



코로나 이후 아태 지역 질서: 승자없는 미중경쟁, 중견국 연대, 다자주의 해법

코로나 사태 속 미중 경쟁의 승자는?

- 무역, 기술 등 다양한 분야에서 지속적으로 심화되어온 미중 간 전략 경쟁은 코로나 19 사태로 인하여 더욱 악화되는 모습을 보이고 있다. 코로나 19 가 전세계적으로 유행하고 있는 가운데 미국과 중국 양국 모두 경제적, 정치적으로 큰 타격을 받았다. 미국은 과거 9.11 테러와 2008 년 금융위기와 같은 글로벌 위기를 맞이하였을 때 다자주의와 동맹관계를 중요시 하며 패권적 리더십을 유지한 바 있으나, 이번 코로나 19 사태라는 글로벌 위기를 일방주의로 대처하면서 지도적 역할을 축소하였으며, 패권적 리더십 쇠퇴를 가속화 하고 있다.
- 존 아이켄베리 교수는 코로나 19 대응 실패와 더불어 조지 플로이드(George Floyd) 사건으로 인하여 미국이 국내적으로 분열되는 모습을 보이고 있으며, 미국이 마주한 위기에 대응할 능력이 없는 것으로 평가한다. T.J. 펴펠 교수는 코로나 19 사태에 성공적으로 대처하고 있는 아시아 국가들이 미국 항공사를 제외한 채 국가 간 제한적 여행 자유화 조치인 ‘트레블 버블 (travel bubble)’을 검토하고 있듯이, 미국의 아시아 내 위상이 저하되고 있다고 말한다. 존 아이켄베리 교수는 향후 동아시아에서는 미국이 신뢰도가 하락하는 가운데 동맹을 선도하고 중국이 아시아 내 경제를 선도하며 두 개의 지도국가가 공존할 것이라고 전망한다.
- 한편 국내 방역 성공 및 코로나 19 를 적극 활용한 역내 영향력 증진, 홍콩에 대한 지배력 강화 등의 성과를 이루어낸 중국 역시 미중 경쟁 속 진정한 승자로 보기는 어렵다. 전재성 교수는 중국은 코로나 19 사태 속에서 국제사회에 보건 관련 공공재를 제공할 수 있었으며 물질과 힘을 동원하여 경쟁에 임하고 있지만, 보유한 물질자원을 통해 새로운 국제 질서를 제시할 준비가 되어 있지 않으며, 현재 전세계적 전염병의 위기는 중국에게 기회였음이 분명하나 잠재적 패권국으로서의 지위를 국제사회에 알리기에는 시기적으로 이르다고 주장한다. 결국 우리는 어떤 국가가 패권국의 지위를 가지는가에 대한 고민이 아닌 강대국이 국제사회에서 어떠한 역할을 맡을 것인가에 대한 고민을 해야 한다.

미국 대선, 위축된 미국의 아시아 역내 역할 회복제 될까?

- 존 아이켄베리 교수는 2020 년 11 월 3 일 미국 대선은 미국 역사상 링컨(1860 년) 당선 이래 가장 중요한 사건 중 하나로 기억될 것이라 평가한다. 향후 미국의 새로운 행정부가 자국중심주의에 기반한 역할과 국제관계 전반을 압도하는 패권국의 역할 사이에서 국제사회 내 자국의 역할을 어떻게 규정할지는 중요한 문제이다. 특히 트럼프 대통령이 재선에 성공할 경우, 공공재에 기반한 미국의 기반을 되돌리기까지는 한 세대(generation)가 걸릴 것으로 예상된다. 바이든은 트럼프의 정치적 신념에 대비되는 사람으로 다자주의적 미국을 상징한다. 트럼프의 행적을 모두 지울 수는 없지만 바이든 행정부는 미국을 트럼프 이전의 시대로 되돌리기 위하여 노력할 것이다.
- T.J. 펴펠 교수는 바이든 행정부가 현재의 트럼프 행정부보다 동아시아 역내 다자간 접근법에 보다 수용적일 것이라는 의견에 동의한다. 특히, 아시아지역의 중요성을 강조하며, 다차원적, 경제적,

외교적, 교육적 지역 정책을 강조함으로써 오바마 행정부의 아시아 정책과 유사한 정책을 펼칠 가능성이 높다. 그러나 현재 미국이 직면한 문제는 단순히 민주당이 대선에서 승리했을 때 해결될 수 있는 “트럼프 문제(Trump problem)”가 아니다. T.J. 펴펠 교수는 현재 미국의 상황이 트럼프 개인의 문제라기보다는 공화당 내 극단성의 논리적 산물로 보면서 미국의 공화당이 금권정치(plutocracy)와 포퓰리즘(populism)을 상징하는 정당이 되었다고 주장한다. 공화당은 상위 1-2%의 부유층에 대한 세금 감면과 규제 완화를 시행하면서도 복음주의 기독교 신자들에 대한 복지 정책을 시행하며 反다자주의(a la carte multilateralism)적 의제에 힘을 싣고 있다. 이런 가운데, 미국의 단일 대전략이라는 것은 존재하지 않으며, 공화당과 민주당의 정책이 개별적으로 질문되어야 한다고 제안한다. 또한 전체를 아우르는 “미국의 단일 대전략”이라는 것이 사실상 상실되었으며, 이러한 상황은 결국 미국 외교 정책에 제약을 줄 것으로 본다.

- 어떠한 후보가 당선이 될지 여부와 상관없이 국내 경제 회복은 미국의 주요 정책 어젠다가 될 것이다. 존 아이켄베리 교수는 바이든의 최우선 과제는 미국 동맹 강화 및 대중국 정책에 이어 여전히 미국 경제 회복이라고 진단한다. 국제 연합(international coalition) 구축과 국제 사회 리더의 역할 담당을 위하여 이를 지속하는데 도움을 줄 수 있는 미국 내 분열 문제 및 경제적 능력 재건에 대한 해결법을 모색하는 것이 중요하다. 에블린 고 교수는 존 아이켄베리 교수의 의견에 동의하는데, 미국이 중국과 아태 지역에서 기술 민족주의 경쟁 (techno nationalist competition)을 하기 위해서는 미국 국내 경제를 회복해야 하며, 지속적으로 첨단 신기술을 개발해야 한다고 주장한다.
- 외교정책적 측면에서 T.J. 펴펠 교수는 미국의 대중국 강경 정책이 트럼프 행정부의 선거 책략이자 대아시아 외교에서 보여준 거의 유일한 전략이라고 설명한다. 존 아이켄베리 교수는 바이든이 당선되더라도 중국 견제는 유지될 것이며, 미국의 자유민주주의 원칙과 중국의 강경한 권위주의 간 이념 경쟁이 전개될 것이라고 주장한다. 바이든은 인권, 민주주의, 언론의 자유, 개인의 권리 등 의제를 부각시키며, 동맹체제를 재건하고 미국 주도의 파트너십 쇄신을 시도할 것이다. 존 아이켄베리 교수는 한국과 호주를 포함한 자유민주주의 국가간 연합체가 자유주의, 다자주의 질서 회복에 나서야 한다고 주장한다.
- 에블린 고 교수는 중국은 역내 국가들 포섭을 위해 많은 노력을 경주하고 있으나 성공하지 못하고 있는 반면, 역내 국가들은 미국의 리더십을 요청하고 있으나 미국은 자국중심주의와 일방주의에 빠져있는 “불편한 현실(uncomfortable situation)”을 지적한다. 미국의 차기 행정부는 일차적으로 국내 경제 회복을 이루어야 하며, 둘째, 동아시아 국가들이 미국과는 다르게 영원히 중국의 그늘에서 벗어날 수 없다는 점을 인지해야 하고, 끝으로 미중 간에 과거 냉전기 위기관리 메커니즘을 마련하는 노력을 기울여야 한다고 주장한다.
- 전재성 교수는 미국의 새로운 행정부가 자국중심주의에 기반한 역할과 패권국의 역할 사이에서 국제사회 내 자국의 역할을 어떻게 규정할 지가 중요하다고 논의했다. 근본적으로 변화하는 21 세기 세계질서에서 하나의 국가가 패권의 역할을 도맡을 수 없는 상황임이 확실해졌다. 미국은 더이상 기존의 패권 역할이 아닌, 모든 국가들이 함께 지구거버넌스를 추구하는데 필요한 메타 거버넌스(meta-governance)의 역할을 하도록 새로운 역할 규정을 하는 것이 중요하다.

시험대에 오른 자유민주주의 체제

- 존 아이켄베리 교수는 글로벌 팬데믹 속 미중 경쟁이 민주주의와 권위주의 정부 간의 대결 구도에서 진행되고 있는 측면이 있지만 이분적으로 단정짓기에는 사안이 단순하지 않다고 지적하였다. 민주주의 정부를 가진 국가들 중에서도 미국과 브라질, 영국과 같이 방역에 고전하는 국가가 있는 반면에 한국과 뉴질랜드와 같이 성공한 사례를 제시하는 국가가 있듯이, 같은 민주

정부를 가진 국가라 하더라도 다양한 형태의 정부를 운영하고 있으며 이에 따라 전염병의 대응 방식 또한 다르게 나타나고 있다. 반면, 중국과 같은 권위주의(authoritarianism) 정권이 전염병과 같은 위기 시 특정 사안에 대해 신속히 대응할 수 있는 모습을 보았지만 그렇다고 해서 민주주의 정부가 권위주의 정권에 뒤처진다는 것이 아니다. 중국과 같은 권위주의 정권은 문제 해결에 신속함을 보여주지만 위기 시 언론과 정보의 흐름을 저지하고 국가를 폐쇄하는 조치 또한 가능하다. 물론 이러한 조치는 건강하지 못하기 때문에 결국에는 법의 지배 아래 열린 체제와 시민사회를 보유하고 언론과 정보의 공유가 보장된 다원화된 정부가 공감을 얻을 것이다. 선거제를 보유한 민주주의 국가들은 사회악을 합법적으로 제거하여 다시 시작할 수 있다. 이러한 국가들에서는 지도자가 마음에 들지 않으면 선거를 통해 교체할 수 있다. 지금까지도 이러한 국가들이 국가의 정당성과 지속성을 과시한 바 있다. 물론 최근 많은 민주주의 정부가 방역 과정에서 미흡함을 보이기는 했지만, 장기적으로는 민주주의 정부의 200 년 넘는 세월 동안의 성공 사례는 체제의 건재함을 보여주는 데 유리한 요인으로 작용할 것이다.

- 전재성 교수는 소위 말하는 자유주의 국제질서는 미국에 의해서 형성된 것이 아니라 미국의 동맹국들과 기타 중견국들의 지지로 형성된 것이라고 보았다. 이들 국가는 예측불가능하고 다자적 합의가 부재한 지정학적 경쟁 상태가 정의하는 무질서와 노골적인 힘의 정치보다 미국의 리더십을 중심으로 한 질서를 선호했다. 미국이 리더십을 유지하기 위해 가장 중요한 점은 중견국에 공동 설계자 역할을 허용할 것인지 아닌지 여부이다. 이것은 단순한 팔로우십(followship)을 넘어선 것으로 글로벌, 그리고 지역 수준에서 포용적이고 지속가능한 아키텍처를 구축해야만 미국이 아시아 내 중견국들의 지지를 얻을 수 있을 것이다.
- 자유주의 국제질서는 안보위협에 대처하기 위한 명확한 전략과 동맹국 지원 프로그램, 미래에 대한 확고한 이념적 비전을 담은 패키지(package)였다. 미중 간 경쟁 구도가 지역을 분열시키면서 지역 질서는 보복성 성격이 짙어질 가능성이 커졌다. 경제전쟁과 지정학적 강요를 방지하기 위해 어떻게 다자적 메커니즘을 설정할 것인가가 자유주의 질서를 유지하는 데 매우 중요하다. 미국은 지정학적 강요와 보복과 같은 자유주의적이지 않은 행동에 어떻게 대비할 것인지 동맹과 전략 파트너들과 협의할 필요가 있다.

미중 전략 경쟁 속 다자주의의 필요성

- 2003 년 사스(Severe acute respiratory syndrome, SARS)나 2009 년 돼지인플루엔자 발병 당시 미국과 중국은 동아시아 지역에서 다자주의적 접근을 바탕으로 협력하였다. 그러나 이번 코로나 19 사태에서는 미국과 중국이 자국의 이익을 위해 팬데믹을 무기화(weaponize)하고 있다. 코로나 19 사태로 미국의 패권적 리더십 쇠퇴가 가속화되고 있는 가운데 미국에서는 장기적으로는 다자주의 협력을 재구축하는 노력에 대항하는 움직임(counter movement)이 촉발될 가능성이 있다.
- T.J. 펨펠 교수는 트럼프 대통령이 코로나 19 사태에 대응하며 글로벌 자유주의 질서와 아-태 경제협력, 동맹 간 안보협력에 대해 영향력을 행사하려고 한다고 평가하였다. 아시아 국가들은 내재된 중상주의(embedded mercantilism)에서 벗어나 30 년 넘게 안보 긴장을 완화하면서 긴밀한 경제협력과 다자주의, 그리고 시장 개방성 확대를 추진하고 있는 반면, 미국 내에서는 일방주의의 고집, 미국 최우선 정책, 외국인 혐오, 민족주의가 나타나고 있으며, 아시아 문제에 대한 다자주의적 접근법에 대해 반감을 드러내고 있다고 진단하였다.
- 전재성 교수 역시 미국이 코로나 19 사태에 대처하며 일방주의(unilateralism)로 돌아서고 다자주의를 불신하는 등 지도적 역할을 축소하였다고 보았다. 탈냉전 시기 9.11 테러, 2008 년 금융위기, 코로나 19 사태를 겪으며 10 년에 한 번씩 위기가 있어 왔다. 미국은 9.11 테러와 2008 년 금융위기에 대처하며 동맹의 역할이 매우 중요한 유지연합(coalition of the willing)과

G20 을 주도하였다. 이와는 대조적으로 트럼프 행정부는 세 번째 글로벌 위기인 코로나 19 사태에 대처하면서 세계보건기구(World Health Organization, WHO)에 대한 비난을 이어오다 마침내 탈퇴를 선언하며 중국에 책임을 넘기는 것으로 대응했다.

- 미국은 앞으로 직면할 위기에 대처하기 위해 메타거버넌스(meta-governance)의 역할을 맡아 국제 공공재의 종합적 공급 메커니즘을 구축하고 다자주의를 장려하며 공동 리더십으로 중국을 설득할 필요가 있다.

격화되는 미중 경쟁 구도 속 아태지역 중견국의 역할

- 존 아이켄베리 교수는 미국과 중국 두 강대국과의 상호의존성으로 인해 아태 지역이 특정 강대국에 의해 압도되지는 않을 것이며 두 국가의 영향력이 공존하는 상황이 지속될 것이라는 전망 속에서 이러한 ‘이중 패권(dual hegemony)’ 상태가 한국, 일본, 아세안, 호주, 인도 등 중견국들에 지렛대를 제공하여 역내 균형 정치에 영향력을 행사하게 할 수 있다고 보았다.
- T.J. 펨펠 교수는 한국, 일본, 호주 등 역내 중견국들이 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP), 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 등 경제협정 체결과 인프라 투자 및 개발을 통하여 역내 영향력을 강화하고 있는 상황 속에서 민주주의와 개방된 시장경제의 가치에 기반한 역내 국가들을 단합할 수 있는 틀로서 '자유롭고 개방된 인도-태평양 전략(Free and Open Indo-Pacific Strategy, FOIP)' 담론이 지속되고 있음에 주목하였다.
- 에블린 고 교수는 미중경쟁을 완화할 대안을 제 3 의 강대국이나 국가연합이 아닌 다양한 행위자와 대화창구가 공존하는 다원적 지역 환경에서 찾을 수 있다고 말한다. 이러한 측면에서 에블린 고 교수는 한국, 호주, 일본, 인도네시아 등 역내 중견국들이 다양한 국가들과 실질적 분야에서 상호협력 추구, 제도적 틀과 역량 구축, 국내적 안정 추구 및 경제적 잠재력 도모, 인접 지역의 안정 여부 주시 등의 역할을 수행할 수 있다고 보았다.
- 한국은 므타(MIKTA) 및 여타 중견국 협의체에 활발히 참여하는 등 중견국 외교에 적극적인 자세를 보이고 있다. 존 아이켄베리 교수는 한국이 경제, 지속가능한 발전, 환경, 안보 등의 분야에서 협력을 주도할 수 있으며, 코로나 대응 모범 국가로서 자유 민주주의 국가들 간 협력을 주도할 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 보았다. ■

참가자 약력

■ T.J. 펴펠 (T.J.Pempel)_캘리포니아 주립 버클리대학교 (University of California at Berkeley) 잭.M.포르시 정치학과 교수 (Jack M. Forcey Professor of Political Science). 미국 컬럼비아 대학교 (Columbia University)에서 박사학위를 취득하였다. 그는 미일 친선위원회 (Japan-U.S. Friendship Commission)의 위원이자 동북아시아 협력 대화 (Northeast Asian Cooperation Dialogue)의 활발한 참가자이며, 2002년부터 2006년까지 버클리대학교의 동아시아학회장과(Institute of East Asian Studies) 유일한 아시아학 교수 (II Han New Chair of Asian Studies)를 역임하였으며, 워싱턴 대학교 (University of Washington)에서 잭슨 국제관계학부의 보잉 국제관계학과 교수 (Boeing Professor of International Studies in the Jackson School of International Studies)직을 겸임하였다. 주요 연구는 아시아와 국제금융, 그리고 안보 양극성의 쇠퇴 등이다. 저서로는 *Remapping East Asia: The Construction of a Region*; *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy* (both by Cornell University Press); *Security Cooperation in Northeast Asia and The Economic-Security Nexus in Northeast Asia* (both by Routledge) 등이 있고, 1997-98 아시아 경제위기와 2008-09 세계 경제위기 당시 아시아의 경험을 다룬 *Two Crises; Different Outcomes* (Cornell University Press)를 편집하였다. 2021년에는 *Region of Regimes: Prosperity and Plunder in the Asia-Pacific* 을 출판할 예정이며, 이외 120 개 가량의 논문과 기고문 등을 집필하였다.

■ 존 아이켄베리 (G. John Ikenberry)_프린스턴 대학교 (Princeton University) 알버트 지 밀뱅크 정치외교학과 교수 (Albert G. Milbank Professor of Politics and International Affairs). 미국 시카고 대학교 (University of Chicago)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 프린스턴의 국제안보연구센터 (Center for International Security Studies)의 공동 센터장이자 미국 예술 과학 아카데미 (American Academy of Arts and Sciences)의 펠로우로 재직 중이고, 경희대학교의 Global Eminence Scholar 이다. 저서로는 *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order* (Yale, 2020), *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American System* (Princeton, 2011), *Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the 21st Century* (Princeton 2009) 등이 있다. 저서 중 *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, 2001)는 2002 년 미국 정치학회 (American Political Science Association)에서 최우수 국제역사/정치 도서로 선정되어 슈뢰더-저비스상을 수상하였다. 이외 130 개 이상의 논문과 기고문 등을 작성하였으며, 옥스포드 대학교의 배일리얼 컬리지 (Baliol College, Oxford)에서 72 대 이스트먼 방문교수(72nd Eastman Visiting Professor)로 재직하였다. 특히, 최근에 이루어진 국제관계학 (IR) 학자들의 설문조사에서, 아이켄베리 교수는 최근 20 년간 최고의 연구성과를 낸 국제관계학 학자들 중 10 위, 그리고 최근 5 년간 가장 흥미로운 연구성과를 낸 국제관계학 학자들 중 8 위에 선정되었다.

■ 에블린 고 (Evelyn Goh)_호주국립대학교 (Australian National University) 쉐든 전략정책학 교수 (Shedden Professor of Strategic Policy Studies). 영국 옥스포드 대학교에서 국제관계학 박사학위를 취득하였다. 그녀는 전략국방연구센터 (Strategic and Defence Studies Centre)의 연구부장이자 아시아안보연구개발네트워크 (Graduate Research and Development Network on Asian Security (GRADNAS))의 의장으로 재임중이며, 런던 로얄 홀로웨이 대학교 (Royal Holloway University), 옥스포드 대학교, 그리고 싱가포르 라자랏남 국제대학원 (Rajaratnam School of International Studies)에서 교수직을 역임한 바 있다. 그녀는 *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy and Transition in Post-Cold War East Asia* (Oxford University Press, 2013); 'Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies', *International Security* 32:3 (Winter 2007/8):113-57; and *Constructing the US Rapprochement with China, 1961-1974* (Cambridge University Press, 2004) 등을 저술 한 바 있으며, *Rising China's Influence in Developing Asia* (Oxford University Press, 2016) 을 편집하였다. 가장 최근에는 *Re-*

thinking Sino-Japanese Alienation: History Problems and Historical Opportunities (Oxford University Press, 2020)을 발간하였다.

■ 전재성_ EAI 국가안보연구센터 소장, 서울대학교 교수. 미국 노스웨스턴대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 외교부 및 통일부 정책자문위원으로 활동하고 있다. 주요 연구 분야는 국제정치이론, 국제관계사, 한미동맹 및 한반도 연구 등이다. 주요 저서 및 편저로는 《남북간 전쟁 위협과 평화》(공저), 《정치는 도덕적인가》, 《동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로》 등이 있다.

■ 이숙중_ EAI 시니어펠로우·이사, 성균관대학교 교수. 미국 하버드대학교(Harvard University)에서 사회학 박사학위를 취득하였으며, 세종연구소 연구위원, 미국 브루킹스연구소 객원 연구원, 존스홉킨스대학교 교수강사, 현대일본학회 회장, 외교부 정책자문위원, EAI 원장 등을 역임하였다. 최근 편저에는, *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea's Role in the 21st Century* (편), *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia* (공편), 《세계화 제 2 막: 한국형 세계화와 새 구상》(공편), 《2017 대통령의 성공조건》(공편) 등이 있다.

■ 담당 및 편집: 백진경 EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 209) j.baek@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2020년 6월 22일

“코로나 이후 아태 지역 질서: 승자없는 미중경쟁, 중견국 연대, 다자주의 해법” 979-11-90315-83-8 95340

재단법인 동아시아연구원
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr