

바이든 행정부와 민주주의: 비민주주의 국가에 대한 미국의 대응 전략과 전망

정승철

제주평화연구원 연구위원

[편집자 註] 조 바이든은 미국 대통령에 취임한 이후 계속해서 민주주의라는 가치와 정치체제의 수호·확산의 필요성을 강조해 왔다. 이와 더불어 바이든은 중국과 같은 비민주주의 국가에 맞서기 위해 민주주의 국가 간의 협력과 유대의 필요성을 지속적으로 강조하는 행보 또한 보이고 있다. 특히 최근에는 중국의 ‘일대일로’ 프로젝트에 대항하기 위해 민주주의 국가가 주도하는 일대일로 프로젝트의 구축을 제안하기도 하였다. 이에 JPI PeaceNet은 제주평화연구원 정승철 연구위원의 기고문을 통해 바이든이 구상하는 민주주의 국가 간의 협력과 연대는 어떤 모습으로 구현될지, 바이든의 구상이 국제정치질서, 그리고 한국의 외교전략에 미치는 영향은 무엇인지 등에 대해 전망해 보고자 한다. [편집: 정승철 연구위원(scchung@jpi.or.kr)]

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

I. 들어가며

2021년 3월 26일, 미국 대통령 조 바이든(Joe Biden)은 영국 총리 보리스 존슨(Boris Johnson)과의 통화에서 중국의 ‘일대일로(BRI: Belt and Road Initiative)’에 맞서 민주주의 국가가 주도하는 인프라 건설 프로젝트를 구축할 것을 제안하였다. 즉, 민주주의 국가들이 모여 경제적 도움을 필요로하는 국가, 지역에 인프라 건설을 지원하는 계획을 바이든이 제안하고 나선 것이다.

조 바이든 미국 대통령은 과거부터 최근까지 오랫동안 계속해서 민주주의라는 가치를 강조해온 것으로 알려져 있다. 그 예로, 지난해 11월 미국 대통령 당선인이 된 조 바이든은 2021년에 민주주의 국가 간의 정상회담(Summit for Democracy)을 개최하려는 계획을 밝혔었다. 또한, 바이든은 지난 2020년 11월 15일 중국을 비롯한 아시아태평양 지역 15개국에 ‘역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)’을 체결하자 이에 맞서 미국은 민주주의 국가 간의 협력을 통해 국제무역규칙을 새롭게 쓰겠다는 계획을 밝혔다. 그리고 지난 2021년 1월 20일 대통령 취임사에서 조 바이든은 ‘민주주의(democracy)’라는 단어를 총 11차례 언급하였다. 이는 역대 대통령 취임사 가운데 ‘민주주의’를 가장 많이 언급한 사례라고 한다. 나아가 2021년 2월 20일 뮌헨안보회의(Munich Security Conference)에서 바이든은 민주주의의 수호와 민주주의 국가 간 협력의 중요성을 강조하였다. 그리고 마침내 2021년 3월 26일 바이든은 민주주의 국가로 이루어진 ‘일대일로’를 제안하였다.

이처럼 조 바이든은 민주주의라는 가치를 중요시 여기며 민주주의 국가 간 정치·경제·안보

분야에서의 유대를 강화하려는 의지를 계속해서 전 세계에 표출하고 있다. 그렇다면 과연 바이든이 이번에 공개적으로 민주주의 국가의 결집을 제안하게 한 중국의 일대일로는 무엇이며 일대일로 프로젝트에 미국이 맞서려고 하는 이유는 무엇인지, 바이든이 구상하는 민주주의 국가 간의 협력은 어떤 모습으로 구현될 것인지, 그리고 바이든의 이러한 제안이 한국의 외교에는 어떤 영향을 끼칠지에 대한 전망을 본 원고에서 다루어 보도록 하겠다.

II. 바이든이 중국의 일대일로 프로젝트를 지목한 이유는 무엇인가

이번 바이든의 발언은 중국의 일대일로 프로젝트에 미국을 비롯한 민주주의 국가들이 대응해야 한다는 취지에서 나온 발언이다. 그렇다면 중국의 일대일로 프로젝트란 과연 무엇인가? 이는 2013년부터 중국이 시행해온 대규모 프로젝트로 유라시아 대륙과 아프리카를 포함한 100여 개 이상의 국가에 인프라 (도로, 철도, 항만 등) 건설을 지원하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 중국과 유라시아, 아프리카 국가들 간의 연결성을 향상시킴으로써 이들을 하나의 경제권으로 묶고자 하는 중국의 야심찬 계획이며 현재 이를 하나하나 실행하는 중이다.

다만 중국이 일대일로 정책을 벌이고 있는 이유에 대해서는 다양한 의견이 존재한다. 일부 학자와 전문가들은 중국의 일대일로 정책이 어디까지나 경제적인 목적을 지닌 프로젝트라고 주장한다. 하지만 중국의 일대일로 프로젝트가 오로지 경제적인 목적만을 지닌 프로젝트는 아니라는 부정적인 시각 또한 존재한다. 중국의 일대일로 프로젝트는 유라시아 대륙에서 중국의 영향력을 넓히고 미국 패권에 맞서기 위한 목적을 지닌 전략이라는 것이다. 또한, 중국의 투자를 통해 인프라를 향상하고 경제발전을 이룰 수 있다는 장점에도 불구하고 일대일로 프로젝트가 이를 받아들이는 입장에서 긍정적인 평가만을 받는 것은 아니다. 예를 들어, 중국의 투자를 유치하는 국가 내 국민들은 중국이 투자금과 함께 중국 노동자들을 데리고 오기 때문에 현지인 고용창출에는 정작 도움이 되지 않는다는 점, 중국의 투자결정이 종종 정부 대 정부 간에 비밀리에 이루어지는 경우가 많아서 현지인의 목소리가 반영되지 않는다는 점, 그리고 궁극적으로 중국자본의 유입으로 인해 자국 경제의 중국 의존도가 높아진다는 점 등을 들어 중국 자본 유치, 그리고 일대일로 프로젝트 참여에 대해 부정적인 인식이 현지에서 널리 퍼지고 있기도 하다.

바이든 행정부는 이처럼 중국의 일대일로 프로젝트가 중국의 영향력을 전 세계로 넓히려는 야심을 담고 있다는 점, 하지만 이를 실행하는 과정과 결과에 대해 참여국들 사이에서 부정적인 인식이 널리 퍼지고 있다는 점을 파고들고자 하는 것으로 보인다. 따라서, 일대일로 프로젝트가 유라시아 대륙과 아프리카에서 중국의 영향력을 확대하려는 전략으로 인식한 바이든 행정부는 이를 견제하기 위한 명분으로 민주주의 국가가 주도하는 ‘미국판’ 혹은 ‘서방식’ 일대일로를 계획하려는 것으로 보인다.

Ⅲ. 바이든이 추구하는 민주주의 국가 간 연대 정책에 대한 전망

바이든은 대선 후보 시절이던 2020년 상반기, *Foreign Affairs*지에 기고한 글에서 자신이 미국 대통령에 당선된다면 미국은 지속적으로 민주주의 국가 간의 유대를 강화해나가기 위해 노력할 것이라고 강조하였다.¹⁾ 바이든은 전 세계적으로 민주주의를 수호하고 확립하기 위해 미국을 비롯한 민주주의 국가 간의 다자협력을 강화하겠다는 의지를 보였다. 따라서 중국의 일대일로 프로젝트를 겨냥한 발언은 이러한 바이든의 의지를 나타내는 사례라고 볼 수 있을 것이다.

민주주의 국가로 구성된 인프라 계획은 중국에 맞서고자 하는 특정 국가들을 하나로 모으기에 좋은 명분으로 보인다. 하지만 아직까지 바이든이 밝힌 포부와는 달리 이를 실행하기 위한 구체적인 계획과 전략은 드러나지 않고 있는 상황이다. 앞서 언급하였듯이 바이든은 지난해 11월 미국 대통령 당선인이 된 이후 계속해서 민주주의 국가 간의 정상회담 개최, 민주주의 국가 간의 협력을 통한 새로운 국제무역규칙 설정, 그리고 이번에 민주주의 국가를 중심으로 한 인프라 계획 제안 등 민주주의 국가 간의 정치·경제·안보적 유대를 강화하고자 하는 계획을 밝혔다. 하지만 이를 구체적으로 어떻게 실행할 것이며 바이든이 지칭하는 민주주의 국가란 어떤 국가들을 포함하는지에 대한 기준 등을 명확히 밝힌 적이 없으며 구체적인 정책을 발표, 시행하지도 않고 있다. (예를 들어, 만약 특정 국가가 민주주의 정치체제를 갖추고는 있으나 그 국가 정부가 미국과 자주 대립한다면 바이든은 이 국가를 여전히 민주주의 국가로 받아들이고 자신이 구상하는 정상회담, 국제무역질서, 인프라 계획 등에 포함시킬 것인지 고민해봐야 할 것이다. 또한, 반대로 미국에 호의적인 비민주주의 국가에 대한 대응은 어떻게 할 것인지도 바이든은 생각해봐야 할 것이다.)

무엇보다도 이번 ‘미국판’ 혹은 ‘서방식’ 일대일로 프로젝트 제안 또한 막상 이에 필요할 막대한 양의 예산을 어떻게 확보할 것인지에 관한 구체적인 계획은 언급하지 않았다. 지난 2008년 세계 금융위기, 그리고 2020년부터 시작된 코로나19 위기 등을 겪으며 막대한 양의 연방정부 부채를 짊어지고 있는 미국이, 더불어 최근 미국 내 인프라 재건 및 개선을 위해 약 2조 달러를 들이기로 한 미국이 과연 다른 국가 내 인프라 건설을 지원하기 위한 재원을 마련할 방안은 있는지에 대한 명확한 답을 바이든 행정부는 제시해야 할 것이다.

물론 바이든 행정부가 들어선지 (2021년 4월부로) 3개월이 채 되지 않았기 때문에 아직까지 민주주의 국가 간의 유대·협력관계를 강화하기 위한 구체적인 전략과 정책을 고안할 시간이 바이든에게는 충분하지 않았을 것이다. 막연한 구상을 바탕으로 구체적인 실현 계획을 수립하는 데는 시간이 필요하기 때문이다. 더군다나 바이든 행정부는 현재 미국 내 인종갈등, 코로나19 대응, 경제회복 등 국내문제에 집중해야 하는 상황이기 때문에 대외정책에 할애할 수 있는 여력이 부족할 수도 있다.

하지만 국제정세는 계속해서 빠르게 변하고 있다. 중국은 코로나19를 단기간에 극복하고 오늘날 계속해서 빠르게 성장하고 있다. 나아가 일대일로와 같은 거대 프로젝트를 통해 중국은 그 주변국, 나아가 유라시아 대륙 전체에 그 영향력을 넓히고 있다. (중국의 일대일로 프로젝트가 순수하게 경제적인 목적을 지녔던 미국과의 패권경쟁을 위한 전략적인 목적을 내재하고 있건 부정할 수 없는 분명한 점은 이를 통해 유라시아 대륙에 걸쳐 중국의 정치·경제적 영향력이 갈수록 확장되고 있다는 것이다.) 이에 맞서기 위한 바이든 행정부의 전략이 민주주의라는 가치를 내세워 중국의 인권문제, 권위주의 체제를 비판하는 것이라면 중국에 대응하기 위한 앞으로 4년간 (혹은 8년간)의 구체적인 전략과 정책을 시급히 준비해야 할 것이다.

한편, 지금까지 바이든은 민주주의 국가 간의 협력을 강조해 왔지만 비민주주의 국가들과의 협력에 대한 언급은 없다. 이 점에서 바이든이 추구하는 국제다자협력은 민주주의 국가들만을 대상으로 여기고 있는 것은 아닌지를 전 세계 국가들은 보다 명확히 파악해야 할 것이다. 일단 미국을 제외한 전 세계 국가들의 입장에서는 바이든의 미국이 비민주주의 국가를 어떻게 대할 계획인지를 알아야 할 것이다. 지금까지 바이든의 행보를 봤을 때 미국이 비민주주의 국가들과 협력하겠다는 의사는 구체적으로 밝히지 않고 있다. 그 예로, 앞서 언급하였듯이, 바이든은 미 대통령에 당선된 이후 2020년 11월 15일 체결된 (중국이 참여한) 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)과 관련하여 미국도 이에 참여하겠다는 의사를 밝히기보다는 다른 민주주의 국가들과 협력하여 국제무역 규칙을 새롭게 쓰겠다고 밝혔다. 바이든이 중국과 같은 비민주주의 국가들과는 협력하지 않겠다는 의도를 비춘 것은 아니다. 하지만 바이든은 미국이 비민주주의 국가들과는 어떤 방식으로 협력을 모색할 것인지에 대해서도 구체적으로 언급하지 않고 있다. 이처럼 지속적으로 민주주의 국가 간의 협력만을 강조할 경우 비민주주의 국가들은 미국이 자신들을 국제 다자협력체제에서 배제하려는 의도를 지녔다는 신호로 받아들일 수 있다.

필자는 지난 2020년 12월 작성한 JPI PeaceNet에서 바이든 시대의 국제다자주의 체제에 대해 세 가지 시나리오를 제시한 바 있다.

첫째는 바이든 행정부가 중국을 비롯한 비민주주의 국가들과도 적극적으로 협력하는 모습을 보이는 것이다. 오늘날 팬데믹, 기후변화, 환경파괴 등과 같은 전 지구적인 문제를 해결하기 위해서는 정치체제 구분 없이 전 세계 모든 국가들이 협력해야만 한다. 그리고 기후변화와 같은 문제에 관심이 많은 바이든도 이 점을 인지하고 있을 것이다. 따라서 바이든도 계속해서 민주주의/비민주주의 국가들을 구분하며 대외정책을 펼칠 수만은 없을 것이다.

둘째 시나리오는 부정적인 시나리오로 바이든이 중국, 러시아와 같은 비민주주의 국가와는 협력하지 않는 모습을 보이는 것이다. 하지만 첫 번째 시나리오에서도 언급하였듯이 이러한 정책을 바이든 정부가 계속해서 이어나가기는 현실적으로 어렵다. 코로나19와 기후변화 같은 문제들을 해결하기 위해서는 비민주주의 국가들과의 협력이 필요하다. 또한, 비민주주의 국가와의

무역분쟁과 같은 크고 작은 갈등이 지속될 경우 이는 국제정세의 불안정으로 이어질 것이고 이는 (코로나19 이후 빠른 회복이 절실한) 미국 경제에도 부정적인 영향을 끼치게 될 것이기 때문이다.

셋째 시나리오는 미국이 국제 다자협력체제를 이원화하는 것이다. 즉, 팬데믹, 기후변화, 인권, 민주주의의 확산, 국가안보 등 각 현안을 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. 하지만 이러한 이원화된 국제 다자협력체제 또한 현실적으로 운영이 어려울 것이다. 각 현안이 민주주의 국가만의 협력이 필요한 혹은 비민주주의 국가의 참여 또한 필요한 현안으로 매번 정확히 구분할 수 있는 것이 아닐 것이기 때문이다. 오늘날 팬데믹, 기후변화, 인권문제, 세계경제 회복, 지역분쟁, 민주주의의 확산 등과 같은 문제들은 각각 독립된 현안이 아니라 하나하나 복합적으로 얽히고설켜 있기 때문이다.

따라서 현실적으로 바이든이 선택할 수 있는 시나리오는 궁극적으로 첫 번째 - 미국과 민주주의 국가들이 비민주주의 국가들과도 적극적으로 협력하는 - 밖에 없을 것으로 전망된다. 그렇다면, 과연 앞으로도 바이든은 계속해서 민주주의 국가 간의 협력을 강조하고 비민주주의, 권위주의 체제 국가를 비판하는 행보를 이어갈 수 있을지도 우리는 눈여겨봐야 할 것이다.

더불어, 민주주의 국가 간의 유대를 강조하는 바이든의 구상과 제안에 대해 전 세계 민주주의 국가들은 어떻게 반응할 것인지도 관건이다. 과연 이들이 지정학적, 전략적 고려 없이 오로지 민주주의 국가라는 타이틀에 끌려 바이든의 제안에 동참할지는 미지수이기 때문이다. 예를 들어, 중국 주변국들은 중국의 부상으로 인해 안보에 위협을 느끼고 있기도 하지만 한편으로는 중국으로의 수출을 늘림으로써 경제적인 이득을 보고 있기도 하다. 이 상황에서 이들이 바이든이 구상하는 민주주의 국가 ‘모임’에 참여한다는 것은 (다소 이분법적인 판단일 수는 있으나) 중국과의 경제교류를 통해 얻는 이익의 일부를 포기해야 함을 의미할 수도 있다. 따라서 이들이 경제적 이득보다 민주주의 국가라는 명분을 더 중요시 여기고 미국의 거대한 계획에 동참하리라는 전망은 설부를 수도 있다.

IV. 민주주의를 강조하는 바이든 행정부의 외교전략에 대한 한국의 대응

그렇다면 계속해서 민주주의 국가 간의 협력과 유대를 강조하는 바이든의 구상을 한국은 어떻게 받아들여야 할 것인가?

앞서 언급하였듯이 아직까지 바이든은 민주주의 국가 간의 정상회담, 국제무역질서, 인프라 계획 등에 대한 구체적인 전략과 계획을 발표하지 않았다. 이는 달리 말하면 우리 정부로서는 (모든 것이 불투명한 상황이지만 한편으로는) 추후 바이든이 보일 행보에 대해 미리 대비할 수 있는 시간적 여유가 아직 있다는 뜻이기도 하다.

다만 미국이 계속해서 중국과 대립각을 보이고 중국을 견제하려는 움직임을 보이는 것은 한국에게도 좋은 신호는 아니라고 볼 수 있다. 미국은 한국에게 있어서 중요한 안보 파트너이자 무역상대국이다. 중국 또한 남북관계를 평화적으로 풀어나가는 데 있어서 반드시 협조가 필요한 국가이자 한국의 가장 큰 수출시장이다. 이러한 상황에서 바이든이 계속해서 민주주의 국가 간의 결집을 외치며 우리에게 양자택일을 압박하는 상황이 벌어진다면 한국으로서도 외교적으로 곤란한 상황에 처하게 될 가능성이 높다. (이 글을 쓰고 있는 4월 첫째 주 현재, 바이든은 다시 한번 미국이 2022년 베이징 동계올림픽에 불참할 가능성이 있다고 언급하고 있다. 이에 미국의 동맹국인 일본과 한국에게도 바이든이 곧 선택을 요구해오는 상황이 벌어질 가능성이 높은 것으로 보인다.)

하지만 민주주의 국가라는 타이틀과 경제성장(과 수출증대)이라는 목표는 우리가 반드시 잡아야 할 두 마리 토끼이다. 국민의 권리와 인권을 보호·유지한다는 측면에서, 그리고 국제사회에서 한국의 위상을 높인다는 차원에서 전 세계 민주주의 국가들과 가까운 관계를 유지하는 것은 한국에게 중요하다. 또한, 국민의 물질적 안녕과 복지를 위해서는 수출증대를 통한 경제성장이 반드시 지속되어야 한다.

앞선 JPI PeaceNet에서도 언급하였듯이 현 상황에서 한국에 가장 좋은 시나리오는 미국과 중국이 우호적인 관계를 유지하고 다방면에서 국제협력을 추구하는 것이다. 하지만 바이든이 민주주의 국가 간에 보다 긴밀한 협력을 추구하는 (미국의) 대외정책을 수립한다면 한국으로서도 국익을 위한 외교정책을 펼치는 데 있어서 고려해야 할 사항이 많아지게 될 것이다. 따라서 한국은 미국과 중국의 갈등 상황에서 정치·군사·외교·경제 등 분야별로 어떤 선택을 해야 할지 대한 시나리오를 사전에 준비하고 이에 대한 대응 방안을 미리미리 준비해 놓아야 할 것이다. 국제사회에서 민주주의 국가라는 타이틀에 붙는 프리미엄은 막대하다. 그렇기 때문에 한국은 민주주의 국가들과 긴밀한 관계를 유지하고 있다는 점을 국제사회에 어필할 필요가 있다. 다만 이와 함께 경제적 측면에서도 국익을 추구할 방법을 모색해야 할 것이다.

팬데믹 위기, 세계 경제불황, 기후변화, 강대국 간의 갈등 등 복합위기로 인해 국제정세는 나날이 불안해지고 있으며 우리나라 또한 그 어느 때보다도 여러 측면에서 어려운 상황에 놓여있다. 다만 이럴 때일수록 우리나라는 민주주의 국가로서의 국제위상을 제고 함과 동시에 미국과 중국 사이에서 실리를 추구하는 외교 방안이 절실히 요구된다.

저자소개

정승철 現 제주평화연구원 연구위원. University of Florida에서 정치외교학 박사학위 취득. 관심 분야는 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,” “Who Supports the US-led Global Order? An Empirical Analysis Using Survey Data” 등이 있음.

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지



1) Biden, Jr, Joseph R. 2020. “Why American Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump.” *Foreign Affairs* 99(2): 64–76.