

국회미래연구원 국제전략연구센터

외교 대전략 가치와 실용, 그리고 국익

! 일시: 2023.12.15.(금) 10:00-12:30

! 장소: 의원회관 제2간담회의실

유튜브생중계

<https://youtube.com/live/JRdrGhL--X8?feature=share>



개회식 (10:00-10:10)

사 회 차정미 국회미래연구원 국제전략연구센터장

개회사 김현곤 국회미래연구원장

축 사 이광재 국회사무총장

세미나 (10:10-12:30)

자유주의 국제질서와 가치외교/실용외교: 이론적 논의와 한국적 적용

좌 장 김상배 교수 (서울대학교)

발 제 전재성 교수 (서울대학교)

패 널 박원곤 교수 (이화여자대학교)

이승주 교수 (중앙대학교)

이용욱 교수 (고려대학교)

우병원 교수 (연세대학교)

정성철 교수 (명지대학교)

차태서 교수 (성균관대학교)

국회미래연구원 국제전략연구센터

외교 대전략 가치와 실용, 그리고 국익

! 일시: 2023.12.15.(금) 10:00-12:30

! 장소: 의원회관 제2간담회의실

유튜브생중계

<https://youtube.com/live/JRdrGhL--X8?feature=share>



개회식 (10:00-10:10)

사 회 차정미 국회미래연구원 국제전략연구센터장
개회사 김현곤 국회미래연구원장
축 사 이광재 국회사무총장

세미나 (10:10-12:30)

자유주의 국제질서와 가치외교/실용외교: 이론적 논의와 한국적 적용

좌 장 김상배 교수 (서울대학교)
발 제 전재성 교수 (서울대학교)
패 널 박원곤 교수 (이화여자대학교)
 이승주 교수 (중앙대학교)
 이용욱 교수 (고려대학교)
 우병원 교수 (연세대학교)
 정성철 교수 (명지대학교)
 차태서 교수 (성균관대학교)

CONTENTS



[국회미래연구원 국제전략연구센터 세미나 자료집]
외교 대전략: 가치와 실용, 그리고 국익

기조발제문

1

- 자유주의 국제질서와 가치외교/실용외교:
이론적 논의와 한국적 적용
전재성 교수 (서울대학교)

패널토론문

19

- 박원곤 교수 (이화여자대학교)
- 이승주 교수 (중앙대학교)
- 이용욱 교수 (고려대학교)
- 우병원 교수 (연세대학교)
- 정성철 교수 (명지대학교)
- 차태서 교수 (성균관대학교)

* 본 세미나 자료집의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.



외교 대전략: 가치와 실용, 그리고 국익



발제

자유주의 국제질서와 가치외교/실용외교: 이론적 논의와 한국적 적용

전재성 교수 (서울대학교)

자유주의 국제질서와 가치외교/실용외교: 이론적 논의와 한국적 적용

전 재 성 (서울대학교)

I. 문제의 설정: 가치를 국익으로 삼는 강대국과 국익을 가치로 삼는 약소국

국제정치에서 가치와 국익 간의 긴장관계는 매우 오래된 일이다. 국가가 대외정책에서 국익을 최우선으로 할 것인가, 혹은 국익을 넘어선 가치와 규범을 중시할 것인가는 외교정책을 해 나갈 때 빈번히 제기되는 문제이다.

가치 외교와 실용 외교, 혹은 가치 외교와 국익 외교를 대조하여 논할 때 일견 문제가 성립되는 것 같지만, 좀 더 구체적이고 정확하게 개념을 제시하면 복잡한 문제들이 제기된다. 우리가 살고 있는 주권국가 체제는 소위 베스트팔렌 체제로서 개별 국가가 군사력을 소유하고 자신의 이익을 달성하기 위해 스스로를 보호하고 노력해야 하는 체제이다. 생존과 국력 증진이 최고의 가치일 수밖에 없는 무정부상태 조직 원리 하에서 모든 국가들은 자신의 국익을 최대의 가치로 여길 수밖에 없다.

반면 국가의 이익을 넘어선 정의와 도덕과 같은 가치를 추구할 때 생존과 국익의 가치보다 추상적이고 고차원적인 가치를 추구할 수밖에 없게 된다. 그러나 베스트팔렌 체제 하에서 국익과 권력, 생존과 도덕 등은 모두 가치임에 틀림없다. 어떠한 상황과 조건 속에서 개별 국가들이 어떠한 가치를 우선적으로 추구하는가 하는 문제로 환원되는 것이다. 국익과 가치의 대비는 결국 생존과 국력 증진이라는 1차적 가치와 이를 넘어서는 보편적 도덕 가치로서 어떠한 가치를 추구하느냐의 문제인 것이다.

강대국은 단기적인 국익을 넘어 구조적이고 장기적인 국익을 추구할 수 있는 여유가 되며 그러한 외교정책상의 성공사례를 체화하고 있기 때문에, 자신이 생각하는 보편적 가치를 국익에 합산하여 외교정책을 추구할 수 있다. 반면, 약소국은 국익이 최대의 가치로, 생존과 국력증진을 외교의 최대 가치로 삼을 수밖에 없다. 결국 국력의 크기에 따라 가치 외교와 국익 외교는 상이한 관계를 갖게 되는 것이다. 한국의 경우 약소국으로서 생존과 번영을 최대의 가치로 삼는 외교를 오랫동안 해왔다. 그러나 중견국의 정체성을

일정 부분 체화하여 점차 협의의 국익을 넘는 가치를 외교 정책의 목적으로 상정하기 시작했다. 이제 성숙한 중견국 혹은 신흥 선진국으로 가치 외교를 국익의 일부분으로 설정할 수 있을지를 본격적으로 고민해야 할 때이다.

II. 국제정치이론과 가치/국익 외교 논쟁

국가의 외교 정책에서 생존과 국익, 그리고 권력 증진의 가치와 보다 추상적이고 확장적인 보편적 도덕 가치를 추구하는 갈등 관계를 여러 국제정치이론들이 다루어 왔다. 기본적으로 국제정치이론은 현상을 분석하는 실증적 이론에 치중하여 있기 때문에 국가들이 보편적 가치와 규범을 외교정책에 어떻게 반영하는가는 부분적으로만 논의되었다. 더 나아가 규범에 대한 실증적 분석이 아니라 어떠한 외교정책이 바람직한가 하는 도덕적 추론과 규범적 논증을 주로 하는 국제정치 이론은 현재 매우 저발전되어 있는 상황이다.

거의 모든 국제정치이론적 관점은 근대 주권국가 체제 속에서 개별 국가들이 생존과 소위 권력으로 정의된 이익을 증진시키는 것이 가장 근본적이고 일반적이라는 점에 반대하지 않는다. 기본적으로 국가가 추구해야 할 가치가 생존과 국익 증진이라는 것이 베스트팔렌 체제의 윤리성의 기초이자 외교정책의 출발점인 것이다.

많은 현실주의자들은 무정부 상태 조직 원리 하의 국제정치 속에서 국가는 스스로 생존을 책임지고 국익을 증진해야 하기 때문에 보편적 도덕 가치와 윤리를 추구하는 것은 국제정치의 장에서 무관한(irrelevant) 질문이라고 정의한다. 국가의 행동이 반드시 부도덕(immoral)할 필요가 있다는 것이 아니라 오히려 무도덕(amoral), 혹은 도덕무관적일 수밖에 없다는 것이 조직 원리에서 파생되는 단위 차원의 국가의 행동 수칙이 되는 것이다. 특히 구조주의적 신현실주의자들은 무정부 상태의 조직 원리 속에서 개별 국가들이 생존을 추구하다 보면 보편적 윤리와 도덕을 추구할 여유는 없다고 본다.

이에 비해 모겐소, 니버 등과 같은 고전 현실주의자들은 국제정치가 근본적으로 가지고 있는 정치성 때문에 국가들 간 권력 관계를 넘어설 수 없고, 따라서 권력으로 정의된 이익을 추구하는 것이 국가의 기본 행동 원칙이라고 본다. 그렇다고 국가들이 보편적 도덕이나 이상을 추구하지 않는다고 가정하지도 않는다. E. H. 카의 경우 현실주의의 냉소주의(cynicism)를 비판하면서 외교정책이 이상을 추구하는 것은 당연하지만, 이상주의(idealism), 더 정확하게는 이상향주의(utopianism)에 빠지는 것을 경계해야 한다고 주장하여 현실과 이상의 균형을 강조했다.

모겐소의 6가지 정치적 현실주의의 원칙 중에 네 번째와 다섯 번째도 국익과 도덕의

갈등 관계를 다루고 있다. 모든 국가는 자신의 정체성과 가치에 기반한 외교를 펼 수밖에 없는데, 이러한 가치가 보편적 가치라고 생각할 수는 없다. 다만 권력 정치의 불가피한 구조와 개별 국가가 추구하는 가치관의 균형을 이루는 것이 가장 중요한 일이다. 인간이 도덕적 본성을 가지고 있고, 국가 역시 자신의 행동을 국가적 가치, 정체성에 기반해서 행동하는 것이 불가피하기 때문에 양자의 균형을 추구하는 것이 더욱 중요하다는 것이다.

특히 민주주의 사회에서는 국민들은 외교 정책을 도덕주의적(moralism)이고 법제주의적(legalism)으로 판단하며, 이러한 국민들의 의견을 외교 정책 결정자들이 일정 부분 수용할 수밖에 없기 때문에 도덕 가치를 외교 정책에서 완전히 배제하기란 불가능하다고 본다. 결국 주어진 장 속에서 도덕 가치와 국익을 좋아하는 것이 실천지 혹은 프루던스(prudence)라고 볼 수 있는 것이다.

현실주의자에게 오히려 가치에 어긋나는 외교 정책은 자신의 사활적 혹은 중요한 국익이 아닌 사안에서 필요 이상의 의지와 정책 자원을 투여하는 것이 문제이다. 모겐소는 외교에서 십자군 정신과 같은 보편적 도덕 가치를 추구하는 것이 국가의 이익에 상반되는 것이라고 보았다.¹⁾ 미어샤이머와 같은 신현실주의자 역시 이론적 논의에서는 무가치성을 중시했지만, 이라크 전쟁이나 우크라이나 전쟁과 같은 구체적인 사안에서는 미국의 자유주의적 확장주의 외교 정책을 신랄하게 비판한 바 있다.²⁾ 이렇게 볼 때 현실주의자들이 논하는 국익과 권력에 대한 강조도 상당 부분 가치적인 자원을 담고 있는 것으로 보아야 한다.

나이(Joseph Nye)는 미국 외교 정책의 도덕성에 관해 논하면서 현실주의 외교 정책관이 기본(default)이라는 사실을 인정하면서도 외교 정책 결정자의 윤리성이 작동할 수밖에 없는 현실에 주목한다. 철학이나 인지심리학 등에서 인간이 왜 도덕성을 가지게 되었는지 여전히 많은 논란을 벌이고 있지만, 좁은 의미의 단기적 이익을 추구하는 것이 인간의 본성이 아니라는 점에는 대체로 동의한다. 진화적으로 유용한 전략이 사회를 이루고 협력하는 것임에 틀림없고, 개별적 이익보다 사회를 이루어 공동 이익을 추구하는 것이 진화적으로 유용한 전략이기 때문이다. 이기성에서 비롯되었지만 도덕성으로 발전한 인간의 본성이 사회 차원에서 보편적인 도덕 원칙이 되었다는 논리도 성립한다.³⁾

1) Morgenthau, Hans Joachim. *Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace*. (New York : Alfred A. Knopf, 1973).
2) Smith, Nicholas Ross, and Grant Dawson. "Mearsheimer, Realism, and the Ukraine War." *Analyse & Kritik* 44.2 (2022): 175-200; Specter, Matthew. "Realism after Ukraine: A Critique of Geopolitical Reason from Monroe to Mearsheimer." *Analyse & Kritik* 44.2 (2022): 243-67.
3) Rathbun, B., & Pomeroy, C. (2022). See No Evil, Speak No Evil? Morality, Evolutionary Psychology, and the Nature of International Relations. *International Organization*, 76(3), 656-689; Thayer, Bradley A. *Darwin and International Relations : On the Evolutionary Origins of War and Ethnic Conflict*(Lexington, Kentucky : The University Press of Kentuck, 2004).

더 나아가 인간의 도덕 본성에 관해서는 다양한 차원의 윤리학 이론들이 적용될 수 있다. 공리주의(utilitarianism)나 의무론(deontology) 혹은 덕윤리학(virtue ethics)처럼 인간의 도덕성을 비단 진화적 유용성에서 추론하는 것이 아니라 인간이 가지고 있는 다양한 이성적 혹은 양심적 능력에서 추출하기도 한다. 나이는 외교 정책 결정자들이 가지고 있는 도덕적 의도와 목적이 외교 정책에 반영될 수밖에 없다고 본다.

그러나 의도뿐 아니라 채택하는 수단의 도덕성 역시 중요한 외교 정책의 요소이다. 더 나아가 의도 부분에서 도덕적이고 윤리적 기준에 맞는 수단을 채택했다고 해서 외교 정책의 결과가 반드시 도덕적 기준을 충족할 수 없다는 점도 중요하다고 본다. 도덕적 의도에서 출발했지만 윤리적 기준에서 많은 문제를 낳는 외교 정책의 결과가 도래할 수도 있다. 반대로 도덕적 의도가 보편성을 띠기보다는 개별 국익에 국한된 정책이었지만, 결과적으로 한 국가뿐 아니라 국제사회 전체에 이득이 되는 결과를 초래하기도 한다는 것이다. 결국, 의도와 수단, 그리고 결과의 3차원적 평가로 외교 정책의 도덕성을 판단해야 한다고 본다.

이는 기본적으로 고전 현실주의자들이 정치적 현실을 인정하면서도 도덕적 차원을 함께 고려해야 한다는 실천지의 논의와도 일맥상통한다. 외교 정책 결정자들이 도덕적 혹은 윤리적 기준을 가지고 외교 정책을 추진할 수 없다는 것은 막스 베버의 고전적 정치윤리에도 통한다. 외교 정책 결정 수행자는 국민의 이익을 대변할 수밖에 없기 때문에 심정윤리보다 책임윤리를 앞세울 수밖에 없으며, 이 과정에서 국익을 수호하는 것은 개별 이익의 수탁자로서 거대한 윤리적 차원의 책임을 동반하기 때문이다. 결국 현실주의자들은 가치와 이익의 충돌보다 어떠한 가치가 주어진 조건 하에서 가장 중요한 것인가를 문제시한다고 볼 수 있다.

현실주의의 논의와는 별개로 자유주의나 세계시민주의는 개별 국가의 외교 정책을 구속할 수 있는 보편적 가치가 있다고 본다. 20세기 전반을 통해 가치 외교를 좌우했던 이념들은 자유주의와 공산주의, 그리고 파시즘 등을 들 수 있다. 이들 이론들은 개별 국가의 이익을 물론 중시하지만 이를 넘어서는 확장적 이념을 내세웠고, 이를 보편적 가치라고 주장하는 특성을 지닌다. 파시즘과 공산주의는 물론 오래 존속하지 못하고 결국 개별 국가의 국익 추구에 이념의 보편성이 모두 부정되고 만다. 파시즘은 팽창주의적 국가들의 침략적 외교 정책으로 좌초되었고, 공산주의 역시 프롤레타리아 보편주의와 국제주의를 내세웠지만, 소련의 국가 이익 확장 정책 속에서 국가 주권의 충돌로 결국 공산권은 약화되고 말았다.

21세기 가치외교의 축으로 살아남은 자유주의 이념은 다양한 변모를 통해 현재까지

이어지고 있다. 자유주의 이념은 인간이 개체로서 천부적 인권과 가치를 가지고 있다고 보며 이를 실현시킬 수 있는 정치 체제를 만드는 것이 중요하다고 주장한다. 외교 정책에서 자유주의 보편 이념을 내세울 경우 국경을 넘어 인간의 기본 가치와 인권, 그리고 이를 보장할 수 있는 정치 체제를 외교 정책의 목적으로 내세울 수 있다. 국가의 주권과 이익을 넘어서는 가치를 주장하는 이러한 자유주의는 특정 국가에 의해 대표되었고, 물론 미국이 자유주의 규범 외교의 대표적인 국가이다. 보편적 이념의 확장이라는 측면뿐 아니라 자유주의 이념은 자유민주주의 국가들 간에 전쟁보다 평화가 도래할 수 있다는 점에서 자유주의 외교 정책을 주장하기도 한다.⁴⁾

자유주의가 19세기 제국주의와 결합하여 침략적이고 팽창적인 이념이 된 것은 사실이지만, 아이켄베리의 논의처럼 자유주의는 다양한 이념과의 친화성 및 결합, 그리고 변신에 의해 현재까지 살아남았고, 가치 외교를 주동하는 주된 축으로 기능하고 있다. 문제는 이러한 자유주의 가치 외교가 어떠한 조건 하에서 실시될 수 있는가 하는 점이다. 미국은 자유민주주의를 신봉하는 국가였지만, 1차 세계대전에 윌슨이 개입하기 이전까지 자유주의 이념을 외교 정책에 전면적으로 제시한 적은 없다. 미국이 강력한 국력을 가지고 외교 정책에 자유주의를 반영하기 시작한 때는 미국 외교에서 특정 국면에 이르렀을 때이다.

미국의 가치관과 정체성이 보편적인 이념이라고 주장하며, 이를 외교 정책에 투영한 것이 과연 가치 외교인지, 혹은 초강대국의 국력을 가지게 된 미국이 세력을 확장하면서 이를 합리화하고 정당화할 필요에서 자유주의 이념을 내세운 것인지는 지속될 논쟁거리이다. 그러나 미국이 초강대국으로 존재하는 동안 자유주의 가치 외교를 추진한 것은 사실이며, 이는 미국 예외주의와도 통한다. 도덕적 가치에 대한 신봉과 패권적 외교 정책을 정당화해야 할 양자의 필요 모두에 기초했다고 볼 수밖에 없다.

여기서 가치 외교가 과연 자국의 이익을 희생하면서까지 보편적 가치를 추구할 수 있는가 하는 문제가 발생한다. 미국이 탈냉전기 패권국가였을 때 자유주의 외교 정책을 추진할 수 있었다는 것은 미어샤이머와 같은 신현실주의자도 인정하는 사실이다. 국제질서가 패권적 일극 체제를 갖추게 되었을 때 패권국가의 정체성은 외교 정책에 반영될 수밖에 없다는 것이다. 이러한 정책은 보편적 이념을 추진하는 것이기도 하고, 다른 한편 자국의 패권적 이익을 존속시키기 위한 정책이기도 하다. 미국이 지구적 공공재를 제공하기 위한 시혜적 패권을 추구할 때 많은 외교 정책의 사안들은 이타적 성격을 띠기도 한다.

그러나 궁극적으로 미국의 구조적 이익이 확보되는 방안이기 때문에 이를 엄격한 의미의

4) Nye, Joseph S. *Do Morals Matter? Presidents and Foreign Policy from FDR to Trump*(New York, NY : Oxford University Press, 2020).

이기적 정책과 이타적 정책으로 구분하기는 어렵다. 패권국의 경우 단기적인 이타적 정책을 통해 장기적인 국익 추구를 할 수 있다는 점에서 양자를 조합할 수 있는 조건을 갖춘 국가는 초강대국의 지위를 가진 국가라는 점이다. 그러나 미어샤이머의 논의와 같이, 이러한 보편적 가치 외교도 민족주의와 현실주의 반발에 부딪힐 수밖에 없다고 본다. 패권의 힘이 무한정 지속될 수는 없기 때문에 패권국의 보편적 가치가 투영된 외교 정책이 계속 효과를 발휘하기는 어렵다는 것이다.⁵⁾

한편, 구성주의 국제정치학 이론은 국가가 이익에 따라 행동하는 것을 부정하지 않지만, 이익의 개념이 국내정치 과정과 국제정치 과정이라는 사회적 과정 속에서 형성된다는 점에 주목한다. 국가가 어떠한 이익 개념을 갖는가는 그 국가의 정체성과 국력, 국제사회의 지위에 의해서 결정되며, 이에 따라 단기적으로 협의의 이익을 추구할 수도 있고, 장기적인 광의의 이익을 추구할 수도 있게 된다.⁶⁾

더 나아가 국가들이 상호작용을 통해 어떠한 무정부 상태를 구성해 가는가가 결정되고, 그 속에서 국가의 이익의 형태도 결정된다. 상대방을 적으로 보는 홉스적 무정부 상태를 넘어서서 로크적 혹은 칸트적 무정부 상태를 실현할 수 있다면, 그 속에서 국가들이 추구하는 이익은 좀 더 상호적이고 보편적 가치를 탐지한 이익 개념이 될 것이다.⁷⁾

결국 가치 외교와 국익 외교의 갈등에 대한 국제정치 이론적 관점은 양자가 단순한 이분법에 의해 결정되는 것이 아니다. 현재 우리가 살고 있는 조직원리의 성격, 특히 베스트팔렌 체제의 윤리성에 대한 논의가 선행되어야 하고, 그 속에서 국가가 추구하는 가치의 종류와 서열화가 결정된다는 것이다. 국제정치의 세력 배분 구조와 패권국의 성격, 그리고 그 시대에 존재하는 다양한 보편적 가치들의 갈등 속에서 개별 국가의 이익을 넘어서는 가치 외교가 성립될 공간이 있음을 밝히는 것이 중요하다.

III. 자유주의 국제질서의 약화와 “질서의 균형” 시대 가치외교의 특성

현재의 가치 외교 대 국익 외교의 갈등 구조는 현실에서 변화하고 있는 국제질서와 연동되어 제기되는 질문이다. 2차 세계대전 종식 이후 세계는 냉전 질서 속에서 자유주의

5) Mearsheimer, John J, *The Great Delusion : Liberal Dreams and International Realities*(New Haven, CT : Yale University Press(2018)

6) Finnemore, M. and K. Sikkink (1998). "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52(4): 887-917. Lantis, Jeffrey S, and Carmen Wunderlich. 2022. 'Reevaluating Constructivist Norm Theory: A Three-Dimensional Norms Research Program', *International Studies Review*, 24.

7) Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

와 공산주의라는 두 개의 제한된 질서(bounded order)를 유지했다. 자유주의와 공산주의는 모두 보편 가치를 내세웠고, 이를 축으로 양대 진영 내의 국제관계와 진영 간 국제관계가 결정되었다.⁸⁾

냉전 종식 이후 30년 동안 자유주의 국제질서가 전 세계로 확장되었다. 자유주의 국제질서는 미국의 단극적 세력 배분 구조라는 현실에 기반하고 있으면서도 국제법의 준수, 개방적 다자주의의 유지, 개별 인권과 가치의 존중, 자유주의 국제정치, 경제 질서, 그리고 이들 가치를 실현시킬 수 있는 안보제도 등을 중시해 왔다. 자유주의 질서는 자유주의 이념을 강조하는 측면도 있지만 힘에 의한 질서보다 규칙기반 질서를 강조한다는 점에서 비자유주의 국가들에게도 수용되는 결과를 가져왔다. 특히 개방적 국제경제질서의 측면에서는 중국과 같은 국가들도 동조하는 모습을 보여왔다. 자유주의 이념의 구성 요소들에 반대하는 국가들도 물론 존재했지만, 전반적으로 국제정치가 열린 다자주의와 합의, 그리고 이를 실현한 국제법에 기초해야 된다는 점에서는 광범위한 합의가 이루어져 온 것이다.⁹⁾

문제는 탈냉전 국제질서가 자유주의 보편 이념을 상당 부분 반영하고자 했지만, 막상 이를 이끌고 있는 미국과 서방 국가들이 이를 온전히 실현하지 못하는 모순적이고 위선적 양태(liberal hypocrisy)를 보였다는 점이다. 서방 국가들은 자유주의 국제질서를 강화하고 유지하기 위해 많은 노력을 한 것은 사실이지만, 이에 반대하는 국가들이 보기에는 국제법을 어기고 강제적으로 민주주의 제도를 확장하고자 하며, 규범에 맞지 않는 무력을 행사하고, 미국과 서방이 만든 국제 제도의 스스로 구속되기를 거부하는 자기모순적 양태를 보였다고 본다.¹⁰⁾

다른 한편으로 자유주의적 위선의 문제가 아니라 자유주의의 한계의 문제도 지적할 수 있다. 자유주의가 실현하는 가치는 특수한 가치이고 자유주의와 부합하지 못하는 가치들이 주변화되었다는 것이다. 대표적으로 자유주의는 서방 선진국들의 가치이기 때문에 과거 제국주의 시대에 왜곡된 문제들이 여전히 존속하고 있다는 것이다. 소위 글로벌 사우스 국가들은 제국주의의 폐해가 여전히 존재하며 이를 극복하는 탈식민 가치가 국제정치에 실현되어야 한다고 본다.

또한 자유주의는 국가들 간의 불평등한 세력 배분 구조를 인정하고 있는데, 그 불평등의

8) Mearsheimer, J. J. (2019). "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International security* 43(4): 7-50.

9) Helal, Mohamed S. "Anarchy, Ordering Principles and the Constitutive Regime of the International System." *Global Constitutionalism* 8.3 (2019): 470-505; Reus-Smit, Christian, and Ayşe Zarakol. "Polymorphic Justice and the Crisis of International Order." *International Affairs* (London) 99.1 (2023): 1-22.

10) Matias Spektor. *The Upside of Western Hypocrisy: How the Global South Can Push America to Do Better*. July 21, 2023.

기원이 강대국 중심의 국제정치에 기인하는 이상 현재의 자유주의는 근본적 결함을 안고 있다는 것이다. 가치 논쟁에서 현재 존속하는 가치에 어떤 문제가 있는가 하는 것도 중요하지만 어떠한 가치가 실현되고 있지 않은가, 또는 어떠한 정치적 목적이 제기되고 있지 않은가의 무작위의 문제 역시 중요하다는 것이다. 자유주의와 민주주의 가치가 갈등 관계에 있으므로 국제정치에서 민주화가 추진되지 않은 것도 관련된다.

현재 국제정치는 미국 단극체제로부터 이탈하고 있다. 그러나 이러한 변화가 단순히 미국 패권의 약화로 인한 세력배분구조의 변화인지 아니면 보다 근본적인 변화인지에 대해서는 근본적인 성찰이 필요하다. 현재 세계가 글로벌 웨스트/지구적 서방, 글로벌 이스트/지구적 동방, 글로벌 사우스/지구적 남반구의 3개로 나뉘어져 가고 있으며, 이는 비단 세력 배분 구조의 문제가 아닌 경합하는 질서들 간의 충돌이라는 점에 주목할 필요가 있다. 단순히 미국에 도전하는 새로운 권력의 축이 등장했다는 것이 아니고, 미국과 서방국가들이 제시해 온 자유주의 국제질서에 대한 근본적인 문제 제기, 즉 질서의 균형(balance of order) 논리가 시작되었다는 것이다.

우크라이나 전쟁은 다질서 세계(multi-order world)로 진입하는 중요한 계기가 되었다.¹¹⁾ 러시아의 침공에 반대하는 국제연합총회 투표에서 찬성 국가가 140개 국가에 이르지만, 여전히 반대하는 국가가 40개 국가에 이르고, 러시아에 대한 경제제재에 참여하는 국가는 30개 국가가 채 되지 않는다는 점에 주목할 필요가 있게 된 것이다. 세계인구의 2/3는 러시아를 제재하지 않는 국가에 살고 있는 셈이다. 이후 이러한 표결 행태는 우크라이나 전쟁 발발 이후 2년이 되어가는 현재 전혀 변화하지 않고 있다.¹²⁾

글로벌 이스트를 대표하는 중국과 글로벌 사우스 국가들은 러시아의 우크라이나 침공을 두둔하지는 않지만, 이에 대한 서방 국가들의 견해에 찬성하지도 않는다. 미국이 주도해 온 자유주의 국제질서가 유럽 안보 질서 수립의 커다란 결함을 가지고 있었을 뿐 아니라 유럽 이외의 남반구 국가들의 지역 질서에 서방 국가들이 무관심하거나 적대적이었다는 점을 지적한 것이다. 최근 이스라엘-하마스 무력 사태에 대한 미국의 태도 역시 국제사회의 격렬한 비판에 직면해 있다. 우크라이나에 대한 러시아의 침공을 국제법 위반으로 비판하면서 이스라엘의 민간인 살상과 같은 국제법 위반은 미국의 국익을 내세워 두둔하고 있다는 인식이 팽배해지고 있기 때문이다.¹³⁾

11) Flockhart, Trine. "The Coming Multi-order World." *Contemporary Security Policy* 37.1 (2016): 3-30

12) Bobo Lo. 2023. The Ukraine effect_ demise or rebirth of the global order. Lowy Institute.

13) Novikova, I. N. "Small States in International Relations: Some Theoretical Aspects." *Herald of the Russian Academy of Sciences* 92.Suppl 9 (2022): 890-90; Jude Blanchette and Christopher Johnstone. The Illusion of Great-Power Competition: Why Middle Powers—and Small Countries—Are Vital to U.S. Strategy. *Foreign Affairs*. July 24, 2023.

미국 주도 자유주의 질서에 대한 비판은 중국과 러시아에 의해 가장 강력하게 제기된다. 양국은 2022년 2월 베이징 동계올림픽에서 정상회담을 갖고 공동성명을 발표하였다. 여기서 두 국가는 비단 이익의 합의뿐 아니라 향후 세계질서에 대한 공통된 비전을 제시하였다. 양국은 규칙기반 질서의 중요성을 강조하면서 기존의 국제질서가 강조하는 국제법의 준수, 다자주의 질서의 중시, 인권과 민주주의 옹호 등을 강력히 내세웠다. 더불어 자유주의 이념과 차별화되는 부분으로 국제질서의 민주주의화, 국제연합의 중시, 일률적이지 않은 다양한 민주주의 경로의 존중, 그리고 무엇보다 일부 국가들의 반패권주의 행태에 대한 반대 등을 대안적 세계질서의 핵심 가치로 제시했다. 자유주의 이념은 거부하면서도 규칙기반 질서의 중요성은 수용하는 것이다.

이렇게 볼 때 현재 서방과 중국, 러시아의 대립 축은 단순한 이익의 대립이라기보다는 가치의 균형과 질서의 균형의 양태를 보인다고 할 수 있다. 현존하는 자유주의 질서와 이를 비판하는 대안적 질서가 충돌할 때 개별 국가들은 양자 중 하나를 지지하거나 혹은 전혀 다른 대안적 질서를 제시할 수 있다.

최근 남반구 국가들은 이러한 강대국 경쟁에 대해 매우 독특한 입장을 제시하고 있다. 남반구 국가들은 소위 제3세계 국가들과 중복되는 범주이지만 과거보다 영향력과 자원 측면에서 훨씬 강화된 국가들이다. 특히 인도, 튀르키예, 인도네시아, 브라질, 사우디아라비아, 남아프리카공화국 등 상당한 국력과 지역적 영향력을 가진 국가들은 소위 글로벌 스윙(global swing) 국가들로서 강대국 지정학 경쟁의 결정적인 영향력을 발휘하는 국가들이다. 이들 국가들은 경합하는 양대 질서의 어느 한쪽에 속하지 않고 자국의 이익을 주장하면서도 선진국가들의 일방주의적 행태를 비판하는 모습을 보인다.¹⁴⁾

최근 이코노미스트지는 거래주의적 25개국(T25: Transactional 25)를 제시하면서 남반구 국가들이 강대국 지정학 경쟁을 비판하면서 자국의 이익을 철저히 추구하는 거래적 양태를 보인다고 주장한 바 있다.¹⁵⁾ 이들 남반구 국가들은 과거에 비해 외교적 목소리가 강화되었을 뿐 아니라 재조정되는 글로벌 공급망 속에서 핵심 광물 자원을 가지고 있고, 막대한 인구를 보유함으로써 국제경제 질서에도 엄청난 영향력을 발휘하고 있다.

따라서 과거 냉전기 비동맹 국가들의 운동과는 다른 차원의 영향력을 보유하게 된 것이다. 물론 이들 국가들이 일관된 행동이나 미래 질서에 대한 비전을 제시하는 것은 아니지

14) Cliff Kupchan, 6 Swing States Will Decide the Future of Geopolitics: These middle powers of the global south should be the focus of U.S. policy. *Foreign Policy*. June 6, 2023.

15) 사우디아라비아, 브라질, 인도, 인도네시아, 터키, 남아프리카공화국을 비롯해 멕시코, 모로코, 알제리, 이스라엘, 베트남, 카타르, 방글라데시, 콜롬비아, 페루, 이집트, 태국, 필리핀, 칠레, 나이지리아, 싱가포르, 파키스탄, 말레이시아, 아르헨티나, 아랍에미리트(UAE) 등 총 25개국을 지칭한다.

만, 전반적으로 서방 국가들의 일방주의에 반대하고 탈식민의 의제를 중시하며 유연한 외교 정책을 추구한다는 점에서는 공통점이 있다.

결국 현 시대의 가치 외교는 다질서 세계의 경합 속에서 어떠한 질서와 그 질서를 지탱하는 가치를 선택하는가 하는 문제로 좁혀지고 있다. 현재의 자유주의 국제질서는 많은 한계를 가지고 있으며, 무엇보다 이를 추구해온 미국이 자유주의 질서를 지탱할 수 있는 국내적 정치 동력과 국력을 상실할지도 모른다는 점이 미래를 예측하기 어려운 변수로 등장하고 있다. 이미 트럼프 정부를 거치면서 미국의 외교 정책은 국익 우선 외교 정책을 추구한 바 있고, 이때의 국익은 세계 질서의 규범과 가치, 혹은 장기적인 패권적 이익이 아니라 단기적인 국가 이익이었다는 점에서 큰 반향을 낳고 있다. 2024년 11월 미국 대통령 선거에서 트럼프 전 대통령이 공화당 후보로 나와 승리할 경우 기존의 자유주의 국제질서는 또다시 근본적으로 위기를 맞을 것임에 틀림없다.

여러 질서들이 충돌하는 국제정치는 타협보다는 배제의 질서로 환원될 가능성이 높다. 결국 세력균형이나 힘에 의한 국제질서가 도래하거나 혹은 상호 배타적인 질서들 간의 경합이 될 수 있다. 이미 남반구 국가들은 비동맹(non-alignment) 혹은 다동맹(multi-alignment)의 해칭 전략을 추구하면서 철저한 이익 기반 외교를 추진하고 있다.

반면 강대국들은 다른 국가나 진영이 제시하는 질서를 배제하는 배제의 외교 정책을 펴고 있다. 국제정치 이론의 논의에서 라스큐레스는 국제질서는 역사적으로 자신의 질서에 도전하는 세력이 나타났을 때 이를 배제하는 과정에서 이루어진다고 분석하고 있다. 단순히 자신의 힘에 도전하는 적대국의 등장이 아니라 자신이 중시하는 질서를 대체하려는 세력이 나타날 때 강력한 배제의 외교 정책을 추진한다는 것이다. 국제질서를 재구성할 때 나타나는 두 개의 기준은 행동규칙(behavioral rules)과 멤버십규칙(membership rules)이다. 행동규칙은 기존의 질서에 맞는 행동을 하는가에 따라 질서의 구성원으로 인정할 수 있는가 하는 기준이다. 반면 구성원 규칙은 대외적 행동이 아니라 그 국가가 갖고 있는 정치 체제와 정체성에 따라 배제 혹은 수용할지를 정하는 기준이다.¹⁶⁾

현재 미국의 바이든 정부는 중국이 제시하는 대안적 질서를 경계하면서 점차 배제의 외교 정책을 편다고 할 수 있다. 이 과정에서 중국의 대외적 행태를 중시하는 행동적 규칙보다 중국의 정치 체제와 정체성에 기초하여 중국을 배제하고자 하는 멤버십 규칙을 더 강조하는 경향을 보인다. 바이든 정부가 제시하고 있는 자유주의 대 권위주의의 국제정치 대립 구도 역시 구성원 기준을 더욱 강조하고 있는 모습이다. 이 과정에서 미국의 가치

16) Lascurettes, Kyle M, *Orders of Exclusion : Great Powers and the Strategic Sources of Foundational Rules in International Relations*(New York: Oxford University Press, 2020)

외교는 미국의 이익에 맞는 질서를 실현하고자 하는 국익 외교와 일맥상통할 수밖에 없다.

예를 들어 미국의 중국 인권에 대한 반대는 단순한 국가 대 국가 차원의 인권 외교라기보다는 향후 국제질서 전체를 둘러싼 배제의 외교 정책의 일환으로 분석해야 할 것이다. 이렇게 볼 때 미중 경쟁을 바라보는 다른 국가들은 개별 정책 차원에서 어떠한 가치를 추구해야 할 것인가의 문제가 아니라, 미국과 중국이 제시하는 국제질서를 보면서 어떤 질서의 가치가 자국의 외교 정책의 이익과 가치에 부합하는가 하는 것을 주목해야 한다.

IV. 초국가적 위협과 인류의 이익(human interests)을 위한 가치외교의 필요성

지난 30년은 비단 탈냉전의 시대가 아니라 지구가 하나의 정치, 사회, 환경 단위가 된 지구화의 시대에서 새로운 초국가적, 지구적 위협을 절감하게 된 시기였다. 인류는 핵전쟁, 기후변화, 보건위기, 신기술의 관리/통제 불능에서 비롯되는 4대 위협으로 멸종의 위기를 맞이할 수도 있다. 멸종의 위기 앞에서 개별 국가들은 베스트팔렌 국익외교를 펼치는 모습을 보이고 있지만 공멸의 전망 속에서 주권의 덫(sovereignty trap)에서 벗어나 새로운 형태의 가치외교를 추구해야 할 상황에 직면해 있다. 혹은 이미 늦었을 수도 있다. 코로나의 위협 앞에 인류 공통의 이익보다 개별국가들의 상대적 손실을 줄이는 경쟁이 주가 되었다는 사실은 이러한 문제의식을 더욱 강화하고 있다.

핵전쟁의 발발 가능성도 높아져 가고 있다. 러시아의 전술핵 사용 위협은 물론, 이스라엘 극우파의 핵무기 사용 위협 발언, 그리고 북한의 핵무력 정책법 변화 등은 과거와는 다른 종류의 위협을 제시하고 있다. 이러한 변화 가운데 국가들은 이를 막을 수 있는 효과적인 국제제도를 만들어내지 못하고 있다. 20세기 핵비확산 체제는 수직적 핵확산과 수평적 핵확산의 이중되는 위협 속에서 속수무책이다. 2026년 2월 뉴스타트 조약이 끝난 이후 미국, 중국, 러시아는 무한 핵 경쟁을 추구할 가능성이 높다. 중국은 미국, 러시아와 동등한 수준의 핵을 갖기 위해 핵탄두와 운반수단의 현대화를 늦출 기미를 보이지 않고 있다. 우크라이나 전쟁과 중동 안보위기의 상황 속에서 핵비보유 국가들은 핵무기 보유를 향해 더욱 노력하고 있다. 이란에 이어 사우디아라비아 역시 핵무기 취득을 고려하고 있고 이에 대한 이스라엘의 대응도 위협천만하다. 북한은 소위 신냉전의 상황 속에서 핵강국의 지위를 추구하고 있다.

신기술과 결합된 핵무기는 더 이상 상호확증파괴라는 역제의 효과에 얽매이지 않을 수도 있다. 기술의 발전으로 1차 타격 안정성(first strike stability)이 약화되고 인공지능 기반 핵지휘통제의 발전은 인간의 개입이 최소화된 가운데 핵무기 사용을 앞당길 수 있다.

결국 핵의 비확산과 역제를 넘어 핵의 근본적 철폐를 논의하지 않으면 언젠가 핵전쟁으로 인류가 멸망할 수도 있는 것이다.¹⁷⁾ 그러나 2017년 122개의 비핵국가들이 참여하고, 50개국 이상 비준 성공하여 2021년 1월 22일 공식 발효된 핵무기금지조약(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: TPNW)은 이상주의적 대안으로 여겨지고 있으며 핵보유국이나 비보유국 모두 핵을 근본적으로 철폐하는 것이 불가능하다는 생각에 갇혀 있다. 이를 넘어서고자 하는 초국가적 가치 외교 및 제안들은 핵전쟁을 막아야 한다는 공통의 이익을 실현할 수 있을지 매우 불투명하다.

개별국가가 국익을 넘어 가치외교를 하는 수준이 아니라 지구 거버넌스의 진화를 위해 가치외교를 해야 할 필요성은 더욱 절박해지고 있다. 앞서 논의한 세계시민주의는 지구가 이미 하나의 단위이며 효율적 지구거버넌스 없는 지구화 속에서 문제는 더욱 심각해지고 있다고 본다. 개인과 국가의 이익은 물론 인류의 이익을 위해 우리가 살고 있는 시대의 거시이행의 본질과 인간과 환경 간의 관계를 근본적으로 재설정해야 한다고 본다. 그런 점에서 세계시민주의를 넘는 새로운 시각이 논의되고 있다.

이러한 관점에서 인류세의 논제 역시 주목받고 있다. 기후변화와 환경 문제를 해결하는 것은 인류의 공통 과제이다. 현재까지 환경 문제를 해결하기 위한 UN 및 다양한 국가 간 협력 차원의 노력이 지속되어 왔다. 이러한 노력은 일정 부분 성과를 거두고 있고, 지구온난화 및 생물 다양성 파괴를 일으키는 원인을 제거하기 위한 국가 간 협력 정책의 다양한 노력을 보여주고 있다.

문제는 이러한 노력들이 큰 의미를 가지고 있지만 근본적인 생태 파괴 및 인간의 자연관과 같은 인식 변화와 행동 변화를 이끌어내는 데 한계를 가진다는 것이다.¹⁸⁾ 그러나 여전히 다른 사회과학 분과에 비해 논의는 매우 한정적이며, 특히 지역적 차원에서 편차가 커 서구 국가들 내 국제정치학계에서는 일정 부분 논의가 되고 있지만 아시아 등 비유럽 지역에서는 여전히 논의가 많지 않은 실정이다. 환경 문제의 직접적 피해 대상이 되는 지역이 남반구 국가라는 점을 생각해 볼 때 이러한 연구의 편중 경향은 매우 중요한 함의를

17) Luo, Shuxian. "Addressing Military AI Risks in U.S.-China Crisis Management Mechanisms." *China International Strategy Review* 4.2 (2022): 233-47; Carayannis, Elias G., and John Draper. "Optimising Peace through a Universal Global Peace Treaty to Constrain the Risk of War from a Militarised Artificial Superintelligence." *AI & Society* (2022): 1-14.; Johnson, James. "Deterrence in the Age of Artificial Intelligence & Autonomy: A Paradigm Shift in Nuclear Deterrence Theory and Practice?" *Defense & Security Analysis* 36.4 (2020): 422-48.; Renic, Neil C. "Superweapons and the Myth of Technological Peace." *European Journal of International Relations* 29.1 (2023): 129-52.

18) 국제정치학 이론에서 인류세에 관한 이론적 논의들은 환경 문제가 발생한 근본적 차원의 원인에 대해 광범위한 분석과 대안을 제시하려는 움직임이다. 인류세라는 용어는 지질학자인 크누첸이 1980년대에 쓰기 시작하고 21세기 들어서면서 공식화된 학술 담론으로 등장했다. 주로 지질학과 환경 분야의 연구들이 활성화되었고, 2010년대 이후로 국제정치학에서도 부분적으로 중요한 개념으로 채택하고 있다.

가진다.

인류세의 이론은 근본적으로 근대 서구에서 시작된 계몽주의 인간관과 자연관이 인간-자연 관계를 특별한 방식으로 설정하는 데에서 시작했다고 전제한다. 인간이 중세의 질곡에서 벗어나 자연의 주체로 등장하고 이 과정에서 무생물 혹은 다른 생물에 비해 월등하게 우월한 지위를 차지하게 됨에 따라 인간과 자연 간의 관계가 대척적 관계이자 자연에 대한 인간의 착취 관계로 설정된 것이다.

그러나 인간의 존재론적 차원에서 인간은 여타 생물은 물론 무생물 혹은 자연 전체와 매우 밀접한 관계를 가지고 생존하고 있다. 이러한 상호 의존적 혹은 관계론적 상황을 인간 중심적 실체론적 상황으로 정의하여 결국 환경 문제까지 이르게 되었다. 인간의 존재에 대한 근본적인 성찰 부족 및 인간중심주의적 사고로 비인간 행위자들과의 연계를 일원화하지 못해 현재의 이르렀다는 반성이다.¹⁹⁾

국제정치학은 인간의 생명과 안보, 존재론적 안전 등을 가장 중요한 연구 대상으로 삼지만, 지금의 상황에서 보면 인간 중심적 사고, 더 나아가 국가 중심적 사고가 현재 벌어지고 있는 인류 멸종의 위기 앞에 무력한 학문이 된 셈이다. 과연 국제정치학 이론이 인간의 생존과 인간 종의 존속을 위해 어떠한 범위의 이론화를 추구해야 될지가 당면 과제가 되었다.

문제는 이러한 반성이 인류의 생존이라는 인간 종 중심의 문제 제기여서는 안 된다는 것이다. 인간의 생존을 위해 비인간 행위자들의 중요성을 부각시키기는 하지만 결국 그 목적이 인간 종의 생존에 있다면, 향후 일원화 역시 비인간 행위자들의 수단화를 근본적으로 막을 수 있는가는 별개의 문제이기 때문이다. 현재 대안으로 등장하고 있는 비인간 행위자와 인간 간의 관계에 대한 이론화, 예를 들어 라투르(Latour)의 ANT 이론이나 커키(Milja Kurki)가 주장하는 관계주의적 전회(relational turn) 등의 이러한 논의라고 할 수 있다.²⁰⁾

19) 차태서. "포스트휴먼 시대 행성 정치학의 모색: 코로나19/기후변화 비상사태와 인류세의 정치." 국제정치연구, 24(4) (2021): 31-65; Chandler, David, Franziska Müller, and Delf. Rothe. *International Relations in the Anthropocene : New Agendas, New Agencies and New Approaches* (Cham, Switzerland : Palgrave Macmillan, 2022); Burke, Anthony, Stefanie Fishel, Audra Mitchell, Simon Dalby, and Daniel J. Levine. "Planet Politics: A Manifesto from the End of IR." *Millennium* 44.3 (2016): 499-523.; Harrington, Cameron. "The Ends of the World: International Relations and the Anthropocene." *Millennium* 44.3 (2016): 478-98; Simangan, Dahlia. "How Should IR Deal with the 'end of the World'? Existential Anxieties and Possibilities in the Anthropocene." *Review of International Studies* (2023): 1-17; Burke, A. (2023). Interspecies cosmopolitanism: Non-human power and the grounds of world order in the Anthropocene. *Review of International Studies*, 49(2), 201-222. ; Simangan, Dahlia. 2020. 'Where is the Anthropocene? IR in a new geological epoch', *International affairs (London)*, 96: 211-24.

20) Kurki, Milja. *International Relations in a Relational Universe* (Oxford: Oxford University Press, 2020); Igor Janev, *Relationist Approach to International Political Theory*. January 2015; McCourt, David M.

이미 신물질주의적 전회 혹은 웬트의 양자적 전회에서 국제정치학에 이러한 영향이 가해진 바 있지만, 존재론 혹은 메타이론적 차원에서 논의되고 있는 국제정치학 이론의 재설정이 인류사 이론과 어떻게 연결될 것인가는 좀 더 지켜보아야 한다.²¹⁾ 현재까지 많은 논의들은 결국 인간의 삶을 유지시키고자 하는 인간 중심적 사고라는 한계를 벗어나지 못한다. 인간이 존재 중심적, 삶 중심적 사고를 가지는 이상, 인간이 자연의 일부로서 생태의 순환 속에 죽음 혹은 사라질 수도 있다는 관점을 견제하지 않는다면 궁극적으로 생태적 관점을 갖기는 어렵기 때문이다. 인간이 삶과 존재에 집착하여 인간 삶을 중심에 놓는 보편주의를 재개하는 한 결국 온전한 위기 극복의 노력은 한계를 보일 것이다.

V. 한국 가치외교의 나아갈 길:

탈식민, 자유민주주의, 인류의 생존을 위한 담론과 정책

이상에서 논한 국제질서의 변화와 다가온 위협은 한국의 가치외교와 국익외교에 많은 도전을 안겨주고 있다. 미래의 한국 외교전략을 위해 다음의 점들을 고려해 보아야 한다.

첫째, 국익 외교와 가치 외교의 대립 구도를 넘어서는 새로운 프레임을 정립해야 한다. 한국이 약소국으로서 생존과 경제적 번영을 가장 중요한 외교 정책의 가치로 삼던 시대를 벗어나 중견국과 선진국을 지향하는 시대로 접어들었다. 한국이 그간 주창해 온 중견국 외교는 한국이 중견국의 정체성을 갖게 되었음에도 불구하고 일관되고 효율적인 정책 효과를 거두지 못했다는 비판에 직면했다. 한국이 개별 국가의 국익을 넘어 지역 혹은 지구적 차원의 거버넌스에 목소리를 내고 주요 사안에서 규칙 제정자의 역할을 추구했지만 별다른 실질적 성과를 거두지 못했다는 비판이다.

그럼에도 불구하고 한국민은 이제 약소국의 정체성을 넘어 중견국의 정체성을 점차 갖게 된 것으로 보인다. 앞으로 단기적이고 좁은 의미의 국익을 넘어 구조적이고 장기적인 국익을 추구한다면 이러한 외교에 대한 국민들의 지지도 일정 부분 얻을 수 있다. 현 정부는 글로벌중추국가를 표방하고 있으며, 여러 국민 여론조사에서 한국이 지역적, 지구적 역할을 하는 것에 대해 찬성하는 비율이 점차 높아지고 있음을 알 수 있다. 중견국 정체성을 넘어 한국이 선진국의 정체성을 갖게 되고, 지구적 가치 외교를 통해 국익이 더욱 향상될 수 있다는 인식과 경험을 갖게 된다면 국익과 가치의 대립 구도는 점차 극복될

"Practice Theory and Relationalism as the New Constructivism." *International Studies Quarterly* 60.3 (2016): 475-85.

21) 전재성 (2016). "알렉산더 웬트(Alexander Wendt)의 양자사회과학에 대한 비판적 고찰." *Kukche chongchi nonch'ong* 56(2): 7-43.

수 있다. 진정한 문제는 어떠한 가치를 추구할 것인가에 관해 미래지향적인 관점을 정립하는 일이다.

둘째, 향후 가치 외교는 급변하는 질서 균형의 시대에 질서 담론을 일정 부분 흡수해야 한다. 한국이 미국 주도의 자유주의 규칙 기반 질서에서 변영한 것은 사실이다. 한국이 자유민주주의를 공고화하고 경제 발전을 지속하고 있는 것은 자유주의 질서에 힘입은 바 크다.

그러나 현 시대는 기존의 자유주의 국제질서가 근본적인 한계를 보이고 있는 시대이다. 지구화 시대를 거치면서 새로운 도전이 막대한 현재, 과연 한국이 진화된 자유주의 질서를 제시할 수 있는가가 중요한 과제로 남을 것이다. 어쩌면 미국 없는 자유주의 국제질서를 수립해야 하는 상황에 직면할 수도 있고, 비자유주의적인 규칙기반질서를 주창하는 권위주의 국가들과 가치 담론 논쟁을 벌여야 할 수도 있다. 한국의 가치 외교가 우리가 가지고 있는 국내적 정체성을 추상적으로 논하는 수준을 넘어 국제사회가 원하는 질서 담론으로 나아가기 위해서는 고도의 지적 능력과 다른 국가들이 공감할 수 있는 질서 담론을 제시해야 한다.

셋째, 앞으로의 세계는 더욱 거센 글로벌 사우스 국가들의 도전에 직면할 것이다. 과거 제국주의 극복 노력을 시작으로 비동맹 국가들의 노력, 그리고 제3세계 국가들의 비판적 담론에 이르기까지 향후 글로벌 사우스 국가들의 목소리는 높아지고 이들을 뒷받침하는 권력 자원도 풍부해질 것이다. 한국은 다른 글로벌 웨스트 국가들과는 달리 식민지를 경험하고 약소국 위치에서 성장한 국가로 이들과 공감할 수 있는 탈식민의 과제를 안고 있다. 한국은 분단 국가로 여전히 불완전 주권의 결손을 가지고 있으며, 이를 극복하는 과정에서 다른 국가들과 공감할 수 있는 여지를 충분히 갖고 있다.

우리의 민주주의를 무기화할 뿐 아니라 과거 식민지 경험을 극복하고 경제발전을 이룬 성과 역시 무기화할 수 있다면 이들 국가들에 대한 공감과 리더십을 확보할 수도 있을 것이다. 이제 가치 외교는 상대국의 정부뿐 아니라 국제사회의 개개인들과 공론장에 호소하는 것인 만큼 한국이 글로벌 웨스트의 정체성을 다지는 것도 중요하지만, 선진국과 후진국을 연결하는 가교의 역할, 그리고 후진국들의 목소리가 대변될 수 있는 민주주의적 국제질서를 만드는 데 앞장서는 것도 한국 가치 외교의 중요한 내용일 것이다.

마지막으로 한국의 가치 외교는 인류의 미래에 대한 선진적인 고민을 담아야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 인류는 공멸의 위기에 처해 있고, 강대국들은 지정학 경쟁이라는 강대국 외교의 관성을 버리지 못해, 지구적 협력보다는 상대적 이득의 극대화에 치중하는 경향을 보였다. 그러나 한국은 이런 강대국 지정학 경쟁으로부터 자유롭고, 미래의 지구 질서를

위해 보편적 가치를 표방할 수 있는 위치에 있다. 지구화가 진행되면서 다양한 부작용이 속출하는 지금, 새로운 지구 거버넌스를 위한 모범적 가치 외교를 추구할 필요가 있다. 이를 위해서는 새롭게 대두되는 문제들에 대한 정확한 지식을 바탕으로 아직 창출되지 못한 규범들을 선도적으로 조성해 나갈 수 있는 능력을 배양해야 한다.

이러한 가치 외교를 위해 국회의 역할 또한 막대하다고 볼 수 있다. 행정부는 가치 외교를 추진할 때 기존의 자원을 동원하여 단기적인 정책을 수립하는 데 몰두할 수밖에 없다면 국회는 보다 장기적 관점에서 국민들의 역량과 의사를 모을 수 있는 위치에 있다.

첫째, 국익과 가치라는 이분법을 지양할 수 있는 담론의 체계를 만들어야 한다. 한국이 정치적 양극화를 겪고 있는 것은 주지의 사실이나, 이러한 정치 양극화가 가치와 국익 외교의 그릇된 양분화와 겹쳐 일어난다면 파멸적 결과를 가져올 수 있다. 국익과 가치가 고르게 강조되어야 함을 국회가 새로운 담론 구조로 제시할 필요가 있다. 미래의 국제질서와 새로운 지구 거버넌스를 위한 새로운 담론을 생산하기 위해 각 정당과 국민들의 지적 자원을 모을 수 있는 구심점의 역할을 해야 할 것이다.

둘째, 이러한 역량을 결집하기 위해 국익과 가치를 고양할 수 있는 지원 체계와 조직적 역량, 그리고 입법활동에 국회가 나서야 한다. 행정부가 장기적인 외교의 기반을 다질 여유가 없다면 각 정당과 국회는 보다 미래지향적인 외교 정책 의제의 개발과 이를 현실화할 수 있는 조직 역량을 갖추고 있다. 또한 정부로 하여금 이러한 부문에 예산과 조직을 투입할 수 있도록 독려하는 역할을 해야 할 것이다.

마지막으로 국회는 행정부와 다른 외교 채널을 구축할 수 있다. 정당과 이익집단, 그리고 국회 차원에서 다각적인 글로벌 외교를 편다면 단기적으로 행정부가 닦쳐 있는 딜레마를 극복하고 보다 장기적인 가치를 위해 노력할 수 있을 것이다. 국제사회가 공감할 수 있는 새로운 가치를 제시하여 결과적으로 한국의 위신과 위상이 고양되어 국익을 증진할 수 있는 노력을 국회가 할 수 있을 것으로 본다.



외교 대전략: 가치와 실용, 그리고 국익



패널

토론문

박원곤 교수 (이화여자대학교)

이승주 교수 (중앙대학교)

이용욱 교수 (고려대학교)

우병원 교수 (연세대학교)

정성철 교수 (명지대학교)

차태서 교수 (성균관대학교)

세계질서 변화와 한국외교의 선택

박 원 곤 (이화여대)

■ 세계질서 변화 대논쟁

- 자유주의적 국제질서 변화
 - 신냉전의 도래, 미국 중심 서구 국가와 헤징전략을 구사하는 다수 국가, 문명표준 논쟁, 다극체제 서막(올라프 솔츠 독일 총리, “전 지구적 시대전환”), 자유주의 국제 질서의 탄력성(resilience)과 복원(중국 정점론)
- 세계질서 변화 대논쟁은 미국의 상대적 쇠퇴와 연계
 - 미국이 ‘힘의 본보기’(example of power)가 아닌 ‘본보기의 힘’(power of example)으로 귀환 여부
 - 미국 내 경제 양극화 심화 극복 여부
 - 세계화를 주도하면서 미국 경제 자체는 성장하였지만, 쇠락한 공업 지구로 대변되는 고졸 이하 중산층의 삶은 오히려 악화하여 양극화 심화: ‘진영주의’
 - 미국 민주주의의 기능 이상 극복 여부
 - 킵치 혁명 이후 미국 내 타협의 전통이 약화하고 당파성 강화
 - 트럼프즘의 부활
 - 주권주의에 기반한 자국 우선주의

■ 규칙에 기반한 국제질서(RBIO)

- “대공위 시대”(Interregnum, 大空位時代)*로 진입?
 - *독일 역사상 국왕(신성 로마 황제)의 추대가 제대로 행해지지 않은 1254(또는 1256년)~1273년

○ 대안 부재: 다극체제, 중화주의, 신냉전

- 중국이 주창하는 인류운명공동체론, 글로벌안보구상(GSI), 글로벌발전구상(GDI), 글로벌문명구상(GCI)의 공명 수준 제한

○ 규칙에 기반한 국제질서 복원과 지속

- 자유무역, 법치, 열린 다자주의, 주권존중, 항행의 자유, 힘을 통한 현상변경 반대, 핵확산 방지
- 자유주의적 국제질서와는 차별화: 자유주의 ‘가치’에 대한 강조 제한(인권, 정치체제로서의 민주주의 등)
- 모호한 국익 개념보다는 실질적 질서 이행 방침이 포함된 원칙 필요
- 중국과 러시아도 명목상으로는 규칙에 기반한 국제질서를 옹호: 보편적 원칙 강조로 진영주의 타파
- 미국의 준수 수준 악화 혹은 부인 가능성 대비: 미국을 추동하는 원칙으로 동류국가와 협력

■ 규칙에 기반한 국제질서 작동

□ 우크라이나 전쟁

○ 권위주의 체제의 규범에 기반한 국제질서 근원을 훼손하는 행동에 대한 반작용으로 동맹체제 복원 가능성 향상

- 러시아의 유럽 침공으로 나토 국가는 미국 역할론에 기대면서 다시금 연합
 - 개별 국가의 국방비도 목표치 2%를 넘어 “최소 2%”로 합의
 - 2022년 발표된 나토의 신전략개념은 바이든 미 행정부가 추구하는 대외전략과 병합
 - 나토는 인태지역내 미국 핵심동맹국인 한국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 “아시아·태평양 4개국”(AP 4)과 ‘통합억제’ 시도
 - 우크라이나 전쟁은 미국 주도의 협력을 강화하여 억압적 통치 모델로 ‘힘을 통한 현상변경’을 추구하는 러시아에 대한 단일 대외 형성
 - 신냉전이 구축되기 위한 양극 혹은 다극 체제 형성이 아닌 탈단극 흐름의 반전 목적

□ 북중러 협력의 한계: 새로운 문명표준?

- 북중러는 역사적으로 상호 불신, 오해, 개별 국가이해 우선 등을 추구함으로써 ‘편의에 의한 결합’ 형태
 - 권위주의 체제라는 정치형태만 공유하고 정치·경제·사회·문화의 발전 방향을 제시하는 가치 및 이념은 부재하므로 지속성 담보 불가
- 중국과 러시아의 2022년 2월 베이징 올림픽 공동성명
 - 사실상 규칙에 기반한 국제질서 옹호: 국제법 준수, 열린 다자주의, 유엔 중시, 반패권주의 타파, 주권존중

■ 한국의 선택

- 무정부 상태에서 질서 부과
 - 19세기적 강대국간 전면적 갈등 상황 재현을 피하고 ‘제도화된 경쟁’을 위한 원칙 마련
- 배제의 질서(orders of exclusion)¹⁾를 배제
 - 당위성을 가진 보편적 원칙을 통한 진영주의 타파
- 규칙에 기반한 국제질서의 복원과 유지, 발전
 - 변화하는 세계에 적용될 수 있는 보편적 가치의 발굴
- 한국이 지향해야 할 대외정책 3대 원칙
 - 원칙에 기반한 대외정책 추진
 - 책임과 비용 분담
 - 일관성 유지

1) Michael Beckley, "Enemies of My Enemy: How Fear of China Is Forging a New World Order," *Foreign Affairs* 101, no.2 (March/April 2022)

초불확실성 시대, 신형안보위협 증가와 가치/국익외교

이 승 주 (중앙대학교)

■ 초불확실성 시대의 국익

- 지정학적 리스크와 초국적 도전의 증가로 인해 세계질서가 초불확실성의 시대로 진입함에 따라, 규칙 기반의 세계 질서가 미증유의 위기에 직면하고 있음.
 - 외교 정책 면에서 가치와 실용 사이의 균형을 추구하는 것이 점차 어려워지고 있음.
- 불확실성의 증대라는 국내의 환경 변화를 감안한 국익의 설정이 요구됨.
 - 대외적으로는 미중 전략 경쟁, 자국 우선주의, 보호주의의 확산 등으로 규칙 기반 국제질서의 위기가 지속되는 현 상황은 대외 의존도가 높은 한국에 존재적 위협(existential threat)을 가하고 있을 뿐 아니라, 규칙 기반 국제질서에 내재된 가치와 제도적 기반에 대한 재검토가 필요한 시점임.
 - 세계화 패러독스(paradox): 국내적으로는 민주주의 퇴행과 대중주의의 부상에서 나타나듯이 전통적 체제와 가치에 대한 신뢰 저하 현상이 신형국뿐 아니라 민주주의가 이미 공고화된 국가들에서 대두되고 있다는 점에서, 가치와 체제의 차원에서 국익을 평가해야 하는 상황이 도래하고 있음.
- 초불확실성 시대 외교 대전략은 국익의 극대화과 리스크의 관리 사이의 균형이라는 관점에서 접근할 필요가 있음.

■ 신형안보 위협의 증가와 체제·가치

- 코로나19의 세계적 확산 과정에서 명확하게 드러났듯이, 위협의 성격 변화, 새로운 위협의 충격과 피해, 신안보 위협 대응을 위한 국가의 역할, 시민의 안전 확보 등에서 근본적인 변화가 발생하고 있음.

- 4차 산업혁명과 미중 전략 경쟁으로 전장(war domain)이 인터넷 공간과 우주 공간으로 확대되고 있을 뿐 아니라, 경제와 안보의 경계가 불분명해지는 변화가 빠르게 진행되고 있음을 감안할 때, 기존의 전통적 가치와 체제가 이러한 현실의 변화를 뒷받침할 수 있을 것인지에 대한 체계적 평가가 필요함.
- 가치의 측면에서 볼 때, 인터넷 공간에서 '데이터의 초국적 이전과 사이버 주권' 사이의 갈등이 고조되고 있는데, 인터넷 공간의 현실이 기존의 전통적 분야에서 국제 관계를 뒷받침하던 가치 및 체제의 변화를 촉진하는 요인이 되고 있음.
- 주권 국가 체제와 세계 시장 사이의 균형과 조화를 어떻게 설정할 것인지에 대한 근본적인 검토가 필요함.

■ 국제협력: 상반된 추세의 동시 진행

- 국제협력이 약화된 가운데 자국 우선주의는 가치와 체제의 상대적 중요성을 감소시키고, 국제협력이 이루어지더라도 사안에 따라 유동성과 이합집산을 특징으로 하는 협력이 이루어질 것으로 전망됨.

■ '열린 국익'

- 21세기 세계 질서에서 자국 우선주의가 팽배한 것은 사실이나, 그 한계에 대해서 국제적 공감대가 형성되고 있음.
 - 배타적 국익의 추구하고 국제협력을 위한 리더십 공백이 구조화될 경우, 지구적 차원에서 공통의 문제를 해결하는 데 있어서 근원적 한계가 드러나고 있음.
 - '열린 국익'의 관점에서 한국이 지향해야 할 국익과 그 실현 수단을 광범위하게 검토해야 하는 시점임.

■ 균형, 결합, 연계

- 국익의 다양성을 고려하여 다양한 목표와 수단을 유기적으로 균형, 결합, 연계하는 전략이 요구됨.
 - 때로는 상충된 목표를 전략적으로 결합, 연계하는 전략적 유연성이 요구됨.

중견국/중추국 외교와 가치외교

이 용 옥 (고려대학교)

가치외교와 실용외교는 국익을 규정하는 데 있어 상이한 개념이라는 일반적 이해가 있다. 국제정치학 이론 지형에서 반대편으로 간주되는 구성주의(가치)와 합리주의(실용) 간의 논쟁과 맞닿아있다. 다른 한편, 어느 정부도 자국의 외교를 가치로만, 혹은 실용으로만 정당화하지 않는다. 가치외교를 표방하면서도 실질적인 이득도 따른다고 하기도 하고, 반대로 이해관계를 부각하면서도 자국의 가치와도 부합한다고 역설한다. 가령, 한국의 대표적인 실용외교 담론이었던 “안미경중”은 가치외교로도 해석될 수 있다. 한국 사회의 가치판단에 따라 국가 안보가 경제 이득에 우선한다는 입장으로 정리되면 “안미경중”은 그 자체로서 가치 중심의 국익의 위계를 내포한다(경제를 우선시하는 경우는 그 역으로 위계가 작동한다).

마찬가지로, 한국의 중견국 외교, 현 정부의 중추국 외교는 가치외교인가? 아니면 실용외교인가? 가치와 실용의 관계는 이러한 복합적 성격 때문에 가치외교에 가장 비판적일 수 있는 투키디데스(Thucydides), E. H. 카아(Carr), 모겐소(Morgenthau) 등 현실주의 이론가들조차 현실과 이상, 권력과 도덕과의 균형을 장기적인 관점에서 국익과 정치의 핵심으로 보았다.

구성주의 정체성 이론의 관점에서 보면 가치외교와 실용외교의 구분은 논리적으로 성립되지 않는다. 웬트(Wendt), 러기(Ruggie) 등 구성주의 정체성 연구자들은 국가 이익 개념이 국가 정체성에 대한 집합적 인식에 토대를 두고 있다고 논증하다(‘Identity is the basis of interest’). 따라서 국가 정체성이 국가 정책의 선호도를 결정하기 때문에 이미 이분법적으로 정해진(혹은 이미 이분법적으로 주어진) 가치와 실용 중에 국가가 택일하는 것은 논리적 모순에 해당한다(“How can we know what we want without the conception of who we are?”).

이 구성주의 시각은 인간 행동 보편적 동기로 풀어볼 수 있다. 르보(Lebow) 등에 의하면 인간 행동에는 시공간을 초월한 Appetite, Honor, and Reason 이라는 3대 보편적 동기(혹은 인간 행동 유발 가치)가 있다. Appetite는 물질적 욕망, Honor는 명예심, Reason은 이성적, 논리적 타당함을 가리킨다. 인간 행동은 적어도 이 중 하나의 욕망을 기초로 이루어진다. 구성주의에서 말하는 국가/사회와 같은 집합적 정체성은 하나의 가치 체계로서 이들 중 어떤 욕망을 현시점에서 충족시킬 것인지를 위계적으로 구분하게 한다. 이 논의에서 중요한 점은 Appetite, 즉 물질적 욕망(혹은 “실용”)이 가치체계 선택지 중의 하나라는 것이다. 이러한 까닭에 선형적으로 주어진 가치와 실용의 이분법이 구성주의 정체성 논의에서는 배제되어진다.

물론 국가와 사회와 같은 집합적 정체성은 고정된 것이 아니다. 국가 정체성은 국내외적으로 다양하게 인식되고 또한 변화된다. 정체성의 정치가 말해주듯 한 국가의 집합적 정체성이 무엇인가는 국내 세력 간의 치열한 경쟁을 통해 결정되고 또한 타 국가와의 관계를 통해서도 규정되고 재규정된다. 가치와 실용의 의미도 고정된 것이 아니라 정체성 규정에 따라 그 의미와 내용이 생성되고 또 변화한다.

마지막으로, 상술한 내용을 한국의 중견국/중추국 외교에 적용해 보자. 중견국 외교는 근본적으로 자유주의 국제질서의 다자주의를 가정하고 있는 개념이다. 양자관계에서 중견국/중추국은 아무런 의미를 갖지 못하기 때문이다. 자유주의 국제질서에서 중견국은 무엇이고 중견국 외교는 무엇인가? 중견국 외교론이 나온 지 40여년이 지났고 그간 중견국 외교에 대한 다양한 저술이 출판되었지만 중견국이 무엇인지에 대한 명확한 기준은 아직 학계에 존재하지 않는다. 다만, 오래전에 Cox가 이야기한 두 가지 최소 조건이 있다. 첫째, 특정 국가가 자국을 중견국으로 인식하여야 한다. 다음으로, 국제사회에서 타 국가들이 이 특정 국가가 중견국이라는 것을 공유해 주어야 한다. 중견국 외교가 가치지향적이란 일반론은 있으나 이 두 조건은 정체성에 관한 것이며 그 어디에도 가치/실용의 구분은 없다. 한국 중견국/중추국 외교는 가치외교인가? 아니면 실용외교인가? 한국이 국제사회를 통해 경험하고 인식하는 중견국 정체성이 한국의 중견국/중추국 외교 내용을 구체적으로 채운다고 보는 것이 타당할 것이다.

자유주의 국제질서의 위기와 가치외교

우 병 원 (연세대학교)

1. 자유주의 국제질서

가. 자유주의 국제질서의 정의

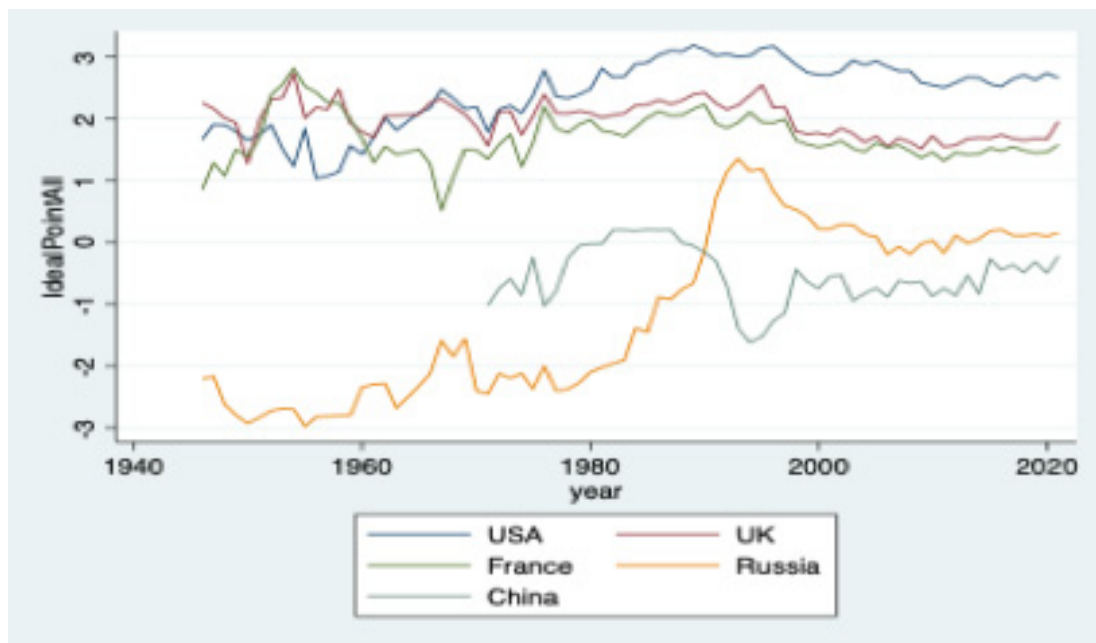
- 자유주의 국제질서는 “1945년 규칙 및 규범에 기반하여 주권국가 중심의 베스트팔렌 국제질서와 함께 발전한, 개인의 보편적 평등함과 개인과 집단의 자결과 자유를 최우선시하는 자유주의적(liberal) 질서”로 정의됨.
- 자유주의 국제질서에서는 대의민주주의에 대한 기대가 크며, 정치적 자유주의(법치, 개인의 평등, 주권국가 간의 평등), 경제적 자유주의(개인의 경제적 이윤 추구의 권리, 시장자본주의, 자유무역, 국제금융 및 투자의 자유), 자유주의적 국제주의(국제기구들을 포함한 다자주의에 기반함)가 근간을 이룸.

나. 자유주의 국제질서의 위기

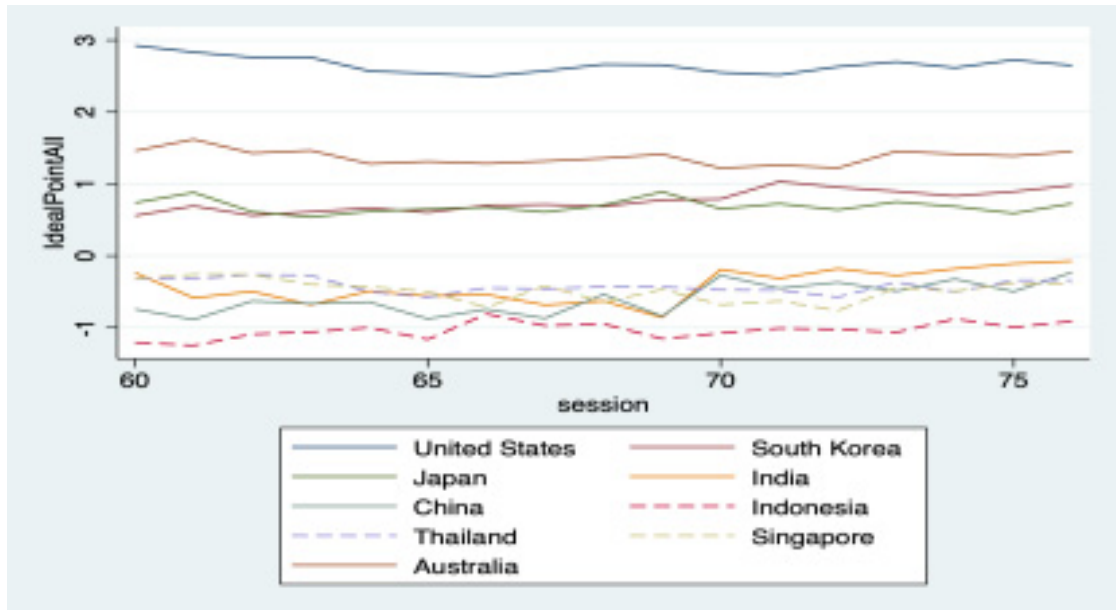
- 자유주의 국제질서에 대한 논의를 진행할 때, 자유주의 국제질서는 “자유주의에 기반한 국제질서”, “제2차 세계대전 이후 미국 주도의 국제질서”, 또는 “제2차 세계대전 이후 미국 주도로 설립된 자유주의에 기반한 국제기구들 (국제연합, 브레튼우즈기구 - 세계은행, 국제통화기금, GATT/세계무역기구)”로 다양하게 해석되어 활용됨.
- 자유주의 국제질서의 약화/붕괴를 이야기할 때 위의 셋을 구별해서 논의를 진행할 필요가 있음.
- 자유주의 국제질서 약화의 주요 요인은 자유주의 국제질서 코어 국가들의 내부적인 요소에 기인하는 비율이 큼.

- 자유주의 국제질서의 위기는 중국이나 러시아 등 권위주의 국가의 도전에 의해서가 아니라 자유주의 중심국가 내부로부터 기인하는 측면이 크며, 주로 미국이나 유럽 등 자유주의 국가 내에서의 경제적 자유주의에 기인한 모순과 이러한 모순이 정치에 반영이 되어 나타나는 국수주의적 포퓰리즘(nationalist populism)에 기인함 (Lake, Martin, Risse 2021).
- 자유주의 국제질서에 대한 위협은 중국과 러시아와 같은 권위주의 국가의 부상 뿐만 아니라, 자유민주주의 국가인 미국이나 인도에서 발생하고 있는 포퓰리즘, 반자유주의, 그리고 국수주의(nationalism)에 기인하고 있음 (Fukuyama 2022).

▪ 자유주의 국제질서에 대한 국가들의 선호도 변화¹⁾



1) 베일리 (Bailey)와가 다이네믹 순서형 공간 모델 (dynamic ordinal spatial model)을 유엔총회의 투표 행태 분석에 적용하여 미국 중심의 자유주의 국제질서(single dimension)에서 국가의 외교정책 선호점(ideal point)이 어디에 있는지를 추정함. 이렇게 추정한 국가의 이상점(ideal point)은 특히 여러 해에 걸쳐 반복된 결의안을 준거점(anchor)으로 활용하여 시간의 흐름에 따라 국가의 이상점이 어떻게 변화해왔는지를 추정함으로써 시기별 국가 간의 이상점의 차이 뿐만 아니라 국가의 이상점이 통시적으로 어떻게 변했는지를 확인할 수 있는 이점이 있음.



2. 자유주의 국제질서 내 가치외교 추구

가. 가치외교의 의미

- “가치외교”는 좋은 슬로건이긴 하나 큰 의미를 담고 있지는 않음.
- 결국 어떤 가치가 “가치외교” 속에 담길 것인가에 대한 논의가 중요하다고 생각됨.

나. 한국의 가치외교

- 한국이 추구할 수 있는 자유주의 국제질서 내 “가치외교”?
 - 자유주의 국제질서 내에서 민주화와 경제발전을 이룩한 한국이 적극적으로 내세울 수 있는 가치는 자유주의 경제질서, 지속가능한 발전, 자유민주주의 등이 있음.
 - 한국과 같은 중견국에게 가치외교와 국익 중심의 실용적 외교는 양립될 가능성이 있음.
 - 가치외교의 설득력을 높이기 위해서는 외교정책의 일관성과 외교정책과 국내 정치, 경제적 환경의 일관성을 유지하기 위한 노력이 필요함.

Bailey, Michael A., Anton Strezhnev, and Erik Voeten. "Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data." *Journal of Conflict Resolution* 61-2 (July, 2016).

Fukuyama, Francis. "Putins's War on the Liberal Order: Democratic values were already under threat around the world before the Russian invasion of Ukraine. Now we need to rekindle the spirit of 1989." *Financial Times* (March, 2022).

Lake, David A., Lisa L. Martin, and Thomas Risse, "Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization," *International Organization* 75-2 (March, 2021).

국가는 무엇을 추구하는가? 생존, 이익, 지위

정 성 철 (명지대학교)

1. 생존을 추구하는 국가

양차 대전 직후 현실주의 국제정치학은 국가를 국익(national interest)을 추구하는 행위자로 가정했다(Morgenthau 1948). 그렇다면 국익은 무엇인가? 현실주의 국제정치학자들은 바로 생존(survival)이라고 답변한다. 국가는 바로 '생존 추구자'(survival seeker)이다. 이러한 생존을 위해 권력이 필요하다. 다만 어느 정도 권력이 필요한지를 두고 방어적 현실주의와 공격적 현실주의가 나뉘었다. 전자는 생존에 필요한 만큼의 권력을 상정하지만, 후자는 무한대 권력을 좇는다고 응수한다. 자신의 생존에 안위하는 국가는 더 이상의 권력을 탐하지 않는가? 모든 국가가 끊임없이 권력을 추구하는 세상에서 과연 협력과 평화가 설 자리가 있는가? 이러한 물음 속에 권력 추구의 정도와 형태를 국내정치 변수로 설명하려는 신고전적 현실주의가 등장했다.

현실주의 국제정치학은 국가 행동을 생존 추구를 위한 합리적 계산의 결과로 설명했다. 권력정치의 속성을 깨닫고 세력균형을 추구할 때 국가가 생존할 가능성은 가장 높다. 만약 그렇지 못(안)할 경우 그 국가는 무정부상태에서 비정한 결말을 맞을 수 있다는 설명이다. 생존을 위해 스스로 힘을 키워 맞서거나 공동 위협에 대항하는 동맹을 체결하는 것이 대표적 전략이다. 권력과 권력이 서로를 억지하는 상황에서 평화가 가능하다는 현실주의의 주장은 냉전기 미국과 소련 간 냉전을 벌이는 가운데 다수의 추종자를 낳았다. 방어적 행위가 상대에게 공격적 행위로 인식되는 안보딜레마가 일상인 영역이 바로 국제정치라는 생각이 널리 전파되었다.

2. 이익을 추구하는 국가

20세기 후반부 세계화의 가속화로 새로운 시각이 등장했다. 전면적으로 현실주의를 부정하지 않지만 경제적 이익과 제도를 통해 국제협력이 가능하다는 자유주의 이론이 주목받았다. 이들은 생존을 넘어 이익을 추구하는 국가를 가정하였다. 국익이 안보적 이익 뿐 아니라 경제적 이익으로 구성된다고 본 것이다. 자유주의자들은 국가가 서로를 사업 파트너로 바라볼 때 다양한 협력이 지속될 수 있음을 논리적으로 설명하고 경험적으로 증명하고자 했다. 시간 지평(time horizon)을 확대한 합리적 국가는 오늘의 협력이 내일의 협력을 낳으면서 장기적 이익을 약속한다는 계산을 따라 협력을 선호한다는 명쾌한 설명을 내놓았다(Keohane 1984). 현실주의 국제정치학이 근시안 국가만을 고려했다는 비판인 셈이다.

하지만 탈냉전기 중국과 러시아의 공세적 행동은 자유주의 국제정치학을 위기에 몰고 있다. 장기적 이익을 추구한다면 왜 경제 파트너와의 관계를 파괴하는 자충수, 즉 상호의존의 무기화를 채택하는가? 애초에 현실주의자가 강조하듯 생존보다 앞선 이익은 없다는 주장이 힘을 얻는 상황이다. 중국은 한국, 호주, 일본 등과 전략 갈등을 키운 결과 아시아의 탈(脫)중국화를 자초하고 있으며, 러시아는 우크라이나 침공으로 서유럽과의 에너지 상호의존관계를 해체시키는 상황을 맞이했다. 탈냉전기 “관여와 확대”를 통해 세계를 변환시켜 평화의 시대를 열겠다는 자유주의 전략은 이제 “망상”이었다는 비판의 대상이 되고 말았다(Mearsheimer 2018). 현실주의자들은 선의에 기초한 외교정책은 실패할 수밖에 없다고 경고하며 이제라도 미국외교의 전환이 필요하다고 역설하였다(Walt 2018).

3. 지위를 추구하는 국가

그렇다면 ‘생존 추구형 국가’는 일반적인가? 흥미롭게도 현실주의자들 스스로 그렇지 않다는 답을 지속해서 내놓고 있다. 미어사이머와 월트는 미국의 과도한 이스라엘 지원이 전략적 혹은 도덕적 이유로도 설명될 수 없다고 지적한다(Mearsheimer and Walt 2007). 월트는 탈냉전기 미국이 과도한 해외 관여로 자충수를 두었다고 평가한다(Walt 2018). 슈웰러는 제2차 대전을 앞두고 독일의 위협에 영국과 프랑스는 적절히 대응하지 못했음을 강조하였다(Schweller 2006). 자카리아는 아메리카 대륙의 부국이 된 미국이 군사 강국이 되기를 거부하는 현상에 주목하며 질문을 던진 바 있다(Zakaria). 이렇듯 현실주의자들은 끊임없이 세력균형론을 따르지 않는 국가들은 ‘이상 사례’(deviant case)

로 분류한 후 그 원인을 개별적으로(로비그룹, 전문가 집단 등) 혹은 체계적으로(신고전적 현실주의) 지적한다.

한편, 일군의 국제정치학자들은 ‘지위 추구형 국가’(status seeker)를 제시한다. 국제사회 속 국가는 ‘지위 결핍’(status deficit)을 종종 경험하며, 그로 인한 불만족은 국가 간 갈등과 충돌의 원인이 된다(Renshon 2017). 이러한 접근은 왜 중국이 치욕의 세기를 언급하며 남중국해에 대한 역사적 주권을 강조하며 주변국의 불안을 조장하는지, 왜 푸틴이 위대한 러시아를 외치며 이웃과의 충돌을 반복하는지, 왜 제국 일본이 뚜렷한 열세에도 불구하고 진주만 공습을 통하여 대동아 공영권을 갈구했는지 등에 대해서 적어도 그럴듯한 설명을 제시한다. 현실주의자가 보기에 비정상인 사례가 이들이 보기엔 일반적이다. 국가는 애초에 지위를 추구하는 속성을 지닌 존재로 가정하기 때문이다.

이러한 국제정치 지위 연구는 국내정치 동학과 정치심리 분석에 기초하고 있다. 지도자는 대중에게 매력적인 국가상을 제시한 후 자신의 통치와 정책의 정당성을 인정받는다. 김정은 정권이 핵보유국 지위를 추구하는 이유이다. 다수의 지도자는 위대한 조국을 가로막는 외부 세력을 공동의 적으로 규정하며 민족주의를 활용하곤 한다. 이러한 국내 조작은 과거의 영광을 기준(reference point)으로 삼을 때 손쉽게 일어난다. 국내 대중이 과거와 비교해 현재 손실을 경험하고 있다고 느낄 때 상당한 리스크도 감수할 수 있는 국내 환경이 조성된다. 대량살상무기로 전면전의 비용이 천문학적으로 증가해 버리고, 지정학적 영토 확장이 주는 매력이 떨어진 21세기에 생존을 넘어 지위를 추구하는 모습은 한층 일반적일 것이다.

4. 국익외교와 가치외교, 생존에서 지위로

현실주의 국제정치학의 생존이 곧 국익이라는 담론은 오랫동안 지속되었다. 하지만 생존을 넘어 지위를 추구하는 국가의 모습은 점차 일반적으로 되고 있다. 과거 강대국 외교의 전유물로 여긴 지위 추구 현상이 이제는 중견국 사례에서도 손쉽게 찾을 수 있다. 국가의 지위 추구를 고유한 가치를 국제사회 속에서 실현하는 행위로 바라볼 때 가치외교는 국익외교와 더불어 혹은 결합하여 대다수 국가의 주요 과제가 될 것이다. 이러한 현상은 머지않은 미래에 생존 추구형 국기를 상징한 국제정치학에 변화를 요구하는 목소리를 드높이리라 예상하는 바이다.

참고문헌

- Keohane, Robert O. 2005[1984]. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. first Princeton classic ed. Princeton: Princeton University Press.
- Mearsheimer, John J. 2018. *Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.
- Mearsheimer, John J., and Stephen M. Walt. 2007. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. 1st ed. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Morgenthau, Hans J. 1960[1948]. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. third ed. New York: Knopf.
- Renshon, Jonathan. 2017. *Fighting for Status: Hierarchy and Conflict in World Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Schweller, Randall L. 2006. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Walt, Stephen M. 2018. *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of US Primacy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.

가치외교 담론의 지식사회학 : 신냉전 시대, 자유주의 대 현실주의 라는 오랜 문제들의 귀환

차 태 서 (성균관대학교)

I. 문제제기: “신냉전” 시대의 담론으로서 가치외교론

- 탈냉전 30년의 위기
 - 구냉전과 신냉전 사이의 휴지기로서 탈냉전기?
 - EH Carr의 전간기 분석과 역사적 평행성 발견가능
 - 패권경쟁기에 노출된 대공위 상황(interregnum)과 자유주의 프로젝트 파산
 - 결과적으로 현실주의적 세계의 도래
- 역사적 유추: “구냉전” 시대로부터 교훈 얻기
 - 지정학적 경쟁시대, 적대 국가간 관계를 어떻게 다룰 것인가에 대한 세계관적, 철학적 충돌 발생
 - 2020년대 제기된 ‘가치외교론’도 이러한 시대적 맥락의 지적 생산물

II. 구냉전기의 쟁점 다시 읽기: 봉쇄 전략을 둘러싼 미국내 논쟁

- J. L. Gaddis, Strategies of Containment(1982)
 - 자유주의 vs 현실주의: 봉쇄전략을 개념화/실행하는 완전히 상이한 두 operational codes 존재
 - 구냉전의 본질은 무엇인지, 어떻게 대응해야 하는지를 놓고 상반된 해석 제공
- (1) 주류 (냉전) 자유주의 노선: 트루먼 독트린/NSC-68/네오콘의 길
- 이데올로기적(/신학적) 선악구도로 미소관계 규정
 - 자유사회 vs 노예제 사회의 체제 갈등

- 타협불가능성 강조: 군사주의적 대응, 전지구적 개입 처방
- 이것이 이후 구냉전의 지속과 비극의 핵심적 원인: 베를린 봉쇄, 월남전의 곤란, 쿠바위기 같은 핵대치 등 유발

(2) “America Jeremiah”¹⁾

- 미국 현대사에서 박해받아 온 불온한 예언자로서 현실주의자들

① G. 케년의 냉전 회고와 비판²⁾

- 자신이 말했던 (“롤백”이 아닌)“봉쇄”는 소련과의 현실주의적(외교적) 타협을 모색하기 위한 방편
- 실제 국무부 정책기획국장직에서 밀려난 후 트루먼 독트린/NSC68의 비타협적 군사주의 노선에 반대
- 이후 냉전시대 미국주류 대외정책노선의 반대자로 활동
 - ex) 52년 스탈린 노트(독일통일&중립화) 수용을 거부한 워싱턴 비판, 50년대 말 독일중립화/완충지대화 제안, 베트남전 반대(봉쇄는 비사할지역인 월남내전에 적용X)
- 이런 활동이력 때문에 딘 에치슨 같은 냉전 자유주의 매파들에게 Munich-style appeasement를 추구한다고 비난받음

② 닉슨-키신저 독트린의 이례성

- 데탕트와 삼각 강대국 외교의 시대: 비스마르크의 계승자(모겐소의 평가)
 - 이데올로기/레짐의 차이가 아닌 현실주의적 세력균형론에 입각한 현실정치
 - 미중화해 추구, 중국부상 수용 (<=> 미국의 아태지위 인정 교환)
- 지역갈등-냉전의 동결효과 발휘

1) Vibeke Schou Tjalve. 2008. *Realist Strategies of Republican Peace : Niebuhr, Morgenthau, and the Politics of Patriotic Dissent*. New York: Palgrave Macmillan.

2) George F. Kennan. 1994. “The Failure in Our Success.” *New York Times*, March 14.

Ⅲ. 신냉전 구조의 조형을 둘러싼 대전략 담론투쟁

- 신냉전 도래?
 - 양극(/다극)체제 부상 & 핵 + 경제상호의존의 안정효과 공존
- 여기서 관건은 다시 미국의 선택: 구냉전과의 historical analogy 작동
- 바이든 시기는 냉전기 'Truman moment'와 유사한 시간
 - 케년-키신저의 길 vs NSC68-레이건의 길 사이의 논쟁 같은 것이 발생
 - 강대국간 현실주의적 타협 or 민주 對 반민주 선악대결의 갈림길에서 신냉전의 형상이 구성되어 나갈 것

(1) 바이든의 익숙한 길: 트루먼 독트린의 재림

- 미중 전략경쟁 심화와 우크라이나 전쟁 발발을 기화로 오늘날 냉전 자유주의가 미국 내부에서 부활
 - 민주주의 對 전체주의로 양분된 세계상을 상상하는 냉전 자유주의의 기본철학을 공유하는 지적 흐름이 다시 힘을 획득
 - 특히 바이든 정부의 NSS 같은 최고위 전략문건과 대통령 연설 등을 통해 반복해 등장하는 이른바 “역사의 변곡점” 담론 주목
 - 트루먼 독트린과 마찬가지로 오늘날 미중러 사이의 강대국 간 세력경쟁을 민주주의 對 권위주의라는 이념-체제 간 경쟁으로 프레임
 - 이러한 진영론적 거대 서사가 바이든 정권의 외교정책 전반 규정
- 특히 러시아의 우크라이나 침공과 뒤이은 모스크바-베이징의 밀착행보는 자유 對 반자유의 아마겟돈적 대결이라는 바이든 독트린의 핵심 세계관을 입증해 주는 역할
 - 이로써 미국은 다시 한번 민주진영의 수장으로서 향후 인류의 운명을 가를 “결정적 10년”의 기간 동안 자유주의적 서구를 재결집하여 수정주의적 권위주의 국가들에 대항하는 역할 자임

(2) 현실주의적 절제전략의 대안들: 미중타협과 전지구적 협조체제의 길 모색

① Richard Haass and Charles Kupchan³⁾

- 자유주의 세계질서 프로젝트의 실패 시인 & 그 대안으로서 19세기적인 강대국 간 협조체제 제시

3) Richard N. Haass and Charles A. Kupchan, “The New Concert of Powers: How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World,” *Foreign Affairs*, March 23, 2021.

- 향후 다극 & 다이념의 세계 등장은 필연적
- 탈패권 시대, 강대국 간 대전쟁의 위험성 증가
- 기성 서구주도 자유질서 추구만으로는 21세기 지구의 안정불가
- 미래 지구정치 안정을 위한 최고 수단 = 주요 열강 간 지구협조체제(global concert of major powers)
- 국내 레짐의 성격을 문제 삼지 않고 모든 강대국의 정치체제를 있는 그대로 인정
- 강대국 간 합의된 규범 제정 & 지정학적 위기 발생 시 주도국 간 타협점 추구

② Charles Glaser⁴⁾: 대만안보공약 철회론

- 동아시아에서 미국이 더 이상 지배적 국가가 아니라는 현실 수용
- 쇠퇴국의 최선책은 해외지역에 대한 공약 축소
- 패권 약화조건에서 기성 현상유지(status quo)를 고수하는 전략은 위태로운 결정
 - 특히 미국 본토방위나 한국일본 같은 동맹국 방어보다 우선순위가 낮은 대만 수호 집착은, 민족주의에 기반한 통일 의지가 확고한 중국입장 고려시, 실제적 이익이 거의 없음
 - 현실주의적 시선에서 볼 때, 이념 같은 부차적 이익 때문에 주변부 전쟁에 연루될 수 있는 개연성을 낮추는 것은 전략적 차원에서 우월한 선택

IV. “Winter is coming”: 신냉전기 한국외교의 갈림길

- 지난 30년 단극체제하 탈냉전이라는 “긴 여름”이 종식되고, 탈단극 신냉전 시대라는 “긴 겨울”이 다가오고 있는 것이 우리가 살고 있는 역사적 국면
- 한국외교 공론장에서도 앞서 살펴본 (냉전) 자유주의 vs 현실주의의 논쟁구도가 그대로 반복 중이라는 사실에 주목

(1) 윤석열 정부의 길: 한국적 네오콘의 결단

- 『윤석열 정부의 국가안보전략』 서문: “오늘날 우리는 역사의 변곡점 앞에 서 있습니다”라는 문장으로 시작
- 윤 대통령은 오늘날 “자유주의 진영과 권위주의 진영 간 체제 대결”이 심화되고 있으며 “전체주의와 권위주의 세력”이야말로 현 인류의 최대 위협이라고 규정

4) Charles Glaser, “Washington Is Avoiding the Tough Questions on Taiwan and China: The Case for Reconsidering U.S. Commitments in East Asia,” *Foreign Affairs*, April 28, 2021.

- 이처럼 동시대를 바라보는 인식 프레임과 사용언어에 있어 윤 정부는 바이든 정권과 거의 완벽한 싱크로울 과시
- 글로벌 중추국가 비전 = “미국과 함께 세계시민의 자유를 지키고 확장하는 ‘자유’의 나침반” 역할 수행.
 - “전체주의가 아닌 자유민주주의의 보편적 가치를 공유한 국가들과의 강력한 연대를 구축”하는 사업이 핵심에 위치
- 전세계가 진영화되는 신냉전 시대에 “대한민국의 안보는 인도 태평양 지역의 안보, 대서양과 유럽의 안보, 글로벌 안보와 같은 축선상”에 놓여 있는 것으로 간주.
 - “보편적 가치를 기반으로 한 연대”가 “지금의 외교적 현실에서 가장 전략적인 선택”인 것으로 정의
- 이런 맥락에서 윤 정부의 외교정책은 인도-태평양 지역 네트워크화와 함께 나토 동맹체와의 통합과정에 적극 참여함으로써 전지구적 규모의 반권위주의 봉쇄망 구축에 앞장서는 형태로 구체화
- 2023년 8월 한미일 정상회담을 통해 선언된 『캠프 데이비드 원칙 및 한미일 간 협의에 대한 공약』은 이와 같은 전략적 흐름의 정점
- 아울러 윤 대통령은 “오커스(AUKUS), 쿼드(Quad) 등과 함께 역내외 평화와 번영을 증진하는 강력한 협력체로 기능하면서 확대 발전해 나갈 것”이라고 한미일 3국 협력체의 성격을 정의함으로써, 대중국 세력균형연합의 구성에 한국이 참여하고 있음을 명확화

(2) 현실주의적 실천지의 모색

- 하지만 이념적 요소가 지나치게 강조될 경우 외교전략상에 비타협성이 증대
 - 열강간 경쟁에 직접적으로 노출된 중간국의 입장에서 이는 위태로운 선택
- 정반대로, 지정학적 갈등의 가능성이 상존하는 흡스적 세계가 귀환한 마당에는 그에 걸맞게 국가간 타협과 modus vivendi의 공간을 열어 둘 수 있는 현실주의적 세계관이 요구
- 통념과 다르게 한국의 대외정책관련 공론장에서 매우 목소리가 작은 현실주의자들이 지닌 제일의 미덕 = 흑백이분법이 아닌 회색빛의 세계를 직시하고 불만족스러운 상황을 인내할 수 있는 중용의 정신
 - 바로 그러한 자기억제의 prudence가 지금 백척간두에 선 대한민국 외교에 필요한 덕목

(3) 한반도 문제의 현실주의적 접근 예시

- 탈냉전 30년과 함께 진행되었던 대북한 전략은 비핵화와 통일의 목표를 달성하는데 실패
 - 따라서 오늘날 우리는 대북정책의 기본전제에 대해 진지하게 재고하면서, 탈단극시대에 맞는 현실주의적 접근법에 대해 고민해야 할 시점에 직면
 - 근본적으로 변화된 전략적 환경하에서 한 가지 생각해볼 수 있는 것은 북핵문제 해결과 남북관계 거버넌스 모색에 있어 장기적, 최종적 목표와 단기적, 잠정적 목표를 분리하면서 “잠정적 타협”을 추구하는 방안

① 통일문제

- 대한민국 헌법 3조 영토조항처럼 먼 미래에는 완전한 남북통합이라는 이상을 추구하되,
 - 현실적으로는 상당 기간 공존을 추구하는 “코리아 양국 체제”의 길

② 북핵문제

- 궁극적으로는 한반도 비핵화를 최종적 비전으로 남겨두되,
 - 단기적으로는 군비통제 협상과 냉전형의 억지/봉쇄라는 임시적 해법 추구
 - 완전 비핵화 이외의 목표를 언급하는 것이 거의 터부시되던 국내학계에서도 최근 미국에서의 군비통제론을 도입해 새로운 대북 접근법을 모색하려는 움직임 부상
 - 즉, CVID대신 한반도에서 안보 딜레마를 완화해 주는 “전략적 안정”을 우리가 당분간 추구할 대북 전략목표로 삼기
 - 물론 이는 탈냉전기 한반도의 기본 외교구조를 깨버리는 중대한—그리고 비극적인—선택
- 그러나 이는 북한 핵능력의 극적인 성장과 단극시대의 종식이라는 전략적 조건의 변화에 맞춰 우리의 전략 패러다임을 적응시키는 문제
 - 그런 뼈아픈 변화를 통해서만 한반도 위기 안정성 증대와 우발적 확산방지 가능

結: 이제 “불편한” 진실을 마주하고 “불만족스러운” 대안들을 고민해야 할 시간

- 앞으로 사실상의 핵보유국인 북한과 한동안 함께 살아갈 수밖에 없음
- 한반도 안보환경 조형에 있어 미국이 압도적으로 상황을 좌우하는 시간종료
- 중국과 러시아라는 새로운 강대국의 이해관계를 함께 고려할 수밖에 없음
- 우리에게 닥친 현실정치(realpolitik)의 “비극”을 빨리 받아들일수록 보다 현실적인 대북정책 모색이 가능

//끝//



국회미래연구원 국제전략연구센터

외교 대전략

가치와 실용, 그리고 국익