

국제질서의 다면성과 '자유주의 국제질서'의 미래: 중국의 시각을 예로

유희복*

| 목 차 |

I. 서론	IV. '자유주의 국제질서'에 대한 중 국의 시각
II. 국제질서에 관한 이론적 시각	
III. '자유주의 국제질서'의 특징과 위기	V. 결론을 대신하여: 미·중 경쟁과 향후의 국제질서

| 논문요약 |

21세기 초입부터 전 세계 각지에서 정치, 경제, 안보 등 여러 영역에 걸친 많은 사건들이 발생함에 따라 세력전이, 지정학의 귀환, 자유주의 국제질서의 위기 등 현행 국제질서의 변화에 대한 다양한 논의와 분석이 진행되어 왔다. 동 배경하에서 본문은 국제질서란 무엇이며 현 질서의 특징은 어떻게 규정될 수 있는가 등 국제질서에 관한 내용을 재검토하고 있다. 국제질서는 힘, 제도, 규범, 가치관 등 복수의 물질 및 비물질적 요소로 구성되므로 이러한 구성 요소들과 그 조합의 변화를 함께 고려할 때 국제질서에 대한 시각의 객관성과 균형을 유지할 수 있을 것이다. 실제로 냉전 이후 미국이 주도해 온 국제질서를 자유주의 국제질서라고 보는 시각과 이를 부정하는 현실주의적 시각은 미국은 물론 세력전이의 당사자로 주목 받아온 중국에도 존재한다. 중국은 미국 주도의 혹은 미국의 시각에 입각한 국제질서가 패권적이고 수정이 필요하다고 보며, 전통적 '천하관'을 비롯해 '공정과 합리'를 강조하는 글로벌 거버넌스관 등 자신의 질서관이 갖는 장점과 우위를 주장한다. 질서에 대한 미중 양국의 현실주의적 시각과 주도권 경쟁에도 향후의 국제질서는 현실주의로 경도되기보다는 자유주의적 성격을 일정 정도 유지할 것이다.

* 신한대학교 교양교육원 강사

▪ 주제어: 국제질서, 현실주의, 자유주의, 구성주의, 중국의 시각

I. 서론

2016년 미 대선 과정에서 도널드 트럼프 후보는 ‘미국을 다시 위대하게’라는 슬로건을 내세우며 강한 미국을 표방하고 나섰고, 미국은 그를 대통령으로 선택했다. 트럼프의 대외정책은 미국의 강력한 군사력과 경제적 이익을 강조하는 ‘미국 우선주의(America first)’를 그 기조로 한다. 한국과 일본 등 동맹에 대한 군비 부담 확대 요구, FTA 재협상, 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 탈퇴, 파리기후변화협약 탈퇴, 그리고 지난 5월 이스라엘 주재 미 대사관의 예루살렘 이전 개관 등 현재까지 추진된 일련의 움직임들은 트럼프의 그러한 외교 기조가 현실화된 사례들이다. 트럼프 행정부의 미국 우선주의는 현재까지는 적어도 표면상 ‘자유주의적 국제주의(liberal internationalism)’라는 미국 외교의 전통적 색채와는 달리 미국의 이익을 기준으로 하는 선택적 고립주의 혹은 선택적 개입주의의 색채가 보다 강하게 반영된 것으로 보인다.¹⁾ 한편, ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 ‘중국몽’의 실현을 적극 추진 중인 시진핑 중국 국가주석은 2017년 1월 스위스 다보스에서 개최된 세계경제포럼(WEF: World Economic Forum)에서 보호무역주의를 비판하면서 경제 세계화를 옹호하고, 파리기후변화협약에 대해서도 ‘어렵게 얻은(hard-won)’ 성과를 강조하며 서명국들이 협약을 준수할 것을 촉구하는 등 미국과 대조적인 행보를 보여 왔다(CGTV *America* 2017/01/17). 동년 10월 제19차 공산당전국대표대회에서 행한 보고

1) 2017년 12월 18일, 트럼프 대통령은 미국의 국가안보전략(national security strategy)을 발표하면서 동 전략이 고립주의나 일방주의가 아닌 ‘원칙적 현실주의(principled realism)’에 기반하고 있다고 밝혔다. The White House, “President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America’s Interests,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests>. (2017년 12월 23일 검색)

에서도 그는 “개방은 진보를 가져오고, 폐쇄는 필연적으로 낙후”한다면서, “중국의 개방의 문호는 닫히지 않고 더욱 더 크게 열릴 것”이며, 중국은 “시종일관 세계평화의 건설자, 세계발전의 공헌자, 국제질서의 보호자”임을 강조했다(『多维新闻』 2017/10/18).

미국은 이른바 규칙에 기반한(rule-based) 자유주의 국제질서의 설계자이자 수립자였고, 중국은 미국이 주도해 온 자유주의 국제질서에 편입되어 발전해 온 사회주의국가로 인식된다는 점에서 최근 양국 정상의 행위와 발언은 상당히 대조적인 동시에 역설적이다. 미국은 중국의 부상이 자국은 물론 기존 국제질서에 위협이 될 수 있다고 우려하며, 중국은 미국의 그러한 인식과 그로 인한 공세가 자국의 부상에 가져올 위협을 우려한다. 그러나 미국과 중국의 서로에 대한 우려는 양국 간에 그치지 않고, 이들과 안보 및 경제적 측면에서 밀접한 관계를 맺고 있거나 유사한 정체성을 갖고 있는 여타 국가들에도 영향을 미치고 있다. 이런 측면에서 미·중 간의 우려는 국제사회의 우려이자 미·중 간 안보와 경제 문제는 국제질서의 문제이기도 하다. 국제질서가 주로 강대국에 의해, 특히 기존 강대국과 신흥 강대국 간 세력 경쟁과 전이에 의해 형성되고 변화되어 왔다는 점에서, 그러한 경쟁과 전이가 진영(陣營)과 동맹을 포함한다는 점에서 각각을 대표하는 미국과 중국, 그리고 미국의 동맹 및 파트너와 중국의 ‘동반자(伙伴)’ 간 서로를 향한 우려는 현재와 향후의 국제질서 변화에 대한 국제사회의 광범위한 우려를 반영한다고 할 수 있다.

실제로 현행 국제질서에 대한 불안은 미국과 중국뿐만 아니라 영국, 러시아, 인도, 일본 등 여타 강대국들과 브라질, 남아공, 남·북한 등 국제사회 다수의 국가 및 지역과 관련된다. 유럽연합(EU), 브릭스(BRICS), 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization), 상하이협력기구(SCO: Shanghai Cooperation Organization), TTP, 범대서양무역투자동반자협정(TTIP: Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership), 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership), 세계무역기구(WTO), 국제연합(UN) 등 이들이 속한 지역 및 국제제도와 국제기구들 역시 현 국제질서와 불가분의 관계에 있음은 물론이다. 2001년 9·11 테러부터 2003년 미국과 영국의 이라크 침공, 2008년 뉴욕발 금융위기, 2010년 전후로 본격화된 동중국해와 남중국해에서 중국의 영유권 행사, 일본의

정상국가화와 그와 관련된 한일 위안부 합의에 대한 미국의 입장, 2014년 러시아의 우크라이나 크림반도 침공, 2017년 3월 미 무역대표부(USTR: U.S. Trade Representative)의 통상법 ‘301조(Section 301)’ 언급과 수퍼 301조의 부활 압시, 영국의 EU 공식 탈퇴, 그리고 2006년 10월 1차부터 2017년 9월 6차까지 북한의 핵실험과 2017년 9월 UN연설에서 북한을 “완전히 파괴(totally destroy)”할 수도 있다는 트럼프의 발언까지(*Independent* 2017/09/19), 금세기 들어 발생한 일련의 사건들은 모두 안보, 경제, 정치적 영역에서 강대국들과 국제사회 구성원들 간 권력, 제도, 인식이 국제질서에 미치는 복합적인 영향을 보여주는 다양한 사례들이라 할 것이다. 이런 사례들은 과연 서구, 특히 전후 미국이 설립과 유지를 주도한 소위 ‘자유주의 국제질서’가 제대로 작동하고 있는 것인지 의문을 제기하도록 만들 뿐만 아니라, 현행 국제질서가 과연 규칙과 제도에 근거한 자유주의적 성격의 질서인지, 힘에 근거한 현실주의적 성격의 질서인지에 대해서도 의문을 갖게 한다. 또한 현 질서의 위기가 단순히 중국이라는 신흥 강대국의 부상과 그에 따른 ‘중국위협론’에 의한 것인지, 아니면 위에 언급한 사례들이 보여주듯 중국을 포함한 신흥 강대국들과 미국 및 서구 등 다른 행위자들에 의해서도 촉발되고 있는 것인지, 그도 아니면 현행 국제질서에 내재된 자체의 모순과 갈등에 의한 것은 또 아닌지 의문을 제기해 볼 필요도 있어 보인다.

이 글은 이처럼 최근 제기되고 있는 ‘자유주의 국제질서’의 위기 혹은 변화와 관련하여 국제질서의 동인과 자유주의 국제질서의 향후를 이론적 시각에서 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이 글은 국제질서와 그 구성 요소 및 행위의 주체들이 하나의 특정한 국제정치 이론에 의해 설명되기 어려우며, 다양한 이론적 시각을 고려해야 현재와 향후 국제질서의 모습을 비교적 객관적으로 파악할 수 있다고 주장한다. 이를 위해 다음 장에서는 먼저 국제질서의 정의와 목표, 내용 및 그에 대한 국제정치의 주요 이론적 시각을 검토하고, 이어지는 장에서는 ‘자유주의 국제질서’의 성립과 특징에 대해 살펴본다. 4장에서는 현 질서를 포함해 국제질서에 대한 중국의 시각과 입장을 검토한 후, 결론에서 향후의 국제질서에 대해 간략히 전망한다.

II. 국제질서에 관한 이론적 시각

1. 국제질서의 정의와 구성 요소

인간은 사회적 동물이며, 사회적 삶에는 질서가 필요하다. 질서의 형성과 유지는 폭력과 계약의 양 측면을 포함한다. 역사상 인간이 구성한 최대의 사회조직은 국가이다. 그리고 국가는 폭력의 유일한 합법적 소유체이다. 그러나 국가의 형성과 합법적 폭력의 국가 소유는 단선적 과정은 아니다. 국가는 홉스가 말하는 국가 구성원 간 자신들이 속하는 국가라는 사회 내에서의 질서와 권리의 보장에 대한 양보로써 생성되거나, 루소가 말하는 사회적 계약에 의해, 또는 역사가 증명하듯 왕과 귀족, 영주, 자본가들 사이의 폭력과 폭력의 대결에서 승자들에 의해 일방적 혹은 타협적으로 형성될 수도 있다. 따라서 국가의 경계 내에서 구성원 간의 질서 유지를 위한 권리와 의무는 폭력과 계약의 양 측면을 모두 반영한다. 이렇게 볼 때, 현대 국가 내에서 질서의 근원적 요소는 폭력이지만, 국가와 함께 폭력에도 계약과 타협의 요소가 포함된다고 할 수 있다. 국가는 그 구성원들 사이의 폭력, 타협, 계약의 결과로서 '합법적'으로 '폭력'을 소유하고 행사할 수 있게 되고, 국가 내의 질서는 따라서 그 합법적 폭력을 소유한 소수, 즉 정부에 의해 확립, 유지된다고 할 수 있다.

불(Hedley Bull)은 질서를 “사회적 삶의 기본적인고(elementary), 주요하며(primary), 보편적인(universal) 목표를 유지하는 인간의 행동 유형(pattern of human activity)”이라고 정의한다. 여기서 인간이 질서를 통해 유지하려는 그 목표들은 ‘인간의 모든 사회적 삶’에 통용되는 기본적인 가치들(values)로서, 생명의 안전, 약속의 이행, 소유의 안정 세 가지를 가리킨다(Bull 2012, 4-5). 불에 따르면 이 가치들은 인간이 만드는 모든 사회적 삶에 포함되는 ‘기본적인 목표들(basic goals)’로서, 국내질서는 물론 국제질서에도 적용된다. 다만, 개별적 인간을 그 구성원으로 하는 국내질서와 달리 국가를 구성원으로 하는 국제질서의 정의는 다르고, 따라서 국제질서의 구성원으로서 국가가 추구하는 목표 또한 다르게 규정된다.

불이 규정하는 국제질서(international order)는 “국가들의 사회, 즉 국제

사회의 기본적인거나 주요한 목표들을 유지하는 행동 유형”이다(Bull 2012, 8). 국제사회에서 국가들이 유지하고자 하는 그 주요한 목표들은 다음과 같다. 첫째, 국가들의 체제(system)와 사회 그 자체의 보존이다. 국가들의 체제와 사회를 유지하려는 이 목표는 세계정치에서 국가가 주요 행위자(principal actor)이며 권리와 의무의 주체(chief bearer)라는 국가들의 믿음에 입각해 있다. 두 번째 목표는 베스트팔렌조약에 근거한다. 즉, 모든 국가는 독립, 즉 대외적으로 주권을 유지한다는 목표를 갖는다. 셋째, 국가들은 평화의 유지를 목표로 한다. 다만, 여기서 평화란 보편적이거나 영구적인 평화가 아닌, 실제 역사적 경험과 대조되는 개념의 평화를 가리킨다. 즉, 국제질서 내에서 국가들이 목표로 하는 평화는 첫 번째 목표인 체제의 유지에 종속되는 것으로서, 체제의 유지를 위해서는 전쟁이 가능하다는 것이다. 체제의 유지에 대한 종속에 더해, 평화유지라는 세 번째 목표는 두 번째 목표에도 종속적이다. 즉, 국가들은 자신의 주권 혹은 독립의 유지를 위해 전쟁을 할 수 있다는 것이다. 마지막으로, 국가 역시 인간이 구성한 사회조직으로서, 앞서 언급한 인간의 모든 사회적 삶에 공통으로 존재하는 그 목표들을 갖는다. 즉, 사망이나 상해를 야기할 수 있는 폭력의 제한, 약속의 준수, 그리고 재산에 관한 규칙에 의한 소유의 안정화이다(Bull 2012, 16-19). 결국 국제질서가 일반적인 인간의 사회적 질서와 다른 점은 국가라는 행위자가 자신의 존재와 독립을 유지하는 것을 우선적인 목표로 설정하고 있다는 것, 그리고 평화를 그에 종속적인 목표로 설정한다는 것이라 할 수 있다.

한편, 국내질서와 국제질서가 구분되듯, 국제질서는 ‘세계질서(world order)’와도 구별된다. 국내와 국제질서가 ‘국경’을 기준으로 구별된다면, 국제질서와 세계질서를 구분하는 기준은 국경을 초월한 ‘전체 인류(mankind as a whole)’가 된다. 이에 따라 불은 세계질서를 “전체 인류 상호 간 사회적 삶의 기본적인거나 주요한 목표를 유지하는 인간의 행동 유형 또는 성향(patterns or dispositions)”이라고 규정한다. 앞서 언급했듯, 국가도 인간이 만든 사회적 조직의 한 형태라면, 다른 형태의 조직도 가능하며, 그 조직은 국가 수준보다 작을 수도, 더 클 수도 있는 것이다. 국경을 넘어선 보다 지속적이고 큰 인류의 사회 질서가 있을 수 있다는 것이다. 불은 그런 질서를 가리켜 ‘세계질서’라고 규정한 것이다(Bull 2012, 19-21).

불에게 질서는 이처럼 세 가지 층위가 있으며, 이는 '국경'과 '인류'라는 두 가지 기준에 의해 일반적으로 통용되는 목표를 가진 사회적 '질서'와 국가로 구성된 '국제질서', 그리고 인류 전체를 아우르는 '세계질서'로 나뉜다. 이와 유사하게, 키신저(Henry Kissinger) 역시 질서를 세 개의 수준(three levels of order)으로 분류한다. 그러나 키신저의 질서는 '규칙(rules)'과 '힘(power)'이 미치는 범위에 따라 세계질서(world order), 국제질서(international order), 그리고 지역질서(regional order)로 분류된다. 세계질서는 한 지역 혹은 문명이 가진 정당한 처리방식(just arrangements)과 힘의 분포(distribution of power)의 본질에 관한 개념(concept)이 전 세계에 적용 가능할 때 형성되며, 국제질서는 이런 개념들이 지구의 상당 부분 - 글로벌 힘의 균형에 영향을 줄 수 있을 정도로 충분히 큰 부분에 실제로 적용될 때 형성된다. 마지막으로 지역질서는 그런 원칙들이 지리적으로 제한된 지역에 적용될 때 형성된다(Kissinger 2014, 8).

한편, 아이켄베리(G. John Ikenberry)는 국제정치에서의 질서를 "규칙, 원칙, 제도를 포함하여 국가 간 관계를 '규율하는(governing)' 협약(arrangements)"을 가리키는 것으로 보고, 국가 간의 핵심적 관계를 규정하는 명시적인 원칙, 규칙, 그리고 제도에 초점을 맞췄다. 이로써 그는 국제질서의 개념을 국가 간 상호 관계와 진행 중인 상호 작용에 대한 공동의 기대를 규정하는 정해진 합의(settled arrangements)로 한정시켰다(Ikenberry 2001, 23). 이러한 질서의 개념에 따라 아이켄베리는 국제질서가 형성되는 방식을 세력균형(balance), 패권(hegemony), 그리고 법치주의(constitutionalism) 세 가지로 구분했다(Ikenberry 2011, 23-24). 세력균형과 패권은 현실주의의 토대를 이루며, 법치주의는 자유주의적 시각에 반영된다. 또한 세력균형은 국제정치의 무정부상태(anarchy), 패권은 위계적(hierarchy) 국제질서, 그리고 법치주의는 법에 의한 지배(rule of law)를 각각 반영한다. 아이켄베리는 이후 국제질서가 수립되고 유지되는 이 세 가지 방식을 그 본질적 성격을 드러내는 다소 다른 단어로 표현하기도 했다. 세력균형(balance), 명령(command), 동의(consent)가 그것이다. 비록 표현은 다르지만, 아이켄베리의 시각과 각 질서의 본질적 성격은 유지되고 있으며, 그것은 국제질서를 구성하는 요소들의 성격이 단일하지 않다는 것이다. 그는 국제질서가 시기와 장소에 따라

이 세 가지 중 한 가지 기제 혹은 둘 이상의 기제의 혼합에 의해 수립된다고 보았다. 미국 주도의 국제질서는 이 세 가지 기제가 모두 반영된 질서의 사례이다(Ikenberry 2011, 13-14).

국제질서에 대한 정의에서 아이켄베리와 유사하지만 행위자에서 근소한 차이를 보이는 시각도 있다. 예를 들어, 랜드연구소의 마자(Michael J. Mazarr) 등은 ‘주요 행위자(key players)’라는 용어를 사용함으로써, 국제질서의 행위자를 ‘국가’에 한정시키지 않았다. 이들은 질서를 “국제적 환경에서 주요 행위자들의 관계를 규율하는 일단의 규칙, 규범, 제도”라고 규정한다. 보다 간략하게, 질서란 “안정적이고 구조화된 국가 간 관계의 유형”이며, 여기에는 규범, 규칙을 제정하는 제도, 국제정치기구 또는 레짐 등의 조합이 포함된다. 무정부 상태의 국제관계에서 이들은 질서의 특징으로, 그것이 ‘안정되고(settled)’, ‘구조화되었다(structured)’는 점을 든다. 즉, 질서는 일정 정도의 ‘유형과 구조’에 의해 혼돈(chaos)이나 임의적인(random) 관계와 구분된다는 것이다(Mazarr et al. 2016, 7).

불과 아이켄베리처럼, 키신저의 국제질서도 힘에 국한되지 않는다. 그는 질서가 힘과 함께 가치의 요소를 반영한다고 본다. 그는 어떤 국제질서라도 이 두 가지 구성 요소에 기반한다고 보았는데, 모두가 수용하는 규칙(commonly accepted rules)과 세력균형(balance of power)이 그것이다. 규칙은 허용 가능한 국가의 행위를 규정하며, 세력균형은 그 규칙이 위반될 때, 구속력으로 작동한다. 여기서 규칙은 ‘정당한(just)’ 제도(arrangements)의 일부로서 기능한다. 그에 따르면, 도덕적 측면이 결여된 힘의 계산은 동의하지 않는 모든 것을 힘에 의해 결정되도록 만들 것이고, 힘의 균형이 결여된 도덕적 금지는 성전(crusades) 혹은 도전을 부르는 무력한 정책으로 귀결될 수 있다. 따라서 힘과 정당성 혹은 도덕적 요소가 균형을 이룰 때 국제질서 자체가 일관성을 유지할 수 있다(Kissinger 2014, 8). 결국, 키신저는 국제질서가 힘(power)뿐만 아니라 정당성(legitimacy)에 입각해 구성되고 또 그렇게 운영되어야 한다고 인식한다고 할 수 있다.

이상에서 국제질서는, 국내질서는 물론 지역질서와 구분되며 세계질서와도 구분되는 개념이라 할 수 있다. 또한, 질서에는 국가 간 관계를 규율하는 일련의 규칙, 규범, 제도가 존재하며, 이런 요소들은 ‘일반적으로’ 국가들, 특

히 강대국들의 힘 또는 합의, 그리고 그것이 미치는 범위에 의해 생성 및 규정된다고 할 수 있다. 질서가 단순히 힘에 의해서만 생성되지 않고 합의에 의해서도 생성될 수 있다는 것은 질서가 특정 가치와 윤리관을 반영한다는 의미이기도 하다. 불의 지적처럼, 모든 질서는 사회적 삶을 영위하기 위한 인간의 행동 유형이기 때문이다. 불은 이런 측면에서 세계질서가 국제질서에 우선한다고 본다. 국제질서는 '국가' 사회의 질서인데 비해 세계질서는 '전체 인류'의 질서이기 때문이다(Bull 2012, 21). 이렇게 볼 때, 국제질서의 생성과 변화는 단순히 국가 간 물리적인 힘의 배분뿐만 아니라 가치와 윤리관의 생성과 변화를 의미한다고 할 수 있다(Jones et al. 2014, 2). 여기서 국제질서는 힘이나 의도의 결과만이 아니라는 것을 알 수 있다. 불이 지적하듯 그것은 힘의 균형과 같은 의도하지 않은 결과이기도 하고, 공동이익, 규칙, 제도처럼 의식적 결과이기도 한 것이다.

여기서 질서와 의도의 관계를 좀 더 살펴보면, 국제질서는 국가에 의해 형성되는 것이기는 하지만 반드시 국가가 의도한 결과만은 아니다. 국제정치에는 국가라는 '행위자'와 그들이 구성하고 또 영향 받는 '구조(structure)', 그리고 국가의 실질적 행위자인 정부 혹은 정치 엘리트들의 '인식'이나 '의도' 등의 변수가 존재하기 때문이다. 왈츠(Kenneth Waltz)는 이 가운데 '구조'의 개념을 통해 질서가 '자생적(spontaneous)'이라는 견해를 피력한다(Waltz 1979).²⁾ 사회적 질서는 전적으로 '의도되지 않고(unintended) 제도화되지 않은(uninstitutionalized)' 반복적인 패턴이며, 행위자와 그 시스템 자체가 질서를 따르기는 하지만, 그 질서는 행위자의 목적에 전혀 도움이 되지 않거나, 적어도 도움이 되도록 고의적으로 설계되지 않았다는 것이다(Schweller 2001, 169 재인용).

한편, 로즈노(James N. Rosenau)는 의도와 함께 행위자에서도 차이가 있는 거버넌스(governance)의 개념을 설명하면서 국제질서가 정부(government)로 대표되는 행위자로서 국가의 의도에 의해서만 형성되지 않는다는 점을 지적한다. 시장, 시민, 비정부 행위자(NGO) 등도 국제질서의 형성과 변화의 요소로 작용할 수 있다는 것이다. 즉, 국제질서에는 국가의 의식적인(self-

2) 국내 및 국제적 차원에서 정치적 '구조'와 '질서'에 대한 설명은 왈츠(Waltz 1979)의 논의를 참조.

conscious) 노력과 비의식적인 원인에 의해 형성되는 두 측면이 공존한다는 것이다(Rosenau 1992, 3-8).

불 역시 마찬가지이다. 불은 국제질서가 힘의 균형(balance of power)과 같은 '우발적인(contingent)' 사실에 의한 결과로 형성된다는 점을 인정한다. 다만 그는 그것이 국제질서 생성의 유일한 결과는 아니며, 앞서 언급한 인간의 사회적 삶의 기본적 목표에 대한 공동 이익(common interests)을 '의식(sense)'한 결과이기도 하다고 설명한다. 국제질서를 형성하는 요소에는 따라서 공동 이익의 실현을 위한 행위의 안내자로서 규칙(rules)과 그 규칙의 유효성 제고를 위한 제도(institutions)도 포함된다(Bull 2012, 62-71). 그리고 질서는 우발적이 아닌 의도적 세력 균형과 국제법, 외교, 전쟁, 강대국들에 의한 국제체제 관리와 같은 제도들이 연관된다(Bull 2012, xxxiv).

국제질서는 이처럼 구조와 행위자, 보다 본질적으로는 존재와 의지에 대한 인식에 따라 구별될 수 있다. 본 절에서 다룬 국제질서에 관한 몇 가지 인식은, 구조와 세력균형 그리고 국가에 초점을 둔 시각과, 제도와 협력 그리고 인간에 초점을 둔 시각으로 대별할 수 있다. 밀러(Benjamin Miller)에 따르면 이런 두 시각은 각각 '구조적 세력균형 접근법(structural balance-of-power approach)'과 '국제사회적 접근법(international society approach)'으로 분류될 수 있다. 그는 전자가 질서를 자생적, 비의도적, 구조적으로 형성된다고 보는 데 비해, 후자는 의도적, 고의적, 의식적으로 형성된다고 보는 차이가 있으며, 전자는 현실주의적 시각, 후자는 그로티우스적 전통 및 레짐 이론과 각각 궤를 같이한다고 본다(Miller 2002, 10-14). 이는 월트(Walt 1998)와 스나이더(Snyder 2004)가 이미 지적했듯 하나의 세계에 대해 현실주의, 자유주의, 구성주의 등 다양한 이론적 시각이 경쟁하며 존재함을 단적으로 보여준다. 이상에서, 국제질서를 전체적으로 파악하기 위해서는 하나의 구성 요소나 특정한 이론적 시각이 아닌, 다양한 구성 요소와 복수의 이론적 시각을 모두 고려해야 함을 알 수 있다.

2. 국제질서에 대한 국제정치적 시각

국제질서에 관한 이상의 검토를 통해 국제질서는 힘, 제도, 규범 그리고

가치지향성 등 다양한 요소들로 구성된다는 것을 알 수 있다. 그 구분 자체에 있어서도 마찬가지로이다. 즉, 질서가 '국가'를 우선으로 하는가, '인간'을 우선으로 하는가에 따라 세계질서와 국제질서로 나뉘고, 힘과 규칙의 적용 범위에 따라 다시 지역질서 등으로 구분된다는 것은 결국 무엇에 우선순위를 부여할 것인가의 문제이며, 그 판단은 가치지향적이고 인식편향적일 수밖에 없다. 실제로 이는 이론적 차원에서도 고전적 현실주의와 구조적 현실주의 그리고 구성주의를 가르는 구분점이 되기도 하며, 현실적으로는 미국과 중국의 '인권'과 '주권' 논쟁, 지역 강대국과 글로벌 강대국 규정 논쟁의 핵심이 되고 있기도 하다. 또한 이러한 가치는 규범에 반영되고 규칙을 형성하며 제도화된다는 측면에서 구성주의와 자유제도주의적 국제질서관의 기초가 된다. 규범과 제도는 이러한 가치의 측면과 함께 힘에 의해 강제될 수 있다는 측면에서 현실주의적 국제질서관의 기초가 되기도 한다. 동일한 가치에 의한 지향이 다르다는 것 자체는 또 구성주의적 혹은 탈실증주의적 시각을 반영하기도 한다. 따라서 아이켄베리의 지적처럼, 국제질서는 세력균형과 패권, 동양의 측면이 모두 반영되어 수립 및 운영될 수 있고, 키신저가 주장하듯, 힘과 정당성의 극단 사이에서 균형을 이룰 때 안정적으로 일관성 있게 유지될 수 있으며, 웬트가 주장하듯 정체성과 간주관적 인식에 따라 변화될 수 있을 것이다.

또한, 지역질서와 국제질서, 세계질서가 다르다는 것은 질서의 범위를 설정하고 분석하는 데 있어 패권의 한계와 인류의 보편적 가치 그리고 국가 및 지역적 다양성 등을 모두 고려해야 한다는 점을 인식시켜 준다. 국제질서는 하나가 아닌 두 개 이상이 존재할 수 있으며, 세계질서는 존재한 적이 없다는 것은 엄연한 사실이다. 냉전시대 미·소 양 진영의 질서와 소련 해체 이후 초강대국 미국이 주도하는 국제질서가 이를 실증한다. 비서구 국가로서 다양한 정체성을 갖는 중국의 부상과 그에 따라 배태된 질서의 변화 가능성도 그 방증이다. 이는 패권에 기초한 어느 일방의 전 세계적 세력 확장이 비현실적이며, 인류 보편적 가치와 문명의 다양성에 대한 인정이 담보되지 않는 국제질서 수립의 노력은 한계에 노정될 수밖에 없고 경쟁적 질서의 태동을 초래할 뿐임을 의미한다.

무정부성을 강조하고 자력구제에 의존하는 것이 안전을 보장받는 길이라

는 시각의 현실주의, 그리고 공동이익과 평등, 협력을 강조하며 법과 제도에 의해 안보와 발전을 추구할 수 있다는 자유(제도)주의는 공히 국제질서를 유지하는 몇 가지 요소를 균형적으로 반영하지 않고 스펙트럼의 극단에서 출발한다. 비록 이상주의에서 벗어나 신자유주의 혹은 구조 자유주의에 이르면서 자유주의는 현실주의의 몇 가지 주요 가정들을 수용하고 ‘상대이익(relative gain)’과 ‘배신(cheating or defection)’의 문제를 해결하고자 노력하고 있지만, 자유주의는 ‘힘’이라는 엄연한 현실을 보다 면밀히 검토하고 반영할 필요가 있다. 레짐과 제도도 결국은 힘의 결과를 반영한 것일 뿐이라는 현실주의 역시 제도의 중요성을 인식하기는 하지만, 여전히 제도가 힘을 구속하지는 못하며, 국가행위와 평화에 미치는 영향은 미미할 뿐이라고 본다. 특히 공세적 현실주의자인 미어샤이머의 경우, 자유제도주의는 물론 비판이론 등 협력과 제도의 역할을 강조하는 주장들이 모두 논리적으로 결함이 있으며, 세상을 정확하게 설명하지 못하고 따라서 그에 기반한 정책들은 실패할 수밖에 없다고 단언한다(Mearsheimer 1994, 7; 49). 그러나 방어적 현실주의자인 글레이저(Charles L. Glaser)의 경우 자유제도주의와 구조 현실주의를 동시에 비판하면서 구조 현실주의의 비판론이 부당하며 현실주의자들도 낙관주의자일 수 있다고 주장한다. 그는 일반적으로 국가들이 적에 대해 강한 경쟁의 성향을 갖는다는 기존의 생각은 오류이며, 적대국들은 많은 경우 경쟁이 아닌 협력의 정책을 통해서 안보의 목표를 달성할 수 있으므로, 조건이 충족될 경우 협력을 선택해야 한다고 보는 것이 오히려 구조적 현실주의를 제대로 해석하는 것이라고 주장한다(Glaser 1995, 51). 글레이저는 자신이 ‘비필연적 현실주의(contingent realism)’라고 명명한 이 시각이 제도주의적 접근에 의하지 않고도 국가 간 협력을 설명하며, 전쟁을 회피할 수 있는 가능성에 대해 구조적 현실주의보다 낙관적이라고 주장한다(Glaser 1995, 52). 그러나 미어샤이머는 전형적인 공격적 현실주의 논리에 기초해 글레이저의 이 같은 주장이 이상주의적이라고 반박한다. 그는 글레이저의 주장이 설명보다는 규범에 치우쳐 있으며, 강대국들의 정책결정자들을, 그것도 동시에 설득하지 못하는 한, 이상에 머물 수밖에 없을 것이라고 비판한다(Mearsheimer 2011, 424-430).

그럼에도 불구하고 구조 현실주의자들은 제도는 힘의 반영이라는 것이

논리적으로 비판적인 귀결로 연결되지만은 않는다는 것을 인정할 필요가 있다. 힘은 가치중립적이지만, 그 힘의 사용은 가치중립적이지 않기 때문이다. 구성주의자 웬트의 영국과 북한의 핵무기 비유는 이를 잘 설명해 준다. 핵보다는 규칙과 제도가 대규모 전쟁의 방지에 더 큰 역할을 했다고 보는 시각들 역시 그런 측면에서 이해할 수 있다. 이런 맥락에서 전재성(2000, 341-358)은 제도에 대한 경시와 그 기능적 한계에 대한 현실주의적 시각을 비판하면서, 강대국-약소국 관계 혹은 협력주체 간 권력의 차이라는 요소를 반영한 국제제도론이 현실주의 전통에 이론적, 규범적으로도 충실하고 배반과 상대적 이득의 문제도 해결할 수 있다고 시론 차원에서 주장한다.

국제질서를 형성 및 유지하는 여러 요소와 목표들은 앞서 보았듯 현실주의와 제도주의 그리고 구성주의 등 이론적 시각에 따라 다양하게, 그러나 불균등하게 반영되고 있다. 국제질서는 단순히 세력균형이나 세력전이(power transition)와 같이 물리적 힘의 분포와 변화에만 의존하지 않는다. 모든 질서는 인간의 사회적 삶을 유지하기 위한 목표의 추구 행위 유형이라는 불의 지적을 상기할 필요가 있다. 그 목표는 안전의 보장뿐만 아니라 약속의 이행과 소유의 안정이 있으며 그 추구 수단에는 위협과 강제뿐만 아니라 정당성을 갖춘 이념과 제도 역시 존재한다. 기존의 현실주의적 시각은 힘(power)을 '하드 파워(hard power)'에 국한시키고 있지만, 나이(Joseph Nye)가 주장하듯 파워에는 제도와 문화, 외교정책 등에서의 '흡인력(attractive power)'인 '소프트 파워(soft power)'도 있음을 인정할 필요가 있다(Nye 2004). 특히 '약속의 이행'과 '소유의 안정'이라는 질서의 기본적 목표는 정당성을 가진 제도와 규칙, 그리고 이의 이행을 위한 강제와 보상이라는 서로 다른 성질의 힘이 모두 필요하다. 키신저가 지적하듯, 국제질서가 한 지역 혹은 문명이 가진 정당한 처리방식과 힘의 분포의 본질에 관한 '개념(concept)'이 글로벌 세력 균형에 영향을 줄 수 있을 정도로 충분히 넓은 지역에 실제로 적용될 때 형성된다면, 힘의 분포에 집중하는 현실주의가 주목해야 할 부분은 '정당한' 처리방식이 될 것이다. 마찬가지로 자유제도주의는 공동이익을 위한 협력과 같은 정당성이 상대이익과 배신에 의해 무산되지 않도록 제도의 성격은 물론 '힘의 본질과 분포'에 대한 '개념' 분석에 보다 더 많은 주의를 기울여야 할 것이다. 힘은 단지 억제하고 제한해야 할 대상이 아니라, 그들이 추

구하는 협력과 공존의 가치 및 제도를 현실화할 수 있게 해주는 수단이기도 하기 때문이다.

같은 맥락에서 정체성과 인식을 다루는 구성주의와 같은 메타이론의 중요성과 탈실증주의적 방법론도 부각될 필요가 있다. 힘과 제도라는 양 극단에 선 현실주의와 자유주의는 지난 세기부터 상호 비판과 논쟁을 거치며 접점을 찾기 시작하고, 스펙트럼 상에서 조금씩 움직이고는 있지만, 어느 쪽이 어느 선까지 이동해야 하는지, 중복과 상쇄 요소는 없는지 등 국제정치이론 자체에 대한 이론적 검토도 중요할 것이기 때문이다.³⁾ 앞서 보았듯, 질서는 구조와 힘에 의해 빚어지기도 하지만 가치와 인식도 질서의 형성과 유지에 있어 결코 적지 않은 역할을 담당하며, 의도와 달리 자생적인 측면이 있지만 의도에 의해 구성되는 측면도 있다. 즉, 구조와 행위자는 서로를 변화시키며 서로에 의해 변화한다. 이는 질서의 형성과 유지에 있어 구조와 힘에 대한 강조가 인식과 의지를 구축(驅逐)할 수는 없으며 그 역도 가능하지 않다는 것을 의미한다. ‘모든’ 질서는 ‘인간’의 행동 유형이고, 질서를 연구하는 사회과학의 주체도 인간이기 때문이다. 이런 의미에서, 질서는 주로 힘을 가진 자에 의해 수립 및 유지되고, 그 힘은 물리적으로만 규정된다는 기존의 관념은 비판적으로 검토될 필요가 있을 것이다. 물론 그 비판적 시선도 실증주의적 방법론에만 국한되어서는 안 될 것이다.

Ⅲ. ‘자유주의 국제질서’의 특징과 위기

국제질서는 그 질서를 수립하고 유지하는 데 주도적인 역할을 수행하는 행위자의 가치와 이익 등을 반영한다. 2차 대전 후 미국과 서구의 주도로 수립된 현 질서는 냉전 후 소련의 해체와 함께 미국의 주도 하에 운영되어 왔으며, 따라서 그 보편적 특성에도 불구하고 사실상 주로 미국을 비롯한 서구 선진국들의 이익을 주로 반영한 질서라고 할 수 있다. 이 질서의 대표적 옹

3) 스나이더(Snyder 2004, 61-62)는 현재의 주요 국제관계이론들이 국제정치의 작동 방식을 설명하는 데 상당한 한계가 있다고 보고 어느 한 이론적 시각에 경도되지 않도록 각 이론이 가진 통찰력을 상호 견제에 이용할 필요가 있음을 지적한다.

호자인 아이켄베리(Ikenberry 2015, 450)가 '자유주의 패권적 질서(liberal hegemonic order)'라고 명명한 이 질서는 흔히 규칙에 입각한 자유주의 국제질서(RBO: Rules-Based Liberal international Order)로 불린다. 자유무역, 다자주의, 동맹, 파트너십, 민주주의 연합, 인권, 미국의 패권적 리더십 등을 특징으로 하는 이 질서가 추구하는 목표는 '평화(peace)', '번영(prosperity)', '정의(justice)'로 압축된다(Jones et al. 2014, 3-7). 그런데 이 질서는 최근 몇 년에 걸쳐 위기에 직면해 온 것으로 진단되고 있으며, 그에 대한 다양한 분석과 처방이 특히 미국과 중국을 중심으로 진행되어 왔다. 이에 따라, 본 장에서는 미국이 주도해 온 현 국제질서의 특징과 문제점에 대해 먼저 살펴본 후, 이에 대한 중국의 시각을 다음 장에서 검토한다.

전후 미국과 서구가 주도한 자유주의 국제질서는 매우 복잡하고 광범위한 규범, 제도, 조약과 기타 메카니즘의 세트로서, '경제안정', '불가침', '공동의 도전과제에 대한 협동', '자유주의적 가치의 진전'이라는 네 가지 핵심 원칙의 구현을 위해 구축되었다(Mazarr et al. 2016, 13). 그리고 자유주의적 국제주의(liberal internationalism)를 근간으로 하는 이 질서에서 추진되는 외교정책은 두 가지 특징을 갖는다. 첫째는 고립주의에 반해 타국과 함께 문제에 공동 대처하는 것이고, 둘째는 아이켄베리 등 주류 학자들이 공통적으로 지적하는 자유주의적 국제주의의 요소들, 즉 개방적 시장, 국제제도, 협력안보, 민주적 공동체, 진보적 변화, 공동적 문제 해결, 공유 주권(shared sovereignty), 그리고 법치를 촉진하는 의제들을 포함한다는 것이다(Chaudoin et al. 2010, 76). 또한, 이 질서는 '합의(consensus)'라는 지배적 관점을 반영한 두 가지 구조(architecture)에 입각해 있는데, '무역레짐'과 '안보레짐'이 그것이다. GATT에 이어 WTO를 주축으로 한 무역레짐은 세계 경제의 자유화에 기여했고 국제사회를 연결해 상호의존의 네트워크를 확대 및 심화시켰다. 안보 영역에서 이 질서는 대규모 침략행위를 막았을 뿐만 아니라 무력의 사용을 제한함으로써 불필요한 분쟁이 발생하지 않도록 작용했다(Mazarr et al. 2016, 13).

아이켄베리는 이 질서가 성공적으로 작동해 왔다고 평가했다. 그리고 그는 미국과 서구가 주도해 온 기존 질서가 전후 수 십 년 동안 성공적으로 지속될 수 있었던 이유를 이 질서가 가진 세 가지 특징에서 찾고 있다. 먼저,

‘비차별(nondiscrimination)과 시장개방성(market openness)’에 기반한 규칙과 규범들이다. 이로 인해, 중국은 물론 많은 국가들이 이 질서 내에서 경제적으로 발전하고 정치적으로 성장할 수 있었다. 두 번째 특징은 한 국가가 아니라, ‘미국을 중심으로 한 국가들의 연합에 기초한 리더십’이 특징이다. 과거의 질서는 주로 한 국가가 지배했다. 그러나 현 질서는 미국을 중심으로 이익상관자들이 연합하고 있다는 것이 다르며, 이들은 주로 선진 민주주의 국가들로서, 정치, 경제, 안보 영역에서 군사적 수단보다 지속적인 협상과 거래를 통해 문제를 해결한다는 점에서도 다르다. 세 번째로, 현 질서는 이례적으로 ‘밀도 있고(dense) 포괄적이며(encompassing) 광범위하게 인정받는(broadly endorsed) 규칙과 제도 체계’를 갖고 있다. 비록 결점이 없지 않겠지만, 이 질서는 이전의 어느 질서보다도 개방적이며 규칙에 기초한 질서이며, 전례 없는 수준의 협력을 가능케 한 기반을 제공한 질서이다 (Ikenberry 2008, 29-30).

이처럼 성공적으로 지속되어 온 이 질서가 위기에 직면한 이유와 직면한 위기는 무엇인가? 2014년 미 썬크탱크 브루킹스 연구소는 현 질서의 문제점에 대해 상당히 포괄적인 진단을 제시했는데, 이에 따르면 현 국제질서가 직면한 특징적 문제들은 11가지로, 금융과 무역 및 유로존의 위기, 서구의 정체와 ‘나머지(the rest)’ 국가들의 상승 및 그 전망의 불투명성, 지정학적 경쟁과 강대국 간 분쟁의 재현 가능성, 해양에 대한 영유권 분쟁 점증과 같은 공공재 문제, 기술 발전으로 인한 새로운 전장(戰場)과 무기의 등장, 중동의 인간안보 문제, ‘보호 의무(responsibility to protect: R2P)’ 원칙에 대한 ‘주권’의 원칙 혹은 국가들의 전략적 이익과의 상충, 미국의 세일혁명과 이란과의 핵문제 협상으로 인한 미국의 페르시아만 지역에 대한 무관심 등이다 (Jones et al. 2014, 14-31). 이러한 문제에 대해 동 연구소가 제시한 해결책의 핵심은 비교적 간략하다. 비록 긍정적인 면과 부정적인 측면이 공존하고 있지만, 현 질서는 합리적으로 무리 없이 잘 기능해 왔고, 따라서 이 질서의 수립자인 미국의 향후 역할이 중요하며, 미국을 포함해 이 질서로부터 혜택을 받는 모든 국가들이 이 질서가 유지되도록 노력해야 한다는 것이다. 즉, 현 질서의 장점은 강화하고 단점은 보완해 나아가야 하며, 이 과정에서 미국이 주도적인 역할을 담당하되, 다른 국가들도 그 과정에 참여해야 한다는 것

이다(Jones et al. 2014, 32-33).

비슷한 시기, 영국의 썬크탱크 채텀하우스가 제시한 분석에 의하면, 현 RBO가 직면한 도전은 신흥국가나 보복국가들(revanchist states), 현 질서에 불만을 갖고 불신하는 국가들과 같은 행위자에 의해서뿐만 아니라, 급속하고 광범위한 기술의 변화, 그리고 경제 및 재정혼란을 자체적으로 야기한 자유주의적 국제경제질서 등 비행위자에 의해서도 야기된 것이다. 현 RBO가 지속되기 위해서는 세 가지 문제가 해결되어야 하는데, 첫째는 정당성(legitimacy)의 문제다. 질서를 수립하고 유지하는 주요 행위자는 그 질서를 유지시키는 규범과 규칙을 스스로 준수함으로써 자신과 질서에 대한 정당성을 확보해야 한다. 그러나 미국과 서구 강대국들을 포함한 현 질서의 주요 수립자들은 이라크 침공 등의 사례가 보여주듯이 현 질서의 규범과 규칙을 자신들의 국익에 따라 선택적으로 준수하거나 준수하지 않음으로써 정당성의 위기를 자초해 왔을 뿐만 아니라, 러시아의 크림반도 침공과 중국의 동중국해 및 남중국해에서의 일방적 주장이 증명하듯, 타국으로 하여금 '힘이 곧 정의(might is right)'라는 인식을 갖도록 했다는 것이다. 둘째는 공평성(equity)의 문제다. RBO는 소수가 아닌 다수의 이익에 부합하도록 기능해야 함에도 불구하고, 기존 질서는 인권을 비롯해 민주주의와 같은 정치적 가치, 경제발전, 문화, 정체성, 종교 등 다양한 영역에서 그 질서의 주도자인 소수 서구 선진 강대국들의 가치와 제도, 이익에 주로 부합되도록 설계되고 운용되어 왔다. 일례로, 2008년 금융위기는 단순한 경제적 문제가 아니라 기존 국제경제체제의 구조적 약점과 불공정성을 노출시킨 이념적 문제였고, 영국의 EU탈퇴도 경제뿐만 아니라 정치적, 문화적 요소가 얽힌 문제이기도 했다. 마지막 문제는 자기과신(self-confidence)으로, 현 국제질서가 장기간 지속됨에 따라 이 질서는 필요할 때만 수정하고 특정 도전자들로부터 지키기만 하면 되는, '자연스러운 질서'라는 믿음이 생겨났을 수 있고, 이는 곧 자기만족으로 이어졌다. 그러나 현 질서에는 혁명적이고, 파괴적이며 무질서한 부분들이 많은 것이 사실이다. 서구 국가들이 근대화의 혜택을 보급시키기 위한 시도라고 보는 것들을 다른 지역의 국가들은 그런 시도들이 공격적이며, 서구의 정치·경제적 이익과 서구의 물질주의 및 세속주의에 의한 지배를 위한 것이라고 인식한다. 실제로 많은 국가의 정권들이 서구의 이런 아

젠다들을 자신들에 대한 생존의 위협(existential threat)으로 인식한다.

이상의 문제점에도 불구하고 이 분석 역시 현재의 RBO가 근본적으로 잘못 된 것은 아니며, 따라서 그 타당성이 유지될 수 있도록 규칙들을 수정하고, 그 규칙들이 가급적 일관성 있고 광범위하게 적용되도록 할 필요가 있다고 진단한다. 이때 우선적으로 고려해야 할 것은 그 질서의 목적으로, 현 질서가 1930년대와 1940년대의 민족주의, 전체주의 그리고 분쟁의 재발 방지를 위해 수립되었듯, 동 질서의 현대화에는 2000년대와 2010년대의 문제 해결을 위한 개혁적인 의제가 포함되도록 해야 한다는 것이다. 또한, 어떤 의제를 누가 설정할지 아직 결정된 것은 없지만, 만일 서구가 주도하지 않는다면 주도권을 갖게 될 국가들은 많으므로, 서구가 지금의 기회를 이용해 규칙 수정을 주도해야 한다고 촉구한다.⁴⁾

현 질서를 유지시켜야 한다는 데에는 아이켄베리 역시 이견이 없어 보인다. 질서의 리더십에 대해서도 위의 두 시각과 별반 다르지 않다. 그는 현 국제질서의 위기를 질서 자체와 그 리더십으로 분리시켜, 위기의 본질이 이 질서 자체가 아닌 이 질서의 정점에 있는 미국의 리더십에 있다고 보았다. 즉, 미국 주도의 국제질서의 위기는 ‘권위(authority)’ 혹은 ‘권위 관계(authority relations)’의 위기이지 자유주의적 국제주의(liberal internationalism) 자체의 위기는 아니다. 그에 따르면, 전후 현재까지 유럽의 부흥과 독일 및 일본의 성장, 그리고 최근 중국을 포함한 브릭스(BRICS) 국가 등 신흥시장국가들의 성장으로 기존의 질서에 변화가 발생했고, 이 변화는 현재 기존의 거버넌스 체도를 ‘초과(overrun)’했다. 한 마디로 말해서, 자유주의적 국제주의가 미국의 헤게모니를 넘어서 성장한(outgrown) 것이다. 따라서 현재 국제질서를 둘러싼 투쟁은 ‘권위와 목소리(authority and voice)’에 관한 것이라는 분석이다(Ikenberry 2015, 452).

그러나 그러한 투쟁에도 불구하고 아이켄베리는 현 자유주의 국제질서에 대한 확고한 신념을 보인다. 그는 현실주의자들이 전개하는 세력전이와 새로운 질서의 도래에 대해 반박하며, 현재의 자유주의 국제질서가 지속, 통합, 진화해 갈 것이라고 주장한다. 그에 의하면, 현 질서는 ‘오래된(old)’ 질서이지

4) Chatham House (2015), "Challenges to the Rules-Based International Order," <https://www.chathamhouse.org/london-conference-2015/background-papers/challenges-to-rules-based-international-order>. (2017년 12월 2일 검색)

이미 지나간 '과거의(past)' 질서가 아니며, '가입은 더 쉽고 전복은 더 어려운' 질서이다. 현 자유주의 국제질서는 미국이 이끄는 질서가 아니며, 자유주의만 독존하는 질서도 아니다. 이 질서에는 G7, G20, UN 등 미국을 포함한 다양한 리더십 플랫폼이 있으며, 중국, 인도, 러시아 등 다양한 개발 및 정치 '이념'들이 수용된다. 미국의 신자유주의 이념뿐만 아니라 사회민주 모델과 국가주도의 발전 모델 등 여러 모델이 이 질서 내에서 공존한다는 것이다. 이에 더해, 그는 이 질서가 표방하는 자유주의적 국제주의는 서구의 아이디어가 아니라 궁극적으로 전 세계적으로 호소력을 가진 아이디어라고 주장한다. 규칙에 기반한, 개방적인, 다자주의적, 자유주의 국제질서는 서구뿐만 아니라 비서구국가들 모두에게 혜택을 제공한다는 것이다. 결국 현 질서의 특징인 자유주의적 국제주의가 세계를 조직하는 하나의 방식이며, 그것은 문화, 문명, 혹은 패권에 의한 가공의 산물(artifact)이 아니라는 것이다(Ikenberry 2015, 454-455). 현 질서에 대한 확고한 믿음과 현재의 문제를 리더십과 목소리의 문제라고 규정한 아이켄베리(Ikenberry 2008, 34-37)는 따라서 미국이 이 질서가 가진 주요 특성에 대한 투자를 확대하고, 자신을 이 질서의 가장 중요한 옹호자로서 재정립할 것을 주문한다. 그렇게 해 나아갈 때, 미국의 권위와 목소리가 강화될 수 있으며, 미국이 지금보다 약해진 후에도 중국의 부상과 따른 질서의 문제도 현 질서 내에서 풀릴 수 있다는 것이다.⁵⁾

2016년 세계경제포럼(WEF) 미국 글로벌 의제 협의회(The Global Agenda Council on the United States 2016, 2-13)의 백서도 위와 유사한 분석을 제시한다. 이 백서에서 케이건(Robert Kagan) 등은 2차 대전 후 미국을 중심으로 수립된 자유주의 국제질서가 정치, 경제, 안보 등 영역에서 지난 70년간 성공적으로 작동해 왔다고 평가하고, 동 질서는 수호의 가치와 위기 극복의 능력이 있다고 주장한다. 이어서 현 질서가 권위주의 정권과 반자유주의적 근본주의 운동, 세계경제의 장기적 전환과 물리적 환경의 변화 등 다양한 도전에 직면해 있다고 진단하고, 이를 극복하기 위한 처방으로 자유주의 국제질서의 수호에 대한 미국의 의지와 능력의 제고를 주문했다. 이를 위해

5) 미중 간 세력전이에 대해 슈웰러와 푸 역시 유사한 해법을 제시한다. 즉, 미국이 중국에게 더 많은 영향력과 위신을 양보하고 적대시하지 않는 대신, 중국은 자유주의 국제질서를 유지하고 더 많은 책임을 지는 '대가 있는 위신'의 거래('prestige at a price' trade-off)를 하는 것이다(Schweller & Pu 2011, 68).

이들은 구체적인 하위 정책 예시들이 담긴 4가지 정책 패키지를 제시했는데, 자유주의 경제질서의 강화와 적응력 개선, 국제안보질서의 강화, 에너지 혁명의 활용, 그리고 교육, 혁신 및 기업가정신에서의 미국의 강점 활용 등이 그것이다. 결국 이 백서의 주장은 미국의 강점을 살리고 세계의 다양한 수요에 부응할 수 있도록 미국의 군사, 정치, 경제, 문화적 역량을 통합하는 대전략을 마련하고, 이를 통해 위기에 직면한 자유주의 국제질서를 수호하는 것이 미국뿐만 아니라 전 세계의 이익에도 부합한다는 것이다.

미국과 영국은 전후 자유주의 국제질서의 주요 설립 및 유지자로서 현 질서의 문제점을 인정하면서도 그것이 잘 작동해왔고 보완을 거쳐 지속되어야 하며, 자신들이 그 중심적 역할을 담당해야 한다고 본다. 그러나 민주주의와 자본주의 시장경제 등을 특징으로 하는 현 질서의 구성원이자 ‘비슷한 생각을 가진(like-minded)’ 호주에서 일부 학자들은 미국 및 영국의 학자들과는 다소 다른 시각을 보인다. 이들은 규칙에 기반한 현 자유주의 질서가 유지되어야 한다는 것이나 미국의 리더십에 문제가 있다는 것에는 큰 이견이 없어 보인다. 그러나 이들은 지역질서에 대한 아시아의 시각이 다양하며, 현 질서의 유지를 위해 미국의 리더십을 환영하지만 미국의 지배적 지위가 동 질서 유지의 필수불가결한 요소는 아니라고 주장한다. 이에 따르면, 규칙과 규범은 강대국의 이익과 위계의 산물만은 아니며, 국가들의 동의와 정당성이 담보되어야 지속가능하다. 따라서 보다 인도적이고 효율적이며 일관성 있는 규칙들을 추구하는 비슷한 생각을 가진 국가군들도 국제질서 개혁에 영향을 미칠 수 있다. 호주와 캐나다와 같은 국가들이 그러한 예이며, 이러한 국가들이 국제규범과 국제법을 강화하는 동시에 강대국들 간 세력 경쟁이 악화되어 전쟁으로 이어지지 않도록 해야 한다고 주장한다(Raymond et al. 2017, 4-13).

유사한 맥락에서 밀너(Tony Milner) 등은 미국이나 중국 혹은 유럽이 아닌 아세안과 동남아시아를 호주의 정치, 경제, 안보의 우선순위에 뒤야 한다고 주장한다. 이들은 미국의 ‘대리(deputy)’라는 이미지가 아세안과의 관계에서 호주에 도움이 되지 않는다고 보고, 이를 수정해 호주를 “아세안 지역과의 심도 있는 관여에 의해서도 형성되는 미국의 동맹”으로 인식되도록 하는 것이 최선의 선택일 수 있다고 주장한다. 이들이 아세안을 중시하는 이유에는 지역기구로서 아세안이 지향하는 가치와 규범 및 중심적 역할에 더

해 중국과 미국이 아세안에 대해 갖는 비교적 중립적이거나 신중한 태도와도 관련이 있어 보인다. 특히 현재 미국의 '아시아-태평양' 비전은 이미 불안정해졌고, '인도-태평양' 비전은 아직 불확실한 상태이며, 일대일로 등 중국이 추진하는 일련의 전략적 움직임은 적어도 중단기적으로 폭넓은 지지를 획득하기 어려운 상태에 있다. 이런 상황에서 아세안의 중요성은 커져가고 있으며, 호주의 아세안과의 관계 강화는, 신중히 추진될 경우, 미국과 중국 모두로부터 견제의 대상이 되지 않을 것이다. 그리고 이는 오히려 미국과 중국은 물론 한국과 같은 아세안과 밀접한 관계를 맺고 있는 여러 국가들과의 관계를 강화하고 이들과 협력할 수 있는 여지를 넓혀줌으로써 호주의 지역 정체성 강화와 함께 정치, 경제, 안보 등 다방면에서 호주에게 도움이 될 것이라는 것이다. 이에 따라 이들은 호주가 분명하고도 공개적으로 아세안을 지지할 것을 주문한다(Milner & Huisken 2017, 2-8).

한편, 위의 시각들과 달리 앨리슨(Allison 2018, 124-125)은 나이와 아이켄베리 등이 옹호하는 자유주의 국제질서가 '신화(myth)'일 뿐이라고 일축하면서 동 질서 옹호자들의 세 가지 핵심 컨센서스를 차례로 반박한다. 즉, 평화가 장기간 지속된 이유는 자유주의 국제질서의 결과물이 아니라 냉전기 미소간 위태로운 세력균형과 이후 미국의 단기적 지배의 부산물이며, 미국이 전 세계에 개입한 동기는 자유주의의 해외 확산이 아니라 자국 내 자유 민주주의의 수호이고, 트럼프의 등장으로 현 질서의 핵심 요소들이 저해되고 있지만 세계의 안정에 위협이 되는 수준과는 거리가 멀다고 주장한다. 이상에 따라 그가 제시한 처방은 해외 개입을 줄여 국내에서 생존 가능한 자유 민주주의 재건에 집중할 수 있도록 하라는 것이다. 이를 위해 그는 미국이 민주주의나 자유에 대한 자신의 신념에 맞추도록 중국과 러시아 등 다른 국가들을 변화시킬 필요가 없으며, 자유주의와 반자유주의가 공존하는 다양성이 보장되는 세계질서를 유지시키는 것으로 충분할 것이라고 본다. 즉, 다른 국가들이 거버넌스에 대해 다른 생각을 갖고 그들의 규칙이 적용되는 그들만의 국제질서를 구축하고자 한다는 현실에 미국이 적응해야 한다고 충고한다(Allison 2018, 133). 이는 중국의 시각과도 일정정도 일맥상통한다는 점에서 주목된다.

한국은 전술한 배경 하에서 미중 간 강대국 경쟁에 간헐 수동적 선택을 강요당하기보다는 향후의 질서 속에서 자신의 가치와 공간을 확보하고자 한

다. 예를 들어, 문재인 정부는 2017년 11월 9일 아세안의 핵심국가인 인도네시아에서 ‘신남방정책’을 발표하며 아세안과의 관계를 “한반도 주변 4대국과 같은 수준”으로 격상시키겠다고 천명했다. 동 정책의 취지는 경제관계의 확대와 강화 및 더 나아가 기술과 문화예술, 인적 교류의 확대를 통해 ‘사람(People) 공동체’, ‘평화(Peace)공동체’, ‘상생번영(Prosperity) 공동체’를 함께 만들어 가겠다는 것이다(『경향신문』 2017/11/09). 이는 현 질서의 변화에 대응하는 호주의 입장과 유사한 맥락에서 이해할 수 있으며, 미국과 중국 등 강대국들 사이에서 어느 일방을 선택하기보다는 당위의 측면에서 보편적 가치와 규칙에 입각한 자유주의적 지역 질서를 중시하고, 이에 기초한 국가관계를 적극적으로 강화 및 확대해 나아가겠다는 의지의 표명으로 보인다.

기존 국제질서에 대한 이상의 시각들은 국제질서가 단순히 권력이나 제도, 혹은 인식 중 어느 하나에 의해 규정되거나 국한되지 않고, 안보와 경제, 리더십과 권위, 가치 등 다양한 목표 및 이익 요소들로 구성되어 있다는 것을 보여준다. 또한, 특정한 국제질서의 형성과 유지, 변화에는 행위자의 의지와 함께 권력이 필요하며, 동시에 행위자의 의지와 무관한 구조, 그리고 행위자 간 관계의 역학과 인식의 변화가 수반된다는 것도 알려준다. 이에 더해, 상기한 진단과 처방들은 국제질서가 주로 소수 강대국에 의해 수립 및 유지됨에도 불구하고, 국제사회를 구성하는 다른 국가들도 주요 강대국에 대한 정당성 인정과 지지 여부를 통해 국제질서의 유지와 변화에서 나름대로의 일정한 역할을 수행할 수 있음을 시사한다.

IV. ‘자유주의 국제질서’에 대한 중국의 시각

질서를 둘러싼 현재의 투쟁은 권위와 목소리의 투쟁이라는 아이켄베리의 지적처럼, 현 국제질서에 대한 주도권 경쟁은 기존 질서의 수립자인 미국과 서구 선진국을 포함한 미국의 동맹들과, 기존 ‘자유주의 질서’의 문제점을 지적하며 새로운 질서의 구축을 주장하는 중국을 필두로 한 러시아, 브라질, 인도 등 신흥시장국가들 사이에서 전개되고 있는 것이 현실인 듯하다. 실제로 소위 ‘나머지’의 대표이자 신흥 강대국으로 떠오르며 세력전이의 당사자

로 주목받아 온 중국은 미국과의 경쟁에서 가장 적극적으로 목소리를 내는 동시에 가장 활발한 움직임을 보이고 있는 것이 사실이다. 일례로, 앞 장에서 본 미국과 서구 주도의 자유주의 국제질서에 대해 중국은 그것이 패권적이며 자신의 이익에 따라 선택적으로 참여와 탈퇴가 행해지는 등 일방적, 이중적이라고 비판한다. 그리고 자신의 국제질서관은 미국과 달리 다극화의 세계를 주창하며, 국제관계 민주화를 추진한다고 주장한다. 중국의 국제질서관의 기초는 평화공존 5원칙으로, 다양성과 다양화를 강조하고 있으며, 그 실현 수단으로 유엔과 기타 다자기제를 강조한다는 데 중요한 의의가 있다고 본다. 또한, 미국이 자신을 중심으로 한 서구의 연합적 리더십 지위에 대한 도전이 어렵다고 강조하는 데 비해, 중국은 신흥 경제 국가들의 발언권과 표결권의 증대를 통해 국제질서의 변화를 점진적으로 실현하는 데 중점을 둔다고 본다. 그리고 중국은 국제질서의 평화적 변화가 중요하다고 강조하는데 비해, 미국은 미래의 비평화적 변화의 실현을 적극적으로 준비하고 있다고 강조한다(方长平 2012, 133-134). 이에 따라 본 절에서는 중국이 제기하는 기존 질서의 문제점과 중국이 제시하는 새로운 질서의 모습이 무엇인지 등 국제질서에 대한 중국의 몇 가지 시각과 입장들을 검토해 본다.

먼저 국제질서에 대한 중국의 공식 입장을 간략히 정리한다. 중국은 1990년 12월 덩샤오핑 시기부터 새로운 국제정치경제질서의 수립을 주장해 왔다. 앞 장에서 본 바와 같이, 국제질서에는 질서의 가장 중요한 추구 목표의 하나인 안보가 포함되어 있다. 비록 '국제정치경제질서'라는 이 명칭에 '안보'는 명시되지 않았지만, 그 내용은 안보에 관한 중국의 기본 입장을 포함하고 있다. 중국은 이 질서가 먼저 세계평화의 유지와 보호, 공동발전의 촉진을 그 주요 취지로 한다고 설명하며, 이를 기초로 이 질서에 관한 다섯 가지 주장을 제시한다. 첫째, 다자주의와 국제관계민주화의 촉진이다. 국제사무를 처리하는 데 모든 국가는 평등한 협상, 우호협력의 민주정신을 준수해야 하고, 공동의 인식을 확대하고 공동의 이익을 심화시키며, 공동의 도전에 대응해야 한다. 둘째, 세계의 다양성 유지·보호와 존중이다. 모든 문명 사이의 경쟁과 교류는 인류사회 역사발전의 중요한 추동력이기 때문이다. 셋째, 상호신뢰, 상호이익, 평등과 협력을 핵심으로 하는 신안보관(新安全观)의 수립이다. 무력으로 평화를 건설할 수 없으며, 강권으로 안보를 확보할 수 없

다. 오래도록 지속되는 안보는 상호신뢰와 협력의 기초 위에서만 수립 가능하다. 넷째, 글로벌 경제, 사회적 균형 그리고 지속가능한 발전의 촉진이다. 국제사회는 공동의 노력으로 빈부격차, 생태환경 악화와 같은 두드러진 문제를 점진적으로 해소해 나아가야 한다. 다섯째, 유엔과 안전보장이사회가 수행하는 중요한 역할에 대한 존중과 그 역할의 발휘이다. 유엔은 중대한 국제문제 해결이라는 측면에서 대체 불가한 역할을 맡고 있으며, 유엔현장은 국제사무를 처리하는 데 있어 준수해야 할 기본 준칙이다.⁶⁾ 위 네 가지 기본 주장과 별개로 중국은 ‘21세기의 국제질서’가 보다 ‘더 공정하고 합리적인(公正合理)’ 방향으로 발전하도록 추진하고자 한다는 뜻도 함께 밝히고 있는데, 이는 현 시진핑 지도부의 글로벌 거버넌스의 핵심이기도 하다(『新华网』 2015/10/15).

국제질서에 대한 중국의 이상의 입장을 좀 더 현실적인 차원에서 영역별로 다시 정리해 보면 다음과 같다. 먼저, 전체적으로 그 주지(宗旨)는 향후 ‘보다 공정하고 합리적인’ 방향으로, 개도국들에게 보다 유리한 방향으로 국제질서를 변화시켜 나아간다는 것이다. 이를 위해 국제경제질서의 측면에서 중국은 현 국제시스템에 적극 참여해 그 내부에서 지위를 제고시키면서 더 큰 역할을 발휘하는 동시에, 외부적으로도 아시아인프라투자은행(AIIB)과 같은 새로운 기제를 만들어 나아간다. 새로운 기제의 창건에서 중국은 개방성을 유지하고, 서구 국가들의 참여를 받아들여, 새로운 기제의 건설이 개도국과 선진국 간 협력의 플랫폼이 되도록 한다. 다음으로, 국제정치질서의 측면에서, 중국은 유엔 개혁을 적극 추진함으로써, 개혁의 방향에 맞춰, 개도국의 목소리를 확대시키고, 유엔의 권위를 유지·보호하며, 유엔의 효율을 제고시킨다. 중국이 옳다고 생각하는 이 개혁의 방향과 맞지 않는 방안에 대해서는 분명한 반대의 입장을 표명한다. 또한 유엔 개혁과 중국의 총체적 외교전략을 결합시킬 필요가 있다. 마지막으로, 국제안보질서의 측면에서, 중국은 주변 안보 공동체와 아시아 안보 공동체 창조에 중점을 두는 동시에, 신형대국관계와 신형국제관계의 구축을 통해 세계 평화를 유지하고, 공동안보를 실현하며, 인류 안보 공동체를 만들어야 한다는 것이다(『环球时报』

6) 中华人民共和国外交部, “中国有关国际秩序的主张”, <http://www.mfa.gov.cn/chn//gxh/zlb/zcwj/t24778.htm>. (2017년 11월 9일 검색)

2016/04/01).

이상에서 본 국제정치경제질서에 나타난 중국의 일련의 주장들은 '항구적인 평화(持久和平)와 공동번영(共同繁榮)'을 핵심으로 하는 후진타오의 조화세계관, '공정·합리(公正合理)'로 압축되는 현 시진핑 국가 주석의 글로벌 거버넌스관에도 공통으로 흐르는 기조로서, 가히 중국의 기본적이며 공식적인 국제질서관의 표명이라 할 수 있다. 따라서 이는 특히 덩샤오핑 시기 추진된 개혁개방 이후부터 현재까지는 물론, 향후 국제질서에 대해 중국이 취할 행위의 근거가 된다고도 할 수 있다.

앞 장에서 본 미국과 서구 주도의 현 국제질서와 위에서 본 중국의 국제질서는 공통점도 있지만 차이점도 있다. 중국과 미국 혹은 서구가 국제질서관에서 이처럼 공통점과 차이점을 보이는 데에는 역사, 문화적 요인도 존재한다. 현대 국제질서의 근간이 되는 서구의 이념 원칙과 논리에 대한 왕홍강(王鴻剛 2016, 1-3)의 분석에 의하면, 문예부흥, 특히 계몽운동 이래로 유럽에서 형성되어 현대 국제질서의 형성과 발전에 방향성과 내재적 논리를 제공한 국가와 국제관계에 대한 이념의 원칙은 주권평등, 이익지상, 국제법치, 대국주도, 인권존중 다섯 가지로 요약된다. 이에 비해 중국은 자국의 체제와 국제질서관이 근대 중국의 발전경험은 물론 중국의 전통문화에 기인한 것임을 강조해 왔는데, 역사적으로 중국의 질서관은 조공체제로 요약되는 '천하질서관(天下秩序觀)'에 근거해 있다. 특히 2000년대 초중반부터 중국의 질서관을 서양의 질서관과 체계적으로 비교해 온 자오팅양(趙汀陽)은 중국과 서양의 질서관을 각각 '천하'와 '제국' 혹은 '패권'적 개념으로 보고 양자는 근본적으로 다른 세계관이며 중국의 세계관이 우위에 있음을 주장한다. 그에 따르면, 현재 우리가 보는 '세계'는 지리적, 물질적 세계일 뿐 정신, 제도, 가치적 의미에서의 세계는 아직 존재하지 않는다. 글로벌 제도와 글로벌 이익이 없는 세계는 세계라고 볼 수 없다는 것이다. 그는 서양, 특히 미국의 질서관은 제국주의적 성격을 띠어 정치, 경제, 지식 및 문화적으로 타국을 종속시키고 글로벌 패권을 형성하려 하는 반면, 중국의 천하질서관은 글로벌 이념과 제도의 기본원칙상으로 철학 및 윤리적 우위를 가지며, 글로벌 이익의 고려가 가능하고, 충돌을 최소화할 뿐만 아니라, 전 세계의 문화지식생태를 보장하는 데 가장 유리한 질서관이 될 수 있다고 주장한다. 개인이나

민족 혹은 국가와 같이 실체적 ‘개체’에 초점을 두어 이기성과 배타성 등으로 인한 문제를 발생시키는 서양의 개념체계와 달리 중국의 철학이 가장 관심을 갖는 것은 자신과 타자 모두를 포함하는 ‘관계’의 존재론(the ontology of relations)이기 때문이다. 자오팅양은 천하질서관을 포함한 중국의 이런 개념체계가 세계의 문제를 발견, 분석, 해결하는 데 필수적이라고 본다(赵汀阳 2005, 40-109). 이에 따라 그는 오늘날의 국제정치개념과 국제정치이론이 전 세계의 정치문제를 해석하는 데 무력하며 세계화로 인해 세계의 존재방식과 인류의 생활방식이 변했고, 따라서 정치문제도 바뀔 수밖에 없으므로 공동생활의 개념은 이제 국내정치와 국제정치를 넘어 ‘세계정치’라는 제3의 정치개념을 필요로 하며, 그 개념의 핵심은 ‘세계의 내부화’, 즉 ‘세계를 천하로 바꾸는 것’이라고 주장한다(赵汀阳 2015, 23-24).

한편 친야칭(秦亚青)은 ‘천하관’의 기초는 ‘등급(等级)’, 즉 위계적 구조에 있으며, 위계적 구조만이 안정과 조화로운 질서를 유지할 수 있다고 본다. 그는 또 정치와 사회적 관계 및 역할에 따른 차별이 엄수되어야 질서가 존재할 수 있고, 이런 차이(有序)와 구별(有別)이 있는 구조, 즉 차이와 순서가 있는 구조(差序结构)가 중국사회의 구조이며 이런 시각의 외적 연장이 중국의 세계관, 즉 천하관이라고 설명한다. 이런 연유로 중국의 세계관에는 안팎의 구분이 없고 이원적이지 않으며, ‘무정부’, ‘주권’, ‘자아’의 개념이 없고, 구조 내 행위자 관계도 적대적인 홉스문화, 경쟁적인 로크문화, 평등한 친구관계인 칸트문화와도 모두 다르다고 본다(秦亚青 2006, 10). 또한, 천하질서의 기초이자 특징인 이 ‘위계’는 서구의 ‘위계’와는 그 성격이 다른데, 천하관은 ‘권위’의 위계구조(权威等级结构)인 데 비해, 서구 국제관계이론에서 말하는 위계는 ‘권력’의 위계(权力等级结构)이다. 천하관의 구조는 서구의 무정부구조와는 본질적으로 다르고, 따라서 그에 따른 원칙도 다르다고 해석한다(秦亚青 2007, 13-14).

그러나 비록 천하관이 오랜 역사 동안 중국의 국제질서관이었지만, 이는 이미 과거이며, 그러한 질서관에 따라 형성되었던 조공질서 역시 현대에는 유효하지 않다는 시각이 현실적으로 더 많은 것으로 보인다. 자오팅양과 친야칭도 예외가 아니며, 정용넨(郑永年)은 근대 이후 중국은 천하질서관을 버렸고 서구의 세계질서관을 수용했다고 주장한다. 즉, 중국은 이미 국제사회

의 일원으로서, 유엔을 비롯해 세계은행(WB), 국제통화기금(IMF) 등 서구가 주도해 수립한 거의 대부분의 국제조직에 가입했고, 그 안에서 적극적으로 긍정적인 역할을 수행해 오고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 미국이 중국이 현행 국제질서에 도전하거나 새로운 국제질서를 수립하려 한다고 보는 것은 국제질서에 대한 시각이 다르기 때문이라고 진단한다. 그가 말하는 시각이란 앞서 지적한 역사적 시각이 아닌 현 국제질서에 대한 미국과 중국의 인식으로 보인다.⁷⁾ 정용넌에 따르면, 미국은 유엔이나 세계무역기구(WTO) 등 국제기구에 대해 갈수록 관심을 갖지 않고, 자신을 중심으로 한 연맹의 건설에 중점을 두고 있다. 이에 따라 미국은 미일동맹과 같은 군사 전략동맹과 TPP처럼 경제전략동맹을 구축하려 한다는 것이다. 중국 역시 AIB의 사례에서 보듯 자신을 중심으로 한 지역질서를 구축하고 있는데, 그에 따르면 중국은 자신의 행위가 기존의 국가체제와 경쟁하는 것이 아니며, 현 국제질서를 대체하고자 하는 것은 더더욱 아니라고 생각한다 고 본다. 오히려 중국은 자신의 이런 행위가 현 국제체제에 대한 보완이라고 생각한다는 것이다. 그러나 미국은 중국의 이런 움직임들이 별도의 질서를 구축하려는 것이며, 미국 중심의 질서를 중국 자신이 중심이 되는 체계로 대체하려는 의도로 인식한다는 것이다. 이상에서 그는 오히려 미국이 현 질서를 개조하거나 재구축하려는 의도를 갖고 있으며, 중국은 실제로 현 질서에서 이탈하지 않고 있다고 진단한다. 현 질서에 대해서도 중국이 미국에 비해 더 보수적이어서 오히려 현재의 질서를 더욱 강화하고자 한다는 것이다. 요약하면, 중국은 별도의 질서를 구축할 계획이 전혀 없을 뿐만 아니라, 자신의 세계질서를 구축할 생각도 없다는 것이다(『全球視野』 2015/09/22).

기존의 질서에 대해 자유제도주의적 성향보다 현실주의적 성향을 더 보이고 있는 미국의 이런 행위는 질서의 파편화로 인한 양자(bilateral) 혹은 '소다자주의(minilateral)'의 출현과 미국의 영향력 약화에 대해 우려한 아이

7) 최근 중국 국제정치학자들에 대한 인터뷰와 질문에 기초해 중국의 국제질서 인식을 분석한 한 연구 결과에 따르면, 중국이 과거 중화질서를 현대적으로 재건하는 것은 어려우며 중국도 이를 잘 알고 있다. 그러나 중국이 서구의 가치와 문화에 기반한 기존 국제질서를 그대로 수용하고 유지시킬 가능성도 높지 않다(이정남 2017). 김재철(2017, 284) 역시 중국이 일방적으로 국제체제에 통합되는 시대는 지나갔고 향후는 양자가 상호 영향을 끼치기 위한 시도와 경쟁의 시대가 될 것으로 전망한다.

켄베리의 지적이 근거가 없지 않음을 보여준다(Ikenberry 2008, 35). 미국의 선택적 ‘연맹’의 결성에 대해 중국은 ‘양자전략’으로 맞서야 한다는 주장이 그렇다. 이 주장에 따르면, 미국은 국제기구와 규칙 측면에서 전략적 목표를 조정했는데, 이는 회원국 가입에 대한 것으로, 미국이 ‘글로벌 모드(全球模式)’를 ‘클럽 모드(俱樂部模式)’로 전환시킨 것을 가리킨다. 다원화에 기초한 가입의 독려로부터 미국의 요구에 따른 조건부 가입으로 회원국 가입의 규칙을 전환했다는 것이다. 이는 미국이 국제 규칙을 대하는 시각이 경제적 상대이익 획득의 중시라는 비영합적 게임(non-zero sum game)에서 권력경쟁과 상대적 국제영향력 공고화를 목표로 한 영합게임(zero sum game)으로 변화했음을 의미한다. 비록 현재는 트럼프의 탈퇴결정으로 퇴색되었지만, 환태평양경제동반자협정(TPP)과 범대서양무역투자동반자협정(TTIP)이 그러한 사례였다. 이처럼 미국은 TPP 사례가 보여주듯 다자주의를 통해 중국을 억제 혹은 배제하고 있으므로, 중국은 미국의 이러한 ‘선택적 다자주의’에 의한 억제 전략에 대해 양자전략으로 맞서야 한다는 것이 이 주장의 핵심이다. 미국은 다자주의 통제능력에 비해 양자주의 억제 능력이 약하다. 따라서 중국은 중국과 안보, 영토 문제가 없거나, 미국이 소홀히 하거나, 중국과 교류가 많은 국가들을 중심으로 양자주의를 확대해 미국의 고립전략에서 탈피해야 한다는 것이다. 그 전략적 협력의 대상으로 중국은 개도국이자 신흥시장국가로서의 정체성을 활용해 특히 브릭스를 중심으로 세력을 확대해야 한다. 중국위협론에 대해서도 중국은 신흥시장국가들의 대표로서 적극적으로 이들의 관점을 반영한 국제질서관과 발언권을 확보할 것도 주문한다. ‘보다 평등하고 포용성을 갖춘’ 이런 주장은 ‘미국주도의 패권적이며 불평등한’ 국제체제와 다자주의질서에 이념적 측면에서 충격을 줄 수 있어야 한다는 것이다. 그가 가리키는 중국의 주장은 따라서 국제질서이념에 관한 것으로, 예를 들면, 경제글로벌화의 균형 추구하고 광범위한 이익 및 공영을 목표로 하는 것, 국제사무 참여 과정 중 신분의 평등과 대표성, 발언권, 결정권의 공유(分享), 모든 이익상관자에 대한 균등한 고려와 이에 대한 합의에 기초한 국제규칙의 제정 등이다. 이후에 중국이 할 일은 이런 이념들을 개도국들의 공동의 가치주제로 확산시키는 것이다(高程 2013, 97).

이와 관련하여 향후 국제질서의 발전과 그에 대한 중국의 영향력을 확보

하기 위해 중국이 고려해야 할 대책으로, 왕홍강(王鴻剛 2016, 13-14)은 네 가지를 제시한다. 첫째, 현대 국제질서관을 '중국 이야기'의 주요 내용으로 삼아 국내여론과 각국의 사고방식을 인도할 것, 둘째, 21세기 중국의 책임과 관련된 새로운 화법체계를 만들고, 적극적으로 국제적 책임을 지는 방식으로 중국의 국가이익을 개척할 것, 셋째, 성숙한 태도로 자신의 특색을 유지한 채 과거와 현재, 동과 서, 남과 북을 잇는 교량의 역할을 담당할 것, 넷째, 국내 정치와 사회 등 각 방면에서 점진적으로 더욱 규범적이고 투명하며 개방적인 체제건설을 추진해 갈 것 등이 그것이다. 그가 제시한 대책 중 주목할 만한 것은 두 번째와 세 번째로, 이는 각각 인권문제에 대한 서구 국가들의 발언권 독점에 반대하고 후발 국가들의 현실적 요구에 보다 적합한 '인권관(人权觀)'을 강조해야 한다는 것, 그리고 고급, 동서, 남북의 교량 역할을 하는 것이 중국이 가장 당위적으로 해야 할 일인 동시에 중국에 가장 적합한 일이라는 것인데, 첫 번째와 마지막이 홍보와 국내변화에 머무는 데 비해 위의 두 대책은 중국의 정체성과, '인권'을 포함한 가치체계 및 그 전달 방식 그리고 다른 국가들과의 관계에 대한 중국의 역할 인식을 보여주고 있기 때문이다.

특히, 인권은 주권 및 내정불간섭의 원칙과 맞물리면서 중국과 미·유럽 간 가장 중요한 질서관의 차별점으로 부각되어 왔다. 인권문제가 중국의 입장과 충돌이 불거진 것은 무엇보다도 R2P, 즉 보호의무가 공식화되기 시작한 2011년 이후부터라고 할 수 있다. 초기에 중국은 자국의 외교정책 기조의 하나인 내정불간섭의 원칙과 주권이 인권에 우선한다는 입장을 강하게 견지했고, 이 기조는 여전히 유지되고 있다. 즉, 중국은 인권에 기초한 인도주의적 개입에 대해, 인권문제는 본질적으로 내정문제이며, 따라서 주권범위 내에서 해결되어야 한다고 주장한다. 또한, 설령 타국의 내부문제에 개입할 필요가 있다 하더라도 그것은 유엔의 주도하에 진행되어야 한다고 강조한다(方长平 2012, 132). 비록 중국은 인도주의적 개입의 근거로서 R2P가 안보리와 당사국의 동의 없는 내정간섭과 강권정치의 도구로서 악용될 소지가 다분하고 아직 새로운 국제규범으로 확립된 것은 아니라는 비판적 시각을 보이고 있으나(邱美荣·周清 2012, 122-138), 중국은 원칙은 유지하되 사실상의 입장에서는 변화를 보여 왔다. 실제로 중국은 2005년 유엔 개혁에 관한 공식

보고서를 통해 R2P의 필요성을 인정한 바 있다. 다만, 여기서 중국은 R2P의 이행을 전쟁범죄, 인류에 대한 범죄, 대량학살, 인종청소 네 가지 범주로 국한시켰고, 이에 해당할 때에도 국제 행동의 필수 전제조건으로 안보리의 허가를 얻을 것을 요구했다(Chin & Thakur 2010, 129).

국제질서에 대한 미국의 ‘수정주의적’, ‘패권적’ 대외 행보에 대한 비판에 더해, 위빈(Yu 2015, 346-347)은 미국의 도구적 전유물처럼 여겨지는 ‘레짐 체인지(regime change)’라는 용어를 사용해 역으로 미국의 국내 제도와 질서에 대한 비판의 목소리를 높이면서 미국은 국제질서를 이끌 자격이 없고, 중국이 국제질서를 이끌어야 한다고 주장한다. 그에 의하면, 먼저, 리더십의 필요성과 방식에 대한 미국과 중국의 인식부터가 다른데, 미국의 정치 엘리트들은 ‘리더십’의 행사와 타국에 대한 ‘지배(domination)’를 제대로 구별하지 못한다. 그 이유를 위빈은 국내정치와 국제정치의 관계에서 찾는다. 비록 미국은 지난 30년간 중국의 역할 모델이었으나, 21세기에 들어서도 그렇기 위해서 미국은 ‘레짐의 변화(regime change)’가 필요하다는 것이다. 과소비, 과도한 마약중독과 총기소지, 넘쳐나는 교도소, 정치인에 대한 과도한 로비, 경영자에 지급되는 지나치게 많은 급여 등등 국내의 산적한 문제들을 해결하기 위한 조치를 취하지 않는다면 더이상 미국은 존중받기 어렵다고 본다. 외교적으로도 그가 본 미국은 ‘고립주의’ 아니면 ‘간섭주의’ 두 가지의 선택지만 있을 뿐이다. 중국처럼 정치, 경제, 군사 어느 영역에서든 세상의 일부가 되면서도 세상 위에 군림하지 않을 방법을 고민하지 않는다. 따라서 부상하는 중국은 여전히 서구가 지배하는 세계에 ‘큰 틀에서’ 편입했지만, 미국이라면 중국처럼 그런 역사적이고 전략적인 선택을 하지 못했을 것이다. 그가 보기에 고립 아니면 간섭밖에 없는 미국에게는 회색지대로 가득한 현 세계와 함께 살고 함께 일할 상황이 존재하지 않는다는 것이다.

미국 및 서구에 대한 이런 비판에도 불구하고, 중국은 현 국제질서를 전복이나 대체의 대상으로 간주하지는 않는 것으로 보인다. 그 이유는 미국의 견제와 미·중 간 국력차이가 여전히 크기 때문이기도 하지만, 무엇보다도 현 질서가 갖는 정당성과 효율성 때문이며, 이를 대체할 질서가 중국은 물론, 미국과 서구에 의해서도 제시되지 못하고 있기 때문이기도 하다. 중국과 미국이 진단하고 처방하는 질서는 사실상 공히 시대적 변화에 따른 현 질서의

수정과 보완이다. 중국은 다만 현 질서의 불합리하고 불공정한 부분이 좀 '더 공정하고 합리적인' 방향으로 개혁되어야 하고, 이 과정에서 자신과 개도국의 목소리가 더 많이 반영되어야 한다고 본다. 이 때문에 왕홍강(王鴻剛 2016, 8)과 같은 학자들은 과거 수백 년이든 현 단계이든 혹은 예측 가능한 미래이든, 세계적 의미에서 이 세상의 모든 국가들이 함께 건설하고 향유할 수 있는 유일한 질서는 현대 국제질서뿐이라고 단언하고, 중국이 현 질서를 더욱 현대화하는 데에서 그 역할을 찾아야 한다고 주장한다. 실제로 중국은 현 질서 내에서 급속히 성장했고, 기존의 국제제도 및 기구의 수혜자이자 참여자였으며, 제한적이지만 현재는 수립자의 위상을 획득하는 과정에 있다고 할 수 있다. 이런 이유로 인해 중국은 기존 질서에 참여하고, 그 내부에서 점진적으로 공정하고 합리적인 방향으로 개혁을 추진해 나아가는 것이 유일한 길이라고 인식한다(叶自成·蒋立群 2011, 77-78). 다웨이(达巍) 역시 마찬가지로 견해를 피력한다. 그는 현 '자유주의 국제질서'에 대해 중국이 갖는 불만은 자유주의적 성격 그 자체가 아니라 이를 일방적으로 해석하고 수단으로 적용하는 미국의 운용방식에 있다고 주장한다. 이에 따라 그는 비록 시대 변화에 따라 현 질서가 도전과 곤경에 직면하고 있지만, 현재까지 이데올로기적 측면에서 자유주의적 국제질서를 대체할 만한 주장은 나타나지 않았다고 판단한다. 오히려 그는 자유주의 국제질서가 직면할 최악의 상황은 그 질서가 '느슨해(松动)'지거나 더 나아가 '와해(瓦解)'되는 것이지, 자유주의 국제질서가 다른 질서에 의해 대체될 가능성은 결코 크지 않다고 단언한다.⁸⁾

한편, 동일한 결론에 이르지만, 이와 다소 다른 원인에서 출발하는 시각은 중국이 기존 국제질서의 일원임에도 그에 대한 '개혁'을 주장하는 것은 과거와 달리 양자 간 충돌이 있기 때문이라고 보는 것이다. 이 충돌은 WTO가입으로 중국이 국제경제질서의 일원이 된 2001년부터 시작된다. 수출주도형 국가이자 외부자원 의존형 경제로서, 중국의 '해외진출(走出去)'전략이 본격화되면서, 중국과 기존의 국제경제질서 수혜자들 간 충돌이 발생했다는 것이다. 이러한 충돌로 인해, 중국 내에서 어떻게 중국과 기존 국제질서의 관

8) 达巍 (2017), “西方“自由主义国际秩序”的困境与中国的选择”, https://www.sohu.com/a/160586066_170375. (2017년 11월 5일 검색)

계를 재정립할 것인가의 문제가 제기되기 시작했다는 것이다. 그럼에도 중국은 소련과 달리 이미 기존 국제질서의 구성원으로서, 현행 국제질서에 대한 혁명이나 전복세력이 될 수 없으며, 소련과 같이 기존 질서와는 다른, 자신을 중심으로 한 국제질서를 별도로 수립할 수도 없다고 본다. 따라서 중국이 현행 국제질서에 대해 할 수 있는 것은 개혁, 즉 현 질서 내부에서의 개혁뿐이라는 것이다. 그리고 그 개혁의 내용은 기존 국제질서 내에서 역량을 키워 계속 상승하면서, 그 질서를 자국의 이익에 맞추도록 해 나아가되, 그에 상응하는 리더십과 책임도 진다는 것이다(郑永年 2014, 43-44). 실제로 중국은 자신을 차기 국제질서 현대화에 있어 중요한 역량이라고 보고 있으며, 국제사회도 자신에게 그런 역할 기대를 갖고 있다고 본다. 더 나아가 국제질서를 다시 한 번 현대화하는 책임이 자신에게 “역사적으로 주어졌다”고 까지 인식한다(王鸿刚 2016, 11-12).

중국은 이처럼 국제질서에 대한 불만과 개혁의 요구와 더불어 국제정치 경제질서, 조화세계, 글로벌 거버넌스관 등 자신의 국제질서관을 제시하며 현 국제질서의 변화 과정에 대해 영향을 미치려 한다. 국제질서의 변화에 대한 중국의 시각은 기존 질서의 문제와 그 질서의 리더십 두 가지로 나뉘는 것으로 보인다. 즉, 자신의 성장을 가능케 한 기존 자유주의 국제질서에 대해 기본적으로 동의하지만 수정과 보완이 필요하고, 이에 따라 정치, 경제, 안보 등 영역에서 자신의 국제질서관을 반영시키고자 한다는 것, 그리고 미국의 리더십에 문제를 제기하며 자신이 향후의 국제질서 형성에 주도적 역할을 해야 한다고 인식한다는 것이다. 리더십과 관련하여 중국은 비록 시진핑 집권 이후 국제질서의 변화에 대해 자신감을 갖고 적극적으로 관여하려 하고 있지만 자신이 국제질서를 이끌어 가는 역할을 담당하기에는 아직은 충분한 준비가 되어 있지 않다는 것 역시 인정한다. 경제와 군사력만으로는 부족하다는 것도 인식하고 있다. 과거 소련과 일본, 독일이 이를 증명했다고 보며, 따라서 이들 국가가 결핍한 소프트 파워를 구비할 필요를 강조한다. 이로 인해 중국은 1990년대부터 하드파워와 소프트 파워의 개념은 물론, 이 두 파워의 중국식 결합 개념인 ‘종합국력’에 대한 연구를 꾸준히 진행해 왔다. 2017년 10월 19차 당대회에서 중국이 ‘시진핑 신시대 중국 특색 사회주의 사상’을 강조한 것도 그런 맥락에서 이해해야 할 것이다. 그러나 적어도 현 단계

에서 중국은 무엇보다도 국제사회의 위계적 질서 내에서 초강대국을 향한 지속적 상승, 즉 '중국몽'의 실현을 위해 국제질서의 평화와 안정을 유지시키고자 하며, 특히 미국과의 물리적 충돌 방지가 관건이라고 본다. 적을 상정한 동맹에 의한 안보와 이데올로기적 대립에 의한 제로섬 게임에서 탈피할 것을 주장하면서 공동 안보와 협력 안보의 개념에 기초한 신안보관을 강조하고, 정치적 조건 없는 경제협력 및 지원과 자유무역, 다양한 발전방식의 인정 등을 주장하는 한편, 신형대국관계와 신형국제관계 개념을 제기하고 확산시키려는 시도들은 모두 그런 노력의 일환이다. 국제질서에 대한 중국의 이러한 인식과 실천 등은 현실주의적 관점에서 권력관계의 변화, 자유제도주의 관점에서 제도과 가치에 대한 불만과 수정 요구, 구성주의적 관점에서 상호 인식과 정체성 변화 과정 등을 모두 보여준다고 하겠다.⁹⁾

V. 결론을 대신하여: 미·중 경쟁과 향후의 국제질서

이상의 논의를 통해 모든 질서는 기본적으로 안전, 계약, 소유 등의 기초적 목표를 가지며, 국제질서 수립 주체들은 그 질서의 유지와 자신의 안보, 독립, 평화, 번영 등을 그 목표로 설정한다는 것을 알 수 있다. 무정부 상태의 국제사회에서 질서는 통상 두 가지 이상의 요소에 의해 형성, 유지된다. 학자에 따라 다소 다른 표현과 개념을 사용하지만, 그 본질적 측면에서 대체로 힘과 동의가 필수적 구성 요소라 할 수 있다. 그리고 이 두 요소는 규칙과 제도를 통해 운용되며, 그 기저에는 규범과 함께, 민주주의, 평화, 정당성

9) 2010년을 전후한 중국 외교의 '공세적 전환'을 현실주의와 자유주의의 틀 대신 중국 내 국제주의와 민족주의 사이의 역학으로 설명한 김재철(2017)의 연구 역시 중국 내부에 대외정책 관련 사고와 이념 차이가 존재하며, 대외적으로도 자체 국력의 한계와 미국의 견제 및 국제사회의 제한된 호응도로 인해 중국이 생각하는 질서 구축에 어려움을 겪고 있다고 본다. 다만 그는 이전과 달라진 중국이 국제체제에 대해 영향력 행사를 지속적으로 추구할 것이고, 이 경우 국제체제는 특정한 단일 모델이 주도하기보다는 경쟁에 노출되어 불확실성과 불안정성이 증대될 것으로 예측한다.

혹은 정의와 같은 가치 지향적 요소가 작용한다. 이러한 요소들은 단독 또는 공동으로 특정 범위에 작용하면서 세계질서, 국제질서, 지역질서 등을 형성한다. 세계질서는 현실적 제약으로 형성된 적이 없으나, 국제질서는 세력 분배에 영향을 줄 만큼 충분히 광범위한 지역에서 형성되며, 따라서 둘 이상의 질서가 출현할 수도 있다. 지역질서는 국제질서보다 좁은 지역에서 형성되므로 지역별로 다양한 질서가 나타날 수 있다. 이는 국제정치에서 강대국과 초강대국, 그리고 그들의 영향력과 세력권을 구분하고 지칭하는 데에는 물론, 강대국 관계와 그에 따른 질서의 변화를 분석하는 데 있어서도 중요한 분석적 개념들이다. 또 국제질서의 형성 주체는 대부분 강대국이나, 그들이 만드는 질서는 여타 국가 및 조직의 힘과 함께, 의도는 물론 우연의 요소도 함께 반영된다. 이처럼 국제질서의 다양한 구성 요소와 목표 및 형태 등은 행위자들로 하여금 국제정치를 특정한 요소들의 상관 혹은 인과관계에 대한 논리적 연결 구조의 형성을 통해 바라보게 하며, 현실주의, 자유주의, 구성주의 등 실증주의 혹은 성찰주의적 방법론에 기초한 이론들이 그런 시각들이다. 이들은 각기 국제정치의 중요한 측면들을 포착하지만, 특정 시각에 국한된 국제정치 해석은 그 설득력에 한계를 갖는다(Walt 1998, 44). 이는 국제질서에 대한 전체적인 분석이 특정한 이론적 시각이 아닌, 서로 다른 시각을 동시에 고려할 때 가능하다는 의미일 것이다.

전후 형성된 현 국제질서는 일반적으로 규칙에 기초한 자유주의적 국제질서이자 압도적인 미국의 힘에 기초한 패권적 질서로 인식되며, 그 주도적 수립자인 초강대국 미국뿐만 아니라 유럽 및 아시아의 동맹들에 의해 운용 및 유지되어 왔다. 힘과 제도, 동의라는 국제질서 형성 요소가 모두 반영된 미국과 민주주의 국가 연합 주도의 이 질서는 그 개방성, 효율성과 다자주의 등의 장점으로 인해 장기간 성공적으로 지속되어 왔으나, 냉전 종식 이후 신흥국가들의 부상과 미국 및 서구의 상대적인 힘의 쇠퇴, 그리고 규칙과 제도의 일방적 해석 및 운용 등으로 인해 일정한 위기에 직면해 있다. 이 위기의 원인을 혹자는 주도 세력의 힘과 권위 또는 정당성의 문제라고 보는 한편, 혹자는 시대적 변화에 대한 부적응 등 현 질서의 내재적 결함에서 문제를 찾는다. 미국과 서구 주도의 현 자유주의 국제질서에 대해 가장 적극적으로 문제를 제기하고 개혁을 요구하는 행위자는 신흥시장국가들이며 그중에서

도 중국이 대표적이다. 그러나 중국은 물론 미국도 현재의 국제질서가 개혁과 보완이 필요하다는 데에 동의하며, 이 질서가 역사상 존재했고 향후에도 존재할 질서 중 가장 보편적이고 실현 가능한 질서라고 인식한다. 역으로 이는 현행 국제질서의 위기는 미중 양자 간의 소통, 협의와 합의가 충분히 이뤄진다는 전제하에 극복될 수 있을 것이라는 기대가 가능하다는 의미이기도 할 것이다.

그렇게 개혁과 보완을 거친 자유주의 국제질서가 정확히 어떤 모습일지는 알 수 없다. 결국은 미국, 영국, 일본, 중국, 러시아 등 강대국들과 그 외 '나머지' 국가들, 현재로서는 특히 미국과 중국 간 현실주의적 관점에서의 세력 경쟁은 물론, '권위와 목소리'의 경쟁 과정, 그리고 상호 인식의 변화를 거쳐, 의도한 혹은 의도와 다른 형태를 띠며 점진적으로 그 모습이 구체화될 것이다. 그것은 현재에서 소폭의 수정을 거친 모습으로 유지될 수도 있고, G2가 이끌지만 '중국적 특색이 두드러지는 질서'에 의해 희석될 수도 있으며(Zeng & Breslin 2016), 혹은 아차리아(Acharya 2014)가 말하는 '복합 세계(multiplex world)'의 일부가 되어갈 수도 있을 것이다. 미중 간 현명한 리더십 소통과 협력이 장기간 이뤄질 경우, 상이한 질서가 서로 대립하거나 단순히 여러 질서들이 공존하는 '복합 세계'적 질서를 넘어 '유동적 균형(floating balance)'과 조화를 기제로 어우러지는 융복합적 질서가 출현할 가능성도 없지 않을 것이다(Herberg-Rothe & Son 2018). 다만, 분명한 것은 역사적 경험과 내재적 특성을 고려할 때, 적어도 현 질서가 대폭 축소되거나 대체 혹은 소멸되지는 않을 것이라는 점이다. 또 한 가지 분명한 것은 상이한 문화, 제도, 역사와 정체성을 가진 미국과 중국 간의 경쟁이 '권위와 목소리'를 넘어 물리력으로 전이되면서 '투키디데스의 함정(Thucydides' trap)'에 빠지지 않도록 특히 두 국가의 정상과 지도부가 자제력(self-restraint)과 정치력(statesmanship)을 발휘해야 한다는 것이다. 세력전이라도 결국 전적으로 구조나 외부조건이 아닌 상호인식과 의지가 더 중요할 수 있기 때문이다(정재호 외 2016, 219-223). 그 과정에서 한국, 캐나다, 호주 등 중견국가들, 그리고 유럽연합과 아세안 등 지역 국가연합들도 강대국을 중심으로 한 편승과 균형의 국제정치를 넘어 국제사회의 구성원으로서 향후 바람직한 국제질서 형성에 보다 적극적으로 관여하며 건설적인 역할을 담당할 수 있어야 한다. 현실주의적

시각에 매몰되어 강대국들에 대해 동맹이나 연합을 통해 세력균형을 시도하거나 세력전이 과정에서 동맹전이의 일원이 되거나 하는 양자택일적, 수동적 외교에서 벗어나, 안보를 중시하는 동시에 정당성과 공평성, 정의의 가치가 반영된 규범과 제도에 기반한 자유제도적 국제질서가 형성될 수 있도록 비슷한 생각을 가진 국가들과의 연대를 통해 강대국들을 향해 강력하고 적극적인 목소리를 지속적으로 낼 필요가 있다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 김재철 (2017). 『중국과 세계: 국제주의, 민족주의, 외교정책』. 한울아카데미.
- 이정남 (2017). “중국이 구상하는 세계질서 상(像): 중국내 국제정치학자의 인식을 중심으로.” 『국제정치논총』. 제57권. 제4호, pp. 121-161.
- 전재성 (2000). “현실주의 국제제도론을 위한 시론.” 『한국정치학회보』. 제34집. 2호, pp. 341-358.
- 정재호 편 (2016). 『평화적 세력전이의 국제정치』. 서울대학교출판문화원.
- Acharya, Amitav (2014). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Allison, Graham (2018). “The Myth of the Liberal Order.” *Foreign Affairs*. Vol. 97. No. 4, pp. 124-133.
- Bull, Hedley (2012). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 4th edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chaudoin, Stephen Helen V. Milner and Dustin H. Tingley (2010). “The Center Still Holds: Liberal Internationalism Survives.” *International Security*. Vol. 35. No. 1, pp. 75-94.
- Chin, Gregory, and Ramesh Thakur (2010). “Will China Change the Rules of Global Order?” *The Washington Quarterly*. Vol. 33. No. 4, pp. 119-138.
- Glaser, Charles L. (1995). “Realists as optimists: Cooperation as self-help.” *International Security*. Vol. 19. No. 3, pp. 50-90.
- Herberg-Rothe, Andreas, and Key-young Son (2018). *Order Wars and Floating Balance: How the Rising Powers Are Reshaping Our Worldview in the Twenty-First Century*. New York: Routledge.
- Ikenberry, G. John (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____ (2008). “The Rise of China and the Future of the West: Can the liberal system survive?” *Foreign Affairs*. Vol. 87. No. 1, pp. 23-37.
- _____ (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____ (2015). “The Future of Liberal World Order.” *Japanese Journal of*

Political Science. Vol. 16. No. 3, pp. 450-455.

- Jones, Bruce, Thomas Wright, Jeremy Shapiro and Robert Keane (2014). "The State of the International Order." *Policy Paper*. No. 3. Foreign Policy at Brookings.
- Kissinger, Henry (2014). *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*. New York: Penguin Press.
- Mazarr, Michael J., Miranda Priebe, Andrew Radin and Astrid Stuth Cevallos (2016). *Understanding the Current International Order*. California: RAND Corporation.
- Mearsheimer, John J. (1994). "The False Promise of International Institutions." *International Security*. Vol. 19. No. 3, pp. 5-49.
- _____ (2011). "Realists as Idealists." *Security Studies*. Vol. 20. No. 3, pp. 424-430.
- Miller, Benjamin (2002). *When Opponents Cooperate: Great Power Conflict and Collaboration in World Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Milner, Tony and Ron Huisken (2017). "Smaller, but enmeshed: Why Australia needs to make ASEAN an even stronger priority." *Centre of Gravity Series Paper*. 33.
- Nye, Joseph S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Raymond, Greg, Hitoshi Nasu, See Seng Tan and Rob McLaughlin (2017). "Prospects for the Rules - Based Global Order." *Centre of Gravity Series Paper*. 34.
- Rosenau, James N. (1992). "Governance, Order, and Change in World Politics." James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (ed.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-29.
- Schweller, Randall L. (2001). "The Problem of International Order Revisited: A Review Essay." *International Security*. Vol. 26. No. 1, pp. 161-186.
- Schweller, Randall L. and Xiaoyu Pu (2011). "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline." *International Security*. Vol. 36. No. 1, pp. 41-72.
- Snyder, Jack (2004). "One World, Rival Theories." *Foreign Policy*. No. 145, pp.

52-62.

- The Global Agenda Council on the United States (2016). "Strengthening the Liberal World Order." *A World Economic Forum White Paper*.
- Walt, Stephen M. (1998). "International Relations: One World, Many Theories." *Foreign Policy*. No. 110, pp. 29-44.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Yu, Bin (2015). "In Search of Security and Self-Identity: Promise and Paradox of China's Nuclear Weapons." Ikenberry, G. John, Jisi Wang and Feng Zhu (ed.). *America, China, and the Struggle for World Order: Ideas, Traditions, Historical Legacies, and Global Visions*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 327-357.
- Zeng, Jinghan and Shaun Breslin (2016). "China's 'new type of Great Power relations': a G2 with Chinese characteristics?" *International Affairs*. Vol. 92. No. 4, pp. 773-794.
- 方长平 (2012). "中国与世界主要国家或地区的国际秩序观比较" 『国际政治研究』. 第4期, pp. 132-134.
- 高程 (2013). "从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整." 『世界经济与政治』. 第12期, pp. 81-97.
- 秦亚青 (2006). "国际关系理论中国学派生成的可能和必然." 『世界经济与政治』. 第3期, pp. 7-13.
- ____ (2007). 『中国学者看世界: 国际秩序卷』. 北京: 新世界出版社.
- 邱美荣·周清 (2012). "'保护的责任': 冷战后西方人道主义介入的理论研究." 『欧洲研究』. 第2期, pp. 122-138.
- 王鸿刚 (2016). "现代国际秩序的演进与中国的时代责任." 『现代国际关系』. 第12期, pp. 1-14.
- 叶自成·蒋立群 (2011). "新中国国际秩序观的变迁." 『党的文献』. 第6期, pp. 72-78.
- 赵汀阳 (2005). 『天下体系: 世界制度哲学导论』. 南京: 江苏教育出版社.
- ____ (2015). 『天下的当代性: 世界秩序的实践与想象』. 北京: 中信出版社.
- 郑永年 (2014). "中美关系和国际秩序的未来." 『国际政治研究』. 第1期, pp. 36-48.

2. 기타

"문 대통령 '아세안 협력 위해 신남방정책 추진.'" 『경향신문』. 2017년 11월 9일.

- “Donald Trump’s explosive UN speech: Read it in full.” *Independent*. September 19, 2017.
- “Full Text of Xi Jinping keynote at the World Economic Forum.” *CGTN America*. January 17, 2017.
- “习近平十九大报告全文.” 『多维新闻』. 2017년 10월 18일.
- “习近平的全球治理观.” 『新华网』. 2015년 10월 15일.
- “郑永年: 美国为什么说中国在挑战美国的国际秩序?” 『环球视野』. 2015년 9월 22일.
- “中国追求什么样的国际秩序.” 『环球时报』. 2016년 4월 1일.
- Chatham House (2015). “Challenges to the Rules-Based International Order.” <https://www.chathamhouse.org/london-conference-2015/background-papers/challenges-to-rules-based-international-order>. (2017년 12월 2일 검색)
- The White House (2017). “President Donald J. Trump Announces a National Security Strategy to Advance America’s Interests.” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests>. (2017년 12월 23일 검색)
- 达巍 (2017). “西方“自由主义国际秩序”的困境与中国的选择.” https://www.sohu.com/a/160586066_170375. (2017년 11월 5일 검색)
- 中华人民共和国外交部. “中国有关国际秩序的主张.” <http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/zcwj/t24778.htm>. (2017년 11월 9일 검색)

| 논문투고일 : 2018년 11월 16일 |
| 논문심사일 : 2018년 11월 23일 |
| 게재확정일 : 2018년 12월 14일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 25 No. 4 (2018)

**Multifaceted International Order and the Future
of 'Liberal International Order':
With China's View as an Example**

Hee-Bok Yoo

(Institute of General Education, Shinhan University)

Since the beginning of the 21st century, there has been many serious international crisis happened in various realms including international politics, security, economy, etc. As a result, different analysis have been conducted on the changes in the current international order, including the return of geopolitics and the crisis or end of liberal international order. Against this backdrop, this article purports to reexamine the contents of international order, including what is international order, what constitutes it, and how the current international order can be characterized. The international order is composed of multiple material and non-material elements such as power, institutions, norms, and values, and therefore, rather than defining it from one specific perspective, it is necessary to consider the components and the changes of their combinations to maintain the objectivity and balance of the view of international order. Despite the realist view and the U.S.-Sino competition for leadership, the future international order can be expected to remain liberal rather than realist in character.

▪ Key words: International Order, Realism, Liberalism, Constructivism, China's View