issue BRIEF

바이든 정부의 대전략과 한국 외교안보에 대한 시사점

2023-26

최진욱 원장
전략문화연구센터

2023.12.08

오늘날 미국이 주도하는 자유주의 세계질서가 위기에 직면했다고 한다. 정보화와 세계화의 물결 속에서 자유주의의 확산보다는 非자유주의적 질서들이 아시아, 중동, 아프리카 등 여기저기서 고개를 들기 시작했기 때문이다. 냉전이 종식될 때만 해도 당시 유일 초강대국이었던 미국 주도 질서에 대한 도전은 가까운 장래에 가능해 보이지 않았다. 후쿠야마(Francis Fukuyama)는 냉전의 종식은 공산주의에 대한 자유주의의 승리이며 이를 '역사의 종언'이라고 단언했다. 그러나 자유주의 세계질서의 위기는 대다수의 예상보다 빨리 왔고, 이는 중국의 부상과 연결되어 주로 설명되어 왔다. 그러나 자유주의 세계질서가 맞이한 위기의 원인을 보다 분명히 규명하고 위기를 극복하기 위해서는 '중국의 부상'이라는 현상 이외의 또 다른 요인에 주목할 필요가 있다. 중국의 부상은 이미 1990년대 중반부터 예상된 것이었다. 그렇다면 미국은 왜 중국의 부상을 저지하지 못했는가? 중국 역시 자유주의 세계질서에 순응하는 정치 및 경제체제로의 변화를 시도할 것이라는 예상은 잘못된 기대였는가? 자유주의 세계질서가 맞이한 위기에 대한 조기경보 실패와 위기 극복의 어려움에 대한 자유주의 이론가들의 설명 논리는 무엇인가? 이러한 점들에 대한 보다 면밀한 분석이 필요하다.

2000년대 들어 가시화되기 시작한 자유주의 세계질서의 위기에 대한 처방과 관련,미국 내에서 현실주의와 자유주의의 접근이 서로 달랐다. 트럼프 행정부는 현실주의적 처방에 입각해 대외개입의 축소와 '탈세계화(deglobalization)'를 지향했지만, 바이든 행정부는 자유주의 가치를 추종하는 국가들 간의 연대에 기초한 '재세계화(reglobalization)' 개념에 따라

국가 대전략을 추구하고 있다. 재세계화 전략 속에서 바이든 행정부는 자유주의 세계질서에 대한 신념을 가지고 기여할 준비가 된 국가들을 중심으로 질서를 재건하되, 이에 공감하지 않는 국가들을 외부세력으로 간주하는 움직임을 보이고 있다. 또한, 중국과 러시아 등 이질적 아웃사이더들이 자신들 나름의 세력권을 구축하지 못하도록 적극 견제하는 점이 냉전시대와 구별되는 바이든 행정부의 대응전략이다. 이러한 압박전략의 일환으로 바이든 행정부는 특히 중국 견제를 위해 인도-태평양전략, 쿼드(QUAD), AUKUS 등 다양한 전략개념과 제도적 틀을 만들어내고 있다. 캠프데이비드 정상회의를 통한 한-미-일 안보협력 역시 중국의 부상에 대응해서 小다자협력체를 만들어내려는 미국의 의지가 개입된 것이라고 할 수 있다.

이러한 바이든 행정부의 국가 대전략 및 세계전략을 고려할 때, 자유, 평화, 번영 등의 가치를 앞세우고 자유민주주의 국가들 간의 연대에 동참한다는 전략적 명확성을 택한 윤석열 정부의 선택은 적절한 것이었다고 할 수 있다. 다만, 이러한 전략적 명확성에 따르는 리스크 관리에 이제 더욱 관심을 둘 때이다. 중국과 러시아로부터의 보복이나 압력을 회피하기 위해 한국의 정책방향을 모호하게 하기보다는 일정 부분 감수하되 피해를 최소화하는 접근이 필요하다. 즉, 자유민주주의 연대의 일원으로서 우리의 정책방향성을 명확히 하고 이를 존중하지 않을 때 이들이 치를 비용을 깨닫게 하는 것이 중요하다. 미국에 대해서도 자유민주주의 연대를 훼손할 수 있는 일방주의적 관행에 대해 지적하고 우리 목소리를 낼 필요가 있다. 우리의 안보를 고려하여 대외적 기여를 확대해 나가는 경우에도 그 반대급부를 확보할 필요가 있는데, 대표적인 것이 미국의 확장억제와 관련된 더욱 과감한 조치를 요구하는 것이다.

1. 미국 내 중국의 부상에 대한 다양한 평가와 대응

1991년 냉전이 종식되고 미국이 유일 초강대국으로 등장하였을 때 중국의 경제력(GNP)은 미국의 7%에 불과했지만, 30년이 지난 2021년 중국은 미국의 70%를 넘어섰고 머지않아 미국을 추월할 것이라는 예상은 더 이상 놀라운 일이 아니다. 교역량에서 중국은 이미 미국

을 넘어섰다. 중국의 군사력 역시 예상보다 빠르게 성장하였다. 2021년 세계 국방비 1위는 여전히 미국으로 7,780억 달러였지만, 2위는 중국으로 2,520억 달러였다. 즉, 중국의 국방비는 미국의 3분의 1로서 1991년 25분의 1과 비교하면 격차가 크게 줄어들었음을 보여주고 있다. 특히 해군의 전력변화가 눈에 띈다. 순양함, 구축함, 호위함 등 주요 군함을 수적으로 비교해 보면 미국은 냉전 종식 당시 570여 척이던 군함이 절반 수준인 270여 척으로 줄어든 반면, 중국은 370여 척으로 증가해 미국을 앞섰다. 특히, 미해군이 전 세계를 작전지역으로 하는 반면, 중국은 남중국해와 동중국해에 집중 배치되어 미국의 접근을 저지하고 있다.

중국의 부상은 냉전 종식 당시부터 이미 예견되었지만 위협인식의 정도는 다양하게 나타난다. 첫 번째 입장은 중국의 부상을 있는 그대로 평가하고 받아들여야 한다는 입장이다. 이 입장의 대표적인 학자는 미어샤이머(John Mearsheimer)이다.[1] 미어샤이머에 따르면 중국의 부상이 미국의 패권에 위협이 된다고 생각하지 않는 것은 지나치게 순진한 것이다. 이들은 18세기 영국의 식민지였던 미국이 영국을 대체하여 북미 지역을 바탕으로 패권을 장악한 과정이나 중국의 부상이 다른 점이 무엇인지를 반문한다. 냉전 종식 이후 미국의 대전략은 과도한 해외 안보공약으로 힘을 분산하지 말고 중국과 세력균형에 집중해야 한다는 것이다.[2] 이러한 현실주의 입장은 학계에서는 폭넓게 주목을 받았으나 실제 정책적 영향은 크지 않았다.

두 번째 입장은 중국의 부상을 위협으로 경계하면서도 미국의 대응이 신중해야 한다는 주장이다. 미국의 섣부른 대응이 오히려 중국의 반발을 초래해 상황을 악화시킨다는 것이다. 로스(Robert S. Ross)는 오바마 정부의 [아시아 재균형정책]이 중국을 자극해서 미중 간 불필요한 긴장을 조성한 잘못된 정책이라고 주장한다.[3] 이러한 입장에 따르면 불평등, 인플레이션, 실업률 등 중국경제의 다양한 부정적 신호뿐만 아니라 낙후된 군장비 등을 감안하면 중국의 경제력과 군사력이 과대평가되었다는 입장이다. 미해군의 항공모함 11척에 비해 중국은 두 척 밖에 없고 군함 톤수에서도 미해군이 450만 톤으로 중국해군의 250만 톤에 비해 2배 이상 되며, 미군의 첨단기술과는 비교할 바가 아니라는 것이다.

세 번째 입장은 중국의 부상을 자유주의 세계질서에 부정적으로 보기보다는 긍정적으로 보는 입장이다. 즉, 중국의 부상은 정치적 민주화로 이어져 자유주의 세계질서의 유지 발전에 기여할 것이라는 것이다. 이들은 중국의 부상은 하루아침에 갑자기 이루어진 것이 아니고 중국의 성장 잠재력은 일찍이 평가받았지만, 미국은 중국의 근대화가 정치적 개방화를 촉진시킬 것이라고 낙관하였고, 이것이 엄청난 대미 무역흑자를 허용한 이유이기도 하다고 지적한다. 미국의 이러한 대중국 정책은 과거 일본이나 독일의 부상에 대한 대응과 비교하면 이례적이라 할 수 있다. 중국의 정치적 변화에 대한 낙관적 전망은 중국에 대한 신뢰보다는 자유주의 세계질서에 대한 신념 때문이라고 할 수 있다. 그리고 그 질서를 위해 G2의 일원으로서 중국의 역할에 대한 기대가 있었던 것이다. 미국이 오판한 것이 있다면, 미국 주도의 자유주의 세계질서가 지속될 것이라는 낙관론이 중국의 변화에 대한 희망 사항으로 나타난 것이다.[4] 자유주의 세계질서의 최대 수혜자인 중국이 미국의 자유주의 세계질서에 도전하기보다는 미국의 질서를 존중하고 질서 유지에 기여할 것이라는 것이다. 그러나, 존 아이켄베리(John Ikenberry) 등은 중국이 이러한 기대에 미치지 못했고, 이로 인해 오늘날 미중 간 긴장과 경쟁이 발생했다고 진단한다.

네 번째 입장은 중국의 잠재적 위협에 대해 충분히 인식하고는 있지만, 이에 대해 아직 시간이 있다고 보는 시각이었다. 미국은 냉전 종식 이후 누구보다 앞서 중국의 부상을 예상하였고 이에 대비해 아시아에 일정 수준의 전력을 유지하였다. 중국은 점진적으로 부상하였으며 2010년대 들어서는 신형대국관계, 일대일로, 중국몽 등 구호들을 통해 미국의 패권에 대한 도전 의지를 드러냈다. 그럼에도 불구하고 중국의 도전에 대한 미국의 반응은 그다지 적극적이지 않았다. 중국을 다루어야 한다는 목표의식은 있었지만, 적극적인 행동에 나서지는 않았다는 것이다. 램튼(David Lampton)은 미국이 중국에게 수천억 달러의 무역흑자를 허용하는 것 자체가 미국의 대중국 정책의 핵심이며 미국이 중국을 포위하고 있다는 불안감을 주는 것은 잘못된 것이라고 주장한다.[5] 2023년 미중 관계는 최악의 상태로 좀 더 세밀한 분석이 필요하지만 미국이 중국과 대결이 아니라 평화공존을 추구하고 있다는 블링컨(Antony Blinken) 국무장관의 메시지도 이러한 맥락에서 나왔다고 할 수 있다. 조셉 나이(Joseph Nye)도 미중 간의 전략경쟁을 다루는 데 있어서 중국을 안보나 군사적인 측면에서

만 다룰 것이 아니라, 경제 등 기타 종합적인 면을 고려하여 완급을 조절할 필요가 있다고 보았다.[6]

미국 행정부가 중국의 부상을 분명한 위협으로 간주하여 적극적 행동을 취하기 시작한 것은 트럼프 행정부 시대부터라고 할 수 있는데, 이는 더 늦기 전에 중국을 견제해야 한다는 시각이 보수와 진보 혹은 공화당과 민주당에 관계없이 폭넓게 공유되기 시작했기 때문이었다. 트럼프 대통령 이전만 하더라도 중국의 부상에 대한 미국의 입장은 저작권 위반, 환율 조작 등 교역 관련 법과 질서 위반에 집중되었다. 2014년 4월 방한한 오바마 대통령은 안보는 미국과 함께 가야 한다고 강조했지만, 한중 경제관계는 이해한다는 발언을 하기도 했다. 이러한 미국의 입장은 트럼프 행정부의 등장과 미중 무역분쟁의 격화에 의해 변화되었다. 미국은 중국의 민주화 가능성에 대해서도 회의를 품기 시작했는데, 이는 홍콩과 범죄자 인도협약이 없는 국가에 대해서도 범죄자 송환을 추진하는 것을 내용으로 하는 2019년 [홍콩 송환법] (세칭 범죄인인도조약법) 추진을 계기로 홍콩 내 민주화 운동이 촉발되고, 중국 당국이 이를 탄압하기 시작하면서부터였다. 이후 중국은 홍콩의 민주화 운동을 지속적으로 억압했고, 2023년에는 시진핑의 세 번째 국가주석 연임이 이루어졌다. 이는 중국식 경제체제를 넘어서 중국식 정치체제(권위주의)의 고착화라는 평가를 피할 수 없었다.

오바마 행정부는 G2 미중 파트너십과 중국의 정치적 변화에 대한 기대를 가졌지만, 이는 결국 실현되지 않았고, 상호의존성 증가 이외에 중국의 체제변화를 촉진할 묘수는 없었다. 엄밀히 말해서 중국은 미국의 세력권(sphere of influence)에 포함되지 않았기 때문에 중국에 대한 통제는 한계가 있었다. 트럼프 행정부가 적극적인 중국 다루기를 시도했지만, 이 역시 중국의 체제나 정책을 변화시키는 데에는 한계가 있었다.

2. 탈세계화 對 재세계화

냉전 종식 이후 세계화의 최대수혜자는 시간이 흐르면서 중국임이 드러났다. '테러와의 전쟁'을 기점으로 쇠퇴하기 시작한 미국 주도의 자유주의 세계질서는 2008년 세계금융위기

를 계기로 중국의 노골적인 도전에 직면했다. 많은 현실주의 전략가들은 미국에 빠르게 근접하는 중국의 부상에 적극 대응하지 않은 채 NATO의 동진, 테러와의 전쟁 등에 몰입한 미국의 자유주의 패권전략을 고비용의 순진한 전략이라고 신랄하게 비판하였다. 자유주의 이론가들 역시 세계화의 위기에 공감하면서 대안을 제시하기 시작했다. 세계화에 대한 불만은 공통된 것이었으나, 처방은 탈세계화와 재세계화로 나뉘었다.[7]

1) 탈세계화

트럼프 前 미국 대통령은 자유주의 패권전략에 대한 비판을 정책화한 최초의 대통령이었다. 트럼프 대통령은 선거 캠페인부터 미국은 전 세계를 누비는 오지랖으로 전 세계적 어젠다를 앞장서 챙기고 다른 나라의 안보를 책임지는 지경에 이르렀다며 자유주의 패권전략을 강하게 비판했다. 그는 미국의 최대 동맹국인 NATO까지도 미국이 방어하지 않을 수도 있다는 입장을 취했다.[8] 트럼프 대통령에 의하면 미중 관계는 더 이상 경쟁과 협력의 모호한 관계가 아니다. 2019년 트럼프 대통령이 중국을 미국의 최대 안보 위협이라고 명백히 하고 현실주의 입장에서 처방을 제시했다. 미국의 과도한 해외공약과 과도한 확장억지력을 감축하고 중국에 대한 세력균형에 집중하는 것이다. 트럼프 대통령은 세계화를 실패로 규정하고 탈세계화(deglobalization)와 '미국 우선주의'를 선포하였다. 트럼프 행정부 시기에 이루어진 2017년의 『파리기후협약』 탈퇴는 국제질서에서 미국의 리더십에 대한 관심과 책임감의 변화를 상징적으로 보여주었다. 구체적으로 미어샤이머 등 현실주의 학자들은 미국 안보에 최대위협인 중국에 대한 세력균형을 중심으로, 자유주의 패권전략에서 '역외균형(offshore balancing)'으로 대전략의 변화 필요성을 주장했다.[9]

2) 재세계화

반면 자유주의자들이 제안한 것은 '재세계화(reglobalization)'이었다. 이는 미국의 대중국 전략을 바라보는 위의 접근 중 주로 세 번째와 네 번째 접근에 입각한 것이다. 국제적 자유주의자를 자처하는 아이켄베리는 자유주의 세계질서 위기의 본질은 중국의 부상이나 중국

의 체제 변화에 대한 낙관적 기대 때문이 아니라, 냉전 종식과 함께 자유주의 세계질서가 전 세계로 팽창되었기 때문이라고 주장한다.[10] 즉, 소련의 세력권에 묶여있던 이질적인 국가들이 풀리면서 위기가 시작되었다는 것이다. 러시아, 중국 등 이질적인 국가들의 대거 합류로 안보공동체에 대한 인식이 약화되었고 거버넌스의 위기, 목표의식의 위기가 나타났다는 것이다. 결과적으로 냉전 승리의 결과물인 글로벌화된 자유주의 세계질서는 명실상부한 하나의 질서로 건전하게 성장하지 못하였다. 냉전 시기 비록 반쪽짜리 세계질서였지만 미국 주도의 자유주의 세계질서가 건전하게 성장할 수 있었던 것은 소련의 세력권을 인정하는 대신 밖으로 팽창하는 것을 철저히 봉쇄함으로써 자유주의 질서 내 동질적인 국가들이 가치를 공유하고 위계질서를 유지하였기 때문이라는 주장이 자유주의자들 내에서 새삼 주목받게 되었던 것이다.[11]

3. 바이든 정부 대전략의 특징

냉전 종식 후 미국과 중국이 G2로서 자유주의 세계질서를 함께 책임질 것이라는 계획과 믿음이 무너지면서 바이든 정부는 새로운 대전략을 구상해왔다. 바이든 정부의 대전략의 특징은 다음과 같다.

1) 재세계화, 그리고 자유주의 질서 내부와 외부의 구분

바이든 정부는 이질적 국가들을 무차별적으로 대거 편입시켰던 냉전 이후의 세계화의 폐해를 인정하면서도, 미국 주도의 세계질서와 미국의 리더십을 포기하는 탈세계화는 무책임한 것으로 인식하면서, 재세계화를 전략개념화하였다. 재세계화 전략이란 모든 국가들과 공유하는 보편적 비전이 아니라 기존 자유주의 세계질서에 속했던 국가들만 함께하는 '핵심비전(small and thick)'과 새로이 합류한 이질적 국가들의 협력을 구하는 '일반비전(large and thin)'의 이중적 비전을 제시한다. 예컨대, 중국과 러시아가 자유주의 세계질서에서 경제발전을 이루지 못하도록 공급망과 첨단산업으로부터 철저히 탈동조화(decoupling)하는 한편[12], 팬데믹, 대량살상무기, 기후변화, 테러, 식량, 에너지 등 전 지구적 어젠다와 관련해서 이

들 국가들과 협력의 한계는 인정하면서도 자유주의 세계질서의 리더십을 유지하는 것이다. 바이든 정부는 자유주의 세계질서의 회복과 미국의 리더십을 강조하고 있으며 취임과 동시에 파리기후협약에 복귀하는 상징적 조치를 보여주었다.

재세계화 전략에서는 중국이나 러시아를 미국 주도의 질서에서 배제하지만 냉전 시기 소련이 누렸던 별도의 세력권을 인정하지 않는다. 예컨대, 냉전 시기 헝가리나 체코에 대한 소련의 종주국 권한을 인정하여 소요사태에 개입하지 않았지만, 러시아의 우크라이나 침공, 대만에 대한 중국의 영향력을 단호히 거부하고 있다. 따라서 현 국제질서를 '2차 냉전' 혹은 '신냉전'으로 부르기도 하지만 냉전 시기의 미소 대결구도와는 차이가 있다. 미국의 자유주의 세계질서 밖에는 다수의 아웃사이더들이 존재하지만 위계질서가 없다. 이들은 냉전 시기와 달리 자유주의 질서와 이념적으로나 지리적으로 경계가 모호하다. 이와 같이, 자유주의 이론가들은 자유주의 세계질서의 위기는 인정하지만 종말이라는 것은 동의하지 않는다. 재세계화 과정을 통해서 자유주의 세계는 축소될 수도 있지만 미국 주도 질서는 지속될 것이라는 것이다.

재세계화된 자유주의 세계질서는 기존의 멤버들만으로 구성된 내부질서만을 의미하며 외부의 이질적인 아웃사이더들은 포함하지 않는다. 미국이 중국과 함께 파트너십을 강화하여 자유주의 세계질서를 관리하겠다는 G2 구상과 달리 바이든의 재세계화 전략은 중국과 협력할 어젠다보다는 안보와 경제 면에서 중국(러시아)과 대결구도가 형성된다. 중국의 부상이 저지되면 미국 주도의 자유주의 세계질서가 점진적으로 확장되는 것이 가장 바람직한 전망이다. 만일 중국의 부상이 지속되고 미국이 쇠퇴하더라도 중국이 자유주의 세계질서 리더십을 맡을 수는 없을 것이다. 이 경우 자유주의 세계질서는 위축되지만 미국과 EU, 일본 등 핵심국가들 중심으로 작지만 결속력 있는 질서를 유지할 것이다. 미국이 바이든 행정부 들어 민주주의 국가들 간의 연대(Coalition)를 강조하고, 핵심 동맹국들을 중심으로 한 小다자연대를 구성하는 것 역시 이러한 믿음에 근거한 것이라 할 수 있다.

2) 이질적 아웃사이더들에 대한 압박

미소 냉전시대에는 두 진영 간 경쟁이 치열했으나 상대방의 세력권을 인정했고 세력권 내에서는 각자의 질서가 있었기 때문에 필요하다면 공존도 가능했다. 냉전시대 세력권에 속하지 않는 인도나 인도네시아와 같은 국가들이 존재했지만 각 세력권에서의 이탈은 배신행위와 같은 것으로 거의 불가능했다. 미중 경쟁시대에는 자유주의 세계질서 밖에 세력권은 인정받지 못한다. 외부에 있는 아웃사이더들은 위계질서가 없어 세력권이 인정되지 않고 각자도생하기 때문에 외부의 압박에 취약하다.

미국은 자유주의 세계질서 밖에 있는 중국과 러시아를 첨단기술과 공급망으로부터 차단시켜 경제력과 군사력을 약화시키려고 한다. 이를 위해 글로벌 공급망, 반도체 등 첨단소재, 전기차, 재생에너지 등의 분야에서 미국이 주도하는 『인도 태평양경제프레임워크』(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)와 '칩4 동맹(미, 일, 한국, 대만)'을 결성하여 설계, 생산, 시장 등을 장악하고자 한다.

3) 대중국 포위를 위한 협력체제 구축과 제도화

중국을 포위하고 자유주의 세계질서 밖에 있는 러시아를 압박하기 위해 바이든 행정부는 기존의 인도-태평양전략, 쿼드, EU와의 파트너십 등에 대한 실행력을 제고하거나 제도화하고 있다. 우크라이나 전쟁을 계기로 안보는 미국, 자원은 러시아, 공급망은 중국에 의존하는 EU의 소위 3대 의존 전략은 미국의 리더십에 중점을 두는 방향으로 변화되었고, 인도-태평양 지역에서 미국과의 공조, 대중국 정책에 대한 미-EU 대화 등이 추진되고 있다. 물론 미국이 막대한 자원을 EU와 우크라이나에 지원하고 있지만 미국의 최우선 정책순위는 중국이며, 우크라이나 전쟁에 막대한 지원에도 불구하고 '유럽회귀(Pivot to Europe)'의 가능성은 없다.

인도-태평양전략, 쿼드, NATO와 아시아의 군사협력 등 대중국 견제를 위한 새로운 국제협

력틀이 구축된 마당에 과거 오바마 행정부나 트럼프 행정부처럼 대중국 정책을 위한 북한의 전략적 가치는 감소하였다. 이에 따라 북한이 고강도 도발과 같은 극단적인 카드를 통해 미북 대화에 돌파구를 모색할 가능성이 높아지고 있다. 미국은 북한과의 직접 대화에 나서기보다는 북한의 변화를 기다리는 가운데, 한국이 앞장서서 한반도의 위기를 관리해 줄 것을 기대할 것이다. 1991년 남북기본합의서, 2000년과 2017년 남북정상회담뿐만 아니라 2010년 연평도 포격 도발이나 천안함 폭침은 모두 미북관계가 극도로 경색된 상황에서 이루어졌다. 한국의 한반도 상황 관리 능력에 따라 한국의 주도권이 지속가능할지 혹은 중국과 일본이 개입하고 다시 미북 대화 국면이 시도될지가 결정될 것이다.

4) 내부질서 확립

미국 주도의 자유주의 세계질서 내부의 위계질서 강화 역시 특기할 만한 점이다. 내부질서의 정점에는 미국이 있고 일본과 EU가 그 밑에 위치한다. 위계질서는 단순한 위상과 존중을 넘어서 안보와 경제에서 누가 더 밀접히 상의하고 더 많은 혜택을 받는지의 수준을 정한다. 최근 캠프데이비드 3국 정상회의를 통해 한-미-일 안보협력의 틀이 강화되었지만, 한국이 일본이나 EU의 수준에 근접했다고 단언하기는 어렵다. 우리의 대미외교에 있어 유념해야 할 사항이다. 즉, 캠프데이비드에서의 한-미-일 안보협력체제를 바탕으로 우리의 전략적 가치를 계속 높여나갈 필요가 있다. 그러기 위해서는 북한에 대한 압박 수단을 우리가 주도적으로 개발해나가는 한편, 한반도를 넘어선 지역 및 세계 차원의 기여에 있어서도 더욱 적극적인 입장을 취할 필요가 있다. 향후 우크라이나 전쟁의 상황 전개에 따라 북러 간 무기 거래가 지속될 경우 우리 역시 우크라이나에 대한 군사적 지원을 검토하는 것이 그 대표적 예이다.

4. 한국 외교안보에 대한 시사점

1) 한국 외교안보의 선택

바이든 정부의 재세계화는 내부질서에 남을 국가와 외부에서 떠돌이가 될 국가를 구별하고 있다. 이를 위해 다양한 법과 제도가 만들어지고 절차가 진행되고 있다. 미중 전략경쟁이 격화되면서 미국과 중국 사이에서 줄타기는 가능하지도 않다. 내부에 남지 않으면 떠돌이가 되어 강대국 정치의 희생자가 될 위험에 빠지게 될 것이다. EU와 일본, 호주 등과 함께 한국은 내부에 머무는 국가로 분류된다. 점증하는 북핵 위협과 안보 불안 속에서 대북 억지력의 강화를 최우선시하고 한미동맹을 강화하는 것은 국민여론에 부합하는 불가피한 선택이었다. 한국 외교안보의 진정 어려운 결단의 순간은 아직 오지 않았을지 모른다. 결국 결단은 대북정책뿐만 아니라 대중국 정책에 대해 이루어져야 하기 때문이고, 더 확실한 전략적 명확성이 요구되는 시점이다. 이와 관련, 우크라이나 전쟁 이후 EU의 결단에 주목할 필요가 있다. 우크라이나 전쟁 발발 당시 EU의 최대교역국은 중국이며 독일은 러시아 천연가스의 두 번째 수입국이었다. 그러나 EU는 미국과 긴밀히 협력하며 러시아에 의존하던 에너지와 중국에 의존하던 공급망과 단절하는 결단을 내렸다. 나아가 러시아와 전쟁 중인 우크라이나에게 대규모 군수지원과 재정지원을 즉각 시행했다. 특히. 독일은 러시아로부터 노드스트림(Nord stream) 1과 2의 천연가스 수입을 중단하고 영국에 이어 우크라이나에 대한 최대지원국이 되었다.

2) 리스크 관리

모든 결단에는 리스크가 따르고 리스크 관리는 결단의 일부이다. 바이든 정부의 재세계화에 동참함으로써 얻는 것뿐만 아니라 잃는 것도 있고 위험부담도 있다. 한국 입장에서 미국이 주도하는 경제안보 프레임에서 국익을 증대시킬 수 있는 방안을 강구해야 한다. 중국과 러시아 관계는 미국의 새로운 전략에 동참 후 보완해야 할 과제 중 하나이지만 리스크 관리라는 것도 결단 후의 과제이다. 이 경우에도 중국 역할론의 한계는 인정해야 한다. 과거,

북한 비핵화와 남북통일에서 중국의 역할을 과대평가한 경험과 경향이 있는데 이는 중국의 전략 때문이라고 할 수 있다. 중국은 북한의 경제지원 요청에 대해 제한적으로 응했고, 특히 첨단무기는 지원대상에서 제외함으로써 북한의 불만을 사기도 했다. 이는 북한과의 관계를 해치지 않는 범위 내에서 한-미-일 군사협력의 균열을 노린 중국의 포석이었고, 북핵 문제를 놓고 한-미-일 협력의 강화를 노리는 미국과 한-미-일 협력의 약화를 노리는 중국의 경쟁은 반복되었다. 리스크 관리 중 가장 어려운 것은 실체 없는 희망 사항이다. 전략은 목표를 달성하기 위한 실현 가능성이 중요하나 희망 사항은 이와는 무관하기 때문이다. 따라서, 향후 우리는 한-미-일 안보협력이 당분간 변화하기 힘든 방향성이라는 것을 중국과 러시아에 명확히 밝히는 한편, 그로 인해 유발되는 리스크를 때론 감수할 수 있어야 한다. 훌륭한 권투선수는 상대방의 펀치를 한 대도 맞지 않기 위해 도망가는 것이 아니라 상대방과 맞서 자신의 급소를 가드로 보호하고 몸을 흔들어 상대방의 펀치가 큰 충격 없이 빗나가게 하면서 상대의 약점을 노리는 것이라고 한다. 즉, 반드시 중국과의 긴장관계로 해석되지 않도록 중국에 일정 부분 협력의 여지를 남겨두고 실제로 협력 영역을 확보하는 동시에 중국이 부당한 압력을 가할 경우 이에 대한 비용을 중국이 깨닫게 해야 할 것이다.

3) '주고 받기식'의 국익 챙기기

바이든 정부의 대전략은 특정 국가에만 해당되는 것이 아니라 전 세계적으로 적용되는 전략이다. 따라서 새로운 법과 제도가 한국에 불리할 수는 있지만 한국만을 겨냥한 것은 아니다. 예컨대, '인플레이션감축법안(Inflation Reduction Act, IRA)'은 중간선거를 앞두고 소위 러스트벨트(rust belt)라 불리는 중서부 유권자를 겨냥해서 미국에서 배터리생산을 하는 자동차에만 국한해서 소비자에게 보조금을 지급한다는 법안이다. 미국 상하원을 통과하고 대통령이 승인한 법안을 특정 외국회사의 이익을 위해서 수정하리라고 기대하는 것은 무리이다. 한국은 미국의 글로벌 어젠다에 대해서 적극 협조하는 모습을 보이고 그 대가로 북한문제 등 한국의 관심사에 대해서 미국의 적극적 지원을 받는 것이 실속이 있을 것이다. 예컨대, 식량, 인권 등 미국이 주도하는 글로벌 어젠다 관련, 한국은 적극적으로 협조하는 자세를 보이고 있다. 어차피 중국, 러시아가 포함된 국제협력은 목표가 정당하고 취지에 대한 공

감대가 형성되었음에도 불구하고 실행단계에 들어가면 실현 가능성은 크지 않다. 이러한 상황에서 한국이 취할 수 있는 정책은 크게 두 가지이다. 첫째, 미국식 일방주의가 전체적인 동맹 네트워크와 자유민주주의 연대의 결속에 결코 도움이 되지 않는다는 점을 지적할 수 있어야 한다. 이는 당장 미국의 정책을 바꾸지는 못한다고 하더라도 미국이 일방주의적 정책을 구사하는 데 있어 조심성을 띠게 하는 데는 효과가 있을 것이다. 둘째, 경제적 측면에서의 미국 일방주의를 수용할 수밖에 없다면 그에 상응하는 반대급부를 확보할 필요가 있다. '워싱턴선언'을 뛰어넘는 확장억제 조치의 유도, 파이로프로세싱 공법을 통한 재처리 등 우리 원자력 역량의 강화, 한국형 원전 수출에 대한 한미 협력, 한미 조선협력을 통한 공동의 해양력 강화 등 한국의 희망 리스트를 세부적으로 준비해야 할 것이다.

4) 한일 관계에 대한 양국의 입장 변화

한일관계의 목표는 양국 모두에게 안보다. 10여 년 전 일본은 한국보다 양국관계에 훨씬 적극적이었다. 당시만 해도 대중 포용정책을 취하는 미국에 불안감을 느낀 일본은 한-미-일 협력을 강조했다. 오히려 한국은 북한 비핵화, 한반도 통일에 대한 지지를 기대하며 한중관계가 지나치게 적대관계가 되지 않기를 바랐다. 한국은 북핵과 미중 갈등에 대한 대응으로 한미동맹을 바탕으로 한 대북 억지력 강화와 한-미-일 군사협력의 강화를 추진하고 있다. 이를 위해 한일관계 개선에도 적극적으로 나서 12년 만에 처음으로 한국 대통령이 일본을 방문하여 한일 정상회담을 개최하는 등 관계 개선에 공을 들였다. 그러나, 강제징용 문제 해결에 대한 한국의 적극적 입장에 비해 일본은 상응하는 조치를 취하는 적극성을 보이지 않고 있다. 오늘날 일본은 한-미-일 군사협력에 그리 적극적으로 매달리지는 않는다. 오히려 한-미-일 안보협력이 일본의 '보통국가화'에 대한 제약요인으로 작용할 것을 우려한다. 이를 고려할 때, 우리로서는 한미동맹과 한일관계 개선의 틀 내에서 어떻게 일본의 성의 있는 조치를 유도할지를 고민해야 한다.

5. 맺음말

외교에는 결단의 순간과 인내의 순간이 있다. 힘든 결정의 과정을 거치기는 둘 다 마찬가지이다. 바이든 정부의 대전략은 한국에 결단과 적응을 요구하고 있다. 한국 정부의 결단은 대체로 불가피했고 타이밍도 나쁘지 않았으나 결정 과정에서 여론 수렴, 결정 후의 공감대 확산, 리스크 관리 등은 개선되어야 할 부분이다. 외교정책은 외국과의 일이나 평가는 국내에서 이루어진다는 점을 유념해야 할 것이다. 목표 달성이 어려울수록 희망 사항에 끌려다니게 되지만, 사실 그럴수록 실현 가능한 구체적 전략을 수립하고 추진해야 할 것이다.

[1] John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. (W. W. Norton and Company, 2014).
[2] Christopher Layne, "From Predponderance to Offshore Balancing" *International Security, Vol.* 22, *No.* 1 (Summer 1997).
[3] Robert S. Ross, "The Problem with the Pivot: Obama's New Asia Policy is Unnecessary and Counterproductive," *Foreign Affairs vol.* 91, no. 6 (November/December 2012).
[4] John G. Ikenberry, "Why American Power Endures: The US-led Order Isn't In Decline" *Foreign Affairs Vol*. 101 No. 6 (2022 Novmber/December).
[5] David Lampton, "Beijng, Washington, and the Korean Peninsula," Jinwook Choi, US-China Relations and Korean Unification, KINU, 2011.
[6] Joseph S. Nye, Jr., "The Evolution of America's China Strategy," *Project Syndicate* (November 2, 2022).
[7] *Deglobaliation or Reglobalization: Rethinking Theoretical Approaches*. Manfred B. Steger. https://www.youtube.com/watch?v=JFexpJJGLfU. (2023 년 11 월 10 일 검색).
[8] "Trump says US may not automatically defend NATO allies under attack," *The Guardian* (21 July 2016).
[9] John J. Mearsheimer and Stephen M Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Straegy, *Foregign Affairs.*, vo; 95, no 4: 70-83 (July/August 2016)
[10] G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?" International Affairs. 94;1 (2018): 7-23.
[11] Graham Allison, "The New Spheres of Inflluence: Sharing the Globe With Other Great Powers," *Foreign Affairs,*, vo; 99, no 2: 33-40 (March/April 2020).
[12] 최근 'derisking'이라는 용어가 등장하기는 했지만, 이것이 탈동조화의 근본적 변화를 의미하는 것은 아니라고 보아야 한다.

최진욱

최진욱은 북한, 통일전문가이다. 1993년부터 통일연구원에서 남북통일, 북한정치, 동북아정세를 연구했으며 2014년 3월부터 2017년 3월까지 3년간 14대 원장으로 재직하였다. 이 시기를 전후하여 통일정책연구협의회 의장, 통일준비위원, 민주평통자문회의 상임위원 및 기재부, 통일부, 외교부, 방송통신위원회 등의 자문위원으로서 정부 통일정책 수립을 지원하는 데 적극 참여하는 경험을 했다. 이밖에 2013년 13대 북한연구학회장, 2012년 한국정치학회 상임 부회장을 역임하였다. 최진욱은 통일연구원 퇴임후 교토 리츠메이칸대에서 강의와 연구를 하던 중 2019년 동아시아평화협력연구센터 설립을 주도하였고, 2020년 5월 서울에 전략문화연구센터를 설립하여 운영하고 있다 편저「신 외교안보 방정식: 네트워크 경쟁과 전략문화」(전략문화연구센터, 2021),「현대 북한행정론 제2판」. (서울: 명인문화사, 2008), "How to Stop North Korea's Nuclear Ambition," Journal of Contemporary East Asia Studies. vol. 7, 2018. "China's Security Dynamism and the Korean Unification" in Lowell Dittmer and Maochun Yu, Handbook on China, Routledege (2015)을 비롯해 150여편의 국영문 논문이 있다. 최진욱은 1992년 미국 신시내티대학교에서 정치학 박사학위를 취득했다.