

바이든 행정부의 등장과 국제다자주의에 대한 전망

정승철

제주평화연구원 연구실장

現 제주평화연구원 연구실장. University of Florida에서 정치외교학 박사학위 취득함. 관심분야는 국제정치경제, 동아시아 국제관계, 연구방법론이며, 주요 논문으로는 “Effects of Trade Relations on South Korean Views of China,” “Economic Interest or Security Concerns? Which affected how individuals in five Asian countries viewed China in 2013?“, “Effects of International Trade on East and Southeast Asians’ Views of China,” “The Determinants of China-ROK Relations, 1993-2018” 등이 있음.

1. 서론

2020년 11월 11일, 미국 대통령 당선자 조 바이든(Joe Biden)은 전 세계에 “미국이 돌아왔다 (America is back)” 고 선언하였다.¹⁾ 2020년 11월 3일 치러진 미국 대선에서 조 바이든 민주당 후보는 도널드 트럼프 현 대통령을 꺾고 제46대 미국 대통령에 당선되었다.²⁾ 이번 미국 대통령 선거는 미국 내 인종문제, 반(反)트럼프 정서, 코로나19 확산으로 인한 확진자 및 사망자 수 증가, 경기침체 등 다양한 문제로 인하여 그 어느 때 보다 치열하였다. 하지만 이번 2020년 미국 대선은 미국인들 외에 전 세계사람들의 이목도 끌었다. 미국이 과연 국제사회로 복귀할 것인지 여부가 이번 대선의 결과에 달렸다고 여겨졌기 때문이다. 그동안 트럼프 행정부 아래 미국은 자국우선주의와 고립주의 노선을 내세우며 글로벌리더로서 국제무대에 나서기를 거부하는 모습을 보여왔다. 이로 인해 코로나19와 같은 전 세계적 규모의 위기가 발생하였지만 이를 해결하기 위한 국제공조를 이끄는 글로벌리더는 부재한 상황이 벌어졌다. 그리고 그 결과 코로나19 위기 와중에 필요했던 국제다자협력 역시 잘 이루어지지 않았다는 비판이 존재한다.

그렇다면 과연 바이든이 미국의 새로운 대통령으로 취임하는 2021년부터는 미국이 국제무대에 복귀하고 글로벌리더로서의 역할을 다시 맡게 될 것인가? 바이든 행정부 아래 미국이 보일 행동은 국제다자주의 체제에 어떤 영향을 미치게 될 것인가? 그리고 이러한 국제정세의 변화는 한국에 어

1) Stefan Becket, Melissa Quinn, Grace Segers, and Audrey Mcnamara. “Biden says he told foreign leaders “America is back.” *CBS News*. November 11, 2020.

2) 2020년 11월 3일 미국 대선 이후 30일 현재까지 트럼프 미국 현 대통령은 대선결과를 받아들이기 거부하며 이에 대한 불복 소송전을 진행 중이다. 다만 11월 24일 트럼프는 바이든 당선인으로서의 정권 이양에 협력하겠다는 의도를 비추고 있다.

면 영향을 미치게 될까? 본 원고에서는 이러한 질문들에 대해 전망해보도록 하겠다.

2. 대통령 후보로서, 그리고 당선인으로서 바이든이 국제협력에 관해 보인 행보

도널드 트럼프 대통령 임기 4년 동안 미국은 다수의 국제기구 및 국제협약에서 탈퇴하였다. 우선 2017년 1월 취임 직후 트럼프는 1월 22일 북미자유무역협정(NAFTA: North American Free Trade Agreement) 재협상을, 1월 23일에는 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership)에서는 미국이 탈퇴한다고 선언하였다. 이처럼 트럼프가 대통령에 취임하자마자 연달아 지역무역협정의 재협상 및 탈퇴를 공식화한 이유는 미국이 가입 혹은 가입 예정인 무역협정들이 미국에 불리하게 설계되어있으며 이는 미국 노동자들에게 악영향을 주기 (혹은 주게 될 것) 때문이라고 밝혔다.³⁾ 이어 트럼프의 미국은 다자무역체제보다는 미국의 힘과 권위를 보다 유리하게 이용할 수 있는 양자 무역체제를 적극 활용할 것이라고 선언하였다.

트럼프는 2019년 11월 5일 미국 경제에 부담이 된다는 이유로 파리기후변화협약(Paris Climate Accord)에서도 탈퇴한다고 유엔에 통보하였으며 2020년 11월 4일에 공식 탈퇴하였다. 이어 자신의 임기 내 마지막으로 개최된 G20 정상회의에서 트럼프는 계속해서 파리기후협약이 미국에 불공평한 협약이었으며 미국 경제에 부정적인 영향을 줄 것이었다며 자신의 선택을 옹호하였다. 이에 맞서 바이든은 자신이 미 대통령에 당선된다면 취임 첫날 미국을 파리기후변화협약에 복귀시키겠다고 선언하였다.

또한, 트럼프는 코로나19에 대응하는 과정에서 미국이 가장 많은 분담금을 내고 있음에도 불구하고 세계보건기구(WHO: World Health Organization)가 중국에 편향적인 모습을 보였다며 2020년 7월 6일 세계보건기구로부터 미국이 탈퇴한다고 선언하였다. 이에 질세라 바이든은 이번에도 자신이 미국 대통령에 당선된다면 자신의 임기 첫날 미국이 세계보건기구에 재가입하게 될 것이라고 공언하였다. (미국의 세계보건기구 탈퇴는 그 효력이 1년 후인 2021년 7월 6일 발효될 예정이었다. 하지만 이미 바이든이 2021년부터 새로운 미국 대통령에 취임할 것이 확정된 상황이라 미국이 공식적으로 세계보건기구에서 탈퇴하는 일은 이제 없을 것이라고 볼 수 있다.) 한편, WHO 사무총장 테워드로스 아드하놈 거브러여수스(Tedros Adhanom Ghebreyesus)는 2020년 11월 9일 앞으로 바이든 행정부와 긴밀한 협력을 기대한다는 메시지를 발표하였다.⁴⁾

이외에도 트럼프는 반(反)이스라엘 성향을 띠는 이유로 2018년 10월 12일, 미국이 유네스코(UNESCO)로부터 탈퇴할 것이라고 선언하고 2019년 1월 1일부로 공식 탈퇴하였다.⁵⁾ 바이든의 경우

3) "Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement." White House. January 23, 2017. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>.

4) 임은진. "WHO 사무총장 "바이든 행정부와 긴밀한 협력 기대." 연합뉴스. 2020년 11월 9일. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201109163500088>.

아직까지 미국이 유네스코에 복귀할 것인지에 대해 언급한 적은 없지만 바이든의 당선 직후 유네스코 측에서는 미국이 신속히 재가입하기를 희망한다는 메시지를 보냈다.⁶⁾

이처럼 바이든은 미국 대선 이전부터 자기가 미국 대통령에 당선되면 트럼프가 탈퇴한 국제기구 및 국제협약에 미국을 되돌려 놓겠다고 선언하였다. 이에 국제사회는 바이든의 당선을 환영하며 미국의 조속한 복귀를 희망하는 모습을 보이고 있다. 그렇다면 바이든은 과연 미국 대통령에 취임한 이후 대통령 후보 및 당선인 시절 하였던 발언대로 미국을 국제다자주의체제로 복귀시킬까?

3. 바이든 행정부 아래 미국이 국제무대에서 보일 행보

그렇다면 바이든은 2021년 미국 대통령에 취임한 후 자국우선주의를 버리고 국제다자협력을 적극적으로 지지하는 모습을 보일 것인가? 더 나아가 바이든의 미국은 트럼프의 미국과 달리 국제무대에서 미국의 리더십을 부활시킬 것인가?

앞서 살펴본 대통령 후보, 그리고 당선인 시절 바이든의 행보와 발언들을 살펴보면 앞으로 미국이 글로벌리더로서 문제해결에 앞장서고 물질적 지원(예를 들면, 국제기구에 가장 많은 액수의 분담금을 지급)을 아끼지 않는 모습을 다시 보일 것으로 전망된다. 이는 곧 전 세계가 바이든의 대통령 당선을 바라던 이유이며 모두가 희망을 가질 여지를 준다.

하지만, 다른 한편으로 바이든이 과거에 보인 행보에 비추어 볼 때 2021년부터 미국이 적극적으로 국제무대에 복귀할지, 국제 다자협력체제의 재건을 추진할지는 아직 미지수라고 볼 수 있다.

우선 바이든은 대통령은 부통령 시절 상대적으로 중국에 유화적인 태도를 보였던 것과 달리 2020년 대선 후보로 나선 이후부터는 중국에 대해 강경한 태도를 보이기 시작하였다. 그 예로 바이든은 2020년 2월 시진핑 중국 주석을 불량배(thug)라고 불렀다. 또한, 코로나19 확산 초기에 트럼프가 중국 정부의 신속한 대응을 칭찬하자 바이든은 이러한 트럼프의 행보를 비판하였다.⁷⁾ 이외에도 2020년 8월 바이든은 중국 정부의 신장지역 위구르인 탄압 정책을 두고 집단학살(genocide)이라고 강한 어조로 비난하였다.⁸⁾

이러한 대중(對中) 발언들 외에도 바이든은 그가 대선 후보이던 2020년 상반기, Foreign Affairs지에 기고한 글에서 지속적으로 민주주의 국가 간의 유대를 강화해나갈 것이라고 강조하였다.⁹⁾ 즉,

5) "The United States Withdraws From UNESCO." U.S. Department of State. October 12, 2017. <https://www.state.gov/the-united-states-withdraws-from-unesco/>.

6) "Unesco seeks 'renewed commitment' by US for science, education, culture." The Business Standard. November 10, 2020. <https://tbsnews.net/world/unesco-seeks-renewed-commitment-us-science-education-culture-156016>

7) "Joe Biden's China policy will be a mix of Trump's and Obama's." The Economist. November 19th 2020 edition. <https://www.economist.com/china/2020/11/19/joe-bidens-china-policy-will-be-a-mix-of-trumps-and-obamas>

8) 안두원. "바이든도 中 때리기 '위구르 탄압은 집단학살.'" 매일경제. 2020년 8월 26일. <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2020/08/879830/>.

9) Biden, Jr, Joseph R. 2020. "Why American Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump." Foreign Affairs 99(2): 64-76.

바이든은 전 세계적으로 민주주의를 확립하기 위해 미국이 주도하여 민주주의 국가 간에 다자협력을 강화하겠다는 의지를 보였다. 하지만 한편으로는 비민주주의 국가들과의 협력에 대한 언급은 없다는 점에서 바이든이 추구하는 국제다자협력은 민주주의 국가들만을 대상으로 여기고 있는 것은 아닌지를 우리는 보다 명확히 파악해야 할 것이다. 더불어 바이든은 미국인들, 특히 미국 중산층이 세계경제 속에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 교육, 사회기반시설(infrastructure), 및 연구개발(R&D) 등에 대한 투자를 늘릴 것이라고 언급하였다. 특히, 바이든은 미국이 5G, 인공지능(AI), 및 고속철도 등의 부문에서 중국을 비롯한 다른 국가들보다 앞서나가기 위해 노력할 것이라고 발표하였다. 한편, 본 기고문에서 바이든은 계속해서 중국을 언급하며 미국이 중국과의 경쟁에서 뒤처질 이유가 없다는 점을 강조하였다. 더군다나 바이든은 미국이 중국 내의 인권침해 문제 및 중국의 지적재산권 침해와 기술절취 문제 등에 대해 더욱 강한 자세를 취해야 한다고 강조하였다.

이어서 2020년 7월 11일, 바이든은 ‘바이 아메리칸(Buy American)’ 대선 공약을 내걸며 자신이 대통령에 당선된 이후에도 미국은 보호무역주의를 유지할 것임을 시사하였으며 대통령 당선 직후 이 공약을 재확인하였다.¹⁰⁾ 더불어 바이든은 미국이 무역협정에 가입하기 전에 첫째, 미국 노동자에 대한 투자를 늘려 그들이 경쟁력을 갖출 수 있도록 하고, 둘째, 무역협상 자리에 노동자와 환경운동가 대표가 참여해야 한다는 조건을 달았다.¹¹⁾ 이러한 발언들 역시 바이든이 다자협력을 추구하는 과정에서 (자신이 추구하는 가치와 더불어) 미국과 미국인들의 이익을 결코 등한시 하지 않을 것임을 암시한다고 볼 수 있다.

미 대통령에 당선된 이후에도 바이든은 2020년 11월 15일 중국을 포함한 아시아태평양 지역 15개국이 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)을 체결하자 이에 대응하여 미국은 다른 민주주의 국가들과 협력하여 국제무역 규칙을 새롭게 쓰겠다고 언급하였다. 즉, 미국이 중국을 비롯하여 RCEP에 가입한 국가들과 협력하겠다는 의중은 밝히지 않은 것이다. 다만 미국이 중국을 견제하기 위해 TPP 복귀를 추진할 것이라는 전망은 존재하지만 아직까지 바이든은 이에 대해 아무런 공식발언은 하지 않은 상황이다.

이처럼 바이든은 미국과 미국인의 이익 외에도 민주주의와 인권과 같이 미국이 추구하는 가치를 전면에 내세운 외교전략을 취할 것으로 보인다. 여기서 특히 우리가 주목할 점은 바이든이 민주주의 국가 간의 협력을 계속해서 강조하고 있다는 점이다. 그 예로 바이든은 2021년에 민주주의 국가 간의 정상회담(Summit for Democracy)을 개최하려는 계획을 추진하고 있다.¹²⁾ 이처럼 바이든의 미국은 민주주의 국가 간의 유대를 강화하고 이들 간의 다자협력체제를 굳건히 하려는 모습을 보이고 있다. 바이든이 중국과 같은 비민주주의 국가들과는 협력하지 않겠다는 의도를 비춘 것은 아니다. 하지만 바이든은 미국이 비민주주의 국가들과는 어떤 방식으로 협력을 모색할 것인지에 대해서

10) 주용석, “車부터 비축품까지 ‘Buy 아메리칸’...바이든도 트럼프와 다르지 않다.” 한국경제. 2020년 11월 17일.

<https://www.hankyung.com/international/article/2020111799541>.

11) “Biden vows to set ‘rules of the road’ on trade.” BBC News. November 17, 2020. <https://www.bbc.com/news/business-54958299>.

12) Toosi, Nahal. “Are you on the list? Biden’s democracy summit spurs anxieties - and skepticism.” Politico. November 28, 2020.

<https://www.politico.com/news/2020/11/28/biden-democracy-summit-440819>.

도 구체적으로 언급하지 않고 있다. (그 단적인 예로, 앞서 언급하였듯이, 미국은 중국이 참여하는 RCEP에 참여하겠다는 RCEP 국가들과 협력하겠다는 의중은 아직까지는 보이지 않고 있다.) 이처럼 지속적으로 민주주의 국가 간의 협력을 강조할 경우 이는 비민주주의 국가들에게 미국이 자신들을 국제 다자협력체제에서 배제하려는 의도를 지닌 것으로 여겨질 수 있다.

이 경우 우리는 바이든 시대의 국제다자주의 체제에 대해 세 가지 시나리오를 추측해볼 수 있다. 첫째는 바이든이 미국 대통령에 취임한 이후에는 중국을 비롯한 비민주주의 국가들과도 적극적으로 협력하는 모습을 보이는 것이다. 바이든도 궁극적으로는 팬데믹과 기후변화 같은 문제들을 해결하기 위해서는 비민주주의 국가들을 포함한 전 세계 모든 국가들이 협력해야 한다는 사실을 인지하고 있을 것이다. 따라서 바이든이 정식으로 미국 대통령이 된 이후에는 (자신이 부통령 시절 보여왔던 행보와 같이) 중국과 비민주주의 국가들에 보다 유화적인 태도를 보이게 될 수도 있다. 둘째 시나리오는 바이든의 미국이 비민주주의 국가와는 협력하지 않는 모습을 보이는 것이다. 하지만 첫째 시나리오를 언급할 때도 설명하였듯이 이는 현실화되기 어렵다. 코로나19와 기후변화 같은 문제들을 해결하기 위해서도 비민주주의 국가들의 협력이 필요하지만 미중무역 분쟁과 같은 갈등이 지속될 경우 미국 경제에도 부정적인 영향을 끼치게 될 것이기 때문이다. 셋째 시나리오는 미국이 국제 다자협력체제를 이원화하는 것이다. 보다 구체적으로, 팬데믹, 기후변화, 인권, 민주주의의 확산, 국가안보 등 각 이슈들을 비민주주의 국가들과 협력할 사안과 민주주의 국가 간에만 협력할 사안으로 나눈 다음 두 가지 별도의 국제협력체제를 구축하는 것이다. 이 경우 전 세계적 차원의 다자주의 체제와 민주주의 국가들만의 다자주의체제라는 두 개의 체제가 공존하게 되는 상황이 올 수 있다. 물론 이처럼 민주주의, 비민주주의 국가를 나누어서 다자협력체제를 운영하는 것이 문제 해결의 효율성 측면에서 바람직한지 여부는 논란이 될 수 있다. 하지만 민주주의라는 가치의 보호 및 확산, 그리고 중국과의 경쟁에서 앞서나가려는 미국의 의도 등을 고려할 때 세 번째 시나리오가 전개될 가능성 또한 충분하다고 볼 수 있다.

4. 바이든 시대 국제 다자주의체제와 이에 대한 한국의 대응

그렇다면 바이든 시대에 나타날 다자주의 체제의 모습에 따라 한국 정부는 어떤 방향으로 대응해야 할 것인가?

우선 한국에 가장 좋은 시나리오는 미국과 중국이 우호적인 관계를 유지하고 다방면에서 국제협력을 추구하는 것이다. 이 경우 민주주의와 비민주주의 국가들이 모두 참여하는 단일한 국제협력체제가 형성될 것이며 한국은 미국과 중국 사이에서 양자택일을 강요받는 상황에 놓이지 않을 것이다. 이렇게 되면 한국은 안보와 무역 등 다방면에서 자신의 이익을 추구할 수 있게 될 것이다.

하지만 미중패권 경쟁이 지속되고 국제협력체제 또한 원활히 작동하지 않게 된다면 한국으로서도

여러모로 어려운 처지에 놓이게 될 가능성이 높다. 단적인 예로, 미중 무역 분쟁의 경우 한국경제에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 특히, 경제에서 수출이 차지하는 비중이 높은 한국의 경우 무역 분쟁으로 인한 미국과 중국의 경기침체, 이로 인한 대미(對美), 대중(對中), 그리고 제3국으로의 수출량 감소 등은 코로나19의 여파로 인해 이미 침체된 한국경제에 더욱 치명적으로 작용할 것이다. 무역 문제 외에도 민주주의의 확산, 인권 문제 등과 같이 가치와 관련된 문제를 놓고 미국과 중국이 주도하는 다자협력체제들이 충돌할 경우에도 한국은 두 강대국 사이에서 어느 편에 설 것인지를 강요받게 되는 상황에 놓일 수 있다.

이처럼 미국과 중국 간의 갈등에 주목해야 하는 이유는 두 강대국이 자신을 중심으로 별도의 다자협력체제를 구축할 수 있기 때문이다. 앞서 언급하였듯이 미국의 바이든은 이미 민주주의 국가들을 중심으로 다자협력체제를 구축하려는 발언을 여러 차례 하였다. (다만 아직은 공식적으로 바이든이 미국의 대통령으로 취임한 것은 아니므로 자신의 구상을 구체적으로 실행에 옮기고 있지는 않다.) 이에 맞서 중국 역시 RCEP과 더불어 아시아 인프라 투자 은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank)의 회원국 수 확대 등 자신을 중심으로 한 다자협력 체제를 하나둘씩 실행에 옮기고 있다. 이 경우 한국은 민주주의 국가라는 점을 내세워 미국 중심의 다자협력체제에 합류해야 할지 경제적 이득을 위해 중국 중심의 다자협력체제에 합류해야 할지를 고민해야 하는 상황에 놓이게 될 것이다. 따라서 한국정부는 2021년 1월부터 시작될 바이든 행정부 시대에 국제다자주의가 어떤 모습을 띠게 될지를 대비하고 미국과 중국 사이에서 균형잡힌 외교전략을 취할 준비를 해야 할 것으로 사료된다.

2020년 12월 4일

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지