



[미국미래2030] 미국 패권의 미래: 트럼프 이후 미국은 어디로? (5)

트럼프 정부 미국외교 정책의 현황과 미국의 미래

전재성, 서울대학교

I. 서론

트럼프 대통령이 당선되고 3년이 지난 현재 트럼프 정부 외교정책의 여러 측면이 확인되었다. 트럼프 정부는 2차 세계대전 이후 미국이 추진해왔던 많은 정책들에 대해 다양한 이유에서 비판적 시각을 드러냈고 실제로 많은 정책 변화를 야기했다. 미국이 주도가 되어 설립했던 많은 국제제도들을 스스로 비판하고 때로는 탈퇴하였으며, 패권국가로서 안정된 국제질서의 토대가 되었던 국제레짐들을 일방주의적으로 변화시켰다.

세계군사질서의 축이었던 동맹들에 대해 비판을 서슴지 않고 방위비 분담 증가 및 동맹국들의 군사비 지출을 종용하였고, 실제로 미국의 군사적 부담을 줄이기 위해 시리아에서 철군을 단행하기도 하였다. 미국을 위대하게 만든다는 명분 하에 반이민정서를 강화하여 이민을 막는 장벽건설을 추진하고 있으며, 세계화의 기조를 반대하는 포퓰리즘에 기대고 있다. 중국의 불공정 무역관행을 비판하면서 무역분쟁을 시작하여 한편으로는 미국의 대중 무역적자를 줄이는 노력을 기울이면서 다른 한편으로는 중국의 부상을 견제하는 듯한 전면적인 대중 전략을 추진하고 있다.

트럼프 대통령의 당선부터 다수의 예상을 빗나간 일이었지만 트럼프 정부의 외교정책 역시 새로운 해석을 요하는 현상이다. 더 나아가 이러한 미국의 정책이 트럼프 정부 이후에도 지속될 것인지, 소위 트럼프주의라고 하는 배타적인 미국 이익 우선주의와 기존 질서에 대한 변화가 트럼프 대통령 이후에도 지속될 것인지도 중요한 질문이다.

이 글에서는 트럼프 정부 외교정책을 분석하는 틀을 새롭게 조망해 보고 향후 미국의 외교정책을 논하는데 중요한 변수들로 국제체제의 구조적 요인에 초점을 맞추어 논의해보기로 한다.

II. 트럼프 정부 외교정책 설명을 위한 변수들

트럼프 정부의 외교정책이 트럼프 대통령 개인의 변수에서 비롯되는 바가 크다면 트럼프 대통령의 집권 여부가 가장 중요한 지표가 될 것이다. 트럼프 대통령 스스로가 매우 특이한 인물이라는 점에서는 의문의 여지가 없다. 미국에서 공직을 한 번도 맡은 적이 없는 인물이며, 기존의 워싱턴 정가와 특별한 정치적 관계를 형성하지도 않았고, 공화당의 주류와 맥이 닿아 있지도 않은 인물이다. 부동산 업자로서 소위 협상에 의한 정치를 내세우고 있으며, 당선 때부터 러시아 스캔들이 불거져 국내정치 지지가 취약한 상태가 지속되고 있다. 현재까지 트럼프 대통령에 대한 지지율은 50%를 넘은 적이 없으며, 최근 우크라이나 스캔들까지 불거져 국내정치적 입지는 더욱 악화되고 있다. 하원에서 트럼프 대통령의 탄핵을 추진하여 내년 초까지 국내정치적 대결은 더욱 강화될 예정이며, 내년에 실시될 대통령 선거의 판도도 쉽게 예상하기는 어렵다.

트럼프 대통령의 외교정책은 대부분 개인적 판단이나 국내정치적 이익에 좌우되는 경향이 매우 강하다. 백악관과 국무부, 국방부의 주요 상급 보직자들을 단기간에 해임하는가 하면, 이후 트럼프 대통령에 대한 비판을 수용하지 못하는 모습을 보여주고 있다. 기존의 주류 정책결정자들을 상대적으로 배제하며 외교정책에서도 새로운 인물들을 기용하고 있다. 이러한 관료정치적 변화는 미국 외교정책의 일관성을 저하시키는 결과를 가져오고 있다. 트럼프 대통령 스스로가 외교안보정책에 대한 경험이 축적되어 있지 않으므로 많은 결정들이 국내정치 구도에 따른 것으로 보인다. 결국 트럼프 개인 변수를 어느 정도 고려해야 하는가가 현재 미국 외교정책을 결정하는데 중요한 측면인 것은 틀림없다.

트럼프 개인 변수 이외에 고려해야 할 점은 미국의 국내정치 변수와 국제정치의 체제변수이다. 트럼프 대통령이 당선될 수 있었던 데에는 1990년대 이래 심화된 미국 정치의 양극화가 있다고 할 수 있다. 민주당과 공화당은 냉전 종식 이후 소위 신자유주의 합의를 이루어 전체 방향에서는 동의하는 모습을 보이면서도 경제적 지지 기반, 지역적 지지 기반, 그리고 사회, 문화, 가치의 이슈에서 대립하는 모습을 보였다. 또한 민주당, 공화당 모두 지지자들을 대표하는 대의성이 약화되어 정당으로서의 기능이 상대적으로 약화되는 추세를 보였다. 이 과정에서 경제위기가 발생하고 트럼프 대통령이 당선할 수 있는 국내정치 구조가 마련되었으며 이러한 추세는 상당 기간 지속될 것으로 예상된다.

트럼프 정부의 외교정책이 오바마 정부와 완전한 단절을 이루고, 트럼프 대통령이 물러간 이후 트럼프 정부의 정책을 모두 부정하는 추세(anything but Trump)가 확립될 것인가는 별개의 문제이다. 트럼프 정부가 추구한 많은 외교정책들은 이미 오바마 정부 시기부터 지속된 정책들도 많으며 설사 힐러리 클린턴 후보가 당선되었다더라도 정책 기조는 유사한 것일 수 있는 정책들도 많다. 대중 무역적자 감소, 공정한 대미 무역 관행 요구, 미국 제조업 활성화 및 실업률 감소, 중동 등 주요 분쟁에서 퇴조 경향, 동맹국들의 부담 증가 요구 등 미국의 패권적 힘의 축적을 위한 축소(retrenchment)지향 정책은 오바마 정부 때부터 시작된 것이며 당시 국무장관을 지낸 클린턴 후보의 정책으로 이어졌을 가능성을 생각해볼 수 있다.

그렇다면 현재 미국 외교정책을 규정하는 구조적 요인에 초점을 맞추면서 트럼프 개인 변수를 위치 짓고, 미국 국내정치 변수를 개입변수로 현재 미국 외교정책을 설명하면서 향후 미국 외교정책을 예상해보는 것이 중요한 일이다. 구조적 요인은 거시적인 국제정치의 변화와 미국 패권정책의 흐름이 핵심이다. 현재 국제정치의 성격을 규정하는 요인은 무수히 많다고 볼 수 있지만 주로 다음의 점에 초점을 맞출 수 있다. 첫째, 신자유주의 세계화의 흐름이다. 이미 1970년대 말부터 미국과 영국을 중심으로 자본주의 축적위기를 벗어나기 위한 신자유주의 개혁이 시작되었으며 자본에 대한 탈규제, 자본세의 인하, 노동 유연성 강조 등이 추세로 굳어졌다. 1990년대에 접어들면서 한편으로는 냉전의 승리로 미국은 구공산권에 미국 주도 자본주의를 확대하는 한편, 멕시코 외환위기로 시작되어 동아시아 외환위기, 러시아 외환위기로 이어지는 일련의 위기 과정 속에 소위 워싱턴 컨센서스를 확대하고자 하였다. 자본의 국제적 이동에 대한 규제를 완화하고 외환위기 해결과정에서 조건부 유동성 제공으로 대상국의 신자유주의적 개혁을 요구하였다. 이와 더불어 기술의 발전은 세계 금융시장의 규모를 혁신적으로 증가시킴과 동시에 디지털화된 금융시장의 성립으로 거래량의 폭발적 증가를 가져왔다. 결국 신자유주의 세계화라는 자본의 논리와 냉전 종식의 국제정치적 논리, 그리고 기술의 발전이 합쳐지면서 세계화는 빠른 속도로 발전하게 되었다.

둘째, 미국 주도 자유주의 질서 속에서 패권의 상대적 약화이다. 1945년 이후 세계는 미국의 패권적 역할 없이 존재한 적은 없었다. 냉전기 자유진영 대 공산주의의 대결 구도 속에서 미국은 자유진영을 이끄는 패권국가로 존재해왔고 미국의 패권은 공산주의의 운용에도 영향을 주었다.

냉전 종식 이후 미국은 역사상 유례없는 단극의 지위를 확보했다. 지구적 차원에서 질서와 규칙을 부여하고 공공재를 제공하는 강력한 패권적 단극체제를 이룩한 것이다. 문제는 탈냉전 20년(1989-2008)에 이르는 기간 중에 단극체제 운용에 많은 난관이 발생했다는 것이다. 9.11테러 이후 부시 행정부는 신보수주의 세력을 중심으로 지구적 반테러 전쟁을 수행하면서 미국의 지구적 우세전략을 공공히 하려 했지만 결과는 경제적 자원 소진, 정당성 약화, 그리고 경제위기였다. 미국은 중국의 부상 이전 이미 탈냉전기 단극체제 운용에 많은 문제를 야기하여 패권쇠퇴의 결과를 초래한 것이다. 결국 패권의 운용이라는 구조적 요인이 현재 미국 외교정책을 결정하는 중요한 요소가 되고 있다.

셋째, 중국의 경제적 부상으로 인한 미중 갈등이 향후 미국의 외교정책을 결정하는 매우 중요한 요인이 될 것이다. 트럼프 정부는 중국에 대해 무역분쟁을 시작하여 기존의 자유주의 경제 질서를 상당부분 변화시키고 있다. 미중 간에 체결되는 많은 양자적 무역협정, 그리고 미국이 이미 다수의 양자, 다자 경제관계를 통해 변화시킨 국제경제의 규범들은 장차 다자주의 세계경제질서의 변화를 예고하고 있다. 이러한 변화는 한편으로는 중국의 패권도전을 견제하면서 다른 한편으로는 새로운 패권질서를 만들기 위한 작업으로 볼 수 있다. 미국은 중국이 아시아 지역에서 지역패권의 지위를 갖는 것을 경계하면서 단지 지역강대국으로서 미국 주도 질서에서 성장하는 것을 용인하려는 계획을 가지고 있다. 중국이 지역적, 혹은 지구적 차원에서 미국의 패권을 대체하는 힘을 가지게 될지, 그러한 의도가 있는지, 향후 능력의 강화에 따라 패권도전의 의도를 갖추게 될지도 매우 중요한 요인이다.

III. 미국 패권의 향방

트럼프 정부 외교정책이 2차 세계대전 이후 미국 주도 자유주의 국제질서를 저해하고 있다는 관측이 지배적이 되면서 과연 자유주의 국제질서의 본질이 무엇인지에 대한 논쟁이 진행되었다. 자유주의자들은 미국이 자유주의 국가로서 패권의 역할을 수행할 때 자유주의 철학 및 정책기조와 맞는 패권질서를 이룩해왔다는 점을 강조하였다. 월슨 대통령이 기초를 놓은 후에 루즈벨트 대통령이 안착시킨 자유주의 국제질서는 미국의 국제경제질서 주도, 양자적, 다자적 동맹체제 구축, 다자주의 규칙 기반 질서 확립, 자유민주주의 국가 모델로서 미국의 위치 설정, 그리고 인권과 자유에 기반한 지구적 이념 확산 등에 기초하고 있다는 것이다. 실제로 냉전 종식 이후 미국이 유일한 리더가 되면서 미국의 이념은 곧 세계에 엄청난 영향을 미치게 되었다(Deudney and Ikenberry; 이해정, 전체주 2018).

반면 현실주의자들은 자유주의 국제질서의 본질은 미국의 주도이며 미국의 압도적 국력이 질서의 축을 이루었다는 것이다. 미국의 국력이 쇠퇴하면 미국 주도의 질서도 쇠퇴할 수밖에 없으며 그 질서의 성격이 자유주의적인가는 크게 문제가 되지 않는다는 입장이다. 미국은 힘의 극성기에도 미국의 이익에 부합하면 다른 국가들의 쿠데타를 지원하고 비자유주의 레짐의 확립에 반대하지 않은 일이 부지기수였다. 결국 미국의 국가이익을 지탱하는 원칙으로 자유주의가 작동한 사실은 있지만 이는 본질이 아니며 힘에 의한 질서 부여가 중심이 되었다는 입장이다(Allison 2018).

한편, 미국 주도 자유주의 질서 약화가 단지 트럼프 정부의 정책에서 비롯된 문제가 아니라 전반적인 미국 국력의 쇠퇴, 중국의 부상에 따른 미중 간의 전략 경쟁 심화 등과 연관되고 결국 미국 패권의 쇠퇴로 인한 국제질서의 변화라는 점에 초점이 맞추어지면서 논쟁의 구도는 국제질서 자체로 옮겨가고 있다. 패권이 약화된 상황에서 과연 국제질서는 성립될 수 있는가.

국제질서의 성립에 패권의 중요성을 논한 이론들, 즉, 패권안정론, 세력전이론, 패권주기론, 국제정치의 위계론 등 많은 이론들은 트럼프 시대 이후 미국의 패권 쇠퇴가 불가역적인 현상이 된다면 어떠한 세계질서가 만들어질지에 대해 주목하고 있다(Lake 2011). 더불어 기존의 패권 관련 이론들을 통합하여 21세기에 맞는 패권이론을 새롭게 정립하고자 한다. 아이켄베리의 경우 패권안정 이론이 주축이 된 1기의 패권이론, 미국 단극체제기에 논의된 단극의 유지가능성, 자유주의 단극의 성격 논쟁, 그리고 단극체제의 안정성 등에 관한 논의를 2기의 패권이론, 그리고 경제위기 이후 미국의 외교정책과 국제질서에 관한 논의를 3기의 패권이론으로 분류하기도 한다(Ikenberry and Nexon, 2019).

패권안정론은 패권의 공공재 제공역할에 주목해왔다. 주권국가들 간 상위의 정치체가 결여된 무정부상태의 국제관계에서 공공재가 부재할 경우 안정이 심하게 저해된다는 것이 패권안정 이론의 주된 논지이다. 공공재는 재화의 비경쟁성과 비배타성을 전제로 하고 있고, 공공재 제공은 무임승차의 문제 때문에 이를 주도할 정치체가 없이는 제공이 어렵다는 점에 착안해 있다. 미국이 2차 세계대전 이후 국제적 공공재를 제공해 온 것은 사실이다. 그것이 자유주의자들의 논의처럼 미국 패권의 국내적 성격에 영향을 받은 것일 수도 있고, 혹은 현실주의자들의 논의처럼 미국의 권력 유지라는 권력정치적 성격에 영향을 받은 것일 수도 있다.

문제는 이러한 미국의 패권이 강력한 미국의 힘에 의해 뒷받침될 경우에만 순조롭게 유지될 수 있다는 점이다. 패권주기론에 따르면 지구적 패권은 패권의 정책 실패, 혹은 국내정치적 결합, 패권의 과도한 책임과 과대팽창 등 다양한 요인 때문에 결국 정당성을 상실하고 약화될 수밖에 없다. 이 과정에서 패권은 그간의 시혜적 패권의 모습을 잃고 약탈적이며 강압적인 패권으로 변화되는 경향이 강하다. 길핀에 따르면 변화하는 구조적인 국제정치의 상황에 따라 개별 국가들의 국력이 불균등하게 발전하는데 패권의 유지 역시 변화하는 힘의 배분 상태와 기존의 패권적 국제질서 사이의 상응성에 따라 국제질서의 변화가 결정된다고 본다. 만약 시대별 기술, 경제, 문화 등 다양한 환경적 요인이 새로운 패권의 부상을 지지한다면 기존의 패권질서는 패권전쟁을 통해 와해될 것이고, 기존의 패권이 부흥의 기회를 맞이한다면 새로운 패권적 질서를 창출할 전기를 마련하게 된다. 미국의 경우 1980년대 일본과 서독의 경제발전, 미국의 힘 약화 등 경향이 강화되면서 패권 쇠퇴의 우려가 증가하였다. 그러나 냉전이 종식되어 미국의 지정학적 영향력이 강화되고 미국 자본의 해외 진출이 활발해지며 지식경제 기반이 새롭게 강화되면서 미국의 패권이 부흥하는 기회를 맞이하게 된다(Gilpin 1981).

패권의 유지에 영향을 미치는 다른 하나의 요인은 다른 국가들의 지원이다. 패권국가는 자신의 힘으로 패권을 유지하지만 다른 국가들의 도움이 절대적이다. 미국 역시 1945년 패권질서를 수립할 때 안보적으로는 동맹국들의 협력을 필요로 하였고 경제적으로도 브레튼 우즈체제를 확립하면서 다른 국가들과의 정치적 타협과 협상을 중시하였다(Mastanduno 2009). 그러다가 1969년 소위 닉슨 쇼크 이후 미국의 힘이 약화되고 미국은 다른 국가들의 본격적인 도움을 요청하였다. 다른 국가들의 경우 미국의 패권에 대한 지지에 드는 비용과, 미국의 패권이 부재할 경우 국익 추구를 위해 들어가는 비용을 계산하게 된다. 미국은 패권의 유지가 어려울수록 다른 국가들에게 일종의 세금을 요구하게 되는데(taxation), 다른 국가들은 미국이 제공하는 공공재의 성격과 크기, 그리고 자신이 지불해야 하는 세금을 계산하여 대응하게 된다.

약화되는 패권의 경우 공공재를 사유재로 변화하여 패권이 제공하는 수익에서 공헌도가 낮은 국가들을 배제하고 모두에게 이익이 되는 공공재보다는 자신에게 특별히 이익이 되는 사유재를 집중적으로 제공하고 싶은 유혹에 빠진다. 이 과정에서 사활적 이익이 걸려 있지 않은 지역에서 후퇴하고 질서 유지에 필요한 비용을 낮추는 한편, 새롭게 부상하는 국가가 있을 경우 일정 부분 타

협하는 대안을 추구하기도 한다.

트럼프 정부의 외교정책은 패권 이론의 관점에서 보면 쇠퇴하는 패권의 모습을 상당 부분 보여주고 있는 것이 사실이다. 미국은 역사상 유례 없는 단극체제기에 여러 가지 전략을 추진했지만 대부분 부정적인 사후효과를 가져오게 되었다. 첫째, 단극체제가 안정적이라는 가정은 매우 허약한 것으로 드러났다. 단극체제는 미국의 강력한 힘에 의해 지탱되기 때문에 변화의 요인이 상대적으로 작은 것은 사실이지만 그렇다고 전쟁과 내전 등 불안정 요소가 사라지는 것은 아니다. 대표적으로 9.11테러는 미국 단극체제에 대한 불만을 가진 중동의 근본주의자들의 테러로서 미국 단극체제의 불안정성을 극명하게 보여준 사건이다. 미국이 다른 강대국들과 경합을 벌일 때 미국 본토가 침략을 당한 적이 없었는데 비해 오히려 비국가 행위자에 의해 본토안보가 위협되었다는 것은 시사하는 바가 크다. 이는 미국의 단극적 영향력이 다른 지역의 안정성을 해치고 극단적인 반발을 불러왔다는 것을 의미한다.

일례로 미어샤이머는 미국의 단극체제가 3세계의 반발을 불러올 수밖에 없었다고 본다. 즉 단극체제에서 단극의 정치이데올로기는 현실주의 국제질서 수립노력을 넘어 이념적 국제질서 수립의 노력으로 이어지는 예외적 상황을 창출한다. 미국은 자신의 자유민주주의를 확산하려는 단극적 야망을 가지고 인권적, 인도적 개입을 추구하게 되었다. 그러나 보편적 이념은 다른 국가들의 민족주의라는 특수한 이념에 부딪혀 결국 좌절될 수밖에 없는 운명을 가지고 있었다. 그리고 이에 대한 반발은 폭력적이고 광범위하였다. 미국의 단극체제가 미국적 이념을 확산시킬 중요한 계기를 마련한 것은 사실이나, 그 부작용을 적절히 다루지 못하여 결국 미국 패권의 쇠퇴 계기를 창출하게 되었다(Mearsheimer 2018).

둘째, 단극체제 기간 중에 다른 강대국들의 균형전략이 부재할 것이라고 볼 근거는 없었다. 단극체제는 다른 경쟁국들의 도전을 허용할 수 없을 만큼 강한 것이었다. 미국의 단극 최고조기에 미국은 전 세계 국방비의 40%이상을 지출하고 있었고, 국방 부문 연구개발에서 전 세계를 주도하고 있었다. 미국을 제외한 다른 모든 국가들이 함께 미국에 도전한다고 해도 이를 막을 수 있을 정도의 국력이었던 것이다. 9.11 테러 이후 미국이 아프가니스탄 공격을 결정할 때만 해도 많은 강대국들과 국제사회는 이를 지지하였다. 그러나 2003년 이라크 침공 시에는 프랑스, 독일, 러시아 등 주요 강대국들이 이에 반대하였다. 미국이 일방주의적으로 추진한 안보전략은 하드 파워를 사용하는 견제에 직면하지는 않았지만 소프트 파워를 축으로 한 연성균형에 직면할 수밖에 없었다.

중국의 부상 역시 미국의 단극체제 하에서 시작되었다. 중국은 미국의 단극체제가 다른 국가들의 주권을 침해하는 패권질서라고 파악하고 패권질서에 반대하여 다극체제를 이룩하는 것을 중요한 외교정책의 원칙으로 삼기 시작했다. 중국의 WTO가입을 계기로 미국은 중국의 변화와 관여가 가능할 것으로 보았지만 중국은 단극체제 하에서 최대한의 발전과 안정을 이루면서 다른 한편으로는 미국에 대한 균형을 추구하는 세력으로 성장하였다.

셋째, 단극체제 기간은 국제정치 자체가 근본적으로 변화하는 시기였기 때문에 패권의 진화를 위해서는 추구해야 할 새로운 목적들이 존재했다. 냉전이 종식되면서 많은 3세계 국가들은 냉전기에 억압되었던 다양한 국가전략을 추진하기 시작했다. 대표적인 것이 불완전 주권성을 해결하려는 노력이었다. 3세계 국가들은 20세기 초 미국과 러시아의 민족자결주의에 힘입어 과거 유럽의 구제국들에 저항하여 독립을 성취하였다. 그러나 그 과정에서 유럽 구제국들의 영향, 그리고 냉전의 논리 속에 자신이 추구한 온전한 영토와 민족, 효율적 정부를 수립하는데 실패하였다. 일례로 중동의 많은 국가들은 여전히 자신이 주관적으로 원하는 국민국가 수립을 위해 투쟁하고 있으며 이는 내전의 형태로 나타난다. 그러나 이는 내전이라기 보다는 미완성의 국민국가를 형성하려는 국민건설과 국가건설의 사업이라고 보아야 한다. 냉전기에 이러한 목적은 미소 초강대국 간 대결 논

리에 억압되어 좌절되기 일쑤였다. 미국이 새로운 환경에서 패권의 위치를 확고히 하려면 이러한 3세계 국가들의 열망을 이해하고 지역적 민감성을 가진 정책을 추구했어야 했다. 그러나 부시 행정부 시기의 반테러 전략과 우세전략으로 3세계에 대한 미국의 영향력을 새롭게 확보할 수 있는 기회를 상실했다고 본다.

넷째, 단극체제를 떠받치는 경제적 기초와 국내정치적 기초 등 패권사업의 기반을 공고히 했어야 했다. 패권을 유지하는 핵심적인 기초는 강력한 경제력을 유지할 수 있는가 하는 점이다. 미국은 9.11 테러 이후 막대한 전비 지출, 증가되는 재정적자, 그리고 신자유주의 세계화 이후 강화되는 빈부 격차 속에서 경제발전의 계기를 상실해왔다. 특히 기축통화의 이점을 활용하여 미국의 무역적자를 중국의 채권 매입으로 상쇄하는 소위 지구적 불균형을 유지해왔고 이는 미국의 주택문제가 불거지면서 더 이상 유지 불가능한 것으로 판명되었다. 경제 위기 이후 그간 미국이 축적해온 다양한 경제문제가 불거졌고 이는 향후 미국 패권유지에 가장 심각한 문제로 등장할 것이다.

더불어 미국의 국익이 패권적 영향력에 달려있다는 인식을 유지하는 것도 더욱 어려움에 처하고 있다. 미국의 밀레니얼 세대는 경제 위기 이후 취업과 경제활동에 막대한 어려움을 겪고 있고 그 주된 이유를 21세기 초 미국의 과대팽창과 무분별한 대외 개입에 돌리고 있다. 향후 미국이 세계질서를 유지하면서 미국의 국익을 확보할 수 있다는 인식을 확산하기는 어려울 것으로 보이며 트럼프 대통령의 당선도 이러한 국내정치 기류의 변화에 힘입은 바가 크다고 본다.

다섯째, 변화하는 국력 변화 요소, 특히 기술요소에 대한 장기적 계획이 필요했다. 소위 4차 산업혁명이 가시화되면서 국가들 간 국력의 불균등발전의 계기는 심화되고 있다. 미국은 다른 국가들에 비해 4차 산업혁명 기술을 선도하면서 특히 국방분야에서 다른 국가들을 압도하고 있다. 이 점에서 미국의 패권유지에 가장 긍정적인 요소를 찾을 수 있다. 그러나 4차 산업혁명을 둘러싼 경쟁은 매우 치열하며 특히 중국의 기술 개발에 대한 국가 차원의 노력은 심대하다. 한편으로는 원천기술 개발에 주력하면서 기존의 기술의 활용한 사업 전개, 그리고 기술 절취를 통해서라도 기술 굴기를 이루려는 노력이 진행되고 있기 때문에 향후 기술은 패권 경쟁의 게임체인저가 될 확률이 높다.

IV. 미중 전략 경쟁의 추이와 미래

트럼프 정부 시기에 본격적으로 시작된 미중 간 경쟁의 본질이 무엇인가를 현재로서 판단하기는 어렵다. 미중 경쟁이 무역갈등으로 치열한 향상을 보이면서 쉽게 패권경쟁으로 이름을 붙이고 투키디데서 함정이나 세력전이의 상황으로 묘사하지만 패권의 정의를 까다롭게 내릴 경우 여전히 논의의 여지가 많다.

패권은 능력과 의도를 모두 갖추어야 하는 어려운 조건을 갖추고 있고, 능력 역시 기존의 패권을 추월하는 것을 넘어 새로운 시대에 걸맞는 리더십, 그리고 다른 국가들의 인정이 필요하다. 미국의 경우 19세기 패권국이었던 영국을 GDP 기준으로 처음 추월한 것은 1869년이었고, 1888년에 이르러서야 종합국력 지표(CINC)의 차원에서 영국을 온전히 능가하게 된다(Rauch 2017). 기존의 패권국을 능력 면에서 압도한 이후에 미국이 세계패권국으로 스스로 의도를 갖추고 국제사회에서 인정받은 것이 1945년이었던 것이라면 패권국 추월부터 패권지위 확보까지 적어도 60년 가까이 행기가 필요했던 것이다. 1차 세계대전에 미국이 참전했지만 곧 의회와 국민들의 반대로 패권국의 정책을 행사하는데 어려움을 겪어 고립주의의 시대를 거쳤고, 1929년 경제공황 이후 미국의 고립주의는 더욱 심화되었다. 2차 세계대전에 참전하면서부터 미국은 미국 자본주의의 문제를 해결하기

위해 세계적 차원의 패권전략이 필요하다는 점을 느끼게 되었고, 소련과 공산권의 대두로 국민들의 패권사업에 대한 지원을 확보할 수 있었다(이혜정 2001). 사실 2차 대전 이후 정상으로의 회귀를 내세우며 미국의 과도한 해외개입을 비판하는 목소리가 성장했었다. 한국전쟁 발발 이후 미국 내에서 공산권의 위협이 가시화되고 냉전 수행을 위한 국내적 합의가 서서히 만들어진 것이 사실이다.

향후 미국은 군사력 부문에서 패권국의 역할을 할 수 있는 힘과 기술적 선도성을 갖추고 있음에 틀림없다. 미국의 동맹과 안보파트너의 힘까지 합산하면 미국의 군사력은 중국을 압도하고 있다. 경제적 차원에서 중국은 멀지 않아 미국을 GDP 면에서 앞서갈 것으로 예상하고 있다. 그러나 1인당 GDP나 기술기반 경제성장의 가능성에 대해서는 여전히 많은 논란이 지속되고 있다. 중국의 경제성장률은 1979년부터 2018년까지 평균 9.4%의 성장률을 보였지만 향후 생산요소의 집중 투입으로 가능했던 과거의 양적 성장은 한계를 드러낼 수밖에 없다. 4차 산업혁명으로 상징되는 새로운 기술을 기반으로 혁신기반 성장을 도모하지 못하면 중국의 성장률은 중장기적으로 6% 이하로 떨어질 것으로 전망하고 있다. 더욱이 중국 내 존재하는 구조적 어려움, 도농 간 격차, 고령화, 사회복지 비용 증가, 내수형 경제로의 전환, 부패, 정부 주도 경제의 문제점 등 다양한 난관이 존재하고 있어 중국의 지속적 성장은 불변의 사실로 상정될 수는 없다.

의도의 측면은 더욱 예상하기 어렵다. 미국의 국내정치는 다음 절에서 다루겠지만 대체로 과거와 같은 패권사업의 국내적 기초가 마련되기 어렵다는 관측이 힘을 얻고 있다. 미국 단극체제 하 미국의 과대팽창과 개입의 오용으로 미국경제가 재정적자에 시달리고 있고, 2008년 경제위기 이후 미국인들은 해외개입에 소극적인 견해를 가지고 있으며, 특히 새로운 밀레니얼 세대들은 패권추구의 외교정책이 자신에게 구체적인 이익을 가져올 것인가에 대해 회의적이다.

중국이 미국을 능가할 종합국력을 언제 가지게 될 것인가, 미국과 견줄 수 있는 동맹과 파트너들을 언제 얻을 수 있는가 등 힘의 측면과 별도로 중국 정부가 패권을 추구하는 전략적 의도가 있는가, 중국 국민들이 이러한 중국의 패권사업에 동의할 것인가 등 다양한 측면을 따져봐야 한다. 중국이 미국을 능가하는 국력을 소유하고 정부 주도 하에 국제적 공공재를 제공하고 새로운 거버넌스를 제시하는 패권사업을 추구하며 중국 국민들이 일정한 희생을 감수하고라도 장기적 이익을 위해 패권사업을 지지한다면, 현재의 미중 갈등은 패권경쟁으로 진화할 가능성이 있다고 할 것이다. 중국의 경우 경제발전과 선진국 도약에 대해서는 국민적 합의가 있을 수 있지만, 세금을 들여 다른 지역에 막대한 경제지원을 하고 다른 지역의 안보분쟁에 개입하여 안정을 확보하는 패권의 역할을 국민들이 지지할 것인가는 별개의 문제이다. 현재 진행 중인 일대일로 사업의 경우도 중국의 시혜적 역할보다 소위 부채의 덫이라고 하는 약탈적 모습이 부각되기도 한다.

중국은 시진핑 정부 등장 이후 도광양희로 대표되는 점진적이며 신중한 대외전략 노선을 탈피하여 유위분발로 표현되는 공세적 대외정책을 표방하고 있다. 무엇보다 신형국제관계를 내세우며 기존의 미국 주도 국제질서에 도전하는 양상을 보이고 있다. 2013년 일대일로 사업을 추진하면서 중국이 중심이 되는 지역을 형성해가고 있으며, 이는 비단 경제와 인프라에 관한 것이 아니라 거버넌스와 에너지, 그리고 안보분야로 확대되어 가고 있다. 신형국제관계는 중화민족의 위대한 부흥, 인류운명공동체 등의 이념에 의해 지탱되고 있으며, 강군몽, 기술굴기, 중국적 특색의 사회주의 강대국 건설 등을 구체적인 토대로 하고 있다. 이러한 수사들이 과연 미국의 패권을 대체하는 중국 패권 전략을 내세우고 있는 것인지, 아니면 경제성장률 저하, 불평등의 국내문제, 경제발전 과정에서 나타나는 공산당 일당 지배에 대한 비판 등 많은 문제들을 해결하려는 국내용 수사인지는 정확히 가늠하기 어렵다.

그러나 여러 국력지표로 보았을 때 중국이 현재 관점에서 미국의 패권을 대체하려는 명백한 패권경쟁을 수행하고 있다고 보기는 어렵다. 오히려 중국은 미국이 주도한 자유주의 국제질서를

수호하고 증진하는 세력이라는 점을 홍보하고 있으며 다른 국가들에게 미국의 리더십의 문제를 함께 인식하면서 기존 질서를 유지하려는 모습을 보이고 있다. 중국은 다수의 공식 문건을 통해 중국이 평화로운 발전을 추구하는 것은 외교적 수사나 전략적 모호성이 아니라는 점을 강조하고 있다. 중국은 어떠한 상황에서도 패권적 확장을 추구하거나 영향권을 형성하려 하지 않는다는 점을 강조하고 있다. 이러한 전략적 지향이 중국의 오랜 문명과 역사에서 비롯된 것이며, 이는 평화로운 발전전략으로 나타나고 있다고 수시로 강조하고 있다.

중국은 국제정세가 다극화를 향해 나아가고 있으며 이는 불변의 흐름이라고 보면서 자유무역과 다자주의로의 후퇴에도 불구하고, 경제의 세계화의 경향은 변하지 않을 것이라고 평가하고 있다. 또한 국제 질서를 둘러싼 경쟁이 강화됨에도 불구하고 새로운 국제관계를 향한 움직임도 자리 잡고 있다고 주장하고 있다. 중국은 소위 인류운명공동체라는 비전을 제시하면서 중국의 평화로운 발전을 축으로 인류의 진보를 강조하고 있다. 이 과정에서 중국은 미중 관계가 가장 중요한 양자관계라고 보고 중국은 미국에 도전하거나 대체할 의도가 없다고 명백히 밝히고 있다. 그러나 동시에 미국은 중국의 발전을 막거나 봉쇄할 가능성도 없다고 단언하고 있다. 미국이 냉전적 사고방식을 버리고 상호발전과 상호이익을 중시할 것을 주장하면서 소위 투키디데스 함정을 극복해야 한다고 논하고 있다. 협력, 안정에 초점을 맞춘 미중관계로 패권분쟁과 같은 자기실현적 예언을 넘어서야 한다는 주장이다. 중국이 건설하고 있는 일대일로 역시 영향권 건설이 아니라 평화, 협력, 개방성, 포용성, 상호 학습 및 상호 이익을 특징으로 하는 실크로드 정신에 입각한 협력 구상이라고 주장하고 있다.

이러한 논의는 중국이 세계의 경제적 발전에 공헌하고 책임 있는 강대국의 역할을 하겠다는 점에서 공공재 제공의 패권적 역할을 피하지 않지만, 다른 국가들을 억압하고 독자적으로 행동하는 강대국이 되지 않겠다는 논의이다. 그러나 공공재 제공 국가가 이론적으로 패권의 역할이라고 정의한다면 중국이 사용하는 패권의 개념은 부정적 함의를 가진 협소한 의미의 정이라고 하겠다. 중국이 국제정치에서 논의된 패권의 역할 자체를 부정하고 있는지, 그리고 패권의 역할을 하게 되면 공공재를 제공하면서도 간헐적으로 다른 국가들의 도움과 희생을 강요하는 악탈적 패권으로 변할 수도 있다는 점을 정확하게 인식하고 있는지 알기는 어렵다.

패권경쟁이 벌어진다면 부상국이 기존의 패권국에 도전하는 경우인지, 아니면 기존의 패권국이 도전국의 부상을 좌절시키기 위해 선제적으로 공세를 취하는 경우인지를 밝히는 것이 중요하다. 패권전이이론은 역사적으로 패권과 겨룰 수 있는 능력을 가지고, 기존 질서에 대한 불만족도가 상승한 부상국이 패권국에 도전하는 경우를 주로 논하고 있다. 그러나 역사적으로 기존의 패권국이 도전국에 대해 선제적 공세를 취하는 것이 오히려 다수라고 주장하는 경우도 있다(Chan 2007; Copeland 2000). 도전국의 성장세가 빠르고 현재의 추세가 이어질 경우 패권 지위의 역전이 불가피할 때, 그리고 도전국에 대한 선제적 공세가 성공할 확률이 높고 국민들도 지지할 때 선제적 공세가 일어날 확률이 높은 것이다.

트럼프 정부의 대중 전략 역시 소위 자유롭고 공정한 국제경제질서를 위한 패권국의 관리 역할에 가까운 것인지, 아니면 결국 중국을 중심에 놓고 선제적인 공세를 통해 중국의 팽창을 막고 더 나아가 성장을 좌절시키려고 하는 것인지 확실하지 않다. 트럼프 대통령은 개인의 국내정치적 이익 때문에 중국에 대한 강경한 무역 정책을 펴고 있지만, 국내정치적 이익이 확보될 때 과연 중장기적 대중 전략을 추구할 비전이 있는지 명확하지 않다. 미국 전체를 놓고 보면 중국과 협력, 공존해야 한다는 국민들의 여론에도 불구하고 중국의 성장을 막고 기존의 미국 주도 국제질서에 대한 중국의 도전을 선제적으로 봉쇄해야 한다는 미국 내 주류담론이 점차 성장하고 있음을 알 수 있다. 특히 트럼프 정부 들어 대중강경론자들의 목소리가 트럼프 대통령의 중국 압박과 합쳐져 강

경한 중국 정책으로 표출되고 있다. 이러한 전략이 합리적 결과를 가져오지 못하고 결국 대중 관여론자들의 힘이 다시 강해질 수도 있지만 중국에 대한 부정적 경계 의식이 상당 부분 높아질 것은 확실하다.

트럼프 정부 하에서 이미 인도-태평양 전략에 관한 국방부와 국무부의 보고서가 2019년에 출간된 바 있다. 국방부의 인도-태평양 안보전략 보고서는 중국을 명확한 전략적 경쟁자로 보고 중국의 규범 저해 행위에 대처하기 위한 국방전략을 강화하기 위해 미국의 준비태세 강화, 동맹 및 파트너와의 안보협력, 그리고 인도-태평양 지역의 새로운 안보네트워크 구축을 중요한 목표로 제시한 바 있다. 미국의 국무부 보고서 또한 인도-태평양 지역에서 미국이 건설하는 질서가 규범기반 질서이며, 이는 (1) 모든 국가의 주권과 독립에 대한 존중, (2) 분쟁의 평화로운 해결, (3) 공개 투자, 투명한 계약 및 연결성을 기반으로 하는 자유롭고 공정하며 상호적인 거래, (4) 항해 및 비행의 자유를 포함한 국제법 준수에 기반하고 있다고 주장하고 있다. 그러면서 중국에 대한 비판을 명시적으로 표현하고 있는데, 중국은 국내외에서 탄압정책을 펴고 있는 바, 국내적으로 반대 의견을 용납하지 않으며, 언론과 시민 사회를 적극적으로 통제하고, 소수 민족과 종교적 소수자를 잔인하게 억압한다고 비판하고 있다. 또한 중국은 정치적, 경제적 영향력을 통해 다른 국가로 이러한 관행을 수출하여, 인도-태평양 지역의 안정성과 번영을 악화시킨다고 논하고 있다. 중국이 위구르족, 카자흐족, 키르기스족, 그리고 신장의 다른 무슬림 소수 민족에 대한 잔인한 억압, 티베트 공동체의 종교 지도자에 대한 개입을 중단할 것을 주장하는 한편, 홍콩과 관련하여, 1984년 중국-영국 공동 선언에 따라 홍콩의 자율과 시민의 자유를 유지하겠다는 약속을 지지할 것도 요구하고 있다(U.S. State Department 2019).

트럼프 정부 하에서 이러한 비판은 중국에 대한 선제적 공세의 측면을 지니고 있다는 의심을 들게 하는 배경이 존재한다. 2018년 펜스 부통령의 허드슨 재단 연설이나 미국 내 싱크탱크들의 논조들이 그러한 배경을 보여주는 사례들이다. 잘 알려진 바와 같이 펜스 부통령의 연설은 미중 관계의 새로운 신냉전을 선언한다고 여겨질 정도로 경제, 안보, 정치, 이념, 사회문화에 걸친 전방위적 중국 비판의 내용을 담고 있었다. 최근 후버 재단의 보고서 역시 이러한 흐름을 잘 보여주고 있다. 여기서 중국은 비단 군사안보, 경제, 기술 등 이미 시작된 경쟁뿐 아니라 다양한 정치, 사회문화, 이념의 측면에서 미국에 도전하고 영향력을 미치고 있다고 본다. 중국은 미국 사회의 개방성을 이용하여 자신의 권위주의적 영향력을 추구하고 있는데 광범위한 당, 국가 및 비국가 행위자들을 활용하여 영향력 추구 목표를 발전시키고 있으며 최근에는 투자와 이러한 노력의 강도를 크게 가속화했다고 평가하고 있다. 미국 연방 및 개별 주 단위 정치에서 중국은 떠오르는 정치인을 식별하고 지원하는 한편, 유명한 로비 및 홍보 회사를 고용하는 등 영향력 있는 시민 사회 단체와 협력하는 노력을 기울이고 있다고 분석한다. 대학 캠퍼스에서 공자 아카데미를 다수 설립하고 싱크탱크에서 연구원, 학자들에 영향을 미치며 미국 언론에도 영향력을 확대하고 있다고 본다.

이에 대해 보고서는 미국이 투명성, 통합성, 상호성의 원칙에 근거하여 대응해야 한다고 제안하며, 이를 건설적 경계(constructive vigilance)라고 명명하고 있다. 중국 및 기타 외국 행위자의 불법 활동 조사 및 모니터링을 상시적으로 실시하고, 의회는 중국 영향력 확대 활동에 관한 적절한 조치를 계속 조사하고 보고해야 하며 외국의 영향에 관한 외교 노력의 투명성을 강화하기 위해 법규를 새롭게 제정해나가야 한다는 것이다. 언론 역시 중국의 영향력 확대 활동에 대한 조사보고를 수행하여 중국에 대한 정확한 지식 기반을 강화할 책임이 있다고 보고 있다(Hoover Institution 2018).

이러한 전략의 구성요소들은 인식과 이념의 차원에서 미국의 대중 전략을 규정한다는 점에서 매우 중요하다. 현재 벌어지고 있는 미중 간 무역분쟁과 기술을 둘러싼 경쟁을 넘어 인식과 이념, 사회문화 차원에서 미중 간 대립과 경쟁이 가속화될 경우 결국 군사안보, 아시아 지역구상, 지

구 거버넌스 등에서 제로섬 게임의 대립과 충돌이 도래할 가능성도 있기 때문이다. 트럼프 정부의 인도-태평양 전략은 여전히 형성 중에 있지만 점차 틀이 잡혀감에 따라 이에 따른 미중 관계가 어떻게 형성될지는 매우 중요하다. 미국의 아시아 지역전략이 기존의 자유주의 질서에 기반한 굳건한 거버넌스 확대, 아시아 국가들에 대한 건전한 경제, 인프라 지원을 넘어 대립적인 미중 경쟁구도를 굳혀간다면 아시아 국가들의 딜레마는 깊어질 것이고 미국에 대한 반감 역시 증가할 것이다. 성급한 패권경쟁의 구도보다 규칙에 기반한 경쟁과 서로의 전략적 이익의 공유 및 갈등 부분을 명확히 설정하여 미중 관계를 아시아 국가들, 더 나아가 국제사회 전체의 이익 차원에서 신중하게 운영해 나가는 것이 필요하며 미중 양국 중 어느 국가가 이러한 전략을 펴가는가에 따라 다른 국가들의 전략이 결정될 것이다.

V. 미국의 국내정치

향후 미국의 외교정책은 이미 구조적으로 자리잡은 미국의 국내정치 양극화의 변화 가능성에 달려 있다고 볼 수 있다. 1980년대 이후 자리잡은 미국 정치의 양극화 현상으로 핵심은 금융탈규제, 탈산업경제, 세계화, 경제개방에 대한 민주, 공화 양당의 신자유주의 합의였고, 2008년 경제위기 이후 신자유주의 합의의 경제적 기반이 침식되어 보호주의 무역정치가 작동하게 되었다고 본다(조찬수 2018, 7-8). 이 과정에서 경제위기 이후 미국 경제사정 악화가 트럼프 정부의 등장에 기여했다고 보기만은 어렵다. 미국의 제조업 부분 적자가 증가한 것은 사실이지만 서비스 무역 흑자는 2000년대 중반을 기점으로 가파르게 증가했다. 이를 이끄는 부문은 지식경제분야이며 이 분야 기업가들은 무역자유화를 지지하는 것이 사실이다. 다만 선거에서 지식경제분야는 트럼프의 보호주의 연합과 동떨어져 있다는 점에 주목할 필요가 있다(조찬수 2018, 11). 미국의 실업률 역시 오바마 정부 마지막 해인 2016년 경제위기 시작 전의 수준을 회복했고, 실업률이 보호주의를 추도했다는 근거는 희박하다. 트럼프 정부의 등장이 과연 경제위기로부터 직접적인 인과관계를 가지고 가능했는가를 좀 더 따져볼 필요가 있다.

트럼프 정부는 미국적 중산층 포퓰리즘에 근거한 현상에 기반한 바가 크다. 포퓰리즘은 조직화 수준이 낮고 지속성이 약하며 미국의 경우 중산층의 이익을 증진하기 위한 개혁운동의 성격을 띠었다. 트럼프 현상을 가능하게 한 것은 오히려 1980년대부터 시작된 미국 정치의 양극화로 이는 경제위기를 계기로 더욱 명확해져 경제적 양극화의 성격을 더 강하게 띠게 되었다. 민주, 공화 양당의 이념적 거리를 더욱 멀어지는 한편 신자유주의 합의는 지속되고 있다. 양극화의 과정은 중도층의 감소와 민주, 공화 양당의 양극화로 특징 지워진다. 민주당의 지지기반은 남부와 러스트벨트를 벗어나 점차 지식기반경제 층으로 옮겨가는 한편, 공화당은 더 우익으로 옮겨가는 변화를 보여주었다.

흥미로운 점은 트럼프 시대에 신자유주의 합의가 깨졌다고 보기는 어렵다는 점이다. 트럼프 대통령은 금융규제강화와 같은 근본적인 구조적 변화를 추구했다기보다는 한편으로 중국에 대한 무역분쟁을 시작하고 다른 한편으로는 제조업체들의 미국 내 복귀를 추구하는 정책을 폈다. 결국 트럼프는 미국경제의 문제를 자본주의 구조 자체의 문제로 보거나 계급적 불평등의 문제를 직접 해결하려 하지 않는다. 오히려 중산층의 경제적 어려움과 불안을 기성 정치인과 미국을 떠난 다국적 기업들, 그리고 불법 이민자들과 중국과 같은 불공정 무역 대상국으로 돌리는 정책을 펴고 있다(조찬수 2018, 26).

그렇다면 결국 트럼프 대통령의 집권은 미국 정치 체제 전반의 양극화와, 특히 공화당의

대의기능이 약화된 상태에서 양극화된 유권자의 상황이 반영된 것으로 보아야 한다(정구연 2018, 140). 공화당이 약한 정당(weak party)이면서 강한 당파성(strong partisanship)을 가지고 있기 때문에 트럼프 대통령이 당선될 수 있었던 환경이 조성되었다(정구연 2018, 141). 트럼프 대통령이 기반하고 있는 우익 포퓰리즘은 다양한 무정형의 불만집단에 힘입은 것으로 반세계화, 반기성정치, 반이민에 기초하고 있으며 토착주의를 강조하고 있다. 실제로 경제의 악화가 지식경제 성장, 자동화의 발전, 수명 연장 등 구조적 요인에 기반하고 있지만 경제악화의 원인을 세계화에 돌림으로써 문제의 궁극적 해결은 어려워지고 있다. 트럼프 대통령은 공화당의 약한 대의성의 환경 속에서 포퓰리즘의 흐름을 타고 성공할 수 있었으며 이러한 흐름은 유럽의 많은 국가들에게도 공유되는 현상이다. 포퓰리즘이 외교정책에 미치는 바에 대한 연구가 많이 축적되어 있지 않으므로 과연 포퓰리즘이 외교정책결정과정과 구체적인 결정에 어떠한 영향을 미치는지 정확히 알기는 어렵지만 대체적으로 반세계화의 기초를 띠게 된다는 것은 명확한 사실이다. 국가 주권을 내세우면서 자국 이익 우선주의를 추구하고 중산층의 회복을 외치지만 사실상 문제의 궁극적 해결이 가능한지는 미지수이다(정구연 2018).

이렇게 등장한 트럼프 대통령의 리더십은 대외정책에서 미국 패권의 효율적인 부흥을 추진한다고 보기는 어렵다. 미국 대통령들의 다양한 종류의 리더십이 있었지만 트럼프의 경우 현상불만의 해밀턴 리더십으로 정의할 수 있다(손병권 2019). 강한 에너지를 가지고 있지만 현실에 대한 불만이 높으며 자신의 의지대로 당의 방향에 구애받지 않고 미국의 이익을 앞세운다는 점에서 그러한 정의가 가능하다(손병권 2019). 그러나 그러한 리더십 하에서 향후 미국의 패권을 부흥시킬 합리적 대안이 생성될지는 지켜보아야 할 일이다.

향후 미국의 국내정치 동향과 관련하여 주목할 점은 2020년 대선에 출마하는 민주당 후보들의 대외정책 경향과 민주당 지지층의 동향이다. 현재까지 민주당 대선 주자들은 4차에 걸친 TV 토론에서 주로 경제문제에 치중하는 경향을 보였고 대외정책에 관해서는 본격적인 경쟁이나 지지층의 의견 조성이 이루어지지 않는 듯 보인다. 최근 2019년 6월에 실시된 Chicago Council on Global Affairs의 여론조사가 흥미롭다. 여론조사는 민주당 지지층을 자유주의적(liberal) 민주당 지지층과 중도/보수(moderation/conservative) 민주당 지지층으로 나누고 주요 외교정책 사안에 대한 여론조사를 실시하였다. 그 결과

1. 이란 (68 % vs. 39 %)과 북한 (69 % vs. 57 %)의 핵 위협에 대해 중도/보수 민주당원은 자유 민주당원보다 더 불안을 느끼고;
2. 두 그룹의 대다수는 기후 변화가 치명적인 위협이지만 자유 민주당원의 비율이 더 크다고 보며(90 % 대 63 %); 자유 민주당원의 대다수 (59 %)에 비해, 소수의 중도/보수 민주당원 (41 %)만이 미국의 정치적 양극화가 중대한 위협이라고 믿고 있고;
3. 자유 민주당원은 인도주의적, 경제적 원조와 같은 외교적 이니셔티브를 보다 적극적으로 지지하고 미국의 안전을 위해 국제기구에 참여하는 것을 지원하고;
4. 미군의 우월성을 유지하는 것이 미국을 더 안전하게 만든다는 점에서 중도/보수 민주당원이 자유 민주당원보다 다소 높으며;
5. 이란이 핵무기 개발을 재개하면 중도/보수 민주당원의 거의 절반이 공습 (48 %), 사이버 공격 (49 %), 이란에 대한 미군 (45 %)의 사용을 지원하는 반면, 다수의 자유 민주당이 반대하고 (공중 공격의 65 %, 사이버 공격의 47 %, 군대 파견의 65 %);
6. 두 그룹 모두 이민정책에 찬성이지만, 벌금부과에 관해 중도/보수 민주당원들은 불법 이민자를 고용하는 사업체 (61 % vs. 49 % 자유주의), 국경 보안 강화 (66 % vs. 47 % 자유주의) 및 운반에 새로운 벌금 부과를 선호하는 반면, 많은 체포와 추방 (42 % vs. 19 % 자유주의)에서도 의

견차이를 보이고;

7. 중도/보수 민주당원의 대다수는 미국이 세계에서 가장 위대한 나라라고 생각하지만 (57 %), 자유주의자들은 중 39 %만이 동의하고 있고(59 %는 다른 나라보다 크지 않다고 응답);
8. 두 민주당 그룹의 대다수는 국가의 소득과 부의 분배가 덜 공정 해 졌다고 말하지만 2008 년 이후 그룹 간 편차는 증가했음(현재 84 % 자유 민주당, 64 % 중도/보수 민주당원)을 알 수 있다.



VI. 향후의 미국 패권과 국제질서

현재 세계가 당면하고 있는 미국 대외정책의 변화로 인한 혼란은 부분적으로 트럼프 대통령 개인의 변수에서 비롯된 바도 있지만 궁극적으로는 탈냉전기에 진행된 국제정치 구조의 변화가 크게 자리잡고 있다고 보인다. 이는 미국 내 정치 양극화라는 변수와 결합하여 트럼프 정부를 탄생시켰고 트럼프 정부 이전부터 진행되던 구조적 변화를 더욱 촉진하는 양상을 보이고 있다. 미국은 패권의 약화 속에 국제적 공공재 제공에 소극적 태도를 보이면서 공공재적 성격에 배타성과 경쟁성을 가미한 사유재의 성격을 증가하고 있다. 다른 국가들은 미국이 제공하는 질서의 편익을 바라보며 미국 패권 지속에 필요한 비용을 신중하게 지불해가고 있다. 만약 대안적 질서의 성립가능성이 가시화되고 패권 교체의 비용이 크지 않다고 생각될 경우, 다른 국가들은 미국에 대한 지원을 재고하게 될 것이다.

중국을 포함한 많은 국가들은 현재의 자유주의 국제질서의 유지 필요성에 대해 공감한다. 미국과 유럽 등 우익 포퓰리즘이 강화되는 현상 속에서 이러한 지지가 줄어들고 있지만, 원칙적인 공감이 존재하는 지금, 세계질서의 근본적인 문제를 정확히 파악하여 대처하는 것이 중요하다. 현실주의자의 경우 미국의 합리적인 역외균형전략을 추천하며 힘의 분포에 기초한 안정성을 강조하는 경향이 있다. 미어샤이머의 경우 국제질서를 진정으로 국제적이고 보편적인 질서와 한정적(bounded) 질서로 양분하고, 진정한 자유주의 국제질서는 단극체제 하에서만 가능하다고 본다. 단극 질서에서는 강대국 지정학 경쟁이 없기 때문에 강대국의 이념과 정권의 성격이 국제질서에 반영되기 때문이다. 그러나 양극체제와 다극체제는 필연적으로 한정적 질서이기 때문에 각 블록 내의 질서의 성격이 자유주의, 혹은 공산주의와 같은 보편적 성격을 띠더라도 결국 강대국 간 경쟁 때문에 현실주의에 기반한 국제질서가 정착할 수밖에 없다고 본다. 냉전기는 서구 자유진영 내에서는 자유주의 질서가 안착했지만 결국 한정적 질서였고, 공산권 내에서도 공산주의라는 보편적 질서가 자리잡았지만 현실주의의 질서를 벗어나지 못한 것이 역사적 사실이다. 국제질서의 국제제도의 성격도 중요한데, 냉전기는 양극체제였으므로 매우 얇은(thin) 제도만 정착하게 되었다. 그렇다고 단극적 자유주의 질서가 유지 가능한가 하면 그렇지 않다는 것이 미어샤이머의 논리이다(Mearsheimer 2019). 단극적 자유주의 질서가 유지 불가능하다면 현실주의적 단극질서로서 미국이 제한적 힘을 행사하거나, 혹은 양극, 다극 질서 속에서 현실주의적인 미국의 패권질서만 가능하다는 결론이 나온다.

이러한 논의는 안보측면에만 초점을 맞춘 것으로 패권의 경제적 기반을 고려해볼 때 좀 더 포괄적인 대안이 필요하다. 로드릭의 경우 새로운 형태의 세계화를 통해 구조적 요건이 안정되어야 국제질서가 표류하지 않는다고 본다. 로드릭은 브레튼우즈체제는 금융과 화폐의 국제적 차원을 다루면서 미국 주도의 자유주의 질서를 유지하는데 공헌했지만 세계화와 상호의존의 정도는 철저히 개별국가의 정책에 의존하고 있었다는 점을 강조한다. 개별 국가들은 국내의 거시경제정책과 정치적 안정성을 해치지 않는 선에서 대외개방과 세계화를 추진했고 상당한 권한을 가지고 있었다는 것이다. 무역의 자유화 역시 수입쿼터나 관세 등의 수단에 한정되고 그것도 선진국에 주로 적용되는 것이었다. 개도국은 기본적으로 자신이 원하는 정책을 채택하여 시행할 수 있었고 상당한 자율성을 가지고 있었다. 반면 1990년대부터의 세계화는 초세계화로 세계화라는 목적을 위해 개별국가의 경제가 수단으로 여겨지는 것이었다. 미국이 주도가 된 신자유주의 모델이 전 세계로 확대될 것이라고 가정되었고 특히 중국이 WTO에 가입하면서 중국 역시 미국식 자유주의 경제로 이행할 것이라는 생각이 팽배해졌다. 그러나 세계화의 흐름 속에서 승자와 패자는 생기게 마련이었고 개별 국가들이 이에 대처할 충분한 수단을 가지지 못하게 됨으로써 결국 세계화는 많은 반발을 불러오게 되었다. 미국은 중국이 보조금 지급이나 기술 절취 등 많은 불공정 무역을 하고 있다고 비난하

지만 이는 미국 역시 산업화 초기에 하던 관행이며, 다만 지금 중국의 행동이 세계화의 규범을 기준으로 비판받고 있다는 점이다. 미국은 그러한 중국의 상황을 이해할 필요가 있으며, 중국 역시 선진국의 비판을 일정 부분 수용해야 한다고 논하고 있다. 무엇보다 이후의 세계화를 위해서는 개별 국가들의 자율성과 국내적 민주주의를 유지할 수 있는 공간을 마련하면서 세계화의 진전을 조정해야 한다고 주장한다. 지구적 통합이 진행될 수록 국내적 분열이 가속화되는 세계화는 유지가능하지 않다는 것이다. 국내 불평등을 해소하기 위한 국가별 정책을 강화하는 동시에 다자적 합의에 기초한 세계화를 지탱할 수 있는 국제기구들을 다시 활성화하는 것이 필요하다고 본다(Rodrik 2019).

이러한 논의는 자유주의 국제질서가 반드시 미국 주도일 필요는 없다는 점을 일깨운다. 예를 들어 래섬은 자유주의 국제질서가 어느 한 국가의 패권적 지위나 공공재 제공으로 시작되었다고 보지 않고 거시적 역사적 흐름 속에 하나의 줄기로 자리 잡았다고 본다. 19세기에 들어와 비로소 성립된 자유주의 국제질서는 패권안정이론이 논하듯이 영국과 같은 패권의 역할에 힘입어 더욱 발전하였지만 개별 행위자로서 영국이 창출한 것은 아니라고 본다. 자유주의 국제질서를 본격적으로 발전시킨 나라는 20세기의 미국이다. 윌슨으로부터 시작되어 루즈벨트 대통령에서 본격적인 결실을 맺은 자유주의 국제질서는 현재에까지 이어져오고 있다. 전간기에 영국은 여전히 자유주의 국제질서에 많은 영향력을 발휘하고 많은 국가들이 폭발적으로 증가한 다자주의적 자유주의 제도 성립에 기여했다. 2차 세계대전이 진행되는 중에 미국은 전쟁 종식 이후의 국제질서에 대해 고민하게 되고 점차 자유주의 질서를 만들어갔다고 본다.

래섬은 루즈벨트 대통령과 미 행정부가 20세기 중반 이후 자유주의 국제질서를 조성한 핵심 행위자라고 보지만 그 과정이 일관되고 목적지향적이라고 볼 수 없다고 주장한다. 대부분의 정책결정자들은 장기적 질서의 조성이라는 거시적 과제보다는 그때 그때의 정책을 미시적으로 파악하고 실행하기 때문에 자유주의 질서는 여러 이슈영역에서의 작은 결정들이 모여서 된 결과물이라는 것이다. 자유주의 국제질서가 2차 세계대전 종식 이후 미국의 다양한 정책들에서 비로소 시작되었다고 보는 견해가 있지만 래섬은 이미 2차 대전 중 다양한 노력에 의해 하나씩 만들어져 갔다고 본다. 1944년의 브레튼우즈 협정과 IMF의 창설, 그리고 국제연합 결성을 위한 점진적 노력들이 자유주의 국제질서의 기둥들로 자리잡아 갔다는 것이다(Latham 1994, 34-35).

결국 향후의 과제는 미국이 주도했지만 미국 혼자만 창출한 것은 아닌 자유주의 세계질서를 보다 나은 세계화의 추진 방식 속에 어떻게 보완하고 발전시키는가 하는 점이다. 새로운 자유주의 국제질서에서는 패권의 주도 하에 인도적 개입을 앞세운 자유주의적 내정 간섭, 국가건설 사업 등을 견제하고 3세계 국가들의 불완전 주권의 완성이라는 목표를 동시에 달성하는 노력이 필요하다. 중국의 발전으로 인한 전략경쟁이 가속화되어도 중국의 국력 상승에 걸맞는 국제적 지위를 부여하면서 기존의 규칙 기반 질서를 수호할 수 있도록 체제적 유연성을 강화해야 할 것이다. 향후 우익 포퓰리즘의 완화 및 민주주의 회복, 세계화에 대한 개별 국가들의 주권적 대응 강화, 그리고 레짐의 차이에도 불구하고 개방성과 공정성에 기반한 새로운 자유주의 질서(openness and fairness based order)를 수립할 수 있도록 해야 한다.

패권의 역할이 유지되면서도 패권 한 국가가 아닌 핵심국가들에 의해 질서가 유지되는 모델을 상정할 수 있다. 스나이덜은 패권안정이론을 비판하면서 소수의 k 그룹의 협력에 의한 질서 유지 가능성을 언급한 적이 있다(Snidal 1985). 이 지점에서 중견국의 역할이 새롭게 조명될 수 있다. 한국과 같은 중견국은 자유주의 국제질서 하에서 성장한 국가로 패권국의 공공재 제공에 힘입은 바 크다. 한국을 비롯한 중견국이 자유주의 국제질서를 주도하는 핵심국가로 자리잡을 수 있다면 국제질서는 강대국 중심의 질서가 아니라 보다 포용적이고 참여적인 질서로 한층 발전할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 손병권. 2019. “미국 국내정치 상황에서 본 트럼프 대통령의 리더십 유형에 대한 소고.” <국제정치논총> 제 59 권 1 호: 167-198.
- 이혜정. 2001. “미국세기의 논리: 이차대전과 미국의 “대영역,” 『한국정치학회보』 제 35 권 1 호: 365-380.
- 이혜정, 전해주. 2018. “미국 패권은 예외적인가?: 아이젠하워의 자유주의 국제질서 이론 비판,” 『한국과 국제정치』, 제 34 권 4 호: 1-31.
- 정구연. 2019. “우파 포퓰리즘과 미국 대외정책에 대한 함의.” 『담론 201』 제 21 권 2 호: 139-169
- 조찬수. 2018. “양극화, 대침체, 그리고 미국우선주의 무역정치 : 트럼프 행정부 무역정책의 국내정치적 설명.” 『동북아연구(구 통일문제연구)』, 제 33 권 1 호: 5-32,
- Allison, Graham. 2018. “The Myth of the Liberal Order: From Historical Accident to Conventional Wisdom.” *Foreign Affairs* 97, 4: 124-133 (July/August).
- Chan, Steve. 2007. *China, The US and Power-Transition Theory : a Critique*. New York, NY : Routledge.
- Copeland, Dale C. 2000. *The Origins of Major Wars*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____. 2015. *Economic Interdependence and War*. Princeton: Princeton University.
- Deudney, Daniel and G. John Ikenberry. 2018. “Liberal World: The Resilient Order.” *Foreign Affairs* 2018: 16-24 (July/August).
- Hoover Institution. 2018. *Chinese Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Lake, David A., 2011. *Hierarchy in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Latham, Robert. 1994. *The Liberal Moment: International Order, Security and Pluralism in the Post-World War II Period*. Doctoral Dissertation.
- , 1997. *The Liberal Moment: Modernity, Security, and the Making of Postwar International Order*. New York: Columbia University Press.
- Mearsheimer, John J. 2018. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 2019. “Bound to Fail The Rise and Fall of the Liberal International Order.” *International Security* 43, 4:7-50 (Spring).
- Mastanduno, Michael. 2009. “System Maker and Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy,” *World Politics* 61-1: 121-54.
- Rauch, Carsten. 2017. “Challenging the Power Consensus: GDP, CINC, and Power Transition Theory,” *Security Studies* 26-4: 642-664.
- Rodrik, Dani. 2019. Globalization’s Wrong Turn: And How It Hurt America. *Foreign Affairs*, July/August.
- Snidal, Duncan. 1985. “The limits of hegemonic stability theory. *International Organization*,” 39, 4: 579-614.
- The U.S. Department of State. 2019. *A Free and Open Ind-Pacific: Advancing a Shared Vision*.

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

■ **담당 및 편집:** 이영현 EAI 연구원
문의: 02 2277 1683 (ext. 207) ylee@eai.or.kr

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

발행일 2019년 12월 5일

[미국미래2030] 미국 패권의 미래: 트럼프 이후 미국은 어디로? (5)

“트럼프 정부 미국 외교정책의 현황과 미국의 미래” 979-11-90315-31-9 95340

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

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