발 간 등 록 번 호
11-1261021-00005-10

외교안보연구소

ISSN 2005-7512

2016-23
정책연구시리즈

국제질서의 변환과 한국외교: 미국 트럼프 행정부 출범을 계기로

이동휘 경제통상연구부 교수

목 차

요약

Ⅰ. 들어가는 말

Ⅱ. 국제질서의 변환
1. 국제질서의 개념
2. 국제질서의 변환 과정

Ⅲ. 변환의 시작: 필요조건으로서의 중국의 부상
1. 중국과 다자주의
2. 중국과 G20

Ⅳ. 변환의 가속: 충분조건으로서의 트럼프의 미국
1. 트럼프 등장의 배경
2. 트럼프 협상 전략의 국제정치적 함의

Ⅴ. 국제질서 변환의 모습
1. 2030년대의 국제환경 예상
2. 변환 과정의 특징

Ⅵ. 나가는 말

이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해를 바탕으로 공공외교의 구현과 외교정책 수립을 위한 참고자료로 작성된 것으로서, 외교부 및 국립외교원 외교안보연구소의 공식입장과는 무관한 것입니다.

국립외교원 외교안보연구소

요 약

2016년 11월 치러진 미국 대통령 선거에서 예상을 뒤엎고 도널드 트럼프가 대통령으로 선출된 이후 국내외적으로 매우 큰 반향이 계속되고 있다. 더욱이 이번 대선에서 나타난 민심의 '역류'가 미국에 국한된 현상이 아니고, 국제환경 나아가선 질서 변환의 단초가 열린 것이 아닌가 하는 합리적 추론도 가능하게 한다는데서 더 큰 문제의식을 느끼게 된다.

이러한 현상이 일시적인 것이거나 그 결과가 크지 않을 경우에는, 기존 국제질서가 미시적 조정과 소규모 재편으로 유지될 것이나, 배경 요인이 구조적 성격을 띄우면서 그 파급 효과가 전반적으로 나타날 때는 새로운 국제질서의 수립이 요구되는 대변혁기로 접어들게 될 것이다.

독일의 통일이 구소련이 실질적으로 해체되고, 양극체제가 붕괴되는 과정에서 가능했다면, 미래에 예상되는 한반도 통일은 중국의 부상이 지속되는 가운데, 미국의 자국우선주의가 고조됨에 따라 가속화될 국제질서의 변환 과정에서 이루어질 것으로 보인다. 이에 따라, 향후의 한국외교는 남북관계의 적정한 관리와 함께 국제질서 변화의 기회를 적극적으로 활용해 나가야 하는 과제를 안게 되었다고 하겠다.

국제질서를 국제체계가 균형 상태에 머무르며 안정성을 확보하고 있는 상황으로 본다면, 국제질서의 변환은 힘의 분포 변화로 초래되는 불균형성과 불안정성을 없애기 위한 새로운 대안이 제시되는 기회라고 볼 수 있을 것이다. 이 때, 기존의 주도국이 동요되는 자국 위상의 고수를 위하여 현존하는 신념체계에 중요한 변경을 시도한다면, 기존 질서의 핵심 요소가 오히려 붕괴되고, 역설적으로 새로운 질서의 모색이 가속될 수도 있을 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 중국의 부상이 국제질서 변환의 필요조건으로, 트럼프의 미국이 그 충분조건으로 작용하여 변환이 진전될 가능성이 클 것으로 보인다.

2008년 미국발 금융위기가 전 세계적 차원의 경제위기로 확산되는 가운데 세계 경제에 있어서 신흥국으로서의 위상을 강화해 온 중국은 점진적 변화라는 큰 틀 속에서도 G20의 출범을 계기로 비단 경제 영역에서만이 아니

라 전반적인 국제 현안에 대한 비중 있는 행위자로서의 위상을 확보하게 되었다. 이에 따라 다자주의에 대해서도 더욱 적극적으로 수용해가는 자세를 보이며 새로운 국제질서를 주도하겠다는 의지를 과시하고 있다.

한편, 미국은 자국 이익만을 중시하고 힘의 논리에 의존하는 성향을 노정하고 있다. 이러한 상황 하에서 대외정책에 트럼프의 협상 방식을 전략적으로 활용함에 따라, 국제관계의 유지가 국제적 규범(rule)보다는 국가 간 흥정(deal)에 더 좌우될 가능성이 커지고 있다. 이에 따라, 국제질서의 토대가 되어온 국제주의와 그 수단으로서 국제협력을 활용하는 다자주의는 점차 약화될 가능성이 커지고 있다. 이러한 질서관리 방법의 변경 가능성은 집단방위와 자유무역이라는 기존 질서의 기본 축들에 대한 변경 시도와 맞물려, 기존 국제질서의 동요 가능성을 증대시킬 것으로 예상된다.

미국 국가정보위원회(NIC: National Intelligence Council) 보고서는 2030년대의 국제환경에 대한 최선의 예상 시나리오로 미국과 중국 간의 협조를 바탕으로 한 국제협력의 진전(순행 시나리오)을 들고 있으나, 트럼프 행정부의 등장과 이후 나타나고 있는 미·중 간의 긴장 상태들을 감안해 볼 때, 오히려 최악의 시나리오로 제시된 갈등 심화와 세계화의 답보(역행 시나리오)가 더욱 가능성이 높아지고 있는 것으로 보인다. 나아가 미국이 더 이상 '세계경찰'로서의 주도역할을 수임하지 않을 경우, 국가 간 격차와 국내에서의 불균등이 교차되어 국제적으로 부정적 측면이 확대되는 악순환이 야기될 것으로 보고 있다.

결론적으로, 중국의 부상에 따른 힘의 전이 현상과 트럼프의 등장으로 가속화 되고 있는 기존 질서의 동요로, 결국 국제질서의 변환은 불가피할 것으로 예상된다. 그러나 변환의 과정이 언제 최종 단계에 이르러 새로운 국제질서가 정착될지는 정확하게 예측하기 어려운 것이 사실이다.

달리 말하여, 미국의 쇠퇴 속도가 예상보다 완만하거나, 중국의 부상 속도가 예측보다 지연된다면, 변환의 시기는 늦어질 수밖에 없다는 것이다. 이 경우, 지연되는 과정에서 나타날 주도력의 부재 현상이 일견 무질서 상태로 보일 가능성도 배제하지 못할 것이다.

소요 시간의 문제를 별개로, 변환 과정에서 나타날 가능성이 큰 환경적

특징으로는 불확실성과 유동성의 증대, 전략적 이합집산의 빈번화 및 새로운 안보 위협의 심화 등을 예상해 볼 수 있는데, 이에 대한 공통의 대응원칙은 '기회를 전방위적 확대함으로써, 위험 요소들을 상대적으로 최소화하는 것'이라고 생각된다.

이러한 인식하에서, 한국외교는 그 행동반경을 넓혀 나가는 노력을 다차원적으로 전개해야 하는데, 이를 위해서는 다음과 같은 세 가지의 전략 방향을 설정해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 접합외교의 추진이다.

한반도 차원에서 대화 협상 노력과 함께 무력 도발 가능성에 대비하는 압박제재 강화의 노력이 병행되어야 한다. 이 때 병행의 논리적 토대가 되는 확고한 신축성 또는 조건부 상호주의의 적용은 대화와 압박을 일대일로 조건화하는 직접적 연계보다는 대화 틀 속에서 조건 지우거나 압박 속에서 조건 지우는 간접적 연계, 달리 표현하여 '비연계의 연계'가 더 효율적일 것이다.

이를 위해서 한미동맹이라는 양자 관계를 더욱 강화해 나가야 하며, 나아가 다자협력의 기제 또한 발전시켜 나가야 하는데, 여건이 형성될 경우, 한·미·북 간에는 북핵 폐기와 평화체제 구축을 중심 의제로 하는 '평화의 삼각(Peace Triangle)'을, 한·중·북 간에는 경제협력 확대와 남북경제공동체 지향을 주요 의제로 하는 '번영의 삼각(Prosperity Triangle)' 구축을 위한 제도화된 협상의 틀을 구상해 볼 수 있을 것이다.

이러한 각각의 삼각 구상들이 탄력을 받게 될 경우, 중장기적으로는 이 둘의 접근과 결합으로 '평화와 번영의 4각 지대(Peace & Prosperity Diamond)'의 형태로 동북아 공존·공영지대의 구축도 가능해질 것이다. 그 발전 과정에서 일본과 러시아의 참여로 그 외연과 내포 또한 확대될 수 있을 것이다.

이러한 여러 차원에서의 노력들은 대북한, 대주변국 및 대미 외교에 있어서 '접촉면을 확장'시키게 된다는 차원에서 '접합외교'로 명명해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 교량외교의 강화이다.

동북아 차원에서 우리의 입장에 전략적으로 유리하도록, 중국과는 경제관계의 긴밀화에 우선을 두고, 일본과는 안보연대의 강화에 역점을 두는 분

담된 역할을 상정할 필요가 있다. 이와 연관하여 안보 및 경제 양 측면에서 강화된 한·미 관계가 공통의 토대가 되는 양 날개 전략이 추진되어야 할 것이다.

또한, 전략적 경쟁의 장이 되고 있는 지역 협력의 기제를 한반도의 지정·지경학적 이점을 최대화하면서도 유관국 간의 첨예한 논쟁 가능성과 민감성은 우회할 수 있는 방향으로 활용해 나가야 할 것이다.

이러한 노력들은 대주변국 및 대미 관계에 있어서 한국이 '교량외교'를 전개함으로써 '전략적 활동 공간을 넓힐 수 있는 기회'를 제공할 것이다.

셋째, 중견국외교의 적극화이다.

2008년 발발한 미국발 금융위기 이후 세계 경제 관리를 위한 글로벌 거버넌스 논의가 시작되어 경제 이슈만이 아니라 전반적인 국제 현안들 특히, 새로운 안보 위협의 대두에 대응하기 위한 글로벌 거버넌스의 개혁 또는 새로운 구축에 대한 논의가 본격화되어 왔다.

최근 구체화되고 있는 미국의 다자주의 경시 경향으로 글로벌 거버넌스의 구축 노력이 난관에 봉착하고는 있으나, 새로운 안보 위협들의 초국경성을 감안해 볼 때, 미국 또한 선별적으로나마 글로벌 거버넌스의 구축에 동참할 수밖에 없을 것이다.

글로벌 거버넌스의 재편 과정에서 한국은 소통자(communicator), 조화자(harmonizer) 혹은 화해자(conciliator)로서의 역할을 담당할 수 있는 '중견국 외교'의 전개를 통해, 궁극적으로 새로운 안보 위협의 심화에 '능동적으로 대처'해 나가야 할 것이다.

국제질서가 비교적 안정적으로 유지되었던 기간의 한국외교는 한미동맹을 기반으로 하면서 한반도 문제의 궁극적 해결인 통일을 지향하는 외교를 일관되게 추진해 왔다. 이러한 통일외교는 국제질서의 안정성이 존재하는 당시 상황이 '한반도에서 세계를' 보아도 되는 여유 공간을 허용하였기에 가능했다고 보인다. 그러나 미국 주도의 질서가 다양한 환경적 조건의 변화로 도전을 받게 되었음은 한국외교의 향후 진로와 관련하여 '세계에서 한반도를' 동시에 보아야 하는 새로운 부담을 지워주고 있다고 하겠다.

특히, 트럼프의 등장으로 향후 국제질서의 변동 가능성이 더욱 높아지고

있다는 점은 우리에게 매우 큰 외교적 도전으로 다가오고 있다. 이것이 트럼프 집권기에 대두될 정책 현안들에 대한 사안별 대응책을 마련한다는 차원을 넘어서서, 향후 국제질서의 변환 가능성을 염두에 두면서 장기적 차원에서 전략적 포괄성을 지니는 외교 정책의 수립에 대해 더욱 고민해야 하는 이유가 되고 있다.

이러한 상황의 엄중함에도 불구하고, 가속화되는 국제질서의 변환 과정에서, 한반도 차원의 '접합외교', 동북아 차원의 '교량외교', 그리고 세계 차원의 '중견국외교'라는 세 가지 요소를 갖춘 전략 구상의 바탕 위에서 효율적인 외교를 전개해 나갈 수 있다면, 오히려 통일을 향한 '기회의 창'도 일찍 열릴 수 있을 것이다.

Ⅰ. 들어가는 말

2016년 11월 치러진 미국 대통령 선거에서 예상을 뒤엎고 도널드 트럼프가 대통령으로 선출된 이후 국내외적으로 매우 큰 반향이 계속되고 있다. 더욱이 이번 대선에서 나타난 민심의 '역류'가 미국에 국한된 현상이 아니고, 국제환경 나아가선 질서 변환의 단초가 열린 것이 아닌가 하는 합리적 추론도 가능하게 한다는데서 더 큰 문제의식을 느끼게 된다.[1]

이러한 현상이 일시적인 것이거나 그 결과가 크지 않을 경우에는, 기존 국제질서가 미시적 조정과 소규모 재편으로도 유지될 것이나, 배경 요인이 구조적 성격을 띄우면서 그 파급 효과가 전반적으로 나타날 때는 새로운 질서의 수립이 요구되는 대변혁기로 접어들게 될 것이다.

제2차 세계대전 이후 유지되어 온 미국 주도의 국제질서는 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴 인식의 확산, 세계화의 급속한 진전과 이와 연관되어 나타나 증폭되어 온 새로운 안보 위협 등으로 심대한 도전을 받고 있다.

경제 질서는 일찍이 1970년대에 독일과 일본 등의 경제적 약진으로 미국의 주도적 역할이 도전받기 시작하면서 실질적으로 변환되어 왔다. 또한, 냉전에서의 승리로 재확인된 바 있던 미국의 정치질서 주도력도 중국의 부상으로 초래되고 있는 힘의 전이 현상으로 변환의 압박을 꾸준히 받고 있다.

최근 꾸준히 진행되고 있는 중국의 G2로의 부상은 국제질서의 재편을 예고하고 있으며, 나아가 한반도를 둘러싼 동북아 외교 환경의 급속한 변화를 예견하게 하고 있다.[2]

이러한 상황 속에서 제6차 핵실험에 다다른 북한의 핵무기 프로그램의 진전과 그 운반 수단으로서의 각종 탄도미사일의 지속적 개발이 지역 안보 환경의 불안정성을 높이고 있다. 이와 연관되어 사드(THAAD) 배치 문제가

1_ 이 글에서는 국제질서의 변환(transformation)을 질서의 변화·변동 및 변혁 등 기존 질서의 동요로 시작되는 일련의 움직임을 망라하는 포괄적인 개념으로 쓰고 있으며, 변환의 과정은 새로운 국제질서가 정착될 때 종료되는 것으로 상정하고 있다.

2_ 'G2 시대'의 개념은 C. Fred Bergsten의 "Two's Company," Foreign Affairs, September/October 2009 에서 처음 사용되기 시작하였다.

국제적인 문제로 부각되고 미·중 간의 현안이 되고 있다는 사실은, 일견 변환이 불가피한 국제질서의 주도권을 두고 소위 G2 국가 간에 치열한 신경전과 힘겨루기가 전개되고 있음을 보여주는 것으로 여겨진다.

독일의 통일이 구소련이 실질적으로 해체되고, 양극체제가 붕괴되는 과정에서 가능했다면, 미래에 예상되는 한반도 통일은 중국의 부상이 지속되는 가운데, 미국의 자국우선주의가 고조됨에 따라 가속화될 국제질서의 변환 과정에서 이루어질 것으로 보인다. 이에 따라, 향후의 한국외교는 남북관계의 적정한 관리와 함께 국제질서 변화의 기회를 적극적으로 활용해 나가야 하는 과제를 안게 되었다고 하겠다.

이렇게 볼 때, 현재 우리나라가 직면하고 있는 제반 외교적 난제들의 해결을 위한 접근 방법을 모색함에 있어서, 다음과 같은 전략적 질문들이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

첫째, 세계화의 진전으로 기존 질서가 어느 정도까지 동요될 것인가?

둘째, 변화의 또 다른 동인이 되고 있는 중국의 부상은 지속될 것인가?

셋째, 미국의 대응은 어떻게 구체화 되고, 또, 유효할 것인가?

이러한 질문들은 결국 미국 중심의 현존 국제질서가 변환될 것인가의 의문으로 집약될 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 새로운 외교 대강을 구상하는데 필수적인 국제질서의 변환 가능성에 우선적인 초점을 두고, 이 글은; 제Ⅱ장에서 국제질서의 개념과 변환 과정을 살펴 본 후, 제Ⅲ장에서 국제질서 변환의 필요조건으로서 중국의 부상과 외교 행태의 변화를 조망해 본다. 이어 제Ⅳ장에서는 국제질서 변환의 충분조건으로서 작용할 가능성이 큰 트럼프의 협상 전략을 정리하고, 제Ⅴ장에서는 향후 국제질서 변화의 특징을 제시한 후, 마지막으로 제Ⅵ장에서 한국의 향후 외교 전략 방향에 대한 나름의 구상을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 국제질서의 변환

1. 국제질서의 개념

국제정치 또는 국제관계를 기술하는 데 있어서 국제질서라는 용어는 다양한 의미를 지니고 사용되고 있다.

대별하면, 첫째, 국제질서를 명사적으로 정의하여 특정 질서의 유무를 논하고, 그 질서의 특징이 무엇인가를 규명하고자 하는 노력이다. 예컨대 제2차 세계대전 이후 국제관계에는 지배적 질서가 존재하여 왔으며, 그 질서의 특징을 미국을 주도국으로 하는 집단방위와 자유주의 경제로 성격 지우는 것이 그 예이다.

두 번째 분류는 국제질서를 형용사적으로 정의하여 국제관계가 안정적으로 유지되고 있는지 아니면 끊임없이 변화함으로써 불확실성이 높아지고 있는지를 표현하는 방편으로 사용하는 것이다. 이러한 예는 국제관계가 질서 있게 유지되고 있다 또는 무질서하다고 표현하는 데서 나타나고 있다.

이러한 상존하는 용어 사용상의 차이점을 인식하는 가운데, 이 글에서는 좀 더 보편적으로 쓰이고 있는 전자의 개념, 즉, 특정 질서를 상정하는 차원에서 국제질서를 논하고자 한다.

국제질서의 일반적 개념은 '특정한 힘의 분포 위에서 나타나는 국제관계 관리의 일정한 패턴'이라고 정의될 수 있다. 이 때 일정한 패턴이 형성되기 위해서는 목표(goal)가 공유 되어야 하며, 이러한 목표를 성취하는데 필요한 구조적 장치(structural arrangement)가 존재해야 하는데, 이 때 목표를 설정하고 이를 위한 구조를 기획하려는 동기로서의 신념체계(belief system)가 존재해야 한다고 설명하고 있다.[3]

예를 들어, 제2차 세계대전 이후 미국은, 자유민주주의와 시장경제에 대한 믿음을 신념체계로 하고, 집단방위와 세계적 차원의 경제 제도 구축을 위한 구조적 장치들을 구비함으로써, 민주주의 국가들의 연합과 자본주의

3- R.D. McKinlay and R. Little, Global Problems and World Order (London: Francis Pinter, 1986), pp. 8-23 참조.

시장의 세계적 확산이라는 목표를 추구하여 왔다고 하겠다.

그 과정에서, 제2차 세계대전의 승전국으로서 세계 최강의 국가로 부상한 미국은 막강한 힘을 바탕으로, 자국의 신념체계를 여타 국가들과 공유하고, 자국의 목표를 공동의 목표로 제시해 왔다. 또한, 목표 성취에 필요한 구조적 장치들을 고안하여 현실화함으로써, 국제질서의 주도국이 되었다. 이러한 점을 고려해 볼 때, 현실적인 힘이 질서 구축과 유지에 있어서 우선적인 중요성을 지니는 변수가 된다는 점은 분명하다고 하겠다.

국제질서를 정의할 때 아울러 고려될 수 있는 문제는 국제질서(international order)와 국제체계(international system) 간의 상관관계이다. 일반적으로 국제체계란 국가들이 전체로서 또 동시에 그 일부로서 존재하고 작용하면서, 국제관계를 영위해 나가는 유기적인 관계망을 의미하는데, 국제질서란 국제체계가 균형 상태를 유지함으로써 안정성을 지니는 상태(system at equilibrium), 더 나아가 그러한 상태의 지속에 긴요한 신념체계, 목표, 구조적 장치 및 일정한 힘의 분포가 구비된 조건을 의미한다고 볼 수 있을 것이다.

국제질서를 국제체계가 균형 상태에 머무르며 안정성을 확보하고 있는 상황으로 본다면, 국제질서의 변환은 힘의 분포 변화로 초래되는 불균형성과 불안정성을 없애기 위한 새로운 대안이 제시되는 기회가 된다고 볼 수 있을 것이다. 이 때, 기존의 주도국이 동요되는 자국 위상의 고수를 위하여 현존하는 신념체계에 중요한 변경을 시도한다면, 기존 질서의 핵심 요소가 오히려 붕괴되고, 역설적으로 새로운 질서의 모색이 가속될 수도 있을 것이다.

2. 국제질서의 변환 과정

국제질서는 이를 주도한 패권 국가의 위상이 경제력의 상대적 쇠퇴로 하향하기 시작하고 현존 국제경제 질서가 더 이상 유효성을 발휘하지 못할 때 변환이 시작되는 것이 역사적 사실이다. 가까이는 영국으로부터 미국으로 패권이 넘어간 20세기의 사례가 이를 말해 주고 있다.

즉, 경제력의 상대적 쇠퇴가 군사력에서의 우위를 잠식함에 따라, 경제력, 군사력을 망라한 힘의 분포에서 도전 국가가 유리한 입지를 차지하게 되고, 기존 질서의 변경을 요구하게 된다는 것이다. 그 과정에서 다른 신념체계를 지닌 도전 국가가 질서의 목표를 재설정하고 이를 성취하기 위한 새로운 구조적 장치들을 만드는 데 성공할 때 국제질서의 변환이 마무리된다.

이러한 변환 과정은 무력의 사용을 수반하여 진전되는 것이 일반적인 예이나, 20세기의 사례는 비록 1, 2차에 걸친 세계대전으로 새로운 질서 구축의 필요성이 제기되었으나, 영국으로부터 미국으로의 패권의 이전은 양국이 유사한 신념체계를 공유하였기 때문에 평화적으로 이루어졌음을 보여주고 있다.

이러한 역사적 전례를 상기하면서 현존 국제질서의 변동 가능성을 점검해 보면, 1970년대에 시작된 국제경제 질서의 동요, 1990년대 본격화된 힘의 분포 변화 및 2010년을 전후로 가시화되고 있는 새로운 글로벌 거버넌스의 모색 등이 국제질서 변환의 가능성을 예측케 하는 일련의 흐름을 형성하고 있음을 감지할 수 있다.[4]

가. 국제경제 질서의 동요

2009년 시작된 G20 정상회의의 가장 큰 의미는, 지난 수년간 꾸준히 제기되어 왔던 현 국제금융체제의 개혁 필요성에 대한 국제적 공감대를 형성하였다는 점이다. 즉, 정상회의가 신속히 소집되었고, 또 추후의 연속성이 확보되었다는 사실은 금융위기의 배경에 체제의 구조적 취약성이 존재하고 있다는 묵시적 동의가 형성되었음을 보여주는 것이다.

1944년 합의된 브레턴우즈 체제는 IMF와 GATT를 축으로 하여, 다자무역협상을 통한 무역의 자유화, 자본 이동의 제약 및 고정 환율 제도의 운용이라는 3대 원칙에 기반을 두어 작동하고 있었다.

이러한 초기의 원칙은 국제경제적 관점에서 3개의 조건이 동시에 성립되

4- 필자가 작성한 주요국제문제분석, “G20 정상회의의 국제정치경제적 의의와 향후 전망”, 2008.11.28., pp.4-9를 수정·전재.

지 못한다는 소위 '3자 택일의 궁지(trilemma)'와 관련하여, 고정 환율제를 통해 국제 수지의 안정성(stability)을 확보하여 자유무역을 활성화하면서도, 국제 자본 이동(mobility)을 제약함으로써 개별 국가의 거시경제 정책 운용의 자율성(autonomy)을 확보한다는 결합 조건을 의미하고 있었다.

그러나 1971년 브레턴우즈 체제의 근간을 이루어 왔던 금-달러 본위 고정환율 제도가 미국의 정책 변경으로 금 태환을 중지하고 달러 본위제로만 운영하는 '스미스소니언(Smithsonian) 체제'(1971~76년)로 잠정 변경되고, 이후 1976년 '킹스턴(Kingston) 합의'를 통해 변동환율제로 최종 변화됨에 따라, 자본 이동을 허용하는 것으로 결합 조건이 재구성되게 되었다.[5]

이에 따라 아직도 브레턴우즈 체제로 불리고 있는 국제금융체제는 1970년대 이후 이미 '현실적으로는 존재·작동되지 않는 제도(non-system)' 또는 '후기 브레턴우즈 체제(post-Bretton Woods system)' 등으로 일컬어져 왔다.

이러한 일종의 무(無)제도 하에서 1980년을 전후로 강화되어 온 신자유주의에 입각한 금융 자본에 대한 각국의 대내외적 규제 완화와 탈규제 현상은, 국제적 감시·감독과 협조 체제가 작용하지 않는 가운데 외환 시장의 안정성을 저해하고, 국가의 거시경제 정책 운용의 자율성을 대폭 제약하였다. 또한, 급속히 증권화·유동화 되는 각종 신규 금융 상품들의 위험성을 대폭 증대시킴으로써, 결국 전 세계적 차원의 총체적 위기 상황을 야기하게 된 것이다.

이렇듯 현 국제경제체제가 변화에 적절히 대응하지 못했을 뿐만 아니라 필요한 개혁 조치를 취하지 못했다는 점을 인식하고 국제금융위기의 구조적 요인들을 찾는 시각이 폭넓게 공유되면서, 재발 방지에 대한 중·장기적 대책으로 세계 주요 국가들이 금융체제 개혁의 필요성에 대해 동의하게 된

5- 이러한 상황에 이르게 된 배경에는 미국의 화폐주조권(seigniorage)을 활용한 과도한 대외 지출, 1973년 제1차 석유 위기를 계기로 급속히 확대된 '오일 달러' 및 급속한 통신 수단의 발달로 적극적으로 전개된 금융혁명(financial revolution) 등의 제반 요인들이 더 이상 고정환율제의 고수를 기반으로 하는 자본 이동의 제약을 불가능하게 만들었기 때문임은 주지의 사실이다.

것이다.

이러한 점에서 볼 때, 비록 '체제의 개혁(reform of system)'이 아닌 '체제 내의 개혁(reform within system)'으로 일단 절충되었으나, G20 정상회의는 그간 지체되어 왔던 국제금융, 나아가 국제경제체제를 전면적으로 개혁할 수 있는 중요한 계기를 조성했다고 하겠다.

나. 힘의 분포 변화

G20 정상회의가 미국을 진원지로 한 금융위기의 결과로 소집되었고, 또한 향후 국제금융체제 개혁의 계기가 되었다는 점 등은 국제경제체제가 현 브레턴우즈 체제가 태동될 때의 힘의 분포상에서는 더 이상 원활히 작동될 수 없음을 보여주고 있다.

제2차 세계대전 종결 이후 세계 질서는 미국의 지도력을 중심으로 유지되어 왔다. 미국은 정치·군사적 측면에서 당시 대립하고 있던 구소련 중심의 사회주의권에 대해 다수의 양자 동맹과 NATO와 같은 지역 단위의 다자 동맹으로 구성되는 집단방위 체제를 주도하는 한편, 경제·통상적 측면에서는 브레턴우즈 체제 내의 기축통화국 지위의 토대 위에서 자유무역을 규범화하면서, 우월적 지위를 향유하여 왔다.

그러나 1970년대 이후 정치·군사적 측면에서는 여전히 미국의 단극적 위상이 유지되었지만, 경제·통상적 측면에서는 EU, 일본 및 여타 신흥개도국들(NICs: Newly Industrialized Countries)의 등장으로 힘의 분포가 실질적으로 다극화됨으로써 '단일·다극화' 현상이 나타나기 시작하였고, 세계화가 진전되고 사회주의권이 붕괴된 1980년대 이후 BRICs 국가들(브라질·러시아·인도·중국)이 세계 경제로 편입되면서 이러한 양상은 더욱 확대되었다.

이러한 단일·다극화의 위계질서는 두 가지의 불연속성을 내포하게 되는데. 하나는 정치·군사적 측면에서의 미국의 힘과 경제·통상적 측면에서의 미국의 힘 사이에 존재하는 단층(斷層)이고, 또 다른 불연속성은 경제·통상 내에서 존재하게 된 괴리(乖離)라고 하겠다.

특히, 경제·통상적 측면의 경우, 무역에서는 미국의 힘이 상대적으로 매

우 위축되는 현상이 초래되어 왔으나, 금융 면에서는 미국식 신자유주의 사조의 세계적 확산, 선진 금융 기법의 개발 및 IT 산업의 발달 등으로 무역 면에서의 위상 약화를 만회하고, 오히려 신경제(new economy)의 주체로 국제경제의 주요국 위치를 차지하고 있었다는 점을 들 수 있다.[6]

이러한 배경 하에서 무역 면에서는 수차례의 다자간 무역 협상을 통해 비관세 장벽, 서비스, 농업 및 투자 등 새로운 현실 변화에 적응하기 위한 나름의 노력들이 경주되어 왔으나, 금융 면에서는 이에 비견할 만한 국제적 노력이 결핍되어 왔다.

그러나 2008년 발발한 미국발 금융위기가 탈규제와 규제 완화 등에서 이루어진 금융 자본주의 발전이 무한하지 않다는 한계를 드러냄으로써 미국 경제력의 무역과 금융 간의 괴리도 재조명받게 되었다.

이러한 맥락에서 G20 정상회의의 개최는 제2차 세계대전 이후 유지되어 온 미국의 주도력이 경제적으로 손상되었음을 현실적으로 드러내 보이고 있으며, 나아가 미국 경제력의 현실적 위상 하락은 2001년 9·11 사태 이후 주목되었던 미국의 정치·군사적 선택에 대한 비판적 인식과 맞물려 미국의 힘에 대한 포괄적인 재평가 계기가 되어 왔다.

또한 G20 정상회의는 기존의 주요 국가들의 모임인 G8의 범주를 확대하여 신흥국들을 대거 참여시켰는데, 이러한 발전은 세계 경제에서 점유하는 신흥국들의 경제적 위상을 감안하여, 이들 국가들의 입장이 국제경제 질서 재편 과정에 더욱 반영되어야 한다는 점을 보여줌으로써, 미국의 주도권에 대한 도전이 더욱 거세지고 있음을 시사한 바 있다.

다. 새로운 글로벌 거버넌스의 모색

1975년 당시 브레턴우즈 체제가 미국의 금 태환 정지 조치로 실제로 무기력하게 된 가운데, 석유 가격이 앙등하는 상황 하에서 주요국 간의 공조

6_ 이러한 경제·통상 내부에 존재하는 무역과 금융 측면에서의 힘의 불일치가 외견상 큰 문제로 부각되지 못한 이유는 일본과 중국을 비롯한 신흥 국가들의 대미 무역 흑자가 제반 금융 상품을 매개로 미국으로 환류 되는 현상이 지속되었다는 점과 함께 기존 국제금융 체제의 미비성이 이러한 불일치를 제도적으로 지속 가능케 하여 왔기 때문으로 보인다.

(coordination)로써 국제금융체제의 취약성, 즉 무체제(non-system) 상태를 극복하자는 목적으로 서방 선진 7개국 정상회의(G7)가 출발하였다.

이후 G7은 점차 정치·안보 면에서의 국제 현안들을 논의하는 글로벌 거버넌스(global governance)[7]의 기제 역할을 하게 되었고, 변화된 힘의 분포를 반영하여 확대·개편을 논의하기 시작하였다.

힘의 분포 변화와 그 과정에서 나타날 수 있는 세력 전이(power transition) 현상은 국제 질서를 관리하는 방법으로서의 글로벌 거버넌스의 변혁을 요구하게 되는데, 2008년 국제 금융위기의 결과로 부상한 G20는 국제경제 문제에 있어서 기존의 G7을 대체하는 방향으로 발전하고 있다.

새로운 글로벌 거버넌스는 UN을 비롯한 범세계적인 차원의 다자주의의 발전 계기를 재형성할 수도 있으나, 범세계적 다자주의가 지니는 취약성들, 즉, 소수 강대국 간의 지나친 힘의 경쟁, 운영상의 비효율성 등으로 짧은 시간 내에 다자주의의 획기적인 발전을 기대하기는 어렵다. 이러한 현실을 반영하여 한편으로는 주요 국가들의 힘의 정치를 반영하면서도, 참여국의 폭을 넓히는 방향으로 절충된 선택적 글로벌 거버넌스 형태인 G-X 체제가 질서 관리의 기제가 될 것으로 보이나, G-X 체제도 G-7과 G-20 간의 긴장에서 보이듯 기존 체제와 신생 체제 간의 견제와 경쟁으로 분명한 체제 확립에는 상당 기간이 요구될 것이다.

이렇게 볼 때, 국제환경의 변화 추세는 유동성과 불확실성이 상존하고 있는 것으로 파악되며, 특히, 미국의 주도력이 약화되는 상황에서는 현재의 상황이 상당 기간 지속될 것으로 예상된다.

7- 글로벌 거버넌스의 정의는 Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance (Oxford: Oxford University Press, 1995)와 James N. Rosenau and E. O. Czempel (eds.), Governance Without Government: Order and Change in World Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 1992) 참조.

Ⅲ. 변환의 시작: 필요조건으로서의 중국의 부상[8]

1. 중국과 다자주의

1978년 이후 지속된 개혁·개방의 노력으로 경제 성장이 가속화됨에 따라 중국은 세계화를 자국의 발전에 유리하게 활용하려는 차원에서 다자주의의 유용성에 주목하게 되었다.

1990년대 지속해서 고도성장을 계속한 중국은 1998년 발발한 동아시아 금융위기 시 지역 차원에서의 주도력 발휘의 기회를 포착하여, 이후 아세안+3(ASEAN+3), 동아시아정상회의(EAS) 등 지역 다자협력에서 발언권을 강화해 왔는데, 이러한 가운데 2001년 세계무역기구(WTO) 가입은 중국이 세계적 차원에서 다자주의에 대한 긍정적 입장을 천명한 것으로 평가되었다.

중국의 다자주의에 대한 인식과 태도의 변화는 시기적 흐름에 따라 다양한 변수들이 작용해 온 결과로 형성되어 왔다. 또한, 다자주의에의 참여가 확대되면서 학습효과(learning effect)로 인하여 다자주의에 대한 인식과 함께 행위의 근거도 변화해왔다.

또한, 중국의 다자주의는 자국의 영향력이 미치는 정도에 대한 판단에 따라 소지역적 차원, 지역적 차원 및 세계적 차원에서 각각 다른 양태로 나타나고도 있다.

특히, 세계적 차원의 다자주의 장(場)에서 중국은 미국의 절대적 강세를 인정하는 가운데 다자주의를 통해, 미국의 패권 행사에서 선별된 목표가 되는 경우를 회피하기 위해 대결적 자세보다 협력적 태도를 보이는(co-optive behavioral power) '세련된 다자주의(sophisticated multilateralism)'를 추진하여 왔던 것으로 보인다.

한편, 2008년 미국발 금융위기가 전 세계적 차원의 경제위기로 확산되는 가운데 세계 경제에 있어서 신흥국으로서의 위상을 강화해 온 중국은 점진적 변화라는 큰 틀 속에서도 G20의 출범을 계기로 비단 경제 영역에서만이

8- 필자가 작성한 주요국제문제분석, "G20 정상회의의 향후 과제: 터키 회의를 계기로", pp. 7-9를 수정·전재.

아니라 전반적인 국제 현안에 대한 비중 있는 행위자로서의 위상을 확보하게 되고, 이에 따라 다자주의를 더욱 적극적으로 수용해가는 자세를 보여왔다.

2. 중국과 G20

중국으로서는 급속한 경제 성장을 바탕으로 한 발언권의 강화가 보장되는 경제 협의체로서의 G20가 다자주의 정책을 펼쳐 나갈 수 있는 의미 있는 시험의 장이 될 것으로 보고 적극적인 참여를 시작하였다.

세계 경제 관리의 주요 역할을 수임하고자 한 중국은 토론토 회의부터 칸 회의까지의 세 차례 회의에선 자국의 막대한 무역흑자와 환율 문제 등으로 수세적인 입장이 됨으로써, G20를 중심으로 다자주의에서의 역할을 강화하겠다는 애초의 계획이 난관에 봉착한 것으로 판단하였을 가능성이 크다. 이후 멕시코, 러시아, 호주 및 터키 안탈리아 회의에 이르는 수차례의 정상회의를 거치면서 G20가 실질적으로 정체기에 빠지게 되어, 중국이 자국 다자주의의 최대 실험장인 G20에서의 역할을 확대할 수 있는 가능성에 제동이 걸리게 된 결과가 초래되었다.

그러나 G20가 2016년에 중국 항주에서 개최됨에 따라 중국은 G20의 재활성화 노력을 통해 다자주의의 발전에 기여하는 동시에 이미 G2로 일컬어지는 자국의 위상을 제고시킬 수 있는 좋은 기회를 맞게 되었다.

이러한 맥락 속에서 중국 지도부는 2014년 11월 시진핑 주석을 비롯한 상무위원 7명이 참석한 외사 공작 회의를 개최하여, 대국 외교, 주변국 외교, 개도국 외교의 논의에 덧붙여 다자외교를 다루면서, 글로벌 거버넌스 재편에서 중국의 역할을 강화시켜야 한다는데 의견을 모은 바 있다.

또한, 2015년 10월 12일 공산당 정치국 제27차 학습회의(collective learning)를 개최하고, 이 자리에서 시진핑 주석이 글로벌 거버넌스 재편 과정에서 중국이 더 큰 역할을 해야 함을 강조하였다고 보도된 바 있는데, 중국은 확대된 역할을 통해 국제사회의 발전에 기여함과 동시에 '중국몽(中國夢)'의 실현에도 도움을 받아야 한다고 말한 것으로 전해진다.[9]

그러나, 남중국해 문제를 둘러싸고 격화되어 온 미국과의 대립적 양상은, 중국이 항주 G20를 계기로 다자주의에 더욱 적극적으로 기여함으로써 글로벌거버넌스 재편 과정에서의 주도권을 확보하겠다는 계획에 일단 차질을 가져오게 한 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고, 중국이 G20를 계기로 다자주의를 강화하려는 노력이 2008년~2012년 간의 학습기를 거쳤고, 시진핑 1기와 같이하는 2012년~2017년 간의 준비기를 거쳐 2017년 하반기에 시작되는 시진핑 2기에서는 공세적인 글로벌 거버넌스 개혁안을 제시하는 것으로 나타날 수도 있다는 관찰에 입각하여 볼 때, 다자주의의 장에서 국제질서의 재편을 주도해 나가겠다는 중국의 의지는 현재 진행형이라고 보아야 할 것이다.

Ⅳ. 변환의 가속: 충분조건으로서의 트럼프의 미국[10]

1. 트럼프 등장의 배경

2016년 11월 8일 치러진 미국의 대통령 선거에서 예상을 뒤엎고 도널드 트럼프 후보가 대통령으로 선출되었다.

이러한 예상외의 결과를 미국 내의 요인으로만 살펴보면 실업의 증가와 부의 불균형 분배 지속, 인종 문제의 내연과 이민 문제, 종교적 갈등과 사회적 분열 등을 그 배경 요인으로 들 수 있을 것이다. 그러나 이러한 민심의 '역류' 현상이 비단 미국에 특정된 것이 아니라는 데에 더 큰 문제가 있다고 생각된다.

9- 한편, 18차 5중 전회의 결과로 발표된 13차 5개년 계획에서도 경제사회의 지속 건강 발전을 위한 6개 원칙에서 적극적인 국제경제 질서 형성 과정에의 개입을 제시하였다. 또한, '창신(創新)'에 대한 강조가 부각된 5개 발전 이념에서도 개방 개념 하에 글로벌 거버넌스, 글로벌 공공재, 제도적 발언권 및 이익공동체 등의 개념들이 대외 영향력 확대 차원에서 거론된 바 있다.

10- 필자가 작성한 "트럼프 협상 전략의 국제정치적 함의", '외교광장' 2017-8(한국외교협회)를 수정·전재.

즉, 중동 지역의 불안 지속과 이에 동반한 ISIL의 준동, 영국의 EU 탈퇴 결정(BREXIT) 및 연이어 나타나는 국수주의 우파 정권의 출현 등이 공통의 배경과 흐름을 가지는 것으로 파악될 수 있어, 국제환경 나아가선 질서 변환의 단초가 열린 것이 아닌가 하는 합리적 추론도 가능하다는 것이다.

냉전 이후 시대의 대표적 특징으로 세계화, 정보화 및 민주화가 거론되어 왔다. 세계화는 한편으로는 각 지역의 경제 성장을 가져 왔으나 지역별 편차 또한 확대시켰고, 무엇보다 빈부의 격차가 국가 단위에서 위험 수준으로 심화되어 정치적 불만 요인으로 부각되어 왔다.

이러한 정치적 불만은 정보화의 결과로 나타난 SNS의 발달에 힘입어, 집단적 요구로 대두되는 속도와 강도를 높이게 되었다.

한편, 민주화의 확산으로 제도적 민주주의의 틀은 갖추어졌으나, 새로운 정치적 요구들을 수렴할 수 있는 운용적 민주주의는 미비한 채로 남아 있어, 곳곳에서 폭력적 시위가 나타나거나, 선거에 있어서도 예상을 뛰어넘는 폭발적 결과가 야기되게 된 것으로 판단된다.

이렇게 보면 최근 미국 대선을 통해 확인된 역분류의 현상은 급속한 세계화의 부정적 측면을 포함한 기존 국제질서의 취약성들이 확대되어 나타나는 것으로, 구조적이고 본질적인 변화를 필요로 한다는 측면에서 상기한 중국의 부상이라는 동인에 덧붙여 국제질서의 변환을 초래할 수 있는 또 다른 상황을 형성할 것으로 판단된다.

트럼프의 대선 기간 중에 언급된 공약들은 상호 모순적인 것들이 있어 정리되어야 하는 부분도 있으며, 또한 의회 등 제도적 장치들의 여과 기능이 어떻게 작동할 것인가도 중요한 시험이 될 것이다. 그리고 무엇보다도 국내정치상의 많은 요구들을 해결해 나가면서 여하히 국제정치상의 영향력을 유지할 수 있을 것인가도 주목되어야 할 부분이다.

그러나 어떠한 경우에도 트럼프의 등장이 향후 국제질서의 변동 가능성을 높여 주고 있다는 점에서 우리에게 매우 큰 도전으로 다가오고 있다는 점은 분명해 보인다.

2. 트럼프 협상 전략의 국제정치적 함의

40년을 넘게 트럼프의 참모로 비즈니스 협상에 참여하였던 협상 전문가 조지 로스(George Ross)는 그의 협상론 서적인 '트럼프처럼 협상하라'에서 트럼프를 협상의 달인으로 묘사하고 그 특징을 담대한 비전과 효율적 체계라고 언급하고 있다.[11]

여기서 담대한 비전이란 협상 대상자가 미처 생각하지 못하는 수준의 발상을 의미하며, 효율적 체계란 비전을 실천하는데 필요한 인적 자산 활용이 포함된 수준 높은 기획 능력을 의미하고 있다. 특히, 비전이 상대적으로 광대하다는 것은 협상 전(前) 단계에서 상대의 인지 범위를 뛰어넘는 전략적인 구상을 할 수 있음을 말하는데, 새 행정부 출범을 전후로 언급된 '하나의 중국 원칙 재검토 가능성 제기'와 'NATO 무용론 시사' 등이 이 경우에 해당된다고 하겠다. 이러한 선제적 공세가 초래하는 전략적 비대칭성은 다음과 같은 이유로 미국에 유리하게 작용할 것으로 생각된다.

첫째, 광폭의 발상은 당사자에게는 의도를 숨길 수 있는 기회를 제공하나, 상대방은 모호성을 인식하게 된다는 점이다. 이에 따라 트럼프 협상 행보에 대한 외부 평가는 불확실성으로 성격 지워지게 된다.

둘째, 이러한 발상은 당사자에게는 더 많은 이슈 간의 연계를 가능케 함으로써 타협안의 도출에 있어서 다양한 선택지를 가질 수 있는 여유 공간을 제공하는 반면, 상대방에게는 파격적으로 보이는 양보가 갑작스럽게 제시되는 놀라움을 줌으로써, 실제로 상대방의 대응 여지를 축소시킬 수 있다는 점이다. 이러한 특징은 의외성의 증대로 평가되고 있다.

셋째, 위와 같은 여건 속에서, 당사자는 협상력 제고 방안으로 제시되고 있는 협상 외의 선택지(alternative)를 강화시킬 기회를 획득할 수 있어, 협상을 능동적이고 공격적으로 할 수 있는 반면, 상대방은 수동적이고 방어적으로 할 수밖에 없다는 점을 들 수 있다. 이러한 불확실성, 의외성 및 공격성 등의 특징들은 트럼프 협상 전략이 광인 이론(madman theory)에 기반

11- George Ross, 트럼프처럼 협상하라(서울: 에버리치홀딩스, 2008) 참조.

을 둔 것이라는 확대 해석까지 낳게 된 배경이 되고 있다.

한편, 트럼프의 협상에 대한 기본자세가 협상 상황을 영의 게임(zero-sum game)으로 파악하는 데서 시작하기 때문에, 현대 협상에서 강조되고 있는 상생(win-win)의 협상 결과를 가져오기에는 어려울 수밖에 없을 것이라는 관찰도 나오고 있다. 더욱이 이러한 접근 방식이 강력한 미국 우선주의와 맞물리게 될 때는, 미국의 이익에 일방적으로 치우친 협상 결과가 초래되지 않을까 하는 우려 또한 증폭되고 있다.

트럼프가 대선 과정에서 일관성 있게 전달한 메시지의 요체는, 미국을 중심으로 해 온 집단방위의 효용성에 대한 재고 가능성 제기와 자유무역의 필요성에 대한 의구심 표출 등으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 발상은 세계적 차원에서는 양자 및 다자 차원의 동맹 관계에 대한 재검토와 함께 기존 무역협정들에 대한 재협상 가능성을 연 것으로 보이며, 이에 따라 제2차 세계대전 이래 국제질서를 지탱해 왔던 안보와 경제의 주요 신념체계의 축들이 심대한 도전을 받게 되었다.[12]

미국이 자국 이익만을 중시하고 힘의 논리에 의존하는 성향을 노정하는 상황 하에서 대외 정책에 트럼프의 협상 방식을 전략적으로 활용함에 따라, 국제관계의 유지가 국제적 규범(rule)보다는 국가 간 흥정(deal)에 더 좌우될 가능성이 커지고 있다. 이에 따라, 국제질서의 토대가 되어온 국제주의와 그 수단으로서 국제협력을 활용하는 다자주의는 점차 약화될 가능성이 커지고 있다. 이러한 질서관리 방법의 변경 가능성은 앞서 지적한 안보와 경제 관련 질서의 내용 변화 요구와 맞물려, 기존 국제질서의 동요 가능성을 증대시킬 것으로 예상된다.

12_ 이러한 도전은 한국에게도 엄중한 과제를 안겨 주는데 집단방위의 문제는 바로 한·미군사동맹의 문제이고, 무역협정의 문제는 한·미 FTA의 문제가 될 것이기 때문이다.

Ⅴ. 국제질서 변환의 모습

1. 2030년대의 국제환경 예상

미국 정보기관 중의 하나인 국가정보위원회(NIC)는 미국 대통령 선거 주기에 맞추어 5년 단위로 세계적인 변동을 예상하여 Global Trends 시리즈를 출간함으로써, 중장기적인 미국의 대외정책 수립에 참고 자료를 제공하고 있다.

이 자료는 비록 미국적 시각에 입각하여 작성되고 있다는 특수성을 지니고는 있으나, 중장기적인 국제환경의 변화를 폭넓게 조망함으로써 20년 후의 국제질서의 대강을 살펴볼 수 있는 많지 않은 기회를 주고 있다는 점에서 가치가 있다고 여겨진다.

최근 트럼프 행정부 출범을 전후로 Global Trends 2035가 발간되었으나, 이 글에서는 한반도의 통일이 가능하다고 예상되는 2030년에 초점을 맞춘 Global Trends 2030을 참고하고 있는데, 그 요지는 다음과 같다.[13]

가. 거대변동(Mega Trends)

(1) 개인의 역량 증대

빈곤의 감소, 세계적인 차원에서의 중산층의 증가, 교육 기회의 증대, 새로운 통신 수단과 새로운 생산 기술의 광범위한 활용 및 의료 기술의 진전으로 개개인의 역량이 강화될 것이다.

(2) 힘의 분산

패권 국가는 사라지고 힘은 다극화된 세계에서 네트워크와 다수의 연합에 의해 행사될 것이다.

13- Global Trends 2030(Washington, D. C.: National Intelligence Council, 2012) 참조.

(3) 인구패턴의 변화

불안정 지역에 거주하는 인구는 줄어들 것이며, 노령화 국가에 있어서의 경제 성장은 하락할 것이다. 또한, 세계 인구의 60%는 도시화된 지역에 살며 인구 이동이 증가할 것이다.

(4) 자원문제의 대두

인구 증가로 식량, 수자원 및 에너지 등 자원에 대한 수요는 지속적으로 증대할 것이다. 또한 한 가지 자원의 문제는 다른 자원과 관련된 수요 공급의 문제로 연계되어 나타날 것이다.

나. 주요 변수(Game Changers)

(1) 세계 경제의 상시적 위기

세계적 불안정성과 불균형이 세계 경제를 파국으로 몰고 가지 않을지? 아니면 다극화가 국제경제 질서의 안정성을 오히려 높이지 않을지?

(2) 거버넌스 격차

변화에 대응하여 거버넌스와 제도가 적응력을 발휘할지 아니면 변화의 소용돌이에 휘말리게 될지?

(3) 갈등의 증대 가능성

급속한 변화와 힘의 전이가 대내적 그리고 국제적 갈등을 증대시키지 않는지?

(4) 지역 차원의 불안정성 확대

지역의 불안정성 특히 중동과 서아시아에서의 불안이 전 세계적인 차원으로 확대되지 않을지?

(5) 신기술의 영향

기술 혁신이 생산성을 높이고 인구 증가, 도시화와 기후 변화에 연유하는

제반 문제들을 풀어나가는데 도움을 줄 수 있을지?

(6) 미국의 역할

국제체계를 재구축하는데 미국은 새로운 파트너와 함께 힘을 합쳐 나갈 수 있을지?

다. 예상 시나리오

(1) 역행 시나리오

가장 가능한 최악의 시나리오로, 국가 간 갈등이 심화되고, 미국은 내부 지향적이 되며 세계화의 추세는 답보하게 된다.

(2) 순행 시나리오

가장 가능한 최선의 시나리오로, 미국과 중국이 다양한 의제 영역에 협조함으로써 광범위한 국제협력이 가능해진다.

(3) 악순환

각국 간의 격차가 발생하고 성공국가와 실패국가의 구별이 확연해지며, 국내에서의 불균등이 사회 불안을 야기한다. 미국은 전면적인 철수는 아니나 더 이상 “세계경찰”로서의 역할은 하지 않는다.

(4) 비국가 행위자의 역할 증대

신기술의 활용하는 비국가 행위자들이 범세계적 도전에 응전한다.

2. 변환 과정의 특징

위의 보고서는 거대변동으로서 개인의 역량 증대, 인구패턴의 변화, 자원 문제의 대두 등 자연적인 현상들을 지적하면서, 힘의 분산이라는 정치적인

현실의 도래도 예측하고 있다.

이러한 거대변동(mega trends)과 함께 주요변수(game changers)들의 조합을 상정해 보고 있는데, 힘의 전이가 국제적 갈등을 증폭시키는 동시에 지역 차원의 불확실성을 확대시키는 한편, 신기술의 긍정적 역할에도 불구하고 세계 경제가 상시적 위기 상태에서 벗어나지 못하는 가운데, 이러한 제반 변화들을 관리할 수 있는 글로벌 거버넌스의 정착은 이루어지지 못하는 상황을 우선 상정하고 있는 것으로 보인다. 이러한 조합에서는 무엇보다도 현존 질서의 주도국인 미국의 능력과 의지가 중요한 변수가 될 것으로 보고 있다.

최선의 예상 시나리오로 미국과 중국 간의 협조를 바탕으로 한 국제협력의 진전(순행 시나리오)을 들고 있으나, 트럼프 행정부의 등장과 이후 나타나고 있는 미·중 간의 긴장 상태들을 감안해 볼 때, 오히려 최악의 시나리오로 제시된 갈등 심화와 세계화의 답보(역행 시나리오)가 더욱 가능성이 높아지고 있는 것으로 보인다. 나아가 미국이 더 이상 '세계경찰'로서의 주도 역할을 수임하지 않을 경우, 국가 간 격차와 국내에서의 불균등이 교차되어 국제적으로 부정적 측면이 확대되는 악순환이 야기될 것으로 보고 있다.

상기한 예상은 다음과 같은 세 가지의 환경적 특징을 지니고 현실화될 것으로 재정리해 볼 수 있을 것이다.

가. 불확실성과 유동성의 증대

2008년 시작된 미국발 금융위기가 미국과 유럽의 재정위기로 이어져 세계경제는 취약한 상태에 있다. 이러한 상황은 미국의 쇠퇴에 대한 관찰에 더 큰 힘을 실리게 하고 있는데, 비록 절대적인 차원에서의 미국의 힘의 우위는 유지 되고 있다고 하더라도, 상대적 차원에서의 점진적 쇠퇴는 부정할 수 없는 사실이 되고 있다고 하겠다.

미국의 상대적 쇠퇴의 이면에는 중국을 비롯한 신흥국들의 부상이 두드러지게 나타나고 있는데, 이러한 경제력을 중심으로 하는 국력의 변화는 국제정치에 있어서 경제 측면의 중요성 증대에 힘입어, 결과적으로 국제정치

상의 힘의 분포가 새로이 재편되는 결과를 초래하고 있다.

힘의 분포 변화는 기존의 분포 상태 위에서 구축되었던 국제체제의 변동을 야기하게 되는데 여전히 미국을 중심으로 하되 다수의 강국들이 새로운 체제의 다른 주요 축을 이루게 되는 단일·다극 체제가 더욱 뚜렷이 나타날 가능성이 크다. 비록 다수의 신흥국들이 존재함으로써, 다극 체제적 상황으로 볼 수 있을 것이나, 미국의 절대적 우위와 중국이 여타 신흥국들에 비해 가지는 상대적 성장 속도의 우세로 미국과 중국이 세계적인 차원에서의 영향력을 분점하는 형태로서의 소위 G2(또는 G1.5)의 가능성도 제기되고 있다.

그러나 이러한 미·중 중심체제의 존재에 불가결한 양국 간 협력 관계의 전망이 상호 불신의 영향으로 아직 불투명하게 남아 있어, 양강 체제에 기대할 수 있는 안정성보다는 어느 국가도 국제질서의 관리를 위한 의지와 능력을 갖추지 못한 채로 국제적 불안정성이 노정되는 소위 G-0적 상황이 야기될 수도 있다.[14]

이렇게 볼 때, 국제환경의 변화는 불확실성과 유동성의 상존으로 파악되며, 미국 트럼프 행정부의 미국 우선주의가 초래할 수 있는 국제협조체제의 균열 가능성으로 불안정성이 더욱 고조되어 갈 가능성이 크다.

나. 전략적 이합집산의 빈번화

중국의 지속적인 부상은 동아시아에서의 세력 균형을 변화시킬 수 있는 요소로 작동하고 있다. 또한 인도의 부상과 동아시아와의 연계 강화는 동아시아의 안보 지형을 변화시킬 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 인도와 미국 간 강화되고 있는 제반 협력 관계는 인도와 중국 간에 존재하고 있는 전략적 경쟁과 결부되어 미국, 중국, 그리고 인도 간의 전략적 삼각관계가 경쟁과 협력의 양면성을 보이면서 복잡다단하게 전개되어 갈 것임을 시사하고

14- Ian Bremmer and Nouriel Roubini, “A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation,” Foreign Affairs, March/April 2011, pp. 2-7 참조.

있다. 이러한 새로운 전략 관계의 대두는 기존의 삼각관계, 예컨대, 미·중·일, 미·중·러에 추가되어 동아시아 지역에서의 전략적 경쟁이 더욱 많은 행위자의 참여로 중첩되어 복합적으로 진행될 것임을 예견케 하고 있다.

또한, 경제 요소의 정치적 중요성이 나날이 증대됨에 따라 경제협력을 주요 목적으로 하는 지역협력의 장들도 전략적 경쟁의 장으로 변모하고 있다. 현재 중국의 역할 확대를 가능케 하는 ASEAN+3 중심의 동아시아 중시 경로가 꾸준히 진전되고 있는 한편, 미국의 중심 역할을 상정하고 APEC을 토대로 하는 태평양 중시 경로도 동시에 작동되고 있어, 미국 대 중국의 대결 양상이 나타나고 있다.

한편, 민족국가의 완성을 공히 미완의 과제로 안고 있는 중국, 일본과 한국은 각각 중화민족주의의 고양, 보통국가의 실현 및 남·북한의 궁극적 통합을 주요 국가 목표로 간주하고 있어, 이들 국가들에 있어 민족주의는 국내 정치상의 주요 변수가 되어 왔다. 이들 민족주의는 국제적 차원으로 확대되어 유관 국가 간 영토 분쟁, 역사적 사실의 재해석 및 과거사 인식 문제 등을 초래하고 있으며, 동북아 지역에 작동하고 있는 강대국 간의 전략적 경쟁과도 결부되어 구조화됨으로써 갈등 양상이 쉽사리 해결될 수 없는 상황으로 발전되고 있다.

이러한 상황은 경제민족주의의 성격이 확연한 신민족주의로도 확대되어, 자국의 경제 발전에 필수적인 전략물자의 안정적 공급을 위한 국가 간 경쟁을 더욱 심화시킬 가능성을 내포하고 있다.[15]

이와 같은 지역적 차원의 국제관계 변화는 아시아 지역의 전략적 중요성을 증대시키는 방향으로 진행되고 있는데, 미국의 자국중심주의의 과다한 표출은 이 지역에서 중국, 일본, 인도 등의 자구적 차원에서의 외교·안보적 노력을 자극하면서, 전략적 목적을 성취하고자 하는 주요국들의 이합집산이 더욱 빈번해질 것으로 보인다.

15- 필자의 "통일기반 구축을 위한 한국 외교의 변화", 국립외교원 외교안보연구소, 「2014 정책연구과제 1」, pp. 259-261 참조.

다. 새로운 안보 위협의 심화

2011년 발생한 후쿠시마 원전 사태는 원자력 안전에 대한 우려를 강하게 제기함과 동시에 원자력 안전의 문제가 테러에 의해 핵 안보의 문제로 변질될 수도 있는 가능성을 보여 주고 있다. 한편, 북한의 지속되는 핵무기 개발 프로그램의 진척은 핵확산의 우려와 함께 원자력 안전의 문제도 동시에 내포하고 있어 국제사회의 우려로 남아 있다.

또한, 지리적 인접성과 점증되는 상호 의존으로 더욱 가능성이 커지고 있는 자연재해의 확산과 질병의 급속한 전염 등에 대한 우려는 상기한 핵 관련 위협에 덧붙여, 이 지역 국가 간 공동 안보 위협 인식 공유의 필요성을 증대시키고 있다.

한편, 세계화의 진전 속에서 동북아 국가들은 지속적인 경제 성장을 실현하고 있으며, 특히 중국의 부상으로 동북아의 비중은 정치·경제적으로 급속히 증가하고 있다. 동북아 지역의 경제적 위상은 이 지역의 국가들이 G20에서도 충분히 그 역할을 할 수 있게 하고 있다.

또한, G20가 정당성의 제고를 위해서도 여러 차원의 지역주의 움직임과의 연계를 강화해 나가야 함을 상기해보면, 그 대상으로서의 동북아 지역이 지역주의를 강화해 나가야 할 당위성을 인지하게 된다.

그러나 최근 동북아 3국에 고조되고 있는 민족주의와 이로 인한 영토 주권을 둘러싸고 일어나는 충돌 양상들은 이 지역에서 지역주의의 순조로운 발전 가능성에 심각한 우려를 동시에 안겨 주고 있다.

미국이 자국 이익만을 중시하고 힘의 논리에 의존하는 성향을 노정함에 따라, 국제질서의 토대가 되어온 국제주의와 그 수단으로서 국제협력을 활용하는 다자주의는 점차 약화될 가능성이 커지고 있다. 이러한 가능성은 새로운 안보 위협의 고조에 효율적인 대응을 가능하게 할 세계적, 지역적 차원에서의 글로벌 거버넌스의 구축 노력을 저해함으로써 각국의 안보에 부정적인 영향을 초래할 것으로 예상된다.

Ⅵ. 나가는 말

위에서 살펴본 바와 같이 중국의 부상에 따른 힘의 전이 현상과 트럼프의 등장으로 가속화 되고 있는 기존 질서의 동요로, 결국 국제질서의 변환은 불가피할 것으로 예상된다.

그러나 변환의 과정이 언제 최종 단계에 이르러 새로운 국제질서가 정착될지는 정확하게 예측하기 어려운 것이 사실이다. 달리 말하여, 미국의 쇠퇴 속도가 예상보다 완만하거나, 중국의 부상 속도가 예측보다 지연된다면, 변환의 시기는 늦어질 수밖에 없다는 것이다. 이 경우, 지연되는 과정에서 나타날 주도력의 부재 현상이 일견 무질서 상태로 보일 가능성도 배제하지 못할 것이다.

소요 시간의 문제를 별개로, 변환 과정에서 나타날 가능성이 큰 환경적 특징으로는 불확실성과 유동성의 증대, 전략적 이합집산의 빈번화 및 새로운 안보 위협의 심화 등을 예상해 볼 수 있는데, 이에 대한 공통의 대응 원칙은 '기회를 전방위적 확대함으로써, 위험 요소들을 상대적으로 최소화하는 것'이라고 생각된다.

이러한 인식하에서, 한국외교는 그 행동반경을 넓혀 나가는 노력을 다차원적으로 전개해야 하는데, 이를 위해서는 다음과 같은 세 가지의 전략 방향을 설정해 볼 수 있을 것이다.[16]

첫째, 접합외교의 추진이다.

한반도 차원에서 대화 협상 노력과 함께 무력 도발 가능성에 대비하는 압박 제재 강화의 노력이 병행되어야 한다. 이 때 병행의 논리적 토대가 되는 확고한 신축성 또는 조건부 상호주의[17]의 적용은 대화와 압박을 일대일로 조건화하는 직접적 연계보다는 대화 틀 속에서 조건 지우거나 압박 속에서 조건 지우는 간접적 연계, 달리 표현하여 '비연계의 연계'가 더 효율적일 것

16- 필자가 작성한 정책연구과제 2015-04, '새로운 통일외교구상: 중견국외교, 교량외교, 접합외교' 참조.

17- Dean G. Pruitt, "Strategy in Negotiation," Victor A. Kremenyuk(ed.) International Negotiation (San Fransico: Josey-Bass Publishers, 1991), pp.79-80. 참조.

이다.

이를 위해서 한미동맹이라는 양자 관계를 더욱 강화해 나가야 하며, 나아가 다자협력의 기제 또한 발전시켜 나가야 하는데, 여건이 형성될 경우, 한·미·북 간에는 북핵 폐기와 평화체제 구축을 중심 의제로 하는 '평화의 삼각(Peace Triangle)'을, 한·중·북 간에는 경제협력 확대와 남북경제공동체 지향을 주요 의제로 하는 '번영의 삼각(Prosperity Triangle)' 구축을 위한 제도화된 협상의 틀을 구상해 볼 수 있을 것이다.

이러한 각각의 삼각 구상들이 탄력을 받게 될 경우, 중장기적으로는 이 둘의 접근과 결합으로 '평화와 번영의 4각 지대(Peace & Prosperity Diamond)'의 형태로 동북아 공존·공영지대의 구축도 가능해질 것이다. 그 발전 과정에서 일본과 러시아의 참여로 그 외연과 내포 또한 확대될 수 있을 것이다.[18]

이러한 여러 차원에서의 노력들은 대북한, 대주변국 및 대미 외교에 있어서 '접촉면을 확장'시키게 된다는 차원에서 '접합외교'로 명명해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 교량외교의 강화이다.

동북아 차원에서 우리의 입장에 전략적으로 유리하도록, 중국과는 경제관계의 긴밀화에 외교의 우선을 두고, 일본과는 안보연대의 강화에 역점을 두는 분담된 역할을 상정할 필요가 있다. 이와 연관하여 안보 및 경제 양 측면에서 강화된 한·미 관계가 공통의 토대가 되는 양 날개 전략이 추진되어야 할 것이다.[19]

또한, 전략적 경쟁의 장이 되고 있는 지역 협력의 기제를 한반도의 지정·지경학적 이점을 최대화하면서도 유관국 간의 첨예한 논쟁 가능성과 민감성은 우회할 수 있는 방향으로 활용해 나가야 할 것이다.

18- '평화의 삼각'과 '번영의 삼각'이 결합될 경우, 동북아에서의 공존과 공영이 가능한 4각 지대가 이루어 질 수 있음을 두 삼각이 합쳐진 다이아몬드(Peace & Prosperity Diamond)로 형상화해 보았다.

19- 필자의 정책연구시리즈 99-11, 「21세기 주변 4강의 전략적 이해와 우리의 대응」, pp. 27-30 참조.

이러한 노력들은 대주변국 및 대미 관계에 있어서 한국이 '교량외교'를 전개함으로써 '전략적 활동 공간을 넓힐 수 있는 기회'를 제공할 것이다.

셋째, 중견국외교의 적극화이다.

2008년 발발한 미국발 금융위기 이후 세계 경제 관리를 위한 글로벌 거버넌스 논의가 시작되어 경제 이슈만이 아니라 전반적인 국제 현안들 특히, 새로운 안보 위협의 대두에 대응하기 위한 글로벌 거버넌스의 개혁 또는 새로운 구축에 대한 논의가 본격화되어 왔다.[20]

최근 구체화 되고 있는 미국의 다자주의 경시 경향으로 글로벌 거버넌스의 구축 노력이 난관에 봉착하고는 있으나, 새로운 안보 위협들의 초국경성을 감안해 볼 때, 미국 또한 선별적으로나마 글로벌 거버넌스의 구축에 동참할 수밖에 없을 것이다.[21]

글로벌 거버넌스의 재편 과정에서 한국은 소통자(communicator), 조화자(harmonizer) 혹은 화해자(conciliator)로서의 역할을 담당할 수 있는 '중견국 외교'의 전개를 통해, 궁극적으로 새로운 안보 위협의 심화에 '능동적으로 대처해 나가야' 할 것이다.[22] 이 때 한국은 지식의 공유와 네트워킹을 통해 창의적인 아이디어를 제공하는 '글로벌 거버넌스의 혁신자(global governance innovator)'의 역할에 특히 주목해 나가야 할 것이다.

국제질서가 비교적 안정적으로 유지되었던 기간의 한국외교는 한미동맹을 기반으로 하면서 한반도 문제의 궁극적 해결인 통일을 지향하는 외교를 일관되게 추진해 왔다. 이러한 통일외교는 국제질서의 안정성이 존재하는 당시 상황이 '한반도에서 세계를' 보아도 되는 여유 공간을 허용하였기에 가능했다고 보여진다. 그러나 미국 주도의 질서가 다양한 환경적 조건의 변

20- Miles Kahler, "Rising powers and global governance: negotiating change in a realist status quo," International Affairs , 89:3 (2013), 참조.

21- 미국의 다자주의에 대한 기존의 시각과 관련된 논의로는 Stewart Patrick, "Prix Fixe and a la Carte: Avoiding False Multilateral Choices," The Washington Quarterly, Vol 34, No. 4 (October 2009) 및 동일 저자의 Global Governance Reform: An American View of US Leadership, Stanley Foundation Policy Analysis Brief, (February 2010) 참조.

22- Joshua B. Spero, "Great Power Security Dilemmas for Pivotal Middle Power Bridging," Contemporary Security Policy , Vol. 30 Issue 1, 2009 참조.

화로 도전을 받게 되었음은 한국외교의 향후 진로와 관련하여 '세계에서 한반도를' 동시에 보아야 하는 새로운 부담을 지워주고 있다고 하겠다.

특히, 트럼프의 등장으로 향후 국제질서의 변동 가능성이 더욱 높아지고 있다는 점은 우리에게 매우 큰 외교적 도전으로 다가오고 있다. 이것이 트럼프 집권기에 대두될 정책 현안들에 대한 사안별 대응책을 마련한다는 차원을 넘어서서, 향후 국제질서의 변환 가능성을 염두에 두면서 장기적 차원에서 전략적 포괄성을 지니는 외교 정책의 수립에 대해 더욱 고민해야 하는 이유가 되고 있다.

이러한 상황의 엄중함에도 불구하고, 가속화되는 국제질서의 변환 과정에서, 한반도 차원의 '접합외교', 동북아 차원의 '교량외교', 그리고 세계 차원의 '중견국외교' 라는 세 가지 요소를 갖춘 전략 구상의 바탕 위에서 효율적인 외교를 전개해 나갈 수 있다면, 오히려 통일을 향한 '기회의 창'도 일찍 열릴 수 있을 것이다.