

공민석 \_ 제주대학교 정치외교학과

### 1. 미중 신냉전과 ‘민주주의 진영’의 결집

2007~2008년 금융위기 이후 미국 패권이 위기에 직면하고, 중국의 부상  
 이 지속되면서 미국은 동아시아 지역을 중심으로 세계 전략을 재편했  
 다. 이에 따라 2010년대 이후 미중 갈등은 지속적으로 고조됐고, 패권경  
 쟁의 프레임으로 양국의 갈등을 분석하는 논의가 급속히 확산됐다. 트럼  
 프 집권기, 특히 COVID-19 팬데믹을 경유하면서 미중 관계는 ‘신냉전’으  
 로 지칭될 정도로 급격히 악화됐다. 미중 갈등이 이런 전환점을 맞이한 것  
 은 미국이 ‘민주주의’의 이름으로 중국을 비판하고 대중 강경정책을 정당  
 화하기 시작하면서부터다.

미중 갈등이 무역·기술전쟁에서 통화·금융전쟁으로, 나아가 체제의 정  
 당성을 둘러싼 전면전의 양상으로 악화되면서 미중 패권경쟁의 성격이 변  
 화하기 시작했다. 2020년 5월 발표된 “대중국전략보고서”에서 미국은 중  
 국을 독재 정권으로 규정하고 중국과의 갈등을 이념과 체제 경쟁 차원에

서 접근하기 시작했다. 이 보고서의 결론은 미국적 가치에 도전하는 중국을 강력히 응징할 필요가 있다는 것이었다.<sup>1)</sup>

이러한 결론이 중요성을 갖는 것은 미중갈등에서 이념적 분할이 확대될 경우 양국의 갈등이 파국으로 치달을 가능성이 그만큼 커지기 때문이다.<sup>2)</sup> 중국의 ‘핵심 이익’을 둘러싼 갈등이 이를 잘 보여줬다. 중국이 홍콩보안법을 통해 일국양제를 무력화하려 하자 미국은 ‘홍콩인권법(Hong Kong Human Rights and Democracy Act)’을 제정해 홍콩의 특별지위를 박탈하는 조치를 시작했다. 또 ‘타이베이법(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act)’을 통해서도 타이완과의 경제관계를 강화하고 타이완의 국제관계 강화를 지원하도록 했고, ‘위구르 인권법(Uyghur Human Rights Policy Act)’을 통해서도 신장 위구르 자치구의 인권 상황에 대한 감시와 자치구 관료들에게 제재를 강화하겠다고 천명했다.

바이든 행정부하에서 이러한 경향은 더 강화됐다. 중국을 전방위적으로 압박하기 위한 바이든 행정부의 총체적인 계획은 ‘미국혁신경쟁법(United States Innovation and Competition Act)’에 집약돼 나타났다. 이 법안에는 타이완과의 군사협력을 강화하고 무역협상을 재개하기 위한 계획, 그리고 홍콩 민주화를 지원하기 위한 예산을 편성하기 위한 계획이 포함됐다. 또 위구르족 탄압을 제노사이드로 규정하고 제재를 강화하는 방향으로 ‘위구

---

1) the White House. 2020. *Unites States Strategic Approach to the People's Republic of China*.

2) Odd Arne Westad. 2018. “Has a New Cold War Really Begun?” *Foreign Affairs* March 27, 2018.

르 인권법'을 개정해야 한다고 명시했다.

바이든 행정부 출범 이후 다자주의와 가치외교가 트럼프식 일방주의를 대체하면서 미국과 중국의 일대일 대결구도는 중국과 미국의 동맹국들의 '일 대 다(多)' 구도로 재편됐다. 바이든 행정부는 중국과의 대결을 권위주의와 민주주의의 충돌로 규정하고 인권이나 민주주의 같은 가치를 통해 반중동맹을 정당화했다. 이제 대중 강경정책은 미국만의 이익을 위한 것이 아니라 민주주의 국가들의 공동과업이 됐다. 또 중국의 일대일로 전략을 대체할 새로운 인프라 투자 지원 프로젝트로 기후·환경, 노동, 민주주의의 가치를 지향하는 B3W(Build Back Better World)를 제안했다. '민주주의 정상회의(Global Summit for Democracy)'나 '민주주의10개국(D10)' 구상 또한 바로 이런 인식의 산물이었다.

## 2. 미국 예외주의와 대외전략

그런데 민주주의 같은 보편적 가치의 언어를 통한 대외전략의 정당화는 미국 대외전략의 역사에서 반복적으로 나타난 현상이었다. 이러한 행태는 미국이 예외적인 국가라는 강한 믿음에 뿌리박고 있었다.<sup>3)</sup> 구대륙의 모순

---

3) S. M. Lipset. 1996. *American Exceptionalism: A Double Edged Sword*. W.W. Norton; Walter A. McDougall. 1997. *Promised Land, Crusader State: the American Encounter with the World since 1776*. Houghton Mifflin; 권용립. 2003. 『미국의 정치문명』(삼인).

으로부터 자유롭다는 도덕적 우월감, 신의 은총을 받은 ‘언덕 위의 도시 (city upon a hill)’이자 ‘구원자 국가(redeemer nation)’라는 선민의식이 미국 의 대외전략을 정당화했다. 미국적 가치와 신념, 제도를 토대로 세계를 교 화시키거나 미국의 이상을 세계에 전파하려는 시도는 미국 대외전략의 핵 심 동력이었다.

미국은 스스로를 인류를 구원할 메시아로 인식했고, 구대륙의 권력정치 (power politics)와 세력 균형 논리를 거부하고 도덕에 기초한 대외전략을 표방했다. 그러나 신생국 미국은 유럽 열강이 주도했던 19세기 국제정치 에 큰 영향력을 미치지 못했고, 미국적 이상은 대내적 자유로 국한됐다. 구대륙의 권력정치에 휘말릴 경우 대내적 자유가 위협받을 수 있다는 우 려는 대외전략에서 강력한 독립성과 자유를 추구하는 동시에, 연루의 위 험을 야기하는 불필요한 동맹 형성을 기피하는 일방주의(unilateralism)로 귀결됐다.<sup>4)</sup>

흔히 고립주의와 동일시되는 ‘먼로 독트린(Monroe Doctrine)’은 타락하고 부패한 구대륙으로부터의 분리라는 명분으로 정당화됐지만 신대륙과 태 평양에 대한 미국의 독점적 권리선언이기도 했다. 미국의 국력이 성장하 고, 남북전쟁 이후 연방 권력이 강화됨에 따라 일방주의는 팽창주의와 결 합했다. 미국의 대내적 자유가 강화되기 위해서는 일방주의가 필요했고,

4) 그러나 국력의 한계로 인해 미국이 온전히 일방주의 정책을 고수하는 것은 불가능했고, 대내적 자유와 독립성을 유지하는 선에서 유럽 국가들과의 타협을 선택할 수밖에 없었 다. 일례로 미국은 스페인과의 갈등을 우려해 19세기 초 남미의 혁명과 독립투쟁을 적극 적으로 지지하지 않았다.

일방주의를 위해서는 독립적 영역이 필요했다. 미국의 독립적 영역이 강화되기 위해서는 북미에서 유럽 세력이 완전히 제거되어야 했다. 이런 점에서 팽창주의는 예외주의와 일방주의의 논리적 귀결이었다.

‘명백한 운명(Manifest Destiny)’의 논리로 건국 이후 서부로의 팽창을 지속한 미국은 단기간에 대륙국가 건설을 완성했다. 서부 개척의 ‘명백한 운명’은 자유와 민주주의, 나아가 기독교적 천년왕국의 확장으로 정당화됐지만 산업과 상업의 팽창을 위한 수단이기도 했다. 19세기 후반에 아메리카 대륙에서의 팽창은 태평양으로의 팽창으로 전환됐다. 19세기 중반 이미 알래스카와 미드웨이를 확보했던 미국은 일본을 개항시켰고, 중국과의 무역관계도 발전시켰다. 1882년에는 조선과 ‘조미수호통상조약’도 체결했다. 미서전쟁 이후 미국은 태평양과 카리브해에서 제국주의적 팽창을 본격화했고, 푸에르토리코와 괌을 해군 기지로, 필리핀을 대중국 무역 기지로 활용했다.

미국은 20세기 초의 팽창적이고 공세적인 대외정책을 자유와 민주주의, 그리고 신의 섭리를 확산시키는 ‘진보적 제국주의’, ‘반(反) 제국주의적 제국주의’로 정당화하면서 타락한 서구 제국주의와 구별했다. 윌슨주의(Wilsonianism)하에서 ‘십자군’으로서 미국이라는 정체성은 최고조에 달했고, 자유주의적 국제주의(Liberal Internationalism)가 미국 대외전략의 확고한 이데올로기적 무기로 확립됐다. 미국은 ‘민주주의가 안전한 세상을 만들기 위해(Make the World Safe for Democracy)’ 제1차 세계대전에 참전하는 등 대외 개입을 확대했다.

그러나 이 또한 힘과 이익이라는 현실적 목적과 결코 구별될 수 없었다.

미국은 제1차 세계대전으로부터 경제적 이익을 취한 유일한 국가였다. 1920년 미국이 세계 제조업에서 차지하는 비중은 40%를 상회했고, 수출액에서는 세계 1위, 수입액은 2위를 기록했다. ‘번영의 10년(the Prosperity Decade)’ 혹은 ‘포효하는 20년대(the Roaring Twenties)’라고 불린 1920년대에도 미국은 경이로운 성장을 지속했다. 미국이 세계 제1의 경제대국이 되고 국제정치에 깊숙이 연루되면서 미국의 대외전략은 자유나 민주주의 같은 예외적 가치 그 자체가 아니라 그것들이 주는 현실적 이익의 규정을 더 크게 받게 됐다.

이런 변화의 과정에서 미국의 자기인식과 현실 사이의 괴리는 더 커졌다. 서부 개척을 통한 대륙 국가의 완성, 그리고 강대국으로의 부상 과정에서 나타난 것은 자유와 민주주의의 이상이 아니라 탐욕적인 이윤 추구하고 폭력이었다는 비판도 제기됐다. 자유와 민주주의의 이상은 소수의 백인-앵글로색슨-개신교도(WASP) 남성에게만 적용됐고, 아메리카 원주민, 아프리카계 미국인, 하와이와 태평양의 ‘야만인’들은 차별과 학대에 시달렸다. 이런 관점에서 보면 도덕적 절대주의에 기초한 선민의식, 자유와 민주주의의 확대를 위한 팽창은 배제와 차별의 논리, ‘문명화’를 가장한 폭력적인 정복을 정당화하는 근거일 뿐이었다.<sup>5)</sup>

5) Bruce Cumings. 2009. *Dominion From Sea to Sea: Pacific Ascendancy and American Power*. Yale University Press; Walter L. Hixson, 2008. *The Myth of American Diplomacy: National Identity and US Foreign Policy*. Yale University Press; Michael H. Hunt 1987. *Ideology and U.S. Foreign Policy*. Yale University Press; 권용립. 2003.

제2차 세계대전이 발발하자 미국은 전간기의 제한적 고립에서 탈피해 군사력 증강을 위한 실질적인 조치들을 취하기 시작했다. 1941년에는 무기대여법(Lend-Lease Act)을 제정해 연합국에게 군수 물자를 판매, 양도, 대여할 수 있도록 했다. 일본이 진주만을 기습하면서 미국은 교전 당사국이 됐다. 흥미로운 것은 미국이 또 다시 힘과 이익이 아니라 도덕과 가치의 언어로 개입을 정당화했다는 점이다. 루즈벨트 대통령이 노변정담(爐邊政談, fireside chat)에서 호소한 것처럼, 제2차 세계대전 참전은 '민주주의의 병기고(Arsenal of Democracy)'로서 미국의 사명이자 의무였다.

제2차 세계대전 승전과 함께 패권국이 된 이후에도 미국은 자신의 패권적 능력이 갖는 예외성과 정당성을 강조했다. 핵심 근거는 두 가지였다. 첫 번째는 국제정치의 민주화였다. 탈식민화에 대한 지지, 국제연합(UN) 건설, 그리고 다자주의의 확대가 이를 상징했다. 특히 UN은 주변부 인민들도 정치적 독립과 진보를 달성할 수 있다는 미국 패권의 약속을 상징했다. 두 번째는 현대화(modernization)와 발전의 비전이었다. 가장 현대적이고 발전된 국가로서 미국의 현재는 다른 국가들의 미래였다. 현대화와 발전은 미국적 이상의 확산이었고, 미국의 사명(mission)이었다. 브레튼우즈 체제의 연계된 자유주의(embedded liberalism), 미국의 투자와 원조, 그리고 사회과학계 전반을 지배한 현대화론이 이를 뒷받침했다.<sup>6)</sup>

---

6) David Ekbladh. 2010. *The Great American Mission: Modernization and the Construction of a American World Order*. Princeton University Press; Michael H. Hunt. 2007. *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance*. The University of North Carolina Press; David

그러나 제2차 세계대전 이후 미국의 세계전략을 과잉 결정한 것은 냉전이라는 현실적 고려였다. 냉전이 본격화되면서 자유세계주의(free-worldism)라는 현실이 단일세계주의(one-worldism)라는 이상을 대체하기 시작했고, 반공주의가 미국의 새로운 민족주의이자 시민 종교로 기능했다. 미국은 1950~1960년대 탈식민화의 흐름을 제한적으로 지지했지만, 동시에 UN을 통해 제3세계의 민족주의와 급진주의를 제어하고자 했다. 특히 비동맹운동의 출현을 중요한 도전으로 간주한 미국은 제3세계의 친미 정부에 대한 지원을 대대적으로 증가시켰고, 동시에 제3세계 곳곳의 우익 게릴라 활동을 지원했다.

현대화와 발전의 비전 또한 반공주의라는 현실적인 목표와 긴밀하게 결합됐다. 미국과 국제기구의 원조·지원은 냉전의 핵심 지역, 친미 정권에 집중됐고, 미국은 제3세계 국가들의 정치적 진보와 경제적 발전이 자유세계의 일원이 될 때 가능해진다고 강조했다. 역설적인 것은 자유와 민주주의라는 미국적 이상을 통해 대외전략을 정당화한 미국이 반공을 위해 제3세계의 억압적인 권위주의 정권을 옹호했다는 점이다. 미국은 현대화의 과정에서 나타날 수 있는 정치적·사회적 불안정을 방지한다는 명목으로 권위주의적 통치를 용인했다. 미국은 소련의 ‘전체주의’와 제3세계의 ‘권

---

Slater and Peter J. Taylor, eds., 1999. *The American Century: Consensus and Coercion in the Projection of American Power*. Blackwell; Philip McMichael. 2012. *Development and Social Change: A Global Perspective*. Sage Publications; Gilbert Rist. 2014. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. Zed Books.

위주의'를 구별하고, 전자에 대항하기 위해서 후자를 옹호한다는 논리를 내세웠다.<sup>7)</sup>

### 3. 패권 불안정(hegemonic instability)과 미국 예외주의의 파산

미국예외주의, 즉 자유와 민주주의의 수호자라는 자기인식은 미국 패권을 둘러싼 담론에도 매우 큰 영향을 미쳤다. 이러한 인식 속에서 미국은 스스로 자신이 가진 힘을 제도적으로 제약하고, 고도로 절제된 방식으로 사용한다는 점에서 예외적인 패권국이었다. 또 미국이 구축한 자유주의적 국제질서(Liberal International Order)는 규칙에 기반한 질서로 국제질서의 안정과 평화라는 보편적 이익에 기여했다. '초대받은 제국(empire by invitation)', '합의적 패권(consensual hegemony)', '자유주의적 리바이어던(liberal leviathan)' 같은 규정이 이를 상징했다.<sup>8)</sup>

---

7) 현대화론에 따르면 소련의 전체주의 체제(totalitarian regime)는 전현대적 억압을 전체주의적 억압으로 대체한 체제로 공산주의라는 병리적 현대화의 결과물이었다. 반면 제3세계 친미·반공 국가들의 권위주의 체제(authoritarian regime)의 문제는 체제 자체의 문제가 아니라 정권을 장악한 엘리트 집단의 성격에서 기인했다. 따라서 권위주의 체제는 현대화가 진행되면서 점차 민주적 정부로 이행할 것이라는 전망이 제시됐다. Nils Gilman. 2003. *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Johns Hopkins University Press; Michael E. Latham. 2000. *Modernization as Ideology: American Social Science and 'Nation Building' in the Kennedy Era*. University of North Carolina Press.

8) Gideon Rose. 2019. "The Fourth Founding: The United States and the Liberal

그러나 1970~1980년대의 패권 쇠퇴에 대한 일방주의적 대응에서도 미국적 이상과 현실의 괴리는 분명하게 드러났다. 강력한 패권국의 존재가 국제적 공공재 공급과 국제체계의 안정을 보증한다는 ‘패권 안정론 (hegemonic stability theory)’이 1970년대에 등장했다는 점은 시사하는 바가 크다. 패권 쇠퇴에 직면한 미국의 전략적 대응과 그 결과는 패권국 미국이 자국의 필요에 따라서 일방주의적으로 국제질서를 변화시키고, 국제질서의 불안정을 담보로 자국의 이익을 추구하는 행위자일 수 있음을 명확히 드러냈다.

1970년대 초반 패권 쇠퇴 징후가 나타나자 미국은 자신이 주도적으로 건설한 전후 국제정치경제질서를 해체함으로써 패권 쇠퇴를 반전시킬 수 있는 대안을 모색했다. 미국은 1971년 달러의 금태환을 일방적으로 중지했고, 변동환율제 도입을 강력히 주장했다. 기축통화 발권력을 극대화할 수 있다는 계산 때문이었다.<sup>9)</sup>

미국은 다른 국가들에 대한 노골적인 압력도 강화했다. 주요 흑자국들은 자국 통화 평가절상, 나아가 자발적 수출 규제 및 수입 확대라는 전례

---

Order.” *Foreign Affairs*. Jan/Feb; Joseph Nye. 2017. “Will the Liberal Order Survive?: The History of an Idea.” *Foreign Affairs*. Jan/Feb; John G. Ikenberry. 2017. “The Plot Against American Foreign Policy.” *Foreign Affairs*. May/June.

9) Robert Guttman. 1994. *How Credit-Money Shapes the Economy: The United States in a Global System*. M. E. Sharpe; Leonard Seabrooke. 2001. *US Power in International Finance: The Victory of Dividends*. Palgrave Macmillan; Andrew Walter. 1991. *World Power and World Money: The Role of Hegemony and International Monetary Order*. St. Martin’s Press.

없는 조치를 통해 미국의 압력에 순응했다. 종합무역법의 '수퍼 301조'는 외국의 불공정 무역 행위에 대한 미국의 일방적 보복을 의무화했다.<sup>10)</sup> 또 미국은 전후 발전주의 전략하에서 국민경제 발전을 위해 예외로 인정된 외환·서비스·정보·농산물시장의 자유화를 주요 의제로 설정했고, 다자주의를 우회해 양자적, 소·다자적(mini-lateral) 특혜 무역협정의 틀을 적극적으로 활용했다. 이에 따라 국제무역질서의 공공재적 성격은 더 약화됐다. 이는 다자주의적 국제무역질서를 위협할 수 있다는 점에서 중대한 변화였다.

금융 세계화의 확대 과정에서도 미국의 이러한 행태가 나타났다. 달러의 지배력과 금융의 우위는 서로를 강화했고, 미국은 금융 세계화의 확대를 통해 이러한 메커니즘을 전략적으로 활용하고자 했다. 우선, 미국은 일본·서독 등 주요 흑자국들이 미국 국채를 매입하고, 금융시장을 개방하도록 압력을 행사했다. 또 미국은 금융위기에 직면한 제3세계 국가들에게 구제금융을 제공하는 대가로 '워싱턴 컨센서스'로 불린 구조조정을 요구했으며, 이를 통해 미국 중심의 금융 세계화 구조로 종속적으로 편입시키고자 했다.<sup>11)</sup>

---

10) 수퍼 301조는 미국무역대표부(USTR)가 외국의 무역장벽 목록을 조사해서 비합리적인 항목을 지정하고, 상대국과 1년 이내에 합의에 도달하지 못하면 의무적으로 보복해야 한다고 규정했다. 이는 미국이 일방적으로 불공정성을 평가하고, 미국 일정대로 협상을 진행하며, 상대방에게 일방적으로 양보를 요구하고, 일방적으로 보복할 것을 규정한 조치였다.

11) Gerard Duménil and Dominique Lévy. 2011. *The Crisis of Neoliberalism*. Harvard University Press; Peter Gowan. 1999. *The Global Gamble: Washington's*

일방주의적 대응의 결과 금융 부문을 중심으로 미국의 경제적 우위는 회복됐고, 이는 군사적 우위의 강화로도 이어졌다. 냉전이 미국의 승리로 끝나자 부시(G. H. W. Bush) 행정부는 탈냉전 이후의 세계질서를 '신세계질서'로 명명했다. 미국의 우위는 과거보다 더 강화된 것처럼 보였다. 미국은 1990년대에도 공세적인 대외경제전략을 지속했고, '신경제'에 힘입어 100개월의 장기호황이 지속됐다. 미국 금융시장으로 유입된 자본은 첨단 군사기술 개발에 투자돼 '군사 혁명(Revolutions in Military Affairs)'이 나타났다. 그 결과 미국과 다른 강대국의 군사력 격차도 더 커졌고, 미국은 전례 없는 수준으로 군사력을 독점하게 됐다.

이처럼 미국은 기존 질서에서 자신의 이익을 효과적으로 추구할 수 없게 된 1970년대 이후 자신이 구축한 국제정치경제질서를 파괴, 우회하거나 그 기능을 변화시켰다. 또 미국은 다른 국가들의 희생을 요구하기도 했다. 이는 미국 패권이 부활하는 토대가 됐다. 그러나 그 과정에서 미국 패권을 구성하는 두 경향, 즉 동의와 지도력, 그리고 지배와 강압 중 후자가 강화되는 양상이 뚜렷이 나타났다. 미국은 워싱턴 컨센서스를 통해 냉전기의 반공-발전주의를 대체하고 패권을 정당화하는 이데올로기적 토대로 체계화하려 했다.<sup>12)</sup> 그러나 이는 성공적이지 못했다. 브레튼우즈 체제와 미국의 반공-발전주의하에서 가능했던 국민경제의 발전 전망은 소실됐고, 국제정치경제질서의 불안정은 더 심화됐다.

-----  
*Faustian Bid for World Dominance*. Verso; Philip McMichael. 2012.  
 12) David Slater and Peter J. Taylor. eds. 1999; Philip McMichael. 2012.

## 习近平主席同美国总统拜登视频会晤 Virtual Meeting between President Xi Jinping and U.S. President Joe Biden



\* 2021년 11월 16일 시진핑 중국 국가주석(오른쪽)이 베이징에서 조 바이든 미국 대통령과 화상 회담을 시작하며 손을 흔들어 인사하고 있다. 두 정상은 이날 총 194분에 이르는 첫 화상 정상회담을 했다. ©연합뉴스

1970년대에 등장한 패권 안정론은 패권 쇠퇴와 국제질서의 불안정을 직접적으로 연계시킴으로써 미국 패권을 정당화하고, 미국의 쇠퇴를 우려하는 미국 중심적 이데올로기를 내포했다. 나아가 전후 자유주의적 국제질서가 미국에 의해서 안정적으로 유지, 관리됐음을 강조하면서 국제질서의 안정을 위해서는 미국 패권이 회복되어야 한다는 주장으로도 이어질 수 있었다. 그러나 1970~1980년대에 나타난 미국의 일방주의는 패권국이 단지 국제질서의 안정을 위해 공공재를 공급하는 행위자가 아님을 보여준다.

오히려 패권국 미국은 국제질서를 자신의 이익에 부합하는 방향으로 변형시키거나 불리한 변화를 거부하면서 패권 쇠퇴에 격렬히 저항하는 현상 타파적, 수정주의적 행위자였다. 이런 점에서 미국은 자신의 이익에 부합하는 국제질서를 형성하는 '체계의 설계자(system maker)'인 동시에, 이로부터

터 특권을 추구하는 '특권 추구자(privilege taker)'였다.<sup>13)</sup> 그 결과는 패권국이 보장하는 안정이 아니라 패권국으로 인한 불안정(hegemonic instability)이었다.

후쿠야마(F. Fukuyama)의 '역사의 종언'은 미국식 정치·경제 시스템, 나아가 미국예외주의의 승리를 의미했다. 탈냉전기 미국 대외전략을 지배한 기본적인 태도는 미국이 세계의 안정과 번영을 위해서 없어서는 안 될 국가(indispensable nation)라는 미국 예외주의적, 미국 우월주의적 인식이었다. 단극의 시대로 지칭되는 클린턴 행정부의 자유주의적 국제주의와 부시(G. W. Bush) 행정부의 신보수주의 하에서 미국적 가치를 확산시키려는 공격적인 이상주의는 최고조에 이르렀다.

그러나 역사가 다시 복귀하는 데는 그렇게 오랜 시간이 필요하지 않았다. 우선, 대외부채 누적과 금융 불안정성으로 인해 기축통화 달러의 지위와 금융 세계화의 구조의 불안정성이 커졌다. 2000년의 신경제 붕괴, 그리고 2008년 금융위기는 바로 이러한 불안정성의 산물이었다. '제국'으로 지칭될 정도로 과잉 팽창된 미국의 군사력에 대한 다른 국가들의 불만과 도전 또한 적절히 관리돼야 했다. '차이메리카'로 불린 2000년대 미중 상호 의존성 속에서 나타난 중국의 부상, 그리고 9·11테러 이후 테러와의 전쟁의 실패와 함께 역사는 귀환했다. 전자는 클린턴식 이상주의의 파산을, 후자는 부시식 이상주의의 파산을 의미했다.

13) 백창재. 2008. 『미국패권연구』. 인간사랑; Michael Mastanduno. 2009. "System Maker and Privilege Taker." *World Politics*. 61(1); Randall Schweller. 2018. "Three Cheers for Trump's Foreign Policy." *Foreign Affairs*. 97(5).

#### 4. 세계는 더 민주적으로 변화할 것인가?

바이든 행정부는 출범 직후부터 미국의 귀환(America is Back)과 정상으로의 복귀(Return to Normalcy)를 외치면서 트럼프식 일방주의와 미국 우선주의를 청산하겠다는 의지를 천명했다. 바이든의 이러한 호소는 미국 예외주의의 전통을 부활시키겠다는 시도로 볼 수 있다. 이런 인식 속에서 트럼프는 자유주의적 국제질서를 부정하고 미국적 전통을 훼손하는 이단이며, 교정돼야 할 비정상이었다. 트럼프의 대외전략의 배경에는 미국이 예외적인 국가가 아니며, 따라서 다른 모든 국가들과 마찬가지로 자국의 이익을 우선시해야 한다는 인식이 깔려 있었기 때문이다.<sup>14)</sup>

그러나 오바마, 트럼프, 바이든 행정부로 이어지는 미국 대외전략에서는 강한 연속성이 나타났다. 물론 다자주의에 입각한 관여(engagement) 정책을 지향한 오바마 행정부와 달리, 트럼프 행정부는 일방주의적 접근법을 선호했다. 그럼에도 중국을 견제하고 패권 쇄신을 위한 대안을 확립한다는 대전략의 기초나 미국이 달성하고자 했던 실제적인 목표들은 변화하지 않았다.

트럼프의 일방주의적 레토릭보다 더 중요한 것은 대중 정책의 기본 전

---

14) Ikenberry. 2017; Nye. 2017; Rose. 2019; Fareed Zakaria. 2019. "The Self-Destruction of American Power: Washington Squandered the Unipolar Moment." *Foreign Affairs*. Jul/Aug; Jennifer Lind And William C. Wohlforth. 2019. "The Future of the Liberal Order Is Conservative: A Strategy to Save the System." *Foreign Affairs*. March/April; Barry R. Posen. 2018, "The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy." *Foreign Affairs*. March/April.

제가 변화했다는 점이었다. 오바마 행정부의 '재균형 전략(Rebalancing toward the Asia-Pacific)'은 미중 갈등의 증폭, 중국과의 전략적 경쟁 강화에 대한 강력한 대응이었지만, 동시에 미국 중심 국제질서의 복원력에 대한 신뢰, 중국과의 공존 가능성을 전제로 한 전략이기도 했다. 그러나 트럼프 시대를 경유하면서 후자의 경향이 급속히 탈각됐고, COVID-19 팬데믹으로 인해 양국의 갈등은 더 악화됐다.

트럼프의 대중 강경정책은 전통적인 자유주의적 패권전략으로부터의 이탈이라는 점에서 중대한 변화였지만 트럼프의 이단성으로만 설명될 수 없는 변화이기도 했다. 트럼프와 바이든의 연속성이 이를 방증했다. 트럼프 행정부 집권 초기 바이든과 민주당은 트럼프의 대중 강경 정책에 비판적인 입장을 취했다. 그러나 중국의 영향력이 지속적으로 증가하고, 미중 관계가 악화되면서 민주당 내부에서도 중국의 위협을 과소평가했다는 반성이 확산됐다. 대외정책 역량을 동아시아에 집중하고 중국을 강하게 압박한 트럼프의 대외전략에 대한 우호적인 평가도 등장했다.<sup>15)</sup> 양당의 합의 속에 제정된 중국 제재 법안들, 그리고 대선 캠페인에서의 중국 때리기(China bashing) 경쟁은 공화당과 민주당의 초당적 합의를 명확하게 드러냈다.

바이든은 집권 직후부터 중국에 대해 적대적이고 강경한 태도를 유지했다. 바이든은 취임 후 첫 공식 기자회견에서 중국을 패권 도전국으로 규정

15) Robbie Gramer. 2020. "Trump's Foreign-Policy Adventures Haven't All Flopped." *Foreign Policy*. Oct 14; Kurt Campbell and Rush Doshi. 2020. "The Coronavirus Could Reshape Global Order." *Foreign Affairs*. Mar 18.

하고, 강력한 힘을 통해 이를 억제할 것이라는 점을 분명히 했다. 그러나 바이든 행정부 출범 이후 주목할 만한 변화 또한 나타났다. 가장 중요한 변화는 자유주의적 패권전략을 복원하려는 시도였다. 그 핵심은 트럼프식 일방주의의 폐기와 민주주의에 기반한 동맹관계 복원이었다. 서두에서 언급한 대로 민주주의 정상회의, D10 같은 구상은 바로 이런 인식의 산물이었다.

가치 외교와 더불어 바이든 행정부가 특별히 강조한 대중정책의 또 다른 중심축은 강력한 산업정책을 통해 첨단기술 경쟁에서 앞서 나가겠다는 구상이었다. 바이든 행정부는 핵심 산업의 공급망을 점검하고, 중국을 배제한 공급망을 구축하겠다고 천명했다. 또 ‘미국혁신경쟁법’은 2025년까지 국립과학재단(NSF)을 중심으로 반도체, 인공지능, 양자컴퓨팅, 로봇, 배터리 등 첨단 분야 연구개발에 2,500억 달러 이상을 투자하겠다는 계획을 제시했다.

흥미로운 점은 가치 동맹이 기술·생산 동맹으로 진화하는 양상이 나타나기 시작했다는 점이다. 건국 이후 미국 역사에서 반복적으로 나타났던 것처럼, 가치와 도덕의 언어로 정당화된 대외전략은 힘과 이익의 추구라는 현실적 목표와 결코 분리될 수 없었다. 미국은 중국을 배제하고 글로벌 공급망을 재편하기 위해 동맹관계를 적극 활용하기 시작했다. ‘미국혁신경쟁법’에는 핵심 기술에서 동맹과의 협력을 강화해 기술통제 및 국제표준 제정에서 공조를 강화하겠다는 계획이 제시됐다. 핵심 산업의 공급망을 더 직접적으로 통제하고자 하는 조치도 시행됐다. 2021년에만 세 차례 개최된 ‘반도체 공급망 복원에 관한 CEO회의’가 바로 그 사례다. 여

기에서 핵심이 되는 국가들은 일본, 타이완, 한국 같은 동아시아의 동맹국이었다.<sup>16)</sup>

가치 동맹이 기술·생산 동맹으로 확대되면서 신냉전적 대립 구도는 더 강화됐다. 바이든 행정부는 중국의 군사적 도전을 강력히 응징하겠다고 강조했고, 2021년 ‘국방수권법’에는 인도-태평양 지역의 군사력 증강을 규정한 ‘태평양 억지 구상(Pacific Deterrence Initiative)’이 신설됐다. 쿼드 차원에서 중국의 위협에 공동 대응하기 위한 노력도 지속됐고, 파이프 아이즈(Five Eyes) 국가들과의 반중 연대 또한 강화됐다.

또 미국은 G7을 축으로 대서양 동맹을 재건하고, 이를 반중 동맹의 틀과 결합하려 했다. 2021년 6월 G7 정상회의 참가국들은 미국의 대중 강경 정책을 수용, 타이완 해협의 평화와 안정, 홍콩의 자치, 신장의 인권과 자유, 남중국해의 현상유지와 안정을 요구하며 중국을 강하게 비판하는 공동성명을 채택했다. 미국은 북대서양조약기구(NATO) 정상회의에서는 중국이 구조적 도전세력이라는 합의를 도출함으로써 반중 전선의 동반자로 끌어내는 데 성공했고, 영국, 호주와 3자 군사동맹 오커스(AUKUS)를 체결했다.

강력한 수정주의 지향 속에서 가치 동맹에 기반해 자유주의적 패권 전략을 복원하려는 미국의 이런 시도는 성공할 수 있을 것인가? 미중 패권경쟁의 시대, 미국은 십자군이 되어 새로운 천년왕국을 건설할 수 있을 것인가

16) 세계 최대 파운드리 업체 TSMC와 인텔은 미국에 파운드리 공장을 추가로 짓기로 했고, SK하이닉스는 실리콘밸리에 연구·개발 센터를 건립하기로 했으며, 삼성전자 또한 오스틴 공장에 이어 추가적인 투자 압박을 받는 것으로 알려졌다.

가? 현 시점에서 필자의 답은 비판적이다.

우선, 군사력을 제외한다면 미국 단독으로 중국을 압도할 만한 능력을 가지고 있지 않다. 바이든 행정부는 제2차 세계대전 이후 최대 규모의 경기 부양책과 공공 인프라 투자를 바탕으로 경제력을 회복하고 중국과의 경쟁에서 승리하겠다고 공언했다. 그러나 팬데믹으로 인한 경기 침체, 그리고 기술 경쟁의 특성으로 인해 단기간에 미국이 원하는 가시적인 결과가 나올지는 불분명한 상황이다. 또 트럼프즘이 여전히 영향력을 유지하고 있는 상황에서 미국 국내적으로도 이러한 전략에 대한 합의가 형성되지 못하고 있다. 이는 미국이 국내적 자원 동원보다는 외부로부터의 추출에 의존해야 함을 의미한다. 미국이 가치에 기반한 동맹을 기술·생산 동맹으로 확장하려는 것도 바로 이 때문이다.

그러나 미국의 이런 시도는 동맹국에게 과도한 부담을 주고 국제질서를 불안정하게 만들어 1970-1980년대의 전례와 같은 패권 불안정(hegemonic instability) 상황을 야기할 위험이 있다. 일례로 미국은 쿼드를 중국을 견제하는 공식적인 다자 안보체도로 발전시키려는 구상을 가지고 있지만, 쿼드의 위상이나 확대 전망은 여전히 불명확하다. 중국 경제의 위상을 고려했을 때 반중 동맹이 어느 수준까지 확대될 수 있을지도 불분명하다. 이 때문에 독일, 프랑스, 이탈리아는 EU나 G7 차원에서 미국과 보조를 맞추면서도 중국과의 갈등을 자제해야 한다는 입장을 표명해 왔다. 중국이 글로벌 반도체의 60%를 소비하고 있는 상황에서 한국과 타이완이 미국의 요구를 어느 정도까지 수용할 수 있을지도 미지수다.

중국의 대응 또한 중요한 변수다. 미국과 압력이 거세지면서 중국 또한

미중 상호 의존성의 틀에서 이탈해 독자적인 세력권을 구축하려는 시도를 강화하고 있다. 2020년 19기 5중 전회와 14차 5개년 계획에서 중국이 가장 강조한 것은 반도체를 비롯한 핵심 산업과 과학기술에 대한 막대한 투자와 기술 혁신이었다. 2021년 중국공산당 100주년 기념식의 핵심 화두 또한 ‘기술의 자립·자강’이었다. 최근 중국은 일대일로 전략의 초점을 전통적 인프라 건설에서 디지털 인프라 건설로 전환해 기술 굴기와 결합하려는 시도를 전개하고 있다. 최근 중국은 반중 동맹에 대응하기 위한 군사훈련과 작전 또한 대폭 확대했다.

중국이 기술, 인프라, 군사 부문에서 러시아와의 협력을 강화하고 있다는 사실에도 주목해야 한다. 화웨이는 러시아의 5G 네트워크 건설에 참여하고 있으며, 각종 인프라 건설에도 중국 기업들이 참여하는 방안을 논의 중이다. 또 양국은 남중국해, 중국 서부 내륙, 서해, 동해에서 합동 훈련을 실시하기도 했다. 특히 미국의 공세에 대항하는 이런 시도들이 소위 ‘중국 특색’에 대한 강조와 함께 공산당, 그리고 시진핑 개인으로의 권력 집중과 동시에 나타나고 있다는 점이 중요하다. 이는 중국이 수정주의 지향을 강화하고 미국과의 패권 경쟁을 중·장기전의 차원에서 대비하고 있음을 보여주는 대목이다.

중국의 이러한 대응은 미중 신냉전이 패권 불안정의 상황을 넘어, 두 강대국의 대립이 세계질서를 위협하는 ‘G-minus-2’의 상황으로 귀결될 수 있음을 의미한다. 현재 미국과 중국의 상대적 국력과 패권 경쟁의 양상을 고려한다면, 이런 상황이 야기할 파괴적인 효과는 과거의 사례들보다 더 클 가능성이 높다. 이는 국제질서의 안정은 물론, 세계 시민들의 권리와

안전, 그리고 민주주의 같은 주요 가치에 대한 중대한 도전이자 위협이다. 특히 미중 갈등의 주요 전장이며 미중 모두와 밀접한 관계를 맺고 있는 동아시아 지역의 시민들, 그리고 두 강대국 사이에 끼인 한국의 시민들이 마주할 미래는 패권 불안정, 혹은 G-minus-2라는 비관적인 미래가 될 가능성이 크다.

이러한 상황이 시민들의 권리와 자유, 그리고 민주주의를 위협하는 상황을 방지하기 위해서는 전통적인 국제정치의 단위인 주권국가의 경계를 넘어 세계적·지역적 차원의 시민 연대를 강화하고, 미중 사이의 양자택일 논리에서 벗어날 수 있어야 한다. 나아가 미국 대외전략의 역사나 최근 미중 패권경쟁에서 나타난 것처럼, 인권과 자유, 그리고 민주주의 같은 보편적 가치들이 더 이상 국가주의적 팽창과 지정학적 경쟁의 수단 그리고 약소자 집단에 대한 착취의 수단으로 활용되지 않도록 대안을 모색해야 한다. 나아가 이러한 가치들이 본래적 의미를 회복해 지정학적 경쟁을 순치시키고 시민들의 연대와 해방에 복무할 수 있도록 논쟁과 실천을 지속적으로 만들어나가야 한다. ~~ASX~~