

JPI 정책포럼 시리즈

2020 동아시아
평화와 번영을 위한 구상

JPI 정책포럼 시리즈

2020 동아시아

평화와 번영을 위한 구상

인 쇄 | 2020년 12월 27일

발 행 | 2020년 12월 31일

역은이 | 제주평화연구원

발행인 | 김병수

발행처 | 디자인신우

주 소 | 제주 제주시 연미길 82

전 화 | 064-746-5030 / e-mail: sw5030@hanmail.net

ISBN | 978-89-93751-33-8 03300

정 가 | 20,000원

© 제주평화연구원. 2020

※ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

JPI 정책포럼 시리즈

2020 동아시아 평화와 번영을 위한 구상

JPI 정책포럼에 게재된 의견은 저자 개인의 의견으로
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

이 책에 실린 글들의 원본은 제주평화연구원 홈페이지의 「정책포럼」에서 보실 수 있으며, 일부는 편집 과정에서 윤문을 거쳤음을 알려드립니다.

미국대선, 코로나19, 그리고 국제정세

2020년은 그 어느때 보다 특별했던 한 해로 사람들에게 오랫동안 기억될 것입니다. 우선 이전부터 이어진 미중 무역분쟁은 2020년에도 지속되었습니다. 그리고 미중 무역분쟁으로 드러났듯이 미국과 중국 사이의 패권경쟁은 점점 치열해지고 있습니다.

하지만 무엇보다도 2020년 상반기부터 전 세계는 코로나19의 확산이라는 전대미문의 위기를 겪어야만 했습니다. 이에 전 세계 국가들은 백신과 치료제 개발, 경제위기 극복, 국제보건안보체제 확립 등을 위해 다함께 힘을 모았습니다. 하지만 한편으로는 코로나19 위기와 함께 국제다자협력체제가 쇠퇴하는 모습을 보이기도 하였습니다. 미국은 팬데믹 위기 상황에서 세계의 리더로서의 역할을 맡기를 거부하였습니다. 이로 인해 세계는 리더십 부재 상황을 겪었고 이로 인해 각 국가 내에서는 포퓰리즘과 자국우선주의가 확산되기도 하였습니다. 이는 코로나19 위기 극복을 위해 필요한 국제보건협력을 더욱 저해하였습니다. 한편 리더십 부재상황이라는 틈을 타 중국이 다자협력의 중요성을 내세우며 미국의 빈자리를 채우려는 모습을 보이기도 하였습니다.

그리고 11월에는 마침내 미국 대선이라는 세계적인 이벤트가 있었습니다. 이번 미국 대선은 미국 내 인종문제, 반(反)트럼프 정서, 코로나19 확산으로 인한 확진자 및 사망자 수 증가, 경기침체 등 다양한 문제로 인하여 그 어느 때보다 치열하였습니다. 더불어 이번 미국 대선은 그 어느 때보다 더 전 세계의 이목을 끌었습니다. 미국이 과연 국제사회로 복귀할 것인지 여부가 이번 대선의 결과에 달렸다고 여겨졌기 때문입니다.

되돌아보면 2020년 국제 관계에는 암운이 드리운 듯 보입니다. 강대국 간의 갈등과 견제는 더욱 심해졌습니다. 더불어 국제다자협력체제 또한 원활히 작동하지 못했으며 코로나19 위기는 언제 종식될지 장담할 수 없는 상황입니

다. 그러나 이와중에도 다양한 국제기구와 국가들은 위기극복을 위해 힘을 모으며 국제다자협력체제가 무너지지는 않았다는 것을 보여주었습니다. 더불어 여러 비영리단체, 비정부기구, 그리고 개인들은 이타적인 모습을 보이며 국제협력정신이 여전히 전 세계에 널리 퍼져있다는 것을 알려주었습니다.

제주평화연구원은 올 한해도 이 같은 국제무대의 다양한 현실을 『JPI 정책포럼』에 담고자 노력하였습니다. 먼저 2020년 미국 대선 결과를 전망하는 전문가들의 보고서들을 출간하였습니다.

이어서 코로나19가 국제관계, 국제보건협력, 그리고 세계경제에 미치는 영향에 대해 진단 및 전망하는 전문가들의 보고서 3편을 정책포럼에 담은 바 있습니다. 이외에도 2020년에도 글로벌 차원에서 여전히 전 세계 국가들과 사람들에게 영향을 미친 다양한 이슈들인 포퓰리즘, 세계 불평등, 미중관계 등을 탐구하는 보고서를 정책포럼에 담았습니다.

이 책에 실린 9편의 글은 2020년 제주평화연구원에서 발간된 『JPI 정책포럼』 시리즈를 하나로 엮은 것입니다. 『JPI 정책포럼』은 국제무대에서 벌어지는 다양하고 시의성 있는 사건들을 학술적 필치로 정리하여 국가 정책에 이바지하고자 만든 전문가 보고서입니다. 이 보고서들을 엮은 이 책이 국제 사회에서 벌어지는 다양한 사건과 변화들을 독자들이 이해하고 통찰력을 키우는데 밑거름이 되기를 바랍니다. 마지막으로 『JPI 정책포럼』을 집필하기 위하여 노고를 아끼지 않은 학계 최고의 전문가들께 감사드립니다.

제주평화연구원장

한 인 택

CONTENTS

제1부

미국대선: 전망과 쟁점들

- 11 미국 정치의 변화와 트럼프 그리고 2020 대선: 쟁점과 전망
유성진
- 32 2020년 미국대선 분석: 코로나 위기 상황과 인종 차별 반대 시위를 중심으로
서정건
- 58 2020년 미국 대선과 한미관계 전망
우정엽

제2부

코로나19와 다자주의: 감염병, 보건안보, 세계경제를 중심으로

- 80 감염병의 국제관계: 21세기 국제사회의 보건 갈등과 협력
이상환
- 112 코로나19 이후의 국제정세: 보건안보의 관점에서 우리의 전략
도종윤
- 135 코로나19(COVID-19)가 세계 경제에 미친 영향과 2020년 하반기 세계경제전망
정승철

제3부

2020년 국제정세와 관련된 다양한 쟁점들:
극우포퐁리즘의 반출, 금융(세계)화와 불평등, 그리고 미중관계

극우포퐁리즘이란 누가 지지하며 어떤 정당들인가? 강명세	164
금융(세계)화·불평등·토빈세: 21세기 ‘거대한 전환’의 경제적 조건 정진영	185
미·중관계, 물리적 충돌 및 화해 가능성은? 김진호	216

부록

저자프로필

저자프로필	247
-------	-----

제1부

미국대선: 전망과 쟁점들

미국 정치의 변화와 트럼프 그리고 2020 대선: 쟁점과 전망

유성진

이화여자대학교 스크랜튼학부 부교수

요약 뉴딜연합의 붕괴와 정당 양극화의 심화로 요약되는 미국 정치의 전반적인 변화는 2016년 대통령 선거 과정에서 나타난 트럼프와 샌더스 등 아웃사이더의 열풍을 불러왔고, 오바마 행정부를 통해 부각된 미국 사회에 잠재되어 있던 인종주의는 다원성과 관용이라는 미국 사회의 전통적인 정치 규범을 정면으로 깨는 트럼프의 당선이라는 아이러니한 결과로 이어졌다. 트럼프는 당선 이후 후보 시절에 보여주었던 리더십 스타일을 그대로 이어가고 있으며, 2020년 대선 국면까지 이러한 모습은 큰 변화를 보이지 않을 것이다. 대통령 지지율과 미국 경제의 호황은 트럼프의 재선에 긍정적인 신호로 여겨지지만, 접전주의 결과에 따라 승패가 결정되는 미국 대선의 특성상 민주당이 2016년 선거에서 패배했던 지역에서 결집을 얼마나 효과적으로 이끌어내느냐에 따라 재선에 실패할 가능성을 전적으로 배제하긴 어렵다. 북미 간의 긴장 고조가 2020년 선거까지 지속될 가능성이 높은 상황에서 우리는 내부의 갈등 관리에 보다 치중해야 할 때이다.

I. 들어가며

- 2016년 세간의 예상을 깨고 아웃사이드의 돌풍을 일으키며 당선된 트럼프 대통령은 후보 시절 전면에 내세웠던 ‘미국 우선주의’를 앞세워 당선 이후 첫 임기 동안 이전 오바마 행정부와는 한층 다른 정책을 추진하고 있음
- 국내적으로는 이른바 ‘정체성 정치’를 중심으로 강한 반이민 정책을 지속적으로 추구하고, 환경과 에너지 정책에서 연방정부의 규제와 관여를 축소하는 한편, 세금과 최저임금, 그리고 노동규제 등 경제정책에 있어서도 연방정부의 개입을 최소화하는 정책 기조를 유지하고 있음
- 대외정책에 있어서도 오바마 행정부에서 유지해 왔던 다자주의에 입각한 국제협력과 동맹의 강화를 비판하고 레이건식의 “힘을 통한 평화구축 (peace through strength)”을 앞세워 이전의 호혜적 패권에서 약탈적이고 강압적인 패권의 모습으로 변모하고 있음
- 이렇듯 트럼프의 첫 임기는 그동안 미국이 유지해 왔던 대외정책의 전면적인 전환과 함께 국내적인 통합노력보다는 지지기반 중심으로 한 국내정책이 추진되어 온 것으로 평가할 수 있음
- 보호무역과 고립주의 대외정책의 강화로 요약될 수 있는 트럼프 행정부의 정책은 변화한 미국 국내적 현실을 반영한 것이며, 트럼프라는 기존 정치지도자들과 크게 차별화되는 인물을 통해서 미국 사회를 지탱하고 있던 근본적 가치들 즉, 관용과 평등, 개인의 자유와 인권에 대한 신념이 크게 흔들리고 있는 모습으로 이어졌음

- 이 글에서는 최근 나타난 미국 정치의 변화가 금융위기라는 상황적 맥락 속에서 트럼프와 같은 아웃사이더의 열풍에 용이한 정치적 환경을 제공하였고, 그것이 트럼프 집권 이후에도 많은 부분 이어지고 있다는 관점에서 이를 살펴보고, 2020년 미국 대선에서의 쟁점과 전망들을 검토함

II. 미국 정치의 변화와 트럼프의 등장

1. 정치적 양극화와 중도파의 몰락

- 20세기 후반 미국 정치의 특징적인 변화를 한마디로 표현하자면 ‘뉴딜연합의 붕괴와 정당정치의 양극화’가 될 수 있음
- 주지하다시피 1930년대 뉴딜연합의 형성을 토대로 형성된 압도적인 민주당 우위의 정당체제는 1960년대 미국 사회의 변화와 맞물려 변화를 겪게 되는데, 흑인민권운동, 여성운동, 환경운동, 소비자 보호운동 등 사회적 쟁점들의 부상은 보수적인 성향의 민주당원들이 공화당으로 이탈하는 계기로 작동하였음
- 1960년대 후반 시작되어 1980년대에 본격화된 미국 정당정치의 재편과정은 미국 정치를 보수적 성향의 공화당, 진보적 성향의 민주당으로 양분하는 결과를 가져왔음
- 양극화에 대한 원인과 평가는 여전히 논쟁적인 주제이지만 그 역사적 패턴에 관해서는 어느 정도 합의가 존재하는데, 1980년 대선을 통해 연방정부의 문제와 사회적 쟁점들을 부각시켜 보수적 성향의 유권자들과의 연계를 강

화하려는 공화당의 노력이 본격화되었고 1994년 중간선거에서 나타난 공화당의 역사적 승리로 민주/공화 양당 간의 경쟁적인 정당체제가 완성되었다는 것임

미국인들의 정당 일체감 비율(%)의 변화: 1972~2016

	'72	'76	'80	'84	'88	'92	'96	'00	'04	'08	'12	'16
민주당	51	50	52	47	47	49	52	49	49	51	46	46
무당파	15	16	15	13	12	13	9	12	12	10	14	15
공화당	34	33	33	40	41	37	38	37	41	37	39	39

출처: ANES (American National Election Surveys, <http://www.electionstudies.org>)

- 단순하게 말해 “양극화”라는 용어로 표상되는 미국의 분열은 민주/공화 양당을 축으로 한 정파적 분열과 이에 영향받은 유권자층의 분열이 서로 상승작용을 일으킨 결과로 파악될 수 있음. 선거 양상과 관련하여 양극화가 가져온 결과는 다음의 세 가지로 요약됨
- 첫째, 유권자 차원의 변화로 개인적 수준에서 유권자들의 이념 성향과 정당 일체감의 연계가 지속적으로 강화되어 왔음. 아래의 표에서 보여지는 바와 같이 1980년대와 2000년대에 이르기까지 진보 성향이면서 공화당을 지지하는 유권자들의 비중이 줄어들고 있으며, 보수 성향이면서 민주당을 지지하는 경우도 비슷한 양상을 보이고 있음
- 정당 일체감과 이념 성향 간 연계가 강화된다는 것은 이전보다 양극화의 정도가 그 강도 면에서 더욱 강렬해지고 있음을 보여주며, 그만큼 사회 쟁점에서 대화나 타협의 여지가 줄어들음을 의미함. 이는 미국인들의 이념 성향이 단

순한 개인 성향을 넘어서 정치영역에서의 영향력으로 활발히 전이되고 있음
을 시사하는 것임

미국인들의 이념 성향 비율(%)의 변화: 1972~2016

	'72	'76	'80	'84	'88	'92	'96	'00	'04	'08	'12	'16
진보	19	16	16	18	16	20	20	21	20	21	25	24
중도	27	25	19	23	22	23	24	25	25	22	31	21
보수	26	26	28	28	32	30	34	32	32	27	34	32
무응답	28	32	35	30	30	26	22	22	24	30	10	22

출처: ANES (American National Election Surveys, <http://www.electionstudies.org>)

이념 성향과 정당 일체감: 1972~2008

		'72	'76	'80	'84	'88	'92	'96	'00	'04	'08	'12	'16
진보	민주당	70	74	77	73	73	76	87	79	86	85	88	69
	무당파	10	10	9	7	8	9	5	8	3	6	6	29
	공화당	20	15	15	20	19	14	9	13	11	7	6	3
중도	민주당	53	51	57	52	49	49	58	54	56	59	56	32
	무당파	13	19	14	14	14	15	12	14	13	17	23	49
	공화당	34	30	28	33	36	36	30	32	31	22	21	19
보수	민주당	34	30	33	25	27	27	24	23	18	28	20	8
	무당파	11	9	10	7	7	8	5	8	6	7	8	26
	공화당	56	61	57	68	66	65	71	69	77	65	72	66

수치는 각 연도 해당 이념 성향에 따른 정당 일체감 비율(%)

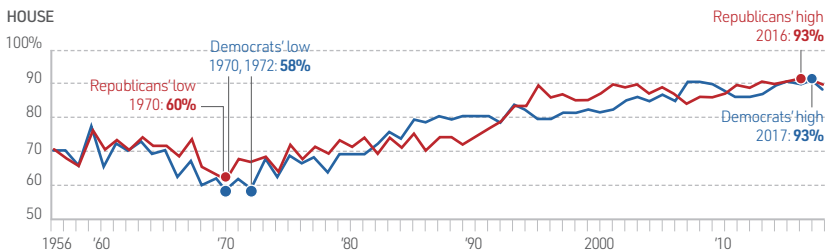
출처: ANES (American National Election Surveys, <http://www.electionstudies.org>)

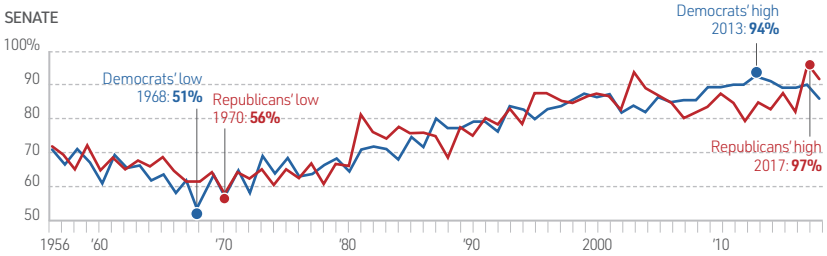
- 둘째, 캠페인 전략의 변화로 정치적 양극화와 정당 간 경쟁구도의 복원은 공화당 선거전략에의 전환을 가져왔음. 즉, 정파적인 열세로 선거에서 승리를 위해서는 무당파와 일부 민주당지지 성향 유권자들의 지지까지 끌어내어야

만 했던 상황에서 공화당은 지지 성향 유권자들의 선거캠페인을 집중하는 전략으로 변화하였음

- 2000년, 2004년 선거에서 공화당 부시 후보에 의해 효과적으로 구사된 바 있으며, 이러한 공화당의 전략 변화는 민주당의 지지층 역시 결집시키게 되는 바, 민주당과 공화당의 지지기반이 뚜렷한 차별성을 가지게 되면서 양당의 이념적, 정책적 차이가 커지고 결과적으로 의회 내 정당 간 대립이 심화되는 결과로 이어짐
- 셋째, 유권자와 정당캠페인의 변화는 선거제도 변화와 맞물려 한층 더 양극화의 양상을 심화하였음. 1970년대 초 폐쇄적으로 운영되어 온 정당 개혁의 일환으로 유권자들에게 후보 경선 과정에 참여할 수 있도록 도입된 ‘개방형 예비경선(open primary)’ 제도는 시간이 지남에 따라 보다 강경한 성향을 가진 유권자들의 영향력을 높이는 역설적인 결과로 이어졌음
- 정당의 후보선출과정에서 강경한 활동가들의 영향력 확대는 중도성향의 후보들이 후보 선정과정에서 보다 큰 어려움을 겪게 되는 상황을 초래하여 결과적으로 의회 내 정당 양극화를 한층 더 심화하였음

의회 내 정당투표 양상의 변화(party unity scores)





출처: CQ report(Annual Vote Studies & 2018 Key Votes).

- 미국 정치의 양극화와 강경한 입장을 가진 유권자들의 영향력 증대는 이전과 차별화된 새로운 리더십의 정치인들이 등장할 수 있는 공간을 확장시켰음
- 이러한 상황에서 2008년 미국 금융위기의 발발과 이로 불거진 소득불균형의 심화는 제도정치권의 무능과 무책임을 전면에 부각시킨 계기가 되었음. 경제적 어려움으로 촉발된 불만은 오바마 행정부 시기 지속적으로 추진된 이민, 낙태, 동성애 등 진보적인 정책의 변화에 두려움과 피로감을 느끼고 있던 저소득 저학력 백인 유권자들에게서 강하게 나타났고, 2010년 중간선거에서 공화당을 중심으로 폭발적인 영향력을 보였던 티파티 운동은 그러한 불만이 보수적인 유권자층에서 더욱 극명하게 형성되어 있음을 보여주는 증거였음
- 이러한 미국 정치의 전반적인 변화 속에는 2016년 대통령 선거과정에서 나타난 트럼프와 샌더스 등 아웃사이더의 열풍은 예측 가능한 것이었으며, 오바마 행정부를 통해 부각된 미국 사회에 잠재되어 있던 인종주의는 다원성과 관용이라는 미국 사회의 전통적인 정치규범을 정면으로 깨는 트럼프의 당선이라는 아이러니한 결과로 이어졌음

- 이러한 상황은 선거인단을 통해 대통령을 선출하는 연방국가 미국의 독특한 선거제도가 있었기에 가능한 것이었음. 양극화의 완성으로 지역적으로 정당 지지의 정도가 명확하게 구분되어 버린 미국의 정치구도에서 경합주에 초점을 맞춘 트럼프의 선거전략은 대단히 효과적인 것이었으며, 이에 적절히 대응하지 못한 클린턴의 실패는 미국 정치를 이전과는 크게 차별화되는 새로운 국면으로 변모시켰음

2. 2016년 대선과 트럼프 이후의 미국정치

- 2016년 미국 대선은 모든 이의 예상을 깨고 트럼프의 압승으로 귀결되었음. 트럼프의 승리는 대중투표에서 3백만 표에 가까운 표를 더 많이 획득한 클린턴의 패배로 귀결되었다는 점에는 일정 부분 미국의 독특한 선거제도에 기인한 결과였음
- 많은 이들이 지적하듯이 트럼프 당선의 일차적인 요인은 미국의 경제회복 실적에도 불구하고 중산층 붕괴, 양극화 심화 등이 가져온 심리적 박탈감이 인종 간 정치적 차이를 넘어설 정도로 광범위하게 형성되었다는 점에 있음
- 그러나 선거전략이라는 점에 초점을 맞추면 2016년 대선 결과가 보여준 새로운 모습은 20세기 중반 이후 대중매체의 출현 이후 그 중요성이 증대되었던 선거컨설턴트와 대중매체의 역할이 퇴조하였다는 점에 있음
- 선거과정에 대한 유권자 정보를 중심으로 한 포괄적인 선거캠페인의 필요성과 대중매체 활용의 중요성은 후보들의 선거캠페인이 유권자 자체보다는 대중매체를 통해 유권자들에게 보이는 이미지에, 그리고 대중과의 직접적

인 접촉보다는 대중매체를 통한 간접적인 접촉에 더욱 집중하게 만들었음

- 2016년 대선에서 클린턴은 자질과 경험 그리고 정책의 구체성에서 트럼프를 압도하였고 구축한 선거캠페인 네트워크 속에서 잘 짜여진 프로그램에 따라 큰 흠결 없는 캠페인을 보여주었지만, 기존의 통념을 깨고 미국 내부의 문제점들을 적극적으로 제기하고 공화당 주류 그리고 캠페인 전문가들의 도움 없이 스스로 캠페인의 전면에 나선 트럼프는 지지유권자들에게 기존 정치인과 다른 파격적인 이미지를 심는데 성공하였음
- 유권자 사이에 제도정치권에 대한 불신과 불만이 폭넓게 형성되어 있는 상황은 유권자들이 기존 정치인들이 대중매체를 통해 전달하는 정보를 그들만의 이진투구로, 그 속에서 유권자들로부터 위임된 권력을 부당하게 자신들을 위해 활용하고 있다는 부정적인 인식 속에서 ‘소외’되고 있다고 느끼기 쉽게 만들었음
- 트럼프는 선거캠페인 기간 내내 제도정치권에 대한 문제점을 집중적으로 거명하고 그것이 미국 사회를 전체적으로 망가뜨려 놓은 직접적인 원인임을 부각시키는 한편, 이를 해결하기 위해서는 제도정치권이 아닌 ‘외부’의 인물이 필요하고 자신이 그러한 인물임을 적극적으로 내세우는 전략으로 성공을 거두었음
- 트럼프 이후의 미국 정치는 그가 2016년 선거과정에서 보여주었던 모습이 지속되고 있음. 트럼프는 집권 이후 대중들과의 노출 대부분을 트위터와 자신을 지지하는 군중집회의 형식으로 갖고 있으며 자신의 정책적 입장에 반대하거나 입장을 달리하는 조언자들을 가차 없이 잘라내는 모습을 보여주었음

- 또한 대중매체에 대한 불신이 높은 상황을 십분 활용하여 이에 대한 직접적인 비판을 통해 신문, 방송 등 전통적인 대중매체와 거리를 두고 대규모 군중집회와 트위터 정치에 집중하고 있음. 집권 이후 트럼프의 행보는 캠페인 기간 보여준 방식을 그대로 답습하고 내용에 있어서도 세간의 예상을 여지없이 무너뜨리지만 환경협약에서의 탈퇴, NATO 비판, 그리고 중국과의 첨예한 무역분쟁 등 핵심 지지층이 열광할 만한 정책에 집중하는 모습을 이어가고 있음
- 2018년 중간선거는 기존의 경우와 차별되는 몇 가지 특징적인 모습을 보여주었음
- 첫째, 의회선거만으로 치러지는 중간선거임에도 불구하고 트럼프에 대한 지지여부가 중요한 선거 쟁점이 되었음. 출구조사 결과에 따르면, 트럼프 대통령의 업무수행을 지지하는 이들의 88%가 공화당 후보를 선택하였던 반면, 지지하지 않는 이들의 90%가 민주당 후보를 찍은 것으로 나타났는데, 이는 흔히 지역이슈가 중요하다고 여겨졌던 중간선거도 연방 차원의 이슈와 인물에 의해 크게 좌우되고 있음을 의미함
- 둘째, 통상 중간선거에서 유권자들의 참여가 상대적으로 저조한데 반해 유례 없이 높은 투표 참여율을 보여주었음. 2018년 중간선거에서 투표에 참여한 이들은 1억 1천 4백만 명 정도로 추산되는데 이 수치는 2014년에 비해서 무려 3천 1백만 명이 증가한 것으로 비율로는 30퍼센트 이상 높아진 수치임. 이는 선거에 대한 유권자들의 관심과 태도가 이전보다 더욱 열광적이 되었음을 의미하며, 이러한 양상은 2020년 대선에서도 재현될 것으로 예측됨

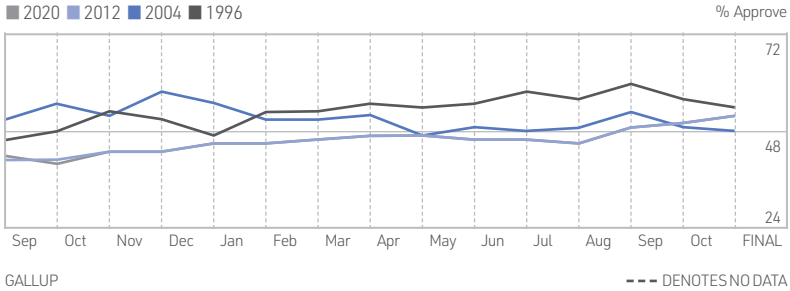
- 셋째, 여성과 젊은 유권자층의 폭발적인 참여를 바탕으로 미국 정치에 성별과 세대라는 새로운 균열 양상이 본격화되었음. 출구조사에 따르면 여성 유권자들의 59%가 민주당 후보를 선택함으로써 민주당에 압도적 지지를 보였고, 45세 이상의 유권자층에서 민주/공화 양당이 팽팽한 균형을 이루고 있지만 18~44세까지 상대적으로 젊은 연령층에서는 민주당 지지가 61%로 공화당을 압도하였음

III. 2020 미국 대선: 쟁점과 전망

1. 대통령 지지율과 경제인식

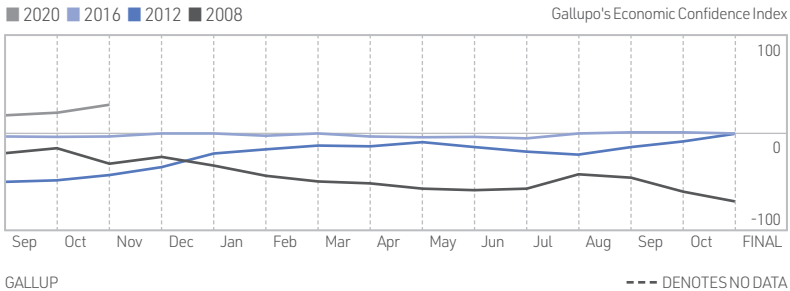
- 미국 선거에서 전통적으로 중요하다고 인식되는 이슈는 단연 경제이며, 재선에 임하는 대통령의 경우 그간의 업무수행에 대한 포괄적인 평가인 국정 지지율도 중요하게 작용함. 대선을 일 년여 앞두고 있는 현재 시점에서 두 가지 요인에 대한 상황을 살펴보면 다음과 같음
- 먼저 대통령 지지율을 살펴보면, 트럼프는 취임 이후 줄곧 40% 전후의 지지율을 보이고 있는데, 이는 같은 시기 클린턴과 부시(George W. Bush)에 비하면 10퍼센트포인트 이상 낮은 수치이며 오바마와 비슷한 수준임. 세명 모두 재선에 성공하였다는 점을 감안하면 그리 낙관적이지도 비관적이지도 않은 수준이라고 할 수 있음

재선 대통령의 지지율 추이: 1992년 이후



○ 다음으로 유권자들의 경제에 대한 인식을 살펴보면, 낙관적인 인식이 부정적인 인식을 30%가량 넘어설 정도로 미국인들은 트럼프 이후 경제상황을 그 어느 때보다도 좋다고 인식하고 있음. 이는 이전 행정부에 비교해서도 대단히 높은 수치로 트럼프가 선거에서 가장 큰 성과로 내세울 만한 정도의 업적임. 객관적인 경제지표들 역시 긍정적인데 2019년 3분기 기준으로 GDP 성장률은 2.1%로 급격하지는 않지만 완만한 성장세를 보이고 있고, 실업률은 3.5%로 오바마 행정부 시기의 절반 수준을 유지하고 있음

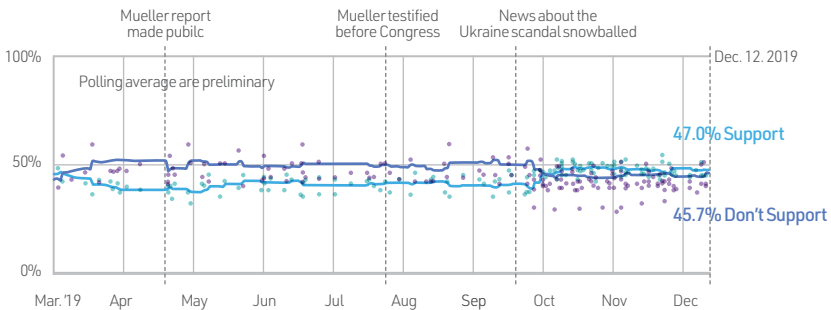
미국인들의 경제인식: Economic Confidence Index



2. 탄핵

- 현재 시점에서 주목받는 또 다른 쟁점은 트럼프 대통령 탄핵 진행의 추이임. 미국 헌법에 규정된 탄핵절차는 하원에 탄핵을 결의할 수 있는 권한은, 상원에 탄핵을 심판할 수 있는 권한을 각기 부여하고 있음. 현재 민주당이 다수당을 차지하고 있는 하원에서 탄핵결의가 이루어진 상태이나, 공화당이 다수당을 차지하고 있는 상원에서 2/3의 찬성으로 탄핵심판이 이루어지기는 거의 불가능하다고 볼 수 있음
- 탄핵에 관한 여론의 추이도 어느 한 쪽에 압도적이지 않은 박빙의 형세를 유지하고 있음. 하원의 탄핵조사 절차 개시로 탄핵에 동조하는 의견이 소폭 상승하였지만 그렇지 않은 의견과의 차이는 거의 없으며, 과거 탄핵 심판 전사되했던 닉슨의 경우 탄핵찬성의 지지율이 70%까지 올라갔다는 점을 감안하면 주목할 만한 수치는 아님

탄핵에 관한 여론의 변화추이



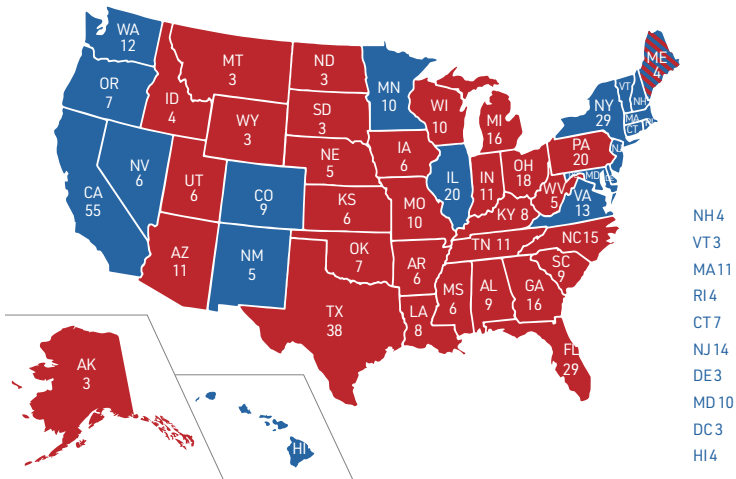
출처: <https://projects.fivethirtyeight.com/impeachment-polls/>

- 다만 민주당이 주도하는 트럼프 탄핵시도는 선거구도를 ‘트럼프 대 반트럼프’의 양상으로 만들었으므로 민주당 지지자 결집의 효과를 거둘 수는 있을 것으로 생각됨

3. 접전주

- 널리 알려져 있다시피 미국 대통령 선거는 연방제 국가의 특성상 개별 주 단위의 선거 결과에 대한 집합적 산출의 모습을 띠고 있으며, 이는 직접선거와 간접선거의 모습을 혼합한 형태임
- 이러한 선거제도는 건국 초기 연방제도를 형성함에 있어서 주의 자율성을 보장하면서도 유권자의 의지를 반영하려는 이중적인 목적을 달성하려는 절충적인 결과물로 후보자들의 선거캠페인 전략에 직접적인 영향을 미침

미국 대통령선거 선거인단 분포와 2016 대선결과



- 접전주(swing state; battleground state; purple state)의 중요성은 1980년대 본격적으로 선거결과에 투영된 미국 정당정치 재편성 이후, 양극화가 강화됨에 따라 더욱 증대되었음. 즉, 양극화로 인해 민주당 선호의 주들과 공화당 선호의 주들이 분명해짐에 따라 접전주에서의 결과가 선거의 최종 승자를 결정하는 경향이 강해짐
- 최근의 선거에서는 플로리다, 오하이오, 펜실베이니아 등이 전통적인 접전주로서 여전히 남아있는 상황에서 중서부 지역과 로키산맥지역의 주들 역시 접전주로 분류되고 있음. 1992년을 시점으로 최근 일곱 차례 대선의 전체적인 결과는 유권자득표율을 기준으로 민주당과 공화당이 각각 43.0 대 37.4, 49.2 대 40.7, 48.4 대 47.9, 50.7 대 48.3, 52.9 대 45.7, 51.1 대 47.2, 46.1 대 48.2%를 기록하였음
- 전통적인 접전주인 플로리다와 오하이오, 그리고 펜실베이니아에서 지난 일곱 차례 대선의 결과는 플로리다의 경우 민주당 우세지역에서 2000년 이후 선거부터 접전의 양상이 두드러졌음. 2004년, 2008년 선거에서는 매번 승자가 바뀌었으며 2012년 선거에서는 오바마가 1퍼센트 포인트 이내의 격차로 근소하게 승리하였으나 2016년 선거에서 트럼프가 승리를 거두었음
- 오하이오주 역시 클린턴 시기에 민주당 우세지역이었다가 2000년대 들어 부시가 두 차례의 선거에서 승리하였으나, 이후 두 차례의 선거에서 오바마를 선택하고, 2016년 다시 공화당 지지로 돌아섰음. 잘 알려진 것처럼 오하이오주는 역대 대선의 승자와 가장 높은 연관 관계를 보인 바 있으며, 민주당의 경우 오하이오에서 패배하고도 선거에서 승리한 사례는 1960년 케네디가 유일하며 공화당의 경우 그러한 전례가 없었다는 점에서 주목할 만함

전통적인 접전주들에서의 선거 결과

연도	플로리다			오하이오			펜실베이니아		
	민주	공화	기타	민주	공화	기타	민주	공화	기타
1992	40.9	39.0	19.8	40.2	38.3	21.0	45.1	36.1	18.2
1996	48.0	42.3	9.1	47.4	41.0	10.7	49.2	40.0	9.6
2000	48.8	48.8*	1.6	46.4	50.0	2.5	50.6	46.4	2.1
2004	47.1	52.1		48.7	50.8		50.9	48.4	
2008	51.0	48.2		51.5	46.9		54.3	44.0	
2012	50.0	49.1		50.7	47.7		52.1	46.7	
2016	47.8	49.0	2.2	43.6	51.7	3.2	47.9	48.6	2.4

수치는 각 정당후보의 유권자 득표율(%)임. * 500여 표차로 G. W. Bush가 승리.

자료출처: <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/elections>

- 위 두 주들이 지속적인 접전주로 남아있는 것과 달리 펜실베이니아주는 여섯 번 연속 민주당 후보를 지지하였으나 그 격차가 지속적으로 감소하여 2016년 선거에서 공화당이 승리한 지역이 되었음. 그러나 그 차이는 겨우 5만 표에 불과했고 당시 제3후보였던 존슨(Gary Johnson)이 14만 표 이상을 획득하였다는 점을 감안하면 이번 선거에 승부를 가름할 중요한 접전주가 될 가능성이 높음
- 신흥접전주로 분류되는 여섯 지역을 살펴보면, 2016년 공화당 승리에 결정적인 역할을 하였던 중서부 지역을 보면 아이오와, 미시간, 위스콘신주 등 세 개 지역은 지난 여섯 차례의 대선에서 전반적으로 민주당이 우위를 보여왔으나 그 차이는 2012년 선거에서 줄어들었으며 미국 경제의 침체로 큰 타격을 입은 지역으로 꼽히면서 경합지역으로 부상하였음
- 미시간주는 미국 경제의 침체로 미국에서도 가장 높은 실업률을 보이는 지

역이었으나, 오바마 행정부가 미국 자동차 산업을 연방정부 차원에서 지원한 결과 경제적인 회복세를 보이면서 2016년 선거에서 민주당에 유리한 지역으로 예측되었으나 공화당의 승리로 귀결된 바 있음. 그러나 그 차이는 불과 11,000에 그쳐 이번 선거에서 민주당이 탈환의 의지를 다지고 있음

- 아이오와와 위스콘신주는 전반적인 민주당의 우세 속에서 오바마가 상당한 격차로 승리한 지역이었으나, 2016년 선거에서 두 주 모두 공화당 트럼프가 승리를 거두며 민주당에 충격을 안겨다 주었음. 다만 선거인단의 수가 상대적으로 많은 위스콘신주의 승패가 불과 17,000표로 갈렸다는 점에서 이번 선거의 중요한 접전지역이 될 것임

신흥접전주에서의 선거 결과1: 중서부지역

연도	아이오와			미시간			위스콘신		
	민주	공화	기타	민주	공화	기타	민주	공화	기타
1992	43.3	37.3	18.7	43.8	36.4	19.3	41.1	36.8	21.5
1996	50.3	39.9	8.5	51.7	38.5	8.7	48.8	38.5	10.4
2000	48.5	48.2	2.2	51.3	46.1	2.0	47.8	47.6	3.6
2004	49.2	49.9		51.2	47.8		49.7	49.3	
2008	53.7	44.2		57.4	41.0		56.2	42.3	
2012	52.0	46.2		54.2	44.7		52.9	46.0	
2016	41.7	51.1	3.8	47.3	47.5	3.6	46.5	47.2	3.6

- 마지막으로 또 다른 신흥접전주들인 대서양 연안의 뉴햄프셔, 버지니아, 노스캐롤라이나주 역시 이번 대선의 승부를 가늠할 중요한 주들로 생각됨. 뉴햄프셔주의 경우, 전통적으로 민주당 우세지역으로 분류되나 2000년대의 선거 결과는 박빙의 모습을 보이고 있음

- 버지니아주는 남부의 핵심지역으로 1968년 대선 이후 공화당의 확고한 우세지역으로 자리매김하다 2008년 오바마가 비교적 큰 격차로 예상 밖의 승리를 거두고 2012년에도 승리를 이어갔으며 2016년도 민주당이 무난히 승리하였음
- 노스캐롤라이나주 역시 1976년 카터의 경우를 제외하고는 1968년 대선 이후 공화당의 확고한 우세지역으로 여겨졌으나, 2008년 오바마가 근소한 차이로 신승(14,000표차)을 거두고 2012년 선거에서도 박빙의 결과를 보임으로써 경합지역으로 부상하였음. 그러나 2016년 선거에서 인종분쟁의 논쟁 속에 공화당의 승리로 귀결된 바 있음
- 요약적으로 접전주 중 2020년 선거에서 더욱 중요한 지역은 플로리다와 펜실베이니아 등 전통적인 접전주와 미시간, 위스콘신, 노스캐롤라이나에서의 승패가 결국 최종적인 선거 결과를 가름할 것으로 보임. 이 중 핵심적인 지역은 당연히 많은 선거인단을 보유하고 있는 플로리다와 펜실베이니아 주가 되며 이 지역에서 트럼프와 민주당의 후보가 보여주는 역량이 중요할 것임

신흥접전주에서의 선거 결과2: 대서양 연안

연도	뉴햄프셔			버지니아			노스캐롤라이나		
	민주	공화	기타	민주	공화	기타	민주	공화	기타
1992	38.9	37.6	22.6	40.6	45.0	13.6	42.7	43.4	13.7
1996	49.3	39.4	9.7	45.1	47.1	6.6	44.0	48.7	6.7
2000	46.8	48.1	3.9	44.4	52.5	2.2	43.2	56.0	0.0
2004	50.2	48.9		45.5	53.7		43.6	56.0	
2008	54.4	44.7		52.6	46.3		49.7	49.4	
2012	52.0	46.5		51.2	47.3		48.4	50.4	
2016	46.8	46.5	4.1	49.8	44.4	3.0	46.2	49.8	2.7

IV. 나오며: 트럼프즘과 미국의 민주주의 그리고 한국

- 트럼프 행정부 출범 이후 미국은 이른바 “미국우선주의”를 기치로 국제적으로 공세적인 약탈적 패권의 모습을 여실히 보여주고 있으며 2020년 대선 까지도 이러한 양상은 크게 변화하지 않을 공산이 큼
- 무엇보다도 트럼프 행정부 출범 이후 공화당 자체가 정책결정에 있어서 큰 영향력을 행사하고 있다고 보기 어려우며, 미국의 정책결정이 이전처럼 정당을 중심으로 이루어지고 있기보다는 트럼프 대통령의 압도적인 영향력 아래 공화당의 지도부가 별다른 제어 없이 따라가고 있는 형국을 유지하고 있기 때문임
- 2018년 중간선거에서도 트럼프의 압도적인 영향력은 예비선거 과정에서 트럼프에게 비판적이었던 공화당 정치인들은 실패를 거듭하거나 큰 어려움에 봉착하였던 반면(ex. Mark Sanford, SC; Jeff Flake, AZ), 트럼프 지지로 표명한 공화당 정치인들은 큰 어려움 없이 경선을 통과하여 선거전략에 있어서 공화당이 수동적인 입장에서 트럼프를 따라가는 모습에서 재확인되었음
- 더불어 트럼프 대통령의 국정수행지지율은 취임 후 줄곧 40퍼센트 안팎에 머물러 있으며, 민주당 의회 출범 이후 연방정부 폐쇄, 탄핵결의에도 불구하고 여전히 비슷하게 유지되고 있음. 이는 여러 가지 논란에도 트럼프에 대한 지지가 어느 정도 강고하게 형성되어 있음을 의미함
- 그럼에도 중간선거 이후 미국의 정당정치는 2020 대선을 향한 움직임과 맞물려 변화의 조짐을 보여줄 가능성은 있음. 이미 2018 중간선거 과정에서

트럼프의 압도적인 영향력 아래 수동적으로 끌려갔던 공화당 내부에서는 우리의 목소리가 등장한 바 있으며, 그러한 목소리는 트럼프의 극단적인 양극화 전략과 (주로 문화적 보수주의에 집중한) 정체성 정치에 대한 반감이 공화당의 또 다른 주류를 형성하고 있는 경제적 보수주의자들 사이에서 강해지고 있음

- 이는 공화당의 구성하고 있는 경제적 보수주의와 문화적 보수주의라는 두 가지 다른 종류의 보수주의 간 갈등이 다시금 불거질 가능성을 의미함. 다만 거의 광신적인 지지를 보이는 트럼프 지지자들을 고려할 때 경제적으로 큰 실패가 가시화되지 않고서는 트럼프의 몰락으로 이어지기는 어려울 것임
- 그러나 트럼프가 국정 운영의 과정에서 보여준 극단적인 양극화와 선동정치에 반감을 가진 유권자들이 상당하고 이들이 선거에의 높은 참여 의지를 보여주고 있는 상황에서 민주당이 이를 얼마만큼 견인해낼 수 있는 후보를 선출하느냐가 관건으로 남아 있음
- 따라서 민주당의 후보선출과정은 대단히 중요하나 특별한 선두주자 없이 지지부진하게 이어지고 있는 현재까지의 모습에서는 민주당에서도 새로운 돌파구가 필요한 상황으로 여겨짐. 이러한 측면에서 대선 후보뿐 아니라 민주당 지지자들을 견인해 선정 역시 관심을 갖고 지켜보아야 할 것임
- 미국의 대선국면을 맞이하는 우리의 입장에서는 다른 이슈보다도 미국의 대북정책이 어떠한 모습으로 전개될지가 될 것임

- 트럼프 행정부 출범 이후 세 차례의 북미정상회담을 가졌지만 가시적인 성과를 맺지 못하고 특별한 돌파구 없이 이전의 대결구도로 돌아가는 안타까운 모습을 보이고 있음
- 미국 내에서 북한문제가 갖고 있는 우선순위와 트럼프가 집권 이후 대외적으로 보여준 협상의 모습을 볼 때 앞으로 상당기간 북미 간의 긴장 고조는 불가피해 보임. 다만 긴장고조 속에서 드라마틱한 연출을 통해 극적인 해결점을 추구하는 그간 트럼프의 행보를 볼 때 2020년 대선 직전 북미 간의 극적인 타결책이 나올 가능성을 배제하긴 어려움
- 현시점 우리가 집중해야 할 일은 북미 간의 긴장이 고조되는 속에서 북한문제를 둘러싸고 국내적으로 나타날 수 있는 갈등을 얼마나 효과적으로 관리할 수 있는가가 될 것임
- 이념적인 양극화가 심화되어 있는 상황에서 북한문제를 둘러싼 갈등은 그 폭발력이 대단히 클 수밖에 없고 갈등의 심화는 정부의 정책추진을 더욱 어렵게 할 것이 자명하기 때문에 투명한 정책결정과 운영을 통해 국내적인 갈등 관리에 더욱 신경을 써야 할 때임

2020년 미국대선 분석: 코로나 위기 상황과 인종 차별 반대 시위를 중심으로

서정건

경희대학교 정치외교학과 교수

요약 2020년 미국 대선은 현직 대통령이 재선에 도전하는 경우로 최근 24년간 지속된 “현직 대통령 불패 신화”가 이어질 것인지, 예측 불허 트럼프 대통령이 4년 더 임기를 이어갈 것인지에 대해 관심이 고조되고 있다. 그런데 코로나 비상 상황으로 인해 민주당의 후보 선출 스케줄이 꼬여 버림에 따라 대통령이 도전자들 조기에 집중 공격하여 눌러 앉히는 전략은 일단 어렵게 되었다. 따라서 두 후보를 비교하는 ‘선택(choice) 선거’가 아닌 현직 대통령에 대한 ‘신임 투표(referendum),’ 즉 트럼프 선거로 진행될 가능성이 커졌다. 또한, 전국에 걸쳐 폭발적으로 벌어진 흑인 차별 반대 시위에 대한 대응책으로 통합이 아닌 분열을 택한 대통령 리더십에 대해 새로운 반대 조류가 형성 중인 데 의회 입법과 대선 국면으로까지 이어질지도 궁금한 대목이다. 한편 올해 하반기에 만일 코로나 사태가 안정된다면 그리고 만일 북한 핵무기가 다시 한 번 미국 정치의 이슈로 부상한다면 새로운 북미 관계 전개 가능성이 있다. 김정은



위원장과 1대1 이벤트 관련 트럼프 대통령의 노림수가 대선 시기까지 변수이자 상수로 남아있을 것이기 때문이다. 그리고 현재 미국의 각 주(state)들이 코로나 위기 상황에서 우편 투표 제도를 확대하고 있는 가운데 올해 11월 3일 대선 당일 승패 여부가 가려지지 않을 가능성이 크다. 이에 따라 선거 개표가 진행되면서 도시 지역에서의 민주당 몰표가 나올 확률이 큰데 이는 트럼프 대통령이 바이든 후보에게 경합주에서 역전 당할 가능성을 시사한다. 트럼프와 열혈 지지층이 이를 쉽게 승복할지 알 수 없는데 예상보다 빨리 공화당 지도부가 트럼프를 포기하게 될 수도 있다. 결론적으로 올해 미국 대선은 코로나 사태라는 새로운 위기, 인종 차별 반대 시위라는 오래된 위기, 우편 투표 확대라는 새로운 선거 등 다양하고 복잡한 요소가 중첩된 또 한 번의 예측 불허 선거가 될 것으로 전망된다.

I. 서론: 새로운 혼란과 오래된 위기, 그리고 미국 대통령 리더십

- 1789년 조지 워싱턴을 대통령으로 선출한 이래 미국은 단 한 번도 대통령 선거(presidential election)와 중간 선거(off-year election)를 건너 뛴 적이 없는 선거의 나라라고 부를 수 있음. 이러한 미국 정치의 속설 가운데 하나가 “선거가 있는 해에는 좋은 정책을 만들기 어렵다”는 표현임. 당선과 낙선을 둘러싸고 첨예한 경쟁을 벌이는 선거 연도에 후보들이 타협과 협상을 필요로 하는 정책 만들기에 참여하기 어렵다는 이유가 가장 큼. 동시에 선거 이후 펼쳐질 정국 방향을 가장 예측하기 불확실한 선거 해에 주요 정책 결정을 내리기는 어렵다는 현실론이기도 함
- 이처럼 통상적으로 보아도 과열 경쟁을 겪게 마련인 대통령 선거 해인 올해 2020년 미국은 이전에 전혀 겪어 보지 못한 새로운 위기(코로나 위기)와 건국 이래 끊임없이 겪어 온 오래된 위기(인종 차별)를 상반기에 한꺼번에 겪고 있는 중임. 여기에 더해 1980년대 이후 지속적으로 심화되어 온 정치 및 사회 양극화(polarization) 현상을 해결하기 위해 노력하기는커녕 오히려 자신의 정치적 이익을 위해 부추기는 대통령이 통치하고 있는 리더십 위기 또한 겪고 있음
- 선거 그 자체에 초점을 맞추어 최근 동향을 살펴보자면 1992년 클린턴 당선 이후 미국 대선은 현직 대통령 재선 불패 현상을 이어오고 있는데 이는 매우 드문 현상임. 다시 말해 클린턴 8년, 부시 8년, 오바마 8년 등 현직 대통령이 세 번 연속 재선에 성공한 사례는 미국 역사상 1801-1824년 제퍼슨(Jefferson), 매디슨(Madison), 먼로(Monroe) 밖에 없을 정도임

- 이와 관련된 요인은 여러 가지가 있겠지만 그 중 하나는 24시간 케이블 뉴스 TV와 인터넷, 유튜브, 페이스북, 트위터 등 소셜 미디어 위주로 커뮤니케이션 환경이 바뀌에 따라 현직 대통령 측 선거 전략가들이 이를 활용하여 대선 도전자 라이벌을 애초부터 집중적으로 공격할 수 있게 된 측면이 강함. 경쟁자에 의해 자신의 정치적 이미지가 정의되는 것은 가장 치명적인 약점이 되기 마련인데(“Don’t let your opponent define you!”) 대선의 본선 경쟁이 본격화하기도 전에 현직 대통령의 선거 전략에 의해 라이벌 도전자의 정치적 입지가 크게 약화되어 옴
- 구체적으로 살펴본다면 1996년 공화당 대선 도전자였던 돌(Dole) 상원의원은 경선 과정을 거치며 극단적 강경파 킹그리치(Gingrich) 하원 의장과 이미지가 한 통속으로 클린턴에 의해 역인 바 있음. 2004년 민주당 대선 도전자였던 케리(Kerry) 상원 의원 또한 포스트 9/11 시대에 부적절한 유약한 후보로 부시 대통령이 일찍 낙인찍었음. 2012년 공화당 대선 도전자였던 롬니(Romney) 주지사도 2008년 금융 위기를 불러일으킨 전통 공화당 주류 이미지를 벗어나지 못하도록 오바마 대통령이 옹아매는데 성공함으로써 제대로 된 경쟁을 벌여보지도 못했음
- 한편 1980년대 이후 정치 양극화가 급속도로 심화됨에 따라 정당 간 선거 경쟁이 치열해지고 경합주(swing states) 승리와 정치 광고를 위한 정치 자금 확보가 더욱 중요한 변수가 됨. 이 두 가지 요소에 있어 현직 대통령 프리미엄이 작용한다고 볼 수 있음(예: “issue-uptake” 이론, 트럼프의 정치 자금 모금은 민주당 후보들에 비해 압도적으로 많음). 다만 1996년(Dole 패배), 2004년(Kerry 패배), 2012년(Romney 패배) 선거 모두 미국 정치판을 새로 재편하는 소위 “중대 선거(critical elections)”라고 보기는 어려움

- 올해 2020년 미국 대선 역시 현직 대통령이 재선에 도전하는 경우로 최근 24년간 지속된 패턴이 이어질 수 있을지 관심을 모을 뿐 아니라 기존 미국 정치와는 전혀 다른 행보를 보이는 트럼프 대통령이 재선에 성공하여 4년 더 임기를 채울지에 대해 귀추가 주목됨
- 다만 이전의 패턴과 분명히 다른 점은 코로나 비상사태로 인해 정치 스케줄이 꼬여 버림에 따라 현직 대통령 트럼프가 떠오르는 상대 정당 도전자 바이든을 일찌감치 눌러 앉히는데 사실상 실패하였다는 정황을 꼽을 수 있음. 코로나 사태가 터진 이후 바이든 후보가 잠행에 가까울 정도로 선거 운동을 자제한 측면과 함께 트럼프 대통령이 바이든 후보를 자신의 입맛에 맞게 굴레를 씌우는데 성공하지 못함
- 결국 2020년 미국 대선은 지난 3번의 현직 대통령 재선 과정과 달리 두 후보를 비교하는 ‘선택 선거(choice election)’가 아닌 현직 대통령 트럼프에 대한 ‘신임 투표(referendum election)’로 흐를 가능성이 매우 높아짐. 또한 2020년 6월 현재 여론 조사 결과 “트럼프를 낙선시키기 위함(70퍼센트)”이 “바이든이 좋아서(30%)”에 비해 현격히 높은 민주당원들의 바이든 지지 배경으로 드러남. 이는 이번 선거가 “트럼프 중심 선거(Trump election)”로 귀결될 가능성을 암시한다고 볼 수 있음
- 물론 올해 하반기에 트럼프가 헌터 바이든(Hunter Biden) 혹은 바이든 성추문, 그리고 향후 바이든의 캠페인 실언(gaffe) 등을 효과적으로 공론화함으로써 바이든의 약점을 파고 든다면 다시 한 번 이전의 “선택 선거” 패턴으로 돌변할 가능성을 배제하기는 어려움

II. 코로나 위기와 미국 정치: 새로운 혼란과 오래된 정치?

- COVID-19 사태에 대해 국내외적으로 획기적인 변화, 예측 불허의 전환 등을 주제로 많은 전망이 속출하고 있는 상황이지만 동시에 정치 영역이 사회 및 경제 분야 변화에 대응하여 달라지기 위해서는 어느 정도 시간 차이(lagging)가 발생한다는 정치의 기본 원리가 간과되고 있는 상황이라고도 볼 수 있음
- 예를 들어 경제 대공황 발생 이후 뉴딜 대책이 등장하기까지는 무려 3년 6개월 가까이 시간이 걸렸음. 1929년 10월에 발생한 경제 대공황(Great Depression) 당시 주식 시장의 폭락과 천정부지로 치솟은 실업률에도 불구하고 미국 정치가 취한 조치는 1930년 스무트(Smoot)-홀리(Hawley) 관세 법안 통과였고 이는 대공황을 해결하기는커녕 전 세계로 확산시키는 결과를 초래함. 그럼에도 불구하고 후버 대통령 임기(1929.3-1933.3) 내내 자유방임식 시장 중심 접근법이 사용되었고 1933년 3월 4일 FDR 취임 이후에야 뉴딜이 추진되기 시작함
- 1932년 이후 뉴딜을 받아들인 온건파 아이젠하워를 영입하고 나서야 공화당은 20년 만에 대권을 되찾았고 1980년 레이건에게 정권을 넘긴 민주당은 뉴딜을 대체하는 New Democrat 슬로건을 도입한 클린턴 후보를 통해서야 12년 만에 대권을 다시 찾아옴. 1980년대 이후 심화된 현재의 양극화 시대에는 현직 대통령 불패와 8년 후 정권 교체라는 주기적 현상을 초래함으로써 미국 정치의 근본적 변화를 더욱 어렵게 만들고 있음
- 따라서 2020년 미국 대선을 전망함에 있어서 코로나 사태로 인해 달라질 가능성이 있는 미국 정치와 선거의 변수들을 구체적으로 확인해 보고 실제로

코로나 시대로 인해 달라질 것인지 아니면 코로나 시대 이전과 대동소이한 양상으로 이번 대선이 치러질 것인지 구별해 보는 작업이 필요하다고 판단됨

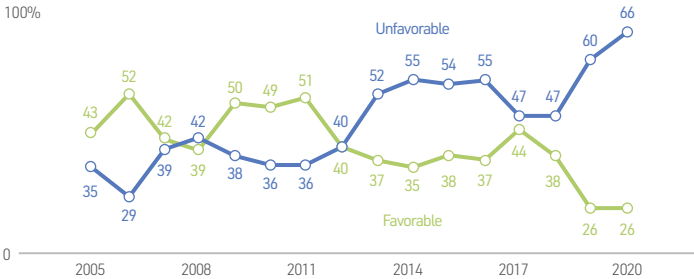
1. 트럼프는 나쁜 대통령(out-of-touch president)이 될 것인가?

- 2020년 6월 말 현재 12만 5천명 이상이 사망하고 지난 10년간 창출된 미국 내 일자리가 코로나 위기 한 달 만에 모두 사라졌다는 분석이 있을 정도로 미국 사회와 경제는 코로나 비상사태를 맞아 급격한 위기에 처해 있음. 그런데 이러한 코로나 사태를 정책적 실패(policy failure)로 볼 것이냐 아니면 일종의 예측 못한 자연적 참사(natural disaster)로 볼 것이냐에 대한 논란은 여전히 있을 수 있음. 만일 정책 실패라면 2008년 부시의 이라크 전쟁 실패와 금융 위기 당시와 비슷한 양상이라고 볼 수 있지만 자연 참사라면 2012년 오바마 대통령이 리더십을 발휘했던 허리케인 샌디 상황으로 귀결될 수도 있음
- 요점은 경제가 급격히 나빠지는 현재 상황에서 1992년 당시 적극적인 대처를 소홀히 했던 아버지 부시와 지금의 트럼프가 비슷하다고 볼 수 있는냐의 문제임. 트럼프 백악관은 이미 재난 대비 현금(cash payment)을 나누어 주었고 하원 민주당과 결탁하여 재난 지원 법안 CARE Act에 이어 CARE 2 Act를 협의 중임. 따라서 다른 문제에 정신이 팔린 나머지 나빠지고 있던 경제를 도외시한 “무관심 대통령(out-of-touch president)”이라고 트럼프가 비판받게 될 가능성은 상대적으로 높지 않아 보임

2. 트럼프는 코로나 사태의 희생양이 될 것인가?

- 앞서 언급한 경제 대공황 당시 미국 국민들은 1932년 대선에서 프랭클린 루즈벨트라는 대안 후보를 선택 했다기보다는 후버라는 현직 대통령에 대해 위기의 책임을 묻는 희생양으로 삼았다고 평가할 수 있음. 왜냐하면 1932년 대통령 선거 기간 내내 루즈벨트가 뉴딜(New Deal) 정책 플랜을 구체적으로 제시한 적이 없을 뿐만 아니라 심지어 1933년 3월 4일 취임사에서 “우리가 두려워할 것은 두려움 그 자체뿐(Only thing we have to fear is fear itself)”이라는 다소 막연한 슬로건에 치중하였기 때문임
- 또한 역사를 거슬러 올라가 1837년 미국 최초의 경제 위기 상황(Panic of 1837)에서 밴 뷰렌(Martin Van Buren) 대통령은 임기 내내 효과적 위기 해결 능력을 보여주지 못했고 결국 1840년 대선에서 미국 유권자들은 갓 창당된 휘그당(Whig)의 해리슨(Harrison) 후보에게 압승(234 대 60)을 안겨 주었음. 결국 밴 뷰렌 현직 대통령이 거대 경제 위기의 희생양이 된 또 다른 예임
- 그렇다면 트럼프는 코로나 사태의 책임을 지는 희생양이 될 것인가가 문제인데 누구보다 적극적으로 중국 책임론과 WHO 연루설을 부각시키고 있는 트럼프와 이러한 트럼프 입장을 적극 옹호중인 보수 미디어 Fox News Channel로 인해 이번 대선에서 국민들이 단합하여 트럼프를 희생양으로 삼기는 쉽지 않을 것으로 보임. 아래 여론 조사가 보여주는 것처럼 코로나 이전부터 상승하던 중국에 대한 비호감은 코로나 사태를 거치면서 증폭되고 있는 상황이며 이와 관련하여 민주당 바이든 후보조차 비슷한 중국 때리기 입장을 보이고 있기도 함

Negative views of China continue to grow in U.S. (% who say they have a _opinion of China)



Note: Don't know responses not shown.

Source: Survey of U.S. adults conducted March 3-29, 2020. Q5b.

"U.S. Views of China increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak"

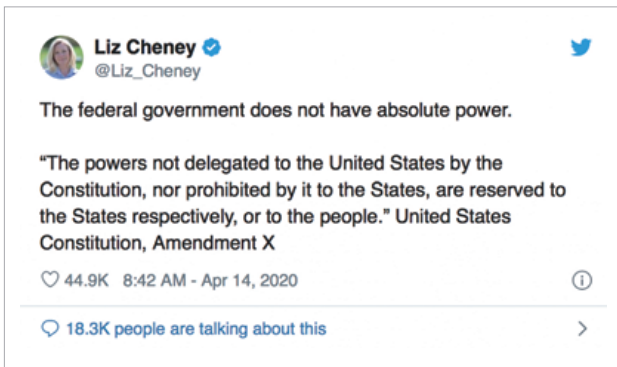
출처: Pew Research Center

3. 트럼프의 성급한 판단과 잘못된 리더십이 문제될 것인가?

- 미국 주류 언론에 의해 신랄하게 지적되었던 것처럼 의료 및 과학 전문가들을 무시하고 선불리 각 주의 경제 활동을 재개하라는 트럼프의 re-opening 독촉과 마스크를 쓰지 않는 잘못된 리더십에 대해 미국 국민들이 11월에 가서 심판할 것인가의 문제를 생각해 볼 수 있음
- 대통령 트럼프의 최대 특징은 비즈니스 출신답게 꼬리를 내려야 하는 시점에서는 바로 꼬리를 내린다는 점이라고 할 수 있는데 이로 인해 결집된 비판과 이탈을 조기에 희석시키는 능력을 보여 왔음. 트럼프 경우 역대 미국 대통령들이 통상적으로 심판받던 양상과 이 점이 크게 다르다고 볼 수 있음
- 예컨대 각 주의 경제 재개 판단 및 결정 권한이 본인에게 있다고 주장했다가 민주당은 물론 공화당 보수 내부에서도 비판받자 경제 재개 주장을 더 이상 밀어붙이지 않았음. 아래의 트윗은 전 부통령 딕 체니의 딸이자 하원 공화당

서열 3위인 리즈 체니 공화당 하원 의원이 올린 것으로 수정 헌법 10조를 명시함으로써 주정부에 권한이 있음을 보여주고 트럼프를 에둘러 비판한 내용을 담고 있음

- 다른 모든 정책 분야에서 트럼프 열혈 지지자인 체니 의원마저 이러한 지적을 하는 것에 대해 트럼프는 비교적 재빨리 자신의 입장을 바꾸는 성향을 보여 줌. 심지어 조지아 주지사의 경제 재개 결정이 성급했다고 공개 비판에 나서기도 할 정도임. 더구나 코로나 사태는 미증유의 사건으로 보건과 경제를 둘러싸고 어떤 판단이 옳은 판단인지 누구도 선불리 단언하기 어려운 상황이므로 트럼프의 코로나 대응 관련 논란들이 11월 대선에 가서 집중적으로 비판받기는 쉽지 않을 것으로 보임



출처: Twitter

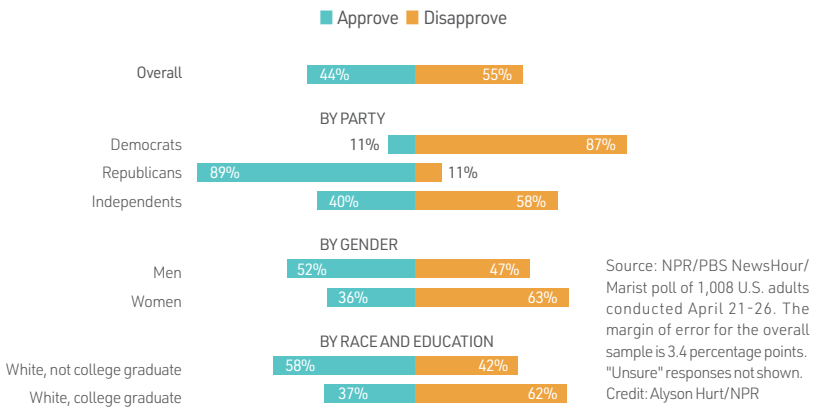
4. 트럼프는 코로나 이후 양극화가 완화되면서 중도층의 심판을 받게 될 것인가?

- 현재 코로나가 극심한 상황 속에서도 트럼프 대통령의 코로나 대응에 대한 미국 국민들의 평가는 양극화 시대 양상을 그대로 반복하고 있다고 볼 수

있음. 만일 국민들이 구체적인 정책적 요구를 제기하는데도 불구하고 트럼프 대통령이 이를 방관하는 경우라면 문제가 되겠지만 실제로 코로나 검사(testing) 혹은 감염자 추적(tracing) 모두 뉴욕 주지사 등 주(州) 정부가 주도하며 책임을 지고 있는 상황임. 이러한 시점에서 국가적 재난 상황에서 있을 법한 양극화 완화 및 중도층 증가가 현실적으로 발생할지에 대해서는 회의적 의견이 여전함

- 아래 여론 조사는 트럼프의 코로나 대응에 대한 민심이 양극화 이전에 보여준 대통령에 대한 전반적 평가와 크게 다르지 않음을 보여 줌. 공화당원들의 절대적 지지, 민주당원들의 절대적 반대, 남성보다는 여성 유권자들이 트럼프를 반대, 고졸 백인 그룹이 트럼프를 적극 지지 등 코로나로 인해 트럼프에 대한 평가가 크게 달라진 것이 없는 상황임. 물론 후술하는 것처럼 2차 대폭발 조짐을 보이는 현 시점에서의 평가는 다소 달라지는 측면이 있음

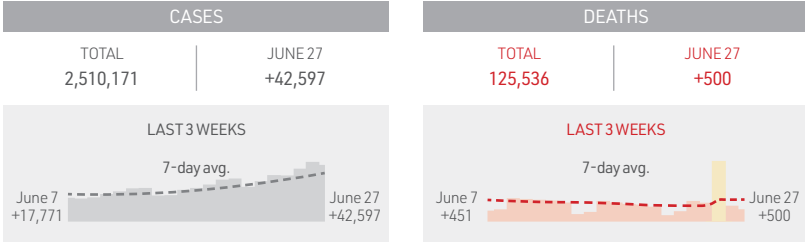
Do you approve or disapprove of how President Trump is handling the coronavirus pandemic?



출처: www.npr.org

5. 최근의 코로나 재증폭 위기는 트럼프에 대해 다른 평가를 초래할 것인가?

COVID-19 In The United States
Data as of 8:10 a.m. ET, June 28



출처: www.npr.org

- 2020년 6월 말 현재 텍사스, 애리조나, 플로리다 등 몇몇 주의 성급한 경제 재개와 봉쇄 해제로 인해 미국의 코로나 팬데믹이 2차 대폭발 상황으로 악화되고 있는 상황은 마치 백인 경찰에 의해 살해된 조지 플로이드(George Floyd) 사태가 촉발한 인종 차별 반대 시위로 인해 트럼프의 대통령 리더십에 보다 근본적인 의문이 제기된 것과 유사한 측면이 있음
- 지난 3월 이후 전개된 최초의 코로나 위기 당시에는 뉴욕 주 사태가 가장 심각하게 인식되었고 온 국민이 이전에 겪어 보지 못한 대규모 바이러스 감염 사태를 둘러싸고 대통령의 리더십에 대해 제대로 평가할 시간과 맥락이 다소 부족하였다고도 볼 수 있음. 그런데 최근 들어 성급하게 경제를 다시 재개하라고 촉구한 대통령의 상황 인식, 그리고 스스로 마스크를 쓰지 않음으로써 잘못된 보건 메시지를 보내는 대통령의 행태 등에 대해 비판 여론이 커지고 있는 상황임. 심지어 트럼프 추종자인 맥코넬(Mitch McConnell) 상원 공화당 원내대표도 마스크는 꼭 쓰도록 권고함으로써 트럼프와 다른 입장을 취함. 비판 여론이 급등하자 트럼프는 7월 초 비로소 “마스크 대찬성(I’m all for masks.)”이라고 밝힘

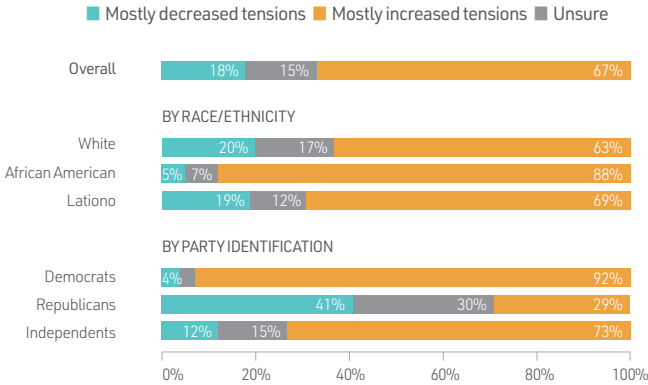
- 트럼프 열혈 지지자들은 코로나 사태로 인한 봉쇄 조치(lock-down)나 마스크 착용을 여전히 큰 정부가 일반 시민에게 강요하는 자유 박탈로 이해하는 경향을 보이지만 코로나 위기의 본질과 대응에 대해 공동체 정신이 필요하다고 차츰 인식하게 된 미국 시민들이 늘어가는 추세와 무관하지 않음. 대통령의 판단 능력과 리더십에 대해 근본적인 불안감과 의구심을 가지는 유권자가 2차 팬데믹 유행과 더불어 증가하고 있는 추세인 점은 분명해 보임
- 그럼에도 불구하고 올해 미국 대선인 11월 3일까지는 아직 4개월이 남았고 미국 정치 특성상 앞으로 무슨 일이 어떻게 전개될지 알 수 없는 상황에서 2차 팬데믹이 트럼프 위상을 근본적으로 바꾸어 놓았는지에 대해 성급한 결론을 내리는 것은 옳지 않음. 예를 들어 치료제가 개발되고 9월과 10월 두 달 정도 경제가 회복되는 조짐을 보인다면 이전의 트럼프 대응 실책과 실언이 어느 정도 상쇄될 가능성도 여전히 존재함

Ⅲ. 인종 차별 반대 시위와 미국 정치: 오래된 위기와 새로운 정치?

- 지난 5월 25일 미니애폴리스 시에서 발생한 백인 경찰의 흑인 목 압박 및 살해 사태는 주변에 지나가던 행인들이 비디오를 촬영하고 공개하면서 미국 전역에 걸친 대규모 항의 시위로 번짐. 특히 살해된 조지 플로이드(George Floyd)가 마지막까지 “숨을 쉴 수 없다(I can't breathe)”라고 고통을 호소한 영상은 1992년 흑인 로드니 킹이 백인 경찰들에 의해 집단 구타되던 장면을 연상시키면서 당시의 LA 폭동 및 재미 한인 사회의 어려움, 그리고 현재의 미국 내 소수 인종 간 관계 정립 필요성을 다시 알리는 계기도 되었음

- 남부 흑인 소유에 대한 건국 헌법의 인정, 남북 전쟁으로 귀결된 노예제 갈등, 남북 전쟁 패배 이후에도 주로 미국 남부에서 흑인 차별을 공식화했던 짐 크로우(Jim Crow) 법, 1964년 인권법(Civil Rights Act) 의회 통과로 시작된 남부 백인층의 민주당 이탈 등 미국 역사의 상당 부분을 점철해 온 흑인에 대한 인종 차별 문제는 앞서 살펴 본 전대미문의 COVID-19 사태와는 다른 성격인데 그야말로 미국 역사만큼이나 오래된 위기라고 볼 수 있음
- 분노에 찬 전국의 시위대 일부가 초기에는 경찰차를 불태우고 상점을 약탈하는 등 무법천지의 시위 행태를 보였고 보수 언론 Fox News 등은 이를 집중적으로 보도함으로써 백인 경찰의 흑인 차별이라는 문제의 본질이 가려지고 법과 질서(law and order)를 외치는 트럼프의 대응법이 지지층 결집에 효과를 거두는 듯 보였음
- 그러나 이후 시위대가 주로 낮에 평화 시위만을 진행함으로써 시위대에 쏟아졌던 비판과 우려는 거의 사라지게 되었고 반대로 평화 시위를 휘방하며 군대를 동원하고자 시도한 트럼프 대통령의 리더십에 대해 미국 국방장관과 합참의장이 동시에 비판적 태도를 보임으로써 트럼프의 선거 해 중대한 자충수가 될 수도 있는 상황으로 변해 감. 아래 최근 여론 조사는 적어도 트럼프 대응이 인종 차별 반대 시위로 인한 혼란 상황을 더욱 악화시켰다는 미국 내 일반적 인식을 보여 주고 있음. 다만 공화당 지지자들 사이에서는 여전히 트럼프 덕분에 긴장이 완화되었다는 인식이 보다 우세함을 알 수 있는데 이는 미국 보수 미디어 폭스 뉴스와 보수 유권자들의 밀착 관계를 다시 한 번 유의하여 살펴보아야 하는 이유를 제공한다고 봄

Do you think President Trump's response to the demonstrations around the country has ____



Source: NPR/PBS NewsHour/Marist poll of 1,062 U.S. adults conducted June 2-3. The margin of error for the overall sample is 3.8 percentage points. Total may not to 100% due to rounding.
Credit: Ruth Talbot/NPR

출처: www.npr.org (June 5, 2020)

- 다만 이 시기(2020년 6월말)에 트럼프에게 불어 닥친 정치적 역풍은 여기서 그치지 않았음. 자신의 안보 보좌관이었던 볼턴(Bolton)이 자서전 발간을 통해 트럼프의 무분별한 외교 리더십 및 무능력한 통치 리더십을 폭로하였고 트럼프가 폐지를 결정한 오바마 시대 이민 구제책 DACA(Deferred Action for Childhood Arrivals)에 대해 미국 연방대법원(SCOTUS)이 불허 결정을 내렸을 뿐만 아니라 코로나 이후 처음으로 개최한 트럼프 장외 집회(Trump Rally) 당시 예상보다 훨씬 적은 인원 참석으로 인해 망신을 당하였음
- 그럼에도 불구하고 최근의 인종 차별 반대 시위가 11월 대선에서 트럼프 대통령에게 치명타를 입힐 것인지에 대해서는 여전히 불분명한 측면이 있음. 무엇보다 플로이드 사망에 따른 분노로 거리를 메웠던 시위대의 규모는 점차 줄어들고 있고 대신 미국 의회에서 경찰 개혁(police reform)을 목적으로

한 법안 발의와 심의 및 표결이 진행되는 제도화 양상으로 그 흐름이 변해가고 있음

- 민주당 주도의 경찰 개혁 법안은 주로 목 누르기(chokehold) 등 경찰의 과잉 진압 방식에 대한 연방 차원의 금지를 주요 내용으로 하는 소위 전국화 접근(federalization)에 근거하고 있음. 반면 공화당 내 유일한 흑인 상원의원인 스콧(Tim Scott, R-SC)에 의해 주도된 공화당의 개혁 법안은 과잉 진압 방법을 금지 및 자제하는 지방 경찰에 대해 연방 지원을 증액해 주는 소위 지방 주도의 인센티브 접근(incentivization)에 기초하고 있음
- 이는 여타 정책의 개혁에 대한 일반적인 민주당과 공화당의 인식과 접근 차이를 그대로 드러내고 있는데 광장에서 진행된 항의 시위가 의사당 내 제도권 진입으로 변해가는 상황을 상징적으로 보여준다고 할 수 있음. 이렇게 되면 정의 요구 및 분노 폭발 등의 시민 주도 광장 정치보다는 정당 경쟁 및 표 대결 등으로 이루어지는 제도 정치로 점차 논의의 핵심이 옮겨 가게 됨. 결국 경찰 개혁을 둘러싸고 일반적인 미국 정치의 제도화 과정을 밟게 될 가능성이 커짐. 현재 민주당 주도의 경찰 법안이 하원을 예상대로 통과하였지만 상원에서 필리버스터(filibuster)를 막을 60표 확보는 요원한 상황이므로 초당파적인 경찰 개혁 법안이 미국 의회를 통과할 가능성은 크지 않은 것으로 파악됨
- 인종 차별 반대 시위가 의회 내 개혁 법안 공방으로 전환되는 사이 트럼프 대통령이 보여 준 문화 전쟁(culture war)식 접근법에 대해서는 면밀한 검토가 필요해 보임. 임기 내내 정치 양극화 현상을 증폭시키고 자신의 적극 지지층 위주의 정치(base politics)에 치중해 온 트럼프는 억압적 경찰 행태에 대한 미국 시민들의 비판과 반대에 대해서도 1960년대 말 닉슨이 즐겨 사

용했던 “법과 질서(law and order)” 슬로건에 근거하여 전통적 인종 대결적 대응을 취하고 있음

- 그런데 이러한 트럼프의 소위 문화 전쟁 스타일 대응이 이전처럼 지지층을 결집하는데 쉽게 성공할지 여부에 대해서는 논란의 여지가 있음. 특히 대학 교육 이상을 받은 교외(suburban) 지역 보수 백인 여성 유권자 그룹의 이탈 조짐이 커지고 있는데 이들은 실제로 2018년 중간 선거에서 경합 하원 지역 구 승패를 결정하는데 큰 역할을 한 것으로 분석된 바 있음. 트럼프가 집착하는 양극화 의존적 정치 스타일이 2016년 대선에 이어 올해 대선에서도 유리하게 작동할지 혹은 양극화 주범이라고 할 수 있는 문화 전쟁 정치에 대해 유권자들이 이제는 어느 정도 거부감을 보이는 새로운 정치가 등장할지에 대해 귀추가 주목되는 상황임

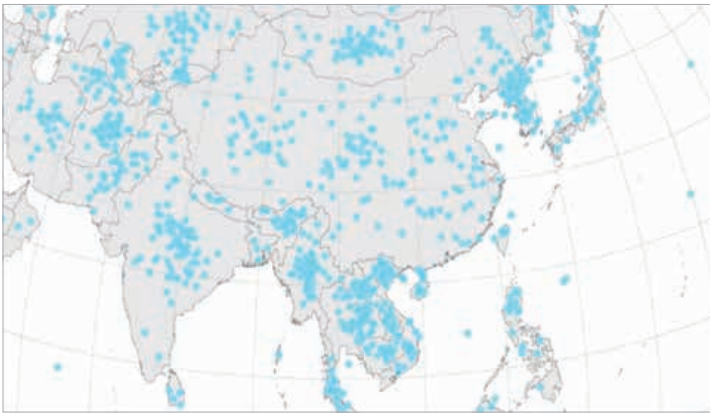
IV. 미국 대선과 한반도 이슈: 오래된 위기와 오래된 정치?

- 미국 정치학계의 연구 흐름은 대선 관련 이전의 “낮은 대외 정책 비중”에서 현재의 “낮지 않은 대외 정책 비중”으로 진행되어 옴. 예를 들어 2차 대전 이후 약 20년 동안은 “Almond-Lippmann Consensus”가 주류적 분석이었는데 그 내용은 1) 대외 이슈에 대한 여론은 변화무쌍 하므로 안정적 정책 결정의 근거로 삼을 수 없고 2) 일관성이 부족할 뿐만 아니라 고정 선호가 부재(non-attitudes)하므로 구조적 요인으로 작용할 수 없다는 것이었음. 결론적으로 대외 정책은 여론 혹은 선거와 큰 상관이 없다고 알려졌음
- 이에 대한 반론 연구는 1960년대 중반 이후 베트남 전쟁의 실패로 촉발되었는데 주된 논점은 1) 미국 유권자들이 대외 정책 이슈의 구체적 사항(detail)

에 대해서는 잘 모르는 것으로 인정되지만 2) 대외 정책의 큰 흐름 및 방향 (direction)에 대해서는 대체로 알고 있고 또한 대선에서 선택 기준으로 작용한다는 것임

- 아래는 구체적 예시인데 <그림 2>처럼 2017년 북핵 위기 당시에도 북한의 위치를 아는 미국 국민들이 약 1/3 정도밖에 되지 않음. 하지만 <표 1> 정책 선호 변화 추세는 미국 국민들이 북한 이슈에 대한 정책 방향에 대해서는 민감하다는 점을 보여 줌(서정건 2019). 트럼프처럼 여론에 민감한 대통령 경우 트럼프 자체보다 미국 여론을 움직이는 노력도 경주해야 할 것임. 미국 정치학계의 이전과 현재 연구 흐름에 비추어 볼 때 중요한 첫 번째 포인트는 대외 정책이 대내 이슈에 비해 미국 대선에 미치는 영향력이 있는가 없는가 여부가 아니라 대외 정책은 미국 선거에서 “언제, 어떻게, 왜” 중요해지는가 여부에 대한 판별이라고 할 수 있음

| 그림 2 | 북한 위치에 대한 미국 국민들 설문 조사 결과



출처: 2017년 7월 5일, The New York Times

표 1 | 북한 핵 위기 해법에 대한 미국 국민들 설문 조사 결과

Americans Support for Military Action Against North Korea

If the United States does not accomplish its goals regarding North Korea with economic and diplomatic efforts, would you favor or oppose using military action against North Korea?

		Favor %	Oppose %	No opinion %
Sep 6-10, 2017	U.S. adults	58	39	4
	Republicans	82	16	3
	Independents	56	40	4
	Democrats	37	61	3
Jan 3-5, 2003	U.S. adults	47	48	5
	Republicans	59	35	6
	Independents	41	54	5
	Democrats	41	54	5

출처: Gallup

1. “언제” 중요해지나?: “출혈(出血)이 있으면 보도가 된다(If it bleeds, it leads)”라는 표현은 미국 언론의 대외 이슈 보도 행태가 전쟁이나 테러 등 대규모 안보 위기에 치우쳐 있음을 지적함. 다시 말해 대외 이슈의 경우 언론의 집중적 보도가 있을 때만 대선의 변수가 될 수 있음
2. “어떻게” 중요해지나?: 만일 언론의 대대적 보도가 있더라도 두 정당 후보들 간에 분명한 접근법 차이가 발견되지 않는다면 대선에 영향을 미치지 쉽지 않음. 관심 대상이 된 이슈에 대해 트럼프와 바이든의 입장이 충분히 다를 때 대선에서 중요해질 수 있음
3. “왜” 중요해지나?: 2020년 대선처럼 현직 대통령이 재선을 노리는 경우 대통령은 정책 성공을, 도전자는 정책 실패를 부각시키고자 노력함. 만일 경제 이슈와 관련하여 대통령이 성과를 거둔 경우 야당 후보 입장에서는 비판 공세를 펼칠 대체 이슈를 찾아야 하고 이

때 국제 이슈가 부각될 수 있음. 혹은 바이든처럼 외교 안보 이슈에 나름 경력을 가진 후보인 경우 대외 정책과 관련된 입장표명을 더욱 자주 하게 될 것임

- 아래 표는 올드리치와 공동 연구자들(Aldrich et al 1989, 136)이 행한 대외 정책과 대통령 선거의 상관성 관련 대표적 연구 결과인데 대외 정책 중요성과 후보자 간 입장 차이를 양 축으로 삼아 4가지 유형을 만든 것임. 대외 정책이 중요하고 양 정당 후보 간 정책 차이가 컸던 선거로는 한국 전쟁 관련 1952년 선거, 베트남 전쟁 관련 1972년 선거, 그리고 이란 인질 사태 관련 1980년 선거를 예로 들 수 있음. 다시 말해 전쟁이나 대규모 인질 사태 등 언론이 연일 보도함으로써 유권자들에게 깊이 인식되고 두 정당 후보 간 접근법 차이가 극명한 경우 대외 정책이 대선에 영향을 미치게 됨을 알 수 있음

Figure 1. A Typology of Elections and Foreign Policy Issues

	Small Difference Between Candidate Stances	Large Difference Between Candidate Stances
Low Salience and Accessibility	Low Effect of Foreign Issues 1976	Low to Some Effect 1956?
High Salience and Accessibility	Low to Some Effect 1968 1960?	Large Effect 1972 1952? 1980 1964? 1984

출처: Aldrich et al 1989, 136

- 대외 이슈와 대선 영향력 분석 중 중요한 두 번째 요소는 현직 대통령 혹은 도전자 후보가 얼마나 외교 이슈를 국내 정치화(Americanization)하느냐 여

부라고 할 수 있음. 현직 대통령은 자신에게 유리한 대로 대외 이슈를 국내 정치 쟁점화하기 마련이고 도전하는 상대당 후보는 대통령의 대외 정책 실패를 부각시켜 자신에게 표가 쏠리도록 시도할 것임. 그런데 외교 정책은 대부분 대통령이 주도하게 되므로 성공과 실패 모두 현직 대통령에게 귀속되는 경향이 있음

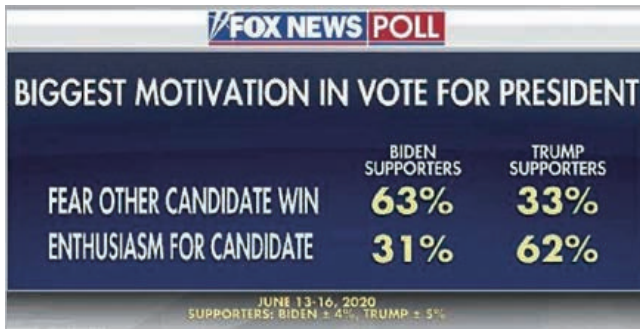
○ 사실 북한 핵 문제를 포함한 미국의 대외 이슈는 올드리치 교수의 salience(중요도)와 accessibility(접근성) 차원이 확보되어야 그 영향력을 분석하는 것이 의미를 가짐. 다시 말해 대외 이슈 그 자체보다는 그 이슈가 미국 국내적으로 얼마나 중요하고 또한 집중적으로 다루어지는지가 관건인데 현재의 북한 이슈는 두 요소 모두 충족되지 않고 있음. 더욱이 COVID-19 사태 이후 북한을 포함한 대외 안보 이슈는 거의 사라졌고 국민 보건 이슈 및 경제 회복 이슈에 온통 관심이 쏠려 있는 상화임. 이러한 국면에서 북한 이슈를 갑자기 꺼내는 것은 트럼프나 바이든 모두 ‘국민과의 엇박자(out-of-touch)’ 위험을 높이는 자충수가 될 것임

○ 다만 올해 후반기에 코로나 사태가 어느 정도 안정된 이후 만일 북한이 중요도와 접근성을 모두 충족하는 이슈로 부상한다면 논의가 달라질 수 있음. 핵을 탑재한 대륙간 탄도미사일 위협이라는 salience 차원과 폭스 뉴스를 포함한 보수 미디어에서 안보 위기를 집중적으로 조명하는 accessibility 차원이 갖추어 진다면 트럼프 대통령이 주목하고 이를 해결하는 경우 그 성과가 박빙의 대선 경쟁에 승부처가 될 가능성도 없지 않음. 결국 올해 대선에서의 북핵 문제 비중은 위기 고조(escalation)와 문제 해결(problem-solving) 차원이 비교적 단기간에 걸쳐 이루어지는 경우에만 비로소 커질 것으로 예측해 볼 수 있음

V. 2020년 미국 대선: 새로운 위기와 새로운 선거?

- 앞서 살펴본 대로 본인의 잘못된 선택을 끝까지 고집하는 성향이 이전의 실패한 대통령들보다는 상대적으로 덜한 트럼프 대통령이지만 마스크 착용 거부, 분열적 정치 스타일 등의 경우로 보면 크게 예외가 아닐 수도 있음. 트럼프 대통령은 하반기에 올해 대선을 자신에 대한 ‘신임 투표(Trump election)’ 보다는 상대 후보 바이든(Biden)과의 비교를 유도하는 ‘선택 선거(choice election)’로 전환시키기 위해 총력전을 펼칠 것으로 예상됨. 앞서 지적한대로 클린턴, 부시, 오바마 대통령은 이러한 전략을 효과적으로 사용함으로써 모두 재선에 성공한 사례라고 볼 수 있음
- 구체적으로 살펴보자면 좌파 급진 세력이 경찰에 대한 재정 지원을 아예 중단(defunding)하자고 주장한다는 점, 바이든 차남인 헌터(Hunter Biden)가 우크라이나 및 중국에서 아버지 명성을 이용하여 손쉽게 거액을 벌어들인 점, 코로나 위기로 미국 국민들의 경제 상황이 어려운데 민주당은 여전히 장벽 건설을 반대하고 이민 포용을 원한다는 점 등을 트럼프는 집중적으로 파고들어 자신의 지지층을 동원하고 경합주에서 승리한다는 전략을 추진할 것으로 보임
- 만일 코로나 치료제 혹은 백신이 개발되고 하반기 들어 급격한 경제 회복 조짐이 나타난다면 트럼프 대통령은 위에서 나열한 분열적 선거 캠페인과 더불어 이전의 경제 실적을 근거로 코로나 위기는 일시적 현상임을 주장하고 나올 가능성이 매우 큼. 결국 하반기에 주식 시장 및 고용 상황이 좋아진다는 경제 지표 발표가 가능하다면 트럼프 입장에서는 재선을 노려볼 만하다고 믿게 될 것임

- 한 가지 짚고 넘어갈 사안은 2020년 6월 현재 경합주를 포함 전국에서 트럼프가 바이든에게 밀리는 여론 조사 결과가 속속 발표되고 있지만 당장 2016년 경우에도 여론 조사는 마찬가지로 트럼프에게 불리했고 지난 4년간 여론 조사 기법이 극적으로 개선되었다고 보기도 어려운 상황임. 따라서 여름 기간 두 후보 간 지지율 격차는 큰 의미가 없다고 보아도 무방함. 실제로 1988년 대선에서도 듀카키스(Dukakis) 민주당 후보는 조지 부시(George H. W. Bush) 부통령에게 여름 당시 15퍼센트 이상 앞서가고 있었지만 결국 11월 대선에서 완패한 역사적 사실이 있음
- 또한 결정적으로 아래 폭스 뉴스 여론 조사에서 밝혀진 대로 공화당 지지층의 트럼프 충성도는 매우 높은 반면 민주당 지지층의 바이든 후보 충성도는 그리 높지 않음. 다시 말해 바이든을 지지한다기보다 트럼프를 싫어한다는 것인데 만일 현재 거의 모습을 드러내지 않고 있는 바이든 후보가 9월과 10월 두 달 선거 캠페인 동안 수차례의 결정적 실수 및 실언을 통해 실망감을 증폭시킨다면 2016년 대선처럼 민주당 지지층 동원에 어려움을 겪게 될 가능성이 배제하기 어려움

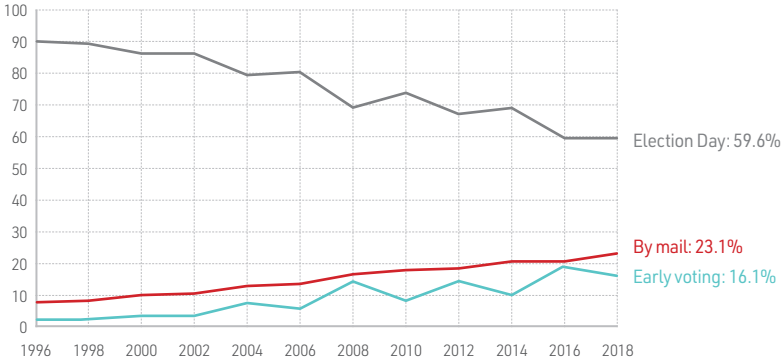


출처: Fox News Channel

- 결국 거울의 양면과 같이 바이든 캠페인 입장에서는 바이든 후보의 실책을 막고 올해 대선을 반(反)트럼프 선거로 끌고 가는 것이 최대 관건이 될 것임. 2016년 대선이 그 동안 경제적 및 사회적으로 소외되어 왔다고 울분을 품었던 저소득-저학력 백인 노동자 계층이 자신들의 분노를 트럼프 지지로 표출한 선거였다면 2020년 대선은 양극화를 부추기고 국론을 분열시키는 현직 대통령에 대한 국민적 심판 선거로 몰고 갈 계획임
- 더불어 8월 초 발표 예정인 부통령 러닝메이트를 흑인 여성 정치인으로 낙점하고 가을 선거 캠페인에 오바마 대통령과 미셸 오바마의 전폭적 지원을 통해 미시건의 디트로이트, 위스콘신의 밀워키, 펜실베이니아의 필라델피아 등 경합주 도심 지역의 흑인 유권자들 투표 독려에 총력을 기울이게 될 것으로 보임. 특히 코로나 이전 상황에서 치러진 경합주 미시건(Michigan) 민주당 후보 경선 당시 투표율이 2016년에 비해 증가하였고 모든 카운티에서 바이든이 완승한 점은 민주당의 대권 탈환 기대를 고조시킨 바 있음
- 한편 코로나 비상 상황에서 2020년 대선의 최대 쟁점은 우편 투표(mail-in vote) 확대 및 선거 공정성 시비가 될 것으로 예상됨. 아래 그림에서 알 수 있듯이 미국 선거 경우 우편 투표 비율이 2018년 중간 선거 당시 4표 중 1표에 달할 정도로 높아진 것이 사실임. 우편 투표에 대해 엄청난 거부감을 가지고 있는 트럼프 대통령도 실제로 올해 플로리다(Florida) 프라이머리에 부재자 우편 투표를 한 바 있음

Nealiy 1 In 4 Votes Was Cast By Mail in 2018

Although early voting tends to see a jump during presidential election years, voting by mail has seen a steady increase as a share of all voting in general elections since 1996.



Credit: Thomas Wilburn/NPR

출처: U.S. Census Bureau

- 문제는 현재 미국의 각 주(state)들이 코로나 위기 대처 방식의 하나로 우편 투표 제도를 대폭 도입하고 있는 가운데 올해 11월 3일 대선 당일 승패 여부가 가려지지 않고 폭증한 우편 투표 개표 지연으로 인해 결과 발표가 수일에서 심지어 수주 미루어 질 가능성이 크다는 점이라고 할 수 있음. 그런데 이러한 경우 주로 도시 지역의 우편 투표수가 많기 때문에 개표 또한 오래 걸리게 될 것이고 선거 개표가 진행되면서 도시 지역에서의 민주당 몰표가 나올 확률이 큼. 결국 시간이 지나면서 트럼프 대통령이 바이든 후보에게 역전 당할 가능성을 배제하기 어려움
- 과연 트럼프가 이러한 개표 상황에 대해 순순히 승복할 것인가에 대해서는 벌써부터 미국 정치권에서 우려가 커지고 있음. 트럼프가 승복하지 않고 열혈 보수 지지자들이 반대 시위를 계속한다면 미국 대선 이후 사회적 혼란상은 극에 달할 것으로 보임. 다만 시간이 지남에 따라 트럼프 지지 시위의 동

력이 떨어질 것이고 공화당 지도부가 트럼프와의 거리두기를 급격히 시도할 것으로 예상되기 때문에 추후 정리가 될 것으로 예측해 볼 수 있음

- 결론적으로 올해 미국 대선은 코로나 사태라는 새로운 위기, 인종 차별 반대 시위라는 오래된 위기, 우편 투표 확대라는 새로운 선거 등 다양하고 복잡한 요소가 중첩된 예측 불허의 선거가 될 것으로 전망됨

참고문헌

- Aldrich, John H. John L. Sullivan and Eugene Borgida. 1989. "Foreign Affairs and Issue Voting: Do Presidential Candidates Waltz Before A Blind Audience?" *The American Political Science Review*, Vol. 83, No. 1 (Mar, 1989), pp. 123-141
- Cha, Taesuh and Jungkun Seo. 2018. "Trump by Nixon: Maverick Presidents in the Years of U.S. Relative Decline," *Korean Journal of Defense Analysis* 30(1):79-96
- Seo, Jungkun, Young Hwan Park, and Alex Soohoon Lee. 2019. "South Korea and the 2016 US Presidential Elections: A Security-Trade Nexus Redefined?" Jesús Velasco ed. *American Presidential Elections in a Comparative Perspective: The World Is Watching* (Lanham, MD: Lexington Books)
- 서정건 편. 2020. 『미국 국내정치와 외교정책』(세계 정치 32호: 서울대학교 국제문제연구소)
- 서정건. 2019. 『미국 정치가 국제 이슈를 만날 때: 정쟁은 외교 앞에서 사라지는가 아니면 시작하는가』(서울: 서강학술총서)
- 서정건, 유성진, 이재목. 2017. 『미국 정치와 동아시아 외교 정책』(경희대학교출판부, 대한민국 학술원 우수도서 선정)

2020년 미국 대선과 한미관계 전망

우정엽

세종연구소 연구위원/미국연구센터장

요약 2019년 말까지만 해도 트럼프 행정부의 경제적 성과로 트럼프의 재선이 예상되었지만 코로나 사태, 인종갈등의 영향으로 조사 시기에 따라 트럼프와 바이든의 지지율 격차가 나타나고 있다. 그러나 2016년 선거에서 클린턴 후보가 트럼프 후보를 2.4%p 앞섰음에도 불구하고 트럼프가 당선된 선거 결과를 고려하면 지금 단순지지율 차이가 바이든의 당선을 의미하는지는 알 수 없다.

즉, 지난 대선에서 나타났던 것처럼 트럼프 지지층의 결집 효과, 샤이 트럼프 현상 여부에 따라 투표 결과가 달라질 것이다. 현재 여론조사 결과로 본다면 명확하게 바이든 후보가 이기는 것으로 나오고 있지만 트럼프 지지세력을 기반으로 한 샤이 트럼프 현상이 확실하게 나타난다면 트럼프가 재선될 수 있을 것으로 예상된다.



한미관계는 미국 행정부 대외정책에 따라 큰 영향을 받기 때문에 대선 결과를 전망하고 이에 따른 전략을 세우는 것이 중요하다. 미국의 대외정책은 다양한 행위자들이 정치과정에 영향력을 행사하므로 한국 정부는 미국 내부 ‘외교정책집단(foreign policy community)’의 영향력도 고려하여 정책 방향을 세워야 한다. 또한, 현재 초경합 선거로 인해 한쪽 진영에 외교력을 올린다는 전략은 바람직하지 않다. 트럼프의 독특한 의사결정 패턴이 북미관계에 도움을 줄 것이라는 근거 약한 기대에 따라 트럼프 재선이 한반도 문제에 긍정적이라는 분석 또한 과학적이라고 볼 수 없다. 동맹 관리의 차원에서는 바이든 정부가 과정 중심적인(process-oriented) 외교 안보 정책을 펼 가능성이 높아 우리에게 우호적 환경을 조성할 가능성이 높은 것으로 전망된다.

I. 서론

- 2020년 11월 3일 실시되는 미국 대통령 선거는 한국의 안보, 외교, 정치, 경제 등 다양한 분야에 심대한 영향을 미치는 중요한 선거가 될 것임. 물론, 과거에도 미국의 대선 결과는 한국에 지대한 영향을 미쳤지만, 2016년 트럼프 정부가 들어선 이후 생긴 여러 가지 동맹의 상황 변화를 고려하면 이번 11월의 대선은 더욱 큰 의미를 가진다고 볼 수 있음
- 한미관계는 군사동맹으로 제도화되어 지난 70년 가까이 양국이 긴밀한 정치·경제적 관계를 구축했음에도 불구하고 누가 행정부를 이끄느냐에 따라 영향을 받음. 따라서, 2020 미국 대선이 한미관계에 어떠한 영향을 미치게 될 것인가에 관한 관심은 매우 높을 수밖에 없음
- 2020 미국 대선의 한미관계 영향을 분석하기 위해서는 2020 미국 대선의 결과에 대한 분석과 더불어 트럼프와 바이든 두 정부가 들어설 경우의 차이점에 대한 분석을 같이해야 함
- 현재 미국은 2020년 초반 전 세계를 강타한 코로나 사태의 영향을 피해가지 못한 정도가 아니라 가장 큰 피해를 입고 있는 국가가 되어 정상적인 대선 과정이라고 보기 어려운 상황임. 과거 전통적인 선거 캠페인이 중지되고, 그동안 첨예하게 제기되어왔던 이슈들이 수면 아래로 내려가 있으며, 기존의 선거 관련 요인들에 대한 유권자들의 관심이 낮아짐
- 어떤 식으로든 사태가 진정국면에 돌입하지 않는 한 과거 전통적으로 다루어지던 선거 관련 이슈들은 이전과 같은 관심을 얻기는 어려움. 결국, 이번

선거는 코로나 사태에 대한 트럼프 행정부의 대응에 대해 유권자들이 어떠한 평가를 내리게 될 지에 따라 결정될 공산이 큼. 선거가 트럼프 대 바이든의 구도로 가게 될 것인지, 아니면 트럼프에 대한 신임투표의 성격으로 갈 것인지가 이번 선거를 보는 핵심이 될 것임

- 선거가 4개월도 채 남지 않은 시점에서 최근 여론조사에 따르면 조 바이든 민주당 대선후보가 전국 단위는 물론이고 트럼프가 우세했던 주요 경합주 (swing states)에서도 상당한 우위를 보이고 있음
- 코로나 사태 이전 트럼프는 경기 호황을 주요 업적으로 내세우며 재선에 매우 긍정적인 환경에 있었으나, 코로나19와 그로 인한 경기 침체로 도널드 트럼프가 재선할 수 있는 주요한 이유로 여겨졌던 경제 성장이 사라져 버림
- 선거의 구도가 코로나 사태에 대한 대응, 그리고 본인에 대한 신임 투표적 성격으로 변하고 있다는 것을 잘 알고 있는 트럼프는 이미 다른 대상에게 책임을 전가하는 전략을 취하고 있음. 현재 중국과 WHO에 집중되어 있으나 향후 본격적인 선거전이 시작되면, 민주당 소속 주지사들에게 화살을 돌릴 가능성이 큼. 민주당의 입장에서는 이러한 책임 전가를 어떻게 효과적으로 봉쇄하느냐가 관건이 될 것임
- 문제는 이렇게 트럼프의 재선에 불리한 상황 여건이 조성되고 있음에도 불구하고 민주당에서조차 바이든의 당선을 확신하지 못하고 있는 상황이라는 점임. 그 이유는 바이든 후보가 충분한 투표를 끌어낼 정도로 매력이 있는 후보이냐 하는 점임

- 이것은 지난 2016년 힐러리 클린턴 후보가 모든 여론조사에서 앞섰음에도 불구하고 선거에서 패한 트라우마와 관련이 있음. 2016년 미국 대통령 선거 당시 대부분의 여론조사에서는 힐러리 클린턴이 승리할 것으로 예측되었으나 예상을 뒤엎고 도널드 트럼프가 승리한 결과는 여론조사의 한계를 보여주었고, 선거인단제도를 채택하고 있는 미국 선거 제도의 특성을 부각시켰음
- 선거인단제도를 채택하고 있는 미국 대선 결과를 예측하기 위해서는 전국 단위의 정보보다는 주 단위별 정보를 바탕으로 분석할 필요가 있음. 어떤 상황에서도 미국의 대통령 선거는 몇몇 경합주에서 결정이 될 것이기 때문임. 오바마 정부 이후에는 트럼프가 2016년 당선되는 과정에서 경제 현안도 중요하지만 인종, 이민, 정체성 문제로 대표되는 사회 현안의 영향력이 더 커지고 있음에도 주목해야 함
- 사회 전체의 분위기와 미국 선거 제도의 특성에서 나오는 차이는 2020년에도 2016년과 마찬가지로 매우 극명하게 드러날 가능성이 있음. 그러므로, 언론 등에 보도되는 바이든 당선에 대한 추측에도 불구하고, 2020년의 대선 전망은 아직 어려운 상황이라고 보임
- 본 글은 2020 미국 대선을 전망하기 위해 2016년 대선 결과를 분석하고 현재 코로나19에 따른 현재 미국 대선 과정을 알아본 후, 트럼프와 바이든 양자구도 속 한반도 정책의 차이를 분석하고자 함

II. 2016년 대선 결과 분석

- 2016년 미국 대통령 선거에서 공화당 후보인 도널드 트럼프는 거의 이길 수 없는 선거에서 이긴 선거임. 반대로, 민주당의 힐러리 클린턴 후보는 질 수 없는 선거를 진 것이라는 평이 많음.
- 선거 결과를 보면, 트럼프는 전국적으로 클린턴보다 약 300만 표를 적게 얻었음에도 대통령에 당선되었음. 트럼프의 득표수(득표율)는 62,984,828표(46.1%)로, 클린턴이 확보한 65,853,514표(48.2%)보다 약 286만 표 적었음. 그러나 트럼프는 선거인단 309명을 확보하여 선거인단 과반(270명)을 넘겨 대통령 당선을 확정 지었음. 클린턴이 확보한 선거인단은 232명에 그침. 즉, 클린턴은 전국적으로 트럼프보다 더 많은 표를 얻었지만, 미국의 독특한 선거 방식으로 인해 선거의 결과가 바뀐 것임
- 특히, 선거의 결과를 결정지은 주요 경합주들의 결과를 살펴보면 당시 선거가 얼마나 클린턴에게 유리했었는지 알 수 있음. 미시간에서는 트럼프가 0.23%포인트 차(2,279,543 대 2,268,839)로 승리하여 선거인단 16명을 모두 확보함. 위스콘신에서도 트럼프가 0.77%포인트 차(1,405,284 대 1,382,536)로 우세하여 선거인단 10명을 확보함. 펜실베이니아에서는 트럼프가 0.72%포인트 차(2,970,733 대 2,926,441)로 앞서 선거인단 20명을 모두 확보함. 플로리다에서도 트럼프가 1.20%포인트 차(4,617,886 대 4,504,975)로 승리하여 선거인단 29명을 확보함. 뉴햄프셔에서는 클린턴이 0.37%포인트 차(348,526 대 345,790)로 승리하여 선거인단 4명을 확보함. 미네소타에서도 클린턴이 1.52%포인트 차(1,367,716 대 1,322,951)로 승리하여 선거인단 10명을 확보함

- 미시간, 펜실베이니아에서 공화당 대통령 후보가 승리한 것은 1988년 이후 처음이며, 위스콘신에서도 공화당 대통령 후보가 승리한 것은 1984년 이후 처음임. 당시 힐러리 클린턴은 위스콘신에 유세를 갈 생각조차 하지 않았을 정도로 위스콘신에서 공화당 후보가 당선된다는 것은 예상하기 어려웠음. 공화당 후보의 승리를 생각지도 못한 지역에서 트럼프가 승리하자 2016년 대선 결과는 “러스트 벨트”에 거주하는 교육수준이 낮은 백인들의 반란이었다는 평가가 제시되었음
- 만약 1% 미만으로 승부가 결정되었던 전통적인 민주당 강세지역인 미시간, 위스콘신, 펜실베이니아에서 힐러리 클린턴이 승리했다면 클린턴은 모두 46명의 선거인단을 추가로 확보하여(총 278명) 대통령으로 당선되었을 것임. 이러한 결과는 2012년과 비교해 볼 때 2016년 민주당 대통령 후보인 클린턴은 아깝게 진 주들(미시간, 위스콘신, 펜실베이니아, 플로리다)에서 소수 인종 유권자들의 상대적으로 낮은 투표율과 지지율로 인해 패한 것으로 볼 수 있음. 또한, 상대적으로 2012년 대비 2016년에 고졸 백인 유권자들이 적극적으로 투표에 참여해 트럼프 후보에 표를 던졌음
- 문제는 힐러리 클린턴이 과거 선거에서 오바마를 선택했던 유권자들의 표를 가져올 힘이 부족했기 때문으로 볼 수 있음. 이러한 결과는 2012년과 2016년 투표율과 투표선택 결과를 놓고 시뮬레이션을 해 보면 더 분명히 드러남
- 2016년 대선의 흑인 투표율과 투표선택 비율이 2012년 대선의 비율과 같았다면 클린턴 대통령이 당선되었을 것으로 예상함. 미시간, 펜실베이니아, 위스콘신, 플로리다에서는 2012년에 비해 2016년에 흑인 투표율이 감소

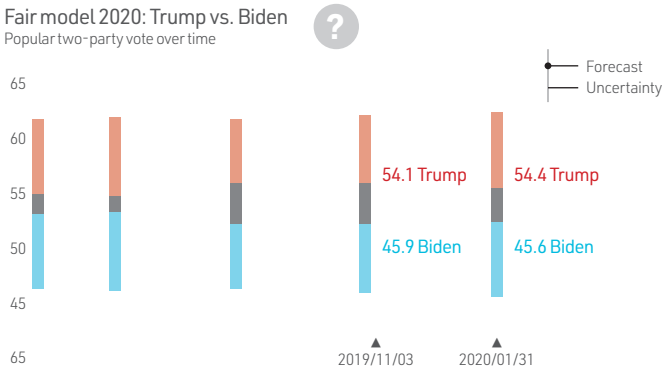
하였는데, 2012년과 2016 흑인 투표율이 같았다면 클린턴이 승리하여 더 많은 선거인단을 확보하였을 것임

- 2016년 대선에서 백인 유권자들, 특히 교육 수준이 낮은 백인 유권자들이 상대적으로 선거에 적극적으로 참여하였는데 만약 2016년 고졸 이하의 백인의 투표선택 비율이 2012년 대선과 동일했다면 클린턴은 미시간, 펜실베이니아, 위스콘신, 플로리다에서 승리하여 선거인단을 더 확보하고, 대통령에 당선될 수 있었음
- 반면, 라티노 유권자들은 2016년 선거에 덜 참여하였는데 2012년 대선 때 만큼 참여하였어도 미시간, 펜실베이니아, 위스콘신, 플로리다에서는 트럼프가 승리하였을 것임. 따라서, 트럼프의 대선 승리 공식은 (1) 흑인 유권자들의 낮은 투표율과 (2) 교육 수준이 낮은 백인 유권자들의 높은 투표율이라고 할 수 있음
- 이러한 2016년 결과를 다시 돌아봤을 때, 현재 각종 여론조사에서 바이든이 우위로 나타나고 있음에도 11월의 결과를 낙관할 수 없다는 것을 알 수 있음

III. 현재 미국 대선 과정과 코로나19의 영향

- 2020 미국 대선 전망 분석에서 중요한 것은 이러한 트럼프의 필승 공식에 있어서 코로나19, 경제, 인종갈등 등의 이슈에 따른 트럼프 지지층의 결집과 경합주의 향방이 선거에 어떠한 방향으로 영향을 미칠 가능성이 높은가를 보는 것임

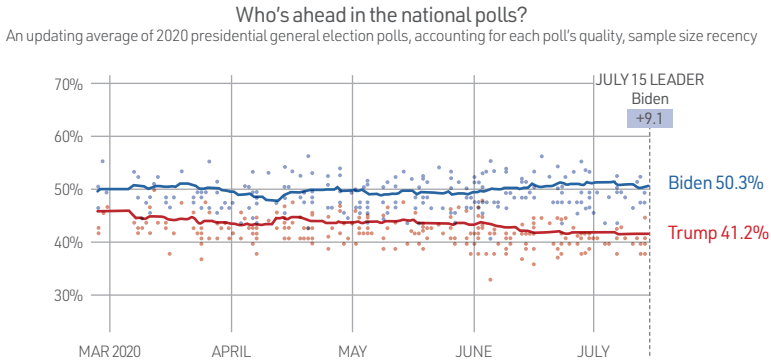
- 예일대학교의 Ray Fair의 모델에 따른 작년 11월 연구결과는 트럼프가 54% 정도를 얻어서 대선에서 승리할 것이라고 예상함.¹⁾ 2020년 1월까지만 해도 트럼프가 앞서고 있다는 예측은 달라지지 않았음



출처: <https://pollyvote.com/en/components/models/retrospective/fundamentals-only-models/fair-model/>

- 트럼프에 대한 지지는 핵심 지지층을 기반으로 확고해 보였지만, 바이든에 대한 지지는 트럼프의 지지층과 비교하면 그리 확고해 보이지 않았음. 유권자들은 바이든 후보가 구체적인 정책 대안을 내놓지 못하고 있는 것을 지적하며 그의 리더십에 크게 확신을 갖지 못하고 있었음. 즉, 바이든을 지지하는 사람들은 바이든을 지지한다기보다 트럼프를 지지하지 않는다는 것임
- 미국 대선의 기본 판세를 결정하는 주요 요인인 ‘대통령 지지율’과 ‘경제 상황’으로 보았을 때, 많은 비판에도 불구하고 2019년 말, 2020년 초 트럼프 대통령의 지지율은 40% 내외 국정 운영 지지율을 보였으며, 2016년 그에게 표를 던진 견고한 지지층은 계속해서 결집하는 양상을 보이고 있었음

- 코로나가 확산되기 전 미국은 경제성장률, 실업률, 임금상승 등을 포함한 경제 상황에서 트럼프 대통령에게 매우 유리한 환경이었음. 예를 들어, 트럼프 집권 이후 미국은 2017년 2.47%, 2018년 2.97%, 2019년 1/4분기 3.21% 등 전반적 경기 상승을 보였고, 집권 이후 실업률은 지속적 하락세를 보였음
- 그러나, 코로나 사망자 수, 경제지표, 인종갈등으로 인한 여러 지표가 달라지다 보니 트럼프와 바이든의 지지율 격차가 나타났고, FiveThirtyEight의 여론조사 결과는 트럼프와 바이든의 지지율 격차가 벌어지고 있는 것을 보여줌



출처: <https://projects.fivethirtyeight.com/polls/president-general/national/>

- 코로나19로 인한 인적·경제적 피해가 심각해지면서 지지율에 변화가 나타나기 시작함. 미국 언론의 보도를 보면 미국의 코로나19 사망자는 14만 명을 넘어서 압도적인 세계 1위임. 2위인 브라질의 7만 5366명보다 두 배 가까이 많으며, 전 세계 사망자(58만5619명)의 약 24%를 차지함
- 미국의 코로나19 관련 통계자료에 따르면, 흑인 인구는 인구 비율보다 훨씬 높은 사망 비율을 나타내어 흑인 사망률이 다른 인종보다 높은 것으로 보고

됨. 경합주에 사는 흑인 유권자들은 보통 대도시에 거주하는데, 코로나의 피해가 가장 큰 지역이 바로 이러한 대도시(예를 들어, 미시간 주 디트로이트, 펜실베이니아 주 필라델피아)이기 때문에 코로나 사태로 인해 흑인 유권자들의 투표율이 낮아질 것으로 전망하는 경우가 많음. 이와 반대로, 상대적으로 시골에 퍼져 거주하여 피해 규모가 비교적 작고, 교육수준이 낮은 백인 유권자들의 투표율에는 변화가 없을 것으로 예상함. 그러므로, 코로나 사망률을 고려하였을 때는 트럼프가 대선에서 유리한 측면이 있음

- 그러나 코로나 사태로 인한 경제적 피해를 고려한다면 트럼프가 대선에서 유리하다고 할 수 없음. 특히, 2016년 대선에서 트럼프가 아슬아슬하게 이긴 위스콘신, 플로리다, 미시간, 펜실베이니아 등의 피해가 큰 것으로 나타남
- 미국 전역의 일시적 경제활동 중단으로 학교 휴교령이 내려지고, 레스토랑이 영업을 중단하자 우유, 버터, 치즈 소비가 전국적으로 급감하여 낙농업에 종사하는 인구가 많은 위스콘신, 오키오의 경제적 타격이 큼. 플로리다는 그린빈, 양배추 농장의 경제적 피해가 큰 것으로 나타남
- 코로나 사태에 따른 석유·가스 수요 감소로 미국 내 최대 셰일가스 생산지인 미시간, 펜실베이니아의 경제적 타격도 큼. 여기에 저유가 고착화, 사우디아라비아와 러시아의 원유 증산 경쟁까지 겹쳐 업계 전체가 공멸 위기에 놓였다는 우려가 제기됨. 미국의 석유가스 기업인 화이트링 석유(Whiting Petroleum)는 2020년 4월 1일 파산보호를 신청하였고, 이는 미국의 오일·가스 업계에 닥칠 줄도산을 예고함. 11월 재선을 노리는 트럼프는 유가 하락으로 인한 피해가 큰 주들의 경제를 살리고, 업계에 대한 지지를 보여주기 위해 지원책을 내놓을 것으로 예상되지만 쉽게 회복되지 않을 것임

- 더불어 George Floyd 사건은 인종갈등 및 과거사 문제로 번져 국민 통합 보다는 분열을 조장하는 트럼프의 리더십이 지적을 받고 있음. 특히, Black Lives Matter(BLM), 러시아의 개입 등은 트럼프에 대한 부정적인 평가를 강화하는 요소로 작용할 수 있음. 트럼프의 지지층이 흔들린다거나 반트럼프 성향의 유권자들이 결집하여 민주당의 지지하는 투표율이 높아진다면 트럼프의 재선은 대단히 어려워질 것임
- 2016년 대선에서 아슬아슬한 결과를 나타낸 주와 현재 2020년 대선의 경합주로 언급되는 주의 트럼프 지지도를 민주당 소속 주지사 또는 바이든 후보와 비교하면 트럼프의 재선에 코로나 변수가 크다고 볼 수 있음
- 미시간 주지사와 트럼프의 코로나 사태 대응에 대한 설문조사에 따르면 미시간 주민들은 트럼프 대통령보다 민주당 소속인 그레첸 휘트머(Gretchen Whitmer) 주지사를 더 많이 지지하고 있음. 펜실베니아, 위스콘신에서도 트럼프 지지도보다 민주당 소속의 톰 울프(Tom Wolf) 주지사와 토니 에버스(Tony Evers) 주지사의 지지도가 훨씬 높음
- 2020년 대선의 경합지로 예상되는 플로리다, 노스캐롤라이나, 아리조나, 미네소타에서는 트럼프보다 바이든의 지지율이 높은 것으로 나타나고 있음
- 그러나, 여기서 문제는 과연 바이든 후보가 이러한 유리한 조건을 이용하여 오바마를 지지했던 소수인종 유권자들의 표를 얻어낼 수 있느냐 하는 것임
- 바이든 민주당 후보는 소수인종 유권자들의 지지를 미시간, 위스콘신, 펜실베니아, 플로리다에서 최대한 많이 얻어내야 하는데, 힐러리 클린턴이 유권

자들의 표심을 얻지 못한 것을 고려하면 바이든 역시 쉽지 않은 문제임

- 즉, 트럼프의 승리를 예상하는 측에서는 바이든 후보가 정책 대안을 내놓지 못하고 있고, 여론조사에서 사이 트럼프(Shy Trump) 현상이 간과되었을 수도 있다는 이유로 트럼프의 승리를 예상함. 반면, 바이든의 승리를 예상하는 측에서는 코로나19로 인한 인적·경제적 피해, 트럼프의 분열적 리더십으로 인해 반트럼프 세력이 결집할 수 있기 때문에 바이든의 승리를 예상함
- 책임 전가에 능한 트럼프의 통치 스타일은 코로나19, 경제적 타격, 인종갈등 등 부정적인 요소들을 상쇄시킬 수 있는 가능성을 가지고 있고, 2020년 미국 대선에서도 2016년 대선처럼 예상치 못한 결과가 나올 수 있어 바이든 후보는 안심할 수 없음. 만일 트럼프 행정부의 ‘중국때리기’가 효과적으로 작용하고, BLM이 폭력적인 사태를 가져온다면 트럼프에게는 국면전환의 기회가 될 수도 있음
- 미국의 정치적 양극화가 심화되거나 코로나 사태 때문에 경제에 큰 타격이 오더라도 2016년 트럼프를 찍은 유권자가 그 책임을 트럼프에게 물으면서 바이든에게 투표할 것인지에 대해서는 그 가능성을 낮게 봄. 다시 말해, 2016년의 선택과 반대되는 선택을 유권자가 할 가능성이 높다고 볼 수 없으므로 2020년 미국 대선에서도 사이 트럼프 현상이 나타날 가능성을 배제할 수 없음
- 결국, 이번 대선은 2016년의 경험을 가지고 있는 민주당 지지자들 그리고 반트럼프 성향의 경합주의 유권자들이 얼마나 선거의 장에 나올 것인가에 따라 그 결과가 달라질 것임

IV. 미국 대선과 한미관계

1. 트럼프와 바이든의 외교정책과 한반도 관련 정책·공약 비교

- 트럼프 대통령은 ‘미국 우선주의’를 내세우며 중국뿐만 아니라 유럽, 아시아 동맹국에 이해타산적 태도를 보였음. 미국의 경제적 이익을 위해 전면적 대중관세를 부과하고, 첨단기술에서 우위를 점하기 위해 중국의 5G 기술을 견제하고 동맹의 동참을 촉구함
- 대북정책 관련해서는 김정은 북한 국무위원장과와의 협상을 통한 ‘톱다운’ 방식을 채택하여 대북관여 정책을 유지해나감²⁾
- 트럼프 대통령은 동맹의 가치보다는 동맹관계를 유지하기 위한 비용을 우선적으로 고려하며, 동맹관계를 언제든지 만들기도 쉽고 깨기도 쉬운 ‘편의적 계약’으로 여김. 분담금 증액 등에서 성과를 과시하여 국내 지지층을 결집하려는 시도인데, 대선을 앞두고 동맹국 안보 지원 부담 축소 등을 전면에 내세우는 것은 트럼프에 환호하는 유권자들에게는 효과적인 전략임. 주한 미군 철수와 관련한 입장은 명확하지 않음
- 반면 바이든 전 부통령은 국제 파트너십 재건을 대선 외교·안보 공약으로 내세움. 미국이 세계적 리더십을 회복해야 하며 이를 뒷받침하는 동맹의 중요성을 강조함. 바이든의 대중국 공약은 트럼프 행정부의 정책과 비슷한 면이 있음
- 북핵 문제 접근법은 트럼프 대통령의 톱다운식 접근 대신 실무협상을 통한 최종합의를 추구하는 보텀업 방식을 선호함. 대북제재와 관련해서는 트럼

프 정부와 비슷한 입장으로, 북한이 모든 핵·미사일 프로그램을 포기할 때까지 대북제재를 유지할 것을 명확히 함³⁾

- 한미동맹에 대한 중요성도 인식하고 있는 것으로 보이며 동맹을 경제적 가치로만 재단하는 트럼프와 달리, 지나친 분담금 요구는 동맹 균열을 야기한다고 인식함. 주한미군 철수에 대해서도 반대입장을 밝히고 있음⁴⁾

2. 코로나19 이전의 한반도 정책

- 2019년의 상황을 살펴보면, 워싱턴에서는 지난 2년에 걸친 협상의 결과가 아무런 진전을 만들어 내지 못하자 북미 협상에 관한 관심이 많이 사라진 상황이었음
- 스톡홀름 협상을 지속시키지 않고 결렬시킨 것이 북한의 전술적인 고려라고 하더라도, 과연 북한이 어떠한 명분을 내세워 다시 실무협상을 재개시킬 수 있을 것인가에 대해 워싱턴은 회의적인 시각을 가지고 있었음
- 미국은 북미 간 협상 재개는 북한이 어떤 결정을 할 것인가에 따라 달라질 것이라고 보고 있었음. 미국은 언제든지 북한과의 협상에 응할 것이라는 메시지를 계속해서 보낼 것이나, 북한이 원하는 방식으로 미국의 정책을 사전에 완화할 가능성은 매우 낮은 상황이었음
- 코로나19가 미국에서 확산되기 이전, 미국 대선과 관련한 민주당의 경선 과정을 살펴보다도 북미 관계는 미국 정치에서 큰 이슈가 되고 있지 않았음

- 트럼프 개인의 입장에서도 북한 문제는 더 이상 정치적으로 도움이 되는 사안으로 여겨지지 않은 것으로 보임. 과거 두 차례 트럼프 대통령의 신년 국정연설에서 북한 문제를 언급했던 것과 달리, 2020년 신년 국정연설(State of the Union address)에서는 북한 문제를 전혀 언급하지 않았음
- 2019년 하노이 회담과 판문점 만남 이후 성과로 내세울 만한 진전이 없는 북미협상을 부각시키는 것에 부담을 느낀 것으로 보임
- 미국의 외교·안보 분야에서는 북한 문제 이외에 ISIS 세력 약화 및 알 바그 다디 사살, 이란 솔레이마니 사령관 제거, 중동 평화계획 등 내세울 수 있는 성과가 존재함

3. 트럼프가 재선할 경우 한미관계

- 트럼프 대통령이 재선될 경우, 미국의 대북정책은 큰 변화가 없을 가능성이 큼. 현재 트럼프 대통령은 과거 오바마 행정부와 마찬가지로 ‘전략적 인내’ 형태의 대북 전략을 추진하고 있는 것으로 보임
- 김정은이 실무진 간의 협상을 통해 큰 성공으로 보일만 한 합의를 트럼프 대통령에게 건네주지 않을 경우, 2018년에 이루어진 회담처럼 사전 합의 없이 김정은 위원장을 만나는 것과 같은 협상은 트럼프 대통령에게 큰 의미가 없음
- 또한, 트럼프 대통령에게 대북정책을 보고할 수 있는 라인에 있는 인사들은 이미 지난 2년간 북한과의 협상 과정을 통해 북한과의 협상이 매우 어렵다

는 점을 알고 좌절감이 높은 상황임. 북한과 낮은 수준의 합의를 거쳐 비핵화를 이루는 방법을 고려하고 있지 않은 것으로 보임

- 트럼프 대통령은 동맹의 외교 또는 안보 가치를 고려하기보다는 금전적인 이익으로 동맹의 가치를 환산하고 있음. 트럼프 대통령의 동맹에 대한 방위비 증액 압박은 방위비 분담금 협상 등에서 성과를 과시하여 국내 지지층을 결집하려는 시도인데, 대선을 앞두고 동맹국 안보 지원 부담 축소 등을 전면에 내세우는 것은 트럼프에 환호하는 유권자들에게는 효과적인 전략임. 한국의 기여분 인상을 기정사실화함으로써 더 많은 돈을 받아내겠다는 압박이며, 동맹 관계도 미국 유권자를 향한 과시용으로 사용하고 있는 현실임

4. 바이든이 당선될 경우 한미관계

- 바이든의 북핵 해결 접근법은 김정은 북한 국무위원장과 두 차례 정상회담을 통해 담판을 시도했던 트럼프 대통령의 ‘톱다운’ 방식과는 다름. 바이든 후보는 보다 더 전통적인 방식으로 대북 문제에 접근할 가능성이 큼. 특히, 그는 실무협상에서 진전이 없으면 김정은과 만날 의사가 없다는 점을 분명히 함으로써, 트럼프 식의 톱다운 접근법이 성공적이지 못했다는 인식을 하고 있는 것으로 보임
- 그의 아시아 정책을 보좌하고 있는 것으로 알려진 토이 블링큰(Tony Blinken) 전 국무부 부장관, 일라이 래트너(Ely Ratner) 전 부통령 부안보보좌관, 그리고, 정 박(Jung Pak) 브루킹스 한국 석좌 등은 트럼프 식의 접근법보다 전통적인 접근법과 전략적 인내의 대북 정책 접근법을 선호하고 있는 것으로 알려져 있음

- 특히, 일라이 래트너와 정 박의 경우, 현 한국 정부의 대북정책에 매우 비판적 시각을 가지고 있기 때문에 실제로 바이든 후보가 당선되고, 이들이 국가안전보장회의(National Security Council: NSC) 등에서 주요 보직을 맡게 될 경우, 현 트럼프 행정부의 대북정책과 큰 차이가 없는 상황이 전개될 것으로 보임
- 또한, 민주당이 공화당보다 북한에 대해 유화적일 것이라는 기대를 버려야 함. 과거 클린턴 정부 시절 북한과 대화를 통한 접근방법을 취했다고 해서 민주당이 북한에 대해 부드러운 정책을 쓸 것이라는 근거가 되지 않음. 오히려 민주당은 개성공단과 관련한 부분에서는 공화당보다 더욱 강경한 견해를 보임. 예를 들어, 개성공단이 재개되어 개성에서 생산된 제품이 한미 자유무역협정에 따른 혜택을 받아 미국으로 오는 상황에 대해 민주당은 매우 부정적인 견해를 가지고 있음
- 다만, 바이든이 당선될 경우, 필자가 생각하는 변화 가능성은 현 트럼프 행정부에서 아무런 역할을 하고 있지 못하는 군축학파들이 민주당 정부 하에서 보다 많은 활동을 할 가능성이 있고, 군축론적 접근이 채택될 가능성이 높아진다는 것임
- 전직 관료 중 군축학파인 로버트 아인혼(Robert Einhorn), 게리 세이모어(Gary Samore), 그리고, 민간 부문에서 군축학적 접근을 주장하는 Carnegie 평화연구소의 토비 달튼(Toby Dalton), 제임스 액턴(James Acton), MIT의 비핀 나랑(Vipin Narang) 등은 현재 북한의 핵미사일 능력 고도화를 중지시키는 것이 중요하다는 입장을 취하고 있음. 따라서, 이들은 중간 수준 단계의 합의, 즉 핵과 미사일 프로그램을 동결하고 그에 맞추어 제재를 풀어나가는 합의를 많이 거론하고 있음

- 이들의 이러한 접근법은 어느 정도 현재 한국 정부가 생각하는 대북정책 방향과 비슷한 부분이 있고, 중요한 것은 워싱턴에서 어느 정도 정책적 지지를 받을 수 있다는 점임
- 이들 외에 우리 정부의 호응을 얻고 있는 헤커 박사, 밥 칼린 등은 그들의 대북정책이 과학적이기보다 정치적으로 경도되어 있다는 인식 때문에 워싱턴 주류 그룹에서 호응을 얻고 있지 못하고 있음
- 다만, 아인혼 등 군축학파들도 북한이 핵과 미사일 프로그램에 관해 북한이 쉽게 받아들이기 어려운 수준의 국제기구 사찰과 검증이 필수적이라는 부분을 강조하고 있고, 반면에 초기 수준에서 북한에 양보할 수 있는 제재 완화 및 해제는 money making이 아닌 제재, 예를 들어 luxury goods 수입 제재 같은 부분이거나 석유 수입 제한 양의 상향 조정과 같은 돈을 써야만 하는 부분에서의 제재 완화이거나, 아주 많이 양보해야 금강산 관광의 한시적 허가와 같은 부분임
- 따라서, 현 수준에서는 북한이 받아들일 가능성이 높다고 볼 수 없으나, 현 트럼프 행정부 인사들에 비해서는 적어도 그러한 군축론적 입장에서 북한과의 대화에 보다 적극적으로 나설 가능성은 있음
- 외교정책의 최우선 순위에 대한 <뉴욕 타임스>의 질문에 바이든 후보는 부상하는 권위주의(중국·러시아)에 맞서 ‘자유세계’를 결집하고, 기후변화에서 미국의 리더십 발휘하고, 동맹을 복원해야 한다고 답함. ‘패권경쟁’을 사실상 공식화하여 중국 부상을 적극적으로 견제하는 것을 우선순위로 두고, 국제 파트너십 재건을 대신 외교·안보 공약으로 내세움

- 군사 분야에서는 ‘아시아-태평양 지역의 해군 주둔을 늘리고, 한국, 일본, 호주를 포함한 나라들과 유대를 심화해야 한다고 주장함. 이러한 측면에서 한미동맹에 대한 중요성도 인식하고 있는 것으로 보이며 주한미군 철수에 대해서도 반대 입장을 밝히고 있음. 또한, 지나친 분담금 요구는 동맹 균열을 야기한다고 인식함

V. 결론

- 2019년 말까지만 해도 트럼프 행정부의 경제적 성과로 트럼프의 재선이 예상되었음. 그러나 코로나 사태, 인종갈등의 영향으로 조사 시기에 따라 트럼프와 바이든의 지지율 격차가 나타나고 있음
- 그러나 2016년 선거에서 클린턴 후보가 2.4%p 앞선 것에도 불구하고 트럼프 후보에게 졌던 선거 결과를 고려하면 지금 단순지지율 차이가 바이든의 당선을 의미하는지 알 수 없음
- 즉, 지난 대선에서 나타났던 것처럼 트럼프 지지층의 결집 효과, 샤이 트럼프 현상 여부에 따라 투표 결과가 달라질 것임. 단순 득표율의 여론조사 결과로 본다면 명확하게 바이든 후보가 이기는 것으로 나오고 있지만 트럼프 지지세력을 기반으로 한 샤이 트럼프 현상이 확실하게 나타난다면 트럼프가 재선될 수 있을 것으로 예상됨
- 한미관계는 미국 행정부 대외정책에 따라 큰 영향을 받기 때문에 대선 결과를 전망하고 이에 따른 전략을 세우는 것이 중요함

- 미국 내부 ‘외교정책집단(foreign policy community)’의 영향력도 고려하여 한국 정부의 정책 방향을 세워야 함
- 초경합 선거로 인해 한쪽 진영에 외교력을 올린다는 전략은 바람직하지 않음
- 트럼프의 독특한 의사결정 패턴이 북미관계에 도움을 줄 것이라는 근거 약한 기대에 따라 트럼프 재선이 한반도 문제에 긍정적이라는 분석 또한 과학적이라고 볼 수 없음
- 동맹 관리의 차원에서는 바이든 정부가 process-oriented된 외교 안보 정책을 펼 가능성이 높아 우리에게 우호적 환경을 조성할 가능성이 높음

주석

- 1) Fair model 2020: Trump vs. Biden. Polly Vote. <https://pollyvote.com/en/components/models/retrospective/fundamentals-only-models/fair-model/>.
- 2) 민정훈. “2020 미국 대통령 선거 경선 결과 및 대선 전망.” IFANS 주요국제문제분석 2020-15. <http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/act/ActivityView.do?sn=13588&boardSe=pbl>.
- 3) 이용인. 2020. 4. 27. “바이든, ‘툭다운’보다 ‘보텡업’ 선호...김정은과 ‘답판’없다.” <http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/942126.html>.
- 4) 국회입법조사처. 2020. 4. 7. “의회외교 동향과 분석.” https://www.assembly.go.kr/common/download.do?fid=bodo1&a.bbs_num=48623&file_num=45033&fpath=Bodo.

제2부

코로나19와 다자주의:
감염병, 보건안보, 세계경제를 중심으로

감염병의 국제관계: 21세기 국제사회의 보건 갈등과 협력

이상환

한국어외국어대학교 정치외교학과 교수

요약 감염병 문제가 21세기 국제사회에 갈등의 원인으로서 강조되고 있다. 이에 대한 국제사회의 관심과 협력이 요구되며, 세계 주요 지도국인 G-20 국가를 중심으로 한 새로운 감염병 레짐(epidemic regime)의 형성이 요구되고 있다. 이제 감염병 확산과 관련한 국제사회의 협력을 강화하기 위해 G-7 국가를 중심으로 한 G-20 국가의 역할이 가장 중요하다고 해도 과언이 아니다. G-20 국가는 기존 강대국에 지역거점국가가 참여하는 형태의 레짐이며, 특히 감염병 등 보건안보 문제를 논의함에 있어서 그 역할이 기대되는 국가군이다. 하지만 보건 관련 통계가 보여주듯이 G-20 국가 간의 인식 및 역량 격차가 크다. 한국은 보건(안보) 역량을 갖춘 중견국으로서 G-20 내 간극을 연결하는 중추 역할을 할 수 있다. COVID-19 사례는 국제사회에 하나의 과제를 제시하고 있다. 강대국이 발병국이고 그 인식과 해법이 보건주권을 강조하며 국가주의에 무게 중심을 둘 경우에 그 해결이 어려워진다. 따라서 향후 IHR 2005의 준수를 강제할 동아시아 지역차원의 감염병 레짐을 제도화할 필요가 있다.

I. 국제사회의 새로운 분쟁원인으로서의 감염병

- 1990년대 탈냉전기의 흐름 속에서 인권이 주권에 우선한다는 ‘신국제주의’ 원칙하에 안보 논의가 이뤄지면서 인간안보라는 안보 개념이 대두함. 이와 같은 이론적 논의의 가장 대표적인 시발점은 1994년의 UNDP 연례보고서이며, 이 보고서는 인간안보를 ‘공포로부터의 자유 및 궁핍으로부터의 자유’라고 정의함으로써 이 분야의 길잡이가 됨. 또한 이 보고서는 경제(economic), 식량(food), 보건(health), 환경(environmental), 개인(personal), 공동체(community), 정치(political)의 일곱 가지 영역에서 야기되는 위협을 막는 것이 인간안보를 가장 확실하게 보장하는 것이라고 제시함. 여기서 인간안보의 구성요소로서 보건 문제가 거론되고 보건 혹은 건강 안보라는 개념이 등장함
- 오늘날 에너지, 환경, 바이오 안보 문제는 국제사회에서 가장 주목받는 관심사로 부각됨. 20세기에는 생존을 위한 국가안보가 초미의 관심사였다면, 21세기에는 에너지의 안정적 확보, 대체에너지 개발, 환경 보전, 식량 확보, 수자원 확보, 질병관리 및 신약개발 등 삶의 질과 관련된 인간안보가 주목받고 있음. 문제는 21세기 들어 아프리카, 중남미, 아시아 지역에서 에너지, 환경, 바이오 자원 그 자체를 둘러싼 분쟁이 감소하고 있지 않고 오히려 지속적으로 증가하고 있음. 이처럼 제한된 자원에 대한 중요성과 그에 따라 증가하는 분쟁은 지속가능한 글로벌 사회(sustainable global society)를 위해 해결해야 할 중요한 과제임
- 바이오안보에서 새로이 부각되고 있는 의제인 감염병 문제는 21세기에 국제사회의 주요한 갈등요인으로 자리 잡음. 21세기 최초의 국제적 감염병인 사스(SARS)는 현대의학의 한계를 드러내게 하였고 국제사회에 감염병의 공포

를 알리는 신호탄이 됨. 이어 3년도 채 지나기 전에 발생한 조류독감(AI)은 감염병 문제를 국제사회 내 최대 관심사의 하나로 부각시킴. 또한 신종플루(Influenza A), 에볼라바이러스(Ebola Virus), 메르스(MERS), 그리고 현재 코로나바이러스(COVID-19) 등도 감염병 퇴치를 위해 국제사회가 무엇을 해야 하는가라는 과제를 남김. 이러한 사스, 조류독감, 신종플루, 에볼라바이러스, 메르스, 신종코로나바이러스가 감염병 시대의 서막이 될 것이라는 주장과 앞으로 더 심한 감염병이 등장하게 될 것이라는 예측이 제기됨

- 감염병 발생국 국민에 대한 출입국 규제, 여행 제한, 통상 규제 및 비발생국 국민의 발생국에 대한 관광 규제 등 갈등의 소지가 되는 다양한 조치가 개별국가들에 의해 취해지고, 국내 문제의 국제화와 국제 문제의 국내화라는 현상을 초래하며 분쟁을 확산시킴. 이에 대한 국제사회의 관심과 협력이 요구되며, 세계 주요 지도국인 G-20 국가를 중심으로 한 새로운 감염병 레짐(epidemic regime)의 형성이 요구되고 있음

표 1 | 글로벌 보건, 국제 보건 및 공중 보건의 비교

기준 \ 유형	글로벌 보건 (Global health)	국제 보건 (International health)	공중 보건 (Public health)
지리적 대상 (Geographical reach)	직간접적으로 보건에 영향을 미치나, 국경을 초월할 수 있는 이슈에 초점	일국 자신이 아닌 타국(특히 중·하위 소득국가들)의 보건 이슈에 초점	특정 집단 혹은 국가 내 구성원의 보건에 영향을 미치는 이슈에 초점
협력 수준 (Level of cooperation)	해결책의 발전과 수행이 흔히 글로벌 협력을 요함	해결책의 발전과 수행이 항상 양국(인접국)의 협력을 요함	해결책의 발전과 수행이 항상 글로벌 협력을 요하지는 않음

의료 대상 범주 (Individuals or populations)	전 구성원에 대한 예방과 개인 진료를 모두 포괄함	전 구성원에 대한 예방과 개인 진료를 모두 포괄함	전 구성원에 대한 예방에 주로 초점을 맞춤
보건 형평성 인식 (Access to health)	국가 간 및 모든 사람을 위한 보건 형평성이 주요한 목적임	타 국민을 돕는 것이 주요한 목적임	일국 혹은 집단 내 보건 형평성이 주요한 목적임
학문분과 범주 (Range of disciplines)	보건학 내외에서 매우 융복합적인 범주	소수 학문분야를 포괄하나 복합학문을 강조하지 않음	보건학 내 및 사회과학과 연계된 복합적인 접근을 강조함

출처: McCracken, Kevin and David R. Phillips. 2017. Global Health: An introduction to current and future trends. London & New York: Routledge.p.7.

- 국제법상 공중보건에 관한 쟁점은 월경질병의 확산 방지 및 국제적 차원에서 공중보건의 수준향상임. 19세기 이전까지, 월경질병의 확산방지에 관하여 국가들은 국제적 협력의 필요성을 인식하지 못하고 국내적 방역정책으로 충분하다고 생각함. 그러나 이러한 제한적인 방역조치는 세계화의 시대에 한계점에 도달함. 오늘날 감염병 즉 보건 문제가 국제사회의 갈등 요인이 되고 이를 해결하기 위한 협력이 요구됨
- 국제사회에서 보건(health) 협력의 개념은 공중보건(public health), 국제보건(international health), 글로벌 보건(global health)의 순으로 진화함. <표 1>이 제시하듯이, 지리적 대상, 협력 수준, 의료 대상 범주, 보건 형평성 인식, 학문분과 범주를 기준으로 보면, 국제사회 내 보건 문제에 대한 이해가 협의의 개념인 공중보건에서 광의의 개념인 글로벌 보건의 개념으로 확장됨을 알 수 있음

II. 21세기 주요 감염병 사례와 영향 요인

1. 감염병 사례

- 감염병(communicable diseases)이란 병원체(病原體)가 직접적 또는 간접적으로 면역(免疫)이 없는 인체에 침입·증식하여 일어나는 질병임. 21세기에 문제를 야기한 대표적인 감염병은 사스(SARS)와 조류독감(Bird Flu), 신종 인플루엔자 A(H1N1), 에볼라 바이러스(Ebola Virus), 메르스(MERS), 그리고 신종 코로나바이러스(COVID-19)임. 오늘날 국제사회는 동물로부터 인간으로 전이되는 치명적인 감염을 막아낼 체계를 필요로 함
- 사스(SARS): 21세기 최초의 국제적 감염병. 사스는 2003년 3월 세계보건기구(WHO)에 의해 처음 인지된 특이한 이례적인 폐렴에 부여된 용어임. 그 첫 번째 발병은 2002년 11월 중국 광둥성에서 있었던 것으로 추정됨. 새로운 발병이 계속 이어졌고 2003년 2월에 절정에 달함. 사스는 감염된 사람들과 접촉한 여행자들에 의해 다른 국가로 확산됨. 사스의 주요한 발병 국가들은 싱가포르, 캐나다, 베트남 등이 있음. 처음 발병이 알려진 2003년 2월 말부터 그 해 6월 말까지 그 질병은 다수의 국가에서 위기를 야기함. 사스 발병 초기단계에서 중국은 감염병을 은폐함으로써 문제 해결을 어렵게 함. 그 이유 중 하나는 만약 사스에 관한 정보가 누설된다면 경제적 파급효과가 크리라는 중국당국의 우려였고, 다른 하나는 감염병에 대한 중국의 관행적인 태도로부터 파생된 것, 즉 중국은 감염병을 의료적 조치를 요하는 의료문제로만 취급함. 사스의 확산은 감염병이 보건위기 이상의 것임을 명백히 보여줌. 사스의 영향은 생명 손실에 한정되지 않고 사회경제적, 정치적, 안보적 영역으로 확대됨

- 조류독감(Bird Flu): 조류독감은 에비양 인플루엔자(Avian Influenza) 바이러스에 의한 감염임. 이 인플루엔자 바이러스(H5N1)는 조류들 사이에서 자연스럽게 발생함. 조류독감 바이러스는 인간에게 쉽게 옮겨지는 것은 아니나, 1997년 이래 조류독감 바이러스가 인간에게 전염된 여러 사례들이 발생함. 특히 통제가 어려운 철새들의 이동을 통해 조류독감이 전염될 수 있다는 점은 초국가적으로 다양한 수준에서의 협력이 필요하다는 것을 일깨워줌. 2005년 동남아시아를 중심으로 발생한 AI는 2년간 70여 명의 사상자를 냈으며 매년 ‘연례행사’처럼 각국을 뒤흔들고 있음
- 신종 인플루엔자 A(H1N1): 신종 인플루엔자 A는 돼지에서 생기는 호흡기 질환으로 A형 인플루엔자 바이러스에 의한 감염임. 대개 사람에게 질병을 유발하지 않지만, 감염된 돼지와 직접적으로 접촉한 사람에게 질환이 감염될 수 있다고 함. 초기에는 ‘돼지인플루엔자(Swine Influenza; SI)’로 불리었으나, 2009년 4월 30일 WHO는 돼지인플루엔자(SI)는 더 이상 쓰지 않고 ‘인플루엔자 A(H1N1)’로 부르기로 공식 발표함. 발생 이후 전 세계적으로 감염자와 사망자가 계속 증가하여 2009년 6월 12일 세계보건기구는 신종 인플루엔자 A의 감염병 경보를 5단계에서 최고 단계인 6단계(대륙 간 감염으로 인한 ‘대유행’ 단계)로 격상함. 2009년 11월 3일 발표를 기준으로 129여 개국에서 26만여 명을 넘는 감염자가 발생하였으며, 20여 개국에서 사망자가 발생함
 - 당시 인플루엔자 A로 인해 국가 간 갈등의 양상이 전개됨. 예를 들어, 멕시코에서 비롯된 인플루엔자 A의 확산을 막기 위해 북미산 돼지에 대한 수입금지 조치를 취하는 나라가 늘어남. 이에 대해 미국이 경고하고 나서 자 통상분쟁 조짐이 보임. 금수 조치를 취한 국가는 러시아, 한국, 중국, 필리핀, 태국, 카자흐스탄 등임. 특히 미국은 이들 국가가 WHO의 권고를

무시하고 멕시코산과 더불어 미국산 돼지까지 수입을 금지한 데 불만을 토로함. 한편 유럽과 아시아 국가들이 멕시코와 미국 등 북미지역에 대해 내린 여행 자제령도 이들 간 갈등에 한몫함. 이처럼 돼지 금수 조치와 여행 자제 조치 등이 내려지자 국가 간 갈등이 심화되는 양상을 보임

- 에볼라 바이러스(Ebola Virus): 2014년 8월 8일 세계보건기구(WHO)는 에볼라바이러스 확산에 대해 ‘국제적 공중보건 비상사태(Public Health Emergency of International Concern; PHEIC)’를 선포함. WHO는 에볼라 발생국 4국(기니·라이베리아·시에라리온·나이지리아)에 대해서는 국가비상사태를 선포하고, 공항·항만과 접경지역에서의 검역을 강화해 에볼라 의심 환자나 환자 접촉자의 출국을 금지함. 또 의심 환자가 있거나 발생국과 인접한 국가들(사우디아라비아, 스페인, 미국, 세네갈 등)은 에볼라 진단실 협실을 확보하는 등 긴급 대응반을 구성하도록 함
- 메르스(MERS): 2015년 한국에서 메르스(MERS) 즉 중동호흡기증후군이 사회적 문제가 됨. 이 바이러스는 한국 사회에 큰 충격을 주었을 뿐만 아니라 감염병의 역사도 새로 쓰게 함. 2015년 5월 20일 첫 환자가 발생한 이래, 6월 21일 기준 한국은 사우디아라비아에 이어 세계 2위 발병국이 됨. 메르스 확진자는 180여 명이고, 한 의료기관에서 나온 최대 감염자 수 83명(삼성서울병원)은 사우디아라비아의 23명보다도 많음. 4차 감염 사례도 한국에서 세계 최초로 나옴. 정부의 부실한 초기 대응이 메르스를 키웠고, 의료기관의 취약한 감염 통제가 이를 전국으로 전파함. 해외에 파급하여 집단감염을 일으키지는 않았으나 메르스로 인한 한국 내 사회경제적 손실은 심각한 상황을 경험함

| 표 2 | 2000년 이후 주요 바이러스 감염병 유행 사례

항목 \ 병명	사스	신종플루	에볼라	메르스	COVID-19 (2020.3.14기준)
확산국수	32개국	129개국	4개국	24개국	134개국
유행시기	2002~ 2003년	2009년	2014~ 2015년	2012~ 2015년	2019년~
감염자 수(명)	8,273	25,584,595	8,396	1,154	142,539
사망자 수(명)	775	14,378	4,032	471	5,393
치사율(%)	9.3	0.056	48	40.8	3.78

출처: 세계보건기구(WHO) 보고서(2015/2020)

(http://www.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/countryprofileselect.cfm).
 (https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200314-sitrep-54-covid-19.pdf?sfvrsn=dcd46351_6).

- 신종 코로나바이러스(COVID-19): 코로나 바이러스는 사람과 다양한 동물에 감염될 수 있는 바이러스로서 4개의 유형인 알파, 베타, 감마, 델타가 있고 이중 사람과 동물에게 모두 감염되는 것은 알파와 베타임. 감마와 델타는 동물에게만 감염됨. 코로나바이러스 감염증은 감기를 일으키거나 중증폐렴을 일으키는데, COVID-19는 사스 및 메르스와 함께 중증폐렴을 야기함. 아직 확정된 것은 아니나 감염원은 동물로 추정되고 동물에서 사람으로 그리고 사람에서 사람으로 전이되는 것으로 보임. 사람 간 전파는 비말(호흡기 분비물)로 전파되는 것으로 추정됨. 주요 발원지는 중국 우한이며 현재(2020.3.14) 130여 개국에서 14만 명 이상의 감염자와 4천여 명의 사망자를 유발하며 WHO는 전 세계적인 확산(pandemic)을 선언함. WHO에 의하면 COVID-19는 2019년 12월 31일에 중국 우한에서 발생한 것으로 처음 보고됨

| 표 3 | G-20 국가의 감염병 통계

세계지역	국가명	감염병 관련 사항(%)			
		전체인구 중 감염병 등으로 인한 사망률 (2016)	15-49세 인구 중 HIV 감염률 (2018)	12-23개월 영유아 중 DPT 접종률 (2018)	전체인구 중 개선된 위생 시설 접근률 (2017)
북미/서구유럽 /오세아니아 (7개국)	미국	5	0.4	94	100
	캐나다	6	-	91	99
	독일	5	0.1	93	99
	영국	8	-	94	99
	프랑스	6	0.3	96	99
	이태리	5	0.3	95	99
	호주	5	0.1	95	100
아시아 (7개국)	한국	10	-	98	100
	일본	13	0.1	99	100
	중국	4	-	99	85
	인도	26	-	89	60
	인도네시아	21	0.4	79	73
	터키	4	-	98	97
	사우디아라비아	11	-	96	100
라틴 아메리카 (3개국)	브라질	14	0.5	83	88
	아르헨티나	16	0.4	86	94
	멕시코	10	0.2	88	91
동구유럽/ 중앙아시아 (1개국)	러시아	5	-	97	90
아프리카 (1개국)	남아프리카 공화국	40	20.4	74	76

출처: 세계은행(World Bank) 보고서(<http://www.worldbank.org>, 2019).

- <표 3>에 의하면 G-20 국가 중 감염병 등으로 인한 사망률이 가장 높은 국가는 단연 남아프리카공화국이고 이어 인도와 인도네시아 등이 높은 국가라고 할 수 있음. 7개 서구국가들 모두 8% 이하의 사망률로 감염병 등으로 인한 피해가 상대적으로 크지 않음. 반면 브라질, 아르헨티나, 멕시코 등 라틴아메리카 3개국은 모두 두 자릿수로 문제가 있음. 특정 연도의 데이터를 기준으로 전체를 얘기할 수 없는 상황이나 한국, 터키, 러시아, 중국은 무난한 수준이고 중국의 4%는 절대적인 빈도수로 보면 적지 않은 규모임. 다만 예외적인 사례는 일본인데 2011년 원전사고의 일시적 반향이 아닌가 생각됨(출산관련 사망 포함)
- 가용한 데이터 중 HIV 감염률 역시 남아프리카공화국이 단연 1위로 20.4%라는 수치를 보여주고 있고 브라질 등이 어려움을 겪고 있음을 알 수 있음. 영유아 접종률의 경우 대부분의 G-20 국가가 90% 이상의 수치를 보이고 있는데, 인도네시아와 남아프리카공화국은 80% 이하로 상대적으로 한계가 있음을 파악할 수 있음. 전체인구 중 개선된 위생시설 접근률의 경우 7개 서구국가 모두는 100에 가까운 수치를 보여줌으로써 생활위생환경에 문제가 없음을 나타냄. 하지만 비서구국가의 경우 한국, 일본, 사우디아라비아, 터키, 아르헨티나를 제외하면 생활환경이 위생과 거리가 먼 국가들임. 특히 인도, 남아프리카공화국, 인도네시아 등은 상황이 심각하며 중국 등도 그리 나은 편은 아님. 결국 세계 주요 지도국임에도 불구하고 G-20 국가 내 서구국가와 비서구국가 간 차이가 감염병 관련 통계에 여실히 반영되어 있음

2. 영향 요인

1) 세계화(Globalization)

- 21세기 감염병 발생이 문제되는 것은 세계화로 인한 급속한 국가 간 전파에 있음. 세계화를 파악하는 지표로 스위스 쥐리히 연방공대의 기업 연구소(KOF;Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich)에서 산출한 세계화지수가 있음. KOF 세계화 지수(Globalization Index)로 알려진 동 측정지수는 경제적, 사회적, 정치적 지수의 세 가지 범주로 나누어 각 항목별 지수를 산정함. 이는 1에서 100까지의 지수로 100은 특정한 각 변수영역에서 1970년에서 최근의 기간 동안 최대치이고 1은 최소치임. 값이 높을수록 세계화의 정도가 높은 것임

| 표 4 | G-20 국가의 세계화지수(GI)

세계지역	국가명	세계화지수	
		2019(평균 = 75.19)	2016(평균 = 69.47)
북미/서구유럽/ 오세아니아 (*19기준 7개국 평균 = 85.44)	미국	82.41	75.71
	캐나다	84.64	85.67
	독일	88.60	78.24
	영국	89.84	81.97
	프랑스	87.25	82.61
	이태리	83.37	79.59
	호주	81.99	81.93
아시아 (*19기준 7개국 평균 = 69.29)	한국	79.29	65.42
	일본	78.59	67.86
	중국	65.08	60.73
	인도	62.10	51.26

아시아 (19기준 7개국 평균 = 69.29)	인도네시아	62.47	57.75
	터키	71.58	69.95
	사우디아라비아	65.92	67.35
라틴아메리카 (19기준 3개국 평균 = 67.66)	브라질	60.52	60.50
	아르헨티나	69.90	57.11
	멕시코	72.56	61.65
동구유럽/ 중앙아시아 (1개국)	러시아	72.45	69.40
아프리카 (1개국)	남아프리카 공화국	70.12	65.26

* 출처: 스위스 쾰히 연방공대의 기업 연구소(KOF; Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich)의 세계화지수(Index of Globalization) 보고서 (<http://www.kof.ethz.ch>, 2016/2019).

** 세계화지수는 경제적, 사회적, 정치적 세계화로 평가되고, 최저 1에서 최고 100의 값을 가지며 100에 가까울수록 세계화가 보다 진척된 것을 나타냄.

- G-20 국가의 세계화지수(2019년 기준)를 살펴보면 7개 서구국가의 경우 모두 평균치를 웃도는 반면 나머지 12개국 중 한국과 일본만 평균치를 넘어섬. 특히 그 격차가 커서 7개 서구국가의 경우 평균치가 85.44이나 아시아 7개 국가의 평균치는 69.29이고 중남미 3개 국가의 평균치는 67.66임. 최고치는 영국의 89.84이고 최저치는 인도의 62.10임
- 세계화 수준과 전체인구 중 감염병 등으로 인한 사망률 간의 연관성을 살펴보면, 세계화의 역설인 세계화 수준이 높은 선진국의 경우 그 사망률이 상대적으로 낮음. 이는 세계화가 감염병의 발생을 증가시킨다는 세계화 가설에 대해 감염병의 발생 여부는 그 국가의 방역 혹은 공중보건 체계에 달려있다는 그 역설을 보여주는 것임. 즉 G-20 국가 중 세계화 수준이 높은 국가일수록 감염병으로 인한 사망률이 낮다는 것은 선진국일수록 감염병 인명 피해가 적다는 해석

과 일치함. 세계화 수준이 평균치 이상인 G-20 국가가 모두 낮은 감염병 사망률을 나타낸다는 것(〈표 3〉)은 세계화의 역설을 입증함. 세계화 지수가 평균치 이상인 G-20 국가 9개국 중 한국과 일본을 제외하면 서구 7개국 모두 낮은 사망률을 보인다는 것도 그 가설을 상당부분 뒷받침함. 또한 세계화 지수가 70이 하인 6개국 중 중국만이 낮은 사망률을 보이고 나머지는 두 자릿수의 감염병 사망률을 보이고 있음. 중국의 낮은 사망률도 빈도수로 보면 세계 최고수치임

2) 소득 수준(Income Level)

표 5 | 세계은행 소득집단별 주요 사망원인(2012년 기준)

	세계 (건강수명 = 62세)	저소득국가 (건강수명 = 53세)	중하소득국가 (건강수명 = 57세)	중상소득국가 (건강수명 = 66세)	고소득국가 (건강수명 = 70세)
감염병, 모계, 출산전후 및 영양상 조건들	23.0	53.0	32.1	10.3	6.6
감염병 및 기생충 질환	11.5	28.2	16.4	4.6	2.6
호흡기 질환	5.5	10.4	6.7	3.3	3.4
신생아 조건	4.4	9.3	7.3	1.8	0.3
비감염병	67.8	36.9	57.0	80.9	87.0
악성 종양	14.7	6.4	7.9	19.4	24.8
신경 조건	2.5	1.7	1.6	1.4	6.3
심혈관 질환	31.4	13.4	26.3	40.7	38.0
호흡기 질환	7.2	4.1	8.2	8.7	5.5
부상·재해	9.2	10.1	10.9	8.8	6.4

출처: McCracken, Kevin and David R. Phillips. 2017. Global Health: An introduction to current and future trends. London & New York: Routledge. p.78.

- 생활수준을 가늠하는 소득수준이 감염병 사망률과 연관성이 있다는 가설이 있음. 결국 생활환경이 감염병 발생과 관련된다는 것임. <표 5>는 고소득국가일수록 감염병 사망가능성이 낮고 저소득국가일수록 감염병 사망가능성이 높음을 나타냄. 비감염병의 경우는 반대의 결과임

III. 국제사회의 보건 현황과 감염병 협력

1. 보건 현황

| 표 6 | G-20 국가의 보건 예산 통계

세계지역	국가명	보건 예산 관련 사항(% 및 US\$)		
		GDP 중 보건예산비율 (2016)	1인당 보건 예산액 (2016)	WHO 기여액 (분담금) (2020-2021)
북미/서구유럽 /오세아니아 (7개국)	미국	17.07	9,869.74	115,766,922
	캐나다	10.53	4,458.21	13,081,250
	독일	11.14	4,714.26	29,138,560
	영국	9.76	3,958.02	21,851,530
	프랑스	11.54	4,263.36	21,181,675
	이태리	8.94	2,738.71	15,822,860
	호주	9.25	5,002.36	10,574,090
아시아 (7개국)	한국	7.34	2,043.86	10,846,820
	일본	10.93	4,233.03	40,975,800
	중국	4.98	398.33	57,439,805
	인도	3.66	62.72	3,990,405
	인도네시아	3.12	111.52	2,598,070
	터키	4.31	468.65	6,559,760
	사우디아라비아	5.74	1,147.33	5,607,620

라틴 아메리카 (3개국)	브라질	11.77	1,015.93	14,105,165
	아르헨티나	7.55	955.20	4,377,960
	멕시코	5.47	461.79	6,181,775
동구유럽/ 중앙아시아 (1개국)	러시아	5.27	469.13	11,507,095
아프리카 (1개국)	남아프리카 공화국	8.11	428.18	1,301,425

출처: 세계은행(World Bank) 보고서(<http://www.worldbank.org>, 2019).
 세계보건기구(World Health Organization) 보고서 (<http://www.who.org>, 2020).

○ <표 6>에 의하면, GDP 중 보건예산 비율은 미국이 단연 선두이고 G-20 국가 중 10%를 웃도는 국가는 미국, 브라질, 프랑스, 독일, 일본, 캐나다 순으로 그 비율이 높음. 1인당 보건 예산액도 미국이 단연 선두이고 G-20 국가 중 미국, 호주, 독일, 캐나다, 프랑스, 일본 순으로 그 액수가 큼. WHO 기여액(분담금)은 미국, 중국, 일본, 독일, 영국, 프랑스 순으로 중국의 영향력이 주목할 만함. G-20 국가를 대상으로 감염병 사망률과 1인당 보건 예산액 간의 연관성을 검증할 경우 G-20 국가 중 감염병으로 인한 사망률이 낮을수록 1인당 보건 예산액이 높다는 것은 선진국일수록 보건 예산에 관심이 많다는 해석과 일치함

| 표 7 | G-20 국가의 보건 현황 통계

세계지역	국가명	보건 현황 관련 사항 (빈도수)		
		인구 1,000명당 의사수 (2014/2016/ 2017)	인구 1,000명당 간호사·산파수 (2015/2016/ 2017/2018)	인구 1,000명당 병상수 (2012/2013/ 2014/ 2015)
북미/서구유럽 /오세아니아 (7개국)	미국	2.6	8.6	2.9
	캐나다	2.6	9.9	2.7
	독일	4.2	13.2	8.3

북미/서구유럽 /오세아니아 (7개국)	영국	2.8	8.3	2.8
	프랑스	3.2	9.7	6.5
	이태리	4.1	5.9	3.4
	호주	3.6	12.7	3.8
아시아 (7개국)	한국	2.4	7.0	11.5
	일본	2.4	11.5	13.4
	중국	1.8	2.3	4.2
	인도	0.8	2.1	0.7
	인도네시아	0.4	2.1	1.2
	터키	1.8	2.6	2.7
	사우디아라비아	2.4	5.7	2.7
라틴 아메리카 (3개국)	브라질	2.1	9.7	2.2
	아르헨티나	4.0	2.6	5.0
	멕시코	2.2	2.9	1.5
동구유럽/ 중앙아시아 (1개국)	러시아	4.0	8.6	8.2
아프리카 (1개국)	남아프리카 공화국	0.9	3.5	2.8
평균		2.54	6.2	7.11

출처: 세계은행(World Bank) 보고서(<http://www.worldbank.org>, 2019).

○ <표 7>에 의하면, 인구 1,000명당 의사 수의 경우 G-20 국가 중 평균치를 밑도는 국가는 비서구국가 중 러시아와 아르헨티나를 제외한 전부임. 한국과 일본도 평균치에 못 미침. 특히 인도네시아는 매우 열악한 상황임. 또한 인구 1,000명당 간호사·산파 수는 독일, 호주, 일본 순이며, 캐나다, 프랑스, 브라질, 미국, 러시아, 영국, 한국 순으로 G-20 국가 평균치를 넘어섬. 이태리는 의사 수와는 크게 대비되게 간호원·산파 수는 서구국가 중 최하위로 아이러니한 모습을 보여줌. 한편 인구 1,000명당 병상 수는 일본(13.4)과 한국(11.5)이 1,2위로 단연 앞섬. 감염병 사망률과 인구 1,000명당 의사 수 간

의 연관성을 검증할 경우 일부 예외사례는 있으나 G-20 국가 중 감염병으로 인한 사망률이 낮을수록 인구 1,000명당 의사수가 높다는 것은 선진국일수록 보건 환경이 좋다는 해석과 일치함

○ <표 8>은 G-20 국가의 글로벌보건안보지수(Global Health Security Index; GHS)를 보여주고 있음. 그 6가지 범주는 Prevention(병원균의 등장 혹은 방출 예방), Detection & Reporting(잠재적인 국제적 관심 전염병의 조기 발견 및 보고), Rapid Response(전염병 확산 완화 및 즉각 대응), Health System(환자 치료 및 의료종사자 보호를 위한 충분하고 강력한 의료체계), Compliance with International Norms(글로벌 규범 준수, 의료격차 해소 자원 확보 및 국가역량 개선 등을 위한 의지), Risk Environment(생물학적인 위협요인에 대한 국가취약성과 전반적인 위험 환경)임. 관련 2019 보고서에 의하면, 개별국가의 보건안보 수준은 전 세계적으로 근본적으로 취약하고 어떠한 국가도 전염병에 완전히 대처하지 못하며 모든 국가가 해소해야 할 중요한 문제를 가지고 있음

○ 195개국의 GHS 지수 평균치는 40.2(최대치 100)로 취약함. 전염병 예방 부문에 있어서 잘 준비된 국가는 7% 이하임. 전염병 조기 감지 및 보고 부문에 있어 우수한 국가는 단지 19%에 불과함. 전염병 확산 완화 및 즉각 대처 부문에 있어서도 5% 이하의 국가만 우수한 역량을 보임. 의료체계 전체 평균치가 100점 중 26.4점이라는 것은 그 한계를 여실히 드러냄. 국제규범 준수 부문에 있어서 50% 이하의 국가가 생물학적 위협 관련 중요한 국제적 규범 준수 및 생물학무기협정(BWC) 구속 등에 협조함. 위험환경 부문에 있어서 단지 23%의 국가가 정치체제 및 정부효과성과 관련한 지표에 그 우수성을 나타냄

| 표 8 | G-20 국가의 글로벌보건안보지수(Global Health Security Index)

세계지역	국가명	글로벌보건안보(GHS) 지수(괄호 안은 195개국 중 순위)						
		Overall Score	Prevention	Detection and Reporting	Rapid Response	Health System	Compliance with International Norms	Risk Environment
북미/ 서구유럽/ 오세아니아 (7개국)	미국	83.5 (1)	83.1 (1)	98.2 (1)	79.7 (2)	73.8 (1)	85.3 (1)	78.2 (19)
	캐나다	75.3 (5)	70.0 (7)	96.4 (4)	60.7 (17)	67.7 (4)	74.7 (5)	82.7 (10)
	독일	66.0 (14)	66.5 (13)	84.6 (10)	54.8 (28)	48.2 (22)	61.9 (29)	82.3 (11)
	영국	77.9 (2)	68.3 (10)	87.3 (6)	91.9 (1)	59.8 (11)	81.2 (2)	74.7 (26)
	프랑스	68.2 (11)	71.2 (6)	75.3 (21)	62.9 (13)	60.9 (8)	58.6 (44)	83.0 (9)
	이태리	56.2 (31)	47.5 (45)	78.5 (16)	47.5 (51)	36.8 (54)	61.9 (29)	65.5 (55)
	호주	75.5 (4)	68.9 (8)	97.3 (2)	65.9 (10)	63.5 (6)	77.0 (3)	79.4 (18)
아시아 (7개국)	한국	70.2 (9)	57.3 (19)	92.1 (5)	71.5 (6)	58.7 (13)	64.3 (23)	74.1 (27)
	일본	59.8 (21)	49.3 (40)	70.1 (35)	53.6 (31)	46.6 (25)	70.0 (13)	71.7 (34)
	중국	48.2 (51)	45.0 (50)	48.5 (64)	48.6 (47)	45.7 (30)	40.3 (141)	64.4 (58)
	인도	46.5 (57)	34.9 (87)	47.4 (67)	52.4 (32)	42.7 (36)	47.7 (100)	54.4 (103)
	인도 네시아	56.6 (30)	50.2 (38)	68.1 (37)	54.3 (30)	39.4 (42)	72.5 (7)	53.7 (106)
	터키	52.4 (40)	56.9 (20)	45.6 (74)	49.0 (46)	45.7 (30)	64.3 (23)	56.5 (92)
	사우디 아라비아	49.3 (47)	34.3 (89)	74.4 (24)	32.6 (114)	44.8 (35)	50.6 (81)	59.7 (71)

라틴 아메리카 (3개국)	브라질	59.7 (22)	59.2 (16)	82.4 (12)	67.1 (9)	45.0 (33)	41.9 (135)	56.2 (94)
	아르헨티나	58.6 (25)	41.4 (66)	74.9 (23)	50.6 (40)	54.9 (18)	68.8 (14)	60.0 (70)
	멕시코	57.6 (28)	45.5 (49)	71.2 (32)	50.8 (39)	46.9 (24)	73.9 (6)	57.0 (89)
동유럽/ 중앙아시아 (1개국)	러시아	44.3 (63)	42.9 (62)	34.1 (116)	50.1 (43)	37.6 (50)	52.6 (72)	51.4 (113)
아프리카 (1개국)	남아프리카 공화국	54.8 (34)	44.8 (51)	81.5 (13)	57.7 (23)	33.0 (65)	46.3 (107)	61.8 (64)
195개국 평균		40.2	34.8	41.9	38.4	26.4	48.5	55.0

* 출처: 글로벌보건안보지수(GHS Index) 보고서(<https://www.ghsindex.org>, 2019).

** GHS Index는 IHR 2005 당사국 195개국의 보건안보 및 관련 역량에 관한 포괄적인 평가 기준임. The Nuclear Threat Initiative(NTI), Johns Hopkins Center for Health Security(JHU), The Economic Intelligence Unit(EIU) 등 3개 기관 공동프로젝트 결과물임.

○ G-20 국가의 글로벌보건안보지수를 순위대로 나열하면 미국(1위), 영국(2위), 호주(4위), 캐나다(5위), 한국(9위) 등이 70점 이상이고, 프랑스(11위), 독일(14위) 등이 60점 이상, 일본(21위), 브라질(22위), 아르헨티나(25위), 멕시코(28위), 인도네시아(30위), 이태리(31위), 남아공화국(34위), 터키(40위) 등이 50점 이상, 그리고 사우디아라비아(47위), 중국(51위), 인도(57위), 러시아(63위) 등이 40점 이상을 나타냄. G-20 국가 모두는 세계 전체 평균치를 능가하는 양상을 보이나 세계지도국인 G-20 국가 내 격차도 아직은 커서 그 한계를 드러냄. 여전히 서구국가들이 여타 국가들에 비해 앞서 있고 한국이 세계 9위, G-20 국가 중 5위의 보건안보 수준을 보인다는 점은 주목할 만함. 이는 한국의 보건안보 수준이 세계 선도국가 가 되기에 충분하며 보건외교를 통한 국격 상승을 추구할 만하다는 점을 보임. 특히 동북아 3국 중 최고의 수준을 보인다는 점은 동아시아 감염병 레짐구축에 있어서 그 리더십을 발휘할 명분이 됨. 아세안 국가 중 태국은 세계 6위, 아시아 1위의 보건안보 수준을 보이며 한국을 능가하는 유일한 아시아 국가가 됨

- GHS 지수를 세부적으로 평가하면, 미국은 전반적으로 세계를 선도하는 1위의 국가이나 위험환경 부문에 있어 취약한 모습을 보임. G-2 강국임에도 불구하고 중국은 전반적으로 보건안보 수준이 낮으며, 특히 국제규범 준수 부문에 있어서는 세계 평균치에도 못미치는 점수로 오늘날 글로벌공중보건 레짐 발전에 어긋나는 양상을 드러냄. 각종 새로운 감염병의 출현 시 중국의 불투명한 태도가 그대로 반영됨. 인도, 사우디아라비아, 러시아 등이 각각 2개 부문에 있어 세계 평균치를 밑도는 취약성을 드러냄. 러시아는 감염병의 조기 발견 및 보고, 그리고 정치적 위험 상황 부문에서 보건안보에 한계를 보임. 사우디아라비아는 감염병 예방 및 발병 시 즉각 대응 부문에 있어서 취약한 모습을 보임. 인도는 국제적 규범 준수 및 정치적 위험 상황 부문에 있어서 후진성을 보임. 이외에 인도네시아, 브라질, 남아공화국도 각각 세계 평균치 이하의 보건안보 세부부문을 갖고 있음

2. 감염병 협력

- 지구 환경의 변화, 생태 환경의 파괴, 세계화에 따른 사람들의 잦은 이동 등으로 인하여 세계적으로 신종 감염병이 출현함. 중국에서 발생한 중증급성 호흡기증후군(SARS)과 조류독감(Bird Flu), 그리고 최근 감염병 확산은 국가 간 긴밀한 협조체제가 얼마나 중요한가를 잘 보여줌. 국제사회에서 감염병 문제는 단순한 의료적 관심사가 아니라 인간 생존을 위협하는 안보적 이슈로 받아들여져야 함. 결국 감염병을 둘러싼 국제사회의 갈등 가능성은 새로운 감염병 레짐의 출현을 촉진할 것임
- 1851년에 국제사회는 국제방역조치에 대한 첫 번째 국제회의를 개최하였으며, 이를 계기로 국제공중보건에 대한 레짐이 형성됨. 1902년 범미주위

생국, 1907년 국제공공위생국, 1923년 국제연맹의 보건기구 등이 설치됨으로써 국제공중보건레짐은 형태를 갖추어 나가기 시작함. 1948년 세계보건기구(WHO)의 창설로 국제공중보건레짐은 가시적인 완성단계에 이룸. 1951년 WHO 총회는 국제공중보건에 관한 단일의 국제협약(국제보건규정; International Health Regulation; IHR)을 체결함. 이는 기존의 국제공중보건레짐에서 개별적으로 다루던 사안을 총괄하는 것임. IHR은 관련 국가에 월경질병의 발발에 의하여 관련 국가에 대한 통지의무를 부여하며, 월경질병의 발발 시 이를 통제할 수 있는 적절한 수준의 공중보건메카니즘을 확보할 의무를 부과함. 국제공중보건레짐은 2005년 새로운 IHR을 채택함으로써 그야말로 글로벌공중보건레짐을 갖추게 됨

○ 초국경적 성격의 감염병 예방 및 관리에 관한 문제는 세계보건기구(WHO)의 IHR뿐만 아니라 WTO협정체제를 중심으로 하는 국제통상법을 비롯하여, 기타 국제인권법, 다자간환경협약(MEAs) 등 다양한 영역의 국제법에서 주요 공통의제로 다루어지고 있음. 현재 감염병의 예방·관리 문제를 직접적으로 규율하고 있는 가장 중요한 국제실정법규는 ‘2005년 국제보건규칙(IHR 2005)’이며, 그 밖에도 감염병의 예방·관리를 위한 WHO의 입법권능을 명시하고 있는 ‘WHO 헌장’ 역시 주요 국제실정법규 중의 하나로 거론되고 있음. 감염병의 발생·확산은 이제 더 이상 일정 영역 내 국가적·지역적 차원의 단순한 보건 이슈가 아닌, 경우에 따라서는 국제평화와 안전에 대한 중대한 위협이 되고 있음

- IHR 2005는 당사국의 권한과 의무로는 “공중보건 위협에 상응하고 또한 그에 한정하는 방식으로 질병의 국제적 확산을 예방, 방지, 통제하고 공중보건 대응을 제공하면서, 국제교통과 무역에 불필요한 방해물 회피할 것”을 선언함. 이는 ‘국제적 관심사항인 공중보건 비상사태(PHEIC)’ 제도를

창설함. 이에 따르면 WHO 사무총장이 관련 정보를 근거로 일정한 기준과 절차에 따른 평가, 해당 당사국과의 협의, 일정한 사항들에 대한 고려를 거쳐 PHEIC 여부를 판단·결정하게 됨. 일단 사태가 PHEIC에 해당한다고 결정되는 경우 사무총장이 ‘임시 권고(temporary recommendations)’를 발령함으로써 당사국들이 이행해야 하는 보건조치 등을 권고할 수 있음. 또한 WHO는 질병의 국제적 확산을 방지하거나 감소시키고 국제교통에 대한 불필요한 방해물 최소화하기 위하여 진행 중인 특정 공중보건 위험에 대해 일상적이고 정기적으로 적용될 수 있는 적절한 보건조치에 관하여 ‘상시 권고(standing recommendations)’를 할 수 있음

- 국제적 감염병 발생 시 국제사회의 대처방식의 변화는 감염병에 대한 인식의 변화에 토대를 둬. 세계화의 심화로 국내 방역만으로 감염병을 퇴치할 수 없다는 점과 현대 의학으로 해결하지 못하는 변종 바이러스가 있다는 점이 현실적 한계로 부각되면서 국가 간 협력 없이 선진국과 개도국 모두 이러한 감염병으로부터 자유로울 수 없다는 인식에 기초하여 협력의 틀을 다져감. 예를 들어, 선진국의 경우 앞선 의학과 적절한 대처로 자국 내 감염병의 발원을 퇴치할 수 있을는지 모르나 개도국 등 외국으로부터 들어오는 감염병의 공격을 막아내는 것은 현실적으로 불가능한 것임. 한편 개도국의 경우 선진국의 의료 지원 없이 감염병 문제를 해결하기가 막막함. 결국 감염병을 둘러싼 국제사회의 협력 틀은 새로운 감염병 레짐의 출현을 촉진하는 것임
- 감염병 협력을 위하여...
 - 전염병을 척결함에 있어 통합된 다자적 접근법을 채택해야 함. 이는 보건 문제가 더 이상 의료적 관심사가 아니라 국가안보적 관심사임을 말함
 - 질병을 피하기 위해 국제 레짐을 발전시키고 증진해야 함. 이는 국제협약

및 관련 보건 의정서에 대한 엄격한 준수를 요함

- 좋은 공중보건체계를 제공해야 함. 다양한 수준에서 협력을 강화함에 있어 건전한 공중보건 체계를 제공한다는 것이 핵심적으로 강조되어야 함
- 빈곤과 발전 이슈에 대해 관심을 가져야 함. 빈곤문제를 살펴보고 감염병과의 연계를 재검토해야 함. 대다수 사회에서 가장 취약한 집단은 그들 스스로를 보호하기 쉽지 않은 빈곤 계층이며, 감염병의 대부분은 세계에서 가장 빈곤한 지역에서 창궐한다는 점을 명심해야 함

IV. 현안 감염병 사례(COVID-19)와 동아시아 보건 협력

- COVID-19가 중국 우한에서 발생하여 현재 세계 130여 개국에서 14만 명 이상의 감염자와 4천여 명의 사망자를 유발하며 만연 중임. WHO는 사실상 전세계적인 확산(pandemic)을 선언함. 세계은행은 2020년 3월 3일 COVID-19 발병국가에 대한 120억달러 상당의 긴급지원을 발표함. 이는 개발도상국에 대한 긴급 재정지원을 담고 있음(IBRD \$2.7 billion, IDA \$1.3 billion, IFC \$6 billion, 그리고 기존 주식채권 \$2 billion). 우리나라는 감염병 위기단계를 ‘심각’ 수준으로 상향함에 따라, 코로나19 대응을 위한 조직도 국무총리를 본부장으로 하는 중앙재난안전대책본부로 격상
- 단독정부 수립 후 WHO 가입에 노력을 기울여왔던 한국은 1949년 6월 세계보건총회 표결을 거쳐 WHO에 가입함. 현 질병관리본부는 글로벌 감시-경보-대응을 골자로 한 국제보건규칙 개정 흐름과 2003년 SARS 유행의 여진 속에서 탄생함. 1998년 국립보건원을 중심으로 감염병 관리와 연구 기능을 담당하기로 결정하고, 1999년 보건복지부 직제를 개정하여 국립보건원에 전염병관리부를 신설하며 보건복지부의 감염병 예방, 질병관리 기능을

국립보건원으로 이관함. 2003년 7월 보건복지부에서 국립보건원을 확대 개편하는 방안을 대통령에게 보고하면서 질병관리본부 건립이 가시화됨. 국제보건규칙 2005 제정 흐름 속에서 질병관리본부라는 단일 기관이 출범하게 된 것임. 질병관리본부는 검역법 개정(안)이 2003년 12월 29일 국회를 통과함에 따라 정식 출범하게 됨. 글로벌 감염병관리체계의 공조를 분명히 하고 질병관리본부가 국제협력뿐 아니라 국제 외교의 역할을 수행함

○ 동아시아의 경우 1980년대 말까지 어떤 쌍무적인 협약 외에 보건문제와 관련하여 거의 협력이 존재하지 않았음. 이 지역에서 보건협력을 위한 지역기구의 부재 속에서 다자간 협력이 거의 존재하지 않음. 이런 이유로 WHO 등 유엔 기구들이 지역협력을 증진함에 있어 상당한 역할을 해옴. 동북아시아 내 개별국가 정부는 보건협력에 대한 견해와 접근법에 있어 상당히 다르며 이는 주로 그 지역 내 정치적 및 경제적 동질성의 부족으로 인한 것임. 이러한 약점을 해결하기 위해서 동북아 국가들은 21세기 빈발하는 감염병을 막아내기 위해 보건 레짐을 형성하고 강화할 필요가 있음

- 일본은 인간안보 문제를 중요한 외교정책 목표 중 하나로 강조하면서 보건문제를 ‘글로벌 보건’ 차원에서 다룸. 일본은 동아시아에서 가장 먼저 보편적 보건의료(Universal Health Care) 개념을 국가정책으로 시행함. 일본은 2013년 글로벌보건기술진흥(GHIT) 기금을 만들어 소외된 열대질병(NTDs)을 위한 국제적 연구개발을 주도함

- 중국은 인간안보라는 개념을 공식적으로 사용하지 않고 대신 ‘인민의 안전’이란 용어를 사용하면서 ‘공중보건’ 차원에서 감염병 문제에 대처함. 영토, 불간섭 및 주권과 같은 전통적 안보 이슈에 대한 지속적인 강조는 안보가 개인의 이슈가 아니라 국가의 이슈임을 의미하는 것임. 결국 그 논리는 만약 일국이 국가 주권을 수호할 수 없다면 그 국민들은 인권을 보

장받을 수 없다는 것임. 중국은 오랫동안 글로벌 보건문제의 원인제공 국가임. 사스 사태 당시 중국의 폐쇄적 접근은 국제적 비난을 초래했고, 중국 내에서도 많은 반성이 이루어짐. 이 사건을 계기로 중국은 보건안보 정책의 대대적인 개선을 시도하였고, 식품 및 약품 안전 등 바이오안보 관련 제도를 신설 혹은 국제 수준으로 개선하려는 노력을 벌임. 중국은 보건 분야를 국가의 중요 정책의 하나로 간주하면서 각종 중장기 전략을 수립함

- 사스 발생 당시 방역하는 법을 논의하면서 아세안 및 한국, 중국, 일본 3개국 간에 전례 없는 협력을 나눔. 2003년 4월 26일 개막된 아세안+3개국 보건장관 회의에 이어, 4월 29일 방콕에서 아세안 및 중국 지도자 특별회의가 열림. 사스와 관련된 다양한 의제가 이 회의에서 다뤄졌고, 정보교류와 관련된 긴급 조치들이 합의됨. 이는 동아시아 국가와 WHO 사이에 협력을 심화 시킬 뿐만 아니라 감염병의 발생에 대해 급속한 대응을 위한 지역적 협력 틀 형성에 기여함

○ 동아시아 국가들은 보건외교에 적극적이면서도 정작 역내 보건안보 협력의 제도화에 대해서는 미온적임. 한국, 중국, 일본은 모두 WHO 서태평양 지역 사무소에 속해 있으며, 감염병 발생 및 확산에 관련한 정보들을 WHO가 정한 원칙에 따라 교환하고 대응하고 있지만 이러한 전통적 방식만으로 동아시아에서의 보건안보 위협에 효과적으로 대처하기에는 한계가 있음. 동아시아 지역 차원에서 보건안보 협력이 구축되려면 보건안보 위협에 대한 공동의 대응과 협력이 서로에게 이익이라는 컨센서스가 만들어져야 함. 그동안 동아시아 특유의 국가주의 접근은 이러한 지역차원의 다자적 협력에 장애요인이 되었음. 신종 감염병 확산을 막기 위해서는 국가 간 협력을 통한 대규모 백신 공급 등의 대응이 관건이지만 동아시아 여러 국가들은 그동안 개별 국가 차원의 엄격한 방지(containment) 조치에만 치중하여 바이러스 확산을 막는데

중중 실패함. 상대적으로 취약하기는 하지만 동아시아에서 다자간 보건의료 협력은 주로 동남아시아 ASEAN이 구축한 프레임워크를 중심으로 형성되어 있음. 이 프레임워크 속에서 동북아 국가들은 ASEAN과 개별적으로 협력을 모색해옴. 이러한 현상의 가장 주된 이유는 동아시아에서 대부분의 감염병 확산이 보건의료 수준이 낙후한 동남아시아에서 시작되기 때문임

- 향후 동아시아 보건안보 협력의 방향은 두 가지 차원이어야 함. 하나는 제도적 차원에서 현재의 보건장관급 회의 수준을 넘어서서 정부, 학술단체, 보건의료 기업, 관련 NGO 등 다양한 행위자가 참여하는 보건안보 대화가 제도화(IIIGO)되어야 함. 다른 하나는 동북아 국가들의 강점인 ICT, 모바일 통신 등 첨단기술을 보건안보의 여러 분야에 적용하는 연구와 투자를 한·중·일 3개국이 공동으로 진행할 필요가 있음
- 국제보건 레짐, 나아가 국제감염병 레짐의 형성은 참여국에게 이익이 되다는 합리적 계산에 근거한 선택으로 가능한 것임. 국제보건 레짐이 상당부분 선진국에서 개도국으로의 수직적 관계가 주축이라면 국제감염병 레짐은 감염병이라는 것이 국제사회의 협력 없이 퇴치가 불가능하다는 사실로 인해 보다 수평적인 협력 모델이라고 할 수 있음. 윈-윈 결과가 선진국과 개도국 간에 주어질 수 있다는 점에서 합리적 선택의 산물로서 평가될 수 있음. 하지만 강대국의 리더십만으로, 혹은 이해관계의 합치만으로 국제레짐은 형성될 수 없음. 이 두 가지 요소를 모두 요하는 것이며 그 성격도 이들 이론과는 다소 거리감이 있음. 오히려 이를 보완하기 위해 과두협력(small group cooperation)론을 그 대안으로 제시할 수 있음. 국제제도가 비협력적인 국가행위에 제재를 가하고 협력적인 국가행위에 혜택을 주는 선택적 자극을 가함으로써 집단행위 딜레마를 해결할 수 있다는 것이 그 요지임. 국제감염

병 레짐의 형성도 G-20내 선진강국과 지역거점국의 공조(‘과두적 강제’와 ‘강제된 순응’)로 국제사회 내 가능한 것임. 여기서 감염병 관련 전문가들의 모임인 인식공동체가 초국가적 협력의 촉매역할을 하는 것임

V. 감염병 관련 한국의 보건 안보와 대응 방안

○ 2015년 9월, 글로벌 보건안보 구상(Global Health Security Agenda; GHSA) 두 번째 회의가 서울에서 개최되어 47개국 대표단과 9개 국제기구 관계자들이 모여 ‘서울선언문’을 채택함. GHSA의 정책방향을 주도하는 10개 선도그룹 국가의 하나로써 한국은 보건안보 분야에 적극적인 모습을 보여옴. 2014년 미국이 주도하여 만든 글로벌 보건안보구상(GHSA)은 보건외교를 유행병 확산 및 바이오테러를 포함하는 긴급상황을 대비하는 성격으로 확장하는 중요한 계기가 됨. GHSA는 대규모 보건 긴급상황이 국가 및 국제적 혼란과 위기를 초래할 수 있다고 보아 질병예방, 실시간 보건위협 탐지, 자연발생·사고·테러에 의한 감염병 신속 대응 등 3개 분야의 행동계획을 설정하고 이를 수행하기 위해 국가, 국제기구, 민간전문가, 연구기관, 제약회사 등을 망라하는 글로벌 보건 행위자들의 집단적 공조와 대응을 모색함. 한국은 1997년 국제백신연구소(IVI)의 설립을 주도하였고 2003년 WHO 사무총장에 세계적 백신 권위자인 故이종욱 박사가 취임하면서 한국은 글로벌 백신연구 및 백신 보급 거버넌스의 핵심 국가가 됨. 또한 단기간에 산업화를 이루면서 보건 분야, 특히 감염병 관리 체제를 비교적 잘 구축한 나라로 평가받고 있음

○ 2005년 국제보건규칙(International Health Regulation)의 전면 개정은 글로벌 전염병 거버넌스의 변화를 가장 잘 보여줌. 유엔 밀레니엄개발목표(MDG)의 8개 핵심목표 가운데 3개가 보건관련 목표였으며, 이어 2016년부터

터 시작된 지속가능개발목표(SDG)에서도 보건은 중요 목표의 하나로 포함됨. 그 밖에도 G8 정상회의, G20 정상회의, 동아시아정상회의(EAS) 등 최근의 여러 다자외교의 무대에서 보건관련 이슈는 단골메뉴가 됨

- 감염병 척결을 위해서는 상호적이고 산발적이지 않은 협력이 요구됨. 인접국의 도움 없이 국제사회는 보건 문제를 해결할 수 없음. 성공적인 협력을 위해 국제사회는 안보에 대한 인식을 단지 국익을 위한 국가안보에서 인권을 위한 인간안보로 변경해야 함. 아니면 인간안보를 포함하는 포괄적인 개념으로서 국가안보에 대한 인식을 재정의해야 함. 국제사회에서 보건레짐은 그 역내 공통적인 안보 인식과 상호주의 원칙에 토대를 두어야 함
- 국제보건레짐의 형성과 발전도 선진강국의 리더십에 의존하며 오늘에 이르렀으며 그 주된 이유는 인도주의적인 것임. 하지만 국제보건 레짐의 틀 안에서 국제감염병 레짐의 형성은 보다 공동체적인 이유에 근거한다고 볼 수 있음. 이는 감염병의 성격에 기인한 것으로 결국 글로벌한 협력 없이 월경성 감염병의 확산을 막을 수 없다는 국제사회의 인식에서 비롯된 것임. 또한 과거의 감염병이 발병국 혹은 상대적으로 저발전국에 한정하여 대처가 가능했다면 세계화 시대의 전염병은 그 확산속도를 가늠할 수 없을 정도로 광범위하게 심각한 상황을 야기할 수 있음
- G-20 국가 중 독일, 영국, 프랑스, 이태리, 호주 5개 국가와 미국, 캐나다, 한국, 일본이 보건 안보에 있어 관심과 역량을 겸비한 국가라고 할 수 있으며, 국제감염병 레짐 형성을 이끌어 갈 핵심국가들이라고 할 수 있음. 아울러 남아프리카공화국, 브라질, 러시아는 지역거점강국으로서 그 레짐을 관리해 나가야 함

- 감염병 확산과 관련한 국제사회의 협력을 강화하기 위해 G-20 국가의 노력이 요구되는 시점임. 이들 국가는 세계의 선도국으로서 혹은 지역 선도국으로서 감염병 레짐을 이끌어 나갈 주체가 되기에 충분함. 물론 G-20 국가 간 정치경제적 격차가 심화되어 있는 것도 사실이나 역할 분담을 통해 레짐 형성 및 강화를 주도할 수 있으리라 봄. 경제기술 강국들은 그들의 자본과 기술을 공여하고 지역거점 강국들은 인적 및 물적 자원을 지역 주변국에 제공하면서 공조체제를 유지할 수 있음. 결국 기존의 국제공중보건 레짐을 보완할 새로운 감염병 레짐의 형성이 요구되는 것임. 이는 G-20가 중심이 되어야 하며 핵심강국과 지역거점강국이 역할분담을 하며 공조하는 신속한 대응체계 수립이 그 요체라고 할 수 있음

- 보건 문제를 해결함에 있어서 G-7 국가를 중심으로 한 G-20 국가의 역할이 가장 중요하다고 해도 과언이 아님. G-20 국가는 기존 강대국에 지역거점국가가 참여하는 형태의 레짐이라고 할 수 있으며, 특히 감염병 등 보건안보 문제를 논의함에 있어서 그 역할이 기대되는 국가군임. 문제는 G-20의 정체성이 아직은 약하다는데 있음. 보건 관련 통계가 보여주듯이 국가 간의 인식 차와 역량 차가 큼. 이러한 간극이 하나의 목소리를 만들기 힘든 단점이라고 할 수 있으나 G-20 국가가 아닌 여타 국가들의 입장을 대변하고 하나의 컨센서스를 이뤄가는 과정에서 의미 있는 조건이 될 수 있다고 봄. 향후 국제사회의 보건협력을 창출하는 하나의 추진체로서 G-20 국가의 역할이 중요함. 한국은 보건(안보) 역량을 갖춘 중견국으로서 G-20 내 국가 간 간극을 연결하는 중추역할을 해야 할 것임

- COVID-19 사례는 국제사회에 하나의 과제를 제시함. 강대국이 발병국이고 그 인식과 해법이 global health가 아닌 public health에 머물 경우, 즉 보건주권을 강조하며 국가주의적 해법에 무게 중심을 둘 경우에 그 해결이 어려워짐. 약소

국이 발병국일 경우 국제사회는 감염병이 보고 되면 발병국을 봉쇄(blockade)하는 등 즉각적인 대응을 하기에 수월하여 조기 차단이 가능함. 하지만 이번 사례의 경우 강대국인 중국이 발병 후 WHO에 즉각적인 보고도 하지 않고 국가 내적 해결을 모색하다가 실기한 것이 감염병의 확산을 유발함. 아울러 중국과 이해관계가 있는 국가가 외교관계를 고려한 정치적 판단으로 발병국인 중국의 감염병 봉쇄를 조기에 못할 경우 문제의 해결이 어려워짐. 중국이 WHO 기여금을 두 번째로 많이 분담하여 지원하는 영향력 있는 회원국이라는 점이 문제 해결에 있어 정치적 고려로 인한 왜곡된 판단을 초래함. 따라서 향후 IHR 2005의 규범 준수를 강제할 동아시아 지역차원의 감염병 레짐을 제도화할 필요가 있음

참고문헌

- 권복규 역. 2001. 「전염병의 문화사(원저: Arno Karlen, Man and Microbes)」. 서울: 사이언스북스.
- 김성원. 2007. “국제법상 인간안보개념의 전개에 관한 일고찰.” 『법학논총』. 제24집 4호. 서울: 한양대학교 법학연구소.
- 김윤희 역. 2006. 「세계사를 바꾼 전염병들(원저: Bryn Barnard, Outbreak Plagues That Changed History)」. 서울: 출판사 다룬.
- 박한규. 2007. “지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로.” 『국제지역연구』. 제11집 3호. 서울: 국제지역학회.
- 신상범. 2017. “글로벌 보건과 국제정치학: 연구 성과와 향후 과제” 『국제정치논총』. 제57집 3호. 서울: 한국국제정치학회.
- 심영규. 2018. “감염병 예방 및 관리를 위한 국제규범체계에 관한 고찰: 규범조화적 관점에서” 『해사법연구』. 제30권 2호. 서울: 한국해사법학회.
- 심은용. 2013. “국제보건레짐과 전염병 협력 변화연구.” <한국의국어대학교 일반대학원 정치외교학과 석사학위논문>.
- 이경화. 2015. ““공중 보건” 문제에 대한 국제법적 대응” 『환경법연구』. 제37권 2호. 서울: 한국환경법학회.
- 이상환. 2009. “갈등과 협력의 국제 보건 관계: 최근 전염병 사례에 대한 국제사회의 초기 대응을 중심으로.” 『정치정보연구』. 제12집 2호. 서울: 한국정치·정보학회.
- _____. 2012. “지속가능성 분쟁과 인간안보: 보건안보를 중심으로.” 『정치정보연구』. 제15집 2호. 서울: 한국정치·정보학회.

- _____. 2015. “에너지, 환경 및 바이오의 국제정치(제14장).” 『국제관계학: 인간과 세계 그리고 정치 (한국정치학회)』. 서울: 박영사.
- 이상환/박광기. 2016. “G-20 국가의 보건협력 방안 연구: 21세기 전염병 사례에 대한 국제사회의 갈등과 협력을 중심으로.” 『정치정보연구』. 제19집 2호. 서울: 한국정치·정보학회.
- 이신화. 2006. “동아시아 인간안보와 글로벌 거버넌스.” 『세계정치』. 제27집 1호. 서울: 서울대학교 국제문제연구소.
- 이해춘·임현술. 2007. “인수공통전염병의 경제적 손실가치: 조류인플루엔자를 중심으로.” 『보건경제와 정책연구』. 제13집 1호. 서울: 한국보건경제정책학회.
- 이호철. 1997. “WTO 체제의 형성: 패권안정, 합리적 선택, 과두안정?” 『정치정보연구』. 제19집 2호. 서울: 한국정치·정보학회.
- 조성권. 2016. “21세기 생물테러와 복합안보: 보건안보를 중심으로” 『정치정보연구』. 제19집 2호. 서울: 한국정치·정보학회.
- 조한승. 2018. “동아시아 보건안보의 쟁점과 협력” 『한국동북아논총』. 제23집 4호. 광주: 한국동북아학회.
- 최은경/이종구. 2016. “2000년대 글로벌 전염병 거버넌스의 변화: 글로벌 보건 안보의 대두와 국내 전염병 관리 체계의 변화” 『의사학』. 제25집 3호. 서울: 대한의사학회.
- 질병관리본부. <http://www.cdc.go.kr> (검색일: 2020년 3월 6일).
- Bergh, Andreas. 2006. “Explaining Welfare State Survival: The Role of Economic Freedom and Globalization.” Ratio Working Papers 101, The Ratio Institute, Stockholm.
- Bjornskov, Christian. 2006. “Globalization and Economic Freedom: New Evidence Using the Dreher Indices.” University of Aarhus.
- Caballero-Anthony, Mely. 2005. “SARS in Asia: Crisis, Vulnerabilities, and Regional Responses.” Asian Survey. 45(3), 475-495.
- Curley, Melissa G. 2004. “Security and Illegal Migration in Northeast Asia.” The 45th International Studies Association Annual Convention Proceedings (Montreal, Canada). 1-32.
- Dreher, Axel and Fischer, Justina A.V. 2005. “Cross-Country Determinants of Life Satisfaction: Exploring Different Determinants across Groups in Society.” Social Choice and Welfare. 30(1), 119-173.
- Dreher, Axel and Noel Gaston. 2005. “Has Globalization Really Had No Effect on Unions?” Kyklos.
- Dreher, Axel. 2006. “Does Globalization Affect Growth? Evidence from a new Index of Globalization.” Applied Economics. 38(10), 1091-1110.
- Ekmán, Björn. 2003. Globalization and Health: An Empirical Analysis Using Panel Data. Lund University, mimeo.
- Elliott, Lorraine. 2003. “ASEAN and Environmental Cooperations: Norms, Interests and Identity.” The Pacific Review. 16(1), 29-52.

- Gallaher, Stephanie. 2005. "SARS: What We Have Learned So Far..." *Dimensions of Critical Care Nursing*, 24(2), 51-54.
- Ghobarah, Hazem Adam, Paul Huth, and Bruce Russett. 2004. "Comparative Public Health: The Political Economy of Human Misery and Well-Being." *International Studies Quarterly*, 48(1), 73-94.
- Kim, Jaechul. 2003. "Politics of SARS: International Pressure and China's Policy Change." *Journal of Chinese Studies*, 31, 37-60.
- Lee, Sang-Hwan. 2005. "Environmental and Epidemic Cooperation in Northeast Asia: Focusing on the Cases of Yellow Sand, SARS, and Bird Flu." 2005 Korean Association of International Studies Annual Convention Proceedings (Seoul, R.O.K.). 1-29.
- McCracken, Kevin and David R. Phillips. 2017. *Global Health: An introduction to current and future trends*. London & New York: Routledge.
- Posid, Joseph M., Sherrie M. Bruce, Julie T. Guarnizo, Melissa L. Taylor, and Brenda W. Garza. 2005. "SARS: Mobilizing and Maintaining a Public Health Emergency Response." *Journal of Public Health Management and Practice*, 11(3), 208-215.
- Sell, Susan K. 2004. "The Quest for Global Governance in Intellectual Property and Public Health: Structural, Discursive and Institutional Dimensions." *The 45th International Studies Association Annual Convention Proceedings (Montreal, Canada)*, 1-17.
- Tsai, Ming-Chang. 2005. "Does Globalization Affect Human Well-Being?" *Social Indicators Research*, Vol.81, No.1, 103-126.
- Youde, Jeremy. 2004. "Enter the Fourth Horseman: Health Security and International Relations Theory." *The 45th International Studies Association Annual Convention Proceedings (Montreal, Canada)*, 1-26.
- Zhuge, Hai. 2005. "Exploring an Epidemic in an E-Science Environment." *Communications of the ACM*, 48(9), 109-114.
- China View.
http://news.xinhuanet.com/english/2004-04/24/content_1438498.htm (검색일: 2015년 12월 25일).
- Freedom House. <http://www.freedomhouse.org/> (검색일: 2020년 3월 6일).
- Global Health Security Index Report. <https://www.ghsindex.org/> (검색일: 2020년 3월 13일).
- KOF Swiss-Federal Institute of Technology Zurich.
<http://www.kof.ethz.ch/> (검색일: 2020년 3월 6일).
- Medical News Today. <http://www.medicalnewstoday.com/> (검색일: 2009년 4월 20일).
- OECD Health Statistics. <http://www.oecd.org/> (검색일: 2020년 3월 6일).
- WHO Epidemic Alert & Response. <http://www.who.org/> (검색일: 2020년 3월 6일).
- WHO Report(COVID-19 Situation Report). <http://www.who.org/> (검색일: 2020년 3월 15일).
- World Bank Data. <http://data.worldbank.org/> (검색일: 2020년 3월 6일).

코로나19 이후의 국제정세: 보건안보의 관점에서 우리의 전략

도종윤

前 제주평화연구원 연구실장

요약 그동안 비전통 안보/인간안보 차원에서 논의되어 오던 보건 위생 안보는 코로나 19사태를 맞으면서 큰 변화를 겪을 수밖에 없게 되었다. 글로벌 보건위생 분야는 개발협력 차원에서 저개발국의 위생 및 환경 오염에서 파생된 선진국의 시혜성 정책에 머물렀었다. 그러나 코로나 19와 같은 감염병은 글로벌리즘과 자본주의의 확산 혜택을 많이 본 국가들에게 더욱 많이 창궐하는 질병일수 있다는 점이 드러난 것이다. 초기의 어려움에도 불구하고 중국이 경험외교를 통해 국제 보건레짐의 목소리를 키우려는 가운데 미국은 2017년에 수립한 신안보 전략이 제대로 작동하지 못함으로써 국내 뿐 아니라 글로벌 차원에서도 리더십에 상처를 받게 되었다. 또한 유럽연합은 비전통안



보에서 윤리적 우위를 점했으나 이번 사태에서는 무기력한 모습을 보여주었다. 향후 국제 사회는 지정학, 무역/통상을 넘어 당분간 보건위생 레짐에서 우위를 점하려는 리더십 경쟁이 벌어질 것으로 보인다. 다만 향후 패권 경쟁은 힘의 싸움이 아닌 거버넌스의 리더십 경쟁으로 방향을 잡을 것으로 판단된다. 이런 맥락에서 우리의 외교 전략은 동아시아식 보건협력의 기회 생성에 초점을 두되 레짐 거버넌스의 방향성 수립, 세부 관심분야 추출, 조직과 구성원 선별, 자원배분 등 기술적인 부분에서 역량을 최적화 할 매뉴얼을 준비하는데 초점이 맞추어져야 한다.

I. 서론

1. 비전통 안보의 대두

- 2019년 말부터 중국에서 시작된 코로나19(COVID-19) 문제는 단순한 질병의 확산을 넘어 글로벌 감염으로 확대되어 전 지구인에게 정치적, 사회적, 경제적 타격을 심각하게 주고 있음
- 월경성 감염병 문제는 국제정치 차원에서 비교적 최근의 관심사로 떠오르고 있으며 비(非)전통 안보(Non-traditional security) 차원-보건·위생 안보-에서 다루고 있음
- 탈냉전 이후 국제관계에서 외교·안보 영역은 기존의 전통안보(Traditional security)를 넘어 비전통 안보로부터 발생하는 도전을 어떻게 다룰까하는 문제에 관심을 두게 됨
- 전통안보는 현실주의(Realism) 시각에서 국제관계를 바라보는 것으로, 무정부 상태의 국제 사회에서 주권을 가진 국가들이 스스로의 생존을 위하여 자구책을 찾는다는 것을 골자로 함
 - 이는 19세기 이후 지속되어 온 힘의 균형(Balance of power)에 입각한 정치를 뜻하며 미소간 냉전이 절정에 달했던 1960-80년대까지 국제정치를 설명하던 이론의 주요한 배경이 되었음.
 - 즉 안보 딜레마에 빠진 주권국가들은 이웃국가와 군비경쟁에 나서기 마련이며 세계를 자본주의와 공산주의로 양분하던 미국과 소련은 핵무기를 통해 상대를 제압함으로써 안보딜레마에서 벗어나려고 하였음

- 비전통 안보는 냉전이 끝나고 미소 간의 안보딜레마가 어느 정도 해소되었지만 그동안 간과되었던 새로운 안보 이슈가 등장하면서 생긴 신개념
 - 비전통 안보는 국가 수준의 생존뿐 아니라 인간의 생존과 행복(well-being)을 안보의 주요 영역으로 봄. 따라서 주로 비군사적 안보를 다루게 되는데 이를테면 기후변화, 자원 고갈, 전염성 질병(infectious diseases), 불법이민, 식량부족, 인신매매, 마약밀매, 자연재해, 월경성 범죄 등이 포함됨
 - 비전통 안보의 특징은, 첫째 시작이 어디에서 되었든 간에 그로부터 오는 위협이 초국가적이며, 둘째 전통안보의 영역과는 달리 정치적 도전뿐 아니라, 경제적, 사회적, 문화적 도전으로 인식되며, 셋째 문제화된 이슈를 개별 국가 수주에서는 충분히 다루기 어렵고 지역적 혹은 다자적 협력을 필요로 하며 넷째, 안보의 보존 범위가 현실주의 국제정치학이 다루는 것처럼 주권이 미치는 영토(territory) 혹은 단일한 영토가 아니라 사회적·개인적 차원의 사람들의 생존·행복·존엄성 등임¹⁾
 - 이런 맥락에서 EU는 “어떤 국가도 오늘날의 복잡한 문제를 혼자서는 풀 수 없다(No single country is able to tackle today’s complex problems on its own)”고 강조한 바 있음²⁾

2. 인간안보와 보건·위생 문제

- 감염병의 문제는 또한 인간안보의 차원에서도 논의됨. 1994년 UNDP 보고서는 인간안보(Human Security) 개념을 언급하면서 21세기 사회를 크게 변화시킬 것이라고 예측함
 - 인간안보는 크게 4가지 특징을 가지고 있는데, 첫째 국가의 빈부와는 상관없이 보편적인 관심(universal concern)의 대상이 될 것이며, 둘째 인

간안보와 관련된 문제들은 상호의존적(interdependent)이어서 지구 어디에서나 일어날 수 있는 것들로 기근, 질병, 공해, 마약거래, 테러리즘, 종족 분쟁, 사회적 갈등 등을 포함하며, 셋째 사전 예방이 매우 중요하고, 마지막으로 인간안보는 사람 중심(people-centered)으로 다루어야 한다는 것임. 말하자면 사람이 사회 속에서 다양한 선택을 하고 시장 혹은 사회적 기회에 접근할 수 있는 활기찬 생존의 기회가 주어져야 한다는 것이 골자임³⁾

- 1994 UNDP 보고서는 인간안보의 구성요인으로 경제안보(Economic security), 식량안보(Food security), 보건안보(Health security), 환경안보(Environmental security), 개인안보(Personal security), 공동체 안보(Community security), 정치적 안보(Political security)등 7가지를 언급하였으며⁴⁾ 보건을 안보의 한 영역으로 인지함

○ 그러나 이때 지적인 보건안보는 주로 저개발국에서 발생할 수 있는 오염된 환경에 의한 감염 혹은 기생충에 의한 사망을 우려하는 것이었음. 반면 선진국의 경우 위생시설의 미비에 기인한 보건보다는 고칼로리 식생활 혹은 생활 방식의 변이에서 오는 질병(AIDS, 암 등)과 죽음에 관한 것이었음

○ 또한 저개발국의 여성, 어린이 등 취약 계층 그리고 외곽 지역에 살면서 의료 혜택을 받지 못하는 사람들에 대한 관심을 촉구하면서 HIV/AIDS 에이즈 바이러스의 확산을 경계하고자 하는 맥락에서 보건안보의 중요성을 강조

○ 이처럼 보건 및 위생 문제는 크게는 비전통 안보 및 인간안보로서 그리고 작게는 보건안보로 개념화되고 있음, 특히 최근 20여 년 사이 다양한 감염성 질병이 지구 곳곳에서 창궐하면서 보건안보는 빈부의 차이나 열악한 환경

의 차원에서는 다룰 수 없는 보다 광범위한 문제가 되고 있음

- 보건안보 문제 중 감염병 문제는 세계화 및 상품 생산의 서플라이 체인의 추세와 맞물려 선진국과 개도국의 이분법적 구분이나 도시와 농촌의 지역 구분에 상관없이 다층적, 다발적으로 위협을 가하고 있음.
- 감염병 문제는 질병으로 인한 생사(生死)의 위협뿐 아니라 외국과의 교류 차단, 통상 제한 등 경제적 단절을 가져오고 사회적 고립감, 가족과의 이별 등 사회적 문제를 일으킴. 또한 비상조치에 기댄 정치적 독재의 출현, 외국인에 대한 차별(인종차별), 개인정보의 유출, 투명한 정보의 공개 여부 등 정치적 측면에서도 여러 문제를 일으킴
- 이런 맥락에서 이 글은 월경성 전염의 성격을 갖고 있는 감염병의 문제가 주요국에 어떤 외교적 대응 전략을 마련케 하였고, 또한 외교·안보 차원에서 세계에 어떤 영향을 주었는지, 그리고 그러한 변화에 우리가 준 도전과 과제는 무엇인지에 대해 다루고자 함

II. 코로나19의 창궐과 주요국의 대응

1. 21세기 이후 월경성 감염병의 사례

- 세계보건기구(WHO)에 따르면 감염성 질병/감염병이란 “박테리아, 바이러스, 기생충 또는 곰팡이와 같은 병원성 미생물에 의해 발생하며, 사람 대 사람으로 직간접적으로 전파되고, 또한 동물 매개 감염병의 경우 사람에게 옮겨졌을 때 질병을 야기시킬 수 있는 감염성 질병”을 일컫음⁵⁾

- 세계화가 가속됨에 따라 21세기 들어 2-5년 간격으로 월경성 감염병이 창궐함. 대표적인 사례는 중증급성호흡기증후군(SARS: 2003년), 조류독감(H5N1: 2005년), 신종인플루엔자(H1N1: 2009년), 에볼라 바이러스(Ebola Virus: 2014년), 중동호흡기증후군(MERS: 2015년) 그리고 최근의 코로나 19(COVID-19)임

| 표 1 | 월경성 감염병 비교

항목 \ 종류	중증급성 호흡기증후군	신종플루	에볼라 바이러스	중동 호흡기증후군
감염국(개국)	32	129	4	24
창궐시기(년)	2002-2003	2009	2014-15	2012-15
확진자(명)	8,273	25,584,595	8,396	1,154
사망자(명)	775	14378	4032	471
치사율(%)	9.3	0.056	48	40.8

출처: 이상환, “감염병의 국제관계: 21세기 국제사회의 보건 갈등과 협력”, 『JPI정책 포럼』, 제주평화연구원, 2020-02, p.6, 세계보건기구(WHO)의 자료를 옮겨옴

- 한편, 2019년 12월 중국 우한(武漢)에서 시작된 코로나 19는 2020년 4월 6일 기준으로 발생 현황을 보면, 발생국가 209개국, 확진자 1,136,851명, 사망자 62,955명에 이르고 있음⁶⁾

| 표 2 | 코로나19 확진자 순에 따른 전 세계 상위 10개국
(10:00 CET 5 April 2020 기준)

국가명	확진자	사망자
미국	273808	7020
스페인	124736	11744
이탈리아	124632	15362

독일	91714	1342
중국	82930	3338
프랑스	67757	7546
이란	55743	3452
영국	41907	4313
터키	23934	501
스위스	20489	666

출처: WHO, Coronavirus disease (COVID-2019) situation reports-76

2. 코로나19에 따른 주요국의 외교적 대응

1) 미국

- 확진자 수를 기준으로 보면 1-2월에는 중국, 3월에는 유럽, 그리고 4월 들어서에는 미국의 증가세가 뚜렷함
- 미국은 코로나19의 발생 초기 중국을 경계하고 국내적 대응에 비교적 미온적이었으나 4월 이후 급박한 사태로 치닫고 있음. 반면 여전히 외교적으로 감염병 확산 저지와 부작용에 대한 강력한 글로벌 리더십을 보여주지 못하고 있음
 - 입국 금지 조치: 미국 정부는 1월 30일 중국 전역에 대한 미국인의 여행 금지 조치를 내린데 이어 이튿날 공중보건 비상사태를 선포하고 중국을 방문했던 모든 외국인의 입국을 금지함. 또한 델타, 유나이티드, 아메리칸 항공 등 미국의 3대 항공사도 미국-중국 간 노선의 운항을 당분간 중지하도록 조치함. 이어서 도널드 트럼프 대통령은 3월 11일(현지시간), 13일부터 30일 동안 유럽에서 미국으로 오는 모든 여행객의 입국을 금지할 것

임을 발표함

- 외교 담당자 지정: 외교적 대응 차원에서 스티븐 비건(Stephen Biegun) 국무부 부장관을 백악관의 코로나 바이러스 대응 테스크 포스(TF)에 합류시켜 바이러스의 확산 예방, 완화, 봉쇄, 모니터링 등의 행정부의 해외 관련 업무에 참여케 함
- 자국민 보호: 국무부는 미국의 국가안보와 경제적 번영은 글로벌 차원의 보건안보를 바탕으로 탄탄한 투자가 있을 때 가능하다고 판단함. 이런 맥락에서 우선 해외에 거주 혹은 파견 중인 미국인들에게 적절한 정보를 제공하고 안전 조치를 제공하며, 둘째 국내의 영토를 보호하며, 셋째 현재는 물론 미래에도 발생할 수 있는 사태에 대비하여 글로벌 보건안보 능력을 배양할 수 있도록(building global health security capacity) 행정부의 조치를 견인함
- 우호관계의 점검: 동맹국 및 동반자 국가들과 바이러스 확산 방지를 위한 협력의 중요성을 강조함. 특히 세계보건기구를 비롯한 국제기구들과의 협력 역시 중요한데, 이들을 통해 바이러스에 대한 정보를 취득하고 공중위생에 대한 정보를 나누며 진단, 백신 및 치료법에 대한 개발과 연구에 박차를 가할 수 있도록 함께 협력함
- 원조: 미국은 코로나19의 발생 초기 중국 허베이성에 17.8톤에 이르는 구호물자를 제공함. 또한 바이러스의 위협에 놓인 국가들을 돕기 위해 미국 국제개발처(USAID)를 통해 미화 1억 달러를 준비함. 국제개발처는 25개국에 방호 장비 구입 등을 원조하기 위해 이미 3천 7백만 달러를 지출함. 3월 초에는 인도주의적 차원에서 갈등관계에 있는 이란에게도 의료물품 등을 제공함. 국무부는 이러한 조치가 미국인들의 안전을 지키는 일일 뿐 아니라 감염병에 대응한 미국의 리더십을 지키고 글로벌 커뮤니티에서 미국의 해결 능력을 보여주는 신호가 될 것으로 기대함⁷⁾

2) 중국

- 중국은 당초 코로나19 발생의 원흉으로 꼽혔고 이로 인해 세계 각처에서 아시아인에 대한 인종차별을 발생케 한 시작점으로 지목되었으나 3월 중순 이후 자국의 확진자 수가 소강상태로 접어들고 있고, 반면 유럽, 미국 등은 확산세가 커지자 세계보건기구 등을 통해 적극적인 경험외교를 펼치고 있음
 - 경험외교: 중국은 외교부를 통해 자국이 겪은 코로나19의 경험과 성공적인 극복 사례를 적극적으로 홍보함. 중국과 세계보건기구는 2월 16-24일 까지 코로나19에 관한 공동 협의를 하고 이와 관련한 보고서를 만들어서 배포함. 주요 내용은 바이러스의 정체, 발병, 전파 및 활동, 질병의 변화, 심각성, 그리고 중국의 대응과 향후 과제 등임⁸⁾
 - 질병 정보 제공: 중국 외교부는 코로나19에 관한 그동안의 의학 연구 결과 및 대처 방안을 홈페이지를 통해 게시함. 3월 18일 ‘COVID-19에 관한 의학적 진단 및 처치 프로토콜(Clinical Protocols for the Diagnosis and Treatment of COVID-19)’을 발표하는 등 다수의 정보를 연속적으로 공개함으로써 감염병의 주범임을 불식시키고 자국의 투명한 지식 정보 공개 의지를 드러냄
 - 중국의 리더십: 시진핑 주석은 3월 27일 코로나 19관련 G-20특별 정상 회담에서 세계가 함께 코로나19에 대응하여 싸우자(Working Together to Defeat the COVID-19 Outbreak)는 요지의 성명 발표함. 그는 (코로나 19에 대한) 공동 통제, 처치 메카니즘, 공개의 중요성과 투명성 등 4가지를 강조하고 중국은 다른 국가에 관련된 원조를 제공하거나 세계 경제의 안정을 위해 헌신할 것임을 천명함⁹⁾

3) 유럽

- 유럽(EU, EEA, 영국)은 3월 들어 중국을 추월하여 코로나19의 확산이 커짐. EU는 특성상 역내에서 물류와 외국인(이주민)의 이동이 잦고 회원국 간 국경이 개방되어 있어 확산세가 가파르게 상승함
 - 협력의 중요 행위자: 조셉 보렐(Josep Borrell) EU 고등외교 대표(HR/VP)는 3월 23일 비디오 연설에서 국가 간 연대의 중요성을 강조하면서 모든 이들이 국경을 넘어 함께 힘을 합쳐 바이러스를 물리쳐야 한다고 강조함. 그리고 이때 EU가 중심 역할을 할 것임을 주장함¹⁰⁾
 - 녹색 월경지대: 집행위원회는 물류의 이동이 제한되면서 경제 침체가 빠르게 가속화되고 있음을 주목하여 국경지대에서의 물류 이동 관리 대책을 발표함. 이 지침에 따르면 먼저 회원국들은 ‘환 유럽 이동망(Trans-European Transport Network: TEN-T)’이 닿는 역내의 한 지점에 국경 검문소를 설치하고 이곳에 ‘녹색 월경지대(green lane borders crossings)’를 설치해야 함. 여기서는 어떤 종류의 화물이든 모든 화물차가 이용할 수 있으며 각종 서류 및 위생 검사에 15분을 넘길 수 없음. 화물기사는 화물차에서 내릴 필요가 없고 ID카드와 운전면허, 고용인의 간단한 서신만 있으면 국경을 통과할 수 있음. 또한 회원국은 의료진 등이 탄 자동차는 목적지가 어디든 TEN-T망을 따라 이동할 수 있도록 안전 통로를 설치하도록 하고 본국 송환자들과 국제 구호 항공기들이 이용할 수 있도록 적어도 하나의 공항을 확보해야 함
 - 정보의 투명성: 유럽 질병예방 통제센터(European Centre for Disease Prevention and Control)를 통해 EU회원국 포함 유럽 주요 31개 국가의 코로나19 발생 현황을 매일 공개하고 코로나19의 위험성과 대처 방법 등을 고지함

- 사생활 보호 문제: 디지털권(Digital Rights)이 잘 정비되어 있는 유럽의 사생활 옹호론자들은 코로나19의 확산에 따라 정부가 응급상황을 이유로 개인정보를 소홀히 다룰까 우려함. 특히 스마트폰 위치 추적 데이터가 문제임. 독일의 경우 3월 초 감염병의 창궐기에 개인데이터를 어떻게 이용할 것인지에 관한 정비 법안을 마련하였음. 반면, 폴란드의 경우 자가 격리 앱을 설치하면 주변인들에게 자신의 위치를 알려주도록 하고 있으며 프랑스에서는 6개월 동안 통화내역을 보관할 수 있도록 함. 독일의 도이치 텔레콤, 이탈리아에서는 보따폰 등이 특정지역에서 인구의 이동을 보다 쉽게 파악하기 위한 자료를 정부에 제공하고 있음. 유럽의 전문가들은 데이터 수집의 목적이 분명하고 일시적이며 압박한 위협이 있을 때만 정당하다고 보고 있으나 논란거리는 여전히 해결되지 않음¹¹⁾
- 경제vs감염병: 4월 들어 유럽의 확진자 증가 추세가 다소 둔해지자 이탈리아, 스페인, 독일. 스페인 등은 같은 달 6일 출구전략을 모색할 때라고 의견을 모으기 시작함. 여전히 감염병의 확산 위협이 있음에도 불구하고 이동제한(lockdown)에 따른 사회, 경제적 손실이 매우 크기 때문에 유럽이 파탄에 이를 수도 있다는 위기의식에서 나온 논의임¹²⁾

III. 코로나19에 따른 국제정세의 변화

- 전 세계적으로 유행 중인 감염병(코로나19)는 앞서 언급한 비전통안보, 인간안보 측면에서 고려될 수 있으며 이에 대한 각국의 외교/안보적 대응을 고려할 때 우리는 다음의 영향을 관찰할 수 있음

1. 기존 질서의 붕괴

1) 자본주의에 기반한 글로벌리즘에 대한 기대 후퇴

- 스테픈 윌트의 지적처럼 향후 세계는 “덜 열려있고, 덜 번영하고, 덜 자유로워질 가능성(less open, less prosperous and less free)”이 많아짐¹³⁾
- 국경을 초월한 감염병은 결국 국경선의 중요성과 국가우선주의(nationalism)의 부활을 가져올 가능성이 큼. 이는 우한 봉쇄 조치 이후 1달여 만에 코로나19의 확산세를 소강상태로 변화시킨 중국의 경우와 상품과 서비스의 이동이 자유로웠던 유럽의 상황을 대조할 때 뚜렷이 드러남. 유럽 역시 바이러스의 확산세가 커지자 3월 16일부터 30일간 외부로부터 역내 입경을 차단함. 또한 이탈리아, 프랑스 등은 허가받지 않은 불필요한 외출과 영업을 중단하도록 조치함
- 글로벌리즘의 수혜를 입었던 국가들-서구 자본주의 국가 및 신흥국가들이 주로 감염병의 타격을 입음으로써 감염병은 개발도상국 병이라는 기존의 관념을 깨뜨림. 이는 기존의 보건안보 분야의 변화를 예상케하는 것으로 보건위생이 개도국을 위한 시혜적인 정책의 범주에 그쳐서는 안됨을 의미함. 다만, 저개발국에서 주로 유행하는 말라리아, 콜레라, 그리고 박테리아성 감염병과 달리 바이러스성 감염병을 어떻게 구분하여 다룰 것이지는 보건 분야 연구자들의 몫으로 남음

2) 미국의 리더십 부재

- 도널드 트럼프 미국 대통령은 2017년 강대국들 간의 경쟁에 초점을 맞춘 신안보정책(a new national strategy)을 발표함.¹⁴⁾ 여기서 우선순위정책으로 바이오 위협과 감염병 예방, 그리고 글로벌 보건안보(global health security)의 강화를 천명하였으나 이번 코로나19에서는 전혀 작동되지 않음
- 트럼프 대통령은 3월 16일 코로나19를 중국 바이러스(the Chinese virus)라고 언급하여 외교적인 결례를 했을 뿐 아니라 중국인들에게 불쾌한 감정을 심어줌
- 국제전략연구소(The International Institute for Strategic Studies) 코리 사케(Kori Schake) 부소장은 이번 사태를 미국의 국가 실패로 보고 트럼프 행정부의 리더십을 검증하는 시험대라고 언급함.¹⁵⁾ 이는 미국이 내적으로 보건의료체계를 재점검해야 할 뿐 아니라 향후 있을 대선에서 민심의 향배가 어떨 것인지 중요한 잣대가 될 것으로 판단하는 것임
- 하버드 대학의 조셉 나이(Joseph S. Nye, Jr)교수는 외적으로는 감염병뿐 아니라 기후변화 등의 문제를 미국 혼자의 힘으로 해결할 수 없음을 인지해야 한다고 충고.¹⁶⁾ 향후 미국이 힘의 외교를 어디에 어떻게 전략화해야 할지에 대한 출발점이 될 것으로 보임

3) 미중 갈등의 새로운 국면

- 비록 미국이 세계보건기구나 긴밀한 협력을 맺고 있다고 하지만, 중국이 세계보건기구와 함께 코로나19 관련 보고서를 선제적으로 작성하고 각종 학

솔지에 자료를 공개하는 등 이번 감염병의 각종 데이터를 세계와 공유함으로써 보건외교에서 중국의 입장이 강화됨

- 그러나 통계의 조작, 불투명한 업무 처리 과정, 언론 통제, 하향식 의사결정 등은 여전히 중국에 대한 국제사회의 신뢰를 전폭적으로 담보하기에는 부족함
- 따라서 기존의 미중 갈등은 지정학적인 차원의 지역안보, 통상 마찰에 따른 무역경쟁 그리고 새로운 영역으로서 보건안보 문제가 상당 기간 새로운 국면을 그릴 것으로 보임. 다만, 중국으로서는 야심차게 추진했던 일대일로가 동력을 크게 잃음으로써 아시아-유럽 물류/교통망 구축은 상당 기간 침체를 벗어나기 어려울 것으로 보임

4) 유럽통합의 당위성 재고

- 유럽은 자유로운 상품이동과 탈(脫)국경화를 추구하였지만 이번 사태의 해법이 차단과 단절, 그리고 역외자들의 입국 금지 등이 됨으로써 그동안의 통합 노력을 기술적 차원에서 재검토해야 할 시점이 됨
- 더욱이 유럽은 비전통 안보 분야 그리고 인간안보에서 미국, 중국 등과 차별을 두고 도덕적 우위를 누리왔음에도 불구하고 이번 감염병 확산을 저지하지 못하여 보건안보 전략에 큰 문제가 있었음을 노출하게 됨
- 헝가리 등 일부 국가에서 코로나19에 따른 특별법안을 입안함으로써 총리의 권한을 강화하는 등 합법적 독재의 가능성이 커짐. 예컨대, ‘공중위생의 성공적인 방어’와 관련된 사실을 왜곡하여 보도하거나 퍼뜨리면 3-5년

에 이르는 징역을 살수도 있으며, 감염병의 확산기에는 선거와 국민투표(referendums)도 무기한 연기하도록 하였음. 또한 특별 법안은 국가의 비상 사태가 무기한 지속되어도 의원들의 승인이 필요 없어서 빅토르 오르반 총리의 권한을 보다 확대시킬 가능성이 큼.¹⁷⁾ 이는 향후 EU와 회원국 간 민주주의에 대한 범주의 문제를 다룰 잠재적 요인이 될 것임

- 브렉시트 이후의 EU-영국 관계에서 이번 코로나19는 새로운 변수로 등장하여 국정 이동에 관한 보다 엄격한 규율이 도입될 것으로 보임

2. 새로운 질서의 도전

1) 동아시아 국가의 역할

- 상대적으로 중국, 한국, 타이완, 베트남 등 아시아 국가들은 코로나19의 초반기 위기를 벗어나 적절하게 대응함으로써 보건안보 분야의 실천적 경험을 쌓을 수 있게 됨
- 특히 중국, 한국 등은 자국이 수집한 각종 자료와 경험을 국제사회와 공유함으로써 보건위생 분야의 새로운 역할을 가질 근거를 찾게 됨

2) 정보의 취득과 공개

- 전통 안보가 강대국 중심의 힘에 따른 통제에 의한 것이었다면 비전통 안보는 다자적 협력이 매우 중요함을 재확인하게 함

- 중국의 경험외교 사례에서 보았듯이 다자 협력에서 중요한 것은 정보의 취득이므로 정보의 수집, 가공, 공개 등이 향후 중요한 외교전략 도구가 될 가능성이 많아짐
- 유럽연합 또한 집행위원회 차원에서 코로나19와 관련된 각종 자료를 연구자들과 공유하기 위한 플랫폼(COVID-19 Data Portal)을 발 빠르게 내놓고 있음

3) 외교 형태의 변화

- 세계보건기구 등 비전통 안보와 관련된 국제기구의 역할이 외교안보의 측면에서 조명받게 되었으며, 이들을 자국의 힘의 영역으로 끌어들이려는 각국의 외교전이 활발해 짐. 반면 NATO 등 전통 안보 기구들은 코로나 19에 대응하기 위한 의료 물자운반을 위해 수송기를 제공하는 등의 제한적인 역할에 머무름
- 외교역량이 감염병 확산국에 대한 신속한 대응, 자국민 보호를 위한 철수, 위기 상황 수습 등에 따라 평가되면서 기술적 역량을 가진 테스크 포스(TF)의 힘이 강화될 것으로 보임

4) 새로운 잣대의 등장

- 기존의 보건위생과 관련된 국제기구의 활동이 개발도상국 중심의 소득 및 환경 기준에서 바이러스, 병원균 등 대상 중심으로 변화의 가능성 제기

- 이번 사태를 계기로 확진자 동선 추적, 격리와 차단 등을 위해 정부와 기업(통신업체) 등에서 다양한 디지털 정보가 외부인에게 제공됨. 이는 향후 디지털화된 개인의 정보가 사회적으로 어느 선까지 제공될 수 있을 것인가에 대한 논란거리를 제공해 줄 것임
- 디지털권 수호를 표방하는 글로벌 단체 ACCESSNOW는 4월 2일 NGO단체의 ‘시민성명서’를 발표하고 감염병 창궐을 빌미로 국가가 지나치게 개인정보를 이용하려 하는 것에 우려를 표함¹⁸⁾

IV. 도전과 과제

1. 글로벌리즘의 변화

- 조셉 보렐 EU 고등외교 대표의 말을 빌자면, “언제 이 위기가 끝날지 알 수 없지만 코로나19는 세계를 새롭게 편성할 것이다. (중요한 것은) 오늘 우리가 무엇을 선택할 것인가에 따라 얼마나 많은 것이 변해 있을지 결정된다.”는 것임¹⁹⁾
- 반쯤 닫힌 글로벌리즘의 생존 전략
 - 글로벌 경제에 의해 확실한 이익을 얻을 수 있는 분야가 아니라면, 여전히 작동되는 20세기식 글로벌 경제 거버넌스는 빠르게 침몰할 가능성이 커짐. 코로나19는 향후 정부, 사회, 기업 등에게 경제적 자기고립(economic self-isolation)의 능력을 키울 것으로 예측됨
 - 정치지도자들은 국제적 협력은 중요하게 생각하되 공공연한 지정학적 경쟁에는 과거에 비해 큰 의미를 부여하지 않을 것으로 보임

- 감염병의 확산이 세계화 및 글로벌 서플라이 체인과 연관되어있는 만큼 이들과 관련된 물류이동 등은 당분간 타격을 받을 것으로 보임
 - 최근 특별한 활로를 찾지 못하고 있는 중국의 일대일로는 글로벌 교통/물류망에 대한 재점검을 통해 성격 규정을 다시 할 것으로 보임. 따라서 지역통합 등 기존의 지역주의 전략은 다소간의 수정 혹은 잠시 동안의 휴지(休止)기간이 필요할 것으로 보임
 - 한국은 글로벌리즘의 혜택을 비교적 많이 받은 국가로 자유무역 등 기존의 가치관을 버려서는 안됨. 다만, 외교의 방점을 통상문제의 해결뿐 아니라 글로벌리즘과 자유화의 방해 요소가 무엇인지를 사전에 통찰하는 매뉴얼 작성이 필요함. 거버넌스의 힘이 미치기 어려운 분야 즉, 감염병, 기후변화, 자연재해 등을 비전통안보 중 특수 분야로 분류하여 위기상황에 대비한 매뉴얼 작성이 필요함
- 당분간 국제관계는 글로벌리즘에 힘을 실어준 (신)자유주의 혹은 제도주의적 전략이 재검토되고 국가 중심의 현실주의 전략이 매력을 끌 것으로 판단됨

2. 국제 보건 레짐의 변화

- 미국이 주도했던 국제질서 중 적어도 보건위생 분야의 감염병 부분은 중국의 경험외교가 치고 들어오는 모습을 보일 것으로 예상됨
- 미국은 2014년 글로벌보건안보구상(GHSA)를 입안하여 유행병 확산 및 바이오 테러에 대응하고자 하였음, 이는 글로벌 차원의 보건안보의 중요한 기점이었고 이는 2017년 신안보전략에도 포함되었으나 이번 사태를 토대로 전략방법을 새롭게 다듬을 것으로 보임

- 동아시아에서는 일본이 2013년 글로벌보건기술진흥기금(GHIT)를 만들어 열대성 질병의 연구 개발에서 선도적인 역할을 하였으나 전략화 혹은 실천적 차원에서는 미진하였음
- 중국은 드러낼 만한 글로벌 보건 위생 전략을 내놓은 바 없고, 2003년 중증급성호흡기증후군 사태 때는 투명한 정보 공개를 하지 않아 세계 각국의 비난을 받은 바 있음. 그러나 이번 코로나19에서는 세계보건기구와 적극적으로 협력하는 등 경험외교를 표방하면서 과거의 오명을 벗어날 수 있는 계기를 마련함
- 다만 코로나19의 발생국으로서의 자료 공개, 정보 처리과정, 의료 시스템에 대한 정치적 개입 등 주변국의 신뢰를 받을 만한 노력 여하에 따라 중국이 의도한 경험외교의 성패가 결정 될 것임
- 미중 관계의 갈등도 지정학, 통상을 넘어 보건 레짐에서 주도권 싸움이 될 것으로 전망. 기술과 정보, 정치력에서 우위에 있는 미국이 기존의 레짐을 어떻게 개편하고 주도할 것이냐가 핵심임. 미국의 리더십이 흔들릴 경우 중국은 이번 사태를 계기로 동아시아식 보건 레짐을 열고 이를 주도하려는 움직임을 보일 것임
- 향후 우리 역시 글로벌 보건 위생과 관련한 전략 문서를 입안할 필요가 있음. 이는 위기에 대응하며 국내 차원의 예방과 치료뿐 아니라 외국에 체류 중인 우리 국민의 송환, 비자 발급 절차, 비상시 이웃 국가들과의 협력 방안, 의료용품 지원, 그리고 예방적 차원에서 세계의 보건위생의 어떤 분야에 투자하고 거버넌스에 참여할 것인지 다각적 접근이 필요함
- 단기적으로 중국, 한국, 대만 등 코로나19에 적극적으로 대처한 동아시아 국가들이 감염병 예방 레짐(일명 마스크 연합)을 창설하여 동아시아식 예방조치의 특이성을 글로벌 사회에 전파하는 것도 필요함

3. 미중의 협력

- 동아시아에서의 지리적 패권 및 무역 갈등을 빚고 있는 미중 관계이지만 보건의료는 제로섬 게임이라기보다는 협력할 경우에는 ‘플러스 게임’, 그렇지 못할 경우 ‘마이너스 게임’이 될 것이 분명하므로 경쟁과 협력이 공존할 것으로 보임

- 미국과 중국은 과거 사례에서도 그랬듯이 갈등이 깊어질 때 파국으로 가지 않고 반드시 해법을 도출해 냄. 이는 이들이 제한적 경쟁자임을 의미하는 것임
 - 미국의 황양중(Yanzhong Huang) 세턴홀 대학 교수는 미국과 중국이 증오를 버리고 감염병 퇴치를 위해 협력을 다짐해야 할 것을 권고. 그에 따르면 이번 코로나19와 관련한 미중 갈등은 양측의 감정적 싸움이 컸던 것에 기인하고 있으며 오히려 민간에서는 서로의 어려움을 돌보고자 하는 협력의 기운이 컸음을 상기시킴²⁰⁾
 - 비록 미중 간의 보건위생 분야의 리더십 다툼은 당분간 레짐의 우위 다툼으로 보일지라도 결과적으로는 협력으로 갈 가능성이 많음. 다만 향후 패권 게임은 누가 힘의 우위에 있는가로 평가되기보다 누가 거버넌스를 잘 이끌었는가로 판단될 것임. 그럼에도 불구하고 레짐의 성격, 관심분야, 조직과 구성, 자원 등 기술적인 부분에서는 갈등이 있을 수 있으므로 우리는 우리 실정에 맞는 원칙을 사전에 세울 필요가 있음

4. 회복 가능한 사회(resilient society) 건설 관심 증대

- 글로벌 서플라이 체인 붕괴, 사회적 격리, 단절과 통제 등으로 경제적, 사회적 활동이 마비됨에 따라 이와 관련된 생존에 대한 관심이 높아질 것으로 보임

- 코로나19 발생 초기 발생국이었던 중국인을 상대로 한 세계 각국의 인종 차별적 행태, 이주민에 대한 두려움 등은 상대에 대한 사회적 증오를 불러 일으킴
- 글로벌 경제 침체로 인해 각국이 경기 부양에 힘쓰고 있지만, 더불어 공공 외교를 통해 코로나19로 인해 단절되었던 국가와 국가 간, 그리고 사회와 사회의 연대감을 회복할 수 있도록 힘쓰는 자세가 필요. 중국의 경험외교가 그 성패를 떠나 정보 취득과 가공의 중요성, 처리과정의 투명성, 공개의 일반성 등 새로운 관심 영역을 던져 줌, 이는 공공외교의 큰 자산이 어디에 있는지를 되짚어 보는 교훈이 될 수 있음
- 코로나19 사태에서 별다른 역할을 하지 못한 유럽은 통합을 재정비하면서 동시에 사생활 보호, 정보의 공유 및 투명성 확보 등 이번 사태에서 간과되었던 부분에서 일정한 역할을 할 것으로 보임. 또한 각국별로 상이한 보건위생 규정을 통합하고 이를 국제사회의 레짐으로 보편화하려고 노력할 것임
- 유럽은 의학학 분야에서 미국과 쌍벽을 이루는 지적, 산업적 능력을 보유하고 있으므로 이를 전략화 할 가능성이 있음. 예컨대 ‘코로나 바이러스에 대한 행동 계획(ERAvsCORONA Action Plan)’등을 내놓으면서 정책 입안가, 관련 연구자들을 독려하기 위한 조치를 취하기 시작함.²¹⁾ 따라서 우리는 지적재산권, 위기 시 협력 방안 수립 그리고 비전통 안보의 다양한 분야에서 유럽과 협력할 동인을 찾아야 함

주석

- 1) Mely Caballero-Anthony, An Introduction to Non-Traditional Security Studies: A Transnational Approach, SAGE, 2016
- 2) Council of the European Union, A Secure Europe in A Better World, Brussels, 8 December 2003

- 3) UNDP, Human Development Report 1994, New York: Oxford University Press 1994, pp.21-22
- 4) 위와 같은 보고서 pp.24-25
- 5) “Infectious diseases are caused by pathogenic microorganisms, such as bacteria, viruses, parasites or fungi; the diseases can be spread, directly or indirectly, from one person to another. Zoonotic diseases are infectious diseases of animals that can cause disease when transmitted to humans.”, WHO, https://www.who.int/topics/infectious_diseases/en/
- 6) WHO, Coronavirus disease (COVID-19) Pandemic, 06 April 2020 03:32
- 7) U.S. Department of State, Coronavirus Disease 2019, April 6, 2020, <https://www.state.gov/coronavirus/>
- 8) Report of the WHO–China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19), WHO–China Joint Mission, 16–24 February 2020
- 9) President Xi Jinping Attends Extraordinary G20 Leaders’ Summit and Delivers Important Remarks, Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, March 27, 2020.
- 10) EEAS, “The Coronavirus pandemic and the new world it is creating”, 23 March, 2020, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76379/coronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en
- 11) “Privacy issues arise as governments track virus”. EUobserver, 23 March, 2020
- 12) “EU leaders seek ‘exit strategies’ as infections slow”, EUobserver, 07 April, 2020
- 13) Stephen M. Walt, “A World Less Open, Prosperous, and Free” in “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic”, Foreign Policy, March 20, 2020
- 14) White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017
- 15) Kori Schake, “The United States Has Failed the Leadership Test”, in “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic”, Foreign Policy, March 20, 2020
- 16) Joseph Nye, Jr., “American Power Will Need a New Strategy”, in “How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic”, Foreign Policy, March 20, 2020
- 17) 도종윤, “유럽은 코로나19에 어떻게 대응하고 있을까?: 도전과 과제”, JPI PeaceNet, 2020-11.
- 18) “Joint civil society statement: States use of digital surveillance technologies to fight pandemic must respect human rights”, <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/04/Joint-statement-COVID-19-and-surveillance-FINAL1.pdf>
- 19) EEAS, 위와 같은 웹사이트
- 20) Yanzhong Huang, “The U.S. and China Could Cooperate to Defeat the Pandemic: Instead, Their Antagonism Makes Matters Worse”, Foreign Affairs, March 24, 2020
- 21) European Commission, “ERAvsCORONA” Action Plan: short-term coordinated Research & Innovation actions, 07 April, 2020

코로나19(COVID-19)가 세계 경제에 미친 영향과 2020년 하반기 세계경제전망

정승철

제주평화연구원 연구실장

요약 2020년 상반기, 세계 경제는 코로나19의 확산으로 큰 타격을 받고 있다. 무엇보다도 코로나19의 확산으로 인해 국가들이 사회적 거리두기(social distancing) 캠페인, 자가 격리(self-isolation) 및 이동제한령(lockdown) 조치 등을 시행함에 따라 노동자들과 기업의 정상적인 경제활동이 불가능해지고 그로 인해 글로벌 가치 사슬(global value chain)이 무너지고 전 세계적으로 무역량이 감소하였다. 그 결과 2020년 1분기 세계 무역량은 전년대비 및 이전 분기 대비 하락하였으며 세계 대부분의 지역에서 2020년 2분기 무역량 역시 감소할 전망이다. 세계 국가들의 경제성장률 또한 2020년 1분기 전년대비 및 이전 분기 대비 하락을 기록하였으며 2분기 역시 전망이 어둡다. 이러한 상황에서 채권국들은 개발도상국의 외채 상환 기간을 유예해주는 등 국제협력을 통해 위기를 함께 극복하려는 움직임을 보여주는 한편 코로나19 확산의 책임이 누구에게 있는지를 놓고 국가간 갈등을 벌이는 모습을 보이고 있다. 특히 코로나19 확산에 대한 '중국책임론'을 내세우며 현재 여



러 국가의 집단에서 중국에 소송을 제기한 상태이다. 또한, 미국 트럼프 행정부의 경우처럼 자국 정부에 대한 국민의 정치·경제적 불만을 외부로 분산시키기 위해 ‘반중(反中) 정서’를 활용하는 모습도 보이고 있다. 이외에도 국가들은 다자협력을 통해 코로나19 사태를 극복하고자 하는 움직임보다 경제적 자립(economic self-reliance), 단절, 디커플링(decoupling), 자국우선주의를 택하는 행보들을 보이고 있다. 결국 다양한 요소들이 복합적으로 작용하여 2020년 하반기 세계경기 침체는 계속해서 이어질 것으로 예상된다. 이러한 위기 극복을 위해서는 국가들이 다자간 협력을 추구하려는 모습을 보여야 하지만 그 전망은 아직까지는 어두워 보인다.

I. 들어가며

- 2019년 12월 31일 중국 우한에서 최초로 코로나19 (그 당시에는 원인 불명 폐렴) 환자가 발생한 이후 2020년 상반기 현재 아시아를 넘어 유럽, 북미, 중동, 아프리카 등 전 세계 곳곳에서 환자가 발생하고 있음
- 세계보건기구(WHO: World Health Organization)는 2020년 1월 30일 국제적 공중보건 비상사태(PHEIC: Public Health Emergency of International Concern)를 선언함. 이후 프랑스, 캐나다, 핀란드, 이란, 이탈리아, 미국, 브라질, 터키 등에서 확진자가 발생함. 이에 따라 마침내 세계보건기구는 2020년 3월 11일 코로나19를 전 세계적인 규모의 전염병인 팬데믹(pandemic)으로 선언함
- 현재 전 세계 국가들이 코로나19 사태 해결에 집중하느라 정상적인 경제 활동을 이어 나갈 수 없는 상황임. 특히 추가 확진자가 발생하는 사태를 미연에 방지하기 위해 국가마다 사회적 거리두기(social distancing) 캠페인, 자가 격리(self-isolation) 및 이동제한령(lockdown) 조치 등을 시행 중이기 때문에 전 산업(제조업 및 서비스 부문)에 걸쳐 생산성이 하락하고 있는 상황임. 또한, 기업들이 정상적인 생산활동을 할 수 없게 된 상태가 지속됨에 따라 국제무역에 의존하는 국가들의 경제상황 또한 계속해서 악화됨
- 이처럼 전 세계적 경기침체의 영향으로 수 많은 사람들이 일시적 혹은 장기간 동안 일자리를 잃게 되었음. 이로 인해 경제적으로 어려움을 겪고 있는 사람들을 중심으로 각종 정치·사회적 갈등의 조짐이 전 세계 곳곳에서

나타나고 있음. 또한, 계속된 경기 침체는 국가간 정치·경제적 분쟁으로 비화할 조짐까지 보이고 있는 상황임

- 이 글에서는 우선 현재까지의 코로나19 확산 현황, 이번 사태가 지금까지 세계 경제에 미친 영향을 살펴본 후 이 사태로 인해 앞으로의 국제정세가 어떻게 이어질 지에 대한 전망을 논의해볼 예정임. 결론부터 언급하자면, 코로나19 사태로 인해 2020년 하반기 세계경제는 경기침체 상황이 지속될 것이며 이로 인해 국제협력 및 다자주의 움직임 또한 약화될 것으로 예상된다. 따라서 국제사회는 어떻게 하면 전 세계 국가들이 자국우선주의를 떨리하고 코로나19 사태 해결과 세계경제 회복을 위해 협력을 추구하게 될 것인지에 대한 구체적인 방안을 모색해야 함

II. 전 세계 코로나19 확산 현황

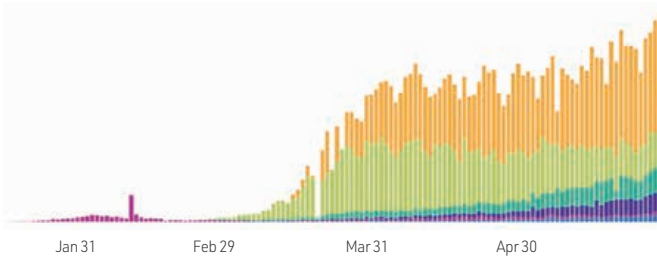
- 세계보건기구에 의하면 2020년 6월 1일 현재(CEST: Central European Summer Time) 전세계 코로나19 누적 감염 건수는 약605만여건, 사망 건수는 37.1만여건에 달하고 있음¹⁾
- 지역별로는 미대륙(Americas)이 약 281만명으로 가장 많은 누적확진자를 기록하고 있음. 이는 미국 확진자 수가 전 세계 최고수준인 약 173만명, 그리고 브라질이 약49.8만명을 기록하고 있기 때문임
- 그 다음으로는 유럽(약 216만명), 중동(약52만명), 남동아시아(약27만명), 서태평양(약 18만명), 그리고 아프리카(약10만명)가 뒤를 따르고 있음

Case Comparison

WHO Regions

Americas	2,817,232 confirmed cases	South-East Asia	272,512 confirmed cases
Europe	2,159,791 confirmed cases	Western Pacific	183,198 confirmed cases
Eastern Mediterranean	520,137 confirmed cases	Africa	104,242 confirmed cases

출처: 세계보건기구(https://covid19.who.int/?gclid=CjwKCAjw5lj2BRBdEiwA0Frc9TN4J6r0NrFve6YZLCAy6BetXsZYbDCDHboH_cff3OVn1uKylWAXoC9fAQAvD_BwE)



출처: 세계보건기구(https://covid19.who.int/?gclid=CjwKCAjw5lj2BRBdEiwA0Frc9TN4J6r0NrFve6YZLCAy6BetXsZYbDCDHboH_cff3OVn1uKylWAXoC9fAQAvD_BwE)

- 시기별로는 (한국을 포함한) 서태평양 지역이 가장 먼저인 2020년 1-2월에 코로나19 확산을 경험하였음. 이후 서태평양 지역에서의 코로나19 확산세는 잠잠해졌으나 2020년 3월부터 전 세계적으로 확진자 수가 급격하게 상승하기 시작함. 특히 유럽에서는 2020년 3월 15일부터 1일 확진자 수 1만명을 넘겼으며, 3월말부터 4월 중순까지 매일 1일 확진자 수가 3만에서 4만여명으로 유지되다 현재는 2만여명 전후 수준으로 1일 확진자 수가 감소함. 반면에 미대륙은 2020년 3월말부터 1일 확진자 수 2만여명을 기록하기 시작하였으며 6월1일 현재 1일 확진자수는 7만3천여명을 기록

하며 그 기세가 꺾이지 않고 있음. 이외에도 중동, 남동아시아(인도 포함), 아프리카 지역에서도 3, 4, 5월에 걸쳐 1일 확진자 수가 계속해서 증가하고 있음

- 이처럼 전 세계적으로 확산되고 있는 코로나19 사태는 세계경제에도 매우 치명적인 영향을 미치고 있음. 상품과 서비스가 자유롭게 국경을 넘나드는 세계화의 혜택을 받아온 국가들은 국제무역을 통해 경제성장을 추구해 왔음. 하지만 세계무역량 증가로 경제적 이득을 보게 된 국가들은 한편으로는 국가간 경제적 상호의존도가 증가함에 따라 다른 국가의 경제적 상황이 자국 경제에 미치는 영향 또한 올라가게 됨. 이는 달리 말하면 (경제적 자유주의 입장으로 보면) 모든 국가들의 경제상황이 좋을시에는 모두가 이득을 볼 수 있지만 특정 국가들의 경제상황이 악화될 경우 그 국가들과 경제적으로 얽혀있는 다른 국가들에도 부정적인 영향이 미치게 됨을 의미함. 예를들어, 2008-2009 세계금융위기는 미국발 서브프라임 모기지 사태(sub-prime mortgage crisis)가 전 세계로 급속하게 확산된 사례임. 이처럼 특정 국가(들)에서 발생한 위기도 세계경제에 부정적인 영향을 미치게 되는 현대자본주의 체제에서 전 세계 동시다발적으로 발생한 코로나19 사태는 세계경제에 더욱 치명적인 영향을 미치게 될 것임

III. 코로나19가 세계경제에 미친 여파

1. 코로나19와 세계무역 및 산업

- 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)는 2020년에 세계 상품 무역량이 전년도 2019년 대비 13-32% 하락할 것으로 예상함. 또한, 세계

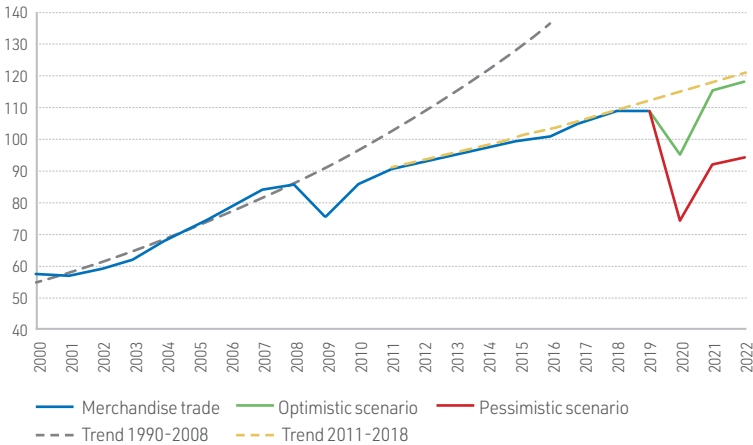
무역기구의 경제학자들은 이번 코로나19 사태로 인한 국제무역 침체가 2008-2009 세계금융위기 수준을 넘어설 것으로 예상함. 이 외에도 세계무역기구는 2020년에 대부분의 지역(대륙)에서 무역량이 두 자리 수 하락률을 보일 것으로 예상함. 특히 북미와 아시아 지역이 심각한 타격을 입을 것으로 예상함²⁾

- 유엔무역개발회의(UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development)의 2020년 5월 13일 발표자료에 의하면 2020년 1분기 세계무역액은 전년 동기 대비 3% 하락하였음.³⁾ 하지만 2020년 2분기 들어 세계 무역량은 더욱 급격하게 하락하여 세계무역액은 전분기 대비 27% 하락할 것으로 예상함
- 이처럼 전반적으로 전세계 경기침체로 인해 국제기구들은 2020년 한 해 동안 2019년과 비교하여 상당한 수준의 국제 무역량 하락이 있을 것으로 예상함. 코로나19 사태 초기 때만해도 세계 무역량 감소의 주된 원인은 국가들이 위기상황에서 보호무역을 택하고 있기 때문이 아니라 전 세계 경기침체로 인한 총수요 하락이 주된 요인인 것으로 보임.⁴⁾ 하지만 경기 침체 상황이 지속됨에 따라 국가들 사이에서 자국우선주의 움직임이 나타나기 시작함
- 세계무역기구는 긍정적인 시나리오가 펼쳐진다면 2020년 후반기에는 코로나19 창궐 이전 수준으로 세계 상품 무역량이 회복될 것으로 예상함. 하지만 아직까지 전 세계적으로 (특히 경제대국들이 모여 있는 북미와 유럽 전역에서) 코로나19 확진자 수가 계속해서 증가하고 있다는 점을 고려할 때 이러한 긍정적인 시나리오 대로 빠른 속도로 세계 상품 무역량이 다시 증가할

가능성은 극히 적어 보임. 한편, 세계무역기구의 부정적인 시나리오는 세계 상품 무역량이 2022년에 이르러도 2019년 수준을 회복하지 못할 것으로 예상하고 있음. 이는 코로나19 사태의 장기화로 인한 불확실성 증가, 이로 인한 기업과 가계 소비 부진이 이어질 경우 나타날 수 있는 현상임

- 또한, 오늘날 상호의존적으로 엮여 있는 글로벌 가치 사슬(GVC: Global Value Chain)이 코로나19 창궐의 여파로 무너지면서 전 세계무역 침체로 이어짐. 20세기 후반 들어 교통과 통신의 발달에 힘입어 전 세계 각국은 그동안 자신의 비교·절대우위를 이용하여 글로벌 가치 사슬에 참여, 상품 생산과정의 효율성 증대에 공헌하였음. 그리고 이는 국제 상품 무역량의 급격한 증가로 이어져 왔음. 하지만 글로벌 가치 사슬은 그 연결고리가 매우 복잡하게 얽혀 있으며 사슬의 한 부분이라도 그 생산공정에 차질이 생길 경우 모든 생산과정에 부정적인 영향이 미치게 된다는 약점이 있음
- 현 코로나19 사태가 바로 글로벌 가치 사슬의 치명적인 약점을 드러내고 있음. 글로벌 가치 사슬 내에서 국가A는 각종 전자제품 혹은 차량과 같은 고부가가치 상품 생산에 필요한 첨단 부품을 생산 수출함. 국가B는 국가A의 부품을 수입 후 조립, 새로운 중간재 혹은 최종 완제품을 생산하여 국가C에 수출하는 구조가 형성됨. 중국의 경우 주변 아시아 국가로부터 원자재, 부품, 혹은 중간재를 수입 후 이를 최종 완제품으로 조립, 미국과 EU 시장으로 수출하는 가공무역(processing trade)을 통해 급격한 경제성장을 이룰 수 있었음. 하지만 코로나19 창궐 이후 전 세계적으로 사회적 거리두기, 격리조치, 이동제한령 등으로 모든 경제주체들이 정상적인 생산활동을 할 수 없게 됨으로 인해 글로벌 가치 사슬도 정상적으로 작동하지 않고 있는 상황이 지속되고 있고 이로 인해 국제 무역량도 급감한 상태가 이어지고 있음

Chart 1 - World merchandise trade volume, 2000-2022 (Index, 2015=100)



출처: 세계무역기구(https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm)

- 상품 무역 외에도 숙박업, 관광업, 항공업, 외식업 등 서비스 산업부문 또한 코로나19 창궐, 이로 인한 사회적 거리두기, 자가격리, 이동제한령 등으로 인해 큰 피해를 입음. 전 세계 국제 관광객들의 수는 2020년 1분기 전년 대비 22% 하락하였으며 2020년 전체 국제관광객 수는 전년대비 58-78% 하락할 것으로 예상됨.⁵⁾ 또한, 국제항공운송협회(IATA: International Air Transport Association)에 의하면 코로나19 사태가 지속될 경우 2020년 항공기 승객이 전년대비 40%이상 감소할 것, 그로 인해 1130억 달러의 수익 손실이 발생할 것으로 예상함⁶⁾
- 하지만 코로나19 사태 와중에 더욱 변창하는 산업도 있음. 특히 사회적 거리두기, 자가격리, 이동제한령 등으로 외출을 삼가는 사람들이 많아지자 넷플릭스(Netflix)와 디즈니플러스(Disney Plus) 등 오버더톱(OTT: Over-the-top) 스트리밍 서비스 산업은 구독자 수 및 매출이 오히려 상승함. 더

불어 한국의 쿠팡(Coupage)과 미국의 아마존(amazon) 등 온라인 주문 및 배달 서비스를 주 업무로 하는 이커머스(e-commerce) 산업 또한 호황을 누리고 있음

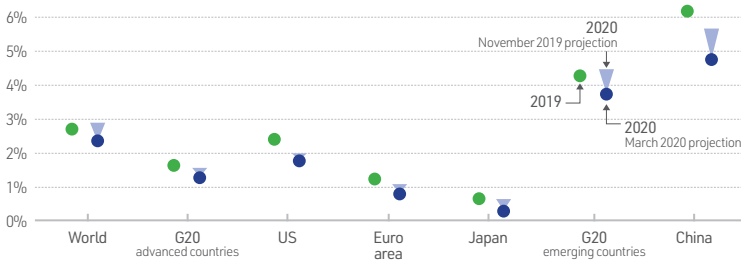
2. 코로나19와 세계경제 성장률

- 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)이 2020년 4월에 발표한 “세계경제전망(World Economic Outlook)” 보고서는 전세계적인 “대봉쇄(The Great Lockdown)”의 여파로 2020년 세계경제성장률이 -3.0%를 기록할 것으로 예상함.⁷⁾ 또한, 이코노미스트 지(誌) 분석가들에 의하면 2020년 1분기 세계경제는 전년동기대비 -1.3% 성장을 기록한 것으로 예측됨⁸⁾
- 2020년 1분기 미국 국내총생산(GDP)은 전년대비 4.8% 감소함에 따라 미국 경제는 2014년 1분기 이후 처음으로 마이너스 성장을 기록함.⁹⁾ 이러한 미국경제의 침체는 소비, 투자, 수출 등이 동시에 하락함으로 인해 발생하였음
- 중국경제는 2020년 1분기 경제성장률이 전년대비 -6.8%를 기록함. 이는 분기별 경제성장률을 기록하기 시작한 1992년 이래로 처음 있는 사건임.¹⁰⁾ 2020년 1-2월 중국의 수출액과 수입액은 전년대비 각각 17.2%와 4% 하락하였음.¹¹⁾ 2020년 3월에는 수출액과 수입액이 전년대비 각각 6.6%와 0.9% 하락하며 일부 반등을 이루어냈음. 나아가 2020년 4월에는 수출액과 수입액이 전년 대비 각각 3.5% 상승과 14.2% 하락하였음. 특히 전문가들의 예상과 달리 중국의 수출액이 2020년 4월에 증가세를 보인 원인은 의료기기 수출이 증가했기 때문으로 보임. 또한, 다른 국가들보다 코로나19 사태를 일찍 겪고 경제회복 단계에 들어섰기 때문으로도 보임. 하지만 전 세계가 불황

을 겪고 있는 와중에 수출증대를 통한 중국 경제의 회복 및 반등이 지속적으로 가능할지는 지켜봐야할 것임

- 한국은행 발표에 의하면 2020년 1분기 한국경제는 전년대비 1.3% 성장함. 다만, 2019년 4분기 대비로는 1.4% 감소함에 따라 한국 역시 경기침체를 피하지 못함.¹²⁾ 또한, 한국은행은 2020년 한국GDP성장률 전망치를 기존 2.1%에서 0%로 낮춤.¹³⁾ 이외에도 한국 산업통상자원부에 따르면 한국은 2020년 4월 전년대비 수출액과 수입액이 각각 24.3%와 15.9% 하락한 것으로 드러남.¹⁴⁾ 이는 한국의 주요 수출시장인 미국과 EU 등이 경기침체로 인해 교역량이 줄어들었기 때문으로 보임
- 유럽의 경우, 유로존과 전체 유럽연합(European Union) 각각 2020년 1분기 국내총생산이 전년동기대비 3.3%와 2.7% 하락함¹⁵⁾
- 일본은 2020년 1분기 국내총생산이 전분기 대비 0.9% 감소함. 2020년 3월 전년대비 수출액과 수입액은 각각 11.7%와 5.0% 하락함.¹⁶⁾ 이 역시 그 주된 원인은 세계 1, 2위 경제대국이자 무역대국인 미국과 중국의 불황 때문으로 보임

GDP Growth Projection (% , year on year, 2019 and 2020)



출처: OECD (<https://www.oecd.org/economic-outlook/>)

- 종합적으로, 2020년 3월 2일 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development)가 발표한 자료에 의하면 2020년 세계GDP는 2.4% 성장할 것으로 예상됨. 이는 2019년 11월에 예측했던 2.9% 보다 하향조정 한 것.¹⁷⁾ 또한, G20(3.2%→2.7%), 미국(2.0%→1.9%), 유로존(1.1%→0.8%), 일본(0.6%→0.2%), 한국(2.3%→2.0%), 중국(5.7%→4.9%), 영국(1.0%→0.8%), 인도(6.2%→5.1%), 러시아(1.6%→1.2%)의 2020년 예상 성장률을 전부 하향 조정함
- 다만 이는 2020년 3월 예측치임. 중국과 한국 등 동아시아 국가를 제외하고 전 세계적으로 코로나19가 창궐하기 시작한 시기가 2020년 1분기 후반(3월), 2020년 2분기 초반(4월)부터 였다는 점을 고려할 때 앞으로 국가 및 국제기구에서 발표할 각종 2020년 2분기 경제성장률 지표는 더욱 하향 조정 될 가능성이 높음

3. 코로나19와 신흥시장국/개발도상국

- 이코노미스트 지(誌) 분석사들에 의하면 전 세계 66개 신흥시장국들의 국가 부채는 총17조 달러로 전체 국가 부채양의 24%에 달함. (단, 한국, 대만, 러시아, 중국의 경우 상대적으로 국가부채 상태가 양호함.) 또한, 이 가운데 (이전 연도들과 비교하여 역대로 많은) 18개의 신흥시장국이 2020년 들어 피치(Fitch) 국제신용등급 평가사에 의해 신용등급이 하락함¹⁸⁾
- 이 외에 구체적으로 신흥시장국들의 현상태는 다음과 같음:¹⁹⁾
 - 아르헨티나는 외채5억 달러를 제때 상환하지 못하여 채무불이행(default) 상황에 빠질 위기에 놓여있음

- 에콰도르는 코로나19 사태에 대응하기 위해 8억 달러 외채 상환을 4개월 간 유예하였음
 - 레바논은 12억 달러 외채에 대한 채무불이행을 선언함
 - 코로나19 사태 이전부터 국가부도 위기를 겪고 있던 베네수엘라의 경제 상황은 더욱 악화됨
 - 더불어 잠비아도 곧 채무불이행을 선언할 상황이 올 수도 있을 것으로 예상됨
- 이외에도 코로나19 창궐, 이로 인한 세계경기침체, 그 결과로 인한 국제유가 하락으로 국가경제의 상당부분을 석유수출에 의존하는 중남미와 중동의 산유국들 또한 심각한 경제난을 겪고 있음
- 그러나 세계은행(World Bank)과 국제통화기금은 코로나19 사태로 인해 상대적으로 가장 큰 피해를 입는 지역이 사하라 이남 아프리카가 될 것으로 예상함
- 우선 세계은행은 사하라 이남 아프리카 지역 경제성장률이 2019년 2.4%에서 2020년 -5.1%로 급감할 것으로 예상함.²⁰⁾ 이는 코로나19 사태로 인한 수출, 관광객 유입, 해외직접투자 유입, 해외이주 노동자들의 송금액, 해외원조량 등이 감소함으로 인해 사하라 이남 지역 전체가 370-790억 달러 손해를 볼 것으로 예상되기 때문임
 - 국제통화기금은 사하라 이남 아프리카 지역 GDP가 2020년엔 전년 대비 -1.6% 수축할 것으로 예상함.²¹⁾ 특히 수출 다변화가 이루어지지 않았고 석유수출 혹은 관광업에 대한 의존도가 높은 국가들일수록 코로나19로 인해 더 큰 경제적 타격을 입을 것으로 예상됨. 이외에도 이동제한령에 따른 정상적인 경제활동 불가, 급격한 해외자본 유출 등도 사하라 이남 아프리카 지역의 경제상황을 어렵게 만든 원인으로 지목됨

- 한편, 경제협력개발기구는 코로나19 창궐로 인해 2020년 전 세계 해외직접투자량(FDI: Foreign Direct Investment)이 30% 이상 하락할 것으로 예상함.²²⁾ 이는 경제 전반을 운영하는데 필요한 상당량의 자본을 해외직접투자자로 조달하는 개발도상국들의 경제에 매우 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨
- 또한, 세계은행(World Bank)은 코로나19 사태로 인해 2020년엔 전년대비 국제송금액이 20% 가량 하락할 것으로 예상함.²³⁾ 이는 전 세계 경기침체가 이주 노동자들의 일자리 및 소득 상실로 이어졌고 따라서 이들이 본국의 가족들에게 송금을 할 수 없게 되었기 때문임. 이주 노동자들의 송금은 일부 저소득과 중소득 국가들에게 있어 귀중한 소득의 원천임. 따라서 본국으로 들어오는 국제송금액의 감소는 저소득과 중소득 국가 경제에도 부정적인 영향을 미치게 됨. 2020년에 동아시아와 태평양 지역, 유럽과 중앙아시아, 중남미, 중동과 북아프리카, 남아시아, 사하라 이남 아프리카 지역으로 향하는 송금액은 각각 전년대비 13%, 28%, 19.3%, 19.6%, 22%, 23.1% 하락할 것으로 예상됨²⁴⁾

4. 코로나19에 대한 각국 및 국제사회의 대응

- 코로나19로 인한 경기침체가 지속·악화되는 것을 막기 위해 각 국가들은 다양한 경기부양책을 시행하고 있음
- 미국의 트럼프 행정부는 2조 달러 규모의 경제 부양책을 마련하는 등 GDP의 15%에 이르는 적자예산을 2020년에 편성함.²⁵⁾ 이를 바탕으로 연소득수준에 따라 미국 성인 1명에게는 최대 1,200달러를, 어린이는 1명당 500달러를 추가로 지급함. 이외에도 경제난을 겪고 있는 실업자, 자영업

자, 중소기업, (고용유지를 장려하기 위해) 대기업 등에게 특별 기금 및 대출을 제공함

- 중국은 GDP의 3.6% 규모의 2020년 적자예산을 편성함(2019년엔 GDP의 2.8% 규모).²⁶⁾ 또한, 자원 마련을 위한 국채 발행, 그리고 이를 통한 일자리 창출 계획 등을 발표함
- 유로존 회원국 재무장관들은 5000억 유로 규모의 경제회생기금을 설치하기로 2020년 4월 10일에 합의함.²⁷⁾ 이후 2020년 4월 23일 EU 회원국 정상들과 샤를 미셸(Charles Michel) EU 이사회 상임의장(President of the European Council) 또한 경제회생기금 설치에 합의함. 다만 2020년 5월 22일 현재 경제회생기금을 회원국들에게 대출로 제공할지 상환의무가 없는 보조금으로 제공할지 여부를 두고 EU내에서 논의가 계속되고 있음
- 한국은 2020년 3월 17일, 11조7천억원 규모의 추경예산을 국회가 통과시킴. 이를 통해 경제난을 겪고 있는 소상공인, 중소기업, 저소득층, 취약계층 등을 지원함과 동시에 전국민 대상으로 가구별 최대 100만원 규모의 재난 지원금을 지급함
- 일본은 2020년 4월, 117조 엔 규모의 긴급경기부양책을 마련함.²⁸⁾ 그 긴급 경기부양책에는 일본인 개인에게 각각 10만엔씩 제공하기 위한 12조 8천억 엔과 중소기업 지원을 위한 3조 8천억 엔 등을 포함함
- 이외에도 러시아, 브라질, 인도, 남아프리카 공화국, 호주, 캐나다, 멕시코 등 경제대국들도 각각 코로나19 사태를 맞이하여 경기부양책을 내놓고 있음²⁹⁾

- 더불어, 세계은행 총재 데이비드 맬패스(David Malpass)와 국제통화기금 총재 크리스탈리나 게오르기예바(Kristalina Georgieva)는 2020년 3월 25일 공동성명을 통해 국제개발협회(International Development Association) 소속 저소득 국가들을 대상으로 채권국들이 채무상환 일시 유예 등의 관용을 베풀 것을 요청함.³⁰⁾ 이에 G-20 국가들은 5월1일부로 세계은행과 국제통화기금의 요청을 받아들여 2020년 4월 15일에 발표함.³¹⁾ 또한 이들은 민간채권자들에게도 저소득 국가들의 채무상환 유예에 동참해줄 것을 촉구함

IV. 코로나19 사태가 전 세계에 남긴 경제적 여파

1. 국가간 갈등의 조짐

- 코로나19 확진자가 중국 우한에서 최초로 발생하였고 중국 정부가 이에 대한 초기대응에 실패하였기 때문에 코로나19 사태가 전 세계로 확산되었다는 주장아래 ‘중국책임론’이 제기되고 있음. 또한, 이러한 주장에 따라 코로나19 발생으로 인해 경제적 피해를 입은 개인 및 집단들은 중국에게 손해배상 소송을 제기하려는 움직임을 보이고 있음
- 대표적으로 2020년 4월, 인도 변호사협회는 국제법률가위원회(ICJ: International Commission of Jurists)와 공동으로 코로나19 확산에 대한 책임을 중국에 묻는 손해배상 청구 소송을 유엔 인권이사회(United Nations Human Rights Council)에 제기함. 2020년 4월 미국의 미주리(Missouri)주(州)와 미시시피(Mississippi)주 또한 중국에 손해배상 소송을 제기함. 더불어, 미국 플로리다 사람들은 중국정부를 상대로 한 집단소송을 주법원에 제기한 상태임. 이외에도 터키 앙카라에서 활동하는 변호사 2인도 중국을 상

대로 소송을 제기하였음. 종합적으로 전 세계 40여 개국에서 약 1만여명이 중국을 상대로 코로나19 사태의 책임을 묻는 소송을 제기함

- 다만 국제법 상의 주권면제(sovereign immunity) 원칙상 특정 주권국가가 다른 국가의 법정에 서는 일은 있을 수 없다는 점, 소송을 제기한 개인 및 집단들이 입은 경제적 피해에 대한 책임이 정말로 중국에 있다는 것을 증명하기 어렵다는 점 등에 따라 중국을 상대로 손해배상을 얻어내기는 어렵다는 의견이 국제법 전문가들 사이에서 주를 이루고 있는 것으로 보임
- 중국은 자국을 향한 모든 배상 소송에 강력하게 반발하며 소송제기 국가 혹은 집단에 보복조치를 취하겠다고 경고하고 있음. 호주의 경우 코로나 바이러스의 기원에 대한 조사가 필요하다고 주장하였다는 이유로 중국이 호주 산 보리와 쇠고기 수입금지 보복조치를 내렸음³²⁾
- 하지만 중국이 전 세계국가 및 집단을 상대로 손해배상 책임을 물게 되는 일은 없더라도 전 세계적으로 반중(反中) 감정이 확산되고 있는 추세에 대한 대응책을 중국은 마련해야 할 것임
- 대표적으로 미국의 경우, 최근 미중 무역 분쟁으로 인해 악화되던 미국내 대중(代中)여론은 이번 코로나19 사태로 인해 더욱 악화되는 추세를 보이고 있음.³³⁾ 이와 더불어 미국 트럼프 대통령은 2020년 4월 30일, 코로나 바이러스가 중국 우한에 위치한 연구실에서 발원하였다고 연일 중국을 공격하고 있음.³⁴⁾ 다만, 이에 대한 명확한 증거는 제시하지 못하고 있음. 그동안 2017년 미국 대통령 취임 이후 미국 경제가 역대 급 호황을 누리고 있다는 슬로건을 바탕으로 재선을 노리던 트럼프 입장에서는 마침 미국 대선이 있

는 해에 코로나19 사태가 발생, 이로 인해 미국이 경기침체를 겪고 있다는 점이 악재로 작용하고 있음. 따라서 2020년 11월 미국 대선을 겨냥하여 코로나19 사태에 대해 트럼프 행정부가 제대로 대응하지 못하고 있다는 국민의 불만을 중국으로 돌리려는 전략으로 보임

- 이에 대해 중국은 “미국이 근거 없는 음모론을 퍼트리고 있다”며 미국을 비판함.³⁵⁾ 이에 따라 추후 미중 관계에 회복 및 발전에 악재로 작용할 것으로 보임. 결국 2018년부터 이어져온 미중 무역 분쟁은 앞으로 코로나19 사태에 대한 책임문제와 결합하여 더욱 거세질 것으로 예상됨

2. 국제부채 위기 가능성

- 현재 코로나19 사태로 인한 전 세계적인 경기침체에 대응하기 위해 국가들은 확장적 재정 및 통화정책을 시행하고 있음. 보다 구체적으로, 경기침체 상황이 더욱 악화되어 자국경제가 붕괴되는 것을 막기 위한 조치들로 각종 재난 지원금 제공을 통한 국민들의 소비심리 진작, 대량실업 사태 방지, 파산위기에 처한 기업 및 은행 구제를 위한 지원, 사회적 약자들의 생존을 위한 보조금 지급 등 국가별로 다양한 정책을 시행하고 있음. 다만 이 모든 정책에 필요한 재원을 국가들은 국채발행 등을 통해 조달하고 있음. 이는 곧 국가부채의 상승으로 이어지기도 함. 더군다나 전 세계적으로 중국과 한국 등 아시아 국가들을 제외하고는 코로나19 사태가 진정되고 있지 않은 현재, 확장적 재정 및 통화정책은 2020년 2분기와 3분기 동안 지속될 가능성이 매우 높아 보임
- 경제위기 상황에서 일시적으로 확장적 재정 및 통화정책을 사용하는 것은 불황탈출을 위해 필요한 조치라고 볼 수 있음. 하지만 2008년 세계금융

위기 이후 미국과 유럽 등 선진국들도 국가부채 규모가 국가 별로 GDP의 100%를 육박 혹은 상회하고 있는 상황임. 특히 일본의 국가부채 규모는 선진국들 가운데 최고수준인 GDP의 200%를 넘어 250%에 근접해 있는 상태임. 이 상황에서 이번 코로나19 사태를 겪으면서 다시 한번 국가들이 국가부채 규모를 늘려가며 확장적 재정 및 통화정책을 사태 해결 때까지 지속할 수 있는 여력이 남아있을지는 미지수임

- 그렇다고 국가부채 규모를 줄이기 위해 코로나19 사태가 완전히 진정되기 전부터 혹은 코로나19 사태 이후 긴축정책을 성급하게 시행할 경우 경기회복세를 꺾어 더블딥(double-dip) 상황에 빠지게 될 수 있음. 또한, 긴축정책으로 인해 각종 수당 및 보조금을 더 이상 지급받지 못하게 된 국민들과 증세의 대상인 된 국민들은 정부에 반감을 갖게 될 수 있고 이로 인해 현 정부들은 다음 선거에서 패할 가능성이 높아지게 됨. 하지만 반대로 계속해서 확장적 재정 및 통화정책을 시행하는 국가는 국가부채 규모가 더욱 커질 것이며 이는 국가에 따라 추후 채무불이행 문제 등으로 인한 국가부채위기를 겪게 될 가능성이 높아지게 됨. 이처럼 현재 세계경제와 각국 정부는 진퇴양난의 상황에 빠져 있으며 여러모로 세계경기침체는 2020년 이후에도 지속될 가능성이 높아 보임

V. 도전과 과제

- 앞서 언급하였듯이, 현재 코로나19 사태의 책임 공방을 두고 미국과 중국 사이의 관계는 나날이 악화되고 있음. 특히 트럼프는 전 세계적 코로나19 사태의 책임이 중국에 있다고 지속적으로 중국책임론을 내세우고 있으며 이는 최소한 2020년 11월 미국 대선 시기까지 이어질 것으로 예상됨

- 한국은 이번 코로나19 사태와 그로 인해 입은 경제적 피해를 정부차원에서 중국에 소송을 제기하려는 움직임은 아직 없음. 하지만 추후 미국과 중국, 혹은 세계 곳곳의 다른 국가들과 중국 사이에 갈등이 이어진다면 이는 한국경제에도 부정적인 영향을 미치게 될 것임. 그동안 최근 미중 무역분쟁으로 인한 중국의 수출량 감소, 그리고 불확실성 증가에 따라 한국의 대중(代中) 수출량도 급감함에 따라 특히 대중 무역의존도가 높은 우리나라 수출은 큰 타격을 입어 왔음. 하지만 코로나19 사태로 인해 무역을 포함한 미중 갈등이 장기간 지속될 경우 한국경제는 2020년 하반기에도 회복이 어려워질 수 있음. 따라서 한국은 중국이 전 세계 여러 국가와 갈등을 겪고 이로 인해 한국경제도 타격을 입을 수 있는 상황에 지금부터 대비해야 함
- 한편, 전 세계적으로 코로나19 사태가 지속될 경우 전 세계 교역량은 계속해서 하락할 것임. 또한, 코로나19 사태가 진정된 이후에도 세계 교역량의 회복 속도는 더딜 것으로 예상됨. 일단 코로나19 사태로 인해 현재 글로벌 가치 사슬 작동이 중단된 상태임. 이 상황이 장기간 지속될수록 코로나19 사태 이후 글로벌 가치 사슬을 재가동 하는데 소요되는 시간이 길어질 수 있음. 일단 장기간의 경기침체로 인해 기업들이 생산시설을 재가동하는데 필요한 자금을 곧바로 마련할 수 있을지가 미지수임. 더불어 현재 장기간 휴직 혹은 실업상태일 가능성이 높은 숙련 노동자들이 다시 생산라인으로 돌아가서 작업에 적응하는데 요구되는 시간이 길어질 것임. 숙련 노동자들일 경우 장기간 생산활동을 중단할 경우 숙련저하로 이어질 수 있고 이로 인해 글로벌 가치 사슬을 코로나19 사태 이전의 생산 능력 최대치(full capacity)로 재가동하는데 오랜 시간이 걸릴 수 있음. 이 경우 세계교역량이 코로나19 사태 이전 상태를 회복하는데 오랜 시간이 걸릴 것으로 예상됨

- 글로벌 가치 사슬이 빠르게 재건되지 못할 수 있는 또다른 이유는 코로나19 사태를 기점으로 국가들이 보호무역주의, 고립주의 노선을 택할 가능성이 있기 때문임. 실제로 미국, 일본, EU 등에서 이미 경제적 자립(economic self-reliance)을 위해 자국 기업들에게 생산설비를 자국내에 설립하도록 촉구하고 자국기업의 지분을 구매하기 위한 기금을 조성하는 등 국가들은 글로벌 가치 사슬에서 이탈하려는 움직임을 보이고 있음.³⁶⁾ 더불어 경기침체로 인해 재정적 어려움을 겪고 있는 기업들이 타국(他國)정부의 지원을 받는 타국기업에 인수합병 되는 일이 없도록 독일, 이탈리아, 스페인, 호주, 인도 등 정부들은 해외투자자본에 대한 검열·규제를 강화하고 있음.³⁷⁾ 즉, 국가들은 교류·협력 증대를 통해 코로나19 사태 극복을 모색하기 보다는 단절, 디커플링(decoupling), 자국우선주의를 택하는 행보들을 보이고 있음
- 또한, 세계화의 가장 대표적인 사례라고 볼 수 있는 글로벌 가치 사슬이 언제쯤 다시 가동될 수 있을지가 불투명하다는 점에서 코로나19 사태 이전 세계적으로 세계화 움직임도 둔화될 것으로 보임. 적어도 당분간은 (혹은 세계경제 회복 속도에 따라 장기적으로) 세계화의 퇴보가 예상되는 이유는 세계 무역량 급감과 더불어 관광 및 항공업도 장기간 침체에 빠질 가능성이 높기 때문임. 이는 코로나19 사태 이후에도 지속될 경기불황, 그로 인한 전 세계사람들의 가처분소득 감소 때문, 혹은 코로나19 사태의 여파로 사람들이 국내외 이동을 꺼려하게 될 수 있기 때문임. 다만 자본과 상품, 인구가 직접 국경을 넘나드는 형태의 세계화는 주춤하더라도 온라인 비대면 교류를 가능하게 해주는 첨단ICT(Information & Communications Technology)의 확산 또한 동시에 이루어지고 있기 때문에 지난 몇 십년에 걸쳐 이루어진 세계화가 한순간에 붕괴되지는 않을 것임

- 이에 따라 세계경제가 코로나19 사태 이전 상태로 장기간 동안 회복되지 못할 경우 “90% 경제” 상황에 익숙해져야 할 것이라는 전망이 나오고 있음.³⁸⁾ “90% 경제”란 코로나19 사태 이후 소비심리위축, 기업매출 하락, 이로 인한 경기침체 등이 지속됨에 따라 세계경제는 코로나19 사태 이전의 90% 수준으로만 가동될 것이라는 의미임. 달리 말하면, 세계경제가 언제부터 코로나19 사태 이전 상태를 회복하고 그 이상의 수준으로 나아갈지는 기약이 없음을 의미함
- 한편으로는 노동시장에서도 구직자들 사이에서 갈등이 예상됨. 위에 언급된 경우처럼 코로나19 사태로 인해 직장을 잃은 노동자들은 코로나19 사태 진정 이후 노동시장으로의 재진입을 시도할 것임. 동시에 이제 막 학업 혹은 기술교육을 마친 인력은 처음으로 노동시장에 진입하려 시도할 것임. 하지만 코로나19 사태 이후 “90% 경제” 상황이 뉴노멀(new normal)로 자리잡게 될 경우, 노동시장에 구직자는 많지만 새로운 일자리의 양은 충분하지 않은 실업대란 상태가 장기간 지속될 수 있음. 이 과정에서 연이은 구직활동 실패로 노동시장 (재)진입을 포기하는 인력이 속출할 경우 이는 국가의 복지재정에 부담이 가중될 것으로 예상됨
- 결국 각국 정부입장에서는 일자리 창출 및 경기부양을 위해, 혹은 경기침체 상황에서 고통받는 국민들에게 복지를 제공하기 위해 장기간 적자재정을 편성, 이를 시행해야 되는 상황임
- 또한, 코로나19 사태로 인해 국제 다자주의 움직임 또한 상당수준 퇴보할 수 있음. 코로나19 사태 이전부터 미국과 중국은 무역갈등을 겪고 있었으며 지금은 코로나19 확산이 누구에게 책임이 있는지 문제를 두고 미국과 중국

이 갈등 중임. 더불어, 앞서 언급하였듯이 전 세계 곳곳에서 코로나19 사태에 대한 중국책임론을 내세우며 중국과 갈등을 벌일 징후가 보이기 시작함

- 글로벌 가치 사슬 재건을 통해 세계 무역량을 코로나19 사태 이전 수준으로 다시 회복하려면 글로벌 가치 사슬에 참여하고 있던 모든 국가들 간의 협력이 필요함. 하지만 코로나19 사태 발생 책임 문제를 놓고 국가들 간의 갈등이 지속될 경우 글로벌 가치 사슬 재건은 빠른 시일 안에 이루어지기 어려울 수 있음
- 특히 국가내 코로나19 사태 발생과 그로 인한 사상자 수 증가의 책임을 외부로 돌리려는 정치적 전략을 택하는 국가지도자들이 다수 등장할 경우 코로나19 사태 종결과 이후 세계경제 재건을 위한 국제협력은 요원한 상황이 도래할 수 있음. 이들은 자신들의 정치적 지지율을 올리기 위해 보호무역주의, 이민제한, 내국인을 위한 일자리 창출 등을 시행함으로써 국가 간의 무역과 교류를 감소시키는 정책을 펼칠 수 있음
- 또한, 국가들은 국제협력의 장 역할을 하는 국제기구를 불신하고 이들과 협력하기를 거부하려는 움직임을 보이고 있음. 예를 들어, 미국 트럼프 행정부는 세계보건기구가 코로나 바이러스 확산에 대한 초기대응에 실패하였으며 중국의 꼭두각시(puppet)라고 비난함.³⁹⁾ 더불어 미국 트럼프 행정부는 지금처럼 세계보건기구가 계속해서 중국을 감싸는 모습을 보일 경우 더 이상의 자금지원은 없을 것이라고 선포함.⁴⁰⁾ 이틈을 이용해 중국은 세계보건기구에 3천만 달러를 지원하며 세계보건기구 내에서 그 영향력을 넓히고 있음.⁴¹⁾ 이처럼 국제기구의 행보를 놓고 국가 간의 갈등이 벌어짐에 따라 국가들의 역량이 한데 모이지 못하고 있는 상황임. 이는 코로나19 사태와 그 이후

에 발생할 각종 문제들을 해결하기 위해 국간 간의 협력이 필수적인 상황에서 계속해서 악재로 작용하고 있음

- 세계무역기구 사무총장 호베르투 아제베두(Roberto Azevêdo)는 “국가들이 힘을 합한다면 개별적으로 움직이는 것보다 (세계경제가) 빠르게 회복될 것”이라며 위기 극복을 위한 다자간 협력을 강조하였음.⁴²⁾ 하지만 아직까지 국가들 간에 위기 극복을 위한 협력을 모색하는 구체적인 움직임은 부재한 상황임. 트럼프 행정부 아래 미국은 코로나19 사태 해결을 위해 세계의 리더 역할을 맡을 의증이 없어 보임. 중국 또한 적극적으로 리더십을 발휘하려는 모습은 보이지 않음. 따라서 다자주의 원칙을 통한 코로나19 사태 해결 및 이후 세계경제 회복은 요원해 보이는 상황임
- 마지막으로, “10년 주기설”에 따르면 경제위기는 20세기 후반부터 근 10년 마다 한번씩 발생해 왔음. 우선 1979년에는 제2차 석유파동으로 인해 전 세계 경제가 침체에 빠졌었음. 1987년에는 미국과 유럽증시가 폭락하는 ‘블랙먼데이(Black Monday)’가 발생하였으며 이후에도 1997-98년 동아시아 금융위기와 2007-2008년 세계금융위기로 인해 세계 경제는 위기를 겪었음. 그리고 마침내 이번 2020년 코로나19 사태로 인해 세계경제가 또다시 어려움을 겪게 되었음. 그동안에는 10여년 마다 경제위기를 겪으면서도 세계경제가 붕괴하지 않고 유지되어 왔음. 이번에도 코로나19 사태로 인해 세계경제가 완전히 몰락하는 상황까지는 오지 않을 것으로 보임. 다만 이번 위기를 겪으면서 앞으로 세계경제가 이대로 유지된다면 몇 차례나 더 위기상황을 극복해낼 수 있을지 상황 진단을 객관적으로 해야 할 필요가 있음

주석

- 1) WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. Last updated 27 May 2020. https://covid19.who.int/?gclid=CjwKCAjw5Ij2BRBdEiwA0Frc9TN4J6rr0NrFve6YzLCAY6BetXsZYbDCDHboH_cff3OVn1uKyIWAxoC9fAQAvD_BwE.
- 2) WTO. “Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy.” 8 April 2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm.
- 3) UNCTAD. “COVID-19 triggers marked decline in global trade, new data shows.” 13 May 2020. <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2369>.
- 4) The Economist. “Covid-19’s blow to world trade is a heavy one.” 14 May 2020. <https://www.economist.com/briefing/2020/05/14/covid-19s-blow-to-world-trade-is-a-heavy-one>.
- 5) UNWTO. “International Tourism and COVID-19.” 20 May 2020. <https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19>.
- 6) Makhtar Diop. “Shore up global transport to defeat the COVID-19 (coronavirus) pandemic.” World Bank Blogs. 1 April 2020. <https://blogs.worldbank.org/transport/shore-global-transport-defeat-covid-19-coronavirus-pandemic>.
- 7) IMF. “World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown.” April 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.
- 8) The Economist. “The 90% economy that lockdowns will leave behind.” 30 April 2020. <https://www.economist.com/briefing/2020/04/30/the-90-economy-that-lockdowns-will-leave-behind>.
- 9) Jeff Cox. “US GDP shrank 4.8% in the first quarter amid biggest contraction since the financial crisis.” CNBC. 29 April 2020. <https://www.cnbc.com/2020/04/29/us-gdp-q1-2020-first-reading.html>.
- 10) BBC. “China’s virus-hit economy shrinks for first time in decades.” 17 April 2020. <https://www.bbc.com/news/business-52319936>.
- 11) Ibid.
- 12) 한국은행. “2020년 1/4분기 실질 국내총생산(속보).” 2020/4/23. <http://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10057775&menuNo=200690>.
- 13) 한국은행. “보도자료. 공보2020-5-23호.” 2020/5/28. <https://www.bok.or.kr/portal/singl/cnrcyPolicyDrcMtg/listYear.do?mtgSe=A&menuNo=200755&pYear=2020#content>.
- 14) 산업통상자원부. “2020년 4월 수출입 동향.” 2020/5/1. http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=162898&bbs_cd_n=81¤tPage=61&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v.
- 15) Eurostat News Release Euro Indicators. “Preliminary flash estimate for the first quarter of 2020.” 30 April 2020.

- 16) Tetsushi Kajimoto. "Japan exports slump as coronavirus hits U.S., Chinese demand." Reuters. 20 April 2020. <https://www.reuters.com/article/us-japan-economy-trade/japan-exports-slump-as-coronavirus-hits-u-s-chinese-demand-idUSKBN2210Y9>.
- 17) OECD Interim Economic Assessment. "Coronavirus: The world economy at risk." OECD. 2 March 2020.
- 18) The Economist. "Which emerging markets are in most financial peril?" 2 May 2020. <https://www.economist.com/briefing/2020/05/02/which-emerging-markets-are-in-most-financial-peril>.
- 19) Ibid.
- 20) The World Bank. "COVID-19 (Coronavirus) Drives Sub-Saharan Africa Toward First Recession in 25 Years." 9 April 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/09/covid-19-coronavirus-drives-sub-saharan-africa-toward-first-recession-in-25-years>.
- 21) IMF. "Six Charts Show How COVID-19 Is an Unprecedented Threat to Development in Sub-Saharan Africa." 15 April 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/13/na0413202-six-charts-show-how-covid-19-is-an-unprecedented-threat-to>.
- 22) OECD. "Foreign direct investment flows in the time of COVID-19." 4 May 2020. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/foreign-direct-investment-flows-in-the-time-of-covid-19-a2fa20c4/>.
- 23) World Bank. "World Bank Predicts Sharpest Decline of Remittances in Recent History." 22 April 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>.
- 24) Ibid.
- 25) The Economist. "After the disease, the debt." 23 April 2020. <https://www.economist.com/leaders/2020/04/23/after-the-disease-the-debt>.
- 26) 노정동. "코로나 뉴딜' 중국, 820조 펀다...경기부양 본격 가동." 2020/5/22. <https://www.hankyung.com/international/article/2020052262137>.
- 27) Euronews. "Coronavirus: EU finance ministers agree on €500 billion emergency fund." 10 April 2020. <https://www.euronews.com/2020/04/09/coronavirus-eurogroup-finance-ministers-agree-on-500-billion-emergency-fund>.
- 28) Nagata Kazuaki. "In Japan's record stimulus, which cleared the Diet, what will be on offer?" 30 April 2020. <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/30/business/economy-business/record-coronavirus-stimulus-questions-answers/#.Xsd2hGgzaUk>.
- 29) IMF. "Policy Responses to COVID-19." Last updated 22 May 2020. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>.
- 30) IMF. "Joint Statement World Bank Group and IMF Call to Action on Debt of IDA Countries." 25 March 2020. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/25/pr20103-joint>

statement-world-bank-group-and-imf-call-to-action-on-debt-of-ida-countries.

- 31) G-20. “Communiqué: G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, 15 April 2020.
- 32) The Economist. “China punishes Australia for promoting an inquiry into covid-19.” 21 May 2020. <https://www.economist.com/asia/2020/05/21/china-punishes-australia-for-promoting-an-inquiry-into-covid-19>.
- 33) Kat Devlin, Laura Silver, and Christine Huang. “U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak.” Pew Research Center. 21 April 2020. <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/#unfavorable-views-of-china-continue-to-climb>.
- 34) Dan Mangan and Berkeley Lovelace Jr. “Trump suspects coronavirus outbreak came from China lab, doesn’t cite evidence.” CNBC. 30 April 2020. <https://www.cnbc.com/2020/04/30/coronavirus-trump-suspects-covid-19-came-from-china-lab.html>.
- 35) BBC. “Coronavirus: China accuses US of spreading ‘conspiracies’” 24 May 2020. <https://www.bbc.com/news/amp/world-asia-china-52790634>.
- 36) The Economist. “Has covid-19 killed globalization?” 14 May 2020. https://www.economist.com/leaders/2020/05/14/has-covid-19-killed-globalisation?fsrc=newsletter&utm_campaign=the-economist-today&utm_medium=newsletter&utm_source=salesforce-marketing-cloud&utm_term=2020-05-15&utm_content=article-link-1.
- 37) The Economist. “Covid-19’s blow to world trade is a heavy one.” 14 May 2020. <https://www.economist.com/briefing/2020/05/14/covid-19s-blow-to-world-trade-is-a-heavy-one>.
- 38) The Economist. “The 90% economy that lockdowns will leave behind.” 30 April 2020. <https://www.economist.com/briefing/2020/04/30/the-90-economy-that-lockdowns-will-leave-behind>.
- 39) BBC. “Coronavirus: Trump accuses WHO of being a ‘puppet of China,’” 19 May 2020. <https://www.bbc.com/news/health-52679329>.
- 40) BBC. “Coronavirus: US to halt funding to WHO, says Trump.” 15 April 2020. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52289056>.
- 41) Kinling Lo. “Coronavirus: China donates another US\$30 million to WHO after US funding halt.” South China Morning Post. 23 April 2020. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3081280/coronavirus-china-donates-another-us30-million-who-after-us>.
- 42) WTO. “Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy.” 8 April 2020. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm.

제3부

2020년 국제정세와 관련된 다양한 쟁점들:
극우포퓰리즘의 반출, 금융(세계)화와 불평등,
그리고 미중관계

극우포퓰리즘이란 누가 지지하며 어떤 정당들인가?

강명세

세종연구소 수석연구위원

요약 포퓰리즘은 아주 복합적 현상이다. 포퓰리즘을 어떻게 정의할 것인가에 대해서는 많은 논쟁이 있으며 이는 여전히 진행 중이다. 논쟁에서도 그러나 한 가지 공통점이 존재한다. 기득권에 대한 극단적 비판이다. 기득권 엘리트는 민주주의의 적이며 ‘인민’은 동지라는 시각이다. 즉, 적(기성 엘리트)과 동지(피플)의 극단적 구분하는 것이다. 비판의 대상은 기득권이 추구하는 정책이나 그 결과를 포함한다. 기득권 정치가 추구한 신자유주의나 이민정책은 비판의 대상이다. 이민자는 일자리를 빼앗은 경쟁자이며 자신의 소득을 위협하는 적으로 간주된다. 포퓰리즘의 이러한 극단적 구분은 자유민주주의의 기반인 다원주의를 부정한다. 이런 점에서 그것은 타협과 공존의 정치를 부정하는 극단적 우익이다.

I. 포퓰리즘은 무엇인가?

- 포퓰리즘은 아주 복합적 현상임. 포퓰리즘을 어떻게 정의할 것인가에 대해서는 많은 논쟁이 있으며 이는 여전히 진행 중임. 논쟁에서도 그러나 한 가지 공통점이 존재함. 즉, 기득권에 대한 극단적 비판임. 기득권 엘리트는 민주주의의 적이며 ‘인민’은 동지라는 시각임. 즉, 적(기성 엘리트)과 동지(피플)의 극단적 구분하는 것임. 비판의 대상은 기득권이 추구하는 정책이나 그 결과를 포함함. 기득권 정치가 추구한 신자유주의나 이민정책은 비판의 대상임. 이민자는 일자리를 빼앗은 경쟁자이며 자신의 소득을 위협하는 적으로 간주됨. 포퓰리즘의 이러한 극단적 구분은 자유민주주의의 기반인 다원주의를 부정함. 이런 점에서 그것은 타협과 공존의 정치를 부정하는 극단적 우익임

1. 포퓰리즘에 대한 접근방식

- 포퓰리즘은 두 가지 관점 즉, 수요와 공급의 차원에서 동시에 논의될 필요가 있음. 수요적 측면에서 투표자의 정치적 사회적 선호가 존재하는가를 보는 것임. 포퓰리즘에 대한 수요가 강력할 경우 공급은 정치적 기업가의 몫에 해당함. 수요를 파악하기 위해서는 일차적으로 누가 포퓰리즘을 필요로 하는가에 대해 논의해야 함. 수요에 대한 두 가지 시각이 존재함. 첫째, 경제적 이론은 세계화, 탈산업화, 그리고 기술변화 등 거시적 수준의 변화로 인해 경제적 곤란을 겪는 개인이 폐쇄주의와 권위주의를 선호함. 고용상실과 실업률은 경제적 곤란을 가장 말해주는 징표임
- 둘째, 문화적 현상으로 보는 시각은 문화적 반동 가설을 제시함. 이들은 포퓰리즘을 1970년대 신좌파가 제기하여 널리 확산된 다문화주의, 코스모폴

리탄주의와 같은 진보적 가치에 대한 반동으로 봄. 우익 포퓰리즘 현상은 유럽 지역에서는 유럽연합에 대한 반동으로 민족주의의 강화로, 다른 지역에서는 세계화에 대한 거부운동으로 결부됨. 포퓰리즘이 제기하는 민족주의적 대안은 유럽연합이나 유엔 등 초국가기구의 중재나 타협을 거부함

2. 세 가지 특징

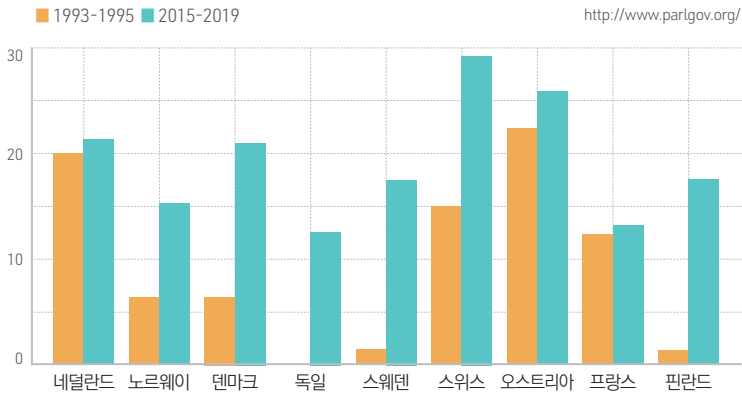
- 포퓰리즘 문헌은 포퓰리즘이 다음 세 가지 특징을 갖는다고 봄(Guiso, Herrera, Morelli, and Sonno 2017). 첫째, 포퓰리즘 정치엘리트는 기성 엘리트에 대하여 ‘인민’의 편을 강조함. 둘째, ‘인민’이 무엇을 염려하고 어떤 가치를 열망하는가를 강조함. 셋째, 단타주의 즉 미래에 미치는 효과를 무시함. 포퓰리즘 정치는 장기적 비용에 대한 고려없이 즉각적으로 보호를 제공하는 정책을 약속하는 정치현상임. 사회적으로 가장 시급한 특정 현안에 대해 즉각적인 해결책을 제시하려 함. 이민문제가 가장 긴요한 것으로 인식되는 사회에서 이민과 무역자유화의 최대 피해자는 포퓰리즘 정치가 주목하는 대상임. 후자를 향해 포퓰리즘 정당과 지도자는 반이민정책과 수입대체정책을 공약함. 이민제한이나 수입대체화는 민족주의적 담론을 매개로 포장함

II. 누가 극우 포퓰리즘을 지지하는가?

- 최근 10년 동안 극우세력의 정치화가 폭발적으로 활성화됨 (<그림 1>). 미국의 트럼프 당선, 영국의 브렉시트, 그리고 프랑스의 극우전선 후보 르펜의 대통령 결선진출은 상징적 사건임. 비례선거제도를 채택하는 많은 유럽국가에서 극우정당은 대규모 의회진입에 성공함. 파시즘의 트라우마가 있는 독일에서도 2017년 극우정당(AfD)이 연방의회 진출했음. 이는 전후 처음

있는 일로 향후 민주주의 정치지형을 더욱 흔들어 놓을 것으로 예상됨. 좌익 포퓰리즘도 우익에 포퓰리즘에 비해 정도는 작지만 새로운 결집을 이루고 있음(강명세 2019)

| 그림 1 | 극우 포퓰리즘 지지 증가(%)

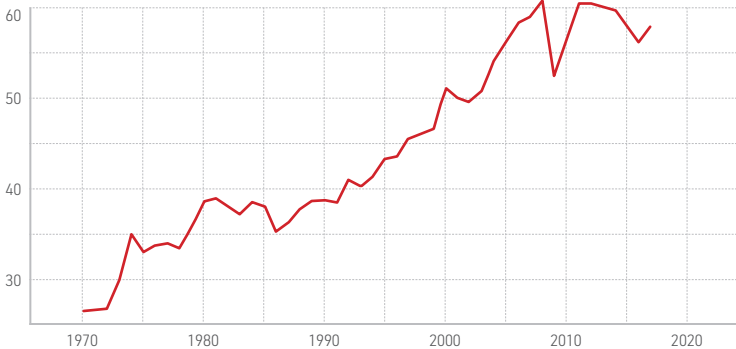


Ⅲ. 극우 포퓰리즘의 환경

- 세계화와 기술변화는 극우포퓰리즘이 성장하는 환경임. 세계화는 인적 및 물적 교류의 지속적 팽창을 의미하며 이는 노동시장의 변화를 유발함. 특히 2001년 중국의 세계무역 참여이후 세계무역은 급팽창했음(〈그림 2〉). 저가형 중국 공산품의 수입으로 유럽 각국의 제조업이 위축되고 이에 따라 고용이 감소됨. 미중유의 시장경쟁은 수혜자와 승자도 만들지만 열패자도 만들어짐. 열패자는 복지국가의 보호를 필요로 하며, 국제경쟁이 가속화하고 자유무역주의는 약화되며 보호주의가 발호함

- 세계화, 탈산업화, 그리고 기술변화의 압력으로 잠복해 있던 갈등의 이중적 구조가 수면 위 부상함. 즉 전통적 좌우 갈등과 더불어 사회문화적 갈등이 부가된 복합적 갈등구조임. 전통적으로 좌우의 이념적 균열은 복지국가와 재분배정책 라인을 따라 형성됨. 한편 기술변화와 결부된 직업구조의 변화는 새로운 계급을 만들며 중간계급과 노동계급의 분화 발생함. 탈산업화가 동반한 복지서비스의 확대로 사회문화부문 일자리가 대폭 증가. 사회문화 전문직은 직무 성격상 전통적 관리직이나 기술전문직이 위계적이라면 보편주의를 선호함. 한편 제조업의 노동계급은 일자리가 감소하는 가운데 특히 비숙련 노동이 증가. 노동계급의 직무는 성과달성을 목표로 하는 직무 특성상 조직 위계적이며 권위주의적 문화가 지배적임

| 그림 2 | 세계화: GDP 대비 무역 비중(%) 1970-2020



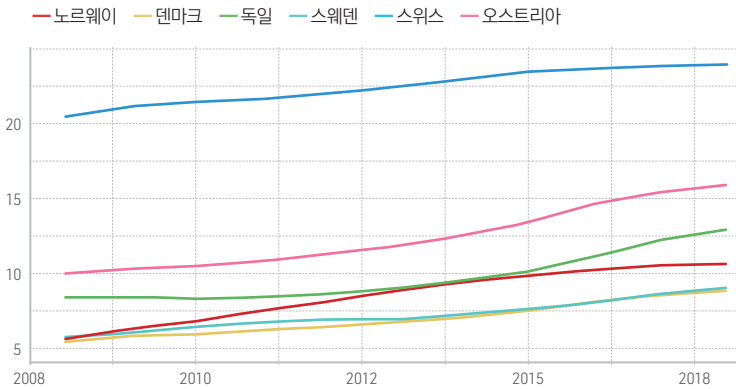
- 기술변화는 노동생산성을 획기적으로 높이며 이에 따라 제조업의 고용은 감소하고 서비스업이 고용을 제공함. 그러나 대부분 수작업을 필요로 하는 서비스업은 생산성이 낮으며 임금은 낮고 일자리 창출에는 한계에 봉착함. 한계는 기존 복지국가의 제도적 차이에 따라 다른 모습으로 나타남(Oesch 2015). 미국갈

이 소득불평등이 일반화된 자유주의 복지체제에서는 대량의 그러나 저임의 서비스 일자리가 창출되며 소득불평등은 더 악화됨. 한편, 스웨덴의 사민주의 복지에서는 정반대로 국가가 공공부문 확대를 통해 양질의 서비스 일자리가 늘어남. 대륙형 복지체제에서는 서비스부문 임금이 전체 평균을 따라 상승하며 필요한 서비스는 가족이 직접 담당하며, 따라서 서비스 고용은 증가하지 않음

- 세계적 변화에 수반된 사회적 변화는 개인적 선호에 영향을 끼침. 변화의 사슬은 1980년대 이후 누적되어 이제는 새로운 길로 이어짐. 새로운 길은 복합적 정치균열을 따라 진행함. 과거 정치균열을 압도했던 경제적 균열은 이제 사회문화적 균열과 공존하며 때로는 충돌하여 전혀 새로운 정치배열을 만들고 있음. 새로운 정치배열 속에서 태어난 포퓰리즘은 전후 볼 수 없었던 새로운 정치적 현상에 해당함. 포퓰리즘의 시간은 전후 체제가 불안해지기 시작한 1980년대에 잉태되었음
- 탈산업화, 세계화 및 기술변화의 거대한 변화는 계급의 변화에 ‘조용한 혁명’을 잉태했음. 거대한 변화가 개인에 미치는 영향은 계급으로 파급되었음. 기술변화가 낳은 가장 큰 변화는 사회문화전문직 계급의 확대임. 경영관리직 중간계급이 주로 위계적 노동 분야이라면 사회문화 직종은 주로 대인관계를 기반으로 하는 점에서 서로 사회적 태도가 다름. 기술직 또는 관리직 계급은 조직과 기업의 성공을 강조하는 조직논리에 친숙하고 위계적 질서를 수용함. 생산직 노동자는 기술직 전문직과 위계적 관계에 있으나 직업의 특성상 비슷한 문화에 익숙함
- 한편 컨설팅, 의사, 재활전문가, 교사, 사회 서비스 종사자 등은 고객이나 환자와의 관계를 처리하는 일을 하며 관리직과는 달리 조직적 이해를 우선시

할 필요가 없음. 따라서 사회문화 및 서비스 분야의 직업은 자유주의적인 반
면관리직과 생산직 노동은 권위주의적 직업문화를 가짐. 하위 서비스 노동
계급도 동일한 분야에 있는 사회분야전문직처럼 대면적 직업이라는 점에서
생산직 노동계급보다 덜 권위주의적임

그림 3 | 외국계 인구 비중(%) 2008-2018



○ 새로운 정치지형을 논의할 때 빼놓을 수 없는 요인은 이민문제임. 이민노
동은 주로 노동수입국의 생산노동계급과 경쟁관계에 있으며 후자의 직업
안정과 소득을 위협하거나 적어도 피해자에게는 주관적으로 그렇게 인식
됨. 세계화는 상품과 서비스뿐 아니라 노동의 이동을 의미하며 선진민주주
의 국가에서 해외에서 출생한 인구비중이 지속 증가해왔음. <그림 3>에서
보듯 서유럽에서 외국계 인구의 비중은 지속적으로 늘고 있음. 특히 스위스
는 20%를 초과했으며 독일과 오스트리아는 2010년 이후 크게 증가하고 있
음. 이 세 나라에서 전례없는 극우 포퓰리즘 정당이 강세를 보이고 있음. 가
장 해외출생 인구가 많은 스위스에서는 최근 27%에 근접함. 스위스에서 기

성정당이 포퓰리즘을 수용하여 가장 강력한 세력을 형성한 것은 우연이 아님. 또 이민자가 급속히 증가하는 스웨덴에서 처음으로 포퓰리즘이 의회에 진입한 것도 우연이 아님

- <표 1>은 서유럽 10개국에서 1998-2002년 기간에 시행된 인구조사에서 드러난 이민노동자의 직업분포임. 이민비중이 가장 높은 직업은 나라를 불문하고 생산노동의 직업군임. 1998-2002년 기간의 인구센서스는 이민 등을 관찰할 수 있는 현재 접근 가능한 가장 최신 자료이다.

생산노동은 단순노동과 비숙련 직업의 합한 집단범주에 해당. 오스트리아 이민노동은 38% 이상이 노동시장의 밑바닥에 해당하는 생산노동자임. 그 다음으로 생산노동이 많은 곳은 독일(34%), 이탈리아(29.9%), 스웨덴(25%) 순임. 생산노동을 서비스노동과 합하면 이민노동자의 직업 중 가장 높은 비중을 차지함. 이와는 대조적으로 고학력의 전문직 이민은 모든 나라에서 20% 미만에 불과함. 이민노동의 이러한 저숙련노동 편향성은 노동력 수입국 내부에 심각한 사회문제를 야기시킬 수 있음 (Scheve and Slaughter 2001; Malhorta, et. al., 2013). 이들은 수입국의 저숙련 노동과 경쟁하며 일 자리를 위협하고 임금상승을 저해하는 결과를 낳는다고 인식됨. 수입국의 저숙련 노동이 세계화를 반대하는 이유는 이처럼 일차적으로 경제적 손해 때문임. 한편 전문직 등 인적자원에 기반한 직업은 전문직 수입에도 경제적 손실을 입지 않음. 지식경제가 성장하면서 고학력의 전문직에 대한 수요가 증가하기 때문임

| 표 1 | 이민노동 직업분포(%) 2000

국가	입법행정	전문직	기술직	사무직	농업노동	장인	서비스	생산노동
오스트리아	6.3	6.9	12.3	7.3	0.7	14.2	13.8	38.2
핀란드	2.1	18.2	13.4	5.6	1.7	10.4	18.4	24.0
프랑스	8.9	12.9	13.9	8.3	2.5	18.7	10.6	23.1
독일	1.3	8.9	13.2	7.2	0.6	19.7	14.9	34.0
이탈리아	9.0	8.4	13.7	6.0	1.6	17.1	13.6	29.9
네덜란드	8.1	16.1	14.9	11.5	1.4	9.9	11.4	22.3
노르웨이	6.8	14.0	18.8	7.1	1.1	9.5	21.7	20.7
스웨덴	3.0	13.9	11.5	7.3	0.4	7.3	20.5	25.0
스위스	6.0	8.6	10.6	6.7	0.7	10.4	11.1	9.3
영국	16.3	17.7	13.0	12.8	0.4	5.4	16.3	17.3

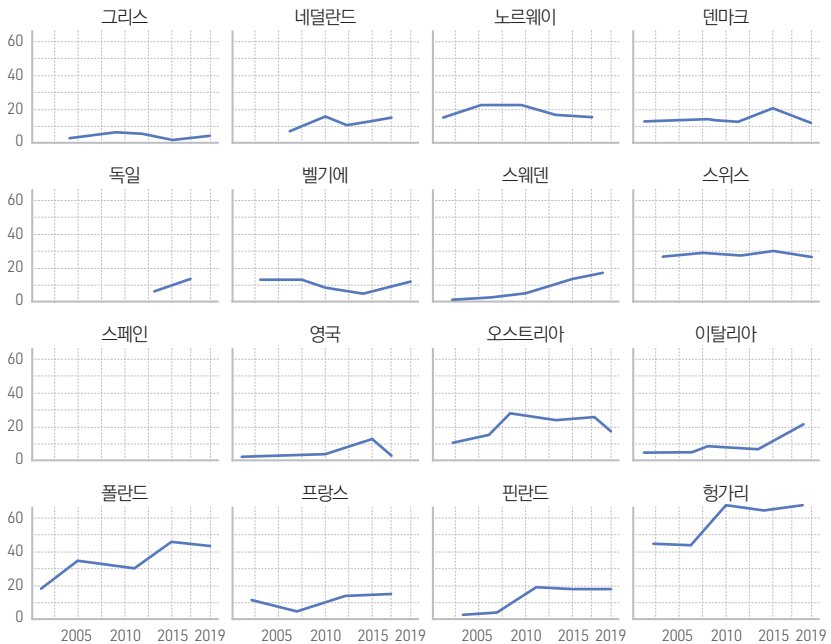
자료: stats.oecd.org, 2000 인구조사기반

○ <그림 4>는 서유럽 16개국의 최근 20년의 새로운 정치지형도임.

2000년 이후 극우 포퓰리즘 정당이 주요 의회선거에서 얼마나 선전했는가를 보여줌. 헝가리처럼 예외적으로 급성장한 경우를 제외해도 극우정당의 신장세는 뚜렷한 상승곡선을 그리고 있음. 서유럽 전반적으로 극우 포퓰리즘 정당이 선전하는 추세를 보이는 가운데서 몇 가지 두드러짐을 볼 수 있음. 첫째, 극우 포퓰리즘 정당이 전통적 사회당 강세지역에서 괄목할만한 득표율을 기록하는 점임. 특히 노르웨이, 덴마크, 스웨덴 등 사회주의 계열정당이 오래 집권해왔던 복지국가에서도 극우정당이 급성장한다는 점이 눈길을 잡음. 둘째, 나치즘 트라우마가 포퓰리즘 재현을 가로막았던 독일에서마저 2017년 연방의회 선거에서 극우정당(AfD)은 일거에 12.4%의 득표력을 과시하며 총 709석 중 94석을 차지했음. 노동계급의 정당이 강고한 것으로 유명한 북유럽에서도 노동계급 일부가 포퓰리즘 정치를 지지함. 이들은 세계화와 기술변화의 충격에 무방비 상태였던 저숙련 저학력의 노동계급으로서 경제적 고통

을 가장 뼈저리게 경험하며 일자리는 점점 사라지고 소득감소를 체험하고 있음. 셋째, 탈공산화 국가에서 극우 포퓰리즘이 강세를 보이고 있음. 시장사회로의 전환과정에서 겪는 ‘성장통’의 후유증이 나타난다는 증좌임. 경험하지 못했던 무한경쟁의 압력에 동구 투표자의 반작용으로 해석될 수 있음

| 그림 4 | 유럽의 포퓰리즘 정당 2000-2018



IV. 문화적 반동

- 거대한 변화는 문화적 균열을 잉태하며 문화적 균열은 새로운 직업과 계급을 통해 나타남. 사회구성의 변화로 생겨난 새로운 직업과 계급의 등장

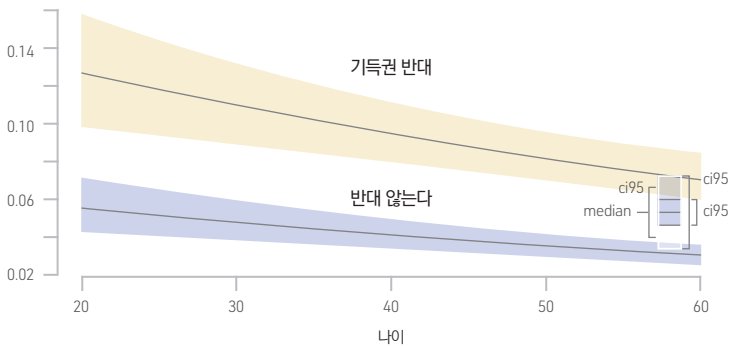
은 과거 육체노동의 노동자와 정신노동의 화이트 칼라 층의 이분법적 계급분류를 무용지물화시킴. ‘조용한 혁명’은 산업화에서 탈산업화 사회로 이행하면서 일어났음. 경제성장으로 생존의 불안이 사라지면서 생존 자체를 위협하는 것으로 것들에 대한 경계 또한 사라지고, 외부자나 다름에 대해 관대해짐. 기술변화가 산아제한을 가능하게 하자 여성이 사회에 진출하기 시작하고 그 결과 성평등은 실현될 수 있었음. 나라마다 사회적 조건에 따라 정도와 속도는 다르지만 문화적 보편성은 실현됨. 문화적 가치는 “근대화의 추진력과 전통의 지속적 영향력 사이의 균형”을 의미함(Inglehart 2018, 11)

- 경제적 불만은 포퓰리즘 정치가 생겨나는 데 필요한 일차적 조건임. 세계화 등 시장경제의 심화가 지속되며 사회적으로 가장 열악한 집단이 우선적 피해자가되면 이들은 이민노동과 경쟁해야 하며 수입침투로 인한 고용위협을 마주해야 함. 이들은 경제적 이유에서 반이민적 태도를 품게 됨 (Scheve and Slaughter 2001). 신자유주의의 열패자는 이들보다 상위의 노동계급에게도 심리적 불안을 줌. 잠재적 실업과 소득감소를 우려하여 포퓰리즘 정당의 지지에 합류하게 됨
- 일자리 감소와 이민인구의 증가로 세계화 또는 유럽연합에 대한 반감이 증가함. 미국의 제조업 노동자는 중국산 공산품 수입에 대해 보복관세를 공약했던 트럼프를 지지했음. 영국의 노동계급 또는 노인층은 유럽연합 탈퇴에 찬성함. 프랑스 노동계급은 유럽연합 확대에 반대하는 국민전선의 르펜을 지지했음

1. 반엘리트주의: ‘엘리트는 우리의 이해가 아니라 자신의 이익에만 관심을 갖는다’

- 포퓰리즘을 정의하는 핵심 기준의 하나는 반기득권 성격임. 포퓰리즘은 엘리트중심주의에 대한 반대운동임. 트럼프는 워싱턴 기득권을 비판하고 보통사람을 위한 정치를 공약했음. 브렉시트를 주도했던 영국의 보리스 존슨은 브뤼셀의 결정을 런던으로 가져와야 한다고 주장했음. 반엘리트주의에 동조하는 사람은 10.7%가 포퓰리즘 정당을 지지했다면 동조하지 않는 이의 4.25%가 지지했음 (<그림 5>)

| 그림 5 | 기득권 엘리트 반대와 포퓰리즘 지지확률

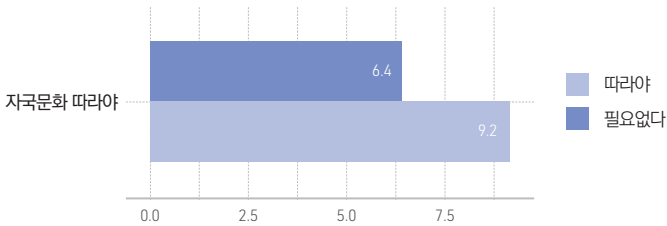


2. 이민자는 “우리의 전통과 관습을 따라야 한다”

- 문화적 반작용은 우선 이민자에 대한 혐오로 나타남. 포퓰리즘은 이민자에 대한 차별적 태도에서 드러남. 포퓰리즘 정당은 이를 이용해 이민자 혐오증을 부추겨 지지를 얻으려 함. Pew Research Center는 포퓰리즘과 관련 공적

여론조사를 실시했음. 그 결과 <그림6>에서 보는 바와 같이, 이민자가 자국 문화를 따라야 한다는 의견이 그럴 필요 없다는 의견보다 더 높게 나타났음

| 그림 6 | ‘이민자는 자국문화와 전통 따라야 한다’와 포퓰리즘

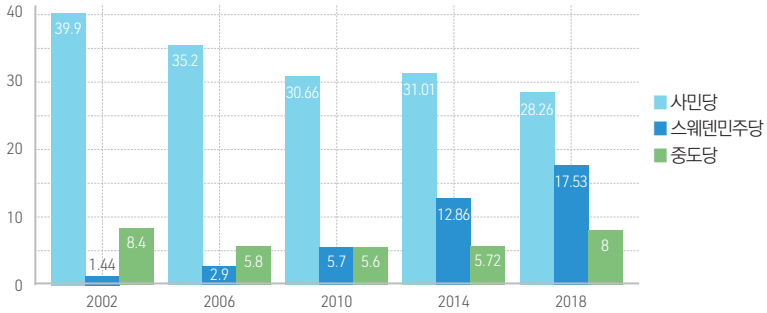


3. 복지소비니즘: 이민자는 자국경제에 부담이다

○ 이민자가 급증하면서 자국경제에 부담이 되고 자신들의 세금으로 구축한 복지체제를 편승하여 복지재정을 약화시킨다는 여론이 등장함. 자국경제에 부담이 된다고 믿는 투표자의 11.2%, 그렇지 않다는 응답자 가운데 6.9%가 지난 총선에서 포퓰리즘 정당을 지지했음. 독일의 경우 자국경제부담이라고 생각하는 사람의 6.06%가 독일 포퓰리즘 정당 대안당을 지지한 반면, 부담으로 생각하지 않는 사람은 1.7%만이 대안당을 지지했음. 불과 2009년 총선까지 진입하지 못했던 포퓰리즘 정당 대안당(AfD)은 2013년 선거에서 처음으로 연방의회에 입성하고 2017년에는 12% 이상의 득표를 기록하고 총 709석에서 94석을 차지했음

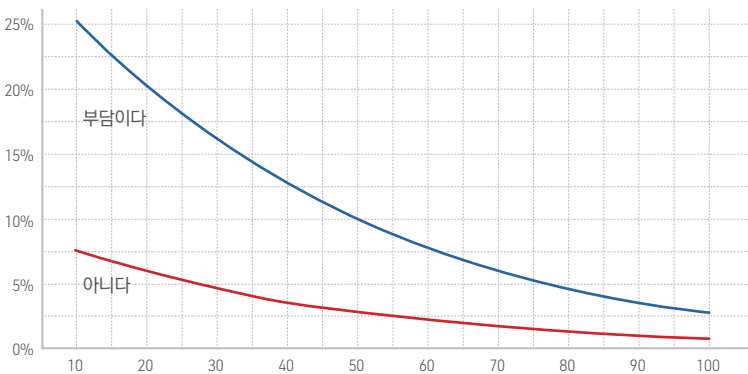
○ 특히 주목을 끄는 것은 스웨덴 포퓰리즘 정당인 스웨덴 민주당(SD)이 최근에 기록한 성과임

| 그림 7 | 스웨덴 포퓰리즘 2000-2018



- 전후 가장 오랫동안 단독 또는 연합으로 집권했던 사민당의 득표율이 하락하는 대신 포퓰리즘의 스웨덴 민주당 득표율이 증가하여 이제는 전통적 우파정당을 압도하여 제2당의 위상을 차지함. 이렇게 높은 지지를 짧은 시간에 획득할 수 있었던 것은 잠재적 지지층이 존재하기 때문임. 스웨덴에서 이민자가 국가경제에 부담이 된다는 즉 복지소비니즘에 동의하는 투표자가 지속 증가했음. <그림8>에서 보듯, 이민자가 스웨덴 경제에 부담을 준다고 보는 사람과 그렇지 않은 개인이 스웨덴 민주당을 지지하는 데 큰 격차가 있음

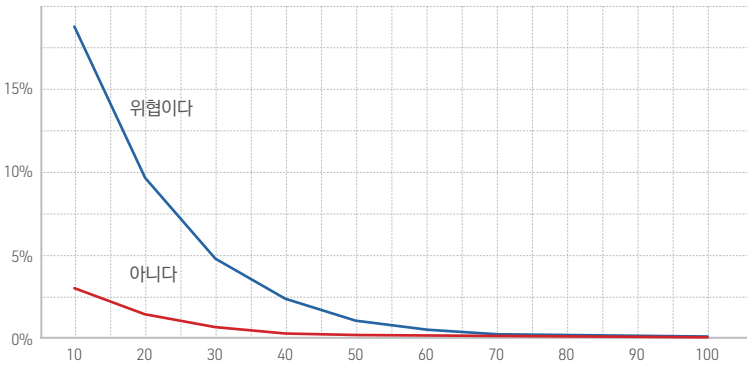
| 그림 8 | 스웨덴 대안당 지지



4. 이민자는 테러위험을 높인다

- 과거 10년 동안 중동 불안의 급증으로 중동난민이 유입되면서 유럽의 테러발생이 증가하였음. 이민자 유입이 자국의 테러위험을 증가시킨다는 인식이 늘고 이는 다시 포퓰리즘 정당의 지지로 연결됨 (〈그림 9〉). 테러위험으로 인식하는 응답자 가운데 11.1%, 위협으로 인식하지 않는 응답자의 6.63%가 포퓰리즘 정당을 지지했음

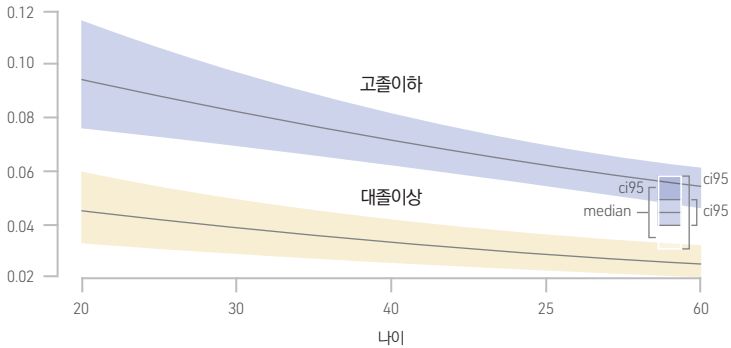
〈그림 9〉 이민자 테러위험인식과 독일 대안당 지지



5. 비 고학력자가 지지한다

- 대졸 이상의 학력자는 고졸 이하의 개인에 비해 포퓰리즘을 지지하지 않는 것으로 나타남. 교육은 정보를 습득할 수 있는 방식을 전수하는 동시에 정보처리능력을 높여주기 때문에 선거에서 정당이나 후보를 더 정확하게 비교해서 판단할 수 있게 할 수 있음 (〈그림 10〉)

| 그림 10 | 대출 및 이하의 포퓰리즘 지지 2018

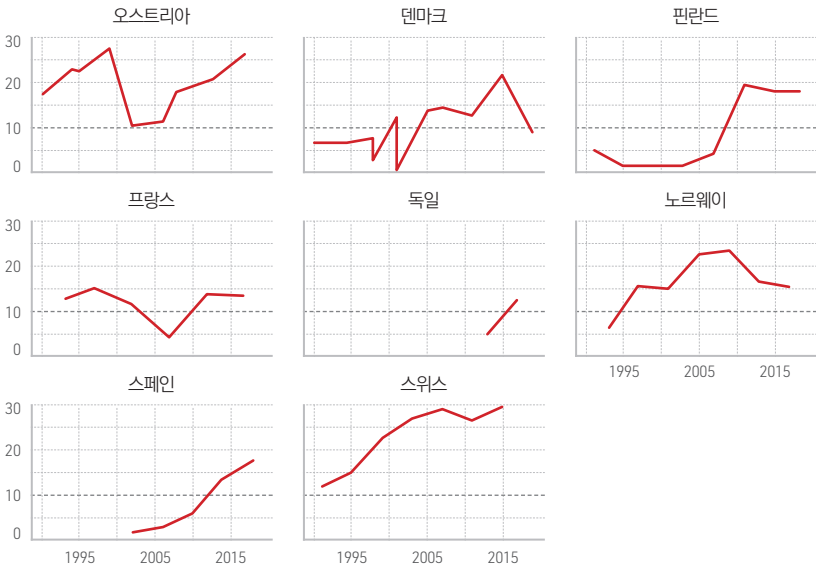


V. 반세계화와 사회문화적 정치

- 우익 포퓰리즘 정당은 이민자, 여성 및 성 소수자 등 사회적 소수에 대한 억제 정책을 지지함으로써 지지층 확보에 주력하고 있음. 다문화주의를 반대하고 권위주의 태도를 지지함. 한편 세계화와 탈산업화의 패자인 노동자 비정규직의 지지를 얻으려고 복지 등 재분배에 대해서는 기존의 완강한 반대에서 후퇴함
- 지난 20년 동안 지속된 유럽통합과 2001년 중국의 WTO 가입은 열패자 집단에게 경제적 어려움을 가중시켰음. 열패자의 경제적 어려움은 브렉시트, 트럼프, 그리고 프랑스 극우전선 등을 통해 드러남. 경제적 이익의 손실은 문화적 상실감을 초래했음. 상품과 서비스의 자유화, 특히 이민노동이나 난민의 갑작스런 증가는 민주주의의 투표자-정당 관계에 일대 변화를 가져옴. 외부자와 그들이 가져온 생활양식에 대한 적대감이 발생함. ‘우리’ 집단이 결속하여 ‘그들’의 침입을 통제해야 된다고 믿는 정체성의 정치가 등장함

- 포퓰리즘의 선거성공은 일차적으로 노동계급의 지지에 있음. 포퓰리즘과 노동계급의 역설적인 ‘역사적’ 결합은 두 가지 요인이 변하지 않는 한 지속될 것으로 예상됨. 첫째, 노동계급이 자신의 정치적 정체성을 계급으로부터 ‘민족’으로 이동하게 만든 사회경제적 압력이 좀처럼 바뀌지 않을 것임. 둘째, 노동계급이 과거 지지했던 진보정당이 노동계급이 필요로 하는 보호정책을 제공하지 않는 한 노동과 사회당의 전통적 결합의 복원은 불가능할 것임
- 우익 포퓰리즘 정당이 노동계급의 지지를 얻는 전략적 태도는 정강정책으로 나타나고 있음. <그림 11>에서 보듯, 극우 포퓰리즘 정당은 2010년대 후반 최근 선거에서 지지세를 확산하는 데 성공하고 있음

| 그림 11 | 포퓰리즘 총선 득표(%) 1990-2019



출처: <http://www.palgov.org/>

VI. 노동계급의 이탈

- 노동계급이 전통적 지지정당인 사회당 또는 사민당에서 이탈하여 포퓰리즘 정당으로 이동하고 있음 (표 2). 2010-2018년 동안의 변화를 보면 2010년 사민당 지지는 40%에서 2017년 31%로 감소했고 같은 기간 포퓰리즘 정당 지지는 20.3%에서 23.7%로 증가했음. 사민당은 반대로 전문직의 정당이 되었음. 전문직 계급은 사민당에 대해 지속적으로 20%대의 지지를 보내고 있음

표 2 | 노동계급의 우익 포퓰리즘 정당지지

년도	정당	비숙련 노동	전문직
2010	포퓰리즘	20.3	9.6
2013	포퓰리즘	15.3	10.3
2017	포퓰리즘	23.7	8.4
2010	사민당	40.0	29.0
2013	사민당	31.1	24.8
2017	사민당	31.7	24.2

자료: ISSP 2013, 2018

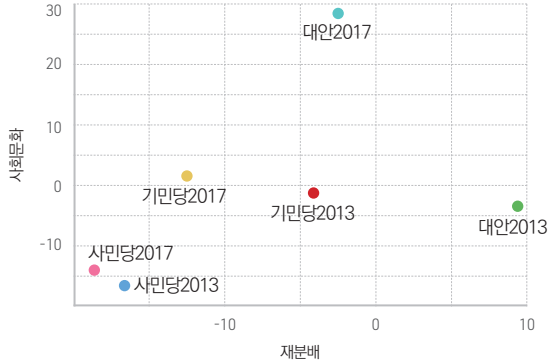
- 계급구성의 변화는 정치균열에 영향을 줌. 정치균열은 전통적으로 물질 이해를 중심으로 한 단일한 균열과 더불어 보편주의-특수주의 차이에 기반한 문화적 균열이 지배적이었음. 물질 이해는 복지국가의 확대를 놓고 서로 대립해왔음. 조세없이 복지는 불가능한 것이며 재분배와 사회적 보험은 첨예한 경제적 이해의 갈등의 축을 형성했음
- 피케티(Piketty 2018)는 프랑스, 미국 및 영국을 대상으로 100년의 여론조사에 대한 분석을 통해 최근 30년의 '교육혁명'이 계급정치를 바꾸어 놓았

다고 보았음. 엘리트집단 간 노동분업이 발생하여 지적 직업에 만족하는 브라운 엘리트와 자본축적을 추구하는 경영 엘리트의 분화를 말함. 피켓티의 주장은 새로운 것은 아님. 신중간계급의 좌경화 현상을 세계화의 보편적 논리에 기초해서 설명하려는 피켓티와는 다른 각도에서 직업구조의 변화에 주목하는 연구도 비슷한 주장을 제시했음. 직업구조의 변화는 계급의 변화를 유발하고 계급의 변화는 정치균열의 일대 변화를 만들었다는 가설임. 피켓티의 연구가 최신의 현상을 포함하지만 주로 장기적인 추세에 주목한다면 계급연구는 최근 10여년 기간에 일어난 현상을 기반으로 함

VII. 포퓰리즘 부상과 정당체제의 재편?

- 거대하지만 조용한 변화는 수십 년을 경과한 후 정치적으로 중대한 결과를 낳았음. 미국의 트럼프가 당선된 것은 물밑에서 오랫동안 진행되어왔던 거대한 변화의 귀결이었음. 트럼프 시대는 소위 제1의 갈등을 제치고 제2의 갈등이 수면 위로 부상하면서 나타난 정치재편임(Kitschelt and Rehm 2019). 문화적 균열은 국가의 경제적 개입과 관련된 영역을 제외한 영역 즉 법과 질서, 개인적 권리, 성평등, 다문화 등 광범한 부분을 포괄하는 차원임.
- 계급분화와 사회적 선호가 결합하여 정당배열구조에 중대한 영향을 줌. 정당배열의 변화는 좌우 모두에게 일어남 (Kitschelt 1994; 1995). 계급이 세분화되고 계급간 이해가 경제적 및 문화적 차원에서 엇갈리기 때문에 과거처럼 단순히 노동 대 자본 또는 좌우 갈등으로 도식화할 수 없음. 중간계급은 더 이상 하나가 아니라 직무형태에 따라 경영관리, 기술, 그리고 사회문화적 분야에 분화되었음

| 그림 12 | 독일 정당체제 변화 2013-2017



- <그림 12>는 독일 정당체제의 변화를 보여줌. 기민당, 사민당 및 대안당이 3당 체제를 형성하는 모습임. 진보, 보수, 포퓰리즘 정당의 정강정책에서 제1균열을 대표하는 복지확대(수직축)와 제2균열을 대표하는 다문화주의(수평축) 문제가 차지하는 비중을 보여줌. 대안당은 재분배 측면에서는 시장주의를 완화하고 문화적 차원에서는 더욱 권위주의를 강화하는 변화를 보임. 다문화주의는 이민문제를 표현하는 것으로 포퓰리즘이나 극우정당이 전략적으로 동원하려는 쟁점임. 한편 복지확대는 경제적 균열의 핵심으로서 전통적으로 우파 정당이 반대해온 정책을 대표함. 포퓰리즘은 정당은 다문화주의에 대해서는 적극 반대하지만 복지확대에 대해서는 기성 우파정당과는 다른 입장을 보임. 포퓰리즘은 생산직 노동계급을 의식한 선거전략으로 덴마크, 핀란드, 스웨덴 및 영국의 포퓰리즘 정당은 복지국수주의 정책을 제시함

참고문헌

강명세 2019. 불평등 민주주의와 포퓰리즘. 바오.

Guiso, Luigi, Herrera, Helios, Morelli, Massimo, and Tommano Sonno 2017. "Populism: Demand and Supply." CEPR working paper No. DP1871, 2018.

Inglehart, Ronald. 2018. Cultural Evolution. Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert 1994. The Transformation of European Social Democracy. Cambridge University Press.

Kitschelt, Herbert, and Philip Rehm 2019. "Secular Partisan Realignment in the United States: The Socioeconomic Reconfiguration of White Partisan Support since the New Deal Era." Politics and Society volume 47. no. 3.

Piketty, Thomas. 2018. "Brahmin Left vs. Merchant Right: Rising Inequality & the Changing Structure of Political Conflict." WID world working paper series. 2018.

Pew Research Center 2018. Spring 2018 Survey Data.

Scheve, Kenneth F., and Matthew J. Slaughter 2001; Malhorta, et. al., 2013

금융(세계)화·불평등·토빈세: 21세기 ‘거대한 전환’의 경제적 조건

정진영

경희대학교 국제학과 교수

요약 오늘날 미국 중심의 국제질서를 떠받쳐주고 있는 핵심적 요소는 달러화와 월가를 중심으로 작동하는 고도로 금융(세계)화된 국제통화·금융체제이다. 그런데 이 체제는 19세기 자율조정시장 못지않게 많은 문제점들을 안고 있고 지속가능하지 않다. 21세기 초반의 ‘거대한 전환’은 이러한 국제통화·금융체제의 와해로부터 일어날 가능성이 크다. 토빈세는 매우 과격하고 이상주의적인 아이디어로 종종 치부돼 왔다. 그러나 오늘날 국제통화·금융체제의 질서정연한 개혁을 가능하게 해줄 수 있는 매우 현실적인 대안이다. 그러면서도 미중간의 패권경쟁을 통한 국제질서의 변동 못지않게 오늘날 세계정치경제질서의 작동방법을 근본적으로 바꾸는 거대한 전환의 계기가 될 것이다.

I. 변동기의 국제질서, 어떻게 볼 것인가?

1. 국제질서의 변동 가능성

○ 미국의 쇠퇴와 중국의 부상

- 탈냉전 이후 미국은 세계 유일의 초강대국으로서 “단극적 순간”(Unipolar Moment)을 누렸음. 이는 2차 세계대전 이후 설립된 미국중심의 “자유주의 국제질서”가 극단적으로 강화되고 이념화되는 계기가 되었음
- 그러나 미국은 유일 초강대국으로서의 지위를 남용하고 스스로 권력 기반을 붕괴시킴으로써 하드 파워나 소프트 파워의 거의 모든 측면에서 자유주의 국제질서의 유지기반을 스스로 붕괴시키고 있음
- 중국의 부상은 이전 일본이나 독일(유럽)의 부상과는 달리 미국 중심의 자유주의 국제질서의 근본적 변동을 초래할 수 있는 소지가 있음

○ 세계금융위기

- 2008년 미국 월가에서 발발한 세계금융위기는 미국의 달러와 금융시스템에 기초한 국제통화·금융질서의 취약점을 노출시키는 계기가 되었음
- 세계금융위기는 사실상 북대서양의 위기였으며, 이후 미국과 서구 vs 중국의 상대적 경제력 격차가 크게 감소하는 결과가 초래됐음
- 세계금융위기 이후 신자유주의와 이에 기초한 세계금융의 유토피아 건설 프로젝트는 이념적 설득력을 상실하였음

○ 불평등의 심화와 자유민주주의의 위기

- 세계화, 금융화, 기술혁신 등으로 인하여 사회적 불평등이 급속하고도 광

범위하게 심화되었음

- 불평등 심화로 정치적 분열과 갈등이 고조되고 있으며, 이에 따라 주요 선진국들에서 자유민주주의의 위기가 도래하였음
- 반세계화와 국가·인민주권 회복을 내세우는 포퓰리즘(Populism)이 세계적으로 확산되는 추세를 보이고 있음
- 반세계화, 포퓰리즘, 불평등과 정치적 갈등의 심화는 자유주의 국제질서를 유지시켜 줄 수 있는 국내적 기반을 약화시킴

2. 패권변동과 거대한 전환

○ 국제정치학계에서의 패권안정론의 영향

- 패권안정이론은 국제정치학계에서 현실주의와 자유주의를 막론하고 국제질서의 변동을 설명하는 주요한 시각으로 수용. 다만 패권안정의 기제와 방법을 보는 시각에 있어서 현실주의자들은 패권의 물리력과 강압을 중시하는 반면에, 자유주의자들은 패권을 통한 공공재 공급과 선의를 강조하는 차이가 있음
- 오늘날 미국 중심의 자유주의 국제질서의 변동 가능성에 대한 논의도 국제학계든 국내학계든 거의 대부분 패권안정이론의 틀 속에서 이루어지고 있음
- 최근 국내의 한 학술지에서 “탈냉전 30년의 조명”을 특집으로 다루면서 E.H.Carr의 <20년의 위기>를 텍스트로 사용하여 “전간기 20년”과 “탈냉전 30년”을 비교하는 작업을 수행하였음. 그런데 여기서 Carr에 대한 이해와 해석은 주로 패권안정론의 영향을 받아서 이루어졌음¹⁾

○ 패권변동 vs 거대한 전환

- 패권안정론은 미국의 쇠퇴와 중국의 부상이 국제(경제)질서를 불안정하

계 만들 것이라는 예측을 가능하게 하는데, 이는 최근의 미중관계를 설명하는데 적실성이 있음

- 그러나 “패권질서의 변동”과 “거대한 전환”은 다른 개념이고, 상이한 변동을 설명하고자 하는 것임. 물론 패권의 변동이 거대한 전환을 가져올 수 있고, 거대한 전환이 패권질서의 변동을 당연히 가져올 수 있음. 그러나 Polanyi가 말한 “거대한 전환”은 경제와 사회, 국내정치와 국제정치를 조직하고 운영하는 방법에서의 근본적인 전환을 가리키는 것으로, 패권 변동보다 넓고 본질적인 변화를 가리킴(손정욱 2019)
- Karl Polanyi(1944)는 19세기 체제의 근간인 유토피아적 자기조정시장이 사회의 자기보호운동으로 파괴되면서 19세기 질서를 구성한 다른 제도들도 유지될 수 없게 됨으로써 대전환이 일어나게 되었다고 설명²⁾

3. 본고의 문제의식

- 오늘날 국제질서변동의 핵심적인 열쇠는 미국의 달러에 기초하여 월가(Wall Street)를 중심으로 작동하는 국제통화·금융체제의 존속 여부에 달려 있음. 여기에는 두 가지 도전이 있음. 하나는 외부에서, 즉 중국으로부터 오는 도전이고, 다른 하나는 국제통화·금융체제 자체의 지속가능성에 여부에 따른 도전임
- 중국이 경제적으로 그리고 군사적으로 부상하여 미국을 압도하면서 패권 경쟁(또는 전쟁)에서 승리하면, 국제통화·금융체제는 달러화와 월가 중심에서 위안화와 상해 중심으로 이동하게 될 것임. 그런데 중국 중심의 국제경제질서가 반드시 비자유주의적일 것이라고 단정할 수 없음. 무력으로 미국을 제압할 수 없는 상황에서 중국이 미국에 승리하려면 현행 국제경제체제의 틀 속에서 게임을 해야 하기 때문임. 따라서 미국 중심에서 중국

중심으로의 패권 변동은 현실적 가능성 문제를 차치하고라도, “거대한 전환”일 수도 있고 아닐 수도 있음

- 이에 비해 신자유주의에 기초한 세계금융질서의 본질적 한계를 인정하고, 금융(세계)화를 완화·포기하고 제한적 금융의 시대로 되돌아간다면 21세기 초 새로운 “거대한 전환”의 가능성이 열릴 수 있음. 이를 위한 방안으로 외환거래에 약간의 세금을 부과하는 원래의 토빈세(Tobin Tax)와 세계금융위기 이후에 활발히 논의된 금융거래 전반에 낮은 세율의 세금을 부과하는 일반(general) “금융거래세”(Financial Transactions Tax)도 입이 유력한 방안으로 고려될 수 있음
- 빈번한 금융위기의 발발과 사회적 불평등의 심화, 자유민주주의의 위기 속에서 21세기 초 새로운 “거대한 전환”의 필요성과 가능성이 제기되고 있음

II. 금융화·금융세계화: 유토피아적 환상과 지속가능성

1. 금융의 유토피아

○ 자기조정시장이라는 유토피아

- Polanyi는 19세기 “자기조정시장”(Self-Regulating Market) 건설을 위한 노력을 “유토피아적 실험”(utopian experiment)이라고 규정(Polanyi 1944, p.250). 자기조정시장을 위해서는 모든 생산요소들의 시장들이 조성되고 이것들이 긴밀히 통합되어 “하나의 거대한 시장”(One Big Market)을 형성해야 함
- 그런데 이것은 유토피아를 건설하려는 프로젝트임. 노동, 토지, 화폐는 시장에서의 수요-공급에 따라 자유롭게 거래되는 상품과는 본질적으로 다른

생산요소들이기 때문에 시장에서의 자유로운 거래의 대상이 될 수 없음

- 따라서 자율조정시장을 구축을 위한 노력이 진행될수록, 노동, 토지, 화폐를 시장기구라는 “악마의 맷돌”(Satanic Mills, Polanyi 1944, p.33)로부터 보호하려는 사회적 저항이 자연히 일어나기 마련이고, 이는 결국 자율조정시장의 붕괴를 가져옴

○ 금융(세계)화와 금융유토피아

- 1980년대부터 미국과 영국을 중심으로 추진된 금융시장 자유화와 세계화를 위한 노력도 국내적으로뿐만 아니라 전 세계적으로 통합된 완전하고 자유로운 금융시장을 건설하려는 유토피아적 실험이라고 규정할 수 있음³⁾
- 신자유주의의 교리에 따라 완전경쟁시장을 국가를 통하여 완성하겠다는 “시장완성”(Market Completion)의 목표가 금융시장의 자유화와 세계화에 적용. 이를 위해 금융 탈규제와 자본자유화가 추진되었고, 금융혁신의 이름으로 매우 다양한 파생금융상품들이 출현
- 아데어 터너(Adair Turner)는 이를 애로우-드부루(K.Arrow & G. Debreu) 정리를 현실적 구현하려는 노력에 비유하였음(아데어 터너, 2017, p.60): “만일 모든 거래에 대한 시장이 존재하고 그 시장이 효율적으로 작동된다면, 그 시장에서 일어나는 생산과 소비는 다른 누군가를 더 나쁘지게 만들지 않고서는 어떤 사람을 더 좋아지게 만들 수 없는 그러한 생산과 소비”가 가능하다는 이른바 “파레토 효율” 상황을 현실에서 만들기 위한 노력
- 경제·경영학 분야에서 발전한 효율적 시장가설, 합리적 기대가설, 자본자산가격결정모델(CAPM) 등 정교한 이론들이 금융(세계)화를 이론적으로 뒷받침하였음
- 영국 금융감독위원장을 역임한 터너(터너, 2017, p.61)에 따르면, 이러한 방향으로의 금융시장 발전에 크게 기여한 파생금융상품이 바로 신용부도

스왑(CDS). CDS 시장의 발전은 “신용위험과 관련된 시장을 완성시켜 가격발견을 보다 정확하게 해주고, 위험해지도 용이하게” 해줌으로써 “거래가 늘어날수록 유동성이 커지고 가격도 보다 효율적으로 결정된다”는 믿음을 심어줌

- 그린스펀(Alan Greenspan 2003)은 미국 연준(Fed) 의장이었던 2003년의 한 연설에서 CDS와 같은 신용파생상품들의 발전이 “리스크에 대한 측정과 관리를 위한 더욱 세련된 방법들”을 제공함으로써, “리스크가 은행 시스템 내부에서나 다른 금융중개기관들 및 기관투자자들 사이에 광범위하게 분산되도록” 하여 개별 금융기관들과 금융시스템의 전반의 안정성을 높였다고 평가함
- 금융기관들은 대출자산을 보유하여 이자수익을 거두는 전통적인 방식(Lend-and-Hold, L&H)에서 벗어나, 보유자산을 유동화하여 현금을 확보하고 이를 다시 대출하여 자산을 확보하는 다양한 기법들(Originate-to-Distribute, OTD)을 사용하여 금융거래량을 폭발적으로 증가시키고, 이를 통해 수익을 획득하는데 열중함. 대표적으로 부동산담보채권(MBS) 등을 묶어서 자산담보부증권(CDO)을 만들고, 여기에 CDS를 결합하여 무디스나 S&P와 같은 신용평가기관들로부터 높은 신용등급을 부여받아 매각하는 수법이 활발히 사용되었음
- 이러한 방법으로 소위 구조화된 금융상품들은 전 세계적으로 매각되었으며, 월가를 중심으로 전 세계의 금융시장이 더욱 깊이 통합되는 결과를 가져왔음
- 금융세계화와 더불어 외환거래도 폭증했고, 외화채권도 금융(세계)화의 주요한 자산으로 활용됐음. 국제결제은행(BIS 2019)이 3년마다 발행하는 조사자료에 따르면, 하루 평균 외환거래량은 1989년 0.5조 달러에서 1995년 1.2조 달러, 2007년 3.3조 달러, 2019년 6.6조 달러로 폭발적으

로 증가하였음

- 이러한 금융화와 금융세계화가 유토피아 프로젝트인 이유는, 플라니의 자율조정시장처럼, 금융(세계)화된 금융시장이 자체적인 불안정과 위기의 씨앗을 내장하고 있기 때문임

2. 금융(세계)화의 지속불가능성

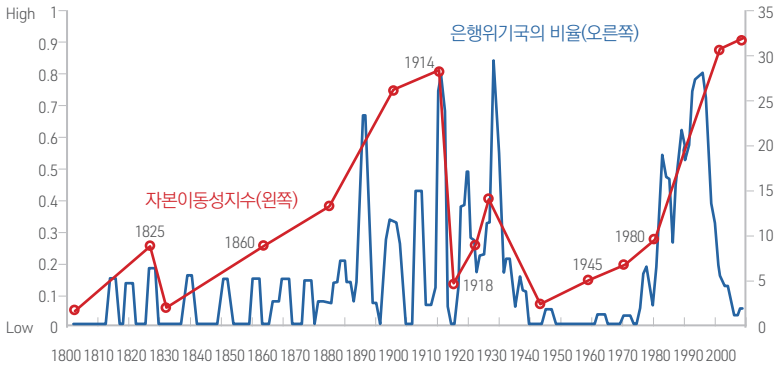
○ 금융(세계)화와 금융위기

- 민스키(Hyman Minsky)의 “금융불안정가설”(Financial Instability Hypothesis): 자본주의 시장경제는 스스로 불안정과 위기의 씨앗을 뿌리며, 금융시스템이 이러한 경향을 필연적인 것으로 만들고 증폭시킴. 금융시장의 자율조정기능과 정면으로 배치되는 주장임
- 미국 연준 의장을 지낸 엘렌(Janet Yellen)은 2009년 당시 샌프란시스코 연준의 총재로서 행한 한 연설에서 세계금융위기 이후에 민스키의 저작들이 필독서가 됐다고 말함. 노벨 경제학상을 수상한 크루그만(Paul Krugman) 교수는 “이제 우리는 모두 민스키주의자”라고 선언함 (Economist 2016).
- 그린스핀의 반성(New York Times 2008): 세계금융위기 직후 미국 의회에서 개최된 청문회에 출석하여 그린스핀은 자신의 과오를 인정하는 발언을 했음: “자유시장의 자기교정 능력”(self-correcting power of free markets)에 대한 자신의 지나친 믿음이 금융기관들의 리스크 관리능력에 대해 의심하지 않도록 하였고, 비유량 주택담보채권(서브프라임 모기지)의 위험을 과소평가하게 하였으며, 부동산 시장에 버블이 만들어지고 있다는 경고를 무시하게 했다”고 고백. 그러면서 그는 2007년 여름부터 지난 수십 년간을 지배해온 현대금융의 리스크관리 패러다임을 떠받치고

있는 ‘전체적인 지적 기반’이 “붕괴했다”고 진술함

- 라인하트와 로고프(Carmen Reinhart & Kenneth Rogoff 2008)의 연구: 금융이 자유화되고 금융부문이 팽창하면 경제에 거품이 만들어지고 금융 위기가 도래하는 패턴이 역사적으로 반복되고 있음을 보여줌. <그림1>는 국제적 자본이동의 자유화 정도와 은행위기 발생의 빈도 사이의 강력한 상관관계를 보여줌

| 그림 1 | 자본의 국제적 이동성과 금융위기의 빈도



자료: Reinhart and Rogoff (2008), “This Time is Defferent,” NBER Working Paper No.13882, p.8.

○ 금융혁신과 금융중개의 효율성

- 금융부문의 탈규제와 정보통신기술의 발전에 따른 금융혁신으로 금융거래량의 폭발적인 증가와 더불어 금융이 경제에서 차지하는 비중이 크게 증가하였지만 금융중개의 효율성은 증가하지 않았음
- 필리폰(Thomas Philippon) 교수팀의 연구에 따르면, 미국 금융시장에 있어서 금융중개 비용은 중개된 금융자산 규모의 1.5%~2.0% 정도로 역사적으로 거의 일정하게 유지되고 있다고 함: “오늘날 금융중개의 단위당 비

용이 1900년경이나 마찬가지다. 이것은 수수께끼 같은 일이다. 정보기술(IT)의 발전은 금융자산을 매입하고, 혼합하고, 보유하는 물리적 거래비용을 낮추었다. 매매비용은 확실히 줄어들었다. 그러나 거래량은 더 많이 증가했고, 적극적인 자산관리는 비싸다... 그 결과 자산관리의 단위비용은 거의 일정한 상태로 남아 있다.”⁴⁾

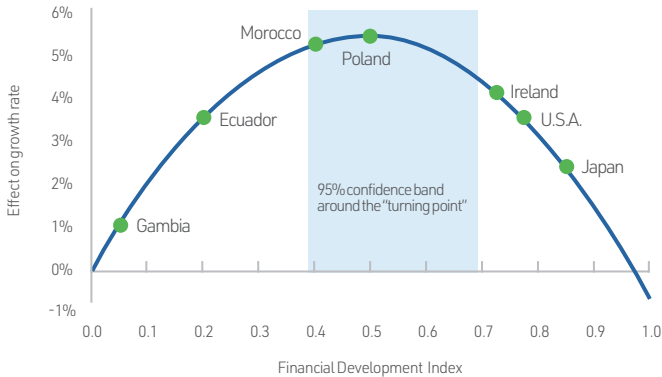
- 즉, 금융혁신으로 온갖 종류의 금융상품들이 출현하고 금융거래의 양이 폭발적으로 증가했지만 자본이 풍부한 부문과 부족한 부문을 중개하는 비용은 거의 변하지 않았다는 것임
- 따라서 금융혁신에 따른 수익은 결국 금융기관들과 거기에 종사하는 사람들의 몫으로 돌아갔음. 금융화가 사회적 불평등을 심화시킨 이유이기도 함

○ 금융(세계)화와 경제발전

- 금융(세계)화는 어느 정도까지는 실물경제의 성장에 기여하지만, 금융(세계)화가 그 수준을 넘어서면 기여도가 줄어들고 심지어 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 것이 많은 연구들의 공통된 결론임
- 아테어 터너(2017, p.51)가 이러한 연구결과를 잘 정리해 주고 있음: “금융이 시장경제에 중요한 역할을 하고 금융심화는 경제발전의 일정 수준까지는 긍정적 영향을 미치지만, 금융심화와 경제발전의 관계는 선형관계도 아니고 무한히 그 관계가 유지되는 것도 아니다. 금융(특히, 부채의 경우가 그렇다)이 일정 수준을 넘어서서 과잉이 되면 오히려 해로우며, 자유시장경제에 맡겨놓게 되면 사회적 필요성에 부합하는데 실패할 수 있다.”
- 아르칸드 등(Arcand et al. 2015)의 연구에 따르면 실물부문에 대한 여신이 GDP의 100%가 넘으면 금융심화가 생산성 증가에 기여하지 않는다고 함
- 국제결제은행(BIS)의 세체티와 카류비의 2015년 BIS 보고서(Cecchetti & Kharroubi 2015)나 세해이 등(Sahay et al. 2015)의 2015년 IMF

Working Paper 등도 유사한 결론을 제시하고 있는데, 이를 그림으로 나타내면 다음과 같음(그림2)

| 그림 2 | 금융발전이 경제성장에 미치는 영향



자료: Sahay et al. (2015), "Rethinking Financial Deepening," p.16.

○ 금융(세계)화와 민주주의의 위기

- 금융(세계)화가 민주주의에 대한 위협이 되는 이유는 긴밀히 연관된 세 가지 이유로 나누어 볼 수 있음
- 첫째, 정치의 영역을 축소하기 때문. 프리드만(2003, p.106)의 '황금구속복'(Golden Straitjacket) 비유가 여기에 해당됨: "당신의 나라가 [세계 금융시장에 깊숙이 참여함으로써] 황금구속복을 입는다면 정치적 선택은 펨시콜라와 코카콜라 사이로 줄어들 것이다... 집권당이 민주당이든 공화당이든, 보수당이든 노동당이든, 드골당이든 사회당이든, 기독교 민주당이든 사회민주당이든 관계없이 정부가 [황금구속복의] 핵심규칙들로부터 멀리 벗어나면 투자자들이 이탈하고 이자율은 상승하고 주가가치는 떨어지는 것을 보게 될 것이다."

- 둘째, 금융시장을 통한 정부정책에 대한 규율(discipline) 때문. “정부로서는 금융시장에서의 신용이 유권자와의 신용보다 더 중요”(Gill 1995, p.79). 마르틴과 슈만(2003, pp.100-101.)의 웅변적 표현이 이를 잘 설명해줌: “[외환 및 주식증권의 거래꾼들은] 급증하는 거대한 자유투자자본의 흐름을 제멋대로 움직이면서 아무런 제재나 간섭도 받지 않고 식은 죽 먹듯이 한 나라나 민족의 흥망성쇠를 하루아침에 결정지을 수 있다... 국제금융시장에서 아무도 모르게 신속히 움직이고 있는 엄청난 거래상들이 특정 나라의 경제를 좌지우지 주물러댈 때마다, 그리고 그 나라 정치가들로 하여금 별다른 대책도 못 세우고 속수무책으로 멍하니 쳐다보기만 하는 구경꾼으로 만들어 버릴 때마다, 그 나라 신문이나 방송에서는 교체되는 정치가들의 이름과 그를 뽑아준 국민들에 대한 비난이 난무할 뿐이다.”
- 셋째, “바닥을 향한 경주”(Race to the Bottom) 때문임. 금융(세계)화에 따라 기업들은 수익 극대화를 요구하는 주주들의 요구에 민감하고 세계시장에서의 경쟁에 노출됨. 국가들은 기업들의 경쟁력과 수익성을 증진시키는 방향으로 정책을 추진. 노동 및 복지정책이 후퇴하고 민주주의의 사회적 기반이 약화되는 결과가 초래함

III. 금융(세계)화와 불평등

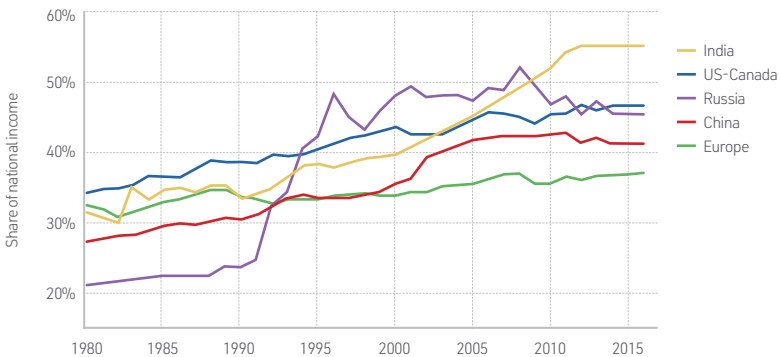
1. 불평등의 세계화

○ 불평등의 심화

- 불평등에 관한 논의는 국내 불평등과 국제적 불평등, 소득 불평등과 부의 불평등으로 구분돼 이루어짐.⁵⁾ 지난 수십년 간 불평등이 급속히 증가하고 있다는 얘기는 국내사회에서의 불평등 증가를 가리킴

- <그림 3>은 1980년부터 최상위 10% 소득 그룹이 전체 국내에서 차지하는 비중의 증가추세를 보여줌. 이러한 추세는 소득 불평등이 심화되고 있다는 사실을 보여주는 것임
- 이러한 소득 집중은 최상위 1% 또는 0.01% 소득집단이 차지하는 비중을 보면 더욱 뚜렷하게 나타남. <세계불평등보고서>의 이른바 “코끼리 곡선”(Elephant Curve)에서 세계 상위 1%는 1980-2016년 사이 세계소득 증가분의 27%를 차지함으로써 코끼리가 코를 들고 있는 모습의 코 끝부분을 차지함(World Inequality Report 2018, p.13)
- 그러나 국가 간 불평등의 경우 중국과 인도, 동남아시아 개도국들의 급속한 성장에 힘입어 오히려 완화하는 추세를 보임. 또한 전 세계 인구의 소득을 하나의 집단으로 보고 글로벌 불평등을 조사하는 경우에도 신흥국과 개도국들의 중산층 증가로 불평등이 완화되는 모습이 나타남
- 이에 비해 선진국들 내부에서는 중산층 이하 주민들의 소득 점유율이 하락하고 최상층부의 소득이 급속히 증가하면서 불평등이 악화되는 추세를 보임

| 그림 3 | Top 10%의 소득 비중 증가 추세



자료: World Inequality Report 2018, p.44.

○ 불평등 심화의 원인들

- 국내사회의 불평등 심화를 설명하는 가장 중요한 요인으로 세계화와 기술변화가 주목을 받아 왔음
- 세계화로 선진국들의 중산층 이하 소득집단의 소득증가가 거의 이루어지지 않거나 하락한 반면에 상층부 소득집단은 급속히 소득이 증가하였기 때문임. 신흥국의 고속 성장으로 중산층이 크게 증가하였지만, 이들 국가들에서도 상층부의 소득이 더 빨리 증가하여 소득 불평등은 심화되었음
- 기술변화로 선진국들에 있어서 고기술 집단의 소득은 급속히 증가하고, 기술수준이 낮은 집단의 소득은 증가하지 못했음. 세계화에 따른 신흥국 중산층들과의 경쟁이 선진국 저기술 노동자들에게는 불리하게 작용함
- 부의 불평등 심화도 소득불평등에 큰 영향을 미치고 있음. 피케티(2014)는 자본소득증가율(r)이 경제성장률(g)보다 크다($r > g$)는 발견을 통하여 자본소득의 중요성이 더욱 증가하고, 소수의 자산계급(rentier)이 사회의 최상층부를 차지하는 이른바 “세습자본주의”(Patrimonial Capitalism)의 도래 가능성을 우려하였음
- 개별 국가들의 수준에서 노동체제나 복지제도 등의 요인들이 소득분배에 중요한 영향을 미치기 때문에 나라마다 불평등 심화의 속도와 양상이 다르게 나타남

2. 금융(세계)화와 불평등

○ 금융화가 불평등을 가져오는 이유

- 금융화(financialization)는 금융부문의 경제적 비중이 증대하고 정부와 기업의 운영에 있어서 금융적 고려가 우선시되며, 금융기관과 금융엘리트의 사회적·정치적 영향력이 증대하는 현상을 가리킴⁶⁾

- 금융화의 정도를 측정하는 지표들로는 금융부분의 부가가치가 GDP에서 차지하는 비중, 금융부문 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중, 금융부분의 부채가 총부채에서 차지하는 비중, 상장기업들의 주가 총액의 GDP 대비 비중 등이 활용되고 있음
- 팔리(Palley 2007, P.3)는 금융화의 주요한 효과를 3가지로 정리: 첫째, 실물부문보다 금융부분의 상대적 중요성 증가; 둘째, 실물부문에서 금융부문으로의 소득 이전; 셋째, 소득불평등의 증가와 임금의 정체에 기여
- 켈러 등(Kohler et al. 2019)은 최근 기존 연구들에 대한 리뷰를 통하여 금융화가 임금소득의 비중에 영향을 미치는 네 가지 채널을 제시하였음; 첫째, 자본의 탈출(exit) 옵션 강화에 따른 노동의 협상력 약화; 둘째, 주주가치 증시로 인한 비금융기업들의 금융지불 증가로 노동의 몫이 감소; 셋째, 자본시장에서의 경쟁증대로 기업의 효율성과 수익률 증시 경향; 넷째, 가계부채의 증가로 노동의 금융 취약성 증가 및 계급의식 약화됨
- 주요 국제경제기구들에서 출간한 보고서들도 금융(세계)화가 불평등, 특히 노동소득분배의 악화에 강력한 영향을 미친다고 지적하고 있음. ILO(2011, p.61)는 근로자의 협상력 약화와 기업경영에 있어서 주주배당의 중요성 증가를 강조. OECD(2012, pp.143-44)도 ILO와 비슷하게 금융화가 기업경영자들로 하여금 주주가치의 극대화를 추구하게 만들고, 기업인수합병의 압력에 시달리게 만듦으로써 노동자들의 협상력을 약화시킨다는 점을 지적하였음. IMF(2017년 4월, p.131)는 금융화의 노동소득비율 감소에 영향을 미치는 두 가지 채널로서, 첫째, 투입비용이 싼 해외로의 생산 이전 가능성, 둘째, 자본 희소국의 지분비용 감소로 인하여 자본으로 노동의 대체가 용이해짐

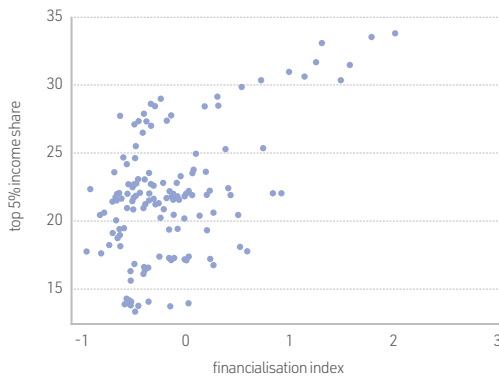
○ 금융(세계)화와 불평등 심화 사이의 상관관계

- 금융(세계)화를 포함하여 사회적 불평등 심화에 영향을 미치는 것으로

알려진 여러 변수들과 불평등 사이의 상관관계를 조사하는 연구들이 최근 다수 출간됨⁷⁾

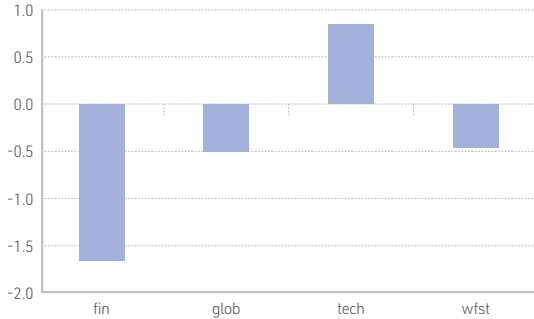
- <그림4>는 20개 OECD 국가들의 1995-2007년 데이터를 활용하여 금융화와 최상위 5%가 차지하는 소득 비중 사이의 상관관계를 보여주는 것으로, “전반적으로 매우 강력한 상관관계”가 관찰됨(Kus 2012, p.478)
- <그림5>는 1970년부터 2007년까지 71개국(28개 선진국과 48개 개도국) 패널 데이터를 활용하여, 노동소득 분배에 영향을 미치는 것으로 논의되는 4개의 변수들 - 금융화, 세계화, 기술변화, 복지국가 축소 - 이 실제로 노동소득의 비중 변화에 얼마만큼의 영향을 미쳤는지를 분석한 결과를 보여줌. 여기서 볼 수 있는 것처럼, 금융화가 노동소득의 비중 감소에 가장 큰 영향을 미친 것으로 나타났음
- 요약하자면, 1980년대 이후 세계적으로 사회적 불평등이 급속히 증가하였는데, 이는 금융화에 따른 노동소득의 비중 감소와 소득 최상위 집단의 소득 증대가 크게 영향을 미친 결과라고 볼 수 있음

| 그림 4 | 금융화의 정도와 OECD 국가들의 상위 5% 소득 비중 상관관계



자료: Kus(2012), p.492.

| 그림 5 | 임금소득비중의 변화에 기여한 요인들 (1990/94-2000/04)



* fin:금융화, glob:세계화, tech:기술변화, wfst:복지국가축소
 자료: Stockhammer(2017), p.26.

IV. 토빈세와 ‘거대한 전환’의 비전

1. 토빈의 제안

○ 원래의 제안

- 토빈(James Tobin) 교수는 1972년 봄 프린스턴대에서의 강연에서 경제 정책의 효율성을 높일 수 있는 방안들 중의 하나로 현물외환거래에 약간의 세금을 부과하는 방안을 제안함. 그리고 1978년 미국 동부경제학회 회장 취임연설에서 토빈세 문제를 집중적으로 거론하였음. 토빈세에 관해 토빈이 제안했던 내용의 핵심이 여기서 발견됨⁸⁾
- 토빈은 외환거래에 약간의 세금을 부과하자는 말을 “과도하게 효율적인 국제통화시장의 바퀴에 약간의 모래를 뿌리자”(throw some sand in the wheels of our excessively efficient international money markets)

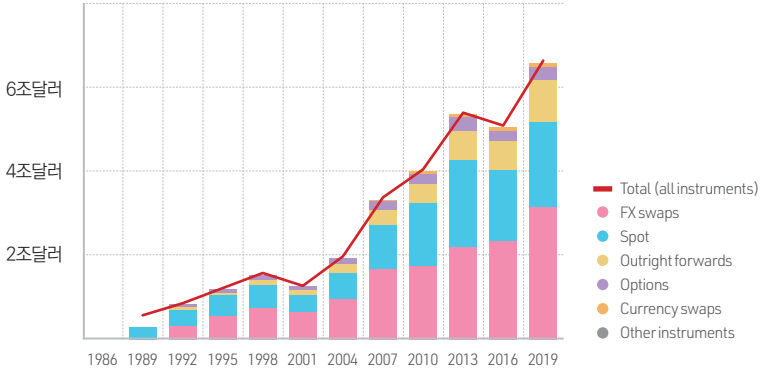
라는 문구로 표현하였음(Tobin 1978, p,154). 그리고 그 방안으로 “국제적 합의”를 통해 “모든 나라들이 현물외환거래에 대해 일률적으로 1%의 세금을 부과”하자고 제안하였음

- 토빈은 토빈세 도입이 필요한 이유로 경제정책 자율성 확보와 투기적 외환거래 차단을 강조하였음. 각국이 완전고용을 달성하기 위해서는 경제정책결정에 자율성이 있어야 하는데, 금리 차이로 자본의 국제적 이동이 증가하고, 이것이 환율의 변동을 가져오면, 각국은 정책자율성을 가질 수가 없게 됨. 그런데 외환거래에 세금을 부과하면 그만큼 금리 차이를 허용할 수 있는 여유를 갖게 되고, 환율변동을 통해 수익을 추구하는 투기거래를 막을 수 있게 됨. 특히 단기 외환거래의 경우 낮은 세율의 토빈세도 매우 큰 부담이 되기 때문에 투기차단에 효과적일 수 있음
- 토빈은 외환시장이 투기장화 되는 것을 극히 우려했고, 제로섬 게임의 외환투기거래에 투입되는 인력과 자원은 세계경제 전체로 보면 낭비라고 지적: “막대한 지적 자원과 기업의 자원이 주로 제로섬 게임의 금융투기에 낭비”되고 있으며, 토빈세는 이를 차단하는 “매우 무해한 방법”이라고 주장하였음(Tobin 1996, pp.495, 496)

○ 토빈세 논의의 전개

- 토빈의 제안 이후 외환거래는 토빈이 우려했던 대로 급속히 팽창하였고, 대규모 외환·금융위기가 빈번히 발생했으며, 각국 정부들의 통화정책 운영은 커다란 제약을 받아 왔음
- <그림6>은 1일 평균 외환거래량의 증가를 보여주는데, BIS가 중앙은행들에 대한 서베이 조사를 통하여 3년마다 발표하는 자료에 기초한 것임

| 그림 6 | 세계 외환시장의 1일 평균 거래량



자료: BIS (2019)

- 그러나 토빈세는 토빈의 생전에 학계나 정책서클에서 큰 관심을 받지는 못했음. 그는 1996년에 유엔개발계획(UNDP)의 후원으로 출간된 토빈세에 관한 편집서의 서문에서 다음과 같은 말을 하였음(Tobin 1996, pp.viv-x): “나는 외환거래세 아이디어를 거의 4반세기 전인 1972년 프린스턴대학의 제인웨이 강연에서 풀장에 떨어뜨렸다... 1977년에 나는 용기를 내서 미국 동부경제학회 회장 취임 연설을 전적으로 이 아이디어에 받쳤다. 그러나 별로 파문을 일으키지 못했다. 사실 (물속에) 돌맹이처럼 가라앉았다고 할 수 있다. 전문경제학자들은 그냥 무시해 버렸다. 가끔 저널리스트들이나 금융분석가들이 관심을 보였을 뿐이다. 그것도 통화위기 때에나 관심을 보이다가 위기가 진정되면 사라져 버렸다.”
- 토빈의 지적처럼, 토빈세에 대한 논의는 주로 대형 금융위기 직후에나 잠깐 활발하게 일어났음. 1990년대 초반의 유럽통화체제(EMS) 위기와 멕시코 폐소위기, 1990년대 후반의 동아시아 금융위기, 그리고 2008년의 세계금융위기 등이 예외없이 토빈세 논의를 활성화시켰음

- 1995년 3월 코펜하겐에서 개최된 <세계사회발전정상회의>를 계기로 UN의 재정확충과 국제적 공공재 공급에 필요한 재원을 마련하기 위한 수단으로 토빈세 도입이 논의되기 시작하였음. UN의 <새천년개발목표>(MDGs) 달성을 위해 필요한 추가적인 자금조달을 위한 혁신적인 방안도 토빈세 도입에서 찾아졌음
- 동아시아 금융위기와 세계금융위기를 계기로 세계금융질서 개혁을 위한 토빈세 도입을 주창하는 비정부단체들이 다수 출현하였음. 1998년 프랑스에서 출범한 ATTAC(Association for the Taxation of Financial Transactions and Citizen's Action)이 대표적임
- 2008년 세계금융위기 이후에는 미국 의회와 EU집행부(EC)에서 금융거래세 도입을 위한 시도들이 이루어졌음. 미국 상·하원의 민주당 의원들이 다수의 금융거래세 법안을 제출했고, EU차원의 금융거래세 도입을 위한 시도도 상당한 정도로 진척되었었음(정진영 2018, CRS 2019)

2. 토빈세 도입을 둘러싼 쟁점들

- 토빈세 도입이 난항을 겪어온 이유는 금융강국과 금융권의 반대 외에도 몇 가지 쟁점들에 대한 논란이 학계에서도 잘 정리되지 않고 있는 데서도 찾을 수 있음
- 이전(migration)과 대체(substitution)의 리스크
 - 토빈세가 도입되면 이를 회피하기 위하여 외환(금융)거래가 토빈세를 부과하지 않는 나라로 이전하거나, 외환거래와 동일한 효과를 낼 수 있는 다른 금융상품으로 대체될 것이라는 우려가 존재함(Kenen 1996)
 - 이러한 리스크를 방지하기 위한 다양한 방안들이 논의되었음. 예컨대, 토빈

세를 부과하지 않는 나라들에 대해서는 높은 세율의 토빈세를 패널티로 부과한다거나, 토빈세 부과기준을 금융상품 발행자의 국적 기준으로 하여 그러한 금융상품이 어디서 거래되든 토빈세가 부과되도록 하는 방법이 제기돼 왔음

- 최근에는 외환거래나 파생상품거래가 중앙결제기구를 통하여 청산되는 점에 착안하여 중앙결제기구를 통해 토빈세를 부과하는 방안이 거론되고 있음. 예컨대, 외환거래의 경우 각국 중앙은행의 실시간총액결제시스템(RTGS), 국제금융정보전산망인 SWIFT, 그리고 실시간 국제상호결제시스템인 CLS(Continuous Linked Settlement)은행을 통하여 토빈세를 효과적으로 부과할 수 있음(Leading Group 2010)

○ 국제적 조정(coordination)의 문제

- 토빈세를 일국 차원에서 부과할 것인가 아니면 세계 전체 차원에서 부과할 것인가의 문제가 있는데, 토빈세 부과 효과성과 국제적 공공재 공급을 위한 자원 마련이라는 측면에서는 당연히 세계 전체적으로 공동의 토빈세 부과가 바람직함
- 그러나 이 경우 국가들 사이의 이익조정 문제가 심각히 제기됨. 토빈세 부과에 반대하는 나라들이 있고, 토빈세 징수에 따른 자원 분배에 이해관계가 다르기 때문임
- 또한 미국이나 영국과 같은 금융중심지 국가들이 토빈세 도입에 반대하면 토빈세의 목적을 달성하기도 어려움. 그런데 이러한 나라들은 자국의 금융경쟁력에 따른 혜택을 유지하려 하기 때문에 토빈세 도입에 반대하는 경향이 강함
- 따라서 이 문제의 해결은 금융중심지 국가들에서 금융(세계)화에 따른 폐해에 대한 국민적 인식이 높아지고, 미국 민주당이나 영국 노동당과 같이 토빈세 도입에 우호적인 정당들이 집권하거나, 세계금융위기와 같은 대

형 금융위기가 재발하기를 기다려야할지 모름

- EU차원의 금융거래세 도입이 적극적으로 논의되던 2010-11년에는 EU가 선도적으로 먼저 도입하면 세계 전체를 그 방향으로 견인할 수 있을 것이라는 자신감이 있었음

○ 거래량 감소와 변동성

- 금융경제·경영학 분야의 주류 이론가들은 토빈세 도입이 금융시장의 거래량을 과도하게 축소시켜 금융시장이 제대로 기능하지 못하게 할 것이라고 우려함. 특히 외환시장의 경우 거래 마진이 매우 낮은 상태에서 토빈세를 부과하면 거래가 거의 사라질 수 있다는 우려가 존재함
- 또한 투기도 시장에서의 가격발견과정의 일부이며, 거래량이 많아 가격발견기능이 효율적으로 작동할 수 있고, 시장의 변동성도 줄일 수 있다는 입장에서 토빈세 도입을 반대함
- 예컨대, 돌리(Dooley 1996)는 건전한 거래와 “소음거래”를 구분할 수 없기 때문에 “단기 투자를 억제하도록 고안된 거래세가 자본 흐름의 구성에 어떤 예측 가능한 효과를 낼 수는 없다”고 주장함. 멘데와 멘코프(Mende & Menkhoff 2003)는 0.1%의 세율로 토빈세를 부과하면 은행간 외환거래시장의 80% 이상이 사라질 것이라며, 이에 따라 기존의 외환시장구조는 더 이상 유지될 수 없게 될 것이라고 주장함
- 그러나 토빈세 도입에 찬성하는 사람들은 금융시장의 거래량이 지금보다 훨씬 적었던 과거에도 금융시장을 통한 자금 증대가 오늘날 못지않게 효율적으로 이루어졌으며, 금융위기의 발생 빈도는 훨씬 낮았다고 지적하며, 거래량 감소가 변동성을 증가시킬 것이라는 주장에 반대함
- 예컨대, 서머스 부부(Summers & Summers 1989)는 주식시장 변동성의 대부분은 “소음거래” 때문이었으며, 주식거래에 약간의 세금을 부과하여

소음거래를 줄이면 변동성이 줄어들 것이라고 주장: “[금융거래에 부과하는] 세금은 투기에 의해 조장되는 불안정을 억제하고, 자원이 금융부문으로 이전되는 것을 줄이며, 기업 경영자들이 장기적인 시야를 갖게 하는 유익한 효과들을 거둘 수 있을 것이다. 투기를 억제함으로써 오는 효율성 혜택이 금융거래에 대한 과세를 더 무겁게 함으로써 오는 유동성 감소에 따른 어떠한 비용이나 자본비용 상승을 능가할 것이다.”

- 아이칸그린과 토빈, 와이프로즈(Eichengreen, Tobin & Wyplosz 1995)는 외환거래세가 외환시장의 투기적 거래를 억제하여 시장의 안정성을 높일 것이라고 주장: “거래세가 과도한 변동성을 감소시킬 것이라는 희망은 케인스가 말하는 투기꾼들이 장기 해외투자나 펀드 멘탈을 중시하는 시장 참여자들보다 짧은 시간 계획과 보유 기간을 가질 가능성에 달려 있다. 만약 그렇다면 거래세로 억제될 사람들은 투기꾼들이다.”
- 토빈세를 둘러싼 학계에서의 이러한 대립은 세계금융위기 이후에 토빈세 도입을 지지하는 쪽으로 상당히 기울었음. 세계적으로 저명한 많은 학자들이 금융거래세 도입을 지지하는 서한을 G20과 미국 의회에 송부하였음.⁹⁾ 크루그만(Krugman 2009)은 뉴욕타임스 칼럼을 통해 세계금융위기 이후 월가나 [런던의] 더 시티가 하는 많은 일들이 “사회적으로 쓸모없는” 일들이라는 사실에 대해 “금융회사에서 급여를 받는 사람을 제외한 거의 모든 사람들” 사이에 광범위한 합의가 이루어졌다고 주장함

3. 토빈세의 기대효과와 전망

○ 기대효과

- 토빈세가 금융(세계)화에 따른 사회적 불평등 해소에 기여할 수 있는 방법은 직접적인 통로와 간접적인 통로를 통해서 가능함. 직접적인 효과는 외

환(금융)거래로 소득을 얻는 계층이 상위계층, 특히 금융거래로 소득을 얻는 사람들에게 집중돼 있기 때문임. 간접적인 효과는 토빈세가 금융(세계)화를 약화 또는 후퇴시켜 금융(세계)화가 불평등을 심화시키는 것을 줄여 줄 수 있기 때문임

- 토빈세의 일차적인 목적은, 토빈이 원래 제안했던 것처럼, 정부의 정책자율성을 확대하고 투기적 금융거래를 차단하는 것임. 이를 통하여 민주주의가 작동할 수 있는 정책공간이 넓어지고, 민주정부에 대한 금융시장의 영향력이 줄어들 수 있음. 또한 금융거래량을 줄이고 투기적 거래를 차단함으로써 금융위기를 방지하는데도 기여할 수 있음. 토빈세 시민단체들이 토빈세 도입을 주장하는 주요한 이유가 여기에 있음(Patomaki 2001, Porter 2005)
- 토빈세가 금융(세계)화의 추세를 완화 또는 역전시킬 수 있는 가능성과 정도는 토빈세의 세율과 과세범위를 어느 정도로 할 것이냐에 따라 결정될 것임. 외환시장의 현물, 선물, 스왑거래의 가격탄력성이 어느 정도이냐에 따라 거래량의 감소 규모가 크게 영향을 받음

표 1 | 토빈세 재정수입과 외환시장 거래량 감소

		시나리오1	시나리오2	시나리오3
거래량 감소(%)	현물거래	14.60	14.60	14.60
	선물거래	14.60	11.68	14.60
	외환스왑	14.60	9.73	50.93
연간 세수 증가액(억달러)		334.7	343.8	250.0

주: -토빈세 세율 0.005%(0.5bp)
 -1일 평균외환거래량 3조 6,370억 달러(2007년 기준)
 -외환거래의 87.5%가 RTGS 및 CLS를 통해 결제
 -시나리오1: 가격탄력성 -0.43으로 동일
 -시나리오2: 선물과 스왑거래 스프레드)현물거래 스프레드 (50%, 25%)
 -시나리오3: 스왑거래 탄력성 증가(-0.43→-1.5)

자료: Leading Group(2010), p.22.

- <표1>에서 볼 수 있는 것처럼, 토빈세 도입은 외환시장의 거래량을 감소시킬 것임. 여기서는 세율을 0.005%(0.5bp)를 가정하고, 가격탄력성을 -0.43으로 가정하여 거래량 감소를 추정하고 있는데, 토빈세의 세율이 높을수록, 가격탄력성이 클수록 토빈세 도입에 따른 거래량 감소가 증가할 것임
- 토빈세로 징수할 수 있는 세수의 규모 역시 세율과 과세 범위에 따라 크게 영향을 받을 것임. 토빈세 지지자들은 토빈세 재원을 기후변화 대응이나 빈곤퇴치와 같은 국제적 공공재 공급을 위해 사용하자고 주장해 오고 있음
- 요컨대, 토빈세의 도입은 오늘날 국제통화·금융체제의 작동에 심대한 영향을 미칠 수 있으며, 그 결과 국내적으로나 국제적으로 정치경제질서의 작동방식에 근본적이고 광범위한 변화를 가져올 수 있는 방안임

○ 전망

- 토빈세가 금융(세계)화된 오늘날의 세계에 획기적인 변화를 가져올 수 있는 방안이라고 하더라도, 현실적으로 이것의 도입 가능성에 대해서는 회의적인 시각이 지배적임. 다만 몇 가지 긍정적인 변화는 일어나고 있음. 세계금융위기 이후 G20 정상회의의 의제가 됐던 점, 미국 의회에서 많은 법안들이 제출됐던 점, 그리고 EU차원에서 일반 금융거래세 도입을 위한 시도가 상당한 수준으로까지 진척됐던 점 등을 긍정적으로 평가할 수 있음. 또한 토빈세 도입을 지지하는 시민단체들이 활발히 활동하고 있고, 학계와 사회의 상당수 지도자들이 토빈세 도입을 요청하고 있는 점도 긍정적임
- 미국에서는 2016년 대선 때부터 금융거래세 도입을 정강정책으로 채택한 민주당이 2020년 대선에서 승리할 수 있는지 여부가 중요함. 유럽에

서는 금융거래세 도입을 반대해온 영국 보수당 정권이 브렉시트로 더 이상 유럽연합 차원의 반대를 할 수 없게 된 점이 EU 차원의 논의에 있어서 변수가 될 수 있을 것임

- 중국의 부상이 국제통화·금융질서의 변동에 미칠 영향도 금융(세계)화의 미래에 주요한 변수가 될 수 있음. 특히 중국 인민은행이 추진 중인 중앙은행 디지털 화폐(CBDC)의 발행이 국제통화·금융질서에 큰 영향을 미칠 수 있을 것임
- 금융(세계)화가 안고 있는 자체적인 모순들 - 금융위기 발생, 금융중개의 효율성 향상 미비, 경제성장 기여도 저하 등 - 도 금융(세계)화가 무한정 질주하는 것을 불가능하게 함. 따라서 지난 몇 십년간 진행된 금융(세계)화의 추세는 머지않아 변곡점을 맞게 될 것임

V. 맺는말

- 미국 달러에 기초한 국제통화·금융체제가 오늘날 미국 중심의 국제질서를 떠받쳐주고 있는 핵심적인 요소임. 따라서 이러한 국제질서의 지속 여부는 그 기반이 되고 있는 달러화와 월가 중심의 금융(세계)화가 어떻게 될 것인지에 달려있음. 따라서 21세기 초반의 거대한 전환의 가능성은 국제통화·금융체제의 변동가능성에 달려 있음
- 미중간의 패권경쟁에서 중국이 승리하고, 중국 중심의 비자유주의적 국제정치경제질서를 부과할 수 있다면, 당연히 거대한 전환이 현실화될 것임. 그러나 핵무기에 의한 공포의 균형이 존재하는 오늘날의 국제질서에서 이러한 가능성은 실현되기 어려울 것임
- 이에 비해 금융(세계)화에 따른 불평등의 심화, 금융시장의 효율성 저하, 빈번한 대형 금융위기의 발생, 경제성장의 둔화, 민주주의에 대한 위협

등이 세계금융질서의 변화 필요성을 강력히 제기하고 있음

- 토빈세는 금융(세계)화를 통해 진화해온 국내외의 정치경제질서를 근본적으로 바꿀 수 있는 유력한 수단임. 외환거래에 약간의 세금을 부과하여 투기적 국제자본이동을 차단함으로써 정부의 정책자율성을 강화하고, 민주적 의사결정의 정치적 공간을 넓혀줄 수 있음. 더욱이 금융거래 전반에 대해 금융거래세를 부과하면, 금융시장의 투기장화를 차단하고, 금융이 실물경제의 안정적인 성장을 위해 봉사하도록 만들 수 있을 것임. 금융이 주인이 아니라 하인의 자리에 있도록 해야 한다는 케인스의 주장을 오늘날의 상황에서 실현할 수 있는 방안이 곧 토빈세(금융거래세)의 도입임
- 토빈세(금융거래세) 도입에 대한 정치적 반대가 여전히 강력하지만, 금융(세계)화에 따른 경제적·사회적·정치적 폐해에 대한 사회적 인식도 증가하고 있어, 토빈세 도입의 전망이 차츰 밝아지고 있음
- 미국의 입장에서는 자국 중심으로 작동하는 오늘날의 국제통화·금융질서를 유지하기 위해 토빈세 도입을 주저하겠지만, 그 결과는 또 다른 대형금융위기들의 빈번한 발생을 통하여 현 질서가 파국적으로 붕괴되는 것이 될 가능성이 높음. 이러한 길 보다는 차라리 온전한 형태의 토빈세를 통하여 금융(세계)화의 수준을 점진적으로 낮추면서, 자국의 국제적 지위를 유지하려는 전략이 미국의 입장에서도 신중한 선택이 될 수 있음
- 중국의 입장에서는 미국 중심의 국제통화·금융질서를 약화시키기 위하여 다양한 전략을 구사할 것임. 위안화의 국제화와 디지털화가 당연히 그러한 전략의 일부일 것임. 미국이 달러화를 무기로 사용하여 경제제재를 남발하는 오늘날의 상황은 중국에게 위안화 국제화를 성공적으로 추진할 수 있는 좋은 기회를 제공하고 있음
- 이러한 미중간의 경쟁이 격화되면 자유주의 국제질서를 붕괴시킬 것임.

- 그러나 이것이 곧 거대한 전환을 가져오지는 않을 수 있음. 전간기 20년의 혼란을 넘어서는 장기간의 혼란기가 도래할 가능성이 오히려 더 큼
- 이에 비해 토빈세의 도입은 21세기 초반의 국제질서를 안정시키면서도 점진적으로 거대한 전환이 일어나도록 유도할 수 있는 유력한 방안임
 - 다만 토빈세를 통한 거대한 전환이란 전후의 “배태딘 자유주의 타협”에 기초한 질서로의 복귀와 상당히 유사한 형태가 될 가능성이 큼. 국제적 자본이동을 제한하고 국내적 금융화를 억제함으로써 개별 국가들이 상당한 정도의 정책 자율성을 갖고 민주복지국가를 지향할 수 있도록 허용하는 국제질서를 건설하는 작업이 될 것임

참고문헌

- 김태현·류석진 편. 2020. “특집: 탈냉전 30년의 조명,” 『한국과 국제정치』 36:1(2020년 봄).
- 손정옥, 2019. “신자유주의의 종언과 제2차 ‘거대한 전환’의 도래?” 제주평화연구원 JPI정책포럼, No.2019-06.
- 마르틴·슈만, 강수돌 역. 2003. 『세계화의 뒷』, 서울: 영림카디널.
- 프랑수아 부르키뇽, 류형식 역. 『세계화 시대의 불평등 문제』, 서울: 소와당.
- 브랑코 밀라노비치, 서정아 역. 2017. 『왜 우리는 불평등해졌는가』, 파주: 21세기북스.
- 정진영. 2018. “유럽연합(EU) 금융거래세 도입은 왜 실패했는가?: 금융의 구조적 권력과 금융규제의 정치경제,” 『국제정치논총』 58:3.
- E.H.카아, 김태현 역. 『20년의 위기』, 서울: 녹문당.
- 아데어 터너, 우리금융연구소 역. 2017. 『부채의 늪과 악마의 유혹 사이에서』, 서울: 해남.
- 토머스 프리드만, 신동욱 역. 2003. 『렉서스와 올리브나무』, 서울: 창해.
- 토마 피케티, 장경덕 외 역. 2014. 『21세기 자본』, 파주: 글항아리.
- Arcand, J. et al. 2015. “Too Much Finance?” Journal of Economic Growth 20. 105-148. (IMF Working Paper WP/12/161, June 2012).
- BIS. 2019. “Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Over-the-counter (OTC) Derivatives Markets in 2019,” <https://www.bis.org/statistics/rpfx19.htm>.
- Cecchetti, G. & E. Kharroubi. 2015. “Why Does Financial Sector Growth Crowd Out Real Economic Growth,” BIS Working Papers No.490.

- CRS(Congressional Research Service). 2019. Financial Transactions Taxes in Brief. CRS Report R32078.
- Dooley, M. 1996. "The Tobin Tax: Good Theory, Weak Evidence, Questionable Policy." In ul Haq et al. ed. *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*. New York: Oxford University Press.
- Economist, "Minsky's Moment"(2016년 7월 30일).
- Eichengreen, B., J. Tobin & C. Wyplosz. 1995. "Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance," *The Economic Journal* 105:428, 162-172.
- Gill, S. 1995. "Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism," *Millenium* 24:3.
- ILO. 2011. *World of Work Report 2011*. ILO: Geneva.
- IMF. 2017년(4월). *World Economic Outlook*. IMF: Washington, DC.
- Kenen, P. 1996. "The Feasibility of Taxing Foreign Exchange Transactions." In ul Haq et al. ed. *The Tobin Tax*.
- Kohler, K., A. Guschanski & E. Stockhammer. 2019. *The Impact of Financialization on the Wage Share: A Theoretical Clarification and Empirical Test*. *Cambridge Journal of Economics* 43, 937-974.
- Krugman, P. 2009. "Taxing the Speculators," *New York Times*, Nov. 26. 2009.
- Kus, B. 2012. *Financialization and Income Inequality in OECD Nations: 1995-2007*, *The Economic and Social Review* 43:4, 477-495.
- Law, S. H. & L. Singh. "Does Too Much Finance Harm Economic Growth?" *Journal of Banking & Finance* 31, 36-44.
- Leading Group. 2010. *Globalizing Solidarity: The Case for Financial Levies*. Paris: Leading Group on Innovative Financing for Development.
- Mende, A. & L. Menkhoff. 2003. "Tobin Tax Effects Seen From the Foreign Exchange Market's Microstructure," Discussion Paper No.268. University of Hanover. (<http://hdl.handle.net/10419/78370>)
- New York Times*. 2008. "Greenspan Concedes Error on Regulation,"(Oct. 24, 2008).
- OECD (2012), *OECD Employment Outlook*, OECD: Paris.
- Palley, T. 2007. *Financialization: What It Is and Why It Matters*. Working Paper No.525. The Levy Economics Institute of Bard College.
- Patomaki, H. 2001. *Democratising Globalization: The Leverage of the Tobin Tax*. London: Zed Books.
- Polanyi, K. 1944. *The Great Transformation: The Political And Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Porter, T. 2005. *Globalization and Finance*. Cambridge: Polity.

- Rajan, R. & L. Zingales. 2004. Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity. Princeton: Princeton University Press.
- Saez, E. 2019. Striking It Richer: The Evolution of Top Incomes in the United States (Updated with 2017 Final Estimates). <http://elsa.berkeley.edu/~saez/TabFig2017prel.xls>.
- Sahay, A. et al. 2015. "Rethinking Financial Deepening: Stability and Growth in Emerging Markets," IMF Staff Discussion Note, SDN/15/08 (May 2015).
- Stockhammer, E. 2017. "Determinants of the Wage Share: A Panel Analysis of Advanced and Developing Countries," British Journal of Industrial Relations, 55:1, 3-33.
- Summers, L. & V. Summers. 1989. "When Financial Markets Work Too Well: A Cautious Case for a Securities Transactions Tax." Journal of Financial Services Research 3, 261-286.
- Tobin, J. 1974. The New Economics One Decade Later. Princeton: Princeton University Press.
- Tobin, J. 1978. "A Proposal for International Monetary Reform." Eastern Economic Journal Vol.4 No.3-4.
- Tobin, J. 1996. "Prologue." In M. uL Haq et al. ed. The Tobin Tax.
- World Inequality Lab. 2017. World Inequality Report 2018. <https://wir2018.wid.world>.
- Yellen, J. 2009. "A Minsky Meltdown: Lessons for Central Bankers." Presentation to the 18th Annual Hyman Minsky Conference, Levy Economics Institute of Bard College, April 16, 2009.

주석

- 1) 김태현·류석진이 객원 편집인으로 작업한 <한국과 국제정치> 36권 1호, 2020년 봄호. 전간기 20년과 탈냉전 30년을 국제정치질서의 관점에서 비교분석하고자 하는 편집 의도는 매우 흥미로움. Carr는 위기의 20년을 전반부 10년은 이상주의가 후반부 10년은 현실주의가 지배한 시기로 규정하였음: "1919-39년 간 위기의 특징은 첫 10년간에는 온갖 희망에 차 있다가 그 다음 10년간에는 엄청난 절망으로 급전직하했다는 점이다. 바꿔 말하면 현실을 무시한 이상에서 이상을 무시한 현실로 급전직하했다고도 할 수 있다." 탈냉전 30년을 이와 유사하게 구분할 수 있을지에 대해서는 많은 논의가 필요함
- 2) Polanyi는 시장사회의 출현 이후 시장과 사회가 상호작용하면서 이른바 "이중운동"(Double Movement)을 통하여 각국의 정치경제질서를 형성해 가는 것으로 파악함. 물론 각 국가 내부에서의 이러한 상호작용은 국제질서의 틀 속에서 이루어지며, 거꾸로 개별 국가들에서의 이중운동에 따른 변화가 국제질서의 변동을 가지고 오기도 함
- 3) 라잔과 진갈레스의 표현을 빌리자면 "모두를 위한 금융의 유토피아"(utopia of finance for all)가 가능하다는 생각이 지배(R. Rajan & L. Zingales 2004)
- 4) Philippon(2015), p.1434. 은행이 차입자와 대출자 사이의 거래를 직접적으로 증개하던 단순한 금융증개모델로부터 수많은 금융상품들로 거래가 매개되는 복잡한 금융시스템으로 변화했지만, 금융

서비스의 “단위비용은 1.5~2% 정도이며, 시간이 지나도 상당히 안정적으로 유지”되는 “규모 대비 수익 불변”(constant returns to scale)의 조건이 존재한다는 것(p.1412)

- 5) 이러한 구분은 국내에도 번역소개된 밀라노비치(2017)와 부르기농(2017)의 책에 잘 제시돼 있음. 전 세계 시민을 국적 구분 없이 하나의 그룹으로 간주하고 측정하는 글로벌 불평등에 관한 논의도 Saez와 Piketty 등이 주도하는 World Inequality Database가 공개되면서 활발히 논의되고 있음
- 6) “금융화”라는 용어는 주류 금융경제학이나 재무경영학에 대한 비판적 입장에서 주로 사용되고 있음. 이에 비해 주류 학계에서는 금융발전이나 금융심화(financial deepening)라는 용어가 주로 사용되고 있음
- 7) 예컨대, 최근 금융화 관련 특집호를 낸 두 학술지에 실린 논문들 참조: Journal of Post Keynesian Economics 41권 2호(2018년 겨울)와 Cambridge Journal of Economics 43권 4호(2019년 7월)
- 8) 프린스턴대에서의 강연은 1974년에 출간된 단행본(The New Economics One Decade Older) 속에 포함돼 있고, 미국 동부경제학회 회장 취임연설문은 1978년 동부경제학회지(Eastern Economic Journal)에 “A Proposal for International Monetary Reform”이라는 제목으로 수록돼 있음
- 9) G20에 대한 서한은 영국 가디언지 2011년 4월 13일자 다음 기사를 참조: “Robin Hood tax: 1,000 economists urge G20 to accept Tobin tax.” 미국 정부에 대한 공개서한은 CEPR 홈페이지 참조 (<http://cepr.net/publications/reports/economists-support-ftp>)

미·중관계, 물리적 충돌 및 화해 가능성은?

김진호

단국대학교 정치외교학과 교수

요약 미·중 관계는 역사적으로 대국 간 관계를 꾸준하게 유지해 왔다. 중국에서 청(淸)왕조의 무능과 제국주의 국가의 침략은 한족을 중심으로 하는 입법국가를 건설하겠다는 혁명과 정당(政黨) 건설로 시작해 국민당과 공산당의 대립으로 나타났고, 국공내전은 완전한 통일이 아닌 중국대륙 전체와 부속 도서를 차지한 공산당의 중화인민공화국과 타이완 본토와 부속 도서 일대의 중화민국의 국민당으로 나뉘어 졌다. 그러나 중국의 1971년 유엔안보리 상임이사국 지위 획득과 중화민국의 탈퇴 그리고 1979년 미·중수교 및 1992년 한·중수교로 중국은 우리에게 중화인민공화국과 타이완이라는 모습으로 나타난다. 미·중관계는 제2차 세계대전을 포함한 국공내전, 한국전쟁, 베트남 전쟁에서도 그 연결의 끈이 유지되었는데, 1979년 미·중수교는 미국의 중국에 대한 새로운 기대를 의미한 시작으로 1990년 소련의 해체로까지 이어진다. 소련의 해체는 우리에게 사회주의



국가인 중국도 변화하며 자본주의 진영의 승리를 가져올 것이라 기대를 갖게했으나, 중국 공산당은 소련의 해체를 반면교사(反面教師) 하여 중국 경제력과 국력 상승을 통해 공산당의 통치력을 더욱 강화하였다. 본문에서는 역사적 의미의 미·중관계를 기초로 현재 미·중관계를 살펴보고, 미·중 간 현재의 대립이나 화해가 어떻게 나타날 수 있는지 알아보았다. 즉, 미·중 마찰이 ‘치킨게임’인지 아니면 화해를 통한 관계 변화 과정인지를 한반도 문제와 연계하여 연구자의 개인적 시각으로 구성해 본 것이다.

I. 역사적 흐름으로 본 미·중관계

- 근대사에서 미·중관계는 제1차 아편전쟁(1839~1942)에서 영국이 승리하고 제2차 아편전쟁(1856~1860)이 진행되던 시기인 1858년 ‘미·중 천진조약(望厦條約)’으로 거슬러 올라가는데, 당시 1775년 독립을 선언한 신생국인 미국은 장기적 관점으로 중국 시장을 바라보고 중국과 관계를 우호적으로 가져가고자 했다고 함

- 이러한 미국과 중국의 교류는 일본의 침략으로 1941년 미국이 참전한 태평양전쟁에서 1937년 전면적 항일전쟁을 선포한 중국 국민당 및 공산당과 협력하는 계기가 되었는데, 이는 중국에서 군벌, 국민당과 공산당의 대립과정인 1936년 ‘서안사변’을 통해 국공합작으로 이어졌고, 미국은 일본에 대적하기 위해 국민당 및 공산당과의 협력이 필요했기 때문임

- 미국은 중국 내 일본의 정보를 얻기 위해서는, 소련과의 관계를 기초로 하지만 항일(抗日)보다는 멸공(滅共)에 관심이 있는 장강(양자강) 이남 세력인 국민당 장제스(蔣介石)와 더불어 공산당과의 협력도 중요하다고 생각했다고 함
 - ※ 당시, 당시 북방으로 근거지를 옮긴 공산당의 경우 동북지역과 해안지역의 일본 군사정보 확보에 뛰어났기에 미국은 공산당과의 협력도 중요했다고 함
 - ※ 1936년에 외국인으로는 처음으로 서북 산시성(陝西省) 공산당 본거지 옌안지구(延安地區)에 들어가 마오쩌둥(毛澤東)을 회견하고 저술한 《중국의 붉은 별》로 유명한 미국의 언론인 에드가 스노우(Edgar Parks Snow)의 경우,¹⁾ 이는 공산당이 자신들의 입장을 외부에 알리려고 일부러 비밀리 초

대했다는 얘기가 있는데, 이는 중국 공산당에 있어서도 미국과의 관계는 중요했기 때문이라고 봄

- 제2차 세계대전이 종식되고 중국에서 국민당과 공산당이 내전을 벌이던 1946~1949년에는 미국은 국민당과 미국의 관계에 따라 국민당을 지지하였는데, 이는 사회주의 소련의 지원으로 중국이 사회주의화 되는 것을 막기 위한 전략이라고 함. 이러한 전략과 연대는 당시 공산당과 대립하던 국민당 지도자 장제스의 부인 송메이링(宋美齡)의 대미외교가 중요한 역할을 했다고 함
- 1949년 10월 중국 공산당이 중국대륙 대부분을 장악하고 베이징에서 중화인민공화국을 선포한 시기, 국민당은 패전하여 중화민국 수도를 타이베이(臺北)로 이전하면서 미국은 냉전질서에 따라 중화민국과의 관계를 꾸준히 유지하다가, 1979년 중화인민공화국과 수교하며 타이완 중화민국과 단교하게 됨. 그러나 중화민국과의 전통·우호적 관계와 타이완 지역의 전략적 가치를 고려하여 ‘대만관계법(Taiwan Relations Act)’으로²⁾ 타이완 국민당 정부와의 관계를 유지함
 - ※ 즉, 미국은 1860년대 중국에 진출하여 지금까지 청(淸)조정, 군벌, 국민당, 공산당과의 관계를 꾸준히 유지해 오고 있다고 볼 수 있음
 - 현재 중화인민공화국이 건국 71년이라는 시점에서 보아도 미국은 전반기 30년은 국민당 중화민국 정부와 유대관계를 유지했는데, 이 중 미·중 국교 정상화를 시도하던 9년(1971~1979년)을 고려하면 정작 사회주의 중국과 냉전적 대립한 시기는 단지 22년이라고 할 수 있음
 - 그리고 미·중 수교 후 시점(1971년 교섭을 시작하여 1979년 국교 정상화)으로 봐도 미국과 중화인민공화국의 국교 정상화와 관련 교류는 41년

이 되었고, 이중 미·중 간 협력한 시간이 대부분이었고 상대적으로 대립한 시간은 짧다고 할 수 있음³⁾

※ 미·중이 물리적으로 본격 대립한 것은 한국전쟁이 유일할 것이고, 간접적으로 대립한 것은 타이완 진먼다오(金門島) 전투와 베트남 전쟁이라 할 수 있을 것임. 이외에 미국과 중국이 직·간접적으로 대립했던 사례는 최근 까지도 부지기수인데, 이는 양국이 대량의 물리적 충돌보다는 간접적 대립이나 국지적 충돌을 선호하고 있다고 볼 수 있음. 2001년 남중국해에서 일어났던 미국 정찰기와 중국 전투기의 충돌 사건이나 군함이나 상선 및 어선단의 해로차단 등의 활동도 이와 유사하다고 볼 수 있을 것임

○ 이를 다시 정리하면, 미국 정부의 대중국(청왕조, 군벌, 국민당, 공산당 및 민진당 포함) 정책을 보면 미국의 자신과 적대적인 국가에 대한 견제력을 확보하기 위한 협력으로 ‘적의 적은 나의 친구’라는 전략으로 미국의 국익에 기초하여 대중국 관계를 유지하였다고 할 수 있음

※ 즉, 국민당, 공산당과의 협력이나 타이완에서 민진당과의 협력과 홍콩문제 및 중국 내 소수민족의 인권에 대한 입장과 정책도 이와 유사하다고 볼 수 있음. 즉, 미국은 아시아에서 중국인이 건설한 국가나 지역에서 당과 정치 세력을 적절히 활용하며 미국에 유리한 전략을 전개한다고 할 수 있는데, 이는 미국이 세계에서 인구가 가장 많고 넓은 지역에 펼쳐있는 중국인들의 국가와 정치 세력 그리고 그들의 관계를 활용하여 미국 정치에 유리한 환경을 만드는데 목적을 갖고 있다고 할 수 있음. 한반도 남북한 문제에 있어서도 미국은 한반도 주변의 국제정세와 그 구성원의 관계를 고려하여 미국에 유리한 전략을 펼친다고 볼 수 있음. 비록, 중국의 사회주의제도가 서구의 제도와 다르게 인권이나 소수민족의 평등적 자치 그리고 자유선거 등이 이루어지지 않고 지식재산권 보호나 정부의 과도한 시장 관여 등이 이루어지

고 있지만, 미·중 갈등의 핵심 배경은 중국의 경제적 발전과 국력 상승이 미국의 지역 안보나 세계정치에 도전이 되기 때문이라 할 수 있음

II. 한국전쟁 전후의 미·중 관계와 한반도

1. 미·중관계와 한반도

- 20세기 1950년대 중국은 오랜 전쟁으로 피폐해진 국토의 재건과 발전을 위해 소련과의 관계에 공을 들였고, 한국전쟁 참전의 대가로 경제발전의 지원을 받기로 했음. 그러나 스탈린 사후 중·소관계는 이념 갈등으로 시작된 균열로 경색되어 가고 중국은 독자적 경제발전을 기초로 한 발전을 추진해 갔으나 자연재해와 경제정책의 실패가 정치적 혼란으로 가중되고 이는 결국 문화대혁명으로 이어짐
- 중국에서 문화대혁명이 진행되던 1960년대 베트남 전쟁을 보면 미국과 중국은 한국전쟁에서와 마찬가지로 서로에 대한 두려움으로 전면전을 피하고자 하는 모습을 보였다고 하는데, 미·중은 서로에게 메시지를 전달하며 상대방에게 전면전에 대한 우려를 주지 않으려고 했다고 함. 이는 미·중 양국은 베트남 전쟁이 대리전, 국지전 양상으로 끝내길 바랐기 때문이라 함
- 또한, 미·소 냉전시기에 중·소관계의 악화는 중국으로 하여금 미국과의 새로운 관계를 모색케하였고, 소련도 마찬가지로 중국을 견제하기 위해 미·소관계의 경색을 누그러뜨리려 시도했다고 하는데, 이는 당시 미·소 대립과 중·소 모순의 시기 중국은 적대국인 미국의 군대가 아시아에 주둔하는 것이 중국에 더 위협적인 소련과 일본을 견제하는데 도움이 된다고 판단했기 때

문이라고 함. 즉, 중·소 냉전 시기 미국과 중국은 수교를 통해, 국가 간 이념 갈등을 뒤로하고 자국의 이익과 제3자를 견제하기 위한 전략으로 미·중 관계를 유지했다고 할 수 있음

○ 이러한 중국의 행위에 북한은 중국을 비판하면서도 오히려 중국의 손을 들어 주는데, 이는 자신의 실리를 추구하기 위한 북한의 전략으로, 북한은 미·중관계를 인정하고 수용하는 대가로 중국으로부터 막대한 군수물자와 기술을 받고, 중국을 통해 한국에 거주하는 UN군과 미군의 철수 및 UN 한국부흥통일위원회의 해산 등을 주장하기 위했던 것이라고 추측되고 있음

○ 중국 공산당이 건국 후 참전한 국제전쟁이란 것이 한국전쟁, 베트남 전쟁, 중·인(인도)국경전쟁, 중·소 국경분쟁 등이 있는데, 중국의 역사와 교육에서 한국전쟁은 중국 인민해방군이 승리한 전쟁으로 기록되고 있기에, 한반도 문제를 포함한 여러 분쟁에서 미국과 연관된 부분은 한국전쟁의 ‘항미원조’ 사관으로 보는 특징이 있음

- 중국의 한국전쟁 참전은 소련 및 북한과의 사회주의 국제 유대에 의한 것도 있지만 중국의 국경 안보에 대한 시각으로 보는 경우가 많음. 중국이 한국전쟁에서 미국을 포함한 연합국의 참전에 건국 1년쯤에 ‘항미원조(미국에 대항하여 조선을 지원함)’이라는 기치로 ‘인민지원군(정식군대가 아닌 지원군 형태로 명명)’을 파견한 것은 중·소관계와 북·중관계를 고려한 것이라 보는데, 이러한 북·중관계는 한반도 현안에서 타이완 문제를 포함하여 미국을 의식한 것으로 보임

※ 이는 중국이 한국전쟁 이후 한·미동맹과 연계하여 한·미·북·중 관계에서 지금도 북한을 지지하는 모습으로 나타남. 이는 다시 중국의 대외정치가 국내정치 의제와 연관이 있고, 이는 중국이 미·중관계의 틀에서 한반도와

양안 그리고 동해와 남중국해를 보고 있다고 분석할 수 있음

- 이러한 이유로 중국 공산당은 한반도의 남북한 문제에 대해 남북 단독의 일이 아닌 한·미동맹과 연계된 현안으로 간주하고, ‘항미원조’의 한국전쟁 전후의 내용에 근거하여 그 입장을 표현한다고 할 수 있음. 즉, 중국의 한반도 문제란 한반도에서 중국에 잠재적 적이 될 수 있는 세력이 쇠약해지는 것을 의미함

※ 예를 들어, 중국이 소련(러시아)과 대립하는 때엔 중국은 아시아에 미국의 영향력이 이를 상쇄해 주기를 바라지만, 중소(리)관계가 좋을 때는 중국에 있어 미국이 더 위협적으로 느껴진다는 것임. 그러나 중국 국내 정치적 이슈에서 미·중관계가 강조돼야 한다면 안보적인 미군에 대한 부담보다는 협력적 관계를 유지하길 원하는 방향으로 정책이 펼쳐질 수 있다는 것임. 지금과 같이 미·중관계가 나쁘고, 북한이 미국과의 협상을 원하는 시기에는 중국은 이에 대응하기 위해 미국의 동맹인 한국, 일본과의 관계에 더 많은 신경을 쓴다고 할 수 있음. 이러한 전략을 중국에서 위위구조(圍魏救趙)라고⁴⁾ 함

- 중국은 한반도 문제를 포함한 중국 영토 문제에 대해서는 민족주의 정서를 총동원해서라도 자국의 입장을 표현하고 있는데, 이는 중국 국내외 정치의 연관성과 깊은 관련이 있어 보임. 즉, 중국에게 있어 미국은 협력의 대상이지만, ‘항미원조’에서 나타나는 것과 같은 경계의 대상이라는 것임. 또한, 러시아(소련)의 경우에도 잠재적 적(敵)인 상태에서 협력하는데, 이는 중국은 미국과의 협력상황과 연계하여 러시아와의 관계가 변화한다는 것임

※ 미·중 관계에서 미국에게 중국이 필요한 경우가 냉전시기 미·소 대립이 있었다면, 현재 미국은 러시아, 중국을 모두 견제해야 하기에 미국은 동맹국

위주의 포위전략을 펼칠 수밖에 없음. 이러한 상황은 현재 중국과 러시아가 전략적으로 협력할 수 있는 공간을 제공하는데, 일부 형세는 한국전쟁때의 북한·소련·중국의 협력과 유사한 모습을 나타냄. 그러나 현재 중국은 미국의 견제에서 우방이 필요한 상황이기에 한국과 일본 및 동남아국가에 보다 적극적인 접근을 하고 있다고 볼 수 있음

※ 중국은 한·미동맹과 연계된 동북아 국제 안보질서나 국내적 문제라는 타이완해협의 양안문제에 대해서는 극히 민감한 반응을 보이는데, 그 배후 세력으로 미국을 주목하고 있기 때문이라 할 수 있음

○ 한국전쟁 이후 미국은 중국과의 소통을 중시하면서도 중국의 성장을 견제하기 위해 동맹체제를 구축하며 중국을 견제하였다고 함. 이러한 상황에서 한국전쟁 이후 중국은 국내 정치·경제적 문제를 해결하고 다시 국제무대로 나오는 데는 시간이 걸렸으며, 이 시기란 1971년 국제연합 가입과 1972년 중·일수교 그리고 1978년 개혁·개방정책 수립과 1979년 미·중수교 때인 1970년대라 할 수 있음

- 중국은 한국전쟁과 중·소마찰을 겪으며, 국내정치에서 경제적 안정과 대외관계에서 군사력이 중요하다고 깨닫지만, 대약진운동(1958~1960년)의 실패와 이의 결과로 나타난 문화대혁명(1966~1976년)의 길로 접어들게 됨

- 그러나 어려운 경제 상황과는 다르게 이 문화대혁명 기간 중국은 경제개혁과 동시에 핵무기 개발에 착수하며 외교적으로는 미·소 대립이라는 틈에서 제3세계를 등에 업고 외교력을 확장하여 1971년 안보리 상임이사국으로 국제무대에 진출함⁵⁾

- 당시 중국은 소련과 경쟁하듯이 동남아시아 국가들에도 공산주의 이념을 수출하고 있었기 때문에 미국은 공산주의 이념의 확산과 공산주의 혁명

에 대한 위기의식을 느끼고 아시아에서 동맹체제를 더욱 견고히 했다고 함. 이 시기 한·미동맹도 남북한 대립이라는 각도에서 더욱 견고해졌다고 할 수 있고, 한국은 미국의 요청으로 베트남 전쟁(1960~1975년)에 참전(1964~1973년)하게 됨

- 종합적으로 미·중관계를 보면 역사적으로 이념 갈등 속에서도 견제와 소통을 게을리하지 않았으며, 한국전쟁 이후 대치하던 1955년부터 1970년까지 인 15년 동안 무려 136회나 되는 대사급 회담을 개최하며 양국의 의견을 좁히고자 하였다 함. 즉, 미·중 관계는 대립과 마찰 속에서도 협상을 꾸준히 진행해온 특징이 있다고 할 수 있음
 - 현재 미·중관계도 대립과 마찰 상황에 있지만, 양국이 교류나 협상을 하지 않는 것은 아님. 즉, 미국은 중국이 미국의 국내 정서에 맞게 양보해 줄 것을 바라고 있고, 중국도 자국의 안보와 경제이익에 손해가 되지 않는 상태에서 미국과 타협하기를 원하는 상태임
 - 이러한 상황에서 남북한의 의견 일치를 포함한 한반도 문제는 북·미와의 의견일치와 미·중간 어느 정도 전략적 합의에 도달할 수 있을 때 여러 문제가 해결될 수 있을 것으로 보이는데, 한반도는 남북한 관계와 미·중관계 및 북·미 관계 3박자가 같이 돌아가야 평화와 안전 및 교류의 기회가 올 수 있을 것임. 현재 미·중의 대립과 마찰은 북한에게 목전의 이익과 안보를 위해 진영논리를 활용하게 할 것임

2. 미·중 관계에서 소련(러시아) 요인

- 1900년대초 중국은 봉건제도를 탈피하고 근대국가를 건국하려는 과정에서 일본이나 러시아와의 협력을 강화했는데, 일본의 중국 점령 및 전쟁 야욕에

따라 사회주의 혁명에 성공한 러시아와의 협력이 중요했음

- 손중산(孫中山)이 장제스(蔣介石)를 러시아에 파견해 러시아식 군사학교 설립에 도움을 받은 것이나 공산당의 창당 및 발전단계에서 소련과 협력한 것이 이를 증명함. 이에 미국은 제2차 세계대전이 끝난 후의 미·중관계에서 국민당이나 공산당에게 소련의 영향력이 미치는 것을 경계하였다고 볼 수 있음
- 특히, 국민당의 경우에도 소련과 관련이 있는 세력에 대한 경계가 있었다고 함. 즉, 장개석의 아들 장경국이 소련에서 유학하고 부인도 소련 유학 시절 안 러시아사람이었다는 것은 당시 중국 국민당 및 공산당의 혁명에서 소련 공산주의 정부와의 관계가 밀접했음을 의미하는데, 제2차 세계대전이 끝나고 냉전이 시작되는 시기에 소련에 대한 견제가 미국의 대중국 정책에 영향을 미쳤다고 볼 수 있음

○ 그러나 미국이 소련과 사회주의 중국(중공)을 경계하기 위해 타이완의 중화민국과 협력을 할 수밖에 없는 이유는 당시 소련의 영향력이 동남아시아로 계속 확장되는 것을 방지하기 위해 일본·한국·타이완(중화민국)을 위주로 미국의 방어 전선을 구축하기 위한 것으로 보임. 또한, 동남아시아의 필리핀과의 역사적 관계나 전략적 관계도 당시 미국의 동아시아 전략에서 소련과 중국을 상당히 많이 의식하고 있었음을 알 수 있음. 한반도의 분단과 대립도 이와 유사한 미국의 전략과 한반도 남북한의 국내정치가 연계된 부분으로 볼 수도 있음

○ 동남아의 경우, 베트남 전쟁에서 홍콩, 타이완, 괌, 한국, 일본을 전략적 후방지원지역으로 활용하며 계속 전쟁을 하던 미국이 국내 정치적 상황과 더불어 베트남에서 패전하여 철수하는 과정에서도 미국은 중국과 교류를 위

해 꾸준히 중국 공산당과 교섭하게 됨. 즉, 당시 중·소갈등과 중·일(베트남) 마찰과 전쟁 그리고 문화대혁명 종식과 4인방 처벌로 이어진 덩샤오핑(鄧小平) 정부의 개혁·개방정책은 미국과 일본, 유럽 등의 산업기술과 자본 투자가 필요하였고, 미국은 중국을 통해 소련을 견제하며 동남아시아에서 소련 영향력 확대를 저지하려는 의도가 있었던 것으로 보임

Ⅲ. 중국의 경제발전과 미·중관계

1. 중국 경제발전과 국력 변화

- 중국은 1976년 문화대혁명이 끝나고 연이어 4인방이 처벌될 상태에서 정치 사회적 안정을 찾고 1978년부터 개혁·개방정책을 국가정책의 최우선으로 하는 정책을 펼쳐 지금까지 이어오고 있음. 바로, 1989년 천안문사건으로 중국 지도부의 보수(사회주의 정치체제 강조)와 진보(경제적 발전강조)의 대립이 있었으나 1992년 덩샤오핑의 남순강화(南巡講話)로 중국은 사회주의 정치체제를 공고히 하며 개혁·개방 정책은 계속하여 추진하는 정책으로 이어짐
- 즉, 중국은 1992년 남순강화에서 2008년 북경올림픽 이후까지 지속적인 경제발전을 유지하며, 2012년 시진핑(習近平) 시대에 들어서면서 사회주의 체제를 더욱 공고히 하는 ‘심화개혁(深化改革; 더 강도 높은 개혁)’과 ‘의법치국(依法治國; 공산당의 법인 당장, 헌법에 의한 통치)’의 토대에서 사회적 강을 새로이 하는 정치체제에서 경제발전을 추진하는 정책을 추진함
- 이는 덩샤오핑(鄧小平)의 사회주의 체제를 유지하는 체제에서 개혁·개방을

추진했던 것과 그 맥락을 같이 하는 것이며, 마오쩌둥(毛澤東) 등 공산당이 건국한 사회주의 중국체제의 연장이라고 할 수 있음. 또한, 개혁·개방을 추진하며 사회에 나타난 빈부격차 및 부패 등의 문제를 사회주의 체제 안에서 바로 잡으려는 정책으로 보임. 즉, 시진핑의 ‘신시대’란 사회주의 강국을 만들기 위해 노력해야 하는 시대를 의미하며 ‘중국몽(中國夢)’을 실현하기 위해 단결하고 국제사회에서 중화민족의 위대한 모습을 나타내야 하는 시기라고 강조함

※ 시진핑 시대는 과거 사회주의 국가를 건설하고 국가기초를 만든 마오쩌둥 시대와 개혁·개방 정책으로 중국을 부유하게 만드는 기초를 제공한 덩샤오핑 시대에 기초하여, 그 후 이러한 탄력으로 꾸준한 발전을 유지할 수 있었던 장쩌민(江澤民), 후진타오(胡錦濤) 시대를 총괄하는 신시대(新時代)라고 볼 수 있는데, 이는 사회주의국가 건설 완성이라는 것과 강하고 부강한 국가를 만들기 위한 공산당원이 초심(勿忘初心, 老記使命)으로 돌아가 국가와 인민을 위해 노력해야 한다는 정신을 강조하는 시기임

2. 중국의 경제발전 결과와 미·중의 동상이몽

- 중국 공산당의 1978년부터 본격적으로 추진된 중국의 개혁·개방 정책은 여러 시행착오를 거치면서도 중국인들의 상업적 DNA와 노동력·시장·외자를 포함한 자본, 국가 주도의 경제정책으로 성과를 나타내기 시작함
 - 비록, 개혁·개방과 사회체제변화라는 2가지 갈등으로 나타난 1989년 ‘천안문사건’도 있었지만, 1992년 덩샤오핑의 ‘남순강화(南巡講話)’로⁶⁾ 정리된 중국 개혁·개방정책은 ‘사회주의시장경제’라는 정치체제와 제도로 사회주의를 고수하며 중국 상황에 맞는 정부 주도형 경제발전을 한다는 국가자본주의(마르크스 자본론)로 발전하게 됨

- 이러한 중국경제의 발전은 중국정치에서 민주, 평등, 인권 등 서구의 가치에 대한 요구도 일어나고 있지만, 이와 상응하여 중국 정부의 입장은 사회주의 국가 건설에 방점을 두고 있음. 이를 덩샤오핑 시대 1989년 ‘천안문 사건’ 진압과 1992년 ‘남순강화’로 이어진 내용을 연계해 보면, 중국은 ‘사회주의 국가 건설 완성’이라는 부동의 목표 아래 국가 주도형 경제발전을 하고 있다고 할 수 있음

※ 이는 중국이 추구한 것이 서구식 자본주의도 아니고 국가발전의 목표가 서구식 민주주의가 아닌 ‘사회주의 시장경제’ 이자 ‘중국특색의 사회주의’라는 것을 말함. 그리고 중국정부는 현재의 정책이 건국이념에 있는 공산당의 국가건설이념에 기초한 사회주의국가라는 것을 더욱 명확하게 하고 있음. 즉, 중국을 서구식 자본주의 체제의 국가이자 여기에 서구식 민주정치와 그와 관련된 사회변화가 일어날 것이라 예측하는 것은 옳지 않음. 즉, 중국은 중국이라는 국가발전 상황에 맞는 사회주의국가이고 국가의 발전은 중국 특색의 시장경제를 채용하여 국내경제를 발전시키며, 서로 다른 체제의 국가들과도 우호적인 협력을 하겠다는 것임. 이를 중국 정부는 공산당이 역사적으로 주장했던 ‘평화공존5항원칙(和平共處5項原則)’과 ‘평화적 발전(和平發展)’이나 ‘평화공존(平和共存)’이라는 술어(術語)로 표현하고 있음

- 일반적으로 중국경제가 발전되고 개방되면 중국에서도 인권과 평등 그리고 선거와 같은 요구가 늘어날 것이라 생각하며, 중국은 이러한 문제로 정부가 어려움에 직면할 것이라고 말함. 그러나 이미 99년이 된 중국 공산당은 국가 건설 71년을 통해 공산당의 현대적 진화와 효율적 통치를 할 수 있는 정당으로 꾸준히 발전해 왔다는 것을 간과할 수 없음. 즉, 민주와 자유 그리고 체제 변화에 대한 요구의 산발적 물결보다는 공산당의 체계적인 통치를 위한 진화와 변화가 더욱 앞서고 있다고 볼 수 있음

※ 즉, 중국의 역사를 보면, 중국의 변화는 외부에서 들어온 힘에 의한 변화 보다는 내부의 힘에 의한 변화가 왕조와 지도자를 바꾸는 현상으로 나타났는데, 이는 내부에 큰 변화가 일어나는 천연재해나 대규모 폭동이 일어나야 하는데, 현재 중국의 통제시스템으로 보면 외부에서 불어넣은 바람이나 영향력이 14억 중국인의 중요한 무리를 움직이게 할 수는 없을 것으로 보임

※ 또한, 중화 민족주의 의식이 강한 중국인들이 외부의 세력에는 서로 힘을 뭉쳐 대결한다는 측면에서 이러한 의도가 외부세계의 의도로 일어났다고 의심하게 되면 이러한 일은 역으로 중국인들을 더욱 단결시킬 것으로 보임. 즉, 중국은 국내에 ‘태평성대’의 기초인 경제문제의 안정과 사회질서가 유지되는 한 외부의 영향력으로 통치조직에 변화가 일어나기는 어려울 것으로 보임. 또한, 통치능력을 항상 진화시키는 연구를 꾸준히 하는 공산당의 경우, 이러한 문제를 해결하기 위한 대응책도 갖고 있다고 보는 것이 타당할 것임

- 미국과 중국의 관계는 지난 세기 1970년대 초 양국이 전략적 목적으로 교섭하며 1979년 수교를 맺고 서로 교류를 진행하면서 본격화되었으나, 미국 오바마 정부와 트럼프 정부를 거치며 미국의 아시아 정책에 변화를 일으키는 과정과 트럼프 정부에서 미·중 관계가 극렬한 대립으로 치달으면서 미·중 관계는 악화 일로로 치달고 있으며 국제사회가 관심 대상이 되었음
- 현재 미·중 양국의 관계에서 미국은 미국 국민을 만족시키고 트럼프 (Donald Trump)의 공적으로 표현되어 대선에 도전이 되는 중국의 변화를, 중국은 시진핑의 신시대에 맞는 대외관계 건설이라는 측면에 미국이 협력하는 관계를 우선으로 고려하고 있기에 양국의 대치는 적절한 합의점을 찾기 위해 꾸준한 마찰이 있을 것으로 보임. 그러나 과거 미·중의 대립, 마찰과

협상을 보면 양국은 대립하면서도 자국의 이익에 부합되는 경우 어느 정도 합의점을 찾아 극한 충돌은 막았다고 보임. 즉, 협상과 타협이 모순과 마찰의 이익보다 크다는 판단이 있을 때 양국의 협상은 결과를 얻을 수 있을 것으로 보임⁷⁾

3. 미·중 마찰의 각종 이슈

- 미·중 마찰의 핵심문제는 중국이 개혁·개방을 통해 꾸준한 경제발전을 하며 국력을 키우는 동안 중국 정치·사회제도가 민주적으로 변화하지 않고 공산당이 더 강해지면서 중국 공산당의 사회주의체제가 미국에 위협이 되고, 지역안보 질서에 도전으로 나타난다는 것임. 이는 미국이 생각했던 중국의 국가·사회 발전 결과의 방향이 예상과 다른 결과로 나타났다는 것에 대한 자체 반성적 대중국 견제가 시작되는 동인이 되었다고 봄

※ 미국의 입장에서 중국을 보면, 중국의 해양국가로의 확장전략은 결국 미국의 패권에 도움이 되는데, 중국 경제발전의 기본인 과학·기술을 절취하고 그것을 활용하여 생산한 제품을 수출하여 미국의 이익을 빼앗아가며 이를 통해 자국 국력 향상에 사용하는 국가가 중국이라는 것임. 이러한 상태에서 중국은 민주주의의 가치관에 어긋나는 인권, 민주, 자유, 평등, 선거제도를 실시하지 않는 공산당 독재가 실현되고 있으며 국제사회에 공헌도가 적다는 것이 미국이 보는 중국의 시각임

- 이러한 의미에서 홍콩문제와 중국 내 인권문제 등을 거론하며 미국은 중국 공산당 통치의 불합리성을 공격하고 있는데, 이는 중국 공산당 통치력을 약화시켜야 한다는 미국의 중국 공산당체제 약화전략이라고 할 수 있음

※ 그러나 그 이면을 보면, 중국의 경제적 성장과 발전이 미국의 이익을 해

치며, 장기적으로 미국에 큰 도전이 된다는 내용으로 이해할 수 있음. 이러한 상황에서 미국의 동맹국과의 협력을 통해 중국을 압박하는 것은 중국 국가발전의 기초인 과학·기술 지적재산이 중국에 들어가지 못하게 하고, 경제적 발전 속도를 제어하여 중국 경제발전을 저해하여 중국의 확대 전략을 제어하려는 의도가 있는 것으로 보임

- 즉, 미국의 판단에 의하면, 중국 발전을 제어할 수 있는 가장 좋은 방법으로 과학·기술과 관련된 지적재산권의 보호와 중국 경제발전에 충격을 주기 위해 동맹국이나 미국과 우호관계에 있는 국가들이 협력해야 한다는 것임. 이는 더 나아가서 중국이 국제사회에 영향을 미칠 수 있는 IT나 통신 등의 첨단 산업이 국제시장에 진출하는 것을 차단하여 비전통안보영역에서도 중국을 봉쇄하려는 전략을 펼치는 것이라고 볼 수 있음
- 중국의 동맹국을 통한 안보와 경제적 봉쇄는 결국 미·중 무역전쟁 이상으로 중국에 피해를 주는 상황이며, 이는 미·중 갈등이 앞으로 물리적 충돌로 나갈 수도 있다는 우려를 낳고 있음
 - 즉, 미·중 갈등은 현재의 문제가 아니라 봉합되더라도 꾸준히 부각될 양국의 경쟁으로 나타날 수 있어 보임. 비록, 미국은 민주 선거를 통한 국가정책과 대외관계의 과정을 거치면 일부 대외전략을 펼치겠지만, 이미 중국은 미국과의 협상이나 경쟁에서 최악 상황에 대한 준비도 하고 있는 것으로 봐도 양국의 경쟁은 21세기 국제사회의 주요 관심사가 될 것으로 보임
 - 미·중 경쟁이 가속화 되면 지역 정치 질서에도 변화가 생길 수 있는데, 이는 역내 정치 현상에서 중국과 미국의 대립과 견제를 통한 미묘한 정치·경제의 ‘함종연행’으로 나올 수 있을 것으로 보임. 즉, 안보와 경제라는 측면

면에서 이분법이 아닌 다각화되고 복잡한 관계가 형성될 가능성도 큼. 특히, 미·중 양측과 등거리 외교를 하고 있는 국가에게는 어느 정도 호기가 될 수 있을 것으로 보임. 그러나 한쪽과 일방적 협력과 동맹구조에 있는 국가들은 일부 현실적 어려움이 올 수 있음. 이는 정부의 정치·경제적 균형감과 이성적인 판단이 필요한 시기가 올 수 있음을 의미함

4. 미·중 마찰에 있을 수 있는 변수

- 미국 정부는 금년 11월에 대선이 있는 상황이고, 중국은 금년 ‘소강사회(小康社會)’ 건설에 대한 실적을 인민들에게 보여야 하는 상황임.⁸⁾ 특히, 중국은 2021년 공산당 건립 100주년을 준비해야 하는 상황이라 공산당 조직의 강화와 국가통치에 대한 성과도 만들어야 하는 상황이라 양국의 대립에서 어느 한 쪽이 먼저 꼬리를 내리기는 힘들 것으로 보임. 그러나 통킹만(Gulf of Tonkin) 사건과 같은 미국의 유인 도발이 발생할 가능성도 있음
- ※ 단지, 미국과 중국은 서로 상대방의 의도와 국가정책 및 그 일정을 서로 잘 이해하고 있기에 서로가 만족할 수 있는 시점이 되면 강한 물리적 대립이 아닌 방법으로 서로의 마찰을 어느 정도 봉합할 수도 있을 것으로 보임. 즉, 미·중 마찰은 경제적인 문제와 안보적인 문제 그리고 지도자와 국가의 체면이 걸린 문제이지만, 양국 지도자가 서로 인정할 수 있는 정도에서는 어느 정도 타협도 가능하다고 보임. 또한, 생각지 않았던 미·중 양국의 협력을 필요로 하는 사안인 제3국과의 관계나 지역이나 국제 이슈가 생길 경우에도 양국의 타협은 가능해질 것으로 판단됨

IV. 미·중 마찰의 현안

1. 현재 미·중관계를 어떻게 볼 것인가?

- 현재 미·중 마찰의 근본적인 문제는 양국의 관계에 서로 불만이 있다는 것을 의미함. 즉, 미국은 중국이 정치, 경제, 사회, 제도, 교육 등에서 사회주의 체제를 유지하면서 서구적 가치관이나 제도를 받아들이지 않고, 과학·기술을 포함한 군사력 분야에서 미국의 지역 영향력에 도전이 되고 있다는 것임. 중국의 경우, 미국의 대중국 정책이 중국을 봉쇄하여 중국의 대외정책에 영향을 미치며, 미국이 주장하는 가치관으로 중국 국내정치에 영향을 미쳐 공산당의 통치에 도움이 되지 않는다고 판단하고 있는 것임
- 미·중 간 대립은 동아시아에서 동북아, 동중국해, 타이완해협, 남중국해에서 중국의 영향력이 미국의 이익에 상충되며 지역 질서를 파괴하고 있다는 것임. 이는 중국이 태평양 국가인 해양국가로 변화를 추구하며 타이완 통일을 위한 전략으로 그 국력을 강화하고 있다고 미국이 판단하고 있는 것임. 이외에 서남아시아나 중동, 아프리카, 남미 등에서도 미·중 갈등은 격화되고 있는데, 이는 중국이 미국과 관계가 소원한 지역을 중심으로 대외관계를 확대하는 성동격서의 전략을 펼치고 있기 때문임. 동아시아지역에서 미·중 갈등 내용을 정리하면 아래와 같음

1) 한반도를 포함한 동북아 갈등

- 이 지역 갈등은 제2차 세계대전 이후 남아있는 냉전적 갈등과 포스트 냉전 시대의 갈등이 복합적으로 나타남. 이는 북한, 중국, 소련의 관계와 한국, 미

국, 일본의 대립 구도에서 탈냉전 이후 중국, 러시아와 수교한 국가 간 관계의 상호의존성에 의해 그 이해관계가 복잡함

※ 즉, 남북한의 문제가 주변 4강의 문제로 연결되는 것도 이와 같은데, 이 지역에서 미·중 갈등은 진영과 동맹과 협력적인 국가 간의 경쟁이 미·중 간 갈등으로 연계되고 여기에 남북한 복잡한 현실과 외교상 이상적 대외관계 추구와 실제적 남북한 대립 구조가 복잡하게 얽혀있음

- 이 지역에서 미·중간 직접적 대립이 나타나기에는 주변 강대국들과의 동맹이나 협력관계가 서로 복잡하게 얽혀있어 한국전쟁과 같은 대규모 물리적 갈등은 일어나기 어려운 상황임. 그러나 동맹국의 이중외교구조를 활용한 갈등의 조장 등을 통한 방법으로 미·중 갈등은 꾸준히 나타나고 있다고 할 수 있음

※ 이러한 구조에서 남북한 관계는 강대국이 동북아 세력균형을 위한 도구로 사용될 수 있다고 봄. 이런 측면을 고려하면, 국제관계에서의 남북한 관계와 남북한 당사국 관계에서의 요소를 정확하게 분리하여 남북한 관계를 한반도 국제관계 변화의 지렛대로 사용할 수 있을 것으로 보임

2) 동중국해 갈등과 중·일 관계

- 중국 동해함대의 주요 활동무대는 결국 한국, 일본과 연결되는 부분이 많은데, 이 부분의 가장 큰 갈등은 해양영토와 중·일 간 센카쿠열도(다오위다오) 문제임. 이는 미국과 협력하는 일본의 전략과 중국의 해양전략이 대치되는 지역으로 간접적으로 미국과 중국이 대치하고 있는 해양접전이라고 할 수 있음

※ 일본은 미국과 동맹관계를 굳건하게 유지하며 동시에 중국과의 관계개

선에도 꾸준히 노력하고 있는데, 이러한 모습은 일부 동남아의 필리핀 정부의 최근 전략과도 유사하다고 보임. 즉, 일본은 자국의 전체적 국력에 도움이 되는 경우 미국의 동맹구조를 활용하지만, 지역안보를 위해서는 중국과 협상할 수 있는 문을 열고 놓고 있다고 볼 수 있음

3) 타이완해협

- 중국대륙 공산당과 꾸준히 대립하던 국민당의 시대가 장징궈(蔣經國)의 서거로 타이완은 천천히 타이완 본토화 국민당과 민진당의 시대로 접어드는데, 역사적으로 미국과 협력하던 타이완 본토 국민당은 현재 중국 공산당과 교류를 확대하려는 입장으로 선회하고, 타이완 독립을 주장하던 민진당은 결국 미국과의 관계 및 동남아국가와의 관계를 강화하며 대중국 공산당에 대립하며 자체의 안보와 국제정치 아젠다인 ‘타이완 독립’을 갈망하는 상황임
- 과거, 국민당과의 관계만을 선회하던 미국 정부도 타이완(중화민국)과 미국의 역사적 관계를 중시하는 동시에 집권당인 민진당을 지지하며 중국을 자극하거나 중국을 견제하는 상황임. 즉, 미국 정부의 국공내전에서 국민당과 공산당에 대한 협상과 지지내용과 현재 타이완의 국민당과 민진당에 대한 지지내용은 미국의 국익에 우선한 전략이 포함되어 있다고 볼 수 있음
- 특히, 민주주의 가치관을 활용한 미국의 타이완 정책은 중국을 제어하거나 자극하기에 충분한 힘을 갖고 있음. 즉, 타이완 입장에서는 미·중관계가 나쁠수록 미국과 일본 및 동남아국가와의 연대를 통해 자국의 생존공간을 확대해 나갈 수 있다는 것임

※ 과거, 국민당 정부시기 국민당 주석 마잉주(馬英九)와 중국 공산당과의 교류 확대는 역으로 미국의 대중국 정책에 도움이 되지 않았다고 보임. 이에 미국은 차이잉원(蔡英文) 민진당 정부를 국가 가치관이나 역사적 관계를 토대로 서로 긴밀하게 협력하는 모습을 보이고 있음

4) 남중국해

- 남중국해에서의 미중 갈등 그리고 중국과 관련국(베트남, 필리핀, 말레이시아, 부르나이 등)의 갈등은 해양 주권에 대한 갈등인데, 이 지역은 동아시아의 해양 허브인 관계로 중국과 미국, 일본의 갈등이 두드러진 지역임
- 동아시아 국가들은 중국의 경제발전과 더불어 서로 경제적 의존이 깊어진 상태이지만, 동남아국가들의 민족주의로 중국과는 경제·문화적 협력을 강화하기는 하지만, 어느 정도 견제를 하고 있음
- 이 지역에 경제적으로 영향력을 발휘하고 있는 일본과 미국은 해당 지역에 중국의 영향력이 더 커지지 않도록 견제하며 관련 국가들과의 관계 강화에도 힘쓰고 있음
- 미국과 일본, 타이완은 해당 지역과의 유대와 교류를 강화하고 있는 반면에 중국은 경제력을 동원한 협력과 개발을 통해 동아시아에서 영향력을 높여 하고 있음
- 해양 주권에 관해서는 미국과 중국의 대립이 두드러지나 이미 이 지역에 해양 군사기지를 확보하고 있고 동시에 중국의 남방기지인 하이난다오(海南

島) 등지와 거리상 유리한 입장에 있는 중국의 군사력도 과소평가할 수는 없을 것임

- 또한, 남중국해와 관련된 국가들이 인접국이 중국과의 과도한 마찰을 원하지 않고, 미·중 마찰에서 자신들이 피해를 보지 않으려는 의도를 보이는 상황에서 미·중 간 무력 대립은 시위 정도 일뿐, 지역에서의 전면전으로 가기는 힘들 것으로 보임

V. 미·중 관계의 미래는?

1. 일반적인 미·중관계에 대한 분석

- 현재 중·미관계를 연구하거나 분석하는 학자나 평론가의 향후 중·미관계를 보는 시각은 아래와 같음
 - 첫째, 중국 국내의 학자들이나 언론은 현재 미·중 관계의 심각성을 고려하면서 다음에 민주당 바이든(Joe Biden)이 대선에 승리하면 현재와는 다른 미·중관계가 형성될 수 있다고 기대하고 있음. 특히, 중국 언론은 미·중 관계의 대립에서 가장 중요한 반도체 공급과 과학·기술 발전에 신경을 쓰며 정치와 경제 안정을 강화하는 방식으로 중화민족의 단결을 촉구하는 모습임. 그리고 미국과의 밸류체인 충돌에서 중국의 충격을 줄이기 위해 관련 국가나 기업들과 협력을 강화하고 있는데, 이러한 내용에 근거하면 중국 내 학자나 언론도 미·중 대립이 당분간 지속될 것으로 판단하고 있는 것으로 보임
 - 둘째, 중국 국민은 일부 외부 소식을 접하는 사회 엘리트 계층(공산당이 아닌)을 제외하고는 대부분 공산당의 선전 내용을 믿고 있음. 이는 과거 ‘죽(竹)의 장막’으로 외부와 교류를 끊었던 과거 공산당 정부의 쇠국(鎖

國) 역사를 통해 이해할 수 있는데, 일부 국제상황을 이해하는 지식인들은 미·중 대립을 걱정하고 있지만, 이들의 중국정치에서 영향력은 미미하며 이들도 중국이라는 사회에서 생활하기에 단지 공산당의 합리적 변화를 바라는 측면이 강하다고 볼 수 있음

- 셋째, 중국 정부의 경우는 미·중 대립 상황을 장기전으로 보고 이와 관련된 준비를 하는 것으로 보임. 즉, 미·중 대결이 갖고 올 중국의 피해를 최대한 줄이는 방법을 준비하면서 동시에 인민(국민)의 애국심을 응집할 수 있는 국내정치행사를 진행하고 있음. 현재 추진하고 있는 ‘소강사회(小康社會)’ 완성에 대한 성과를 통해 중국 사회가 공산당 지도(영도)로 많이 변화했다는 것을 강조하는 것도 이와 같은 것임
- 넷째, 타이완을 포함한 한국 및 일본의 학자들은 미국 학자의 주장처럼 미·중 대립에서 중국 공산당이 어려운 상황에 들어설 것이고, 이는 미·중과 관련이 있는 국가들의 경제환경에 영향을 미칠 것이라고 보고 있음. 특히, 타이완의 경우 중국의 타이완에 대한 봉쇄전략에 대해 친미정책을 통해 안보를 보장받으며 새로운 경제 출구를 찾는 방법을 강구하고 있음. 이에 반하여 중국은 타이완 문제를 내정간섭이라고 주장하면서 미·중 갈등 문제에서 타이완 문제에 적극적 개입을 통해 국내 정치환경을 안정시키며 미국에 일침을 가할 수도 있다고 보고 있음
- 다섯째, 미·중의 마찰이 오랜 기간 갈 것이고 중국이 불리할 것이라고 보는 판단이 대세임에 불과하고도, 중국의 적절한 대응과 인내로 결국 미국이 결과적으로 그 정책을 철회할 가능성이 있다고 보는 부류도 있음. 즉, 중국은 국내 정치에 중점을 두며 미국에 대응하기 때문에 시간이 지나면서 중국과 미국 그리고 국제사회의 상호의존성 때문에 시간이 지나 이러한 전략이 미국에도 불리하게 나오는 단계에서 미·중 관계는 다시 미온(微溫)의 협력상태로 갈 수 있다는 것임⁹⁾

- 현재의 미·중 관계에 대해서는 여러 의견이 있으며, 정부와 학자 그리고 기업계에서도 보는 내용이 다양하고, 또한 미·중 관계를 보는 시각은 여러 가지임. 미국과 동맹 관계를 유지하고 있는 일본의 전략적 분석도 있고, 중국과 대항하는 타이완의 미·중 관련 전략도 있고, 중국의 영향력이 커지고 있는 동남아시아 여러 국가의 이에 관한 전략도 있음. 그리고 미국과 협상을 진행하며 중국과의 관계를 유지하는 북한의 입장도 있음. 게다가 국제사회에는 자국과 관련된 상황으로 보는 미국과 중국에 대한 각 국가의 다른 전략도 있는데, 특히 한·중 수교로 지정학적 입장에서 중국과의 관계가 급속하게 발전하면서도 미국과 동맹관계를 유지하며 남북한 문제라는 현안이 있는 한국의 입장도 있음

2. 개인적으로 보는 미·중관계의 미래

- 1972년 닉슨이 중국을 방문하고 1979년 미·중수교가 이루어진 이후로 정권이 바뀌고 정세가 바뀔 때마다 미국과 중국의 밀월은 방향의 변화를 겪지만, 최근의 미·중관계에 이르기까지 미국과 중국의 서로에 대한 근간은 큰 변화가 없었음
- 역사적으로 보면 1980년대에 들어 미·중의 정권이 바뀌자 미·중관계는 더 긴밀해졌음. 마우쩌둥과 저우언라이(周恩來)가 이루었던 외교적 성과를 이어받은 덩샤오핑은 특유의 통찰력과 친화력으로 미국, 일본, 영국의 지도자들과 우호적인 관계를 발전시키고 특히 미·중관계를 더욱 견고하게 만들었음
- 21세기초 ‘9·11테러’가 발생했고 당시의 미국 행정부인 부시 정부는 ‘테러와의 전쟁’에 집중하게 됨. 그 사이 동북아시아에서 미국의 입지는 다소 위

축된 반면에 중국은 고도의 경제성장을 바탕으로 주변국과의 돈독해진 경제 관계를 다지며 미국의 자리를 대체하고 있었는데, 2009년 미국의 오바마((Barack Obama) 정부는 동아시아 정세에서 미국의 입지에 대한 위기의식과 아시아의 중요성을 느끼고 아시아로의 회귀를 선언하고 노력했음

- 오바마 정부시기에는 기후문제, 남중국해 문제, 경제문제 등 마찰이 잦아지자 미국은 차츰 중국에 대한 우호감을 잃어가게 되었음
- 그러나 미·중은 수교를 기점으로 약간의 부침은 있었으나 전반적 교류는 꾸준히 증가했고 물적·인적 이동이 활발해졌음. 미·중은 과거 그랬던 것처럼 미·중 마찰과 별개로 항상 외교채널을 열고 국익을 위해 주변 정세를 상의하고 각자의 실리를 취하며 우발적으로 발생 가능한 커다란 분쟁을 피했다고 볼 수 있음. 언론에 나오는 내용으로 미·중관계가 정말로 위험한 단계에 들었다고 생각되지는 않음
- 이러한 점을 고려하면, 미·중관계는 이미 서로 물리적 마찰을 통해 승부를 정할 단계는 넘어선 것으로 보임. 즉, 각국이 자국의 정치와 대외정치에서 적절한 이익을 보장받는 상태에서 타협하고 협력하다 다시 마찰과 협상 및 봉합을 반복하는 단계로 들어설 것으로 보임. 그러나 미·중 마찰이 제3의 국가나 지역에 악영향을 미치는 것은 국제 역사사회에서도 받아들이기 어려운 상황이기에 미·중 양국은 실제적 마찰로 자국의 우방이나 협력국을 잃는 우는 범하지 않을 것으로 보임

※ 한국 사회에서 “진보냐 보수냐 혹은 친미냐 용중(用中)이나?”라는 문제로 서로 의견을 달리하는 정치 세력과 시민집단이 존재하는 복잡한 특징도 있음. 이러한 측면에서 보면, 한국인의 미국과 중국에 대한 견해는 역사적

경험, 현실적 경험 그리고 언론매체를 통해 이해하는 관점 등에 따라 여러 의견으로 나뉜다고 할 수 있음. 혹은, 미·중 관계를 흑백논리로 보는 집단이나 미·중 관계를 다자간 관계로 보는 집단 그리고 한반도 남북한 문제와 연계해 중국을 보려는 집단과 한미동맹을 우리 사회의 뿌리로 보는 집단 등이 동시에 존재함. 이러한 이유로 한국에는 미·중 관계에 대한 여러 시각이 공존하고 있음

- 그러나 크게 안보는 미국과 경제는 중국과라는 이분적 문제는 미·중 간 대립이 극대화되는 상황에서 그리 효과적 선택을 할 수 없을 수도 있음. 이는 한국 정부나 국민이 보는 미·중 관계는 안보적인 문제나 경제적인 문제 그리고 사회체제와 가치관의 문제에서 우리에게 주는 영향이 크기 때문임. 중요한 미·중 관계가 결국 어떻게 변화할지에 대해 우리가 미칠 수 있는 영향력은 크지 않음. 그러나 미·중 관계 각 영역의 변화가 한국과 한반도에 미칠 영향은 크다고 봄. 이러한 점을 고려한다면 한국은 싱가포르의 미·중 균형 외교(balanced diplomacy)나 베트남식의 실리외교(實利外交) 혹은 필리핀식의 헤징(hedging) 전략을 동시에 분석해 볼 필요가 있음

참고문헌

- 김철범 지음, 『휴전 결정 과정』 『한국전쟁과 미국』, (서울: 평민사, 2018).
- 마이클 H. 헛트 지음, 권용립·이현희 옮김, 『이테올로기와 미국 외교 글로벌정치연구』, (부산: 산지니, 2005).
- 주재우, 『한국인을 위한 미·중관계사 6.25 한국전쟁에서 사드 갈등까지』, (서울: 경인문화사, 2017).
- 주평 지음, 이상원 옮김, 『국제관계이론과 동아시아안보』, (서울: 북코리아, 2014).
- 제임스 E. 도커티, 로버트 L. 팔츠그라프 지음, 이수형 옮김, 『미국외교 정책사-루스벨트에서 레이건까지』, (서울: 한울, 1997).
- 최윤식 지음, 『앞으로 30년, 누가 이길까?』 『앞으로 5년 미·중전쟁 시나리오』, (서울: (주)지식노마드, 2018).
- David M. Lampton, 『The Three faces of Chinese Power Might, Money, and Minds』, (University of

California Press: 2008),

Robert Lawrence Kuhn, “Tiananmen and Thereafter,” 『How China’s readers think』, (Singapore, John Wiley & sons(Asia) Pte. Ltd. 2011).

William C. Kirby, Robert S. Ross. and Gong Li, 『Normalization of U.S.-China Relations』, ASPI Austrian Strategic Policy Institute(Harvard east Asian monographs: 2007).

費正清, 戈德曼著, 薛絢譯, 『費正清論中國』, (台北: 正中書局, 2004)

李衡東, “政治改革軟著陸-中國的憲政前景制度設計,” 于建嶸 秦暉 陳植武 等著, 『中國大呼吸』, (香港: 晨鐘書局, 2009).

沈志华, 『毛泽东, 斯大林与朝鲜战争』, (广州: 广州人民出版社, 2003).

王辑思, 徐辉 主编, “美国与前苏联地区国家的关系,” 『冷战后的中国外交(1989-2000)』, (北京: 事实出版社, 2011).

강근형·강병철, “미·중 관계의 변화와 한국의 대응,” 『신아세아』 23. 2 (2016).

강택우·한석희, “중국의 대미인식과 대외전략 논의: 2008년 글로벌 금융위기 이후,” 『국제지역연구』 15(2), (2011), 한국외국어대학교 국제지역연구센터.

김상기, “기로에 선 한반도-2010년대 미·중 관계 변화와 한국의 전략,” 『한국정치학회보』 48(5), (2014), 한국정치학회.

김원모, “미·중 관계의 이론, 실제, 전망,” 『글로벌정치연구』 Vol. 9 No. 1 (2016), 한국외국어대학교 글로벌정치연구소.

김재관, “시진핑 집권기 미·중 패권경쟁과 ‘중국몽’의 길,” 『글로벌정치연구』 Acta Eurasiatica. Vol. 10 No. 2 (2019), 한국유라시아학회.

김태완, “한반도 방정식: 미·중관계와 한반도 평화,” 제주평화연구원 연구총서 43 (2020), 제주평화연구원.

손병권, “중국의 부상에 대한 미국의 대응,” 『세계지역연구논총』 25권 1호(2007), 한국세계지역학회.

이성현, “미·중 갈등의 장기화 노정 가능성과 그 배경,” 『세종정책연구』 2019-10(2020), 세종연구소.

崔光寧, “韓國戰爭의 原因에 관한 研究-美國의 對韓公約의 變動을 中心으로,” 『군사』 (20), (1990), 국방부 군사편찬연구소.

허재영, “아시아 지역에서의 미중 경쟁: 연성균형의 지속과 변화,” 『東西研究』, 제30권 3호 (2018), 연세대학교.

주석

1) 人民网, “揭秘:斯诺从未到过延安 其妻才是真正记录人,” (2013年8月8日).

2) 1979년 4월 10일에 제정된 미국의 국내법으로 미국은 1978년 12월의 미·중 공동성명에 의해 1979년 1월 1일 이후 중국(중화인민공화국) 정부를 정식으로 승인하고 외교관계를 수립하였지만, 이 공

동성명에는 미국이 타이완과 문화·통상 등에 관한 비공식관계를 유지하는 내용이 있다. 여기에는 대만의 자위에 필요한 무기와 군사기술의 제공, 의 미국에 존재하는 자산에 관한 소유권 등이 규정 되어 있다.

- 3) 广州日报, “中美建交始末:卡特瞒着国会与中国进行建交谈判,” (2009년1월3日).
- 4) 손빈이 조나라를 구하기 위해 위나라와 직접적 전쟁을 하지 않고, 위나라가 출정한 상황에서 위나라를 포위하여 위나라가 조나라를 공격하려다 회군하게 하여 위나라를 구한다는 뜻으로, 때로는 상대국에 대한 직접적 공격이 아닌 상대국이 공격하거나 영향을 미치려는 국가를 도와 상대국의 전력 약화를 가한다는 의미로도 해석함
- 5) 중국은 반동회의에서 동남아시아와 아프리카의 신생 독립국과 우호적 협력관계를 맺고 연합체를 구성해 아시아에서 미국의 세력을 몰아내려 했는데, 당시 회의에 참석한 다수의 국가가 타이완(중화민국)과 교류 중이거나 미국과 우호관계인 국가였고 중국과 수교한 나라는 6개국에 불과해 지지를 기대하긴 힘들었다고 한다. 그럼에도 중국은 빼어난 외교가 저우언라이의 역량과 제3 세계 국가들에 대한 충분한 설득력으로 다수의 국가와 수교를 해나가도 1971년 이 힘을 기반으로 유엔 상임이사국으로 진출한다.
- 6) 1989년 ‘천안문 사건’ 이후 공산당 보수와 진보는 사회주의 체제 유지와 개혁·개방 정책이라는 주제를 놓고 심한 토론으로 근 3년을 지낸다. 그러던 중 1992년 덩샤오핑은 천안문 사태 이후 발언권이 커진 보수파들을 견제하기 위해 88세의 노구를 이끌고 설날인 1월 20일부터 21일까지 선전과 주하이 경제특구를 방문했고, 다시 한번 개혁·개방을 외쳤는데, “개혁·개방 정책을 추진할 때 우리가 우려해야 할 것은 다급함이 아니라 주저함이다. 국가는 이 정책이 필요하고 인민은 이것을 좋아한다. 누구든 개혁·개방 정책에 반대하는 자는 바로 물러나야 한다”라고 주장했고, 덩샤오핑의 ‘남순 강화’ 이후 중국의 경제는 또 다시 고속성장 궤도에 진입했다.
- 7) Chinadaily, “China firmly safeguards China-US relations,” (Aug. 8th, 2020).
- 8) 中国社会科学网, “全面建成小康社会视阈中的互联网扶贫,” (2020년8월8日).
- 9) 이러한 주장은 타이완을 포함한 일부 중국 근현대사와 미·중 관계를 연구하던 중국인 학자들에서 나온다.

구
체

저자프로필

저자프로필

강명세

現 세종연구소 수석연구위원, 정치경제 전공. UCLA에서 정치학 박사학위(Ph. D)를 취득하였음. 저서로는 『복지국가 재분배 및 민주주의』(2014), 『불평등 민주주의와 포퓰리즘』(2019)등이 있음

김진호

단국대학교 중어중문학과를 졸업하고, 홍콩 주해(珠海)대학 문사연구소에서 중국 근현대사(홍콩사)로 석사학위를 받고, 마카오 동아대학(현 마카오대학)에서 MMS(Marketing) 과정을 수료했고, 1998년 북경대학교 국제관계학원에서 국제관계(동북아국제관계) 전공으로 박사학위를 받았음. 대만 정치대학 국제관계연구중심의 방문학자, 홍콩 주해대학 방문교수, 중국 심천(선전)대학 방문학자를 거쳤고, 현재 단국대학교 정치외교학과 교수로 있음. 주요 논문으로, “중국 해양 회색지대전략과 한국의 대응방안”(『한국동북아논총』, 2020),

“중국의 일국양제와 홍콩의 민주화: 중화 애국심과 홍콩 본토화”(『현대중국연구』, 2020), “‘코로나19’ 발병과 방역을 통해 본 중국 국내외 정치: 언론 내용을 중심으로”(『평화학연구』, 2020), “시진핑 성장 배경과 정치 리더십?-개인적 성향과 시진핑시대를 중심으로-”(『한중사회과학연구』, 2020) 등이 있음

도종윤

前 제주평화연구원 연구실장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득.

연세대 연세-SERI EU센터 Post-Doc, 서울대 국제문제연구소 연구원, 성균관대, 이화여대, 건국대 강사 역임, 주요 논문으로 “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석(2014)”, “국제정치학에서 주제물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음

서정건

서울대학교 정치학과를 졸업한 후 미국 텍사스 오스틴 대학교에서 미국 의회 및 정당 정치와 외교 정책을 주제로 박사 학위를 받음. 미국 노스캐롤라이나 주립대학교(월밍턴) 교수(2007-2012)와 우드로우 윌슨 센터 풀브라이트 펠로우(2019)를 지냈고 현재 경희대학교 정치외교학과 교수로 재직 중임. 저서로 <미국 정치가 국제 이슈를 만날 때(서강학술총서)>와 공저로 <미국 국내정치와 외교정책(서울대학교 국제문제연구소)>, <미국 정치와 동아시아 외교정책(대한민국 학술원 우수도서)> 등이 있고 “The China Card: Playing Politics with Sino- American Relations,” “Wedge Issue Dynamics and Party Position Shifts: Chinese Exclusion Debates in the post-Reconstruction US Congress, 1879-1882,” “미국 국내 정치와 북한 비핵화 이슈,” “트럼프 행정부와 미국 외교의 잭슨주의 전환” 등 다수의 논문을 발표함.

우정엽

서울대학교 경영학과를 졸업한 후 미국 조지타운대학교에서 정책학 석사학위를 받았으며 미국 위스콘신 주립대학교-밀워키에서 정치학 박사학위를 받음. 서던 캘리포니아 대학교 한국학연구소에서 박사후 연구원, 아산정책연구원에서 연구위원과 워싱턴소장을 지냈으며, 현재 세종연구소 연구위원/미국 연구센터장임. 주요 연구 분야는 국제안보, 외교정책, 한미관계임. 주요 저서로 『Foreign Intervention in Civil Wars』 (Cambridge Scholars Publishing, 2017)가 있고, 「Changing Security Environment in Northeast Asia and South Korea's Security Dilemma」 (2019), 「북한의 불안전 비핵화와 한미 동맹의 문제」 (2019), 「북미관계에 대한 예측은 가능한가?」 (2018) 등 다수의 논문을 발표함.

유성진

現 이화여자대학교 스크랜튼학부 부교수. 미국 뉴욕주립대(스토니브룩)에서 정치학 박사학위를 취득하였으며 선거, 여론, 정당에 대한 연구를 지속하고 있음. 미국정치연구회 회장(2019년) 역임. 주요 논저로는 『도전과 변화의 한미 정치』(공저, 2014), 『미국정치와 동아시아 외교정책』(공저, 2017), 『대한민국 국회제도의 형성과 변화』(공저, 2018) 등이 있음

이상환

現 한국외국어대학교 정치외교학과 교수. 한국외국어대학교 정치외교학과 졸업 후, 1994년 미국 Michigan State University에서 정치학 박사학위(Ph.D.)를 취득하였음. 한국외대에서 정치행정언론대학원장, 학생처장, 연구산학협력단장 등을 역임하고, 대통령 외교안보자문위원, 통일부 정책자문위원 등을 지냈으며, 안식년 중 Fulbright scholar로 활동함. 현재 한국국제정치학회 회장으로 재임 중임

정승철

現 제주평화연구원 연구실장. University of Florida에서 정치외교학 박사학위 취득함. 관심분야는국제정치경제, 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” 등이 있음

정진영

現 경희대학교 국제학과 교수. 미국 일리노이대학교 정치학 박사. 한국개발연구원, 세종연구소 연구위원 역임. 최근의 주요 연구업적으로 『기후변화의 과학과 정치』(편저, 2019), “세계화와 자유민주주의 위기의 두 얼굴: 신자유주의와 포퓰리즘의 정치적 동학”(2018), “유럽연합(EU) 금융거래세 도입은 왜 실패했는가?: 금융의 구조적 권력과 금융규제의 정치경제”(2018), “세계금융의 바뀌에 모래 뿌리기: 토빈세/금융거래세의 정치경제”(2018) 등이 있음