

트럼프의 등장과 패배, 코로나 팬데믹: 뉴 노멀이 주는 국제정치경제적 함의

임해용

제주평화연구원 연구위원

임해용 박사는 제주평화연구원의 연구위원으로 애리조나주립대 박사후연구원과 통일연구원의 부연구위원을 지냈다. 서울대학교 외교학과와 동 대학원을 졸업하고, 미국 휴스턴대학에서 투명성의 정치경제에 관한 연구를 하여 정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구분야는 투명성의 정치경제, 분쟁과 평화의 정치경제, 동북아 국제정치 등이다. 주요 논문으로는 “Does the WTO Exacerbate International Conflict” (Journal of Peace Research, 2020), “평화경제론과 한반도: 분쟁 후 국가의 평화구축 관점” (국제정치논총, 2021) 등이 있다.

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

2020년 한 해는 코로나바이러스와의 전쟁으로 점철되었고 그 전쟁은 여전히 진행 중이다. 우리는 코로나 팬데믹이 가져온 전환기를 지나고 있다. 코로나바이러스의 전 세계적 확산으로 인한 팬데믹은 우리에게 새로운 일상을 강요했고 이제 세계는 코로나 이전(Before Corona)과 이후(After Corona)로 나뉠 것으로 예상되기도 한다. 코로나 팬데믹으로 인해 출현한 뉴노멀(new normal)은 코로나 이전의 세계와는 무엇이 다를 것이며, 이 새로운 정상성이 국가와 사회의 관계에 미치는 영향은 무엇인가. 결론적으로, 코로나 팬데믹은 국가와 사회의 관계의 변환을 가속화 시킬 것으로 기대된다. 코로나 팬데믹은 일종의 준전시상황으로 사회에 대한 국가의 지원과 통제력을 크게 증가시켰고 이로 인해 국가-사회 관계를 변동시키고 있다. 하지만 넓게 보면, 코로나 팬데믹이 국가-사회 관계를 변동시키는 근원적 원인은 아니다. 코로나 팬데믹 이전에 이미 신자유주의적 세계화가 가져온 불평등에 대해 국내정치의 항거가 지속되었고, 패권국인 미국에서는 러스트벨트에서의 선거승리를 기반으로 트럼프가 대통령으로 당선되어 신자유주의적 세계화는 국내정치적 지지를 잠식당하는 상황이었다.

넓게 보면, 트럼프의 대통령 당선은 지난 한 세대 이상 워싱턴 컨센서스를 통해 국제정치경제질서를 구축해 왔던 세계화에 피해를 보는 계층이 국가에 보호를 요청한 것이다. 트럼프의 패배 또한 같은 맥락인데, 코로나 팬데믹으로부터 사회를 보호할 국가의 책임을 방기한데 기인한 바가 크다. 코로나 팬데믹 발발 전에 트럼프의 재선 가능성이 높았기 때문에 더욱 그러하다. 트럼프를 당선시켰던 러스트벨트의 백인유권자들이 진정으로 원하는 것은 경제위기와 보건 위기에서 국가에게 기대되는 사회적 보호였던 것이다.

트럼프의 등장과 퇴장의 국제정치경제적 의미

트럼프의 패배가 갖는 국제정치경제적 의미를 이해하기 위해서는 그의 당선이 주는 국제정치경제적 함의부터 다시 생각해 볼 필요가 있다. 트럼프의 승리는 미국의 중서부의 공업지역인 러스트벨트인 미시건, 위스콘신, 오하이오 등에서의 승리에 기반하였다. 트럼프는 미국우선주의라는 정치적인 구호를 통해 세계화의 희생자였던 러스트벨트의 노동자들의 지지를 받았다. 트럼프의 당선은 집합적인 의미로서의 미국 유권자들이 신자유주의로 대변되는 패권국 미국의 대외정책을 더 이상 정치적으로 용인하지 않는 상황에 이르렀다는 것을 보여준다.

하지만 트럼프가 간과한 것은 이 시기가 미국을 다시 위대하게 하고 과거의 영광을 되찾는 것을 넘어서 세계화가 추동되는 과정에서 진행되어 온 국가-사회 관계의 변화의 변곡점이었다는 사실이다. 시민들은 국가가 자신들을 보호함으로써 사회를 보호해주기를 바랐지만, 트럼프는 자신에 대한 지지를 개인적이고 인종적인 것으로 환원시켰다. 하지만 이러한 그의 지지에 대한 정치적 환원은 유권자들의 지지에 대한 오판이었다. 일반적인 상황에서는 정부의 규제에 대해 반대하는 다수의 미국인들도 국가가 나서서 코로나 팬데믹으로부터 사회를 보호해 주기를 바랐다. 트럼프의 노력은 이에 미치지 못하였고 여러 가지 면에서 사회보호를 위한 국가의 책임을 방기하였다. 이 책임의 방기가 그의 낙선의 가장 큰 원인 중에 하나였을 것으로 생각된다. 2016년에 트럼프를 당선시켰던 러스트 벨트의 다수 백인노동자들이 진정으로 원했던 것은 백인우월주의의 세상이 아니라 국가가 자신들이 처한 상황에 무엇인가 사회적인 조치를 해주기를 바랐던 것이고 코로나 상황에서 그것은 정부가 코로나 대책을 개인에게 미루지 않고 나서서 사회를 보호하는 조치를 해주기를 바랐던 것일 것이다. 4년 전에 러스트벨트에서 트럼프가 승리하였지만 이번에는 패배한 것은 그러한 러스트벨트 유권자의 정치적 표현이라고 추정될 수 있다. 트럼프는 그 동안 주류정치권에서 소외된 정치적 불만의 목소리를 자신의 정치적 자산으로 전환하는데 성공했지만, 그것이 갖는 더 깊은 정치경제적 의미를 파악하지 못하였고 그 정치적 부작용은 선거의 패배로 나타났다.

패권국의 대외정책의 국내적 기반의 변동

트럼프의 당선은 미국 내의 국가-사회 관계의 변화를 보여주는 것이었지만 국제체제의 실제적인 변동에 중요한 분기점이 되었다. 한 국가의 대외정책은 국내적 기반을 바탕으로 실행되고 유지된다. 자유주의적 입장에서 본다면 국내사회집단의 정체성과 이익의 구조가 국가라는 기구를 통해 대외적으로 투사되는 것이 일국의 대외정책이다. 국제관계 측면에서 일국의 대외정책은 그 나라가 국제체제에서 갖는 힘과 위상에 좌우될 것이다. 거비치(Peter Gourevitch)는 일국의 대외정책은 개별적으로 처한 대외환경에 영향을 받게 될 것이며 이를 제 2이미지 역전 이론(the second image reversed)으로 명명하였다.¹⁾ 그이 이론대로 일반적인 국가는 국내사회의 여론의 변화가 대외정책의 변화로 그대로 전환되지 않으며, 오히려 많은 경우 국제체제의 영향

1) Peter Gourevitch, "The second image reversed: the international sources of domestic politics," *International Organization* 32, 4, Autumn 1978

을 받게 된다. 하지만 패권국의 위상을 가진 국가의 국내사회의 변화는 패권국의 대외정책을 변화시킴으로써 국제체제적 변화를 가져올 수 있다. 트럼프 행정부 시기는 패권국의 국내사회의 변화가 국가를 통해 대외적으로 체제적 변화를 가속화시킬 수 있다는 사실을 그대로 보여준다. 패권국의 국내사회의 변화는 체제적 변화의 변곡점과 시발점이 되는 특수성을 내포한다. 패권국의 경우는 케네스 월츠가 말한 제 2이미지가 국제체계를 변화시키는 동력으로서 작용하는 것이 가능하다.²⁾ 거비치의 제 2이미지 역전 이론은 패권국의 경우에는 상대적으로 덜 해당되는 개념이다. 미국의 경우처럼 패권국의 국내사회의 변화는 국제체제의 변동을 가져올 수 있는 원인에 해당될 수 있다. 물론 패권국의 국내 사회도 세계화라는 국제정치경제체제의 영향을 받은 것이니 여기에는 내생성이 존재함을 간과해서는 안된다. 시간의 흐름 상에서 보면 세계화가 패권국의 국내사회에 영향을 주고 패권국의 국내사회의 손해보는 집단들의 정치적 목소리가 축적되어서 국내정치의 변화를 가져온다. 이 국내정치의 변화는 패권국의 대외정책을 변화시켜서 국제체제의 변동에 직접적으로 원인이 된다. 미·중 전략갈등은 세력전이론에서 예측하듯이 중국의 급속한 경제적, 군사적 성장으로 인해 예견된 것이지만 그 갈등의 직접적인 촉발은 국가-사회적 변화에 기반을 두고 있다. 패권국의 국내사회의 변화는 국제체제의 변화를 가져오는 특수성이 매개되어 있다. 역전된 제 2이미지는 비패권국에 주로 적용될 것이고 자국의 국력과 네트워크의 힘에 따라 체제로부터 받는 영향에는 차이가 있을 것이다.

코로나 팬데믹과 국가-사회 관계의 변화의 가속화

결국 미·중 전략경쟁을 촉발시킨 패권국 내의 국가-사회 관계의 변화는 코로나 팬데믹으로 인해 증폭될 가능성이 크다. 뉴 노멀 시대는 그 동안 신자유주의적 세계화가 추구해 왔던 방향을 되돌리고 국가우선주의의 흐름을 가속화시킬 것이다. 트럼프가 재선되었다면 그 방향으로 더 힘을 받았을 것이다. 하지만 다자 간 국제협력으로 다시 돌아가려고 하는 바이든 대통령도 미국우선주의를 제창하였고 러스트벨트의 지지를 받았기 때문에 지역 산업계의 요구로부터 일정한 구속을 받지 않을 수 없을 것이다.

지난 1년 동안 가장 중요하고 전면에 지속적으로 나왔던 뉴스는 코로나19 상황이다. 확진자와 사망자는 매일 실시간으로 업데이트 되었으며 대부분의 시민들은 이 바이러스와의 전쟁에서 정부의 지침대로 움직였다. 정부가 전면에 나서서 방역과 백신처방을 통해 국민의 일상을 규제하게 되었다. 이런 차원의 동원은 국가만이 가능한 것이다. 코로나 바이러스와의 전쟁을 시장이나 기업에게 맡길 수 없는 것이다. 국가가 나서서 것이 상대적으로 가장 효율적일 것인데, 이 코로나 대처 상황은 준 전시상황으로 코로나 팬데믹 이전에 부여할 수 없었던 거대한 통제 권한이 국가에게 허락되었다. 게다가 이 코로나 상황은 정치적으로 “국기결집효과(rally ‘round the flag effect)” 를 가져왔다. 애국심 증대효과라고 볼 수 있는 이 현상은 국가가 위기에 처했을 때 국민들이 위기 극복을 위해 현 집권정부를 지지하게 된다는 가설로써, 이번 코로나 상황에서도 여러 나라에서 증명되었다.³⁾ 우리나라의 작년 4월 총선에서도 집권당은 이 애국심효과

2) Kenneth Waltz, *The Theory of International Politics*, McGraw-Hill, Boston, 1979.

3) Yam et al., “The rise of COVID-19 cases is associated with support for world leaders,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*,

의 수혜자라고 말할 수 있을 것이다.

코로나 팬데믹의 시간을 지나면서 국가가 나서서 사회를 보호해 줄 것을 직접적으로 요청하고 있기 때문에 신자유주의적 세계화에 대한 회의가 정치적으로 표출되면서 표면화되었던 국가-사회 관계 변화가 가속화되고 있다. 역사적으로 보면, 1929년 대공황으로 촉발된 1930년대의 세계적인 차원에서 발생한 국가-사회 변화는 칼 폴라니의 주장대로 산업혁명 이후 시장을 통해 투사된 거대한 변환에 대한 사회적 반기였고 이는 국내적으로는 케인스주의의 실행으로 이어졌다.⁴⁾ 국제적으로는 러기가 명명한 내재된 자유주의가 제2차 세계 대전 이후 전후 세계 국제정치경제 시스템의 이념이었다.⁵⁾ 브레튼우즈 체제 하에서 규제되었던 자본의 이동은 1970년대 이후 시카고학파의 신고전주의 경제학파의 이념을 따라 활발해졌다. 자본의 이동이 자유로워지기 시작하면서 1980년대부터는 정책적인 차원에서 레이건과 대처를 중심으로 정부 분야의 민간화, 무역과 금융의 세계화를 핵심으로 하는 신자유주의적 세계화가 진행되기 시작하였다. 지난 40년간 세계는 이 신자유주의적 세계화를 통해 무역과 금융의 연결을 바탕으로 수준 높은 상호의존의 세계를 만들어왔다. 하지만 세계화가 만들어 낸 그림자의 곪이 깊어졌고 세계화로 인해 피해를 입은 사람들의 목소리가 정치적으로 유의미하게 반영되기 시작하였다. 세계화는 결국 다수의 희생 아래 소수의 가진 자들의 부를 키웠을 뿐이라는 세계화에 대한 불만은 1999년 시애틀에서 WTO에 대한 노동자들의 항의에서 이미 국제적인 주목을 받았었다. 세계화가 추동된 지난 40년간 부의 불평등한 배분의 구조는 더 심화되었음은 부인할 수 없다. 어떠한 경제적 선택도 비용 없이 발생할 수 없는 바, 국가들의 세계화라는 선택도 비교우위가 없는 분야에 종사하는 노동자들에게는 막대한 손해를 발생시켜왔고, 그 불만이 미국의 경우에는 트럼프의 당선으로, 영국의 경우에는 브렉시트로 이어진 것으로 이해된다.

신자유주의에 대한 민주주의적 대항이 신자유주의의 본산지였던 미국과 영국에서 발생하였다는 사실은 신자유주의적 세계화의 기세가 변곡점(inflexion point)을 넘어 그 추동력이 완전히 꺾여서 기조가 반대로 바뀌는 결정적인 시점(critical point)을 향해 다가가고 있음을 보여주는 것일 수 있다.

노벨상 수상자인 진보경제학자 폴 크루그먼은 최근 뉴욕타임즈 논평에서 바이든 행정부의 구제법안(the American Rescue Plan Act)이 통과됨으로써 “ ‘큰 정부의 시대가 끝났다’ 라고 하는 시대는 끝났다” (The era of “the era of big government is over” is over.)라고 언급하였다.⁶⁾ 그는 과거에는 불가능하였을 이런 구제법안의 통과는 정파를 뛰어넘어 미국민 사이에서 인기가 높아서 공화당의 반대가 거의 힘을 쓰지 못하였다고 평가한다. 그는 이 법안의 통과는 미국이 지난 40년간 국내정치를 지배했던 보수이념으로부터 돌아선 것이라고 보고 있다. 하지만 무엇이 이런 변화를 촉발시켰는지 자신도 모르겠다고 하였는데, 그 이유는 코로나 팬데믹으로 인해 대공황 이후 가장 높은 대규모 실직과 경제난에 기인한 바가 클 것이다. 물론 대공황

volume 117, No 41, 2020, National Academy Sciences, pp. 25429–25433

4) Karl Polanyi, *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*, Farrar & Rinehart, 1944.

5) John Ruggie, “International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order,” *International Organization*, 1982, 36, 2, pp. 379-415.

6) Paul Krugman, “Ending the End of the Welfare as We Know It” , *Opinion*, New York Times, March 11, 2021,

과 이번 팬데믹 사이에도 크고 작은 경제위기가 많이 있었으나 국가-사회관계에서 다시 국가에게 사회적 보호의 역할을 맡기는 큰 수준의 변혁은 대공황 이후에는 없었기에 코로나 팬데믹은 기존의 국제정치경제질서를 흔드는 큰 충격을 현 세대에 준 것으로 이해된다.

전쟁 이후 이미 거대해진 국가의 사회장악력은 정치적이고 제도적인 관성을 지닌다. 대중 동원을 통해 위기를 지난 이후에도 국가의 개입력은 여전히 남아있을 것이다. 그러므로 위기의 시대에 국가의 역할과 위상은 더욱 커졌다고 할 수 있다. 코로나 19로 가속화된 국가-사회 관계의 변화는 코로나 바이러스가 통제되더라도 지속될 가능성이 크다. 코로나 19로 인해 사회복지 지출이 크게 증가하였고 이 증가는 일정 기간 지속될 것이다. 국가-사회 관계의 변화는 정부-시장 관계에 있어서도 변화를 내포한다. 국가의 역할에 대한 사회적 요구가 민주적인 방식으로 커질 때 고삐풀린 시장에 대한 규제의 목소리도 높아질 것이다. 한국의 주식시장에서 공모도의 폐지에 목소리가 높아지고 있는 이유도 여기에 있다. 월스트리트에서는 개미들의 집단 투자가 월가를 변혁시키고 있다고 보고 있다.⁷⁾ 이는 폴라니가 말한 고도 금융(haute finance)이 민주화의 영향을 받게 되었음을 보여준다.

결론: 지속가능한 평화와 포용적 번영을 위한 새로운 국제적 합의의 필요성

신자유주의적 세계화의 과정에서 축적된 불만은 기존의 국가-사회 관계에 변화를 요구하였고, 코로나 팬데믹이 촉발한 전례 없는 대규모의 실업과 터전의 상실로 인해 국가의 사회보호 역할을 강화시키게 되어 국가-사회 변화가 가속화되었다. 그 여파로 해외공장 국내이전(reshoring) 등 글로벌 밸류체인에 큰 변화가 발생하고 있다. 여러 나라들이 자국우선주의로 회귀하는 가운데 있지만 자국우선주의도 세계화의 폐해와 코로나 팬데믹에 대한 온전한 해결책일 수는 없다. 자국우선주의가 가져오는 폐해를 두려워할 필요가 있는바, 대공황 이후 1930년대의 국제협력의 실패로 인해 인근궁핍화(beggar-thy-neighbor)정책을 통하여 대공황의 세계적 확장 과 심화를 가져와서 제2차 세계대전으로 이어진 역사적 결과를 반면교사로 삼을 필요가 있다. 국가 간 국경이 닫히는 이러한 상황에서 국가우선주의는 더 힘을 얻을 것이고 이는 국수주의와 폐쇄된 민족주의를 불러올 가능성이 있다. 물론 이런 염려는 정보통신기술의 발달로 인해 국제 커뮤니케이션이 여전히 작동하고 있다는 사실에서 어느 정도 불식될 수도 있다. 하지만 온라인에서 난무하는 각종 비정보(disinformation)와 오정보(misinformation)는 이념의 극단화를 부추키는 힘으로써 작동할 수 있으므로 주의할 필요가 있다. 현재 우리에게 필요한 것은 지속가능한 평화와 포용적 번영을 위한 새로운 국제적 합의이다. 신자유주의적 세계화의 폐해를 치유하고 자국우선주의가 내포하고 있는 위험성을 인지하고 이에 대처할 수 있는 새로운 정치적 결단과 방향, 무엇보다 새로운 국제적 합의에 대한 국가의 공약준수의지(commitment)가 필요하다.

날짜 2021년 3월 30일

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

7) The Economist, "The Real Revolution on Wall Street," *Leaders*, Feb 6th, 2021.