The Grand Strategy of the Biden Administration and Japan-Korea Relations

Jinwook Choi , CSCS

오늘날 미국이 주도하는 자유주의세계질서가 위기에 직면했다고 한다. 위기를 설명하는 데 중국의 부상을 연결시키는 것은 자연스러운 일이다. 그러나 위기의 원인을 보다 분명히 규명하고 위기를 극복하기 위해서 '중국의 부상'이라는 현상을 넘어서 추가적인 분석 노력이 지속되어왔다. 미국은 중국의 부상을 왜 저지하지 못했는가? 중국의 정치적 변화를 예상하고 기대한 것은 잘못인가? 자유주의세계질서의 위기에 대한 조기경보 실패와 위기극복 실패에 대한 자유주의 이론가들의 합리화 논리는 무엇인가? 본 고는 바이든정부 대전략의 이론적 배경과 특징을 분석하고 이를 바탕으로 한일관계에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1. 중국의 부상에 대한 다양한 평가와 대응

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

중국의 군사력 역시 예상보다 빠르게 성장하였다. 2021년 국방비 1위는 미국으로 7,780억 달러였으며 2위는 중국으로 2,520억 달러였다. 즉, 중국의 국방비는 미국의 1/3로서 1991년 1/25과 비교하면 격차가 크게 줄어들었음을 보여주고 있다.

중국의 부상은 냉전종식 당시부터 이미 예견되었지만 중국의 부상에 대한 평가는 위협인식에 영향을 미쳤다. 우선 일본의 입장은 중국의 부상을 있는 그대로 평가하는 입장이다. 2011년 중국이 일본의 GNP 를 앞서면서 일본은 안보에 대한 위협으로 인식하기 시작하였다 이러한 현실주의 입장은 미국 학계에서는 폭넓게 주목을 받았으나 실제 정책적 영향은 크지 않았다.

두 번째 입장은 중국의 부상을 예의주시하면서 미중사이 어느쪽을 선택할지 고민하는 한국의 입장과 유사하다. 중국이 북한 비핵화와 한반도통일에 기여할 것이라는 믿음으로 중국과의 관개개선에 힘썼다.

세 번째 입장은 중국의 부상을 자유주의세계질서에 부정적으로 보기 보다는 긍정적으로 보는 입장이다. 즉, 중국의 부상은 정치적 민주화로 이어져 자유주의세계질서의 유지 발전에 기여할 것이라는 것이다. 미국은 중국의 근대화가 정치적 개방화를 촉진시킬 것이라고 낙관하였고, 이것이 엄청난 대미 무역흑자를 허용한 이유이

기도 하다. 특히 과거 일본이나 독일의 부상에 대한 대응과 비교하면 이례적이라 할 수 있다. 중국의 정치적 변화에 대한 낙관적 전망은 중국에 대한 신뢰보다는 자유주의세계질서에 대한 신념 때문이라고 할 수 있다. 그리고 그 질서를 위해 G2의 일원으로서 중국의 역할에 대한 기대가 있었던 것이다. 미국이 오판한 것이 있다면, 중국의 변화에 대한 희망사항이 컸다는 것이다. 자유주의세계질서의 최대 수혜자인 중국이 미국의 자유주의세계질서에 도전하기 보다는 미국의 질서를 존중하고 질서 유지에 기여할 것이라는 것이다.

신념에 가깝던 중국의 민주화 비전에 대해 미국이 회의감을 가지게 된 계기는 2019년 [홍콩송환법] (세칭 범죄인인도조약법) 추진을 계기로 촉발된 민주화운동에 대한 탄압에 이어 2023년 시진핑의 세 번째 국가주석 연임이었다. 이는 중국식 경제체제를 넘어서 중국식 정치체제의 실현이라는 평가를 피할 수 없었다.

3. 탈세계화와 재세계화

냉전종식 이후 세계화의 최대수혜자는 시간이 흐르면서 중국임이 드러났다. 테러와의 전쟁으로 쇠퇴하기 시작한 미국주도의 자유주의세계질서는 2008년 세계금융위기를 계기로 중국의 노골적인 도전에 직면했다. 소위 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 갈렸다.

1)탈세계화

트럼프 대통령은 자유주의패권전략에 대한 비판을 정책화한 최초의 대통령이었다. 트럼프 대통령은 선거캠패인부터 미국은 전세계를 누비는 오지랖으로 전세계적 아젠다를 앞장서 챙기고 다른 나라의 안보를 책임지는 호구가 되었다며 자유주의패권전략을 비판했다. 미중관계는 더 이상 경쟁과 협력의 모호한 관계가 아니다. 2019년 트럼프 대통령이 중국을 미국의 최대 안보 위협이라고 명백히하고 현실주의 입장에서 처방을 제시했다. 미국의 과도한 해외공약과 과도한 확장억지력을 감축하고 중국에 대한 세력균형에 집중하는 것이다. 트럼프 대통령은 세계화를 실패로 규정하고 탈세계화 deglobalization와 '미국 우선주의'를 선포하였다. 파리기후협약 탈퇴는 국제질서에서 미국의 리더쉽에 대한 관심과 책임감의 변화를 상징적으로 보여주었

다. 구체적으로 미어쉐이머(John Mearsheimer) 등 현실주의 학자들은 미국 안보에 최대위협인 중국에 대한 세력균형을 중심으로, 자유주의패권전략에서 '역외균형'(offshore balancing)으로 대전략의 변화 필요성을 주장하고 있다.

2) 재세계화

아이켄베리(G. John Ikenberry)는 자유주의세계질서 위기의 본질은 (중국의 부상이나 체제변화에 대한 낙관적 기대 보다) 냉전종식과 함께 자유주의세계질서가 전세계로 팽창되었기 때문이라고 주장한다. 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 자유주의세계질서는 명실상부한 하나의 질서로 건전하게 성장하지 못하였다. 냉전시기 비록 반쪽짜리 세계질서였지만 미국주도의 자유주의세계질서가 건전하게 성장할 수 있었던 것은 소련의 세력권(sphere of influence) 을 인정하는 대신 밖으로 팽창하는 것을 철저히 봉쇄함으로써 자유주의질서내 동질적인 국가들이 가치를 공유하고 위계질서를 유지하였기 때문이라는 것이 새삼 주목받게 되었다.

바이든 정부는 이질적 국가들을 무차별적으로 대거 편입시켰던 냉전 이후의 세계화의 폐해와 미국주도의 세계질서와 미국의 리더쉽을 포기하는 무책임한 탈세계화(deglobalization)에 대한 문제의식을 바탕으로 재세계화 (reglobalization)를 전략개념화하였다. 재세계화 전략이란 모든 국가들과 공유하는 보편적 비전이 아니라 기존 자유주의세계질서에 속했던 국가들만 함께하는 핵심비전(small and thick)과 새로이 합류한 이질적 국가들의 협력을 구하는 일반비전(large and thin)의 이중적 비전을 제시한다

4. 바이든 정부 대전략과 미중관계

이제 냉전 종식 후 미중이 G2로서 자유주의세계질서를 함께 책임질 것이라는 계획과 믿음이 무너지면서 바이든 정부는 새로운 대전략을 구상하고 있다. 바이든 정부의 대전략의 특징은 다음과 같다.

1) 지속가능한 자유주의세계질서

재세계화된 자유주의세계질서는 기존의 멤버들만으로 구성된 내부질서만을 의미하

며 외부의 이질적인 아웃사이더들은 포함되지 않는다. 미국이 중국과 함께 파트너쉽을 강화하여 자유주의세계질서를 관리하겠다는 G2 구상과 달리 바이든의 재세계화 전략은 중국과 협력할 아젠다 보다는 안보와 경제면에서 중국 (러시아)과 대결구도가 형성된다.

중국의 부상이 저지되면 미국주도의 자유주의세계질서가 점진적으로 확장되는 것이 가장 바람직한 전망이다. 만일 중국의 부상이 지속되고 미국이 쇠퇴하더라도 중국이 자유주의세계질서 리더쉽을 맡을 수는 없을 것이다. 이 경우 자유주의세계질서는 위축되지만 미국과 EU, 일본 등 핵심국가들 중심으로 작지만 결속력있는 질서를 유지할 것이다.

2) 경제안보

미소 냉전시대에는 두 진영간 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. 미중경쟁시대 자유주의세계질서 밖에 세력권은 인정받지 못한다. 외부에 있는 아웃사이더들은 위계질서가 없이 세력권이 인정되지않고 각자 도생하기 때문에 외부의 압박에 취약하다.

미국은 중국과 러시아를 첨단기술과 공급망으로부터 차단시켜 경제력과 군사력을 약화시키려고 한다. 이를 위해 글로벌 공급망, 5G, chips, 전기차, 재생에너지 분야에서 미국이 주도하는 인도태평양경제프레임워크 IPEF (미국, 일본, 한국, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르)와 칩4 동맹 (미, 일, 한국, 대만)을 결성하여 설계, 생산, 시장 등을 장악하고자 한다.

3) 대중국 포위를 위한 협력체제 구축과 제도화

대중국 포위와 우크라이나 지원을 위해 바이든정부는 기존의 인도태평양전략, 쿼드, EU와의 파트너쉽 등에 대한 실행력을 제고하거나 제도화하고 있다. 우크라이나 전쟁을 계기로 안보는 미국, 자원은 러시아, 공급망은 중국에 의존하는 EU의 소위 '3대 의존'은 미국의 리더쉽 하에 통합되었다. EU Strategy for Cooperation in Indo-Pacific, the US-EU Dialogue on China, the US-EU High Consultation on Indo-Pacific 은 미국과의 파트너쉽을 제도화한 사례들이다. 미국은 막대한 자원을 EU와 우크라이나에 지원하고 있지만 미국의 최우선 정책순위는 중국이며, 우크라이나 전쟁에 막대한 지원에도 불구하고 PIVOT TO EUROPE 의 가능성은 없다.

5. 한일관계

1) 한국 외교안보의 선택

바이든 정부의 재세계화는 내부질서에 남을 국가와 외부에서 떠돌이가 될 국가를 구별하고 있다. 미중전략경쟁이 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 국가이다.

미중사이 줄타기를 하던 한국은 보수정부의 특징도 있지만 미국의 질서에 머물기로 결정했다. 한국은 북핵과 미중갈등에 대한 대응으로 한미동맹을 바탕으로 한 대북억지력 강화와 한미일 군사협력의 강화를 추진하고 있다. 이를 위해 한일관계 개선에도 적극적으로 나서 12년만에 처음으로 한국의 대통령이 일본을 방문 한일정상회담을 개최했다

2) 한일 관계에 대한 일본의 입장 변화

10여년전 일본은 한국보다 양국관계에 훨씬 적극적이었다. 당시만 해도 대중 포용정책을 취하는 미국에 불안감을 느낀 일본은 한미일 협력을 강조했다. 오히려 한국은 북한 비핵화, 한반도 통일에 대한 지지를 기대하며 한중관계가 지나치게 적대관계가 되지 않기를 바랬다. 일본은 다소 과장되었지만 한국의 피봇이 북경으로 갔다고 걱정했다.

. 강제징용 문제 해결에 대한 한국의 적극적 입장에 비해 일본은 상응하는 조치를 취하는 적극성을 보이지 않고 있다. 오늘날 일본은 한미일 군사협력에 필사적으로 메달리지 않는다. 이제 미국의 대중정책은 포용에서 안보협력시스템으로 변하는 등 안보환경이 크게 바뀌었다. 쿼드, 인도태평양전략, 미-EU 협력체제 와 같이 한미일 협력체 보다 훨신 강하고 폭넓은 시스템이 구축된 것이다

한일간 입장차의 가장 큰 이유는 바이든 정부가 대중국 포위망을 구축함으로써 한미일 군사협력의 복원에 필사적으로 매달릴 필요가 없고, 복원될 경우 오히려 일본의 '보통국가화'에 미칠 부정적 영향을 우려할 수 있다.

6. 맺음말

바이든 정부의 대전략은 한국이나 일본에 결단과 적응을 요구하고 있다. 모든 결단

에는 리스크가 따르고 리스크 관리는 결단의 일부이다. 바이든 정부의 재세계화에 동참함으로써 얻는 것 뿐만 아니라 잃는 것도 있고 위험부담도 있다. 한국보다는 일본이 새로운 환경에 유리하다고 생각할 수 있다. 안보 측면에서 일본은 대중국 견제에 더 믿을 수 있는 국가이기 때문이다. 그러나 중국의 점진적 정치변화에 관한한 한국이 더 유용한 국가일 수 잇다

바이든 정부의 대전략은 특정국가에만 해당되는 것이 아니라 전세계적으로 적용되는 전략이다. 따라서 새로운 법과 제도의 유불리를 보고 한미일 관계를 평가하는 것은 위험하다. 아시아의 미래를 위해 한미일이 협력할 일은 아직 많이 남아있다.