



바이든 행정부의 대외정책과 한반도

김준형 · 황지환 · 윤여준 · 김은옥 · 손병권 · 김동석 지음

바이든 행정부의 대외정책과 한반도

김준형 국립외교원 원장

황지환 서울시립대학교 교수

윤여준 대외경제정책연구원 미주팀장

김은옥 민주연구원 수석연구위원

손병권 중앙대학교 교수

김동석 미주한인유권자연대 KAGC 대표

이 글의 내용은 집필진의 의견이며,
민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

CONTENTS

추천사	1
이낙연 더불어민주당 대표	
발간사	3
홍익표 민주연구원 원장	
CHAPTER 1 바이든 행정부 출범의 함의와 대외정책 전망	5
I. 미 대선의 대외적 환경 : 국제질서의 변화와 코로나 팬데믹	7
II. 미국 대선 2020	9
III. 바이든의 대외정책 기조	18
IV. 바이든과 한반도	32
V. 우리의 과제	41
CHAPTER 2 바이든 행정부의 한반도 정책 전망	45
I. 북한 비핵화 협상: 전략적 인내 혹은 잠정협정? ...	47
II. 바이든 대북 정책의 복병: 북한인권 정책	61
III. 한미동맹 정책 : ‘미국 우선주의’에서 미국 리더십 중심으로	67
IV. 한국정부의 정책 방향	72

CHAPTER 3 바이든 행정부의 통상정책 전망	
: 대중국 통상정책, 한미 통상관계를 중심으로	77
I. 들어가는 말	79
II. 미국 대외정책의 중장기적 방향성	80
III. 바이든 행정부와 미중 통상갈등	83
IV. 바이든 행정부와 한미 통상관계	90
V. 맺음말	99
CHAPTER 4 바이든 시대 미중관계 전망과 한국외교	
101	
I. 미중 전략적 경쟁	103
II. 미국의 대중정책 전망	106
III. 중국의 대미정책 전망	113
IV. 바이든 시대 이슈별 미중관계	116
V. 한국의 외교전략	124

CHAPTER 5 바이든 시대 미국의회 동향과 의원외교 129

- I. 미국의회의 일반적인 외교정책 역할 131
- II. 제117대 의회선거의 결과 136
- III. 제117대 미국의회의 대한반도 정책 동향 전망 ... 140
- IV. 미국의회에 대한 한국 의원외교의 방향 153

특별기고 2020년 미국 대선과정을 통해서 본
바이든 정부의 외교·안보 정책 157

안녕하세요.

미국에 새로운 리더십이 등장했습니다. 조 바이든 대통령은 ‘더 나은 재건(Build Back Better)’을 내걸며, ‘통합’의 가치를 역설했습니다. 미국은 이제 ‘힘의 본보기’가 아니라 ‘본보기가 되는 힘’으로 세계적 역할을 감당해 가겠다고 밝혔습니다. 동맹과의 관계를 지금과는 다른 가치와 기준에 따라 만들어가겠다는 의지의 표명입니다. 환영할 일입니다.



그렇지 않아도 세계는 코로나19를 겪으며 글로벌 리더십에 대한 갈망이 커졌습니다. 세계 각국이 감염병 극복을 비롯해 보건, 경기침체, 기후변화 등에서 공동의 과제와 마주하고 있기 때문입니다. 이런 때에 미국이 어떤 방향을 잡아나갈 것인지는 세계 전체의 향방과 관련해 중대한 이정표가 됩니다.

바이든 체제는 국제질서 재정립을 예고하고 있습니다. 안보·외교·통상·경제 등 거의 모든 분야에서 변화가 시작될 것입니다. 우리는 이런 변화에 능동적으로 대응하며 새로운 질서에 적응할 준비를 갖추어야 합니다.

바이든 정부와 한국 정부는 정책과 가치에서 유사한 점이 많습니다. 바이든 대통령은 김대중 대통령의 햇볕정책을 지지했고, 한반도 문제의

대화를 통한 해결이라는 원칙을 갖고 있습니다. 우리는 바이든 정부와의 굳건한 신뢰와 소통을 바탕으로 한반도 평화체제와 비핵화를 진전시키고, 그 과정에서 한국의 역할을 확대해 나가야겠습니다. 양국 관계에서도 ‘더 나은 재건’이 이뤄질 수 있도록 총력을 모아야 하겠습니다.

큰 변화가 예상되는 시기에 민주연구원에서 「바이든 행정부의 대외정책과 한반도」라는 책자를 발간했습니다. 고견을 보내주신 전문가 여러분, 제작에 애써주신 민주연구원의 연구진 여러분께 감사드립니다.

이번 「바이든 행정부의 대외정책과 한반도」가 국제질서의 변화와 그 영향을 전망하고, 우리의 대응전략을 모색하는 데 있어 중요한 참고가 될 것으로 기대합니다.

감사합니다.

2021. 1.

민주연구원 이사장 겸
더불어민주당 대표

이낙연

코로나19 이후 국제질서의 재편 움직임이 이루어지는 가운데 미국 43대 대통령으로 취임하는 바이든 행정부의 출범은 우리에게도 새로운 외교적 과제를 안겨주고 있습니다. 2021년 한국 외교는 변화하는 국제질서 양상을 면밀히 파악하고 능동적 대응전략을 마련해야 하는 시대적 과제를 요구받고 있습니다. 이러한 필요성 아래 민주연구원에서 전문가들과 함께 바이든 행정부 출범에 즈음하여 「바이든 행정부의 대외정책과 한반도」을 발간하게 되었습니다.



바이든 대통령이 구상하는 대외정책 기조는 동맹 및 우방국과의 협력을 통한 “미국의 글로벌 리더십 회복”입니다. 동맹 및 우방국들과의 협력을 토대로 국제규범과 다자주의를 통해 글로벌 리더십 국가로서 미국의 위상을 회복하겠다는 것입니다. 바이든 대통령은 전통적 우방국들과의 관계를 강화하고 미국의 도덕적 리더십을 강화하는 것이 미국의 국제적 위상을 지키는 길이라고 강조하고 있습니다.

바이든 행정부 출범 이후에도 미중 간의 전략적 경쟁은 지속될 것으로 보입니다. 미중 간 다양한 쟁점에 대한 선택 압박이 거세질 것으로 예상되는 상황에서, 선도적 중견국으로서 국익을 극대화할 수 있는 새로운 외교전략을 마련해야 합니다. 아울러 한반도정책에 있어 북핵문제와 한미동맹 등 핵심 이슈에 대한 바이든 행정부의 기본 인식을 파

악하고, 한미 양국 간 의회 차원의 협력방안도 강구해야 할 것입니다.

이러한 문제의식을 토대로 이 책은 바이든 행정부의 대외정책을 한반도정책, 통상정책, 미중관계, 의원외교 등 다양한 차원에서 전망하고 정책적 함의를 도출하고자 했습니다. 구체적 내용으로 1장에서 바이든 행정부 출범의 의미와 전반적 대외정책 기조를 전망하고, 2장은 바이든 행정부의 한반도 정책을 주요 이슈를 중심으로 다룹니다. 3장에서는 미중 통상갈등과 한미 통상관계를 중심으로 통상정책을 분석하고, 4장은 바이든 행정부 출범이후 미중 관계를 전망하고 한국의 대응전략을 제안합니다. 5장은 미국의회 동향 분석을 토대로 대미 의원외교 방향을 제언하고, 마지막으로 미국 워싱턴 현지에서 바라본 대선과정 분석을 통해 바이든 행정부의 외교정책을 가늠해보고자 했습니다.

대외적으로 많은 변화와 도전에 직면해 있는 시기에, 이 책이 바이든 행정부의 대외정책 방향을 고찰하고 한국의 미래지향적 외교전략을 구상하는데 중요한 밑거름이 될 수 있기를 기대합니다. 민주연구원은 앞으로도 한반도 평화와 포스트코로나 시대 국제협력 강화를 위한 외교전략의 대안을 마련하기 위해 지속적으로 노력해 나갈 것입니다. 감사합니다.

2021. 1.

민주연구원 원장

홍익표

바이든 행정부 출범의 함의와 대외정책 전망

김준형

국립외교원 원장

바이든 행정부 출범의 함의와 대외정책 전망

I. 미 대선의 대외적 환경: 국제질서의 변화와 코로나 팬데믹

2020년은 코로나-19 팬데믹이 세계를 말 그대로 뒤흔들어버린 한 해였다. 과거에도 전염병이 인류에 큰 비극을 안겨준 사례가 여러 차례 있었지만, 코로나-19는 전례를 무색하게 만들 만큼 엄청난 충격 파를 가했고, 아직 진행 중이다. 감염력과 치사율의 최적 조합으로 악마적이기까지 한 코로나바이러스는 미증유의 변화를 초래하고 있다. 2020년 말부터 미국과 영국을 필두로 백신과 치료제가 나오면서 길고 어두웠던 터널의 끝이 마침내 다가왔다는 기대가 커지고 있다. 그러나 이후 과연 어떤 세상을 마주하게 될 것인지는 여전히 예측하기 힘들다. 분명한 것은 코로나-19가 금세기 들어 세계가 직면해온 문제들을 가속하고 증폭했다는 점이다. 국제질서의 '돌연변이'라기 보다는 이미 진행 중이던 변화의 '촉매'라는 점에서 이것이 진정되더라도 질서의 변동은 멈추지 않을 가능성이 크다. 물론 백신의 효과와 보급 및 접종의 속도에 따라 변동의 폭은 유동적이다.

그렇다면 코로나가 촉매가 되어 움직였던 국제질서의 대세는 과연 무엇일까? 그것은 2차대전 이후 국제질서를 안정적으로 구축해오던 자유주의 국제질서가 뿌리부터 이미 흔들리고 있었다는 것이다. 1990년대 초, 냉전이 붕괴하면서 민주주의, 자유무역(자본주의), 그

리고 팩스아메리카나(미국의 압도적 패권에 의한 국제질서의 안정)로 대표되는 자유주의 국제질서의 전성기를 맞았고, 이를 ‘세계화’ 또는 ‘지구화(globalization)’로 불렀다. 자유주의 국제질서는 압도적인 ‘일극의 순간(unipolar moment)’을 맞이한 미국의 패권 질서를 일정한 규칙과 규범의 틀 안에서 운용함으로써 세계는 나름대로 협력적이고 통합적인 질서를 형성해왔다.

그러나 2000년대에 접어들면서 질서의 핵심축들은 도전을 받았고, 흔들렸다. 2001년의 9·11 테러사태와 2008년 국제금융위기는 미국 패권과 신자유주의의 아킬레스건을 건드렸고, 미국이 아프간과 이라크 전쟁에 골몰하는 동안 중국의 부상과 도전은 소련이 붕괴한 이후 새로운 패권 위협으로 대두되었다. 또한, 철저적 민주주의의 수적 확산에도 불구하고 세계적으로 극우적 권위주의가 확산하며 실질적 민주주의는 후퇴했다. 또한, 자본주의에 기반을 둔 자유무역의 신자유주의 질서는 전체적으로는 번영을 가져다주었는지 모르나, 극심한 불평등 및 빈부격차를 초래했으며, 이는 시간이 갈수록 개선되기 보다는 악화했다. 빈부격차의 난제는 개발도상국은 물론이고 선진국을 막론한다. 팩스아메리카나에 의한 국제정치의 안정성 역시 미국 패권의 약화와 더불어 자국 우선주의 행태와 중국과의 패권갈등으로 휘청였다. 국제기구와 다자협력은 심각한 기능부전에 빠졌고, 세계적으로 배타적 민족주의와 각자도생의 구도가 확산되었다.

이런 가운데 2016년에 브렉시트 결정과 트럼프의 대통령 당선은 각자도생의 국제질서를 보다 노골화한 계기와 촉매가 되었다. 즉 내부의 실패를 외부 탓으로 돌리는 배타적 민족주의와 혐오를 선동하

는 극우 포퓰리즘의 세계적 부상을 촉발했다. 특히 트럼프 대통령이 가져온 현상을 일컫는 소위 트럼피즘(Trumpism)은 미국의 정책변화를 넘어 세계질서 변동의 결과이자, 동시에 근본적 변화를 가속하는 촉진작용을 했다. 미국이 스스로 세계경찰의 역할을 거부하고 자국 이익을 위해서라면 국제규칙이나 가치도 무시할 수 있다는 선언이었다. 그간 미국의 이익이 동맹의 이익이자, 곧 세계의 이익이라는 조화의 등식은 깨져버렸으며, 트럼프는 지난 4년간 이를 실천해왔다. 옆친 데 뿔친 격으로 2019년 말부터 시작된 코로나 팬데믹의 가세로 비정상적 상태가 정상화되기보다는 장기간 지속하면서 불안정성, 불평등성, 불가측성을 특징으로 하는 뉴노멀이 개인 일상부터 국제 질서까지 혼란과 혼재의 세계로 몰아간다.

II. 미국 대선 2020

1. 트럼피즘의 원인과 결과

트럼프는 미국과 세계가 맞닥뜨린 총체적 위기의 결과이자 곧 촉매였다. 미국의 지식인들은 당면한 위기가 매우 다층적이고 전례 없는 규모라고 입을 모은다. 스페인 독감 이후 100년 만의 보건위기, 전간기 대공황 이후 90년 만의 경제 대위기, 1960년대 이래 60년 만의 최대의 인종 위기, 19세기 중반 남북전쟁 이후 최대의 정치적 분열 위기, 그리고 인류사에 유례가 없는 기후변화의 위기가 중첩해 있다는 것이다. 미국이 만들고 이끌어온 신자유주의 질서는 엄청난

부와 패권적 영향력을 제공했으나, 이제는 전통 제조업이 경쟁력을 잃었고, 금융 자본주의의 득세와 왜곡으로 극심한 양극화로 중산층이 붕괴했다. 여기에 백인 인구의 감소와 이민의 증가가 겹쳤으며, 최초의 흑인 대통령 오바마의 등장은 미국의 전통적 기득권 백인 엘리트들에 충격을 주었다. 반면에 노동자와 약자의 대변인을 자처하던 민주당은 입으로만 진보를 내세우는 ‘각테일 좌파’ 또는 ‘브라만 좌파’의 위선이라는 비난과 함께 외면받았다.

트럼프는 이런 상황을 최대한 활용함으로써 2016년 대통령에 당선되었다. 트럼프는 오바마의 이념은 물론이고 출생지까지 문제 삼으면서 주목을 받았고, 공화당 경선에 합류했다. 경선 과정에서부터 트럼프는 공화당까지 포괄하는 전체 기성질서에 도전하는 이단아로서 자리매김했다. 멕시코 국경 장벽 건설과 반이민 및 반난민 정책으로 기득권의 정치적인 올바름을 비난하며 저학력 백인노동자들의 환호를 끌어냈다. 미국의 정치질서는 망가졌으며, 이를 고칠 인물은 자신뿐이라는 주장이 먹혀들었다. 트럼프는 당시 거의 모든 여론조사에서 우세를 보였던 민주당 후보 힐러리 클린턴에 이변을 일으키며 승리해 미국의 45대 대통령으로 취임했다. 소외와 불만이 가득했던 러스트 벨트의 지지와 함께 기성 언론에 대한 불신으로 전문 여론조사들에는 지지 여부를 표명하지 않았지만, 실제 투표에서는 적극적으로 투표권을 행사한 이른바 ‘샤이 트럼프(Shy Trump)’가 대세를 결정지었다.

트럼프는 역대 미국 대통령들 가운데 비교 대상을 거의 찾을 수 없는 유형의 인물이었다. 실제로는 미국의 국익을 최우선으로 하더

라도, 적어도 원칙이나 정당화의 규범들을 동원했던 기존의 노선과는 달리 자국 이기주의를 표면화했다. 2차대전 이후 미국이 구축해왔던 민주주의, 시장 자본주의 및 자유무역, 그리고 미국 중심의 국제안보라는 자유주의 국제질서를 무시하고 “미국을 다시 위대하게 (Make America Great Again, MAGA)” 라는 캐치프레이즈 아래 노골적으로 미국의 이익만을 추구한다고 천명했다. 심지어 동맹국이나 파트너 국가들과의 관계에서도 전략적 합의나, 전통적 우의, 그리고 미래의 가치 등은 전혀 고려하지 않고 오직 단기적 비즈니스 잣대로만 판단하고 무차별적으로 압박했다.

국내적으로는 미국 국민 전체의 통합을 추구하기보다는 지지 세력과 반발 세력을 명확하게 구분한 다음, 후자를 공격하고 배제함으로써 전자를 결집했다. 트럼프 대통령은 재임 기간 ‘통합’의 메시지를 던진 적은 없는데, 이런 통치 방식은 미국이 전통적으로 추구하던 정체성이나 비전과는 완전히 다른 것이었다. 2020년 대선 기간 일어났던 백인 경찰의 강압에 의한 흑인 조지 플로이드 사망 사건 이후 확산일로였던 대규모 시위 속에서도 트럼프의 대응은 변함이 없었고, 희생을 당한 흑인보다, 시위로 인한 공권력 약화의 우려를 앞세웠다. 이렇게 되자 ‘미합중국(United States of America, USA)’가 아니라, ‘미분열국(Disunited States of America, DSA)’이라는 탄식과 자조가 나왔다. 이런 맥락에서 대통령선거는 미국 역사상 이념적으로나 정서적으로나 가장 양극화가 심한 상황에서 벌어진 선거로 기록되었다.

2. 트럼프의 재신임 투표

미국 대선 2020은 트럼프와 바이든이라는 양당 후보 중의 선택이라는 차원보다 트럼프에 대한 재신임, 트럼프즘에 대한 찬반투표라고 볼 수 있었다. 선거에서 트럼프는 재선에 실패했고, 바이든 후보는 전체 선거인단 538명 중 306석을 확보해 다음 백악관의 주인이 되었다. 대선 2020은 4년 전에는 사라졌었던 이른바 'Blue Shift, Red Mirage' 현상을 가장 극명하게 보여준 선거였다. '블루 시프트'는 민주당 지지자들 가운데 저소득층이 많아, 직장을 끝내고 늦은 시간에 투표하거나 사전에 우편으로 투표하는 경우가 많아 개표가 후반부에 집중되기 때문에 일어난다. 그리고 '레드 신기루' 현상은 공화당이 개표 초반의 선전으로 선부른 승리감에 도취하는 현상을 꼬집는 말이다. 이를 고려해도, 한때 70만 표까지 엄청난 격차가 났던 펜실베이니아주까지 뒤집힌 것은 매우 극적이다. 일부 전문가들과 언론은 개표 초기만 보고 트럼프의 승리를 예단하는 실수를 저질렀고, 때 이른 승리를 선언했던 트럼프는 그의 공언대로 선거 불복을 감행했다.

바이든 후보가 2016년 민주당 후보였던 힐러리 클린턴보다 비록 비호감도가 적었지만, 강력하게 어필하는 후보거나 혁신적인 비전을 제시하는 후보는 아니다. 선거 과정에서 특이한 점은 양당 후보의 엄청난 동원 능력이 발휘되었던 것인데, 어떤 동원이었는가는 전혀 달랐다. 바이든 후보가 사전투표(현장+우편)를 최대치로 동원했던 반면, 트럼프 대통령은 당일 현장 투표를 독려하고 동원했다. 바이든 당선자는 지난 4년 트럼프의 '갈라치기' 정치로 분열된 미국을 하나

로 만들고, 망가진 글로벌 리더십을 회복하겠다는 의지를 분명히 했다. 자신의 당선을 역사의 “변곡점”이라 칭했고, “미국이 돌아왔다 (America is Back)”고 천명했다. 트럼프가 자동차의 가속 페달, 흔히 말하는 악셀을 밟은 것이라면, 바이든은 제동 페달, 브레이크를 밟는 것에 비유할 수 있다. 바이든의 당선으로 일단 트럼프즘에 제동이 걸렸고, 세계가 예측 가능한 합리적 미국을 만날 수 있게 된 점은 다행이다.

그러나 바이든의 약속대로 변곡, 또는 되돌리는 유턴이 가능할지 미지수다. 바이든의 노력 여부에 따라 미국의 소프트 파워와 국제적 신뢰도가 일정 부분 회복할 수는 있겠지만, 근본 문제까지 치유하기는 상당히 어렵다. 트럼프에 의해 치명상을 입었기 때문이다. 트럼프에 대한 재신임 투표에서 바이든이 승리했지만, 실상은 트럼프즘에 대한 철저한 부정에는 실패했다고 할 수 있다. 대선 과정이나 결과에서 미국 사회의 극단적 분열을 재확인했고, 트럼프가 패배하기는 했지만, 바이든을 제외하고 역사상 어떤 승리한 대통령보다 많은 표를 얻었다는 것은 미국 사회의 극심한 분열을 보여주는 증거다. 트럼프는 74,222,957(46.8%)표를 획득해 지난 대선 승리했을 때의 득표수 62,984,828(45.9%)에서 무려 천백만 표를 더 받았다. 선거기간 내 내 거의 모든 기관의 여론조사에서 40% 내외의 지지율에 머물렀고, 과거에 그런 지지율을 보이기도 당선된 전례가 없었다는 예측에도 불구하고 거의 재선될 뻔했다는 것은 지난 선거에서 트럼프에게 승리를 안겼던 1등 공신 ‘샤이 트럼프(Shy Trump)’가 여전히 존재한다는 것을 증명했다.

그래서 항간에 나오는 얘기는 ‘전투에는 이기고 전쟁은 패배하는 상황이 될 수 있다’는 것이다. 즉, 이번 대선을 통해서 트럼프는 꺾었지만, 미국 내 여전히 강세인 트럼프즘은 꺾지 못할 수도 있다. 그래서 트럼프가 대선 결과에 대한 승복을 거부하고, 4년 후 재도전을 천명한 것은 단순한 화풀이 차원을 넘는다. 트럼프는 법률에 정해진 대로 2021년 1월 20일 정오까지 백악관을 떠나야 하지만, 그는 스스로 승복하고 떠나기보다는 쫓겨나는 모습을 연출함으로써 바이든의 대항세력을 결집하겠다는 의도이다. 그래야 백악관을 떠난 후에도 그가 가진 영향력을 최대한 발휘함으로써 열성 지지자들을 어떤 방식으로든지 동원하려 할 것이다.

이런 불순한 의도는 급기야 트럼프의 과격 지지자들의 의사당 난입 사건을 촉발했다. 지난 1월 6일은 주별로 선거인단 투표 결과를 공식 인정하고 대통령 당선인을 합법적 당선으로 확정하는 상하원 합동 회의가 열린 날이었다. 이전까지는 요식행위이자 상징적인 행사에 불과했었으나 트럼프의 선거 불복과 선동으로 인해 사태 발생 전부터 우려와 함께 주목을 받아왔었다. 미국 사회는 큰 충격을 받았고, 난입을 단순한 폭동이 아니라 반란으로 규정하면서 트럼프의 배후 책임을 거론하며 탄핵절차를 밟았다. 트위터는 책임을 물어 트럼프의 계정을 영원히 폐쇄하는 조치를 함으로써 트럼프는 정치적 영향력을 행사할 중요한 수단을 잃어버렸다. 그러나 그는 영향력 발휘를 위해 모든 방안을 강구할 것이며, 4년 후 재도전도 불사할 수 있다.

트럼프 자신의 재도전이 불가능하더라도 공화당의 주류는 트럼프

즘의 효과를 체험했기에, 분열을 최대치로 이용하는 트럼프와 비슷한 종류의 인물이 나설 것이다. 4년 전 공화당 경선에서 맞붙었던 테드 크루즈(Ted Cruz) 상원의원의 최근 행보를 보면 거의 트럼프에 버금갈 정도인데, 이런 유사한 행보들이 공화당에서 속속 등장할 가능성은 충분하다. 트럼프의 고립주의와 국가 이기주의는 기저에 흐르는 민심을 반영하고 있다. 현재 미국 사회는 작은 정부와 축소지방의 대외정책에 대한 지지가 폭넓게 퍼져있다. 지금의 양당 구조는 분열을 더욱 가중할 것이다. 그런데도 헌법 개정이나 선거법 개정은 불가능해 보인다. 공화당에 유리한 상황에서 전멸하기 전에는 법 개정에 동의하지 않을 것이기 때문이다.

트럼프를 지지한 절반에 가까운 미국인들은 바이든이 미국을 과거의 모습으로 되돌리려는 시도들에 강하게 저항할 것이다. 미국 사회의 주도권을 영원히 잃을 수 있다는 백인들의 분노와 좌절감은 감성적 미사여구와 단순한 화해정책으로 해소되기 어려우며, 이런 심리를 너무도 잘 알고 최대치로 활용해온 트럼프의 불복과 선동이 합쳐질 때 혼란은 가중될 것이다. 하버드대학의 스테판 월트(Stephen Walt) 교수는 “선거는 끝났지만, 이념 갈등은 이제 시작이다(The election is over, the ideological fight is about to start)”라고 했다. 민주당 지지자들의 70%가 넘는 사람들이 공화당을 인종차별주의자(racists)라고 보고, 공화당 지지자의 80%가 넘는 사람들은 민주당을 사회주의자(socialists)라고 본다는 최근의 여론조사는 이 부분을 극명하게 보여준다.

3. 바이든의 미국

카리스마가 부족하다는 평가를 받는 바이든이지만 장점이 많다. 무엇보다 오늘날의 혼란스러운 뉴노멀 시대에 꼭 필요한 안정성과 공감 능력을 보여줄 리더라고 할 수 있다. 어린 시절 미국의 전통적인 가족 공동체 배경에서 자라났으며, 비극적 가족사를 겪은 슬픔이 더해져서 삶에 대한 깊은 이해를 바탕으로 고통스러운 시련을 이겨낸 경험을 통해 사람들에게 희망과 긍정의 메시지를 전해준다. 바이든은 소수자나 약자에게 ‘치유자’ 이미지를 가지고 있다. 2020 대선 기간에도 백인 경찰관에 희생된 흑인들의 유족을 만나 위로를 전하는 등 트럼프와는 대조되는 인간적인 면모를 보였다. CNN은 바이든이 “최고 치유자(Healer-in-Chief)”를 추구하고 있다고 평가했다. 미국 대통령을 국가안보를 위한 최고의 ‘군통 수권자(Commander-in-Chief)’로 지칭하는 것에 빗댄 표현이다.

9월 16일 파이낸셜 타임스는 바이든의 리더십에 관한 매우 흥미로운 기사를 실었다. 바이든은 강한 카리스마가 있거나, 또는 열정적인 지지자들이 없는 것을 약점으로 지적받지만, 그것이 오히려 바이든 리더십의 소중한 특징이라는 것이다. 미국은 최근 열정적인 추종 세력을 가진 두 명의 카리스마 넘치는 대통령들(오바마와 트럼프)이 연속 집권하면서 12년 동안 분열이 극도로 악화한 측면이 있다. 파이낸셜 타임스는 영웅적이고 열정적인 정치인의 가장 큰 문제는 비록 좋은 의도를 가졌더라도 여러 면에서 피해를 줄 수 있다고 지적했다. 예를 들면 실현 불가능한 일에 대한 기대감을 높이는 것인데, 이런

위험성이 바이든 후보에게는 거의 없다. 이 기사는 트럼프가 그랬듯이 버니 샌더스가 민주당 대선후보가 되었다면 미국은 11월에 누가 승리하든지 당파적 긴장감에 빠졌을 것이라고 했다.

미국은 양당제 국가이다. 이념적으로 극좌에서 극우까지 다양한 스펙트럼을 가진 유럽과 달리 오히려 좁은 스펙트럼을 가졌지만, 양자택일의 구조라 분열의 정도는 더 크다. 미국의 민주당은 공화당과 비교해 상대적으로 진보적이고, 당내에 일부 급진적 진보파가 있는 것이 사실이지만, 그렇다고 트럼프나 공화당의 공격처럼 공산주의 좌파는 결코 아니다. 이념적으로 기껏해야 중도에 가깝지만, 오히려 미국 사회에서 진짜 좌파가 없기에 역설적으로 가능한 공격이라고 볼 수 있다. 한국의 정치적 이념 지형도 역시 미국과 유사하며, 한국에서도 비슷한 현상이 벌어진다. 민주당으로 대표되는 리버럴 세력과 공화당으로 대표되는 보수 세력은 이념 자체의 간극보다 훨씬 더 타협하기 힘들고, 서로를 혐오한다. 또한, 타협이 어려운 극단적인 대결을 통해 미국 전체의 양극화를 부추기는 동시에, 또 영향을 받아왔다. 따라서 부동층을 흡수하는 것보다는 원래 지지층의 결집 정도가 승리에 결정적 영향을 미치는 구도이다. 물론 트럼프 대통령은 다른 어떤 보수파 리더들보다 이런 구도를 더 확대해왔다. 소위 말하는 ‘갈라치기(Divide & Rule)’가 트럼프의 전형적인 통치기술이었다.

미국정치의 양극화와 당파성이 커짐에 따라 정권이 교체할 경우 이전 정부의 정책을 180도 바꿔버리는 일이 다반사다. 물론 이런 현상은 다른 나라에서도 있지만, 미국은 정도가 매우 심하다. 대표적인 사례를 보면, 조지 W. 부시 대통령이 클린턴의 정책의 모든 것을 바

꿨다는 의미에서 ABC(Anything but Clinton), 즉 ‘클린턴이 했던 정책이 아니라면 어떤 것이라도 (좋다)’는 것이었다. 트럼프 역시 ABO(Anything but Obama)를 지향했었다. 그래서 오바마가 했던 정책을 거의 모두 뒤집어버렸다. 사석에서도 트럼프는 오바마에 대한 혐오를 공공연하게 얘기했다고 한다. 특히 퇴임하는 시점에서 오바마의 지지율이 60% 중반인데, 취임하는 자신의 지지율이 40% 중반이라는 것도 참을 수 없었을 것이다. 출범하자마자 오바마의 의료보험정책, 이민정책, 환경정책 등을 전부 폐기했으며, 대외정책 영역에서도 파리기후협약과 이란과의 핵협정인 ‘포괄적 공동행동계획(JCPOA)’에서 탈퇴해버렸다.

III. 바이든의 대외정책 기조

1. 바이든 행정부의 정책 기조: ABT?

지금까지 민주당이 정권을 잡았을 때는 공화당보다 정도는 덜했지만, 그래도 정책변화의 폭은 작지 않았다. 더욱이 지난 4년간 트럼프 정책들의 극단적인 측면들을 고려하면 이번에는 ABT(Anything but Trump)가 확연해질 것으로 예상된다. 일단, 바이든은 트럼프의 많은 정책을 뒤집고, 그가 부통령으로 8년을 보냈던 오바마의 정책들을 부활하는 방향이 될 것으로 예측된다.

변화될 정책 기조에 대한 힌트는 민주당이 지난 8월 전당대회에서 확정했던 10가지 정강 정책에서 찾아볼 수 있다. 정강 정책은 7월

21일에 초안을 민주당 전당대회 홈페이지를 통해 공개한 이후, 최종 협의를 거쳐 확정했다. 초안 작성에는 바이든 후보와 샌더스 상원의원 측 인사 15명이 함께 참여했다고 한다. 바이든과 샌더스 통합 팀의 정책권고를 상당 부분 반영하였으며, 초안검토위원회는 6월에 3차례 공청회를 열어 다양한 의견을 수렴했고, 초안 발표 이후 홈페이지를 통해 누구나 초안 관련 의견 제출이 가능하도록 했다. 2016년 민주당 패배의 한 원인으로 지목된 것이 당내 온건파와 강경파의 분열이었다는 점에서 이를 되풀이하지 않기 위한 노력 중 하나였다.

민주당 정강 정책은 코로나 19에 대한 대응, 경제 재건, 건강보험, 사법개혁, 기본권, 환경, 민주주의, 이민, 교육의 9개 국내분야에 관한 정책과 ‘미국의 리더십 부활(Renewing American Leadership)’을 대외정책 분야의 목표로 삼았다. 4년 전과 비교하자면 공약의 분량이 2배가량 늘어난 것이 특기할 만하다. 최근 상황을 반영하여 4년 전과 비교하면 기후변화(파리기후협약 재가입), 경찰 개혁(공무집행으로 인한 국민의 기본권 침해 시 처벌면제 기준 강화) 등의 문제가 더욱 강조되었고, 인종차별 관련 연구를 위한 국가위원회 설치를 새롭게 반영했다. 대외분야에서도 국방비 지출 감소, 이란 관련 정권교체 반대 및 핵 합의 복원 등 트럼프 정부와의 차별성을 부각했다. 종식을 모르는 아프간 전쟁을 완전히 끝내고 예멘 내전 관련 사우디 지원을 중단하겠다는 공약을 포함했다.

한편, 바이든 캠프는 선거기간 내내 트럼프 행정부가 미국의 글로벌 리더 역할을 내팽개치면서도 중국과는 치열한 지정학적 경쟁을 계속했으며, 동시에 동맹 및 파트너 국가들과의 관계에서도 현저하게 일방

주의적 성향을 드러냈다고 진단했다. 그리고 이런 정책 노선이 바람직하지 못했다는 판단하에, 변화를 약속했다. 이런 기조에 대해서는 바이든 당시 후보가 2020년 1월 Foreign Affairs에 기고한 “Why America Must Lead Again: Rescuing US Foreign Policy After Trump?”에 잘 설명되어 있다. 핵심 내용만 요약하면 아래와 같다.

- 1) 미국 민주주의의 재확립 및 민주주의 국가 연합 강화: 교육제도 개편, 사법개혁, 선거자금 제도 투명성 강화 등, 글로벌 아젠다에서 트럼프의 고립주의 경향을 벗어나 국제기구와 국제법 중시하고 확실하게 관여정책으로 변경할 예정임
- 2) 외교의 중요성을 강조하고 외교는 민주주의와 인권의 측면을 중시할 것임: 중국과도 외교를 중요시하며 동맹국과 협조해 외교압력을 가하는 것도 중시하는 전략 추진
- 3) 미국 도덕적 리더십 복원: 국경 지역 이민자 가족 분리, 무슬림 입국 금지 등을 폐기하고, 글로벌 민주주의 정상회의(Global Summit for Democracy)를 취임 첫해에 개최해 부패 척결, 권위주의 대응, 인권 분야에서 국가별 공약 도출
- 4) 중산층을 위한 외교정책: 학생취업 능력제고, 온 국민 건강보험 접근권 보장 등을 통한 중산층 재건, 청정에너지, 인공지능, 5G 발전 촉진 같은 과감한 혁신 투자, 미국의 노동자와 지역 사회를 위한 규범 마련.
- 5) 미국의 핵심 이익 보호를 위해 무력 사용을 할 것이나, 최후의 수단으로 국민이 동의하는 경우에 한해서만 가능함

바이든은 지난 11월 7일 극적 승리가 거의 확실해진 시점의 당선 수락 연설에서 새 정부의 보건, 경제, 인종, 기후변화의 4가지 위기

극복을 천명했다. 가장 시급한 것은 일단 국내정책으로 코로나로 촉발된 경기 침체 및 실업 극복이 될 것이라는 점을 분명하게 밝혔다. 경제 재건을 위해 미국 내의 인프라 재건, 청정에너지, 연구개발, 미국산 조달 등을 위해 향후 10년간 7.3조 달러에 달하는 대규모 투자를 공약으로 내세웠다. 대외정책 아젠다로는 유일하게 기후변화가 언급되었는데, 산적인 국내과제가 최우선이라는 점을 말해주는 동시에, 민주당의 정체성과 일치하는 영역이라는 점을 재확인한 것이다. 그러나 정부 출범 이후 미·중 전략경쟁이나 중동문제, 그리고 북핵문제 등은 간과할 수 없는 문제로 부상할 수밖에 없을 것이다.

2. 바이든 행정부의 대외정책 전망

바이든 정부의 대외정책 기조는 그동안 제시되었던 것들을 종합할 때 ‘전통적 미국외교,’ ‘미국의 리더십(동맹 및 파트너 국가와의 관계회복), ‘미국의 소프트 파워(인권, 민주주의)’ 등을 회복하겠다는 것으로 요약할 수 있다. 백신 개발과 접종 개시에도 불구하고 미국 내 코로나의 확산세가 악화일로인 데다, 경제 침체의 장기화로 말미암아 국내문제에 집중할 것은 분명하지만, 대외정책을 마냥 미룰 수만은 없을 것이다. 대외정책 분야는 일단 바이든 자신이 외교 전문가인 데다가, 많은 전문가가 포진하고 있다. 코로나 사태에서 보건 관련 과학자와 전문가의 의견을 무시함으로써 일을 그르쳤던 트럼프와는 확연히 다른 모습이 예상된다. 따라서 정부 출범과 함께 진용을 갖추고, 정책 리뷰를 철저하게 하고 난 후에 확실한 정책 방향을 제시할 것으로 전망된다.

바이든은 우선 동맹과 파트너 국가들과의 공조를 회복하겠다는 뜻을 분명하게 밝혀왔다. 트럼프가 동맹을 경시하고, 다자주의를 통한 협력적 국제질서를 팽개침으로써 국제사회에서 미국의 신뢰도를 하락시켰다고 강하게 비판해왔다. 세계질서의 수호자로서 미국의 역할을 회복하겠다는 것이지만, 바이든의 의도와는 달리 중국과의 경쟁 심화, 미국의 상대적 힘의 약화, 그리고 국제사회에서의 신뢰도 하락이 발목을 잡을 수 있다. 따라서 냉전 후에 가능했던 압도적 패권으로의 복귀는 생각만큼 쉽지 않을 것이며, 어떤 형태로든 역할 조정은 불가피할 것으로 보인다. 오바마 행정부 당시부터 적극적으로 표방했던 다자주의 세계질서로 돌아가고 싶겠지만, 현재 미국이 당면하고 있는 국내외 환경이 이를 매우 어렵게 할 것이다.

바이든 당선자는 그래도 국제질서를 주도할 역량을 가진 국가는 미국뿐이며, 미국이 국제질서를 주도하지 않는다면 다른 국가가 미국의 역할을 대체함에 따라 미국의 국익을 저해할 것이라고 주장해왔다. 그동안 무시되었던 외교를 강화하고 군을 현대화시키는 등 개혁에 앞장선다는 목표도 세웠다. 트럼프가 무력화했던 WHO, WTO, UN 등에도 적극적으로 개입하고, ASEAN, NATO, 한미 및 미일 동맹과의 협력 강화에도 적극적으로 나설 것이다. 한편, 국방비와 관련해서는 대폭 삭감에 대한 요구에도 불구하고 현 수준으로 유지하거나, 또는 적게 감액할 것이 분명한데, 사이버 안보, 무인 비행체, 극초음속 무기, AI 등 개발에 집중할 가능성이 크다. 트럼프가 무효화시킨 이란과의 핵 협상 재개할 수 있고, 푸틴과 에르도안 같은 권위주의의 강경 리더들과의 관계는 사뭇 달라질 것이며, 홍콩, 대만, 위구르의 인권 및 민주주의 가치를 강조할 것이다.

〈표 1〉 트럼프와 바이든의 대외정책 기조 비교표

	트럼프 행정부	바이든 행정부
기조	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 부활(America Resurgent) • 압도적인 힘에 기초한 평화 추구 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 리더십 부활(Renewing American Leadership) • 동맹관계 회복과 미국의 국제 리더십 회복
동맹	<ul style="list-style-type: none"> • 미국은 일본, 한국, 호주 등 조약을 통한 동맹국들과 경제, 군사, 문화적으로 긴밀하게 묶인 태평양 국가 • 동맹의 과감하고 공평한 분담 요구 	<ul style="list-style-type: none"> • 민주적 가치를 바탕으로 동맹을 회복하는 것을 넘어 재창조 • 파트너 국가들의 공정한 분담 기여를 권장 • 아태지역 일본, 한국, 호주 등 핵심 동맹국과의 관계 증진
대중정책	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 반칙행위 적극 제어: 환율 조작, 기업 보조금 지급, 지적재산권 침해 비판 • 희토류를 포함한 천연자원의 대중 의존도 감소 • 중국이 대만과의 양안관계에서 원칙을 어길 경우 미국은 대만이 스스로를 방위할 수 있도록 원조 • 정부 비판자 탄압, 티벳, 신장 문화말살 정책과 중지 • 마오쩌둥 시대로 회귀하는 중국 비판 • 남중국해 위협 행위 비판 	<ul style="list-style-type: none"> • 환율조작, 불법보조금, 지적재산권 등 중국 불공정행위 규탄 • 미국의 국익 및 동맹 이익에 기초한 대중정책 • 중국 공격 억제하고 항행의 자유에 대한 글로벌 공약 강조 • 남중국해에서의 중국 위협 저항 • 대만 관계법 존중과 양안문제 평화적 해결 지원 • 홍콩시민들의 민주적 권리지지, 위구르인 강제수용 규탄 • 자기패배적 일방적 관세전쟁이나 신냉전의 뒤편 피함 • 기후변화나 비확산 등 글로벌 이슈에서는 협력 추구
북한	<ul style="list-style-type: none"> • 완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화(CVID)의 원칙 지속 요구 • 중국에 북한 정권의 변화 위해 노력할 것을 촉구 	<ul style="list-style-type: none"> • 동맹국과 함께 북한 핵프로그램을 중지하고, 위협을 봉쇄 • 비핵화를 위해 지속적이고 조율된 외교 캠페인 구축 • 북한 주민 인도적 지원과 북한정권의 인권유린 중단 압박
통상정책	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 이익을 우선으로 하는 무역협정 구축 • 시장개방 원칙에 충실한 다자협정 • 공정무역과 투명성 공유하는 국가와 무역협정 확대 • 교역관계의 상호성과 평등성을 지속 추구하고 협조를 거부하는 국가에 대해선 상계관세 부과 • 협상장을 박차고 나갈 준비가 되어야 협상 성공 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력 강화 우선 투자하기 전 신규무역협상 개시 하지 않음 • 신규 협정에는 노동, 인권, 환경 관련 강력한 기준 포함 • 기존 무역규범을 철저히 집행 • 지적재산권 탈취나 환율조작 대응을 위해 모든 조치 활용 • 환율조작, 덤핑, 불공정 보조금 통해 미국 제조업의 경쟁력을 잠식하는 국가(특히 중국)에 동맹국들과 협력해 대항

그러나 이런 과정에서 미국의 이익과 발언권을 강화하려는 행보가 예상된다는 점과 다른 국가와의 이익이 충돌할 수 있다는 점에서 순탄한 과정이 아닐 수 있다. 또한, 대외정책에서 다자주의 복구를 약속했지만 일관된 전략을 마련하고 실천할 시간이 필요하다는 점에서 대외경제정책이나 글로벌 협력 부분은 생각보다 느린 속도로 진행될 것으로 예상된다. 즉흥성과 일방주의적 성향이 강했고, 의회를 통하지 않고 행정명령을 활용했던 전임 트럼프 행정부와 구별되는 부분이다.

더욱이 이번 대선 결과에서도 러스트 벨트의 표심이 곧 정권 획득에 결정적 변수라는 점이 재확인되었다. 따라서 트럼프가 표방했던 'Buy America'의 보호주의 기조는 상당 부분 계승할 것이다. 이 때문에 무역이나 노동 분야에서의 다자협력은 선뜻 추진하기 어렵다는 점에서 기후변화가 우선적인 대상으로 부상할 것이다. 기후변화 위기에 대한 적극적 대처와 글로벌 거버넌스 부활을 위해 선거 운동 기간에 반복적으로 약속했듯이 파리기후협약에 재가입할 것은 확실하다. 그러나 이 역시 러스트 벨트의 노동자들과 깊은 연관성을 가진다는 점에서 그린뉴딜 정책 같은 것을 일사천리로 추진하기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 오바마 정부에 이어 그린뉴딜을 통한 성장동력을 모색하겠지만, 러스트 벨트를 포함한 노동문제와의 깊은 관련성으로 인해 추진이 쉽지 않을 것이다. 바이든은 대선 토론에서 트럼프의 공세에 당황해 그린뉴딜은 자신의 제안이 아니라고까지 했었다. 이와 관련해 트럼프 반대라는 기치 아래 선거기간에 단결했던 민주당 내의 진보파와의 단합이 흔들릴 수도 있다.

한편, 민주당은 동맹이 미국 국가안보의 대체 불가능한 초석이라는 기본 사고 위에서 트럼프 행정부가 지난 4년간 방기하거나, 또는 주둔군 철수 카드 등 일방적으로 압박을 가해 분담금을 받아내려는 행태를 강하게 비판한다. 미국의 국력이 약화하고, 중국이 강력한 경쟁자로 부상하는 상황에서 동맹과의 관리가 필요하고, 관계를 상호적이고 협력적으로 가져가 미국의 영향력을 지속하는 한편 공동의 이익을 증진시키는 등 전략적 이익의 방향으로 가야 한다고 믿는다. 민주당은 트럼프 대통령이 미국의 적대국들이 바라는 방식으로 동맹을 약화해왔다고 판단했다. 특히, 상호방위나 민주주의 수호 등에 대한 미국의 공약을 의심하도록 만들어 미국의 동맹체제를 냉전 이후 가장 큰 시험대에 오르게 만들어버렸다. 이를 정확하게 인식하고 있는 바이든 대통령은 미국의 3대 군사동맹이라고 할 수 있는 유럽과 일본, 그리고 한국과의 동맹 관계를 최우선으로 회복하고자 할 것이다. 바이든 정부는 기후, 환경, 무역, 안보 등에서 유럽과 충돌했던 트럼프 정부 정책을 무력화하는 정책을 이행할 것이며, 이를 통해 포괄적인 대중 연대도 구축할 것으로 전망된다. 같은 맥락에서 일본과 한국에 대해서도 적극적으로 관계회복에 나설 것으로 보인다.

러시아와의 관계를 간단하게 살펴보면 바이든 대통령은 후보 시절 “중국은 경쟁자이고, 러시아는 주적이다”라고 할 만큼 대러 반감이 심했다. 그리고 트럼프가 정권 초기 러시아에 대한 선부른 접근정책으로 내부 반발을 초래했던 것을 기억한다면 미·러 관계의 회복은 난망하다. 그럼에도 양국은 ‘적대적 휴지기’로 명명할 수 있는 냉각기를 가질 확률이 높다. 러시아는 바이든의 승리를 원하지 않았지만,

그렇다고 미국과의 갈등이나 충돌을 원하지도 않는 상황이다. 작년 개헌을 통한 임기 연장의 기회를 확보한 푸틴 역시 내부적인 권력 강화를 위해 미국과의 불필요한 갈등을 원하지 않는다. 그러나 당장은 아니더라도 차후에 중동과 북아프리카, 동유럽 지역으로부터 고립주의적 불개입 노선을 선택했던 트럼프와는 달리 재개입을 추구하고, 대러 제재를 강화할 경우 갈등은 심화될 수 있다.

마지막으로 중동 정책 역시 쉽지 않은 선택이 놓여있다. 트럼프가 파기했던 이란과의 핵협정인 JCPOA에 복귀할 것이라는 후보 시절의 공약을 곧바로 실천하기는 어려울 것으로 전망되기 때문이다. 바이든 대통령은 중동지역의 위협을 관리하는 오바마 대통령의 방식과 트럼프의 방식 사이에서 고민이 깊어질 수 있다. 오바마 행정부는 이란이라는 위협요소를 직접 협상을 통해 관리하는 방법을 채택했다면, 트럼프 행정부는 사우디와 UAE를 중심으로 반이란 수니파 벨트 구축을 통한 이란과 시아파 연대를 견제한다는 간접적 방법을 채택했다. 바이든 자신도 관여했었고, 현재 국무장관으로 내정된 토니 블링큰(Anthony Blinken)이 주도했던 이란핵협정에 복귀한다는 기본 원칙을 갖고 있다. 그러나 트럼프 행정부 말기 성공적인 평화협정을 통해 반시아파 진영과 연대 구축 상황이 좋아진 지금, 이란과의 관계 개선에 나설 경우, 이들의 반발을 사게 된다는 것이 문제다. 이 때문에 이란과의 관계개선에 나서는 속도를 조절하면서 미국의 복귀에 관해 이란에 더 높은 양보와 비핵화의 엄격한 조건을 제시할 것으로 관측된다.

3. 미·중 전략경쟁

트럼프와 마찬가지로 바이든 외교의 가장 중요한 영역은 중국과의 전략경쟁일 수밖에 없다. 현재와 향후 상당 기간 미국은 물론이고 세계질서는 미·중 전략경쟁의 양상에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 그런데 양국 갈등의 원인은 구조적이며 복합적이고 다차원적이다. 일단 양국의 갈등은 국제정치의 권력 배분(balance of power) 또는 권력변동(power shift)에 의한 구조적 문제이다. 이는 미국과 중국 중에 누가 패권경쟁에서 승리하느냐의 결과 이전에 이미 두 국가의 권력분포가 급변하고 있다는 자체가 갈등을 필연적으로 초래하는 측면이 있다. 두 번째는 최근 국제정치가 국내정치에 끼치는 영향이 점점 커지는 상황에서 미·중 양국 여론이 상대에 대한 반감이 꾸준히 높아지고 있다는 점이다. 특히 미국인의 반중 정서는 악화일로다. 지난 7월 30일 미국의 대표 여론조사기관인 퓨리서치센터(Pew Research Center)가 미국인의 대중 인식을 조사한 결과, 73%가 넘게 중국을 부정적으로 생각한다고 답했다. 이는 해당 조사를 시작한 이후 최고 수준이다. 트럼프 대통령이 집권한 2016년 55%에서 2017년과 2018년 47%로 낮아졌지만, 이후 빠르게 반감이 커지고 있다.

세 번째로는 양국의 전략가와 대외정책 결정자들의 편향된 인식 문제다. 특히 미국의 경우 중국 위협에 대한 인식이 실제보다 훨씬 과장되어있다. 미·중 전략경쟁이나 패권갈등이라는 표현만 보면 마치 쌍방향인 것처럼 보이게 만들지만, 실상은 미국이 주로 공격적이고, 중국은 미국의 공세에 대한 방어적 자세를 채택하고 있다. 이 부

분에 대해서는 중국 측의 불만이 꽤 높다. 아무튼, 미국 내의 대중 노선논쟁은 힘과 힘의 대결에 초점을 맞추자는 존 미어샤이머류의 공격적 현실주의자와 아직은 자유주의 국제체제의 규칙에 기초해 미국의 패권을 회복해야 한다고 주장하는 조셉 나이류의 자유주의자들이 부딪치고 있다. 트럼프는 전자에, 바이든은 후자에 가깝다. 그런데 양자 모두 지금처럼 경제적 상호협력을 계속하면 중국이 바뀔 수 있다고 주장하는 기능주의 접근의 한계를 인정하고, 어떤 식으로든 외부적 압박이나 제재를 통해 중국체제의 개혁을 달성할 수밖에 없다고 주장한다. 다만 방법론에 있어 우격다짐 방식으로 중국을 압박하고 비난하는 트럼프에 비해서 바이든은 미국이 국제적인 리더십을 회복하고 투명성, 민주성, 개방성에 바탕을 둔 미국 체제의 우월성과 다른 자유주의 국가들과의 연대를 통한 압박이 더 효율적이라고 주장한다.

이에 대해 중국은 대중제재에 관해 이란이나 북한같이 작은 나라도 제재를 통해 완전하게 고립하거나 봉쇄하는 것은 불가능한데, 대국 중국에 관해 미국이 과욕을 부린다고 본다. 특히 현재 중국은 GDP에서 수출이 차지하는 비중이 꾸준히 감소해왔기에 미국의 제재가 중국경제에 끼치는 영향은 제한적이라고 판단한다. 심지어 일부에서는 세계 경제에서 미국이 차지하는 비중이 점점 감소하고 있는 상황에서 미국이 이런 식으로 제재의 범위와 대상을 계속 확대할 경우 탈달러화로 말미암아 미국 패권의 한계점이 예상보다 빨리 도달할 것이라는 주장도 나온다.

아무튼, 바이든이 집권하더라도 대중 정책은 강경 기조를 유지하

겠지만, 트럼프식의 양자적이고 직접적인 압박이나 충돌은 지양할 것으로 보인다. 특히 예측 불가의 마구잡이식 대중 공세는 삼갈 것이다. 그러나 기술경쟁에 있어서 중국의 위반행위나 미국 기업의 투자 규제 등에 대해서는 중국을 더욱 옥죄 가능성도 있다. 백악관 안보 보좌관에 내정된 제이크 설리반(Jake Sullivan)과 최근 아시아 담당 차르(Czar)직에 내정된 전 국무부 아태차관보 커트 캠벨(Kurt Campbell)이 2019년 8월에 공동기고한 “미국이 어떻게 중국의 도전과 공존을 이룰 것인가?(How America Can Both Challenge and Coexist With China?)”를 통해 바이든 정부의 대중 정책을 짐작해볼 수 있다. 핵심은 인도·태평양 지역에서 경쟁이 격화될 가능성에 비해 중국과의 연락 채널 등 위기관리 체제를 강화하고 이 지역에서 미국의 지속·가능한 역지력을 유지하겠다는 것이다. 또한, 인공지능, 바이오 등 첨단산업 분야에서 중국의 불공정 행위를 막기 위해 유사 입장을 가진 국가들과 연합 전선을 구축해야 한다고 역설했다.

그러나 바이든 캠프는 중국을 적으로 돌리거나 신냉전 구도로 가는 것은 원치 않는다는 점을 강조했다. 다만 규칙을 위반해온 중국을 ‘규칙을 준수하도록(play by the rule)’ 만들겠다는 것이다. 강경한 대중전략을 추구하되 트럼프의 행정부처럼 일정 정도 자해적인 관세 전쟁이나 신냉전의 뒷에 빠지지 않도록 양을 것이라고 강조한다. 왜냐하면, 그런 실수는 미국의 정책을 군사 일변도로 이끌 수 있으며, 상황이 악화할 경우 미국 노동자들을 다치는 결과만 초래할 수 있기 때문이라는 것이다.

이외에 항행의 자유에 대한 글로벌 공약을 강조함으로써 남중국해

내에서 벌어지고 있는 중국군의 위협에 적극적으로 저항하는 한편, 다만 관계법을 존중하며 양안 문제의 평화적 해결을 지원하겠다고 밝혔다. 홍콩사태와 관련해서는 홍콩 시민들의 민주적 권리를 지지하고, 홍콩의 인권 가치를 수호하며, 민주주의적 법치를 완전히 이행하는 것을 지지한다는 점을 분명히 했다. 홍콩과 함께 중국이 위구르에 대해 인권을 존중하지 않는 데 대해 적극적으로 반대 의사를 표할 것이며, 특히 강제수용을 규탄했다. 미국이 중국의 반칙 행위에 대해서는 국제사회와 함께 이를 바꾸도록 만들되, 기후변화, 보건, 비확산 등 이해를 공유하는 문제에 대해서는 중국과도 협력을 추구함으로써 미·중 경쟁이 국제사회의 안정을 위협에 빠뜨리지 않도록 하겠다고 공약했다.

이런 사항들을 모두 고려할 때 적어도 정권 출범 초기에는 대중공세가 약간의 휴지기를 가질 수 있고, 정치적 수사도 다소 부드러워질 가능성이 크다. 이유는 국내 과제들이 산적해 있을 뿐 아니라, 바이든 정부가 공약한 국제사회의 연대를 통한 압박전략은 담론을 개발하고, 국제사회를 설득할 시간이 필요하기 때문이다. 멀리 보면 바이든의 대중 정책의 성공 여부는 반중 연합의 결성을 위해 미국이 동맹국과 파트너 국가들을 결집하는 것인데, 성공의 관건은 미국이 제공할 수 있는 기술 및 경제적 대안이나 중국의 압박과 제재에서 보호에 있다. 과거 냉전 초기에 진영 구축을 위해 미국은 친미블록에 참여하는 국가들에 원조와 경제협력의 유인을 제공했으나, 지금은 진영에 참여하지 않는 국가들을 처벌한다는 노선인데 과연 이것이 얼마나 효과를 발휘할 것인가 의문이다. 한국이 사드 배치로 인해 중

국으로부터 제재를 당할 때 미국은 한국을 보호하지 않았고, 중국의 제재에 대해 강력하게 맞대응하지 않았다. 최근 호주의 사례도 비슷하다. 반중노선을 채택했다가 중국으로부터의 파상 공세를 당하고 있으나, 역시 미국이 제대로 된 맞대응이나 보호막을 제공하지 않고 있다. 이런 것들이 축적될 때 과연 동맹국의 미국에 대한 신뢰가 약화하고, 대중 연대전략의 성공 가능성은 떨어질 수밖에 없다.

미·중 관계에 있어 한 가지 더 주목할 부분은 체제 경쟁이다. 코로나 방역과정에서 보여준 서구 선진국들의 무능과 중국의 효과적 대처는 곧 체제 경쟁으로 치환되고, 특히 자유주의 국제질서의 장점이었던 민주주의의 안정성과 우월성에 대한 의문으로 이어졌다. 아담 쉘보르스키(Adam Przeworski)는 현재의 민주주의에는 합법적으로 선출된 지도자가 민주주의를 전복시키는 것을 방지하는 제도적 장치가 부재하다고 지적했다. 쉘보르스키가 그렇다고 중국체제의 손을 들어준 것은 결코 아니지만, 민주주의 자체의 정당성과 견고성의 위기에 대한 그의 우려는 주목할 필요가 있다. 작동하지 않는 민주주의는 작동하는 권위주의보다 못하다는 중국발 주장이 힘을 얻을 빌미를 줄 수 있기 때문이다. 바이든의 공약 중에는 부패와의 전쟁, 권위주의로부터의 방어, 그리고 인권의 3가지 핵심가치를 위해 ‘세계 민주주의 정상회의(Global Summit for Democracy)’를 가능하면 취임 100일 내 개최하겠다는 것이 포함되어있다. 이는 물론 중국과의 체제 대결의 맥락과 미국의 추락한 소프트 파워의 회복을 고려한 공약이지만 과연 성공할 수 있을지는 의문이다. 잘못하면, 카터의 실패한 도덕 외교가 재현되거나, 아니면 조지 부시가 민주평화론을 왜곡하면서

아프간과 이라크를 침공했던 전례를 반복하는 재난적 결과를 낳을 수도 있다.

IV. 바이든과 한반도

1. 미국의 동맹정책과 한미관계

미국의 대외정책 기조에서 한반도에 대한 정책 노선을 전망하는 것은 우리에게 최대의 관심사일 수밖에 없다. 트럼프의 동맹정책에 가장 큰 희생자라고 할 수 있는 지난 4년간이었기에 더욱 관심이 쏠린다. 한미관계는 일단 바이든의 공약대로 동맹 복구의 기대감이 크다. 바이든의 동맹회복 공약이 가져올 구체적인 변화 중 하나는 방위비 분담금 협상이 될 것이다. 동맹을 트럼프처럼 ‘보호비 갈취(protection rackets)’의 대상으로 보지 않겠다고 천명한 만큼 자연스럽게 해소될 것으로 예상된다. 주한미군 주둔 비용 중 일부를 한국정부가 분담하도록 합의한 1991년의 〈한미 방위비 분담금 특별협정(Special Measures Agreement, SMA)〉에 의해 한국이 주한미군 고용원 인건비와 군수지원비, 군사건설비 등의 용도로 사용되는 비용을 부담하게 되어있다. 그 총비용은 우리가 전부 감당한다고 하더라도 20억 달러 수준이지만, 트럼프는 50억 불을 요구했었다. 이는 미군의 인건비나 전략전개 비용까지 포함된 금액인데, 이는 기존 협정의 틀을 바꾸지 않고서는 원천적으로 수용할 수 없다. 사실 한미 협상팀이 13% 인상안에 잠정 합의했으나 트럼프 대통령이 마지막에 거부했었다.

미군철수 또는 감축에 관한 문제도 관련되어 있다. 트럼프는 지난해 7월 독일 주둔 미군 3만 6천 명 가운데 1만1천900명을 감축하겠다고 전격적으로 발표했다. 또한, 이를 한국의 방위비 분담금 인상과 연결하면서 주한미군 감축도 시사함으로써 파장이 커졌었다. 트럼프 대통령은 미군 감축 또는 철수 문제에 대해 기본적으로 고립주의적 성향이 있고, 동맹을 자산이 아닌 부담으로 인식하면서 동맹국이 분담금을 증액해 그 부담을 돈으로 해소하지 않으면 미군이 주둔할 이유가 없다는 단순한 논리를 주장했다. 실제로 주둔 미군 감축을 발표한 이후 주한 미군 감축에 관한 내부의 심도 있는 논의가 있었지만, 결론은 감축하지 않는 쪽으로 결정되었다고 한다. 바이든 정부는 트럼프와는 달리 동맹을 자산으로 본다는 점에서 당장에는 철수나 감축 문제는 전면에 불거지지 않을 것이다.

하지만, 동맹 재조정은 여러 변수로 말미암아 시간이 흐름에 따라 다시 제기될 수밖에 없는 문제다. 미국 내 다양한 이념집단들이 각각 동기는 달라도 동맹 재조정이 필요하다는 쪽으로 수렴하는 경향을 보이기 때문이다. 먼저 미국 내의 고립주의 경향과 자유방임(libertarian)의 경향이 확산함에 따라 이 문제는 다시 수면 위로 올라올 수 있다. 미국인의 절반에 가까운 사람들이 트럼프를 지지한다는 점에서도 바이든의 동맹 중시 및 해외 주둔 정책을 반대할 것이다. 또한, 바이든 정부 내의 버니 샌더스나 엘리자베스 워렌을 위시한 진보파들은 국방예산을 줄이고 해외주둔군을 감축한 돈으로 복지예산 늘리고, 무너진 중산층을 회복하는데 쏟아야 한다고 주장한다.

동맹 재조정은 소위 키신저류의 현실-현실주의자(Real-Realist)

측에서도 꾸준히 제기하고 있다. 이들의 주장에 따르면 현재의 육군 중심의 해외주둔군 전략은 구식이며, 적의 공격에 취약한 위험한 전략이므로 해·공군 위주의 기동군 전략으로 바뀌야 한다는 것이다. 그러면서 평택에 모여 있는 주한미군을 최우선으로 바뀌야 하는 사례로 지목한다. 마지막으로 동맹 재조정 문제는 한반도 상황의 변화와도 밀접하게 연결되어 있다. 한반도 평화프로세스가 현재 교착된 상황이라 수면 아래로 들어갔지만, 한반도에 평화체제 구축에 진전이 이뤄지면 정전체제에 기반을 둔 주한미군은 물론이고 유엔사의 역할 변화와 조정 문제는 다시 불거질 수밖에 없다. 이렇게 사방팔방에서 튀어나올 가능성이 큰 한미동맹 재조정 문제는 지금부터 치밀한 대비를 통해서 국익을 우선하는 대응을 해야 한다.

한미동맹 및 주한미군의 재조정 문제는 전작권 전환이슈와도 연결된다. 문재인 대통령의 대선공약이기도 하고, 취임 직후인 2017년 6월 한미정상회담에서 조속한 전작권 전환에 합의했으나, 2015년 박근혜 정부에서 ‘시한’이 아니라 ‘조건’에 기초한 전환으로 바뀌면서 문제는 더욱 복잡해졌다. 한국군 주도 핵심 군사 능력 확보, 북핵·미사일 위협대응 필수 능력 확보, 그리고 전작권 전환에 부합하는 안정적인 한반도 및 역내안보 환경 개선이라는 3가지 필수 조건은 수백가지가 넘는 세부조건이 있을 뿐 아니라, 주관적인 평가까지 가능한 영역이다. 또한, 2018년 한미연례안보협의회의(SCM)에서 미래사령부라는 이름으로 기존의 연합사령부를 대체하면서도 통합형 지휘구조를 유지하기로 함에 따라 새롭게 제기된 문제들도 전환을 어렵게 하고 있다.

주한미군은 독립적으로 운영되지 않고 미군의 전구 지휘의 일부로 다뤄진다. 따라서 전작권 전환은 곧 미국의 대중 및 대아시아 전략과 연결된다. 트럼프는 정치적 언술이나 거래적인 측면에서의 단기적 이익을 추구했기에 매우 일방적이고 공격적이었지만 정교하고 치밀한 전략은 아니었다. 트럼프 행정부에서도 북미회담 이후 한미합동 군사훈련의 축소와 하노이 이후 교착상황, 그리고 북한 핵 무력 증가 등을 이유로 전작권 전환이 늦어졌다. 바이든 정부가 전작권 전환 문제를 어떻게 다룰지는 미지수이지만, 적어도 군부나 전략가 쪽의 분위기는 전작권 전환에 긍정적이었던 이전의 태도에서 미국의 아시아 전략의 활용도 맥락에서 부정적인 태도로 바뀌고 있음을 감지할 수 있다.

바이든 정부의 동맹정책은 한일관계에 영향을 끼칠 것이 확실시된다. 아베와 스가의 일본은 동북아에서 가장 신냉전 전략을 추구하며, 미·중갈등을 활용해 재무장을 완성하겠다는 목표를 위해 매진해왔다. 오바마 행정부 당시 미국의 전략적 이익을 위해 한미일 3각 군사 협력의 구축을 위해 위안부와 과거사 문제에 있어 일본의 손을 들어줬었다. ‘아시아로의 중심축 이동’의 이름으로 미일 동맹을 강화하고 한·미·일의 대중봉쇄망 구축과 미사일 방어를 위한 상호운용성의 제고에 방점을 두었었다. 트럼프 행정부 4년간 한일관계는 최악으로 치달았다. 협상테이블에서 해결책을 논의하자는 한국의 일관된 요청에도 일본은 한국정부의 굴복을 회담 재개의 전제조건으로 내세우는 바람에 전혀 진전이 없었다. 즉, 위안부 합의 추진, 강제노동 판결 환원, 1965년 합의 전적 수용 없이는 어떤 협의도 거부해왔다.

한일관계 중재에 관심이 거의 없었던 트럼프와는 달리 바이든은 적극적으로 중재할 가능성이 크다. 미국의 중재는 일본으로 하여 일단 협상테이블에 돌아오게 만들 수 있다는 점에서 일단 긍정적이라고 볼 여지가 있다. 그러나 이것이 일본의 손을 들어주고 한국의 양보를 압박하는 방향으로 갈 경우, 우리에게는 어려운 상황이 전개될 수 있다. 미국의 중재가 일본의 문제 소지를 줄이고 타협할 것을 요구할 것인지, 아니면 중국에 대한 협력을 더 중시해서 한국의 양보를 압박할 것인가가 관건이다.

바이든은 한국을 혈맹이자 친구로 본다는 뜻을 여러 차례 피력해 왔다. 당선 직후 재향군인의 날에 필라델피아에 있는 한국전 참전비에 참배하면서 한미동맹의 복구에 대한 강한 결의를 재확인했다. 긍정적인 신호인 것은 분명하다. 그러나 미국은 역사적으로 동맹을 동등한 친구로 대한 적은 없다는 점을 기억해야 한다. 트럼프 4년은 동맹이 영원할 수 없고, 국익을 초월할 신화는 없다는 것을 역설적으로 보여주었다. 바이든이 등장했다고 우리 스스로 동맹을 다시 국익 이상의 신화로 되돌리는 우를 범해서는 안 되는 이유다. 트럼프는 동맹 관계를 거래적 접근(transactional approach)으로 규정하면서 동맹의 신화를 세속화했다. 미국의 이익이 자동으로 동맹국인 한국의 이익이 될 수 없다고 규정한 것은 특히 한국에 큰 함의를 던져준다. 한미 동맹이 아무리 중요해도 국익을 앞설 수 없다는 상식조차도 수용하기 어려웠던 한국의 신화적 동맹관점에 변화 가능성을 던졌다고 볼 수 있기 때문이다.

2. 바이든의 대북 정책

대다수 전문가는 한미동맹에 관해서는 바이든 정부가 훨씬 잘할 것이라고 예상하지만, 대북 정책에 관해서는 부정적 전망을 한다. 이유를 간단하게 살펴보면, 우선 북한 문제를 거의 방치했던 오바마 정부 8년의 전략적 인내의 부활 가능성을 제기한다. 오바마 행정부에서 부통령으로서 대통령의 부족한 외교적 역량을 보완했었던 바이든이 었다는 점을 상기하면서 연속성을 도모할 수 있다는 것이다. 또한, 북한체제와 잘 맞았던 트럼프의 톱다운(top down)방식과 비교해 실 무진의 협상을 통한 바텀업(bottom-up) 접근을 할 가능성이 크다는 점도 부정적 요소로 지적되었다. 지난 30년간의 대북 실무협상은 주로 민주당 측에서 담당해왔는데, 신고, 사찰, 검증, 제재 등을 강조하는 바람에 협상이 결렬된 적이 많았기 때문이다. 이 외에도 미국의 정부 교체의 경우 정책 검토와 외교안보팀 임명과 인준과정을 겪어야 한다는 점에서 시간 손실이 예상되고, 게다가 미국 내 산적한 문제로 말미암아 북한 문제가 정책 우선순위에서 밀릴 가능성 크다는 점도 거론된다.

그러나 긍정적인 전망도 가능하다. 우선 바이든 캠프의 인사들은 오바마 당시 북한의 태도나 남한 정부의 대북강경책으로 인해 가시적으로 나타나지 않았지만, 협상을 추진했었다고 주장하면서 ‘전략적 인내 또는 무시’라는 타이틀 자체를 수용하지 않는다. 사실 여부를 떠나서 적어도 그런 비판을 의식하고 있는 바이든 진영이 과거의 정책을 답습하지는 않을 것이다. 또한, 한반도 및 아시아 지역전문가

들과 핵무기 및 비확산 전문가들이 대거 포진해있으며, 바이든 당선자는 전문가들의 견해를 존중한다는 점에서 긍정적이다. 정권교체에 따른 어쩔 수 없는 시간 소요가 있겠지만, 민주당의 축적된 대북 데이터와 경험에다 전문성으로 말미암아 생각보다 빠르게 그리고 효과적으로 북한 문제 해결에 나설 수도 있다. 무엇보다 민주당은 전통적으로 대화와 협상을 통한 해결을 선호하며, 한미 양국의 진보 정부가 공유하고 있는 외교 철학을 통해서 한미 공조가 활성화될 수 있다. 1998년 당시 제네바 합의(1994)가 흔들리고, 북한의 중거리 미사일 발사실험으로 북미 관계가 경색되었을 때 김대중 대통령과 임동원 당시 청와대 외교 수석이 클린턴 대통령을 설득시켜 ‘페리 프로세스’라는 미국판 햇볕 정책을 이끈 성공사례를 재현할 희망도 가질 여지가 있다.

물론 북한의 행보도 관건이다. 북한은 과거 미국의 정권교체 기간에 자신의 존재감을 알리고 차후 협상에서 유리한 입지를 확보하기 위해 도발을 해왔다. 특히 북한과의 적극적인 협상의 의지를 밝혔었던 오바마 정부의 출범 직후의 도발로 인해 이후 8년간의 경색국면으로 갔던 아픈 경험이 있다. 그러나 북한의 내부사정과 지금까지의 행보를 분석해보면, 미국이 강성노선으로 돌아설 빌미를 줄 것을 잘 알고 있기에 신중할 가능성도 다분하다. 만약에 도발하더라도 전체 판을 뒤엎을 정도의 전략 도발까지는 하기 어려울 것으로 예측된다. 또한, 바이든이 북한 문제를 중국과의 협력 분야로 꼽았다는 점에서 최근 상승 중인 중국의 대북 영향력이라면 북한의 도발을 억제할 수 있는 여지가 있다. 다만 북한 무기개발의 기술적 필요성과 함께 바이

든 새 정부에서 북한이 우선순위에 밀릴 경우, 도발의 가능성이 없지는 않다.

새해 벽두에 진행된 북한의 8차 전당대회에 관해서 다양한 해석이 나온다. 북한은 ‘대중 제일주의’를 채택하고 군사력 강화를 강조했다. 대남 및 대미 관계에 대한 강경과 단절 등이 강조되었으나, 북한의 기본전략 변화는 크게 달라지지는 않을 것으로 판단한다. 북한판 전략적 인내라고 할 수 있는데, 구체적으로는 구체적인 양보나 실천이 담보되지 않는 대미 및 대남 협상은 하지 않겠다는 뜻을 분명하게 밝혔다. 이는 비본질적인 교류는 하지 않겠다는 것과 연결된다. 북한은 하노이 이전까지는 비본질적인 것도 본질적인 것으로 가는 과정으로 필요하다고 생각했었지만, 이제는 아니라는 것이다. 그리고 본질적인 것의 핵심은 체제보장이고 이를 달성하는 방법은 구걸이 아니라 핵을 포함한 강력한 무력이라고 천명했다. 미국이 이것을 해소하고 싶으면 상호 위협감소를 위한 군축협상으로 가야 한다는 뜻이기도 하다. 지금까지 경제나 제재 면제 등의 우회로를 선택한 결과가 하노이에서의 실패라고 판단하는 것이다. 이것이 바이든 내부에서 비핵화보다 위협감소로 접근해야 한다는 목소리가 커지고 있는 것을 의식한 것인지는 모르지만 차후 접점이 가능한 부분이기도 하다. 이런 것들을 종합하면 지금부터 6개월 정도는 시그널 게임이 될 가능성이 크다. 남·북·미 정부가 상황을 악화시키는 발언이나 행보를 자제하고 긍정적인 시그널을 보내야 하는 이유다.

외교안보팀의 3두 주자인 블링큰 국무장관, 설리반 안보보좌관, 오스틴 국방장관 내정자들은 대체로 실용적인 인사들이다. 북한을 신

뢰하지 않지만, 기본적으로 협상을 통한 문제 해결을 지지하는 인물들이다. 전체적인 대외정책을 총괄하고 노선을 결정한다는 점에서 이들의 역할이 매우 중요하다. 이들 외에도 북한 문제에 대한 의견과 자문을 제공할 담당 관료들과 전문가 집단의 역할도 매우 중요하다. 바이든 캠프에서 대북 정책과 관련해 영향을 끼치는 집단을 크게 두 가지로 분류한다. 특정 지역이나 국가를 전문으로 하는 ‘지역주의자(regionalist)’와 특정 분야나 이슈를 다루는 ‘기능주의자(functionalist)’로 나뉘는 데, 아시아 전문가 또는 북한 전문가들이 전자에 속하고, 핵무기 및 비핵화 전문가들은 후자에 속한다. 보통의 경우는 지역의 특수성에 대한 이해도가 높은 지역주의자들은 온건한 편이고, 지역 불문하고 미국의 대외정책 전반의 통일적인 접근을 중시하는 기능주의자들은 강경파들이 경우가 많다. 하지만 북한은 정반대 양상인데, 지역전문가들은 북한에 대한 불신이 깊고, 과거 협상 실패의 경험으로 타협보다는 압박을 통한 포괄적 해결을 주장한다.

반대로 기능주의자는 북한의 핵 능력이 과거와 달리 매우 다양하고 고도화되어있다는 점에서 한꺼번에 비핵화하는 것은 비현실적이므로 일단 동결 같은 중간과정을 거침으로써 핵전력 강화를 막고, 위협감소에 집중한 다음 장기적으로 비핵화를 시도해야 한다고 주문한다. 이들이 전체 대외정책에서는 주류지만, 한반도 문제에 관련해서 지금까지는 비주류였다고 할 수 있다. 그러나 최근 후자의 목소리가 조금씩 설득력을 얻고 있다. 물론 상황전개에 따라 이들의 주장에 대한 비판도 강력하게 제기될 수 있다. 이런 노선을 채택할 경우 과거 북한의 살라미 전술에 다시 말려들 위험이 있고, 북한 핵을 용인하는

행보로 읽힐 수 있으며, 북한이 주장하는 단계적 접근과 군축회담 요구의 프레임에 말려들게 된다는 역공의 가능성이 있다.

북한 문제에 관해 트럼프의 공헌은 미국 대외정책의 최우선 순위 중 하나로 끌어올렸다는 것이고, 정상외교의 문턱을 상당히 내려놓았다는 것이다. 그리고 스스로 너무 공을 과시하는 바람에 빛이 바래긴 했어도, 지난 수년간 핵실험과 중장거리 대륙간탄도탄 발사가 없었다는 점도 상기할 수 있다. 바이든은 구체적 결실이 없이 김정은 체제에 면죄부를 주는 이벤트성 정상회담은 하지 않겠다고 했지만, 대선 2차 토론에서 CVID를 전제조건으로 내세우지 않았고, 북한의 핵무기 감축을 조건으로 김정은을 만나 정상회담을 할 수도 있다는 뜻을 밝혔다.

V. 우리의 과제

2000년 이후 꾸준히 문제를 드러낸 자유주의 국제질서는 트럼프즘과 코로나 팬데믹에 의해 결정적으로 흔들렸다. 국제협력은 쇠락하고 미·중 전략경쟁이 심화하는데, 한반도와 주변 동북아는 요동치는 변화의 중심에 서 있는 형국이다. 미·중 갈등의 최전선이자, 배타적 민족주의와 안보 포퓰리즘의 전성시대로 지정학의 귀환이 가시화되면서 그러지 않아도 달성이 어려웠던 평화가 더욱 위태로워졌다. 냉전은 30년 전에 이미 소멸했지만, 북-중-러와 한-미-일의 진영 간 대치 구도는 완전하게 해소되지 않았다. 남북한 국력 차이가 엄청나지만, 통일은커녕 평화공존도 쉽지 않다. 2018년에 전개되었던 한반

도평화프로세스가 획기적이었지만, 2019년 하노이 회담 실패 이후로 긴 교착이다.

여전히 한반도 평화는 갈날 위에서 있는 것처럼 불안하다. 한반도는 미·중 갈등의 최전선에서 이를 강화함으로써 비용을 치를 것인지, 아니면 경계의 자리에서 완충의 역할을 할지 다시 갈림길이다. 남북관계의 진전을 통해 패권갈등 체제를 완충하고, 나름의 외교적 주도권을 확보해 나가지 않으면 평화는 도달할 수 없는 신기루가 되고, 질서변동의 와중에 또 희생양이 될 수도 있다. 우리는 국익을 최우선으로 추구하되, 다른 한편으로는 미국을 향해, 세계를 향해, 협력과 평화공존, 민주주의 같은 가치외교의 가치를 힘차게 시동해야 한다. 이것이 세계가 함께 사는 길이며, 우리도 사는 길이기 때문이다. 시발점은 남북관계 개선이고, 경유지는 동북아 안정이며, 종착점은 세계 평화다.

코로나 팬데믹의 습격 이전부터 한국형 성장모델을 향한 세계의 관심과 호평이 집중되었다. 세계 유수의 학술지나 언론이 세계 성장모델의 부재 속에서, 특히 서방 주도의 자유주의와 자본주의 위기 등을 특집으로 게재하며 대안으로서 한국을 제시하기를 주저하지 않았다. 특히 자유주의 국제질서의 대척점에서 권위주의 모델의 체제 경쟁을 벌이는 중국 모델에 대한 거부감은 한국 모델의 주목으로 이어졌다. 한류의 인기는 중국의 소프트 파워 부재와 대비했다. 코로나 방역의 양상은 이런 분위기를 더욱 고조시켰다. 한국이 민주주의 사회의 투명성, 개방성, 민주성을 유지하면서도 방역에 성공하고, 경제 침체를 최소화함으로써 높아진 기대와 위상이 다양한 통로를 통해

확인되고 있다.

그러나 우리의 최대 아킬레스건은 역시 분단구조의 천형에다 남북의 긴장이 고조되는 상태에서 지정학이 귀환하는 것이다. 앞서서도 언급했듯이 미·중 갈등이 바이든 정부에서도 지속할 수밖에 없는 상황에서 우리의 대응 카드는 결국 한반도평화프로세스의 적극적인 추동으로 귀결될 수밖에 없다. 두 초강대국의 피 말리는 대치와 갈등을 직접 막을 수 있는 능력은 없지만, 한반도가 미·중 갈등의 최전선이자 상대방을 움직일 지렛대로써의 이용가치를 떨어뜨릴 수는 있는데, 그것이 바로 남북의 평화공존이다. 북·중·러와 한·미·일 간 진영 대결상황의 부활을 막으려면 남북의 평화공존은 최소한의 요건이다. 바이든 정부의 출범이 미국이나 세계질서에도 변곡점이 될 수 있는 것처럼 한반도에도 기대와 동시에 도전이다.

미국의 정권교체는 특히 대북 정책의 변화로 이어진다. 정권에 상관없이 미국으로서는 북한 문제가 전형적인 ‘고위험 저보상(high risk, low return)’의 부정적 아젠다(negative agenda)라는 점이 문제를 어렵게 만든다. 즉, 해결한다고 해도 미국의 이익에 확실하게 보탬이 되는 것이 아닐 수 있다는 인식이 기저에 깔려있다. 핵 문제가 해결되고 남북이 평화공존을 이루거나, 또 통일될 경우 중국 경사로 갈 수도 있다는 우려도 함께 존재한다. 게다가 악화일로의 미국 내 분열에도 불구하고 북한 악마화는 공통의 상수가 되어버렸다. 따라서 한반도평화프로세스의 성공을 위해 한국은 이 부분에 대해 미국을 설득시킬 논리를 개발하는 것이 시급하다. 그래야 미국의 외교안보팀과 바이든을 한반도 평화프로세스에 대한 긍정적인 변수로 움

직일 수 있다. 결국, 문제 해결의 키는 다시 우리를 향한다. 미국의 높은 영향력에도 불구하고, 가장 중요한 것은 우리의 국익은 무엇이며, 국익을 위해 무엇을 할 것인가 분명하게 결정하고 나가야 한다는 것이다.

바이든 행정부의 한반도 정책 전망

황지환

서울시립대 교수

바이든 행정부의 한반도 정책 전망

I. 북한 비핵화 협상: 전략적 인내 혹은 잠정협정?

1. 국제 비확산레짐 리더십 재건과 북핵 협상

바이든 대통령은 대선 캠페인 당시부터 트럼프 행정부의 대외정책을 실패로 규정했으며 미국의 글로벌 리더십 복원이 필요하다고 주장해 왔다.¹ 바이든이 보기에 트럼프 행정부의 외교는 미국의 국제적 위상 하락, 글로벌 리더십 약화, 동맹으로부터의 신뢰 약화 등 붕괴 직전이며, 이를 재건하는 것이 무엇보다도 급선무였다.² 따라서 바이든의 대외전략은 트럼프와는 크게 다른 기초를 보일 것으로 예상되는데, 북한 비핵화 협상 역시 크게 보면 글로벌 리더십 복원과 연계되어 있다. 특히 북핵 문제를 국제 비확산레짐(nonproliferation regime) 강화의 관점에서 미국의 리더십 재건과 연결시킬 것으로 보인다. 여기에는 바이든이 부통령 시절이던 오바마 행정부가 자랑하는 이란 핵 합의인 포괄적공동행동계획(JCPOA)의 부활도 포함한다. 한국의 입장에서 북한 핵문제는 한반도의 안보 이슈이지만, 미국은

1 Joseph R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs*, March/April 2020.

2 Richard Haass, "Present at the Disruption: How Trump Unmade U.S. Foreign Policy" *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 5 (September/October, 2020)

글로벌 전략의 관점에서 이를 접근하는 경향이 강하다. 클린턴, 오바마 등 민주당 행정부가 전통적으로 그런 경향이 강했으며 한국정부와 인식차를 보여주었다. 1994년 북핵 위기 당시 클린턴은 핵확산금지조약(NPT)의 무기한 연장을 통한 국제 비확산레짐 강화를 추진하고 있었다. 오바마는 북한이 2차 핵실험을 감행하던 2009년 ‘핵무기 없는 세계(A World Without Nuclear Weapons)’를 구상하고 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit)를 기획했다.³

이러한 관점에서 바이든 행정부의 북핵 정책 기조는 김정은 위원장과 직접 담판을 짓던 트럼프 행정부와는 크게 다를 것이라는 점은 거의 분명해 보인다. 트럼프 행정부의 정책이 대통령의 개인적인 선호나 정치적 상황에 의해 크게 좌우되었다면,⁴ 바이든 행정부의 정책은 훨씬 더 정교하게 기획되고 준비될 것이다. 다만, 북한 핵 문제가 가진 구조적 난관을 고려하면 단기간 내 완전한 합의 가능성은 높지 않은 것이 사실이다. 이런 노딜(No Deal) 상황이 지속된다면 바이든 행정부 역시 트럼프 행정부가 남겨놓은 유산에서 크게 벗어나지 못할 공산이 크다.

3 The White House Office of the Press Secretary, Remarks by President Barack Obama, Prague, Czech Republic, April 5, 2009.

4 John Bolton, The Room Where It Happened: A White House Memoir, (New York: Simon and Schuster, 2020).

2. 바이든은 ‘전략적 인내’로 돌아갈 것인가?

바이든 행정부의 북핵 정책을 논의할 때 전문가들이 가장 우려하는 방향은 오바마 행정부의 ‘전략적 인내(Strategic Patience)’ 정책으로 되돌아가는 것이다. 바이든의 대북 정책 기조와 접근법은 트럼프와 크게 다르겠지만, 북핵 협상이 진전되지 않고 교착상태가 지속될 경우 오바마의 ‘전략적 인내’ 정책으로 귀결될 수 있다. ‘전략적 인내 2.0’의 귀환 가능성이다. 사실 최근 지명된 바이든 행정부의 외교안보팀 인사들은 거의 대부분 오바마 행정부 때 ‘전략적 인내’ 정책을 추진했던 사람들이다. ‘전략적 인내’는 어떤 대북 정책도 효과를 발휘하기 어렵기 때문에 북한 스스로 변할 때까지 미국은 인내하면서 지켜본다는 것을 의미한다. 오바마 행정부는 북한과 협상을 통해 북핵 문제 해결을 원했지만, 북한의 독재체제와 군사적 도발 때문에 협상이 불가능했다는 인식을 가지고 있었다. 미국은 1994년 제네바 합의, 2005년 9.19 공동성명, 2012년 2.29 합의 등 여러 차례 북한과 합의를 했지만 그때마다 북한은 약속을 깨뜨렸다고 보기 때문이다. 오바마 행정부는 당시 북핵문제를 긴급하고 심각한 위협이라고 평가하지 않았기 때문에 미국은 충분한 시간을 가지고 인내하면서 북한이 국가전략과 대외행동을 변경하기를 기다린다는 전략을 가지고 있었다. 그동안은 북한에 영향력을 가진 중국이 북한을 압박하도록 설득한다는 생각이었다. 과거 미국이 불량국가(rogue state) 취급하던 미얀마, 쿠바 등과 오바마 행정부가 수교하고 관계개선을 한 사례를 보면 그런 생각이 전혀 근거 없는 것은 아니었다.⁵

문제는 바이든 행정부에게는 ‘전략적 인내’의 조건이 전혀 성립되지 않는다는 점이다.⁶ 바이든이 오바마의 대북 정책을 참고하더라도 ‘전략적 인내 2.0’을 시행하기에는 여러 가지 어려움이 있다. 트럼프 행정부 기간 동안 북핵 상황은 이미 너무 많이 변했기 때문에 기존의 정책을 반복하기는 쉽지 않은 안보환경이다. ‘전략적 인내’ 정책은 북한이 불량국가로서 한반도를 위협하고 있지만 태평양 너머 미국에는 임박한 위협이 아니라고 전제했었다. 하지만, 2017년 11월 북한이 대륙간탄도미사일(ICBM)급 화성-15형 로켓을 발사하면서 그 전제가 이미 무너져버렸다. 오바마 대통령도 임기 말 이러한 상황을 미리 인지하고 트럼프 당선자에게 북한 문제를 최우선적인 국가안보 어젠다로 다루어야 한다고 조언했었다. 북한이 군사도발을 감행하는 독재국가라는 이유 때문에 바이든 행정부가 북한 문제에 손 놓고 있을 여유가 있을지 의문이다. 따라서 한국정부는 바이든 행정부하에서 ‘전략적 인내’가 사실상 불가능하다는 점을 강조하고 북한 문제를 바이든 외교안보정책의 최우선 순위로 올리기 위한 설득을 해야 할 것이다. 바이든 행정부는 취임 초기 3-6개월 정도 대북 정책 재검토(policy review) 기간을 갖게 되겠지만, 뾰족한 해결책이 나오기는 쉽지 않을 것이다. 이러한 상황에서 바이든의 북핵정책이 ‘전략적 인내 2.0’이 되지 않도록 설득하는 것이 중요하다.

5 황지환, “미국-쿠바 국교 정상화와 북미관계의 구조적 한계와 변화 가능성,” 『통일정책연구』 제 24권 2호 (2015).

6 Jihwan Hwang, “Joe Biden Should Go Beyond Obama’s ‘Strategic Patience’ on North Korea?” *The National Interest*, August 19, 2020.

3. 바이든은 이란핵 합의 모델을 북한에 적용할 것인가?

최근 오바마 행정부의 이란 핵 합의인 ‘포괄적 공동행동계획(JCPOA)’의 북핵 협상 적용가능성이 관심을 많이 받고 있다. 그 이유는 바이든 행정부의 국무부장관으로 지명된 토니 블링컨(Antony J. Blinken) 전 국무부부장관이 2018년 6월 뉴욕타임즈 칼럼에서 북한 핵 협상의 모델로 이란 핵 합의를 적용해야 한다고 주장했으며,⁷ 최근에도 CBS 뉴스 인터뷰를 통해 비슷한 언급을 했기 때문이다.⁸ 블링컨 지명자의 접근법은 트럼프의 톱다운(top-down)식 정상간 협상이 아니라, 단계적 접근, 지속적인 외교, 협상을 위한 대북 제재 강화, 주변국과의 공조로 요약된다. 블링컨 언급의 긍정적 측면은 이란 핵 합의의 단계적 해법을 북한에도 적용할 의도를 표명했다는 것이다. 이는 향후 북미 협상이 재개된다면 단계적 접근법을 통해 잠정 협정(interim agreement)이나 스몰딜(small deal)을 추진할 가능성을 의미하는 것이다.⁹ 이에 따라 북한이 요구한 부분적 경제제재 완화를 조건으로 북한 핵 프로그램 공개, 국제감시 하에 농축 및 재

7 Antony J. Blinken, "The Best Model for a Nuclear Deal With North Korea? Iran" The New York Times, June 11, 2018.

8 "I would be the first to acknowledge: this is a hard problem. But we managed to get success with Iran – different details that matter, but a hard problem, too. I still think we have opportunities to move in the same direction with North Korea." "Biden foreign policy adviser Antony Blinken on top global challenges," CBS NEWS, September 25, 2020.

9 블링컨은 CBS NEWS 인터뷰에서 북핵 해법에 대해 다음과 같이 언급했다. "I don't think North Korea is going to be abandoning the totality of its arsenal tomorrow. So this is something that would have to proceed in stages and phases, but it is doable with sustained, focused foreign policy."

처리시설 동결, 일부 탄두와 미사일 제거 등의 중간단계 합의를 구상할 수 있다.

블링컨을 비롯한 바이든 외교안보팀이 이란 핵 합의를 강조하는 이유 중 하나는 JCPOA를 오바마-바이든 행정부의 외교적 업적으로 생각하기 때문이다. 더불어 2002년 부시 행정부의 국정연설에서 북한과 이란이 이라크와 함께 ‘악의 축(Axis of Evil)’에 포함된 데서 알 수 있듯, 미국은 북한 핵문제를 이란 핵문제와 (실제 매우 다르지만) 비슷한 시각에서 바라보는 경향이 있다. 실제로 이란 핵 의혹이 한참 고조되던 2005년 이란이 북한의 전례를 따를 것이라는 예상이 많았다. 당시 이란의 행보가 북한이 1990년대 초반 이후 보여준 모습과 비슷했기 때문이다. 이란 역시 NPT 당사국이었지만 국제사회에 비협조적인 자세를 보이면서 우라늄 농축기술 획득을 추구하다가 핵무기 개발을 위한 결정적인 기술을 확보한 순간 NPT를 탈퇴할 것이라고 예상되었다. 이란은 북한처럼 핵 프로그램 초기에는 핵무장이 아닌 NPT 4조원자력의 평화적 이용 권리를 주장하기도 했다. 또한 JCPOA는 합의 방식에서 다자적 (P5+1) 방식이어서 2005년의 6자회담 9.19 공동성명과 유사하며, 이행방식은 단계적 주고받기 식으로 1990년대 초반 이후 대부분의 북핵 합의와 유사하다. 협상 내용에서도 북핵 협상에서 논의되었던 ‘스몰딜’ 혹은 ‘잠정협정’과도 흡사하다.

하지만 이란 핵과 북한 핵의 일부 유사성에도 불구하고 상당한 차이점이 존재한다.¹⁰ 우선 대부분 간과하는 사실은 이란의 경우 미국

10 황지환, “이란 핵협상 타결과 북한 핵문제: 오바마의 적대국 관여외교와 한반도 통일문제,” 『한국과 국제정치』 제 32권 1호 (2016).

과 핵 합의 이전에 내부정권의 성격변화, 국가전략 변화가 있었다는 점이다. 이란은 종교지도자인 알리 하메네이의 영향력이 크기는 하지만 중동지역에서 거의 유일하게 선거를 통해 정권을 교체하는 국가이다. JCPOA는 이란 내부에서 2013년 8월 중도 성향의 하산 로하니 정권이 출범하면서 합의된 것이다. 2005년의 이란 핵 위기는 강경파인 마무드 아흐마디네자드 정권 때였는데, 당시에는 유럽 국가들과의 기존 핵 합의도 파기했었다. 둘째, 이란과 북한은 핵무기 능력과 기술에서 차이가 크기 때문에 핵 협상의 목표와 대상에도 차이가 클 수밖에 없다. 이란은 JCPOA 타결 시점에 우라늄 농축 프로그램을 통해 저농축 우라늄을 보유할 정도의 핵능력을 가지고 있었다. 이란은 핵실험을 한 적도 없었고 핵무기 보유를 주장한 적도 없어서 합의의 타결과 이행 가능성이 높았다. 반면, 북한은 2017년까지 총 6번의 핵실험을 했으며, ICBM급 화성-15형 로켓 실험을 통해 미국에 대한 핵 억지력 완성을 선언한 상태이다. 또한 북한은 기존 핵보유국들과 핵군축 협상을 주장하고 있는 상황이어서 핵 합의와 이행, 검증의 어려움이 배가되고 있다. JCPOA에서 이란은 경제제재 해제에 집중했다. 북한은 초기 합의에서는 제재 해제를 주장하지만 궁극적으로는 미국의 대북 적대시 정책 철폐와 평화체제 구축을 주장하고 있어서 합의의 과정과 범위가 쉽지 않다. 셋째, 석유보유와 경제적 상황의 차이가 이란과 북한을 구별 짓는다. 이란은 엄청난 석유와 천연가스 매장량 및 1000억 달러 이상의 해외자산을 보유하고 있었다. 국제사회의 경제제재로 국민들의 고난이 가중된 경우여서 대안적인 발전전략이 가시권에 없는 북한과는 상황이 많이 달랐다.

마지막으로 미국의 대 중동정책 및 동북아 정책의 차이가 존재한다. 오바마 행정부가 이스라엘, 사우디아라비아 등과의 중동 정책 변화를 꾀했을 때 이란과의 관계 변화는 핵심적인 부분이었다. 하지만, 대북 정책은 대중국 정책이나 동북아 정책의 핵심적인 사안은 아니어서 미국이 양보할 가능성은 상대적으로 낮다. 중국도 JCPOA에 참여했지만, 북핵 문제에서는 중국이 가진 이해관계와 영향력이 훨씬 더 크기 때문에 합의가 쉽지 않기도 하다. 북한 역시 이란 핵 합의 모델의 북한 핵문제 적용을 ‘어불성설’이라고 비판하며 단호하게 거절한 바 있다.

다른 한편, JCPOA의 북한 핵 협상 적용가능성을 제기한 블링컨의 칼럼은 그 의미가 상당함에도 불구하고 조심스럽게 받아들일 필요가 있다. 우선 칼럼을 썼던 시기가 자신이 관여한 JCPOA를 트럼프 대통령이 막 폐기하고 북미정상회담을 하려고 하던 시기였다. 따라서 블링컨은 오바마 행정부의 이란 핵 외교 업적을 강조하고 트럼프의 북핵 외교를 비판할 필요성이 있었다. 블링컨은 또한 북한과의 구체적인 비핵화 협상 진전이 없는 경우 한미연합훈련과 대북제재 강화 등 강경한 대북 정책이 필요하다고 주장하기도 했다. 이란 핵 합의의 스냅백(snapback) 조항은 일부 수용가능성이 있으나 북한은 ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 북한이 취하는 행위에도 스냅백을 적용해야 한다고 주장할 것이다. 또한 북한은 미국과의 양자협상을 고집하고 있기 때문에 JCPOA와 같은 다자간 협상 메커니즘을 수용할 가능성은 낮다. 다자간 협의가 이루어지더라도 그 안에서 실질적으로 북미 양자간 협의를 하려고 할 것이다. JCPOA는 이란의 핵개발 과정을

중단 혹은 지체시켰다는 데 의미가 있지만, 북한은 이미 핵실험과 ICBM급 로켓 발사에 성공했고 핵탄두 뿐 아니라 수소폭탄 보유도 주장하고 있는 상황이어서 과정을 되돌려야 한다는 차이도 있다. 북한이 JCPOA 모델을 적용하는 것을 강력하게 비판했던 점도 고려해야 할 것이다.

4. 바이든은 북한과 비핵화 합의를 이루어낼 수 있을 것인가?

바이든은 트럼프와는 달리 김정은과의 직접적인 정상외교는 비판해 왔지만 북핵 문제에 대한 외교적 노력 그 자체를 배제하고 있는 것은 아니다.¹¹ 따라서 북미간 실무급(working level)에서 논의하며 조율하는 보텀업(bottom-up) 협상이 우선적으로 진행될 수 있으며, 여기서 분명한 진전이 있을 경우에만 정상회담이 시도될 수 있을 것이다. 이러한 내용을 바이든은 2차 대선 토론에서 언급한 바 있는데, 당시 북한의 핵능력이 감소될 경우를 전제로 협상을 할 수 있음을 언급했다. 이는 북한의 핵능력을 감소시키기 위한 조치가 없을 경우 본격적인 대북 외교와 포용정책을 취하지 않을 것임을 암시하는 것이다. 이런 상황에서 북미간 실무차원의 논의를 활성화하려는 노력이 중요하다. 바이든 대통령의 리더십 특성상 트럼프식 직관이나 개인적 선호에 의한 서프라이즈 형태로 대북 정책이 진행되지는 않을 것이다. 외교안보팀 실무차원에서 충분히 논의된 뒤 구조화되고 조율된 대외정

11 Ramon Pacheco Pardo and Jihwan Hwang, "South Korea bets on Biden's principled diplomacy," The Hill, November 15, 2020.

책의 큰 프레임 속에서 진행될 것이다.

바이든 행정부 내부의 대북 인식이 악화되어 있기도 하고 바이든 외교안보팀 인사들은 대부분 대북 협상에 강경한 입장을 가지고 있어서 전향적인 북핵 합의 가능성은 상당히 낮은 것이 사실이다. 하지만, 아이러니컬하게도 바이든의 북한 비핵화 정책은 트럼프가 남겨 놓은 유산에서 시작하지 않을 수 없다. 2017년 트럼프가 ‘화염과 분노(Fire and Fury)’를 언급했을 때 바이든은 외교적 접근을 강조했다. 하지만, 트럼프가 2018년 김정은과 최초의 정상회담을 가졌을 때 바이든은 대북 정상외교를 비판할 정도로 반트럼프적인 모습을 보여주었다. 하지만, 바이든이 집권한 이상 트럼프의 대북 정책에 반대만 할 수는 없으며, 자신만의 대북 정책을 구축해야 한다. 그것이 북핵의 현 상황이기 때문이다.

김정은이 비핵화에 대한 대가로 자신의 정권 보장을 원한다는 사실을 바이든은 잘 알고 있다. 이런 점에서 2019년 2월 하노이 정상회담 직전에 검토되었고 6월 판문점 회동 이후 미국 내에서 논의되었던 ‘스플릿’이나 ‘잠정협정’을 시도해 볼 필요가 있다. 2019년 하노이 북미정상회담이 잘 보여주듯, 트럼프 행정부에서는 미국과 북한 사이에 비핵화에 대한 기본 입장차이가 너무 커서 합의가 이루어지지 못했다. 북한이 주장한 ‘단계적, 동시행동 원칙’과 트럼프 행정부가 주장한 ‘일괄타결 후 단계적 이행 전략’은 비슷하면서도 다른데, 비핵화 이행에 대한 근본적인 전략의 차이를 보여주고 있기 때문이다. 따라서 바이든 행정부에서는 완전한 합의가 아니더라도 일정 부분 북한과 미국의 전략을 결합하는 비핵화 협상이 재개되는 것이 필

요하다. 미국이 요구한 ‘일괄타결’과 북한이 요구하는 ‘동시행동’의 원칙을 단계적인 이행의 틀에서 연결시키는 작업이 필요하다. 이러한 합의가 스몰딜이나 잠정협정의 형태로 가능하다면 북핵 협상의 진전이 가능하다.

사실 하노이 정상회담 실패 이후 북핵 능력 동결과 협상을 위해 워싱턴 내부에서는 중간단계의 합의 필요성에 대해 상당한 논의가 진행되어 왔다.¹² 또한 블링컨 국무장관 지명자가 언급한 것처럼 이란 핵 합의에 대한 정책을 추진해나가는 과정에서 북핵 문제를 어떻게 다룰 것인지도 잘 살펴볼 필요가 있다. 결국 바이든의 대북 정책이 북미간 간극을 좁히고 몇 가지 세부적인 의제를 교환하여 합의하는 작은 단계에서 시작되도록 하는 환경조성이 중요하다. 물론 바이든 행정부는 실무급 회담에서 철저히 준비하여 북한과의 협의를 진행할 것이기 때문에 단기간 내에 성과를 이루어내기는 쉽지 않을 것이다.

5. 바이든의 북핵 협상안은 무엇일까?

바이든 대통령이 2차 대선토론에서 북한이 핵능력을 감축할 경우에 협상을 할 수 있다고 공언했던 만큼 취임 직후 일방적으로 협상을 제

12 Victor Cha, “Engaging North Korea Anew: A Bold Political Strategy Should Accompany Nuclear Negotiations,” *Foreign Affairs*, November 17, 2020; Michael O’Hanlon, “Why America Should Strike an Interim deal with North Korea,” *Brookings Institution* January 2, 2020; Robert Einhorn, “US-DPRK Negotiations: Time to Pivot to an Interim Agreement,” *38North*, August 2, 2019.

안할 가능성은 높지 않다. 그럼에도 불구하고 상황이 호전될 경우 바이든 행정부가 제안할 만한 협상안의 핵심은 단계적인 합의와 이행을 통해 최종적인 비핵화를 추진하는 방안일 것이다. 이는 기존에 논의된 스몰딜 혹은 잠정협정을 포함한 방안이며, 이미 블링컨 국무장관 지명자 등 많은 민주당계 인사들이 언급한 바 있다. 협상의제에 대해 바이든 행정부는 트럼프 행정부와 일정부분 차이가 있을 것으로 보인다. 트럼프는 영변 핵시설, 기타 핵시설과 핵물질, 핵탄두 등에 존 볼턴 국가안보보좌관의 주장으로 생화학 무기까지 요구했었다.¹³ 하지만, 바이든은 그동안 생화학 무기를 연계하지는 않았기 때문에 초기의 협상안에 포함되지는 않을 것이다. 반면 트럼프는 언급하지 않았던 장거리 탄도미사일이 협상안에 포함될 것인지 관심이 집중되고 있다.

북미간에 합의를 하는 것도 쉽지 않겠지만 그것을 검증하는 작업은 더 어려운 과정이 될 것이다. 2005년 6자회담의 9.19 공동성명이 2008년 가을 좌초된 것은 동결-신고/검증-폐쇄의 3단계 비핵화 과정 중 검증과정에 대한 이견을 넘지 못했기 때문이었다. 현재는 2008년 당시보다 북한의 핵능력이 훨씬 더 진전된 상황이기 때문에 검증 과정도 훨씬 더 힘들 것이다. 과거에는 영변 핵시설과 핵물질에 대한 합의와 검증만 하면 되었다면, 이제 핵탄두와 기타 새로운 핵시설에 대한 검증까지 포함해야 한다. 핵시설과 핵물질의 검증체계는 과거처럼 국제사회, 특히 국제원자력기구(IAEA)와 공동으로 할 수 있겠지만, 군사무기인 핵무기는 IAEA가 할 수 없으므로 미국이 직접 검증하

13 John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, (New York: Simon and Schuster, 2020).

겠다고 주장할 것이다. 이에 중국, 러시아, 일본 등이 동시에 검증의 신뢰성을 위해 참여를 주장할 가능성이 있는데, 이 경우 북한은 군사적 시설이라고 하며 사찰과 검증을 거부할 것이며, 허용하더라도 가장 마지막 순간에 합의 해 줄 것이다.

북한은 자신들의 비핵화에 대한 대가로 미국에 체제보장과 한반도 평화체제 확립을 요구할 것이다. 초기 북핵 협상이 잠정협정 합의와 이행까지 이루게 된다면 이후 중간단계에서 한국전쟁 종전선언과 체제보장 약속이 제시될 수 있을 것이다. 하지만, 가장 어려운 단계는 북한이 주장하는 미국의 대북적대시 정책 철폐와 이를 통한 평화체제 구축이다. 미국이 어떤 조치를 취할 때 북한이 적대시 정책이 철폐되었다고 인식할 지는 여전히 미지수다. 하지만, 여기에는 한미동맹 구조 해체와 미국의 한반도 군사전략의 근본적 변경 요구가 포함될 가능성이 크다. 이는 한국의 안보 및 미국의 대중국 정책에 큰 영향을 미칠 수 있는 요구여서 국내외적으로 심각한 논쟁을 야기할 수 있으며 미국이 이러한 요구를 수용할 가능성도 낮다. 더구나 1994년의 제네바 합의나 2005년의 9.19 공동성명처럼 북한과 미국이 합의에 성공하더라도 미국 국내정치의 속성상 법적 구속력 있는 형태로 의회를 통과하는 것은 쉽지 않으며, 북한에 의해서건 미국에 의해서건 합의의 번복 가능성이 항상 존재한다.

6. 미중관계 변화는 북핵 문제에 어떤 영향을 미칠 것인가?

오바마 행정부와 마찬가지로 바이든 행정부의 대북 정책은 그 자

체로 독립적으로 존재하지 않고 미국의 글로벌 전략, 동아시아 전략, 동맹전략 등과 연계되어 추진될 것이다. 이러한 차원에서 최근 악화되고 있는 미중관계는 북핵 문제에 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다. 바이든의 대중국 정책은 접근법과 대응방향에서 트럼프와 차별성을 보일 수 있다. 하지만, 중국문제에 대한 인식 자체는 트럼프와 크게 다르지 않다. 가령 바이든 역시 중국의 공세적인 대외정책과 약탈적인 무역정책을 비판하고 있으므로 대중 강경론의 국내적 합의에서 크게 벗어나 있지는 않다. 다만, 바이든은 대중국 정책에 대해 트럼프 행정부와는 달리 동맹국들과의 협력을 통한 맞춤형 대응을 제안하였고 광범위한 국제공조를 구축하여 중국을 압박할 것이라고 공언하였다. 중국을 견제해야 한다는 점에서 큰 틀에서는 트럼프 정부와 비슷한 입장을 가지더라도 방법론적인 점에서 보면 다자주의적 협력, 글로벌 거버넌스 회복, 동맹관계의 강화 등을 통해 대응하는 것이다.

북한 문제와 관련해서도 바이든 행정부는 오바마 행정부와 마찬가지로 중국 우선 책임론을 제기할 수 있다. 이는 트럼프 행정부와는 달리 북한에 대한 중국의 영향력을 높이 평가하기 때문이다. 따라서 미중 갈등 구조에서는 북한 문제를 다루는 것이 순조롭지 않을 것이다. 중국이 북한 문제를 통해 미국을 견제하려는 의도를 보일 가능성도 있어 북핵 문제에서도 미중간 갈등이 그대로 노정될 것이다. 따라서 북핵문제를 미중간 갈등구조에서 분리시키고 미중이 어떻게 하면 협력적 구도에서 북한 문제를 다룰 수 있을지 고민하는 것이 중요하다.

II. 바이든 대북 정책의 복병: 북한인권 정책

바이든 행정부는 북한 비핵화라는 장기적인 목표를 설정하며 조율된 대북 외교를 지향할 것이다. 하지만, 트럼프가 북핵 문제에만 집중했던 것과는 달리 바이든 행정부 하에서는 핵문제 뿐만 아니라 인권, 인도적 지원 등 다양한 이슈로 어젠다가 확대될 수 있다. 특히 바이든은 대북 정책을 언급할 때 북핵 문제만큼이나 북한 인권문제를 언급해 왔기 때문에 향후 북미관계에서 북한 인권 문제가 불거질 가능성이 높다. 북한은 당연히 미국의 인권문제 비판에 민감하게 반응할 것이고 이는 비핵화 협상에도 큰 영향을 미칠 것이다.

1. 바이든은 북한 인권을 어떻게 다룰 것인가?

바이든 대통령은 대선 캠페인 기간 Foreign Affairs지에 기고한 글 “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump”에서 국제규범으로서 인권 증진 노력을 직접 강조했다.¹⁴ 미국 대선 전 공개한 민주당의 정강(platform)에서도 외교, 동맹, 다자주의, 국제제도, 기후 변화, 비확산, 민주주의 등 기존의 전통적인 민주당 대외정책 가치와 어젠다들이 논의되면서 인권의 가치도 강조되고 있다.¹⁵ 바이든과 민주당의 인권 가치와 기조는

14 Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020.

15 이상현, “공화당·민주당 대선 정강으로 본 미국 외교정책 전망” 세종연구소 정세와 정책 제 22호. 2020년 10월호 (통권 331호)

대북 정책에도 그대로 적용될 것으로 예상된다. 바이든은 특히 트럼프 행정부의 대외정책에서 민주주의와 인권 문제가 소홀히 다루어졌음을 비판하면서 독재자들의 인권 침해에 대응할 것이며, 인권 문제를 보편적 가치(universal values)의 방어와 고양이라는 측면에서 다룰 것이라고 강조했다. 바이든은 인권 침해가 미국의 가치와 이익에도 해가 된다고 인권 강조를 위해 트럼프가 탈퇴한 유엔 인권이사회(United Nations Human Rights Council)에도 재가입할 것이라고 공언했다. 바이든은 중국의 인권문제에도 원칙적인 접근을 하고 있는데, 홍콩의 자유와 민주주의를 위해 ‘홍콩인권 및 민주주의 법’을 시행할 것을 언급했다. 바이든 당선자는 민주당 전당대회 후보 수락연설에서도 외교안보 정책에서 인권과 존엄성이라는 가치를 옹호할 것이라고 인권 가치를 중요시하겠다는 기초를 밝혔다.¹⁶ 이에 따라 바이든 행정부의 대외정책에 인권 이슈가 필수적인 부분이 되고 국제인권 규범과 기준을 강조하게 될 것으로 예상된다. 결국 중국 뿐만 아니라 북한에 대한 압박수단으로도 인권문제를 제기할 것으로 보인다.

민주당은 전당대회 정강에 북한 인권 문제를 포함했다. 민주당 정강은 “북한 주민을 잊지 않을 것이며, 대북 인도적 지원을 지지하고, 북한 정권이 심각한 인권 유린 행위를 중단하도록 압박할 것”이라고 언급했다.¹⁷ 바이든 대통령은 2019년 10월 스웨덴 스톡홀름에서 열

16 “I will stand always for our values of human rights and dignity. And I will work in common purpose for a more secure, peaceful, and prosperous world.”
Address by Joseph R. Biden, The Democratic National Convention, August 20, 2020.

린 북미간 실무회담이 결렬된 후 트위터에 북한 인권 상황과 관련하여 트럼프 대통령을 비판하고 자신의 과거 정책을 소개하기도 했다. 그는 “15년 전, 나는 북한 인권법이 통과되는 것을 돕기 위해 노력했다. 평양에 있는 잔혹한 정권에 우리는 우리의 가치를 명백히 보여줬다. 하지만 트럼프는 북한의 독재자를 위해 변명을 하고 있고 대북인권특사를 임명하는 것을 거부하고 있다. 수치스러운 일이다”라고 언급했다.¹⁸ 민주당 상원의원 시절이던 2004년 바이든 당선자는 부시 행정부의 북한인권법안에 찬성표를 던졌었다. 또한 트럼프 대통령이 김정은 북한 국무위원장을 세 차례 만나면서 북한 인권 문제는 전혀 다루지 않았다는 점을 비판하기도 했다. 바이든이 부통령이었던 오바마 행정부는 유엔 인권이사회, 유엔 총회, 안보리 등에서 북한 인권 관련 여러 조치를 취했으며, 2014년 이후 유엔 안보리 북한 인권 토의를 이끌기도 했는데, 이러한 노력은 트럼프 행정부 시기인 2018년 이후 미국의 소극적 태도로 무산되었다.

17 “we will not forget the people of North Korea—Democrats will support humanitarian aid and pressure the regime to cease its gross human rights abuses.” Democratic National Convention, 2020 Democratic Party Platform, August 18, 2020.

18 “15 Years ago, I worked to help pass the north Korea Human Rights Act. We made our values clear to the brutal regime in Pyongyang. Trump has instead made excuses for the dictator in the North and refuses to appointed a special envoy for human rights in NK.”

2. 북한 인권 문제에 대해 한미간 협력은 어떻게 가능한가?

북한 인권 문제 관련 한미간 협력은 탈북자, 정치범 수용소, 대북 인도적 지원 등 다양한 측면에서 이루어질 수 있다. 트럼프 행정부가 북한 인권 문제에 무관심했던 반면 바이든 행정부는 탈북자와 정치범 수용소 문제에 큰 관심을 가지고 지속적으로 언급할 것으로 예상된다. 북핵 협상이 지지부진할 경우 바이든 행정부는 북한 인권을 중심으로 북한 문제를 다룰 가능성도 있다. 북핵 문제 진전이 되지 않는 상태에서 바이든 행정부가 가장 쉽게 언급하고 정책화할 수 있는 어젠다가 북한 인권 관련 이슈이기 때문이다. 특히 바이든 외교안보팀은 3년 넘게 공석인 북한인권특사 임명을 공언했기 때문에 이 과정에서 북한의 반발이 예상된다. 북한인권특사 임명은 바이든 스스로 언급했을 뿐만 아니라 오바마 행정부 당시의 로버타 코헨 전 국무부 인권담당 부차관보나 로버트 킹 전 북한인권특사 등 관련 인사들도 예상하고 있다. 한미간 긴밀한 협력이 필요한 지점이다.

한국 정부는 북한 인권 문제를 다루려는 바이든 행정부의 노력을 회피하려고 하지 말고 적절한 합의점을 찾을 필요가 있다. 앞으로 바이든 행정부가 유엔 인권이사회, 유엔 총회, 안보리 등에서 북한 인권 관련 조치를 취하고 국제사회의 여론을 환기시키려는 노력을 자주 목격하게 될 것이다. 이에 대해 한미간 사전 조율이 필요하다. 한국의 경우 대북 인도적 지원 문제를 통한 북한 인권증진 노력에 대해 미국과의 협력방안을 고려할 수 있는데, 인도적 지원 문제는 민주당의 정강 정책에도 지원 원칙을 언급한 부분이다.¹⁹

한국 정부는 북한 주민들의 삶의 질 향상을 목표로 하여 북한 인권 문제를 강조하는 것도 가능하다. 쉽지는 않겠지만 이를 통해 북한 인권문제를 미국과 협의할 수도 있고, 남북관계 진전을 위한 대북 관여 전략의 계기를 만드는데 도움이 될 수도 있다. 북한 지도자의 인권침해에 대한 제재를 논의할 때에도 주민들에 대한 인도적 지원을 구별하여 차별화할 필요가 있다. 북한 인권 문제가 지나치게 부정적인 측면에서만 부각되면 서로 간에 험한 말을 주고받게 될 것이며 이는 북핵 협상 및 남북관계 진전을 이루는데도 어려움을 줄 것이다. 과거에도 북한과 핵 협상을 진행할 때 북한 인권 문제 제기는 협상 자체를 어렵게 만들기도 했다. 하지만, 북한 인권 문제를 외면만 할 수는 없으며, 바이든 행정부 역시 민주당의 속성상 이를 도외시하지는 않을 것이다. 북한 인권에 대해 미국과 일정부분 사전조율하고 협력할 필요성이 있다.

3. 북미간 인도주의적 보건의협력 가능성이 있는가?

민주당 정강 정책에는 보건 및 사회보장 이슈도 인권의 일부로 보고 있는데, 이에 따라 북한과 보건의협력 가능성도 모색할 필요가 있다. 북한은 남한과의 코로나19 관련 보건의협력을 전면적으로 거부해 왔다. 특히 김여정 조선로동당 부부장은 코로나19 방역을 이유로 남

19 "Democrats will support humanitarian aid." Democratic National Convention, 2020 Democratic Party Platform, August 18, 2020. 물론 이는 북한에 특정해서 언급한 것은 아니다.

쪽의 접촉 제안을 강하게 거부한 바 있다. 하지만, 북한 역시 코로나 19에 대해서는 2020년 초부터 매우 민감하고 긴급하게 대응하고 있는 상황이어서 협력의 여지가 전혀 없지는 않다. 북한은 중국, 러시아 및 국제기구의 지원은 받고 있는 상황이어서 관련 분야에 대한 협력 여지는 여전히 남아 있다고 판단된다.

2020년 10월 조선로동당 창건 기념일까지 완공예정이던 평양종합병원 소식이 최근 잠잠해졌는데, 그동안 태풍 및 홍수 피해 복구 및 8차 당대회의 80일 전투 집중때문으로 보인다. 평양종합병원이 완공되면 그 설비와 운용을 위한 물품 조달 문제가 생길 것인바, 이는 국제사회의 대북 경제제재와 직접적으로 충돌하는 문제가 될 것이다. 바이든 행정부가 북한의 보건 인프라 지원을 위해 관련 설비와 물품에 대해 전향적으로 대북제재 면제에 동의한다면 북미간 대화의 물꼬를 트는데 상당한 도움이 될 수 있다.

코로나19라는 전례 없는 상황에서 인도주의적 지원과 대북 경제제재의 상충 문제를 우회하거나 해소하는 것도 고민해 보아야 한다. 북한은 지난 해 코로나19에 이어 홍수, 태풍 등의 자연재해 피해를 입고 대대적인 복구 작업에 매진해 왔다. 대북 보건협력을 추진하는 과정에 이러한 어젠다들을 연계하는 전략을 고려하는 것도 필요하다. 바이든 행정부의 일방적인 제안에는 북한이 호응할 가능성이 그리 높지는 않다고 하더라도, 장기적인 차원에서 다양한 협력의 플랫폼을 만들어 두는 것이 도움이 될 것이다.

Ⅲ. 한미동맹 정책: ‘미국 우선주의’에서 미국 리더십 중심으로

1. 바이든의 국익우선은 한미동맹에 어떤 의미인가?

트럼프 행정부의 한미동맹 정책은 잘 알려진대로 ‘미국 우선주의(America First)’에 기반해 왔다. 트럼프 역시 기본적으로 동맹의 중요성을 인식하고 있었지만, 그동안 미국이 동맹국을 위해 지나친 희생과 비용을 부담해 왔음을 지적하면서, 부자 동맹국들의 무임승차를 비판해 왔다. 따라서 ‘미국 우선주의’에 의한 동맹정책은 미국의 끝나지 않는 해외 전쟁을 중단하고 해외 주둔 미군을 철수시키고 동맹의 역할을 증가시키는 것으로 국제정치학에서 논의하는 일종의 부담전가(buck-passing) 전략의 모습을 띠고 있다. 트럼프의 인식은 부자 동맹국들이 공평하게 부담을 해야 한다며 한국에게 훨씬 더 많은 방위비 부담 요구를 한 것이다. 따라서 한미동맹 전략은 미국의 자원을 국내로 돌려 경제문제에 대응하면서도 미국의 대외 군사력을 강하게 유지하고 글로벌 영향력을 지속하겠다는 ‘미국 우선주의’에 기반한 동맹전략의 일환이었다.

하지만, 바이든 행정부의 동맹전략은 과거의 동맹 가치를 회복하는데서 시작할 것이다. 바이든이 보기에 트럼프 행정부는 새로운 글로벌 위협에 적절히 대처하지 못하면서 동맹을 방기하여 사실상 미국의 글로벌 리더십을 포기한 것이나 마찬가지라고 비판했다. 미국이 그동안 지켜온 여러 가지 동맹 가치에서 벗어난 대외정책을 트럼프가 보여주었다는 신랄한 비판이었다. 트럼프 때문에 미국이 글로벌 리더십을 상실했을 뿐 아니라 미국 자체를 단결시키는데도 실패

했다는 진단이었다.²⁰

트럼프의 ‘미국우선주의’와는 다르겠지만, 바이든 역시 미국의 국익을 우선하는 정책을 선언했다. 바이든은 민주주의 가치에 의한 외교복원, 동맹복원, 국제사회의 리더십 복원을 강조했다. 바이든의 목표는 미국의 민주주의 가치와 동맹의 가치를 복원하여 다시 미국이 세계를 이끌도록 하겠다는 것이다. 이를 위해 민주주의의 혁신, 미국을 위한 외교정책 지향, 글로벌 리더십 회복 등의 어젠다를 제안했는데, 이것은 민주당이 전통적으로 추구하는 대외정책 기조이기도 하다. 국제사회에서 리더십 회복을 통한 다자주의적 협력 추진과 이를 통한 미국의 국익 추구가 핵심적인 모습이다. 바이든의 동맹 정책은 미국의 리더십 회복을 통한 국익 추구로 요약되며, 이는 한미동맹 운용에도 그대로 적용될 것으로 예상된다.

2. 한미동맹 공조: 동맹 가치의 복원

바이든은 동맹정책에 있어서 트럼프와 상당히 다른 모습을 보이고 있어 한미동맹의 공조가 복원될 것으로 예상된다. 물론 바이든 역시 동맹들의 기여 증가를 원하고 있겠지만, 지나친 방위비 인상 압박은 동맹의 가치와 정신 자체를 훼손하는 잘못으로 간주한다. 5조 달러의 방위비 분담을 요구하던 트럼프 대통령의 한미동맹 인식은 한국이 미국에 무임승차하고 있다는 것이었는데, 바이든 행정부에서 이런 식의

20 Richard Haass, “Present at the Disruption: How Trump Unmade U.S. Foreign Policy” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 5 (September/October, 2020)

일방적인 동맹 정책은 사라질 것이다. 또한 바이든은 주한미군 철수에 반대하고 있어 이에 관한 논의는 감소될 것이며, 한미연합훈련 또한 이전 상태로 복원될 가능성이 높다. 이러한 바이든의 동맹정책은 사실상 오바마 행정부의 동맹정책과 유사한 모습을 보일 것으로 예상된다. 물론 이러한 한미동맹 강화 기조에 대한 반론도 존재한다. 한미동맹 강화가 미국의 국익에 최선의 방안이 아니라는 주장이다.²¹

다른 한편, 트럼프의 동맹 다루기 방식을 통해 바이든 역시 일정한 학습효과를 얻을 수도 있다. 트럼프가 해외 주둔 미군 철수와 연합훈련 감축, 방위비 분담금 인상을 요구할 때 동맹국들이 어떤 모습을 보였는지 잘 지켜보았기 때문이다. 이를 통해 바이든 행정부가 동맹국들에 대한 협상력을 높이는 계기로 삼을 수도 있다. 바이든 역시 미국의 국익을 우선하지 않는 것은 아니기 때문에 해외주둔 미군 및 방위비 문제 등에 있어서 동맹국들과 일정한 긴장관계가 발생할 수도 있다. 한미 방위비 분담 협상은 1990년대 초반 이후 지속되어 왔으며 한국 측 부담은 계속 증가되어 왔다. 이러한 경향에 바이든 행정부가 예외적이지는 않을 것이다. 트럼프가 언급한 한미연합훈련 중단은 없겠지만 주한미군의 일부 감축과 재조정 가능성은 여전히 남아 있다. 트럼프의 정책이 아니더라도 미국은 장기적으로 해외주둔 미군을 재조정하는 계획을 지속해 왔기 때문이다. 물론 이러한 정책 조정은 한국 정부와의 사전 조율 및 국제협력의 관점에서 진행될 것이다.

21 Jennifer Lind and Daryl Press, "Joe Biden Would Strengthen the U.S.-South Korea Alliance, But Is That Best For America?" The National Interest, August 31, 2020.

3. 한미동맹과 동아시아 지역협력의 방향

바이든 행정부는 한국, 일본, 호주 등 아시아 핵심 동맹국들과의 협력과 적극적인 외교를 통해 지역 문제를 해결할 것을 천명해 왔다. 바이든은 동맹을 중시하기 때문에 북한 문제를 다룰 때에도 일방적인 접근법보다는 한국, 일본 등 동아시아 동맹국들과 협의하여 조율할 것으로 예상된다. 이러한 모습은 다자주의적 방식을 통해 미국의 리더십과 영향력을 높이려는 대외정책 기조와 일치한다. 문제는 중국의 부상에 대응하는 과정에서 한미동맹을 어떻게 활용할 것인가이다.

기본적으로 바이든은 대중국 정책에서도 한미동맹을 활용하려고 노력할 것이다. 이는 트럼프가 ‘경제번영네트워크’를 통해 다자적인 방식으로 중국에 대응하던 모습과도 연결된다. 사실상 동맹에 대한 부담전가 방식으로 중국에 대한 대응전략을 짜고 있었는데, 바이든 역시 중국 견제를 위해 동맹국들에 협조를 요구할 것으로 보인다. 2007년 시작되어 호주, 인도, 일본을 연결한 쿼드(Quad)는 바이든 행정부에서도 중국을 압박하는데 유용한 수단이 될 것인데, 아마 한국에도 한미동맹의 관점에서 참여를 요청할 것이다. 한국이 중국을 의식하여 한미동맹의 지역동맹화에 소극적이라는 점을 바이든 외교안보팀도 잘 알고 있기 때문에 우회적인 방법으로 중국 견제에 한미동맹을 활용하고자 할 것이다. 트럼프의 ‘경제번영네트워크’를 추진하지는 않더라도 바이든은 ‘민주주의 정상회의(Summit for Democracy)’를 통해 중국과 민주주의 동맹국들을 떼어 놓으려 할 것이다. 여기에 민주화의

상징적인 국가인 한국의 적극적인 참여를 요구하게 될 것이다. 트럼프 행정부가 미중 경제를 디커플링하면서 중국을 봉쇄하는 정책을 추진했던데 반해, 바이든 행정부는 민주주의 동맹을 중심으로 중국을 정치적으로 디커플링하면서 견제하는 정책을 추진해 나갈 것으로 보인다.

4. 한미동맹과 남북관계의 조화

남북관계에서는 한국 정부의 역할이 절대적으로 중요하겠지만, 바이든 행정부의 영향력 역시 매우 커다란 변수가 될 것이다. 트럼프 행정부는 역사상 최초의 북미정상회담에 참여했음에도 불구하고 대북 제재를 강력하게 유지했으며, 이에 따라 한국 정부는 남북관계에 상당히 조심스럽게 대응했다. 북핵 협상이 진전되지 않는다면 바이든 행정부에서도 당분간 대북 제재가 축소될 여지는 별로 없어서 한국 정부 역시 남북관계 개선을 추진하기에 어려움이 클 것이다.

다른 한편, 트럼프 행정부는 북핵 문제를 활용해 한미동맹에 압박을 가하는 당혹스러운 정책을 보여주었다. 트럼프는 한미연합훈련 중단 및 감축, 주한미군 감축, 방위비 분담금 문제 등을 북핵 문제와 연결시켜 한국을 압박하려 했고 남북한에 각각 협상 카드화 하려고 했었다. 바이든 행정부는 북핵 문제를 통해 한국을 압박하려고 하지는 않겠지만, 북핵 협상을 위해 한미동맹을 활용하거나 한미동맹 재조정을 북핵 문제 진전에 연계하는 정책은 취할 것이다. 이러한 과정에서 한미간 긴밀한 조율과 조화가 필요하다. 한미동맹과 북한 문제의 조화가 미국의 대외정책 기조와 가치를 추구하는데 핵심적인 사

안임을 상기시키며 바이든 외교정책에서 한반도 문제의 우선순위를 높일 수 있도록 해야 할 것이다.

북미관계와 남북관계가 본격화되기 위해서는 무엇보다도 북한의 대내외 환경이 호전되어야 할 것이다. 이에 따라 북핵문제 진전 및 북한 내 코로나19 상황을 비롯해 대내외환경 변화를 고려한 속도조절이 필요하다. 특히 북한 대내적으로는 코로나 방역에 대한 부담이 줄어들어야 할 것이며, 대외적으로는 북미 비핵화 협상에 진전이 있어야 할 것이다. 우선 코로나19 방역에 대한 부담이 큰 상황에서 북한이 남북대화와 북미협상을 본격화하기는 어려울 것이므로 코로나19의 대내외적 상황 변화가 필요하다. 바이든 행정부의 그 어떤 정책보다도 코로나바이러스가 북한 내부에 미치는 영향이 크기 때문에 전염병 문제가 해결되어야 북한이 움직일 것이기 때문이다.²²

IV. 한국정부의 정책 방향

1. 북한과 미국 북핵 협상안의 결합 노력

대외정책에서 글로벌 리더십 회복을 추구하는 바이든 행정부는 북핵 정책에서도 관련국들과 공조하며 북한 비핵화 달성에 리더십을 발휘하려고 시도할 것이다. 바이든은 트럼프보다 훨씬 더 세밀하게 준비하여 북한을 압박하겠지만 북핵 문제가 가진 구조적 어려움 때문에 단

22 Jihwan Hwang, "Kim Jong-un's Top Priority (For Now) is Coronavirus, Not Joe Biden," *The National Interest*, November 16, 2020.

기간 내에 합의를 이룰 가능성은 낮아 보인다. 북핵 협상이 재개되지 않는다면 바이든은 오바마의 ‘전략적 인내’를 반복할 가능성이 있다. 하지만, 북핵 문제는 더 이상 과거와 같이 ‘전략적 인내’ 정책이 유지될 수 있는 상황이 아니기 때문에 한국정부는 북한 문제가 바이든 외교안보정책의 최우선적인 어젠다가 될 수 있도록 설득해야 할 것이다.

바이든 행정부가 집권 초기 대북 정책 재검토를 하는 과정에 ‘전략적 인내’를 넘어서는 보다 전향적인 정책을 보일 수 있는 기회를 만들어야 한다. 북미 협상이 재개되는 경우에 하노이 북미정상회담에서 실패했던 잠정협정이나 스몰딜을 추진할 수 있는 여건을 미리 마련해야 한다. 잠정협정은 북한에게 핵 프로그램 공개, 국제감시 하에 농축 및 재처리시설 동결, 일부 장거리 미사일 제거 등을 요구하고 북한이 원하는 부분적 경제제재 완화를 교환하는 중간단계 합의가 될 수 있다. 이란 핵 합의 모델을 북한 핵 협상에 적용하는 것은 적절하지 못하지만, 이란 핵 협상이 재개되는 모멘텀을 북핵 협상에 연결할 수는 있다. 바이든 행정부의 부정적인 대북 인식을 고려할 때 비핵화 협상의 합의 가능성이 높지는 않지만, 바이든이 북핵 외교 자체를 기피하는 것은 아니므로 북한과 미국의 협상안을 결합하려는 노력과 준비가 필요하다. 미국이 제안하는 일괄타결후 동시 이행과 북한이 요구하는 단계적 합의와 동시행동의 원칙은 잠정협정의 범위 내에서 시퀀스를 조정할 수 있을 것이다. 이러한 합의가 가능하다면 북핵 문제의 진전이 예상된다.

2. 북한 인권문제에 대한 사전 조율

바이든 행정부에서 북한 인권 문제는 북미관계의 복병이 될 수 있다. 바이든은 비핵화 만큼이나 인권을 강조하기 때문에 북미간에 갈등 가능성이 높다. 북한 인권 문제로 인한 북미간 갈등은 비핵화 협상도 어렵게 만들 것이다. 한국정부가 북한 인권 이슈에 대한 한미간 사전 조율을 하는 것이 필요하다.

북한인권은 탈북자, 정치범 수용소, 대북 인도적 지원 등 다양한 측면에서 제기될 수 있다. 한국 정부는 바이든 행정부의 북한인권 문제 관심을 회피하기만 하기 보다는 보다 적극적으로 합의점을 찾으려는 노력을 할 필요가 있다. 가령, 대북 인도적 지원 문제를 통한 북한 인권증진 방안을 모색하며 논의를 다른 이슈에도 점진적으로 넓혀가려는 모습이 필요하다. 국제사회에서 북한 인권에 대한 논의가 진행될 때에도 주민들에 대한 인도적 지원, 보건 협력 등 다양한 부분에서의 논의를 다각적으로 진행할 것을 고려해 보아야 한다. 인권문제는 국제사회가 공유하는 규범적 가치이기 때문에 한국정부가 사전 조율을 통해 보다 적극적으로 다루어나가는 노력이 필요하다. 바이든 행정부하에서 새로운 북한인권특사 임명과 활동이 그 첫 번째 과제가 될 것이다.

3. 한미동맹 재조정 대비

바이든의 한미동맹 전략은 이전의 동맹 가치를 회복하는데서 시작

할 것이다. 트럼프가 요구했던 과도한 방위비 인상과 한미연합훈련 중단, 주한미군 철수 등의 문제는 바이든 행정부하에서는 중단되거나 축소될 것이다. 하지만, 바이든 행정부 역시 한미동맹을 통해 미국의 국익을 추구하고 중국을 견제하려고 시도할 것이라는 점을 분명히 인식해야 한다. 한미동맹의 공조가 복원되겠지만, 바이든 역시 한국이 더 많은 기여를 해 주기를 원할 것이며 주한미군의 활용방안을 고민할 것이다. 이러한 한미동맹 정책 조정은 철저하게 바이든 행정부와 사전 조율 및 국제협력의 관점에서 진행되어야 한다. 한미동맹은 또한 북미관계와 남북관계의 조화에 도움이 되는 방향으로 재건되어야 한다. 북핵문제 진전 및 남북관계 개선을 위해 한미동맹이 어떠한 기여를 할 수 있을 것인지 고민해야 할 것이다.

바이든 행정부의 통상정책 전망

: 대중국 통상정책, 한미 통상관계를 중심으로

윤여준

대외경제정책연구원 미주팀장

바이든 행정부의 통상정책 전망

: 대중국 통상정책, 한미 통상관계를 중심으로

I. 들어가는 말

2021년 1월 바이든 행정부의 출범은 불확실성에 휩싸인 국제통상 환경에 다시 한 번 큰 변혁을 가져올 것으로 예상된다. 지난 4년 동안 보호무역주의, 자국우선주의로 점철된 미국의 통상정책이 어떠한 변화를 맞이하게 될지는 비단 한국 뿐만 아니라 전 세계의 공통된 관심사일 것이다. 이에 이 글은 바이든 행정부의 통상정책을 전망하고 이에 따른 한미 통상 관계의 방향성에 대해 논의한다. 특히 트럼프 대통령의 집권 기간 중 두드러진 미중 통상 갈등의 격화, WTO 및 다자주의 체제의 약화 등 이슈에 초점을 맞춘다.

트럼프 정부에서 심화된 미중 갈등으로 인해 우리가 오랜 기간 견지해온 ‘安美經中’이라는 이분법적 사고방식이 더 이상 힘들어진 상황에서 바이든 정부의 통상정책은 경제 외적인 측면에서도 우리에게 중요한 의미를 지닌다. 바이든 행정부가 초래할 다자체제의 변화 역시 향후 국제 통상 질서의 재정립뿐 아니라 미중 통상 관계에도 지대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 대외의존도가 높은 우리나라는 그간 WTO 체제에 입각한 통상정책을 추진해왔으므로 다자주의의 변화는 한국의 통상정책에 있어서도 중요한 변곡점이 될 것으로 전망된다. 또한 바이든이 주장하는 미국 주도의 WTO 개혁이 사실상 중

국을 목표로 한다는 점은 다자주의 체제의 변화가 미중 갈등과 무관하지 않음을 일깨워준다.

또한 이 글은 바이든의 자국우선주의 성향을 고려한 향후 미국의 통상정책 방향성 및 이에 따른 한미 통상 관계에 대해 논의한다. 앞선 이슈들에 있어 한미 통상 관계는 좀 더 부차적인 것이라면 바이든 행정부의 자국우선주의 및 보호무역주의는 한미 통상 관계에 보다 직접적인 영향을 줄 수 있는 요인일 것이다.

II. 미국 대외정책의 중장기적 방향성

바이든 정부의 통상정책에 대해 본격적으로 살펴보기에 앞서 향후 미국의 대외정책이 전반적으로 나아갈 방향에 대해 논의해보도록 하자. 통상정책은 대외정책의 일부이므로 이에 대한 논의는 바이든 행정부 통상정책의 방향성에 대한 큰 그림을 제공해줄 수 있을 것이다. 바이든 행정부의 CIA 수장으로 내정된 William Burns는 현재 미국 오피니언 리더들이 주장하고 있는 미국 대외정책의 향후 방향성에 대해 다음과 같이 세 가지로 구분한다.¹ 첫 번째는 미국의 해외 영향력을 축소하는 동시에 국내 문제에 더욱 집중하는 것이 필요하다는 입장이다. 인종갈등, 불평등 등 미국이 직면하고 있는 고질적 사회·경제적 문제 해소가 급선무이므로 자원과 에너지를 국내문제에 집중

1 William J. Burns의 The Atlantic 기고문, "The United States Needs a New Foreign Policy," (2020). William Burns는 오바마 행정부의 국무부 부장관(Deputy Secretary of State)을 역임한 바 있다.

해야 한다는 주장이다. 이를 위해 해외에 주둔하고 있는 미군을 축소하고, 쓸모없는 동맹을 속아내는 한편 민주주의를 전 세계에 전파하겠다는 사명감 따위는 버려야 한다는 것이다. 이러한 지향점은 어떻게 보면 트럼프의 ‘고립주의’와도 일맥상통하는 면이 있다. 그러나 Burns는 이에 대해 다음과 같은 문제점을 지적한다. 현재 국제 사회는 기후 변화 대응, 핵확산 억제, 신통상 질서 수립 등 중요하고 국제 공조가 시급한 문제에 직면해 있는데 문제 해결을 위한 미국의 리더십을 대체할 국가가 없다는 것이다. 따라서 이러한 자세는 향후 미국이 나아가야 할 방향으로 옳지 못하다는 것이 Burns의 주장이다.

미국의 대외정책이 나아가야 할 방향성과 관련하여 두 번째 주장은 첫 번째와는 상반되는 내용을 담고 있다. 즉, 국제사회에서 미국의 강력한 리더십을 부활시켜야 한다는 것이 요지이다. 미국의 대외정책은 냉전이 종식된 시점부터 잘못된 방향으로 흘러갔는데, 예를 들어 북대서양조약기구(NATO)의 확산이 지연된 점, 중국의 WTO 체제 편입 등에 대해 미국의 책임이 있으며 이는 결국 현재 미국의 리더십 약화를 초래했다는 것이다. 비록 현재 미국이 냉전 직후와 같이 국제무대에서 절대적 영향력을 행사하기에는 한계가 있으나 여전히 최강의 군사력, 경제력, 동맹시스템을 보유하고 있으므로 강력한 리더십 부활에는 큰 무리가 없다는 것이 이들 주장이다. 이들은 중국과의 경쟁도 피하고 양보할 것이 아니라 전면적으로 맞서야 한다고 말한다. 그러나 이러한 주장에 대해 일각에서는 과연 미국 내에서 중국과 전면적으로 맞설 만큼의 자원과 의지가 있는지 그리고 동맹국들이 미국의 이러한 뜻에 동참할 의사가 있는지에 대해 의문을 품고

있는 상황이다.

마지막 세 번째 입장은 앞서 언급한 두 입장의 절충안이라고 볼 수 있다. 이들은 미국이 예전처럼 국제무대에서 절대적 영향력을 발휘하기에는 한계가 있음을 인정하나 여전히 상대적으로 가장 큰 영향력을 발휘할 수 있는 위치에 있으며 필요한 부분에 대해서는 이러한 영향력을 행사할 필요가 있다고 주장한다. 그러나 미국의 대외정책이 효과적으로 작동하기 위해서는 선제적으로 갖춰야 할 부분이 있는데 그것은 바로 국내 문제에 대한 정비이다. 인종갈등, 불평등 심화 등의 문제 해결 없이는 효과적인 대외정책의 수행도 어렵다는 것이다. 국내 문제 해결을 위해서는 기본적으로 포용적 성장 전략이 필요하며 대외정책 역시 이러한 목표에 부합하도록 설계, 수행되어야 한다는 것이 이들 주장의 요점이다. 한편 포용적 성장 추진이 반드시 자유무역과 경제통합을 등한시함을 의미하지는 않는다. 국가안보 등과 직결된 공급망에 대한 재조정은 필요하나 그 외 부분, 특히 미국 소비자들에게 이익을 가져다주는 부분에 대해서는 글로벌 공급망 및 자유무역 기조 유지가 필요하다는 것이 이들의 입장이다. 한편, 기후변화 대응, 보건, 대량살상 무기 확산 억제 등 국제사회가 직면한 문제들을 해결하기 위해서는 국제 사회 공조와 미국의 리더십이 필수적이라고 이들은 보고 있다. 또한 중국의 부상을 완전히 차단하기에는 한계가 있을 것이며 따라서 궁극적으로 중국과 공존 전략을 도모할 필요가 있다고 주장한다. 하지만 중국의 인권침해, 민주주의 정신 위반, 불공정 교역행위 등을 용인한 상태에서 중국의 부상은 큰 문제가 있으며 중국이 '어떻게' 부상할지에 대한 환경을 조성하는 것이 중

요하다는 것이다. 이를 위해서는 미국의 역할이 절대적이며 한국, 일본, 인도 등과의 동맹이 필수적이라고 이들은 보고 있다.

마지막 세 번째 주장은 현재 민주당 주류의 시각과 가장 일치한다고 볼 수 있다. 물론 이는 보다 장기적인 시각이므로 향후 바이든 행정부 4년 동안 이러한 구상들이 모두 발현될지는 알 수 없는 노릇이다. 하지만 좀 더 분명한 점은 이러한 기조가 바이든 행정부의 대외 정책과 관련된 국정운영 전반에 스며들어 반영될 가능성이 높다는 것이며 우리는 이러한 점을 주지할 필요가 있다.

III. 바이든 행정부와 미중 통상갈등

1. 대중 통상정책과 다자주의

바이든 행정부 하에서 미중 무역갈등은 트럼프 행정부와 비교하여 조금 다른 방향으로 전개될 가능성이 높다. 그동안 트럼프 행정부가 직접적인 관세 부과 방식의 일방주의적 대중국 통상정책을 개진하였다면 바이든 정부는 동맹국과의 연대를 형성하여 중국에 대응할 것으로 보인다. 바이든은 미국의 대중국 관세 그리고 중국의 보복관세로 인하여 미국의 농가, 제조업자 및 소비자들이 중국보다 더 큰 피해를 입고 있다고 주장하며 트럼프 식의 관세부과 정책에 대해 비난한 바 있다. 그러나 중국의 불공정 행위가 문제라는 것은 인정하며 이에 대한 조치가 필요하다는 입장을 동시에 견지하고 있다. 특히 중국의 국영기업을 통한 보조금 지급, 지적재산권 침해 등의 위반 행위

는 현 WTO 체제에서 적절히 다뤄지기 어렵기 때문에 동맹국과의 협업 하에 이러한 이슈들을 반영하여 현 WTO 체제를 개혁하고 신통상 질서 수립을 시도할 것으로 보인다. 즉, 이는 ‘중국 때리기’의 다자적 접근으로 해석할 수 있으며 트럼프의 독단적 접근과 상반되는 방식이라고 볼 수 있다.

사실 WTO는 그동안 서서히 그 기능이 약화되어져왔다. 도하개발어젠다(DDA: Doha Development Agenda)의 교착으로 다자무역협상은 사실상 정지된 상태였고 글로벌 통상환경 변화에 대한 대응 미흡 역시 문제점으로 지적되어 왔다. 특히 1990년대 말부터 중간재 교역을 포함해 글로벌 가치사슬의 확산이 무역의 중요한 이슈로 부상했고, 국경 간 무역장벽을 완화해 무역 흐름을 촉진하기 위한 회원국의 요구가 높았으나, 이에 대한 WTO의 대처는 미흡하였다. 또한 세계무역의 서비스화·디지털화라는 흐름 속에서 이를 관장하기 위한 WTO 차원의 국제 무역규범 정립 역시 미진하였다.

가장 중요한 것은 중국의 불공정무역 행위나 국영기업을 통한 보조금 지급에 대한 WTO의 대처 미흡으로 미국 등 선진국의 불만이 점차 가중되었다는 사실이다. 이러한 와중에 트럼프 대통령의 집권은 현 WTO 체제에 결정타를 날린다. 평소 다자주의 및 WTO 체제에 불만을 갖고 있던 트럼프 대통령은 상소기구위원 선임을 저지함에 따라 WTO 상소기구의 기능을 마비시키는데 크게 기여한다. 따라서 그동안 WTO 기능과 신뢰유지에 가장 중요한 기여를 하던 분쟁해결기능도 손상이 불가피한 상황이다.

바이든 대통령은 현재 좌초 위기에 놓인 WTO 체제에 어느 정도의

구세주 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 다자주의는 바이든의 기본적 외교철학과도 일맥상통한다. 하지만 위에서 논의된 문제점과 관련하여 WTO의 개혁이 필요하다는 입장을 보이고 있으며 이를 위한 어젠다 설정, 회원국들과의 협력에 있어 미국의 선도적인 역할을 강조할 것으로 보인다. 미국 주도의 WTO 체제 개혁은 사실상 중국을 타겟으로 삼을 것이기 때문에 국영기업, 산업보조금, 통보·투명성 강화 등 중국 관련 이슈에 개혁의 초점이 맞춰질 가능성이 크다. 이와 관련 미국은 자국 주도의 WTO 개혁을 위한 우방국 공조 그룹에 참여를 우리나라에 요청할 가능성이 있다. 개도국지위, 산업보조금, 전자상거래 등 중국이 연루되어 있는 사안들에 대해 공조 그룹에 공동대응을 요구할 가능성이 크다는 것이다. 따라서 이러한 개혁 이슈에 대한 우리나라 입장 정립이 필요한 상황이다.

한편, 미중갈등과 관련된 바이든 행정부의 통상정책에 있어 가장 큰 관심을 모으고 있는 부분은 미국의 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)의 재가입 여부일 것이다. 비록 바이든 대통령이 직접적으로 재가입 의사를 밝힌 적은 없으나 많은 전문가들은 미국의 재가입을 예상하고 있다. 바이든 본인이 부통령 시절 타결한 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)에 각별한 애착을 갖고 있을 뿐 아니라 중국 견제를 위한 아시아·태평양지역 내 미국 중심의 다자체제 부활을 위한 장치로서 CPTPP의 이점을 포기할 수 없기 때문이다. 하지만 미국이 현 조건을 그대로 받아들이는 형태의 재가입은 그 가능성이 희박할 것으로 보인다. 따

라서 미국의 재가입은 CPTPP에 대한 재협상을 시작으로 추진될 것이며 특히 노동, 환경 및 디지털 분야에 대한 재정비가 있을 것으로 예상된다. 바이든과 민주당은 지속적으로 미국의 무역협정에서 환경과 노동 조항을 최우선적으로 검토하고 집행이 강화되어야 한다고 주장해 왔다. 따라서 미국이 본격적으로 재협상에 뛰어들 경우 CPTPP의 노동, 환경 관련 규범은 USMCA 수준으로 '업그레이트'될 가능성이 있다. 참고로 USMCA에서는 CPTPP에 비해 노동챕터에 이민노동자, 직장에서의 성차별, 불이행시 수입금지 등 조항이 도입되었으며, 환경챕터에 다자간 환경협약 의무이행 등이 추가되어 있다. 또한 기후변화 및 저탄소경제 전환과 관련한 규정이 미국 참여 CPTPP에 포함될 가능성이 높다.

미국이 CPTPP에 복귀할 경우, 우리나라 역시 가입을 고민해야 하는 상황에 처할 것이다. 이를 위해서는 가입에 따른 우리의 경제적 실익은 물론, 대중국, 대일본 통상을 종합적으로 고려하는 전략이 필요하다. 특히, 첨단 기술과 관련, 우리가 미국 중심의 공급망 구축에 참여할 경우, 경제적 장단점 및 지정학적 유불리에 대한 사전 검토를 철저히 해야 할 것이다.

2. 미중 기술패권경쟁

미중 통상갈등을 특징짓는 중요한 부분 중의 하나가 바로 양국 간의 기술 패권 경쟁이다. 트럼프 정권 말기에 불거진 미중 간의 기술패권 경쟁은 바이든 정부 들어서도 지속될 것으로 예상된다. 최근 미국의

對화웨이 수출통제는 수출관리규정(EAR: Export Administration Regulations)에 근거하는데 이는 미국 기업의 기술이나 제품 수출로 인한 기술 유출을 방지하기 위한 기술보호 목적의 제도이다. EAR은 주로 군사·민간 겸용 품목에 대한 수출통제를 주된 내용으로 한다. 즉, 미국은 통신장비 제조업체인 화웨이를 통한 중국의 기술탈취를 의심하고 있으며 수출제재는 이를 방지하기 위한 조치로 볼 수 있다. 이후 미국 정부는 24개 중국 기업을 추가적으로 수출통제 목록에 포함시킨다. 여기에 더해 미국은 국방수권법(NDAA: National Defense Authorization Act)을 통해 중국의 통신장비 제조사인 화웨이, ZTE의 자회사 및 관련기업, 비디오감시카메라 제조사인 Hytera, Hangzhou Hikvision, Dahua의 자회사와 관련기업에 대한 정부 조달계약 체결 및 기존 계약에 대한 연장과 갱신을 금지하는 조치를 취한다. 이는 중국 정부와 연관되어 미국의 안보에 위협을 줄 수 있다고 여겨지는 중국의 대표적 기술 기업에 대한 직접 제재로서 미국의 주요 동맹국의 정책에도 영향을 미쳤다. 프랑스의 경우 화웨이 5G장비를 사용하는 업체에 대해 장비사용 허가기한을 상대적으로 축소시키고 계약 갱신을 불허함으로써 2028년까지 실질적으로 화웨이 이를 퇴출하는 조치를 시행하였다.² 영국은 내년부터 화웨이 5G장비의 구매를 금지시키고, 2027년까지 영국의 모든 5G 망에서 화웨이 장비를 배제할 것임을 천명하였으며 일본과 호주 역시 유사한 조치를 시행하였다.

2 Reuters(2020.07.23.), "Exclusive: French limits on Huawei 5G equipment amount to de facto ban by 2028"

이렇듯 미국의 첨단 분야에서 중국 기업 규제는 표면적으로는 미국 의 안보 위협에 근거하고 있으나 좀 더 큰 차원에서 보자면 중국의 부상에 따른 미중 패권 경쟁의 중요한 단면이라고 할 수 있다. 비록 앞서 논의한 바와 같이 민주당 주류층은 중국의 부상을 완전히 차단 하는 것에는 한계가 있음을 인정하고 있으나 이러한 방식으로의 중국 의 부상은 원하지 않을 것이다. 더욱이 이들이 기술패권국으로 중국 의 부상을 자국 안보에 위협이 된다고 인식하는 한 이러한 확신은 더 욱 공고해질 것이다. 미국 내에서 중국에 대한 이러한 인식이 초당적 으로 나타나는 현상임을 감안하면 바이든 행정부 역시 현재의 대중국 기술규제를 유지 혹은 확산시킬 가능성이 높다. 특히 동맹국과의 연 대를 중요시 하는 바이든의 성향으로 미루어 볼 때, 주요 동맹국의 협조를 이끌어내려는 노력도 병행될 것으로 예상된다. 트럼프 행정부 말기부터 촉발된 첨단기술 분야에서 미중 디커플링(de-coupling)은 바이든 시대에서도 지속될 것으로 예상되는 바다.

하지만 미중 디커플링이 본격적으로 진행된다면 미국 기업의 피해 역시 불가피할 것이다. 예를 들어 첨단 기술 부문에서 중추적인 위치 를 차지하고 있는 미국 반도체 기업의 대중국 매출은 상당히 큰 비중 을 차지하고 있으며 규제가 전면화될 경우 이들 기업의 매출에도 큰 타격을 줄 것으로 전망된다(〈표 1〉 참고). 더욱이 이러한 매출감소는 기업들의 R&D 활동에도 부정적인 영향을 주어 중장기적으로 기술 발전에 악재로 작용할 수 있다. 이러한 영향은 미국 입장에서든 전면 적인 디커플링을 추진함에 있어 부담으로 작용할 것이며 향후 중요한 변수로 작용할 수도 있다.

〈표 1〉 미국 주요 반도체 기업의 대중국 매출액

단위: \$10억

장비 기업

	Applied Materials	Lam Research	KLA	Teradyne
대중국	5.1 (30%)	1.8 (16%)	0.6 (16%)	0.4 (17%)
대미국	1.5 (9%)	0.8 (7%)	0.5 (12%)	0.3 (13%)
총매출	17.2	11.1	4.0	2.1

설계/제조 기업

	Qualcomm	Micron	Broadcom	Texas Instrument	Nvidia	Intel
대중국	15.1 (67%)	17.4 (57%)	10.3 (49%)	7.0 (44%)	2.8 (24%)	18.8 (27%)
대미국	0.6 (3%)	3.6 (12%)	2.7 (13%)	2.3 (14%)	1.5 (13%)	14.3 (20%)
총매출	22.7	30.4	20.8	15.8	11.7	70.8

자료: Holland Innovation Network China

주: Nvidia (2019)만 제외한 모든 기업의 매출액은 2018년 기업연례보고서에서 추출

미국의 동맹 체제 강화 및 이를 활용한 대중국 압박 심화가 예상됨에 따라, 우리 입장에서는 미·중 간 선택의 기로에 놓이게 될 가능성이 높아졌다. 한국은 사안별로 원칙을 정립하고 이러한 원칙과 국익에 따라 대응하는 자세를 유지해야 한다. 바이든 대통령은 중국의 불공정 무역행위, 인권, 민주주의 등 보편적 가치에 대해 강경한 입장이지만, 기후변화, 핵 확산억제, 전염병 등 국제적 공조가 필요한 분야에서는 중국과 협력할 가능성이 큰 점을 고려할 필요가 있다. 한편, EU 및 아세안 국가 중 한국과 유사한 상황에 처한 국가들과 공조를 강화하여 공동 대응할 필요가 있다.

한편, 첨단 부분에서 예상되는 미·중 디커플링 가능성에 따라 공급망, 기술표준 등의 분야에서 대비해야 한다. 이를 위해서는 한국 주력산업의 경쟁력과 핵심 부품 및 소재에 있어 기술 경쟁력을 제고하는 등 내실을 다지는 전략을 추진하는 것이 중요하다. 미중 갈등의 심화로 인해 지정학·지경학적인 불확실성이 어느 때보다 커지고 있는 만큼 우리 스스로의 역량을 강화하는 것이 가장 중요한 덕목이라는 점은 수차례 강조해도 충분하지 않다.

IV. 바이든 행정부와 한미 통상관계

1. 바이든 행정부의 자국우선주의

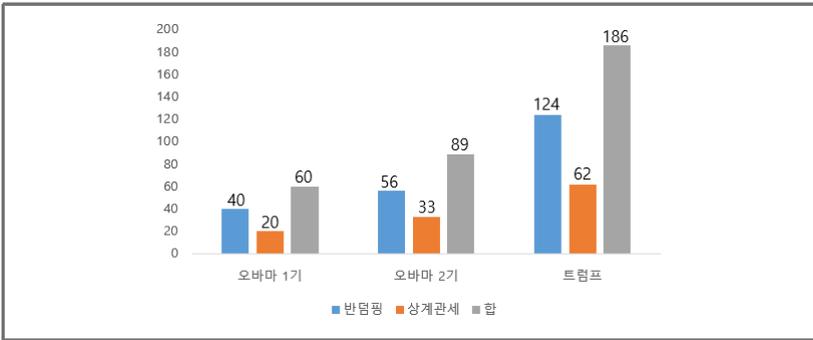
바이든 행정부는 트럼프 행정부와 마찬가지로 큰 틀에서 자국 우선주의 통상정책 기조를 유지할 것으로 보인다. 하지만 트럼프 식의 노골적 보호무역주의보다는 민주당과 오바마 정권의 가치가 반영된 자국우선주의를 추진할 것으로 예상된다. 즉, 자유무역을 지지하는 한편, 공정무역 역시 강조한다는 취지 하에 오바마 행정부 당시 강화된 무역구제조치 등을 지속적으로 사용할 것으로 전망된다. 또한 국내 노동자들의 이익과 일자리 창출을 최우선 고려하여 국내 IT산업에 대한 보조금, 외국기업의 정부조달 금지 등을 통해 미국 내 인프라 및 산업 경쟁력 강화를 모색할 것이다. 반면, 교역국, 특히 동맹국의 반발을 초래하는 트럼프 식의 일방적 관세부과(201조, 232조 등)를 지양하고 국제규범의 틀 안에서 전통 우방국과의 공조, 의

회와의 협력을 바탕으로 조직적·체계적인 통상정책을 추진할 것으로 보인다.

세부적으로 살펴보면 트럼프 행정부의 유산인 201조, 232조 등 세이프가드 및 수입규제는 궁극적으로 철폐할 가능성이 높다. 피아를 구분하지 않고 부과되는 해당 관세는 바이든 식의 동맹국과의 연대를 통한 대중국 정책에 걸림돌로 작용할 것이므로 철폐 쪽에 무게가 실리는 상황이다. 특히 201조, 232조 관세는 수입으로 인한 자국 산업 피해, 국가 안보 위협 등 교역 상대국의 불공정 행위 없이도 발동될 수 있으므로 자유무역에 부합하지 않는 조치라는 인식이 강했다. 하지만 경제침체 우려와 미국 국내산업 보호 명목으로, 특히 철강·알루미늄 제품 수입을 중심으로 반덤핑·상계관세 조치는 지속적으로 활용될 것으로 보인다. 트럼프 행정부에서 반덤핑 및 상계관세 부과 건수는 오바마 정부에 비해 급격히 증가하였고 바이든 정부에서도 이러한 기조가 유지될 가능성이 높다(그림 1 참고). 즉, 많은 비난에 직면하고 있는 201조, 232조 등의 수입규제 조치보다는 주목이 덜하고 국가 및 품목 측면에서 세부적인 타겟 설정이 가능한 반덤핑/상계관세 활용이 증가할 것이라는 의미이다.

〈그림 1〉 트럼프 및 오바마 정부의 반덤핑/상계관세 부과

단위: 건



자료: USITC Open Data, <https://www.usitc.gov/data/index.htm>

주: 오바마 1기는 2009.1-2012.8, 오바마 2기는 2013.1-2016.8, 트럼프는 2017.1-2020.8의 기간을 의미하며 이 기간 중 관세부과가 최종 확정된 건수를 기준으로 함.

한편, 바이든 대통령은 오바마 대통령, 트럼프 대통령과 마찬가지로 리쇼어링(re-shoring) 정책에 힘을 기울일 것으로 예상된다. 특히 ‘미국산 제품 구매(Buy American)’나 ‘미국인에 의한 미국 내 생산(Made in America by all of America’s Workers)’과 같이 미국 중심의 공급망 구축을 강조하고 있으며, 이를 위해 미국기업의 본국 회귀를 위한 다양한 인센티브 또는 징벌적 과세제도를 도입할 계획을 밝히고 있다. 예를 들어 오프쇼어링 추징세(Offshoring Tax Penalty)를 도입하여 자국 기업이 해외시설에서 생산한 제품 및 서비스를 미국으로 들여와 판매할 경우, 해당 수익에 대해 10% 징벌적 세금을 부과할 계획이다. 본 세제가 도입될 경우, 법인세 인상(21%→28%)까지 고려하여 최대 30.8%(28%+2.8%)의 추징세가 해당 기업들에 부과된다. 또한 해외 생산시설을 미국으로 이전한 ‘미국 내 제조(Made in America)’ 기업에 대해 10% 세액공제 혜택을 제공할

예정이다.

환율 문제 역시 지속적인 이슈로 부각될 것으로 전망된다. 바이든 대통령은 선거 캠페인 당시 환율조작을 포함한 불공정 교역행위에 대해 ‘강력한 무역집행 조치’로 대응할 것을 약속하였다.³ 엘리자베스 워렌(Elizabeth Warren) 등 민주당 주요 인사들 역시 교역국의 환율조작행위에 대해 심각하게 인식하고 있으므로 해당 이슈는 바이든 정권 하에서도 주요 쟁점으로 자리 잡을 것으로 보인다.⁴ 그림 2는 전반적인 바이든 정부의 통상정책을 트럼프 정부와 비교하여 제공한다.

〈그림 2〉 트럼프 정부와 바이든 정부의 통상정책 비교



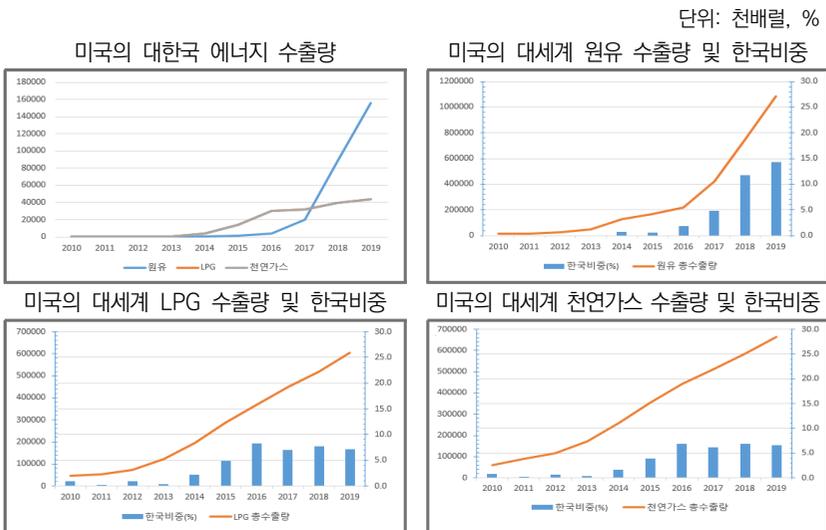
3 “The Biden Plan to Ensure the Future is “Made in All of America” by All of America’s Workers” <https://joebiden.com/made-in-america/#>

4 “It’s Time for A New Approach to Trade,” <https://medium.com/@teamwarren/trade-on-our-terms-ad861879fec>

2. 최근의 한미 통상관계 및 향후 전망

무역적자 해소에 큰 관심을 보인 트럼프 대통령은 주요 무역적자국 중 하나인 우리나라에 대해서도 맹비난을 퍼부었다. 특히 선거 캠페인 부터 한미FTA를 ‘일자리 파괴자(job-killing FTA)’로 규정하며 재협상을 시사했고 실제로 취임 이후 한미FTA에 대한 개정협상이 이루어졌다. 또한 트럼프 정부의 압력으로 인해 우리 정부 및 기업차원의 대 미국 무역적자 해소를 위한 노력이 에너지 부분을 중심으로 나타나기도 하였다(〈그림 3〉 참고). 미국의 원유 수출의 경우 對한국 수출이 차지하는 비중이 2014년 0.7%에서 2019년 14.3%까지 증가하였고 LPG와 천연가스 수출은 그 비중이 같은 기간 각각 2.1%에서 7.2% 그리고 1.6%에서 6.6%로 상승하였다.

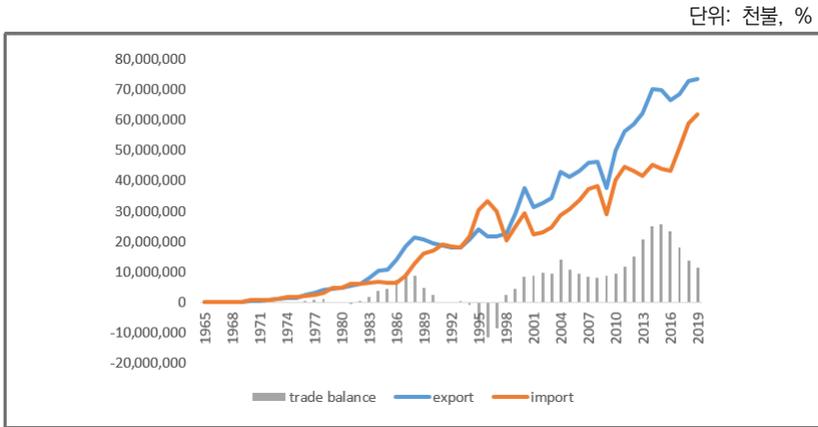
〈그림 3〉 미국의 대한국 에너지 수출 추이



자료: U.S. Energy Information Administration

그 결과 트럼프 정부 출범 이후 한국의 대미국 무역수지 흑자는 꾸준히 감소하였고 이는 한국의 대미국 수입증가에 크게 기인한 것 이라고 볼 수 있다(〈그림 4〉 참고).

〈그림 4〉 한국의 대미 교역 추이



자료: 한국 무역협회

한편 트럼프 정부의 통상압력은 한국의 대미 투자에도 영향을 미쳤는데 삼성전자, 현대자동차, SK 등 한국 주요 기업들은 트럼프 취임 이후 여러 건의 대규모 대미 투자를 결정하였다(〈표 2〉 참고). 물론 이러한 배경에는 4차 산업혁명에 따른 첨단 분야 투자, 미국 내수 시장 공략 등의 다양한 유인이 존재하였으나 트럼프 정부의 통상압력도 주요 원인 중 하나였다는 사실을 부인하기는 어렵다.

〈표 2〉 트럼프 정부 출범 후 한국 기업의 주요 대미 투자 계획

투자기업	주요 투자분야 (장소)	투자규모
삼성전자	<ul style="list-style-type: none"> 가전 공장 (사우스캐롤라이나) 반도체 플랜트 (텍사스) 	19억불
현대자동차	<ul style="list-style-type: none"> 친환경 및 자율주행 자동차 R&D 투자 	31억불
SK	<ul style="list-style-type: none"> 전기차용 리튬이온 배터리 생산 공장 (조지아) 	최대 60억불
LG전자	<ul style="list-style-type: none"> 가전 공장 (테네시) 북미지역 헤드쿼터 건립 (뉴저지) 	5.5억불
롯데케미칼	<ul style="list-style-type: none"> 케미칼 생산단지 (루이지애나) 	31억불
두산	<ul style="list-style-type: none"> 두산밥캣 및 두산퓨얼셀 생산기지 확장 퓨얼셀 분야 R&D 투자 	7.9억불
CJ	<ul style="list-style-type: none"> 식음료, 엔터테인먼트 산업 투자 	10.5억불
LS전선	<ul style="list-style-type: none"> 자동차부품 및 케이블 생산 공장 	3.2억불

자료: Yoon(2019), "The Trump Economic Impact on East Asia after Two Years: The Case of South Korea," Joint U.S.-Korea Academic Studies.

한미FTA 역시 개정협상 결과 △한국산 픽업트럭 수출의 관세철폐 기한 △한국의 안전기준을 충족하지 못한 미국 자동차의 수입 허용 범위 △ISDS(Investor-state dispute settlement) △한국의 통관절차 지연 개선 △신약품과 관련된 한국의 차별적 가격정책 등의 분야에서 개정이 이루어졌다. 25%의 관세율을 적용받던 한국산 픽업트럭의 관세는 당초 2021년 1월까지 철폐될 예정이었으나 개정협상에서 이 기한을 2041년까지 연장하였다. 그러나 한국의 대미국 픽업트럭 수출은 연간 2백만 달러 이하로(2018년 기준) 해당 개정안의 실질적 효과는 크지 않다고 볼 수 있다. 또한 미국산 자동차 중 한국의 안전기준을 충족하지 못한 제품의 수입 허용 범위를 연 25,000대에서 50,000대로 상향 조정하였다. ISDS 관련 개정안은 전반적으로 투자자의 권한을 더욱 축소시키는 방향으로 조정되었다. 투자자가

BIT(Bilateral Investment Treaty) 등 다른 조약을 통해 분쟁해결 절차를 시작(initiate)했을 경우 한미FTA의 ISDS 절차를 통한 제소를 불가능하게 개정하였다. 전반적으로 한미FTA 개정협상은 당초 한국 측의 우려와는 달리, 농산품, 자동차 원산지 규정, 환율 등 민감한 이슈는 다루지 않은 채 소폭 개정에 그쳤다는 평가를 얻고 있다.

트럼프 행정부의 일방주의적 관세인 201조, 232조 관세로 인하여 한국 제품 역시 영향을 받고 있다. 세탁기와 태양광패널은 201조에 의해 관세율할당(TRQ: Tariff Rate Quota) 조치의 대상이며 철강 제품은 232조 관세에 의거 쿼타(quota) 적용을 받고 있다.⁵

바이든 행정부는 트럼프 행정부와는 달리 한국을 향해 노골적 통상압력을 행사하지 않을 것으로 보인다. 먼저 바이든은 트럼프처럼 무역적자 해소에 집착하는 모습을 보이지 않을 가능성이 높다. 물론 앞서 논의한 바와 같이 바이든의 기본적 자국우선주의 성향을 감안하면 미국이 직면한 고질적 무역적자 문제를 등한시 하지는 않을 것이다. 하지만 무역적자 그 자체보다는 상대 교역국의 불공정 행위에 더 큰 관심을 기울일 것이며 트럼프 수준의 통상압력을 행사하지는 않을 것으로 판단된다. 또한 바이든은 한미FTA가 양국 간 교역 증가를 초래했으며 이로 인해 미국의 고용 안정에 도움이 되었다고 긍정적으로 평가한 바 있으며 아직까지 한미FTA에 대한 문제점을 언급한 바 없다. 따라서 트럼프 정권하에서처럼 전면적인 재협상 내지는 개정협상이 이루어질 가능성은 낮다. 더불어 앞서 논의한 바와 같이

5 한국산 철강은 대부분의 기타 국가들과는 달리 232조 관세에서 면제되는 대신 쿼타 적용을 받고 있는데 연간 쿼타 규모는 2015-2017년 연평균 수출의 70% 수준이다.

201조, 232조 관세는 궁극적으로 폐지될 가능성이 높으므로 한국은 이에 대한 영향으로부터 자유로워질 것으로 보인다.

세부적인 이슈뿐 만 아니라 중국과의 통상갈등 대응, WTO 개혁 등에 있어 동맹의 역할을 중시하는 바이든의 전반적 성향을 감안하면 동맹의 주요축이라 할 수 있는 한국에 대한 통상압력이 심화될 것으로 보이지는 않는다. 그러나 우리는 바이든 대통령이 기본적으로 자국우선주의 성향을 지니고 있음을 인지할 필요가 있다. 특히 앞서 언급한 반덤핑/상계관세, 리쇼어링, 환율조작 등의 부문을 중심으로 자국우선주의 및 보호무역주의 기조가 나타날 가능성이 농후하기 때문에 이에 대한 각별한 관리가 필요하다. 특히 환율 문제와 관련해서는 향후 미·중 갈등 증폭이 위안화 변동성 확대로 이어지면 강화된 원화-위안화 동조화 현상에 따라 원화 변동성도 증폭 될 수 있으므로, 수출현상을 억제하는 시장개입, 세심한 메시지 관리 등 외환정책 당국의 적절한 대응이 필요하다. 또한 외환시장 투명성 제고조치 도입, 원화-위안화 동조화의 구조적 특징 등을 미국정부에 환기시키는 노력도 병행되어야 한다. 또한 미국 중심의 공급망 구축을 위한 리쇼어링 정책은 변함없이 추진될 것이므로 현지 진출을 계획하고 있는 우리 기업에 대한 투자 지원 또는 미국기업과의 협력 기회 마련 등이 필요하다. 비록 바이든 대통령은 한미FTA에 대해서 특별히 문제를 삼을 것으로 보이지는 않지만 향후 개정안에 대한 이행은 특별히 신경써야 할 부분이기도 하다.

V. 맺음말

바이든 행정부와 트럼프 행정부의 통상정책을 큰 틀에서 비교하자면, 변화가 예측되는 부분은 바로 정책의 수행 방식이다. 트럼프의 일방주의적 방식이 동맹 및 국제규범을 중시하는 방식으로 바뀔 뿐 자국우선주의, 강경한 대중국 정책 기조는 여전히 유지될 것으로 보인다. 어떻게 보면 이 수행 방식의 차이가 우리에게서 더욱 큰 고민 거리를 안겨줄 것 같다는 생각이 든다. 미중 통상갈등, CPTPP 가입, WTO 문제 등, 통상 문제가 더 이상 통상 문제만은 아니다. 미국發 통상정책의 변화는 그 어느 때보다 지정학적, 지경학적 상황을 복잡하게 만들고 있다. 이럴 때일수록 우리는 사안별로 국익에 맞는 원칙을 수립하고 이에 맞는 대응 전략을 꾸려나가는 자세를 유지해야 한다. 특히 우리 입장에서는 미중 통상갈등이 초래할 가치사슬의 재편을 반영한 통상정책을 기본방향으로, 공급망의 안정성 강화와 전략적 활용에 초점을 맞춘 통상정책을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서 북미와 동남아 가치사슬을 연결시켜주는 CPTPP 등 지역무역협정 가입도 검토해야 하며, WTO 체제 하에서 중견통상국으로서 우리의 역할도 진지하게 고민해야 한다. 하지만 불변의 사실은 자원이 부족하고 내수가 제한된 우리나라의 여건에서 대외 무역의 중요성, 특히 공정하고 투명한 자유무역질서의 확립을 통한 경제성장은 여전히 국가발전의 필수 전략이 될 수밖에 없다는 것이다.

바이든 시대 미중관계 전망과 한국외교

김은옥

민주연구원 수석연구위원

바이든 시대 미중관계 전망과 한국외교

I. 미중 전략적 경쟁

미중관계는 현 국제관계를 특징짓는 가장 중요한 요인이자 미래 국제정치경제 질서의 성격과 방향을 결정할 수 있는 핵심요인이다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 미중 관계는 중국의 급격한 부상에 대한 미국의 우려와 미국 압박에 대한 중국의 의구심, 상호 전략적 불신의 심화 등이 결합되어 협력과 경쟁이 반복적으로 나타나는 복합적 관계로 진행되어 왔다.

트럼프 행정부 출범 이후 중국에 대한 압박이 거세지고 시진핑 지도부 역시 강경하게 대응함으로써 미중 간 전략적 경쟁이 심화되어 왔다. 트럼프 행정부 초기 대중 견제는 무역적자 축소 요구에서 기술 패권경쟁으로 확대되었으며, 이후 전방위적으로 확대되었다. 2020년 5월 발간한 ‘중국에 대한 미국의 전략적 접근’ 보고서에서 미국은 중국과의 새로운 경쟁적 접근(competitive approach)을 명시하고, ‘중국이 미국의 가치와 이해를 침해하고 있다’고 규정하였다.¹

시진핑 체제 이후 중국은 미국 주도의 세계질서에 도전할 수 있는 충분한 잠재력과 의지를 갖고 있음을 보여줬다. 특히 2018년 출범한

1 The White House, “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China,” May 20, 2020.

시진핑 2기 지도부는 ‘중국 특색 대국외교’를 추진할 것을 천명함으로써 국제사회에서 미국 영향력 약화를 자국의 힘으로 대체하려는 의도를 표명하기 시작했다. 더욱이 시진핑 지도부는 중국 건국 100주년이 되는 2049년까지 ‘중국의 꿈(中國夢)’ 실현을 통한 중국식 사회주의 강대국으로 확실하게 자리매김하겠다는 강한 의지를 보이고 있다.

코로나19가 초래한 국제질서의 변화는 미중 간 전략적 경쟁을 가속화시킨 요인으로 작용했으며, 미중 갈등은 체제·이념 경쟁으로 확산되는 양상이다. 문제는 최근 미중관계에서 대두된 전략적 갈등이 일시적인 변화라기보다 탈냉전 이후 오랫동안 구조화되고 장기화된 갈등이 수면위로 대두된 것이라는 점이다.

최근 미중 경쟁의 구조를 바라보는 해석으로 두 가지를 들 수 있는데, 가장 많이 논의되는 주장은 ‘세력전이 이론(Power Transition Theory)’을 중심으로 미중 관계를 패권전쟁으로 해석하는 것이다. 세력전이 이론은 현 미중관계가 미국과 부상하는 강대국인 중국 사이에 불거진 패권전쟁이며, 궁극적으로 양 강대국 사이에서 충돌이 나타날 수밖에 없는 구조라는 해석이다. 이와 관련하여 주로 그레이엄 엘리슨이 제기한 ‘투키디데스 함정(Thucydides Trap)’ 개념을 둘러싼 찬반 논쟁이 전개되어 왔다.

다른 하나는 미중 전략적 경쟁을 국제사회의 ‘새로운 규범(가치·이념)과 질서의 경쟁’으로 보는 해석이다. 국제관계에서 규범은 국제정치에서 적절한 행동이 무엇인가에 대해 국가들이 가지고 있는 집단적 기대로 정의된다.² 미국 내부에서는 그동안 국제사회에서 자국이

주도적으로 구축해 온 국제사회 규범과 질서 속에서 중국의 영향력이 증가하는 것에 대한 불만이 증가해왔다. 이러한 우려 가운데 미국은 향후 중국이 가지는 패권 도전의 가능성을 구조적, 제도적으로 차단하려는 모습을 보이고 있다. 바이든의 부통령 시절 안보부보좌관을 지낸 일라이 래트너(Ely Ratner)는 지난해 3월 미중관계 세미나에서 “미중 경쟁의 본질은 미래의 지역 및 국제질서를 둘러싼 경쟁으로 특정 분야를 넘어서는 포괄적 경쟁이자 규칙, 규범, 제도의 경쟁”이라고 규정한 바 있다.

바이든 행정부 출범을 계기로 향후 미중 관계가 어떻게 전개될 것인가에 대한 관심이 높다. 바이든 시대 미중 전략적 경쟁은 패권 경쟁과 규범 경쟁이 혼재된 상태로 진행되는 가운데 ‘규범에 기반한 경쟁’이 보다 심화되는 특징을 지닐 것으로 전망된다.

바이든 대통령은 지난 3월 “Why America Must Lead Again”이라는 제목의 Foreign Affairs 기고문에서 전반적인 외교정책 방향을 제시한 바 있다.³ 바이든은 미국의 글로벌 리더십을 재건하는 최선의 방법으로 미국의 ‘민주주의 가치와 제도에 대한 국제사회의 신뢰 회복’을 꼽고 있으며, 동맹국과의 협력, 다자주의 참여를 통해 이를 실현할 것을 강조한다. 미 민주당 정부는 전통적으로 대외정책에서 인권, 민주주의, 글로벌 규범을 중시해왔으며, 바이든 행정부가 추구하는 외교정책 수단은 다자주의와 규범외교로 요약된다. 한편, 시진핑의 중국

2 김현준, “미중 규범 경쟁: 인권과 민주주의, 한국의 대응”, EAI 스페셜 리포트, (2011.11).

3 Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020.

역시 미국 주도의 국제질서에 대한 규범을 제시하며, 규범 제정자(rule-setter)로서의 역할 강화를 도모하고 있다. 중국은 미국이 제시하는 새로운 규범과 질서를 거부하고 대등한 전략적 경쟁을 천명한 것이다. 따라서 바이든 시대 미중 전략적 경쟁에서 자국 정체성의 요소인 가치와 규범 경쟁의 양상이 중요하게 대두될 것으로 보인다.

이 글은 미중 전략적 경쟁에 대한 이해를 바탕으로 바이든 행정부 출범 이후 미중관계를 고찰하고 우리의 대응전략을 모색하고자 한다. 이를 위해 트럼프 행정부의 대중정책 평가를 토대로 바이든 행정부의 대중정책을 전망하고, 시진핑체제 중국의 대미정책 방향을 전망할 것이다. 이슈별 미중관계에 있어서는 경제분야 이외에 바이든 행정부의 핵심 이슈가 될 인권과 민주주의, 대만문제, 남·동중국해 문제 등을 중심으로 전망해보기로 한다. 이러한 분석을 토대로 미중 전략적 경쟁 하에서 국익을 극대화할 수 있는 한국의 외교전략을 제시해보고자 한다.

II. 미국의 대중정책 전망

1. 트럼프 행정부 대중정책

미중 간 전략적 경쟁은 사실상 오바마 행정부 시기부터 부상했으며 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 대중 전략적 압박과 양국 갈등은 심화되었다. 2000년대 중반 나타났던 미국의 선택은 ‘대중 헤징(hedging) 정책’이었다. 경제적으로는 중국과 협력하며 함께 발전을

추구하지만, 군사안보적으로는 아시아의 동맹국 및 파트너들과의 협력을 강화하여 중국을 견제함으로써 중국이 수정주의 국가(revisionist state)가 되는 것을 방지하고자 하는 내용이었다.⁴ 오바마 행정부는 대중국 헤징 정책의 일환으로 ‘아시아 재균형정책’을 추진하였다.

‘미국 우선주의’를 내세운 트럼프 행정부는 대중 무역적자 해소를 위해 공격적인 보호무역주의를 추구했고 미중 무역전쟁이 심화되었다. 트럼프 대통령은 지적재산권 기준 강화를 포함한 불공정 무역관행을 지적하며 2018년 중국산 대미수출 818개 품목에 관세를 부과하였고, 2019년 8월 중국을 환율조작국으로 발표했다.

또한 미국은 인도태평양 지역의 국가들을 네트워크로 연결함으로써 중국의 영향력을 약화시키고자 했다. 이는 트럼프 행정부에서 발표된 정부 문건에서도 드러나는데 트럼프 행정부는 2017년 12월 발표한 국가안보전략(National Security Strategy: NSS)을 통해 중국을 ‘전략적 경쟁자(strategic competitor)’로 규정한 바 있다.⁵ 대중국 견제 전략인 ‘인도태평양 전략’ 관련하여 트럼프 대통령은 2018년 다낭에서 ‘자유롭고 개방된 인도태평양 비전(Free and Open Indo-Pacific Strategy)’을 주제로 연설하였다. 트럼프 대통령의 다낭 연설 이후 미국은 2019년 6월 국방부 보고서와 11월 국무부 보

4 21세기 들어 미국은 중국이 ‘부상’과 함께 수정주의 국가로 미국에 도전할 수 있다는 가능성을 현실로 받아들여야 했다. 김한권, “트럼프 행정부의 대중정책과 중국의 대응”, 「외교안보연구소 정책연구시리즈」 (2019.12).

5 White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 18, 2017.

고서를 통해 ‘인도태평양 전략’을 구체화하였다. 중국 견제를 위한 인도태평양 전략의 비전은 경제, 거버넌스, 안보 간의 연계에 있다고 하겠으며, 트럼프 행정부 시기 ‘인도태평양 전략’과 중국의 ‘일대일로’간의 영향력 경쟁이 지속되었다.

트럼프 대통령은 취임 후 중국의 핵심이익이자 정체성(identity)에 관련되는 대만문제에서 차별화를 시도했다. 2018년 미국과 대만 간 고위급 인사교류를 확대하기 위해 추진된 ‘타이완 여행법(Taiwan Travel Act)’이 미국 의회를 통과하고, 미국과 대만의 경제·정치·안보적 긴밀한 관계를 지지하는 내용의 ‘아시아 안심법안’에 트럼프 대통령이 서명함으로써 미중 간 긴장이 고조된 바 있다.⁶ 또한 홍콩 시위와 관련하여 ‘2019 홍콩 인권과 민주주의 법’을 통과시켰는데, 트럼프 대통령은 인권과 민주주의를 중국 압박의 주요 수단으로 사용했다고 볼 수 있다. 무엇보다 2020년 5월 ‘대중국 전략적 접근’ 보고서에서, ‘중국 공산당은 중국 특색의 사회주의 체제를 강화하고 있으며, 이는 마르크스-레닌주의 이념에 대한 중국의 해석에 뿌리를 두고 있다’고 규정함으로써 미국과 중국이 체제, 이념 대결 중이라는 사실을 명시적으로 드러냈다.

한편, 트럼프 대통령이 취임 후 파리기후변화협약, UN 인권이사회 등 국제기구와 다자협약을 연이어 탈퇴함에 따라 미국의 대외정책에 대한 동맹 및 우방 국가들의 우려가 증가하고 미국의 리더십이 약화된 것으로 평가된다.

6 2019년 5월에는 미국의 무기 판매를 포함해 대만의 방위력 증강을 지원할 수 있는 내용이 포함된 ‘2019 대만 보증법’이 미 하원을 통과하였다. 김한권, “미중 전략적 경쟁과 한국의 대미/대중 전략 발전방향”, 「미중 전략적 경쟁」(서울: 경남대 극동문제연구소, 2019).

2. 바이든 행정부 대중정책 전망

바이든 행정부의 대외정책 기조는 동맹 및 우방국과의 협력을 통한 “미국의 글로벌 리더십 회복”으로, 이를 통해 미국 주도의 자유주의 국제질서를 재건하는 것이다. 바이든 대통령은 그동안 미국의 쇠퇴하는 민주주의를 소생시켜야 외교정책의 목표와 수단이 회복된다고 강조해왔다. 민주주의는 미국 외교정책의 기본 원칙과 규범, 도덕을 보여줌으로써 다른 국가들의 지지를 이끌어내는 핵심적인 정책 수단이다.⁷ 바이든은 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의’가 미국을 고립시키고 민주주의를 약화시켰다고 평가하고, 글로벌 리더십을 회복하겠다고 강조한다.

바이든 대통령은 상원 외교위원장과 부통령을 역임하면서 국제문제에 많은 경험을 쌓았으며, 특히 중국에 대한 이해가 깊은 지중파 인사로 평가된다. 바이든은 2001년 베이징에서 협상하며 중국이 WTO(세계무역기구)에 가입할 수 있도록 발판을 마련해줬다. 당시 오바마 행정부는 중국을 미국 주도의 국제질서에 책임 있는 일원으로 참여시켜 기존 질서를 유지하고자 했다. 부통령 재직시절인 2011년 바이든은 중국을 방문해 국가주석이 된 시진핑과 회담하기도 했다.

하지만 중국에 대한 바이든의 인식은 시간이 가면서 강경하게 변화한 것으로 평가된다. 상원 외교위원장 시절 바이든은 ‘중국의 부상을 환영한다’고 언급했으나, 지난해 2월 민주당 대선후보 토론회에서

7 전재성, “바이든 미국 민주당 대통령후보의 외교정책 공약과 미래의 세계질서”, EAI 스페셜 리포트, (2020.8).

중국을 ‘폭력배(thug)’로 지칭한 바 있다. 이러한 대중 인식 변화는 바이든 뿐 아니라 민주당 내의 전반적인 흐름으로 이해할 수 있다.

이와 관련하여 대선과정에서 발표된 「2020 민주당 정강정책」에 나타난 대중정책을 살펴보기로 한다.⁸ 미국 정당의 정강정책은 차기 행정부가 추진할 정책의 방향을 가늠해 볼 수 있다는 점에서 상당한 의미를 지닌다. 2020 정강정책에서 바이든은 “동맹 연대를 통해 미국의 대중 우위를 강화하고, 동맹국의 국익과도 부합하는 대중정책을 추진할 것”을 밝힘으로써 동맹·우방국들과 연대를 통해 대중 견제에 나설 것임을 시사하였다. 아울러 트럼프 정권이 관세 인상 등을 무기로 중국과 무역전쟁을 벌여 온 정책을 비판하면서도, 민주당 역시 통상 부문에서 중국에 대해 단호한 자세(tougher stand)를 취할 것임을 강조하였다.

아울러 ‘홍콩 인권 민주주의법’을 완전히 이행할 것을 밝히고 위구르 강제수용을 규탄하는 내용을 담고 있다. 정강정책을 통해 바이든은 “홍콩의 자치를 파괴하는 시진핑 주석과 함께하기보다 민주당은 그 시민들의 권리를 위해 나설 것이다”라고 밝혔다.

한편, 2008년 ‘정강정책’에서 민주당은 “우리는 21세기 공동의 문제를 해결하는데 앞장설 수 있도록 중국이 성장하는 국가로서의 책임있는 역할을 하도록 북돋을 것이다”라고 표명한 바 있다. 반면에 2020년 정강정책에서는 “우리는 전 세계의 우방 및 동맹국들과 함께 중국 혹은 국제규범을 약화시키려는 시도를 하는 국가들을 강하게 대항할 것이다”라고 밝혔다. 또한 ‘중국 공산당’이라는 표현을 명시

8 Democratic Party Platform, August 18, 2020.

적으로 사용하며 대중 견제 의지를 가감없이 내보이고 있다. 정강정책 상에서 중국에 대한 민주당의 인식 변화를 상당부분 읽을 수 있는 것이다.

중국에 대한 비판적인 시각은 미 백악관은 물론 의회에서도 초당적이고 일관되게 나타나고 있는 흐름이다. 중국에 대한 견제는 미국 내 정당 사이에 전략적 공감대가 형성된 상태라 하겠다. 이는 지난 수십년간 관여정책을 통해 중국을 긍정적인 방향으로 변화시키지 못하고 오히려 미국의 전략적 경쟁자로 만들었다는 인식에 근거한다. 개혁개방 40년이 지난 오늘날 중국의 민주화 진척이나 시장경제화 수준이 미국의 기대에 미치지 못하고 있다고 평가하는 것이다. 코로나 위기 상황에서 중국이 권위주의 체제를 앞세운 새로운 모델의 증진 노력을 가시화함에 따라 미국 내 초당적인 대중 위협 인식은 더욱 강화된 것으로 보인다. 미국 의회는 코로나 이후 초당적으로 대중국 강경정책 법안들을 추진해 왔으며, 바이든 행정부도 이 같은 여론을 무시하지 못할 것이다.⁹

반면에, 기후변화, 비확산 문제 등에 있어서는 중국과 협력을 모색할 가능성이 있다. 바이든 대통령에게 외교정책을 자문해 온 인사들이 이 같은 견해를 보이는데, 오바마 행정부 때 국가안보보좌관을 역임하고 바이든 행정부에서 국내정책위원회 국장에 내정된 수전 라이스는 ‘트럼프 식 적대정책 대신에 공통의 이슈에서는 중국과 협력하며 국제사회의 파트너로 끌어들이야 한다’는 견해를 밝혀왔다. 무엇

9 Richard Haass, “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It: Not Every Crisis Is a Turning Point”, *Foreign Affairs*, April 2020.

보다 바이든은 글로벌 환경 리더십 회복을 주장하며 기후변화 정책을 강조해왔는데, 정강정책 등에서 “당선 즉시 파리기후협약에 재가입할 것”임을 선언하고 파리협정의 본격적인 이행을 위해 국제공조를 강화해나갈 것임을 밝혔다.

결론적으로, 바이든 행정부 출범 이후에도 대중 견제 기조가 지속되는 가운데 갈등과 협력이 혼합된 ‘선택적 관여’ 정책이 추진될 것으로 전망된다. 즉 중국의 권위주의적인 행태 및 인권 침해 등 잘못된 행동에 대해서는 단호한 태도를 취하겠지만 기후변화, 보건, 비확산 등 상호 이익을 도모할 수 있는 글로벌 이슈에 있어서는 중국과 협력하는 정책을 추진할 것으로 예상된다.

다만, 對중국 관계에서 경쟁과 협력 중 경쟁 쪽에 우선순위를 둘 것으로 보이며, 미국의 이익을 우선시하는 협력이 될 것으로 전망된다. 이를 위해 군사적 억지, 공정한 관계, 민주주의 가치를 중시할 것이며, 동맹국들과 함께 중국을 압박하고 협력을 이끌어내는 접근을 취할 것이다.¹⁰ 바이든은 Foreign Affairs 기고문에서 “미국은 동맹·파트너 국가들과의 연합 전선을 구축하여 중국의 인권침해에 맞서야 한다”고 강조한 바 있다. 따라서 동맹국들에게 민주주의, 인권 등 가치의 선택을 강조하며 대중 압박 관련하여 동참을 요구할 가능성이 있다.

10 바이든 행정부의 대중국 정책은 미국과 동맹국의 국익을 기준으로 추진될 것이다. 김현욱, “바이든 행정부의 대중국 및 한반도 정책 전망”, 『외교안보연구소 주요국제문제분석』 (2020.11).

Ⅲ. 중국의 대미정책 전망

1. 시진핑의 대외정책

시진핑 체제 등장 이후 중국은 기존과는 다른 국가전략과 정책을 선보이기 시작했다. 덩샤오핑이 국가목표 달성을 위해 중국의 외교 전략으로 제시한 ‘도광양회(韜光養晦)’는 탈냉전 시기 중국이 추진한 핵심 외교전략이며, 후진타오 주석의 시대까지 중국 대외정책의 근간이 되었다. 중국의 경제발전을 이루기 위해 이를 저해하는 대외적인 갈등과 분쟁에 가급적 휘말리지 않으려고 노력한 것이다.

세계 제2의 경제대국으로 부상한 중국은 시진핑 지도부 출범 이후 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 꿈꾸는 ‘중국의 꿈(中國夢)’을 주창하고 있다. 시진핑 1기 미국과의 관계에서 논의되던 ‘신형대국관계’는 2012년 5월 후진타오 주석이 ‘제4차 미중경제대화’의 개막연설을 통해 공식 천명하였다. 시진핑 주석은 부주석 시절인 2012년부터 매년 오바마 대통령을 만나 중국은 미국이 구축한 국제질서와 규범에 도전하거나 국제사회 패권을 추구하지도 않을 것임을 강조하였다. 대신 중국은 미국으로부터 중국의 핵심이익을 존중받는 미중 ‘신형대국관계’ 확립을 추구한 것이다.¹¹ 하지만 2015년 9월 미국에서 열린 미중 정상회담에서 오바마 대통령은 중국의 ‘신형대국관계’를 사실상 거부하였다.

11 중국은 국제사회의 당면문제인 기후변화, 반테러 등에 관해 미국과 논의하고 협력하는 책임 대국의 모습을 보이는 한편, 미국과 신형대국관계를 확립하기 위해 노력한 것이다. 김한권, (2019.12).

시진핑 2기에 들어와서 국제사회에서 강한 중국의 모습을 추구하는 외교정책의 변화들이 나타나기 시작했다. 시진핑 주석은 2017년 10월 중국 공산당 총서기에 재선출되며 국제사회에서 미국과의 대등한 경쟁을 추구하고 있다. 시진핑 2기의 중국은 적극적인 외교와 현대화된 군을 바탕으로 미국의 전략적 경쟁에서 우위를 점하고 주변국에 대한 영향력의 확대를 도모하고 있는 것이다. 특히 자유무역, 기후변화에 대한 적극적 이행 의지를 피력하였는데, 이는 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 국제 리더십이 하락하는 추세를 활용하여 국제사회에서 중국의 영향력을 높이려 한 것이다.

시진핑 주석은 2020년 신년사에서 ‘일대일로’와 ‘인류운명공동체’ 건설이라는 기존의 대외정책 기조를 강조하였다. 중국의 ‘일대일로(一帶一路)’는 단순히 지역 경제전략에서 벗어나 점차 미국과의 경쟁에 필요한 자산을 확보하는 중국의 지정학적 이해를 반영하는 전략으로 변모하고 있다고 평가된다.

하지만 중국은 미국과의 전략적 갈등이 일정수준 이상으로 확대되는 상황을 피하고 이를 관리하려는 대미정책의 기본 틀을 유지하고 있다. 시진핑의 중국은 대내외적으로 대미 관계에서 강경한 모습을 보이지만, 실제로 미중 간의 전략적 경쟁을 장기적인 구도로 가져가려는 노력을 기울여온 것으로 평가된다.

2. 대미정책 전망

2021년은 공산당 창당 백주년으로 시진핑 주석이 강조한 ‘중국의

꿈' 실현을 향한 첫 백년의 시작이다. 시진핑 지도부는 코로나19 장기화와 미중 전략적 경쟁이 본격화되자, 지난해 10월 제19기 5중 회를 통해 중국의 국가발전전략을 기존 수출 위주 중심에서 벗어나 자국 내수경제 성장을 중심으로 하는 '쌍순환(雙循環) 전략'을 추진할 것임을 밝혔다.¹² 중국은 코로나 19 팬데믹에 따른 경제침체에서 상대적으로 빠르게 회복하고 있으며, 국제통화기금 추산에 따르면 중국은 2020년 1.9%의 경제성장을 이룬 유일한 주요 국가이다.

코로나 사태 발생 이후 중국은 코로나19의 세계적인 확산 관련하여 중국을 향한 국제사회 비판에 대응하고, '의료 실�크로드'로 불리는 방역물자 지원을 통해 공공외교를 강화하는 적극적 외교를 추진해오고 있다. 그러나 코로나 사태에 대한 중국 책임론이 대두되는 과정에서, 미국과 자유주의 진영국가들을 중심으로 '국제사회의 규범과 질서를 확립하는 권한과 영향력을 중국에 부여하는 것이 과연 적절한 것인가'에 대해 강한 의문이 제기되었다. 사실 중국은 시진핑 등장 이후 '중국 특색의 사회주의'를 앞세우며 미국의 공세에 대항해왔으며, 최근 '인류운명공동체' 등 새로운 비전을 제시하며 미국 주도의 규범에 대한 대안 규범과 가치를 적극 제안하고자 해왔다.

2020년 9월 3일 인민대회당에서 열린 항일 승전 75주년 좌담회에서 시진핑 주석은 미국의 새로운 대중정책을 강하게 비판하면서 "어떠한 세력이든 중국 공산당의 역사를 왜곡하고 중국인들을 분리 및 대립시키려는 시도를 절대 용납하지 않겠다"는 강한 의지를 대내외에 공개적으로 천명하였다. 이렇듯 중국은 미국의 압박에 대한 비판

12 정재홍, "2020 미국의 선택: 미중 관계", 세종연구소 세종논평 (2020.11.12).

과 함께 절대 물러서지 않겠다는 강경한 입장을 보이고 있다. 하지만 현실적으로 볼 때, 미국이 종합국력 우위를 기반으로 중국에 대한 다양한 견제카드를 보유하고 있는 반면, 중국은 미국과의 국력 격차와 국내 정치경제적인 이유 등으로 마땅한 대응방안을 찾기 쉽지 않은 상황이다. 시진핑 체제가 직면한 통합과 체제 안정을 위해서는 안정적인 대외관계를 유지할 필요가 있다고 하겠다.

다만, 바이든 행정부 출범 이후 경제적 압박 이외에 정치적 압박이 심해질 경우 시진핑 지도부의 대응은 주목할 만하다. 대만과 신장위구르 등으로 대표되는 중국의 ‘핵심이익’에 대한 미국의 접근은 향후 중국의 대응방향을 결정하는 중요한 분기점이 될 것이다. 중국은 핵심이익에 대해서는 단호한 대응태도를 보이며 미국과 경쟁 하되 직접적인 대결은 회피하려는 입장을 지속할 가능성이 있다. 시진핑의 중국은 장기적인 협력과 갈등의 관리를 추구하는 가운데 미국으로부터의 다양한 전략적 압력에 대응하는 방안을 추구할 것으로 전망된다.

IV. 바이든 시대 이슈별 미중관계

바이든 시대 미중관계는 적대적, 경쟁적, 협력적 측면을 모두 지니게 될 것으로 보인다. 미중 간 경쟁은 모든 분야에서 같은 수준으로 진행되지는 않을 것이며, 분야별로 다르게 진행될 것이다. 대만문제와 홍콩, 위구르 인권문제 및 군사적 현안이 주요 갈등요인으로 부상할 가능성이 있다. 이 과정에서 바이든 행정부는 동맹 및 우방국과의

협력을 강화하여 중국에 대한 압박을 전개할 것으로 보인다. 반면에 기후변화 등 바이든 행정부가 중국과의 협력을 모색할 것으로 예상되는 이슈도 존재한다. 국가안보보좌관에 내정된 제이크 설리번은 대중정책에 대해 ‘미중 간 경쟁이나 대립이 불가피하겠지만 기후변화 등 핵심적 글로벌 이슈에 있어서는 효과적인 협력이 필요하다는 입장’이라고 밝혀왔다. 향후 미중관계를 인권·민주주의, 대만문제, 남·동중국해, 기후변화 등 미중 간 핵심적 이슈를 중심으로 전망해보기로 한다.

1. 인권·민주주의

미국 의회는 2018년 11월 ‘위그루족 인권정책법’에 이어 2019년 11월 ‘홍콩 인권과 민주주의 법’을 초당적으로 발의하고 통과시켰다. 트럼프 행정부 시기 미 의회가 중심이 되어 중국 내 소수민족들의 인권에 관한 문제를 제기한 것이다. 미국 내에서 “중국은 이데올로기적으로 완전히 다른 국가이고, 발전의 목표와 수단이 다르다”는 사실을 인식하는 등 중국의 ‘발전 방식(model)’에 대한 미국 조야의 의구심이 갈수록 높아지고 있다.¹³

바이든 대통령은 전통적으로 미국 외교의 한 축을 담당했던 ‘가치 중심 외교’를 핵심 어젠다로 상정하고, 이를 위해 민주주의와 인권 증진에 노력할 것임을 밝혔다. Foreign Affairs 기고문에서 바이든

13 Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations”, *Foreign Affairs*, March/April 2018.

은 “미국은 동맹·파트너들과의 연합전선을 구축하여 중국의 인권침해에 맞서야 한다”고 강조한 바 있다. 또한 취임 첫해에 글로벌 ‘민주주의 정상회의(Summit for Democracy)’를 개최하겠다고면서 “세계의 민주국가들을 결집해 우리의 민주주의 체제를 강화하고, 이로부터 퇴보하는 국가들과 맞서며 공통의 어젠다를 구축하겠다”고 했다. 글로벌 민주주의 퇴보를 종식시키기 위해 민주적 가치를 공유하는 동맹국과의 공조를 강조한 것이다. 또한 민주당 정강정책에서 ‘홍콩 인권 민주주의법’ 이행 의지를 밝히고, ‘신장 위구르족’이 부당하게 구금되어 있는 상황에 대해 국제사회의 결속을 도모하는 등 단호한 입장을 취할 것임을 밝혔다.

따라서 바이든 행정부는 홍콩과 위구르 등 중국 내 인권과 민주주의 문제를 강하게 제기할 것으로 보인다. 바이든 대통령은 민주주의, 인권 같은 보편적 가치를 수호하기 위해 민주국가들이 다른 주권국가의 일에 때로는 무력을 사용해서라도 개입할 수 있다는 입장을 갖고 있다. 다만, 트럼프 대통령 식의 이념적으로 적대적인 방식보다는 ‘동맹과 다자주의 제도’를 이용해 중국을 압박한다는 점에서 차별화를 보일 것으로 예상된다.

중국은 미국의 홍콩, 위구르 문제에 대한 개입 행위는 ‘중국 내정에 대한 난폭한 간섭’이라고 규정하고, 미국 측 제재조치에 강하게 반발하고 있다. 아울러 중국은 ‘미국 인권기록(Human Rights Record of the United States)’을 발간하는 등 미국 내 인권침해 사례를 적극 비판하며 대응해오고 있다. 바이든 행정부가 위구르 소수민족에 대한 인권문제 등을 적극적으로 제기한다면, 이는 시진핑

주석이 강조해 온 ‘핵심이익’에 해당되는 사안이다. 따라서 중국으로서는 국내정치적으로 공산당 리더십의 정통성이 걸려있는 문제인만큼 물러설 수 없는 현안이라 하겠다.

이러한 문제에 대한 미국의 압박은 중국 내 민족주의를 고양시켜 공산당 체제에 대한 지지와 내부 결집을 자극하는 측면이 있으며, 코로나19에도 불구하고 중국은 시진핑 지도부의 강력한 리더십 하에 안정적인 경제발전 등을 보여주고 있다. 따라서 중국은 미국과의 전략적 경쟁이 심화되는 것을 원하지 않으나, 그렇다고 굴복할 생각도 없는만큼 가치·이념 경쟁에서 적극 대응해 나갈 것으로 예상된다. 따라서 바이든 행정부에서 중국에 대한 인권·민주주의 압박이 가중될 경우, 중국 공산당 정통성과 리더십 보호라는 국내정치적 요인이 강해지면서 중국의 대미 정책 방향성이 강경해질 가능성이 있다.

2. 대만 문제

미국은 닉슨 행정부 당시 중국과 수교한 뒤 대만을 독립국가로 인정하지 않음으로써 ‘하나의 중국’ 원칙을 존중하는 태도를 보여왔다. 하지만 트럼프 대통령은 당선자시절부터 이러한 정책기조에 상당한 변화를 보였다. 2018년 들어 미 의회가 ‘타이완 여행법’, ‘아시아 안심법안’ 등을 통과시키면서 미중 간 긴장이 고조된 바 있다. 심지어 바이든 대통령 취임식을 앞둔 1월 9일, 트럼프 행정부는 미국 관리들의 대만 당국자와의 접촉 제한 조치를 해제했다. 중국이 가장 민감해하는 대만 문제에서 트럼프 행정부가 이 같은 조치를 취하는 것은

향후 바이든 행정부의 정책 추진에 부담으로 작용할 것으로 보인다.

민주당은 2020 정강정책에서 대만문제와 관련하여 변화를 보였는데, 2016년 정강정책에서는 “하나의 중국 원칙과 대만관계법 이행을 약속하며”라고 하나의 중국 원칙 이행 의지를 밝혔으나, 2020년 정강에서는 관련 내용이 삭제되었다. 바이든 행정부는 대만정책에 대한 관여정책을 이행하며, 대만관계법의 준수 및 대만에 대한 안전보장을 유지할 것으로 전망된다. 다만, 바이든은 양안 문제로 중국과의 과도한 마찰을 야기하는 것은 피하려 할 가능성이 있다. 따라서 대만과의 고위급 인사교류 등 파트너십을 강화하는 기조는 이어가되, 중국을 지나치게 자극하는 방식으로 대만과의 관계 증진을 시도하지는 않을 것으로 전망된다.

중국은 미국에 ‘하나의 중국’ 원칙을 준수할 것을 촉구하는 가운데 대만이 미국과 결탁해 정치적 이익을 도모한다고 강하게 비판하고 있다. 지난해 8월 양제츠는 미중 관계에 관한 장문의 글을 신화통신에 게재하였는데 대만, 티벳 등을 언급하면서 미국이 중국의 핵심이익을 존중할 것을 주장한 바 있다. 시진핑이 강조해 온 ‘핵심이익’에 있어서는 중국이 양보하지 않겠다는 의지를 강조한 것이다. 중국은 앞으로도 미국과 대만의 관계 강화 시도 노력을 강하게 견제할 것으로 예상된다.

3. 남·동중국해: 군사분야

바이든 행정부 하에서도 큰 틀에서 미국의 기본적인 군사전략 기

조는 변하지 않을 것으로 전망된다. 미국이 인도태평양 전략 추진, 남중국해 항해의 자유 작전, 동중국해 미일해상연합훈련 등을 실시함으로써 미중 간 군사안보적 긴장과 대립이 고조되는 양상을 보여왔다. 트럼프 행정부 시기 발표한 핵태세보고서와 국방수권법 등에서 미국은 대중국 견제의 필요성을 거듭 표명하였고, 지난해 발간한 ‘중국에 대한 미국의 전략적 접근’ 보고서에서 “중국은 동중국해, 남중국해에서 위협적인 군사 활동을 벌여 이웃 나라들을 위협하고 있다”고 적시했다.¹⁴ 또한 트럼프 행정부는 오바마 행정부와 마찬가지로 남중국해에서 ‘항행의 자유 작전(FONOP: Freedom of Navigation Operation)’을 지속해왔다. 미국은 남중국해에서 중국의 영유권 주장을 반대하면서 항해의 자유권은 미국이 양보할 수 없는 국가 이익이라고 선언한 바 있다.

바이든 행정부의 ‘아시아태평양 정책’은 미국의 역내 리더십 복원을 기치로 동맹 및 파트너들과의 협력을 통한 중국 견제에 방점이 있을 것으로 보인다. 바이든은 트럼프 행정부에서 손상된 동맹국들에 대한 안보공약을 재확인하고, 자유무역질서의 전제인 항행 안정성 확보를 위해 ‘항행의 자유 작전’을 지속할 것으로 예상된다. 토니 블링컨 국무장관은 지난해 7월 CNN과의 인터뷰에서 남중국해 관련하여 “중국은 해양법 협약 당사국임에도 그 규범을 무시하고 있다”고 지적하고 “중국은 동 법을 따라야 하며 미국은 힘과 결의(strength and resoluteness)를 투사해야 한다”고 밝혔다. 다만, 바이든 대통

14 The White House, “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China,” May 20, 2020.

령이 군사력의 증강보다 외교적 수단의 강화가 중요하다는 점을 강조해왔다는 점은 고려될 필요가 있다.

중국은 기본적으로 미국이 비대칭적 우위를 점하고 있는 군사영역에서는 직접적인 군사적 충돌을 회피하는 전략을 견지할 것이며, 다만 직접적 군사 대결로 확대되지 않는 범위 내에서 지역적 군사 긴장의 위험성은 상존할 것이다. 트럼프 행정부 당시 미국 군함이 남중국해에서 항해의 자유작전을 벌이던 도중 중국과 대치했던 사건이 발생한 바 있다. 2018년 9월 미 해군 디케이터 호가 작전 수행 중 중국 구축함과 충돌 직전까지 가는 긴박한 상황이 발생한 것이다. 이는 중국이 계속된 미국의 항해의 자유 작전에 대해서 처음으로 실력행사를 벌였던 사건이다.¹⁵ 향후 남중국해에서 미국, 또는 미국과 동맹국 간의 다국적 항해의 자유 작전이 실시될 경우 미중 간 군사적 긴장이 고조될 것으로 전망된다.

4. 기후변화

바이든 대통령은 민주당 정강정책에서 “민주당은 미국의 글로벌 기후 리더십을 재건할 것”임을 밝히는 등 대선과정에서 기후변화정책을 특히 강조했다. 또한 당선 후 바이든 행정부의 4대 우선과제 중 하나로 ‘기후위기’를 제시하고, 기후변화특사로 존 케리 전 국무장관을 임명하였다. 바이든 행정부는 기후변화를 외교정책 및 국가

15 최지현, “미중 패권경쟁과 동아시아 해양분쟁”, 「미중 전략적 경쟁」(서울: 경남대 극동문제연구소, 2019).

안보전략에 통합하고, 기후변화 대응 관련 국제기구 및 개도국에 대한 지원을 강화할 전망이다. 국내적으로는 ‘2050년까지 탄소 중립 달성’을 목표로 저탄소 친환경 산업 육성과 함께 청정에너지 인프라에 대한 대규모 투자가 예상된다.

Foreign Affairs 기고문에서 바이든 대통령은 “세계 주요 탄소배출국간 정상회의를 개최하여 각국이 감축 목표치를 높게 할 것”이라고 밝히고, 2050년까지 미국 뿐아니라 전 세계의 ‘탄소 순배출 제로’ 달성을 공약했다. 따라서 기후변화 문제에 관한 국제공조 강화를 도모할 것으로 전망되며, 이는 중국과의 협력이 필요한 사안이다.

한편, 중국은 탈냉전 이후 기후변화 이슈를 놓고 미국과 규범 경쟁을 벌이기도 했으나, 최근들어 기후변화 문제에 있어 국제사회와 적극적인 협력 움직임을 보이고 있다. 시진핑 주석은 2017년 3월 ‘보아오 아시아포럼’에서 EU를 비롯한 파리기후변화협정 참여국들과 함께 협정 이행에 대한 분명한 의지를 표명하는 등 기후변화 대응 의지를 밝혀왔다. 기후변화협정을 탈퇴한 미국을 대신해 기후변화 체제 등 국제사회에서 중국의 영향력을 높이려고 한 것이다. 마조욱 유엔주재 중국 상임대표는 지난해 1월 ‘기후변화문제를 독자적으로 감당할 수 있는 나라가 없다’고 지적하면서 ‘기후변화 대처 관련 국제교류 협력을 강화하고 국제적 의무를 이행할 것’을 각 나라에 호소한 바 있다.

따라서 바이든 시대 미중관계는 핵심 이익을 둘러싸고 전략적 갈등이 전개되는 한편, 기후변화 등 글로벌 이슈에 있어 사안별로 협력하는 복합적 관계로 전개될 것으로 예상된다.

V. 한국의 외교전략

1. 규범에 기반한 외교전략

향후 미중 간 경쟁은 구체적 이슈마다 전개될 것이며, 한국은 각 이슈별로 우리의 국익이 무엇인지를 판단하고 정책을 추진해야 하는 과제를 안게 되었다. 아울러 앞서 지적한대로 바이든 행정부 하에서 미중 간 규범 경쟁이 심화될 가능성이 높은 만큼, 이에 대한 선제적인 대응이 필요하다.

미중 전략적 경쟁이 심화되는 상황에서 대한민국 외교는 ‘국가이익 추구를 위한 원칙을 정립하고, 정책과제의 우선순위를 설정’해야 한다. 이를 위해 국제사회가 인정하는 ‘보편적 가치와 규범’을 한국 외교정책의 원칙으로 설정할 필요가 있다. 미중 간 대립의 개별 이슈에 대해 한국은 민주주의와 인권, 평화 등 국제사회의 보편적 가치를 중심으로 원칙을 확립하고 일관성 있게 대응하는 외교전략을 마련해야 한다. 이러한 원칙을 토대로 국익의 관점에서 미중 간 ‘쟁점 이슈별’로 해결방안을 모색할 필요가 있다. 무엇보다 한국은 미중 어느 한 쪽에 치중하는 외교를 넘어서 규범외교를 추구하는 공간을 확보하려고 노력해야 한다. ‘국제규범’과 ‘가치외교’를 선도하는 것은 대한민국의 국제적 위상 제고와 외교적 자율성 확대를 위해서도 매우 중요하다.

무엇보다 미중 경쟁 상황 하에서 실리에 기반하여 각 이슈별로 해결책을 모색하는 실용적 접근이 필요하다. 이를 위해 미중 양국에 ‘사안별 대응 원칙과 기준’을 선제적으로 제시하고 소통함으로써 공

감대를 확대해야 한다. 특히 미국이 대중 견제 이슈에서 동맹국으로서 한국의 입장 지지를 요구할 가능성이 있으므로, 미국과 소통하는 한편 중국의 우려를 불식시키기 위한 적극적인 대화가 이루어져야 한다. 이를 위해 ‘한중 간 전략대화’ 채널을 복원하는 방안 등도 필요하다.

아울러 대외관계에서 한국의 국가정체성을 설정함에 있어서 ‘국제사회에 공헌하는 국가’라는 이미지를 발전시켜 나갈 필요가 있다. 한국의 산업화와 민주화는 개발도상국을 비롯한 국제사회에 모델이 되었으며, 코로나 사태를 겪는 과정에서 한국은 ‘K-방역 모범국가’로 평가받은 바 있다. 한국이 국제사회에 투사해야 할 이미지는 정치·경제 발전과정에서 축적된 경험과 자산을 국제사회에 기여하는 방향으로 활용하는 것이다. 한국외교는 국제 규범과 보편적 원칙을 토대로 국익을 추구하고, 국제사회에 공헌하고 기여하는 역할을 담당해야 할 것이다.

2. 연대와 협력의 중견국 외교

미중 전략적 갈등이 한반도에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하는 방향에서 한국의 외교적 자율성을 확대하는 전략을 마련해야 한다. 코로나 대응과정에서 한국 방역모델에 대한 국제사회의 평가는 한국 외교에 ‘중견국 외교’를 추진할 수 있는 동력을 제공해주었다는 점에서 주목할 만하다. 감염병, 기후변화, 사이버테러 등 국가들 간의 공동 대응이 필요한 ‘신안보 이슈’ 영역에서는 강대국이 아

닌 중견국가들이 중요한 역할을 수행할 수 있다. ‘중견국 외교’는 단순히 국가의 크기나 위상만을 의미하는 것이 아니라 세계평화의 유지, 안정적·협력적 질서의 구축 등 국제정치 영역의 보편적 가치를 적극적으로 실천하는 국가들의 외교행위에 관한 것이다. 주로 노르웨이, 스웨덴, 캐나다 등의 국가들이 이에 속하며, 대체로 자국 내의 가치체계와 문화적 자산, 규범들이 외교정책과 결합되어 자기정체성을 만들어낸 경우가 많다.¹⁶

향후 미중 전략적 경쟁이 심화되고, 자유주의와 권위주의 체제 간 경쟁이 격화될 경우 ‘중견국 외교’는 더욱 주목받게 될 것이다. 미국과 중국 사이에서 선택의 어려움을 겪는 비슷한 위상의 ‘뜻을 같이하는(like-minded) 국가’들이 연대를 이루어 지역협력 강화, 다자주의 제도 구축과 같은 노력을 기울일 필요가 있다. 이는 대한민국 외교가 기존의 협력 대상국가를 넘어 ‘외교 다변화’를 추진하는 측면에서도 긍정적으로 기여하는 결과를 가져올 것이다.

3. 미중 ‘제도적 협력’: 소다자주의 활성화

한국외교는 미중관계가 갈등 관계를 넘어 ‘제도적 협력’ 관계로 전환될 수 있도록 견인하는 역할을 해야 한다. ‘제도적 협력’ 관계란 미중이 일시적인 공조를 넘어 글로벌 이슈와 관련하여 지속적으로

16 이들 국가는 국제분쟁 시 중재자 역할을 외교목표로 두기도 하며, 노르웨이의 경우 오슬로 협정처럼 국제적인 합의를 적극 이끌어내는 역할을 자임하기도 했다. 김기정, 「한국 외교전략의 역사와 과제」, (서울: 서강대 출판부, 2020).

협력하는 관계이며, 특히 양국이 협력을 제도화하는 상황을 상정하는 것이다.¹⁷ 이를 위해 ‘미중 간 협력이 가능한 어젠다’를 적극 발굴해야 하며, 글로벌 공공재(global public goods) 제공 등 공동의 이익을 창출할 수 있는 분야에서 협력의 제도화를 모색해야 한다.

특히 미국의 다자주의 연대 움직임이 이슈에 따라 중국도 참여할 수 있는 ‘포용적(inclusive) 연대’가 될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 바이든 행정부에서 중국과 협력을 모색할 것으로 예상되는 기후변화, 비확산 등의 어젠다를 상정할 수 있다. 국제공조 필요성이 대두되는 기후변화 영역에서 지역 및 글로벌 협력을 강화하고 ‘국제 협력의 제도화’를 견인하는 역할이 고려될 수 있을 것이다. 이를 통해 미중 관계가 제로섬 게임이 아닌 ‘상호 공존(co-existence)’의 관계로 구축되도록 해야 할 것이다.

아울러 ‘한·미·중 전략대화’를 포함한 다양한 형태의 ‘소다자 협력’이 활성화될 필요가 있다. 트럼프 행정부 시기 미 국방부는 동맹국들과 파트너국가들 간 네트워크를 확대해서 3자 또는 다자체제로 확대하려는 소다자주의 체제 확립에 중점을 두고 있다고 밝힌 바 있다. 과거 다자주의에 미온적 입장을 보였던 중국이 시진핑 체제 들어 한·미·중 3자 대화를 추진하는 것은 변화의 시작이라고 볼 수 있다. 시진핑 집권 이후 중국은 다자주의 외교의 중요성을 인식하고 국제기구에서 영향력 확대를 도모해왔다. 바이든 대통령이 ‘비확산 이슈’를 미중 간 협력이 필요한 분야로 인식하고 있는만큼, 북핵문제 관련

17 신중호 외, 「뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북통일전략」, KINU 연구총서 (서울: 통일연구원, 2019).

하여 한·미·중 간 다양한 방식의 의사소통 채널이 마련될 필요가 있다. 이러한 소다자 협력을 토대로 중장기적으로 '동북아 다자안보협력체제'를 구축해야 한다. 미중 전략적 경쟁이 심화되는 동북아에서 지역안보에 대한 새로운 제도의 창출은 특별히 중요한 과제이다.

미중관계가 '제도적 협력' 관계로 전개되는 경우 한국의 외교적 자율성의 공간은 확대될 수 있으며, 이 같은 환경은 한반도 및 동북아 평화 정착에 기여할 것이다. 미국과 중국이 단기적 국가이익을 넘어 동북아 지역질서를 위한 '공동의 규범'을 창출하는 제도적 협력으로 나아갈 수 있도록 한국의 외교력이 발휘되어야 할 때이다.

바이든 시대 미국의회 동향과 의원외교

손병권

중앙대 교수

바이든 시대 미국의회 동향과 의원외교

I. 미국의회의 일반적인 외교정책 역할

2020년 11월 3일 실시된 미국 대통령 선거 결과 바이든(Joseph Biden) 민주당 후보가 당선되어 2021년 1월 20일 출범한 새로운 행정부의 대한반도 정책 등이 관심의 대상이 되고 있다. 트럼프 행정부가 추진한 대한반도 정책에 상당한 변화가 있을 것으로 예상되는데, 그럼에도 불구하고 정권의 변화에 관계없이 한미동맹에 대한 미국의 공약이 여전히 강하게 유지될 것으로 보인다. 이는 미국 안보에 대해서 한국이 차지하는 전략적 위치의 중요성을 고려해 볼 때 쉽게 짐작해 볼 수 있다.

한편 트럼프 행정부 당시 미국이 크게 노력을 기울이지 않았던 것 가운데 하나로 한일 협력관계의 복원에 대한 미국의 촉구는 있을 것으로 보인다. 이를 통해서 바이든 행정부는 한미일 삼각 안보협력체제의 복원에 대한 한국의 분발을 요청할 것으로도 보인다. 글로벌한 차원에서 중국의 도전을 가장 최대의 위협으로 파악하고 이에 대비하기 위해서 2021년 ‘민주주의 정상회의’를 추진하고자 하는 바이든 행정부로서는, 한미일 안보협력체제의 복원을 통해서 중국을 견제하고 북한의 핵위협을 효과적으로 억제하는 것이 급선무 가운데 하나일 것이다.

한편 바이든 행정부의 대북 정책은 트럼프 행정부 당시의 그것과는 상당히 차이를 보일 것으로 전망된다. 익히 알려져 있듯이 트럼프(Donald Trump) 대통령은 김정은 국무위원장과와의 일대일 정상회담을 통해서 북한 핵문제를 포함한 북미현안을 풀어 간다는 입장을 고수했었다. 트럼프 대통령은 외교 및 안보분야 주무장관이나 백악관 보좌진의 의견을 따르기보다는 스스로의 협상력을 신뢰하면서 김정은과의 정상회담을 통한 해법, 즉 ‘탑다운 방식’을 활용하여 북핵문제를 해결하려는 방식을 추구해 왔다. 그러나 세계가 주목한 2018년 6월 싱가포르 정상회담 이후 2019년 2월 하노이 회담이 성과 없이 막을 내리면서 북한 핵문제를 둘러싼 북미 간의 대화는 이제 답보상태에 머물게 되었다. 새로운 대통령으로 당선된 바이든은 김정은 위원장을 ‘악당(thug)’라고 부르면서 정상회담을 중심으로 진행되는 트럼프 대통령의 대북 정책을 강력하게 비판해 왔다. 따라서 바이든 행정부 출범 이후 적어도 탑다운 방식의 대북협상 방식이 다시 채택되기는 어려울 것으로 보인다.

1월 20일 취임 이후 바이든 행정부는 당분간 코로나 팬데믹의 극복, 경기부진 및 실업문제의 해소, 그리고 국내 인권상황의 개선 등 국내문제의 해결에 일차적으로 노력을 경주할 것으로 보여, 향후 대북 정책의 윤곽이 드러나기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 그런데 트럼프 대통령과의 대선 토론 당시 바이든의 발언 내용 등을 보면 핵문제 해결을 위한 북한의 가시적인 조치가 있을 경우 북한과의 협상이 가능하다는 식으로 해석될 내용들이 포함되어 있다. 따라서 바이든 행정부하에서 북미대화가 전혀 불가능하며 북미

관계가 경색될 것으로 예단할 필요는 없겠지만, 바이든 대통령의 경우 외교 보좌진의 의견을 종합적으로 수렴하여 북한과의 대화에 나서는 바텀업의 대북접근 방식을 채택할 것으로 보인다. 또한 북미관계는 미국의 입장뿐만 아니라 북한의 태도 및 행동에 의해서 좌우되는 경향이 큰 만큼 북한의 향후 대응 역시 주목해야 한다.

그런데 이러한 바이든 행정부의 대북 정책과 함께 우리의 관심의 대상이 되는 것은 한반도 문제, 즉 한미동맹 및 북한 핵문제 등을 바라보는 미국의회의 동향이다. 미국의회는 전통적으로 외교나 안보문제에 있어서 대통령의 주도권을 인정하면서도, 예산권이나 의회 보고요청 권한 등 행정부에 대한 감독권한을 통해서 행정부의 정책을 견제할 수 있기 때문이다.

한국과 마찬가지로 미국의 경우에도 대통령은 국가원수이자 군대 최고통수권자의 지위를 통해서 외교와 안보에 대한 최종적인 책임을 담당하고 있다. 그러나 의회 역시 국정인 동반자로서 대통령의 외교안보정책을 감시, 감독하고, 이러한 정책에 필요한 재정에 관한 최종적인 결정권이 있기 때문에 의회의 역할을 무시하고 미국의 한반도 정책을 이야기하기는 어렵다. 또한 대통령이 전국을 선거구로 하여 당선된 인물이기 때문에 개별 지역구, 개별 주, 다양한 지방의 정서를 모두 섬세하게 파악하기 어려운 반면, 의회의 구성원인 상원과 하원의 개별 의원들은 대통령이 파악하지 못하는 지역구의 유권자의 정서와 희망을 직접적으로 반영하는 역할을 수행한다. 따라서 자신들이 대표하는 유권자의 구체적 이해관계가 걸려 있는 정책이라든지 혹은 미국 유권자의 일반적인 정서를 대변하는 정책을 적극적으로

국정에 투영하고자 하는 욕구가 비교적 크다. 따라서 국가이익이라는 측면에서 대통령이 독자적인 목표를 설정하고 이를 적극적으로 추진하려고 해도, 이러한 정책이 지역구의 이익과 배치되거나 지역구 유권자의 보편적인 정서에 위반되는 경우 의원들은 대통령의 정책에 대해 비판적인 입장을 취하게 된다.

대통령과 의회 간에 미국외교의 방향과 정책을 둘러싸고 충돌이 있는 경우, 의회가 대통령의 외교정책 수행을 견제해 온 사례는 심심치 않게 발견된다. 과거 냉전 당시 공산권에 대한 봉쇄정책을 취하면서 미국 행정부가 국가이익이라는 관점에서 우익 군사 독재정권을 지원했을 때, 미국의회나 의원들은 미국 유권자가 소중하게 여기는 자유, 평등, 인권 등 민주적 가치를 내세우면서 대통령의 외교정책을 비판하고 견제했던 적이 있다. 과거 남아프리카 공화국의 인종차별정책(아파르트헤이트)에 대해서 보다 강경한 조치를 취하지 않는 레이건 행정부에 대해서 의회가 포괄적인 반아파르트헤이트법(Comprehensive Anti-Apartheid Act)을 통해서 제재를 강화한 사례나, 남미의 군사권 위주의 정권, 그리고 한국이나 필리핀 등 아시아의 군사권위주의 정권을 미국 행정부가 비호했을 때 이를 비판한 사례 등이 이에 해당한다. 한편 최근 트럼프 대통령이 미국이 원하는 만큼 방위비 분담금을 지불하지 않을 경우 한국으로부터 주한미군을 철수할 수도 있다는 엄포에 대해서 반대하면서 미국의회가 2021 회계연도 국방수권법(National Defense Authorization Act)에 주한미군의 숫자를 현행 2만 8500명 이하로 줄이지 못하도록 못박은 것 역시 대통령의 정책이 미국의 국익에 위반된다고 판단할 경우 의회가 대통령에 대

해 견제의 역할을 수행하는 중요한 사례가 될 것이다. 이처럼 미국의회는 외교정책에 있어서 대통령의 의사를 존중하고 이를 국내적 수준에서 초당적으로 정당화해 주는 역할을 수행하는 경우가 있는 반면, 대통령의 정책이 미국이 전통적으로 추구해 온 국가이익이나 미국 국민의 일반적인 정서와 크게 다른 정책을 추구할 경우, 혹은 의원이 대표하는 지역이나 지역구의 이익과 크게 배치될 경우, 이에 대해서 견제하는 기능을 적극적으로 수행한다고 볼 수 있다.

이 글은 이러한 배경지식을 바탕으로 하여 향후 미국 바이든 행정부가 출범한 이후 한반도 문제에 대해서 미국의회가 취할 전반적인 태도의 동향을 살펴보고자 한다. 이러한 목적을 위해서 이 글은 다음 제II절에서 2020년 11월 3일 대통령 선거와 함께 치러진 제117대 의회선거의 결과를 간단히 소개할 것이다. 이어서 제III절에서는 미국의회 양원 외교위원회의 아시아·태평양 소위원회에 소속된 의원들의 발언을 중심으로 향후 제117대 의회가 한반도 문제에 대해서 취할 전반적인 태도를 가늠해 보고자 한다. 이를 위해서 한미동맹과 주한미군 감축, 북한의 핵과 미사일 프로그램 및 인권문제, 마지막으로 한미일 안보협력체제의 복원에 관한 미국의회 의 태도를 예상해 보기로 한다. 마지막으로 제IV절에서는 이러한 논의를 토대로 미국의회에 대한 한국의 의원외교가 어떠한 방향으로 전개되어야 할 것인지에 대해서 몇 가지 의견을 개진해 보고자 한다.

II. 제117대 의회선거의 결과

2020년 11월 3일 대통령 선거와 함께 치러진 미국 의회선거는 1월 5일에 조지아주 보궐선거가 치러짐으로써 뉴욕주 제22선거구의 결과가 아직 확정되지 않았다는 것 이외에는 모두 그 결과가 나타나 있다. 지금까지 나타난 제117대 의회선거 결과는 다음의 <표 1>와 같이 정리될 수 있다. 이 도표는 제117대 의회 이전인 제115대, 제116대 미국의회 선거 결과를 제117대 의회선거 결과와 함께 적은 것이다.

<표 1> 제115대-제117대 의회의 의석수 현황¹

		상원		하원	
		민주	공화	민주	공화
제117대 의회 (2021 -2022)	원내 지도부	다수당 원내대표: 척 슈머 (Chuck Schumer) 다수당 원내총무: 리처드 더빈 (Richard Durbin)	소수당 원내대표: 미치 매클널 (Mitch McConnell) 소수당 원내총무: 존 툰 (John Thune)	하원의장: 낸시 펠로시 (Nancy Pelosi) 다수당 원내대표: 스테니 호이어 (Steny Hoyer) 다수당 원내총무: 짐 클라이번 (Jim Clyburn)	소수당 원내대표: 케빈 매카시 (Kevin McCarthy) 소수당 원내총무: 스티브 스컬리스 (Steve Scalise)
	의석수 ²	50 (친민주당 무당파 2인 의원 포함)	50	222	212

1 각 의회 양원의 정당 의석수는 의회 개원 당시의 의석수이다.

2 제117대 하원선거에서 뉴욕주 제22선거구의 결과는 아직 확정되지 않았다.

3 개원 당시 상원 및 하원의원 각 1명이 결정되지 않은 상태였다.

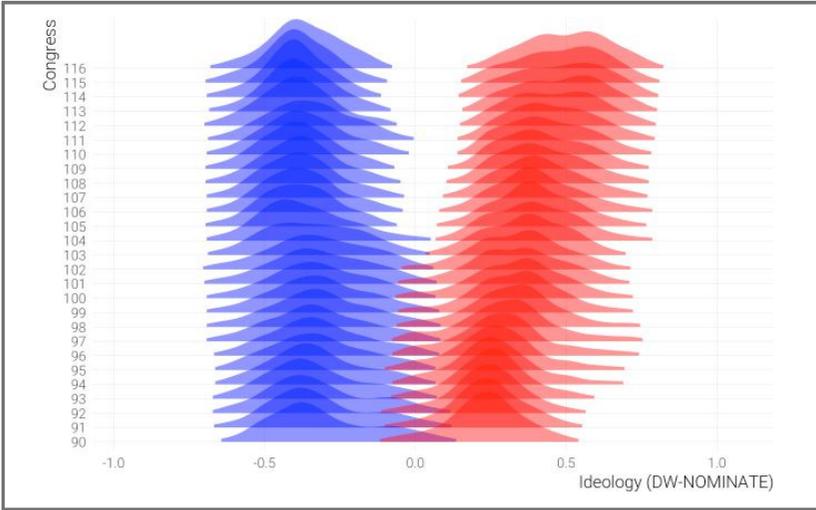
		상원		하원	
		민주	공화	민주	공화
제116대 의회 (2019 -2020)	원내 지도부	소수당 원내대표: 척 슈머 소수당 원내총무: 리처드 더빈	다수당 원내대표: 미치 매클로널 원내총무: 존 튜	하원의장: 낸시 펠로시 소수당 원내대표: 스테니 호이어 소수당 원내총무: 짐 클라이번	소수당 원내대표: 케빈 매카시 소수당 원내총무: 스티브 스컬리스
	의석수 ³	47 (친민주당 무당파 2인 의원 포함)	52	235	199
제115대 의회 (2017 -2018)	원내 지도부	소수당 원내대표: 척 슈머 소수당 원내총무: 리처드 더빈	다수당 원내대표: 미치 맥코널 다수당 원내총무: 존 코닌 (John Cornyn)	소수당 원내대표: 낸시 펠로시 소수당 원내총무: 스테니 호이어	하원의장: 폴 라이언 다수당 원내대표: 케빈 매카시 하원 원내총무: 스티브 스컬리스
	의석수	48 (친민주당 무당파 2인 의원 포함)	52	194	241

앞의 도표에서 알 수 있듯이 제117대 의회선거에서 민주당은 하원에서 13석을 잃어버린 대신 상원에서는 3석을 추가하였다. 그 결과 민주당은 이번 하원선거에서 의석을 상당히 상실했지만 여전히 다수당의 지위를 유지할 수 있었고, 상원의 경우 1월 5일 실시된 조지아 주의 2개 보궐선거에서 민주당이 모두 승리하여 해리스(Kamala Harris) 부통령이 상원의장으로 캐스팅 보트를 행사하는 경우 민주당이 다수당의 역할을 수행할 수 있게 되었다. 한편 이번 선거결과를 제115대 및 제116대 의회와 비교해 보면, 하원의 경우는 트럼프 행정부 중간에 실시된 제116대 중간선거 이후 제117대 의회에서도 민

주당이 계속 다수당을 차지하게 되는 셈이며, 상원의 경우는 트럼프 공화당 후보가 대통령으로 당선된 2020년의 제115대 의회 이후 제116대 의회까지는 공화당이 다수당을 차지해 왔으나, 이번 제117대 의회선거에서는 조지아주 보궐선거에서 민주당이 모두 승리함으로써 민주당이 다수당의 지위를 탈환하게 되었다. 한편 제117대 의회에서 양원의 양당 지도부는 제116대 의회와 차이가 없이 그대로 유지된다. 상원의 경우 조지아주의 보궐선거에서 민주당이 두 명의 상원의원을 모두 확보하여 의석수가 동률인 가운데 민주당이 다수당 지도부 위치를 점하는 것으로 귀결되었다.

교과서적 의미의 미국의회는 전통적으로 상임위원회를 중심으로 분권화된 정책결정이 지배하는 의회로 알려져 왔으나, 1994년 제104대 의회 이래 의회 내 정파적, 이념적인 양극화가 심화되어 왔다. 그 후 2001년에 출범된 부시 행정부, 2009년에 출범한 오바마 행정부, 그리고 2017년에 출범한 트럼프 행정부를 거치면서 미국 의회는 정파적 양극화 현상이 극단적으로 진행되어 현재에 이르고 있다. 따라서 여전히 미국의회는 상임위원회를 중심으로 한 제도적 분권화 속에서 의사를 진행하고 있지만, 실질적으로는 여당의 지도자로서 대통령의 정책에 대한 여야 정당 간 찬반을 중심으로 의회가 극단적으로 대립하는 양상을 보여주고 있는 것도 사실이다. 지속적으로 심화되어온 미국의회의 이러한 정파적 양극화 현상은 다음의 그림에 잘 나타나 있다.

〈그림 1〉 미국 역대 하원(1960-2016)의 정파적 양극화



출전: <https://www.thecrosstab.com/2019/01/04/how-much-has-congress-polarized/>

앞의 그림은 제90대 하원부터 제116대 하원에 이르기까지 미국 하원의원의 이념지수(DW-NOMINATE score)를 표시해 놓은 것이다. 그런데 제90대 하원에서 제116대 하원으로 시간이 지날수록 붉은색으로 표시된 공화당 의원들의 이념지수 분포(우측)와 푸른색으로 표시된 민주당 의원들의 이념지수 분포(좌측)는 점점 더 거리가 멀어져가는 것을 알 수 있다. 특히 그 이전에는 비교적 서서히 진행되던 양극화 현상 제104대 의회 이후 급격히 심화되기 시작했음도 알 수 있다. ‘남부의 공화당화’ 현상이 등장한 제104대 의회 이후 완충역할을 했던 보수적 민주당 의원들이 사라지면서, 민주당과 공화당 하원의원 간에 이념적인 중간지대가 절멸되는 현상이 나타났다. 요컨대 제104대 선거 이후 양당 간의 거리는 더 이상 좁힐 수 없는

극단적인 대립의 지경에 이르렀다고 보인다. 상원의 경우도 그 정도는 하원보다 조금 덜하지만 실질적으로 거의 비슷한 수준의 정당 양극화 및 양당 간 대결 경향을 보이고 있다.

그런데 이 글이 서술하고자 하는 미국의회의 대한 정책 및 대북 정책 동향과 관련하여 흥미로운 점은, 이러한 정파적 양극화에도 불구하고 한미동맹과 북한의 핵문제 및 인권문제 등 한반도 전반에 관한 미국의회의 입장과 태도는 매우 초당적이며 일관된 모습을 보인다는 점이다. 이러한 미국의회의 동향은 민주당 의원의 경우는 물론 공화당 의원에게서도 발견된다. 또한 이러한 미국의회의 동향은 이미 트럼프 행정부 당시에도 트럼프 대통령의 태도와는 상당히 편차가 있는 초당적 태도를 통해서 일관적으로 발현되어 왔다. 트럼프 대통령의 입장과 다르면서 동시에 초당적이었던 미국의회의 한반도에 대한 입장은, 향후 제117대 의회에서 바이든 행정부의 외교정책과 잘 조응하면서 전개될 것으로 보인다. 이에 대한 내용은 다음 절에서 소개하기로 한다.

III. 제117대 미국의회의 대한반도 정책 동향 전망

이 절에서는 제I절과 제II절에 적은 내용을 기초로 해서 바이든 행정부 출범 이후 대통령의 국정 동반자로서 미국의 외교정책에 영향을 행사할 제117대 의회의 외교정책 동향을 대한반도 정책을 중심으로 살펴보고자 한다. 특히 트럼프 행정부 4년 동안 한국 정부와 국민의 집중적인 관심사가 되었던 내용들이 한미동맹, 북한의 핵개

발 및 인권문제 등이었으므로, 이러한 문제를 중심으로 차기 미국의 회의 동향을 개괄적으로 검토해 보기로 한다.

이러한 미국의회 동향조사를 위해서 이 절은 제116대 양원 외교위원회 위원장 및 소수당 간사의 의견을 포함하여, 한반도 문제를 직접적으로 다루었던 아시아·태평양 소위원회⁴ 소속 의원들의 태도를 중심으로 글을 작성하고자 한다. 실제로 미국의회 양원 전체 535명 가운데 한반도 문제에 관심을 가진 의원의 숫자는 별로 많지 않을 것으로 생각된다. 그리고 필자가 조사한 바에 의하면 양원 외교위원회의 아시아·태평양 소위 소속 의원 가운데에서도 몇몇 한반도 문제에 대해서 적극적으로 입장을 표명하는 의원을 제외하고는 나머지 소속 의원들은 별달리 입장표명이 없는 경우가 적지 않다. 따라서 양원의 아시아·태평양 소위 소속 의원들 가운데 한반도 문제에 대해서 언론보도 등을 통해서 의견을 표명한 일부 의원들의 발표내용을 중심으로 차기 의회의 한반도에 대한 입장을 예상해 보고자 한다. 그런데 실제로 이들 소수의원의 정책적 입장과 태도가 한반도 문제에 관한 미국의회의 전반적인 분위기를 이끌어 가리라고 예상되며, 실제로 이러한 현상은 제116대 의회와 그 이전에도 크게 다르지 않았으리라고 추측된다.

제117대 의회 양원 외교위원회 아시아·태평양 소위의 구성은 다

4 상원의 경우 외교위원회(Senate Foreign Relations Committee) 산하 아시아·태평양 소위원회의 정식명칭은 '동아시아, 태평양, 국제 사이버 안보정책 소위원회(Subcommittee On East Asia, the Pacific, And International Cybersecurity Policy)'이며, 하원의 경우 외교위원회(House Foreign Affairs Committee) 산하 해당 소위의 정식명칭은 '아시아, 태평양, 핵비확산 소위원회(Subcommittee on Asia, the Pacific, and Nonproliferation)'이다. 이 글에서는 양원을 망라하여 아시아·태평양 소위로 부르기로 한다.

음 도표에 나타나 있는 제116대 의회의 구성과 크게 다르지 않을 것으로 보인다. 다만 이번 의회선거에서 패배한 공화당 소속 코리 가드너(Cory Gardner) 상원 아시아·태평양 소위원회 위원장과 불출마를 선언한 같은 소위 소속 톰 우달(Tom Udall) 민주당 의원, 그리고 역시 불출마를 선언한 하원 아시아·태평양 소위의 민주당 의원인 브래드 셔먼(Brad Sherman) 의원의 빈자리는 제117대 의회 개원 이후 다른 의원이 대신 채울 것으로 보인다. 또한 전체 소위 소속 의원과 양당의 의석배정에 따라서 일부 약간의 변경은 있을 것으로 예상된다.

〈표 2〉 제116대 상원 및 하원 외교위원회의 아시아·태평양 소위⁵

	상원 외교위원회 ⁶		하원 외교위원회	
	민주당(소수당)	공화당(다수당)	민주당(다수당)	공화당(소수당)
외교위원회 위원장 및 소수당 선임의원	밥 메넨데스 (Bob Menendez)	제임스 리시 (James Risch)	엘리엇 엥겔 (Eliot Engel)	마이클 맥컬 (Michael McCaul)
아시아·태평양 소위 위원장 및 소수당 선임의원	상원 외교위원회 산하 동아시아, 태평양, 국제 사이버안보정책 소위		하원 외교위원회 산하 아시아, 태평양, 핵비확산 소위	
	에드워드 마키 (Edward Markey)	코리 가드너 (Cory Gardner) (제117대 상원선거 패배)	아미 베라 (Ami Bera)	테드 요호 (Ted Yoho)

5 제117대 양원 외교위원회의 아시아·태평양 소위원회에 소속될 것으로 예상되는 의원은 제116대 의회에서 동소위에 소속된 의원 가운데 2000년 선거에서 패배하거나 불출마한 의원을 제외한 나머지 의원들을 거의 반드시 포함할 것으로 보인다.

6 제117대 의회에서 상원 외교위원회의 다수당은 1월 5일 실시된 조지아주 보궐선거의 결과에 따라 공화당에서 민주당으로 바뀌게 되었다. 한편 하원 외교위원회의 다수당은 제116대 의회와 마찬가지로 민주당이 맡게 된다.

	상원 외교위원회 ⁶		하원 외교위원회	
	민주당(소수당)	공화당(다수당)	민주당(다수당)	공화당(소수당)
소위 소속 의원	크리스 쿤스 (Chris Coons); 제프 머클리 (Jeff Merkeley); 툼 우달 (Tom Udall) (제116대 의회 후 은퇴)	마르코 루비오 (Marco Rubio); 론 존슨 (Ron Johnson); 데이버드 퍼듀 (David Perdue) (조지아주 결선투표에서 패배); 토드 영 (Todd Young)	브래드 셔먼 (Brad Sherman) (제116대 의회 후 은퇴); 디나 타이투스 (Dina Titus); 크리시 홀러한 (Crissy Houlahan); 제럴드 코널리 (Gerald Connolly); 앤디 레빈 (Andy Levin); 애버게일 스팬버거 (Abigail Spanberger)	스콧 페리 (Scott Perry); 앤 왜그너 (Ann Wagner); 브라이언 매스트 (Brian Mast); 존 커티스 (John Curtis)

다음에 소개될 미국의회의 한반도 정책의 일반적인 동향을 보면 대체로 초당적인 접근방식이 나타날 것으로 생각되는데, 한반도 문제에 대한 초당적인 태도는 사실 트럼프 행정부 당시에도 일관되게 나타났다. 트럼프 대통령의 주한미군 감축론 제기 혹은 김정은 국무위원장과 의 일대일 정상회담을 통해서 북한 핵문제를 해결하려는 접근방식 등에 대해서, 미국의회는 공화당과 민주당을 막론하고 상당한 우려를 표했던 것이 사실이다. 트럼프 대통령과 달리 미국의회는 동맹관계를 산술적, 금전적 관계로 보지는 않았으며, 한미동맹이 미국안보의 핵심적인 요소임을 확인하면서 이를 ‘초석’(cornerstone, bedrock) 등의 표현을 사용해서 지속적으로 강조해 왔다. 또한 일대

일 정상회담을 통한 북한 핵문제 해결을 시도하려는 트럼프 대통령의 접근방식에 대해서도 이러한 방식이 실질적인 성과 없이 단지 대북제재를 완화시키는 효과만을 가져오지는 않을지에 대해서도 상당한 우려를 표명하여 왔다. 따라서 트럼프 대통령 퇴임 이후 이러한 태도를 견지해 온 미국의회가 특별한 변화를 보일 것으로 생각되지는 않는다. 다만 바이든 행정부의 출범과 함께 한반도 문제에 대해서 행정부와 의회가 협력하면서 전통적인 한반도 정책으로 복귀할 것으로 예상된다.

1. 한미동맹과 주한미군 문제

위에서 간단히 언급한 것처럼 트럼프 행정부 당시 미국의회는 한미동맹에 대한 접근방식에 있어서 트럼프 대통령과 큰 차이를 보여 왔다. 트럼프 대통령은 나토(NATO)를 포함해서 미국이 참여한 동맹에 대해서 이를 단지 금전적 가치에서 평가하는 경향을 보였다. 또한 동맹국의 과도한 추가적 기여를 강조하면서 이것이 실현되지 않을 경우 동맹국에 주둔한 미군의 감축이나 심지어 동맹에서 탈퇴할 수도 있다고 협박하기도 했다. 그러나 이와는 달리 미국의회는 동맹의 필요성을 무엇보다도 미국의 안보적 국가이익의 관점에서 평가했으며, 적어도 한국과의 관계에 있어서 한미동맹이 미국의 안보이익, 경제이익, 그리고 지역의 안정과 평화에 매우 긴요하다는 것을 기회가 있을 때마다 강조해 왔다.

또한 미국의회는 주한미군의 감축에 대해서도 부정적인 입장을 보

여 왔다. 따라서 향후 바이든 행정부하에서도 이러한 태도는 크게 변하지 않을 것으로 보인다. 수정된 형태로 나타나기는 하겠으나 민주당의 전통적인 국제개입주의 노선을 고수하고 있고 또한 미국의 글로벌 리더십을 회복하고자 하는 바이든 대통령은, 한국을 포함하여 나토 및 일본 등 동맹국에 대해서 무엇보다도 트럼프 행정부하에서 손상된 미국의 안보공약에 대한 국제적 공신력을 높이려 할 것으로 보인다. 따라서 미국의회는 미국의 안보이익 등 국가이익의 차원에서 이러한 바이든 행정부의 노선과 더 잘 조응하는 입장을 보일 것으로 생각되며, 이는 의회 공화당의 경우도 예외는 아닐 것이다.

이러한 미국의회는 상원 외교위원회 산하 아시아·태평양 소위 소속 여러 의원의 발언을 통해서 확인될 수 있다. 공화당의 마르코 루비오(Marco Rubio: 2010년 상원의원에 당선되고 2016년 재선) 플로리다주 상원의원은 외교위원회가 주최한 ‘미국 채무의 전략적 함의’라는 주제하의 청문회 발언을 통해 현재 미국의 경제성장은 제2차 세계대전 이후 미국이 지원한 유럽이나 한국이 없었다면 불가능했을 것이라고 말한 후, “미국이 일본, 한국, 나토 등과 함께 맺은 안보조약에서 탈퇴했다면 경제적으로 세계는 어땠을 것이며, 우리가 채무상환 능력에 대해서는 궁극적으로 어땠을 것인가?”라는 의문을 제기하면서 한국 등과의 동맹의 중요성을 강조하기도 하였다.⁷

같은 취지에서 동일한 소위에 소속되어 있는 민주당 상원의원 쿤

7 “U.S. Alliance With NATO, South Korea, Japan As Indispensable as As Ever.” 2016년 4월 6일. <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2016/4/rubio-u-s-alliances-with-nato-south-korea-japan-as-indispensable-as-ever>

스(Chris Coons: 2010년 델러웨어주 상원 보궐선거로 당선; 2014년 의회선거에서 당선되고 2020년에 재선됨)는 미국의 안보와 미국에 대한 우방의 신뢰유지를 위해서 주한미군의 감축은 불가하며, 지역 안정과 관련된 중요한 결정에는 동맹국의 시각이 고려되어야 한다는 점을 강조하였다. 그는 이러한 취지에서 “한국에 주둔한 미군은 북한의 공격, 도전하는 중국, 그리고 러시아로부터 미국을 안전하게 지키는 데에 사활적인 역할을 수행한다. 병력수준에 대한 감축은 우리의 국가안보 이익을 침해할 뿐만 아니라 우리 동맹국들에게 미국이 더 이상 인도 태평양 지역의 안정을 촉진하고 유지하는데 도움을 줄 수 없다는 신호를 줄 수도 있다”라고 말하기도 하였다.⁸

상원 외교위원회 아시아·태평양 소위 소속 루비오와 쿤스는 제 117대 상원에서도 각각 동소위의 공화당과 민주당 의원으로 근무하면서 모두 한미동맹의 중요성을 지속적으로 강조할 것으로 보인다. 따라서 한미동맹은 바이든 행정부와 호흡을 맞추게 될 차기 의회에서 미국 안보이익과, 북한뿐만 아니라 중국과 러시아로부터 미국의 국가이익을 지키는 초석으로 계속 중요시될 것이다. 이와 함께 트럼프 행정부의 퇴진과 함께 주한미군의 철수론이나 감축론은 당분간 수면 아래로 가라앉을 것으로 보인다. 이는 주한미군 감축론이 불러올 한미관계의 긴장뿐만 아니라 미국의 글로벌 안보공약에 대한 불신의 가능성을 강하게 의식한 결과이다.

8 “Senators Coons, Hassan urge President Trump to drop plan to reduce level of US troops in South Korea.” 2020년 7월 31일. <https://www.coons.senate.gov/news/press-releases/senators-coons-hassan-urge-president-trump-to-drop-plan-to-reduce-level-of-us-troops-in-south-korea>

2. 북한 핵과 미사일 문제 및 인권문제

북한의 핵문제 및 인권문제에 대한 향후 미국의회의 태도는 기존의 태도에서 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 기왕에 미국의회는 북한의 비핵화 의지에 대해서 그다지 큰 신뢰를 보이지 않았다고 생각되며, 비핵화와 관련된 북미접촉은 완전하고 불가역적이며 검증가능한 방식의 비핵화를 전제로 진행되어야 할 것을 계속해서 요구해 왔다. 이러한 기존의 태도는 바이든 행정부 이후 미국의회에서 완화될 것으로 전망되지는 않는다.

이와 아울러 워비어 사태를 경험한 미국의회는 기회가 있을 때마다 북한의 인권탄압 현황을 국제사회에 폭로하면서 이의 개선을 촉구하고, 또한 북한 정권의 전체주의적 성향을 부각시키려는 노력을 지속할 것으로 보인다. 미국의회는 자유와 민주주의를 존중하는 여론의 동향, 그리고 유엔과 국제사회의 인권에 대한 입장을 강조하면서 북한 인권문제의 개선을 북한 당국 및 국제사회에 계속 촉구할 것으로 예상해 볼 수 있다. 미국의회의 이러한 태도는 “흑인의 인권은 소중하다”(Black Lives Matter) 등 인종차별 반대운동의 와중에서 흑인의 압도적 지지를 통해서 당선된 바이든 행정부와 조응하면서 더욱 빈번해 질 것으로 보인다.

실제로 북한 핵문제 및 북미 정상회담과 관련하여 상원 외교위원회 소수당 간사인 밥 메넨데스(Bob Menendez: 뉴저지주 상원의원; 2007년 이후 현재까지 상원의원으로 봉직) 의원은 2018년 6월 12일 싱가포르에서 개최된 제1차 북미정상회담을 평가하면서 두 정상 간

의 만남 자체가 중요한 것이 아니라 실질적으로 북한으로 하여금 핵 무기를 포기하게 만드는 구체적 성과를 도출하는 것이 중요하다고 강조한 바 있다. 그는 전국공영라디오(National Public Radio: NPR)와의 인터뷰에서 “북한과 협정을 맺는 것이 문제가 아니다. 문제가 되는 것은 불가역적이고 실제로 북한의 핵인프라, 기존의 핵무기 생산능력과 대륙간 탄도미사일을 해체하는 검증가능한 협정을 맺는 것이다”라고 의견을 피력하였다. 이어서 메넨데스 의원은 사회자가 트럼프 대통령이 실제로 옳은 것을 하고 있는데 민주당은 북한과의 평화과정을 지지하는 것보다 트럼프를 깎아 내리는 것에 관심이 있다는 일각의 주장에 대한 견해를 묻자, “전혀 그렇지 않다. 의회는...어떤 협정의 요소를 실행해야 하는 외교정책과 관련되어 있을 경우, 정부의 별개의, 동등한 부서로서 그 감독권한을 실행할 필요가 있다”라고 주장하면서 트럼프 행정부의 대북 정책에 대한 의회 고유의 권한을 강조하기도 했다.⁹

마찬가지로 앞에서 언급한 루비오 의원 역시 북미 정상회담에 있어서 실질적인 결과가 있어야 한다는 점과 북한 인권문제의 개선을 촉구해야 한다는 점을 강조하면서, 2019년 하노이 제2차 북미정상 회담을 앞두고 우려의 목소리를 전달하였다. 루비오 의원은 “미국의 협상가들은 북한의 핵무기 및 미사일 프로그램을 완전히, 검증가능한 방식으로, 그리고 불가역적으로 해체하는 강한 거래를 밀어 붙여

9 “Trump’s Deal With North Korea Was Anemic, Sen. Menendez Says.” 2018년 7월 5일. <https://www.npr.org/2018/07/05/626066128/trumps-deal-with-north-korea-was-anemic-sen-menendez-says>

야 한다. 강력한 거래를 얻지 못한다면 미국과 우리의 동맹국인 한국과 일본, 그리고 다른 안보 동반자들은 김정은 정권의 핵프로그램, 미사일 행위, 참혹한 인권 유린을 중지하기 위해서 북한 및 북한을 지원하는 중국에 대해서 국제적 제재를 확대하고 강화하는 즉각적 조치를 포함하여 진정으로 압박을 극대화해야 한다”라고 주장하기도 하였다.¹⁰

마지막으로 하원 외교위원회 위원장인 민주당의 엥겔(Eliot Engel: 뉴욕주 제16선거구; 1989년 이래 하원의원으로 봉직) 의원은 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장과의 제2차 정상회담이 성과를 내지 못하고 결렬된 후, 정상회담은 의미 있는 결과를 낼 수 있는 적절한 시기에 개최되어야 한다고 강조하면서 트럼프 대통령이 제2차 정상회담이 너무 서둘러 진행되었다고 비판했다. 이어서 그는 트럼프 대통령이 북한의 구체적 비핵화 조치 없이 미국의 제재를 완화할까봐 우려되었다고 소회를 피력한 이후, “트럼프 대통령이 오토 워ம்ப이어(Otto Warmbier)의 살해자와 함께 있는 것은 분노를 일으키는 상황이며, 대통령이 스트롱맨과 폭군에 아첨하는 기록을 더하는 것이다. 이는 북한과 세계에 대해서 미국의 우선순위, 가치, 리더십에 대해서 잘못된 신호를 보내는 것이다”라고 비난했다.¹¹

요컨대 미국과 국제사회가 요청하고 있는 비핵화 요구에 대해서

10 “Rubio Statement on Second North Korean Summit.” 2019년 2월 25일. <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2019/2/rubio-statement-on-second-north-korean-summit>

11 “Engel Statement on North Korea Summit.” 2019년 2월 28일. <https://foreignaffairs.house.gov/2019/2/engel-statement-on-north-korea-summit>

미온적으로 반응하는 북한에 대한 미국의회의 전반적인 태도는 상당히 부정적이며, 이러한 평가는 바이든 행정부 출범 이후 제117대 의회에서도 지속될 것으로 생각된다. 이와 함께 워비어 사태를 경험한 이후 전체주의 사회인 북한의 인권탄압 역시 인권을 강조하는 바이든 행정부와 함께 미국 의회의 지속적인 비판의 대상이 될 것으로 전망된다.

3. 한미일 삼각안보협력

한미동맹 및 주한미군의 문제, 그리고 북한의 핵무기 및 장거리 미사일 발사 프로그램과 함께 미국의회가 한반도 문제와 관련하여 지속적으로 강조할 요소 가운데 하나는 한미일 삼각 안보협력체제의 조속한 복원일 것이다. 한미일 삼각 안보체제의 복원은 무엇보다도 차기 바이든 행정부가 동북아 지역에서 중국의 영향력 확대를 차단하고 또한 북한의 핵실험과 미사일 발사 등 안보위협에 적절히 대응하기 위해서 매우 역점을 두고 한일 양국에 대해 협력을 촉구할 외교정책 어젠다로 보인다.

트럼프 대통령은 본인 중심의 일대일 정상외교를 강조하면서 자신의 협상력을 과신한 나머지 동북아에서 다자적 안보체제의 중요성을 소홀히 하였는데, 그 결과 과거사 및 위안부 문제 등으로 인해 한일 관계가 최악의 상황에 처했음에도 불구하고 이에 대한 적절한 중재자 역할을 수행하지 못했다. 이러한 문제를 인지하고 있는 미국의회는 한미일 삼각 안보협력관계의 회복을 위해 바이든 행정부에게 적

극적인 중재에 나서라고 촉구하는 한편, 한일 양국에 대해서도 양자 대화에 나설 것을 기회가 있는 대로 요청할 것으로 보인다.

실제로 이러한 삼각협력관계의 복원을 위한 미국의회는 트럼프 행정부 당시부터 존재했다. 하원 외교위원회 위원장인 앵겔 의원은 한국과 일본 사이의 점증하는 갈등을 해소하라고 촉구하는 편지를 트럼프 대통령에게 발송하여, 미국이 양국을 화해시키는데 리더십을 발휘해야 한다고 촉구한 바 있었다. 그는 악화되는 양국 관계를 그냥 좌시하기만 할 경우, 한일갈등은 미국의 국가안보 및 경제적 이익에 직접 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 우려하였다.¹²

한편 미국의회 양원은 외교위원회 소속 의원들을 중심으로 한미일 삼각 안보협력을 중요성을 강조하는 초당적인 결의안을 추진하기도 하였다. 이를 통해서 미국의회는 한국 및 일본과 미국이 체결한 동맹에 대한 강력한 의회의 지원이 존재함과 한미일 삼각관계의 중요성을 재확인하고자 하였다. 이 결의안을 추진한 의원들 가운데 한 사람인 매컬(Michael McCaul: 텍사스주 제10선거구; 2005년 이래 하원의원으로 봉직) 의원은 “우리가 우리의 삼자협력의 힘과 안전을 확보하기 위해서 일본 및 한국과 함께 하는 것은 그 어느 때보다 중요하다. 우리의 오랜 공유 관계는 인도-태평양 지역의 안정을 확보하는데 긴요하고, 현재 북한과의 외교적 노력의 시작을 가능하게 하는데 중요한 요소이다.”라고 평가하면서, 한미일 안보협력을 미국의 인도-

12 “Engel Presses Trump to Strengthen the Japan–South Korea Relationship.” 2019년 9월 20일. <https://foreignaffairs.house.gov/2019/9/engel-presses-trump-to-strengthen-the-japan-south-korea-relationship>

태평양 전략과 연결시키고 있다. 한편 요호(Ted Yoho: 플로리다주 제3선거구: 2013년 이후 현재까지 하원의원으로 봉직하고 있음; 제 116대 의회 하원 외교위원회 아시아·태평양 소위 소수당 간사) 공화당 의원 역시 미국이 맺은 한국 및 일본과의 동맹이 동북아시아 안전의 초석임을 천명하면서, 한미일 삼국간의 관계는 대의정부, 민주주의, 개인의 자유, 통상이라는 공동의 가치에 근거한 동맹임을 강조하였다. 이와 아울러 이러한 결의안이 한국과 일본은 물론 인도-태평양 지역의 모든 사람들에게 미국의 안보공약을 전달하는 효과를 가질 것이라고 주장하기도 했다.¹³

이상의 논의에서 알 수 있듯이 미국의회는 트럼프 행정부 당시 방치된 한일관계의 악화로 인해 더 이상 한미일 안보협력체제가 붕괴되는 것을 방지할 수는 없다는 입장을 바이든 행정부 출범 이후 더욱 강하게 피력할 것으로 보인다. 특히 트럼프 행정부에 이어서 바이든 행정부에서도 대중압박이 상당한 기간 지속될 것으로 보이며, 북한에 가시적인 구체적 비핵화 조치 없이 북미회담의 재개가 쉽게 이루어질 것으로 보이지는 않기 때문에, 한미일 안보협력의 회복은 향후 바이든 행정부와 미국의회에 있어서 모두 매우 중요한 과제가 될 것으로 보인다.

13 “Bipartisan, Bicameral Group of Lawmakers Offers Legislation on U.S.-Japan-South Korea Trilateral Cooperation.” 2019년 2월 13일. <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/bipartisan-bicameral-group-of-lawmakers-offers-legislation-on-us-japan-south-korea-trilateral-cooperation>

IV. 미국의회에 대한 한국 의원외교의 방향

지금까지 앞에서 논의한 향후 미국의회의 한반도 정책에 대한 내용을 중심으로 미국의회에 대한 우리 의원외교의 방향에 대해서 다음과 같은 몇 가지 제안이 가능하다고 생각된다.

첫째, 트럼프 행정부 시기와 비교해 볼 때 미국외교에서 차지하는 의회의 비중과 역할은 더 커질 것으로 보인다. 따라서 과거 트럼프 행정부 당시 우리 정부가 트럼프 대통령 개인의 협상력과 타결책에 의지하며 북핵협상을 추진하고 북미 및 남북 경색국면을 타파하고자 하는 접근방식은 더 이상 유효한 것이 못 된다는 인식이 필요하다. 새로 출범하는 바이든 행정부는 트럼프 행정부와 달리 전통적인 한반도 정책으로 복귀하여 한미동맹을 금전적 의미의 산술적 동맹으로 평가하는 것에서 벗어나 민주적 가치의 동맹으로 재평가할 것이 확실하다. 특히 전통적인 의회주의자로서 바이든 대통령은 미국의회와의 공감대를 추구할 것으로 보인다. 따라서 우리 국회는 트럼프 행정부 당시 미국 대통령 일인에게 초점을 맞추던 방식에서 벗어나 대북 정책에 영향력을 행사하는 의회의 주요 상임위원회 및 소위의 유력 의원들과의 접촉을 확대하고 강화할 필요가 있다.

둘째, 미국의회가 구체적인 외교현안에 대해서 자신이 원하는 방식의 정책을 추진할 수 있는 능력은 제한되어 있는 것이 사실이지만, 대통령과 행정부가 추진하는 정책에 대한 정당화하거나 혹은 이러한 정책이 작동할 수 있는 경계선을 설정할 수는 있다. 그리고 이러한 경계선은 대체로 미국 유권자들이 일반적으로 존중하는 민주적 가치

를 통해서 설정된다. 따라서 미국의회에 대한 의원외교에 있어서 우리 국회 역시 미국의회의 이러한 생리를 철저히 파악하여 우리 국회가 관철하고자 하는 내용을 민주적 규범과 인권, 자유와 시장경제 등의 언어로 포장하여 미국의 주요의원들에게 설득하는 것이 매우 중요하다. 특히 인권 등의 문제와 관련하여 미국의회의 거의 모든 의원들은 정당소속을 불문하고 위구르 인권문제, 홍콩 민주화 문제 등을 매우 심각하게 보고 있으며, 이를 전반적인 대중압박과 연결시키고 있다. 따라서 북한인권 문제 등을 남북관계의 안정적 관리나 북한에 대한 내재적 이해라는 각도에서만 파악할 것이 아니라, 한반도를 넘어서는 인류의 보편적 가치라는 측면에서 접근하는 것이 필요하다.

셋째, 대미 의원외교는 한미동맹을 단순히 안보동맹으로 파악하는 것에서 벗어나 그 시야를 좀 더 확대하여 글로벌 동맹으로 파악하면서 추진되어야 한다. 한미동맹은 대북억지력 차원이나 이를 통한 동북아시아의 평화와 안정을 넘어서서 팬데믹 등 의료의 영역, 기후변화, 민주적 거버넌스 등 다양한 방면으로 확대되고 있다. 따라서 우리의 의원외교 역시 외교나 국방분야는 물론 환경분야, 보건분야의 의원들을 포함하는 보다 포괄적인 방식의 의원외교로 전개될 필요가 있다. 한미동맹을 한반도에 국한된 동맹에서 한국을 미국의 글로벌 파트너로 보는 글로벌 동맹으로 격상시키려는 노력은 오바마 행정부 당시부터 이미 본격적으로 시작되었다. 따라서 오바마 행정부 당시 부통령을 지냈고 외교분야에서 나름의 역할을 수행했던 바이든 대통령이 이제 미국의 행정부를 담당할 상황에서, 한국의 대미 의원외교는 한미동맹의 글로벌화를 인식하고 미국의 글로벌 파트너로서 한국

이 보다 적극적으로 기여하는 모습을 보여줄 필요가 있다는 전제에서 출발해야 한다. 이를 위해 우리의 대미 의원외교 역시 이와 같이 과거보다 훨씬 더 포괄적인 영역에서 미국의회와의 교류협력을 확대하는 것이 반드시 필요하리라고 생각된다.

2020년 미국 대선과정을 통해서 본 바이든 정부의 외교·안보 정책

김동석

미주한인유권자연대 KAGC 대표

2020년 미국 대선과정을 통해서 본 바이든 정부의 외교·안보 정책

2016년 도널드 트럼프(Donald John Trump)의 대선 캠페인에서 드러난 ‘러시아 스캔들’¹의 여파로 2020년 미국 대선에서 민주-공화 양 캠프가 가장 긴장한 것은 FARA(Foreign Agents Registration Act)법²의 준수였다. 외국 정부가 미국 내 정치(선거)에 개입하는가에 대한 FBI의 감시가 매우 엄했다. 코로나-19 팬데믹 상황으로 외부와의 접촉이 쉽지 않았음에도 양 캠프에서는 핵심 관계자들에게 다른 나라 로비스트나 정부 관계자들과의 접촉 금지 엄명이 내려졌다. 때문에 대만을 포함한 중국, 이스라엘 등 미국 대선 동향 파악이 중요한 국가들에게 이번 대선은 그야말로 깜깜이 선거로 여겨졌다. ‘조 바이든’(Joseph Robinette Biden Jr.) 리더십의 특징을 ‘워싱턴은 모두가 바이든 사람이다. 동시에 워싱턴에 바이든 사람은 한명도 없다’로 설명하는 전문가들이 많다. 버락 오바마(Barack Hussein Obama II) 전 대통령이나, 힐러리 클린턴(Hillary Rodham Clinton)

1 2016년 미국 대선 당시 러시아 정부가 도널드 트럼프 후보를 당선시키기 위해 대선에 개입했다는 의혹 사건. 당시 도널드 트럼프 후보의 가족과 측근들이 러시아와 접촉한 사실이 드러나기도 했다.

2 ‘외국대리인등록법’으로 미국 내에서 외국 정부를 위해 일하는 미국인은 미 법무부에 등록하고 해당 활동을 신고하도록 한 법률이다. 러시아스캔들을 계기로 외국 정부와 기업 등의 미국 내 로비활동과 정치개입에 대한 우려가 커지면서 규제가 강화되고 있다.

전 국무장관 같이 충성하는 측근들이 없다. 또한 그렇기 때문에 사람을 쓸 수 있는 인재 풀이 다양하고 많다는 의미도 된다.

바이든의 대통령 당선에도 불구하고 선거의 승자는 공화당이라고 하는 것이 맞을 정도로 공화당 세력은 강화되었다. 바이든 행정부의 국정운영이 순탄치 않을 것으로 전망된다. 바이든 대통령은 물론 속속 임명되는 각료들도 2022년 중간 선거를 겨냥해 취임 직후 100일 동안 국민들에게 어필하는 것이 목표다. 그래서 솔직히 바이든 정부의 외교·안보 부문을 예상해 볼 근거가 별로 없다. 제이크 설리반(Jacob Jeremiah Sullivan)이 국가안보보좌관으로 지명받은 직후 폴리티코와의 인터뷰에서 “국민들은 정부가 외교·안보에서 아무리 큰 성과를 거두어도 그것을 잘 모른다는 것을 알았다. 백악관 상황실은 국내 아젠다와 연결된 외교부터 시행한다”라고 노골적으로 국내 정치를 겨냥했다.

앞서 밝혔듯 현재 상황에서 바이든 정부의 외교·안보 정책 기조를 예상할 수 있는 방법이 딱히 없다. 외교·안보 부문 핵심인사들의 과거 행적을 본다고 할 때엔 지금은 지구촌 곳곳의 상황이 너무나 달라졌고, 미국의 현실이 너무나 다른 형편으로 크게 의미가 없다. 그래서 가장 합리적인 접근은 아래와 같은 내용을 참고로 하는 일일 것이다. 첫째, 지난해 초(3월/4월) 바이든이 포린 어페어즈(Foreign Affairs) 잡지에 기고한 글, 둘째, 민주당 전당대회에서 나온 민주당 정강정책(Platform), 셋째, 국무장관 내정자인 ‘토니 블링큰’(Antony John Blinken)과 국가안보보좌관으로 내정된 ‘제이크 설리반’이 가장 최근에 각종 매체를 통해서 발표한 글 등이다.

바이든 캠프의 반 중국 분위기

2020 미국 대선은 크게 두 가지 특징을 갖는다. 이전에 한 번도 겪어보지 않았던 팬데믹 상황에서 치러진 선거였다는 것과 대통령을 선출하는 선거라기보다는 트럼프 대통령을 인정하는가 아닌가의 선거로 트럼프와 반 트럼프 구도 속에서 치러졌다는 점이다. 2016년 당선된 트럼프 대통령의 미국 우선주의(America first)와 백인민족주의로 인해서 미국이 국내적으로 분열되고 국제적으로 신망을 잃었다고 비판하면서 내건 '미국의 통합'이라는 슬로건이 '조 바이든' 선거의 전반적인 내용이였다. 반면 '조 바이든'을 비롯한 민주당 정치인들이 미국 내 극좌파세력들을 활용해서 미국을 이념적으로 사회주의로 만들려고 한다는 이념공세가 트럼프 캠프 전략의 전부였다.

2020 미 대선전의 가장 큰 이슈는 '코로나-19' 상황이었다. 팬데믹 상황이 시작될 때부터 트럼프 대통령은 코로나 바이러스가 곧 사라질 것이란 주장을 했고 그 주장은 선거일까지 계속되었다. 트럼프는 심지어 본인이 확진자가 되었음에도 그렇게 주장을 했다. 사실 팬데믹 상황이 아니었으면 (프라이머리가 본격적으로 시작된 지난해 2월초까지) 국내 경제상황(실업률 등)을 볼 때, 트럼프의 재선은 힘들어 보이지 않았다. 아이오와, 뉴햄프셔, 네바다, 사우스캐롤라이나 등 초반의 프라이머리 진행 상황은 트럼프에 열광하는 트럼프 지지자들이 선거 뉴스의 거의 전부를 차지할 정도였다. 선거판의 분위기 3/4을 트럼프 열풍이 주도했다. 최근 트럼프 캠프의 관계자들의 말에 의하면 팬데믹이 시작될 때에 캠프 내부에서는 논란이 많았다고 한다. 국민들의 보건, 감염병 예방을 우선으로 할 것인가? 아니면 경

제 이슈를 앞에 내놓을 것인가의 논란 중에 트럼프 본인이 [‘코로나-19’ 무시하기로 정리했다고 한다. 트럼프는 아예 처음부터 마스크를 착용하지 않고 마스크를 쓰고 아주 가끔 미디어에 나타나는 바이든 후보를 조롱에 가까운 비난으로 일관했다. 지금도 워싱턴 정가에서는 트럼프 대통령이 마스크만 착용했어도 방역의 절반은 성공했을 것이라고 말하고 있다.

코로나 바이러스 유행 초반기인 3월~5월 코로나 바이러스가 뉴욕과 워싱턴주를 비롯한 항만이 있는 해안가와 국제공항을 보유한 대도시를 할퀴고 있을 때 하루 천여 명 이상씩 사망자가 쏟아져 나오는 데도 불구하고 트럼프 대통령은 대통령의 역할을 제대로 하지 않으면서 코로나-19에 대한 중국 책임론을 반복해서 언급하며 중국을 공격했다. 이로 인해 미국 내 반중국 정서가 매우 빠르게 팽배되었다. 코로나 사태를 무시하는 트럼프 대통령의 기괴한 행태에 기겁을 하고 비난을 쏟아 붓는 민주당 계열 리버럴 미디어들도 이상할 정도로 중국 책임론, 중국 때리기에 동조했다. 코로나 사태에서 치러지는 선거이기 때문에 선거판의 이슈가 대부분 국내 이슈들이었다. NYT(The New York Times)를 비롯한 리버럴 매체들이 트럼프의 범죄행위라고 비판하는 트럼프의 2016년 선거 관련 ‘러시아 스캔들’을 제외하고는 이번 2020년 미국 대선전에서 다른 나라 이름이 등장하는 것은 ‘중국’이 유일했다. 중국을 비판하고 비난하는 것에 관해서는 민주당의 ‘조 바이든’ 진영이나 ‘트럼프 캠프’나 다르지 않았다.

미국 대통령 선거전에서 유권자에게 외교·안보 문제는 그다지 큰 관심거리가 아니다. “바보야, 문제는 경제야!”(It’s the economy,

stupid!)라는 말처럼 경제가 승패를 결정한다.³ 그러나 이번 선거전에서 중국은 코로나 바이러스, 국내 경제문제, 기후변화, 안보 등 매우 복합적으로 작용하는 모습을 보였다. 지금 미국에서 ‘중국’이란 말 속엔 코로나 바이러스, 경제, 환경 그리고 외교, 안보, 인권 등이 다 들어있다. 코로나 상황에 대해서 바이러스가 중국으로부터 시작됐다는 인식이 대중의 큰 공감을 얻고 있다는 이야기다. 이는 미국 시민사회 내의 반중국 정서가 얼마나 팽배되어 있는지를 잘 설명해 준다. 2016년 트럼프의 캠페인에서도 반중국 정서는 큰 효과를 냈다. 통상이나 기후변화 문제에 있어서 중국을 겨냥하는 것은 민주당도 다르지 않았다. 오히려 공화당보다 그 강도가 세다. 지난 트럼프 대통령 4년 동안 트럼프의 국정운영에 대해서 민주당이 유일하게 비판하지 않았던 부분이 트럼프의 대 중국 강경 입장이다. 중국이 경제적으로 미국의 이익을 훔쳐갔다는 트럼프의 주장이 민주당 지지자들에게도 어필한다는 이야기다. 외교와 안보에 있어서 ‘중국’은 미국의 (적대적) 경쟁적 대척점에 위치한다는 점은 미국에서는 초당적이다. 미국에서 중국은 아시아를 대변한다. 반중국은 반아시아이고 그래서 한인들에게 그것은 반한으로 연결된다. 코로나 사태로 인해서 한인들도 중국에서 바이러스가 왔다고 백인들에게 빈번하게 공격을 당한 사례들이 그것을 설명한다.

‘조 바이든’ 정부의 외교·안보 정책에 대해 그 한가운데에 ‘중국’을 놓고서 전망해 보려고 하는 것은 그래서 크게 틀리지 않고 합리적이다.

3 1992년 당시 빌 클린턴 민주당 후보의 선거 구호로 당선에 결정적인 역할을 한 것으로 평가된다.

바이든 정부에서 ‘외교·안보’는 국정의 나중 순위다

‘조 바이든’ 후보의 캠페인을 통해서도 그렇고 그리고 지난 8월20일 막을 내린 민주당 전당대회의 정당의 정강정책(Democratic Party Platform)을 살펴보아도 선거판을 지배하고 있는 이슈 대부분은 국내정책에 속한다. 2000년 이후 민주당 전당대회 Platform을 비교해볼 때, 바이든 캠프의 외교정책은 미국과 중국 간의 지정학적 패권 갈등, 러시아의 지속적 위협과 민주적 규범 파괴, 미국 글로벌 리더십에 대한 훼손이라는 트럼프 대통령의 국내외 정책 실패를 비판하면서 이를 개선하고 회복시키기 위한 국내 정책의 추진 필요성과 민주적 가치 회복이라는 전반적인 문제들과의 관계 속에서 만들어졌다.

바이든 팀은 ‘더 나은 재건(Better Rebuild)’이란 제목으로 미국 내 제조업의 진흥, 글로벌 기후협력, 중산층 경쟁력 강화, 공정한 무역 등으로 외교정책을 언급하고 있다. 바이든이 선거에서 승자가 될 때까지 그의 공약을 살펴보면 상당수가 국내적 필요성에 기반한 정책 아젠다 및 민주적 가치 회복과 다양한 소수집단의 인권증진 등을 중심으로 작성되었고, 외교정책과 직접적으로 관련된 항목이 차지하는 영역은 그다지 크지 않다.

‘조 바이든’ 후보는 그가 위스콘신 프라이머리 승리를 통해 민주당 후보로 결정이 되었을 때인 2020년 4월 초에 캠프 내 외교·안보 전문가들을 확대시켰다. 오바마 정부 백악관 NSC 팀원들을 중심으로 그 진용이 확대되었다. ‘토니 블링컨’이 나서서 팀을 구성했다. ‘수전

라이스(Susan Elizabeth Rice)', '로버트 멀리(Robert Mally)', '제이크 설리반', '마이클 플로너이(Michele Flournoy)'가 합류했다.

미국의 외교·안보와 관련한 바이든의 생각을 이들이 정리해서 지난해 3, 4월호 포린 어페어즈(Foreign Affairs)에 기고했다. 가장 최근 '조 바이든'의 국가관과 미국의 외교·안보 노선과 그의 입장이 정리된 것으로 '토니 블링큰'이 정리해서 썼다. 포린 어페어즈의 기고에 나타난 바이든 후보의 외교정책 구상은 미국이 국내적으로 통합될 때에 세계적으로도 강해질 수 있다고 전제했다. 미국이 다시 지구촌을 리드하려면 우선 미국이 건강한 민주주의를 구축해야 하고 정의로운 사회를 이루어 나가야 하며 포괄적인 경제정책을 시행해야 한다고 강조했다. 또한 바이든은 '경제안보가 국가안보'라며 경제 분야를 안보와 연결시켰고 미국 중산층을 장려하고 강화하는 측면에서 외교정책이 진행될 것임을 강조했다.

공정한 국제무역질서의 규칙을 강조하면서 트럼프 대통령과는 달리 보호무역을 거부하고 관세를 낮추어야 한다고 하고, 미국이 주도적으로 국제무역의 규칙을 만들어 가야 할 것이라고 강조하면서 국제무역 규칙 제정 역할을 중국에 빼앗겨서는 안 된다고 했다. 또한 트럼프가 중국과 준비도 되지 않은 무역 전쟁을 시작한 것은 미국의 제조업자, 소비자 등에게 피해를 준 조치라고 비판하면서 중국의 불공정 무역관행에 대해서는 단호하게 대응할 것임을 천명했다. 그리고 그는 중국의 역할이 더 이상 강화되기 전에 미국이 주도해서 국제무역의 규칙을 작성해야 한다고 했다.

바이든 정부의 '외교·안보' 방향에 대해서

바이든의 포린 어페어즈의 기고문, 민주당의 정강정책, 그리고 국가안보보좌관으로 내정된 '제이크 설리반'의 폴리τικο 인터뷰에서 가장 강하게 반복해서 강조한 사안은 트럼프가 허물어뜨린 미국의 동맹국과의 관계 복원이다. 트럼프가 집권한 지난 4년 동안 다른 나라와의 합리적인 협상을 거부하고 일방적인 조치를 취함으로써 미국이 상실한 리더십을 되찾겠다는 것과 우선의 정책 수단으로 외교의 역할을 되살리고 미국의 사활적인 이해가 걸린 경우에만 국민의 동의를 얻어서 군사력을 사용하겠다고 뜻을 밝혔다. 이길 수 없는 전쟁에 국력을 낭비하지 않고 미국의 힘을 더욱 필요로 하는 곳에 적절하게 사용하겠다는 의지를 밝혔다. 국제적 위협에 대응하기 위해서는 동맹국들이 정당한 비용을 분담해야 한다는 것과 동맹은 거래의 문제가 아니라 민주주의적 가치를 공유하는 국가 간의 관계임을 설명했다. 또한 바이든은 영구적인 전쟁을 종식시킬 것이며 국가안보상 필요하고 목적이 분명한 경우에만 국민의 동의를 얻어서 전쟁이란 방법을 피하지 않을 수 있다고 밝히고 있다.

2020년 미국 대선전에서 밝힌 바이든의 외교·안보 정책은 권위주의적 정권에 대한 거부, 인권의 강조 그리고 다자주의적 협력과 미국의 사활적인 이익이 걸린 분쟁에 대한 군사력 투입 등 전통적인 과거 민주당 외교정책의 가치를 반영하는 한편 민주당의 다자주의적 국제주의를 제한하는 요소도 포함되어 있다. 미국의 군사적 역할을 제한적으로 지원기능에 국한한다든지 외교에 있어서 민주주의적 가치를

상당히 과도하게 강조하면서 민주국가의 유대와 단결을 호소하고 중국에 대한 적극적인 대응을 강조하는 내용 등은 민주당의 전통적인 외교 노선과는 약간의 편차가 있다.

‘조 바이든’의 한반도 관련 이해의 정도

‘조 바이든’은 38년 동안 상원의원직을 수행했다. 이 기간의 대부분을 외교위원회에서 활동했다. 그가 델라웨어주 연방 상원으로 당선되었을 때인 1970년대 초반은 헨리 키신저(Henry Alfred Kissinger)가 막 적극적으로 데탕트외교를 펼치기 시작할 때였다. 키신저의 역할로 ‘리처드 닉슨’(Richard Milhous Nixon)과 ‘마오쩌둥’(毛澤東)이 만나는 장면을 보면서 상원외교위원으로 진입했다. 바이든의 상원의원 시절 관심은 국제사회의 분쟁해소, 안정과 평화 그리고 인권에 맞추어졌다. 바이든은 한국의 김대중 대통령에 대해서 “나에게 김대중은 친구가 아니고 존경의 대상이다”라고 할 정도로 인권을 위해서 희생한 인물을 깊게 존경한다. 한반도 관련해서는 2003년 부시(George W. Bush) 대통령 휘하의 네오콘들이 예방전쟁, 선제공격을 언급하면서 북한을 원천봉쇄해 자체 붕괴를 유도함으로써 독재 권력을 소멸시킨다고 할 때에 ‘조 바이든’ 상원의원은 전쟁을 막으려는 미국 내 한인들의 노력과 의지를 인정하고 존중해서 북한을 철저히 봉쇄하는 ‘북한 자유법안’을 인도주의적인 측면의 식량, 의료물자의 지원은 가능하도록 한 ‘북한인권법안’으로 수정하는 일에 적극적으로 기여했던 경력이 있다. 이때에 바이든 상원의원의 보좌관이 ‘토니 블링컨’이었다.

중국이 서구사회와 교류하도록 개방시키는 노력을 가장 열심히 수행한 미국 정치인 중의 한 명이 ‘조 바이든’이다. 공화당 소속의 외교위원장인 인디애나주의 ‘리처드 루가’(Richard Green Lugar) 의원과 함께 미국 정부가 미국의 이익을 위해서 제 3세계 국가들의 독재 권력을 지지하고 지원하는 일을 하지 못하도록 하는 일에도 적극 나섰다 정도로 인권과 민주주의의 챔피언이다. 오바마의 러닝메이트로 부통령이 되었을 때에는 민주당 대선후보였던 바이든급 이상의 거물들이 국무장관을 했다. ‘힐러리 클린턴’과 ‘존 케리’(John Forbes Kerry)다.⁴ 조 바이든은 오바마 행정부 초기엔 힐러리의 외교를 백악관에서 지원했고 오바마 행정부 2기에서는 ‘존 케리’ 국무장관 휘하의 부장관으로 자신의 심복인 ‘토니 블링큰’을 기용하도록 했다. 정작 바이든은 부통령일 때엔 외교·안보 분야의 지원역할을 했다. ‘조 바이든’ 대통령은 누구보다도 미국의 외교·안보 전문가다.

바이든의 외교·안보관을 보려면 그가 부통령으로 재직할 때 보다는 상원 외교위원회를 이끌었을 때를 살펴봐야 한다. 워싱턴이 안정된 상황이라면 트럼프 이상으로 북한과의 핵문제를 적극적으로 풀어 낼 충분한 리더십이 있다. 바이든의 북한 문제에 대한 생각은 북·미 관계가 연락사무소 개설 직전까지 갔던 빌 클린턴(William Jefferson Bill Clinton) 정부 마지막 해인 2000년을 추정해 보는 것이 맞다. 그는 김대중 대통령의 햇볕정책(Sunshine Policy)과 클린턴 정부의 연착륙정책(Softlanding Policy)에 의회가 동의하도록 적극 나섰던 인물

4 존 케리는 파리기후협정 복귀 등 바이든 행정부의 기후 위기 대응을 총괄할 ‘기후 특사’로 임명됐다.

이다. 또한 지구상의 핵 위협을 줄여나가는 일에 미국이 적극적으로 리더십을 발휘해야 한다는 주장을 했다.

무엇보다 지난 트럼프 정부 4년 동안 다른 길로 들어섰던 미국을 정상화 시키는 일이 바이든 정부의 우선순위다. 북한 핵 문제를 포함한 안보와 외교는 국내정치의 안정을 되찾을 때까지는 안정된 관리로 갈 것으로 보여진다. 그러한 측면에서 제이크 설리반 국가안보보좌관과 토니 블링큰 국무장관은 우선은 관리형으로 봐야 할 것 같다. 오바마 행정부 1기(2009년부터 2012년까지)에서 뿔속까지 힐러리 사람으로 불리는 제이크 설리반은 힐러리 클린턴 국무장관의 수행 참모로, 바이든의 분신으로 불리는 토니 블링큰은 백악관 국가안보실의 부보좌관으로 북한 핵문제 관련해서는 중국을 통한 대북제재 강화에 목소리를 높이기만 했다. 오바마 2기(2013년부터 2014년 8월까지)에 제이크 설리반은 백악관 내 바이든 부통령의 안보 보좌관으로 토니 블링큰은 국무부 부장관으로 여전히 대북제재 강화를 통해서 북한의 핵개발을 억지한다는 정책을 추진했다. 우리에게 알려진 오바마 정부의 소위 '전략적 인내'이다. '조 바이든' 대통령으로부터 국가안보보좌관과 국무장관으로 임명을 받은 제이크 설리반과 토니 블링큰은 오바마-바이든 정부에서 지구촌 핵 위협을 줄이기 위한 핵협상 실무 핵심인사들이었다. 가장 대표적인 협상이 미국-이란 간 핵협상⁵이다. 바이든 당선자는 벌써 여러차례 이란과의 핵협상이 서

5 2015년 7월 미국을 비롯한 6개국(유엔 안보리 상임이사국+독일)과 이란이 이란의 핵개발 중단·IAEA 사찰수용·이란에 대한 경제제재 해제를 주요내용으로 하는 합의를 말한다. 그러나 이 합의는 2018년 5월 당시 트럼프 미 대통령이 탈퇴를 선언하면서 파기됐다.

로 win-win하는 가장 모범적인 협상이라고 밝힌바 있다.

‘블링큰-설리반’ 조합은 인권·자유·미국의 가치에 대해서 가히 절대적이다. 설리반의 대중국관은 시진핑의 권위주의 장기권력제도에 시선이 닿아있다. 2012년 중국의 시각장애 인권변호사인 천광청을 미국으로 도피시킨 핵심 인물이 설리반이다. 그때 설리반은 클린턴 국무장관과 백악관을 설득했다. 이들은 미국의 동북아시아 정책에서 대 중국 전문가들이다. 중국의 팽창, 그리고 미국과 대결하려는 중국의 의도를 초전에 지역으로 묶어 놓으려는 전략을 내비치고 있다. 트럼프는 개별국가와 각각 별도로 관계를 갖고 외교를 한 것에 비해서 ‘블링큰-설리반’ 조합은 반복해서 동맹 국가를 강조했다. 중국을 억지하고 포위하는 일에 미국이 동맹국들을 집결시키겠다는 전략을 노골적으로 밝히고 있다. 한국이 중국과 미국을 선택해야 하는 상황에 처할 가능성을 보여주고 있어서 부담스럽게 비쳐진다. 블링큰과 설리반이 최근에 각종 매체에 발표한 논문을 보면 이것을 명확하게 알 수 있다. 설리반은 미국만이 중국의 권위주의에 맞서도록 동맹국가들을 집결시킬 수 있다고 했다. 반중국 친일본(대만-호주-인도) 노선이 엇보인다고 해도 지나친 말이 아니다.

국가안보보좌관으로 내정된 ‘제이크 설리반’

오바마 행정부 1기, 힐러리 클린턴 국무장관의 가장 큰 임무는 아프카니스탄의 안정을 꾀하는 일이었다. 적지 않은 미군이 주둔해 있는 지역에 전쟁 수준의 테러가 끊이지 않고 발생하고 있었으며 더구

나 미국 시민들의 원한에 사무치는 ‘오사마 빈 라덴’이 바로 거기에 은신해 있다고 알려졌던 곳이다. 국무장관에 취임한 힐러리는 오바마 대통령을 설득해 자신의 외교 오른팔인 ‘리처드 홀부르크’(Richard Charles Albert Holbrooke)⁶를 아프카니스탄 특사로 파견했다. 국무장관에 오른 힐러리는 미군의 아프카니스탄 추가파병을 멈추고 카르자이 정부에게 권력을 이양하겠다는 오바마 대통령의 결정을 실행하는 임무를 수행해야 했다. 탈레반이 카르자이 정부를 인정하도록 협상을 해야 했다. 힐러리의 판단으로는 지구상에 이 임무를 수행할 사람은 홀부르크 외에 없었다. 오바마를 비롯한 백악관의 안보팀에 서도 홀부르크의 능력에 다른 의견을 낼 사람은 아무도 없었다.

탈레반과의 협상을 위해서는 ‘오사마 빈 라덴’의 알카에다와 탈레반을 떼어 놓는 일이 선행되어야 했다. 탈레반과 알카에다의 간격을 만들어 내는 일에 관해서 논의를 하기 위한 회의가 비밀리에 소집되었다. 힐러리의 속내를 간파한 ‘제이크 설리반’은 자신의 직무실로 홀부르크와 그의 참모인 ‘프랭크 루지어로(Frank Ruggiero)’를 불렀다. 탈레반이 알카에다와 결별하고 무기를 버리고 아프카니스탄의 헌법을 지키겠다고 약속하는 내용의 협정을 체결할 가능성이 없지 않다는 홀부르크의 의견을 검토하는 회의였다. 이제 막 30대에 접어든 설리반은 선거를 치르면서 이미 힐러리와 홀부르크 중간지점을

6 홀부르크는 이후 미 국무부 아프카니스탄·파키스탄 특별대사로 활동했다. 그는 ‘클린턴부부’가 가장 신뢰하는 외교관으로 힐러리가 대통령에 당선될 경우 국무장관 0순위로 거론된 인물이다. 그는 2008년 대통령 선거전에서 힐러리의 ‘외교·안보’팀을 지휘하면서 경쟁자였던 오바마 캠프와 격렬하게 부딪혔고 그래서 오바마의 백악관 안보팀이 가장 깔끄러워하고 기피하는 거물이었다.

독점하고 있었다. 아프카니스탄의 카르자이 대통령을 탈레반과의 협상테이블에 앉도록 해야 할 방안에 관해서 의견을 피력하던 홀부르크가 갑자기 신음소리를 내더니 얼굴이 붉은색으로 변했다. 평정을 되찾고 괜찮다고 말하는 홀부르크를 보고 힐러리는 앰블런스를 불렀고 설리반과 루지에로가 부축해서 비밀 엘리베이터로 갔다. 홀부르크는 엘리베이터에서 쓰러졌다. 급하게 실려 간 조지 워싱턴대학 병원에서 장시간 수술을 하는 동안 힐러리는 홀부르크 팀들과 함께 병원을 떠나지 않았다. 그러나 수술시작 사흘 만에 홀부르크가 사망했다. 워싱턴에서는 그를 성인처럼 추앙하려는 클린턴 부부의 노력과 국립성당 장례식장에서 오바마의 무미건조하고 냉정한 추도사가 대조가 되었다. 이렇게 오바마 대통령의 백악관과 힐러리 팀 간의 불화의 불씨인 홀부르크가 사라졌다.

홀부르크의 자리를 물려 받은 ‘제이크 설리반’은 대통령팀으로부터의 인정이 얼마나 중요한지를 절실히 깨달았다. 영리한 설리반은 최선을 다해서 힐러리의 성과를 오바마의 업적으로 만들었고 힐러리에겐 오직 대통령의 신뢰만 쏟아지게 했다. 이와 같은 설리반의 역할은 결국 빌 클린턴이 오바마의 재선을 위해서 진정으로 노력하도록 만들기도 했다. 백악관의 안보관련 장관급회의에 단골로 참석하는 ‘제이크 설리반’은 눈에 띄게 어려 보였다. 대통령이 있는 자리에서는 정확하고 매우 선명하게 힐러리를 보좌했다. 조 바이든 부통령의 눈에 들기에 충분했다. 바이든 부통령은 국무장관이 없는 백악관의 안보회의에도 가능한 한 설리반을 참석토록 했다. 설리반과 ‘조 바이든’ 팀과의 관계가 이렇게 시작되었다.

설리반은 명문 예일대학에서 ‘역사와 국제정치학’ 관련 토론과 논쟁, 그리고 글쓰기로 이름을 날렸다.⁷ 예일의 대학신문인 ‘Yale Daily News’와 예일대 로스쿨의 ‘Yale Law Journal’ 그리고 영국 옥스퍼드의 ‘Oxford International Review’까지 편집장을 지냈다. 그가 고향인 미네아폴리스로 돌아왔을 때가 27살이었다. 그는 미네소타의 연방 상원의원인 ‘에이미 클로버샤(Amy Jean Klobuchar)’ 사무실의 문을 두드렸다. 클로버샤 상원의원은 그를 워싱턴의 ‘힐러리 클린턴’에게 소개 했다. 이후 2008년 대통령 선거전에서 오바마와 경쟁을 하는 힐러리 클린턴 캠프의 외교·안보 분야에 가담했다. 기라성 같은 거물급 전문가들 틈바구니에서 주로 힐러리의 외교분야 연설문과 토론을 담당했다. 경선 이후 본선에서는 오바마 캠프에 발탁되어 오바마의 연설문작성 보좌관으로 역할 했다. 그는 힐러리 캠프 출신 중에 오바마 후보를 가장 밀착 수행하는 보좌관이었다.

설리반은 오바마 행정부 1기 힐러리 국무장관의 그림자 수행을 했다. 힐러리가 국무장관을 사임했을 때에 부통령인 ‘조 바이든’은 오바마 대통령에게 그리고 공직을 떠나는 힐러리에게 수차례 매우 간곡하게 요청해서 ‘제이크 설리반’을 백악관 자신의 보좌관으로 임명했다. 이때부터 ‘토니 블링큰’과 ‘제이크 설리반’이 호흡을 맞추기 시작했다. 오바마 행정부 2기의 국무장관인 ‘존 케리’의 부장관으로 ‘토니 블링큰’이 백악관에서는 바이든 부통령의 ‘제이크 설리반’이 중심과 외곽의 조합을 만들었다. 국무부와 백악관이 가장 잘 소통하고 협

7 제이크 설리반은 예일대에서 정치외교학을 전공한 후, 로즈장학생으로 선발되어 영국 옥스퍼드대에서 국제관계학을 공부하고 예일대 로스쿨을 졸업했다.

력했던 시기다.

‘조너선 앨런’(Jonathan Allen)이 쓴 ‘HRC :힐러리 로덤 클린턴’에서는 힐러리가 워싱턴을 떠날 때 측근 보좌관들에 대해서 이렇게 설명했다. “워싱턴에서 힐러리는 6명 이상의 측근 보좌관들을 힐러리 로덤 클린턴 오피스로 데리고 들어갔다. 그런데 가장 측근인 설리반은 힐러리와 오바마의 재촉을 받아 ‘조 바이든’의 국가안보 담당 고문으로 자리를 옮겼다”라고.....

2012년 오바마의 재선 캠페인이 본격화 될 즈음인 4월경이었다. 중국의 시각장애인 반체제인사인 ‘천광청’이 베이징 미국대사관에 신변 보호를 요청한 긴급 사안이 발생했다. 중국과의 관계에서 그리고 공화당 대선후보인 미트 롬니(Willard Mitt Romney)의 정치적 공격에서 천광청을 도와주는 것도 그를 거절하는 것도 매우 위험한 일이었다. 탈출한 중국 반체제 인사를 받아주었다간 양국 간의 관계에 문제가 발생하고, 그를 거부할 경우에는 미국이 부르짖는 자유와 인권을 외면하는 일이었다. 당시 천광청은 미국 내 낙태 반대자들 사이의 영웅이었다.⁸ 그 시각에 힐러리 국무장관은 중국과의 ‘전략과 경제 대화’의 미국 대표로 베이징에 있었다. 힐러리 국무장관은 천광청 구출 작전을 설리반이 주도하도록 했다.

설리반은 백악관의 NSC, 국무부의 커트 캠벨(Kurt M. Campbell) 아태차관보,⁹ 해럴드 고(고홍주, Harold Hongju Koh) 장관 인권고

8 천광청은 낙태·불임수술 등을 통한 중국의 산아제한 정책을 고발해 2006년 〈타임〉이 선정한 100인에 뽑혔고, 막사이상을 수상하기도 했다.

9 바이든 대통령은 최근 커트 캠벨을 신설된 백악관 NSC 인도태평양조정관으로 임명했다.

문을 긴급하게 연결시켜서 무사히 천광청의 뜻대로 그를 미국으로 구출하는 데 성공했다. 백악관의 ‘조 바이든’ 부통령이 이 때에 설리반의 중국 다루기를 본 것이다. 설리반은 힐러리 국무장관을 밀착 수행하면서 중국학습에 열을 올렸다. 기회가 있을 때마다 과하지 않게 서남아시아로 팽창하는 중국의 움직임을 ‘조 바이든’ 부통령에게 전했다. 바이든 부통령이 지구촌 핵문제의 가장 좋은 모범이라고 강조하는 ‘이란 핵합의’는 사실, ‘토니 블링컨과 제이크 설리반’의 합작품이다. 급하게 증대되는 이란에 대한 중국의 영향력에 대해서 바이든 부통령과 오바마 대통령을 설득시킨 사람이 이 둘이다. 결사적으로 반대하는 막강한 유대계들을 따돌린 실력이 역사적인 기록으로 남을 만하다.

지난해 11월 23일 ‘조 바이든’ 대통령 당선자는 40대 초반의 ‘제이크 설리반’을 백악관 국가안보보좌관(National Security Advisor)으로 임명했다. 역사상 최연소 국가안보보좌관이다. 설리반은 바이든 당선자의 소개에 의한 첫 발언에서 바이든 정부의 외교·안보의 중점 내용과 방향을 선명하게 제시했다. 미국의 외교 문제가 시민들에게 별로 큰 영향을 주지 않는다는 것을 알았다고 했다. 트럼프와의 선거를 겪으면서 설리반은 오히려 국내정치에 관심이 깊어졌다는 것을 보여준다. “국민들의 초점은 다른 것들에 더 가깝습니다. 그들의 정부가 그들을 위해서 일한다고 여기지 않는다는 것에 문제가 있습니다. 국제 안보 문제와 동시에 국내의 불평등, 혼란, 노동자와 정부 사이의 단절 문제를 상황실을 포함하여 백악관의 모든 테이블에 동시에 올려놔야 한다는 것을 알았습니다.” 국민들의 좋은 반응에 외

교·안보 전략을 맞추겠다는 말이다.

임명된 이튿날 폴리티코와의 인터뷰에서 그는 “전염병의 회복과 탈출이 우선이고, 공중보건을 국가안보의 영구적인 우선순위로 만들기 위한 일이 백악관 안보실의 우선적인 일입니다”라고 했다. 인터뷰에서 특별히 눈에 띄는 말은 “팬데믹이 다시 발생하지 않는지 확인하는 방법은 미국과 세계가 효과적인 공중보건 감시 시스템이 없는 중국의 상황을 받아들이지 않을 것임을 매우 명확하게 하는 일이다”라는 발언이다. 코로나 바이러스 팬데믹에 대한 중국 책임론을 매우 선명하게 그리고 강력하게 언급했다. 대단히 중요한 포인트다. 설리반은 이어서 “미국은 중국의 팽창에 맞서도록 국제사회를 집결시킬 수 있습니다. 미국의 동맹국들이 그렇게 하도록 할 것입니다”라고 했다. 한국이 듣기에는 미국과 중국을 선택의 지대로 설정하는 뉘앙스가 있는 매우 부담스러운 발언이다.

바이든 행정부의 목표는 2022년 중간선거다. 2년 후의 중간선거가 민주당의 약진이 아니면 바이든 행정부와 민주당의 앞날은 거의 재앙 수준의 험악한 상황에 직면하게 된다. 이번 선거에 대한 평가로 조금은 과할지 몰라도 바이든이 대통령에 당선 되었지만 선거의 승자는 공화당이라고 해도 크게 틀린 말은 아니다. 투표율을 크게 올린 우편투표 방식이 아니었으면 트럼프의 재집권은 그리 어려운 일이 아니었다. 설리반을 포함한 바이든 캠프가 선거운동에서 알아차린 것은 경합주 내 유권자의 표심은 미국 우선주의에 정확하게 쏠혀 있다는 사실이다. 미국 이익에 부합되도록 경제(무역)를 보호하지 않으면 2년 후의 중간선거에서 승산이 없음을 상기시킨 것이 설리반의

첫 발언이다. 지난 4년 동안 트럼프의 국제전략(미국 우선주의)이 미국의 유권자들에게 어떤 평가를 받았는지에 대해서 냉정하게 분석하면서 외교·안보 전략을 세우고 있음이 설리반의 발언에서 드러나 보인다.

국무장관으로 내정된 ‘토니 블링큰’

미국의 외교가는 은근하게 하버드대 학파와 콜롬비아대 학파로 나뉜다. ‘헨리 키신저’가 하버드 출신이고 ‘즈비그뉴 브레진스키’(Zbigniew Kazimierz Brzezinski)가 콜롬비아 출신이다. 1970년대와 80년대 미국의 외교와 안보 전략을 대표하는 3인을 들라면 ‘헨리 키신저’와 ‘즈비그뉴 브레진스키’ 그리고 그 중간 지점의 ‘브렌트 스코우크로프트’(Brent Scowcroft)가 있다. ‘브렌트 스코우크로프트’는 미 육군 사관학교인 웨스트 포인트를 나와서 콜롬비아에서 국제관계학으로 Ph.D.를 했다. 빌 클린턴은 키신저 사단에서 더 많은 사람을 썼지만 클린턴을 예외로 하면 키신저는 공화당계에 브레진스키는 민주당계에 속한다. 키신저는 적극 개입이고 브레진스키는 고립주의적인 경향을 띤다. 5살 위인 키신저는 98세로 아직 생존하지만 브레진스키는 2017년에 세상을 떠났다. ‘브렌트 스코우크로프트’는 닉슨 대통령을 자문했고 아버지 부시 대통령의 친구로서 국가 안보 보좌관을 역임했다. ‘브렌트 스코우크로프트’는 오바마 대통령에게도 외교·안보 분야에서 충분히 자문역할을 했으며 2016년 선거에서는 트럼프를 비판하면서 ‘힐러리 클린턴’을 지지했다. 지난 8월 95세의 나이로 세

상을 떠난 ‘브렌트 스코우크로프트’와 한국의 김대중 대통령 구명운동에 앞장 선 ‘도널드 그레그’(Donald Phinney Gregg) 대사, 아버지 부시 대통령 3명의 각별한 관계에 대해선 잘 알려져 있다.

‘조 바이든’이 국가 안보 보좌관으로 임명한 ‘제이크 설리반’은 예일 출신이고 국무장관이 될 ‘토니 블링컨’은 콜롬비아 출신이다. 키신저의 수제자를 자처하는 홀부르크의 자리를 이었다고 하지만 설리반은 키신저 보다는 브렌트 스코우크로프트에 가깝다. 인권이나 자유라는 미국의 민주적인 가치를 기준으로 강경한 입장을 취하는 측면에서는 ‘블링컨’은 브레진스키에 가깝지만 미국의 이익을 위해 적극적으로 개입하겠다는 면에서는 키신저 외교를 한다고 해도 무방하다. 여기에서 키신저와 브레진스키를 우선적으로 언급하는 이유는 그간 한참동안 미국의 국무장관을 정치인 출신들이 맡아왔기 때문이다. 힐러리 클린턴, 존 케리, 마이크 폼페이오는 정치인 출신이다. 12년 만에 전문 전략가가 수장 자리를 맡은 것이다. ‘토니 블링컨’은 학문을 한 전략가다. 강경한 입장이 그의 유연한 스타일(태도)에 가리워져 있는 것을 비유해서 ‘예의를 갖춘 네오콘’이라고 하는 이도 있다. 홀로코스트에 절대적인 만큼 인권 문제에 대단히 강경하다. 그가 바이든 부통령의 참모로 2009년부터 백악관의 안보팀에 합류했지만 정작 오바마가 가장 편하게 협의하고 토론하는 상대가 되었다. 2013년부터는 국무부의 부장관으로 백악관을 나왔지만 오바마 대통령의 호출로 장관인 ‘존 케리’보다 더 자주 백악관을 출입했다. 오바마 대통령이 9.11테러의 주범인 ‘오사마 빈 라덴’을 제거하라는 명령을 내리기 위해서 가장 긴밀하게 의논을 한 상대가 ‘토니 블링컨’이

었다. 신중하고 단호하다는 말이다.

최근 들어서 '토니 블링큰'은 미국의 동맹국(Allied states)과 우방국(Friendly country)을 자주 분리해서 언급한다. 그가 중국을 견제하는 발언에서 동맹국을 언급하면 '일본-호주-인도'를 자주 이야기하는 것에 주목할 이유가 있다.

블링큰은 클린턴 정부(1994년~2001년) 백악관 NSC요원으로 일했다. 1996년 클린턴의 재선 캠페인에선 연설문 작성 참모로 실력을 발휘했다. NSC에선 주로 유럽정책 전문가로 역할을 했다. 조지 부시 정부가 들어서면서 블링큰은 민주당 상원 외교위원회의 수석 전문위원으로 들어갔다. 이때부터 '조 바이든' 당시 상원외교위원장과 인연이 맺어졌다. 2002년부터 2008년까지의 기간이다. 이때에 '조 바이든'이 부시 대통령의 이라크 전쟁을 지지하도록 가장 적극적으로 권유한 참모가 '토니 블링큰'이었다. 블링큰의 국무장관 임명을 반대하는 민주당 진보블록의 첫 번째 이유다. 민주당 내에서 블링큰은 중도우파로 분류된다. 정보 통신 군수산업계의 기업들을 고객으로 자문하고 컨설팅을 해 주는 회사인 'WestExec Advisor'를 설립해서 돈을 벌었다. WestExec Advisor에서 일한 사람들이 바이든 인수위원회의 고위급으로 일하는 것에 대한 비판이 가중되고 있기도 하다.

'토니 블링큰'은 2020년 바이든 선거캠프에서 외교·안보팀을 이끌었다. 블링큰에 대해서 임명권자인 조 바이든이 가장 자랑스럽게 여기는 일은 '이란과의 핵합의(JCPOA)'다. 2018년 5월 트럼프 정부가 일방적으로 파기해 버렸지만 2015년 7월 오바마정부에서 '토니 블링큰'이 주도해서 이란을 상대로 이끌어 낸 핵협상은 당사국 간의

공동행동 방식이다. 바이든 정부를 주도하는 핵협상 전문가들은 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 시도했던, 정상 간의 Top-down 방식에서만 가능한 일괄타결 보다는 점층적인 ‘Action to Action’이 현실 가능한 합리적인 협상이라고 주장한다.

‘토니 블링큰’ 국무장관 내정자는 유럽이 전문이다. 최근에 그가 발표한 논문이나 인터뷰에서 가장 먼저 언급하는 것은 NATO에 관한 것이다. 그가 동맹국을 반복해서 강조하는 일차 대상은 미국과 전통적인 유럽 내 동맹국들이다. 트럼프가 추락시킨 유럽에서의 미국 신뢰도를 가능한 한 가장 빨리 회복시키는 일이 급선무라고 한다. ‘토니 블링큰’이 국무장관으로 발표되자 그에 관해서 Politico가 그의 전략과 스타일에 관해서 다음과 같은 분석 기사를 냈다.

“Tony Blinken과 유럽과의 관계는 그에게 평생 지속되어 왔으며 개인적인 관계에서도 매우 깊고 각별하다. 미국의 대서양 횡단 동맹의 맹렬한 신봉자다. 트럼프 행정부가 들어오기 전인 2016년 이전의 유럽이 미국의 친구이고 파트너이고 동맹일 때가 미국 국민에게 더욱 안전했다. 그는 유럽을 늘 가장 중요한 파트너로 주장했다. 트럼프 행정부가 독일에서 미군을 철수하려는 계획을 가장 강도 높게 비판했다. 어리석고 짓궂고, 그야말로 전략적으로 패배자가 되었다”고..., 그러한 트럼프의 행위는 NATO를 약화시키고 블라디미르 푸틴을 돕고 유럽에서 가장 중요한 동맹국인 독일을 내치는 꼴이다라고..., 테러, 기후, 전염병, 무역, 중국, 이란 핵 거래, 북한 핵,..., 모든 주요 외교 정책 문제에 대해 그는 동맹국과 국제 조약 및 조직 내에서 협력해야만 풀리는 문제라고 주장한다. Blinken은 또한 다자외교

는 미국 리더십에 필수적이라고 생각한다.

바이든 정부의 외교·안보에서 ‘토니 블링큰’의 비중은 닉슨과 포드 때의 키신저 역할과 비교된다고 해도 틀리지 않는다. ‘토니 블링큰’의 전문성과 블링큰에 대한 바이든의 신뢰를 고려하면 그렇다. 바이든 부통령의 측근으로 일하는 블링큰을 오바마 대통령이 대통령의 부보좌관으로 데려갔을 때에 바이든 부통령이 “대통령이 그를 빼앗아 갔다”라고 했을 정도로 바이든이 신뢰하고 아끼는 참모다. 블링큰은 1962년생이다. 1994년 클린턴 대통령의 백악관에서 대통령 연설문 작성 보좌관을 할 때에 당시 영부인인 힐러리 클린턴의 일정담당 보좌관인 ‘에반 라이언’(Evan Maureen Ryan)을 만나서 연인관계로 발전한다. 이 관계를 적극적으로 돕고 나선 이가 힐러리 클린턴이었다. 2000년 뉴욕주 상원의원에 당선된 힐러리 클린턴이 2002년 이들의 결혼식 초청인이 되어 주었다. 2013년부터 2016년까지 ‘토니 블링큰’이 국무부 부장관일 때에 그의 부인 에반 라이언은 교육·문화 담당 국무부 차관보를 했다.

블링큰은 2001년과 2002년에 CSIS(전략국제문제연구소, Center for Strategic & International Studies)에서도 일했으며 2008년 대선전에서는 ‘조 바이든’ 후보의 외교·안보 전략을 책임 맡았다가 프라이머리 시작점에 바이든이 오바마 지지를 선언한 이후 ‘오바마-바이든’ 캠페인의 외교·안보 전략팀을 이끌었다. ‘존 포데스타’(John David Podesta)와 함께 오바마-바이든 정권인수위원회를 지휘했다. 그는 유태계 미국인이란 정체성을 선명하게 드러낸다. 신의 조직이라 불리는 유태계들의 시민조직인 AIPAC¹⁰의 고정 패널이고 미국

과 이스라엘의 관계를 밀착시키는 일에 핵심적인 역할을 한다.

블링큰은 미국이 2011년 리비아에 대한 군사개입과 시리아 반군에 대한 무기 공급을 지원토록 했다. 이때 리비아에 미군이 개입한 것이 원인이 되어서 리비아 벵가지의 미국대사관이 공격당해 미국 대사를 비롯한 4명의 외교관이 사망하는 사건의 원인이 되었다는 비판을 받기도 했다(힐러리 국무장관이 수차례 의회청문회에 불려다니기도 한 사건이다). ‘친이스라엘 반아랍’이란 그의 불변하는 구도가 보이는 부분이다. 워싱턴의 안보 전문가들이 그를 가리켜서 ‘예의를 갖춘 네오콘’이라고 하는 이유다. 오사마 빈 라덴을 사살하겠다는 오바마의 2011년 결정에 대해 블링큰은 “나는 리더가 내린 더 용감한 결정을 본 적이 없다”고 말하기도 했다.

Biden 시대의 미국 외교정책을 이해하려면 ‘Samuel Pisar’를 알아야

‘토니 블링큰’은 아주 어렸을 때부터 미국의 국제관계에 집중적인 관심을 갖고 공부했다. 그의 가족과 주변 인물들이 모두 외교관 출신이다. 블링큰은 유치원 시절 친구가 지금까지 절친이다. 블링큰이 오바마 대통령의 안보 보좌관, 국무부 부장관일 때 주 유럽연합(EU) 미국 대사를 역임한 ‘토니 가드너’(Anthony Luzzatto Gardner)가 그다. 그래서 워싱턴 외교가와 미국 외교협의회에서는 이 둘을 가리켜

10 American Israel Public Affairs Committee, 미국-이스라엘 공공정책협의회는 유대인 최대의 로비단체다. AIPAC의 회원인 필자는 여러차례 그곳의 Conference에서 그를 만나기도 했다.

‘Two Tony’라고 부르기도 한다. 가드너는 블링큰이 5살 때 처음으로 학교에 다니기 시작할 때 엄마 친구의 아들이었다. 블링큰은 맨하탄의 아이비리그 진학을 위해서 설립된 사립학교인 달톤(Dalton School)을 다녔고 가드너는 필립스 아카데미를 다녔다. 둘은 같은 해에 보스턴의 하버드에 입학해서 학부를 마치고 뉴욕 맨하탄의 콜롬비아대학 로스쿨에 입학했다. 가드너의 아버지가 콜롬비아 로스쿨의 교수였다. 블링큰은 콜롬비아 로스쿨을 수석으로 졸업했다.

블링큰은 1988년 아버지 ‘도널드 블링큰’(Donald Mayer Blinken)과 함께 민주당 대선후보인 마이클 듀카키스(Michael Stanley Dukakis)를 위한 캠페인에 가담 했다. 뉴욕시와 프랑스 파리를 오가면서 주로 국제관계(통상과 안보)를 다루는 국제변호사로 활동하기도 했다. 1994년 블링큰은 절친인 가드너와 함께 클린턴 대통령의 백악관 안보실 요원이 되었다. 클린턴은 가드너의 아버지를 스페인 대사로 블링큰의 아버지를 헝가리 대사로(블링큰의 삼촌은 벨기에 대사) 임명했다.¹¹ ‘토니 블링큰’과 ‘토니 가드너’는 그들이 우정을 지키면서 평행하게 지내 온 것처럼 두 가족의 우정도 반세기 이상 지속되어 왔다. ‘토니 블링큰’은 미국의 국무장관으로 자신의 업무에 대해서 가장 많은 조언과 협의를 전공이 같은 이 50년 절친으로부터 구할 것이다. ‘토니 가드너’에 주목하는 것이 백악관의 NSC를 보는 것 보다 오히려 더 빠를 것이란 논평이 많다.

블링큰은 유대인 가정에서 태어났고 그의 어머니 주디스는 블링큰

11 블링큰의 아버지 도널드 블링큰은 카터 행정부에서 이미 이탈리아 대사를 역임한 매우 저명한 베테랑 외교관이다.

이 9살 때에 ‘도널드 블링큰’과 이혼하고 홀로코스트의 생존자인 변호사 ‘사무엘 피사르’(Samuel Pizar)와 재혼해서 파리로 이사했다. 블링큰의 계부인 사무엘 피사르는 홀로코스트에서 극적으로 살아남아 호주와 미국으로 이주해서 변호사가 되었으며 저명한 교육가이자 작가로 활동했다. 나중에는 유럽의 많은 국가들의 대통령들 간의 중재자 역할까지 했다. 그래서 블링큰은 고등학교를 파리의 최고 사립 명문인 ‘Ecole Jeannine Manuel School’을 다녔다. 2015년에 사망한 사무엘 피사르는 폴란드계 유대인이고 아우슈비츠 죽음의 수용소에서 부모와 여동생을 잃고 혼자서 살아남 잘 알려진 홀로코스트 생존자다. 그가 나치에서 어떻게 살아났는지에 대한 회고록이 바로 그 유명한 ‘피와 희망’(Blood & Hope)이다. 지난 11월 말에 ‘조 바이든’ 당선자가 차기 국무장관으로 ‘토니 블링큰’을 지명하자 블링큰은 그 인사말에서 자신의 계부가 2차 대전 후 살아남은 이야기를 매우 감동적으로 했다. 트럼프로 인해서 추락한 국제사회 내 미국의 신뢰도를 살려내는 데에는 국무장관이 겪은 홀로코스트의 가족 경험이 매우 중요할 것으로 보인다고 미국 언론들이 전망했다.

‘사무엘 피사르’는 13살이 되었을 때 완전히 혼자였다. 그의 아버지는 폴란드의 비 알리스 토크 게토에서 유대인 아이들을 안전하게 대피시키려다 나치에 잡혔다. 피사르의 아버지는 고문과 처형을 당했고 어머니와 여동생은 가스실로 보내졌다. 피사르는 강제로 노예가 되었다. 전쟁이 끝났지만 나치잔당이 유대인들을 무참하게 죽여 버리는 상황에서 미국 군대를 만나서 극적으로 살아났다. 블링큰 국무장관 내정자는 “나의 아버지는 미군 탱크 위의 흑인 병사에게 어머

니로부터 배운 세마디의 영어로 God Bless America 라고 말하면서 살아났다”면서, 미국이 전세계에서 그러한 나라이어야 한다고 했다.

블링큰은 오바마의 NSC에서 그리고 국무부 부장관으로서 시리아 분쟁에 대한 미국의 강력한 개입을 주장했고 그렇게 실행했다. 그는 2002년 상원외교위원회의 수석 전문위원으로 조지 부시 대통령의 이라크 전쟁을 적극적으로 지지했다. 역사적으로 큰 오점이 아닐 수 없지만 아직까지 그는 그것이 큰 잘못이었다고 발언하지 않는다. 이때에 상원 민주당 외교위의 수장이었던 ‘조 바이든’이 블링큰의 영향을 받아서 이라크 전쟁을 지지했다. 북한을 악의 축이라고 하면서 선제공격이니 예방전쟁이니 언급될 당시 의회 내 강경 우파들이 ‘북한 자유법안’을 통과시켜 북한에 대해 완전 봉쇄조치로 들어갔을 때엔 그래도 인도주의적인 차원에서는 북한을 지원해야 한다는 ‘북한인권 법안’을 만드는 일에 나서기도 했다. 블링큰은 외교가 역지력으로 보완되어야 한다고 주장한다. 그는 폴리티코와의 인터뷰에서 “군사적인 힘이 효과적인 외교에 필요한 보조물이 될 수 있어야 한다. 우리는 시리아에서 너무 덜 개입해서 손해를 많이 봤다”고 말하기도 했다.

‘웬디 셔먼(Wendy Sherman)’의 등장

‘조 바이든’은 당선 이후 ‘토니 블링큰’을 국무장관으로 ‘제이크 설리반’을 국가안보보좌관으로 내정했지만 블링큰은 오랫동안 유럽과 중동을 설리반은 중동과 서남아시아에 많은 관심을 쏟았다. 이 두 사람은 오바마 대통령 후반기에 중국을 경험한 것이 동북아시아 관련

해서는 거의 전부다. 블링큰과 설리반을 통해 바이든 행정부의 북한 핵문제에 대한 입장(정책)을 전망할 방도가 별로 없다. 그러나 국무부의 서열 2위인 부장관(United States Deputy Secretary of State)으로 내정된 ‘웬디 셔먼’(Wendy Sherman)은 북한통이다. 클린턴 행정부에서 북한과의 핵협상이 거의 정점에 도달할 때에 성과를 낸 경력이 있다. 현재 미국에서 북한의 김정일 위원장을 직접 만난 몇명 중의 한 사람이다.

웬디 셔먼은 1994년, 클린턴 대통령의 대북 정책 조정관으로 일하면서 북한이 영변의 원자로를 포함한 핵무기 프로그램을 동결하도록 하는 협의를 이끌어 내는 성과를 거두었다. ‘웬디 셔먼’은 북한과의 핵협상을 2001년까지 이끌었다. 당시 김정일과의 비밀 협상에서 북한은 사거리가 300마일 이상인 미사일을 생산·배치하지 않겠다고 약속했다. 이와 같은 셔먼의 북한과의 핵협상은 ‘조지 부시’ 행정부에 등장한 네오콘들에 의해서 뒤집혀지고 산산조각이 났다. 2011년 그녀가 국무부로 복귀했지만 당시 오바마 행정부의 대북한 정책은 한국의 ‘이명박-박근혜’ 정부와 공유한 소위 ‘전략적 인내’라는 틀 안에 갇혀 있었다.

셔먼의 특징은 주변 국가들을 미국 입장으로 정리 배열해서 협상을 성사시키는 방식이다. 북한과의 협상에서도 3자회담, 6자회담이 그녀의 작품이었고 이란과의 협상 방식이 5강 플러스 1이란 ‘P5+1’도 그녀의 디자인이다. 그래서 웬디 셔먼의 등장으로 한반도 주변 국가들의 역할과 가치가 강화될 것으로 예상된다. 중국을 겨냥해서도 그렇고 북한 핵 문제에 있어서도 그녀는 ‘일본 중시’의 입장을 내놓

을 것이 분명하다. 웬디 셔먼은 오바마 행정부에서도 힐러리 클린턴 국무장관에 의해 정치 담당 차관으로 임명되었다. 그녀는 2015년 7월 14일 비엔나에서 체결된 이란과의 핵 합의에서 미국의 수석대표로 일했다. 당시 상원 청문회에서 'P5+1' 전략을 설명하면서 이란인들에겐 거짓이란 DNA가 있다고 발언해서 협상 중에 물의를 일으키기도 했다.

웬디 셔먼은 바이든 정부 내 최고의 북한 전문가다. 북한과 어떠한 협상이 시작된다면 그것은 곧 셔먼의 몫일 것이다. 웬디 셔먼을 잘 아는 것은 그래서 너무도 중요하다. 그녀의 출생과 성장배경과 경력을 잘 이해하는 일의 중요함은 아무리 강조해도 지나친 말이 아니다. 셔먼은 1949년 메릴랜드주 볼티모어에서 유태계 이민자의 딸로 태어났다. 평생 가장 존경하고 따르는 멘토로 '매들린 올브라이트'(Madeleine Albright) 장관을 꼽으며, 여성이 국무장관이 되면 세계의 평화가 온다는 이야기를 자주한다. 올브라이트가 미국의 최초 여성 국무장관이 되었을 때에 지구상에서 가장 좋아하는 사람이 본인이라고 한다. 여성의 낙태 권리를 위해서 비영리단체를 설립해서 운영하기도 했을 정도로 소신이 뚜렷한 전략적 페미니스트다. 셔먼은 여성정치인을 지원하는 EMILY's라는 PAC¹²에서 활동했다.

그녀는 메릴랜드주 출신의 여성 상원의원인 '바버라 미쿨스키'(Barbara Ann Mikulski)의 입법 보좌관으로 정치권 일을 한 경

12 PAC는 'Political Action Committee'(정치활동위원회)의 줄임말이다. 미국 연방선거운동법에 따라 이익단체들이 만드는 선거운동 조직으로, 지지하는 후보와 정책을 지지하기 위해 정치자금을 모금하고, 후보자를 지원한다.

력이 있다. 그러한 경력으로 나중에 국무부 정무(입법)담당 차관으로 일하기도 했다. 매사추세츠주에 있는 스미스 칼리지와 보스턴 대학을 졸업하고, 메릴랜드 주립대학에서 사회복지를 전공했다. 아동복지 비영리단체도 운영했고 공공 모기지 펀드인 'Fannie Mae'의 CEO를 하기도 했다. 1993년 클린턴 행정부의 '워렌 크리스토퍼'(Warren Christopher) 국무장관 때에 국무부 장관 보좌관으로 외교분야에 발을 들여놓았다. 소비에트 해체 후 러시아와 독립국가와의 관계를 관리했다. 1997년 매들린 올브라이트 당시 주유엔 미국 대사가 여성으로서는 최초로 미 국무장관으로 임명되면서 웬디 셔먼은 올브라이트 장관의 최측근으로 북한 관련 문제에 적극적으로 나서면서 대북협상에서 실력 발휘를 했다. 2008년엔 '힐러리 클린턴' 선거에 참여했다.

웬디 셔먼은 지난해 6월 아스펜 안보포럼에서 북한 핵 문제는 이란의 그것보다 훨씬 복잡하고 어려운 문제라고 했다. 북한 핵문제를 풀기 위해서 분명히 중국과 협력할 방도가 있을 것이라고 전망했다. 그리고 그것을 위해서는 한국과 일본과 함께 협력하는 일이 필수적이고 중요한 일이라고 했다. 6자 회담을 엮었던 그녀다운 발언이다. 올브라이트 장관을 수행해서 평양을 방문해 김정일 국방위원장과 회담한 것을 큰 성과라고 했다.

민주당 이해하기

1980년에 접어들면서 미국 민주당의 목표는 백인 중산층 유권자를 되찾는 것이었다. 1972년의 '조지 맥거번'(George Stanley

McGovern)은 공화당의 ‘리처드 닉슨’에게 50개 주 중 워싱턴DC와 매사추세추주만을 제외하고 49개주에서 패했다. 1984년 대선전의 ‘월터 먼데일’(Walter Frederick Mondale)의 패배는 더욱 참혹했다. 525명의 선거인단을 확보한 ‘도널드 레이건’(Ronald Wilson Reagan)에게 단지 13명의 선거인단으로 완벽하게 패했다. 민주당이 거의 망해가는 것으로 여겨졌다. 턱없이 과격한 진보당으로 변모해 가는 민주당을 중도 우파로 바꾸지 않으면 안 된다는 당내 여론이 확산 되었다. 민주당의 브레인으로 활동하는 일리노이 노스웨스턴 대학의 ‘알 프롬’ 교수가 아이디어를 냈다. 당내 보수파의 핵심의제를 당의 중심으로 세우고 사람을 끌어 모아서 ‘민주지도자회의’(DLC)를 조직했다. 전통적인 민주당 정책을 깨면서 중도적인 정책을 세웠다. 조세, 근로소득공제, 국가서비스, 복지제도, 지역사회의 치안, 국가 무역의 확대 등을 바꾸었다. 1985년의 일이었다.

민주당의 이와 같은 분위기에 편승해서 전국적인 리더십을 확보해 낸 이가 아칸소주의 ‘빌 클린턴’이다. 중도주의로 탈바꿈하는 당의 분위기와 중앙정치로 향하는 빌 클린턴의 권력욕이 잘 맞아 떨어져 당력이 회복되었다. 마침내 ‘빌 클린턴’은 1992년 대통령 선거에서 공화당의 ‘조지 H. 부시’(George Herbert Walker Bush) 현직 대통령을 누르고 백악관을 차지했다. 당의 중심은 ‘민주지도자회의’가 되었다. 이전 민주당에서는 상상조차 할 수 없었던 공화당을 뛰어 넘는 보수주의 정책들이 민주당에 의해서 시행되었다. 그래서 빌 클린턴을 당의 울타리를 허물어뜨린 대통령이라고 한다. 빌 클린턴의 선거에 동원된 캠페인 전략가들을 보면 주로 대기업 로비스트들이 주를

이룬다. 돈만 주면 무엇이든 한다는 그 유명한 ‘딕 모리스’(Richard Samuel Morris)가 그렇고 ‘더그 쇼’(Doug Schoen)과 ‘마크 펜’(Mark Penn)이 대표적이다.

민주당은 선불리 우편향 하다가 1994년 중간선거에서 상원과 하원에서 모두 소수당 신세가 되었다. 소위 ‘미국과의 계약’을 부르짖은 ‘뉴트 깅리치’(Newt Gingrich)의 승리다.¹³ 집권 2년 만에 지지율이 바닥인 빌 클린턴은 여론정치에 매달리게 된다. 때문에 민주당의 클린턴 대통령은 자신의 정치적 스펙트럼을 더욱 오른쪽으로 이동 시킨다. 세금감면과 같은 공화당의 정책에 적극 협조하게 된다. 국민에게 인기만 있으면 무조건 정책 입안을 했다. 클린턴 대통령의 여론조사 전문가인 마크 펜 보좌관에게 대통령 이상의 권력이 생겼다. 대기업들의 목표는 클린턴이 아니고 마크 펜이었다. 클린턴은 국민들로부터 최고의 인기를 구가하면서 재임을 했다. 2000년 ‘히려리 클린턴’이 뉴욕주 상원의원으로 당선되는 데 핵심적인 역할을 한 이도 마크 펜이다. 민주당의 주류는 미 동북부 지역의 케네디계에서 남부지역 출신의 클린턴계로 거의 완전하게 넘어갔다. 클린턴 재임 동안 민주당은 할 수 있는 한 자본과 기업을 위해서 정부의 문을 활짝 열었다. 친기업의 행보는 오히려 공화당을 이끌 정도였다. 클린턴 권력을 만들어 낸 소위 홍보전문가 그룹은 거대 로비펀들을 정치권력 근접지대로 집결시켜 금융시장을 한껏 부풀렸다. 이때에 클린턴을 위해서 일한 정치 컨설턴트들은 ‘낮에는 민주당을 위해서 일하고 밤

13 1994년에 치러진 중간선거는 공화당이 1952년 이후 42년 만에 미국 상하원을 장악한 선거다. 이로써 미국은 신보수주의의 길이 활짝 열렸다.

에는 공화당을 위해서 일했다'란 평가를 받고 있기도 하다.

레이건 때부터 아버지 부시 정부를 거쳐서 클린턴 정부까지의 만 20여년 워싱턴 권력의 중심부는 브레이크 없이 기업 쪽으로 달려갔다. 국경 없이 전 세계를 날아다니는 국제자본이 뉴욕 월스트리트에 집결했다. 1990년대 말 뉴욕 금융시장엔 하루에 수십 개씩의 투자은행이 정부의 허가를 받았다. 한창 실력을 발휘하면서 일할 나이의 3,40대의 고학력 인재들에게 연봉 수백만 달러로 40대 조기은퇴의 붐이 이 때 생겨났다.¹⁴ 시민사회는 급속한 속도로 부의 편중 현상이 일어났고 노동자들은 자신들의 이슈를 대변해 줄 정치세력의 상실로 직접 거리로 나서게 되었다. 백인 중·하층 서민 노동자들의 불만이 커져갔다. 지역민심에 의존해 온 몇몇 민주당 비주류 선출직 정치인들이 목소리를 내기 시작했다.

첫 일성은 2000년 대통령 선거전의 '앨 고어'(Albert Arnold Gore Jr.) 후보에 과감하게 도전장을 낸 뉴저지주 상원의원 '빌 브래들리'(William Warren Bradley)다. 자본에 종속되어가는 민주당 주류를 강하게 비판하면서 당의 이념적 정체성을 찾겠다고 캠페인을 벌였다. 1998년 대통령 탄핵에서 클린턴을 구명하겠다고 생겨난 무브온(MoveOn)이 이때부터 조직체계를 갖추기 시작했다. 2000년 선거전에서 브래들리의 구호는 찻잔 속의 태풍으로 끝났지만 브래들리의 이와 같은 민주당의 정체성 찾기는 그 이후에 더 크게 이어졌다. 2004년 대통령 선거전에서는 버몬트 주지사를 역임한 '하워드

14 이러한 내용을 살펴보기 위해서는 클린턴 측근으로 일했던 '더그 손'과 '마크 펜'이 공동으로 설립한 홍보회사인 'PSB Insights'로 몰려든 고객들을 참고할만 하다.

딘'(Howard Brush Dean III)이 큰 바람을 일으켰다. 하워드 딘은 온라인 선거운동에 시민들을 집결시키면서 민주당의 전통적 지지기반인 노동자, 서민을 적극 옹호했다. 당 주류인 클린턴계의 적극적인 지지를 받은 '존 케리'에게 패했지만 변화를 열망하는 민주당원들의 욕구를 수면 위로 분출시키는 데엔 성공했다. 2005년 초에 '하워드 딘'은 민주당 전국위원회 의장이 되었고 당적을 뛰어넘어 온라인으로 일반 시민을 조직하는 데에 성공을 했다.

민주당은 2008년 '힐러리 클린턴'을 패배시키고 대통령 후보로 '버락 오바마'를 만들어 냈다. 민주당의 주도권을 쥔 클린턴계가 패했다. 최초의 흑인 대통령이란 역사를 만들어 내면서 비로소 민주당의 주류가 바뀌게 된다. 오바마 대통령으로 민주당이 백악관을 차지했지만 연방 상·하원의 민주당은 여전히 '민주지도자회의(DLC)'로 시작된 당의 중도노선이 다수이고 주류다. 지금은 연방의회 민주당 내 Caucus인 NDC(New Democrat Coalition:신민주연대)가 DLC를 이어받은 중도파라고 해도 무방하다.

2008년 일리노이 출신의 오바마가 힐러리 클린턴을 제치고 민주당 대선후보가 된 사건은 민주당의 개혁을 원하는 당원들의 목소리가 중도파 주류인 클린턴계를 이긴 사건이다. 사실, 흑인 대통령인가 아니면 여성 대통령인가의 결론이 아니고 민주당의 기반인 중·하층 백인 노동자들이 친자본, 친기업화된 당의 노선을 바꾸자는 개혁의 요구가 반영된 것이다. 워싱턴 권력이 20여 년 이상 자본과 결탁해 온 결과로 금융대란이 발생했다. 월스트리트발 쓰나미는 정부의 공적자금까지 바닥을 내게 한 사건이다. 국민들이 여야를 구분하지 않

고 정치권을 심판한 결론이 ‘버락 오바마’ 대통령이다. 미 역사상 최초의 흑인 대통령은 우선 경제를 살리는 일이 급했다. 오바마 행정부 역시 책임을 져야 할 대기업들 특히 대규모 투자은행들을 통해서 시장을 정상화 시키는 방식을 취했다. 경제는 살았지만 빈부의 차이는 더 심해졌고 책임이 있는 기업들은 오히려 이익을 내면서 살아났다.

민주당 지지층인 백인 노동자들이 민주당에 등을 돌리기 시작했다. 이들은 2016년 대통령선거 당내 경선전에서 ‘힐러리 클린턴’에게 등을 돌리고 상대적으로 진보후보인 ‘버니 샌더스’(Bernie Sanders)를 지지하고 나섰다. 당내 경선에서 절대적인 힘을 갖고 있는 흑인들은 2008년 힐러리가 아니고 오바마를 선택한 것에 대한 빚 갚음으로 ‘힐러리 클린턴’을 지지해 힐러리 클린턴이 후보가 되었다. 중서부 소위 러스트벨트내 백인 중·하층 노동자들이 2016년 11월 본 선거에서 일부는 공화당의 트럼프를 지지했고 나머지는 투표를 하지 않는 사태가 벌어졌다. 이러한 이유로 ‘힐러리 클린턴’은 2008년과 2012년에 오바마가 석권했던 러스트벨트 내 경합주에서 트럼프에게 패했다. 트럼프라는 기괴한 리더십의 인물이 대통령이 된 경위다. 2020년 대통령선거전도 크게 다르지 않았다.

2008년 대통령선거 예비경선에서 치열하게 경쟁하면서 생겨난 ‘버락 오바마’계와 ‘힐러리 클린턴’계 간에 생겨난 대립과 갈등의 골은 오바마와 클린턴 간의 화해와 협력에도 불구하고 여전히 대립하고 있다. 오바마를 지지하는 민주당의 신주류는 이념적으로 대단히 진보적이다. 사회정의란 측면에서 인종불평등, 성소수자 문제와 여성의 문제를 그리고 경제정의란 측면에서는 빈부의 격차와 조세정의, 의료보험, 교

육권리를 강력하게 요구하는 정치 세력화 되었다. 이들은 2020년 대선전에서 ‘리사 워렌’(Elizabeth Ann Warren)과 ‘버니 샌더스’를 지지했다. ‘힐러리 클린턴’이 자리 잡았던 중도우파의 노선이 여전히 그만한 세력으로 목소리를 내고 있고 그 자리에서 대선 출마를 선언한 후보들이 ‘에이미 클로버샤’, ‘앤드류 양’(Andrew M. Yang), ‘조 바이든’, ‘피트 부티지지’(Pete Buttigieg), ‘카말라 해리스’(Kamala Devi Harris), ‘베토 오로크’(Robert Francis O’Rourke), ‘마이클 블룸버그’(Michael Rubens Bloomberg) 등이다.

이번 민주당 예비 경선결과를 결정한 것은 흑인들이다. 지난해 2월 29일 사우스 캐롤라이나 프라이머리에서 푹푹 뭉친 흑인들은 경선 4위에 머물러 있는 조 바이든 후보에게 몰표를 줬다. 클린턴계로부터 오랫동안 보호를 받아온 흑인 정치인들이 조 바이든 지지에 나섰기 때문이다. 사우스 캐롤라이나에서 선전한 조 바이든 후보가 리사 워렌과 버니 샌더스를 제외한 나머지 군소 후보들의 단일 후보가 되었다. ‘코로나-19’란 팬데믹이 닥치기 직전에 예비경선이 그렇게 돌변하고 말았다. 민주당의 바닥 민심과 동떨어진 최고령의 조 바이든이 진보후보인 버니 샌더스를 대의원 숫자에서 앞서게 되었다. 곧바로 바이든을 지지하고 나선 에이미 클로버샤, 피트 부티지지의 대의원이 바이든에게 붙었다. 팬데믹으로 모든 선거 일정이 수면하에서 치러졌다. 트럼프에 대한 바이든의 경쟁력을 감안해서 버니 샌더스를 포함한 범민주당세력은 Big-Tent에 동의했다. 오바마가 나서서 선거구도를 반트럼프 전선으로 확대했다. 8월 전당대회의 정강정책(Platform) 준비는 버니 샌더스팀에게 거의 일임을 했다. 얼굴은 중

도이고 내용은 진보라고 해도 틀리지 않을 정도로 선거를 위한 당의 결속에 만전을 기했다. 중도파의 카멀라 해리스를 부통령 후보로 선정한 이유도 당이 균열되는 것을 우려해서 취한 조치이기도 했다.

불안한 ‘조 바이든’의 리더십

2020년 선거를 결정지은 것은 ‘코로나-19’와 ‘BLM’(Black Lives Matter)이다. 두 이슈 모두 ‘빈곤’이 주제다. 빈부격차를 더 이상 방치하면 반란에 가까운 시민혁명 직전이다. 지난해 5월말부터 미 전역을 휩쓴 BLM의 중심주제는 ‘빈곤’이다. 미국 내 20여 개 대도시에서 갑자기 코로나 바이러스가 급속하게 퍼졌다. 소수의 부자들은 어느새 치료 가능한 안전한 곳으로 도시를 빠져 나갔다. 방역 물자가 부족하고 생필품이 바닥이 나고 사망자가 속출하고 치료 가능한 의료 시설이 절대 부족한 상황에서 부자를 제외한 하층 서민들만 살아남으려 발버둥 쳐야했다. 죽음의 공포에 선 대도시의 서민들과 빈곤층 백인들이 흑인들이 앞장 선 BLM 시위대에 분노한 감정으로 가세했다. 인종 차별에 항의하는 흑인 주도의 시위가 이렇게 과격하게 대규모로 전국적이었던 때가 없었다. 지식인들이 놀랐다. 그들 스스로도 분노를 했다.

BLM의 핵심 주제는 빈곤의 문제다. 미국의 기업들이 이익을 극대화시키기 위해서 노동 임금이 싼 저개발 국가로 제조업을 거의 옮겨 버렸다. 2차 산업뿐만 아니라 생필품을 포함한 경공업까지도 생산은 거의 모두 중국에 의존하고 있었다. 각종 의료물자인 마스크, 산소호

흡기, 병상침대, 방역물자가 절대적으로 부족했다. 미국 내엔 생산업체가 전혀 없었던 것이다. 팬데믹으로 유통이 중단되니 생필품 품귀 현상이 일어났다. 지구촌에서 가장 부유한 나라로 알려진 미국이 팬데믹으로 가장 큰 피해를 입었다. 감염의 속도가 가장 빨랐고, 확진 환자수가 가장 많고 사망자 또한 가장 많은 국가가 되었다. 정치권에 로비를 해서 기업이 정부의 규제를 풀고 이익만을 위해서 국가를 매우 허약하게 만들어 버렸다. 이러한 상황에서 2020년의 대통령선거가 치러진 것이다.

한편, 의회에서는 민주당 소장 진보파의 선두인 ‘알렉산드리아 오카시오코르테즈’(Alexandria Ocasio-Cortez) 의원이 아주 노골적이고 공개적으로 민주당 상·하원 지도자인 ‘낸시 펠로시’(Nancy Patricia Pelosi)와 ‘찰스 슈머’(Charles E. Schumer)의 퇴진을 요구하고 나섰다. 시대의 요구에 맞는 지도자를 낼 수 없는 이유가 당내 고령의 기득권들 때문이란 강력한 지적이다. 조 바이든의 어려움은 강경우파의 공화당이 아니고 민주당내 개혁을 요구하는 소장파들의 목소리가 더 큰 문제로 보인다.

바이든 행정부의 대외정책과 한반도

지 은 이 김준형·황지환·윤여준·김은옥·손병권·김동석

발 행 인 홍익표(민주연구원 원장)

발 행 처 (재)민주연구원

주 소 서울시 영등포구 국회대로 68길 7(더불어민주당사 10층)

전 화 02-2630-0131

팩 스 02-2630-0141

홈페이지 www.idp.or.kr

편집·디자인·인쇄 경성문화사

발 행 일 2021년 1월 25일

바이든 행정부의 대외정책과 한반도



바이든 체제는 국제질서 재정립을 예고하고 있습니다. 안보·외교·통상·경제 등 거의 모든 분야에서 변화가 시작될 것입니다. 우리는 바이든 정부와의 굳건한 신뢰와 소통을 바탕으로 한반도 평화체제와 비핵화를 진전시키고, 그 과정에서 한국의 역할을 확대해 나가야겠습니다. 이번 「바이든 행정부의 대외정책과 한반도」가 국제질서의 변화와 그 영향을 전망하고, 우리의 대응전략을 모색하는 데 있어 중요한 참고가 될 것으로 기대합니다.

- 이낙연 당대표 추천사 중에서

2021년 한국 외교는 변화하는 국제질서 양상을 면밀히 파악하고 능동적 대응 전략을 마련해야 하는 시대적 과제를 요구받고 있습니다. 이 책은 바이든 행정부의 대외정책을 한반도정책, 통상정책, 미중관계, 의원외교 등 다양한 차원에서 전망하고 정책적 함의를 도출하고자 했습니다. 민주연구원은 앞으로도 한반도 평화와 포스트 코로나 시대 국제협력 강화를 위한 외교전략의 대안을 마련하기 위해 지속적으로 노력해 나갈 것입니다.

- 홍익표 원장 발간사 중에서