

A S A N

국제정세 전망

2 0 1 8

비자유주의 국제질서 Illiberal International Order

아산정책연구원

2017년 12월

A S A N
국제정세 전망
2 0 1 8

비자유주의 국제질서 Illiberal International Order

아산정책연구원

2017년 12월

목차

서문	04
비자유주의 국제질서(Illiberal International Order)의 부상	06
자유주의 세력과 비자유주의 세력이 격돌하는 동북아	23
비자유주의 국제질서는 북한에게 기회일까?	29
미국: 국내에서 시작되는 자유주의 국제질서의 파괴	37
중국의 비자유주의 국가화: 시진핑 '일인 천하'를 향해	44
자유주의 국제질서 수호에 앞장 선 일본	51
2018년 북한 경제: 장마당의 침체와 국가통제 강화	56
비자유주의적 각자도생으로 가는 동남아	64
이란과 러시아, 터키가 주도하는 비자유주의 중동 질서	71
유럽: 자유주의 질서의 반격	77
비자유주의 세력의 중심축으로 부상하는 러시아	82
위기에 놓인 인간안보 국제협력	87
자유주의 국제통상질서의 균열	93

서문

‘자유주의 국제질서(liberal international order)’란 자유시장경제(free market economy)가 한 국가의 범위를 넘어 여러 나라들 사이에 형성되면서 구축되어 온 국제질서를 일컫는다. 다른 말로 하면 ‘자본주의의 세계화’다.

자유주의 국제질서는 근대국가를 기본 단위로 한다. 그러나 동시에 국가들간의 관계를 무력이 아닌 선의의 경쟁과 국제규범에 입각해서 해결하고자 한다. 국가들간의 경쟁이 제로섬 게임이 아니라고 보기 때문이다.

한국은 자유주의 국제질서의 가장 큰 수혜국이다. 1960년대 초반 ‘수출입국’의 기치를 올린 이후 한국은 급속히 팽창하는 자유주의 국제질서에 편승하여 불과 반세기 만에 세계 최빈국에서 세계 11위 경제대국으로 올라섰다. 군비경쟁이 아니라 무역경쟁을 통하여, 인구의 크기보다는 국민의 근면성을 통하여, 군사력보다는 기술력을 통하여, 영토확장 대신 시장확장을 통하여 국부를 축적하면서 유사 이래 최고의 번영을 구가하고 있다. 자유주의 국제질서가 없는 대한민국은 상상할 수 없다.

그러나 국제사회에는 아직도 국가간의 관계를 제로섬 게임으로만 간주하는 지정학적인 사고, 세력균형적 사고가 횡행하고 있고 실제로 무력을 앞세워 자국의 이익을 도모하려는 나라들이 있다. 대표적인 경우가 북한과 러시아, 그리고 중국이다. 이 국가들은 자유주의 국제질서가 자신들의 적국, 또는 잠재적인 적국들의 이해를 극대화 시켜주는 한편 자국을 압박하고 약화시키는 기제라고 생각한다.

북한은 한국의 번영을 체제에 대한 실존적인 위협으로 간주하면서 한국이 속해있고, 한국이 대표하는 자유주의 국제질서와 이를 뒷받침해주는 한미동맹의 와해를 꾀하고 있다. ‘주체’을 외치는 북한의 입장에서 자유주의 국제질서에 편입되는 것은 곧 자본주의 국제체제에 흡수되어 ‘주체성’을 잃고 제국주의자들의 노예로 전락하는 첩경이다.

러시아는 대표적인 자유주의 국제질서인 EU와 이를 뒷받침해주는 NATO의 팽창을 무력으로 막고 있다. 소련의 와해를 가져온 자유주의 국제질서는 러시아도 집어삼키려는 서방세계의 음모에 불과하다는 것이 푸틴의 주장이다.

중국은 한국 못지 않은 자유주의 국제질서의 수혜국이면서도 미국과 일본 주도의 동북아시아 자유주의 국제질서가 궁극적으로는 자국의 전략적 이해에 역행한다면서 기존의 질서에 도전하고 있다. 시진핑은 중국의 꿈을 이루기 위해서는 미국 패권주의의 도구인 자유주의 국제질서를 제어해야 한다고 생각한다.

자유주의 국제질서에 대한 또 다른 도전은 바로 자유주의 국제질서를 주도적으로 구축하고 수호하여온 영국과 미국으로부터 오고 있다. 브렉시트와 트럼프 대통령의 당선은 자유주의 국제질서가 그 뿌리에서부터 흔들리기 시작했음을 보여준다.

그렇다면 자유주의 국제질서는 과연 지속 가능한 것인가?

사실 자유주의 국제질서에 대한 비판과 저항은 새삼스러운 일이 아니다. 칼 마르크스는 영국 등의 초기 자본주의가 극심한 빈부격차를 초래하자 이를 “계급(class)”간의 이해관계의 충돌로 규정하면서 자본주의의 궁극적인 소멸을 예언하였다.

레닌은 자본주의가 한 국가의 국경을 넘어 국제적으로 확산되자 “제국주의론”을 주창하면서 자본가와 노동계급 간의 갈등이 전세계적으로 확산되면서 계급 모순을 전세계적인 차원으로 확산시키고 있다고 주장하였다. 제 1차 세계대전은 자본주의의 국제화가 자원과 시장, 값싼 노동력을 제공해주는 식민지에 대한 쟁탈전을 야기시키고 제국주의 열강 간의 경쟁을 심화시킴으로써 자본주의 체제 내부의 모순이 폭발한 것이라고 하였다.

독일의 나치즘, 이탈리아의 파시즘, 일본의 군국주의는 영국과 미국 등이 주도하는 국제자본주의 질서가 자국의 이익을 해친다며 국가 자본주의(state capitalism)를 주창하였다.

비자유주의 국제질서(Illiberal International Order)의 부상

2017년은 주요국들 간 새로운 세력균형을 찾기 위한 갈등과 타협이 혼재된 한 해였다. 미국을 비롯한 주요국에서의 정치 지도자 교체와 연장은 이 현상을 더욱 촉발하거나 가속화했다. 새로운 균형점을 찾아가는 과정에서 협력과 통합보다는 대립과 갈등, 분쟁과 분열이 확산됐고 불안정은 증가했다. 주요 국가 간의 관계 재설정과 정책의 수단과 방법, 우선순위의 조정을 의미하는 ‘리셋(reset)’은 희망적인 방향보다는 부정적이고 암울한 방향으로 진행됐다. 이러한 과정은 제2차 세계대전 이후, 특히 탈냉전 이후의 평화와 안정, 번영을 보장하고 확산해왔던 ‘자유주의 국제질서(liberal international order)’의 약화로 나타났다.

2018년에는 자유주의 국제질서에 대한 대내외적 도전이 더욱 확산되면서 비(非)자유주의 국제질서(illiberal international order)가 강화될 것이다. 자유주의 국제질서를 유지해왔던 3개의 축—법의 지배(rule of law), 열린 시장경제(open market economy), 그리고 인권, 자유, 민주주의와 같은 인류 보편 가치—에 대한 도전이 다양한 방면에서 나타날 것이다. 다자보다는 양자, 협력과 통합보다는 대결과 분열, 공동이익보다는 개별이익, 비제로섬(non-zero sum

면서 배타적이고 폐쇄적인 민족주의가 확산되는 모습을 보이고 있다. 이 흐름은 자유주의 국제질서의 이념적 기반인 자유, 인권, 민주주의 가치에 대한 확신을 약화시킨다.

비자유주의 국제질서의 또 한 가지 특징은 과거 냉전시대와 마찬가지로 국가중심적 접근이 다시 부각된다는 것이다. 탈냉전시대에 강조되던 초국가적 인간안보보다는 국가안보가 더 중요해지고, 이 관점에서 대응과 해결이 모색될 것임을 의미한다.

요약하면, 비자유주의 국제질서는 자유주의 국제질서의 틀이 유지되기는 하나 비자유주의 세력의 등장과 도전으로 이 제도들이 제대로 작동하지 않고 현실주의·냉전·폐쇄적 요소가 증가한 하이브리드적 상태를 의미한다. 비자유주의 국제질서에서는 이상과 가치보다는 중상적 이익을 중심으로 한 구성원 간 갈등과 대립이 증가하고, 기존 자유주의 국제질서와 구도를 유지하려는 세력 대 새로운 질서와 구도를 추구하는 비자유주의 세력 간의 경쟁이 심화되어 미래에 대한 우려와 불확실성이 증가하는 특성을 보이게 된다.

■ 2017년 회고: 퇴행적 리셋의 시작

2017년은 리셋이 시작되는 해였다. 미국과 주요 유럽 국가의 정치지도자가 교체되고 중국, 일본 등에서는 기존 지도자들이 권력기

주변국들의 우려가 높아졌고, 추가 개발을 저지하기 위한 다양한 논의가 이뤄진 가운데 동북아의 긴장이 고조됐다. 북한의 핵 탑재 미사일이 본토에 도달하는 것을 사실상의 레드라인으로 설정한 트럼프 행정부는 ‘최대의 압박과 관여’라는 기조 하에, 한편으론 북한의 붕괴를 추구하지 않는다며 핵 포기를 설득하고 다른 한편으로는 군사 옵션도 배제하지 않겠다는 강력한 압박을 병행했다.

현재 트럼프 행정부는 역대 어느 행정부보다 강력한 경제, 외교 차원의 대북제재를 주도하고 있다. 특히 북한이 미국을 위협하면 ‘화염과 분노’에 직면할 것이라는 트럼프 대통령의 발언, 이에 대응한 북한의 광 인근 미사일 발사 위협, 다른 대안이 없다면 북한을 완전히 파괴하겠다는 트럼프 대통령의 유엔 연설, 이에 대응한 북한의 위협과 협박 등 쌍방 지도부 간의 위협 수위가 높아지면서 2017년 내내 한반도에서 무력충돌이 발생할 수 있다는 국제사회의 우려가 지속됐다.

마이웨이로 간 북한

2017년 국제관계의 전반적 ‘리셋’ 시대에도 북한은 강력한 ‘마이웨이’를 시도했고, 특히 대량 살상무기 개발 부분에서 그 시도가 두드러졌다. 북한은 2017년 11월까지

으로 관여하기를 희망한다. 미국과 중국의 경쟁 구도 속에서 아세안이 추구해왔던 아세안 중심성(ASEAN Centrality)과 아세안 연계성(ASEAN Connectivity)이 희석되고 구심점과 방향성 역시 약화되는 모습을 보였다.

완만한 경기회복과 새로운 통상질서의 모색

2017년 세계경제는 침체에서 벗어나는 모습을 보였다. 미국의 경기가 완만한 회복세를 보이고, 중국 경제가 예상보다 높은 수준의 성장을 기록하는 한편, 유럽의 경기도 안정되면서 경제 불안감이 상당 부분 해소됐다.

2017년에 나타난 가장 심각한 문제는 세계경제질서가 변하기 시작했다는 점이다. 보호주의가 성행하고, 자유무역협정을 통해 추진해왔던 자유무역 제도와 규범이 무너지기 시작했다. 트럼프 대통령은 TPP 탈퇴, 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement, NAFTA) 재협상, 한미 자유무역협정(Korea-US Free Trade Agreement, KORUS FTA) 개정 협상 등을 내세우면서 자유무역에 역행했다. 유럽과 추진해 왔던 범대서양무역투자동반자협정(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)의 앞날도 어두워졌다.

중국을 중심으로 하는 새로운 제도와 기구의 등장 역시 주목할 만한 일이다. 중국은 일대일로 프로젝트를 구현하기 위해 2015년 AIIB를 출범하고, 2017년에는 제

견제의 전략적 필요에 따라 러시아와 관계 개선을 시도할 것이다. 일본은 미국이 주도하는 대북제재에 적극 동참하는 가운데, 납치자 문제를 해결하고 북핵 이슈와 동북아 안보질서 재편에 대한 자국의 영향력을 확보하기 위해 지속적으로 공식·비공식적 대북 접촉을 시도할 것이다.

러시아는 유로-퍼시픽 국가로서의 정체성을 강화하면서 극동개발을 핵심으로 하는 신동방 정책을 적극 추진해나갈 것이다. 또 미국 견제 차원에서 중국과의 공동 군사훈련 실시, 아시아 교류 및 신뢰구축회의(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia, CICA), 상하이협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO)에서의 대미 공동 입장 견지, 북핵 문제 해결을 구실로 한 미군의 동북아 영향력 축소 시도 등 중국과의 전략적 연대를 강화할 것이다. 한반도에서는 한러 경제관계를 우선시하면서도 대북제재의 숨통을 틔어 주고 북한을 정치 외교적으로 관리하면서 러시아의 존재감을 과시하려 할 것이다.

비자유주의 국제질서는 북한에게 기회일까?

2018년 북한은 비자유주의 국제질서 성립 과정에서 자신들의 운신 폭을 최대한 확대하려 할 것이다. 그러나 주변국 간 대타협에 의한 희생양이 될 위험성, 트럼프 행정부의 전략적 불투명성을 감안해야 한다. 2018년에는 대내정세 분야에서

장선 상에 있는 중·서부지역의 경제성장이 기대된다. 정치 사회적 측면에서 중국은 ‘시진핑 사상’ 교육을 전국으로 확산시킬 것이다. 이 과정에서 시진핑 개인에 대한 선전과 우상화가 본격화될 수 있다. 중국은 시진핑이 강조하는 ‘신시대 중국특색적 사회주의 사상’을 전국적으로 확산하는 과정에서 어느 때보다 당의 영도와 당원들의 역할을 강조할 것이다. 2018년에는 ‘강군몽(强軍夢)’을 향한 군대 개혁도 본격화할 것이다.

시진핑은 덩샤오핑이 강조했던 ‘도광양晦(韜光養晦)’와 ‘유소작위(有所作爲)’를 넘어 ‘분발유위(奮發有爲)’로 나아갈 것이다. 시진핑은 19차 당 대회 개막 연설에서 “중국은 자국의 이익을 포기하는 행위는 결코 하지 않을 것이며, 어떤 나라도 중국이 쓴 열매를 삼킬 것이라는 헛된 꿈을 버려야 한다”고 밝혔다. 이는 향후 남중국해 영유권 문제와 일본과의 영토분쟁 등 핵심이익이 침해당한다고 느낄 경우에 힘의 외교도 불사할 것임을 의미한다. 2018년에는 시진핑 주석이 내놓은 일대일로의 실현을 위한 중국의 외교적 노력도 한층 표면화될 것이다.

2018년에도 중국 외교의 난제는 대미 관계 설정이다. 중국은 19차 당 대회 업무보고에서 ‘신형국제관계’ 건설을 주장했는데 이는 미국을 겨냥한 것이다. 신형국제관계 주장은 트럼프

자유주의 세력의 반격을 뒷받침하는 것은 개선된 경제 상황이다. 여전히 많은 국가들의 실업률이 높고 사회경제적 불평등도 심각하지만, 2018년은 2017년보다 경제성장 전망이 밝다. EU 집행위원회의 전망에 따르면, 회원국 대부분의 2018년 경제가 나아질 것이며 불황을 가장 심하게 겪은 회원국까지 성장을 회복할 것이다. 경제가 회복되면 포퓰리스트 정권들이 주장하는 자유민주주의의 경제적 비효율성 논리는 설득력을 잃게 되고, 자유주의 국제질서에 대한 믿음이 강화될 것이다.

비자유주의적 각자도생으로 가는 동남아

2018년 동남아와 아세안을 전망하는 키워드는 혼란이다. 누구도 어디로 가는지 모르지만 많은 움직임이 있는 혼란이 동남아에 나타날 것이다. 지역 및 글로벌 질서를 규정하는 자유주의와 비자유주의의 대안의 혼재와 그에 따른 혼란은 동남아 국가들에게 그리 낯선 풍경이 아니다. 동남아 국가들은 독립 이후 이 질서의 혼재 속에서 살아왔고, 또 이를 직접 실천했다. 국내 인권과 민주주의 문제로 국제적 비판에 직면한 동시에 자유무역 레짐 하에서 빠른 경제성장을 누렸다. 강대국 압력에 직면해 이데올로기보다는 실질

균열은 구호는 앞서나 실체는 지지부진한 RCEP 체결 협상 경과로 이어질 것이다.

트럼프 행정부는 TPP 탈퇴, NAFTA 재협상, 한미 FTA 개정 등을 통해 무역적자를 해소하겠다는 입장을 천명했다. 미국은 한미 FTA 개정 협상 시 상품수지 적자 폭을 최대한 줄이는 것만을 최우선적인 목표로 삼는다. 일각의 예상과 달리 미국은 자동차, 철강 등 특정 상품을 중심으로 개정 협상에 임하기보다는 상품의 종류를 특정하지 않고 전반위적으로 한국을 압박할 것이다. 미국 입장에서 한미 FTA 개정 협상은 더 관심이 많은 NATFA 개정 협상의 전초전이다. 미국은 한미 FTA 개정 협상 시 상당히 공격적인 태도를 보일 것이며, 이는 캐나다 및 멕시코에 보내는 일종의 경고가 된다. 하지만 미국이 NAFTA 폐기를 통해 미국의 제조업 경쟁력을 약화시키는 우를 범하지는 않을 것이다.

RCEP은 2018년에도 체결 협상이 완료될 수 있을지 여부가 불투명하다. RCEP은 TPP의 대항마로 기획된 것이기 때문에 TPP가 좌초한 이후 체결 동인을 상실했다. 아세안 10개국과 한국, 중국, 일본, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 인도 등 총 16개국이 참여하고 있는 RCEP 체결 협상은 협상 자체를 주도적으로 이끌 리더십의 부재로 인해 체결 협상이 종료되더라도 혁신적인 메가 FTA가 될 수 있을지는 불분명하다. 중국이 리더십을 가지고 RCEP 체결 협상에 임해야 하는데, 중국은 투자, 환경, 지적재산권 등의 분야에서 진일보한 원칙을 도입하는데 주저하고 있으므로 2018년에도 RCEP 체결 협상의 성공 가능성

도에는 한러 경제관계를 우선시하면서도, 대북제재의 숨통을 틔어 주는 등 북한을 정치외교적으로 관리하며 러시아의 존재감을 과시하는 남북한 균형 정책을 추진할 것이다.

북한 핵 문제의 항배

2018년에도 북핵 문제는 동북아 정세 전반을 좌우하는 핵심 이슈가 될 것이다. 미 본토를 공격할 수 있는 핵·미사일 능력을 완성하려는 북한과 이를 레드라인으로 간주하고 추가 개발을 저지하는 미국의 대치가 지속될 것이다. 핵이 정권 생존을 위해 필수불가결하다고 인식하는 북한은 2018년에도 핵·미사일 무력을 완성하기 위해 추가 실험을 할 것이다. 미 동부를 타격할 수 있는 사거리의 ICBM과 궤도 재진입 기술을 완성하는 것은 물론, 추가 수소탄 실험도 할 수 있다. 다만 6차 수소탄 실험의 여파로 함경북도 풍계리 지역의 지질구조가 악화됐을 가능성이 있어 추가 핵 실험은 다른 지역이나 공해상에서 이뤄질 수 있다. 북한 입장에서 공해상에서의 핵실험은 북한의 핵 능력을 전 세계에 현시할 수 있는 매력적인 방안이다.

북한은 핵·미사일 무력의 완성을 대내외적으로 입증한 후, 핵 보유국 지위를 기정사실화 할 목적으로 협상 테이블에 나올 것이다. 미국은 북핵을 폐기하지 못하더라도 추가 핵 개발은 저지해야 한다는 입장이어서 핵·미사일 능력을 동결하기 위해 북한과 타협할 가능성이 크다. 미국이 협상에 응하지 않더라도 북한은 일정

시 트럼프 행정부 출범 초기와는 달리 미국의 각종 정책들에 대해 견제의 목소리를 높였다. 이는 북한의 핵·미사일 개발에 대한 국제적 제재의 연대를 느슨하게 만들었고, 평양이 UN 안보리 제재결의안 2321(2016년 12월), 2356(2017년 6월), 2371(8월), 2375(9월)의 잇단 압박에도 불구하고 능력 시위를 지속하는 동인이 됐다.

비자유주의 국제질서 형성 과정에서의 합종연횡은 평양에 일종의 풍선 효과를 유도할 수 있는 환경이 된다. 체제 자체가 극단적 비자유주의의 전형인 북한에게는 이 국제질서가 체질적으로 편할 수 있다. 2017년 베이징이 평양의 행태에 피로감을 드러내기도 했지만, 비자유주의 국제질서의 맹주가 되려는 중국과 러시아 사이에서 평양은 생존 대안을 찾을 수 있다. 이들 사이의 협력과 은근한 경쟁을 잘 활용할 경우, 안전판이 오히려 확장되는 것이다.

그러나 북한은 질서 재편 과정에서 희생양이 될 수도 있다. 끊임없이 제기되는 주변국들 간의 빅딜에서 고립될 위험성, 즉 ‘노스코리아 패싱’을 고려해야 한다. 미국이 주한 미군과 한미 동맹을 걸고 중국과 김정은 정권의 미래를

THE ASAN INSTITUTE for POLICY STUDIES



www.asaninst.org