

미국의 對中정책기조 변화가
우리나라 대외경제전략에 미치는 영향

22년 5월

기획재정부
성진아

차 례

I 장 국외훈련 및 훈련기관 개요	4
II 장 서론	7
III 장 미국의 대중정책기조의 변화	10
1절 미중관계의 역사	10
2절 트럼프 시대의 대중정책	17
1) 트럼프 행정부의 외교정책 기조	17
2) 미중 관세 및 무역전쟁	19
3절 바이든 시대의 대중정책	27
1) 바이든 행정부의 외교정책 기조	27
2) 바이든 행정부 정책에 대한 미국 내 평가	36
IV 장 중국의 주요 대내외정책 상황	40
1절 중국외교관계의 6가지 원칙	40
1) 역사적 힘과 인간의 의지에 대한 존중	40
2) 경제의 구조적 중요성 인식	42
3) 손자병법의 ‘지피지기 백전불패’ 실천	43
4) 우방 확보	44

5) 이념 분쟁 회피	46
6) 국내정치와 외부환경의 동조화	47
2절 국내전략	49
1) 중국의 국내정치	50
2) 대중매체와 교육 및 시민사회	51
3) 인권 등의 가치와 이데올로기	53
4) 대규모 국가개입경제 및 외국인투자 개방	55
5) 국가주도의 기술 발전	58
6) 군사의 현대화	58
3절 대외전략	60
1) 일대일로 이니셔티브	60
2) 중국제조 2025	62
V장 중국에 대응하는 미국의 전략	65
1절 트럼프 행정부 시기	65
1) 미국 국토, 시민, 자국민의 생활 보호	65
2) 미국의 번영 촉진	67
3) 평화유지	69
4) 미국의 영향력 증대	70
2절 바이든 행정부 시기	72
3절 미국의 향후 대응 전략	75

VI장 미중 양국 사이의 한국	79
1절 한미중 3개국의 복잡한 이해관계	79
2절 한국의 국제적 위상	85
3절 양국 관계가 한국에 미치는 경제적 영향	88
※ 호주 사례	92
VII장 결론 : 한국의 대외경제전략 수립에 대한 시사점	95
참고문헌	99

국외훈련개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관명 : 미시간주립대학교 (Michigan State University)
3. 훈련분야 : 경제 · 재정
4. 훈련기간 : 2021.8.11. ~ 2022.6.10.

훈련기관 개요

1. 주 소

Michigan State University
East Lansing, MI 48824, USA

2. 전화번호 : (517) 355-8377

3. Fax 번호 : (517) 432-11496

4. 소개

- 개교연도 : 1857년
- 구 분 : 주립
- 소재지 : 미국 미시건주 이스트랜싱
- 학생 수 : 약 45,000명
(학부 35,000명, 대학원 및 교직원 10,000명)
- 홈페이지 주소 : <http://www.msu.edu>
- 연혁 : 미시간 주립 대학교는 1855년에 설립되었고 1862년에는 미국 최고의 랜드그랜트 대학교로 자리잡았다. 1955년 '농업 및 응용과학 미시간 주립 대학교'에서 1964년 지금의 '미시간 주립 대학교'로 명칭이 변경되었다.

- 설명 : 미시간주 랜싱 의사당에서 동쪽으로 3마일 떨어진 이스트랜싱에 위치한 MSU 캠퍼스는 미국에서 가장 크고 친환경적인 캠퍼스 중 하나이다. U.S. News & World Report에 따르면 학습 커뮤니티, 유학 및 서비스 학습 제공 부문에서 전국 상위 10위 안에 랭크되었고, 2021년 전세계 최우수 대학 100위에 선정되었다.

5 . 험프리 프로그램 담당부서

- Center for Advanced Study of International Development
(<http://casid.isp.msu.edu/humphrey>)

II. 서론

중국은 우리나라의 최대 수출·수입국이며, 미국은 우리나라의 가장 큰 동맹국으로서, 두 국가 모두 우리나라 경제에 매우 중요한 의미를 지닌다. 2017년 트럼프 행정부 출범 이후, 미·중간 통상갈등이 격화되면서 두 국가와 경제적·외교적으로 밀접한 관계를 맺고 있는 우리나라에 미치는 부정적인 영향이 크게 증가하였다.

2020년 11월 미국 대선 결과 트럼프 대통령이 재선에 실패하고 이후 민주당 정부로 정권이 교체되어 미국의 對중국 강경정책은 일부 노선을 선회한 듯 보였다. 새로 선출된 바이든 대통령이 자유무역에 기반한 통상정책 기조를 유지하고 WTO와 같은 다자주의 체제를 통해 통상이슈에 접근한다면 우리 정부도 이전과는 다른 새로운 전략을 세워야 할 것이다.

미국은 중국과 지속적인 갈등 상황 속에서 결국 미국 중심의 공급망 구축을 위해 리쇼어링 정책을 추진 중이며, 중국 또한 반도체 등 첨단 분야에서 내수 확대 전략을 추진하고 있다. 그러나 미국의 대외정책기조가 변화한다고 해도 트럼프 행정부 이후 강해진 미국의 보호무역주의 성향이 갑자기 방향을 틀 가능성은 낮아 보이고, 중국과의 무역 분쟁의 영향이 우리나라 경제 전반에 걸쳐 중요한 변수임에는 변함이 없어 보인다.

대외경제 환경에 변수가 더욱 많아져 예상되는 대응 시나리오도 더욱 복잡해질 것이며, 한국으로서는 미국 또는 중국 양자택일의 상황이 개선되지 않을 수도 있다. 또한 미·중간 쟁점별 G7 각국의 對中정책 대응이나 바이든 행정부의 경제정책 전망 등에 관한 국내연구는 존재하나, 우리나라의 대외경제정책에 미치게 될 영향 및 대안을 제시하고 있는 연구는 많지 않은 상태이다.

‘미국의 對中정책기조 변화가 우리나라 대외경제전략에 미치는 영향’ 연구과제는 2020년 11월 미국 대선 이후 정책환경 변화에 대응하기 위한 우리정부의 경제정책 수립에 기초자료로 유용할 것으로 판단되었다. 미·중 간 경쟁구도에서 우리나라가 중심을 잡고 실리를 추구할 수 있는 방안을 마련하기 위해 지속적으로 이들 국가의 동향을 파악하고, 정책을 연구할 필요성이 절실해진 것이다.

본 연구에서는 시시각각 변하는 동향을 파악하기 위해 미국 및 중국의 언론 및 관련 정부부처의 공식적인 입장 등을 모니터링하며 기록하고 관련 전문 서적 및 연구기관의 보고서 등의 자료를 참고하여 작성하였다.

먼저 제 3장 미국의 대중정책기조의 변화에서는 1940년대 이후 미국과 중국이 유의미한 관계를 맺기 시작한 시점부터 시작해 오늘날까지의 역사적인 관계에 대해 서술했다. 역사적인 사건들을 통해 알 수 있는 양국의 상호작용은 오늘날의 미중관계를 이해하는 데에 도움이 될 것이다. 제 2절에서는 트럼프 행정부 시기의 대중정책과 기조와 갈등의 시발점이 된 관세 및 무역전쟁에 대해 서술했다. 제 3절에서는 민주당의 바이든 행정부의 변화된 외교정책 기조와 현재 미국 내에서 바이든 정부의 정책에 대해 어떻게 평가하는지 내부적인 분위기를 파악했다.

제 4장 중국의 주요 대내외정책 상황의 제 1절에서는 마르크스주의, 중국 전통문화, 1949년 이후 중국의 역사적 경험 등 3개 분야에 존재하는 6가지 원칙에 대해 알아봤다. 역사적 힘과 인간의 의지에 대한 존중, 경제의 구조적 중요성 인식, 손자병법의 ‘지피지기 백전불패’ 실천, 우방 확보, 이념 분쟁 회피, 국내정치와 외부환경의 동조화 등이 포함된다. 이어 중국 공산당과 중국 사회에 대한 이해를 높이기 위해 국내전략에 대해 알아봤다. 중국의 국내정치, 대중매체와 교육 및 시민사회, 인권 등의 가치와 이데올로기, 대규모 국가개입경제 및 외국인투자 개방, 국가주도의 기술 발전, 군사의 현대화 6가지로 영역을 분류하

여 서술했다. 제 3절에서는 일대일로 이니셔티브와 중국제조 2025를 중심으로 중국의 대외전략을 살펴봤다.

제 5장에서는 중국에 대응하는 미국의 모습에 대해 서술했다. 미국의 국익 4가지 차원에서 트럼프 행정부가 중국에 어떻게 대응했는지 설명하고 이어서 바이든 행정부의 대응을 살펴봤다. 제 3절에서는 향후 미국의 대응 전략은 어떨지 가늠해보았다.

제 6장에서는 한국에 포커스를 뒤서 미중 양국 사이의 한국의 모습에 대해 설명했다. 한국-미국-중국 3개국의 복잡한 이해관계에 대해 알아보고 제 2절에서 한국의 경제적·군사적 국제위상에 대해서도 설명했다. 그리고 제 3절에서 미중 양국 관계가 한국에 어떤 경제적 영향을 미치는지 분석했다. 마지막으로 한국과 유사한 입장에 있는 호주가 최근 겪고 있는 중국과의 갈등을 알아보고 한국에게 주는 시사점이 있는지 살펴봤다.

제 7장 결론부분에서 한국의 대외경제전략 수립에 대한 시사점은 무엇인지 연구하였다. 경제적인 측면에서 수출시장구조의 다각화, 신산업 육성과 규제 철폐, 국제무역질서에 적극 참여 등 3가지를 전략으로 설명했다.

III. 미국의 대중정책기조의 변화

1. 미중 관계의 역사

2021년 7월 미국과 중국 간의 긴장이 고조되고 있는 가운데 미국 국무부 차관과 중국 외무장관이 만나 중국 톈진에서 회담을 가졌다. 웬디 셔먼 미 국무부 차관과 왕이 중국 외교부장의 만남은 양국이 '눈에는 눈 이에는 이' 식의 맞불 제재를 가한 지 불과 며칠 만에 이뤄졌다. 양국 간의 솔직하고 개방적인 논의는 서로에 대한 오해의 가능성을 줄이고, 세계 평화와 안전을 유지하고, 중요한 문제에 대한 진전을 이루는 데 매우 중요한 일이다.

미중 관계를 연구하기에 앞서 두 국가 간의 역사적인 사건들 및 관계 변화에 대해서 살펴보는 것은 향후 관계를 파악하는 데 좋은 방향을 제시해 줄 것이다. 1949년 양국 간의 관계가 유의미하게 맺어지는 시점부터 살펴보면 다음과 같다.

제2차 세계 대전 동안 미국과 중국은 표면적으로는 점령군에 대항하여 연합했지만, 1945년 일본의 항복과 함께 중국 민족주의자와 공산주의 파벌들이 다시금 적대감을 키웠다. 그래서 미국은 국민당 정권 하의 중화민국을 중심으로 동아시아 질서를 재편하려 했다. 종전 직후부터 소련과의 진영 대결 양상이 심화되는 상황에서 철저한 반공주의이자, 일본과의 전쟁에서 미국과 계속 협력한 장제스가 이끄는 중국을 통해서 동아시아 자유주의 진영을 정립시키고, 미국과 함께 소련에 대하여 공동 전선을 펼치는 동맹 국가로 만들려던 것이 미국의 동아시아 계획의 기본이었다.

하지만 계획은 처음부터 어그러지고 말았다. 중일전쟁 시기에는 국공합작을 통해서 휴전을 하고 있었던 국민당과 중국공산당은 공통의 적인 일본이 사라지자 미국의 중재가 있었음에도 다시 내전을 시작했다. 장제스의 민족주의자들은 결국 타이완 섬과 하이난 섬으로 후퇴했고,

공산당의 지도자인 마오쩌둥은 1949년 중국 본토에 중화인민공화국의 수립을 선언했다. 미국 외교관들은 마오쩌둥과 만나지만 모스크바에 있는 그의 이념적 동료들에게 아첨하려는 그의 의도를 간파하고, 장제스의 중화민국 정부를 중국의 유일한 합법 정부로 인정하기로 선택한다.

제 2차 세계 대전이 끝나면서 한반도는 소련의 지원을 받는 북한과 미국의 지원을 받는 남한 사이에 38선을 따라 분단되었다. 1950년 6월 25일에 북한 인민군이 남침하면서 미국이 이끄는 유엔군의 방어가 시작됐다. 그 해 말, 중국은 국경 근처의 남부 세력의 뒤를 이어 이 전쟁에 뛰어든다. 3년 후 수백만 명의 목숨을 앗아간 양측은 전쟁이 시작된 38선을 따라 남북 사이에 비무장 완충지대를 두는 정전협정에 합의한다.

1950년 1월 미국이 대만 해협 분쟁에 개입하지 않을 것이라고 밝혔지만, 그 해 6월 한국전쟁이 발발하고, 3월 하이난이 공산군에 의해 점령되었을 가능성이 있어, 해리 트루먼 미국 대통령은 대만 해협의 중립이 미국의 최선의 이익임을 선언하였다. 트루먼 대통령은 어느 한쪽이 다른 한쪽을 공격하는 것을 막기 위해 미 해군을 그곳에 파견하여 섬을 보호하기 시작했다.

미국은 1953년에 이 해상 봉쇄를 해제하고, 이듬해 장제스는 중국 본토 해안에서 조금 떨어진 진먼 섬과 마쓰 섬에 군대를 배치하는데, 그곳에서 공산군이 그들을 포격한다. 미국과 중국의 민족주의자들은 미중 상호방위조약에 서명하고 미국 합동참모본부는 중국에 핵무기를 사용할 수도 있다고 위협한다. 이러한 벼랑 끝 전술은 협상 테이블과 몇몇 섬에서 중국 민족주의자들의 철수로 이어진다.

1958년, 중국은 민족주의자들이 주둔지를 바꾸는 것을 막기 위해 섬에 대한 폭격을 재개하였다. 이것이 대만 침공의 전조라고 우려한 미국 해군은 이 섬들에 해상수송을 지원하고 핵무기 사용에 대해 다시

논의한다. 상황은 결국 양측이 격일제로 상대방을 포격하는 것을 보는 합의로 냉각된다. 이 협정은 미국이 1979년 중국과의 관계를 정상화할 때까지 유지된다.

미국이 핵무기를 사용하겠다는 위협을 받은 후 마오쩌둥은 중국의 자체적인 핵 억지력 개발을 추진하고 있었다. 1950년대 초, 중국은 소련과 우라늄 광석과 핵사용 노하우를 교환하는 비밀 협정을 맺었다. 그러나 이 둘은 나중에 서방과 평화적 공존을 위한 군비 통제를 논의하려는 니키타 크루세프의 계획을 놓고 사이가 틀어졌고, 중국은 소련의 도움 없이 자체적으로 핵 억지력을 개발한다. 1964년 10월, 중국은 신장 외딴 지역인 롭 누르에 있는 메마른 소금 호수에서 첫 번째 핵폭탄을 터뜨렸고, 불과 3년 후 수소 폭탄 개발도 성공하게 된다.

중국과 소련의 견해 차이는 중국 정부가 중국 동부 쪽의 소련 국경과 맞닿아 있는 진바오 섬을 점령하기 위해 군대를 파견하면서 갈등으로 번지고, 중국 북서부 국경에서도 전투가 벌어진다. 7개월간의 갈등은 1972년 미국 대통령 리처드 닉슨의 획기적인 방문과 평풍 외교로 마무리된다.

1972년 즈음 미국과 중국은 지도자들이 실용주의를 선호하고 소련이라는 공동의 적이 있다는 공통점을 가지게 된다. 닉슨이 7일간 중국을 방문하는 동안 마오쩌둥을 만나고, 저우언라이와 함께 미-중 수교의 기초를 다지게 되며, 대만 문제 같은 합의가 어려운 문제들을 다루기 위해 상하이 코뮌니케에 서명을 한다. 양국은 완전한 외교 관계를 의미하는 연락사무소를 상대국에 설치한다.

1979년 민주당의 지미 카터 대통령과 개혁가인 덩샤오핑이 이끄는 두 나라는 외교관계 수립에 관한 공동선언을 발표하여 관계를 정상화한다. 또한 미국은 '하나의 중국' 정책을 지지하면 대만이 아닌 중국을 외교 대상으로 인정하게 된다.

중국에 대한 매파이자 한때 공화당 대통령 후보였던 배리 골드워터는 대만과의 관계를 강화하기 위해 움직이고, 카터 대통령은 합의 후 법에 서명하면서 미국 의회에서 대만 관계법이 통과된다. 외교적 해결 방안으로 워싱턴 DC에 설립된 비영리 단체인 대만의 미국 연구소를 통해 상업, 문화 및 기타 관계를 유지하게 된다.

1982년 로널드 레이건 미국 대통령은 대만 해협 양안과의 관계를 강화하는데 성공한다. 레이건 대통령은 대만에 대한 6개 약속서를 발표했는데, 여기에는 미국이 중국 양측 간에 중재를 하지 않겠다는 약속과 대만 관계법을 준수하고 대만에 대한 무기 판매를 중단할 계획이 없다는 내용이 포함되어 있다. 나중에, 팽창주의 소련을 견제하려던 레이건 대통령은 중국과 세 번째 공동 커뮤니케에 서명하면서 미국이 '하나의 중국' 정책을 고수하고 양국 사이의 정보 공유를 늘리겠다고 약속한다.

표 1. 탈냉전 시기 미중관계의 변화 추이

기간	美中관계	美 지도자	中 지도자	주요 사건
1990~1992	전략적 관계 약화기	부시(Sr.)	장쩌민	1989년 천안문 사태 1991년 사회주의 체제 붕괴
1993~1994	갈등 속 협력 모색기	클린턴	장쩌민	클린턴의 인권 및 민주주의 신장 외교, 1993년 중국 위협론 대두
1995~1996.3	군사적 대립	클린턴	장쩌민	대만해협 위기 발생
1996.3~1998	전략적 동반자 관계 모색기	클린턴	장쩌민	장쩌민과 클린턴의 상호 교차 방문, 군사안보 협력 모색
1999~2000	전략적 갈등 강화	클린턴	장쩌민	대만안보강화법안 발의, 유고 중국대사관 오폭
2001~2001.9	갈등의 증폭기	부시(Jr.)	장쩌민	부시의 전략적 경쟁자 선언 2001년 미정찰기 충돌사건

2001.9~2004	반테러·비확산 협력기	부시(Jr.)	장쩌민, 후진타오	9·11사태, 장쩌민-부시 정상회담, 6자회담
2005.1~2005.7	냉각기	부시(Jr.)	후진타오	부시 2기 행정부의 '중국위협론' 제기
2009.1~12	세계적 이해상문자 관계 정립 모색기	오바마	후진타오	금융위기와 세계적 차원에서 미중 간 협력 모색, 긍정적, 협력적, 전면적 미중관계의 추진
2010. 1~12	전략적 균형의 모색	오바마	후진타오	중국 제2의 경제대국 달성 게임의 규칙 재정립을 둘러싼 갈등
2012.1~12	잠재적 경쟁 개념 강화	오바마	후진타오	미국의 신안보전략 채택, 대중 억제전략의 가동과 갈등의 재점화
2013.1~2016	미국 재균형 전략 추진	오바마	시진핑	미중 간 새로운 관계 모색
2017.1~2020	전략적, 흡스식 경쟁	트럼프	시진핑	전면적인 무역전쟁, 상대를 적으로 인식
2021.1~현재	전략적 경쟁기	바이든	시진핑	장기적인 전략경쟁 추진

(출처 : 미중 전략경쟁의 전개와 보고서의 함의, 김홍규 표 일부 수정)

1989년 중국군은 베이징 천안문 광장에서 학생 주도의 평화시위를 폭력적으로 진압했다. 천안문 사태를 지켜보던 미국의 조지 H.W. 부시 대통령은 중국에 대한 무기 판매를 중단하고 관계를 보류한다.

2000년 중국은 '미·중 관계법'에 따라 미국과의 영구적인 무역 관계를 인정받는다. 이 지위는 중국이 이듬해 세계무역기구(WTO)에 가입하기 위한 전초전이었고 각각 세계 최대 수입국과 수출국으로서 미·중 무역은 수교 이후 상승 궤도에 오른다.

2008년 말, 세계 금융 위기의 와중에, 중국은 약 6천억 달러의 국채를 보유하고 있는 미국의 최대 채권자가 되었다. 2021년 1월 기준 중국은

미국의 국가 부채 28조 달러 중 1조 달러, 즉 약 4%를 보유하고 있으며, 이는 일본에 이어 두 번째이다.

2010년에 중국은 마침내 일본을 제치고 미국에 이어 GDP 면에서 세계 2위의 경제대국이 되었다. 골드만삭스는 중국이 2027년에 1위를 차지할 것으로 전망하고 있다.

2013년 미중 관계를 재설정하기 위해 버락 오바마 미국 대통령은 닉슨 대통령이 마오 주석을 만난 이후 가장 중요한 지도부 정상회담을 개최한다. 캘리포니아에 중국의 새로 임명된 시진핑 주석을 초대한다. 양국의 북한에 대한 합의와 기후 변화에 대한 공동대응으로 분위기는 우호적으로 흘러가는 듯 했으나 대만에 대한 중국의 사이버 스파이 활동과 미국의 무기 판매 문제 때문에 완벽한 합의에는 이르지 못했다.

중국이 남중국해에 있는 인공 섬과 암초에 추가적인 군사화 작업을 진행하자 미국은 중국에게 경고한다. 이 지역은 중국, 대만, 베트남, 말레이시아, 브루나이, 필리핀이 영유권을 주장하고 있어 논란이 되고 있다. 세계 해상 무역의 약 3분의 1이 이 지역을 통과하는 요충지였기 때문에 미국은 항행의 자유를 유지하기 위해 앞장서 왔다.

그리고 드디어 최근 양국 충돌의 시발점이 된 사건들이 발생한다. 2018년 미국의 도널드 트럼프 대통령이 중국 측의 미국 지적재산권 침해 의혹에 대한 대응으로 중국산 철강·알루미늄·의류·전자제품 등의 수입품에 대해 무역 관세를 발표한다. 뒤이어 중국이 미국산 수입품 128개 등급에 보복관세를 부과한다. 미국은 이후 G2 경제대국 간의 무역 불균형을 해소하기 위해 관세를 인상한다.

2019년 2월 중국 본토에서 피소된 개인들의 재판을 위해 홍콩 보안국이 이들을 본토로 인도할 수 있는 법을 제정한 후 홍콩에서는 시위가 격렬해졌고, 사회적 불안이 가중되었다.

트럼프 대통령은 11월에 홍콩 인권 및 민주주의 법에 서명하는데 이것은 미 국무부가 홍콩을 무역 측면에서 특별하게 대우해도 될 만큼 자율성이 보장되어 있는지 매년 인증하도록 하는 법이다. 트럼프는 또한 홍콩 경찰에 최루탄과 고무탄 판매를 금지하는 법안에 서명했다. 다음 해 7월, 트럼프는 홍콩의 특별 지위를 끝내는 행정 명령에 서명하고 중국은 미국 측에 더 이상의 내정간섭은 하지 말라고 언급한다.

2020년 7월, 미국은 휴스턴에 있는 중국 영사관이 첩보 및 지적재산권 도용의 중심에 있다고 주장하며 폐쇄를 명령한다. 중국이 이어 중국 청두 주재 미국 영사관의 폐쇄를 지시하며 보복을 결행한다. 마이크 폼페이오 미국 국무장관은 시진핑 주석을 ‘붕괴된 전체주의 이데올로기의 진정한 신봉자’ 라고 부르고, 중국의 무역 문제와 인권 유린을 열거한다. 중국이 바뀌기 전에는 세계가 안전할 수 없다는 닉슨의 말을 인용하면서 말을 끝맺는다.

2. 트럼프 시대의 대중정책

1) 트럼프 행정부의 외교정책 기조

2016년 말 미국의 대통령 선거 결과는 많은 사람들을 놀라게 했고, 미중 관계가 어떻게 바뀔지 추측이 난무했다. 트럼프 대통령은 유세장에서 약속했던 중국과의 무역전쟁을 시작하며 임기를 시작했다. 트럼프 대통령은 미국을 새로운 경제 방향으로 이끌었으며, 그 결과는 세계 안보에 큰 우려를 낳았다. 불명확한 의제와 논란의 여지가 있는 행동들을 보여줌으로써 세계 질서에서 가장 중요한 미국과 중국의 관계는 그 어느 때보다 훨씬 더 큰 압박을 받았다.

2017년은 미중간의 무역전쟁의 해였다. 공약대로 트럼프는 수십억 달러의 중국 상품에 관세를 매기면서 트럼프 대통령 재임 기간 대부분에 걸쳐 펼쳐지게 될 무역전쟁을 촉발한다.

트럼프 대통령이 가지고 있는 미·중 관계에 대해 비관적인 시각은 지정학적 전술의 전환으로까지 이어졌다. 2001년 이전의 미국의 외교정책은 중국을 국제 사회에 통합시키는 데 중점을 두었다. 그러나 이 계획은 중국이 중요한 세계 강대국으로 부상하면서 바뀌었다. 중국의 영향력 증대에 대응하기 위해 오바마 대통령은 2011년 아시아로의 회귀(Pivot to Asia)¹⁾ 정책을 펼쳤다. 그리고 오바마 대통령의 2010년과 2015년 국가안전보장정책에는 중국을 포용하고, 미국이 주도하는 태평양 안보 구조에 위협이 되지 않는 전략적 파트너로 발전시키려는 내용을 담았다.

그러나 트럼프 행정부는 오바마 행정부의 접근법은 실패했다고 믿었으며, 2017년 국가안전보장회의에서 국가들이 서로의 이익을 위해 경쟁한다는 흡스식 전망을 표출했다. 중국을 미국의 힘, 영향력, 이익에 대한 도전자로 언급하며, 미국의 안보와 번영에 대한 위협으로 간주했

1) 아시아-태평양 지역에서 중국을 견제하기 위해 2011년 10월에 발표한 미국의 아시아 중심 정책

다. 중국을 자유무역과 세계화, 인권이라는 국제질서를 뒤엎으려는 수정주의 세력으로 규정한 것은 미국의 태도가 더욱 강경해지고 있음을 보여준 것이다.

2018년 다보스에서 열린 세계경제포럼에서 윌버 로스 미 상무부 장관이 중국의 보호무역주의와 환율조작에 대해 비판하면서 경제 문제에 대한 미국의 호전적 태도가 극명하게 드러났다. 이런 태도는 중국의 지적재산권 이전 요청에 대한 조사 착수, 태양광 패널과 세탁기 등 수입품에 대한 정부의 30% 관세 부과 발표로 더욱 강화됐다.

미국의 관세 부과는 결과적으로 세탁기, 태양전지 및 모듈의 해외 수입 증가가 국내 제조업체에 심각한 피해를 주는 실질적인 원인이라는 주장에 정당성을 부여했다. 관세는 전 세계에서 수입되는 제품에 적용되지만, 분명한 것은 중국의 무역 관행을 겨냥한 전략이었다는 점이다. 트럼프 대통령 또한 더 이상 다른 나라들의 불공정한 경제 관행을 외면하지 않을 것이라고 공개적으로 경고했다. 이런 발언은 사실상 무역 전쟁 선언으로 해석될 수 있다.

이에 대응하여 중국 상무부는 미국의 관세 인상을 무역 구제 조치의 남용이라고 비판했다. 그리고 이러한 조치들에 대해 한국과 같은 미국의 전통적인 동맹국들도 목소리를 같이 했다. 김현중 당시 통상교섭본부장은 이 조치가 세계무역기구(WTO) 규정의 ‘과도하고 명백한 위반’이라고 비난했다.

2018년 국가안전보장회의는 국내에서 강한 미국이 해외에서도 강한 미국을 이끌 것이라는 가정에 초점을 맞췄다. 많은 평론가들이 트럼프의 선거 운동 당시 발언들을 바탕으로 트럼프의 임기 내내 미국은 보호주의적인 노선으로 갈 것이라고 추측하였다. 그러나 이 회의에서 트럼프 전 대통령은 국내에서 안전하고 번영하며 자유로운 미국은 힘과 자신감을 가진 세계의 리더라고 말하면서 미국의 강력한 국제 지도력을 주창했다.

미국 통상법 201조²⁾는 2000년대 초반 철강사건 이후 활용되지 않았지만 미국 국내 법률 지침으로 확립된 WTO의 제재 정책 중 하나이다. 1월 22일 결정으로 산업계의 보호 요구가 홍수를 이룰 것이라는 우려가 제기되었으나 실제로 이어지지는 않았다. 그나마 트럼프 재임 기간 중 가장 논란이 적은 무역 행동 중 하나로 평가되는데 이후 2월 5일, 중국이 반덤핑과 상계관세 조사를 스스로 개시한다고 발표하면서 이에 대한 초기 보복 계획을 알렸다.

트럼프 행정부는 눈 하나 깜짝하지 않았다. 2월 16일, 미 상무부가 공개한 보고서에 따르면 미국의 철강·알루미늄 수입이 이 산업부문의 활용 저하를 초래해 국가 안보를 위협한다는 내용이 담겨 있다. 월버로스 상무부 장관은 대통령에게 수입제한 조치를 취할 것을 권고했다. 또한 철강 290억 달러와 알루미늄 170억 달러 수입으로 제한선이 결정되었다. 모두 합해 미국의 상품 수입에서 약 2%를 차지한다. 미 대통령은 어떻게 산업을 보호할지 적용범위에 대해 결정할 권한을 가지고 있었으므로 3월 1일 트럼프 대통령은 재량권을 사용해 철강 수입에는 25%, 알루미늄 수입에는 10%의 관세를 부과하겠다고 발표했다. 처음에는 캐나다, 멕시코, 유럽 연합, 호주, 아르헨티나, 브라질, 한국 등 7개 무역 상대국을 3월 23일에 부과 의무에서 면제했다. 결국 호주를 제외한 모든 국가는 미국의 관세 또는 비관세 보호를 받았다.

그러나 미국의 관세부과로 인해 중국 철강이나 알루미늄 제품이 입은 타격은 크지 않았다. 세계 철강과 알루미늄의 공급 과잉은 지난 10년 동안 중국이 보조금 및 국영 기업의 성장을 통해 생산량을 늘린 것과 관련이 있다. 그러나 클린턴, 부시, 오바마 행정부 시기에 이미 중국으로부터 이들 제품의 미국 직수입을 중단했다. 그 결과 제3국으로부터의 금속 수입이 증가하였다. 결과적으로 트럼프의 '국가 안보 보호'는 대부분 캐나다, 유럽, 일본, 한국 등 군사 동맹국의 수입에 영향을 미

2) 통상법 201조는 1974년 제정된 미국 법 조항으로 세이프가드, 긴급수입제한조치로도 불린다. 수입 증가로 인해 미국 산업이 심각한 피해를 입거나 피해 입을 위험이 있을 경우, '세이프가드 조치'를 통해 규제한다는 내용을 담고 있다. '세이프가드'는 대통령 재량으로 취할 수 있는 강력한 수입규제 조치로, 국내가격 상승과 상대국의 보복조치 가능성 등 자국(미국) 경제에 미치는 영향으로 인해 2002년 철강에 세이프가드 조치가 취해진 적 있다. [출처 : KIEP]

쳤다.

그럼에도 중국은 보복관세로 대응했다. 유럽연합과 같은 다른 WTO 회원국들과 마찬가지로, 중국은 트럼프의 국가 안보 관세가 세이프가드 관세인 것처럼 위장된 것이므로 세이프가드에 관한 WTO 규정에 따라 보상 측면에서 보복관세를 부과하는 것이라고 주장했다. 그리하여 2018년 4월 2일, 중국은 24억 달러의 미국 수출품에 대해 15~25%의 보복 관세를 적용했다.

2018년 3월 22일, 트럼프 대통령은 600억 달러의 중국 수입품에 관세를 부과한다고 발표했다. 이날 미 무역대표부는 8개월에 걸친 301조 조사(USTR 2018a)에 대한 215쪽 분량의 보고서를 발표했다. 보고서에는 중국 정부가 WTO 가입 이후 미국에서 중국 기업으로 기술을 강제 이전하기 위해 행한 각종 불공정 무역 관행이 기록되어 있었다. 국가 지원 산업스파이, 사이버 해킹, 외국 기술 약탈 등이 포함되었다.

트럼프 행정부는 4월 3일 500억 달러 규모의 중국산 수입품에 대해 25% 관세를 공식 발표했다. 중국이 같은 날 500억 달러 규모의 미국 수출품에 25%의 보복관세를 부과하겠다고 발표한 상태였다. 그러자 4월 5일, 트럼프 대통령은 무역대표부에 새롭게 관세를 부과할 1,000억 달러 규모의 중국수입품을 찾으려 함으로써 긴장을 고조시켰다.

또 트럼프 대통령은 중국이 콩 제품에 보복관세를 부과해 미국에 타격을 입힐 것이라 예상하고 미 농무부 장관에게 미국의 농업 이익을 보호하기 위한 계획을 세울 것을 요구했다. 미 행정부는 조사 중인 제품의 종류와 그에 따라 관세의 영향을 받을 수 있는 무역의 종류, 어느 수준 또는 얼마 동안 관세가 부과될 수 있는지 등을 결정하는 데 있어 제한을 받지 않았다. 트럼프 대통령은 그러한 재량권을 그 후 20개월 동안 최대한 활용했다.

미국 관세에 대한 제품 목록도 궁극적으로 관세가 부과되기 전에 상

당히 변경되었다. 5월 15일부터 17일까지 무역대표부는 관세 부과 대상 목록에 대한 공청회를 개최했는데 당시 수많은 반대가 있었고, 이에 대응하여 접근방식을 수정했다. 6월 15일, 무역대표부는 7월 6일부터 관세가 부과될 340억 달러의 제품 목록을 발표했다. 관세부과 대상이 되지 않는 당초안에 있던 제품 10억 개 목록과 7월에 공청회를 거친 후 8월에 관세가 부과 될 160억 달러 규모의 수입품에 대한 목록이었다.

미국은 2018년 7월 6일 첫 번째 무역 전쟁 관세를 부과했다. 훗날 리스트 1로 알려지게 된 340억 달러 규모의 수입품에 25%의 관세가 부과됐다. 중국도 콩, 바닷가재, 돼지고기, 자동차 등 340억 달러 규모의 미국 수출품에 25%의 관세를 부과해 즉각적으로 대응했다. 미·중 관세 인상은 2018년 여름 내내 이어졌다. 트럼프 대통령은 자신의 1,000억 달러 발표를 수정하여 무역대표부에 10% 관세를 부과할 2,000억 달러 규모의 중국 수입품을 추가로 찾아내라고 지시했다.

양측 간 실랑이가 계속되는 와중에 미국은 2000억 달러의 수입품에 대해 10%가 아닌 25%의 관세를 고려하고 있다고 밝혔다. 미국과 중국은 8월 23일에 각각 160억 달러의 수입품에 대한 관세를 부과했다. 관세부과 리스트가 많아지면서 공청회와 수정도 많아졌다. 9월에 미국이 2000억 달러 규모의 추가 수입품에 10%의 관세를 부과하면서 리스트 3 제품에 대해서는 2019년 1월 1일부터 25%로 관세가 인상될 것이라고 발표했다.

중국은 이에 또 보복했다. 그리고 2018년 11월, 미 행정부는 중국의 불공정한 무역 관행을 다시 명시하는 두 번째 보고서를 발표했다. 이러한 일련의 관세 조치를 통해 알 수 있는 것이 몇 가지 있다. 2017년 미국의 중국 상품 수입액은 5,040억 달러인 반면, 중국의 미국상품 수입액은 1,550억 달러에 불과했다. 그러므로 중국은 발표했던 것보다 훨씬 낮은 관세율을 적용하게 됐다. 2018년 9월, 중국에 대한 미국의 평균 관세는 무역 전쟁 이전 3.1%에서 12%로 증가했고, 새로운 관세부과

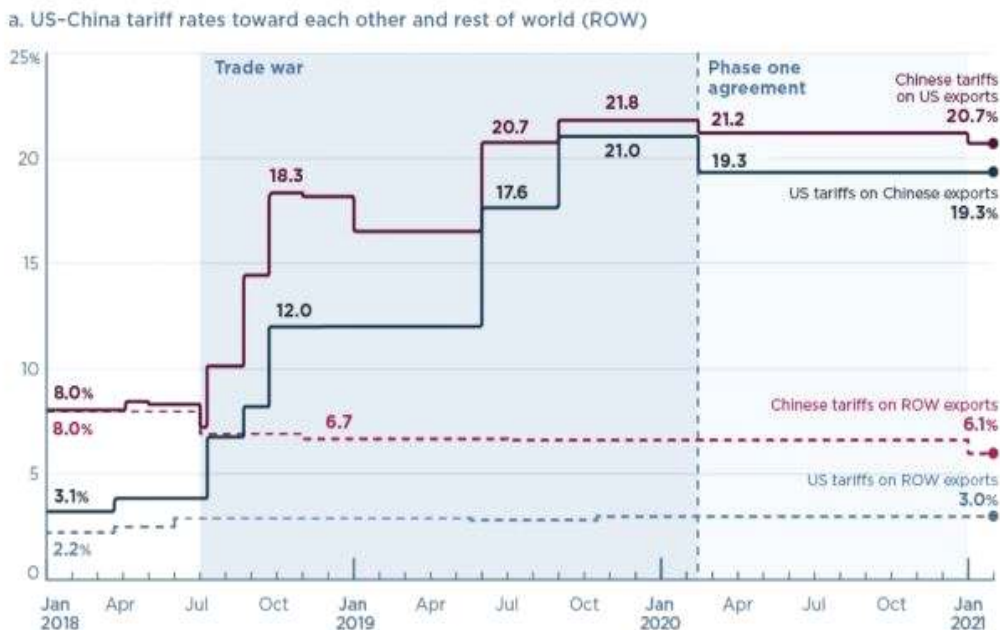
가 거의 절반을 차지한다. 중국의 평균 관세는 8%에서 18.3%로 증가했으며, 미국으로부터의 수입품 3분의 2 정도가 이 관세 증가의 영향을 받았다.

2018년 12월 1일 부에노스아이레스에서 열린 주요 20개국(G20) 정상회의에서 만찬을 마친 뒤 트럼프 대통령과 시 주석은 무역전쟁 90일간의 휴전을 선언하고 첫 본격적인 협상에 들어갔다.

트럼프 대통령은 2019년 1월 1일로 예정된 2천억 달러짜리 리스트 3 제품에 대한 미국의 관세 인상은 90일 동안 보류될 것이라고 발표했다. 선의의 표시로 중국이 미국산 자동차에 대한 보복관세를 없애기로 합의하면서 처음으로 관세를 15%로 낮췄다. 협상은 겉보기에는 진전을 보이는 듯했다. 2019년 2월 24일 트럼프 대통령은 트위터를 통해 관세 인상을 미루고 있으며 시 주석과의 정상회담을 곧 계획 중이라고 밝혔다. 정부는 협상이 임박했다는 신호를 대중에게 보내고 있었다. 그리고 나서 상황이 극적으로 바뀌었다. 2019년 5월 스티븐 므누신 미 재무장관이 베이징을 방문하면서 협상이 결렬됐다.

5월 5일 미국으로 돌아온 트럼프는 5월 10일부터 리스트 3 제품에 대한 관세를 10%에서 25%로 인상하겠다고 발표했다. 또한 조만간 관세가 적용되지 않는 나머지 중국수입품에 대해서도 25%의 관세를 부과할 것이라고 말했다. 관세 인상은 2019년 가을까지 계속되었다. 5월 발표된 2,000억 달러 수입품에 대한 미국의 관세 인상에 뒤이어 9월 1일 1,010억 달러 수입품에 대해 15%의 관세 부과가 결정됐다. 중국은 이번에도 보복했다.

도표1. 무역전쟁 기간 동안 미중 간 관세 부과 추세



(자료: PIIE Working Paper)

긴장은 8월까지 계속 끊어올랐다. 미국 측의 9월 1일 새로운 관세 부과에 대응하여 중국이 보복하겠다고 발표했을 때, 트럼프 대통령은 리스트 1, 2, 3에 포함된 총 2500억 달러의 수입 제품에 대해 10월 1일 25%에서 30%로 증가하겠다고 위협했다. 또한 리스트 4A와 리스트 4B에 부과될 예정인 관세를 15%로 인상했다.

9월 1일, 트럼프는 목록 4A에 15%의 관세를 부과했다. 중국은 즉각 보복했다. 하지만 그 후, 긴장이 다소 누그러지기 시작했다. 9월 11일, 트럼프는 10월 1일로 예정된 관세율 30%를 10월 15일로 연기할 것이라고 발표했다. 다음 날, 블룸버그는 트럼프 행정부가 중국과의 미니 딜을 고려하고 있다고 보도했다.

10월 11일, 트럼프 행정부는 1단계 협상을 발표하기 직전이였기 때문에, 10월 15일로 예정된 관세 인상은 취소될 것이라고 발표했다. 12월 15일에 발효될 예정이던 약 1,510억 달러 규모의 수입품 목록인 4B 관

세에 대해 언급은 하지 않았지만, 2019년 12월 13일 최종 협상 발표와 함께 결국 관세부과 계획이 취소되었다. 하지만 이때까지 미국의 관세는 중국 수입품의 3분의 2가량에 부과되고 있었다. 중국의 역관세는 미국 수입품의 58%에 부과되고 있었다.

중국의 관세 보복은 콩, 수수, 돼지고기, 바닷가재 등 농산물과 수산물에 불균형적으로 집중됐다. 중국은 미국 제조품 수입의 상당 부분에 대해 반관세를 부과했지만 항공기 및 의료용품, 반도체와 반도체 제조장비 등 핵심 수입품에 대해서는 관세 부과를 피했다. 그리고 중국이 2018년 7월에 자동차에 보복 관세를 부과했지만 2018년 12월 휴전의 일부로 관세부과를 중단했다. 무역 전쟁 동안 중국이 최혜국대우(MFN)³⁾ 관세를 일방적으로 줄인 것에 주목할 만하다. 자동차뿐만 아니라 수백 개의 제품에 대한 관세 인하가 이루어졌다. 중국이 적용하는 최혜국대우관세는 2018년 1월 약 8.0%에서 2018년 11월 6.7%로 감소했다.

2019년 1월 미국과 중국의 차관급 무역 대표단은 중국 베이징에서 무역전쟁 휴전 이후 첫 무역협상을 진행했다. 당시 양국 간 뚜렷한 성과는 없었으나, 치열하게 전개된 무역전쟁 휴전 뒤 처음으로 진행된 협상이라는 점에서 그 의의가 있었다. 이후 4월 10일 스티븐 므누신 미 재무장관이 “미국과 중국이 향후 도출될 무역합의 이행을 점검하기 위한 이행 사무소를 설치하는 데 합의했다.” 고 밝히면서, 양국의 무역협상 타결이 임박했다는 전망이 일었다. 그리고 양국이 4월 30~5월 1일까지 무역합의 마무리를 위한 협상을 벌이고, 양측의 최종합의안이 5월 10일까지는 발표될 가능성이 있다는 보도가 나오면서 미중 무역전쟁이 종결될 것이라는 기대가 높아졌다.

그러나 2019년 5월 9~10일 미국 워싱턴 DC에서 열린 양국 무역협상이 결렬되면서 사태는 다시 악화됐다. 미국은 중국 내 지식재산권 보

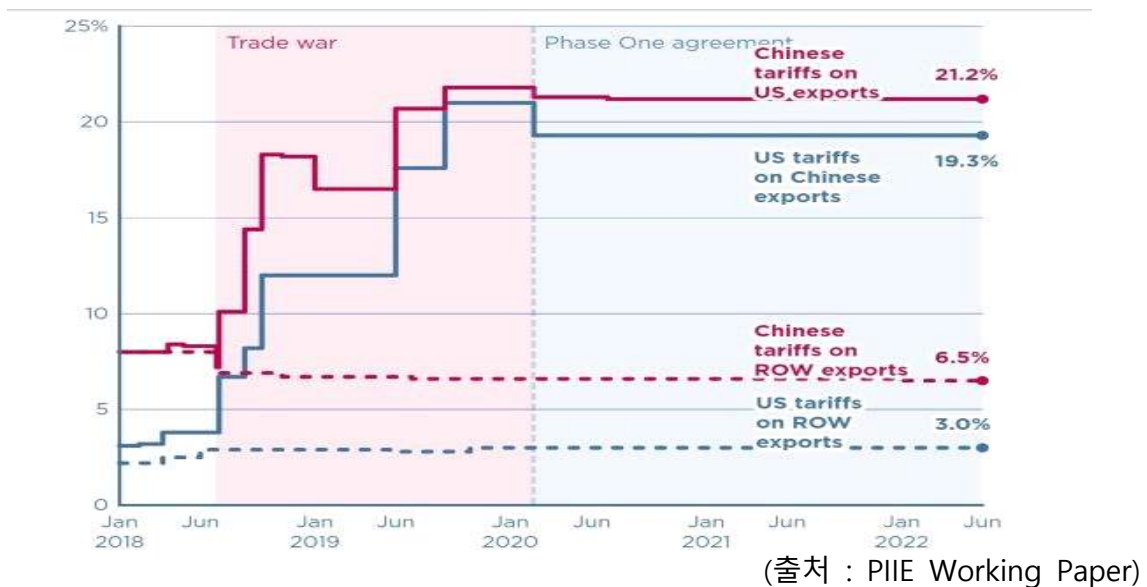
3) Most favored nation treatment : 한 국가가 상대국에 부여하고 있는 가장 유리한 대우를 나머지 국가들에게도 부여하는 것으로 조약에 명시되면 일방의 체약국이 제3국에게 부여한 혜택이 자동적으로 조약의 상대국에게 부여 된다.

호 조치 미흡, 기술이전 강제, 과도한 국가보조금 등 구조적 문제를 해결하기 위해 합의안의 법제화를 요구했지만 중국은 주권 침해라고 맞섰다.

그리고 미국은 5월 10일부터 2000억 달러 상당의 중국 상품 5745개 품목에 25%의 관세를 부과했다. 이에 대해 중국은 5월 13일, 6월 1일을 기준으로 600억 달러 상당의 미국 상품 5140개 품목에 최대 25%의 관세를 매긴다고 맞대응했다. 그러자 트럼프 대통령은 추가로 3250억 달러에 달하는 나머지 중국 상품 3805개 품목에 대해서도 25%의 관세를 물리겠다고 경고하고 나섰다.

그렇게 긴장이 계속되다 2020년 1월 15일, 미국과 중국은 1단계 협정에 서명했다. 지적재산권 보호, 기술이전, 식품과 농산품의 무역, 금융 서비스, 환율과 투명성 등에 관한 내용이 포함되었으며 만약 일방이 합의를 따르지 않으면 일방적인 무역 제재를 초래할 수 있는 정부 대 정부 집행 메커니즘도 포함됐다.

도표2. 미중 무역전쟁 전후 관세부과 현황



3. 바이든 시대의 대중정책

1) 바이든 행정부의 외교정책 기조

2021년 1월 20일, 새로 취임한 조 바이든 미국 대통령이 취임 첫 날 취임사를 하고, 산발적인 행정명령에 서명했다. COVID-19, 기후 변화, 불평등, 인종차별과 같은 문제들을 우선시했다. 같은 날, 앤토니 블링켄 국무장관 내정자와 재닛 옐런 재무장관 내정자를 포함한 바이든의 측근들은 대통령이 중국에 대한 미국의 지렛대를 극대화하기 위해 서방 동맹국들의 지지를 얻어 다자간 접근을 계획할 것이라고 시사했다. 트럼프 행정부 하에서 저점을 찍었던 미중 관계의 진로 변경을 의미한 것이다. 전임 4년 동안 무역 긴장이 고조되면서 무역전쟁과 중국 기술 기업에 대한 제재가 절정에 달했다. 바이든 대통령 당선 이후 정·재계 이해관계자들은 새 백악관 행정부의 대중국 정책 방향에 촉각을 곤두세웠다.

미 대통령 취임 다음날 중국은 마이크 폼페이오 전 국무장관 등 트럼프 행정부 인사 28명을 내정간섭 혐의로 제재하겠다고 발표했다. 이 제재는 미국 행정관료들과 그 가족들이 중국에 입국하는 것을 금지하고 관련된 기업들에 제한을 가하는 것이었다.

2021년 2월 5일, 조 바이든 대통령 취임 후 처음으로 안토니 블링켄 미국 국무장관이 중국 외교정책 최고책임자인 양제츠 외무부 장관과 고위급 대화를 나눴다. 이 때 블링켄 국무장관은 미얀마 인권과 현재 진행 중인 군사 쿠데타에 대해 강조했다. 양 외무장관은 미국이 중국의 내정에 간섭하는 것을 중단하고 중국의 주권을 존중할 것을 요구했다. 2월 10일 설 전날 조 바이든 대통령과 시진핑 주석이 바이든 대통령 취임 후 첫 통화를 했다. 미국 측은 경제 관행, 인권, 대만과 관련된 우려를 제기한 반면, 중국은 상호 존중, 협력, 대화에 초점을 맞췄다.

바이든 정부는 코로나19에 대응하기 위해 2021년 9월 30일까지 약 99개 품목의 중국수입 의약품에 대한 관세 면제를 연장한다고 밝혔다. 의료용 마스크와 장갑에서 혈압 측정기 소매 및 X선 테이블에 이르기까지 광범위한 품목이 제외된다. 트럼프 행정부의 제 301조 하에서 이 의약품들에 대한 관세 부과 제외는 2021년 3월 31일에 만료될 예정이었다.

3월 12일, 화웨이 테크놀로지, ZTE, 하이테라 커뮤니케이션, 히크비전 디지털 테크놀로지, 다화 테크놀로지 5개 중국 기업이 국가안보 기반의 2019년 법에 따라 미 연방통신위원회(FCC)가 발표한 새로운 블랙리스트에 이름을 올렸다. 미 상무부와 국방부도 유사한 목록을 가지고 있으나 연방통신위원회의 이번 목록이 가장 최신의 규제 리스트에 해당된다.

3월 17일, 미국은 중국 정부의 홍콩 정책에 반대하며 24명의 중국과 홍콩 관료들을 추가로 제재했다. 블랙리스트에 포함된 개인과 중요한 거래를 하는 외국 금융기관들은 미국의 제재를 받게 된다. 이번 제재 발표는 블링켄 국무장관과 로이드 국방장관이 일본과 한국을 방문한 자리에서 이뤄졌다.

2021년 3월 18~20일 미국과 중국이 알래스카 앵커리지에서 공동성명 발표 없이 이틀간의 첫 고위급 회담을 마무리했다. 첫날 열린 회의에서 양측은 1시간 넘게 상대방의 정책에 대해 날카로운 질책을 쏟아냈다. 블링켄 장관은 이날 개회사에서 미국은 '신장, 홍콩, 대만 등 중국의 행동과 미국에 대한 사이버 공격, 동맹국들에 대한 경제적 강요' 등 문제 등을 논의할 것 이라고 밝혔다. 양 외무장관은 미국이 자국의 군사력과 영향력을 오용하고 국가 안보 개념을 남용하여 무역 흐름을 방해하고 반중 감정을 부추기고 있다고 반박했다. 회담 후 양측은 홍콩, 신장, 티베트, 대만 등에 대한 근본적인 이견은 인정하면서도 기후변화와 이란, 북한, 미얀마, 아프가니스탄 관련 지정학적 이슈와 관련해 협력과 조정의 여지가 있음을 별도로 발표했다.

2021년 3월 22일 유럽연합은 최고 안보 책임자를 포함해 4명의 중국인을 신장에서의 인권 유린 혐의로 제재했다. 미국, 영국, 캐나다도 비슷한 조치를 취했다. 미국은 이날 신장 소수민족에 대한 심각한 인권 유린과 관련해 중국 정부 관계자 2명을 제재했다.

이에 대한 보복으로 중국은 EU 시민 10명과 4개 단체를 제재했다. 보복성 제재는 EU와 중국 간의 포괄적 투자 협정(CAI)⁴⁾의 실효성을 의심케 했다. 기업들이 이 제재로 피해를 봤다. H&M, 나이키, 아디다스, 버버리 같은 주요 서구 의류 브랜드들은 신장지역에서 강제로 노동력을 사용한다는 의심을 받아 중국에서 불매 운동에 직면했다.

2021년 4월 8일, 미국 상원 외교위원회의 로버트 메넨데스 민주당 의장과 짐 리쉬 아이다호 공화당 상원의원은 2021년 전략경쟁법이라는 이름의 초당적 합의를 도입했다. 거의 300페이지에 달하는 이 법안은 중국의 전 세계적인 영향력 확대를 저지하는 것을 목표로 하고 있다. 이 법안은 미국의 글로벌 리더 역할 지속을 정책 목표로 정하고 중국 정부가 세계무대에서 미국과 경쟁하기 위해 정치, 외교, 경제, 군사, 기술, 이념적 힘을 활용하고 있다고 단정했다.

이 법안이 제정되면 홍콩과 신장에서의 인권 유린 혐의로 기소된 중국 관료들에 대한 추가 제재를 가할 수 있고, 홍콩에서 민주주의를 촉진하기 위한 기금을 승인할 수 있으며, 미국 관료들이 대만 관료들과 상호 작용하는 데 걸림돌이 되는 모든 제한사항들을 무효화할 수 있다. 인도-태평양 국가들이 중국의 일대일로(OBOR)에 맞대응하기 위한 인프라 개발을 돕는 프로그램도 신설하고, 미중 교육기관의 관계를 감시하기 위해 외국인투자심의위원회(CFIUS)⁵⁾의 범위를 확대할 수도 있다.

4) 2020년 12월 30일 EU와 중국은 포괄적투자협정(Comprehensive Agreement on Investment)에 합의한다. 중국의 대EU 투자와 대조적으로 EU의 대중국 투자가 제한받고 있다는 평가에 따라 EU는 시장접근을 목적으로 중국과 투자협정 협상을 추진했다. EU는 CAI를 통해 중국 시장에 대한 접근성 제고와 지속가능한 개발이라는 목표를 추구한 반면 중국은 EU 역내 비자 발급과 기업 내 인력이동 등에서 우호적인 환경을 만드는 데 초점을 뒀다.

5) Committee on Foreign Investment in the United States

존 케리 미국 대통령 기후 특사와 세전화(解振華) 중국 기후변화 특사는 2021년 4월 15일과 16일 상하이에서 만나 공동성명을 발표했다. 양측은 기후 위기에 대처하기 위해 양국 간 그리고 다른 나라들과 협력할 것이며 파리 협정의 이행 준비를 완료하는 것을 목표로 글래스고에서 개최될 제 26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26)의 성공을 위해 협력할 것임을 시사했다.

2021년 4월 16일 조 바이든 미국 대통령과 스가 요시히데(菅義偉) 일본 총리는 백악관에서 열린 공동기자회견에서 중국의 도전에 맞서기 위해 협력하기로 약속한다. 두 지도자는 공동 발표에서 ‘대만 해협의 평화와 안정의 중요성’을 포함한 지정학적 문제들을 다루었다. 미국과 일본은 중국을 상대로 5G, 인공지능, 양자 컴퓨팅, 유전체학, 반도체 공급망 등 분야에 함께 투자하겠다고 발표했다. 반면, 주미 중국대사관은 공동성명에 대해 ‘강력한 우려’와 ‘단호한 반대’를 표명하며 중국은 자국의 주권과 안보, 개발 이익을 확고히 지킬 것이라고 밝혔다.

4월 21일 미국 상원 외교위원회는 2021년 전략경쟁법을 승인하여 보다 적극적으로 중국을 견제하기 위한 미국의 정책에 초당적으로 협력하고 있음을 시사했다. 2021년 전략경쟁법은 아프리카와 중남미 국가들에 대한 중국의 금융원조에 대항하기 위해 중국보다 더 큰 규모의 원조를 제공하고, 미국 기술 산업에 더 막대한 자금을 지원하며 중국 개발은행과 경쟁하는 미국 국제개발금융공사를 강화하기 위해 개정되었다.

5월 26일 류허(劉鶴) 중국 부총리가 캐서린 타이 미국 무역대표부(USTR) 대표와 전화통화를 하면서 조 바이든 대통령 취임 이후 처음으로 양측 간 무역에 관한 대화가 이뤄졌다. 중국 상무부는 이날 성명을 통해 양국은 상호 평등과 상호 존중의 정신으로 솔직하고 실용적이며 건설적인 교류를 진행했다며 양국 무역의 발전이 매우 중요하다는 데 합의했다고 밝혔다. 미 무역대표부(USTR)는 이날 성명을 통해 타이 무

역대표부 대표가 바이든-해리스 행정부의 노동자 중심 무역정책 지침과 미중 무역관계에 대한 지속적으로 검토하면서 우려되는 사안을 제기했다고 밝혔다.

조 바이든 미국 대통령은 국방 또는 감시 기술 분야와 관련이 있다고 알려진 중국 기업에 대한 미국의 투자를 금지하는 새로운 행정 명령을 2021년 6월 3일 발표했다. 이번 행정명령은 트럼프 시대의 블랙리스트로 확대되어 통신 대기업인 화웨이를 포함해 중국의 59개 기업에게 타격을 줬다. 신규 대상 기업 중 상당수는 앞서 블랙리스트에 이름을 올린 주요 공기업 및 기업의 자회사 및 계열사였다. 미국 투자자들은 새로운 명령이 발효되는 2021년 8월 2일부터 대상 기업의 상장된 증권을 사거나 파는 것이 금지되는 것이다.

중국의 국가 입법기관인 전국인민대표대회는 6월 10일 반외국 제재법(Anti-Foreign Sanctions Law)을 승인했다. 이 법은 중국이 무역, 기술, 홍콩, 그리고 신장에 대한 미국과 유럽연합의 제재에 대항할 수 있는 법적 기반이 된다. 법에 따르면, 중국 국민이나 법인에 대한 차별적 조치를 만들거나 시행하는 데 관여한 개인이나 법인은 중국의 제재 리스트에 오를 수 있다. 명단에 포함된 사람들은 중국 입국을 거부당하거나 중국에서 추방될 수도 있다. 중국 내 자산은 압류, 구금 또는 동결될 수 있으며 중국에서 사업이나 다른 활동을 하는 것이 금지되거나 제한될 수 있다. 중국 당국은 블랙리스트에 올라 있는 개인이나 단체와 특정 연관성이 있는 다른 개인이나 단체에 대해서도 대책을 세울 수 있는 권한을 갖고 있다.

2021년 6월 11~13일 개최된 G7 정상회담에 이어, 브뤼셀에서 14일 열린 연례 정상회담에서 북대서양조약기구(NATO) 지도자들은 중국이 세계 안보에 위협이 되고 있다고 선언했다. 전통적으로 러시아에 초점을 맞춘 군사 동맹은 이 때 처음으로 중국으로 초점을 옮겨 중국의 성장을 견제할 필요가 있다고 주장했다.

30개 회원국의 지도자들에 의해 서명된 최종 성명서에는 중국의 야망과 단호한 행동은 규칙을 기반으로 한 국제질서에 대한 도전이라고 언급하였다. 새로 통과된 'NATO 2030 전략'은 동맹 회원국들이 전 세계로 확대되고 있는 중국의 영향력을 감시하고 견제하는 데 더 많은 자원을 투입할 것을 요구하고 있다. 이에 대해 중국은 나토의 어떠한 도전에도 물러서지 않을 것이라고 경고했다. 유럽연합(EU) 주재 중국대표부 홈페이지에 올린 성명에서 중국은 어느 나라에도 위협이 되는 도전을 가하지 않았으며 나토도 중국의 군사력을 과장해서는 안 된다고 밝혔다.

미국 상무부 산업안전국(BIS)⁶⁾은 2021년 7월 신장지역 인권유린에 가담한 혐의가 있거나 중국 군대 또는 미국의 제재를 받은 기업들과 거래한 34개 기업 또는 사인을 엔티티 리스트(Entity List)에 추가했다. 이 리스트에 추가된 기업들은 미 상무부에 허가를 신청해야 하며, 미국 공급자들로부터 물품을 받을 수 있는 허가를 구할 때 엄격한 조사를 받아야 한다.

중국은 앞서 미국이 홍콩에서 중국 관료 7명을 제재한 데 대한 보복으로 7월 23일 월버 로스 전 상무장관 등 미국 시민(단체 포함) 7명에 대한 제재 결정을 발표했다. 중국이 새로운 반외국제재법을 이용해 제재조치를 취한 것은 이번이 처음이었다. 중국의 상호적 제재에 영향을 받은 사람들은 중국 의회-집행위원회, 미-중 경제 및 안보 검토위원회, 국립민주주의 국제문제연구소, 국제공화당연구소, 인권와치(Human Rights Watch) 등 다양한 미국 조직의 전·현직 수장들이다.

로이터통신에 따르면, 미국은 8월 25일 블랙리스트에 올라 있는 통신업체 화웨이의 자동차 부품 사업을 위한 협력업체에 반도체 판매 허가를 내줬다. 허가신청은 수억 달러의 가치가 있으며 반도체는 비디오 스크린이나 센서 같은 차량 부품에 사용될 것이라고 한다. 그 와중에 미 상무부 대변인은 미국의 국가안보와 외교정책의 이익을 해칠 수 있

6) Bureau of Industry and Security

는 활동을 막기 위해 화웨이의 상품·소프트웨어 또는 기술 접근을 제한하는 라이선스 정책을 일관되게 적용할 것이라고 밝혔다.

10월 22일 미국 국가방재안전센터는 인공지능, 양자컴퓨팅, 생명공학, 반도체, 자율시스템 등 5대 핵심 기술 분야에서 중국과의 상호작용의 위험성에 대해 미국 기업과 연구기관에 경고하는 캠페인을 시작했다. 미 당국자들은 자신들이 디커플링(탈동조화)을 옹호하는 것은 아니지만 중국 정부가 이 5개 핵심 분야의 성장을 위해 국가주도의 계획을 실행하고 있는 현실을 기업들과 학자들이 이해하기를 바란다고 강조했다. 기술 패권을 놓고 중국과 경쟁하겠다는 미국의 의지를 보여주는 조치다.

COP26 정상회의의 마지막 날인 11월 10일, 미국과 중국은 향후 10년간 기후 문제에 대해 협력할 것을 공동으로 선언했다. 미국과 중국의 2020년대 기후행동 강화 공동선언에서 2015년 파리협정에 명시된 1.5℃ 목표 달성을 위해 다른 당사국들과 협력하겠다는 약속을 명심하겠다고 밝혔다. 기후변화 분야에서는 의견 차이보다 미·중 간 합의가 더 많다. 존 케리 미 기후특사는 미국과 중국 간에는 기후에 관한 한 협력만이 문제를 해결할 수 있는 유일한 길이라는 데 이견이 없다고 말했다.

조 바이든 미국 대통령과 시진핑 중국 국가주석이 11월 5일 첫 화상 정상회담을 가졌다. 3시간 30분 넘게 이어진 회담에서는 미중 관계를 원만하게 만들기 위한 의식적인 노력이 돋보였다. 양측이 발표한 성명을 통해 두 대통령이 복잡한 양국 관계, 대만에 대한 양국의 입장, 보건 안보, 기후 위기, 세계 에너지 공급, 북한, 아프가니스탄, 이란의 주요 지역 문제에 대한 견해를 포함해 광범위한 문제들에 대해 논의했다는 것을 알 수 있다.

바이든 대통령은 국내에서의 광범위한 투자를 우선하는 동시에 해외의 미국 동맹국들과 함께 국제적이 문제해결을 위해 협력하겠다고 강

조했다. 그러나 많은 이들의 예상대로 신장, 티베트, 홍콩, 대만에 대한 우려를 제기했다. 그럼에도 미국은 대만관계법, 미중 간 3개의 공동성명, 6개 약속(Six Assurances)에 따라 ‘하나의 중국’ 정책을 지지하고 있으며 미국은 대만해협의 현 상태를 바꾸거나 평화와 안정을 해치기 위한 일방적인 행동들은 강력하게 반대한다고 덧붙였다.

중국 정부는 이번 회담을 건설적이고 실질적이며 효과적이었다고 표현하였다. 중국 관영매체인 신화통신의 보도에 의하면, 시 주석은 미국이 자치권이 있는 대만과의 관계가 긴밀해지는 것에 대해 경고했고, 경제 발전과 디커플링 방지를 위해 미국과의 협력을 요청했다. 또한 미국과 중국이 경제, 에너지, 법 집행, 교육, 과학기술, 사이버 공간, 환경 보호 측면에서 협력을 강화해야 한다고 말했다.

젠 사키 백악관 공보비서관은 12월 6일 열린 기자회견에서 바이든 행정부가 중국의 인권 문제를 이유로 2022년 북경동계올림픽과 패럴림픽에 외교·공식 대표를 보내지 않을 것이라고 밝혔다. 이에 대해 중국 외교부는 미국의 보이콧이 계속되면 중국은 단호한 대응조치를 취할 것이라고 밝히며 ‘스포츠의 정치화’에 반대했다.

미국 재무부 해외자산관리국(OFAC)⁷⁾은 12월 10일 중국의 얼굴인식 소프트웨어 전문기업인 센스타임그룹(SenseTime Group Limited)을 군산복합기업으로 규정하고, 미국 투자자들의 주식 매매 행위를 금지했다. 미 재무부는 센스타임이 인권 유린을 가능하게 하는 기술로 인해 제재를 받은 것이라고 밝혔다. 인권의 날을 맞아 미국은 센스타임 뿐만 아니라 다른 여러 나라에 대해서도 제재를 가했다. 센스 타임은 나중에 7억 6천 7백만 달러까지 모금할 계획이었던 홍콩 IPO를 연기할 것이라고 발표했다.

2021년 12월 16일 미국 재무부는 ‘중국 내 소수민족, 특히 신장 내 무슬림 위구르족 소수민족에 대한 생체 측정 감시 및 추적’을 지원한

7) Office of Foreign Assets Control

혐의로 드론 제조업체인 SZ DJI 테크놀로지 등 중국 기술기업 8개를 투자 블랙리스트에 올렸다.

미 하원은 중국에 대한 미국의 경쟁력을 강화하기 위해 2022년 2월 5일 ‘미국 경쟁법’(America Competes Act)을 통과시켰다. 이 법안은 미국이 대만과의 관계를 강화하고, 중국 신장지역에서 만행을 저지른 중국 관료들에 대한 제재를 추가로 시행하며, 중국 내 종교 및 소수 민족 탄압에 기여한 중국 기업에 대한 조사와 검토를 강화하기 위한 조항들이 개괄적으로 설명되어 있다.

이 법안은 222대 210의 투표로 통과되었고, 투표는 대부분 정당 노선을 따라 나뉘었다. 2021년 6월 미국 혁신 및 경쟁법(US Innovation and Competition Act)이라는 유사한 법안이 훨씬 더 높은 초당적 지지로 상원을 통과한 적 있다. 하원과 상원은 이제 최종 법안이 조정되어 대통령이 법에 서명하기 전에 이 두 법안을 심의할 것이다. 정부 내부와 분석가들은 이 법안이 기후변화를 위한 자원 배분 등 당파적 이슈가 포함돼 현재와 같은 형태로 통과될 가능성이 낮고, 상원으로 보내지기 전에 일련의 수정을 거칠 가능성이 높다고 말해왔다.

미 무역대표부는 바이든 행정부의 무역정책을 이행하기 위해 부처가 할 일을 상세히 담은 2021년 연례보고서와 2022년 무역정책 어젠다에서 대중 무역정책을 재조정할 것이라고 3월 1일 밝혔다. 보고서는 대규모 비시장경제국가인 중국이 자국의 경제정책과 관행을 통해 세계 무역을 왜곡해 미국의 생산·투자·소비까지 해치고 있어 개혁이 시급하다고 중국을 겨냥하고 있다. 중국과의 무역을 위한 정책 조치에 대한 구체적인 내용은 제시하지 않았지만 미국은 파트너 및 동맹국들과 관계를 돈독히 다져 중국이 야기하는 도전과제를 해결할 것이라고 명시했다. 보고서는 미국이 중국과의 경쟁력을 높이고 국제무대에서 영향력을 행사해 다른 나라들도 그렇게 하도록 촉구할 것임을 강력히 시사하고 있다.

시 주석과 바이든 대통령은 2022년 3월 18일 콘퍼런스콜을 통해 러시아-우크라이나 전쟁뿐만 아니라 대만 문제에 대해서도 언급했다. 바이든 대통령은 이 자리에서 중국이 우크라이나 도시와 민간인을 상대로 잔혹한 공격을 감행하면서 러시아에 물질적 지원을 할 경우 벌어지게 될 결과에 대해 설명했다. 반면 중국은 우크라이나의 인도적 상황에 대해 6개 항으로 이루어진 이니셔티브를 제시했으며, 우크라이나 등 피해국에 인도적 지원을 할 준비가 돼 있다고 언급했다. 대만에 대해서는 미국의 대만정책이 변하지 않았다는 것을 미국은 거듭 강조했다며, 현 상황에 대한 어떠한 일방적인 변화도 계속 반대한다는 뜻을 밝혔다. 한편 중국 외무부는 공식보도에서 미국은 중국과 새로운 냉전의 길로 들어서길 원하지 않으며, 중국의 체제를 변화시키는 것을 목표로 하지 않고, 동맹 강화는 중국을 겨냥한 것이 아니라는 점, 미국은 대만 독립을 지지하지 않으며, 중국과의 충돌은 원치 않는다는 점을 밝혔다.

2022년 3월 23일 미국 무역대표부가 중국산 제품 352개 품목에 대한 관세 면제를 부활시키겠다고 밝혔다. 이 제품들에 대한 관세 제외는 2019년과 2020년에 만료되었고, 미국 기관 및 대중과의 협의를 거쳐 복원되었다. 당초 총 549개 제품이 관세면제 부활을 위한 검토 대상이었지만, 최종적으로는 일정 기준을 충족하는 제품만 제외 대상으로 선택됐다. 산업용 화학 및 기계, 자동차 부품, 섬유, 가전제품 및 식품을 포함한 광범위한 제품이 포함되며 현재 중국 이외의 국가에서 조달되거나 생산될 수 없는 품목들이 대다수이다.

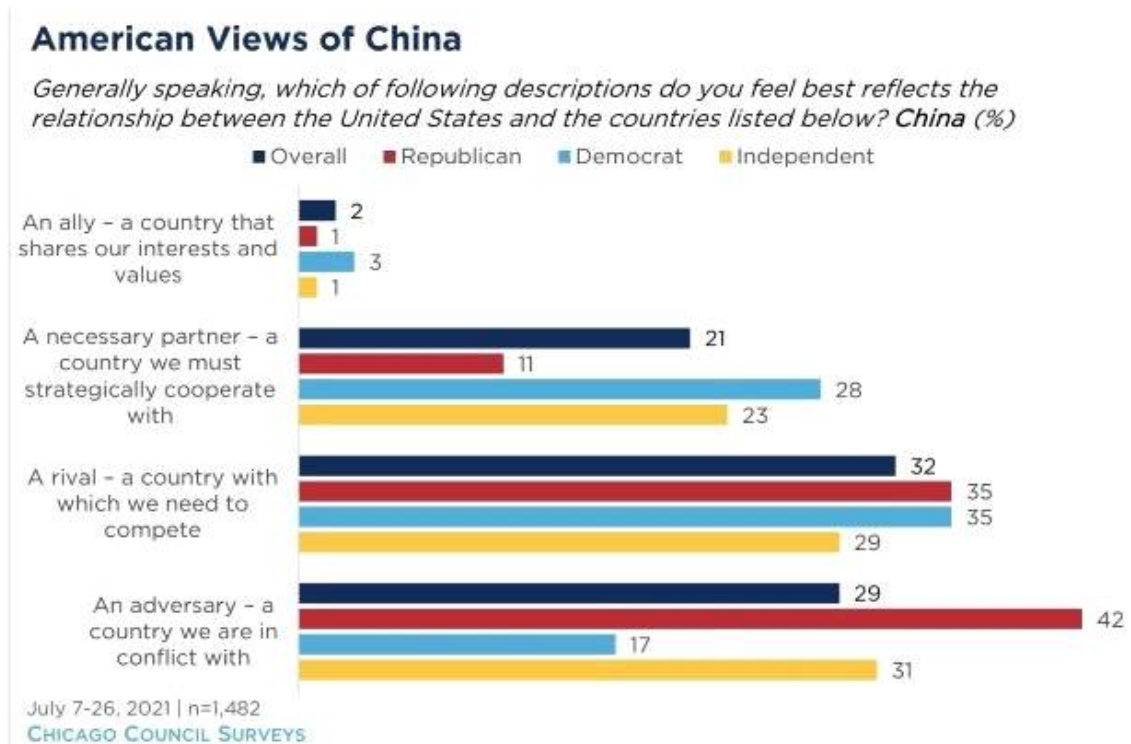
2) 바이든 행정부 정책에 대한 미국 내 평가

바이든 정부 출범 당시 국내 정치 안정과 미국의 외교정책, 특히 대중정책에 대한 기대감이 높았던 것은 사실이다. 그러나 미국이 현재 직면하고 있는 가장 큰 외교적 도전인 중국의 부상을 어떻게 다룰 것인가에 대해서 바이든 행정부는 전임자의 파괴적인 접근을 계속하고 모방해 오고 있다는 것이 미국 내 중론이다.

바이든 정부 관계자들은 트럼프 행정부의 정책과는 완전히 다른 차별성을 요구 받았을 때 트럼프 대통령의 미국 우선주의(America First)⁸⁾와 강경한 일방주의에서 탈피해서 본인들은 동맹국들을 규합하는 다자간 접근 방식을 선호한다고 말할 뿐이다.

그래서 일부 전문가들은 바이든 행정부가 국익에 입각해 정책을 수립하기 보다는 초당적 협력에 의존해 본인들만의 정책적 실행의지를 보이지 않고 있다고 비판한다. 그런데 민주당과 공화당 사이에 중국에 대한 시각차가 큰 것으로 나타났다.

도표1. 민주당과 공화당의 중국에 대한 시각 차



(출처 : the Chicago Council on Global Affairs)

표를 보면 공화당의 42%가 중국을 적으로 보고 있지만 민주당의 17%만이 중국을 적으로 보고 있으며 민주당의 28%는 중국을 전략적으로

8) 미국 자국민을 최우선으로 삼고 미국 자문화를 우월하게 생각하는 일종의 트럼프식 민족주의이자 고립주의 대외정책

협력해야하는 필수적인 파트너로 생각하지만 공화당은 11%뿐이다.

바이든 행정부의 초당적인 대중(對中)정책 추구는 실제로는 트럼프 정책을 채택하는 것을 의미한다. 단순히 야당의 시각에 굴복하면 초당적으로 되기 쉽기 때문에 민주당의 관점을 희생시키는 것이다.

트럼프 행정부는 중국과의 대결에서 제로섬 정책⁹⁾을 추진했다. 당시 고위관료들은 중국을 부정행위와 약탈을 통해 발전한 경제적 약탈자이자 지능적인 도둑으로 묘사했다. 그런 정권과의 협력은 불가능했고, 공존을 위해선 중국의 정권 교체가 필요하다고 설파하였다. 트럼프 행정부는 미국의 법적인 의무사항을 위반하여 높은 관세를 부과하고, 미국 대학에서 연구를 수행하는 중국계 미국인들과 중국인들을 상대로 한 미국 연방수사국(FBI)의 ‘차이나 이니셔티브’¹⁰⁾ 시행, 폴브라이트 프로그램과 질병통제센터의 교류 프로그램 폐쇄 등 중국에 대해 디커플링 전략을 취했다. 또한 미국의 40년 된 하나의 중국 정책(즉, 대만이 중국의 일부라는 중국의 입장을 미국이 인정하는 것)과 대만 해협의 평화와 안정을 지탱해 온 대만과의 비공식적 관계의 토대를 허물기 시작했다. 바이든 행정부는 비록 선동적인 언어를 사용하지는 않았지만, 일반적으로 이러한 트럼프 정책의 접근 방식을 그대로 유지했다.

그러나 분석가들은 바이든 대통령이 미중 두 나라가 경쟁국이라고 말하는 것 외에는 뚜렷한 중국 정책을 제시하지 않고 있다고 말한다. 오바마 후기와 트럼프 행정부 초기 중국 정책을 책임졌던 수전 손튼 외교관은 ‘중국과 관련해서는 정치적 공간이 너무 좁기 때문에 바이든 행정부가 세간의 이목을 끌거나 공개적으로 빠르게 움직이기는 매우 어렵다’고 말했다.

트럼프 시대의 관세가 그대로 유지되고, 무역과 투자 제한에 직면한

9) 어느 일방이 이겨서 얻는 것이 있으면 다른 일방은 반드시 손해를 보는 정책

10) 2018년 11월 당시 도널드 트럼프 대통령의 지시에 따라 중국발(發) 국가 안보 위협에 대응하기 위해 만들어진 범정부 차원의 프로젝트. 미 법무부는 산업 기술 탈취를 막기 위해 산하에 별도 조직을 만들어 중국의 영업 비밀 침해, 해킹, 경제 스파이 활동에 대한 광범위한 조사 활동을 벌였다.

[출처 : <https://www.sedaily.com/NewsView/22VG033N43>]

중국 기업들의 수가 계속 늘어나고 있는 상황에서 바이든 행정부는 중국을 봉쇄하려는 것은 아니라고 말하지만 그렇다면 무엇을 위한 정책인지 전문가들조차 식별하기 어렵다고 한다.

바이든 행정부는 트럼프의 정책을 대부분 그대로 남겨두고 여기에 일부 독자적인 정책을 추가했다. 트럼프의 마지막 해에, 184명의 중국인과 회사들이 엔티티 리스트에 추가되었는데 21년 12월 현재 바이든 대통령은 이 명단에 43명을 추가했다.

미국 가계와 기업이 관세를 부담해 인플레이션을 부추긴다는 비판이 제기되는 가운데도 트럼프 시대의 관세 역시 상당 부분 제자리걸음을 하고 있다. 캐서린 타이무역대표부 대표는 중국이 코로나19 대유행 이전에 한 미국 상품 구매 약속을 이행할 때까지 기존 관세를 부과할 것이라고 말했다.

트럼프 시기 시행된 미 법무부의 ‘차이나 이니셔티브’는 2018년 11월 중국의 경제 스파이 활동과 국가 안보 위협에 대응하기 위한 명시적인 목적으로 시작되었다. 이 프로그램은 지나치게 광범위한 중국학자들과 중국계 미국인을 표적으로 삼아 많은 비난에 직면했지만, 바이든 대통령이 이 프로그램을 철회할 계획을 세우고 있다는 징후는 어디에도 보이지 않는다.

IV. 중국의 주요 대내외정책 상황

1. 중국외교의 6가지 원칙

시진핑 주석의 국내 지위를 감안해보면 중국의 외교 정책에 있어 시 주석의 외교사상이 얼마나 큰 영향을 미치는지 알 수 있다. 2020년 중국의 왕이(王毅) 외교부장은 시 주석의 외교 사상에 대해 마르크스주의의 최신 성과를 21세기 외교 전선에 압축시킨 것으로 그의 사상 자체가 외교적 발전을 촉진시키고 있다고 언급했다.

마르크스주의, 중국 전통문화, 1949년 이후 중국의 역사적 경험 등 3개 분야에 존재하는 6가지 원칙들을 통해 중국과 미국의 관계를 깊이 들여다 볼 수 있다. 비인격적인 역사적 힘과 정치권력 사이의 균형 존중, 경제의 구조적 중요성 인식, 지피지기의 전략적 필요성 추구, 동맹과 외교적 파트너 추구, 이념적 충돌 회피, 중국의 외부 환경과 유사한 국내정책 유지가 그 6가지 원칙들이다.

1) 역사적 힘과 인간의 의지에 대한 존중

마르크스주의의 기본개념과 중국공산당의 정치적 이념은 변증법적 유물론이다. 변증법적 유물론에서는 역사적 발전의 객관적인 법칙은 존중되어야 하지만 인간은 주체적인 의지를 통해 주체성을 가진다고 말한다. 객관적 법칙은 단기적으로는 인간의 선택을 구속하고 변화에 저항하는 비인격적이고 구조적인 역사적 힘을 가리킨다. 2017년 말부터 신흥 대국인 중국과 기존 패권국인 미국의 갈등 소지가 있는 관계의 객관적 법칙이 전면적으로 발현되고 있다. 양국 관계가 좋은 날이 하루도 없을 지경이다. 국제 관계에 있어 냉소적인 관찰자들조차 코로나 19 대유행 시기에 미국과 중국이 협력하지 않고 신랄하게 서로에게 비난의 화살을 돌리는 모습에 충격을 받았다.

향후 양국 관계의 기조에 대한 미중 관계 전문가들의 견해는 더 비관

적이거나 덜 비판적이라는 차이만이 존재한다. 존 미어샤이머가 처음으로 공격적 사실주의 이론을 발전시키고 중국과 미국 사이의 치열한 경쟁을 예측했을 때, 다른 사람들은 그가 너무 구조적으로 결정적이고 악화되는 관계에 대한 자기 충족적 예언을 했다는 이유로 그의 이론을 홀대했으나 현재 이 이론에 동의하는 학자들이 많다.

얼마 전만 해도 미중 경쟁 구도가 냉전시대 미·소 경쟁 구도와 어떻게 다른지 쉽게 파악할 수 있었다. 미·중 관계의 경제적 상호의존도는 높았고, 이념적 갈등은 부재했으며, 강경하게 대립하는 두 개의 진영이 부재하다는 점에 전문가들은 주목했다. 그러나 이제는 경제적 디커플링과 이념 경쟁 등을 전망하고, 중국이 러시아, 이란과 그 어느 때보다 긴밀한 관계를 맺고 있다는 점에 주목하고 있다. 이러한 변화는 세계가 제 2의 냉전으로 흘러가고 있다는 것을 암시하지는 않지만, 역사적 발전의 객관적인 법칙은 그럴 가능성이 높다는 것을 의미한다.

그러나 미·중 전략적 경쟁의 매개 변수를 설정하는 데 있어 역사적 법칙은 강력하지만 불가피한 충돌을 전제로 하지는 않는다. 역사적 힘의 압박 속에 국가 지도자들의 주관적 의지가 미치게 될 영향을 고려할 여지가 남아 있어야 한다. 미중 관계는 양국의 정치 지도자들의 결정, 미국과 중국 기업들의 상업 거래, 매년 두 국가 사이의 태평양을 건너는 수백만 명의 여행객들 등 많은 요인들에 의해 결정된다. 사실 미중 관계는 미국과 중국이 각각 채택한 정책 때문에 지금의 모습을 하고 있는 것이다.

영국의 철학자 이사야 벌린(Isaiah Berlin)은 역사의 발전에는 법칙이 존재하고 인간의 의지로 역사의 경로를 바꿀 수는 없다고 주장하는 역사결정론을 비겁하다고 비판했다. 역사학자들이 이 시기를 돌이켜보면 객관적 법칙이 인간의 주관적 의지를 압도했다고 단정할 수도 있지만, 실시간으로 역사를 경험하고 있는 동시대인들에게 불가피한 미중 갈등의 숙명론에 굴복하는 것은 선택이 될 수 없다. 주관적인 의지를 발휘한다는 것은 상대방의 이익을 존중하고, 자신의 의도를 효과적으로 전

달하고, 가능한 한 협조하고, 신중하고 절제된 방식으로 경쟁한다는 것을 의미한다.

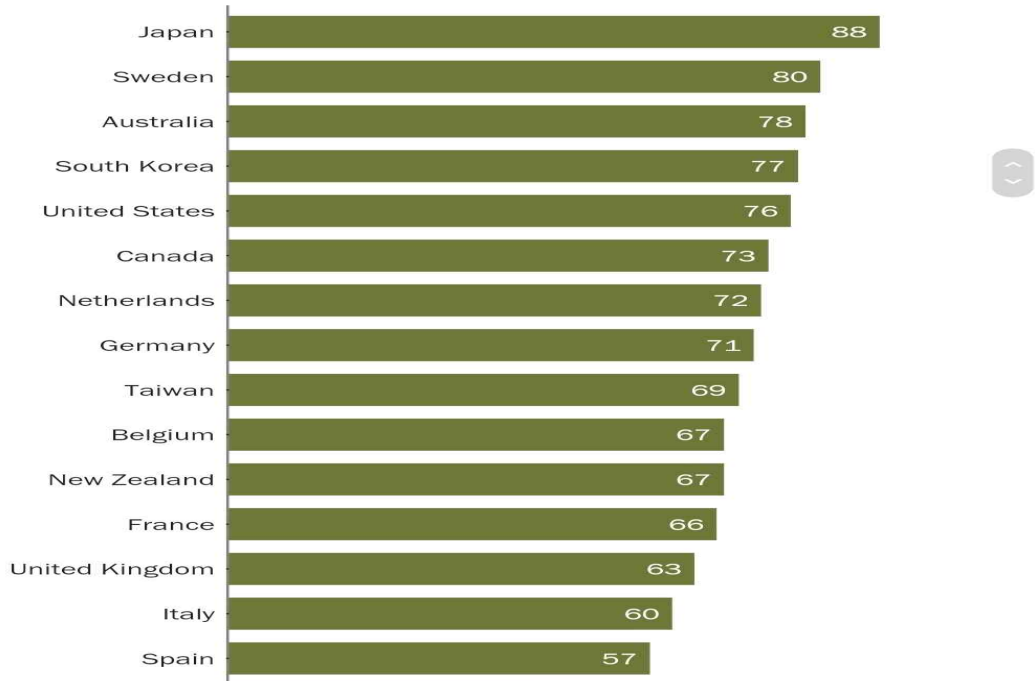
2) 경제의 구조적 중요성 인식

마르크스주의에서 경제의 근본적인 중요성을 인정하는 것은 중요한 공리이다. 중국의 부상은 무엇보다도 경제적인 성공 스토리가 그 배경에 있다. 지속적인 경제 성장은 중국이 개도국이라는 틀에서 벗어나 기술적으로 혁신적이고 선진화된 국가가 될 수 있고 국가적 활력을 되찾는 목표를 실현할 수 있는지를 결정하기 때문에 매우 중요하다. 중국의 경제력은 또한 국방력을 강화하고, 국제기관에 더 적극적으로 참여하고, 다른 나라에 원조를 제공하고, 일대일로(One Belt One Road) 전략을 이행할 수 있는 기반이 된다.

전략적 경쟁 속에서 국가들은 그들 나름의 강점을 발휘하고자 한다. 중국의 경제 분야의 국책이나 경제 외교는 중국의 다양한 권력 기구들 중에서도 가장 유용하다. 반면 중국의 핵심 이익을 보호하는 데 필수적인 군사력은 극단적인 상황에서만 유용하다. 소프트파워 측면에서 중국의 노력은 현재까지 예상에서 빛나간 결과를 낳았다. 최근 몇 년 동안, 중국은 미국을 포함한 다른 나라들에서 소위 말하는 샤프파워(Sharp Power)를 홍보했다는 비난을 받아왔다. 매력과 설득을 통한 소프트파워의 행사와는 대조적으로 샤프파워는 은폐되거나, 강압적이거나, 부패한 영향력의 원천으로 구성되어 있다고 비평가들은 말한다.

퓨 리서치 센터(Pew Research Center) 자료에 따르면, 서구와 아시아 태평양 지역에서 중국에 대한 부정적인 시각이 점점 더 뚜렷해지고 있다. 중국이 소프트파워 투자 정책을 포기해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니지만, 중국의 정책 입안자들은 왜 세계 각국에서 중국에 대한 부정적인 인식이 증가하고 있는지 이해해야 한다. 중국에게 경제력은 소프트파워 보다 더 효과적이고 군사력보다 더 할 수 있는 것이 많다. 강압적인 레버리지보다 긍정적인 유인책이 우선되어야 한다.

도표1. 2021년 중국에 대한 국가별 비호감도 조사



(자료 : Pew Research Center)

서구 국가들의 포퓰리즘과 보호주의 정서의 부상, 미국과 중국의 경쟁과 반목의 고조, 코로나19 대유행의 조합은 국제 환경에 상당한 영향을 미쳤고 중국의 지속적인 경제 발전 전망에 대해서도 악영향을 미쳤다. 이러한 변화들이 중국으로 하여금 국제 통합보다는 자급자족을 선택하도록 압박을 가한 것은 분명하다. 내수와 혁신이 경제 성장의 동력이 되는 경제를 강조하게 된 것이다. 이 새로운 경제 발전 전략의 성공 여부는 중국의 부상과 미중 경쟁의 향후 궤도를 결정할 것이다.

3) 손자병법의 ‘지피지기 백전불패’ 실천

중국 전통 문화는 중국 전략가들이 경쟁에 대해 어떻게 생각하는지에 대한 특정한 통찰력을 제공해준다. “적을 알고 자신을 알면 백 번의 전투의 결과를 두려워할 필요가 없다“는 손자(孫子)의 가장 유명한 격

언이다. 중국과 미국은 완전한 적이라기보다는 경쟁자나 라이벌이지만, 이 공리는 그 두 국가의 관계에도 적용된다. 문화적 전통, 가치 체계, 정치적 과정 측면에서 두 나라를 갈라놓는 거대한 차이가 무엇인지는 아직 분명하게 알려지지 않았지만, 상대방의 전략적 목표, 이익, 강점과 약점에 대한 객관적인 평가를 계속해서 둘의 관계를 위압적으로 만들고 있다. 경쟁자를 악마화하는 것은 심리적으로 매력적일 수 있지만, 그렇게 하게 되면 객관적인 평가, 합리적인 정책 결정, 궁극적으로 자신의 전략적 이익을 약화시킨다.

전략적 경쟁 측면에서 중국이 미국에 대해 알아야 할 것이 몇 가지 있다. 무엇보다도, 경쟁자를 안다는 것은 자신의 행동이 가져올 상대의 반응과 전략적 결과를 안다는 것을 의미한다. 먼저 행동을 취해서 무슨 일이 일어나는지 보는 것은 전략적인 어리석음이다. 그런 의미에서 특정 상황에서 티포탯(Tit-for-Tat) 전략이 필요한 하지만, 이 전술은 상대가 주도권을 잡고 경쟁 조건을 정할 수 있게 만들어 결과적으로 참담할 수 있다.

중국은 미국의 정책 수립과 시행의 중앙집권화와 조정의 정도를 과대평가하지 말아야 한다. 분석가들이 확신하는 것보다 더 많은 오해들이 국제 관계에 만연해 있다. 미국과 중국 사이의 의사결정 과정의 차이는 이 문제를 증폭시킨다. 중국 정부는 미국 정치 시스템에 권력이 분리되어 있고 견제와 균형이 조화를 이룬다는 점을 간과해서는 안 된다.

4) 우방 확보

유명한 유교 철학자인 맹자는 “정당한 명분은 폭넓은 지지를 얻고, 의롭지 못한 명분은 지지를 얻지 못 한다” 고 말하며, 자신의 명분에 친구를 얻는 것이 중요하다고 강조했다. 중국의 동맹국 확보 성공은 중국이 아시아 태평양 지역의 제3국, 특히 미국의 동맹국들과 우방들과의 관계를 얼마나 잘 관리하느냐에 달려 있다. 지난 10년 동안, 아시

아 태평양 지역의 질서는 중국을 중심으로 한 경제 질서와 미국을 중심으로 한 안보 질서로 나뉘었다.

최근에 미중 경쟁이 심화되면서 다른 지역 국가들이 강대국 경쟁의 양극화 영향을 점점 더 느끼고 있으며 미국인지 중국인지 한쪽 편을 선택해야 하는 고민을 하고 있다. 다른 나라들의 결정은 미국과 중국이 제공하는 유인책과 더불어 각 국가만의 복잡한 전략적 셈법에 기초하기 때문에 앞으로 중국과 미국 모두 다른 나라의 지지를 당연하게 받아들일 수 없을 것이다.

다른 국가들이 지역 안보 환경에 대해 더 안심할수록, 경제를 더욱 강조하고 더 많은 자율성을 보일 것이다. 중국은 1990년대에 점점 더 성장하면서 자국의 장기적 플랜에 대해 다른 나라들을 안심시켜야 한다는 것을 깨달았다. 다자주의는 지역 문제를 해결하고 관련 있는 타국들을 안심시키는 좋은 방법이다. 2014년 아태지역 전략가들을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 중국 응답자의 42%가 다자간 기관에 참여하고 다른 나라와 협력하는 것이 중국의 최대 이익이라고 믿었는데, 중국 중심과 미국 중심 지역 질서를 지지하는 응답자는 각각 17%와 11%였다. 타국들의 신뢰를 얻는 장기적 이익을 위해 때로는 단기적 이익을 포기해야 할 수도 있다는 것을 의미한다. 특정 상황에서 이 사실은 내키지 않지만 전술적으로 양보를 해야 한다는 것을 의미하기도 한다.

우방을 얻기 위한 노력의 결과가 곧 공식적인 동맹을 맺는 것인지는 확신하기 어렵다. 중국은 1980년대부터 타국과 공식적인 동맹을 맺는 것은 피해왔는데 이 경향이 최근 들어 '글로벌 파트너십 네트워크' 형성으로 발전했다. 동맹을 맺으면 자국의 안보와 영향력을 확보하기 위해 자율성과 유연성 등은 일정 부분 포기해야하기 때문에 중국이 공식적인 동맹을 구축하는 것은 실현가능성이 낮아 보인다. 중국은 자국의 안보를 스스로 확보할 수 있고, 다른 수단을 통해 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 중국의 자율성과 유연성을 감소시키는 것은 중국을 오

히려 불필요한 분쟁에 휘말리게 할 수 있고 전략적인 과잉 대응으로 이어질 수 있다. 게다가 오늘날과 같은 국제환경에서는 국가들마다 다양한 교차 이익이 존재하기 때문에 단순히 아군과 적국으로 양분하기에는 어려움이 따른다.

5) 이념 분쟁 회피

냉전 기간 동안, 중국의 외교 정책에는 미국과 개발도상국, 사이가 틀어진 소련에 대한 이념적 요소가 포함됐다. 그러나 역사적으로 이념 정책은 갈등을 확산시키고, 다른 나라의 의심을 불러일으키며, 궁극적으로 자국의 국익과 배치될 수 있다는 것을 우리 모두 경험했다.

트럼프 행정부는 이념적인 용어들을 사용해 미중 경쟁을 프레임화하기 시작했다. 미국 국가안보전략 회의 중 인도태평양 지역에서 세계질서에 대한 자유로운 비전과 억압적인 비전의 지정학적 경쟁이 벌어지고 있다고 언급하기도 했다. 최근 마이크 폼페이오 국무장관은 냉전을 연상시키는 언어를 사용하면서 미국민들에게 각국의 두 체제와 이들이 미국 국가안보에 미치는 영향 사이의 근본적 차이를 무시하지 말자고 설득했다. 중국의 공산당과 권위주의 정권은 전 세계의 자유를 사랑하는 시민들에게는 도전과 다름없다고 묘사했다.

미국의 최근 움직임은 전술적으로 공격적이지만 전략적으로 방어적인 것으로 특징지을 수 있다. 버락 오바마 전 대통령 재임기부터 트럼프 행정부가 들어서면서 미국의 외교정책은 전반적으로 이념적 긴축 상황이 지속되었다. 미국이 냉전 종식 후 추구했던 '자유주의 패권'이 정상적인 궤도를 이탈했다. 미국의 상대적 쇠퇴와 국내 정치의 불안 가중으로 인해, 미국의 자신감은 떨어진 반면 잠재적 위협과 불안에 대한 민감성은 커졌다.

다시 말해서, 미국은 더 이상 중국을 미국의 이상을 반영하도록 바꾸려 하는 대신 인식된 이념적 위협을 물리치기 위해 중국 체제를 공격

하려 하고 있다. 이러한 접근 방식의 변화는 궁극적으로 미국이 국내 자원을 동원하여 중국과의 장기적 경쟁을 지속하는 데 유용한 방법이 될 수 있다. 중국은 자국의 목표를 달성하는 데 초점을 맞춰야 하며 과민반응을 하거나 미국과의 이념적 갈등에 휘말리는 것을 피해야 한다.

6) 국내정치와 외부환경의 동조화

2007년 이후로 중국의 최고 지도자들은 국내와 국제 상황을 모두 고려하거나 중국의 국내 정치가 중국이 처한 세계 환경에 맞도록 적절하게 조정하려고 노력해왔다. 시 주석은 2014년 한 외교회의 석상에서 중국과 세계의 관계는 심오하게 변화하고 있으며, 세계의 중국 의존도와 중국에 대한 영향도 심화되고 있다고 언급했다.

국내와 외부 조건 사이의 이러한 상호 작용은 항상 존재해왔다. 달라진 것은 중국과 외부 세계와의 통합이 깊어졌고, 중국이 외부 환경에 영향을 미치는 능력이 상당히 커졌다는 점이다. 중국의 내부 개발 전략과 외교 정책 전략이 서로 다른 목적을 가지는 것이 아니라 동시에 가능하도록 하는 것이 더욱 중요해졌고 도전과제가 되었다. 중국과 세계 여러 국가들과의 관계는 중국이 세계에서 어떤 힘이 될 것인지를 결정할 것이다.

중국은 미중 경쟁과 변화하는 세계화의 불확실성에 대처하기 위해 장기간의 도전에 직면해 있고 이를 전쟁으로 까지 묘사하며 준비를 하고 있다. 외부 세계와의 경제적 연결을 보호하는 데 초점을 맞추면서 타국의 적대적인 정책에 대해서는 자국의 취약성을 완화시키고, 세계 경제의 침체를 막기 위해 충분한 자급자족 능력을 유지해야 한다. 그러나 중국의 힘과 영향력이 커지면서 외부환경과 관련 없는 순수한 국내적 정책 이슈는 거의 안 남게 되었으며, 국내에서 일어나는 일은 국경 너머까지 확대되는 등 의도치 않은 전략적 결과를 가져올 수도 있다.

일대일로 이니셔티브는 중국 발전의 내부와 외부 차원이 어떻게 융합되었는지를 보여주는 예이다. 중국의 성공은 중국이 산업 역량을 보다 효율적으로 활용하고, 지리적 경제 불균형을 시정하고, 에너지 공급 경로를 다양화하고, 지역 공공재를 제공하고, 외교적 영향력을 확대하는데 도움이 될 수 있다. 비록 외국 관측통들이 일대일로의 전략적 배후에 초점을 맞추는 경향이 있지만, 일대일로는 무엇보다도 개발 전략이다.

2. 국내전략

2021년은 미-중 관계, 특히 미국의 대중 정책에 있어 중요한 변곡점이 되는 해라는 것이 입증되었다. 중국의 대내외 정책이 독재적이고 대립적인 양상을 띠면서 미국 등은 대중국 전략을 수정하고 있다. 대외적으로는 시진핑 주석이 노골적으로 권력을 이용해 중국의 이익을 진전시키고 있으며 미국의 이익에 갈수록 적대적인 비전을 드러내고 있다.

한편 바이든 행정부는 ‘전략적 경쟁’을 관계의 틀로 받아들이고 있다. 이 개념을 바탕으로 미국의 리더십과 국제 파트너십을 강화함으로써 장기적인 경쟁에 대해 일관성 있는 접근법을 구축하고자 노력해왔다.

자유민주주의 국가들은 중국에 대한 태도의 방향을 일관성 있게 정하지 못했다. 수많은 국가들의 양국에 대한 정책적 기울기는 미국 주도의 긴밀한 국제적 조율에 새로운 가능성을 부여해주었고, 중국에게는 불리하게 작용할 것이다. 미국을 비롯한 대다수 국가가 새로운 ‘냉전’을 피하려 하지만, 상호의존성을 유지하면서 이전보다 유동적이고 불안정한 국제질서에서 무수한 새로운 도전에 대응할 최선의 방법을 찾기 위해 고심하고 있다.

이런 상황에서 미국과 동맹국들이 직면한 도전은 중국이 변화하는 국내 요구와 외압에 맞서 어떻게 진화하고 있는지를 이해하는 것이다. 미국이 중국에서 일어나고 있는 일을 잘못 해석해 현재 중국이 안고 있는 위협을 과대평가하거나 과소평가할 수 있다는 게 주요 정책 리스크다. 이런 오판이 전쟁으로까지 이어질 수도 있다.

효과적으로 대응하기 위해 중국 내에서 일어나고 있는 일을 이해해야 한다. 구식의 미·중 정책 플레이북의 수정이 시급하다. 그러기 위해서는 시진핑 주석과 중국 공산당, 중국 정부의 행동 배후에 있는 세력들

에 대한 보다 명확한 이해, 현재 중국의 방향성에 대한 통찰력 있는 이해가 필요하다.

1) 중국의 국내정치

중국의 정치 시스템은 권력자를 제한적으로 견제하는 집단지도 체제에서 고도로 중앙집권적이고 개인주의적인 독재 체제로 퇴보했다. 시진핑 국가주석은 대규모의 반부패 캠페인을 벌여 자신의 잠재적인 라이벌들을 거의 모두 제거했고, 대중들에게는 인기있는 지도자이다. 시주석은 중국 공산당의 기관들이 정책 수립을 주도할 수 있도록 권한을 부여했고, 그렇게 함으로써 정책 수립과 시행에서 국무원의 권한을 떨어뜨렸다. 또한 중국 공산당을 자신의 의지의 도구로 만들어 당원들로부터 높은 수준의 이념적 헌신을 요구하고 있으며, 정치적 안정과 그 안정을 위협하는 것들에 집착하게 되었다. 그리하여 중국 공산당의 국가 우선순위를 경제 개혁과 개발에서 ‘국가 및 체제 안보’로 옮겼다. 그리고 정부 정책과 성과에 대해 다소 비판적인 개인, 단체, 언론에 대해 강력한 탄압을 가하고 있다.

코로나19 발발 초기에는 중국 대중들이 중국 공산당과 시진핑 주석에게 분노했다. 그러나 시 주석은 코로나19를 중국 중앙집권적 시스템의 승리로 신속하고 교묘하게 재탄생시켰다. 초기 코로나19 발병 시 신속하게 대처하지 못하고 바이러스 확산을 막지 못한 것에 대한 서구의 비난은 오히려 중국 대중들이 시 주석을 지지하고 결집하도록 만들었다. 극단적이고 전면적인 도시 봉쇄를 통해 유행병을 다루면서, 시 주석은 군, 당, 정부 기관, 국영 기업뿐만 아니라 민간 기업에 대해서도 자신의 권력을 강화했다.

중국이 코로나19 대유행에서 벗어나 2022년 가을에 개최될 제 20차 당 대회를 성공적으로 마무리하기 위해서, 즉 시 주석의 임기 연장을 용이하게 하기 위해서 기존의 규칙과 규범은 수정되거나 무시될 것이라고 평가하는 전문가들이 많다. 2021년 중국 공산당 창당 100주년 기

념행사 때 시 주석이 중심이 되어 다양한 성대한 행사를 개최하여 그가 강력한 통치자의 이미지를 투영할 수 있게 일조했다. 비록 당 일각에서 시 주석의 개인주의적이고 중앙집권적인 통치에 대한 불만이 다소 존재하지만, 시 주석의 비판자들은 계속 침묵하고 있으며 계속된 통치에 대해서도 공공연하게 반대할 기미는 거의 보이지 않는다.

시 주석이 당 간부들 사이에 자신에 대한 충성심이 약화될 것에 대해 우려하고 대규모의 반부패 운동을 펼치면서 국내 정치적 환경을 보다 긴장되게 만들었다. 겁에 질린 관료들은 정책의 결과에 대한 객관적인 정보를 제공하기보다는 시 주석에게 잘 보이기 위해 경쟁하고 하급 관료들 또한 시 주석이 원하는 정도 이상으로 업무를 수행하면서 시 주석의 야망에 동조하고 있다. 결국 중국의 신장 위구르족에 대한 잔인한 탄압, 홍콩의 자치권의 박탈, 대립적이고 전투적인 외교 등으로 이어졌다.

중국 공산당의 현재 독재 체제의 내부 역학관계는 수많은 정책적 오판으로 이어지고 있으며, 이것은 중국의 국제적 명성을 손상시키고 국제적 반발은 더 거세질 위험이 있다. 국제적인 압력이 증가하고 있음에도 불구하고, 중국은 코로나19 대유행의 근원을 찾고자 하는 국제적인 노력을 방해하는 듯 하고, 이는 중국의 국제적 이미지 개선을 위한 비용 증가로 이어질 것이다.

2) 대중매체와 교육 및 시민사회

중국 공산당은 미디어 검열을 사회적 통제 도구로 오랫동안 이용해왔다. 중국은 국경 없는 기자단의 2022년 세계 언론자유지수¹¹⁾에서 180개국 중 175위를 차지했다. 중국의 SSN 환경은 논란이 되는 주제에 대해 토론을 허용하고 있지만, 중국 공산당은 1980년 대 이후 계속 확장

11) 국경없는기자단(Reporters Without Border)의 조사에 따르면 중국은 국경 내뿐만 아니라 국경 밖으로까지 정보통제 모델을 계속 확대하고 있어 175위를 차지했고, 북한이 180위로 언론자유가 최악인 국가로 나왔다.

해온 전통적인 언론 및 디지털 언론 매체의 자유를 억압해오고 있다. 오늘날 중국의 어떤 언론 기관도 당의 규제 밖에서 활동하기는 어렵다. 시 주석이 2016년 당 언론 컨퍼런스에서 당과 정부가 소유한 언론 기관은 선전 플랫폼이므로 당의 사상을 대표해야 한다고 말했다. 감독 당국은 알고리즘을 통해 정부에 비판적인 게시물들을 검열하고, 자발적인 국가주의자나 대가를 받는 인플루언서들은 온라인 공간에서 조직적으로 당 친화적인 게시물을 유통시키며 시 주석과 당에 대한 지지를 확보하고자 애쓴다. 국내 언론에 대한 검열이 증가하고 있을 뿐만 아니라 외국 기자에 대해서도 감시를 하고 자신들 입맛에 맞지 않으면 추방하는 등 그 정도가 강해지고 있다. 한 예로 2020년 3월, 뉴욕타임스, 워싱턴포스트, 월스트리트의 기자 13명이 중국에서 추방되었다. 트럼프 행정부가 미국 소재의 5개 중국 국영 언론사에서 일할 수 있는 중국인의 수를 제한하기로 결정하였기 때문이다.

중국은 2015년부터 ‘쌍일류(雙一流)건설 정책’¹²⁾을 시행하면서 고등 교육 분야에서 세계적인 대학과 학문 분야를 집중적으로 육성하고 있다. 중국 대학들은 자연과학과 응용과학 분야의 세계 순위에서는 상승세를 타고 있으나 정치적으로 민감한 사회과학과 인문과학은 그에 상응하는 발전을 하지 못하고 있다. 최근 수십 년간, 중국 전역의 대학들은 당의 이념 작업을 촉진하고 서구화에 대응하기 위해 해외 유학을 장려하는 마르크스주의 학교를 캠퍼스 내에 설립했다. 중국의 교육 기관들은 자신들의 연구와 커리큘럼을 공산당 우선순위에 맞추어야 하는 현실에 직면해 있다.

중국 지도부는 중국 내 미국계 학교를 포함한 모든 중국 교육기관을 관리하는 데 당 위원회가 중요한 역할을 할 것을 요구하고 있다. 중국 공산당은 학생들에게 부적절한 발언을 하는 교수진에 대해 보고할 것을 요구하는데 이는 문화대혁명식의 교육 정치화로 회귀하는 것을 의미한다. 2020년 칭화대학교의 저명한 한 교수가 공산당을 공개적으로

12) 2015년부터 중국정부에서 시행하기 시작한 고등교육 정책으로, 기존의 985공정, 211공정 등 고등교육 발전 정책들의 경쟁력 상실, 역할 중복 등 문제점들을 해결하기 위해 새로 제정된 정책 [출처 : 나무위키]

비판한 혐의로 구금되었다가 결국 해고되었다. 2019년 푸단대학교는 ‘사상의 자유’를 장려하기 위한 헌장을 삭제했다. 중국의 다른 주요 대학들도 비슷한 움직임을 보였다. 1980년대 이후 그 어느 때보다도 2022년의 중국 교육 시스템은 공산당에 의해 더 철저히 관리되고 있는 셈이다.

3) 인권 등의 가치와 이데올로기

중국은 반대파뿐만 아니라 당 내의 불충, 불만, 이념적 부적합에 대해서도 계속 탄압을 가하고 있다. 미 정부의 말을 빌리면 당에 비판적인 것으로 인식되는 언론인, 지식인, 민권 변호사, 인플루언서들에 대한 지속적인 단속을 넘어 위구르족과 다른 소수 민족에 대해서는 대량학살 수준으로 탄압의 정도가 심각한 상황이라고 한다. 또한 홍콩의 엄격한 국가 보안법의 시행으로 인해 모든 자율적인 정치 활동은 즉시 진압되고, 독립적인 언론은 사라지고, 학문의 자유는 제한된다.

티베트에서도 달라이 라마를 숭배하는 사람, 인권 옹호 변호사, 페미니스트 활동가, 정부가 관리하는 가톨릭과 개신교계 밖에서 활동하는 기독교인, 전통적인 언론과 인터넷 상에서 학계에 대해 비판적인 목소리를 내는 사람들에 대한 탄압이 계속되고 있다.

중국 공산당은 사법행정에서 당이 법원을 비롯한 법체계를 장악하는 중국 특유의 사회주의 법치주의를 내세웠다. 국내 사법행정이 자의적이고 가혹하게 유지되면서 초법적 구금, 수사·감금 중 고문, 공정한 재판권 침해 등의 관행이 보편화됐다. 공산당 내에서 당원들은 부패를 이유로 숙청되는 것은 다반사가 되었고, 정치적 순응을 그 어느 때보다 강도 높게 요구받고 있다.

당이 최근 중국의 국경 너머로 통제를 확장하는 것은 많은 우려를 낳고 있다. 중국의 해외공관은 해외에 있는 중국 학생들과 학자들의 활동을 정기적으로 감시하고 있다. 중국 경찰은 반체제 인사들의 가족,

심지어 해외에 살고 있는 망명자들의 가족들에게도 체제에 반하는 어떤 행동도 자제할 것을 명령한다. 게다가 중국의 소위 전랑외교단(戰狼外交團)¹³⁾은 중국의 정책과 행동에 대한 비판에 대해 점점 더 호전적인 반응을 보이고 있으며, 중국인에 대한 언급에 특별히 민감하게 반응하고 있다.

한편 중국 정부는 정치적으로 민감한 사항들을 공격하는 외국계 기업에 대해서 징벌적 조치를 취하고, 중국에 대해 비판적으로 말하거나 글을 쓰는 외국 학계나 기자들에게는 비자를 거부하는 등의 방식으로 대응하고 있다.

이 같은 신마오주의(New Maoism)는 지속적인 경제 성장, 군비 건설, 경제적, 외교적 영향력의 해외 확대 등 정부가 거의 모든 면에서 통제를 하고 있는 것을 의미한다. 여러 신뢰성 있는 학술 조사에 따르면 높은 경제성과, 코로나19 통제, 국수주의적 자부심을 불러넣는 중국의 영향력 증대 등으로 인해 정권이 대중의 지지를 받고 있다.

그러나 공산당의 불안은 학생, 지식인, 언론 종사자, 기업가, 그리고 심지어 당원들 자신이 서구 적대 세력의 문화적, 이념적 영향을 받기 쉽다는 두려움에서 비롯된다. 이런 불안은 당의 지배를 불안정하게 만들 것이다. 외국의 비판과 국내에서의 최소한의 반대목소리에 대해 보이는 당의 호전적인 반응을 보자면 당이 자신들을 둘러싼 모든 회의적인 표현을 통치에 대한 심각한 도전으로 간주하고 있음을 시사한다. 당이 지나치게 민감한 듯 보인다. 어쩌면 외부인들이 이해하는 것보다 더 정권의 취약성을 잘 이해하고 있는 것인지도 모른다.

13) 전랑외교 : 중국의 언론매체에서 사용하기 시작한 용어로 중국이 강력한 경제력과 군사력을 바탕으로 외국의 비난이나 비판 등에 공격적으로 대응하는 것

4) 대규모 국가개입경제 및 외국인투자 개방

① 국가주도의 경제전략

시진핑 주석 통치 하에서 중국은 ‘혁신 주도 개발 전략’을 채택했다. 중국의 전략에는 급속한 기술 진보, 핵심 기술 공급망에서의 자급자족 증대, 핵심 기술 분야의 글로벌 리더십 달성을 위한 대규모 국가 개입 등이 포함된다. 이 전략의 핵심은 반도체, 인공지능, 신에너지 자동차, 생명공학과 같은 전략 산업에 대한 투자를 위해 국가 예산, 국영 및 민간 기업, 자본 시장의 자본을 결합하는 ‘산업 유도 기금’을 통해 전례 없는 규모의 금융을 동원하는 것입니다. 결과적으로 국영 및 민간 기업은 신용도 여부와 상관없이 이 대규모 자본을 이용할 수 있게 되었다. 동력으로 삼고 있는 산업분야에 대한 이러한 국가 주도의 재정 지원은 수천억 달러에 달한다.

공산당 위원회가 민간기업의 의사결정에 영향을 미치고, 독점 규제를 빌미로 기업의 영업 정보에 접근하는 등의 정부개입도 이뤄지고 있다. 시장은 수십 년 동안 중국의 일상적인 경제 활동에서 그 어느 때보다 큰 역할을 해왔고, 이것이 중국 경제가 계속해서 좋은 성과를 내고 있는 이유일 것이다.

그러나 중국의 최근 개발 전략은 중국을 포함한 세계 여러 국가에서 소위 좀비기업들에게 보조금을 지급하고 지원함으로써 자본 할당을 왜곡시켰다. 이는 많은 산업에서 지나치게 많은 기업들이 존재하게 만들고, 공정한 경쟁을 해치고 시장 결과를 왜곡시킨다. 이러한 시장 왜곡 정책은 경제력을 통해 세계에 정치적으로 영향력을 확대하려는 중국의 노력인 셈이다.

중국의 ‘군사-민간 융합’ 정책은 또한 민간 목적을 위해 개발된 기술을 군사 용도로 전환하려는 의도를 내포하고 있다. 다양한 기술 분야에서 자급자족, 글로벌 리더십을 달성하려는 중국의 목표, 외국인 투자에 대한 정부의 지속적인 게이트키퍼 역할이 결합되어 미국과 다른

외국 기업들로부터 지식재산권을 강압적으로 이전하는 결과를 초래한다.

② 외국인 투자의 조건부 개방

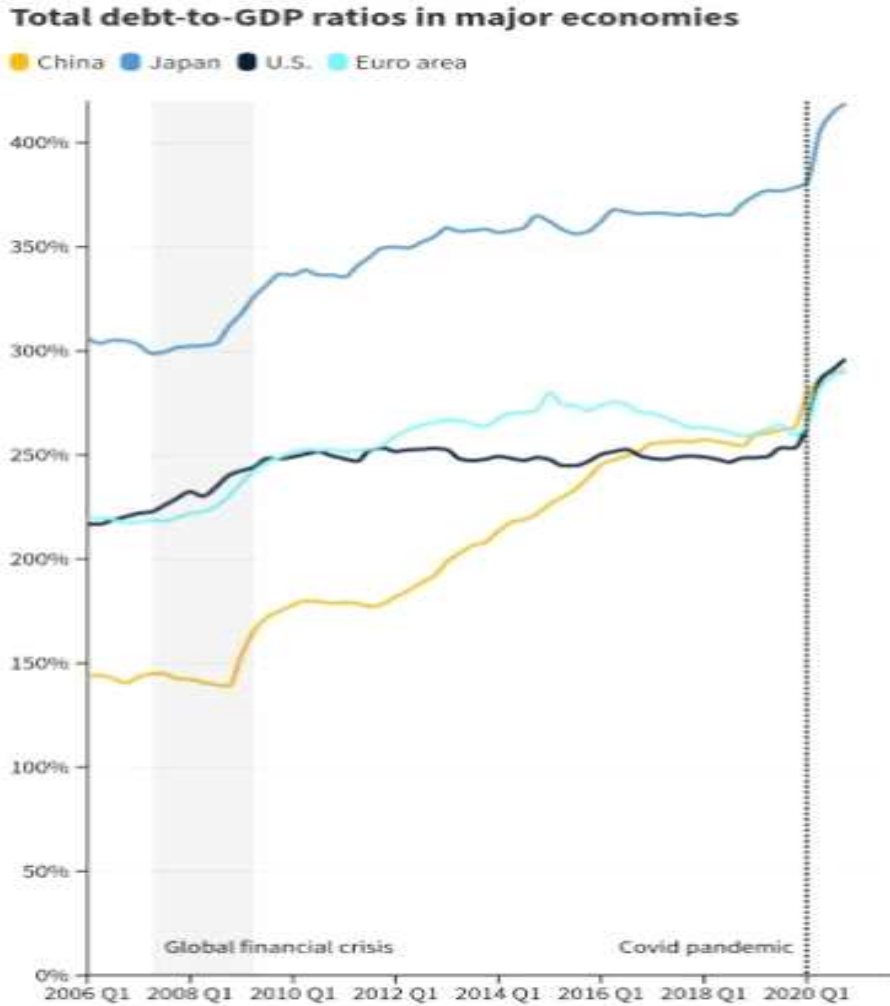
지난 5년 동안 중국은 금융, 제약, 자동차 등 여러 분야에서 외국인 투자에 대한 규제를 상당히 완화해 왔다. 이러한 시장 개방은 일반적으로 중국이 뒤처지지만 경쟁국들을 따라잡거나 추월하기를 바라는 분야에서 일어나고 있으며 중국의 국가적 산업 목표에 따라 추진된다. 중국은 많은 고부가가치 제품과 서비스가 빠르게 성장하는 시장이며, 효율적이고 탄력적인 생산기지이자, 미국과 함께 세계 혁신의 양대 중심지로 자리 잡았다. 이런 이유로 다국적 기업들은 자신들의 글로벌 전략을 달성하기 위해 그 어느 때보다도 중국을 필요로 하고 있다.

③ 재정적 위험성

중국의 경제 시스템은 지속적인 재정적 위험에 노출돼 있다. 2019년 GDP 대비 총부채 비율은 개발도상국으로서는 높은 수준인 약 250%였고 코로나19 발발로 인한 경기침체의 후속적인 경기부양 정책 때문에 2020년 동안 약 25% 포인트가 증가했다.

당국은 부채 수준을 안정시키기 위해 긴축금융정책을 펴고 있으며, 재정위험 관리가 국가 3대 정부 과제로 지목된 2016년 말부터 시작된 조치들을 재개하고 있다. 정부부채의 대부분은 중앙 정부가 아닌 지방 정부와 국가주도 산업 부문의 국영 및 민간 기업이 부담하고 있다. 기술 발전과 성장을 촉진하기 위해 보조금을 계속 지급하면 부실한 프로젝트에서 상당한 채무가 발생될 수밖에 없으며, 결과적으로 높은 레버리지와 새로운 부실 자산은 앞으로 몇 년 동안 금융 당국에게 큰 부담이 될 것이다. 레버리지를 낮추기 위해 지방 정부와 국영 기업에 대해 예산을 더 엄격하게 제약할 것이며 이는 중국의 개발 계획과 경제 성장을 방해할 가능성이 높다.

<중국의 GDP 대비 총부채 비율>



(출처 : Bank of International Settlements)

그러나 중국이 개발 목표를 달성하려는 정치적 의지는 매우 강하며, 국내 자본 축적과 자본 유출에 대한 엄격한 통제 덕분에, 중국이 금융 위기에 직면할 가능성은 낮아 보인다. 금융 문제가 중국의 기술적 진보를 더 어렵게 만들 수는 있지만 그렇다고 멈추지는 않을 것이다.

5) 국가주도의 기술 발전

중국의 제 14차 5개년 계획(2021-25년)에는 중국의 기술적 독립에 대한 의지가 잘 나타나 있다. 이 계획은 스마트 시티와 같은 이니셔티브를 통해 성장과 기술 개발의 주요 동력으로 새로운 인프라 투자에 집중하겠다는 정부의 의지를 기반으로 한다. 최우선 과제는 반도체, 통신, 인공지능, 양자정보, 신소재 중심의 기술 등에 집중하는 것이다. 첨단 기술에 대한 지원은 다른 많은 산업으로 확장되기 때문이다.

한편 중국은 공급망의 미국 의존에서 적극적으로 ‘디커플링’하고 있다. 중국은 공급망을 절연시켜 병목현상과 요충지를 줄이거나 제거하고 있다. 비용이 많이 들기는 하지만, 중국은 국경을 넘는 많은 네트워크들을 그대로 유지하기를 원하고, 다른 나라들은 중국의 공급자와 시장에 계속 의존하고 있다. 중국 정부는 이 정책이 나중에 중국이 기술적 제재에 직면했을 때 보복을 가할 수 있는 수단이 될 수도 있다고 명시적으로 말했다.

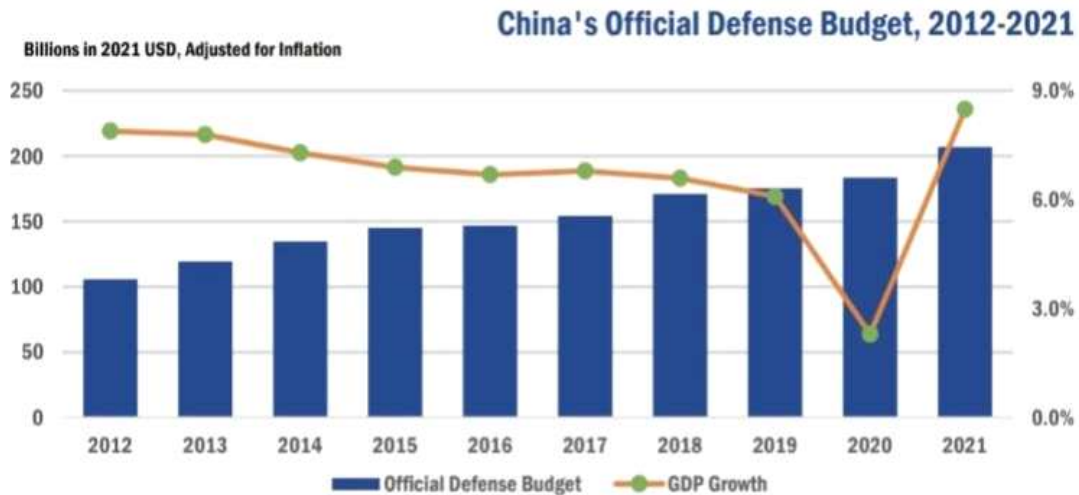
6) 군사의 현대화

미국의 국방당국에게, 중국의 현대화된 군대인 인민해방군은 세계에서 가장 큰 도전과제이다. 중국은 미국의 세계적 군사 경쟁국이 아니지만 중국은 과거 10년 전후로 동중국해의 일본부터 대만, 남중국해의 필리핀까지 남북으로 이어지는 해상지역에서 효과적으로 싸울 수 있는 강력한 군사력을 키웠다. 세계 무역과 미국 안보에 매우 중요한 지역들이다. 여기에는 미국의 주요 우방인 한국, 일본, 필리핀, 대만이 포함된다. 동아시아의 미군 주둔은 미국이 전 세계에 군사력을 투사할 수 있도록 하는 글로벌 기지 네트워크의 필수불가결한 요소이다.

중국의 인민해방군은 지역 분쟁에서 우세를 차지하기 위해 동아시아에 대한 미군의 개입을 저지하고 격퇴하는 데 초점을 맞추고 있다. 사이버 및 위성 전투 시스템뿐만 아니라 장거리 동력 및 전자 전투시스

템을 개발 중에 있고 재래식 미사일 및 핵무기를 확장하고 다양화하여 위기가 고조될 위험성을 높이고 있다.

<중국의 공식 국방 예산(십억달러) 및 GDP성장률(%)>



<2021년 지역별 공식 국방예산(십억달러)>

Regional Comparison of Official 2021 Defense Budgets	
	Defense Budget (In Billions, USD)
PRC (Official Defense Budget)	\$209
India	\$64.8
Japan	\$55
Russia (National Defense Budget)	\$66.8
South Korea	\$48
Taiwan	\$15.4

(출처 : US Department of Defense 2021 report)

2021년 중국의 공식 국방예산은 2,090억 달러로 국방예산이 매년 평균 7%씩 늘어나 2023년까지 2,700억 달러까지 증가한다고 가정하고, 그 때까지 인민해방군의 규모가 30만 명 정도 줄어드는 것을 고려하면, 절감하게 된 예산을 군사 현대화에 할애할 것으로 전망된다.

3. 대외전략

1) 일대일로 이니셔티브

〈일대일로 전략의 육로와 해로〉



(출처 : Economist)

일대일로는 미중 간의 세계무역질서 주도권 경쟁 속에서 중국이 주도하는 연계성(connectivity) 전략이다. 즉, 중국이 주변국과 유라시아를 포함한 세계 전역에 인프라 건설, 무역편리화로 공간 네트워크를 엮으면서 ‘공간 베이스의 자유무역지대’를 형성하고자 하는 것이다. 이런 중국의 일대일로 전략은 미중 간의 전략경쟁관계에서 그 범위를 확장하며 진화해갔다.

일대일로는 본래 2012년 오바마 대통령이 중국을 봉쇄하기 위한 아시아회귀전략과 환태평양동반자협정(TPP)을 추진하자 중국이 이를 극복하기 위한 방안으로 고안된 것이다. 미국이 환태평양 지역에 높은 수준의 표준에 기반한 자유무역지대를 형성하려 하자, 중국은 유라시아

지역에 자국에게 유리한 표준의 자유무역지대를 형성하고자 일대일로
를 추진했던 것이다.

오바마 행정부는 스마트파워 기반으로 동맹과 함께 중국의 국제가치
사슬을 견제하는 구조를 형성해왔는데, 트럼프 행정부가 들어서면서
이를 모두 폐기시키고 ‘미국우선주의(America First)’에 입각한 대외
전략을 추진했다. 중국을 견제하기 위한 오바마 행정부의 다자적 틀이
와해되면서 일대일로는 유라시아뿐만 아니라 아프리카, 오세아니아, 남
미, 심지어 북극해까지 그 범위를 확장시켰고, 그 질적 발전을 위한 전
략을 세부화하고 있다.

중국은 국내시장의 우월성을 바탕으로 중국 국내기업들의 파이를
키운 뒤 세계 산업표준에 중국이 주도하는 전략을 추구하고 있다.
국내 내수시장, 일대일로 연선국가들을 중심으로 중국 주도의
가치사슬을 연계하는 한편 관련 지역 내 중국 국유기업의 진출을
확대하고, 이를 발판으로 중국 산업표준을 국제표준으로 등록하는
정책을 추진 중이다.

일대일로는 트럼프의 신고립정책과 함께 발생한 미국의 힘의 공백을
공략하면서 세계 각 지역으로 확장하고 있다. 인프라 건설사업에 대한
열망이 있는 개발도상국을 중심으로 중국과 협력을 강화하고 있다.
미국이 동맹국과의 관계를 회복하고 동시에 다자의 틀을 활용해
최소한의 비용으로 공공재를 제공하며 중국을 경계할 필요가 있으나,
미국은 동맹국과 중국의 관계를 상쇄하며 동맹국에게 제공할 이익이
많지 않은 것도 사실이다.

2) 중국제조 2025 (Made in China 2025)

‘중국제조 2025’의 목표는 중국에 대한 저가 제조국로서의 인식을 고급 생산국으로 바꾸는 것이다. 이 계획은 중국정부가 포괄적 의제의 일환으로 추진하고 있는 혁신주도형 기술과 네트워크 개발을 위한 중국정부의 일부 전략에 불과하다. 중국 관리자들은 새로운 성장 동력을 이용해 다른 선진국들의 수준과 보조를 맞출 수 있도록 제조 능력을 향상시키기를 바라고 있다. 중국의 기술력이 향상되면 선진 기술을 위해 다른 나라들에 의존하지 않게 될 것이다. 중국 정부는 거대하고 강력한 소비시장을 활용할 뿐만 아니라 부가가치가 높은 세계 시장의 공급원으로 자리매김하기를 원한다.

독일의 ‘Industry 4.0’ 이니셔티브를 연구하고 참조하여 만든 중국만의 독특한 계획으로 중국제조 2025가 성공한다면 중국은 세계 제조업 분야에서 초강대국으로서의 명성을 더욱 높일 수 있을 것으로 전망된다. 10대 최우선과제에는 차세대 정보기술, 고정밀 수치제어 및 로봇, 바이오의약, 농업기계, 해양장비 등이 포함된다. 중국은 부상하고 있는 신산업들에 집중함으로써 지속 가능성을 높이고 다른 나라에 대한 의존도를 낮추기 위해 이들 성장 분야를 집중 개발 중이다.

<‘중국제조 2025’의 9대 과제, 10대 전략산업>

9대 과제	10대 전략산업
제조업 혁신력 제고	차세대 IT기술
제조업 기초역량 강화	고정밀 수치제어 및 로봇
제조업 국제화 수준 제고	항공우주장비
IT기술과 제조업 융합	해양장비 및 첨단기술 선박
서비스형 제조업 및 생산형 서비스업 육성	선진 궤도교통설비
친환경 제조업 육성	에너지 절약 및 신에너지 자동차
품질 향상 및 브랜드 제고	전력설비
구조조정 확대	농업기계장비
10대 전략산업 육성	신소재
	바이오의약 및 고성능 의료기기

(출처 : 중국현대를 읽는 키워드 100, 엄선영)

그러나 이 계획을 둘러싸고 세계적으로 잡음이 적지 않다. 이 계획에는 핵심 부품 및 장비 제조를 2020년까지 40%, 2025년까지 70%를 달성하고자 하는 등 특정 할당량이 구체적인 수치로 포함되어 있다. 또 중국 기업이 자국의 기술 시장을 얼마나 장악할 것인지, 제품 내 개별 부품을 중국에서 얼마나 많이 제조해야 하는지 등 세세한 사항들에 대한 지침을 보여준다. 따라서 이 계획은 경쟁의 장을 훼손하고 있으며 자유무역의 원칙에도 어긋난다고 비판하는 목소리가 나온다.

만약 중국이 자급자족할 수 있게 된다면, 중국은 세계 시장에서 더 큰 공급자가 될 것이다. 이러한 가능성은 다른 국가들이 수십 년 동안 의존해 온 시장원리를 파괴시킬 수 있기 때문에 타국의 수많은 제조업체들은 심각한 우려를 표한다. 미·중 무역전쟁에서도 중국제조 2025 계획이 쟁점이 됐다. 미국 정치인들은 중국의 강제적인 기술 이전이 가장 큰 문제라고 주장했다.

이처럼 국제적인 반발이 커서 중국정책당국은 목표로 하는 할당비율을 명시한 중국제조 2025 계획 내의 일부 조항을 수정 또는 삭제할지에 대해 검토하고 있다. 모든 목표가 2025년까지 달성되지 않도록 기한을 늦추는 것 또한 고려하고 있다. 두 가지 사항 모두 실현된다 하더라도 중국은 계속해서 선진 기술을 개발하고 서구 지식에 대한 의존도를 줄이기 위한 임무를 해나갈 것이다.

베이징 같은 대도시는 외국, 국유, 민간 기업 모두에게 적용되는 공정한 경쟁 규범을 채택할 수 있는데, 이렇게 되면 더 많은 해외 금융 투자를 유치할 수 있고, 외국 기업과 거래 시 중국에 더 우호적으로 만들 수도 있다. 외국인 투자가 전보다 더 쉽게 이루어진다면 서구 지식에 대한 의존성을 약화시킬 수 있고 미국이 추가적인 징벌 조치를 취해도 강력한 무역 정책을 계속해서 유지할 수 있게 해줄 것이다.

중국의 정책은 민간부문 참여 활성화, 해외 및 국내 비즈니스 역량 강화, 사회보험제도의 부담 경감 등 현재 입안자들의 목표를 진전시키기 위해 채택되고 있다. 이러한 새로운 정책들은 향후 몇 년 동안 외국인 투자에 지대한 영향을 미치게 될 것이다.

V. 중국에 대응하는 미국의 전략

1. 트럼프 행정부 시기

2020년 미국의 국가안보전략(NSS)의 보고서¹⁴⁾에는 트럼프 행정부의 4가지 핵심이익과 국가전략이 잘 드러나 있다. 사실상 트럼프 대통령의 사상과 이념이 가장 잘 반영되어 있기 때문에 향후 정책방향을 가늠해 볼 수 있다.

1) 미국 국토, 시민, 자국민의 생활 보호

미 법무부의 중국 이니셔티브와 연방 수사국은 영업 비밀 절도, 해킹 및 경제 스파이 행위를 식별하고 기소하기 위한 지휘권을 행사하고 있으며, 미국 인프라 및 공급망 위협, 악의적인 외국인 투자로부터 미국 민을 보호하기 위한 노력을 강화하고 있다. 예를 들어, 미 법무부는 중국 국영 미디어 회사인 CGTN America에 외국대리인등록법(FARA)¹⁵⁾에 명시된 대로 외국 에이전트로 등록해야 하는 의무를 통보했다. 등록이 되면 외국기업이 배포하는 정보 자료를 법무부가 자체적인 기준에 따라 적절하게 분류한다.

백악관과 국무부, 국방부, 법무부 등 미국 관료들은 중국 정부가 미국의 자유롭고 개방적인 사회를 훼손하여 미국의 이익과 가치에 해로운 중국공산당 의제를 추진하는 것에 대해 미국 대중들을 각성시키고 교육하기 위한 노력을 주도하고 있다. 국무부는 중국 외교관들이 미국의 주정부 또는 지방 관료들, 학술 기관의 학자들을 만나기 전에 미국 정부에 통보하도록 요구하는 정책을 시행했다.

미 행정부는 미국 캠퍼스에서 중국 학생들의 권리를 보호하고, 중국 공산당의 악의적인 선전 및 허위 정보에 대항해 정보를 제공하고, 학

14) 'US strategic approach to the People's Republic of China'

15) Foreign Agents Registration Act

술적인 환경에서 윤리적인 행동 강령을 이해시키기 위해 대학과 협력하였다. 오늘날 미국에서 가장 많은 외국인 학생들은 중국 출신의 학생들이다. 미국은 중국 학생들과 연구원들의 공헌을 중요하게 생각한다. 2019년 기준 미국 내 중국인 유학생과 연구자 수는 역대 최고치를 기록한 반면 중국인 신청자에 대한 학생비자 거부 건수는 꾸준히 감소하고 있다.

외국 스파이 또는 악의적인 외국인들이 미국 정보망에 접근하는 것을 막기 위해 트럼프 대통령은 ‘정보통신기술 및 서비스 공급망 확보에 관한 행정명령’과 ‘미국 전기통신 사업 참여 평가 위원회 설치에 관한 행정명령’을 발표했다. 행정명령의 이행으로 외국 적들의 정보 및 보안 기구와 관련되어 있는 특정 기업이 미국 정부나 민간 부문의 사적이고 민감한 정보에 쉽게 접근하는 것을 막고 있다. 또한 민감한 군사 및 정보 데이터 등을 보호하기 위해 다자간 포럼을 개최하는 등 동맹국 및 파트너들과 적극적으로 협력하여 세계 정보 경제를 뒷받침하는 안전하고 탄력적이며 신뢰할 수 있는 통신 플랫폼에 대한 공통 표준을 추진하였다.

미 정부는 외국인이 침해할 소지가 있는 국가 안보에 대한 우려를 해소하기 위해 외국인 투자 위험 검토 현대화법을 시행하여 미국 내 외국인 투자위원회(CFIUS)의 역량을 강화하고 있다. 여기에는 중국 기업이 중국군을 현대화하기 위해 투자를 통해 미국 혁신기술에 접근하는 것을 막는 것이 포함된다. 특히 중국이 민군융합전략(MCF)¹⁶⁾과 양자 컴퓨팅, 인공지능, 생명공학, 기타 신기초 기술과 관련된 첨단 기술을 획득하려는 시도들에 대응해 수출 통제 규정을 개선했다.

미국 세관 국경 보호대는 미국 기업과 소비자의 프라이버시와 권리를 침해할 수 있는 중국의 불법 총기부품 53,000점과 전자 제품이 들어있는 3개의 화물을 압수했다. 또한 미국의 법집행 기관들은 중국으로부터 밀수되는 위조 의약품과 화장품들을 주시하고 있는데, 여기에는 미

16) Military Civil Fusion

국 소비자들에게 위험을 주는 박테리아와 동물 배설물을 포함해 다량의 오염 물질을 함유하고 있는 것으로 밝혀졌다.

중국에서 미국으로 중국산 불법 펜타닐이 흘러 들어오는 것을 막기 위해 미 행정부는 중국 당국과 협력하고 있다. 그리하여 2018년 12월, 모든 형태의 펜타닐을 통제하겠다는 약속을 중국 측으로부터 확보했고, 2019년 5월 이후 중국의 규제 체제가 시행됨에 따라, 미국과 중국의 법 집행 기관은 정보를 공유하고 중국의 마약 생산자와 밀매업자들을 막기 위한 조치들을 조정하고 있다. 또한 중국의 우편 기관과 협력하여 법 집행 목적으로 우편물을 추적하고 있다.

2) 미국의 번영 촉진

트럼프 행정부는 미국의 기업, 노동자, 농부들을 보호하고 미국의 제조업 공동화를 야기한 중국의 관행을 종식시키기 위해 중국의 불공정하고 남용적인 무역 관행과 산업 정책에 대응하여 강력한 조치를 취하였다. 미국의 경쟁력을 향상시키고, 수출을 촉진하며, 무역과 투자에 대한 부당한 장벽을 허물려고 다양한 정책들을 시행했다. 2003년 이후 중국 정부가 양국 간 경제적 합의를 지키지 않자 미국으로 들어오는 중국 상품에 관세를 부과하는 형태로 비용을 부과함으로써 중국의 강제적인 기술이전과 지적 재산권 침해에 맞섰다.

중국이 시장을 왜곡시키는 보조금과 과잉 생산량을 조정하지 못하자 미국은 전략적으로 중요한 철강과 알루미늄 산업을 보호하기 위해 관세를 부과했다. WTO에서 분쟁 해결의 대상이 되는 불공정한 중국의 무역 관행에 대해, 미국은 계속해서 소를 제기하고 승소하고 있다. 또한 전 산업에 광범위하게 벌어지고 있는 중국의 덤핑과 보조금을 단속하기 위해, 미 상무부는 그 어느 때보다 유연하게 미국의 반덤핑과 상계관세법을 적용했다.

2020년 1월, 미국과 중국은 중국의 경제 및 무역 체제에 대한 구조개

혁과 기타 변화를 요구하는 경제 및 무역 협정의 1단계에 서명했다. 이 협정으로 중국에서 비즈니스를 하기 위한 조건으로 중국이 기업에게 기술을 이전하도록 강요하거나 압력을 가하는 것을 금지하고, 중국의 지적 재산권 보호와 시행을 강화하고, 농업과 금융 서비스 영역에서 미국이 중국 시장으로 진출할 수 있는 기회를 창출했다. 정책 장벽과 오랫동안 지속되어 온 불공정한 통화 관행을 해소할 수 있는 길이 열렸다. 무역에 대한 구조적 장벽을 해결하고 약속을 완전히 집행할 수 있게 함으로써, 1단계 협정으로 인해 미국의 중국 수출이 확대될 것으로 예상됐다.

국내적으로는 세계 개혁과 강력한 규제 완화를 통해 미국 경제를 강화하고 5G 기술과 같은 미래의 경제 분야를 성장시키는 조치를 취하였다. '인공지능분야의 미국 리더십 유지에 관한 행정명령'은 미국이 지속적으로 혁신하고 성장하는 산업을 위한 표준을 정립하기 위해 투자와 협력을 촉진하려는 미국 정부의 의도가 담긴 행정명령이다.

미국은 같은 비전을 공유하는 다른 나라들과 함께 주권, 자유 시장, 지속 가능한 발전의 원칙에 기초한 경제 비전을 홍보해왔다. 미국은 국영 기업, 산업 보조금, 강제적인 기술 이전에 대한 규칙을 개발하기 위해 유럽연합, 일본과 함께 하는 3자 과정에 참여하고 있다. 또한 세계에서 가장 가치 있는 소비자 시장이자 외국인 직접 투자의 최대 원천 및 세계 기술 혁신의 선도적인 국가로서 동맹국 및 우방들과 함께 공동의 도전과제들을 평가하고 지속적인 평화와 번영을 보장하기 위해 광범위하게 협력하였다. 정부는 자국기업과 긴밀히 협력하여 국내외 경쟁력을 구축함과 동시에 번영 아프리카(Prosper Africa)¹⁷⁾, 라틴 아메리카 및 카리브해에서의 아메리카 크레세(America Crece)¹⁸⁾, 인도-태평양 지역의 에너지 개발 및 성장 촉진 등의 프로그램을 통해 지속 가능한 발전을 도모하였다.

17) 2018년 12월에 미국이 발표한 '번영 아프리카' 프로그램은 미국과 아프리카의 무역거래를 크게 늘리는 것이 목표

18) 미주성장(America Crece)계획은 중남미에서 커지고 있는 중국의 영향력에 대항하기 위해 미국이 이 지역에서 민간부문의 에너지 및 인프라 프로젝트에 재정을 지원하는 프로그램

3) 평화유지

2018년 국방전략(NDS)에서는 중국과의 장기적 경쟁을 우선순위에 두고 중국 인민해방군의 기술 발전, 병력 개발, 국제적 존재감 상승에 대응하기 위해 현대화와 파트너십을 강조했다. 미 행정부는 중국의 대량 살상무기 사용이나 기타 전략적 공격을 막기 위해 3대 핵전략(Nuclear Triad)의 현대화를 우선시하고 있다. 미국은 중국이 현대적인 핵무기와 세계 최대 규모의 중거리 타격 시스템을 갖추고 있기 때문에 군비통제나 전략적 위험감축 논의를 시작할 것을 중국 지도부에 계속해서 압력을 가하고 있다. 미 국방부는 극초음속 미사일을 배치하기 위해 시도하고, 사이버 및 우주 부문에 투자를 늘리고, 탄력적이고 비용 효율적인 미사일을 기반으로 강력한 무기를 개발하고 있다. 이는 중국의 커지고 있는 야망과 기술적 우월성을 향한 중국군대의 추진력을 저지하기 위한 것이다.

미군은 남중국해를 포함해 국제법이 허용하는 모든 곳에서 항행권과 작전권을 계속 행사하고 있다. 또한 지역 동맹국들과 우방들을 대변하고, 이들이 지역분쟁에 승리할 수 있는 능력을 구축하도록 돕기 위해 안보자원을 지원하고 있다.

미국은 중국군의 공격을 저지하기 위해 동맹국 및 파트너와 군 상호 운용성을 심화시키고 있다. 미 행정부의 재래식 무기 이전 정책은 미국의 무기 판매를 촉진하고 동맹국의 군사력 증강을 목표로 한다. 2019년 6월, 국방부는 첫 인도-태평양 전략 보고서를 발표하여 국방부의 이러한 전략을 분명히 했다.

미국은 대만관계법과 3개 미중 공동성명 (US-PRC Joint Communiques)을 근거로 ‘하나의 중국’ 정책을 존중하되 대만과도 강력한 비공식 관계를 지속하였다. 미국은 중국이 공산주의 체제 하에서 자신들의 약속을 지키지 않으면 미국은 대만군이 자위권을 유지할 수 있도록 지원할 수밖에 없으며 이렇게 하는 것이 중국 본토의 공격을 억제하고 지

역의 평화와 안정을 보장하는 데 도움이 된다고 여겼다.

1982년 비망록에서 로널드 레이건 대통령은 대만에게 제공하는 무기의 양과 질은 전적으로 중화인민공화국의 위협에 달려 있다고 주장했다. 미국은 대만에 대해 100억 달러 이상의 무기 판매를 승인했다.

4) 미국의 영향력 증대

2019년 10월, 미국은 뉴욕의 유엔회의에서 중국의 계속되는 인권 침해와 국제 평화 및 안보를 위협하는 정책을 비난하였으며 같은 생각을 가진 국가들과 함께 협력하였다. 미국 정부가 신장지역의 인권 유린에 가담한 중국 정부 기관과 기업들을 선별해내기 위해 미국의 수출을 중단하고, 중국 관리들과 그 가족들에 대한 미국 비자를 거부하기 위한 조치를 취한 데 이어 신장에서 강제 노동을 통해 생산된 중국 상품의 수입을 차단하기 위한 조치를 시작했다.

미국은 중국이 자국 군사력을 지원하기 위해 미국의 기술을 사용하고, 중국정부가 권위주의적인 입장을 취하는 것에 대해 동맹국 및 파트너들과 협력하여 대처해나가겠다는 원칙적인 입장을 고수하였다. 제 2차 세계대전 이후 국제 시스템의 기초가 된 기본 가치와 규범에 대한 미국의 믿음을 보여준다.

미국은 중국 내정에 간섭하길 원하지 않지만, 중국이 국제적 약속과 책임 있는 행동을 보이지 않는다면 미국의 이익이 특히 위태로울 때 미국은 행동을 취할 것임을 공공연히 밝혔다. 예를 들어 홍콩에는 약 85,000명의 미국 시민이 거주하고 1,300개 이상의 미국 기업이 비즈니스를 하고 있다. 미국의 대통령, 부통령, 국무 장관은 중국 정부에 1984년 중-영 공동 선언을 준수하고 홍콩의 높은 자치와 민주적 자유를 보존할 것을 거듭 요청했는데, 이렇게 함으로써 홍콩이 국제 비즈니스와 금융의 성공적인 중심지로 남을 수 있다고 미국 정부는 믿었다.

미국은 인도-태평양 국가로서의 역할을 확대하였다. 2019년 11월, 미국은 일본, 호주와 함께 전 세계 민간 주도의 개발을 통해 투명하게 자금을 조달하고 고품질의 인프라를 촉진하기 위해 ‘푸른점 네트워크’ (Blue Dot Network)를 시작했다. 이를 통해 인도-태평양 지역에만 약 1조 달러에 달하는 미국의 직접 투자를 증가시킬 것으로 예상된다.

2. 바이든 행정부 시기

2021년 3월 알래스카 고위급 회담부터 12월 미중 간 화상 정상회담까지 2021년은 양국 관계의 기복이 고스란히 반영되어 있는 해였다. 태평양지역에서 우세, 무역과 첨단기술의 우위, 인권 및 자유 등은 중미 관계를 정의하는 주요 의제이다. 2021년 조 바이든 미국 대통령의 중국 정책이 2022년에도 그 기초가 유지될지는 바이든 대통령의 연설이나 국무부의 언론 답변 등을 통해 유추해볼 수 있다.

바이든 대통령은 오로지 독단적인 행동이나 양자 간 행동을 통해 중국과 경쟁하려던 도널드 트럼프 행정부의 전략을 포기했다. 바이든 정부는 중국에 대안을 제공해 주기 위해 중국이 다른 민주적 정부와 협력할 수 있도록 ‘민주주의를 위한 정상회담’을 개최했다.

또한 자유롭고 개방적인 인도-태평양 비전을 추진하기 위해 두 번의 정상회담을 개최했고, 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue)¹⁹⁾의 범위를 확대했다. 이어 아시아-태평양 지역의 군사력을 조정하기 위한 호주 및 영국과 AUKUS 안보 협정을 출범시켰다. 바이든 행정부는 디지털 무역, 공급망 안보, 지속가능성, 노동자의 권리 등에 관한 미국의 역할을 확대하기 위해 광범위한 ‘인도-태평양 경제 프레임워크’를 추진하고 있다.

카말라 해리스 미국 부통령은 2021년 8월 20일부터 26일까지 동남아를 순방하면서 중국의 남중국해 공격에 대해 중국을 날카롭게 질책하였으며 미국이 중국의 공격에 맞서 역내 동맹국들을 지원할 것이라고 경고했다. 2021년 마지막 두 달 간 미 행정부는 중국을 겨냥해 더욱 강력한 경제적 정책을 펼칠 것을 시사했다. 해리스 부통령은 화웨이와 같은 중국 기업이 미국 내에서 사업을 하도록 허가하는 것에 계속 반대를 하고 있고, 과거 위구르와 신장지역의 인권침해 문제에 관한 공동입안자로 활동했던 것으로 미루어 해리스 부통령의 중국을 향한 부

19) 미국, 인도, 일본, 호주 4개국이 참여하는 안보협의체로 한국은 쿼드 워킹그룹 참여를 희망

정적인 발언들이 이어질 가능성이 높다.

외교정책 면에서도 안토니 블링켄 국무장관은 중국을 도발할 가능성이 있다. 2021년 11월 블링켄 장관은 ‘국제 종교자유법에 따라 종교의 자유 침해로부터 보호받아야 할 정부 등 행위자’와 관련해 그 침해자로 중국을 명단에 포함시켰다. 또한 12월 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국 외무장관들과 공동성명을 발표하며 홍콩특별행정자치구 선거제도의 민주적 요소가 약화되는 것에 대한 우려를 표명하였고, 안정에 위협을 가하는 중국 정부의 움직임을 비판하는 연설을 했다.

무역과 금융 영역에서는 재닛 옐런 미 재무장관이 다소 온건한 목소리를 내고 자유무역과 규칙에 기초한 다자주의를 지지하는 것으로 보인다. 그러나 2021년 12월 미 재무부는 인권 유린 혐의로 다수의 중국 기업에게 제재와 투자 제한을 가했다. 2021년 11월 지나 라이몬도 미 상무장관은 미국의 기술이 중국군사력에 적용 가능한 양자 컴퓨팅에 사용되는 것을 막기 위해 중국 기반의 기술기업 8개를 엔티티 리스트에 추가했다. 그 후 얼마 지나지 않아 미국은 군사부문과 인권 유린에 사용되는 생명공학 및 기타 기술의 오남용을 막기 위해 37개 기관을 목록에 추가했다. 그리고 12월 상무부는 인도-태평양 경제 체제를 구축하기 위한 바이든 행정부의 이니셔티브를 공동으로 추진할 것이라고 말했다.

국방·안보 분야에서 로이드 오스틴 미 국방장관은 중국을 미국의 ‘제1의 도전국가’로 규정했다. 오스틴 장관은 한국과의 연례 안보 회담을 가진 후 중국의 극초음속 무기 개발은 아시아 태평양 지역에 긴장을 고조시킨다고 말했다.

그러나 기후 변화 부문에서 존 케리 대통령 기후 특사는 미국이 기후 문제를 해결하기 위해서 중국과의 협력을 필수적인 사항으로 본다. 2021년 말 유엔 기후변화회의에서 케리 장관과 세전화 중국 기후변화 특사는 ‘2020년대 기후변화 행동강화에 관한 미·중 공동선언’을 발

표했다.

그리고 ‘대만경제문화대표부’를 ‘미국 대만대표부’로 개칭하자는 제안을 포함해 미중관계가 2022년에도 이견과 경쟁을 심화시키는 방향으로 이어질 가능성이 높다는 것을 시사한다.

양측의 좁혀지지 않는 차이에도 불구하고 어느 쪽도 상대방에게 존재론적인 위협을 가하지 않으며, 양국이 대담하면서도 위협을 감수하는 접근법을 취할 수 있다면 타협은 더 쉬워질 것이다. 경쟁을 관리하는 것 보다 불협화음을 관리하는 것이 양국의 최우선 과제가 되어야 하며, 이를 위해서는 적극적인 소통 메커니즘이 구축되어야 할 것이다.

무역, 기술 및 기후 변화 영역에서 양국이 상호간의 이익을 위해 협력한다면 미중 간 전략적 경쟁의 부정적인 측면을 어느 정도 상쇄할 수 있으며 유의미한 미중 협력 없이는 세계적인 문제를 해결하기 어려울 것이다.

3. 미국의 향후 대응 전략

미국 내부 전문가나 정치엘리트 집단에서 중국의 각종 전략 및 정책에 어떻게 대응하는 것이 좋은지 다양한 논의가 진행 중이다. 지극히 미국 국익 차원에서 논의되는 내용이나 제기되고 있는 제언들을 살펴보고 향후 방향을 예측해봄으로써 한국의 대처방안을 생각해볼 수 있다. 따라서 분야별 미국 내부에서 제시되고 있는 정책제언들에 대해 알아보는 것은 중요하다.

1) 사회

코로나19 대유행은 시진핑 주석의 중국 공산당 내 입지와 대중적 인기를 강화시켜 2022년 가을 당대회에서 시진핑의 세 번째 임기를 사실상 확실하게 만들었다. 중국 공산당은 언론과 고등교육에 대해 통제 및 감독을 강화하고 있고 시민사회단체에 대한 규제 또한 강화하고 있는 실태이다.

미국은 이에 맞서 시진핑 주석의 내부 정책 결정 과정이나 의사 결정과 관련된 미국의 정보를 계속해서 업그레이드하고 중국 대중을 겨냥한 미국 공공외교를 강화해나가야 할 것이다. 또한 양국 간의 학술 및 문화 교류를 장려하는 대통령의 성명을 발표한다거나 언론인을 위한 상호 비자 계약을 협상하는 등의 방식도 미중관계를 좀 더 유연하게 만드는 데 도움을 줄 것이다.

2) 경제

① 시장접근비용(Market Access Charge) 부과

미국 쇠퇴의 중요한 원인은 지난 75년 동안 만성적인 달러 고평가였다. 이 문제를 해결하기 위해 미국은 신규 생산 시설에 대한 직접 투

자가 아니라면 해외에서 들어오는 모든 자본 투자에 시장접근비용(MAC)을 부과할 수도 있다. 이 비용은 미국의 무역 적자의 규모와 추세에 따라 0에서 4 또는 5%까지 달라질 것이다. 그것은 달러화의 고평가 효과를 상쇄하고 그에 따라 수입을 다소 줄이고 보다 균형 잡힌 무역 상황을 확립하면서 더 많은 수출을 촉진할 것이다.

② 부가가치세 부과

사실상 세계의 모든 주요 국가들이 부가가치세를 운영하고 있다. 이는 판매세와 같지만 부과할 경우 수출에 대한 규제가 강화되는 효과를 낸다. 미국이 부가가치세가 부족하다는 것은 글로벌 시장에서 불리하게 작용한다. 미국으로 수출되는 상품에 대해서는 부가가치가 강화되기 때문에 미국이 생산국 부가가치에 상응하는 판매세를 부과하지 않는 한 자국 시장보다 미국 시장에서 더 낮은 가격에 판매되는 경향이 있다. 반면 대부분의 국가로 수출되는 미국제품의 경우 소매가격에 부가가치세가 추가된다. 해외에서 부가가치세가 추가되면 해외 시장에서 미국 수출품의 판매를 억제하는 결과가 나타난다.

③ 생산의 리쇼어링²⁰(Reshoring Production)

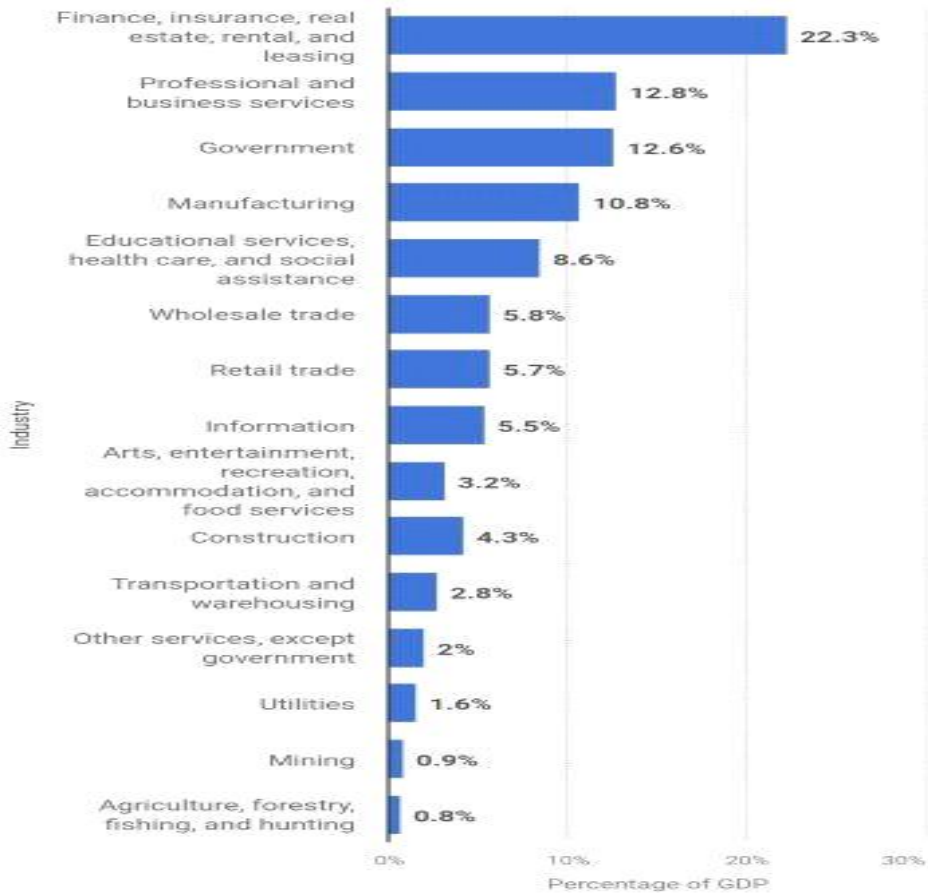
미 정부의 또 다른 주요 업무는 생산의 리쇼어링을 극대화하는 것이다. 리쇼어링이 다른 어떤 분야보다도 제조업에 집중되어 추진되어야 하는 이유는 제조업 생산이 역사상 가장 큰 부의 창출 근원이었기 때문이다. 제조업은 농업이나 서비스업과는 달리 규모의 경제를 누리기 때문에 같은 가격에 판매할 수 있으면서도, 더 많이 생산할수록 각 단위의 생산 원가는 낮아진다. 규모의 경제로 인해 막대한 생산이익이 발생한다.

1975년에 미국 GDP에서 제조업이 차지하는 비중은 21%였다. 2020년엔 10.8%뿐이다. 그러나 독일, 일본, 이탈리아 등 국가에서 제조업은

20) 리쇼어링 : 생산비나 인건비 절감을 위해 해외로 진출한 기업이 자국으로 다시 돌아오는 현상

약 22%를 차지한다. 미국경제가 타국가들에 비해 더 다양화되어 있긴 하지만 부의 생산을 위해선 제조업이 중요한 역할을 하기 때문에 미국 제조업비중을 최소 GDP의 16%로까지 증가시켜야 한다.

<2020년 미국 GDP 내 각 산업이 차지하는 비중>



(출처 : STATISTA)

3) 기술

해외 공급업체에 대한 의존을 줄이기 위해 중국이 국가주도로 대규모 기술발전을 추진하고 있는 것은 확실하다. 아마도 미국 정권의 성격이 바뀔다고 해도 변하지 않을 고정변수로 보는 것이 맞을 것이다. 미중 갈등을 무역전쟁이 아니라 기술전쟁으로 봐야한다고 주장하는 전문가들도 존재한다.

미국으로서는 우선 신기술의 모든 분야에서 미국과 그 동맹국들이 우위에 설 필요가 있다고 단정해서는 안 된다. 스마트 인프라를 정부 정책 지원과 협력의 중요한 분야로 집중 육성하는 것이 한 가지 방법이 될 것이다. 정부지출의 경우 단기적인 목표가 아닌 중장기적인 위험에 맞춰야 하고, 특히 기초 연구와 첨단 생산 시설에 지금보다 더 많은 지원이 필요하다. 데이터 개인 정보 보호 및 사이버 보안을 위한 기본 프로토콜에 대해 동맹국들과 새롭게 광범위한 계약을 체결하기 위해 신속하고 능동적으로 움직일 필요가 있고 외국인 인재를 유치하고 유지하기 위해서는 특별정책을 고안해내야 한다.

4) 외교

시진핑 주석은 미국의 하락세가 가속화되면서 중국이 보다 적극적인 글로벌 리더로서의 역할을 할 수 있는 기회가 늘어나고 있다고 본다. 그러나 중국의 경제적 강요와 적극적인 공공외교의 증가로 인해 중국에 대한 긍정적인 시각이 세계 여러 지역에서 급격히 감소하고 있다. 미국으로서는 이 분위기를 틈타 외교적인 지평을 확대해야 할 때이다.

미국이 정치, 경제, 군사적으로 활력을 되찾을수록 국제 문제에 더 많은 영향력을 행사할 수 있으므로 중국의 강요에 저항하거나 중국에 너무 의존하지 않기 위해 노력하는 국가들에게 더 신뢰할 수 있는 선택지를 제공해야 한다. 동시에 중국과의 외교적 협력이나 중국을 포함한 다자간 노력에 있어 특히 기후 변화와 같이 공공의 이해관계가 일치하는 분야에서는 협력을 피하거나 회피해서는 안 된다. 또한 경제외교, 글로벌 거버넌스, 정보 등 전 세계에서 중국 외교가 미국의 이익에 가장 침해하게 도전하는 분야에 미국의 정책 대응이 집중돼야 한다.

VI. 미중 양국 사이의 한국

1. 한미중 3개국의 복잡한 이해관계

문재인 정부와 바이든 행정부는 중국의 경제력, 군사력, 외교력을 관리하는 최선의 방법에 대해 의견 일치를 보이지 않았다. 미국이 곳곳에서 제기되는 중국관련 의제를 해결하기 위해 동맹국들과 파트너들을 참여하도록 독려했지만 문 정부는 전략적으로 미국편을 드는 것을 피하면서 양국 간의 이견차는 점점 분명해져갔다.

한미동맹²¹⁾은 역사적으로 북한의 위협을 막는 데 초점이 맞춰져 발전해왔지만 미국의 정책 입안자들 사이에서는 대중(對中)정책의 일환으로 한국과의 협력을 추구하는 경향이 크다. 한미동맹이 지속 가능해지려면 미국의 이해가 필수이다. 한국으로서는 중국과 대치할 때 더 큰 위협을 감수해야 하며 그래서 한국의 능력에 제약이 따른다는 사실이다.

바이든 행정부는 중국과 전략적 경쟁관계에 있다고 스스로 묘사했다. 미국 외교가에서도 중국의 행태가 미국의 이익에 반한다는 공감대가 형성되고 있다. 예를 들어, 중국의 인민해방군은 지역 문제에 미국이 개입하는 것을 막기 위해 기술개혁과 군사 현대화를 진행 중이다. 미국 기업의 경쟁력을 약화시키기 위해 중국은 자국 기업에 보조금을 지원 하는 것은 물론 다른 국가의 주권을 침해하는 데 있어 자국의 경제적 영향력을 활용하고 있다. 인민해방군은 또한 중국 공산당과 당의 통치 모델을 지키기 위해 독재적인 감시 도구를 사용하고 수출하고 있다.

문재인 정부는 바이든 행정부의 이러한 노력에 어떻게 동참할지에 대해 신중한 입장을 취해 왔다. 한국은 쿼드 회원국이 아니며, 2021년 5월 한미 정상회담의 공동성명에서도 중국을 직접적으로 언급하지 않았다.

21) 한미동맹의 기반은 1953년 조인된 '대한민국과 미합중국간의 상호방위조약'으로 1954년 정식 발효

조 바이든 미국 대통령과 스가 요시히데 일본 총리가 2021년 4월 미·일 공동정상 담화에서 '국제규칙에 기초한 질서에 부합하지 않는 중국 활동에 대해 함께 우려'하고 있다고 발표한 것과는 극명한 대조를 이룬다.

한미 정상회담 후 한국의 외교부 1차관은 공동성명에 대해 대만문제가 언급되기는 했으나 중국에 대해 적시하지 않았기 때문에 중국 입장에서는 그 점을 높이 평가할 것이라고 말했다. 그러나 미일 외교·국방 수뇌부가 모인 미일 안보협의회의 공동성명에서는 우려의 목소리를 분명히 하고 있다. 발언 하나하나가 반드시 정책이나 배후 조치와 일치하는 것은 아니지만, 한국의 정책 결정이 중국 측 행동에 대한 반응 내지는 대응이라고 선언하는 것을 한국으로서는 꺼리고 있는 것이다.

한국의 이러한 거리낌은 부분적으로 중국이 한국 경제에 대해 경제적 보복을 가할 수 있다는 두려움 때문인 것 같다. 중국은 한국의 가장 큰 무역 상대국이다. 2019년 우리나라의 수출을 통한 수입의 25%가 중국에서 나왔다. 중국은 경제적 영향력을 십분 활용했고, 어떤 결과로 이어질지 봐왔기 때문에 한국으로서는 선뜻 나서지 못하는 것이다.

2016년 한국과 미국은 고고도미사일방어(THAAD) 시스템을 한국에 배치하기로 결정했다. 한국이 이 결정을 북한에 대한 방어력을 강화하기 위한 수단이라고 정당화했지만, 중국은 사드가 중국의 미사일 활동을 추적할 수 있다는 점 때문에 이 결정에 격분했다. 뒤이어 한국에 대해 다양한 경제적 압박 전술을 전개했다. 중국인들의 한국 관광을 제한하고, 일부 한국 제품의 중국 내 판매를 금지하고, 다수의 롯데마트 매장을 폐쇄하고, 한국 엔터테인먼트 부문의 중국 시장 접근을 제한했다.

국회예산정책처 자료에 의하며 2017년 관광부문에서만 손실이 거의 68억 달러에 달했다. 문 정부는 사드 배치 강행 후 이는 미국의 미사일 방어망의 일환도 아니고 사드를 추가 배치하지 않을 것이며, 미국, 일본과 공식적인 3국 군사 동맹을 맺지도 않을 것이라고 중국에게 말

했다. 사드사태로 인해 안보상 미국과의 협력이 중국의 경제적 보복으로 이어질 수 있다는 안보와 경제의 연관성이 드러났다.

한국 정치인들 또한 한국이 현재 국제적으로 어려운 위치에 있다는 것을 인식하고 있다. 문희상 전 국회의장이 미국과 중국 사이에 한국을 선택하는 것에 대해 “안보를 위해 경제를 포기할 수 없고, 경제를 위해 안보를 포기할 수 없다”고 말했다. 마찬가지로 문 대통령은 2021년 신년 기자회견에서 한국과 중국의 관계를 강조했다. 한국 입장에서 중국과 미국은 둘 다 중요하다. 2017년 중국 정부의 경제보복의 표적이 된 한국을 미국이 돕지 못했다는 사실에 한국은 미중 양국 사이에서 위험성을 헤지(hedge)할 필요가 있다는 점을 인지하고 있다. 문 대통령이 중국에 대해 강경한 입장을 꺼리는 것은 한반도 평화 조성에 우리나라가 핵심 역할을 한다고 믿기 때문에 중국과의 관계를 유지하려는 열망과 관련이 있을 수 있다.

한국의 안보 정책은 주로 북한에 초점이 맞춰져 있고, 중국이 실제로 한국에 위협이 되는지에 대해 정책결정자들의 의견은 분분하다. 동북아에서 미국의 또 다른 동맹국인 일본이 미국 주도의 안보 연합을 지지하는 수사적이고 정책적인 입장을 취하려는 것과는 대조적이다.

민주주의 시대의 한국 정치인들은 역사적으로 미국 동맹에 대한 지지와 외교 정책 수립 상 주권과 자율성을 유지하려는 열망 사이에서 갈팡질팡해왔다. 그러므로 미국과 중국 사이의 위험회피는 중국을 선택하는 것이 아니라, 중국의 영향력을 줄이는 방법을 사용하는 것과 동시에 한국의 권리와 이익을 주장하는 것이다.

한국의 신남방정책(NSP)은 아세안 회원국들과의 경제, 외교, 안보 유대를 강화함으로써 강대국 경쟁의 부작용에 대한 한국의 노출을 줄이기 위한 대안이다. 그리고 보수 성향을 가진 전임자들은 국방예산을 연평균 4~6% 정도 올렸지만, 문 정부는 2017년 취임 이후 국방예산을 연평균 7.4%씩 올렸다.

한국 미사일의 사거리와 탑재량을 제한했던 한미 미사일 지침²²⁾이 2021년 5월 종료되면서 한국은 북한보다 더 멀리 떨어진 중국을 공격할 수 있는 탄도 미사일을 개발할 수 있게 되었다.

문 정부는 그동안 자유롭고 개방적인 인도태평양 구상에 대한 지지를 외면했지만 트럼프 행정부 시절의 인도태평양 전략, 바이든 행정부의 자유롭고 개방적인 인도태평양 비전, 신남방정책 등에서 미국과 협력할 수 있는 방안을 찾아냈다.

한미 양국에서는 중국의 계속되는 주장들에 어떻게 대응하는 것이 좋을지에 대해 활발한 논쟁이 벌어지고 있다. 의도한 것은 아니겠지만 한국의 일부 진보주의자들은 한쪽 편을 들거나 미중 경쟁을 부추기는 것에 대해 우려를 하고 있고, 이는 바이든 행정부의 대중 정책에 대해 미국의 일부 진보 단체들이 갖고 있는 우려와 유사하다. 이 단체들은 반(反)중국 언사가 미국 내 아시아인, 아시아계 미국인 등에 대한 혐오성 폭력사건을 발생시키므로 중국을 적대시하는 메시지나 정책을 완화해 줄 것을 바이든 행정부와 의회에 요청했다.

미·중 관계의 경쟁적 요소에 초점을 맞추면 기후변화 영역에서 협력의 가능성을 제한할 수도 있다고 여기는 진보진영도 있다. 50개에 가까운 진보단체들은 바이든 행정부가 기후위기 해결을 위해 미·중 관계에서 적대적인 접근은 피해야한다고 요구했다. 기후변화의 우선순위를 어떻게 정할지를 놓고도 미 행정부 내에서 논쟁이 벌어지고 있다. 존 케리 대통령 기후특사가 기후협력의 대가로 미-중 관계의 개선을 요구하는 과정에서 제이크 설리번 국가안보보좌관과 충돌한 것으로 알려졌다. 회의론자들은 중국이 미-중 관계 개선을 조건으로 배출량을 줄이지 않을 것이라고 믿는다. 중국은 세계에서 온실가스를 가장 많이

22) 한미 미사일 지침은 한국과 미국이 약속한 탄도미사일 개발 규제에 대한 지침으로, 1979년 박정희 대통령 집권 당시 미국으로부터 미사일 기술을 이전받는 조건으로 탄도 미사일 개발에 제한을 둔 지침이다. 최초 합의 당시 탄도미사일 사거리는 180km, 탄두 중량은 500kg으로 제한하였으나 개정을 거치며 사거리와 탄두 중량이 점차 늘어났다. 그러다 2021년 한미 미사일 지침이 종료되면서 한국은 사거리와 탄두 중량에 규제받지 않고 미사일을 개발할 수 있게 되었다. (출처: 통일부)

배출하는 나라이다. 세계 석탄 소비의 절반 이상이 중국으로부터 발생하고 있으며, 2025년까지는 석탄 소비가 최고조에 달하지 않을 것으로 예측된다. 글래스고 기후 협정²³⁾ 당시 중국은 석탄 소비의 단계적 폐지에는 반대했지만 단계적 감축에는 합의하여 이 내용이 협정문에 담기게 되었다.

중국과의 긴장 완화를 위한 미국의 노력은 오히려 미국 대중의 반발과 정치적 취약성을 야기할 수 있다. 실제로 미국인의 73%가 중국에 대해 부정적인 견해를 갖고 있다. 바이든 대통령이 취임한 직후, 한 조사에서 46%의 미국인들은 바이든 대통령이 중국을 효과적으로 다루지 못할 것이라고 응답한 반면, 53%는 중국을 잘 다룰 것이라는 믿음을 가지고 있었다. 더 많은 미국인들이 동맹국들과의 관계 개선이나 기타 외교 문제를 다루는 바이든 대통령의 능력을 신뢰하고 있었다.

미국의 일부 진보주의자들은 바이든 행정부에게 중국에 대해 덜 적대적이도록 요구하고 있지만, 한국에는 중국에 대한 더 강력하게 반발을 하도록 요구하는 사람들이 많다. 중국에 대한 한국 국민들의 시선이 점점 부정적으로 변하고 있다. 2015년 봄, 한국 인구의 37%가 중국에 대해 '어느 정도' 또는 '매우' 부정적인 시각을 가지고 있었다. 국민의 힘 이준석 대표는 중국을 겨냥해 민주주의의 적에 맞서 싸워야 한다고 말했다.

한편, 윤석열 대통령도 대선후보시절 2017년 사드 배치를 옹호하면서 중국을 비난했다. 윤 대통령은 “중국은 한국의 사드 철수를 촉구하기 전에 국경지역에 위치한 자체 장거리 레이더를 철수해야 한다”고 밝혔고, 사드 시스템의 성능개선 가능성 또한 단지 않았다. 그러나 이 언급들이 중국을 완전히 압박할 것이라는 의미는 아니다. 양국 관계를 증진시키기 위해 최선을 다할 것이라고 말하면서, 한국 주재 중국 대사를 만나기도 했다.

23) 197개 국가가 기후위기에 대응해 석탄 발전을 단계적으로 감축하고 지구온도의 상승폭은 1.5도 이내로 합의하였으며 고소득국가는 2025년까지 기후변화 적응기금을 두 배 늘리기로 약속

2022년 3월 한국대선에서 야당이던 윤석열 후보가 대통령으로 당선되면서 중국과의 관계에도 변화가 예상되지만 최근 중국이 호주와 리투아니아를 상대로 경제력을 정치수단으로 이용²⁴⁾한 것을 보면 중국의 대응이 쉽사리 바뀔 것 같지 않다. 한국의 정권이 바뀌면서 중국에 대한 한국정부의 발언들이 단기적으로는 바뀔 수 있지만, 실질적인 정책 전환으로 이어지려면 한국 경제에 위협을 감수하고자 하는 정치 엘리트들의 의지에 달려 있다.

미국이 자국이 주도하는 이니셔티브에 한국의 지지를 받고 싶다면 한국의 경제적 위협을 줄여주기 위해 적극적인 조치를 취해야 한다. 바이든 행정부는 몇 가지 조치를 취하고 있는 것으로 보인다. 2021년 10월, 바이든 대통령은 ‘무역 촉진, 디지털 경제 및 기술, 공급망 복원력, 탈탄소화 및 청정에너지, 인프라, 근로자 표준 및 기타 관심 분야를 중심으로 한 ‘인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific economic framework)’²⁵⁾를 발전시키기 위해 파트너들과 협력할 것이라고 발표했다. 한미 양 국가만의 구상은 아니지만, 미국의 지역 경제 참여 계획은 이 지역에서 미국의 신뢰와 헌신을 보여줄 것이다. 2021년 11월 캐서린 타이 미 무역대표부 대표가 한국을 방문해 한·미 자유무역협정(KORUS FTA)과 공급망, 신기술, 디지털 문제 등 경제적 도전과제들에 대해 한국과 논의했다.

그러나 한미 무역 관계 개선과 미국의 경제통합 구상만으로는 충분하지 않을 것이다. 나중에 한국이 직접적인 경제적 보복에 또 다시 직면했을 때 미국은 다른 동맹국들과 한국을 지원하기 위한 전략을 개발해야 할 것이다. 미국도 미국 기업과 근로자들이 직접적인 수혜자가 된다는 것을 의미하지는 않더라도 한국 경제를 다각화하기 위한 한국의 노력을 지지해야 한다.

24) 호주, 코로나19 기원설 놓고 중국과 무역분쟁
리투아니아, 대만 대표처 명칭 놓고 중국과 외교적 갈등

25) 조 바이든 행정부가 2021년 10월 제안한 경제 협력 구상체로, 인도와 태평양 지역이 디지털, 공급망, 청정에너지 등의 신통상의제에 공동으로 대응하기 위해 추진되고 있다. 중국 견제의 성격을 가지며 미국, 한국을 비롯해 일본, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르 등이 참여를 검토 중이다. [출처 : 네이버 지식백과 시사상식사전]

2. 한국의 국제적 위상

국제통화기금(IMF)의 자료에 의하면 한국 경제가 명목 국내총생산(GDP) 기준으로 2022년 3년 연속 10위권 진입을 이어갈 것으로 예상된다. 한국의 명목 GDP는 2021년에 1조8200억 달러와 2022년에 1조9100억 달러에 달할 것으로 예상된다. 이 전망치가 현실화되면 한국은 2020년 이후 3년 연속 10위권 경제대국 자리를 이어가게 된다.

한국의 경제 순위는 수년 동안 세계 10위권 밖이었다가 2018년에 10위로 올라섰다. 2019년에 12위까지 순위가 떨어졌다가 2020년 10위로 복귀했다. 중국, 일본, 인도에 이어 아시아 4위의 경제대국인 한국은 수출 호조와 소비 회복 속에 코로나19 대유행 속에서도 선전하고 있는 것으로 평가된다. 국제통화기금은 한국 경제가 2021년 4.3%, 2022년에 3.3퍼센트 성장할 것이라고 예측했다.

2020년 기준 1인당 명목 GDP는 일본이 3만9890달러로, 한국(3만1954달러)보다 많으나 2027년쯤 한국이 일본을 추월할 것이라는 분석이 2021년 말 일본경제연구센터에서 나왔다. 한국의 빠른 행정시스템 등 디지털화가 노동생산성에 영향을 주어 경제성장의 원동력이 된다는 예측이다.

한국의 국민총소득(GNI)은 2018년 3만 1349달러로 2006년 2만 달러를 돌파한 이후 처음으로 3만 달러를 넘어서면서 ‘30-50클럽’²⁶⁾ 가입으로 이어졌다. 이는 미국, 독일, 일본, 영국, 이탈리아, 프랑스에 이어 세계 7번째이며 식민지배를 경험한 국가로서는 최초다.²⁷⁾

2021년 7월 스위스 제네바에서 개최된 제 68차 UNCTAD²⁸⁾ 무역개발 이사회 회의에서 한국의 지위 변경 관련 안건에서 의견일치가 나왔다.

26) 1인당 국민총소득 3만 달러 이상, 인구 5000만 명 이상의 조건을 만족하는 국가

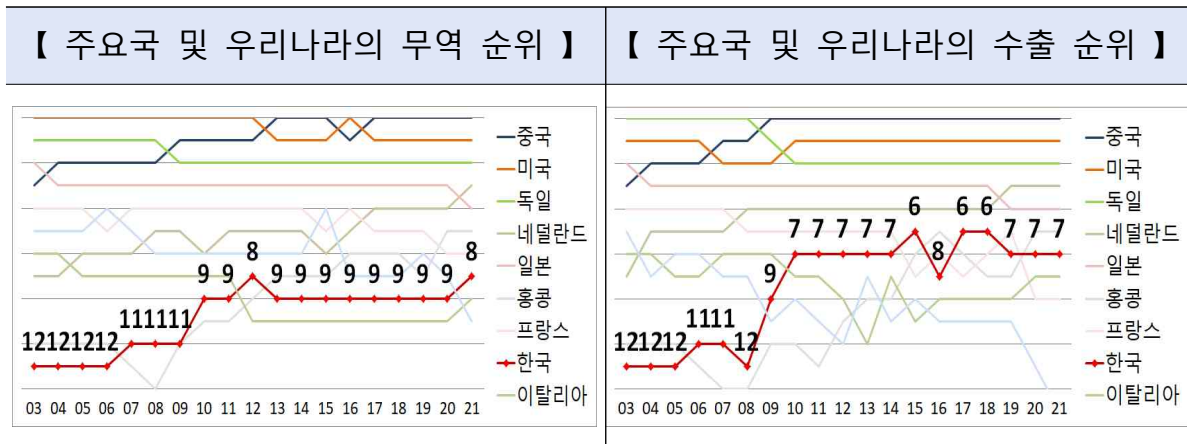
27) [출처] 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

28) 개도국의 산업화와 국제 무역 참여 증진을 지원하기 위해 1964년 설립된 유엔 산하 정부 간 기구로 아시아·아프리카 등 주로 개도국이 포함된 그룹 A와 선진국의 그룹 B, 중남미 국가가 포함된 그룹 C, 러시아 및 동구권의 그룹 D 등 4개 그룹으로 구성되어 있다.

다. 한국의 지위가 개발도상국에서 선진국 그룹으로 변경된 것이다.²⁹⁾ UNCTAD 설립 후 57년 역사상 개도국 그룹에서 선진국 그룹으로 이동한 것은 한국이 처음이다. 그룹A에서 그룹B로 이동한다고 해서 실질적으로 큰 변화는 없겠지만 세계적으로 한국의 선진국 지위를 인정받았다는 데 의의가 있다.

무역규모면에서는 2021년 수출 6,445억 달러, 수입 6,150억 달러로 무역액(1조 2596억 달러)은 사상 최대를 기록했다. 종전 최고액인 18년 6,049억 달러를 400억 달러 가량 웃도는 수치이다. 1964년 처음으로 수출 1억 달러를 달성한 후 1977년 100억 달러를 돌파했으며 1995년 1,000억 달러, 2011년 5,000억 달러 돌파에 이어 2021년은 66년간의 무역 발자취에 역사적인 한 획을 그은 해였다. 2020년 코로나19 대유행으로 인해 무역규모가 1조 달러를 하회했으나 2021년 들어 바로 회복하여 전 세계에서 8위의 무역규모를 달성하게 된 것이다.

<한국의 무역 및 수출 순위>



(출처: 산업부)

또한 중국, 미국, EU, 아세안으로의 수출은 모두 두 자릿수대로 증가하여 중국수출액은 153억 달러, 미국은 88억 달러를 기록했다. 대표 수출 품목인 반도체, 석유화학 등 주력 산업의 수출과 바이오헬스, 이차전지, 친환경차, OLED 등 신산업 수출이 핵심 성장 동력이었다. 주요

29) 머니S 리포트

선진국 중에서도 가장 빠르게 코로나19 이전 수준으로 경제가 회복하며 무역대국이자 경제대국으로서의 위상을 강화할 수 있었다.

경제력뿐만 아니라 군사력 또한 국력을 평가하는 중요한 지표이다. 최후의 순간 한 나라의 안보를 보장하는 힘이기 때문에 미국, 중국 뿐만 아니라 세계 거의 모든 국가들이 국방력을 키우기 위해 애쓰고 있다. 국방예산, 병력, 전투기, 탱크, 함정, 미사일 등 핵무기를 제외한 재래식 군사력을 기준으로 평가하는 GFP(Global Fire Power)의 순위에 의하면 한국은 프랑스, 영국, 독일 보다 높은 세계 6위이다. 지정학적으로 초강대국들에 둘러싸여 있어 실감하지 못하는 것이 현실이지만 엄연히 군사력 측면에서 상위권인 것만은 확실하다.

3. 양국 관계가 한국에 미치는 경제적 영향

2018년 한 언론사에서 국내 주요 경제연구기관장을 대상으로 ‘2019년 한국경제를 위협할 대외 위험요인’에 대해 설문조사한 결과 정치적 불확실성, 글로벌 통화 긴축 기조, 신흥국 금융 불안 가능성 외에 미중간 무역분쟁(통상갈등)을 요인으로 꼽았다. 미국에서 초강경 태세였던 트럼프 행정부가 끝나고 보다 유화적인 바이든 행정부가 들어서면서 무역분쟁은 다소 누그러진 듯 보이나 그 악영향은 쉽사리 사라지지 않았다.

미중 간 갈등은 세계 경제의 성장세를 둔화시키고 대외 의존도가 높은 한국경제에 더 큰 타격을 입혔다. 한국의 전체 수출에서 미국과 중국이 차지하는 비중은 40%에 달한다. 2021년 수출액 기준으로 대중 수출 비중이 25.2%, 미국이 14.8%이다. 따라서 미국과 중국의 경제가 좋지 않으면 한국의 전체 수출도 부정적인 영향을 받을 수밖에 없다. 2020년부터는 코로나19로 인한 세계경제 둔화가 한국 무역지수에 가장 큰 영향을 미쳤기 때문에 미중관계 악화가 한국경제에 미친 영향을 알아보기 위해 2018~2019년 데이터를 살펴보니 2019년 대중 수출은 1,362억 달러로 2018년 대비 16%나 급락했다.

<2018년 한국의 대중·대미 수출 추이>

(백만달러, 전년동기대비%)

지역	'18년 전체	'18년											
		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
중국	162,158	13,381	11,523	13,577	13,035	13,852	13,817	13,726	14,403	14,593	14,770	13,567	11,914
	(14.1)	(24.4)	(3.6)	(16.5)	(23.1)	(30.0)	(29.4)	(27.2)	(20.9)	(7.8)	(17.4)	(△3.1)	(△14.0)
미국	72,736	5,160	4,682	6,079	5,942	6,153	6,421	6,152	6,048	5,821	6,981	6,847	6,449
	(6.0)	(4.4)	(△11.9)	(△2.0)	(△1.5)	(11.4)	(7.4)	(8.7)	(1.6)	(△11.8)	(47.7)	(7.3)	(21.8)

<2019년 한국의 대중·대미 수출 추이>

(백만달러, 전년동기대비%)

지역	'19년 전체	'19년											
		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
중국	136,206	10,837	9,533	11,443	12,431	11,015	10,423	11,441	11,288	11,363	12,246	11,892	12,295
	(△16.0)	(△19.0)	(△17.3)	(△15.7)	(△4.6)	(△20.5)	(△24.5)	(△16.6)	(△21.6)	(△22.1)	(△17.1)	(△12.3)	(3.3)
미국	73,402	6,210	5,442	6,319	6,181	6,500	6,249	6,114	5,620	5,691	6,388	6,270	6,417
	(0.9)	(20.4)	(16.2)	(4.0)	(4.0)	(5.6)	(△2.7)	(△0.6)	(△7.1)	(△2.2)	(△8.5)	(△8.3)	(△0.4)

(출처: 산업통상자원부 연간 수출입 동향)

미중 관계가 단순히 한국 내 기업의 수출에만 영향을 미치는 것은 아니다. 미국이 고율의 관세 부과로 중국제품의 미국수입을 규제하면 중국에 중간재를 수출하는 한국기업의 대중 수출도 자연스럽게 감소하게 된다. 또한 중국에서 대미 수출품을 생산하는 한국 기업들에게도 악영향을 미친다.

2018년 미중 무역전쟁으로 인해 전 세계적으로 증시가 하락했다. 미국의 다우존스는 5.6%, 중국은 25%, 유럽은 약 15% 가량 하락한 것으로 드러났다. 한국의 코스피(COSPI) 지수 역시 반도체 등 주력산업의 부진 외에도 미중 간 무역전쟁 격화로 인해 연간 약 19% 하락하기도 했다. 2019년에도 미중 간의 보복관세가 격화되면서 코스피 지수가 등락을 거듭했다.

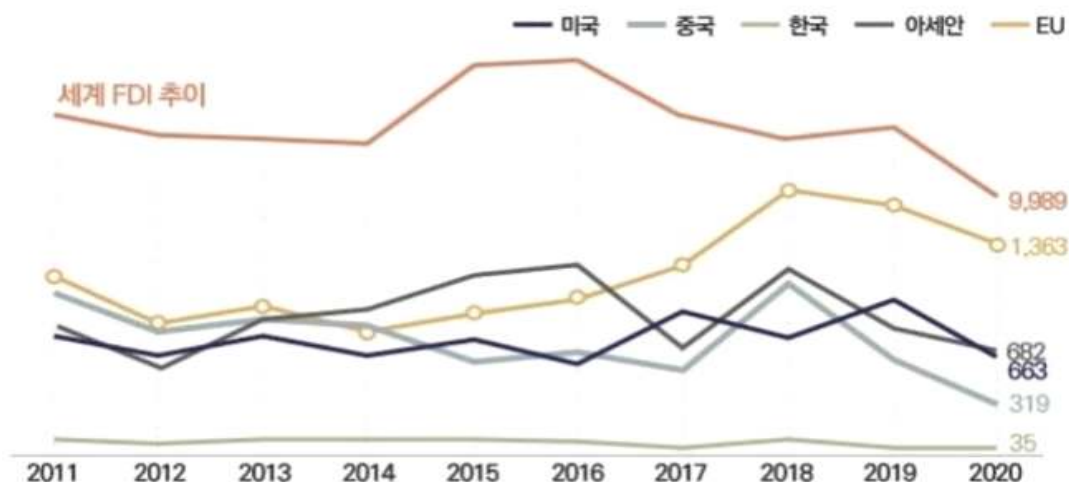
국제통화기금에서는 두 국가의 무역전쟁으로 인해 2020년 세계경제성장률이 0.5%나 떨어질 것이라고 경고하기도 했다. 한국은 기술분야 선진국이기 때문에 자동차, 선박, 철강 등 주요 수출품목에 악영향을 미칠 가능성이 크다. 특히나 한국은 중국과 무역 의존도가 높고, 부품과 중간재로 경제블록이 연결돼 있어 상당 부분 영향을 받을 것이라는 관

측이 많았다.

대한상공회의소의 분석 보고서에 따르면 미중 갈등 이후 유럽연합(EU)은 외국인 투자부문에서 수혜를 입었지만, 한국은 실제로 부정적 영향을 받았다. 2018년 3월 미·중 무역전쟁시점을 기준으로 이전 3년간 그린필드(Greenfield) 외국인직접투자³⁰⁾ 평균과 이후 3년간 평균을 분석해보면 EU의 증가율은 47%에 달하며, 그 뒤를 이어 중국(13.5%), 일본(12.1%), 미국(5.7%) 순으로 나타났다. 반면 한국(△32.6%)은 인도, 아세안과 함께 마이너스 증감률을 기록하여 세계 평균(5.6%)에도 크게 못 미쳤다.

한 통상전문가는 EU의 경우 탄소국경조정제도 등을 통해 공급망을 재편하고 산업경쟁력을 제고하고 있어 세계 주요 기업들이 미중 갈등의 영향을 덜 받는 EU나 선진국에 투자하는 것 같다고 분석했다. 최근 인텔의 4나노 공정 유럽 100조 투자 발표, SK이노베이션의 폴란드 분리막 공장 증설에 1조 투자 등을 사례로 볼 수 있다. 이 같은 대형 프로젝트로 해당 지역 개발과 일자리 창출 등 경제적 효과가 클 것으로 예상된다.

<주요국 그린필드 FDI 총액 추이(억불)>

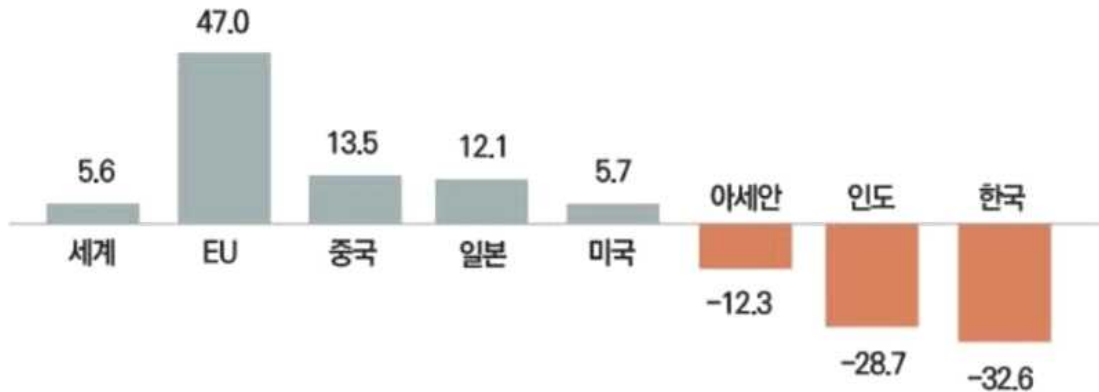


*자료 : UNCTAD FDI 통계재정리

(출처 : 대한상공회의소 '최근 글로벌 외국인직접투자(FDI) 특징과 시사점 보고서')

30) Greenfield FDI는 외국 자본이 투자 대상국의 토지를 직접 매입해 해당 국가에 공장을 짓는 것

<미중갈등 전후 그린필드 FDI 증감률*(%)>



*2015~17년 대비 2018~20년(3년) 증감률

(출처 : 대한상공회의소)

미중 갈등 전후 3년간 재투자율 평균을 비교해보면 OECD는 36.5%에서 40.3%로 3.8%p 상승했으나, 한국은 44.8%에서 32.1%로 10%p 이상 감소했다. 갈등의 당사자임에도 오히려 미국은 같은 기간 4.7%p 증가했다.

[참고] 호주 사례

중국과 미국 간 무역전쟁과 달리 최근 일련의 호주와 중국 간 분쟁은 세계 경제에 큰 파급효과는 없을 것으로 보이나 한국에 시사하는 바는 남다를 수 있다. 호주 역시 한국처럼 미국의 동맹국이자 경제적으로는 중국수출이 전체 수출의 30% 이상을 차지할 정도로 무역면에서는 중국에 의존적이다.

중국과 호주는 2015년 자유무역협정(FTA)을 체결하였고, 중국이 자국의 산업용 기계에 필수적인 철광석을 호주에서 공급받으면서 강력한 무역관계가 형성됐다. 그러나 호주가 중국 화웨이의 국가 안보 침해 우려를 제기하고, 호주가 문제를 해결하기 위해 외국의 내정간섭금지법을 도입하면서 관계가 긴장되기 시작했다.

최근에는 호주가 코로나19 대유행의 기원에 대한 조사를 요구하자 중국은 자국의 국제적인 명성을 훼손하는 행위로 보고, 곧이어 호주관련 불만사항 14가지를 담은 리스트를 공개했다. 여기에는 호주가 모호하고 근거 없는 국가안보 우려를 이유로 자유무역협정(FTA)을 위반해 중국 투자를 부당하게 차단하였으며 친미행보로 국제적으로 반중정서를 주도하고 있다는 점, 신장, 홍콩, 대만 문제 등에 끊임없이 간섭하는 점 등이 포함됐다.

이후 몇 달 동안 중국 당국은 호주의 주요쇠고기 생산자들의 수입 허가를 중단했고, 일부 발전소와 제철소에 호주산 석탄 구입을 중단하라고 지시했으며, 보리와 포도주에 보복 관세를 부과했다. 이후 2021년 3월 베이징은 호주산 와인에 대한 220%의 반덤핑 관세를 향후 5년간 연장할 것이라고 발표했다.

그리고 호주의 맞대응이 시작됐다. 2020년 12월 호주는 중국의 보리와 와인 관세에 대해 세계무역기구(WTO)에 제소했다. 뒤이어 2021년 6월 중국은 중국산 풍력탑과 깊게 파인 스테인리스 싱크대 수입에 대한

호주의 반덤핑과 상계관세 조치에 대해 병행 협의를 요청했다.

WTO 패널은 2021년 5월과 10월에 각각 보리와 포도주 분쟁을 판결하기 위해 설립되었다. 보고서는 보통 약 18개월 후에 발행되고, 일방의 잘못이 확인되면 최소 15개월의 기간 내에 정정해야 한다. 이는 2년 동안은 관세가 계속 부과될 수 있다는 것을 의미한다. 외교적 해결이 WTO 법적 조치를 진행하는 것보다 궁극적으로 분쟁을 해결하는데 더 효율적이지만 합의가 이뤄지지 않고 패널 보고서가 준수되지 않는다면 양국은 WTO 분쟁조정제도를 운영하는 분쟁조정기구(DSB)에 임시 보복조치 실시 허가를 요청할 수 있다. 중국은 계속해서 WTO의 모범 회원국으로서의 명성을 세우기 위해 분쟁절차를 거치겠다는 의지를 보여줬고, 호주는 포괄적·진보적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)³¹⁾에 가입하기 위한 신청서를 공식적으로 제출했다.

호주의 GDP는 1조 3300억 달러이고, 인구는 2600만 명이다. 중국의 GDP는 14조 7000억 달러, 인구는 약 14억 명이다. 엄청난 체급 차이에도 호주는 중국이 생각했던 쉬운 상대가 아니라는 것이 밝혀지고 있다. 호주의 철광석은 중국의 건설 산업에 매우 중요하고, 호주는 중국의 전기 자동차 제조업체들에게 중요한 리튬을 공급했다. 무역분쟁의 영향을 받은 석탄, 보리, 면화, 해산물 수출업자들은 고객 기반을 다각화하고 다른 나라로 수출을 전환함으로써 중국의 압력에 대응했다. 호주 경제에 수십억 달러의 손실이 생겼고 완전히 손실에서 회복되진 못했지만 2021년 철광석 가격이 급등하면서 호주의 대중수출 감소로 인한 손실이 어느 정도 메워졌다.

뿐만 아니라 중국 정부의 경고에도 호주 정부는 뜻을 굽히지 않고 강경한 태도를 보였다. 스콧 모리슨 호주 총리는 한 인터뷰에서 “호주는 미국도 중국도 그 누구도 아닌 우리나라의 국익에 의해 법과 규칙을 설정할 것이다”라며 “우리가 어떻게 외국인투자법을 정하고 5G 네트워크를 구축할지, 우리 제도를 어떻게 운용할지 등의 문제에서 타협하

31) 미국이 중국을 견제하기 위해 주도하던 2017년 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 미국이 탈퇴하자 호주와 일본 등 나머지 11개 국가가 2018년 12월 30일 출범시킨 협의회

지 않을 것” 이라고 말했다. 또한 “호주의 가치, 민주주의, 주권은 무역에 달린 문제가 아니다” 며 주권국가이자 자유민주주의 국가다운 면모를 보여줬다.

호주의 사례를 보면서 혹자는 호주에는 풍부한 자원이라는 강력한 무기가 있기 때문에 중국에 굽히지 않고 자국의 뜻을 관철시킬 수 있는 것이라고 말한다. 그러면서 미중 무역분쟁 당시 별다른 목소리를 내지 못한 한국의 처지를 비판하기도 하나 그보다 현실을 직시하고 외교력을 발휘하거나 중국보다 절대우위에 설 수 있는 기술을 발전시키는 등의 방법을 찾는 것이 중요할 것이다.

Ⅶ. 결론 : 한국의 대외경제전략 수립에 대한 시사점

한국은 중국과 오랜 역사적 관계를 맺어 왔고 미국과는 중요한 동맹 관계를 맺고 있는 세계에서 몇 안 되는 나라 중 하나이다. 이러한 양면적인 현실은 미-중간의 경쟁이 격화되고 무역과 기술 정책에 영향을 미치면서 우리나라 정부에 전례 없는 압력을 가하고 있다. 중국은 한국 전체 수출의 약 25%를 차지하고 북한의 유일한 동맹국이자 없어서는 안 될 후원국이기 때문에 복잡한 북-중 관계 역시 신중하게 고려해야 한다.

중국에 대한 한국의 경제적 의존도가 상당하기 때문에 중국을 향한 여론이 좋지 않아도 부정적인 감정을 실제 정책이나 행동으로 바꾸는 것에는 위험이 따른다. 따라서 중국을 겨냥한 한미 안보 협력에는 한계가 있다. 한국으로서는 표면적으로 중국에 덜 적대적인 것처럼 보여야 하고, 글로벌 이슈에서 지역 공공재를 제공하기 위해 한국이 할 수 있는 일을 묵묵하게 해나가고 있는 것처럼 보여야 할 것이다.

그러나 미국이 중국에 대항하여 한국이 좀 더 적극적인 행동에 나서길 원한다면 한국이 경제적 강압과 보복의 희생양이 될 때 다른 동맹국들과 함께 한국을 지원할 수 있는 방법을 먼저 개발해야 한다. 그 방법에는 경제적 피해 위험을 줄일 수 있는 메커니즘 구축 외에도 경제적 파트너로서 미국에 대한 신뢰 회복이 포함되어야 한다. 한국 입장에서 한국은 어려운 국제적 환경에 대해 계속해서 미국을 이해시키고 설득해야 한다.

최근 국가적인 체급차가 큰 중국과 호주가 외교적·경제적 갈등을 빚고 있는데 자국의 풍부한 자원을 무기로 중국의 경제보복에도 당당할 수 있는 호주를 보자면 한국의 외교력이 얼마나 중요한지 새삼 깨닫게 된다. 한 국가의 외교력은 결국 경제력과 같은 실질적인 힘에서 나오기 때문에 내부적으로 내실을 다져서 외부 풍파에도 흔들리지 않을 탄탄한 경제구조를 갖는 것이 한국에게 얼마나 절실한지 느끼게 된다.

한국이 시시각각 급변하고 예측하기 어려운 국제환경에서 위기를 기회로 전환시키고 국익을 극대화하려면 어떻게 해야 하는지 경제전략적 측면에서 분석했다.

1. 수출시장구조 다각화

2019년 미중 무역갈등 등 대외 여건 악화로 인해 반도체, 디스플레이, IT 기기 등 주력산업의 수출 감소폭이 특히 컸다. 반면, 어려운 여건 속에서도 친환경차³²⁾, 바이오헬스 등 신성장 유망품목은 높아진 경쟁력을 바탕으로 시장점유율을 확대하는 등 수출이 꾸준히 증가하였다.

그러나 중국의 내수부양, 주요국의 리쇼어링(Reshoring) 확대 등으로 글로벌 공급망(GVC)이 약화되고 있고, 우리나라의 수출집중도³³⁾가 다른 주요국가와 비교해 높은 수준이다. 외부충격에 강한 수출구조를 만들기 위해서는 수출시장구조를 다각화할 필요가 있다. 중국을 대체할 수 있는 신남방³⁴⁾, 신북방³⁵⁾ 국가 등과 자유무역협정(FTA)을 확대하여 중국시장 의존구조에서 탈피해야 한다. 그래야 미중관계의 변화 속에서도 흔들리지 않고 수출주도성장을 할 수 있다.

2. 신산업육성과 규제 철폐

미중 갈등과 코로나19 장기화로 인해 글로벌 외국인직접투자의 구조가 변화하는 가운데 첨단소재와 부품의 공급망 재편 경쟁은 더욱 치열해질 것으로 예상된다. 따라서 온라인 플랫폼, 바이오 및 헬스, 핀테크 같은 신산업을 적극적으로 육성하고, 투자 유치를 위해 불필요한 각종 규제를 철폐할 필요가 있다.

32) 친환경차 수출대수 : '18년 1~11월 172,428대에서 '19년 1~11월 232,113대로 34.6% 증가

33) 허핀달-허쉬만 지수(각 시장별로 점유율을 계산한 후 이들 점유율의 제곱을 모두 합산)로 수출 집중도 산출. 2018년 기준 한국(1,063), 일본(925), 미국(745), 중국(659) 順

34) 아세안 10개국과 인도를 포함한 11개국

35) 러시아, 카자흐스탄, 우크라이나 등 독립국가연합 11개국과 몽골, 조지아를 포함한 13개국

우리나라의 경우 개인정보보호나 금융규제 등 사전적 규제로 인해 신산업분야의 기업들이 글로벌 경쟁력 확보에 어려움을 겪고 있다. 최근 한국경영자총협회에서 발간한 보고서³⁶⁾에 따르면 정부의 과도한 규제가 신산업의 글로벌 경쟁력에 악영향을 주는 것으로 나타났다. 특히 AI, 빅데이터 등 혁신기술을 활용한 신제품이나 서비스의 경우 인증·허가 기준이 부재하거나 규제로 인해 시장 출시가 지연되는 사례 또한 발생하고 있다.³⁷⁾

신산업 성장을 위해 개인정보 보호, 국경간 데이터 이전 등 디지털 통상규범 정립도 필요하지만 우리나라를 유망한 그린필드(greenfield) 투자처로 만들기 위한 정책 역시 필요하다. 국내 투자기업에 대한 공급망 안정을 위해 공급망 정보 공유 강화, 필수 중간재 신속 통관 보장, 국제 공동 R&D 프로그램 시행 등이 그 방법이 될 수 있다. 그리고 경직된 노동환경, 국제 표준과 일치하지 않는 국내 기술기준 등은 재투자를 저해할 수 있으므로 선제적으로 발굴하여 개선해야 한다.

3. 국제무역질서 적극 참여

미중 무역분쟁은 경상수지 불균형을 넘어서 장기 전략의 충돌이자 패권 경쟁이기 때문에 중간에 합의가 있어도 언제든지 갈등으로 표출될 수 있다. 미국은 앞선 기술력과 견제조치를 통해 우위를 유지하면서, 글로벌 공급망에서 중국의 역할을 축소시키기 위해 지적재산권 침해, 불공정행위 문제 등을 지속적으로 제기할 것으로 예상된다. 이러한 조치들이 미중관계를 계속해서 긴장과 불안의 연속으로 만들 것이다.

또한 집권당의 성격이 바뀌어도 미국은 계속해서 보호무역 기조를 유지할 가능성이 높는데 이는 수출동력을 기반으로 하는 한국경제에 확실하게 불리한 요소이다. 따라서 미국의 입장에 동조하기보다 국제

36) '우리나라 주요 신산업 규제 개선방안'

37) 출처 : 국무조정실 '내 삶을 바꾸는 규제혁신' 홈페이지

자유무역질서에 적극적으로 참여해야 한다.

CPTPP, USMCA³⁸⁾ 등 최근 타결된 지역무역협정에서 통상규범의 수준이 강화되고 새로운 규범이 등장했다. 유럽연합(EU)도 공정 경쟁 차원에서 자국기업에 적용되는 조치를 해외기업에도 적용하기 위한 통상규범을 적극 도입하고 있다. 물론 WTO 차원은 아니지만 한국기업이 이 지역에 진출 시 직접적으로 적용받는 규범들이기 때문에 예의주시하고 대응할 필요가 있는 것이다.

한국은 글로벌 가치사슬(GVC)의 복원과 글로벌 무역질서의 강화를 위해 다자주의에 입각한 국제규범을 존중하고 이행해야 한다. 특히 WTO 개혁 등 국제통상 규범 논의에 적극적이고 능동적으로 참여해야 자국의 입장을 반영할 수 있다. 또한 통상규범의 변화추세에 맞춰 국내 제도를 선제적으로 정비하고 국제논의를 선도해 나가야 국익을 극대화할 수 있을 것이다.

38) United States Mexico Canada Agreement : 1994년 발효된 북미자유무역협정(NAFTA·나프타)이 그 전신으로 트럼프 행정부 시기에 3개 국가간 새롭게 합의하고 명칭도 USMCA로 변경

<참고문헌>

- 관계부처 합동. 2019. 수출시장구조 혁신 방안
- 산업부. 2021. 2021년 연간 수출입 동향
_____. 2020. 2020년 연간 수출입 동향
_____. 2019. 2019년 연간 수출입 동향
_____. 2019. 2019년 1월 수출입 동향
- 최병일. 2019. 미중전쟁의 승자, 누가 세계를 지배할 것인가?
- 백범흠. 2020. 전문가들을 위한 미중 신냉전과 한국
- 김홍규. 2021. 미중 전략경쟁의 전개와 보고서의 함의
- 이왕휘. 2021. 미중 경제전략 경쟁
- 이상현. 2021. 미국의 대외정책: 경제와 안보의 연계성
- 이창주. 2021. 중국 일대일로 전략과 미중 경쟁
- 산업일보. [그래픽뉴스] 글로벌 외국인직접투자 줄어들었지만...EU, 다른 양상 보여. 2022.4.25.
- 연합뉴스. [2019 경제전망] "미중 무역전쟁, 韓경제 타격 우려...美 금리인상은 2회". 2018.12.30.
- 동아일보. “中경제 갑자기 둔화 위험...韓, 美-中수출에 지나친 의존 말아야” . 2022.1.3.
- 조선비즈. “미중갈등 이후 EU는 외국인 투자 수혜... 한국엔 부정적 영향” . 2022.4.17.
- 한겨레. UNCTAD, 한국 지위 ‘개도국→선진국’ 변경...57년 역사상 처음. 2021.7.4
- 대한민국 정책브리핑. 대한민국 달라진 위상...지표로 살펴보니. 2021.10.8
- 네이버 지식백과 시사상식사전. 미중 무역전쟁(2018~)
- 네이버 지식백과 중국현대를 읽는 키워드 100. 중국제조 2025
- 한경 용어사전. 중국제조 2025
- BBCNews 코리아. 미중 무역전쟁: 꼭 알아야 할 3가지 사실 핵심 정리. 2019.5.7
- VOA 시사상식 ABC. '중국-EU 포괄적투자협정(CAI)'. 2021.4.26
- Michael Pillsbury. 2016. The Hundred-Year Marathon: China's

Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower
Kishore Mahbubani. 2020. “Has China Won?”
Rush Doshi. 2021. “The Long Game—China’s Grand Strategy to Displace American Order”
Task Force on US–China Policy. 2021. China’s new direction: Challenges and Opportunities for US Policy.
Joanna Chiu. 2021. China Unbound: A New World disorder
Ryan Hass. 2021. Stronger: Adapting America’s China Strategy in an Age of Competitive Interdependence
Hal Brands. 2021. China’s Creative Challenge—and the Threat to America
Americanprogress. 2021. The china difference in the US–South Korea Alliance
www.wired.com/story/biden-china-policy-looks-like-trump
www.aljazeera.com/news/2021/7/25/timeline-major-events-in-us-china-relations-since-1949
www.isdp.eu/publication/breaking-mould-trumps-china-policy
<https://nhglobalpartners.com/made-in-china-2025>
<https://carnegieendowment.org>
[/2020/12/03/six-principles-to-guide-china-s-policy-toward-united-states-pub-83293](https://carnegieendowment.org/2020/12/03/six-principles-to-guide-china-s-policy-toward-united-states-pub-83293)
<https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>
<https://chinaus-icas.org/research/will-bidens-china-policy-change-in-2022>
<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f53a9d6f-053f-4a94-b42b-d919456a0341>
<https://www.china-briefing.com/news/us-china-relations-in-the-biden-era-a-timeline/>