

탈냉전기 국제평화질서의 대전환과 한국의 미래

전재성 (서울대학교 정치외교학부 교수)

미국 하버드대의 저명한 심리학자이자 언어학자인 스티븐 핑커(Steven Pinker)는 『우리 본성의 작은 천사(The Better Angels of Our Nature, 2011)』라는 저작에서 인류의 역사는 평화를 향한 역사라고 주장한다. 인류 역사를 길게 보면 폭력이 뚜렷하게 감소하였고 세상은 좀 더 살기 좋은 곳으로 진화했다는 것이다. 실제로 강력한 주권국가가 등장하면서 인간의 사적 폭력이 줄어들고 폭력 사용은 공적인 영역에서 제한되는 경향을 보였다. 특히 냉전이 종식된 이후 강대국 간의 전쟁은 일어나지 않았고 국가들 간 전쟁 사망자 수는 과거에 비해 크게 줄어들었다. 반면 제3세계의 내전은 빈번히 일어났고 내전에 기인하는 사망자 수가 크게 줄었다고 말하기는 어렵다.

1991년 소련의 해체로 시작된 탈냉전기 30년은 과연 평화로웠는가? 만일 그렇다면 이 기간의 평화는 온전한 것인가? 세계 곳곳에서는 여전히 내전으로 많은 사망자가 발생하고 있다. 미국과 중국 간 전략경쟁이 본격화되면서 강대국 정치, 지정학의 귀환을 이야기한 지 벌써 수년이다. 아시아의 갈등지역들에서 언제라도 군사충돌이 발생할 수 있는 가능성이 커지고 있다. 1945년 이후 미국이 자유진영에서 수립한 소위 자유주의 국제질서는 냉전의 종식과 함께 전 세계로 확장되었다. 미국 중심의 단극체제 혹은 패권체제가 수립되고 미국 주도의 국제질서 아래서 과연 평화가 온전히 만들어지고 지속되는 것인가?

현재의 국제질서가 자유주의를 온전히 실현하는 평화질서인지에 대해서는 많은 논란이 있다. 자유주의 국제질서가 주권국가의 군사력에 의해 갈등을 해결하고 세력균형에 의해 안정을 유지하는 체제와 구별된다는 광범위한 의미에서 사용된다면 틀린 말은 아니다. 유럽에서 시작된 근대 주권국가 체제는 국가 상위의 권위를 인정하지 않는 소위 무정부 상태 조직원리를 기반으로 하기 때문에 국가의 힘, 특히 군사력에 의해 질서가 수립될 수밖에 없는 체제이다. 1945년 이후의 국제질서는 세력균형의 측면을 여전히 가지고 있지만 국가 간 다자적 합의와 규범, 규칙에 따라 움직이는 측면도 강하다. 군사와 안보, 경제와 사회문화 등 다양한 영역에서 지구적, 지역적 차원의 제도가 뿌리를 내렸고 국제기구가 국가의 행위를 규율하거나 구성하는 힘을 지니게 된 것도 20세기 후반의 새로운 현상이다. 여기서 주목할 점은 이러한 질서를 최강대국인 미국 혼자 만든 것은 아니라는 사실이다. 자유민주주의 체제를 가진 국가들과 자유진영에 속한 국가들이 국제안보, 국제경제질서 등 주요 분야에서 다자합의를 통해 자칫 세력균형 논리로만 흐를 수 있는 국제질서를 안정적으로 제도화해 왔기 때문이다.

자유주의 국제평화질서와 힘의 정치, 그리고 한국의 국익

자유주의 국제평화질서라고 해서 힘의 관계가 약해지는 것은 아니다. 오히려 국가 간 불균등한 세력관계, 패권으로서 미국의 결정권은 더욱 제도화되었다. 국제제도를 설립하고 운영하는 과정에서 미국과 강대국의 목소리는 중견국과 약소국을 압도하였다. 특히 자유주의 국제질서를 유지하는데 필요한 자원을 혼자 충당할 수 없었기 때문에 미국은 다른 구성국들에 더 많은 부담을 요구하는 간헐적 일방주의 혹은 강압적 패권주의 정책을 때때로 행사하였다. 자유주의 국제질서는 민주주의 국가들 간의 협력과 타협, 개방적 무역질서와 조율된 금융질서, 안정된 안보관계 위에 촘촘히 짜여진 공급망, 그리고 인권을 중시하는 자유주의 이념에 기초하지만, 동시에 국가 간의 힘의 관계가 작동하는 질서이다. 주류 국제정치학 이론에서는 자유주의와 현실주의를 나누고 자유주의 국제질서 논쟁에서도 두 시각은 대립하지만 현실에서는 자유주의적 현실주의 혹은 현실주의적 자유주의가 팽배하다.

지금 지구촌은 곳곳에서 발생하는 내전, 빠르게 진행된 세계화의 여파로 악화된 빈부격차, 우파 민족주의 및 배외주의, 포퓰리즘, 자국 우선주의 등으로 고통을 받고 있다. 어렵게 유지해온 다자주의 국제제도가 점차 힘을 잃어가고 미국의 트럼프 정부는 미국

이 주도해온 질서로부터 스스로 이탈하는 모습을 보였다. 약화된 다자주의가 충격적으로 확인된 것은 코로나 사태이다. 지구화의 추세 속에서 코로나 바이러스는 빠르게 국경을 넘었지만, 이미 반세계화의 물결 속에 있던 국가들은 주저 없이 국경을 닫았다. 무엇보다 미국과 중국은 서로 상대방이 자유주의 질서의 근본 규범을 훼손한다고 비판하기에 바쁘고 자국의 이익을 우선하는 가운데 강대국 세력균형 체제로 회귀하는 모습을 보이고 있다. 기존의 규범과 원칙에 기반한 갈등 해결을 추구하기보다 상대를 억박지르는 힘겨루기의 질서를 만들고 있다.

한국은 한국전쟁 이후 불과 수십년만에 최빈국 중 하나에서 이제는 선진국의 반열에 오른 놀라운 성장을 보였다. 이는 한국민의 저력에 기반한 것이지만, 동시에 미국 주도의 자유주의 질서 속에서 경제성장과 민주화를 이룬 것이라는 점도 간과할 수 없다. 한국은 지금 미국보다 훨씬 현재의 자유주의 국제질서를 중시하고 있으며 그 질서의 형성과 유지에 크게 공헌을 한 것도 사실이다. 개방된 자유무역질서와 다자규범에 입각한 분쟁해결, 강대국의 힘에 좌우되지 않는 협력적 국제질서, 그리고 자유와 인권을 중시하는 이념 등은 한국의 국익과 일치하며 한국인의 정체성과도 맞닿아 있다.

단극 평화질서의 한계

탈냉전기 30년 동안 발생한 9.11 테러, 2008년 경제위기, 그리고 지금의 코로나 사태 등은 자유주의 국제평화질서 자체의 약화라고 보기는 어렵다. 여전히 많은 국가가 더욱 강화된 다자주의를 원하고 있기 때문이다. 문제는 탈냉전기 자유주의가 어떻게 잘못되었는지, 앞으로 진화된 국제질서를 만들기 위해 무엇을 해야 하는지이다. 탈냉전기는 미국의 단극체제이자 패권체제였다는 점을 부정하기 어렵다. 미국의 힘은 인류 역사상 유례없는 압도적 우세를 보였고, 1945년 이후 이미 축적해온 규범 및 공공재 부여의 역할을 더욱 강화하였다. 그러나 미국은 9.11 테러 이후 중동에 대해 민주주의 레짐을 창출하는 공격적 자유주의 정책을 추구했고, 패권의 경제적 기반으로 신자유주의 세계화를 밀어붙였으며, 코로나 사태와 같은 지구적 난관 속에서 막상 필요한 리더십 행사를 못하고 있다. 미국의 정책이 곧 국제정치구조가 되는 단극체제 하에서 미래를 내다보는 새로운 국제질서를 창출하지 못한 것은 큰 문제를 불러오고 있다.

단극의 패권국이 다른 국가에 비해 엄청난 힘을 소유하고 있는 것은 사실이지만, 세계의 모든 문제에 대한 해결책을 제시할 만큼 강한 국가라는 것은 아니다. 힘은 자원과 수단을 의미하기도 하지만 결국 결과를 통제할 수 있는 능력에 달려있다. 미국이 다른 국가에 비해 엄청난 자원을 소유한 것은 사실이지만, 세계 모든 사태의 결과를 통제하기에는 역부족이다. 미국은 물론 세계의 많은 국가가 단극의 평화, 전쟁의 소멸, 민주주의의 확산으로 귀결되는 역사의 종언을 점쳤지만 결국 실현되지 못했다. 가중되는 국제문제를 해결할 수 있는 보다 총중하고 포용적이고 민주적인 국제질서가 만들어져야 한다.

미중 전략경쟁과 새로운 국제평화질서

향후 국제평화질서를 규정하는 가장 중요한 변수 중 하나는 미중 간 전략경쟁이다. 그러나 미중 경쟁이 탈냉전 30년 동안 목도한 자유주의 국제질서의 약화와 직접적 인과관계를 가지는 것은 아니다. 미국은 1970년대 초부터 중국에 대해 관여 혹은 협력적 정책을 추구해왔고 중국은 미국 주도의 자유주의 질서 속에서 상당한 성공을 거두었다. 만약 현재의 국제질서가 내전과 반세계화, 다자주의의 약화와 같은 문제에 시달리지 않고 더욱 견고한 자유주의 질서로 귀결되었다면 중국은 기존 질서 속에서 성장하면서 미중 간 협력 가능성이 있을 수도 있다. 부상하는 강대국을 유연하게 포용할 여지가 약화된 상황에서 중국은 미국의 패권에 도전하고 있는 것이다.

중국이 자유주의 국제질서의 핵심 가치, 즉 민주주의에 의한 갈등의 해결, 인권 중시, 개방적이고 공정한 경제질서, 원칙에 기반을 둔 다자주의 제도, 그리고 군사력 사용의 자제 및 분쟁의 평화적 해결 등의 가치 자체를 부정하고자 하는 것인지가 관건이다. 미국뿐만 아니라 세계의 많은 국가가 함께 만들어온 자유주의 국제평화질서의 근간을 흔드는 것이라면 중국의 정책에 대한 많은 견제와 균형이 있을 수밖에 없다. 그러나 중국이 자유주의 국제질서의 가치를 인정하고 내재화하는 과정에서 미국 주도의 질서에 대

한 불만을 표출하는 것이라면 문제는 달라진다. 향후 국제질서가 강대국 간 세력균형의 적나라한 대결구도로 귀결될 것인지 아니면 기존의 국제질서에 대한 합의가 유지되는 가운데 강대국 간 주도권 혹은 의견 차이를 조정하면서 더욱 발전할 것인가의 문제이다.

무엇보다 미중 양국의 리더십과 양자관계가 중요하다. 국제정치학의 기존 이론들은 패권국과 도전국 간 갈등과 대결의 불가피성을 논한다. 소위 투키디데스 함정(Thucydides trap)이나 세력전이론 등이 그것이다. 지나간 역사가 미래에 반복된다는 가정을 받아들인다면 미중은 결국 대결을 준비할 수밖에 없다. 미국은 중국의 힘이 미국을 추월하기 전에 제압하려 할 것이고, 중국은 기존 질서를 약화시키는 가운데 자신의 세력과 진영을 강화하려고 할 것이다. 미중 간 세력균형의 추이가 여전히 불투명한 가운데 게임 체인저(game changer)가 될 수 있는 4차 산업혁명의 최신 기술을 선점하여 각 분야에서 승기를 잡으려고 노력할 것이다. 현재 트럼프 정부와 시진핑 정부 간의 대결구도는 이러한 가정들에 입각해 있다. 트럼프 정부는 중국이 공산주의 독재정권이며, 이러한 정권의 성격이 중국의 외교정책을 규정하는 원인이라고 본다. 중국에 대한 미국과 동맹국의 압박으로 중국을 근본적으로 변화시켜야 한다는 신냉전의 논리이다. 중국 역시 미국의 공세가 중국의 성장을 좌절시키려는 적대적 정책으로 보고 강대국으로서 영향력을 극대화하기 위한 공세적이고 확장적인 영향권 정책으로 맞서고 있다.

미중 간에 과거 미소 간 냉전의 역사가 반복된다면 인류는 커다란 후퇴를 할 것이다. 지금의 양자 대결이 배타적인 진영 간 대결이 될 것이고 세계는 둘로 나뉠 것이다. 서로의 이념과 정체성을 내세우면서 공존의 공간을 줄이고 진영을 넘어서는 교류와 협력이 중단된 채, 군사대결구도가 강화될 것이다. 아시아의 민감 지역 중 하나에서 군사충돌이 발생하면 미중 대결은 빠르게 전면적인 군사대결체제로 변화할 것이다. 상대방에 대한 완전한 승리를 목적으로 내부 붕괴를 추구하면서 여러 지역에서 대리전의 경쟁을 벌일 수도 있다. 그 사이 지구 전체가 당면한 환경, 인권, 빈곤 등 많은 문제는 악화될 것이고 앞서 핑커가 이야기한 평화를 향한 인류의 미래는 결국 공멸불로 끝날 수 있다.

미국과 중국은 과연 한국에게 양자택일의 문제인가?

미국과 안보동맹을 유지하면서 자유민주주의라는 공통의 정체성을 가꾸어 온 한국, 동시에 중국과 북핵 문제 해결 및 한반도 평화를 위해 전략적 협력을 하고 경제적 상호의존을 심화시켜온 한국은 신냉전 구도에서 엄청난 시련에 휩쓸릴 수밖에 없다. 북한 역시 2018년 6월 싱가포르 회담에서 희망한 미국과 새로운 관계 설정이나 중국으로부터 자율적인 경제성장을 이룰 가능성은 극히 작아질 것이다. 한반도가 강대국 대결의 장이 되지 않도록 한국이 해야 할 바는 무엇인가.

무엇보다 한반도에 국한된 시각을 지구 전체로 돌려야 한다. 이제 한국의 국익과 미래는 지구 전체의 평화질서와 연관되어 있다. 좁은 의미의 한국 우선주의를 추구할 여유가 없다. 오히려 강대국은 강한 국력과 정책 수단이 있기 때문에 온전한 지구질서나 평화보다 자국의 이익을 우선하는 데 급급하다. 그러나 그 결과는 강대국에게도 유리하지 않다. 한국은 강대국 특유의 자국 우선주의로부터 자유롭다. 지구 질서 전체의 미래를 위한 비전과 논리를 가져야 한다.

둘째, 한국은 세계 어느 나라보다 미중 경쟁에 예민하고 취약한 국가이다. 지리적으로도 미중 사이에 놓여 있으며 국운이 걸려있는 이슈에서도 미중 협력을 필요로 한다. 한국은 향후 미중관계에서 어떻게 대처하는가가 다른 국가에게 기준이 될 수 있는 지표국가이다. 한국이 미중 사이에서 정확한 비전을 가지고 정책사안에 대처해 갈 때, 비록 완전한 성과를 거두지 못해도 다른 국가, 특히 중견국과 미중 경쟁에서 고통을 받는 국가들에게 표준이 될 수 있다. 다른 국가들의 힘을 합치게 하는 중견국 리더십을 발휘할 수 있다.

셋째, 미중 경쟁 구도가 현실적으로 진행될 구체적 단계를 예상하고 이에 맞는 대안을 만들어 가야 한다. 미중 경쟁 속에서 선불리 전략적 선택을 운운하고, 미중 양국의 때 이른 압박에 쉽게 응할 필요는 없다. 한국이 가지고 있는 정책 수단을 극대화하고 한국이 운신할 수 있는 여지를 확보하는 것이 중요하다.

이러한 대응은 정부의 노력만으로는 충분하지 않다. 미중 대결은 엄청난 희생과 어려움을 가져오는 상황이며, 한국은 1945년 이후 미국의 패권 체제 하에서 살아왔기 때문에 복수의 강대국들을 동시에 다루어본 경험이 없다. 정부의 리더십도 중요하지만, 국민 모두가 수준 높은 외교전략 문화를 갖고 희생을 나누어 최소화하고 장기비전을 추구할 수 있는 노력이 필요하다.

필자 소개 전재성 (서울대학교 정치외교학부 교수)



전재성 (Chaesung Chun)은 서울대학교 정치외교학부 교수로 재직 중이며 동아시아 연구원 국제관계연구센터 소장을 맡고 있다. 한국국제정치학회, 한국정치학회 상임이사이며 외교부, 국방부, 통일부 자문위원이다. 일본 게이오 대학교 방문교수를 지낸 바 있다. 주요 연구 분야는 국제정치이론, 국제관계사, 동아시아 안보론, 한국외교정책 등이다. 서울대학교 외교학과 학사, 석사를 거쳐, 미국 노스웨스턴 대학교에서 국제정치이론으로 국제정치학박사를 받았다. 주요 저서로는 『동북아 국제정치이론: 불완전주권국가들의 국제정치』(서울: 한울, 2020), 『주권과 국제정치: 근대주권국가체제의 제국적 성격』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2019), 『정치는 도덕적인가?: 라인홀드 니버의 초월적 현실주의』(서울: 한길사, 2012), 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』(서울: 동아시아연구원, 2011) 등이 있다. 편저로는 『동아시아 지역질서 이론: 불완전 주권과 지역갈등』(서울: 사회평론, 2018), 『복잡성과 복합성의 국제정치』(서울: 사회평론, 2017), 『미중 경쟁속의 동아시아와 한반도』(서울: 늘품플러스, 2015) 등이 있다.

통일평화연구원 지식과 비평 (IPUS HORIZON)은 다양한 분과학에서 진행되고 있는 연구를 평화학 관점에서 새롭게 조망하고 한반도뿐만 아니라 전 지구적 차원의 지속적 평화 문제에 관한 깊이 있는 논의를 제공하기 위한 장이다. 인간, 사회, 국가, 환경 분야에서 평화 의제에 대한 지식을 탐구하고 오늘날 인류가 직면한 갈등과 위기에 대한 성찰을 바탕으로 평화를 구축하고 실천하기 위한 담론을 제공하는 데 기여하고자 한다.

통일평화연구원 지식과 비평 편집자 **구민교**(서울대학교 행정대학원 교수) | mgkoo@snu.ac.kr



서울대학교 통일평화연구원
The Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

(15011) 경기도 시흥시 서울대로 173 교육동 9층 서울대학교 통일평화연구원
Tel: 031-5176-2332 | FAX: 031-624-4751 | Email: tongil@snu.ac.kr