

## 자유주의 이후의 지역주의: 브렉시트와 트럼프 등장 이후 지역주의의 과제

도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

21세기 들어 서구 각처에서 발생하고 있는 테러리즘과 2008년 미국 월가에서 시작된 세계 금융위기는 당시까지 전 세계에서 미국이 주도했던 신자유주의 경제질서에 대한 의구심을 낳게 하였다. 이런 가운데 2016년 5월의 브렉시트(Brexit)와 같은 해 11월 미국 대통령선거에서 도널드 트럼프의 승리는 많은 전문가들로 하여금 자유주의 국제질서의 위기가 도래하였다는 위기의식을 불러 일으켰다. 실제로 2017년 초반 국제경제에서 주목되는 두 가지 현상 역시 브렉시트와 미국의 통상정책 변화였으며 이들의 공통점은 국익우선을 크게 높이 반영하고 있다는 점이다. 한편, 지역주의는 자유주의의 소산인 지구화(globalism)를 배경으로 다자주의, 민주적 거버넌스 등을 통해 지역 협력을 이끌어 내자는 하나의 정치적·경제적·사회적 과정이다. 이런 전제에서 이 글은 20세기 중반 이후 지탱되어 오던 미국 주도의 국제자유주의의 현실과 자유주의의 터전에서 기능적으로 발전되어 온 지역주의의 변화 방향이 자유주의의 위기 이후 어디로 가고 있는지, 그리고 우리의 대처 방향은 무엇이어야 하는지 토론하는 것에 목적을 둔다. 이 글은 자유주의 이전의 국제관계가 홉스적 시각에서 설명이 가능했고, 자유주의의 원리가 밀과 로크적 관계에 근거하였다면, 자유주의 이후의 국제관계와 지역주의는 사회, 문화, 윤리적 규범 등에 의하여 보다 호혜적이고 수평적인 관계를 통해 실천되어야 함을 주장한다. 말하자면, 홉스적 적대관계, 로크적 경쟁관계를 넘어 칸트적 시각의 관계 규정을 ‘친선(friendship)’으로 보고 이것이 향후 핵심 과제가 되어야 한다는 것이다. 최근 논의가 진행 중인 ‘진보적 자유주의’ 혹은 ‘포스트 자유주의’ 등은 경제적 정의와 상호성을 회복하고, 사회적 연대와 박애적 관계를 강조하면서, 소수의 기득권의 이득을 지키는 정치에서 벗어나 정체성을 공유하고 시민사회가 매개가 되어 시장과 국가가 조화를 이루어 균형잡힌 이익에 기반한 다수의 정치로 이동해야 함을 강조한다. 결론적으로, 자유주의의 관념은 시대적 도전에 맞서기 위해 논리적 근거를 새로 제시해야 하며, 물질적 구속을 넘어 자기이익의 정당화를 위한 윤리적 개념의 설정과 자구(自救)의 논리가 아닌 이타의 논리를 모순되지 않게 보여주는 노력이 필요하다. 그러나 현실 정치에서는 여전히 생존의 문제가 국제관계의 핵심임을 간과할 수는 없다. 다만, 그 요인은 삶과 죽음의 선택적 생존을 가능하는 것이 아니라 자율성을 통해 자기이익을 실현시키는 것이며, 향후 지역주의는 스스로의 자율성의 증진과 더불어 여전히 강대국이 이끌어 가는 경쟁적인 블록화의 이중적 과제를 어떻게 풀어나갈 것인지 고민해야 함을 강조한다.

## 목 차

1. 들어가는 말
  - 가. 탈냉전 이후의 국제질서
    - 나. 국제자유주의의 위기
2. 국제정치에서 자유주의
  - 가. 국제정치에서 자유주의의 논리
    - 나. 자유주의적 국제주의의 발전
      - 다. 미국의 자유주의적 국제주의의 전개와 위기
3. 지역주의의 동향
  - 가. 지역주의의 의미와 전개
    - 나. 자유주의와 지역주의의 연동 논리
4. 자유주의 이후의 국제질서
  - 가. 자유주의의 대체 혹은 발전
    - 나. 경쟁적 지역주의의 등장
5. 마무리: 정책의 방향 제언

## 1. 들어가는 말

### 가. 탈냉전 이후의 국제질서

#### ○ 위기의 서막

- 탈냉전 이후 국제정치는 역사의 종언을 선언하고 과학기술에 대한 기대 등으로 낙관적 미래를 예측(Fukuyama 1989; 2003). 냉전 종식은 신자유주의의 승리를 상징하는 것으로 미래의 정치적·경제적 원칙과 실천 지침으로서의 자유주의가 당분간 중요한 역할을 지속할 것으로 기대
- 2001년 9/11을 시작으로 2004년 3월 마드리드 열차 역 공격, 2005년 7월 런던 지하철 폭탄 공격 등 새로운 안보 위협이 대두. 또한 2000년대 이후 조지아의 장미혁명(2003), 우크라이나의 오렌지혁명(2004), 튀니지의 재스민 혁명(2010~11), 이집트 혁명(2011) 등 구(舊)소련 국가들 및 중동의 민주화 운동이 국내의 정치적 변화를 일부 이끌어 냈지만 시리아 사태에서 보듯이 대부분의 혁명이 민주주의 정부 수립에 실패
- 이들 국가에서의 사회적 소요 혹은 새 정부 수립 과정에서 발생한 폭력과 불안은 유럽 등 주변지역으로 향하는 난민을 발생시킴. 이 과정에서 알 카에다/IS를 비롯한 극단이슬람주의(Jihadism)의 발호가 지속됨
- 유럽연합(EU)이 2003년에 내놓은 ‘세계전략보고(A Secure Europe in a Better World)’에 따르면, 탈냉전 이후 미국의 우세가 지속되어온 것이 사실이지만 “오늘날 어떤 국가도 혼자서 자신의 복잡한 문제를 풀 수 없다”고 선언(No single country is able to tackle today’s complex problems on its own)하여 미국 일방이 주도했던 정치 질서는 더 이상 유효하지 않음을 확인
- 2008년 미국 월가에서 시작된 세계 금융위기는 당시까지 전 세계에서 미국이 주도했던 신자유주의 경제질서에 대한 의구심을 낳게 함. 반면 미국 중심의 경제질서와 경쟁에 나설 만큼의 잠재력을 지닌 중국의 새로운 부상이 주목 됨. 낙관주의자들은 미국과 중국의 협력에 기반 한 새로운 국제질서의 도래를 예견. 버거스톤(Fred Bergsten 2005), 퍼거슨(Niall Ferguson 2009) 등은 미국과 중국의 상호의존과 협력을 강조하면서 G2 혹은 키메라(Chimerica)의 시대가 열릴 것이라고 공언
- 2014년 6월에는 ISIL(The Islamic State of Iraq and the Levant)이 이슬람 극단 테러리즘 단체를 넘어 제정일치의 칼리파 국가를 선언하며 서구 패권에 대한 공세를 지속<sup>1)</sup>
- IS의 정치적·군사적 공세 이후 시작된 중동발 난민 탈출 현상은 유럽의 이민자 정책에 심각한 영향을 미치게 됨

○ 지역주의의 강화

- 탈냉전 후 지역주의(regionalism)는 자유주의의 활성화와 더불어 범위가 보다 확대되어 왔으며 내용도 심화됨. 지역주의의 대표적인 실천 기제를 보여준 유럽연합은 냉전기의 12개 회원국에서 2017년 28개 회원국으로 확대. 제도적·기능적 측면에서도 마스트리히트 조약(1993), 암스테르담 조약(1999), 니스 조약(2000) 리스본 조약(2009) 등으로 거듭나며 경제통합뿐 아니라 외교안보, 내무·사법 분야까지 역량과 권능을 심화
- 한편, 탈냉전 이후 ‘지역간주의(inter-regionalism)’도 서서히 등장하기 시작. 예컨대 1996년 태국 방콕에서 처음 시작된 아시아유럽정상회의(ASEM)는 처음에는 아시아와 유럽 26개 단위가 참여하는 회의(15개 EU 회원국 및 7개 아세안 회원국 그리고 중국, 일본, 한국, EU 집행위원회)였으나 2017년에는 아시아 21개국, 유럽 30개국 그리고 EU와 아세안 사무국 등 총 55개 단위가 참여하는 지역 간 협의체로 거듭남
- 최근 아시아-태평양 지역에서는 ‘아시아 인프라투자은행(AIIB)’의 설립, ‘환태평양 경제 동반자 협정(TPP)’, ‘역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)’ 추진 등 기능적 차원의 새로운 지역협력체의 창설이 모색되고

(표 1) 2016년 기준 지역별 협력 기구

지역	기구
아시아	동아시아 정상회의(동아시아 공동체· 동아시아 포괄적 경제 파트너십)· 동남아시아 국가연합(아세안+3), 남아시아 지역협력연합· 걸프 협력회의, 유라시아 경제공동체
대양주	태평양 제도 포럼· 남태평양위원회· 남태평양공동체 사무국
유럽	유럽 연합(EU), 유럽평의회, 북유럽 이사회· 동방 파트너십, 유럽 자유무역연합(EFTA), 유럽경제지대(EEA), 중앙유럽 자유무역협정(CEFTA), 남동유럽 협력 프로세스(SEECP), 민주주의와 경제발전을 위한 구암 기구, 러시아-벨라루스 국가 연합, 비셰그라드 그룹
아프리카	아프리카 연합(AU), 프랑스-서아프리카 경제공동체, 중앙아프리카 경제공동체, 동아프리카 공동체, 남아프리카 개발공동체, 아랍 마그레브연합
지역 포괄	아랍 연맹(북아프리카-아라비아 반도), 아시아 태평양 경제협력체(아시아 일부 대양주 및 북중미 일부), 이베로 아메리카 정상회의(남미, 스페인, 포르투갈), 유럽 안보협력기구(북미, 유럽 및 구 동구권), 북대서양 조약기구(북아메리카-유럽), 독립국가연합(구소련 국가), 유라시아 경제연합(러시아 및 구소련 국가 일부), 평화를 위한 동반자 관계(동유럽 및 중앙아시아), 상하이 협력기구(러시아, 중국 및 구 소련 국가 일부), 지중해 연합(유럽, 북아프리카 및 중동), 아시아-유럽정상회의(유럽 및 아시아), 환태평양 경제 동반자 협정(미국, 유럽, 아시아 및 대양주)

**탈냉전 후 지역주의 (regionalism)는 자유주의의 활성화와 더불어 범위가 보다 확대되어 왔으며 내용도 심화됨. 탈냉전 이후 ... ‘지역간주의(inter-regionalism)’도 서서히 등장하기 시작**

**자유주의 위기가  
실현될 경우,  
전후(戰後) 미국이  
주도 해온  
국제무역질서의  
변화뿐 아니라  
개방성, 다자주의,  
민주적 거버넌스 등  
그동안 서구가  
주도했던 정치적·  
사회적 가치의  
변화가 불가피**

있음. 또한 2015년에는 동남아시아에서 아세안 경제공동체(AEC)가, 유라시아 대륙에서는 유라시아경제연합(EEU)이 출범

- 2017년 기준으로 지역주의 혹은 지역 간 주의를 표방하는 제도(institutions)는 대략 <표 1>과 같음

## 나. 국제자유주의의 위기

### ○ 이 글의 배경과 전개 방향

- 2016년 5월의 브렉시트(Brexit), 같은해 11월 미국 대통령선거에서 도널드 트럼프의 승리 이후 많은 전문가들이 우려한 것은 자유주의 국제질서의 위기였음. 실제로 2017년 초반 국제경제에서 주목되는 두 가지 현상 역시 브렉시트와 미국의 통상정책 변화였음. 이들의 공통점은 특히 경제 분야에서 국익우선을 높이 반영하고 있다는 점임
- 트럼프 대통령은 대선에서 선언한 “미국 우선주의(America First)” 슬로건을 고수하며 2017년 1월 23일 TPP 공식 탈퇴를 선언(The White House)
- 국제무역에서 자유주의를 지탱해 온 미국의 의지가 약화되고 있고 정치적으로도 자유주의와 민주주의에 기반한 국제질서를 후원하던 미국의 안보 책임감 역시 퇴보하고 있음
- 2000년대 중반 이후 안보 현안에서 국가대 국가의 고강도 전면 전쟁에 대한 우려는 감소하는 대신, 테러리즘, 난민위기, 빈곤격차 증가, 사이버 공격, 인간안보 등 포괄적 안보 측면의 위기는 지속. 2016년 이후 미국을 비롯한 서방 세계의 국제질서에서의 책임감이 약화되는 반면 경제력에 의존한 중국의 정치력 확대, 러시아의 역할 강화 등 지정학적인 충돌 우려는 커지고 있음
- 브렉시트의 결정에서 보듯이 지역주의의 쇠퇴와 더불어 미국이 주도한 국제자유주의가 퇴조하는 것은 아닌가 하는 의구심을 양산
- 2017년 제주포럼 ‘자유주의 위기 이후의 지역주의’ 패널에 참여한 전문가들은, 자유주의의 위기가 실현될 경우, 전후(戰後) 미국이 주도해 온 국제무역질서의 변화뿐 아니라 개방성, 다자주의, 민주적 거버넌스 등 그동안 서구가 주도했던 정치적·사회적 가치의 변화가 불가피할 것을 우려하였음
- 이런 맥락에서 이 글은 20세기 중반 이후 지탱되어 오던 미국 주도의 국제자유주의의 현실과 자유주의의 터전에서 기능적으로 발전되어 온 지역주의의 변화 방향이 어디인지, 그리고 우리의 대처 방향은 무엇이어야 하는지를 토론하는 것에 목적을 둠

## 2. 국제정치에서 자유주의

### 가. 국제정치에서 자유주의의 논리

#### ○ 로크적 가정: 경쟁과 제도

- 국제관계에서 홉스의 논리가 무정부(anarchy) 상태 속에서 필연적으로 발생하는 자구의 논리 즉, 행위자들이 가진 적대(enmity)를 기저로 하였다면, 로크는 적대가 아닌 경쟁(rivalry)을 기저로 함
- 로크의 전제는 자연 상태에서 인간은 “자유롭기는 하지만, 두려움 및 지속적인 위협으로 가득 찬 상황을 벗어나고자 하며, 이는 대립이 아니라 생명, 자유, 자산의 상호보존을 위해서 사회를 결성할 것을 추구하거나 사회에 들어가려 한다”는 것임(Locke 2003)
- 이와 관련하여 웬트(A. Wendt)는 로크가 홉스와 달리 적대가 아닌 경쟁에 기초한 내부화(internalization)작용을 하고 있는 것에 주목. 경쟁자들은 적대 개념과는 달리, 서로의 삶과 자유(life and liberty)를 인정해 주려고 하며 이는 행위적인 측면에서 서로의 주권을 인정해 주는 것으로 재현됨. 말하자면 경쟁자들은 상대를 정복하거나 지배하려는 마음을 가지고 있지 않다는 것인데(Wendt 1999: 270) 이는 타자 인정의식으로 무정부 상태에서 자구책에 따라 상대를 무조건 굴복시켜야 한다는 홉스적 논의와는 다른 것임
- 로크의 주장은 훗날 자유무역과 민주주의 이념 확산의 가능성으로 발전되었고 더불어 이 같은 가능성은 국제제도를 통해 국가 간 협력으로 달성될 수 있다는 근거를 생산함
- 한편, 존 스튜어트 밀은, 『자유론』에서 “다른 사람에게 해를 끼치는 것을 막기 위한 목적이라면, 당사자의 의지에 반해 권력이 사용되는 것도 정당하다고 할수 있다. 이 유일한 경우를 제외하고는, 문명사회에서 구성원의 자유를 침해하는 그 어떤 권력의 행사도 정당화 될 수 없다”(존 스튜어트 밀, 서병훈 역 2005: 32)고 선언
- 로크와 밀의 맥락에서 보자면, 자유주의는 진정한 상호성(real reciprocity)을 전제로 함. 이는 국제경제, 특히 무역 분야에서 특히 두드러짐. 무역 당사자들은 거래 과정에서 나타날 수 있는 이익과 손실 간의 균형을 고려함. 이는 경제 활동 시에, 장기적 동학에 따라 산업 조정 혹은 손실 부분에 대해 조율하고 거시/미시 정책을 통해 적절하고 추가적인 대책을 채택하는 것과 같음. 이런 자율 기능을 무시하거나 또는 시기적으로 적절한 대책을 마련해 주지 않을 경우, 필연적으로 피해를 입는 사회 계층이 생기게 되며 그들의 불만은 쌓이게 됨(김세원 2017)

#### 인간은

“자유롭기는 하지만,  
두려움 및 지속적인  
위험으로 가득 찬  
상황을 벗어나고자  
하며, 이는  
대립이 아니라  
생명, 자유, 자산의  
상호보존을 위해서  
사회를 결성할 것을  
추구하거나 사회에  
들어가려 한다”

**자력구제가 아닌  
법과 제도에 따른  
협력의 기대는  
상업적 자유주의 및  
공화적 자유주의의  
발전 토대**

- 자유주의자(혹은 신제도주의자)들은, 경제적 상호의존은 전쟁이 발생함으로써 생기는 부담을 높이기 때문에, 합리성에 바탕을 둔 국가는 자유무역을 통한 경제적 이득을 물론 이를 통한 경제적 상호의존으로 전쟁의 가능성을 낮춘다고 봄(Keohane & Nye 2001). 이때 법과 제도는 협력을 확신케 하는 기제가 됨
- 국제정치는 국내정치와 달리 중앙집권화된 권위체가 있지 않음에도 불구하고 행위자들 간에 국제법이 유용한 규범으로 적용되고 있는데, 이는 이 같은 논리의 정당성을 입증하는 것. 자력구제가 아닌 법과 제도에 따른 협력의 기대는 상업적 자유주의 및 공화적 자유주의의 발전 토대가 됨
- 이는 민주평화론(Democratic Peace)과도 연계되는데, 이 논리에 따르면 자유주의 국가들(liberal states)들은 평화를 지향한다는 것임. 말하자면, 국민에게 정치적 선택이 자유롭게 주어진 민주국가에서는 국민들이 비용과 희생이 따르는 전쟁을 회피하려는 경향이 있다는 것(Doyle 1986). 문제는 이러한 자유주의 국가들의 평화 지향을 확신시켜줄 담보물이 있어야 하는데 코헤인(Robert O. Keohane)과 같은 제도주의자들은 그것이 바로 ‘제도(institutions)’라고 봄

#### 나. 자유주의적 국제주의의 발전

- 국제사회에서 자유주의의 초기 모습은 나폴레옹 전쟁 후 구체제로의 복귀와 상업적 자유주의 세력 간의 정치적 갈등 관계가 끊임없이 되풀이 될 무렵에서 찾을 수 있음
- 자유당 출신으로 1830년 영국 외무성 장관을 시작으로 전쟁성 장관, 그리고 총리를 두 차례(1855~1858, 1859~1865) 지낸 파머스턴(Henry John Temple, 3rd Viscount Palmerston)의 정책은 바로 국가 차원에서 자유주의를 정책으로 적극적으로 취한 사례임
- 영국은 유럽의 세력 균형이 파괴되지 않는 한에서 대륙의 자유주의 혁명(1830년의 프랑스 7월 혁명 및 벨기에 독립)을 지지하는 정책을 펼쳤음. 영국 정부는 1830년대에는 스페인과 포르투갈의 자유주의 운동 및 터키로부터 그리스의 독립을 지원하였고 중국과는 자유무역을 추진. 비록 파머스턴의 정책이 세력균형과 유럽 제국주의의 연장선에서 시도된 것으로 많은 비판을 받고 있으나, 유럽 내에서 열강 간 충돌을 벗어나 국제사회에서의 상업적 자유주의 옹호는 자유주의 국제질서의 초기 모습으로 평가됨
- 20세기 들어 제1차 세계대전 후 우드로 윌슨의 국제연맹을 통한 집단 안전보장 체제(collective security) 계획안과 그가 파리강화회의에서 제안한 ‘14개조 평화원칙’은 미국이 주도하는 자유주의 국제주의의 초기

골격을 보다 구체적으로 제시

- 국제연맹(LN) 혹은 국제연합(UN)과 같은 집단안전보장 체제는 국제사회가 가진 무정부 상태의 위협을, 경쟁자의 존재를 주권 존중 원칙에서 인정하고 제도와 규범의 준수를 통해 이들의 행위를 규율할 수 있다는 로크적 자유주의 사고에 근거함
- 탈냉전 이후 국제정치 질서의 동향은 자유주의 국제주의가 국제체계의 구조를 자유주의 질서로 변화시킬 것을 목표로 함. 국제 무역에서 자유무역주의, 국내 정치에서 민주화를 통한 권위주의 타파 및 자유주의 정치체계의 확립, 그리고 인권 및 인도주의 원조의 정당성 옹호는 자유주의 가치를 지향하기 위해 타국에 대한 국제사회의 개입을 정당화하는 것으로 인식됨

## 다. 미국의 자유주의적 국제주의의 전개와 위기

### ○ 자유패권전략

- 제2차 세계대전 이후 미국의 국제전략은 자유 패권전략(liberal hegemony)에 두고 있음. 이는 “미국의 물질적 능력을 토대로 하여 미국적 가치에 맞게 자유국제질서를 구축해가는 것을 목표”로 하며, “다자주의적 안보 및 경제기구의 창설, 민주주의와 자본주의의 전 지구적 전파, 세계최강의 군사력 건설 및 해외전진배치 등이 전략의 수단”임(차태서 2017)
- 1990년대 초 냉전체제의 붕괴는 미국에 새로운 기회를 제공. 이는 미국이 원하는 외교정책을 자유롭게 추구하며 실현해 나갈 수 있는 우호적 대외환경으로 작용하였고, 미국은 자신의 외교적 이념을 적극적으로 전 세계에 투사하고 세계질서를 자신의 이미지대로 변형해갈 수 있는 역사적 기회로 포착(차태서 2017)
- 그러나 2001년의 9/11은 미국 주도의 자유주의적 국제질서가 낳은 한 부작용을 의미하는 것임. 부시 행정부는 이들 적대 세력을 ‘악의 축’, ‘야만적 이슬람’ 등으로 규정하여 반 문명세력으로 문명과 반문명의 이분화를 시도. 즉, 경쟁이 아닌 적대의 개념으로 해석. 이는 앞서 언급했던 로크적 무정부상태를 흡수적 무정부상태로 인식함을 보여주는 사건
- 이러한 접근은 실무적으로도 정책 시각의 전환을 가져 왔는데, 당시 콘돌리자 라이스 미국 국무장관 내정자는 9/11테러와 이라크 전쟁 이후 부시 행정부는 미국의 가치와 이익이 합치되는 국제질서를 새로 건설해야 하는 역사적 과제에 있다고 천명(이혜정 2017: 121)
- 오히려 “미국식 자유민주주의와 자본주의 체제 이외의 대안은 모두 소멸되었다는 탈냉전기의 목적론적 역사철학은 네오콘의 급진적 이데올로기가 성장할 수 있는” 토대를 마련(차태서 2017). 그러나 트럼프가

*국제 무역에서  
자유무역주의,  
국내 정치에서  
민주화를 통한  
권위주의 타파 및  
자유주의 정치체계의  
확립, 그리고 인권  
및 인도주의 원조의  
정당성 옹호는  
자유주의 가치를 지향*

부시 행정부와는 달리 국제질서에 대한 미국의 우월적 개입에 소극적이라는 점에서 네오콘과는 성격을 달리한다고 보임. 따라서 그의 등장을 정치적 보수주의의 부활로 보기에는 무리가 있음

## 2010년

### 중간 선거에서

### 민주당의 패배는

### 오바마의 경제정책과

### 대외정책의 한계를

### 정치적으로

### 반영한 것 ...

### 대외정책에서

### 자유주의적

### 국제주의에

### 회의적이었고

### 미국의 가치를

### 재건하는 새로운

### 책임의 실천성에

### 의구심

#### ○ 트럼프 등장 의 원인

- 트럼프의 대선 승리 배경에는 여러 논란이 있으나, 미국의 대외정책의 측면에서만 보았을 때 다음과 같은 토론이 설득력이 있음
- 2008년 월가의 금융위기는 미국 패권에 대한 믿음에 의구심을 일으킴. 경제 위기 속에서 집권한 오바마 행정부는 경제 재건에 집중해야 했기에 미국의 패권 추구 정책을 축소 혹은 지연시키면서 미국의 정치적·외교적·경제적 영향력을 유지해야 하는 이중의 노력이 필요. 이때 미국의 패권 유지 전략은 크게 두 가지로 구분되는데, 하나는 “기존 부시 정부의 지구적·이념적 대 테러전쟁을 알 카에다와 그 동맹을 분열, 해체, 격퇴하는 전쟁으로 축소”하는 것과, 다른 하나는 “동맹 및 신흥 세력, 그리고 다자적 협력 아키텍처의 삼중구조를 지닌 외교노선으로 재구축하는 것”이었음(이혜정 2017: 157)
- 오바마는 그의 정치 슬로건 ‘담대한 희망’을 통해 미국의 재건을 약속. 즉, 미국은 건국부터 법치와 정의의 이념을 헌법을 통해 구현했으며, 합리적이고 신중한 힘의 사용, 동맹과의 협력, 미국적 가치의 우월함에 의해 미국적 예외주의가 성공하였다고 진단. 이런 전제에서 오바마 행정부는 이라크, 아프가니스탄에서의 철군 및 평화사업, 이슬람 문화 상호 존중, 핵무기 폐기, 민주주의 및 인도주의 지원 등을 새로운 협력의 대외정책으로 추진하면서 이를 새로운 책임의 시대를 열어나가는 소명으로 제안. 그러나 이러한 담대한 희망은 ‘새로운 책임’으로 결실을 맺지는 못함(이혜정 2017: 187-188)
- 2010년 중간 선거에서 민주당의 패배는 오바마의 경제정책과 대외정책의 한계를 정치적으로 반영한 것이었고 이는 이념적 극단화(티파티 운동)로 분출되기 시작. 이들은 대외정책에서 자유주의적 국제주의에 회의적이었고 미국의 가치를 재건하는 새로운 책임의 실천성에 의구심을 가짐
- 이후 트럼프의 등장은 과거 미국의 잭슨주의 외교전통과 유사한 특징을 보여줌. 즉, 세계시민주의적·자유국제주의적 프로젝트가 고유한 미국의 독립성과 특질을 위협하는 요소로 기능할지도 모른다고 우려(차태서 2017). 이는 오바마의 기존 대외정책과는 큰 차이를 보이는 것임
- 트럼프 행정부는 미군의 해외 전진 배치 전략을 수정하여 병력 철수 혹은 축소하는 방향을 대안으로 제시. “미국은 더 이상 세계의 경찰이 아니며 동맹국들은 자신의 방위비를 보다 더 많이 분담하든지, 혹은 스스로 자신을 방어해야만 할 것”이라고 선언(Bloomberg)

○ 브렉시트의 성격

- 영국의 유럽연합 탈퇴 결정은 크게 두 가지 차원에서 원인 분석이 이루어지는데, 첫째는 2000년대 이후 급격히 늘어난 이민자 통제와 둘째, 가입 이후 항상 문제가 된 EU 분담금에 대한 부담에 있음(황기식·문보경·손수연 2017). 따라서 영국의 유럽연합 탈퇴로 국가 고유의 주권 회복, 유럽연합 분담금에 대한 예산 절감, 유럽연합에 얽매이지 않는 독자적 규제 실시 및 이민 통제 등이 가능해진다는 것임(전혜원 2016)
- 그러나 영국은 브렉시트 이후 유럽연합과의 탈퇴 협상을 앞두고 내놓은 협상 전략에서 ‘EU와 새로운 동반자 협정 체결’, ‘세계 각국과의 자유무역 관계 구축’, ‘범죄 및 테러리즘과의 전쟁에서 협력’ 등 일방적 태도의 견지보다는 협력적 태도의 유지에 힘을 기울임. 이주자(移住者) 감독은 강화하되 친(親) 비즈니스 협상을 유지하겠다는 것임(도중운 2017). 따라서 영국의 결정은 자유주의 국제질서를 전면 부인하는 것이라기보다는 국내정치 위기를 극복하고 자국이 주도권을 쥔 선별적인 자유주의의 채택으로 해석됨
- 때문에 브렉시트와 트럼프의 미국 우선주의는 파장의 정도가 다를 것으로 예상됨. 즉, 브렉시트가 예측 가능한 면이 있고 영국이 근본적으로 자유무역을 부인하는 것이 아니므로 지금의 국제 무역질서에 미치는 영향력이 제한적일 것으로 보이는 반면, 트럼프 행정부의 무역정책 전망은 자유무역의 거부가 아닌 자국 우선주의 논리에 따라 정책의 일관성을 찾기 어려워 불확실할 뿐 아니라 국제협력의 전개에 상당한 걸림돌이 될 가능성이 있음(김세원 2017)

**영국의 결정은 자유주의 국제질서를 전면 부인하는 것이라기보다는 국내정치 위기를 극복하고 자국이 주도권을 쥔 선별적인 자유주의의 채택으로 해석**

### 3. 지역주의의 동향

#### 가. 지역주의의 의미와 전개

○ 고전적 의미의 지역주의

- 지역주의(regionalism)는 “국가가 주도가 되어 특정의 제도와 전략적 수단으로 주어진 지리적 범위를 진흥시키는 것”으로 “국가-하위국가(sub state)-비국가 행위자에 걸쳐 일관된 하향식 정책을 취하는 경우”인 반면, “지역화(regionalization)는 국가를 초월한 상호작용(transaction)의 물리적 패턴을 말하는 것으로 가족 간의 연계, 이주, 무역, 자본 이동, 초국경적 미디어 이용 등이 포함됨”(Beeson and Stubbs 2012: 1)
- 그러나 이러한 정의를 취할 경우, 국가 간의 상호 작용과 상호의존의 중요성을 강조하게 되는데, 이를테면 1930년대 취해진 지역 중심의 보호주의는 이러한 지역주의의 전형적인 사례였음(Boås, Marchand and

**신지역주의는  
'지역의 형성'이라는  
보다 자발적인 과정을  
거치면서,  
국가뿐 아니라  
다른 행위자들로  
적극적으로  
결합(merge)하여  
협력을 필연적인  
과제로 인식**

Shaw 2003)

- 1930~40년대의 일본 및 독일의 제국주의 정책은 정치적, 경제적으로 지역 패권을 장악하기 위한 '나쁜 지역주의(malevolent regionalism)'의 사례였음(Telò 2001). 또한 전후 1940년 후반부터 1970년대까지 서구가 특정지역(남반구)을 상대로 했던 지역프로젝트 및 지역기구의 설립은 지역주의의 또 하나의 물결로 고전적 지역주의(old regionalism)의 사례였음(Hettne 2003). 이후 60~70년대의 경제적 지역주의는 다자주의라는 틀로 미국 중심의 패권 안정을 추구한 사례. 그러나 미국이 외친 "자유세계(free world)" 슬로건에도 불구하고, 많은 경우 보호주의 장벽에 의해 좌절됨
- 고전적 지역주의의 실패의 원인은 너무 많은 정책이 서로 모순되게 얽혀 있었고, 정책에 비해 이를 뒷받침할 제도적 완비가 부족했던 면이 컸으며, 식민주의의 잔재가 그대로 남아 실천이 의지를 따라 주지 못했던 측면이 있음(Telò 2001). 이런 맥락에서 보면 지역주의는 이는 새로운 현상의 발견이라기보다는 역사적으로 이미 존재하였던 지역 블록화의 형태로 이미 재현된 바 있음. 다만, 실천적 정당성과 규범의 혼동으로 포괄적인 지지와 역량을 키우지 못한 것이 많은 이들이 이를 간과하게 되는 이유가 되었음

#### ○ 신지역주의

- 한편 1970년대에 유럽에서 촉발된 두 번째 지역주의의 물결은 이른바 신지역주의(New Regionalism)로 개념화됨. 비록 연구자들마다 약간의 용어 차이-제2세대 지역주의, 포스트 헤게모닉 지역주의, 열린 지역주의-가 있지만, 대략 다음의 개념을 공유하고 있음
- 신지역주의 특성은 지구화(globalisation)의 과정이 보다 넓고 깊게 지역주의의 새로운 형태를 추동하였다는 점임. 이는 지구적 차원에서 국제 무역, 외국 자본 투자, 개발과 부흥을 동시 다발적으로 자극하면서 수많은 지역 협의체와 기구를 설립하면서 유형화됨. 이러한 신지역주의의 제도화는 EU, NAFTA, ASEAN, 안데스 공동체, MERCOSUR, SADC(남아프리카개발공동체), SAARC(남아시아지역협력기구) 등으로 나타남(Telò 2001)
- 헤트네에 따르면, 양자의 구분은 다음과 같이 정리됨. 첫째, 고전적 지역주의가 냉전과 양극체제를 기반으로 하였다면, 신지역주의는 다극체제와 지구화의 시대를 기반으로 하고 있다는 점
- 둘째, 고전적 지역주의가 하향식 생성의 논리를 지녔다면, 신지역주의는 '지역의 형성(emerging region)'이라는 보다 자발적인 과정을 거치면서, 국가뿐 아니라 다른 행위자들로 적극적으로 결합(merge)하여 협력을 필연적인 과제로 인식하고 있었다는 점. 그래서 지구적 도전에 대응

하기 위한 주권의 공유(the pooling of sovereignty)를 마다하지 않는 유연함을 가지고 있었다는 점

- 셋째, 경제적 측면에서 보았을 때 고전적 지역주의가 내부 지향적이며 보호주의(inward-oriented and protectionist) 성향을 가졌던 반면, 신지역주의는 보다 개방적이어서 세계 경제질서에 상호의존적인 호환성을 갖고 있다는 점
- 넷째, 고전적 지역주의가 안보적·경제적 차원에서 각각 구분된 영역적 차원의 지역주의라면, 신지역주의는 보다 포괄적이고 다차원적인 사회적 과정에 따른 결과물이었다는 점
- 다섯째, 고전적 자유주의가 근거리 국가들과의 관계 맺기에 그치고 있다면, 신지역주의는 보다 지구화된 구조적 변화와 연관되어 있으며, 국가 이외에 글로벌 시스템에서 작동되는 다양한 행위자들이 일정 부분의 역할 형성을 인정한다는 것을 특징으로 하였다(Heitne 2003: 23-24)

## 나. 자유주의와 지역주의의 연동 논리

### ○ 글로벌리즘

- 자유주의 원리는 지구화(globalism)가 도래하는 계기가 되었고, 지역주의는 역설적으로 글로벌리즘에 의해서 강화된 측면이 있음
- 이브 티베르기엔(Yves Tiberghien 2017)은 트럼프의 등장 이전에 이미 지구화(globalisation)가 위기에 처해 있었으며, 또한 글로벌 파워 간의 힘의 전이가 역사적 수준으로 불릴 정도로 크게 일어나면서 미국 주도의 패권이 종언을 맞을 상황에 있었다고 전제
- 그가 던진 질문은 지역주의가 글로벌 자유주의의 현실을 구원해 낼 수 있을지, 그리고 글로벌 수준에서 자유주의 질서를 유지시켜 줄 수 있을까하는 점임. 그에 따르면 자유주의는 글로벌 제도에 의존하고 있으면서 역으로는 자유주의의 조직화된 원칙들을 글로벌 질서에 안착시켜주는 효과를 가져옴
- 자유주의는 성격상, 주요 국가들의 체계적인 합의에 따라 글로벌 경제의 과정을 안정화시키기도 하지만, 체제의 위협을 다룰 만한 글로벌 수준의 규칙을 업데이트하지 않으면 유지가 불가능. 티베르기엔은 지금은 이러한 일이 순조롭게 진행 될 수 없는 불확실성의 시대라고 진단. 또한 현재의 글로벌 전이 현상을 보건데, 1914년 혹은 1939년의 글로벌 위기 혹은 대공황도 전혀 불가능한 것은 아니라고 봄
- 그럼에도 불구하고 평화적 전이(a peaceful transition) 역시 가능한 수준이라고 봄. 이러한 그의 가정에 따르면 주요 국가들 혹은 비국가 행위자들이 그러한 전이를 주도할 것이고, 이는 그들이 제정한 글로벌 수준의 규칙에 따라 투자와 같은 중요 사안이 결정됨을 의미

**자유주의 원리는  
지구화(globalism)  
가 도래하는  
계기가 되었고,  
지역주의는 역설적으로  
글로벌리즘에 의해서  
강화**

**지역주의 형성에서  
거버넌스 측면으로  
논의할 때 중요한  
축은 다자주의 ...  
현대 국제사회에서는  
국력에 상관없이  
모든 국가가 안전이 된  
사안에 대하여  
정보를 공유하고  
정책을 결정하며  
정책의 공조를  
도모하는 것을 지향**

- 이는 새로운 지도국가, 혹은 새로운 제도의 힘을 예견케 함. 그러나 이것은 2차적 제도에 따라 파생된 질서로서, 보다 강화된 지역주의 혹은 지역간주의(Trans-regionalism)에 따라 새로운 무엇인가가 등장할 수도 있다고 봄

○ 다자주의

- 지역주의는 이론화를 위한 대상이라기보다는 차라리 지역적 요인이나 지구적 변화의 차원에 초점을 두어서 관찰해야 하는 하나의 과정, 따라서 외부적 도전과 내부적 응답 사이의 변증법적인 관계를 외재적·내인적 요인의 결합을 통해 역사적으로 접근할 필요가 있음

- 자유주의 질서(liberal order)는 규제와 조절을 매개로 외부적 도전에 의하여 등장한 역사적 응답의 형태(중상주의, 보호주의, 경제적 민족주의 국가 사회주의 등)를 규정한 변인임. 따라서 “규제와 조절(regulation and control)은 자유화의 수준을 결정하는 응답”의 형태임(Hettne 2003: 22)

- 지역주의 형성에서 거버넌스 측면으로 논의할 때 중요한 축은 다자주의(multilateralism)임. 특히 제2차 세계대전 후 국제정치의 행위자들은 ‘개방성’과 ‘집단적 행위’라는 측면을 강조하며 다자주의적 성격을 지닌 다양한 제도를 형성(Burley 1993). 다자주의란, “세 개 이상의 국가들이 모인 그룹에서 국가 정책을 조정하는 관행”(Keohane 1990: 731), 또는 “어떤 원리에 따라 세 개 이상의 국가들이 관계를 조정해 가는 것”(Ruggie 1993: 8) 등으로 정의

- 법 이론적인 시각에서 다자주의는, ‘법치(rule of law)’라는 자유주의적 개념을 국제적으로 확대한 것으로 보기도 함. 이를 풀이하자면, 국민주권 시대에서 자유는 법의 지배 안에서 보장이 가능하며, 이때 소극적 자유는 권리의 보호이지만, 적극적 자유는 권리의 요구임. 그리고 양자 모두 법치의 역할을 필요로 함. 그런데 현대 국제사회에서는 국력에 상관없이 모든 국가가 안전이 된 사안에 대하여 정보를 공유하고 정책을 결정하며 정책의 공조를 도모하는 것을 지향함. 이것은 곧 다자주의적 태도와 맞는 것. 법 이론가들은 이것이 국가가 국제사회에서 적극적 자유를 실현하려는 노력이라고 봄(Burly 1993: 141-146).<sup>2)</sup> 따라서 다자주의는 자유주의의 국제적 차원의 실현으로 평가됨

- 자유주의적 제도주의자(liberal institutionalist)들은 다자주의를 경제적 개방성 및 법치 그리고 국가의 자율성과 연계되는 것으로 봄. 특히 무역 분야에서 다자주의가 강화되면 강화될수록 보다 많은 국가(행위자)들을 세계 경제에 편입될 뿐 아니라 시장의 크기도 보다 커짐(Tussie 2003)

- 반면, 홉스적 국제정치관을 전제하고 있는 (신)현실주의 국제정치학은 탈냉전 후 국제정치에서 재검토되기 시작한 ‘규범적 제약(normative

constraints)’과 ‘제도(institutions)’의 문제는 패권 안정론에 근거한 것으로 보아 매우 낮은 것으로 평가(Ruggie 1993)

○ 경제적 자유주의에 의한 지역 FTA의 형성

- 경제 분야의 경우, 글로벌 수준의 자유주의 무역질서를 유지하는 데 가장 중요한 기구인 WTO가 여러 가지 장점-자유무역의 방해물 제거-을 가지고 있음에도 불구하고 한계 역시 가지고 있음
- 그중에서 가장 큰 것은 다자적 협력의 어려움임. 이에 대한 해결책으로 국가들이 경제적 지역주의(economic regionalism)로 눈을 돌리고 있음. EU, NAFTA 그리고 아시아-태평양지역에서의 몇몇 활동은 이러한 지역주의를 대표하는 제도임
- 초기 경제통합 단계에서는 의제가 된 몇 가지 주제만 공동의 합의를 도출하여 각국은 자국의 이익에 맞게 시장 자유화를 추구할 수 있기 때문에, ‘작은 수의 법칙(law of small numbers)’으로 말미암아 다자주의, 지역주의는 많은 이점을 가짐
- WTO에서는 비관세 장벽 등 쉽게 합의하기 어려운 아젠다가 지역 FTA에서는 타결이 가능했음. 지역주의와 다자주의의 양립가능성 문제는 국제무대에서 더 이상 중요한 이슈가 아님. WTO 회원국들 대부분은 지역/개별 FTA를 통해 이 문제를 해결했기 때문이라고 분석(김세원 2017)
- 여러 곳에서 목격되고 있는 다양한 지역 FTA의 체결은 참여국의 수를 늘리면서도 다자적 무역 자유화를 이루는 초석이 되었으며 이는 글로벌 수준의 WTO에서는 불가능한 일이었음. 즉, 세계 무역 거버넌스의 시각에서 보자면 FTA는 이중적 시스템을 만들어서 다른 시스템의 약점을 보완해 주는 역할을 함. WTO 체제에서 조정과정은 시장 왜곡이 발생하지 않고 결과적으로는 세계가 자유로워지도록 하는 것인데, 여기에 더해 FTA는 무역 장벽을 제거하여 무역의 자유화를 효율적으로 증진시켜 양자가 협력이 가능하도록 유도하고 있는 것임(김세원 2017)
- 경제적 지역주의는 경제 분야에만 한정된 제1세대 지역주의의 형태이지만, 향후 정치, 사법, 사회 등 다른 분야의 지역주의를 유도하는 시도임

**지역주의와 다자주의의 양립가능성 문제는 국제무대에서 더 이상 중요한 이슈가 아님**

○ 다자주의의 새로운 전개: 신(新)다자주의

- 최근 동향은 지역주의의 거버넌스 기제로서 신(新)다자주의에 대한 논의가 진행 중. 1944~47년에 미국의 패권에 의해 탄생된 다자주의 네트워크는 역사적으로 중요. 그러나 세 가지 중요한 한계가 있었음. 글로벌 네트워크는 충분히 효율적이지 못했고, 결정들은 각 국가들을 만족시킬 만한 수준으로 이행되지 못했으며, 어떤 결정은 충분히 민주적 정당성을 갖지 못했음

**신다자주의는  
민주주의의 일부로서  
위에서 패권적  
규칙들을 비판하며  
여론과 시민사회의  
역할을 존중**

- 반면, 신다자주의는 그 이전의 다자주의보다 더 투명성을 강조. 말하자면 더 개방적이어야 하며, 더 정당해야 함을 강조. 신다자주의는 민주주의의 일부로서 위에서 패권적 규칙들을 비판하며 여론과 시민사회의 역할을 존중. 또한 어느 곳에서도 보편적 인권을 존중하면서 보다 규범적(normative) 특성을 지님. 신다자주의는 지역 실체들—이를테면 EU, ASEAN, MERCOSUR 등 보다 분권화된 행위자들—의 역할을 포함해 상향식 의사결정이 가능하도록 열려 있어야 하고 또한 정당성을 가진 효율적 글로벌 거버넌스를 가져야 함(Telò 2009)<sup>3)</sup>
- 이처럼 개방성, 정당성, 미래에 대한 낙관적인 기대 등은 자유주의의 논리와 일치됨. 또한 국제규범의 준수와 초국경적 협력과 의존은 자유주의적 국제주의의 기저에서 파생되어 전개된 정치적 실천 행위의 유형으로 평가됨<sup>4)</sup>

## 4. 자유주의 이후의 국제질서

### 가. 자유주의의 대체 혹은 발전

- 자유주의적 국제주의의 위기와 파생 효과
  - 트럼프 등장 이후 미국이 주도하였던 자유주의적 국제주의가 파괴의 국면으로 들어서고 있는지, 혹은 이를 대체할 새로운 관념의 형성이 시작되었는지는 아직 판단하기에 이름
  - 다만, 지구화(globalism)의 전개는 어느 특정 국가, 특정 정치인의 이념적 강요와 실천의 요구에 의해서가 아니라 시대적 흐름임. 인공지능의 발달, 무인자동차, 지구환경에 대한 관심, 생명권의 존중, 개발과 평화의 연계 등 최근의 국제적 이슈는 전 지구적 차원의 프로젝트이며 이는 매스미디어를 통해 보다 멀리, 빠르게 전개되고 있음. 또한 SNS의 보편화는 쌍방향 커뮤니케이션을 보다 수월하게 하여 자유주의의 확산을 보다 가속화시킴
  - 경제 분야에서 TPP, TTIP 등의 좌절 혹은 중단으로 무역과 거래 차원의 자유주의적 기제가 주춤한 것은 사실임. 그러나 앞서 설명했듯이 브렉시트가 근본적으로 자유주의와 지역주의를 근본적으로 거부하는 것이 아니므로, 영국의 EU탈퇴는 일시적, 감정적 충격에 그칠 것이나, 트럼프 등장 이후 미국의 대외정책 변화는 상당한 충격을 줄 것으로 예상됨
  - 김세원(2007)에 따르면, 첫째, 자국의 경제 이익을 우선시하는 미국 신 행정부의 무역정책은 일방주의적-양자주의적(unilateralism-bilateralism) 성격을 띤 것으로 평가. 그는 “미국은 북미자유무역협정(NAFTA) 체결

국가나 한국처럼 FTA가 이미 발효 중인 무역파트너들에게 FTA 재협상을 요구하게 될 것이며, 결과적으로 이는 무역 분쟁을 야기시킬 것”이라고 예상. 트럼프 행정부의 소위 ‘공정무역’ 요구는 단기적 안목의 제로섬 게임(zero-sum game)을 함의. 이는 오로지 미국 경제의 국익적 측면만을 의미하며 일방에만 의존하는 위험성을 가짐. 미국의 이러한 태도는 국제경제에서 심각한 보호주의적 태도로 받아들여질 수밖에 없음. 테라다 다카시(Terada Takashi 2017)는 트럼프 행정부의 무역정책이 결국은 아시아-태평양지역에서 지난 10여 년 동안 지속되면서 핵심과제로 삼았던 시장 확대 드라이브와 같은 지역통합의 전개를 붕괴시키고 말 것이라고 진단

- 둘째, 탄시생(Tan See Seng 2007)은 “미국이 주도하는 무역보복조치는 단기적인 이슈에 그칠 것이고, 보다 근본적인 위험은 다른 곳에 있다”고 우려. 즉, 다른 국가들이 글로벌화된 지금의 경제체제에서 전환점이 될 정도로 강력하게 기존의 글로벌 규칙과 제도에 반기를 들 위험이 도사리고 있다는 것. 만약 다른 국가들이 느끼기에 미국이 더 이상 자유주의 국제경제질서를 지지하지 않을 것이고, 트럼프 대통령이 또한 그런 정책을 추진할 것이라고 정말 생각하게 된다면 이러한 현실의 도래는 불가능한 일이 아니라고 봄. 탄시생이 던지는 또 하나의 불확실성은 트럼프 행정부가 반(反)자유주의적 아젠다를 추구하면서 예상치 않은 사건을 일으킨다는 것
- 말하자면, 트럼프 행정부가 외교정책에서 일련의 돌발적인 전환을 꾀한다는 것임. 동맹국들에게 부담을 지우면서 ‘북대서양 조약기구(NATO)’에 관한 과거의 논의를 일거에 뒤집는다든지, 시리아에서의 미국의 역할, 하나의 중국 정책, 남중국해에서의 관여, 미국 수출입은행의 정책 등에서 갑자기 입장을 바꾸는 것이 바로 그러한 태도임. 이는 신뢰성의 문제를 불러일으켜 상호존중과 다자주의, 제도 중심의 거버넌스, 그리고 일관성에 의존하는 자유주의적 태도와는 상당히 다른 모습으로 비춰지게 될 것임

○ 칸트적 국제관계관의 확대: 정당성의 논리

- 자유주의 이전의 국제관계가 홉스적 시각에서 설명이 가능했고, 자유주의의 원리가 밀과 로크적 시각의 관계(relation)에 근거하였다면 자유주의 이후의 국제관계와 지역주의는 사회, 문화, 윤리적 규범 등에 의하여 보다 호혜적이고 수평적인 관계를 통해 실천해야 함
- 홉스적 적대관계, 로크적 경쟁관계와 달리 칸트적 문화에서는 관계 규정을 친선(friendship)으로 유형화. 이는 ‘비폭력’과 ‘상호원조’의 규칙으로서 다원적 안보 공동체, 집단안보와 연계됨(Wendt 1999)
- 칸트적 협력이 로크와 다른 것은 경쟁을 보호하기 위한 제도와 규범이

**만약 다른 국가들이  
느끼기에 미국이  
더 이상 자유주의  
국제경제질서를  
지지하지 않을 것이고,  
트럼프 대통령이  
또한 그런 정책을  
추진할 것이라고  
정말 생각하게  
된다면 ...**

최근 논의가 시작된,  
 ‘진보적 자유주의’  
 혹은  
 ‘포스트 자유주의’  
 등은 경제적으로는  
 무분별한 자본시장  
 중심에서 벗어나  
 경제적 정의와  
 상호성을  
 회복하자는 데  
 방향성

아니라 정당성을 확보하기 위한 내면화의 과정을 중요시한다는 것임. 말하자면 홉스가 물질적 강압을, 로크가 자기이익 실현을 관계의 기제로 보았다면 칸트는 정당을 기제로 의제함

- 기존의 자유주의적 국제주의가 자기이익 실현을 위한 제도적 건설에 보다 방점을 두고 정치적 행위가 결정되었다면 최근의 경향은 자기이익의 정당화에 보다 관심을 두고 있음, 이는 개발협력, 인도주의 원칙(생명권 보장), 인권보호와 개입 등 물질적인 자기이익을 넘는 정당성확보는 정치문화의 개편과도 연관됨. 신다자주의 논리는 거버넌스 차원에서 자유주의의 윤리적 정당성을 달성하기 위한 과정적 기제로 해석됨
- 최근 논의가 시작된, ‘진보적 자유주의(progressive liberalism)’ 혹은 ‘포스트 자유주의(Post-liberalism)’ 등은 경제적으로는 무분별한 자본시장(rampant market capitalism) 중심에서 벗어나 경제적 정의와 상호성을 회복하자는 데 방향성을 둬. 또한 사회적으로 개인주의, 평등주의에서 벗어나 사회적 연대와 박애적 관계(fraternal relations)로의 이동을 주장. 또한 정치적으로는 기득권의 이득을 지키는 소수자 정치에서 벗어나 정체성을 공유하고 시민사회가 매개가 되어 시장과 국가가 조화를 이루어 균형 잡힌 이익에 기반 한 다수의 정치로 이동이 필요함을 강조함(Pabst 2017)
- 이런 맥락에서 보자면, 트럼프의 등장, 브렉시트의 결행 등이 자유주의 이후의 시대적 관념을 형성하기 위해서는 정당성의 논리에 얼마나 부합할 것인가가 관건임

#### 나. 경쟁적 지역주의(competitive regionalism)의 등장

- 2007~2015년간 펼쳐진 세계의 위기—금융위기, 난민위기, 저성장, 빈부의 격차 확대, 자연재해와 파괴, 테러리즘, 사이버 기술에 대한 의존과 위협—등은 새로운 시대적 도전임
- 금융위기에서 촉발된 유럽의 분열위기와 관련하여, 하버마스(Jürgen Habermas 2012)는 코스모폴리탄적인 제도적 기반이 마련되어 있음에도 불구하고 유럽인들이 이를 보다 적극적으로 요구하지 않은 것이 위기를 심화시켰으며, 국가를 가로지르는 민주주의(transnational democracy)와 민주주의 이후의 실천적 연방주의를 이끌어 내기 위한 시도가 필요함을 역설
- 한편, 금융위기 이후 등장한 국제적 책임감의 공유, 미국 일방이 아닌 중국, 러시아, 일본, 아세안 등 기타 행위자들의 집단적 다극화는 지역블록을 중심으로 한 ‘경쟁적 지역주의(competitive regionalism)’의 배열을 예상케 함. 예컨대 RCEP, AIIB, AEC, EEU 등은 진정한 지역주의의 형성이라기보다는 블록화의 대결 혹은 경쟁으로 인식될 수 있음

- 지구화는 문명의 발전과 함께 다른 한편으로 미래에 대한 불확실성을 가져다주며, 이때 국가와 지역(regions)은 두 가지 유형의 정치적·경제적 목표를 설정하게 됨. “첫째, 동맹 또는 친선의 방식으로 무역 관행 혹은 다차원적 관계를 보다 성숙화시키려고 하며(ex. 미국 중심의 TPP와 중국 중심의 RCEP), 둘째, 이에 포함되지 않는 대응국가는 힘을 통해 권위와 위계적 논리를 지역 내부의 행위자들에 부과하려는 경향이 있음. 예컨대 유럽연합에 동화되려는 우크라이나의 특정 세력과 이에 반대하는 세력과 연합한 러시아의 압력 간 긴장관계 형성이 그러한 조짐을 보임”(Telò 2017, 51). 이는 앞서 말했듯이 경우에 따라 지역 간 주의의 경쟁-블록화의 경쟁-으로 나타날 가능성이 있음. 이는 탄시생이 지적한 대로 미국에 대한 실망감이 국제정치의 행위자들에게 새로운 길을 모색할 기회를 주는 것이기도 함
- 특히 국내의 사회적 요인들, 정치적 압력 그리고 민주주의에 따른 참여 의식 등은 상향식 요구와 의사결정을 보다 강력하게 요구하게 되는데, 이는 역내의 규율과 민주적 정당성을 보다 강조하는 방향성을 띠게 됨. 다만, 최근 10여 년간 발생한 금융위기, 테러리즘, 난민위기, 빈부격차 심화 등은 국가가 보다 적극적으로 생존을 위한 정책 규율의 활로를 찾고 보다 자율적인 정책 공간을 만들기 위한 근거가 됨(Telò 2017: 53)
- 아직 구체적인 사례가 충분히 관측되지 않고 있으나 향후 지역주의 방향은 경쟁의 지역주의 혹은 협력의 지역주의가 어떤 관계배열을 할 것인지가 관건. 이는 한국과 같은 중견국이 강대국 일방의 지역주의에 포함되더라도 이에 대응되는 지역주의 블록과의 경쟁 속에서 소외될 것인지 혹은 양쪽의 협력을 통한 시너지 효과를 이끌어 낼 것인지를 결정하는 데 중요한 판단 근거가 될 것으로 보임

*경우에 따라 지역 간  
주의의 경쟁-  
블록화의 경쟁-으로  
나타날 가능성 ...  
이는 미국에 대한  
실망감이 국제정치의  
행위자들에게  
새로운 길을 모색할  
기회를 주는 것*

## 5. 마무리: 정책의 방향 제언

- 자유주의의 관념은 시대적 도전에 맞서기 위해 새로운 논리적 근거를 제시해야 함. 말하자면, 물질적 구속을 넘어 자기이익의 정당화를 위한 윤리적 개념의 설정과 자구의 논리가 아닌 이타의 논리를 모순되지 않게 제시하는 것
- 그러나 현실 정치에서는 여전히 생존의 문제가 국제관계의 핵심. 다만 그 요인은 삶과 죽음의 선택적 생존을 가늠하는 것이 아니라 자율성을 통해 자기이익을 실현시키는 것. 향후 지역주의는 자율성의 증진과 경쟁적인 블록화의 이중적 과제를 어떻게 풀어나갈지 고민하는 데 방향타가 놓일 것으로 보임

**금융협력이**

**‘제도적 생존’을  
넘어 다른 지역의  
금융협력에 모델로  
제시될 수 있다는  
비전을 공유하게  
하도록 방향성을  
잡아야 ...  
지나친 국익우선  
주의가 단기적  
이익추구의 외교에  
매몰되어서도  
안 될 것**

- 정책의 방향과 관련하여 논의하자면, 이용욱 교수(2017)의 지적대로 첫째, 동아시아 지역주의의 주요 제도인 각종 금융협력(ex. 치앙마이 이니셔티브 CMIM/아시아 채권 발전방안 ABMI)에서 동아시아 금융협력에 대한 ‘공동주인의식(We-Ownership)’ 확립하고, 둘째, 간헐적이지만 잠재적 수원국을 향한 ‘도덕적 해이 담론’의 성찰적 맥락화(Reflexive Contextualization)를 시도하고 회원국 간 신뢰 제고를 도모하는 외교를 전개하며, 셋째, 동아시아 금융협력이 ‘제도적 생존’을 넘어 다른 지역의 금융협력에 모델로 제시될 수 있다는 비전을 공유하게 하도록 방향성을 잡아야 할 것임
- 지나친 국익우선 주의가 단기적 이익추구의 외교에 매몰되어서도 안 될 것임. 예컨대 과거의 유라시아 이니셔티브에서 보듯이 경제적 이익 중심의 개발정책은 시행자와 수혜자 간의 괴리가 있었음. 이러한 한계에서 벗어나자면 사회적·문화적 접근을 보다 고려하여, 정재원 교수(2017)의 지적대로 “현지 주민의 삶의 터전과 환경을 보전하고 그들의 인권과 생존권과 복지후생을 증진시킬 수 있는 방향으로의 공존공영, 평화복지, 지속가능한 발전을 추구해야” 그들과의 진정한 유대감을 높이고 공동의 이익을 추구하게 될 것임

**주석**

- 1) ISIS(또는 ISIL)의 변천에 관해서는 Fawaz A. Georges, *ISIS: A History* (Princeton: Princeton Univ. Press, 2016) 참조.
- 2) 국제법의 전통에서 국가와 대외관계에 대한 법률은 ‘공존에 관한 법(law of coexistence)’과 전후(戰後) 국제사회에 새롭게 등장한 현상과 관련하여 나타난 ‘협력의 국제법(law of cooperation)’으로 구분하기도 한다. 협력의 국제법은 주체, 범위, 기능 등에서 전통적인 국제법과는 다른데, 이는 20세기 중반 이후 등장한 지구적 차원의 문제를 해결하기 위한 노력에서 비롯되었다. 이와 관련된 논의는 Friedmann(1964)과 Burly(1993) 참조.
- 3) 2009년 5월 10일 브뤼셀에서 필자와 인터뷰.
- 4) 다자주의의 정책 결정기제, 구성동인, 협력의 기제 등에 대한 토론은 도종윤(2014) 참조.

**참고문헌**

- 김세원. “Entering a New Phase of Regionalism in Asia amid the Changing International Economic Order.” 2017 제주포럼 자유주의 이후의 지역주의 패널 Keynote Speech.
- 도종윤. 2014. “20세기 다자주의의 전개와 21세기 중견국 외교의 방향.” 2014 JPI 공동연구 시리즈.

- 도종윤. 2017. “브렉시트를 앞둔 영국, 그들의 협상 원칙은 무엇인가?” 『JPI PeaceNet』, 02.13.
- 이용욱. 2017. “변환하는 자유주의국제질서와 기로에 선 동아시아 지역금융협력의 현재와 미래.” 『JPI 정책포럼』, 2017-2.
- 이혜정. 2017. 『냉전 이후 미국의 패권』. 파주: 한울.
- 전해원. 2016. “브렉시트의 동향과 향후 전망: 정치적 함의를 중심으로.” 『IFANS, 주요국제문제 분석』, 2016-08.
- 정재원. 2017. “러시아식 자유주의의 한계: 트럼프 등장 이후의 러시아 대외정책.” 『JPI 정책포럼』, 2017-6.
- 존 스튜어트 밀 저. 서병훈 역. 2005. 『자유론』. 서울: 책세상.
- 차태서. 2017. “트럼프 현상과 자유세계질서의 위기.” 『JPI 정책포럼』 2017-1. 제주 평화연구원.
- 황기식 · 문보경 · 손수연. 2017. “영국 메이(May) 총리의 브렉시트(Brexit) 정책에 대한 집권보수당과 의회의 입장: 주요 이슈별 다차원적 분석.” 『유럽연구』 vol.35, no.2, pp.1-24.
- Beeson, Mark, and Richard Stubbs. 2012. “Introduction.” In *Routledge Handbook of Asian Regionalism*. Edited by Mark Beeson and Richard Stubbs. London and New York: Routledge, pp.1-8.
- Bergsten, Fred. 2005. *The United States and the World Economy*. Columbia Univ. Press.
- Bloomberg. “Trump Says NATO Allies Must Meet Defense Spending Obligation.” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-04-12/trump-says-nato-allies-must-meet-defense-spending-obligations>(검색일: 2017.10.20).
- Boås, Morten, Marianne H. Marchand, and Timothy M. Shaw. 2003. “The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities.” In *Theories in New Regionalism*. Edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw. New York: Palgrave, pp.197-210.
- Burley, Anne-Marie. 1993. “Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the new Deal Regulatory State.” In *Multilateralism Matters*. Edited by John G. Ruggie. New York: Columbia University Press, pp.125-156.
- Council of the European Union. 2003. “A Secure Europe in a Better World.” *European Security Strategy*, Brussels, 12 December.
- Doyle, Michael W. 1986. “Liberalism and World Politics.” *The American Political Science Review*, vol.80, no.4(Dec.), pp.1151-1169.
- Ferguson, Niall. 2009. *The Ascent of Money: A Financial History of the World*. New York: Penguin Books.
- Friedmann, Wolfgang. 1964. *The Changing Structure of International Law*. New York: Columbia University Press.
- Fukuyama, Francis. 1989. “The End of History?” *The National Interest*, No.16

- (Summer), pp.3-18.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution*. New York: Picador.
- Georges, Fawaz A. 2016. *ISIS: A History*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Habermas, Jürgen. 2012. *The Crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polity.
- Hettne, Björn. 2003. "The New Regionalism Revisited." In *Theories in New Regionalism*. Edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw. New York: Palgrave, pp.22-42.
- Keohane, Robert O. 1990. "Multilateralism: An Agenda for Research." *International Journal*, vol.45, no.4(Autumn), pp.731-764.
- Keohane, Robert O, and Joseph S. Nye. 2001. *Power and Interdependence* (3rd edition). New York: Addison Wesley.
- Locke, John. 2003. *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*. New Heaven and London: Yale Univ. Press.
- Pabst, Adrian. 2017. "Postliberalism: The New Centre Ground of British Politics." *The Political Quarterly*, vol.88, no.3(July-September), pp.500-509.
- Ruggie, John. 1993. "Multilateralism: The Anatomy of an Institution." In *Multilateralism Matters*. Edited by John G. Ruggie. New York: Columbia University Press, pp.3-47.
- Tan See Seng. 2017. "Can East Asian Regionalism: Bulwark against a "Post-Liberal" International Order?" Presentation Paper in Jeju Forum.
- Telò, Mario. 2001. "Introduction." In *European Union and New Regionalism*. Edited by Mario Telò. Aldershot: Ashgate, pp.1-16.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Regionalism in Hard Times*. London and New York: Routledge.
- Terada Takashi. 2017. "Era of Bilateralism is Back? Trump's Trade Policy and Asian Regionalism." Presentation Paper in Jeju Forum.
- The White House. 2017. "Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement." <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>(검색일: 2017.10.20).
- Tiberghien, Yves. 2017. "Global Integration, Rising Populism, and the Future of Liberalism: Does Regionalism Offer a Resilient Solution?" Presented paper in Jeju Forum.
- Tussie, Diana. 2003. "Regionalism: Providing a Substance to Multilateralism?" In *Theories in New Regionalism*. Edited by Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw. New York: Palgrave, pp.99-116.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

❖ 저자 약력

■ 도종윤

現 제주평화연구원 지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득. 연세대 연세-SERI EU센터 Post-Doc, 서울대 국제문제연구소 연구원, 성균관대, 이화여대, 건국대 강사 역임. 주요 논문으로 “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석(2014)”, “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

기획 및 감수: 도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

편집: 황지나 (제주평화연구원 연구원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760