의 무역흑자를 기록했다. 그런데 중국 전체 무역에서 차지하는 흑자 규모의 비율은 2015년 이후 감소하는 추세이고, 2008년부터 2020년 기간 6개년도에

126) 2019년 1월 WTO에 속한 76개 회원국이 WTO 전자상거래 협상 출범에 동의했다.

127) 이승주, “미중 무역 전쟁과 한국의 통상정책: 다자주의 회복과 지역 경제 질서의 재편을 위한 중견국 외교,” (EAI 2020 전망과 전략, 2020.1.20.), p. 6, <http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=19602&board=kor_issuebriefing%27,%27kor_workingpaper%27,%27kor_special%27,%27kor_multimedia&keyword_option=board_title&keyword=%EB%AF%B8%EC%A4%91%20%EB%AC%B4%EC%97%AD%20%EC%A0%84%EC%9F%81%EA%B3%BC&more=> (검색일: 2021.9.20.).

128) 김치욱, “세계금융위기와 미국의 국제경제전략,” 손열 엮음, 『위기 이후 한국의 선택: 세계금융위기, 질서변환, 중견국 경제외교』 (파주: 한울아카데미, 2020), pp. 49~51; 이승주, “글로벌 금융위기 이후 세계 무역 질서의 변화와 한국의 대응,” p. 147.

129) 위의 글, p. 148.

무역적자를 기록했다.¹³⁰⁾ 중국의 최대 무역흑자 상대국인 미국과 홍콩을 제외하면, 2018년 중국의 수출 규모와 수입 규모는 각각 1조 7,100억 달러, 1조 9,700억 달러를 기록해 균형에 가까운 무역 구조를 보였다.¹³¹⁾

마지막은 중국 중심의 글로벌 및 동아시아 역내 생산네트워크의 확대이다. 중국의 전체 무역 구조를 살펴보면 중국 중심의 글로벌·동아시아 지역 생산네트워크가 확대되고 있음이 확인된다. 중국의 무역 구조를 상대국별로 살펴보면, 2018년 기준 미국과 홍콩, 네덜란드, 인도, 영국, 멕시코와 등에서 무역흑자를 기록했고, 대만, 한국, 호주, 브라질, 스위스, 일본, 독일, 사우디아라비아, 앙골라 등에서 무역적자를 기록했다.¹³²⁾ 중국은 중국 상품의 최종 소비재 중심으로 교역하는 국가들에 대해 무역흑자를 유지하고, 에너지와 중간재 중심의 교역을 하는 국가들에 대해서는 무역적자를 기록하고 있다.¹³³⁾ 이는 중국이 글로벌 생산네트워크에서 생산과 조립을 담당함에 따라 삼각 교역 구조가 형성된 결과인데, 중국이 세계의 공장으로서 역내 국가들로부터 중간재를 수입하여 최종재를 역내 국가뿐 아니라 역외 국가들에 수출하는 규모가 점차 확대된 결과이다. 중국이 1990년대 일본-동아시아-미국·유럽의 삼각 교역 구조를 중국-동아시아-미국·유럽으로 대체했다고 볼 수 있다. 미·중 무역 불균형이 미·중 경제 관계를 넘어 지구적 차원에서 구조화되고 있음을 방증한다.¹³⁴⁾

130) 중국은 2013년에는 3,150억 달러에 달하는 대규모 무역적자를 기록했다. 중국 무역의 최대 흑자는 2016년 기록한 것으로 6,330억 달러에 달했다.

131) 이승주, “글로벌 금융위기 이후 세계 무역 질서의 변화와 한국의 대응,” p. 149.

132) 위의 글, p. 151.

133) 이승주, “미중 무역 전쟁과 한국의 통상정책: 다자주의 회복과 지역 경제 질서의 재편을 위한 중견국 외교,” p. 5.

134) 이승주, “글로벌 금융위기 이후 세계 무역 질서의 변화와 한국의 대응,” pp. 152~153.

특히 동아시아의 경우 중국 중심의 생산네트워크에 깊게 편입되었는데, 가치사슬이 발달된 대표적인 산업인 ICT의 사례는 시사하는 바가 크다.¹³⁵⁾ ICT 산업에서 형성, 유지되고 있는 글로벌 생산네트워크의 특징은 중국이 역내 국가들과 독일과 노르웨이 등 일부 동아시아 역외 국가들로부터 중간재를 수입하여 최종재를 미국에 수출하는 구조를 가진다는 것이다. 전통적인 부품 공급국인 독일로부터의 수입은 큰 변화가 없는 반면, 중국이 한국, 대만, 일본 등 역내 국가로부터 소재와 중간재 수입을 증가하고, 베트남, 싱가포르 등 역내 국가들로부터도 중간재의 수입을 확대하는 현상이 대두되고 있다.¹³⁶⁾ 즉, 중국을 중심으로 한 동아시아 지역과 북미·유럽 지역 간 무역의 일방향성이 강화되고, 공급 측면에서 생산네트워크 연계가 약화되고 있음을 엿볼 수 있다. 이는 아시아의 글로벌 가치사슬(Global Value Chain: GVC, 이하 GVC 혹은 GVCs) 수출의 목적지로서 북미와 유럽지역의 비중이 감소하는 추세라는 점을 감안할 때, 장기적으로 생산네트워크 연계가 약화되고 지역 생산네트워크의 자기 완결성이 강화될 가능성이 있음을 시사한다. 따라서 향후 동아시아 지역 경제블록이 화두가 될 것으로 보인다.

(2) 세계무역질서의 미래 방향성과 중단기 쟁점

세계무역질서의 미래 방향성은 미국과 중국이 쥐고 있다고 해도 과언이 아니다. 2020년 등장한 바이든 정부가 전임 트럼프 대통령의 일방주의, 보호주의, 제재 외교, 기존의 무역 규범과 규칙의 무력화를 얼마나 바꾸어 놓을지가 관심사다. 아직까지 큰 변화가 없다는

135) 정주영, “새로운 무역질서가 필요하다.” pp. 61~62.

136) 이승주, “글로벌 금융위기 이후 세계 무역 질서의 변화와 한국의 대응,” pp. 153~155.

것이 일반적 평가이고 내년 미국 의회 중간선거 이후 정책의 변화를 예상하는 분위기이다. 미·중 무역분쟁이 미국과 중국 양자 간의 문제이지만 중국의 경우 대체로 장기적인 대응 태세를 기반으로 조기 타협을 모색하고 있어 미국의 대중국 전략이 향후 전개 방향의 핵심이 될 것이다.¹³⁷⁾ 미·중 전략경쟁은 크게 두 가지로 나누어 예측할 수 있다. 첫 번째는 미·중 전략경쟁의 악화이다. 두 번째는 미·중 전략경쟁의 완화인데, 이 가능성은 하위 층위로 ‘타협과 협력’과 ‘갈등 속 타협’을 상정할 수 있다. 이 중 가장 가능성이 큰 것은 ‘갈등 속 타협’이 될 것으로 예상된다.

‘갈등 속 타협’ 가능성은 미국이 트럼프 시대에 훼손된 자유주의 세계질서의 회복을 추구하면서도 미·중 전략경쟁에서 우위를 점하려는 노력을 병행함을 의미한다.¹³⁸⁾ 자유주의 세계질서의 회복은 미국이 다자주의와 자유무역·투자를 추구하리라는 것을 시사하며, 미·중 전략경쟁에서 우위 확보 노력은 미국이 동맹국과 연합해 다자주의 규칙의 재정비와 활용을 통해 중국을 견제하고 사안별로 보호무역주의적인 통상정책을 구사할 것임을 의미한다.¹³⁹⁾ 이는 바이든의 정책 선호도, 미국 재무장관으로 경제 수장인 재닛 옐런(Janet Yellen) 등의 정책 지향점, 현실적으로 중국과 경제 디커플링(decoupling)이 어렵다는 점, 마지막으로 바이든 정부가 추구하고 직면하고 있는 기후, 환경, 에너지, 방역 등의 문제를 해결하기 위해서는 중국의 협조가 필요하다는 것에 기반을 두고 있다.

137) 이정남, “중미 간 경제무역 갈등의 본질 및 대응방향에 대한 중국내 인식,” 『국가전략』, 제26권 1호 (2020), pp. 57~59.

138) John Ikenberry, “The Next Liberal Order: The Age of Contagion Demands More Internationalism,” pp. 135~137.

139) Ruchir Sharma, “The Comeback Nation: U.S. Economic Supremacy Has Repeatedly Proved Declinists Wrong,” *Foreign Affairs* (May/June, 2020), pp. 72~76.

바이든 정부의 세계질서에 대한 정책 선호도는 다음과 같이 나타나고 있다. 바이든 정부는 트럼프가 미국이 제2차 세계대전 이후 구축한 자유주의 세계질서를 무너뜨린 것이 미국의 힘을 국제정치장에서 스스로 약화시킨 것으로 규정하고 있으며 경쟁자로 등장한 중국을 일관적으로 관리하는 것도 어렵게 했다고 인식하고 있다.¹⁴⁰⁾ 바이든은 대통령 후보 시절부터 연설 등을 통해 ‘힘에 의한 모범(Example of Power)’이 아닌 ‘모범에 의한 힘(Power of Example)’을 강조하며 미국 외교정책이 기본 원칙과 규범, 도덕을 보여줌으로써 다른 국가들의 동의와 지지를 끌어내 세계질서를 선도해 나가야 한다고 설파했다. 바이든은 취임 이후 지금까지 미국이 자유민주주의 국가들과 정책 연대를 통해 국제정치를 관리한다는 입장을 견지하고 있다. 미국은 중국의 지적 재산권 침해, 불공정 무역거래 관행 등을 동맹국과 연합해 근절할 것을 천명하고, WTO의 구조개혁을 추진하고 있다. 바이든 정부는 EU, 일본과 협력하여 국영기업 보조금 지급 금지, 디지털 무역에 관한 국제규범 확립, 중국의 불공정 무역에 대한 공동 대응을 선도하고 있다.¹⁴¹⁾

바이든 정부는 중국과의 경쟁은 불가피하고 상당 기간 지속될 수밖에 없으나, 협력할 부분도 있어 중국과의 전략적 대화와 협력 역시 지속할 의사가 있음을 드러내고 있다.¹⁴²⁾ 다시 말해, 미국과 중

140) 전재성, “바이든 후보의 외교정책, 미국의 리더십 회복과 세계질서 변화를 가져올 수 있나?” (EAI 스펙셜 리포트, 2020.8.25.), pp. 2~5, <http://www.eai.or.kr/m/research_view.asp?intSeq=19960&close=end&menu=program> (검색일: 2021.9.20.).

141) 강구상, “미국 바이든 행정부의 경제정책 전망과 시사점.” (대외경제정책연구원 오늘의 세계경제, 2020.11.6.), pp. 3~5, <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102020000&bid=0003&act=view&list_no=3465&cg_code=>> (검색일: 2021.9.20.).

142) 정재홍, “2020 미국의 선택: 미중관계,” (세종연구소 세종논평 2020-28, 2020.11.12.), pp. 1~2, <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=1&tm=&txt=&pg=1&seq=5620>> (검색일: 2021.9.20.).

국의 핵심이익이 상충하고, 중국이 국제 규범을 위반하는 영역에서는 강력한 대중 견제를 하되 정책 대화를 지속하여 무역 갈등을 해소하고 협력을 증진하려는 노력도 병행하려는 것이다.¹⁴³⁾ 바이든 정부의 국무장관인 토니 블링컨(Tony Blinken)은 “미국이 레드라인을 넘어 중국을 도발하지는 않을 것”이라고 말하며, 미국의 대중국 강온책을 시사했다.¹⁴⁴⁾

재무 장관인 재닛 옐런 등 바이든 정부 경제부처 담당자들 역시 대중국 정책을 강온 양방향에서 추진하고 있다. 재닛 옐런은 기본적으로 자유무역과 세계화를 지지하며, 트럼프 정부의 보호무역 행태를 미국 소비자에게 세금을 부과하는 행위라고 비난한 바 있다. 옐런은 미국 무역정책의 실패가 국내 고용정책과 산업정책을 비롯한 미국의 정책 실패에 기인하는 것으로 보고, 트럼프식 양자주의에 회의적인 반응을 보였다. 그러나 옐런 역시 중국의 불공정 무역 관행, 지적 재산권 오용 문제, 국영기업에 대한 막대한 국가보조금, 기술 탈취 등에 대해서는 비판적 태도를 보였다.¹⁴⁵⁾ 재무부 부장관인 아데왈 아데예모(Adeyemo), 백악관 국가경제위원회 위원장인 브라이언 디스(Brian Deese) 모두 옐런처럼 자유무역의 중요성을 강조하고, 대중 무역관계에 대해 유사한 견해를 밝히고 있다. 또한 이들이 월스트리트의 블랙록(Blackrock) 출신이라는 점에 주목해야 한다.¹⁴⁶⁾ 월스트리트는 기본적으로 자유주의 세계경제

143) 왕윤중, “바이든 시대의 미·중 통상갈등 전망,” (고려대학교 일민국제관계연구원 일민온라인시리즈 no. 78, 2020.11.23.), pp. 4~5, <<http://www.iiri.or.kr/>> (검색일: 2021.9.20.).

144) “바이든 시대 맞는 中 “점잖은 트럼프”...자력갱생 박차,” 『아주경제』, 2020.11.8., <<https://www.ajunews.com/view/20201108145542237>> (검색일: 2021.9.21.).

145) “Yellen Would Assume Vast Policy Portfolio as Treasury Secretary,” *The New York Times*, November 24, 2020, <<https://www.nytimes.com/2020/11/24/us/politics/janet-yellen-treasury-biden.html?searchResultPosition=4>> (Accessed September 21, 2021).

질서에서 가장 큰 혜택을 보고 있다는 점에서 블랙록 출신의 아데예모와 디스가 트럼프식 보호무역주의에 제동을 걸 것으로 예측되기 때문이다. 비슷한 맥락에서 2019년 7월 미국 내 학자 100여 명이 서명한 대중국 정책 7대 제안서도 주목할 만하다. 참여 학자들은 미국이 중국의 강압정책과 불공정 무역에 대해 강력히 대응해야 하지만, 중국을 적으로 돌리면 세계경제의 공동번영을 이루기 힘들다고 주장한다.¹⁴⁷⁾

바이든 정부 임기 초반의 최대 이슈는 선거 분열로 인한 국론 통합, 코로나19에 따른 경기침체 극복, 고용 창출 및 안정화 등이다. 따라서 바이든 정부가 중국과의 경제 디커플링(decoupling)으로 인한 경제적 불확실성을 장기간에 걸쳐 감내하기는 어려울 것이다. 특히, 미국은 거대한 수입원이 될 수 있는 중국 시장이 가진 잠재력을 간과하기는 어려울 것이다.¹⁴⁸⁾ 2019년 기준 중국은 1인당 국민소득 1만 달러 이상에 4억 명의 중산층이 있는 국가이다. 더욱이 2035년 이후 중국은 1인당 국민소득이 2만 5천 달러, 중산층 규모는 8억 명이 될 것으로 예상된다. 즉, 미국으로서는 놓칠 수 없는 거대 시장이 되는 것이다.¹⁴⁹⁾ 특히, 미국은 세계 최대 석유 수입국이자 2대 가스 수입국인 대중 수출증대를 포기하기 어려울 것이다.

마지막으로 바이든 정부가 지속 가능한 성장을 위해 글로벌 차원에서 관심 가지는 기후, 환경, 에너지, 방역 등 이 모든 문제가 중국

146) “바이든, 국가경제위원장에 기후변화 전문가 디스 확정,” 『연합뉴스』, 2020.12.4., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201204006300071?section=search>>, (검색일: 2021.9.21.).

147) “China Is Not an Enemy,” *The Washington Post*, July 3, 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/making-china-a-us-enemy-is-counter-productive/2019/07/02/647d49d0-9bfa-11e9-b27f-ed2942f73d70_story.html> (Accessed September 21, 2021).

148) 왕윤중, “바이든 시대의 미·중 통상갈등 전망,” p. 4.

149) 위의 글, p. 5.

의 협조 없이는 실질적으로 해결책 마련이 어렵다. 바로 이 지점에서 바이든 정부가 중국과 전면전을 불사하는 정책을 구사하기에는 제약이 크다. 중국과의 디커플링은 글로벌 차원의 불확실성을 높이게 되기 때문이다. 2008년 세계금융위기 이후 확대된 미·중 간 무역 불균형 문제는 양국이 무역 불균형의 원인을 각기 다른 곳에서 찾고 있어 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다.¹⁵⁰⁾ 미·중 양국 사이에 상이한 시각이 발생하는 근본 원인은 무역 불균형이 중국의 불공정 무역 행위에서 비롯된 것인지, 아니면 글로벌 생산네트워크의 작동 과정에서 발생하는 구조적 문제인지에 대한 인식차 때문이다. 미·중의 인식 차이의 깊이가 향후 미·중 갈등뿐 아니라 세계무역질서의 변화 폭과 깊이를 결정할 것이다.

향후 세계무역질서 재편 과정에서 두드러지게 나타날 중단기 쟁점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 글로벌 생산네트워크의 중요성 증대와 미국발 글로벌 생산네트워크 재구축의 본격화 가능성이 있다.¹⁵¹⁾ 주목할 점은 GVC 기반의 교역량 증가는 단순한 수출·수입으로 환원될 수 없는 경제활동이 국제무역과 국내 경제에 큰 비중을 차지하게 됐다는 것이다. 가령 최근 IMF 연구자료에서 분석한 미·중 ICT 교역을 보면, 미국이 중국에서 수입하는 ICT 제품의 절반이 중국의 부가가치로 잡히지 않는다. 이는 미국의 대중 ICT 무역적자는 전체 중 절반에 지나지 않는다는 것을 의미한다.¹⁵²⁾ 따라서 미국을 포함한 세계 각국은 고부가가치 산업의 발전과 자국 중심의 글로벌 공급망 구축을 더욱 강력하게 추구하게 될 것이다. 이와 함께 생산네트워크 내의 비대칭 상호의존성과 취약성은 국가 간의 협력과 갈등을 촉발할 것이다.

150) 김치욱, “세계금융위기와 미국의 국제경제전략,” pp. 52~55.

151) 위의 글, pp. 53~54.

152) 이왕휘, “세계금융위기 이후 세계 질서의 변화,” pp. 87~89.

두 번째 쟁점은 WTO의 제도적 개혁이다. WTO 규칙 준수를 강조해 온 바이든 정부는 WTO 상소기구 위원 임명을 조속히 마무리하고, WTO 개혁을 본격적으로 추진할 것으로 보인다. 이와 함께 현행 WTO 체제에서 충분히 다루어지지 않고 있는 국영기업 보조금 지급 금지, 지적 재산권 침해, 디지털 무역 등에 대해 제도 개선을 나서고, 중국의 개도국 지위에도 압박을 가할 것으로 예상된다.¹⁵³⁾ 디지털 무역에 대해서도 미·중 간의 대립이 예상되는데, 미국은 데이터의 초국적 이동을 주창하고 있고, 중국은 인터넷 주권을 강조하고 있기 때문이다.¹⁵⁴⁾ 미국은 환경문제와 노동문제도 WTO 제도 개선에 포함하고자 하므로 중국이 부담스러워할 가능성이 크다.

세 번째 쟁점은 메가 FTA의 정치경제이다. 바이든 정부는 민주당의 전통대로 공정무역을 기치로 내세우며, 국익 차원에서 자유무역과 대중국 압박을 절충하고 있다. 이를 실행하기 위한 기제로 WTO 개혁과 중장기적으로 CPTPP 재가입을 추진할 공산이 크다. 미국이 CPTPP 재진입을 시도할 경우, 미국은 CPTPP를 현존하는 가장 높은 수준의 메가 FTA로 설정하는 것을 주도할 것이다. 2020년 7월 1일 발효된 USMCA(United States-Mexico-Canada Agreement)가 이와 유사한 사례가 될 개연성이 있다. 미국은 USMCA에 대해 가장 높은 수준의 무역 규범을 채택한 모범 메가 FTA로 규정하며 향후 무역협정에서 표준 모델이 될 것임을 이미 밝힌 바 있다.¹⁵⁵⁾ USMCA의 가장 큰 특징은 독립적 노동조합을 허용하고 노동기준 감시를 위한 노동감시기구 설립 등 노동기준 강화, 디지털제품 무관

153) 왕윤중, “바이든 시대의 미·중 통상갈등 전망,” p. 5.

154) 이효영, “디지털 무역 규범 어떻게 형성되고 있나,” (여시재 미래디자인 시리즈, 2021.2.18.), pp. 7~8, <<https://www.yeosijae.org/research/1087>> (검색일: 2021.9.20.).

155) 김치욱, 세계금융위기와 미국의 국제경제전략,” pp. 53~54.

세, 다자 무역협정에서 최초로 명문화된 환율 조작 금지, 국영기업 보조금 지급 신고제 등으로 캐나다와 멕시코보다는 향후 전개될 중국과의 무역 규범 경쟁을 고려했다는 평가가 나온다.¹⁵⁶⁾ 동아시아 메가 FTA인 RCEP의 본격적인 작동도 쟁점화될 것이다.

넷째, 메가 FTA의 향후 발전 방향은 앞서 논의한 글로벌 생산네트워크의 구조적 변화와 밀접한 관련이 있어 이에 대한 국가 간의 경쟁과 조정이 예상된다. 4차 산업혁명으로 인해 디지털 기술이 획기적으로 진전되면서, 다국적기업들은 과거보다 넓고, 복잡한 글로벌 생산네트워크를 형성·관리할 수 있게 됐다. 2017년 이후 글로벌 생산네트워크가 단순 GVCs에서 복합 GVCs로 전환되는 추세가 강화되고 있다는 점에 주목해야 한다.¹⁵⁷⁾ 이러한 변화는 동아시아에서 두드러지게 나타나고 있다. 역내 생산네트워크 내부의 생산활동이 최종재의 생산을 위한 단순 가공 및 조립 중심 단계에서 세분화·고도화되는 것이다. CPTPP와 RCEP 등 메가 FTA의 체결과 발효는 복합 GVCs의 확대를 더욱 촉진할 것으로 예상된다. 따라서 각 국가가 생산네트워크의 정점에 서는 고부가가치 산업 전략을 구사할 때, 각 메가 FTA가 이에 미치는 영향을 고려해야 하는 전략적 부담을 지게 된다. 특히 기술 규제 비관세 장벽과 전자상거래(디지털 무역) 관련 모범규제관행이 쟁점이 될 것이다. 예를 들면, 최근 메가 FTA 체결 협상에서 협상 당사국들은 기술 규제의 준비, 도입, 집행 등의 단계별로 모범규제관행 창출에 치열한 공방을 벌인 바 있다.

156) 위의 글, p. 54.

157) 이승주, “글로벌 금융위기 이후 세계 무역 질서의 변화와 한국의 대응,” p. 152.

다. 세계금융통화질서의 쟁점과 미래 전망

(1) 세계통화질서: 위안화의 국제화와 달러체제의 미래

세계통화질서의 현재와 미래의 핵심은 중국의 위안화 국제화가 기존의 달러 중심 국제통화체제를 변경시킬 수 있는가이다. 중국은 2008년 미국발 세계금융위기 이후 위안화 국제화를 강력하게 추진해오고 있다. 2008년 당시 중국 인민은행 총재였던 저우샤오촨(周小川)이 달러체제라 할 수 있는 국제통화시스템이 가진 내재적 불안정성을 지적한 데 이어, 달러의 대안으로서 위안화의 국제화가 중국 내에서 다양하게 제기됐다.¹⁵⁸⁾ 위안화 국제화에 대한 일련의 흐름은 시진핑 주석이 2009년 전국인민대회(이하 전인대)에서 위안화 국제화를 국가정책으로 선언함으로써 공식화됐다. 중국의 위안화 국제화 추진 배경에는 달러체제가 미·중 간의 비대칭적 권력관계를 지속시키는 핵심 질서라는 인식이 자리 잡고 있다.¹⁵⁹⁾

미국은 최근까지 중국의 위안화 국제화에 대해 방관적인 태도를 보였는데, 최근 위안화 국제화에 대응하겠다고 입장을 선회했다. 이를 단적으로 보여주는 예는 미국 연방준비제도이사회(이하 미 연준)의 디지털 달러 출시 고려 발언이다. 미 연준이 디지털 위안화에 대응하여 디지털 달러 출시를 서두를 수 있다는 반응을 보였다.¹⁶⁰⁾ 미·중 통화경쟁은 이로써 본격화되는 수준으로 이행하고 있다고 평가할 수 있다. 헨리 폴슨(Henry Paulson) 미 전 재무부 장관과 저명한 통화 전문가인 벤자민 코헨(Benjamin Cohen), 해롤드 제임즈(Harold

158) 이용욱, “중국의 선택: 위안화 국제화와 기축통화의 정치경제,” 김병국 외 공편, 『미·중관계 2025』(서울: EAI, 2012), pp. 143~144.

159) 이용욱, “위안화 국제화와 한국 금융외교: 삼립불가능성과 전략적 선택,” 하영선 편, 『미·중의 아태질서 건축경쟁』(서울: EAI, 2017), p. 222.

160) 이용욱, “미중 국제 기축통화 전략경쟁과 한국의 대응,” (EAI 스페셜 리포트, 2020. 8.20.), pp. 4~5, <http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=19926&board=kor_special&keyword_option=&keyword=&more=> (검색일: 2021. 9.21.).

James), 에스와르 프라사드(Eswar Prasad) 등도 달러 패권의 종언 가능성을 언급하기 시작했다.¹⁶¹⁾

중국은 위안화 국제화를 단계별로 추진하고 있다. 먼저, 중국은 위안화를 2027년까지 동아시아 기축통화로 발전시키고, 2038년까지 달러에 버금가는 국제기축통화로 위상을 확립시킬 계획이다.¹⁶²⁾ 그러나 2009년 이후 진행된 위안화 국제화의 성과는 미미하다. 세계경제에서 차지하는 위안화의 현재 위상은 달러보다 현저히 낮다. 하지만 2020년 이후 진행된 위안화의 국제화는 그 폭과 깊이에서 다른 양상을 보일 것으로 전망된다. 이러한 전망은 최근 발생한 달러체제의 불안정성에서 기인하는데, 관련 내용은 다음의 다섯 가지 상황을 통해 확인할 수 있다.¹⁶³⁾

첫째, 미국 달러의 과잉 유동성과 이에 따른 달러 가치의 하락 내지는 등락폭의 확대이다. 미 연준이 코로나19에 대응하여 4조 달러에 달하는 막대한 유동성을 공급한 것이 하나의 사례이다. 둘째, 달러체제 운영의 핵심 사안 중의 하나인 페트로 달러 체제의 균열 상황이다. 세계 유수의 정유회사들이 달러 대신 위안화로 대금을 결제하고 있으며,¹⁶⁴⁾ 중국이 2018년 3월 세계 3번째로 상하이에 원유 선물시장을 출

161) Harold James, "Late Soviet America," *Project Syndicate*, July 1, 2020, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/american-decline-under-trump-lessons-from-soviet-union-by-harold-james-2020-07>> (Accessed September 21, 2021); Henry Paulson, "The Future of the Dollar: US Financial Power Depends on Washington, Not Beijing," *Foreign Affairs*, May 19, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-05-19/future-dollar>> (Accessed September 21, 2021); Eswar Prasad, "China's Role in Global Financial System," in David Dollar, Yiping Huang, and Yang Yao, eds., *China 2049: Economic Challenges of A Rising Global Power* (Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 2020), pp. 355~372; Eswar Prasad, *Gaining Currency: The Rise of the Renminbi* (Oxford: Oxford University Press, 2017), 재인용: 이용욱, "미중 국제 기축통화 전략경쟁과 한국의 대응," p. 1.

162) "디지털 위안화 앞세워 미국 달러화 패권 도전한다," 『중앙일보』, 2020.2.11.

163) 이용욱, "미중 국제 기축통화 전략경쟁과 한국의 대응," pp. 7~8.

164) 김연규, "영국의 BP와 스위스 머큐리아는 왜 위안화를 받고 원유를 팔까?" (여시재 인사이트, 2020.8.4.), <<https://www.yeosijae.org/research/1001>> (검색일: 2021.9.21.).

범시켜 위안화 결제 폭의 확대가 예상된다. 셋째, 중국이 구축한 대안 국제결제시스템인 CIPS(Cross-Border Interbank Payment System)가 최근 활성화되고 있다. 2015년 10월 설립된 CIPS는 가입은행이 6개국 19개로 미미하였으나, 2019년 기준 89개 가입국의 865개 은행으로 늘어 대대적인 발전을 이루었다는 평가를 받고 있다.¹⁶⁵⁾ 넷째, 중국의 국내 금융시장 개방이다. 중국은 2019년 3월 전인대에서 외국인 투자 관련 「외상투자법」¹⁶⁶⁾을 통과시키고, 금융시장 자유화 정책을 통해 중국은 중국 자본시장의 자유동성과 대외 개방도 문제를 해결했다.¹⁶⁷⁾ 다섯째, 2019년 인민은행의 디지털 위안화 출시다. 디지털 위안화가 중국 국내는 물론 해외 결제로도 광범위하게 사용될 수 있어 위안화 국제화의 새로운 수단이 될 수 있다. 인민은행 총재 이강(易綱)은 “디지털 위안화가 미국 주도 결제시스템의 대안이 될 수 있고, 금융제재와 위협을 해소하는 데 기여”할 것이라고 주장했다.¹⁶⁸⁾

165) “Rise of the yuan: China-based payment settlements jump 80%,” *Nikkei*, 2019. 5. 20., <<https://asia.nikkei.com/Business/Markets/Rise-of-the-yuan-China-based-payment-settlements-jump-80>> (Accessed September 21, 2021); Harold James, “Late Soviet America,” p. 2; Duvvuri Subbarao, “The Dollar as the Dominant Global Reserve Currency: A Threat to Financial Stability?” (*RSIS Policy Report*, February 18, 2020), pp. 5~8, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/the-dollar-as-the-dominant-global-reserve-currency-a-threat-to-financial-stability/?doing_wp_cron=1639594852.5756070613861083984375#.Ybo7ZZ71BxjU> (Accessed September 21, 2021).

166) 「외상투자법」의 핵심은 중국의 증권업, 은행업, 보험업 등 금융업 전반에 대한 외국인 투자이익의 보호와 자금조달의 편의성을 전면적으로 제고하는데 있다. 안유화, “신외상투자법 실행이 중국 금융업에 미치는 영향.” (성균관대학교 성균중국연구소 성균차이나브리프 제8권 2호, 2020. 4.), pp. 113~119, <https://kiss15.kstudy.com/kiss5/download_viewer.asp> (검색일: 2021. 9. 30.).

167) 김예경, “중국의 외국인 투자관련 법률 제정.” (국회입법조사처 외국입법 동향과 분석 제15호, 2019. 11. 20.), pp. 1~7, <http://drm.nars.go.kr:7003/sd/imageviewer?doc_id=1MvzSF7DL7jc&DocId=1MvzSF7DL7jc&documentId=&DOCUMENTID=&DOCUMENTID=&EdmUserId=datauser&ViewerYn=Y&type=S&fileName=KOYuZuOq1reyeheuyISDrj5ntlqXqs7wg67ae7ISdIOygnDE17Zi4LTiwMTIwKeykkek1reydmCDsmbjqt3snbogg7Yis7J6Q6rSA66CoI0uyleuloCDsoJzsoJUucGRm> (검색일: 2021. 9. 30.); Eswar Prasad, “China’s Role in Global Financial System,” pp. 364~368.

(2) 세계금융질서: 부채 위기와 글로벌 금융거버넌스 개혁

1971년 미국의 달러·금 연동 포기 선언과 함께 시작한 제2차 브레튼우즈체제는 불안정이 노정됐다. 브레튼우즈체제의 불안정성에 대한 경고는 체제의 시작과 동시에 계속되었다 해도 과언이 아니다. 한 편에는 외환보유고를 늘림으로써 당국 경제의 안정성을 담보하고자 하는 개발도상국들이, 반대편에는 엄청난 규모의 소비 과잉으로 이 체제를 유지하는 미국이 있다. 1997년과 2008년 두 차례의 금융위기는 모두 IMF를 중심으로 한 글로벌 금융거버넌스의 취약성을 드러내는 사건들이었고, 높은 수준의 시장 자율성으로 대표되는 영미식 체제에 대한 국제적 차원의 문제의식이 형성됐다.¹⁶⁹⁾

미국발 2008년 세계금융위기가 현상 유지로 귀결되며 역설적으로 미국의 구조적 권력과 대안부재가 확인됐다. ‘현상 유지의 위기 (status quo crisis)’가 예견하듯 2017년 이후 세계경제위기 재발에 대한 경고가 끊이지 않고 있다. 2008년 세계금융위기 이후 12년이 지났음에도 세계경제는 여전히 양적 완화와 초저금리라는 모르핀에 의지해 연명하고 있다. 특히 코로나19 사태는 이와 같은 흐름을 더욱 뚜렷하게 하고 있다. 요약하면, 세계금융질서는 2008년 이후 지속적으로 과도기 혹은 변환기에 있다고 볼 수 있으며, 중국의 부상과 중국의 적극적인 금융외교는 미래 세계금융질서 형성의 핵심 변수이다.¹⁷⁰⁾ 세계금융질서의 미래는 현재 진행 중인 코로나19 사태가 과연 세계경제위기를 불러올 것이냐에 달려있다. 글로벌 부채 문

168) Dylan Loh, “Rise of e-RMB: Geopolitics of China’s Digital Currency,” *RSIS Commentary*, no. 117 (2020), p. 3.

169) 이용욱, “한국 중견국 금융외교의 가능성·한계·역할의 모색: 규칙준수자에서 규칙 제정자로,” 손열 엮음, 『위기 이후 한국의 선택: 세계금융위기, 질서변환, 중견국 경제외교』 (파주: 한울아카데미, 2020), pp. 213~214.

170) 위의 글, pp. 214~216.

제가 폭발할 경우, 포스트 코로나 시대에 글로벌 금융개혁의 빅뱅이 야기될 수 있다. 글로벌 금융개혁의 중단기 쟁점은 글로벌 금융기구 지배구조 개혁과 금융 안정화, 안전망 정책 등이 될 전망이다.

먼저, 세계금융질서의 핵심 변곡점이 될 수 있는 글로벌 부채 현황을 살펴보고자 한다. 2020년 11월 18일 국제금융협회는 “글로벌 부채 쓰나미가 몰려오고 있다”고 경고했다.¹⁷¹⁾ 코로나19 사태의 확산으로 각국 정부는 재정 부양 규모를 크게 늘렸다. 주요 선진국들은 코로나19 발생 전인 2019년에 비해 2020년의 부채 규모가 3~4배 이상 증가했다. 선진국들의 GDP 대비 부채 규모는 432%로 급격히 증가했고, 중국은 335%, 신흥국은 250%에 달할 것으로 예측됐으며, 잠비아 등은 디폴트를 선언했다.¹⁷²⁾ 각국 정부는 코로나19 대응을 위해 돈을 풀며 경기 부양을 꾀했으나, 바이러스의 재확산으로 고용과 경제활동 침체가 심화되고 국가부채만 급격하게 늘어났다. 코로나19가 진정되더라도 많은 한계 기업이 속출하고 부실채권이 금융권을 위기에 빠뜨릴 수 있다는 전망도 다수 나오고 있다. 세계 경제위기 가능성이 점증하고 있다.¹⁷³⁾

전 세계적인 부채 증가로 세계경제위기가 도래할 경우, 상상 이상의 글로벌 금융거버넌스 개혁이 추진될 수 있다. 2008년 세계금융위기 당시 미뤄진 글로벌 금융거버넌스 개혁이 한꺼번에 논의될 가능성이 있기 때문이다. 2008년 세계금융위기가 신자유주의 세계금융질서의 선두에 서 있는 미국에서 발생했다는 점에서 기존의 세계금융질서가 근본적으로 개혁될 것이라는 예상이 우세했다.¹⁷⁴⁾ 당시

171) Sebastian Mallaby, “The Age of Magic Money: Can Endless Spending Prevent Economic Calamity?” *Foreign Affairs* (July/August, 2020), pp. 65~70.

172) “코로나 부도’ 쓰나미 온다…6개국 디폴트 선언, 미국도 위협,” 『중앙일보』, 2020.11.23., <<https://www.joongang.co.kr/article/23926864#home>> (검색일: 2021.9.21.).

173) “올해 15조弗 폭증…코로나궤 부채 쓰나미,” 『한국경제』, 2020.11.19., <<https://www.hankyung.com/economy/article/2020111990141>> (검색일: 2021.9.21.).

세계금융질서 개혁은 광범위하게 논의되었고, 이에 따른 세계금융 질서를 운영하는 제도적 틀에 대해서도 개혁이 시도됐다. 최상위 세계경제포럼으로서 G20이 탄생하고, IMF의 쿼터 재분배와 지배구조 개선이 일정 부분 이루어졌다. 금융안정성은 바젤Ⅲ 합의를 통해 자기자본과 유동성에 대한 규제 강화로 보강됐다.¹⁷⁵⁾ 이외에도 회계 기준의 통합과 표준화(accounting rules), 신용평가기관에 대한 규제(rules on credit-rating agencies), 장외파생상품과 헤지펀드 규제 등에 관해서도 금융질서 안정화 차원에서 다양한 논의가 전개됐다. 이와 함께 핀테크의 발전과 함께 등장한 미래금융에 대한 글로벌 거버넌스 논의도 본격화됐다.

이러한 개혁 노력은 세계금융질서의 근본적인 변화를 이끌지 못했다.¹⁷⁶⁾ 세계금융질서 개혁의 방향성과 깊이가 표면적인 수준에 그쳤다. IMF 지배구조 개혁의 핵심인 쿼터 조정은 이사국 2석을 개발도상국으로 이전하는 데 그쳐 IMF는 여전히 미국과 유럽 중심으로 운영되고 있다. 바젤Ⅲ(Basel III, Third Basel Accord)가 은행 감독 규제 강화를 통한 금융안정화를 일정 부분 성취했으나, 그 한계도 명확했다. 바젤Ⅲ는 여전히 은행들이 위험자산의 분류 등 위험 계산에 개별 은행 고유 모델을 활용할 수 있도록 허용하므로 금융안정화 방안과는 거리가 있다. 지급준비율 역시 확대됐으나, 2008년 세계금융위기 당시 은행들이 운영하던 지급준비율에 비해 낮은 수치에 그쳤다. IMF에 대한 대대적인 재정 증원 등이 이루어졌음에도 IMF의 보조가 가장 필요한 개발도상국들의 수요가 높지 않다.¹⁷⁷⁾

174) 이용욱, “중국의 선택: 위안화 국제화와 기축통화의 정치경제,” pp. 142~144.

175) 이용욱, “한국 중견국 금융외교의 가능성·한계·역할의 모색: 규칙준수자에서 규칙 제정자로,” pp. 213~214.

176) Eric Helleiner, *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance after the 2008 Meltdown* (Oxford: Oxford University Press, 2014), Introduction.

177) *Ibid.*, Chapter 4.

이에 따라 핵심 금융안전망의 기능은 IMF가 아닌 미국의 양자 스왑(Swap)이 수행하고 있다. 또 ‘시장친화적’ 개혁에 대한 강조와 자유주의 코드에 대한 언급은 금융규제개혁을 시장개혁이 아닌 시장흡수 양태로 변질되게 했다.¹⁷⁸⁾

세계금융질서가 왜 제한적으로밖에 개혁될 수 없었는가에 대한 원인은 크게 세 가지가 거론된다. 첫째, 세계경제의 구조적 권력을 가진 미국의 선택이다. 미국이 근본적인 개혁보다는 기존 시스템이 가진 최소한의 변화를 원하기 때문이다. 둘째, 중국의 선택이다. 중국이 개혁 담론을 활발하게 펼쳤지만, 새로운 금융질서가 내포하는 불확실성은 결국 미국 주도 최소한의 개혁에 편승하게 했다. 셋째, 유로 위기가 불러온 대안의 부재이다. 유럽은 2009년 유로 위기 이전까지 달러 중심의 세계금융통화시스템에 대한 근본적인 개혁을 촉구하는 주체였으나, 유로 위기의 시작과 함께 그 대안적 영향력이 급속히 감소했다.¹⁷⁹⁾ 대안 질서에 대한 비전과 전략의 부재는 현상 유지의 위기라는 역설을 낳았다. 미·중의 선택과 대안 질서의 유·무와 구체성이 세계금융질서의 현상 유지에 기여한 사실은 현재의 현상 유지를 어떤 방식으로 깰 수 있을지에 대한 논의 틀을 제공한다. 다시 말해, 미국과 중국의 선택과 대안질서의 유·무와 구체성 등의 조합이 미래 세계금융질서 변화 혹은 지속의 핵심 변수인 것이다.

178) 이용욱, “한국 중견국 금융외교의 가능성·한계·역할의 모색: 규칙준수자에서 규칙 제정자로,” pp. 214~215.

179) Eric Helleiner, *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance after the 2008 Meltdown*, Chapter 6.

라. 세계경제질서 재편이 미래 한국에 갖는 의미

세계경제질서 재편을 둘러싼 미국과 중국의 경쟁과 갈등은 수그리들 기미를 보이지 않는다. 앞서 논의한 대로, 미·중 갈등은 무역, 생산네트워크, 통화, 금융 등 전방위적으로 확산되고 있다. 미국이 중국 상품에 대해 수출 규제를 하면, 중국은 「수출관제법」을 제정하는 등 다양한 경로를 통해 맞대응하고 있다.

이러한 상황 속에서 한국은 어떻게 대응해야 할까? 다자주의 활용, 안미경중(安美經中) 등거리 외교, 전략적 선택 등이 거론된다. 한국과 유사한 위치에 있는 일본의 일본식 안미경중 전략을 참고할 필요가 있다. 미·중 마찰은 일본에 있어 큰 골칫거리이다. 중국은 일본의 가장 큰 수출 시장이고, 미국은 일본 안보의 핵심 동맹이자 두 번째로 큰 수출 시장이다. 이러한 상황 속에서 일본은 ‘관민분업(官民分業)’을 기반으로 정부는 안보에 집중하여 미국에 보조를 맞추고, 기업은 경제를 챙기며 중국과 돈독한 관계를 쌓고 있다. 중국의 성장세가 미국의 압박으로 잠시 둔화될 수 있으나, 장기적으로는 발전 가능성이 더 클 거라는 판단에 기반한 전략이다.¹⁸⁰⁾ 이러한 일본의 전략은 한국적 변용이 가능하며, 향후 세계경제질서 변화에 대응하는 전략적 선택 중 하나로 고려할 수 있을 것이다.

세계경제는 급속히 디지털화되고 있다. 금융 부문이 특히 그렇다. 디지털 경제와 블록체인, 암호화폐, 핀테크를 개별 혹은 종합적으로 연결하는 글로벌 거버넌스 경쟁은 본격적으로 막이 오르고 있다. 또 거래의 제도화 및 법인세, 소득세, 양도소득세 등의 세금, M&A 규제, 빅데이터 규제 등이 세계금융규제 관련 주요 의제로 부상하고 있다. 한국은 국내외의 금융역량 강화를 통해 이러한 영역에서 리더

180) “미·중 무역전쟁 속 일본의 생존전략,” 『동아일보』, 2021.9.21.

십을 확보하고 실익을 동시에 얻는 방안을 마련해야 한다. 실제로 디지털 세계금융의 표준화 경쟁은 치열해지고 있다. 미국은 ‘네트워크 규제 완화’를 주창하고 있다. 이에 반해 중국은 ‘네트워크 주권’을 표방한다. 미·중의 플랫폼 경쟁의 향배에 따라 새로운 글로벌 표준이 달라질 것이다.¹⁸¹⁾ 일단 표준이 설정되면 되돌리기 힘들다. 따라서 한국은 네트워크 플랫폼 경쟁에 적극적으로 참여해야 한다. 이를 통해 디지털 세계금융 규범이 한국의 정책 선호도에 가까워질 수 있도록 기술 개발과 함께 다자 기술외교를 펼쳐야 한다.

2. 신항안보 시대의 도래와 코로나19

정보화와 4차 산업혁명 기술의 광범위한 확산은 세계화의 흐름을 견인하며 초국가적 편익에 대한 기대감을 낳아왔다. 그러나 동시에 고도로 복잡해진 글로벌 시스템이 수반하는 새로운 위험에 대한 우려 또한 증폭시켰다. 신종 감염병의 팬데믹이 낳은 사회·경제적 위기, 지구온난화가 초래한 이상 기후 현상, 공간을 초월한 지능적인 사이버테러가 유발한 국가 핵심 인프라의 마비 등 일국적 수준의 위기관리시스템으로는 해결이 어려운 도전들과 빈번히 마주하고 있기 때문이다. 이뿐만이 아니다. 인공지능, 반도체, 클라우드 컴퓨팅, 차세대 통신 네트워크 등 디지털 사회의 기능 유지와 경쟁력 강화를 뒷받침하는 핵심기술을 둘러싼 국가 간 경쟁은 안보적 차원의 문제로 격상되고 있다. 그 결과, 글로벌 생산·서비스·연구개발 생태계의

181) 박지영·김선경, “디지털 무역 경쟁과 데이터 보호주의,” (아산정책연구원 이슈브리프, 2019.6.11.), pp. 5~6, <<http://www.asaninst.org/contents/%EB%94%94%EC%A7%80%ED%84%B8-%EB%AC%B4%EC%97%AD-%EA%B2%BD%EC%9F%81%EA%B3%BC-%EB%8D%B0%EC%9D%B4%ED%84%B0-%EB%B3%B4%ED%98%B8%EC%A3%BC%EC%9D%98/>> (검색일: 2021.9.21.).

재편 또한 나타나는 중이다. 이처럼 인류를 위협하는 도전의 질적 양태가 바뀌는 상황에서 과거와 같이 전쟁이나 핵 위협과 같은 전통적 안보 문제에만 매몰되어서는 더 이상 지구화 시대의 새로운 도전 환경이 제기하는 초국가적 난제들에 제대로 적응하기 어렵다.¹⁸²⁾

세계경제포럼(The World Economic Forum: WEF, 이하 WEF)의 연례보고서 *Global Risk Report*에서는 오늘날 인류 위기의 핵심이 진화된 위협 요소들에 대한 글로벌 거버넌스의 실패에 기인함을 지적한 바 있다. 세계가 직면하고 있는 실질적인 위협들이 대부분 초국가 수준에서 발생함에 따라 국가 단위에서의 대처방식으로는 해결이 어려워졌기 때문이다.¹⁸³⁾ 또한 미국 국가정보위원회(National Intelligence Council: NIC)는 지난 4월 발표한 중장기 미래전망서 *Global Trend 2040: A More Contested Worlds*를 통해 향후 세계가 인구구조, 환경, 경제, 기술 등을 둘러싼 국제규범 형성을 둘러싸고 첨예한 경쟁을 벌일 것이며, 여기서 촉발되는 불확실성과 긴장은 초국가적 협력이 필요한 주요 글로벌 이슈에 대한 거버넌스의 수립을 제약할 수 있다고 경고한 바 있다.¹⁸⁴⁾ 즉, 글로벌 질서 전반을 지배할 수 있는 단극체제의 유지 가능성을 회의적으로 바라보며, 군사, 경제, 환경, 기술, 인구구조를 둘러싼 거시적 변화 속에 다양한 행위자들이 세분화된 사안을 놓고 경쟁하는 혼란스럽고 다극적인 시대가 도래할 것임을 전망한 것이다.¹⁸⁵⁾

182) 윤정현, “신홍안보 위협과 네트워크 거버넌스,” 『한국정치학회보』, 제54권 4호 (2020), p. 30.

183) WEF, *The Global Risk Report 2019 14th Edition* (Geneva: World Economic Forum, 2019); 윤정현·이경숙, “신홍안보 위협과 남북협력 방안 모색,” 『국제정치논총』, 제60권 2호 (2020), p. 146.

184) NIC, “Global Trend 2040: A More Contested Worlds,” March, 2021, pp. 6~9, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf> (Accessed September 30, 2021).

185) *Ibid.*, p. 6.

최근 급변하는 안보 환경은 그 대상과 주체, 적용 범위가 확장되는 공통적인 현상이 나타난다. 또한 이슈 간의 복잡해진 층위에서 벌어지는 다양한 상호작용은 지정학적 환경의 변동성을 높이고, 초국가적 도전과 이를 해결하기 위한 제도 구축 사이의 불일치를 확대할 가능성이 있다. 이러한 변화는 새로운 시각에서 위협을 분석하고 전통적 관점에서의 안보 개념을 재정의해야 할 필요성을 제기한다. 나아가, 대응의 효과성 측면에서 국가 중심의 세계질서가 가진 한계를 극복하고 대안적 거버넌스의 모색이 시급함을 시사하고 있다.

따라서 본 절에서는 새로운 안보 위협의 부상과 질서 변화의 파급력을 설명하는 데 있어서의 주류 국제정치이론이 갖는 한계점을 짚어보고, ‘신흥안보(emerging security)’라는 대안적 차원의 개념을 제시하고자 한다. 대표적인 사례로서 지역적 보건 이슈를 넘어 지구적 차원의 위협으로 부상한 코로나19가 갖는 신흥안보적 특성을 고찰하고, 효과적인 거버넌스 수립을 제약하는 쟁점들은 무엇인지, 특히, 지구적 차원의 회복력 증진을 위해 요구되는 글로벌 공공재의 구성요소는 무엇인지 주목하고자 한다. 나아가, 변이 바이러스의 출현으로 재유행이 반복되는 가운데, 방역물자와 백신 개발·공급을 둘러싼 코로나19 국면에서의 글로벌 리더십 경쟁 양상과 이들이 한국적 맥락에서 시사하는 바를 짚어본다.

가. 세계질서 변화와 신흥안보 패러다임의 부상

(1) 주류 국제정치이론으로 살펴본 전환기의 도전 이슈와 한계

국제정치의 전통적 주류 이론들은 전례 없는 팬데믹 상황에도 불구하고 여전히 근대 국제정치의 논리가 작동하고 있는 상황을 강조하고 있다. 고전적 현실주의 패러다임의 경우, 안보 문제는 곧 국가

간의 전쟁 가능성을 의미했다. 국가이익을 심각하게 위협할 수 있는 요소는 적대국이 보유한 군사력과 같은 의미였기 때문이다.¹⁸⁶⁾ 이러한 전제는 오직 국가만이 동맹을 결성하고 안보의 위협 요인을 근본적으로 제거할 수 있는 유일한 행위자라 볼 수 있었다. 그러나 냉전의 종식과 함께 유일 초강대국으로서 미국은 단극체제의 시대를 맞이했지만, 여전히 절대적 안보를 확보할 수는 없었다. 새로운 도전 국가들의 위협뿐만 아니라 테러, 기후변화, 난민 문제 등 불확실성을 가진 초국가적 이슈의 위협에 더욱 빈번하게 직면하게 되었기 때문이다. 그 결과, 지난 30여 년 동안 지구적 차원의 사안에 개입하고 패권을 누리왔던 미국의 위치는 상대적으로 약화되고 있음을 보여주고 있다.

윌트는 코로나19 사태로 나타난 현상은 국가 중심의 문제 해결 방식을 더욱 두드러지게 보여주었으며, 이에 비해 WHO와 같은 국제기구나 초국가적 방역을 위한 국제협력은 상대적으로 부차적이었음을 설명한다.¹⁸⁷⁾ 그러나 선진국이 보여준 바와 같이, 자국민을 최우선한 대처방식은 다른 국가들, 특히 수많은 개도국을 소외시키고 팬데믹 상황을 보다 악화시키는 결과를 낳고 있다. 지구적 차원의 공동 위협인 코로나19가 갖는 초국가성과 불확실성의 속성은 국익 중심의 접근이 낳는 한계를 보여주는 것이다. 특히, 현재의 세계질서를 유지하는 조건이 전통적 관점의 물리적 권력에 기반한 패권으로는 설명할 수 없다는 점을 보여준다.

반면, 자유주의·제도주의적 시각은 군사전략적 이슈뿐 아니라 경제·환경·사회문제 등의 쟁점들이 주요 의제로 자리매김함으로써

186) 윤정현, “신홍안보 거버넌스: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색,” 『국가안보와 전략』, 제19권 3호 (2019), pp. 6~7.

187) 외교부, “Post-코로나의 세계, 해외 석학에게 듣는다: 국제관계,” <https://www.youtube.com/watch?v=aRq19_-kL1w> (검색일: 2021.9.21.).

협력적 거버넌스가 수립 가능성을 가정해왔다.¹⁸⁸⁾ 여기서 민주주의 국가 간의 규범적 협력은 국가 간의 공존과 상호의존 질서를 유지하는 핵심이며, 현재에도 앞으로도 세계질서를 이루는 근간이 될 것이라 본다. 특히, 개별국가 단위의 민주주의를 넘어 지구적 차원의 민주주의 거버넌스를 수립하는 것이야말로 세계평화를 위한 궁극적인 목표가 될 수 있는 것이다.¹⁸⁹⁾ 그러나 실제로 탈냉전 이후의 세계질서는 이러한 가치를 가장 굳건하게 지키고 있는 서구가 주도해왔음에도 불구하고, 자유주의적 세계화의 구조적인 한계와 도전을 받고 있으며, 상호의존을 통해 다자간 협력을 제도화할 수 있는 미국의 리더십 또한 의구심을 낳는 상황에 놓여있다. 브렉시트에 이어 트럼프 시기 자유민주주의는 글로벌 차원의 보편적 이념으로서 심각한 도전을 맞이했으며, 코로나19로 그 기반이 되는 다자주의 협력마저 약화됐기 때문이다.¹⁹⁰⁾ 그리고 이러한 균열을 일으킨 위협 요소들은 국가 단위의 행위자가 제기하는 문제가 아닌, 기후변화와 신기술 위협, 신종 감염병 등 초국가적이고 비정형화된 형태의 새로운 위협들이었다. 따라서 향후 복원해야 하는 자유주의 질서는 단순히 강대국 간의 경쟁뿐 아니라 신홍 이슈의 문제 해결을 위한 대안적 시각과 거버넌스의 수립과 관련되어 있음을 시사한다.

다음으로, 구성주의적 시각은 오늘날 수많은 잠재적 위험들이 직접 체험을 통해 인지될 수 있는 것이라기보다는 과학, 정치, 여론 등을 통해 집단적으로 구성되는 산물이라는 점을 강조한다. 위협의

188) 윤정현, “신홍안보 거버넌스: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색,” p. 10.

189) Daniele Archibugi, *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order* (Oxford: Polity, 1995), pp. 160~102.

190) John Ikenberry, “Preserving Liberal Internationalism in the 21st Century” (CDA Institute, July 27, 2021), <<https://cdainstitute.ca/g-john-ikenberry-preserving-liberal-internationalism-in-the-21st-century/>> (Accessed September 20, 2021).

인지와 평가는 정보가 표현하는 사회적 맥락과 밀접하다는 것이다.¹⁹¹⁾ 따라서, 국제규범 형성과 관련된 의사소통의 과정은 전통적 형태와 다른 새로운 위협 이슈들이 어떻게 안보 의제로 공동체에 수용 가능하게 되는지를 설명해준다. 그러나 구성주의 이론은 사회적 맥락의 관념적 요소를 강조한 나머지, 급속한 기술 발전과 이에 따른 권력 변화의 특징을 균형 있게 바라보지 못하는 한계를 갖는다. 기술을 매개로 상대방의 신념과 정체성에 작용하는 소통방식의 진화를 간과하거나 과소평가할 수 있는 약점을 갖고 있다.¹⁹²⁾ 이미 최근의 디지털 혁명이 낳은 기술혁신의 특징들은 국가 중심 국제체제를 허물고 있으며 위협소통의 기술과 메커니즘을 더욱 복잡하게 변화시키고 있다.¹⁹³⁾ 이는 세계정치질서의 변화된 환경적 맥락, 새로운 형태의 위협에 대한 사회적 차원의 구성과 그 과정에서 나타나는 협력적 거버넌스의 기제를 좀 더 자세히 살펴봐야 할 필요성을 제기한다. 코로나19와 같은 글로벌 차원의 위협 이슈는 강대국 간 방역 및 백신을 둘러싼 경쟁 구도의 지속, 향후 보건 지구 거버넌스를 둘러싼 미·중 양국의 리더십 및 경쟁 등을 종합적으로 이해할 수 있는 대안적 접근이 필요함을 말해주고 있다.

21세기에 벌어지고 있는 초국가적 도전의 흐름은 문제의 발생원인, 국가 대 비국가 행위자 간의 충돌, 확산의 파급효과 등이 복합적으로 전개되는 것이 특징이다.¹⁹⁴⁾ 또한, 다양한 위협소통 과정을 요구하고, 탈근대 시대의 위협 속성을 포착하고 새로운 대응 거버넌스 메커니즘을 심층적으로 논의할 필요성을 제기한다.

191) 노진철, 『불확실성 시대의 위협사회학』 (파주: 한울, 2010), pp. 80~81.

192) 윤정현, “신홍안보 거버넌스: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색,” p. 19.

193) 위의 글, p. 21.

194) 김상배, “신홍안보와 메타거버넌스: 새로운 안보패러다임의 이론적 이해,” 『한국정치학회보』, 제50권 1호 (2016), p. 82.

(2) 비전통 안보와 대별되는 신흥안보의 개념적 특징

냉전 이후의 안보담론에서 주목할 특징은 안보의 대상(referent objects)에 대한 인식이 다양화, 복잡화되었다는 점이다. 실제로 탈냉전과 함께 뒤바뀐 세계질서의 불안정성, 불확실성, 오류 가능성 증대로 정책 결정자들이 잘못된 인식과 편향에 따라 결정을 내릴 가능성이 커졌으며, 국가안보 개념의 협소한 범위는 이러한 한계를 해소해주지 못하고 있다. 따라서 냉전기 안보담론에 대한 비판적 논의의 첫 출발은 우선 ‘위협’에 대한 대응 개념으로서 국가가 수반하는 폭력만이 아니라 특정 가치와 관련된 광범위한 이슈 모두를 포함해야 할 필요성이라 할 수 있다. 부스(Ken Booth)는 ‘위협의 부재’라는 안보의 간결한 정의를 상정할 경우, 국가에 가해진 위협이 아니라 개인에게 가해진 위협을 제거하는 것이 안보의 궁극적인 대상이라고 주장하기도 했는데,¹⁹⁵⁾ 이는 1990년대 부상하기 시작한 코펜하겐 학파의 ‘인간안보(human security)’의 논의를 확장하는 시금석이 되었다. 안보의 대상이 전통적인 국가 단위체에서 보편적인 인간, 즉, ‘개인’으로 바뀌기 시작했기 때문이다.¹⁹⁶⁾ 이러한 측면에서 인간안보는 인간의 존엄성에 관한 관심이자 그것을 위협하는 질병, 환경, 사회문제 등 광범위한 도전으로부터 지켜야 할 안보의 범위를 대폭 확장시켰다.

특히, 이 시기를 대표했던 코펜하겐 학파의 안보 관념은 좁은 의미의 국가안보 개념을 넘어 안보 대상과 영역(sector) 또한 다양해졌다. 초국가적 기구나 단체 등 다양한 안보 주체들을 망라하는 등 이해관계의 다변화에 따라 생존과 안보의 범위를 확장시킨 것이다. 그리고 넓어진 만큼 군사 영역을 넘어 비군사적 사회문제 영역, 국

195) Ken Booth, "Security and Emancipation," *Review of International Studies*, vol. 17, no. 2 (1991), p. 319.

196) 민병원, "21세기의 복합안보: 개념과 이론에 대한 성찰," 김상배·하영선 편, 『복합 세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』 (파주: 한울아카데미, 2012), p. 218.

내적 취약성 등 복합적 특징을 반영하게 되었다. 여기에는 전통적 국가 권한의 약화를 야기한 지구화의 추세 또한 주요한 원동력으로 작용했다.

탈냉전과 함께 부상한 코펜하겐 학파의 ‘비전통안보(nontraditional security)’와 2000년대 이후 기술환경 변화의 복합적 위협에 주목한 ‘신안보(new security)’ 개념은 전통적·거시적 수준의 국가안보 이슈와 대별되는 위협 유형들을 포괄하는 정태적 관점이라 할 수 있다. 반면, 신흥안보(emerging security) 개념은 이들 간의 경계를 구분하기보다는 잠재적 안보 이슈로 전환 가능한 미시적 안전 문제들 역시 안보적 관점에서 적극적으로 바라보려는 시도로써, 양질 전환의 확산 과정에 나타나는 동태적 변화에 초점을 둔다. 또한 국가 행위자뿐만 아니라 다층적 수준에서 비국가 행위자들 간의 복합적인 상호작용의 유의미한 영향에도 주목한다.¹⁹⁷⁾

신흥안보는 시스템에 내재된 미시적인 위협이 직접적 혹은 간접적 상호작용을 통해 양질 변화의 어느 임계점을 넘게 될 때, 국가안보를 위협할만한 중대한 사안으로 바뀔 수 있음을 강조하는 새로운 안보 개념이다.¹⁹⁸⁾ 이 같은 개념적 특징을 가진 신흥안보는 거시적 차원의 국가안보 영역과 미시적 차원의 안전 영역을 분리해왔던 시각을 넘어, 이들 간의 구분이 모호해지는 최근의 변화에 초점을 둔다. 안보의 영역을 정태적 차원이 아닌 과정의 개념으로서 동태적 관점에서 조망하려는 시도이다.¹⁹⁹⁾ 따라서 신흥안보는 전통안보 이외의 주요 영역으로서의 비전통안보라는 영역을 제시했지만, 정태적으로 접근한 비전통안보의 개념적 시각과 차별점을 가진다.

197) 윤정현, “신흥안보 거버넌스: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색,” p. 3.

198) 김상배, “신흥안보와 메타거버넌스: 새로운 안보패러다임의 이론적 이해,” pp. 81~88.

199) 윤정현, “신흥안보 거버넌스: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색,” p. 4; 김상배·신범식 편, 『한반도 신흥안보와 세계정치』, (서울: 사회평론 아카데미, 2017), p. 16.

신흥안보의 위협 이슈는 공통적으로 가변성과 불확실성을 내재한다. 또한 급변하는 위협의 메커니즘을 예측하기가 매우 어렵다. 나아가, 일국 차원에서 대응하는 것이 한계를 갖는다는 특징이 있다. 초국가성과 불확실성, 가변성은 고도화된 세계화의 시대의 이러한 신흥안보 위협을 설명하는 가장 중요한 특징이라 할 수 있다.²⁰⁰⁾ 특히, 신흥안보 개념은 상대적 이익에 기반한 국제관계를 전제하는 국가안보적 관점과 달리, 상호이익 및 공익적 사안에서의 다자간 협력 가능성을 조명한다는 점에서 차별성을 갖는다. 다시 말해 ‘적대 세력’을 상징함으로써 긴장과 정치적 대결 구도로 연결되는 전통안보 관점에서의 동맹과 확연히 구별되기 때문이다.²⁰¹⁾ 실제 위협의 초국가성을 띤 신흥안보 분야에서의 협력은 상호적·비정치적인 속성을 띠고 있으며, 비참여 집단에도 위협적 요소로 작용하기 어렵다. 이는 이슈를 둘러싼 주변국의 합의와 지지를 확보하기에 상대적으로 용이한 분야가 될 수 있음을 의미한다.

(3) ‘초국가적 난제’로서 신흥안보의 속성과 발현 메커니즘

여기서 주목할 부분은 신흥안보 이슈가 가진 전통적인 국가 단위에서의 해결이 어려운 ‘사악한 난제(wicked problems)’로서의 특징이다. 이에 대해 리텔(Horst Rittel) 및 웨버(Melvin Webber)는 어떤 윤리적 차원의 문제라기보다는 의도치 않은 ‘악순환(vicious cycle)’을 야기하는 사안으로써 ‘전통적인 접근으로는 해결하기 어려운 문제’로 정의한다.²⁰²⁾ 다양한 이해관계자들이 다층적 수준에

200) 김상배, “신흥안보와 메타거버넌스: 새로운 안보패러다임의 이론적 이해,” pp. 33~34.

201) 윤정현·이경숙, “신흥안보 위협과 남북협력 방안 모색,” p. 146.

202) Horst Rittel and Melvin Webber, “Dilemmas in a General Theory of Planning,” *Policy Sciences*, vol. 4, no. 2 (1973), pp. 155~169; John Camillus, “Strategy as a Wicked Problem,” *Harvard Business Review* (2008), pp. 345~363; Roderick

서 포함되고, 행위자들이 상이한 이해관계와 신념, 가치를 바탕으로 한 문제 해결방안을 찾기 때문에 시점과 주체에 따라 달라지는 상대성이 나타나게 된다. 즉, 고정된 하나의 정답을 규정하기 어렵다. 특히, 블랙박스 형태로 나타나는 난제의 속성상, 사후라도 어떤 처방이 해당 난제를 완전하게, 또는 최종적으로 해결했는지를 판단하기도 어렵다. 서로 다른 영향 간의 상호작용에 대한 예측 불가능성이 존재하기 때문이다.²⁰³⁾ 더욱이 상호연계성과 복잡성이 증폭된 21세기 탈근대 사회에서는 미시적인 안전 문제가 향후 얼마든지 중대한 초국가적 난제로 변모할 가능성을 내재한다는 점에서 매우 높은 불확실성을 전제하고 있다.

신홍안보 위험은 잠재적·미시적 차원의 위험 이슈가 언제든지 국가, 나아가 초국가적 차원의 위험으로 전환 가능함을 전제하는 것이다. 따라서 주된 관건은 복합적인 수준의 위험에 직면한 사회가 다양한 국면에서 어떻게 이 위험들을 효과적으로 관리할 수 있는 대응 역량을 확보하는가에 달려있다. 또한, 초기 단계에서 위험이 가진 비가시적 특징과 불확실성이 높은 상황에서 다양한 소통 과정이 요구된다. 따라서 효과적인 대응을 위해서는 협력 주체 간의 공동 위험 인식과 국제사회적 의제화가 용이한 방식의 거버넌스 모델을 우선 정립해야 한다.²⁰⁴⁾

Rhodes, "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC'S Whitehall Programme," *Public Administration*, vol. 78, no. 2 (2000), pp. 41~58.

203) 윤정현, "신홍안보 위험과 네트워크 거버넌스," p. 32.

204) 윤정현, "신홍안보 거버넌스: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색," pp. 147~148.

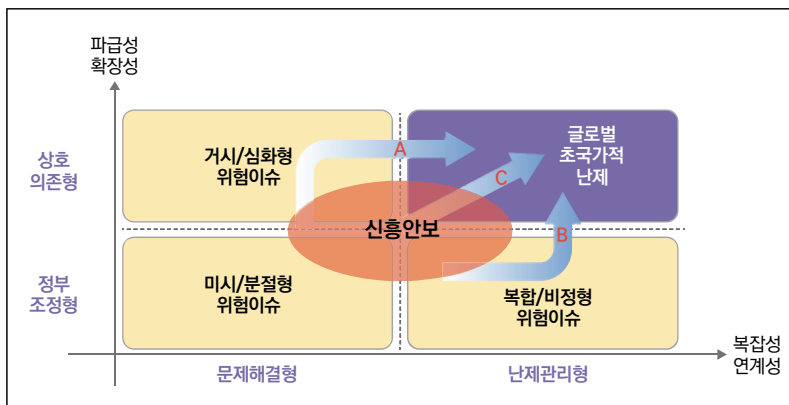
〈표 III-1〉 난제적 성격을 지닌 신홍안보 위협의 특징

구분	주요 특징	도전 요인
위험의 속성	비정형성	명확한 문제정의·인과관계 확인이 어려움
	다종성	문제별 유형과 형태가 상이
	희귀성	전례 없는 규모나 특수한 형태로 발현 가능
파급력	초국가성	국가 단위를 초월하여 확대 가능
	다분야 중첩성	전담 조직·학제 간 경계선이 불분명
	연계성	복잡한 동종·이종적 사안과 연결되어 있음
정책적 효과	영속성	정답이 없으며 완벽한 문제 해결이 불가능
	지연성	처방의 즉각적 효과가 나타나기 어려우며 장시간 요함

자료: Horst Rittel and Melvin Webber, "Dilemmas in a General Theory of Planning"; Roderick Rhodes, "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC'S Whitehall Programme,"; E. Weber and A. Khademian, "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings," *Public Administration Review*, vol. 68 (2008), pp. 334-349; John C. Camillus, "Strategy as a Wicked Problem"을 바탕으로 재구성.

실제로 신홍안보 위협의 경우, 미시적 단계에서 양적 축적에 따라 거시적 안보 문제로 비화되는 사례도 있지만, 다른 직·간접 부문과 연계되면서 질적 전환을 통해 안보 이슈화되는 경우도 존재한다. 또 이 두 가지 방식이 동시에 나타나는 양·질 변환의 과정도 나타날 수 있다.

〈그림 III-1〉 신홍안보 위협의 전환 메커니즘



자료: 윤정현, "신홍안보 위협과 네트워크 거버넌스," p. 36.

나. 신홍안보 이슈의 부상이 세계질서 변화에 갖는 의미

(1) 회복력 관점에서의 새로운 대응역량의 중요성

군사적 대결 가능성을 최우선적 전제로 두었던 냉전 시대의 권력 개념과 세계질서의 작동방식은 신홍안보 시대에 상당 부분 그 적실성의 한계를 보인다. 안보의 영역과 주체는 대폭 확장되었으며, 새로운 위해요소의 출현뿐만 아니라 기존 위협 이슈와 상호작용을 통해 새로운 거시적 위협으로 귀결되는 혼종적 환경에 직면하게 되었기 때문이다. 이러한 환경변화는 신홍안보 시대의 국가 역량 또한 새로운 기준에서 접근해야 할 필요성을 제기한다고 볼 수 있다. 실제로 국가가 기본적으로 제공하는 공공재는 외부의 적대 세력의 위협으로부터 보호하는 전통적 임무뿐만 아니라 다양한 기술·환경·사회적 위협으로부터 시스템의 기능을 원활히 유지할 수 있는 역량으로 확장됐다. 이를 위해 일국 수준을 넘어 다층적 형태의 초국가적 협력을 모색해야 하는 임무 또한 맡게 됐다. 누구와 어느 수준에서 어떠한 방식으로 공조를 취해야 하는지, 종합적인 판단과 소통 능력, 실천 의지가 요구되는 것이다.²⁰⁵⁾

이처럼 초국가적 난제의 모습을 띤 신홍안보 이슈의 도전과 대응 방식에 대한 고민은 인구 규모와 GDP, 지정학적 조건과 군사력 등이 주된 척도였던 전통적 관점의 국력 개념을 넘어설 필요성을 제기한다. 이는 ‘국제체제의 유일 단위로서 전쟁을 수행하는 국가의 역할’을 암묵적으로 전제하고 있기 때문이다. 과거 국가 간의 전쟁을 가정하는 전통적 안보 게임이 다분야의 비정형적 신홍안보 과정을 고려해야 하는 복합적인 게임의 양상으로 변모하면서, 국가의 거버넌스 형태 역시 집중형이 아닌 기민하고 유연하게 대응이 가능

205) 윤정현, “신홍안보 위협과 네트워크 거버넌스,” p. 46.

한 모델이 요구되고 있다.²⁰⁶⁾ 즉, 국가안보의 협소한 범위를 넘어선 다양한 정보와 지식획득을 위해 다층적인 행위자들과의 상호작용을 고려한 대안적 접근이 필요함을 의미한다.²⁰⁷⁾ 따라서 전통안보 이슈에 대한 대응 역량도 중요하지만, 이는 탈근대 시대의 혼종적 질서에서 갖춰야 할 국가의 수많은 핵심 역량 중 하나로 이해해야 한다.

모든 다양한 신홍안보 위협에 대해 각각의 대응 시스템을 완비하는 것은 불가능하며, 기회비용의 측면을 고려할 때 매우 비효율적이라 할 수 있다. 따라서 잠재적 위협의 속성을 인지하고, 사회·환경적 맥락을 반영한 적합한 대응 형태로 신속히 전환하는 것이 관건이다. 즉, 위협으로부터 변화된 환경에 적응하여 지속 가능한 상태로 스스로 재구성해나가는 역량으로써 ‘회복력(resilience)’을 얼마나 갖추고 있느냐의 문제로 귀결되는 것이다.²⁰⁸⁾ 이러한 맥락에서 신홍안보 시대의 도래는 회복력 관점에서 동태적인 위협의 변화 속에

206) 위의 글, p. 42.

207) 이명석, “네트워크 거버넌스와 정부의 역할: 복잡계 이론을 중심으로,” 『국정관리연구』, 제6권 1호 (2011), pp. 1~31.

208) ‘회복력(resilience)’은 ‘다시 뛰어오르다’라는 뜻의 라틴어 ‘resilio’에서 파생된 용어로, 평형상태를 추구하는 사회·조직 시스템이 위협으로 인한 충격을 흡수하는 과정에서 정보를 습득하고 변화된 환경에 적응하여 지속 가능한 상태로 스스로를 재구성해나가는 역량으로 정의할 수 있다. 여기서 중요한 것은 단순히 충격 이전 상태로의 회복(recovery)이 아닌, 원래의 상태를 넘어 더욱 발전적인 상태로까지 도약할 가능성을 내포하는 역량을 의미한다. C. Holling, “Resilience and stability of ecological systems,” *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 4 (1973), pp. 1~23; B. Walker eds, “Resilience, Adaptability and Transformability in Socio-ecological Systems,” *Ecology and Society*, vol. 9, no. 2 (2004), <<https://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>> (Accessed September 21, 2021); S. B. Manyena, “The Concept of Resilience Revisited,” *Disasters*, vol. 30, no. 4 (2006), <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.0361-3666.2006.00331.x>> (Accessed September 21, 2021); Carl Folke, “Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-ecological System Analyses,” *Global Environmental Change*, vol. 16, no. 3 (2006), <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378006000379>> (Accessed September 21, 2021).

서 환경적 맥락을 고려하여 ‘적정한 대응 수준’을 신속하게 결정할 수 있는 유연한 대응 역량을 요구한다고 볼 수 있다.

신흥안보 위협은 초기단계에서 비가시적이며, 그 정도 또한 사회적 맥락에 따라 다르게 발현되는 특징을 보인다. 이는 신흥안보 개념이 사회적 위협 인식과 소통에 관련된 구성주의적 시각을 반영하고 있기 때문이다.²⁰⁹⁾ 즉, 신흥안보 위협은 ‘실재하는 위협’인 동시에 각각의 행위자와 배경 환경에 따라 재구성되는 위협이라 할 수 있다. 이 같은 전통적 안보 위협과 신흥안보 위협의 차이는 새로운 도전을 야기하는 동시에 기존의 자원 기반 권력과 제도적 권력 구조에서 상대적 열세에 있었던 다양한 행위자들에게 새로운 역할 공간을 모색할 수 있는 실천적 함의를 제공한다. 초국가적 신흥안보 이슈에 관한 대응 과정에서 협력 네트워크 구조의 중심성과 매개 역할을 토대로 전략적 위치를 확보함으로써 새로운 권력을 행사할 수 있는 기회를 제공하기 때문이다.²¹⁰⁾ 이러한 관점에서 이른바 ‘네트워크 거버넌스의 역량’은 행위자들 간의 관계 구도를 형성할 뿐만 아니라 이에 대한 변화를 통해 네트워크 전체를 창출하고 재구성할 수도 있는 요소로서 신흥안보 시대에 요구되는 새로운 권력 요소로서 의미를 갖는다.

(2) 다층적 위험소통에 기반한 네트워크 거버넌스의 필요성

네트워크 거버넌스의 메커니즘을 구성하는 핵심 요소는 다층적인 ‘위험소통(risk communication)’ 역량이다. 가변성과 복잡성이 두드러진 신흥안보의 특징은 위협에 대한 전문지식뿐만 아니라 이를 사회와 폭넓게 공유할 수 있는 소통 과정이 필요하다는 것이다. 일

209) 윤정현, “신흥안보 거버넌스: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색,” pp. 21~23.

210) 전재성, 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』 (서울: EAI, 2012), p. 168.

국 차원이 아닌 지역, 나아가 글로벌 수준의 공동 대응을 위해서는 국가 간 의제와 목표를 도출할 수 있는 리더십과 초국가적인 조정 및 중재가 필수적이기 때문이다. 결국, 초국가적인 신홍안보 이슈에 대응하는 과정에서 네트워크 거버넌스는 행위자들이 벌이는 상호작용의 맥락에서 작동한다는 특징을 지닌다. 다시 말해, 단순히 물질적 권력에 의지하는 게임이 아니라, 정보·지식·문화·커뮤니케이션 등과 같은 비물질적 자원을 기반으로 작동하게 되는 것이다. 지금까지 부차적 요소로 간주해왔던 이 같은 지식정보 자원의 매개자 역할에 더욱 관심을 기울일 필요가 있다.²¹¹⁾

바로 여기서 네트워크 이론이 제기하는 시사점은 주목할 필요가 있다. 전통적인 국제정치이론은 국가를 당구공과 같은 하나의 행위자로 보았다. 그러나 세계정치의 구조를 네트워크 시각에서 보면, 각각의 국가 내부에도 여러 다양한 노드(node)들이 존재하고 질서를 이룰 수 있다. 다시 말해, 국가들은 그 자체가 노드이자 네트워크가 될 수 있으며 다른 행위자들과의 상호작용을 통해 또 다른 복합적 네트워크의 형성 또한 가능해진다.²¹²⁾ 중요한 사실은 네트워크 자체가 노드들의 내용을 새롭게 구성하거나 그 속성까지 바꿀 수 있다는 점이다. 노드 자체의 본질은 관계의 특징에 따라 변화 가능한데, 이는 네트워크가 중요한 위치를 선점함으로써 더 많은 권력을 보유할 수 있는 자기조직화를 기반으로 지속해서 발전 가능성을 보여준다.²¹³⁾

이 같은 네트워크 이론의 기본 가정을 신홍안보 거버넌스의 메커니즘에 대입할 경우, 네트워크에 기반한 대안적 거버넌스는 전통적

211) 윤정현, “신홍안보 위협과 네트워크 거버넌스,” p. 43.

212) 김상배, “네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서,” 『한국정치학회보』, vol. 42, no. 4 (2008), pp. 397~408.

213) 이창주, 『변방이 중심이 되는 동북아 신 네트워크』 (부산: 산지니, 2014), p. 22.

거버넌스 형태보다 운용에 있어 더욱 효과적으로 관리될 수 있다는 점을 시사한다.²¹⁴⁾ 각 위험에 따라 협력적이거나 분화적인 양상을 보일 수도 있고, 위계적이거나 집중화된 형태를 띠게 될 수도 있다. 이 같은 논의는 기존의 자원에 기반한 구조적 권력이나 제도적 권력 구도에서 상대적으로 열위에 있었던 행위자들조차 유의미한 협상의 지렛대를 가질 수 있는 기회를 제공한다. 즉, 네트워크상에서의 무형의 위치 및 매개 자원을 행사함으로써, 유리한 전략적 수단을 가질 가능성을 보여주는 것이다.

(3) 대표적인 신흥안보 이슈로서의 코로나19

이 같은 신흥안보 위험의 본질적 속성과 필요한 대응 거버넌스의 특징을 고려할 때, 지구적 차원에서 전례 없는 충격을 안긴 신종 감염병 ‘코로나19’는 세 가지 측면에서 대표적인 신흥안보 이슈로서의 특징을 보인다. 첫째, 위험의 속성을 명확하게 정의하기 어렵다는 점이다. 코로나19의 기원을 둘러싼 서방국가들과 중국, WHO의 책임 규명 논쟁에서 볼 수 있듯이 감염병 바이러스의 최초 발생과 인과관계에 대한 객관적인 규명이 쉽지 않으며, 백신의 개발 속도를 무색하게 할 만큼 전염성과 치명률이 높아진 변이 바이러스의 형태로 진화하기도 한다.²¹⁵⁾

2020년 12월 영국에서 처음으로 확인된 알파 변이는 초기 코로나19보다 전염성이 75% 높은 것으로 보고됐으며,²¹⁶⁾ 브라질에서 최초

214) 전재성, 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』, pp. 167~168.

215) 국제바이러스분류위원회(ICTV)의 분석에 따르면, 코로나19는 2003년 대유행을 낳았던 사스의 변종이며, 이를 토대로 WHO가 ‘SARS-CoV-2’로 명명한 것이다. ICTV, “ICTV Executive Committee 2020–2023,” <<https://talk.ictvonline.org/information/w/news/1300/page>> (Accessed September 8, 2021).

216) Nicholas Davies et al., “Estimated Transmissibility and Impact of SARS-CoV-2 Lineage B.1.1.7 in England” *Science*, April 9, 2021, p. 4.

발견된 감마 변이는 2021년 5월 중순까지 미국의 지배적인 변이 중 하나로 보고된 바 있다.²¹⁷⁾ 잠복기가 더욱 짧아지고 체내에서 바이러스 증식이 1,000배 이상 높다는 연구 결과가 나온 인도발 델타 변이 바이러스는 2021년 7월 20일 기준 미국 신규 확진자의 83%, 한국 확진자의 63%를 차지할 만큼 우세종으로 자리 잡았다.²¹⁸⁾ 문제는 변이가 진화할수록 기존 백신의 효과가 크게 경감된다는 데 있다.

둘째, 파급력 측면에서 볼 때, 코로나19는 보건안보 이슈를 뛰어넘는 글로벌 차원의 복합적인 초국가적 위협 이슈이다. 교통·물류망 확대에 따라 기존의 풍토병이나 지역적 감염병과 유행은 신속하게 글로벌 차원으로 확산됐다. 실제로 WHO는 코로나19가 보도된 지 약 3개월만인 2020년 2월 28일 글로벌 위험도를 최고단계인 ‘매우 높음’으로 선포했다. 이후 세계는 극단적인 교류·이동의 제한 조치를 경험하고, 세계경제성장률은 -5.4%를 기록했다.²¹⁹⁾ 2020년 3월 WHO의 팬데믹 선언 후 세 번째 대유행의 변곡점을 지나면서, 그 증가 속도는 더 가파르게 나타나고 있다. 2021년 11월 29일 기준 전 세계에서 2억 6천만 명 이상이 코로나19 확진자가 되었고, 520만 명 이상 사망했다. 또한 600만 명이 넘는 확진 사례를 보고한 국가도 미국과 인도를 비롯해 13개국에 달한다.²²⁰⁾

217) Alexandre Bolze et al., “Rapid Displacement of SARS-CoV-2 Variant B.1.1.7 by B.1.617.2 and P.1 in the United States,” *MedRxiv*, June 21, 2021, <<https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.06.20.21259195v1>> (Accessed September 19, 2021).

218) “델타 변이 전파력 강한 이유 ‘잠복기 짧고 바이러스량 1000배 이상,’” 『동아사이언스』, 2021.7.22., <<https://www.dongascience.com/news.php?id=48169>> (검색일: 2021.9.8.).

219) 세계은행이 제시한 2021년 세계 경제의 낙관적인 성장률 회복 시나리오조차 코로나19 팬데믹 이전 추세선에 비해 2021년은 -5.6%, 2022년은 -4.6% 수준의 영구적인 충격을 기록할 것으로 진단한 바 있다. The World Bank, *Global Economic Prospects*, January 6, 2021, <<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>> (Accessed September 19, 2021).

특히, 보건 이슈 분야에 국한되지 않은 전방위적 파급력을 고려할 때, 코로나19는 전담 조직과 학제 간 경계를 구분하기가 어렵고, 경제·산업 분야와 사회 안전망 이슈들이 복잡하게 연계된다. 또한 방역 과정에서 구성원의 안전뿐만 아니라 ‘지속 가능한 시스템의 유지’라는 두 가지 목표를 달성하기 위한 사회적 합의 과정에서 끊임없는 논쟁이 일어나기 쉽다. 따라서 사회적으로 어느 정도의 고통을 감수할 수 있으며, 무엇을 공동체의 최우선 가치로 둘 것인가를 두고 사회집단 간의 첨예한 충돌이 발생할 가능성이 크다.

셋째, 정책적 측면에서 명확한 하나의 정답이 존재하지 않는 특징을 가진다. 확산 초기 당시 동남아시아 각국은 경제적 손실을 감수하고 국경 차단, 봉쇄와 같은 극단적인 차단 정책을 폈으나, 스웨덴처럼 집단면역 효과를 기대하고 사회적으로 완화된 접근을 선택한 국가도 있었다. 국면에 따라 이들 사이에서의 혼합적 해법을 모색한 국가들도 다수 존재한다. 그러나 어떤 방식이 효과적인지는 단기간에 증명되기 어렵다. 환경적·상황적 맥락을 초월한 보편적인 해법이란 존재하지 않으며, 심지어 문제를 해결하는 것 또한 불가능할 수 있다.

실제로 WHO는 “코로나19는 소멸하지 않고 인류와 함께하는 풍토병으로 남게 될 것”이라 밝혔으며, 천연두와 같이 감염 발생률 ‘0%’의 근절(eradication) 대상이 아니라 전파 감소를 실질적인 목표로 삼아야 함을 천명한 바 있다.²²¹⁾ 2020년만 하더라도 백신 개발이 코로나19 국면을 종식할 것이라는 기대가 있었으나, 백신 보급 이후 돌파 감염을 일으키는 새로운 변이 바이러스의 등장으로 비약물적

220) 박미정, “코로나19 투-트랙 팬데믹: 변이바이러스에 맞서며 어울리며,” (BRIC View 동향리포트 2021-T31, 2021.9.9.), p. 4, <<https://www.ibric.org/myboard/read.php?Board=report&id=3870>> (검색일: 2021.9.19.).

221) 위의 글, p. 3.

수단인 ‘거리두기’를 병행해야 하는 국면으로 변화됐다. 코로나19와 같은 감염병은 일국 수준의 단기 처방이 아닌 글로벌 차원의 장기적인 관리와 공조가 필요한 난제라는 점을 여실히 보여준다.

현재진행형인 코로나19의 위기는 상호의존적으로 긴밀하게 구축해온 세계 경제사회 시스템의 취약성을 노출시키고 있으며, 방역, 백신 개발과 공급을 둘러싼 갈등과 불균형을 여실히 드러내고 있다.²²²⁾ 확산 초기, 각국은 정보 공유와 긴밀한 공조보다는 국경을 닫고 각자도생의 길을 모색하면서 사태를 더욱 악화시켰으며 유엔이나 WHO, 강대국들도 의미 있는 역할을 제대로 수행하지 못했다. 글로벌 공공재를 제공할 수 있는 리더십의 실종이야말로 코로나19가 낳은 가장 비극적인 결과였다고 볼 수 있다.²²³⁾

초기 방역 단계에서의 미국과 유럽이 겪은 혼란은 경제력, 의료 시스템, 산업역량 등 물리적 자원과 지식기반에 대한 우위를 선점해왔던 서구사회의 취약성을 여실히 드러냈다. 역으로 공공자원과 정보력을 신속히 동원하고 피해의 확산을 선제적으로 차단한 동아시아 국가들은 위협에 대한 사회적 차원의 억제와 흡수를 통해 상대적으로 두드러진 회복력을 보여주었다. 그러나 2차, 3차 유행이 도래하면서 코로나19 국면이 장기화되고, 백신 생산과 공급의 주도권을 쥔 국가들과 그렇지 못한 국가 간의 접종률 양극화가 첨예한 이슈로 떠올랐다. 이러한 과정에서 세계는 코로나19라는 글로벌 난제 앞에서 나타난 혼란과 협력적 리더십의 부재를 그대로 노출할 수 밖에 없었다.

222) NIC, “Global Trend 2040: A More Contested Worlds,” p. 6.

223) “Global Leadership is Missing in Action,” *The Economist*, June 18, 2020, <<https://www.economist.com/special-report/2020/06/18/global-leadership-is-missing-in-action>> (Accessed August 6, 2021).

다. 신홍안보 거버넌스의 주요 쟁점

(1) 비인간 행위자의 위협에 맞선 전일적 대응의 필요성

2년째 이어지고 있는 코로나19 팬데믹의 재앙은 100년 전 스페인 독감 이후 전 세계가 처음으로 경험하는 지구적 차원의 생물학적 위협의 진면목을 여실히 보여준다. 탈냉전 이후 인류가 경험한 인간안보 이슈가 기아, 난민, 소수민족 문제 등에 국한되었다면, 코로나19는 빈국과 부국을 가리지 않고 지구적인 위협으로 다가왔다. 전 세계 누구도 원하지 않았지만, 코로나바이러스와의 전쟁에 휘말려 든 것이다.²²⁴⁾ 유례없는 팬데믹으로 인해 생태안보, 그 중 ‘생물학적 안보’가 군사안보보다 인류의 생존에 직결되는 문제로 자리매김했다. 기존 안보 패러다임은 사실상 인간들 간의 갈등과 다툼에 기인하므로 ‘인간 대 인간’ 프레임이 당연시됐다.²²⁵⁾ 그러나 코로나19는 이러한 기본 전제를 뒤흔들며, 인간의 의지와 상관없이 자연계의 비인간 행위자가 전 세계적 위기의 핵심 동인(driver)이 될 수 있다는 사실을 입증하고 있다. 보이지 않고, 끊임없이 진화하는 바이러스를 대상으로 인류는 끝이 보이지 않는 전쟁을 치르는 중이라 할 수 있다.

이 같은 변칙성과 복잡성, 글로벌 차원의 파급력을 가진 신홍안보 이슈로서 코로나19는 사실상 국제사회의 ‘전일적(holistic)’ 대응을 요하는 사안으로 변모한지 오래다. 완벽한 차단과 예방이 불가능한 상황에서 방역 강화에 따른 사회적 피해의 감수와 적응, 회복 등 재난관리

224) Lisa Monaco, “Pandemic Disease Is a Threat to National Security,” *Foreign Affairs*, March 3, 2020.

225) 민병원, “코로나19와 안보 개념의 확대,” (서울대학교 국제문제연구소 이슈브리핑 no. 99, 2020.6.18.), p. 4, <http://www.snuiis.re.kr/sub4/4_4.php?mode=view&number=1349&b_name=isu&page=1> (검색일: 2021.9.19.).

전주기에 해당하는 단계별 접근이 요구된다. 바이러스의 정보와 매개체, 확산 경로에 대한 국가와 비국가 행위자, WHO, ICTV 등 국제기구, 전문가 집단 간의 초국적인 정보 공유가 필요하다. 국가 내에서도 중앙집중식 접근과 함께 지자체의 권한을 독립해 빠르게 대응할 수 있는 거버넌스를 갖춰야 한다.²²⁶⁾ 다층적 수준에서 보건 관리 주체 간 권한의 배분과 조정, 글로벌 제약 기업과 인도주의적 국제기구 간 확산정보 및 방역·치료 자원의 분배에 대한 소통이 필요하다. 즉, ‘글로벌 다자 참여형’ 거버넌스 수립 필요성이 제기되는 것이다.

그러나 코로나19 팬데믹 앞에서의 국제기구와 강대국의 무기력한 대응과 대립 구도, 리더십 실종 현상은 이를 어렵게 만들고 있다. 방역 대책이 폐쇄적이고 강력할수록 단기적으로 확진자 수와 사망자 수의 증가세를 완화할 수는 있으나, 부작용으로 막대한 경제적 손실과 사회적 동요를 수반하게 된다. 따라서 국경봉쇄와 수출입 제한, 유동성 부여 등 각자도생(各自圖生) 방안들은 임시적일 수밖에 없다. 시간의 경과에 따라 위협 양상이 증폭되고, 직·간접 부문이 복합적으로 연계되는 팬데믹의 특성상, 특정 국가와 지역이 아니라 전 지구적으로 안정적인 관리를 위해 협력해야 한다. 이는 위기 상황에서 초국가적 협력을 이끌어나가는 리더십의 필요성과 팬데믹 상황에서 시급히 요구되는 공공재를 누가 안정적으로 제공할 수 있느냐의 문제로 귀결된다.

(2) 글로벌 보건안보 이슈에서 요구되는 공공재의 요소

코로나19 팬데믹 상황 속 가장 영향력 있는 강대국인 미·중은 협력이 아닌 코로나19의 기원과 책임을 두고 신경전을 벌였고, WHO는 명확한 방역 지침을 내리지 못했다. 나아가, 정보 공개와 인력

226) 박미정, “코로나19 투-트랙 팬데믹: 변이바이러스에 맞서며 어울리며,” p. 30.

·물자의 교류 허용 여부를 두고 표준화된 국제적 지침 또한 제시하지 못했다. 이 같은 글로벌 보건 거버넌스의 공백 속에서 각국은 저마다 해석을 통해 방역 기준을 세우고 각자도생의 길을 선택할 수밖에 없었다.²²⁷⁾ 그리고 결과는 전후 최악의 세계경제 위축으로 이어졌다. 팬데믹이라는 공동의 위기에 대해 이 같은 비합리적 선택을 피하기 위해서는 글로벌 차원의 공공재를 제공할 수 있는 리더십이 요구된다. 공공재를 구성하는 요소는 ‘신뢰할 수 있는 투명한 정보의 공유’, ‘과학적 사실에 기반한 방역 지침과 보편적 적용’, ‘의료 자원의 원활한 생산과 공급’이 전제되어야 한다.

그러나 코로나19의 유행이 시작되었을 때, 이들 중 어느 한 가지도 국제사회에 제대로 제공되지 못했다. 중국 정부는 2020년 1월 9일 WHO에 신종 코로나바이러스의 존재를 알렸으나, WHO는 1월 23일 “국제적 공중보건 비상사태로 불만한 상황은 아니다”라는 입장을 내놨다.²²⁸⁾ 중국 정부가 시도했던 강압적인 우한 봉쇄 상황이 알려지고 신종 바이러스의 존재를 외부에 폭로한 의사 리원량(李文亮)의 감염·사망 사건은 국제사회의 반발을 낳았지만, WHO 조사단은 우한 현지 조사도 제대로 하지 않았고 3월 12일에서야 팬데믹을 선언했다. 그러나 이미 113개국에서 확진자와 사망자가 속출한 이후였다.²²⁹⁾

이 과정은 보건 거버넌스 권위체의 정보 공유 부족을 단적으로 보여준다. 이는 세계 각국이 걱정수준의 통제와 글로벌 차원의 방역 대책을 논의하기보다 빗장을 걸어 잠그는 계기로 작용했다. 또 입증

227) WHO, “Coronavirus disease 2019(COVID-19),” (WHO Situation Report-44, March 5, 2020), <<https://www.who.int/publications/m/item/situation-report--44>> (Accessed August 25, 2021).

228) ‘코로나19: WHO, ‘팬데믹’ 공식 규정... 왜 지금 팬데믹 표현 쓰나?’ 『BBC NEWS 코리아』, 2020. 3. 12., <<https://www.bbc.com/korean/news-51847678>> (검색일: 2021. 8. 25.).

229) 윤정현, “현실이 된 X이벤트: 한국사회의 감염병 대유행 시나리오,” 『Future Horizon+』, 제44권 (2020), p. 12.

되지 않은 불분명한 거짓 정보가 확대·재생산되는 ‘인포데믹스 (infodemics)’²³⁰⁾ 현상이 방역의 혼선을 부추겼다. 인포데믹스의 확산은 의료시스템뿐만 아니라 사회 전반의 인프라와 구성원들의 인식에 광범위하게 영향을 미칠 수 있다. 실제로 전면적인 이동 제한이 시행될 것이라는 부정확한 풍문은 마스크와 소독제를 비롯하여 생필품에 대한 공황 구매를 촉발했고, 소비재의 원활한 유통에도 악영향을 주었다. 각종 음모론은 전파 경로와 대응에 대한 사회구성원들의 잘못된 인식과 비과학적 처방의 확산을 낳았으며, 결과적으로 방역 지침에 대한 반발과 혼선을 야기했다.²³¹⁾ 무엇보다도 서구를 중심으로 퍼진 아시아계에 대한 낙인(stigma) 효과는 바이러스 확산에 대한 책임 떠넘기기와 인종적 혐오로 이어지면서 사회통합의 장애물로 작용했다. 그러나 이 과정에서 WHO와 미국, EU 등은 관련 문제를 바로잡는 데 주요한 역할을 하지 못했다.

(3) 코로나19의 확산 국면에 따른 의료 자원의 보편적 배분 문제

의료 자원의 원활한 생산과 공급은 코로나19의 확산 과정에서 국가 간 갈등을 야기한 가장 첨예한 이슈였다. 코로나19는 계절변화 및 변이 바이러스로 여전히 진행 중이다. 코로나19에 대한 효과적

230) 이 용어는 정보 확산으로 인한 대표적인 부작용을 의미하는 용어로, 로스코프(David Rothkopf)에 의해 명명됐다. 추측 혹은 근거 없는 각종 루머들이 덧붙여진 부정확한 정보가 IT 기기나 미디어를 통해 그 사회에 전염병처럼 빠르게 전파될 수 있으며, 개인의 사생활 침해 수준을 넘어 경제, 정치, 안보 등에 부정적 영향을 미치는 디지털 시대의 신(新) 흑사병으로도 비유된다. David Rothkopf, “SARS also spurs an ‘information epidemic,’” *Newsday*, May 14, 2003, <<https://www.proquest.com/docview/279705520>> (Accessed September 23, 2021).

231) Md, Saiful Islam, “COVID-19-Related Infodemic and Its Impact on Public Health: A Global Social Media Analysis,” *The Communication Initiative Network* (2020), <<https://www.comminet.com/content/covid-19-related-infodemic-and-its-impact-public-health-global-social-media-analysis>> (Accessed September 22, 2021).

대응에 필요한 핵심 의료 자원은 마스크에서 진단키트, 백신으로 바뀌었지만, 생산 및 보편적 배분을 둘러싼 문제는 지속해서 제기되고 있다. 코로나19 팬데믹 특성상, 확산 방지를 위해서는 방역물품에 대한 모든 국가 시민들의 접근성이 보장돼야 한다. 그러나 코로나19 확산 초기, 미국과 유럽, 일본 등 주요 선진국들이 자국에 필요한 의료 자원 확보를 위한 공격적인 구매계약에 나서면서 빈국들은 의료 필수품 확보에 난항을 겪었다.

의료 자원의 보편적 배분 관련 첫 번째 문제는 기본 방역물품 및 코로나 진단기의 공급 문제였다. 코로나19 발생 초기, 마스크나 소독제와 같은 기초방역물품과 코로나 검사에 필요한 진단기는 대부분 글로벌 분업체계 안에서 생산됐다. 로슈(Roche), 지멘스(Siemens), 존슨앤존슨(Johnson & Johnson) 등 거대 다국적기업은 추출 시약을 공급하고, 한국 등은 유전자 증폭(Polymerase Chain Reaction: PCR) 효소 정제제와 진단 장비를 생산했다. 이들은 인도 등 대량생산이 가능하고 저렴한 제조기지도 운영했다.²³²⁾

이 같은 글로벌 공급망은 원료와 장비의 원활한 공급이 이루어져야 안정적으로 생산·유통할 수 있다. 제조 기반이 상대적으로 취약한 유럽뿐 아니라 미국조차도 코로나19 진단 장비와 마스크 등 개인보호구 부족에 직면했다. 2020년 말까지 미국 농촌 지역에서는 N95 마스크의 공급부족 현상이 이어졌으며, 일부 의료시설의 개인보호구 비축분은 당국의 권고보다 훨씬 낮은 수준에 머물렀다.²³³⁾ 이러한 위기는 주요국을 공격적인 구매에 나서게 했고, 장비 확보에 실패한 개도국을 경제적 손실을 감내해야 하는 폐쇄정책에 의존하게

232) “‘K키트’ 위상 높였지만…로슈가 시약 안주면 무용지물,” 『매일경제』, 2020.5.12., <<https://www.mk.co.kr/news/it/view/2020/05/485091/>> (검색일: 2021.9.4.).

233) “코로나19: 진단키트 공급 부족 인정한 미 정부,” 『BBC NEWS 코리아』, 2020.3.6., <<https://www.bbc.com/korean/international-51764305>> (검색일: 2021.9.5.).

내몰았다. 국제기구 역시 의료품 조달에 어려움을 겪었다. 유엔아동 기금(UNICEF)의 경우, 확산 초기인 2020년 4월 당시, 100여 개국에 마스크 2억4천만 장을 지원할 계획을 세웠으나, 실제 확보한 물량은 2천800만 장에 그쳤다.²³⁴⁾

두 번째 문제는 백신 생산과 공급을 둘러싼 불평등에서 나타났다. 소위 말하는 ‘백신 민족주의(vaccine nationalism)’로 인한 문제이다. 백신 민족주의는 제약회사들이 생산한 백신을 글로벌 시장에 공급하기 전, 미리 특정 국가가 자국에 우선 공급하도록 구매계약을 체결할 때 발생한다.²³⁵⁾ 백신 민족주의의 비판론자들은 이 같은 자국 우선주의의 결과가 윤리적 문제를 넘어 장기적으로는 전 세계의 자멸적인 결과를 낳을 수 있다고 주장한다.²³⁶⁾ 주요 선진국들이 백신을 먼저 확보하여 자국민 상당수의 접종을 완료한다고 문제가 해결되는 것은 아니기 때문이다. 이미 상호의존이 고도화된 글로벌 경제구조를 완전히 탈피하지 않는 한, 어느 한 지역이라도 코로나19의 확산을 잡지 못하면 다른 지역의 백신접종 효과는 사실상 무의미해진다. 실제로 한 때 ‘코로나19 확진자 제로’를 선언했던 뉴질랜드는 제한 조치 완화 이후 해외입국자로 인해 코로나19가 재유행한 대표적 사례이다.²³⁷⁾

234) “제3세계, 부자나라 코로나19 의료품 사재기서 밀려나 발동동,” 『연합뉴스』, 2020. 4. 10., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200410070600009>> (검색일: 2021.9.10).

235) Amir Khan, “What is ‘vaccine nationalism’ and why is it so harmful?” *Aljazeera News*, February 7, 2021, <<https://www.aljazeera.com/features/2021/2/7/what-is-vaccine-nationalism-and-why-is-it-so-harmful>> (Accessed September 14, 2021).

236) Tedros Adhanom Ghebreyesus, “Vaccine Nationalism Harms Everyone and Protects No One,” *Foreign Policy*, February 1, 2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/02/02/vaccine-nationalism-harms-everyone-and-protects-no-one/>> (Accessed September 14, 2021).

237) “New Zealand lifts all Covid restrictions, declaring the nation virus-free,” *BBC NEWS*, June 8, 2020, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-52961539>> (Accessed September 14, 2021); “New Zealand enters nationwide lockdown over one Covid case,” *BBC NEWS*, August 17, 2021, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-58241619>> (Accessed September 14, 2021).

백신 민족주의로 인한 쏠림 현상은 심각한 수준이다. 2021년 2월 당시 캐나다는 인구 대비 6배에 달하는 백신을 확보했으며, 영국은 3배, 미국은 2배를 확보하고 있었다. 구매 확정 규모로는 EU 15억 8000만 회분, 미국 12억1000만 회분에 달하는 물량이었다. 반면, 저개발 국가들을 위한 국제 백신 공동구매·배분 프로젝트인 코백스(COVAX facility)는 목표치인 20억 회분의 절반에 불과한 10억7000만 회분밖에 확보하지 못했다.²³⁸⁾ 백신 민족주의가 기승을 부리면, 저소득·저개발 국가가 가장 크게 고통받을 것은 자명했다. 실제 이 국가들은 백신 확보를 위한 지렛대를 찾기 위해 백신 원료의 수출 제한을 포함하여, 그들이 찾을 수 있는 모든 형태의 저항과 거래 수단을 동원했다. 이는 백신뿐 아니라 방역물품, 나아가 글로벌 산업 가치사슬 전반을 둘러싼 공급망의 균열로 이어질 위험을 내포한다.²³⁹⁾

코로나19 확산 초기 강력한 비약물적 조치를 통해 바이러스 통제에 선방한 동아시아 국가들은 방역에 고전했던 서구 선진국들과의 백신 확보·접종 경쟁에서 뒤처졌다. 이른바 ‘방역의 역설’ 상황에서 직면한 진화된 델타 바이러스의 출현은 ‘코로나19 근절’을 목표했던 국가들의 이상적인 방역 전략과 초반의 방역 성과에 기대 여유를 가졌던 백신 수급·접종 계획을 변화시켰다. 2021년 6월 7일 WHO가 언급한 ‘투 트랙 팬데믹(two-track pandemic)’ 개념은 3차 코로나19 대유행의 양상을 설명하는 특징이다.²⁴⁰⁾ 백신 접종률이 낮은 국

238) Hung Tran, “What vaccine nationalism and diplomacy tell us about future pandemics,” Atlantic Council, March 22, 2021, <<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/what-vaccine-nationalism-and-diplomacy-tell-us-about-future-pandemics/>> (Accessed September 12, 2021).

239) Thomas Bollyky and Chad Bown, “The Tragedy of Vaccine Nationalism—Only Cooperation Ends the Pandemic,” *Foreign Affairs*, July 29, 2020, p. 97.

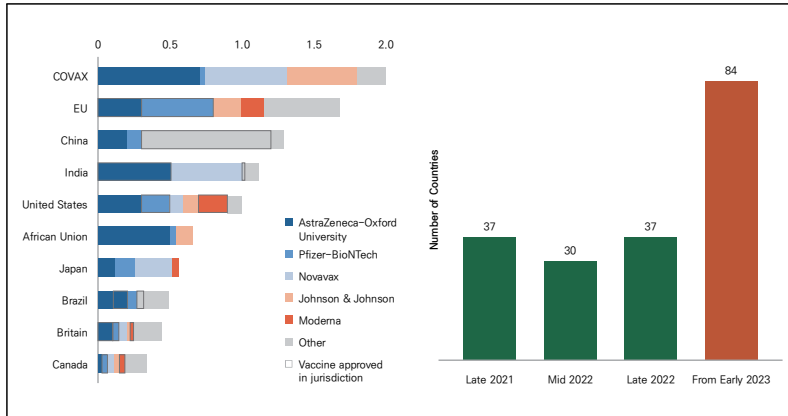
240) WHO, “Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19,” June 7, 2021, <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-7-june-2021>> (Accessed September 13, 2021).

가를 중심으로 바이러스가 급속히 확산되는 경로와 상대적으로 백신 접종률이 높은 국가 중 보건 조치 완화 혹은 종료 이후 재유행되는 경로가 새로운 팬데믹 현상을 만들었다.²⁴¹⁾ 현재 전 세계적으로 불균형하게 나타나는 백신 접종률은 면역 차이를 만들어 새로운 변이 바이러스가 유행할 공간을 열어주고 있다. 그 결과, 전염성이 더 높고, 전파 속도가 더 빨라진 진화된 변이 바이러스가 우세종이 되는 악순환이 계속되는 것이다. 2021년 2월 조사된 국가별 백신접종 완료 예상 시기를 살펴보면, 미국과 유럽을 위시한 주요 선진국들은 2021년 후반이면 집단면역에 필요한 백신접종을 완료하지만, 아프리카, 중남미, 동남아시아 등 상당수 개도국은 2023년에야 현재의 선진국과 비슷한 수준에 도달할 것으로 전망된다.²⁴²⁾ 이는 새로운 변이 바이러스의 출현 가능 기간을 연장해주는 것이며, 글로벌 공공재로서의 의료 자원이 불평등하게 배분되는 한계를 극명하게 보여주는 단면이다.

241) 박미정, “코로나19 투-트랙 팬데믹: 변이바이러스에 맞서며 어울리며,” p. 13.

242) Carl Tannenbaum, Ryan James Boyle, and Vaibhav Tandon, “Economic Commentary: Vaccine Nationalism, Minimum Wage, Rising Energy Prices,” *Global Economic Research*, February 19, 2021, <<https://www.northerntrust.com/africa/insights-research/2021/weekly-economic-commentary/february-19>> (Accessed September 13, 2021).

〈그림 III-2〉 주요국의 코로나19 백신 확보량 및 백신접종 완료 예상 시기



자료: Carl R. Tannenbaum, Ryan James Boyle and Vaibhav Tandon, "Economic Commentary: Vaccine Nationalism, Minimum Wage, Rising Energy Prices," p. 2.

라. 포스트 코로나 시대의 세계질서 변화 전망과 시사점

(1) 백신 외교 중심의 글로벌 리더십 경쟁 전망

코로나19 사태의 충격은 정치 분야에도 큰 영향을 미쳤다. 포퓰리즘과 배타적 민족주의의 대두는 민주주의를 위협하고 있으며, 코로나19로 무기력해진 국제협력과 자유주의적 가치의 빈틈을 뚫고 배타적인 자국 우선주의가 공백을 메웠다. 초국가적인 위기에 대응하는 글로벌 리더십과 공조가 희박해지면서, 탈냉전 이후 지배 담론으로 군림해왔던 세계화 패러다임 또한 ‘조종(弔鐘)’을 울렸다는 주장까지 제기되는 중이다. 그러나 지젝(Slavo Žižek)의 언급과 같이 적자생존의 공리주의적 처방이나 강제 봉쇄 같은 억압적 정책은 팬데믹이 수반한 복합적인 사회·경제적 문제를 극복할 수 없을뿐더러, 지속 가능한 대응 수단으로 보기 어렵다.²⁴³⁾

243) Slavo Žižek, *COVID-19 Shakes the World* (London: Polity Press, 2020), 재인용: 문정인, 『문정인의 미래 시나리오: 코로나19, 미중 신냉전, 한국의 선택』(서울: 청림출판, 2021), p. 51.

장기적으로 세계경제의 회복을 위한 방향에 기여할 수 있는 리더십이 복원돼야 한다. 트럼프 정부 시기 기술·무역·경제 전반의 치열한 경쟁을 펼쳤던 미·중은 이제 코로나19 국면에서 가장 시급한 백신 공급을 둘러싼 경쟁을 펼치고 있다. 서방국가들의 백신 민족주의를 둘러싼 논란이 제기되는 틈을 타고 전개되는 중국의 공세적인 백신 외교가 대표적이다. 비록 코로나19 발원국이라는 오명을 쓰고 있지만, 상대적으로 빠른 회복을 보였던 중국은 이미 2020년부터 방역 외교를 펼쳐왔다. 100여 개 국가를 대상으로 마스크, 진단키트, 인공호흡기 등을 제공해왔으며, 이탈리아와 동유럽에는 의료진까지 파견한 바 있다.²⁴⁴⁾ 또한, 이미 백신 개발 전이었던 2020년 5월 WHO 연례회의 개막 연설에서 시진핑 주석은 중국이 코로나19 백신을 개발하여 글로벌 공공재화한다는 구상을 밝히기도 했다.²⁴⁵⁾ 이후 중국이 개발한 백신 시노팜과 시노백은 WHO의 인증을 획득했고, 중국은 이를 토대로 적극적인 백신 외교를 추진하고 있다. 실제로 2021년 2월 중국 외교부는 전 세계 53개국, 특히 개발도상국에 백신 원조를 진행 중이며, 22개국에 백신을 수출하고 있다고 발표했다.²⁴⁶⁾ 또한 코백스에 선제적으로 약 1천만 도스에 해당하는 백신을 공급할 예정이라 발표한 바 있다.²⁴⁷⁾

러시아 역시 마찬가지이다. 스푸트니크(Sputnik)V 백신은 백신 제조 과정의 생산 표준을 미충족으로 WHO와 유럽의약품청(EMA)

244) “바이러스의 정치, 국제 정치판 바뀔까’ 中, 이탈리아·스페인 적극 공략…러시아도 이탈리아에 軍파견,” 『매일경제』, 2020.4.1., <<https://www.mk.co.kr/news/world/view/2020/04/338371/>> (검색일: 2021.9.13.).

245) “习近平在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞,” 『中国共产党新闻网』, 2020.5.18., <<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0518/c64094-31713792.html>> (검색일: 2021.9.13.).

246) “中 ‘53개 개발도상국에 백신 지원,’” 『人民網 한국어판』, 2021.2.9., <<http://kr.people.com.cn/n3/2021/0209/c414496-9817822.html>> (검색일: 2021.9.13.).

247) “중국 ‘코백스에 코로나19 백신 1천만 도스 제공할 것,’” 『연합뉴스』, 2021.2.3., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210203159100083>> (검색일: 2021.9.13.).

으로부터 공식적으로 승인받지 못했지만,²⁴⁸⁾ 벨라루스, 세르비아, 헝가리, 필리핀, 베트남, 인도, 브라질, 아르헨티나, 이집트 등 세계 70여 곳에서 긴급 승인됐다. 2021년 9월 24일 현재 5,700만 회분이 전 세계에서 유통되고 있다.²⁴⁹⁾ 특히, 칠레, 아르헨티나 등 전통적으로 미국에 우호적인 남미 국가들이 2차, 3차 변이 바이러스 유행의 중심이 되면서 백신 공급 문제는 기존 국가 간 관계와 상관없이 사활을 걸고 확보해야만 하는 문제가 됐다. 아르헨티나는 화이자와 뒤늦게 백신 공급 계약에 나섰으나 실패했고, 대신 러시아, 중국과 접촉, 아직 WHO로부터 공식승인을 받지 못한 스푸트니크V 백신 3,000만 회분과 중국의 시노팜 백신 400만 회분을 주문·확보하게 된다. 미국과 긴밀한 관계를 맺고 있던 인도네시아 역시 2020년 상반기에 주문한 아스트라제네카 백신의 공급이 인도의 델타 변이 유행에 따른 생산 조건 악화로 1년 가까이 지연되자, 중국의 시노팜 백신 1억2천5백만 회분으로 변경·구매했다.²⁵⁰⁾

이 같은 공세적 지원에도 불구하고 중국과 러시아의 시도는 규범적 측면과 정통성 면에서 여전히 취약한 모습을 보여준다. 특히, 중국은 코로나19 방역 지원이 인도적 차원이라기보다는 자국에 대한 정치적 지지를 확보하기 위한 도구적 성격이 노골적으로 드러난다는 점도 문제로 지적된다. 2021년 초 화이자 백신 500만 도스를 조달하려는 대만의 계획을 무산시킨 사례와 위구르의 인권탄압 문제를 지적한 우크라이나에 대한 백신 공여 계획을 취소한 사건 등이 대표적이다.²⁵¹⁾

248) “WHO, 러 ‘스푸트니크V’ 백신 승인 절차 중단,” 『파이낸셜뉴스』, 2021.9.17., <<https://www.fnnews.com/news/202109170755532654>> (검색일: 2021.9.26.).

249) “스푸트니크V, WHO 재평가?...유엔 등 10월 러시아 방문,” 『핀포인트뉴스』, 2021.09.25., <https://cnews.pinpointnews.co.kr/view.php?ud=20210924175828789cd1e7f0bdf_45> (검색일: 2021.9.25.).

250) “‘코로나 백신외교’로 밀착하는 중·러...백신 생산도 공조,” 『연합뉴스』, 2021.5.12., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210512137700009?section=search>> (검색일: 2021.9.26.).

최대 35억 도스의 코로나19 백신 생산능력을 가진 인도는 세계 2위의 백신 생산 국가답게 백신 외교를 기반으로 남아시아 지역에서 영향력을 강화하고 있다.²⁵²⁾ ‘이웃국 우선 기조(Neighbourhood First)’ 하에 인접한 국가들에 백신을 무상으로 공급하고 있는데, 중국의 일대일로 프로젝트가 인도양까지 영향력을 확대하는 것을 견제하려는 성격이 강하다. 백신 민족주의는 중국과 인도를 비롯한 비서방의 강대국들의 지정학적 목표를 진전하는 기회로 활용되는 모습이다. 기존 우호국과의 유대관계를 공고히 하거나 새로운 동맹을 발전시키기 위해 신흥국이나 저소득 국가에 백신을 유·무상으로 제공하고 있기 때문이다.

중국, 러시아 등 경쟁국들의 공세적인 백신 외교에 대응하여 서방 국가들은 뒤늦게 대대적인 백신 지원계획을 발표했다. 2021년 5월, 미국은 8천만 회분에 해당하는 백신을 해외에 공급하겠다고 발표했다.²⁵³⁾ 이어 6월 G7 정상회의에서 바이든 대통령은 2022년 상반기까지 백신 5억 회분을 92개 저소득 국가에 추가로 기부할 계획임을 밝혔다.²⁵⁴⁾ 미국이 전개하는 백신 외교는 자유민주주의 동맹·파트

251) “화이자 백신 대만 공급권 쟁 중국…‘구매 방해’ 공방,” 『연합뉴스』, 2021.2.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210219057700089>> (검색일: 2021.9.26.); “중국, 백신외교로 우크라이나에 반중성명 철회 압력 가한 듯,” 『연합뉴스』, 2021.7.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210711037100074>> (검색일: 2021.9.26.).

252) “India is set to become a vital Covid vaccine maker – perhaps second only to the U.S.,” *CNBC*, 2021.2.14., <<https://www.cnn.com/2021/02/15/covid-india-could-play-an-important-role-in-producing-vaccines.html>> (검색일: 2021.9.17.).

253) Joseph Biden, “Remarks by President Biden on the COVID-19 Response and the Vaccination Program,” The White House, May 17, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/17/remarks-by-president-biden-on-the-covid-19-response-and-the-vaccination-program-4/>> (Accessed September 17, 2021).

254) “미국 화이자 백신 5억 도스 내년까지 저소득국가에 지원,” 『BBC NEWS 코리아』, 2021.6.10., <<https://www.bbc.com/korean/international-57425005>> (검색일: 2021.9.17.).

너 국가들과 중국을 견제한다는 또 다른 외교·안보 전략 수단으로 비춰지고 있다. 이어 미국이 이끄는 쿼드(Quad)는 2021년 3월 ‘백신 파트너십’을 통해 백신 제조 역량 확대뿐만 아니라 인도·태평양 지역 국가들에 대한 접종 지원 계획도 선포했다.²⁵⁵⁾ 미국은 중국의 영향력을 차단하기 위해 G7 국가들과 함께 ‘더 나은 세계의 재건 (Build Back Better World: B3W)’ 구상을 발표하면서, 지구적 차원의 백신 보급을 위한 공동협력을 강조하고 있다.²⁵⁶⁾

정치적 계산에 따른 행위라는 비판적 눈길에도 불구하고 강대국들의 백신 외교는 현재의 국가 간 백신 양극화 해소에 긍정적인 영향을 줄 것으로 전망된다. 강대국들도 여전히 과소 공급과 접종 목표 미달성이라는 상황에서 추진되고 있는 전략적 선택임을 고려하면, 현재의 지정학적 경쟁 구도가 역설적으로 백신 민족주의 실현에 기여할 가능성이 크기 때문이다.²⁵⁷⁾

(2) 위드 코로나 시대의 대안적 리더십과 시사점

불확실성과 가변성이 극대화된 신형안보 이슈는 100% 예방하기도, 완전한 해결을 모색하기도 어려운 도전이다. 각국은 시스템의 혼란을 최소화하고 기능의 안정적 유지를 목표로 대응전략을 바꾸고 있다. 코로나19와 함께하는 새로운 일상으로 전환하려는 것이다. 백신으로 바이러스의 치명률을 낮추고, 위생 수칙과 거리두기

255) “세계의 백신공장’ 인도, 쿼드 정상회의 통해 생산력 더 늘린다.” 『연합뉴스』, 2021. 3.13., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210313037300104?section=search>> (검색일: 2021.9.17.).

256) “미국의 귀환’ G7, 중국에 공동전선…백신으로 리더십 재확보.” 『연합뉴스』, 2021.6. 14., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210614001200085?section=search>> (검색일: 2021.9.17.).

257) Lukasz Gruszczynski and Chien-huei WU, “Between the High Ideals and Reality: Managing COVID-19 Vaccine Nationalism,” *European Journal of Risk Regulation*, March 19, 2021, pp. 1~9.

유지를 통해 전염률을 낮추며 바이러스와 공존하는 삶을 목표로 하는 것이다.²⁵⁸⁾

이는 앞서 설명한 회복력 기반의 유연한 대응 모델로 전환을 꾀하는 것이다. 모든 불확실성을 완전히 막기보다 위기 속에서도 시스템의 흡수, 회복, 적응 능력을 통해 핵심 기능을 계속 유지하고, 더 나아가 새로운 형태로의 진화하는 방향을 모색하는 것이다.²⁵⁹⁾ 한 사회의 건강성은 결국 위기 속에서도 시스템 차원의 회복력을 보여줄 수 있는 사회적 내구성과 신뢰를 바탕으로 그 정도가 결정된다. 코로나19가 촉발한 현재의 위기 상황은 보건 이슈뿐만 아니라 미래의 또 다른 예상치 못한 극단적 위협에 대비하기 위한 기반으로 사회 전반의 회복력 강화방안과 이를 추진할 대안적 리더십의 탐색이 시급함을 상기시키고 있다.

비인간 행위자의 위협으로 다가오고 있는 신종안보의 위기는 글로벌 차원의 공공재를 제공할 수 있는 리더십을 요구한다. 그러나 지난 2년 동안 그 어떤 국가도 투명한 정보의 공유와 과학적 근거에 기반한 방역 지침을 토대로 보편적인 의료 자원의 공급을 주도하였던 의지와 역량을 보여주지 못했다. 또 코로나19의 급속한 전 지구적 확산 과정은 촘촘하게 짜인 오늘날의 국제기구와 제도가 얼마나 취약한지를 보여줬다.²⁶⁰⁾

국제사회는 이미 2008년 세계금융위기를 겪는 과정에서 소수 선진국 모임인 G7 국가로는 세계경제질서의 안정을 담보하기 어렵다는 사실을 인식하고, 더 많은 주자가 참여하는 'G20'을 탄생시킨 경

258) 박미정, “코로나19 투-트랙 팬데믹: 변이바이러스에 맞서며 어울리며,” p. 28.

259) 정지범, “회복력 중심 시스템으로의 전환을 위하여,” 『Future Horizon+』, 제45권 (2020), p. 39.

260) 위의 글, p. 37.

힘이 있다. 코로나19 사태에서도 대안적 거버넌스를 찾고자 노력해야 한다. 세계는 이번 위기를 통해 방역 시스템의 효과성에 대한 검토 및 개인의 자유와 공동체의 안전, 사회적 투명성과 정부 신뢰에 대한 근본적인 성찰이 필요함을 절감했다.

이러한 변화는 포스트 코로나 시대에 한국의 전략적 방향성과 역할에 대한 고민이 필요함을 상기시킨다. 글로벌 공공재의 부족이라는 총체적 위기 상황에서 책임 있는 중견국으로서 리더십을 보여줄 것이 요구되고 있다. 코로나19 초기 대응 과정에서 한국은 정보의 투명성과 체계적이고 유연한 시스템으로 상징되는 ‘K-방역’으로 주목받았다. ‘K-방역’으로 대표되는 대응역량은 한국이 불확실한 위기 상황 속에서 세계에 제공할 수 있는 가장 중요한 공공재이며, 워드 코로나 시대의 혁신 지향성을 보여주는 모습이다. 이러한 맥락에서 팬데믹 시대의 불확실성은 한국에 있어 엄청난 도전임은 분명하지만, 다른 한편으로는 효과적인 거버넌스의 방향을 제시하고 대안적 리더십의 위상을 정립할 기회이기도 하다.

3. 신기술 안보 이슈의 부상과 쟁점²⁶¹⁾

오늘날 인공지능, 반도체, 블록체인 등을 비롯한 주요 기술활용의 가치는 특정 산업영역에 국한되지 않으며, 정치·군사, 경제, 사회 각 부문에 포괄적으로 연계되어 영향을 미치고 있다. 이러한 변화는 기술 이슈가 언제든지 안보 문제로 비화될 수 있다는 것을 의미한

261) 본 절은 “신기술 안보 이슈의 부상과 쟁점”을 주제로 진행한 SK증권 김영우 이사의 자문내용을 바탕으로 수정·보완하여 작성한 것입니다. 김영우, “신기술 안보 이슈의 부상과 쟁점,” (통일연구원 자문회의 자료, 2021.10.1.).

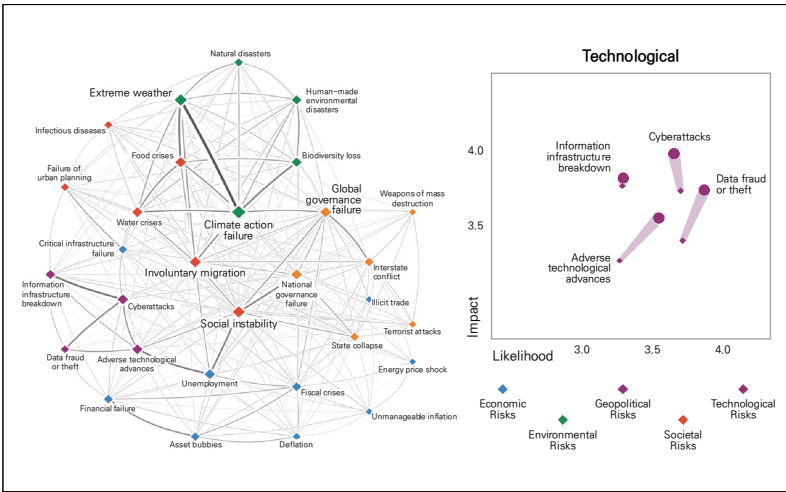
다. 주요 기술 선도국들은 이들의 개발과 활용, 제도화 과정에서 안보 전략적 측면을 중요하게 고려하고 있다. 특히, 신기술 활용을 둘러싼 국제규범과 거버넌스 방향에 대한 국제사회의 공감대와 합의는 여전히 부족한 것이 사실이다. 이러한 한계는 글로벌 차원의 표준설정과 세부적인 규범 마련을 제약하는 한편, 신기술 활용의 불확실성을 증대시키는 원인이 되고 있다. 미국을 위시한 민주주의 동맹진영에서 글로벌 5G의 선두주자인 화웨이를 배제하는 데 적극적으로 동참했던 사례가 대표적이다. 이제 주요 강대국들은 글로벌 공급체계의 안전성을 중시하면서도 국가안보적 고려를 통해 이에 반하는 정치적인 판단을 내리는 데 주저하지 않고 있다. 실제로 트럼프 정부에서는 중국을 겨냥해 인공지능과 블록체인 등 신기술 분야의 요소기술에 대한 수출 통제와 무형기술 이전을 금지했다. 이를 통해 장기적으로 중국의 첨단 산업 분야의 기술개발·획득을 저지하고 궁극적으로는 혁신역량을 제어하려는 전략을 펼침으로써 양국 간 국도의 긴장과 갈등을 낳았다.

이들 신기술은 ‘범용 기술(general purpose technology)’로서²⁶²⁾ 그 광범위한 적용 범위와 군사무기화로의 잠재력 때문에 안보적 관점에서 접근할 필요성을 제기한다. 실제로 광범위한 디지털 기술분야에 적용되고 있는 인공지능은 군사분야에도 급속히 도입되고 있으며, 정찰·감시 수단을 넘어 공격무기에 적용됨으로써 전력효과를 극대화하고 있다. 이는 새로운 안보딜레마를 형성하고 있으며 신기술 개발·활용에 대한 국제사회의 논의를 심화시키는 중이다. 반도체는 가장 세계화되고 분업화된 기술체계로서 과거 서방과 중국의

262) ‘국가 혹은 전 지구적 차원에서 생산성 향상 등을 통해 경제에 근본적 영향을 미칠 수 있는 기술’로서 각 단계의 산업혁명을 촉발시켰던 증기기관, 전기, 컴퓨터, 인터넷 등이 대표적이라 할 수 있다. “General Purpose Technology,” <<https://ideas.repec.org/h/eee/grochp/1-18.html>> (Accessed August 17, 2021).

정치체제의 차이에도 불구하고 상호이익을 위해 협력이 가능했다. 이뿐만 아니라 일상의 정보를 둘러싼 사이버 공격, 데이터 조작과 탈취 등을 둘러싼 우려는 더 커지고 있다. 2020년대에 접어들어 WEF가 지적한 기술위험 이슈들은 코로나19 팬데믹의 충격에 가려져 있었지만, 발생 가능성과 파급력은 계속적으로 증가해왔음이 관찰된다.²⁶³⁾

〈그림 III-3〉 WEF의 Global Risk 2020 전망과 상승추세의 기술위험 이슈



자료: WEF, *The Global Risks Report 2020 15th Edition* (Geneva: World Economic Forum, 2020), pp. 3~5.

그러나 코로나19로 가속화되고 있는 탈세계화의 흐름은 반도체 산업의 글로벌 분업구조 해체에 가장 먼저 영향을 미치고 있으며, 미래산업 경쟁력과 첨단 무기체계에 필수불가결한 요소로 인식되면서, 이제는 강대국 간의 첨예한 경쟁을 낳는 분야로 변모 중이다.

263) WEF, *The Global Risks Report 2020 15th Edition* (Geneva: World Economic Forum, 2020), pp. 3~5.

아직 기술 성숙도가 낮지만, 탈중양화에 기반한 블록체인 기술의 경우, 정보의 투명성과 신뢰성 향상의 가치에 기반, 데이터 오용과 훼손 위험을 방지할 수 있는 게임체인저로 부상하고 있다.

실제로 이들 신기술을 둘러싼 미·중 갈등은 단순히 선도기술 분야의 경쟁을 넘어 미래의 혁신역량과 기술주권 강화를 위한 안보 전략적 경쟁 양상을 보이고 있다. 특히, 디지털 전환기의 국면에서 이들 기술을 구현하는 플랫폼 경쟁으로, 나아가 글로벌 표준설정을 둘러싼 패권 경쟁으로 이행하고 있다. 바이든 정부는 압도적인 과학기술력을 강조하면서 향후 경제이슈를 넘어 안보이슈로 강화되고 있는 첨단산업분야에서의 주도권 확보를 최우선할 것임을 천명한 바 있다.²⁶⁴⁾ 미·중 간의 기술 패권을 둘러싼 경쟁이 한층 더 치열해지고 고도화될 것임을 예상하게 하는 부분이다. 이들 신기술을 둘러싼 강대국 간의 이해관계 충돌과 대립 구도는 향후 갈등의 진영화로 확대될 소지가 있으며, 민간·산업 기술 부문에까지 영향을 미침으로써 향후 한국에도 전략적 선택의 고민을 안겨줄 가능성이 크다.

가. 인공지능 기술의 무기화와 군사전략 경쟁 양상

(1) 인공지능 기술의 고도화와 군사·안보적 도입 이슈

군사·보안시스템 부문은 고난도의 정확성과 안전성, 신속성을 요구하는 분야이다. 인공지능 1세대라 할 수 있는 알고리즘을 활용한 표적 위치 계산 등은 오래전부터 일선에 적용되는 반면, 딥러닝, 머신러닝 등 ‘2세대 인공지능 기술’은 아직 폭넓게 도입되어있지 않다. 여기에는 기능적 측면에서 기존의 알고리즘을 대체할 만큼 성숙도

264) “바이든, 반도체·배터리 공급망 검토 지시…한국도 영향 받아,” 『연합뉴스』, 2021. 2. 25., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210225025500071>> (검색일: 2021. 8.17.).

에 충분히 도달하지 못한 점도 일정 부분 기인하고 있다. 그러나 무엇보다도 상상력을 갖추고, 신속한 의사결정에 따라 고도로 정교하게 작동해야 하는 무기체계 부문에서는 전통 시스템을 대체하는 인공지능 기술의 도입·적용이 매우 조심스러울 수밖에 없는 현실이다. 실제로, 비정형 데이터가 대부분인 국방 분야에서는 설명 가능한 데이터 정제 기술과 수집·관리 알고리즘이 고도화되어야 한다. 예를 들어, 현재 영상정보 및 음성정보 인식기술과 같은 센서 단위의 기술은 발달되었지만, 방책을 추천하는 기술 등 사람의 결심, 판단까지 지원할 수 있는 고도화된 인공지능 기술은 부재한 상황이다.²⁶⁵⁾ 이는 안전성의 문제와도 긴밀히 맞물려 있다.

이처럼 인공지능이 촉발한 디지털 전장으로의 전환은 안보 트렌드의 패러다임까지 변환시키고 있다. 이미 현대전은 전장요소의 정밀화, 자동화, 네트워크화의 양상으로 바뀐 지 오래이며 전통적인 육·해·공의 전장 범위는 사이버와 우주 공간을 포함한 5차원의 영역으로 확대되는 중이다.²⁶⁶⁾ 이는 전투방식의 질적 개념 또한 변모시키고 있다. 무인경계 시스템의 확대를 넘어, 무인 무기체계와 전투원이 함께 작전을 수행하는 유·무인 복합전투, 무인로봇 간의 전투 등은 기존에 존재하지 않았던 다차원적 전쟁의 시대가 도래하고 있음을 시사한다.²⁶⁷⁾

즉, 인공지능 기술의 도입 여부는 미래 국방력의 향상과도 밀접히 연결되고 있으며, 단순히 병력 수급 문제의 해소뿐만 아니라 효율적인 자원관리, 첨단 전투력의 강화 등을 위한 기술적 돌파구로 주목받고 있다. 특히 인공지능 기술에 대한 국방 분야의 활용역량 제고는 다가올 미래

265) 오승환 외, 『인공지능 기술활용 강국을 향한 과학기술정책 제고 전략』(세종: 과학기술정책연구원, 2020), p. 230.

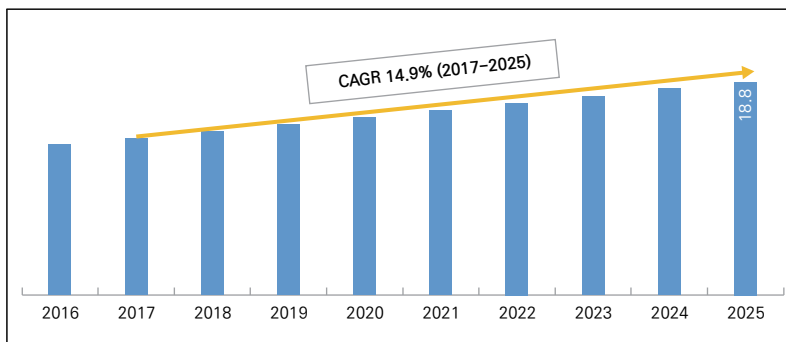
266) 윤정현, “국방 분야에서의 인공지능 기술 활용 전망과 시사점,” 『Future Horizon+』, 제48권 (2021), p. 44.

267) 오승환 외, 『인공지능 기술 활용 강국을 향한 과학기술정책 제고 전략』, p. 231.

전에 대비하고 군사혁신의 가능성을 결정짓는 핵심적인 변수가 되고 있다. 무엇보다도 전통적인 안보 위협과 신형안보 위협이 중첩된 한반도의 지정학적 현실에서, 인공지능에 기반한 미래전의 흐름이 갖는 의미는 더욱 커지고 있다. 이에 따라 지능화된 국방체계는 전장 및 전투지원 환경에서 핵심적인 역할을 할 것이며, 그 활용역량의 확보는 국방 전략의 최우선적 고려사항이 될 것으로 전망되고 있다.²⁶⁸⁾

인공지능 기술은 이미 인식·인지증강 분야에서 급속도로 실용화되고 있다. 특히, 드론·로봇릭스 기술 역시 ICT 발전과 더불어 정밀도가 크게 향상되고 있으며 군용 무인(원격)장비 활용은 이미 일반화 수준에 도달하였고 군용 드론과 인공지능이 결합한 자율살상무기시스템(LAWS)도 기술적으로는 현실화 단계에 이르렀다. 이 같은 급속한 발전에 따라 인공지능을 활용한 글로벌 군사안보 시장의 규모는 2025년까지 연평균 14.9%의 성장률이 전망되고 있다.²⁶⁹⁾

<그림 III-4> 글로벌 인공지능 방산 시장 규모 전망(2016~2025)



자료: "Fraud Detection and Prevention Market Overview," Variet Market Research (2018), p. 105, <http://marnie.cafe24.com/shop/item.php?it_id=1543545225> (Accessed May 4, 2021).

268) 위의 책, pp. 44~52.

269) 국가안보전략연구원, 『2019 글로벌 新안보 REVIEW』 (서울: 국가안보전략연구원, 2020), pp. 202~203.

(2) 인공지능 기술을 활용한 미·중의 군사 무기화 경쟁 양상

살펴본 바와 같이 주요 강대국들은 인공지능 기술의 군사화를 적극 추진하고, 새로운 전쟁의 양상에 부합하는 군사혁신을 추진하면서 양국 간 인공지능 군사력 경쟁 또한 점점 더 확대되는 추세에 있다. 바이든 정부의 출범은 다자간 협력을 강조하는 외교·안보정책을 표방하고 있으나, 그럼에도 불구하고 중국의 기술 발전을 견제하고 주요 신흥기술에 대한 우위를 통해 패권을 유지하고자 하는 미국의 정책 기조는 더욱 강화되고 있다. 즉, 미·중 간 치열해지고 있는 인공지능 기술 패권 경쟁은 새로운 양상의 군사경쟁 불씨가 되고 있다.²⁷⁰⁾

특히 인공지능은 사회, 경제, 문화의 모든 영역에서 획기적인 변혁을 가져올 기술이므로 미·중은 인공지능 분야에서의 기술 패권을 확보하기 위해 치열한 경쟁을 벌일 것으로 보인다. 인공지능을 활용함으로써 상대국에 대한 경제적, 군사적 우위를 확보할 수 있으므로 인공지능 기술 패권 경쟁은 가속화될 것이다. 인공지능은 2030년까지 13조 달러에서 15조 달러의 부가가치를 창출함으로써 세계경제에 기여할 것이며, 인공지능을 통해 지휘통제 개선, 전투 능력 향상, 정보수집 강화, 군수 분야 개선 등이 가능하게 되어 군사적 환경 또한 급변할 것이다. 한편 인공지능 관련 기술들은 알고리즘 기반의 규칙에 따른 운영으로 예측 불가능한 상황 대처에 취약하며, 데이터 처리 방식과 학습 체계에 따른 한계가 있고, 시스템 자체에도 취약성이 있어 인공지능에 대한 사이버 공격도 급격히 증가할 것으로 전망된다.²⁷¹⁾

270) 위의 책, p. 7.

271) Paul Scharre, "Killer Apps—The Real Danger of an AI Arms Race," *Foreign Affairs*, (May/June 2019), <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-04-16/killer-apps>> (Accessed September 15, 2021).

미국은 패권 유지에 있어 인공지능이 중요하다고 판단하여 인공지능을 주요 신흥기술로 지정하고 중국에 대한 경쟁력 우위를 확보하기 위하여 국가 차원에서 육성하고 있다. 또 「국방수권법(National Defense Authorization Act: NDAA)」을 통해 안보와 국방 분야에서의 활용을 지원하고 있다. 또 인공지능 행정명령을 통해 연방 정부 부처의 역할을 정립하고 의회를 통한 후속 입법도 진행 중이다. 인공지능 기술개발 경쟁은 기술혁신 단계, 표준화 단계, 국제기구화 단계로 확산될 것으로 보인다.²⁷²⁾ 특히 인공지능 기술은 기술혁신을 넘어 표준화로 가고 있기 때문에 플랫폼 경쟁에서 승리하기 위해 미·중은 자국 기술의 표준화를 적극 추진하고 있다. 이에 따라 미국 인공지능 행정명령은 국립표준기술원장으로 하여금 인공지능 관련 기술표준과 툴을 개발하도록 하였고, 인공지능주도법안 또한 국립표준기술원장으로 하여금 인공지능 표준을 개발하도록 하고 있다. 또 미 의회 미래인공지능법안은 인공지능 관련 윤리 문제를 지적하였으며, 미 하원은 인공지능 윤리개발에 관한 가이드라인을 개발하도록 하고 있다.²⁷³⁾

272) 이와 관련하여 김상배는 기술경쟁은 자본과 기술의 평면적 경쟁을 넘어서 시장의 표준과 내용적 매력에 장악하기 위한 플랫폼 경쟁의 양상을 보인다고 하면서 △기술혁신, △표준화, △매력발산의 3단계를 제시하고 있다. 즉, 물량에서 품질로 가는 기술혁신, 품질에서 세력으로 가는 표준화, 세력에서 규범으로 가는 매력발산의 3단계 발전을 제시하고 있다. 김상배, “미·중 플랫폼 경쟁으로 본 기술패권의 미래,” 『Future Horizon+』, 제36권 (2018), pp. 6~9.

273) 세계법제정보센터, “미국 인공지능 법제,” 2019.6.30., <https://world.moleg.go.kr/web/wli/rsrchReprtReadPage.do?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&CTS_SEQ=48292&AST_SEQ=316&ETC=4> (검색일: 2021.8.18.); 한지영, “인공지능 윤리 가이드 라인,” (한국지능정보사회진흥원(NIA) 지능정보사회 법제도 이슈리포트 2019-1, 2019.5.21.), p. 7, <<https://aihub.or.kr/sites/default/files/2020-02/%5B%EC%A7%80%EB%8A%A5%ED%99%94%EB%B2%95%EC%A0%9C%EB%8F%84%EC%9D%B4%EC%8A%88%202019-1%5D%20%EC%9D%B8%EA%B3%B5%EC%A7%80%EB%8A%A5%20%EC%9C%A4%EB%A6%AC%20%EA%B0%80%EC%9D%B4%EB%93%9C%EB%9D%BC%EC%9D%B8%28190521%29.pdf>> (검색일: 2021.8.18.).

2018년 8월 13일 통과된 2019 회계연도 존 매케인 「국방수권법」(P.L.115-232) 제1051조는 “인공지능 및 기계학습의 발전에 필요한 방법과 수단을 검토하기 위한” 독립위원회로 인공지능국가안보위원회(National Security Commission on Artificial Intelligence: NSCAI)의 설립을 명시했다. 공식 웹사이트에서 밝히고 있는 위원회의 주요 목적은 미국의 국가안보 및 국방 관련 수요에 포괄적으로 대처하기 위해 인공지능, 기계 학습 및 관련 기술의 개발을 진전시키는 데 필요한 방법과 수단을 모색하는 데 있다.²⁷⁴⁾ 특히 NSCAI의 목표 중 주목할 만한 것은 인공지능 분야 국제 규범 수립을 위한 노력이다. 일례로 2020년 10월에 NSCAI가 발간한 “중간보고서 및 3분기 정책제언(Interim Report and Third Quarter Recommendations)” 보고서는, 미국이 인공지능 개발에 있어 NATO 회원국 등 미국의 전통적인 안보 파트너인 민주주의 국가들과의 다자주의 협력과 뚜렷한 규범의 설정을 제안했다.²⁷⁵⁾

중국 역시 인공지능을 국가 차원에서 중점 추진해야 할 핵심기술 부문으로 강조하고 있다. 이미, 2018년 9월 인공지능 컨퍼런스에서의 시진핑 주석은 축사를 통해 “앞으로 10년은 세계경제의 신·구 모멘텀 전환의 결정적 10년이 될 것”이라고 강조하고, 인공지능과 같은 신기술 혁명과 산업혁신으로 세계에 근본적 변화를 맞이할 수 있다고 언급했다.²⁷⁶⁾ 중국은 급격한 과학기술의 발전으로 4차 산

274) The National Security Commission On Artificial Intelligence, “To consider the methods and means necessary to advance the development of artificial intelligence, machine learning, and associated technologies to comprehensively address the national security and defense needs of the United States,” <<https://www.nscai.gov/>> (Accessed August 18, 2021).

275) 윤정현 외, 『인공지능과 블록체인 등 신흥안보의 미래전망과 대응방안』, (서울: 외교부, 2020), pp. 88~89.

276) “习近平：推动人工智能更好造福世界人民,” 『人民網』, 2019.5.17., <http://paper.people.com.cn/rmrhwb/html/2019-05/17/content_1925164.htm> (검색일: 2021. 8.19.).

업혁명 시대는 경제와 산업, 거버넌스, 세계질서 등에서 전방위적인 질서와 모델의 변화가 가능하다고 인식하는 것이다. 즉, 이러한 전환적 시기를 중국은 강대국화와 중화민족의 위대한 부흥을 실현할 기회로 파악하고, 4차 산업혁명 시대를 주도하기 위한 핵심기술로 인공지능을 강조하고 있다. 인공지능 기술은 중국에 미국과의 패권 경쟁, 미국으로부터의 군사적·경제적 위협에서 승리하기 위한 핵심적인 요소로서 정부와 민간차원의 기술투자과 인재양성에 주력하고 있다.²⁷⁷⁾

최근 미 육군은 2019년 미래사령부 산하에 인공지능 태스크포스(Army Artificial Intelligence Task Force: AI-TF)를 창설하여, 인공지능 군사전략을 주도하도록 하였고,²⁷⁸⁾ 2016년 러시아의 “2025년 군사과학종합발전 종합비전” 보고서도 인공지능을 중단기 발전 중점으로 명확히 하였고, 2018년 러시아외교국방정책위원회가 발표한 “인공지능 기술 10대 발전계획” 보고서 또한 인공지능이 국가 간 전략경쟁의 중요 분야가 될 것임을 강조하고 있다.²⁷⁹⁾

중국 또한 인공지능을 중국군 현대화의 핵심 과제로 규정하고, 인공지능 경쟁에서 승리하기 위해 주력하고 있다.²⁸⁰⁾ 중국은 인공지능이 국방과 군대정보화 건설의 중요 추동력으로, 무인작전, 정보수집과 처리, 군사훈련, 사이버공방, 지능화지휘통제 정책결정 군사 분야에 광범위하게 적용되면 게임체인저의 역할을 할 가능성이 크

277) 윤정현 외, 『인공지능 기술 10대 발전계획』, pp. 92~93.

278) Anthony Small, “Easley shares thoughts on artificial intelligence, autonomy for defense,” US Army, February 25, 2019, <https://www.army.mil/article/217421/easley_shares_thoughts_on_artificial_intelligence_autonomy_for_defense> (Accessed August 19, 2021).

279) 이수훈·유영철, “러시아 안보·국방 분야의 인공지능 기술 도입과 개발 현황: 분석과 한계,” 『중소연구』, 제44권 3호 (2020), p. 96.

280) Harry Lye, “Could China dominate the AI arms race?” *Army Technology*, June 26, 2020, <<https://www.army-technology.com/features/china-ai-arms-race/>> (Accessed August 19, 2021).

다고 인식한다.²⁸¹⁾ 국방과학기술대학의 주치차오(朱后超) 소장이 “인공지능이 국방 및 군사정보화 발전의 중요한 원동력”이라고 강조하고 인공지능 기술, 빅데이터 기술, 클라우드 컴퓨팅 기술과 같은 차세대 정보기술이 국방 분야에서 점점 더 중요한 역할을 할 것이라고 강조했다.²⁸²⁾ 인공지능 기술의 경쟁적 군사화 추세는 새로운 군비경쟁의 양상과 첨단기술 기반의 군사충돌 가능성의 제고로 이어질 수 있다는 점에서 또 다른 우려를 낳고 있다. 중국의 인공지능 기술에 대한 집중 투자와 경제, 사회, 정치 등 전반에의 응용 가속화는 미국의 위협인식 제고와 대중국 세력균형 태세의 본격화로 미·중 간 패권 경쟁과 미·중 디커플링 위협의 핵심으로 인공지능 분야가 부상할 수 있기 때문이다. 이는 한국의 미래에 있어 국가경쟁력과 대외전략의 주요한 요소로 인공지능이 부상하고 있음을 의미하는 것은 물론 인공지능 기반의 글로벌 네트워크와 인공지능 기반의 군사협력과 경쟁 구도가 한국에 주는 외교적, 군사 안보적, 경제 전략적 관점의 문제를 종합적으로 검토하고 대비할 필요가 있음을 보여 주는 것이라 할 수 있다.²⁸³⁾

(3) EU와 러시아의 국방 분야 인공지능 기술활용 현황

유럽연합(EU)의 경우, 회원 국가의 경쟁력을 공동으로 활용할 수 있는 인공지능 분야 공유 생태계 구축을 목표로 인공지능 정책을 추진 중이다.²⁸⁴⁾ 특히, 국방 분야에서 EU는 공동안보방위정책(Common

281) “专家：人工智能是推动新一轮军事革命的核心驱动力,” 『人民網』, 2018.10.25., <<http://military.people.com.cn/n1/2018/1025/c1011-30361045.html>> (검색일: 2021.8.4.).

282) “专家：人工智能是推动新一轮军事革命的核心驱动力,” 『人民網』, 2018.10.25., <<http://military.people.com.cn/n1/2018/1025/c1011-30361045.html>> (검색일: 2021.8.5.).

283) 윤정현 외, 『인공지능과 블록체인 등 신기술의 미래전망과 대응방안』, p. 104.

Security and Defense Policy: CSDP)을 전략적으로 지원하는 핵심 요소로서 인공지능 기술을 중요하게 간주하고 있으며, 데이터 관리, 상황 인식, 훈련 및 시뮬레이션, 공급 및 유지보수, 개인 방호, 추적 및 감시, 행동 예측 등의 분야에서 인공지능 기술의 적용 가능성을 적극적으로 탐색하고 있다.²⁸⁵⁾

특히, 프랑스는 EU 내에서 국방 인공지능 전략을 명시한 대표적인 국가이다. ‘국방 및 국가 안보 전략 검토(Defence and National Security Strategic Review)’를 통해 향후 인공지능이 국가 방어체계의 중추적 역할을 맡게 될 것이며 운영 우월성에 크게 기여할 것으로 전망하고 있다.²⁸⁶⁾ 이에 따라, 프랑스 정부는 향후 5년간 인공지능 연구개발에 15억 유로를 투입하고 공공 및 민간 연구자를 연결하는 학제 간 인공지능 연구소(Interdisciplinary Institutes of Artificial Intelligence) 설립계획을 발표하였으며 최근 설치된 국방혁신국(Defense Innovation Agency)을 통해 인공지능 관련 연구개발 계획을 발표하였으며 방대한 국방 데이터의 저장 및 관리를 위한 인공지능 기반 관리체제 수립을 목표로 하는 아르테미스(Artemis) 프로젝트를 출범하기도 하였다.²⁸⁷⁾

284) 윤정현, “국방 분야 인공지능 기술 도입의 주요 쟁점과 활용 제고 방안,” (과학기술정책연구원 STEPI Insight vol. 279, 2021.8.30.), p. 15, <<https://www.stepi.re.kr/skin/doc.html?fn=1c8957d93876434d309323648775cccc6&rs=/preview/html/2021112>> (검색일: 2021.9.30.).

285) Daniel Fiott, Gustav Lindstrom, “Artificial Intelligence: What implications for EU security and defence?” *EUISS*, November 8, 2018, <<https://www.iss.europa.eu/content/artificial-intelligence-%E2%80%93-what-implications-eu-security-and-defence>> (Accessed August 13, 2021).

286) Matej Tonin, “Artificial Intelligence: Implications for NATO Armed Forces,” April 5, 2018, <<https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2019-04/088%20STCCTS%2019%20E%20-%20ARTIFICIAL%20INTELLIGENCE%20-%20DRAFT%20REPORT%20TONIN.pdf>> (Accessed June 15, 2021).

287) 국가안보전략연구원, 『2020 글로벌 新안보 REVIEW』 (서울: 국가안보전략연구원, 2021), p. 288.

독일은 ‘연방정부의 인공지능 전략 2020’에서 군과 밀접한 우주·항공 영역에서 인공지능을 적극적으로 활용할 것을 검토, EU회원국과의 공동 프로젝트를 수행 중이다.²⁸⁸⁾ 프랑스, 스페인 등과 함께 미래 전투 공중 시스템(Future Combat Air System: FCAS) 네트워크의 공수 지원 플랫폼과 차세대 무기 시스템(Next Generation Weapon System: NGWS) 등을 통해 국방 분야에 인공지능을 적극 활용하고 있다. 특히, ‘독일·프랑스 미래 전투항공기프로젝트’에서는 가상 조종사 지원, 임무의 자동생성, 환경 센서 적응, 인간 조종사-기계 인터페이스의 예측과 조정, 유지보수의 통합까지 목표로 하고 있다. 다만, 자율무기체계 대한 허용 기준과 입장에 대해 EU 회원국 간의 이견이 존재하며 유럽의회가 치명적인 무기시스템에 대한 의사결정 통제권은 항상 인간이 가져야 한다는 입장을 견지하고 있는 점은 부담으로 작용하고 있다.²⁸⁹⁾

인공지능 안보이슈에서 또 하나의 주요 행위자인 러시아는 자국의 군사안보에 있어 적극적인 자율화를 강조하는 국가 중 하나이다. 자율무기에 관한 러시아의 연구는 주로 국방부의 지원 및 통제를 받는 에라 과학도시 및 첨단연구프로젝트 재단에서 진행되고 있다. 일찍이 러시아는 2017년 11월 특정재래식무기협약(Convention on Certain Conventional Weapons: CCW)에서, 무인기 기술은 군용과 민수용의 구분이 어렵기 때문에 자율무기에 대한 금지나 제한은 있을 수 없다고 주장한 바 있다. 즉, 무인기 기술은 인류의 미래를 풍요롭게 할 기술이라는 점에서 후손들이 누리게 될 기술 혜택을 막을 명분이 없다는 것이다.²⁹⁰⁾ 이뿐만 아니라 정치와 외교, 국방 및 기술 주권을 추구하는 러

288) 김예지, “독일 연방정부의 인공지능(AI) 전략 2020 업데이트,” (한국지능정보사회진흥원 SPECIAL REPORT 2021, 2021.5.14.), <https://www.nia.or.kr/site/nia_kor/ex/bbs/View.do?cbIdx=82618&bcIdx=23409&parentSeq=23409> (검색일: 2021.8.30.).

289) 윤정현, “국방 분야 인공지능 기술 도입의 주요 쟁점과 활용 제고 방안,” p. 16.

시아의 입장에서는 자율무기에 대한 국제법적 제한을 러시아의 주권을 침해하려는 행동으로 해석할 여지가 있음을 주장하기도 하였다.²⁹¹⁾ 러시아의 연구는 단순한 자율무기가 아니라 미사일 발사 의사결정 시스템에 대한 인공지능 탑재 가능성을 모색했다는 점에서 주목을 끌었으며, 국가 전략적인 차원에서 러시아는 2015년도부터 적어도 7개의 인공지능에 대한 전략서를 발표한 것으로 분석되고 있다. 특히, “2030년까지 인공지능 개발 국가전략”은 국방분야뿐만 아니라 경제·사회적인 차원을 망라한 러시아의 인공지능 개발을 다루기도 했다.²⁹²⁾

(4) 강대국의 인공지능 군사 무기화 경쟁과 시사점

살펴본 바와 같이, 미국, 중국, 러시아, EU 등 인공지능 분야의 기술 선도국들은 단기적·미시적인 안보 위협에 대처함은 물론, 신기술 안보의 차원에서 장기적·거시적 차원의 국가안보 역량강화를 강화하는 추세이다. 일상에서 인공지능 기반 생활 서비스가 확산되고 에너지 시스템, 교통체계 등 국가 기간시설의 운영이 자동화·무인화·원격화로 진화 중이며, 코로나19 사태 이후 탄력을 받고 있는 무인자율주행 체계의 적용은 편의성과 동시에 또 다른 위협성을 야기할 것으로 전망된다. 인공지능은 인식하지만, 사람은 해독하지 못하는 정보 전달을 통해 은밀하게 교란시키는 방식으로 지능화된 공격들이 발달하고 있기 때문이다.²⁹³⁾ 향후 통제시스템의 셋다운 또

290) Human Rights Watch, “Stopping Killer Robots: Country Positions on Banning Fully Autonomous Weapons and Retaining Human Control,” August 10, 2020, <<https://www.hrw.org/report/2020/08/10/stopping-killer-robots/country-positions-banning-fully-autonomous-weapons-and>> (Accessed August 22, 2021).

291) “Система подтверждения подлинности электронных документов на основе технологии блокчейн продемонстрирована в технополисе «ЭРА»,” Минобороны России, 2020.3.20., <https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12283097@egNews> (Accessed August 30, 2021).

292) 윤정현 외, 『인공지능과 블록체인 등 신기술의 미래전망과 대응방안』, p. 105.

는 데이터 훼손에 따른 오작동 발생 시, 운송과 물류 전반에 걸쳐 광역 단위의 혼란을 야기할 수 있을 것이다. 또한, 그 타겟은 공공 인프라에 그치지 않고 주식 시장, 상거래 및 광고, 신약 개발 등 광범위한 데이터를 취합해 실시간 처리되는 주요 활동 분야에도 미칠 가능성이 있다. 이미 에스토니아가 겪은 국가 차원의 정부망의 섯다운이 미친 충격을 목도한 바 있다.²⁹⁴⁾

또한, 딥러닝, 컴퓨터 비전(동영상이나 이미지 분석·이해) 등 인공지능에 기반한 기술 발달로 기존 공격을 고도화하거나 새로운 방식으로 위협이 가능해지면서 향후 인공지능에 의해 신·변종 악성코드 자체 생성, 개개인의 정보 분석을 바탕으로 지인 사칭 음성 메시지 생성(보이스 피싱→스피어 피싱), 유명인의 음성 및 영상 조작 등 거짓 뉴스 배포 등이 더욱 빈번해질 가능성이 크다. 고도화된 네트워크 서비스 운용으로 인프라 환경이 복잡해질수록 다양한 내·외부적 충격 요인에 취약하다는 점은 코로나19 이후, 더욱 심화된 비대면 네트워크 생태계로의 전환을 겪고 있는 한국사회가 경계하고 준비해야하는 숙제이기도 하다.²⁹⁵⁾

향후의 인공지능을 활용한 지능화 공격은 사람의 눈으로 식별하기 어려운 방식으로 데이터를 변조하거나, 드론을 교란시키는 등 다양한 방식으로 적용될 것으로 전망된다. 이같이 인공지능 기술을 활용한 공격에는 마찬가지로 고도화된 인공지능 기술로 대응해야 할 필요성 또한 제기된다. 이러한 점에서 국가 기간시설 및 국민생활과 밀접한 부문을 중심으로 한층 업그레이드된 ‘디지털 방호 체계’ 구축을 위한 투자 요구가 증가할 가능성이 크다. 특히 5G 등 네트워크 인프라의 보안 기준 강화, 로봇 등록제, 드론 탑재물 관리 강화 등

293) 국가안보전략연구원, 『2020 글로벌 新안보 REVIEW』, p. 303.

294) 윤정현 외, 『인공지능과 블록체인 등 신기술의 미래전망과 대응방안』, p. 106.

295) 위의 책, p. 106.

물리적 위협 저감을 위한 최소한의 제도적 장치 마련의 필요성이 커질 것으로 전망된다.

나. 미·중 반도체 굴기 경쟁과 글로벌 기술 패권 이슈

(1) ‘생산의 세계화’ 시대 중국의 부상

1980년대 후반부터 우리에게 익숙하게 다가왔던 세계화와 정반대인 탈세계화(de-globalization)의 시대가 다가오고 있다. 경제 측면에서 세계화는 상품, 서비스, 기술, 자본의 급격한 이동을 통해 전 세계 국가 경제의 경제적 상호의존성이 증가하는 것이고, 비즈니스 측면에서는 국제무역 규제를 최소화하고 관세 및 규제를 줄이는 방식으로 전 세계가 최대 이익을 창출할 수 있는 전략이었다. 그리고 이러한 전략의 기반에는 ‘생산의 세계화’라는 중요한 의미가 숨어 있다. 반도체 산업은 세계화 시대를 맞이하며 기술집약적, 자본집약적, 노동집약적 부문으로 나뉘어져 지역별로 글로벌 협업과 분업이 가장 잘 이루어지고 있는 대표적인 산업이다.

미국의 국제정치학자 조지 모델스키(Goerge Modelski) 등이 발전시킨 ‘리더십 장주기 이론’에 따르면, 혁신적인 기술혁명이 일어나는 특정 시기에 해당 기술에 기반한 산업을 주도하는 강대국이 그 시대의 지도국이 되어 국제정치경제질서를 주도한다고 한다.²⁹⁶⁾ 중국은 5G 기반의 통신장비 시장에서 미국을 압도했고, 전기차와 로봇, 드론을 포함한 첨단 제조업 분야에서 미국을 앞서나갈 수 있도록 강력한 지원책을 펼치고 있다. 중국이 더 이상 반도체의 노동집약적인 부문에 머물지 않고, 최대한의 자본을 투하해서 기술집약적

296) George Modelski and William Thompson, *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Politics and Economics* (Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1996), pp. 13~15.

제품군의 시장까지 석권하게 된다면 반도체 산업의 패권 다툼은 매우 빠르게 중국으로 주도권이 넘어갈 것이다.²⁹⁷⁾

지난 2015년 중국이 반도체 굴기를 선언하고 “Made in China 2025”를 발표했을 때, 한국에게 드리운 중국 반도체 굴기의 그림자는 두려움 그 자체였다. 중국의 무한 물량 공세는 마치 물건을 담아두면 끝없이 늘어나 그 내용물이 줄어들지 않는다는 ‘화수분’과의 경쟁이 될 수 있었기 때문이다. 만약 중국의 계획대로 마이크론 테크놀로지(Micron Technology)와 샌디스크(SanDisk)가 중국 기업에 인수되고, 미국이 화웨이(Huawei)와 하이실리콘(Hi-Silicon)에 제재를 가하지 않았다면, 반도체 산업뿐 아니라 국제정치의 구도도 크게 바뀌었을 것이다. 한국에 미쳤을 정치·경제적 여파도 상상을 초월했을 것이다.

(2) 탈세계화 시대의 G2: ‘필연적인 냉전(Cold War)?’

1980년대의 세계화 시대는 ‘자유민주주의 vs 공산주의’라는 기본적인 진영 논리에서 크게 벗어나지 않았다. 그러나 1989년에 독일의 베를린 장벽이 무너지고, 1991년에 구소련이 무너지면서 민주적인 선거를 통해 러시아 대통령이 선출되는 역사적인 대변혁기가 다가왔다. 미국의 정치경제학자 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 자신의 저서 ‘역사의 종언’에서 이데올로기 대결의 역사를 자유주의와 공산주의의 프레임으로 설명하며, “자유주의의 승리로 역사의 진보는 끝났다”라고 주장했다.²⁹⁸⁾ 글로벌 유일의 슈퍼파워 미국이 주도하는 ‘팍스 아메리카나(Pax-Americana)’ 시대의 시작이었던 것이다.

297) 김영우, “미국 반도체 굴기: 미국 vs 중국, Deglobalization 시대의 도래,” (민간미래전략위원회 조찬포럼 발표자료, 2021.6.17.), p. 6.

298) Francis Fukuyama, “The End of History?” *The National Interest*, no. 16 (1989), pp. 3~18.

현재의 제조업 생태계는 진영 논리를 잇은 채, 개별 기업들이 수익을 극대화할 수 있도록 지난 30여 년에 걸쳐 구축된 것이다. 이 과정에서 중국은 세계화의 최대 수혜국으로 부상했다. 중국은 미국 및 자본주의 진영의 기대와는 달리, 비약적인 경제발전을 이루었음에도 민주화가 되지 않았다. 사회주의 시장경제라는 독자적인 특성은 그대로 유지되었고, 14억 명 이상의 거대한 인구를 지닌 국가가 양적인 경제 성장은 물론 첨단 산업의 주도권까지 이루어내는 대단한 성공을 거두게 된 것이다. 중국의 GDP 규모는 이미 미국의 75% 수준에 도달하였으며, 2027년에는 미국을 추월하여 세계 최대의 GDP 규모를 가진 국가로 부상하게 될 것이다²⁹⁹⁾.

그렇다면 미국과 중국은 어떤 영역에서 경쟁하게 될까? 과거에는 철강, 기계, 자동차, 조선 등 특정 산업으로 한정할 수 있었지만, 앞으로는 미래의 주도산업을 이끌어 나갈 다양한 영역에서 충돌하게 될 전망이다. 중앙은행이 발행하는 디지털 화폐인 CBDC를 비롯한 화폐 패권, 세계질서를 기반으로 하는 무역 패권, 5G/6G 등의 통신 인프라, 우주산업, 반도체, 그리고 이를 통해 파생될 4차 산업 전체를 아우르는 주도권 경쟁의 격화는 필연적이다. 4차 산업혁명의 특성상 첨단산업을 이끌어 나갈 수 있는 국가는 극소수이며, 이번 경쟁에서 승리하는 국가가 앞으로의 패권을 가져갈 것이기 때문이다.

299) 김영우, 『반도체 투자 전쟁』 (서울: 페이지2북스, 2021), p. 34.

〈표 Ⅲ-2〉 첨단기술 분야의 미·중 기술 패권 경쟁 양상

미국	경쟁 분야	중국
<ul style="list-style-type: none"> - 달러 기축 통화 더 공고히 하기 위한 노력 - 연준 내에서도 디지털 달러 논의 검토 - 비트코인 등 가상화폐의 ETF 승인 등 점차 확장 	기존 화폐와 CBDC	<ul style="list-style-type: none"> - 위안화 국제화를 추진 - 인민은행이 주도적으로 전세계에서 가장 빨리 CBDC 연구 - 디지털 위안으로 석유 결제 시장 진출, 엔트 파이낸셜의 성장
<ul style="list-style-type: none"> - 기존 WTO 체제 이외에 CPTPP 등의 환태평양 무역 협정 주도 - 달러 결제 시스템과 연동해 국제 무역 시스템을 유지 	무역 패권	<ul style="list-style-type: none"> - 일대일로(一帶一路)를 통한 영향력 확장 - 미국 중심의 TPP에 대응하는 중국 중심의 RCEP 결정 주도
<ul style="list-style-type: none"> - 5G 표준 기술을 둘러싸고 사활을 걸고 있으나 중국에 밀리는 형국 - 6G의 선점을 위한 저궤도 위성 발사, 통신 인프라 구축 추진 	5G/6G	<ul style="list-style-type: none"> - 화웨이 등 중국 기업은 5G 표준 특허의 1/3 이상을 소유 - 20년 가까이 표준 전쟁 진지전 준비(인적, 기술적) - 위성 발사를 포함해 6G의 이슈 선점을 위한 작업 진행 중
<ul style="list-style-type: none"> - 탐사가 목적인 시장에서 여행과 위성 발사를 활용할 산업으로 진화 - 일론 머스크와 제프 베조스의 경쟁 - 저궤도 위성을 통한 인터넷, 통신망 구축, 데이터 확보 등 	우주 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> - 우주 활동은 국유기업 2곳(항천과공그룹, 항천과기그룹)이 주도 - 2014년 이래로 민간의 우주 개발 혁신의 핵심 분야로 결정 - 제조업의 장점을 활용해 위성과 로켓의 대량 생산 가능 국가로 평가
<ul style="list-style-type: none"> - 자율주행, 전기차, 양자컴퓨터 등에서 우위 - 본격적인 미국의 반도체 제조 굴기 목표 	첨단 산업 및 반도체	<ul style="list-style-type: none"> - IoT, 드론, 2차 전지, AI, VR 등에서 우위 - 반도체 굴기 도전 후 지지부진

자료: 김영우, “미국 반도체 굴기: 미국 vs 중국, Deglobalization 시대의 도래,” (민간미래전략위원회 조찬모임 발표자료, 2021.6.17.), p. 7.

(3) 중국의 반도체 굴기와 미국의 반격

시진핑이 마주한 2012년의 중국을 살펴보면, 주요 수입 품목 1위는 원유 및 가스(12.1%), 2위는 반도체(10.6%), 4위는 LCD(3.1%)였다. 그리고 2013년부터는 반도체가 주요 수입 품목의 1위 자리를 현

재까지 지키고 있다.³⁰⁰⁾ 중국의 초기 경제 정책은 경제특구를 만들고, 첨단 부품을 수입해 값싼 노동력을 기반으로 가공 및 수출하는 전형적인 노동집약형 산업 구조를 가지고 있었기 때문에 이를 위한 원재료 및 부품 수입 비중이 절대적으로 높을 수밖에 없었다. 따라서 중국은 해안 지역 위주로 공업 단지가 발달하였으며, 계층 간 격차 및 지역 간 격차 문제가 확대되고 있었다. 따라서 시진핑에게 주어진 과제는 ① 중국경제의 지속적인 성장성 확보, ② 격차 해소를 통한 불균형 문제 해결, ③ 에너지 문제 해결로 귀결되었다. 이로 인해 시진핑 정부는 ① 사시 에너지 수송 문제를 해결하기 위해 군사력 강화를 통한 남중국해 점유권 확보, ② 일대일로를 통한 글로벌 영향력 확대라는 거시적인 전략과 함께, ③ 핵심부품 산업의 내재화를 통한 경제구조 개편과 내륙지역 개발로 이어지게 된다.

과거 첨단 부품 수입 후 저렴한 인건비를 바탕으로 해안 지역 위주로 개발해왔던 중국경제는 지역 간, 계층 간 격차라는 심각한 부작용을 낳았다.³⁰¹⁾ 이는 중국이 주장하는 샤오캉(小康) 사회 건설과는 정반대로 격차가 벌어질 수 있다는 것이다. 따라서 중국은 이를 개선하고 경제·군사적으로 선도국가가 되기 위해 내륙에서 첨단 부품을 만들어 자급하고, 뛰어난 제품들을 수출해 세계의 부를 거두어들이는 정책을 펼치게 된 것이다. 중국이 국가적 목표를 달성하기 위해 어디에 투자해야 하는지 매우 명확해진 것이다. 중국은 신인프라 투자 전략을 통해 5G 통신 기술, 인공지능과 사물인터넷, 로보틱 프로세스 자동화(Robotic Process Automation: RPA)를 결합시켜 미래의 인공지능 산업과 첨단 제품군을 모두 석권하겠다는 큰 그림

300) 한재현, “중국의 수출입 구조 변화의 특징 및 향후 전망,” (한국은행 국제경제리뷰 2014-16호, 2014. 7. 2.), p. 9, <https://www.bok.or.kr/viewer/skin/doc.html?fn=FILE_201803300807292741.pdf&rs=/webview/result/P0000528/201407> (검색일: 2021. 9. 22.).

301) 김영우, 『반도체 투자 전쟁』, p. 78.

을 그리고 있다. 이러한 신인프라 투자의 목적은 매우 명확하다. 그것은 바로 신비즈니스 시장을 창출하겠다는 것이다.

문제는 미국이다. 2020년 2분기 중국 스마트폰과 반도체 산업에는 겹경사가 일어났다. 화웨이가 삼성전자와 Apple을 물리치고 글로벌 스마트폰 시장에서 1위를 차지했고,³⁰²⁾ 화웨이의 자회사인 하이실리콘이 중국 기업 최초로 글로벌 Top 10 반도체 기업에 이름을 올린 것이다.³⁰³⁾ 특히 스마트폰에 주로 사용되는 AP(Application Processor) 시장에서는 3위로 도약하는 쾌거를 이루어냈다.³⁰⁴⁾ 저가 제품용 AP를 만드는 칭화유니그룹의 UniSoC까지 포함시킬 경우, 중국 업체들의 AP 시장 점유율은 무려 20%에 도달하였다. 미국의 Qualcomm, Apple, 한국의 삼성전자, 대만의 MediaTek의 아성이 흔들릴 수 있는 의미 있는 도약이었다. 메모리 반도체 산업에서는 중국의 푸젠진화, YMTC 등이 무한한 자금력을 무기로 도전하고 있었으며, 파운드리 산업에서는 SMIC와 HSMC 등이 중국 정부의 전폭적인 지원 하에 약진이 기대됐다.

로직 반도체, 메모리 반도체, 파운드리 산업에서 중국이 도약한다는 것은, 미국 입장에서는 최악의 시나리오이다. 반도체는 4차 산업혁명을 수행하기 위한 필수 불가결한 핵심 요소이며, 제조업 부문에서 중국은 여전히 낮은 인건비와 높은 생산성이라는 무기를 보유하

302) Team Counterpoint, "Global Smartphone Market Share: By Quarter," *Counterpoint Research*, August 5, 2020, <<https://www.counterpointresearch.com/global-smartphone-share>> (Accessed September 22, 2021).

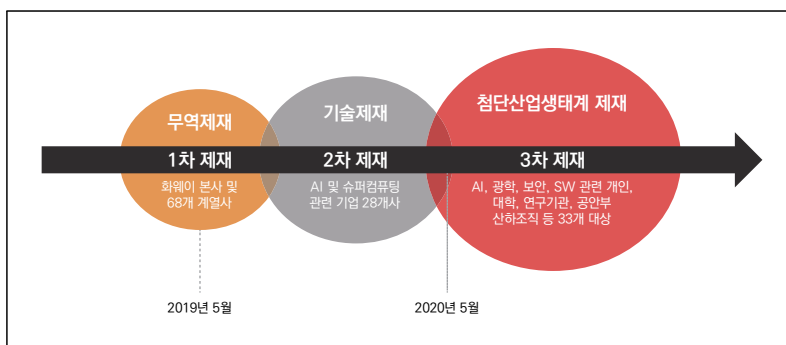
303) IC Insights, "HiSilicon First China-Based Semi Supplier to be Ranked in Top-10," *IC Insights*, August 11, 2020, <<https://www.icinsights.com/news/bulletins/HiSilicon-First-ChinaBased-Semi-Supplier-To-Be-Ranked-In-Top10>> (Accessed September 22, 2021).

304) Shobhit Srivastava, "Qualcomm Leads Market Despite Losing Share to HiSilicon In Q2 2020," *Counterpoint Research*, September 15, 2020, <<https://www.counterpointresearch.com/qualcomm-leads-market-despite-losing-share-to-hisilicon-q2-2020>> (Accessed September 22, 2021).

고 있기 때문이다. 미국의 높은 인건비와 낮은 생산성과는 매우 대비되는 모습이다.

따라서 미국의 의미 있는 첫 번째 반격은 중국이 통신장비와 반도체 산업을 결합시켜 시너지를 창출하는 것을 막기 위해 화웨이와 하이실리콘을 공격하는 것으로 시작되었다. 미국의 반도체 기업들에 대한 M&A를 막고, 특허소송 등을 제기하여 중국 기업의 DRAM 산업으로의 진입을 최대한 늦추는 데 성공하기는 하였으나, 보다 직접적인 제재를 하지 않을 경우, 중장기적으로 중국의 공세를 차단하기는 어려울 것으로 보았기 때문이다. 미국이 중국보다 월등히 앞서 있는 분야는 Core IP, 즉 핵심원천기술이다. 기술 장벽을 통해 특허소송을 더욱 강력하게 제기하고, 미국의 기술이 사용된 반도체 설비를 중국이 육성하려고 하는 기업이 사용할 수 없게 만들었다. 더 나아가 대만의 TSMC가 중국의 화웨이, 하이실리콘과 거래를 하지 못하게 만들었으므로, 화웨이와 하이실리콘의 20년 노력을 한순간에 물거품으로 만든 것이다.

〈그림 III-5〉 기술 패권 유지를 위한 미국의 대중 제재의 방향



자료: 김영우, “미국 반도체 굴기: 미국 vs 중국, Deglobalization 시대의 도래,” p. 24.

(4) 멈출 수 없는 중국과 뿌리치는 미국, 한국에 주는 기회

2020년 세계경제위기를 돌파하기 위해 중국이 꺼내든 슬로건은 ‘쌍순환(雙循環)’이다. 쌍순환은 ‘국내 대순환’을 중심으로 ‘국내·국제 순환’을 상호 촉진한다는 의미로, 경제 축을 외부에서 내부로 전환하겠다는 전략으로 해석된다. 그러나 ‘국내 대순환’의 핵심에는 ‘기술 자립’과 ‘산업 고도화’가 있다. 신인프라 투자를 통한 첨단 산업의 내수 시장 확대와 핵심소재, 부품, 장비 등 중요한 밸류체인 내재화를 추진하겠다는 방향성을 보여주고 있다³⁰⁵⁾. 과거 반도체 육성을 위한 1기 펀드가 특정 기업에 대한 현금 살포를 통한 집중 지원이었다면, 2기부터는 소재, 부품, 장비 등에 대한 내재화의 중요성이 강조되고 있다.

미국의 반도체 산업 육성책은 중국의 신인프라 투자 및 신비즈니스 창출 전략을 그대로 빼다 박았다. 연방정부 주도 하의 집중적인 자금 지원, 정부 R&D 투자 확대, 공격적인 투자세액 공제를 통한 해외 우수기업 유치 등을 통해 반도체 제조업의 기반을 확보한 뒤, 궁극적으로는 첨단 제조업의 부활을 통해 4차 산업혁명의 승자가 되겠다는 것이다. 미국이 경쟁국 대비 부족한 점은 크게 4가지로 지적된다. ① 인건비, ② 정부 지원책, ③ 자본 투자, ④ 열악한 인프라이다.³⁰⁶⁾ 이 중 인건비는 공장을 운영하는데 필요한 OPEX(Operating Expenses)에 해당한다. 미국 정부의 강력한 스마트 제조(Smart Manufacturing) 정책이 나올 것으로 기대되는 이유이다. 그러나 미국에 공장을 먼저 유치하는 것이 우선적으로 필요하기 때문에, 미국은 절대적으로

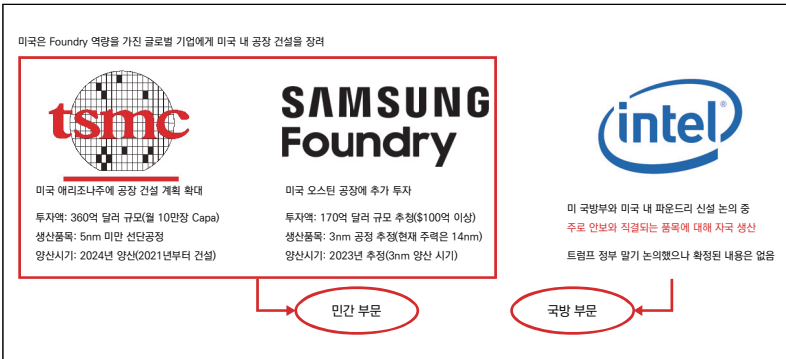
305) 김영우, “미국 반도체 굴기 Part 2. 미국 vs 중국, 새로운 반도체 전쟁의 시작,” (SK 증권 SK INDUSTRY Analysis, 2021.3.16.), p. 6.

306) Antonio Varas et al., “Government Incentives and US Competitiveness in Semiconductor Manufacturing,” *Semiconductor Industry Association(SIA)* (2020), p. 15.

취약한 반도체 생산능력을 증설하기 위해 강력한 인센티브 정책을 수립하고, 열악한 인프라를 우선적으로 개선하기로 결정한 것이다.³⁰⁷⁾

대만 해협에 위기감이 고조될수록, 미국의 약점은 분명하게 드러난다. 미국이 자랑하는 NVIDIA, AMD, Apple 등의 팹리스(Fabless) 업체들의 시스템 반도체는, 모두 대만의 TSMC와 한국의 삼성전자에서 생산된다. TSMC의 절대적인 시장점유율을 감안하면, 대만이 중국으로 넘어가게 된다면 미국의 인공지능 산업에서의 우위도 끝나게 되는 것이다. INTEL은 설계와 제조가 동시에 가능한 대표적인 종합반도체(Integrated Device Manufacturer: IDM)기업이지만, 아직 최첨단 EUV 공정은 양산에 적용하지도 못했다.

<그림 III-6> 글로벌 파운드리 생산 기업의 대미 투자논의 현황



자료: 김영우, “미국 반도체 굴기: 미국 vs 중국, Deglobalization 시대의 도래,” p. 66.

앞으로 미국은 TSMC와 삼성전자의 High-end Foundry Fab을 유치하고, INTEL이 경쟁력을 회복할 수 있도록 지원하는 Two-track 전략으로 나갈 것이 확실하다. 부족한 Mid-end Foundry 및 후공정

307) 김영우, “미국 반도체 굴기 Part 2. 미국 vs 중국, 새로운 반도체 전쟁의 시작,” p. 66.

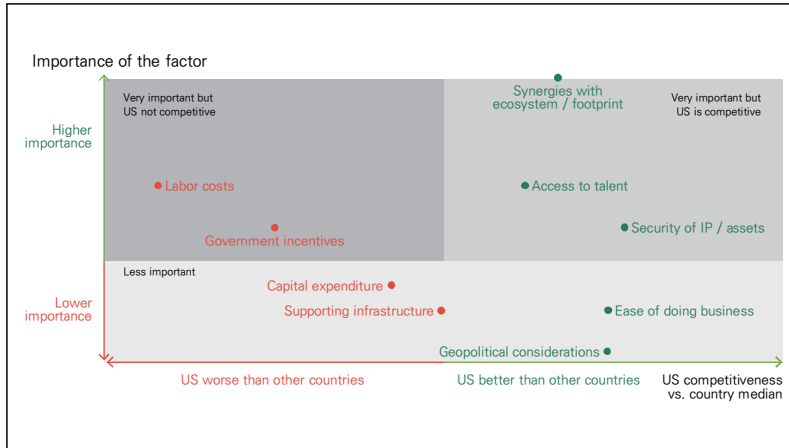
(Back-end)를 육성하기 위한 투자도 확대될 것이다.³⁰⁸⁾ 실제로 미국의 글로벌 파운드리는 2022년 미국 나스닥 시장에 IPO를 준비하고 있으며, 미국 연방정부의 정책 지원 하에 신규 공장 설립을 준비하고 있다. INTEL이 EUV 공정을 성공적으로 도입하게 된다면, High-end Foundry 시장도 TSMC와 삼성전자의 양강 구도에서 3강 구도로 바뀔 수 있는 것이다.

그러나 TSMC와 삼성전자가 미국에 진출하게 된다면, 삼성전자는 대만 대비 불리했던 인건비와 물가 측면의 약점이 사라진다. INTEL과의 격차가 좁혀지지 않기 위해서라도, TSMC와 삼성전자의 R&D 및 설비투자(CAPEX) 규모는 현재 전망보다 더욱 커질 수밖에 없다. 자본력과 기술이 뒷받침되는 극소수의 기업을 미국은 자기 통제 하에서 강력하게 지원해 줄 것으로 전망된다. 엄청난 변화는 엄청난 기회를 가져다준다. 반도체 제조 분야에서 추락하고 있던 미국에 새로운 기회가 찾아든다. 서플라이체인에게도 기회이다. 중국 반도체 기업들의 M&A는 더욱 어려워질 것이며, 중국 소재·부품·장비 업체들의 해외시장 진출은 더욱 길을 찾기 어려워질 것이다.

마지막으로 잊지 말아야 할 것은, 결국 미국에서 아무리 지원을 확대한다 하더라도 생산성이 높아지지 못하면 모든 계획이 좌절될 수 있다는 것이다. TSMC와 INTEL을 이기려면 한국의 반도체 기업들의 생산성이 그들을 압도해야만 한다. 향후 5년간 반도체 공정 및 생산설비 및 소재도 격변기를 맞이하게 될 것이다. MEC 환경과 인공지능의 도입은 반도체 제조에서 더욱 치열하게 펼쳐질 것이다.

308) 김영우, “미국 반도체 굴기 Part 2. 미국 vs 중국, 새로운 반도체 전쟁의 시작,” p. 52.

〈그림 III-7〉 미국 반도체 제조공장 기반의 취약점



자료: 김영우, “미국 반도체 굴기: 미국 vs 중국, Deglobalization 시대의 도래,” p. 74.

다. 탈중앙화의 게임체인저, 블록체인 기술의 부상

(1) 주요국의 국방 분야 블록체인 기술활용 현황과 쟁점

최근 각국은 인공지능에 이어 블록체인 기술에서 가장 치열한 경쟁의 모습을 보이고 있다. 그간 암호화폐와 전자상거래·유통 분야에 주로 초점이 맞춰져 있었으나, 이제는 군사물자 관리와 군사보안 분야 등 안보와 직결된 국방 부문에 도입하기 위한 검토에 적극 나서고 있는 중이다. 특히, 미국, 중국, 러시아, EU, 이스라엘 등 군사강국들은 이들 인공지능과 블록체인을 적용한 군사안보 분야의 혁신을 목표로 중장기 전략을 수립하고 있다. 이를 통해 단기적·미시적인 전술위협에 대처함은 물론, 장기적·거시적 차원의 국가안보 역량을 강화하고자 정부와 민간차원의 기술투자와 인재양성에 주력하고 있다.³⁰⁹⁾

309) 국가안보전략연구원, 『2020 글로벌 新안보 REVIEW』, p. 265.

특히, 미국의 경우, 국방부의 주도로 방위산업 전반의 공급 구조를 효율적이고 투명하게 운영하기 위해서 블록체인 적용 사업을 검토하고 있다. 실제로 미 국방부의 발표에 따르면, 아프가니스탄 주둔군을 위한 공급시스템이 제대로 관리되지 않아 약 170억 달러의 불필요한 비용이 지출되었다고 밝힌 바 있다.³¹⁰⁾ 따라서, 블록체인 기술을 적용하면 각종 무기체계 및 전력자원 등의 가용 여부를 추적하는 데 효과적이며, 전장 메시지 보안을 위해서도 유용하게 활용될 수 있을 것이라는 기대를 모았다.

또한, 중앙집중화된 서버로 군사 정보를 관리할 경우, 사이버 공격으로 인해 한순간에 국방시스템이 멈출 수 있으나, 블록체인 기반의 분산화된 환경에서는 이러한 위험을 피할 수 있다. 하나의 노드(nod)가 공격당해도 다른 노드를 통해 지속적인 정보망의 운영이 가능하기 때문이다. 이러한 강점 때문에 군사 네트워크에서 안전하고 신뢰할 수 있는 전술 커뮤니케이션을 위한 블록체인의 활용 전망은 밝다고 볼 수 있다.³¹¹⁾

이와 같이 탈중앙성·투명성·불변성·가용성을 특징으로 하는 블록체인 기술은 디지털 시대의 새로운 네트워크 환경에 부합하는 군사조직의 혁신과 맞물려 진화 중이며 국방 분야에도 확대·적용되고 있다. 나아가 외부의 교란, 침투 시도를 효과적으로 탐지하고 차단할 수 있는 방법 또한 실험 중이다.³¹²⁾

그러나 블록체인 기술의 군사 안보적 활용에 있어서는 다음과 같은 제약에 직면하게 된다. 우선, 전술네트워크는 일반적인 네트워크

310) Sam Mire, "Blockchain For Military Defense: 7 Possible Use Cases," *DISRUPTOR Daily*, November 9, 2018, <<https://www.disruptordaily.com/blockchain-use-cases-military-defense/>> (Accessed September 20, 2021).

311) 이경휴·박혜숙, "국방 블록체인 기술 동향 및 국방 ICT 융합 전략 연구," (한국전자통신연구원 전자통신동향분석 제35권 1호, 2020.2.), pp. 12~24, <https://ettrends.etri.re.kr/ettrends/181/0905181002/35-1_12-24.pdf> (검색일: 2021.9.30.).

312) 위의 글, p. 17.

와는 다른 특징을 가지기 때문에 향후 블록체인을 안보와 직결된 국방 전술망에 적용하기 위해서는 경쟁이 심하고 혼잡한 무선 주파수 환경에서도 작동해야 한다. 또 상황에 따라 네트워크 분할이 가능해야 하는데,³¹³⁾ 이는 프라이빗 블록체인에서만 설정 가능하다. 퍼블릭 블록체인에서는 모든 노드에게 거래 내역을 공유하기 때문에 정보 보안성을 보장할 수 없고, 기밀성을 관리해야 하는 주체가 늘어나게 되기 때문이다. 또 국방 분야 데이터는 텍스트뿐만 아니라 영상, 음성, 신호 등 다양하기 때문에 다양한 형태의 데이터를 블록체인에 어떻게 저장할지에 대한 문제도 쟁점이 되고 있다.³¹⁴⁾

(2) 안보전략 측면에서 본 주요국의 블록체인 육성계획

탈냉전 이후 디지털 기술은 신무기 운용과 전술 및 전략의 기초가 되고 있다. 군사혁신을 선도하고 있는 미군의 경우, 공습은 물론 정찰 및 전장에서의 영상정보 스트리밍에 이르기까지 대부분의 작전과 훈련에 디지털 기술을 접목시키고 있다. 이와 같이 무기체계가 디지털화될수록 디지털 공간에서의 신뢰성과 안전성을 확보하는 것은 방위전략의 최우선 과제가 될 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 미군은 최근 블록체인 기술을 적극 활용하여 디지털 공간의 보안을 강화하고자 도입을 시도하고 있다. 특히, 사이버안보의 강화, 군수 및 국방 공급망에서의 효율성 증대, 의사결정 체계 지원과 획득 절차의 투명성 강화 등에 적극 활용하는 데 주안점을 두고 있다. 실제로 미

313) 전술 네트워크에 블록체인을 도입할 때 고려해야 하는 사항은 권한 설정이다. 즉, 전술망에서 생성된 정보를 모든 노드에게 분배할 것인지, 독립 전술 그룹 노드에만 분배할지를 실시간으로 정하는 것이다. 이경휴·박혜숙, “국방 블록체인 기술 동향 및 국방 ICT 융합 전략 연구,” pp. 18~19.

314) 김세용·권혁진·최민우, “국방 분야 인공지능과 블록체인 융합 방안 연구,” 『인터넷 정보학회논문지』, 제21권 2호 (2020), pp. 86~88.

국은 블록체인을 국방 분야에 활용하기 위하여 2019년도 국방예산에 7000억 달러를 투입하도록 결정한 바 있다.³¹⁵⁾

미 육군의 경우 우주지구통신국도 통신 데이터의 사이버보안 침해 가능성을 감시하기 위해 블록체인 기술의 적용을 검토하고 있으며, 해군은 블록체인을 사용하여 3D 프린팅을 실행함으로써 3D 프린팅 시스템의 보안을 확보하고자 하고 있다. 이를 통해 군사 표준 부품을 현장에서 직접 제조하도록 함으로써 후방 지원에 따른 문제를 해결하겠다는 것이다.³¹⁶⁾ 블록체인은 신뢰와 가치를 키우는 분산 시스템이기 때문에 블록체인이 전 세계 동맹국 및 파트너십 국가들 사이에 구축되면 미군의 영향력은 더욱 증대될 것이다. 이 점에 주목하여 미국은 블록체인을 통해 정보기관 사이의 데이터 공유와 조정은 물론 정보의 수집에 대한 공동 대응도 실현하고자 하고 있다. 나아가 블록체인 기술을 활용하여 안전하고 분산된 정보를 교환함으로써, 미국과 그 동맹국들은 사이버공간에서 발생하고 있는 불법적 활동에 적극적으로 대응할 수 있을 것으로 기대하고 있는 것이다.

미 국방부는 최근 모든 전술상에 연계된 유무인체들의 연합 정보화를 위한 프레임워크에서 이들 요소들의 생산 단계(구조/디자인/개발)부터 고려하여, 자율적으로 연합 운용이 가능한 인프라를 구축하고자 하였다. 즉, 전 군에서 공동으로 활용가능한 상용 클라우드, 연합 파트너, 외부 네트워크와는 Gateway 및 Access Points를 통해서 연동시키고자한 것이다.³¹⁷⁾ 2019년 발표된 미국의 “국방 디지

315) Alessia Cornella, Linda Zamengo, Alexandre Delepierre and Georges Clementz, “Blockchain in defence: a breakthrough?” *FINABEL* (European Army Interoperability Center, 2020), p. 5, <<https://finabel.org/wp-content/uploads/2020/09/FFT-Blockchain.pdf>> (Accessed April 4, 2021).

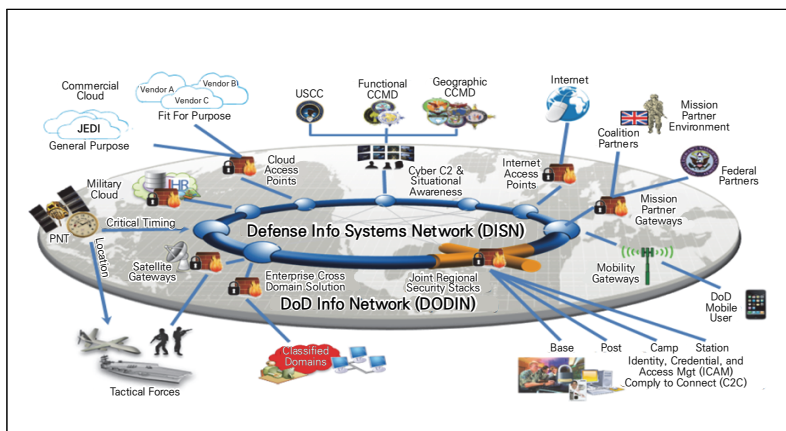
316) *Ibid.*, p. 6.

317) 박혜숙, “국방정보통신망 기반 협업임무수행을 위한 블록체인 기술,” (육군교육사 발표자료, 2020.1.16.), p. 11.

텔 현대화 전략”은 블록체인을 통한 통신부문의 개선 전략 계획을 포함, 미 방위고등연구계획국(Defense Advanced Research Projects Agency: DARPA, 이하 DARPA)을 통해 블록체인 기반의 해킹불가능한 안전한 메시징 플랫폼 개발을 포함하였다.³¹⁸⁾

미국 국방부 블록체인 프레임워크는 사이버 보안과 국방암호화 정책에서 고신뢰, 보안투명성, 회복탄력성의 3가지 특성을 국방에 접목시키는 것으로, 국방 전술상에 연계된 유무인체들의 ‘연합정보화 환경 프레임워크’를 구축하고자 한 것이다.³¹⁹⁾ 이 같은 블록체인 기술은 프레임워크의 핵심인 ‘방위정보시스템망(Defense Information System Network: DISN)’에 적용될 계획이며 혁신적인 운용방식을 낳을 것으로 기대를 모으고 있다.

<그림 III-8> 미국 DoD ‘연합정보환경 프레임워크’ 사례



자료: US DoD, “DIGITAL MODERNIZATION STRATEGY,” US Department of Defense, July 12, 2019.

318) 국가안보전략연구원, 『2020 글로벌 新안보 REVIEW』, p. 275.

319) 박혜숙, “국방정보통신망 기반 협업임무수행을 위한 블록체인 기술,” pp. 11~12.

중국은 인공지능, 빅데이터와 마찬가지로 블록체인 기술을 미래 패권 경쟁을 좌우할 핵심기술로 인식하고 있다. 2019년 10월 중국공산당 정치국 집체학습에서 시진핑 주석이 블록체인을 자주혁신 발전의 핵심기술로 강조한 이후, 중국은 블록체인을 국가전략의 핵심 의제로 공식 설정한 바 있다.³²⁰⁾ 블록체인은 향후 빅데이터, 사물인터넷, 인공지능 등 첨단기술들과 함께 융합되면서 중국이 4차 산업혁명 시대 세계 일류강국으로 나아가기 위한 핵심적인 기술로 인식되고 있다. 중국 빅데이터 발전 싱크탱크의 주임 련위밍(连玉明)이 “지난 20년이 인터넷의 시대였다면, 향후 20년은 블록체인의 시대가 될 것”이라고 강조한 것은 블록체인 기술에 대해 갖는 중국의 전략인식을 보여주는 것이라 할 수 있다.³²¹⁾

전 세계적으로 데이터주권의 확보 필요성이 강조되는 가운데, 세계 경쟁의 중요 전략분야가 되고 있는 블록체인에서 선두주자가 되기 위해 중국은 국가 차원의 많은 투자를 집행하고 있다. 2019년 10월 24일 중국공산당 중앙정치국은 ‘블록체인 기술발전 현황과 추세 전망(区块链技术发展现状和趋势进行)’을 주제로 한 집체학습을 개최하고, 이 자리에서 시진핑 주석은 “블록체인을 중국 핵심기술 자주혁신의 중요한 돌파구로 만들어야 한다”면서 “주요방향을 명확히 하여 투자를 확대하고, 핵심기술에 집중하여 블록체인 기술과 산업 발전을 가속화해야 한다”고 강조한 바 있다. 이 자리에서 시진핑은 직접 국민생활 전반에 블록체인 기술을 적용하는 ‘블록체인 플러스(区块链+)’ 전략의 모색을 지시하였다. 교육, 고용, 고령자 돌봄, 빈곤 완화, 의료 및 건강, 제품 위조 방지, 식품 안전, 공공복지 등에 광범위하게 블록체인 기술 적용을 적극 추진하라는 것이다.³²²⁾

320) 张夏明, “2019区块链发展回顾与未来展望,”『新经济导刊』, 2020年1期, p. 49.

321) “进入区块链时代—访中国大数据发展新型高端智库大数据战略重点实验室主任连玉明,”『当代关注』2020年第34期, p. 26.

데이터가 핵심이 되는 디지털 경제 시대 중국은 적극적으로 국가가 주도하는 블록체인 기술과 네트워크 인프라의 발전 방향을 모색하고 실천해 가고 있다. 중국에서 블록체인 기술은 과학기술, 민생, 산업 전반에 영향을 줄 수 있다는 점에서 2017년 국가전략 차원에서 육성되고 있는 인공지능과 같은 수준의 전략적 가치를 평가받고 있다.³²³⁾

라. 기타 새롭게 부상하는 신기술 안보 이슈와 쟁점들

인공지능 및 블록체인과 더불어 양자정보과학 분야는 기존의 어떤 정보처리시스템보다 더 많은 작업을 수행할 수 있는 기술적 돌파구로 주목받고 있다. 중첩·얽힘과 같은 양자현상을 이용함으로써, 연산능력을 대폭 향상시켰던 슈퍼컴퓨터조차 다루기 힘든 천문학적 인 데이터의 해독·분석이 가능하기 때문이다. 현재 양자컴퓨터를 전력화에 적용하고 있는 국가는 미국뿐만이 아니며, 경쟁국인 중국, 러시아를 비롯해 많은 국가들이 관심을 기울이고 있다. 특히, 미국과 중국은 첨단 보안 시스템을 가동하기 위해 양자통신 채널에 양자컴퓨터를 연결하는 새로운 인터넷 구축에 나섰으며, 관련 부품을 개발하기 위해 치열한 경쟁 중이다.³²⁴⁾

양국이 이 분야에 막대한 자금을 쏟아 부으며 경쟁을 벌이고 있는 이유는 빠른 발전 가능성이다. 현재의 기술수준은 GPS 위성의 원자

322) “习近平在中央政治局第十八次集体学习时强调 把区块链作为核心技术自主创新重要突破口 加快推动区块链技术和产业创新发展,” 『新華網』, 2019.10.25., <http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/25/c_1125153665.htm> (검색일: 2021.7.31.).

323) 许丹丹·张云勇·张道琳·张第·王笑·蔡一欣, “5G 时代区块链发展趋势及应用分析,” 『电信科学』 2020年3期, p. 117.

324) Jon Harper, “Pentagon Trying to Manage Quantum Science Hype,” *National Defense*, (December 10, 2020). <<https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2020/12/10/pentagon-trying-to-manage-quantum-science-hype>> (검색일: 2021.6.30.).

시계에 전력을 공급하는 정도이지만, 지금과 같은 발전 추세일 경우 약 10년 후면 양자컴퓨터가 보편적인 디지털 정보를 모두 해독할 수 있게 되기 때문이다. 이 때문에 최근 양자과학을 중심으로 한 무기 개발 경쟁은 더욱 치열해지고 있다.³²⁵⁾ 2020년 11월 25일 미 국방성 산하 양자과학실은 최근 국립 표준기술연구소(National Institute of Standards and Technology)와 정보를 비공개로 유지할 수 있는 새로운 암호화 표준체계 개발을 시작했다고 발표하였다.³²⁶⁾

양자관성센서가 개발될 경우, 향후 미사일과 전투기 등 비행체의 추적이 용이해지며, 우주공간처럼 GPS가 거부된 극한 환경에서 작전을 수행해야 하는 난관 역시 해결될 것으로 전망된다. 미국 미래 국방 태스크포스(Future of Defense Task Force) 보고서 역시 “양자 컴퓨팅의 정보 압축 등을 통해 향후 복잡한 임무들을 동시에 처리 가능하게 될 것”이라 발표하였다. 또한, 최근 DARPA는 이미 신용카드보다 작고 LED 전구보다 전력을 적게 사용하는 칩 수준의 원자시계를 개발한 바 있다. 양자컴퓨터 분야는 러시아 또한 글로벌 경쟁분야로 설정한 또 하나의 전략기술이다. 일찍이 러시아는 실용적 양자 기술의 활용방안을 중점적으로 추진해왔다. 러시아는 5년간 약 5억 루블(한화 1조 395억여 원)을 기초 및 응용 양자연구

325) 미 국방성 양자과학실 폴 로파다(Paul Lopata) 부국장은 “미국이 이전보다 훨씬 빨리 통신을 암호화하거나 해독할 수 있는 양자컴퓨팅과 첨단 네트워크 기술을 개발 중이며, 향후 국방 분야에서 혁명적인 기술을 가져올 것”이라 언급했다. 이강봉, “양자과학이 미래 전쟁을 좌우한다,” 『The Science Times』, 2021.3.4., <<https://www.sciencetimes.co.kr/news/%EC%96%91%EC%9E%90%EA%B3%BC%ED%95%99%EC%9D%B4-%EB%AF%B8%EB%9E%98-%EC%A0%84%EC%9F%81%EC%9D%84-%EC%A2%8C%EC%9A%B0%ED%95%9C%EB%8B%A4/>> (검색일: 2021.6.30.); David Vergun, “DOD Officials Discuss Quantum Science, 5G and Directed Energy,” *U.S. Department of Defense News*, March 9, 2021, <<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2530494/dod-officials-discuss-quantum-science-5g-and-directed-energy/>> (Accessed June 30, 2021).

326) 국가안보전략연구원, 『2020 글로벌 新안보 REVIEW』, p. 271.

에 지원하는 계획을 밝힌 바 있다. 이는 러시아 경제를 현대화하고 다각화하는 데 중요한 디지털 기술 연구 및 개발을 위한 프로그램의 한 부분이다.³²⁷⁾

그 밖에 드론 및 무인항공기, 사물인터넷, 모빌리티 등 4차 산업 혁명의 구현과 밀접한 기술 분야 역시 새로운 국제갈등 이슈와 쟁점을 낳는 요소로 부상하고 있다. 첫째, 신기술 오남용의 문제에 따른 규제 제한 이슈와 법적 책임성 문제가 대표적이다. 자율시스템 이상으로 피해가 발생했을 경우, 제조사와 소프트웨어 개발사, 기기의 소유자 중 누구의 책임이 가장 큰가? 지능형 시스템과 인간이 어느 단계에서 얼마만큼 통제권을 가질 것인가에 대한 균형을 두고 논쟁이 이어지고 있다. 나아가 이것이 글로벌 생산·판매에 따른 초국가적 법적 문제로 비화할 경우, 갈등해소의 중재 역할을 누가 할 수 있는가 등은 여전히 불분명한 사안이기도 하다.

둘째, 프라이버시·데이터 공유의 문제 역시 EU의 개인정보보호 규정(General Data Protection Regulation: GDPR)과 같은 높은 국제기준과 그 외 국가들 간의 간극, 실제 집행단계에서의 법적 실효성과 제재의 문제가 얽혀있다. 이는 데이터 기반의 제품과 서비스에 대해 최소한의 보안 가이드라인을 제시하는데도 중요한 영향을 미친다. 즉, 프라이버시와 국제적 데이터 공유 등에 대한 국가별 법제의 불일치가 새로운 규제적 리스크를 야기할 수 있는 것이다.³²⁸⁾

327) 강승만, “러시아, 1조 규모 양자 인니셔티브 발표,” 『The Science Monitor』, 2019.12.18., <<http://scimonitor.com/%EB%9F%AC%EC%8B%9C%EC%95%84-%EC%96%91%EC%9E%90-%EC%9D%B4%EB%8B%88%EC%85%94%ED%8B%B0%EB%B8%8C-%EB%B0%9C%ED%91%9C-%EC%84%B8%EA%B3%84%EC%A0%81-%EC%88%98%EC%A4%80-%EC%96%91%EC%9E%90%EC%97%B0%EA%B5%AC/>> (검색일: 2021. 6. 30).

328) 한국과학기술기획평가원, “WEF, 2021년 글로벌 기술 거버넌스 격차 발표,” (한국과학기술기획평가원 과학기술&ICT 정책·기술 동향 no. 181, 2020.12.18.), pp. 34~35, <<https://www.msit.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=43e4dec70a286f870356474408e0ed1a&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/>> (검색일: 2021.10.1.).

〈표 Ⅲ-3〉 신기술 리스크를 유발하는 주요 기술의 쟁점

기술	현재	근 미래	장기 미래
사물 인터넷	<ul style="list-style-type: none"> 스마트 계약과 즉시 결제 규제 디지털 제품과 서류 기반 세금 기기 보안과 품질의 시장 실패 계약 추적의 프라이버시 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 공급 사슬 추적의 필요성 새로운 IoT 사업 모델의 규제 사법기관의 IoT를 통한 데이터 접근 가정 피해와 프라이버시 침해 	<ul style="list-style-type: none"> 사이버 법적 책임 용어 및 조건
모빌리티	<ul style="list-style-type: none"> 모빌리티 데이터 공유 이동 패턴의 지속 가능한 변화 창조 대중교통수단의 자기잠식 도로변의 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 자동화된 제품 운송 새로운 모빌리티 격차 문제 대응 끊임없이 연속되고 통합된 모빌리티 시스템 	<ul style="list-style-type: none"> 공공·민간 간 균형 도로 시험과 자율주행차의 책임성
드론 및 무인 항공기 시스템	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 거리두기에 드론 활용 긴급 의료 자재의 드론 배달 드론 일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> 비디오와 오디오의 의도치 않은 수집 	<ul style="list-style-type: none"> 드론 사업 모델 및 내공성 표준 부족 드론 전용 규제이슈

자료: 한국과학기술기획평가원, “2020년 주요국의 과학기술정책동향 및 시사점,” 『과학기술 & ICT 정책·기술 동향』, no. 181 (2020), p. 35.

마. 신기술의 미래전망과 한국적 시사점

기술혁신은 이미 사회경제 발전의 핵심 동인으로 자리매김했으며, 지난 반세기 동안의 발전은 인류사에 필적할만한 사례가 없을 정도이다. 특히, 인공지능, 반도체, 블록체인 등 최근의 디지털 기반의 신기술 발전으로 인한 초연결사회의 실현은 기존의 산업 및 사회 체제 전반에 걸쳐 파괴적 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다.

신기술의 군사·안보적 도입은 해당 국가에만 국한되지 않으며 주변국과 동맹국 간의 민감한 정치적 이슈의 쟁점이 된다. 특히 군 사동맹의 경우, 첨단기술 분야의 보안과 운용전력의 효과성이 매

우 중요하게 고려되며, 이는 최근 중국과의 극심한 무역전쟁을 이어왔던 미국의 동맹파트너에 대한 압박으로 표출되고 있다. 트럼프 정부는 최근까지 한국을 포함한 동맹과 우방국들에 중국 기업의 참여를 배제할 것을 강력히 요구했으며, 의회 역시 2021 회계연도 「국방수권법」 통과를 앞두고 화웨이와 ZTE 등 중국 업체의 5G 기술을 사용하는 국가에 자국 군대와 주요 군사 장비 배치를 재고하도록 하는 새로운 조항을 포함시켰다.³²⁹⁾ 한국은 이 조항의 직접적인 영향을 받는 대표적인 동맹국으로 미·중 간의 안보와 경제적 이해관계 가운데 어려운 선택을 강요받는 상황을 만드는 계기로 작용하고 있다.

신기술시스템 도입·확산이 낳는 신항안보 미래의 네 가지 도전 양상은—① 디지털 인프라의 광범위한 적용 확대에 따른 다양한 초국가적 위험 이슈의 부상, ② 전략 무기화에 따른 신안보질서와 동맹관계의 불확실성 증대, ③ 4차 산업혁명의 디지털 플랫폼 표준을 둘러싼 기술 패권 경쟁 심화, ④ 신기술의 광범위한 사회 적용에 따른 새로운 불균형과 규범적 논의의 부재로 압축될 수 있다.

첫째, 신기술 리스크에 능동적으로 대처하는 글로벌 협력 이니셔티브를 확립해야 한다. 이를 위해서는 신기술의 국제 표준화 및 안정성 확보를 위한 제도적·기술적 논의 주도 역량을 확보하고, 신기술 기반 미래안보 이슈 공동 대응을 위한 지식기반을 구축해야 한다. 둘째, 신기술 무기화에 따른 새로운 안보질서와 동맹관계의 불확실성을 완화해야 한다. 신기술 전략 무기화에 따라 참여해진 긴장

329) “美의회, ‘화웨이 쓰면 미군 파견 재고’ 법 추진... 한국 선택 직면,” 『연합뉴스』, 2020. 12. 6., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201206020900089?input=1195m>> (검색일: 2021.10.1.).

관계 완화를 위한 보편적 가치 중심 외교 및 새로운 동맹관계의 역할 변화에 능동적으로 대응하도록 신기술 기반의 전략적 접근이 필요하다. 셋째, 글로벌 기술혁신 생태계 재편에 대비한 기술주권 확립 외교를 전개해야 한다. 미·중 패권 경쟁의 틈바구니에서 전략적 선택지를 넓힐 수 있도록 글로벌 교역 환경을 다변화하고 안정적인 공급 네트워크를 확보해야 하며, 지속 가능한 글로벌 혁신 경쟁력에 기초하여 기술주권을 강화할 필요가 있다. 넷째, 그간의 시범 적용 성과를 바탕으로 국민안전 증진 인프라를 구축하는 한편, 글로벌 정보 양극화 해소에 기여하는 교량국가 역할을 확대함으로써 신기술 선용에 기여하는 성숙한 기술·문화 강국으로서 한국의 위상을 확대하는 기회로 삼아야 한다. 이는 결국 신기술이 초래하는 다변화된 신홍안보 위협에 대한 중장기적 대응역량 강화를 목표로 구체적인 세부 실천사항들이 마련될 필요가 있다.

4. 글로벌 기후변화 거버넌스의 재편³³⁰⁾

가. 글로벌 기후위기 동향과 주요 이슈

코로나19라는 인수공통 감염병은 국제사회에 전례 없는 수준의 보건위기와 경제적, 사회적 파급효과를 가져왔다. 2021년 팬데믹이 여전히 진행되는 가운데 기후변화는 이상 고온, 대형 산불, 홍수, 가뭄 등을 야기하며, 국제사회에 이중의 고통을 가했다. 미국 국립 해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration:

330) 본 절은 “글로벌 기후변화와 거버넌스의 재편”을 주제로 진행한 부경대학교 한희진 교수의 자문내용을 바탕으로 수정·보완하여 작성한 것임을 밝힙니다. 한희진, “글로벌 기후변화와 거버넌스의 재편,” (통일연구원 자문회의 자료, 2021.10.1.).

NOAA)에 따르면, 2021년 7월은 세계 관측 사상 가장 더운 달로, 이 신기록은 기후변화가 지구촌에 파괴적 경로를 더하고 있는 증거이다.³³¹⁾

기후위기의 엄중성은 WEF가 1월 25일부터 29일까지 온라인 개최한 다보스 아젠다 위크(Davos Agenda Week)에서 발표한 “2021 글로벌 리스크”에서도 드러난다(〈표 III-4〉 참조). 극심한 기상이변, 기후변화가 가능성 측면에서 가장 상위 리스크로 선정된 점이 주목할 만하다. 탄력적, 포용적, 지속가능성장 경제시스템 구축, 신뢰 재건을 포함한 위대한 복귀 계획(Great Reset Initiative)을 핵심 아젠다로 건 본 포럼은 기후변화에 대한 대응이 코로나19 사태 이후 심화된 경제위기 및 양극화 문제를 해소하고 전 세계가 동반 성장할 수 있는 핵심 의제임을 강조했다.³³²⁾ 클라우스 슈바프(Klaus Schwab) WEF 회장은 녹색 회복(Green Recovery)을 위해 전 세계가 투자하고 있는 10조 달러의 돈은 낭비되는 것이 아니며, 녹색 회복 과정에서 2030년까지 연간 395만 개의 일자리가 창출될 것이라고 예언했다.³³³⁾ 이는 기후변화에 대한 대응을 통해 포스트 코로나 시대의 경제회복과 성장의 해법을 찾아야 한다는 인식을 반영한 것이다.

331) NOAA, “It’s official: July was Earth’s hottest month on record,” 2021.8.31., 〈<https://www.noaa.gov/news/its-official-july-2021-was-earths-hottest-month-on-record>〉 (Accessed September 30, 2021)

332) “다보스가 뽑은 2021 세계 경제 리스크는?” 『한국무역신문』, 2021.1.26., 〈<https://www.weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=136&item=&no=71105>〉 (검색일: 2021.9.1.).

333) 신수정, “기후변화 전쟁에 복귀한 미국,” 『동아일보』, 2021.2.10., 〈<https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20210210/105364510/1>〉 (검색일: 2021.9.1.).

〈표 III-4〉 세계경제포럼(WEF)이 선정한 2021 글로벌 리스크

순위	가능성 측면	영향력 측면
1	극심한 기상이변	전염병 확산
2	기후변화 대응 실패	기후변화 대응 실패
3	인간에 의한 환경파괴	대량살상무기
4	전염병 확산	생태 다양성 소실
5	생태 다양성 소실	천연자원 위기
6	디지털 권력 집중	인간에 의한 환경파괴
7	디지털 불평등	생태 위기
8	국가 간 관계 훼손	극심한 기상이변
9	사이버 보안 실패	부채 위기
10	생계 위기	정보 인프라 고장

자료: “다보스가 뽑은 2021 세계 경제 리스크는?” 『한국무역신문』, 2021.1.26., <<https://www.weeklytrade.co.kr/news/view.html?section=1&category=136&item=&nc=71105>> (검색일: 2021.9.1.).

WEF의 기후변화에 대한 위기 인식을 반영이라도 하듯 유엔 산하 기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)는 2021년 8월 9일 기후변화에 대한 포괄적 분석과 인류의 행동 방침을 담은 제6차 보고서를 발표했다.³³⁴⁾ IPCC는 특히 국제사회의 정책결정자들이 과학적 근거를 바탕으로 기후변화 관련 논의와 국제협상을 원활하게 진행할 수 있도록 약 40쪽 분량의 요약 보고서도 발표했다.³³⁵⁾

334) IPCC는 기후변화에 대한 전 세계 과학자들과 인지공동체(epistemic community)의 지식을 집약하는 유엔 산하 기구로 1990년부터 기후변화가 지구환경과 생태계에 미치는 영향을 과학적으로 분석, 발표해왔다. 이번 제6차 보고서의 작성을 위해 66개국 234명의 과학자(음모론 학자들 포함)가 1만 4,000편의 논문을 정밀 조사해 현재 지구온난화 부문에서의 과학적 결과물을 집대성하였으며 3개의 실무그룹을 편성, 자연과학적 근거에 기반한 연구성과를 도출했다. 2022년 2월에는 영향·적응·취약성을, 3월에는 기후변화 완화에 대한 보고서가 발간될 예정이다. 이들 모두를 종합한 보고서는 2022년 7월에 발표되며, 검토를 거쳐 9월 최종 채택된다.

335) IPCC, “Summary for Policymakers,” in *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf> (Accessed October 10, 2021).

IPCC는 이미 2018년 “1.5°C 특별보고서”에서 지구온난화로 인한 피해를 방지하기 위해 국제사회는 이번 세기 내에 지구 평균기온 상승을 산업혁명 수준에 대비해 1.5°C로 제한해야 하며, 이를 위해 2030년까지 온실가스 배출량을 2010년 대비 45% 줄여야 한다고 권고한 바 있다. 2021년 제6차 보고서는 2018년 특별보고서에서 IPCC가 예측한 수준 이상으로 기후변화 위기가 급속도로 악화하고 있음을 과학적으로 입증해 보이며 국제사회에 경종을 울렸다. 특별보고서가 1.5°C 기온 상승 도달 시점을 2052년 무렵으로 예측했다면, 제6차 보고서는 그보다 10년 이상 빠른 2040년이 될 것으로 예측한다. 보고서는 2011년부터 2020년까지 전 지구의 평균기온이 산업화 이전보다 이미 1.09°C 높아졌고, 해수면 상승 속도도 약 2.85배 증가하는 등 최근 기후변화 추세가 심각함을 보여준다. 또 2019년 대기 중 이산화탄소 농도가 200만 년 만에 최대치를 기록했음을 증명한다. 인류는 1850년 이후 총 2조 4,000억 톤의 이산화탄소를 배출했으며 기온 상승을 1.5°C 이내로 억제하기 위한 이산화탄소 배출 허용량은 약 4,000억 톤밖에 남지 않았다는 점도 보고서는 밝히고 있다. 이는 지구 온도 변화를 억제할 수 있는 수준의 이산화탄소 배출량의 86%를 이미 배출했다는 의미로 현재와 같은 속도로 온실가스를 배출한다면 기온 상승 마지노선인 1.5°C를 초과하는 것은 시간문제라고 주장한다.

국제사회의 195개국은 2015년 IPCC 제5차 보고서 채택 후 기후 재앙을 방지하기 위해 지구 평균온도 상승폭을 산업화 이전 대비 2°C 이내로 낮게 유지하고, 가능하면 1.5°C 이내로 상승을 억제하기 위해 노력하기로 합의하는 파리협정(Paris Agreement)에 서명했으나 지구온난화는 악화일로에 있다. 더 획기적이고 과감한 기후변화 대응 없이 현상 유지 시, 2020년, 2021년 세계를 강타한 폭염, 홍

수, 가뭄, 산불 등 자연재해는 더 빈번하게 발생할 것이며, 해수면 상승으로 인한 해안 침식, 해양 산성화, 빙하 유실 등은 그 속도가 가속화될 전망이다. 이는 국제사회 구성원들 모두의 안보와 안전에 막대한 부정적 파급효과를 초래한다.

IPCC의 제6차 보고서가 입증한 기후위기의 가속화는 2021년 10월 31일에서 11월 12일까지 스코틀랜드 글래스고(Glasgow)에서 개최될 제26회 유엔기후변화당사국총회(Conference of the Parties 26: COP26, 이하 COP26)에서 위기의식으로 작용, 주요 의제들에 영향을 미칠 것이다. COP26에 참가하는 국가, 기업, 비정부조직, 언론, 시민사회의 주체들은 2030년까지 이행할 강화된 탄소배출 감축 목표 및 정책들을 논의하고 채택할 것이다. 파리협정 당사국들(한국 포함)은 상향조정된 국가온실감축목표(Nationally-Determined Contributions)를 발표하고, 2050년까지 넷제로(net zero)를 달성하기 위한 장기 목표와 이행 로드맵을 표명하지 않은 국가들에 대한 압박 무드가 조성될 가능성이 크다. 2050년까지 온실가스 순 배출량 넷제로를 달성한다는 탄소중립 목표는 전 세계 130여 개국에서 논의 중이며 현재까지 약 110여 개국이 구체적인 감축 목표를 유엔기후변화협약에 제출했다. 2023년 첫 글로벌 탄소중립 이행 점검(global stocktake)을 앞두고 있는 상황에서 아직 탄소중립 정책과 상향된 감축 목표를 채택하지 않은 국가들의 적극 기후행동에 대한 촉구가 있을 것으로 보인다. 또 COP26에서는 탄소배출권 거래제, 탄소국경조정 등 구체적인 기후변화 대응방안들에 대한 논의도 이루어질 것이다.

나. 신기후체제가 직면한 주요 도전

2021년은 신기후체제가 본격 가동되기 시작한 원년이다. 그러나 교토의정서(Kyoto Protocol) 하에서의 기후변화 레짐과 마찬가지로 신기후체제 역시 다양한 도전과제를 직면하고 있다. 첫째, 개발도상국들에 대한 지원문제는 여전히 난제이다. 최빈국들과 상당수 개도국들의 경우 온실가스 배출량이 적으며, 배출량에 대한 역사적 책임 부분에 있어서도 산업화와 경제발전의 역사가 오랜 선진국들에 비해 경미하다. 그러나 기후변화에 대한 대응역량과 기술 등의 부족으로 인해 이들은 기후변화가 초래하는 각종 부정적 영향들에 높은 수준의 취약성을 보인다.³³⁶⁾

이에 파리협정도 선진국들이 개도국들에 기술과 재정을 지원해 후자의 감축의무 이행을 지원해야 하는 당위성을 논한다(제5항).³³⁷⁾ 선진국들은 기후변화 취약국들을 지원하기 위해 2020년까지 매년 1000억 달러(한화 약 118조 7000억 원)의 기금을 마련하기로 약속한 바 있다.³³⁸⁾ 그러나 코로나19가 초래한 경제위기 등으로 실제 이행되지 않은 측면이 있다. 이는 선진국 대 개도국의 갈등을 초래하는 가장 큰 요소로 신기후체제의 안착과 성공에 걸림돌로 작용할 소지가 있다. 2021년 1월 유엔환경계획(United National Environment Programme: UNEP, 이하 UNEP)이 발표한 2020년 적응격차보고서는 개도국의 적응 계획 및 구현을 강화하고 기후 피해를 제한하기

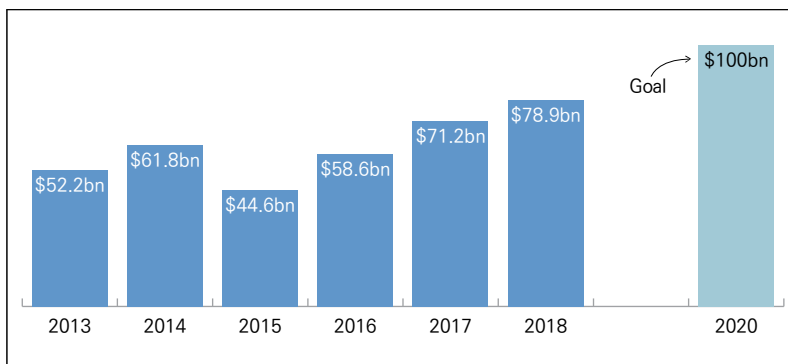
336) R. Mendelsohn, A. Dinar, and L. Williams, "The distributional impact of climate change on rich and poor countries," *Environment and Development Economics*, vol. 11, no. 2 (2006), pp. 159~178.

337) 환경부, "파리협정 길라잡이," 2016.5., <<https://www.me.go.kr/home/file/readDownloadFile.do?fileId=130470&fileSeq=1&openYn=Y>> (검색일: 2021.9.3.).

338) "기후변화: 영국 글래스고에서 열리는 COP26는 무엇이고 왜 중요한가?" 『BBC NEWS 코리아』, 2021.9.29., <<https://www.bbc.com/korean/international-58710256>> (검색일: 2021.10.2.).

위해 추가 재정지원이 매우 중요하다고 강조했다.³³⁹⁾ 개도국의 기후변화 적응에 필요한 연간 비용은 기하급수적으로 늘어나 현재 연간 적응 비용은 700억 달러로 추산된다. 그러나 UNEP는 이 비용이 2030년에 1,400억~3,000억 달러가 되고, 2050년에는 2,800억~5,000억 달러에 달할 것으로 예상했다. 개도국에 대한 재정 및 기술 지원의 문제가 기후변화에 있어 선진국들과의 갈등을 야기할 수 있다.

〈그림 III-9〉 선진국이 개도국에 제공하는 기후 재정



자료: “기후변화: 영국 글래스고에서 열리는 COP26는 무엇이고 왜 중요한가?” 『BBC NEWS 코리아』, 2021.9.29., <<https://www.bbc.com/korean/international-58710256?xtor=AL-73-%5Bpartner%5D-%5Bnaver%5D-%5Bheadline%5D-%5Bkorean%5D-%5Bbizdev%5D-%5Bisapi%5D>> (검색일: 2021.9.30.).

또 높은 수준의 배출량을 보이는 중국과 같은 개도국들의 기후변화 관련 약속 이행도 도전 과제이다. 중국은 온실가스 배출량이 가장 많은 국가이며 배출량도 지속적 증가 추세에 있다. 2020년 9월 제75차 유엔총회에서 시진핑 주석은 중국이 2030년까지 탄소피크(碳达峰), 2060년까지 탄소중립(碳中和)을 실현하겠다는 목표를 제

339) UNEP, “Adaptation Gap Report 2020,” 2021.1.14., <<https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2020>> (검색일: 2021.9.20.).

시, 2021년 중국 정부업무보고에서 14.5 규획 기간 내(2021~2025년) 이산화탄소 배출을 18%까지 감소하겠다고 밝혔다.³⁴⁰⁾ 또한 2021년 유엔총회에서 시진핑 주석은 중국은 해외에서 신규 석탄화력발전소의 건설을 중단할 것이며 개도국들의 녹색에너지 개발사업을 지지할 것을 약속했다.³⁴¹⁾ 그러나 중국이 화석연료에 대한 의존도를 어떠한 구체적 방안을 통해 획기적으로 낮출 수 있을 것인가는 여전히 의문이다.

선진국이면서도 석탄 의존도가 높은 호주와 같은 국가는 2019년, 2020년 국토를 초토화했던 대규모 산불을 경험하고도 기후변화에 대한 적극적 대응에 미온적인 태도를 보이고 있으며, COP26 참가도 불투명한 상황이다. 경제 규모 세계 10위권의 브라질도 자이루 보우 소나르 정부에서 아마존 열대우림 파괴 문제 등에 무대응으로 일관하며 아마존의 개발권을 옹호하고 있다. 최근 브라질은 2030년까지 아마존 열대우림 등에서 벌어지는 무단 벌채를 종식하고 온실가스 배출량을 절반 수준으로 줄일 것이며, 2050년에는 탄소 중립을 달성하겠다고 약속하며 열대우림 보호를 위한 금융 지원을 촉구했으나 막상 정상회의 직후 환경 예산을 삭감하는 등 진정성을 의심받았다.³⁴²⁾ 교토체제와 달리 상향식(bottom-up)의 신기후체제의 성공이 개별 회원국들의 높은 수준의 자발적 감축 목표 설정과 목표의 완성도 높은 이행에 달린 상황에서 이러한 국가들의 미온적 이행 의지 및 행동은 여전히 도전 과제로 남아있다.

340) “중국 탄소중립 목표 제시: 탄소시장 전망과 특징,” 『KOTRA 해외시장뉴스』, 2021. 4. 29., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/782/globalBbsDataView.do?setIdx=243&dataIdx=188085>> (검색일: 2021.9.3.).

341) “중 ‘해의 석탄발전 중단’ 게임체인저 될까,” 『내일신문』, 2021.10.1., <http://www.naeil.com/news_view/?id_art=400421> (검색일: 2021.10.2.).

342) “엘 고어 ‘브라질 기후변화 대응 못하면 GDP 17% 감소’” 『디지털타임스』, 2021.5.26., <http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2021052602109919607011&ref=naver> (검색일: 2021.9.23.).

국제사회의 기후변화 대응에서 가장 중요한 두 개의 국가인 미국과 중국의 관계도 신기후체제의 성공에 도전 과제를 제기한다. 양국은 중국 소수민족 문제, 코로나19의 발원 문제, 경제문제 등의 쟁점을 두고 관계 개선을 위한 돌파구를 찾지 못하고 있다. ‘신냉전’으로도 표현되는 미·중 간 긴장 관계는 기후변화, 팬데믹과 같은 글로벌 신안보 문제의 해결에 걸림돌로 작용한다.

2021년 유엔총회에서 중국과 미국 모두 개도국에 대한 녹색에너지 지원을 확대할 것을 약속했다. 바이든 대통령은 재정지원을 2배 확대할 것이며(2024년까지 114억 달러) 개도국이 기후위기에 대처할 수 있도록 기후변화 금융을 선도할 것을 공언하며 트럼프 정부에서 훼손된 미국의 기후 리더십을 회복할 것을 선언했다. 외교 부문 잡지인 *Foreign Policy*는 미·중의 기후변화 부문에서의 경쟁이 개도국의 청정에너지 개발 등에 긍정적으로 작용할 수 있다고 분석했다.³⁴³⁾ 기후변화를 둘러싼 미·중 간의 경쟁이 국제적으로 긍정적 파급효과를 가져올 수도 있으나, 현재와 같은 경제 및 안보 대립이 지속된다면 기후변화 의제가 안보화되어 양국 간의 건설적 협력을 저해할 수 있으며, 이는 신기후체제의 성공에 장애물로 작용할 수 있다.

다. 탄소중립 이슈와 그린딜의 주요 쟁점

코로나19 발생과 기후변화의 가속화에 따라 국제사회는 팬데믹이 가져온 부정적 영향(경제 및 사회 위기의 가속화)들에 대응하고 동시에 기후변화를 포함한 환경문제 해결을 통한 지속가능발전 및 경제성장의 동력 확보 방안들을 채택했다.

343) L. Myllyvirta, “Why Xi’s Coal Pledge Is a Big Deal,” *Foreign Policy*, vol. 9, no. 28 (2021), <<https://foreignpolicy.com/2021/09/28/china-xi-jinping-coal-pledge-unga-clean-energy-developing-countries/>> (Accessed October 1, 2021).

이러한 움직임의 선두에 선 것은 유럽으로, 2019년 12월 1일 EU 집행위원회 신임위원장이 된 우르슬라 포 데어 라이엔(Ursula von der Leyen)은 같은 달 11일 그린딜(Green Deal)을 발표했다. 이는 유럽전역에 적용될 녹색경기부양책으로 지속 가능한 미래를 위한 EU 경제 전환이라는 목표 하에 추진되고 있다. 주요 내용은 2030년까지 1990년 대비 40% 감축이었던 기존 감축 목표를 50~55% 감축으로 상향조정하고, 2050년에는 기후중립(climate neutrality)을 이룬다는 것이다. 그린딜은 이렇듯 상향조정된 목표 달성을 위해 배출권 거래제(Emission Trading System: ETS)를 확대하고, 토지와 산림의 이용을 제한하며, 기후법(Climate Law)을 제정할 것을 명시하였다. 더불어 그린딜은 탄소세 등의 탄소 가격제(carbon pricing) 혁신, 기후변화 적응 강화, 탄소국경조정 방안, 폐기물의 축소 및 재활용을 통한 순환경제 실현, 재생에너지, 건물 에너지 효율화 등을 포함하며 EU 집행위원회는 이를 위해 1조 유로 이상을 투자하는 유럽 그린딜 투자 계획(European Green Deal Investment Plan)을 수립하였다.³⁴⁴⁾

미국은 바이든 정부가 들어서면서 기후변화에 대한 강화된 대응을 통해 혁신과 성장동력을 모색한다는 방침이다. 바이든 정부는 2035년 친환경 에너지 100% 전환, 2050년 탄소중립이라는 목표를 선언했다. 2020년 대선 당시 민주당 후보 모두가 다양한 형태의 그린뉴딜을 공약으로 제시하였고 바이든 역시 바이드노믹스에 그린, 디지털 인프라 투자를 주요 내용으로 다루며 친환경 부문에 4년간 2조 달러(한화 약 2,250조 원)의 투자를 약속하고 미국 전역에 태양광 패널 5억 개, 풍력 터빈 6만 개 설치를 공약했다.³⁴⁵⁾ 또 미국의

344) 김성진, “해의 탄소국경조정제의 동향과 한국에의 함의,” 한국환경정책평가연구원, 『해외환경정책동향』, 2021-01호, pp. 20~31.

345) 문진영 외, “그린뉴딜 관련 국제사회의 대응과 시사점,” (대외경제정책연구원 오늘의 세계경제, 20-22호, 2020. 8. 31.), <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102020000&bid=0003&act=view&list_no=3460&cg_code=> (검색일: 2021. 9. 3.).

산업경쟁력과 기후변화에 대한 대응 강화를 위해 기준을 초과하는 탄소 집약적 수입품에 탄소 조정료(carbon adjustment fees) 혹은 할당량(quota)을 부과할 것을 공약했다. 미국의 그린뉴딜 정책은 <표 III-5>와 같이 에너지, 인프라, 산업 부문 등에서 포괄적으로 진행된다.

<표 III-5> 미국의 그린뉴딜 추진 과제

기후변화 재해로부터 복원력을 높이기 위한 인프라 구축
미국 모든 인프라를 기후변화 재난대응과 깨끗한 물, 온실가스 감축차원에서 개선
청정에너지, 재생가능에너지, 탄소배출 제로에너지를 통한 100% 전력생산
합리적인 가격으로 전기를 사용하도록 에너지효율적이고 분산된 스마트그리드 구축
에너지효율 향상을 위해 모든 건축물을 개선
산업부문에서 청정·공정방식 확산(태양광패널, 풍력터빈, 배터리·ESS, 에너지효율) 및 산업공정에서 오염과 온실가스 배출방지
농장·목장과 협력해 지속가능하고 오염·온실가스 배출이 없으며 건강한 먹거리를 생산할 수 있는 식량시스템 구축
오염·온실가스 배출없는 교통체계 수립, 초고속 열차망 건설, 대중교통 확충으로 내연기관 차량 대체
기후변화와 오염으로 인한 장기건강영양 완화
숲가꾸기, 보전, 자연복원을 통해 대기중 온실가스를 줄이고 오염 해결
훼손되고 위협받는 모든 생태계 복원
기존 유헬폐기물로 버려진 땅을 정화해 경제적으로 활용하고 지속가능성을 증진
새로운 배출원을 확인하고 온실가스 제거해결책을 마련
미국이 기후변화 대응 선두주자로 지도력을 발휘하면서 세계 그린뉴딜정책에 대한 정보, 기술, 전문성, 성과공유

자료: “에너지·건축 ‘녹색 패러다임’ 그린뉴딜로 새판 짜다.” 『Khamu』, 2020.8.9., (<<https://www.khamu.kr/news/article.html?no=13401>>) (검색일: 2021.10.20.).

이렇듯 유럽과 미국은 2050년까지 탄소중립을 달성한다는 목표 하에 그린딜, 그린뉴딜이라는 기후위기 시대 맞춤형 녹색경기부양책을 발표하면서 기후 리더십을 발휘하고 있다. 본 정책들이 집

행, 전개되면서 미국과 EU를 필두로 한 선진국들은 기후변화 대응 부문에서 기술혁신을 촉진하고 투자를 확대함과 동시에 환경 규제 및 표준들을 수립, 강화해 나가며 저탄소 패권 경쟁을 주도해 나갈 것이다.

이러한 상황 속에서 EU 등 선진국들과 개도국들 사이에 갈등이 고조될 가능성이 있다. EU는 운송, 에너지, 배출권 거래제를 아우르는 일련의 정책 패키지를 통해 탄소누출(carbon leakage)을 막고 2030년까지 1990년 대비 탄소 배출량을 55% 감축, 2050년까지 탄소중립을 달성하고자 한다. EU 집행위원회는 이러한 내용을 담은 법안, 정책 패키지인 ‘Fit for 55’를 2021년 7월 14일 발표했다. Fit for 55는 탄소국경조정제(Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM, 이하 CBAM), 승용 및 소형 상용차량 CO2 배출 규제 개정안, 대체 연료 인프라 지침 개정안, 에너지세 지침 개정, 온실가스 감축 노력 분담 규제, 재생에너지 지침 개정, 에너지 효율 지침 개정, 항공부문 배출권 거래제 개정, ETS 개정, 시장 안정 기금 개정, 건물 에너지 효율 지침 개정, 기후변화기금, 토지·삼림·농업 분야 온실가스 감축 규제 개정 법안 등을 포괄적으로 다루고 있다.³⁴⁶⁾

이 중 탄소누출(기후변화정책을 시행하는 국가들 때문에 기후변화정책을 시행하지 않는 국가들로 온실가스 배출원이 이동하는 현상)을 막기 위해 2026년 본격 이행을 목표로 하는 CBAM은 EU지역 외에서 생산된 제품이 EU 역내로 수출될 때 생산 과정에서 발생된 탄소 배출량에 따라 인증서(배출권)를 구매하도록 하는 제도로 대상은 시멘트, 전기, 비료, 철강, 알루미늄 등이 포함된다.

346) European Council, “Fit for 55,” <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/eu-plan-for-a-green-transition/>> (Accessed September 3, 2021).

미국도 바이든 정부 출범 이후 2050 탄소중립을 통한 기후위기 대응을 강조하고 있다. EU의 CBAM 정책에 자극받아 미국 민주당은 2024년 1월부터 화석연료, 알루미늄, 철강, 시멘트 등에 탄소세를 부과하는 방침이 담긴 법안인 ‘FAIR Transition and Competition Act’를 2021년 7월 공개했다. 법안의 통과는 미지수이나 존 케리(John Kerry) 기후특사는 탄소세 도입과 관련해 미국과 EU가 매우 긴밀하게 협의 중이라고 밝힌 바 있다.³⁴⁷⁾ 미국 정부는 또한 바이아메리칸(Buy American)의 구호 아래 자국에서 생산된 제품을 우선 구매하고 미국으로 수입되어 오는 상품 및 서비스에 대해 높은 감축 기준을 적용할 것이다.

이와 같은 유럽과 미국의 정책 기조들에 대해 개도국들은 CBAM 과 같은 조치는 관세의 성격이 강하다고 반발하고 있다. 개도국들은 선진국이 자국 산업경쟁력을 유지하기 위해 녹색 규제를 통해 보호무역 정책을 채택한 것이며 이는 녹색제국주의의 발로라 비판하고 있다. 중국 리커창(李克强) 총리는 2021년 5월 말 한국이 개최한 P4G 정상회의 개막식에서 “다자무역 체제와 세계무역 체제로 변화해 새로운 녹색 무역 장벽에 대응해야 하고 일방적인 보호무역을 배제해야 한다”고 강조했다.³⁴⁸⁾ 2021년 신기후체제의 공식 발족에 따라 국제공조가 절실한 상황에서 이와 같은 선진국 대 개도국 간의 이견이 통상갈등으로 번지게 되면 신기후체제의 근간이 약화 될 수 있다.

347) “美 탄소국경세 도입 추진 동향.” 『KOTRA 해외시장뉴스』, 2021.7.26., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=189959>> (검색일: 2021.9.3.).

348) “문제는 탄소국경세’...P4G에서 재확인된 국제사회 쟁점.” 『헤럴드경제』, 2021.6.1., <<http://news.heraldcorp.com/military/view.php?ud=20210601000292>> (검색일: 2021.9.2.).

라. 한국에의 합의

기후변화와 관련된 위의 논의가 한국에 가지는 합의는 무엇인가? 첫째, 한국은 코로나19 시대 악화되어 가는 글로벌 기후변화 위기에 대응하기 위해 2050 탄소중립 및 그린뉴딜 등의 정책 확산에 있어 적극적으로 동참하고 있다. 국회는 2021년 3월 24일 기후변화대응 기술개발 촉진의 법률적 근거를 담은 「기후변화대응 기술개발 촉진법」을 통과시켰고, 이어 3월 31일 과학기술정보통신부는 2050 탄소중립 실현을 위한 태양광, 수소, 바이오에너지 등 10대 핵심기술을 선정하고 전략적 개발을 지원하는 ‘탄소중립 기술혁신 추진전략’을 발표했다.³⁴⁹⁾ 또 2021년 8월 31일에는 2030년까지 온실가스 감축 목표를 2018년 대비 26.3%에서 9% 상향한 35% 이상 줄여야 한다는 내용을 담은 「탄소중립·녹색성장 기본법」이 국회 본회의를 통과했다.³⁵⁰⁾ 한국은 이로써 EU, 뉴질랜드, 캐나다, 일본 등에 이어 세계에서 14번째로 탄소중립법을 법제화한 국가가 되었다.³⁵¹⁾

이렇듯 한국은 국내의 법과 정책을 정비하며 글로벌 기후변화 대응에 동참하고 있다. 환경부를 포함한 정부는 2021년 내 탄소중립 시나리오를 확정하고 이행기반을 만들고 COP26 이전에 온실가스 감축 목표를 상향조정 하겠다는 방침이다. 적극적 기후변화 대응이 탄소 규제가 강화되는 새로운 세계질서에서 국가의 경쟁력에 영향

349) 과학기술정보통신부, “18개 연구기관, 2050 탄소중립 실현 비전 선포,” 대한민국 정책브리핑, 2021.4.26., <<https://www.korea.kr/special/policyFocusView.do?newsId=148886696&pkgId=49500758>> (검색일: 2021.9.15.).

350) “탄소중립기본법 국회 통과…기후·환경단체 ‘미래 세대에 감축 부담 미뤄,’” 『한겨레』, 2021.8.31., <<https://www.hani.co.kr/arti/society/environment/1009952.html>> (검색일: 2021.9.15.).

351) 환경부, “탄소중립 세계 14번째 법제화…탄소중립기본법 국회 통과,” 대한민국 정책브리핑, 2021.9.1., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148892495>> (검색일: 2021.9.15.).

을 미치고 포스트 코로나 시대의 경제 회복 및 지속가능발전의 동력을 제공할 것이다. 따라서 한국 정부는 기업, 시민사회 등 다양한 이해당사자들과의 탄소중립을 향한 속의 과정과 거버넌스 체제를 개선하여 실효성 있고 이행가능하며 국제사회의 기후변화 공동대응에 기여할 수 있는 제도와 방안들을 발굴해야 한다.

특히 탄소중립 2050을 위해 에너지전환을 앞당겨야 한다. 2019년을 기준으로 한국의 에너지원별 발전 비중은 석탄 40.4%, 원자력 25.9%, LNG 25.6%, 신·재생에너지 6.5%의 순으로 여전히 석탄화력발전의 비중이 높았다.³⁵²⁾ 2021년 8월 6일 “2050 탄소중립위원회”가 발표한 3개의 탄소중립 시나리오 초안 중 2개의 시나리오가 탄소중립 목표 연도인 2050년 이후까지도 석탄화력 7기, LNG 화력발전의 유지 혹은 부분 퇴출을 담고 있다. 따라서 발전 부문의 탄소중립 실현을 위해 석탄화력발전과 내연기관 자동차의 퇴출 등 주요 부문의 구체적 이행 방안이 마련되어야 한다. 또 저탄소 녹색 기술과 경제 부문을 이끌어 갈 인재 육성책 및 양질의 녹색 일자리 창출을 위한 정책도 요구된다.³⁵³⁾

둘째, 신기후체제 하에서 국제사회가 2050 탄소중립을 향해 나아가는 과정에서 한국은 기후변화 레짐에 적극 참여하고, 중견국으로서 기후변화 의제에 있어 소프트 파워를 제고할 외교적 기회 공간을 확대해야 한다. 한국은 약 10위 경제 대국이며 기후위기에 대한 역사적 책임에 있어서도 북유럽 5개국 및 포르투갈의 누적 배출량을 합친 것과 비슷한 정도의 책임이 있다.³⁵⁴⁾ 이에, EU, 미국과 같이

352) 한국전력공사, “연도별 한국전력통계,” <https://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1339&board_cd=INDX_001> (검색일: 2021.9.15.).

353) “녹색일자리로 그린뉴딜, 탄소 중립, 실업을 잡아라,” 『한겨레』, 2020.11.25., <<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/971499.html#csidx70d53a744290dbbb413245ee08844be>> (검색일: 2021.9.15.).

한국도 2020년 그린뉴딜을 채택하고 2050 탄소중립을 선언하며 이들 정책의 선봉을 이끌고 있다. 정부는 또한 2021년 5월 말에는 포용적 녹색회복을 통한 탄소중립 비전 실현을 주제로 한 제2차 P4G 정상회의를 개최한 바 있다. 한국은 기후변화 부문에서 아젠다 형성에 기여하며 개도국에 대한 저탄소 녹색 성장 부문 지원을 확대하는 등 외교력을 강화하고 있다. 이를 통해 ‘기후 악당’이라 불리던 오명을 떨쳐내고 탄소중립 및 기후변화 의제에서 선도적 영향력을 지속 확대해 나가야 한다. 또 한국은 WTO, OECD 등 다자주의 체도를 활용하여 EU의 CBAM 정책 등에 탄력적으로 대응할 수 있는 방안을 적극 모색해야 한다.³⁵⁴⁾

셋째, 한국은 산업계의 수출집약도 및 탄소집약도가 높다. 이에 EU와 미국의 탄소중립, 그린뉴딜 등이 진행됨에 따라 이들 정책이 한국의 철강, 시멘트, 선박, 자동차 등 다양한 산업 부문에 미칠 파급력을 예측하고 선제적 대응 방안을 마련해야 한다. 업계는 생산 공정 및 운영에서의 탄소발자국을 감소하기 위해 다양한 방안들을 고안해야 한다.

일례로 글로벌 기업들은 자신들이 사용하는 전력의 100%를 재생 에너지로부터 충당하겠다는 기업의 에너지전환 캠페인인 RE100 (Renewable Energy 100)에 참여하고 글로벌 협력사들의 동참을 요구하는 등 과감한 행보를 보이고 있다. 약 10개의 한국 기업들도 이 캠페인에 참여하고 있으나, 기후변화 대응 기술을 통한 저탄소 경제 및 사회로의 전환 속도는 아직 더디게 진행되고 있다. 한국의 경우, 경쟁력 있는 디지털 기술을 토대로 수송, 건물, 발전 부문 등 전 분

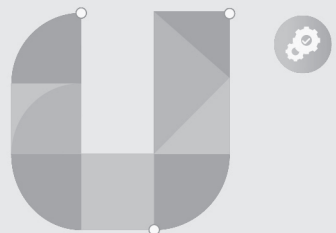
354) “탄소 감축 선언 잇따랐지만... 전세계 2030 온실가스 못 줄인다,” 『세계일보』, 2021. 9. 18., <<https://www.segye.com/newsView/20210918502187?OutUrl=naver>> (검색일: 2021.10.1.).

355) 김성진, “해의 탄소국경조정 의 동향과 한국에의 함의,” pp. 20~31.

야에서 고효율 저탄소 기술의 개발과 확산이 요구되며 자원 및 폐기물 재활용 등을 통한 순환 경제로의 이행도 가속화되어야 한다. 에너지 부문 등에서 과감하게 탄소 배출량을 줄임과 동시에 탄소 포집 및 흡수 기술 등에 대한 개발과 상용화를 위한 지원이 병행되어야 한다. 또한 대기업보다 탄소중립을 위한 역량과 자원 면에서 열악한 상황의 중소기업들에 대한 투자와 지원이 강화되어야 한다. 중소벤처기업진흥공단이 2021년 4월에 진행한 조사에서 응답자의 56.1%는 “탄소중립 준비 계획이 없다”고 응답한 상황이다.³⁵⁶⁾ 따라서 중소기업들을 포함해 탄소중립 시대로의 전환과정에서 불이익이나 소외를 경험할 산업 및 노동자, 취약계층들에 대한 정의로운 전환 대책도 강구될 필요가 있다.

356) “소통없이 35% 탄소감축 일방결정...NDC 못 맞추면 韓 떠나야할 판”, 『서울경제』, 2021.9.30., <<https://www.sedaily.com/NewsView/22RO05UF3A>> (검색일: 2021.10.1.).

IV. 세계질서를 바라보는 주요국의 시각과 대응



냉전체제의 미·소 양극체제를 거쳐 미국이 주도하는 자유주의 세계질서가 핵심이 되는 단극체제가 도래하기까지의 과정을 살펴보고, 현존하는 세계질서에 대한 국제정치이론적 고찰을 시도하였으나, 향후 세계질서의 재편 혹은 변화 여부를 쉽게 결론짓기는 어려운 상황이다. 국가 행위자뿐 아니라 비국가 행위자까지 상호작용을 주고받으며 복잡성이 커지고 있으며, 새로운 환경 속에서 나타난 신종안보 이슈들이 세계질서의 변화를 부추기고 있기 때문이다. 다양한 행위자와 다양한 변화 촉진 요인이 얽혀 세계질서를 어떤 방향으로 움직일지는 미지수다.

따라서 본 장에서는 국제정치 질서의 주요 행위자이자 한반도 주변의 주요국인 미국과 중국, 일본, EU 등이 세계질서를 어떻게 바라보고 있으며, 질서 변화의 길목 앞에서 어떠한 대응 전략을 추진하고 있는지 분석해보고자 한다. 미국은 한국의 핵심 동맹이자 현존하는 세계질서를 주도하는 패권국이므로 미국의 세계질서에 대한 시각을 이해하는 일은 중요하다. 중국은 한국과는 경제 분야를 중심으로 교류가 활발할 뿐만 아니라 현재 미·중 전략경쟁을 벌이며 세계질서의 재편 가능성을 높이고 있어 중국의 시각을 파악할 필요가 있다. 일본은 동맹국인 미국과 자국의 이해관계에 따라 동아시아 지역 내에서 중국과 경쟁적 구도를 형성하고 있어, 향후 미·중 전략경쟁 과정에서의 역할에 주목할 필요가 있다. 마지막으로 EU는 전통적으로 미국의 우호 세력으로 인식되지만, 경제위기와 난민 문제 등을 겪으며 통합체인 EU와 개별국가들의 총합인 EU로 볼 것인지 하는 문제가 나타났다. 통합체인 EU와 EU 회원국 간의 이견이 다양한 이슈에서 표출되고 있다. 이러한 양상이 지속된다면, 향후 세계질서 재편 과정에서 EU의 선택이 재편을 가속하거나 억지하는 핵심 요인 중 하나로 작용할 수 있어 EU의 시각과 대응을 자세히 살펴볼 필요가 있다. 다만, 러시아는 향후 세계질서 재편 과정에서의 주요 행위

자로 등장할 가능성을 배제하기 어렵지만, 연구 설계 과정에서의 물리적 제약으로 인해 우선순위에 있는 미·중·일·EU만을 분석대상으로 삼았음을 밝힌다.

1. 미국의 세계질서론과 동아시아 전략

본 절은 이론적으로 패권국 내부의 국내정치 동학과 패권국의 특성에 따른 패권질서의 변이에 주목하는 제3세대 패권연구(Hegemonic Studies 3.0)에 기반하고 있다. 미국의 대전략 패러다임이 자유국제주의에서 현실주의의 방향으로 변화되는 모습에 주목하여, 이러한 대변환이 한국을 포함한 전 세계에 어떠한 영향을 줄 것인가를 분석하고자 한다. 이를 위해 본 절은 미국의 세계질서 건설의 과정을 역사적으로 살펴본 후, 패권 하강기에 진입한 미국과 그로 인한 자유주의 세계질서의 위기를 분석한다. 제2차 세계대전 이후 서구 지역에 수립된 헌정질서와 냉전 이후 자유주의 세계질서의 지구화 과정을 탐구하고, 미국의 동아시아 질서 건축 과정도 함께 살펴 한국이 속해 있는 질서에 대한 이해를 높인다. 이후 2008년 세계금융위기를 기점으로 단극체제와 자유주의적 비전이 위기에 처하는 모습을 구체적으로 설명한다. 이어 최근 나타나는 자유주의 세계질서의 향방을 좌우할 내·외부 도전변수를 탐색하고, 미·중 패권 경쟁 상황 속 미국의 대응을 전망하여 시사점을 도출한다.

가. 미국의 세계질서 건설사

미국은 건국 초기부터 북아메리카에서의 연방체제(Philadelphian System) 건설실험이 전 지구적 범위에서 확대 적용될 수 있다면,

유럽의 세력균형체제 자체에 각인된 무정부상태(=전쟁상태)를 탈출하고, 일종의 세계연합(world union) 구축을 통해 보편적 평화를 창조할 수 있을 것이라는 꿈을 지니고 있었다. 그리고 이런 탈베스트팔렌적 세계질서 추구의 열망이 대전략에 있어, 이른바 ‘자유주의 세계질서(Liberal International Order: LIO)’ 전통의 핵심을 구성해 왔다. 실제로 미국이 전 지구적으로 힘을 투사할 수 있게 된 1900년대에 들어, 미국은 두 차례의 세계대전 ‘승리 이후(after victory)’의 역사적 국면들을 세계질서 건설자(global architect)로서 전반적인 국가 간 질서 전환의 기회로 활용했다.³⁵⁷⁾

세계질서의 역사를 제도주의적 시각에서 보면, 대전쟁은 일종의 대지진으로써 기성 세계 권력의 구조를 노출시키고 파괴할 뿐만 아니라, 세계정치의 기본 규칙에 대한 재협상이 발생하는 중대한 시점이다. 이 시기, 전후 승전국들을 중심으로 평화협상을 통해 새로운 세계질서가 구성된다. 이 지점에서 핵심적인 것은 바로 권력이 스스로 억제하는 기제를 작동하여, 질서의 제도화가 가능한지이다. 권력 제한과 제도화가 불가능할 경우, 대전쟁 후 세계질서는 세력균형 혹은 제국적 지배에 그쳐 현실주의적, 강력정치적 형태를 띠게 되지만, 반대의 경우 헌정적(constitutional), 자유주의적 질서의 수립이 가능해지기 때문이다. 여기서 흥미로운 것은 전후 승전 강대국과 약소국 모두 헌정적, 제도적 질서를 구축하는 ‘패권적 거래(hegemonic bargain)’에 강력한 유인을 지닌다는 사실이다. 지도국은 2등국가로부터 세계질서에 대한 지지와 정당성을 끌어낼 수 있기에 강제 비용을 낮출 수 있고, 자신의 힘이 약화된 먼 미래까지도 패권 질서의 안정성을 유지할 수 있다는 장점이 있다. 반대로 약소국은 세계질서

357) 차태서, “아메리카 합중국과 주권의 문제설정: 탈근대 네트워크 주권에서 근대 완전 주권으로의 퇴행?” 『한국정치학회보』, 제53권 4호 (2019), p. 134.

의 제도화를 통해 지도국이 더욱 온화하게 행동하도록 제한하고, 국제 거버넌스에 자국의 목소리를 반영할 수 있다는 장점을 얻게 된다. 실제 20세기 미국에 의한 전후 질서 건설은 이러한 헌정적 세계 질서로의 ‘진화(evolution)’ 과정의 정점을 보여준다.³⁵⁸⁾

(1) 헌정질서의 수립과 자유주의 세계질서의 지구화

워싱턴의 국제주의자들은 제1, 2차 세계대전 시기 구세계의 국제 체제가 재앙 수준으로 파괴되자 드디어 전 세계적 차원에서 국가 간 연방 체제를 구축할 수 있는 ‘매디슨적 계기(Madisonian Moment)’가 귀환하였다고 인식했다. 가령, 제1차 세계대전 이후 아메리카연방 헌법에 기반한 복합주권 모델(negarchy)은 우드로 윌슨을 위시한 자유국제주의 세력에게 전후 세계질서 문제의 청사진을 제시한 것으로 이해됐다. 즉, 베르사유 회의에서 제안된 국제연맹(League of Nations)은 애초에 윌슨이 전쟁 참여의 명분으로 내세운 “민주주의가 안전한 세계를 만드는(Making the world safe for democracy)” 제도적 해법일 뿐만 아니라, 유럽적 세계질서 표준에 대항하는 미국적 세계헌정질서의 대안을 담고 있다. 물론 미국이 실제 세계질서를 자신의 설계도에 따라 재구축할 힘을 지니고, 현실에 실현하는 ‘자유 리바이어던(liberal leviathan)’으로 부상하기 위해서는 전간기의 실패와 제2차 세계대전을 기다려야만 했다.³⁵⁹⁾

전후 세계 최강국으로 부상한 미국은 대공황과 세계대전의 재발을 방지해야 하는 임무와 함께 예기치 않게 다가온 냉전을 성공적으

358) John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001); John Ikenberry, “Reflections on *After Victory*,” *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 21, no. 1 (2019), pp. 5~9.

359) 차태서, “아메리카 합중국과 주권의 문제설정”, pp. 134~135.

로 수행해야 하는 시대적 과제를 떠안게 됐다. 미국은 이런 맥락에서 세계사에 유례없는 세계질서의 제도화를 달성한 것이다. 한편으로는 소련과 고전적인 권력정치(power politics) 게임을 운영하면서, 다른 한편으로는 자본주의국가들을 통합해 1930년대의 보호무역블록체제를 해체하고자 노력했다. 제2차 세계대전이 끝난 후, 미국은 세계질서를 주도적으로 구성하기에 최적의 조건을 맞이했다. 왜냐하면 미국을 제외한 거의 모든 강대국이 파괴되어 미국이 확고한 우위(primacy)를 확보했기 때문이다. 특히 미국의 정책 전문가들은 좁은 의미의 국익보다 국제환경 자체의 변화를 추구하는 대전략(milieu-oriented grand strategy)을 추구했다. 이런 상황에서 출현한 새로운 질서는 자유주의적 색채가 가미된 위계적 질서의 형태를 띠었다. 이는 미국과 서유럽-동아시아 사이의 패권 교섭에 기초한 것이다. 미국은 안보와 세계경제 측면에서 ‘공공재(public good)’를 제공하고, 규칙과 제도를 선도해 새로운 질서를 구축했다. 이와 같은 결과는 제1차 세계대전 이후와 정반대로, 미국 국내정치적으로도 국제주의가 승리하였음을 의미한다. 비록 지리적으로 ‘서구’에 국한되었지만, 이른바 ‘긴 평화’와 자본주의의 ‘황금기’를 여는 토대를 구축했다.³⁶⁰⁾

구체적으로 전후에 성립된 미국 주도의 세계질서 혹은 자유패권 질서의 주된 규칙과 작동원리는 다음과 같다. 우선 이 질서는 1930년대의 교훈에 따라 평화의 경제적 토대로서 개방세계질서를 추구하고 동시에 자본주의의 극단적 양극화 양산을 막기 위한 현대적 복

360) John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2011), pp. 159~169; 여기서 한 가지 짚고 넘어갈 것은 자유국제주의의 거대 서사에서 제3세계 지역의 문제는 언제나 불편한 자리 혹은 삭제된 이야기로 비가시화된다는 점이다. 자유주의 세계질서론의 계보에는 인종주의와 제국주의의 유산이 관계돼 있기 때문이다. 윤상현, “주권, 세계 구상, 자유주의적 국제주의의 계보,” 『개념과 소통』, 17호 (2016), pp. 159~190.

지구가 혹은 뉴딜체제의 세계화를 시도했다. 이는 곧 개방시장과 사회적 복지의 타협이라는 자유주의 정치경제모델의 혁신(embedded liberalism)을 의미했다. 또한 다자적 제도협력을 강조해 여러 국제 레짐(international regimes)을 건설하였는데, 이는 무엇보다 미국이 스스로 공약(commitment)과 자기억제(self-restraint)를 통해 국제관계에서 힘의 사용을 일정부분 양보함을 의미했다. 이는 안보 영역에서 북대서양조약기구(NATO)와 동아시아 동맹체제 등을 통해 자본주의 진영 내 국가 간 상호결박과 제지를 추구한 것과도 연결된다. 이로써 서방 내에서는 국가 간의 세력균형 현상과 현실주의적 갈등이 완화되는 결과를 낳았다.³⁶¹⁾

그러나 미국과 서유럽 국가들 사이의 유대는 단순히 경제협력과 안보동맹 같은 물질적 차원을 넘어 민주주의적 가치와 정체성을 공유하는 북대서양 ‘공동체’의 성격도 지닌다. 이는 차후에 서구라는 지리적 한계를 넘어 전 세계 보편조직의 맹아, 지구 정부의 씨앗으로 작동할 것으로 기대됐다. 이 모든 냉전기 자유주의 세계질서의 토대에는 미국의 패권적 역량과 리더십이 자리 잡고 있었으며, 서구 세계 내에서의 공공재 제공이라는 특별한 역할을 미국이 떠안음으로써 전체 질서가 유지·재생산될 수 있었다.³⁶²⁾

이상에서 보듯 전후 서구 강대국 간 관계에는 혁명적 변화가 발생했다. ‘팍스 아메리카나(Pax-Americana)’ 구상 자체는 냉전보다 훨씬 앞서 형성된 미국의 자유국제주의 전통에 기초하나, 냉전이라는 안보적 필요성(security imperative)에 힘입어 실현된 것이었다. 또한 이러한 서구 세계질서의 강고한 제도화가 최종적으로 자본주의 진영의 냉전 승리를 뒷받침했다.³⁶³⁾

361) John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, pp. 169~185.

362) *Ibid.*, pp. 185~193.

20세기 말 구소련과 동구 위성 정권들의 붕괴 이후, 워싱턴은 전 지구적 차원에서 다자주의적 국제체제의 확장 및 민주주의와 자유방임시장의 확대 전략을 추진했다. 이는 구공산권 국가들을 미국 중심의 자유주의 세계질서에 편입해 무정부 질서를 극복하고 국제평화와 단일 자본주의 세계체제를 구축하려는 전후 미국의 외교 전통을 일관되게 추진한 논리적 귀결이다. 특히 냉전의 라이벌인 구소련이 사라짐으로써 ‘단극적 계기(unipolar moment)’라는 매우 유리한 국제구조적 맥락이 마련됐기에, 1990년대 이후 들어선 미국 정부들은 베스트팔렌체제 자체의 변환을 시도했다. 세계 수준에서의 치안행위(police action)와 자유방임주의 이데올로기의 전파를 통한 전 지구적 환경조성전략—탈근대적 지구제국 네트워크 건설—을 추구한 것이다.³⁶⁴⁾

이런 점에서 냉전의 종식은 어떻게 보면 매우 보수적인 사건이었다. 미국 중심의 전후 세계질서의 핵심(core)이 그대로 보전이 되었을 뿐만 아니라, 그것이 거의 그대로 전 세계에 확장되는 계기가 되었기 때문이다. 이는 탈냉전기 다극체제가 복귀하여 미국, 유럽, 일본 간의 지정학·지경학적 경쟁이 재발할 것이라는 현실주의자들의 예측을 뒤엎은 것이다. 사실 현실주의자들은 전후 ‘서구’ 공동체의 존재가 단순히 소련의 위협에 근거한 고전적인 세력 균형동맹(balancing coalition)에 지나지 않는다고 전제했다. 따라서 현실주의자들은 냉전 종식으로 서방 연합의 존재 이유 자체가 없어졌으므로 20세기 이전의 전통적인 강력정치가 부활할 것으로 판단했다.³⁶⁵⁾

363) *Ibid.*, pp. 217~219.

364) 차태서, “아메리카 합중국과 주권의 문제설정,” p. 135; Michael Hardt and Antonio Negri, *Empire* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000), pp. 16~17, pp. 180~182.

그러나 1990년대의 상황 전개는 이러한 예측과 정반대로 진행됐다. 미국 단극체제가 부상하였음에도 여타 강대국들의 견제가 거의 없었으며, 냉전에 기초한 동맹인 NATO가 더 강화되었다. 이뿐 아니라 동유럽지역으로 지속 확대되는 모습도 포착됐다. 또 세계경제영역에서도 북미자유무역지대(NAFTA)와 아시아태평양경제협력체(APEC), 세계무역기구(WTO)가 출범하여 세계경제자유화의 흐름 역시 공고화됐다. 결과적으로 탈냉전 초기, 일종의 ‘자유주의적 계기(liberal moment)’로서 냉전에 기원을 둔 자유주의 세계질서가 전 지구적으로 확대·심화되는 과정이 나타났다. 그 토대로서 현실주의적 물질기반과 자유주의적 제도로 무장한 미국의 단극체제가 흔들림 없이 자리 잡는 듯 보였다.³⁶⁶⁾

(2) 팍스 아메리카나의 정점과 침식

21세기에 이르기까지 미국의 주류 대전략 담론으로써 자유국제주의 혹은 자유패권전략은 갈수록 경성 이데올로기화되는 모습을 띠기 시작했다. 냉전시대 소련의 공식 국가철학으로써 마르크스-레닌주의가 보여줬던 보편주의적 역사철학(혹은 법칙)의 면모와 전 세계를 미국적 이미지로 동질화하려는 개입주의적, 십자군적 의식이 워싱턴 엘리트들 사이에 팽배해졌다. 이로 인해 급진적으로 변한 자유주의적 군사주의가 미국의 끝없는 대외전쟁 개시를 일으키는 기폭제 역할을 했다. 미어샤이며식으로 표현하자면, 미국의 ‘거대한 환상(Great Delusion)’이 본격적으로 실제 대외정책에 영향을 미치기 시작한 것이다.³⁶⁷⁾ 특히 2001년 9·11테러 이후, 부시(George Bush)

365) John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, pp. 228~231.

366) *Ibid.*, pp. 232~239.

367) 존 미어샤이며 지음, 이춘근 옮김, 『미국 외교의 거대한 환상: 자유주의적 패권 정책에 대한 공격적 현실주의의 비판』 (서울: 김앤김북스, 2020), pp. 12~13.

정부가 ‘전 지구적 테러와의 전쟁(Global War on Terror: GWOT)’을 수행하며 내건 부시 독트린—예방전쟁론, 정권교체론, 변환외교론 등으로 구성—은 미국 대전략의 골간인 포스트모던 세계질서 건설이라는 꿈의 하나의 절정기로 볼 수 있다. 단극체제라는 유리한 국제구조 조건과 반테러라는 명분이 손쉽게 만들어준 국내 자원 동원력을 기반으로, 소위 신보수주의 집단이 주류 자유국제주의의 의제(agenda)를 훨씬 더 공격적이고 일방적인 방식으로 추진했다.

그러나 미국 중심 자유주의 세계질서 프로젝트의 실패 양상은 대략 2008년을 기점으로 뚜렷이 그 모습을 드러내기 시작했다. 현지 민족주의의 힘에 막혀 수렁에 빠진 아프간·이라크전의 양상과 고삐 풀린 자본의 논리가 기능부전을 일으킨 전 지구적 금융위기는 그러한 실패를 극적으로 보여준 증거들이었다. 2010년대에 본격적으로 전개된 세계질서의 탈자유주의화는 역설적으로 단극 조건에서 (신)자유주의적 거대 ‘사회 공학(social engineering)’의 꿈이 아무 제한 없이 과도하게 추진된 결과로 나타났다. 전간기 칼 폴라니(Karl Polanyi)나 E. H. 카(Edward Hallett Carr) 등이 분석한 체제적 혼돈(systemic chaos)의 등장과 유사하게 모든 나라가 하나의 동질적인 자유주의 모델로 ‘진보’할 수 있다는 자유주의적 환상의 시대가 제국적 과잉 확장(테러와의 전쟁 실패)과 이중 운동(신자유주의 위기와 포퓰리즘의 굴기)의 추동과 같은 자기모순에 의해 내파된 것이다.³⁶⁸⁾

특히 지정학적 차원에서 미국 패권의 쇠락과 중국의 급성장으로 인한 헤게모니 경쟁의 양상이 두드러지게 나타나기 시작했다. 미·중 경쟁은 글로벌 거버넌스나 탈근대적 제국 등이 운위되던 세기전

368) 차태서·류석진, “탈냉전 ‘30년의 위기’: 다시, 에드워드 할렛 카를 읽는 시간,” 『한국과 국제정치』, 제36권 1호 (2020), pp. 1~36.

환기와 달리 근대적인 현실주의적 강대국 정치 혹은 다극체제의 정치가 새로운 세계질서의 주된 특징으로 귀환했음을 고지한다.

(3) 미국의 동아시아 질서 건축

전후 미국 주도의 자유주의 세계질서의 동아시아 지역 판으로 수립된 샌프란시스코체제에서 중국의 위치는 한 차례 큰 변동을 겪었다. 1949년 중국 공산당에 의한 대륙 본토 통일, 뒤이은 한국전쟁 참전 등의 사건을 거치면서, 중국은 냉전 중반에 이르기까지 샌프란시스코 질서 외부의 ‘왕따 국가(pariah state)’로 자리매김했다. 하지만 1970년대 극적으로 성사된 미·중 간의 화해 이후, 중국은 사실상 미국 주도의 질서 아래 포섭됐다. 소련에 맞서는 일종의 세력균형연합으로 두 강대국 간의 비대칭적 협조체제가 생성된 것이다. 이는 당대 국무장관인 헨리 키신저(Henny Kissinger)의 기본구상에 토대를 두었기에 ‘키신저 질서’라고 부른다. 닉슨(Richard Nixon) 정부에서 레이건(Ronald Reagan) 정부에 이르기까지 냉전기 후반, 미국의 대중정책은 기본적으로 실용적·현실주의적 접근법에 기반했다. 또 3각 외교의 틀에서 소련을 견제하거나 두 공산주의 강대국 사이의 간극을 벌이는 이이제이(以夷制夷)가 핵심 원칙이었다. 이 당시 워싱턴 정가는 중국의 레짐을 변화시키겠다는 식의 이데올로기적 목표에 대해 거의 논의하지 않았다.³⁶⁹⁾

중국은 냉전 종식 이후에도 비대칭적 협조체제를 탈퇴하려는 노력을 보이지 않았다. 오히려 WTO 가입이 상징하듯 미국 중심의 자유주의 세계질서에 자발적으로 편입하면서 지속적인 경제발전을 도모하는 도광양회의 시기를 보냈다. 하지만 미국의 대중전략은 클린

369) 차태서, “아메리카 합중국과 동아시아 지역 아키텍처의 변환: 네트워크 국가론의 시각,” 『한국동북아논총』, 제25권 2호 (2020), p. 17.

턴(Bill Clinton) 정부 시기 근본적인 변화를 겪었다. 1990년대 미국은 자유국제주의의 관여와 확장론에 기반해 중국을 체제적 동화의 대상으로 간주했다. 앞서 언급한 탈냉전기 승리주의, 역사의 종언론, 민주평화론 등의 맥락에서 중국의 자유화를 본격적으로 추구한 것이다. 미국은 중국을 세계무역질서에 편입하고 자본주의를 지속해서 유입시키면, 중국의 경제발전과 정치적 민주화를 이룰 수 있을 것이라는 이론적 기초를 토대로 대중전략을 추진했다.³⁷⁰⁾

부시 정부도 이러한 자유주의적, 낙관주의적 대중 시각을 그대로 유지했다. 9·11테러 이후 발표한 2002년 연두교서에서 부시 대통령은 “테러라는 공동의 위협에 맞서 미·중이 함께 협력하자”며 희망찬 기대를 표했다.³⁷¹⁾ 또 2005년 로버트 졸릭(Robert Zoellick) 국무부 부장관은 중국을 자유주의 세계질서의 “책임 있는 이해관계자(responsible stakeholder)”로 호명했다.³⁷²⁾ 이 시기 유행한 소위 ‘차이메리카(Chimerica)’ 담론도 중국을 신자유주의 시대 금융주도 성장 레짐의 동반자로서 인식하는 워싱턴 주류의 시각이 반영된 것이다.³⁷³⁾

자유주의 세계질서 전반에서 중요한 분수령을 이루었던 2008년을 기점으로 미국의 대중전략 또한 구조적 변동이 나타나기 시작했

370) “Clinton’s Words on China: Trade Is the Smart Thing,” *The New York Times*, March 9, 2000, <<https://www.nytimes.com/2000/03/09/world/clinton-s-words-on-china-trade-is-the-smart-thing.html>> (Accessed September 29, 2021).

371) George Bush, “President Delivers State of the Union Address,” The White House, January 29, 2002, <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>> (Accessed October 22, 2021).

372) Robert Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?” US Department of State, September 21, 2005, <<https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>> (Accessed September 29, 2021).

373) Niall Ferguson and Moritz Schularick, “Chimerica and the Global Asset Market Boom,” *International Finance*, vol. 10, no. 3 (2007), pp. 215~239.

다. 오바마 정부 시기부터 관여 전략의 실패와 봉쇄의 필요성을 주장하는 담론들이 등장한 것이다.³⁷⁴⁾ 이런 맥락에서 미국의 상대적 하락과 패권 경쟁 대비라는 시대적 과제가 본격적으로 제기되고 대중전략에 반영되기 시작했다. 본격적인 봉쇄전략은 아니었지만, ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia)’ 또는 재균형 전략이 그 예이다. 오바마 정부의 대중전략 설계자인 커트 캠퐀(Kurt Campbell)도 회귀전략은 경쟁과 협력 모두를 대비한 혼합전략이라고 정의한다.³⁷⁵⁾ 오바마 역시 자유주의적 역사 진보의 법칙을 신봉하였기에 경제의 자유가 정치의 자유로 연결될 것을 굳게 믿고 있었다는 점도 강조되어야 한다.³⁷⁶⁾ 오바마 정권은 대중 견제뿐 아니라 부시 정부와 마찬가지로 책임 있는 이해관계자로서 중국이 규칙기반 세계질서(Rules-Based Order: RBO)의 일익을 담당해야 한다는 탈냉전기 자유국제주의 패러다임을 그대로 계승한 것이다.³⁷⁷⁾ 환태평양경제동반자협정(TPP) 구상이 보여주듯, 지경학적 차원에서 경제적 상호의존성을 높여 규칙기반 세계질서를 건설하려는 자유주의적 접근법은 오바마 정부의 동아시아 전략의 중핵이었다.³⁷⁸⁾

그러나 최근 미국 내 대중정책담론계에서 관여 세력보다 견제 세력이 우세해지는 중심이동이 확인해졌다. 이러한 변화를 공식화한 것이 2017년 트럼프 정부가 발간한 『국가안보전략보고서(National

374) Zhao Suisheng, “American Reflections on the Engagement with China and Responses to President Xi’s New Model of Major Power Relations,” *Journal of Contemporary China*, vol. 26, no. 106 (2017), pp. 489~503.

375) Kurt Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft In Asia* (New York: Twelve, 2016), p. 25.

376) “Obama Hits a Wall on His Visit to China,” *The Wall Street Journal*, November 19, 2009, <<https://www.wsj.com/articles/SB125857743503654225>> (Accessed September 29, 2021).

377) 정구연 외, “인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망,” 『국제관계연구』, 제23권 2호 (2018), pp. 16~17.

378) 차태서, “아메리카 합중국과 동아시아 지역 아키텍처의 변환,” p. 17.

Security Strategy: NSS』이다. 이 문서에서 중국은 국제협력의 대상이나 신형대국관계의 파트너가 아닌 ‘수정주의’ 국가로 정의됐다. 미·중 간의 본격적인 전략경쟁 시대가 도래했음이 선포된 것이다.³⁷⁹⁾ 여기에는 지난 수십 년간 진행된 탈냉전기 관여 전략의 폐기와 중국이 미국의 자비로운 은혜와 기대를 배신했다는 일종의 ‘배은망덕(背恩忘德)’ 프레임이 하나의 배경 서사로 깔려 있었다. 괴물을 키운 프랑켄슈타인이라는 식의 자기반성적 고백이 서구 지식계에 부상했으며,³⁸⁰⁾ ‘차이메리카’라는 용어를 만들었던 니얼 퍼거슨(Niall Ferguson)은 스스로 미·중 간 공생 시대의 종언을 선언하고 신냉전이 이미 시작되었음을 주장하기도 했다.³⁸¹⁾

이런 맥락에서 트럼프 정부 시대의 ‘인도-태평양(Indo-Pacific)’이란 새로운 지역 개념화에는 지역 정책의 군사화 및 대중봉쇄 본격화라는 대전략 상의 패러다임 변동이 내포되어 있다. 그간 보편적으로 사용된 ‘아시아-태평양(Asia-Pacific)’은 무역이나 금융투자 등과 관련된 국가 간 제도 건설을 통한 세계경제적 상호의존성 강화라는 자유주의적 지역주의 관념에 기초한다. 하지만 인도-태평양 개념은 인도까지 대중 세력균형연합에 포함해 중국의 국방력 굴기와 반접근·지역거부(Anti-Access/Area Denial: A2/AD) 전략에 대항하고자 하는 안보적 구상이라는 점에서 큰 차이가 있다.³⁸²⁾

379) Donald Trump, “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 18, 2017, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed September 29, 2021)

380) “Economists Share Blame for China’s ‘Monstrous’ Turn,” *Financial Times*, July 10, 2019, <<https://www.ft.com/content/f10ccb26-a16f-11e9-a282-2df48f366f7d>> (Accessed September 29, 2021).

381) “The New Cold War? It’s With China, and It Has Already Begun,” *The New York Times*, December 2, 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/12/02/opinion/china-cold-war.html>> (Accessed September 29, 2021).

382) 차태서, “아메리카 합중국과 동아시아 지역 아키텍처의 변환,” p. 18.

나. 자유주의 세계질서의 위기와 향후 미국의 대응

(1) 자유주의 세계질서의 위기

이와 같은 역사적 맥락에서 트럼프 현상은 거대한 비자유주의적 반동으로써 등장했고, 그 자체로 자유주의 세계질서의 위기를 적나라하게 표출했다. 무엇보다 트럼프 시대는 미국 스스로 세계질서 건설자와 보호자의 위치를 포기한 시기로 세계사에 그 흔적을 남길 것이다. 그간 트럼프의 반자유국제주의적 외교정책의 내용과 특징에 대해서는 많은 논의가 존재해왔다.³⁸³⁾ 본 절은 패권질서이론에 기반하여 트럼프 시대가 노출한 자유주의 세계질서의 구조적 결함과 미래의 분석을 시도하고자 한다.

전후 탄생한 미국 주도의 자유주의 세계질서에 근본적 도전을 제기하는 요소이자 향후 세계질서 변동의 범위를 결정지을 두 변수는 미국의 내외부에서 각각 제기되고 있다. 패권전략은 국내와 국제 수준 모두에서 지속 가능해야 한다는 점을 고려하면 의미심장하다. 자유국제체제는 과거의 여러 위기 속에서도 높은 복원력을 보여주었으나, 오늘날의 위기는 그 깊이와 폭이 유례없다.³⁸⁴⁾ 우선 체제 외부에서의 도전은 전통적인 구조 현실주의적 패권이론의 시각, 즉 패권안정론이나 패권이행론의 시각에서 현재의 위기를 바라볼 때 두드러지는 요소이다. 이들은 근본적으로 한 시대의 세계질서는 패권국의 주도 아래 건설되며, 그에 도전하는 도전국이 부상할 때 질서의 위기가 찾아온다는 주기론적 시각을 강조한다. 패권질서는 패권

383) 차태서·서정건, “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환,” 『한국과 국제정치』, 제33권 1호 (2017), pp. 63~91; 차태서, “예외주의의 종언? 트럼프 시대 미국패권의 타락한 영혼,” 『국제·지역연구』, 제28권 3호 (2019), pp. 1~30.

384) David Lake, Lisa Martin, and Thomas Risse, “Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization,” *International Organization*, vol. 75, no. 2 (2021), pp. 225~257.

국의 세계질서 운영에 유의미한 도움을 주는 현상 유지적인 핵심 2 등국과 장기적 파트너십 개발에 의존한다는 점도 중요하다. 냉전기 서유럽과 동아시아 지역에 건설된 팍스 아메리카나는 독일, 일본과의 파트너십 위에 구축됐다. 이런 맥락에서 탈냉전 후 단극적 계기 아래 자유주의 세계질서가 팽창할 때, 미국의 중요한 핵심 파트너국으로서 지목되었던 중국의 부상이 어떻게 팍스 아메리카나에 근본적인 충격을 가하는지에 초점을 맞출 필요가 있다.³⁸⁵⁾

미국은 구소련 붕괴 후 20년간 중국과 상호호혜적 파트너십을 건설하는 데 성공했고, 더 나아가 중국의 국내정치 구조를 자유주의 형태로 변화시키려 시도했다. 하지만 2010년대 들어 이러한 ‘관여와 확장’의 전략 패러다임이 한계에 부딪혔다는 사실이 명확해졌다. 더 세분화해서 보면, 미·중 간 종합 국력 격차의 측정 문제와 함께 중국의 의도 판별이 자유주의 세계질서 위기의 깊이와 미래를 탐지할 수 있는 핵심 변수가 된다. 시진핑 시대의 중국이 국력 성장을 지속 하면서 미국 패권질서의 규칙 수용자나 이해관계자 역할을 벗어나 새로운 규칙 제정자로서 기성 국제체제의 규범과 정당성에 정면 도전할 것인지가 21세기 세계정치 미래의 최대 관건인 셈이다.

다른 한편, 최근 논의되고 있는 3세대 패권(질서)이론은 지난 패권 관련 논의가 지나치게 구조 결정주의적, 물질변수 편향적, 기능주의적 논의에 그친 것에 반대하면서 패권국의 전략적 선택이나 국내 정치·경제 변수 등이 지니는 영향력에 주의를 기울인다. 패권질서의 구성은 세계적인 차원의 지배국가가 전략적으로 선택해 추진할 때, 비로소 성립 가능하다. 따라서 역사상 각 시기의 패권질서는 패권국의 독특한 가치와 문화에 따라 다를 수밖에 없다.³⁸⁶⁾

385) Michael Mastanduno, “Partner Politics: Russia, China, and the Challenge of Extending US Hegemony after the Cold War,” *Security Studies*, vol. 28, no. 3 (2019), pp. 479~504.

기존의 자유주의—현상 유지 편향의 국제정치학은 중심부 국가의 국내정치 행위자들이 자유주의 세계질서에 근본적으로 도전할 가능성을 기본적으로 무시하고, 대신 세계질서의 체제적 변화와 패권 변동의 차원에만 분석을 집중했다. 그러나 오늘날 세계질서 분석에 있어 미국의 국내정치는 그 어느 때보다 변수로서의 중요성이 높아졌다. 패권국 내부의 행위자들이 기성 질서를 지속하는 정책을 선호할 것이란 가정이 기성 연구의 주된 전제였지만, 실제 미국의 국내정치 과정이 팍스 아메리카나의 유지에 복무할지는 역사적인 조건에 의해 좌우될 것이라는 점을 강조할 필요가 있다. 패권의 지속을 지지하는 이익집단, 정책연합의 우위가 영속적일 것이란 가정은 사실 비역사적이다.³⁸⁷⁾

실제로 이러한 시각에서는 무엇보다 신자유주의적 지구화가 낳은 곤경이 어떻게 패권국가 미국 내의 포퓰리즘 부상과 정당 재정렬을 야기했는지에 주목한다. 21세기 들어 자유(방임)주의 프로그램이 갖는 내부적 모순으로서 부의 양극화와 사회경제적 패자들의 불만 증대, 대중을 배제하는 초국적 기구의 기술관료들에 대한 민중주의적 분노, 국가정체성에 균열을 초래하는 보편주의적 원칙에 대한 반발 등이 어우러져 정당 양극화를 심화하고 특수주의적 정체성(=백인기독교 민족주의)의 에토스가 공화당의 성격을 완전히 변화시켰다. 다시 말해, 공화당의 트럼프주의화와 ‘부족주의’의 창궐이 어떻게 외교 전략 수립에 있어 정당 간 경쟁의 성격을 변화시켜왔고, 주류적인 자유국제주의 전략의 국내적 기반을 침식했는지에 관심을 쏟을 필요가 있다.³⁸⁸⁾

386) John Ikenberry and Daniel Nexon, “Hegemony Studies 3.0: The Dynamics of Hegemonic Orders,” *Security Studies*, vol. 28, no. 3 (2019), pp. 395~421.

387) Paul Musgrave, “International Hegemony Meets Domestic Politics: Why Liberals Can be Pessimists,” *Security Studies*, vol. 28, no. 3 (2019), pp. 451~478.

이상의 두 요소는 지금 우리가 목도하고 있는 자유주의 세계질서의 위기가 왜 과거와 다른, 근본적인 성격을 지닌 것인지를 설명해 준다. 우선 중국 부상이 지닌 이례성이다. 과거 미국 패권의 주요 도전자였던 구소련과 일본은 경제력에 있어 미국 GDP의 절반에도 미치지 못했다. 그러나 현재 중국은 이미 70%선을 돌파했고, 10년 내 미국을 앞지를 것이란 전망이 나온다. 또 그동안 자유주의 국내 질서에 대한 사회경제적 도전이 주로 체제 외부(주변부)와 좌파에서 유래되었던 것에 반해, 이번의 도전은 선진자본주의 핵심부의 우파 포퓰리즘에 의해 제기되었다는 점도 중요하다.³⁸⁹⁾ 이는 정치·경제 모델로서 자유주의 자체의 모순이 폭발한 결과란 점에서 과거의 도전에 비해 훨씬 근본적이다.

(2) 코로나19 사태의 충격과 향후 미국의 대응

코로나19라는 예기치 않은 쇼크 때문에 미국 주도 세계질서와 글로벌 거버넌스의 기능 마비가 얼마나 악화됐는지 적나라하게 확인했다. 또한 비상사태 한복판에서 어떻게 다양한 층위의 반자유주의적 트렌드들이 미국 대외정책과 세계질서 속에 증폭되는지도 확인했다. 코로나19 팬데믹은 기존에 이미 논의돼오던 2010년대 세계정치의 거시적 경향들—탈자유화와 지정학의 귀환—을 가속화 하는 촉매제로서 해석될 수 있다.³⁹⁰⁾

이런 맥락에서 탄생한 바이든 정부는 가속화된 탈자유주의적 세계(무)질서의 경향을 제어하는 감속장치의 역할을 자임하고 나섰다.

388) 에이미 추아 지음, 김승진 옮김, 『정치적 부족주의: 집단 본능은 어떻게 국가의 운명을 좌우하는가』 (서울: 부키, 2020), pp. 175~264.

389) Daniel Deudney and John Ikenberry, "Liberal World: The Resilient Order," *Foreign Affairs*, vol. 97, no. 4 (2018).

390) 차태서, "탈자유주의적 역사로의 가속화? 포스트-코로나, 포스트-트럼프 시대 미국외교와 세계질서 읽기," 『국제·지역연구』, 제30권 1호 (2021), pp. 3~4.

다시 말해, 오늘날의 미국 주도 자유주의 세계질서의 침식을 이끈 두 시대적 요소의 도전—신자유주의 지구화에 대한 반발로 탄생한 민족주의적 포퓰리즘과 중국의 굴기에 따른 전 세계적 세력균형의 변화—에 바이든 정부가 어떤 방식으로 응전할 수 있을 것인지의 문제이다. 이러한 복잡한 숙제를 단순히 코로나19 이전, 트럼프 이전 현상 유지 상태로 회귀하는 복원(restoration) 전략으로 해결할 수 없다는 사실을 고려할 때, 앞으로 바이든 정부가 감당해야 할 시대적 과제의 무게가 얼마나 무거운지 짐작해 볼 수 있다.³⁹¹⁾

특히 트럼프주의의 충격과 코로나19 팬데믹이 지속되는 상황에서 ‘미국의 복귀’를 선언한 바이든 정부는 미국 주도의 규칙기반 질서 혹은 글로벌 거버넌스를 복원하려는 외교적 시도에 집중하고 있다. 2021년 6월 영국에서 개최된 G7 정상회의를 통해 미국은 포스트 팬데믹 글로벌 아젠다를 선도하는 그룹으로서 친미 서방 선진국들의 모임을 재강화하여, 미국의 다자주의 복귀와 동맹관계 정상화를 획책했다. 또 ‘세계의 더 나은 회복(B3W)’ 이니셔티브 등을 제안하여 대중 균세연합을 구체적으로 조직해나가려는 움직임도 보였다.³⁹²⁾

아마도 미국 역사상 이 정도 규모의 세계질서 건설 과업을 수행했어야 했던 유사 사례는 1930~1940년대 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 정권이 유일할 것이다. 루즈벨트와 그 후임은 트루먼(Harry Truman)은 전간기에 붕괴된 윌슨주의적 세계를 재창조하고, 대공황으로 신뢰를 잃었던 자본주의 질서를 재발명해야 하는 중차대한 과제를 대

391) 위의 글, pp. 4~5.

392) 강선주, “2021년 G7 정상회의: 포스트-코로나 국제질서로의 합의와 전망,” (국립외교원 주요국제문제분석 2021-16, 2021.7.23.), <<http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=13829&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=1>> (검색일: 2021.9.29.).

전쟁으로 파괴된 암울한 현실 속에 수행해나가야만 했다. 바이든도 그와 비슷하게 침식된 자유주의 세계질서를 창조적 방식으로 재구성해야 하고, 무엇보다 급진적 국내개혁을 통해 정치·경제의 양극화를 극복함으로써 자유패권전략에 대한 국내적 합의를 부활시켜야만 한다.³⁹³⁾

바이든 정권에서도 지난 정권과 유사하게 이데올로기적인 분계선에 맞춰 대중국 봉쇄망이 건설되었을 가능성이 커 보인다. 이러한 역사적 배경 속에 2020년대 초 시기가 과거 1940년대 말 냉전 개시의 국면과 유사한 특징을 보인다는 점에 착안한 논쟁이 벌어지고 있어 주목된다.³⁹⁴⁾ 역사적 유추를 강조하는 입장에서는 미·소 냉전의 기원에서 특히 당대 미국의 대소련 내러티브 변환에 초점을 맞추고 있다. 즉, 제2차 세계대전 시기의 현실주의적 ‘4대 경찰국론’이 전후 이데올로기적인 트루먼 독트린으로 전환된 것이 어떻게 냉전의 시작에 영향을 미쳤는지를 질문한다. 이는 이론적 차원에서 루즈벨트의 대소련 인식이 21세기의 ‘합리적인 이해관계자, G2, 신형대국론’과 유사한 강대국 간 협조 패러다임에 기초해 있었다면, 트루먼의 선(자유세력)과 악(전체주의 사회)의 이분법에 기초한 대소정책은 트럼프 말기부터 부각된 네오콘적 대중 접근과 유사하다는 점을 주장한다. 다시 말해, 트루먼 독트린과 바이든 독트린의 유사성에 주목하면서 과연 그러한 깊이의 이데올로기적 경쟁이 오늘날 불붙고 있는지를 생각해봐야 한다.

393) Charles Kupchan and Peter Trubowitz, “The Home Front: Why an Internationalist Foreign Policy Needs a Stronger Domestic Foundation,” *Foreign Affairs*, vol. 100, no. 3 (2021), pp. 92~101.

394) David Adesnik, “Biden Revives the Truman Doctrine: His Call to Wage a Global War for Freedom Echoes the Dawn of the Cold War,” *Foreign Policy*, March 29, 2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/03/29/biden-truman-doctrine-russia-china-national-security-strategic-guidance-global-fight-freedom/>> (Accessed September 29, 2021).

여기서 또 한 가지 질문을 던질 수 있는 사항은 냉전 시대 봉쇄전략의 아버지라 불리는 조지 케넌(George Kennan)이 정작 실제 트루먼 정부 시절 NSC-68 등에 기초해 실행된 봉쇄정책에는 매우 비판적이었다는 점과 연관된다.³⁹⁵⁾ 향후 미국의 대중전략이 비록 전체적으로 세력균형과 패권 경쟁의 맥락에서 구성되는 것이 확정적이라 하더라도 과거 냉전시대의 선례를 고려해 볼 때, 그 내부에서 현실주의적 타협전략과 자유(이상)주의적 비타협 전략이 경쟁할 공산이 크다.

다. 이단적 해법의 부상과 시사점

(1) 이단적 해법의 부상

다른 한편으로, 근본적인 세계정치경제구조의 변화에 발맞추어 최근 이른바 ‘Blob’ 혹은 주류 전략가들의 자유주의 세계질서 옹호론이 후퇴하고, 나아가 현실주의적인 색채가 가미된 대안들이 ‘내부자들’에 의해 제시되는 이례적 모습이 나타나고 있어 주목할 필요가 있다.

먼저 자유주의적 대전략의 오랜 대표 이데올로그 역할을 수행해 온 아이켄베리의 경우,³⁹⁶⁾ 트럼프 시대의 막바지에 출간된 저서에서 자유주의 세계질서의 보편성과 지구변혁 프로젝트를 포기하고 대신에 서구문명론 수호와 미국 주도 세력권 건설을 암시하

395) John Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 25~126; George Kennan, “The Failure in Our Success,” *The New York Times*, March 14, 1994, <<https://www.nytimes.com/1994/03/14/opinion/the-failure-in-our-success.html>> (Accessed September 29, 2021).

396) 이혜정·전혜주, “미국 패권은 예외적인가?: 아이켄베리의 자유주의 국제질서 이론 비판,” 『한국과 국제정치』, 제34권 4호 (2018), pp. 7~25.

는 주장을 내놓았다. 그에 따르면 흔히 전 세계의 미국화와 민주주의 전파론의 시초처럼 여겨지는 우드로 윌슨의 “민주주의에 안전한 세계” 연설도 사실은 방어적인 입장에서 민주주의 국가들의 ‘안보’를 강조하는 것으로 바로 이런 수세성이 자유국제주의의 본질이라고 강조한다. 특히 현재처럼 비자유주의적 강대국들이 외부에서 도전해오고, 자유민주세계 내부에 반동적 민족주의와 포퓰리즘이 부상한 현실—1930년대 이래 서구주도 자유주의 질서가 직면한 최대위기—에서는 탈냉전기처럼 자유국제주의를 승리주의적으로 해석해 세계개선의 유토피아 프로젝트처럼 추진하는 것은 더 이상 불가능하다.³⁹⁷⁾

대신 이제는 근대성의 양면성을 인정해 근대화와 상호의존이 낳는 취약성에 주목하고, 진보의 필연성이라는 휘그주의적 거대 서사 대신 실용적 개혁을 추구하는 것으로 자유주의 대전략의 기초를 수정해야만 한다. 특히 흥미로운 것은 아이켄베리가 자유국제주의를 특수주의적으로 해석하는 부분이다. 즉, 자유주의 세계질서란 역사 특수적, 우발적(contingent) 산물로서 서구의 민족국가, 자유민주주의, 영·미 패권 등이 결합되어 만들어진 인공물로 간주된다. 또한 1990년대의 승리주의적, 신자유주의적 프로젝트와 전후 자유국제주의 프로젝트의 차별성이 강조되며, 탈냉전기의 결국 실패한 버전의 자유국제주의를 폐기하고 새로운 버전의 자유주의를 재상상해야 함을 역설하였다.³⁹⁸⁾

유사한 맥락에서 미국 외교가의 내부자 중 내부자라고 할 수 있는 리처드 하스(Richard Haass) 외교관계협회(Council on Foreign Relations: CFR, 이하 CFR) 회장과 찰스 컵찬(Charles Kupchan)

397) John Ikenberry, *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order* (New Haven: Yale University Press, 2020), pp. xi~xvi.

398) *Ibid.*, pp. 1~12.

조지타운대 교수 겸 CFR 시니어 펠로우는 다극체제의 도래와 함께 자유주의 세계질서 프로젝트의 실패를 사실상 시인하고, 그 대안으로서 19세기적인 강대국 간 협조체제를 제시해 눈길을 끈다. 이들에 따르면 현재 국제체제는 거대한 격변기에 도달했으며, 서구가 기존의 정치양극화와 경제문제를 해결한다 해도 다극·다이념의 세계가 등장하는 것을 막을 수는 없다고 분석한다.³⁹⁹⁾

팍스 아메리카나의 부활은 바이든 정부가 아무리 노력해도 불가능하다는 진단인 셈이다. 문제는 이런 탈패권 시대에는 강대국 간 대전쟁의 위험성이 증가한다는 점에 있는데, 이러한 대재앙의 회피를 위해서는 기성 서구주도 자유질서의 추구만으로는 21세기 지구의 안정을 가져다줄 수 없다는 사실을 냉정히 인정해야만 한다고 강조한다. 결국 미래 지구정치의 안정을 위한 최고의 수단은 주요 열강 간 지구협조체제(global concert of major powers)로서 19세기의 유럽협조체제(Concert of Europe)의 경험에 기반해 다극체제에서의 경쟁을 완화하는 지도국들의 국제관계운영위원회 같은 것을 구성하자는 결론이다.

이는 국내 레짐의 성격을 문제 삼지 않고 모든 강대국의 정치체제를 있는 그대로 인정하며, 강대국 간 합의된 규범—현 국경선 유지, 초국적 위협에 대한 공동 대응 등—을 만들어 나가고, 지정학적 위기 발생 시 주도국 간 타협점을 찾아가는 것을 목적으로 한다. 물론 기존에 서구가 추구해온 자유주의 세계질서에 크게 미달하는 현실 정치적(*realpolitik*) 접근방법이지만, 저자들은 “바람직하지만 불가능한 목표 대신 작동 가능하고 획득 가능한 목표”를 추구하는 것이

399) 이미 세계에 복수의 세력권이 형성되기 시작했다는 것을 미국이 받아들여야만 한다는 현실주의적 주장으로는 Graham Allison, “The New Spheres of Influence: Sharing the Globe With Other Great Powers,” *Foreign Affairs*, vol. 99, no. 6. (2020), pp. 30~40.

정책가들이 추구해야 할 이상이라고 주장한다. 만일 협조체제의 구성이 실패할 경우, 아무도 거버넌스를 제공하지 않는 무질서의 세계가 오거나, 극심한 지정학 경쟁을 낳을 세력권들의 세계가 도래할 것이라는 점에서 더욱 그러하다.⁴⁰⁰⁾

이런 맥락에서 일반적인 세계질서론에서 뿐만 아니라 미국의 동아시아 전략, 미·중 관계 영역에서 상당히 방어적 입장에 가까운 현실주의적 주장들이 최근 부상하고 있어 그 귀추가 주목된다. 이 또한 2020년대 이후 패권쇠퇴기에 직면한 미국의 대전략 담론이 기존의 예외주의적, 자유패권적 틀을 벗어나 강대국 현실정치 논리에 ‘사회화’되는 과정으로 이해될 수 있다. 이들의 주장은 일종의 동아시아 세력권 분리론에 기초해 있으며, 기성 자유국체주의 패러다임에 비해 상당히 이단적이라고 평가받았던 ‘역외균형론’⁴⁰¹⁾보다도 더 축소론적인 입장을 견지한다. 역외균형론이 그래도 핵심 개입지역으로 동아시아와 중국 견제를 처방했던 반면에, 이들은 중국에 대해 ‘유화론적 입장’과 지정학적 타협을 요구하고 있기 때문이다.

가령 크리스토퍼 레인(Christopher Layne)의 경우, 미국과 중국 사이에 전쟁 발생 가능성이 없다는 기존의 통념—경제적 상호의존, 핵 억지, 자유국체제도 등의 변수에 기반한 낙관론—을 비판하면서

400) Richard Haass and Charles Kupchan, “The New Concert of Powers: How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World,” *Foreign Affairs*, March 23, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-23/new-concert-powers>> (Accessed September 29, 2021). 참고로 이 글은 영국의 채텀 하우스(Chatham House)와 미국의 CFR, 조지타운대 외교학부(School of Foreign Service)가 21세기 세계질서의 안정을 위한 대안을 모색하기 위해 공동으로 진행 중인 ‘로이드 조지 세계질서 워킹그룹(Lloyd George Working Group on World Order)’의 연구성과이다. 더욱 본격적인 유럽협조체제에 대한 분석과 그 현대적 함의에 대해서는 Richard Haass, “How a World Order Ends: And What Comes in Its Wake,” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 1 (2019), pp. 22~30 참조.

401) John Mearsheimer and Stephen Walt, “The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 4, (2016), pp. 70~83.

제1차 세계대전으로 이어진 한 세기 전 영국과 독일 사이의 경쟁과 오늘날 미·중 갈등 사이에 존재하는 역사적 평행성을 강조한다. 즉, 영국이 독일의 부상을 유화적으로 잘 다루지 못한 것이 대전쟁으로 이루어진 것과 마찬가지로, 미국이 중국의 굴기에 어떻게 대처하는지에 따라 미래의 향방이 결정될 것이라는 분석이다. 특히 ‘백년국치(百年國恥)’의 역사적 기억 속에 강대국 지위 회복과 지역패권 회수를 목표로 하는 중국에 대해, 미국의 정책가들이 민주주의 대 공산주의의 관점에서 미·중 경쟁을 바라보기 시작하는 분위기가 증가하는 것을 놓고 레인은 큰 우려를 표명한다.⁴⁰²⁾

이러한 대중정책의 이데올로기적 전환은 상대를 “악”으로 규정해 타협과 협상의 외교를 불가능하게 만들기 때문이다. 대신에 미국이 취해야 할 노선은 대중관계를 전통적인 의미의 현실주의적 열강 간 경쟁으로 다루는 것이다. 중국의 강대국화와 지역패권 주장을 일정 부분 수용하면서 어떻게 평화로운 강대국 간 타협을 구성해야 할지를 고민해야 한다는 것이 핵심 주장이다. 이는 곧 무리한 견제나 봉쇄전략 대신 중국에 동아시아의 지배권을 넘김으로써 거대한 재앙적 전쟁을 회피해야 한다는 정책적 조언을 의미한다.⁴⁰³⁾

유사한 맥락에서 찰스 글레이저(Charles Glaser)는 더 구체적으로 미국이 대만에 대한 안보 공약을 철회해야 한다는 상당히 파격적인 주장을 내놓았다. 중국의 위협이 증가하고 있으며 미·중 경쟁이 본격화하고 있다는 것이 오늘날 미국 외교가의 새로운 합의이지만, 정작 어떻게 중국과의 전쟁위험을 축소할지에 관한 질문이 경시되고 있다는 것이 그의 화두이다. 글레이저의 기본적인 전제는 동아시아에서 미국이 더 이상 지배적 국가가 아니라는 현실을 수용해야 하

402) Christopher Layne, “Coming Storms: The Return of Great-Power War,” *Foreign Affairs*, vol. 99, no. 6 (2020), p. 46.

403) *Ibid.*, pp. 46~48.

며, 쇠퇴국의 최선책은 바로 해외지역에 대한 공약을 축소하는 것이란 점이다.⁴⁰⁴⁾⁴⁰⁵⁾

패권이 하강하는 상황에서도 기존 현상을 그대로 유지하는 정책(status quo)은 지극히 위험한 선택지이다. 특히 동아시아에서 미국의 본토 방어나 한국·일본 동맹국 방위보다 이익의 우선순위가 낮은 대만의 수호에 계속 매달리는 것은 대만에 대한 통일 의지가 확고한 중국의 포지션을 고려했을 때, 실익이 없다는 것이 그의 판단이다. 더구나 대만 안보 공약의 이유가 사활적 이익 차원이 아닌 민주주의 방어라는 이데올로기적 차원에 근거를 두고 있다는 점에서 대만에 대한 공약을 포기하는 것은 더욱 필수적인 선택이 된다. 부차적 이익을 놓고 전쟁에 휘말리는 가능성을 낮추는 것은 전략적 차원에서 명백한 이익이기 때문이다. 아울러 그는 미국이 예외주의적 자기 인식 때문에 쉽사리 축소론으로의 대전략 변화를 추진하지 못한다고 지적하면서, 중국의 부상에 비례해 자기 이미지를 업데이트하고 일정한 패권 지위의 상실을 엄연한 현실로서 냉정히 수용해야 한다는 점을 강조한다.⁴⁰⁶⁾

404) *Ibid.*, pp. 46~48.

405) Charles Glaser, "Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and China: The Case for Reconsidering U.S. Commitments in East Asia," *Foreign Affairs*, April 28, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2021-04-28/washington-avoiding-tough-questions-taiwan-and-china>> (Accessed September 29, 2021).

406) 참고로 글레이저는 2015년도만 해도 대만과 남중국해를 맞교환하는 빅딜을 주장했지만, 이제는 중국의 대만공격 의지와 남중국해에 대한 비타협 결의가 한층 강화되었기 때문에 미국이 일방적으로 축소(retrenchment)하는 선택지만이 남았다고 주장한다. 6년 사이에 더욱 후퇴된 입장으로 변화한 셈이다. Charles Glaser, "Still Waiting for a Serious Debate on Taiwan," *Foreign Policy*, May 19, 2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/05/19/still-waiting-for-a-serious-debate-on-taiwan/>> (Accessed September 29, 2021).

(2) 한국에 주는 시사점

9·11테러 20주년을 맞은 2021년에 즈음해, 미국의 대전략과 자유주의 세계질서가 하나의 거대한 순환(cycle)을 마무리했음을 감지했다. 2001년 알 카에다의 기습공격행위와 이에 대한 대응으로 시작된 지구적 테러와의 전쟁은 이제 와 돌이켜 보건대 팩스 아메리카나의 궤적에 있어 중대한 분수령을 이루었다. 이 당시 미국의 정치적 선택이 이후 자유주의 세계질서의 운명을 결정했다고도 볼 수 있기 때문이다. 단극의 힘이 절정에 달한 국면에서 발생한 9·11테러의 비극과 그에 대한 네오콘의 일방주의적, 자유제국주의적 대응은 결과적으로 미국 국력의 낭비와 함께 중국이 ‘굴기’할 수 있는 역사적 공간을 개방해준 셈이다. 권력의 최전성기에 발생하는 제국의 오만과 과잉팽창(imperial stretch), 이로 인한 기성 패권질서의 위기와 도전국의 부상, 패권 경쟁시대의 도래라는 현실주의자들이 오랜 기간 설명해온 ‘강대국 정치의 비극’⁴⁰⁷⁾이 지난 탈냉전 시기 세계사에서 어김없이 변주되었다.

특히 2021년 여름 발생한 카불에서의 황망한 패주는 단극 패권조차 힘의 한계를 지닌다는 점, 해외에서의 거대한 사회 공학(grand social engineering) 시도가 환상에 불과하다는 점 등을 여실히 증명하는 사건이라고 볼 수 있다. 미국 패권의 하강과 함께 자유국제주의 패러다임의 패색이 전 세계인들의 눈에도 완연해진 것이다. 무엇보다 미국의 세계 리더로서의 신뢰성에 큰 흠이 생겼으며, 미국인들 스스로 자신의 제도와 가치에 대한 자신감이 약화될 수밖에 없는 상황이 도래하였다.

407) John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, 2nd edition (New York: W. W. Norton & Company, 2014).

지난 시기 트럼프에 대한 지지가 이미 이러한 미국 내 에토스의 변화를 뚜렷이 증명한 바 있으나, 포스트-카불의 상황은 트럼프를 꺾고 당선된 바이든 정부도 넘어설 수 없는, 미국 대전략에 있어 새로운 인지적 프레임(=현실주의적 전환)을 구축할 것이다. 아프가니스탄에서의 철수결정을 정당화하는 바이든의 수사⁴⁰⁸)가 트럼프 독트린의 그것과 그대로 포개어 보이는 것은 이러한 패러다임 전환을 잘 보여준다.

이러한 역사적, 이론적 맥락에서 보자면 결국 향후 미국의 동아시아·한반도 정책도 현실주의적 색채의 대전략이 주 기조를 이루게 될 것이 분명해 보인다. 그런데 이때에도 크게 두 가지의 상반된 시나리오의 가능성이 존재한다.

첫째, 훨씬 가능성이 큰 쪽은 본격적인 미·중 패권 갈등이 동아시아 지역에서 전개되는 시나리오이다. 국력 하강기에 접어든 미국의 전체적인 후퇴(retrenchment) 기조 속에서도 헤게모니 경쟁이 걸린 서태평양과 인도양 지역만큼은 예외일 수밖에 없다. 사실 서둘러 진행된 아프간 철군도 도전국 중국에 역내 균형(onshore balancing) 정책을 집중적으로 실행하기 위한 전략적 수순일 따름이다. 전체적으로 중국에 대한 억지와 봉쇄를 통한 인도-태평양 지역의 현상 유지 혹은 미국 주도 규칙기반 질서의 지속을 추구할 것으로 보인다.

이와 같은 배경 아래에서 바이든은 2021년 2월 해외 주둔 미군 재배치 계획 리뷰(Global Defense Posture Review: GPR)를 언급했고, 이로써 인도-태평양지역으로 대규모 미군 재배치와 조정이

408) “나는 과거 우리가 저지른 실수를 반복하지 않을 것입니다. 미국의 국익과 관련이 없는 분쟁에 끝없이 연루되어 싸우는 실수, 해외 국가의 내전에 몰두하는 실수, 미군을 무한정 배치하여서 한 나라를 건설하려는 실수들 말입니다.” Joseph Biden, “Remarks by President Biden on Afghanistan,” The White House, August 16, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>> (Accessed September 29, 2021).

예측된다. 아울러 쿼드 플러스(Quad+)와 파이프 아이즈(Five Eyes) 확대 논의, 오키스(AUKUS) 출범 선언 등 미국 주도의 다양한 안보 네트워크의 흐름이 대폭 강화되는 추세이다. 이에 따라 한·미 동맹의 중요성이 증가함과 동시에 미·중 경쟁 속의 연루 위험도 함께 증대할 것이다. 구체적으로 한·미·일 삼각동맹의 강화에 따른 한·일 관계의 복원, 더 넓게는 여러 형태로 나타날 대중 균세연합 참여 여부 등이 향후 한국 외교의 핵심 의제가 될 것이다. 이 같은 지정학적 ‘선택의 순간’에 어떻게 위협을 분산(hedging)하면서, 역내 패권 경쟁의 완충재로서 중견국 연대 외교의 공간을 늘릴 수 있을 것인지가 한국의 중심적 고민사항이 될 것이다.

두 번째 경로는 첫 번째 시나리오에 비해 훨씬 가능성이 작지만, 미국의 국력이 예상보다 급격히 하강하거나 국내정치상 고립주의적 컨센서스가 형성될 경우에 출현할 수 있다. 앞서 살펴본 방어적 현실주의자들의 입장에 가깝게 중국의 동아시아-서태평양 세력권을 인정하고 미국이 역내에서 상당 부분 철수하는 시나리오이다. 이 경우 첫 번째 시나리오와 정반대로 미·중 경쟁 속에서 방기의 위험이 증대할 것이다. 실제로 아프가니스탄 철군 이후 EU 내에서 독자군 대창설 논의가 재점화된 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 미국의 전반적 후퇴 가능성이 부상한 가운데 NATO에 대한 안보 의존도를 축소할 필요성이 유럽 국가들에게 제기된 것이다.

만일 인도-태평양 지역에서 미국 주도 규칙기반 질서의 해체와 세력권 재분할 현상이 나타날 경우, 한국 역시 이와 비슷한 형태의 자주국방 논의가 전개될 가능성이 크다. 한·미 동맹의 결속이 약해지면서 독자적 안보 확보의 노력이 요구될 것이기 때문이다. 이는 대한민국 외교안보전략 전반의 수정을 의미하는 것으로 궁극적으로는 독자 핵무장 등에 대한 논의로 이어지게 될 공산이 크다.

2. 중국의 세계질서론과 동아시아 전략

본 절은 중국의 세계질서론과 그것이 동아시아 지역 및 한국에 주는 시사점에 대해서 고찰한다. 앞서 기술한 바와 같이, 중국의 급부상으로 미국이 주도하는 자유주의 세계질서의 쇠퇴 가능성과 자유주의 세계질서에 대한 중국의 도전 가능성에 관한 논의가 활발히 진행되고 있다. 본 절에서는 세계질서 변화를 촉구하는 중요 행위자인 중국이 자유주의 세계질서를 어떻게 인식하고 있는지와 중국이 추구하는 이상적인 세계질서상이 무엇인지 분석한다. 이어 미국의 대중 견제 전략 속에서 중국은 어떻게 대응하고 있으며, 중국이 대안적 질서 구축을 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는지 살펴본다. 마지막으로 이를 종합하여 중국이 예측하는 세계질서의 방향을 전망해보고, 그것이 동아시아 및 한국에 주는 시사점을 도출한다.

가. 자유주의 세계질서와 중국의 부상

(1) 자유주의 세계질서에 대한 중국의 인식

중국에 있어 세계질서는 항상 수정되고 개조되어야 할 대상이었다. 자유주의 세계질서의 변화 발생의 가능성을 촉발한 계기는 2008년 미국발 세계금융위기이다. 그렇지만 중국에서는 줄곧 “세계질서가 더욱 공정하고, 공평한 방향으로 수정되어야 한다”는 주장이 제기되어 왔다. 이 때문에 세계질서 개혁의 필요성을 주장하는 논의는 결코 새롭게 등장한 주제가 아니다. 중국은 건국 이후 지속적으로 세계질서는 불공정하고 불합리하다는 점을 강조해왔고, 이러한 불공정하고 불합리한 세계질서를 개조시켜야 한다고

주장해 왔다.⁴⁰⁹⁾ 2008년 이전 세계질서에 대한 중국의 인식을 살펴보면 다음과 같다.

중국은 건국 이후부터 1970년대 초까지 세계질서를 혁명적으로 개조할 필요성에 대해 강조하거나 세계질서를 새롭게 구축해야 한다고 주장했다. ‘중간지대론(中間地帶論)’과 ‘3개 세계론(三個世界論)’은 중국이 이러한 주장을 제기하는 프레임 역할을 했던 이론들이다. 중국은 자국을 식민통치를 받았던 경험이 있고 발전 수준이 낮은 제3세계 국가와 동일시하며, 이들 국가와 통일전선을 형성해 국제체제 밖에서 세계질서를 전복시키고 새롭게 질서를 구축해야 한다고 주장했고, 이를 위해 중간지대 국가들, 제2세계 국가들과도 연대해야 한다고 주장했다. 실제로 중국은 1950년대 미얀마(당시 버마), 말레이시아, 인도네시아, 필리핀 등 아시아 지역 국가들뿐만 아니라 알제리, 콩고, 부룬디, 나이지리아, 다호메이니(현재 베냉), 가나 등 아시아와 아프리카 지역 국가의 반정부 세력들을 지원하며 제국주의 세력에 대한 계급투쟁을 위한 국제 프롤레타리아 계급들의 협력을 강조했다.⁴¹⁰⁾

유엔에서 중국을 대표하는 지위가 1971년 대만에서 중국으로 변경되면서 체제 내 국가가 되고 이후 중국은 점차 세계질서 운용을 위한 제도로 편입되는 상황에서도 세계질서의 불공정성과 불합리성에 대해 지적하며 새로운 질서 구축의 필요성을 지속해서 제기했다. 다만, 중국이 이전에는 세계질서를 혁명적으로 개조하자고 했다면,

409) “中华人民共和国代表团团长邓小平在联大特别会议的发言,” 『人民日报』, 1974.4.11.; 梁守德·洪银娴, 『国际政治概论』(北京: 中央编译出版社, 1994), pp. 275~284; 穆朝辉, “关于中国国际新秩序理论探讨-中美关于国际新秩序构想比较,” 『东北师大学报』, 3期(1998), pp. 54~58.

410) 송영우·소치형, 『중국의 외교정책과 외교』(서울: 지영사, 1993), pp. 231~234; 김애경, “중국과 주권: 책임대국 역할과 주권 인식,” 전재성·이정환 엮음, 『주권과 비교지역질서』(서울, 사회평론 아카데미, 2020), p. 279.

유엔에서 지위가 변경된 이후에는 중국이 제도와 규범을 점차 수용하기 시작하면서부터는 세계질서의 평화적 개조, 즉 질서의 수정을 주장했다. 이뿐만 아니라 세계질서 수정에 있어 중국이 더 이상 리더의 역할을 하지 않을 것이라는 점도 천명했다.⁴¹¹⁾

냉전이 종식되면서 중국은 ‘국제정치경제신질서(國際政治經濟新秩序)’ 구상을 통해 공정하고 합리적인 세계질서 구축의 필요성을 제기했다. ‘국제정치경제신질서’ 구상은 미국이 ‘신세계 질서(New World Order: NWO)’ 구상을 발표하자 이에 대한 대응 프레임으로 제기됐다고 할 수 있다. 탈냉전기 미국은 자국의 국력의 절대적 우위를 바탕으로 ‘팍스 아메리카나’를 구축함으로써 미국의 가치가 세계를 지배할 때 비로소 안정적 질서가 유지될 것이라는 점을 피력했다. 반면, 중국은 미국의 이러한 구상은 힘으로 지배하는 강권정치(強權政治)와 패권주의를 추구하는 것으로 지극히 불공정하고 불합리한 질서라고 주장했고, 이러한 질서는 수정과 개조의 대상이라고도 강조했다. 이처럼 중국은 지속해서 세계질서의 개조와 수정을 주장해 왔지만, 이를 위해 노력하는 구체적인 모습을 보이지는 않았다. 오히려 중국은 세계질서의 제도와 규범을 선택적으로 받아들이며 자유주의 세계질서로의 편입과 융화(融入)를 통해 국내 경제 발전을 이룩했다.⁴¹²⁾

1990년대 중후반부터 2000년대 초반에도 자유주의 세계질서는 중국에 있어 최소한 외교적 레토릭(rhetoric)으로는 여전히 수정과

411) 『鄧小平文選』(3卷), (北京: 人民出版社, 1993), pp. 5~57, p. 105, p. 128.

412) 자유주의 세계질서의 제도와 규범을 받아들이는 과정에 관한 내용은 다음을 참조. 김애경, “중국의 다자주의 외교에 대한 인식 변화와 그 동인,” 『동서연구』, 제15권 1호 (2003), pp. 5~30; Samuel Kim, “China’s International Organizational Behavior,” in Robinson and Shambaugh, eds., *Chinese Foreign Policy—Theory & Practice* (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 410~425; Samuel Kim, “International Organizations in Chinese Foreign Policy,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 519 (January 1992), pp. 140~157.

개조의 대상이었다. 중국이 이러한 레토릭을 지속하는 것은 자유주의 세계질서가 추구하는 민주주의, 인권 등 핵심 개념을 거부하고 싶은 중국의 생각을 표출한 것으로 판단된다. 중국은 경제적으로는 자유주의 세계질서의 제도와 규범 수용을 통해 빠른 발전을 이룩해서 자국의 국제적 위상을 높여가야 했다. 반면, 정치적으로는 중국이 해결해야 하는 많은 정치 이슈들이 서구의 가치를 받아들이기 어려운 상황이다. 중국은 공산당 일당 독재의 권위주의 국가로서 서구의 민주주의 개념을 그대로 받아들일 수 없으며, 대만과의 통합, 독립을 추구하는 소수민족의 통합이 필요한 상황에서 서구 수준의 자유와 인권을 받아들일 수 없는 어려움을 안고 있다. 이 때문에 중국은 미국을 비롯한 여타 국가들에 “같은 부분은 추구하고 다른 부분은 존중해주자”는 의미의 ‘구동존이(求同存異)’ 정신을 강조해 왔다.⁴¹³⁾

중국은 필요에 따라 자유주의 세계질서를 선택적으로 수용하면서 경제적으로 빠른 발전을 지속해 경제적 위상을 높여왔다. 그런데도 중국은 끊임없이 미국 주도의 자유주의 세계질서가 불공정하고 불합리하다고 주장했다. 반면 자유주의 세계질서 개혁과 개조를 위해 적극적인 모습을 보이지는 않았다. 오히려 현재의 질서 체제에서 자국의 이익과 무관한 책임과 의무에는 소극적인 모습을 보이며 자국의 이익만을 극대화하고자 했다.⁴¹⁴⁾ 그리하여 중국은 ‘무임승차자

413) 중국의 이러한 모습에 대해 에리스와 월라스는 미국 주도의 자유주의 세계질서와 대립한다고 주장했다. Jessica Eriss and Jeremy Wallace, “Domestic Politics, China’s Rise, and the Future of the Liberal International Order,” pp. 635~664.

414) 냉전 종식 후 중국은 당시 세계질서의 불공정·불합리성을 지적하며 공정하고 합리적인 ‘국제정치경제신질서’ 구축을 강력히 주장했다. 그러나 중국은 현 질서에서 자국의 이익을 극대화하고 있는 모습을 보이며 레토릭과 실제 행태에 상당한 차이를 나타냈다는 지적이 있다. 중국의 탈냉전기 ‘국제정치경제신질서’ 구상의 내용과 중국의 행태에 대한 보다 자세한 내용은 다음의 논문을 참조. 김예경, “중국의 탈냉전기 국제질서에 대한 구상과 그 한계,” 『중소연구』, 제28권 2호 (2004), pp. 13~36.

(free-rider)’ 또는 ‘선택적 다국간주의자’의 성향을 보인다는 평가를 받아왔다.⁴¹⁵⁾

(2) 자유주의 세계질서의 위기와 중국의 부상

2008년 세계금융위기는 미국 주도의 자유주의 세계질서가 미래가 불확실성을 가질 수 있음을 암시했다. 게다가 경쟁국 중국이 기존 세계질서의 제도와 규범에 평화적으로 융화할 것인지에 대한 부분도 많은 이들의 관심 대상이 되었다. 1990년대 초반부터 지속된 중국의 부상과 관련한 담론은 체제적 차원에서 세계질서의 변화를 가져올 수 있으므로, 중국이 부상할 잠재적 가능성만으로도 전 세계가 주목했다. ‘중국위협론’은 이러한 중국 부상의 잠재적 가능성으로 제기됐던 대표적인 담론이다. 그런데 2008년 세계금융위기 이후 진행된 중국의 급속한 부상은 2008년 이전과는 다르게 세계질서 변화를 이끌 수 있는 현실적 가능성으로 평가받고 있다. 물론 중국의 부상을 보는 견해는 상이하다. 즉, 부상하는 중국이 ‘현상 유지 세력’이 아니라는 근거를 찾기 어렵다는 주장과 중국의 부상은 세력균형의 변화를 가져와, 기존의 패권국과의 충돌이 불가피하다는 상반된 견해가 동시에 존재한다.⁴¹⁶⁾ 2008년 이후의 세계질서에 대해 중국은 어떻게 보고 있는지, 향후 세계질서 속에서 어떤 역할을 하려고 하는지에 대한 의지를 정확히 읽어 내는 일이 필요하다.

415) 데이비드 샴보 지음, 박영준·홍승현 옮김, 『중국, 세계로 가다: 불완전한 강대국』 (서울: 아산정책연구원, 2014), p. 210, pp. 224~225.

416) Alastair Johnston, “Is China a Status Quo Power?” *International Security*, vol. 27, no. 4 (2003), pp. 5~57; 데이비드 샴보 지음, 박영준·홍승현 옮김, 『중국, 세계로 가다: 불완전한 강대국』, pp. 467~474; John Mearshieimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia,” *The Chinese Journal of International Politics*, no. 3 (2010), pp. 381~396.

세계질서는 중국에 있어 항상 수정과 개조의 대상이었으나, 냉전이 종식되고 1990년대와 2000년대 초반까지도 중국은 세계질서를 수정하거나 개조하려는 실질적인 의지를 드러내지는 않았다. 오히려 중국은 1990년대 중반부터 ‘책임감 있는 강대국(負責任的大國)’으로서 질서를 안정적으로 유지해야 한다며 현 질서에서 국익의 극대화를 추구했다.

중국도 2008년 세계금융위기로 세계질서의 불확실성이 커졌고, 이로 인해 세계질서를 변화할 수 있는 중요한 계기라는 점에 동의한다. 이 때문에 중국은 현 세계질서의 상황을 ‘백 년 동안 겪지 못했던 대변화의 국면(百年未有之大變局)’이라고 주장한다.⁴¹⁷⁾ 세계금융위기를 겪으며 세계 각국의 권력 구조에 변화가 발생하고, 세계질서가 대변화의 국면에 직면해 있다는 것이다. 2008년 세계금융위기는 세계질서의 불확실성을 높이고, 국제체제의 권력 구조의 균형 상실을 유발했다는 분석이다. 경제영역에서 미국의 영향력이 축소되고, 브렉시트(British EXIT) 등 유럽연합의 문제가 드러나며 위기를 겪은 서구와 달리, 중국과 브릭스 등 신흥 부상국들은 전 세계 경제 성장에 공헌하는 비율이 높아져 세계 경제 회복을 견인하고 있다는 것이다.⁴¹⁸⁾

417) ‘백 년 동안 겪지 못했던 대변화의 국면’이라는 말은 2018년 6월 시진핑(習近平) 주석이 중앙외사공작회의에서 “중국은 근대 이후 가장 좋은 발전의 시기를 맞이하고 있고, 세계는 백 년 동안 경험하지 못하는 대변화 국면에 처해 있다”고 발언하면서, 학계에서도 활발하게 그 의미를 논의하고 해석하는 작업이 진행되고 있다. “習近平出席中央外事工作會議並發表重要講話,” 『新華社』, 2018.6.23., <http://www.81.cn/jmywy/2018-06/23/content_8069112.htm> (검색일: 2021.6.3.); 中國現代國際關係研究院課題組, “世界‘百年未有之大變局’全面展開,” 『現代國際關係』, 1期 (2020), <http://www.cssn.cn/zx/202010/t20201006_5191935.shtml> (검색일: 2021.6.3.); 金燦榮, “金燦榮: 解讀‘百年未有之大變局’, 中國或是世界變局最大的自變量,” 『觀察者網』, 2020.10.16., <<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1680661694291329211&wfr=spider&for=pc>> (검색일: 2021.6.10.); 王鵬權, “中美對外經濟行為特征及其比較,” 『當代世界社會主義問題』, 2期 (2020), p. 155; 李濱, “百年政治思潮與世界秩序變革,” 『中國人民大學學報』, 1期 (2021), pp. 33~44; 劉小楓, “現代國際秩序的政治史學含義,” 『江漢論壇』, 3期 (2021), pp. 65~71; 保建雲, “新公共治理變革與世界秩序重塑—中國面臨的挑戰、機遇及戰略選擇,” 『人民論壇』, 4月 (2020), p. 12.

둘째, 중국은 세계질서의 권력 구조 변화는 제도와 규범의 변화에도 반영되어야 하는 대변화의 상황이라고 주장한다. 중국은 세계질서의 수정과 개조에 적극적인 모습을 보이지 않았던 이전과는 다르게, 자유주의 세계질서의 수정과 개조, 새로운 제도 구축에 상대적으로 적극적인 모습을 보이고 있다. 중국은 자유주의 세계질서의 제도와 규범이 일부 수정되고 개조되는 동시에 현재의 질서를 초월한 새로운 제도를 구축함으로써 중국 중심의 질서를 구축할 기회를 엿보고 있는 듯하다. 2008년 이후 중국이 IMF 투표지분 재분배를 요청해 추가적인 투표지분을 확보한 것은 세계경제의 지배구조 개혁을 추진한 것이다. 중국은 서구 선진국과 신흥국 간 권력 구조 변화가 발생한 만큼 제도적 차원에서 이익분배를 이뤄야 한다고 강조한다. 중국은 세계질서의 제도와 규범이 권력 구조의 변화를 바로바로 반영하기는 어렵다는 점을 인정한다. 이를 극복하기 위해 중국은 일대일로, 아시아·인프라투자은행(Asia Infra Investment Bank: AIIB), 브릭스 국가들의 신개발은행(New Development Bank: NDB) 등 새로운 제도를 구축하는 ‘대안적 외교’ 방식을 취하고 있다.⁴¹⁹⁾

마지막으로 중국에서는 자유주의 가치관에 대한 미국의 리더십의 쇠퇴 역시 자유주의 세계질서의 대변화의 국면이라고 지적한다. 2008년 세계금융위기는 미국의 신자유주의 정책이 가져온 필연적인 결과라며, 워싱턴합의의 한계를 지적했다.⁴²⁰⁾ 그런데 최근

418) 醜則靜, “從轉型到危機: ‘美國優先’對國際秩序的影響,” 『國際展望』, 1期 (2020), pp. 48~49.

419) *Ibid.*, pp. 50~51.

420) 柳迎秋, “國際金融危機與新自由主義的理論反思,” 『理論參考』, 1期 (2010), pp. 54~56; 高尙全, “三十年, 四次思想解放,” 『社會科學報』, 2期 (2008), pp. 7~9; 趙義平·張哲, “淺析新自由主義與金融危機,” 『蘭州工業高等專科學校學報』, 17卷, 4集 (2010), pp. 56~58; 高勇, “金融危機與新自由主義經濟哲學的破產,” 『商場現代化』, 7期 (2009), p. 568, pp. 352~353; 高桂雲, “西方資本主義經濟危機對堅持我國基本經濟制度的啓示,” 『青海社會科學』, 2期 (2009), pp. 200~204; 徐進, “新自由主義模式爲什麼不具普世性,” 『人民論壇』, 3月 (2016), pp. 32~33.

의 논의는 훨씬 직접적으로 미국의 리더십을 비판하고 있다.⁴²¹⁾ 트럼프 정부에서 미국이 보이는 반세계화로의 역행, 미국 우선주의가 세계질서와 거버넌스에 큰 충격을 주고 있다는 서구 학자들의 주장을 인용하면서, 패권국 미국이 세계질서의 대변화를 추동한다는 점을 더욱 강조하고 있다. 중국은 더 나아가 미국 우선주의는 현 자유주의 경제질서와 정치·안보 질서의 전환을 가속한다는 점도 지적했다.⁴²²⁾

중국의 연구자들도 세계질서의 권력 구조 변화와 미국의 리더십 쇠퇴가 세계질서의 불확실성을 높이고 있지만, 그렇다고 해서 곧바로 세계질서의 개혁으로 이어질 것으로 생각하지 않는다. 현 세계질서는 기존 강대국과 신흥 부상국 간의 권력과 이익의 분배가 조화를 이루지 못하는 부분이 존재했는데, 국제체제의 권력 구조에 변화가 발생하면서 세계질서의 제도와 규범 수정에 대한 신흥 부상국들의 요구가 높아지고 있는 것은 사실이다. 하지만 미국이 리더십을 쉽게 포기하지 않을 것이고,⁴²³⁾ 전 세계적 차원의 국제제도에서의 이익 배분은 경쟁과 협력을 둘러싸고 단시간 내에 근본적인 성과를 내기는 어려우므로 국제 권력 구조의 변화가 국제제도의 변혁으로 즉각 이어지지 않는 것이라는 견해들이 제기되고 있다.⁴²⁴⁾ 또 중국은 자국의 생존과 주권

421) 최근 아프가니스탄에서의 미군철수에 대해서도 미국의 쇠퇴를 의미하며 세계 권력 구조의 장악능력, 국제이슈에서 위신과 명망, 강력한 집행능력 및 소프트웨어의 부족함이 드러난 것이라고 비판했다. 黃靖, “阿富汗大潰敗, 美国霸权的衰落,” 『环球时报』, 2021.8.20., <<https://opinion.huanqiu.com/article/44QR0JnzF28>> (검색일: 2021. 8. 20).

422) 醜則靜, “從轉型到危機: 美國優先對國際秩序的影響,” pp. 46~65; 王鵬權, “中美對外經濟行為特征及其比較,” 『當代世界社會主義問題』, 2期 (2020), pp. 155~166.

423) 唐世平, “國際秩序變遷與中國的選項,” 『中國社會科學』, 3期 (2019), pp. 187~203; 達巍, “自由國際秩序的前路與中國的戰略機遇期,” 『全球秩序』, 1期 (2018), pp. 90~106; 王瑋, “從‘優勢論’到‘優先論’: 冷戰後美國對外政策思想的研究,” 『美國研究』, 5期 (2018), pp. 66~81; 肖河, “美國反建制主義和特朗普政策,” 『國際政治科學』, 2期 (2017), pp. 62~94.

을 위협하는 경우를 제외하고는 국제적으로 자유주의적 세계질서 원칙에 도전하기 위해 큰 힘을 들이지 않을 것이다.⁴²⁵⁾ 중국이 ‘무임승차자’ 또는 ‘선택적 다국간주의자’라고 비판받을 수도 있지만, 향후 자유주의 세계질서 속에서의 경제발전을 지속하기 위해 세계질서의 안정을 해치지 않을 수 있는 선택을 할 가능성이 크다.

(3) 중국이 제시하는 세계질서상(像)

중국은 현재의 자유주의 세계질서가 불공정하고 불합리하다고 주장하며 공정하고 합리적으로 개조되어야 한다고 주장해 왔지만, 중국이 지금까지 제시하는 세계질서상(像)은 매우 구체적이지 못했다. 탈냉전기 중국이 제기했던 ‘국제정치경제신질서’ 구상 역시 ‘평화공존 5원칙’을 기반으로 유엔헌장에 제시된 국가 간 관계의 기본원칙과 세계질서의 발전 방향에 대한 원칙을 반복하는 수준이었다.⁴²⁶⁾ 중국은 세계질서의 불공정과 불합리성의 원인이 패권주의와 ‘힘의 정치(power politics)’라고 규정하며 이를 강력히 비판하고 반대해 왔다. 즉, 힘을 이용해서 타국의 내정에 간섭하는 행위를 비판하며 ‘국제관계의 민주화’ 실현을 피력해 왔다. 국내에서 정치적 민주화를 실현하지 못한 중국이 국제적으로는 민주화를 주창하는 모습이 다소 아이러니하기는 하지만, 중국은 미국을 비롯한 서구 국가들의 내정간섭 행위, 인권에 대한 비판 등을 불공정 불합리한 행위라며 비슷한 상황에 있는 개발도상국들의 지지를 호소해 왔다.⁴²⁷⁾

424) 周超·程亞文·李舟, “新自由主義全球化國際體系嬗變的全球挑戰與應對,” 『山東青年政治學院學報』, 1期 (2020), p. 26; 醜則靜, “從轉型到危機: ‘美國優先’對國際秩序的影響,” 『國際展望』, 1期 (2020), pp. 49~50, p. 60.

425) Jessica Weiss and Jeremy Wallace, “Domestic Politics, China’s Rise, and the Future of the Liberal International Order,” pp. 635~664.

426) 김애경, “중국의 탈냉전기 국제질서에 대한 구상과 그 한계,” pp. 17~21.

2008년 세계금융위기 이후에도 중국의 이상적인 세계질서상을 구체적으로 제시하기보다는, 다양한 개념을 통해 세계질서에 대한 중국의 원칙과 발전 방향만을 반복하고 있다. 앞서 언급한바와 같이, 냉전이 종식되면서 미국이 제시한 새로운 질서에 대한 대응으로 중국은 ‘국제정치경제신질서’ 구상을 제시한 적이 있으나, 이후 자유주의 세계질서에 대한 대안적 구상을 체계적으로 제시한 적은 없다. 다만 중국은 당과 정부의 공식문건을 통해 공정하고 합리적인 세계질서 구축을 위해 필요한 원칙을 제시하고 ‘신형대국관계(新型大國關係)’, ‘신형국제관계(新型國際關係)’, ‘중국특색의 대국외교’와 같은 개념을 바탕으로 중국이 나아가야 할 방향을 제시했다. 따라서 중국공산당 전국대표대회 보고와 지도부의 공식 발언 등을 통해 ‘신형대국관계(新型大國關係)’, ‘신형국제관계(新型國際關係)’, ‘중국특색의 대국외교’가 의미하는 바를 분석해서 중국이 생각하는 이상적인 세계질서의 상을 추론하고자 한다.

세계금융위기 이후 개최된 중국공산당 전국대표대회(中國共產黨全國代表大會, 이하 전대)인 제18차(2012년), 제19차(2017년) 보고를 통해 살펴보면, 중국은 국가 간 평등과 상호존중, 내정불간섭, 대화와 협력을 통한 분쟁 해결, 패권반대 및 ‘국제관계의 민주화’ 추진 등의 원칙을 제시했다. 이러한 원칙은 제16차(2002년), 제17차(2007년) 전대 보고에서도 동일하게 제시되고 있고, 그 이전의 전대 보고에도 유사한 내용으로 명시되었다. 그러나 글로벌 거버넌스 구축에 대한 부분에서, 세계금융위기 이전에 개최되었던 제16차와 제17차 전대 보고에서는 “중국은 국제사회가 개발도상국의 자주적 발

427) 위의 글, pp. 17~21; “中华人民共和国代表团团长邓小平在联大特别会议的发言,” 『人民日报』, 1974, 4, 11.; 梁守德·洪银娴, 『国际政治概论』(北京: 中央编译出版社, 1994), pp. 275~284; 穆朝辉, “关于中国国际新秩序理论探讨—中美关于国际新秩序构想的比较,” 『东北师大学报』, 3期(1998), pp. 54~58.

전능력 증강을 도와 남북격차가 축소되기를 희망한다”라고 표명했다면, 세계금융위기 이후에 개최된 제18차와 제19차 전대 보고에서는 “중국은 국제문제에서 개발도상국의 대표성과 발언권 확대를 지지한다”고 명시했다.⁴²⁸⁾

중국은 G2 국가이면서도 세계에서 가장 큰 개발도상국이라고 표명해 왔다. 글로벌 거버넌스 구축에 있어 ‘개발도상국의 대표성과 발언권 확대 주장’은 자유주의 세계질서의 제도와 규범이 미국 등 서구 선진국들의 이익을 대변하는 것에서 중국 등 신흥 부상국 및 기타 개발도상국들의 이익을 함께 반영할 수 있도록 수정되어야 한다는 앞의 주장과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 중국과 개발도상국의 이익이 일치하는가를 자세히 따져볼 필요가 있지만, 중국은 세계질서가 공정하고 합리적이려면 개발도상국을 대표하는 중국과 신흥 부상국의 이익이 더욱 반영되는 제도와 규범으로의 전환되어야 한다는 점을 강조하는 것이다.

2008년 세계금융위기 이후 중국은 자국의 평화성을 강조하며 ‘신형대국관계’, ‘신형국제관계’ 및 ‘신시대 중국특색의 대국외교’와 같은 개념을 제시했다. 이는 중국의 부상을 견제하는 미국과 국제사회에 제시하는 개념이라고 판단된다. ‘신형대국관계’는 ‘상호협력과 상생의 파트너십’ 구축을 통한 선진국과의 관계 개선이 핵심이다.⁴²⁹⁾ ‘신형국제관계’는 갈등과 경쟁을 부각시키는 현실주의 이론을 초월해서, 신흥 부상국과 기존의 패권국이 충돌하지 않고 협력하며 상생하는 관계를 유지하고, 상호존중, 공평과 정의, 협력과 상생을 통한

428) 역대 중국공산당 전국대표대회에서 발표한 보고의 전문은 중국공산당원망(중국공산당 전국대표대회의 보고 전문은 ‘공산당원망(共產黨員網, <https://www.12371.cn/>)을 통해 검색 가능하다.

429) 胡錦濤, “堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥—胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告,” 『人民網』, 2012.11.8., <<http://politics.people.com.cn/n/2012/1118/c1001-19612670.html>> (검색일: 2021.6.3.).

국가 간의 관계를 유지해서 최종적으로는 인류운명공동체를 만들어 가고자 하는 중국의 구상이다.⁴³⁰⁾ 신시대 ‘중국특색의 대국외교’는 중국의 외교 이념 기조로 자리 잡은 개념이며, “평화, 발전, 협력, 상생을 통해 국가 주권, 안보, 발전이익을 추구하는 것”을 의미한다.⁴³¹⁾ 신시대 ‘중국특색의 대국외교’란 ‘신형대국관계’와 ‘신형국제관계’ 구축을 통해 실현되는 것으로, 중국이 이상적으로 판단하는 세계질서의 운용원칙과 발전 방향이라고 볼 수 있다.⁴³²⁾

그 연구들을 종합해 보면, ‘중국특색의 대국외교’는 서구의 이론과 다른 3가지를 내포하고 있다.⁴³³⁾ 첫째, 상호존중을 강조한다. 기존의 국제관계이론에서 제시하는 국가 간 평등은 법률적 평등에 불과하지만, 중국은 역대로 평화를 사랑하고 제국주의 침략을 경험했기 때문에 자국의 경험을 타국에 강요하지 않는다는 것이다. 둘째,

430) 達巍, “超越現實主義: 作為中國對美戰略的“新型大國關係,” 『新型大國關係: 機遇與挑戰』賈慶國/嚴軍 主編 (北京: 北京大學出版社, 2015), pp. 1~44; 凌勝利, “構建新型國際關係: 淵源、內涵與路徑,” 『當代經濟』, 10月 (2018), pp. 39~42.

431) “中國特色大國外交理念,” 百度百科, <<https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E7%89%B9%E8%89%B2%E5%A4%A7%E5%9B%BD%E5%A4%96%E4%BA%A4%E7%90%86%E5%BF%B5/19438011?fromtitle=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E7%89%B9%E8%89%B2%E5%A4%A7%E5%9B%BD%E5%A4%96%E4%BA%A4&fromid=23323026&fr=aladdin>> (검색일: 2021.6.3.); 李克強, “政府工作報告—2016年3月5日在第十二屆全國人民代表大會第四次會議上,” 『新華社』, 2016.3.17., <http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/17/content_5054901.htm> (검색일: 2021.6.3.).

432) 倪世雄·公為明, “走中國特色大國外交之路,” 『人民網』, 2016.11.17., <<http://theory.people.com.cn/n1/2016/11/17/c40531-28874623.html>> (검색일: 2021.6.20.); 劉建飛, “中國特色大國外交‘特’在哪裏,” 『人民網』, 2017.9.7., <<http://theory.people.com.cn/n1/2017/09/07/c40531-29520425.html>> (검색일: 2021.6.20.); 盧靜, “中國特色大國外交話語體系構建芻議,” 『教學與研究』, 9期 (2018), pp. 85~94; 戴德錚·馬迎公, “中國外交的當今擔當—兼論中國外交對世界秩序優化的特色貢獻,” 『學校黨建與思想教育』, 569期 (2018), pp. 9~13; 張春, “可持續與開放的崛起: 新時代中國特色大國外交的理論建構,” 『社會科學』, 2期 (2019), pp. 3~12.

433) 雷江梅, “習近平中國特色大國外交思想的問題指向與基本內涵,” 『理論視野』, 6月 (2019), pp. 34~36; 張春, “可持續與開放的崛起: 新時代中國特色大國外交的理論建構,” pp. 3~12.

공평과 정의를 고수한다는 점이다. 현재의 자유주의 세계질서에서는 중국을 포함한 개발도상국들의 발언권이 부족하므로 발전과 거버넌스 등의 문제에서 늘 불공정하고 불공평한 대우를 받고 있는데, 중국은 전 세계 거버넌스 개혁 이슈에 적극적으로 임해 세계질서가 공평하고 합리적인 방향으로 나갈 수 있도록 건설적인 역할을 할 것이라고 주장한다.⁴³⁴⁾ 셋째, 협력과 상생을 추진한다는 점이다. 전 세계적 차원의 거버넌스 체계를 ‘함께 상의하고, 함께 건설해서 함께 누릴 수 있도록(共商共建共享)’ 변혁해 나가는 ‘인류운명공동체’를 수립하겠다는 것이다.⁴³⁵⁾ 중국은 기존 강대국들과 달리 ‘힘의 정치’를 통해 약소국의 이익을 희생시키지 않고, 세계질서의 이익분배 구조에서 약자인 개발도상국을 위한 공평과 정의를 실현하고 상생을 도모할 것임을 강조하고 있다.⁴³⁶⁾

중국이 바라는 세계질서상은 강대국들이 ‘힘의 정치’와 패권을 행사하지 않고 약소국을 존중하고, 간섭하지 않고, 공평한 이익분배 구조를 실현하고 ‘국제관계의 민주화’가 실현된 질서구조가 중국이 늘 주장하던 공정하고 합리적인 세계질서의 모습이라 할 수 있다. 그런데 중국은 이미 여러 차례 이웃 국가 대상의 경제제재와 같은 강압적 패권외교를 추진한 바 있다. ‘국강필패(國強必霸, 국가가 부강해지면 반드시 패권을 행사한다)’의 논리를 비판하며, 중국은 ‘강

434) 雷江梅, “習近平中國特色大國外交思想的問題指向與基本內涵,” p. 35.

435) 본문에서 제시한 내용과 유사하지만, 다이더징과 마잉공은 ‘중국특색의 대외외교’ 이념이 포함하는 내용으로는 다음 몇 가지를 제시했다. (1) 협력과 상생의 신이념 수립으로 적극적으로 ‘신형국제관계’를 수립하고 인류운명공동체 구축을 촉구; (2) 동반자 관계 수립과, 비동맹 원칙을 준수하며 많은 국가들과 교류; (3) 국제관계의 기본준칙 수호, 즉 내정불간섭 원칙 준수 및 국제이슈에 적극 개입; (4) 국가의 핵심 이익 수호, 분쟁의 평화적 해결원칙 견지; (5) ‘신형대국관계’ 수립으로 신흥부상과 기존 패권국의 충돌이라는 기존의 대항의 길 회피. 『戴德鋒』, 『馬迎公』, “中國外交的當今擔當”, 『學校黨建與思想教育』, 569期 (2018), p. 9.

436) 雷江梅, “習近平中國特色大國外交思想的問題指向與基本內涵,” pp. 34~36; 張春, “可持續與開放的崛起：新時代中國特色大國外交的理論建構,” pp. 3~12.

해저도 패권을 행사하지 않을 것'이라고 선언했던 모습과 정면으로 배치된다. 중국은 '중국식 예외주의(Chinese Exceptionalism)'를 주장하고 있지만, 실제로는 다른 강대국들과 크게 다르지 않다. 다만 서구와 다른 중국의 고전과 경험을 미화시키며 표현하고 있을 뿐이다. 미국을 중심으로 한 서구 국가들이 주장하는 이론과 견해가 서구 국가들의 이익을 반영한다는 중국의 주장을 그대로 중국에 적용해 보면, 중국이 제시한 개념들도 중국의 이익을 반영하고 있음을 알 수 있다.

나. 미국의 대중 견제전략과 중국의 대안적 질서 구축

(1) 미국의 대중 견제전략과 중국의 대응

'신형대국관계' 구축, '신형국제관계' 수립 및 신시대 '중국특색의 대국외교' 이념은 중국 부상의 위협성을 강조하는 서구의 해석에 대한 반박 논리로 제시됐다고 판단된다. 2008년 이후 미국을 비롯한 국제사회는 중국의 부상이 가져올 수 있는 체제적 차원에서의 질서 변화를 더욱 위협적으로 인식하게 됐다. 오바마 정부 시기에는 미국 패권의 하락으로 기존 대중 전략에 대한 조정의 필요성이 제기됐다. 미국은 '아시아로의 회귀' 전략과 '아시아-태평양 재균형' 전략을 통해 대중 전략의 조정을 반영했다. 6가지 주요 행동 방침을 포함하고 있는 미국의 전진배치(forward-deployed diplomacy)를 골자로 하는 두 가지 전략이 비록 대중 봉쇄전략이 아니라 경쟁과 협력의 혼합 전략이었다고 할지라도, 중국으로서는 상당한 압박으로 인식할 수 있는 전략적 조정이었다.⁴³⁷⁾

437) '아시아로의 회귀' 전략은 전통 동맹국들과의 안보동맹 강화, 신흥 강대국과의 협력 강화, 지역 다자기구와의 교류 및 참여 확대, 무역 및 투자 증대, 광범위한(broad-based) 군사배치 및 민주주의 발전과 인권 확산이라는 6가지 내용을 포함하고 있음.

중국은 경제 규모 면에서 G2 국가이지만, ‘두 개의 백년(兩個一百年)’ 전략을 통해 ‘중화민족의 위대한 부흥(中華民族的偉大復興)’을 위한 ‘중국몽(中國夢)’ 실현을 위해서는 여전히 지속적인 발전이 필요하다. 중국에 있어 이웃 국가들은 중국의 영향력 확대 대상인데, 이들이 대중 견제 전선에 합류하는 상황, 즉 이웃 국가들이 미국의 대중 견제 대오에 합류하는 상황이나 민주주의, 인권을 표방하며 중국의 국내 문제에 국제사회의 개입이 발생하는 상황은 상당히 우려스러운 일이다. 이러한 상황은 중국의 지속적인 발전을 저해하거나 중국 국내 문제를 복잡하게 만드는 요인이기 때문이다.

중국은 미국이 자신의 가치와 경험을 중국에 강요하지 않고, 세계 질서의 제도와 규범에서 중국의 목소리가 더 많이 반영되는 협력과 상생의 질서 구축을 원한다고 주장한다. 중국이 말하는 협력과 상생의 질서는 중국의 경제적 위상이 높아진 만큼 제도와 규범에서 중국의 이익을 반영하는 질서이다. 2014년 베이징에서 개최된 제6차 ‘미·중 전략과 경제대화’에서 시진핑 주석은 “넓은 태평양은 중미 양국을 수용할 만큼 충분히 넓다”고 발언하며 ‘신형대국관계’를 구축하고자 제안했다.⁴³⁸⁾ 시진핑의 이 발언은 미국과의 관계를 충돌과 갈등의 상황으로 가고 싶지 않은 중국의 희망 섞인 마음으로 해석된다. 더 나아가 미국이 덩치가 커진 중국을 그만큼 존중해주시기를 바라는 마음도 함께 담겨 있다고 본다.

“America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Remarks Hillary Rodham Clinton Secretary of State Kahala Hotel Honolulu, HI October 28, 2010, <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>> (Accessed June 3, 2021); Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2011, <<https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>> (Accessed June 3, 2021).

438) “習近平：寬廣太平洋有足夠空間容納中美兩大國,” 『新閩網』, 2014.7.9., <<https://www.chinanews.com/gn/2014/07-09/6367198.shtml>> (검색일: 2021.6.20.).

중국은 당분간 미국이 구축해 둔 자유주의 세계질서의 거버넌스 속에서 이익을 극대화해야 한다. 이 때문에 중국은 자국의 부상을 위협으로 간주하는 서구의 주장에 대응함으로써 중국의 평화성을 강조해야 했다. 중국은 여전히 부상하는 과정에 있는데, 세계질서의 리더인 미국의 견제를 받는 상황이므로 중국의 부상이 미국과 자유주의 세계질서에 위협이 되지 않을 것이라는 대응 논리를 제시해야 했다. 중국은 중국 밖에서 진행 중인 중국이 자유주의 세계질서를 근본적으로 변화시킬 만큼의 게임체인저로 등장할 것인지에 대한 논쟁에 상당히 불편해한다. 중국은 중국 부상의 위협성을 강조하는 서구의 해석은 서구의 문화와 이익이 반영된 이론에 근거한 해석이라는 것이다. 이 때문에 중국도 중국의 문화와 이익을 반영할 수 있는 이론구축, 개념을 정립해야 한다고 주장한다.⁴³⁹⁾ 이런 차원에서 ‘신형대국관계’ 구축, ‘신형국제관계’ 수립 및 신시대 ‘중국특색의 대국외교’ 개념들은 중국의 부상을 위협이라고 주장하는 미국과 서구의 주장에 대한 대응 논리로 제시된 것으로 판단된다.⁴⁴⁰⁾

이 개념들은 중국이 세계질서 전환과정에서 기존 서구이론의 우려와는 다른 역할을 하겠다는 중국의 선언일 수도 있다.⁴⁴¹⁾ 이러한 주장은 중국의 부상이 미국과 자유주의 세계질서에 위협이 되지 않을 것이라고 강조하면서, 최대한 미국의 대중 견제전략에 협력하는

439) 劉士田·高子平·劉鐵, “構建中國特色的國際關係理論體系,” 『河北師範大學學報(哲學社會科學版)』, 26卷, 1期 (2003), p. 16.

440) 2000년대 초반에도 중국은 부상이 미국과 자유주의 세계질서에 위협이 되지 않는다 ‘화평굴기(和平崛起)’의 개념을 제시한 적이 있다. 중국은 기존 강대국과 충돌하지 않는 ‘평화롭게 부상하겠다며 ‘화평’에 방점을 뒀다면, 외부에서는 오히려 ‘부상’한다는 ‘굴기’를 더 방점을 두며 논쟁이 진행되자, 중국은 ‘화평발전(和平發展)’을 추구하겠다고며 기조를 변경시킨 바 있다. 보다 자세한 내용은 다음을 참조. 김애경, “중국의 ‘화평굴기’론 연구: 논쟁과 함의를 중심으로,” 『국제정치논총』, 제45권 4호 (2015), pp. 215~234.

441) 중국은 서구 국가들은 ‘투치디데스의 함정(Tuchidides Trap)’과 ‘킨들버거의 함정(Kindleberger Trap)’의 상반된 논리로 중국의 위협론을 확산하고 있다고 주장한다. 雷江梅, “習近平中國特色大國外交思想的問題指向與基本內涵,” 『理論視野』, 6月 (2019), p. 35.

국가들을 최소화하고자 하려는 의도가 담겨 있을 것이다. 이처럼 중국은 자신만의 논리로 중국의 부상을 설명하려고 한다. 이와 동시에 중국은 자유주의 세계질서 안에서 목소리를 반영할 수 있는 개혁을 추진하거나, 제도와 규범의 선택적 수용을 추진하고자 한다. 앞에서도 언급했듯이 중국은 미국이 만든 자유주의 경제질서의 가장 큰 수혜자 중 한 나라이지만, 미국 주도의 자유주의 세계질서가 불공정, 불합리하다고 강하게 비판한다. 중국은 이러한 외교적 레토릭과는 다르게 자유주의 세계질서 속에서 많은 권위와 권리를 찾아 영향력을 확대하려는 모습을 보인다.⁴⁴²⁾

세계금융위기 이후 중국은 IMF에서의 투표지분 재분배를 요청했고, 중국(6.394%)은 미국(17.4%), 일본(6.464%)에 이어 제3의 투표지분을 보유하게 됐다. 이뿐만 아니라 중국의 위안화가 특별인출권(Special Drawing Rights: SDR) 구성통화로 편입됐고, 위안화(10.92%)의 편입비율도 달러(41.73%), 유로화(30.93%)에 이어 세 번째로 높아 세계 3대 기축통화로 인정받게 됐다.⁴⁴³⁾ 중국은 기존의 자유주의 세계질서의 거버넌스 내에서 개혁을 통해 중국의 발언권 확대를 시도하고 있다.

반면, 중국은 서구식 정치적 자유주의를 추구하지 않을 것이라고 선언한다. 공산당 일당 집권체제를 유지하는 국가로서 서구식 자유와 민주주의 가치를 받아들이기는 쉽지 않아 보인다.⁴⁴⁴⁾ 중국은 코로

442) Randall Schweller and Xiaoyu Pu, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of US Decline," *International Security*, vol. 36, no. 1 (Summer 2011), pp. 41~72.

443) "中國占IMF份額躍居第三位," 『人民網』, 2015.12.20., <http://m.haiwainet.cn/middle/456689/2015/1220/content_29467386_1.html> (검색일: 2021.6.20.).

444) 2019년 11월 중국공산당 제19기 4차 전체회의에서는 13개 분야에서 중국의 제도와 거버넌스가 우월하다고 평가했다. 王鵬權, "中美對外經濟行為特征及其比較," 『當代世界社會主義問題』, 2期(2020), p. 163. 이러한 평가는 중국 지도부가 실제로 중국의 제도와 거버넌스가 우월하다고 인식하는지는 보다 구체적인 분석이 필요하며, 그 의도는 국내정치적인 필요성 때문이라고 판단된다.

나19 사태에서 미국이 보여준 국가 리더십과 정책적 판단 능력 부족, 국가 시스템의 취약성, 사회의 위기 대처 역량, 국민 공감대 등을 비판하면서 중국의 집단주의 노선과 제도가 우월하다는 주장까지 제기하고 있다.⁴⁴⁵⁾

중국은 자신들의 논리로 부상을 설명하고 자유주의 세계질서의 제도와 규범에서 자신의 이익을 반영하려고 노력하고 있다. 이와 함께 중국은 자유주의 세계질서 밖에서 중국이 주도할 수 있는 제도와 규범 수립을 시도하고 있다는 평가를 받고 있다. 일대일로 구상을 제시하고 일대일로 추진을 위한 AIIB 및 NDB 수립 등이 중국이 그러한 평가를 받게 된 계기이다. 유엔주재 중국대표단의 참사관, 중국 외교부 차관 등을 역임한 허야페이(何亞非)도 “중국은 자신의 이념으로 독자적인 글로벌 거버넌스를 확립하고자 시도하고 있으며, 각국은 ‘중국의 꿈’을 ‘세계의 꿈’과 결부시킨 이념을 수용하는 추세”라고 주장했다.⁴⁴⁶⁾

(2) 중국의 일대일로 추진 배경과 대안 질서로서의 가능성

2008년 세계금융위기 속에서 중국이 느낀 미국 주도의 자유주의 세계질서 한계의 극복 방안으로 제시된 일대일로 구축과정에서 나타난 평가 및 한계를 고찰하고자 한다. 일대일로는 2013년 시진핑 주석이 제기했고, 그 이후 많은 발전을 거듭해왔다. 시진핑 주석은 2013년 9월과 10월 제기했던 ‘실크로드 경제벨트(絲綢之路經濟帶)’ 구축 구상과 ‘21세기 해상실크로드(21世紀海上絲綢之路)’ 공동 건설을 제안하였는데, 이를 합친 개념이 일대일로이다.⁴⁴⁷⁾ 2010년 중국

445) 保建云, “新公共治理变革与世界秩序重塑—中国面临的挑战、机遇及战略选择,” 『人民論壇』, 4月(2020), p. 13.

446) 허야페이 지음, 김도훈 옮김, 『선택—중국과 글로벌 거버넌스』(부산: 동아대학교출판부, 2017), p. 116.

은 GDP 기준으로 이미 일본을 추월한 세계 제2의 경제 대국이 됐고, 2013년 미국을 추월하고 세계 최대 무역교역국이 됐다. 이 시기 중국은 자국의 핵심이익을 침해한다고 생각하는 아시아의 이웃 국가들을 대상으로 경제제재를 취하는 등 이전과는 다르게 매우 강압적이고 공세적인 외교를 펼치고 있었던 때이다.⁴⁴⁸⁾ 이러한 이유로 일대일로 구상이 구체화되는 과정은 전문가들과 국제사회의 주목을 받았다.

중국 정부가 밝힌 일대일로 구상 제기 배경과 목적은 중국을 포함한 많은 국가의 발전 문제를 해결하기 위해 새로운 경제협력의 아키텍처를 구축하는 것이다. 2015년 3월 28일 중국 국무원의 비준을 받아 국가발전개혁위원회, 외교부, 상무부는 공동으로 ‘실�크로드 경제벨트와 21세기 해상실�크로드 공동 건설 추진 비전과 실천(推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动, 이하 백서)’을 발표했다.⁴⁴⁹⁾

백서에 따르면 육로와 해로를 연결해서 연선 국가들과 ‘5통(五通)’을 실현하는 것이 일대일로 구상의 내용이자 일대일로 건설의 최종

447) 習近平在納紮爾巴耶夫大學的演講, “弘揚人民友誼共創美好未來-在納紮爾巴耶夫大學的演講,” 中國外交部, 2013.9.7., <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/ydyl_667839/zyxw_667918/t1074063.shtml> (검색일: 2021.6.20.); 習近平在印度尼西亞國會的演講, “攜手建設中國-東盟命運共同體-在印度尼西亞國會的演講,” 中國外交部, 2013.10.3., <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/ydyl_667839/zyxw_667918/t1084354.shtml> (검색일: 2021.6.20.).

448) Michael Swaine, “Perceptions of an Assertive China,” *China Leadership Monitor*, no. 32 (Spring 2010), <<https://carnegieendowment.org/files/CLM32MS1.pdf>> (Accessed June 11, 2021); Masayuki Masuda, “Why has Chinese foreign policy become more assertive?” *East Asia Forum*, February 20, 2016, <<https://www.eastasiaforum.org/2016/02/20/why-has-chinese-foreign-policy-become-more-assertive/>> (Accessed June 11, 2021).

449) “推動共建絲綢之路和21世紀海上絲綢之路的願景與行動,” 一帶一路國際合作高峰論壇, 2017.4.7., <<http://www.beltandroadforum.org/BIG5/n100/2017/0407/c27-22.html>> (검색일: 2021.8.30).

목표이다.⁴⁵⁰⁾ ‘5통’이란 ‘정책소통(政策溝通)’, ‘인프라 연결(設施聯通)’, ‘무역원활(貿易暢通)’, ‘자금융통(資金融通)’, ‘민심상통(民心相通)’이다. ‘5통’은 즉, 중국이 주도해서 연선 국가들을 이을 수 있는 철도와 항만 및 사이버 네트워크와 같은 인프라를 건설하고(인프라 연결), 이를 위한 자금을 마련하고(자금융통), 이 인프라를 이용해서 물류를 원활히 진행시키며(무역원활), 이를 위한 정책을 공동으로 수립함(정책소통)으로써 연선 국가들의 국민들과 화합(민심상통)할 수 있는 공동체를 형성하겠다는 것이다.

전문가들은 대체로 일대일로를 중국의 국내 경제 발전모델의 전환과 새로운 성장동력 모색을 위한 구상이라고 진단했다. 중국은 개혁개방 이래로 30여 년간 취해왔던 발전모델의 전환이 필요했다는 것이다.⁴⁵¹⁾ 반면, 일부 전문가들은 일대일로 구상은 대외적으로 미국의 대중 견제전략에 대한 대응 차원에서 제기됐다고 진단했다. 2011년 미국의 ‘뉴 실크로드 이니셔티브(New Silk Road Initiative)’ 구상⁴⁵²⁾에 대한 반발이 발로였을 것이라고 분석한다.⁴⁵³⁾ 이와 관련

450) 일대일로에 대한 많은 전문가들은 일대일로가 전략적 마스터 플랜이라고 평가하지만, Eyck Freymann은 스리랑카, 탄자니아, 그리스에서 항만 개발프로젝트 협상 사례를 사례로 일대일로가 실제로 조정되지도 않았고 질서 정연(orderly)하지도 않다고 주장한다. Eyck Freymann, *One Belt One Road: Chinese Power Meets the World* (Cambridge: Harvard University, 2021), p. 193.

451) 중국은 개혁개방 이후 주로 외부의 자본과 기술을 유치해서(인진라이: 引進來) 상품을 수출하는 정책으로 국내 경제 발전을 촉진했다. 그런데 이러한 성장모델은 더 이상 중국의 국내 경제 여건에 부합하지 않게 됐고, 2000년대 중반부터 중국은 해외투자를 장려하는(저우추취: 走出去) 정책으로 전환했는데, 이러한 정책 전환을 촉진하기 위한 일환이라는 것이다. 더불어 일대일로를 통해 중국의 중서부 지역에 성장 활력을 불어넣어 국내 지역간 불균형 발전을 해소하는 방안이라는 주장도 있다. 이일영, “중국의 새로운 발전전략, 일대일로(一帶一路).” (GS&J INSTITUTE 시선집중 GS&J 195호, 2015.4.7.), p. 6, <https://www.gsnj.re.kr/report/board.php?code=pds&kind=REP&no=124568&stext=%C1%DF%B1%B9%00%7%20%BB%F5%B7%CE%BF%EE&stitle=Subject&page=1&list_cnt=10&Category1=> (검색일: 2021.9.19.), 남효정, “중국의 실리와 명분이 담긴 큰 구상, 21세기 실크로드,” (LG경제연구원 LG Business Insight 3월호, 2015.3.18.), p. 7, <http://www.lgeri.com/uploadFiles/ko/pdf/eco/LGBI1345-02_20150318133944.pdf> (검색일: 2021.9.19.).

해 중국은 미국이 냉전적 사고에 머무르고 있다고 비판하면서, 그 대응으로 일대일로 구상을 제기했다.⁴⁵⁴⁾ 중국의 일대일로 구상은 대내적으로 국내 경제발전모델의 전환과 새로운 성장동력 모색, 대외적으로 미국과의 충돌을 최소화하는 미국의 대중 견제에 대한 대응으로 요약할 수 있다.

중국이 일대일로를 자유주의 세계질서의 대안적 질서 수립을 위해 제기했는가에 대한 해답은 명확하지 않다. 일대일로는 경제교류를 위한 인프라 건설을 통해 육로와 해로를 잇겠다는 단순한 구상은 아니다. 중국은 거대해진 경제력을 바탕으로 중국 주도의 인프라 원조·투자를 통해 관련 국가들과의 경제교류를 확대할 수 있는 플랫폼을 만들고 관련 정책을 통해 제도화하고자 했다. 점-선-면으로 이어지는 중국 국내 대외개방의 경험을 대외전략에 응용한 것이다. 일대일로는 육로와 해로를 잇는 경제전략 그 이상의 것으로, 중국이 관련국과 경제협력 추진을 기반으로 해서 정치·안보·문화 등 각 분야로 협력을 확대하여 자유주의 세계질서의 대안적 질서를 수립하려 한다는 평가를 받고 있다.⁴⁵⁵⁾

452) Hillary Clinton, "Remarks on India and the United States A Vision for the 21st Century," Chennai, India, July 20, 2011, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/07/168840.htm>> (Accessed September 19, 2021); Steve Le Vine, "New Afghan exit strategy: When in doubt, call it the New Silk Road," *Foreign Policy*, November 7, 2011, <<https://foreignpolicy.com/2011/11/07/new-afghan-exit-strategy-when-in-doubt-call-it-the-new-silk-road/>> (Accessed September 19, 2021).

453) 중국은 미국의 대중국 봉쇄 및 견제조치에 대해 냉전시기 소련에 취했던 조치를 반복한다며 비판하고 있다. 金一南: 美炮制《中國軍力報告》是冷戰思維, 『中國廣播網』, 2009.4.2., <http://mil.cnr.cn/jmhd/db/200904/t20090403_505293639_3.html> (검색일: 2021.9.19.).

454) 그럼에도 불구하고 당시에는 중국도 자국이 미국에 정면으로 도전한다는 평가를 받고 싶어하지 않았다. 李文·蔡建紅, "一帶一路對中國外交理念的實踐意義," 『東南亞研究』, 3期 (2015), p. 5.

455) Michael Swaine, "Chinese Views and Commentary on the 'One Belt One Road' initiative," *China Leadership Monitor*, no. 47 (2015), <<https://www.hoover.org/>

일대일로 구상이 제기된 후 중국은 일대일로 건설을 위한 후속 조치들을 마련했다. 가장 먼저, 중국은 일대일로 구상 추진을 위해 국내 조지를 정비하고 기타 일대일로 홍보에 필요한 일련의 조치를 단행했다.⁴⁵⁶⁾ 다음으로 중국 최고 지도부는 연선 국가 방문을 통해 일대일로 구상에 대한 지지 획득, 양해각서(MOU) 체결 및 연선 국가와 철도 및 항만 건설을 통한 교통·통신 인프라 협력을 강화했다.⁴⁵⁷⁾ 이외에도 중국은 일대일로 구상을 제기한 이후 인프라 건설 협력, 자금융통 협력 및 무역 활성화를 위한 협력을 진행했다.⁴⁵⁸⁾ 중국은 현재 일대일로에 참여하려는 국가들과 MOU를 체결하고, 인프라를 연결하는 점을 찍어 선을 연결하는 작업을 진행하고 있다.⁴⁵⁹⁾

sites/default/files/research/docs/clm47ms.pdf) (Accessed September 19, 2021); “日媒: 中國外交政策25年來最大調整一帶一路為標志,” 『大公網』, 2015.2.2., <<http://news.takungpao.com/world/exclusive/2015-02/2909015.html>> (검색일: 2021.9.19.).

456) 『中國共產黨章程』, <<https://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/>> (검색일: 2021.9.2.); “外交部發言人談‘一帶一路’建設寫入黨章: 體現決心和信心,” 『新華網』, 2017.10.26., <http://www.xinhuanet.com/world/2017-10/26/c_1121862497.htm> (검색일: 2021.9.2.).

457) “一帶一路數據觀 | 輿論態度轉變, 網民充滿期待,” 大數據發展部, 2018.12.24., <<http://www.sic.gov.cn/News/614/9770.htm>> (검색일: 2021.8.3.).

458) 인프라 건설 협력, 자금융통 협력 및 무역 활성화를 위한 협력에 대한 보다 자세한 내용은 각각 다음의 보고서를 참조. 이승신 외, 『중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2017), pp. 117~142, pp. 151~177, pp. 227~245.

459) 현재 “중국은 러시아와 Yamal LNG 프로젝트에 참여하고 있으며 모스크바·카잔 고속철도 건설을 수주하였다. 또한 중국은 카자흐스탄 경제발전전략인 ‘누를리 줄’ 사업과 중앙아시아 철도 건설에 카자흐스탄과 공동 참여하고 있다. 이밖에 ‘베오그라드·부다페스트 철도 현대화’, ‘쿤밍·비엔티엔 고속철도 프로젝트’, ‘중국·태국 고속철도 프로젝트’와 같은 교통 인프라관련 사업과 중국·파키스탄 경제회랑 건설에도 진전이 있었던 것으로 파악된다. 그러나 아직 MOU나 투자협정 체결단계에 머물러 있는 협력사업도 있고, 대부분의 인프라 프로젝트가 장기에 걸친 대규모 사업이라는 특성상 일대일로 인프라 협력사업에 대해 구체적인 평가를 내리는 데는 시간이 더 필요하다.” 이승신 외, 『중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안』, pp. 143~144. 중국·러시아·몽골 간에 합의된 7개의 경제회랑과 진행에 대해서는 다음을 참조. “2021년 몽골 철도산업 정보,” 『KOTRA 해외시장뉴스』, 2021.7.28., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/784/globalBbsDataView.do?setIdx=403&dataIdx=189672>> (검색일: 2021.8.25.).

일대일로는 중국의 국내 경제발전모델을 전환과 새로운 성장동력을 모색하기 위한 발전 공간의 확장 구상으로, 2013년에 제기되어 현재는 국가 대전략 수준으로 추진되고 있다. 중국은 비록 일대일로는 어떤 국가에도 개방되어 있음을 천명하지만, 사실상 미국이 참여하지 않는 상황에서 유라시아 및 유럽, 아시아·아프리카 국가들과의 협력을 확대를 통해 공동체를 건설하겠다는 거대한 야망을 제시하고 있다. 이 점에서 미국 중심의 자유주의 세계질서를 벗어나 대안적 질서를 수립하려는 중국의 의지가 반영됐다고 판단된다. 2013년 이후 일대일로와 AIIB 등 중국 주도의 프로젝트 및 제도들은 많은 국가의 호응을 얻었다. 많은 국가의 높은 호응은 경제협력의 필요성이라는 유인이 크게 작용했다고 보인다. 일대일로 추진과 관련한 일련의 제도 수립 등이 자유주의 세계질서에 대한 탈제도화와 새로운 지역 거버넌스 창출이라는 재제도화의 시도를 실현하려는 중국의 시도일 수는 있으나, 대안적 질서로 발전하기까지는 오랜 시간과 많은 과제를 노정하고 있다.

다. 중국의 세계질서 전망과 시사점

(1) 중국의 세계질서 전망

미·중은 질서경쟁 중이다. 2008년 세계금융위기 이후 중국은 자유주의 세계질서 안팎에서 자국의 지분을 확대하고 이익을 반영하려는 움직임을 활발하게 추진 중이다. 중국은 세계질서의 가장 큰 수혜자로 자국의 경제 발전을 추구하며 국제적 위상을 높이는 데 열중해 왔다. 2008년 세계금융위기는 세계질서에 대한 중국의 태도를 변화시키는 계기가 됐다. 중국은 미국 주도의 신자유주의의 폐해에 대해 신랄한 비판을 가하며, 미국의 발전모델에 대한 보편성, 미국

제도와 가치의 전 세계 확산 등에 대해 더욱 회의감을 표했다. 동시에 중국은 변화되고 있는 세계 권력 구조를 반영해서 자유주의 세계질서의 제도와 규범이 수정되어야 한다고 강력히 주장했고 실질적인 성과를 거뒀다. 물론 그 성과가 기존 질서를 완전히 바꿀 수 있을 만큼은 아니었다고 하더라도, 2008년 이후 자유주의 세계질서가 재구축되어가는 과정이라고 한다면 향후 제도와 규범 수정을 위한 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 중국은 자유주의 세계질서의 가장 큰 수혜자임을 부인하지 않는다. 뿐만 아니라 중국과 미국, 중국과 세계 각국의 상호의존 정도는 이미 미·중 양국 그리고 중국과 자유주의 세계경제질서의 디커플링으로 이어지기 어려운 상황이다. 따라서 중국은 향후 일정 기간 동안 자유주의 경제질서에서는 협력과 경쟁을 통한 제도와 규범의 수정을 시도할 것이다.

동시에 중국은 자유주의 세계질서 밖에서 제도와 규범 수립을 시도함으로써 전략 공간의 확대를 시도할 것이다. 중국의 입장에서 미국과의 충돌을 최소화하면서 중국이 지속적으로 발전할 수 있는 공간을 찾는 것이었고, 중국의 원조와 투자, 무역 등 대외 경제활동의 총합체인 일대일로 구상 제기로 이어지게 된 것이다. 중국의 이러한 모습은 2장에서 이미 소개한 구성주의적 관점으로 보면 글로벌 거버넌스 안팎에서 커뮤니케이션과 규범 제정력을 강화하려는 모습으로 해석할 수 있다. 언급했듯이, 일대일로는 중국이 인프라 건설을 통해 경제교류 확대를 위한 육로와 해로를 잇겠다는 단순한 구상은 아니다. 일대일로는 중국이 자국의 커진 경제력을 바탕으로 중국 주도의 인프라 원조, 투자를 통해 관련 국가들과의 경제교류를 확대할 수 있는 플랫폼을 만들고, 이를 위해 필요한 자금 마련을 위한 금융제도 규범 수립, 관련국 간 정책의 통일 등으로 커뮤니케이션을 강화시키고 규범제정을 통한 제도화를 추진하려는 구상이다.

결국은 중국은 일대일로를 통해 경제협력을 추진하고 그것을 기반으로 해서 정치·안보·문화 등 각 분야로 협력을 확대할 수 있을 것을 기대하고 있을 것이다. 중국은 미국과의 충돌을 최소화하고자 자유주의 세계질서 밖에서 제도화를 추구하지만, 이 또한 미국과의 경쟁으로 이어지고 있다. 중국은 사회주의 국가로서 ‘중국특색의 민주’ 등의 개념을 만들어 미국 등 서구의 민주가치를 그대로 받아들일 수 없고, 중국도 다른 국가에 강요하지 않겠다며 미국과의 차별성을 강조한다. 중국의 일대일로가 대안적 차원의 질서구상일 수 있다는 평가를 받기도 한다. 세계질서의 제도화는 상당 기간의 시간이 소요되고, 리더십에 대한 많은 국가의 동의가 전제되어야 하므로 중국의 행보가 자유주의 세계질서를 대체할 만큼의 유인력이 있을지는 상당 기간이 필요할 것으로 판단된다.

자유주의 세계질서의 안팎에서 중국의 지분을 확대하는 것 이외에도, 중국은 신홍안보 이슈에 적극적인 모습을 보이며 중국의 리더십을 부각시킬 것으로 보인다. 코로나19와 같은 신종 감염병의 대유행, 지구온난화로 인한 기후변화 등은 세계질서의 불확실성을 심화시키고 있다. 이러한 신홍안보 이슈는 일국의 대처로 극복할 수 없는 인류가 직면한 새로운 도전 요인으로 급부상하면서 초국가적 협력이 강조되고 있다. 전례 없이 충격을 주고 있는 코로나19 팬데믹 현상에 대한 대응이 필요한 시점에서, 중국은 자국 사회제도와 시스템의 우수성을 홍보하고 적극적인 백신 외교를 전개, 상생의 리더십을 부각하고 있다. 중국은 일부 선진국들의 백신 이기주의를 비판하며 글로벌 보건·안보 이슈로 떠오르는 신홍안보 영역에서도 공공재를 제공하는 리더십을 발휘하고 있다고 자평했다.⁴⁶⁰⁾ 패권국 미국

460) 張春, “可持續與開放的崛起：新時代中國特色大國外交的理論建構,” 『社會科學』, 2期 (2019), p. 6.

은 팬데믹 상황에서 전 세계 방역에 공공재를 제공하는 실질적인 리더 역할을 수행하고 있지 못하고 있음을 부인할 수 없다. 이러한 차원에서 보면, 중국의 행보는 개도국에 대한 영향력 확보에서 유의미한 행보가 될 수 있다.

중국은 미국과 국제사회가 원하든, 원하지 않든 자유주의 세계질서 안팎에서 자신만의 행보를 지속해갈 것으로 보인다. 중국은 미국의 자유주의 확산 전략을 오히려 힘의 정치이자 패권주의라고 비판하며, 다양성 존중과 ‘구동존이’의 논리로 대응하고 있다. 바이든 정부가 중국의 부상 억제를 위한 강경한 대중 정책 유지를 천명함에 따라 향후 미·중 경쟁은 더욱 심화될 것으로 보인다. 이 과정에서 중국은 미국과 서구 국가들 중심의 자유주의 세계질서의 불공정성을 계속 지적할 것이다. 또 중국을 포함한 신흥 부상국들의 이익을 반영할 수 있어야 한다는 명분으로, 자유주의 세계질서의 제도와 규범을 선택적 수용하면서 발전을 추구하며, 중국의 목소리도 확대할 수 있도록 제도와 규범의 수정을 요구할 것이다. 또 이와 함께 중국이 주도하는 제도와 규범 수립을 지속해갈 것으로 전망된다. 중국 주도의 제도와 규범이 자유주의 세계질서의 대안적 차원의 질서가 될 수 있을지 단정하기 어렵지만, 중국은 점-선-면으로 확대하며 개방하고 발전을 추진했던 국내적 경험을 세계질서에도 적용할 것으로 보인다.

(2) 동아시아 및 한국에 주는 시사점

자유주의 세계질서 안팎에서 진행되는 미·중 경쟁은 동아시아 및 한국에 적지 않은 시사점을 준다. 첫째, 미·중 경쟁은 동아시아 지역의 불확실성을 더욱 높일 수 있다. 동아시아 지역은 이미 미·중 경쟁의 장이다. 동아시아 지역에서 미·중의 경쟁은 2008년 세계금

응위기를 계기로 본격화되었다. 미국의 전략적 중심을 아시아로 이동시킨다는 오바마 정부의 ‘아시아로의 회귀’ 전략과 ‘재균형’ 전략은 지역질서 경쟁의 시작이라고 볼 수 있다. 당시 미국은 연 10%에 가까운 높은 성장률을 바탕으로 중국이 아시아 국가들과의 교류를 확대하며 대중 경제의존도를 높임에 따라 아시아 지역의 지정학적 모습이 완전히 달라졌다고 판단했다.⁴⁶¹⁾

중국은 미국의 아시아 중시정책은 중국의 부상을 억제하기 위한 것이라고 평가하며 대응전략을 취했다. 중국은 향상된 국제지위만큼 미국이 중국과 함께 지역질서를 구성해가며 중국을 존중해주길 바라지만, 미국이 중국의 발전 공간을 제약하기 위한 견제와 봉쇄전략을 지속하고 있다는 것이다.⁴⁶²⁾ 동아시아 지역은 중국이 강대국으로 도약하는 데 발판이 되는 지역이다. 이 때문에 중국도 이미 2010년대 초반부터 기존의 대응적 외교에서 탈피해 주동적 외교로의 전환을 모색하며 영향력 확대에 적극성을 보이기 시작했고,⁴⁶³⁾ 그 대응도 다차원적으로 진행하는 것이다.

중국은 대체로 시혜적 이미지를 부각하며 미국과의 평화로운 관계를 추구한다. 하지만 중국의 이익이 침해되는 경우, 경제제재와 같은 강압적 수단을 활용하기도 했다. 동아시아 지역에서 가속화되는 미·중의 질서경쟁은 이 지역 국가들을 매우 혼란스럽게 하고 있다. 미국은 동아시아 지역에서 기존과 같은 패권을 유지하고자 하는 반면, 중국은 역내에서 자국의 지위 향상에 상응하는 이해관계를 추구하려는

461) 제프리 베이더 지음, 황성돈 옮김, 『오바마와 중국의 부상-내부에서 바라본 미국의 동아시아 전략』 (서울: 아산정책연구원, 2014), p. 27.

462) 沈丁立, “中美關係: 競爭合作 風險增大,” 『國際問題研究』, 6期 (2012), pp. 32~34; 朱鋒, “奧巴馬政府“轉身亞洲”戰略與中美關係,” 『現代國際關係』, 4期 (2012), pp. 1~7, 50; 金燦榮·趙遠良, “奧巴馬連任後對外政策及中美關係前瞻,” 『現代國際關係』, 12期 (2012), pp. 10~15, 38.

463) Alejandra Peña, “China’s Assertive Foreign Policy Strategy: Insights from the 19th Party Congress,” *Tempo exterior*, vol. XVIII (2018), pp. 40~45.

의지가 충돌하고 있다. 미·중 경쟁은 동아시아 지역에서 더욱 심화될 것이고, 동아시아 지역질서의 불확실성을 높일 것으로 전망된다.

둘째, 미·중 경쟁이 전방위적으로 확산되는 상황은 아시아 국가들에 대한 미·중의 구애 또는 줄 세우기로 이어지면서 지역 국가들의 선택을 강요할 수 있다. 이러한 상황은 한국을 포함한 지역 국가들을 더욱 곤혹스럽게 할 수 있다. 미국은 중국 주도의 제도 수립에 동맹국 및 파트너 국가들의 가입을 반대했다. 하지만 경제영역에서 미국이 동맹국 및 파트너 국가의 대중 경제협력을 막기는 어려운 상황이다. 대부분 국가는 자국의 실익을 명분으로 중국과의 협력을 강화하고 있는 것이 현실이기 때문이다.⁴⁶⁴⁾

미국은 이념경쟁을 명분으로 대중 견제에 동맹국 및 파트너 국가들의 참여를 촉구하고 있다. 트럼프 정부는 중국을 ‘수정주의’ 국가로 규정하며, 무역전쟁과 기술전쟁 및 ‘인도-태평양’ 전략 등을 통해 전방위적 차원으로 대중 견제를 심화했다. 바이든 정부는 이념경쟁으로까지 확대하는 양상이다.⁴⁶⁵⁾ 이에 맞서 중국은 미국의 대중 견제 조치와 연대를 비판하며, 보복 조치도 불사하고 있다. 사드(THAAD)

464) 남중국해의 리드뱅크(중국명 리웨탄, 필리핀명 렉토뱅크) 스카보러 암초(중국명 황엔다오, 필리핀명 바초데마신록)를 두고 중국과 영유권 분쟁 중인 필리핀은 2016년 남중국해에서 ‘9단선(九段線, nine dash line)’을 근거로 한 중국의 영유권 주장이 근거가 없고 인공섬을 건설하는 중국의 행위가 불법이라는 헤이그 국제상설재판소(ICJ)의 판결이 나온 이후, 중국이 ICJ의 판결을 받아들일 수 없다고 주장했음에도 필리핀은 오히려 미국과의 합동 순찰을 하지 않기로 했고 필리핀군의 교육과 훈련을 지원하는 미 특수부대 철수를 요구하기도 했다. 두테르테는 당시 ICJ의 판결이 구속력이 없기도 하고, 필리핀에 대한 중국의 인프라 투자라는 실익을 추구했다고 평가할 수 있다. [남중국해 판결 그 후] ① 중국과 더 가까워진 필리핀…두테르테의 의도는? 『KBS』, 2016.9.20., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3347400>> (검색일: 2021.9.14.).

465) 바이든 대통령은 2021년 5월 28일 연설에서 “빠른 결정을 내릴 수 있는 전제주의 국가인 중국은 2030년 또는 2035년 이전에 미국을 이길 것이라고 확신한다”며 중국 견제 의도를 드러냈다. “Remarks by President Biden Addressing Service Members and their Families,” May 28, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/28/remarks-by-president-biden-addressing-service-members-and-their-families/>> (Accessed June 10, 2021).

배치 전후 중국이 한국에 대한 경제 보복 조치를 단행한 것이 그 예이다. 미국이 동맹국과의 안보연합을 강화하려는 상황 속에서 한국을 포함한 지역 국가들은 당분간 미·중의 질서경쟁에서 선택을 강요당하는 상황이 더욱 증가할 것으로 전망된다. 한국은 실용적 차원의 접근을 통해 위험을 회피할 수 있는 전략적 대비가 필요할 것이다.

셋째, 미·중 질서경쟁은 한반도 평화 및 북핵 문제에도 영향을 미칠 수 있다. 미국의 대중 견제가 심화될수록 중국도 이에 대한 대응을 강화할 것이다. 즉, 중국은 미국의 견제에 대응하기 위한 완충지대가 필요하게 될 것이고, 중국의 북한 끌어안기는 심화될 수 있다. 한반도 평화 프로세스를 진행하는 데 있어 필요조건인 북핵 문제의 해결을 두고 미·중 협력의 가능성은 적어지고, 양국의 힘겨루기만 지속될 수 있다. 북한에 대한 중국의 영향력은 결정적이지도 않지만 무시할 수도 없다. 비확산과 비핵화를 위한 노력은 공허한 메아리로만 남을 수도 있을 것이다. 따라서 북핵 문제 해결의 당사국인 한국은 미·중 경쟁이 전방위적으로 확대되는 상황에서 양국이 진정으로 북핵 문제를 해결하기를 원하고, 또 해결하려는 의지가 있는지에 대해 명확히 파악해야 한다. 더 나아가 한국과 한반도 안보 이슈가 미·중 경쟁 구도의 틀에 구속되지 않는 방안 모색이 필요할 것으로 판단된다.

3. 세계질서 재편과 일본의 동아시아 전략

본 절은 한국의 중요한 이웃 국가이자 경쟁과 갈등이 첨예해진 일본이 세계질서 재편을 어떠한 관점으로 바라보고 있는지 분석하고, 일본의 전략이 무엇인지 파악하고자 한다. 이를 위해 일본의 국가전

략이 어떻게 변화했는지 살펴보고, 향후 일본이 세계질서 재편 과정에서 어떠한 전략을 추진할지 예측한다. 이를 바탕으로 향후 한국 정부가 한반도 및 동아시아 전략을 추진할 때, 어떠한 요소를 고려해야 하는지에 대한 함의를 제공하고자 한다.

가. 일본의 국가전략 변화

일본의 국가전략을 분석하는 시각은 다양하다. 일본의 세계질서 재편에 관한 인식을 분석하는 데 도움을 받고자 일본의 국가전략을 분석하는 다양한 틀에 대해 알아보도록 하겠다. 일본의 국가전략 분석틀에 대한 이해는 향후 일본이 처한 안보적 상황 변화를 이해하고, 향후 일본의 대응을 전망하는데 기여할 수 있다.

오로스(Andrew Oros)는 전후 일본의 안보정책에서는 ① 식민지 시기와 태평양 전쟁을 통한 역사문제, ② 전후 반군사주의(antimilitarism), ③ 미국과의 안보 동맹 등 세 가지를 주요한 유산으로 볼 수 있다고 본다.⁴⁶⁶⁾ 한편, 일본의 국가전략 변화에 있어 보다 능동적이고 전략적인 측면을 강조한 해석도 있다. 사무엘스(Richard Samuels)가 그 중 하나인데, 그는 일본의 전략 국가(strategic state)적인 측면을 강조하면서, 일본의 전략적 판단에 영향을 미치는 요인으로 자국이 속한 아시아와 서양 사이의 선택에 관련된 갈등 또는 자국의 국제적 입지가 대국이어야 할지 소국이어야 할지와 같은 자의식 관련된 부분, 부국과 강병 사이의 선후 문제 등을 꼽고 있다.⁴⁶⁷⁾

466) Andrew Oros, *Japan's Security Renaissance* (New York: Columbia University, 2017) pp. 24~34; 한의석, "21세기 일본의 국가안보전략," 『국제정치논총』, 제57권 3호 (2017), p. 500.

467) Richard Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 2008), p. 6; 한의석, "21세기 일본의 국가안보전략," p. 499.

한의석은 오로스와 사무엘스의 분석을 토대로 일본의 국가전략 변화를 시기별로 <표 IV-1>과 같이 정리하고 있다. 근대화 시기인 메이지유신 당시에는 부국강병이 국가전략이었다면, 제2차 세계대전을 겪으며 일본의 국가전략이 제국주의적 패권(imperial hegemony)으로 변화하였고, 패전 후에는 저비용으로 편승하는(cheap-riding) 무역 국가(trading state, 혹은 통상국가)로 국가전략이 변화했다는 것이다.⁴⁶⁸⁾ 부국강병을 추구하던 공세적인 현실주의 전략에서 비용편익을 최우선시하는 무역 국가로 변모했다는 것은 일본의 국가전략 기저에 현실주의적 판단이 강하게 작동하고 있다는 것을 의미한다.

<표 IV-1> 일본의 시기별 국가전략

시기	국가전략
메이지유신(1868)	메이지 일본의 '부국강병(Rich Nation, Strong Army)'
제2차 세계대전	고노에 후미타카(近衛 文隆)의 '신질서' : 제국주의 일본의 '대동아공영권(Imperial Japan's Greater East Asia Co-Prosperity Sphere)'
냉전	요시다 시게루(吉田 茂)의 '요시다 독트린' : 일본 헌법의 제한 속에서 안전보장의 상당 부분을 미국에 의탁함으로써, 일본 정부는 경제성장과 발전을 최우선과 제로, 경무장과 경제외교를 중요시하는 외교를 펼친다는 국가전략 : '신중상주의(neo-mercantilism)'로도 해석 가능
탈냉전과 9·11테러 이후	중추적인 일본의 이중 헤지(Pivotal Japan's Dual Hedge)?? 최적의 합의(Goldilocks Consensus)??

자료: Richard Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, Figure 1, p. 14, 재인용: 한의석, "21세기 일본의 국가안보전략," p. 501의 내용을 재구성.

이노구치 다카시(猪口 孝)는 일본의 엘리트 그룹을 국제정치를 바라보는 관점에 따라 ① 국민국가 체제에서 국가 주권을 최우선하는

468) 한의석, "21세기 일본의 국가안보전략," p. 501.

베스트팔리아주의자(Westphalian), ② 자유민주주의와 글로벌 시장경제를 옹호하는 필라델피아주의자(Philadelphian), ③ 반유포피아론자 등으로 구분했다. 이노구치는 향후 일본 정치외교가 기본적으로 베스트팔리아주의 성향을 강하게 띠는 것으로 전망했다.⁴⁶⁹⁾

한편, 박영준은 일본의 주요 국가전략론을 크게 네 가지로 구분하여 주요 국가전략론의 특성을 <표 IV-2>와 같이 정리하고 있다. 이 분류에 따르면, 제2기 아베 신조(安倍 晋三) 정부의 국가전략의 범주는 ‘보통국가론’과 ‘수정주의적 국가주의’의 중간적 성격을 가지는 ‘수정주의적 보통국가론’으로 규정할 수 있다.⁴⁷⁰⁾

<표 IV-2> 일본의 주요 국가전략론과 특성

구분	평화국가론	미들파워 (Middle Power) 국제주의	보통국가론	수정주의적 국가주의
평화 헌법	호헌	호헌	호헌 (개헌 가능성)	개헌
방위력 강화	비무장, 전수방위, 미·일 동맹 폐기 (90년대 이후 미·일 동맹 인정)	방위력 강화 미·일 동맹 강화	경제력·기술력 강화 미·일 동맹 강화	방위력 강화 핵무장 추구 공극적 자력 국방
역사 문제	과거사 반성	과거사 반성	과거사 반성	과거사 긍정
아시아 정책	아시아·대중 협력	아시아·대중 협력	아시아·대중 협력	대중 위협 인식

자료: 박영준, “수정주의적 보통국가론의 대두와 일본 외교,” 『한국과 국제정치』, 제29권 1호 (2013), p. 97.

469) 猪口孝, “日本人の三つの21世紀シナリオ,” 『國際關係論の系譜』(東京: 東京大学出版会, 2007), pp. 105~111.

470) 박영준, “수정주의적 보통국가론의 대두와 일본 외교,” 『한국과 국제정치』, 제29권 1호 (2013), p. 97.

(1) 보통국가론의 등장

사무엘스는 1991년의 걸프전과 제1차 북핵 위기를 냉전 직후 일본에 가장 큰 충격을 준 사건으로 꼽았다.⁴⁷¹⁾ 걸프전의 경우, 일본 정부가 재정적으로 쿠웨이트 정부를 크게 지원했음에도 불구하고 국제사회는 일본 정부의 이러한 행보를 ‘수표 외교(checkbook diplomacy)’라고 비판했다.⁴⁷²⁾ 이때 등장한 것이 현재도 논란이 되고 있는 ‘보통국가(普通の国)’라는 개념이다. 당시 자유민주당(이하 자민당) 간사장이었던 오자와 이치로(小沢 一郎)는 1993년에 출판한 『일본개조계획(日本改造計画)』이라는 저서에서 보통국가 개념을 사용했다.⁴⁷³⁾ 오자와는 걸프전 당시 유엔 주도의 평화유지 활동에 자위대를 참여시켜야 한다는 입장이었으나, 평화헌법상의 제약으로 인해 실현되지 않았다. 당시 자위대의 역할론을 둘러싼 논의가 진행되면서 ‘집단적 자위권(right of collective self-defense)’ 문제가 국내적으로 재주목받았다. 이로부터 얼마 지나지 않아 제1차 북핵 위기가 터졌고, 1998년에는 대포동 미사일까지 발사하자, 일본 사회의 안보 불안감이 고조되기 시작했다.⁴⁷⁴⁾

한의석은 1990년대부터 일본의 국가전략 차원에서 보통국가론이 본격적으로 제기되고 확산되었다는 점을 강조한다. 외부 요인에 더해 일본 내부적으로 1990년대 정계 개편 과정을 겪으면서 사회당이 쇠퇴하고 정치의 보수화가 진행되어 보통국가론에 더욱 힘이 실리게 됐다는 것이다.⁴⁷⁵⁾ 일본 정치계의 보수화는 자민당과 사회당 연

471) Richard Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, p. 66; 한의석, “21세기 일본의 국가안보전략,” pp. 503~504.

472) Richard Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, p. 67; 한의석, “21세기 일본의 국가안보전략,” p. 504.

473) 小沢 一郎, 『日本改造計画』(東京: 講談社, 1993), pp. 100~160.

474) 한의석, “21세기 일본의 국가안보전략,” pp. 503~504.

립정권 시기에 있었던 무라야마 담화(村山談話)와 같은 과거사 사죄에 대한 우파 정치인들의 비판을 불러일으키는 요인이 됐다.⁴⁷⁶⁾

사무엘스도 이 시기 일본에서 “일본이 아무리 부유해져도 독립적인 군사력이 없다면 어떤 영향력도 위신도 갖지 못할 것이다”라고 주장한 가토 도모사부로(加藤 友三郎)의 정신을 이어받은 새로운 세대가 등장하면서, 일본이 현실주의적인 관점에서 국익을 지켜야 할 것을 촉구하게 됐다고 지적한 바 있다.⁴⁷⁷⁾ 1960년대 이후 태어난 이 새로운 세대의 정치인은 자민당의 이시바 시게루(石破 茂)와 민주당의 마에하라 세이지(前原 誠司) 등을 떠올릴 수 있는데, 이들은 당적을 뛰어넘어 ‘신세기의 안전보장체제를 확립하는 젊은 의원들의 모임(新世紀の安全保障体制を確立する若手議員の会)’을 2001년 12월에 결성했다.⁴⁷⁸⁾ 로젠블루스(Frances Rosenbluth) 등은 이러한 일본의 내적 변화를 ‘차가운 민족주의(cool nationalism)’라 묘사하면서, 일본이 변화하는 국제 정세에 더 적절히 대응할 수 있어야 한다는 일본 국민들의 의식이 반영된 현상이라고 평가했다.⁴⁷⁹⁾ 요컨대 포스트 냉전 시기 일본 전후 세대의 자기의식(self-awareness) 변화는 단순히 비용 편익만을 고려하는 것이 아니라, 자국의 국제적인 위상과 역할을 재고하여 현실주의적 차원에서의 대응을 촉구하게 하는 기제로 작용한 것으로 볼 수 있다.

475) 위의 글, p. 505; 한의석, “일본 정당정치 변화와 지속: 1990년대 이후의 변화를 중심으로,” 『일본연구논총』, 제45권 (2017b), pp. 5~31.

476) 한의석, “21세기 일본의 국가안보전략,” p. 506.

477) Richard Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, p. 37, p. 72.

478) 한의석, “21세기 일본의 국가안보전략,” pp. 506~507.

479) Frances Rosenbluth, Saito Jun, and Annalisa Zinn, “Japan's new nationalism: The international and domestic politics of an assertive foreign policy,” in Masaru Kohno and Frances Rosenbluth, eds., *Japan and the World* (New Haven: Yale University, 2008), pp. 229~250.

(2) 안보 르네상스의 등장

오로스에 따르면, 아베 총리 첫 집권 시기인 2006년부터 2016년까지를 ‘안보 르네상스(security renaissance)’ 시기로 분류할 수 있다. 당시 일본은 소수의 엘리트층뿐만 아니라 일본 사회 내부의 다양한 행위자들이 상호작용을 하며 안보 르네상스 시기로 진입했다는 평가이다.⁴⁸⁰⁾ 이 시기의 일본이 자국을 둘러싼 안보환경의 변화를 인지할 만한 주요 사건으로는 2008년의 미국발 세계금융위기, 2010년 중국이 경제 규모에서 일본을 비로소 추월하게 되는 상황, 2011년 발생한 동일본 대지진을 꼽을 수 있다.

2008년의 미국발 세계금융위기는 미국 경기의 후퇴와 국제적 영향력의 쇠퇴를 초래한 사건이다. 이는 미·일 동맹을 근간으로 안보 전략을 설정하는 일본에 그 충격이 매우 크지 않을 수 없었다. 다음으로 중국이 일본을 추월하며 G2의 반열에 오르게 된 2010년은 중·일 관계가 악화일로로 치달은 해이기도 하다. 2010년 9월 7일 센카쿠(尖閣)열도(중국명 디야위다오, 钓鱼岛)에서 중국인 선장이 일본 해경에 체포된 뒤, 중국의 일본에 대한 희토류 수출이 지연된 사건이 발생했다. 일본은 중국의 조치를 중국인 선장 체포에 대한 보복으로 간주, WTO 협정 위반이라고 항의했으나, 중국은 환경 보호를 위한 조치일 뿐이라고 응수했다.⁴⁸¹⁾ 센카쿠-희토류 분쟁은 이전까지 사유지였던 센카쿠의 3개의 섬—우오쓰리 섬(魚釣島), 기타코 섬(北小島), 미나미코 섬(南小島)을 일본 정부가 국유화하는 계기가 됐다.⁴⁸²⁾ 마지막으로 동일본 대지진과 함께 발생한 후쿠시마

480) Andrew Oros, *Japan's Security Renaissance: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, p. 2; 한의석, “21세기 일본의 국가안보전략,” pp. 502~503.

481) “일본은 어떻게 희토류 분쟁에서 승리했는가?” 『동아일보』, 2019.7.27., <<https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20190727/96718620/1>> (검색일: 2021. 10. 26.).

원자력발전소 사고는 발전주의적 국가(developmental state)의 표상으로 비쳐지던 일본 원자력 산업의 신뢰가 대내외적으로 추락하게 된 사건으로, 저비용으로 편승하는 무역국가를 국가전략으로 삼은 일본에 엄청난 물리적·심리적인 상처를 남기게 된다.

일련의 사건들이 연속적으로 발생하면서, 일본은 국가전략의 근간이 되었던 미·일 동맹과 요시다 독트린, 발전주의적 국가와 같은 전후 냉전시기의 타협적 현실주의 국가전략들을 비판적으로 돌이켜 보아야 했다. 이런 중대한 국면에 일본은 정권교체를 경험했는데, 이 시기는 자민당이 아닌 민주당이 집권한 시기였다는 점에 주목해야 한다. 민주당이 2009년 8월 30일 열린 중의원 선거에서 480석 중 308석을 획득하는 대승을 거두면서, 9월 16일에는 하토야마 유키오(鳩山 由紀夫) 내각이 출범한다.⁴⁸²⁾ 하지만 얼마 지나지 않아 오키나와(沖縄)의 후텐마(普天間) 미군 기지 이전 문제로 인한 갈등이 불거지며, 하토야마는 재임 1년도 안 된 2010년 6월 사임한다. 후임 총리로 간 나오토(菅 直人)가 지명됐다. 그러나 간 정부 역시 동일본 대지진을 겪으며 크게 흔들렸고, 뒤이어 출범한 노다 요시히코(野田 佳彦) 정부도 오래 가지 못했다. 이후 2012년 12월 개최된 총선에서 자민당이 다시 승리하며 제2기 아베 정부가 출범했다.

아베의 복귀 당시 일본이 처한 국제적인 상황은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째는 미국발 세계금융위기, 둘째는 미국의 정치적 리더십

482) 일본 정부는 2012년 9월 11일, 20억 5천만 엔을 들여 센카쿠 제도의 5개 무인도 가운데 3개의 섬을 매입, 국유화 절차를 마무리했다. “日정부 센카쿠 매입 계약…국유화 완결,” 『연합뉴스』, 2012.9.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20120911164900073>> (검색일: 2021.10.26.).

483) “민주당 308석, 자민당 119석, 日 반세기만에 정권교체,” 『한국경제』, 2009.8.31., <<https://www.hankyung.com/international/article/2009083153627>> (검색일: 2021.10.26.); “하토야마 내각 인선…내일 새정권 공식 출범,” 『연합뉴스』, 2009.9.15., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20090915224000073>> (검색일: 2021.10.26.).

쇠퇴와 중국의 급부상, 셋째는 지역경제 블록화 현상이다. 여기에 더해 국내적으로도 동일본 대지진으로 인한 피해 복구 문제 등 여러 심각한 문제들이 더해져, 제2기 아베 정부는 경제재건을 최우선으로 하면서도 미·일 동맹을 강화해 중국 포위망을 구축하는 전략을 수립하게 된다. 그러나 아베 정권의 궁극적인 목표는 헌법 개정을 통해 보통국가화를 달성하는, 이른바 ‘아베 유신’이었다고 볼 수 있다.⁴⁸⁴⁾

일본의 방위계획대강(防衛計画の大綱)의 변화를 살펴보면, 일본이 2010년부터 세력 균형의 변화에 주목하며 동적 방위력 증진을 핵심적인 개념으로 꼽은 것이 눈에 띈다. 방위계획대강이 재편되는 기간이 점점 짧아지고 있다는 것도 주목할 만하다. 첫 번째 방위계획대강에서 두 번째 방위계획대강 사이에 20년이라는 세월이 있었던 것에 반해 그 이후로는 10년에서 5년, 그리고 3년으로 그 주기가 짧아졌다. 가장 최근 방위계획대강은 5년 뒤인 2018년에 발표했다. 역대 일본의 방위계획대강 변화는 <표 IV-3>과 같이 정리할 수 있다.⁴⁸⁵⁾

<표 IV-3> 일본의 역대 방위계획대강의 변화(1967~2013년)

구분	1976년	1995년	2004년	2010년	2013년
상위 문서	국방의 기본방침(1957년 공표)				국가안전보장전략 (13년 발표)
안보 환경	미-소 간 대탕트	냉전종결, 분쟁종식	테러, 탄도탄 등 新 위협	세력 균형 변화, 북핵 위협	북한 핵·미사일 위협, 중국 군사력 증강, 미국 아-태 재균형
핵심 개념	기반적 방위력		동적 방위력		통합기동 방위력

자료: 조은일, “일본 방위계획대강의 2018년 개정 배경과 주요내용,” (한국국방연구원 국방논단 1742호, 2019.1.14.), p. 5, <<https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=382&idx=1801&depth=4>> (검색일: 2021.10.26.).

484) 임은정, “아베 유신과 한반도: 제2기 아베 정권의 대전략과 대(對) 한반도 정책,” 국민대학교 일본학연구소 편, 『일본 파워엘리트의 대한정책』 (서울: 선인, 2016), pp. 165~200.

485) 조은일, “일본 방위계획대강의 2018년 개정 배경과 주요내용,” (한국국방연구원 국방논단 1742호, 2019.1.14.), p. 5, <<https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=382&idx=1801&depth=4>> (검색일: 2021.10.26.).

나. 세계질서 재편을 바라보는 일본의 인식

본 절은 일본이 바라보는 세계질서의 변화를 구체적으로 파악하기 위해 2018년 12월 18일 개최된 국가안전보장회의(National Security Council: NSC, 이하 NSC)⁴⁸⁶와 각료회의(이하 각의)의 결정에 따라 개정된 『2019년도 이후에 관한 방위계획의 대강에 대하여(平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について: 이하 2019 방위대강)』과 최근 외교청서를 살펴보고자 한다.⁴⁸⁷

먼저, 5년 만에 다시 정립된 2019 방위대강은 ① 책정의 취지, ② 일본을 둘러싼 안전보장환경, ③ 일본 방위의 기본방침, ④ 방위 강화의 우선 사항, ⑤ 자위대의 체제 등, ⑥ 방위력을 지지하는 요소, ⑦ 유의사항 등 총 7개 장으로 구성돼 있다.⁴⁸⁸ 세계질서의 변화에 대한 일본의 인식을 파악할 수 있는 내용은 대체로 2장에 담겨 있다.

일본을 둘러싼 안보 환경의 변화에 대해서는 국제사회의 상호의존성이 심화되는 한편, 중국과 같은 새로운 세력의 급부상으로 인해 힘의 균형이 깨지고, 기존의 질서들이 불확실해지고 있음을 강조하고 있다.⁴⁸⁹ 이와 더불어 국제사회에서는 한 국가의 노력만으로 대응하기 힘든 새로운 도전과제들이 등장하고 있음도 강조한다.⁴⁹⁰ 같은 맥락에서 중국, 북한, 러시아로부터의 위협에 대해서

486) 일본은 2013년 11월 27일 참의원 본회의에서 일본판 국가안전보장회의(国家安全保障會議: National Security Council) 설치법을 찬성 213, 반대 18로 통과시켰음. 이는 연립여당인 자민·공명당뿐만 아니라 제1야당인 민주당과 일본유신회 등이 설치 법안에 찬성하였고, 2013년 12월 외교안보 분야를 총괄하는 사령탑 역할을 하게 될 “국가안전보장회의(NSC)”를 공식 발족시켰음. 관련 사실은 이하 논문 참조. 전권천, “일본의 국가안전보장회의(NSC) 강화와 한국에 대한 시사점,” 『국방연구』 제57권 2호 (2014), pp. 83~108.

487) 외교청서는 일본 정부가 매년 발행하므로 ‘2021년 외교청서’와 같이 연도와 함께 약칭으로 표기한다.

488) 防衛省, 『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』(東京: 防衛省, 2018.12.18.).

489) 위의 책, p. 2.

도 각각 강조하고 있다. 중국에 대해서는 중국의 군사 동향이 투명하지 않기 때문에 주변 지역에 우려를 끼치고 있다는 점을 비판적으로 기술하고 있으며,⁴⁹¹⁾ 북한에 대해서는 핵무기의 개발과 탄도미사일 관련 활동을 명백한 위협으로,⁴⁹²⁾ 러시아에 대해서는 군사력의 현대화가 가속화하고 있을 뿐 아니라, 세계 여러 지역에서 유럽·미국과 군사적으로 대립하게 될 가능성이 커지고 있다는 점을 강조하고 있다.⁴⁹³⁾

이러한 문제의식 아래 일본은 적극적인 평화주의 관점에서 미·일 동맹을 중심으로 각국과의 협력관계를 확대·심화하기 위해 노력하고 있음을 강조하고 있다. 또 국가안보전략의 토대 위에서 자국의 외교력, 방위력 등을 강화하되, 타국에 위협이 될 만한 군사 대국이 되지 않도록 하는 기본방침을 따라 문민통치를 확고히 하고 있다는 것이다. 또 ‘비핵 3원칙’⁴⁹⁴⁾을 준수해 왔음을 긍정적으로 평가하면서, 앞으로도 이러한 기본방침 아래 평화국가를 지향할 것임을 밝혔다. 다만, 새로운 도전들에 대해 적극적이면서도 전략적으로 대처해 나가겠다고 덧붙였다.⁴⁹⁵⁾

2021년 4월 발행된 2021년 외교청서는 ① 2020년의 국제 정세와 일본 외교의 전망, ② 지역별로 본 외교, ③ 국익과 세계전체의 이익

490) 위의 책, p. 3.

491) 위의 책, p. 5.

492) 위의 책, pp. 5~6.

493) 위의 책, p. 6.

494) ‘비핵 3원칙’이란 아베 총리의 종조부이자 아베 2기 이전 최장수 총리였던 사토 에이사쿠(佐藤 栄作)가 “핵무기를 가지지도, 만들지도, 반입하지도 않는다(核兵器をもたない、つくらない、もちこまない)”라고 선언한 것을 말한다. 국제법에서 일방적인 선언에 효력을 부여하고 있어 해당 원칙은 여전히 유효하다고 볼 수 있다. 권혁태, “비핵 3원칙과 미국 핵무기의 ‘기묘한 등거,’” 『프레스시안』, 2009.2.2., <<https://m.pressian.com/m/pages/articles/58032>> (검색일: 2021.10.26.).

495) 防衛省, 『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』, p. 7.

을 증진하는 경제외교, ④ 국제사회에서 존재감을 높이는 일본, ⑤ 국민과 함께 하는 외교 등 5개의 장으로 구성되어 있다.⁴⁹⁶⁾ 2021 외교청서에 나타난 일본의 세계정세 관련 인식은 다음과 같다.

우선 2021년 외교청서는 2020년 발생한 코로나19 팬데믹으로 인한 국제 정세의 변화를 중요한 화두로 삼고 있다. 모테기 도시미츠(茂木 敏充) 외무대신의 권두언을 비롯해 권두 특집으로 일본의 코로나19에 대한 대응을 다루고 있다. 모테기 외무대신의 권두언은 인간안보에 대한 새로운 위협이나, 기존의 세계질서를 흔드는 도전들 그리고 새로운 영역에서 빠르게 변화하고 있는 안보 상황의 변화 가운데, 일본이 자유롭고 공정한 질서와 규칙을 구축하기 위해 더 적극적으로 역할을 하겠다는 의지를 담고 있다.⁴⁹⁷⁾ 세계정세의 변화에 대한 총론적인 입장에 관한 기술에서도 코로나19 상황으로 인해진 시대의 획을 긋는 변화를 겪고 있다는 것을 강조하고, 힘의 균형이 흔들리는 가운데 경제안전보장 등과 같은 새롭고 광범위한 차원의 도전에 직면하게 될 것이라는 문제의식도 담고 있다.⁴⁹⁸⁾

현재 일본은 ① 힘의 균형의 변화, ② 위협의 다양화와 복잡화, ③ 세계경제의 보호주의 확산과 이로 인한 경제 마찰의 증가, ④ 지구 규모 과제들의 심각화를 중장기적인 측면에서 중요한 국제 정세의 변화로 꼽고 있다. 이 네 가지 이슈는 2016년의 정세를 담은 2017년 외교청서에서부터 매년 등장하고 있다. 코로나19 팬데믹 사태가 추가된 것 외에는 일본이 큰 틀에서는 일관된 입장을 5년 동안 유지하고 있음을 알 수 있다.

그러나 2015년의 정세를 담은 2016년 외교청서에서는 ①, ②, ④ 현상에 대한 문제의식은 동일하게 등장하지만, 세계경제에 대해서

496) 外務省, 『令和3年版外交青書(第64号)』(東京: 外務省, 2021.4).

497) 위의 책, 권두언.

498) 위의 책, p. 16.

는 기술이 다르게 나타난다. 세계경제에 대해 2016년 외교청서는 세계화의 진전과 함께, 세계적인 공급망과 금융 시스템의 발달로 인해 상호의존이 어느 때보다도 더해지고 있다고 강조하고 있다.⁴⁹⁹⁾ 따라서 미국 우선주의의 기치를 내걸고 보호주의적인 정책으로 중국과 무역 갈등을 본격화한 트럼프 정부의 출범 이후, 일본에서 세계경제에 대한 인식 변화가 나타났다고 분석할 수 있다.

동아시아의 안전보장 환경에 대해서 2021년 외교청서는 ① 북한의 핵 및 미사일 개발과 ② 중국의 투명하지 않은 군사력 강화와 일방적인 현상변경 시도를 가장 심각한 문제로 보고 있다. 특히 미·중 관계에 대해서는 미·중이 세계 1, 2위의 경제 대국이니만큼 양국 간 안정적인 관계가 구축되는 것이 일본을 비롯한 국제사회 전체에 관련된 문제라고 언급한다. 다른 한편으로는 근래 들어 중국이 경제적으로나 군사·안보, 외교를 비롯하여 다양한 분야에서 그 존재감을 발휘하는 것에 대해 경계하는 입장을 드러내고 있다. 이러한 맥락에서 일본은 “향후 세계질서의 변화 과정에서 일본이 다자주의를 존중하며, 안전보장이나 경제 측면에서도 자유롭고도 공정한 질서, 규칙의 구축을 추구하며, 주도적인 역할을 해야 한다”고 외교 전망을 제시하고 있는 것이다.⁵⁰⁰⁾

아울러 일본은 자국의 국익을 증진하기 위해 ① 일본 외교 및 안전보장의 기축인 미·일 동맹의 강화, ② 자유롭고 열린 인도-태평양 전략, ③ 중국, 한국, 러시아와 같은 이웃 국가들과의 외교, ④ 북한을 둘러싼 여러 현안 대응, ⑤ 중동 정세에의 대응, ⑥ 새로운 규칙의 수립을 위한 국제적 노력을 주도, ⑦ 지구 규모 과제에의 대응 등 7가지를 중심으로 외교를 펼쳐나간다는 계획이다.

499) 外務省, 『平成28年版外交青書 (第59号)』(東京: 外務省, 2016.4.), p. 3.

500) 外務省, 『令和3年版外交青書 (第64号)』, p. 20.

종합하면, 2019 방위대강과 2021 외교청서 등을 통해 드러나는 일본이 바라보는 세계질서의 변화에 있어서 가장 큰 변수는 첫째, 중국의 급부상과 형상변경 시도로 인한 지역 내 힘의 불균형, 둘째, 전통적 안보 위협이 여전한 가운데 신흥안보 문제의 대두로 인한 불확실성의 증가로 압축될 수 있다. 크게 이 두 가지를 외부의 위협이라 상정한 일본은 기존의 전략과 방식으로는 자국의 국익을 실현할 수 없다는 위기감을 명백히 드러내고 있다. 이러한 일본의 인식은 자연스럽게 일본의 국가전략과 대응의 방법론이 변화할 수밖에 없다는 논리와 국제적인 다자 공조의 필요성 강조로 귀결된다.

다. 일본의 동아시아 전략과 한반도

(1) 일본의 동아시아 전략

일본은 입헌내각제의 자유민주주의 체제 국가로 정치 구도 안에서 다양한 입장이 공존하고 있지만, 현실적으로는 아베 총리의 장기 집권을 전후로 일본의 국가전략과 외교정책을 분석하는 것이 타당하다. 아베는 장장 7년 9개월 동안 집권(2012.12.26.~2020.9.16.) 하여, 일본 역사에서 최장 임기의 내각총리대신으로 기록됐다. 그 기간의 무게만큼 아베가 일본 외교에 남긴 족적은 실로 크다. 2020년 9월, 아베 총리가 돌연 건강상의 이유로 사임하여 약식으로 진행된 자민당 총재에서 스가 요시히데(菅 義偉) 전 관방장관이 선출됨에 따라 스가 정부가 아베 정부의 뒤를 이었으나, 도쿄 올림픽이 끝난 뒤 9월 초 스가 총리가 자민당 총재선거에 불출마하겠다고 결정하면서 차기 총리직을 스스로 포기했다. 스가 정부는 재임 기간도 짧고 외교정책에 있어서 뚜렷한 신념 등을 표출하지 않아 아베 정부의 국가전략과 외교정책을 계승했다고 이해해도 무방하다.

일본 내에는 여러 국가전략이 공존하고 있다. 박영준은 사무엘스의 연구를 토대로 현실에서 공존하고 있는 여러 입장을 다음과 같이 정리하고 있다. ‘평화주의(pacifist)’는 기존 평화헌법을 존중하고자 하는 사회당과 공산당에 의해 여전히 견지되고 있으며, 안보 상황 변화에 대응하여 안보체제를 강화하고자 하는 ‘보통국가론(normal nationalist)’은 아베 총리를 중심으로 미국과의 동맹에 대해서 자율성을 가지면서 일본의 무력 사용 범위를 확대해야 한다고 주장하는 극우 성향의 ‘신자치주의(neo-autonomist)’와 이와는 대조적으로 경제력이나 과학기술력을 활용하여 일본의 국제적인 영향력을 증진하려는 ‘중견국 국제주의’도 현실에서 공존하고 있다는 것이다.⁵⁰¹⁾

사무엘스는 아베가 ‘보통국가론’을 처음 내 건 오자와 이치로, 그리고 고이즈미 준이치로(小泉 純一郎) 전 총리의 맥을 잇는 정치인이라고 보았다.⁵⁰²⁾ 반면, 박영준은 아베 총리나 그 측근들은 평화헌법 자체를 일본의 자주적인 결정에 의한 것이 아니라, 패전 후 미군정에 의해 주어진, 일종의 부(負)의 유산으로 보아 헌법 개정에 대한 강한 의지를 갖고 있다는 점을 강조한다.⁵⁰³⁾ 아베 정권의 궁극적인 목표는 경제 지표의 개선 등을 대중 지지를 위한 방편으로 삼으면서 ‘보통국가론’에 입각하여 헌법을 개정하는 것이다.⁵⁰⁴⁾

보통국가론자에 해당하는 아베 집권 당시의 일본의 국가전략은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 아베 시대의 일본은 국익이라는

501) Richard Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, pp. 111~131; 박영준, “한반도 비핵·평화 프로세스와 일본 아베 정부의 입장,” 『한국과 국제정치』, 제35권 1호 (2019), pp. 196~197.

502) Richard Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, pp. 111~131.

503) 박영준, “한반도 비핵·평화 프로세스와 일본 아베 정부의 입장,” pp. 198~199.

504) 임은정, “아베 유신과 한반도: 제2기 아베 정권의 대전략과 대(對) 한반도 정책,” p. 195.

관점에서 국가전략을 보다 주도적으로 입안하고 실행하는 데 주안점을 두고 ‘적극적 평화주의(proactive pacifism)’와 같은 전략적 행보를 보인다는 점이다. 둘째, 아베 시대의 일본은 자국의 국제적인 위상을 높게 설정하고 ‘인도-태평양 전략’ 같은 확대 지향적인 전략을 펼치고 있다는 것이다. 셋째, 아베 시대의 일본의 국가전략은 다양한 분야를 아우르며 보다 종합적이며 일관된 방향을 추구했다. 넷째, 아베 시대의 일본은 국가전략을 단지 선언하는 수준에 머무르지 않고 이를 위한 법적 기반을 마련하는 등 보수세력의 장기 집권과 정권 연장마저 염두에 둔 행보를 보이고, 헌법 개정 같은 부분에게까지 과감히 담론을 확장하고 있다는 것이다.⁵⁰⁵⁾ 또 아베 시대 일본의 안보정책은 집단적 자위권의 재해석, 미·일 방위협력지침 개정, 평화헌법의 개정으로 집약된다고 지적하면서, 이러한 아베 정권의 안보정책은 북한의 연이은 도발이라는 외부변수를 활용하여 더욱 공고히 다져졌다.⁵⁰⁶⁾

이렇게 외부 요인을 활용하여 궁극적인 목표에 다다르고자 하는 아베의 외교는 ‘유도’에 비유할 수 있다. 아베는 중국의 부상과 북한의 핵·미사일 개발을 대의명분으로 삼아 트럼프 정부의 재균형 전략에 스스로 천명했던 ‘자유롭고 열린 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific strategy: FOIP, 이하 FOIP)’을 투사했다. 이는 일본이 미국의 힘과 그 국가전략의 변화하는 상황을 이용하여 미국의 국가전략과 일본의 국가전략을 일치시키는 행태를 보인 것으로 분석할 수 있다.⁵⁰⁷⁾ 본래 아베의 구상이자 전략인 FOIP를 미국

505) 박철희, “아베 시대의 일본, 무엇이 어떻게 달라지고 있나?” 박철희 외 지음, 『아베 시대 일본의 국가전략』(서울: 서울대학교출판문화원, 2018), pp. 23~27.

506) 김현정·이기암, “트럼프 정부 출범 이후 일본의 대미 외교안보정책,” 『아시아연구』, 제21권 3호 (2018), p. 291.

507) Eunjung Lim, “Characterizing Japan’s Current Diplomacy under Abe,” *The Korean Journal of Security Affairs*, vol. 24, no. 2 (December 2019), pp. 4~18.

이 자국의 국가전략으로 내걸고, 일본이 미국의 요구에 반응하는 듯한 모양새를 취하려 FOIP의 중요성을 강조하는 모습이 흥미롭지 않을 수 없다. 2021년 외교청서는 “일본이 제창한 ‘자유롭고 열린 인도·태평양’은 이제는 미국, 호주, 인도, ASEAN, 유럽의 주요국과도 공유되고 협의·협력이 진행 중”이라며, FOIP 구상에 실현을 위한 아베 정부의 역할을 강조하고 있다.⁵⁰⁸⁾

이러한 대전략 아래 아베 시대의 일본의 동아시아 전략은 중국과 북한으로부터의 위협을 극대화함으로써 미국을 중심으로 하는 대중권제 네트워크에 합류하는 것으로 가닥을 잡았다고 할 수 있다. 또 이와 같은 일본의 동아시아 전략은 트럼프 정부가 바이든 정부로, 그리고 아베 정부가 스가 정부로 교체된 뒤에도 일관되게 적용되고 있을 뿐 아니라 오히려 강화되는 모습을 보였다. 트럼프 정부는 미국 우선주의로 동맹국과도 마찰과 갈등을 빚었지만, 바이든 정부가 들어서면서 동맹과의 연대가 재강조되고, 미국·일본·인도·호주가 모인 4자 협의체인 ‘쿼드(Quad)’ 구성 움직임도 가시화됐다. 일본은 스가 총리 임기 종료를 단 며칠 앞둔 상황에서도 미국을 방문해 최초의 쿼드 대면 정상회담을 추진하는 등 미국의 전략 변화에 적극적으로 반응하는 모습을 보였다.⁵⁰⁹⁾

상대적으로 일본에 있어 한국의 전략적 가치는 상당히 모호해진 측면이 있다. 특히 남북관계 개선과 북핵 문제 해결을 상호 보완적으로 보며 선순환 구조를 만들고자 한 문재인 정부의 ‘한반도 평화 프로세스’⁵¹⁰⁾는 아베 시대의 동아시아 전략과 근본적으로 상충된다.

508) 外務省, 『令和3年版外交青書(第64号)』, pp. 26~27.

509) “스가, 쿼드 정상회의 참석차 방미…‘FOIP 구체화 길 찾는다,’” 『연합뉴스』, 2021. 9.23., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210922068651073>> (검색일: 2021. 10.26.).

510) 대한민국 정책브리핑, “한반도 평화 프로세스,” 2020.3.8., <<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865774>> (검색일: 2021.9.18.).

북한으로부터의 위협은 아베 시대의 동아시아 전략을 공고히 하는데 활용할 가치가 높은 요인이기 때문이다. 이러한 인식은 “북한에 의한 모든 대량파괴무기 및 모든 사정거리의 탄도 미사일의 완전한, 검증 가능한, 그리고 불가역적인 폐기를 위해서 국제사회가 일치단결하여 안보리 결의를 완전히 이행하는 것이 중요하다”라는 2021년 외교청서의 내용에서도 확인할 수 있다.⁵¹¹⁾ 일본과 한국의 동아시아 전략의 비동조화(decoupling)가 나타난 것이다. 이는 아베 시대 일본의 대전략이 해양국가로서의 지정학적 위치를 전면에 내세우며, 대륙 국가와의 균형을 선택한 것과 연관된다.

한편 일본 내에는 아베-스가 정부에 대한 국민적 반감 내지는 피로감이 상당히 쌓인 것이 확인된다.⁵¹²⁾ 아베-스가 정부가 추진한 헌법 개정에 대해서도 일본 내 공감대가 무르익지 않는 모습이다.⁵¹³⁾ 일본의 헌법 개정은 개정안이 중의원과 참의원에서 각각 전체 의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 발의되고, 국민투표에서 50% 이상 찬성해야 이뤄질 수 있다.⁵¹⁴⁾ 따라서 일본이 추구하는 동아시아 전략을 추진하기 위해 헌법을 개정하고자 한다면, 국민적 공감대를 마련하기 위한 여정이 길 것으로 예측된다.

511) 外務省, 『令和3年版外交青書 (第64号)』, p. 35.

512) 2021년 9월 11일부터 12일, 일본의 진보성향 신문 매체인 아사히신문(朝日新聞)이 진행한 여론조사에 의하면, 스가 내각을 지지하지 않는다는 의견이 51%, 다음 정부가 아베-스가 노선을 계승하지 않아야 한다는 의견이 무려 58%에 달했다. “朝日新聞世論調査-質問と回答 (9月11、12日調査)”, 『朝日新聞』, 2021.9.13., <<https://www.asahi.com/articles/ASP9F4GB2P9DUZPS001.html>> (검색일: 2021.9.18.).

513) “改憲必要45%、不要44%、9条維持61% 朝日調査,” 『朝日新聞』, 2021.5.3., <<https://www.asahi.com/articles/ASP52632JP47UZPS009.html>> (검색일: 2021.9.18.); “NHK世論調査 ‘憲法改正必要’33% ‘必要ない’20%,” 『NHK』, 2021.5.2., <<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210502/k10013010101000.html>> (검색일: 2021.9.18.).

514) “일본 개헌 첫 단계, 국민투표법 개정안 3년 만에 국회 통과,” 『한겨레』, 2021.6.11., <https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/999042.html> (검색일: 2021.10.26.).

따라서 2021년 9월 29일의 자민당 총재선거에서 아베 신조를 필두로 하는 자민당 내 주류 보수세력의 지원을 얻은 기시다 후미오(岸田 文雄)가 승리하여 100대 총리로 취임한 것은 시사하는 바가 크다. 특히 기시다의 경우, ‘적기지 공격론’ 논의를 본격화하고 있다는 점을 주목해야 한다. 기시다는 이번 자민당 총재선거를 통해 일본의 미사일 방어 능력 강화 차원에서 적 기지에 대한 공격 능력을 보유하는 것을 선택지로서 볼 수 있다는 의견을 피력했다. 이는 향후 상황이 어떻게 바뀌느냐에 따라 일본 안보 정책에 중요한 변화를 초래할 수도 있는 부분이다.⁵¹⁵⁾

문제는 일본 국가전략 및 안보정책의 전환에 있어서 가장 큰 명분을 제공하는 것이 중국과 북한으로부터 제기되는 외부 위협이라는 것이다. 그리고 일본은 이를 자신들의 목소리뿐만 아니라 워싱턴의 오피니언 리더들을 통해서도 적극 발신하고 있다. 예를 들어, 아미티지(Richard Armitage)와 나이(Joseph Nye) 등이 2020년 12월에 내 놓은 보고서에서도 중국과 북한을 지역 안보에 핵심적인 도전 과제로 명시하고 있으며,⁵¹⁶⁾ 이들은 이를 근거로 미·일 동맹의 적극적인 변화를 주장하고 있다. 특히 일본과 중국의 관계는 경제적인 상호의존성 때문에 복잡한 데 반해, 북한으로부터의 위협은 보다 직접적이고 가시효과가 큰 만큼, 북한의 도발은 일본 내의 개헌 논의를 앞당기는 데에 기여하고 있다고 분석할 수 있다. 앞으로도 북한의 도발이 있을 때마다 자민당의 개헌논의는 한 발짝씩 더 진전을 이루게 될 것이라고 예측해 볼 수 있다.

515) 박명희, “일본 기시다 내각 출범의 의미와 한일관계,” (국회입법조사처 이슈와 논점 제1884호, 2021.10.20.), p. 3, <https://www.nars.go.kr/_upload/attFile/CM0130/20211018111753_dxjup.pdf> (검색일: 2021.10.26.).

516) Richard Armitage et al., *The U.S.-Japan Alliance in 2020: An Equal Alliance with Global Agenda* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2020), p. 3.

(2) 한국에 주는 시사점

일본은 현재 세계질서의 변화를 힘의 불균형과 위협요소의 복잡화라는 문제에 근거하여 인식하고 있으며, 그러한 인식 아래 일본의 기존 안보 전략만으로는 대응이 매우 부족하다는 공감대를 확산시켜 왔다. 위와 같은 문제 인식을 바탕으로 일본의 자민당 정권은 아베 시대를 관통하며 미·일 동맹을 기축으로 하는 다자간 협력체를 공고히 할 것으로 국가전략의 방향성을 잡았고, 이러한 외부적 요인들을 헌법 개정의 논리와 근거로 활용하고 있다는 것 역시 확인했다.

일본의 대한반도 정책은 한국과 북한에 대한 정책으로 구분할 수 있다. 대북한 정책에 관련해서는 북한의 핵·미사일 개발이 가장 큰 문제이면서, 남북자 문제 역시 국내정치적으로 매우 엄중한 사안으로 다뤄져 왔다. 대한국 외교와 관련해서는 강제동원 피해자나 일본군 '위안부' 피해자 등 전쟁범죄 피해자들과 관련된 문제와 함께, 독도에 관한 영유권 주장, 그리고 무역분쟁 등이 주요 현안으로 꼽힌다. 일본은 북한으로부터의 실질적인 위협요소들이 제거되지 않은 상황에서 남북관계가 개선된다면, 일본의 역할이 제한되므로 국익에 도움 되지 않는다고 판단하는 모습이다. 한·일 관계에서 역사문제가 반복되는 상황도, 새로운 질서가 재편되는 시기 일본의 적극적인 역할을 강조하는 일본의 전략을 저해하는 요인으로 인식하는 모습이다.

특히, 한국의 높아진 국제적 위상은 수정주의적 보통국가화를 지향하는 자민당 정권의 일본에 있어 도전적 요인으로 인식될 수 있다. 한국의 부상은 동아시아에서 일본의 지정학적·지경학적 존재감과 그 전략적 가치를 상쇄시키는 측면이 있다고 보는 것이다. 이는 향후 일본 정부가 표면적으로 중국과 북한의 위협으로부터 동아시아

아의 질서를 회복하는 데 한·미·일 파트너십을 강조하지만, 내부적으로는 한국을 패싱하는 양면 전술을 선택할 가능성이 있음을 의미한다. 이러한 일본의 태도는 한국 정부의 한반도 평화 프로세스에 부정적인 요소로 작동할 수 있다.⁵¹⁷⁾

이러한 상황 속에서 한국은 현실적인 전략적 선택을 해야 한다. 한국과 일본은 인적·물적 교류가 활발하고 경제적 상호의존도가 높다. 또 미국이 한·미·일 3각 협력을 통해 대중 견제를 추진하는 상황에서 한국이 일본을 패싱한다면, 한국의 전략적 입지를 좁히는 결과를 초래할 위험이 있다. 따라서 한국은 일본의 동아시아 전략과 한반도 평화 프로세스가 상충하거나 양립 불가능한 전략이 아니라는 점을 강조할 필요가 있다. 또 일본이 가진 대중 인식과 북한 문제를 따로 분리하고, 북한과의 공존이 일본의 안보와 역내 평화에 기여할 수 있다는 점도 부각해야 한다. 즉, 세계질서의 재편 속에서 한국과 일본이 서로 제로섬 게임(zero-sum game) 속 경쟁자가 아니라 상호 보완적인 파트너라는 점을 상기시켜야 할 것이다.

4. 세계질서 재편과 유럽의 딜레마

서양의 근원이자, 오랫동안 동양의 대척점에 있던 지리적 공간인 유럽. 유럽은 단순한 지리적인 구분에 의해서가 아니라 개별국가의 차원이냐 통합적인 수준이냐에 따라 두 개의 유럽으로 표현할 수 있다. 유럽을 개별국가의 총합으로 볼지, 아니면 통합체인 EU

517) 남기정, “한반도 평화 프로세스, 일본이 관건이다,” 『시사인』, 2020.9.9., <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=42759>> (검색일: 2021.9.18.).

로 이해할지의 문제는 이분법적인 구분 혹은 분류의 문제가 아니다. 국가성과 통합성 중 어디에 중심을 둘 것인가의 문제로 봐야 한다. 유럽에서 개별국가성의 역사성에 비해 통합성의 출발은 매우 늦다. 제2차 세계대전 이후 유럽에서의 전쟁 방지와 독일·프랑스의 평화체제 구축을 위한 유럽통합운동의 출발 동기와 환경은 현재와 매우 다르다.

유럽에 관한 연구와 분석의 어려움은 바로 이 ‘두 개의 유럽’의 정의와 분류에서 기인한다. 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아와 같이 개별국가의 총합으로서의 유럽은 우리가 주로 이야기하는 유럽을 의미하며, 유럽통합 정치체로서의 EU(European Union, 유럽연합)는 유럽공동체라는 새로운 형태의 국제정치 질서의 행위자이다. 본 절은 이러한 두 개의 유럽을 구분하면서 국제정치경제질서를 유럽통합과 개별국가의 입장으로 구분하여 분석하고자 한다.

이를 위해 본 절은 먼저, 유럽통합을 뒷받침하고 있는 주류 이론을 소개하고, 발전 과정과 확대 과정을 살펴본다. EU의 확대 과정에서 나타난 핵심 문제점들을 정리·제시하고 이에 대한 EU의 대응도 함께 파악해본다. 이후 순항하던 유럽통합운동과 EU 확장의 균열을 가져온 계기를 분석하고, 유럽 개별국가와 EU 사이의 입장 차이가 드러난 이슈들을 차례로 살펴본다. 또 EU의 대중 인식과 개별국가의 대중 전략이 미·중 경쟁을 어떻게 바라보고 있는지도 분석한다. 마지막에는 이를 종합하여 한반도에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

가. 유럽통합의 이론적 논의와 EU 발전 과정

(1) 유럽통합의 이론적 논의와 주요 이론

유럽통합이나 유럽과 관련해 기존 이론이 제시하는 내용은 두 가지 수준으로 구분하여 설명할 수 있다. 하나는 유럽통합체인 EU의 정치체를 규명하는 이론적 논의이고, 다른 하나는 외교·안보 분야에서 제시하고 있는 대서양주의와 유럽중심주의 이론이다.⁵¹⁸⁾ 본 절은 EU 성격에 대한 이론적 논의를 중심으로 그동안 한국에서 진행되어 온 유럽통합 논의를 간략하게 소개하고, 이러한 이론적 논의의 발전이 브렉시트 이후 현재의 국제정치 질서에서도 유효한 것인가에 대한 질문에 답하고자 한다.

전통적으로 EU를 설명하는 주요 이론은 세 가지이다. 첫 번째는 전통적인 연방주의 이론이고,⁵¹⁹⁾ 두 번째는 신기능주의와 자유주의적 정부 간주의 이론이며, 세 번째는 구성주의 이론이다. 세 가지 이론적 방향과 논의는 이미 1960년대 이후 시대 전환에 따라 다양한 관점과 학자들이 이론적 토대로 제시한 것이었다. EU에 관한 연구

518) EU 외교·안보정책의 주요 흐름인 대서양주의와 유럽중심주의는 EU의 발전 과정에서 등장한 공동외교·안보정책 이후 본격적으로 논의되고 이론화됐다. 유럽의 외교·안보 기준이 미국과의 동맹 중심으로 진행되어야 하며, 전통적으로 NATO를 기반으로 하는 EU의 외교·안보정책의 방향이 결정되어야 한다는 입장이 대서양주의이다. 이에 반해 EU의 독자외교론 혹은 유럽 국가들 중심의 외교·안보정책을 수립해야 한다는 입장이 유럽중심주의이다. 마스트리히트 조약과 암스테르담 조약 및 리스본조약을 통해 EU의 외교·안보정책의 틀을 이해하는데 중요한 방향과 이론이다. 더 자세한 설명은 다음의 자료를 참조. 이수형, “유럽연합(EU)의 공동외교안보정책(CFSP): 대서양주의자와 유럽주의자의 논쟁을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제14권 (2000), pp. 79~100; 최진우 외, 『유럽과 전쟁』 (고양: 인간사랑, 2017), pp. 7~11.

519) EU의 초기 성격 중 입헌적 의미에서의 연방주의 이론의 연구와 분석은 상당히 많으므로 본 절에서는 생략한다. 2000년대 이후의 연방주의 성격은 다소 변형된 형태로 등장하는데, 이를 대표하는 연구는 다음과 같다. Ben Rosamond, *Theories of European Integration* (New York: Palgrave, 2000); John McCormick, *Understanding the European Union: a Concise Introduction* (New York: Bloomsbury Publishing, 2020); Michelle Cini and Nieves Pérez-Solórzano Borragnán, *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2019).

들은 주로 EU의 발전 과정에 나타난 EU 공동체의 성격에 대한 분석에 집중하고 있다.⁵²⁰⁾ 다양한 이론적 논의들이 있지만, 일반적으로 기능주의(신기능주의)와 구성주의 등이 주를 이룬다. 유럽통합이론 연구의 전통적인 세 가지 방향과 내용은 2007년 리스본조약이 만들어지고, 회원국 간의 갈등과 이견에도 불구하고 2009년 조약이 발효되면서 유럽통합의 긍정적인 측면이 더욱 강조됐다.

그러나 2008년 말부터 시작된 세계금융위기와 이후 브렉시트 과정을 겪으면서 이와 같은 전통적인 통합이론 연구와 방향에 균열이 생겼다. 특히 브렉시트와 트럼프 정부의 등장은 신고립주의와 보호무역주의의 강화와 국가우선주의 등의 결합으로 이어져 기존 이론이나 연구 분석틀로 설명하기 어려워졌다. 이러한 상황에서 유럽통합에 관한 연구는 이전과는 다소 다른 방향과 내용으로 발전되었으며, 주요 방향과 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫 번째 방향은 2008년 말 세계금융위기와 이어진 브렉시트 등으로 발생하고 있는 유럽통합의 위기 역시 유럽통합을 설명하는 기존 주류 이론들을 통해 설명할 수 있다는 것이다. 첫 번째 방향은 1970년대부터 통합과정의 ‘역행(spill-back)’개념을 제시한 바 있는 슈

520) 2000년 이후 최근까지 발표된 EU 이론 연구들은 다음의 자료를 참조. 김학재, “통합의 다양한 차원: 역사비교지역주의적 관점,” 『통일과 평화』, vol. 12, no. 1 (2020); 김주희, “유럽연합의 국제개발협력정책의 형성과 제도화에 대한 유럽통합 이론적 탐색: 국가 중심적 접근법 vs 다중거버넌스적 접근법,” 『한독사회과학논총』, vol. 28, no. 1 (2018); 배병인, “유럽 통합과 유럽 정체성: 조직된 위선?” 『사회과학연구』, vol. 27, no. 1 (2014); 조돈문, “유럽의 사회적 모델과 유럽연합의 리스본전략,” 『현상과 인식』, vol. 37, no. 4 (2013); 조홍식, “지역통합과 전략적 구성주의: 이론 및 비판적 고찰,” 『유럽연구』, vol. 30, no. 3 (2012); 김미경, “경제통합, 주권, 그리고 민주주의: 재정위기와 유럽연합의 민주적 결핍,” 『한국정치학회보』, vol. 46, no. 5 (2012); 구춘권, “유럽통합과 통합이론: 통합이론 발전의 역사적 맥락과 통합이론의 분화,” 『21세기정치학회보』, vol. 19, no. 1 (2009); 진시원, “유럽연합에 대한 이론적 고찰: 경쟁 이론들의 장단점 비교연구,” 『한국정치학회보』, vol. 38, no. 2 (2004); 김용우, “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구: 대북통합 정책에 주는 정책적 함의,” 『한국정책과학학회보』, vol. 8, no. 3 (2004); 김계동 외, 『유럽질서의 이해: 구조적 변화와 지속』 (서울: 오름, 2003); 양오석, 『유럽정치경제 연구의 이해: 국제관계, 비교정치, 공공정책 그리고 지역연구』 (서울: 푸른길, 2002).

미터(Phillip Schmitter)의 신기능주의이론으로 대표될 수 있으며, 유럽통합과정을 유럽의 연방국가의 추구가 아닌, “초국경적 경제행위로 발생하는 정책외부화를 규제하기 위한” 정부 간 협상의 연속으로 이해하여 개별 정부의 이탈이 이론적으로는 예측 가능한 현상이라고 보는 자유주의적 정부간주의 통합이론 경향이다.⁵²¹⁾

두 번째 방향은 기존 통합이론의 비판적 계승을 주장하는 견해들이다. 유럽통합이슈의 정치화(politicization) 개념을 새롭게 조명하는 탈기능주의(post-functionalism)와 ‘제도적 불균형의 동학’이라는 시각에서 마스트리트 조약 이후 유럽통합과정의 특성을 분석하고 있는 ‘신정부간주의(new intergovernmentalism)’를 주장하고 있는 경향으로, 유럽연합이 직면한 현재의 위기상황을 통합에서 와해로의 전환이 일어나고 있는 상황으로 보지 않는 것이다.⁵²²⁾ 다만, 기존 통합이론의 수정을 통해 1992년 이후 통합과정의 특수한 맥락에 대한 분석을 포괄하여 유럽통합이론의 설명력을 확장시키려 하였다.

세 번째 방향은 기존 유럽통합이론과 다른 시각에서 유럽통합을 새로이 이론화하자는 주장이다. 이 방향은 “세계 역사에서 통합(integration)보다 와해(disintegration)의 현상이 더욱 일반적”이라는 문제의식에서 출발하여 유럽통합의 과정을 하나의 초국적 정체의 창출 과정으로 인식하고 있으며, 통합과 와해의 동시성을 분석할 수 있는 새로운 이론의 필요성을 제안하고 있다.⁵²³⁾

이러한 통합이론에 더하여 국제정치 질서와 국제정치구조 측면에서 유럽통합을 분석하는 연구도 새롭게 등장하고 있다. 국제정치적 시각에서 유럽통합 문제는 주로 국제정치 질서 속의 패권 문제에 집중하면서, 국가 간 혹은 지역 간 패권 경쟁의 형태로 해석할 수 있다

521) 김미경, “브렉시트(Brexit)와 유럽통합 이론: 통합 과정의 가역성(reversibility)을 중심으로,” 『현대정치연구』, vol. 11, no. 3 (2018), pp. 108~110.

522) 위의 글, p. 109.

523) 위의 글, p. 110.

는 것이다. 그람시는 헤게모니 개념을 원용하여 ‘초국적 헤게모니’라는 개념을 통해 국가 간 패권과 국제관계의 구조 문제를 세계경제질서의 한 형태로 끌어냈다.⁵²⁴⁾ 콕스(Robert Cox)는 초국적 헤게모니를 “단순한 국가 사이의 질서가 아닌 모든 국가를 관통하는 지배적 생산양식으로 이루어진 세계경제질서이며, 사회적·경제적·정치적 구조로 묘사될 수 있는 국제적 사회관계의 총체”라고 정의했다.⁵²⁵⁾

‘초국적 헤게모니’라는 용어는 국제기구나 미국이 주도하는 세계 패권전략에 기반해 발전하면서 유럽통합경제체제와 통합화폐체제 설명에 사용됐다. 그러나 경제적 요소를 강조하면 어느 정도 효용성과 설득력 있는 설명이 가능한 초국적 헤게모니 개념은 인권이나 난민 등의 보편적 인류 가치가 개입되면 효용성과 설득력이 자연스럽게 사라지거나 약화된다. 이는 유럽통합의 위기가 세계경제위기가 아닌 2012년 중동 난민이 급증하던 시기에 발생했다는 사실에서 확인된다. 유럽 내에서 제기되고 있는 유럽통합의 부정적 전망은 경제적 요소를 내세운 위기보다 개별국가의 내부적인 상황과 민주주의 속성 변화 및 외부 요건에 견디는 내성과 지구력의 크기 등 개별국가의 정치적 원심력 요소로 설명된다. 유럽회의주의(Euroscepticism)와 ‘유럽통합의 종언(The End of Europe)’⁵²⁶⁾을 제시하는 이들의 논거와 주장은 이를 역설적으로 증명하고 있다.

524) A. Gramsci, *Quadri del Carcere* (Torino: Einaudi, 1975), pp. 1595~1996.

525) Robert Cox and Timothy Sinclair, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 137 재인용; 구춘권, “유럽연합의 국가성의 기원·형성·긴장·모순: 유럽통합의 위기의 역사적 기원과 정치경제적 구조에 대한 고찰,” 『한국정치학회보』, 제52권 5호 (2018), p. 198.

526) 유럽통합 과정에서 나타난 이민과 난민이라는 외부적 요인이 개별국가 내부의 요인으로 전환되면서 발생하는 유럽통합의 균열을 통해 EU의 종언 가능성을 분석하는 연구이다. 프랑스와 독일의 이슬람사회를 투영시키고, 러시아와 헝가리, 그리스, 우크라이나 사례를 통해 유럽통합이 위기에 처해있으며, 미래 전망 역시 밝지 않다는 사실을 증명하고자 한다. 또 브렉시트에 대한 설명과 EU 내부의 구조적 문제를 설득력 있는 논리와 근거를 통해 제시하고 있다. J. Kirchick, *The End of Europe* (London: Yale University Press, 2017), pp. 1~10.

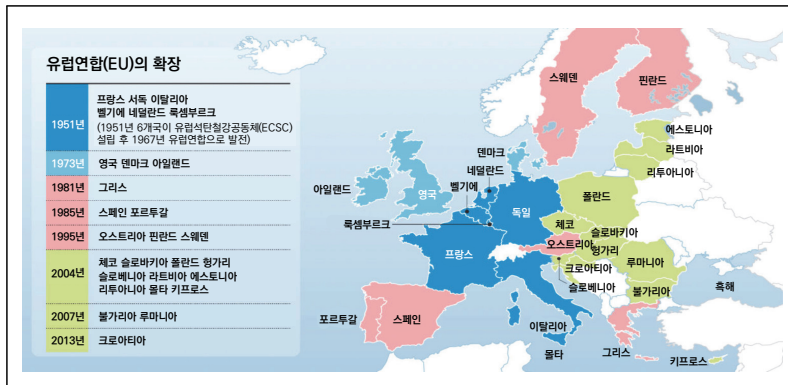
이러한 이론적 논의의 발전과 다양한 분석 방법의 전개는 유럽통합체 혹은 유럽통합운동이 현재진행형이라는 측면에서 비롯된 것이다. 유럽통합이론 분석과 논의에서 중요한 점은 개별국가의 정치·경제·사회·문화 등의 구성요소나 결정요인들이 차이가 있거나 대칭적이라 할지라도, 통합의 정도와 결속력을 결정하는 데 있어 최소한의 조건과 토대의 유사성이 구조적으로 연계되어 있다면, 통합 가능성과 통합체 형성 가능성이 크다는 점이다.

EU의 현재는 매우 불확실한 상황이다. 제2차 세계대전 이후 유럽통합운동의 선구자들이 제시했던 방법과 이론적 틀이 현재의 유럽통합에 적용될 수 없다. 하지만 초기 유럽통합의 시작이 전쟁 없는 유럽과 평화로운 공존을 원하는 단순한 목적에서 시작되었다는 점을 고려하면, 현재 유럽통합의 이론적 논의나 쟁점은 어쩌면 매우 단순할 수도 있을 것이다. 영국이 EU를 탈퇴한 이유나 독일이 유럽통합을 이끌기 위해 자국의 손해를 감수하는 행위 모두 본질적인 가치나 의미는 유사할 수 있다.

(2) EU의 발전 과정과 다양한 이슈의 등장

유럽통합과정을 살펴보고, 주요 작동 기제와 구조를 서술하는 것은 현재 EU가 세계질서를 바라보는 관점이나 방향을 이해하는 데 도움을 줄 수 있다. 아래 <그림 IV-1>은 EU 회원국의 확대 과정을 나타낸 것이다. 1992년 마스트리히트 조약 당시부터 2013년 동유럽 국가들까지의 확대 과정을 볼 수 있다. 영국의 EU 탈퇴가 확정된 상태이지만, 여전히 고려해야 할 요소들이 있어 영국을 회원국에서 삭제하지 않았다.

〈그림 IV-1〉 EU 회원국 확대 과정



자료: “東進과 팽창 ‘하나의 유럽’ 20년… 감정의 골은 깊어졌다.” 『동아일보』, 2013.11.1., <https://www.donga.com/news/article/all/20131101/58608758/1> (검색일: 2021.10.26).

현재 EU는 세계에서 가장 높은 수준의 경제통합과 정치통합을 달성한 지역공동체로 평가된다. 경제통합이론을 통해서 ECSC → EEC → EC → EU로 발전한 EU의 경제통합은 영국이 탈퇴하는 상황이 발생했지만, 앞으로 더욱 통합 수준이 높아질 것으로 분석된다. EU는 제2차 세계대전 이후 냉전체제를 주도하던 미국의 대유럽 정책에 의해 출발했지만, EU의 경제통합 논의에서는 1957년 로마조약이 중요하다. 유럽은 로마조약을 통해 회원국 간 교역에서 관세장벽을 철폐했고, 1987년 발효된 단일유럽의정서(Single European Act)를 통해서 비관세장벽을 제거해 단일시장을 형성했다. 관세장벽과 비관세장벽의 철폐는 상품과 서비스뿐만 아니라 노동과 자본 등 생산 요소의 이동을 자유롭게 했다.

EU의 경제통합이 추진되는 과정에서 다양한 문제들이 나타났다. 가장 먼저 등장한 문제는 EU 예산 집행과 공동농업보조금 지급과 관련한 회원국 간의 갈등이었다. EU는 유럽경제공동체 창립 시기에 산업경쟁력이 독일이나 베네룩스에 비해 약했던 프랑스에 인센티브

를 줄 목적으로 공동농업정책(Common Agricultural Policy)을 추진했다. 이 공동농업정책 관련 예산은 오랫동안 공동체 예산 비중에 서 가장 컸으며, 이미 농업 부문의 비중이 현저하게 작았던 영국의 반발과 갈등을 불러왔다. 또 다른 회원국들도 반발하면서 공동농업 정책의 예산 비중은 점차 축소됐다. 이 제도는 국가연합 창설 시, 산업경쟁력이 약한 국가의 참여를 유도할 수 있는 인센티브 정책이라는 점에서 의미가 있다.

EU의 경제정책과 제도 중 가장 높은 평가를 받는 것 중 하나가 단일통화제도이다. EU는 단일통화인 유로화를 도입하면서 역내 경제교류에서 거래 비용과 환율 차이가 주는 불확실성을 제거했다. 그러나 단일통화정책의 문제점도 곧바로 드러났다. 회원국의 거시경제 환경을 개별적으로 고려할 수 없는 상황 속에서 불경기 지역과 경기과열 지역 간 차이에 따른 차별적 통화정책 사용이 불가능했다. 또 경제위기를 겪는 국가가 자국 통화를 평가절하여 수출을 증대하고, 무역수지를 개선해 위기를 극복할 수도 없었다. 이러한 구조적 문제는 EU 재정위기의 원인으로 작동했다.

단일통화제도에 한 가지 덧붙여 설명할 수 있는 분야는 조세제도 영역이다. EU의 조세정책은 회원국의 권한에 속하는 영역이다. 이에 따라 법인세가 낮은 아일랜드에 다국적기업의 유럽 본사가 집중되는 현상이 발생했다. 이에 대해 전통적으로 법인세가 높은 프랑스 등의 회원국들이 반발했으며, EU 차원의 조세정책 조정과 조율의 필요성이 제기됐다. 그러나 회원국 간의 이해관계가 상이하여 적절한 합의가 도출되지 않고 있다.

다음으로 EU의 외교·안보 분야를 살펴본다. EU는 1970년에 ‘유럽정치협력(European Political Cooperation: EPC)’이라는 이름으로 공동체의 회원국 정부 간 외교정책 협력을 위한 기초를 세웠다.

1992년 마스트리히트 조약 발효는 ‘공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy)’이라는 EU 대외정책의 근간이 됐다. EU의 공동외교·안보정책 발전 과정을 살펴보면, 두 가지 방향성이 나타난다. EU 회원국은 NATO 회원국과 비(非)NATO 회원국으로 구분할 수 있다.⁵²⁷⁾ 두 개의 안보 공동기구가 근본적인 이견과 대외 정책을 두고 갈등을 보인 계기는 1998년 코소보 사태로 유럽이 주체가 되는 ‘유럽독자방위론’이 대두됐다.⁵²⁸⁾ 또 결정적인 계기가 된 2003년 이라크 전쟁 당시에는 NATO 조약이 규정하고 있는 제5조 항목을 두고 갈등이 빚어졌다.⁵²⁹⁾

리스본조약으로 EEAS(European External Action Service)가 창설되어 유럽의 대외적인 외교·안보정책을 총괄하는 조직의 역할을 했다. 이는 유럽 특유의 공동안보·방위정책으로 발전하였으며, 대서양주의를 기조로 하는 NATO와의 협력과 유럽중심주의를 기조로 하는 EU 차원의 공동안보·방위정책이 협력·공존하는 상황이 됐다. 유럽의 공동안보·방위정책이 진행되는 과정에서 미국과의 갈등이 부각된 결정적 사례는 EU의 갈릴레오 프로젝트(Galileo Project)⁵³⁰⁾ 진행 초기였다. 이 과정에서 나타난 위성 신호의 간섭 현상과

527) 미국이 주도하는 NATO와는 별도로 1948년 브뤼셀조약에 따라 창설된 WEU(서유럽동맹)는 냉전시대인 1954년 이탈리아 추가로 회원국이 되면서 유럽국가들의 공동방위를 목적으로 활동했다. 이수형, 『북대서양조약기구(NATO)와 유럽안보』 (파주: 한울, 2004), pp. 260~269; 또한 2007년 리스본조약이 체결된 후, 2008년 12월 EU가 WEU의 안보방위 역할을 흡수해 군사기구를 만들면서 WEU는 소멸됐다. A. Bailes and G. Messervy-Whiting, *Death of an Institution: the end for Western European Union, a future for European defence?* (Brussels: EGMONT, 2011), pp. 45~48.

528) Seth Jones, *The Rise of European Security Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 18~25.

529) NATO 조약 제5조에는 회원국이 공격을 받을 경우 다른 회원국이 자동 개입한다는 규정이 있는데, 당시 이라크 전쟁이 국제사회의 승인 없이 진행되어 논란이 야기됐다. Stanley Sloan, *NATO, THE EUROPEAN UNION, AND THE ATLANTIC COMMUNITY* (Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2005), pp. 213~230.

미국의 GPS 독점이 사라지는 상황에 대한 우려가 나오면서 미국과 EU 간 갈등이 촉발됐다.

이외에도 테러에 대처하는 방식과 정책, 국경 철폐를 결정한 쉥겐 조약(Schengen Agreement)의 체결, 이민과 난민 문제의 공동 대응 등에서도 문제가 노정됐다. EU는 쉥겐조약을 통해 내부국경 통제를 없애고 역외국경 통제를 강화하기로 했다. 하지만 회원국 간의 이견과 외부국경을 담당하는 국가들이 EU 내 저발전·저소득 국가라는 현실적인 어려움 때문에 역외국경이 효율적으로 통제되지 못하는 상황이 발생했다. 특히 2005년 이후 중동과 북아프리카 국가들에서 난민들이 쉥겐지역을 통해 들어와 고소득 국가로 이동하면서 EU 회원국 간 갈등이 양산됐다. 이를 해결하고자 회원국별 할당제를 통해 국경통제정책을 시행하였으나 여전히 갈등이 지속되고 있다.⁵³¹⁾

또 에너지 분야와 관련한 대러시아 정책을 두고도 이견이 발생하고 있다. EU는 석유와 천연가스 등의 화석연료를 러시아에서 가장 많이 수입하고 있는데, 최근 러시아의 대외정책과 연계한 갈등이 두드러지고 있다. 대표적인 사례가 러시아와 우크라이나 간의 가스분쟁이다. 러시아의 크림반도 점령 이후, EU가 러시아에 다양한 제재를 가하면서 이해 당사국 간의 이견과 갈등이 노출됐다. 특히 ‘노드 스트림(Nord Stream)’ 가스관을 운용하고 있는 독일은 대러 제재 강화를 바라지 않아 갈등 소지가 여전히 남아있다.

다음으로는 EU의 국가연합체 모델 구축에 필수적인 정치적 제도 및 분야를 살펴본다. EU는 유럽이사회, 집행위원회, 각료이사회, 유

530) EU는 미국의 군사위성 신호를 활용하는 GPS(위성항법시스템)와 별개로 자체 GPS를 구축하고자 했다. “Why Europe needs Galileo,” ESA, April 12, 2010. <https://www.esa.int/Applications/Navigation/Galileo/Why_Europe_needs_Galileo> (Accessed October 26, 2021).

531) 안병역, “유럽연합 난민정책의 대내외적 변화: 2015년 난민위기를 중심으로,” 『민족연구』, 제68권 (2016), pp. 10~13.

회의 등 주요 기구와 운영 원리를 바탕으로 한다. EU의 정치적 공동체 성격을 완성한 조약은 리스본조약이다. 리스본조약은 복잡했던 EU의 입법절차를 일반입법절차와 특별입법절차로 단순화함으로써 통치구조의 효율성을 높였다.⁵³²⁾ EU 각료이사회 의사결정 방식은 만장일치→가중다수결(Qualified Majority)→이중다수결(Double Majority)⁵³³⁾로 변화했다. 이는 국가 간 이견이 발생할 경우, 합리적인 의사 선택과 정책 결정이 가능하도록 보장하기 위한 노력이다. EU는 최근 EU의 초국가적 성격의 강화에서 발생하는 민주주의 결핍(deficit of Democracy) 문제를 유럽의회(European Parliament: EP)의 권한 확대 방식으로 해결하고자 하였지만, 여전히 유럽 시민들의 정치적 의사가 효율적이고 직접적으로 반영되지는 않고 있다.

나. EU의 균열과 국제정치경제질서의 전환

(1) EU의 균열

2008년 세계금융위기는 순항하던 유럽통합운동과 EU의 균열을 가져오는 결정적인 계기가 됐다. 세계금융위기에 대응하기 위해 EU의 27개 회원국은 공동으로 대규모 경기부양책을 추진했다. EU는 2008년 12월 유럽이사회에서 ‘유럽경제회복계획(European Economic Recovery Plan: EERP)’에 합의하고, 4,000억 유로(EU GDP의 3.3%)를 EU 경기 부양을 위해 집행하기로 했다. EU는 이를 위해 EU 차원

532) EU 일반입법절차의 기본적 틀은 유럽집행위원회가 제출한 입법적 행위(안)에 대해 유럽의회와 이사회가 공동으로 채택하는 구조이다. 각료이사회에서 결정된 만장일치 및 유럽의회와의 협의(consultation) 또는 동의(consent)를 내용으로 하는 특별입법 절차도 있다. 김계동, 『현대유럽정치론』 (서울: 서울대학교출판부, 2007), pp. 645~648.

533) 이중다수결제도는 EU 회원국 중 55%, 즉 15개국 이상이 찬성하고 회원국 인구가 전체인구의 다수가 되면 정책으로 결정하는 제도이다. 김계동, 『현대유럽정치론』, pp. 570~571.

의 고용지원 사업 시작, 노동 수요 창출, 기업 지원 자금을 위한 접근성 제고, 기반시설 확충 등을 추진하고자 했다.⁵³⁴⁾ 세계금융위기에 대한 EU의 공동 대응을 계기로 EU 내에는 EU의 개별회원국들이 경제회복 대책을 주도적으로 추진하는 한편, 공동 대책을 함께 마련해야 한다는 인식이 형성됐다.

그러나 유럽통합의 위기는 지속되고 있다. 그리스의 채무불이행(default) 선언 및 그렉시트(Grexit)와 이탈렉시트(Italexit) 등이 대두되고, 영국의 브렉시트(Brexit)가 현실화된 것이다. 독일 주도의 유럽통합 지속을 위한 지원정책은 EU의 재정적자와 경제위기를 초래하고, 난민 문제 등으로 유럽 주요 국가 내 극우주의와 포퓰리즘 확산을 촉진했다. 이러한 흐름은 2017년 주요 국가 총선과 2019년 유럽의회 선거에서 확인할 수 있으며,⁵³⁵⁾ 2019년 유럽의회 선거까지 이어졌다. 2019년 5월 실시된 유럽의회 선거에서 극우 포퓰리스트 정당 그룹이 약 22.8%의 의석을 차지하며 약진했다.⁵³⁶⁾ 포퓰리즘과 극우주의는 국가별로 편차가 있고 해당 국가의 정치사회 구조에 따라 다르지만, 일련의 선거결과에서 나타난 포퓰리즘과 극우주의 정당의 강세는 반유럽통합주의의 성장과 확대에 의한 유럽통합의 불확실한 미래를 상징한다.⁵³⁷⁾

이러한 상황에서 영국은 EU를 탈퇴하였고, 코로나19 팬데믹으로 EU의 불확실성이 증가했다. 이에 더해 브렉시트에서 파생된 북아일

534) EU, *MONTHLY BULLETIN DECEMBER 12-2008* (Brussel: European Central Bank, 2008), pp. 5~15.

535) 김종범, “2017년 유럽 주요 국가들의 선거결과를 통해 본 극우주의와 포퓰리즘: 난민정책과 유럽통합의 문화정치적 패러다임의 전환 가능성?” 『지중해지역연구』, 제 20권 2호 (2018), pp. 5~14.

536) “유럽의회 선거 결과,” 『연합뉴스』, 2019.5.28., <<https://www.yna.co.kr/view/GYH20190528000700044>> (검색일: 2021.10.5.).

537) 김종범, “2017년 유럽 주요 국가들의 선거결과를 통해 본 극우주의와 포퓰리즘: 난민정책과 유럽통합의 문화정치적 패러다임의 전환 가능성?” p. 17.

랜드 문제와 스코틀랜드 문제 등 해결이 쉽지 않은 상황이 전개되고 있다. 포스트 코로나 시대에 등장이 예고된 여러 변수도 유럽통합의 미래와 지속성에 대한 불안을 고조시키고 있다. 리스본조약이 통과 될 시기만 해도 유럽통합의 장밋빛 미래를 예상하는 이들이 많았다. 그러나 곧이어 불어 닥친 세계금융위기 속에서 유럽통합의 미래에 회의적인 시각이 많아졌으며, 유럽통합 중단 혹은 해체까지를 주장 하는 이들도 등장했다.

이러한 경향에 결정적인 영향을 끼친 전환기적 사건은 브렉시트와 미·중갈등이었다. 트럼프 정부의 등장이 브렉시트와 우연히 일치된 것인가에 대해서는 전문가들도 의견이 일치하지 않지만, 영국의 EU 탈퇴와 트럼프즘(Trumpism)으로 상징되는 미국우선주의는 앵글로색슨 계열 국가의 새로운 대외전략의 핵심이었다. 이 시기 미국과 EU 간에는 외교·안보 관계와 무역·통상 등의 경제적 이해관계에서 미묘한 입장 차가 발생했다. 특히 트럼프 정부에 의해 촉발된 대중 압력과 경제제재 조치 등에 대해 EU의 주요 국가들이 동의하지 않는 상황이 발생했다.⁵³⁸⁾

미·중 갈등에 대한 유럽 주요 국가들의 중립적인 입장표명은 트럼프 정부 이전에는 거의 볼 수 없었던 사례였다. 미·중 간의 통상 갈등과 해양 패권을 둘러싼 갈등에 대해 유럽이 미국의 입장에 동조하지 않는 상황은 세계금융위기 이후 유럽 주요 국가들이 중국과의 경제협력을 증진한 결과로 평가할 수 있다. 사실 이와 같은 상황은 이미 1900년대부터 시작됐다. 신자유주의 세계화의 정책 기조 아래 대부분의 유럽 제조사들은 아웃소싱(outsourcing) 대상국으로 중국을 택하고, 현지에 공장과 생산시설을 마련했다. 이와 함께 EU 회원국들은 중국과의 교역량도 늘려갔다.⁵³⁹⁾ 이러한 상황에서 시작된

538) “EU, 미중 통상 갈등 중립 입장 ‘고수’,” 『산업일보』, 2019.7.20., <<https://www.kidd.co.kr/news/210165>> (검색일: 2021.9.24.).

미·중 통상갈등은 유럽국가들의 입장을 난처하게 했다. 오랫동안 경제위기를 겪고 있던 이탈리아는 친미국가로 분류되고 있음에도 2019년 중국이 추진한 일대일로 공정에 EU 국가 중 최초로 가입했다. 비록 코로나19의 확산으로 유럽의 대중 통상과 경제협력이 주춤하고 있지만, EU가 중국을 제외하거나 배제한 채 경제성장과 대외 정책을 계획하기 쉽지 않은 구조적 요인이 있다.

2012년 본격화된 난민과 이민 문제도 유럽통합의 진전을 더디게 한 결정적인 요인이다. 유럽의 난민 및 이민정책은 비유럽인들에 매우 관대했지만, 경제 상황의 악화로 인한 불만과 테러리즘에 대한 불안 등이 겹치며 엄격한 규정과 방어적 정책을 사용하게 됐다. 이는 유럽통합에 대한 근본적인 회의론으로 이어졌다. EU는 국경통제와 난민 지문등록제도 등 정책을 활용해 문제를 해결하고자 했지만, 한계에 봉착했다. 2015년 EU 집행위원회가 실시한 ‘난민쿼터제’는 유럽 난민 정책의 근본적 변화와 함께 유럽 내 극우 정당들의 정치적 입지를 강화하는 계기로 작용했다.⁵³⁹⁾ 난민 문제는 코로나19 팬데믹과 맞물리면서 유럽의 근본 가치인 민주주의 체제에 대한 논쟁으로 이어졌다.

(2) 국제정치경제질서의 전환

전통적으로 유럽과 미국의 동맹관계는 제2차 세계대전 이후부터 이어져 내려온 역사와 중요성이 여느 지역과는 비교하기 힘든 핵심

539) European Commission, “China,” July 26, 2021, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/index_en.htm> (Accessed September 24, 2021).

540) 난민쿼터제는 EU 회원국의 인구나 경제 규모, 난민 수용 현황 등을 고려해 국가별 난민 수용자 수를 할당하는 정책이다. 김종범, “EU의 확대와 공생 개념의 변화에 따른 난민과 이민정책의 패러다임 전환 가능성: 유럽 주요 국가들의 선거를 중심으로,” 『문화와 정치』, 제5권 2호 (2008), p. 114.

적인 측면이 있다. 미국 역시 매년 새로운 정부가 들어설 때마다 가장 먼저 유럽을 방문하였으며, 미국 대외관계의 제1순위 지역으로 유럽을 설정하고 있다는 점에서 트럼프나 바이든 정부의 행보와 입장은 다소 의아한 것이었다. 그럼에도 불구하고 유럽 주요 국가들은 미국과의 전통적인 동맹관계 회복과 회귀를 강력하게 바라고 있었다.

그런 점에서 2021년 바이든 정부의 출범은 동맹의 귀환을 바라는 유럽의 기대와 희망을 자아내기에, 충분한 상황이었다. 그러나 2021년 6월 영국에서 개최된 G7 정상회담과 그 결과는 유럽 국가들의 바람이나 희망에 그다지 부합하지 않은 성과와 의미를 갖게 됐다. 미국은 G7을 통한 ‘더 나은 세계 재건(Build Back Better World)’ 공동성명을 통해 어느 정도 가시적이고 의미 있는 성과를 도출했다.⁵⁴¹⁾

미국은 이 공동성명을 통하여 ‘동맹의 귀환’이라는 전통적인 미국과 유럽 간 동맹관계 기반 회복과 재구축의 토대를 다졌다고 평가했다. 특히 트럼프 정부와는 차별화된 대유럽 정책의 구체적 성과로 평가했으며, NATO를 통한 대서양주의의 부활 가능성을 확인한 계기였다. 또 저개발국가에 대한 백신지원체계의 주도권을 확보하였으며, 환경보호와 포스트 코로나 시대를 위한 미국 주도의 패권 전략 초석을 구축했다고 평가할 수 있다.⁵⁴²⁾ 더욱이 대북정

541) The White House, “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” June 12, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>> (Accessed September 24, 2021).

542) “G7 leaders adopt ‘Build Back Better World’ plan to rival China’s belt and road strategy,” *South China Morning Post*, June 12, 2021, <https://www.scmp.com/news/world/europe/article/3137097/g7-leaders-adopt-build-back-better-world-plan-rival-chinas-belt?module=perpetual_scroll&pgtype=article&campaign=3137097> (Accessed September 24, 2021).

책의 공조 확인을 통한 대중국 견제의 진일보된 전략을 제시함으로써 핵확산 금지나 핵무기 개발 제한이라는 미국과 G7의 공통이익을 앞세워 대북정책과 대중 압박을 위한 전술적 공조라는 상징성을 내포하게 됐다.

이러한 미국의 의도와 성과에 유럽의 주요 국가들과 EU가 모두 동의한 것은 아니다. 공동성명 발표에도 유럽 주요 국가들의 입장을 미국의 관점이나 의도로 종합하지 못하는 한계를 드러냈다. 유럽 국가와 중국 간 정치·경제적 관계에 대한 쟁점 사항과 이해관계가 미국의 의도나 이익과는 다르기 때문이다. 특히 독일, 이탈리아, EU는 중국과의 무역 및 투자 협력에 위협이 되는 미·중 신냉전 체제에 대해 우려를 표했다.⁵⁴³⁾ 이외에도 미국은 10억 회분의 백신과 3년간 30억 달러의 추가 지원을 표명했지만, 필요 분량의 10%에 불과한 수준으로 추정되면서 생색내기용 지원이라는 비난을 피하지 못했다. 또 미국과 EU 간 항공기 보조금과 철강 제품을 둘러싼 마찰 문제를 다루지 못한 점도 유럽 국가들의 실망감을 높였다.⁵⁴⁴⁾

종합하면, NATO를 통한 대북정책의 일관된 전략과 방향을 표명했음에도 유럽 국가들이 갖는 북한에 대한 영향력을 볼 때 선언적 표현에 그칠 가능성이 크고, G7체제 확대를 위한 쿼드체제의 확장 과 구축 가능성만을 높이는 결과를 초래한 것으로 평가할 수 있다. 특히 초청된 국가들이 쿼드 혹은 쿼드 플러스에 참여하거나 참여할 가능성이 높은 국가들이며, 남아공의 경우 중국의 영향력이 강력한 아프리카에서 미국의 입장을 대변할 수 있는 거의 유일한 국가라는

543) "G7 summit, Cornwall, UK, 11-13 June 2021," *European Council Statements and Remarks* <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2021/06/11-13/>> (Accessed October 27, 2021).

544) Aaliyah Vayez, "G7 Summit 2021 - A Case of Failed Multilateralism," *LSE*, June 23, 2021, <<https://blogs.lse.ac.uk/internationalrelations/2021/06/23/g7-summit-2021-failed-multilateralism/>> (Accessed October 27, 2021).

점에서 이런 평가가 나오고 있다. 그러나 6월 16일 스위스에서 개최된 미국과 러시아와의 정상회담을 통해 트럼프 정부 시기 보여주었던 미국의 굴욕적인 대러시아 정책 기조를 전환하고, 중국과 러시아의 밀착을 견제할 수 있는 계기를 마련했다는 평가도 존재한다.

그러나 무엇보다 G7 정상회담은 적어도 세 가지 측면에서 국제정치경제질서상의 변화와 의미를 부여하고 있다고 평가할 수 있다. 첫째, 미국 대외정책 전환의 의미 있는 전조이자, 미국과 유럽 간 동맹체제의 근본적 전환의 계기였다. NATO 중심의 대유럽 외교·안보정책의 한계를 보여주었다. 둘째, 이러한 미국의 의도가 성공할 수 있을 것인가에 대한 부정적인 예측 혹은 회의적 시각 역시 중요한 요소이다. 브렉시트 이후 영국과 EU의 입장차로 대표되는 유럽 내부의 갈등이 노정되었고, 중국의 영향력이 확인되는 계기가 됐다. 셋째, G7 정상회담 직후 개최된 미·러 정상회담에서 미국은 러시아와의 협력을 통한 대중 전선을 구축하고자 했으나, 미국의 의도가 관철되지 못했다. 이는 향후 미국이 주도하는 쿼드 체제나 새로운 대응전략으로서 B3W가 제대로 작동되지 않을 가능성이 있다는 것을 의미한다.

다. 새로운 국제정치경제질서와 동아시아

(1) 새로운 국제정치경제질서와 중국

G7 정상회담의 결과가 보여준 한계는 이후 미국과 유럽 간의 진전된 협력 체계나 미·중 갈등을 타개할 수 있는 돌파구를 마련하지 못했다는 점에서도 분명해졌다. 오히려 독일과 프랑스가 중심이 되어 중국과의 협력에 더욱 다가서는 상황이 만들어졌다. 독일·프랑스·중국의 3자 화상정상회의가 2021년 4월 16일과 7월 5일 잇따라 개

최됐다. 이 회의에서 3국은 정제된 EU와 중국 간의 협력을 모색하고자 하였으나, 서로 다른 입장을 견지했다.

중국은 크게 4가지를 제안했다. 첫째, 중국과 유럽의 상호존중과 구동존이 원칙에 입각한 협력 및 전면적 전략동반자관계 지향에 대한 인식 공유를 촉구했다. 둘째, 호혜·상생과 협력 증진을 위한 제 23회 중국-EU 간 정상회담을 조속히 개최하여 경제무역, 인문, 기후 분야에서 고위급 대화를 추진하고, 상호 개방과 기업 활동 보장 등을 천명하자고 제안했다. 셋째, 진정한 다자주의의 수호를 위해 UN과 UN 현장 중심 체제 유지 및 원칙 준수를 촉구했다. 넷째, 일대일로 제안에 대한 EU의 적극적인 역할을 기대하고, 세계 평화와 안정, 발전, 번영의 수호를 희망했다.⁵⁴⁵⁾

이에 대해 프랑스와 독일은 중국의 인권 문제와 몇 가지 쟁점 이슈에 대한 개선을 요구했다. 신장자치구의 위구르족 탄압 문제와 홍콩 민주화 시위자 처우 개선 등을 중국에 요청했다. 또 메르켈(Angela Merkel) 총리와 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령은 단기 이산화탄소 감축 목표달성을 위한 추가 조정과 생물다양성 보호를 위한 공동노력을 촉구하기도 했다. 덧붙여 프랑스와 독일은 유럽인들의 중국 입국 제한 완화와 유럽 기업들의 공정한 처우와 경쟁 보장을 요구했다.⁵⁴⁶⁾

입장 차에도 불구하고 독일, 프랑스, 중국 등 3국은 다음과 같은 합의사항을 공동 발표했다. 첫째, 이란핵 협상 합의서인 ‘포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)’ 복원 협상 참가국들을 대상으로 기존 핵합의 복원을 위한 기회를 이란에

545) “습근평, 프랑스 독일 지도자와 영상정상회담 거행,” 『人民網 한국어판』, 2021. 7. 6., <<http://korean.people.com.cn/65098/116719/116725/15850987.html>> (검색일: 2021.09.25.).

546) 위의 글.

제공할 것을 촉구한다. 둘째, 아프리카 문제 해결을 위한 협력 방안에 대한 의견 교환과 다자협력을 위한 노력을 촉구한다. 셋째, 아프가니스탄과 미얀마 문제에 관해서도 평화로운 문제 해결을 촉구하는 의견을 교환하고, 이를 적극적으로 표명한다. 넷째, 코로나19 사태의 조속한 해결과 백신 공여 문제 등에 대한 다차원적 대응을 위한 협력 의지를 대외적으로 표명하고, 우호적인 국제무역 환경 조성, 기후변화 대책, 생물다양성 등 공통의 이익 증진의 필요성을 표명한다.⁵⁴⁷⁾

이 회담을 통해 중국의 대EU 정책의 방향과 전략을 이해할 수 있었고, 유럽 핵심 국가인 프랑스와 독일이 외교·안보적인 측면보다는 경제적 측면을 고려하여 대중 정책을 추진하고 있음을 파악했다. 이는 향후 미국의 대중 압박에 유럽 국가들과 공조하기 어려운 여건과 환경이라는 점을 재인식시켜 주었다. 또 중국이 미국의 약한 지역(이란, 아프리카, 아프가니스탄 등)과 분야(환경, 에너지, 기후협약, 코로나19 백신 공여 문제 등)를 유럽 공략의 세부 전술로 채택하고 있음을 확인할 수 있다.

그럼에도 불구하고 미국 주도의 세계질서가 유지될 것이라는 전망이 일반적이었다. 러시아와 중동 문제 등에서 유럽의 협조와 동맹관계 유지의 중요했기에 미국과 유럽의 동맹관계 전환은 예상하기 어려웠다. 바이든 정부는 초기의 기대와 달리 적지 않은 외교적 실책을 범하면서, 전통적인 동맹국과 지역에서 불신과 의혹을 사고 있다. 특히, 미국의 중동정책과 아프가니스탄에서의 철군 등에서 나타난 미국이익우선주의는 동맹국들의 불안감을 고조시키고 있다.

미국의 대외정책 변화의 전조와 징후들은 오커스(AUKUS) 동맹에 분명하게 드러나 있다. 오커스 동맹 출범 이후 미국의 대외전략

547) 위의 글.

초점이 대서양 중심의 NATO에서 인도-태평양 중심으로 옮겨가기 시작했다.⁵⁴⁸⁾ 미국은 중국을 남중국해에서의 군사 현대화, 영향력 증대 등 주변국들을 위협하는 전략적 경쟁국으로 정의하고, 인도-태평양지역에서 미국을 대체할 패권 국가가 되는 것을 막아야 한다고 밝힌 바 있다.⁵⁴⁹⁾ 오커스 동맹은 남중국해와 서태평양에서 중국의 영향력 확장을 저지하는 일시적 행위로 판단해서는 안 된다. 오커스 동맹은 군사·안보적 성격이 강하다. 사이버안보, 인공지능, 수중기술 및 장거리 타격능력기술 공유 등 3국 간 군산복합체가 연대할 수 있는 계기를 마련했을 뿐 아니라 미국의 인도-태평양 전략에서 중요한 임무를 수행할 새로운 안보동맹체로 발전할 가능성이 크다. 오커스 동맹은 경제적인 안보공동체 성격이 강조되는 쿼드와 함께 향후 미국의 대외전략 전환과정에서 한 축을 담당할 것으로 예측된다.

이러한 미국의 행보에 대해 당사국인 유럽과 중국이 반발하는 이유는 군사적 대결국면과 갈등의 여지를 남겨뒀기 때문이다. 프랑스는 인도-태평양지역에 거주하는 자국민 보호를 위해 군대를 주둔 중이며, 대중 견제를 위해 호주와 긴밀한 협력을 진행하고자 한다. EU는 NATO에 대한 근본적인 신뢰 문제에 의문을 제기하고 군사작전에 대한 독립적 권한이 있는 EU군 창설 논의에 긍정적인 태도를 보인다. 중국은 오커스 동맹이 첩보와 정보 공유로 동아시아 지역의 평화와 안정을 심각하게 훼손할 것이라며 비난하고 있다.⁵⁵⁰⁾

548) "AUKUS reshapes the strategic landscape of the Indo-Pacific, Sintesi de Prensa Internacional," *SINTESIS DE PRENSA INTERNACIONAL*, September 7, 2021, <<http://carga.prensainternacional.mrecic.gov.ar/aukus-reshapes-strategic-landscape-indo-pacific>> (Accessed October 28, 2021).

549) Jim Mattis, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, NATIONAL DEFENSE STRATEGY (Washington, D.C.: Department of Defence, 2018), pp. 1~11.

오커스 동맹과 쿼드 출범은 미·중 간의 경제적이고 군사적인 갈등이 단지 태평양 연안에만 국한되지 않는다는 사실을 보여준다. 전통적으로 미국과의 동맹관계 1순위를 차지하는 유럽과의 관계 약화는 유럽의 중국 의존이나 협력이 단순한 외교적 수사를 넘어 실질적인 협력과 관계 증진으로 이어질 수 있다는 우려를 자아내고 있다. 특히 EU와 중국의 기존 협력 요인이 주로 경제적인 측면에서 강조되었으나, 군사·외교·안보 영역까지 확대될 가능성이 열렸다는 점에서 향후 추이를 지켜볼 필요가 있다.

(2) 한반도에 주는 시사점

유럽의 속성 변화는 기존의 이론이나 논리로는 쉽게 설명되지 않는다. 당대 주요 이론적 흐름이었던 연방주의, 기능주의(혹은 신기능주의), 구성주의로 현재의 유럽연합을 해석하고 분석하는 작업이 적절한 것인가의 논란은 피할 수 없다. 그러나 전통적인 이론적 논의 자체를 부정할 수도 없다. 그렇다면 EU와 유럽 연구의 이론 논의 역시 변화된 환경과 조건 등을 고려하여 시대에 맞는 분석과 적용이 필요하다. EU의 경험이나 시각은 현재라는 시점에서 다양한 변수를 반영한다.

유럽 관련 기존의 이론 논의에서 미국은 변수가 아닌 상수로서 유럽통합운동과 통합체의 성격을 결정하는데 주요 기준이 됐다. 그러나 21세기 이후 유럽통합체 논의는 중국 변수의 등장과 러시아 및 중동 등 기타 주변국 변수가 더해지면서 유럽통합체 속성의 변화가 다양해지고 있다. 걸프전이라고 하는 제1차 이라크 전쟁이나, 2003년 제2차 이라크 전쟁, 2001년 시작되어 20여 년 지속되고 있는 아

550) “오커스 동맹’에 뿔난 중국… 구시대의 냉전, 지역평화 해체,” 『BBC NEWS 코리아』, 2021.09.17., <<https://www.msn.com/ko-kr/news/other/>> (검색일: 2021.10.27.).

프가니스탄 전쟁, 21세기 미·중의 경제적 패권을 둘러싼 통상전쟁 등은 유럽연합의 성격이나 통합체 이론이 기존 이론만으로 설명될 수 없음을 보여준다. 이에 더해 외부적 요인이 유럽 자체의 내부적 문제를 더욱 부각함으로써 유럽통합의 약한 고리를 공격하며 비판 혹은 회의론을 부추기고 있다.

하지만 그림에도 불구하고 유럽통합의 과정에서 나타났던 모든 정책과 제도, 기구들이 갖는 정책 적용과 함의는 신한반도체제 구축을 위한 모범적 사례가 될 수 있다. 비록 유럽통합 사례가 예외적인 특수상황에서 이루어졌다 할지라도, 이를 한반도 평화의 지속과 유지 방안 모색에 적용해 보는 것 자체가 의미 있는 작업이 될 수 있다. 한반도 평화의 지속과 유지를 위한 제도적·기능적 협력 추진과 서로 다른 체제의 연합 구조 유지, 남북한의 민족 정체성 회복을 위한 구성주의적 노력 등 접근법을 고려해야 한다. 중요한 점은 이러한 노력 혹은 시도가 단순한 현상적 접근을 넘어 구조를 바꾸는 방식으로 진행돼야 한다는 것이다. 2017년 이후 전개된 남북 정상 회담이나 북미 정상회담은 이를 증명하는 역사적 경로와 과정이었음을 고려하여 유럽의 ‘분리-통합’을 합리적으로 한반도에 적용할 것을 제안한다.

V. 세계질서가 한국에 미치는 영향



세계질서의 재편 과정이 한반도, 특히 한국에 미치는 영향을 분석하고, 세계질서와 한국의 정치·경제·외교·안보 등 분야 사이의 연계성을 학문적으로 설명하는 일은 어려운 작업이다. 지리적 혹은 지정학적 조건으로 인해 한반도가 국제정치적 영향으로부터 자유로울 수 없다는 점은 잘 알려져 있다. 하지만 이러한 점을 연구 질문(research question)으로 전환하여 구체적으로 규명하는 일은 특정 학문 분야가 감당할 수 없는 매우 광범위한 과정이기 때문이다.

한반도는 냉전기 양극체제의 산물이 그대로 보존되고 있는 지역이다. 분단 이후 한국은 미국 주도의 자유주의 세계질서를 따르고 있는 반면, 북한은 소련 붕괴 이후에도 자유주의 질서 안으로의 편입을 거부하고 있다. 냉전기와 탈냉전기를 지나 세계화 시대가 도래하였지만, 남북한은 여전히 분단과 단절을 유지하고 있다. 역대 한국 정부는 한반도 평화구축을 위해 노력하였으며, 분단체제를 극복하고 새로운 한반도를 수립하고자 했다. 하지만 남북한 간 풀어야 할 숙제도 많았고, 국제정치적 상황도 녹록지 않았다.

앞서 II장과 III장에서 논의된 바와 같이, 미국 주도의 자유주의 세계질서는 여러 측면에서 도전을 받고 있다. 중국의 부상과 국제정치경제 측면의 복잡성과 상호의존성의 심화, 코로나19 위기에서 드러난 패권국의 리더십 부재 그리고 신기술 안보 이슈와 글로벌 기후 변화 이슈의 등장으로 자유주의 세계질서는 변화를 요구받고 있다. 이러한 자유주의 세계질서의 위기는 세계질서 재편을 바라보는 주요국—미국, 중국, 일본, EU—의 시각과 대응을 정리한 IV장에서도 확인할 수 있다.

따라서 본 장은 세계질서의 형성과 변화 과정이 한국의 정치, 경제, 외교, 안보 분야에 미친 영향을 분석하고, 현존하는 세계질서의 변화를 촉진시킨 두 가지 사건—2008년 세계금융위기와 코로나

19 사태—을 전후하여 한국의 각 분야가 어떠한 변화를 겪었는지 살펴보고, 포스트 코로나 시대의 미래 한국에 주는 시사점을 발굴하고자 한다. 본 장은 세계질서의 재편이 진행되는 과정에서 한국이 어떠한 전략적 선택을 해야 하는지, 분단체제를 극복하고 나아가야 할 신한반도체제는 어떤 모습인지에 대한 함의를 제공해줄 수 있을 것이다.

1. 정치적 차원의 영향

가. 세계질서와 한국 정치

본 절은 냉전기와 탈냉전기에 걸쳐서 한국 정치가 경험한 특징적 현상을 ‘안보, 성장, 민주주의’라는 관점에서 분석함으로써, 이 현상들이 세계질서와 얼마나 적극적으로 결합하고 있는가를 설명하고자 한다. 한국 정치가 경험한 특징 중 일부를 선정하는 작업은 논쟁적일 수 있다. 하지만 ‘안보, 성장, 민주주의’는 다분히 보편적인 기준이므로, 1948년 이후의 한국정치를 관통하는 핵심 아젠다로 간주하기에 문제가 없을 것으로 판단된다.

먼저 신생 독립 국가였던 한국의 ‘주권 및 안보’ 문제와 관련하여, 1948년 한반도에 등장한 분단국가(two Koreas)는 글로벌 차원의 냉전질서 태동 및 고착화 시기와 맞물렸고, 결과적으로 독일, 베트남, 중국 등과 함께 국제정치적 요소에 의해서 동일 민족국가가 분단된 대표적인 사례로 남게 됐다. 특히 한국의 경우 제2차 세계대전 이후의 다른 분단국가들과 비교할 때, 냉전질서를 주도한 미국과의 관계를 국내정치적 목적으로 활용한 정도라든지, 국제 안보환경과 연동된 ‘반공이데올로기’가 리더십의 핵심 가치로 자리 잡은 배경 등을 고

려할 때, 한국의 현대 국가 건설(nation-building) 과정과 세계질서 사이의 연결성은 매우 두드러졌다고 볼 수 있다.⁵⁵¹⁾ 당시 북한 및 거대 공산주의 핵심 국가들로부터 오는 안보 위협을 해소하는 일은 다른 어떤 국가이익보다도 중요한 국가 아젠다였다. 또 다른 분단국이 경험하지 않은 ‘한국전쟁’이라는 남북한 간 무력충돌이면서 동시에 ‘국제전’ 성격을 가졌던 전쟁으로 인해 주권의 안보적 측면은 주권이 가지는 다른 어떤 속성보다도 우선하는 핵심 가치로 자리 잡았다.⁵⁵²⁾

한국전을 겪으면서 가장 핵심적인 국가 아젠다로 등장한 주권(안보)을 지키기 위해 한국이 선택한 방법은 ‘한·미 동맹’이었다. 논쟁의 소지가 있기는 하지만, ‘동맹(alliance)’은 주권과 자력구제(self-help)의 가치를 보존하면서, 타국의 힘을 활용한(other-help) 국가안보 전략이다. 제2차 세계대전 이후 미국은 전통적인 대서양 공동체 국가들은 물론 많은 신생 독립국가들을 대상으로 군사 지원을 약속한 동맹관계를 맺었고, 특히 분단이라는 매우 독특한 조건과 맞물린 한·미 관계는 냉전체제의 주요 사건 및 흐름과 밀접한 결합을 이루게 된다. 냉전체제 하에서 국제 안보와 자유무역을 포함하여 미국이 제공한 각종 공공재는 한국의 안보 중심적인 주권을 확보하는 핵심적인 수단이었고, 결과적으로 한국 정치와 세계질서 사이의 공고한 결합을 잘 보여주고 있다.

주권 구성의 한 요소인 안보가 가장 중요한 영역으로 자리 잡은 한국의 경험은 한국정치 연구의 대표적인 주제인 ‘국가 성격 및 국가론’ 문제와 필연적으로 연동된다. 본 연구와 관련한 최소한의 논의만을 전제로, 국가형성 과정을 둘러싼 논쟁은 이미 다양한 연구를

551) 임혁백, 『비동시성의 동시성: 한국 근대정치의 다중적 시간』 (서울: 고려대학교출판부, 2014), pp. 239~327.

552) 박인휘, “제2차 세계대전 후 분단국가들의 국가형성과 국제정치환경 분석,” 김기정 외, 『현대 동아시아 국가의 형성과 발전』 (서울: 대한민국역사박물관, 2016), p. 73.

통해 소개된 바 있고, 논의의 핵심에는 한국전의 위기와 냉전적 질서를 적극적으로 활용한 보수주의적 시각의 ‘정통주의’ 혹은 이를 비판적으로 계승한 ‘네오베버리안(neo-weberian)’적 관점과 상대적으로 진보주의적 시각인 ‘과대성장국가론’ 혹은 ‘파시즘 국가론’이 자리 잡고 있다.⁵⁵³⁾ 한 가지 분명한 사실은 어떤 관점에서 국가형성 과정을 분석하더라도, 미국의 지원과 국제사회의 관심이라는 조건에서 한국이 과거 다른 후진국들보다 더 특별하지 않았음에도 불구하고, 한국의 괄목할만한 경제성장에는 미국이 주도한 냉전질서 속에 적극적으로 안착한 요인이 자리 잡고 있다. 남북관계는 냉전에 기반한 극단적인 대결 지상주의로 치달았고, 특히 한국은 국내정치적으로 북한과 공산주의를 제약하는 ‘배제(exclusiveness)의 정치’를 통한 생존과 안보의 확보를 추구했는데, 냉전 기간 한국전과 함께 유이(有二)한 국제전이었던 베트남전에 참가한 논리, 1965년 한·일 국교정상화를 가능케 한 배경, 1972년 글로벌 수준의 데탕트를 유신독재로 전환시킨 논리 등은 이러한 냉전 세계질서가 국내 정치로 투영된 ‘배제의 정치’의 대표적인 사례들이다.

두 번째로는 한국의 ‘성장’과 세계질서 사이의 결합 문제이다. 바로 위에서 언급한 베트남전 참전의 경우 당시 박정희의 관심은 ‘안보’와 ‘경제’였는데, 논란의 여지가 있지만 베트남전이 한국경제의 초기 성장 과정에 일정한 기여했다는 점, 그리고 베트남전의 상황(교훈)이 박정희로 하여금 중화학공업과 자주국방에 대한 강한 의지로 이어졌다는 차원에서 세계질서 변화와 한국정치는 매우 강한 연결을 확인하게

553) 대표적인 연구로는 다음의 연구들을 참고. 이택선, 『취약국가 대한민국의 탄생』(서울: 미지북스, 2020); 박명림, “한국의 48년체제: 정치적 대안이 봉쇄된 보수적 패권체제의 기원과 구조,” 『의정연구』, 제17권 2호 (2011); 이진경, 『사회구성체론과 사회과학방법론』(서울: 그린비, 2008); 박찬표, 『한국의 국가형성과 민주주의: 냉전 자유주의와 보수적 민주주의의 기원』(서울: 후마니타스, 2007); 최장집, 『한국민주주의의 조건과 전망』(서울: 나남출판, 1996).

된다.⁵⁵⁴⁾ 이 부분은 특히 궁극적으로 당시 한국경제 수준 규모의 저 발전국가에서 드물게 선택한 중화학공업이 후에 경제성장(중산층 등장)과 정치적 민주화로 이어졌다는 점에서 한국사회에 지대한 영향을 미친 부분으로 꼽을 수 있다. 앞서 설명했듯이, 전후 질서의 신생국가로서 한·미 동맹을 통해 안보 문제를 해결한 한국은 근대질서 이후 대부분 국가가 그러했듯이, 산업화(경제성장)를 다음 국가 과제로 선정하게 되었고 대표적인 ‘연성 권위주의(soft authoritarianism)’ 지도자였던 박정희를 통해 성장의 문제를 해결하게 된다.⁵⁵⁵⁾ 산업화에 대한 강력한 의지는 있었지만, 실질적으로 동원 가능한 자원이 절대 부족했던 박정희 정권은 한·미 관계를 중요한 자원으로 활용하였는데, 특히 한·일 국교정상화와 베트남전 참전 결정은 의지 수준에 머물던 박정희 정권의 계획이 구체적인 실행으로 전환되게 만드는 유용 자원(usable resources) 제공에 결정적으로 기여했다.⁵⁵⁶⁾

또한 냉전 역사의 한 가운데에서 발생한 데탕트 역시 한국의 정치 상황과 세계질서 사이의 결합을 보여주는 좋은 예이다. 한 마디로 세계적 및 아시아 차원의 데탕트는 한반도에 투명하게 투영되지 않고, 굴절되어 반영됐다.⁵⁵⁷⁾ 데탕트가 수용된 한국과 일본 상황의 비

554) 박태균, 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』 (파주: 창작과 비평사, 2014), pp. 277~323; Gregg Brazinsky, *Nation Building in South Korea: Koreans, Americans, and the Making of Democracy* (Chapel hill, North Carolina: The University of North Carolina Press, 2009), Chapter 4.

555) 물론 박정희 정권은 경제성장을 최우선 국가목표로 설정했던 연성권위주의가 아니라 자신의 정권연장과 권력재생산을 우선했다는 비판 역시 다수 존재하고 있다. 대표적인 연구는 다음을 참고. 한국정치연구회 편, 『박정희를 넘어서』 (서울: 푸른숲, 1998).

556) 박태균, 『원형과 원용: 한국경제개발계획의 기원』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2013) 참고.

557) 김용호, 『민주공화당 18년, 1962년~1980년』 (파주: 아카넷, 2020), 4장; Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Basic Books, 2013), pp. 22~38; Victor Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle* (Palo Alto, California: Stanford University Press, 1999), pp. 110~120.

교는 굴절되어 투영된 한국 정치의 배경을 잘 보여주고 있는데, 한국은 데탕트를 통해 권위주의 질서의 강화(유신체제)를 선택했고, 유신체제의 지배구조는 역설적으로 박정희 시대의 몰락으로 이어지게 된다. 중화학공업과 수출지향정책을 선택한 박정희의 개발전략은 결과적으로 가난을 극복한 ‘리더십’으로 상징되는데, 이러한 박정희의 성장 리더십은 냉전질서 하에서 미국 주도의 자본주의 진영의 통합이 있었기 때문에 가능한 것이었다. 한국과 같은 반공국가에게 자유무역은 선택적으로 수용할 수 있는 일종의 편익이었고, 거대한 미국 국내시장은 조악한 한국 상품에 진입장벽을 낮춰주는 일종의 공공재로 작용했기 때문이다.

마지막으로 한국의 ‘민주주의’와 세계질서가 결합한 부분이다. 민주주의의 경우 너무도 광범위한 영역을 가지므로, 앞서 논의한 안보와 성장의 시대적 배경과는 상대적으로 차별성을 보이는 탈냉전기 이후 정치적 특징을 살펴보기로 하겠다. 기본적으로 한국은 1970년대 후반부터 글로벌 차원에서 전개된 ‘제3의 물결’ 하에서 민주화에 동참했고, 국내정치적으로 냉전 종식을 맞이하여 민주주의 동력을 확보했기 때문에, 한국처럼 냉전 환경에 적극적으로 노출되었던 국가가 탈냉전을 어떻게 이해하느냐는 매우 중요한 문제이다.

본 절에서는 한국 보수주의 세력의 정치적 부침을 기준으로 간략하게 설명하고자 한다. 탈냉전으로 인한 세계화(신자유주의)의 시작은 1990년 13대 국회에서 진행된 ‘3당 합당’의 결정적인 원인을 제공한 바 있다.⁵⁵⁸⁾ ‘3당 합당’의 외형적 결과는 보수정당들(민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당)이 호남을 기반으로 한 제1야당(평민당)을 고립시킨 것이지만, ‘이념적’ 및 정치 현상적으로는 한국 유권자들의 선택권을 인위적으로 제약한 것이었고, 본 연구와 관련한 정치·경제적

558) 강원택 편, 『노태우 시대의 재인식: 전환기의 한국 사회』 (서울: 나남, 2012), pp. 133~165.

관점으로는 세계화를 ‘찬성하는’ 세력과 상대적으로 신자유주의적 세계화에 ‘소극적인’ 세력 간의 세력 재편으로 해석할 수 있다.

특히 3당 합당은 세계질서 변화가 한국 정치에 미친 영향이라는 관점에서 매우 중요한 의미를 가지는데, 3당 합당은 이후 30년 동안 보수세력이 절대적 우위에 서는 정치적 동력의 시작점이었다.⁵⁵⁹⁾ 무엇보다도 3당 합당은 한국전쟁부터 탈냉전기까지의 안보담론이 ‘반공보수’적 정체성으로 일관되었음을 의미한다. 냉전 종식을 계기로 ‘반공보수’의 안보담론은 ‘시장보수’의 안보담론으로 전환되는데, 안보와 성장을 최우선 가치로 내세웠던 정치세력이 ‘글로벌 생존전략, 세계시장으로의 진출, 국제사회에서의 지위 향상’ 등과 같은 가치를 내세운 세력으로 전환할 수 있었던 것은 세계질서 변화인 탈냉전과 세계화가 결정적인 요인으로 작용하게 됐다. 결과적으로 탈냉전기 이후 세계질서 변화를 인식 및 수용하는 한국 정치의 지배 담론 역시 외부환경 종속적인 모습을 보였는데, 특히 최초의 문민 대통령이었던 김영삼의 세계질서 인식은 1995년 세계화 선언, 1996년 OECD 가입 등의 사례에서 보듯이, 세계질서 변화와 한국사회의 연결성을 어떤 구조로 이끌 것인가에 대한 고민은 부재한 채, 세계질서 변화에 편승 자체가 곧 무한한 이익과 기회라는 협소한 인식에서 이뤄졌다.⁵⁶⁰⁾

559) 1990년의 3당 합당으로 인한 진보세력의 고립화(호남의 고립화)가 있는 지 정확히 30년만인 2020년 총선에서 민주당의 압승으로 보수세력의 고립화(영남의 고립화 or 3당 합당 reverse)가 이뤄진 점은 매우 흥미로운 대목이다. 특히 2020년의 보수세력 고립화가 코로나19로 인한 세계질서 변화 논란기의 한 가운데 시점에서 이뤄졌다는 점 역시 한국 정치에 매우 의미 있는 시사점을 제공하고 있다.

560) 김영삼 대통령의 1995년 신년사에서 “세계화는 우리 민족이 세계의 중심에서는 유일한 길...우리가 이 경쟁에서 한발 뒤떨어지면, 우리 자녀들의 시대에서는 10년, 100년 뒤떨어질지도...‘세계화’는 결코 일부만의 것, 모아지지 않는 것이 되어서는 안 되고, 온 국민이 주역이 되는 ‘참여’의 정신이자 운동...계층과 지역, 정파와 세대를 뛰어넘어 온 국민이 하나가 되어 힘을 합하는 ‘단합’의 정신이자 운동...”과 같이 언급하고 있다. 대한민국 정책브리핑, “[김영삼(金泳三)대통령 신년사(新年辭)]세계화원년(元年) 참다운 광복(光復)의 시대를 열자.” 1995.1.1., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148742461>> (검색일: 2021.10.26.).

1990년에 형성된 3당 합당의 보수주의 연합은 2007년 17대 대통령 선거 결과를 의미 있게 설명하고 있다. 2007년 대선은 여야 후보 대결에서 앞으로도 쉽게 나오기 어려운 전무후무한 표 차이를 기록했는데,⁵⁶¹⁾ 이것은 이명박으로 상징되는 1990년 3당 합당 이후 한국 정치의 우위 세력이었던 ‘시장보수’의 절대적인 승리를 의미했고, 또 한편으로는 최고치에 이른 시장보수세력이 서서히 몰락하기 시작한 시점이라고도 볼 수 있다. 물론 한국 정치 역사에서 최초로 집권에 성공한 진보세력의(1997년과 2002년 대선) 10년 지배를 마감하게 한 주체가 이전 대통령과는 달리 최초로 기업가 출신인 시장세력의 상징적 인물이었다는 점 역시 의미하는 바가 크다. 역설적이게도 전례가 없는 압도적인 표 차로 승리한 이명박 정부는 한국 사회의 각종 양극화 현상을 심화시켰고, 광우병 파동을 둘러싼 ‘거리의 정치’를 계기로 ‘대의민주주의’에 대한 불신이 시민사회 전반에 퍼지는 데 일조했다. 결정적으로 ‘반공보수-시장보수’로 이어진 정치적 지배세력이 국민들에게 한국 정치의 다음 아젠다를 제시하는 데에 실패함으로써 향후 보수세력의 급격한 정치적 위상 하락을 초래하게 됐다. 냉전 종식 이후 한국 사회의 다양한 자원이 세계화 전략에 투입되었다는 사실은 ‘세계질서-한국정치’의 유의미한 연결성을 보여주는 대표적인 사례인데, 이명박 정부와 박근혜 정부로 이어진 보수세력의 정치적 침체는 전략적 준비 없이 수용한 세계화가 어떤 결과를 초래하는지를 잘 보여주는 사례이다.

나. 세계금융위기 이후 한국정치의 특징

세계금융위기가 한국 정치에 미친 가장 두드러진 특징은 ‘정치적 불신 혹은 대의민주주의의 위기’와 ‘사회·경제적 양극화’이다. 이러

561) 여야 대표 후보였던 이명박과 정동영의 최종 득표율은 각각 48.6%와 26.1%였고, 두 후보 간 표차는 530만 표였다. 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/electioninfo/electionInfo_report.xhtml> (검색일: 2021.10.26.).

한 특징이 세계금융위기에 직면한 다른 나라에서도 발견되는 보편적인 특징인지 아니면 한국에서만 더 강조되어 나타나는 현상인지를 판단하는 일은 어렵다. 세계금융위기가 발생한 2008년이라는 시점은 세계적으로 냉전 종식을 맞이한 지 20년, 그리고 한국적인 상황에서 IMF 금융위기를 경험한 지 대략 10년이 흐른 때이다. 정교하고 과학적인 분석이 필요하겠지만, 앞서 언급했듯이 세계화를 매우 적극적으로 수용한 한국적 상황에서 ‘대의민주주의 위기’와 ‘양극화 현상’은 지난 20년 동안의 세계화 수용 방식 및 IMF 구제금융 이후의 구조조정 방식에서 비롯되었을 것이라는 가설을 제기한다. 이러한 가설을 분석하기 위해 한국에 적합한 ‘민주주의 방식’은 무엇인가의 문제와 국가의 조정 능력을 제고하기 위한 시민사회의 역할이라는 관점에서 접근해 보고자 한다.

먼저 대의민주주의의 부분적 실패를 인정하는 참여민주주의의 등장을 어떻게 이해할 것인가의 문제이다. 과거의 사례를 잠시 살펴보면, 1997년 김대중의 당선은 가리켜 한국에서 민주주의가 유일하게 가능한 게임이 되었다는 평가가 있었고, 두 번에 걸친 진보 정부의 집권 이후, 마치 미국의 중임제 대통령제처럼 2007년 대선에서 보수로 정권교체가 이뤄지자 민주주의가 절차적 차원을 넘어 실질적 공고화 단계에 진입했다고 분석했으며, 2017년에 발생한 대통령 탄핵의 경우 참여민주주의적 정치적 표현으로 인해 한국이 민주주의가 더욱 굳어졌다는 설명이 있었다.⁵⁶²⁾ 하지만 이러한 설명에도 불구하고 2008년을 전후로 가시화된 참여민주주의 속성의 강화는 한

562) Byung-kook Kim, “Party Politics in South Korea’s Democracy,” Larry Diamond and Byung-kook Kim, eds., *Consolidating Democracy in South Korea* (Boulder, Colorado: Lynn Rienner Publishers, 2000), p. 53; Chai-bong Hahn, “South Korea’s Miraculous Democracy,” *Journal of Democracy*, vol. 19, no. 3 (2008), pp. 128~142; 임혁백, “다중과 헤테라카 민주주의,” 장우영 편, 『촛불집회와 다중운동』 (파주: 한국학술정보, 2019), pp. 13~42.

국이 성취한 민주주의 발전, 특히 대의민주주의의 위기라는 차원에서 적잖은 우려를 자아내게 만드는 것이 사실이다.

물론 참여민주주의 등장으로 인한 대의민주주의 위기 문제는 우리만의 문제는 아니고 이미 1970년대부터 해외에서는 학술적으로 관심의 대상이 됐다. 잘 알려진 바와 같이 ‘68혁명’으로 촉발된 미국 및 유럽 주요국들의 시위와 항쟁은 대의민주주의와 전후 질서에서 정착된 자본주의 질서의 구조적 모순을 핵심적으로 겨냥했었다. ‘68혁명’으로 촉발된 민주주의 개혁 의지는 1970년대 초반을 넘어서면서 각 나라별로 다양한 방식에 의해 수용 및 조정되었는데, 결과론적으로 민주주의 제도의 근본적인 변화와 개혁으로까지 이어지지는 못했다. 예를 들어, 미국의 경우 국내적으로 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 ‘워터게이트 사건(Watergate Scandal)’과 맞물리면서 미국식 정치 개혁운동을 초래하게 되는데, 대표적으로 정책시장(policy market)이 형성되면서 정책에 투입되는 각종 실용 지식을 생산하는 싱크탱크(think-tank)들이 활성화되었고, 이어서 의회 지도자를 중심으로 한 정치변화가 진행됐다. 유럽국가들의 경우, 데탕트가 조성되면서 인권, 화해, 평화로 상징되는 지역안보질서가 이슈화되었지만, 민주주의 제도의 근본적인 변화에 관심을 쏟지는 못했다.

한국의 경우에는 민주주의 위기 문제와 대안적 민주주의에 대한 논의는 2000년대를 넘어서면서 차츰 등장하기 시작했다.⁵⁶³⁾ 2008년 광우병 이슈로 인한 촛불집회에 100만 명 이상의 시민이 참여하면서 한국 민주주의가 작동과 실행의 차원에서 문제가 있다는 점이

563) 대표적인 연구로는 다음의 연구를 참조. 박찬표, “한국 자유민주주의의 초상: 민주주의 과잉인가 자유주의 결핍인가,” 『아시아연구』, 제51권 4호 (2008), pp. 148~181; 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』 (서울: 후마니타스, 2010); 최태욱, 『한국형 합의제 민주주의를 말하다』 (서울: 책세상, 2014).

지적되기 시작한 것이다. 통상의 경우 민주주의 발전이라고 함은 다양한 이해관계와 불만을 가진 세력을 제도권 정치의 논의 과정 안으로 지속적으로 편입시키면서, 정당지도자 혹은 정치지도자 사이와 일반 유권자 사이의 견해 차이가 해소되는 것을 의미한다. 하지만 촛불로 상징된 참여 민주주의적 요소의 폭발적 증가는 시민들이 제도권 정치에 대한 불신이 팽배했거나 혹은 제도권 정치가 시민들의 요구를 수용하더라도 상당한 시간과 비용이 소요되어 기대와는 다른 결과가 나타날 것이라는 점을 예상하기 때문이다.

더욱 중요한 점은 광우병 사건으로 촉발된 거리의 정치가 일시적 현상에 그치지 않고 다양한 형태로 지속되다가 2016년 하반기부터 다시 대규모로 점화되어 다음 해 대통령 탄핵의 결정적인 동인이 되었다는 사실이다. 대의민주주의 실패(혹은 부분적 붕괴)가 지속적인 생명력을 가지는 원인은 무엇일까? 학자들의 관점에 따라 다양한 분석이 가능할 수 있지만, 앞서서도 설명한 바와 같이, 건국 이후 국가 형성과정에서 선택적으로 진행된 반공보수주의 및 일종의 안보 지향 국가 전통이 이어져, 결과적으로 오늘날까지 정당정치 활성화 부재, 정치지도자에 대한 신뢰 부족, 대통령의 과도한 권한 등과 같은 결과로 연결되고 있다는 설명이다.⁵⁶⁴⁾ 그리고 본 연구 주제와 관련하여 이러한 결과들은 당시의 냉전질서 그리고 세계화 이후에도 계속된 세계화 전략 수립의 주도적인 주체로서의 국가 역할 등과 깊게 연동되어 있다는 점을 강조하는 바이다.

관련하여 한국 정치 현상 차원에서 의미 있는 부분은, 전통적으로 정치적 사안에 관심이 높고 정치 관련 정보를 확보하는 데 관심이 많은 진보성향의 시민들이 참여민주주의적 의사 표현을 주도했던 것으로 알려져 있는데, 흥미롭게도 세계금융위기를 계기로 참여민

564) 박찬표, “한국 자유민주주의의 초상”, pp. 150~155.

주주의가 보수적 성향의 시민들의 아젠다로도 채택되었다는 점이다. 전 세계적으로 미국 등 일부 국가에서는 우파 포퓰리즘이 유행하고, 유럽의 복지국가들은 대부분 진보성향의 정당들을 중심으로 한 ‘승리연합(winning coalition)’이 지속됨에 따라 정치적 이슈 선점에 관심 높아진 보수주의 성향의 시민들이 참여민주주의에 많은 관심을 가진 것으로 알려졌다. 진보성향의 시민들에게 선호되는 참여민주주의적 의사 표현이 최근 들어, 보수성향의 시민들에게도 선호된다는 사실은 한국 민주주의의 정치문화적 안정성이 불안하다는 점을 분명히 보여준다.

다음으로 한국 사회의 양극화에 대한 문제이다. 정치적 민주화와 경제적 자유화가 서로 수렴한다는 사실은 민주주의를 지향하는 대부분의 국가들이 공감하는 바이다. 1997년 IMF 금융위기 이후 본격적으로 시작된 경제자유화는 한국의 국가정체성이 가지고 있는 대외 의존성으로 인해 유사한 금융위기를 경험한 다른 아시아 국가들과 비교하여, 미국과 서구 자본이 요구하는 구조조정 내용을 더욱 적극적으로 수용하게 되었고, 결과적으로 IMF 이후 글로벌 금융의 국내시장 장악력은 급속히 높아졌다.

그런데 한국의 경우, 2008년 당시 이명박 정부의 등장과 함께 소위 ‘이중전환(dual transition)’으로 알려진 정치적 민주화와 경제적 자유화의 병행 진행에 문제가 생긴 것이 아닌가 하는 우려가 제기된 바 있다.⁵⁶⁵⁾ 1997년 금융위기 이후 당시 김대중 정부가 추진한 자본주의와 민주주의의 병행발전은, 발전국가 경험을 가진 한국의 입장에서 매우 의미 선택이었다. 정보에 노출되어 있는 대부분의 국민들은 세계화가 개인적 차원의 선택 문제가 아니라는 사실은 충분히 인

565) 윤성석, “글로벌 금융위기와 한국 민주주의의 대응,” 『한국동북아논총』, 제53권 (2009), pp. 181~199.

지하고 있고, 결과적으로 세계화 수용 방식의 조절과 관련한 요구사항은 있을 수 있겠지만, 기본적으로 개개인의 정치적 및 경제적 선택과 관련하여 세계화적 현상에 적응하고자 노력하는 경향이 강하다. 그렇다면 세계화의 결과, 한국의 경우 1997년 금융위기 이후 사회경제적 양극화에 대한 일반 국민들의 정치적 불만은 어디를 목표로 할 것인가? 이 질문에 대한 답을 한마디로 정리하면 정부의 조정 능력이다. 좀 더 구체적으로 이증전환을 추진하고 조율하는 정부의 책임성(accountability)과 관련한 문제이다.

구체적으로 설명해서 당시 이명박 정부에서 발생했던 전임 대통령의 자살, 용산사태, 미디어법 파동, 시민사회(NGO)와의 갈등 등은 발전국가를 넘어서 세계화 국가로 나아가던 한국 민주주의에 적잖은 위기로 작용했던 것이 사실이다.⁵⁶⁶⁾ 이증전환 단계에 진입한 국가들의 경우 국민들은 일시적으로 발생하는 경제적 위기를 경제적 보상이나 국가 권력 강화를 의미하는 국가 역할의 확대로 해결하는 방안을 원하지 않는 것으로 알려져 있다. 한국도 마찬가지였는데, 세계금융위기와 이명박 정부의 등장이 공교롭게도 동시에 나타난 상황에서, 시민사회의 활성화, 민주적 조정 능력을 추진하는 정부의 능력, 국가 지도자의 소통 능력, 중요한 정치적 사안에 대한 투명한 처리 등과 같은 정치 민주주의적 옵션이 세계금융위기에 처한 한국 사회의 위기를 해소하는 방안이었던 것이다.

한편 냉전기 및 탈냉전 초기에 진행된 세계질서 변화의 주요 내용이 한국 정치에 투영되는 방식은 상대적으로 직접적이었고 투명했던 반면, 2008년을 전후로 한 금융위기 이후의 변화들은 한국 정치에 투영되는 방식이 상대적으로 굴절되는 경향이 있었다. 결과적으로 ‘세계질서 변화-한국정치’ 사이의 관계성을 파악하는 데에 더 어

566) 위의 글, pp. 195~197.

려움이 있다는 의미이다. 여기에는 다양한 이유가 있을 수 있지만, 민주화 이후 오랜 시간이 지나면서 한국 정치문화의 성숙도가 커지고, 여야 간 집권 세력의 반복적 전환, 정치지도자의 다양한 리크루트 등이 일상화되면서 세계질서 변화가 한국 정치에 반영되는 과정이 더욱 복잡해진 결과로 판단된다.

다. 코로나19 이후 한국 정치의 주요 쟁점

코로나19는 이론의 여지없이 국내정치적 그리고 국제정치적 차원에서 지대한 영향을 미친 사건이다. 코로나19가 초래한 위기와 문제점을 진단하는 과정에서, 냉전 종식 이후 지금까지 전 세계 모든 나라에서 거의 예외 없이 진행된 ‘세계화’ 현상이 주된 원인이라는 국제적 공감대가 형성됐다. 이러한 공감대는 결과적으로 세계질서의 구조적인 변화를 둘러싼 다양한 논쟁으로 이어졌다.⁵⁶⁷⁾ 세계질서의 구조를 둘러싼 논쟁들은 소위 ‘역 세계화(globalization reverse)’ 필요성을 주장하면서, 인프라가 유사한 국가들끼리의 글로벌 보건 거버넌스, 최소한의 국경 개방을 주장하는 반세계화론, 심지어 반중정서에 기반한 글로벌 생산네트워크의 변화 등과 같은 내용을 포함하고 있다.

국가 전반에 걸쳐 대외의존도가 매우 높은 한국의 상황에서 코로나19로 비롯된 세계질서 차원의 영향의 심각성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 코로나19로 인한 한국정치의 주요 쟁점은 다양한 관점에서 분석이 가능하겠지만, 한국적 상황과 세계질서 변화의 결합이라는 차원에서 ‘국가의 관심 혹은 정부 책임성(accountability)의 문제’, 이와 연동된 ‘민주주의 위기와 거대국가

567) 대표 연구는 다음을 참조. 장훈, “코로나19 위기와 데이터 국가: 한국의 데이터 국가와 보건위기 거버넌스,” 『의정연구』, 제26권 3호 (2020), pp. 126~156.

출현의 문제' 그리고 이러한 현상들이 한국의 실제 선거에 어떻게 반영되었고 또한 궁극적으로 '정부의 책임성' 및 '민주주의 위기'를 한국적 상황에서 가장 정확하게 설명하는 방법은 무엇인가에 대해서 살펴보도록 하겠다.

먼저 정부가 무엇을 최우선 과제로 삼는가의 문제이다. 앞서 냉전기 및 탈냉전기 논의에서 살펴봤던 '안보의 대상(referent objects)' 관련하여 '국가'가 아닌 '인간'이 정부 책임성의 최우선 과제로 등장하느냐의 문제이다. 사실 이 문제는 비단 코로나19로 인한 새로운 주장은 아니고, 냉전 종식 이후 유럽지역에서는 '국가'를 대신해서 다양한 대상(objects)이 안보의 대상으로 등장했고, 관련한 연구도 매우 많이 이뤄진 상태이다. 다만 한국의 경우 전통적인 안보 위협이 여전히 팽배한 상태여서 유럽에서와 같은 주장이 크게 설득력을 얻지 못했던 것이 사실이다. 특히 한국, 일본, 대만 등과 같은 동북아 국가들에게 인간안보가 설 땅이 좁았던 이유는 중국의 강대국화, 중·일갈등, 북한 문제 등 여러 가지가 있지만, 무엇보다도 권위주의 정부(강한 정부)의 유산이 남겨진 나라들에게는 의도하지 않게 국민들의 일상안보(common security)가 잘 유지된다는 특징이 있고, 이러한 상황이 여전히 전통적 안보 이슈를 최우선 과제로 설정하게 만들었던 것이다.

그런데 코로나19 이후 우리가 기존에 중요한 안보 문제로 고려하기 시작한 환경문제나 자연재해 등과 마찬가지로 '인간의 건강'이 정부의 최우선 관심이 되어야 한다는 생각을 하게 만들었다. 정부(혹은 특정 리더십)의 존재를 정당화시키는 조건은 무엇일까? 물론 전통적으로 '국가'를 포함하여, 경제성장, 사회안정, 정치 발전, 안보의 유지, 글로벌 지위 향상, 종교의 자유 등 매우 다양하다. 물론 이러한 대상들은 정책 추진의 시급성과 자원 투입의 관점에서 항상

서로 경쟁하고, 정치화(policization)의 과정을 거쳐 결국 중요한 아젠다를 선점하고 그러한 아젠다를 해결할 능력이 있는 정치세력에게 집권의 기회가 주어진다. 즉, 주요 정책 이슈들은 개별국가 안에서 서로 경쟁하고 경합하면서 국가 구성원들의 지지와 동의를 확보하게 되고, 그 결과 서구식 표현을 사용하자면 ‘사회적 구성(social construction)’에 의해 최우선 가치를 가진 사안이 선택되는 것이다.

다음으로 코로나19 위기로 인한 민주주의 위기의 문제이다. 각 국가의 국민들이 어떤 민주주의를 선호하는가에 관한 질문은 국가마다 처한 상황에 따라 상이하다.⁵⁶⁸⁾ 앞 절에서 논의된 세계금융위기 이후 한국 대의민주주의 위기 문제의 연장선에서, 거대국가 출현과 관련한 문제가 우려되는 상황에서 동시에, 코로나19 방역 수칙을 어긴다는 정부의 경고에도 불구하고 시민들의 참여 민주주의적 열기는 사라지지 않고 있다. ‘거대국가’ 출현을 우려하는 민주주의 침해 가능성과 대의 민주주의 불신에 대한 시민들의 참여적 의사표시가 동시에 진행되고 있는 것이다. 코로나19 위기로 인한 거대국가 문제는 상대적으로 간단한 배경을 가지고 있다. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」은 정부가 확보할 수 있는 일반 시민의 정보의 종류를 매우 구체적으로 제공하고 있다. 주민등록번호와 전화번호는 물론이고 개인의 처방전 기록, 진료기록부, 출입국 관리기록, 휴대전화를 통한 위치정보 등을 모두 포함하고 있다. 한 마디로 국가 보건 위기를 빌미 삼아 국가가 개인의 신체, 건강, 이동, 위치에 관한 막

568) 대표적인 연구는 다음을 참고, Richard Wike and Katie Simmons, “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy,” *Pew Research Center* (2017); Russell Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices* (New York: Oxford University Press, 2004); Pippa Norris, ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (New York: Oxford University Press, 1999).

대한 데이터를 취합하고 이를 기반으로 정책을 집행하는 소위 ‘데이터 통치’의 시대가 본격화된 것이다.

한국 민주주의는 과거 냉전기 동안의 ‘발전국가’ 경험을 거쳐, 냉전 종식 이후의 ‘세계화 국가’를 기반으로 하고 있는데, 각각 강력한 행정력 및 유연한 개방성을 바탕으로 한 경험으로 보이지만, 실상은 적극적인 ‘국가의 개입’이라는 공통점을 지닌다. 권위주의 정권 하에서 사적 영역에서의 발전을 국가전략으로 설정했던 전통이 세계화 시대에 들어서는 ‘탈국경화’를 하나의 국가전략으로 설정하게 만들었던 것이다. 마찬가지로 논리에서, 세계금융위기 이후 가속화된 참여민주주의 경향은 ‘코로나19 거대국가’ 논리와 이질적인 것이 아니라, 민간차원에서 데이터 활용의 편의성, 비용 절감, 소비자 권리보호 등을 충분히 경험한 시민의 입장에서 각종 정보를 국가가 공유한다는 차원에서, 거대국가와 참여민주주의의 공존은 이질적이지 않다. 이러한 공존을 달리 표현하면, ‘물적 인프라’와 ‘심리적 인프라’의 공존이다. 전자의 경우 한국 사회 전반에 걸쳐 IT 인프라가 촘촘하게 장치되어 이미 오래전에 소위 ‘IT 강국’의 지위를 확보했다는 사실을 의미한다. 후자의 경우는 다분히 한국적 상황을 반영하고 있는데, 각종 포털이 제공하는 무료 메일, 뉴스 검색, 정보제공을 당연시하고, IT 기업들에게 우리의 취미, 관심사, 소비성향, 심지어 인간관계 까지도 거리낌 없이 제공하고 있다.

물론 권위주의 국가에 의한 인권침해와 스마트한 거대국가의 활용을 구분하는 일은 쉽지 않다. 코로나19 위기 직후 미국과 유럽에서 감염자 수가 폭증하자 서구 국가들은 반자유주의적 봉쇄 조치들을 주저 없이 강행했다. 코로나19와의 전쟁을 통해, 잠복해 있던 서구 민주주의 국가들의 독재적 요소들이 일거에 드러난 것이라고 해도 과언은 아닐 것이다. 코로나19 위기는 전 세계 주요국들을 문명

적 기준으로 작용하여, 국가들 사이에 편을 나누는 새로운 장벽이 되었고, 서구 민주주의 국가들에게서 중국이나 러시아와는 다른 새로운 유형의 감시 권위주의(surveillance authoritarianism)가 강화되는 것이 아닌가 하는 우려가 생겨난 것이다. 그런데 한 번 더 생각해 보면, 코로나19 위기로 인한 세계화 질서에 대한 전반적인 점검은 대략 지난 10년간 진행된 자본주의 체제의 근본적인 성격 변화 혹은 구조적 변화라는 거시적 흐름과 맞물려 있음을 알 수 있다. 따라서 거대국가 혹은 다소 부정적으로 표현해서 감시국가의 등장을 전후 질서 동안 구조화되고 공고화된 자유주의 세계질서의 변화라는 관점에서 접근한다면, 코로나19 위기로 인한 민주주의 위기는 본질적으로 정부의 역할에서 기인한 측면이 있고, 또 한편으로는 동시에 시민사회 차원에서 유발된 측면이 함께 공존하고 있다는 점을 발견하게 된다. 왜냐하면 코로나19 위기는 세계화로 인한 탈국가적 공동체의 삶이 편안하고 행복할 것이라는 기존의 믿음을 붕괴시켜, 지역주의나 민족주의 혹은 개인들의 고립된 삶이 득세할 수 있다는 위협의식으로 이어지면서, 정부의 역할이나 정치시스템의 역할 조정이 불가피하므로 조정과정에서의 정부의 영향력 확대는 불가피한 것이라고 여겨지고 있다.⁵⁶⁹⁾ 따라서 결과적으로 정부, 시민단체, 민간 간 새로운 협력모델에 기반한 코로나19 시대의 정치 거버넌스가 긴요히 요구되는 상황이다.

마지막으로 그렇다면 코로나19 위기와 관련하여 한국의 유권자들은 앞서 언급한 ‘인간안보’의 중요성과 ‘거대국가’ 역할의 일시적 수용을 실제 선거 과정에서 중요한 판단의 근거로 삼았을까? 전통적인 사고에 의하면, 자연재해의 발발은 물론 불과 몇 년 전에 발생했던 메르스 사태만 하더라도, 불가피한 재해나 질병은 인간의 통제를 벗

569) 손현주, “코로나19와 정치의 미래,” 『지역사회연구』, 제29권 2호 (2021), pp. 120~123.

어나는 영역으로 받아들여졌었다. 따라서 자연재해나 질병의 발발을 놓고서 정부에 대한 정치적 지지라는 차원에서 접근해서는 안 된다는 판단이 작용하고 있었다. 하지만 코로나19 위기는 기존의 생각을 바꿔놓고 있고, 재해 발생 이후에 정부의 대응이 적절한지 또 유권자들이 정부의 재해에 대한 대처를 어떻게 평가하는지가 선거 결과에 중요한 영향을 미치고 있다. 소위 ‘K 방역’의 지위를 확보한 한국의 경우는 어떠할까?

2020년에 진행된 제21대 국회의원선거 결과를 놓고서 국내 많은 정치학자의 연구 결과가 이어졌다.⁵⁷⁰⁾ 관점에 따라 다양한 접근과 분석이 가능하지만, 한국 정치의 주요 쟁점이라는 차원에서 두 가지 내용의 공통적인 견해가 모아지고 있는데, 하나는 코로나19로 인한 다양한 피해 즉, 신체적 피해, 경제적 피해, 정신적 피해 등은 발생 자체가 정부(혹은 여당)에 대한 평가로 이어지지 않는다는 점이다. 또 다른 하나는 코로나19가 자연재해라는 성격을 가지기는 하지만 감염병 방역 대응이라는 차원에서 현 정부의 대응에 대한 평가가 투표에 뚜렷하게 반영되는 사실이다. 특히 이 과정에서 흥미로운 점은, 정부의 대응을 평가하는 과정에서 두 가지 변수가 매우 중요한 요소로 작용했는데, 하나는 과거 정부들과의 대응능력을 비교했다는 점이고 또 다른 하나는 다른 나라 정부의 코로나19 대응 정도와 비교했고 이 결과가 중요하게 작용했다는 점이다.⁵⁷¹⁾

570) 대표적인 연구는 다음을 참고. 김정아·강원택, “제21대 국회의원선거에서의 회고적 투표: 대통령의 코로나 대응 평가와 당파적 편향,” 『한국정당학회보』, 제19권 4호 (2020), pp. 101~140; 신정섭, “코로나19가 제21대 국회의원 선거 투표선택에 미친 영향: 정부대응 평가와 개인피해를 중심으로,” 『한국정치연구』, 제29권 3호 (2020), pp. 155~182; 장훈, “코로나19 위기와 데이터 국가: 한국의 데이터 국가와 보건의 위기 거버넌스,” 『의정연구』, 제26권 3호, pp. 125~159.

571) 신정섭, “코로나19가 제21대 국회의원 선거 투표선택에 미친 영향: 정부대응 평가와 개인피해를 중심으로,” pp. 165~170.

마지막으로, 위에서 언급한 발전국가와 세계화 국가를 지나온 한국의 민주주의 성장은 방대한 정보에 기반한 새로운 유형의 민주주의의 길로 나아갈 수 있을지의 문제이다. 미국을 중심으로 이미 본격 전개된 데이터 자본주의는 이미 수년 전부터 정치적 영향과 결정력의 차원으로 전환되고 있었고, 코로나19 대처 과정에서 이러한 정치적 영향력이 시민의 관점에서 투명하고 공정하게 적용되었다면 소위 ‘데이터 민주주의’의 가능성은 열려 있는 것으로 보인다. 한국 정부의 방역 대처 과정에서 국가가 정보를 독점적으로 활용하는 지배적 지위에 있기는 했지만, 법률적인 기반과 민간부문과의 협력이 라는 대원칙은 일관되게 유지되었다는 것이 지배적인 평가이다.⁵⁷²⁾ 특히 여기에는 20년이 넘는 오랜 시간 동안 한국 사회의 디지털 역량을 강화하기 위한 정부와 민간부문의 일관된 노력이 중요한 배경이 되었고, 이러한 노력과 결과를 각 산업 분야에 적극적으로 적용하기 위한 정부의 강한 의지가 있었으며, 결과적으로 이런 과정에서 데이터의 민주적 사용이라는 국가 성격의 변화까지 발생했던 것으로 평가된다. 이러한 인식이 일반 시민들이 별 거부감 없이 정부 방역 정책에 조용한 이유였다고 볼 수 있다. 다만 아직까지 인권, 자유, 국가개입 사이의 균형점에 대한 사회적 합의를 찾아보기는 어렵다는 차원에서 민주주의의 원형으로 자리 잡기까지는 향후 많은 노력이 필요해 보인다.⁵⁷³⁾

572) 장훈, “코로나19 위기와 데이터 국가: 한국의 데이터 국가와 보건위기 거버넌스,” p. 151.

573) 윤정현, “초국가적 난제 시대의 네트워크 거버넌스,” (서울대학교 국제문제연구소 워킹페이퍼 no. 166, 2020.7.23.), pp. 9~18, <http://snuiis.re.kr/sub5/5_3.php?mode=view&number=1384&b_name=gan3&page=1> (검색일: 2021.9.20.).

2. 경제적 차원의 영향

가. 세계질서와 한국경제

세계질서의 변화가 한국의 경제에 미친 영향력은 무엇인가? 제2차 세계대전 이후, 국제사회의 구조는 패권국가인 미국이 주도하는 단극체제에서 냉전기의 양극체제로 변화하였고, 다시 소련 붕괴 이후 단극체제로의 전환의 과정을 거쳤다. 제2차 세계대전 직후에도 브레튼우즈체제(Bretton Woods System)의 정립 등 자유주의적인 경제질서의 구축을 위한 노력들이 나타났지만, 냉전의 도래로 국제사회는 서구권과 동구권으로 나뉘어지게 되어 세계적인 차원의 자유주의적 경제질서의 확립하지는 못했다. 따라서 탈냉전기인 1990년대 이후, 자유주의적인 세계질서가 안정된 세계화 시대가 도래하였다고 볼 수 있다. 이 시기에는 국제제도의 비약적인 발전으로 국가 간 협력의 증대가 나타났다. 개발도상국에서 중진국으로 성장한 한국 또한 1990년대 이후부터 자유주의적인 세계질서의 주요 참여자가 되었고, 국제기구에서의 역할을 강화했다. 한국은 이 시기부터 다수의 국가와 경제적인 상호의존 및 협력을 강화했다. 본 절에서는 제2차 세계대전 이후부터 탈냉전기까지의 국제사회의 구조의 변화가 국제정치경제질서의 구성에 미치는 영향을 알아보고, 세계질서의 변화에 따른 한국의 경제정책 및 제도에 대해 논의하고자 한다.

제2차 세계대전 이후, 미국은 패권국으로 부상하였고, 미국과 서유럽의 국가들은 전후 경제회복을 위한 방안으로 자유주의적 경제정책을 추진했다. 이들은 1930년, 대공황 이후, 국가들이 자국의 이익 보호를 위해 실시한 보호무역 및 환율 인상과 같은 보호주의적인

정책 시행의 결과가 무역분쟁과 국가 간 갈등을 초래하여 경제적 불안정과 제2차 세계대전의 발발 원인이 되었다고 보았다. 따라서 국제 경제의 안정성의 확보와 국가 간 갈등의 완화를 위해서는 자유무역 정책과 국제제도를 통한 협력이 필요하다고 주장했다. 반면, 최빈국을 비롯한 개발도상국가들의 경우 이러한 미국 및 선진국 중심의 자유주의 질서에 동의하지 않았으며, 자유무역이 개발도상국의 경제를 선진국에 종속시킬 것을 우려했다. 또한, 이들은 자유무역이 경제발전의 수준이 낮은 개발도상국들에게는 긍정적인 효과를 가져오지 못할 것이라고 주장했다.

그러나 미국은 이러한 반대에도 불구하고 전후 브레튼우즈체제를 수립하고 이를 기반으로 자유주의적인 경제질서를 구축했다. 이는 제2차 세계대전 이후 미국이 패권국의 지위를 가지고 있었기 때문에 가능했다. 당시 미국은 전 세계 생산의 상당 부분을 점유하고 있었으며, 마셜 플랜(Marshall Plan)과 같은 원조 정책을 통해 개발도상국들을 설득할 수 있었다. 이에 1944년 미국 뉴햄프셔(New Hampshire)의 브레튼우즈에 모인 44개 국가는 미국이 제시하는 자유주의적 경제질서의 구축에 동의했다. 브레튼우즈체제는 자유무역, 고정환율 레짐 그리고 경제재건과 발전을 기본 원칙으로 했다.⁵⁷⁴⁾ 이와 같은 국제 협약과 레짐은 자유무역 체제를 확립하여 개별국가들의 경제 발전을 도모하고, 세계대전 이후의 경제를 재건하려는 목적을 가지고 있다. 또한, 국제레짐을 통한 경제적 상호의존의 증대는 궁극적으로 국가 간 협력을 강화하여 국제사회의 평화를 유지에도 긍정적인 영향력을 행사할 것으로 보았다. 그러나 국제레짐이 이와 같은 목표를 달성하기 위해서는 선진국뿐만이 아닌 개

574) 김석우, 『국제정치경제의 이해: 역사, 이념 그리고 이슈』(파주: 한울, 2011), pp. 46~47.

개발도상국들을 포함한 전 지구적인 참여가 필요하였고, 미국 또한 회원국들의 증진을 위한 노력을 기울였다. 예를 들어, GATT(The General Agreement on Tariffs and Trade, 이하 GATT) 체제는 비차별(nondiscrimination), 다자주의(multilateralism), 최혜국 대우(Most Favored Nation: MFN) 그리고 상호호혜주의(reciprocity) 등의 기본적인 원칙들을 기반으로 운영됐다.⁵⁷⁵⁾ 자유무역과 공정 무역의 시행을 목표로 하는 GATT의 경우에도, 시장의 확대를 통해 경제발전을 도모하려는 선진국들은 적극적으로 참여한 반면, 개발도상국들의 참여를 유도하기는 어려웠다. 당시 다수의 개발도상국들은 자유무역질서 참여를 시기상조로 보았다. 이에 미국은 특히, 서구권의 개발도상국들의 GATT에 참여를 유도하기 위해 이들을 위한 예외조항들을 제시했다. 개발도상국들의 경제발전을 위해 예외적인 보호무역조치들을 허용한 것이다. 1948년 10개의 개발도상국이 GATT의 회원이 되었고, 1960년에는 16개국 그리고 1970년에는 50개 이상의 개발도상국이 GATT에 참여했다. 선진국과 개발도상국을 합한 총 회원국 수는 1948년 23개국에서 1970년 77개국으로 증가했다.⁵⁷⁶⁾

한국의 경우, 1960년대 이전까지는 한국전쟁 이후의 경제재건이 가장 주요한 과제였고, 경제발전을 도모함에 있어서 미국의 원조에 상당 부분 의존했다. 1960년대부터 수출을 기반으로 자립적인 경제발전을 도모하기 시작했고, 1967년에 GATT의 회원국이 될 수 있었다. 한국의 제1차 경제개발계획은 1962년부터 1966년까지 추진되었

575) Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton Press, 1987), pp. 190~191.

576) Robert Hudec, *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT System*, Salem (New Hampshire: Butterworth Legal Publishers, 1991), pp. 3~12.

는데, 당시 한국의 목표는 산업의 근대화 및 공업화 그리고 자립경제의 달성이었다. 수출증대를 위해 원화를 평가절하했고, 이는 단기적으로 수출증대의 효과를 가져왔다. 한국이 본격적인 수출 주도형 경제정책을 시행한 것은 1967년부터 시작한 제2차 경제개발계획부터이다. 기술 수준과 생산성의 향상, 중화학공업의 양성을 통해 전반적인 수출량은 증대되었고, 경제발전에 있어 수출이 차지하는 비율은 매우 높아졌다. 이 시기부터 외자 의존도가 상승하고 해외직접투자도 시작됐다.⁵⁷⁷⁾ 냉전 초기, 한국은 이러한 정부 주도적인 경제개발계획 정책을 통해 무역량을 증대시켜 미국이 주도한 브레튼우즈체제와 서구권 국가 간의 자유주의적인 경제질서에 참여하기 시작했다.

냉전이 안정화된 1970년대부터 미국은 더욱더 적극적이고 공격적으로, 자국의 상대적 이익을 극대화하는 방향으로 국제 경제질서를 주도했다. 이에 따라 제2차 세계대전 이후 유지되어 오던 브레튼우즈체제는 붕괴되고 신보호주의가 등장했다. 서유럽 국가들은 마샬 플랜에 입각한 미국의 원조와 지원을 기반으로 전쟁 이후의 경제재건이 가능했다. 아시아 지역에서도 일본의 경제는 급격한 속도로 발전했다. 이에 반해 미국은 1971년 무역적자를 기록했다. 이 당시 석유파동으로 국제수지가 더욱 악화되자, 미국을 비롯한 선진국들은 인플레이션에 대응하기 위해 신보호주의 정책을 추진했다. 미국은 개발도상국들에 대한 배려보다는 자국의 상대적 이익의 추구를 위한 정책들을 도모하기 시작했다. 냉전 초기 동맹의 형성 및 개발도상국들의 자유주의 체제로의 유입을 위해 이들에 대한 자유무역 원칙 예외를 허락했던 미국은 냉전이 안정된 이후 자국 경제의 상대적 우위 유지를 경제정책의 주요 목표로 삼은 것이다. 이에 대응하고자

577) 윤용만·여택동 외 공저, 『한국의 경제정책』 (서울: 박영사, 2005), pp. 19~27.

개발도상국들은 무역과 발전에 관한 유엔 회의(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)를 구성하는 등 국가이익을 제고하기 위한 집단적 움직임을 보였다. 그러나 미국은 Section 301과 같은 공격적이고 일방주의적인 무역정책을 추진하며, 개발도상국들의 자유무역 원칙 고수를 요구했다. 1973년부터 1979년까지 진행된 GATT의 도쿄라운드 (Tokyo Round)에서 미국은 관세의 인하와 자유무역 원칙의 강화를 요구하였으나, 개발도상국들은 특별대우 및 예외조항의 유지를 주장했다.⁵⁷⁸⁾

1970년대 이전까지 한국은 두 번의 경제개발 계획과 수출 주도적인 경제정책을 기반으로 경제성장을 이룰 수 있었다. 1970년대 한국의 대외무역의존도는 두 배 이상 증가했다.⁵⁷⁹⁾ 그러나 1970년대 석유파동 등 세계경제의 위기는 한국의 수출 기업들에게도 부정적인 영향력을 행사했다. 이에 한국은 특별 긴급경제 조치와 같은 정부의 경제 보호 정책을 통해 은행 금리를 인하하고, 사채를 조정하는 등 기업의 자금난 해결을 위한 다양한 정책들을 시행했다. 그러나 이러한 정부의 경제 개입과 1960년대부터 시작된 국가 주도 하의 경제개발계획은 경제 전반의 효율성을 저해하여 장기적인 경제성장을 지속시키기 어려웠다. 또한 이 시기 한국은 국내 사회적인 불평등의 문제도 심화되어 1980년대부터 경제정책에서 성장과 더불어 분배와 균형의 중요성이 강조됐다.⁵⁸⁰⁾

요약하자면, 전후 1945년부터 냉전 붕괴 이전까지 국제정치경제 질서는 미국의 대외경제 정책을 중심으로 형성됐다. 이 시기 한국은

578) 김석우, 『국제정치경제의 이해: 역사, 이념 그리고 이슈』, pp. 50~55.

579) 무역 의존도는 제1차 경제개발계획(1962~1966) 시기 26.2%에서 꾸준히 증가하여 제3차 경제개발계획(1972~1976) 시기 57.5%까지 증가했다. 윤용만·여택동 외 공저, 『한국의 경제정책』, p. 26.

580) 위의 책, pp. 19~27.

경제성장을 위해 국가가 주도하는 경제정책에 따라 수출의 증대를 위한 노력을 기울였다. 한국은 GATT에 가입하는 등 브레튼우즈체제에 참여했으나, 국제기구에서 주도적인 영향력을 행사하기보다는 국내 경제의 재건 및 성장에 초점을 맞췄다.

냉전 붕괴 이후에는 자유주의적 경제질서가 전 세계적으로 확대되고, 국제 무역량과 국가 간 FTA 및 PTA(Preferential Trade Agreement)의 수가 급격하게 증대됐다. 또한, 이 시기부터 국제제도들의 역할과 영향력이 전 세계적으로 강화됐다. 다수의 신자유주의자들은 냉전 이후의 이 시기를 세계화 시대의 시작점으로 보고 있다. 국가 간 상호호존도는 높아졌으며, 국경을 초월한 전 지구적인 교류가 본격화됐다. 또한, 냉전의 붕괴는 미국에 냉전기 이전의 패권국의 지위를 다시 부여했다. 미국은 상호호혜주의와 같은 GATT의 기본 원칙을 강조하며, 개발도상국을 비롯한 미국의 무역상대국들이 자유무역 원칙을 철저히 따를 것을 요구했다. 미국은 과거 브레튼우즈체제에 기반을 둔 세계은행, IMF 그리고 GATT의 제도화를 다시 추진했다. 세계은행은 최빈국들에 대한 지원을 구체화시켰고, IMF는 1980년대부터 빈번하게 나타난 외환위기에 개별국가들이 대처할 수 있도록 ‘최후의 대출자’ 역할을 해주었다.⁵⁸¹⁾

국제제도의 제도화가 가장 뚜렷하게 나타난 것은 GATT이다. 미국의 주도 하에 1995년 GATT 협정은 국제기구인 WTO의 설립으로 발전됐다. WTO는 다음의 두 가지 측면에서 GATT와는 대비된다. 우선, GATT가 상품의 거래에 관한 자유무역의 원칙과 규제를 제시했다면, WTO는 상품뿐만이 아닌 서비스, 지적재산권, 노동 및 환경에 관한 측면에서의 규칙을 포함한다. 즉, 무역자유화의 범위가 이전보다 확대될 수 있었다. 두 번째로 GATT는 개발도상국들의 참

581) 김석우, 『국제정치경제의 이해: 역사, 이념 그리고 이슈』, pp. 59~61.

여를 유도하기 위해 이들에 대한 예외조항을 비롯한 다양한 혜택을 주었다. 예를 들어, 개발도상국들에는 GATT에서 분야별로 선택하여 협정에 참여할 수 있는 권한을 주었다. 그러나 WTO는 가입된 회원국들에게 WTO의 모든 원칙을 따를 것을 요구했다.⁵⁸²⁾ 개발도상국들과 유럽, 일본은 이러한 변화에 동의하지 않았지만, 미국은 패권국의 지위를 이용해 WTO를 설립하고 세계자유무역질서를 공고히 했다.⁵⁸³⁾

세계화 시대의 자유무역과 국제제도의 활성화와 더불어 국제정치경제질서의 또 다른 특징은 생산체계의 세계화이다. 1980년대 해외 직접투자가 세계자본에 차지하는 비율이 2.3%였다면, 1998년에는 11% 이상으로 증가했다. 다국적기업의 수는 1970년대 7,000개 수준에서 2000년 6만 개 이상의 모기업과 82만 개 이상의 해외 지사로 증대되었고, 세계 무역의 70% 이상을 차지했다.⁵⁸⁴⁾

이 시기 한국 또한 세계화로 정의되는 국제정치경제질서에 따라 무역규제를 완화하고 수출입 절차를 간소화하여 무역자유화를 도모했다. 예를 들어, 1989년에는 수입감시제도를 철폐했고, 무역업에 대한 허가제를 1993년부터 등록제로, 1997년 이후에는 신고제로 그리고 2000년에는 무역업 신고제 자체를 폐지했다. 또 한국은 1996년에 OECD의 회원이 되어 무역과 자본이동의 자유화를 강화했다. 1997년 발생한 한국의 외환위기는 IMF의 구제금융으로 해결되었는데, 그 과정에서의 자유주의적인 경제개혁정책을 강도 높게 추진했

582) John Barton, Judith Goldstein, Timothy Josling and Richard Steinberg, *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, And Economics of the GATT and the WTO* (Princeton: Princeton University Press, 2006), pp. 65~66.

583) Richard Steinberg, "In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and in the GATT/WTO," *International Organization*, vol. 56, no. 2 (2002), pp. 339~374.

584) 이인성, 『21세기 세계화 체제의 이해』 (서울: 아카넷, 2009), pp. 100~103.

다.⁵⁸⁵⁾ 1990년대 말부터 한국은 다수의 무역상대국과 FTA를 체결하는 등 지역적인 경제통합정책을 추진했다. 1999년 말 한국은 칠레와 FTA를 개시하여 2004년 발효했고, 2004년에는 싱가포르, 2005년에는 EFTA(유럽자유무역연합)와 ASEAN, 2006에는 인도 그리고 2007년에는 EU와의 FTA를 개시했다.⁵⁸⁶⁾

한국은 1995년 설립된 WTO의 회원국으로서 WTO 체제의 확립과 다양한 후속 협상의 타결을 위해 적극적인 참여를 보여주었다. WTO에서 제안하는 무역정책 검토에 지속적으로 참여했고, 1996년, 2000년 그리고 2004년에 무역자유화를 위한 한국의 조치들에 대해 WTO 또한 긍정적인 평가를 했다. 한국은 무역상대국과의 무역분쟁 발생 시에도 양자적 혹은 일방적인 해결책보다는 WTO의 다자적인 분쟁해결기구를 이용하여 해결하려는 노력을 보였다. 1995년부터 2004년까지 한국은 총 22건의 분쟁해결절차의 사례에 분쟁국으로 포함되어 있다.⁵⁸⁷⁾ 2020년 기준, 한국은 전체 WTO 분담금의 2.9%를 지불했다. 이는 전체 160개 이상의 회원국 중 10위 안에 드는 수준이다.⁵⁸⁸⁾

냉전기와 탈냉전기를 거치는 동안 한국은 자유주의적인 세계질서에 참여하기 위해 다방면에서 노력했다. 개발도상국의 지위에서 수출 주도적인 산업화전략에 기반해 경제를 비약적으로 발전시켜 OECD의 회원국이 될 수 있었다. 과거 미국의 원조에 상당 부분 의존한 한국은 냉전 붕괴 이후, 세계화 시대의 자유주의적인 세계질서의 적극적인 참여자가 된 것이다.

585) 윤용만·여택동 외 공저, 『한국의 경제정책』, pp. 158~159.

586) “한국의 FTA 현황,” <<https://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/ov/>> (검색일: 2021.10.26.).

587) 윤용만·여택동 외 공저, 『한국의 경제정책』, pp. 160~161.

588) WTO, “World Trade Organization Annual Report 2020,” pp. 180~181, <https://www.wto.org/english/thewto_e/secret_e/budget_e/budget2020_member_contribution_e.pdf> (Accessed October 26, 2021).

나. 세계금융위기 이후 한국경제의 특징

1990년대부터 진행된 세계화와 자유주의적인 체제는 2008년 세계금융위기를 계기로 자유주의적 국제정치경제질서 전체의 변화가 나타났다. 2008년 미국의 부동산 거품에서 시작된 금융위기는 전 세계의 경제에 영향을 주었다. 미국 부동산 시장의 급등 현상으로 미국의 저신용자들에 대한 서브프라임 모기지(subprime mortgage)가 대폭적으로 증가했는데, 이는 미국의 부동산 가격의 하락과 신용불량자의 양산 그리고 금융기관들의 연쇄적인 도산 및 실물경제의 위기로 이어졌다. 미국의 이와 같은 경제적인 상황으로 인해 무역과 해외투자는 감소되었고, 환율의 변동과 같은 경제적 불안정이 전 세계적으로 전파된 것이다. 미국은 이에 대한 회복을 위한 막대한 재정을 투입했지만, 그 효과는 미미했다.⁵⁸⁹⁾

1990년대부터 꾸준히 증가 추세를 보인 경제발전의 정도를 나타내주는 다양한 척도들인 GDP나 수출량, 수입량 그리고 무역량 등은 2008년 직후, 감소했음을 알 수 있다. 예를 들어, 2008년 글로벌 GDP는 63조 달러에서 2009년 60조 달러로 감소했다. 세계경제에서 무역이 차지하는 비율은 2008년 50% 이상에서 2009년 41%로 감소했다. 한국 또한 2001년부터 지속적인 증가세를 보인 GDP가 2007년 이후 3년간 양 감소 추세를 보였으며, 전체 GDP에서 무역이 차지하는 비율도 약 10% 정도 감소했다.⁵⁹⁰⁾ 금융위기로 인해 전 세계적으로 해외직접투자는 감소되었고, 경제가 침체되는 등 불안정한 국제정치경제질서가 형성됐다.

경제적인 측면에서의 불안정과 더불어, 이 시기 미국의 패권 또한 급격히 쇠퇴했다. 자유주의적 경제질서의 구축을 주도해 온 미국은

589) 김석우, 『국제정치경제의 이해: 역사, 이념 그리고 이슈』, pp. 64~65.

590) The World Bank, <<https://data.worldbank.org/>> (Accessed October 26, 2021).

금융위기 이후, 국내 경제, 사회 및 정치적인 상황에 집중해야 했고, 점차 보호주의적인 경제정책을 추진하게 됐다. 트럼프 정부는 미국 우선주의를 내세우며 자국의 경제적 이익을 최우선으로 했고, 이를 위해 보호주의적인 정책들이 필요하다면 시행할 것을 강조했다. 이에 트럼프는 2017년 TPP에서 탈퇴했고, 미국이 주도적으로 설립한 WTO에서의 탈퇴 또한 고려하는 입장을 보였다. 보다 구체적으로 트럼프 정부는 다음의 두 가지 측면에서 WTO를 공격했다. 우선, 이 시기 미국은 기존의 주요 무역상대국들에 대해 관세를 부과하여 무역분쟁의 여지를 제공했다. 예를 들어, 미국은 중국을 비롯한 인도, 말레이시아, 베트남, 인도네시아, 태국 등의 개발도상국들을 상대로 이 국가들의 특정 수출품에 대한 보조금 지급을 비판하며 상계관세를 부과했다. 트럼프는 2018년 한국의 대미 주력 수출품인 세탁기와 태양광 제품에 대해서는 세이프가드를 발동했는데, 트럼프의 미국 우선주의 정책을 잘 나타내주는 보호주의 사례로 논의된다.⁵⁹¹⁾

두 번째로, 미국은 WTO의 상소기구에 판사 임명을 미루어 분쟁 해결절차의 운영을 위협했다. 미국은 기존의 다자주의적 제도나 자유주의적 경제질서의 약화에 상당 부분 영향력을 행사했다.⁵⁹²⁾ 이는 미국이 국제기구 운영에 있어서 리더 혹은 공공재를 제공하는 패권국가의 역할을 더는 하지 않겠다는 의지를 보여준 것이다.

여기에 더해 중국의 부상 또한 이 시기의 국제정치경제질서의 전환에 주요한 요인이 되었다. 중국은 2001년 말 WTO에 가입했고, 자유무역시장의 주요한 행위자로 경제발전을 도모했다. 중국은 경제적인 측면에서는 미국과의 경쟁상대가 될 수 있을 정도로 급격히

591) 이정세·손상기, 『국제통상학의 이해』 (고양: 정독, 2021), pp. 116~117.

592) David Lake, Lisa Martin, and Thomas Risse, "Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization," *International Organization*, vol. 75, no. 2 (2021), pp. 225~257.

성장했다. 몇몇 학자들은 2000년대 이후부터를 미국과 중국이 경쟁하는 제2의 냉전 혹은 G2시대라고 부르기도 했다. 중국은 제2차 세계대전 이후, 미국과 서유럽 국가를 중심으로 설립된 국제기구들이 선진국들의 이익만을 대변한다고 비판했고, 이러한 문제점을 해결하고 아시아 지역의 경제발전을 도모하기 위해 2016년 AIIB를 57개 회원국을 시작으로 설립했다. 2020년에는 AIIB의 회원국 103개국으로 증가했고, 한국 또한 초창기 회원국 중 하나이다.⁵⁹³⁾ 미·중 경쟁 구도 하에서 한국은 양국에 대한 다자적인 차원에서의 접근이 유리할 것으로 예상된다. 중국은 한국보다 3배가량 빠르게 경제성장을 하고 있고 한국과는 비대칭적인 교역관계를 유지하고 있다. 한국의 대중 수출의존도가 25% 정도이지만 중국의 한국에 대한 수출의존도는 4% 정도에 머물러 있다. 그러나 한국이 2013년 이후 중국의 최대수입국인 점을 고려한다면, 중국 시장에 대한 견제보다는 중국을 중심에 두고 여타 유럽, 러시아 및 동남아시아 국가들과의 교역을 모색해야 한다.⁵⁹⁴⁾

냉전 이후 세계화 시대의 도래는 국제기구의 확산과 지역적 협의체의 증대를 통해서 나타났다. 그러나 2008년 세계금융위기 이후 2010년부터는 미국과 WTO 등 국제기구의 한계를 보여주는 사례들이 다수 나타났다. 예를 들어, 유럽연합은 2000년대 초기까지 제도와 협의의 정도가 매우 높고 성공적인 지역적 협의체로 평가되었지만, 2008년 이후 그리스 경제위기와 브렉시트는 지역통합체의 한계를 보여줬다.

2008년 세계금융위기 이후, 이전과 달리 미국의 패권국 역할이 쇠퇴했고, 경기침체와 국제제도의 위기로 인해 불안정한 국제정치

593) AIIB, <<https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html>> (Accessed October 26, 2021).

594) 김상배 외, 『신국제질서와 한국외교전략』 (서울: 명인문화사, 2021), pp. 102~126.

경제질서가 나타났다. 이 시기 한국 또한 무역량을 비롯한 여러 경제 지표에서 성장률의 감소세를 보였다. 그러나 2010년대에 들어서면서 한국의 경제는 다시 이전과 같은 회복세를 보였다. 보호주의로의 회귀를 주장하는 미국과는 달리 한국은 자유무역의 원칙을 유지하기 위한 노력들을 하고 있다. 예를 들어, 금융위기 이전보다 더 활발히 WTO를 이용하는 모습들을 보였다. 무역분쟁 발생 시, 양자적인 협상보다는 WTO의 분쟁해결기구를 이용하는 등 다자주의적인 해결책을 모색했다. 한국은 2018년 미국을 상대로 두 번의 무역분쟁 사례를 WTO에 제소했고, 일본과도 2018년부터 2020년까지 몇 차례의 무역분쟁에 있어서 WTO의 분쟁해결절차를 통한 해결책을 모색했다.⁵⁹⁵⁾ 과거 미국이 WTO 분쟁 해결 절차 이용의 대부분을 차지했다면 2010년대 이후에는 한국을 비롯한 중진국들의 참여가 증대되었음을 알 수 있다. 이러한 현상을 통해 우리는 자유주의적 세계질서의 주 행위자 혹은 국제제도의 주요 참여국의 변화를 파악할 수 있다.

한국은 2008년 이후 2017년까지 11개의 FTA가 발효되었고, RCEP과 같은 지역적인 경제 합의를 도모했다. 현재 한국은 동남아시아, 중앙아시아, 중남미의 시장 진출의 확대를 위한 다수의 협상이 진행 중이다.⁵⁹⁶⁾ 2009년 한국의 FTA 교역 비중은 13.8%로 중국·일본보다 적었지만, 5년 후인 2013년에는 35.3%까지 증대되어 유리한 교역 환경을 조성할 수 있었다. 이는 2013년 중국·일본의 교역 비중보다 훨씬 높은 수준이었다. 이에 더하여 한국은 2013년 6월

595) WTO, "Chronological list of disputes cases," <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm> (Accessed October 26, 2021).

596) 당시 발효된 FTA는 페루, 미국, 터키, 호주, 캐나다, 중국, 뉴질랜드, 베트남, 콜롬비아, 중미 5개국, 영국을 포함한다. "한국의 FTA 현황," <<https://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/ov/>> (검색일: 2021.10.26.).

‘신통상로드맵’을 구축하여 세계적인 경제통합 논의에 주도적인 참여자가 되고자 지속해서 개방적인 국제 통상정책을 유지했다.⁵⁹⁷⁾

다. 코로나19 이후 한국경제정책의 방향

2020년 코로나19의 확산은 2008년 세계금융위기 이후 세계경제에 직접적인 영향력을 행사한 사건이다. 전염병의 확산으로 세계 금융시장의 둔화되었고, 세계 경제의 성장세는 전반적으로 약화됐다. 미시적인 차원에서 국내 소비자들의 소비심리 또한 위축됐다. 과거 사스나 메르스와 같은 전염병이 세계 경제에 직접적으로 미친 영향력은 미미했고, 지엽적이고 단기적으로 나타난 경향이 있었다면 코로나19의 경우, 그 파급력이 전 세계적이며, 장기화될 가능성이 크다. 특히, 전 세계적으로 소비자들의 경제행위에 직접적인 영향력을 행사한다는 점에서 과거의 사례와는 다르다.⁵⁹⁸⁾ 전염병 확산의 방지를 위한 국境的 폐쇄와 여행의 제한은 각 국가의 산업 전반에 부정적인 영향력을 행사했다. 예를 들어, 코로나19 확산의 초기인 2020년 1월과 4월의 비행기 이용 수요를 비교했을 때, 약 90% 정도의 감소가 나타났다. 2019년 4월의 비행기 탑승객이 3억 5천만 명 이상인 반면, 2020년 4월의 경우 4천만 명 정도로 나타났다.⁵⁹⁹⁾ 이러한 통계를 통해 운송 및 여행업의 적자와 이에 따른 실업률의 증가를 예상할 수 있다. 코로나19로 전 세계의 국가들은 경기의 침체를 겪고, 이에 따른 국가 간 무역의 감소 효과에 대한 우려가 나타났다.

597) 이상호·이환호·주한광, 『국제무역론: 이론, 정책, 질서』, 제2판 (파주: 법문사, 2015), pp. 507~515.

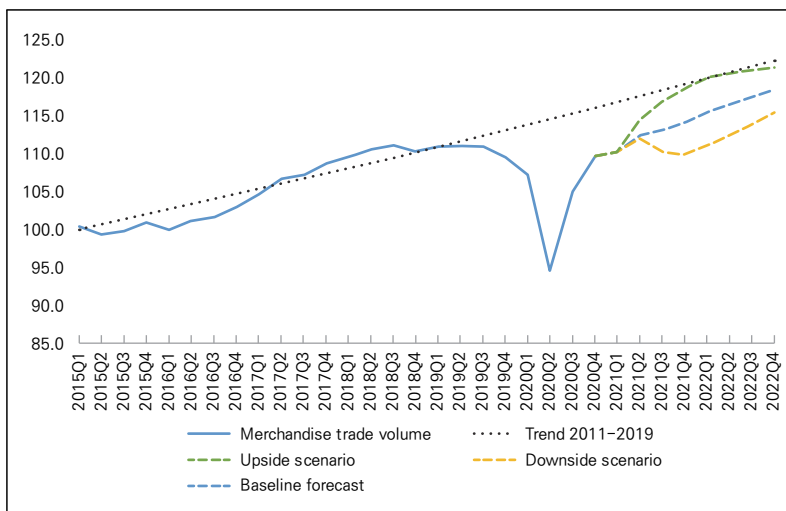
598) 박희석 외, “코로나19 사태가 서울경제에 미치는 영향과 소상공인 및 관광업 대응 방안,” (서울연구원 정책리포트 297호, 2020.4.6.), pp. 3~12, <<https://www.si.re.kr/node/63194>> (검색일: 2021.10.26.).

599) ICAO ADS-B operational data, <<https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>> (Accessed October 26, 2021).

WTO는 2020년과 2021년 무역량의 감소 그리고 이후의 무역 회복에 따른 몇 가지 시나리오를 제시하고 있다.

〈그림 V-1〉은 코로나19 이후의 무역량 감소와 무역량의 회복에 관한 WTO의 예상을 보여준다. 2020년 코로나19 확산 초기에 무역량이 급격히 감소했음을 알 수 있다. 그러나 이러한 감소세가 지속되는 것은 아니다. 2020년 말 그리고 2021년 초에는 코로나19 확산 전까지는 아니지만, 어느 정도는 전 세계 무역량의 회복을 달성했다. 이후, 2021년 하반기와 2022년에 어떠한 양상으로 무역량의 회복이 나타날지는 아직 알 수 없지만, 현재로서는 이전의 무역 증가 추세로 완전히 회복하기는 어려울 것으로 예측된다.

〈그림 V-1〉 코로나19 이후 무역량 예상



자료: WTO, "World trade primed for strong but uneven recovery after COVID-19 pandemic shock," March 31, 2021, <https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr876_e.htm> (Accessed October 26, 2021).

코로나19 확산 초기, 전 세계적으로 보호무역주의가 확대됐다. 그러나 2020년의 보호무역주의는 이전의 보호무역주의와는 다른 양

상을 보인다. 2008년 세계금융위기 이후의 보호무역주의는 주로 수입 규제에 초점을 맞췄다. 예를 들어, 이 시기 미국의 보호무역주의 정책은 중국과 여타 개발도상국으로부터의 수입에 대해 관세를 부과하고, 자국의 상품 판매증진을 위해 노력했다. 즉, 수출을 증진시키고 수입을 규제하여 국가의 경상수지를 회복하려는 정책이다.

코로나19 이후의 보호무역정책은 수입규제가 아닌 수출규제 측면에서 나타난다. 예를 들어, 마스크나 위생장갑, 손소독제 등의 물품들에 대한 국내 수요가 급증함에 따라 국가들은 수출규제를 시행하게 된다. WTO는 일반적으로 수출규제 전반을 자유무역 원칙 위배로 본다. 다만 공급부족(critical shortage) 시 단기적 규제가 가능하고, 국민건강의 보호 혹은 국내 산업의 운영에 필수적인 자원에 대한 보호를 위한 수출규제도 허용한다. 마지막으로 국가의 안보와 직결될 경우도 수출규제를 허용하고 있다. 코로나19의 경우 이러한 예외조항에 해당이 될 수 있다.⁶⁰⁰⁾ 수출규제 정책이 전 세계적으로 확산되면서 마스크, 손소독제 등의 가격상승과 공급 불안정, 세계적인 양극화가 심화됐다.

코로나19에 대한 전반적인 국제사회의 대응은 보호주의적인 형태로 나타나고 있다. 미국을 비롯한 다수 국가의 대응은 경제적 자립 및 디커플링, 자국우선주의에 기반한 정책들이 주를 이룬다. 이는 특히 코로나19 직후, 이에 따른 경기침체의 회복에 부정적인 예측이 많이 나타났기 때문이다. 예를 들어, IMF에서 출판된 2020년 상반기 경제전망 보고서는 2020년 세계경제성장률을 -3.0%로 예상했고, *Economist*는 2020년 1분기 세계경제 성장률을 작년 대비 -1.3%로 예측했다. OECD 또한 2020년 예상 GDP 성장률을 하향

600) WTO, "COVID-19 and world trade," <https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm> (Accessed October 26, 2021).

조정했다. 개별국가들의 경제성장률 또한 감소 추세를 뚜렷이 보여준다. 2020년 1분기 경제성장률을 보면 미국과 유럽연합의 GDP는 전년 대비 각각 4.8%와 2.7% 감소했고, 중국의 경제성장률은 전년 대비 -6.8%를 기록했다.⁶⁰¹⁾ 이러한 회의적인 예측으로 개별국가들은 국제적인 협력보다는 국내 경제의 보호에 초점을 맞추게 되었고, 2008년 이후 쇠퇴하는 자유주의적 세계질서의 회복은 어려워지고 있다.

그러나 최근의 경향에서는 코로나19 이후의 경제회복에 대한 긍정적인 모습도 나타나고 있다. 우선, 2021년에 들어서 수출과 수입량이 빠른 속도로 회복세를 보이고 있다. 코로나19 직후에 나타난 위기 상황에 대한 대처로 단기적인 수출규제를 비롯한 강한 보호무역정책들이 완화됐다. 또한, 코로나19 이후 발전하고 있는 산업 분야도 등장했다. 예를 들어, 전자상거래나 OTT(over-the-top) 스트리밍 서비스 산업에 대한 수요가 증대되고 있다. 한국을 포함한 개별국가들이 단기적으로는 보호주의 혹은 자국우선주의에 입각해 경기 부양을 했다면, 더욱 장기적인 경제발전을 위해서는 국제적 협력을 통한 생산 공급망의 확보와 자유무역의 증대를 위한 노력이 요구된다.

코로나19 이후의 경기회복과 더불어 세계적인 경제 양극화에 대한 대안이 필요하다. 이미 백신의 공급과정이나 전염병의 파급효과에서 국가 간 차이가 크다는 것을 알 수 있었다. 이러한 측면에서도 국제협력과 국제기구의 역할의 중요성이 강조되고 있다. 개별국가들의 투명한 정책과 정보의 공유를 기반으로 국제기구가 제 역할을 해야 할 것이다. 자유주의적 세계경제질서의 회복과 최빈국을 비롯

601) 정승철, “코로나19(COVID-19)가 세계 경제에 미친 영향과 2020년 하반기 세계경제전망,” (제주평화연구원 JPI 정책포럼 no. 2020-06, 2020.6.15.), pp. 1~22, <<http://jpi.or.kr/?p=13989>> (검색일: 2021.9.20.).

한 개발도상국들에 대한 원조의 증대는 코로나19로 인한 경기침체를 회복하는 데 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상된다. 한국은 2008년 세계금융위기 이후 경제정책의 연장선상에서 국제제도를 활용하고 국가 간 협력의 증대를 유지할 필요가 있다. 무역분쟁과 같은 국제적인 분쟁의 해결에 있어서 다자주의적인 국제기구의 활용을 높이고, 국제기구와 정보를 공유하는 등의 적극적인 참여가 요구된다. 국내 경제의 활성화를 위해서도 장기적으로는 보호주의적인 정책의 추진보다는 자유무역 원칙을 고수하는 것이 중요하다.

3. 외교적 차원의 영향

가. 세계질서와 한국 외교

세계질서의 변화가 한국의 외교에 미치는 영향을 규명하는 일은 쉽지 않다. 제2차 세계대전 직후 미국은 경제적 그리고 군사적인 측면에서 패권국의 지위를 가지게 되지만, 곧 소련과 미국 사이의 경쟁적 구도가 형성되고 양극체제가 나타났다. 한반도는 냉전기 미국과 소련의 경쟁 구도 하에서 한국과 북한으로 분단됐다. 한국전쟁은 냉전기의 두 국가 사이의 긴장과 갈등을 보여준다. 본 절에서는 전후 냉전시기와 탈냉전시기의 한국 외교정책의 주요 특징들을 파악해본다. 특히, 외교적 차원 중에서도 한국의 국제기구 참여나 국제개발협력의 측면에 세계질서의 변화가 어떠한 영향력을 행사했는지에 초점을 맞춰 논의를 진행하고자 한다.

한국은 냉전기 국제사회에서 주체적인 행위자이기보다는 강대국들의 정책을 수동적으로 받아들이는 모습을 보인다. 이 시기 한국의 외교정책은 무엇보다도 미국과의 관계로 결정됐다. 1953년 10월

한국은 미국과 상호방위조약을 체결했는데, 이 조약은 한국이 맺은 유일한 군사동맹조약이다. 이후, 미국은 한반도의 외교·안보의 전반에 있어서 상당한 영향력을 가질 수 있었다. 미국은 남북관계 형성과 한국의 대북정책 결정 과정에 주요한 의사 결정권을 행사했다.⁶⁰²⁾ 당시 한국은 안보와 경제라는 두 가지 측면에서 모두 미국과의 관계가 매우 중요한 시기였다. 우선, 안보적인 측면에서 한국은 미국과의 동맹유지를 통해 한반도의 안정을 추구했다. 또, 경제적인 측면에 있어서도 경제발전과 산업화 과정에서 미국의 원조에 상당 부분 의존하고 있었다. 따라서 미국의 정책이나 미국과 다른 국가와의 관계의 변화는 한국의 외교정책 형성에 주요 요인으로 작용했다. 예를 들어, 남북한 사이에 체결된 1972년의 남북공동성명의 이면에도 미·중 화해나 미·소 냉전 완화가 핵심적인 역할을 한 것으로 나타난다.⁶⁰³⁾ 한국전쟁 이후 경제적 그리고 안보적으로 취약한 상태에서 한국은 미국과의 동맹을 중심으로 외교정책의 방향을 설정했다.

제2차 세계대전 이후, 국제사회의 평화의 달성을 위해 국제기구의 중요성이 대두되었고 UN이 설립됐다. 그러나 한국은 국제기구에서도 주요한 행위자가 아니었다. UN 또한 양극체제하 미국과 소련의 지배 아래 운영됐다. 특히 UN은 미·소 양국이 서로 주도권을 견제하려는 목적에서 전략적 수단으로도 이용된 측면이 있어, 당시 국제평화의 유지라는 역할 수행을 잘하지 못했다는 비판도 받았다. UN이 세계평화를 위한 집단안보를 달성하고자 했으나, 냉전기 동구권과 서구권 양 진영의 동맹에 기반한 안보가 우선시 되는 경향이 나타났다.⁶⁰⁴⁾

602) 김상배 외, 『신국제질서와 한국외교전략』 p. 167.

603) 윤영관, 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』 (서울: 미지북스, 2015), pp. 204~210.

한국의 경우, 냉전기 UN의 회원국이 되기 위해 다방면에서의 외교적인 노력을 가했다. UN의 감독 아래 치러진 총선에 따라 대한민국 정부가 수립된 이후, 한국은 UN의 회원이 되어 국제사회에서 정통성과 합법성을 인정받고자 했다. 이에 한국은 1949년부터 UN 가입을 신청했고, 미국을 비롯한 다수의 UN 안보리 국가들의 지지를 받았다. 그러나 한국의 UN 가입 시도는 소련의 지속적인 반대로 지연되어 냉전이 붕괴되기 전까지는 실현되지 못했다. 하지만 냉전기 동안의 한국의 경제적 발전과 UN 가입을 위한 노력으로 탈냉전기 회원국으로 승인됐다. 한국은 1985년 노신영 국무총리의 UN 창설 40주년 기념총회 연설과 1988년 최광수 외무장관의 제3차 UN 군축 특별총회 연설, 1988년 노태우 대통령의 유엔총회 연설 등을 통해 한국의 UN 가입에 우호적인 국제 여론을 조성했다. 이와 더불어 1988년 서울올림픽을 개최하여 한국의 경제적 성장 및 국제적 위상 제고를 국제사회에 보여주기도 했다. 이 같은 한국 정부의 노력이 1989년 UN 48개 회원국의 한국 가입 지지 발언을 끌어내는데 기여했다.⁶⁰⁵⁾

냉전이 종결된 이후, 탈냉전기의 미국은 경제적 그리고 군사적인 측면에서 패권국의 지위를 가졌다. 새로운 세계질서 하에서 UN의 역할 또한 부각됐으며, 평화유지를 위한 인권, 개발, 경제 등의 문제점들에 대한 논의가 강조됐다. 1990년대 초 한국 또한 UN 가입을 최우선적인 외교정책의 목표로 설정했다. 이제까지 한국의 가입을 반대해 오던 소련이나 중국 등 냉전시기 동구권의 주요 국가들 또한 대다수의 회원국들이 한국의 UN 가입을 지지하고 있음을 인지하고

604) 정현수, “탈냉전시대의 한국외교: 유엔외교를 중심으로,” 『사회과학연구』, 제22권 (1996), pp. 19~50.

605) 외교부, “UN 개요,” <https://www.mofa.go.kr/www/wpage/m_3873/contents.do#passLink03> (Accessed October 26, 2021).

동의하게 됐다. 소련은 한국에 우호적인 태도를 보였으며, 고르바초프(Mikhail Gorbachev)는 1991년 방한하여 한·소 정상회담을 실시하기도 했다. 북한 역시 UN 가입을 신청했고, 1991년 9월 17일 제46차 유엔총회에서 만장일치로 한국과 북한은 모두 가입 승인을 받게 된다.

남북한의 UN 가입은 다음의 세 가지 측면에서 의미를 가진다. 우선, 한국과 북한은 가입을 통해 국제사회에서의 지위를 향상시킬 수 있었다. 무엇보다도 UN의 회원국이 됨으로써 UN 및 그 산하 기구들에서 의사결정에 실질적인 참여가 가능해졌다. 두 번째로, 한국과 북한이 각각 UN에 가입하게 됨으로써 한반도의 분단은 합법화되었고 각각 주권국가로서 지위를 국제적으로 인정받았다. 국제기구가 인정한 합법적인 분단으로 한국과 북한 사이의 경계선을 명백히 했다. 이는 상대에 대한 적대적인 행위나 침략에 대해 국제사회의 제재를 받게 됨을 의미했다. 따라서 남북한 사이의 침략에 대한 국제적인 압박이 강화되었고, 남북한의 평화적인 관계 유지에 긍정적인 효과를 가져다주었다고 볼 수 있다. 셋째, 한국과 북한의 UN 가입으로 한반도의 평화 문제가 UN에서 논의되는 공식적인 국제문제로 직접 상정될 수 있었다. 이는 과거 한반도 문제가 한국과 북한의 우방 혹은 미국과 소련에 의해 상정되었다는 점에서 더욱 발전된 모습으로 볼 수 있다.⁶⁰⁶⁾ UN 가입 이후 한국은 1993년 소말리아 공병부대 파병을 시작으로 평화유지활동에 참여했으며,⁶⁰⁷⁾ 그 외의 UN의 주요활동들에서도 적극적으로 개입했다. 한국은 1996년과 2013년에는 안보리 비상임이사국으로 진출했고 2001년에는 유엔총회의장을 수임했으며 2006년에는 UN 사무총장을 도출했다.⁶⁰⁸⁾ 냉전기와는

606) 정현수, “탈냉전시대의 한국외교: 유엔외교를 중심으로,” pp. 36~38.

607) 윤영미, 『글로벌시대 한국과 국제협력』 (서울: 두남, 2012), pp. 106~108.

달리 탈냉전기부터 한국은 국제기구의 적극적인 참여자로서 역할을 할 수 있었다.

UN 가입과 더불어, 탈냉전기 한국은 아시아 주변 국가들과의 지역적 협력을 증대시키는 등 국제적 협력의 강화를 통해 경제적인 발전과 평화를 달성하려는 노력을 보였다. 예를 들어, 1990년대 말, 김대중 정부는 1997년 외환위기를 극복하고자 하는 일환으로 일본과의 우호적인 외교정책을 시행했다. 1998년에는 한·일 관계의 개선을 위해 10개 항으로 이루어진 「21세기 새로운 한·일 파트너십 공동선언」을 채택하고 일본과의 무역을 확대했다. 일본과의 관계 개선은 일본과의 무역의 확대를 가져올 수 있었으며, 이는 한국경제 위기의 극복에도 도움이 됐다. 안보적인 측면에서는 북한과의 관계에 있어서 ‘햇볕정책’을 추진하여 북한과의 우호적인 관계 개선을 위해 원조를 제공하고 경제적인 협력을 도모했다. 이와 더불어, 동남아시아 국가들과의 지역적인 협력에 참여했다. 당시 동남아시아 국가들 또한 한국과 마찬가지로 경제위기를 겪었고 이를 극복하기 위해서 다양한 국제레짐을 이용한 다자주의적인 협력에 동참했다. 이 시기 한국은 동남아시아 국가들과의 협력을 위해 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative: CMI)나 아세안+3 재무장관 회의에 참여하여 외환시장의 안정을 위한 금융정책을 추진했다.⁶⁰⁹⁾ 이와 같은 한국의 경제와 안보적인 측면에서의 다자주의적인 접근은 중국이 부상하기 시작한 2000년대 이후에도 지속됐다.

탈냉전기 그리고 세계화 시대의 한국은 UN의 성공적인 가입을 시작으로 다자적인 외교정책을 적극적으로 추진했다. 냉전기 강대국 혹은 미국과의 동맹관계를 중심으로 추진된 외교정책 또한 변화하

608) 외교부, “UN 개요,”〈https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3873/contents.do#passLink03〉 (Accessed October 26, 2021).

609) 김상배 외, 『신국제질서와 한국외교전략』, pp. 170~171.

는 모습을 보이게 된다. 미국과의 대립관계에 있던 소련과의 대화가 추진되고, 북한 및 아시아 지역의 국가들과의 협력의 양상도 나타났다. 한국은 경제성장을 통해 1996년에는 OECD의 회원국이 됐다. 한국은 이 시기부터 여러 국가와의 FTA를 맺었으며 에너지 및 자원의 확보를 위한 협력을 확대했다. 한국이 1970년대까지는 미국을 비롯한 선진국들의 원조에 경제발전 대부분을 전적으로 의존했다면, 이후 원조의 공여국으로 성장할 만큼 경제가 발전됐다. 2002년 한국의 ODA는 2억 8천만 달러 이상이었고 이는 지속적으로 증대되어 2010년에는 12억 달러 이상이 됐다.⁶¹⁰⁾ 외교정책의 방향을 고려할 때도 냉전시기 안보가 그 중심을 이루었다면, 탈냉전기부터 대외경제나 에너지 등 다양한 측면들에서의 외교정책의 중요성이 강조되었음을 알 수 있다.

나. 세계금융위기 이후 한국 외교의 특징

미국을 중심으로 주도된 자유주의적인 세계질서는 2008년 미국에서 시작된 금융위기를 기점으로 변화하기 시작했다. 2008년 미국의 금융위기는 2010년 유럽연합의 경제위기까지 이어졌고 전 세계의 경기는 악화되어 이전의 자유주의적 세계질서의 한계를 나타냈다. 탈냉전기부터 패권의 지위를 유지해오던 미국의 쇠퇴로 자유주의적 세계질서의 전환이 본격적으로 시작됐다. 금융위기 이후의 미국은 패권국으로서 세계질서를 주도하는 역할보다는 자국의 이익 증진을 최우선 하는 외교정책들을 추진했다. 이 시기 집권한 오바마 대통령은 이전 정권과는 달리 국제분쟁에 대한 적극적인 군사적 개입보다는 실용주의적인 노선을 유지하려는 모습을 보였다. 반면, 미국의 패권적 지위에 도전하는 중국은 국제사회에서의 영향력 확보

610) 윤영미, 『글로벌시대 한국과 국제협력』, p. 107.

를 위해 더욱 적극적이고 공격적인 외교정책을 추진했다.⁶¹¹⁾ 2008년 세계금융위기 이후, 한국은 미국과 중국이라는 두 세력의 경쟁 사이에서 다변화된 외교정책을 시행했다. 문재인 정부는 미국과의 기존의 동맹관계를 기반으로 한 외교정책을 유지하되, 중국과의 협력적인 관계를 도모할 것을 강조했다.⁶¹²⁾ 또한, 안보와 경제뿐만이 아닌 다양한 분야에서의 외교정책을 추진했다. 본 절에서는 한국의 개발협력정책과 환경정책에 집중하여 살펴본다.

외교정책 중 개발협력정책과 환경정책은 SDGs(Sustainable Development Goals, 이하 SDG 혹은 SDGs)의 달성과도 밀접하게 연관되어 있으며, SDGs 목표 달성 과정은 외교정책의 다변화와도 연결된다. 한국은 SDG 채택 이후, 이를 달성하기 위한 노력을 하고 있다. 예를 들어, 국제개발협력 정책들이 단순히 수원국의 빈곤퇴치와 경제성장에만 초점을 맞추기보다는 인권·환경·에너지·사회 정의 등의 문제를 포괄하는 추세로 변화되고 있다. 한국은 과거 ODA 수원국에서 공여국으로 전환한 국가 중 하나로 개발도상국의 모범·성공사례로 소개되고 있다.

한국은 2010년 OECD DAC(Development Assistance Committee)에 가입한 이후, 국제사회에서 중견 공여국으로 인정을 받았다. 한국은 GNI 대비 ODA 비율이 매우 낮은 수준에 머물러 있지만, OECD DAC 전체 회원국들의 연평균 ODA 증가율과 비교하면 한국의 연평균 증가율은 DAC 회원국 가운데 최상위 수준을 유지하고 있다. 한국의 양자 원조는 주로 아시아, 아프리카 그리고 중남미 순으로 지역적인 비중을 두고 있고, 사업 분야별로 보았을 때는 보건 분야가 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 한국은 2010년 「국제개발협력

611) 윤영관, 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』, pp. 289~294.

612) 김상배 외, 『신국제질서와 한국외교전략』, p. 179.

기본법」을 제정해 공적개발원조 정책의 기본 골격을 정립했으며 국제개발협력위원회에 법률적 지위를 부여했다. 국제개발협력 종합기본계획은 1차(2011~2015년), 2차(2016~2020년)를 거쳐서 3차(2021~2025년)까지 제시됐다. 한국은 체계적인 국제개발협력 정책을 시행하고 국제사회에 공헌하고자 한다. 제3차 종합기본계획은 포용적 ODA, 상생하는 ODA, 혁신적 ODA, 함께하는 ODA를 전략 목표로 삼아 중점과제들을 이행하고자 하는 목표를 가진다.⁶¹³⁾

다음은 환경정책이다. 한국은 환경 보호를 위한 외교정책은 2000년대 후반부터 강조하고 있다. 2000년대 중반까지 한국은 경제 규모와 소득 수준에 비해 환경과 SDGs 분야에서 국제적 두각을 나타내지 못했다. 1990년대 이후 산성비, 황사 등 지역적인 영향을 미치는 환경 문제에 대한 시민들의 인식이 강화되었으나, 전 지구적인 환경 문제로서 기후변화에 대한 전략적 대응은 체계적으로 이루어지지 않았다. 1996년 OECD 가입과 더불어 다양한 환경 협약에 비준했으나, 기후변화에 관한 주요 협약에서는 의무 감축 부담을 지지 않는 개도국 지위를 유지하는 데 주력했다. 대표적으로 2002년 교토의정서를 비준 시, 의정의 부속서 I(Annex I) 국가로 참여하지 않고, 비(非)부속서 I (Non-Annex I) 국가에 속해 온실가스 배출 의무를 지지 않았다. 이후 2008년 출범한 이명박 정부의 녹색성장(Green Growth)은 기후변화문제에 대한 대응을 국가발전 기조이자 국가경쟁력 제고의 화두로 삼았다는 점에서 의미 있는 전략적 변화로 볼 수 있다. UNEP, OECD 등의 국제기구 역시 당시 정부의 녹색성장 전략에 긍정적인 평가를 보내기도 했다. 녹색성장의 일환으로 한국은 국제기구인 글로벌녹색성장연구소(Global Green Growth

613) “제3차 국제개발협력 종합기본계획(2021-2025),” 제36차 국제개발협력위원회, 2021. 1.20., pp. 1~27, <<https://www.odakorea.go.kr/contentFile/MSDC/03.pdf>> (검색일: 2021.10.26.).

Institute: GGGI)를 2012년 설립했다. GGGI는 이후 OECD와 DAC에서 ODA 적격기구로 승인되었고, 2013년 말 유엔총회 옵서버(observer) 지위를 획득하는 등 입지를 공고히 했다.⁶¹⁴⁾

이와 같은 긍정적인 평가는 한국의 환경 리더십을 강화하는 데 기여한 것으로 보인다. 이러한 국제사회의 긍정적인 인식이 실제로 녹색기후기금(Green Climate Fund)의 송도 유치에 영향을 미쳤던 것으로 판단할 수 있다.⁶¹⁵⁾ 이명박 정부의 녹색성장 전략의 구체적 성과 및 추진 방식에 대해서는 전문가와 시민사회의 부정적인 평가도 다수 존재하지만, 환경외교의 측면에 국한하여 볼 때, 한국은 2007년 이후 기후변화외교에서 선진국과 개도국의 중간자적 장을 통해 기후변화 대응 체제의 발전에 긍정적 영향을 주기 위하여 노력했으며, 특히 선진국과 개도국 간 가교역할을 통해 대립 요소들을 해결하는 역할을 해왔다고 평가될 수 있다.⁶¹⁶⁾ 그러나 이와 같은 리더십은 이후 박근혜 정부와 문재인 정부를 거치며 일관되게 추진되며 발전되지 않았다.⁶¹⁷⁾

외교 방법 면에서도 전통적인 외교뿐 아니라 공공외교가 강조됐다. 전통적인 정부 간 채널을 통한 외교를 넘어서 정부가 외국의 대중들과 직접 소통하는 공공외교의 역할이 중요해진 것이다. 외국 대중과의 직접 소통을 통해 이들 사이에서 자국 및 자국 외교정책에

614) 외교부, “다자환경외교: 글로벌녹색성장연구소,” <https://www.mofa.go.kr/www/wpage/m_20151/contents.do> (Accessed October 26, 2021).

615) 윤순진·원길연, “녹색성장에 기초한 이명박 정부 기후변화정책레짐에 대한 사회적 수용과 평가: 전문가 인식조사를 중심으로,” 『환경사회화연구 ECO』, 제16권 2호 (2012), pp. 8~10.

616) 신범식, “환경 및 기후변화국제정치와 한국 외교,” (EAI 국가안보패널 보고서 61호, 2012.7.), pp. 11~12, <http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2012071817273495.pdf> (검색일: 2021.10.26.).

617) 손주연·이장재·김시정, “녹색성장 정책의 변화: 정책네트워크 분석을 중심으로,” 『기술혁신학회지』, 제18권 3호 (2015), pp. 534~535; “‘유통기한 지난 영국 자료’ 벤치마킹한 ‘2050 탄소중립 시나리오,’” 『KBS』, 2021.8.13., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5255576>> (검색일: 2021.10.26.).

대한 호감을 높이면, 외국 정부 또한 한국에 우호적인 태도를 취할 것을 기대할 수 있다.⁶¹⁸⁾ 2010년을 ‘공공외교의 원년’으로 선포한 한국 정부는 선진국 정부들에 비해 다소 늦게 공공외교에 본격적으로 뛰어든 면이 있지만 정부 주도의 문화 교류, 즉 문화외교는 훨씬 이전인 1950년대부터 진행했다. 1958년 최초로 정부의 지원을 받은 공연단의 순회공연이 베트남, 홍콩, 싱가포르, 태국, 필리핀, 일본에서 50여 일에 걸쳐 진행된 바 있다.⁶¹⁹⁾

한국이 UN에 공식 가입한 1991년, 정부는 한국국제교류재단(the Korean Foundation)을 설립하고 그 산하에서 다양한 문화외교를 펼쳤다. 2000년대에는 한류가 아시아 국가들을 중심으로 유행하면서, 정부의 문화외교도 한국 대중음악과 드라마를 비롯한 한류의 전파를 주축으로 이루어졌다. 이후로도 정부는 공공외교를 기존의 정부외교 및 경제외교와 함께 대한민국 외교의 3대 축으로 설정하고, 다양한 측면에서 공공외교 노력을 기울이고 있다.⁶²⁰⁾ 특히, 정보기술 및 뉴미디어의 발달로 인해 외국 대중에 대한 접근성이 용이해지고, 대중이 정부 정책에 미치는 영향이 강화되었다는 점에서 공공외교의 형태도 다양화되고 그 효과성도 커지고 있다.

따라서 한국은 기존의 문화예술 중심에서 벗어나 공공외교를 다각화할 필요가 있다. 한국의 문화예술에 대한 호감이 한국의 외교정책에 대한 지지로 이어지는 않을 수 있기 때문이다. 한국 외교정책이 추구하는 가치들—민주주의, 인권, 평화, 지속 가능성 등—을 공공외교채널을 통해 일관되게 전달하는 방안을 고려해야 한다. 다

618) Gifford Malone, “Managing public diplomacy,” *Washington Quarterly*, vol. 8, no. 3 (1985), pp. 199~213.

619) 외교부, “한국외교 60년: 문화외교,” <https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_4098/contents.do> (검색일: 2021.10.26.).

620) 외교부, “공공외교란,” <https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22713/contents.do> (검색일: 2021.10.26.).

만, 일방적이고 선전적 스타일의(propaganda) 공공외교는 오히려 반감을 살 수 있음을 염두에 두고 양방향 소통과 참여에 기반한 공공외교를 강화하기 위해 노력해야 한다.⁶²¹⁾ 이를 위해서는 진행 중인 공공외교 정책에 대한 보다 체계적인 평가를 통하여 그 효과성을 검토하고 정책을 개선해나갈 필요가 있다.

다. 코로나19 이후 한국 외교정책의 방향

2000년대 후반의 다변화된 외교정책은 코로나19 이후에도 전반적으로 같은 기조로 진행되고 있으나, 이전과 다른 몇몇 특징을 찾을 수 있다. 가장 주요한 특징은 코로나19 대응을 위한 외교정책이 부각되었다는 점이다. 국제개발협력의 측면에서 개발도상국들의 코로나19에 대한 대응 및 회복에 관한 정책들이 이전과는 달리 새롭게 나타났다. 한국은 환경외교에 있어서는 이전과 같은 다자적인 외교가 지속될 것을 강조하고, 포스트 코로나 시기에도 국제환경협력이 활성화되어야 함을 강조하고 있다. 이와 함께 코로나19의 극복을 위한 공공외교의 활용에 대한 논의도 지속되고 있다.

한국 정부는 코로나19 대응을 위해 보건 분야에서의 개발협력사업을 이전보다 더 확대했다. KOICA(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)는 코로나19 대응을 위해 보건 분야의 개발협력사업 예산을 늘리고, 개발도상국이 코로나19에 대응하는 데 실질적인 도움을 주는 방안을 강구하고 있다. 예를 들어, KOICA는 개발협력을 통한 코로나19 회복력 강화 프로그램(Agenda for Building resilience against COVID-19 through development cooperation,

621) Robin Brown, "The Politics of Relational Public Diplomacy," *Relational, Network and Collaborative Approaches to Public Diplomacy* (New York: Routledge, 2013), pp. 44~55.

이하 ABC 프로그램)을 시행하고 있는데, 이 프로그램은 한국 정부의 개발도상국 코로나19 대응 지원을 위한 개발협력전략인 ‘Building Trust’⁶²²⁾의 일환으로 추진되고 있다. 한국은 진단키트를 개발도상국에 지원하고 치료제나 백신 개발을 위해 지원하고 있다. 개발도상국의 취약계층의 인도적 수요를 긴급 지원하고 개발도상국의 감염병 관리 역량을 강화시키는 등 한국의 경험을 바탕으로 도움을 제공하고 있다. 이는 한국과 개발도상국들 사이의 글로벌 연대를 강화하는 데 도움이 된다. 2020년 말까지 ABC 프로그램을 통해 전 세계 116개국의 3,800만여 명에게 코로나19 관련 지원을 진행했고, 총 1억 5천만 달러의 지원액 중 보건 분야에 14,892만 달러, 사회경제 분야에 970만 달러를 지원했다. 보건 분야에서는 진단키트, 마스크, 개인보호장비, 감염병 예방 교육 및 캠페인, 방역 및 위생 키트, 의료기자재 등에 대한 지원을 진행했고, 사회경제 분야는 생필품·긴급 식량, 원격교육, 원격봉사, 고용지원, 생계활동지원, 취약계층 지원 등에 대한 개발협력사업이 시행됐다.⁶²³⁾

이와 같은 실질적인 원조와 더불어, 한국은 개발협력사업 시행에 있어서도 코로나19 시대에 맞는 패러다임 변화를 추구하고 있다. 우선, 대면 위주로 진행되었던 개발협력사업 자체를 비대면 중심으로 시행하는 방안을 강구하고 있다. 예를 들어, 한국에서 파견되어 진행되었던 개발협력사업을 현지인 및 현지 비정부기구를 중심으로 진행하는 방향으로 진행하고 있다. 수혜자와 직접적으로 접촉하기 보다는 지역 단위의 개발협력사업 시행하고 있다. 또한, 교육과 역량 강화 사업 등을 비대면으로 진행하여 수혜자들의 참여를 높이고

622) ‘Building Trust’ 전략은 ‘Save Lives, Safe Livelihoods’라는 슬로건을 바탕으로 2020년부터 2024년까지 추진되는 개발협력을 통한 코로나19 회복력 강화 프로그램이다.

623) KOICA, <https://koica.go.kr/koica_kr/8146/subview.do> (검색일: 2021.10.26.).

실질적 역량을 강화할 수 있다. 그러나 향후 코로나19 발생 이후 귀국 조치했던 봉사단원들에 대해서는 백신접종 완료 후 파견을 재개하는 방안 또한 마련하고 있다.

한국은 최근까지도 다자적 환경외교 정책을 추진하고 있으며 환경문제의 해결을 위해 국제협력이 필요하다고 보고 있다. 코로나19로 인해 국제환경 관련 회의들도 연기되거나 비대면으로 전환되었지만, 한국은 2020년 하반기 G20 환경장관 회의나 UNESCAP 환경개발위원회 등에 적극적으로 참여하여 환경 보호에 대해 논의하고 환경 보호를 위한 국제적 협력의 중요성을 강조했다. 2020년 6월에는 외교부가 주관하는 그린라운드테이블이 개최됐다. 그린라운드테이블의 주제는 ‘포스트 코로나19 시대의 그린뉴딜 정책방향’으로 장기적인 측면에서의 환경 보호 정책들이 논의됐다. 또한, 한국은 P4G(Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030, 녹색성장과 글로벌 목표 2030을 위한 연대)에 참여하고 있는데, 2021년 5월 P4G 서울 정상 회의를 개최했다. 이와 같은 환경 관련 기구에 대한 한국의 참여 사례들은 한국이 코로나19 시대 그리고 포스트 코로나 시대에도 국제환경 협력을 통한 환경 보호를 도모할 것으로 예상된다.⁶²⁴⁾

2000년대 후반 전통적인 외교의 형태가 공공외교의 형태로 전환되어 나타났음을 보였다. 코로나19 시대에 한국은 디지털 공공외교의 추진을 위한 노력을 보이고 있다. 외교부는 2020년 말 ‘디지털 공공외교의 체계적 추진방안’이라는 토론회를 개최했다. 전 세계 60개 이상의 재외공간에서 참여했으며, 외교의 공간으로 디지털 공간을 활용의 중요성을 논의했다.⁶²⁵⁾ 또한 외교부는 2021년의 ‘디지털 플러스 공공

624) 외교부, <https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20151/contents.do> (검색일: 2021.10.26.).

625) 외교부, <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=370734> (검색일: 2021.10.26.).

외교' 사업을 통해 더 효과적이고 체계적인 공공외교를 수행하고자 한다. 한류나 K-방역 등의 전파를 통해 한국의 문화나 콘텐츠를 전 세계적으로 공유하여 국제사회에서의 신뢰를 높이고자 한다. 디지털 공공외교의 성공적인 시행을 위해서 외교부 내에 자체 제작 스튜디오를 구축하고, 이를 활용해 디지털 콘텐츠를 제작 및 공유하거나 온라인 행사 등의 주최를 계획하고 있다. 외교부는 현재뿐 아닌 포스트 코로나 시대에 디지털 공공외교의 인프라를 구축하기 위해 '디지털 플러스 공공외교'에 64억 원 이상의 예산을 편성했다.⁶²⁶⁾ 코로나19 시대에도 한국의 외교정책의 기조는 지속될 것으로 예상된다.

4. 안보적 차원의 영향

가. 세계질서와 한국의 안보

(1) 한반도 안보와 안보 부재의 정치

세계질서가 한국의 안보에 미친 영향은 한 마디로 1948년 이후 글로벌 안보 상황이 한반도 사회구조와 결합한 방식과 내용에서 손쉽게 확인된다. 개념, 인식, 그리고 실천이 순차적으로 사회화 과정을 밟는 안보 영역의 경우, 기본적으로 개별 사회 내부에서 다양한 안보 위협은 서로 경합하는 속성을 가진다. 안보는 본인이 속한 사회가 타자와 얼마나 또한 어떻게 다른가(differentia)에 대한 지속적인 확인 작업이기 때문에,⁶²⁷⁾ 위협의 수준에 머물던 '안보'로 전환되

626) 외교부, <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=370747> (검색일: 2021.10.26.).

627) 박인휘, "한반도 안보-안보부재의 정치학: 한미-남북 관계의 모순적 결합," 『한국정치학회보』, 제45권 2호 (2011), pp. 231~234; Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 21~35.

는 과정은 결국 ‘다름’이 사회적 동의와 합의를 거쳐 정책의 지위로 전환됨을 의미한다.

특히 안보는 ‘국가’ 단위 안에서 실천되는 경우가 대부분이기 때문에, 위협의 개념이 확정되어 ‘내부의 세계(wenness)’가 ‘외부의 세계(ootherness)’와 어떻게 다른가에 대한 논리를 전제로 한다. 하지만, 한국의 경우 국가 생존을 고민하기 시작한 순간부터 냉전체제와 결합했기 때문에, ‘주어진’ 안보 현실을 관리하는 것만으로도 국가 능력의 포괄적인 동원을 요구하게 됐다. 결과적으로 한국인의 요구와 관심에 기반한 ‘주장된’ 안보 이슈를 선택할 여유가 없었던 것이 사실이다.

한반도의 안보는 특히 냉전기 동안 상위 수준인 글로벌 안보의 작동방식에 종속적으로 연동된 결과 한국의 안보를 정의하기 위한 핵심적인 두 개의 축인 미국과 북한이 설정됐다. 한국 안보의 상징적인 표현인 ‘분단구조’는 바로 세계안보질서와 한반도적 상황이 결합된 구조 방식이다.⁶²⁸⁾ 이러한 관점에서 한·미 관계와 남북관계가 어떻게 결합되어있는가를 분석하는 것은 세계질서가 한반도 안보와 어떤 연결성을 갖는가를 파악하기 위한 매우 중요한 의미를 가진다. 한반도 안보라는 현실 세계에서 미국은 독립적인 국가 단위로 존재하기보다는, ‘동맹’이라는 제도적 설정으로 존재하기 때문에, 앞서 언급한 한국 안보의 사회구조화로 인해, 한국 사회의 위협에 대한 제도적 장치들은 불가피하게 한·미 관계를 보호하는 결과물이라는 의미를 가지기 때문이다.

냉전 종식은 유럽, 남미, 동남아시아, 중앙아시아 등 전 세계 광범위한 영역에 걸쳐 개별국가 차원의 혹은 지역안보 차원에서 근본

628) ‘분단구조’는 남북한 간 상이한 체제의 유지가 정치·사회적으로 구조화되는 과정에서 남북한 개별 사회의 대내적 및 대외적 제도화의 진행이 분단적 상황을 전제로 하고 있음을 설명하는 사회과학적 용어이다. 이종석, 『분단시대의 통일학』(서울: 한울, 1998), pp. 30~32.

적인 변화를 몰고 왔지만, 한반도에서 정착된 ‘분단 안보구조’에는 아무런 변화가 없었다. 세계질서와 한국의 안보가 매우 긴밀하게 연동되었다는 본 연구의 일관된 주장에 견주어볼 때, 일견 탈냉전의 세계질서변화가 한반도 안보 상황과 유리되어 전개되는 것이 아닌가 하는 생각이 가능할 수도 있다. 하지만 좀 더 자세히 살펴보면, 한 마디로 한반도 안보를 지탱했던 ‘외적 균형’의 당사자인 미국과 중국 변수를 더욱 적극적으로 활용하고자 한 북한의 탈냉전기 생존전략을 발견하게 되는데, 탈냉전기에 들어서도 남북한 간 군사대결을 핵심 전제로 한 한반도 안보상황에는 결국 아무런 변화가 없었던 것이다. 한국을 사이에 놓고 북한과 미국은 소위 ‘안보부재(위협)’의 이해관계를 중심으로 대칭적으로 위치하게 됐다. 한반도 안보의 특수성으로 인해 ‘위협’은 ‘안보’로 전환되어 해결되지 못했고, 역설적이게도 안보 유지가 ‘위협’을 재생산하는 현실이 지속되고 있는 것이다.

냉전 종식 30년의 시간이 흘렀다. 인식, 개념, 그리고 실천의 차원에서 한반도 평화를 위한 근본적인 접근이 추구됐다. 하지만 현실 속에서 한·미 관계와 남북관계는 여전히 ‘안정적인’ 대립구조를 형성하고 있다. 여기에는 무엇보다도 북한이 냉전의 종식과 함께 ‘핵개발’을 ‘생존’과 동일한 의미로 정당화시킨 배경이 자리 잡고 있다. ‘생존을 위한 핵 개발’은 국제사회로 하여금 북한 일탈 행동의 가이드라인을 제시하게 만들어, 결과적으로는 북한 논리의 정당성을 제공한 측면이 있고, 동시에 미국에 의한 탈냉전적 안보구조화를 제도적으로 보장해주는 효과를 만들었다. 결국 남북한에서 발생하는 위협을 서로 국내정치적으로 연동시켜 사회적으로 구조화된 ‘안보 부재의 정치(politics of insecurity)’가 안고 있는 현실적인 문제들은 북한이 일관되게 주장하는 핵 개발 논리와 잘 맞닿아 있다.

(2) 북핵 문제의 탈(脫) 한반도성

그렇다면 한반도 안보구조의 두 축인 미국과 북한이 의도하지 않게 결과론적으로 빚어낸 ‘안보 부재의 정치’는 구체적으로 어떤 전략적 계산의 결과이고, 결국 한반도 안보와 세계질서의 결합이라는 관점에서 어떤 의미를 가지는 것일까. 우선 미국의 입장에서 보자면 한반도 안보 개입은 글로벌, 동북아 및 한반도 안보전략의 교집합이라는 측면이 있는데, 각각 ‘글로벌 비확산을 위한 성공적인 운영’이고 ‘아시아 전체 차원에서 한국과 일본이라는 핵심 동맹파트너를 활용한 대중국 전략’이면서 동시에 ‘한·미 동맹이 글로벌 성장과 민주주의에 기여’한다는 국제리더십의 유지를 의미한다.⁶²⁹⁾

논리적으로 북한의 핵을 통한 생존전략이 미국의 안보전략과 이상과 같이 맞닿아 있다면, 미국의 입장에서는 당연히 한·미 동맹 강화를 통해 한반도 및 동북아 안보 유지를 지속적으로 책임지려 할 것이고, 결과적으로 이러한 미국과 북한의 전략적 이해관계는 의도하지는 않았다 하더라도 상당한 수준의 접점을 보여주고 있다. 이러한 사실은 북핵 문제가 어떤 맥락에서 탈한반도적인 안보 사안으로 기능하고 있으며, 또한 세계안보질서과 한반도 안보 현실 사이에 어떤 연계가 작용하고 있는 지를 잘 보여주고 있다.

이상과 같은 배경에서 한반도 안보 현실에서 벌어지는 북한과 미국의 이해관계 사이의 모순적인 결합은 세계화 이후에도 한반도 분단구조를 고착시키고 있다는 사실을 직시할 필요가 있다. 한·미 동맹과 남북관계가 현재처럼 ‘안보’와 ‘안보부재’를 교환하면서 서로 균형점을 만드는 안보 현실은 ‘안보’와 ‘위협’이 상호 의존하게 만듦으로써, 한반도 안보상황 타개를 위한 근본적인 변화를 모색하기 어

629) 박인휘, “북핵 20년과 한미동맹: 주어진 분단 vs. 선택적 분단,” 『국제정치논총』, 제53권 3호 (2013), pp. 183~187.

렵게 한다는 측면이 강하다. 결과적으로 북핵으로 인한 탈냉전기 안보 불안 요인은 ‘한국의 자율적인 역할’을 제한하면서 미국과 북한이라는 ‘타자’에 의한 정치화 과정만을 더욱 부각시키고 있다.

탈냉전기 이후 일상화된 북핵 위협에도 불구하고 한국 정부의 역할이 매우 제한적이었다는 사실은 한반도 안보 상황과 세계질서 사이의 결합을 보여주는 또 다른 좋은 예이다. 1990년대 초부터 북핵 문제가 불거져 나온 이후, 지난 30년 동안 한국 정부의 일관된 비핵화 노력 및 대북정책에는 ‘기능주의’ 접근이 전제됐다. 잘 알려진 바와 같이, 자유주의 국제정치이론의 대표적인 사례인 기능주의는 하위정치(low politics)에서 활성화되고 일상화된 교류와 관여의 프로세스가 상위정치(high politics)로 전환된다는 내용인데, 유럽을 중심으로 한 대표적인 서구 문명 친화적인 이론으로 알려져 있다.⁶³⁰⁾ 핵을 생존적 지위에 올려놓은 북한을 상대로 북한 정치체제의 특수성을 고려하여 상위정치는 뒤로하고 경제협력, 사회문화교류, 인적 방문 등으로 대표되는 기능주의적 결합을 시도해 보자는 취지였다. 탈냉전기 시기만을 놓고 보면, 지난 30년간 보수적 성향의 정부와 진보적 성향의 정부가 교차적으로 서로 반복적으로 집권하면서, 상대적으로 보수적 대북정책과 상대적으로 진보적 대북정책이 존재했다. 전자의 경우 ‘원칙과 글로벌 스탠다드에 입각한 대북정책’을 주장했고, 후자의 경우 ‘평화정착을 위한 관여주의적 정책’을 주장했다. 하지만 돌이켜 보면, 두 개 정책적 입장 모두 기능주의(functionalism)에 기반한 정책이었고, 공통적으로 ‘거래적(trade-off)’ 성격의 대북 접근법을 기반으로 했다.

630) 기능주의 이론의 국제정치적 설명에 관한 대표적인 연구는 다음을 참조. Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Colchester, UK: ECPR Press, 2008).

하지만 현재에서 보듯이 북한 비핵화의 관점에서만 평가하자면, 지난 30년간의 기능주의적 대북정책은 실패했다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 거래적 성격은 일종의 ‘대가성’을 핵심 원칙으로 하는데, 김대중·노무현 정부의 ‘햇볕정책’ 그리고 이명박·박근혜 정부의 ‘비핵개방3000’과 ‘통일대박’과 같은 정책들은 각자의 정책적 고려사항은 달랐지만, 궁극적으로는 모두 북한이 변할 것이라는 기능주의적 전환 효과를 기대했다는 점에서 동일하다. 다시 말해, 북한의 정치적 혹은 안보적 변화를 전제로 한 경제·사회적 지원이 전제가 되었던 것이다. 결국 북한의 관점에서 보자면, 한국 정부가 북한에 제안할 수 있는 정책 내용은 모두 ‘경제적 보상’과 관련된 것들뿐이었고, 북한이 가장 중요하게 고려하는 체제의 유지와 국가의 존립은 한 번도 거래의 대상으로 상정하지 않았던 것이다.

이러한 점은 본 연구 주제와 관련하여, 세계질서와 한반도 안보구조가 어떻게 연결되었는가 하는 차원에서 매우 흥미로운 대목인데, 북한은 생존(안보)을 위해 한반도 안보게임의 대상으로 한국을 선택하지 않고, 탈한반도적인 차원에서 게임을 전개하고자 게임의 판을 이동시킬 수밖에 없었기 때문이다. 즉, 한국을 생존 및 안보적 목적으로 상대로 인정하지 않고, 미국을 상대로 한 ‘안보 vs 안보’의 담판을 전개하겠다는 의지가 자연스럽게 생겨났을 것이기 때문이다. 한국이 30년 동안 일관되게 추진한 기능주의적 ‘안보 vs 경제’의 게임은 북한의 관심을 끌지 못했고, 미국이라는 글로벌 안보 균형자를 상대로 한 ‘안보 vs 안보’의 게임에 더욱 사활을 걸 수밖에 없는 현실을 상징적으로 보여주고 있다. 이러한 까닭에 돌이켜 보면, 북한을 상대로 한 한국 정부의 노력은 모두 ‘구조적인’ 한계에 부딪힐 수밖에 없었던 것이다. 한반도 안보 구조를 바꾸기 위한 한국의 노력은 결국 북한이 탈한반도적인 돌파구를 확보하게 만드는 노력의 원인 제공자가 됐다.

마지막으로 세계질서와 한반도 안보의 결합은 한국의 ‘동북아 국가’로서의 정체성에 기인하는 바가 크다는 점을 지적하고자 한다. 세계에서 동북아국으로서의 정체성이 가장 두드러진 한국은 국가정체성으로 인해 특히 2000년대 이후 등장했던 모든 정부가 동북아 안보환경 개선을 핵심 외교·안보정책으로 내세우게 됐다. 노무현 정부는 ‘동북아균형자론’을 둘러싼 논쟁을 경험한 바 있는데, 2003년 이라크 파병 논란을 비롯하여 동맹파트너인 미국의 일방적인 ‘연루 국가’라는 현실을 타개하고자 했던 노무현은 한국이 미국과 중국 사이에서 균형추를 움직일 만큼 강력한 힘을 가진 국가가 아니라는 사실을 알고 있었음에도 불구하고, 한국이 처한 가장 중요한 외교환경공간인 동북아 안보질서를 변화시키고자 하는 구상을 제시했던 것으로 평가된다.⁶³¹⁾ 돌이켜보면 그 이전 정부였던 김대중 대통령의 ‘동아시아 비전 그룹’, 이후 이명박 정부의 ‘신아세아 정책’, 박근혜 정부의 ‘동북아평화협력구상’ 등의 정책들도 모두 한국의 국가정체성에 기인하여, 외부 지역 안보환경과 밀접하게 연관된 국가안보 확보 방안에 대한 전략적 고민이었다고 판단한다.

나. 세계금융위기 이후 한반도 안보와 남북관계

세계금융위기는 한반도 안보와 남북관계의 구조적인 변화에 매우 큰 영향을 미쳤다. ‘구조적인’ 변화의 한 가운데에는 북한의 핵전략이 ‘억지와 강제’ 사이에서 균형을 유지하던 ‘밸런스의 몰락’이 자리 잡아 있고, 결과적으로 핵 문제의 성격이 근본적으로 변화했음을 의미한다. 한국전쟁 이후 한반도 안보의 중추적인 역할을 담당하던 한·미 동맹은 북한으로부터 발생할 수 있는 여하한 종류의 군사 도발을 억지하는 것을 목표로 한다. 실제로 정전체제라는 불완전한 ‘분

631) 이종석, 『통일을 보는 눈』 (서울: 개마고원, 2012), pp. 230~250.

단 안보구조' 하에서, 한·미 동맹은 북한의 실질적인 군사 행동을 억지하면서 오랜 기간 한반도는 물론 동북아 지역의 안보 유지에 크게 기여한 바가 인정된다.

그런데 여기서 매우 중요한 문제를 한 가지 제기하게 되는데, 바로 한·미 동맹이 목표로 했던 억지의 대상에 북한 '핵 개발'이 과연 포함되는가의 문제이다. 두 가지의 가능성과 해석이 존재한다. 하나는 핵무기 개발이야말로 명백한 도발이고, 핵에서 비롯되는 위협은 심지어 한반도 수준을 넘어서 동북아 안보를 불안케 만드는 매우 심각한 안보 위협이라는 입장이 있을 수 있다.⁶³²⁾ 따라서 한·미 동맹은 북한의 선택 가능한 어떤 도발보다도 핵 개발의 억지를 위해 노력해야 한다는 설명이다. 또 다른 하나의 입장은 핵 개발은 북한에서 야기되는 전통적인 다른 안보 위협과는 차별적이라는 것이다. 핵이란 실제 사용을 목적으로 하기보다는 북한 체제의 생존과 국제사회와의 거래를 위해 활용하는 것이기 때문에, 군사적인 의미에서 억지의 대상으로 간주하기에는 곤란하다는 입장이 있을 수 있다. 본 글에서는 북한의 핵 개발은 전자의 차원에서 다뤄져야 하지만, 한국과 국제사회가 북한이 일관되게 주장하는 '핵은 자위권이자 생존전략'이라는 논리에 어쩔 수 없이 동의하여 후자의 차원에서 접근하게 되었다는 점을 강조하고자 한다.

북한 핵은 분명히 전자의 방식으로 해석되어야 하지만, 불가피하게 정치적 논리에 의해 지금까지 후자의 방식으로 해석된 것이 사실이라면, 한 마디로 한·미 동맹의 억지력과 억지 기능은 실패한 것으로 봐야 한다. 군사적으로 억지는 상대방이 아직 하지 않은 행동을 지속해서 못 하게 하는 전략이다. 만에 하나 있을 수 있는 북한의

632) 박인휘, "비핵평화프로세스의 대북 관여정책의 지속성: 이론과 정책," 『국가안보와 전략』, 제19권 1호 (2019), pp. 4~7.

대남 군사 도발을 못 하게 하는 것이 한·미 동맹의 억지 기능이다. 핵 개발 역시 안보적으로 도발의 의미를 가진다면, 억지의 동일한 의미와 기능이 핵 개발이라는 행동을 목표로 삼아 발생하지 못하도록 작동했어야 한다. 이론적으로 억지가 실패한 경우, 다음 행동은 강요(compellence)이다. ‘강요’는 이미 발생한 행동을 되돌리기 위한 전략적 노력으로, 억지가 미래의 행동이 발생하지 못하게 막는 것이라면, 강요는 이미 발생한 행동을 되돌리는 노력이다. 북한의 핵 개발이라는 도발이 감행되어, 한·미 동맹의 억지 기능에 문제가 발생했는데도, 왜 북한의 행동을 되돌리기 위한 ‘강요’의 노력은(예를 들어, 군사 행동) 구체적으로 전개되지 못했던 것일까?

북한의 1차 핵실험은 2006년 그리고 2차 핵실험은 2009년에 발생했다. 정확히 세계금융위기가 발생한 2008년과 일치하는 시점이다. 현시점에서 1990년대 초 핵 문제가 불거지기 시작한 순간부터 북한이 핵 무력 완성을 목표로 설정했는지는 판단할 수 없다. 사회과학 영역에서 제기되는 질문과 가설은 인과관계를 규명함에 있어서 충분히 객관적이고 신뢰할만한 근거를 바탕으로 해야 하지만, 북한 지도부의 의사결정 과정을 뒷받침할 충분한 자료의 확보가 불가능한 상황에서, 비교적 성공적으로 수행되던 한·미 동맹의 억지 기능이 핵실험이라는 도발로 인해 ‘강요’의 단계로 넘어가지 못했던 전략적 실패에는 미·중 갈등이라는 국제안보 환경이 가장 중요한 배경으로 자리 잡고 있다는 가설을 설정하고, 이에 대한 몇 가지 합리적 추론을 제기하고자 한다.

국내외 국제정치학자들은 세계금융위기를 계기로 미·중 갈등의 중요한 단계적 변화가 일어났다고 설명하는데, 미·중 간에 전개되던 과거의 ‘이슈 중심적(issue-driven) 갈등’이 일종의 제도 중심적(institution-driven) 갈등’으로 전환된 시점이 바로 세계금융위기

라고 주장한다.⁶³³⁾ 물론 본 연구는 일관되게 1948년 현대 정부 수립 이후부터 세계질서 및 국제정치환경이 핵심적인 한반도 안보 구성 요소로 작용했고, 특히 탈냉전기 이후 북한의 생존전략에는 미·중 경쟁이라는 외부 요인이 결정적인 변수였다고 주장하고 있다. 이러한 주장의 연장선에서 2008년 세계금융위기를 계기로 미·중 갈등의 구조적 성격이 변화하는 상황을 목격한 북한의 입장에서 금융위기를 맞은 미국이 외교·안보에 투입할 정책자원이 부족하다는 사실을 깨닫게 됐고, 미·중 간에는 소위 ‘G2’라는 표현과 함께 국제정치에서 동등한 지위를 공유하게 되는 상황이 발생했는데, 이를 생존 확보의 최적이로 판단했던 것이다.⁶³⁴⁾ 다시 말해, 미·중 갈등이 한반도 안보에 미치는 중요성 자체에 변화가 발생한 것은 아니지만, 미·중 갈등의 심화로 동아시아에서 기존에 미국이 유지하던 안보 균형자의 지위가 흔들리고, 남중국해 등 미·중 간 군사 대결의 전선이 확대되는 상황을 계기로 북한은 핵 개발이라는 도발을 통해 자국의 생존 공간을 극대화하고자 노력했다는 의미이다.

국제안보 차원에서 전개된 이러한 환경변화와 함께 한국에서 전개된 국내 정치 상황 역시 결과적으로 북한에 핵 무력 완성을 통한 생존 공간 확대화 전략에 집착하게 만든 것으로 해석된다. 세계금융 위기는 노무현 정부가 종료되던 시점으로 김대중 대통령부터 이어 지던 진보 진영의 집권이 마감되던 시점이다. 2007년 대선을 통해

633) 대표적인 설명은 다음을 참조. Joseph Nye, “American and Chinese Power After Financial Crisis,” *The Washington Quarterly*, vol. 33, no. 4, (2010), pp. 143~153; Joseph Nye, “The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective,” *Foreign Affairs*, vol. 89, no. 6 (2010), pp. 2~12.

634) ‘제도-중심적 갈등’에서의 미·중 관계는 과거 2차 전후 이후 미국이 국제공공재 제공을 담당하면서 국제사회의 리더십을 제도적 차원에서 완성해 나갔듯이, 중국 역시 경제성장을 배경으로 국제안보(SCO), 무역(RCEP), 금융(AIIB, NDB), 공공외교(CICA) 등의 영역에서 중국 주도의 국제제도를 구축해 나가는 단계의 시작을 의미한다. 박인휘, “강대국 정치(power politics)와 미중갈등: 한반도문제의 연계성,” 『국가안보와 전략』, 제20권 4호 (2021), pp. 1~32.

들어선 이명박 정부는 전형적인 보수주의적 대북정책을 전개했는데, 인수위 시절에 발생했던 ‘통일부 폐지’ 논란을 포함하여 민간 진영에서 제기된 북한 퍼주기 논쟁과 맞물려 남남갈등이 중요한 사회적 갈등 이슈로 등장하던 때였다. 남남갈등의 한 가운데는 북한의 변화를 추구했던 햇볕정책의 목표가 오히려 한국사회의 변화로 귀결됐다는 주장이 존재한다. 남남갈등은 북한 문제에 관한 여하한 논쟁들을 일거에 이념적 이분법으로 접근하게 만들어, 결과적으로 북한문제에 대한 일반 국민들의 피로감만 높아지게 되었고, 이는 특히 젊은 세대들을 중심으로 북한 문제에 대한 무관심으로 이어져 통일 보다는 ‘무시, 타자화(他者化), 불가피한 공존’ 등의 대북관이 형성되는 현상을 초래했다. 북한은 결과적으로 더 넓고 공고한 체제 생존 가능성을 확보하게 된 것이다.

이러한 까닭에 냉전 종식 이후에도 한반도 안보구조에서 발견되는 분단은 ‘선택적 분단구조’로 불릴 수 있다. 이전의 분단구조가 글로벌 냉전질서라는 한반도 상위 차원의 갈등에서 비롯된, 한반도에 존재하는 행위자의 의지 및 선택과는 무관한 차원에서 진행된 일종의 ‘주어진 분단구조’였다는 사실을 고려할 때, 선택적 분단구조는 세계질서와 연동된 한반도 안보 특수성을 극대화한 북한의 생존전략에서 비롯됐다.⁶³⁵⁾ 선택적 분단구조의 핵심적인 특징은 한 마디로 ‘위기-생존-동북아 안보구조’의 결합물이다. 북한이 주도한 핵개발이라는 상시 위기 상황은 남북한 간 대결 구도의 범위를 확장하고, ‘한·미-북·중’, ‘남북-북·미’, ‘한·미-북·미’ 등 대결 구도의 층위 및 내용을 복잡하게 만들어, 결과적으로 북한의 생존 기회를

635) Victor Cha, *Impossible State: North Korea, Past and Future* (New York: Ecco, 2012); Christoph Bluth, *Crisis on the Korean Peninsula* (Dulles, Virginia: Potomac Books, 2011), pp. 109~176; Daniel Byman and Jennifer Lind, “Pyongyang’s Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea,” *International Security*, vol. 35, no. 1 (2010), pp. 44~74.

확장해준 것이다. 참고로 냉전기 및 세계화기의 한반도 분단 안보구조를 ‘분단의 요인’, ‘재생산 구조’, ‘안보의 특징’, ‘분단극복의 장애물’이라는 관점에서 비교하면 아래 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 주어진 분단구조 vs 선택적 분단구조

	냉전기 주어진 분단구조	세계화기 선택적 분단구조
분단의 핵심 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌-지역 차원 냉전구도의 한반도적 투영 • 이에 대한 국내적 조건과의 결합 	<ul style="list-style-type: none"> • 체제 붕괴의 두려움으로 인한 북한의 생존전략과 핵 개발의 동일시 • 핵 개발과 연동된 북한의 다양한 한반도 상시 위기 전략
분단 재생산 구조	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 냉전구도와 한반도 냉전구도의 연계성 • 한반도적 차원의 ‘구조화’된 분단체제 정착 및 발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국 및 미국과 중국을 포함한 국제행위자들의 복잡한 이익구조 • 한반도 및 동북아 안보구조의 한계를 극대화한 북한의 생존전략
한반도 안보의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 이념에 기반한 남북한 대결구도와 배제의 정치 • 전형적인 방여동맹의 정착과 관련한 한·미 동맹의 제도적 발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 안보(한·미 동맹)와 위협(북한)이 상호모순적으로 공존 • 한반도 안보부재(insecurity)의 정치
분단 극복의 장애물	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 냉전구도에 대한 종속성 • 자체적인 의지 및 능력의 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심 관여자 간 비전 및 정책적 합의의 부재 • 동북아안보의 구조적 특징과 제약

자료: 박인휘, “북핵 20년과 한미동맹: 주어진 분단 vs. 선택적 분단.” 『국제정치논총』, 제53권 3호 (2013), p. 189.

한편, 세계금융위기를 경험하면서 한국 정부의 대북정책 내용은 더욱 보수화됐다. 이명박 정부와 박근혜 정부로 이어진 보수주의 정권의 남북관계에 대한 인식은 ‘신자유주의적 세계질서’의 관점에 경도됐고, 그 결과 북한은 세계질서 변화에 전혀 순응하지 못한 국가, 경제성장의 기회를 놓치고 있는 국가, 한국의 인도로 세계화에 동참할 기회를 잡아야 할 국가 등으로 규정됐다. 또한 남북관계는 세계 금융위기, 상대적으로 최근인 국제자유질서 변화, 극우 포퓰리즘,

미국의 리더십 성격, 강대국의 이기주의 등에도 많은 영향을 받고 있는데, 흥미롭게도 북한은 이러한 변화 요인들을 일관되게 ‘리더십 안보’의 관점에서만 접근하는 경향을 보이고 있다. 따라서 북한은 국제사회의 보편적인 대부분 국가가 설정하는 ‘국가안보’ 개념과는 무관하게 ‘집권안보(leadership security)’를 국가안보와 동일시하는 특징을 가지고 되었는데, 안타깝게도 2011년 김정일의 갑작스러운 사망 이후 젊은 나이에 집권한金正恩의 등장 이후 리더십 기반의 취약성으로 인해 국가안보를 개인 중심의 ‘리더십 안보’와 동일시하는 경향이 더욱 강하게 드러나고 있다.

다. 세계질서 변화와 한·미 동맹 및 미·중 갈등

(1) 세계질서 변화와 한·미 동맹

코로나19 위기를 전후로 국제자유주의 질서의 위축 가능성을 둘러싼 주장이 다수 제기되고 있다. 이러한 주장이 사실이라면, 한국의 국가이익에 치명적인 피해를 가져다 줄 것으로 보인다. GDP의 80% 이상을 외국과의 교역을 통해 창출하는 대외 의존적 경제구조는 물론이고 작금의 한반도 안보상황은 강대국들의 국가이기주의적 접근 하에서 더욱 악화될 가능성이 크기 때문이다. 하지만 현 상황이 세계화적 세계질서가 위축되는 근본적인 후퇴로 이어지기보다는 일종의 조정기로서의 의미를 가진다는 주장 역시 만만치 않아서, 한국에게는 오히려 외교역량을 확장하는 기회가 될 수도 있다. 물론 경제적 이익이 우선시되는 경우 주요국들이 외교관계에서 ‘관용’적인 자세를 취하지 않았던 과거 사례에서 보듯이 강대국들의 국가이기주의가 치열하게 전개될 경우, 다양한 영역에서 ‘저강도 도발(low-intensity)’이 심화될 것이다. 이 경우 기본적으로 한·미 동맹

이 부정적인 영향을 받기 쉽다. 하지만 전후 질서에서 오랫동안 구조화되었던 국제자유주의질서의 변화는 미국이 아닌 어느 한 국가 및 특정 세력이 제공하는 질서로 대체될 가능성은 크지 않아 보인다. 일종의 재사회화를 경험하게 될 ‘포스트 코로나’ 질서 역시 다양한 행위자들 간 합의라는 굴레를 벗어나기는 어려울 것이다. 왜냐하면 자유주의질서의 조정이라고 하는 것이 결국은 기존의 제도적 틀로는 충분히 반영하지 못하는 국제사회의 다양한 이해관계의 등장에서 비롯된 측면이 강하기 때문에, 조정과정 및 타협과정의 불협화음은 있을 수 있겠으나 ‘제도적 합의’의 전통은 그대로 유지될 가능성이 크기 때문이다.⁶³⁶⁾

또한 기존의 무역, 금융, 기술 등에서 유지되던 규칙과 관행만으로는 모든 국가들의 이익을 충분히 반영하지 못한다는 생각이 등장할수록, 미국으로서는 국제리더십의 유지를 위해서 글로벌 연대 국가를 더욱 필요로 할 것이다. 더구나 기존의 강대국 간 대결이 시스템을 제공하는 차원의 성격이었다면, 다가오는 강대국 간 대결은 표준기술을 제공하는 차원의 성격을 가지기 때문에, 한국의 입장에서는 과거보다는 더욱 구체적인 전략적 선택의 상황에 놓이는 경우가 많을 것이고, 비록 어려운 선택이라도 한·미 관계의 이익을 극대화하는 선택을 할 수 있다면, 두 국가의 글로벌 파트너십은 더욱 공고화될 수 있을 것으로 생각한다.⁶³⁷⁾

물론 세계질서 변화의 핵심에는 미·중 갈등 악화가 있고, 두 초강대국의 갈등은 한·미 관계를 더 어려운 국면으로 몰고 갈 것이라는

636) Constance Duncombe and Tim Dunne, “After Liberal World Order,” *International Affairs*, vol. 94, no. 1 (2018), pp. 25~42; Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of International Liberal Order,” *International Affairs*, vol. 94, no. 1 (2018), pp. 133~150.

637) 김상배, “4차 산업혁명의 국제정치학: 주요국의 담론과 전략, 제도,” 『세계정치』, 제28권 (2018), pp. 11~52.

전망이 제기되고 있다. 그런데 지금까지의 경험과 분석에 비추어 본다면, 미·중 관계의 개선 및 악화가 한·미 관계 및 한국 외교에 어떤 영향을 미쳤는가를 놓고 볼 때 어떤 일관된 패턴을 찾기는 어렵다. 기본적으로 미·중 경쟁의 가속화는 우리에게 기회의 측면과 위기의 측면이 공존하고 있기 때문이다.⁶³⁸⁾ 물론 아직 미·중 관계가 과거와는 다른 새로운 국면으로 돌입하는 초기국면에서 소위 ‘한·미·중’ 관계가 현재까지 안착점을 찾지 못한 상태이기 때문에, 외견상 한국의 국가이익을 침해하는 부분이 더 커 보이는 것은 사실이다. 더군다나 양자적 접근을 강조하는 과거 트럼프 정부 시절 한·미, 미·중, 미·일 관계가 개별적으로 다뤄지는 경향이 있었고, 대아시아 정책이라는 통합적인 전략의 존재에도 불구하고 미국의 개별 양자 관계가 지역전략과 유기적으로 결합하지 못하는 요인으로 인해 한·미 관계가 어려움에 처했던 것은 사실이다.

관련하여 반드시 유념해야 할 점은 한국의 국가정체성 중에서 전략적 차원에서 가장 중요한 부분은 바로 앞 절에서도 강조한 바와 같이 ‘동북아국가’로서의 특징이라는 사실이다. 한국을 둘러싼 주요 강대국들이 동북아적 이해관계를 가지기는 하겠지만, 어느 국가도 스스로 동북아 국가라고 지칭하지는 않는다. 이것은 동북아 지역의 안정성과 평화가 한국의 국가이익에 가장 중요한 전제조건이 된다는 것을 의미한다. 그런데 동북아 국가로서 한국의 정체성은 동시에 강대국에 둘러싸여 동북아 지역에 함몰될 위험성도 그만큼 크다는 것을 의미한다. 따라서 미·중 충돌, 일본의 우경화 등의 요인으로 인해 동북아 및 동아시아의 국제관계가 불안정하면 할수록 한·미 동맹은 한국의 탈동북아적 외교·안보 소통을 보장해주는 가장 신뢰할만한 외교·안보 자산이라는 점을 기억할 필요가 있다.⁶³⁹⁾

638) 윤영관, 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』, pp. 201~262.

(2) 미·중 갈등과 한반도 문제의 국제성

미·중 갈등 차원에서 살펴보면, 동북아에서는 경제·사회적 ‘상호의존성’과 정치·안보적 ‘경쟁(갈등)’이 공존한다는 점을 가장 큰 특징으로 꼽을 수 있다. 관찰자에 따라 이러한 공존을 ‘동맹관계’와 ‘지역공동체’ 사이의 부조화라고 표현할 수도 있을 것이다. 우선 동맹관계 혹은 ‘정치·안보적 민감성’의 측면을 살펴보면, 동북아에 정착된 현재와 같은 국제안보질서는 한국전쟁을 계기로 해서 등장한 미국 주도의 ‘복층적’ 양자 동맹이 그 시작이다. 미국이 주도한 양자 동맹은 미국이 역내 대다수 국가들(한국, 일본, 과거 대만 등)을 상대로 안보동맹을 체결하고, 동맹질서에 포함되지 않은 역외 국가들(중국, 북한, 구소련 등)을 냉전기 동안 지역질서에서 배제시킨 과정을 의미한다. 미국이 냉전의 또 다른 전초기지였던 유럽과 비교하여, 동북아 지역에서는 나토와 같은 집단안보체제가 아닌 양자 동맹을 선호한 이유와 관련해서는 기존의 많은 연구들이 있다.⁶⁴⁰⁾

동북아 이외의 다른 지역의 안보 환경이 탈냉전 이후 지난 30여 년간 크게 바뀐 것과 비교하면, 동북아에 정착한 미국 주도의 양자 동맹 안보구조는 상대적으로 견고하게 유지되고 있다. 잘 알려진 바와 같이, 이론적 차원에서 동맹구조는 위협과 적대 세력을 전제로 한 군사·안보적 협력구조이다.⁶⁴¹⁾ 물론 동맹관계는 시대적 변화에

639) 이와 관련한 전통적인 설명은 다음의 연구를 참조. 박인휘, “동북아 국제관계와 한국의 국가이익: 미중일 세력관계를 중심으로,” 『국가전략』, 제11권 3호 (2005), pp. 5~24.

640) 본 연구에서는 동북아 동맹구조의 기원과 관련해서는 소상히 설명하지 않는다. 다만, 동북아 안보와 유럽 안보의 구조적인 차이는 대체로 세 가지 접근법—미국의 의도적 선택, 동북아 역내 지도자들의 전략, 유럽과의 구조적 차이—에 의해서 설명되고 있는데, 이와 관련해서는 다음의 연구를 참조. Park In-hwi, “Alliance Theory and Northeast Asia: Challenges of the 60th Anniversary of the Korea-US Alliance,” *Korea Journal of Defense Analysis*, vol. 25, no. 3 (2013), pp. 317~331.

따라 국가 간 협력 내용과 방식이 군사 분야에서 탈피하여 다른 영역으로 이동할 수 있다. 하지만 동북아 한·미 동맹과 미·일 동맹의 경우, 군사 지향적인 동맹 정체성이 지배적이고, 이러한 특징은 안보 확보를 위해 누구를 ‘배제’하고 또한 누구를 ‘적’으로 규정할 것인가의 문제와 직결되어 있다.⁶⁴²⁾

미국을 중심으로 한 북수의 양자동맹 질서가 한국전쟁 이후 동북아 지역의 안보를 지키고 전쟁의 가능성을 제거하여, 결과적으로 이 지역이 세계에서 가장 역동적인 경제성장의 상징이 된 점은 부인할 수 없다. 하지만 이와 동시에 동맹 개념의 변화에도 불구하고 동북아 동맹구조는 ‘적’과 ‘방어’를 전제로 한 특징을 유지하고 있다. 이는 중국의 성장 등과 같은 지역안보의 구조적 변화 요인이 발생할 경우, 지역안보 안정성에 대한 근본적인 의문을 제기하게 만든다. 특히 이러한 문제의식과 관련하여 냉전 종식 이후 지속적으로 동북아 안보의 핵심 현안으로 여겨졌던 북한 문제가 해결되고 향후 한반도에 평화체제(북·미 관계 정상화 포함)가 들어서게 된다면, 동맹 질서의 근본적인 변화는 불가피하다. 한마디로 ‘누구를 누구의 위협으로부터 지켜야 하는 안보 개념’에서 어떻게 벗어나는가의 문제인 것이다.

경제성장이 ‘군사 강대국화’로 손쉽게 전환되는 특징을 가진다는 차원에서 중국의 부상으로 인한 미·중 갈등은 불가피한 상황이다. 특히 ‘위협을 설정’해야만 하는 강대국 간 안보구조 상황에서 한반도 문제는 미·중 갈등의 한 가운데 위치한다고 해도 과언이 아닐 것이다. 핵 개발을 생존의 논리로 제시한 북한의 존재는 앞서 언급한 동

641) Glenn Snyder, “Alliances, Balance, and Stability,” *International Organization*, vol. 45, no. 1 (1991), pp. 121~142.

642) 이와 관련한 대표적인 설명은 다음을 참조. Ken Booth, *Theory of World Security* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007).

북아 동맹구조, 특히 한·미 동맹과 북·중 동맹이 참여하고 대립하고 있는 한반도 안보구조를 국제화시키는 핵심 요인이 되고 있다. 북한 핵 개발의 기원을 탈냉전기 직후인 1990년대 초반으로 본다면, ‘생존(survival)’ 논리를 내세운 북한의 핵 개발은 구소련의 몰락과 한·중 수교가 결정적인 이유로 작용했다. 소위 ‘남북한 사이의 내적 균형’과 ‘한·미 및 북·중(구소련) 사이의 외적 균형’이 한반도 안보 상황에서 팽팽한 균형을 유지하다가 냉전질서의 종식으로 말미암아 일거에 무너졌기 때문이다.⁶⁴³⁾ 전후질서에서 독일, 베트남 등과 함께 국제정치적 요인에 의해 분단되었던 한반도는 다른 분단국 사례들과는 달리 한반도 내부 대결에 의한 ‘내적 균형’과 한반도 외부세력의 관여로 인한 ‘외적 균형’이 한반도 안보 구조를 특징짓는 핵심 요소로 작용한 것이다.

소련의 붕괴와 한·중 수교로 상징되는 ‘외적 균형’의 붕괴는 북한으로 하여금 생존에 대한 매우 근본적인 위협으로 다가왔고, 냉전 종식을 목도한 다른 사회주의 국가들과는 달리 ‘핵무기 개발’이라는 매우 극단적인 옵션을 생존의 근거로 내세우게 됐다. 북한이 개혁개방, 경제성장, 내부 개혁 등과 같은 생존전략이 아닌 ‘핵 개발’을 생존전략으로 선택한 배경에는 여러 가지 이유가 있지만, 미·중 갈등이라는 요인은 본 연구의 주제와 관련하여 매우 중요한 의미를 가진다. 그것은 바로 다른 생존전략과 달리 핵 개발은 미국과 중국이라는 초강대국의 한반도 개입을 지속적으로 정당화시키는 결과로 이어지고, 북한의 전략적 판단에 의하면 한반도 안보가 남북 간 게임은 물론 미·중 간 게임이라는 복합성을 가지는 상황이 자국의 생존에 더 유리한 환경을 제공하기 때문이다.⁶⁴⁴⁾ 북한의 이러한 판단은

643) 한반도 분단구조가 안고 있는 남북한 사이의 ‘내적 균형’ 및 ‘외적 균형’과 관련한 대표적인 연구는 다음을 참조. 구갑우, “한반도적 맥락의 비판적 안보담론: ‘평화국가담론’ 재론,” 『한국과 국제정치』, 제24권 3호 (2008), pp. 95~124.

기본적으로 북한 스스로 일관되게 내세우는 ‘주체와 자주’의 논리가 얼마나 허구적인지를 잘 보여주고 있으며, 기본적으로는 한국전쟁 이후부터 존재하던 한반도 안보구조의 국제성 활용을 극대화한 국가생존전략으로 볼 수 있다.

마지막으로 미국과 중국의 한반도 정책의 이익구조에 대해서 잠시 살펴보겠다.⁶⁴⁵⁾ 미국과 중국 어느 일방을 선택하기 어려운 한국이 두 초강대국을 모두 우리의 전략적 파트너로 묶어두기 위해서는, 미·중의 한반도적 이익과 그것을 실천하기 위한 전략이 무엇 인지를 알아야만 할 것이다. 미국의 동북아정책은 미·중 관계의 안정적 운영을 중심으로 전개되는 특징을 보여 왔다. 앞으로도 미국은 동아시아 지역 안에서 중국을 안정적으로 묶어두는 전략을 통해 소위 중국의 ‘미국 밀어내기’ 전략에 대응할 것이다. 이러한 모습은 중국의 ‘신형대국관계’라는 동진전략과 ‘일대일로’ 및 AIIB에 기초한 서진전략이 결합된 외교정책에 대한 미국의 본격적인 대응전략으로 이해될 수 있다. 예를 들어, 동중국해와 남중국해에서 벌어지고 있는 중국의 해양 영유권 주장과 이에 대한 미국의 적극적 대응은 미국의 아시아전략 성공 여부의 중요한 테스트가 될 것이라는 분석 또한 이러한 이해에 기반하고 있다.⁶⁴⁶⁾

이러한 맥락에서 미국의 동북아전략은 한·미 동맹과 미·일 동맹을 결합한 삼각 협력체제를 구축하는 것이다. 한·일 관계의 불협화

644) 박인휘, “한반도 ‘안보-안보부재’의 정치학: ‘한미-남북’ 관계의 모순적 결합,” pp. 242~245.

645) 탈냉전기 미·중이 경험한 다양한 경쟁적 국면, 미·중의 각자 국가이익 및 한반도적 이해관계를 중심으로 종합적으로 잘 설명하고 있는 자료는 다음을 참조. 김태현·류석진, “특집: 탈냉전 30년의 조명,” 『한국과 국제정치』, 제36권 1호 (2020), pp. 1~36.

646) Marvin Ott, “The South China Sea in Strategic Terms,” *Wilson Center’s Asia Dispatches*, May 14, 2019, <<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/the-south-china-sea-strategic-terms>> (Accessed October 26, 2021); Leszek Buszynski, “The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and US-China Strategic Rivalry,” *The Washington Quarterly*, vol. 35, no. 2 (2012), pp. 139~156.

음 때문에 미국의 삼국협력 전략이 차질을 빚는 것처럼 보이기도 하지만, 중국의 군사강대국화로 인해 미국은 한국과 일본 모두 각자 고유한 동맹적 가치를 지니고 있다는 점을 재확인하고 있다. 결과적으로 미국은 어떤 형태로든 한·미·일 협조체제를 포기하지 않을 것으로 판단한다. 더구나 2018년 이후 전개된 북미협상 국면이 모멘텀을 상실하고 북한이 비핵화를 포기하는 듯한 입장을 취하면서, 미국은 한국과 일본을 지속적인 군사동맹 파트너로 묶어둘 지렛대를 확보했다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 북한 문제를 해결하기 위한 노력은 ‘한반도 게임’과 ‘미·중 게임’을 한반도 안에서 혼재하게 만드는 효과를 가져온다. 예를 들어, 과거 대북제재 과정에서 미·중의 이해관계가 첨예하게 충돌한 사드 배치 문제에서 보듯이, 북핵 방어 목적을 가지는 사드 배치가 한편으로는 미·중 갈등 게임을 강화시키는 측면이 있다. 미국은 북한 문제의 본질이 한반도 게임과 미·중 게임을 혼재하게 만드는 상황 자체가 한반도에 대한 미국의 영향력 강화로 이어진다고 판단할 것으로 예상된다.⁶⁴⁷⁾

중국의 대동북아 및 한반도 이해관계와 관련하여, 잘 알려진 바와 같이 중국 지도부는 2050년을 국가현대화 목표 달성 시점으로 보고 2020년을 전후로 목표로 국내 발전에 전력투구한다는 입장을 강조해 왔다. 이런 맥락에서 중국은 특유의 ‘주변국 관계 외교’ 차원에서 안보 환경을 관리하는 정책에 국가 에너지를 투입하고 있으며, 한반도로 상징되는 전략적 요충지의 평화와 안정은 매우 중요하다고 인식한다. 이런 기조 아래 중국은 소위 ‘한반도 3대 기조’인 ‘현 상태

647) 사드와 관련한 다양한 논쟁을 편의상 구분하면 크게 두 가지 범주의 논의로 요약되는데, 사드가 가지는 한반도적 적실성에 초점을 맞춘 논의와 사드를 미·중 간 게임으로 관점을 확장시켜서 이해하려는 논의가 있다. 이와 관련하여 핵심적인 논의는 다음을 참조. 박휘락, “사드의 한국 배치 논란에 드러난 오인식과 집단사고,” 『국가정책연구』, 제29권 3호 (2015), pp. 25~48; 서재정, “사드와 한반도 군비경쟁의 질적 전환,” 『창작과 비평』, 통권168호 (2015), pp. 414~440.

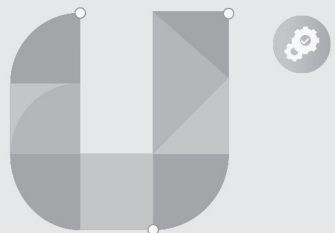
평화와 안정을 통한 한반도의 급격한 변화 거부’, ‘북한체제 유지’, ‘북한 비핵화’를 강조하고 있는 것이다. 하지만 최근 수년간 미·중 사이에서 벌어진 다양한 외교적 갈등 국면은 국내 발전에 집중하겠다는 중국의 입장과는 상충되는 모습이다. 이러한 상황이 중국의 인도양 진출, 남중국해 독점 시도, 홍콩보안법 등에서 보듯이 중국의 과도한 힘의 과시에서 비롯된 것인지, 혹은 과거 트럼프 정부 이후 대만 문제의 이슈화, 북한 문제 해결 시도, 인도-태평양 연결을 통한 중국 봉쇄 등과 같은 전략이 추진되는 과정에서 중국이 불가피하게 강압적으로 반응한 결과인지는 분명치 않은 부분이 있다.

중국의 대미전략 측면에서도, 한반도에서 발생할 수 있는 여하한 무력 충돌은 결과적으로 미국의 대한반도 영향력만을 증대시킬 수 있으므로 중국 안보에 매우 부정적인 영향을 미친다고 판단하고 있다. 같은 맥락에서 만약 북한의 체제변화가 발생하거나 혹은 한국 주도의 통일이 진행되어 한반도에 소위 ‘유일 정부’가 들어선다면, 이러한 정부는 미국의 영향력 아래 놓일 가능성이 크기 때문에, 중국은 최소한 현 상황에서는 북한체제의 유지가 자국의 국가이익에 적극 부합한다고 판단하고 있다. 이러한 판단이 북·중 관계에 영향을 미치게 됐고, 김정은 집권 이후 단 한 차례의 수뇌부 회동도 없었던 북·중 관계가 2018년 북·미 협상국면 이후부터 2019년 6월 시진핑의 평양 방문까지 무려 5차례 걸친 북·중 정상회담 개최를 가능케 한 것으로 분석된다.

과거는 물론 근대 세계질서의 시작 이후에도, 한반도는 대륙 세력(중국, 러시아)과 해양 세력(미국, 일본)이 전략적으로 충돌 및 교류하는 교착점으로 인식됐다. 한반도를 영향권 내에 둘 경우, 해양 진출 혹은 대륙 진출이 용이하다는 점은 자명한 사실이다. 향후 미·중 혹은 중·일 경쟁이 격화될 경우를 감안하면, 중국에 있어 한국의

전략적 가치가 높은 것은 당연한 이치이다. 무엇보다도 미국, 일본, 한국은 중국의 핵심 경제 교역국인데 한반도의 분쟁은 이들 국가와의 정상적 교류를 어렵게 하여 경제적 타격을 입을 수 있다. 이는 경제성장에 정치적 정당성을 두고 있는 중국 공산당에게 큰 부정적 영향을 미친다고 간주할 것이다. 결과적으로 장기적인 관점에서, 중국은 ‘안정적 국면 경영’을 목표로 한반도 안보에 관여의 폭을 넓히려고 할 것이다. 중국이 추구하는 구체적인 이익과 관련해서는 다층적 소통 창구, 메커니즘 구축, 경제 등의 공통이익 형성, 상호 타협 촉진, 안보 이익 충돌 관리 등을 들 수 있다. 이러한 국가이익 하에서 중국은 한반도 비핵화를 위해 기본적으로 다자 틀 안에서 해법을 찾아야 한다는 입장을 고수할 것이다.

VI. 결론: 신한반도체제 구상을 위한 제언



제2차 세계대전 이후 냉전체제가 등장하면서 한반도는 분단됐다. 서로 다른 정치·경제체제를 채택한 남북한은 지난 80여 년 동안 체제 경쟁을 펼치면서 분단체제를 유지하고 있다. 글로벌 차원의 냉전 속 1960~70년대 양국의 권위주의 정부는 서로를 위협으로 바라보며, 대내적 통제를 정당화하면서 공존하는 모습을 지속했다. 이러한 분단체제는 미·중 대탕트와 소련의 붕괴에도 유지되면서 한반도를 마지막 남은 냉전의 유산이 되도록 만들었다. 양극체제가 단극체제로 전환되는 과정 중에서 불거진 북한 핵 문제는 한반도를 지역 불안정의 진원지로 만들면서 탈냉전기 남북한 화해·협력을 가로막는 주요 원인이 됐다.

이러한 분단체제의 장기화를 우려하는 목소리가 2008년 세계금융위기 이후에 더욱 커졌다. 미국발 금융위기와 중국의 지속적 성장을 배경으로 미국과 중국, 두 강대국의 경쟁이 한층 심화되었기 때문이다. 두 국가가 글로벌 리더십과 아시아 영향력을 두고 경쟁이 격화될 경우, 한반도는 그러한 대결의 최전선이 되리라 예상하였다. 과거 미소 냉전기 남북한이 상이한 세계질서에 속한 채 체제대결을 지속하였듯이, 21세기 미·중 대결 구도 속에서 남북한이 서로 다른 진영의 일원으로 귀속된다면 분단체제는 유지될 수밖에 없다는 전망이 우세했다.

그러나 시간이 지나면서 세계질서 변화를 추동하는 또 다른, 새로운 이슈들이 속속 등장함에 따라 질서 재편의 방향성과 과정을 가늠하기 어렵게 됐다. 다양한 초국가적 이슈의 등장은 국제사회에 새로운 유형의 고통과 위기를 선사하거나 파괴적 경로로 이끌거나, 이와 정반대로 초국가적 협력과 초연결 글로벌 환경 구축을 실현하는 촉매가 될 수 있다. 세계질서의 재편 여부와 세계질서 재편의 촉발 요인 모두 불확실한 상황이다. 그렇다면 이러한 상황 속에서 우리는 어떤 준비를 해야 할까?

본 연구는 이 질문에 대한 해답을 찾기 위해 현존하는 세계질서의 형성과정을 살펴보고, 자유주의 세계질서에 대해 현실주의, 자유주의 그리고 구성주의를 포함한 다양한 비판이론을 토대로 고찰해보았다. 이후 본 연구가 현재의 세계질서 변화를 촉진(혹은 강요)하는 변곡점으로 꼽은 2008년 세계금융위기와 코로나19 사태와 함께 신기술 안보 이슈와 글로벌 기후변화 거버넌스 등의 새로운 이슈가 어떻게 세계질서 변화를 이끄는지 살펴보았다. 또 이러한 국제정치적 상황을 미국, 중국, 일본, EU 등 주요국은 어떻게 바라보고 대응하고자 노력하는지 살펴보고, 세계질서가 한국에 어떠한 영향을 미치고 있는지 정치·경제·외교·안보 분야로 나누어 살펴보았다.

본 장은 이러한 내용을 종합하여 세계질서 재편의 길목에서 한반도의 분단체제를 극복하고 신한반도체제 구상이 무엇을 의미하는지 제시하고자 한다. 이를 위해 현재 진행 중인 세계질서의 변화를 반영하는 신한반도체제의 방향성과 지향점을 밝히고, 이를 실현하기 위한 전략적 접근법을 제안할 것이다. 이를 위해 먼저 본 연구의 전체 내용을 요약·정리하여 제시하고, 질서 재편기 속 신한반도체제의 형성과 변화를 살펴본다. 이후 이를 바탕으로 신한반도체제 구성을 위한 제언을 제시한다.

1. 연구내용 요약

본 연구의 목적은 미국 주도의 세계질서가 재편을 압박받고 질서 재편을 추동하는 다양한 글로벌 이슈가 등장하는 현 상황에서, 한국 정부가 나아가야 할 새로운 길을 모색하는 데 있다. 본 연구는 이를 ‘신한반도체제’라고 명명하였는데, 이는 현존하는 세계질서의 부산

물이라 할 수 있는 분단체제를 극복하고 얻어낸, 한반도의 평화와 번영을 이끄는 새로운 체제를 의미한다. 신한반도체제를 형성하는 것은 매우 중요한 국정과제이다. 이에 본 연구는 한반도에 많은 영향을 주고 있는 현재의 세계질서의 형성과정과 직면한 도전을 살펴보고, 세계질서를 바라보는 주요국의 시각과 한국에 미치는 영향을 분석했다.

II장에서는 주요 국제정치이론이 세계질서를 어떻게 분석하고 있는지 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 세계질서 예측에 어떠한 함의를 줄 수 있는지 분석하였다. 다양한 국제정치이론이 있지만, 본 연구는 현실주의, 자유주의와 구성주의를 중심으로 세계질서를 분석하고 시사점을 제시했다.

가장 먼저, 현실주의는 무정부상태의 국제정치 무대에서 군사력이 가장 중요한 요소이며, 패권국의 질서 유지에 기반한다고 본다. 향후 20~30년 동안은 미국이 중국에 비해 군사력 우위를 유지할 수 있고, 미·중 간의 군사력 격차도 유지될 수 있으므로 미국 패권의 유지 가능성에 무게를 둔다. 그러나 장기적으로 21세기 중반 이후 미·중 간 군사력 균형이 미국에 반드시 유리할 것으로 보기 어려워 미국이 군사적으로 앞서는 기간 동안 어떠한 대중 전략을 구사하여 중국과의 관계를 설정할 것인가가 향후 세계질서를 결정하는 데 가장 중요한 요소이다.

자유주의는 현실주의와 마찬가지로 주권 국가들의 세력배분구조를 중시하지만, 국가들의 공통이익에 기반한 협력과 협력의 제도화 가능성에 주목한다. 미국의 패권 약화와 미·중 전략경쟁 속에서도 자유주의자들은 여전히 민주주의 국가 간의 규범적 협력이 미래 세계질서에서 가장 중요한 기초라고 본다. 패권국가인 미국이 자유주의 세계질서를 유지하는 데 명백한 한계가 노정됐지만, 더욱 강화된

자유주의 질서와 다자협력이 현재 질서의 문제를 해결할 수 있다고 강조한다.

구성주의는 세계질서의 정체성과 규범을 강조한다. 미국 주도의 세계질서는 다자주의 규범에 기초하며, 이에 기반한 집합 정체성이 세계질서 유지에 역할을 한 것으로 본다. 중국이 미국의 패권에 도전한다고는 하지만, 미국이 주도해 만든 자유주의 질서의 규범적 측면을 급속히 변화시킬 수는 없다. 따라서 중국이 미국 주도 질서의 관념적 기초를 대체할 새로운 규범을 내놓을 수 있는가는 중요한 문제이다.

구조주의는 세계경제와 지구 자본주의 양상에 주목하면서 1990년대부터 시작된 워싱턴합의와 전 지구적 신자유주의 세계화, 금융자본의 초국적 자본화 등의 문제에 주목한다. 2008년 세계금융위기가 패권국인 미국 자본의 도덕적 해이가 결합되어 나타난 현상이라고 할 때, 이러한 구조주의적 분석은 타당하다고 볼 수 있다.

코로나19 사태 이후 기존의 주류 국제정치이론이 새로운 이슈에 대해 충분히 논의하지 못하고 있다는 비판이 제시되고 있다. 지구화 과정에서 나타나는 다양한 악재를 해결하기 위한 비판적 관점이 필요한 상황이다. 현재 국제정치학 이론들은 새롭게 등장하는 지구적 문제를 분석하고 해결하려는 노력이 현저히 부족한 상황이다. 따라서 향후 학제 통합적 연구로부터 많은 영감을 얻을 필요가 있다. 한국 역시 지정학적 갈등 속에서 현실주의 시각을 기본으로 하되, 향후 세계질서의 협력적인 면과 신흥 이슈에 대비하기 위한 다각적인 이론적 시각을 개발해야 할 것이다.

Ⅲ장은 미국 주도의 자유주의 세계질서의 변화를 이끄는 새로운 이슈 중 네 가지 대표 이슈—IPE와 코로나19를 포함한 신흥안보 이슈, 디지털 기반의 신기술 안보 이슈, 글로벌 기후 위기 이슈 등—에

대해 살펴보고, 이슈들이 세계질서에 미치는 영향을 분석해보았다. 가장 먼저, IPE는 본 연구가 현존 세계질서의 균열이 본격화된 시점으로 상정한 2008년 세계금융위기를 잘 설명해준다. 세계경제질서의 쟁점과 방향성을 미·중 관계를 중심으로 논의하고, 자유주의 세계경제질서의 미래 모습을 가늠해보았다. 최근 미·중의 정책 담론을 분석한 결과 자유주의 세계질서에 대한 명확한 대안은 제시되지 않고 있으나, 질서의 토대가 흔들리는 모습이 포착되고 있다. 이후 세계경제질서의 재편 전망은 글로벌 생산네트워크와 WTO, 메가 FTA 등을 핵심 쟁점으로 세계무역질서 재편 논의를 가늠해보고, 전 세계적 부채 증가로 인한 세계경제위기의 재현 가능성 등을 종합적으로 고려해봐야 할 것이다.

코로나19와 디지털 기반의 신기술 위협, 기후 위기 등의 신홍안보 이슈는 어느 한 국가나 지역에 국한된 문제가 아니라 세계정치질서와 리더십을 근본적으로 변화시키는 전 지구적 차원의 안보 문제로 부상하고 있다. 과거와는 도전의 질적 양태가 근본적으로 바뀌고 있는 상황에서 전통적 안보적 관점에 매몰되어서는 새로운 도전적 이슈들이 제기하는 난제들에 제대로 대응하기 어려운 상황이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 새로운 유형의 안보 위협 부상과 이것이 촉발하는 질서 변화의 파급력을 설명하고자 했다.

코로나19의 팬데믹은 글로벌 차원의 위기 극복을 위한 전일적 대응과 공공재 제공이 가능한 리더십을 요구하기 시작했다. 코로나19 팬데믹 국면에서 ‘신뢰할 수 있는 투명한 정보의 공유’, ‘과학적 사실에 기반한 방역 지침과 보편적 적용’, ‘의료 자원의 원활한 생산과 공급’ 등 구체적인 요구가 나왔다. 또 ‘백신 민족주의’로 대표되는 국익 중심의 한계를 극복하고, 지구적 차원의 공동체 안전 확보 노력이 필요하다는 주장이 제기됐다. 이뿐 아니라 디지털 기반 신기술

의 군사·안보적 도입이 촉발할 수 있는 국가 간의 정치적 대립과 공격 수단에서의 기술 적용이 불러올 수 있는 새로운 안보딜레마에도 집중할 필요가 있다. 이는 강대국 간 충돌·대립을 거쳐 갈등이 진영화될 소지가 있기 때문이다. 또 글로벌 기후 위기에 대응하기 위해 서구 선진국을 중심으로 형성된 녹색성장의 모토는 서구 선진국과 개도국 간의 양극화를 심화하게 만들고, 이들 간의 통상갈등을 유발할 가능성이 크다. 향후 세계질서는 이렇게 다양하고 새로운 이슈들로 인해 끊임없는 도전을 받을 것으로 전망된다.

IV장에서는 세계질서를 바라보는 한반도 주변의 주요국의 시각을 알아보았다. 본 연구는 현존하는 세계질서를 주도하고 있는 미국과 패권국 미국에 도전하는 중국, 그 사이에서 갈등하며 전략적 선택을 고심하는 일본과 EU를 분석대상으로 삼았다. 각 국가가 세계질서를 바라보는 시각을 정리하면 다음과 같다. 먼저, 미국의 시각은 패권국 내부의 국내 정치 동학과 패권국의 특이성에 따른 패권질서의 변이에 주목하는 제3세대 패권연구(Hegemonic Studies 3.0)에 기반해 분석을 진행했다. 최근 미국의 대전략 패러다임이 자유국제주의에서 현실주의로 전환되는 모습을 보이고 있음에 주목하면서, 미국이 자유주의 세계질서의 핵심 규범과 제도를 일부 수정하여 유화적 타협을 이룰 가능성을 제기하고 있다.

반면, 중국은 끊임없이 미국 주도의 자유주의 세계질서가 불공정하고 불합리하다고 주장하며 새로운 세계질서 구축의 필요성을 제기하고 있다. 중국이 국제정치 무대의 핵심 행위자로 등장한 2008년 세계금융위기 이후, 미국 주도 세계질서의 불확실성이 증가했다고 평가하며, 국제관계의 민주화를 실현할 수 있는 세계질서로 대체되어야 한다고 주장한다. 강대국들이 ‘힘의 정치’와 패권을 행사하지 않고, 약소국이 존중받고, 간섭받지 않고, 공평하게 이익을 분

배받는 구조가 필요하다는 것이다. 중국은 자유주의 세계질서의 가장 큰 수혜국 중 하나로서 그 안에서 영역별로 제도와 규범을 선택적으로 수용하며 운신의 폭을 넓히고자 국가 정책적 노력을 기울이는 모습이다.

일본은 제2차 세계대전 패망 이후 현실주의적인 판단 하에 ‘저비용으로 편승하는 무역국가’를 국가전략으로 삼고, 평화국가를 지향하는 모습을 보였다. 하지만 걸프전과 북핵 위기 등 대외적 요인과 일본 국내정치적 상황으로 인해 보통국가론이 주목받기 시작했다. 일본은 미·일 동맹을 중심으로 국제적 협력관계를 구축함으로써 역내 힘의 불균형을 초래한 중국의 부상에 효과적으로 대응하고자 한다. 이러한 노력이 향후 세계질서 재편 과정에서 일본이 주도적인 역할을 하는 데 도움을 줄 것이라는 인식이 바탕이 된 전략이다.

EU는 개별국가로서의 EU 회원국과 통합체인 EU라는 두 개의 유럽으로 구분할 수 있는데, 이는 국가성과 통합성 중 어디에 무게중심을 둘 것인가에 관한 문제이다. 제2차 세계대전 직후 평화체제 구축과 전쟁 방지를 위해 유럽통합운동을 전개할 당시와 현재의 환경은 다르다. 더욱이 2008년의 미국발 세계금융위기와 미·중 갈등, 브렉시트 등이 잇따라 터지면서 EU의 균열이 발생하였고, 유럽 주요국이 미국의 입장에 동조하지 않는 모습이 나타났다. EU와 중국 간의 경제협력 증진 결과가 미국 주도의 자유주의 세계질서의 균열을 만든 것이다. 두 개의 유럽이 미·중 경쟁이 추동하는 질서 개편 과정에서 어떠한 선택을 하느냐에 따라 유럽통합과 세계질서의 향방이 달라질 수 있다고 분석했다.

V장은 세계질서와 질서 재편 과정이 한반도, 특히 한국에 미치는 영향을 분석하고, 세계질서와 한국의 정치, 경제, 외교, 안보적 상황과 어떻게 연계되었는지 밝히고자 했다. 세계질서가 특정 국가의 정

치·안보적 상황과 어떻게 연계되는지를 학문적으로 분석하는 일은 매우 어려운 과제이며, 한국과 같이 대외의존성이 높은 국가는 어느 한 분야의 학문적 분석만으로는 다룰 수 없는 포괄성이 존재한다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 세계질서가 한국 정치, 경제, 외교, 안보 분야에 미친 영향을 분석해 보았다.

먼저, 한국 정치에 미친 영향은 분단 이후 2년 만에 경험한 한국전쟁으로 인해 안보(주권)를 확보하는 생존이 모든 국가이익에 우선하는 목표가 되었다는 점, ‘성장’의 경우 한·미 동맹으로 주권 문제를 해결한 한국은 박정희를 통한 ‘연성권위주의’ 지배를 경험하면서 유의미한 경제성장을 이룩하게 된 점, 다음으로 ‘민주주의’의 경우 탈냉전 직후 정부가 모든 가용 자원을 동원하여 ‘세계화’ 추진에 역량을 집중했다는 점, 특히 1991년 제13대 국회에서 발생한 ‘3당 합당’은 신자유주의 세계화 세력의 정치적 승리였다는 점을 꼽을 수 있다. 또한 세계금융위기 이후 사회·경제적 양극화와 이에 연동된 ‘대의민주주의 위기’는 전후 질서에서 수립된 자유주의 세계질서의 세계적인 불안과 결합하고 있다고 지적하고 있다.

다음은 한국경제에 미친 영향은 한국전쟁 이후 미국의 원조를 기반으로 국가 재건에 힘쓰고, 한국경제 발전을 위한 정책 추진에 집중할 수 있었다는 점 그리고 중진국으로 성장한 이후 자유주의 세계질서의 주요 행위자 중 하나가 되었다는 점을 꼽을 수 있다. 한국은 중진국으로서 국제기구에서 역할이 강화되었으며, 여러 나라들과 경제적 상호의존 및 협력 강화를 추진해나가고 있다. 또 한국은 보호주의적인 경제정책을 추진하기보다는 자유무역 원칙을 추구하며, 무역·통상 분쟁 등의 문제는 국제제도를 적절히 활용하여 풀어나가는 모습을 보여주고 있다. 한국은 자유주의 세계경제질서에 적극 편승하여 편익을 누리는 것으로 보인다.

다음은 외교적 측면의 영향이다. 냉전 시대 한국은 국제사회에서 주체적인 행위자이기보다는 강대국들의 정책을 받아들이는 수동적 행위자였으며, 한국 외교정책의 방향성은 대체로 미국에 의해 결정됐다. 한국은 UN 가입에 성공한 이후, UN 활동을 활발히 전개하고, 주변국들과의 지역적 협력을 증대하기 위한 다자적 외교정책을 추진하고 있다. 세계화가 추진되고, 국제정치의 다양한 행위자가 등장하면서 한국 외교는 개발협력과 환경 분야, 공공외교 등으로 다변화를 추진하고 있다.

마지막으로 한국 안보에 미친 영향은 ‘한반도 분단 질서’의 속성에 대한 설명으로 분석했다. 냉전기 한반도 분단구조는 글로벌 수준의 냉전구조가 생성, 발전, 공고화 및 해체되는 과정과 적극적으로 결합한 바 있고, 이 과정에서 남북한의 적대적 공존은 소위 ‘안보부재의 정치(politics of insecurity)’ 과정을 잘 보여주고 있다. 탈냉전기 직후 북한이 선택한 핵 개발을 통한 체제 위기 극복 과정은 미국의 ‘아시아 안보전략’과 북한의 ‘한반도 상시위기를 통한 생존전략’의 결합을 보여준다. 2008년 세계금융위기 이후 미국의 대북정책 균형 상실과 미·중 갈등의 악화로 인한 동아시아 안보구조 공백은 북한에 기회로 작용하고 있다.

V장은 모든 논의를 종합하여 최근 코로나19 위기가 ‘거대국가’와 ‘인간안보’ 논쟁을 야기하고 있지만, 한국은 민주주의의 위협이 아닌 스마트한 정보 국가로의 발전 계기로 삼아 국제사회에 새로운 협력 모델을 제시해야 한다고 강조하고 있다.

2. 세계질서 재편기 속 흔들리는 한반도

가. 냉전기 세계질서와 한반도 분단체제

제2차 세계대전 직후 세계가 미국과 구소련을 중심으로 한 냉전질서로 이행하면서 한반도는 분단을 맞이했다. 그에 앞서 17세기에 형성된 근대국제체제는 서유럽 강대국의 부상 속에 제국질서를 형성하면서, 비서구 지역의 식민화로 이어졌다. 한반도 역시 일본제국의 식민지로 전락하였으나, 한국인들은 자주독립을 위한 운동과 투쟁을 이어나갔다. 이러한 상황 속에서 벌어진 두 차례의 세계대전에서 자유주의가 전체주의를 누르고 승리하면서 제국주의는 종식됐다. 그러나 곧 자유주의와 공산주의 간 대립이 고조되면서 냉전질서가 등장한 것이다. 자유주의 진영을 선도하는 미국과 공산주의 진영을 구소련은 1945년 한반도를 나누어 점령하고, 한국인들의 반대에도 각기 정부 수립을 주도했다. 그로 인해 한반도는 남과 북으로 나뉜 채 지난 70여 년을 지내게 되었다. 제국질서 아래 망국을 경험한 한반도는 냉전질서로 분단의 아픔을 겪어야만 했다.

한반도의 분단구조는 한국전쟁을 거치면서 더욱 공고해지며, 분단체제로 고착됐다. 자유주의 진영의 한국과 공산주의 진영의 북한이 상반된 정치·경제체제를 토대로 체제 경쟁을 펼치는 가운데 한반도에 특수한 체제가 자리 잡은 것이다.⁶⁴⁸⁾ 한반도의 분단체제는 남북한의 대치를 지속시키고, 두 국가의 정권 이익을 보장하면서 스스로 재생산하는, 소위 '적대적 공존'⁶⁴⁹⁾의 모습을 보이기도 했

648) 이종석은 분단체제 대신 분단구조라는 용어를 사용했다. 본 연구는 분단체제와 분단구조를 달리 보지 않고, 특별한 구분 없이 사용하고자 한다. 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울, 1998).

649) 서로 적대하는 국가의 지도부는 국가건설과 정권 이익을 도모하기 위해 서로를 이용하는 '적대적 공존' 관계를 맺기도 한다.

다.⁶⁵⁰⁾ 실제로 1970년대 북한 김일성이 주체사상을 강화하고 개인 승배체제를 구축할 때, 한국에서는 박정희 정권이 유신을 통해 장기 집권한 바 있다.

냉전기의 남북관계는 국제관계 속 국가 간 숙적관계(international rivalry)의 시각으로도 이해할 수 있다. 대다수 국제정치학자는 국제분쟁과 위기가 숙적관계에서 발생한다는 사실에 주목했다. 일부는 지난 10년 동안 몇 차례의 무력 분쟁을 경험했는지를 통해 숙적관계를 도출하고,⁶⁵¹⁾ 다른 일부는 특정 국가의 지도자가 상대 국가를 위협으로 인식하는지를 통해 숙적관계를 판단했다.⁶⁵²⁾ 이러한 숙적관계에 놓인 두 국가는 서로 분쟁을 자주 경험할 뿐 아니라 대내적으로 중앙집중화에 성공할 가능성이 큰 것으로 나타났다.⁶⁵³⁾ 실제로 국가 간 전쟁과 갈등은 정부의 자원 동원 능력을 향상하고, 권력 집중에 기여한다.⁶⁵⁴⁾ 한편, 최근 연구에 따르면 정치 불안과 경제불황 등 국내 문제에 직면한 정부는 숙적관계에 놓인 국가와의 갈등을 유발하는 경향이 강하다.⁶⁵⁵⁾ 숙적관계에 놓이지 않은 국가를 상대로 분쟁을 일으킬 경우, 국내에서 무모하고 불필요한 문제를 야

650) 박명림, “분단질서의 구조와 변화: 적대적 의존의 대쌍관계 동학, 1945-1995,” 『국가전략』, 제3권 1호 (1997), pp. 41~79.

651) Paul Huth, “Enduring Rivalries and Territorial Disputes, 1950-1990,” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 15, no. 1 (1996), pp. 7~41.

652) William Thompson, “Identifying Rivals and Rivalries in World Politics,” *International Studies Quarterly*, vol. 45, no. 4 (2001), pp. 557~586.

653) Cameron Thies, “War, Rivalry, and State Building in Latin America,” *American Journal of Political Science*, vol. 49, no. 3 (2005), pp. 451~465.

654) Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1992* (Cambridge: Wiley-Blackwell, 1993); 김상기, “동아시아의 국가건설: 군사분쟁, 국가능력, 민주주의의 상관관계,” 『한국정치학회보』, 제48권 2호 (2014), pp. 205~231.

655) Sara Mitchell and Brandon Prins, “Rivalry and Diversionary Uses of Force,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, no. 6 (2004), pp. 937~961; Jaroslav Tir, “Territorial Diversion: Diversionary Theory of War and Territorial Conflict,” *Journal of Politics*, vol. 72, no. 2 (2010), pp. 413~425.

기했다는 비판이 불거질 가능성을 배제하기 어렵다. 따라서 국내 청중의 시선을 외부로 돌리면서 국내 문제를 야기한 책임에서 벗어나고자 속적을 공격하는 것이다.

이렇듯 남북한 숙적관계에 기초한 분단체제는 미·중 데탕트 시기에도 유지됐다. 베트남전의 수렁에서 벗어나려는 미국은 중·소 분쟁을 눈여겨보면서 중국과의 관계 개선을 시도하였고, 1972년 닉슨 대통령의 방중을 이뤄냈다. 한국전쟁 당시 총·칼을 겨누고 대치했던 미국과 중국은 각자의 동맹국인 남북한의 반응을 염려하면서 한반도 안정을 희망했다.

이러한 미·중의 기대와 압박 속에 남북한은 ‘7·4 공동성명’을 통해 자주·평화·민족대단결이라는 통일 3원칙을 발표하기도 했다. 하지만 1976년의 판문점 도끼 살해 사건 등 남북 긴장과 충돌이 재발하였고, 한반도 데탕트는 성사되지 않았다. 그 대신 한국의 유신 체제와 북한의 후계체제가 등장하면서 양쪽의 체제 경쟁은 오히려 심화되는 양상을 보였다.⁶⁵⁶⁾ 이는 한반도 분단체제가 세계·지역 수준의 변화와 항상 연동되어 움직이지 않고, 일정한 자율성을 가진다는 사실을 일깨워준다. 또 군사적 위기와 통일 논의를 단기간에 오가는 남북관계의 특수성을 여실히 보여준다.

1991년 구소련의 붕괴로 냉전질서가 붕괴되었지만, 한반도 분단체제는 종식되지 않았다. 제2차 세계대전 이후 세계질서의 변화 속에서 분단되었던 한반도는 미·소 냉전 구도가 종결된 이후에도 ‘냉전의 섬’으로 남아있게 된 것이다. 물론 한국의 민주화와 남북한 간의 국력 격차가 벌어지면서 남북한의 ‘적대적 공생관계’는 사실상 종식됐다. 하지만 독일 통일에 이어 한반도 통일을 기대한 많은 이들

656) 홍석률, 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』 (파주: 창비, 2012), pp. 387~389.

은 분단체제의 공고함을 깨닫고 실망하게 됐다. 한국 노태우 정부는 1990년대 초반, 구소련과 공산권 붕괴의 여파 속에서 북방정책을 추진해 구소련과 중국, 동구권 국가들과 외교관계를 맺었다. 분단체제를 극복하고 한반도 통일을 이루려는 노력을 적극적으로 추진한 것이다. 노태우 대통령은 1988년 「7·7선언」을 통하여 남북한 문화교류와 이산가족 상봉, 경쟁 및 대결외교 종식, 상대 우방들과의 관계 개선에 대한 협력에 대한 의지를 밝혔다.⁶⁵⁷⁾ 하지만 이러한 노력에도 불구하고 1991년 남북기본합의서 채택 이후 남북관계는 악화일로로 달렸으며, 북핵 위기까지 경험하게 됐다.

나. 자유주의 세계질서와 흔들리는 한반도

패권국 미국이 주도하는 단극체제의 등장에도 한반도를 둘러싼 위기와 갈등은 반복됐다. 구소련이 붕괴된 후, 미국은 자유주의 세계질서를 구공산권 지역을 포함한 전 세계로 확장시켰다. 동맹체제와 자유무역에 기초한 안보·경제 세계질서를 창출하여 자유주의 가치의 확산과 강화를 꾀한 것이다. 냉전기 16개 회원국으로 구성된 NATO는 1999년부터 동구권 국가들과 남유럽 14개 회원국을 새롭게 받아들였다.⁶⁵⁸⁾ 글로벌 GDP에서 무역이 차지하는 비중도 1991년 38.39%에서 2008년 60.79%로 빠른 속도로 증가했다.⁶⁵⁹⁾

공산권 붕괴로 촉발된 세계질서의 변환 속에서 북한은 경제 붕괴와 외교적 고립으로 인한 ‘고난의 행군’을 견뎌내야 했다. 한국은

657) 전재성, “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호 (2006), pp. 33~66.

658) NATO OTAN, “Member countries,” <<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>> (Accessed August 27, 2021).

659) The World Bank, “Trade,” <<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>> (Accessed August 27, 2021).

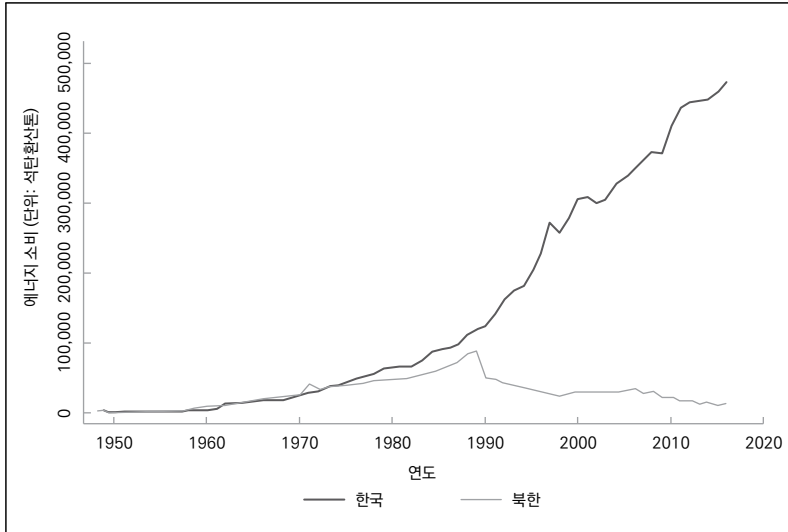
1997년 아시아 금융위기를 겪으며, 경제 자유화와 사회 양극화의 변화를 피하지 못했다. 이러한 혼란과 변화 가운데 유엔에 동시 가입한 남북한은 2000년과 2007년 두 차례의 정상회담을 개최하며 화해·협력 시대로 진입할 수 있다는 기대를 고조시키기도 했다. 하지만 남북한-북·미-북·일 관계의 긴장과 갈등이 북한 핵 개발과 인권 문제를 중심으로 반복되면서 분단체제는 흔들렸을 뿐 무너지지 않았다.⁶⁶⁰⁾

사실 남북한의 세력전이는 1970년대에 발생했으며, 이후 북한은 새로운 전략을 모색해야만 했다. 1960년대부터 고속 성장을 개시한 한국은 1970년대 들어서 다양한 지표에서 북한을 앞서나가게 됐다. 1인당 GNP는 1967년, 화학비료는 1980년, 시멘트는 1969년경, 전기생산은 1975년경, 자동차 생산은 1967년경에 남북역전이 일어났다.⁶⁶¹⁾ 1980년 군사비 지출의 역전은 북한의 국력이 더는 기존의 체제 경쟁을 뒷받침하기 어렵게 되었음을 의미했다. 아래 <그림 VI-1>에 나타나듯이, 남북한의 에너지 소비도 1970년대 초중반 역전된 후, 그 격차가 꾸준히 벌어졌다. 북한은 1980년대 후반 이후 에너지 소비가 줄어드는 마이너스 성장을 경험한 반면, 한국은 1960년대 이후 꾸준히 경제 규모가 증가하는 모습을 보인다. 탈냉전기에 들어서면서 냉전기 자리 잡은 분단체제가 종식되리라는 기대는 냉전 후반기에 시작된 남북한 간의 세력불균형에 기초한 판단으로 볼 수 있다.

660) 백낙청, 『흔들리는 분단체제』 (서울: 창작과 비평사, 1998), pp. 5~10.

661) Seongji Woo, "Power Transition and Inter-Korean Dialogue in the Early 1970s," *Korea Journal*, vol. 56, no. 2 (2016), pp. 81~110; 우승지, "세력전이와 남북관계의 변화에 대한 고찰," 『세계정치』, 제16권 (2012), pp. 113~140.

〈그림 VI-1〉 남북한 에너지 소비량 비교(1948~2016)



출처: “National Material Capabilities V6.0.” <<https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>> (Accessed September 27, 2021).

실제로 1990년대 초중반, 북한 붕괴 시나리오에 기반한 남북통일과 분단체제 종식에 대한 기대(혹은 믿음)가 존재했다. 하지만 1차 북핵 위기가 발생하면서 이러한 기대는 빠르게 사그라들었다. 북한은 이미 1980년대 후반부터 핵무기 개발에 관심을 가지고, 비대칭 전력을 통한 체제 유지 전략을 채택한 것이다. 구소련과 공산권이 붕괴하는 상황을 목도하면서 비대칭 전력 기반의 체제 유지 전략이 더욱 절실했다. 명백히 힘의 열위에 놓인 상황에서 북한은 사상통제와 내부 단속으로 체제 붕괴를 방지하는 한편, 끊임없는 외부와의 갈등을 통해 정권의 정당성을 확보했다. 1990년대 중반부터 반복된 북·미 및 남북 갈등과 위기는 김정일 정권의 정당성과 안정성에 기여하고, 분단체제 유지에도 기여했다.

이렇게 분단체제를 극복하지 못한 가운데 2008년 세계금융위기가 발생하면서, 한반도 분단체제의 영구화를 우려하는 목소리가 커

졌다. 미국발 세계금융위기 당시 중국이 보여준 경제력과 잠재력은 미·중 세력전이가 곧 현실화되리라는 전망을 강화했기 때문이다. 이라크전을 기점으로 상대적 쇠락기에 접어든 미국이 2008년을 기점으로 더욱 빠르게 하강하리라는 예상이 등장한 것이다. 이는 동아시아 차원에서 미·중 양극체제가 곧 등장할 수 있다는 의미였다. 이에 따라 냉전기의 대결구도—한·미·일 vs 북·중·러—가 조만간 재현될 수 있다는 전망이 나왔다. 신냉전 구도 속에서 북한이 대북 경제제재와 외교압박을 중국과 러시아의 지원을 통해 해결하고, 한국은 미·일과 삼각협력을 강화하면서 중·러를 견제하는 역할을 맡게 되리라는 예상이 널리 제시됐다. 신냉전이 동아시아에서 현실화될 경우, 흔들리던 분단체제가 다시 강화되리라는 우려가 커지게 되면서 분단체제의 영구화를 막고 평화체제를 출범시켜야 한다는 주장이 힘을 얻었다.

실제로 미·중 경쟁이 심화되면서 한반도는 양국의 충돌 가능성이 큰 지역들 중 하나로 지목됐다. 대표적으로, 앨리슨(Graham Allison)은 “미·중 충돌은 불가피한가?”라는 질문을 제기한 후, 충돌 시나리오를 통해 양국이 남중국해, 대만문제, 한반도에서 양보할 수 없는 이슈들은 안고 있다고 평가했다.⁶⁶²⁾ 중국은 통일문제와 내정 문제를 핵심이익으로 규정하는 한편, 남중국해와 한반도를 포함한 주변 지역에 대한 영향력 확대도 동시에 추진하고 있다. 후자의 문제들을 전자의 핵심이익을 지키기 위한 필요조건으로 인식하는 것이다.

한편, 미국은 부상하는 중국을 지금 억제하지 않으면, 실제로 세력전이가 일어날 수 있다는 위기감 속에 전략을 재정비한 후 실행에

662) Graham Allison, *Destined for War? Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017).

옹기고 있다. 북·중 관계를 순망치한으로 바라보는 중국이 미국과 경쟁이 치열해지는 상황에서 한반도, 특히 북한을 포기할 가능성은 매우 낮다. 미국은 과거 한국을 통해 공산 세력의 확장을 막았듯이 한·미 동맹을 활용해 중국을 견제 혹은 압박하려는 의도를 명확히 하고 있다. 만약 북한에서 급변사태가 발생해 핵무기 통제와 리더십 공백 문제가 발생한다면, 미·중이 뜻하지 않은 충돌을 일으킬 가능성도 존재한다.

최근 코로나19로 미·중 대립이 격화되면서 분단체제 고착화에 대한 우려는 더욱 깊어졌다. 2008년 세계금융위기와 트럼프 정부의 출범으로 자유주의 세계질서의 종식에 대한 논의가 급속히 증가하는 상황에서 코로나19 팬데믹이 발생한 것이다. 물론, 코로나19 사태가 세계질서를 근본적으로 바꿀지 아니면 최근의 변화를 강화하는 데 그칠지는 확실하지 않다.⁶⁶³⁾ 하지만 미·중이 중장기적으로 안보·경제·기술·가치의 다양한 영역에서 글로벌·아시아 지역의 주도권 경쟁을 벌일 것이란 전망은 기정사실로 인식된다. 중국의 일대일로 전략과 미국의 인도-태평양 전략이 맞서고 있는 아시아에서 대다수 국가는 두 강대국의 압력과 회유에 시달리는 상황이다. 한국은 중국의 사드 보복 이후 미국이 주도하는 반도체 생산망과 민주주의 연합에 함께할 것을 요청받았으며, 북한은 미국과 두 차례 정상 회담을 펼친 이후 의미 있는 성과를 거두지 못하고 중국과 더 밀접해진 모습을 보였다. 남북한을 정 반대 방향으로 끌어당기는 힘이 한층 강화된 것이다.

663) Richard Haass, "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It: Not Every Crisis Is a Turing Point," *Foreign Affairs*, April 7, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>> (Accessed August 27, 2021); "키신저 코로나19 팬데믹, 세계 질서 영원히 바꿔놓을 것," 『연합뉴스』, 2020.4.5., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200405003200072>> (검색일: 2021.8.27.).

처음 한반도 평화체제 논의가 시작된 것은 노태우 정부 시기이다. 노태우 정부가 공식화한 한반도 평화체제 관련 논의는 김영삼 정부에서 더욱 구체화되어 1996년 남북한 협상을 중심으로 미국과 중국이 보증하는 전략을 추진한 바 있다. 김대중 정부는 한반도 냉전체제의 해체에 초점을 맞추어 남북기본합의서 이행과 남북화해 협력 이외에도 북미·북일 관계 개선, 북한의 대량살상무기 제거와 같은 구조적 변화로 평화를 달성하고자 했다. 하지만 이러한 노력은 2차 북핵 위기가 도래하면서 동력을 상실하였으며, 2006년 북한 핵실험이 성공을 거두면서 논의 자체가 진행되기 어려운 상황이 됐다. 이에 더해 2014년 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI)의 보고서가 발표되면서 북한과 국제사회의 갈등은 더욱 깊어졌다.

한반도 평화체제가 새롭게 화두로 등장한 것은 미·중 경쟁이 무역과 기술 영역을 중심으로 격화되던 2010년대이다. 국내적으로 박근혜 정부의 통일대박론이 북한의 비난 속에 뚜렷한 성과를 내지 못한 채 마무리됐고, 이후 등장한 문재인 정부는 평화를 전면으로 내세우고 ‘운전자론’을 강조하던 상황이었다. 2017년 북·미 갈등이 심화되며 위기에 봉착했지만, 2018년 들어 남북-북·미-북·중 정상회담이 연이어 개최되면서 한반도 평화체제 논의가 재개될 수 있었다.

문재인 대통령은 2019년 2월 북·미 하노이 정상회담을 앞두고, 신한반도체제 구상을 밝히면서 분단체제 극복에 대한 의지를 피력했다. 하노이 북·미 정상회담은 성과 없이 종결됐지만, 문재인 정부는 3·1절 기념사를 통해 “남북한이 주도하는 새로운 100년과 평화협력공동체”에 대한 구상을 밝혔다. 남북한이 수동적 객체에서 능동적 주체로 안보공동체와 경제공동체를 두 축으로 하는 한

반도체체를 구축하고 국제 차원의 지지를 이끈다는 비전을 제시한 것이다.⁶⁶⁴⁾

하지만 남북관계와 북·미 관계가 교착 상태에서 벗어나지 못하면서 신한반도체체 구상은 동력을 잃어가고 있다. 이는 북한의 호응과 주변국의 지지와 같은 외부환경 변화에 따라 한반도 평화체제의 구축 노력이 성과를 거두기 어려울 수 있다는 사실을 보여준다. 그러나 거시적·장기적 관점에서 새로운 한반도체체를 구상하고 실현하려는 준비와 노력을 기울일 수 있는 때가 왔다고 볼 수 있다. 냉전질서의 도래로 분단체제가 등장했고, 단극체제의 수립이 분단체제의 균열을 가져온 것을 기억한다면, 세계질서의 변화를 주시하면서 신한반도체체를 그려나가는 작업이 무엇보다도 필요하다. 세계금융위기와 코로나19 팬데믹으로 세계질서가 변화되는 상황에서 한반도 질서는 새로운 글로벌·지역 질서와 일정 부분 연동되어 변화를 겪게 될 것이다. 이러한 외부 영향을 무시하거나 부정하기보다 이러한 외부 조건 속에서 우리가 희망하는 한반도를 구축할 방안을 마련하는 지혜와 노력이 필요하다.

다. 규칙기반질서와 한반도의 미래

현재 진행 중인 세계질서의 변화는 무엇인가? 신한반도체체는 어떻게 세계질서와 호응하면서 구축될 수 있는가? 제2차 세계대전, 특히 구소련의 붕괴 이후 미국은 자유주의 세계질서를 구축하고 확장시켰다. 하지만 미국이 상대적으로 쇠퇴하고 중국의 도전이 가시화

664) 문재인 정부의 신한반도체체 관련 주요 내용은 남북한 평화협력공동체와 경제협력 공동체로 구성되어 있다. 이에 관해서는 다음 연구를 참조. 제성훈·이혜정·김재관, 『신한반도체체 실현을 위한 미·중·러의 세계전략 연구』(세종: 대외경제정책연구원, 2019); 조한범, “신한반도체체의 개념과 추진방향,” (통일연구원 Online Series CO 19-06, 2019.3.13.); 조한범 외, 『신한반도체체 추진 종합연구: 신한반도체체의 개념과 추진전략』(세종: 경제인문사회연구회, 2020).

되자 자유주의 세계질서의 주체는 다수 민주국가들로 점차 변하고 있다. 미국이 일방적으로 제정하고 강제하는 시대는 저물고 다자가 지탱하는 세계질서의 시대가 다가오는 것이다.

물론 중국의 부상과 권위주의 연합이 자유주의 세계질서를 종식시킬 것이라는 전망도 존재한다. 그러나 중국의 글로벌 영향력이 제한적이고 미국의 군사력과 기술력의 우위가 유지된다고 가정할 때, 중국 특색의 세계질서가 단기간 내에 전 세계적으로 영향을 미칠 가능성은 매우 낮다. 따라서 자유주의 세계질서가 대체되기보다는 변화하리라 예상을 하면서 신한반도체제를 구체화하는 것이 바람직할 것이다.

앞으로 한반도를 규칙기반 세계질서망에 안착시키는 노력에 집중할 필요가 있다. 세계질서와 친화성을 갖춘 한반도체제를 구축할 때, 신한반도체제가 수립될 가능성이 크며, 안정성을 유지하기 용이하다. 현재 자유주의 세계질서가 어떻게 변화하고 유지될지 단언할 수 없지만, 앞서 언급한 대로 다수 민주국가들이 지지하는 규칙들을 기반으로 미래의 세계질서를 예상할 수 있다. 그동안 유럽연합, 일본, 호주와 같은 국가들은 규칙기반 질서(rules-based order)의 중요성을 지속적으로 강조해 오고 있다.⁶⁶⁵⁾ 이들은 미·중 경쟁이 심화되는 가운데 권력정치가 게임의 규칙인 미래를 거부하고 있다고 지적한다. 동시에 노골적으로 중국을 배제하는 전략이나 언사에 적극적으로 호응하지 않고 있다. 미국은 트럼프 시기부터 중국과 러시아를 도전자로 규정하고 있지만, 다수 민주국가들은 이러한 도전과 응전 프레임을 그대로 받아들이지 않는다. 그 대신 규칙에 기반한 질서를 모든 국가가 존중하고 따를 것을 요구하고 있다.

665) 김시홍, “EU 신지도부의 출범과 유럽통합: EU-동아시아 관계를 중심으로,” 『EU연구』, 제55권 (2020), pp. 55~86; 정성철, “자유주의 세계질서의 쇠퇴? 글로벌 패권의 약화와 민주주의 중견국의 규칙기반질서 추구,” 『정치·정보연구』, 제23권 1호 (2020), pp. 141~164.

하지만 다수 민주국가들이 선호하는 규칙기반질서에 전 세계 국가들이 함께 호응하지 않을 수 있다. 남북한이 상이한 세계질서에 안착할 경우, 분단체제의 극복은 불가능해질 것이다. 분단체제의 시작은 남북한이 서로 다른 세계질서에 각각 편입하면서 발생했으며, 그러한 분단체제가 오랫동안 유지된 핵심 이유는 북한이 자유주의 세계질서로 진입하지 못한 채 탈냉전기를 보냈기 때문이다. 그러기에 남북한 모두 규칙기반 질서에 자리 잡은 한반도의 미래를 지향하는 것이 전제조건이 된다. 세계질서와 유리된 한반도의 미래를 추구할 수는 없다. 자주적 입장에서 남북한 평화와 통일을 이루겠다는 원칙은 1972년 남북공동성명에서 시작되어 민족공동체통일방안에서 계승되고 있다.⁶⁶⁶⁾ 그러나 이러한 자주의 원칙이 세계 및 지역 수준의 변화에 호응하지 않는 한반도체제를 의미하는 것은 아니다.

그렇다면 향후 규칙기반 질서의 핵심 내용은 무엇이 될 것인가? 어떠한 규칙을 추구하는 질서가 등장할 것인가? 국제정치가 권력정치로 치환되는 상황을 거부하며 대다수 민주 세력들이 선호하는 원칙은 무엇인가? 이 글은 규칙기반 질서의 핵심은 ① 다자주의, ② 자유무역, ③ 민주주의가 되리라 예상된다.

우선 ‘다자주의’는 글로벌 패권국이 홀로 주도하는 방식이 아닌 다자가 협의하고 결정하는 방식을 뜻한다. 단극체제가 들어서면서 일방주의에 대한 우려를 불러일으켰던 미국이 바이든 정부가 출범하자 다수 민주국가들과 적극적으로 연대하는 전략을 채택하고 있다. 제2차 세계대전 이후 압도적 국력을 바탕으로 자유주의 진영을 진두지휘한 과거로 회귀하기보다 상대적 쇠퇴를 받아들이면서 유사 국가들(like-minded states)과 연대하면서 리더십을 발휘하는 계

666) 통일부, “민족공동체통일방안,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>> (검색일: 2021.9.17.).

획을 적극적으로 실행에 옮기고 있다. 한편, 미국 우선주의에 입각한 트럼프즘에 실망한 주요 민주국가들은 상호 연대하면서 현재의 세계질서를 유지하고 미·중 간 충돌을 억제해야 한다는 공감대를 형성했다. 비록 강대국이 아니라 할지라도 중견국이 서로 연합할 때 자국의 국익과 지역의 안정을 동시에 확보할 수 있다는 믿음과 그에 따른 외교는 확산되고 있다. 이러한 중견국 외교의 핵심은 다자주의이다. 따라서 규칙기반 질서는 기존 자유주의 세계질서를 지지하는 다자 국가들의 합의와 협력을 강조하는 모습을 보이리라 예상할 수 있다.

둘째, ‘자유무역’은 이미 대다수 주요 국가들이 강조하는 원칙이다. 트럼프 정부가 중국과 무역분쟁을 개시하자 대다수 전문가들이 미국과 중국 모두 잃을 게 많다는 지적을 했다. 실제로 미국은 트럼프 정부 시기 지난 12년 중 가장 심각한 무역적자를 기록했다.⁶⁶⁷⁾ 하지만 자국산업과 노동자 보호를 강조하는 우파 민족주의가 미국과 유럽에서 득세하면서 이러한 보호무역 움직임은 강화됐다. 이에 대한 반작용으로 유럽연합을 포함한 다수의 주요 민주국가들은 자유무역의 중요성을 연일 강조하고 있다. 바이든 정부 역시 세계화가 자국 중산층과 노동자에게 불리하다는 국내 여론을 잠재우고자 노력하고 있다. 아직 미국을 포함한 유럽국가들이 포퓰리즘과 민족주의의 파도를 극복하고 자유무역에 입각한 경제정책을 고수할지는 장담할 수는 없다. 보호무역과 자국 이익에 초점을 맞춘 국가들이 다자주의에 기초한 세계질서를 거부한 채 자국중심주의에 몰입할 수 있다. 하지만 규칙기반 질서를 강조하는 국가들은 자유무역에 기초한 세계질서를 뚜렷하게 선호하고 있다. 그러기에 향후 이러한 국

667) 박원근, “쿼바디스 아메리카: 미국의 쇠퇴와 바이든의 등장,” 『평화연구』, 제29권 1호 (2021), p. 24.

가들을 중심으로 자유 무역망이 형성된다고 볼 때 자유무역은 규칙 기반 질서의 핵심축이 될 것이다.

셋째, ‘민주주의’에 기초한 규칙기반 질서는 자유주의 가치들을 전면에 내세울 것이다. 현재 규칙기반 질서를 강조하며 자유무역을 옹호하는 대다수 국가들은 민주주의를 채택하고 있다. 이들 국가들은 현재 부상하는 디지털 권위주의와 권위주의 간 연합이 확대되는 미래를 우려한다. 타국의 내정에 디지털 기술을 활용하여 영향력을 행사하고 내부통제 기술을 다른 권위주의 정권들에 전수하는 상황이 증가하자 민주국가들의 위기감은 고조되고 있다. 이러한 민주주의 수호에 대한 목소리는 1990년대부터 이른바 ‘비자유 민주주의(illiberal democracy)’의 발흥을 지켜보면서 시작됐다.⁶⁶⁸⁾ 보통선거를 통해 선출된 정치지도자가 법치주의를 무시하고 개인 인권을 무시하는 국가들이 늘어나면서 미성숙한 민주주의와 혼합체제에 관한 관심이 증대했다. 동시에 중국이 지속적 경제성장을 통하여 권위주의 모델을 제시하자 민주주의 없는 경제성장에 대한 기대가 권위주의 지지세력 사이에서 증가했다. 이러한 상황에서 민주국가들은 개인 인권과 법치주의를 존중하는 세계질서의 확립을 보다 강조한다. 규칙기반 질서의 자유주의적 속성은 비민주국가의 참여를 제한할 가능성이 크지만, 민주주의와 권위주의 간 긴장이 고조되는 상황에서 개인 인권과 가치수호를 강조하는 민주국가들의 목소리를 유지되리라 예상한다.

668) Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy,” *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 6 (1997), pp. 22~43.

3. 신한반도체제의 구성과 수립

새로운 한반도체제는 어떠해야 하는가? 기존의 한반도 평화체제 논의는 정전체제를 종식하고 안보적·경제적 공동체를 한반도에 건설한다는 비전을 제시하고 있다. 이 글은 현재 진행 중인 세계질서의 변화를 반영하는 신한반도체제의 내용과 그 실행 전략을 논한다. 제2차 세계대전 이후 자유주의 세계질서는 전 세계로 확장됐지만, 미국의 상대적 쇠퇴와 트럼프즘의 등장 속에 위기를 맞고 있다. 하지만 새로운 세계질서로의 전환이 단기간 내에 실현될 가능성은 적다. 그 대신 기존 세계질서를 선호하는 다수 민주국가들을 중심으로 규칙기반 질서가 등장할 가능성이 크다. 그 규칙기반 질서의 핵심 내용은 다자주의·자유무역·민주주의가 되리라 예상할 수 있다.

이러한 세계정치의 변화를 인식하며 남북한은 공동의 세계질서의 일원으로 분단체제를 극복하는 전략을 추구해야 한다. 신한반도체제는 규칙기반 질서와 연계성을 유지한 채 비핵과 군축을 중심으로 하는 안보협력, 대칭적 의존관계를 추구하는 경제협력, 동아시아 국가들을 연계하는 지역협력을 지향해야 할 것이다. 이러한 신한반도체제 건설은 국내·남북·국제정치의 세 영역에서 추진되어야 한다. 새로운 한반도에 대한 국내 합의를 바탕으로 남북한이 동의하고 국제사회가 지지하는 질서를 건설하는 장기적 추진전략과 이의 실행이 필요하다.

가. 핵심 내용

이렇듯 규칙기반 질서가 다자주의·자유무역·민주주의를 강조하며 형성된다고 볼 때 신한반도체제는 어떠한 모습이어야 하는가? 규칙기반 질서의 핵심 내용과 충돌하는 한반도체제의 수립은 비현실적이고 불안정하다. 따라서 세계질서와의 친화성을 고려하면서 남북한이 상

생하고 동의할 수 있는 한반도체제를 고민해야 한다. 미·중이 전략경쟁을 펼치면서 세계 및 지역 질서의 변화를 두고 대립할수록 신한반도체제의 중요성이 커져만 간다. 이러한 문제의식을 바탕으로 신한반도체제의 핵심 내용을 ① 안보협력, ② 경제협력, ③ 지역통합으로 제시할 수 있다. 이에 대한 구체적 내용과 세부 목표는 아래와 같다.

첫째, 신한반도체제는 ‘비핵 및 군축’을 핵심으로 하는 안보협력을 지향한다. 1990년대 1차 북핵 위기 이후 한반도는 핵무기를 둘러싼 위기가 반복되면서 지역 불안의 원인을 제공하고 있다. 이는 북한의 외교적 고립과 경제적 저성장을 낳으면서 한반도 화해와 번영의 걸림돌이 되고 있다. 따라서 「남북기본합의서」와 「비핵화공동선언」을 따라 한반도 비핵지대에 대한 합의를 되살리고 군축에 돌입하는 작업이 무엇보다 시급하다. 미국이 2019년 중거리 미사일(INF) 조약에서 최종 탈퇴하면서 동아시아에서 중요한 안보 불안의 불씨가 생겨났다. 비록 조약의 상대국인 러시아의 미준수를 이유로 미국이 탈퇴하였지만, 그 속내는 중국과 북한에 대한 견제를 담고 있다.⁶⁶⁹⁾ 만약 남북한 비핵과 군축에 대한 안보협력을 멀리할 경우, 미·중 강대국 미사일 경쟁의 무대가 될 가능성이 크다. 따라서 이러한 안보 현실을 자각하고 분단체제 극복의 필요를 남북한이 절감하는 것이 절실하다.

둘째, 수출입 및 투자유치 다변화에 기초한 ‘대칭적 상호의존’을 추구한다. 신한반도체제에서 남북한은 서로 경제적으로 협력하는 기존 방안에서 벗어나 서로가 다양한 행위자와 경제적 의존관계를 형성하는 그물망을 지향한다. 이는 비대칭적 상호의존이 가지는 평화효과가 제한적이라는 교훈에 바탕을 둔다. 경제적 의존관계를 통해 무력충돌의 기회비용을 높이는 방안은 오랫동안 자유주의 학자들의 핵심

669) 김민석, “한반도 안보의 새 변수, 중거리 미사일(INF) 경쟁,” 『월간중앙』, 제9권 (2019), <<http://jmagazine.joins.com/monthly/view/327840>> (검색일: 2021.9.17.).

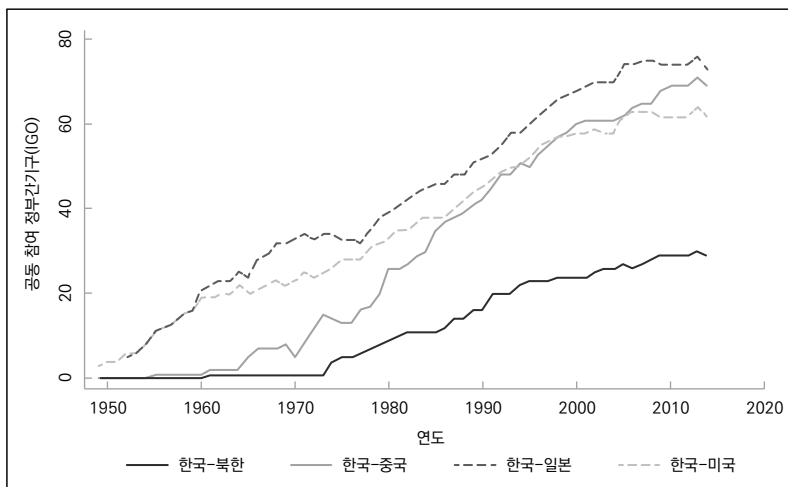
주장이었다. 하지만 최근 동아시아에서 중국과 주변국 간 긴장과 갈등은 경제적 의존관계 수립이 만병통치약이 될 수 없음을 보여준다. 지난 2000년대 이후 남북한 관계 역시 개성공단이 상징하는 경제적 관계가 북핵 문제의 근본적 해결을 낳지 못했다. 그 원인은 경제 규모가 상이한 두 국가가 경제협력을 높일 경우, 두 국가 중 한 국가의 상대적 의존도가 높아져 취약성이 높아지는 데 있다. 덜 의존적인 국가는 더 의존적인 국가에 대해 영향력을 행사하는 구조를 피해가기 어렵다. 따라서 심대한 경제적 격차가 존재하는 남북한이 경제협력을 한반도에만 국한할 경우, 북한은 경제적 취약성에 대해 끊임없이 고민하게 될 것이다. 따라서 남북한 모두 다자 무역망의 일부가 되어 대칭적 의존관계를 다양한 국가들과 맺는 노력이 필요하다.

셋째, 신한반도체제는 주변 국가와의 ‘경제적·문화적 지역통합’을 지향한다. 남북한이 민족주의에 기반하여 배타적 협력과 통일을 추구할 경우, 주변국과의 갈등을 키질 수밖에 없다. 따라서 신한반도체제는 강대국 지향이 아니라 동아시아 지역통합에 방점을 두어야 할 것이다. 이러한 목표 설정은 앞서 언급한 다자간 경제 협력망과 연계성을 가진 것으로 동아시아 안정성에 기여할 수 있다. 규칙 기반 질서가 다자주의와 자유무역을 기반으로 한다는 점을 고려할 때, 배타적 민족주의보다 동아시아 보편주의에 기초한 한반도체제는 이웃 국가들의 지지 속에 안정적으로 자리 잡을 수 있을 것이다. 현재 한반도와 동아시아는 민주주의와 권위주의 대립이 일어나면서 체제와 가치를 둘러싼 대결이 선명한 상황이다. 따라서 지역통합을 내세운 한반도체제를 수립하려는 노력은 역내 안정을 위한 새로운 노력으로 인정받을 것이다.

안보협력·경제협력·지역통합에 기초한 신한반도체제 속에서 남북한은 동일한 규칙기반 질서의 일원으로 활동할 것이다. 민주화 이

후 한국 정부는 남북 대화와 협상을 통해 군사적 긴장을 종결시키고 경제공동체를 형성하려는 시도를 꾸준히 실행에 옮겼다. 그러나 국내 및 국제정치의 변화 속에서 북한 호응과 국내 지지는 항상 기대하기 어려운 가운데 분단구조는 해체될 기미를 보이지 않았다. 이러한 실패는 근본적으로 남북한이 상이한 세계질서망에 편입되지 못한 결과로 이해할 수 있다. <그림 VI-2>에서 보는 바와 같이, 한국은 지난 50년 동안 중국, 일본, 미국과 다양한 정부 간 기구(IGO)에 참여하면서 양자 및 다자협력의 수준을 높여갔다. 반면에 남북한이 공동으로 참여한 정부 간 기구의 수는 앞선 사례들의 절반 수준에 머물고 있다. 이는 북한의 고립적 정책에서 원인을 찾을 수 있지만, 동시에 한국이 펼친 남북 대화와 협상의 한계를 보여준다. 남북한이 함께 국제사회의 일원이 될 때만 제3국의 안보위협과 남북 간 비대칭 의존 등의 문제가 해결될 바탕을 마련할 수 있다.

<그림 VI-2> 1952~2014년까지 공동으로 참여한 정부간기구(IGO)



출처: "Intergovernmental Organizations V3," <<https://correlatesofwar.org/data-sets/IGOs>> (Accessed September 27, 2021).

그동안 한국 정부는 민족공동체통일방안에 의거 자주·평화·민주라는 통일 3원칙을 주장했다. 강대국 정치 속에서 망국과 분단의 아픔을 겪은 가운데 통일을 주체적으로 해결하겠다는 원칙은 많은 이들의 호응을 얻었다. 하지만 남북한 당사자 간 합의를 통해 북한 문제와 통일문제를 해결하겠다는 의식의 전환이 필요한 지금이다. 민주화 이후 보수 정부와 진보 정부의 교체 속에서 상이한 대북·통일 전략이 채택됐지만, 근본적 변화를 끌어내는 데 실패했다는 자성 속에서 변화를 모색해야 한다. 두 나라의 양자 협력을 가로막는 문제와 그러한 협력이 해결 못 하는 과제를 돌아볼 때 한반도와 세계질서를 연계하는 새로운 사고가 필요하다. 또 이러한 사고는 장기적 관점에서 추진될 전략과 연계되어야 한다.

나. 추진전략

향후 안보협력·경제협력·지역통합을 내세운 한반도체제를 어떻게 수립할 수 있는가? 그동안 한반도 통일외교는 주변 강대국에 대한 양자관계를 강조했다. 하지만 북한 문제를 둘러싼 남남갈등이 자주 부각되면서 대북정책과 통일정책에 있어서 국내 합의의 중요성은 보다 커졌다. 한편, 미국 주도의 단극체제가 약화되면서 다자합의에 기초한 세계질서의 수립이 주목을 받고 있다. 현재 미·중 경쟁 속 어느 한 국가가 홀로 선도할 수 있는 국제환경이 아니기 때문이다. 특히 미국은 유럽연합과 민주국가들과 민주연합을 구성하여 자유주의 세계질서를 공고히 하려는 전략을 취하고 있는 상황이다. 이러한 변화를 고려하여 신한반도체제는 국내·남북·다자라는 세 차원에서 설득과 지지를 확보하는 과정을 거쳐서 수립하는 것이 바람직하다.

먼저 국내 차원에서는 분단체제를 평화체제로 전환의 필요성을 강조하며 안보협력·경제협력·지역통합의 비전을 제시하는 작업을

시작해야 한다. 이는 민주화 이후 북한 문제를 둘러싼 진영갈등을 고려할 때 단기간에 한국 사회 전체의 호응을 얻는 데 어려움을 겪을 수 있다. 하지만 이러한 국내 합의를 도출하는 작업 없이 정부 차원에서 신한반도체제를 수립하고자 한다면 머지않아 동력이 상실될 수 있다. 1990년대부터 새로운 정부가 출범할 때마다 한반도 정책이 변화하면서 오히려 국내 분열의 원인이 된 측면을 고려하여 향후 대북·통일 전략은 정부와 정당을 초월한 기반을 다지는 것이 무엇보다 중요하다.

그 다음은 남북 양자 차원의 논의와 합의이다. 위에서 논의한 안보협력과 경제협력은 남북한 공동의 이익이다. 비핵과 군축을 통한 평화지대를 구축하지 않을 경우, 한반도는 미국과 중국, 두 강대국이 경합하는 전장이 될 가능성이 농후하다. 물리적 전쟁이 일어나지 않더라도 휴전선을 경계로 긴장이 유지된다면 남북한은 가장 큰 피해자가 될 것이다. 경제적 측면 역시 신한반도체제에서 남북한 모두 다양한 국가들과 경제망을 형성할 때 지금보다 대칭적인 상호의존을 통한 이익을 누릴 수 있게 된다. 이러한 신한반도체제의 필요와 내용에 대한 논의를 통해 남북한이 분단체제 극복에 대한 의지와 생각을 모으는 것이 요구된다.

마지막으로 새로운 한반도 비전을 주요국들과 공유하고 그들의 협력을 구하는 작업이다. 미국, 중국, 일본, 러시아와 함께 신한반도체제의 핵심 내용을 설명하면서 특히 지역통합과 역내 안정에 무게를 두고 있다는 점을 강조해야 한다. 과거 냉전기 미소와 달리 현재 미·중은 상대방을 경쟁의 대상을 지칭하지만 동시에 협력의 대상으로 바라본다. 최근 무역과 기술, 인권과 코로나19를 둘러싼 갈등을 선보이는 양국이지만 기후위기와 사이버문제 등에 있어서 협력할 뜻은 내비치고 있다. 북한 핵 문제와 인권 문제 역시 그들 사이의

협력의 이슈가 될 수 있다는 점을 부각시켜야 할 것이다. 한반도와 안정과 번영이 그들의 이익에 부합된다는 점을 적극적으로 부각시키는 것이 중요하다.

신한반도체제의 수립은 국내에서 시작하여, 남북을 거쳐, 국제사회로 나아가는 단계를 밟아나가면서 이루어질 것이다. 1948년 이후 지금까지 지속되는 한반도 냉전을 종식하고 신한반도체제를 마련하기에 앞서 폭넓은 논의와 논쟁을 국내에서 시작해야 할 것이다. 북한·통일을 둘러싼 이념과 세대에 따른 상이한 입장은 한국 정부의 한반도정책이 충분한 동력을 확보하지 못한 주요 원인이었다. 일부 국민만이 지지하는 대북·통일정책은 북한이나 국제사회의 암초를 만나면 바로 좌초할 수밖에 없는 운명을 맞이했다. 앞으로 우리의 이익과 가치에 대한 논의를 토대로 신한반도체제의 청사진과 그것을 실현할 전략을 세운다면 분단극복의 미래는 우리 앞에 다가오기 시작할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강원택 편. 『노태우 시대의 재인식: 전환기의 한국 사회』. 서울: 나남, 2012.
- 국가안보전략연구원. 『2019 글로벌 新안보 REVIEW』. 서울: 국가안보전략연구원, 2020.
- _____. 『2020 글로벌 新안보 REVIEW』. 서울: 국가안보전략연구원, 2021.
- 국민대학교 일본학연구소 편. 『일본 파워엘리트의 대한정책』. 서울: 선인, 2016.
- 김계동. 『현대유럽정치론』. 서울: 서울대학교출판부, 2007.
- 김계동 외. 『유럽질서의 이해: 구조적 변화와 지속』. 서울: 오름, 2003.
- 김기정 외. 『현대 동아시아 국가의 형성과 발전』. 서울: 대한민국역사박물관, 2016.
- 김병국·전재성·차두현·최강 공편. 『미중관계 2025』. 서울: EAI, 2012.
- 김상배·신범식 엮음. 『한반도 신흥안보와 세계정치』. 서울: 사회평론아카데미, 2017.
- 김상배·하영선 엮음. 『복합세계정치론: 전략과 원리, 그리고 새로운 질서』. 파주: 한울아카데미, 2012.
- 김상배 외. 『신국제질서와 한국외교전략』. 서울: 명인문화사, 2021.
- 김석우. 『국제정치경제의 이해: 역사, 이념 그리고 이슈』. 파주: 한울, 2011.
- 김영우. 『반도체 투자 전쟁』. 서울: 페이지2북스, 2021.
- 김용호. 『민주공화당 18년, 1962년~1980년』. 서울: 아카넷, 2020.
- 노진철. 『불확실성 시대의 위험사회학』. 파주: 한울, 2010.

- 데이비드 샴보 지음. 박영준·홍승현 옮김. 『중국, 세계로 가다: 불완전한 강대국』. 서울: 아산정책연구원, 2014.
- 문정인. 『문정인의 미래 시나리오: 코로나19, 미중 신냉전, 한국의 선택』. 서울: 청림출판, 2021.
- 박찬표. 『한국의 국가 형성과 민주주의: 냉전 자유주의와 보수적 민주주의의 기원』. 서울: 후마니타스, 2007.
- 박철희 외. 『아베 시대 일본의 국가전략』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2018.
- 박태균. 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화』. 파주: 창작과비평사, 2014.
- _____. 『원형과 변용: 한국경제개발계획의 기원』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2013.
- 백낙청. 『흔들리는 분단체제』. 서울: 창작과비평사, 1998.
- 손기영·송규진·이용욱. 『신춘추오패: 패권과 탈패권 사이의 21세기 국제질서』. 서울: 아연출판부, 2021.
- 손열 엮음. 『위기 이후 한국의 선택: 세계금융위기, 질서변환, 중견국 경제외교』. 파주: 한올아카데미, 2020.
- 송영우·소치형. 『중국의 외교정책과 외교』. 서울: 지영사, 1993.
- 양오석. 『유럽정치경제 연구의 이해 : 국제관계, 비교정치, 공공정책 그리고 지역연구』. 서울: 푸른길, 2002.
- 에이미 추아 지음. 김승진 옮김. 『정치적 부족주의: 집단 본능은 어떻게 국가의 운명을 좌우하는가』. 서울: 부키, 2020.
- 여시재 포스트 COVID-19 연구팀 지음. 『코로나 시대 한국의 미래』. 서울: 서울셀렉션, 2020.
- 오승환 외. 『인공지능 기술 활용 강국을 향한 과학기술정책 제고 전략』. 세종: 과학기술정책연구원, 2020.
- 윤영관. 『외교의 시대: 한반도의 길을 묻다』. 서울: 미지북스, 2015.
- 윤영미. 『글로벌시대 한국과 국제협력』. 서울: 두남, 2012.
- 윤용만·여택동 외 공저. 『한국의 경제정책』. 서울: 박영사, 2005.

- 윤정현·우청원·오일석·차정미·알리나 쉬만스카. 『인공지능과 블록체인 등 신기술의 미래전망과 대응방안』. 서울: 외교부, 2020.
- 이상호·이환호·주한광. 『국제무역론: 이론, 정책, 질서』. 파주: 법문사, 2015.
- 이수형. 『북대서양조약기구(NATO)와 유럽 안보』. 파주: 한울, 2004.
- 이승신 외. 『중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안』. 서울: 대외경제정책연구원, 2017.
- 이인성. 『21세기 세계화 체제의 이해』. 서울: 아카넷, 2009.
- 이정세·손상기. 『국제통상학의 이해』. 고양: 정독, 2021.
- 이종석. 『분단시대의 통일학』. 서울: 한울, 1998.
- _____. 『통일을 보는 눈』. 서울: 개마고원, 2012.
- 이진경. 『사회구성체론과 사회과학방법론』. 서울: 그린비, 2008.
- 이창주. 『변방이 중심이 되는 동북아 신 네트워크』. 부산: 산지니, 2014.
- 이택선. 『취약국가 대한민국의 탄생』. 서울: 미지북스, 2020.
- 임혁백. 『비동시성의 동시성: 한국 근대정치 of 다중적 시간』. 서울: 고려대학교출판부, 2014.
- 장우영 외. 『촛불집회와 다중운동』. 파주: 한국학술정보, 2019.
- 전재성. 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』. 서울: EAI, 2011.
- _____. 『주권과 국제정치: 근대 주권국가체제의 제국적 성격』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2019.
- 전재성 외. 『주권과 비교지역질서』. 서울: 사회평론아카데미, 2020.
- 제성훈·이혜정·김재관. 『신한반도체제 실현을 위한 미·중·러의 세계전략 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2019.
- 제프리 베이더 지음. 황성돈 옮김. 『오바마와 중국의 부상-내부에서 바라본 미국의 동아시아 전략』. 서울: 아산정책연구원, 2014.
- 조영남. 『중국의 꿈: 시진핑 리더십과 중국의 미래』. 서울: 민음사, 2013.
- 조한범 외. 『신한반도체제 추진 종합연구(1): 신한반도체제의 개념과 추진전략』. 세종: 경제인문사회연구회, 2020.

- _____. 『신한반도체제 추진 종합연구(2): 신한반도체제의 평화협력공동체 형성』. 세종: 경제인문사회연구회, 2020.
- _____. 『신한반도체제 추진 종합연구(3): 신한반도체제의 경제협력공동체 형성』. 세종: 경제인문사회연구회, 2020.
- 존 미어샤이머 지음. 이춘근 옮김. 『미국 외교의 거대한 환상: 자유주의적 패권 정책에 대한 공격적 현실주의의 비판』. 서울: 김앤 김복스, 2020.
- 최장집. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스, 2010.
- _____. 『한국민주주의의 조건과 전망』. 서울: 나남출판, 1996.
- 최진우 외. 『유럽과 전쟁』. 고양: 인간사랑, 2017.
- 최태욱. 『한국형 합의제 민주주의를 말하다』. 서울: 책세상, 2014.
- 하영선 편. 『미중의 아태질서 건축경쟁』. 서울: EAI, 2017.
- 한국정치연구회 편. 『박정희를 넘어서』. 서울: 푸른숲, 1998.
- 허야페이 지음. 김도훈 옮김. 『선택-중국과 글로벌 거버넌스』. 부산: 동아대학교출판부, 2017.
- 홍석률. 『분단의 히스테리: 공개문서로 보는 미중관계와 한반도』. 파주: 창비, 2012.
- Acharya, Amitav, ed. *Global Governance, edited by Amitav Acharya*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- Allison, Graham. *Destined for War? Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- Archibugi, Daniele. *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Oxford: Polity, 1995.
- Archibugi, Daniele, David Held, and Martin K hler, eds. *Re-imagining political community: studies in cosmopolitan democracy*. Cambridge, UK: Polity Press, 1998.

- Armitage, Richard and Joseph Nye. *The U.S. –Japan Alliance in 2020: An Equal Alliance with Global Agenda*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2020.
- Bailes, A. and G. Messervy–Whiting, *Death of an Institution: the End for Western European Union, a Future for European Defence?* Brussels: EGMONT, 2011.
- Barton, John, Judith Goldstein, Timothy Josling and Richard Steinberg. *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, And Economics of the GATT and the WTO*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- Beckley, Michael. *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*. Ithaca: Cornell University Press, 2018.
- Ben, Rosamond. *Theory of European Integration*. New York: Palgrave, 2000.
- Bluth, Christoph. *Crisis on the Korean Peninsula*. Dulles, VA: Potomac Books, 2011.
- Booth, Ken. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Brands, Hal and Francis Gavin. *COVID–19 and World Order: the Future of Conflict, Competition, and Cooperation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2020.
- Brazinsky, Gregg. *Nation Building in South Korea: Koreans, Americans, and the Making of Democracy*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press, 2009.
- Brown, Robin. “The Politics of Relational Public Diplomacy.” *Relational, Network and Collaborative Approaches to Public Diplomacy*. New York: Routledge, 2013.

- Bull, Hedley. *The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, 1977.
- Bull, Hedley and Adam Watson, eds. *The Expansion of International Society: A Comparative Historical Analysis*. London: Routledge, 1984.
- Buzan, Barry and Lene Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Campbell, Kurt. *The Pivot: The Future of American Statecraft In Asia*. New York: Twelve, 2016.
- Cha, Victor. *Alignment Despite Antagonism: The United States–Korea–Japan Security Triangle*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 1999.
- _____. *Impossible State: North Korea, Past and Future*. New York: Ecco, 2012.
- Chan, Steve. *China, the US and Power–transition Theory: a Critique*. New York: Routledge, 2007.
- Cini, Michelle and Nieves Perez–Solorzano Borragan. *European Union Politics 3rd Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Cooley, Alexander. *Exit from Hegemony: the Unraveling of the American Global Order*. New York: Oxford University Press, 2020.
- Copeland, Dale. *Economic Interdependence and War*. Princeton, New Jersey, Princeton: Princeton University Press, 2015.
- _____. *The Origins of Major War*. Ithaca: Cornell University Press, 2000.
- Cox, Robert and Timothy Sinclair, eds. *Approaches to World*

- Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Cudworth, Erika, and Stephen Hobden, and Emilian Kavalski. *Posthuman Dialogues in International Relations*. New York: Routledge, 2018.
- Dollar, David, Yiping Huang, and Yang Yao. eds. *China 2049: Economic Challenges of A Rising Global Power*. Washington D.C.: Brookings Institute Press, 2020.
- Dalton, Russell. *Democratic Challenges, Democratic Choices*. New York: Oxford University Press, 2004.
- European Union. *MONTHLY BULLETIN DECEMBER 12-2008*. Brussel: European Central Bank, 2008.
- Freyman, Eyck. *One Belt One Road: Chinese Power Meets the World*. Cambridge: Havard University, 2021.
- Frieden, Jeffrey, David Lake, and Lawrence Broz. *International Political Economy: Perspectives on Global Wealth and Power*. New York: W.W. Norton & Company, 2017.
- Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.
- Gaddis, John. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*. New York: Oxford University Press, 1982.
- Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton Press, 1987.
- _____. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press, 1981.
- Gramsci, Antonio. *Quaderni del Carcere*. Torino: Einaudi, 1975.
- _____. Philosophie der Praxis: Gef ngnishefte 10 und 11. Hamburg: Argument, 1995.

- Gramsci, Antonio and Quintin Hoare. *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence & Wishart, 1971.
- Haas, Ernst. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Colchester, UK: ECPR Press, 2008.
- Hardt, Michael and Negri Antonio. *Empire*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000.
- Helleiner, Eric. *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance after the 2008 Meltdown*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Herberg-Rothe, Andreas and Key-young Son. *Order Wars and Floating Balance*. London: Routledge, 2017.
- Hudec, Robert. *Enforcing International Trade Law: The Evolution of the Modern GATT System*. Salem, New Hampshire: Butterworth Legal Publishers, 1991.
- Ikenberry, John. *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. New Haven: Yale University Press, 2020.
- _____. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- _____. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.
- Jones, Seth. *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Keohane, Robert and Joseph Nye. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001.

- Kim, Byung-kook and Larry Diamond, eds. *Consolidating Democracy in South Korea*. Boulder, CO: Lynn Rienner Publishers, 2000.
- Kirchick, J. *The End of Europe*. London: Yale University Press, 2017.
- Krasner, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.
- _____. *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations*. New York: Routledge, 2009.
- Langman, Lauren and David Smith. *Twenty-First Century Inequality & Capitalism: Piketty, Marx and Beyond*. Boston: BRILL, 2018.
- Masaru Kohno and Frances Rosenbluth, eds. *Japan and the World*. New Haven: Yale University, 2008.
- McCormick, John. *Understanding the European Union, 5th Edition*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011.
- Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics, 2nd Edition*. New York: W. W. Norton & Company, 2014.
- _____. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press, 2018.
- Modelskim, George and William Thompson. *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Politics and Economics*. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1996.
- Monteiro, Nuno. *Theory of Unipolar Politics*. New York: Cambridge University Press, 2014.
- Moore, Jason and Christian Parenti. *Anthropocene or*

- Capitalocene?: Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. Oakland, CA: PM Press, 2016.
- Norris, Pippa, ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press, 1999.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Basic Books, 2013.
- Oros, Andrew. *Japan's Security Renaissance: New Policies for the Twenty-First Century*. New York: Columbia University, 2017.
- Prasad, Eswar. *Gaining Currency: The Rise of the Renminbi*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Ravenhill, John, ed. *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Robinson, Thomas and David Shambough, eds. *Chinese Foreign Policy: Theory & Practice*. New York: Oxford University Press, 1995.
- Rodrik, Dani. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W.W. Norton & Company, 2011.
- Ross, Robert and Zhu Feng. *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- Samuels, Richard. *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- Sloan, Stanley. *NATO, THE EUROPEAN UNION, AND THE ATLANTIC COMMUNITY*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2005.

- Strange, Susan. *States and Markets*. London: Continuum, 1994.
- Tilly, Charles. *Coercion, Capital and European States, A.D. 990-1992*. Cambridge: Wiley-Blackwell, 1993.
- WEF. *The Global Risk Report 2019, 14th Edition*. Geneva: World Economic Forum, 2019.
- _____. *The Global Risks Report 2020, 15th Edition*. Geneva: World Economic Forum, 2020.
- Žižek, Slavoj. *COVID-19 Shakes the World*. London: Polity Press, 2020.

達巍. “超越現實主義：作為中國對美戰略的‘新型大國關係.’”『新型大國關係：機遇與挑戰』. 賈慶國嚴軍 主編. 北京：北京大學出版社, 2015.

小平. 中共中央文獻編輯委員會編輯. 『鄧小平文選(第3卷)』. 北京：人民出版社, 1993.

防衛省. 『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』. 東京：防衛省, 2018.

小澤 一郎. 『日本改造計画』. 東京：講談社, 1993.

外務省. 『令和3年版外交青書(第64号)』. 東京：外務省, 2021.

_____. 『平成28年版外交青書(第59号)』. 東京：外務省, 2016.

2. 논문

구갑우. “한반도적 맥락의 비판적 안보담론: ‘평화국가담론’ 재론.”『한국과 국제정치』. 제24권 3호, 2008.

구춘권. “유럽연합의 국가성의 기원·형성·긴장·모순: 유럽통합의 위기의 역사적 기원과 정치경제적 구조에 대한 고찰.”『한국정치학회보』. 제52권 5호, 2018.

- _____. “유럽통합과 통합이론: 통합이론 발전의 역사적 맥락과 통합 이론의 분화.” 『21세기정치학회보』. 제19권 1호, 2009.
- 길정아·강원택. “제21대 국회의원선거에서의 회고적 투표: 대통령의 코로나 대응 평가와 당파적 편향.” 『한국정당학회보』. 제19권 4호, 2020.
- 김미경. “경제통합, 주권, 그리고 민주주의: 재정위기와 유럽연합의 민주적 결핍.” 『한국정치학회보』. 제46권 5호, 2012.
- _____. “브렉시트(Brexit)와 유럽통합 이론: 통합 과정의 가역성(reversibility)을 중심으로.” 『현대정치연구』. 제11권 3호, 2018.
- 김상기. “동아시아의 국가건설: 군사분쟁, 국가능력, 민주주의의 상관관계.” 『한국정치학회보』. 제48권 2호, 2014.
- 김상배. “4차 산업혁명의 국제정치학: 주요국의 담론과 전략, 제도.” 『세계정치』. 제28권, 2018.
- _____. “네트워크 권력의 세계정치: 전통적인 국제정치 권력이론을 넘어서.” 『한국정치학회보』. 제42권 4호, 2008.
- _____. “미·중 플랫폼 경쟁으로 본 기술패권의 미래.” 『Future Horizon+』. 제36권, 2018.
- _____. “신호안보와 메타거버넌스: 새로운 안보패러다임의 이론적 이해.” 『한국정치학회보』. 제50권 1호, 2016.
- 김세용·권혁진·최민우. “국방 분야 인공지능과 블록체인 융합 방안 연구.” 『인터넷정보학회논문지』. 제21권 2호, 2020.
- 김시흥. “EU 신지도부의 출범과 유럽통합: EU-동아시아 관계를 중심으로.” 『EU연구』. 제55호, 2020.
- 김애경. “중국의 다자주의 외교에 대한 인식 변화와 그 동인.” 『동서연구』. 제15권 1호, 2003.
- _____. “중국의 탈냉전기 국제질서에 대한 구상과 그 한계.” 『중소연구』. 제28권 2호, 2004.
- _____. “중국의 ‘화평굴기’론 연구: 논쟁과 함의를 중심으로.” 『국제정

- 치논총』. 제45권 4호, 2015.
- 김용우. “통합이론으로서 기능주의와 신기능주의의 국제적 적용상황에 대한 비교연구: 대북통합정책에 주는 정책적 함의.” 『한국정책과학학회보』. 제8권 3호, 2004.
- 김종법. “2017년 유럽 주요 국가들의 선거결과를 통해 본 극우주의와 포퓰리즘: 난민정책과 유럽통합의 문화정치적 패러다임의 전환 가능성?” 『지중해지역연구』. 제20권 2호, 2018.
- _____. “EU의 환대와 공생 개념의 변화에 따른 난민과 이민정책의 패러다임 전환 가능성: 유럽 주요 국가들의 선거를 중심으로.” 『문화와 정치』. 제5권 2호, 2008.
- 김주희. “유럽연합의 국제개발협력정책의 형성과 제도화에 대한 유럽 통합 이론적 탐색: 국가 중심적 접근법 vs 다층거버넌스적 접근법.” 『한독사회과학논총』. 제28권 1호, 2018.
- 김준수. “인류세 시대의 국가공간 다시 읽기.” 『문화과학』. 제97권, 2019.
- 김태현·류석진. “특집: 탈냉전 30년의 조명.” 『한국과 국제정치』. 제36권 1호, 2020.
- 김학재. “통합’의 다양한 차원: 역사·비교지역주의적 관점.” 『통일과 평화』. 제12권 1호, 2020.
- 김현정·이기완. “트럼프 정부 출범 이후 일본의 대미 외교안보정책.” 『아시아연구』. 제21권 3호, 2018.
- 박명림. “분단질서의 구조와 변화: 적대적 의존의 대상관계 동학, 1945-1995.” 『국가전략』. 제3권 1호, 1997.
- _____. “한국의 48년체제: 정치적 대안이 봉쇄된 보수적 패권체제의 기원과 구조.” 『의정연구』. 제17권 2호, 2011.
- 박영준. “수정주의적 보통국가론’의 대두와 일본 외교.” 『한국과 국제정치』. 제29권 1호, 2013.
- _____. “한반도 비핵·평화 프로세스와 일본 아베 정부의 입장.” 『한국

- 과 국제정치』. 제35권 1호, 2019.
- 박원곤. “쿼바디스 아메리카: 미국의 쇠퇴와 바이든의 등장.” 『평화연구』. 제29권 1호, 2021.
- 박인휘. “강대국 정치(power politics)와 미중갈등: 한반도문제의 연계성.” 『국가안보와 전략』. 제20권 4호, 2021.
- _____. “동북아 국제관계와 한국의 국가이익: 미중일 세력관계를 중심으로.” 『국가전략』. 제11권 3호, 2005.
- _____. “북핵 20년과 한미동맹: 주어진 분단 vs. 선택적 분단.” 『국제정치논총』. 제53권 3호, 2013.
- _____. “비핵평화프로세스의 대북 관여정책의 지속성: 이론과 정책.” 『국가안보와 전략』. 제19권 1호, 2019.
- _____. “한반도 안보-안보부재의 정치학: 한미-남북 관계의 모순적 결합.” 『한국정치학회보』. 제45권 2호, 2011.
- 박찬표. “한국 자유민주주의의 초상: 민주주의 과잉인가 자유주의 결핍인가.” 『아시아연구』. 제51권 4호, 2008.
- 박휘락. “사드의 한국 배치 논란에 드러난 오인식과 집단사고.” 『국가정책연구』. 제29권 3호, 2015.
- 배병인. “유럽 통합과 유럽 정체성: 조직된 위선?” 『사회과학연구』. 제27권 1호, 2014.
- 서재정. “사드와 한반도 군비경쟁의 질적 전환.” 『창작과 비평』. 제43권 2호, 2015.
- 손주연·이장재·김시정. “녹색성장 정책의 변화: 정책네트워크 분석을 중심으로.” 『기술혁신학회지』. 제18권 3호, 2015.
- 손현주. “코로나19와 정치의 미래.” 『지역사회연구』. 제29권 2호, 2021.
- 신정섭. “코로나19가 제21대 국회의원선 선거 투표선택에 미친 영향: 정부대응 평가와 개인피해를 중심으로.” 『한국정치연구』. 제29권 3호, 2020.
- 안병억. “유럽연합 난민정책의 대내외적 변화: 2015년 난민위기를 중

- 심으로.” 『민족연구』. 제68권, 2016.
- 우승지. “세력전이와 남북관계의 변화에 대한 고찰.” 『세계정치』. 제16권, 2012.
- 윤상현. “주권, 세계 구상, 자유주의적 국제주의의 계보.” 『개념과 소통』. 17호, 2016.
- 윤성석. “글로벌 금융위기와 한국 민주주의의 대응.” 『한국동북아논총』. 제53권, 2009.
- 윤순진·원길연. “녹색성장에 기초한 이명박 정부 기후변화정책레짐에 대한 사회적 수용과 평가: 전문가 인식조사를 중심으로.” 『환경사회학연구 ECO』. 제16권 2호, 2012.
- 윤정현. “국방 분야에서의 인공지능 기술 활용 전망과 시사점.” 『Future Horizon+』. 제48권, 2021.
- _____. “신홍안보 거버넌스: 이론적 고찰과 대안적 분석틀의 모색.” 『국가안보와 전략』. 제19권 3호, 2019.
- _____. “신홍안보 위협과 네트워크 거버넌스.” 『한국정치학회보』. 제54권 4호, 2020.
- _____. “현실이 된 X이벤트: 한국사회의 감염병 대유행 시나리오.” 『Future Horizon+』. 제44권, 2020.
- 윤정현·이경숙. “신홍안보 위협과 남북협력 방안 모색.” 『국제정치논총』. 제60권 2호, 2020.
- 이명석. “네트워크 거버넌스와 정부의 역할: 복잡계 이론을 중심으로.” 『국정관리연구』. 제6권 1호, 2011.
- 이수형. “유럽연합(EU)의 공동외교안보정책(CFSP): 대서양주의자와 유럽주의자의 논쟁을 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제14권, 2000.
- 이정남. “중국이 구상하는 세계질서 상: 중국내 국제정치학자의 인식을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제57권 4호, 2017.
- _____. “중미 간 경제무역 갈등의 본질 및 대응방향에 대한 중국내 인

- 식.” 『국가전략』, 제26권 1호, 2020.
- 이혜정·전혜주. “미국 패권은 예외적인가?: 아이젠베리의 자유주의 국제질서 이론 비판.” 『한국과 국제정치』, 제34권 4호, 2018.
- 장훈. “코로나19 위기와 데이터 국가: 한국의 데이터 국가와 보건위기 거버넌스.” 『의정연구』, 제26권 3호, 2020.
- 전권천. “일본의 국가안전보장회의(NSC) 강화와 한국에 대한 시사점.” 『국방연구』, 제57권 2호, 2014.
- 전재성. “한반도 평화체제: 남북한의 구상과 정책 비교검토.” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006.
- 정구연·이재현·백우열·이기태. “인도태평양 규칙기반 질서 형성과 쿼드협력의 전망.” 『국제관계연구』, 제23권 2호, 2018.
- 정성철. “자유주의 세계질서의 쇠퇴? 글로벌 패권의 약화와 민주주의 중견국의 규칙기반질서 추구.” 『정치·정보연구』, 제23권 1호, 2020.
- 정지범. “회복력 중심 시스템으로의 전환을 위하여.” 『Future Horizon+』, 제45권, 2020.
- 정현수. “탈냉전시대의 한국외교: 유연외교를 중심으로.” 『사회과학연구』, 제22권, 1996.
- 조돈문. “유럽의 사회적 모델과 유럽연합의 리스본전략.” 『현상과 인식』, 제37권 4호, 2013.
- 조홍식. “지역통합과 전략적 구성주의: 이론 및 비판적 고찰.” 『유럽연구』, 제30권 3호, 2012.
- 진시원. “유럽연합에 대한 이론적 고찰: 경쟁이론들의 장·단점 비교연구.” 『한국정치학회보』, 제38권 2호, 2004.
- 차태서. “아메리카 합중국과 동아시아 지역 아키텍처의 변환: 네트워크 국가론의 시각.” 『한국동북아논총』, 제25권 2호, 2020.
- _____. “아메리카 합중국과 주권의 문제설정: 탈근대 네트워크 주권에서 근대 완전 주권으로의 퇴행?” 『한국정치학회보』, 제53권

- 4호, 2019.
- _____. “예외주의의 종언? 트럼프 시대 미국패권의 타락한 영혼.” 『국제·지역연구』. 제28권 3호, 2019.
- _____. “탈자유주의적 역사로의 가속화? 포스트-코로나, 포스트-트럼프 시대 미국외교와 세계질서 읽기.” 『국제·지역연구』. 제30권 1호, 2021.
- 차태서·류석진. “탈냉전 ‘30년의 위기’: 다시, 에드워드 할렛 카를 읽는 시간.” 『한국과 국제정치』. 제36권 1호, 2020.
- 차태서·서정건. “트럼프 행정부와 미국외교의 잭슨주의 전환.” 『한국과 국제정치』. 제33권 1호, 2017.
- 한의석. “21세기 일본의 국가안보전략.” 『국제정치논총』. 제57권 3호, 2017.
- _____. “일본 정당정치의 변화와 지속: 1990년대 이후의 변화를 중심으로.” 『일본연구논총』. 제45권, 2017.
- Aaliyah Vayez. “G7 Summit 2021 - A Case of Failed Multilateralism.” *LSE*, June 23, 2021.
- Adesnik, David. “Biden Revives the Truman Doctrine: His Call to Wage a Global War for Freedom Echoes the Dawn of the Cold War.” *Foreign Policy*, March 29, 2021.
- Alejandra Peña. “China’s Assertive Foreign Policy Strategy: Insights from the 19th Party Congress.” *Tempo exterior*, vol. XVIII, 2018.
- Allan, Bentley, Srdjan Vucetic and Ted Hopf. “The Distribution of Identity and the Future of International Order: China’s Hegemonic Prospects.” *International Organization*, vol. 72, no. 4, 2018.
- Allison, Graham. “The New Spheres of Influence: Sharing the

- Globe With Other Great Powers.” *Foreign Affairs*, vol. 99, no. 6, 2020.
- Beckley, Michael. “America Is Not Ready for a War With China: How to Get the Pentagon to Focus on the Real Threats.” *Foreign Affairs*. June 10, 2021.
- Bollyky, Thomas and Chad Bown. “The Tragedy of Vaccine Nationalism—Only Cooperation Ends the Pandemic.” *Foreign Affairs*, vol. 99, no. 5, 2020.
- Booth, Ken. “Security and Emancipation.” *Review of International Studies*. vol. 17, no. 2, 1991.
- Brands, hal. “The Emerging Biden Doctrine: Democracy, Autocracy, and the Defining Clash of Our Time.” *Foreign Affairs*. June 29, 2021.
- Buszynski, Leszek. “The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and US–China Strategic Rivalry.” *The Washington Quarterly*. vol. 35, no. 2, 2012.
- Byman, Daniel and Jennifer Lind. “Pyongyang’s Survival Strategy: Tools of Authoritarian Control in North Korea.” *International Security*. vol. 35, no. 1, 2010.
- Camillus, John. “Strategy as a Wicked Problem.” *Harvard Business Review*. May 2008.
- Colby, Elbridge and Wess Mitchell. “The Age of Great–Power Competition: How the Trump Administration Refashioned American Strategy.” *Foreign Affairs*. vol. 99, no. 1, 2020.
- Colgan, Jeff and Robert Keohane. “The Liberal Order Is Ripped: Fix It Now or Watch It Wither.” *Foreign Affairs*. vol. 96, no. 3, 2017.
- Cooley, Alexander and Daniel Nexon. “How Hegemony Ends: The

- Unraveling of American Power.” *Foreign Affairs*. July/August, 2020.
- Cox, Robert. “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory.” *Millennium: Journal of Studies*. vol. 10, no. 1, 1981.
- Davenport, Andrew. “Marxism in IR: Condemned to a Realist fate?” *European Journal of International Relations*. vol. 19, no. 1, 2011.
- Davies, N. et al. “Estimated Transmissibility and Impact of SARS-CoV-2 Lineage B.1.1.7 in England” *Science*. April 9, 2021.
- Deudney, Daniel and John Ikenberry. “Liberal World: The Resilient Order.” *Foreign Affairs*. vol. 97, no. 4, 2018.
- Doyle, Michael. “Liberalism and World Politics.” *The American Political Science Review*. vol. 80, no. 4, 1986.
- Duncombe, Constance and Tim Dunne. “After Liberal World Order.” *International Affairs*. vol. 94, no. 1, 2018.
- Efstathopoulos, Charalampos, Milja Kurki, and Alistair Shepherd. “Facing Human Interconnections: Thinking International Relations into the Future.” *International relations*. vol. 34, no. 3, 2020.
- Enders, Walter and Todd Sandler. “After 9/11: Is it All Different Now?” *Journal of Conflict Resolution*. vol. 49, no. 2, 2005.
- Ferguson, Niall and Moritz Schularick. “Chimerica and the Global Asset Market Boom.” *International Finance*. vol. 10, no. 3, 2007.
- Fiott, Daniel and Gustav Lindstrom. “Artificial Intelligence:

- What Implications for EU Security and Defence?” *EUISS*, November 8, 2018.
- Folke, Carl. “Resilience: The Emergence of a Perspective for Social–ecological Systems Analyses.” *Global Environmental Change*, vol. 16, no. 3, 2006.
- Fukuyama, Francis. “The End of History?” *The National Interest*, no. 16, 1989.
- Ghebreyesus, Tedros. “Vaccine Nationalism Harms Everyone and Protects No One.” *Foreign Policy*, February 1, 2021.
- Gill, Stephen. “European Governance and New Constitutionalism, Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe.” *New Political Economy*, vol. 3, no. 1, 1998.
- Glaser, Charles. “A U.S.–China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation.” *International Security*, vol. 39, no. 4, 2015.
- _____. “Still Waiting for a Serious Debate on Taiwan.” *Foreign Policy*, May 19, 2021.
- _____. “Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and China.” *Foreign Affairs*, April 28, 2021.
- Goodman, Sara and Thomas Pepinsky. “The Exclusionary Foundations of Embedded Liberalism.” *International Organization*, vol. 75, no. 2, 2021.
- Gruszczynski, Lukasz and Chien–huei WU. “Between the High Ideals and Reality: Managing COVID–19 Vaccine Nationalism.” *European Journal of Risk Regulation*, March 19, 2021.
- Haass, Richard. “How a World Order Ends: And What Comes in

- Its Wake.” *Foreign Affairs*, vol. 98, no. 1, 2019.
- Haass, Richard and Charles Kupchan. “The New Concert of Powers: How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World.” *Foreign Affairs*, March 23, 2021.
- _____. “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It: Not Every Crisis Is a Turing Point.” *Foreign Affairs*, April 7, 2020.
- Hahm, Chai-bong. “South Korea’s Miraculous Democracy.” *Journal of Democracy*, vol. 19, no. 3, 2008.
- Harper, Jon. “Pentagon Trying to Manage Quantum Science Hype.” *National Defense*, December 10, 2020.
- Helleiner, Eric. “The Life and Times of Embedded Liberalism: Legacies and Innovations Since Bretton Woods.” *Review of International Political Economy*, vol. 26, no. 6, 2019.
- Holling, C. “Resilience and Stability of Ecological Systems.” *Annual Review of Ecology and Systematics*, vol. 1, 1973.
- Homolar, Alexanra. “Rebels without a Conscience: the Evolution of the Rogue States Narrative in US Security Policy.” *European Journal of International Relations*, vol. 17, no. 4, 2010.
- Huth, Pau. “Enduring Rivalries and Territorial Disputes, 1950–1990.” *Conflict Management and Peace Science*, vol. 15, no. 1, 1996.
- Ikenberry, John. “Reflections on After Victory.” *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 21, no. 1, 2019.
- _____. “The Future of Liberal World Order.” *Japanese Journal of Political Science*, vol. 16, no. 3, 2015.

- _____. “The Next Liberal Order: The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less.” *Foreign affairs*, vol. 99, no. 4, 2020.
- Ikenberry, John and Daniel Nexon. “Hegemony Studies 3.0: The Dynamics of Hegemonic Orders.” *Security Studies*, vol. 28, no. 3, 2019.
- Johnston, Iain. “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing’s International Relations.” *International security*, vol. 44, no. 2, 2019.
- _____. “Is China a Status Quo Power?” *International Security*, vol. 27, no. 4, 2003.
- Johnston, Seth. “The Pandemic and the Limits of Realism: The foundational international relations theory has been revealed to be far less realistic than it claims.” *Foreign Policy*, June 24, 2020.
- Keohane, Robert. “Twenty Years of Institutional Liberalism.” *International Relations*, vol. 26, no. 2, 2012.
- Khan, Amir. “What is ‘Vaccine Nationalism’ and Why is it so Harmful?” *Aljazeera News*, February 7, 2021.
- Kim, Samuel. “International Organizations in Chinese Foreign Policy.” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 519, 1992.
- Krasner, Stephen. “Learning to Live With Despots: The Limits of Democracy Promotion.” *Foreign affairs*, vol. 99, no. 2, 2020.
- Kupchan, Charles. “The Normative Foundations of Hegemony and the Coming Challenge to Pax Americana.” *Security Studies*, vol. 23, no. 2, 2014.

- Kupchan, Charles and Peter Trubowitz. "The Home Front: Why an Internationalist Foreign Policy Needs a Stronger Domestic Foundation." *Foreign Affairs*, vol. 100, no. 3, 2021.
- Lake, David, Lisa Martin, and Thomas Risse. eds. "Challenges to the Liberal International Order: International Organization at 75." *International Organization*, vol. 75, no. 2, 2021.
- Layne, Christopher. "Coming Storms: The Return of Great-Power War." *Foreign Affairs*, vol. 99, no. 6, 2020.
- Lim, Eunjung. "Characterizing Japan's Current Diplomacy under Abe." *The Korean Journal of Security Affairs*, vol. 24, no. 2, December 2019.
- Mallaby, Sebastian. "The Age of Magic Money: Can Endless Spending Prevent Economic Calamity?" *Foreign Affairs*, July/August, 2020.
- Malone, Gifford. "Managing public diplomacy." *Washington Quarterly*, vol. 8, no. 3, 1985.
- Manyena, S. "The Concept of Resilience Revisited." *Disasters*, vol. 30, no. 4, 2006.
- Mastanduno, Michael. "Partner Politics: Russia, China, and the Challenge of Extending US Hegemony after the Cold War," *Security Studies*, vol. 28, no. 3, 2019.
- Mastanduno, Michael. "System Maker and Privilege Taker." *World Politics*, vol. 61, no. 1, 2009.
- Mearsheimer, John. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International security*, vol. 43, no. 4, 2019.

- Mearsheimer, John and Stephen Walt. "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy." *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 4, 2016.
- Meissner, Werner. "China's Search for Cultural and National Identity from the Nineteenth Century to the Present." *China Perspective*, no. 68, 2006.
- Mendelsohn, R., A. Dinar and L. Williams. "The Distributional Impact of Climate Change on Rich and Poor Countries." *Environment and Development Economics*, vol. 11, no. 2, 2006.
- Miller, Nicholas and Narang, Vipin. "Is a New Nuclear Age Upon Us?: Why We May Look Back on 2019 as the Point of No Return." *Foreign Affairs*, December 30, 2019.
- Mitchell, Sara and Brandon Prins. "Rivalry and Diversionary Uses of Force." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, no. 6, 2004.
- Monaco, Lisa. "Pandemic Disease Is a Threat to National Security." *Foreign Affairs*, March 3, 2020.
- Monteiro, Nuno. "Unrest Assured: Why Unipolarity is not Peacefulm." *International Security*, vol. 36, no. 3, 2011.
- Musgrave, Paul. "International Hegemony Meets Domestic Politics: Why Liberals Can be Pessimists." *Security Studies*, vol. 28, no. 3, 2019.
- Myllyvirta, L. "Why Xi's Coal Pledge Is a Big Deal." *Foreign Policy*, vol. 9, no. 28, 2021.
- Nicolas, Fran oise and David Buchanan. "China and the Global Economic Order: A Discreet yet Undeniable Contestation." *China Perspectives*, no. 2, 2016.

- Nye, Joseph. "American and Chinese Power After Financial Crisis." *The Washington Quarterly*, vol. 33, no. 4, 2010.
- _____. "The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective." *Foreign Affairs*, vol. 89, no. 6, 2010.
- _____. "What New World Order?" *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2, 1992.
- _____. "Will the Liberal Order Survive?: The History of an Idea." *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 1, 2017.
- Park, Ihn-hwi. "Alliance Theory and Northeast Asia: Challenges of the 60th Anniversary of the Korea-US Alliance." *Korea Journal of Defense Analysis*, vol. 25, no. 3, 2013.
- Paulson, Henry. "The Future of the Dollar: US Financial Power Depends on Washington, Not Beijing." *Foreign Affairs*, May 19, 2020.
- Rauch, Carsten. "Challenging the Power Consensus: GDP, CINC, and Power Transition Theory." *Security Studies*, vol. 26, no. 4, 2017.
- Rhodes, Roderick. "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC'S Whitehall Programme." *Public Administration*, vol. 78, no. 2, 2000.
- Rittel, Horst and Melvin Webber. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences*, vol. 4, no. 2, 1973.
- Rosamond, B. "Brexit and the Problem of European Disintegration." *Journal of Contemporary European Research*, vol. 12, no. 4, 2016.
- Ruchir, Sharma. "The Comeback Nation: U.S. Economic Supremacy Has Repeatedly Proved Declinists Wrong."

- Foreign Affairs*, May/June, 2020.
- Ruggie, John. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organization*, vol. 36, no. 2, 1982.
- Scharre, Paul. "Killer Apps—The Real Danger of an AI Arms Race." *Foreign Affairs*, May/June, 2019.
- Snyder, Glenn. "Alliances, Balance, and Stability." *International Organization*, vol. 45, no. 1, 1991.
- Steinberg, Richard. "In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and in the GATT/WTO." *International Organization*, vol. 56, no. 2, 2002.
- Stokes, Doug. "Trump, American Hegemony and the Future of International Liberal Order." *International Affairs*, vol. 94, no. 1, 2018.
- Swaine, Michael. "Chinese Views and Commentary on the 'One Belt One Road' Initiative." *China Leadership Monitor*, no. 47, 2015.
- Tannenbaum, Carl, Ryan James, and Vaibhav Tandon. "Economic Commentary: Vaccine Nationalism, Minimum Wage, Rising Energy Prices." *Global Economic Research*, February 19, 2021.
- Thies, Cameron. "War, Rivalry, and State Building in Latin America." *American Journal of Political Science*, vol. 49, no. 3, 2005.
- Thompson, William. "Identifying Rivals and Rivalries in World Politics." *International Studies Quarterly*, vol. 45, no. 4, 2001.
- Thu, Huong. "A Collision of Cybersecurity and Geopolitics: Why

- Southeast Asia Is Wary of a Huawei Ban.” *Global Asia*, vol. 14, no. 3, 2020.
- Tir, Jaroslav. “Territorial Diversion: Diversionary Theory of War and Territorial Conflict.” *Journal of Politics*, vol. 72, no. 2, 2010.
- Tran, Hung. “What Vaccine Nationalism and Diplomacy Tell us about Future Pandemics.” *Atlantic Council*, March 22, 2021.
- Vine, Steve. “New Afghan Exit Strategy : When in Doubt, Call it the New Silk Road.” *Foreign Policy*, November 7, 2011.
- Walker, B., C. Holling, Stephen Carpenter, and Ann Kinzig. Resilience, Adaptability and Transformability in Socio-ecological Systems.” *Ecology and Society*, vol. 9, no. 2, 2004.
- Walt, Stephen. “The Realist’s Guide to the Coronavirus Outbreak.” *Foreign Policy*, March 9, 2020.
- Weiss, Jessica and Jeremy Wallace. “Domestic Politics, China’s Rise, and the Future of the Liberal International Order.” *International Organization*, vol. 75, no. 2, 2021.
- Woo, Seongji. “Power Transition and Inter-Korean Dialogue in the Early 1970s.” *Korea Journal*, vol. 56, no. 2, 2016.
- Yan Xuetong. “Becoming Strong: The New Chinese Foreign Policy.” *Foreign Affairs*, vol. 100, no. 4, 2021.
- Yanzhong Huang. “Vaccine Diplomacy is Paying Off for China: Beijing Hasn’t Won the Soft-Power Stakes, but It Has an Early Lead.” *Foreign Affairs*, March 11, 2021.
- Zakaria, Fareed. “The Rise of Illiberal Democracy.” *Foreign Affairs*, vol. 76, no. 6, 1997.

Zhao, Suisheng. "American Reflections on the Engagement with China and Responses to President Xi's New Model of Major Power Relations," *Journal of Contemporary China*, vol. 26, iss. 106. 2017.

高桂雲. "西方資本主義經濟危機對堅持我國基本經濟制度的啓示." 『青海社會科學』. 第2期, 2009.

高尚全. "三十年, 四次思想解放." 『社會科學報』. 第2期, 2008.

高勇. "金融危機與新自由主義經濟哲學的破產." 『商場現代化』. 第7期, 2009.

金燦榮·趙遠良. "奧巴馬連任後對外政策及中美關係前瞻." 『現代國際關係』. 第12期, 2012.

達巍. "自由國際秩序"的前路與中國的戰略機遇期." 『全球秩序』. 第1期, 2018.

唐世平. "國際秩序變遷與中國的選項." 『中國社會科學』. 第3期, 2019.

戴德錚·馬迎公. "中國外交的'當今擔當'——兼論中國外交對世界秩序優化的特色貢獻." 『學校黨建與思想教育』. 第569期, 2018.

雷江梅. "習近平中國特色大國外交思想的問題指向與基本內涵." 『理論視野』. 6月, 2019.

劉士田·高子平·劉鐵. "構建中國特色的國際關係理論體系." 『河北師範大學學報(哲學社會科學版)』. 26卷 第1期, 2003.

劉小楓. "現代國際秩序的政治史學含義." 『江漢論壇』. 第3期, 2021.

凌勝利. "構建新型國際關係: 淵源、內涵與路徑." 『當代經濟』. 10月, 2018.

李文·蔡建紅. "'一帶一路'對中國外交理念的實踐意義." 『東南亞研究』. 第3期, 2015.

李濱. "百年政治思潮與世界秩序變革." 『中國人民大學學報』. 第1期, 2021.

- 保建雲. “新公共治理變革與世界秩序重塑——中國面臨的挑戰、機遇及戰略選擇.” 『人民論壇』. 4月, 2020.
- 徐進. “新自由主義模式爲什麼不具普世性.” 『人民論壇』. 3月, 2016.
- 王鵬權. “中美對外經濟行爲特征及其比較.” 『當代世界社會主義問題』. 第2期, 2020.
- 王瑋. “從“優勢論”到“優先論”：冷戰後美國對外政策思想的研究.” 『美國研究』. 第5期, 2018.
- 柳迎秋. “國際金融危機與新自由主義的理論反思.” 『理論參考』. 第1期, 2010.
- 張春. “可持續與開放的崛起：新時代中國特色大國外交的理論建構.” 『社會科學』. 第2期, 2019.
- 趙義平·張哲. “淺析新自由主義與金融危機.” 『蘭州工業高等專科學校學報』. 17卷, 第4集, 2010.
- 朱鋒. “奧巴馬政府“轉身亞洲”戰略與中美關係.” 『現代國際關係』. 第4期, 2012.
- 周超·程亞文·李舟. “新自由主義全球化國際體系嬗變的全球挑戰與應對.” 『山東青年政治學院學報』. 第1期, 2020.
- 中國現代國際關係研究院課題組. “世界“百年未有之大變局”全面展開.” 『現代國際關係』. 第1期, 2020.
- 肖河. “美國反建制主義和特朗普政策.” 『國際政治科學』. 第2期, 2017.
- 醜則靜. “從轉型到危機：“美國優先”對國際秩序的影響.” 『國際展望』. 第1期, 2020.
- 沈丁立. “中美關係：競爭合作 風險增大.” 『國際問題研究』. 第6期, 2012.
- 猪口孝. “日本人の三つの21世紀シナリオ.” 『國際關係論の系譜』. 東京：東京大学出版会, 2007.

3. 기타자료

<신문 및 잡지>

『내일신문』, 『동아사이언스』, 『동아일보』, 『디지털타임스』, 『매일경제』, 『산업일보』, 『서울경제』, 『세계일보』, 『시사인』, 『신아일보』, 『아주경제』, 『연합뉴스』, 『월간중앙』, 『중앙일보』, 『파이낸셜뉴스』, 『프레시안』, 『핀포인트뉴스』, 『한겨레』, 『한국경제』, 『한국무역신문』, 『헤럴드경제』, 『BBC NEWS 코리아』, 『KBS』, 『KOTRA 해외시장뉴스』, 『The Science Times』, 『人民網 한국어판』.

BBC NEWS, Bloomberg, CNBC, DISRUPTOR Daily, Financial Times, Foreign Affairs, Foreign Policy, FSI News, Newsday, Newsweek, Nikkei, SINTESIS DE PRENSA INTERNACIONAL, South China Morning Post, The Atlantic, The Economist, The New York Times, The Wall Street Journal, The Washington Post.

『觀察者網』, 『大公網』, 『新華社』, 『人民網』, 『中国共产党新闻网』, 『中國共產黨員網』, 『中國網』, 『中國新聞網』, 『中華網』, 『華夏經緯網』, 『環球網』, 『環球時報』.

<웹사이트>

미국 국무부 <www.state.gov>,
미국 국방부 <<https://www.defense.gov>>,
미국 백악관 <www.whitehouse.gov>,
영국 의회 <<https://www.parliament.uk>>,
외교부 <www.mofa.go.kr>,
통일부 <www.unikorea.go.kr>,
한국국제협력단 <www.koica.go.kr>.

한국FTA <<https://www.fta.go.kr>>,
AIIB <<https://www.aiib.org>>,
European Commission <<https://ec.europa.eu>>,
European Council <<https://www.consilium.europa.eu/en>>,
NATO <<https://www.nato.int>>,
UNEP <<https://www.unep.org/>>,
U.S. Embassy in El Salvador <<https://sv.usembassy.gov>>,
World Bank <<https://www.worldbank.org/en/home>>,
WTO <<https://www.wto.org/>>,
百度百科 <<https://www.baidu.com/>>,
一帶一路國際合作高峰論壇 <<http://www.beltandroadforum.org/>>,
中國 國家新息中心 <www.sic.gov.cn>,
中國 外交部 <www.fmprc.gov.cn>.

〈웹자료〉

- 강구상. “미국 바이든 행정부의 경제정책 전망과 시사점.” 대외경제정책연구원 오늘의 세계경제. 2020.11.6. <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102020000&bid=0003&act=view&list_no=3465&cg_code=> (검색일: 2021.9.20.).
- 강선주. “2021년 G7 정상회의: 포스트-코로나 국제질서에서의 함의와 전망.” 국립외교원 주요국제문제분석 2021-16. 2021.7.23. <<http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=13829&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=&pageIndex=1>> (검색일: 2021.9.29.).
- 강승만. “러시아, 1조 규모 양자 이니셔티브 발표.” 『The Science Monitor』. 2019.12.18. <<http://scimonitors.com/%EB%9F>

%AC%EC%8B%9C%EC%95%84-%EC%96%91%EC%9E%90-%EC%9D%B4%EB%8B%88%EC%85%94%ED%8B%B0%EB%B8%8C-%EB%B0%9C%ED%91%9C-%EC%84%B8%EA%B3%84%EC%A0%81-%EC%88%98%EC%A4%80-%EC%96%91%EC%9E%90%EC%97%B0%EA%B5%AC/> (검색일: 2021.6.30.).

김성진. “해외 탄소국경조정의 동향과 한국에의 함의.” 한국환경정책·평가연구원 해외환경정책동향 2021-1호. 2021.3.31. <https://www.kei.re.kr/board.es?mid=a10102060000&bid=0032&tag=&act=view&list_no=57404> (검색일: 2021.9.30.).

김연규. “영국의 BP와 스위스 머큐리아는 왜 위안화를 받고 원유를 팔까?” 여시재 인사이트. 2020.8.4. <<https://www.yeosijae.org/research/1001>> (검색일: 2021.9.21.).

김영우. “미국 반도체 굴기 Part 2. 미국 vs 중국, 새로운 반도체 전쟁의 시작.” SK증권 SK INDUSTRY Analysis. 2021.3.16.

김예경. “중국의 외국인 투자관련 법률 제정.” 국회입법조사처 외국입법 동향과 분석 제15호. 2019.11.20. <http://drm.nars.go.kr:7003/sd/imageviewer?doc_id=1MvzSFDL7jc&DocId=1MvzSFDL7jc&documentId=&DOCUMENTID=&DOCUMENTID=&EdmUserId=datauser&ViewerYn=Y&type=S&fileName=KOyZuOq1reyeheuyLSDrj5ntlqXqs7wg67aE7ISdIOygnDE17Zi4LTIwMTkxMTIwKeykkeq1reydmCDsmbjqta3snbg7Yis7J6Q6rSA66CoIOuyleuloCDsoJzsoJUucGRm> (검색일: 2021.9.30.).

김예지. “독일 연방정부의 인공지능(AI) 전략 2020 업데이트.” 한국지능정보사회진흥원 SPECIAL REPORT 2021. 2021.5.14. <https://www.nia.or.kr/site/nia_kor/ex/bbs/View.do?cbIdx=82618&bcIdx=23409&parentSeq=23409> (검색일: 2021.8.30.).

남효정. “중국의 실리와 명분이 담긴 큰 구상, 21세기 실크로드.” LG경제연구원 LG Business Insight 3월호. 2015.3.18. <http://www.lgeri.com/uploadFiles/ko/pdf/eco/LGBI1345-02_20150318133944.pdf> (검색일: 2021.9.19.).

대한민국 정책브리핑. “18개 연구기관, 2050 탄소중립 실현 비전 선포.” 2021.4.26. <<https://www.korea.kr/special/policyFocusView.do?newsId=148886696&pkgId=49500758>> (검색일: 2021.9.15.).

_____. “[김영삼(金泳三)대통령 신년사(新年辭)]세계화 원년(元年) 참다운 광복(光復)의 시대를 열자.” 1995.1.1. <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148742461>> (검색일: 2021.10.26.).

_____. “탄소중립 세계 14번째 법제화…탄소중립기본법 국회 통과.” 2021.9.1. <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148892495>> (검색일: 2021.9.15.).

_____. “한반도 평화 프로세스.” 2020.03.08. <<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865774>> (검색일: 2021.9.18.).

문진영·나승권·이성희·김은미. “그린뉴딜 관련 국제사회의 대응과 시사점.” 대외경제정책연구원 오늘의 세계경제 20-22호. 2020.8.31. <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102020000&bid=0003&act=view&list_no=3460&cg_code=> (검색일: 2021.9.3.).

민병원. “코로나19와 안보 개념의 확대.” 서울대학교 국제문제연구소 이슈브리핑 no. 99. 2020.6.18. <http://www.snuiis.re.kr/sub4/4_4.php?mode=view&number=1349&b_name=isu&page=1> (검색일: 2021.9.19.).

박명희. “일본 기시다 내각 출범의 의미와 한일관계.” 국회입법조사처

- 이슈와 논점 제1884호. 2021.10.20. <https://www.nars.go.kr/_upload/attFile/CM0130/20211018111753_dxjup.pdf> (검색일: 2021.10.26.).
- 박미정. “코로나19 투-트랙 팬데믹: 변이바이러스에 맞서며 어울리며.” BRIC View 동향리포트 2021-T31. 2021.9.9. <<https://www.ibric.org/myboard/read.php?Board=report&id=3870>> (검색일: 2021.9.19.).
- 박지영·김선경. “디지털 무역 경쟁과 데이터 보호주의.” 아산정책연구원 이슈브리프. 2019.6.11. <<http://www.asaninst.org/contents/%EB%94%94%EC%A7%80%ED%84%B8-%EB%AC%B4%EC%97%AD-%EA%B2%BD%EC%9F%81%EA%B3%BC-%EB%8D%B0%EC%9D%B4%ED%84%B0-%EB%B3%B4%ED%98%B8%EC%A3%BC%EC%9D%98/>> (검색일: 2021.9.21.).
- 박희석·반정화·정현철·김수진. “코로나19 사태가 서울경제에 미치는 영향과 소상공인 및 관광업 대응 방안.” 서울연구원 정책리포트 297호. 2020.4.6. <<https://www.si.re.kr/node/63194>> (검색일: 2021.10.26.).
- 세계법제정보센터. “미국 인공지능 법제.” 2019.6.30. <https://world.moleg.go.kr/web/wli/rsrchReprtReadPage.do?A=A&searchType=all&searchPageRowCnt=10&CTS_SEQ=48292&AST_SEQ=316&ETC=4> (검색일: 2021.8.18.).
- 신범식. “환경 및 기후변화국제정치와 한국 외교.” EAI 국가안보패널 보고서 61호. 2012.7. <http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2012071817273495.pdf> (검색일: 2021.10.26.).
- 안유화. “신외상투자법 실행이 중국 금융업에 미치는 영향.” 성균관대학교 성균중국연구소 성균차이나브리프 제8권 2호. 2020.4. <https://kiss15.kstudy.com/kiss5/download_viewer.asp> (검색일: 2021.9.30.).

- 왕윤중. “바이든 시대의 미·중 통상갈등 전망.” 고려대학교 일민국제관계연구원 일민온라인시리즈 no. 78. 2020.11.23. <<http://www.iiri.or.kr/>> (검색일: 2021.9.20.).
- 외교부. “Post-코로나의 세계, 해외 석학에게 듣는다: 국제관계.” <https://www.youtube.com/watch?v=aRql9_-kL1w> (검색일: 2021.9.21.).
- 윤정현. “국방 분야 인공지능 기술 도입의 주요 쟁점과 활용 제고 방안.” 과학기술정책연구원 STEPI Insight vol. 279. 2021. 8.30. <<https://www.stepi.re.kr/skin/doc.html?fn=1c8957d93876434d309323648775ccc6&rs=/preview/html/202112>> (검색일: 2021.9.30.).
- _____. “초국가적 난제 시대의 네트워크 거버넌스.” 서울대학교 국제문제연구소 워킹페이퍼 no. 166. 2020.7.23. <http://snuiis.re.kr/sub5/5_3.php?mode=view&number=1384&b_name=gan3&page=1> (검색일: 2021.9.20.).
- 이경휴·박혜숙. “국방 블록체인 기술 동향 및 국방 ICT 융합 전략 연구.” 한국전자통신연구원 전자통신동향분석 제35권 1호. 2020. 2. <https://ettrends.etri.re.kr/ettrends/181/0905181002/35-1_12-24.pdf> (검색일: 2021.9.30.).
- 이승주. “미·중 무역 전쟁과 한국의 통상정책: 다자주의 회복과 지역 경제 질서의 재편을 위한 중견국 외교.” EAI 2020 전망과 전략. 2020.1.20. <http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=19602&board=kor_issuebriefing%27,%27kor_workingpaper%27,%27kor_special%27,%27kor_multimedia&keyword_option=board_title&keyword=%EB%AF%B8%EC%A4%91%20%EB%AC%B4%EC%97%AD%20%EC%A0%84%EC%9F%81%EA%B3%BC&more=>> (검색일: 2021.9.20.).
- 이용욱. “미·중 국제 기축통화 전략경쟁과 한국의 대응.” EAI 스페셜 리

- 포트. 2020.8.20. <http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=19926&board=kor_special&keyword_option=&keyword=&more=> (검색일: 2021.9.21.).
- 이일영. “중국의 새로운 발전전략, 일대일로(一帶一路).” GS&J INSTITUTE 시선집중 GS&J 195호. 2015.4.7. <https://www.gsnj.re.kr/report/board.php?code=pds&kind=REP&no=124568&stext=%C1%DF%B1%B9%C0%C7%20%BB%F5%B7%CE%BF%EE&stitle=Subject&page=1&list_cnt=10&Category1=> (검색일: 2021.9.19.).
- 이효영. “디지털 무역 규범 어떻게 형성되고 있다.” 여시재 미래디자인 시리즈. 2021.2.18. <<https://www.yeosijae.org/research/1087>> (검색일: 2021.9.20.).
- 전재성. “바이든 후보의 외교정책, 미국의 리더십 회복과 세계질서 변화를 가져올 수 있나?” EAI 스페셜 리포트. 2020.8.25. <http://www.eai.or.kr/m/research_view.asp?intSeq=19960&close=end&menu=program> (검색일: 2021.9.20.).
- _____. “미중경쟁 2050: 군사안보.” EAI 스페셜리포트. 2021.7.16. <http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=20634&board=kor_special&keyword_option=&keyword=&more=> (검색일: 2021.10.25.).
- 정승철. “코로나19(COVID-19)가 세계 경제에 미친 영향과 2020년 하반기 세계경제전망.” 제주평화연구원 JPI 정책포럼 no. 2020-06. 2020.6.15. <<http://jpi.or.kr/?p=13989>> (검색일: 2021.9.20.).
- 정재흥. “2020 미국의 선택: 미중관계.” 세종연구소 세종논평 2020-28. 2020.11.12. <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=1&itm=&txt=&pg=1&seq=5620>> (검색일: 2021.9.20.).

- 제36차 국제개발협력위원회. “제3차 국제개발협력 종합기본계획(2021-2025).” 2021.1.20. <<https://www.odakorea.go.kr/content/File/MSDC/03.pdf>> (검색일: 2021.10.26.).
- 조은일. “일본 방위계획대강의 2018년 개정 배경과 주요내용.” 한국국방연구원 국방논단 1742호. 2019.1.14. <<https://www.kidare.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=382&idx=1801&depth=4>> (검색일: 2021.10.26.).
- 조한범. “신한반도체제의 개념과 추진방향.” 통일연구원 Online Series CO 19-06. 2019.3.13. <<https://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015,oak/10082/1/%ec%98%a8%eb%9d%bc%ec%9d%b8%2019-06%20%28%ec%b5%9c%ec%a2%85%29.pdf>> (검색일: 2021.10.26.).
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <http://info.nec.go.kr/election/info/electionInfo_report.xhtml> (검색일: 2021.10.26.).
- 한국과학기술기획평가원. “WEF, 2021년 글로벌 기술 거버넌스 격차 발표.” 한국과학기술기획평가원 과학기술&ICT 정책·기술 동향 no. 181. 2020.12.18. <<https://www.msit.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=43e4dec70a286f8703564744408e0ed1a&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/>> (검색일: 2021.10.1.).
- 한국전력공사. “연도별 한국전력통계.” <https://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1339&board_cd=INDX_001> (검색일: 2021.9.15.).
- 한재현. “중국의 수출입 구조 변화의 특징 및 향후 전망.” 한국은행 국제경제리뷰 2014-16호. 2014.7.2. <https://www.bok.or.kr/viewer/skin/doc.html?fn=FILE_201803300807292741.pdf&rs=/webview/result/P0000528/201407> (검색일: 2021.9.22.).
- 한지영. “인공지능 윤리 가이드 라인.” 한국지능정보사회진흥원(NIA)

지능정보사회 법제도 이슈리포트 2019-1, 2019.5.21. <<https://aihub.or.kr/sites/default/files/2020-02/%5B%EC%A7%80%EB%8A%A5%ED%99%94%EB%B2%95%EC%A0%9C%EB%8F%84%EC%9D%B4%EC%8A%88%202019-1%5D%20%EC%9D%B8%EA%B3%B5%EC%A7%80%EB%8A%A5%20%EC%9C%A4%EB%A6%AC%20%EA%B0%80%EC%9D%B4%EB%93%9C%EB%9D%BC%EC%9D%B8%28190521%29.pdf>> (검색일: 2021. 8.18.).

환경부. “파리협정 길라잡이.” 2016.5. <<https://www.me.go.kr/home/file/readDownloadFile.do?fileId=130470&fileSeq=1&openYn=Y>> (검색일: 2021.9.3.).

KISTEP. “미-중, 기술패권 경쟁 동향과 시사점.” 글로벌과학기술정책 정보서비스(S&T GPS) 이슈분석 187호. 2021.4.19. <https://now.k2base.re.kr/portal/issue/ovseaIssued/view.do?poliIssueId=ISUE_00000000000980&menuNo=200046&pageIndex=1> (검색일: 2021.9.3.).

Biden, Joseph. “Build Back Better.” A Presidency for All Americans, November 10, 2020. <<https://joebiden.com/build-back-better/>> (Accessed October 25, 2021).

_____. “The Biden Plan to Rebuild U.S. Supply Chains and Ensure the U.S. does not Face Future Shortages of Critical Equipment.” A Presidency for All Americans, (n.d.). <<https://joebiden.com/supplychains/>> (Accessed October 25, 2021).

Cornella, Alessia, Linda Zamengo, Alexandre Delepierre and Georges Clementz. “Blockchain in Defence: a Breakthrough?” *FINABEL*. European Army Interoperability Center.

- September 2020. <<https://finabel.org/wp-content/uploads/2020/09/FFT-Blockchain.pdf>> (Accessed April 4, 2021).
- “General Purpose Technologies.” <<https://ideas.repec.org/h/eee/grochp/1-18.html>> (Accessed August 17, 2021).
- Human Rights Watch. “Stopping Killer Robots: Country Positions on Banning Fully Autonomous Weapons and Retaining Human Control.” August 10, 2020. <<https://www.hrw.org/report/2020/08/10/stopping-killer-robots/country-positions-banning-fully-autonomous-weapons-and>> (Accessed August 22, 2021).
- ICAO ADS-B operational data. <<https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-Impacts-of-COVID-19.aspx>> (Accessed October 26, 2021).
- IC Insights. “HiSilicon First China-Based Semi Supplier to be Ranked in Top-10.” *IC Insights*. August 11, 2020. <<https://www.icinsights.com/news/bulletins/HiSilicon-First-China-Based-Semi-Supplier-To-Be-Ranked-In-Top10>> (Accessed September 22, 2021).
- ICTV. “ICTV Executive Committee 2020-2023.” <<https://talk.ictvonline.org/information/w/news/1300/page>> (Accessed September 8, 2021).
- Ikenberry, G. John. “Preserving Liberal Internationalism in the 21st Century.” CDA Institute. July 27, 2021. <<https://cdainstitute.ca/g-john-ikenberry-preserving-liberal-internationalism-in-the-21st-century/>> (Accessed September 20, 2021).
- Intergovernmental Panel on Climate Change. “Summary for Policymakers.” in *Climate Change 2021: The Physical*

- Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/02/SPM_Updated-Jan20.pdf> (Accessed September 15, 2021).
- Islam, Md. Saiful. “COVID-19-Related Infodemic and Its Impact on Public Health: A Global Social Media Analysis” *The Communication Initiative Network*, 2020. <<https://www.comminit.com/content/covid-19-related-infodemic-and-its-impact-public-health-global-social-media-analysis>> (Accessed September 22, 2021).
- James, Harold. “Late Soviet America.” *Project Syndicate*, July 1, 2020. <<https://www.project-syndicate.org/commentary/american-decline-under-trump-lessons-from-soviet-union-by-harold-james-2020-07>> (Accessed September 21, 2021).
- Kulacki, Gregory. “China’s Nuclear Force: Modernizing from Behind.” *Union of Concerned Scientists*, January 13, 2018. <<https://www.ucsusa.org/resources/chinas-nuclear-force>> (Accessed September 30, 2021).
- Li yan. “Assessing America’s 3C Policy.” *China-US Focus*, June 7, 2021. <<https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/assessing-americas-3c-policy>> (Accessed October 25, 2021).
- Loh, Dylan. “Rise of e-RMB: Geopolitics of China’s Digital Currency.” *RSIS Commentary*, no. 117, 2020.
- Lye, Harry. “Could China dominate the AI arms race?” *Army Technology*, June 26, 2020. <<https://www.army-technology.com/features/china-ai-arms-race/>> (Accessed August 19,

2021).

Masayuki Masuda. "Why has Chinese foreign policy become more assertive?" *East Asia Forum*. February 20, 2016. <<https://www.eastasiaforum.org/2016/02/20/why-has-chinese-foreign-policy-become-more-assertive/>> (Accessed June 11, 2021).

Mattis, Jim. "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge." <<https://dod.defense.gov/ortals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>> (Accessed September 22, 2021).

MEDRXIV. "Rapid displacement of SARS-CoV-2 variant B.1.1.7 by B.1.617.2 and P.1 in the United States." 2021. <<https://www.edrxiv.org/content/10.1101/2021.06.20.21259195v1>> (Accessed September 19, 2021).

Monteiro, Nuno and Alexandre Debs. "An Economic Theory of Hegemonic War." Transcript at Georgetown University's GUITARS seminar on February 10, 2014. <<https://iteseerx.st.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1037.1129&rep=rep1&type=pdf>> (Accessed September 30, 2021).

NIC. "Global Trend 2040: A More Contested Worlds." March, 2021. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/sessments/lobalTrends_2040.pdf> (Accessed September 30, 2021).

NOAA. "It's official: July was Earth's hottest month on record." 2021.8.31., <<https://www.noaa.gov/news/its-fficial-july-021-was-earths-hottest-month-on-record>> (Accessed September 30, 2021).

- Nye, Joseph. "The Other Global Power Shift." *Project Syndicate*, August 6, 2020. <<https://www.project-syndicate.org/commentary/new-technology-threats-to-us-national-security-by-joseph-s-nye-2020-08>> (Accessed September 3, 2021).
- Ott, Marvin. "The South China Sea in Strategic Terms." *Wilson Center's Asia Dispatches*, 2019.
- Srivastava, Shobhit. "Qualcomm Leads Market Despite Losing Share to HiSilicon In Q2 2020." *Counterpoint Research*, September 15, 2020. <<https://www.counterpointresearch.com/qualcomm-leads-market-despite-losing-share-to-hisilicon-q2-2020>> (Accessed September 22, 2021).
- Small, Anthony. "Easley shares thoughts on artificial intelligence, autonomy for defense." US Army. February 25, 2019. <https://www.army.mil/article/217421/easley_hares_thoughts_on_artificial_intelligence_autonomy_for_defense> (Accessed August 19, 2021).
- Subbarao, Duwuri. "The Dollar as the Dominant Global Reserve Currency: A Threat to Financial Stability?" *RSIS Policy Report*, February 18, 2020. <https://www.rsis.edu.sg/sis-publication/rsis/the-dollar-as-the-dominant-global-reserve-currency-a-threat-to-financial-stability/?doi ng_wp_cron=1639594852.5756070613861083984375#.Ybo7Z71BxjU> (Accessed September 21, 2021).
- Swaine, Michael. "Perceptions of an Assertive China." *China Leadership Monitor*, no. 32, Spring 2010. <<https://carnegieendowment.org/files/CLM32MS1.pdf>> (Accessed June 11, 2021).

- Team Counterpoint. "Global Smartphone Market Share: By Quarter." Counterpoint Research, August 5, 2020. <<https://www.counterpointresearch.com/global-smartphone-share>> (Accessed September 22, 2021).
- The Correlates of War Project. "Militarized Interstate Disputes (v5,0)." <<https://correlatesofwar.org/data-sets/MIDs>> (Accessed October 25, 2021).
- The National Security Commission On Artificial Intelligence. "To Consider the Methods and Means Necessary to Advance the Development of Artificial Intelligence, Machine Learning, and Associated Technologies to Comprehensively Address the National Security and Defense Needs of the United States." <<https://www.nscai.gov/>> (Accessed August 18, 2021).
- Tonin, Matej. "Artificial Intelligence: Implications for NATO Armed Forces." April 5, 2018. <<https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2019-04/088%20STCTTS%2019%20E%20-%20ARTIFICIAL%20INTELLIGENCE%20-%20DRAFT%20REPORT%20TONIN.pdf>> (Accessed June 15, 2021).
- UNEP. "Adaptation Gap Report 2020." January 14, 2021. <<https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2020>> (Accessed September 20, 2021).
- Varas, Antonio, Raj Varadarajan, Goodrich, and Falan Yinug. "Government Incentives and US Competitiveness in Semiconductor Manufacturing." Boston Consulting Group and Semiconductor Industry Association(SIA). September, 2020. <<https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2020/09/Government-Incentives-and-US-Com>

- petitiveness-in-Semiconductor-Manufacturing-Sep-2020.pdf》 (Accessed September 30, 2021).
- WHO, “Coronavirus Disease(COVID-19).” Situation Report 44, *World Health Organization*, March 5, 2020. <<https://www.who.int/publications/m/item/situation-report---44>> (Accessed August 25, 2021).
- _____. “Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19.” June 7, 2021. <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-7-june-2021>> (Accessed September 13, 2021).
- Wike, Richard and Katie Simmons, “Globally, Broad Support for Representative and Direct Democracy.” *Pew Research Center*, October 16, 2017. <<https://www.pewresearch.org/global/2017/10/16/globally-broad-support-for-representative-and-direct-democracy/>> (Accessed August 7, 2021).
- WTO. “Chronological list of disputes cases.” <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm> (Accessed October 26, 2021).
- _____. “COVID-19 and world trade.” <https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm> (Accessed October 26, 2021).
- _____. “World Trade Organization Annual Report 2020.” <https://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/budget_e/budget2020_member_contribution_e.pdf> (Accessed October 26, 2021).

Zoellick, Robert. “Whither China: From Membership to Responsibility?” *US Department of State*, 2005. <<https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>> (Accessed July 2, 2021).

『中國共產黨章程』.

李希光. “美國新絲綢之路戰略與中國安全新形勢.” 清華大學國際傳播研究中心. 2011年 11月 30日.

“「自民党の派閥」と「総裁選の候補者」を【1枚の図】にまとめた!”
『Diamond Online』. 2021.9.14. <<https://diamond.jp/articles/-/282054>> (검색일: 2021.9.22.).

“NHK世論調査 “憲法改正必要”33% “必要ない”20%.” 『NHK』. 2021. 5.2. <<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210502/k10103010101000.html>> (검색일: 2021.9.18.).

“改憲必要45%、不要44%、9条維持61% 朝日調査” 『朝日新聞』. 2021. 5.3. <<https://www.asahi.com/articles/ASP52632JP47UZPS009.html>> (검색일: 2021.9.18.).

“自民、魔の3回生 非「安倍」総裁で初の選挙に” 『日本経済新聞』, 2021. 7.21., <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODE13BY30T10C21A7000000/>> (검색일: 2021.9.28.).

“自民総裁選、3氏の政策比較 安保・憲法・経済で独自色.” 『Sankei Biz』. 2021.9.14. <<https://www.sankeibiz.jp/business/news/210914/bsm2109140847002-n1.htm>> (검색일: 2021.9.18.).

“朝日新聞世論調査-質問と回答 <9月11、12日調査> ” 『朝日新聞』. 2021. 9.13. <<https://www.asahi.com/articles/ASP9F4GB2P9DUZPS001.html>> (검색일: 2021.9.18.).

“Система подтверждения подлинности электронных документов на основе технологии блокчейн продемонстрирована в технополисе «ЭРА».” Минобороны России. 2020.3.20. <https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12283097@egNews> (Accessed August 30, 2021).

〈법령〉

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 (약칭: 감염병예방법)」.

「국제개발협력기본법 (약칭: 국제개발협력법)」.

「기후변화대응 기술개발 촉진법 (약칭: 기후기술법)」.

「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 (약칭: 탄소중립기본법)」.

Executive Order 13859 of February 11, 2019.

H.R.5515 – John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019.

H.R.6395 – William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021.

〈선언문 및 합의서〉

남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991.12.13.).

민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(1988.7.7.).

한반도의 비핵화에 관한 공동선언(1992.1.20.).

21세기 새로운 한일 파트너십 공동선언(1988.10.8.).

〈자문회의 및 발표 자료〉

김영우. “미국 반도체 굴기: 미국 vs 중국, Deglobalization 시대의 도래.” (민간미래전략위원회 조찬포럼 발표자료, 2021.6.17.).

- _____. “신기술 안보 이슈의 부상과 쟁점.” (통일연구원 자문회의 자료, 2021.10.1.).
- 박혜숙. “국방정보통신망 기반 협업임무수행을 위한 블록체인 기술.” (육군교육사 발표자료, 2020.1.16.).
- 한희진. “글로벌 기후변화와 거버넌스의 재편.” (통일연구원 자문회의 자료, 2021.10.1.).

최근 발간자료 안내

연구보고서

2019년도 연구보고서

<연구총서>

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화외식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화외식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동을 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외	

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa	

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석환 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화변명과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

<연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화 정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김감식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014-2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

도서회원 가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :)		※ 도로명 주소 기입必
연 락 처*	전화번호		이메일 주소
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: **도서회원 서비스 제공**
2. 수집하려는 개인정보의 항목: **성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분**
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: **입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)**
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.**

20 년 월 일 성 명 (인)

※ **정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?**

동의 미동의

년 월 일

본인 성명 (서명 또는 인)

법정대리인 성명 (서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681
(예금주: 통일연구원)



세계질서의 재편과 신한반도체제