

주제어: 러시아, 자유 국제주의, 자유주의 국제질서(LIO), 주권적 국제주의, 보수적 국제주의

투 고 일: 2019. 11. 29

Keywords: Russia, Liberal Internationalism, Liberal International Order(LIO), Sovereign Internationalism, Conservative Internationalism

심 사 일: 2019. 12. 10~2019. 12. 27

게재확정일: 2019. 12. 27

자유주의 국제질서의 균열과 러시아의 주권적 국제주의*

강 봉 구**

- 목차 » I. 서 문
II. 자유주의 국제질서(LIO) 약화 추세 속의 '미국 우선주의'
III. 주권적 국제주의의 등장 배경과 강조점
IV. 부분적 수정주의이자 보완적 질서 모델로서 주권적 국제주의
V. 결 론

국문요약

이 글은 '자유주의 국제질서(LIO)'의 약화를 배경으로 한 '미국 우선주의(America First)' 정책의 의도, 기존 LIO에 대한 대안 모색이자 질서 이행기의 대응으로서 등장한 러시아의 주권적 국제주의의 입지와 위상을 검토하여 국제질서 이행기의 성격을 전망하는 데 목적이 있다. 트럼프의 '미국 우선주의' 정책은 미국 대외전략사의 주요 흐름 중 하나인 '보수적 국제주의'의 전통적 지혜와 전략 문화를 계승한 전략적 기획의 소산일 가능성이 높다. LIO의 일방주의적 행태에 대응하여 2000년 대 중반 이후 러시아가 추구해온 질서 모델은 주권적 국제주의이다. 이것은 LIO의 기본 원칙과 핵심 규범들에 도전하는 것이 아니라, 그 적용, 운용 및 관리방식의 변화, LIO 내에서 더 큰 권위와 지도력, 자신에게 합당한 몫 등을 요구한다는 점에서, '충분히 성숙한' 수정주의보다는 부분적 수정주의에 가깝다. 주권적 국제주의의 세계관과 접근방법은 BRICS, SCO 국가들 및 이란 등과 공유되고 있지만, 그것은 주로 정치와 안보 영역으로 국한되며, 국제 교역, 투자 및 금융 분야의 규범과 제도의 유지·보장자 역할은 여전히 LIO의 몫으로 남아 있다. 이처럼 LIO가 주된 역할을 수행하는 가운데, 주권적 국제주의, 중상주의적 국민주의, 보수적 국제주의 등 여러 대안적 질서 모델들이 경쟁하고 갈등하며 병존하는 이행기가 장기간 지속될 것으로 예상된다.

* 이 논문은 2018년도 한국연구재단의 지원에 의해 연구되었음 (과제번호: 2018S1A6A3A02024971). 학술세미나에서 개최된 토론자들의 다양한 논평들은 이 논문의 수정·보완에 큰 도움이 되었다. 익명 심사자들의 조언에도 감사드린다.

** 한양대학교 아태지역연구센터 HK교수

I. 서론

‘자유주의 국제질서(Liberal International Order: LIO)’는 2차 세계대전 종전을 앞두고 연합국들을 중심으로 전쟁으로 파괴된 세계 경제의 복구와 부흥(브레튼 우즈[Bretton Woods] 협정, 44개국의 일원으로 소련 대표도 참가), 국제평화와 안전보장(덤버턴 오크스[Dumbarton Oaks] 회의)을 위한 국제기구들의 설립 구상으로 시작되었으나, 곧 시작된 냉전으로 말미암아 미국 주도의 자유민주주의 진영이 추구했던 국제주의의 원칙과 규범, 국제기구를 포괄하는 제도와 체제의 산물이다. LIO의 형성 과정과 함께한 전후 국제질서가 진영간 대결의 세력 균형에 기초한 양극 질서였다면, 냉전후의 질서는 글로벌 범위에서 ‘자유(주의적) 자본주의(liberal capitalism)’ 체제가 관철된, 서방 주도 LIO의 전성기였다. 이 시기는 어떤 대안적인 질서모델도 없이 미국 패권하의 LIO가 전 지구적 범위에서 관철된 ‘일방주의적 세계(unilateral world)’로 특징된다. 이러한 일방주의적 LIO는 2000년 대 중반(보는 이의 관점에 따라, 2005년, 2008년, 조금 더 늦게는 2014년) 이후 도전받고 흔들리기 시작하였다. 이러한 LIO의 균열 혹은 위기에 대한 인식은 대다수 고위 실무자들 및 학자들에 의해 공유되고 있다.¹⁾

그런데 LIO에 대한 도전은 주로 전후 국제질서(더 길게 보면 베스트팔렌 국제체제)의 주권 관련 핵심 규범들에 대한 미국(서방)의 수정주의적 행태에 대해서였다. 2003년 미국의 이라크 침공, 조지아(2003년), 우크라이나(2004년), 키르기스(2005년) 등에서 일어난 색깔혁명 및 ‘아랍의 봄’ 등과 연관된 주권 존중, 영토 불가침 및 내정 불간섭 원칙의 침해에 대한 러시아와 중국 등의 반대와 비난이 대표적이다. 러시아는 이 시기부터 2013년 10월 EU와 포스트-소비에트 ‘사이국가들(in-between states)’²⁾ 3국(우크라이나, 조지아,

1) 2017년 2월 뮌헨안보회의의 계기에 카네기유럽센터가 제기한 ‘자유주의 질서의 위기가 과장되었는가’하는 질문에 대한 22명의 전문가들의 답변을 모은 다음 자료 참조: Judy Dempsey, “Judy Asks: is the Crisis of the Liberal Order Exaggerated?” Judy Dempsey’s Strategic Europe (February 18, 2017). 그리고 러시아의 외교·안보 분야의 국제관계 저널 *Russia in Global Affairs*가 주요국의 학자와 고위 실무자 18명에게 던진 세계질서/국제체제의 변동에 대한 견해 모음 자료 참조: “A Rapidly Changing Reality: The Nature of the World Order and Crisis Through the Eyes of Leading Experts in International Relations,” *Russia in Global Affairs*, Vol. 16, No. 3 (October 28, 2018).

2) 여기서 ‘사이국가들(in-between states)’은 지리적으로 유럽과 러시아 사이에 위치한 몰도바, 벨라루스, 우크라이나, 조지아, 아르메니아, 아제르바이잔 등 6개 유라시아 국가들을 의미한다. 이들은 EU

몰도바)의 ‘제휴협정(Association Agreement)’ 서명 시도에 이르기까지 유일 초강대국이 선도해 왔던 여러 공세적 자유주의 질서 확산 시도들을 전후 국제 질서의 핵심 규범을 위반한 미국의 일방주의적 국익추구이며, 국제질서의 균열과 불안정을 초래하는 위협 요인이라고 반대해 왔다. 서방의 입장과 기준을 강요하는 자유주의적 수정 규범들의 일방적 적용 반대, 일방주의적 세계 대신에 다자주의적 세계, 일극적 질서 대신에 다중심적 세계질서의 형성, 전후 국제질서를 밑받침하는 주권 불가침 규범들의 옹호 등 2000년대 중반 이후 러시아가 주도해 온 그 입지와 접근법은 ‘주권적 국제주의(sovereign internationalism)’³⁾ 칭할 수 있다. 러시아와 중국이 주도하고 여러 비서방 국가들이 지지하는 주권적 국제주의의 담론과 실천은 기존 LIO의 변용, 장기적 이행 과정의 성격 및 새로운 질서의 배아 형성에 영향을 미치지 않을 수 없다.

이 글은 LIO 균열의 의미와 ‘미국 우선주의(America First)’ 정책의 의도, 기존 LIO에 대한 대안 모색이자 질서 이행기의 대응으로서 등장한 러시아의 주권적 국제주의를 검토하고 국제질서 이행기의 성격을 전망하는 데 목적이 있다. 이 주제를 다루는 접근방법은 주로 국제사회의 질서 및 그것을 밑받침하는 규범의 형성, 유지 및 변화에 주된 초점을 두는 광의의 자유주의 시각에⁴⁾ 국가/국민이 추구하는 가치와 정체성의 역할을 강조하는 구성주의의 시각을 가미하여 이루어진다. 그러므로, 세계적 힘의 배분의 변화와 그것을 반영한 (일극, 양극, 다극 등) 세력관계의 구조변화 즉, 세력 배분의 구조를 지칭하는 일극·양극·다극 질서 및 무질서 등의 시나리오에⁵⁾ 대해서는 상세히 언급하

의 ‘동방동반자관계(EaP)’ 정책의 대상국가들이며, 동시에 러시아가 유라시아경제연합(EEU)으로의 통합을 희망해온 대상국가들이다. ‘사이국가들’의 정의에 대해서는 다음을 참고 바람. Samuel Charap and Timothy J. Colton, *Everyone Loses: the Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for post-Soviet Eurasia* (New York: Routledge, 2017), pp. 51-2.

- 3) Richard Sakwa, “The International System and Models of Global Order: Liberal Internationalism vs Conservative Internationalism,” *Russia in Global Affairs*, Vol. 17, No. 3 (July-September 2019), pp. 12-24. 사과는 러시아가 주창하는 국제질서 모델을 ‘보수적/주권적 국제주의 (conservative/sovereign internationalism)’로 지칭하지만, 이 글에서는 그것을 ‘주권적 국제주의’로만 지칭한다. 그 이유는 ‘보수적 국제주의(conservative internationalism)’라는 용어는 미국 공화당의 시어도어 루스벨트(Theodore Roosevelt), 레이건(Ronald Reagan) 시대의 대외정책 전통과 맞닿아 있는 ‘보수적 국제주의 대외정책(conservative internationalist foreign policy)’ 노선과 혼동될 수 있기 때문이다. Ionut Popescu, “Conservative Internationalism and the Trump Administration?” *Orbis*, Vol. 62, No. 1 (Winter 2018), pp. 91-92.
- 4) 국제질서에 대한 자유주의적 접근은 질서의 한 구성부분이며 (물리력 못지않게) 그것을 밑받침하는 원칙과 규범의 중요성, 규범 창출 및 유지에 주도적인 역할을 담당한 국가(들) 및 국제체도의 운영 및 통제의 성격, 그리고 이 주도 집단의 아이디어, 가치 및 선호 변화 등에 대한 관심을 포함한다.

지 않을 것이다.

이 글이 제기하는 문제는 다음과 같다. 첫째, LIO 질서 균열의 원인을 어떻게 볼 것이며, 그 원인의 하나이며 추세를 가속화한 트럼프식의 접근 즉, LIO 원칙과 규범으로부터의 이탈로 여겨지는 정책들은 무엇을 의도하고 있는가. 중상주의적 국익 증진을 위한 전술적인 것인가, 아니면, 새로운 질서를 염두에 둔 중장기적인 전략적 기획의 일환인가. 둘째, 러시아는 2000년 대 중반 이후, 보호의 책임과 인도주의적 개입 등 주로 주권 및 안보 관련 국제 규범에 대한 LIO의 수정주의적 일방주의를 비판하는 최전선에 서 왔다. 러시아가 LIO의 일방주의에 대한 대응으로 강조해 온 주장들이 반영된 ‘주권적 국제주의’의 등장 배경과 강조점은 무엇인가. 셋째, 이 주권적 국제주의가 기존 LIO에 대해 갖는 입지와 위상은 무엇인가. 넷째, LIO 이행기 국제질서의 성격은 어떠할 것인가? 이 글의 구성은 위 문제 제기의 순서를 따른다.

II. 자유주의 국제질서(LIO) 약화 추세 속의 ‘미국 우선주의’

자유 자본주의 체제 혹은 자유 민주주의 체제 즉, 제1세계의 진영 질서였던 LIO가 냉전후의 세계에서 유일 질서로 군림하게 된 것은, 제1 세계를 결속한 주요 기구들(나토와 당시 EC)은 유지된 반면에, 사회주의 진영의 이념뿐만 아니라 주요 국제제도들(바르샤바조약기구[WTO]와 상호경제원조회의 [CMEA])은 단기간에 큰 저항 없이 소멸해 버린 냉전의 종결 방식과 관련이 깊다. 이러한 ‘비대칭적 냉전 종결(the asymmetrical end to the Cold War)’⁶⁾ 이후 약20년 동안 미국이 주도한 유로-대서양 블록이 일극적 전성기(2008년의

5) 구조 현실주의의 관점은 주로 세계적 세력 배분의 변화 및 그 결과로서 기존 세력 균형의 붕괴, 이후의 이행 형태와 결과에 초점을 둔다. 하드파워에서 압도적 우위에 기초했던 미국의 패권이 약화됨으로써 힘의 균형의 구조변화 즉, 일극질서가 다극 혹은 양극, 혹은 무질서로 변할 것인가 등을 분석하고 전망한다. 최근의 대표적 분석은, Ivan N. Timofeev, “A New Anarchy? Scenarios for World Order Dynamics,” RIAC (August 6, 2019); Andrey Kortunov, “Between Polycentrism and Bipolarity,” RIAC (September 4, 2019); Andrey Kortunov, “Why the World Is Not Becoming Multipolar,” RIAC (June 27, 2018).

6) Richard Sakwa, “New Cold War’ or Twenty Years’ Crisis? Russia and International Politics,” *International Affairs*, Vol. 84, No. 2 (2008), pp. 252-57.

세계금융위기가 그 정점일 수 있을 것이다)를 구가하였던바,⁷⁾ 이 기간에 미국의 힘과 세계적 역할과 역사적으로 깊이 연관된 LIO 역시 황금시기를 보냈다.⁸⁾ 그러나 약화되고 균열되기 시작한 LIO는 2014년 우크라이나에서의 지정학적 충돌 이후, 더욱 가열된 강대국 정치의 시험을 받고 있는 중이다.

서방 주도의 ‘자유주의 국제질서’의 약화, 균열 혹은 위기(극복) 담론들은 2008년의 세계금융위기 이후 나타나기 시작하였지만, 특히 트럼프(Donald Trump) 행정부의 출범 이후 그 논의는 다양성과 깊이를 더하고 있다.⁹⁾ 이 자유주의 국제질서는 어떤 강대국이 미리 청사진에 따라 그 전체적인 틀을 설계하고 수행한 것이 아니다. 그것은 미국의 전후질서 구상의 큰 그림을 반영하였지만, 정황적 우선순위에 부응한 것이었기에, 하나의 일체화된 아이디어와 이념 및 그것을 반영한 규범과 작동 메커니즘의 수립과는 거리가 멀다. 국가간의 행위를 규율할 원칙과 규범에 대한 합의 그리고 규범 위반을 제재하는 권위와 강제력을 갖춘, 그래서 질서라고 할 만한, 자유주의 국제질서의 형성은 브레튼 우즈 체제(1944년 7월)로부터 시작하여 나토 창설(1949년 4월) 그리고 (모순적이고 자의적이긴 하지만) 미국의 자유주의 가치 수호와 전파 노력 등으로 이루어져 왔다. 결과적으로 자유주의 국제질서의 구성은 (상이한 맥락, 필요성 및 목적을 반영한) 별개의 그러나 상호 연관된 세 가지 질서의

7) 세르게이 카라가노프(Sergey Karaganov)는 미국이 일극적 패권을 누린 시기를 1991-2007년까지로 본다. Sergey Karaganov and Dmitry Suslov, “A New World Order: A View from Russia,” *Russia in Global Affairs*, Vol. 16, No. 3 (October 4, 2018), p. 2.

8) 미어셰이머(John Mearsheimer)는 1990-2004년까지를 LIO의 황금기(the golden years)로 보고 2005년부터 현재까지를 내리막을 타고 있는 것으로 본다. John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol. 43, No. 4 (Spring 2019), pp. 26-30.

9) Amitav Acharya, “After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order,” *Ethics & International Affairs*, Vol. 31, No. 3 (September 2017); Barry R. Posen, “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (March-April, 2018); Constance Duncombe and Tim Dunne, “After Liberal World Order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1 (2018); Daniel Deudney and G. John Ikenberry, “Liberal World: The Resilient Order,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 4 (July-August 2018); G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1 (January 2018); G. John Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3 (May-June 2011); Inderjeet Parmar, “The US-led Liberal Order: Imperialism by Another Name?” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1 (2018); John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol. 43, No. 4 (Spring 2019); Paul D. Miller, “Non-‘Western’ Liberalism and the Resilience of the Liberal International Order,” *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 2 (Summer 2018); Ritika Passi and Harsh V. Pant (eds.), “Debating Disruption in the World Order,” *Raisina Files*, Observer Research Foundation (January 2018).

조합으로 이루어졌다.¹⁰⁾ 그것들은 국제제도들에 성문화된 ‘규칙기반 질서(rules-based order)’의 창출, 미국이 안보 보장자 역할을 하는 동맹관계의 수립(안보 질서), 미국식의 자유주의적 가치의 확산 노력(자유주의 질서) 등이다. 결과적으로 LIO는 자신을 구성하는 이 세 가지 질서들이 그 속에서 ‘서로 맞물려 연동하지만 때로는 상호 모순되고 충돌하는 복합적 시스템’이라고 보는 것이 현재의 국면을 검토하고 이해하는 데 더 현실적이라고 본다.¹¹⁾

이처럼 합리적, 개방적, 다원주의적 접근에 기초한 국제질서 모델로서, 전후 서방의 경제적·정치적 부흥과 번영을 이끌었고, 냉전후 시기에는 지구적 범위의 교역·금융 질서의 위상을 누렸으며, 동시에 미국 주도의 보편적 안보 질서를 꿈꾸었던 LIO가 약화된 주요 원인은 무엇일까.

먼저, 대표적 신현실주의자인 미어세이머에 따르면, LIO가 유지되기 위한 조건은 자유민주주의 제도/체제의 확산, 개별 국가들의 특권인 주권의 일부 기능을 국제제도에 양도, 초 지구화(hyperglobalization)의 지속, 글로벌 공공재를 제공할 패권 국가(블록)가 있는 단극적 세계의 존재 등이다. 냉전후, 지구적으로 확산된 자유주의 질서는 약 15년간 잘 가동되는 듯이 보였지만, 대략 2005년경부터 심각한 문제들에 직면한다. 색깔혁명, 아랍의 봄 등 민주주의 증진 정책의 실패, 특히 구유럽 국가들에서 주권 약화와 정체성 회색에 대한 시민들의 불안감 증대(영국의 브렉시트 사례), 서방의 고도산업 국가들 내에서도 초 지구화 과정에서 혜택 받지 못한 중산층 및 하위층의 불만 고조, 중국 및 비서방 세계의 부상으로 미국 단극성(unipolarity) 시대의 종언 등. 이처럼 LIO 유지의 전제조건들에 대해 국제관계의 행위 주체들의 저항이 확산하거나 혹은 상기한 조건 자체가 이미 충족되지 못하기 때문에 LIO는 위기를 맞고 있으며 ‘실패한 기획(a failed enterprise)’이라고 본다.¹²⁾

다음으로 국제 자유주의(international liberalism)의 시각을 한 예로 들면, LIO가 직면한 근본적인 도전은 ‘비서방의 부상(the rise of the rest)’과 ‘권위의

10) 대표적 서방 안보기구로서 나토의 경우를 들어 말하자면, 나토는 이미 존재했다고 잘못 가정하기 쉬운 자유민주적 ‘서방 안보 공동체(the Western security community)’의 제도적 표현이었던 것이 아니라, 자유주의적 가치로 단합된 ‘서방 공동체’라는 인식과 ‘서방 안보공동체’라는 인식의 형성 그리고 그 상호 연계성의 자각에 기여하였다. Alexandra Gheciu, “NATO, Liberal Internationalism, and the Politics of Imagining the Western Security Community,” *International Journal*, Vol. 74, No. 1 (2019), pp. 32-46.

11) *Strategic Survey 2018: the Annual Assessment of Geopolitics*, IISS (November 2018), pp. 23-32.

12) Mearsheimer, op. cit. pp. 30-43; 49-50.

위기(a crisis of authority)’로부터 온 것이라고 본다.¹³⁾ 먼저, 중국, 인도, 러시아 등 비서방 세력들의 부상과 신흥 성장국가들간의 상호관계가 경제력과 군사력 등 전통적 하드파워의 무게 중심을 서에서 동으로 옮겨가고 있기 때문이다. 이것은 세계경제에서 차지하는 비서방 몫의 증가 또 권위주의적 자본주의 국가들의 비중 증대 및 영향력 증대를 의미한다. 다음으로, 미국 리더십의 위기이다. 주로 2008년 세계 금융위기에서 드러난 자유주의 경제질서의 대응 능력의 한계에 더하여 트럼프의 ‘미국 우선주의’ 정책으로 촉발된 LIO에 대한 서방의 리더십과 확신의 약화가 권위의 위기를 초래하고 있다는 것이다. 결과적으로 LIO의 핵심 원칙들 즉, 경제적 개방성과 자유무역, 다자주의(다자제도), 협력 안보, 민주적 연대¹⁴⁾ 등이 흔들리고 있으며, 이 질서가 심각한 위기는 아니더라도, 이행기 초입에 접어들었다는¹⁵⁾ 것은 분명해 보인다.

지난 5세기 동안 세계질서의 형성과 유지에서 주도적 역할을 해 온 유럽-대서양 세계에서 구 국제체제의 종말과 새로운 질서의 태동은 대규모 전쟁의 종결과 때를 같이 하였다. 최후의 종교전쟁인 유럽 ‘30년 전쟁’의 종지부를 찍은 1648년의 강화조약으로 성립된 베스트팔렌 체제, 스페인 왕위 계승전쟁을 종결한 1713년의 위트레흐트 조약, 나폴레옹 전쟁 종결 이후 비인 최종의정서(1815년 6월)로 성립된 비인체제, 1차세계대전을 마무리한 1919년 베르사유 조약, 연합국 수뇌들이 모여 전후 체제를 합의한 알타 회담(1945년 2월), 베를린 장벽의 붕괴(1989년 11월)와 함께한 냉전의 종결 등이 새로운 시대를 여는 분수령이 되었다.

이러한 선행 국제질서 이행 사례들과 달리, 현재 LIO의 균열은 구질서의 강화 혹은 신질서의 원칙을 강제할 명백한 전승국이 없는 상황에서 진행되고 있다. 기존 질서의 균열과 이를 둘러싼 강대국간의 경쟁과 알력만으로 새 질서로의 이행을 위한 충분한 모멘텀이 생성될 것인가¹⁶⁾는 근대 국제체제가 처음으로 직면하게 된 질문이다. 강제력, 정당성 및 매력을 갖춘 질서 이행 주도 세력의 부재에 더하여, 트럼프 행정부의 일련의 ‘탈자유주의적’ 정책들은 LIO의 약화 추세가 명백해진 가운데 주도되었다는 점, LIO 형성과 확산의

13) Duncombe and Dunne, op. cit., p. 27.

14) G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?,” pp. 7-8.

15) Inderjeet Parmar, op. cit., p. 151.

16) Ritika Passi and Harsh V. Pant, “Debating Disruption: Change and Continuity,” In Passi and Pant (eds.), op. cit., p. 6.

보장자 역할을 맡아 왔던 패권자 스스로 기존 원칙과 규범으로부터의 후퇴로 이루어지고 있다는 점, 이것은 통상 기존 질서의 주도국은 질서 온존의 현상유지 관성을 갖는다는 상식과 어긋난다는 점 등에서 현 LIO 약화 현상의 독특함이 있다. 서방과 비서방, 특히 미국과 후발 강대국 사이의 경제력과 군사력의 격차가 줄어들고 있다는 객관적 사실이 LIO 약화의 한 원인이라는 점은 명백하지만, 트럼프 시기 기존 LIO의 주요 구성부들로부터 미국의 자발적 퇴각을 국제질서의 이행 국면에서 어떻게 해석할 것인가는 미국의 지향성 및 그것이 이행기의 성격에 미칠 영향으로 인해 흥미로운 논쟁점이 되고 있다.

‘미국 우선주의’의 슬로건 속에서 시작된 국제문제에 대한 미국의 정책은 국제교역의 개방성 및 공정성, 다자주의 및 협력안보 레짐, 민주주의와 자유증진의 가치를 경시하거나 무시하는 행태를 보여 왔으며,¹⁷⁾ 국익만을 앞세우는 중상주의의 재등장으로 간주될 정도이다.¹⁸⁾ LIO의 주요 원칙과 규범들을 훼손하는 이러한 행태는 기존 질서에 대한 미국의 리더십에 신뢰의 위기를 초래한 정도를 넘어, 트럼프 행정부가 모든 역량을 동원하여 전후 미국이 누려왔던 ‘자유주의적 패권(liberal hegemony)’ 대신에 ‘비자유주의적 패권(illiberal hegemony)’을 추구하는 게 아닌가하는 진단을 낳기도 한다.¹⁹⁾ 의문과 논쟁의 여지가 충분한 트럼프 행정부의 국제문제에 대한 접근방식을 기존의 LIO와는 확연히 구분되는 글로벌 질서 모델로서 제시한 헨리 노오(Henry R. Nau)와 이오누트 포페스쿠(Ionut Popescu)의 해석과 리처드 사콴(Richard Sakwa)의 해석은 미국의 대외관계 행태를 이해하는 데 시사하는 바 크다.

먼저, 트럼프의 접근법에 대한 노오와 포페스쿠의 해석은 미국 공화당의 (모든 행정부에 다 해당하는 것은 아니지만) 대외정책의 전통적 유산과 맞닿아 있는 ‘보수적 국제주의(conservative internationalism)’의 현대적 적용을 의미한다. 보수적 국제주의는 다음과 같은 전략 원칙을 추구한다는 점에서, 국제관계에 대한 양대 이론인 자유주의 및 현실주의와 구별되고 국민주의나 중상주의

17) 중국의 기업활동 및 무역 관행의 불공정성을 공격하며 보복 관세를 부과하는 방식의 보호주의 정책, UNSC 승인까지 받은 이란 핵합의(JCPOA)로부터 일방적 탈퇴, 러시아와의 중거리핵전력조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF treaty) 탈퇴(2019년 8월), 파리 국제기후협정 탈퇴 등 협력 안보와 협력적 다자주의로부터의 후퇴, 부자 국가들이 미군 주둔 비용을 미국보다 더 많이 부담해야 한다(수익자 부담 원칙)는 거래 원칙을 동맹관계에 적용 등.

18) Stewart M. Patrick, “Trump and World Order: The Return of Self-Help,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2 (March/April 2017), pp. 55-56.

19) Posen, op. cit., pp. 20-27.

와도 명백히 구별된다. 보편적인 거대한 국제제도 대신에 개별적으로 분리되고 주권적인 (각자 자신의 국방과 경제를 돌보는) 강한 국가들로 이루어진 세계를 선호한다; 국가안보는 무력에 의거한 국방뿐만 아니라 자국에 유리한 이념적·정치적 환경(미국에겐 ‘민주적 평화’)을 추구함으로써 가능하다; 다자주의 외교 원칙만이 아니라 협상 중에도 군사력의 준비 태세를 이용하는 ‘무장 외교(armed diplomacy)’가 외교의 효율성을 보장한다²⁰; 민주주의를 추구하되 보수적인 접근, 말하자면, 민주주의 증진에 유리한 지역을 우선적으로 하여(우선순위 설정) 그 곳에서부터 점진적으로 자유를 추구한다.²¹ 헨리 노오와 포페스쿠는, 자기들이 제시한 원칙을 기준으로 하여, 트럼프의 외교정책이 ‘보수적 국제주의 세계질서(conservative-internationalist world order)’를 현실화하려는 것으로 진단한다.²² 이들에게 트럼프의 보수적 국제주의는, 일부의 오해와는 달리, 반세계화주의가 아니다. 그것은 국민주의의 토대 위에 건설된 세계주의이다. 노오에게 이 트럼프적 국민주의는 시오도어 루스벨트(Theodore Roosevelt), 트루먼(Harry Truman), 레이건(Ronald Reagan) 시대의 맥을 이은 ‘공화주의적 국민주의(republican nationalism)’이며, 이것은 지속 가능한 세계주의의 생명력 있는 비전을 제공할 수 있는 모델로 간주된다.²³ 사과는 글로벌 질서를 다루는 트럼프의 접근법을 자신이 제시한 네 가지 모델 가운데 ‘중상주의적 국민주의(mercantilist nationalism)’에 해당하는 것으로 설명한다.²⁴ 트럼프의 세계관에서 국제적 영역이란 단순히 시장이 더 큰 영역으로 확대된 것에 불과하다. 여기서는 영합 논리가 지배하고 시장 점유율을 높이기 위한 가차없는 전투가 있다. 다자 기구나 국제적 동맹을 위한 여지는 전혀 없다. 모든 것은 거래의 성격이며, 민주주의 증진 같은 프로젝트

20) 특히 이 부분에 대해서는, Henry R. Nau, *Conservative Internationalism: Armed Diplomacy Under Jefferson, Polk, Truman, and Reagan* (Princeton: Princeton University Press, 2015).

21) Henry R. Nau, “Why ‘Conservative,’ Not Liberal, Internationalism?” *Orbis*, Vol. 62, No. 1 (Winter 2018), pp. 22-29; Henry R. Nau, “Conservative Internationalism: A Smarter Kind of Engagement in World Affairs,” *National Review* (September 30, 2013), pp. 30-32.

22) 포페스쿠는 노오보다 좀 더 정교하게 보수적 국제주의의 일곱 가지 기준에서 트럼프의 정책을 검토하고 있지만, 결론은 노오와 동일하다. Ionut Popescu, “Conservative Internationalism and the Trump Administration?” *Orbis*, Vol. 62, No. 1 (Winter 2018), pp. 96-103.

23) Henry R. Nau, “Trump’s Conservative Internationalism: It Aims at a Globalism Rooted in Nationalism,” *National Review* (August 28, 2017), pp. 34-36.

24) 사과는 현재 병존하는 글로벌 질서의 유형을 4가지 모델로 제시하고 있다: 자유주의적 국제질서; 변혁적(혁명적) 국제주의; 중상주의적 국민주의; 주권적 국제주의. Sakwa, “The International System and Models of Global Order,” pp. 12-24.

트는 무용지물에 불과하다. 이러한 무대에서 행위자의 선호를 결정하는 것은 주권국가의 국가이익이다.²⁵⁾ 이 같은 사과의 중상주의적 국민주의 모델이 트럼프 대외정책의 목표와 접근방법을 현상으로 드러나는 시장과 국가이익 중심으로 해석한 나머지 우월한 군사력의 강조, 유사한 아이디어, 가치 및 정체성에 대한 트럼프의 선호를 과소평가하고 있다. 반면에 노오와 포세스쿠의 보수적 국제주의 모델은 트럼프 외교정책이 추구하는 단기 및 중장기적 목표와 그것을 실천하는 접근방법의 다측면을 포착한다는 점에서 개념적으로 더 정교하며 포괄적이다. 트럼프 외교정책을 설명하는 보수적 국제주의 모델은 기존 LIO의 이행과 그 속에서 미국의 장기적 전략 구상의 맥락을 유추하는데 통찰을 제공한다.

국제문제에 대한 트럼프식 접근에서 드러나는 이러한 특징과 특성은 모두 미국의 ‘자유주의 질서로부터의 후퇴’에 포괄된다. 그런데 이 후퇴는—브레튼 우즈 이래 약 70년을 지속된 LIO의 주도국이 미국이라는 점을 생각하면—기존 질서의 주도 국가는 현상유지를 지속하려고 노력한다는 상식과는 반대 현상이다. 기존의 일극적 자유주의 질서로부터 먼저, 그것도 스스로, 퇴각하고 있는 것이 미국이라는 점은 국제관계에서 일어난 독특한 상황이다.²⁶⁾

왜 LIO의 주요 원칙과 규범 훼손이 그 질서의 형성자이며 보장자였던 미국에 의해 일어나고 있는 것일까. 이것은 일시적, 정황적, 전술적인 것인가 아니면 LIO에 대한 장기적 비전과 연관된 전략적 행보의 일환일까. 먼저, 전술적 차원의 행보일 수 있다. LIO로부터의 이 퇴각은 자유주의 질서의 관리와 유지에 대한 비용 지불과 기여 없이 이 질서에 편승하여 혹은 악용하여 자국의 이득을 취해 온, 그래서 부당하게 장기 고도 성장을 이룩해 온, 중국의 비즈니스 태도와 관행들을 교정하기 위한 트럼프 행정부의 전술적 압박의 일환이다. 즉, 이 시각은 트럼프 시기의 자유주의 질서로부터의 후퇴를 전략적 이탈 혹은 노선 전환이 아니라 자유주의 질서를 미국에 유리하게 운용하기 위한 하위 규범과 관행의 재조정 그리고 미국의 제조업 강화와 포퓰리스트 국내정치를 목적으로 한 전술적 차원으로 본다. 이 전술적 차원의 관점은 만약 정권 교체로 트럼프 시대가 종결되면, 아무런 일도 없었다는 듯이 2014년 이전

25) Ibid, p. 18.

26) Ivan N. Timofeev, “A New Anarchy? Scenarios for World Order Dynamics,” RIAC (August 6, 2019).

또는 트럼프 집권 이전으로 돌아갈 수는 없겠지만, 지금보다는 좀 더 전통적인 자유주의 질서로 복귀할 것으로 본다.

다음으로 트럼프 행정부의 기존 규범으로부터의 퇴각은 국제세력관계에서 LIO가 갖는 중장기적 영향에 대한 관찰로부터 얻은 통찰의 결과일 수 있다. 이 시각은 트럼프의 퇴각이 글로벌 힘의 배분 과정에 대한 적극적 개입 및 질서의 전환을 선도·견인하는 전략적 기획 속에서 이루어진다는 의미이다. 이것은 중국이 GDP 기준 세계 2위의 경제 강국으로 부상하고 아시아 지역이 최대의 교역량을 갖게 되는 등 아시아의 경제적 비중의 급속한 증대에 대한 우려를 반영하는 것이다. 제조업과 교역액을 넘어, 중국이 주도하는 아시아인프라투자은행(AIIB), 상하이협력기구(SCO) 개발은행, 일대일로(BRI) 인프라 지원을 위한 실크로드펀드, BRICS 및 개도국 개발 투자를 위한 신개발은행(NDB) 등 대안적인 국제금융기구의 등장은 글로벌 경제 거버넌스의 혈관계와 신경계에까지 비서방 세계의 힘이 작용하기 시작하였다는 것을 의미한다. 국제금융 분야에서 서방의 지배권이 침식되기 시작한다면 그것은 자유주의 국제경제질서 전반에 대한 통제권 상실로 이어질 수밖에 없다. IMF와 세계은행이 자신의 최고권을 방어해야만 하는 이유이다.²⁷⁾ 이처럼 경제적 힘의 균형 추가 서에서 동으로 점차 이동하고 있는 가운데, 중국이 미국의 전략적 경쟁자로 규정되고 있으며, 이에 대해 미국이 완전한 봉쇄까지는 아니라하더라도 중국의 발전 속도를 제어하기 위한 강력한 조치를 해야만 한다는 전략적 컨센서스가 트럼프 행정부를 포함한 미국 지배 엘리트 전반에 형성되고 있다고 본다.²⁸⁾ 이것은 미국이 중국 견제를 위한 전략적 기획에 따라 LIO로부터 퇴각을 시작하였다고 보는 것이다. 퇴각의 배경을 좀 더 노골적으로 표현한 카라가노프에 따르면, LIO는 군사력과 정치적 최고권에 의해 지지되지 못한다면 점점 더 신흥 강대국들에게 혜택을 줄 뿐이라는 구조적·전략적 인식이 자리잡고 있다는 것이다.²⁹⁾

국제질서의 변화 방향을 염두에 두고 바라보는 트럼프 시기 미국의 행태는, 현 시점으로서, 미국 대외전략사의 주요 흐름 중 하나인 상술한 ‘보수적

27) Ali Burak Guven, “Depending Supremacy: How the IMF and World Bank Navigate the Challenge of Rising Powers,” *International Affairs*, Vol. 93, No. 5 (2017).

28) Huang Jing, “A Rapidly Changing Reality,” p. 12.

29) Sergey Karaganov and Dmitry Suslov, “A New World Order,” p. 3.

국제주의'의 전통적 지혜와 전략 문화를 창의적으로 적용한 것일 가능성이 높아 보인다. 미국의 후퇴가 기술적 혹은 전략적 혹은 양자 혼용적 차원, 어떤 차원이든지 간에, 지전략적 측면에서 미국의 LIO로부터의 후퇴의 주된 이유는 자유주의 질서에 무임 승차하여 (때로는 이 질서를 부당하게 이용하여) 부상해 온 중국을 견제하는 데 있다. 여기에는 미국이 현행 질서의 운용에서 지배적 지위에 있으며 경제력은 물론 군사력, 외교력, 소프트 파워 등에서 모두 우위에 있기에, 지배적 지위를 상실하기 전에 이 모든 우위적 요소들을 총 동원하여 중국의 성장을 지체하기 위한 지전략적 목적이 내재해 있다. 이 경우, 미국의 LIO로부터의 후퇴는 자신의 패권 뿐 아니라 더 나아가 지난 5세기 동안 동양과 기타 지역에 대해 서방이 행사해 온 세계사에 대한 주도적 지위를 유지하기 위한 장기적 관점의 전략적 비전을 가진 것이다. 미국이 시작한 이 전략적 경쟁은 LIO의 해체를 비용으로 지불하고서라도, 비서방 국가들 및 권위주의적 자본주의의 증대하는 힘에 대응하여 서방 패권을 유지하려는 다툼이기에 장기 간에 걸친 가치 투쟁, 게임의 규칙 제정을 둘러싼 경쟁, 세계무대에서의 지위 인정 경쟁을 포함하고 있다.

트럼프 행정부의 신념과 정체성 그리고 경제적·정치적 실천이 이전의 행정부의 그것들과 다르다는 것은 명백하지만, 기존 LIO의 기본 원칙들을 대부분 견지하고 있다. 국제교역에서 두드러지게 나타나는 중상주의적 행태들이 LIO의 핵심 규범들을 최종적으로 수정할 것인지는 아직 불분명하다. 국제체제와 국제질서의 변화는 행위자의 신념과 정체성의 변화가 정치적 실천을 통하여, 질서에 내장되어 그것을 작동시키는 소프트웨어인 규범과 원칙을 바꿀 때 비로소 일어나기 때문이다.³⁰⁾ 더 나아가, 미국이 LIO를 창출하고 유지하는 데 주도적인 역할을 하였지만, 이미 그 질서 자체가 자신의 관성을 갖고 있는 조건에서, 자유주의 국제규범의 이념과 원칙을 배태한 기존 국제기구들의 운영 규칙과 관행들이 질서 창출자의 신념과 태도가 바뀌었다고 해서 그것을 그대로 반영할 지도 의문이다. LIO가 균열되고 약화되는 경향성이 관찰되는 것은 분명하며 경합하는 다른 질서 모델들로부터 도전받고 있지만, 국가간 상호의존과 협력이 더욱 필수적이며 지속될 것이 분명하기에, LIO는 여전히

30) Rey Koslowski and Friedrich V. Kratochwil, "Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System," *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (1994), p. 216.

탄력적이며 생존력 강하고 주된 규정력을 가진 질서 모델로서³¹⁾ 장기간 다른 모델들과 공존하며 지속될 가능성이 높다.

Ⅲ. 주권적 국제주의의 등장 배경과 강조점

냉전 후 글로벌 자유자본주의 체제의 유일한 질서의 지위를 누렸던 이러한 LIO의 위상 약화는 기존 질서를 주도했던 서방의 일방주의에 대한 비판자이자 (어느 정도는) 도전자였으며, 또 현재 LIO의 균열로 인해 일정 정도는 충격과 손실을 겪고 있는 비서방 강대국들의 대응과 상호작용하며, 이 상호작용이 국제질서 이행기의 유동적 특성을 상당부분 규정하게 될 것이다. 특히 러시아는 2000년 대 중반 이후 주권민주주의를 통해 대안적·독자적 발전 모델을 추구해 왔으며, 유럽-대서양 블록과의 가치/정체성의 대립 전선에서 선두에서 왔다는 점을 고려하여 이 장과 다음 장에서는 러시아의 사례가 중점적으로 논의된다.

러시아가 주권적 국제주의를 선도하게 된 동인은 먼저, 독립 초기에 유럽 자유주의 모델을 반영한 민주적 시장경제 체제 도입을 통해 유럽 정치경제 체제에 통합되고 유럽 국제사회의 일원이 되기를 기대했던 희망이 좌절되었기 때문이며, 다음으로 기존 LIO의 공세적 확장을 위협으로 인식하고 이에 대한 대안적 발전 모델을 추구하고자 한 데 있다. 널리 인정되는 바대로, 러시아와 유럽은 각자가 추구하는 가치와 정체성, 그것을 반영한 경제, 정치 및 안보 전략 문화에서 상호 수용이 어려운 점과 자주 직면하는 가운데, 특히 유럽에게 러시아는 유럽 국제사회에 편입되기에는 너무 크고 부담스러운 ‘다른 유럽(the other Europe)’³²⁾으로 각인되어 갔다. 그 이질성의 극복이 어려움을 점점 더 체감하면서 상호소외가 고착화되기 시작한 시기는 2000년 대 중반 무렵이다. 이 시기에 러시아의 지도부는 경제적으로 국가주도의 권위주의적 경제발전 모델을 선택(2003년 10월 유코스 사건의 전개와 함께)하고 푸틴 집권 2기(2004년)부터는 정치·사회적으로 주권민주주의의 모색³³⁾ 및 실천을 시작함

31) Deudney and Ikenberry, op. cit., pp. 20-22.

32) Stephen White and Valentina Feklyunina, *Identities and foreign policies in Russia, Ukraine and Belarus: the other Europes* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 1-29; 99-134.

으로써 러시아는 고유의 국가발전 모델을 추구하기 시작한다(특히 주권민주주의는 대외적 영역에서 주권적 국제주의 개념으로 발전되어 나간다).

메드베데프 대통령의 러시아와 오바마 대통령의 미국 간 리셋 시도는 러시아 국내의 자유주의 세력들의 기대를 모았으며, 조지아-러시아 전쟁의 삼각과도를 넘었지만 지지부진을 거듭하다가 실패로 돌아가고 말았다. 이 리셋은, 러시아와 유로-대서양 세력 간의 갈등 구조가 스토리 전개의 핵심인, 극의 큰 흐름이 일관되게 기승전결로 흘러가는 중, 승에서 전으로 긴장이 고조되어가는 막간에 (혹여나 하고 반전을 시도해보는) 일종의 긴장해소용 소극이었다고 평가 가능할 것이다. 극의 대단원은 부카레스트의 약속을 이행하기 위해 2009년 5월에 시동한 EU의 ‘동방 동반자관계(Eastern partnership: EaP)’ 프로그램으로 다시 막을 올렸다. 이것은 본래의 의도와 내용과는 달리, EU와 러시아 양편에서, 사이국가들에 대한 양자간 영향권역 다툼, 지정학적 대결의 시작인 양 간주되었다.³⁴⁾ 모스크바의 입장에서 EaP는, EU만이 아니라 EU의 등 뒤에 나토를 쌓으로 붙여서, ‘1989년 (동유럽 민주화) 체제’³⁵⁾를 동으로 확장하려는 유로-대서양 세력의 러시아 배제 의도, 이를 통해 탈냉전 유럽 안보/경제 질서를 포스트-소비에트 사이국가들로 확장하려는 지정학적 의지는 중단될 수 없음을 의미하였다.

모스크바는 EaP의 가동을 보면서, 이것이 러시아를 배제한 사이국가들의 유럽 통합 정책임을 확인하고, 러시아의 엘리트와 사회가 서방체제 통합의 필수 조건인 미국의 리더십 인정을 거부하는 조건에서,³⁶⁾ 자신의 유럽 통합 혹은 유럽과의 긴밀한 산업-기술적, 금융적 지원을 기대하기 어렵다는 판단을 최종적으로 재확인하게 된다. 러시아인들은 이같은 러시아 배제에 함의되어 있는 가치와 정체성 요인을 탈소비에트 러시아에 대해서도 여전히 작용하는 문화적 이질성과 러시아 혐오증의 실재와 연관하지 않을 수 없었다. 러시아인들이 느끼는 유럽으로부터의 소외 심리는 서방은 러시아를 좋아하지 않으니

33) V. Iu. Surkov, “Nationalization of the Future: Paragraph pro Sovereign Democracy,” *Russian Studies in Philosophy*, Vol. 47, No. 4 (Spring 2009).

34) David Cadier, “The Geopoliticisation of the EU’s Eastern Partnership,” *Geopolitics*, Vol. 24, No. 1 (2019).

35) Richard Sakwa, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands* (London: I. B. Tauris, 2015), pp. 27-30.

36) Dmitri Trenin, “20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed,” *Carnegie Moscow Center* (August 28, 2019), p. 2.

유라시아적 운명과 노선을 수용해야 한다는 논리로 귀결된다.³⁷⁾ 이러한 배제와 소외의 인식은 러시아가 자신의 전통적 영향권역³⁸⁾이며 근거지로 간주하는 근외지역 즉, 유라시아지역을 근거로 한 대안적인 세력 중심(power center)의 형성을 모색하는 데 정서적, 논리적 동인으로 작용하였다.

이처럼 탈냉전 일극 시기에 진행되어 왔던 LIO의 공세적 확산에 대한 비서방 국가들의 반발과 저항(유라시아 지역에서는 대표적으로 조지아와 우크라이나에서의 지정학적 충돌과 유혈 갈등)과 트럼프 행정부의 LIO로부터의 퇴각 등 기존 질서의 균열을 바라보는 러시아의 기본적인 인식은, 냉전이 끝난 후 나토를 중심으로 하여 유럽-대서양 세계를 주도해 온 미국의 패권적 일극 질서가 ‘다극적 국제체제의 등장’으로 전환되고 있다는 것이다. “글로벌 힘과 발전 잠재력이 아-태지역으로 이동하는” 추세를 반영하는 이행기적 질서 속에서 ‘대안적인 세력 중심들(alternative centres of power)’이 생성되고 있는바 (2016년 러시아 대외정책개념 2부 4조),³⁹⁾ 러시아는 그 가운데 하나의 주권적 강대국으로서 유라시아 지역의 중심축 역할을 맡고 싶어 한다.⁴⁰⁾

세르게이 라브로프 러시아 외교장관은 탈냉전 시기 단극 모델 수립 노력은 실패하였으며, 세계질서의 변화는 이미 불가역적이라고 본다. 그는 지속가능한 경제적 기반을 가진 주요 행위자들이 글로벌 정책결정 과정에서 더 큰 역할을 요구할 충분한 자격이 있으며, 이것은 기존 질서보다 더 정당하고 포용적인 국제체제에 대한 요구의 증대를 의미한다고 생각한다. 그가 보기에, LIO가 표방하는 자유주의, 민주주의 및 인권에 대한 수사학은 불평등, 부정의, 이기주의 및 서방의 예외주의에 대한 믿음과 결부되어 있다. 기존 질서는 소그룹의 선진 국가들과 초국적기업들이 배타적으로 세계화의 과실을 수확하도록 해주는 국제체제를 지속하도록 해 준다.⁴¹⁾ 푸틴 대통령 역시 샤프트 페테르

37) Robert Skidelsky, “Liberal Empire vs. Sovereign Democracy,” *Vedomosti* (May 30), 2007.

38) 메드베데프 전 대통령의 표현을 빌면, 러시아의 ‘특권적 이해 권역(the sphere of privileged interest)’이다. Official Internet Resource of the President of Russia, “Interv’yu Dmitriya Medvedeva rossiiskim telekanalam,” August 31, 2008; Dmitri Trenin, “Russia’s Spheres of Interest, Not Influence,” *The Washington Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (October 2009), p. 4.

39) “Foreign Policy Concept of the Russian Federation--Approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016,” II-4. http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248 (검색일: 2019.09.22); 고재남, 『러시아 외교정책의 이해』 (서울: 역사공간, 2019), pp. 113-28.

40) From the Editors, “‘Sovereign Democracy’ and the End of History,” *Ab Imperio*, No. 3 (2009), p. 363.

41) Sergei Lavrov, “World at a Crossroad and a System of International Relations for the Future,”

부르크 세계경제포럼 연설에서 탈냉전 시기에 미국이 주도해 온 유럽-대서양 질서를 서방의 이익에 복무하는 국제질서로 규정하고, 이 기존 질서보다 더 대등하고 공정하며, 투명하고 민주적인 다중심적 국제질서로의 변화가 진행 중에 있음을 강조하고 있다.⁴²⁾

이처럼 러시아 지도부가 천명해 온 다중심적 세계질서관 그리고 기존 LIO의 주요 원칙과 규범에 대한 러시아의 입지와 접근법은, 주권민주주의 개념 모색 및 국가주도의 경제 운용과 함께 자신의 독자적 발전모델을 추구해 왔던 러시아적 아이디어와 가치의 연장선 상에 위치하는 바, 사과의 네 가지 글로벌 질서 모델 가운데, ‘주권적 국제주의(sovereign internationalism)’에 해당된다. 주권적 국제주의는 러시아가 선두에 선 가운데, 주로 비서방 국가들 특히 BRICS와 SCO 국가들이 추구해 온 글로벌 질서 모델이다. 특히 BRICS 국가들은 공히 LIO가 대표하려고 시도해 왔던 ‘도구적 보편주의’를 반대하고 다극적 세계를 선호한다. 이들이 주창하는 규범적 핵심은 주권과 ‘전통적 국제주의’의 결합에 있다.⁴³⁾ 이 주권적 국제주의자들이 보기에 전후 국제체제를 구성하고 유지해 온 근간은 ‘주권적인 강력한 국민국가들(strong sovereign nation states)’이다. 그래서 이 모델은 근대 국제체제의 1차적인 주체인 국민국가에 의한, 정치·외교, 안보 및 경제 등 주요 영역에 대한 주권적 의사결정을 강조한다.⁴⁴⁾ 주권적 국제주의의 이념적 시원인 ‘주권(적) 민주주의(sovereign democracy)’에서 ‘주권적’은 국제적 측면에서 무엇보다도 대외정책의 ‘전략적 독립성’을 의미하며, 서방, 특히 미국에 대한 전략적 독자성과 이를 확보하기 위한 독립적인 대외정책의 수행을 요구한다.⁴⁵⁾

그렇다고 해도 주권적 국제주의는 글로벌화된 세계가 마주한 문제들을 해결하는 데 국제주의와 다자주의의 중요성을 부인하지도 이를 반대하지도 않는다.

Russia in Global Affairs (September 20, 2019), p. 1.

42) “Vladimir Putin Made a Speech at the Plenary Session of the St Petersburg International Economic Forum,” Plenary Session of St Petersburg International Economic Forum (June 7, 2019), <http://en.kremlin.ru/events/president/news/60707> (검색일: 2019.10.12).

43) Richard Sakwa, “BRICS and sovereign internationalism.” *Strategic Analysis* (2019), p. 9, <https://doi.org/10.1080/09700161.2019.1669899>. (검색일: 2019.11.25).

44) 포스트-소비에트 러시아의 경우 유럽과의 경제통합이 우선적 과제였음에도, 서방국가들의 공동체에 반드시 ‘자신(러시아)의 방식대로(in its own way)’의 참여를 주장하였다. Richard Sakwa, “‘New Cold War’ or Twenty Years’ Crisis? Russia and International Politics,” *International Affairs*, Vol. 84, No. 2 (2008), pp.245-46.

45) 강봉구, “유라시아경제연합(EEU)과 EU: 정체성 대립의 새로운 전선,” 『슬라브연구』, 제30권, 제4호 (용인: 한국의국어대학교 러시아연구소, 2014), p. 16.

이들은 경제 및 사회 과정을 관리하기 위한 그리고 기후 변화와 사이버공격 등을 다루기 위한 글로벌 거버넌스 제도들의 중요성을 인정한다. 이 모델이 금세기의 새로운 도전 요인들에 대해 비협력적인 ‘웨스트팔렌적 국가주의(Westphalian statism)’로의 퇴행을 드러낸다는 자유 국제주의자들의 (부당한) 통상적인 주장과는 반대로, 이 세계질서 모델은 비패권적이며 더 전통적인 다극주의, 강대국간 힘의 균형, 협력적 다자주의, 국제주의의 형태를 지지한다. 그럼에도 주권적 국제주의자들이 과거로의 ‘퇴행’이라는 비판을 받는 이유는, 이들이 전후 국제질서를 지탱해 온 주요 규범들을 온존하기 위하여 애초부터 방어적이며, 미국과 미국이 주도하는 자유주의 가치 확산을 위한 ‘선택적 개입주의’에 동참하는 서방 동맹국들에 저항하기 때문이다.⁴⁶⁾

이들은 특히 탈냉전기 서방 주도의 패권적 LIO에서 등장한 ‘보호의 책임(responsibility to protect: R2P)’과 이에 근거한 ‘인도주의적 개입(humanitarian intervention)’ 규범이 주권 불가침, 영토 완전성, 내정 불간섭 등 전통적인 전후 질서의 주요 규범들을 훼손하는 것을 위협으로 인식해 왔다.⁴⁷⁾ 코소보의 알바니아인들(Kosovar Albanians)에 대한 세르비아인들의 인종청소를 중지하고 응징하기 위한 나토의 세르비아 공습(1999년 3월), 유고 연방으로부터 코소보의 독립 인정(2008년 2월), 미국의 이라크 침공(2003년), 2000년 대 포스트-소비에트 공간에서의 색깔혁명, 2010년 대 초 ‘아랍의 봄’으로 촉발된 리비아와 이집트에서의 정권 교체와 이후의 극심한 혼란 등 유럽-대서양 세력이 주도한 민주주의 증진 기획 그리고 LIO의 ‘선택적 개입주의’에 대한 위협을 공유하고 있다. 더 정확히 말해, 주권적 국제주의는 (냉전 승리주의의 세계질서와 삶의 방식에 대한 확신과 사명감에 그 뿌리를 두고 있으며 전통적 자유주의보다 더 공세적인) ‘자유주의적 수정주의’가 비서방 지역들에서 민주주의를 증진할 수 있을 것이라는 확신 그리고 이 민주주의적 가치의 확산을 위해서는 전후 국제체제를 지탱해 온 전통적 규범인 주권 불가침, 내정 불간섭 등을 훼손할 수 있다는 확신을 의심하고 경계하며, 그런 확신이 부추기는 공세적 개입주의와 그것에 동반되는 결과를 두려워한다.

최근에는 이 주권적 국제주의는 러시아와 중국이 주도하고 있는 신 지역주의

46) Sakwa, “The International System and Models of Global Order,” pp. 20-21.

47) Derek Averre and Lance Davies, “Russia, Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect,” *International Affairs*, Vol. 91, No. 4 (July 2015).

의 글로벌 질서관과 주요 국제문제를 다루는 원칙과 접근방법 등에 반영되고 있다. 대표적으로 2001년 6월에 채택된 SCO현장에서부터 매년 SCO 정상회담의 공동성명 등에서 그리고 또 다른 비 서방 협력 협의체인 BRICS 정상회담의 공동성명 등에서 주권적 국제주의가 신봉하고 강조하는 원칙들이 선명히 드러나고 있다. 이런 원칙과 접근법의 핵심들은 상당 부분 ASEAN에서도 공유되고 있다.⁴⁸⁾ 이처럼 비 서방 국제주의를 대표하는 주권적 국제주의는, 흔히 서방에서 기존 LIO에 대한 수정주의자로 간주되는 러시아와 중국을 넘어 더 확장될 수 있는 토양을 여타 비서방 국가들에서 발견하고 있다.

IV. 부분적 수정주의이자 보완적 질서 모델로서 주권적 국제주의

이런 배경과 동인에서 등장한 주권적 국제주의는 국제질서의 이행기에 어떤 역할과 위상을 갖는가. 이 질문은 주권적 국제주의가 기존 LIO의 주요 원칙과 규범 전반에 도전하는 수정주의 모델인가, 또 LIO의 대안적 모델이 될 수 있는가 즉, 기존 LIO에 대한 입지 및 국제질서 모델로서의 적정성에 대한 검토를 의미한다.

러시아와 중국은 서방 주도 LIO에 대한 전면적 수정주의자가 될 수 있는가? 러시아와 중국의 목표는 전후 국제질서 전반에 도전하는 것이 아니며, 국제체제의 토대를 바꾸려는 전체적 계획을 가진 것과는 거리가 멀다.⁴⁹⁾ 서방과 비서방 간에 국제질서를 둘러싼 갈등은 기존 자유주의 질서나 국제 규범의 근본적인 원칙에 대한 것이 아니다. 러시아와 중국의 목표는 원칙보다 관행과 실천을 변화시키는 데 있다. 양국은 국제 세력관계에서 미국 국력의 압도적 우위를 인정하지만, ‘서발턴 글로벌리즘(subaltern globalism)’의 입지를⁵⁰⁾ 수용하기를 거부한다. UN과 같은 최상위 거버넌스 제도들이 대표하는 규범적

48) Sakwa, “The International System and Models of Global Order,” p. 22.

49) Richard Sakwa, *Russia Against the Rest: the Post-Cold War Crisis of World Order* (Cambridge: Cambridge University Press: 2017), p. 106.

50) 유럽(서방) 중심적 세계정치에서 러시아의 서발턴 위상에 대해, Viatcheslav Morozov, *Russia's Postcolonial Identity: A Subaltern Empire in a Eurocentric World* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015).

질서를 수용하지만, 세계은행, IMF 등 여타 상위 제도들의 (철폐가 아니라) 구성 및 운영 방식의 개혁을 추구한다.⁵¹⁾ 이들은 현존 국제질서의 기본틀을 유지하는 속에서 더 큰 권위와 지도력을 얻기를 원하며, 미국과 함께 국제사의 공동 매니저 자격을 인정받고 싶은 것이다.⁵²⁾ 말하자면, 러시아와 중국 어느 나라도 기존 질서의 전면적 수정을 요구하지 않는다는 점에서 ‘충분히 성숙한 (full-fledged)’ 수정주의 강대국은 못되며, 주권적 국제주의는 ‘신수정주의 (neo-revisionism)’ 혹은 ‘부분적 수정주의’에 더 가깝다.⁵³⁾ 러시아와 중국은 LIO를 유지하는 조건에서 국제문제에 대한 자신의 지분을 늘리기 위해 서방과 협력하고 협상해야 할 처지이다. 신흥 강대국 누구도 현재 질서를 완전히 전복해서 득을 볼 나라는 없으며, 준비된 포괄적인 대안적 질서도 없기 때문이다.⁵⁴⁾

특히 러시아의 경우, 우크라이나와 조지아를 포함한 사이국가들에서의 국제법 위반 행위들도 전후 국제체제의 핵심인 주권 규범들의 수정이나 폐기 시도와는 거리가 멀며, 하물며, 기존 국제질서의 원칙과 규범 일반에 대한 수정주의적 도전도 아니다. 그것은 국제법을 위반한 크림 병합에 대한 모스크바의 정당화 논리에도 잘 드러난다. 러시아는 코소보 주민들의 자결원칙과 ‘바딘터 원칙(Badinter principles)’의 예외적 적용이 크림에도 원용된 것이라고 주장하였지,⁵⁵⁾ 탈냉전 유럽 영토 합의에 대한 근본적 혹은 전체적 수정주의를 추구하지 않았으며, 더 나아가 UN헌장에 명시된 주권국가간 안보질서를 지탱하는 핵심적인 규범의 수정을 목표로 하지 않았다.

전체적으로 보건대, 러시아와 중국은 대부분 LIO 제도들 내에서 자신들에게 합당한 이익과 몫을 주장하고 있으며, 스스로 자기제약을 부과하여 기존 질서에 대한 도전을 완화한다는 의미에서 부분 수정주의자로 규정될 수 있다.⁵⁶⁾ 그에 대한 또 하나의 증거 사례는 서방과 러시아 사이의 가장 큰 대립점인

51) Sakwa, “BRICS and Sovereign Internationalism,” pp. 7-8.

52) Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order,” p. 57; Sakwa, “The International System and Models of Global Order,” p. 26.

53) Sakwa, “BRICS and Sovereign Internationalism,” p. 7. 여기서 사과는 ‘신수정주의’로 지칭하였지만, 필자는 ‘부분 수정주의’가 수정 범위와 강도의 ‘제한적’ 맥락을 더 잘 표현한다고 보아 후자를 사용한다.

54) Acharya, op. cit.

55) 강봉구, op. cit., pp. 9-13.

56) Sakwa, “The International System and Models of Global Order,” pp. 27-28

R2P 문제에서도 러시아의 입장은 ‘내정 불간섭 규범에 대한 서방의 수정주의’에 대해 ‘근본적 수정주의’가 아니라 ‘부분적 수정주의’라는 사실에 있다. 기존 LIO와 주권적 국제주의와의 가장 큰 갈등의 쟁점은 국민국가체제의 안보와 정치 관련 범주에 있다. ‘보호의 책임’과 ‘인도주의적 개입’ 권리를 내세워, 유엔 헌장에 명시된 전후 국제질서의 핵심 규범인 주권 불가침, 영토 완전성, 내정 불간섭 등을 침해할 수 있다는 자유 국제주의의 ‘수정주의적 입장’과 그것에 반대하는 주권적 국제주의의 ‘보수주의적 입장’ 간의 대립이 그것이다.

주권적 국제주의 옹호국들이 최상위의 글로벌 거버넌스 기제로 인정하는 유엔안보리(UNSC)에서도 보호의 책임에 관한 프로토콜이 통과된 상황인 만큼, 이들이 보호의 책임 규범을 권위주의 국가들에 대한 서방의 내정 간섭과 정권 교체의 도구라고 (수차례 그런 사례가 있었음을 인정한다고 하더라도) 비난하는 것으로 주권적 국제주의의 인도주의적 정당성이 보장되지는 않는다. 애버와 데이비스(Derek Averre and Lance Davies)에 따르면, 주권 개념은 ‘권리로서의 주권(sov^{er}eignty as right)’으로부터 ‘책임으로서의 주권(sov^{er}eignty as responsibility)’을 점점 더 강조하는 방향으로 변화해 나왔다. R2P의 지적-정치적 기원은 ‘책임으로서의 주권’ 아이디어에서 출발하기에, 효율성과 정통성을 갖춘 국가가 보호에 대한 최선의 보증이다. 그러므로 R2P 개념의 의도는 주권성의 훼손이 아니라 ‘책임있는 주권성’을 형성하는 데 있다.⁵⁷⁾ 그러나 문제는 R2P 규범이 일관되게 적용되고 오용되지 않는다는 보장이 없다는데 있다. 리비아에 대한 인도주의적 개입의 승인(UNSC 결의 1973호)은, 모스크바의 시각에서, 정교하게 감추어진 정권 교체 게임으로 해석되듯이, 서방과 러시아 간에, R2P 규범의 내재화의 정도가 여전히 논쟁점으로 남아있다.⁵⁸⁾ 모스크바가 인권유린 사태에 대한 국제사회의 개입 필요성을 수용하지만, R2P 책임 실행 수단에 대해 심각한 유보를 두는 것은 인도주의 원칙 그 자체보다 문제성 있는 수단의 합법성의 정도가 의심스럽기 때문이다. 그래서 라브로프 외교장관은 선택적 개입에 반대하며, 개입 결정의 분명한 기준이 우선적으로 마련되어야 한다고 주장하는 것이다.⁵⁹⁾ 이러한 러시아의

57) Averre and Davies, op. cit., p. 830.

58) Ibid., pp. 818-19.

59) Ibid., pp. 823-24.

태도는 전후 질서에 대한 서방의 자유주의적 수정주의와의 첨예한 쟁점인 R2P 규범에 대해서도 전면적인 거부가 아니라 개입의 기준과 실행 수단에 대해 갈등하고 있음을 보여준다.

다음으로, 현재 국제질서 이행의 초기 국면에서 이 주권적 국제주의의 역할과 위상은 LIO의 대안 모델이기보다는 보완적 모델로서 공존하고 있는 것이 현실이다. 무엇보다, 이 모델은, 설령 불만이 크다고 하더라도, LIO의 규범과 제도를 대신할 수 있는 글로벌 경제 거버넌스 규범과 제도를 준비하고 있지 못하다. 특히 대미 교역의 비중이 큰 중국은 미국의 과도한 관세부과를 비롯한 보호무역 조치들, 미국 기업의 대중 투자 제한 조치, 중국 현지의 불공정 비즈니스 관행에 대한 응징 조치 등에도 불구하고, (막대한 대미 무역 흑자의 지속으로 인하여 맞받아치기로 대응하기 어려운 처지인지라) 미국이 글로벌 경제와 교역의 투명성, 공정성, 상호성 등을 위배하고 있다고 비난의 수위만을 높여왔다. 이같은 미국의 자유주의 국제경제 규범 훼손 행위를 두고 이제는 중국이 세계화, 무역자유화 및 다자주의 등을 강조하는 자유주의 국제 경제질서의 옹호자로 자처하고 있는 상황이다.⁶⁰⁾ 중국의 이러한 태도는 국제 교역과 투자 제도의 안정적 유지 및 관리 메커니즘은 단순히 이 자유주의 질서를 선도해 온 서방이 여타 비서방 후발 참여자들을 수탈하기 위한 수단으로만 기능해 온 것은 아님을 증명한다. 가장 넓은 대표성을 가진 비서방 클럽으로서 BRICS의 2001년 세계 총생산에서 차지하는 비중은 8.4%에서 2018년 23.6%로 약 3배 증가한 반면, 같은 기간에 G7의 비중은 65.1%에서 45.2%로 감소하였다.⁶¹⁾ 특히, 지난 30년간 개도국 가운데서는 중국이 세계화와 자유주의 국제경제 질서의 가장 큰 수혜자였다.⁶²⁾ 그러므로 주권 불가침, 영토 완전성 존중, 내정 불간섭 등 주권 규범과 연관된 안보영역에서는 주권적 국제주의 모델이 대체로 자신의 목소리를 유지하고 있지만, 글로벌 경제영역에서는 기존 자유주의 경제질서의 레짐, 국제법규, 관행 등을 그대로 적용하는 외에 어떤 다른

60) Vitaly Kozyrev, "Washington's 'America First' Global Strategy and Its Implications for the BRICS," *Strategic Analysis* (2019), p. 7, <https://doi.org/10.1080/09700161.2019.1672853> (검색일: 2019.10.12).

61) World Bank Open Data at <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.kd.zg>. Li Li, "BRICS: A limited role in transforming the world," *Strategic Analysis* (2019), <https://doi.org/10.1080/09700161.2019.1677017>, p. 2 재인용.

62) 중국은 이 질서에 도전이 아니라 통합됨으로써 고도성장을 지속하였으며, 앞으로의 발전도 상당 부분 다자합의에 기반한 세계경제의 통합에 달려 있다. Huang Jing, op. cit., p. 12.

대안적 규범과 제도들을 상당기간 동안 내세우기 어려운 조건이다.

다른 한편으로 주권적 국제주의 모델이 자유주의 국제 경제질서를 배척할 수 없는 이유는 비자유/권위주의적 자본주의 국가들은 세계경제에서 차지하는 비중이 급속히 증대하고 있지만,⁶³⁾ 아직도 오랫동안 서방 선진국가들의 시장, 그들의 투자와 기술 협력이 필요하기 때문이다. 일례로, 러시아는 유럽과 경제적 협력이 절실하다. 러시아 경제의 현대화와 지속가능한 성장을 위해서는 유럽의 자본 투자와 기술 협력이 긴요하다. 러시아 수출의 절반을 차지하고 있는 에너지산업에서 러시아산 가스는 유럽 시장 최대 공급자의 위상을 유지해 오고 있다. 유럽과의 에너지 부문 협력은 시장 확보뿐 아니라 기술 도입을 통한 산업의 중장기적 경쟁력 유지를 위해서도 필수적이다. 에너지 자원 개발, 운송 및 소비 시장 등에서 유럽의 비중이 무시되기에는 너무 크다.⁶⁴⁾ 중국만으로는 안되며, 서와 동, 양 방향의 시장을 경합시켜 에너지 소비 시장의 다변화와 적정 가격의 유지는 필수적인 고려 사항이다. 중국 역시, 서방과, 특히 미국과의 협력에 강한 방점을 둔다. 이 점은 미국과 1년이 넘게 관세 부과, 투자 장벽 설정, 환율 조작국 지정 등 전면적 경제 전쟁을 벌이는 동안 베이징이 보인, 자유무역 규범의 상호 준수, 기존 질서 속에서 평등성과 호혜성 존중, 현지 투자 기업들에 불리한 중국 비즈니스 관행 개선의 의지 표명 등 미국과의 협상 타결 노력에서 잘 드러난다. 중국보다 세계경제에서 차지하는 비중이 적고, 경제적 자립성이 더 약한 인도와 브라질 등의 경우에는 기존 자유주의 질서에 도전하거나 그 틀을 벗어나 지속가능한 성장을 도모하는 것이 더욱 어렵다.

이 점에서는 러시아 역시 마찬가지이다. 러시아 경제에서 서방과의 협력 중요성은, 지리적 인접성과 전통적 연계로 인하여, 유럽과의 경우에 더욱 두드러진다. 무엇보다 유럽과의 경제, 기술 협력을 재개하고 강화해 나가는 것이 필수적이다. 이런 점에서는, “유럽의 지적 자원에 접근하고 소통하지 않는다면, 러시아의 현대화는 불가능할 것”이며, “유럽을 이상화해서는 안되지만..... 러

63) 2007년부터 2017년 사이에 권위주의/독재 국가들의 글로벌 GDP에서 차지하는 비중은 약 13%에서 22%로 증대하였다. Passi and Pant, *op. cit.*, p. 4.

64) 러시아는 유럽의 러시아산 가스 의존도 감축 노력과 미국산 LNG 공급 능력 확대의 부담 속에서도 유럽 수출용 신규 가스관으로 발트해를 경유하여 독일로 연결되는 노드스트림-2(Nord Stream-2)를 추진하고 있으며, 2018년 11월에는 흑해를 거쳐 터키로 들어가는 터키스트림(Turkish Stream)의 해저구간을 완공하였다.

시아를 현대화하는 과정에서 어떤 경우에도 유럽으로부터 떨어져서는 안된다’고 주장한 주권민주주의의 고안자 중 한 사람인 수르코프의 초기 접근방법은 여전히 유효하다고 본다.⁶⁵⁾

이처럼 러시아(와 중국)에게 필수적인 서방과의 경제 교류 및 협력 관계 지속을 규율하는 질서는 여전히 LIO이다. 주권적 국제주의는 BRICS를 중심으로 한 비서방국가들의 지지를 통해 글로벌 질서 모델로서 주로 정치·안보 영역에서 제한적인 역할을 하고 있다. 특히, 국제안보 영역에서 R2P의 실천수단과 수행방법을 둘러싸고 자유주의적 국제주의와 주권적 국제주의가 경합하고 갈등하고 있다. 그러나 2014년 우크라이나에서의 무력 분쟁의 발발 이후에는 유럽-대서양 세력의 주변 지역에 대한 R2P와 인도주의적 개입 의지가 상당히 약화되어 이전에 비해 충돌의 횟수는 줄어들었다. 미국에서는 트럼프의 ‘보수적 국제주의’ 혹은 ‘중상주의적 국민주의’ 영향, EU는 브렉시트, 난민 문제, 확장 피로 등 내부 문제에 좀 더 집중해야 하기 때문이다.

트럼프 행정부의 자국 이익 우선을 내세우는 중상주의적 국민주의 요소가 LIO의 안정성과 신뢰도를 훼손하고 있지만, 전반적으로, 자유주의 국제 경제 질서의 핵심 원칙과 규범, 세계은행, IMF, WTO 등 주요 기구들은 작동하고 있다. 기존 LIO는 아이컨베리(Ikenberry)가 지적한 바처럼, 그 질서를 창출했던 제도 형성자들의 이해관계가 변화된 이후에도 계속 지속되는 경향이 있다. 그것은 일종의 관성의 힘인데, 기존 제도의 유지 비용이 새 제도를 생성·유지하는 비용보다 저렴하기 때문이며, 기존 제도 유지로부터 오는 수익이 (잠재적 수정주의 세력인) 신흥 강대국들의 국제체제 변화 의지를 약화하기 때문이다.⁶⁶⁾ 이런 방식으로 LIO는, 안보의 제공자 및 자유의 수호·증진자로서의 권능이 점점 더 약화한다고 하더라도, 경제 규범과 제도의 유지·보장자 역할만으로, (비서방의 비중은 증대하는 반면) 서방의 역할 비중이 서서히 줄어드는 추세 속에서, 지속될 수 있다. 아미타프 아차리아(A. Acharya)는 이 같은 이행기의 모습을, LIO 요소들이 다수의 상호교차하는 국제질서와 교직하는, 새로운 ‘멀티플렉스의 세계(multiplex world)’로 비유하였다.⁶⁷⁾

정리하면, 러시아 주도의 주권적 국제주의는 일정 역할에도 불구하고, LIO

65) Surkov, op. cit., p. 19-20.

66) G. John Ikenberry, In Passi and Pant, op. cit., p. 6, 재인용.

67) Acharya, op.cit.

를 대신하여 국제 경제 거버넌스의 규범과 제도를 제공할 역량이 미비하다는 점에서 대안적 모델이 되기는 어렵다. 이러한 점을 보완하기 위해 중국의 주도로 AIIB, SCO 개발은행, 일대일로(BRI) 인프라 지원을 위한 실크로드펀드, BRICS 내의 ‘신개발은행(NDB)’ 등 대안적인 국제금융기구의 출범과 활성화 노력이 이어지고 있지만, 아직은 브레튼 우즈 기반의 국제금융 및 무역기구와 비교하여 미약한 수준이다. 현재 LIO의 이행기 초입에서 이를 대신할 대안적 질서의 유력한 후보를 찾기는 어려운 상태이다. 국제질서의 현 국면은 경제 영역에서는 (중상주의적 국민주의의 ‘판 흔들기’에도 불구하고) 자유주의 국제 경제질서가 여전히 규범과 관행의 제공자로서 작동하고 있으며, 정치·안보 영역에서는 주권적 국제주의가 주권 관련 규범에 대한 LIO의 수정주의와 대립하며 공존하는 갈등 구조이다. 상당 기간 이행기 국제 질서의 모습은 자유주의 경제질서의 규정력이 대부분 유지되는 가운데, 국제 정치와 안보 분야에서 주권적 국제주의와 보수적 국제주의가 제한적 역할에 머무는 국제질서 모델들의 공존이 지속될 것으로 전망된다.

V. 결 론

냉전후 자본주의 세계체제에 적용가능한 유일의 국제질서로 군림했던 미국 주도의 LIO가 흔들리고 있다. 그런데 이 불안정은 세계경제의 총량에서 그 비중이 급속히 증대된 비서방 세계의 도전도 있지만, 트럼프 행정부 들어 두드러진, 이 질서의 주도자인 초강대국의 자진 퇴각으로부터 일정부분 초래되었다는 점에서 그 특수성이 있다. 글로벌 질서 자체의 공공성과 그 유지자로서의 역할에 대한 관심보다 미국의 국익을 우선하는 트럼프의 접근법은 ‘보수적 국제주의’ 혹은 ‘중상주의적 국민주의’ 모델로서 상당 부분 설명 가능하다. 오랫동안 LIO를 관리·통제해 온 패권자이자 가장 큰 수혜자(pax Americana)로 간주되기도 했던 미국의 퇴각은, 중국의 비롯한 대미 무역 흑자국들의 불공정 행위와 이기심을 교정하기 위한 질서 운용의 접근 방식 변화 즉, 전술적 차원의 조치이기보다는, 기존 LIO의 국제 세력관계에 대한 장기적 영향을 고려하여 (그리하여 글로벌 경제질서의 체스보드를 교체하려는) 미국 국제전

략사의 주요 흐름인 ‘보수적 국제주의’의 전통적 지혜를 창의적으로 계승하고 적용한 전략적 기획의 소산일 가능성이 더 높아 보인다. 어느 경우에도 이러한 패러다임 변화는 미국의 경합자로 간주되는 중국 견제, 초강대국으로서 자신의 위상 유지, 더 나아가 지난 5세기 동안의 세계화 확대 과정에서 서양이 비서양에 행사해 온 세계사에 대한 주도권 유지 목적이 내포되어 있다. 그러나 이러한 판단은 잠정적 평가로 간주되어야 한다. 트럼프 행정부의 정책적 행태는, 정치적 수사와 실천에서 드러나는 여러 모순들과 비정형성에도 불구하고, 기존 LIO의 기본 원칙들을 대부분 견지하고 있다. 트럼프의 대외정책 방향이 LIO의 핵심 규범들을 폐기할 것이라고 판단하기에는 아직 이르다.

전후 LIO는 제1세계로 불리는 자유 자본주의에 국한되었지만 ‘비대칭적 냉전 종결’의 결과 이 질서는 초강대국 미국이 관리하는 적용가능한 유일한 질서가 되었다. 냉전후 이 같은 서방의 우월한 지위는 미국 패권 하 LIO 확산에 대한 신념과 공세적 태도로 이어졌다. 특히, 나토와 EU를 앞세운 유로-대서양 질서의 포스트-소비에트 공간으로의 확장은 러시아의 반발과 저항, 마침내는 우크라이나에서 무력 충돌을 초래하였다. 이 지정학적, 가치·문화적 충돌은 러시아가 ‘자신의 조건에 따른’ 서방 통합이 어렵다고 판단한 2000년 대 중반부터 유럽 지향성을 벗어난 독자적 발전모델을 추구해 왔던 것과 깊이 연관되어 있다. 이러한 러시아의 입지는 형성되고 있는 다중심 세계에서 자신을 유라시아 지역의 중심축 역할로 자리매김하였다. 다중심 세계의 등장을 전제하여 러시아가 선호하고 추구해 온 글로벌 질서 모델은 ‘주권적 국제주의’이다. 이 모델은 LIO의 일방주의에 도전하고 국제체제의 구조 다극화를 추구하며, 규범 창출과 적용의 공정성을 문제 삼지만, 기존 LIO의 기본 원칙 및 규범의 폐기나 근본 수정을 요구하는 것이 아니라 그 운용 및 관리 방식의 개선, 그리고 그 속에서 자신들의 합당한 권리와 몫을 인정해 주기를 요구하는 점에서 부분적 수정주의이다.

러시아가 선도해 온 주권적 국제주의의 개념과 접근방법은 BRICS 및 SCO 국가들과 공유되고 있지만 그것은 주로 정치와 안보 영역으로 국한되며, 근대 국제체제의 전통적 주권 규범을 옹호하는 역할을 하여 비서방세계에서 다수 지지자들을 규합하고 있을 뿐이다. 주권적 국제주의는 국제 경제영역에서 LIO를 대신하여 규범 창출, 제도와 기구의 운영 및 관리라는 공공재를 제공할

준비가 아직까지는 미흡하기 때문에, 그리고 중상주의적 국민주의의 도전에도 불구하고, 국제 교역, 투자 및 금융 분야의 규범과 제도의 주된 제공자 역할은 여전히 LIO의 몫으로 남아 있다. 어떤 모델도 LIO가 제공해 온 글로벌 거버넌스의 다면적 혜택을 제공할 수 없으며, 특히 자유 국제주의 원칙에 기초한 기존 경제 규범과 제도를 대체할 대안을 제시할 수 없기 때문에, 대안적 질서로 기대되기 어려우며 보완적 모델의 역할에 그치는 한계가 있다. 장기간 국제 경제질서의 보장자 역할은 여전히 기존의 LIO가 담당할 것이다.

장기로 예상되는 국제질서의 이행 국면에서 LIO가 여전히 압도적인 규범 제공자 역할을 수행하는 가운데, 주권적 국제주의, 중상주의적 국민주의, 보수적 국제주의 등 여러 질서 모델들이 경쟁하고 갈등하며 병존하는 시기가 상당 기간 지속될 것이다. LIO로부터 어딘가로 향하는 이행기는 분명하지만, 그 이행의 기간은 예측하기 어렵다. LIO의 약화는 진행 중이지만, 오랫동안 서서히 조금씩 약해지는 ‘장기적 쇠퇴’로 이어질 수 있다. 카라가노프(S. Karaganov)는 2030-2040년에 새로운 질서가 태동할 것으로 보지만, 자유주의 질서의 쇠퇴 기간은 한 세기가 될 수도 있으며, 그 과정에서 현재 우리가 예상하지 못하는 새로운 질서의 형태가 등장할 가능성을 배제하지 못한다.

참고문헌

- 강봉구. “유라시아경제연합(EEU)과 EU: 정체성 대립의 새로운 전선.” 『슬라브연구』, 제30권, 4호. 용인: 한국외국어대학교 러시아연구소, 2014.
- 고재남. 『러시아 외교정책의 이해』. 서울: 역사공간, 2019.
- “A Rapidly Changing Reality: The Nature of the World Order and Crisis Through the Eyes of Leading Experts in International Relations.” *Russia in Global Affairs*, Vol. 16, No. 3 (October 28, 2018).
- “Vladimir Putin Made a Speech at the Plenary Session of the St Petersburg International Economic Forum.” Plenary Session of St Petersburg International Economic Forum (June 7, 2019). <http://en.kremlin.ru/events/president/news/60707> (검색일: 2019.10.12).
- Abrams, Elliott. “Trump the Traditionalist: A Surprisingly Standard Foreign Policy.” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 4 (July-August 2017).
- Acharya, Amitav. “After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order.” *Ethics & International Affairs*, Vol. 31, No. 3 (September 2017).
- Allison, Roy. “Russia and the Post-2014 International Legal Order: Revisionism and Realpolitik.” *International Affairs*, Vol. 93, No. 3 (May 2017).
- _____. “Russia Resurgent? Moscow’s Campaign to ‘Coerce Georgia to Peace’.” *International Affairs*, Vol. 84, No. 6 (2008).
- Averre, Derek and Lance Davies. “Russia, Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect.” *International Affairs*, Vol. 91, No. 4 (July 2015).
- Bacevich, Andrew J. “Saving ‘America First’: What Responsible Nationalism Looks Like.” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 5 (September/October 2017).
- Cadier, David. “The Geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership.” *Geopolitics*, Vol. 24, No. 1 (2019).

- Charap, Samuel and Timothy J. Colton. *Everyone Loses: the Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*. New York: Routledge, 2017.
- Dempsey, Judy. "Judy Asks: Is the Crisis of the Liberal Order Exaggerated?" Judy Dempsey's Strategic Europe (February 18, 2017).
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. "The Myth of the Autocratic Revival: Why Liberal Democracy Will Prevail." *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 1 (January-February 2009).
- _____. "Liberal World: The Resilient Order." *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 4 (July-August 2018).
- Duncombe, Constance and Tim Dunne, "After Liberal World Order." *International Affairs*, Vol. 94, No. 1 (2018).
- Gheciu, Alexandra. "NATO, Liberal Internationalism, and the Politics of Imagining the Western Security Community." *International Journal*, Vol. 74, No. 1 (2019).
- Güven, Ali Burak. "Depending Supremacy: How the IMF and World Bank Navigate the Challenge of Rising Powers." *International Affairs*, Vol. 93, No. 5 (2017).
- Ikenberry, G. John. "The Future of the Liberal World Order." *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3 (May/June 2011).
- _____. "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, Vol. 94, No. 1 (January 2018).
- Kaine, Tim. "A New Truman Coctrine: Grand Strategy in a Hyperconnected World." *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 4 (July-August 2017).
- Karaganov, Sergey and Dmitry Suslov. "A New World Order: A View from Russia." *Russia in Global Affairs* (October 4, 2018).
- Kornegay Jr., Francis A. and Sanusha Naidu. "BRICS in Post-Liberal Order: A New Agenda for Cooperation? Perspectives from South Africa." *Strategic Analysis* (2019), <https://doi.org/10.1080/09700161.2019.1669893>.

- Kortunov, Andrey. "Between Polycentrism and Bipolarity." RIAC (September 4, 2019).
- _____. "Why the World Is Not Becoming Multipolar." RIAC (June 27, 2018).
- Kozyrev, Vitaly. "Washington's 'America First' Global Strategy and Its Implications for the BRICS." *Strategic Analysis* (2019), <https://doi.org/10.1080/09700161.2019.1672853>.
- Lavrov, Sergei. "World at a Crossroad and a System of International Relations for the Future." *Russia in Global Affairs*, Vol. 17, No. 4 (September 20, 2019).
- Li, Li. "BRICS: A Limited Role in Transforming the World." *Strategic Analysis* (2019). <https://doi.org/10.1080/09700161.2019.1677017>.
- Lukyanov, Fyodor. "Dawn Breaks on New Era in EU-Russia Relations." Carnegie Moscow Center (July 8, 2019).
- Mandelbaum, Michael. "Pay up, Europe: What Trump Gets Right About NATO." *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 5 (September-October 2017).
- Mearsheimer, John J. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International Security*, Vol. 43, No. 4 (Spring 2019).
- Miller, Paul D. "Non-'Western' Liberalism and the Resilience of the Liberal International Order." *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 2 (Summer 2018).
- Morozov, Viatcheslav. *Russia's Postcolonial Identity: A Subaltern Empire in a Eurocentric World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.
- Nau, Henry R. "Conservative Internationalism: A Smarter Kind of Engagement in World Affairs." *National Review* (September 30, 2013).
- _____. *Conservative Internationalism: Armed Diplomacy under Jefferson, Polk, Truman, and Reagan*. Princeton: Princeton University Press, 2015.

- _____. “Trump’s Conservative Internationalism: It Aims at a Globalism Rooted in Nationalism.” *National Review* (August 28, 2017).
- _____. “Why ‘Conservative,’ Not Liberal, Internationalism?” *Orbis*, Vol. 62, No. 1 (Winter 2018).
- Nye, Jr., Joseph S. “The Rise and Fall of American Hegemony from Wilson to Trump.” *International Affairs*, Vol. 95, No. 1 (2019).
- Parmar, Inderjeet. “The US-led Liberal Order: Imperialism by Another Name?” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1 (2018).
- Passi, Ritika and Harsh V. Pant. “Debating Disruption: Change and Continuity.” In Ritika Passi and Harsh V. Pant (eds.). “Debating Disruption in the World Order.” *Raisina Files*. Observer Research Foundation (January 2018).
- Patrick, Stewart M. “Trump and World Order: The Return of Self-Help.” *Foreign Affairs*, No. 96, No. 2 (March/April 2017).
- Popescu, Ionut. “Conservative Internationalism and the Trump Administration?” *Orbis*, Vol. 62, No. 1 (Winter 2018).
- Posen, Barry R. “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy.” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2 (March/April, 2018).
- Sakwa, Richard. “‘New Cold War’ or Twenty Years’ Crisis? Russia and International Politics.” *International Affairs*, Vol. 84, No. 2 (2008).
- _____. *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*. London: I. B. Tauris, 2015.
- _____. *Russia Against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- _____. “BRICS and Sovereign Internationalism.” *Strategic Analysis* (2019). <https://doi.org/10.1080/09700161.2019.1669899> (검색일: 2019.11.25).
- _____. “The International System and Models of Global Order: Liberal Internationalism vs Conservative Internationalism.” *Russia in Global Affairs*, Vol. 17, No. 3 (July-September 2019).

- Schulze, Peter W. *Multipolarity: The Promise of Disharmony*. New York: Campus Verlag, 2019.
- Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics*. IISS (November 2018).
- Surkov, V. Iu. “Nationalization of the Future: Paragraph pro Sovereign Democracy.” *Russian Studies in Philosophy*, Vol. 47, No. 4 (Spring 2009).
- Timofeev, Ivan N. “World order or world anarchy?: a look at the modern system of international relations.” RIAC. Working paper. No. 18 (2014).
- _____. “Political Multipolarity vs. Economic Unipolarity: 2018 Results and 2019 Intrigues.” Expert Opinions. Valdai Club (January 5, 2019).
- _____. “Political Multipolarity vs. Economic Unipolarity: 2018 and 2019 Intrigues.” RIAC (January 10, 2019).
- _____. “A New Anarchy? Scenarios for World Order Dynamics.” RIAC (August 6, 2019).
- Trenin, Dmitri. “Russia’s Spheres of Interest, not Influence.” *The Washington Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (October 2009).
- _____. “It’s Time to Rethink Russia’s Foreign Policy Strategy.” Carnegie Moscow Center (April 25, 2019).
- _____. “20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed.” Carnegie Moscow Center (August 28, 2019).
- White, Stephen and Valentina Feklyunina. *Identities and Foreign Policies in Russia, Ukraine and Belarus: The Other Europes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

Abstract

Weakening of the Liberal International Order and Russia's Sovereign Internationalism

Bong-Koo Kang

This article is aimed at forecasting the nature of the transition period of the international order, examining the intention of the Trump's "America First" policy on the backdrop of weakening of the "liberal international order(LIO)" and the position and status of Russia's sovereign internationalism emerging as an alternative to LIO and as a response to the transition period. Trump's "America First" policy is likely to be the product of strategic planning that inherits the traditional wisdom and strategic culture of "conservative internationalism," one of the major trends in the history of US foreign strategy. The model of order that Russia has pursued as a response to the unilateral behaviors of the LIO is sovereign internationalism. It is closer to a partial revisionism rather than a "full-fledged" one in that it does not challenge the basic principles and core norms of the LIO, but insists on changing the way of its application and practice, claiming greater authority, leadership, and its share within LIO. The worldview and approach of sovereign internationalism are shared with BRICS, SCO countries, Iran and others. However, it is mainly limited to the spheres of international politics and security, and the role maintaining the norms and institutions in international trade, investment, and finance remains to be the share of the LIO. With this LIO playing a major role, it is expected that the transition period in which the alternative models

of international order such as sovereign internationalism, mercantilist nationalism, and conservative internationalism would compete, conflict and coexist might be continued for a long time.