

No. 35

IIRI Online Series

자유주의 국제질서의 도전과 응전

2016. 12

자유주의 국제질서의 도전과 응전

2016. 12

* 본 보고서는 2016.12.16 국내 외교·안보·통상분야 전문가 다수가 모여 논의한 내용을 정리한 것으로서, 발언이나 주장의 출처는 보고서에 포함시키지 않았음.

- 목 차 -

I. 국제질서의 구조적 변화 여부 진단	1
II. 최근 국제정세 변화 분야별 전망	6
III. 한국의 좌표와 대응 방향	11
IV. 정책적 고려사항	15



I. 국제질서의 구조적 변화 여부 진단

1. 자유주의 국제질서의 개념과 현실

- 자유주의 국제질서 개념: 주로 알려진 존 아이캔베리(John Ikenberry)의 주장에 의하면 자유주의 국제질서를 구성하는 요소는 세 가지임. ① 민주주의와 자본주의 국가의 각 단위(unit), ② 경제적 가치의 배분(allocation of values), 시장주의 경제와 자유시장의 중요성, ③ 다자주의 국제제도와 강대국 간 상호확증파괴(MAD: Mutual Assured Destruction)를 통한 안정 제공임.
 - 영토강대국 위주의 현실주의 국제질서는 제로섬(zero-sum) 게임이지만, 시장 강대국 위주의 자유주의 질서에서는 윈윈(win-win) 경쟁이 가능함. 즉, 자유주의 국제질서는 협력이 가능하고, 투명성과 예측성, 합리성이 존재하며 안정적이고 대규모 분쟁이 줄어드는 구조를 지칭함.
 - 자유주의 국제질서의 이론적 근거는 ① 민주주의 국가는 좀처럼 전쟁을 하지 않고 협이나 합의로 분쟁을 해결한다는 민주평화론, ② 미래 예측이 가능한 제도 안에서 협력한다는 신자유주의의 제도화, ③ 합리적 선택이론으로, 특히 국가들은 합리적 선택을 하므로 손익(cost-benefit)을 계산한다는 것임. 국가들은 제도 안에서 협력하면서 그 계산을 공유함에 따라, 동맹도 합리적 선택에 의한 계산을 통해 이루어지므로 큰 변화는 없을 것임.
- 자유주의 국제질서의 현실: 현실에서는 이론과 달리 자유주의에 편향(bias)이 존재하기 때문에 실제로 국제정치 질서는 개방적 다자주의라고 할 수 있음. 민주주의를 강조하지만, 꼭 민주주의 국가가 아니라도 자유주의 국제질서는 원래의 목적으로 잘 작동하고 있다는 것임. 시장질서에 대해서도 자유시장이 꼭 민주주의를 의미하는 것은 아님. 정부의 조정이 있는 조정시장(coordinated market)을 가진 경우라도 자본주의 국가이기만 하면 안정적으로 동화(同化)되었음.
 - 자유주의 국제질서 속에는 싱가포르나 사우디아라비아와 같이 민주주의가 아닌 국가도 상당 부분 있음. 최근 중국이 주요 행위자로 들어오면서 문제가 제기되고 있으나, 자본주의 국가일 경우 예측성과 투명성을 가지고 합리적 계산을 하게 됨. 러시아의 경우, 시장경제가 어느 정도 확립되어 있는지 확실하지 않아 추이를 지켜 봐야 함.

- 결국 민주주의가 유무(有無)가 중요한 것이 아니라, 시장경제가 있고 국가들이 다자주의(multilateral order) 내에서 작동하는 것이 중요하므로, 21세기는 ‘개방적 다자주의 질서(OMO: Open Multilateral Order)’라고 할 수 있음.
- 트럼프의 당선을 계기로 자유주의 국제질서의 위기에 대한 논의들이 이어지고 있으며, 많은 이들이 자유주의 질서에 위기가 올 것이라고 예견하기도 하지만, 트럼프 행정부 4년이라는 시간 안에 기존 국제질서가 파괴되지는 않을 것임.
 - 자유주의 국제질서의 구성원이 민주주의에서 후퇴하거나 민주주의 국가가 아닐 때 위기가 올 것인지, 트럼프 당선인이 비민주주의적으로 행동할 때 위기가 올 것인지에 대한 논란이 있으나, 현 질서 안에서 시장국가라면 합리적으로 계산을 할 것이고 다자주의의 투명성, 예측성이 있어 근본적으로 무너지지 않을 것으로 전망됨.
 - 만약 반(反)자유주의 행동이 발생한다면 다른 국가가 협력하지 않는다면, 자본이 빠져나가는 등의 벌칙을 감내해야 하는 상황이 발생하게 되고, 이러한 벌칙을 받는 국가는 ‘재사회화(resocialization)’ 될 것임.
 - 트럼프가 언급한 북미자유무역협정(NAFTA), 환태평양경제동반자협정(TPP) 등의 재협상 또는 중단이 자유주의의 위기는 될 수 있어도 파괴라고는 볼 수 없음. 위기(금융위기나 경제위기)가 반복되는 가운데 시장경제는 더욱 개방되었고, 다자주의도 확산되었는데, 그 예로 2008년 이후에 형성된 G-20, 대규모(mega) FTA 등을 들 수 있음.
- 트럼프의 당선이나 브렉시트(Brexit)라는 사건 자체가 기존 국제질서를 조정(調整) 하자는 것이지 파괴를 의미하는 것은 아님. 조지 W. 부시 행정부 시기에는 일방주의 외교 정책으로 다자주의 자유정책에 위기가 있었으나, (벌칙과 재사회화 과정을 거쳐) 오바마 행정부에서 다자주의로 회귀하였음.
 - 결국 트럼프 행정부에서 자유주의 국제질서는 조정될 가능성은 있으나 큰 영향은 받지 않고 유지될 것으로 예측됨.
 - 현 시점에서 우려해야 할 점은 자유주의 국제질서가 지금 형태로 계속 작동할 것인가에 대한 점임. 자본주의가 곧 혼란스럽게 끝날 것이라는 우려의 목소리가 나온 만큼, 만약 자유주의가 제대로 작동하지 않는다면 근본적인 재검토 및 한국의 대응방안에 대한 논의가 필요할 것임. 그러나 트럼프 행정부(4~5년 내)에서 현실화되기는 어려울 것으로 보임.

2. 세계경제질서의 재편과 도전요인

- 자유주의 경제질서는 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus) 즉, 자유무역과 시장개방, 민영화, 탈규제 등으로 정의되며 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF), 미 재무부 등이 중심적인 역할을 함. 최근 세계무역기구(WTO) 중심의 다자무역 체제에서 벗어나, 환태평양경제동반자협정(TPP) 등과 같은 지역 및 다자 FTA 체제로 이동하고 있는 경향임.
 - 트럼프의 당선과 브렉시트를 계기로 자유주의 경제질서의 지속 가능성에 대한 의문이 제기되고 있으나, 트럼프가 NAFTA 재협상, TPP 거부 의사를 밝힌 것은 결국 본인의 신념이며 비즈니스의 관점에서 원하는 것을 얻기 위한 협상의 기초 작업으로 보임.
 - 결국 기존 질서가 변화를 겪을 것이며, 진행 방향은 자국우선주의, 힘의 논리에 의한 보복주의, 고립주의, 현실주의에 기초한 복고적(retro) 형식이나, 트럼프 당선과 브렉시트에서 나타난 소수의 목소리가 반영된 수용적·보완적인 방향일 것임.
 - 트럼프 당선인의 정책 방향은 복고성과 수용성이 혼재된 방식으로 갈 것이나, 현 시점에서 트럼프가 어떤 우선순위에 따른 보호주의로 갈 것인지에 대해서는 불투명함. 경제정책과 관련, 초기 과정을 봐야하겠지만, 기본적으로 (셰일가스와 같은 자원을 기반으로) 1, 2차 산업까지 발전시키겠다는 자신감을 가지고 있는 것으로 보임. 미국은 역사적으로 국가 이익을 희생한 적이 거의 없으며, 본질적인 측면에서 얼마나 변화할 것인가는 방식의 문제임.
- 국가의 이익을 정의하는 주체와 방식은 차이가 있을 것이며, 그 동안 침묵하던 목소리가 반영되면서 변화는 있을 것임. 세계경제가 이러한 변화를 감내할 것인가에 대해서는 일정부분 쇠퇴 및 정체가 있을 것으로 예측됨. 그러나 오랜 시간동안 형성된 것이므로 제도 자체의 탄성으로 인해 쉽게 물러서지는 않을 것임. 정도와 내용상의 변화를 봐야하며, 복원력과 수용성의 발휘가 중요한 요소임.
 - 자유주의 경제질서의 대안으로 중국 주도의 역내포괄적경제동반자협정(RCEP), 아시아인프라투자은행(AIIB) 등이 거론되기도 하지만 느슨한 형태의 낮은 수준의 협력체이므로 대안이 되기는 어려움. 트럼프 현상에 대한 일종의 반작용으로 균형개발, 복지, 민주주의 논의가 활성화할 가능성도 있음.
 - 2017년 전반기에는 담론과 인식론적 논의가 많이 나올 것이나, 과거의 지식인 주도(bottom-up)와 달리 리더십 주도(top-down) 양상을 보일 것임. 결국 개별 국가의 사회체제의 재편이 이러한 논의를 반영할 것이며, 대외개방도가 높은 한국에게 어떠한 방식으로든 부담이 될 것인 바, 기존의 방식보다는 전략적 대응이 필요함.

- 세계경제질서 재편과 관련하여 고려할 수 있는 새로운 요인들로는 4차 산업혁명과 관련한 부분을 들 수 있음.
 - 4차 산업혁명은 IT와 자동화를 기반으로 하는 3차 산업혁명의 연장이면서도 질적 변화를 통한 새로운 기회를 제공함. 아직까지 4차에 대한 개념이 뚜렷하지는 않으나, 소프트웨어가 기본이며 ‘첨단 수준의 인공지능’ 개발이 목적임. 4차 산업 혁명을 잘 준비하기 위해서는 사물 인터넷, 빅데이터 등 첨단 제조업 및 시스템 연결성을 바탕으로 해야 함. 한국의 경우, 현재까지 3차 산업을 잘하고 있다고 평가됨.
 - 4차 산업혁명은 인구 문제와도 연결됨. 고령화로 인한 공장인력 부족은 무인화, 자동화에 의존하게 되는 현상으로 이어지는데, 단순 기계 작동이 아닌 가상현실 구현 등의 첨단 기술이 필요함. 미국은 이미 기술력이 있으며, 독일, 일본도 4차 산업혁명의 선두주자임.
 - 4차 산업으로 인한 고용창출이 있으나, 자동화로 인한 기존 직군(職群)의 타격이 발생함. 그러나 직업 재배치가 쉽지 않고 경직성이 있으며, 한국의 경우 유연성이 부족함.
 - 도시화, 정보화 문제도 고려해야 할 요인인데, 과거에는 도시화가 경제개발 및 에너지 접근성 등 개도국 위주였으나 현재는 거대도시의 등장, 글로벌 허브, 게이트웨이 시티 등 도시가 주도함. 세계 질서를 논의하는데 있어 국가를 볼 것이 아니라 도시를 봐야하는 이유임.
 - 세계화, 자유질서의 시각은 국가뿐 아니라 도시, 정보화, 자동화, 인구 등 국내적인 부분을 고려하는 시각이 필요함.

3. 자유주의 국제질서 및 경제질서의 변화

- 기존 자유주의 국제질서 시스템의 탄성(resilience)에 있어 변화가 크지 않을 것으로 예측됨.
 - 트럼프는 세계화에 대한 반발 여론을 잘 파악하였으며, 이러한 현상은 영국, 미국만이 아닌 전 세계적 현상으로서 결국 국내 정치가 국제질서에 영향을 미친다는 점을 보여줌.
 - 자유주의 국제질서가 변화보다는 조정되는 방향으로 갈 것이며, 브렉시트의 경우도 자유주의 국제질서를 무너뜨리는 고립주의나 보호주의가 아니라 조정을 원하는 것이므로, 결국 EU 개별 국가들과 다시 협상을 체결하게 될 것임.
- 그러나 기존 질서에 변화가 크지 않을 것으로 예측하더라도 현상 변화에 대한 과소 평가는 지양해야 함.

- 단기적으로는 트럼프 행정부는 미국의 일방주의를 주장할 것이지만 고립주의는 얘기하지 않을 것임. 이는 편의에 따라 이익을 챙길 수 있는 개입을 감행하겠다는 의미임. 결국 향후 분쟁이 많이 발생할 수 있으며, 분쟁 해결과정에서 구조적 변화가 발생할 수 있음.
 - 시장경제가 열려있고 다자주의가 있을 때 일방적으로 변화시키려는 시도가 있었음. 조지 W. 부시 전 대통령은 일방적으로 자유주의 국제질서를 확대하기 위해 자유주의가 존재하지 않는 중동, 아프리카와 같은 지역에서 무리하게 추진하다가 실패한 경우임.
 - 트럼프는 일방적으로 자유주의 질서를 축소하려고 하는 것이며, 이는 조정된 자유주의 국제질서를 추구하는 것임.
- 글로벌 차원에서 시장 기능의 강화가 시장 실패로 나타나면서 부의 불평등, 거대 자본에 대한 무력감 등 반발 여론이 증가하면서 각국의 대응이 나타나고 있음.
- 브렉시트처럼 세계화에 불만을 품은 ‘사회의 반격’이 시작되고 계급적 갈등이 혁명적으로 변하지 않도록 하기 위해 국가가 나서면서 서로 다른 국가끼리의 대립이 나타남. 이러한 대립이 심화되면 위기가 올 가능성이 높음.
 - 미국과 중국은 내향적 성격이 나타날 것으로 우려되며, 미국과 영국이 대외적 문제를 야기하는 것은 결국 자유주의의 수정을 주장하는 것이므로, 단기간 갈등은 있겠으나 두 국가가 타협의 방향으로 갈 것으로 보임.
 - 결국 트럼프는 미국 친화적 시장의 확대나 기존 시장에서 이익의 구조를 확대하려고 할 것임. 전자는 제국주의, 후자는 보호무역주의로 나타나겠지만 어느 쪽이든 기존 행위자 간의 마찰은 불가피할 것으로 보임.
 - 트럼프는 비즈니스맨이므로 치밀한 정보 수집을 통해 대응하되, 가능성이 낮으면 포기도 빠를 것임.

II. 최근 국제정세 변화 분야별 진단

1. 세계화, 반세계화 흐름에서 한국의 방향성

- 세계의 여론은 ‘세계화’에 여전히 우호적이며 선진국 및 신흥국 다수는 아직도 세계화를 세계 경제에 긍정적인 현상으로 인식하고 있음.
 - 최근에 제기되고 있는 반(反)세계화 운동은 새로운 현상이 아니며, 2008년 금융위기 이전에는 주로 환경, 노동, 인권 단체 주도였다면 2008년 이후 반금융운동, 반이민운동, 민족주의/자국우선주의 포퓰리즘으로 진화하는 양상임.
 - 2008년 이후 세계화가 ‘둔화’되었다고 해서, 역행이라고 단정 짓기 어려움. 2009년 이후 세계 무역이 급격히 하락했지만, 2011년에는 2008년 수준을 회복하였음. 무엇보다 온라인에서의 세계화가 엄청나게 진행되고 상당 부분 오프라인 거래를 대체하고 있는데, 그럼에도 불구하고 무역 규모를 유지하고 있는 것은 오히려 큰 진전임.
 - 퇴보했다면, 금융 부분 정도를 꼽을 수 있음. 그러나 이 역시 자본 이동이나 해외 투자 등이 위축된 것으로, 이전에 너무 과하게 추진되었다거나, 오래 전부터 시장경제원칙에 반한다는 의견도 있었던 것 등을 감안하면, 금융 부분의 퇴보가 과연 세계화에 ‘나쁜 영향’을 주는지는 의문임.
 - 브렉시트를 비롯하여 차기 트럼프 행정부의 TPP 철회 예상 등으로 지역주의(regionalism) 실패가 언급되는데, 이것이 자유주의 국제질서의 전반을 위협한다고 단정 짓기 어려움. 또한 경제 부분에서도 아직 워싱턴 컨센서스가 주류를 차지하고 있음.
- 주요국의 세계화 정책 방향을 정리하면, ▲ 국내 경제 우선주의, ▲ 탈지역화, ▲ 우파 포퓰리즘, ▲ 미·중 경쟁 격화를 들 수 있는데, 이러한 현상을 반세계화와 연계하여 해석하는 것은 무리가 있음.
 - 구체적으로 미국의 자국우선주의 정책과 중국 견제, 일본은 아베노믹스와 중국 견제, 중국은 독자노선과 무역제재, 영국의 브렉시트, 프랑스의 보호주의 등을 꼽을 수 있음.
 - 세계화·반세계화 관련 주의해야 할 부분은, 국내 경제 우선주의와 보호주의, 그리고 탈지역화와 다자주의를 구분해야 하며, 우파 포퓰리즘과 미·중 경쟁 역시 장기적으로는 자유주의 국제질서의 조정과 회복에 순기능으로도 작용할 수 있음.

- 위와 같은 주요국들의 정책이 한국에 미치는 영향을 살펴보면, 단기적으로는 한국 수출에 부정적일 것으로 예상되나, 중장기적으로도 부정적일 것이라 단정하기 어려움. 이러한 과정에서 한국은 다음을 고려해야 함.
 - 자국 경제 우선주의 고려: 한국의 정책 기조 역시 양극화 해소와 고용 창출을 위해 국내 경제 우선주의로 전환해야 하며, 수출은 더 이상 성장 동력이 아닌 만큼, 수출·제조업에서 내수·서비스 산업으로 전환이 필요함. 이를 통해 외부 충격에 의한 탄력성 제고가 필요함.
 - 탈지역주의, 다자 자유무역체제 유지: 우리에게 가장 유리한 체제는 WTO 중심의 다자 자유무역체제임. 중국의 일방주의 성향을 고려한다면, 우리 정부도 탈지역화를 고려해야 함. 지역주의의 부정적인 측면에 무감각해진 것은 지난 정부들이 무역 영토를 넓히는 것에 대해 과대평가했기 때문이며, FTA 효과는 단기적일 수밖에 없음을 인지해야 함.
 - 다양한 다자주의(messy multilateralism)의 국제협력 모드 인식 필요: 자유주의 국제 질서의 근간은 유지될 것이며, 주요국들이 무역개방을 중심으로 국제경제협력을 견지할 것임. 그러나 주요국들은 다양한 협력 방식을 활용하는 소위 '다양한 다자주의(messy multilateralism)'을 통해 사안별로 헤쳐모여(grouping) 해 나가는 방식을 지향할 가능성이 있음.

2. 국내 정치지형의 변화와 한국에의 함의

- 브렉시트 및 트럼프의 당선은 기성 정치에 대한 변화 요구를 반영한 결과로 상징될 수 있는데, 이들은 자국중심주의, 민족주의의 발호, 고립주의로의 회귀, 주권의 강조 현상 등이 나타난 것으로 생각할 수 있음.
 - 주요 원인으로는 국가별로 다르지만, 경제 양극화, 세계화와 경제통합의 미진한 성과 혹은 불이익에 대한 반발·불만, 기존 엘리트 정치에 대한 불신 등을 꼽을 수 있음.
- 트럼프의 당선은 상당한 수준의 우파 포퓰리즘이 반영된 결과로서, 극심한 경제난과 문화적 양극화를 겪고 있는 현재 미국과 이에 따른 유권자의 좌절과 분노가 합쳐져 민족주의, 고립주의를 만들어 내게 됨.
 - 트럼프의 당선은 특히 민주주의의 작동불능현상(dysfunction) 또는 퇴조가 결국 포퓰리즘의 득세를 가져온다는 것을 보여주고 있음. 즉 트럼프와 같은 포퓰리즘적 아웃사이드 후보의 득세는 현재 미국의 경제적·문화적 양극화와 관련, 각 정당 지지 유권자들의 좌절, 공포, 분노 등 심리적 요인에 기인한 현상임. 지지자들은 대체로 경제적으로 어려운 삶에 지쳐있고, 남미로부터의 이주자들이 미국의 가치와 정체성을 위협한다고 인식함. 이에

더하여, 클린턴 행정부 시절부터 가속화한 세계화가 중산층 이하 저교육층 유권자의 고용 불안을 촉발했다고 인식함. 이러한 유권자들이 기존 정치·경제 엘리트들에 대한 깊은 불신을 형성·작용하여 트럼프를 지지한 것으로 보임.

- 브렉시트의 경우 유럽연합(EU)이 수차례 유로존의 위기를 겪는 등 유럽의 경제문제를 해결하지 못한 점이 배경으로 작용했으며, 영국의 경우 EU 체제가 자국의 경제적 이익에 크게 도움이 되지 못한다는 의견이 많았음. 동시에 영국은 EU를 떠나도 여전히 글로벌 금융네트워크의 중심축으로 남을 수 있다는 자신감이 있었던 것으로 보임.
 - 이와 더불어 영국은 EU, NATO와 같은 국제기구가 영국의 주권적 통제 능력을 제한하고, 영국의 문제를 해결하지 못한다는 인식을 지님. 특히 민족주의와 더불어 영국은 중동 이민문제에 대한 쿼타(quota) 할당 등에 반대하였음. 영국은 이민 문제가 EU가 다룰 사안이 아닌 개별 국가들이 사정에 따라 처리해야 할 문제라는 인식을 표출하였으며, 이는 영국의 EU 탈퇴의 촉발제가 됨.
- 문제는 유럽이나 미국 등 민족주의, 포퓰리즘을 경험하고 있는 서구 민주주의 국가의 경우, 국내 정치 문제로 인해 자국 중심의 고립주의, 자국우선주의 경향이 커지면서, 국제정치의 긴장과 갈등이 초래될 가능성이 높아지고 있음.
 - 미국의 트럼프 당선, 영국의 브렉시트뿐 아니라, 독일 메르켈 총리의 이민정책이 강경 보수 노선으로 선회한 것(차기 총선에 대한 전략), 이탈리아 렌치 내각 총사퇴 및 내년 선거에서 민족주의적 반이민 세력 득세 가능성 등을 꼽을 수 있음.
- 일국의 정치·경제 환경의 변화가 국제정치적 긴장을 초래하고 있는 현상은 한국 정치에도 시사점을 줄 수 있음. 특히 경제 악화와 ‘최순실 국정농단’ 사태, 만성적인 교착상태의 국회에 대한 회의감, 청년 실업, 세대 갈등 등으로 인해 ‘분노에 편승한 정치’가 등장할 수 있음.
 - 한국의 경우 인종적·민족적 정체성의 문제는 크게 고려사항은 아니지만, 집단 간의 정체성 갈등(노인혐오, 여성혐오, 세대 간 갈등 심화) 조짐은 상대적으로 큰 상황임. 이는 반엘리트주의, 반지성주의, 반다원주의, 반개인지주의적 성향을 띠는 ‘협의(狹義)의 포퓰리즘’ 형태로 나타날 가능성이 있으며, ‘새로운 정치’에 대한 갈구로 이어질 수 있음.
 - 권위를 인정하지 않는 가운데 국민추종형 대의민주주의, 국민투표제적 대의 민주주의가 도래할 수 있으며, 직접민주주의적 ‘광장의 정치’ 등장 가능성이 있음.

3. 국제안보질서 및 주요국 관계 변화 예상

- 탈냉전기 국제안보질서는 ▲ 구조적 원인, ▲ 국력분포의 변화, ▲ 정치적 시류 등의 영향으로 ‘불확실성’을 지니고 있음.
 - 현재의 국제안보질서는 군사력을 기준으로 유일초강대국인 미국과 중국·러시아와 같은 강대국이 공존하는 구조에서(一超二強), 미국이 강대국들에게 리더십을 발휘하지 못하여 중·러와 같은 강대국은 독자노선을 추구하고, 이란, 북한, 시리아와 같은 약소국도 통제하지 못하는 상황임. 그러나 미국은 위와 같은 구조적인 제약으로 인해, 오히려 자의적으로 행동할 여지가 크며 이는 전체적인 불확실성을 야기할 수 있음. (예: 2003년 이라크 침공)
 - 국력분포의 변화와 관련, 중국이 미국의 국력우위를 잠식해오고 있으며, 특히 2008년 미국발 금융위기를 기회로 아시아에서 국력지위를 꾸준히 제고해오고 있는 상황임. 이러한 세력전이 과정에서 불확실성이 증대되는 것은 자연스러운 현상임. 또한 세계적으로 자국우선주의와 포퓰리즘과 같은 (각국의 국내 정치에서의) 정치적 시류 역시 국제안보질서의 불확실성을 높이고 있음.
- 기본적으로 구조적 불확실성을 줄여나가고자 하는 노력은 성공하기 어려우며, 다만 국가들의 정치적 시류를 바꿀 수 있는 여지는 효과적인 정책 수립·집행을 통한 경제난, 민생고 극복 등을 통해 이루어낼 수 있음.
 - 불확실성은 일반적으로 무력충돌 위험성을 높일 수 있으며, 특히 미국의 의도와 상대 세력에 관한 불확실성이 ‘오산(誤算)’에 따른 전쟁을 초래할 수도 있음. 미국의 군사개입 의지와 능력을 과소평가할 경우 전쟁 발발 가능성.
 - 포퓰리즘 역시 무력충돌의 위험성을 키울 수 있는데, 특히 민족주의와 결합하여 강경한 대외정책이 나타날 경우 무력충돌 가능성이 커질 수 있음.
- 미·중관계는 “더욱 대립적”: 트럼프 행정부의 외교안보정책 방향은 ‘개입축소 (retrenchment)’를 기반으로, 미국의 역할을 줄여나가는 것에 방점을 둘 것으로 예상됨. 미국은 (클린턴, 부시 행정부 시절 대외 문제 개입에 적극적이었던 것과는 달리) 국제적 리더십에 연연하지 않을 것이며, 심지어 민주주의 확산 및 인권 보호에도 크게 관심을 가지지 않을 것으로 예상됨에 따라, 미·중 간의 리더십 경쟁이나 대립이 약화될 수도 있다는 의견이 있음. 그러나 다른 유형의 (보다 실질적·구체적인 분야에서의) 마찰들로 인해 오히려 양국 관계가 “더 대립적”일 가능성을 배제할 수 없음.

- 예상되는 마찰들로는 ① 미국의 역할 축소는 일본의 군사력 증강과 핵 잠재력 확충 시도를 촉발할 수 있고, ② 미국은 공정무역을 강조하여 무역 분쟁을 촉발·증폭시킬 수 있으며, ③ 대만 문제를 압박수단으로 활용하여 중국을 자극할 가능성이 있음.
- 미·일관계는 “보다 안정적”: 미·일관계의 경우, 동맹비용 분담이 양국 간의 핵심 아젠다로 부상할 것이며, 선거 기간에 언급해 온 TPP의 운명(폐기 수순)에 따라 양국 간 마찰의 소지가 발생할 수 있음. 그럼에도 미국의 입장에서는 중국 부상 및 북핵 문제로 인해 야기되는 지역 안보 불안 해소를 위해 일본의 역할이 필요하며, 아베 정부 역시 이를 국제적 영향력 확대의 기회로 활용할 수 있음.
- 중·일관계는 “더욱 경쟁적”: 트럼프 행정부가 지역 안보에 대한 역할을 축소하고 아베 정부가 일본의 역할·역량을 자발적으로 늘려감에 따라, 중국의 대응조치를 유발할 가능성이 큼. 중국의 반발은 외교적인 대립과 군비경쟁으로 이어질 수 있음.
- 미·러관계는 “개선 가능”: 트럼프 행정부가 ▲ NATO 확대를 중지하고 동맹비용 분담을 강요하는 점이나 ▲ 친러 성향의 국무장관(렉스 틸러슨) 선임 등의 행보를 보임에 따라, 양국 간 개선 여지가 발생하고 이는 일·러 관계의 개선과 중·러 관계의 불안정으로 이어질 가능성도 있음.

4. 자유주의 국제질서의 변형과 동아시아에의 영향

- 브렉시트나 트럼프의 당선으로 인해 미국이나 유럽의 학자들은 자유주의 국제질서의 종말 또는 붕괴라고 평가하기도 하지만, 실제로는 ‘완화, 약화, 재조정기’ 정도의 수준으로 변형될 것으로 예상됨.
 - 자유주의 국제질서가 정치적인 부분에서 민주주의, 경제적인 부분에서 자본주의로 발현됨에 있어 전반적으로 크게 문제가 발생한 것은 아님. 다만 미국의 일방주의, 제국주의적인 면모가 지배적이었던 ‘단일 질서’가 종료되는 것을 의미할 수 있음.
 - 또한 세계 질서의 변화로 제시되는 현상들이 구조의 변화 측면에서 중국의 부상과 맞물리기 보다는 오히려 내부로부터의 도전(delegitimation/ challenge from within)이 보다 크게 작용한 것으로 판단됨. 자국우선주의와 같은 현상이 나오는 것도 중국의 도전에 대한 위협이나 능력의 한계라기보다는, 자국 내부의 원인으로 촉발된 것으로 평가해야 함.
 - 특히 동아시아 내부에서는 러시아, 일본, 한국 등의 자국우선주의가 강해질 가능성이 높으며, 이에 따른 불안정성이 확대될 것으로 예상됨.

5. 중국의 국력에 대한 객관적 분석 중요

- 구조의 변화에 있어 외부 요인으로 주로 언급되는 중국의 능력에 대한 객관적인 평가가 요구됨. 특히 한국(언론 등)에서 언급하는 중국의 부상은 과장된 부분이 많으며, G2라는 개념을 추종하기보다 미·중 간의 힘의 격차를 정확히 파악하는 것이 중요함.
 - 국력을 군사력·기술력·경제력을 모두 고려하는 ‘종합력’으로 판단할 때, 이 세 분야 모두가 상당 수준이 되어야 종합력으로서 발휘가 되는 것임. 중국처럼 경제력이 높아져도 군사력이나 기술력이 일정 수준에 미치지 못할 경우 종합력으로 발휘될 수 없음.
 - 게다가 경제력도 주로 GDP만 가지고 언급하는 경우가 많은데 경제력의 척도는 다양함. 중국 경제는 이미 저성장 시대로 들어섰으며, 자본의 한계 역시 추정될 수 있는 정도임. 예를 들어 2015년 투자 대비 생산의 비율이 2005년도의 1/4까지 떨어진 것으로 추정되며, 이는 앞으로의 성장에 있어서 부담으로 작용할 것으로 예상됨. 이에 따라 중국의 경제 규모가 커질 것이라는 부분에 대해 회의적임.
 - 군사력의 우위는 미국이 압도적이며, 무엇보다 평화유지 및 안전보장과 같은 공공재에 대한 지배력(control)이 미국이 우위에 있다고 평가됨. 결과적으로 ‘종합력’을 갖춘 국가는 (가까운 미래에도) 미국이 유일할 것임.

Ⅲ. 한국의 좌표와 대응방향

1. 국제질서 구조의 변화 및 세계화 전망

- 자유주의 국제질서의 구조에 근본적인 변화가 일어날 개연성은 낮으며, 단기적으로는 질서의 완화, 재조정으로 진행될 가능성이 존재함. 자유주의 국제질서가 구축해 온 복원력이나 수용성 등이 구조의 전체적인 틀을 유지해 온 동력으로서 현재까지 신뢰를 가지지만, 최근의 다양한 변화는 단기적으로 이러한 자유주의 국제질서의 주요 특징들을 시험해 볼 수 있는 계기가 될 수 있음.
- 세계화 전망과 관련해서, ‘반세계화’와 관련된 인식이나 운동이 새로운 것이 아니며 세계화 전체를 역행할 정도의 규모는 아니라는 의견이 있으나, 최근에 나타난 브렉시트나 트럼프 당선 등은 ‘반(反)세계화’를 한 축으로 하는 만큼 주시할 필요가 있음.

- 특히 자유무역이나 금융자유화 같은 세계화의 상징적 조치들이 선진국에서 후진국에 이르기까지, 전 세계에 이득을 가져다 줄 것이라는 신념이 깨져버린 지금, 여기서 나타난 분노가 트럼프 당선과 같은 결과를 초래한 부분이 있다고 여겨짐.
- 무엇보다 한국 역시 1997년 외환위기, 2008년 미국발 금융위기 등을 겪으면서 중산층이 몰락하는 상황에서 극도의 사회적·경제적 양극화 과정 속에 있고, 최근 일련의 사태들로 인해(최순실 게이트, 박근혜 대통령 탄핵 등) 기성 정치인에 대한 실망감·좌절감이 분노의 폭발로 나타났음. 이는 차기 대선 경쟁에 중요한 변수로 작용할 수 있음.
- 국내적으로 자유주의 국제질서의 혜택을 받는 계층은 크게 동요가 없는 반면에, 혜택을 받지 못한 계층은 굉장히 보호주의적인 성향을 나타내며, 그러한 목소리를 내는 정치인들을 지지하게 되어 있음. 이는 단계별로 정보 세계화, 상품·서비스 세계화, 자본 세계화, 노동의 세계화가 진행될수록 나타나는 경향이 있으며, 이에 따라 발전 속도가 빠른 미국, 영국과 같은 국가에서 트럼프 당선이나 브렉시트와 같은 상황이 먼저 발생한 것임.

2. 동아시아 국제질서, 지역 다자주의 전망

- 트럼프의 집권으로 인해 역내 지역주의나 다자주의는 약화될 것이라는 분위기가 팽배하며, 특히 미국의 신정부가 동아시아정상회의(EAS), 아세안지역안보포럼(ARF) 이라든지 박근혜 정부에서 제기되었던 동북아평화협력구상(NAPCI) 등에 대해 높은 관심도를 유지할 것 같지 않음.
- 그러나 한국같이 작은 나라는 양자주의 및 4강 외교만 가지고는 외교력을 펼치고 국익을 도모하는데 한계가 있음에 따라, 다자주의에 대한 투자와 희망을 버리지 말아야 함.
 - 미국 신정부가 다자주의에 대한 정책을 약화시킨다 해도, 다자주의와 공공재(公共財)의 문제를 연결시켜 환경, 인권, 기후변화 등 비전통 안보 문제에 관한 개선 방안을 제시해 한국의 외교력을 키울 수 있는 공간으로 만들어야 함.

3. 주변국 관계 전망: 미·중 및 미·러관계

- 미·중관계는 이미 트럼프 대통령 당선인이 최근 인터뷰 등을 통해 ‘하나의 중국(one China policy)’에 대한 부정적인 입장을 피력함으로써, 벌써부터 불안한 조짐을 보이고 있음. 이에 대해 한 편으로는 비즈니스맨이자 유능한 협상가로서 협상의 우위를 점하기 위한 선제적인 카드를 사용한 것이며, 궁극적으로 미·중 양국 관계가 냉전 구도와 같은 극도의 대립은 일어나지 않을 것이라는 의견이 있음. 그러나 다른 한 편으로는, 오히려

그러한 이유 때문에 트럼프 당선인이 미·중관계 자체의 새로운 판을 짜기 위해 극도의 대립관계로 악화되는 것 역시 두려워하지 않을 수 있음.

- 많은 전문가들이 양국 간의 경제 의존성으로 인해 극도의 대립으로 치닫는 최악의 상황은 피하게 될 것이라고 얘기하지만, 실제로 무역 의존도를 비교하면 미국의 대중 의존도에 비해 중국의 대미 의존도가 훨씬 높은 수치를 나타내고 있으며, 환율 조작국 지정 등을 비롯한 보다 많은 카드를 미국측이 지니고 있는 것이 현실임. 군사력 관련 해서도 미국의 우위가 두드러진 바(무기체계나 질적인 성능 부분은 비교할 수 없는 수준), 트럼프 당선인은 중국과의 '새로운 관계 정립'이라는 공세적 구상을 들고 나올 가능성 역시 배제할 수 없음.
- 트럼프 당선인이 친러 성향의 렉스 텔러슨을 국무장관 지명자로 임명한 것 등을 고려하면 러시아 변수가 새삼 중요하게 떠오를 수 있음. 그러나 양국 관계는 기존 푸틴의 러시아에게 미국 트럼프 신행정부가 새로운 '변화'를 기대하는 것으로서, 만약 푸틴의 러시아가 이에 부응하지 않는다면 언제든지 어그러질 가능성이 있음. 러시아의 부정적 반응에 실망한 미국은 오히려 강경으로 선회할 수 있음.
 - 미·러관계가 재조정(reset)됨으로써 중·러관계가 소원해질 수 있다는 것은 희망적 사고(wishful thinking)일 수 있는바, 경계가 필요함. 러시아의 행보를 볼 때, 러시아는 반드시 미·중 양국 사이에서 양다리 전략을 구사할 것임. 최근의 푸틴-아베 회담만 봐도, (트럼프의 친러적인 성향이 일·러관계에 도움이 될 수 있다는 예측이 빛나가듯) 러시아의 행보를 단언하기는 어려움.
- 미·중관계가 한국에 영향을 미치는 부분과 관련, 미·중 간 관계가 악화되면 한국이 곤란(사안에 따라 한 쪽의 선택을 강요받는 상황이라던가)하다는 주장에 너무 매몰될 필요는 없음. 중국이 한국과의 관계를 등소평의 정경분리 원칙에 입각하여 정치적·경제적 이해를 다르게 전제한 것처럼, 한국 역시 분리하여 대응하는 방식 역시 고려해 볼 수 있음.
 - 중국이 최근 들어 정경분리 원칙을 벗어하는 외교행태(사드배치 결정에 대한 경제 보복)를 보이고 있다고 해서, 우리도 정경분리 원칙을 깰 필요는 없으며, 한·미동맹을 중심축으로 하여 중국과의 관계를 잘 관리해 나가는 외교가 필요함.

4. 트럼프 행정부 등장과 한·미관계

- 트럼프는 취임과 동시에 국내 정치·경제·사회적 아젠다가 산적해 있고, 인프라 투자 및 자원 조달과 관련한 내부적인 문제에 우선 집중할 것으로 전망됨. 특히 증세(增稅) 문제나 환경규제 철폐, 정책 우선순위 관련 등에 있어서 공화당 내에서도 반발할 수 있는 사항들이

- 많아, 트럼프 행정부는 우선 이러한 국내적 문제들을 안정적으로 해결해 나가는 데 집중할 가능성이 큼.
- 한·미동맹을 비롯한 국외적인 문제들에 대한 관심은 상대적으로 늦어지겠지만, 그 과정에서 대만, 러시아 카드 등 여태껏 오바마 행정부가 사용하지 않았던 카드들을 협상 테이블에 올려놓고 최대한 미국의 외교적 행동반경을 넓히려는 작업은 시작할 수 있는바, 우리 입장에서 마냥 여유를 가지고 기다리는 것은 바람직하지 않음.
- 트럼프 신정부에 대한 가장 큰 우려는 트럼프가 외교안보 사안에 대한 큰 그림(정책 방향)을 갖고 있지 않을 수도 있다는 점임. 이는 민주당뿐 아니라 공화당과도 불협화음을 발생시킬 수 있으며, 성과지향적인 정책들을 쏟아 내거나, 이를 위해 수사(rhetoric) 차원에서 국가들 간의 관계를 혼드는 언급이 나올 수 있다는 것임.
- 특히 한·미동맹과 관련하여, 주한미군을 철수하겠다는 등, 북한에 대한 인식 변화(심지어 핵보유국 지위 인정과 같은)로 한·미 연합방위태세를 약화시키는 전력배치를 구상한다던가, 동맹 유지에 대한 회의감을 표현하여 대중의 공감대를 이끌고 방위비분담 등에 대한 자극적인 수사를 표출할 수 있음.
 - 이에 따라 한국은 시나리오별 대응 카드를 준비하는 것이 필요하며, 무엇보다 한·미 동맹의 가치는 양측 모두의 이익으로서 상호적인 부분이라는 것과, 한반도 및 지역안보 차원에서도 동맹이 중요한 역할을 하고 있다는 ‘동맹의 기본가치’를 강조하는 것이 중요함. 또한 핵억제의 중요성, 전략자산 순환배치 등과 관련한 전략·전술적인 부분에 대해서도 한·미 양측이 협의하여 공감대를 형성해야 함.
 - 한국 역시 미국과의 동맹에 무임승차(free ride)하는 것이 아님을 강조하고, 특히 방위비 분담이나 전시작전권 전환 문제 등에 있어서도 우리의 입장을 정립해 필요시 미국에 설명할 필요가 있음.
- 트럼프의 등장을 계기로 한국의 대미 기조나 전략을 검토해 볼 필요가 있음. 이 과정에서 ① 미국에 대한 일방적 의존, ② 쌍무적 동맹 점차 강화, ③ 협력적 자주 지향, ④ 미국에 대한 의존을 줄이면서 다자적 협력을 강화하는 방향 등을 기준으로 고려해 볼 수 있음.
- 차기 대선에서 보수나 진보 어느 쪽 진영에서 당선자가 나오든 우리의 외교안보 전략의 선택지를 넓히는 것이 관건이며, 무엇보다 초당적인 협력(최소한 간극을 줄이는 방향)을 이끌어 낼 수 있도록 지금부터라도 협의가 필요한 시점임.

5. 북한 핵문제 관련 사항

- 트럼프 행정부의 대북정책이 어떠한 방향으로 진행될지 명확한 단초는 없음. 대선 기간 중에 트럼프가 트럼프-김정은 간에 직접 대화가 성사 가능성을 내비치면서도 김정은을 ‘미치광이’로 묘사한 것은, 협상가로서의 자신감 표출이지 이것이 정책적으로 드러나기에는 한계가 있을 수 있음.
 - 현실적으로 ▲ 제재와 압박 강화, ▲ 중국 활용 정도가 고려될 수 있는 카드이며, 언론 등에서 나오는 군사 공격은 최후의 수단으로 검토될 전망이다. 핵포기와 제재 해제 및 관계 정상화 등을 포괄적으로 맞바꾸는 ‘그랜드 바게인(grand bargain)’을 검토하되, 북한이 대륙간탄도미사일(ICBM) 실험 발사를 통해서 미국 본토를 자극하고 긴장감을 높인다면, 트럼프 행정부는 강력한 대응을 고려할 것임.
 - 트럼프 행정부 출범 직후 대북정책 검토 기간(2017년 상반기) 중에 한국 정부가 핵문제 해법에 대한 방안을 가지고 적극적으로 대화의 장을 마련하는 것이 필요하며, 이 과정에서 일본과도 함께 협력할 필요가 있음.

IV. 정책적 고려사항

1. 미국 신정부에 대한 선제적(proactive) 대응 필요

- 현재 트럼프 당선인 인수위와 한·미동맹 및 대북문제 관련, 선제적(proactive) 대응이 필요함.
 - 특히 한·미동맹 기초 관련, 쌍무적 동맹관계 및 다자협력 강화를 함께 지향하는 것이 중요함. 이스라엘이나 일본과 같이 한미동맹을 확고하게 하면서 협력적 자주를 지향하는 부분은 한국의 입장에서 고려할 수 있는 옵션임. 그러나 현실적으로 자주(自主)라는 용어가 북한 및 중국과의 협력을 연상시키므로, ‘협력적 자강(自彊)’이 더 적절한 선택일 수 있음. 즉 동맹관계 강화와 더불어 ‘효과적인 군사력 배양(국방비전에 대한 방향 재고, 고효율-저비용 추구 등)’은 지속적으로 관심을 가지고 실천할 필요가 있음.
 - 미 차기 행정부가 북한 핵문제를 우선순위에 놓을 수 있도록 선제적 작업이 필수적임. 특히 오바마 행정부의 대북 전략적 인내, 대북제재에 있어 중국에 대한 이중적 태도, 미국의 미온적 압박(예: 세컨더리 보이콧 이행 주저)이 핵문제 해결에 도움이 되지 못하였음. 미국이 왜 북한 핵문제 해결에 중점을 두어야 하는지, 해법은 무엇인지에 관해 우리가 우리의 의견을 피력할 수 있어야 함.

2. 자유주의 국제질서 변화에 대한 지속적인 관심

- 자유주의 국제질서의 흐름과 관련, 무역, 금융 등과 같은 사안별 관심도 중요하지만, 이것을 우리 사회의 정치·경제·사회적 문제로 종합하여 거대한 담론의 변화와 흐름을 지속적으로 관찰하고 해결책을 모색하는 것이 중요함.
- 자유주의 국제질서의 재조정을 우리 정치·경제·사회 개혁의 명분으로 삼는 모습이 필요하고, 역으로 우리의 개혁을 국제사회에 제시해 현재의 고통을 극복하고 변화를 선도하는 모습을 보여줄 수 있어야 함.

3. 초당적 외교안보정책 방향 협의 필요

- 한국 역시 2017년 대선을 앞두고 불확실성이 어느 때보다 높은 상황인 만큼 초당적인 자세로 국익 및 국가 안보를 위한 외교 정책의 방향에 대해 여야뿐 아니라, 관계 부처 간의 긴밀하고도 적극적인 협의가 필요함.

4. 공공외교에 대한 검토 필요

- 대중을 상대로 한 공공외교뿐 아니라 각국의 이익집단 등을 상대로 하는 체계적 로비의 필요성에 대해서도 논의와 대책이 필요함.
- 트럼프가 대통령 선거에서 승리했음에도 불구하고 한국과 트럼프 당선자측 간에 네트워크가 거의 없다는 것은 단기적으로 미국의 대선 후보 진영들에 대한 전방위 외교를 펼치지 못한 데 기인하지만, 중장기적으로 미국의 다양한 이익집단이나 파워 엘리트 층에 대한 효과적인 접근이 부족했기 때문임.

/끝/