

경제위기 이후 세계질서

Post-Crisis World Order

2011.03

경제위기 이후 세계질서

Post-Crisis World Order

고봉준, 충남대학교

김준석, 가톨릭대학교

김치욱, 세종연구소

박성우, 중앙대학교

손 열, 연세대학교

신범식, 서울대학교

이상현, 세종연구소

이승주, 중앙대학교

이재승, 고려대학교

황지환, 명지대학교

2011.03



경제위기 이후 세계질서

9-11 테러로 인해 탈냉전 이후 새로운 변화의 전기를 마련했던 국제정치는 채 10년이 지나지 않은 2008년, 1929년 세계대공황 이래 최대 규모의 경제위기를 맞이하여 또 한 번 거대한 전환의 시기를 맞이하고 있다. 경제위기 이후 세계질서는 미국 중심의 단극질서나 G2라고 불리는 미국과 중국의 양극질서, 또는 G8과 G20 같은 다극질서를 넘어 보다 본격적인 복합화의 길을 걷게 될 것으로 예상된다. 이 변화는 단순히 국가 수준에서 극의 변화에 그치지 않고 초국가기구, 국가연합, 하위 국가들의 상대적 자율성이 높아짐으로 인해 국제정치 무대 주인공들의 다층적 복합화의 형태로 나타날 것이다. 동시에 무대도 군사-경제의 단순무대에서 안보, 번영, 환경, 문화의 중앙무대, 정보지식의 기반무대, 통치의 상층무대로 이루어진 3중 복합무대로 바뀌고 있다. 복합 주인공이 복합무대에서 보여주는 연기도 더 이상 갈등-협력의 단순연기가 아니라 갈등, 협력, 그리고 공생이 얽힌 복합 연기를 요구하고 있다.

따라서 경제 위기 이후 세계질서의 모습을 복합의 시각에서 그려내는 일은 향후 한국의 외교·안보·통일 전략을 수립함에 있어서 필수적인 기초작업이다. 이에 본 연구는 경제위기 이후 세계질서의 모습을 글로벌-동북아-한반도의 차원에서 안보, 경제, 환경, 그리고 문화 영역을 중심으로 분석하였다. 그 핵심 내용은 아래와 같다.

1. 안보

경제위기 이후 국제 군사안보질서와 미국의 대응

탈냉전, 9.11, 국제금융위기 이후까지 전반적인 국제안보환경 변화의 핵심은 주요 행위자간 힘의 변화, 전쟁 양상의 변화, 경제구조의 변화,

지역통합으로 인한 주요 행위자의 등장 등으로 요약할 수 있다. ‘나머지의 부상’과 결부된 복합적 국제질서, 다중심·무중심 네트워크형 국제질서의 등장은 군사안보 위협의 형태와 대응의 변화를 요구하고 있다.

글로벌 금융위기는 국제질서의 다극화를 더욱 촉진하고 있다. 리처드 하스(Richard Haas)는 21세기 국제질서의 특징을 ‘무극(non-polarity)’이라고 규정한다. 그러한 질서는 하나나 둘, 혹은 여러 국가들이 지배하는 질서가 아니라 다양한 종류의 힘을 가진 많은 행위자들로 구성된다. 무극체제는 네트워크 국제질서를 보편적 현상으로 만들었고, 군사안보 차원에서는 하이브리드 위협의 다형태·다변종·다중심(multimodal, multivariant, multinodal) 분쟁양상을 초래했다. 이런 복합적 안보환경은 군사력을 포함해 국력의 모든 요소를 결합한 ‘국가총체적(whole-of-government, whole-of-nation)’ 방어태세를 요구한다. 21세기 네트워크 국제질서 하에서의 초국가적 문제는 네트워크적인 접근으로 해결할 수밖에 없다는 것이 오바마 정부의 인식이다.

미국은 국가안보전략(NSS) 보고서에서 ‘국내에서 먼저 힘을 키우고, 이를 바탕으로 국제질서를 조성한다’ (Building at Home, Shaping Abroad) 는 모토를 천명했다. 오늘날 미국의 국가안보전략이 성공하기 위해서는 세계를 있는 그대로 보고 대처해야 한다고 지적한다. 그 현실이란 지구상의 아무리 강한 나라도 혼자만의 힘으로는 글로벌 차원의 문제들을 대처할 수 없다는 점이다. 미국은 변화를 가져올 수 있는 국가들과의 협력을 통해 미래를 준비해야 한다. 그와 함께 2010년 초부터 발표되기 시작한 <4개년국방검토보고서> (QDR), <핵태세검토보고서> (NPR), <탄도미사일방어검토보고서> (BMDR) 등 국방부의 전략방위태세검토 보고서들을 종합적으로 검토해보면 위협의 유형과 범위를 포괄적으로 규정하고, 어느 한 가



지 수단에 의한 대응보다는 상황과 맥락에 맞는 유연한 대응을 제시한다는 점을 들 수 있다.

금융위기 이후 미국의 대응을 규정하는 요인은 크게 두 가지로 귀착된다. 하나는 중국의 부상과 공세적 전환이며, 다른 하나는 미국 국내정치적 요인으로서 국방예산 감축 압박 및 오바마 민주당 정부의 국내정치 어젠다에서 비롯되는 정치적 제약이다. 오바마 행정부는 중국의 부상이 향후 수년간 미국의 외교에 가장 중대한 도전요인이 될 것으로 판단하여, 미중 관계가 미국의 가장 중요한 양자관계라고 인식하고 있다. 미국은 중국이 현 국제질서에서 좀 더 건설적인 역할을 맡아주기를 원하지만, 다른 한편으로는 중국의 급격한 군사현대화 추세를 우려하고 있다. 중국 군사력 강화에 대한 미국의 시각은 중국이 인도양, 서태평양 지역까지 군사전략 영역을 확대하고 있고, 중국과 대만 양안의 경제교류 증가에도 불구하고, 대만에 대한 군사력 우위를 지속적으로 강화하고 있다는 것이다. 미국은 중국이 군사현대화 프로그램 중에서도 ‘접근차단(anti-access)’ 및 ‘지역거부(area-denial)’에 중점을 둔다고 평가하며, 미국이 적절히 대응하지 않을 경우 아시아에서 운신의 폭이 더 좁아질 것을 우려한다.

미국이 군사적 대응에서 직면한 또 다른 제약 변수 중 하나는 국방예산 감축 압박이다. 이라크 전쟁과 아프간 전쟁의 여파도 있지만 한 나라가 전세계의 국방비의 절반 가까이를 지출하는 것은 분명 비정상적 상황이다. 더구나 금융위기 이후 국방예산의 과도한 팽창이 현재처럼 지속되기는 어려우리라는 것이 일반적인 전망이다. 하지만 당장은 일반적 기대와 달리 조만간 미국의 국방예산이 획기적으로 줄지는 않을 전망이다. 아프간 전황이 갈수록 어려워지고 있기 때문이다.

미국의 대응은 스스로의 선택이기도 하지만 미국이 처한 글로벌 환경의 변화로 인한 불가피한 측면도 크다. 글로벌 금융위기 이후 여전히 부진한 국내경제, 갈수록 하락하는 오바마 대통령에 대한 지지율, 그리고 2010년 중간

선거에서의 패배로 인한 부담이 변화를 유발하는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 앞으로의 추세는 미국이 2010년 NSS에서 밝혔듯이 국내에서의 ‘추스리기(Building at Home)’를 얼마나 빨리 완수해 밖에서의 ‘만들어가기(Shaping Abroad)’에 자신감을 회복하는가에 달렸다. 우리의 입장에서는 미국의 전략변화와 더불어 동북아에서 갈수록 커가는 중국의 무게를 감당할 새로운 비전을 찾아야 할 때다.

경제위기 이후 동아시아 군사안보질서

향후 동아시아 군사안보질서는 전 세계적 영향력 유지를 목표로 하는 미국, 동아시아에서의 주도권을 확보하려는 중국의 전략적 선택, 그 상호작용, 양국 전략적 선택의 물적 기반을 이루는 자원동원 능력 그리고 이에 대한 주변국들의 대응이 복합적으로 영향을 미치는 과정에서 형성될 것이다. 특히 미국 발 금융위기는 중국보다 미국의 자원동원능력에 더 부정적인 영향을 미친 것으로 드러나고 있다. 아울러 미국 발 금융위기는 미국 중심의 정치경제 체제에 대한 우려를 야기하여 전체적으로 냉전 이후 20여 년간 유지되어 오던 소위 단극적 세계질서의 정당성 및 신뢰도를 약화시켰다. 특히 금융위기 촉발 이후에도 중국이 지속적으로 고도의 성장률을 유지하는 동시에 최대의 미국채권 보유국이 되면서 경제 부문에서 미국의 상대적 쇠퇴는 부정할 수 없는 현실이 되었다. 이러한 현실은 중국이 동아시아에 대한 주도권을 보다 공격적으로 주장하게 되면서 명목상으로는 보다 갈등이 부각되는 미중관계를 형성하는 배경이 된다고 평가되고 있다. 즉 동아시아의 군사안보질서가 금융위기로 인해 급격한 세력전이나 전통적인 세력균형정치의 부활 등과 같은 변화를 경험하고 있지는 않지만, 금융위기의 영향력은 간접적이지만 중장기적으로는 동아시아 국가 행위자들의 인식과 자원동원능력에 보다 포괄적인 영향을 미칠 것이다.



21세기 동아시아 군사안보질서가 미국과 중국 간의 국력경쟁으로 점철될 것인지 아니면 양국이 보다 포괄적인 국제안보 이슈에 집중하여 지구적 경제 현안과 초국가적 안보위협에 대한 공동의 노력으로 지속적인 안정을 도모할 수 있는지는 동아시아에서 공동의 이익을 구현할 수 있는 다자협력 네트워크 속에서 미국과 중국이라는 강대국이 부분적으로나마 자국의 이해를 새롭게 규정할 수 있는가 여부에 달려 있다. 물론 단기적으로 미국의 역외균형 전략과 중국의 핵심 이익 수호 주장 사이에서 접점이 쉽게 찾아지지 않을 수도 있다. 또한 금융위기의 영향이 상호의존의 필요성과 동시에 미국과 중국 간에 안보딜레마를 강화하는 방향으로 작용할 가능성이 아직도 존재한다.

미국과 중국은 천안함 사태를 계기로 동아시아에서 군사안보적인 실험을 한 셈이다. 대규모 항공모함 전단의 서해 훈련을 둘러싼 양국의 힘겨루기는 양국이 그동안 취해왔던 '책임 있는 이해상관자'로서의 역할과는 동떨어진, 즉 기존 현실주의적 관점에서의 권력 투쟁적 속성을 표출시킨 것이라고 볼 수 있다. 특히 미국은 천안함 사태를 통해 동아시아에서 유리한 지위를 유지할 수 있는 발판을 마련하였다. 한반도에서 조성된 긴장 때문에 일본 오키나와 후텐마 기지의 역외이전 문제가 미국의 주장대로 관철되는 성과를 얻었다. 물론 이 과정에서 중국도 미국이 예정했던 서해상에서의 대규모 군사훈련의 규모를 축소시킴으로써 명분상으로 서해가 자국의 배타적 영역 내에 있음을 확인한 셈이다. 이러한 사례는 글로벌 이슈를 해결하는 데에 있어서 미국과 중국이 협력할 수 있지만, 동아시아에서의 세력균형이라는 관점에서는 양국이 양보할 생각이 없음을 보여준다고 할 수 있다.

이런 상황에서 미중을 중심으로 형성되는 동아시아 군사안보질서에서 중단기적으로 예상되는 갈등의 정도가 냉전시기보다 약하다는 판단이 자칫 지나친 낙관으로 이어지는 것은 경계해야 할 것이다. 부담이 적은 곳에서 갈등이

고조될 가능성은 상대적으로 크기 마련이다. 금융위기가 동아시아 국가들이 국방비 지출을 줄이는 환경을 만드는 영향력을 발휘하지 못한 상황에서 최근 북한의 도발 및 영토분쟁과 관련되어 전개되어온 일련의 상황은 동아시아의 군사안보질서가 보다 안정화될 것이라는 기대를 갖게 하지는 않는다. 하지만 안보협력은 개별 국가의 독자적인 안보 추구 행위가 고비용일 뿐만 아니라 위험하다는 인식을 통해 시작되고 유지될 수 있다. 이러한 인식이 공유될 수 있다면 동아시아에서 협력적 안보를 보다 강화하여 보다 안정적인 군사안보질서를 유지할 가능성이 있을 것이다.

경제위기 이후 한반도 군사안보질서

한미동맹, 북한문제, 동북아평화질서 문제를 한반도 차원에서 보면 지구적 차원이나 동아시아 차원에서 살펴볼 때 보다 중국의 부상과 미중관계의 변화라는 변수가 더 큰 영향력을 가진다. 따라서 냉전 종식 이후 미국의 단극적(unipolar) 질서에 바탕을 두고 형성된 한반도 주변 안보질서는 근본적인 변화를 겪을 가능성이 있으며, 이러한 새로운 세계질서와 동북아 질서 하에서 한반도 주변의 안보환경을 분석할 필요가 있다.

먼저 한미동맹은 오바마 행정부의 새로운 국가안보전략과 한미전략동맹을 바탕으로 그 역할을 확대해 왔다. 미국은 한미동맹의 변화를 통해 한반도에서는 한국방위의 한국화를 추진하면서도 글로벌 수준에서는 한미동맹의 역할을 확장하여 한국의 적극적 참여를 유도해 왔다. 이를 통해 미국은 탈냉전 이후 추진한 주한미군의 재조정 및 전략적 유연성의 확보를 넘어서는 새로운 동맹 개념을 추진하고 있다. 반대로 중국은 정치·군사·경제적으로 부상하는 자신의 영향력을 바탕으로 한미동맹의 모습을 변화시키려는 노력을 계속해 왔다. 한중간 전략적 관계가 강화되면서 중국은 한국을 기존의



냉전적 한미동맹에서 벗어나게 하려고 할 것이다. 따라서 한국은 한미관계와 한중관계 사이에서 한미동맹을 어떻게 재조정해야 할 것인지에 대해 고민을 안게 되었다.

최근 북한 문제는 베이징 6자회담이 장기간 공전되면서 핵문제가 심화되는 동시에 김정일에서 김정은으로의 3대 권력 승계가 진행되는 과정에서 체제의 불안정성 문제가 강력하게 대두되고 있다. 핵문제가 경색되면서 미국은 '전략적 인내(strategic patience)'의 관점에서 북한 문제를 한반도보다는 글로벌 차원에서 관리하려는 경향을 보이고 있다. 반면 중국은 성장한 힘과 영향력을 바탕으로 북핵문제를 6자회담을 통해 안정시키려는 노력을 더욱 강화해 나갈 것으로 예상된다. 북한의 체제 위기에 대해서도 미국은 직접적인 정권교체보다는 북한의 변화를 기다리는 전략을 취하고 있다. 반면, 중국은 자국의 발전과정에서 한반도나 북한이 가지는 완충지대(buffer zone)로서의 지정학적인 중요성을 인식하며 북한체제의 안정을 위해 더 큰 노력을 기울일 것이다. 중국은 자국의 경제성장을 바탕으로 북한 경제와 정권을 관리하려는 모습을 보일 수 있으며, 이를 통해 북한의 리더십 교체과정에서 북한을 끌어안으려는 노력을 빠르게 전개할 것이다. 북한 문제를 둘러싼 미중 간의 갈등은 천안함과 연평도 사건을 계기로 본격화되는 듯한 모습을 보이고 있는데, 이는 동북아에서 그동안 진행되어온 지정학적 세력판도의 변화와 무관하지 않다.

마지막으로 한반도 안보환경은 동북아 평화질서 수립가능성을 두고 상당한 논의를 진전시켜 왔다. 한반도의 평화체제 구축 논의는 미중관계와 미일동맹 및 중일관계의 변화를 토대로 동북아 평화질서 수립을 위한 새로운 변화의 가능성을 모색하고 있다. 중국은 미국과의 관계를 군사적인 경쟁에만 초점을 둘 수 없으며, 자국의 경제발전과 안정성을 위해서도 상당부분 협력을 강조할 수밖에 없다. 이는 중국의 동북아 네트워크 전략에서도 뚜렷하게 나타날 것이다. 일본 역시 장기불황과 국내정치의

변화, 그리고 동북아에서의 세력약화 등으로 인해 미일관계를 재조정하면서 아시아를 더욱 강조하고 있다. 이는 비단 2009년 민주당 정권의 등장에 의해서만 그런 것이 아니라, 일본의 경제적 위기와 구조적 지위의 추락에 따른 불가피한 전략적 선택이라 할 수 있다. 이러한 동북아 국제관계의 변화과정에서 중국과 일본 사이에 놓인 한국은 전략적 선택을 고민하게 될 것이다. 특히 동북아 안보환경은 한국과 미국에서 대통령 선거가 이루어지고, 중국의 리더십이 교체되는 2012년을 중심으로 상당한 변화를 보일 것으로 예상된다.

2. 경제

경제위기 이후 세계 경제거버넌스의 변화

2008년 글로벌 금융위기는 서구가 지배해왔던 전후 세계경제질서의 정당성과 지속가능성에 심각한 의문을 제기했다. 서구의 정치경제적 지도력에 대한 회의론은 미중 간 패권이전 가능성과 맞물리면서 국제경제질서의 전면적인 개편 가능성이 전망되기도 한다. 금융위기 이후의 세계경제질서는 아직 과도기에 있기 때문에 그 구체적인 모습을 잡아내기 어렵다. 하지만 글로벌 금융위기가 세계경제질서에 미칠 파급효과는 미국과 중국 경제력의 향배, 경제 이념으로서 신자유주의의 퇴조 여부, 그리고 글로벌 경제 거버넌스 양식의 변화로 요약될 수 있다.

이 가운데 세계경제의 거버넌스 방식에 분석의 초점을 맞춰보면 글로벌 금융위기 이후 등장할 세계경제 거버넌스는 일종의 '복합 네트워크'라고 볼 수 있다. 복합네트워크는 전통적 국제정치 행위자인 국가들의 경쟁과 협력 이외에, 정부간기구, 정부네트워크, 초정부네트워크, 그리고 초국가 네트워크 등이 세계경제 문제의 해결에 있어서 일정한 책임과 권한을 공유하는 거버넌스 양식을 말한다. 즉 복합네



트위크는 국가로 대표되는 위계적 조직과 수평적 네트워크들이 함께 글로벌 경제활동을 규율하는 체제다.

주류 국제정치이론에 따르면, 세계질서의 변화는 물질적, 이념적, 제도적 요인에서 비롯된다. 글로벌 금융위기는 전후 세계경제질서의 3각 균형상태에 큰 충격을 가했고, 물질적 능력 차원에서 미국 패권의 쇠퇴론과 유지론, 경제이념으로서 영미식 자유주의모델과 중국식 국가주의모델, 그리고 제도적인 측면에서 공식 브레튼우즈제도와 비공식 네트워크 간의 병존과 경쟁을 심화시켰다. 결과적으로 세계경제 거버넌스의 방식과 참여자에 있어서 다양성과 복잡성이 커지게 되어 '복합 네트워크 시기'가 도래하게 되었다. 이 시기에는 중국 등 거대 신흥국가들이 주요 행위자로 편입되어 거버넌스 참여자 간 이질성을 증가시켰고, G20정상회의와 같은 네트워크 행위자가 확산되었을 뿐 아니라, 양자통화스왑처럼 거버넌스 모드로서 네트워크에 대한 수요가 높아졌다.

특히 최상위 세계경제협력포럼으로 부상한 G20정상회의는 여러 가지 점에서 이러한 복합 네트워크를 활성화시켰다. G20은 그 자체로 네트워크의 네트워크다. G20 프로세스는 그 안에 정상회의, 재무장관·차관회의, 중앙은행 총재·부총재회의, 전문가 그룹, 부문별 관료회의, 비즈니스 및 등을 포괄하는 중층적 네트워크다. 뿐만 아니라, G20은 숙의기능, 아웃소싱, 역량 강화 등 일련의 기능적 네트워킹을 통해 다양한 행위자를 거버넌스에 엮어 들인다. 또 G20은 금융안정위원회(FSB)의 예처럼 네트워크 행위자를 직접 창설하거나, 3G(Global Governance Group), C10(Committee of Ten) 등과 같이 간접적으로 제도적 모방을 자극함으로써 거버넌스로서 네트워크를 강화한다.

요컨대, 글로벌 금융위기는 전후 국제경제 질서의 취약성을 드러내면서 다른 대안적인 질서의 모색을 자극하고 있다. 거버넌스 측면에서 국가와 공식 국제기구 등 전통적인 위계적 조직과, 정부네트워크(IGNs), 초정부네트워크

(TGNs), 초국가 네트워크(TNNs) 등 네트워크 행위자들이 상호작용하는 복합네트워크 시기에 진입했다. 그런데, 복합네트워크 시기 국가의 힘과 리더십은 연결성의 정도에 달려있다. 어떤 문제해결에 필요한 적절한 대화 파트너를 선정하고, 공적·사적 행위자들을 동원할 수 있어야 한다. 따라서 새로운 글로벌 경제거버넌스 하에서 한국의 외교는 전통적인 국가 간 양자외교뿐 아니라, 공식 국제기구, 비공식 정부 네트워크, 시민사회 및 전문가 네트워크와 같은 초국가 행위자를 관통하고 포괄하는 네트워크 전략에 입각해서 수행될 필요가 있다.

경제위기 이후 세계무역질서의 변화

2008년 세계금융위기는 동아시아의 무역질서에 커다란 변화를 가져왔다. 그 변화는 두 측면에서 일어나고 있다. 첫째, 동아시아경제가 생산네트워크를 바탕으로 네트워크적 성격이 강화하고 있으며 그 중심으로 중국이 진입하고 있다는 사실이다. 중국의 경제적 영향력은 특히 역내 두 경제선진국(OECD국가)인 일본과 한국에 대해 두드러지게 나타나고 있음을 보이고 있다. 중국과 일본, 중국과 한국 사이에 증가되고 있는 비대칭적 상호의존은 일본과 한국의 경제중속에 대한 우려를 자아내고 있다. 둘째는 미국의 적극적 공세이다. 무역에 관한 한 지구다자적 접근을 추구해 왔던 미국은 테러로 상징되는 패권에 대한 도전을 제어하기 위해 골몰해 온 까닭에 동아시아지역에서의 경제적 권력이동에 상대적으로 관심을 덜 기울였다. 그러나 미국이 주도한 지구다자 무역질서가 벽에 부딪쳐있는 속에서 중국의 부상과 마주하면서 그 영향력에 대응하기 위해 복합전략을 동원하고 있다. 지역 아키텍처를 제시하는 이유는 여기에 있다.

중국이 점증하는 시장의 힘을 바탕으로 주요 국가군을 선정, 개별적인 자유무역협정(FTA)을 추진하는 방식과 달리, 미국의 전략은 네트



워크적이다. 소수자 혹은 마음이 맞는 그룹간에 형성된 표준(플랫폼)을 확산하는 유연하고 확장가능한(scalable) FTA 네트워크를 추구한다. 대표적 기제로서 환태평양동반자협정(TPP)는 선발 4개 소국의 미니 FTA이지만 미국은 여기에 참여하여 미국의 이해를 담는 플랫폼을 설계, 진입기준을 설정하고 이를 만족시키는 행위자(국가)를 가입시키려는 전략을 펼치고 있다. 여기에 호주와 베트남이 들어와 설계에 영향을 미치려 하고 있으며, 이제 일본도 가입을 위한 본격적 준비에 박차를 가하고 있다. 중국 주도 무역질서에 대항하는 미국주도구상의 영향력은 어떠한 네트워크 플랫폼을 만들어내어 지역의 행위자들을 끌 수 있는가라는 일종의 '설계권력(architectural power)'에 달려있다.

경제위기 이후 동아시아 금융거버넌스

1997-8년 아시아 금융위기라는 초유의 사태를 경험했던 동아시아 국가들이 불과 10년 만인 2008년 글로벌 금융위기에 직면했다. 과거의 위기가 동아시아발(發)이었던 데 반해, 글로벌 금융위기는 미국발이었다. 동아시아 국가들은 미국발 금융위기의 직접적 희생양이 되지는 않았으나, 수출의 감소와 경기 침체 등 그 간접적 영향권 하에 놓이게 되는 것은 피하기 어려웠다. 한편, 동아시아 국가들의 대규모 경상수지 흑자가 위기의 원인이라는 지적이 미국 등에서 강력하게 제기되었다. 이러한 사태의 전개는 글로벌 경제위기를 계기로 동아시아 경제가 미국을 비롯한 선진국 경제와 긴밀하게 연결(coupling)되어 있다는 사실을 다시 한번 확인한 것이다.

글로벌 금융위기에 대한 동아시아 국가들의 대응은 세 가지 방향에서 전개되었다. 첫째, 동아시아 국가들은 외환보유고의 확충에 나서고, 확장적 재정정책을 통한 경기 부양 정책을 적극 실행하는 등 독자적 자구책을 우선적으로 추진하였다. 둘째, 동아시아 국가들은 또한 역

내 국가들과의 협력을 추진하였는데, 여기에는 아시아 금융위기 이후 지난 10 여 년간 쌓여온 협력의 경험이 밑바탕이 되었다. 즉, 위기에 효과적으로 대응하기 위해서는 유동성을 신속하게 공급하는 동시에, 국제통화기금(IMF) 및 미국에 대한 과도한 의존을 회피하여야 한다는 인식의 토대 위에 역내 국가 간 협력을 강화한 것이다. 한편, 글로벌 금융위기를 전후 한 역내 국가 간 협력은 중국과 일본 사이의 역학 관계의 테두리 내에서 진행되어 왔음을 부인하기 어렵다. 셋째, 동아시아 국가들은 또한 글로벌 금융위기를 계기로 G20 정상회의의 출범으로 상징되는 글로벌 거버넌스의 변화를 모색하였다. 그 결과, IMF와 세계은행의 지분 구조 개혁에 대한 합의를 이끌어내는 등 일정한 성과를 거두었다. 독자적 자구책의 실행과 역내 국가 간 협력의 증진이 글로벌 금융위기에 대한 반응적 대응인 데 반해, 글로벌 거버넌스의 참여는 세계경제 질서의 근본적 틀의 변화를 시도하는 것이라는 점에서 보다 근본적이고 적극적 대응의 성격이 강하다.

향후 동아시아의 금융 질서는 글로벌 금융위기를 전후하여 역내 국가들이 취해온 대응책의 연장선에서 변화와 지속성의 양 측면 모두 나타날 것으로 보인다. 글로벌 금융위기 이후 동아시아 지역 협력의 범위가 명확하게 된 측면이 있었을 뿐 아니라, 지역 협력의 초점이 무역에서 금융으로 변화하는 등 글로벌 금융위기는 동아시아 금융 협력에 상당한 영향을 미쳤다. 특히, 동아시아 국가들이 무역 분야에서 역내외 국가들과 다차원적 협력을 추구한 반면, 금융 분야에서의 협력은 역내 국가들을 중심으로 추진되었다는 점에서 글로벌 금융위기는 동아시아 금융 협력의 진전에 상당한 영향을 미친 것으로 판단된다.

그러나 금융협력의 범위가 유동성의 공급에 치중된 경향이 있고, 환율, 거시경제정책, 공동통화 도입을 위한 협력은 매우 제한적으로 이루어졌다는 것은 동아시아 금융 협력이 근본적으로 외부 위기에 대한 반응의 성격이 강하



다는 점을 부인하기 어렵다. 향후 동아시아 금융 질서는 반응적 성격에 의존한 협력보다는 협력의 필요성에 대한 내부적 동기와 역량을 확보할 수 있을 것인지 여부와 밀접한 관련이 있다.

글로벌 금융위기 이후 동아시아 금융 협력의 전개 과정은 역내 역학 구도, 즉 중국과 일본 사이의 경쟁 구도를 밀접하게 반영했다. 우선, 중국이 국력의 신장에 상응하는 그리고 일본과 대등한 영향력을 공식적으로 확보하였다는 데 의미가 있다. 제도적 측면에서 볼 때, 중국이 동아시아 지역주의에 있어서 최초로 일본과 동등한 영향력을 확보하였다는 점에서 치앙마이 이니셔티브 다자화기금(CMIM)은 국제정치의 권력정치적 측면을 드러내고 있다. 금융 협력의 제도화 수준 역시 기본적으로 양국의 이해관계를 반영하는 수준에서 결정될 것으로 보인다.

3. 환경

경제위기 이후 국제 에너지 거버넌스

2008년 글로벌 금융위기는 화석연료 사용 증가세를 일시적으로 감소의 방향으로 돌려놓으며, 향후 새로운 에너지 정책기조의 패러다임 변환을 논의하게 될 전환점을 제공하였다. 따라서 글로벌 금융위기 이후의 국제 에너지 거버넌스는 기존 화석연료 체제로부터 녹색에너지 체제로 이행해 나가는 패러다임의 전환기에 해당할 전망이다. 국제 에너지 수요는 2030년까지 지속적인 증가를 보일 것으로 예측되며 화석연료는 여전히 가장 주요한 에너지원으로서 특히 중국 및 인도 등의 거대 개발도상국에서의 수요가 급증할 것으로 예상된다. 이와 더불어 원자력 및 신재생 에너지의 수요 및 공급 역시 확대될 것으로 전망된다. 그러나 값싼 석유(easy oil)가 고갈되고, 대체에너지의 개발은 지연될 가능성이 높으며, 에너지 공급이 수요

증가를 따라가지 못하는 상황에서 에너지 확보를 둘러싼 경쟁은 더욱 치열해질 수 있다. 기존의 국제기구와 리더십이 안정된 글로벌 에너지 거버넌스를 형성하지 못한 상황에서 에너지 안보와 관련된 경쟁 구도는 상당기간 지속될 수 있다. 새로운 청정에너지, 대체에너지 개발을 통한 화석에너지 의존도의 감소는 에너지 자원 확보를 위한 경쟁에 적극적인 대안이 될 수 있지만, 이 역시 안정적인 거버넌스의 기반 없이는 녹색성장 전략들이 또 다른 차원의 경쟁과 갈등을 야기시킬 가능성도 내포하고 있다. 동아시아의 상황은 이러한 글로벌 차원의 경쟁적 에너지 안보 요소의 대부분을 반영하고 있으며 기존의 여러 에너지 협력 논의는 아직 낮은 수준에 머무르고 있다. 그러나 신재생에너지 및 기후변화 공동대응 및 에너지 효율성, 절감 등과 관련된 논의가 가속화되고 있으며 새로운 거버넌스 창출의 기회를 제공해 주고 있는 것도 사실이다.

향후 에너지 거버넌스에 대한 논의는 “전환기”의 성격을 기반으로 해서 이루어져야 한다. 이는 기존의 화석연료 중심의 국제 에너지 관계와 신재생에너지를 중심으로 한 녹색 에너지 중심의 관계가 혼재된 형태를 반영하며, 이에 따른 에너지 거버넌스 체제 역시 다층적이고 다면화된 양상을 띠게 될 가능성이 많다. 또한 에너지와 관련된 국제 협력 거버넌스를 구축해 나가는 데 있어서는 단순한 수급 안보 차원의 논의에서 벗어날 필요가 있다. 국제 에너지 협력은 에너지 및 이와 연관된 기후변화 문제를 다루는 데 있어서 신중상주의적인 접근을 넘어서 공공재를 창출해 나가야 하는 과제를 안고 있다.

경제위기 이후 기후변화 대응체제

기후 변화는 지구, 지역, 선·후진국, 계층 등의 논점을 포괄하는 다층적이며 복합적인 공간정치학(spatial politics)의 문제를 야기하고 있으며,



다층적인 대응을 요구하고 있다. 그런데 이러한 환경 국제정치의 복잡성은 2008년 말 세계를 강타한 금융 및 경제위기를 계기로 한층 복잡한 양상을 띠고 전개되고 있다. 따라서 세계 경제위기가 기후변화의 국제정치에 미친 영향을 살펴보고, 다음으로 코펜하겐 회의를 전후하여 나타난 기후변화 국제정치의 대립구도를 분석한 뒤, 이를 바탕으로 강대국정치의 특징과 지구거버넌스의 특징을 동시에 가지고 있는 기후변화의 국제정치가 향후 어떤 방식으로 전개될 것인지에 대하여 예측할 필요가 있다.

먼저 세계 금융·경제위기는 기후변화대응체제의 형성에 전반적으로 부정적 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다. 첫째, 세계 경제위기가 각 국가들의 경제를 심각히 위축시킴으로써 기후변화대응체제가 경제회복 및 성장에 미칠 부정적 효과에 대한 우려를 한층 고조시키고 확산시켰다. 둘째, 기후변화 대응체제의 형성을 위한 최대 난제 중의 하나인 개도국과 선진국의 대립각을 더욱 예리하게 만들었다. 셋째, 세계 경제위기가 기후변화 대응체제 형성이 정치과정에서의 리더십 형성에 부정적 영향을 미쳤다는 점도 간과할 수 없다.

이런 맥락에서 향후 기후변화대응체제의 구축이 순탄치 않을 것으로 예상되고 있다. 2012년 이후의 포스트교토체제에 대한 논의를 확정하기로 한 2009년 코펜하겐 회의는 선진국과 개도국, 미국과 중국 사이에 형성된 대립구도를 결국 해소하지 못하고 〈코펜하겐 합의문〉(Copenhagen Accord)이라는 정치적 결의안만을 도출한 채 막을 내렸다. 2010년 칸쿤 회의에서도 교토체제의 존속, 새로운 합의의 법적 형태, 범지구적 감축 수준, 미국의 참여와 그에 따른 선진국 간 상응성 문제, 그리고 측정, 보고, 검증체제의 설계 및 의무준수체제 개선 등 주요 논의에서 새로운 돌파구를 찾지 못했다. 이는 유엔 중심의 보편적 기후변화대응체제 구축을 위한 정치과정이 아직도 규범(norm)설정의 단계를 넘어 규칙(rule) 제정의 단계로 넘어가고 있지 못하고 있음을 의미한다. 또한 기후

변화대응체제 구축을 위한 정치과정에서 비슷한 이익을 공유하는 연합(coalition) 집단 간 균열구조의 대립이 첨예해졌으며, 기후변화대응체제 및 환경거버넌스 구축을 위한 정치과정에서 새로운 리더십과 논의구조 형성에 대한 필요성이 강화되었음을 보여준다.

향후 기후변화대응체제의 미래를 전망하기 위해서는 기후변화대응체제에 대한 행위자들인 유럽연합, 미국, 중국, 77그룹(G-77)의 석유수출국기구(OPEC) 그룹과 도서국가연합(AOSIS) 등의 입장을 분석할 필요가 있다. 유럽연합은 미국이 교토의정서 비준을 거부한 이후 지구적 리더십이 크게 강화되었으나 코펜하겐회의 이후 회의적 비판 여론에 직면하고 있다. 미국은 오바마 행정부 등장 이후 적극적으로 리더십을 행사하려고 하고 있으나 유엔 중심의 기존 틀에 만족하지 못하고 AP6(Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate) 등 새로운 리더십을 구축하려 하고 있다. 중국은 선진국의 역사적 책임성에 대한 우선적 행동을 강조하는 동시에 국가 에너지효율의 고효율화 및 청정에너지 기술 개발 등에 힘을 쏟으며 환경 국제정치 과정을 미국에 맞서는 세계적 리더십 발휘의 기회로 만들려고 노력하고 있다. 석유수출국기구 국가들은 온실가스 배출 감축에 가장 반대하는 국가군들로 자국의 이해를 보호하려는 방어적 동맹의 성격을 강하게 나타내고 있다. 반대로 도서국가연합은 기후변화로 초래되는 영향이 자국의 생존권이 달려있는 문제이기에, 기후변화 대응체제 형성에 대하여 매우 적극적이다.

이러한 각 국의 입장 차이와 현재 유엔기후변화협약 프로세스가 지지부진한 교착상황을 지속하는 점을 고려할 때 향후 기후변화대응체제의 제도화 가능성을 다섯 가지로 상정해 볼 수 있다. 첫째, 유엔기후변화협약 중심의 지구주의적 노력이 제도화되는 경우, 둘째, 기존 지구주의의 한계를 인정하고 강대국 중심적 접근을 통하여 새로운 기후변화대응체제를 구축하는 방안, 셋째, 포괄적 국제주의에 입각하여 기



존 유엔기후변화협약 중심의 논의틀을 다변화함으로써 지구주의적 한계를 극복하는 방안, 넷째, 시장중심 국제주의적 대안으로 기존의 WTO 틀 속에서 환경문제를 논의하는 방안, 다섯째, 유엔기후변화협약의 틀과는 별개로 새로운 국제기구인 지구에너지기구(Global Energy Organization)를 만들어 이로부터 환경 및 기후변화 문제에 접근하자는 자원중심적 국제주의 대안이 그것이다. 아직까지는 첫째 대안에 대한 입장이 가장 광범위한 지지를 받고 있는 것이 사실이나 중단기적으로는 둘째 및 셋째 안을 중심으로 전개되는 논의가 기후변화대응체제 구축의 추동력을 창출할 가능성이 점차 증대하고 있다. 그렇지만 이러한 노력은 장기적으로는 보편적이며 지구주의적 환경거버넌스를 형성하려는 시도로 연결될 것이다.

4. 문화

경제위기 이후 21세기 세계 문화질서

글로벌 경제위기 이후 미국과 중국이 이른바 ‘문명표준’을 놓고 각축을 벌이고 있고, 이것은 미중 관계, 나아가서는 서구 문화권과 동아시아 문화권 간 경쟁적 상호작용의 중요한 측면을 이루게 될 것이다. 제2차 세계대전 이래로, 특히 탈냉전 시대 들어 미국은 민주주의를 글로벌 문명표준의 핵심으로 삼고, 민주주의적 가치와 제도의 수용과 정착 여부를 그 국가의 ‘문명성’, ‘선진성’을 판단하는 중요한 잣대로 삼아왔다. 따라서 민주주의 전파와 확산이라는 미국 외교정책의 목표는 단순히 전략적인 목표 달성의 수단으로서뿐만 아니라 그 자체로서 혹은 문화적, 문명적 헤게모니의 장악을 위해 필수적인 일부분으로 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 최근 중국정부가 대외정책의 핵심목표로 설정한 ‘화해세계의 건설’이라는 목표는 전통적인 서구적 문명표준에 대한 대항 문명표준으로서의 성격을 지닌다. 중국의 학자들과 지식인들은 정부의 화해세계론을 중국의 유교적 전통과 연결시킴으로써 그 정통성을 강화하려 하고 있음도 주목해야 할 부분이다.

경제 위기 이후 지구화 과정과 시민권, 다문화주의, 민주주의, 종교

오늘날 우리는 사상 유례 없는 상호 연결망의 범세계적인 확대, 심화, 가속화를 경험하고 있다. 자본과 노동, 인구의 이동은 말할 것도 없고, 정보, 기술 등 모든 영역에서 세계가 촘촘히 연결되는 지구화를 경험하고 있다. 이 연결망은 정치, 군사, 경제, 정보, 기술, 문화 등 다양한 영역을 총망라한다. 이 중 문화 영역은 지구화 과정 속에서 어떤 변화를 겪고 있으며, 어떤 미래를 맞이하게 될까? 본 연구는 지구화에 따른 세계 문화 질서의 변화를 이해함에 있어 특히 네 가지 문화적 쟁점, 즉 시민권, 다문화주의, 민주주의, 그리고 종교에 주목한다.

시민권과 관련해서는, 지구화가 진행되면서 최근 보편적 인권에 호소하는 세계시민주의가 이론적으로 두각을 나타내고 있지만, 근대적 주권원칙을 완전히 포기하지 않는 한 기존의 시민권론에 획기적인 변환을 기대하긴 어렵다. 그럼에도 불구하고, 현재 상반된 현상들이 동시에 나타나고 있다. 즉 기왕에 견고한 형태의 국민국가적 시민권이 새로운 현실에 부적합하다고 비판 받으며 일부 해체되어 가는 경향이 있는 반면, 이로 인한 위기의식으로 국가주권의 원칙에 입각한 시민권 제도가 강화되는 경향도 나타난다. 국가의 하위 단위에서뿐 아니라 초국가적 차원에서 민주적 연대와 민주적 기구의 활동의 여지가 넓어진 것이 사실이지만,



이런 현상들이 현존하는 근대국가적 시민권 제도를 완전히 대체했다기보다는 양자가 공존하는 상태라고 할 수 있다.

다문화주의의 미래 역시 시민권론과 비슷한 전망을 내놓을 수 있다. 앞서 살펴 본 바와 같이 현대 국가들이 국민국가의 틀을 완전히 벗어나기 어렵다면, 새로운 소수집단의 집단적 권리 역시 국민국가에 의해 부여되어야 하는 근본적인 한계가 있다. 이런 조건은 다문화주의 정책이 국민국가의 정체성이나 결속을 해치는 방향으로 제기되거나 주장될 수 없음을 의미한다. 이런 맥락에서 향후 다문화주의의 미래는 소수집단에 대한 인정의 폭이 확대됨과 동시에, 그 인정이 정치공동체가 지향하는 전체적인 가치와 조화하는 범위 안에서 이뤄질 가능성이 크다. 대부분의 현대국가가 공통적으로 추구하고 있는 정치적 가치는 자유주의적 가치에 기반하고 있다. 따라서 다문화주의적 가치의 허용은 자유주의적 가치와 제로섬 관계에서 이루어 진다기 보다, 자유주의적 가치를 보완하는 형태로 나타날 가능성이 크다.

민주주의와 관련해서 지구화는 민주주의가 갖고 있는 내재적 모순을 표면함으로써, 민주주의 발전을 위해 해결해야 할 과제가 무엇인지를 확인하는 계기를 마련했다. 지구화는 국제적 차원과 국내적 차원에서 모두 데모스의 개념에 문제를 제기하며, 데모스의 경계를 새

롭게 설정할 것을 요청하고 있다. 지구화는 민주주의의 이념과 실천에 많은 새로운 과제를 안겨주고 있지만, 민주주의가 자가지배라는 근원적인 정치적 가치를 유지하는 한 이를 대체하는 새로운 지배원리가 출현하기는 어렵다. 지구화 과정 속에서 우리는 민주주의 이념 속에 녹아 있었던 가치들을 다시 불러 낼 수 있게 되었고, 어떻게 다시 이 가치들을 민주주의의 틀 속에서 조화롭게 유지할 것인가라는 과제에 직면하게 되었다. 데모스의 경계 설정 문제는 바로 이런 과제를 풀어가는 견인차가 될 수 있다.

마지막으로 종교와 관련해서 주목할 것은 탈세속화가 지구화로 인해 보다 폭력화로 이어지고 있다는 사실이다. 지구화가 문화적 동질성에 기여할 수 있는 부분이 있다면, 탈세속화는 그 연결고리를 차단하는 역할을 하고 있다. 이런 맥락에서 앞서 다른 문화적 쟁점들에 비해 종교의 영역이 가장 큰 어려움에 직면해 있다. 그럼에도 불구하고 앞서 검토한 바 있는 시민권론이나, 다문화주의 논의는 세계의 재종교화와 탈세속화가 국내정치적 차원에서 어떻게 순화될 수 있는가를 보여준 예이다. 반면, 탈세속화가 폭력화로 이어지고 있는 국제정치적 차원은 여전히 이론적 분석틀마저 마련되지 못한 상태이며, 해결해야 할 과제로 남아 있다. ■

