



[신년기획 특별논평 시리즈] EAI 한국외교 2021 전망과 전략 (1)

바이든 정부의 출범과 한국의 대미 전략

전재성

EAI 국가안보연구센터 소장, 서울대 정치외교학부 교수

1. 바이든 정부의 외교대전략

미국 대통령 선거가 끝난 지 두 달이 지나면서 선거의 흥분이 가라앉고 보름 후에 출범할 바이든 정부의 각종 정책에 대한 추측이 비등하다. 미국 국내의 정치 상황도 유례없이 혼돈 속에 있지만 트럼프 시대를 경험한 이후, 보다 질서 있는 세계 질서가 출현할 것이라는 기대와 바이든 정부를 자국의 이익에 유리하게 활용하려는 많은 국가의 노력들이 공존하고 있다. 바이든 당선인은 행정부의 주요 인사들을 임명하고 정책 회의를 시작하면서 바이든 정부가 추구할 정책의 방향들이 부분부분 드러나고 있다.

바이든 정부의 미래는 트럼프주의의 안개 속에서 여전히 확연하지 않다. 미국의 모든 정부들이 애초의 계획과는 다른 위기를 겪고, 대선 때 내세웠던 공약을 실현하기 어려웠던 것이 사실이다. 부시 대통령은 9.11 테러를 맞았고, 오바마 대통령은 러시아의 크림반도 침공과 중동의 격변을 겪으면서 아시아 중시전략을 미완으로 끝맺었으며, 트럼프 대통령은 코로나 사태로 재선의 기회를 잃었다. 2020년대 초반 역시 예기치 못한 위기들이 바이든 정부의 향방을 예측 불가능하게 하겠지만 트럼프주의를 지지하는 공화당과 그 지지자들의 도전은 상수가 될 것이다.

트럼프 대통령은 역사상 두 번째로 많은 표를 받은 최다 득표 탈락자가 되었다. 공화당 지지자들의 90% 이상의 표를 확보했고, 2016년보다 백인은 물론 비(非)백인 투표자로부터 더 많은 표를 받았다. 트럼프의 지지층은 확대되었으며 대선 패배 이후에도 트럼프 개인과 트럼프주의에 대한 지지를 거두지 않고 있다. 트럼프 대통령은 대선 이후부터 백악관을 떠날 때까지 2024년 선거운동에 최선을 다하는 모습이다. 바이든 정부의 실패를 위한 초석을 놓으면서 트럼프주의의 선명한 자국을 남기기 위한 노력을 기울이고 있다. 민주당은 하원에서는 약간의 우위를 점하고 있지만, 곧 결정될 조지아주 상원의원 투표 결과에 따라 상원에서 최대한 동률을 이룰 것으로 보여 민주당의 의회 주도도 예상하기 어렵다.

미국 정치가 양극화되어 있다고 하지만 실상 민주당과 공화당 내에서도 많은 분파가 있음이 확인되었다. 민주당의 모든 지지자들이 바이든 대통령을 적극적으로 지지하지는 않는다는 점도 확인되었다. 바이든 대통령은 민주당의 중도파로 보다 진보적인 민주당의 좌파, 그리고 전통적인 공화당 중도파와 공화당 우파를 상대해야 하는 상황에 놓여있다. 양극화된 정치라기보다는 양대 정당 대립 속 다극화의 정치라고 할 수 있다. 양당 간의 대립은 정치적 양극화에서 더 나아가 정서적 양극화의 상황에 놓여 있다. 코로나 사태가 수그러질 때 경제와 인종의 의제가 더욱 불거지고 바이든 대통령은 국내정치에 발 묶일 확률이 높다. 공화당 역시 지정학에 어두운 트럼프 대통령이 국내정치에 치중하여 생산해낸 거래기반 질서를 넘어 온전한 외교정책을 만들어야 할 도전에 직면해 있다.

바이든 정부의 외교대전략은 지구적 리더십 회복, 다자주의 강화, 미국 주도의 규범/규칙 기반 질서 회복, 대중 경쟁 속 공존 추구, 미국의 복원력에 우호적인 지구적 공급망 건설, 중국과의 선택적 탈동조화, 동맹 강화, 지구 보건, 대량살상 무기 비확산, 기후변화와 같은 지구적 어젠다 중시 등으로 요약된다.¹ 그러나 핵심은 미국의 지구적 리더십을 뒷받침하는 국내 지지의 공고화, 다른 말로 하면 미국의 적극적 대외정책을 지지하는 중산층의 확보이다. 백악관 국가안보보좌관으로 임명된 제이크 설리번이 참여한 카네기 연구소의 보고서 “Making US Foreign Policy Work Better for the Middle Class”는 신자유주의 지구화, 미국 내 불평등 확산, 제조업의 몰락, 일자리 상실, 그리고 중산층의 위기를 극복하지 않으면 미국 패권의 국내적 기초가 흔들릴 수밖에 없음을 강조하고 있다. 미국의 외교정책과 중산층 복구 정책은 불가분의 정책이며 그러한 점에서 바이든 이전 미국 외교정책의 패러다임 자체가 바뀌어야 한다고 역설하고 있다. 심층 인터뷰 결과 미국 중산층 역시 미국의 적극적 외교정책, 동맹들의 도움, 자유무역 등이 미국의 이익에 핵심적이라는 사실을 충분히 이해하고 있으며, 무역 분쟁은 미국 경제발전의 대리전에 그칠 뿐이라는 사실도 공유되고 있다는 것이다. 문제는 신자유주의 세계화, 미국의 패권적 대외개입정책 속에 미국의 당위적 외교정책 목표가 중산층 이익을 훼손하는 결과로 귀결된다는 것이다. 바이든 당선인이 수전 라이스 전 백악관 국가안보보좌관을 국내정책위원회 위원장에 임명한 것도 이러한 흐름을 배경으로 한 것이다. 향후 미국 외교정책의 핵심은 국내경제 회복, 더 나아가 중산층 복원을 위한 정책일 것이며, 이는 반세계화의 추세를 어떻게 재세계화(reglobalization)의 흐름으로 바꿀 것인가, 자유무역 질서를 중산층에 유리한 공정한 무역 질서로 바꿀 것인가, 기술 발전에 따른 자동화의 흐름 속에 미국의 기술 혁신력을 보장하고 중산층의 취업률을 조장할 대외정책을 추진할 것인가의 문제와 연결된다.

바이든 정부는 지구적 다자주의와 규범의 확보를 통해 지속 가능하고 장기적으로 미국에 유리한 정책을 추진하고자 한다. 파리기후협약 복귀에 이어 지구적 민주주의 협의체 결성을 예고한 것도 그러한 흐름의 일환이다. 그러나 현실적으로 미국의 새로운 지구적 거버넌스 시도, 특히 민주주의 연합체에 근거한 거버넌스가 얼마나 성공적일지는 두고 보아야 한다. 코로나 사태로 더욱 강화된 민주주의 대권위주의의 대결은 트럼프 정부하에서 쉽게 신냉전으로 포장되었지만, 경쟁의 구도는 그렇게 단순하지 않다. 코로나 사태는 물론 지구화로 인한 경제 위기, 정치적 양극화, 포퓰리즘, 극우민족주의, 경제 불평등 심화 등의 문제는 이미 보편적인 문제이며 환경문제까지 악화되면 국가 부문의 영향력은 더욱 확대될 수밖에 없다. 민주주의 사회가 시민사회에 대한 반응성과 책임성에서는 우월하지만, 효율성에서 뒤떨어질 수 있기에 많은 민주주의 국가들이 민주주의 역진(backsliding), 혹은 권위주의 부활의 모습을 보이고 있다.

실제로 바이든 대통령이 민주주의 협의체에 어떤 국가들을 초청할지, 어떠한 의제로 지구 거버넌스를 확립해 나갈지 많은 도전에 직면할 수 있다. 유럽의 경우 헝가리, 폴란드, 터키처럼 EU 혹은 나토의 회원국이지만 권위주의화 된 국가들을 초청할 것인지, 사우디 아라비아, 아랍 에미리트처럼 미국의 이익에 핵심적이지만 완전히 민주주의적이지 않은 국가들은 배제할 것인지, 권위주의 강화로 비판받는 인도는 문제가 없는지 등 포용적 민주협의체를 구성하는데 많은 난관이 놓여 있다. 기존의 동맹 구도나 협력 구도를 약화시키지 않으면서 실제로 가동 가능한 새로운 거버넌스를 꾸려갈 수 있을지 미지수다.

바이든 정부의 동맹 강화 정책은 한국은 물론 기존의 미국 동맹국들이 반기는 바이다. 트럼프 대통령이 동맹 폄하의 모습을 보였고 장기적인 미국의 안보 지원을 의심하게 된 동맹국들은 해징

¹ 대선 기간 중 바이든 후보가 제시했던 대외정책 내용에 관해서는 전재성, 『바이든 미국 민주당 대통령 후보의 외교정책 공약과 미래의 세계질서』, EAI 스페셜 리포트, 2020.8.25.

(hedging)을 시도할 수밖에 없었던 상황이기 때문이다. 더구나 중국, 러시아 등과 긴밀한 경제, 에너지 협력관계를 가지는 국가들은 미국과 자동적으로 이익이 일치할 수 있다는 가정을 버리게 되었다. 비단 트럼프 대통령의 정책뿐 아니라 미중 전략 경쟁 속에서 미국의 동맹국들은 중국과 다층적인 경제협력 관계를 이루고 있고, 미중이 경쟁한다고 해서 냉전기처럼 양대 진영으로 나뉘기는 쉽지 않다. 최근 EU가 중국과 투자협정을 맺은 것도 이러한 복합적 상황을 반영한다. 세계 질서는 이미 여러 영역으로 분기되었으며 각 영역별로 국가들의 이해관계가 상이하므로 일률적인 경쟁 질서로 모든 관계를 재단하기 어렵게 된 것이다.

2. 바이든 정부의 대중 전략

바이든 정부의 대중 정책은 경쟁적 공존이라는 목표로 정리할 수 있다. 중국과 전략적 이익에서 상충하는 부분이 점차 커지고 있으므로 경쟁을 회피할 수 없다는 것이다. 그러나 경쟁이 대결과 파국을 전제하는 것은 아니며, 규칙에 기반한 경쟁을 벌일 수 있다면 경쟁적 공존이 가능하다는 것이다. 더구나 지구 보건, 환경, 비확산 분야에서 바이든 정부는 중국과 협력을 강조하고 있다. 영역별로도 안보, 경제, 사회 문화, 디지털 등 다양성이 있고 하나의 원칙으로 모든 미중 관계를 일반화하기는 어렵다. 미국은 중국에 대해 가지고 있는 압도적인 군사적 우위를 기반으로 다른 영역에서 중국의 규칙 중시 행동을 도모해 간다는 정책을 내세우고 있다. 그러나 미국이 제시하는 규범이 항상 옳은 것은 아니며, 이미 트럼프 정부를 거치면서 미국의 규범 제정력, 규범 준수경향은 매우 약화되었기 때문에 국제규범을 둘러싼 미중 간의 경쟁은 치열해질 전망이다.

미중 대결의 현실에서 무역 분쟁도 중요하겠지만 대만을 둘러싼 안보위기와 5G에서 시작된 기술 경쟁은 더욱 치열해질 것이다. 아시아 지역의 중요 분쟁 지역들 중에서 중국이 군사적 우위를 확보할 가능성이 있는 지역은 양안이다. 만약 중국이 대만을 차지하게 된다면 도련선 정책에 큰 진보를 이루고 소위 가라앉지 않는 항공모함을 얻어 태평양으로 진출하는데 군사적 이점을 얻기 때문이다. 바이든 정부는 대만 정부에 대한 안보 지원을 더욱 확고히 할 것이고 양안관계는 향후 더 긴장될 수 있다. 5G 역시 향후 지구적 인터넷망을 둘러싼 경쟁이자, 향후의 디지털 질서에서 미국이 우위를 점하기 위한 시작점이다. 반도체, 디지털 정책, 정보보호 등 다양한 영역에서 미중 간의 경쟁은 치열해질 것이다.

3. 바이든 정부와 북핵 문제

한국의 입장에서 초미의 관심사는 역시 북핵 문제이다. 바이든 외교안보팀의 북핵 정책은 현재까지 몇 가지 원칙으로 요약될 수 있다. 즉, 완전한 비핵화의 목적 확인, 동맹의 이익과 의견 중시, 바텀 업, 즉 상향식 북핵 협상 추진, 인권 문제 중시 등이다. 북한의 핵, 미사일 능력이 미(美)본토를 타격할 능력을 갖춘 상황에서 전략적 인내가 옵션이 되기는 힘들지만, 그렇다고 코로나 사태, 경제 회복, 인종 문제 등 정치 문제 해결보다 더 중요한 것이라고 보기는 어렵다. 바이든 정부의 아시아 외교 진용이 갖추어지기 전까지 북한의 대미 전략이 중요한 분기점이 될 수 있다.

트럼프 정부와 달리 외교 안보 인사들의 체계적인 정책이 중요해진다면 안토니 블링컨 국무장관 지명자 등 주요 당직자들의 접근법이 중요해질 것이다. 블링컨의 경우 북핵 위협이 심각한 상황에서 북한의 핵 능력 동결과 부분적 경제제재 해제를 우선 타협점으로 하고, 이후 완전한 핵 신고 및 검증을 전제로 지속적인 협상을 통해 완전한 비핵화를 이룬다는 생각이다. 이 과정에서 북미 간에 새로운 관계

설정이 필요할 텐데 이미 트럼프 대통령과 새로운 북미 관계 수립이라는 성과를 얻은 북한으로서는 선(先)비핵화의 움직임을 보일지 알기 어렵다. 작년 7월 김여정 담화는 북미 간 비핵화 협상 재개의 조건으로 미국의 대북 적대시 정책 철회의 정책을 내건 바 있고, 바이든 정부가 싱가포르 북미 협상의 결과를 받아들일지 여부가 우선 중요해질 것이다. 비핵화에 앞서 북미 간 새로운 관계 설정을 앞세운 싱가포르 공동성명의 정신에 비추어 북한이 바이든 정부에 신뢰 형성의 징표를 요구할 경우 바이든 정부의 입지는 쉽지 않을 수 있다.

4. 한국의 대미 전략

바이든 정부가 트럼프 지우기(anything but Trump)에 가까운 외교정책을 추구할 때, 한국의 대미 전략 역시 180도로 변화하는 것이 과연 바람직한 것인지, 또 그래야 하는지 많은 고민을 안겨준다. 한국은 바이든 정부의 대외정책이 어떤 내용일지 파악하는 데 급급해서는 안되고, 향후 바이든 정부의 정책 중 어떤 정책이 성공할 수 있고 어떤 정책은 그렇지 않은지, 한국이 동맹국으로서 바이든 정부에 어떠한 정책대안을 입력할 수 있을지 고민해야 한다.

첫째, 바이든 정부를 넘어 미국이 현재의 한국 정책을 어떻게 파악하고 있는지를 정확히 아는 것이 중요하다. 볼턴과 우드워드 등 미국 인사들의 책에 비추어진 한국은 아시아 지역이나 지구 차원에서 미국과 충분히 협의하고 영향력을 제시하는 중견국의 모습이 아니라 남북 관계와 한반도 문제에 집중한 국가로 그려진다. 미국의 싱크탱크들에서 나오는 보고서들 역시 미국의 대중 전략에서 한국이 차지하는 비중은 과거에 비해 높지 않은 모습이다. 한국이 처해 있는 중간적 입장의 어려움을 이해하면서도 한국의 지역, 지구 전략에 대한 의구심이 있는 것은 미국 측의 몰이해에 기인한 것일 수도 있지만, 여전히 한국이 명확한 지구, 지역 전략이 충분히 갖추어져 있지 않기 때문이기도 하다. 대미 전략에 앞서 한국이 어떻게 국제정세를 인식하고 어떠한 지역, 지구 전략을 펴갈 것인지 지금이라도 명확한 그림이 있어야 한다.

둘째, 바이든 정부의 대중 전략은 여전히 형성 중이고 다양한 견해들이 공존하고 있다. 트럼프 시대에 이은 대중 대결 정책에서, 규칙에 기반한 경쟁과 공존, 그리고 더 나아가 중국에 구조적으로 관여하여 중국을 책임있는 상관자로 만들려는 노력까지 봉쇄와 경쟁, 관여의 스펙트럼이 경합하고 있다. 한국으로서는 우선 가능한 영역에서 미중의 협력을 촉진하면서 미중이 경쟁 분야에서 제3자 국가들의 입장을 존중하는 정당한 경쟁으로 나아가도록 유도하는 것이 중요하다. 바이든 정부는 물론 트럼프 정부 까지도 비확산 분야에서 미중의 협력을 강조하는 추세이며 그 핵심 사안은 북핵 문제이다. 북핵 문제는 한반도 차원을 넘어 미중 간의 협력을 도모할 수 있는 확장적 이슈이므로 한국의 포괄적인 접근을 고민해야 한다.

셋째, 1년 남짓 남은 문제인 정부가 추구하는 북한 비핵화 정책 및 한반도 평화 정책은 반드시 성공해야 하는 정책이지만 한미 관계에서 정책 우선순위가 다를 수 있다. 갓 출범한 바이든 정부는 북핵 문제 해결에 일정한 시간을 소요할 것이고 한국은 현 정부의 임기를 생각할 때 다급할 수 있다. 한미 양국의 공통 목적이 궁극적으로 북한의 비핵화라고 할 때, 비핵화의 기초를 놓는 한미 간의 합의가 중요할 것이다.

넷째, 비핵화 협상은 향후 바텀 업, 즉 실무차원의 협상이 중시되는 상향식 협상이 될 가능성이 높다. 트럼프 정부를 거치면서 북미 정상 간 단독한 관계가 유지되어도 미국의 대북 안전보장은 성과를 거두지 못했다. 오히려 차분하고 세밀한 실무 협상이 중요하다는 사실이 확인되었다. 한국 역시 비핵화

협상이 진전되면 북핵의 신고, 검증 방법, 경제제재 해제에 따른 국제사회의 대북 협력 방식, 스냅백 방식일 경우 구체적인 추진 방식, 북한의 체제안전보장에 대한 창조적 대안 등 미리 준비해야 할 일이 많다. 외교부, 국방부, 통일부 등 실무진 차원의 노력을 강화하고 이를 존중해야 하고, 실무 차원의 대안들을 최고정책결정자들이 귀 기울여 듣는 노력이 필요하다. 북미 간에 실무 협상이 순조로우려면 한미 간에도 실무 차원의 협력, 트랙 2의 대화도 중요한 바, 양국 간의 긴밀하고 다층적인 협력기제를 더욱 강화해야 할 것이다.

■ **저자: 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.

■ **담당 및 편집:** 서정혜 EAI 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 207) jhsuh@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 2021년 1월 4일

“[신년기획 특별논평 시리즈 - EAI 한국외교 2021 전망과 전략] ① 바이든 정부의 출범과 한국의 대미 전략”
979-11-6617-087-4 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