

세계경제위기의 먹구름이 본격적으로 몰려 올 무렵 동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI) 국가안보패널은 함께 모여서 경제위기 이후 세계질서의 변화와 한국의 대비책을 토론하고 고민하기 시작했다. 위기 이후 세계질서는 탈냉전 이후 진행되고 있는 문명사적 변화를 보다 본격적으로 보여줄 것이라는 예측 때문이었다. 1990년대 초 소련의 해체와 함께 반세기 동안 지속된 냉전질서는 막을 내렸다. 전쟁을 치르지 않은 채 세계질서의 주도세력이 하루아침에 바뀐 것이다. 미소 양극체제의 붕괴는 자연스럽게 미국 단독 주연의 21기 단극체제의 기대를 높였다. 그러나 예상은 빗나갔고 변화는 더 빨랐다. 2001년 9·11 테러는 21세기 세계질서의 주인공, 무대, 그리고 연기의 내용이 예상보다 훨씬 빨리 복합적으로 변환하고 있는 것을 실감케 하는 세계 군사위기였다. 그 후 10년도 안 되어 발생한 미국 발 금융위기는 1920년대에 버금가는 세계경제위기를 초래했다.

군사위기에 이은 경제위기를 겪으면서 세계질서의 재건축 시도가 본격화되고 있다. 국민국가들이 부국강병무대에서 협력과 갈등을 벌이는 기본설계에 따라 건설된 유럽형 근대 국제질서는 19세기 중반 이래 세계질서의 표준으로 역할했다. 그러나 유럽형 단순 세계질서는 더 이상 21세기의 복잡한 문제들을 제대로 풀지 못하면서 본격적인 위기를 맞이하고 있다. 군사, 경제위기에 이어 문화, 환경위기가 눈앞에 닥쳤으며 이러한 21세기 4대 위기를 총체적으로 다스려야 할 통치의 위기를 겪고 있다. 아울러 21세기 기술혁명에 힘입어 화려하

게 등장한 지식무대가 전통 무대들을 새롭게 바꿔놓고 있다. 이와 같은 안보, 경제, 환경, 문화의 4대 위기와 지구통치력의 빈곤, 신지식혁명의 변화를 동시에 풀기 위해서는 단층건물 대신 4대 무대의 중심층, 신기술지식의 기반층, 지구통치의 상층으로 구성된 3중 복합층의 건설이 필요하다.

세계경제위기의 어려움을 가장 힘들게 겪은 미국은 주연의 역할을 계속 유지하기 위해서 보다 적극적으로 새 시대의 명분에 어울리는 설계도를 마련하느라 바빠 움직이고 있다. 국가에 못지않게 네트워크를 강조하고, 군사력, 경제력과 함께 문화력, 지식력 같은 소프트파워를 중시하며, 세력균형(balance of power)과 균형력(power of balance)의 원칙을 복합적으로 제시하고 있다. 세계경제위기를 겪으면서 빠르게 무대의 중심에 서게 된 중국은 현재의 1인당 4천 달러 경제에서 2020년대 1만 달러 경제로 성장하기까지는 당분간 선부(先富)국가론을 유지할 것이다. 그러나 성장과 분배의 문제를 성공적으로 해결하고, 지속적 경제성장을 견인할 수 있도록 정치제도를 민주화하며, 동시에 근대적 국제화를 넘어선 복합적 지구화의 안목을 본격적으로 갖추게 되면 중국은 명실상부하게 미국의 뒤를 이어 신세계질서 재건축의 설계 경쟁에 본격적으로 뛰어 들 것이다.

위기 이후 세계질서에서 미국과 중국의 새로운 변모와 함께 주목해야 할 것은 주인공, 무대, 연기의 복합화다. 미국과 중국의 G2로 상징되는 부국강병의 국제적 각축이 여전히 무대 중심에서 벌어지고 있지만, 동시에 무대 위의 국가와 비국가 주인공들이 그물망으로 엮여져서 군사와 경제뿐만 아니라 문화, 환경, 기술지식, 통치의 무대에서 새로운 힘을 발휘하기 시작하고 있다.

## 본서의 구성과 주요내용 : 경제위기 이후 세계질서

EAI 국가안보패널은 2009년 9월부터 2010년 12월까지 매달 모여서 위기 이후 세계질서의 주인공, 무대, 연기의 변화가 구체적으로 한반도가 자리잡고 있는 동아시아에서는 어떻게 전개되고 있는가를 제대로 읽기 위해서 동아시아의 안보, 경제, 환경, 문화 무대에서 벌어지고 있는 미중관계와 다른 지역국가들의 협력과 갈등을 조심스럽게 들여다봤다.

먼저 안보무대의 변화들을 세계, 동북아, 한반도의 차원에서 살펴보았다. 이 상황은 경제위기 이후 세계 군사안보질서의 변화와 미국의 대응을 분석하였다. “미국 이외 국가들의 부상”(the rise of the rest)과 결부된 ‘무극’(無極, non-polarity)의 복합적 국제질서, 곧 다중심·무중심 네트워크형 국제질서의 등장은 군사안보 위협의 형태와 대응의 변화를 요구하고 있다. 군사력을 포함해 국력의 모든 요소를 결합한 ‘국가총체적’ 방어태세의 필요성이 증대되고 있다. 미국 오바마 정부는 21세기 네트워크 세계질서의 초국가적 문제를 네트워크적 접근으로 해결하려고 노력하고 있다. <국가안보전략>(NSS) 보고서는 동맹 및 우방국을 포함한 전세계 국가들에 대한 포괄적 관여를 강조하고, <4개년국방검토보고서>(QDR), <핵태세검토>(NPR), <탄도미사일방어검토>(BMDR)는 위협의 유형과 범위를 포괄적으로 규정하여 단일 수단의 대응보다는 상황과 맥락에 맞는 유연한 대응을 제시하였다. 향후 미국의 대응은 첫째, 중국의 부상과 공세적 전환, 둘째, 국방예산 감축 압박 및 오바마 민주당 정부의 국내정치적 제약의 영향을 받게 될 것이다.

고봉준은 위기 이후 동아시아 군사안보질서를 검토했다. 향후 동아시아 군사안보질서는 전 세계적 영향력을 계속 유지하려는 미국과 동아시아의 주도권을 확보하려는 중국의 전략적 선택, 전략의 물적 기반인 자원동원 능력 그리고

이에 대한 주변국들의 대응이 복합적으로 영향을 미치는 가운데 형성될 것이다. 미국 발 금융위기는 미국의 자원동원 능력 및 미국 중심의 단극적 세계질서의 정당성과 신뢰도를 약화시켰다. 한편 부상하는 중국은 동아시아의 주도권을 과거보다 적극적으로 주장하게 됨에 따라 갈등적인 미중관계를 형성할 수 있는 배경이 되고 있다. 21세기 동아시아 군사안보질서는 공동의 이익을 구현할 수 있는 다자협력 네트워크 속에서 미국과 중국이 부분적으로나마 자국의 이해를 새롭게 규정할 수 있는지 여부에 달려있다. 천안함사태는 동아시아 세력균형의 관점에서 미중이 서로 쉽게 양보할 생각이 없음을 보여주었다. 따라서 위기 이후 동아시아 군사안보질서를 지나치게 낙관하는 것은 경계해야 한다.

황지환은 위기 이후 한반도 군사안보질서를 한미동맹, 북한문제, 그리고 동북아 평화질서를 중심으로 분석하였다. 미국은 한미동맹의 변화를 통해 세계적인 수준에서 한국의 적극적 참여를 유도하고 있으나 중국은 증가하는 영향력을 바탕으로 한미동맹을 자국에 유리한 방향으로 변화시키려는 노력을 계속해 왔다. 이에 따라 한국은 미국과 중국 사이에서 한미동맹을 어떻게 운영해야 하는가에 대한 새로운 고민을 안게 되었다. 북한 문제에 대해서는 미국이 '전략적 인내'의 시각에서 북한의 변화를 기다리는 반면, 중국은 경제발전 과정에서 한반도나 북한이 가지는 완충지대로서의 지정학적 중요성을 인식하여 북한 체제를 안정시키려는 노력을 기울이고 있다. 한편 동북아 평화질서 수립가능성을 두고 진행되는 중국과 일본의 동북아 정책 속에서 한국도 동북아 질서에 관한 전략적 선택을 고민하게 되었다.

둘째, 경제무대의 변화를 경제 거버넌스, 무역, 금융을 중심으로 살펴보았다. 김치옥은 위기 이후 경제 거버넌스의 변화를 분석하였다. 새로 등장할 세

계경제 거버넌스는 '복합 네트워크' 체제라고 부를 수 있다. 지구 금융위기는 전후 국제경제질서의 취약성을 드러내면서 대안 질서의 모색을 자극하였고, 그 결과 국가와 공식 국제기구 등 전통적인 위계적 조직과, 정부네트워크, 초정부네트워크, 초국가네트워크 등의 네트워크 행위자들이 상호작용하는 복합 네트워크 시기에 진입하게 된 것이다. 복합네트워크 시기의 국력과 리더십은 연결성의 정도에 크게 달려있기 때문에, 문제해결에 필요한 적절한 대화 파트너를 선정하고, 공식·사적 행위자들을 동원할 수 있어야 한다. 따라서 새로운 글로벌 경제 거버넌스에서 한국의 외교는 전통적인 국가 간 양자외교뿐만 아니라, 공식 국제기구, 비공식 정부네트워크, 시민사회 및 전문가 네트워크와 같은 초국가 행위자를 품는 네트워크 전략을 수행할 필요가 있다.

손열은 위기 이후 동아시아 무역질서의 변화를 분석했다. 첫째, 동아시아 경제는 생산네트워크를 바탕으로 네트워크적 성격을 강화하고 있으며 그 중심 무대에 중국이 등장하고 있다. 중국과 일본, 중국과 한국 사이에 증가하고 있는 비대칭적 상호의존은 일본과 한국의 경제중속에 대한 우려를 자아내고 있다. 둘째, 미국의 적극적 공세에 주목해야 한다. 미국이 주도한 지구 다자무역 질서가 벽에 부딪친 상황에서 중국의 부상을 맞이하게 되자 미국은 중국의 영향력 확대에 대응하기 위한 복합전략을 추진하고 있다. 중국이 점증하는 시장의 힘을 바탕으로 주요 국가군을 선정하여 개별적인 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)을 추진하는 방식과 달리, 미국은 소수자 혹은 마음이 맞는 그룹 간에 형성된 표준을 확산해서 유연하고 확장 가능한 FTA 네트워크를 추구한다. 중국 주도 무역질서에 대응하는 미국 주도 구상의 영향력은 네트워크 표준을 구축하여 지역의 행위자들을 유도하는 '설계권력'에 달려 있다.

이승주는 위기 이후 동아시아 금융 거버넌스의 변화를 검토하고 있다. 무역

분야에서 동아시아 국가들이 역내외 국가들과 다차원적 협력을 추구한 것에 비해, 금융 분야에서는 역내 국가들을 중심으로 협력을 추진하였으므로 세계 금융위기는 동아시아 금융 협력 진전에 상당한 영향을 미치고 있다. 그러나 금융협력이 유동성 공급에 치중하고, 환율, 거시경제정책, 공동통화 도입에서는 매우 제한적으로 이루어졌다는 것은 근본적으로 외부 위기에 대한 반응의 성격이 강하다. 아울러 위기 이후 동아시아 금융 협력의 전개 과정은 역내 역학 구도, 즉 중국과 일본의 경쟁 구도를 밀접하게 반영하고 있다. 국력 신장에 따라 중국은 일본에 상응하는 영향력을 발휘하게 되었으며, 향후 동아시아 금융 협력의 제도화 수준은 기본적으로 양국의 이해관계를 반영하는 수준에서 결정될 것이다.

셋째, 환경무대는 에너지와 기후변화 문제를 중심으로 살펴보았다. 이재승은 화석연료 체제에서 녹색에너지 체제로 이행하는 패러다임의 변화를 맞이하고 있는 위기 이후의 국제 에너지 거버넌스를 분석하였다. 화석연료 중심의 국제 에너지 관계와 신재생에너지 중심의 녹색에너지 관계가 복합화됨에 따라, 에너지 거버넌스 체제 역시 복합화될 가능성이 높다. 따라서 향후 에너지 거버넌스 논의는 '전환기'의 성격을 기반으로 해서 이루어져야 한다. 또한 궁극적인 국제 에너지 협력 증진을 위해 단순한 수급안보 차원의 논의 혹은 신중상주의적인 접근을 넘어서, 공공재 창출을 위한 노력을 기울여야 한다.

신범식은 위기 이후 기후변화대응체제를 검토하고 있다. 경제위기는 기후변화대응체제가 경제회복 및 성장에 미칠 부정적 효과에 대한 우려를 고조시키고, 개도국과 선진국 간의 대립을 더욱 심화시켰으며, 대응체제 구축을 위한 리더십 형성에 부정적인 영향을 미쳤다. 그 결과 2009년 코펜하겐회의와 2010년 칸쿤회의는 규범설정 단계를 넘어 규칙제정 단계로 진입하지 못하는 한계

를 보여주었다. 따라서 유엔기후변화협약 중심의 지구주의적 제도화 가능성이 아직까지 광범위한 지지를 받고 있지만, 향후 기후변화대응체제 구축 논의는 강대국 중심 접근이나 포괄적 국제주의에 입각한 논의들의 다변화 시도와 같은 대안적 접근이 더욱 힘을 얻게 될 가능성이 높다.

마지막으로 김준석은 위기 이후 세계문화질서의 변화를 문명표준을 둘러싼 미중간의 지구적 경쟁을 중심으로 살펴보았다. 탈냉전기 미국은 민주주의를 지구 문명표준의 핵심으로 삼고, 민주주의적 가치와 제도의 수용과 정착 여부를 국가의 '문명성', '선진성'을 판단하는 중요한 잣대로 삼아왔다. 따라서 민주주의 전파와 확산이라는 미국 외교정책의 목표는 단순히 전략적인 목표달성의 수단뿐만 아니라 문화 헤게모니의 장악을 위한 필수적인 부분으로 간주되어 왔다. 최근 들어서는 민주주의 연합, 민주주의 협조체제라는 새로운 '동맹'을 통해 서구 문화권의 문명적 패권을 유지하려는 시도를 이어나가고 있다. 이에 반해 중국에서는 경제력의 꾸준한 성장과 함께 점차 중국적 혹은 동아시아적 문명표준에 대한 관심이 증가하고 있다. 특히 중국 대외정책의 핵심목표인 "화해세계의 건설"은 전통적인 서구 문명표준에 대한 대항 문명표준의 성격을 지닌다. 동시에 중국 학자들과 지식인들이 정부의 화해세계론을 중국의 유교적 전통과 연결시켜 정통성을 강화하려는 노력도 주목해야 한다.

박성우는 지구화에 따른 세계 문화질서의 변화를 시민권, 다문화주의, 그리고 종교를 중심으로 논의하였다. 시민권의 경우, 지구화가 진행되면서 최근 보편적 인권에 호소하는 세계시민주의가 이론적으로 두각을 나타내고 있지만, 근대적 주권원칙을 완전히 포기하지 않는 한 기존의 시민권론에 획기적인 변환을 기대하기는 어렵다. 다문화주의 역시 국민국가의 틀을 완전히 벗어나기 어려운 상황에서, 정치공동체가 지향하는 전체적인 가치와 조화를 이루는 범

위 내에서 소수집단에 대한 인정의 폭이 확대될 가능성이 높다. 종교와 관련해서 주목할 것은 탈세속화가 지구화로 인해 폭력화로 이어지고 있다는 사실인데, 아직까지 이에 대한 이론적 분석들마저 마련하지 못하고 있어 해결해야 할 과제로 남아 있다.

### 위기 이후 세계질서와 한국의 복합외교

EAI 국가안보패널은 동아시아 질서를 주도해 온 미국과 새롭게 도전하는 중국이 현재 보여주는 비대칭 공동 주연의 새로운 변화 여부는, “(군사력, 경제력, 생태균형력, 문화력)⊂지식력⊂통치력”으로 요약할 수 있는 21세기의 복합력이라는 새로운 문명표준에서 보면 위기 이후 질서에서 단순한 경제력의 변화에 따라 결정되기보다는 두 국가 중 누가 더 복합력을 효율적으로 강화하느냐에 달려있다는 데 의견을 모았다. 그 속에서 새로운 생존변영전략을 모색해야 하는 미국과 중국 이외의 주인공들은 더 발 빠른 복합화의 노력을 필요로 하고 있다.

동시에 중요한 것은 위기 이후 동아시아 질서에서 전개되는 “2중의 복합화” 과정이다. 동아시아에 오랫동안 자리잡았던 천하질서는 19세기 중반부터 유럽의 근대국제질서를 힘들게 받아들여야 했다. 근대국제질서에 점차 익숙해진 동아시아는 21세기에 다시 한 번 복합세계질서의 문명사적 변환을 맞이하여 유럽에 비교해 상대적으로 늦은 변환을 시도하고 있다. 결국 위기 이후 동아시아 질서의 중대과제는 21세기 복합세계질서라는 새로운 문명표준을 따라잡아야 하는 동시에, 복합세계질서와 근대국제질서의 복합화를 성공적으로 달성해야 한다.

위기 이후 세계질서와 관련된 정부 공식문서들과 세계 주요 싱크탱크 보고

서를 함께 읽고 난상토론을 거친 후 해당 전공 분야의 대표집필을 진행하면서 패널을 끊임없이 괴롭혔던 토론 주제는 “위기 이후 세계질서와 한국의 복합외교”였다. 가장 열띤 토론을 벌인 것은 예상대로 21세기 미중관계와 한국의 복합외교였다. 1880년대 중국 황준헌(黃遵憲)의 “친청결일연미”(親淸結日聯美)론과 유길준의 “양절체제”(兩截體制)론 이래 근대적 양대 외세 활용론은 쉽사리 만족할 만한 성과를 거두지 못했다. 21세기 한국은 다시 한 번 지난 반세기 동안 구축해온 한미일의 전통 그물망을 보다 촘촘하게 치면서 동시에 20년을 맞이하는 중국 그리고 러시아와의 새로운 그물망을 적극적으로 넓혀 나가는 노력이 우선적으로 필요하다.

다음으로 북핵과 북한문제였다. 21세기 동아시아 재건축 시기에 권력의 세대교체를 겪고 있는 북한은 역사적 갈림길에 서 있다. 현재와 같이 핵무기를 포기하지 않은 채 “친중반남”(親中反南)정책을 장기적으로 지속하기는 어렵다. 왜냐하면 감당하기 어려운 ‘제2의 고난의 행군’이 기다리고 있기 때문이다. 21세기 북한이 살 길은 핵없는 적절 안보정책을 기반으로 북한형 개혁개방정책을 추진하는 것이다. 21세기 한국의 대북정책도 현재보다 훨씬 복합적으로 추진되어야 한다. 우선 북한 선군정치의 군사적 수단 사용을 원천적으로 봉쇄하려면 재래식 첨단 무기에 기반을 둔 억지와 방어능력을 보다 완벽하게 갖추고 동맹국가와의 신뢰도를 보다 높여서 정치적 억지능력을 강화해야 한다. 그러나 21세기 한반도의 평화와 통일을 위해서는 북한의 새로운 정치세력이 기존의 선군정치가 아닌 선경정치가 유일한 살 길이라고 판단하도록 유도하는 21세기 북한 안보변영 보장 체제를 적극적으로 마련하는 공진(coevolution)정책이 필요하다. 한국은 미국과 중국, 그리고 일본, 러시아의 도움을 얻어 이러한 공진정책을 추진해야 한다.

세 번째로 위기 이후 보다 활발해질 동아시아 지역질서 재건축 논의에서 한국이 적극적인 역할을 하기 위해서는 비현실적인 동아시아공동체론이나 구시대적인 세력균형론 대신 미래지향적이면서도 동아시아의 현실을 충분히 고려하고 있는 동아시아 복합네트워크(complex network)의 청사진을 구체적으로 마련하여, 지역질서 구성원들의 합의를 적극적으로 구할 필요가 있다.

네 번째로 위기 이후 본격적으로 다루어질 지구통치력의 개선 과정에서 한국은 G20의 일원으로서 지구상의 모든 주인공이나 무대를 최대한 그물망으로 엮어서 동력화할 수 있는 복합네트워크를 마련할 필요가 있다. 정보기술 강국인 한국은 특히 2011년 현재 20억의 인터넷 사용자, 7.5억의 페이스북, 2억의 트위터의 지구사회 그물망을 최대한 활용해야 한다.

마지막으로 국가안보패널은 위기 이후 세계질서에 주도적으로 참여하기 위한 한국의 4대 복합외교과제를 성공적으로 추진하기 위해서는 냉전질서의 양극화를 극복하지 못하고 있는 국내 정치사회세력들의 소통을 활성화시킬 수 있는 그물망치기 작업이 시급하다는데 모두 의견을 같이 했다.

EAI 국가안보패널의 네 번째 공동연구가 한 권의 책으로 태어나기까지는 지난 네 번의 성과와 마찬가지로 연구원 식구들의 헌신적 지원이 숨어 있다. 김하정 팀장과 김양규 연구원은 일사불란한 팀워크로 단순히 행정적 지원만을 한 것이 아니라 성과 있는 월례 연구모임을 위한 완벽한 준비와 마무리를 해줌으로써 논의의 흐름을 선도해 주는 실질적인 도움을 주었다. 원고의 교정과 편집을 책임진 신영환 출판팀장의 수고도 잊을 수 없다. 고마운 마음을 제대로 표현할 적절한 말을 찾기가 어렵다.

국가안보패널은 현재 다섯 번째 공동연구로서 “2010년대 한국외교 12대 과

제”에 관한 심층적 토론을 진행하고 있다. 내년 여름에 다시 뵙게 될 것을 기다리면서 독자 여러분들의 성원에 부응할 수 있는 작품을 완성할 수 있도록 최대한 노력할 것을 약속 드린다.

2011년 8월  
晚靑 河英善