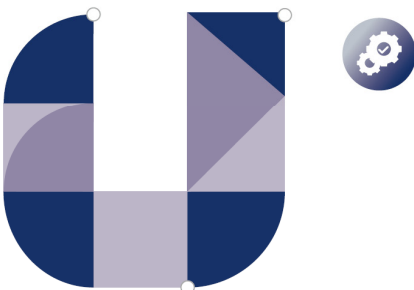




미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점



신종호 | 전병곤 | 김갑식 | 정성윤 | 박주화
연원호 | 이남주 | 이대우 | 이동률 | 이상현
장영희 | 최필수 | 허재철 | 황지환



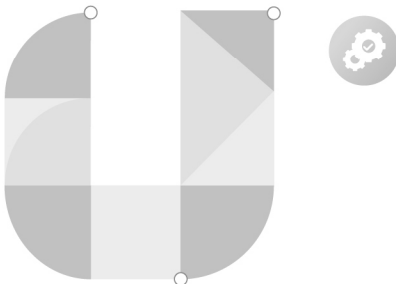
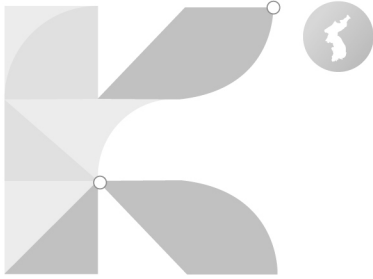
경제·인문사회연구회 협동연구 총서
**“미중 전략적 갈등의 한반도에 대한
 리스크와 우리의 복합대응전략(2/3년차)”**

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
21-66-01	미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	통일연구원

2. 참여연구진

구분		연구책임자	공동연구원	연구보조원
주관 연구 기관	통일연구원	신중호 연구위원 (총괄책임자)	전병곤 선임연구위원 김갑식 선임연구위원 정성운 연구위원 박주화 연구위원	김소연 연구원
	성균관대학교	장영희 연구교수	-	-
협력 연구 기관	세종연구소	이상현 소장 (세종연구소)	이대우 수석연구위원 (세종연구소)	-
			연원호 부연구위원 (대외경제정책연구원)	
			황지환 교수 (서울시립대학교)	
한국국제 정치학회	이동률 교수 (동덕여자대학교)	이남주 교수 (성공회대학교)	-	
		최필수 교수 (세종대학교)		
		허재철 부연구위원 (대외경제정책연구원)		



미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점

연구책임자

신종호 (통일연구원 연구위원)

공동연구자

- 전병곤 (통일연구원 선임연구위원)
- 김갑식 (통일연구원 선임연구위원)
- 정성윤 (통일연구원 연구위원)
- 박주화 (통일연구원 연구위원)
- 연원호 (대외경제정책연구원 부연구위원)
- 이남주 (성공회대학교 교수)
- 이대우 (세종연구소 수석연구위원)
- 이동률 (동덕여자대학교 교수)
- 이상현 (세종연구소 소장)
- 장영희 (성균관대학교 연구교수)
- 최필수 (세종대학교 교수)
- 허재철 (대외경제정책연구원 부연구위원)
- 황지환 (서울시립대학교 교수)

미중 전략경쟁과 한국의 대응:

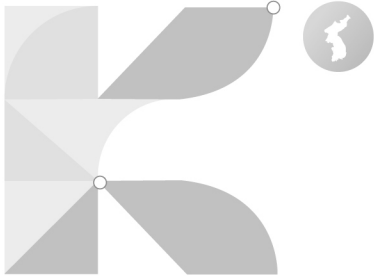
역사적 사례와 시사점

미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략(2/3년차) KINU 연구총서 21-22

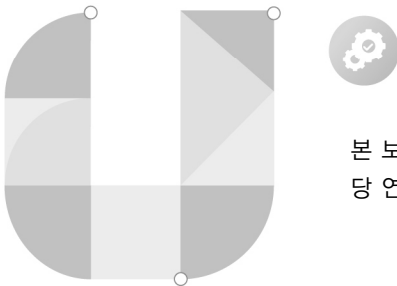
발 행 일 2021년 12월 30일
저 자 신중호, 전병곤, 김갑식, 정성운, 박주화, 연원호, 이남주,
이대우, 이동률, 이상현, 장영희, 최필수, 허재철, 황지환
발 행 인 고유환
발 행 처 통일연구원
편 집 인 평화연구실장
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전 화 (대표) 02-2023-8000
(FAX) 02-2023-8296
홈 페이지 <http://www.kinu.or.kr>
기획·디자인 세일포커스(주)(02-2275-6894)
인 쇄 처 (주)계문사(02-725-5216)
I S B N 979-11-6589-075-9 93340
가 격 23,500원

© 통일연구원, 2021

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 서론	23
1. 연구 배경과 목적	25
2. 연구 내용과 방법	35
II. 국제·지역질서 변화와 한반도의 전략환경: 역사와 현황	47
1. 시기별 국제·지역질서 변화와 한반도의 전략적 가치	49
2. 21세기 미중 경쟁체제와 한반도의 전략 환경	61
III. 글로벌 차원의 미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응 ...	71
1. 기술패권 경쟁	73
2. 인권 및 제도 갈등	104
3. 일대일로 구상	135
IV. 동아시아 차원의 미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응	165
1. 인도·태평양 전략 및 쿼드	167

2. 남중국해 문제	194
3. 지역 다자협력(RCEP 및 CPTPP)	224
4. 대만 문제	255

V. 한반도 차원의 미중 전략경쟁 사례와

한국의 대응	281
1. 북핵 문제	283
2. 한미동맹	325
3. 사드 배치	360

VI. 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응 385

1. 강대국 정치에 대한 북한의 인식과 대응	388
2. 최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식	397
3. 미중 전략경쟁에 대한 북한의 대응 전망	407

VII. 결론 및 정책적 시사점 421

1. 미중 전략경쟁 사례의 종합 평가	424
2. 정책적 시사점	434

참고문헌	471
부록	491
최근 발간자료 안내	551

표 차례

〈표 I-1〉 2차연도(2021년) 연구의 협동연구 기관 및 담당업무	43
〈표 I-2〉 “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 개요	44
〈표 III-1〉 미국의 중국기업 수출통제 기업 리스트(entity list) 추가 일지	78
〈표 III-2〉 주요국의 외국인투자 심사 강화 동향	98
〈표 IV-1〉 미국 공급망 참여에 따른 사회적 손실과 과잉생산 리스크	242
〈표 IV-2〉 2003년 FTA 로드맵의 단기 및 중장기 추진 대상국	248
〈표 IV-3〉 미중 관련 우리나라 통상협정 추진 주요 일지	248
〈표 V-1〉 한국의 대미, 대중 무역의존도	377
〈표 VI-1〉 미중 전략경쟁 이슈에 대한 북한의 ‘중국편들기’ 사례	405
〈표 VII-1〉 글로벌 차원의 미중 전략경쟁과 한반도에 대한 리스크 및 한국의 대응 유형	426
〈표 VII-2〉 동아시아 차원의 미중 전략경쟁과 한반도에 대한 리스크 및 한국의 대응 유형	429
〈표 VII-3〉 한반도 차원의 미중 전략경쟁과 한반도에 대한 리스크 및 한국의 대응 유형	432

그림 차례

〈그림 I-1〉 본 연구사업의 연도별 연구 개요(2020~2022년)	34
〈그림 I-2〉 본 연구의 분석틀	40
〈그림 III-1〉 기술혁신 생산성 지수	75
〈그림 III-2〉 지식재산권 수지(BoP)	76
〈그림 III-3〉 일대일로의 5대 노선	138
〈그림 III-4〉 중국의 실질 GDP 성장률 변화 추이(2000~2021년)	140
〈그림 III-5〉 2011~2018년 중-유럽 열차 운행 횟수	142
〈그림 III-6〉 우리 국민이 북·중·미·일에 대해 느끼는 감정 온도 추이	154
〈그림 III-7〉 우리 국민의 주변국에 대한 감정 온도	154
〈그림 III-8〉 AIIB의 57개 창립국 멤버	157
〈그림 IV-1〉 남중국해에서의 한국의 전략적 선택에 대한 전문가 응답	222
〈그림 VII-1〉 사드의 추가 배치에 대한 전문가 응답	462
〈그림 VII-2〉 AIIB 가입에 대한 국내 언론의 입장	469
〈그림 VII-3〉 박근혜 정부 ‘유라시아 이니셔티브’와 문재인 정부 ‘신북방, 신남방’의 중국 일대일로 연계에 대한 전문가 입장	470
〈그림 VII-4〉 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 간 한국의 선택에 대한 국내 전문가 의견	470

본 연구사업은 <미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략>을 주제로 총 3년(2020~2022년)에 걸쳐 연구가 진행되며, 미중 '전략경쟁(strategic competition)'이 초래하는 리스크(risks)를 파악하고, 우리의 대응전략을 수립하는 것을 목적으로 한다. 이미 지난 1차연도(2020년)에서는 기존의 강대국과 약소국(혹은 관련국)관계와 관련된 국제정치이론적 검토 및 9개의 역사적 사례를 분석하여 한반도에 대한 시사점을 도출했다. 올해 2021년은 전체 연구사업의 두 번째 해로서, 미중 두 강대국이 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 경쟁하고 갈등하는 10개 사례를 분석·평가하고 정책적 시사점을 제시했다.

본 연구의 제Ⅱ장에서는 첫째, 국제질서와 동아시아 지역질서의 변화에 따라 한반도의 전략적 가치가 어떻게 변화했는지를 분석했다. 분석 결과, 탈냉전 이후 한반도의 전략적 가치는 이전에 비해 훨씬 높아졌으며, 미중 전략경쟁 시대의 도래와 함께 남북한의 역내 영향력이 증대했고, 특히 한국의 글로벌 위상 및 영향력이 신장됨에 따라 한반도의 지정학적 불안정성을 극복하는데 기여할 수 있게 되었다. 둘째, 21세기 미중 경쟁체제에서 한반도가 처한 전략환경의 변화를 분석했다. 분석 결과, 미래 한반도의 전략환경은 미중 전략경쟁으로 대표되는 강대국 정치의 영향을 가장 많이 받겠지만, 미중 양국 모두 한반도 비핵화라는 공통 목표를 견지하고 평화적인 해결 방법을 만들어 낸다면 한반도의 불안정성 해소에 기여할 것이다.

제Ⅲ장과 제Ⅳ장 및 제Ⅴ장은 '사례연구'로서, 미중 두 강대국이 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 벌이고 있는 경쟁과 갈등 사례를 발굴하여, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁의 특징과 한반도에 대한 리스크 및 한국의 대응을 분석했다. 제Ⅲ장에서는 미국과 중국이 글로벌 차원에서 경쟁 혹은 갈등하고 있는 세 가지 사례 — 기술패권 경쟁, 인권

및 제도 갈등, 일대일로 구상 — 를 선정했다. 제IV장에서는 미중 두 강대국이 동아시아 차원에서 경쟁하고 갈등하는 네 가지 사례 — 인도·태평양전략과 쿼드, 남중국해 문제, 지역다자협력(RCEP과 CPTPP), 대만 문제 — 를 선정했다. 제V장에서는 미중 양국이 한반도 차원에서 경쟁 혹은 갈등했거나 하고 있는 세 가지 사례 — 북핵 문제, 한미동맹, 사드배치 — 를 선정했다.

제III장과 제IV장 및 제V장에서 선정한 총 10개의 사례에 대해 본 연구는 크게 다음 세 가지 사항을 검토했다. 첫째, 해당 사례와 관련된 미중 전략경쟁의 특성을 분석했다. 둘째, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁이 한반도에 어떤 영향 혹은 리스크를 초래하는지 분석했다. 셋째, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁이 한반도에 초래하는 리스크에 대해 한국은 어떻게 대응했는지를 평가했다.

제VI장은 한반도 문제의 주요 당사자 중 하나인 북한이 소위 ‘강대국 정치’에 어떻게 대응해왔고, 최근 미중 전략경쟁에 대해서는 어떻게 인식하고 있는지를 분석하고 전망했다.

제VII장(결론)은 미중 전략 전략경쟁 사례에 대한 종합적 평가와 함께 정책적 시사점을 제시했다.

〈종합적 평가〉

21세기 미중 경쟁체제 하에서 미국과 중국은 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 다양한 이슈를 둘러싼 경쟁과 갈등을 반복하고 있고, 각각의 차원(level)이 상호연계되면서 한반도에 다양한 형태의 리스크를 창출하고 있다.

글로벌 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁의 이슈는 동아시아 차원 과도 연계되어 있으면서 동시에 한반도에도 직·간접적인 리스크를 초래하고 있다. 다만, 글로벌 차원의 이슈의 경우에는 미중 간 경쟁 혹은 갈등의 강도가 높지 않으며 중장기적으로 전개될 가능성이 많다는 점에서 우리의 대응 역시 상황관리와 함께 중장기적 전략 수립이 요구되고 있다. 특히 글로벌 차원의 이슈 중에서 기술패권 경쟁과 일대일로 구상의 경우에는 우리에게 미치는 지정학적 리스크가 훨씬 크다는 점에서 중장기적으로 경제적 이익을 고려한 대외전략 수립의 필요성이 제기된다.

동아시아 차원에서도 미국과 중국은 다양한 이슈 — 인도·태평양전략과 쿼드, RCEP과 CPTPP로 대표되는 지역다자협력, 남중국해 문제, 대만 문제 등 — 를 둘러싸고 경쟁과 갈등을 벌이는 과정에서 이익이 충돌하는 양상을 보이고 있다. 그 결과 동아시아 차원에서 한반도에 미치는 리스크가 글로벌 차원에서 보다 더 직접적으로 나타나고 있다. 특히 동아시아에서 미중의 영향력 경쟁이 심화될수록 한국은 ‘선택의 딜레마’에 빠질 가능성도 있다.

한반도 차원에서도 미국과 중국은 한반도와 직접적으로 관련성이 있는 다양한 이슈 — 북핵 문제, 한미동맹, 사드 배치 등 — 를 둘러싸고 전략경쟁을 전개하고 있으며, 이 역시 다양한 형태의 리스크를 창출하고 있다. 한반도 차원의 이슈는 미중 전략경쟁의 ‘시험장(test ground)’이라고 할 수 있다는 점에서 세 가지 차원 중에서 가장 약한 고리라고 할 수 있으며, 미중이 충격과 파급효과를 테스트하면서 상대방의 전략과 의도 및 강약점을 파악할 수 있는 영역이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 볼 때, 한국의 대응 방식에 따라 미중 전략경쟁이 전면적으로 충돌하지 않고 병존할 수 있는 완충지대(buffer zone)의 역할을 할 수도 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

〈정책적 시사점〉

본 연구는 미중 전략경쟁이 한반도에 초래하는 리스크를 최소화하고 한국의 외교적 위상을 제고하기 위해 여덟 가지 기본 방향을 제시하였다. 첫째, ‘신흥선진국’으로서 한국은 기후변화, 방역보진, 재난방지, 평화 등과 같은 어젠다를 주도할 수 있는 ‘글로벌 선도국가’의 비전을 확립할 필요가 있다. 둘째, 미중 전략경쟁이 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 상호 연계되어 있다는 점에 착안하여, 각 차원별 대응전략의 차별화가 필요하다. 셋째, 미중 전략경쟁이 한반도에 미치는 리스크를 완화 내지 분산하기 위해서는 다양한 정책적 대안을 검토하고 전략적 선택의 폭을 넓히는 다층적 헤징전략이 필요하다. 넷째, 미중 전략경쟁의 틈바구니에서 리스크를 우려하는 나라들과의 연대를 확대하고, 자유주의 국제질서 및 규범을 선호하는 중추국(pivot state)과도 협력을 확대해야 한다. 다섯째, 미중 전략경쟁의 리스크를 완화시키고 한국의 외교적 활동공간을 확보하기 위해서는 비슷한 처지에 있는 동아시아 국가들과 ‘동아시아평화협력플랫폼’을 형성하여 공동으로 정책대응 방안을 협의해야 한다. 여섯째, 한국이 보유한 외교적 자산 — 하드파워, 소프트파워, K-culture, K-peace 등 — 을 적극적으로 활용하여 종합적인 국가역량을 증강시켜야 한다. 일곱째, 미중 전략경쟁에 대한 북한의 입장을 고려한 대북·통일전략을 수립해야 한다. 여덟째, 미중 전략경쟁과 한반도문제를 분리함으로써, 우리의 전략적 자율성을 확대해야 한다.

본 연구는 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁 사례에 대한 분석을 통해, 미중 전략경쟁이 한반도에 미치는 리스크를 최소화하기 위해서는 각 이슈의 성격과 민감도 및 취약성에 기반한 ‘이슈별 차별화 전략’을 추진해야 한다는 점을 제시하였다. 구체적인 정책방안으로는 ① 민감 현안에 대한 사안별·선택적 협력을 통한

실용적 균형외교, ② 인권·제도 등 보편적 이슈에 대한 일관된 원칙 견지, ③ 네트워크 운영 및 관리를 통한 한국의 영향력 확대, ④ 실익 확보가 명확한 이슈에 대한 ‘전략적 명확성’ 표명, ⑤ 경제통상 협력의 비배타성 및 경제적 실익 우선 원칙 견지, ⑥ 글로벌 기술 역량 강화를 통한 전략적 자율성 확보, ⑦ 종합적 국력 향상을 통한 한국의 전략적 가치 제고, ⑧ 한반도 평화의 안정적 관리, ⑨ 한국 외교의 ‘원칙적 입장’에 대한 합리적 적용, ⑩ 국민적 지지에 기반한 정책추진력 강화 등이 있다.

아울러 본 연구는 국내의 40명의 전문가를 대상으로 “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응”을 주제로 하는 설문조사를 진행했다. 설문에 참가한 대다수의 전문가들은 현재의 미중관계가 사활적 혹은 핵심 이익을 둘러싼 ‘전략경쟁’의 단계에 접어들었고, 미국과 중국 모두 상대방에 대한 정책의 중점을 갈등이나 협력보다는 ‘경쟁’에 둘 것이라고 평가했다. 또한 많은 전문가들이 미중 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 리스크와 관련하여 기존의 지정학적·지경학적 리스크 외에도 친중·친미 논쟁과 같은 국내정치적 리스크를 상대적으로 많이 우려하고 있었고, 미중 전략 경쟁 장기화 추세에서 한국외교의 최우선과제로 크게 세 가지 — 한미 동맹 강화, 남북관계 복원과 발전, 미중 균형외교 — 를 제시했다.

전문가 설문조사 결과는 우리의 외교안보 정책담당자들이 대외전략을 수립하고 추진하는데 많은 시사점을 제시하고 있다. 즉, 중장기적으로 미중 간 ‘신냉전’ 혹은 ‘패권경쟁’ 가능성에 대비하는 것도 중요하지만, 현재와 같은 미중 전략경쟁 추세가 장기화될 가능성에 대비하여 미중 경쟁과 갈등에 일희일비하기보다는 중장기적인 대외전략을 수립하여 선제적으로 대응할 필요가 있다는 점이다. 특히 설문조사 결과 전문가들은 자신들의 정치적 입장의 차이(보수 혹은 진보)에도 불구하고 한국 외교의 최대 현안에 대한 인식이나 미중 두 강대국정치에 대한 한국의

대응 등에 대해서는 ‘초당적’ 인식을 보여주었다. 본 설문조사에서 많은 전문가들이 제시한 창의적인 아이디어는 내년 3차연도 연구를 위한 중요한 시사점을 제시했고, 동시에 향후 후속 연구를 진행할 수 있는 계기를 마련해 주었다.

주제어: 미중관계, 전략경쟁, 강대국 리스크, 복합리스크, 한반도, 전략적 자율성, 전략적 모호성, 전략적 명확성, 이슈별 연계 전략

What options can South Korea choose in the U.S.-China Strategic Competition? Historical Case Studies

Shin, Jongho et al.

Throughout a total of three years (2020~2022) of this research project, entitled “the Risks of the U.S.-China Strategic Conflict on the Korean Peninsula and South Korea’s Combined Response Strategy,” we aim to establish our multifaceted strategies based on the understanding of the consequential risks caused by the ‘strategic competition’ between the U.S. and China. In the first year, 2020, we’ve already derived meaningful implications regarding the Korean Peninsula issues by making a theoretical review on the relations between great and small powers and analyzing nine relevant historical cases. Our goal in 2021, the second year of the project, was to investigate ten cases of competitions or conflicts between the U.S. and China at the three different levels—on the Korean Peninsula, in East Asia, and the world—to ultimately present policy implications.

In Chapter 2, we analyzed how the strategic value of the Korean Peninsula changed according to the variations in the

international and East Asian regional order. The findings suggest that the strategic value of the Korean Peninsula after the Cold War has risen significantly and the influences of both North and South Korea has strengthened enough to resolve geopolitical instability surrounding the Korean Peninsula with the advent of U.S.–China strategic competition. We also analyzed the changes in the strategic environment of the Korean Peninsula and found that even if the future of the strategic environment of the Korean Peninsula will be most affected by power politics, especially U.S.–China relations, but if both the U.S. and China adhere to the common goal of denuclearization and peaceful solutions, the instability in the area could be relieved.

From Chapter 3 to 5, the cases on competitions and conflicts between the U.S. and China on the Korean Peninsula, in East Asia, and the world were selected to analyze the characteristics and ramifications of the conflicts, and Korea's responses. In particular, Chapter 3 demonstrates three representative cases of U.S.–China rivalry at the global level: competition for technical supremacy, conflicts on human rights and institutions, and the Belt and Road Initiative (BRI). Chapter 4 dealt with regional issues in East Asia: the Indo–Pacific Strategy and Quad, South China Sea, Regional Multilateral Cooperation (RCEP and CPTPP), and Taiwan. Chapter 5 investigates the three cases of the North Korean

nuclear issue, the ROK-U.S. alliance, and the deployment of THAAD.

In analyzing the ten cases, we've focused on elaborating the three main points: 1) the characteristics of the U.S.-China strategic rivalry, 2) the impact caused by the competition, and 3) Korea's responses especially to the risks on the Korean Peninsula. In Chapter 5, we've studied and made predictions on how North Korea, one of the major parties to the issues regarding the Korean Peninsula, has responded and perceived and will react to the so-called 'power politics' and the ongoing U.S.-China competition. Chapter 6 concluded the discussions so far and presented policy recommendations along with a comprehensive evaluation of the cases on the U.S.-China strategic rivalry.

〈The Comprehensive Evaluation〉

In the 21st century, as the U.S. and China have repeatedly manifested the interconnected types of competition and conflict on the Korean Peninsula, in East Asia, and the world, it has created various forms of risks on the Korean Peninsula.

The U.S.-China strategic competition at the global level is influential to the East Asian region and to the Korean Peninsula either both directly and indirectly. However, at the

global level, since the intensity of the rivalry is not concerningly high and the competition is expected to develop in the mid-to long-term, our responses also require the establishment of a mid-to long-term strategy along with the management of the surrounding environment. Among the global issues, as technological rivalry and the BRI can potentially form geoeconomic risks to Korea, the establishment of the strategies especially taking into account economic gains in the medium to the long run is more urgently required than ever.

In East Asia, various types of conflicts between the United States and China have arisen over the Indo-Pacific strategy and Quad plus, regional multilateral cooperation represented by the RCEP and the CPTPP, South China Sea, and Taiwan. As a result, the risks caused by the competition are more direct to the Korean Peninsula than those by the global-level competition. In particular, as competition for influence between the U.S. and China intensifies in East Asia, Korea may fall into a 'dilemma of choice.'

As on the Korean Peninsula, the U.S. and China are engaged in strategic competition and creating diverse risks over various issues regarding the North Korean nuclear program, the ROK-U.S. alliance, and the deployment of THAAD. The Korean Peninsula issues can be said to be the weakest link of conflict spiral between the U.S. and China

compared to those at the global or regional level in that the Korean Peninsula can be considered as the ‘test ground’ where the U.S. and China can test each other to understand the strategy, intentions, and strengths and weaknesses of the other side. In this sense, South Korea’s diplomacy could make the Korean Peninsula as a buffer zone and pave the way for the U.S. and China to coexist without all-out confrontation.

〈Policy Implications〉

This study has five main suggestions to minimize the risks on the Korean Peninsula posed by the U.S.–China strategic competition and to raise Korea’s diplomatic status. First, as an ‘emerging advanced country’, Korea needs to establish a national vision as one of the ‘global leading countries’ that can take the initiative in the global agendas regarding climate change, health, catastrophe prevention, and peace policies. Second, considering the interconnected characteristics of the U.S.–China competition at each of the global, regional, and local level, individualized strategies for each level is required. Third, a multi-layered hedging strategy that examines various policy alternatives and broadens the scope of strategic options is necessary to mitigate or disperse the risks caused by the U.S.–China strategic competition on the Korean Peninsula.

Fourth, Korea is required to expand solidarity and cooperation with countries that can share similar concerns regarding the risks from the U.S.-China competition and that favor liberal international order and norms. Fifth, the formation of an 'East Asian Peace and Cooperation Platform' is recommended to jointly discuss policies to alleviate the risks posed by the U.S.-China competition and to expand Korea's diplomatic leeway. Sixth, enhancing Korea's comprehensive national capabilities is necessary by actively utilizing its diplomatic assets such as hard and soft power, K-culture, and K-peace. Seventh, Korea's strategic autonomy should be expanded by attempting to separate the Korean Peninsula issue from the U.S.-China strategic competition. Eighth, We should establish a strategy for North Korea and Unification in consideration of North Korea's position on the 'U.S.-China strategic competition'.

Based on the case studies on the U.S.-China rivalry at three different levels, this project has suggested the 'differentiated strategy for each issue.' The strategy must reflect the nature, sensitivity, and vulnerability of each issue aiming at minimizing the risks from the U.S.-China competition to the Korean Peninsula. In more detail, what Korea needs to pursue are ① pragmatic and well-balanced diplomacy on sensitive issues via selective cooperation on a case-by-case basis, ② maintain consistent principles on universal issues such as human rights and institutions, ③ expansion of Korea's influence by managing its diplomatic networks, ④ clarification of strategies concerning

issues that are mandatory to be secured for real interests ⑤ adherence to the principles of non-exclusive trade cooperation and of priority on economic benefits, ⑥ enlargement of strategic autonomic space by intensifying its global technical competitiveness, ⑦ enhancement of the strategic value by nvigorating its comprehensive national capabilities, ⑧ stable management of peace on the Korean Peninsula, ⑨ reasonable application of ‘diplomatic principles,’ ⑩ reinforcement of policy initiatives based on the public support, etc.

In addition, this study has conducted a survey, entitled “the Cases of the U.S.–China Strategic Competition and Korea’s Response,” in Korea of 40 professionals. Most of the experts who participated in the survey said that the current U.S.–China rivalry has entered the stage of ‘strategic competition’ over vital or core interests and that both will be more tilted toward ‘competition’ rather than conflict or cooperation. Furthermore, regarding the risks on the Korean Peninsula by the U.S.–China competition, innumerable respondents expressed their growing concerns over domestic political risks both in the U.S. and China such as pro–China or U.S. sentiment in addition to the existing geopolitical and geoeconomic risks. They also pointed out the necessity of strengthening the ROK–U.S. alliance, restoring and developing inter–Korean relations, and of keeping a balance between the U.S. and China as Korea’s three major policy priorities to be pursued.

The results of the survey showed countless implications for our foreign and security policymakers in formulating and promoting foreign strategies. In other words, as much as the importance of the preparation for the possible advent of a ‘new cold war’ or an intense rivalry for the ‘supremacy’ between the U.S. and China, so critical are proactive strategies based on the mid-to long-term strategy in case of an elongated U.S.-China rivalry and being restraint in overreacting to individual incidents. What drew our special attention was that most experts shared ‘bipartisan’ perceptions regardless of their political tendencies (conservative or progressive) on what constitutes the biggest concerns in Korean diplomacy or Korea’s required responses to the U.S.-China competition. Moreover, the creative ideas proposed by the experts in the survey offered far-reaching implications not only for the plan for the next year, the third year of the project, but also for future following research projects.

Keywords: U.S.-China relations, strategic competition, risks of great power, combined risks, Korean Peninsula, strategic autonomy, strategic ambiguity, strategic clarity, issue linkage strategy

I. 서론



1. 연구 배경과 목적

가. 연구 배경

현존 국제질서의 구조 변화를 주도하고 있는 미중관계의 성격을 어떻게 규정할 것인가에 대한 관심이 높다. 이와 관련하여 다양한 관점이 존재하지만, 본 연구는 2021년 현재 미중관계가 자국의 핵심 이익(core interests) 혹은 사활적 이익(vital interests)을 둘러싼 전략경쟁(strategic competition) 단계에 진입했다고 전제한다.¹⁾ 즉, 미중관계는 일반적인 강대국 경쟁 수준은 뛰어넘었고, 핵심이익이나 사활적 이익을 둘러싸고 경쟁하고 전략경쟁 단계에 접어들었으나, 군사력 사용을 불사하는 패권경쟁(hegemonic competition) 단계에는 아직 진입하지 않았다고 할 수 있다.

미중관계가 전략경쟁 단계에 접어들었고 당분간 지속될 것이라는 주장은 주로 미국에서 제기되고 있다. 바이든(Joseph R. Biden Jr.) 행정부 외교안보팀의 핵심인물인 커트 캠벨(Kurt M. Campbell)과 제이크 설리반(Jake Sullivan)은 이미 2019년에 미중관계를 냉전적 시각이 아닌 ‘평화공존’의 관점에 바탕을 둔 ‘전략경쟁’관계로 접근할 것을 제안한 바 있다.²⁾ 케빈 러드(Kevin Rudd) 호주 전 총리도 미중 지도부가 전쟁을 포함한 극단적 대립과 충돌을 예방할 수 있는 ‘관리된 전략경쟁(managed strategic competition)’이라는 공동의

1) 본 연구에서 진행한 전문가 설문조사에서 “2021년 현재 미중 간 경쟁과 갈등이 어느 수준에 더 가깝다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해, 전체 응답자의 약 79.5%가 현재의 미중관계를 ‘전략경쟁’에 가깝다고 응답하였다. 자세한 내용은 [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

2) Kurt M. Campbell & Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, September/October, 2019, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>> (Accessed December 1, 2021).

들을 모색할 수 있다는 관점을 제시한 바 있다.³⁾

2021년 3월 미 백악관이 발간한 「국가안보전략 잠정지침(Interim National Security Strategic Guidance)」 역시 중국을 ‘안정적이고 개방된 국제체제에 지속적으로 도전할 잠재력을 갖춘 유일한 경쟁자’로 규정하고 있다.⁴⁾ 동년 4월 미 상원외교위원회는 「2021년도 전략적 경쟁 법안」을 제안한 바 있고,⁵⁾ 더 나아가 6월에는 미 상원에서 「2021년도 미국 혁신·경쟁 법안(United States Innovation and Competition Act of 2021)」을 통과시킴으로써,⁶⁾ 향후 미국이 다양한 분야 — 과학기술, 무역, 국가안보, 산업경쟁력 제고, 대중국 견제 등 — 에서 중국과의 혁신 및 경쟁을 주도하겠다는 점을 강조했다.

3) Kevin Rudd, “How to Keep U.S.–Chinese Confrontation From Ending in Calamity,” *Foreign Affairs*, March/April, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-02-05/kevin-rudd-usa-chinese-confrontation-short-of-war>> (Accessed December 1, 2021).

4) The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed March 15, 2021).

5) 동 법안은 “중국이 정치적, 외교적, 경제적, 군사적, 기술적, 이념적 힘(power)을 이용하여 글로벌·지역적 차원에서 미국의 전략적 경쟁자가 되고자 하고, 이러한 중국의 정책은 미국과 파트너국 및 세계의 많은 부분의 이익(interests)과 가치(values)에 반한다.”라는 점을 강조함으로써 ‘전략적 경쟁자’로서 중국을 견제하기 위한 포괄적인 대응 방안을 제시하였다. 「S.1169 – Strategic Competition Act of 2021(117th Congress, 2021–2022)」 <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1169/text>> (Accessed June 26, 2021).

6) 동 법안은 미 상원 소관 상임위원회(국토안보위원회, 상무위원회, 외교위원회, 금융위원회, 재무위원회)의 6개 법안과 기타 법안으로 구성되어 있다. 동 법안에 포함된 후속 법안 중에서 중국과의 전략경쟁에서 가장 직접적으로 연계되어 있는 것으로는 국토안보위원회 소관의 「미국 반도체 지원용 칩스법(CHIPS for America Act)」, 외교위원회 소관의 「전략경쟁법」, 금융위원회 소관의 「중국의 도전 대응법」, 재무위원회 소관의 「2021 무역법」 등이 있다. 「S.1260 – United States Innovation and Competition Act of 2021(117th Congress, 2021–2022)」 <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1260>> (Accessed August 26, 2021). 미국 혁신경쟁법안의 구체적 내용에 대한 분석은 이원석, “미국의 중국견제 패키지 법안, 미국혁신경쟁법(USICA)의 주요 내용과 시사점,” (한국무역협회 KITA 통상리포트 vol. 15, 2021), <<https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmercInfo/cmercReport/cmercReportDetail.do?pageIndex=1&no=2223&classification=4>> (검색일: 2021.12.1.).

미중 전략경쟁 시대의 도래는 국제질서의 구조적 차원에서 양국의 힘(power)의 격차가 줄었을 뿐만 아니라 대내외적 영향 요인이 복합적으로 작용했기 때문이다. 즉, 미중 간 경제력 격차는 갈수록 줄어들고 있으나,⁷⁾ 군사력은 미국이 여전히 중국을 압도하고 있으며,⁸⁾ 지역적·글로벌 영향력도 미국이 우세한 것으로 평가되고 있다. 이러한 미중 전략경쟁 시대의 가장 큰 특징은 양국 간 국력 격차 축소로 인해 어느 한 나라가 상대방을 압도하기 어려워 졌다는 점이다. 따라서 미중이 국제질서와 규범을 장악하기 위해 군사력 사용을 불사하는 전면적인 ‘패권경쟁’의 수준에 진입하기에는 여전히 많은 시간이 소요될 것이라는 점에서, 현재 미중관계는 전략경쟁에서 패권경쟁으로 가는 어딘가에 위치하고 있는 것으로 보인다. 특히 미중 모두 당분간 코로나19 회복과 경제 활성화 등과 같은 국내적 문제 해결에 더 집중해야 하는 상황이라는 점에서 향후 상당 기간 동안 미중관계는 직접적인 군사적 충돌보다는 상대방의 핵심이익을 겨냥하는 전략경쟁 방식으로 전개될 것이다.

여기서 주목할 점은 향후 미중 전략경쟁이 좀 더 장기화·구조화 추세를 보일 것이고 그것이 초래할 갈등 역시 다양한 분야(issue)와 층차(level)에서 복합적으로 나타날 것이라는 것이다. 미국과 중국

7) 미국의 명목 GDP는 2010년 16조 1,970억 달러에서 2019년 21조 4,277억 달러로 약 32% 증가했으며, 2020년은 20조 8,072억 달러를 기록했다. 반면, 중국은 2010년 8조 5,322억 달러에서 2019년 14조 3,429억 달러로 약 66% 성장했고, 2020년에도 14조 8,607억 달러를 기록했다. 국제통화기금(IMF), <<http://imf.org/en/Countries/CHN#data>>; <<http://imf.org/en/Countries/USA>> (Accessed December 8, 2021). 반면 구매력 지수(PPP) 기준 GDP는 중국이 이미 2014년에 미국을 넘어섰으며 2019년에는 중국이 27조 3,088억 달러로 미국의 21조 4,394억 달러를 훨씬 상회하였고, 2020년에도 중국이 24조 1,600억 달러로 미국의 20조 8,100억 달러를 상회하였다. 세계은행(World Bank), <<https://data.worldbank.org/country/>> (Accessed August 26, 2021).

8) 2019년 기준 미국 국방비는 7,320억 달러로 세계 국방비 지출의 38%를 차지하고 있으며, 중국은 2,610억 달러로 세계 국방비 지출의 14%를 차지하고 있다. “군비지출, 30년 내 최고수준 증가…팬데믹에 주춤할 듯,” 『연합뉴스』, 2020. 4. 27., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200427066700009?input=1195m>> (검색일: 2021. 8. 26.).

은 이미 2018년 무역·통상 분쟁을 거쳐 2019년에는 5G 등 미래 기술을 둘러싸고 갈등했으며, 2020년에는 코로나19를 둘러싼 책임론 공방을 벌인 바 있다. 특히 트럼프(Donald J. Trump) 행정부 출범 이후 ‘중국의 부상’을 억제 내지 지연시키려는 미국의 대중국 견제와 압박은 더욱 거세졌고, 이에 대해 시진핑(習近平) 지도부는 미국에 대한 전면적인 대결은 피하면서 자국의 핵심이익(core interests)에 대해서는 원칙적이고 강경하게 대응했다.⁹⁾ 이 과정에서 나타난 미중 갈등은 단순히 경제·통상분야에 국한되는 것이 아니라, 미국이 ‘중국의 부상’을 최대한 지연 내지 억제하기 위한 ‘전략적’ 조치이며, 이에 대해 중국은 강경 대응 입장을 설정했다는 점에서 미중 전략경쟁은 ‘장기화’ 추세를 지속할 것이다. 또한 미중 전략경쟁의 특징 중 하나가 상대방의 체제·이념에 대한 공세로 확산되고, 중국의 핵심 이익(대만, 홍콩, 신장위구르 등)에 대한 미국의 압박에 대해 중국이 ‘내정(內政)문제’라는 이유를 들어 강경 대응 입장을 천명하고 있다는 점에서 미중 전략경쟁의 ‘구조화’ 추세 역시 지속될 전망이다.

2021년 1월 바이든 행정부 출범 이후에도 미중 간 경쟁과 갈등은 거의 모든 분야에서 여전히 진행되고 있다. 전임 트럼프 행정부 시기 미국 조야(朝野)의 초당적 지지를 받았던 대중국 보고서의 대부분은 중국으로부터의 위협이 경제적 도전과 안보적 도전뿐만 아니라 미국적 가치에 대한 도전에 이르기까지 전방위적이라는 점을 명시한 바 있다.¹⁰⁾ 바이든 행정부 역시 미국의 대내외적 위상 제고와

9) 미국의 대중국 견제와 압박에 대한 중국의 강경 대응은 다음을 참조. 中华人民共和国国务院新闻办公室, 『关于中美经贸摩擦的事实与中方立场(白皮书)』(北京: 国务院新闻办公室, 2018), 2018.9.24., <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/37884/Document/1638295/1638295.htm> 2018> (검색일: 2021.12.15.); 中华人民共和国国务院新闻办公室, 『关于中美经贸磋商的中方立场(白皮书)』(北京: 国务院新闻办公室, 2019), 2019.6.2., <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/39911/Document/1655914/1655914.htm> 2019> (검색일: 2021.12.15.).

10) The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 18, 2017, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads>

글로벌 리더십 회복이라는 대외전략의 목표를 달성하기 위해 ‘다자주의’와 ‘동맹 재구축’을 강조함으로써 궁극적으로 ‘중국의 도전’에 대응하려는 의지를 표명하고 있다.¹¹⁾ 다만, 바이든 행정부 출범 이후에도 미중 전략경쟁은 심화되고 있지만, 양국 모두 국내적 문제의 시급성으로 인해 ‘경쟁’과 ‘협력’을 병존할 가능성이 높다. 특히 중국은 미중관계가 ‘고조기’에 진입했다고 보고 바이든 행정부 출범 이후에도 미국의 대중국 견제와 압박이 지속될 것으로 인식하고 있기 때문에 미국에 대한 전면적인 대항이나 충돌은 회피하고자 하며,¹²⁾ 자국의 영향력을 확보하기 위한 ‘장기전(持久戰)’ 태세에 돌입했다.¹³⁾

/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf) (Accessed September 15, 2021); U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed September 15, 2021); The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May 20, 2020, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>> (Accessed September 15, 2021).

- 11) Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign affairs*, March/April, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>> (Accessed December 1, 2021); The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-america-s-place-in-the-world/>> (Accessed August 26, 2021); U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken with Wolf Blitzer of CNN’s The Situation Room,” February 8, 2021, <<https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-wolf-blitzer-of-cnns-the-situation-room/>> (Accessed August 26, 2021).
- 12) 刘亚伟, “中美关系进入‘高危期’ 中国要耐心打持久战,” 『中国新闻网』, 2020.8.6., <<https://www.chinanews.com.cn/gj/2020/08-06/9258004.shtml>> (검색일: 2021.12.8.). 2020년 9월 7일 중국의외부 부부장 르위청(樂玉成)은 『인민일보』 기고문을 통해 새로운 미중 전략 경쟁관계의 프레임으로 ‘충돌하지 않고, 대립하지 않으며(不衝突, 不對抗)’, ‘양국 간 체제상의 공통점은 찾고 차이점은 남겨두며(求同存異)’, ‘핵심이익을 상호 존중한다’는 점을 제시했다. 乐玉成 “人民日报人民要论: 牢牢把握中美关系发展的正确方向,” 『人民日报』, 2020.9.7., <<http://opinion.people.com.cn/n1/2020/0907/c1003-31851185.html>> (검색일: 2021.12.8.).
- 13) 중국은 코로나19 극복과 경제 회복 및 미중 전략경쟁에 대비하기 위해 대내적으로는 ‘제14차 5개년 계획(2021~2025년)’에 내수를 강조하는 ‘국내·국제 쌍순환’ 전략을

미중 전략경쟁의 장기화·구조화 추세가 지속될 것이라는 점은 2021년 11월 바이든 대통령과 시진핑 국가주석 간 첫 번째 화상 정상회담 결과에서도 잘 드러났다. 화상 정상회담 이후 미국 백악관은 보도자료를 발표하여 “바이든 대통령은 미중관계에서 나타날 수 있는 전략적 리스크(strategic risks)를 ‘관리(manage)’하는 것이 중요하다”는 점을 강조했고, 미중 경쟁이 충돌로 비화되지 않도록 관리하기 위해서는 상식적인 수준의 가드레일(guardrail)과 의사소통 채널이 유지될 필요성이 있다고 언급했다.”¹⁴⁾ 또한 블룸버그(Bloomberg) 통신 보도에 따르면, 미중이 군사적 긴장을 완화시키기 위해 고위급 소통 채널을 개설하기로 합의했고 여기에는 양국의 군부 고위급 관료가 참여할 것이라는 사실이 알려졌다.¹⁵⁾ 하지만, 미중 화상 정상회담 직후 바이든 행정부는 현재 중국 신장위구르에서 벌어지고 있는 대량학살과 다른 인권 유린 등을 고려하여 2022년 베이징 동계올림픽과 장애인올림픽에 어떠한 외교적 혹은 공식적

추진하고, 대외적으로는 ‘역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)’ 체결 및 ‘일대일로(一帶一路) 국제협력’을 주도하고자 한다. “立足国内大循环, 促进双循环, 中国谋划新发展格局有何深意?” 『人民网』, 2020.8.5., <http://www.xinhuanet.com/2020-08/04/c_1126325313.htm> (검색일: 2021.12.8.); “中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报,” 『新华网』, 2020.10.29., <http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/29/c_1126674147.htm> (검색일: 2021.12.8.); 신종호, “2021년 양회(兩會)를 통해 본 중국의 대미 장기전 태세와 합의,” (통일연구원 Online Series CO 21-10, 2021.3.17.), <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/3057a1f6-28b6-40e1-8f99-b5822d4d9f38>> (검색일: 2021.12.1.).

- 14) The White House, “Background Press Call by Senior Administration Officials on President Biden’s Virtual Meeting with President Xi of the People’s Republic of China,” November 16, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/11/16/background-press-call-by-senior-administration-officials-on-president-bidens-virtual-meeting-with-president-xi-of-the-peoples-republic-of-china-2/>> (Accessed December 21, 2021).
- 15) Peter Martin, “U.S. and China to Elevate Military Talks in Bid to Ease Tensions,” *Bloomberg*, November 21, 2021, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-19/u-s-and-china-to-elevate-military-talks-in-bid-to-ease-tensions?srnd=politics-vp>> (Accessed December 22, 2021).

대표도 보내지 않을 것이라는 소위 ‘외교적 보이콧’을 발표했다.¹⁶⁾ 이는 곧 미국과 중국이 당분간 양국관계를 전략적으로 관리하기 위한 노력을 유지하겠지만, 양국 간 경쟁과 갈등의 폭과 깊이는 확대될 가능성이 높아졌다는 점을 의미한다.

이러한 미중 전략경쟁의 장기화·구조화 추세는 글로벌·동아시아 차원의 복합적 위기로 표출될 수 있다는 점에서 그 전개 양상과 방향을 주시할 필요가 있다. 미중 전략경쟁에 따른 갈등이 커질수록 국제질서 구조 및 동아시아 지역에 다양한 리스크(risk)¹⁷⁾를 초래할 가능성이 높기 때문이다. 특히 미중 간 역내 현안을 둘러싼 갈등이 한반도 문제와 결합될 경우에는 한반도 평화프로세스에도 부정적 영향을 줄 수 있다. 더 나아가 미중 갈등 심화됨에 따라 소위 ‘신냉전(new Cold War)’ 상황이 도래할 경우,¹⁸⁾ 양국이 직접적으로 충돌하기

16) The White House, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki,” December 6, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/12/06/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-december-6-2021/>> (Accessed December 23, 2021).

17) 옥스포드 영어사전에서 ‘리스크(risk)’에 대한 정의는 대체로 “미래의 어느 시점에 나쁜 일이 발생할 수 있는 가능성(the possibility of something bad happening at some time in the future; a situation that could be dangerous or have a bad result)”을 의미한다는 점에서 ‘위험(danger)’과 비슷하다. Oxford Advanced Learner’s Dictionary, <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/risk_1> (Accessed October 30, 2021). 하지만, 리스크란 “미래에 대한 기대(expectation)가 좋아질 가능성과 나빠질 가능성 두 가지를 모두 포함”한다는 점에서 ‘위험’과 구분되기도 한다. Keith Spence, “World Risk Society and War against Terror,” *Political Studies*, vol. 53, issue 2 (2005), pp. 284~302.

18) 케빈 러드(Kevin Rudd) 전 호주 총리는 2018년 CNBC와 인터뷰에서 미중 간에는 IT 등 기술영역에서 ‘선포되지 않은 냉전(undeclared Cold War)’이 진행중이라고 강조했다. “There’s an ‘undeclared new Cold War’ between the US and China — and it’s in tech, Australia ex-leader says,” *CNBC*, April 30, 2018, <<https://www.cnbc.com/2018/04/30/us-and-china-in-a-cold-war-over-tech-australia-rudd-says.html>> (Accessed December 23, 2021). 미국의 톰 코튼(Tom Cotton) 상원의원 역시 2021년 2월에 발간한 보고서에서 미국이 (독일, 일본, 소련에 이어) 다시 한 번 유라시아를 지배하고 세계질서를 재편하고자 하는 적을 마주하게 되었다고 강조한 바 있다. Office of Senator Tom Cotton, “Beat China: Targeted Decoupling and the Economic Long War,” February 2021, <https://www.cotton.senate.gov/imo/media/doc/210216_1700_China%20Report_FINAL.pdf> (Accessed December 23, 2021).

보다는 동맹관계와 역내 영향력 강화를 위한 ‘대리 경쟁’이 나타날 가능성도 있다. 물론 2021년 현재 시점에서 미중 양국이 처한 대내외적 상황으로 인해 ‘갈등(confrontation)’보다는 ‘경쟁(competition)’에 중점을 둔 정책을 펼칠 가능성이 높고¹⁹⁾ 특히 2021년 11월에 개최된 화상 정상회담을 통해 양국 모두 상호 ‘전략적 리스크’에 대한 관리를 강조하고 있다는 점에서 양국관계가 극단적인 갈등으로 치달을 가능성은 높지 않다. 다만, 미중 전략경쟁 심화에 따른 글로벌·동아시아 차원의 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 리스크가 갈수록 다양하고 복잡해지고 있다는 점에서²⁰⁾ 한국이 대외전략 및 대북·통일정책을 추진하는 과정에서 소위 ‘선택의 딜레마’에 빠지지 않기 위해서는 선제적 대응방안을 모색할 시점이 도래했다.

19) 본 연구에서 진행한 전문가 설문조사에서는 미국 바이든 행정부와 중국 시진핑 지도부의 상대방에 대한 정책 방향 — 경쟁, 갈등, 협력 — 과 관련하여 양국 모두 ‘경쟁’에 초점을 둘 것이라는 전망이 우세했다. 바이든 행정부의 대중국 정책과 관련하여 응답자의 절대 다수인 82.5%는 ‘경쟁’에, 12.5%는 ‘갈등’에, 5.0%는 ‘협력’에 초점을 둘 것으로 예상했다. 중국 시진핑 지도부의 대미국 정책 방향과 관련해서는 응답자의 61.5%가 ‘경쟁’에, 33.3%는 ‘협력’에, 5.1%는 ‘갈등’에 초점을 둘 것이라고 응답했다. 이처럼 미국과 중국의 상대방에 대한 정책에서 경쟁에 초점을 둔 정책을 펼칠 것으로 예상한 이유에 대해 대부분의 전문가들은 미국과 중국의 국력 격차 및 국내적 이슈(코로나19 극복, 경제회복, 2022년 미국 중간선거, 중국의 20차 당대회 등)를 들었다. [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

20) 본 연구에서 진행한 전문가 설문조사에서 “미중 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 파급 영향 혹은 리스크 중에서 한국에 가장 심각한 영향을 미치는 것은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 응답자의 44.7%는 ‘지정학적 리스크’를 꼽았고, 다음으로 ‘국내정치적 리스크’(28.6%), ‘지경학적 리스크’(23.7%), ‘국제규범·규칙 리스크’(2.6%) 순이었다. 특히 지정학적 리스크와 관련하여 대부분의 전문가들은 미중 경쟁의 심화로 인해 한국이 한미동맹과 한중관계 사이에서 양자택일을 강요받는 상황에 직면할 것이라는 의견이 가장 많았다. 주목할 점은 미중 경쟁과 갈등이 한반도에 국내정치적 리스크를 초래할 것이라고 응답한 이유에 대해 많은 전문가들은 미중 경쟁과 갈등이 증장기적으로 국내에서 친미·친중 논쟁 및 국론분열을 초래할 수 있으며, 이는 곧 한국외교의 자율성을 침해할 수 있다는 점을 들었다. 또한 ‘지경학적 리스크’라고 응답한 전문가들은 가장 큰 이유로 미중 간 기술패권 경쟁을 들었다. [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

나. 연구 목적

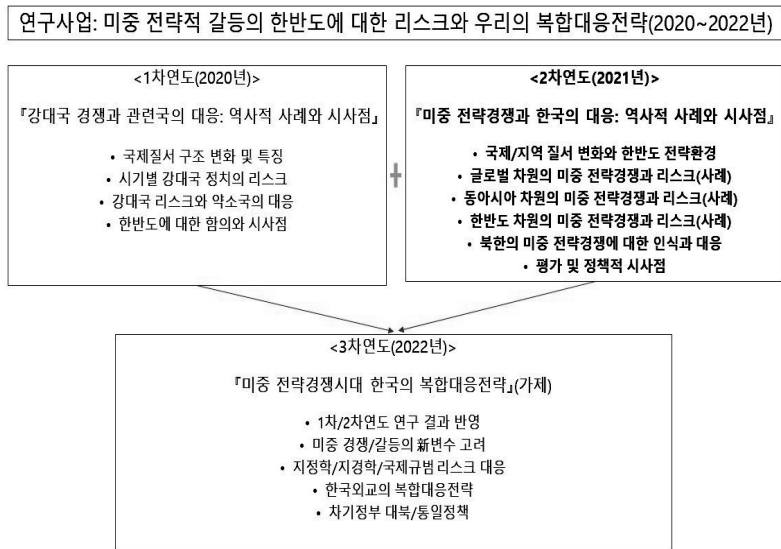
본 연구는 <미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략>을 주제로 총 3년(2020~2022년) 동안 진행되는 연구사업의 2차연도 과제이다.

총 3년 동안 진행되는 연구사업은 기본적으로 기존의 강대국 간 갈등 사례에서 약소국(혹은 관련국)이 어떤 선택(options)을 해왔고 한국이 얻을 수 있는 정책적 시사점은 무엇이 있을가에 대한 관심에서 출발했다. 특히 외교안보 및 경제통상 등 다양한 분야의 현안을 둘러싼 경쟁과 갈등을 반복하고 있는 강대국들 사이에 끼여있는 약소국 혹은 관련국들은 어떻게 대응하고 있는지를 고찰하려는 것이 연구사업의 목적이다. 특히 본 연구사업은 미중 전략경쟁에 따른 갈등이 한반도에 초래할 수 있는 ‘복합위기(Compounded Crisis)’에 대응할 수 있는 총체적이고 복합적인 대응전략을 수립하고자 한다. 이를 통해 그동안 우리가 견지해오던 소위 ‘안미경중(安美經中)’ 즉 ‘안보는 미국에 의존하고, 경제는 중국에 더욱 의존하는’ 이분법적이고 단선적이며 대증(對症)적인 대응에서 벗어나 철저히 우리의 국가이익에 기반을 둔 복합대응전략을 수립하고자 한다.

본 연구사업의 1차연도(2020년)에는 강대국 경쟁과 관련국의 대응에 관한 해외 사례 연구를 진행했다. 즉, 역대 시기별 국제질서 구조 변화에 따른 강대국 경쟁과 갈등의 특징은 무엇이고 이에 대해 관련국은 어떻게 대응했는지에 대한 다양한 ‘해외 사례’를 연구하고 시사점을 도출했다. 올해 2차연도(2021년)에는 미중 전략경쟁과 한국의 대응에 관한 사례 연구를 진행했다. 즉, 미중 두 강대국이 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 전개하고 있는 경쟁과 갈등이 한반도에 어떤 리스크를 초래했고 이에 대해 한국은 어떻게 대응하고 정책을 선택했는지에 대한 사례연구를 진행했다. 이를 통해 향후 미중 전략경쟁이

심화되고 장기화될 가능성이 높은 상황에서 두 강대국 사이에 끼여 있는 한국은 어떻게 대응해야 하는지에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 했다. 특히 미중 전략경쟁이 심화되고 장기화될 가능성이 높은 상황에서 한반도에 미치는 다양한 리스크에 대한 분석을 통해 한반도에 미칠 부정적 요인을 관리할 수 있는 방안뿐만 아니라 오히려 우리가 ‘기회’로 활용할 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 했다. 내년 3차 연도(2022년)에는 1차연도와 2차연도의 연구결과를 토대로 향후 우리의 복합대응전략을 제시할 예정이다.

〈그림 1-1〉 본 연구사업의 연도별 연구 개요(2020~2022년)



출처: 저자 작성.

2. 연구 내용과 방법

가. 1차연도(2020년) 주요 연구내용²¹⁾

본 연구사업의 1차연도는 강대국 경쟁에 대한 약소국 혹은 관련국의 대응과 관련된 역사적 사례를 분석했다. 먼저, 기존 강대국 정치와 관련국의 대응과 관련된 역사 현실과 이론을 검토하고, 각 시기별 국제질서 구조 — 즉, 20세기 초 유럽에서의 다극체제, 냉전시기 미소 양극체제, 탈냉전시기 미국 단극 및 미중 경쟁체제 등 — 에서 이루어진 강대국 정치의 특징과 약소국의 대응방식을 고찰했다.

다음으로, 기존의 강대국 간 경쟁과 갈등의 특징과 이에 대해 관련국이 어떻게 대응했는지에 대한 총 9개의 역사적 사례를 분석했다. 20세기 초 다극체제 하에서 유럽 강대국 정치의 특징과 리스크 및 이에 대해 약소국인 폴란드, 체코, 핀란드 등은 어떻게 대응했는지를 분석했고, 냉전시기 미소 양극체제에서 강대국(미·중·소) 갈등의 특징과 이에 따른 리스크 유형 및 이에 대한 약소국(쿠바, 베트남, 북한)의 대응방식을 분석했다. 탈냉전시기 미중 경쟁체제 하에서 강대국 리스크 유형 및 이에 대한 5개 국가와 지역 — 아세안(ASEAN)의 베트남과 미얀마, 인도, 중앙아시아, 유럽연합(EU) — 의 대응방식을 분석했다.

마지막으로, ‘강대국 정치와 관련국(혹은 약소국)의 선택’과 관련된 기존의 해외사례 분석이 한반도에 주는 함의와 시사점을 도출했다. 첫째, 현실주의 국제정치의 영향력이 여전히 힘을 발휘하고 있고, 강대국 간 협력의 어려움은 갈수록 증대되고 있다. 둘째, 시기별 국제질서 구조 변화에 따라 강대국 정치가 초래하는 리스크가 다양화되

21) 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』 (서울: 통일연구원, 2020).

고 있고, 약소국(관련국)의 대응 역시 ‘복합화’되는 추세에 있다. 셋째, 미중 두 강대국의 전략경쟁이 심화되고 있는 추세 하에서 한국외교의 전략적 자율성을 강화하기 위한 노력이 필요하다. 넷째, 미국과 중국 사이에 끼여 있는 상대적 약소국인 한국의 입장에서는 다양한 행위자(주변국, 중견국) 간 연대와 협력을 통해 외교를 다변화하기 위한 전략을 수립할 필요가 있다. 다섯째, 강대국 사이에 끼여 있는 한국이 처한 지정학적 이점을 활용하여 전략적 가치를 제고해야 한다. 여섯째, 미국과 중국의 한국에 대한 영향력 행사에 대비하기 위해서는 양자택일의 상황을 회피하려는 노력과 함께 사안별로 ‘전략적 모호성’을 유지할지 ‘전략적 명확성’을 표명할지에 대한 분명한 전략을 수립할 필요가 있다. 일곱째, 국제규범과 제도 차원에서 다자주의적 협력을 강조함으로써 강대국 갈등에 대응할 필요가 있다. 여덟째, 해외 사례에 대한 분석 결과, 전략적 요충 국가의 경우 ‘편승’의 위험성과 ‘헤징’의 성공 가능성이 동시에 존재한다는 점을 활용할 필요가 있다. 아홉째, 베트남이나 유럽연합 등의 사례 연구에서 보듯이 소위 ‘경제-안보 교환’ 모델이 더 이상 합리적이지 않을 가능성이 높다는 점에서 그동안 한국외교가 어쩔 수 없이 고려할 수밖에 없던 소위 ‘안미경중’이라는 단선적이고 대중적인 방안을 극복하기 위한 노력이 필요하다. 마지막으로, 강대국 경쟁의 장기화·구조화·복합화 추세에 대비하여 한국의 ‘이익균형’을 실현하기 위한 노력이 필요하다.

나. 2차연도(2021년) 주요 연구내용

올해 2차연도(2021년)는 미중 전략경쟁이 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 어떻게 이루어지고 있고 어떤 리스크를 초래했는지, 그리고 이에 대해 한국은 어떻게 대응했는지에 대한 역사적 사례를 분석하고 시사점을 도출했다.

(1) 연구범위

본 연구의 시간적 범위는 근대 시기와 냉전 시기도 일부 포함하지만 대부분의 내용은 탈냉전 이후 시기에 집중하며, 구체적으로 탈냉전 초기 미국 단극체제와 2008년 글로벌 금융위기 이후의 21세기 미중 경쟁체제로 구분한다. 본 연구의 공간적 범위는 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁 사례를 분석한다. 다만, 몇몇 사례의 경우 각 차원(level)별 분석 수준이 명확하게 구분되지 않은 경우도 있지만, 가급적이면 한반도에 미치는 리스크 및 한국의 대응을 평가할 수 있는 사례를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

본 연구는 총 3년 동안 진행되는 다년차 연구가 갖는 특성을 반영하여 1차연도(2020년) 연구에서 제시한 분석틀을 기본적으로 참고하여 올해 2차연도(2021년) 연구에도 적용한다. 즉, 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 선정된 각각의 사례를 둘러싼 미중 경쟁과 갈등의 특징, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁이 한반도에 미치는 리스크, 그리고 이에 대한 한국의 대응 등을 분석하고 평가한다.

본 연구는 기본적으로 미중 두 강대국이 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 경쟁하고 갈등하는 사례를 발굴하여 이를 분석하는데 초점을 둔다. 하지만 본 연구에서 다루는 사례가 현재는 물론 미래에도 진행될 가능성이 높다는 점에서 향후 출현할 가능성이 있는 미중 전략경쟁 사례에 대한 전망과 대응방안도 기술했다.

본 연구는 미중 전략경쟁의 한반도에 대한 리스크를 분석함에 있어서 북한의 선택도 주목하고자 한다. 미중 두 강대국의 전략경쟁이 한반도에 대한 리스크에 대해 한국이 대응하는 과정에서 ‘북한’요인은 매우 중요한 변수라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 한반도 문제의 핵심 당사자 중 하나인 북한이 인식하는 미중관계와 강대국 정치의 리스크도 분석하고 그 함의를 제시하고자 한다.

(2) 연구내용

본 연구는 서론(제 I 장)과 결론(제 VII 장)을 포함하여 총 7개 장(章)으로 구성된다.

제 II 장에서는 국제·지역질서 구조의 변화에 따라 한반도를 둘러싸고 강대국들이 벌이는 경쟁과 갈등의 구조를 분석한다. 먼저, 각 시기별 국제·지역질서 구조(근대 시기 제국주의 열강, 냉전 시기 미소 양극체제, 탈냉전 시기 미국 단극체제와 미중 경쟁체제)의 변화에 따른 한반도의 지정학·지경학적 위상과 가치의 변화를 분석한다. 다음으로 탈냉전 시기 미국 단극체제와 21세기 미중 경쟁체제 하에서 한반도 전략환경을 각각 분석하고 비교를 진행한다.

제 III 장과 제 IV 장 및 제 V 장은 ‘사례연구’로서 미중 두 강대국이 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 벌이고 있는 경쟁과 갈등 사례를 발굴하여 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁의 특징과 한반도에 대한 리스크 및 한국의 대응을 분석한다.

먼저, 제 III 장에서는 미국과 중국이 글로벌 차원에서 경쟁 혹은 갈등하고 있는 다양한 사례 중에서, 한반도에 직간접으로 영향을 미칠 것으로 판단되는 세 가지 사례 — 기술패권 경쟁, 인권 및 제도 갈등, 일대일로 구상 — 를 선정했다. 다음으로, 제 IV 장에서는 미중 두 강대국이 동아시아 지역 차원에서 경쟁하고 갈등하는 사례 중에서 네 가지 — 인도·태평양전략과 쿼드, 남중국해 문제, 지역다자협력(RCEP과 CPTPP), 대만 문제 — 를 선정했다. 마지막으로 제 V 장에서는 미중 양국이 한반도 차원에서 경쟁 혹은 갈등했거나 하고 있는 세 가지 사례 — 북핵문제, 한미동맹, 사드배치 — 를 선정했다.

제 III 장과 제 IV 장 및 제 V 장은 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 선정된 10개의 사례에 대해 크게 다음 세 가지 사항을 검토한다. 첫째, 해당 사례와 관련된 미중 전략경쟁의 특성을 분석한다. 여기에

는 해당 사례에 대한 미국과 중국의 의도와 목표, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁의 강도와 방식 및 지속성의 차이 등이 포함된다.

둘째, 해당 이슈를 둘러싼 미중 전략경쟁이 한반도에 어떤 리스크를 초래하는지를 분석한다. 여기에는 1차연도에 진행한 리스크 유형(지정학적 리스크, 지정학적 리스크, 복합적 리스크 등)을 참고하되, 국제규범·제도 리스크 및 국내정치적 리스크와 같은 새로운 유형의 리스크를 발굴한다.

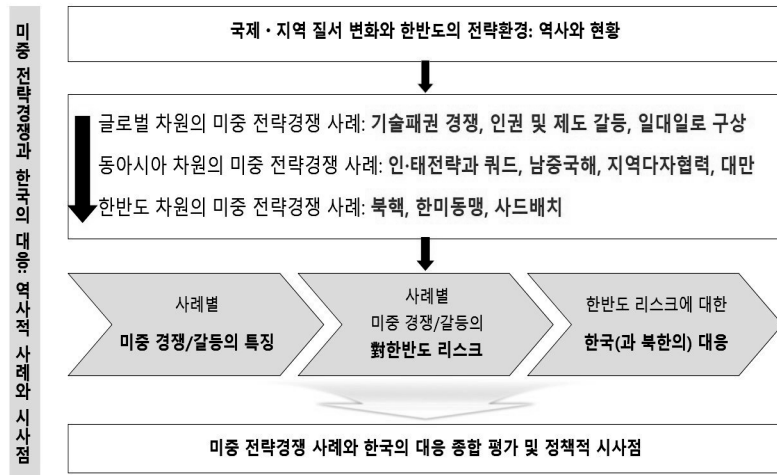
셋째, 해당 이슈를 둘러싼 미중 전략경쟁이 한반도에 초래하는 리스크 유형에 대한 한국의 대응 및 그에 대한 평가를 진행한다. 여기에는 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁 당시 한국이 처한 대내외 전략환경, 해당 이슈 관련 한국의 이익(목표), 한국의 정책결정에 영향을 준 요인, 한국의 선택 결과 등을 포함한다. 특히 해당 이슈와 관련된 한국의 대응을 평가하는데 있어서 한국의 대응방식의 적정성, 정책과정의 합리성, 이익(목표) 달성 여부, 파급효과(미중을 포함한 관련국의 반응 및 국내적 지지 여부) 등을 검토한다.

제VI장에서는 동아시아 및 한반도 문제를 둘러싼 미중의 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응을 분석한다. 한반도 문제의 주요 당사자 중 하나인 북한은 탈냉전 이후 미국 주도의 국제(안보)질서를 비판하면서도 미국과 새로운 관계 설정을 도모했고, 미국 주도의 자본주의 세계화를 제국주의라고 비판하면서도 북미 간 경제협력을 주장하기도 했다. 본 연구는 이러한 점에 주목하여 냉전 종식 이후 탈냉전 시기 동안 국제질서 구조의 변화 과정에서 북한이 미중 두 강대국 관계를 어떻게 인식하고 대응해 왔는지를 분석하고자 한다. 이를 통해 국제질서 구조 변화에 따른 북한의 대미, 대중 인식과 정책의 변화가 우리의 대외정책과 대북정책에 주는 함의와 시사점을 도출하고, 향후 미중 두 강대국 정치의 한반도에 대한 리스크에 남

북한이 공동대응할 수 있는 방안을 모색하는데 기여하고자 한다.

제Ⅶ장(결론)에서는 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁 및 한국의 대응에 대한 종합적 평가를 통해 정책적 시사점을 도출한다. 이를 통해 향후 비슷한 정책환경에서 최적의 정책적 선택을 찾을 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 여기에는 미중 전략경쟁을 포함한 새로운 국제질서 구조의 변화에 따른 한국의 지정학·지경학적 가치 제고 방안, 기존의 소위 ‘안미경중’ 논리를 초월할 수 있는 새로운 대외전략 방안, 미중 갈등의 리스크에 대한 한국의 대응방안, 한국이 미중 갈등 국면에서 협력을 촉진하거나 갈등을 완화할 수 있는 역할 및 방안, 그리고 향후 미중 경쟁·갈등 국면에서 나타날 수 있는 ‘이익 극대화’ 또는 ‘리스크 최소화’ 중에서 한국이 선택할 수 있는 방안 등을 포함한다.

〈그림 1-2〉 본 연구의 분석틀



출처: 저자 작성.

(3) 연구 방법

본 연구는 미중 전략경쟁의 범위와 대상이 확대되고 있고 상호 연결되어 있다는 점을 고려하여 층차분석(level analysis) 방법을 활용한다. 이를 위해 본 연구는 미중 전략경쟁을 세 가지 층차 — 글로벌 차원, 동아시아 차원, 한반도 차원 — 로 구분하여 총 10개의 사례를 선정하고, 해당 사례별로 미중 경쟁과 갈등의 특징, 그것이 한반도에 미치는 영향, 그리고 이에 대한 한국의 대응을 평가한다.

먼저, 글로벌 차원의 이슈는 동아시아 차원 및 한반도 차원의 구조적 성격 및 이슈의 전개 양상을 규정하고 이에 영향을 미친다. 글로벌 차원은 지정학적 이슈, 지경학적 이슈, 제도적 이슈의 민감도와 이익의 배열구조, 리스크의 성격과 정도 등에도 영향을 미친다. 글로벌 차원의 성격은 미국과 중국의 사활적 이익, 핵심이익, 중요이익(important interests)의 내용을 규정하며,²²⁾ 글로벌 차원의 이슈의 성격은 미중의 전략환경 평가, 전략선택, 정책수단, 연합형성, 거버넌스 등과 같은 종합적 전략형성에 영향을 미친다.

글로벌 차원의 목표와 전략이라는 구조가 큰 틀을 형성하고 나면 지역 하위구조인 동아시아 차원의 하위목표와 전략이 전개된다. 동아시아 지역의 지정학적·지경학적 구조에서는 경제, 외교, 군사, 과학기술, 규범, 제도 등 구체적인 이슈별로 이익이 갈등하거나 충돌하는 양상이 나타난다. 미중 전략경쟁은 동아시아 차원에서는 동중국해(센카쿠 열도)와 남중국해, 대만 등의 단층선(fault lines)을 중

22) 미국과 중국 및 한국의 국가이익에 대해서는 다음을 참조. 신중호 외, 『뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 253~265; 박종철 외, 『통일한국에 대한 국제적 우려 해소와 편익: 지역 및 주변국 차원』 (서울: 통일연구원, 2012), pp. 125~254; Graham T. Allison and Robert Blackwill, "America's National Interests," Commission on America's National Interests, July 2000, <<https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/amernatinter.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

심으로 전개되고, 이는 곧 한반도에도 영향을 미친다.

한반도 차원의 이슈는 거시적으로는 글로벌 차원의 가치와 목표 및 전략으로부터 영향을 받으면서 동시에 동아시아 차원의 전략경쟁 양상과도 직접적인 관련을 맺고 있다. 한반도 차원의 이슈는 동아시아 차원의 하위 층위로서 갈등 및 협력의 성격과 파급효과 및 대응방향 등이 결정된다. 동시에 한반도 차원의 이슈의 갈등이나 협력의 정도가 확장될 경우 역으로 동아시아 차원의 이슈에 영향을 미치고 동아시아 차원의 구조를 바꿀 수도 있다. 한반도 차원은 미중 전략경쟁의 ‘시험장(test ground)’이며, 미중이 자국의 사활적 이익 혹은 핵심이익을 수호하기 위해 한반도문제를 전략적 카드로 활용할 수도 있다. 동시에 한반도 차원은 미중 전략경쟁이 전면적으로 충돌하지 않고 병존할 수 있는 완충지대(buffer zone)의 역할을 할 수도 있다. 이처럼 한반도 차원의 이슈는 약한 고리인 동시에 미중이 충격과 파급효과를 조절하면서 상대방의 전략과 의도 및 강점과 약점을 시험할 수 있는 영역이기도 하다.

본 연구는 총 3개년 동안 진행되는 다년도 과제의 특성을 반영하여 각 연도별 주제의 연계성을 고려하여 연구를 진행했다. 이를 위해 총 3개년 연구를 관통하는 기본적인 분석틀 — 해당 사례와 관련된 강대국관계의 특징, 이것이 한반도에 미치는 영향(리스크), 그리고 이에 대한 관련국의 대응방식 등 — 을 1차연도(2020년)에 제시했으며, 올해 2차연도(2021년) 연구에도 기본적으로 적용하였다. 이처럼 1차연도와 2차연도 연구를 개별적으로 진행한 후, 이를 종합하여 3차연도에 종합적으로 한국의 복합대응방안을 제시할 예정이다.

본 연구는 ‘정책연구’를 지향한다. 즉, 일반협동연구의 특성을 반영하여 정책수요자와의 소통을 통해 정부 부처 및 대내외 정책 수요를 파악함으로써 ‘미중 전략경쟁의 한반도에 대한 리스크 파악 및

대응'을 위한 '정책 의제화'를 위해 노력했다.

본 연구는 국제정치 전문가뿐만 아니라 통일정책과 남북관계 및 지역학 등 다양한 분야에서 오랫동안 연구 경력을 쌓아온 전문가들이 공동으로 참여하는 협동연구 방식으로 진행했다. 본 연구의 특성상 통일연구원뿐만 아니라 경제·인문사회연구회 소속 기관 및 학계의 다양한 분야 전문가들과의 협동연구를 진행했다.

〈표 1-1〉 2차연도(2021년) 연구의 협동연구 기관 및 담당업무

연구 기관		참여연구진	담당분야	담당역할	
주 관 기 관	통일연구원	신중호 연구위원	총괄, 1장, Ⅵ장, Ⅶ장, 설문조사	과제 책임	
		전병곤 선임연구위원	V장 3절, Ⅵ장 2절	공동연구	
		김갑식 선임연구위원	Ⅵ장, Ⅶ장 2절		
		정성윤 연구위원	Ⅱ장, Ⅲ장 2절		
		박주화 연구위원	설문조사, Ⅳ장 2절		
성균관대학교		장영희 연구교수	Ⅳ장 4절, Ⅴ장 2절		
협 력 기 관	한국국제 정치학회	동덕여자대학교	이동률 교수	Ⅳ장 2절, Ⅴ장 2절	위탁 책임
		성공회대학교	이남주 교수	Ⅲ장 2절, Ⅴ장 2절	위탁 공동
		세종대학교	최필수 교수	Ⅳ장 3절, Ⅴ장 2절	
		대외경제정책연구원	허재철 부연구위원	Ⅲ장 3절, Ⅴ장 2절	
	세종 연구소	세종연구소	이상현 소장	V장 2절, Ⅵ장 2절	
		대외경제정책연구원	연원호 부연구위원	Ⅲ장 1절, Ⅴ장 2절	위탁 공동
		세종연구소	이대우 수석연구위원	Ⅳ장 1절, Ⅴ장 2절	
		서울시립대학교	황지환 교수	V장 1절, Ⅵ장 2절	

출처: 저자 작성.

본 연구는 ‘미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응’과 관련된 전문가 설문조사를 진행했다. 설문조사는 국제정치와 지역(미국, 중국 등) 정치 및 한반도 문제를 전공한 총 40명의 전문가를 패널로 선정하여 진행했다. 이를 통해 한반도 문제를 둘러싼 미국과 중국의 전략경쟁 및 이것이 한반도에 미치는 리스크를 파악하고 이에 대한 한국의 선택에 대한 평가를 통해 시사점을 도출하고자 노력했다.

〈표 1-2〉 “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 개요

구 분	내 용
표본크기	• 40명
표집대상	• 국제정치, 남북관계, 한반도문제 전문가
조사방식	• 온라인 설문조사
조사기간	• 2021. 8. ~ 2021. 9.
조사기관	• 통일연구원

출처: 저자 작성

본 연구는 다양한 기관의 전문가들이 참여하는 협동연구로 진행되었다. 따라서 연구에 참여하는 공동연구진과 외부전문가들이 참여하는 정례 워크숍을 개최하여 문헌연구의 단점을 보완하고 연구성과의 질적 수준을 제고하고자 노력했다. 다만 코로나19로 인한 사회적 거리두기가 지속됨에 따른 공간적 제약을 극복하기 위해 온라인(ZOOM) 방식으로 수차례의 연구진 전체회의를 개최하였다.

본 연구는 유관부처와의 네트워크를 적극 활용하였다. 통일부, 외교부, 국방부, 청와대, 국가정보원 등 유관부처에 수시로 정책건의를 제시하고, 대통령 소속 정책기획위원회 및 민주평화통일자문회의 등에도 정책자문을 진행하였다. 아울러 정부 및 국회 등이 주관하는 정책토론회 등에도 적극적으로 참여하여 본 연구의 성과를 공

유하고 정책방안 구상에 기여하고자 노력했다.

본 연구는 2021년에도 지속되고 있는 코로나19 상황을 반영하여 온라인 방식의 국내·국제 학술회의를 개최함으로써 연구 성과를 확산하고자 했다. 먼저, 2021년 7월 14일 중국 현대국제문제연구원과 통일연구원 간 ‘전략대화’를 개최하여, 바이든 행정부 출범 이후 미중 전략경쟁 심화에 따른 동아시아 및 한반도 정세 변화에 대한 평가를 통해 한반도 평화프로세스 진전을 위한 한중 협력방안을 논의하였다.²³⁾ 또한 2021년 8월 30일에는 대만 아태평화연구기금회와 통일연구원 간 ‘전략대화’를 개최하여,²⁴⁾ 최근 미중 전략경쟁이 동아시아 및 한반도에 미치는 영향을 분석했고, 특히 대만 문제를 둘러싼 미중 전략경쟁이 한반도에 미치는 함의를 도출하였다. 하반기인 12월 10일에는 중국 현대국제문제연구원과 통일연구원 간 두 번째 ‘전략대화’를 개최하여,²⁵⁾ 최근 미중관계와 한반도 정세를 평가하고 한중 협력방안을 논의했다. 또한 12월 16일에는 한국과 미국 및 중국의 미중관계 전문가들이 참여하는 온라인 세미나(Webinar)를 개최하여,²⁶⁾ 바이든 행정부 출범 이후 미중 전략경쟁에 대한 평가와 전망을 통해 한반도 평화 실현을 위한 한미 협력방안을 논의하였다.

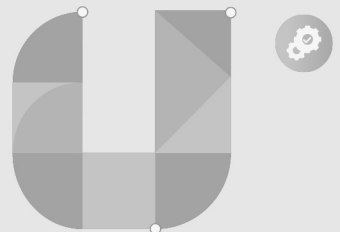
23) 『한반도 정세 및 평화프로세스 진전을 위한 한중 협력방안』 (2021 통일연구원-중국 현대국제관계연구원 전략대화 자료집, 2021.7.14.). 자세한 내용은 통일연구원 홈페이지 <www.kinu.or.kr> 참고.

24) 『미중 전략경쟁과 대만 그리고 한반도』 (2021 통일연구원-대만아태평화연구기금회 전략대화 자료집, 2021.8.30.). 자세한 내용은 통일연구원 홈페이지 <www.kinu.or.kr> 참고.

25) 『최근 동북아 및 한반도 정세와 한반도 평화 실현을 위한 한중 협력방안』 (2021 통일연구원-중국현대국제관계연구원 전략대화 자료집, 2021.12.10.). 자세한 내용은 통일연구원 홈페이지 <www.kinu.or.kr> 참고.

26) 한미중 전문가 온라인 세미나는 한국의 전문가뿐만 아니라 미국(Woodrow Wilson International Center, Stimson Center, Tufts University)과 중국(中國社會科學院, 清華大學, 復旦大學)의 싱크탱크와 대학 소속 전문가들이 참여하였다. 『바이든 행정부 출범 이후 미중관계와 한반도: 평가와 전망』 (2021 통일연구원 한미중 전문가 온라인 세미나 자료집, 2021.12.16.).

II. 국제 · 지역질서 변화와 한반도의 전략환경: 역사와 현황



1. 시기별 국제·지역질서 변화와 한반도의 전략적 가치

21세기 초반 국제질서는 여전히 강대국 간 국제정치를 반영한다. 17세기 중엽 유럽을 중심으로 근대국가체제가 형성된 후, 국제정치는 시간의 흐름에 따라 물리적·지리적 차원에서 전 세계로 확산되었다.²⁷⁾ 3세기 넘게 국제정치를 지배해 온 것은 강대국들이었다. 이 기간 동안 지구촌의 모든 국가들은 강대국의 지위를 유지하기 위해, 강대국이 되기 위해, 혹은 강대국들로부터 영토와 주권을 수호하기 위해 노력해왔다. 이 과정에서 국가들의 흥망성쇠는 비일비재한 일상이 되었다. 그 과정에서 국제질서는 강대국들의 세력 분포에 따라 다극적·양극적·일극적 특징을 보여 왔고, 이러한 국제체계의 권력 분포 변화는 동북아시아와 한반도에도 영향을 미치게 되었다.

19세기 중반 이후 유럽의 열강들이 아시아로 본격 진출하면서 당시 동아시아 절대 패권국이었던 중국과, 중국의 영향력 아래 있던 주변 약소국들의 전략환경은 급변하게 되었다. 역내 패권국이었던 중국 중심의 질서가 붕괴되었고, 탈아시아를 외치며 국가근대화를 강력히 추동한 일본이 부상하였다. 한반도는 일본을 비롯한 강대국들의 경쟁과 경합의 전장(戰場)이 되었고 그 결과 민족의 분단이라는 운명을 맞이하게 되었다. 강대국 중심의 근대 국제정치의 출현과 그 파고가 지난 3세기 동안 동북아시아를 거쳐 한반도에까지 영향을 미치며, 한반도가 국제정치의 한가운데로 편입되었다.

동북아시아는 남북한과 중국 그리고 일본이 위치한 지역을 의미

27) 국제정치에서 근대의 시기에 대한 합의는 분명하지 않다. 근대의 출발에 대한 다양한 의견이 존재하기 때문이다. 하지만 30년전쟁의 종결과 베스트팔렌조약이 국제정치에서 근대의 획기적 사건임은 분명하다. 30년전쟁 이후 왕권의 독립과 영토를 경계로 하는 군주 국가들이 본격적으로 등장했다. 그리고 이들은 국가이익을 최고의 목적으로 상정하며 다른 국가들과 상호작용을 시작하게 되었으며, 이를 통해 국제정치에서 무정부상태(Anarchy)가 의미 있게 논의되었기 때문이다.

한다. 하지만 역외 세력인 미국과 러시아가 실질적인 행위자 역할을 수행하고 있는 지역이다. 국제법적으로는 6개의 주권국가가 치열한 전략 게임을 벌이고 있는 지역이다. 특히 세계 패권을 둘러싼 미중 전략경쟁이 벌어지고 있는 현상이기도 하며, 일본과 러시아는 과거의 영화를 꿈꾸며 호시탐탐 영향력을 확대하려 노력하고 있다. 역내 전통적 4대 강대국은 이렇듯 미래를 선점하기 위해 군사력과 경제력의 신장을 통해 힘의 국제정치에 대비하고 있다. 이들 강대국 사이에 위치한 한반도는 남북이 분단된 채 강대국들과의 합종연횡(合縱連橫)과 자력구제능력의 신장을 통해 생존을 모색해왔다.

19세기 중후반 근대 시기로 진입한 이후 동북아는 어느 일방의 제국에게 전체를 허용하지 않은 채 한 세기를 훌쩍 넘기고 있다. 앞으로 특정 패권이 지역을 일방적으로 장악할 가능성은 상당히 낮아 보인다. 따라서 동북아의 지정학적 요충지에 위치한 한반도는 상당 기간 전통적 강대국들의 전략적 이해가 충돌하며 역내 안정과 평화의 핵심이 될 것이다. 따라서 한국의 미래 전략환경은 강대국들과의 치열한 전략게임의 과정이자 결과가 될 것임이 자명하다. 특히 한국이 향후 남북한의 미래 관계를 어떻게 구축하는지에 따라 한반도의 지정학적 가치와 역내 세력균형은 지대한 영향을 받을 것이며, 이는 또한 순환적으로 한국의 전략환경의 특징을 규정지을 것이다.

가. 근대 이행시기

(1) 국제·지역질서의 특징

근대 국제질서의 가장 중요한 구조적 특징은 강대국 간 다극적 체제가 형성되었다는 점이다. 17세기 중엽 이후 오랜 기간 국제정치의 주인공은 유럽의 다수 열강들이었다. 영국, 프랑스, 독일, 러시아 등이 그 중심에 있었다. 이들은 유럽과 그 인근의 지배적 패권국이 되기

위해 국력을 배양하면서도 경쟁 강대국들의 국력 신장을 막기 위해 다른 강대국들과의 협력관계를 취사 선택해왔다. 강대국들의 이러한 상호작용의 반복은 유럽에서 오랜 기간 세력균형(balance of power)이 작동하는 배경이 되었다.

근대 국제질서의 또 다른 특징은 제국주의적 팽창을 통해 국제질서의 무대가 확장되었다는 점이다. 유럽의 강대국들은 강력한 영토적 야심과 자원의 확충을 위해 당시 국제정치의 변방이었던 아시아, 아프리카, 아메리카 등으로 치열한 경쟁을 통해 진출했다. 유럽 강대국들의 일방적인 제국주의적 팽창은 필연적으로 약소국들의 식민지화를 초래했다. 지구촌 곳곳의 식민화의 확산은 훗날 근대 후반기 강대국들의 쇠퇴 과정에서 자연스럽게 독립국가의 양산으로 이어지며, 현대 국제정치의 근간인 국가체제의 형성에 영향을 미치게 되었다.

근대 국제질서의 확산 과정에서 가장 중요한 종착지 중 한 곳은 바로 아시아, 특히 동북아시아 지역이었다. 이미 중세 시기부터 인도와 더불어 중국은 유럽인의 전략적 관심지역이자 문화적 호기심의 대상이었다. 근대 이후 운송수단의 확장, 상비군 체제의 완성, 근대적 무기체계의 구비는 유럽 강대국들로 하여금 원거리 지역으로의 팽창을 가능하게 하였다. 특히 19세기 중반 이후 일본이 유럽 강대국들과의 전략적 협력관계를 본격 구축하면서 중국 대륙과 중일 사이의 요충지인 한반도에까지 유럽열강의 전략적 관심이 확산되기 시작하였다.

동북아 지역정치의 오랜 주인공은 중국이었다. 즉 중국의 일극적 패권체제의 장기간 지속이 동북아시아 국제질서의 속성이었다.²⁸⁾ 진나라가 중국을 통일한 이후 소위 중국 본토에서 거대 국가들이 흥망

28) 극성에 따른 체제의 성격 분류는 기본적으로 서구식 주권국가들을 대상으로 한다. 따라서 엄밀히 말하면 일극체제라고 지칭하기 보다는 중국의 패권질서라고 언급하는 것이 더 정확하다.

성쇠를 거듭했지만, 그 국가들의 능력이 동북아시아에 위치한 기타 소국들을 압도했기에 중국이 동북아시아를 2천년 동안 지배해왔다고 할 수 있다. 이 장구한 시기를 현대적인 서구의 국제정치적 개념으로 정의하기는 쉽지 않다.²⁹⁾ 하지만 우리가 이야기하는 강대국 중심의 국제정치적 현상과 국제질서는 주권국가의 출현과 상호작용으로 특징되는 근대의 과정에서 비롯되어 왔다. 따라서 동북아시아의 국제질서 여정 또한 근대의 과정에서 시작되어야 한다.

서구에서의 근대화 이행 기간은 장기간에 걸쳐 진행되어왔던 반면, 중국을 비롯한 동북아 국가들은 1945년 이후에서야 근대적 주권 국가를 구성했다. 하지만 근대화 과정이 역사의 특정 시점을 전후로 완벽히 구분되는 것이 아니며, 동북아의 국제질서는 그 이전 이미 서구의 근대화 과정에 진입한 서구 강대국들의 영향을 받아 왔음을 고려할 때, 이미 19세기 중후반부터 형성되기 시작했다고 평가할 수 있다. 구체적으로 아편전쟁이 시작된 1842년과 일본의 메이지 유신 시기(1853~1877년)를 즈음해 동북아에 근대화의 맹아가 출현했다. 따라서 동북아에서 근대화로의 이행은 19세기 중반부터 약 1세기동안 전개되었고 본격적인 출현은 제2차 세계대전 직후라고 볼 수 있다.

동북아시아에서의 근대화 이행 기간에 나타난 국제질서의 특징은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 동북아의 세력균형이 급격히 변화였다. 즉 중국 편승적 질서가 해체되었다. 과거 동북아 소국가들은 중국 대륙 지배국에 대한 편승으로 자국의 안위를 유지했다. 아울러 주변국 세력과의 경쟁에서 중국의 도움을 얻어 정치적 안정과 외교적 생존을 도모했다. 즉 힘의 극단적 불균형으로 비롯된 국

29) 이와 관련해서는 전재성 교수는 동아시아 지역질서를 하나의 조직 원리로 재단하는 것은 불가능하다고 진단하고 있다. 다만 전통적 질서를 군사중심, 경제중심, 정치중심, 문화중심의 시각으로 대별해 각각의 질서의 특징을 구명할 수 있다고 강조한다. 전재성, 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』 (서울: 동아시아연구원, 2011), pp. 117~122.

가 간 위계성(hierarchy)이 동북아 국제정치의 조직 원리였다.³⁰⁾ 이러한 오랜 질서와 생존 규범이 서구 열강의 관여와 일본의 급격한 국력신장으로 붕괴되었다. 즉, 이 시기에 동북아의 주인공이 중국에서 일본으로 교체되었다.

둘째, 동북아가 오랜 은둔에서 벗어나 국제정치에 본격적으로 편입되었다. 19세기 후반과 20세기 초반 지정학적 사고와 제국주의에 매몰된 유럽 강대국들이 동아시아, 특히 동북아에 관심을 돌리기 시작했다. 특히 중국과 동남아시아 지역은 미국 등 서구 열강들의 정치·경제적 각축장으로 변질되었으며, 일본 역시 20세기 초 급속한 국력신장을 통해 제국주의적 팽창정책을 추진하기 시작했다. 일본은 전통의 유럽강대국인 러시아와 전쟁을 벌였고 급기야 제2차 세계대전에 참가하였다.

(2) 한반도의 전략적 가치

국제질서와 동북아 지역의 근대로의 이행과정에서 한반도는 전례 없는 도전적 환경에 직면하게 되었다. 제국주의가 지배적 국가 규범이었던 이 시기에 한반도는 그 주요 대상지였다. 이 시기 발생했던 한반도 전략환경의 주요 변화는 다음과 같다. 첫째, 그동안 동아시아에서 절대적 강대국이었던 중국이 쇠퇴하기 시작하면서 중국에 편승해왔던 약소국인 조선의 생존능력은 급격히 약화되었다. 둘째, 서구 열강이 신흥 강대국인 일본과 전통적 대륙 맹주인 중국 사이에 위치한 한반도의 군사전략적 가치에 주목하기 시작했다. 당시 동북아 지역에서 강대국의 국력 경합은 육군력과 해군력을 중심으로 이루어지고 있었다는 점에서 대륙과 해양을 연결하고 있는 한반도의 군사 전략적 가치는 매우 높았다.

30) 위의 책, p. 127.

나. 냉전 시기

(1) 국제·지역질서의 특징

국제정치에서 냉전의 반세기는 근대와 탈근대의 중간다리이다. 서구의 외교사에서 냉전의 시기는 분명한 근대적 질서의 성격을 내포한다. 하지만 냉전기간 국제정치의 주역들인 강대국들이 형성한 질서와 구조의 속성을 보면 소위 미소 냉전체제 이전과 이후가 구분된다. 즉 냉전체제는 근대 국제정치의 오랜 구조였던 3개국 이상의 강대국 간 세력균형 체제의 변화를 의미한다. 미국과 소련이 압도적 국력과 영향력을 바탕으로 세계를 양분하면서 국제사회의 권력 배분(distribution of capability)이 다극에서 양극의 구조로 변했다. 국제정치의 체계적 성격과 권력 배분형태가 변했지만 여전히 배타적 주권에 의지하는 영토국가들, 특히 미소를 포함한 소수의 강대국들이 국제사회에 지배적 영향력을 행사했던 시기였으므로 냉전 시기는 근대성에 예속된다.³¹⁾

하지만 냉전 시기가 냉전 이전의 근대 시기와 다른 점은 국제사회가 두 초강대국에 의한 단순한 세력 간 대립이 아니라 상대에 대한 적대적 이데올로기에 의해 양분되었다는 점이다. 이로 인해 전 세계의 대부분 국가는 두 국가가 형성한 자유주의 세력권과 공산주의 세력권 중 선택을 강요받았으며, 선택하지 않은 세력권과 대결과정에서 다양한 도전에 직면하기도 하였다. 냉전의 시기동안 이데올로기에 기반한 적대적 세력권 간 치열한 대결이 진행되었지만, 아이러니하게도 이 시기에 강대국 간 직접적 전쟁은 부재했다. 이러한 ‘긴 평화’는 근대 국제정치에서 상당히 이례적인 현상이었다.

31) 냉전시기에 미국과 소련만을 강대국으로 칭하기도 하고 미·소와 영국, 프랑스, 서독, 일본, 중국 등을 포함한 국가들을 강대국군(群)으로 포함시키기도 한다. 전자는 양극적 질서의 국성을 강조한 것이며 후자의 분석은 핵무기 보유 여부, 경제력 등을 포함한 의견이다.

동북아시아 국제질서는 이러한 냉전적 국제질서의 축소판이었다. 동북아 국제질서는 제2차 세계대전 이후 새롭게 형성되었다. 냉전기에 접어들면서 비로소 동북아의 주요 국가들 모두 본격적인 근대화 시기에 진입했다. 직·간접적으로 동북아 모든 국가들이 제2차 세계대전에 관여하거나 영향을 받은 결과, 동북아는 전후 냉전의 양극체제에 편입되었다. 동북아에서 냉전의 시기는 곧 근대의 시기였고, 탈근대에도 지속되고 있는 동북아의 6개국 체제가 형성된 시기이기도 하다. 냉전 시기 동북아 국제질서의 특징은 다음과 같이 세 가지로 평가할 수 있다.

첫째, 동북아 국제체제가 변하였다. 근대 이행기 100년간 지역의 권력 배분의 가장 중요한 특징이 중국의 쇠퇴와 일본의 부상이었다면, 냉전시기 동북아에는 양극체제를 통한 세력균형의 형성이었다. 이는 미소 대결 중심의 전 세계적 냉전의 체계적 특징의 반영이자 축소판이었다. 양극체제의 형성으로 동북아의 근대적 시기는 비교적 안정화 되었다. 1950년 한국전쟁 이후 역내 큰 전쟁은 부재했다. 특히 남북한을 제외한 4대 강대국 간 직접적인 전쟁이 발발하지 않고 국경을 유지하면서 제국주의적 팽창의 시대가 마감되었고 재현되지 않았다.

둘째, 구조적 차원에서 세력균형 형성뿐 아니라 냉전기 동북아 지역은 ‘냉전’의 의미처럼 자유주의 진영과 공산주의 진영의 극한적 대립의 공간이었다. 미국, 일본, 한국의 3국 연합과 소련, 중국, 북한의 3국 연합이 군사 영역뿐만 아니라 이념과 외교 및 경제와 스포츠 등 다양한 분야에서 치열한 경쟁과 대결을 벌였지만, 어느 한 진영도 상대방을 완벽하게 제압하거나 막대한 타격을 입히지 못하는 상황이 지속되었다.

셋째, 외교사적 차원에서 볼 때 냉전기는 동북아 지역 질서 형성

역사상 최초로 미국과 같은 역외 강대국이 세력구조 형성에 관여한 최초의 시대였다. 소련의 경우 오랫동안 유럽지향적 국가 성향이 강했다는 점에서, 역외 국가인 미국은 동맹관계를 전략적으로 운용함으로써 역내에서의 영향력을 유지하고 확장하려는 전략을 보여주었다.

(2) 한반도의 전략적 가치

냉전기 시작과 동시에 한반도는 분단되었다. 이는 8세기 중반 이후 유지되었던 지역의 단일 민족 국가체제의 붕괴를 의미했다. 다만, 제2차 세계대전의 전승국이자 강대국인 미국과 소련은 한반도가 갖고 있는 지정학적 가치를 포기하지 않았다. 당시 소련 입장에서는 중국이 약화되고 일본이 패망하면서 한반도에 힘의 공백이 발생할 것을 예견하였고, 이미 20세기 초반부터 국력의 급성장을 경험한 미국은 글로벌 및 지역적 차원에서 벌어지고 있는 소련의 현상변경 전략을 봉쇄해야하는 상황에 직면했다.

이러한 점을 전제할 때 냉전기 한반도의 전략적 가치는 다음과 같은 세 가지로 대별할 수 있다. 첫째, 냉전기 한반도는 글로벌 냉전의 축소판이었다. 냉전시기 미국과 소련에게 있어서 한반도는 전략적 요충지이자 경쟁과 대결이 불가피한 전장(戰場)이었으며, 남북한은 이들 두 강대국을 대리하여 치열한 경쟁과 갈등을 경험했다. 둘째, 한반도는 진영 간 대립의 전방임과 동시에 지정학적으로 두 진영의 세력 간 대결의 완충지대였다. 미소가 분단된 남북한 두 국가체제의 현상유지를 용인하면서 한반도는 동북아 세력균형의 핵심이 되었다. 셋째, 남북한은 양 진영의 체제우월성을 판정하는 시범 국가로서의 역할을 수행하였다. 냉전기 동안 한국의 국력신장과 북한의 국가실패가 이를 상징한다.

다. 탈냉전 시기

(1) 국제·지역질서의 특징

탈냉전기 국제질서는 급속히 탈근대화로 변화하고 있다. 탈냉전의 도래는 구조적 차원에서 지구적 냉전의 해체를 의미할 뿐 아니라 근대에서 탈근대로의 시대사적 전환을 견인하고 있다. 즉 냉전의 승자인 미국 일극 중심으로 세계 정치질서가 재편되었다. 미국의 승리와 소련의 멸망으로 민주주의와 자유주의가 세계적으로 확산되었다.³²⁾ 이 과정에서 미국의 패권에 의한 국제질서가 형성되고 국가 간 장벽이 해소되었다. 하지만 이러한 변화의 이면에는 지구적 차원에서 세력 불균형과 패권도전국의 성장 가능성이 잠재되어 있었으며, 무역과 이동의 자유로 인해 지구적 빈부격차와 지역 국가화가 추동되는 새로운 현상도 발생했다.

이러한 탈근대적 변화로 인해 근대 국제질서의 오랜 기초였던 국제정치에서의 국가 중심성에도 변화가 시작되었다. 국내적으로 비정부 단위가 성장해 정부의 역할 일부를 대신하기 시작했고, 국제적으로 비정부 국제기구들의 역할 강화로 복합적인 국제조직 네트워크가 태동하게 된 것이다. 다시 말해, 전 세계적으로 민주화와 신자유주의가 확산되었고 시민사회와 비국가행위자는 국내정치와 국제정치에서 분명한 권위체로 등장하였다. 특히 신자유주의의 확산으로 인해 국가의 힘은 점점 약화되고 시장의 힘이 강화되고 있다. 자유민주주의의 세계적 확산과 초국가적 네트워크의 확장으로 인해 세계화, 민주화, 정보화와 같은 탈근대적 특징들이 전통적 국제질서에 이식되고 있다.

32) 프랜시스 후쿠야마는 이러한 자유민주주의가 이데올로기적 진보의 종점이며 인간정부의 마지막 형태라고 주장했다. 이러한 의미에서 그는 냉전의 종식으로 역사의 종언을 고하게 되었다고 표현했다. Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest*, no. 16 (1989), pp. 4~9.

탈냉전과 탈근대의 시기에 국제질서는 국가 간 공생과 갈등의 상호작용에도 과거와는 다른 현상의 조짐을 보여주고 있다. 자유민주주의의 확산으로 민주주의 국가끼리 전쟁의 발생이 부재할 것이라는 현상과 기대가 지속되고 있다. 반면 근대 초기와 냉전 시기와는 다른 방식으로 국제사회가 갈등에 휩싸이며 불안전하고 불확실한 세계로 진입할 것이라는 우려도 공존한다. 이러한 우려의 대표적인 주장은 국제정치의 주요 갈등이 서로 다른 문화나 문명국 또는 그룹 사이에서 발발한다는 주장이다. 전자가 민주평화론에 기반한 낙관적 기대라면 후자는 소위 문명충돌론에 따른 비관적 전망이다. 이러한 대비되는 두 차원의 전망이 지난 30여 년 동안 부분적으로 현실화되고 있는 점을 감안하면, 아직 탈근대·탈냉전의 역사의 방향성은 여전히 불확실하다고 볼 수 있다.³³⁾

이러한 탈냉전적이고 탈근대적인 국제질서가 동북아 질서에는 어떤 변화를 추동했는가와 관련하여 다음 세 가지 차원에서 진단할 수 있다. 첫째, 탈냉전은 구조적 차원에서 동북아의 세력분포를 변화시켰다. 냉전의 한 축이었던 소련의 멸망으로 동북아는 미국 중심의 일극체제(unipolar system)가 형성되었지만, 중국 역시 고속 경제성장 및 군사력 증강을 통해 점차적으로 미중 경쟁체제를 형성하기 시작했다. 2021년 현재 미국이 군사력의 압도적 우위뿐만 아니라, 중국을 비롯한 주변국들보다 제도 및 레짐 형성력, 규범 창출력, 동맹국들에 대한 영향력 등에서 상대적 우위를 점하고 있는 만큼 미중 간 양국체제 형성을 논하기는 시기상조다. 하지만 탈냉전 초기와 비교할 때 미중 간 세력 경합이 점점 강화되는 추세에 있음은 분명하다.

둘째, 외교안보적 차원의 냉전적·근대적 유산이 여전히 남아있고,

33) Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, vol. 80, no. 4 (1986); 현인택, 『헤게모니의 미래』 (서울: 고려대학교 출판문화원, 2020), p. 61 재인용.

구조적 차원에서도 미국의 일극체제에서 미중 경쟁체제로 서서히 이동하고 있는 것은 분명하다. 하지만 동북아에서는 지난 30년간 냉전과 같이 외교안보적 차원에서 한국-미국-일본 3국 연합과 중국-러시아-북한의 3자 연합은 지속되고 있다. 미국을 중심으로 하는 두 개의 강력한 안보동맹은 굳건하지만 이에 대항한 나머지 3국(중국-러시아-북한)의 정치·군사적 협력관계도 안정적으로 유지되고 있다. 전통적인 강대국(미국, 중국, 러시아 등) 간 갈등과 전략적 협력 현상도 여전히 지속되고 있으며, 미국의 현상유지 전략과 함께 역내 국가들 간 국익에 기반한 합종연횡의 구조는 동북아에서의 세력균형을 유지하는데 기여하고 있다.

셋째, 북핵문제가 동북아 국제정치의 핵심의제로 부상하였다. 북핵문제는 동북아와 한반도 전략환경을 근본적으로 변화시켰다. 동북아의 지정학적 완충지대에 핵무기가 존재함으로써 북핵문제를 둘러싸고 강대국들의 치열한 전략게임이 조성되었다. 북핵문제 해결의 과정에서 외교·안보적으로 우위를 점유한 국가는 지정학적 전략환경에서 유리한 위치를 점유할 수 있다. 이처럼 북핵문제는 동아시아와 한반도에서 강대국 간 경쟁과 갈등, 강대국정치에 대한 약소국(혹은 관련국)의 생존과 자율성 문제 등과 같은 중요한 국제정치적 의제와 관련되어 있다.

(2) 한반도의 전략적 가치

탈냉전 도래 이후 한반도의 전략적 가치는 과거와 비교하여 다양한 차원에서 새롭게 창출되었고 더 높아졌다. 특히 미중 전략경쟁 시대가 도래함에 따라 한반도의 지정학적 가치는 더욱 중요해졌다. 그 이유는 크게 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 남북한의 역내 영향력이 증대했다. 먼저, 한국은 지속적인

국력 배양을 통해 세계 10위권의 경제력과 군사력을 보유하고 있고 국제무대에서의 외교력과 영향력이 급상승하고 있다. 비록 한반도 주변의 주요 강대국에 비해 종합국력 측면에서는 여전히 상대적으로 열세지만, 국력의 급성장에 따라 주변국들에 대한 영향력이 증가했고 지역질서 형성 능력이 증대했다. 다음으로, 북한 역시 핵·미사일 능력의 고도화를 통해 한반도를 둘러싼 동북아시아의 전략환경 변화에 지대한 영향을 미쳐 왔다. 북한의 핵무장은 주변국들에 대한 북한의 자율성을 확보하고 영향력을 강화하는데 유효하게 작동하고 있다. 이처럼 한국과 북한이 각자의 국력과 영향력을 높였고, 이는 곧 강대국들의 한반도에 대한 영향력을 약화시키고 제약할 수 있는 환경적 요인으로 작용하였다.

둘째, 한국의 국제적 위상이 제고되면서 국제사회의 한반도에 대한 관심과 주목도가 높아졌다. 한국의 역내 영향력 증대는 주로 경제력이나 군사력 같은 경성권력(hard power) 때문이지만, 한국의 국제적 위상 제고와 한반도에 대한 국제사회의 관심 증가는 주로 문화력이나 외교력과 같은 연성권력(soft power)의 급상승 때문이다. 특히 최근 한류(K-Culture)가 세계적으로 확산되면서 한국의 문화적 영향력이 갈수록 커졌고, 코로나19 팬데믹 상황에서 소위 'K-방역'을 통해 방역 모범국가로서 국제사회에서 한국의 위상을 높이고 있다. 탈근대 시대가 문화적 패권에 대한 국제적 경쟁 시기임을 고려할 때, 이러한 현상은 한국의 국력 신장에 직·간접적 영향을 미치며, 장기적으로는 한반도의 지정학적 불안 요인을 극복하는데 도움이 될 수 있다.

2. 21세기 미중 경쟁체제와 한반도의 전략 환경

앞서 살펴본 바와 같이 동북아시아와 한반도는 19세기 이후 근대화 및 탈근대화의 격랑 속에서 다양한 부침과 변화를 겪어 왔다. 근대로의 진입 시기와 근대화 시기, 그리고 탈근대 시기 모두가, 동북아시아 역내 국가들에게 새롭고 다양한 전략환경을 부여했다. 그렇다면 앞으로 우리가 목도하고 맞이할 동북아시아와 한반도의 전략환경은 어떠한 모습일까? 어떤 요소가 미래 전략환경 형성에 지배적 영향을 미칠 것인가? 그러한 환경 변화 속에서 역내 국가들은 어떠한 전략을 채택하고, 이것이 특히 한반도에는 어떠한 영향을 미칠 것인가?

미래로의 여정은 현재로부터 구성되므로, 본 연구에서는 미국의 패권에 대한 중국의 도전으로부터 그 해안에 접근하고자 한다. 그리고 지금까지 그래왔던 것처럼 앞으로도 국제정치는 여전히 강대국이 주도할 것이라는 전제 하에 동북아시아 역내 강대국들의 한반도 전략에 대한 기본적 입장과 방향을 제시하고자 한다. 즉 근대 이후 한반도 주변 강대국들이 보여준 ‘거시적’ 차원의 한반도 전략과 향후 탈근대의 미중 전략경쟁체제에서 강대국들이 한반도에 대해 어떠한 전략적 입장을 취할 것인지에 대한 전망도 간략히 제시하고자 한다.

가. 미국 단극체제와 중국의 도전

냉전의 종식으로 인해 국제체제는 양극체제에서 미국의 단극체제로 전환되었다. 탈냉전 진입 이후 30년이 되었지만 미국 중심의 국제질서는 여전히 유지되고 있다. 미국의 경성·연성권력이 여전히 압도적이기 때문이다. 하지만 미국의 단극체제는 얼마 되지 않아 도전받고 있다. 미국의 단극체제가 장기간 공고화되지 못했던 이유는 중국의 부상이 가장 중요한 요인이다. 극성에 대한 구조적 도전요인

이 부각되었기 때문이다. 이와 더불어 미국이 21세기 초반부터 테러 문제에 과도한 자원을 투자함과 동시에 경제와 인종문제 등 대외문제보다 국내문제에 상대적으로 집중했던 것도 또 다른 주요 요인이었다. 특히 21세기 이후 중국의 부상으로 국제정치는 미국과 중국의 경쟁체제로 전환되고 있다. 따라서 현재 국제체제는 구조적으로 단극체제라고 볼 수 있지만, 그 내용을 보면 미국 단일패권체제의 쇠퇴와 미중 경쟁체제의 등장이라고 할 수 있다.

이러한 국제정치의 변화에 직면하여 패권국 미국은 자국의 글로벌 영향력을 회복·유지하기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 미국은 유럽과 동아시아 및 중동 등에 대한 기존의 관여정책은 기본적으로 유지하면서도, 인도·태평양 지역에서의 역외 균형자 역할을 적극적으로 수행함으로써 중국과 러시아 같은 지역 패권국의 부상을 억제 내지 지연하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 미국의 국가전략에 기존 강대국들과 주요 국가들은 비교적 순응하거나 심각한 도전을 지양하고 있다. 하지만 중국은 고속 경제성장 및 군사력 강화를 통해 적극적이고 공세적인 대외전략을 추진했고, 미국은 이러한 중국의 대외전략을 자국의 글로벌 리더십에 대한 도전으로 인식하게 됨으로써 급기야 미중관계를 투키디데스 함정(Thucydides Trap)에 빚대는 상황에 이르게 되었다.

미국은 2010년 이후 오바마 행정부의 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’를 시작으로 중국에 대한 견제를 본격화하고 있다. 2017년 트럼프 행정부 출범 이후 미국은 ‘중국의 부상’을 지연 내지 억제하기 위해 대중국 강경 정책을 추진했고, 이러한 기조는 2021년 바이든 행정부 출범 이후에도 지속되고 있지만, 향후 몇년 동안은 미중 간 군사적 충돌을 불사하는 패권경쟁으로 확대될 가능성은 높지 않아 보인다. 이는 현재까지의 양국의 대립이 냉전 시 미국과 소련만큼 격렬하지

않고 서로가 전쟁 및 무력충돌을 두려워하며 대규모 진영 대결을 회피하고 있기 때문이다.³⁴⁾ 하지만 중국의 국력신장이 분명하고 미국의 대외전략에 중국이 순응만 할 가능성은 지극히 낮기 때문에 국제정치는 미중 간 전략경쟁의 추세를 상당기간 유지할 것으로 예상된다.

향후 미중 전략경쟁이 어떻게 전개되고 중국은 어떻게 대응할 것인가와 관련해서는 크게 세 가지 유형, 즉 국제질서에 대한 주도권 갈등, 군사적 갈등, 지경학적 갈등으로 대별될 수 있을 것이다.³⁵⁾ 우선 미중관계는 기본적으로 헤게모니 경쟁의 성격을 유지할 것이다. 이는 미국 중심의 자유주의적 질서에 중국이 어떠한 도전을 제기하는지의 문제다. 이와 관련해 중국은 당분간 자유주의적 질서와 상이한 대안적 질서를 내세우지는 않을 것이다. 즉, 미국 중심의 현존 국제체제 하에서 중국은 자신들이 미국을 뛰어 넘을 수 있는 힘(power)을 확보할 때까지는 현재의 자유주의적 질서를 적극적으로 타파하고자 노력하지 않을 것이고, 소위 ‘현상타파’ 국가로 인식될 수 있는 상황은 회피하고자 할 것이다.

미중 간 군사적 갈등 또한 지속될 것이다. 중국은 국가이익 목표를 추구하는 과정에서 자국의 국제적 지위와 위상에 부합하도록 군사력을 직·간접적으로 활용하려 할 것이고 이는 결국 미국과의 군사적 긴장과 갈등을 야기할 것이다. 그 결과 미국과 중국이 각자 자국의 안보를 스스로 지키기를 원하겠지만 양국 간 안보딜레마 작동의 결과 양국 모두 자연스럽게 안보경쟁에 직면할 가능성이 있다. 미국은 대중국 봉쇄정책을 계속해서 추구하겠지만, 중국은 오히려 미국의 대중국 봉쇄를 무력화하고자 노력할 것이다. 특히 중국은 서태평양의 해상교통로에 대한 안정적 접근권을 확보하기 위해 해군력 투자

34) 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 98~100.

35) 이러한 미중 간 갈등 유형은 본 연구의 1년차 연구의 결과를 반영한 것이다. 위의 책, pp. 104~111.

능력과 해외 군사기지 확보에 집중할 것이고, 특히 남중국해를 중심으로 제공권(制空權)확보를 위해서도 노력할 것이다. 따라서 미중 간 군사경쟁이 과거 냉전시기와 같이 광활한 대륙 내부에서 지상군 중심의 군사적 경쟁과 대치로 전개될 가능성은 낮을 것이다.

미중 간 지경학적(geo-economics) 갈등이 심화될 가능성이 높다. 미국과 중국이 경제적 수단을 활용하여 상대방에 대한 전략적 우위를 확보하고자 노력하고 있다. 실제로 트럼프 행정부 시기 미국이 전략경쟁 차원에서 중국의 부상을 억제하기 위해 무역통상 갈등을 활용한 측면이 있다. 그리고 바이든 행정부 출범 이후에도 미중 전략경쟁의 범위가 더욱 확대되고 있다는 점에서 양국 간 지경학적 이익을 둘러싼 경쟁과 갈등은 지속될 가능성이 높다.

나. 강대국의 한반도에 대한 전략적 인식

강대국들은 한반도를 어떠한 전략적 관점으로 바라보고 있을까? 과거 강대국들의 한반도에 대한 전략적 특징은 무엇이고, 향후 미중 경쟁체제에서 강대국들은 한반도에 대해 어떠한 전략적 인식과 행동을 보여줄 것인가? 이러한 질문에 답하기 위해서는 한반도 주변 강대국들이 한반도를 바라보는 전략적 인식에 미치는 요소에 대한 정리가 필요하다. 본 연구에서는 향후 미중 전략경쟁관계에서도 지속될 강대국들의 한반도에 대한 공통된 전략적 인식에 미치는 요소와 배경을 아래와 같이 네 가지 차원으로 제시한다.

첫째, 한반도는 군사적으로 중요한 전략적 가치를 가지고 있다. 한반도는 지정학적 요충지이다. 전통적으로 중국과 러시아의 대륙 세력과 미국과 일본의 해양 세력이 경합하는 전략적 요충지이다. 과거 한반도는 해양으로 진출하려는 국가에게는 부동항을 제공했고, 대륙 진출을 추진하는 해양 국가에게는 병참 전진기지로써 가치가 높았다.

현대 군사무기 체계에서도 한반도가 갖는 지정학적 가치는 높다. 한반도를 중심으로 반경 3,000km 이내에 베이징과 도쿄 등 역내 경쟁국인 중국과 일본의 전략거점이 분포하고 있다. 공군력과 미사일 방어 및 공격체계를 고려할 때 한반도는 대륙과 해양 사이 역내 군사적 전략균형 유지에 중요한 지점이다. 미국에게 한반도는 냉전기 터키의 역할처럼 중국의 팽창을 저지하기 위한 최전선이다. 한반도에 미군이 존재함으로써 미국은 한반도뿐만 아니라 동아시아 및 아시아·태평양 지역의 안보이익을 수호하고 역내 안정을 도모하기를 기대하고 있다.

둘째, 한반도는 강대국들 간 패권경쟁의 열선이었다. 19세기 중후반, 서구 강대국들은 중국과 일본, 동남아시아에 이어 한반도에도 전략적 관심을 가지기 시작했다. 구한말 강대국들은 광물개발권과 철도부설권 등 한반도의 근대화 과정에서 경제적 이익을 탐했고, 중국과 일본 그리고 러시아는 군사적·외교적 이익을 위해 한반도 내륙에서 다른 강대국들과 치열한 전쟁을 마다하지 않았다. 결국 중국과 러시아와의 전쟁에서 승리한 일본은 이를 발판으로 역사상 처음으로 동아시아의 패권국으로 급부상하게 되었고, 전쟁에 패한 중국은 장구한 지역 패권국의 지위에서 물러나게 되는 치욕을 경험했다.

냉전 시기에 한반도는 유럽과 같이 민주진영과 공산진영 간 치열한 대결 전선의 한 축이었다. 탈냉전기에도 한반도는 미중 경쟁체제의 대립선이자 상대에게 양보할 수 없는 저지선이다. 즉 한반도는 근대 강대국들 간 대결의 열선(front line)이자 완충지대였다. 특히 남북한이 각각 미국과 러시아·중국의 핵심 군사동맹국이 되면서 한반도는 어느 일방이 군사적 승리를 통해 점유하기 사실상 힘든 장기 교착상태 즉 군사적 세력균형의 상태가 지속되고 있다.

따라서 한국전쟁 이후 한반도에 대한 강대국들의 일차적인 목적은 한반도가 경쟁 강대국의 일방적 영향력에 편입되는 것을 방지하

고 현상을 유지하는 것이었다. 대표적으로 중국은 대외정책의 핵심 목표로 주변지역, 즉 한반도의 정치·군사적 안정을 상정하고 있다. 미국 또한 냉전기 소련 등 공산주의 세력의 확장을 한반도에서 저지해 동아시아에서 공산주의 세력의 패권을 저지하려 했고, 탈냉전 이후에는 급격히 부상하는 중국이 남북한 모두에 영향력을 확장하려는 시도를 견제하고 있다. 미국이 주한미군의 목적을 지역의 안정유지라고 공식적으로 천명하고 있는 이유이기도 하다. 일본과 러시아 또한 미국과 중국의 영향력 확산을 차단하는 보루로 한반도를 전략적으로 인식하고 있다. 이들 두 국가는 미중에 비해 현상변경 능력이 현저히 부족하기 때문에 한반도의 지정학적 불안정성이 자국의 기존 이익에 심각한 침해를 야기하는 것을 예방하는 것에 관심이 있다.

셋째, 강대국들이 한반도에 대한 전략적 관심을 가지는 또 다른 이유는 북핵문제의 파급영향 때문이기도 하다. 북한의 핵문제는 비단 남북한 간 군사적 의제를 넘어 지역적·국제적 안보 현안이다. 북한의 핵능력 강화는 북한 정권의 생존 수단의 확보 차원에서 시작되었지만, 지난 30년 동안 지난한 북핵문제 해결을 위한 노정 속에서 주변 강대국들이 정치·외교·군사적으로 관여할 뿐만 아니라 유엔을 비롯한 국제사회의 평화구축 노력에 중대한 도전으로 점차 전환되었다. 북핵문제가 강대국들의 전략적 관심을 포섭하는 거시적 이유는 아래와 같이 크게 세 가지 차원이다.

우선 북핵문제는 국제 비확산체제라는 국제레짐에 대한 중대한 도전이다. 북한의 핵무기 보유 시도는 전후 국제체제의 안정성 유지에 크게 기여하고 있는 비확산체제의 불확실성과 불안정성을 증가시킨다. 이는 자연스럽게 기존 핵보유국 중심의 강대국 간 질서 변화를 의미하므로 강대국들은 북핵문제에 대한 전략적 민감도가 높다. 또한 북핵문제는 강대국 간 갈등과 협력을 유발하는 전략적 촉매제이다.

북핵문제의 해법을 둘러싸고 한미일과 북중러 간 외교적 대립이 지속되고 있다. 무엇보다 지구적 패권경쟁을 벌이고 있는 미국과 중국의 갈등과 협력의 중요 의제로 북핵문제가 자리 잡고 있다. 북핵문제가 지속되면서 한반도에서 강대국들이 개입하는 군사적 충돌 가능성도 여전하다. 북한의 핵무기가 미국의 본토와 한국을 직접 겨냥하면서 미국의 대북 선제타격 가능성과 남북한 간 국지적 충돌의 확전 가능성도 완전히 배제할 수 없는 상황이 지속되고 있다.

넷째, 한반도가 강대국들의 전략적 관심사에 포함되는 이유는 한국의 지속적인 국력 증대와 미래 통일한국이 야기할 지역·국제 질서에 미칠 파급영향 때문이다. 해외 기관의 평가에 따르면 한국은 2021년 현재 군사력 평가에서 세계 6위이다.³⁶⁾ 경제력과 관련해 한국은 세계 10위 수준의 국내총생산(GDP) 능력을 당분간 유지할 것이다.³⁷⁾ 이러한 경성국력의 급격한 신장뿐 아니라 한류와 혁신능력으로 대표되는 연성국력의 국제적 경쟁력으로 인해 오랫동안 유지되어 왔던 동북아 4개 강대국 체제의 변화가 가시화되고 있다. 특히 한반도가 통일될 경우 통일한국은 약 8,000만 명의 인구를 보유할 것으로 예상된다.³⁸⁾ 이는 영국과 프랑스를 능가하고 독일에 육박하

36) 특히 최근 5년간 통계를 보면 한국은 국방비 지출 세계 10위권을 유지하고 있다. 또한 한국은 지난 5년 동안 세계 9위의 무기 수출국이자 6위의 무기수입국이었다. "Military powers ranked since 2005 according to Global Firepower," *Global Firepower* <<https://www.globalfirepower.com/global-ranks-previous.php>> (Accessed December 1, 2021); Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2021* (London: Oxford University Press, 2021), <https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-06/sipri_yb21_summary_en_v2_0.pdf> (Accessed December 1, 2021).

37) 국제통화기금(IMF)은 한국 경제가 오는 2026년까지는 국내총생산(GDP) 순위에서 글로벌 상위 10위를 유지할 것으로 내다봤다. "한국, 2026년까지는 세계 10대 경제 유지할 듯," 『아시아경제』, 2021.4.21., <<https://view.asiae.co.kr/article/2021042120240587376>> (검색일: 2021.9.17.).

38) 2020년 기준 한국의 인구수는 5,130만 명으로 세계 28위였다. "2020년 세계 총 인구수는 78억명... 지난해보다 8000만명 증가," 『조선일보』, 2020.6.30., <https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/30/2020063003407.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news> (검색일: 2021.7.12.).

는 수치이다. 글로벌 투자은행 등에서는 통일한국의 경제력과 영향력이 상당히 높을 것으로 예상하기도 한다.³⁹⁾ 따라서 강대국들은 향후 한국과 통일한국과 어떠한 전략적 관계를 형성할 것인지에 대해 관심을 가질 수밖에 없는 상황이 조성되고 있다.

다. 한반도 전략 환경의 특징

미중 경쟁 관계는 미래 한반도 전략환경을 결정짓는 체계적 요소가 될 것이다. 미중관계가 구조적으로 안정화되고 실제 양국의 상호협력수준이 높아질수록 전반적으로 한반도에는 안정적인 대외환경이 구축될 가능성이 높다. 미중 양국이 한반도 문제에 대한 협력을 지속할 가능성이 높아지는 반면, 한반도 문제에 대한 갈등이 양국 관계 전반에 미치는 부정적 영향을 차단하려 할 것이기 때문이다. 특히 미국과 중국이 현재와 같이 한반도 비핵화라는 목표에 대한 공동인식을 지속하고 양국의 상호협력을 통해 평화적인 방법으로 북한의 비핵화를 추진한다면, 한반도의 잠재적 최대 불안정 요인인 북한의 핵문제 해결에 긍정적 기대를 할 수도 있다.

특히 미국과 중국이 북한의 최대 전략적 관심사인 북한의 체제 보장안에 대한 방식과 경로를 합의하고 이를 남북한에 보증한다면, 이는 북한의 비핵화뿐 아니라 고질적인 한반도 안보 불안을 해결하는데 실질적 기여를 할 것이다. 특히 미중의 북한에 대한 체제보장은 북한 지도부로 하여금 자신들의 정치적 미래의 기대 손익을 계산하고 불확실성을 감소하는데 도움이 될 것이다. 즉 역내 초강대국들인 미중의 합의와 협력은 비핵화 협력 대가에 대한 ‘미래의 그림자

39) 미국의 투자회사 골드만삭스는 2050년경 통일한국이 세계 2위의 경제대국이 될 것이라고 발표한 적이 있다. “2050년 통일한국 경제력 세계 2위…2030 열명 중 세명 ‘부담 NO,’” 『이투데이』, 2018.10.8., <<https://www.etoday.co.kr/news/view/1670889>> (검색일: 2021.7.13.).

(shadow of future)'에 영향을 미침으로써 미국의 기만(cheating)에 대한 북한의 우려를 약화시킬 가능성이 있다.⁴⁰⁾

반대로 미중관계가 악화되는 경우에도 한반도 전략환경은 중요한 영향을 받을 것이다. 만약 미중 간 전략경쟁이 심화되어 그 파장으로 인해 동북아 불안정성이 높아진다면, 한반도는 미중의 직·간접적 대결의 공간이 될 가능성을 배제할 수 없다. 특히 앞서 논의한 바와 같이 미중 간 군사적 갈등이 심화되고 그 결과 군사적 충돌이 발생한다면, 양국과 군사적 동맹관계인 남북한은 각각 상대 동맹과 연루(entrapment)의 도전에 노출될 것이다. 하지만 미중 양국의 군사적 대립과 충돌이 한반도 역외인 남중국해 등지에서 발발하는 경우에 한반도에 미치는 직접적인 영향은 제한적일 것이다. 미중 양국이 역외 갈등이 한반도로 확산되어 미중 갈등이 확대(escalation)되는 것에는 신중할 가능성이 높기 때문이다.

특히 미국이 대북전략을 구상하며 중국의 전략적 활용방안을 고려하는 경우에도 한반도 전략환경의 변화는 불가피할 것이다. 미국의 대북 군사행동은 실행 효과 여부에 대한 판단을 떠나 현실화 가능성이 그리 높지 않다. 미국의 군사행동이 초래할 수 있는 다양하고 심각한 영향 때문이다. 따라서 미국은 북한에 대한 외교적 타협과 외교적 강제 중 전략적 선택을 해야만 할 것이다. 이 경우 후자는 미국이 트럼프 행정부와 같이 중국에 대한 간접적 강압(second coercion)의 방식으로 북한의 핵 능력 고도화 노력을 거부하고 북한

40) 북미 간 북핵문제가 순조롭게 해결되는 과정에서 미중 간 갈등이 고조되고 그 영향이 다시 한반도의 전략환경에 영향을 미치는 경우도 가정할 수 있다. 즉 북한이 중국의 영향력과 입장을 고려하지 않으므로써 중국이 자신의 전략적 이해가 침해받을 수 있다고 인식하는 경우다. 미국이 북한과의 관계정상화를 넘어서는 협력 관계를 구축하려 한다면, 중국이 동의하지 않는 방식으로 한반도 통일을 적극 추진하는 경우, 중국은 자신들에 대한 전통적인 지정학적 이해를 미국이 침해하고 있다고 판단할 가능성도 배제할 수 없다. 신중호 외, 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』(서울: 통일연구원, 2018), pp. 178~180.

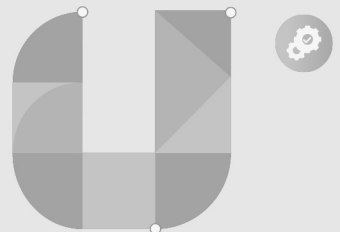
정권을 압박하는 방식이다. 이는 미국이 군사적 수단이 아니라 대중·대북 우세전략(primacy strategy)을 채택하는 경우이다.

미국의 이러한 전략은 두 가지 방향으로 한반도 전략환경에 영향을 미칠 가능성이 있다. 첫째는 중국이 미국에 전반적으로 순응함으로써 미중이 공통의 목표와 기조로 북한의 비핵화를 압박하는 경우이다. 현재와 같은 유엔 안보리 대북제재에 미중의 협력과 유사한 상황이다. 두 번째 경우는 중국이 미국의 강압에 반발하며 북한과의 협력관계를 강화함으로써 북중 연합으로 미국의 강압에 저항하는 경우이다.

두 경우 모두 한반도에서 무력 분쟁이 발발할 가능성은 높지 않을 것이다. 중국은 위 두 가지 경우 모두 한반도의 현상유지를 강력하게 희망하며 전략적 대응을 할 것이기 때문이다. 하지만 북핵문제 해결을 위해서는 전자의 환경이 보다 호혜적일 것이다. 북한이 핵능력을 고집함으로써 얻는 이익보다 손실이 급격히 누적될 것이기 때문이다. 하지만 단기적으로는 외교안보적 자주성을 유달리 강조하는 북한이 전자의 초반 국면에서는 강력한 대응을 할 가능성이 높아 일시적으로 한반도의 긴장이 고조될 가능성이 있다.

미중 간 갈등이 북한 핵문제에서 비롯되는 경우에도 한반도 전략환경은 중대한 영향을 받을 것이다. 만약 북한이 비핵화를 거부하고 핵능력 고도화를 지속하는 가운데, 미국이 증대하는 본토 위협을 차단하기 위해 북한에 대한 제한적인 군사행동을 고려하는 경우가 대표적이다. 중국은 미국의 군사행동이 자칫 확전으로 이어져 북한의 급변사태가 발생하고 동북아의 세력균형이 미국 주도로 재편되는 것을 적극적으로 차단하고자 할 것이다. 따라서 중국의 외교적·군사적 대응을 초래해 한반도 전략환경의 불확실성과 불안정성이 상당한 수준으로 고조될 수 있다.

III. 글로벌 차원의 미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응



본 장에서는 글로벌 차원에서 진행되고 있는 미중 전략경쟁 사례 중에서 한국과 연관성이 있는 이슈를 선택하여 미중 두 강대국이 해당 사례를 둘러싸고 벌이고 있는 전략경쟁의 특징과 그것이 한반도에 미치는 리스크 그리고 그에 대한 한국의 대응을 분석하고 평가한다. 이를 위해 본 장에서는 글로벌 차원에서 전개되고 있는 미중 전략 경쟁 사례 중에서 한반도와 관련성이 높은 다음 세 가지 사례 — 기술 패권 경쟁, 인권 및 제도 갈등, 일대일로 구상 — 를 선정한다.

본 장에서 제시하는 글로벌 차원의 세 가지 사례는 글로벌 차원의 문제에 국한된다기보다는 지역적 차원 혹은 미중 양자관계 차원의 이슈이기도 하다. 기술패권 경쟁은 미중 양자관계 차원의 문제이기도 하지만 글로벌 공급망과 관련이 있다는 점에서 글로벌 차원의 미중 전략 경쟁 이슈라고 할 수 있다. 인권 및 제도 갈등 역시 최근에는 중국의 홍콩 문제와 신장위구르 문제에 집중되어 있지만 미중은 글로벌 차원의 인권 및 제도를 둘러싼 오랜 갈등 경험을 보유하고 있다는 점에서 글로벌 차원의 이슈로 선정하였다. 일대일로 구상은 중국의 유라시아 전략(經略)을 위한 국가발전전략이라고 할 수 있으나, 그것이 포괄하는 범위는 지역적 차원을 넘어 글로벌 차원으로 확대되고 있으며, 미국의 대응 역시 단순히 동아시아 지역에 머무르지 않고 유럽 동맹국들과의 연대와 협력을 강조하고 있다는 점에서 글로벌 이슈라고 할 수 있다.

1. 기술패권 경쟁

미국은 표면적으로 미국의 대중적자 해소와 중국의 불공정한 무역 관행을 변화시키기 위한 조치로 2018년 3월 트럼프 대통령이 대중국 추가 관세 부과를 결정하면서 중국과의 통상분쟁을 시작했다. 그러나 미중 간 통상 분쟁은 군사·기술·체제를 포괄하는 전략적 경쟁

으로 확대되었고 그 근원적 배경으로는 첨단기술 경쟁이 있다.

과거 미소 냉전기의 군사 전용 기술인 핵기술과는 달리 최근 전 세계가 관심을 갖고 있는 5G·6G 통신기술, 빅데이터 분석기술, 인공지능, 양자컴퓨팅, 로봇공학, 첨단 반도체, 우주항공 기술 등 4차 산업혁명을 대표하는 첨단기술들의 대표적인 특징은 민군겸용(民軍兼用, dual-use)이다. 다시 말하면, 이러한 첨단기술 분야에서 앞서 나갈 수 있다면 군사패권과 함께 경제패권을 동시에 달성할 수 있는 것이다.

따라서 중국이 중요한 첨단기술 분야에서 미국과 겨룰 만큼 역량을 키운 점은 결정적으로 미국의 대중국 인식을 바꾼 계기가 되었다. 이는 경제뿐만 아니라 군사 안보에서 미국에 도전할 수 있는 능력을 확보한 것을 의미하기 때문이다. 미중 마찰은 향후 계속될 것이며 이것이 바로 우리가 기술패권 경쟁 사례에 주목해야 하는 이유다.

가. 미중 경쟁과 갈등의 특징

(1) 중국의 부상과 미국의 대중 견제

(가) 중국의 부상과 미국의 경계심

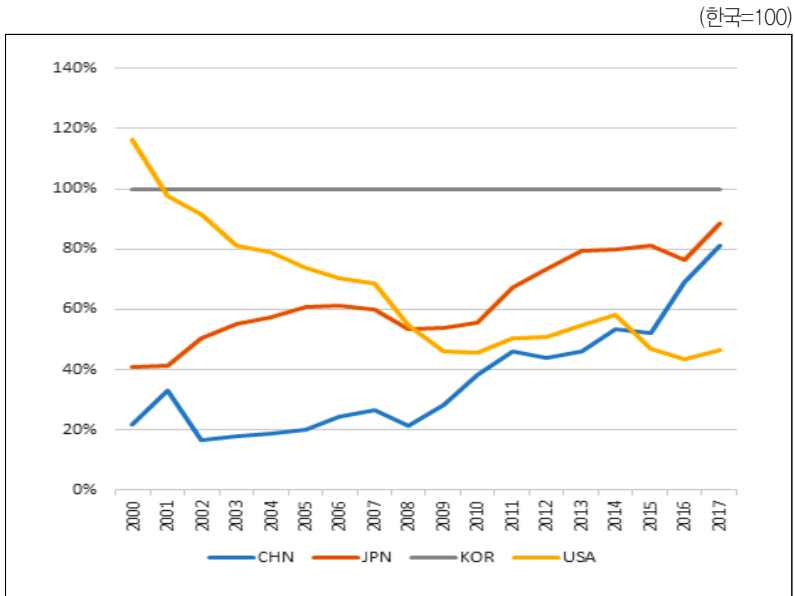
중국은 현재 구매력지수(Purchasing Power Parity: PPP) 기준 실질 GDP, 무역규모, R&D 연구자수, 국제특허 출원 등에서 세계 1위 국가로 부상했다. 이러한 중국의 부상에 대해 미국은 경계심을 보이고 있다. 미국의 대중국 인식을 대표적으로 나타내는 문서가 바로 2021년 3월 3일 백악관이 발간한 「국가안보전략 잠정지침」이다.

「국가안보전략 잠정지침」에서 첨단기술과 중국에 대한 바이든 행정부의 시각을 동시에 확인할 수 있다. 미국은 동 문서에서 첨단기술 발전을 민족주의의 부상, 민주주의의 퇴보, 중국 및 러시아 등

기타 권위주의 국가들과의 경쟁 심화와 함께 미국이 직면한 전례 없는 도전 중 하나로 언급하고 있다.⁴¹⁾ 미국은 글로벌 세력분포의 변화라는 새로운 위협과 씨름하고 있는 가운데, 특히 중국이 급속도로 “공세적으로(assertive) 변모 중”이라고 언급하며, 중국을 “경제, 외교, 군사, 기술력을 결합해 안정적이고 개방된 국제질서에 지속적으로 도전할 잠재력이 있는 유일한 경쟁자”로 명시했다.⁴²⁾

(나) 혁신(Innovation) vs. 개발(Invention)

〈그림 Ⅲ-1〉 기술혁신 생산성 지수



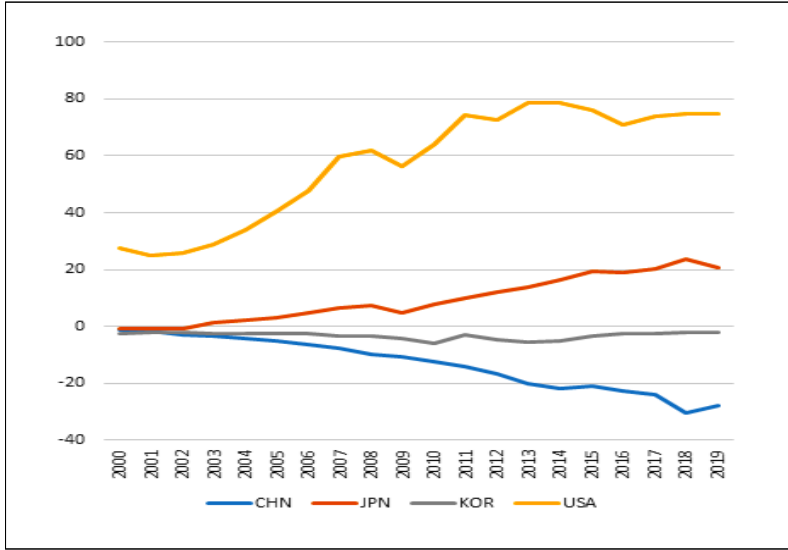
출처: 연원호 외, 『미·중 간 기술패권 경쟁과 시사점』, (세종: 대외경제정책연구원, 2020) p. 89.

41) The White House, “Interim National Security Strategy Guidance,” March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed May 20, 2021).

42) *Ibid.*

〈그림 III-2〉 지식재산권 수지(BoP)

(단위 : current billion US\$)



출처: World Bank, World Development Indicators(WDI), <<https://data.worldbank.org/>> (Accessed May 20, 2021).

이러한 가운데 최근 10년간 중국의 기술혁신 역량은 가파르게 증가하고 있다. 최근 연구⁴³⁾에 따르면 중국은 2015년 이후 기술혁신 생산성 측면에서 미국을 앞지른 것으로 나타난다(〈그림 III-1〉). 이것이 바로 미국이 중국의 첨단기술 분야 성장에 경계심을 갖게 된 이유이며 최근 대중국 제재를 강화해온 직접적 배경으로 이해할 수 있다. 미국은 중국의 원천기술 차단을 목표로 대중국 제재에 나섰다. 지식재산권 수지를 살펴보면 중국의 약점이 원천기술 분야에 있기 때문이다. 미국은 세계 최대 지적재산권 흑자 국가로 흑자 규모가 매년 증가하고 있는 반면, 중국의 지적재산권 적자는 매년 확대되고 있는 것이다(〈그림 III-2〉). 중국의 기술혁신 생산성이 미국을

43) 연원호 외, 『미·중 간 기술패권 경쟁과 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2020).

추월해 빠르게 성장함과 동시에 지식재산권 수지 적자폭이 확대되고 있는 이 두 가지 상반된 사실에서 우리는 중국이 이미 개발된 원천기술을 사용한 응용기술 생산(innovation)에는 강하지만 핵심 원천기술 자체의 개발(invention)에는 약하다는 점을 유추할 수 있다. 즉 최근 급성장하고 있는 중국의 기술혁신은 외국의 원천기술·소재·부품·장비에 의존한 것이라는 점이 중국의 최대 약점이다.

그리고 중국의 부상에 경계감을 갖고 있는 미국은 중국의 약점을 공략하는 전략을 취하고 있다. 이것이 바로 첨단기술을 둘러싼 미국의 탈동조화(tech-decoupling) 전략이다.

(다) 미국의 대중국 견제 수단

미국의 대중국 견제 수단은 크게 세 가지 - 대중국 수출통제, 미국 시장 진입 차단, 중국의 미국내 투자심사 강화 - 로 나뉘볼 수 있다.

첫째, 미국은 2018년 「수출통제개혁법(Export Control Reform Act: ECRA)」을 제정하고, 미국의 국가안보에 중요한 ‘신흥기술 및 기초기반 기술(emerging and foundational technologies)’을 정의하는 작업에 나섰다. 그리고 이 기술목록에 근거하여 철저한 대중국 수출관리를 실행하고 있다. 구체적으로는 거래제한 명단(entity list)을 활용한 수출 통제, 제3자 제재(Secondary Sanction), 최종사용자(End-user) 및 최종용도(End-use) 규제, 중국인과 공동연구 금지 등을 실행 중이다. 특히 눈에 띄는 특징은 「수출통제개혁법」 제정 이후 수출통제 기업 리스트에 포함된 중국기업들이 모두 「수출통제개혁법」에서 주목하는 첨단기술이자 ‘중국제조 2025’ 관련 기업들이라는 점이다. 첨단기술 관련 중국의 부상을 막겠다는 미국의 정책 목표가 분명히 드러나는 모습이다. 또한 미국 내에서 일어나는 기술 이전을 막기 위해 중국인 유학생 심사도 강화했다. 2020년 6월 1일

이후 트럼프 대통령 성명으로 중국 인민해방군 관련 유학생에 대한 비자 제재가 지속되고 있으며, 이 영향으로 2020년에만 약 2,000명 가량의 중국인 유학생이 중국으로 돌아간 것으로 보인다. 이와 관련하여 추가적으로 「2021년도 국방수권법(The William M. Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021)」에서는 중국의 해외인재 영입 정책인 「천인계획(千人計劃)」을 타겟으로 하여 연방정부의 R&D 자금을 받고있는 연구자들의 해외 자금원 조사나⁴⁴⁾ 기술탈취 전력 등의 위험이 있는 중국의 교육기관 리스트 작성을⁴⁵⁾ 명령하고 있다. 수출통제 조치는 가장 빈번하게 활용되는 수단으로 바 이든 행정부에서도 이미 반도체, 슈퍼컴퓨팅, 양자컴퓨팅, 인공지능 분야의 중국기업을 대상으로 네차례 활용된바 있다. 앞으로도 미중 기술 패권 경쟁에 있어 미국의 유용한 정책도구로 활용될 것으로 전망된다.

〈표 III-1〉 미국의 중국기업 수출통제 기업 리스트(entity list) 추가 일자

일자	관련 산업	리스트에 추가된 기업
2018.10.29.	반도체	JHICC(福建省晉華集成電路有限公司)
2019.5.15.	5G	Huawei 본사 및 계열사 포함 68개사
2019.6.24.	슈퍼컴퓨터	Sugon, Higon 등 5개사
2019.8.14.	원자력발전	China General Nuclear Power Corporation과 그 자회사 등 4개사
2019.8.19.	5G	Huawei 해외 계열사 46개사
2019.10.7.	AI	Hikvision, Dahua Tech, iFLYTEK, SenseTime, Megvii 등 28개사
2020.5.22.	AI, 로봇, 사이버보안, 슈퍼컴퓨팅	Qihoo 360, CloudMinds Inc. 등 24개사
2020.7.20.	바이오, 고속철도	Xinjiang Silk Road BGI, Beijing Liuhe BGI, KTK Group 등 11개사

44) Section 223, The William M. Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021.

45) Section 1299C, The William M. Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021.

일자	관련 산업	리스트에 추가된 기업
2020.8.17.	반도체, 5G	Huawei 해외 계열사 38개사
2020.8.26.	ICT, 해저케이블, 건설	CETC-7, CETC-30, Shanghai Cable Offshore Engineering 등 24개사
2020.12.18.	드론, 반도체, 우주항공	DJI, SMIC, NucTech를 포함한 60개사
2021.1.14.	에너지	CNOOC
2021.4.8.	수퍼컴퓨터, 반도체	Tianjin Phytium 등 슈퍼컴퓨팅 및 관련 반도체 설계 7개사
2021.6.24.	반도체, 면화	HoShineSilicon Industry를 비롯한 5개사
2021.7.9.	AI, 감시카메라, ICT	Leon Technology를 비롯한 23개사
2021.11.24.	양자컴퓨팅, 반도체	CoradTechnology, QuantumCTek을 비롯한 12개사

출처: 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점.” (대외경제정책연구원 KIEP 세계경제포커스 21-15, 2021.4.8.), p. 8, <<https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102030000&bid=0004>>의 내용을 재인용 및 업데이트.

둘째는 수입규제다. 수입규제는 바이든 행정부 들어서 더욱 강화되고 있는 모습이다. 앞으로 미국 정부가 활용하기에 따라서는 그 파급효과가 수출통제보다 훨씬 클 것으로 예상된다.

「2019년도 국방수권법」 889조에는 ‘특정통신 및 영상감시 서비스 또는 장비의 금지’ 조항이 있다. 동 조항은 두 단계에 걸쳐 시행되도록 디자인되었는데 첫 번째 단계는 2019년 8월 13일, 두 번째 단계는 2020년 8월 13일 각각 시행되었다. 1단계 조치는 중국 기업 5개사, 화웨이(Huawei), 중싱통신(ZTE), 하이크비전(Hikvision), 다후아 기술(Dahua Technology), 하이테라(Hytera)로부터 미국의 정부기관이 상품이나 서비스를 조달받지 못하게 하는 것이고, 2단계 조치는 이들 5개사의 상품 및 서비스를 사용하는 제3자 기업들의 상품 및 서비스도 미국 정부기관이 조달받지 못하도록 하는 것이었다.⁴⁶⁾

46) 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점,” pp. 8~9, (대외경제정책연구원 KIEP 세계경제포커스 21-15, 2021.4.8.), <<https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102030000&bid=0004>> (검색일: 2021.12.23.).

2단계 조치의 경우 미국 정부에 조달 중인 기업과 그들의 공급망에 있는 기업들까지 모두 영향을 받을 수 있다는 점에서 파급효과가 너무 큰 나머지 록히드마틴(Lockhead Martin), 아마존(Amazon), 애플(Apple), 쓰리엠(3M), 포드(Ford) 등 미국의 주요 기업들 중심으로 트럼프 행정부에 개정 로비 및 압력을 행사했다고 알려졌다.⁴⁷⁾ 그러나 미국 정부는 중국의 첨단기술 기업을 미국의 핵심 인프라와 시스템으로부터 분리시켜야 한다며 끝까지 개정이나 연기 없이 시행을 밀어붙였다. 하청업체를 제외하고 2019년에만 약 10만여 기업들이 6,000억 달러 규모의 상품 및 서비스를 미국 정부기관에 조달한 것으로 집계된다는 점에서 지금은 시행 초기이지만 향후 파급효과가 점점 확산될 것으로 우려된다. 예를 들어, A 이동통신회사가 화웨이 5G 장비를 사용하고 있는데 만약 B 기업이 A 이동통신회사의 5G망을 사용하고 있다면 B 기업은 미국 정부기관에 상품이나 서비스를 조달할 수 없게 되는 것이다. 영국이 2027년까지 3조 원(20억 파운드)이나 들여 화웨이 장비를 축출한다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.⁴⁸⁾

이러한 가운데 바이든 행정부 들어서 새로운 수입규제 조치가 발효되었다. 2021년 3월 22일 미국 내 정보통신서비스 공급망을 보호하기 위한 「행정명령 13873」의 최종 규정(「정보통신 기술 및 서비스 공급망 보호(Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain)」)이 발효되었는데 이는 기존의 수입규제를 크게 강화한 조치다.⁴⁹⁾

47) “The U.S. Tech War With China Is About to Get Messier,” *Bloomberg*, June 10, 2020, <<https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2020-06-10/supply-chain-latest-u-s-china-tech-war-is-about-to-get-messier>> (Accessed May 20, 2021).

48) “Huawei 5G kit must be removed from UK by 2027,” *BBC*, July 14, 2020, <<https://www.bbc.com/news/technology-53403793>> (Accessed May 20, 2021).

49) 동 규정은 2019년 5월 15일 트럼프 전 대통령이 서명한 「정보통신 기술 및 서비스 공급망 보호(행정명령 13873)」을 구현하기 위해 채택했다. “Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain,” *Federal Register*, vol. 86,

제재 대상 기업의 범위가 「2019년도 국방수권법」 889조의 5개 기업에서 적국(foreign adversaries)의 관할권에 속한 모든 정보통신 기술(ICT) 기업으로 확대되었다는 점, 미국 내 규제 적용을 받는 대상도 정부기관에서 민간 사업자에까지 확대되었다는 점, 그리고 규제 대상 품목도 웹캠, 드론, 모뎀, 게임 등 전 ICT 품목으로 확대되었다는 점이 큰 특징이다. 적국의 정의는 홍콩을 포함한 중국, 러시아, 베네수엘라, 쿠바, 이란, 북한을 포함하고 있으며 향후 추가될 수 있다. 미국 상무부 장관은 미국 관할권 내 당사자가 적국 내 당사자와 미국 국가안보에 '부당하거나 용인할 수 없는 위험'을 야기하는 ICT 관련 거래를 할 경우 검토·금지·수정할 수 있는 권한을 부여받게 되었다. 또한 핵심 ICT 인프라 관련, 무선통신·위성·케이블·핵심 네트워크 시스템 관련, 데이터 호스팅 또는 컴퓨팅 관련, 인터넷과 연결된 센서·웹캠·라우터·모뎀·드론·무인비행기 관련, PC 앱·모바일 앱·게임 앱·웹 기반 앱 관련, AI 머신러닝·양자컴퓨팅·자율시스템·첨단 로봇공학 관련 소프트웨어, 하드웨어를 포함한 모든 상품이나 서비스와 연관된 거래가 규제 대상 품목에 포함되었다.⁵⁰⁾

셋째는, 중국의 미국내 투자심사 강화다. 미국은 「2019년도 국방수권법」에 「외국인투자위험심사현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act: FIRRMA)」을 제정하고 외국인투자심의위원회(Committee on Foreign Investment in the United States: CFIUS)의 권한을 강화했다. 「외국인투자위험심사현대화법」은 특정 국가를 규제 대상으로 명시하지 않았으나 사실상 중국의 대미 투자를 규제하기 위한 수단으로 활용되고 있다.

no. 11 (2021), <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-01-19/pdf/2021-01234.pdf>> (Accessed May 20, 2021).

50) "Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain," *Federal Register*, vol. 86, no. 11 (2021), <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-01-19/pdf/2021-01234.pdf>> (Accessed May 20, 2021).

「외국인투자위험심사현대화법」 제정 이전에는 미국 기업에 대한 외국인의 지배적인 M&A만을 외국인투자위원회가 심의하였으나, 「외국인투자위험심사현대화법」 시행으로 핵심 기술, 핵심 인프라, 민감한 개인정보(Technology, Infrastructure, Data: TID, 이하 TID)⁵¹⁾와 관련된 사업일 경우 지분율에 상관없이 외국인 투자를 사전 심사하게 되었다. 또한 외국인의 미국 내 투자뿐만 아니라 미국 내 영업의 경우도 TID와 관련성이 있을 경우 영업허가를 취소할 수 있게 되었다. 대표적인 예로, 2020년 미국 정부는 TID 중에서도 미국 시민의 민감한 정보와의 관련성을 근거로 중국계 어플리케이션인 틱톡(TikTok)과 위챗(WeChat)에 대한 규제를 실시한 바 있다. 바이든 행정부가 들어선 이후에도 이러한 기조는 이어지고 있으며, 2021년 3월 17일 연방통신위원회(Federal Communications Commission: FCC)는 미국인의 민감한 데이터 수집의 가능성을 이유로 중국연합통신(China Unicom), 퍼시픽 네트워크(Pacific Networks), 콤넷(ComNet)의 미국 내 영업허가 취소 절차에 돌입하였다.

최근 미국은 특정 중국기업에 대한 금융제재 움직임도 보이고 있다. 그간 미국 재무부 해외자산통제국(Office of Foreign Assets Control: OFAC)은 홍콩의 자치권 및 민주주의 문제, 신장위구르의 인권문제와 관련하여 특정 중국 인사들에 대한 금융제재를 실행해 왔으나, 미국 내에서 이러한 방식이 실효성이 있는가에 대한 의문이 제기되면서 새로운 방식의 금융제재가 도입돼야 한다는 목소리가 대두되고 있다.⁵²⁾ 이에 앞으로는 개인보다는 특정 기업을 대상으로 한 금융제재로 확대될 가능성이 커 보인다.⁵³⁾

51) TID는 Critical Technology, Critical Infrastructure, Sensitive Data의 약자이다.

52) “Interview: Former NSC director Lisa Curtis on America’s Indo-Pacific strategy,” *Axios*, 2021.2.8. <<https://www.axios.com/lisa-curtis-cnas-indo-pacific-strategy-trump-biden-85575e88-0c76-473e-b85a-8a76ae2dbcd8.html>> (Accessed May 20, 2021).

53) 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점,” p. 11.

미국은 2020년 5월 연방퇴직연금의 중국 주식 투자 차단, 2020년 7월 중국 본토 기업들의 자본이동 창구인 홍콩의 특별지위 철회, 2021년 3월 「외국기업책임법(Holding Foreign Companies Accountable Act)」 발효를 통한 중국기업의 회계감사 도입 등을 이미 실시했다.⁵⁴⁾ 앞으로는 이에 더해 중국의 인민해방군 관련 기업에 대한 금융투자 규제를 중심으로 금융제재가 확대될 가능성이 커 보인다. 미국의 자금으로 미국에 위해를 가할 수 있는 기업을 육성해서는 안 된다는 논리다.

재무부는 2020년 12월 14일 비SDN 메뉴 기반 제재 리스트(Non-SDN Menu-Based Sanctions List)를 새롭게 도입하고 중국 공산주의 군사기업에 대한 제재(Non-SDN Communist Chinese Military Companies Sanctions: NS-CCMC, 이하 NS-CCMC) 프로그램을 운용하고 있다. 2021년 1월 11일 발효된 「행정명령 13959」에 따라 NS-CCMC 리스트에 오른 이들 기업의 주식에는 더 이상 투자할 수 없게 되었고, 이미 투자된 자금은 2021년 11월 11일까지 회수해야 했다.⁵⁵⁾ 그러나 2021년 1월 12일에 새롭게 NS-CCMC 리스트에 추가된 샤오미(Xiaomi)와 루오쿵 테크놀로지(Luokung Technology Corp.)가 미국 내 소송을 통해 중국인민해방군과 관련성이 없음을 인정받게 되면서 바이든 행정부는 기존 리스트와 법·규정에 대한 재검토를 하게 된다.⁵⁶⁾

이후 2021년 6월 3일 바이든 행정부는 「행정명령 14032」를 통해 재무부의 NS-CCMC 리스트를 개정하여, 리스트명을 NS-CMIC (Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies List)로 바꾸고, 기존 44개 기업 중 일부 삭제 및 추가를 통해 59개 기업

54) 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점,” p. 12.

55) 위의 글, p. 12.

56) “‘화웨이’는 노, 샤오미는 오케이?’ 미 법원 결정 배경,” 『아시아투데이』, 2021.5.26., <<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20210526010013831>> (검색일: 2021.12.1.).

으로 그 제재 대상도 확대하였다.⁵⁷⁾ 2개월의 유예기간이 끝난 2021년 8월 3일부터 미국인(개인 및 법인)에 의한 이들 59개 기업의 신규 주식 매입은 금지되었고 2022년 6월 2일 자정까지는 기존 투자금 전액을 회수해야 한다. 현재는 중국의 군산복합체 관련 기업에 대해서만 금융투자 제재가 이뤄지고 있지만, 향후 미국의 정책목적에 따라서 중국의 첨단기업에 대한 미국인의 투자금지रो까지 확대될 가능성도 큰 상황이다. 특히 미국 정부가 단순히 중국 인민해방군과의 관련성 여부만으로 금융투자 제재를 판단하게 될 경우 제재대상 기업의 군 관련성 입증의 모호함뿐만 아니라 제재대상의 범위가 상당히 넓다는 점에서 글로벌 통상질서의 불확실성은 더욱 증폭될 것이다.

(2) 중국의 대응

이러한 미국의 제재에 대해 중국은 단기적인 티포탯(tit-for-tat) 전략이 아닌 장기적 포석의 ‘새로운 대장정’ 전략으로 대응하고 있다. 중국은 2021년 3월에 개최된 양회(兩會)에서⁵⁸⁾ 「14차 5개년 계획(2021~2025)」과 「2035 중장기 발전전략」을 통해 ‘쌍순환 발전전략’과 ‘기술혁신’을 강조하였다. 이는 경제적 자립자강(自立自強)과 기술적 자립자강을 이루겠다는 전략으로 이해될 수 있으며, 이에 더해 장기적 안목에서 법·제도 정비를 단계적으로 진행해오고 있다.

57) “Addressing the Threat From Securities Investments That Finance Certain Companies of the People’s Republic of China,” *Federal Register*, June 7, 2021, <<https://www.federalregister.gov/documents/2021/06/07/2021-12019/addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples>> (Accessed December 1, 2021).

58) 양회(兩會)는 전국인민정치협상회의, 전국인민대표대회를 지칭한다.

(가) 경제적 자립자강: 쌍순환(雙循環, Dual Circulation) 발전전략

2020년 5월 시진핑 주석이 최초로 언급하고, 「14차 5개년 계획」과 「2035 중장기 발전전략」의 핵심 내용이 된 중국 정부의 ‘쌍순환 발전 전략’은 표면적으로 국내순환과 국외순환을 통해 경제성장을 이룩하겠다는 것이다. 그러나 시진핑 주석도 강조하였듯이 쌍순환의 중심은 국내순환에 있다. 미국의 수출입제재, 투자제재, 금융제재와 같은 외부 리스크에 취약한 체질을 개선하겠다는 것이 목적이기 때문이다.

국내순환은 크게 수요와 공급 측면에서 나누어볼 수 있다. 국내순환의 수요 측면에서 중국의 전략은 민간 소비 확대에 있다. 수요 측면의 개혁을 통해 소비와 투자의 확대를 도모하고 이를 통해 중국 경제성장의 양적 증가를 꾀하겠다는 것이다. 그러나 소득의 증가 없이 소비 확대가 불가능하다는 점에서 이는 결국 생산성 향상의 문제와 직결된다. 다시 말하면, 기술혁신을 통한 생산성 향상이 핵심이 된다는 것이다. 국내 순환의 공급 측면에서는 독자적인 국내 공급망 구축이 핵심이다. 미중 간 전략경쟁이 심화됨에 따라 글로벌 공급망 재편 움직임이 있는 가운데 중국은 국내에 자체 산업사슬(Self-reliant Supply Chain) 구축을 통해 대응하겠다는 의미다. 그러나 이 또한 결국 자체공급망 상 현재 갖추지 못한 연결고리를 보완해야 한다는 점에서 기존에 갖추지 못한 기술의 확보가 핵심이다.

(나) 기술적 자립자강: 혁신주도형 발전전략

기술혁신이 향후 중국 경제성장을 좌우할 핵심이 될 것으로 보이는 가운데 이번 「14차 5개년 계획」과 「2035 중장기 발전전략」에서 중국 정부는 2025년까지 R&D 지출을 매년 7%씩 증액하여 연간 연구개발 지출이 GDP의 2.5% 수준에 도달하는 혁신주도형 국가 달성을 목표로 내세웠다. 2020년 현재 중국의 GDP 대비 R&D 지출은

연간 2.4% 수준으로 목표달성이 어려워 보이지 않는다.⁵⁹⁾

상술한 바와 같이 현재 중국은 응용기술 개발에 효율적인 모습을 보이고 있는 반면 원천기술 개발에는 약점을 갖고 있다. 이를 잘 알고 있는 중국은 이번 「14차 5개년 계획」과 「2035 중장기 발전전략」에서 기초연구 강화를 강조했다. 「기초연구 10개년 행동계획」을 책정하고 기초연구 비중을 전체 R&D의 8% 이상으로 상향하기로 했다. 또한 기업의 기초연구에 세금우대를 제공하고 사회적 펀드 등 다양한 방식의 투입채널을 구축하여 기초연구를 지원할 것으로 보인다. 「14차 5개년 계획」과 「2035 중장기 발전전략」에서는 구체적으로 인공지능, 양자통신 및 양자컴퓨팅, 반도체, 뇌과학, 유전자 바이오 기술, 임상의학, 심해·극지·우주 관련 기술을 향후 집중 개발할 분야로 선정하였다.⁶⁰⁾

(다) 중국의 법·제도 정비

최근 중국에서는 미국식 제도를 모방한 수출통제 및 외국인투자 심사 강화 조짐이 보이고 있다. 이것은 지금 당장 어떤 대응을 하기 위해서라기보다 장기적인 안목에서 향후 일어날 조치들에 대한 법적 근거를 마련하는 작업으로 보인다. 2020년 하반기부터 다양한 법·제도를 제정하고 발효한 가운데 아직까지 중국이 공식적으로 새로운 법령에 근거한 제재에 나선 사례가 없다는 점이 이를 반증한다.

미중 간 대립이 첨예한 가운데 중국 정부는 2020년 8월 먼저 ‘수출 금지·제한 기술목록(中國禁止出口限制出口技術目錄)’을 조정하여 수출제한 항목에 첨단기술 분야 23개를 새롭게 추가하였다. 이에 따라 수출금지·제한 항목이 164개로 증가되었는데, 새롭게 추가된 23개

59) 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점,” p. 13.

60) 위의 글.

분야에는 유전자 공학, 3D 프린팅, 항공·우주, 드론, 정보 보안·암호, 인공지능 등 첨단기술 분야가 대거 포함되었다.⁶¹⁾ 2020년 9월 19일에는 중국의 국가·기업·개인의 합법적인 권익을 해치는 외국 기업, 조직, 개인의 대중 무역·투자 활동 등을 제한하기 위해 「신뢰할 수 없는 기업 리스트 규정(不可靠實體清單規定)」도 발표하였다.⁶²⁾ 이는 중국판 수출통제 기업 리스트 등재 기준과 제재수단을 명시한 것으로서 중국의 국가 주권, 안보 및 개발 이익을 침해하거나 시장거래의 원칙을 위반하고 중국 기업 또는 개인에 대한 차별적 조치를 취하여 합법적인 권익을 심각하게 훼손하는 기업은 ‘중국판 블랙리스트’에 포함될 것임을 분명히 하였다.⁶³⁾

향후 중국과의 무역 및 투자의 기존 틀이 변화할 가능성이 큰 상황이다. 중국은 중국판 「수출통제개혁법」이라고 할 수 있는 「중국 수출통제법(中華人民共和國出口管制法)」을 2020년 10월에 채택하고,⁶⁴⁾ 중국판 「외국인투자위험심사현대화법」라고 할 수 있는 「외국인투자안전심사법(外商投資安全審查辦法)」도 2021년 1월 18일에 발효했다. 중국 국가안보에 영향을 주는 기술 수출과 투자에 대한 심사를 강화하겠다는 것이다.

2021년 1월 9일 상무부령으로 「외국 법률 및 조치의 부당한 역외 적용 저지방법(阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法)」도 발효되었다. 이는 부당한 외국법을 따르는 제3국 기업들에 대한 손해배상 청

61) 박민숙·김영선, “중국 「수출 금지·제한 기술목록」 조정의 주요 내용 및 시사점,” (대외경제정책연구원 KIEP 세계경제포커스 20-33, 2020.10.20.), <<https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102030000&bid=0004>> (검색일: 2021.12.23.).

62) 김혜연, “중국, ‘외국기업 블랙리스트’ 규정 발표,” (대외경제정책연구원 CSF중국전문가포럼 이슈&트렌드, 2020.10.5.), <https://csf.kiep.go.kr/issueInfoView.es?article_id=39730&mid=a20200000000&board_id=2> (검색일: 2021.5.21.).

63) 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점,” p. 14.

64) 全国人民代表大会, “中华人民共和国出口管制法,” 『中国人大网』 <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202010/cf4e0455f6424a38b5aecf8001712c43_shtml> (검색일: 2020.11.20.).

구가 중국 내 인민법원에서 가능하도록 하는 법령이다. 피해를 입은 중국기업들에 대한 정부의 지원도 가능하게 하였다. 6월 10일에는 상위법 차원에서 외국 제재에 반대하는 조치를 취할 수 있는 법적 근거를 명확하게 하기 위해 「반(反)외국제재법」을 제정하고 발효했다. 「반외국제재법」은 외국이 자국 법률에 근거해 국제법과 국제관계 준칙을 위반하면서 중국의 국민이나 기업(조직)에 차별적인 조치를 할 경우, 중국이 직·간접적으로 해당 조치의 결정이나 실시에 참여한 외국의 개인·조직을 보복행위 명단(블랙리스트)에 추가할 수 있게 했으며, 시행주체도 최고 정부기관인 국무원으로 삼아 국가 차원에서 반제재조치를 총괄·조정하겠다는 의지를 분명히 했다.⁶⁵⁾

나. 한반도에 대한 리스크

미국과 중국이 국교를 정상화한 후 지난 40년 동안 미국은 중국의 근대화에 대한 지원을 아끼지 않았다. 미국은 많은 중국 유학생을 받아줬고, 중국의 WTO 가입을 도왔으며, 무역 부문에서 양국의 상호의존도는 깊어졌다. 중국의 정치체제, 인권 문제에 대한 우려가 고조되는 상황에서도 양국의 관계를 증시하는 미국의 대중 포용(engagement) 정책은 유지되었다.

그러나 오바마 정권 말기에 이어 트럼프 정권 시절부터 중국과의 경쟁(competition)이라는 관점이 강해졌다. 그 배경에는 미국의 글로벌 리더십이 다방면에서 도전을 받고 있으며, 특히 과학기술적 측면에서 중국의 도전이 있다. 미국은 대중국 무역 적자를 문제 삼았지만 미국은 양국의 지금까지의 협력 관계, 상호의존을 재검토하고

65) 이원석·민지윤, “중국 ‘반(反) 외국제재법’ 통과 및 시행,” (한국무역협회 통상지원센터 통상이슈브리프 No.7, 2021.6.11.), <https://kita.net/pdf/iit/TIB7_China_s_Anti-Foreign_Sanctions_Act/index.html#p=1> (검색일: 2021.12.23.).

첨단기술 기업을 중심으로 규제하기 시작했다. 미국이 중국과의 관계를 첨단 과학기술 분야를 중심으로 분리하는 정책을 취한다면 그 영향은 한반도를 포함한 전 세계의 군사, 정치, 외교, 경제 활동 전반에 미칠 수밖에 없다.

현재 미중 간 기술을 중심으로 패권경쟁이 첨예화되는 가운데 우리나라가 직면할 리스크는 크게 경제 블록화, 공급망 재편, 산업정책 경쟁 이 세 가지로 전망된다.

(1) 경제 블록화

첫째, 미중 경쟁이 점차 체제 대결적 양상을 띠게 됨에 따라 향후 글로벌 차원에서 경제적 이익을 넘어선 신뢰 및 가치에 기반한 경제 블록이 형성될 가능성이 커 보인다. 미중 기술패권 경쟁은 미국의 공세와 중국의 방어 양상을 보이는 가운데, 미국의 초당적 반중 감정을 반영한 대중국 견제 정책의 강화로 인해 체제 대결로 확대되고 있다. 특히 미중 간 깊은 경제 상호의존도조차 양국의 대립을 억제하지 못할 정도로 미국의 반중감정은 역사상 유례없이 높은 상황이다.

당연히 미국은 동맹국으로서 한국에 연대를 요구할 것이며, 중국은 한국과의 협력관계 유지를 희망하면서도 미국의 압박에 대응하기 위해 국내 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에서 공산당의 절대적 권위 쌓기에 나설 것으로 전망된다. 미국뿐만 아니라 중국 시장에 동시 접근을 목표로 하는 우리 기업들에게 이는 모두 불확실성을 증가시키는 리스크 요소로 작용할 것이다.

특히 미중 양측의 압박 속에서 선택을 강요당할 수 있다는 점이 가장 큰 우려다. 미국이 반중 경제블록 추진하면서 한국의 동참을 강하게 압박할 경우 한중 경제관계 축소는 필연적으로 보인다. 한국 으로서는 경제적 번영의 토대인 중국 시장을 잃을 수 있는 것이다.

이는 두 가지 경로로 나타날 것으로 보이는데, 첫째는 한국이 미국의 대중 제재에 동참하게 될 경우 대중국 수출 및 중국내 사업에 타격을 받을 것이다. 둘째는 한국이 미국의 앞선 기술력, 금융패권, 제3자 제재, 동맹국 등을 이유로 미국에 적극적·전면적으로 편승하게 된다면 중국의 경제보복도 예견된다.

우선 미국과 중국을 양 진영으로 한 블록화는 일부 핵심 첨단기술 분야를 중심으로 일어날 가능성이 가장 커 보인다. 상술한 바와 같이 미국은 다양한 수단을 활용하여 중국과의 첨단기술 분야의 디커플링(tech decoupling)에 나섰다. 미국은 이미 수출 통제를 위해 14개 분야의 ‘신흥기술 및 기초기반 기술(emerging and foundational technologies)’을 선정하고 수출통제에 나서고 있으며, 2020년 10월 발간된 백악관의 『부상하는 핵심기술에 대한 국가전략 보고서』(*National Strategy for Critical and Emerging Technologies*)는 20개 첨단기술 분야에 대한 육성과 보호 의지를 확실히 했다. 따라서 향후 미국 정부의 중국 첨단기술 기업에 대한 제재는 위 기술 분야를 중심으로 지속적으로 확대·강화될 것으로 전망된다.

최근에는 미중 간 디커플링에 대한 정치권의 초당적 지지와 함께 산업계의 지지 목소리마저 나오고 있다. 전 구글(Google)의 CEO 에릭 슈미트(Eric Schmidt) 등 산업계 인사들이 참여하여 2020년 말에 발간한 『비대칭 경쟁: 대(對)중국과 기술 전략』(*Asymmetric Competition: A Strategy for China & Technology*) 보고서에는 “중국은 산업 스파이 활동, 불법 감시, 공공 부문과 민간 부문 간의 모호한 경계를 활용하여 이익을 취하는 등 미국과는 다른 규칙을 따르고 있기 때문에 양국 간 어느 정도의 디커플링은 불가피하며 바람직하다”라고 언급하고 있다.⁶⁶⁾

66) 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점,” p. 15.

따라서 미중간 기술의 탈동조화는 한국에도 큰 리스크 요인으로 작용할 것으로 보인다. 대표적인 예로, 2020년 미국 상무부는 중국의 화웨이 제재를 대폭 강화한 바 있다. 5월과 8월 두 차례에 걸쳐 화웨이가 미국 기업뿐만 아니라 한국, 일본, 심지어 자국 기업인 중국의 반도체 기업을 포함한 전 세계 모든 기업들로부터 일체의 반도체 공급을 받지 못하도록 제재를 강화한 바 있다. 이는 반도체 설계 및 제조 장비 시장을 미국이 지배하고 있는 반도체 공급망상의 특징을 활용한 제재였으며, 당시 한국의 삼성과 SK하이닉스, 대만의 TSMC, 중국의 SMIC 등은 화웨이와의 신규 거래를 중단할 수밖에 없었다. 향후 미국이 규정한 첨단기술 전 분야로 탈동조화 전략이 확대될 경우 화웨이 사례처럼 미국이 지닌 공급망상의 위상에 따라서 우리 기업이 미국이 제재를 피하기 위해 큰 고객을 잃는 상황도 벌어질 수 있다.

최근 ‘파이브아이즈’가 정보 협력을 넘어서 회원국 간 전략물자 및 첨단기술 관리 협력으로 역할을 확대하고 있는 것도 우리에게 부담으로 작용하는 가운데, 중국마저 미국의 움직임에 대항하여 최근 마련한 법·제도 등을 통해 대응할 가능성이 커지고 있다. 우리 기업이 미국의 대중 제재뿐만 아니라 중국 정부의 제재도 신경써야 하는 상황이 벌어지고 있는 것이다.

(2) 공급망 재편

둘째, 미중 간 기술패권 경쟁은 최근 경제안보의 중요성을 부각시키며 주요국의 공급망 재편 작업에 따른 국제 통상환경을 변화시키고 있다. 첨단기술을 중심으로 한 미중 간 블록화와 다르게 공급망 재편은 공급망 안정화를 위한 다변화 전략이 핵심이라는 점에서 차이점이 있다. 또한 미중 간 전략경쟁은 공급망의 불안정을 이끄는

요소 중 하나는 맞지만 유일한 요인은 아니다. 글로벌 공급망의 상호 의존도가 심화된 가운데 ‘Just in Time’이 아닌 ‘Just in Case’에 대비하기 위해서 최근 주요국은 자체적인 국내 생산역량 강화와 함께 합종연횡식의 공급망 다변화 전략에 나서고 있다.

공급망 재편 작업은 모든 제품의 완전한 미중 간 분리를 목표로 하고 있지 않으며, 현실적으로 양국은 서로를 완전히 배제한 공급망 구축이 불가능할 것으로 보인다. 2020년 1월 양국이 서명한 미중 1단계 합의에 의해 중국은 대미국 수입 규모를 확대하고 있으며, 금융시장도 단계적으로 개방함에 따라 미국의 금융기관들도 중국시장 진출을 확대하고 있는 상황이다.

사실상 미중 양국 모두 국가 안보전략적으로 중요한 품목에 한정하여 공급망 재편을 꾀하고 있다고 보는 것이 맞다. 미중 간 디커플링은 특정 첨단기술과 관련된 공급망을 위주로 나타날 것으로 전망된다. 실제로 바이든 대통령은 2021년 2월 24일 「행정명령 14017」를 통해 100일간 반도체, 배터리, 희토류, 의료·의약품의 공급망 리스크를 파악하도록 지시하고 6월 8일 조사 결과 보고서(“Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017”)를 공개하였다.⁶⁷⁾

동 보고서에서는 경제적 효율성만 고려한 분업화로 미국의 제조업이 붕괴되었다는 시각과 함께 제조역량이 결국 혁신(innovation)으로 이어진다는 시각에 근거하여 새로운 지속가능한 성장전략의 필요성을 역설하였다. 특히 미국은 제조 역량의 부재, 질적 성장을

67) The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017,” June 8, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

위한 인센티브 제공 부족, 정부의 전략 부재, 공급원의 집중화, 제한적 국제 공조를 현재 미국이 갖고 있는 문제점으로 파악하였다. 이를 해결하기 위해 국내 제조 및 R&D 역량 강화, 교육과 환경 등 질 높은 시장구조 개발, 정부의 역할 강화, 국제통상규범 강화, 동맹과 협력 강화 등을 해결책으로 제시하였다. 요약하면 단기적으로는 4대 주요품목의 원활한 공급을 위해 동맹국들과 협력하여 미국 내에 생산 시설을 강화하겠다는 것이며, 장기적으로는 R&D와 정부의 정책을 통해 자체 경쟁력을 확보하겠다는 것이다.

중국도 2021년 1월 29일 「기초 전자부품 산업발전 행동계획 2021~2023」을 내놓는 등 구체적인 자체 공급망 구축에 나섰으며, 미국산 원천기술 공급이 차단될 경우를 대비하여 우리나라, 일본, EU와의 협력을 강화하려는 것으로 보인다. 중국은 2020년 12월 30일 「EU·중국 포괄적 투자협정」에 합의하였으며, 2021년 3월 9일 역내포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP, 이하 RCEP) 회원국 중 가장 먼저 RCEP을 비준한 바 있다.

공급망 재편은 경제 논리와 함께 안보 논리를 따른다는 점이 가장 큰 특징이다. 탄력적 공급망의 구축은 만약의 위기에 대비한 중복성 구축이 핵심이라는 점에서 필연적으로 비경제적 비용을 동반한다. 글로벌 공급망 재편 과정에서 현재 우리나라가 비교우위를 보유하고 있는 일부 산업의 경우 단기적으로 해외시장 확대의 기회를 누릴지 모르지만, 거시적 관점에서 우리 핵심산업의 공급망 취약성 해결과 공급망 재편으로 인해 발생하는 기회비용 및 마찰비용은 위기요인으로 보인다.

(3) 기술경쟁 심화와 각국의 산업정책 강화

셋째, 미중 간 대립의 근본 원인이 기술패권 경쟁이라는 구조적 문제에 있다는 점에서 미중 대립의 장기화는 불가피해 보인다. 이러한 가운데 미국을 포함한 서구의 압박을 받는 중국은 첨단기술의 국산화를 가속화할 것으로 전망되며, 중국을 신뢰할 수 없는 경쟁자로 인식하는 서구는 이에 위협감을 느끼고 첨단기술 분야에서 정부 주도의 산업정책을 확대할 것으로 보인다. 결국 당분간 주요 국가들이 모두 정부 주도로 자국 내 첨단기술 역량 강화에 나설 것으로 전망되는 가운데 장기적으로 첨단기술 분야의 무한경쟁 시대가 펼쳐질 것이다. 따라서 이에 대비한 기술혁신 역량의 글로벌 경쟁력 유지가 우리에게도 사활적 과제가 되었다.

특히 중국의 기술 굴기가 급속하게 진행되는 상황에서 기술적 우위 기간이 단기적으로 끝날 수 있다는 점이 우려된다. 중국은 미중 기술패권 경쟁과 코로나19 확산으로 인한 경제위기를 극복하기 위해 신형 인프라 투자 확대 계획을 발표했다. 중국의 신형 인프라는 크게 5G 통신, IoT를 중심으로 한 정보 인프라, 인공지능 등을 활용하여 기존 인프라를 업그레이드하는 융합 인프라, 원천 과학 기술개발을 위한 혁신 인프라를 중심으로 한다. 중국의 국책연구원인 중국 전자정보산업발전연구원(中國電子信息產業發展研究院, China Center for Information Industry Development: CCID)은 신형 인프라 투자에 중국 정부가 2025년까지 1조 4천억 달러를 투자할 것으로 전망한다. 신형 인프라 투자는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 및 민간 첨단기술 기업인 화웨이, 하이커비전, 알리바바 등이 함께하는 전면적인 프로젝트로서, 자율주행, 스마트공장, 5G 네트워크 장비 및 카메라·센서 설치, 인공지능 소프트웨어 개발 분야에 이뤄질 것으로 보이며, 데이터센터 건설이 핵심이 될 것으로 전망된다. 이와 더불어

어 중국은 제조업 부문의 핵심 경쟁력 향상도 피하고자 한다. 제조 강국 전략 실시에 따라 첨단 신소재, 중대 기술장비, 스마트제조 및 로봇기술, 항공엔진 및 가스터빈, 위성항법시스템 베이더우(北斗)의 산업화 응용, 신에너지자동차 및 커넥티드카, 첨단의료장비와 혁신 약물, 농업기계 장비 제조를 전략적으로 육성할 계획을 세웠다.⁶⁸⁾

미국도 주요 산업 정책을 지원하기 위한 「미국혁신경쟁법(US Innovation and Competition Act, USICA)」을 제정 중이며, EU는 2021년 5월 새로운 산업정책을 내놓고 역내 생산역량 확대에 나섰다. 「미국혁신경쟁법」은 미국의 첨단반도체 산업 육성과 관련된 「반도체 산업 지원법(CHIPS for America Act)」 및 Open-Ran 5G(개방형 무선 접속망) 통신과 관련된 「미국 전기통신법(USA Telecommunications Act)」의 긴급예산조치 규정을 담고 있으며, 첨단 과학기술 진흥과 예산 확보를 위한 「무한 국경(Endless Frontier) 법안」, 대중 포괄적 대항 법안인 「전략적 경쟁법안」과 「중국의 도전에 맞서는 법안」, 국토 안보 및 공급망 관련 조치가 포함된 「국토안보 정부위원회 규정안」 등이 포함되었다. EU는 반도체 및 인공지능과 같은 첨단기술에서 미국 및 동아시아 경쟁자들과의 격차를 좁히기 위해 10년 동안 차세대 디지털 산업을 개발하는데 1,500억 달러 이상의 투자를 약속했다. EU의 2조 달러 규모 코로나19 경제 회복 패키지의 일부로 자금이 지원되는 새로운 ‘디지털 나침반(Digital Compass)’은 2030년까지 EU의 기술적 자율성을 크게 높이는 것을 목표로 하고 있으며, ‘유럽 공동이익 프로젝트(Important Projects of Common European Interest: IPCEI)’와 같은 구체적 정책을 통해 반도체, 배터리와 같은 첨단 부분의 역내 산업 역량 확대도 추진 중이다.

68) 中国电子信息产业发展研究院, 『“新基建”发展白皮书』(北京: 中国电子信息产业发展研究院, 2020).

결국 주요국들이 모두 공격적인 산업정책을 통해 자체적인 기술 및 생산 역량 확보에 나선 가운데, 장기적으로 첨단기술 분야의 글로벌 시장 경쟁의 심화와 함께 각국의 기술 교류에도 제약이 발생할 가능성마저 존재하는 상황이다. 특히 주요국이 자국 내 경쟁력 강화를 목표로 하는 기술 및 산업 분야가 반도체, 대용량 배터리 등 우리나라가 현재 주력으로 하는 분야라는 점에서 우려된다.

다. 한국의 대응 및 평가

우리는 향후 장기간 계속될 미중 간 전략경쟁 시대에 ‘안보가 경제에 우선한다’라는 인식 아래 당분간 경제적으로 비합리적인 선택을 해야만 하는 상황이 펼쳐질 수 있다는 점에 유의해야 한다. 미국의 「국방수권법」과 중국의 「반외국제재법」을 필두로 안보를 목적으로 한 다양한 규칙 만들기가 미중 간 이미 시작되었다. 이러한 규칙 형성의 움직임을 읽고 해석할 수 있는 능력이 국가 경쟁력의 차이로 이어질 수 있는 시대가 된 것이다.

미국의 대소련 봉쇄(containment)와 같은 명확한 하나의 대중국 전략 개념은 아직 나오지 않았지만, 중국의 영향력에 대한 ‘반격’과 ‘다변화’를 키워드로 다양한 대중 정책이 이미 실시되고 있는 상황이다. 미중 디커플링이 진행될수록 우리의 편익 요인이 감소할 것이라는 점에서 이의를 표할 전문가는 없겠지만, 이러한 가운데 중국이 글로벌 공급망에서 배제되고 그로 인한 빈 자리를 한국이 차지할 수 있다는 점에서 기회요인이 없다고도 할 수 없다.

(1) 기회 요인

(가) 중국 발전 억제

우선 미국이 첨단기술 분야 경쟁자로 등장한 중국을 견제함에 따라서 중국기술의 성장 속도가 늦어지면서 한국에게 기회요인으로 작용할 수 있을 것으로 보인다. 그간 중국기업들과 한국 기업들 간의 경쟁이 점점 치열해지는 상황에 직면했었다는 점을 감안하면, 이를 잘 활용하여 우리 기업들이 독자적·우월적 기술 영역의 확대 및 심화를 이뤄낼 경우 당분간 한국 기업들이 반사이익을 얻을 수 있을 전망이다.

실제로 미국은 2020년 12월 중국의 대표적인 반도체 파운드리 SMIC를 수출통제 기업 리스트에 등재하고, SMIC가 10nm 이하 첨단 반도체 생산에 필요한 네덜란드 ASML사의 EUV 장비 수입을 할 수 없도록 하였다. 이에 따라 현재 10nm 보다 정밀한 반도체를 생산할 수 있는 대만의 TSMC와 한국의 삼성전자는 중국과 기술 격차를 더욱 벌릴 수 있게 되었다. 현 시점에서 반도체 파운드리 부분에서 우리 기업과 중국의 기술격차가 대략 4년 정도 나는 것으로 분석되는 가운데, 중국이 4년 후 10nm 미만급 첨단 반도체를 생산할 수 있게 된다 하더라도 대만과 한국은 훨씬 앞선 기술을 이미 확보할 것으로 전망된다.

중국의 기술 개발을 억제하는 또 하나의 중요한 요소는 주요국에서 확산되고 있는 외국인 투자심사 강화 추세이다. 2018년 미국이 「외국인투자위험심사현대화법」을 만들어 외국인투자심의위원회의 외국인 투자심사 기능을 강화한 이후 일본과 유럽을 중심으로 미국의 정책에 동참하는 기조가 확산되고 있다. 이들 국가들은 중국을 명시적으로 타겟으로 한 것은 아니지만 외국인 투자심사법 개정을 통해 실제로는 중국의 공격적인 자국 기업 인수를 저지하고 있다.

〈표 III-2〉 주요국의 외국인투자 심사 강화 동향

	캐나다	영국	프랑스	독일	이탈리아	일본
투자심사 강화 일자	'20. 4. 18.	'20. 6. 23. '20. 11. 11. '21. 4. 29.	'20. 4. 29. '20. 7. 23. '21. 12. 1.	'20. 5. 20. '20. 6. 18.	'20. 10. 11.	'19. 11.

출처: 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점,” p. 11의 내용을 바탕으로 업데이트하였음.

특히 과거 유럽은 중국의 급성장하는 거대 시장에 매력을 느끼고 경제 관계 확대에 적극적이었지만 2016년경을 기점으로 대중 경계감을 보이고 있다.⁶⁹⁾ 유럽의 우려는 주요 첨단기술기업이 인수되는 위협과 기술이전의 강요 등 미국이 중국에 갖는 동일한 경계심 이외에도 일대일로 구상으로 유럽의 일부 국가가 중국에 포섭되는 것에 있다. 최근 유럽에서도 안보 리스크를 중시하는 목소리가 거세지고 있어 중국과 새로운 거리두기를 모색하는 단계에 들어갔고 이러한 전반적 반중 정서는 중국의 공격적인 M&A를 저지하는 법·제도 정비로 이어지고 있다. 미국의 견제를 받는 중국이 또 다른 기술 선진국인 유럽 및 일본과의 협력을 통해 기술격차 해법을 찾는 가운데 이는 중국의 시도에 찬물을 끼얹는 형국이며 결국 우리에게도 중국과의 기술 격차 유지에 도움이 되는 기회요인으로 작용할 것이다.

(나) 시장진출의 기회

미중 간 기술패권 경쟁으로 인해 첨단기술 분야에서 발생하는 미중 간 디커플링과 블록화는 근본적으로 위기요인이지만 일부 기회요인도 제공할 것으로 전망된다. 세계화로 인한 글로벌 가치사슬 발전과 국제분업 질서에서 최대의 이익을 향유하고 있는 한국 경제에 불필

69) 2016년 중국의 세계적인 독일 로봇회사 쿠카(KUKA) 인수가 계기가 됨.

요한 비용을 발생시킨다는 점에서 근본적으로는 미중 간 기술패권 경쟁이 우리 경제에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 현재 한국이 보유하고 있는 기술경쟁력을 고려할 때 기회 요인도 존재한다. 미국 중심의 첨단기술 네트워크 및 공급망에서 우리의 경제적 이익 발생 가능성이 점쳐지기 때문이다.

미국이 중국을 신뢰하지 못하고 견제하는 상황 속에서 한국이 중국을 대체하여 점유율 및 이익을 제고할 수 있는 부분이 있으며, 특히 4차 산업 주요 분야에서 중국과의 경쟁 없이 글로벌 시장에 진출할 수 있는 점은 기회요인이라고 할 수 있다. 미국 및 서구 시장에서 중국이 퇴출되는 영역에서 한국의 진출이 활발해지면서 경제적 기회가 확대될 수 있는 것이다. 또한 한국이 적극적으로 참여하는 미국 주도의 새로운 기술 표준이 생성될 경우 한국의 산업경쟁력 유지 및 향상에도 도움이 될 것이다.

특히 바이든 행정부의 공급망 재편 움직임은 우리에게 기회요인으로 작용할 수 있다. 즉, 바이든 행정부가 추진하고 있는 ‘Made in America’ 정책은 ‘미국 기업에 의한 미국 내 생산’이 아니라 ‘미국 내 생산’을 의미한다는 점에서 향후 우리 기업이 적극적인 미국 시장 진출의 기회로 활용할 필요가 있다. 또한 미국 정부의 정책 의도가 최종 제품의 미국 내 생산뿐만 아니라 공급망 전체를 아우른다는 점에서 우리 중소기업들의 미국 진출 기회로 작용할 수도 있으며 우리로서는 시장 다변화 측면에서도 의미가 있다.⁷⁰⁾

외교적 측면에서도 한미동맹에 기술협력이 추가되어 강건한 동맹을 통해 전략적·경제적 이해의 증진을 도모할 수 있다. 미국이 대외협력을 제한했던 우주, 원자력 등의 첨단분야 협력에서 한국과의 협력을 허용하면 이는 새로운 시장진출의 기회로 작용할 수 있을 것이다.

70) 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점,” p. 18.

(다) 한국의 전략적 위상 제고

한국의 기술력과 생산력에 대한 평가가 높아지면서 우리의 전략적 위상과 함께 대외 레버리지도 강화될 수 있다. 미중 기술 패권 경쟁이 현재 수준으로 지속될 경우, 미국과 중국은 상호 한국을 자신의 기술 패권 영역으로 유치하려는 노력의 일환으로 첨단 과학분야 공동 연구 및 핵심 기술 이전 등의 혜택을 제공할 수 있다. 미국은 경쟁국 중국에게 빼앗기기 싫은 분야에서 한국과 협력하여 기술 개발 혹은 상용화 시스템을 구축하려고 할 가능성이 있다. 중국의 시각에서도 미중 간 완전한 분리가 이뤄지지 않은 상황에서 비용효율적이라는 점에서 한국과의 경제 및 기술 협력에 매달리려 할 가능성이 충분하다. 중국 입장에서 기술 선진국가 중 상대적으로 자국과 협력이 쉬운 국가로 한국을 분류했을 가능성이 높기 때문이다. 최근 중국이 RCEP, 한중일 FTA, 한중 FTA 강화에 적극적인 모습을 보이는 것도 이와 같은 배경에서 이해될 수 있다.

미국이 중국을 견제하기 위한 탈동조화 정책을 강화할 경우, 한국은 미국이 관심을 갖는 첨단분야에서 중국과 협력하기 어려워질 것이다. 그러나 미국의 대중국 기술경쟁에서 그 파트너로 한국과의 관계 강화가 예상된다. 미국과는 반도체, 인공지능, 5G 통신 등 첨단 기술 분야에서 기술동맹으로 발전시킬 수 있고, 이것은 국제정치경제적 측면에서 한국에 이익이 될 수 있다. 특히 한국이 특정 기술에서 초격차를 유지할 수 있다면 자율적 공간 창출과 함께 기회요인은 더욱 극대화될 것이다. 예를 들어 최근 반도체 및 배터리 공급망 재편에서 보듯 안정적 공급망 구축이라는 점에서 미국이 한국을 중시하게 될 가능성이 크며, 이는 우리가 일본, 호주, 인도 등 역내 국가들과의 협력 확대에도 도움을 줄 것이다.

또한 앞서 제시한 바와 같이 미국이 안보적 차원에서 타국과의 협력을 제한했던 우주, 원자력 등의 민군겸용 첨단분야에서 한국과의 협력을 허용할 가능성도 크다. 실제로 2021년 5월 한미정상회담 공동선언문에서는 해외 원전시장에서의 한미 간 협력뿐만 아니라 민간 우주 탐사, 과학, 항공 연구 분야에서 파트너십을 강화하기로 약속하고, 한국의 「아르테미스 약정(Artemis Accords)」 서명을 위해 협력할 것을 명시하였다.⁷¹⁾ 또한 2021년 9월 15일 발표된 호주, 영국, 미국 3자 간 안보동맹인 오커스(AUKUS) 창설은 인도·태평양 지역의 평화와 안정 유지를 명목으로 호주가 핵추진 잠수함을 보유할 수 있도록 관련 기술을 미국이 지원하는데 합의함으로써 큰 시사점을 던졌다.

(2) 한국의 대응

그간 한국은 ‘안보는 미국, 경제는 중국’이라는 전략적 모호성을 보여왔다. 그러나 미국이 대중국 기술 제재에 나설 경우 전략적 모호성 유지는 불가능할 것으로 보인다. 문제의 본질은 기술의 영역에서 모호성 유지가 유효하지 않다는 점이다.

쿼드, 클린 네트워크,⁷²⁾ 인도·태평양전략 등 큰 틀의 이니셔티브에는 전략적 모호성 유지로 대응이 가능할 수 있을지 모르지만, 특정 산업, 기업, 기술에 대한 미국의 제재는 우리가 따를 수밖에 없는 상황이다. 왜냐하면 미국의 원천기술 경쟁력과 국제통상에 있어 달러화가 가진 위상으로 인하여 미국의 제재를 거스를 경우 우리 기업 및 경제 자체가 생존에 위협을 받게 되기 때문이다. 다시 말해서 첨단 기술과 관련 공급망의 탈동조화가 가속화되고 미국의 대중국 제재가

71) 청와대, “한미 정상 공동성명 전문,” 2021.5.22., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148887708>> (검색일: 2021.5.23.).

72) 바이든 행정부 들어서 ‘클린 네트워크(Clean Network)’라는 이름은 더 이상 사용되지 않고 있지만, 그 정책 기조는 그대로 유지되고 있음.

본격화되면 우리로서는 미국 진영에 서지 않을 수 없게 될 것이다.

바이든 행정부 시기 미중 전략적 경쟁은 경향적으로 심화될 것이다. 미중 사이에서 한국의 외교는 점차 전략적 모호성을 활용한 공간이 줄어들고 선택의 어려움이 증가할 것이다. 한국은 우선 전략적 모호성으로 인해 미중 모두로부터 미국 동맹의 ‘약한 고리’로 인식되는 것에서 탈피해야 한다. 전략적 모호성을 유지할 경우 자칫 사안마다 미중 양측의 압력을 자초할 가능성이 높다. 특히 트럼프 행정부 때와 달리 민주주의, 동맹을 강조하는 바이든 시대에는 적절한 수준의 대외정책 방향의 원칙 설정이 더욱 중요해 보인다. 한미동맹의 기반 위에서 중국과의 전략적 협력도 지속가능한 우리만의 원칙 설정을 우선적으로 모색해야 할 것이다.

중국과의 관계에서는 한국이 민주주의 국가로서 민주주의, 인권, 시장경제, 자유무역, 국제규범을 존중하는 국가임을 좀 더 분명히 밝힐 필요가 있다. 그러한 가치들을 존중하는 국가로서의 한국의 국가 정체성과 외교의 방향을 이해시키고 대외관계에서 가이드라인으로 지켜나갈 것이라는 점을 미리, 그리고 보다 명확히 할 필요가 있다. 단기적으로 어려움이 있더라도 우리 외교의 가이드라인을 지켜나가는 것이 중장기적으로는 한국의 국가이익에 더 도움이 될 것이다.

단기적 피해를 최소화하기 위해서 미중 사이에 유사한 상황과 입장을 공유하는 국가들과 연대할 필요도 있다. 우리의 기본 입장과 원칙을 분명하게 밝히고, 사안별로 이해관계가 같은 국가와 공동으로 목소리를 내야 한다. 안토니 블링컨(Antony John Blinken) 미국 국무장관도 2021년 3월 24일 벨기에 브뤼셀에 있는 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO, 이하 나토) 방문 연설에서 “미국은 동맹국들이 중국과 복잡한 관계를 갖고 있음을 알고 있으며”, “동맹들에 우리 아니면 중국을 선택하라고 강요하지 않을

것”⁷³⁾이라고 언급했다. 하지만 이와 동시에 블링컨 국무장관이 “어떠한 가치를 위해 싸우는지 보여줄 때”라고도 발언했다는 점을 볼 때,⁷⁴⁾ 미국이 향후 자신들과 가치를 공유할 수 있는 민주주의 국가들과 함께 첨단기술 개발과 인프라 구축 및 통상규범을 마련할 가능성을 보여 주었다.

따라서 우리는 미중 사이에서 우리와 유사한 상황에 처했거나 유사한 입장을 견지하고 있는 일본, 호주, 대만, 독일 등과의 협력을 강화하고 미중 간 기술 패권 경쟁에 공동 대응을 추진할 필요가 있다. 특히 국내정치적 계산을 앞세우기보다는 공동의 국제정치적 목적 달성을 위해 일본과의 관계 개선 모색을 진지하게 검토해야 한다. 최근 미국의 인도·태평양전략에 따라 쿼드를 중심으로 동아시아에서 편가르기가 일어나고 있으며, 역내에 위치한 일본이 핵심적 역할을 수행하고 있음에 주목해야 한다. 미국의 동맹국으로서 일본이 무게감을 더해가는 가운데, 2019년 우리나라를 상대로 반도체 관련 수출 규제에 나서는 등 일본이 최근 우리를 중국에 편승하는 국가로 인식하는 경향을 보이고 있다는 점은 우리에게 불리하게 작용할 수 있다. 결국 모든 사안에 있어 모호한 태도로 일관하는 것은 피아(彼我) 구별 없는 오인을 유발하고, 특히 유사 입장국들의 불필요한 오해를 살 여지가 있다.

73) “U.S. won’t force NATO allies into ‘us or them’ choice on China,” *Reuters*, March 24, 2021, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-blinken-nato-china-idUSKBN2BG1KC>> (Accessed May 23, 2021).

74) Antony Blinken, “Reaffirming and Reimagining America’s Alliances,” U.S. Department of State, March 24, 2021, <<https://www.state.gov/reaffirming-and-reimagining-americas-alliances/>> (Accessed May 23, 2021).

2. 인권 및 제도 갈등

최근 인권·제도 갈등이 미중 전략경쟁의 주요 의제로 급부상했다. 이 문제는 한국에게도 중요한 도전을 제기하고 있다. 한국은 이 의제와 관련해 중국과 입장 차이가 있지만 전략적 갈등을 초래할 가능성이 높은 이 의제에 미국의 입장을 지지하는 방식으로 개입하기도 어렵다. 1992년 한중수교 이후 한국과 중국은 상대 내정 문제를 외교 의제로 삼지 않는 원칙을 견지해왔다. 얼마 전까지 이러한 기초를 유지하는 것에 큰 어려움이 없었는데, 미중이 협력관계를 유지했던 것이 이에 도움을 주었다. 그런데 최근 미중갈등이 격화되면서 앞으로도 이러한 기초를 유지할 수 있을지, 아니면 지금까지와는 다른 접근이 필요한지 등의 문제가 제기되고 있다.

이 문제에 대해서는 규범적 정당성에만 기초해 대응하기 어려우며 구체적 상황에 대한 분석에 기초해 이익과 가치의 균형을 실현시키는 접근법이 필요하다. 이 절에서는 이러한 문제의식에 기초해 인권·제도 문제를 둘러싼 미중갈등의 전개양상을 분석하고 이에 대한 한국의 대응을 평가했다.

가. 미중 경쟁과 갈등의 특징

(1) 인권·제도 갈등의 배경

중국의 인권문제가 미중관계에서 주요 의제 중 하나로 다루어져 왔지만, 주요 갈등사안으로 등장한 것은 최근의 일이다. 미국은 1972년부터 중국과 전략적 협력관계를 맺기 시작했는데 이 과정에서 중국의 인권·제도 문제를 의제로 제기하지 않았다. 냉전 시기 소련에 대해 인권 문제를 적극적으로 제기했던 것과는 차이가 있었다. 1978년 중국이 개혁·개방 정책을 결정하고 이를 추진하기 시작한

이후 중국 내부 상황에 대한 접근성이 높아지면서 일부 인권 문제들이 미국 의회나 비정부기구 등에 의해 제기되기 시작했으나, 이러한 문제제기들이 미중관계에 큰 영향을 주지 않았다. 개혁·개방 이후 경제적 자유화가 정치적 변화를 촉진할 것이라는 기대도 있었다.

1989년 6월 천안문사태 이후 상황은 다소 변화되었다. 6월 3~4일 중국 공산당이 인민해방군을 동원해 천안문광장에서 시위를 진행하던 군중을 진압하고 그 과정에 유혈사태가 발생하자, 중국 인권문제가 국제사회의 주요 의제로 부상했다. 여론의 관심과 압력으로 미국 부시(George H. W. Bush) 행정부는 중국에 제재를 가했지만 그 강도는 강하지 않았다.⁷⁵⁾ 1992년 대통령선거에서 빌 클린턴(Bill Clinton) 당시 민주당 후보는 중국 인권문제에 대한 부시 행정부의 소극적 태도를 비판했고, 대통령에 당선된 이후 중국 인권문제를 ‘최혜국 대우(most-favored-nation treatment: MFN)’의 연장과 연계시키겠다는 입장을 표명했으나, 대통령에 당선된 이후 이 연계 정책은 제대로 추진되지 못했고 1994년에 공식적으로 중단되었다. 그 이후 미중 사이에서 인권문제는 정치적이고 관습적 방식으로 다루어졌으며 경제제재 등 물리적 충돌을 동반하지는 않았다.

그 중 대표적 사례가 유엔 인권위원회를 무대로 하는 힘겨루기였다. 1990년 이후 매년 미국 등 서구 국가들 주도로 중국 인권문제를 비판하는 결의안 상정이 시도되었다. 이에 중국은 아시아, 아프리카, 중남미 국가들의 지원을 받아 결의안 상정을 막는 동의안(no-action motion)을 제출하는 것으로 대응했다. 그 중 한 번의 예외(1995년)를 제외하면 중국의 시도가 성공했다. 1995년에도 상정된 결의안은 표결에 의해 부결되었다. 2000년부터 유엔 인권위원회에서 중국의 인권

75) 당시 부시 대통령은 중국에 대한 제재조치를 발표하는 동시에 국가안보보좌관 스코크 로프트(Brent Scowcroft)를 비밀리에 중국에 파견해 미중관계를 안정적으로 유지하겠다는 뜻을 덩샤오핑(鄧小平)에게 전달하는 방식으로 미중관계를 관리했다.

상황을 비판하는 결의안을 상정하려는 시도는 사실상 중단되었다.⁷⁶⁾

미국 정부와 의회는 지속적으로 중국 인권문제에 비판적 입장을 밝혀왔지만 최근까지 이를 대중전략과 직접 연계시키지는 않았다. 그런데 시진핑체제 출범 이후 중국의 인권문제는 다시 국제사회의 관심사로 떠오르기 시작했다. 중국 내에서 시진핑 개인에게 권력이 집중되고 사회와 이념에 대한 통제를 강화하는 변화가 진행되면서 국제사회에서 중국 정치체제에 대한 비판적 여론이 증가했기 때문이다. 2018년에는 헌법 개정을 통해 국가주석 3연임을 금지한 조항을 폐지하고 시진핑이 2023년 이후에도 국가주석직을 계속 맡을 수 있는 길을 열었다. 이러한 일련의 사태는 서구의 기대와는 달리 중국에서 시장경제로의 전환과 대외개방이 정치적 자유화로 이어지지 않을 것이고, 경제성장으로 증가한 국가역량으로 중국 공산당 일당 통치를 강화하고 있으며, 나아가 세계에 중국의 가치와 주장을 강요하는 데 사용할 것이라는 인식을 확산시켰다.⁷⁷⁾

트럼프 행정부는 중국 견제를 위한 정책을 추진하였지만 임기 초반에는 인권보다는 무역과 경제 문제에 초점을 맞추었다. 그런데 2020년 미중 전략경쟁이 본격화되면서 트럼프 행정부도 중국의 인권 문제에 대한 비판 수위를 높이기 시작했다.⁷⁸⁾ 여기에는 인권문제가 미중 경쟁에서 미국이 입지를 강화할 수 있는 영역이라는 점이 중요

76) 티베트에서 종교적 억압에 대한 항의로 승려들이 연이어 분신하는 사태가 발생한 이후(2004년과 2005년) 중국 인권 상황을 비판하는 결의안 상정이 다시 시도되었으나 이 역시 저지되었다. Ted Piccone, *China's long game on human rights at the United Nations* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2018), p. 2.

77) Francis FuKuyama, "China's 'Bad Emperor' Returns," *The Washington Post*, March 6, 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/03/06/xi/?noredirect=on&utm_term=.d6492f02de11> (Accessed June 6, 2021).

78) 이남주, "미중 전략경쟁 어디로 가는가," 『창작과 비평』, 봄호(2021), <https://magazine.changbi.com/q_posts/%eb%af%b8%ec%a4%91-%ec%a0%84%eb%9e%b5%ea%b2%bd%ec%9f%81-%ec%96%b4%eb%94%94%eb%a1%9c-%ea%b0%80%eb%8a%94%a%b0%80/?board_id=3006> (검색일: 2021.12.23.).

하게 작용했다. 2021년 1월 임기를 시작한 바이든 행정부는 대외정책에서 인권과 민주주의 가치를 중시하는 입장을 취하면서 중국 인권 문제는 미중관계나 국제사회에서 더 민감한 문제가 되었다. 2021년 3월 18~19일 미국의 알래스카에서 진행된 미중 ‘2+2회담’에서 진행된 공방전에서 이 점이 명확하게 드러났다. 미국에서는 안토니 블링컨 국무장관, 제이크 설리반(Jake Sullivan) 국가안보보좌관이, 중국에서는 양제츠(楊潔篪) 중국공산당 정치국원, 왕이(王毅) 외교부장 등이 참여한 이 회담에서 중국은 미국의 중국 인권문제 대응에 적극적이고 공세적으로 반격함으로써 이 문제에 대해서도 수세적 위치에만 머무르지 않겠다는 의지를 보여주었다. 중국은 미국 국무부가 발표하는 『국가별 인권보고서』에서 중국 인권을 비판하는 것에 대응해 발간하던 『미국인권기록』을 2020년부터 『미국인권침해보고(美國侵犯人權報告)』라는 제목으로 발간하기 시작했다.⁷⁹⁾

현재 핵심 문제는 미국이 대중국 관계에 있어 인권문제에 어느 정도의 중요성을 부여할 것이며, 이 갈등이 어떤 방식으로 진행될 것인가이다.

첫 번째 문제는 인권이 규범적으로는 정당성이 높은 의제이지만 대외정책에서 가장 우선적 목표가 되기 어렵다는 데서 비롯된다. 인권 의제를 효과적으로 다룰 수 있는 수단도 많다. 상대의 통치정당성을 약화시키고 변화를 유도하는 것이 최선이지만 이러한 접근법이 효과를 거두기 어렵다. 강제적 방식으로 인권을 개선하려는 시도는 더 큰 인권문제로 이어지기도 한다. 그리고 인권갈등은 다른 영역에서의 국가이익에 부정적 영향을 줄 수도 있다. 이러한 요인들로 인해 정책의 일관성을 유지하기 어렵다. 미국은 1990년대 대중국 정

79) 中华人民共和国国务院新闻办公室, 『2019年美国侵犯人权报告』(北京: 国务院新闻办公室, 2020, 3.13., <http://www.xinhuanet.com/world/2020-03/13/c_1125708063.htm> (검색일: 2021.6.6.).

책에서 이러한 딜레마에 직면한 바 있다.

미중 전략경쟁은 이러한 상황을 변화시키고 있다. 미중 전략갈등은 제도와 가치 경쟁의 성격이 강하기 때문에 이 인권·제도 문제가 미국의 대중국전략에서 더 중요한 위치를 점할 것이다. 이는 미국이 반중국연합에 동맹들을 결속시키는 데도 유효한 의제이다. 그렇지만 이에 얼마나 많은 자원을 투입할 것인가는 아직 불분명하다.

두 번째 문제에서의 불확실성은 더 크다. 미국이 중국 인권문제에 공세적 태도를 취하고 있고 중국에 강하게 맞서고 있다. 수사적으로만 보면 갈등의 강도는 크게 높아진 듯 보인다. 그렇지만 미국과 중국 모두 인권·제도 갈등의 악화가 안보와 경제 영역의 이익에 부정적 영향을 미치는 것을 얼마나 감수할 것인가는 불확실하다.

미국이 ‘담론 전쟁’만으로 인권문제의 제기를 통해 얻을 수 있는 것이 많지 않다. 중국의 통치정당성을 약화시키는 효과를 기대할 수 있으나, 이 역시 불확실하다. 오히려 중국 내의 내셔널리즘을 강화시키고 있다. 대중국 인권 공세를 매개로 다른 국가들을 반중국연합에 결속시키는 것도 쉽지 않다. 규범적으로는 미국과 입장을 같이 하는 국가들도 이 문제로 인해 다른 영역에서 중국과의 관계에 부정적 영향을 미치지 않도록 행동할 가능성이 높다. 인권문제와 관련해 중국에 대해 압박을 가하는 것에 따르는 비용도 적지 않은 반면 얻을 수 있는 효과는 불확실하다.

따라서 인권문제에 대한 대중국 공세는 앞으로도 외교적 압박을 중심으로 하며 제한적으로 중국이 비용을 치르게 만드는 수단을 결합하는 방식으로 진행될 가능성이 높다. 물론 이 두 가지 수단 사이의 균형을 유지하는 것이 쉽지 않고 이것이 갈등 전개에 불확실성을 높이는 주요 원인이다. 특히 후자의 수단은 언제든 갈등 강도를 높이는 결과를 초래할 수 있다.

(2) 인권·제도 갈등의 전개

(가) 홍콩 문제를 둘러싼 미중 갈등

2014년 홍콩에서 ‘우산혁명’으로 불린 홍콩 정치개혁 후퇴에 반대하는 대규모 군중운동이 진행되었다. 일국양제 하의 홍콩에서 행정부와 입법부를 어떤 방식으로 구성해야 하는가는 오랫동안 논란이었다. 1997년 홍콩 주권이 중국으로 반환되기 직전에 보통선거를 통해 입법부를 구성하는 제도개혁이 시작되었는데, 중국은 홍콩반환 직전에 제도 변경을 추진한 영국을 강하게 비판했다. 그렇지만 이 개혁의 정당성이 높았기 때문에 중국도 이를 전면적으로 거부하기는 어려웠고, 홍콩 주권반환 이후 입법부에서 보통선거를 통해 선출된 의원의 비중을 증가시켜왔다. 그리고 2004년 중국 전국인민대표대회 상무위원회는 2017년부터 홍콩 행정장관과 입법의원 전원을 보통선거를 통해 선출할 수 있다는 개혁방향을 제시하기도 했다. 그런데 2014년 중국은 ‘애국애항(愛國愛港)’, 즉 중국이 주장하는 일국양제를 수용하는 사람만 후보자가 될 수 있도록 하는 내용을 포함하는 식으로 홍콩 행정장관 선거제도의 개혁을 추진했다. 이에 반대하는 홍콩 시민들이 대규모 저항에 나선 것이 우산혁명이다. 홍콩에서 약 반년 동안 대규모 저항이 진행되었지만, 시민들의 요구는 받아들여지지 않았고 선거제도 개혁안도 부결되었다.

한동안 침체되었던 시민 저항이 2019년 중국 정부가 범죄 혐의가 있는 홍콩인을 대륙으로 송환할 수 있도록 하는 법안 제정을 추진한 것을 계기로 더 큰 규모로 진행되었다. 시위는 3월에 시작되어 6월에 대규모 시위로 발전했다. 홍콩 시민들은 이 법이 일국양제의 근간이 무너뜨릴 수 있다는 우려를 갖고 있었다. 홍콩 당국은 2019년 9월 법안 제정 시도를 무기한 연기한다고 선언했지만, 시민 저항은 이 법안의 완전한 포기와 홍콩에서 민주주의의 전면적 실시를 요구

하는 시위로 확대되었다. 2019년 11월 24일 진행된 지방선거에서 홍콩 민주화를 요구하는 세력이 압승했다.⁸⁰⁾ 중국 정부는 홍콩에서의 시위가 분리주의 세력에 의해 주도되고 있다고 규정하고 이에 강경하게 대응하기 시작했다. 2019년 11월부터 홍콩이공대학을 점거한 시위대에 대한 봉쇄와 진압이 중요한 전환점이 되었다. 그 이후 「홍콩 국가안전수호법」을 제정해 홍콩의 민주화를 주장했던 세력을 더 강하게 단속하고 처벌할 수 있는 법적 근거를 마련하고자 했다. 이 법은 2020년 6월 중국 전인대에서 통과되었다.

미국 국무부가 중국 정부의 대처에 대해 강하게 비판하면서 홍콩 문제는 미중 간의 주요 갈등 사안으로 등장하였다. 미국 하원과 상원은 2020년 7월 1일과 2일 각각 「홍콩자치법(Hong Kong Autonomy Act)」을 초당적 합의로 통과시켰다. 이 법은 미국 국무장관과 재무장관에게 ‘중영공동선언’과 홍콩기본법에 명기된 홍콩의 ‘고도 자치(high degree of autonomy)’를 침해하는 데 책임이 있는 인사들에 대하여 비자 취소와 추방, 재산 거래 금지 등의 제재를 가해야 하는 의무와 이를 위한 권한을 부여했다. 「홍콩자치법」은 제재 대상 인사들과 거래한 금융기관에 대한 제재(세컨더리 제재)도 가능하도록 하고 제재 해제가 대통령의 행정 조치가 아니라 법이 정한 절차에 따라 이루어져야 한다고 규정한 점에서 상당한 제재레짐을 갖추고 있다.

다만 실제 대응에서는 상황변화에 신속하게 대응할 수 있는 행정 명령이 먼저 발동되었다. 트럼프 대통령은 7월 14일 이 법안에 서명하는 동시에 대통령 「행정명령 13936」을 발표했다. 이 행정명령은 홍콩에 대한 특별대우를 중단함과 동시에 재무부가 홍콩의 자유성,

80) 장정아, “모든 것이 정치다: 2019년 홍콩 시위의 기억과 유산,” 『황해문화』, 제105호 (2019), pp. 235~253; 김재형, “청년세대를 통해 본 2019년 홍콩시위,” *DiverseAsia*, vol. 3, no. 1 (2020), <<http://diverseasia.snu.ac.kr/wp-content/uploads/2020/08/%EC%B2%AD%EB%85%84%EC%84%B8%EB%8C%80%EB%A5%BC-%ED%86%B5%ED%95%B4-%EB%B3%B8-2019%EB%85%84-%ED%99%8D%EC%BD%A9%EC%8B%9C%EC%9C%84.pdf>> (검색일: 2021.6.8.).

민주적 절차와 제도를 훼손시킨 행위를 한 사람들의 미국 내 재산을 동결시키는 제재를 가할 수 있도록 했다. 8월 7일 미국 재무부는 이 행정명령을 근거로 11명의 홍콩 문제 관련 인사들에 대한 재산동결 조치 등을 취했다. 이 명단(SDN List)에는 당시 캐리 램 홍콩 행정 장관, 행정장관 비서실장이자 홍콩국가안보보호위원회 사무처장 등의 홍콩의 고위 관료와 시아바오룽(夏寶龍) 국무원 홍콩·마카오사무판공실 주임 등의 중국 중앙정부 관료도 포함되었다. 그리고 「홍콩자치법」 시행 이후 90일 이내에 관련 보고를 하도록 한 요구에 따라 2020년 10월 14일 미국 국무장관은 재무장관과 함께 10명의 제재 대상자 명단(위의 11명 중 현직에서 은퇴한 1인 제외)과 제재 이유를 국회에 제출하였다. 그리고 2021년 1월 홍콩 당국이 2019년 홍콩 시위를 주도했던 인사들을 체포하자 폼페이오(Mike Pompeo) 당시 미국 국무 장관은 이에 책임이 있는 공안업무 관련 인사 6명을 추가로 제재하는 조치를 발표했다. 중국 외교부도 2021년 1월 21일 중국의 주권을 침해하는 행동을 한 28명의 미국 관료를 제재한다고 선언하고, 폼페이오 등 10명의 명단을 발표했다. 이는 행정부 교체로 정부를 떠날 인사들을 대상으로 했다는 점에서 상징적 의미가 더 컸다.

바이든 행정부 출범 이후에도 홍콩 관련 갈등은 계속 확대되었다. 중국은 2021년 3월 11일 개최된 전인대 전체회의에서 「홍콩선거법」을 개정해 행정장관 선출과 입법부 구성 과정에서 선거위원회의 권한을 대폭 강화하고 중국에 비판적 인사들이 입법부 선거에 참여하는 것을 사실상 막았다. 미국은 3월 16일 위 개정법안의 통과를 주도한 전인대 상무위원회 부위원장 14명, 중국공산당 통일전선공작부장 등의 고위직들에 대한 추가 제재조치를 발표하는 것으로 대응했다.⁸¹⁾

81) Antony Blinken, "Hong Kong Autonomy Act Update," U.S. Department of State, March 17, 2021, <<https://www.state.gov/hong-kong-autonomy-act-update/>> (Accessed June 4, 2021).

향후 중요한 문제는 미국이 홍콩 문제와 관련해 해외금융기관(Foreign Financial Institutions: FFI)에 대한 제3차 제재가 발동될 것인가의 여부이다. 「홍콩자치법」은 제재 대상과 거래한 금융기관에 대한 보고를 제재 발표 이후 30~60일 사이에 의회에 제출하도록 했다. 개인에 대한 제재(입국 금지, 재산 동결 등)는 중국에 큰 영향을 주기 어렵지만, 이들과 거래한 금융기관에 대한 제재까지 이루어지면 중국과 미중관계에 큰 충격을 줄 수 있다. 다만 거래가 있다는 사실만이 아니라 ‘중대한 거래(significant transactions)’가 있을 경우에 제재가 발동되는 것으로 규정되어 있고 이 판단과 관련해 행정부에 상당한 재량권을 부여했다. 따라서 이에 대한 결정은 바이든 행정부의 대중국 전략에 의해 좌우될 것인데, 2020년 12월과 2021년 5월 미국 재무부는 이에 해당되는 해외금융기관이 없다는 보고를 제출했다.⁸²⁾

(나) 신장(新疆) 문제

신장 문제는 개혁개방 이후 지속적으로 악화되었다. 2009년 7월 5일 신장위구르자치구 성도인 우루무치(烏魯木齊)시에서는 190명이 넘는 사망자가 발생하는 대규모의 폭력적 충돌이 발생하기도 했다. 신장 문제는 민족 갈등, 종교 갈등, 그리고 국제정세의 영향 등이 복합적으로 작용하기 때문에 해결이 쉽지는 않다. 중국은 신장 지역의 개발과 경제성장을 촉진함으로써 이러한 갈등을 완화시킬 수 있기를 기대했으나, 이는 세속적 문화의 확산에 대한 반발이 증가하고 한족과 소수민족 사이의 경제적 격차도 가시화되면서 단기적으로는 민족 갈등을 더 격화시키는 요인으로 작용했다. 우루무치

82) "Report Pursuant to Section 5(b) of the Hong Kong Autonomy Act," U.S. Department of the Treasury, May 1, 2021, <https://home.treasury.gov/system/files/126/hkaa_report_05182021.pdf> (Accessed June 4, 2021).

사태 이후 후진타오(胡錦濤)가 이끄는 중국공산당은 온건책으로 대응했으나 폭력 사건이 베이징(北京), 쿤밍(昆明) 등의 다른 지역으로 확산되는 불안정한 상황이 계속되었다.

시진핑 체제가 출범한 이후 중국 공산당은 반테러를 핵심 목표로 제시하고 정치적·사회적 통제를 강화하는 방향으로 신장 정책을 조정했다. 2014년 4월 25일 ‘국가안전과 사회안정의 수호’를 주제로 진행된 제18기 중국 공산당 중앙정치국 14차 집체학습에서 시진핑은 “반테러 투쟁은 조국통일, 사회안정, 인민행복을 수호하는 투쟁으로 반드시 견결하고 과단한 조치를 취하고, 엄격하게 타격하고 고압적 자세를 유지하며, 폭력테러분자의 기세를 눌러야 한다.”라고 강조했다.⁸³⁾ 그리고 2014년 5월 28~29일 사이에 진행된 제2차 중공중앙 신장공작좌담회에서 새로운 신장 정책의 방향을 제시했다. 이 회의는 2010년 5월 1차 회의 이후 4년 만에 개최되었는데, ‘사회안정’을 신장정책의 가장 중요한 목표로 제시했다. 2016년 8월에는 천취엔궈(陳全國)를 새로운 신장위구르자치구 당위원회 서기로 임명했는데 새로운 신장 정책을 더 적극적으로 추진하겠다는 의지의 표명으로 해석되었다. 2016년 이후 신장에서 폭력 사태는 뚜렷이 감소되었고 시진핑은 2020년 9월 25~26일 진행된 제3차 신장공작좌담회에서 “실천은 신시대 당의 신장관리 방략이 완전히 정확한 것이라는 점을 증명했고, 반드시 장기적으로 견지해야 한다.”라고 평가했다.⁸⁴⁾

83) 习近平, “切实维护国家和社会安定,” 『人民日报』, 2014.4.27., <<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0427/c64094-24946886.html>> (검색일: 2021.12.1.).

84) 동 좌담회에서 시진핑은 2014년부터 2019년 사이에 신장 지역의 총생산액이 9,195.9억 위안에서 13,597.1억 위안으로 연평균 7.2%가 증가한 점도 성과로 강조했다. “习近平在第三次中央新疆工作座谈会上强调：坚持依法治疆团结稳疆文化润疆富民兴疆长期建疆努力建设新时代中国特色社会主义新疆习近平在第三次中央新疆工作座谈会上发表重要讲话,” 『人民日报』, 2019.9.27., <<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0927/c64036-31876110.html>> (검색일: 2021.12.1.).

대내적으로는 성공적이었다고 평가받는 신장 정책이 대외적으로는 논란을 초래했다. 가장 문제가 된 것은 재교육 캠프(reeducation camp)의 운영이다. 서방의 언론과 비정부기구들은 이 캠프에서 사상전환을 강요하는 등 여러 인권 침해 사례들이 발생하고 있다고 비판해왔다. 2018년 8월 13일 유엔 인종차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Racial Discrimination)에서 게이 맥더걸(Gay McDougall, Committee Co-Rapporteur for China) 특별보고관이 중국이 종교적 극단주의와의 투쟁과 사회안정 유지를 명분으로 신장지역을 대규모 강제수용소(internment camp)로 변화시키고 있다고 비판했다.⁸⁵⁾ 2019년 11월에는 국제탐사보도언론인협회(International Consortium of Investigative Journalists: ICIJ, 이하 ICIJ)가 세계의 17개 언론사와 협력해 중국 신장 정책 관련 ‘내부문건’을 폭로하면서 신장 문제가 본격적으로 국제적 관심의 대상이 되었다.⁸⁶⁾ ICIJ는 ‘China Cables’로 명명한 이 자료에 기초해 재교육 시설에 100만 명 이상이 수용되었으며, 중국 정부가 신장위구르인들을 감시하기 위한 다양한 기술적 통제수단을 사용하고 있다고 주장했다.⁸⁷⁾ 이와 함께 신장위구르인들을 대상으로 하는 출산 통제(birth control), 강제 노동 등 문제도 제기되었다.

중국 정부는 이 주장들을 모두 부정했지만, 미국 의회와 정부는 이러한 주장에 기초해 중국에 대한 비판 강도를 높여갔다. 미국 상원과 하원이 2019년 9월과 11월에 각각 신장위구르인 인권 보호를 목표로

85) “Committee on the Elimination of Racial Discrimination reviews the report of China,” UNHRC, August 13, 2018, <<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23452&LangID=E>> (Accessed June 4, 2021).

86) “Read the China Cables Documents,” ICIJ, November 24, 2019, <<https://www.icij.org/investigations/china-cables/read-the-china-cables-documents/>> (Accessed June 6, 2021).

87) Scilla Alecci, “How China Targets Uighurs ‘One by One’ for Using a Mobile App,” ICIJ, November 24, 2019, <<https://www.icij.org/investigations/china-cables/how-china-targets-uighurs-one-by-one-for-using-a-mobile-app/>> (Accessed June 4, 2019).

하는 법안을 통과시켰다. 전자는 만장일치로 후자는 1명의 반대만 있는 초당파적 합의로 통과되었다. 그리고 2020년 5월 상원이 수정한 「위구르인권정책법안(The Uyghur Human Rights Policy Act of 2020)」이 상원과 하원을 각각 통과했고, 6월 17일 트럼프 대통령이 서명하며 발효되었다.⁸⁸⁾ 이 법은 대통령에게 위구르인의 인권탄압에 책임이 있는 사람의 명단을 의회에 제출하고 이들에 대해 재산동결과 비자 거부 등의 제재조치를 취하도록 했다. 제재조치를 취소할 수 있도록 하는 권한을 대통령에게 부여한 점은 「홍콩자치법」과 차이가 있다. 7월 9일 트럼프 행정부는 천취엔귀 등 주요 중국 관료에 대한 제재 조치를 발표했다.⁸⁹⁾ 2021년 1월 13일에는 강제노동에 의해서 생산된다는 것을 이유로 신장 지역의 목화와 토마토로 만들어진 제품들의 수입을 금지하는 조치를 발표했다.⁹⁰⁾ 국무장관 폼페이오는 임기 마지막 날 일부 연구자나 활동가, 그리고 신장의 독립을 주장하는 해외 망명 세력 등의 주장을 수용해 중국 정부의 무슬림 위구르인들에 대한 반인도적 범죄 행위를 제노사이드(genocide)로 규정한다고 발표했다.⁹¹⁾

88) “트럼프, 중국 제재 ‘위구르인권법’ 서명…中 즉각 반발,” 『연합뉴스』, 2020.6.18., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200618093300083>> (검색일: 2021.12.1.).

89) “美, 시진핑 최측근 제재... ‘위구르족 탄압 책임,’” 『한국일보』, 2020.7.10., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020071008170002611?did=NA>> (검색일: 2021.12.1.).

90) “미국, ‘강제노역’ 중국 신장산 면화·토마토제품 수입 전면금지,” 『연합뉴스』, 2021.1.14., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210114049200009>> (검색일: 2021.12.1.).

91) “Mike Pompeo declares China’s treatment of Uighurs ‘genocide,’” *The Guardian*, January 19, 2021, <<https://www.theguardian.com/world/2021/jan/19/mike-pompeo-china-uighur-genocide-sanctions-xinjiang>> (Accessed December 1, 2021). 신장에서의 중국정부의 행위를 제노사이드로 규정하는 것이 적절인가에 대한 논란이 없지 않았는데 「제노사이드협약(The Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)」에 따르면 제노사이드는 “국민적, 인종적, 민족적 또는 종교적 집단을 전부 또는 일부 파괴할 의도(intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group)로써 행하여진 행위”로 정의되어 있다. United Nations, “Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide,” <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf> (Accessed December 1, 2021).

바이든 행정부 출범 이후에도 이러한 규정은 변화되지 않았다. 바이든 대통령은 후보 시절인 2020년 8월 대변인을 통해 중국의 정책을 제노사이드로 비판해야 한다고 주장했다. 2021년 1월 19일 국무장관 지명자 안토니 블링컨은 상원 청문회에서 중국 공산당이 위구르인들에 대해 제노사이드를 가했다는 폼페이오의 주장에 동의하는 가라는 질문에 “이는 자신의 판단이기도 하다.”라고 답했다.⁹²⁾ 그는 2021년 4월 11일 방송 인터뷰에서 제노사이드라는 규정을 옹호했을 뿐만 아니라 국제사회의 다른 국가들에게 중국에게 위구르인들을 억압하는 데 이용되는 상품이나 서비스를 제공하지 않도록 하는 구체적인 조치를 취할 것을 요구했다. 2021년 3월 30일 발표된 국무부 『국가별 인권보고서』는 중국 신장에서 위구르인들과 다른 소수 종교인들에 대한 “제노사이드와 반인도적 범죄(genocide and crimes against humanity)”가 과거 수년 동안 계속 발생했다고 주장했다.⁹³⁾

바이든 행정부가 임기를 시작한 이후 신장 문제와 관련한 제재는 EU와 공조로 진행되었다. EU는 2021년 3월 22일 4명의 중국 관료에 대해 여행과 경제 제재조치를 취했다. 이는 1989년 천안문사태에 대한 대응 이후 최초의 대중국 제재이었고, EU가 인권 제재레짐을 중국에 적용한 최초의 사례이다. 같은 날 영국, 캐나다도 유사한 제재 조치를 발표했고, 미국도 해외에서 심각한 인권 침해나 부패 사안에 책임이 있는 인사를 제재할 수 있도록 한 행정명령(Executive Order 13818)을 근거로 2명의 중국 관료를 제재했다. 그리고 미국

92) Edward Wong and Chris Buckley, “U.S. Says China’s Repression of Uighurs Is ‘Genocide,’” *The New York Times*, January 19, 2021, <<https://www.nytimes.com/2021/01/19/us/politics/trump-china-xinjiang.html>> (Accessed June 4, 2019).

93) John Hudson, “As tensions with China grow, Biden administration formalizes genocide declaration against Beijing,” *The Washington Post*, March 31, 2021, <https://www.washingtonpost.com/national-security/china-genocide-human-rights-report/2021/03/30/b2fa8312-9193-11eb-9af7-fd0822ae4398_story.html> (Accessed June 4, 2021).

주도로 소위 ‘파이브아이즈’ 소속 국가 외교장관들이 중국의 위구르인 탄압을 규탄하는 공동성명을 발표했다. 이러한 공조 과정에 제노사이드라는 규정은 사용되지는 않았다.

중국은 이에 유럽의회 의원 5명을 포함한 10명의 개인과 4개 기구를 가짜 뉴스를 퍼트린다는 이유로 중국으로의 입국을 금지하고 이들과 관련된 사람이나 기구가 중국 내에서 사업을 할 수 없도록 하는 보복조치를 취했다. 동일한 조치가 영국인, 미국인(US Commission on International Religious Freedom 관련자 2인), 1명의 캐나다 국회의원 등에도 적용되었다.

(3) 제도 갈등

인권·제도 갈등이 구체적 사안을 중심으로 진행되고 있는 것 이외에 미국은 민주주의 국제협력을 앞세워 중국을 고립시키려는 시도도 추진하고 있다. 2021년 3월 12일 발표된 쿼드 정상회의의 공동성명에서는 “보편적 가치에 기초해 평화와 번영을 지키고 민주주의의 복원력을 강화하는 것을 추구한다.”라고 선언했다.⁹⁴⁾ 이러한 맥락에서 ‘G7+’나 ‘D-10’(Democracy 10의 줄임말로 10개의 민주주의 국가 간 협의체를 의미)와 같은 구상도 논의되었다. 이 움직임은 2021년 3월 G7 외교장관 회의에서 이미 시작되었다. 이 외교장관 회의에는 G7 국가 이외에 한국, 인도, 남아프리카공화국, 호주 등의 외교장관도 초청을 받아 참여했다.

G7 외교장관 공동성명에서는 “중국이 인권과 기본적 자유를 존중할 것을 요구한다.”라는 내용이 포함되었고 신장에서의 인권 탄압

94) The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad,’” March 12, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>> (Accessed June 4, 2021).

(재교육 캠프, 강제 노동, 강제 불임 등), 홍콩 선거제도 개혁에서의 민주적 요소에 대한 침해와 민주적 권리 보장을 추구하는 사람들에 대한 탄압 등의 문제를 언급했다.⁹⁵⁾ 이 공동성명에는 G7 이외 국가의 외교장관들이 참여하지는 않았지만 G7가 민주주의 국제협력을 선도하는 시도로 해석될 수 있다. G7 정상회의도 같은 방식으로 2021년 6월 11~13일에 영국에서 진행되었다. G7 정상 공동성명에서 인권, 민주주의적 가치와 민주주의 국가 사이의 협력이 강조되기는 했지만, G7 외교장관 공동성명과 비교하면 신장과 홍콩에서의 인권존중의 필요성을 제시하는 수준에서만 중국을 언급했다. 즉 반중국적 성격은 다소 약화되었다. 그러나 한국 등 G7 이외의 회의 참여 국가들도 서명한 「열린사회성명(2021 Open Societies Statement)」은 인권, 민주주의 가치에 대한 공동의 믿음을 확인하고 이 가치를 실현하기 위한 공동의 노력을 강조했는데⁹⁶⁾ 이는 민주주의 국가 간 협력을 추진하기 위한 정치적 기초가 될 수 있다.

2021년 8월 초 미국 백악관은 12월에 화상으로 바이든 대통령의 공약인 ‘민주주의를 위한 정상회의(Summit for Democracy)’를 개최 권위주의 대응, 부패 척결, 인권 존중 증진 등을 논의하겠다는 계획을 발표했고,⁹⁷⁾ 실제로 12월에 개최된 이 회의에는 대만과 한국 뿐만 아니라 비정부기구도 초청되었다.

95) "G7 Foreign and Development Ministers' Meeting Communiqué," May 5, 2021, <<https://www.gov.uk/government/publications/development-ministers-meeting-may-2021-communication>> (Accessed June 4, 2021).

96) "2021 Open Societies Statement," June 13, 2021, <<https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/07/2021-Open-Societies-Statement-PDF-355KB-2-pages.pdf>> (Accessed June 4, 2021).

97) The White House, "President Biden to Convene Leaders' Summit for Democracy," August 11, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/11/president-biden-to-convene-leaders-summit-for-democracy/>> (Accessed August 30, 2021).

나. 한반도에 대한 리스크

(1) 미중 인권·제도 갈등 전망 - 세 가지 시나리오

미중 인권·제도 갈등의 한반도에 대한 영향을 평가하기 위해서는 이 갈등이 어떤 방식으로 전개될 것인가에 대한 분석이 먼저 이루어져야 한다. 갈등의 난이도와 강도를 기준으로 향후 인권·제도 갈등 전개를 전망하면 다음 세 가지의 시나리오를 도출할 수 있다.

첫째, 갈등이 저강도로 장기간 진행되는 시나리오이다. 이 갈등이 장기적이라는 것은 정체성, 가치 등의 충돌로 다른 영역의 경쟁보다 해결이 어려운 문제라는 데서 비롯된다. 미국과 중국이 추구하는 가치와 제도의 차이는 이익의 교환을 통해서 해결되기 어렵다. 따라서 이 문제가 갈등 의제로 부상하지 않는 경우에는 국가 간 관계에서 큰 변수가 되지 않지만 갈등 의제로 부상하게 되면 해결이 쉽지 않고 장기화될 수밖에 없다. 뿐만 아니라 미국은 이 의제를 국제사회에서 중국에 대한 우위를 확보할 수 있는 주요 수단을 활용하고자 하고 있다. 즉 대중국 전략의 중요한 위치를 차지하고 있다. 중국이 자신의 제도에 대한 자신감을 그 어느 때보다도 강하게 표출하고 있다는 점도 이 갈등이 지속될 수밖에 없는 요인으로 작용하고 있다.

그렇지만 인권·제도 문제를 둘러싼 갈등의 해결이 어렵다는 점이 갈등 강도가 높아지는 것을 제약하는 요인으로도 작용한다. 중국공산당은 최근 주요 갈등 사안으로 등장한 홍콩, 신장 등의 문제에 대해서도 문제는 극단적 분리주의에 있다고 주장하며 강경하게 대응하고 있다. 이 문제에 대한 외부의 압력에 양보할 가능성은 극히 낮다. 중국이 오히려 외부와의 갈등을 대내적 통제력을 강화하는 데 이용하는 방식으로 대응하고 있다. 최근 1~2년 사이 홍콩정책의 변화가 이를 잘 보여준다. 2021년 3월 유럽의회 의원들에 대한 제재도

2020년 말 중국과 유럽이 체결한 「중-EU 투자협정」의 비준 절차가 중단되는 것을 무릅쓰고 진행되었다. 그리고 2021년 6월 10일 중국 전인대 상무위원회에서 통과된 「반외국제재법」도 앞으로 대중국 제재에 대한 더 강경한 대응을 예고하고 있다.⁹⁸⁾

이러한 상황에서 인권·제도 관련 공세의 강도를 높일 경우 문제 해결에 도움이 되기보다는 극단적 대립으로 치닫고 자칫 상태가 통제하기 어려운 방향으로 진전될 수 있다. 그렇게 되면 재재를 가하는 행위자의 정치적, 안보적, 경제적 부담을 크게 증가시킬 것이다. 이러한 방식으로 인권·제도 갈등을 다루기 위한 국제협력도 쉽지 않다. 유럽이 주요 협력대상인데, 유럽 국가들도 자신의 국가이익이나 국제질서의 안정에 부정적 영향을 초래할 수 있는 방식으로 인권 문제에 개입하는 것에는 소극적 입장을 취하고 있다. 예를 들어 2021년 6월 G7 정상회의의 공동성명에서 신장 문제에 대해 미국이 주장한 제노사이드라는 표현을 사용하지 않는 것도 유럽 국가들이 중국을 지나치게 자극하지 않으려는 입장이 반영된 것이다.

따라서 지금까지 미국의 대중국 인권공세는 중국에게 물리적이거나 직접적인 충격을 가하기보다 상대의 통치 정당성을 훼손함으로써 국제무대에서 영향력과 행동을 제약하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 앞에서 설명한 것처럼 미국의 대중국 제재는 특정 개인이나 기구에 초점을 맞추고 있고 세컨더리 제재라는 수단을 갖고 있지만 그 발동에서는 신중한 태도를 취하고 있다. 앞으로도 이러한 상황이

98) 이 법은 3조에서 “외국 국가가 국제법과 국제관계의 기본 준칙을 위배해 각종 구실을 내세우거나 자국 법률에 의거해 우리나라를 억제 혹은 억압하고, 우리나라의 공민과 조직을 차별적으로 규제하고, 우리 국가의 내정에 간섭하는 것에 대해 중국은 상응한 반제재조치를 취할 권리가 있다”고 천명하고 관련 조치를 취할 수 있는 권한을 국무원에 부여하는 내용을 담았다. 「中华人民共和国反外国制裁法」, 2021.6.10., <<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/d4a714d5813c4ad2ac54a5f0f78a5270.shtml>> (검색일: 2021.7.4.).

지속될 가능성이 높고, 그럴 경우 인권·제도 갈등은 장기적이고 저강도적 방식으로 진행될 것이다.

둘째, 인권·제도 갈등이 중강도 혹은 고강도로 진행되는 시나리오이다. 이는 이 영역의 갈등이 상징적이고 외교적 공방을 넘어서 경제적·군사적 충돌을 동반하는 방식으로 진행되는 경우이다. 앞으로 미중 인권·제도 갈등이 강도가 높아질 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 미국과 중국이 여러 영역에서 갈등을 전개하고 있지만, 이 갈등은 지정학적 갈등(대만 문제나 남중국해 문제)을 제외하면 가장 휘발성이 높은 갈등 사안이기 때문이다. 경우에 따라서 정체성이 충돌하는 사안으로 합리적이고 계산에 기초한 행동이 아니라 감성적이고 도덕적 정당성을 내세우는 방식의 상호작용이 전개될 수 있다. 이렇게 되면 국내정치적 변수도 작용해 미중 모두 물러서기 어렵게 된다.

현재로서는 이런 상황이 출현하고 있지 않지만, 미중 전략경쟁이 진행되면서 양국 간 감정이 악화되어가고 있는 상황에서 홍콩이나 중국 내 다른 지역에서 국제적 주목을 받은 인권 사안이 출현할 경우, 미국과 서구 국가들 내에서 이에 적극적 개입을 요구하는 여론이 형성될 수 있다. 홍콩 문제와 관련해 세컨더리 제재 조항이 포함되었는데 이 조항이 발동되면 서로에게 물리적 타격을 주는 방식으로 갈등이 전개되고 미중관계 구조에 큰 변화를 초래할 수 있다. 즉 서로 통치정당성을 부정하고 레짐체인지를 목표로 하는 정책을 추구하게 되는 것인데, 이는 신냉전 상황이라고 할 수 있다. 이러한 갈등이 직접 군사적 충돌로 이어질 가능성은 높지 않지만, 이미 존재하는 군사적 갈등을 격화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

셋째, 인권·제도 갈등이 관습화되는 것이다. 인권·제도 문제가 계속 갈등 사안으로 남아 있지만 당사자들이 모두 예상할 수 있는 방식으로 갈등이 진행되고 관리되는 상황이다. 첫 번째 시나리오와

비교할 때 또 다른 차이는 이와 관련한 국제협력이 약화되는 것이다. 사실상 인권·제도 문제에서 대중국 압박이 풀리는 시나리오이다. 국제관계에서 인권·제도 문제를 중심 의제로 유지하는 것은 쉽지 않다. 인권·제도 문제보다 국가이익에 더 직접적이고 큰 영향을 줄 수 있는 사안들이 많기 때문이다. 이러한 문제로 인해 인권·제도 문제에 대한 공세가 장기화되며 피로감이 증가할 경우, 이에 대한 주목도도 떨어지게 된다. 그렇게 되면 인권·제도 갈등은 점차 미중 사이에 수사적이고 보여주기식 차원에서의 비판과 반비판, 혹은 상징적 제재를 중심으로 진행된다. 이는 미중 전략경쟁이 본격화되기 이전에 인권 문제가 다루어지는 방식과 질적인 차이가 없게 된다. 이러한 방식의 경쟁과 갈등의 결과는 중장기적으로 누구의 거버넌스 체제가 규범적으로나 실질적으로 우월하다고 평가받는가에 따라 결정될 것이다. 일종의 평화공존 하에서의 경쟁 상황이다.

(2) 한반도에 대한 리스크

현재로서는 위의 세 가지 중 첫 번째 시나리오의 가능성이 높고, 시간이 경과하며 세 번째나 두 번째 시나리오가 등장할 수 있다.⁹⁹⁾ 따라서 이 절에서는 첫 번째 시나리오를 중심으로 한반도에 대한 영향, 특히 리스크를 평가하고, 그 다음으로 다른 두 시나리오에서 출현할 수 있는 리스크를 평가하고자 한다.

99) 본 연구에서 진행한 전문가 설문조사(질문: “미중 경쟁·갈등 과정에서 인권문제를 둘러싼 갈등의 강도는 어느 정도 증가할 것이라고 예상하십니까?”)에서는 장기·저강도 갈등의 가능성(“정치적 공세와 상징적 제재를 중심으로 하는 현재 수준이 지속될 것이다.”)이 높다는 답변이 72.5%에 달했고, 중강도 혹은 고강도 갈등(“갈등이 크기 증가할 것이고, 세컨더리 제재를 포함한 고강도 금융제재 등과 같은 실질적 충돌로 이어질 것이다.”) 가능성이 높다는 답변과 관습화된 갈등의 가능성(“갈등은 계속되겠지만 강도는 지금보다는 약화될 것이다.”와 “미중관계에 큰 영향을 미치지 않는 2019년 이전 수준으로 돌아갈 것이다.”)이 높다는 답변은 각각 20.0%, 2.5%에 머물렀다. [부록 “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조]

(가) 장기·저강도 갈등의 정치적 리스크

미중 인권·제도 갈등의 진행은 주로 정치적 리스크를 증가시킨다. 이 시나리오에서는 인권이나 제도 문제와 관련해 중국을 겨냥하는 의제들이 계속 제기될 것이고, 미국은 이미 자신의 동맹국들에게 인권과 민주주의 문제와 관련한 중국에 대한 비판에 공동보조를 취할 것을 요구하게 될 것이다. 이미 이러한 움직임이 진행된 바 있다. 2021년 3월 16일 미일 외교부 장관 공동언론성명에서는 “(장관들이) 홍콩과 신장위구르자치구에서의 인권에 대한 심각한 우려를 공유했다.”라는 내용이 포함되어 있다.¹⁰⁰⁾ 2021년 4월 16일 미일 정상회담 후 발표한 공동성명에서도 동일한 표현으로 중국 인권문제를 언급했다.¹⁰¹⁾ 우리 정부가 참여한 ‘G7+’에서도 이러한 입장이 표명된 바 있으며, 미국이 제안한 ‘민주주의를 위한 정상회의’도 중국의 민주주의에 대한 위협을 부각하는 방향으로 추진될 가능성이 높다. 이러한 요구에 소극적 태도를 취할 경우 미국과의 관계가 소원해지고, 이러한 요구를 적극적으로 수용할 경우에는 중국과 관계가 악화될 수 있다.

미국과의 관계에서는 경제적 리스크가 증가할 가능성은 높지 않고 리스크는 주로 정치나 안보 영역에서 발생할 것이다. 한국 정부가 인권·제도 갈등에서 미국의 입장과 거리를 두고 미국이 한국 정부의 입장에 불만을 가지게 되면 국제사회에서 한국의 입지가 약화되고 국내적으로도 정부의 정치적 입지를 약화시킬 수 있다. 그리고 이는 다른 영역에서 한국이 추구하는 목표를 실현하는 데 부정적 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 남북관계와 관련한 미국과의 공조, 중국과 갈등이 출현할 경우에 이에 대한 공동대응 등을 어렵게 만들 수 있다.

100) U.S. Department of State, “U.S.-Japan Joint Press Statement,” March 16, 2021, <<https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/>> (Accessed June 4, 2021).

101) The White House, “U.S. - Japan G20 Partnership For a New Era,” April 16, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>> (Accessed June 4, 2021).

그러나 미국이 한국에게 어느 정도 수준의 협력을 요구할 것인가는 가변적이다. 이 시나리오에서도 한국에게 유럽 국가들과 동일한 수준으로 협력을 요구하기는 어려울 것이다. 한국의 지정학적·지경학적 특수성을 고려할 때 한국이 중국과 대립하는 위치에 처하는 것에 따른 부담이 매우 크다는 점을 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 한국의 안보환경이 악화되는 것은 미국의 동북아 전략에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 한국 정부가 이 의제에 대한 어떤 원칙과 설득 논리를 갖고 대응하는가에 따라 인권·제도 갈등과 관련해 일정한 자율적 공간을 확보할 수 있다.

동아시아의 다른 많은 국가들도 유사한 딜레마에 직면하고 있는데, 이들의 대응을 참고하고 필요에 따라서는 공동 대응을 모색할 필요도 있다. 아세안에 소속된 대부분 국가들은 미국이 내세우는 인권이나 민주라는 가치에 동의하기 어렵다. 물론 중국의 이슬람 종교에 대한 억압 문제가 인도네시아, 말레이시아 등과의 관계를 불편하게 만들 수 있다. 그러나 이 국가들도 종교에 대한 세속 권력의 통제를 유지하고자 하고 극단주의에 대해서는 경계하는 입장이라 중국의 이슬람 정책을 문제로 삼지 않고 있다.¹⁰²⁾ 중국도 이 문제와 관련해 아세안과의 협력을 강화하고 있다. 2021년 6월 7일 ‘중국-아세안 대화’ 30주년을 기념하기 위한 외교장관 회의에서 발표된 회의 공동주석 성명 제2항의 “연합국헌장’의 원칙과 국제법을 기초로 하는 다자주의 실현을 위해 힘을 쓸 것을 다시 천명하며, 개방적이고 포용

102) 중국의 신장문제가 국제문제로 비화하는 상황에서도 중국과 인도네시아는 고위급 대화 메커니즘을 구축하기로 합의하고 2021년 6월 5일 첫 회의를 진행했고 5개 항의 합의를 발표했다. 중국 측의 발표에 따르면 인도네시아 대통령 특사이자 고위급대화 대표인 루훗 빈사르 판자이탄는 왕이 외교부장과의 대화에서 “인도네시아는 내정 불간섭의 원칙을 견지한다. 중국과 종교영역에서의 교류를 강화하고 인도네시아 민중과 국제사회가 중국 신장의 발전과 진보를 더 깊이 이해할 수 있기를 바란다.”라고 밝혔다. “王毅卢胡特共同主持中国印尼高级别对话合作机制首次会议,” 中华人民共和国外交部, 2021.6.6., <<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1881616.shtml>> (검색일: 2021.6.8.).

적인 지역협력을 수호하고, 아세안의 지역협력 중의 중심적 지위를 지지하며, 다자주의를 견지하고 지역 및 지구적 도전에 공동으로 대응한다.”라는 내용은 중국이 일관되게 주장한 표현으로 국가 주권의 존중을 국가 간 관계에서 가장 핵심적 원칙으로 삼자는 의미를 포함하고 있다.¹⁰³⁾ 이러한 상황 속에서도 미국은 아세안 국가들과의 협력을 계속 추구하고 있다. 이는 동아시아에서 인권·제도의 균열이 어느 정도는 억제될 수 있다는 점을 보여준다.

중국과의 관계에서 문제가 발생할 경우에는 리스크가 더 크다. 인권제도는 기본적으로 미국이 공세적 입장을 취하고 중국은 방어적 입장을 취하고 있는데, 최근 호주 사례 등이 보여주는 것처럼 자신의 핵심이익을 침해한다고 인식할 경우 경제적, 안보적 상응 조치를 취할 가능성이 높다. 「반외국제재법」에서도 내정간섭을 반제제조치를 발동할 수 있는 근거 중 하나로 제시했다. 중국은 한국정부의 대응이 자신의 핵심이익을 위협하거나 명백한 내정간섭으로 판단할 경우에는 경제적 보복을 우선적으로 동원할 것이다. 안보적 영역에서는 북한과의 협력을 강화하고 비핵화와 관련한 협력에도 소극적으로 나설 가능성이 높다.

중국은 미중 전략경쟁이 치열해지는 상황에서 자신이 더 불리한 상황에 처하지 않기 위해서는 이러한 상응조치를 취하는 것이 불가피하다고 판단하고 있다. 그렇지만 이러한 방식의 대응이 문제를 해결하기보다는 제재대상이 되는 국가와의 관계를 더 악화시킬 수 있다는 점도 인식하고 있다. 따라서 서구 국가들이 민주주의 원칙을 내세우는 것과 이를 위한 국제공조를 추진하는 것에는 중국정부가 부정적 입장을 밝히겠지만, 국제관계로의 원칙을 강조하는 수준에

103) “纪念中国—东盟建立对话关系30周年特赦会长会共同主席声明” 中国—东盟中心, 2021.6.8., <<http://www.asean-china-center.org/news/xwdt/2021-06/7860.html>> (검색일: 2021.6.8.).

서 인권·제도 문제를 언급하는 것을 이유로 당장 경제적·안보적 이익을 훼손시키며 갈등의 강도를 높이는 방식으로 대응하지는 않을 것이다. 그렇다고 하더라도 한국이 이 영역에서 미국과 보조를 맞추는 방식으로 움직일 경우에는 중장기적으로 우리 기업의 중국시장 진출 등과 관련한 부정적 영향도 피하기 어려울 것이다

결론적으로 이 시나리오에서는 전략적 조정을 필요로 하는 선택이 요구되지는 않으나 이슈에 따라 이익과 가치의 균형을 실현시킬 수 있는 유연한 전술적 대응이 필요하게 될 것이다.

(나) 중강도·고강도 갈등의 복합 리스크

인권·제도 갈등이 중강도 혹은 고강도로 진행될 경우에는 정치적 리스크는 물론이고 경제·안보 영역에서의 리스크도 크게 증가할 것이다.

예를 들어 미국이 중국과 인권 갈등에 세컨더리 제재를 동원할 경우에 출현한다. 이 경우 많은 국가들이 양자택일의 상황에 직면할 수밖에 없다. 그리고 현재 국제관계와 한미관계 등을 고려할 때 한국이 미국의 세컨더리 제재에 참여하지 않기는 어렵다. 이는 중국의 「반외국제재법」에 의한 상응조치를 초래할 가능성이 높다. 사드(Terminal High Altitude Area Defense: THADD, 고고도 미사일 방어체계) 갈등 때만 해도 중국의 한국에 대한 제재는 공식적 제재가 아니었다. 제재가 공식적으로 진행될 경우 그 적용 범위도 넓어지고 해결도 더 어려워지게 된다. 뿐만 아니라 이로부터 시작된 미중 간 갈등이 다른 영역, 즉 경제나 지정학 갈등의 강도를 높이게 된다. 예를 들어 무역분쟁이 확대될 수 있다. 한국의 대중국 무역의존도나 중국과의 무역에서 얻는 흑자 등을 고려하면 심각한 경제적 리스크이다. 그리고 남북관계에도 부정적 영향을 주게 될 것이다. 우선 중국과 북한이 체제이념적 동질성에 기반한 협력을 강화할 수 있다.

그리고 북한의 비핵화를 위한 협력에도 소극적 태도를 취하는 것을 넘어서 한반도 상황과 관련해 북한과의 공조를 강화할 수도 있다. 그에 따라 한중 사이에도 전략경쟁 혹은 전략갈등이 출현하게 될 것이다.

미중 사이 인권·제도 갈등이 고강도로 진행되는 것에 대해 많은 국가들이 우려를 하고 있다. 중국과 밀접한 경제관계를 맺고 있고 또 지리적으로 인접해 지정학적 긴장 고조에 따른 안보 부담이 증가할 수밖에 없는 일본도 이런 상황이 출현하는 것을 원하지는 않는다. 그렇지만 미중 갈등이 이런 방향으로 진행될 경우 다른 선택지를 찾기가 어렵다는 데 문제가 있다. 가능한 대립 강도를 낮추거나 대립의 출현 이후 갈등의 완화를 위한 협력을 모색하는 정도가 다른 선택지로 남아 있을 것이다.

인권·제도 갈등이 관습화되는 방향으로 진행될 경우 그에 따른 리스크는 극히 제한적이다. 이 경우에는 중국의 인권·제도 문제가 국제사회에서 민감하게 다루어지거나 한국이 어느 입장에 서야 할 것인가를 고민하는 상황이 출현할 가능성이 낮기 때문이다. 다만 중국 인권·제도 문제가 의제로 제기되고 한국과 중국 사이 제도나 가치에서의 이질성 문제가 표면화될 경우에는 한중 사이의 갈등 사안으로 등장할 수 있다. 예를 들어 한국 내 민간 부분에서 중국의 홍콩, 신장 문제에 대한 관심이 증가하고 이에 대한 중국 정부 정책에 대한 비판적 인식이 표출될 수 있다. 그리고 중국이 이에 대해 반발하는 경우 한중 간 갈등으로 비화할 수 있다. 이는 인권·제도 갈등이 국제적 갈등을 경유해 한국에 제기되는 것이 아니라 양자관계에서 출현하는 것이다. 이 경우에는 외부의 변수가 크지 않기 때문에 한중 양국 정부가 관리해갈 수 있는 여지는 상대적으로 더 크다. 다만 이 문제가 양국 국민감정을 악화시키는 요인으로 작용할 경우에는 한중관계 전반에 계속 부정적 영향을 미칠 수 있다.

다. 한국의 대응 및 평가

(1) 한국의 대응

미중 경쟁에서 인권·제도 갈등이 전면에 부상한 것은 오래되지 않았다. 중국인권 문제가 국제사회에서 뜨거운 이슈로 등장하게 만들었던 천안문사태는 한중수교 이전 시기다. 1992년 한중수교가 이루어질 때에는 중국 인권문제를 둘러싼 갈등이 한국의 대중정책에 변수가 되지는 않았다. 이는 주로 미중관계나 중국과 유럽 사이의 관계에서 주요 의제로 다루어졌다. 그리고 이 역시 관습화된 방식으로 관리되었다. 뿐만 아니라 한중수교 공동성명(「대한민국과 중화인민공화국 간의 외교관계 수립에 관한 공동성명」) 2항에서는 다음과 같이 내정불간섭 원칙을 천명했다.

“대한민국 정부와 중화인민공화국 정부는 유엔헌장의 원칙과 주권 및 영토보전의 상호존중, 상호 불가침, 상호 내정불간섭, 평등과 호혜, 그리고 평화공존의 원칙에 입각하여 항구적인 선린우호협력 관계를 발전시켜 나갈 것에 합의한다.”¹⁰⁴⁾

그리고 지금까지 한중 사이에 이 원칙과 관련한 갈등이 출현하지 않았다. 한중수교 이후 정상들의 공동성명이나 공동언론보도문에서 양국 내정에 해당되는 문제가 의제로 언급된 바가 없으며 회담에서 의제로 다루어진 경우도 없었다. 중국 인권문제가 다시 국제적 의제로 부상한 것은 홍콩 사태와 관련해서는 한국 정부는 불개입의 원칙을 견지했다. 2014년 하반기에 대규모 시위의 여파가 지속되던 2014년 11월 26일 령춘잉(梁振英) 홍콩 행정수반이 방한해 박근혜 대통령과 회견을 진행한 바 있다. 이 회견에서는 양자관계 발전의 중요성이 강조되었을 뿐 홍콩 내부 문제에 대한 언급은 없었다.

104) 외교부, 『중국개황 2020』 (서울: 외교부, 2020), p. 384.

2019년부터 상황에 적지 않은 변화가 출현했다. 송환법 제정 시도 반대를 위한 대규모 시위가 전개되었고, 이에 중국 정부가 과거보다 강경하게 대응하며 홍콩 문제가 국제사회의 주목을 받았고, 미국 등이 홍콩 문제와 관련한 중국 정부의 정책과 대응을 강하게 비판했다. 그리고 신장 문제도 마찬가지로 국제사회의 주된 의제로 등장했다. 한국 내에서도 홍콩 시위를 지지하는 여론이 적지 않고 이를 위한 활동도 전개되면서 정부에게 일정한 압력으로 작용하기도 했다. 국내외에서 중국 인권문제에 대한 관여를 요구하는 움직임이 증가하고 있는 상황이다.

2021년 3월 18일 미국의 안토니 블링컨 국무장관과 로이드 오스틴 국방장관이 ‘2+2회담’을 위해 방한했을 때, 블링컨 국무장관은 정의용 외교장관과의 회담 전에 진행된 기자회견에서 “중국은 강압(coercion)과 침략(aggression)으로 홍콩에서의 자치를 체계적으로 무너뜨리고, 타이완에서의 민주주의를 약화시키고, 신장과 티베트에서 인권을 침해하고, 국제법에 위반해 남중국해에서의 해양 권리를 주장하고 있다.”라고 주장했다.¹⁰⁵⁾ 한미관계에서도 중국 인권문제를 의제화시키려는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다. 그리고 ‘2+2회담’ 직후 진행된 기자회견에서도 “우리는 중국 문제도 논의했다. 우리는 중국이 계속 자신의 약속을 지키지 않는 것을 명확하게 인식하고 있으며, 중국의 침략적이고 권위주의적 행위가 인도·태평양 지역의 안정, 안전, 번영에 어떤 도전을 던지고 있는지에 대해서도 이야기했다.”라고 설명했다.¹⁰⁶⁾ 이는 중국의 인권 문제가 한미관계

105) U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken and Republic of Korea Foreign Minister Chung Eui-yong Before Their Meeting,” March 17, 2021, <<https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-republic-of-korea-foreign-minister-chung-eui-yong-before-their-meeting/>> (Accessed June 7, 2021).

106) “美, 쿼드·北인권 성명서 뺏지만 노골적 중대리가… 난제 여전한 韓,” 『서울신문』, 2021.3.19., <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210319003041&wlog_tag3=naver> (검색일: 2021.12.1.).

에서도 관심사라는 점을 분명히 한 것이다.

이러한 변화에 대해 한국 정부는 지금까지 중국의 내정문제에 개입하지 않는 입장을 견지하고 있다. ‘2+2회담’ 이후 발표된 공동성명에서도 이와 관련한 내용이 포함되지 않았다. 다만 “양국 장관들은 한미동맹이 상호 존중과 신뢰, 긴밀한 우정, 강한 인적 유대, 그리고 자유, 민주주의, 인권, 법치라는 공유된 가치들을 기반으로 포괄적이고 범세계적인 협력관계로 발전해 오고 있음을 평가”했다며 인권이 한미협력의 주요 원칙임을 천명하고 “한미동맹이 공유하는 가치는 규범에 기초한 국제질서를 훼손하고 불안정하게 하는 모든 행위에 반대”한다는 협력 방향을 제시했다.¹⁰⁷⁾

그리고 2021년 5월 21일 한미정상회담 후 발표된 공동성명에서도 “다원주의와 개인의 자유를 중시하는 민주주의 국가로서, 우리는 국내외에서 인권 및 법치를 증진할 의지를 공유하였다.”라는 일반적 원칙을 천명하는 내용을 다시 담았다.¹⁰⁸⁾ 즉 인권, 민주주의 가치가 중요하고 이 가치를 실현하는 방향으로 협력한다는 점을 일반적 원칙으로 천명하는 방식으로, 미국의 관심사를 반영하면서 중국과 갈등을 초래할 수 있는 내용은 담지 않은 것이다.

중국도 한국이 이 문제에 어떤 입장을 취할 것인가를 주목하고 있다. 2019년 12월 23일 중국 베이징에서 열린 한중 정상회담 직후 중국 CCTV 등 중국 내 여러 언론들은 문재인 대통령이 “한국은 홍콩 사무든 신장과 관련된 문제든 모두 중국의 내정이라고 인식한다.”라

107) “2021 한·미 외교·국방 장관(2+2)회의 공동성명,” 2021.3.18., <https://www.mofa.go.kr/minister/brd/m_20033/view.do?seq=302620&srchFr=&%3BsrchTo=&mp%3BsrchWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti_itm_seq=0&%3Bitm_seq_1=0&%3Bitm_seq_2=0&%3Bcompany_cd=&%3Bcompany_nm=&page=1&titleNm=> (검색일: 2021.7.28.).

108) 청와대, “한미 정상 공동성명,” 2021.5.21., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148887708>> (검색일: 2021.12.1.).

고 말했다고 보도했다.¹⁰⁹⁾ 이에 대해 청와대 핵심 관계자는 “양국 정상회담에서 시 주석이 홍콩과 신장 위구르 자치구 문제는 중국 내 정문제라고 얘기해 문 대통령이 시 주석의 언급을 잘 들었다는 취지의 발언을 했을 뿐”이라고 설명하면서 중국 언론 보도들을 사실상 반박했다.¹¹⁰⁾ 한국정부는 이 문제를 양국관계에서 의제로 제기하지는 않고 있지만, 그렇다고 이 문제와 관련해 중국의 입장을 전적으로 지지하는 것은 아니라는 점도 확인한 것이다.

전체적으로 인권·제도 영역에서 일반적 원칙으로는 미국 등의 서구 국가들과 입장을 같이 하지만 중국을 겨냥하는 방식의 논의에는 거리를 두는 방식으로 대응하고 있다. 그리고 이러한 태도는 중국의 입장을 전적으로 지지하는 것을 의미하지는 않는다. 이러한 정부의 입장과는 별도로 한국 정치권에서 중국 인권문제를 양국관계에서 의제화시켜야 한다는 주장이 제기되기도 했다. 여당에서는 박용진 의원이 개인적 입장으로 홍콩의 민주화를 지지하는 발언을 한 바 있고, 최근에는 야당인 국민의힘 이준석 대표가 블룸버그와의 인터뷰에서 “홍콩 문제 등에 있어 중국 정부의 잔인함에 맞설 것이며 민주주의의 적들과 싸워야만 한다.”라고 발언한 것으로 알려졌다.¹¹¹⁾ 후자에 대해서는 자오리젠(趙立堅) 중국 외교부 대변인은 2021년 7월 21일 정례브리핑에서 “최근 한국의 일부 정치인이 홍콩과 사드 문제에 대한 입장을 밝혔는데, 중국은 그 중 많은 관점을 받아들일 수

109) “习近平会见韩国总统文在寅,” 『人民日报』, 2019.12.24., <<http://politics.people.com.cn/n1/2019/1224/c1024-31519207.html>> (검색일: 2021.7.28.).

110) “외교부, 中에 ‘文 대통령 홍콩·신장 중국 내정 발언’ 바로잡는 입장 전달,” 『국민일보』, 2019.12.29., <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?sid=all&arcid=0014076982&code=61111111>> (검색일: 2021.7.28.).

111) “South Korea’s Harvard-Taught Political Boss Rips China ‘Cruelty,’” *Bloomberg*, July 12, 2021, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-11/south-korea-s-youngest-political-boss-pushes-china-on-democracy>> (Accessed July 28, 2021).

없다. 강조하고자 하는 것은 홍콩은 중국의 홍콩으로 중국의 내정에 속한다. 그 어떤 나라나 조직도 이러쿵 저러쿵 이야기할 권리는 없다.”라고 반대의 입장을 명확하게 표명했다.¹¹²⁾ 그러나 개인적 발언인 이상 정부 간 갈등으로 비화되지는 않고 있다.

(2) 한국의 대응에 대한 평가

한국 정부는 지금까지 가치나 제도 관련 문제가 한중관계의 의제로 등장하는 것에 대하여 신중한 자세를 취해왔다. 이는 중국과의 경제관계, 남북관계 등 한반도 문제와 관련한 중국과의 협력 필요성 등의 국가이익을 고려한 판단이다. 뿐만 아니라 한국외교는 인권문제와 관련해서 국제사회에서 적극적 이니셔티브를 발휘하지 않았다. 긍정적으로 보면 인권문제의 정치화와 거리를 두어왔다고 할 수 있고, 부정적으로 보면 인권문제와 관련한 원칙이 명확하게 수립되어 있지 않다고도 할 수 있다. 이러한 상황에서 중국만을 대상으로 인권문제를 제기하는 것은 어렵다.

이러한 입장은 앞으로도 유지될 필요가 있다. 현실적으로 중국과 인권 문제를 둘러싼 갈등 증가는 안보, 경제 등에 부정적 영향을 줄 수 있기 때문이다. 그리고 국제관계에서 인권 문제가 다루어지는 방식에 많은 불확실성이 있다. 미국도 인권을 중심으로 대외정책을 추진하기는 힘들다. 규범적 차원에서 보아도 인권 문제가 정치화된 방식으로 다루어지는 것은 인권증진에 효과가 없거나 오히려 부정적 영향을 미치기도 한다.

그렇지만 이러한 입장을 견지하기 어렵게 만드는 요인들도 있는 점은 분명하다. 전문가 설문조사에서도 인권문제 다수가 한중관

112) “2021年7月21日外交部发言人赵立坚主持例行记者会,” 2021. 7. 21., <https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1894085.shtml> (검색일: 2021. 7. 28.).

계에 도전요인이 될 것이라고 전망했다.¹¹³⁾ 미국 등 서구 국가들이 중국과의 관계에서 인권 의제를 중요하게 고려하는 방향으로 움직이고 있는 상황에서, 한국 정부의 이러한 입장이 한국 외교에 대한 신뢰에 부정적 영향을 미치지 않도록 해야 한다. 또한 국내에서 중국의 인권 문제에 대한 관심이 증가하면서 이러한 관심을 대중국 정책에 반영해야 한다는 주장이 증가할 수도 있다.

이 문제들에 대해서는 단기적 이슈에 대한 대응을 넘어서는 수준에서 고민이 필요하다. 최근 진행되고 있는 수준의 인권·제도 갈등이 당장 한국에게 심각한 외교적 딜레마를 초래하지는 않을 것으로 보인다. 홍콩이나 신장 문제가 심각성을 갖고 있지만, 외부에서 상징적 대응 이상의 관여 수단은 없기 때문이다. 이러한 점이 확인될 경우 중국 정부의 강경한 대응 속에서 상황도 빠르게 안정될 수 있다. 현재 홍콩의 상황이 이런 방향으로 전개되고 있다. 이 문제를 더 적극적으로 의제화하기 위해서는 중국 공산당의 통치 정당성을 문제로 삼아야 하는데, 이는 인권 문제를 지나치게 정치화시키는 접근이며 냉전식 대결 구도의 형성을 초래할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다. 한국으로서는 수용하기 더 어려운 접근이다.

따라서 현재는 인권이 중요한 국제규범이라는 점을 확인하고 국제사회에서 인권증진을 위한 협력에 대하여 한국의 원칙을 수립해 가는 것이 더 중요하다. 예를 들어 한미 공동성명에서 국제법이나 국제규범 관련 언급이 있는데, 이러한 방식으로 원칙의 천명을 통해 상황 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 공간을 확보해야 한다. 국가 간 상호작용을 고려하면 어떤 국가 내에서 발생하는 모든 문제가 내정 문제가 되는 것은 아니다. 어떤 나라에서든 심각한 인권유린이 진행될 경우에는 사태의 확산을 방지하기 위한 대응에 나설 수 있어

113) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

야 한다. 한국 외교가 인권 문제를 특정 국가에 대한 정치적 압력 수단으로 활용한다는 인상을 주지 않기 위해서는, 인권증진에 기여할 수 있는 원칙을 세우고 이를 위한 구체적 정책수단을 개발해가야 한다. 이러한 기초 위에서만 인권외교의 정당성이 확보될 수 있다.

동시에 민간 부문에서 인권과 관련한 문제제기와 논란은 정부가 통제할 수 없다. 이것이 한중관계에 부담을 줄 수 있지만 장기적으로 보면 상호이해의 증진에 긍정적일 수 있다. 이렇게 되기 위해서는 한국 내에서의 관련 논의가 우월한 입장에서 다른 나라의 상황을 재단하는 식의 접근이 아니라 인류 사회를 더 긍정적 방향으로 나아가게 만들고자 하는 지향에 기초해야 한다. 중국도 민간 부문에서의 관련 논의를 성급하게 정치화시키기보다는 다양한 입장이 소통해가는 과정으로 활용하는 태도를 취할 필요가 있다. 이러한 대화의 장을 열어가는 것이 한중관계가 넘어야 할 중요한 관문이라고 할 수 있다.

3. 일대일로 구상

일대일로(一帶一路, The Belt and Road, B&R)는 ‘실�크로드 경제벨트(絲綢之路經濟帶, the Silk Road Economic Belt)와 21세기 해상 실�크로드(21世紀海上絲綢之路)’의 줄임말로써, 중국의 국가급 최상위 협력 이니셔티브(initiative, 倡議)를 말한다.¹¹⁴⁾ 일대일로는 중국이 중점적으로 추진하고 있는 국가급 이니셔티브인 만큼 관련된 사업의 규모와 영역, 관련 조직 및 지역 등에 있어서 그야말로 중국의 국력이 총동원되어 광범위한 주변 국가들을 대상으로 추진되고 있는 이니셔티브라고 할 수 있다.

이러한 일대일로의 목적과 주요 노선, 정식 명칭 등을 살펴보면 고대 실�크로드로부터 착안되었음을 알 수 있는데, 고대 실�크로드는 과거 중국이 세계적으로 번성했을 때 서구와의 교역에서 중요한 통로 역할을 한 바 있다. 시진핑 체제의 중국이 ‘중화민족의 위대한 부흥’이라는 ‘중국몽(中國夢)’을 꿈꾸며 강대국화 하고 있는 지금, 일대일로 이니셔티브는 중국의 공세적 세력 확장을 위한 현대판 실�크로드의

114) 일대일로의 영문명은 그 동안 “One belt, one road,” “One belt and one road,” “Silk road belt and Maritime silk road” 등 정해진 것 없이 다양하게 임의적으로 사용되어 왔다. 이에 따라 2015년 10월 중국의 국가발전개혁위원회(國家發展和改革委員會)와 외교부, 상무부, 외문국(外文局) 등 관련 부서는 기자회견을 통해 일대일로에 대한 정식 영문 명칭을 발표했다. 이에 따르면 일대일로, 즉 ‘실�크로드 경제벨트와 21세기 해상실�크로드’의 공식 영문 명칭은 “the Silk Road Economic Belt and the 21st-Century Maritime Silk Road”이고, 이를 줄여서 “the Belt and Road” 또는 “B&R”이라고 사용할 수 있다. 또한 “창의(倡議)”의 공식 영문 명칭은 “initiative”로써 “전략(strategy)”이나 “프로젝트(project),” “프로그램(program),” “어젠다(agenda)” 등은 적합하지 않다고 밝혔다. 언론이나 각종 논문, 보고서 등에서 ‘일대일로 창의(一帶一路倡議)’가 자주 사용되고 있는 만큼, 중국 정부는 “the Belt and Road Initiative” 이나 “B&R Initiative” 또는 “the land and maritime Silk Road initiative” 등의 사용을 권장하였으며, 그 밖의 영문 번역은 적합하지 않다고 밝혔다. “官方发布 ‘一帶一路’ 正式英译: 简称 ‘B&R’, ” 『搜狐新闻』, 〈<http://news.sohu.com/20150924/n421986819.shtml>〉 (검색일: 2021.5.25.). 하지만 영미권에서는 이에 따르지 않고 “BRI”라는 축소 영문명을 압도적으로 많이 사용하고 있는데, 이에 영향을 받아 국내에서도 보통 일대일로에 대한 축소 영문명을 “BRI”로 사용하고 있다.

역할을 하고 있다고 해석되기도 한다.

이에 따라 중국의 부상을 견제하고자 하는 미국은 일대일로에 대해 경계감을 가지고 새로운 지역전략으로서 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양(Free and Open Indo-Pacific: FOIP)’을 세우며 적극적으로 대응하고자 한다. 반대로 중국은 미국의 대중국 견제에 대응하고 대중국 포위망을 무력화하기 위해서 일대일로를 적극 활용하려고 한다. 그런 만큼 일대일로는 중국 주변, 특히 동아시아 지역에서 미중 전략경쟁이 적나라하게 표출되고 있는 중요한 이슈 중의 하나라고 할 수 있다.

게다가 중국은 일대일로를 한국의 신북방정책과 연계하길 희망하고 있고¹¹⁵⁾ 실제로 중국의 동북3성 중 하나인 랴오닝(遼寧)성은 「랴오닝 일대일로 종합시험구 건설 총체방안(遼寧“一帶一路”綜合試驗區建設總體方案)」¹¹⁶⁾을 통해 한국과의 협력의사를 나타내기도 했다. 반면, 미국은 인도·태평양전략과 한국의 신남방정책을 연계함으로써 한국과 함께 동남아 지역에서 중국의 세력 확장을 견제하고자 한다.¹¹⁷⁾

이로 인해 한국은 중국의 일대일로를 둘러싼 미중의 전략경쟁 사이에서 다양한 선택의 문제에 직면하고 있다. 이러한 배경 아래, 본 절에서는 중국의 일대일로 이니셔티브를 둘러싸고 미국과 중국이 어떠한 전략경쟁을 전개했고 이에 대해 한국은 어떻게 대응했는지

115) “신북방·신남방 정책-중국 일대일로 연계 협력한다,” 『한국일보』, 2018.2.2., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201802021992758098>> (검색일: 2021.8.25.).

116) 中华人民共和国国务院新闻办公室, “解读《辽宁“一带一路”综合试验区建设总体方案》发布会举行,” <<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gssxwfbh/xwfbh/liaoning/Document/1636324/1636324.htm>> (검색일: 2021.5.23.).

117) U.S. Embassy & Consulate in the Republic of Korea, “U.S. & ROK Issue a Joint Factsheet on their Regional Cooperation Efforts,” November 2, 2019, <<https://kr.usembassy.gov/110219-joint-fact-sheet-by-the-united-states-and-the-republic-of-korea-on-cooperation-between-the-new-southern-policy-and-the-indo-pacific-strategy/>> (Accessed May 23, 2021).

분석한 후, 향후 미중 경쟁의 장기화에 대비하여 한국의 전략적 선택에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

가. 미중 경쟁과 갈등의 특징

(1) 중국의 의도와 목표

일대일로는 시진핑(習近平) 주석이 2013년 9월 카자흐스탄을 방문하여 새로운 협력 모델로서 ‘실크로드 경제벨트’를 언급한 데 이어, 동년 10월 인도네시아를 방문하여 아세안 국가들과 해상 협력을 강조하며 ‘21세기 해상 실크로드’ 건설을 제안하면서 중국 국내외에서 주목을 받기 시작했다. 그 후 일대일로는 2015년에 중국 정부의 중점 추진 사업으로 선정이 됐고, 중국의 한 해 경제·사회 발전의 청사진이라고 할 수 있는 전국인민대표대회 정부업무보고에서도 매년 빠짐없이 언급되어 왔을 정도로 중국 정부가 중점적으로 추진하고 있는 핵심 이니셔티브라고 할 수 있다.

이러한 일대일로는 크게 두 가지 지리적 개념과 다섯 가지의 중점 협력 분야로 설명이 가능하다. 먼저 두 가지 지리적 개념이란, 일대일로가 ‘실크로드 경제벨트’라는 육상과 ‘21세기 해상실크로드’라는 해상을 통해 협력 사업이 추진된다는 것을 뜻한다. 그리고 이러한 두 가지 지리적 개념은 다시 다섯 가지의 주요 노선으로 세분화된다. 먼저 육상에서는 중국을 기점으로 중앙아시아와 러시아를 경유하여 유럽으로 연결되는 노선(<그림 III-3>의 ①), 중국을 기점으로 중앙아시아와 서남아시아를 경유하여 페르시아만(Persian Gulf) 및 지중해로 이어지는 노선(<그림 III-3>의 ②), 그리고 중국을 기점으로 동남아시아를 거쳐 남아시아와 인도양으로 연결되는 노선을 말한다(<그림 III-3>의 ③).¹¹⁸⁾ 그리고 해상에서는 중국의 동남부 해

안을 기점으로 남중국해를 경유하여 인도양 및 유럽으로 연결되는 노선(〈그림 III-3〉의 ④)과 중국의 해안을 기점으로 남중국해를 통하여 남태평양으로 연결되는 노선(〈그림 III-3〉의 ⑤)을 말한다.¹¹⁹⁾

〈그림 III-3〉 일대일로의 5대 노선



주: ①~③은 실크로드 경제벨트, ④와 ⑤는 21세기 해상실크로드를 의미
출처: “한국 속 뻗 ‘일대일로’ 노선 실속 없는 AIB 참가”, 『주간조선』, 2015.4.27., <<http://mweekly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=002354100005>> (검색일: 2021.5.28.).

한편, 다섯 가지의 중점협력 분야란 정책소통(政策溝通)과 인프라 연결(設施聯通), 무역원활화(貿易暢通), 자금융통(資金融通), 민심상통(民心相通)을 말한다. 먼저 정책소통이란 정부 차원에서 국가 간 협력을 강화하고, 거시적 정책 교류 및 협력 체계를 구축하는 것을 뜻한다. 그리고 인프라 연결은 교통과 에너지, 통신 분야를 중심

118) “授权发布:推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动,” 『人民网』, 2015.3.28., <<http://world.people.com.cn/n/2015/0328/c1002-26764633.html>> (검색일: 2021.5.25.).

119) 위의 자료.

으로 일대일로 연선국가의 내부 인프라 개선을 통하여 궁극적으로 국가 간의 국제운송 및 에너지 협력, 정보 교류 등의 편리화를 도모하고자 하는 것을 뜻한다. 또한 무역원활화는 투자 및 무역 편리화, 자유무역구 건설 등을 통해 연선국가 사이의 무역을 활성화함과 동시에 전통 무역과 서비스 무역의 균형 발전, 신흥 산업에서의 협력 강화 등을 추진하는 내용을 담고 있다. 한편, 자금융통은 통화 스와프와 같은 제도를 통해 연선국가 상호 간 금융 협력을 도모함과 동시에 새로운 국제개발은행을 설립하여 일대일로 추진의 동력으로 삼고자 하는 내용이 담겨 있다. 마지막으로 민심상통은 일대일로 연선 국가들이 교육과 문화, 관광, 의료, 과학기술 등의 분야에서 협력을 강화하는 것에 대한 구상이 담겨 있다.¹²⁰⁾

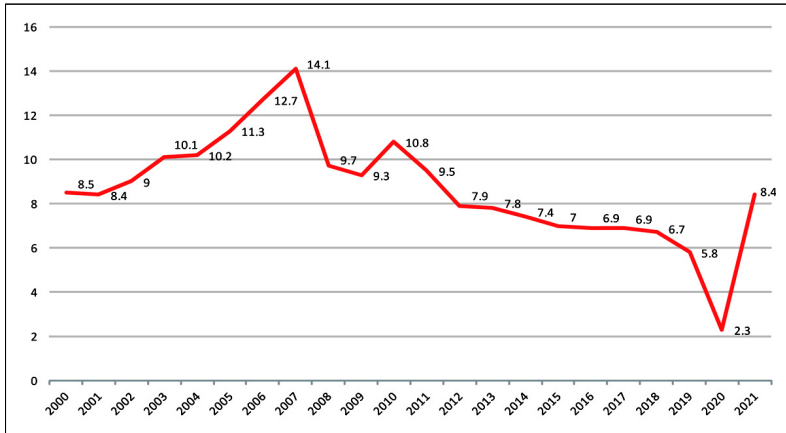
이러한 내용을 담고 있는 일대일로 이니셔티브는 다음과 같은 국내외 배경 속에서 제기된 것으로 평가된다.

첫째, 중국의 국내경제 상황과 관련되어 있는데, 새로운 경제성장의 동력으로써 일대일로를 활용하고자 하는 배경이 작용한 것으로 보인다. 중국은 개혁·개방 이후 높은 경제성장률을 보이며 급속한 경제발전을 이루어 왔으나, 2008년 세계금융위기 이후 경제성장이 둔화되기 시작했다(〈그림 III-4〉 참고). 이러한 상황을 중국은 ‘신창타이(新常态, New Normal)’라고 부르며 구조 변화와 새로운 성장 동력의 발굴 등을 통해 대응하고자 했는데, 일대일로는 이러한 새로운 국가발전 전략의 일환이라고 해석할 수 있다. 왜냐하면 일대일로를 통해 중국은 세계로 진출하여 새로운 시장과 일자리를 창출하고 국내 과잉 설비 및 자본, 자원을 효과적으로 활용할 수 있기 때문이다.

120) 위의 자료.

〈그림 III-4〉 중국의 실질 GDP 성장률 변화 추이(2000~2021년)

(단위: %)



출처: IMF 데이터를 바탕으로 저자 작성.

둘째, 중국의 고질적 사회문제인 격차문제를 해소하기 위한 방안으로써 일대일로를 활용하고자 한 것으로 보인다. 중국은 도시와 농촌 사이의 도농격차와 함께, 동부와 서부의 지역 격차, 그리고 한족과 소수민족 사이의 민족격차 등 다양한 격차문제를 가지고 있고 이것이 사회불안의 요소로서 작용하고 있다. 그런데 일대일로와 관련된 지역은 신장과 티베트, 헤이룽장 등 경제적으로 낙후된 서북과 서남, 동북지역은 물론 내륙 및 동남부 연해지역 등 중국의 거의 모든 지역이 망라되어 있다. 특히 일대일로 주요 노선을 살펴보면 그동안 경제발전에서 소외되었던 서북과 서남, 내륙 지역이 깊게 관련되어 있는데, 중국 정부는 일대일로 추진을 통해 이러한 격차문제를 일정 정도 해소하고자 한 것으로 풀이된다.

셋째, 국제정치적으로 미국의 대중국 견제에 대한 대응 방안으로써 일대일로를 적극적으로 추진하고 있는 것으로 보인다. 중국이 급속한 경제성장을 바탕으로 영향력을 확대하는 가운데, 2008년 세계금융 위기는 이러한 흐름을 더욱 가속화 하는 계기가 됐다. 이에 미국은

보다 적극적으로 대중국 견제에 나서지 않을 수 없게 됐고, 급기야 오바마 행정부는 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’로의 전략 변화를 통해 정치, 경제, 군사적으로 대중국 포위망 구축에 나섰다. 중국의 입장에서 보면, 일대일로 이니셔티브는 이러한 미국의 대중국 봉쇄를 무력화하기 위한 대응 전략이라고 할 수 있다. 일대일로의 기치 아래 주변 국가와 적극적으로 경제협력 및 인문사회 교류를 만들어 가면서 동남아시아 및 중앙아시아, 중동 등의 지역을 미국의 대중국 포위망으로부터 이탈시키고 동시에 ‘중국위협론’을 불식시키고자 하는 의도가 담겨 있는 것으로 해석된다.

이 밖에도 일대일로는 위안화 국제화를 위한 토대 구축 및 육상권력(land power)과 해상권력(sea power)을 추구하고자 하는 중국의 국제정치적 포석, 그리고 국내 시장경제 시스템의 정상화를 위한 국내정치적 필요성 등이 그 배경에 있는 것으로 평가된다.¹²¹⁾

이와 같은 배경과 목적에 따라 추진되고 있는 일대일로는 중국의 국가발전전략이라는 측면에서 기존의 지역발전전략과는 다르다는 특징이 있다. 일대일로는 중국의 국가발전개혁위원회(國家發展和改革委員會, 이하 발개위)와 외교부, 상무부가 핵심적인 실무부서로서 역할을 하며 추진되고 있다. 특히 중국 정부는 효율적인 업무 추진을 위해 ‘일대일로 건설업무 추진 영도소조(推進“一帶一路”建設工作領導小組)’를 만들고 그 판공실을 발개위 산하에 설치했다. 이 영도소조의 조장은 부총리인 한정(韓正)이 맡고 있고, 양제츠(楊潔篪)와 후춘화(胡春華), 샤오제(肖捷), 허리핑(何立峰)이 부조장을 맡고 있으며, 판공실 주임은 허리핑이 담당하고 있다.¹²²⁾

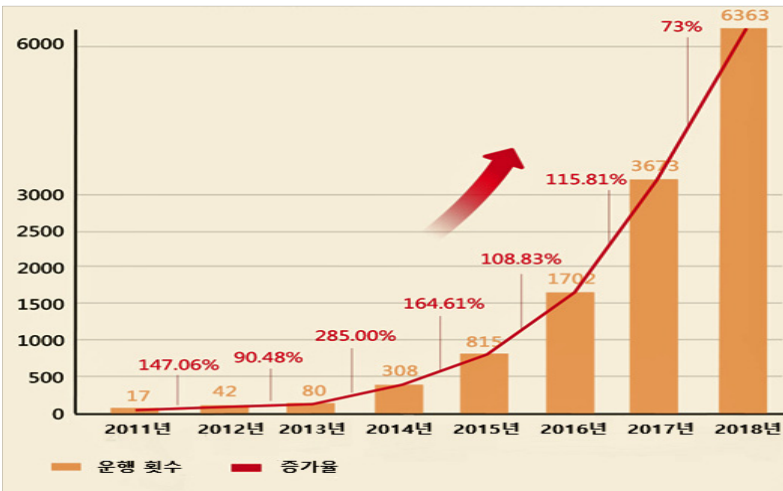
121) 성균중국연구소 편, 『일대일로 다이제스트』 (서울: 다산, 2016), pp. 15~16.

122) “推进‘一带一路’建设工作领导小组,” 『百度百科』, <<https://baike.baidu.com/item/%E6%8E%A8%E8%BF%9B%E2%80%9C%E4%B8%80%E5%B8%A6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E2%80%9D%E5%BB%BA%E8%AE%BE%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E9%A2%86%E5%AF%BC%E5%B0%8F%E7%BB%84>> (검색일: 2021.5.27.).

그동안 중국은 일대일로를 추진하면서 앞서 언급한 다섯 가지 중점협력 분야에서 적지 않은 성과를 만들어냈다.

코로나19가 발생하기 전인 2019년 7월 말까지 정책 소통 분야에서 136개 국가 및 30개 국제기구와 195건의 정부 간 협력안을 체결했는데, 그 지역은 유라시아 지역에서부터 아프리카, 남미, 북태평양, 서유럽 등에 이른다. 그리고 인프라 연결 분야에서는 중-라오스 철로, 과다르(Gwadar)항 건설, 213개 국가 및 지역과 항공운송 협정 체결 등 철로, 항구, 항공, 에너지 분야에서 다양한 협력사업을 만들어냈다. 특히 중-유럽 열차의 경우 1만 7천 회의 누적 운행 수를 기록했다.¹²³⁾

〈그림 Ⅲ-5〉 2011~2018년 중-유럽 열차 운행 횟수



출처: “图解: ‘一带一路’倡议六年成绩单,” 『中国一带一路网』, 2019.9.9., <<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/102792.htm>> (검색일: 2021.5.28.)을 바탕으로 저자 편집.

또한 무역원활화 분야에서 중국은 2013년부터 2018년까지 일대일로 연선국가와 6조 달러 이상의 상품 무역을 진행했고, 이들 국가

123) “图解: ‘一带一路’倡议六年成绩单,” 『中国一带一路网』, 2019.9.9., <<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/102792.htm>> (검색일: 2021.5.28.).

들에 대해 약 900억 달러에 달하는 직접투자를 실행했다. 그리고 위안화의 국제통용도 점차 개선되어 ‘위안화 국제결제시스템(CIPS)’의 업무 범위가 이미 60개 연선국가 및 지역에 이르고 있다. 한편, 민심상통 분야에서 중국은 연선국가와 각종 예술제와 영화제, 도서전, 콘서트 등을 함께 개최하며 인문교류를 적극적으로 진행하고 있고, 이들 연선국가에 대해 3억 달러 이상의 식량을 원조하고 ‘남남협력 원조기금(South-South Cooperation Assistance Fund)’에 10억 달러를 증자하는 등 우호적 여론 조성을 위해 노력하고 있다.¹²⁴⁾

(2) 미국의 인식과 대응

(가) 미국의 인식

일대일로에 대한 미국의 인식은 대체로 부정적이라고 할 수 있는데, 그 인식은 미국 정부의 각종 보고서 및 고위 관료의 발언, 그리고 민간 싱크탱크의 보고서, 언론 매체의 보도 등 다양한 영역에 걸쳐서 나타나고 있다.

2009년에 출범한 오바마 행정부는 중국의 급속한 세력 확장에 맞서기 위해서 ‘아시아 회귀’ 전략을 채택하며 아태 지역 국가들과 군사 협력을 강화했다. 그리고 ‘환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP, 이하 TPP)’을 통해 중국을 중심으로 재편되고 있는 지역 경제구조를 미국 중심으로 되돌리려 애썼다. 하지만 오바마 행정부 시기에는 중국의 일대일로에 대한 부정적 인식 및 경계감은 높았으나 이것이 체계적인 대응 정책으로 나타나지는 않았다.

그런 가운데 2017년 트럼프 대통령이 집권하면서 일대일로에 대한 미국의 인식은 더욱 비판적으로 바뀌었고, 공식적인 석상에서 이러한 불만과 비판이 노골적으로 드러났다. 2017년 10월 17일, 당시

124) 위의 자료.

미국의 국무장관이었던 렉스 틸러슨(Rex Wayne Tillerson)은 전략 국제문제연구소(CSIS)에서 열린 한 세미나에서 중국의 일대일로에 대해 “다른 나라들을 막대한 빚더미에 올려놓고, 일자리도 만들지 못한다.”라고 비판하며 중국의 일대일로는 미래를 위한 인프라 건설이 아니라고 비판했다.¹²⁵⁾ 이는 곧 중국이 더욱 투명하고 높은 수준의 지원 방식으로 변화해야 한다는 점을 강조한 것이다.

이러한 인식은 마이크 펜스(Mike Pence) 부통령의 발언에서 더욱 극명하게 나타났다. 2018년 11월 16일 파푸아뉴기니아에서 개최된 아시아·태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) 회의 연설에서 펜스 부통령은 중국이 아주 오랫동안 미국을 이용해 왔다고 주장하며 이제 그런 시절은 끝났다고 말했다. 그러면서 일대 일로와 관련하여 “지금 이 순간에도 일부 국가들이 인도·태평양과 그 외 여러 국가의 정부에 인프라 건설을 위한 차관을 제의하고 있음은 우리 모두가 아는 사실입니다. 그러나 그 차관의 조건은 기껏해야 불투명한 것인 경우가 많습니다. 이들이 지원하는 프로젝트는 지속가능성이 없고 그 질이 낮은 경우도 많습니다. 게다가 조건부로 제공되어 엄청난 부채를 떠안게 되는 경우도 비일비재합니다.”¹²⁶⁾

125) “We have watched the activities and actions of others in the region, in particular China, and the financing mechanisms it brings to many of these countries, which result in saddling them with enormous levels of debt. They don’t often create the jobs, which infrastructure projects should be tremendous job creators in these economies.” John J. Hamre, “Defining Our Relationship with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson,” CSIS, October 18, 2017. <<https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>> (Accessed May 31, 2021).

126) “As we speak, as we’re all aware, some are offering infrastructure loans to governments across the Indo-Pacific and the wider world. Yet the terms of those loans are often opaque at best. Projects they support are often unsustainable and of poor quality. And too often, they come with strings attached and lead to staggering debt.” U.S. Embassy & Consulate in the Republic of Korea, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” November 16, 2018, <<https://kr.usembassy.gov/111618-remarks-by-vice-president-pence-at-the-2018-apec-ceo-summit/>> (Accessed May 30, 2021).

라며 일대일로를 비판했다. 그리고 아시아·태평양 지역의 국가들을 향해 “여러분의 주권을 침해할 수 있는 외채를 수락하지 마십시오. 여러분의 국익을 수호하십시오. 여러분의 독립성을 지키십시오.”¹²⁷⁾라며 노골적으로 반(反)일대일로 진영에 동참할 것을 호소했다. 그러면서 미국의 협력사업은 아시아·태평양 지역 국가들을 부채더미에 올려놓지 않으며, 어떠한 강제력을 행사하여 상대국의 독립성을 해치지 않는다고 강조했다. 이와 같은 인식은 2019년에 발행된 미국 국방부의 “인도·태평양 전략보고서”(Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and promoting a networked region: IPSR)에서도 그대로 반영되었다.¹²⁸⁾

미국의 싱크탱크에서 발간된 보고서에서는 보다 체계적으로 중국의 일대일로에 대해 비판하는 내용들이 담겼다. 그 중에서 2021년 3월에 미국 외교협회(Council on Foreign Relations)가 발간한 『중국의 일대일로: 미국에의 영향』(*China's Belt and Road: Implications for the United States*)라는 보고서가 대표적이다. 이 보고서는 중국의 일대일로가 연선국가들로 하여금 부채 위기에 빠뜨려 글로벌 거시경제 안정을 저해하고 있다고 지적하고, 중국이 일대일로를 통해 자국의 영향력을 더욱 넓게 확장시키고 있는 과정에서 일대일로와 관련된 국가들이 중국의 정치적 압력에 쉽게 노출될 수 있게 만들고 있다고 평가하고 있다.¹²⁹⁾

127) “Do not accept foreign debt that could compromise your sovereignty. Protect your interests. Preserve your independence. And, just like America, always put your country first.” *Ibid.*

128) U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed September 15, 2021).

129) Jennifer Hillman and David Sacks, “China’s Belt and Road: Implications for the United States,” Council on Foreign Relations *Independent Task force Report*

(나) 미국의 대응

미국 사회에 만연한 일대일로에 대한 부정적 인식은 미국 정부의 구체적인 대중국 전략으로 이어졌는데, ‘자유롭고 개방된 인도·태평양 전략’이 그것이다. 2017년 베트남 다낭에서 개최된 아시아·태평양 경제협력체(APEC) 정상회담 연설에서 트럼프 대통령은 아시아에 대한 미국의 새로운 전략으로서 인도·태평양전략을 발표했다. 이 자리에서 트럼프 대통령은 법의 지배와 개인의 권리에 대한 존중, 그리고 항행의 자유가 인도·태평양전략이 담고 있는 핵심적인 원칙이라고 강조하면서, 이 세 가지 원칙이 ‘같은 생각을 가진 국가들(like-minded nations)’ 사이에서 안정을 창출하고, 신뢰와 안보, 번영을 구축할 수 있다고 주장했다.¹³⁰⁾

그 후 미국의 인도·태평양전략은 2017년 트럼프 대통령이 직접 발표한 “국가안보전략보고서(National Security Strategy: NSS)”와 2018년 1월 제임스 매티스(James Mattis) 국방장관이 발표한 “국방전략보고서(National Defense Strategy: NDS)”, 그리고 2019년 6월 국방부가 발간한 “인도·태평양전략보고서(Indo-Pacific Strategy Report)”를 통해 보다 체계화 및 구체화되었다.

no. 79, March 2021, <<https://www.cfr.org/report/chinas-belt-and-road-implications-for-the-united-states/>> (Accessed May 30, 2021). 동 보고서는 중국이 자국의 국영기업이나 비시장적 성향의 기업들에게 시장 진입을 위한 특권을 부여하고 있고, 연선국가들에게 중국의 기술과 표준을 압박함으로써 이들 국가들을 중국의 생태계에 가두려고 한다고 비판하고 있으며, 중국이 석탄 화력발전소를 수출함으로써 연선국가들로 하여금 수십 년 동안 탄소 집약적 전력에 의존하게 하여 전 지구적 차원에서 기후 변화에 대응을 어렵게 만들고 있다고 주장한다. 이와 같은 비판에 대해 한국 국내의 전문가들도 상당히 공감하고 있는 것으로 나타났으며, 자세한 내용은 [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

130) “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit-Da Nang, Vietnam,” U.S. MISSION TO ASEAN, November 11, 2017, <<https://asean.usmission.gov/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>> (Accessed December 1, 2021).

먼저 “국가안보전략보고서”는 미국의 국가이익과 안보 목표 그리고, 정치, 경제, 군사 등의 대외정책 기초를 담은 최상위 전략 문서이다. 2017년 12월에 발표된 “국가안보전략보고서”는 기존의 아시아·태평양 지역 범위를 인도·태평양 지역으로 확대하면서, 인도·태평양전략은 참여국을 제한하지 않는다고 주장했다. 하지만 인도·태평양 지역에서의 핵심 협력국에서 중국을 배제함으로써 사실상 중국과의 중장기 전략적 경쟁 의사를 드러냈다고 평가된다.¹³¹⁾

그리고 “국방전략보고서”는 “국가안보전략보고서”를 국방 차원에서 구체화하여 국방전략 및 목표, 전쟁수행 개념, 전력구조 등을 담은 전략 문서이다. 2018년 1월에 발표된 “국방전략보고서”는 미국의 번영과 안보에 가장 핵심적 도전은 수정주의 세력과의 장기적인 전략적 경쟁의 재출현이라고 하면서, 중국이 군사력 현대화와 영향력 작전, 약탈적 경제를 통해 인도·태평양 지역의 패권(헤게모니)을 추구하고 있다고 평가했다.¹³²⁾

한편, “국방전략보고서”에서 언급된 미국의 중요한 전략 지역 중에서 인도·태평양 지역에 대한 구체적 전략을 담은 보고서가 “인도·태평양 전략보고서”라고 할 수 있다. 2019년 6월에 발표된 “인도·태평양 전략보고서”는 인도·태평양 지역이 미국에게 있어서 전략적으로 가장 중요한 지역이라고 규정하면서 네 가지 원칙을 통해 인도·태평양 지역에서의 ‘자유’와 ‘개방’을 만들어 가겠다는 비전을 밝혔다.¹³³⁾ 여기서 네 가지 원칙이란 모든 국가들의 독립성과 주권에 대한 존중(Respect for sovereignty and independence of all

131) “NSS 2017 KIDA의 분석과 NSS 요약,” (한국국방연구원, 2018.1.15.), <<https://www.kidare.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=2142&idx=18&depth=3>> (검색일: 2021.6.2.).

132) “NDS 2018 KIDA의 분석과 NDS 번역,” (한국국방연구원, 2018.2.13.), <<https://www.kidare.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=243&idx=538&depth=2>> (검색일: 2021.6.2.).

133) 여기서 자유란 국가의 크기에 관계없이 자유로운 주권행사가 가능한 것을 의미하고, 개방은 공해(公海)에 대한 접근 보장 및 개방된 투자와 호혜적 무역을 통한 지속가능한 성장 달성을 의미한다.

nations), 분쟁의 평화적 해결(Peaceful resolution of disputes), 개방된 투자와 투명한 협약 및 연계성을 바탕으로 한 자유롭고 공정하며 호혜적인 무역(Free, fair, and reciprocal trade based on open investment, transparent agreements, and connectivity), 항행의 자유를 포함한 국제 규칙 및 규범 준수(Adherence to international rules and norms, including those of freedom of navigation and overflight)를 말한다.¹³⁴⁾

미국은 “인도·태평양 전략보고서”에서 인도·태평양전략의 비전을 이루기 위해 안보와 경제, 거버넌스를 중심으로 동맹 및 파트너 국가들과 긴밀한 협력을 만들어 갈 것이라고 주장했는데,¹³⁵⁾ 그 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 군사안보 분야에서는 기존 태평양사령부(Pacific Command, PACOM)의 명칭을 인도-태평양사령부(Indo-Pacific Command, INDOPACOM)로 바꿔 인도·태평양 지역에 대한 군사적 중시를 나타냈고, 지지부진했던 미국, 일본, 호주, 인도의 4자 안보협의체, 즉 쿼드도 부활했다. 미국은 인도·태평양전략 아래에서 기존의 동맹국들과의 관계를 더욱 강화하는 한편, 새로운 파트너 국가를 확보하며 인도·태평양 지역에서 중국을 견제하기 위한 군사적 네트워크를 강화하고 있다.

한편, 경제협력 분야에서는 디지털과 에너지, 인프라를 3대 핵심 협력 분야로 정하고 각각의 분야에서 구체적인 협력 사업을 전개하고 있다. 특히 미국은 중국의 일대일로 모델에 대항하기 위해서 민간 중심의 개발에 대한 중요성을 강조하며 민간투자를 촉진시킬 수 있는 각종 프로젝트를 마련하고 있다.

134) U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed September 15, 2021), pp. 3~4.

135) 위의 자료, p. 4.

그리고 거버넌스 분야에서 미국은 중국과 같은 권위주의적이고 비민주적인 거버넌스를 견제하기 위해 2018년 11월 ‘인도·태평양 투명성 이니셔티브(Indo-Pacific Transparency Initiative: IPTI)’를 출범시키며 굿 거버넌스의 확장을 위해 노력하고 있다.

나. 한반도에 대한 리스크

(1) 경제협력의 기회 상실

미국은 중국이 일대일로를 통해 자국의 영향력을 연선국가로 확대하는 것에 대해 극도로 경계하고 있다. 그리고 연선국가들이 일대일로에 적극 참여하게 되면 중국에 대한 의존도가 높아져 결국 중국의 생태계에서 벗어나지 못하고 주권 침해 및 재정 악화의 길로 빠질 수 있음을 경고하고 있다.

하지만 2021년 12월 현재, 145개 국가 및 32개 국제기구가 일대일로와 관련하여 중국 정부와 200여 건의 협력안을 체결했고, 213개 국가 및 지역이 일대일로와 관련한 항공운송 협정을 체결했다. 또한 일대일로의 중요한 금융 분야 협력기관인 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB, 이하 AIIB)도 이미 103개의 회원국을 확보하며 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)의 회원국 수(68개국)를 훨씬 뛰어 넘었다.¹³⁶⁾

이와 같이, 미국을 중심으로 한 일부 국가들의 우려에도 불구하고 많은 국가와 국제기구들이 일대일로에 동참하고 있는 것은 그만큼 일대일로에 대한 참여를 통해 경제협력 등의 분야에서 실질적으로 이익을 기대할 수 있기 때문이다. 이를 뒤집어 생각해 보면, 일대일

136) “我国已与145个国家、32个国际组织签署200多份共建“一带一路”合作文件,” 中国一带一路网, 2021.12.17., <<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/207952.htm>> (검색일: 2021.12.20.).

로에 참여하지 않을 경우 그만큼 이익을 얻을 수 있는 기회를 상실할 수 있다는 뜻이 된다.

일대일로를 둘러싼 미중 갈등에서 한국이 처할 수 있는 리스크 중 하나도 이와 관련되어 있다. 즉, 미국의 회유와 압박에 부담을 느껴 일대일로에 참여하지 않을 경우, 이를 통해 얻을 수 있는 경제적 이익을 상실할 수 있다는 것이다.

예를 들어, 일대일로는 중앙아시아 및 아세안 국가들과 인프라 건설 등 협력 사업을 중시하고 있는데 이는 한국의 신북방 및 신남방 정책과 협력할 수 있는 상당한 정책적 공통분모를 갖고 있다. 즉, 한국의 신남방·신북방 정책과 중국의 일대일로가 상호 협력하여 제3국에 대해 공동 진출을 모색한다면 상당한 시너지 효과를 달성할 수 있다는 것이다. 2015년 10월 리커창 총리가 방한했을 때나 2018년 2월 한중 경제장관회의에서 이미 양국은 제3국 공동진출에 대해 논의한바 있다. 하지만 미중 경쟁 속에서 한국이 미국의 전략에 편승하여 일대일로에 참여하지 않으면 이러한 시너지 효과는 얻을 수 없다.

그리고 중국이 일대일로를 통해 연선국가들과 적극적인 경제협력을 진행하며 글로벌 가치사슬이나 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)과 같은 중국 중심의 경제협력 네트워크를 형성할 경우, 일대일로에 참여하지 않는 한국 경제가 이러한 네트워크에서 소외되거나 네트워크를 적극적으로 활용하지 못하는 결과를 가져올 수도 있다.¹³⁷⁾

또한 중국이 일대일로의 일환으로 추진 중인 해외경제무역협력구(境外經濟貿易合作區) 방안을 새만금 한·중 FTA산업단지에 적극 활용한다면 한중 경제협력에 가시적인 성과를 얻을 수 있을 것이지만, 이 또한 한국이 일대일로에 소극적인 자세를 취하면 중국 측의 적극적인 호응을 얻기 힘들다.

137) 이승신 외, 『중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2017), pp. 263~264.

(2) 한미동맹 약화 우려

중국이 일대일로를 국가급 최상위 협력 이니셔티브로 규정하며 연선국가를 상대로 적극적인 협력 사업을 전개하자, 미국도 이에 대해 보다 적극적인 견제에 나섰다. 초기에는 독자적으로 반대 의사를 표시하는 수준에서 머물렀지만, 중국의 행보가 보다 과감해지며 주변국에 대한 영향력 투자를 강화하자, 미국은 일대일로 연선국가는 물론 미국의 우방국 그리고 전 세계를 향해 일대일로의 문제점을 부각하며 동참하지 말라고 호소했다. 심지어 일대일로를 견제하기 위한 구체적인 대응 전략으로써 인도·태평양전략을 추진하기에 이르렀다.

2018년 미국의 펜스 부통령은 공식적인 국제회의 석상에서 “여러분의 주권을 침해할 수 있는 외채를 수락하지 마십시오.”¹³⁸⁾라며 노골적으로 일대일로를 받아들이지 말라고 호소했다. 또한 일대일로의 자금줄 역할을 할 것이라고 평가받고 있는 아시아인프라투자은행(AIIB)이 설립되는 과정에서도 미국은 자국의 불참 의사는 물론이고 동맹국에 대해서도 AIIB에 참여하지 말라고 압박했다. 일례로 2013년에 미국의 존 케리(John Kerry) 국무장관은 호주가 AIIB에 가입할 것을 고려하고 있다는 소식과 관련하여 호주의 토니 에벗(Tony Abbott) 총리 면전에서 “AIIB 가입과 관련하여 똑바로 운전하라(‘steer clear’ from joining AIIB)”라고 압박성 발언까지 한 것으로 알려졌다.¹³⁹⁾

138) “Do not accept foreign debt that could compromise your sovereignty. Protect your interests. Preserve your independence. And, just like America, always put your country first.” U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed September 15, 2021), pp. 3~4.

139) “China launches new World Bank rival,” *RT*, October 24, 2013, <<https://www.rt.com/business/198928-china-world-bank-rival/>> (Accessed June 1, 2021).

일대일로에 대한 이러한 미국의 부정적 인식 및 언행은 미국의 동맹국들로 하여금 일대일로에 대해 독자적인 정책 결정을 어렵게 만들었다. 동아시아에서 미국의 주요 동맹국 중의 하나인 한국도 마찬가지로 일대일로에 참여하는 문제로 고민을 하지 않을 수 없었다. 게다가 미국은 한국이 일대일로의 구체적인 피해자 중 하나라고 말하며 한국이 일대일로 참여에 대해 신중해야 한다는 입장을 나타낸 것으로 알려졌다.¹⁴⁰⁾

이런 상황에서 미국과의 견고한 동맹관계 유지를 가장 중요한 외교 노선으로 여기고 있는 한국 정부의 입장에서는 경제적 이익을 위해서 미국의 뜻을 거스르고 일대일로에 참여하는 것에 신중하지 않을 수 없었다. 자칫 미국과의 동맹관계에 악영향을 줄 수 있으므로 경제적 이익¹⁴¹⁾ 때문에 외교안보적 이익이 훼손되는 상황이 우려됐다.

(3) 남·북·중 경제협력 및 국내 정치적 리스크

중국의 일대일로 이니셔티브를 둘러싼 미중갈등은 지정학과 지경학적 차원뿐만이 아니라 다양한 차원에서 한반도 및 국내정치에 리스크 요인으로 작용하고 있다.

먼저, 일대일로는 남한과 북한, 그리고 중국이 협력할 수 있는 플랫폼을 제공할 수 있다. 즉, 중국의 일대일로 이니셔티브는 남한의 한반도 신경제구상과 신북방정책, 그리고 북한의 경제개발 5개년 계획 및 경제개발구 정책과 연계되어 남·북·중 경제협력을 만들어 갈 수 있는 전략 공간을 창출할 수 있다. 북한은 비록 공식적으로

140) “美·中 사이에 낀 韓·印·太전략-일대일로’ 양자택일 기로,” 『문화일보』, 2020.5.22., <<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2020052201070230323001>> (검색일: 2021.5.30.).

141) 가장 대표적인 것인 AIIB 가입 문제로서, 우리 정부 입장에서는 AIIB에 가입함으로써 한국 금융기관의 새로운 해외진출 기회를 모색하고 글로벌 금융 거버넌스에 대한 영향력을 제고하는 등의 경제적 이익을 기대할 수 있다.

일대일로에 대해 참여 의사를 밝히지는 않았지만, 2018년에 김정은 총비서가 세 차례에 걸쳐 중국을 방문한 이후 일대일로에 대한 관심이 높아진 것으로 알려져 있다.¹⁴²⁾ 게다가 일대일로와 밀접히 관련된 AIIB 가입이 결과적으로 성사되지는 않았지만 북한이 AIIB에 가입하길 희망했던 것으로 알려진다.¹⁴³⁾

이렇게 일대일로가 남·북·중 경제협력을 이끌어 낼 수 있는 가능성을 내포하고 있음에도 불구하고, 미중이 일대일로를 둘러싸고 대립하고 있는 상황에서 한국 정부가 적극적으로 일대일로에 참여하기에는 부담이 크다. 결국 일대일로를 둘러싼 미중 갈등은 미국의 대북한 제재와 함께 남·북·중 경제협력에 있어 중요한 리스크 요인이 되고 있다.

한편, 일대일로를 둘러싼 미중 갈등은 한국의 국내 정치에도 리스크 요인으로 작용한다. 자칫 일대일로에 참여하는 문제가 미중 경쟁이라는 국제정치 구도 속에서 친미(親美)와 친중(親中)이라는 이분법적 논리로 해석되어 국내 여론을 분열시킬 수 있기 때문이다.

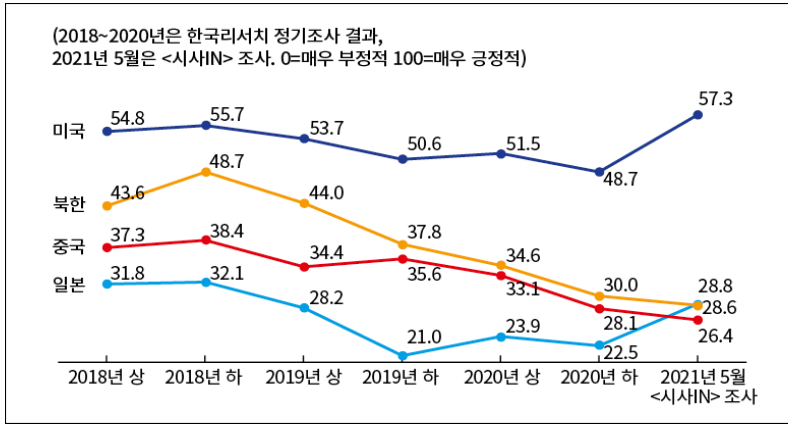
게다가 최근 급증하고 있는 반중 여론으로 인해(〈그림 III-6〉, 〈그림 III-7〉 참고), 정부가 일대일로에 적극적으로 참여할 경우 국내정치적으로도 큰 역풍을 맞을 위험이 있다. 실제로 강원도가 춘천과 홍천에 추진하고자 했으나 반대 여론으로 무산된 ‘한중문화타운’ 건립 계획도 이것이 중국의 일대일로와 연계되어 있다는 이유로 비판을 받은 바 있다.¹⁴⁴⁾

142) 이현태 외, 『남·북·중 경제협력 방안 연구』 (세종: 대외경제정책연구원, 2019), p. 35.

143) “北 AIIB 가입 거부한 中… 혈맹관계 ‘빼겨,’” 『천지일보』, 2015.3.31., <<http://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=283482>> (검색일: 2021.5.30.).

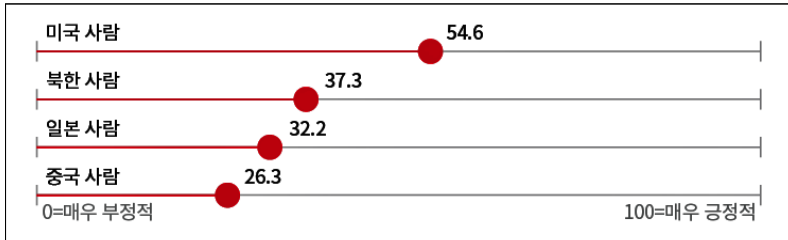
144) “반대 여론 거센데…강원도, 정동진에 또 차이나타운 추진,” 『한국경제』, 2021.5.3., <<https://www.hankyung.com/society/article/2021050332337>> (검색일: 2021.6.19.).

〈그림 III-6〉 우리 국민이 북·중·미·일에 대해 느끼는 감정 온도 추이



출처: “중국의 모든 것을 싫어하는 핵심 집단, 누굴까?” 『시사IN』, 2021.6.17., <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=44821>> (검색일: 2021.6.19.).

〈그림 III-7〉 우리 국민의 주변국에 대한 감정 온도



출처: “중국의 모든 것을 싫어하는 핵심 집단, 누굴까?” 『시사IN』, 2021.6.17., <<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=44821>> (검색일: 2021.6.19.).

다. 한국의 대응 및 평가

(1) 한국의 대응

미중 경쟁이라는 국제질서 하에서 한국이 일대일로와 관련하여 선택의 어려움에 놓인 대표적인 사례가 AIIB 가입 문제라고 할 수 있다. 여기에서는 AIIB 가입 문제를 중심으로 일대일로와 관련한 한국의 선택 유형을 살펴본다.

AIIB는 아시아 지역을 대상으로 한 정부 간 성격의 다자개발기구로서 중국이 처음 제안하여 2015년 12월 25일에 정식 설립됐고, 본부는 중국 베이징에 위치해 있다.¹⁴⁵⁾ AIIB는 인프라 건설을 지원하는 것을 설립 목적으로 하고 있는데, 특히 인프라 건설을 통해 아시아 지역의 상호 연결성을 강화하고 이 지역의 경제 통합을 촉진하기 위하여 설립됐다. 세계은행(World Bank)이나 아시아개발은행(Asian Development Bank)만으로는 아시아 지역의 인프라 사업 수요를 감당할 수 없다는 점에서 AIIB 설립의 필요성이 제기됐다. AIIB의 법정 자본금은 1,000억 달러로, 2021년 6월 7일 현재 AIIB는 46개의 지역 내 회원국과 40개의 지역 외 회원국, 그리고 17개의 예비 회원국을 갖고 있다.¹⁴⁶⁾

중국이 AIIB 설립을 주도한 배경과 관련하여, 중국이 아시아개발은행이나 국제통화기금(IMF) 등과 같은 기존의 국제금융 기관에 대해 개혁을 시도했으나 여의치 않았고, 중국이 추진하고 있는 일대일로 이니셔티브를 뒷받침할 수 있는 자금 지원의 주요한 통로가 필요했기 때문이라는 것이 일반적인 평가이다.

145) 2013년 10월 인도네시아에서 개최된 APEC 정상회의에서 시진핑 주석이 인도네시아 대통령과 정상회담을 하면서 아시아인프라투자은행(AIIB) 설립을 처음 공식 제안한 것으로 알려진다. 김홍규, “중국의 일대일로 전략과 동북아 국제관계의 변화: 한계와 전망,” 『중소연구』, 제40권 3호 (2016), p. 21.

146) “Members and Prospective Members of the Bank,” AIIB, June 21, 2021, <<https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>> (Accessed December 1, 2021).

이에 따라 중국이 AIIB 설립을 추진하고 창립 멤버를 구성하는 과정에서 국제사회의 여론은 크게 갈렸다. 한쪽에서는 AIIB가 실질적으로 아시아 지역에서의 인프라 개발에 도움을 줄 수 있고, AIIB에 참여함으로써 급성장하고 있는 아시아 지역에서 비즈니스 기회를 확대할 수 있다는 입장이 있었다. 또한 초기 AIIB 설립안이 갖고 있던 지배구조 등 기술적인 우려가 상당 부분 해소되었고, 직접 AIIB에 참여하는 것이 중국의 주도권을 더 효율적으로 견제할 수 있을 것이라는 생각도 존재했다. 이러한 입장을 갖고 있던 대표적인 국가가 영국 등 유럽 국가들이다. 세계은행, 국제통화기금과 같은 국제금융기구도 AIIB 설립에 대해 지지하는 입장을 나타냈다.¹⁴⁷⁾

반면 다른 한쪽에서는 중국이 AIIB를 통해 현존 국제금융 질서를 어지럽히려 하고 있고 AIIB를 자신의 패권 확장을 위해 사용하려 한다며 경계했다. 또한 AIIB가 인권과 환경, 노동 분야의 국제적 기준을 준수할 것인지, 경영관리에도 투명성을 확보할 수 있을지 우려를 나타내며 참여를 거부했다. 이러한 입장의 대표적인 국가가 미국과 일본 등이었다. 미국은 심지어 자신이 AIIB에 참여하는 것을 거부하는 것에서 더 나아가 다른 국가들에게 AIIB에 참여하지 말라고 압력을 행사하기도 했다.

AIIB 가입을 둘러싼 이러한 논란에도 불구하고 AIIB는 당초 예상을 훨씬 뛰어넘는 57개국에 창립국으로 참여하는 가운데 2015년 12월 25일에 정식 설립되어 2016년 1월 16일부터 업무를 시작했다.

147) “금융 세계은행 총재 美, AIIB 설립 환영…적극협력 권장,” 『연합뉴스』, 2015.5.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150519104251004?input=1195m>> (검색일: 2021.6.1.); “IMF·세계은행 ‘AIIB와 협력’…미국, 반대 대신 간섭 나서나,” 『중앙일보』, 2015.3.24., <<https://news.joins.com/article/17420441>> (검색일: 2021.6.1.).

〈그림 III-8〉 AIIB의 57개 창립국 멤버



출처: “AIIB to operate in transparent way,” China Internet Information Center, April 16, 2015
 〈http://www.china.org.cn/business/2015-04/16/content_35333903.htm〉 (Accessed June 2, 2021).

그럼 이 과정에서 한국 외교는 어떠한 선택을 했을까?

중국은 AIIB 설립을 추진하는 초기 단계에서부터 한국에게 다양한 채널을 통해 적극적인 참여를 요청해 왔다. 2014년 하반기 시진핑 주석의 방한을 앞두고 실무 협의를 위해 2014년 5월 방한한 왕이 외교부장은 AIIB 가입 문제를 “시진핑 중국 국가주석의 한국 방문 때 나올 공동선언문에 ‘한국이 AIIB에 가입하기로 했다’고 명시해 달라.” 라고 요청했고, 같은 달 4일 중국을 방문한 현오석 경제부총리에게도 같은 요청을 한 것으로 알려졌다.¹⁴⁸⁾ 당시 한국은 AIIB가 책임성과 투명성, 지배구조, 부채의 지속가능성 등에 있어서 기존의 높은 국제적 수준을 충족할 수 있을 것인지 의문을 갖고 있었다. 그리고 무엇보다 미국이 AIIB 참여에 부정적이었고, 우방국들의 참여에 대해서도 우

148) “중국이 주도하는 AIIB 미국은 한국 가입 제동,” 『중앙일보』, 2014.6.28., 〈<https://news.joins.com/article/15098292>〉 (검색일: 2021.6.2.).

려를 나타내고 있는 상황에서 중국의 요청을 선불리 받아들여 AIIB에 참여하기에는 정치적 부담이 컸다. 이에 따라 한국 정부는 중국의 계속되는 요청에도 불구하고 명확히 결정을 내리지 못하며 신중히 검토하겠다는 유보적 입장을 나타내는 정도에 머무르고 있었다.

이렇게 중국이 한국의 AIIB 참여를 위해 적극적으로 움직이자 미국도 대응에 나섰다. 미국은 왕이 외교부장이 돌아간 후 다음 달인 6월에 한국이 AIIB에 가입하는 것에 대해서 ‘심각한 우려’를 한다는 입장을 주한 미국대사관을 통해 전해왔다. 그러면서 “AIIB는 중국이 정치적으로 악용할 가능성이 높다. 한국이 AIIB에 가입할 경우 그동안 양국이 쌓아 왔던 우방으로서의 신인도가 영향을 받게 될 것”이라고 경고하기까지 했다.¹⁴⁹⁾

이렇게 중국과 미국 양측으로부터 압박을 받고 있는 가운데 2014년 7월에 시진핑 주석이 한국을 방문하여 한중 정상회담이 개최됐다. 하지만 중국의 기대와는 달리 AIIB와 관련하여 한중 정상회담 공동성명서 부속서에 “중국 측은 아시아인프라투자은행 설립 관련 제안을 한국 측에 설명하였으며, 한국 측은 이를 높이 평가하였다. 이와 관련, 양측은 계속 협의하기로 하였다.”라는 정도로 언급되는 수준에 머물렀다.¹⁵⁰⁾

그럼에도 불구하고 미국의 입장은 더욱 강경해졌다. 한중 정상회담이 끝난 후인 7월 7일에 미국 백악관 국가안전보장회의(National Security Council: NSC) 한반도 담당 보좌관 시드니 사일러(Sydney A. Seiler)는 한국이 중국 주도의 AIIB 가입에 신중해야 한다는 입장을 표명했다.¹⁵¹⁾

149) “미국의 AIIB 반대 전략적 의도는 무엇일까,” 『중앙일보』, 2015.4.26., <<http://www.mediapen.com/news/view/73872>> (검색일: 2021.6.2.).

150) “한·중 정상회담 공동성명 부속서,” 『투데이신문』, 2014.7.3., <<http://www.ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=22845>> (검색일: 2021.6.2.).

151) “백악관 한반도보좌관, 한국, 중주도 AIIB 가입 신중해야,” 『연합뉴스』, 2014.7.8.,

결국 한국이 참여하지 않은 가운데 2014년 10월 24일 AIIB에 창립국으로 참여 의사를 밝힌 21개국을 중심으로 양해각서가 체결되어 AIIB 설립을 위한 구체적인 논의가 시작됐다. 하지만 그 후에도 중국은 한국의 참여를 계속해서 요청해 왔는데, 2014년 10월 중국의 정부 관계자는 “한국에 수차례 참여를 촉구했지만 아직 확답을 듣지 못해 유감이다. 그러나 은행이 공식적으로 출범하는 내년 말까지 시간이 있는 만큼 꼭 참여할 것으로 기대한다.”라고 말한 것으로 알려졌다.¹⁵²⁾ 또한 동년 10월 21일 한중 지도자포럼 참석차 방한한 탕자취안(唐家璇) 중국 전 외교담당 국무위원도 박근혜 대통령을 예방한 자리에서 한국의 AIIB 참여를 거듭 요청한 것으로 전해졌다.¹⁵³⁾

이렇게 한국 정부가 AIIB 가입 문제를 놓고 미중으로부터 압박을 받고 있는 상황에서 중요한 정세 변화가 발생했다. 바로 영국이 전격적으로 AIIB 가입을 선언한 것이다. 조지 오즈번(George Osborne) 영국 재무장관은 “AIIB에 참여하는 것이 영국과 아시아가 함께 투자하고 성장하는 데 훨씬 유리”하다며 “영국 정부는 지금까지 아시아·태평양 지역 국가들과 정치·경제 협력을 위해 노력해” 왔고, “이번 결정은 세계에서 가장 빠르게 성장하는 중국 시장에서 영국 기업이 투자 기회를 얻을 수 있는 기회를 마련해 줄 것”이라고 가입 배경을 설명했다.¹⁵⁴⁾

이에 대해 미국은 발끈했지만, 영국의 AIIB 가입 선언은 파급 효과가 컸다. 미국의 가장 중요한 맹방(盟邦)인 영국이 미국의 입장과

〈<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007001412>〉 (검색일: 2021.6.2.).

152) “한국 빠지고 인도 합류…중국 주도 AIIB 21개국으로 시작,” 『중앙일보』, 2014.10.23., 〈<https://news.joins.com/article/16199816>〉 (검색일: 2021.6.2.).

153) 위의 자료.

154) “英, G7국가론 첫 중주도 AIIB 참여,” 『매일경제』, 2015.3.13., 〈<https://www.mk.co.kr/news/world/view/2015/03/242115/>〉 (검색일: 2021.6.1.).

는 달리 자국의 이익을 따라 AIIB에 가입함으로써 비슷한 처지에 있던 다른 나라들도 정치적 부담이 줄어들었다. 실제로 같은 날 그 동안 AIIB 참여를 거부해온 호주가 기존 방침을 바꾸고 가입 의사를 밝혔는데, 조 호키(Joe Hockey) 호주 재무장관은 “그동안 요구해온 AIIB 지배구조 문제가 분명하게 개선”됐다고 “AIIB에 참여하는 문제를 검토”하겠다고 말했다.¹⁵⁵⁾ 이어 독일과 프랑스, 이탈리아 등 유럽의 주요국들도 줄줄이 AIIB 참여를 선언했고, 룩셈부르크와 스위스도 여기에 동참했다.

이렇게 많은 국가들이 AIIB에 가입하고, 특히 미국의 우방국들이 미국의 만류에도 불구하고 자국의 이익을 중심으로 AIIB 참여를 결정하자, 한국 정부도 정치적 부담을 덜고 독자적으로 AIIB 가입 문제를 판단할 수 있는 환경에 놓이게 됐다.

결국 한국 정부는 2015년 3월 26일 AIIB에 가입한다고 공식적으로 발표했다. 기획재정부는 “아시아 지역의 인프라시설 투자수요는 2020년까지 매년 7,300억 불에 달하는 것으로 조사된 바” 있으나 “세계은행, 아시아개발은행 등 기존 다자개발은행의 이 지역에 대한 투자자금 공급은 이에 훨씬 못 미치고 있는 실정”이라며 AIIB가 지역 경제발전에 긍정적인 역할을 할 것이라고 가입 배경을 설명했다.¹⁵⁶⁾ 그러면서 그 동안 AIIB 가입에 대해 신중했던 문제와 관련하여 “최근 이와 관련된 상당한 진전이 있었다. 정부는 앞으로도 주요 우방국들과 긴밀히 협력하여 AIIB가 책임성, 투명성, 지배구조, 부채의 지속 가능성 등에서 기존의 다자개발은행에 부합하는 높은 수준의 모범적 기준을 갖추 수 있도록 함으로써 세계 경제 발전에 기여하도록 적극 노력해 나갈 계획”이라고 밝혔다.¹⁵⁷⁾

155) 위의 자료.

156) “정부, 중국주도 AIIB 참여 공식 결정,” 『시사포커스』, 2015.3.26., <<http://www.sisafocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=119032>> (검색일: 2021.6.2.).

한국 정부의 이러한 결정 배경에는 여론의 힘도 작용했다. 당시 주요 언론매체에서는 AIIB 가입에 대해 찬성하는 입장이 압도적으로 많았다. 그리고 그 이유로는 대부분 경제적인 이익을 위해서였고 이를 위해 동맹국인 미국을 잘 설득해야 한다는 입장이 많았다.¹⁵⁸⁾

이렇게 한국이 기존의 유보적 입장과는 달리 AIIB에 전격 가입한 것에 대해 중국은 당연히 환영의 입장을 나타냈다. 한편 미국은 그 동안 한국에 여러 통로를 통해 가입을 만류해 왔음에도 불구하고, 막상 한국이 입장을 선회하자 “각국의 결정사항으로 일일이 반응하거나 언급하지 않겠다.”라는 원론적 수준의 반응을 보이는데 그쳤다.¹⁵⁹⁾

그 후 미국의 우려에도 불구하고 많은 국가들이 속속 AIIB에 참여할 것을 선언하여 AIIB는 57개국이 창립국으로 참여 의사를 나타낸 가운데 2015년 12월 25일에 정식으로 설립됐고, 2021년 6월 현재 103개의 국가들이 참여하고 있다.

(2) 한국의 대응에 대한 평가

중국이 국가적 차원에서 역점 추진하고 있는 일대일로 이니셔티브와 직접적으로 관련되어 있는 AIIB 가입 문제는 국제사회에서 중요한 이슈가 되었다. 영국 등 유럽 국가에서는 아시아 지역에 대한 영향력 확대와 비즈니스 기회 확대를 위해 적극적으로 참여해야 한다는 의견이 강했던 반면, 미국에서는 중국이 현존 국제금융 질서를

157) 위의 자료.

158) 허재철, “한국 언론의 중국 관련 보도 경향 분석,” (인천연구원 인차이나브리프 vol. 323, 2016.9.19.), <<https://hanzhong.ii.re.kr/boardCnts/view.do?m=01&boardID=102&boardSeq=85664&lev=0&searchType=S&statusYN=W&page=3&s=hanzhong>> (검색일: 2021.6.2.).

159) “한국 AIIB 가입은 ‘각자의 결정’... 미국 국무부 원론수준 논평,” 『글로벌이코노믹』, 2015.3.27., <https://news.g-enews.com/ko-kr/news/article/news_all/201503270639552903690_1/article.html?md=20150327100910_R> (검색일: 2021.6.2.).

어지럽히면서 패권 확장의 수단으로써 AIIB를 활용하려하기 때문에 여기에 참여해서는 안 된다는 주장이 강하게 제기됐다. 이렇게 상반된 의견이 존재하는 가운데, 우리 국내에서도 한국이 AIIB에 가입해야 하느냐를 둘러싸고 사회적 논의가 이어졌다. 특히 우리 정부가 중국과 미국으로부터 직접적으로 AIIB 가입 독려와 만류라는 상반된 요청을 받고 있는 상황에서 AIIB 가입 문제는 중요한 사회적 이슈로 떠올랐다.

이에 대해 우리 정부는 초반에는 신중히 검토한다는 유보적 입장을 나타내며 명확한 입장 정리를 하지 않았다. 즉, 미중 양측과 긴밀히 소통하고 상대국의 입장에 대해 경청 및 존중을 표시하면서 최대한 판단을 늦추려는 모습을 보였다.

다행히 우리가 선택의 마지노선에 다다르기 전에 미국의 맹방인 영국이 먼저 경제적 이익을 앞세워 AIIB에 정식으로 가입을 선언했고, 그 후 독일과 프랑스, 이탈리아 등 유럽의 주요 국가들도 가입 대열에 동참했다. 이렇게 미국의 우방국들이 대거 AIIB 참여를 선언하자, 우리 정부도 AIIB 참여를 정식 결정하게 됐다.

결과적으로 우리 정부가 AIIB 가입 문제에 대해 초기에 선불리 입장을 밝히지 않음에 따라 후에 정치적 부담을 덜면서 경제적 이익을 중심으로 AIIB에 가입할 수 있었다. 즉 영국 등 미국의 우방국들이 AIIB에 가입한 후 우리 정부가 AIIB에 가입함으로써 미국의 반발을 희석시킬 수 있었다.

물론 초기에 AIIB 가입에 대한 유보적 입장을 나타냄으로써 미중 양측으로부터 일정한 압력을 받았던 것도 사실이나, 다른 시각으로 보면 이러한 유보적 입장이 미중 양국으로 하여금 한국에 더욱 공을 들이도록 만드는 역할도 했다고 할 수 있다. 예를 들어 중국은 한국과 AIIB 가입 문제를 논의하기 위해서 보다 적극적으로 한중 고위급

회답에 나서는 모습을 보였다.

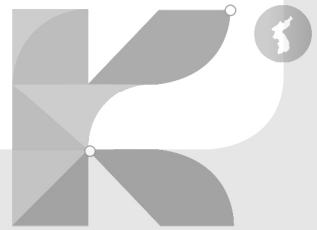
이렇게 미중 갈등 사안에 대한 한국의 유보적 자세가 긍정적인 역할을 하기도 했지만 외교 전략으로 채택하기에는 중요한 문제점이 있다.

먼저 정책 결정 시기의 문제다. AIIB 가입 결정 시기는 사실 우리가 주동적으로 선택한 것이 아니라 주어진 환경 변화에 따라 피동적으로 결정된 측면이 있다. 즉 영국의 AIIB 가입 결정과 공표시기에 영향을 받아 우리 정부도 가입을 결정한 측면이 있다는 것이다.

또 다른 문제는 정책 방향의 리스크다. 영국을 비롯한 주요국들이 AIIB에 가입하지 않았을 경우, 설령 AIIB 가입이 우리의 국익에 도움이 된다고 하더라도 우리 정부가 AIIB 가입을 결정할 수 있었을까 하는 점이다.

요약하자면, AIIB 가입 문제에 있어서 초기의 유보적 입장과 환경 변화에 편승한 정책 결정(선택)은 결과적으로 AIIB 가입에 따른 우리 정부의 정치적 부담을 줄이면서도 경제적 이익을 도모할 수 있는 ‘좋은 결과’를 안겨다 주었다. 또한 중국과 미국으로 하여금 우리의 전략적 가치를 높게 인식하도록 만드는 기회 요인이 되기도 했다. 하지만 이러한 결과를 우리 외교전략의 성공으로 평가하기에는 무리가 있다. 왜냐하면 우리 외교의 체계적인 전략보다는 타이밍이 좋았다고 평가하는 것이 더 합리적으로 보이기 때문이다.

IV. 동아시아 차원의 미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응



본 장에서는 동아시아에서 미중 두 강대국 간 전략경쟁 사례 가운데 한반도 문제와 연관성이 있는 이슈를 선택하여 미중 경쟁과 갈등의 특징과 리스크 유형 및 한국의 대응을 분석하고자 한다. 이를 위해 동아시아에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁의 대표적인 사례로 인도·태평양전략 및 쿼드, 남중국해 문제, RCEP과 CPTPP로 대표되는 지역다자협력, 대만 문제 등을 선택했다. 아래에서는 위 네 가지 사례를 둘러싼 미중의 갈등과 경쟁 양상과 이것이 한반도에 미치는 리스크 및 이에 대한 한국의 대응을 분석하고 평가한다.

1. 인도·태평양 전략 및 쿼드

인도·태평양전략과 쿼드 및 쿼드플러스는 기본적으로 동아시아 지역 차원의 이슈이면서도,¹⁶⁰⁾ 현재와 미래에 한국의 참여 문제를 둘러싸고 미중 간 경쟁과 갈등이 벌어질 가능성이 가장 높은 이슈이다. 2021년 출범한 바이든 행정부는 ‘자유롭고 열린 인도·태평양 지역’ 건설을 위한 트럼프 행정부의 인도·태평양전략을 계승하고, 핵심 추진체인 쿼드의 발전(강화 및 확대)을 표명했고, 쿼드 정상회의에 이어 쿼드플러스 국가로 지목되는 한국과의 정상회담 개최, 그리고 G7, 나토, EU 정상회담을 통해 미국의 인도·태평양전략에 대한 지지를 확보했다.

미국은 한국을 비롯한 아시아 국가들의 참여를 독려하는 차원에서 쿼드플러스가 비공식적이며 개방적인 연합체임을 강조하고 있으나¹⁶¹⁾

160) 본 연구에서 진행한 “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응 평가” 전문가 설문조사 결과, 인도·태평양전략의 본질과 관련하여 응답자 40명 중에서 절대 다수인 92.3%가 “인도·태평양전략은 미국의 역내 패권을 유지하고, 중국의 부상을 견제하고 억제하기 위한 군사안보 전략”이라는 점에 동의했다. [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응 평가” 전문가 설문조사 결과 참조.

161) 케이건 백악관 국가안보회의 동아시아·오세아니아 선임국장은 2021년 5월 7일 최종현 학술원이 주최한 ‘쿼드와 한국’ 주제의 화상 토론회에서 “쿼드는 안보동맹도, 아시아관 나토도 아니다.”라며 “사안별로 대응하는 개방적·비공식적 구조”임을 강조했다고

중국의 부상(도전)을 억제하기 위한 전략이 분명하고, 쿼드플러스는 군사적 성격이 강한 미국 중심의 반중국 연합체이다. 따라서 아시아 국가들은 안보적 측면에서는 중국의 공세적 외교정책에 위협을 느끼지만 중국과의 경제관계를 고려해 선뜻 미국의 전략에 참여를 결정하지 못하고 고민에 빠졌다. 이런 상황에서 미국은 아시아 국가들은 물론 유럽 국가들에게도 인도·태평양전략 지지를 요구하고 쿼드와의 협력을 촉구하는 반면, 중국은 주변국들에게 냉전적 사고에서 비롯된 인도·태평양전략을 지지하지 말고 쿼드에도 불참할 것을 요구하고 있다.

아직까지 미국이 공식적으로 한국의 참여를 요구하지는 않았지만 한미정상회담, G7 정상회담에서 한국 정부에 매우 우호적인 분위기를 연출함으로써 우회적으로 우리의 참여를 요구하고 있다. 2021년 5월 21일 워싱턴에서 개최된 한미정상회담에서도 쿼드의 중요성만 언급하고 한국의 동참을 요구하지는 않았다. 하지만 한국은 미국의 동맹국이며 자유민주주의의 국가라는 점에서 바이든 행정부가 강조하는 동맹 차원에서 참여하지 않기도 쉽지 않은 상황이다. 한국 안보의 한 축을 담당하고 있는 한미동맹을 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 한국이 주장하는 쿼드의 개방성, 포용성을 미국이 수용하는 모습을 보임에 따라 한국은 더 이상 ‘선택적 참여’ 또는 ‘전략적 모호성’을 유지할 수 없게 되었다. 미중갈등이 격화되면 될수록 미국의 한국에 대한 쿼드참여 요구는 더욱 거세질 것이다.

반면 중국은 한국을 인도·태평양전략과 쿼드플러스의 ‘약한 고리’라 간주하고 참여하지 말라는 신호를 지속적으로 보내고 있다. 물론 중국은 한국이라는 ‘약한 고리’를 ‘강한 고리’로 만들지 않기 위해 기존의 관계를 유지하고는 있으나, 향후 한국의 결정 여부에 따라 양국관계에 영향을 미칠 것이다.

말했다. “미 백악관 동아시아 국장 ‘쿼드, 안보동맹도 아시아 나토도 아냐,’” 『뉴스1』, 2021.5.7., <<https://www.news1.kr/articles/?4299883>> (검색일: 2021.12.1.).

본 절에서는 인도·태평양전략과 쿼드 관련 미중 전략경쟁의 특징을 정리하고, 한국이 쿼드플러스에 ‘참여할 때’와 ‘불참할 때,’ 그리고 ‘전략적 모호성을 유지할 때’를 구분해 각각 발생할 수 있는 리스크를 검토해 보고, 지금까지의 한국의 쿼드 참여 여부 관련 입장을 평가해보고자 한다.

가. 미중 경쟁과 갈등의 특징

(1) 미국의 중국 압박 전략

트럼프 행정부가 기초를 다지고, 바이든 행정부가 추진하는 인도·태평양전략¹⁶²⁾ 강화와 쿼드 활성화(확대)는 중국을 견제하여 (지역) 패권국으로 부상하는 것을 억지하기 위함이다. 시진핑 국가주석을 비롯한 중국의 주요 지도자들은 ‘중국은 미국의 패권에 도전하지 않을 것’이라 강조한다. 그러나 미국은 시진핑 정부의 세계전략 목표인 ‘중국몽(中國夢)’ 실현을 위해 추진하고 있는 일대일로 구상¹⁶³⁾과 국제 공급망(supply chain) 장악을 위한 ‘중국제조 2025(Made in China 2025)’¹⁶⁴⁾를 미국 패권에 도전하기 위한 전략(정책)으로 본다.

162) U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed September 15, 2021).

163) 시진핑 주석은 일대일로 구상을 성공적으로 실행하여 미국의 패권적 지위를 중국이 차지할 수 있다고 믿으며, 이를 ‘세기의 프로젝트(Project of the Century)’로 간주하고 있다. Yuen Yuen Ang, “Demystifying Belt and Road: The Struggle to Define China’s ‘Project of the Century,’” *Foreign Affairs*, May 22, 2019, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-05-22/demystifying-belt-and-road>> (Accessed December 1, 2021); William C. Pacatte, “Competing to Win, A Coalition Approach to Countering the BRI,” CSIS, December 2019, <<https://www.csis.org/analysis/competing-win-coalition-approach-countering-bri>> (Accessed December 1, 2021).

164) 이와 관련하여 자세한 내용은 “중국제조 2025 추진성과와 시사점,” (한국무역협회 국제무역연구원, 2019.1.14.), <<https://www.kita.net/cmmrcInfo/rsrchReprt/rsrchReprt/rsrchReprtDetail.do?no=1896>> (검색일:2021.12.1.), 참조.

또한 중국의 주장과는 달리 미국은 일대일로 구상의 한 축인 해상실크 로드 구축을 중국이 해외군사기지를 확보하려는 행위로 간주한다.¹⁶⁵⁾ 이미 중국은 아프리카 대륙 북동부에 위치한 지부티에 군사기지를 확보했으며¹⁶⁶⁾ 파키스탄의 과다르항과 스리랑카의 함반토타항에 중국 전함이 정박하는 날이 멀지 않았다고 판단하고 있다.¹⁶⁷⁾

그러나 중국의 도전을 미국 혼자 힘으로는 억제하기 어렵다는 전제 하에 미국은 인도-태평양전략을 아시아 정책으로 확정하고, 쿼드를 중심으로 동맹국 및 파트너 국가들과의 협력을 통해 중국을 효과적으로 견제하려 한다. 전략 실행 과정에서 트럼프 행정부의 대중국 압박정책은 무역제재(추가 관세 부과)로부터 시작하여 정치(대만과의 관계 증진 및 「홍콩보안법」 비판), 군사(남중국해 항행의 자유 작전, 연합군사훈련 및 군사력 증강), 인권(신장 위구르 지역과 티베트), 사회(코로나19 발원지) 등의 분야로 확대되었고, 견제 대상으로 중국 공산당을 지목하고 미중 경쟁을 체제 경쟁으로, 즉 민주주의와 권위주의의 대결로 몰고 갔다.¹⁶⁸⁾ 미국은 중국을 ‘신뢰할 수 없는 국가’로

165) 그러나 중국은 자국의 지속적인 경제발전을 위해 에너지의 안정적 공급이 필요하기 때문에 인도양을 드나드는 자국의 유조선(화물선)을 보호하고 동시에 중동에 파견된 노동자 보호를 목적으로 인도양에 전함을 파견하는 것이라 주장한다. The Information Office of the State Council of the People's Republic of China, "China's National Defense in 2010," March 31, 2011, <http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284525.htm> (Accessed December 1, 2021) 참조.

166) GDP가 20억 달러인 지부티(Djibouti)는 중국 부채 20억 달러를 갚지 못하고 2017년 중국에게 기지를 제공했다. 중국은 차관을 이용하여 최초로 해외에 기지를 갖게 된 것이다. William C. Pacatte, "Competing to Win, A Coalition Approach to Countering the BRI," CSIS, December 2019, <<https://www.csis.org/analysis/competing-win-coalition-approach-countering-bri>> (Accessed December 1, 2021).

167) 중국은 이미 파키스탄, 스리랑카, 미얀마, 예멘, 오만, 케냐, 탄자니아, 모잠비크, 세이셸, 마다가스카르, 캄보디아, 바누아투 등을 포함한 18~19개국을 전략물자 공급 기지로 간주하고 해군기지로 활용할 계획을 가지고 있다. *Ibid.*, p. 7.

168) The White House, "United States Strategic Approach to The People's Republic of China," May 20, 2020, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

부각시키며, 중국의 공세적 외교행태는 공산주의 체제에서 비롯된 것이라 주장하면서 미중 갈등을 체제 경쟁으로 전환하면서 공세를 더욱 강화하고 있다. 미국은 도전국인 중국 견제를 위해 다시 한 번 ‘반공주의(anti-communism)’를 앞세워 반중연합을 구축하여 자국의 리더십을 강화하면서 패권 유지·강화를 추진하고 있다.¹⁶⁹⁾ 이러한 반중연대를 통한 미국 정부의 대중국 압박정책은 의회는 물론 전문가 집단으로부터 초당적인 지지를 받고 있다.

바이든 행정부는 트럼프 행정부의 대중국 압박정책을 계승하고 그 압박수위를 더욱 높이고 지지 세력을 확대하고 있다. 바이든 대통령은 민주주의와 인권, 자유와 평화, 안전과 법치 등을 강조하는 ‘가치동맹’을 강조하며, 인도·태평양전략을 강력하게 추진하고, 쿼드 제도화 및 한국, 베트남, 뉴질랜드를 참여시키는 쿼드플러스를 추진하기 시작했고, 영국, 프랑스, 독일 등과 같은 유럽의 동맹국들과의 반중협력도 강화하고 있다.¹⁷⁰⁾ 특히 바이든 행정부는 가치동맹을 강조함으로써 중국 공산주의 체제와의 협력을 처음부터 배제했다고 볼 수 있다.

결과적으로 미국은 자유민주주의와 시장경제를 추구하는 국가들과의 연대를 통해 권위주의 중국의 도전을 물리치고, 미국 국익과 가치 증진에 도움을 줄 수 있는 새로운 글로벌 규칙과 관행(rules and practices)을 도출하려 한다. 즉 미국은 새로운 국제규범(new international norms)을 만든다는 목표를 가지고 있다.¹⁷¹⁾ 이 과정에

169) 이대우, “미국의 세계전략과 중국,” 이상현 편, 『미중 패권경쟁 시대 한국의 대외전략』 (성남: 세종연구소, 2020), pp. 88~99.

170) 이대우, “미국, 유럽 그리고 인도·태평양 전략,” (세종연구소 정세와 정책 제342호, 2021.9.), <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=2&itm=0&txt=%EB%AF%B8%EA%B5%AD%2C+%EC%9C%A0%EB%9F%BD&pg=1&seq=6089>> (검색일: 2021.12.1.).

171) The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed December 1, 2021); Office of the Director of National Intelligence,

서 미국은 중국과의 전쟁보다는 중국을 압박하여 중국이 국제법을 준수하고 공정한 경쟁에 나서는 국가로 돌아오게 하는 목표도 갖고 있다.

우선 바이든 대통령은 2017년 트럼프 행정부가 재가동시킨 쿼드 2.0 강화 및 확대에 나섰다. 바이든 행정부 출범 이후 쿼드 장관급 화상회의(2021년 2월)가 개최되었고, 처음으로 2021년 3월 13일 쿼드(화상)정상회의를 개최되었다. 쿼드 정상회의에서 바이든 대통령은 다자주의에 대한 약속을 함과 동시에 중국에게 지역 국가들이 협력하고 있음을 과시했다. 쿼드 정상회의에서 바이든 대통령은 “자유롭고 개방적인 인도·태평양이 필수적”이라고 강조하며 “미국은 그 지역의 안정을 위해 쿼드·동맹과의 협력에 전념하고 있다”고 언급했다.¹⁷²⁾ 4개국 정상들은 인도·태평양과 그 외 지역에서 위협에 대응하고 안전과 번영을 증진시키기 위해 자유롭고, 개방된, 그리고 국제법에 근거한 질서를 확립하기 위해 함께 노력할 것에 합의했다. 또한 쿼드 정상들은 법치, 항행의 자유, 분쟁의 평화적 해결, 민주적 가치, 영토 보전을 지지하고 파트너 국가들과도 함께 협력할 것을 약속하였다.¹⁷³⁾ 결과적으로 쿼드는 인도·태평양 지역에서 중국의 공세를 억제하는 해상 안보협력의 구심점 역할을 수행하는 이 지역의

“Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community,” April 9, 2021, <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2021-Unclassified-Report.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

172) The White House, “Remarks by President Biden, Prime Minister Modi of India, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Suga of Japan in the Virtual Quad Leaders Summit,” March 12, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/12/remarks-by-president-biden-prime-minister-modi-of-india-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister-suga-of-japan-in-virtual-meeting-of-the-quad/>> (Accessed December 1, 2021).

173) The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’,” March 12, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>> (Accessed December 1, 2021).

새로운 외교협력 기제로 자리를 잡았다고 할 수 있다. 나아가 쿼드는 세계 공급망 구축과 기술협력에도 깊게 관여하게 될 것이다.¹⁷⁴⁾

이어 바이든 대통령은 스가 요시히데(菅義偉) 총리와 문재인 대통령과의 정상회담(대면)을 가졌으며, 유럽을 첫 해외 순방지로 선택하고 6월 11일부터 15일까지 G7·나토·EU 정상회의에 참석하여 인도·태평양 지역과는 거리가 있는 유럽 강대국들에게 대만 해협을 포함한 동·남중국해에서의 중국의 현상타파 정책, 그리고 많은 문제점을 야기하고 있는 일대일로 구상을 견제하기 위한 협력을 촉구했다.¹⁷⁵⁾

바이든 대통령을 포함한 G7 정상들은 중국의 일대일로 구상에 대응하기 위해 약 40조 달러가 투입되는 글로벌 인프라 구상인 ‘더 나은 세계 재건(Build Back Better World, B3W)’ 출범에 합의했으며¹⁷⁶⁾ 나토 정상회의에서는 중국의 군사적 도전에 대응하는 차원에서 새로운 ‘전략 개념(Strategic Concept)’ 마련이 합의되었고,¹⁷⁷⁾ EU와의

174) Colm Quinn, “Biden Attempts to Stretch the Quad,” *Foreign Policy*, March 12, 2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/03/12/quad-summit-japan-india-australia/>> (Accessed December 1, 2021).

175) 이대우, “미국, 유럽 그리고 인도·태평양 전략,” (세종연구소 정세와 정책 제342호, 2021.9.1.), p. 1, <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=2&itm=0&txt=%EB%AF%B8%EA%B5%AD%2C+%EC%9C%A0%EB%9F%BD&pg=1&seq=6089>> (검색일: 2021.12.1.).

176) The White House, “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World Partnership,” June 12, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>> (Accessed December 1, 2021); The White House, “Carbis Bay G7 Summit Communique,” June 13, 2021, <<https://www.gov.uk/government/publications/carbis-bay-g7-summit-communique>> (Accessed December 1, 2021).

177) The White House, “The New Atlantic Charter,” June 10, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/10/the-new-atlantic-charter/>> (Accessed December 1, 2021). The White House, “Fact Sheet: NATO Summit: Revitalizing the Transatlantic Alliance,” June 13, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/fact-sheet-nato-summit-revitalizing-the-transatlantic-alliance/>> (Accessed December 1, 2021).

정상회담에서는 신장위구르 지역과 홍콩에서 자행되는 중국의 인권 탄압 정책을 비난하며 ‘민주주의’가 강조되었다.¹⁷⁸⁾ 요컨대 바이든 대통령은 미국을 중심으로 유럽의 민주 국가들이 협력하여 중국의 도전에 대응할 것을 강조했고 유럽 국가들도 이에 동의하는 모습을 보였다.¹⁷⁹⁾

한편 대중국 압박정책을 강력하게 추진하기 위해 미국은 국내법을 강화했다. 중국의 아킬레스건이라 할 수 있는 대만과의 관계 강화를 위해 고위관료 교류를 활성화할 수 있는 「대만 여행법(Taiwan Travel Act, 2018)」, 대만에 대한 안보공약 의지를 강조한 「아시아 안심법(Asia Reassurance Initiative Act, 2018)」 등을 제정하였고, 중국의 군사적 도발을 억제하는 차원에서 대만 해협에 대한 ‘항행의 자유 작전(Freedom of Navigation Operation: FONOP)’을 실행하고 있다. 또한 중국의 홍콩 민주주의 탄압을 성토했다는 「홍콩 인권과 민주법안(Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019)」과 인권탄압을 비난하는 「티베트 정책 및 지원법(Tibet Policy and Support Act of 2020)」도 마련되었다. 미국은 이러한 국내법을 토대로 그동안 홍콩에게 주어진 특혜를 회수하고, 인권 탄압 관련 공직자와 기업에 대한 제재를 단행했다.

결정적으로 미국 의회는 강력한 대중국 압박정책을 뒷받침할 수 있는 「미국혁신경쟁법(United States Innovation and Competition Act of 2021)」을 제정했다. 이는 중국의 도전에 맞서 미국의 외교 안보, 산업, 기술 등 모든 분야에서의 경쟁력 강화를 위한 법이다.

178) The White House, “Fact Sheet: NATO Summit: Revitalizing the Transatlantic Alliance,” June 13, 2021; “U.S.-EU Summit Statement,” June 15, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/>> (Accessed December 1, 2021).

179) 이대우, “미국, 유럽 그리고 인도-태평양전략,” p. 2.

이 법은 첨단기술 육성을 위한 「무한 국경 법안(Endless Frontier Act)」를 기본법안으로 삼고, 지정학적으로 중국을 견제하기 위한 「전략적 경쟁 법안(Strategic Competition Act)」과 「중국 도전 대응 법안(Meeting the China Challenge Act)」 외 반도체 산업 육성, 미국산 조달 우대제도 강화 등 다수 법안이 포함되어 있다.¹⁸⁰⁾

끝으로 미국은 군사력 증강과 함께 동맹국 및 파트너 국가들과 인도·태평양 해역에서 다수의 합동군사훈련을 실시하고 있다. 남중국해, 동중국해, 그리고 최근에는 대만 해협에서는 수시로 ‘항행의 자유 작전’을 실시하고 있다. 한편 다자해군합동훈련인 림팩(Rim of the Pacific Exercise: RIMPAC, 미, 일, 호, 한 외), 탈리스세이버(Talisman Saber, 미, 일, 호, 뉴), 말라바르(Malabar, 미, 일, 호, 인), 퍼시픽밴가드(Pacific Vanguard, 한, 미, 일, 호), 씨드래곤(Sea Dragon, 미, 일, 호, 인, 캐) 등을 주기적으로 실시하고 있으며, 다자공군합동훈련으로는 코프노스(Cope North, 미, 일, 호)와 피치블랙(Pitch Black, 호, 미, 인, 캐, 뉴, 싱) 훈련들이 진행되고 있다. 특히 최근(2021년 5월)에는 프랑스 해군이 참가하는 일본, 미국, 호주와의 합동군사훈련이 일본 영토에서 실시됨에 따라 한반도 주변, 즉 동북아 지역에서 미국 주도의 연합훈련이 증가할 것으로 전망된다.

180) 동 법안은 미국이 주도하는 민주주의, 시장경제, 국제규범 등이 중국 공산당과 충돌한다고 인식하고 새로운 국제체제를 모색하는 과정에서 미국을 위협하고 있다고 판단함으로써, 중국의 7개 분야 미래 산업 기술 육성 정책에 대응하여 미국도 미래 첨단기술의 연구, 개발, 설계, 제조 역량 함양을 최우선 목표로 삼고 국가 차원의 차세대 기술 산업을 육성해야 한다고 주장한다. 우정엽, “취임 6개월 시점에서 평가해 본 바이든 정부,” (세종연구소 세종정책브리프 2021-15, 2021. 8. 25.), <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=3&itm=0&txt=%EC%B7%A8%EC%9E%84+6%EA%B0%9C%EC%9B%94&pg=1&seq=6082>> (검색일: 2021.12.1.).

(2) 중국의 대응

미국의 압박정책에 대해 중국은 일대일로 구상과 같은 기존 전략을 지속적으로 추진하고 있으나, 미국 압박에 비례해 대응하기보다는 저강도 대응(Tit-for-tat)을 하고 있다. 중국은 미국의 압박정책에 대해 반미 연대구축, 무력시위, 그리고 국내법 강화 등을 통해 대응하고 있다.

우선 중국은 미국의 무역제재에는 소극적으로 대응하고 있으며, 인권탄압 등 정치 공세에 대해서는 주요 고위 관리, 『인민일보(人民日報)』, 『환구시보(環球時報)』 등을 통한 비난 메시지 발표로 대응하고 있다. 예를 들면, 남중국해, 대만, 홍콩, 신장 등은 중국의 핵심 이익이니 존중해 주어야 하며 내정문제이니 간섭하지 말라는 것이다. 또한 쿼드 회원국을 포함한 관련국에게는 ‘미국의 중국 견제에 동참하지 말라.’라는 강한 메시지로 대응하고 있다.

둘째, 중국은 러시아, 이란, 파키스탄, 북한, 그리고 최근 아프가니스탄과의 연대 강화를 통해 미국의 반중 가치동맹 확대에 대응하고 있다. 즉 중국은 미국의 가치동맹 구축 정책에 반미연대 구축으로 맞서고 있다. 특히 중국은 러시아와의 연대를 강화하고 있다. 다 시금 20여 년 전 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)의 이란을 포함한 중국과 러시아의 반미연합(Sino-Soviet bloc)의 도전에 대비해야 한다는 주장을 떠올리게 된다.¹⁸¹⁾ 중국과 러시아는 다극체제의 국제질서를 선호하고 자국의 영향권에 미국이 침투하는 것을 반대하고 있으며, 권위주의 체제에 위협이 되는 것으로 간주한다. 즉, 중국과 러시아는 미국 주도의 국제질서를 개혁해야 한다는 공동의 비전이 있으며, 또한 양국은 미국과 유럽의 안보와 민주주의 약화를 위해 공모할 가능성도 있다.¹⁸²⁾ 최근 양국의 합동군사훈련이 활발

181) Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1998), p. 54.

히 진행되는 것으로도 양국 관계가 증진되고 있음을 알 수 있다.

그러나 이러한 연대가 동맹으로는 이어지지 않을 것이라는 분석이 더 많다. 중국과 러시아는 역사적 불신, 경제 및 군사 불균형, 외교정책에 있어 충돌이 많아 일정한 거리를 유지하고 있다는 것이 일반적 견해이다.¹⁸³⁾ 특히 러시아는 중국의 일대일로 구상으로 인해 중앙아시아에서 자국의 영향력이 약화되고 있는 것을 우려하고 있다. 게다가 쿼드는 러시아가 중국과 협력을 강화하기보다는 독립적 행위자로서의 지위를 유지시켜줄 수도 있다는 주장도 있다.¹⁸⁴⁾

한편 중국은 이슬람 시아파 맹주이자 대표적인 반미국가로 중동 지역에서 상당한 영향력을 행사하는 이란과의 연대도 강화하고 있다. 중국은 이미 지난 수년 간 이란과의 관계 강화에 상당한 공을 들였고, 이란의 제1교역국이기도 하다. 중국은 2021년 3월 27일 미국과의 관계를 고려해 신중한 입장을 유지하던 이란과 ‘포괄적·전략적 동반자 협정’을 체결했다.¹⁸⁵⁾ 이 협정 체결로 중국은 향후 25년 간 이란으로부터 할인된 가격으로 원유와 천연가스를 안정적으로 공급받는 대신, 이란의 금융·에너지·항만·철도·5G 사업 등에 4,000억 달러(약 446조 원)를 투자하기로 했다.

182) Andrea Kendall-Taylor and David Shullman, “A Russian-Chinese Partnership Is a Threat to U.S. Interests,” *Foreign Affairs*, May 14, 2019, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-05-14/russian-chinese-partnership-threat-us-interests>> (Accessed December 1, 2021).

183) Leon Aron, “Are Russia and China Really Forming an Alliance?” *Foreign Affairs*, April 4, 2019, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-04-04/are-russia-and-china-really-forming-alliance>> (Accessed December 1, 2021).

184) 러시아도 항행의 자유와 군비통제라는 지역 이슈를 추구하는 쿼드를 크게 반대할 이유는 없을 것이다. Heather A. Conley·Michael J. Green·Nicholas Szechenyi, “The Return of the Quad: Will Russia and China Form Their Own Bloc?” CSIS, April 6, 2021, <<https://www.csis.org/analysis/return-quad-will-russia-and-china-form-their-own-bloc>> (Accessed May 31, 2021).

185) 이장훈, “中, 反美的 축(axis of anti-US) 구축,” 『주간동아』, 2021.4.14., <<https://weekly.donga.com/3/search/11/2567698/1>> (검색일: 2021.12.1.).

또한 중국은 파키스탄과의 연대도 더욱 강화하고 있다. 파키스탄은 대표적인 친중국 국가이며, 중국 일대일로 프로젝트의 핵심 국가이다. 중국은 양국 간 3,000km에 달하는 경제회랑(China-Pakistan Economic Corridor: CPEC) 구축을 위해 620억 달러를 투자함으로써 호르무즈해협에서 400km 떨어진 과다르항의 43년 간 운영권을 확보함으로써 이 항을 중국 물류 요충지와 군사기지로도 활용할 수 있게 되었다. 중국은 군함을 파견하여 과다르항의 안전을 확보한다는 명분으로 파키스탄 해군과 공동작전을 펼칠 예정이고, 이를 통해 인도 해군과 미국 해군의 합동훈련을 포함한 활동을 감시할 수 있다. 또한 중국은 이미 파키스탄과 전방위적으로 군사 협력을 해왔다.¹⁸⁶⁾

중국은 북한과의 관계도 강화하고 있다. 2018~2019년 북미정상 회담이 개최되는 과정에서 김정은 위원장은 수차례 중국을 방문하여 시진핑 주석의 조언을 구했다. 2021년 3월에는 북중 정상 간 친서교환 등을 통해 관계를 강화하고 있다. 중국은 향후 신압록강대교 완공을 준비하는 등 코로나19로 중단되었던 북한과 무역을 재개하고 대북 경제지원도 대폭 늘릴 것으로 예상되고, 미국과의 전략경쟁 과정에서 북중 ‘혈맹’ 관계를 ‘카드’로 활용할 가능성이 높다.

셋째, 중국은 미국 주도 반중연대의 대중국 압박정책에 반격을 가하고 기세를 꺾기 위한 근거를 마련하는 차원에서 국내법을 강화하고 있다. 즉 반중세력의 제재에 맞서 그들과 동등한 위치에서 필요한 조치를 취할 수 있는 법적 기반을 마련하고 있다.

중국 상무부는 2020년 9월 19일 자국의 주권, 안보, (경제)발전이익을 해치는 외국기업 및 개인에 대한 제재를 가할 수 있는 「신뢰할 수 없는 기업 리스트 규정」을 발표했다. 특히 발전이익을 해치는 행

186) 중국은 파키스탄에 JF-17 선더 전투기를 비롯해 디젤 추진 공격용 잠수함, 각종 함정, 탱크와 장갑차, 대포, 무인기 등을 판매해왔다. 양국 해군은 그동안 수시로 합동해상훈련을 실시했다. 위의 자료 참고.

위는 정상적 시장거래 원칙을 위반하고 중국기업, 기타 조직 또는 개인과 정상적 거래를 중단하거나 중국 기업, 기타 조직 또는 개인에 대해 차별적 조치를 취해 그 합법적 권익을 심각하게 훼손한 행위 등을 말한다.¹⁸⁷⁾ ‘블랙리스트’에 오른 외국기업과 개인에 대해 6가지 조치, 즉 대중 무역활동, 중국 내 투자, 관련 인원 및 교통운송수단의 입국 및 취업체류거주 자격 등이 제한 또는 금지되며 벌금도 부과할 수 있다. 또한 ‘기타 필요한 조치’를 명기함으로써 중국 정부가 원하면 얼마든지 상대국의 무역활동을 제한할 수 있게 되었다.

중국은 2020년 12월 1일 전략물자와 첨단기술 등의 수출관리를 강화하는 최초의 포괄적이고 통합된 「수출통제법」을 전격 시행했다. 중국은 2021년 6월 「반외국제재법」도 제정했는데, 이 법은 국가안보를 강화할 목적으로 민감 물질과 기술을 전략물자로 분류하여 이의 수출을 규제함으로써 미중 무역전쟁에서 반격할 수 있는 근거를 마련했다.¹⁸⁸⁾

중국은 2021년 6월 「반외국제재법」을 제정했다. 이 법의 핵심내용은 미국 등 서방국들이 중국 기업을 부당하게 제재하면 중국 정부가 나서서 이들을 지원하고 서방 국가 조직과 관련 인물에게 보복 조치를 하겠다는 것이다.¹⁸⁹⁾

187) 김성애, “중국 ‘외국기업 블랙리스트 제도’ 도입,” 『Kotra 해외시장뉴스』, 2020.9.22., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=184816>> (검색일: 2021.12.1.).

188) 특별관리 대상 예상품목은 ‘희토류’로 항공, 군수, 통신 분야에서 널리 쓰이는 텅스텐과 주석, 안티모니, 나이오븀, 티타늄, 코발트 등이다. 고태진, “중국의 ‘수출통제법’ 발효와 그 시사점,” 『조세금융신문』, 2021.2.9., <<https://tfmedia.co.kr/mobile/article.html?no=99269>> (검색일: 2021.12.1.).

189) 보복조치에는 제재대상을 상대로 한 비자 발급 거부, 입국 불허, 비자 취소 및 추방, 제재 대상의 중국내 자산 압류, 동결 등 조치, 제재 대상이 중국의 조직, 개인과 거래나 협력을 금지 및 제한하는 조치, 기타 필요한 조치 등이 포함된다. 한국무역협회, “중국 ‘반 외국 제재법’의 주요 내용은?” 2021.6.11., <<https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=63716&Siteid=2>> (검색일: 2021.12.1.).

넷째, 중국은 남중국해와 동중국해 및 대만 해협에서 미국의 ‘항행의 자유 작전’에 맞서 대규모 군사훈련으로 무력시위에 나서고 있으며, 대만과 한국 및 일본의 방공식별구역(Air Defense Identification Zone: ADIZ)에 진입하여 관련국들을 긴장시키고 있다.¹⁹⁰⁾ 또한 중국은 반미 국가들과의 합동군사훈련도 실시하고 있다. 특히 2015년 이래 중국과 러시아의 합동군사훈련은 지중해, 동중국해, 발트해 그리고 우리나라의 동해와 서해에서도 실시하고 있다. 아울러 대규모 무기 거래는 아니지만, 중국은 러시아로부터 최신예 전투기 Su-35와 S-400 미사일방어체계를 수입하여 전력을 증강시키고 있다. 물론 중국 자체적으로도 항공모함 및 대형 군함 생산에 박차를 가하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 지금까지 중국은 저장도의 반발을 하고 있으나 국내법을 엄격히 적용하고 반미연대를 강화하여 보다 적극적으로 무력시위에 나선 경우 미중갈등은 더욱 격화될 것이다.

나. 한반도에 대한 리스크

미국의 중국 견제를 위한 인도·태평양전략 및 쿼드(플러스) 문제가 한반도에 미치는 영향에 대해 ‘참여’와 ‘불참,’ 그리고 ‘전략적 모호성 유지’ 등 세 가지 경우를 상정하고 각각의 리스크를 분석해보고자 한다. 한편 쿼드 관련 ‘전략적 모호성 유지’와 ‘선택적 참여’를 구분하는 학자들도 있다. 하지만 전략적 모호성 유지에 선택적 참여도 포함되어 있다고 생각한다. 전략적 모호성에서 ‘모호성’은 쿼드 참여 여부를 분명히 밝히지 않는 것을 의미하며, ‘전략적’은 선택적으로 참여하는 것을 의미한다고 판단했기 때문이다. 물론 공식적으로 쿼

190) 최근 중국이 랴오닝함을 포함, 6척으로 구성된 항공모함 편대를 대만 인근 앞바다로 보내 훈련을 실시하고 있다. “中 항공모함 편대, 대만 앞바다서 훈련 실시... 대만군도 실탄사격 훈련,” 『아시아경제』, 2021.4.6., <<https://www.asiae.co.kr/article/2021040614051440967>> (검색일: 2021.12.1.).

드 참여를 요청받은 상황은 아니지만 미국은 우회적으로 한국의 참여를 원하고 있다. 이런 상황에서 참여 입장을 밝히지 않고 쿼드의 기능적 분야, 즉 첨단기술 협력, 기후변화 공동대응, 백신 협력, 그리고 인프라 협력 등에는 선택적으로 참여하는 것을 의미한다.

(1) 한국의 쿼드 참여시 : 중국의 보복 조치

한국과 중국은 2008년 이후 ‘전략적 협력 동반자 관계’를 유지하고 있으나, 중국은 한미동맹이라는 한국의 특수한 입장을 고려하지 않고 방어체계가 분명한 사드배치 관련 경제보복 조치를 취했다. 하물며 중국을 견제하기 위한 연합체 성격이 강한 쿼드 플러스에 한국이 참여할 경우 중국의 보복은 거셀 것이 확실하다. 중국의 보복은 한국의 안보와 경제 분야에 집중될 것으로 전망된다. 그 외에 중국은 한국에 외교적 불이익을 줄 수 있으나, 그리 많지 않을 것이다. 다만 한중 관계에 있어 정상회담이나 고위급 회담이 축소될 가능성은 높다.

(가) 지정학적 리스크

한국이 쿼드 참여를 결정할 경우, 지정학적 측면에서 중국은 우리가 실효적으로 지배하고 있는 이어도를 분쟁지역화 할 가능성이 있으며, 아직까지 한국과 중국 간의 서해 해상 경계선 문제가 완전히 해결되지 않은 상황에서 중국의 공세가 더욱 강화될 가능성이 높다. 두 국가의 수역이 겹칠 경우, 한국은 국제해양법재판소가 제시한 중간선 원칙을 적용하고 있는 반면, 중국은 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)의 경계획정이 중간선이 아닌 대륙붕을 기준으로 정해야 한다고 주장한다. 양국은 이러한 견해 차이를 아직까지 극복하지 못하고 해역 관할권 문제를 해결하지 못하고 있다.

첫째, 이어도는 한국 최남단 마라도 서남쪽 149km 지점에 위치한 수중 암초로, 한국 정부는 1995년부터 이어도 해역의 현장조사 실시했고, 2003년 6월 종합해양과학기지를 완공하고 실효적으로 지배하고 있다. 아직까지 이어도는 한중 간 영유권분쟁 지역은 아니지만, 한국과 중국의 배타적 경제수역이 겹치는 지점에 있어 해양 관할권 문제가 발생할 수 있다. 한국과 중국은 1996년부터 배타적 경제수역 경계를 획정하기 위한 협상을 시작했고, 2006년 9월 중국 외교부가 이어도 해역과 관련한 한중 간의 해양영토분쟁은 없다고 발표한 직후부터 중국 민간단체의 반발이 거세지고 있다. 중국은 2013년 11월 23일 이어도를 포함하는 방공식별구역 확대를 선포했고, 한국 정부도 2013년 12월 8일 우리의 방공식별구역을 이어도까지 확대할 것을 선포했다. 이후 중국항공기가 한국 방공식별구역을 침범하는 사례가 증가하고 있으며, 동해안은 물론 울릉도와 독도 사이로 진입하는 상황이 전개되고 있다.¹⁹¹⁾ 이 해역이 중국의 공세로 불안정한 상황을 맞으면 우리 무역선과 유조선의 동중국해 진입에 어려움이 발생할 가능성이 있고, 이는 남중국해, 인도양, 수에즈 운하, 지중해를 거쳐 유럽으로 가는 항로에 문제가 발생함을 의미한다. 게다가 전략적 측면에서 중국 해군이 동해로 진입하는 것을 억제할 수 있다. 미국과 일본 모두에게 매우 중요한 해역이다.

둘째, 서해에는 한국과 중국의 거리가 400해리(약 740km)가 되지 않는 곳이 있기 때문에 양국이 배타적 경제수역을 확보하기 위해 자국 연안에서 200해리(약 370km) 떨어진 곳까지 선을 그으면 중첩되는 영역이 생길 수밖에 없다. 이 문제를 해결하기 위해 양국은 1996년

191) 이윤, “중국의 인접국에 대한 해양정책 연구(이어도 분쟁 및 어업분쟁을 중심으로),” (해양경찰청 훈련결과 보고서, 2019.4.); 신윤재, “한국은 속국” 이라던 中…코로나 틈타 불붙는 영토야욕,” 『매경프리미엄』, 2020.6.27., <<https://www.mk.co.kr/premium/special-report/view/2020/06/28581/>> (검색일: 2021.12.1.).

8월까지 14차례 국장급 회담을 열었지만 진전은 없었다.¹⁹²⁾ 2014년 당시 박근혜 대통령과 시진핑 국가주석 간 한중 정상 합의에 따라 실무자급이 아닌 차관급으로 격상해 협상했지만 결론은 나오지 않았다. 현 정부 들어서도 2019년부터 차관급과 국장급 회담이 이뤄지긴 했지만 기준선과 작도법 등에 대한 이견은 좁혀지지 않고 있다.¹⁹³⁾ 자칫 중국의 공세로 우리의 해양주권이 제약을 받을 수 있다. 지금도 중국 항공모함, 군함, 해상초계기가 서해에서 목격되고 있다. 남중국해에서 중국의 행위를 볼 때, 중국은 서해에서 자국의 배타적 경제수역을 더 넓게 확보하려 하는 행위로 볼 수 있다.¹⁹⁴⁾

셋째, 북중관계가 더욱 강화될 가능성이 높다. 아직까지 중국이 북한에 무기를 지원하지는 않는 것으로 보인다. 그러나 한국이 쿼드에 적극적으로 참여할 경우 북한에 대한 군사적 지원 내지는 군사교류가 활발해질 가능성이 높다.

(나) 지경학적 리스크

한국이 쿼드 참여를 결정할 경우, 지경학적 측면에서 한국에 대한 중국의 경제보복이 강화될 가능성이 높다. 그러나 중국의 경제보복이 한국 경제에 일정 부분 타격을 줄 수는 있으나 치명적이지는 않을 것으로 전망된다. 한국의 대중국 수출품의 약 83%는 중간재, 12%는 자본재, 그리고 소비재가 차지하는 비중은 4.8%이다.¹⁹⁵⁾ 따라서 우리

192) “[군사대료]서해 EEZ로 번지는 美中 충돌·韓中 해양경계도 암초,” 『뉴시스』, 2021.2.7., <https://newsis.com/view/?id=NISX20210205_0001331632> (검색일: 2021.12.1.).

193) 배학영, “해양세력의 서해상 활동증가와 우리의 대응 방향,” 『국방연구』, vol. 63, no. 3 (2020).

194) 2020년 중국 항공모함인 라오닝호와 산둥호가 서해의 우리 관할구역에서 약 20회 해상훈련을 실시했고, 군함과 항공기가 참가한 대잠수함 훈련도 약 10회 이뤄졌다. 중국 경비함과 해상초계기는 이 해역에 거의 매일 출몰하고 있다. “서해 EEZ로 번지는 美中 충돌·韓中 해양경계도 암초,” 『뉴시스』, 2021.2.7., <https://newsis.com/view/?id=NISX20210205_0001331632> (검색일: 2021.12.1.).

195) 양평섭, “최근 대중국 수출 급감의 원인과 과제,” (대외경제정책연구원 오늘의 세계경제,

의 쿼드 참여를 이유로 중국이 한국에 대한 경제제재를 가한다면 수출 비중이 4.8%인 소비재 품목을 겨냥할 가능성이 높다. 중간재와 자본재에 대해 규제를 가할 경우 중국에서 이들을 이용한 최종재 생산에 차질이 발생할 것이기 때문이다. 다만, 한국 수출 내지는 경제에 미치는 영향은 제한적일 것이다. 왜냐하면 한국은 상대적 우위를 확보하고 있는 반도체의 수출 조절로 중국의 제재에 대응할 수 있기 때문이다.¹⁹⁶⁾ 또한 현재 미국이 중국에 가하고 있는 반도체를 포함한 첨단기술 수출 제재에 한국이 동참한다면 중국 경제에도 큰 타격이 될 것이기 때문에, 중국이 한국에 대한 무역규제를 결정하기는 쉽지 않을 수 있다.

(2) 한국의 쿼드 불참시: 한미동맹 약화

(가) 지정학적 리스크

한국이 쿼드에 불참할 경우, 참여할 때 발생 가능한 중국으로부터의 리스크는 줄어들 것이나 한미동맹 약화라는 리스크는 증가할 것이다. 또한 한미동맹 약화는 대북정책 조율과 대북억제력을 약화시킬 수 있다.

바이든 행정부는 출범 이후 동맹의 재활성화와 미군의 글로벌 전력태세 재확립을 핵심 과제로 선정했다. 한국이 동맹국인 미국이 강조하는 쿼드에 참여하지 않는다면 한미동맹이 약화되는 것은 당연하다. 바이든 행정부는 대북정책을 검토하는 과정에서 “북한의 도발보다 동맹국의 비협조가 문제”라고 언급했다.¹⁹⁷⁾ 여기서 ‘비협조’가

vol. 20, no. 19, 2020, 7.7.), p. 4, <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102020000&bid=0003&act=view&list_no=3457&cg_code=> (검색일: 2021.12.1.).

196) 2019년 한국 반도체 수출의 39.9%는 중국으로, 24.5%는 홍콩으로, 합계 64.4%가 중국으로 향한다. 이중 메모리반도체 수출은 한국의 대중국 수출의 25.6%를 차지한다. 위의 글 참고

197) “북한 도발보다 동맹 비협조가 문제” 바이든 새 대북 기조, 한국 겨냥, 『중앙일보』, 2021. 2.11., <<https://www.joongang.co.kr/article/23990476#home>> (검색일: 2021.12.1.).

대북정책 공조에서의 비협조인지, 또는 대중국 압박 과정에서 나타나는 비협조인지 분명하지는 않지만, 한국이 미국 정책에 ‘협조’하기를 바라고 있는 것은 분명하다.

우선 한미동맹 약화는 미국이 주도하는 각종 회의에서 한국이 소외될 가능성이 높아질 것이다. 지난 G7 정상회의에 초대된 것은 미국이 한국의 쿼드 참여를 유도하기 위한 것으로 볼 수 있다. 한국이 쿼드 불참을 선언할 경우, 한국은 서방세계에서 외교적으로 소외될 가능성도 배제할 수 없다.

둘째, 대북억제력이 약화될 것이다. 현재 미국은 해외주둔 미군을 전략, 임무, 자원에 따라 재배치하는 것을 검토하고 있으며, 이들은 신속기동군 체제로 전환 중이다. 주한미군도 이러한 검토에서 예외는 아니다. 2021년 5월 21일 정상회담에서 미국은 한미동맹이 포괄적 동맹임을 강조했다.¹⁹⁸⁾

결국 미국이 대중국 견제를 위해 추진하고 있는 인도·태평양전략 및 쿼드에 한국이 적극적으로 참여하지 않을 경우, 미국은 한미동맹이 포괄적 전략동맹으로서 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다고 인식할 수 있고, 이는 곧 주한미군의 전략적 유연성 강화 및 대북억제력 약화로 이어질 가능성이 높다. 즉 주한미군의 역할이 북한의 도발을 억제하는 임무보다 동북아시아에서 중국을 견제한다는 미국의 전략적 이익을 추구하는 것으로 변할 가능성이 높아질 것으로 예상된다.¹⁹⁹⁾

셋째, 한미 대북정책 공조 약화는 우리 정부가 추진하고 있는 한

198) 2009년 6월 한미정상회담에서 양국 정상은 한미동맹의 목표를 ‘한반도, 아시아 태평양 지역 및 세계의 평화롭고, 안전하며, 번영하는 미래 확보’라고 규정하고, 이 목표를 달성하기 위해 한미동맹을 ‘포괄적 전략 동맹(Comprehensive Strategic Alliance)’으로 격상시킨다고 합의한 바 있다. 그리고 2021년 출범한 바이든 행정부는 한미동맹의 활동범위를 아시아·태평양 지역에서 인도·태평양 지역으로 확대하였다. 이대우, “한미정상회담 성과와 과제,” (세종연구소 정세와 정책 제339호, 2021.6.1.), <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=2&seq=5988>> (검색일: 2021.12.1.).

199) 위의 글, pp. 3~5.

반도 평화프로세스에 대한 미국의 비협조로 이어질 가능성이 있다.²⁰⁰⁾ 물론 2021년 5월 21일 개최된 한미 정상회담에서 미국은 한국의 대북정책(한반도 평화프로세스)을 지지하는 모습을 보여줌으로써 안전장치는 마련되었다고 판단된다. 하지만 우리는 대북정책을 조율하는 과정에서만 동맹의 호혜정신을 강조할 수 없으며, 미국과 대중정책을 논의할 때도 호혜정신을 강조할 필요성이 있다.

끝으로, 한일관계에서도 미국이 일본으로 기울 가능성도 배제할 수 없다. 현재 미국은 한일관계 개선과 한미일 협력 강화를 강력하게 요구하고 있으나, 한일 간 독도문제와 역사문제에서는 철저히 중립을 지키고 있다. 그러나 계속해서 한국이 쿼드 참여를 거부한다면 한미일 안보협력이 더욱 약화되고 미일동맹은 강화되며 한국은 소외될 것이다.

(나) 지경학적 리스크

한국이 쿼드에 참여하지 않는다 해도 미국과의 교역량이 급격하게 감소하지는 않겠지만, 미국 주도의 기술동맹에서 한국이 소외될 가능성을 배제할 수 없다. 한미정상회담을 통해 양국은 이미 인공지능, 반도체, 차세대 이동통신(6G), 배터리, 바이오 기술 등 첨단기술을 중심으로 한 경제협력을 강화하여 성과를 높일 것으로 뜻을 합의했다. 미국과 일본, 호주, 인도의 4개국은 2021년 7월 13일 인공지능과 반도체 등 첨단기술 분야에서 중국을 염두에 두고 연대와 동맹을 강화하기로 합의함으로써 미국 주도의 ‘기술동맹’이 가시화되고 있다.²⁰¹⁾ 여기서 미국의 의도는 세계 최고인 한국의 공정 능력과

200) 게다가 한국은 미국 주도의 ‘항행의 자유 작전’에 참여하지 않고 있으며, 미국 주도의 연합군사훈련에도 소극적인 입장을 취하고 있다. 물론 모든 연합훈련에 한국이 초대받은 것은 아니지만, 우리군은 림팩(RIMPAC) 훈련과 퍼시픽방가드(Pacific Vanguard) 훈련에만 참여한다. 게다가 코프노스(Cope North)와 피치블랙(Pitch Black)과 같은 공군 연합훈련에는 전혀 참여하지 않고 있다.

미국의 연구 능력을 결합함으로써 최강의 기술동맹을 구축한다는 것이다. 반도체의 경우, 미국은 생산 장비, 설계, 그리고 소프트웨어 등의 원천기술을 상당부분 보유하고 있고, 한국은 세계 최강의 메모리반도체 생산 공정기술을 보유하고 있다.²⁰²⁾ 만일 한국이 미국 주도의 기술동맹에서 소외된다면 한국은 첨단기술 분야, 특히 반도체 부문 경쟁에서 대만에게 뒤쳐질 가능성이 높으며, 반도체 생산에도 문제가 발생할 수 있다.

(3) 전략적 모호성 유지 또는 선택적 참여 시

한국은 미국 주도의 인도·태평양전략 및 쿼드 플러스 참여 여부를 확실히 밝히지 않고 ‘전략적 모호성’을 유지할 수도 있다. 그러나 이러한 ‘전략적 모호성’을 유지한다 해도 지정학적·지경학적 리스크가 전혀 없는 것은 아니다. 적어도 미국과 중국으로부터 쿼드 관련 압력은 지속될 것이기 때문이다.

(가) 지정학적 리스크

미국이 공식적으로 쿼드는 반중국 연합체가 아님을 강조한 상황에서 한국이 지속적으로 전략적 모호성을 유지할 경우 한미동맹이 약화할 우려가 있다. 물론 우리 정부가 쿼드 불참을 선언했을 경우와 비교해 동맹 약화 정도는 적을 것이다. 그러나 동맹 신뢰성이 훼손될 것이며 주한미군의 전략적 유연성이 강화될 것이고, 주한미군 순환 배치에 있어서도 지연되는 상황이 발생할 가능성이 높다. 즉 미국도 한미동맹

201) 한국무역협회, “쿼드, AI·반도체 등 對中 첨단기술 동맹 강화 확인... 첫 각료회의,” 2021.7.14., <<https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&nIndex=64168&sSiteid=2>> (검색일: 2021.12.1.).

202) 김기수, “한미 정상회담에서 가시화된 양국 기술동맹: 전략적 합의,” (세종연구소 정세와 정책, 제340호, 2021.7.2.) <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=2&seq=6019>> (검색일: 2021.12.1.).

에 대해 전략적 모호성을 견지할 수 있으며, 방위비분담금을 증액할 수도 있다. 결국 북한이라는 실질적이고 구체적 위협에 노출되어 있는 한국이 ‘전략적 모호성’을 유지하는 것이 우리에게 실익을 보장하지 않을 수 있으며, 한미 간 모든 협상에서 ‘참여’가 전제조건이 될 수 있다.

한편 중국도 한국에게 쿼드 불참을 끊임없이 요구할 것이다. 물론 미국에 비해 한국의 전략적 모호성에 대한 불만이 적을 수 있으나, 한중관계에서 신뢰는 매우 약화될 것이다. 즉 북한 핵문제 해결에 있어 중국은 적극적인 모습을 보여주지 않을 것이다. 또한 ‘쿼드 불참’이 한중관계 개선의 전제조건이 될 수 있다는 점에서 중국과의 협상에서 한국이 약세를 모면하기는 어려울 것으로 판단된다. 또한 앞서 지적한 바와 같이, 중국은 이어도 관할권 다툼과 서해 경제선 획정에 유리한 고지를 선점하기 위해 한국에 대한 압박을 지속할 것이다.

게다가 장기적으로는 한국의 입장을 미국과 중국이 이해해 주기를 바라는 것도 한계가 있다. 결국 미국과 중국 모두로부터 신뢰를 상실하고 국제사회에서 소외될 가능성이 높다.

(나) 지경학적 리스크

한국이 쿼드 참여 여부와 관련하여 전략적 모호성을 유지할 경우, 경제적 리스크에도 큰 변화는 없을 것이고, 과거 주한미군 사드 배치 과정에서와 같은 중국의 경제보복이 발생할 가능성도 높지 않다. 그 이유는 아직까지 중국은 미국의 인도·태평양전략 실행에 있어 ‘약한 고리’라고 생각하는 한국에 대한 경제보복은 한국을 ‘강한 고리’로 전환시킬 수 있음을 알기 때문이다.²⁰³⁾ 그렇다고 중국과의 교역이 증가하지는 않을 것이다. 한국의 총수출에서 중국의 비중은 2018년 26.8%에서 2019년 25.1%로 약 1.7% 하락했다. 한국 수출품의 경쟁

203) 이대우, “한미정상회담 성과와 과제,” p. 5.

력이 중국 수입시장에서 하락했기 때문이다.²⁰⁴⁾ 한편 미국, 아세안, EU로의 수출은 약간 상승했다. 한국의 대중국 수출 감소는 중간재와 자본재의 수출에서 발생했다.

한편 중국에 비해 보복을 즐겨 사용하지 않는 미국이 한국에 경제 제재를 가하지는 않을 것이다. 그러나 미국이 주도하는 경제동맹 및 기술동맹에서 한국 배제 내지는 입지 약화가 발생할 가능성이 있다.

다. 한국의 대응 및 평가

(1) 한국의 대응

현재의 국제정세는 미중 갈등 심화로 불안정한 상태이며, 미국 연합과 중국 연합이 새로운 냉전구도를 형성하고 있다. 게다가 북미관계와 남북관계 교착상태에 있어 북한 도발이 우려되고 있다. 더욱이 아프가니스탄에서 미군의 갑작스런 철수로 인해 미국 동맹국들과 파트너 국가들은 혼란을 겪고 있다. 미국은 자국의 동맹정책에는 변함이 없고, 중국 견제에 몰두하기 위해 철권했음을 주장하고 있다.

미중 갈등이 심화됨에 따라 미국의 쿼드 참여에 대한 무언의 압력이 가해지고 있으며, 중국은 우회적으로 참여반대 입장을 분명히 하고 있다. 이런 상황에서 한국은 쿼드 참여시 또는 불참시 발생할 수 있는 불이익을 최소화하고, 한국의 전략적 공간을 확보하기 위해 ‘전략적 모호성’을 유지하면서 ‘전략적 선택’을 하고 있다.²⁰⁵⁾ 한국은 비전통 안보 분야(코로나19) 협력을 위한 쿼드 플러스 회의에 선택

204) 양평섭, “최근 대중국 수출 급감의 원인과 과제,” p. 3.

205) 2020년 9월 강경화 외무장관은 “생각이 같은 국가들과의 파트너십을 외교적 이익을 증진 시키는데 사용할 수도 있다”라고 언급함으로써 쿼드 플러스와 같은 새로운 파트너십이 구축이 될 수 있다는 여지를 남겨두었다. Ramon Pacheco Pardo, “South Korea would benefit from joining a Quad+,” CSIS, February 26, 2021, <<https://www.csis.org/analysis/south-korea-would-benefit-joining-quad>> (Accessed December 1, 2021).

적으로 참여하고 있다. 이 회의에는 뉴질랜드와 베트남이 참석했고, 이들은 쿼드 플러스의 잠재적 회원국이다. 한편 한국은 2020년 한중 경제장관회의에서 한국이 추진하는 신남방정책과 신북방정책이 중국의 일대일로 구상과 연계를 위해 지속적으로 협력하기로 합의하면서 중국 일대일로 구상에 참여할 의지를 밝혔다.²⁰⁶⁾ 즉 한국은 중국 일대일로 구상에 한발을 걸쳐 놓았지만 더 이상의 진전은 발견되지 않는다.

지금까지 한국 정부의 쿼드에 대한 입장은 ‘미국이 한국의 쿼드 참여를 공식적으로 요청하지 않았고, 특정 국가를 대상으로 한 연합체에는 참여할 수 없으나, 비전통안보 협력, 즉 기후변화 대응, 전염병 확산 방지 등에는 선택적으로 참여한다.’ 등으로 요약할 수 있다. 하지만 최근 한미정상회담을 계기로 미국은 한국의 인도·태평양전략에 대한 지지와 쿼드 참여를 좀 더 강하게 희망하고 있는 것으로 보인다. 실제로 한미 정상회담 이후 발표된 공동성명에서 중국을 직접적으로 명시하지는 않았지만 그동안 미국이 대중국 비판에 사용했던 용어와 문구들 - 민주, 규범, 인권, 법치, 항행의 자유, 국제법 존중 등 -이 등장했다.²⁰⁷⁾ 또한 “한국과 미국은 규범에 기초한 국제 질서를 저해하고, 불안정하게 만들며, 주변국들을 위협하는 모든 행위를 반대하고 포용적이고 자유롭고 개방적인 인도·태평양 지역을 유지할 것을 약속하였다.”라는 문구는 누가 봐도 중국을 겨냥한 것

206) 박재적, “인도-태평양전략 협력과 한·중관계,” (세종연구소 정세와 정책 제340호, 2021.7.2.), <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=2&itm=&txt=&pg=1&seq=6018>> (검색일: 2021.12.1.).

207) The White House, “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2021; <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>> (Accessed December 1, 2021); The White House, “FACT SHEET: United States-Republic of Korea Partnership,” May 21, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/fact-sheet-united-states-republic-of-korea-partnership/>> (Accessed December 1, 2021) 참조

으로 볼 수 있다.²⁰⁸⁾ 특히 한미 양국이 북미 싱가포르 공동선언과 ‘4·27 판문점 선언’을 남북관계 및 북미관계 개선의 출발점으로 삼겠다는 점을 분명히 하고, 한미 미사일지침 개정에도 합의했다는 점 역시 중국의 겨냥한 것으로 해석될 수 있다.

(2) 한국의 대응에 대한 평가

미국 주도의 인도·태평양전략과 쿼드플러스에 대한 한국의 참여 여부가 초래할 수 있는 리스크를 분석한 결과, 참여하는 것이 그렇지 않은 경우보다 이익이라고 판단된다.²⁰⁹⁾ 특히 북한이라는 실제적 위협에 노출된 한국으로서는 한미동맹을 유지·강화하는 것이 안보를 위해 매우 중요하다. 주한미군의 전략적 유연성이 강화될 경우 한반도의 안보태세는 악화된다. 중국에 대한 무역의존도가 상당히 크지만, 한국의 ‘참여’를 이유로 중국이 대한국 무역제재에 나선다고 해도 무역이 완전히 단절되는 것은 아니다. 반도체를 비롯한 많은 품목에 대한 대중국 수출은 이어질 것이다. 즉 생각보다 손해가 크지는 않다는 것이다. 한편 양평섭의 글(2020)에서는 우리 수출품의 경쟁력 하락을 대중국 무역 감소의 이유로 설명하고 있다.²¹⁰⁾ 우리 제품의 경쟁력이 하락하면 중국은 더 이상 우리 제품을 수입하지 않는다는 것이다. 이는 우리 수출기업의 노력으로 해결할 문제이지 중국의 눈치를 볼 사안은 아니다. 호주의 경우를 보더라도 중국이 호주에 경제제재를 가해도 호주 경제가 무너진다고나 심한 타격을 입지 않았

208) 이대우, “한미정상회담 성과와 과제,” p. 5.

209) 본 연구에서 진행한 설문조사에서 미국이 한국에게 쿼드플러스 참여를 공식적으로 요청하는 경우 한국의 대처 방안에 대해 질문하였다. 응답자의 절반은 “사안별로 선별적으로 참여해야 한다.”라고 답했고, 응답자의 27.5%는 “참여해야 한다.”를 선택했으며 응답자의 15%가 “전략적 모호성을 유지해야 한다.”라고 답했다. [부록 “미중 전략경쟁과 한국의 대응” 전문가 설문조사 참조.

210) 양평섭, “최근 대중국 수출 급감의 원인과 과제.”

고, 최근 석탄 수입 중단 사례에서 확인할 수 있듯이 호주로부터의 수입 중단이 중국 내에 부정적 영향을 미쳤다.

최근 미국의 반중국 연대에 참여하는 국가 수가 늘어나고 있다는 점 역시 한국의 참여 결정에 영향을 줄 수 있다. 바이든 대통령은 유럽 방문을 계기로 유럽 국가들에게 중국 견제에 대해 동의를 구했다. 프랑스와 독일은 자국 버전의 인도·태평양전략을 이미 마련하였고²¹¹⁾ 영국도 인도·태평양 지역의 중요성과 자국의 관여를 강조했다.²¹²⁾ 물론 유럽 국가들이 중국과의 경제관계를 중시하고 있지만, 자유와 민주 및 인권의 중요성도 강조하고 있다는 점에서 향후 미국의 대중국 강경정책 기조를 지지할 가능성이 높다.²¹³⁾

물론 미국 주도의 대중국 압박정책에 동조하는 국가 수는 아주 많다고는 할 수 없으나, 경제력에서는 중국이 구축하려 하는 반미연대 국가들에 비해 월등히 높다. 이는 무역과 연계된다. 즉, 한국 입장에서는 소비력이 큰 서방 국가들과의 경제협력 강화로 중국으로부터의 무역 제재를 상쇄할 수도 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

그 동안 한국이 쿼드 참여 관련 ‘전략적 모호성’을 유지했음에도 중국과의 관계가 나아진 것이 없다는 점도 고려할 필요가 있다. 코로나

211) The Ministry for the Armed Forces, “France and Security in the Indo-pacific,” March 2019, <www.defense.gouv.fr> (Accessed May 28, 2021); The Federal Government, “Policy Guidelines for the Indo-Pacific region,” September 2020, <<https://rangun.diplo.de/blob/2380824/a27b62057f2d2675ce2bbfc5be01099a/policy-guidelines-summary-data.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

212) UK Cabinet Office, “Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy,” March 16, 2021, <<https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>> (Accessed December 1, 2021).

213) 이대우, “미국, 유럽 그리고 인도·태평양 전략,” (세종연구소 정세와 정책 제342호, 2021.9.1.), p. 1, <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=2&itm=0&txt=%EB%AF%B8%EA%B5%AD%2C+%EC%9C%A0%EB%9F%BD&pg=1&seq=6089>> (검색일: 2021.12.1.).

19를 이유로 시진핑 주석의 한국 방문이 계속 미루어지고 있다. 군사 교류는 물론 없고, 한중 경제관계도 나아질 기미를 보이지 않는다. 앞서 언급했듯이 중국의 한국 제품 수입은 경제논리가 적용된다. 즉 한국 상품의 경쟁력이 떨어지면 중국으로의 수출은 감소한다.

반면 미국은 한국의 쿼드 참여를 유도하기 위해 아직까지 공식적인 압력을 행사하지 않았다. 게다가 바이든 대통령은 두 번째 대면 정상회담 파트너로 문재인 대통령을 선택했다. 정상회담 분위기도 매우 우호적이었고, 그 어느 정상회담 때보다 매우 긴 공동성명도 발표되었다. 그러나 한미관계에 있어 이렇듯 우호적인 분위가 언제까지 갈 것인가에 대한 의문이 남는다. 물론 많은 학자들이 이번 정상 회담을 통해 한국이 미국의 인도·태평양전략과 쿼드에 한 걸음 다가섰다는 평가를 하고는 있으나, 한국 정부는 쿼드 참여에 대한 확실한 언급을 하지 않고 있다.

결과적으로 현 시점까지 쿼드 참여문제로 한국이 얻은 이익도 불이익도 없어 보인다. 그러나 머지않은 미래에 한국은 쿼드 참여 여부를 분명히 해야 할 때가 다가올 것이다. 그때를 대비해 한국의 쿼드 참여와 불참으로 발생할 수 있는 비용과 이익을 철저히 분석할 필요가 있다.

2. 남중국해 문제

미국과 중국이 동아시아에서 영향력 경쟁과 갈등이 고조되고 있는 현안 가운데 남중국해 문제는 상대적으로 한국 및 한반도와의 연관성이 많지 않다. 다른 사례들과 비교할 때 한국의 사활적 이해와 직결되었다고 보기도 어렵다. 그런데 중국은 확장된 해양에서의 국익을 수호하고 해양으로의 발전 공간을 확대해 가는데 있어서 남중국해는 해양 진출의 출구이며 전략적 거점으로 인식하고 있다. 미국에게 남중국해는 미국 서해안으로부터 태평양을 거쳐 인도양 그리고 중동과 아프리카로 이어지는 해상교통로의 중추적 위치에 자리하고 있는 만큼 이 해역에서의 미국의 주도권을 결코 양보할 수 없다. 아울러 미국은 중국의 해양으로의 세력 확장을 선제적으로 저지하고 기존의 해양 패권을 유지하는데 있어 남중국해를 매우 중요한 전략적·상징적 의미가 있는 요충지로 인식하고 있다.

요컨대 미중은 남중국해를 향후 양국 간 전략경쟁 추이에 중요한 영향을 미치는 전략 거점으로 판단하고 대치하고 있는 상황이어서 단순히 지역 차원의 갈등을 넘어 이에 총력을 경주하고 있다. 따라서 양국은 외교적·경제적 수단을 동원하여 자국의 입장과 주장에 대한 국제사회의 지지를 획득하기 위해 점차 치열한 경쟁에 돌입하고 있다. 한국은 비록 이 해역의 직접적 당사자가 아니라고 하지만 미중 간 갈등과 경쟁으로부터 자유롭기는 어렵게 되었다. 실제로 미국은 남중국해에서 중국과 갈등이 발생하면서 한국이 자신들의 주장을 지지해줄 것을 직·간접적으로 요구하고 있고, 중국은 중국대로 한국의 입장에 대해 예민하게 주시하고 있다.

남중국해에서의 미국과 중국 간 갈등은 남중국해 영유권 분쟁을 계기로 격화되기 시작해서 점차 해역에서 지정학 차원뿐만 아니라

지경확 차원에서의 영향력 경쟁으로 확장되고 있다. 그리고 그 과정에서 양국은 자신들의 국제적 입지를 강화하기 위한 국제규범과 규칙을 둘러싼 논쟁까지 치열하게 벌이고 있다. 남중국해 문제를 둘러싼 미국과 중국 간 갈등과 경쟁은 사실상 단일 사안이 아니라 복잡하고 다양한 쟁점을 포함하고 있는 복합적 이슈가 되고 있다.

일단 외형상 해양 영유권분쟁이 문제의 중심에 있다. 중국을 비롯하여 동남아 5개국이 분쟁 당사국으로 복잡하게 얽혀 있는 해양영토 분쟁 사안이다. 그리고 해양 영유권 분쟁에는 미국과 중국의 해양에서의 영향력 경쟁이라는 전통 안보이슈가 그 배경에 자리 잡고 있다. 남중국해에서 해양 영유권 분쟁이 격화된 데는 천연가스 등 해양 자원의 획득과 해상 수송로 확보 등 경제적 요인이 있다. 특히 시진핑 주석이 2013년 ‘해양실크로드’ 구상을 제시하면서 남중국해는 지경학적 차원에서 중요성이 더욱 부각되고 있다.

아울러 미국이 중국에게 ‘항행의 자유’라는 국제규범의 준수를 압박하고 있고, 중국과 필리핀 사이에 국제상설중재재판소(Permanent Court of Arbitration: PCA, 이하 PCA) 소송까지 진행되면서 국제법 내지는 국제규범을 둘러싼 갈등과 대립으로 확장되었다. 남중국해는 영토와 안보 이슈라는 측면에서는 제로섬(zero-sum)적 대결 성격이 강하다. 그러면서 동시에 경제이익과 규범을 둘러싸고 경쟁과 협력이 공존하는 특성도 있다. 그리고 남중국해 문제에서는 주요 쟁점인 해양 영유권 분쟁, 해양안보, 해양자원 등에 대해 직접적 이해관계가 있는 당사자인 아세안 국가들이 존재하고 있어 미국과 중국 간 갈등 국면에서 매우 중요한 요소로 작용하고 있다.

한국은 남중국해 문제에서 역외국가이며, 특히 해양영유권 분쟁에 관한 한 당사국이 아니다. 그럼에도 불구하고 미중 갈등으로부터 자유롭지 못한 독특한 상황에 있다. 아울러 앞서 언급한대로 남중국

해 문제는 그 자체가 다양하고 복합적인 쟁점들을 포괄하고 있을 뿐만 아니라 미국, 중국과 함께 아세안 국가들도 함께 고려해야 하는 복잡한 사례이다. 따라서 한국의 입장에서 안보 동맹이나 경제협력 등 한 측면을 고려하여 선불리 입장을 표명하기 어렵다. 다른 한편 남중국해 문제의 이러한 복합적 특성은 경쟁을 벌이고 있는 미국과 중국에게도 역시 유사한 어려움을 제기하고 있기 때문에 한국에게 선택을 기대, 요구하는 미중의 입장도 일방적이기는 어려운 측면도 있다. 따라서 이는 한국이 다른 어느 사례보다도 미중 간 경쟁과 대립의 상황변화를 예민하게 지속적으로 관찰하면서 신중한 대응을 모색해야 하는 사례인 동시에 향후 한국의 선택지를 모색하는데 있어 매우 중요한 시사와 단서를 제공해줄 수 있는 연구 사례라 할 수 있다.

가. 미중 경쟁과 갈등의 특징

(1) 남중국해에서의 미국과 중국의 지정학 대립

시진핑 주석이 직접 중국이 해양강국을 주창하고 해양으로의 진출을 적극화하게 되면서 미국은 자국의 해양 패권에 대해 중국이 중대한 도전을 시도하는 것으로 간주하게 되었으며, 이러한 중국의 도전을 견제하면서 역내 주도권을 회복하기 위해 오바마 정부는 아시아 재균형전략을 전개하게 되었다. 미국은 이러한 과정에서 동중국해뿐만 아니라 남중국해에서 벌어지고 있는 영토분쟁에도 개입하려는 의지를 나타내었다. 그리고 베트남 필리핀 등 분쟁 당사국들이 중국과의 분쟁에서 이전보다 강경한 입장을 취하게 하는 계기가 되면서 남중국해에서의 영유권 분쟁이 고조되었다.²¹⁴⁾

214) 이동률, “중국 국방비 증가의 현황, 함의, 전망,” 『국방연구』, 제57집 2호 (2017), pp. 339~340.

특히 중국이 2009년에 갈등의 불씨를 안고 있는 ‘남해 9단선(南海九段線)’을 유엔대륙붕한계위원회(United Nations Commission on the Limits of the Continental Shelf: CLCS)에 공식 등록함으로써 동남아 분쟁 당사국들을 자극하였다. 그리고 2010년 3월에는 중국을 방문한 제임스 스타인버그(James Steinberg) 미국 국무부 차관에게 “남해는 중국의 영토주권이라는 핵심이익과 관련 있다.”라는 입장을 표명하였다.²¹⁵⁾ 그리고 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 미국무장관 역시 같은 해 7월 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum: ARF)에서 남중국해는 미국의 이해와도 직결되어 있다고 반격하면서 남중국해에 대한 개입 의지를 시사했다.²¹⁶⁾

2014년 5월에는 필리핀이 중국의 남중국해 일대의 도서에 대한 매립 공사에 항의하면서 이른바 ‘인공섬 건설’이 논란이 되었고, 남중국해 문제에 대한 미중 간 갈등도 새로운 국면으로 확대되었다. 미국은 중국의 남중국해 도서에 대한 매립작업을 강도 높게 비난하기 시작했다. 2015년 5월 30일 아시아안보회의(Asia Security Summit: ASS, 상그릴라 대화)에서 미국 국방장관 애슈턴 카터(Ashton Carter)가 “중국은 18개월 동안 역사상 남중국해 전체 매립 규모보다 더 큰 2,000에이커(acre)를 매립했다.”라고 비판했다.²¹⁷⁾ 즉, 중국이 남

215) “日媒称中国首次向美国明确表态:南海是中国核心利益,” 『环球网』, 2010.7.4., <<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJnMu0>> (Accessed December 23, 2021).

216) 중국의 핵심이익 논의에 대한 자세한 내용은 Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior — Part One: On ‘Core Interests,’” *China Leadership Monitor*, no. 34 (2011), p. 34 참조.

217) 구자선, “남중국해 인공섬 관련 갈등 분석,” (국립외교원 외교안보연구소 주요국제문제 분석 no. 2015-22, 2015.8.20.), <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?csrfPreventionSalt=null&pblctDtaSn=12360&menuCl=P01&clCode=P01&koreanEngSe=KOR&pclCode=&chcodeId=&searchCondition=searchAll&searchKeyword=%EA%B5%AC%EC%9E%90%EC%84%A0&pageIndex=1>> (검색일: 2021.12.1.); Ben Dolven et al., “Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options,” CRS Report, June 18, 2015, <<https://sgp.fas.org/crs/row/R44072.pdf>> (Accessed December 1, 2021), p. 1.

중국해에 대한 영유권을 강조하자 미국은 이를 남중국해 개입의 명분으로 삼으면서 남중국해 분쟁은 복잡한 양상으로 확대되었다. 미국이 이례적으로 남중국해 문제에 개입을 공식화하면서 이 해역에서 중국과 영유권 분쟁을 벌여왔던 아세안 국가, 특히 필리핀과 베트남이 이전보다는 강경한 입장을 표명하였고 해역에서의 물리적 충돌이 발생했다.

2011년 3월 중국의 군함이 필리핀 탐사선의 탐사활동을 방해하는 사건이 발생했고, 동년 5월에는 중국의 해양감시선이 해저유전을 탐사중이던 베트남 선박의 해저케이블을 훼손하는 사건이 발생하기도 했다. 또한 중국이 베트남에게 남사군도 해역에서의 자원 탐사활동을 중단할 것을 요구하자 베트남은 실탄 사격훈련으로 대응한 바 있으며, 이에 대해 미 해군은 남중국해의 해상 교통로 안전을 이유로 군함을 배치하기도 했다. 베트남은 중국과 국경분쟁이 있었던 1979년 이래 32년 만에 처음으로 전 국민에게 전쟁에 대비하는 총동원령을 내리는 초강경 대응을 하였다.²¹⁸⁾

중국에서도 남중국해의 해양 영토는 핵심이익이라고 규정한 이상 군사 수단의 사용 가능성까지 제기하는 등 강경하게 맞대응하였다.²¹⁹⁾ 옌쉐통(閻學通) 교수는 남중국해 분쟁은 중국이 기존에 견지해왔던 비동맹, 도광양희(韜光養晦) 정책이 시대에 부합하지 않음을 보여주는 사례라 주장하기도 했다.²²⁰⁾ 2012년 4월 황엔다오(黃岩島, 스카보러 암초)에서 필리핀과의 분쟁이 고조되자 『인민일보』, 『환구시보』 등 언론에서 미국의 개입을 경계하며 이에 강력 대응해야 한

218) 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 279~281.

219) 李金明, “南海争议现状与区域大国的介入,” 『现代国际关系』, 第7期 (2011), p. 38; 庞中英, “南海问题需准备非外交手段,” 『爱思想』, 2012.1.15., <<http://www.aisixiang.com/data/42363.html>> (검색일: 2021.12.1.).

220) 阎学通, “从南海问题说到中国外交调整,” 『世界知识』, 第1期 (2012), pp. 32~33, 재인용: 이동률, “시진핑 정부 ‘해양강국’ 구상의 지정제학적 접근과 지정학적 딜레마,” p. 385.

다는 강경 논조의 평론들이 연이어 발표되었다.²²¹⁾

남중국해에서의 미중 간의 군사적 대치는 미국 트럼프 행정부에서도 지속되었다. 2019년 3월 마이크 폼페이오 미 국무장관은 “남중국해의 필리핀 군, 항공기, 함정에 대해 무력공격이 가해진다면 상호방위조약 제4조에 의거하여 상호방위의무가 발동될 것”이라고 하여 미국이 군사적으로 개입할 것을 분명히 했다.²²²⁾

중국은 남중국해 영유권 문제에 대해서는 강경하게 대응하는 한편, 남중국해 문제에 미국이 개입할 수 있는 빌미를 주지 않기 위해 주권 영역과 비(非)주권 영역으로 분리하고 각각 다르게 대응하는 투트랙 전략을 구사하고 있다. 중국은 남중국해 도서의 영유권과 해양 경계선 획정 문제는 주권 사안에 해당하기 때문에 분쟁 당사국간의 양자 간 문제로서 제3자는 개입할 수 없다고 주장하고 있다. 그래서 중국은 남중국해 주권 문제에 관한 한 국제문제로 확대하고, 다자주의로 접근하는데 반대한다는 입장을 분명히 하고 있다. 중국은 남중국해 주권 관련 분쟁은 당사국들이 협상을 통해 평화적으로 해결해야 하며 현재 대화 채널이 작동하는 등 당사국들이 분쟁의 평화적 해결을 위한 노력을 기울이고 있다는 것을 강조하고 있다. 요컨대

221) 程刚, “中国在南海不必再客气,” 『环球网』, 2012.6.13., <<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJvNKc>> (검색일: 2021.12.1.); 秦宏, “面对菲律宾, 我们有足够手段,” 『环球网』, 2012.5.8., <<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJvjEg>> (검색일: 2021.12.1.); 孙晔飞, “防止黄岩岛事件在南海产生‘多米诺效应’,” 『中国青年报』, 2012.6.8., <http://zqb.cyol.com/html/2012-06/08/nw.D110000zqgnb_20120608_2-09.htm> (검색일: 2021.12.1.); 贾秀东, “中国南海出拳迫不得已,” 『环球网』, 2012.6.30., <<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJw2DN>> (검색일: 2021.12.1.); 钟声, “警惕干扰东盟外长会议图谋,” 『搜狐评论』, 2012.7.3., <<http://star.news.sohu.com/20120703/n347121496.shtml>> (검색일: 2021.12.1.); 郁志荣, “必须遏制住越南的嚣张气焰,” 『环球网』, 2012.6.25., <<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJvWNe>> (검색일: 2021.12.1.), 재인용: 이동률, “시진핑 정부 ‘해양강국’ 구상의 지경계학적 접근과 지정학적 딜레마,” p. 386.

222) 박창희, “2019년 중국의 국방: 글로벌 영역으로의 역할 확대,” 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터, 『2019 중국정세보고』 (서울: 국립외교원, 2019), pp. 408~409.

중국은 남중국해 문제는 영유권 분쟁이고 현재 당사국 간의 협상이 진행되고 있기 때문에 당사국이 아닌 미국이 개입할 이유도 명분도 없다고 주장하고 있다.

중국은 남중국해 문제를 영유권 이슈로 몰고 가서 미국의 개입을 저지하고자 했지만 오히려 미국의 개입 명분을 제공하고 중국의 국제적 이미지도 크게 실추되는 손상을 입게 되었다. 중국은 영유권에 대한 의지는 보다 확고하게 견지하면서도 훼손된 국가 이미지와 최고 지도자 시진핑 주석의 권위를 회복하기 위한 대응 방법을 찾아내야 했다. 그러나 이 복수의 목적들을 동시에 이루어내기 위해서는 중국이 상충하는 대응을 해야 할 수도 있다.

미국과 중국 양국은 코로나 팬데믹이라는 위기 상황에서도 남중국해를 중심으로 하는 군사적 대치를 이어가고 있다. 바이든 행정부는 ‘인도·태평양 억지구상(Indo-Pacific Deterrence Initiative)’의 개념을 도입하여 코로나 사태에도 불구하고 대중 군사태세를 강조하고 있다. 예컨대 미국의 필립 데이비슨(Philip Davidson) 인도·태평양 사령관은 2020년 4월 의회에 제출한 보고서에서 2021~2026년 회계연도에 약 200억 달러의 추가 예산 투입을 요청하는 등 대중국 군사태세 강화를 위해 노력하려는 계획을 발표하였다. 정밀타격 네트워크, 특히 지상 기반 대함, 대공 역량을 갖춘 통합군의 제1열도선 배치, 제2열도선에 통합방공미사일 배치, 분산과 역내 안정 유지력 확보, 필요할 경우 전투작전을 유지하는 강화된 전력태세 배치 등을 주장하였다.²²³⁾ 또한 2020년 4월 16일 맥 쏜베리(Mac Thornberry) 미 하원 군사위원장은 중국에 대항하는 방공 미사일 방어체제에 6조 달러의 예산을 의회에서 요청하는 법안을 제시했다.

223) 전재성, “코로나 사태와 미중경쟁,” (서울대학교 국제문제연구소 워킹페이퍼 no. 206, 2021.5.20.), pp. 26~27, <http://www.snuiis.re.kr/sub5/5_3.php?mode=view&number=1497&page=1&b_name=gan3> (검색일: 2021.12.1.).

중국은 남중국해에서의 미국이 동맹국들을 견인해 군사적으로 중국을 압박하고 있는 상황에 장기적으로 해·공군력을 중심으로 대응력을 키우며 대처해 가려는 태세를 보이고 있다. 중국은 2025년까지 제1해상 도련선(島鏈線) 안으로 미군이 접근할 수 없도록 하기 위해 ‘반접근·지역거부(Anti-Access·Area Denial, A2·AD)’ 전략을 토대로 하는 해·공군·미사일 부대 위주로 군사력을 증강하고 재배치를 진행하고 있다.

중국 공산당 19기 5중 전회에서 창군(創軍) 100주년이 되는 2027년까지 중국군의 현대화를 실현하겠다는 의지를 표명했다. 즉 “2027년까지 국방과 군사의 완전한 현대화, 강한 군대 육성을 위해 공산당 인민해방군의 절대적 지도력이 필요하다.”라고 밝힌바 있다.²²⁴⁾ ‘강군의 꿈’ 실현을 위한 목표를 크게 3단계로 나누어 2025년까지 기본적으로 기계화 완료와 정보화(信息化)에 중대한 진전을 이루고, 2035년까지 강군의 꿈을 달성하고 2049년에는 세계일류군대로 자리매김한다는 플랜을 제시하고 있다. 따라서 향후 시간이 경과할수록 남중국해에서 미국과 중국 간 지정학 차원에서의 대립 국면이 심화되고 이 해역의 긴장도 고조될 가능성이 크다.

(2) 미국과 중국 간 남중국해 지경학 경쟁

‘해양강국’ 건설은 시진핑 지도부가 소위 ‘중국의 꿈’을 실현하기 위한 중요한 과제 중 하나라고 할 수 있다. 중국이 2010년 이후 해양 영유권 분쟁에서 이전과 달리 강경한 태도를 견지하는 배경에도 해양 진출이 중국의 부상이라는 국가 목표와도 직결된 것이라는 인식이 자리하고 있었다.²²⁵⁾

224) “中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报,” 『人民网』, 2020.10.29., <<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1029/c64094-31911510.html>> (검색일: 2021.12.1.).

225) 이동률, “시진핑정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적 접근과 지정학적 딜레마,” 『국제정치논총』, 제57집 2호 (2017), pp. 339~340.

시진핑 정부가 중국의 구체적인 꿈의 하나로 해양강국 건설을 제 시했고 이 과정에서 시진핑 주석이 다시 직접 ‘일대일로 구상’을 제안 한 만큼 이들 사이에 긴밀한 상관성이 있다. 중국은 해상 실크로드 구상이라는 지경제학적 접근을 통해 중국이 추구하고 있는 해양강국 화가 직면하고 있는 지정학적 장애를 우회하고자 했다. 시진핑 주석이 제의한 이른바 ‘일대일로 구상’은 미국과 직접적인 충돌을 우회하면서 주변국가들과의 협력을 견인하는 일석이조의 효과를 기대하고 있다. 중국이 추진하는 해상 실크로드 건설의 주요 사업들은 사실상 동남아시아와 인도양 지역에 위치한 국가들의 주요 항구를 개발하거나 운영권을 확보하려는 소위 ‘차항출해(借港出海)’에 집중하고 있다. 해상 실크로드 사업의 주 내용이 중국이 해양강국을 구체화하기 위해 해양 출구와 교통로 확보에 집중되고 있음을 보여주고 있다.

중국은 남중국해에 대한 기존의 주권 의지를 유지하면서도 분쟁 당사국인 아세안 국가들과의 갈등을 최소화하기 방안으로 해상 실크로드 건설이라는 경제적 수단과 방식을 동원하고자 한다. 나아가 중국은 아세안 국가들과의 경제적 네트워크 구축을 통해 결국 미국의 역내 개입 명분을 약화시킬 수 있다는 기대도 갖고 있다.²²⁶⁾ 그런 이유로 중국이 해양 진출을 확대하는 것이 인접국에 도전과 위협이 아님을 강조하고자 한다. 중국이 이른바 ‘운명공동체,’ ‘이익공동체’를 주장하고 있는 배경이다. 요컨대 해상 실크로드 구상 성패의 주요한 전제는 아세안 국가들과 안정적 관계를 유지하면서 협력을 견인해야 하는 것이므로 중국의 주변외교와 밀접하게 연동되어 있다. 그런데 해상 실크로드 전략은 시작 단계에서부터 남중국해에서의 영유권 분쟁, 미국과의 해양 세력 경쟁 등에 직면하면서 추진에 어려움을 겪고 있다.

226) 위의 글, pp. 369~380.

트럼프 행정부는 2017년 11월 아시아 순방에서 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양전략’을 구체화하면서 일대일로를 견제하려는 의도를 보였다. 폼페이오 국무장관도 2018년 7월말 아세안지역안보포럼에 참석하기에 앞서 인도·태평양전략에 대한 입장을 미국 상공회의소에서 상세하게 설명하면서 1억 1,300만 달러 투자 계획을 발표했다. 중국의 일대일로가 실행과정에서 어려움에 봉착하고 있는 상황에서 비록 상대적으로 소액이지만 미국이 투자 계획을 제안한 것은 일대일로를 의식한 것이다. 중국은 미국의 이러한 행보가 일대일로의 발전을 막고자 하는 의도라고 판단했다.²²⁷⁾

아울러 중국은 가스, 원유 등 에너지 자원의 수요가 급증하면서 해상수송로 안전 확보도 중요한 과제가 되었다. 중국은 에너지의 해외의존도가 높아지면서 에너지의 생산, 운송, 소비의 모든 단계에서 취약성과 불안정성을 내재하고 있다. 우선 국내에서 2007년 이후 석유 생산은 정체 상태인 반면 고도성장으로 수요가 급증하여 석유와 가스의 해외의존도가 높아졌다. 중국은 석유의 50%를 미국이 장악하고 있는 중동지역에 의존하고 있고, 90%가 외국 국적의 석유 수송선을 빌려 해상운송을 통해 수입하고 있다. 그 과정에서 미국의 영향력 하에 있는 다수의 통로(수에즈운하, 바브엘만데브 해협, 호르무즈 해협, 말라카 해협)를 통과해야 한다.²²⁸⁾

중국은 에너지 수입 관련해 지정학적 딜레마에 직면해 있다. 첫째, 중동 지역(최대 석유수입 의존 지역, 미국이 주도하는 지역), 둘째, 인도양과 동남아 지역(소위 말라카 딜레마로 대표되는 중국의 에너지 및 무역통상 주요 해로) 셋째 중국 동해와 남해지역(주권문제 미

227) 이동률, “중국 일대일로의 진화와 그 역설: 확대되는 경쟁속 중국의 전략적 딜레마,” (동아시아연구원 EAI 특별기획논평, 2019.6.7.), pp. 2~3, <http://www.eai.or.kr/main/search_view.asp?intSeq=10048&board=kor_report> (검색일: 2021.12.1.).

228) 이동률, “중국의 일대일로(一帶一路), 지정학과 지정학의 동학,” 『세계지역연구논총』, 제39집 3호 (2021), p. 277.

해결, 잠재적 석유와 가스지역)이다. 요컨대 중국에게 남중국해는 에너지 수급에서 매우 중요한 전략적 요충지역이다. 중국은 미국과의 갈등과 경쟁이 고조되면서 중국이 취약한 에너지 분야로 미국의 영향력이 확산될 것을 우려하고 경계하고 있다.

중국은 에너지 안보의 취약성을 극복하기 위한 에너지 외교의 중요성을 각성하고 에너지 외교의 초점은 일차적으로 미국의 견제에 대비하기 위해 미국 통제 밖으로 에너지 공급처와 수송로를 다변화하는 것이다. 중국은 에너지 안보와 관련 개발, 생산, 운송, 소비 등 전 과정을 통합적으로 관리하는 체계를 수립하기 위해 일대일로 구상을 적극 활용하고자 한다. 일대일로 연선에는 세계 최대의 석유와 가스의 생산국, 수송로, 소비국이 모두 포함되어 있으므로 중국은 단지 소비국의 입장에서 탈피하여 에너지 수급의 전 과정을 연계하는 협력 체제를 창출하여 에너지 안보 영역에서의 영향력과 발언권을 강화하고자 한다.

그런데 일대일로는 비록 경제발전 전략으로 출발했지만 향후 점차 중국의 안보전략과 정책으로 변화할 수 있다는 우려가 제기되고 있다.²²⁹⁾ 중국은 일대일로를 추진하는 과정에서 해외로 확장되는 중국의 경제이익을 지키고 일대일로에 참여한 지역 국가들의 안전을 보호하기 위해 급증하는 안보적 도전에 직면한다. 여기서 중국이 이를 극복하기 위해 해군 등 군사력 증강과 군사전략의 발전을 도모하는 것은 불가피할 것으로 보인다. 중국은 일대일로 전개와 함께 실제 해외 군사기지를 건설하고 있다. 현재 지부티 해군기지가 있으며 파키스탄의 지와니항이 두 번째 해군기지가 될 가능성이 제기되고 있다.²³⁰⁾

229) Mingjiang Li, "The Belt and Road Initiative: geo-economics and Indo-Pacific security competition," *International Affairs*, vol. 96, issue. 1 (2020).

230) Minnie Chan, "First Djibouti...Now Pakistan Port Earmarked for a Chinese Overseas Naval Base, Sources Say," *South China Morning Post*, January 5, 2018, <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2127040/first-djibouti-now-pakistan-port-earmarked-chinese>> (Accessed December 1, 2021).

특히 미국 주도의 인도·태평양전략과 경쟁 구도가 형성되면서 일대일로가 점차 전략적 성격으로 진화할 가능성도 커지고 있다. 즉 인도·태평양전략이 대중국 봉쇄망을 구축하는 것이라는 인식이 지배적인만큼 중국의 전략은 주변 대중국 봉쇄망을 약화시키거나 이를 견제할 수 있는 친중국 네트워크를 구축할 의지가 더욱 강해지고 있다. 그런데 중국은 일대일로가 군사안보 전략으로 진화할 경우 인도·태평양 지역의 주요 국가들 특히 미국과의 안보 경쟁도 격화될 것이므로 중국이 추구하는 해양강국화를 위한 지경제학적 접근을 통해 미국의 견제를 우회하려는 시도에서 딜레마에 직면하게 될 수 있다. 즉 일대일로의 안보화 과정이 이루어지면서 다시 미국과의 지정학 차원에서 갈등과 대립이 더욱 고조되고 있다.

(3) 남중국해에서의 미중간의 국제규범 갈등

미국은 남중국해 영유권 분쟁의 직접 당사국이 아닌 입장이므로 ‘항행의 자유’ 라는 보편적 국제규범을 내세워 미국의 역내에서의 영향력을 유지하면서 중국의 남중국해에서의 활동을 견제하고자 한다.²³¹⁾ 오바마 대통령도 2015년 4월 자메이카에서 “중국이 국제규범을 지키지 않고 몸집으로 주변국을 종속시키려한다.”라고 공세를 폈다.²³²⁾ 미국은 5월 30일과 6월 8일 G7회의에서 연이어 중국을 향해 남중국해에서의 모든 간척사업을 즉각적이고 영구적으로 중단할 것을 촉구하면서 압박을 이어갔다. 미국은 중국의 남중국해 도서 매립 행위를 군사기지 건설이라며 우려를 표명했다. 아울러 미국은

231) 이동률, “시진핑정부의 ‘해양강국’ 구상의 지경제학적 접근과 지정학적 딜레마,” pp. 391~393.

232) “오바마, 남중국해 인공섬 짓는 중국에 ‘힘으로 작은 나라들 밀어붙이지 말라,’” 『조선일보』, 2015.4.11., <https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2015/04/11/2015041100145.html> (검색일: 2021.12.1.).

‘항행의 자유’를 주장하고, 관련 수역에 자국 군함을 진입시키는 군사적 시위를 전개했다.²³³⁾ 미국은 기본적으로 ‘무해통항(innocent passage)’의 국제법적 원칙에 군함도 해당된다고 주장하는 반면, 중국은 이에 반대하고 있다. 아세안 국가 중에는 말레이시아와 베트남이 군함의 무해통항을 인정하지 않는 입장이다.

미국은 남중국해 공중과 해상에서의 정찰 활동을 강화해 갔다.²³⁴⁾ 예컨대 2015년 5월 20일 미 해군은 해상초계기 P-8A 포세이돈에 미국 CNN 기자를 동승시키고 분쟁 해역 상공에서의 정찰 활동을 전개했다. 10월 26일에는 미 해군 구축함 라센호(USS Lassen)가 중국이 간척사업을 진행한 주비다오(渚碧礁, Subi Reef) 해역 12해리 이내를 통과하는 이른바 ‘항행의 자유 작전’을 전개했다.²³⁵⁾ 2016년 1월 30일에는 미 해군 구축함 커티스 윌버(Curtis Wilbur)호가 파라셀 제도 내의 트리톤섬(Triton Island) 12해리 내에서 재차 ‘항행의 자유 작전’을 실시했다. 미국은 중국의 사전 허가 없이 영해에서의 무해통항을 시도했음을 명확히 했다.²³⁶⁾

트럼프 행정부에서 중국의 기대와 달리 오히려 남중국해에서의 ‘항행의 자유 작전’이 증가했다. 오바마 정부 시기에 비해 두 배 이상 늘어났다. 특히 중국 국경절 전날인 2018년 9월 30일에는 미 해군 구축함 디케이더함이 스프래틀리 군도(난사군도)의 게이븐 암초 인근 해역을 항해하자 중국 군함이 41m까지 접근하여 충돌 일보 직전까지 가는 상황이 발생했다. 미국은 2019년에도 최소한 9회에 걸쳐

233) 이동률, “시진핑정부 ‘해양강국’ 구상의 지경제한적 접근과 지정학적 딜레마,” p. 352.

234) 이동률, “남중국해 갈등과 한국의 선택,” 서울대 아시아연구소 미중관계연구센터 편, 『미중 사이 한국의 딜레마: 사례와 평가』 (서울: 코보, 2017a), pp. 75~91; 김재철, 『중국과 세계: 국제주의, 민족주의, 외교정책』 (서울: 한울, 2017), pp. 247~254.

235) 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 280~281.

236) “中, 美군함 남중국해 분쟁수역 항행에 ‘군사대응’경고,” 『연합뉴스』, 2016.1.31., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160131042451083>> (검색일: 2021.12.1.).

항행의 자유 작전을 실행했다.²³⁷⁾ 그리고 2020년 3월 15~18일 사이에도 미국은 남중국해에서 루즈벨트 항공모함타격단(Carrier Strike Group: CSG)과 원정타격단(Expeditionary Strike Group: ESG) 합동훈련을 실시하였다. 그리고 미 전투함 작전을 전개하고 B-52H, B-1B 전략 폭격기 등을 대거 동원하여 해공군 투사 능력을 과시하는 무력시위를 펼쳤다.²³⁸⁾

미국이 보편적 국제법을 전면으로 내세우며 실시하고 있는 ‘항행의 자유 작전’에 대해 중국은 주권을 위협하는 도발 행위로 규정하고 미국의 정찰 활동 중지를 요구했다. 중국 국방부는 그동안 미국이 지속적으로 중국 근해 정찰을 해왔고 최근 정찰을 더욱 강화하면서 남중국해의 긴장을 고조시켜왔다고 비난 공세를 펼쳤다. 중국은 2015년 국방백서를 통해 중국의 해양 권익과 영토주권에 대한 도발이 진행되고 있다고 주장하고 있다. 예컨대 국방백서에서는 역외 국가의 남해문제 개입, 남해 해상과 항공에서의 근접 정찰, 그리고 중국 도서에 대한 불법 점거 및 군사훈련 등을 주요한 ‘도발 행위’로 제기하고 있다.²³⁹⁾ 국방백서에서 열거하고 있는 ‘도발 행위’의 대부분은 사실상 미국을 겨냥한 것이다. 즉 중국은 미국의 역내 개입을 견제하기 위해서 미국의 중국 근해 정찰이 남중국해 갈등과 불안정의 원인임을 부각하고 있다.

중국은 미국을 비난함과 동시에 해경 및 해군에 대한 훈련을 계속

237) “美 군함, 석달 연속 대만 해협 통과…올 들어 8번째,” 『연합뉴스』, 2019.9.21., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190921040800073>> (검색일: 2021.12.1.).

238) 정재홍, “바이든 행정부의 인도-태평양 전략에 대한 중국의 대응,” (세종연구소 정책 제336호, 2021.3.2.), p. 2, <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=2&itm=1&txt=%EC%A0%95%EC%9E%AC%ED%9D%A5&pg=1&seq=5856>> (검색일: 2021.12.1.).

239) 中华人民共和国国务院新闻办公室, 『中国的军事战略(白皮书)』(北京: 国务院新闻办公室, 2015), 2015.5.26., <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1435161/1435161.htm>> (검색일: 2021.12.1.).

적으로 실시했고, 2014년 이후에는 잇따라 러시아와 합동으로 군사 훈련을 실시하는 방식으로 맞대응하였다. 이런 상황에서 아세안 국가들은 미국이 주도하는 ‘항행의 자유 작전’이 다른 한편 역내 안보 불안을 초래하는 측면이 있기 때문에 지지만 할 수 없는 딜레마에 직면해 있다. 다른 한편 중국은 남중국해의 해양재난 구조, 해양환경 보호, 해양통항 안전, 해상테러 방지 등 비주권 문제에서는 다자간 협상과 협력에 참여할 의사가 있다고 밝히고 있다. 미국이 이른바 ‘규칙 기반의 질서(rule based order)’를 내세우며 중국을 겨냥하고 남중국해 개입의 명분을 제시하고 있는 것에 대응하기 위해 중국도 국제규범과 질서를 준수하고 있음을 부각하고자 하는 것이다. 중국은 “남중국해에서의 항행의 자유와 안전은 아시아 국가들과 주변국에 특히 중요하며, 방해받아서 안 될 것”이라 주장하고 있다.²⁴⁰⁾ 중국은 외국과의 정치, 경제, 문화 영역에서의 교류와 협력 강화라는 차원에서 항행의 자유는 인정되어야 한다고 밝히고 있다.²⁴¹⁾ 중국은 다만 군용 선박의 경우에는 연안국의 안보 차원에서 영해와 배타적 경제수역 통과 시 ‘사전 동의 절차’가 필요하다고 주장하고 있다. ‘항행의 자유 작전’의 수용 여부는 근본적으로 해양대국과 연안국 사이의 이해 대립의 문제이다. 현재는 중국이 연안국의 입장에서 해양대국인 미국이 주장하는 군함의 무해통항에 반대하고 있다. 그렇지만 장기적으로 보면 중국 역시 해양대국을 지향하고 있기 때문에 현재의 연안국 입장을 고수하기 어려워질 수 있다.²⁴²⁾

240) 中华人民共和国国务院新闻办公室, 『中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议』(北京: 国务院新闻办公室, 2016), 2016. 7. 13., <<http://www.scio.gov.cn/37236/38180/Document/1626701/1626701.htm>> (검색일: 2021.12.1.).

241) 韦丹, “海洋法上的剩余权利与国家海洋安全,” 『公民与法(法学版)』, 第2期 (2014), p. 36.

242) 구민교, “미중간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점-선-면’의 경쟁을 중심으로,” 『국제지역연구』, 제25권 3호 (2016), pp. 37~66; 牟文富, “互动背景下中国对专属经济区内军事活动的政策选择,” 『太平洋学报』, 第21卷 第11期 (2013), pp. 45~58.

중국은 동남아 국가들의 경계를 의식하면서 남중국해의 평화와 안정 유지에 대한 의지를 표명하고 있다. 중국은 2015년 8월 아세안과의 외교장관회의에서 남중국해 행동규약에 관한 협의와 해상위기에 예방 조치에 관한 논의를 제안했고, 동년 9월에는 미국, 호주, 말레이시아와 함께 말라카 해협에서 재난구조, 납치상황 대비 연합 훈련에도 참여했다.²⁴³⁾ 그렇지만 중국이 영유권 문제 이외에서 타협적 행보를 보인다는 해서 제로섬적 특성을 지닌 해양 영유권 문제 자체가 해소되는 것은 아니다. 남중국해 영유권 분쟁의 당사국인 동남아 국가들은 중국과 영유권 문제가 발생하면 미국의 개입을 기대하게 된다.

미중 간 대결 국면은 PCA 판결로 이어지면서 더욱 고조되었다. PCA는 2016년 7월 12일 필리핀이 중국을 상대로 제소한 후 3년 만에 남중국해에서의 중국의 영유권 주장이 국제법적 근거가 없다는 판결을 했다. 미국은 판결 결과에 대해 존 커비(John Kirby) 국무부 대변인 성명을 통해 “이번 중재판결은 최종적이고 중국과 필리핀 양쪽모두에 구속력 있는 것”이라고 하면서 “양국 모두 자신들의 의무를 준수하길 희망하고 기대한다.”라고 발언하여 사실상 패소한 중국에게 판결 내용의 이행을 압박하였다.²⁴⁴⁾

반면 중국은 판결 결과에 대해 “이 결정이 무효이며, 구속력이 없고, 수용하지 않으며 인정하지 않는다.”라는 입장을 분명히 했다.²⁴⁵⁾ 중국은 남중국해에서 대규모 군사 훈련과 무력시위를 전개하여 오히려 남중국해에서의 주권 수호 의지를 과시했다.²⁴⁶⁾ 특히 중국은 자

243) 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 275~276.

244) John Kirby, “Decision in the Philippines–China Arbitration,” U.S. Department of State, July 12, 2016, <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259587.htm>> (Accessed December 1, 2021), 재인용: 위의 책, p. 278.

245) 中华人民共和国外交部, “中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明,” 2016.7.12., <http://www.fmprc.gov.cn/web/zili_ao_674904/1179_674909/t1379490.shtml> (검색일: 2021.12.1.).

신이 현행 국제법과 국제질서를 부정하는 현상변경 세력으로 인식 되는 것에 대해서 예민하게 반응했다. 중국은 중재결정이 오히려 ‘법치정신을 위반’하고 ‘국제법과 국제관계 규칙을 유린’하였다고 역 공하고 있다.²⁴⁷⁾

중국은 남중국해에서 지경제학적 접근을 통해 역내 안보 딜레마 를 최소화하면서 해양강국을 위한 기반을 확보하려는 반면, 미국은 여전히 보편적 국제법과 국제규범을 제기하여 중국이 기존 국제질 서를 위협하는 존재임을 부각시켜 미국의 역내 역할과 입지를 확대 하고 중국의 해양강국화 시도를 막고자 하는 공세가 더욱 고조되고 있다.²⁴⁸⁾ 바이든 행정부는 오바마 행정부 때 역설해왔던 ‘규칙 기반 국제질서’를 다시 강조하고 있다. 바이든은 대통령 선거 토론 과정에서 “우리는 동맹국들과 힘을 합쳐 중국이 규칙을 준수해야 하고 그렇지 않으면 대가를 치르게 된다는 걸 알려줘야 한다.”라며 “이것이 나의 방식”이라고 역설한 바 있다.²⁴⁹⁾ 따라서 바이든 행정부에서도 지속적 으로 국제규범과 규칙기반 질서를 강조하면서 중국에 대한 공세를 이어갈 것으로 보이며, 이를 과시하기 위한 항행의 자유 작전도 지속 함으로써 남중국해에서의 양국의 대립은 지속될 것으로 보인다.

246) 중국 공군 대변인은 8월 6일 “신형 전략폭격기 홍(轟)-6K(H-6K), 수호이-30을 포함한 다양한 전투기들이 남중국해 황엔다오와 난사군도섬과 암초 상공에서 순찰작전을 수행했다.”라고 밝혔다. “中国空军多型主战飞机赴南海战斗巡航.” 『新华网』, 2016.8.6., <http://www.xinhuanet.com/politics/2016-08/06/c_1119347677.htm> (검색일: 2021.12.1.).

247) 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, p. 279.

248) 위의 책, p. 281.

249) Owen Churchill, “Trump-Biden final debate: China ‘will be forced to play by international rules’,” *South China Morning Post*, October 23, 2020, <<https://www.scmp.com/news/china/article/3106728/mute-buttons-ready-final-donald-trump-joe-biden-debate>> (Accessed December 1, 2021).

나. 한반도에 대한 리스크

남중국해에서 미국과 중국 간 대립과 갈등은 다른 사안과 달리, 간접 영유권 분쟁, 해양 전략경쟁이라는 지정학적 갈등, 지경학적 경쟁, 그리고 국제규범 대립 등 다양한 측면에서 복합적 함의를 갖고 전개되는 특징이 있다. 따라서 비록 남중국해는 한국과 직접적인 관련을 맺고 있는 사안이 아님에도 불구하고 간접적으로 다양한 영역에 걸쳐 한국의 국익에 영향을 미칠 가능성이 크다.

남중국해 문제의 이러한 특징은 본 연구에서 실시한 전문가 대상 설문조사 결과에서도 확인되고 있다.²⁵⁰⁾ 예컨대 “남중국해에서 미국과 중국 간 대립과 갈등이 한국에 미치는 영향은 어느 정도로 생각하는가?” 하는 질문에 대해서 56.8%에 해당하는 전문가들이 남중국해에서의 미국과 중국 간의 군사적 충돌이 한중관계 또는 한미관계 등에 간접적으로 영향을 미칠 것이라고 응답했다. 그리고 한국의 에너지 수급, 수출입 등 경제에 미치는 영향이 크다고 응답한 전문가도 27.0%로 두 번째로 많았다. 다만 북핵문제 등으로 파급되면서 한국 안보에 중대한 영향을 미칠 것이라고 응답한 전문가는 세 번째로 많은 13.5%에 이르렀다. 반면에 남중국해에서 군사적 충돌이 발생할 경우 미국과의 동맹조약으로 인해 한국의 개입은 불가피할 것이라고 예상하고 응답한 전문가는 없었다.

요컨대 남중국해 문제는 비록 한국의 안보에 직접적인 영향을 미치는 문제는 아니지만 워낙 다양하고 복합적인 이슈를 내포하고 있어 간접적으로 한국의 외교, 경제, 안보 영역에 걸쳐 적지 않은 영향을 미칠 것으로 보고 있다. 실제로 남중국해에서 미국과 중국이 대립하는 과정에서 한국은 지정학, 지경학, 그리고 국제규범 세차원에서 정도의 차이는 있지만 리스크를 가져왔다.

250) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

(1) 지정학 리스크

바이든 행정부는 국제체제에서의 미국의 리더십 회복과 동맹관계 강화를 역설하고 있다. 특히 미국은 전통적 해양 패권을 유지하는데 있어 중요한 전략 거점으로 인식하고 있는 남중국해에서의 주도권을 유지하기 위해 동맹들을 견인해서 중국의 해양진출을 저지하는 전략을 전개하고 있는 만큼 한국 또는 주한미군의 역할에 대한 요구가 증가할 수 있다.

따라서 바이든 행정부가 남중국해에서 중국을 견제하기 위해 국제규범을 강조하면서 군사작전을 전개할 경우 동맹국인 한국의 지지와 협력을 요청할 가능성이 높다. 한국은 결국 남중국해에서 중국과 군사적 대치를 배제할 수 없는 요청에 대한 선택의 순간에 직면할 수 있다. 물론 미국도 한국을 비롯한 아시아 동맹국들이 중국과 군사적 대치에 직면하는 선택을 원하지 않는다는 것을 이해하고 있다. 즉 커트 캠벨(Kurt Campbell)은 “중국의 부상에 대응하여 역내 국가들은 중국을 아시아의 미래에서 제외하는 것이 비현실적이고 자신들에게 불리한 것으로 판단한다.”라면서 미중 사이의 한쪽을 선택하기를 원치 않는다고 밝힌 바 있다.²⁵¹⁾

그럼에도 분단 상황에서 주한미군이 주둔하고 있는 한미동맹의 특수성을 고려할 때 한국 정부가 미국이 주한미군의 전략적 유연성을 활용하고자 할 때 이에 반대하기 어려운 상황에 직면할 수 있다. 즉 미국은 주한미군 기지를 미중 갈등 시 활용하는 방안을 강구할 수 있다. 예컨대 미국은 평택과 오산 군사기지를 북한 도발 등 한반도 유사 사태시에 대한 대응을 넘어서 중국의 ‘반접근·지역거부’ 전략에 대한 공세를 전개할 수 있는 능력을 보유한 해공군 전력을 배치할

251) Campbell Kurt M. and Doshi, Rush, “How America Can Shore Up Asian Order,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>> (Accessed December 1, 2021).

가능성이 있다. 더불어 미국은 이들 기지를 거점으로 활용하여 필요 시 남중국해로 전략을 확장하여 투사하고자 할 수도 있다. 미국은 향후 중국의 ‘반접근·지역거부’ 전략 무력화를 위한 인도·태평양 제1도련선에 미사일(방어)망 구축을 가속화할 것이다. 만약 남중국해에서 미중 간 군사 충돌이 발생하면 배치된 주한미군 미사일이 중국 본토 인민해방군의 남중국해 전개를 견제할 수 있다.

물론 이러한 상황의 전개는 최악의 시나리오를 상정한 것이며 그 가능성이 높다고 볼 수는 없다. 그럼에도 미국이 이러한 고려 하에 주한미군에 전략 배치를 시도할 경우, 한국이 동맹국의 입장에서 공개적으로 거부 의사를 표하기 어렵다. 미국과 중국 간 전략경쟁이 치열해진 상황에서 만일 한국이 한국의 안보를 이유로 미국의 요청에 부정적 입장을 표명한다면 이는 한미동맹의 약화 내지 균열이라는 리스크를 감내해야 할 수 있다. 한미동맹의 균열은 결국 한국 안보의 취약성이라는 논란뿐만 아니라 국내정치 갈등을 더욱 악화시키는 정치·안보 리스크를 초래할 수 있다.

반면에 실제 남중국해에서 미중 간의 물리적 충돌이 발생하지 않는다 해도 미국의 전략 배치가 명백히 중국과 남중국해를 겨냥하고 있다는 움직임이 명확해질 경우 중국은 사드 갈등 사례에서도 경험했듯이 미국에 대한 직접적인 비난과 공세보다는 오히려 한국에 대해 다양한 방식의 압박을 시도할 가능성이 있다. 아울러 중국 역시 미국의 공세에 대한 대응을 명분으로 한반도를 겨냥하여 보다 직접적인 전략 배치까지 시도할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 한국은 인접한 중국으로부터의 직접 안보위협에 직면하게 될 뿐만 아니라 미군의 한반도 안보 공백이 초래하는 북핵으로부터의 안보 리스크도 확대될 수 있으며, 나아가 미국에 대응하기 위한 북한과 중국 간의 전략 동맹 강화를 야기하는 등 다중의 안보 도전에 직면할 수 있다. 앞서 전문가들의 설문 응답에서도 남중국해 문제로 인한 직접

적인 안보 리스크보다는 북핵 등의 문제로 투영될 수 있는 간접적 안보 리스크에 대한 우려를 경계하고 있는 것으로 나타났다.

(2) 지경학 리스크

남중국해에서 전개되고 있는 미중 간 대립과 갈등 자체가 한국의 안보에 직접적인 위협이 될 가능성은 상대적으로 높지 않다. 그렇지만 남중국해는 한국에게도 매우 중요한 해상교통로이다. 즉 한국은 무역의존도가 높고 에너지 자원을 대부분 해외에서 수입하고 있으며 곡물의 해외 수입의존도도 77%에 달하고 있으며 이들 대부분의 수출입 운송은 해양을 통해 이루어지고 있다. 이처럼 한국에게 해상교통로의 안전은 매우 중요한데, 자체의 대양 해군력을 보유하지 않고 있기 때문에 해로 안전의 상당 부분을 미국과의 동맹체제에 의존하고 있다고 해도 과언이 아니다.

요컨대 남중국해는 한국에 수출입, 곡물 및 에너지 수급에 있어 매우 중요한 해상교통로이다. 따라서 남중국해에서 미중 간 충돌이 고조되어 해상교통로가 불안정하게 될 경우 직접적인 피해를 입을 수 있다. 따라서 해상교통로의 안전이라는 틀에서 볼 때 동맹국으로서의 역할뿐만 아니라 해상교통로의 주요 이용국의 입장에서 미국이 이른바 보편적 항행의 자유 보장을 위한 일정한 역할을 요구할 때 수용하지 않기는 어렵다.

본 연구에서에서 실시한 전문가 설문조사에서도 남중국해에서 미국과 중국 간의 군사적 충돌이 발생할 경우 한미관계나 한중관계에 가장 많은 영향을 미치는 것으로 나타났지만(약 56.8%) 한국의 에너지 수급과 수출입 등 경제에 영향을 미친다는 답변 역시 약 27.0% 정도로 나타났다.²⁵²⁾

252) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

그리고 중국 정부는 코로나19로 이른바 방역 외교 흐름에서 기존에 형성된 일대일로 네트워크를 적극 활용하면서 이를 다시 활성화시키려고 한다. 실제로 일대일로가 미국이 주도하는 인도·태평양전략과 원치 않은 경쟁 구도가 형성되면서 오히려 초기의 목적을 넘어서 지역 전략 내지는 세계 전략의 비중이 확대되는 양상이 전개되었다. 즉 미국의 인도·태평양전략이 중국 봉쇄망을 구축하는 것이라는 인식이 지배적인만큼 중국의 전략은 주변 대중국 봉쇄망을 약화시키거나 이를 견제할 수 있는 친중국 네트워크 구축에 대한 의지가 더욱 강해지고 있는 것이다.

그런데 일대일로가 지역 전략으로 진화할 경우 중국은 인도·태평양 지역의 주요 국가들 특히 미국과의 안보 경쟁도 격화될 것이므로 중국이 지향하는 지정학적 접근을 통해 미국의 견제를 우회하려는 시도는 딜레마에 직면하게 되는 문제가 있다. 중국도 이를 의식하여 2018년 8월 일대일로 건설 5주년 좌담회에서 시진핑 주석이 일대일로의 본질은 경제협력이지 지정학적, 정치적 연맹이나 군사동맹을 추진하려는 것이 아니라는 점을 재차 강조한바 있다.

이렇듯 새로운 양상으로 외형적으로 확장세를 보이던 일대일로는 코로나19 펜데믹으로 인해 다시 한 번 예정에 없던 새로운 변용이 진행되고 있다. 코로나19 발원지로서 책임론이 국제사회에 제기되는 어려움에 직면한 중국이 국제적 고립의 위기를 돌파하고 새로운 기회를 창출할 수 있는 대안으로서 일대일로가 다시 주목을 받고 있다. 중국은 코로나19 대응을 위한 국제 지원과 협력을 통해 국가 이미지 개선뿐만 아니라 국제사회에서의 역할을 확대하는 한편, 일대일로도 활성화하려는 복합적인 전략적 목적을 추구하고 있다.²⁵³⁾

253) 이동률, “코로나19의 중국의 대외관계 및 한중관계 영향과 전망,” (동아시아연구원 EAI 특별기획논평, 2020. 4. 23.), <http://www.eai.or.kr/main/search_view.asp?intSeq=10532&board=kor_report> (검색일: 2021.12.1.).

따라서 일대일로가 이러한 다양한 복합적 성격으로 변용되면서 한국의 입장에서 단순히 경제적 차원에서 일대일로에 참여를 추진하는 것이 어렵게 되었다. 이 경우 한국은 우선 중국과의 새로운 경제협력을 모색하는 것에서 어려움에 직면하게 된다. 그리고 일대일로의 참여가 자칫 미중 간 남중국해에서의 세력 경쟁에 한국이 직접 연루되는 원치 않은 결과를 초래할 리스크가 발생할 수 있다.

(3) 국제규범과 규칙 리스크

남중국해 문제는 미국이 한국에게 중국과의 대립 구도에서 미국의 입장을 지지해줄기를 적극적으로 요청한 대표적인 사례이다. 특히 미국이 ‘항행의 자유’라는 국제사회의 이른바 보편적 규범을 제시하고 이를 통해 중국을 압박하는데 있어 동맹국인 한국의 지지와 협력을 요청했던 사례였다. 따라서 한국 정부는 동맹국으로서의 의무뿐만 아니라 보편적 국제규범과 규칙 기반 질서 지키기에 적극적으로 참여하는 책임을 이행해야 하는 ‘당위적 부담’을 지게 되어 매우 어려운 선택을 해야 했던 경험이 있었다.

2015년 6월 3일 대니얼 러셀(Daniel R. Russel) 미국 국무부 동아시아태평양 담당 차관보는 국제전략문제연구소(CSIS)와 한국국제교류재단(KF) 공동 주최 한미전략 대화 세미나에서 남중국해 영유권 분쟁에 대한 한국의 역할을 묻는 질문에 답변하는 과정에서 “한국은 국제질서에서 주요 주주로서의 역할과 더불어 법치국가로서의 역할, 무역국가로서의 역할을 하고 있다.”라면서 “미국과 마찬가지로 한국이 이번 영유권 분쟁의 당사자가 아니라는 사실은 한국이 목소리를 높여야 할 더 많은 이유를 제공해 주고 있다. 이는 자국의 이익을 위해서가 아니라 보편적인 원칙과 법치를 위해 말하는 것이기 때문”이라고 주장했다.²⁵⁴⁾ 미중 양국이 남중국해 문제를 둘러

싸고 격한 대치를 이어가고 있고, 2015년 10월 한미정상회담을 앞두고 의제 조율을 하고 있는 상황에서 미국 정부 관리가 공개적으로 한국 정부의 적극적인 입장 표명을 촉구한 것이었다.

이에 대해 노광일 외교부 대변인은 정례브리핑에서 관련 질문에 대해 “아태 지역의 안정과 번영을 위해 평화롭고 자유로운 항행의 보장은 필수적이며, 특히 주요 해상 교통로인 남중국해에서의 평화와 안정은 매우 중요하다는 인식하에 우리 정부는 남중국해에서 최근 전개되고 있는 상황에 대해 큰 관심을 갖고 예의주시하고 있다.”라고 밝혔다.²⁵⁵⁾ 우리 정부는 남중국해의 평화와 안정이 유지되기를 기대한다는 원론적인 기존 입장을 재차 강조했다.

그리고 이어진 2015년 10월 한미 정상회담 공동기자회견에서 오바마는 “박대통령에게 유일하게 요청한 것은 우리는 중국이 국제규범과 법을 준수하기를 원한다는 것”이라며, “만일 중국이 그런 면에서 실패한다면 한국이 목소리를 내야한다.”고 했다.²⁵⁶⁾ 사실상 한국 정부가 미국의 입장을 지지해 줄 것을 보다 명확하게 재차 요구했다. 미국 정부의 한국에 대한 보다 적극적인 입장 요구는 사실상 중국이 방공식별구역(CADIZ)을 설정한 이후부터 감지되고 있었다. 2013년 12월 6일 한국을 방문한 바이든 미국 부통령이 박근혜 대통령과의 면담에서 “이번 방문을 통해서도 다른 나라에서도 미국의 반대편에 베팅하는 건 좋은 베팅이 아니라고 말해왔다.”라면서 “미국은 계속 한국에 베팅을 할 것”이라고 언급한 것이 사실상 미국의 공식적인 압박의 출발이라고 할 수 있다.²⁵⁷⁾

254) “러셀 미 차관보 ‘한국, 남중국해 분쟁에 목소리 높여야,’” 『연합뉴스』, 2015.6.4., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150604006651071>> (검색일: 2021.12.1.).

255) “정부 ‘남중국해 예의주시…평화·안정 유지 기대,’” 『한국경제』, 2015.6.4., <<https://www.hankyung.com/international/article/2015060444848>> (검색일: 2021.12.1.).

256) “남중국해 외교전…미중 갈등 고조시 한외교 새 시험대 될 듯,” 『연합뉴스』, 2015.10.20., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20151020097400043>> (검색일: 2021.12.1.).

그리고 2015년 11월에 제3차 아세안 확대국방장관회의(ADMM-Plus)가 열렸고 이 자리에서 한민구 국방부 장관이 남중국해에 대한 한국의 입장을 표명하게 되었다. 이 회의는 10월 27일 미국 군함이 남중국해에 위치한 중국의 인공섬 12해리 이내를 항해하여 미중 갈등이 고조된 이후 분쟁 당사국과 주변국이 모두 참석한 첫 국제회의였다. 특히 한 장관의 연설은 한미 정상회담 이후 오바마 미국 대통령의 “한국이 목소리를 내야 한다.”라는 공개적 요구와 아베 일본 총리가 한일 정상회담에서 남중국해 문제를 거론한 이후 이뤄졌기 때문에 국제사회의 이목이 집중되었고,²⁵⁸⁾ 그 만큼 미국의 요구에 어느 정도 부응해야 하는 한국 정부의 부담이 있었다.

실제 한 장관의 연설 내용은 지금까지 우리의 기본입장과 다르지 않았다. 그럼에도 불구하고 미국과 중국의 정부와 언론은 한국이 미국 편을 든 것으로 해석하였다.²⁵⁹⁾ 한 장관의 연설이 미국의 입장을 지지한 것으로 해석된 배경에는 미국이 남중국해 관련 공동성명을 적극적으로 추진하였고 이에 한국 역시 동조한 반면에 중국은 반발하고 있었기 때문이다. 공동성명은 문안에 대한 이견으로 최종적으로 발표되지 않았다. 사실상 중국의 반대로 공동성명문이 발표되지 않았기 때문에 상대적으로 한국의 미국 입장 지지에 대한 논란도 결과적으로 부각되지 않게 되었다.

그리고 2015년 11월 개최된 동아시아정상회의(East Asia Summit: EAS)에서 박근혜 대통령은 한국의 기존 입장을 재확인하면서 ‘항행과 상공 비행의 자유,’ ‘분쟁의 평화적 해결,’ ‘남중국해 분쟁당사국

257) “바이든 ‘美 반대편에 베티 안중아…美는 한국에 베티,’” 『연합뉴스』, 2013.12.6., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20131206102051001>> (검색일: 2021.12.1.).

258) “한민구 “남중국해 항행·비행 자유 중요”…中 앞에서 미국 두둔,” 『뉴스1』, 2015.11.4., <<https://www.news1.kr/articles/?2478160>> (검색일: 2021.12.1.).

259) “韩国防长公开就南海问题表态或引发中国不满,” 『凤凰卫视』, 2015.11.7., <http://phtv.ifeng.com/a/20151107/41503023_0.shtml> (검색일: 2021.12.1.).

행동선언(Declaration of the Conduct: DOC) 상의 비(非) 군사화 공약 준수'라는 3원칙을 제시했다.²⁶⁰⁾ 여기서 이른바 '비군사화 공약 준수'라는 새로운 표현이 등장하고 이에 대한 논란이 있었다. '비군사화'라는 표현은 중국이 줄곧 주장해온 '평화적 해결' 입장과도 배치되지는 않는다. 그런데 미국이 중국의 인공섬 건설을 군사화 조치라고 비판해온 것을 감안하면 사실상 중국의 반발을 회피하면서 미국의 입장에 보다 호응하고 있음을 보여주려는 새로운 표현이라고 볼 수 있다.

요컨대 당시 한국 정부는 기본적으로 국제규범이라는 보편적 원칙을 지지한다는 입장을 표현하고 견지하면서도 이러한 입장이 특정국가, 사실상 중국을 겨냥하고 있지 않다는 뉘앙스를 전달하고자 했다. 즉 한국은 원론적 차원에서는 미국의 입장을 지지했지만 미국이 기대했던 만큼 적극적인 협력의 의사를 표명하지 않으면서 양국 모두에게 일정한 거리를 두는 선택을 했다.

다. 한국의 대응 및 평가

(1) 한국의 대응

남중국해 분쟁에 대한 한국 정부의 입장은 2011년 이래 기본적으로 원칙론적인 입장에서 크게 벗어나지 않은 채 일관성을 유지해 왔다. 남중국해 문제에 관한 한 미국이 한국 정부에 직간접적인 요구와 압박을 지속적으로 해온 사례라 할 수 있다. 이에 한국 정부 특히 박근혜 정부는 일부 미묘한 표현상의 조정이 있기는 했지만 결국 박 대통령이 2015년 11월 동아시아정상회의에서 밝힌 '항행과 상공 비행의 자유,' '분쟁의 평화적 해결,' '남중국해 행동선언상의 비군사화

260) "박 대통령 'RCEP 조기타결 지지'…16개국 내년 타결 합의," 『한국경제』, 2015.11.22., <<https://www.hankyung.com/politics/article/2015112293831>> (검색일: 2021.12.1.).

지지'라는 원론적 3원칙을 고수해왔다. 항행과 상공 비행의 자유, 국제법적 규정에 따른 해결, 비군사화 공약 등을 언급함으로써 내용 상으로는 중국을 직접 겨냥하지 않으면서도 사실상 미국의 주장과 표현을 반영하여 미국과 동일한 입장에 있음을 간접적으로 암시하려고 노력한 흔적이 있다. 그럼에도 불구하고 일본이 중국의 인공섬 건설은 비판하고 미국의 남중국해에서의 구축함 파견에 대해서는 매우 적극적인 지지 입장을 표명한 것과 비교할 때, 그리고 미국이 지속적으로 공개 또는 비공개 요구와 압박이 있었다는 사실을 고려할 때 당시 박근혜 정부는 이례적으로 중립적이고 원론적인 입장을 비교적 일관되게 견지해왔다고 볼 수 있다.

즉 한국은 미중 간 남중국해에서의 군사 또는 지정학적 갈등 국면에는 가능한 한 일정한 '거리두기'를 유지하면서 분쟁에 직접 연루되는 것은 회피하고자 했다. 지정학적 차원에서는 미국, 중국 모두와의 협력 가능성을 열어두려는 선택을 했다. 그리고 국제규범을 둘러싼 미중 간의 대립 이슈에서 한국은 기본적으로 미국의 입장에 동조하면서도 중국을 직접 겨냥하거나 자극할 수 있는 표현을 자제하고 아세안 국가들의 입장을 고려하면서 원론적인 차원에서 국제규범의 준수라는 원칙적 입장을 고수하는 선택을 했다.

(2) 한국의 대응에 대한 평가

남중국해 문제는 한국이 미중 사이에 선택의 딜레마에 직면한 다른 사례와 비교할 때 상대적으로 일관성 있게 기초를 유지해왔다고 할 수 있다. 그렇게 된 데는 정부의 신중한 전략적 고민의 결과인 측면도 있지만 동시에 남중국해 이슈가 다른 문제와 다른 독특한 특성에 기인한 측면이 더 강해 보인다.

앞서 언급한대로 남중국해 사례는 그 성격에 대한 해석이 복잡하고 실제로도 다양한 쟁점을 포함하고 있는 복합적 이슈라 할 수 있다. 해양영유권 분쟁, 미중 간의 해양세력 경쟁, 해상교통로 안정, 그리고 해양 규범을 둘러싼 경쟁 등 영토분쟁, 군사안보 대립, 지정학적 경쟁, 국제규범 갈등이 중첩되어 있다. 아울러 미중경쟁 속에 또 다른 당사자인 아세안 국가들이라는 행위자가 포함되어 있다는 측면에서도 다른 사례와 다른 독특한 점이 있어서 다양한 변수를 복잡하게 고려해야 하는 사례이다.

한국은 남중국해 해양영토 분쟁의 당사자는 아니지만 중국과 잠재적 해양 영유권 문제를 안고 있기 때문에 더욱 신중할 필요가 있다. 따라서 한국의 주요한 해상운송로를 차지하고 있는 남중국해에서의 분쟁에 대해 한국은 ‘분쟁의 평화적 해결’이라는 보편타당한 원칙론적 입장을 견지한 것은 합리적 선택이었다. 남중국해는 한국의 수출물동량의 30%, 수입에너지의 90%가 통과하는 중요한 해상 교통로라는 점에서, 우리 정부가 밝힌 ‘항행의 자유 보장’ 요구는 한미동맹 차원의 미국 편들기라는 시각을 넘어서 남중국해에 중요한 지정학적 이해관계를 가진 한국으로서도 당연한 입장 표명이라고 할 수 있다.²⁶¹⁾

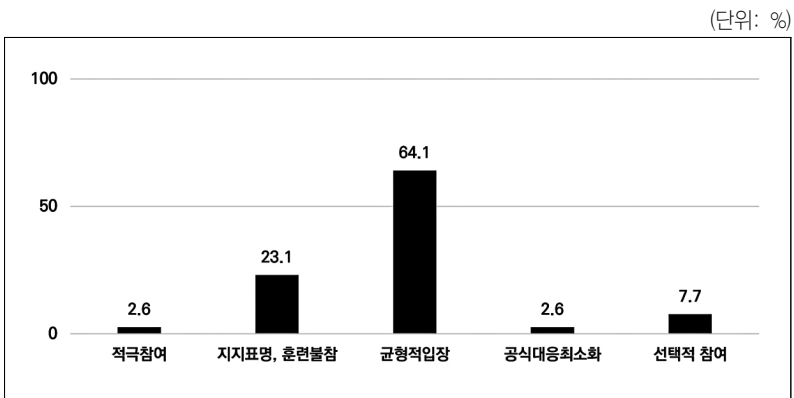
미국이 이른바 항행의 자유 보장을 내세우며 미 해·공군의 항행의 자유 보장을 실현하고자 하지만, 중국 역시 군함을 제외한 민간 선박의 항행의 자유에 대해서는 보장한다는 입장을 견지하고 있다. 따라서 비록 ‘항행의 자유 보장’이라는 표현 자체는 외견상 미국의 입장을 지지하는 것으로 보일 수 있지만 이에 대해서는 중국 역시 공개적으로 비판할 수 없는 입장에 있다. 그러므로 한국 입장에서는

261) “한민구 “남중국해 항행·비행 자유 중요”…中 앞에서 미국 두둔,” 『뉴스1』, 2015.11.4., <<https://www.news1.kr/articles/2478160>> (검색일: 2021.12.1.).

오히려 원론적 입장을 견지함으로써 한국이 단지 전략적 모호성을 유지하는 차원을 넘어서 한국의 국익 관련 공식 입장을 표명하면서도 미국과 중국 양국 가운데 일방적으로 어느 한쪽에 경사되지 않는 균형적인 선택을 한 것으로 평가될 수 있다.

실제로 국내 전문가들을 대상으로 남중국해에서 미국이 전개하고 있는 ‘항행의 자유 작전’에 대해 바이든 행정부가 한국의 적극적인 지지와 동참을 요구할 경우 한국은 어떠한 전략적 선택을 해야 한다고 생각하느냐는 설문 조사에서 응답자의 64.1%에 해당하는 다수가 ‘균형적 입장’ 유지를 선택했다.²⁶²⁾

〈그림 IV-1〉 남중국해에서의 한국의 전략적 선택에 대한 전문가 응답



그리고 그 연장선상에서 관련 당사국 간에 이미 체결한 「남중국해 분쟁당사국 행동선언(DOC)」의 효과적이고 완전한 이행, 「남중국해 분쟁당사국 행동수칙(COC)」의 조기 체결 촉구도 분쟁의 평화적 해결 입장과 궤를 같이한다.²⁶³⁾ 특히 이 사례는 미중 전략경쟁 과정에서

262) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

263) “한민구 ‘남중국해 항행·비행 자유 중요’…中 앞에서 미국 두둔,” 『뉴스1』, 2015.11.4., <<https://www.news1.kr/articles/2478160>> (검색일: 2021.12.1.).

한국과 유사한 딜레마에 직면해 있는 아세안 국가들이 사실상 또 하나의 중요한 당사자이기 때문에 장기적으로는 미중 양국뿐만 아니라 아세안의 입장과 태도를 관찰하고 이들과의 공동보조를 취할 수 있는 선택을 모색한다는 차원에서도 중요한 의미가 있을 수 있다.

결국 남중국해 문제는 한국 정부가 비교적 일관성과 원칙을 유지하며 다양한 복합 리스크를 잘 관리한 사례이기는 하지만 그럼에도 이것을 한국의 정교한 전략적 선택의 결과로만 해석하는 것은 교훈을 얻는 차원에서는 충분하지 않다. 따라서 향후 한국이 대응을 모색·선택할 때 사안 그 자체뿐만 아니라 당시의 국제정세, 환경, 조건, 다른 행위자 등 다양한 변수를 함께 신중하게 고려할 필요가 있다.

3. 지역 다자협력(RCEP 및 CPTPP)

2000년대 이래 우리나라는 이른바 자유무역협정(FTA) 로드맵에 따라 가능한 많은 나라와 FTA를 맺기 위해 노력했다. 그리고 2020년 RCEP이 타결되면서 이제까지 우리나라가 가입한 지역다자협력 체제 중 가장 큰 체제의 일원이 됐다. 한편 비슷한 시기에 결성된 또 다른 거대 지역다자협력 체제인 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP, 이하 CPTPP)에는 최근에야 뒤늦게 가입 신청을 했다. 이에 대해 일부 언론은 RCEP이 중국 주도이고 CPTPP가 미국 주도인데 우리가 미국보다 중국을 택했다는 식으로 해석을 한다. 이러한 담론의 역사적 맥락은 물론 두 체제의 실체에 대한 오해에서 비롯된 것이다. RCEP은 말레이시아, 인도네시아 등 아세안 국가들이 주도한 틀에 한중일이 외연을 넓히면서 결성된 경제협력 기제이다. CPTPP는 오바마 시절 추진하던 TPP가 미국 의회 반세계화 세력에 의해 좌초되자 일본이 이니셔티브를 이어받아 재결성한 것이다. 바이든이 집권한 현재에도 미국은 CPTPP에 복귀할 동력을 잃었다. 사정이 이러함에도 지역 다자협력 체제에 진영논리를 적용하려는 시도는 바람직하지 않다. 이러한 담론이 과잉생산되면 우리나라의 올바른 통상정책 수립과 전략적 자리매김(positioning)에 방해가 된다. 아래에서는 RCEP과 CPTPP 체결 과정과 체결 이후 미국과 중국, 한국 그리고 일본이 어떠한 입장에서 어떠한 조치를 취했는지 자세히 고찰해 볼 것이다.

가. 미중 경쟁과 갈등의 특징

(1) 미국과 중국의 통상 규범 지향점 비교

중국과 미국 모두 지역 다자협력을 자신의 영향력 확대 수단으로 활용하고 있다. 그러나 그 적극성에서 차이가 난다. 중국이 통상국가로서 보다 적극적으로 지역 국가들과 가치사슬로 엮이고자 하는 반면, 미국은 통상 시스템이 야기한 국내 피해집단을 정치적으로 포섭하기 위해 최근 해외 가치사슬을 잘라내거나 축소하고 있다. 따라서 지역적으로 중국은 더 많은 국가와의 경제협력 기제 구축을 추진하는 반면 미국은 TPP에서 빠져나오는 등 추가적인 경제협력 확장을 주저하고 있다. 그러나 디지털 규범이나 노동, 환경 등에서는 미국이 좀 더 적극적이다. 중국은 확장적이지만 얕은 협력을, 미국은 수축적이지만 깊은 협력을 추진한다고 할 수 있다.

(가) 중국: 확장적이지만 얕은 통상 규범 지향

중국의 대외전략은 여전히 확장적이다. 중국은 1994년 대규모 위안화 평가절하를 계기로 비약적으로 교역량이 증가했고 그 힘을 받아 경제성장을 달성했다. 2001년 WTO 가입은 중국의 대외팽창을 국제사회가 공인하고 그것을 이용하겠다는 이정표였다. 그 뒤로 중국은 명실상부한 세계의 공장으로서 글로벌 가치사슬을 재편해냈다. 비록 그러한 글로벌 가치사슬 형성의 주체는 중국에 공장을 세우기 원하는 외국기업들이었지만 중국 정부는 그 과정을 적극적으로 지원하고, 거기에서 기술과 경영기법을 녹아내는 법을 터득했다. 중국 정부의 이러한 행태는 종종 불공정 행위라고 비난받았다.

한편 중국은 외국 기업을 수용하는 것에서 자국 기업의 해외진출을 도모하는 쪽으로도 대외경제 정책을 확장했다. 2000년대 초반

‘저우추취(走出去)’에서 싹을 틔운 이러한 중국의 대외팽창은 2008년 글로벌 금융위기와 2010년 유럽 재정위기로 서방이 혼란한 틈을 타 본격화됐다. 그 공식적인 프레임이 시진핑 집권 시기에 들어 주창된 ‘일대일로’이다. 2017년 공산당 당장(黨章)에 기입될 정도로 부각된 이 정책은 중국의 개도국 진출 및 포섭 전략으로 자리매김 됐다. 갈수록 중국은 자국 시장과 산업을 보호하려는 방어적인 태세에서 해외로부터 자국 기업을 보호하려는 공격적인 태세로 전환하고 있다.

한편 중국은 2010년 즈음부터 내수 위주의 성장동력 전환을 공표했다. 더 나아가 2021년에는 국내 위주의 ‘쌍순환(雙環循) 전략’을 내세웠다. 그러나 이는 내수를 강조하는 것이지 외수(外需)를 축소하겠다는 것이 아니다. 중국이 대외경제 관계를 스스로 포기하거나 외국과 연결된 가치사슬을 의도적으로 축소할 가능성은 없다. 중국의 내수강조 메세지는 그야말로 내수에 대한 강조이지 외부와의 절연(絶緣)을 의미하는 것은 결코 아니다. 중국은 앞으로도 할 수 있는 한 수출을 할 것이고, 필요한 만큼 수입을 할 것이다. 오히려 중국이 가장 두려워하는 것은 외국이 중국으로의 수출을 보이콧 하는 것이다.

종합적으로 보자면 중국은 현재의 다자질서 속에서 형성된 세계 무역체제의 수혜자이다. 그리고 그 체제를 현상유지하고 싶어 한다. 또한 FTA를 통해 양자 간 혹은 지역 단위로 적극적으로 엮이고자 한다. 따라서 중국은 인도가 빠진 RCEP에 적극적으로 참여했고 한중일 FTA를 새롭게 체결하려 하고 심지어 CPTPP에도 참여를 신청했다. 또한 트럼프 이후 보호주의적 행태를 보이고 있는 미국에 대항하여 자유무역의 수호자인 것처럼 자리매김을 하고 있기도 하다.

중국의 개방이 이렇게 넓은 나라들을 대상으로 하고 있지만 개방의 깊이가 깊다고는 할 수 없다. 국가 주도 경제체제와 공산당 집권의 정당성 유지를 위해서 어떤 부분에 대해서는 개방을 유보하고 있기 때문이다. 대표적으로 자본계정을 아직 자유화하지 않았다. 해외

로부터의 자본 유출입이 중국의 거시경제를 불안하게 할 수 있기 때문이다. 데이터와 정보의 자유로운 유출입에도 소극적이다. 중국의 체제를 위협할 수 있는 콘텐츠들을 차단하고 SNS가 반체제 선동의 도구가 되는 것을 막기 위해서다. 중국에서는 구글(Google), 유튜브(YouTube), 페이스북(Facebook)의 세계 3대 웹페이지를 접속할 수 없다. 통신·자동차·철강·석유화학 등 다른 나라들이 외국에 개방한 많은 업종에서 아직도 외국 자본의 진입을 막고 있다. 이러한 중요 산업은 국가가 보호·관리해야 한다고 믿기 때문이다.

중국의 이러한 넓고 얇은 개방 정책의 결과, 중국이 맺은 FTA나 통상조약은 양허율이 높지 않거나 서비스 부문이나 특정 산업에 대한 개방을 제한하고 있다. 한중 FTA도 RCEP도 모두 상대적으로 쉬운 개방 리스트를 서로 교환했다. 최근 중국의 지도부가 CPTPP에의 참여를 언급하고 있긴 하지만 CPTPP의 개방수준이 매우 높아서 중국이 이를 수용할 수 있을지 회의적인 전망이 많다.

(나) 미국: 수축적이지만 깊은 통상 규범 지향

미국은 트럼프 행정부 이후 보호주의적 색채가 강해졌다. 그것은 세계화에서 소외된 이른바 ‘러스트벨트(Rust Belt, 쇠락한 지역)’ 계층의 목소리가 정치권에 반영된 탓이다. 트럼프 대통령은 중부 지역의 백인들을 호명(呼名)하여 정치적 자산으로 삼아 대통령에 당선됐다.

미국을 서부의 실리콘밸리(Silicon Valley), 동부의 월스트리트(Wall Street), 중부의 러스트벨트로 나뉘볼 수 있다. 실리콘밸리는 미국의 기술을, 월스트리트는 미국의 자본을 대변한다. 이들은 자유롭게 세계로 진출하여 이윤을 창출하고 강한 미국의 실체임을 자부하고 있다. 지난 40년간 이뤄진 세계화는 대체로 구소련이 사라진 동구권과 신흥국에 미국을 비롯한 선진국의 자본과 기술이 흘러들

어간 사태라고 일괄할 수 있다. 새로운 시장과 값싼 노동력이 선진 기술과 자본을 만나 과거에 없던 부가가치를 창출한 것이다.

문제는 이러한 부가가치가 공평하게 배분되지 않았다는 것이다. 신흥국에서는 선진 자본과 결합할 수 있는 숙련 노동자들과 유리한 입지에 거주하는 사람들에게 혜택이 집중됐다. 중국에서는 동부 연안지역에 해당한다. 미국에서는 자본과 기술을 장악하는 계층에게 큰 이익이 돌아갔지만 생산 설비와 고용을 빼앗긴 계층은 큰 피해를 입었다. 미국의 피해자는 중부 지역에 거주하는 저학력 백인들이다.

결국 이러한 양상의 세계화는 필연적으로 부의 집중을 낳고 불평등을 심화시킨다. 그러나 선진국(미국)과 신흥국(중국)에서 나타나는 불평등의 양상은 상당히 다르다. 미국의 불평등은 중산층이 몰락한 결과이지만 중국의 불평등은 일부 계층이 먼저 잘 살게 된 결과이기 때문이다. 따라서 미국의 불평등은 러스트벨트의 존재로 대표되는 반면 중국의 불평등은 선부론(先富論)이라고 합리화된다.

트럼프 대통령은 이러한 세계화 불만 세력을 정치적 자산으로 삼았기에 미국의 세계화를 축소시켜야 했다. 따라서 트럼프 행정부는 해외 진출한 자본과 기술을 본국으로 돌아오게 하는 리쇼어링(reshoring) 정책을 추진하고 TPP를 탈퇴하였으며, 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement: NAFTA)의 양허규정을 강화하여 미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement: USMCA)으로 재편했다. 당분간 미국이 더 이상 새로운 FTA를 맺는 일은 없을 것이다. 무엇보다 중국을 공공의 적으로 설정하여 관세부와 기업제재(entity list)를 구사했다. 트럼프 행정부의 이러한 경제적인 반세계화는 유네스코(UNESCO)와 WHO를 비롯한 국제기구에 서마저 탈퇴하는 정치·외교적 반세계화로 이어져서 ‘미국 예외주의,’ ‘미국 일방주의’와 같은 비난을 자초했다.

트럼프 대통령의 뒤를 이은 바이든 대통령은 민주당의 전통적인 글로벌 자유주의에 뿌리를 두고 있지만 트럼프의 유산을 뒤집기보다 적절히 활용하는 쪽을 택했다. 다소 무리였던 트럼프의 대중국 제재를 계승했을 뿐 아니라 적극적인 재정·통화정책으로 미국의 국내 제조업 인프라를 구축한다는 정책을 펴고 있는 것이다.

먼저 바이든 행정부는 샤오미·틱톡·위챗처럼 트럼프 행정부가 무리수를 두며 지정한 블랙리스트 기업의 제재를 해제하고, 영사관 폐쇄와 같은 예측 불가능한 대중국 공격은 자제하고 있다. 그러나 전체적으로 화웨이를 포함한 제재 리스트의 기업은 더 늘어나고 있고 인권과 가치를 앞세운 담론 형성은 동맹들과 함께 더욱 날카롭게 진행 중이다.

민주당 대통령으로서 바이든 대통령의 진면목은 체계적이고 전격적으로 진행되는 국내 생산망 구축에서 찾아볼 수 있다. 2021년 6월 백악관은 반도체·배터리·바이오·희토류에 걸친 대중국 독립 보고서를 출간했고, 양당이 힘을 합쳐 2,500억 달러를 투입할 대중국 「혁신과 경쟁법(US Innovation and Competition Act)」을 통과시켰다. 이는 거칠었지만 즉흥적이었던 트럼프 행정부의 공격과 전혀 다른 체계적인 중국과의 결별 정책이다.

트럼프 행정부의 통상(通商) 보호주의는 관세장벽과 기업제재를 통해 발현됐다는 점에서 방어적 보호주의라고 부를 수 있다면, 바이든의 통상 보호주의는 적극적인 국내 공급망 구축을 도모한다는 점에서 공격적인 보호주의라고 부를 수 있다. 트럼프가 리쇼어링 기업에게 인센티브를 제공하는 수준이었다면 바이든은 천문학적인 재정을 투입해서 제조업 인프라를 재구축한다는 전혀 다른 수준의 정책을 펴고 있다. 우리는 2021년 5월 한미 정상회담을 앞두고 미국 대통령이 우리나라 기업(삼성과 SK)의 수장들을 초청한 자리에서 반도체 웨이퍼를 들어 보이며 미국에 투자할 것을 압박하는 놀라운 장면을

목격했다. 만약 중국의 시진핑 주석이 같은 행동을 했다면 전 세계의 질타를 받았을 법한 행동이지만 바이든은 그렇게 했다.

바이든의 백악관은 ‘밸류체인’이란 말 대신 ‘공급체인’이란 말을 사용한다. 밸류체인(value chain)은 다국적 기업이 주도하는 국제적 부가가치 창출 활동이다. 그런데 공급체인(supply chain)은 부가가치 창출을 염두에 두지 않은 개념이다. 오히려 ‘안전한 공급망 확보’와 같이 안보와 생산활동 그 자체에 집중된 맥락에서 쓰인다. 과거 세계화가 월스트리트와 실리콘밸리가 조직한 다국적 기업의 밸류체인 구축 활동이었다면 바이든 행정부가 구사하는 역(逆)세계화는 러스트벨트를 구원하기 위한 국가적인 공급체인 구축 활동이다. 공급체인은 밸류체인보다 물리적 거리가 짧다. 글로벌 밸류체인(Global Value Chain: GVC)이란 말이 상징하듯이 밸류체인은 전 세계를 무대로 구성되지만 바이든이 구상하는 공급체인은 미국 국내에 구축될 것이다.

최근 미국의 통상정책 기조는 이렇게 수축적이다. 무역을 증진하기보다 축소하고 있으며, 밸류체인을 확장하기보다 끊고 있다. 기존 무역협정에서도 탈퇴하거나 양허조건을 강화하고 있다.

그러나 어떤 부문에 있어서 미국이 요구하는 자유화 수준은 매우 높다. 일단 전반적인 외국인 투자 제한에 있어 미국은 가장 개방적인 입장에서 있다. 특정 부문을 들자면 금융업이나 디지털 데이터 관련 부문이 그렇다. 미국은 중국을 압박하여 2019년부터 중국의 금융시장 개방 폭을 한 단계 넓혔다. 그것이 중국 자체의 계획과 시간표에 의한 것이었다고 중국은 강변하지만 미국의 압박이 없었다면 그 시간표는 좀 더 여유를 가지고 집행됐을 것이다. 이렇게 넓어진 중국 금융시장에 블랙록(Black Rock)을 비롯한 미국의 자산운용사와 증권사들이 속속들이 진입하고 있다. 미중갈등이 무색할 지경이다.

디지털 데이터 부문도 미국이 전 세계의 자유화를 주도하고 있는 부문이다. 이 부문은 ‘미국의 공격과 중국의 방어’라는 전형적인 패턴이 아니라 ‘미국의 공격과 전 세계의 방어’라는 패턴으로 특징지을 수 있다. 중국을 비롯한 개도국뿐만 아니라 유럽도 미국의 데이터 이동 자유화에 대해 방어적인 입장인 것이다. 물론 그 동기는 다르다. 중국은 국가안보라는 차원에서 데이터 이동 자유화에 소극적인 반면, 유럽은 개인정보 보호라는 차원에서 미국 기업을 견제하고 싶어 한다. 실제로 데이터의 국경 간 이동이 자유로워지면 거기서 이득을 볼 기업은 구글, 페이스북과 같은 소수의 미국 인터넷 기업들이 될 것이다.

이렇게 미국이 자유화를 주도하는 부문은 중국이 방어적일 수밖에 없는 부문이고, 중국은 자주권을 내세우며 혹은 개도국의 권리를 주장하며 미국의 공격을 피하고 있다.

(2) 지역다자협력과 미중 경쟁의 특징: CPTPP와 RCEP 사례

실제로 CPTPP와 RCEP 체결과정에서 미국과 중국의 경쟁양상이 어떻게 나타났는지 살펴보자. 정확히 말하면 미국이 CPTPP에서 탈퇴한 경위와 중국이 RCEP 체결에 기여한 면을 살펴볼 것이다. 그리고 그 결과가 양국의 경쟁에 어떤 영향을 미칠 것인지 고찰한다.

(가) CPTPP 체결 경위와 미국의 역할

주지하다시피 CPTPP는 TPP에서 미국이 빠지면서 명칭을 바꾸어 출범했다. 따라서 TPP에서부터 그 기원을 찾아야 한다.

애초에 TPP는 2006년 싱가포르, 뉴질랜드, 칠레, 브루나이라는 이른바 P4(Pacific 4)가 주축이 되어 논의가 시작됐다. 미국이 TPP를 포착하고 활용하기로 한 것은 자유주의 무역질서를 펼치던 오바마 행정부 시절이었다. 2010년 미국은 호주, 페루와 함께 TPP에 참

여하기로 한다. 그 후 TPP는 태평양 국가들을 중심으로 점점 더 확대되어 베트남, 말레이시아, 캐나다, 멕시코, 일본으로 멤버를 넓혀나갔다. 마침내 2015년 6월 협상이 타결됐고, 2016년 2월에 12개 회원국이 협정에 서명했다.²⁶⁴⁾

그러나 TPP는 미국 의회의 비준을 받는데 실패했다. 오바마 행정부는 임기 내에 TPP의 비준을 기대했으나 2016년 11월 대선에서 트럼프 후보가 당선되자 의회에서 TPP를 비준할 동력을 잃었다.²⁶⁵⁾ 이후 취임한 트럼프 대통령은 TPP 폐기를 가장 우선적인 대선 공약에 내세울 정도로 오바마 정부의 자유무역 방침에 반대했다. 그리고 그 공약에 따라 2017년 1월 정식으로 TPP 탈퇴를 선언했다.

결국 미국이 빠진 TPP는 전체가 와해될 것이라는 우려도 있었으나 일본이 리더십을 발휘하여 2017년 11월에 미국이 빠진 채로 나머지 11개국이 CPTPP라는 이름으로 거대 무역협정을 다시 추진키로 했다. 이미 기존 협상 타결이 돼 있었으므로 CPTPP는 2018년 1월 재타결, 3월 공식서명, 12월 발효와 같이 신속하게 결실을 맺게 됐다.

오바마 행정부가 TPP를 추진했던 것은 동아시아 경제권에 미국이 편입하여 영향력을 넓히려는 전통적인 자유무역 기조 때문이었다. 중국과의 경쟁을 염두에 두고 있었음은 말할 것도 없다. 즉 중국과의 경쟁에서 이기기 위해 중국보다 더 넓은 무역협정을 맺어야 한다고 판단했던 것이다.

그러나 오바마 대통령 임기 후반부터 반중 보호주의 분위기가 미국 내에 강화되기 시작했다. 타이어, 닭고기와 같은 크고 작은 무역

264) 김수동·정선인, “CPTPP의 미래와 우리의 대응방안,” (산업연구원 KIET 산업경제, 2021-01, 2021.1.), p. 58. <https://www.kiet.re.kr/part/sDownload.jsp?s_idx=49230> (검색일: 2021.12.22.).

265) “세계최대무역협정 TPP 끝내 폐기…‘오바마, TPP비준 추진 포기,’” 『연합뉴스』, 2016.11.12., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20161112038500009>> (검색일: 2021.12.1.).

분쟁이 중국과 벌어졌고, 중국기업의 미국기업 인수가 외국인투자 심의위원회(CFIUS)에 의해 좌절되는 사례가 속속 보고됐다. 화웨이와 ZTE가 경쟁력을 키우며 미국에도 납품하게 되자 미 하원이 나서서 이들을 검증하기도 했다.

오바마 행정부는 이러한 반중 분위기 속에서 자유무역을 통해 중국보다 더 넓고 강한 미국을 만들고자 TPP를 추진했었다. 그러나 민주당의 주류 엘리트들은 러스트 벨트의 소외된 백인들의 목소리를 포착하지 못하는 정치적 실수를 저질렀다. 트럼프 대통령은 그 틈을 파고들어 멕시코와 중국이 미국의 일자리를 낚아채 갔다고 사실과 주장이 섞인 캠페인을 펼쳤다. 사실 트럼프 대통령의 주장은 민주당 진보 계열에서도 반세계화의 이름으로 종종 등장하곤 했다. 민주당 주류는 그것을 본격적으로 반영하지 못한 반면 트럼프 대통령은 거기에 증오를 곁들여 정치적 구호로 삼았던 것이다.

트럼프의 뒤를 이은 바이든 행정부는 아직 CPTPP의 재가입을 언급하지 않고 있다. 피터슨국제연구소(PIIE)는 꾸준히 중국을 억제하기 위해 미국이 다시 TPP에 복귀해야 한다고 주장한다.²⁶⁶⁾ 중국마저 CPTPP에 관심을 보이고 있는 마당에 미국이 역으로 소외될 수 있기 때문이다. 그러나 2021년 6월 현재 아직 바이든 행정부는 그와 관련된 움직임을 보이지 않고 있다. 미국이 CPTPP에 복귀하여 TPP로 거듭나게 하려면 국내 반세계화 세력의 불만을 잠재워야 하는데, 민주당 내부와 공화당에 폭넓게 포진한 이들을 설득하기는 쉽지 않을 것이다. 오바마 시절 2016년 내내 TPP가 의회를 통과하지 못했던 것을 봐도 그렇다.

266) “바이든, 트럼프 관세부과정책 재검토해야.” 『한국무역신문』, 2020.11.13., <<https://www.weeklytrade.co.kr/news/view.html?smode=&skey=%A1%B0%B9%D9%0%CC%B5%E7%2C+%C6%AE%B7%B3%7%7C1+%B0%FC%BC%BC%BA%CE%B0%FA%1%A4%3%A5+%C0%E7%B0%CB%5%E4%7%D8%BE%DF%A1%B1&x=0&y=0§ion=1&category=136&no=69452>> (검색일: 2021.12.2.).

한편 현재 CPTPP는 미국이 주장하던 조항들을 유예시켜 놓았다. 지식재산권과 투자자 국가 간 분쟁해결(Investor State Dispute Settlement: ISDS)과 같이 미국의 이익이 걸려 있거나, 투명성이나 환경 관련 조항처럼 미국의 가치가 걸려 있던 13개 조항들이 그것이다. 미국이 빠진 마당에 미국이 주장하던 것들을 굳이 포함시킬 필요가 없었던 것이다. 만약 미국이 복귀하려면 이 13개 조항들을 놓고 재협상을 벌여야 한다.²⁶⁷⁾

CPTPP 11개국에 위 13개 조항을 유예시켜 놓았다는 것은 복합적인 의미를 지닌다. 기존 TPP 합의를 번복했다는 점에서는 미국의 불참에 불이익을 준 것이다. 그러나 아예 삭제하지 않고 유예시켰다는 점에서는 미국의 재가입에 문을 열어둔 것이다. 아마 미국이 정말로 복귀하겠다고 하면 11개국은 13개 유예조항을 다시 회복시킬 것으로 보인다. 무엇보다 13개 유예조항을 제외한 나머지 협정의 틀이 그대로 유지돼 있기 때문에 미국 가입에 따른 재협상의 어려움은 그리 크지 않을 것이다.

(나) RCEP의 체결 경위와 중국의 역할

RCEP도 TPP처럼 처음부터 창립 멤버가 일시에 구성된 것이 아니라 여러 단계의 이합집산을 겪어서 체결됐다. 대단히 복잡한 동아시아 경제통합 구상의 역사를 정리하면 결국 RCEP은 말레이시아의 마하티르가 처음 구상했고, 한국과 중국이 제기한 동아시아자유무역협정(East Asia Free Trade Area: EAFTA)와 일본이 제기한 동아시아 포괄적 경제동반자협정(Comprehensive Economic Partnership in East Asia: CEPEA)를 아세안이 받아 결성됐다고 할 수 있다.²⁶⁸⁾

267) 김수동·정선인, “CPTPP의 미래와 우리의 대응방안,” pp. 59~60.

268) 동아시아 경제통합 초기 역사에 대해서는, 권을 외, 『동아시아 FTA의 산업별 영향과 대응방안』 (서울: 산업통상자원부, 2002), 1장 참조.

마하티르 총리는 일찍이 1990년 아세안 외무장관 회담에서 동아시아 경제협의체(East Asian Economic Caucus: EAEC) 구상을 제기했다. 이는 매우 선구적인 제안이었으나 뚜렷한 동력을 얻지 못하고 아시아는 1997년 외환위기를 맞았다. 그러나 외환위기는 동아시아 국가들의 공조 필요성을 더욱 자극하여 1997년부터 아세안 플러스 한중일 정상회담이 매년 열리게 됐다.

우리나라는 일찍이 김대중 대통령이 당시 외환위기를 수습한 후 2000년 무렵부터 동아시아 경제통합의 필요성을 국제적으로 제기하기 시작했다. 북미(NAFTA)와 유럽(EU)의 경제공동체 결성에 상응하는 동아시아의 자유무역협정에 대한 공감대가 형성되고 있었던 것이다. 그것이 EAFTA란 이름으로 등장한 것은 2001년 무렵이었다. EAFTA는 ‘아세안 플러스 한중일’을 단위로 구상됐으며 한국과 중국이 이 구상에 밀접하게 공조했다.

이에 대하여 일본은 2006년 CEPEA를 제안했다. CEPEA는 EAFTA에 호주, 뉴질랜드, 인도를 더한 개념이다. 사실상 이것이 RCEP의 멤버십을 확정했다고 할 수 있다. 일본이 제기한 멤버십의 확장에 아세안이 동의하면서 2011년 11월에 아세안은 RCEP 구상을 채택했다. 형식상 당시 의장국인 인도네시아의 제안을 다른 나라들이 수용하는 모양새를 취했다. 이어 2012년 11월에 RCEP이란 이름으로 공식적인 협상개시가 선언됐다. 그 후 RCEP의 최고 협상단위는 ‘RCEP 장관회의’로 설정됐는데, 그것은 사실상 아세안 장관회의와 연계하여 개최되는 것으로 정해지면서 적어도 형식상 논의를 주도하는 것은 아세안이 되었다.

그런데 RCEP의 협상 과정은 순탄치 않았다. 멤버 국가들 간의 발전 수준이 달랐고, 중국과 베트남 등 사회주의권을 포함하고 있었으며, 협상 상대로 악명 높은 인도가 포함돼 있었기 때문이다. 결국

CPTPP가 타결된 후인 2019년에 RCEP이 타결된다. 이는 세계 최대 경제규모의 FTA라고 칭해진다. 그러나 양허수준은 CPTPP에 비해 높지 않으며 인도가 빠진 채 결성됐다는 아쉬움을 남겼다. 그럼에도 불구하고 누적 원산지 규정²⁶⁹⁾을 채택함으로써 동아시아 경제협력에 실질적인 기여를 할 것으로 보인다.

RCEP의 체결 과정을 중국이 주도했다고 보기는 어렵다. 중국이 CPTPP의 결성에 자극을 받아 RCEP의 체결을 간절히 원했던 것은 분명하지만 양허안을 먼저 제기한다거나 협상 스케줄을 재촉한다거나 하는 행동은 하지 않았다. 중국은 자신의 존재감을 부담스러워하는 인도를 달래기 위해서라도 적극적인 역할을 자제해야 했다.²⁷⁰⁾ 오히려 물밑에서 협상 분위기를 조성한 것은 우리나라였다고 한다. 만약 중국이 대놓고 주도하는 협상이었다면 쿼드 회원국인 일본·호주·인도가 그 협상을 그대로 수용할 입장은 아니었을 것이다.

물론 중국이 없었다면 RCEP은 체결은 더 늦어지거나 성사되지 않았을 수도 있다. 그것은 중국이 적극적인 체결 노력을 했기 때문이 아니라 중국의 생산설비와 시장이 대체 불가능했기 때문이다. 세계에서 가장 크고 빨리 성장하는 시장과 고도로 효율적인 생산 인프라는 전 세계가 탐내는 중국의 자산이다. 특히 글로벌 금융위기 이후 중국의 존재감은 서방을 넘보고 있고 동아시아 지역에 대한 경제적 영향력은 말할 필요조차 없이 강력하다. 이러한 중국의 존재가 RCEP 체결의 구동력이었다고 할 수는 있다.

269) 양허관세를 적용받는데 있어 지역내 국가에서 생산한 부품과 소재를 모두 원산지로 인정해주는 규정으로 이 규정으로 인해 한국이 베트남 자료를 이용하여 중국에 수출하는 물건에도 중국 시장에서 관세 양허를 받을 수 있다. “CEPA 타결 땀 한국 등 16개국 34억 시장 탄생,” 『연합뉴스』, 2012.11.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20121116149100002>> (검색일: 2021.12.1.).

270) “세계 최대 FTA, 중국이 RCEP 협상 주도? 틀렸다,” 『한겨레』, 2020.11.16., <<https://www.hani.co.kr/arti/economy/marketing/970126.html>> (검색일: 2021.12.1.).

그럼에도 불구하고 일부 언론에서 미국 주도 TPP와 중국 주도 RCEP라는 식으로 라벨링(labeling)하는 것은 협상타결의 결과와 협상추진 과정을 혼동한 탓이다. RCEP은 동아시아 여러 국가의 제안과 공감대 형성을 거쳐 아세안 주도로 체결됐다고 보는 것이 가장 정확한 평가이다.

(다) CPTPP와 RCEP 타결 이후 미국과 중국 그리고 일본

“중국이 주도한 RCEP”이란 표현은 틀렸지만 “중국이 주도할 RCEP”은 맞는 표현일 수 있다. 미국이 태평양 벨류체인에서 스스로를 소외시키고 자국의 생산망 구축에 몰두하고 있는 동안 RCEP에 가입한 중국의 영향력은 아시아 태평양 지역에서 더 커질 것이다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 전 세계 벨류체인이 쇠퇴하는 중에도 중국을 중심으로 한 동아시아 벨류체인은 오히려 강화됐다. 포스트 코로나 시대에도 중국의 중심성은 약화되지 않을 것으로 보인다. 바이러스의 기원지로서 중국의 평판은 큰 타격을 입었지만 바이러스를 가장 잘 통제한 국가로서 중국 거버넌스의 강점은 매우 인상적이었다. 이러한 점이 다시 부각될 수 있다. 또한 다국적 기업으로서는 가장 안전한 투자 대상으로 중국을 빼놓기 어려울 것이다. 실제로 2020년 중국의 외국인 직접투자(FDI)는 역대 최고치를 기록하면서 사상 처음으로 미국을 넘어섰다. 인도가 RCEP에서 빠져나가는 바람에 중국의 존재감이 더 커졌다.

중국은 더 나아가 CPTPP에 가입 의사를 밝히고 있다. 그것도 실무 차원이 아니라 시진핑 주석과 리커창 총리라는 고위 지도부를 통해서 그렇게 했다. 중국의 저의는 실제로 CPTPP에 가입을 하겠다는 것이 아니라 중국이 적극적인 개방국가라는 이미지를 알리고 미중 갈등의 전선을 흐리기 위한 것이라고 이해된다.

중국의 CPTPP 가입은 현실적으로 어렵다. 미국과 USMCA로 얽여 있는 캐나다와 멕시코가 중국과의 무역협정을 맺는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. NAFTA가 USMCA로 바뀌면서 등장한 대표적인 독소조항이 ‘비시장경제국’과의 경제협정을 하려면 다른 멤버들의 승인이 필요하다는 것이다. 즉 미국의 허락 없이는 캐나다와 멕시코는 중국과 FTA를 맺을 수 없다. 실제로 중-캐나다 FTA는 협상이 검토 중이었으나 트럼프 행정부의 등장과 USMCA의 체결로 진행이 종료됐다.

이렇게 실현 가능성은 없지만 중국이 CPTPP 가입 희망을 밝힘으로써 중국은 포용적이고 개방적이라는 입장에 서게 된다. 또한 중국의 가입을 희망하는 CPTPP 회원국들과 그렇지 않은 회원국들 사이의 갈등을 조장할 수 있고, 중국이 가입하지 못하는 이유가 미국 때문이라는 점을 새삼스럽게 부각시킬 수 있다. 중국은 자신이 가입한 RCEP뿐 아니라 가입하지도 않은 CPTPP를 전략적으로 이용하고 있는 것이다.

한편 미국은 앞서 설명한대로 내부 공급망 확충에 돌입했다. 그 수단으로는 동맹이나 교역 상대국과의 협력이 아니라 사실상 달러 발권력 남용이다. 웬만한 국가의 GDP 규모에 맞먹는 막대한 규모(2,500억 달러)의 재정을 동원하여 미국의 제조 인프라를 구축하겠다는 것이다. 중국이 주변의 적대국과 우호국 사이에서 눈치보고 위협하며 어렵게 글로벌 밸류체인을 구축하는 동안 미국은 달러를 찍어서 손쉽게 국내 공급사슬을 구축하는 셈이다. 이러한 이유로 인해 미국은 반도체와 배터리 양산 노하우를 가지고 있는 한국을 자국의 공급망 확충에 끌어들이었다고 할 수 있다. 달러 가치의 약화는 있을 수 있지만 달러 체제가 붕괴하지는 않을 것이라는 점에서 미국의 이러한 전략은 자신만이 구사할 수 있는 비대칭 전력을 적극 활용하고자 하는 나름대로 합리적인 선택이다. 단 미국발 공급과잉의 위험성은 지금

부터 주시하고 걱정해야 한다. 마치 중국의 산업정책으로 철강과 태양광이 글로벌 공급과잉에 시달렸듯이 말이다.

한편 실제적으로 RCEP 멤버십을 처음 제안한 일본의 처지가 복잡해졌다. 애초에 일본이 한국이 제기한 EAFTA를 확장시켜 호주, 뉴질랜드, 인도까지 포함시켰던 것 이유는 중국의 영향력을 희석하고자 했던 것으로 이해된다. 그런데 RCEP에서 인도가 빠짐으로 해서 일본의 의도가 다소 흔들리게 된 것이다.

일본은 이를 만회하기 위해서 2020년 7월 일본-인도-호주 간의 ‘3국 공급망 복원 구상(Trilateral Supply Chain Resilience Initiative: SCRI, 이하 SCRI)’을 제안했다. 쿼드 멤버들만으로 구성된 배타적인 공급망 구축을 구상한 것이다.²⁷¹⁾ SCRI는 장차 쿼드의 경제협력 기제로 활용될 가능성이 크다.

나. 한반도에 대한 리스크

(1) 진영 선택 자체의 리스크

전 세계를 대상으로 통상을 수행하는 우리나라는 미중 사이의 진영을 선택해야 한다는 것 자체가 리스크다. 오늘날 한미·한중 경제 관계는 우리가 누구에게 편승해야겠다는 전략적 산물이 아니다. ‘이 물건을 어디서 만들어서 어디다 팔 것인가,’ ‘시장을 어떻게 구분하고 타겟팅하여 자리매김할 것인가’와 같은 비즈니스적 사고가 오늘날 우리나라의 입장과 위치를 만들었다.

미국은 기술과 규범을, 중국은 시장과 공장을 우리에게 제공한다. 미국도 시장과 공장을 우리에게 제공할 수 있고, 중국도 나름대로의

271) 이동현, “인도 내 일본기업의 투자 동향,” 『Kotra 해외시장뉴스』, 2020.10.2., <<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbsDataView.do?setIdx=322&dataIdx=184701>> (검색일: 2021.12.1.).

기술과 규범을 제공할 수 있지만 아직 어느 한 편이 다른 한 편을 대체할 수 없다. 이 둘이 엮인 오늘날의 세계가 세계화된 세계이고, 이 둘을 적절히 조합할 수 있었던 우리나라가 세계화의 대표적인 수혜자이다.

최근 미국과 중국의 탈동조화 움직임은 우리나라의 진영 선택 리스크에 새로운 변수를 넣고 있다. 미국은 기축통화인 달러 발권력을 이용하여 자체 생산설비를 구축하고자 한다. 중국은 국가적 역량을 총동원하여 원천기술 확보를 국가목표로 설정했다. 미국과 중국의 이런 전략이 성공하여 각각 자기완결적인 ‘기술·규범·공장·시장’ 체제를 갖추게 되면 우리는 둘 중에 하나를 선택하면 되는 것일까? 논리적으로는 그렇지만 현실적으로 그렇지 않다.

우선 그러한 자기 완결적 체제를 갖춘다는 개연성이 매우 떨어진다. 미국도 가까운 시일 내에 중국을 공급망에서 제거하기 어렵고 중국도 미국의 기술을 사용하지 않는 제품을 생산하기 어렵다. 미중 갈등의 와중에도 중국에 진출한 미국 기업의 80% 가량은 중국을 떠날 생각이 없다고 밝혔다. 앞서 살펴봤듯이 2020년 중국의 FDI는 역대 최고치를 기록했고, 중국 기업의 미국 상장도 결코 줄지 않았다.

만약 정치적 강요로 디커플링이 일어나서 태평양을 경계로 분단된 벨류체인이 형성된다고 해도, 그렇게 분단된 체제는 사이즈가 작고 비효율적일 것이기 때문에 기업 차원에서 끊임없이 재결합 시도가 있을 것이다. 이를테면 전기차 배터리를 선택하는데 있어 과연 미국 자동차 회사들이 순수한 미국 제품이라고 해서 가성비가 떨어지는 제품을 탑재할 것인가? 미국 제품만을 쓰자고 담합할 수 있을 것인가? 정부가 그런 담합을 유도할 수 있을 것인가? 설사 미국의 자동차 회사들이 일사분란하게 미국산 배터리를 탑재한다고 해도 유럽 자동차 회사들은 가성비가 좋은 중국 배터리를 탑재하고 경쟁한다면 그것을 버틸 수 있을까?

글로벌 소싱(sourcing)과 다국적 기업의 출현은 경쟁에 기초한 자본주의의 필연적인 귀결이다. 정치적 각성이 자본주의 체제를 흔들고 있지만, 과연 그것의 근간까지 흔들 수 있을지 매우 회의적이다. 정치적 각성의 힘을 아무리 높게 평가해도 그 힘이 기업의 이윤 동기를 이길 수 있을 것인지는 최소한 불확실하다. 이런 불확실성 속에서 어느 한 편의 승리를 상정하고, 그 편을 택해야 한다는 것은 매우 위험한 발상이다.

(2) 미국의 규범을 따르는 리스크와 편익

미국의 규범을 따르는 경우에 리스크와 편익이 있다.²⁷²⁾ 먼저 리스크이다. 가장 기본적으로 중국과의 경제 관계가 악화되고 중국 시장을 잃는 불이익을 받을 수 있다. 뿐만 아니라 중국의 규범을 따르는 신흥국 시장도 함께 잃는다. 중국이 앞서가는 기술 분야가 있다면 그와 협력하는 혜택을 누리지 못할 위험도 있다. 실제로 미국이 모든 국제기술의 규범을 제시하는 일은 불가능해졌다. 미중 기술경쟁 양상이 전방위적으로 전개되는 과정에서 글로벌 공급망 탄력성을 상실할 위험이 있다. 미국의 통상규범이 대중국 견제에 맞춰져 있거나 자국 패권 위주로 구성될 경우 우리에게 불이익이 있을 수 있다. 미국의 산업정책에 한국이 편입당하는 셈이 될 수도 있다. 바이든 행정부는 기존의 다자규범 활성화를 제시하지만 내용상 미국 이익 중심의 일방주의도 여전히 존재하므로 한국의 이익이 훼손되는 부분도 발생할 것이다(〈표 IV-1〉 참조). 한편 미국이 이미 국제규범을 주도해 왔고, 그 지위를 유지한다면 우리로서는 현상유지를 하는 셈이므로 리스크는 크지 않다는 견해도 있었다.

272) 아래 내용은 필자의 견해와 [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과를 참조하여 정리했다.

미국의 규범을 따르는 잠재적 편익은 다음과 같다. 한미관계가 돈독해지면서 안보 편익을 누릴 수 있다. 아울러 자유시장 서방진영과의 결속이 강화된다. 국제사회의 보편적 규범을 수용한다. 그것이 레토릭일지라도 의미가 있다. 미국과의 첨단기술 공조로 인한 편익이 있다. 미국이 앞으로도 기술과 규범을 선도할 경우 우리도 거기에 참여할 수 있다. 미국이 주도하는 통상규범이 수준이 높고 더 자유지향적이다. 미중 간 세력전이가 발생하지 않을 경우 안전한 선택이다. 즉 현상유지의 안정성이 있다. 미국에게 부족한 기술을 보완하거나 새로운 규범 창출에 참여할 수 있다. 미국을 따른다는 것을 공식화하면 한국이 사안별로 선택을 해야 하는 부담에서 해방된다. 중국보다는 작지만 미국 시장에서 유리할 수 있다.

〈표 IV-1〉 미국 공급망 참여에 따른 사회적 손실과 과잉생산 리스크

우리나라 기업들은 2021년 5월 한미정상회담을 계기로 미국에 대규모 투자를 하게 됐다. 반도체와 배터리, 전기차 등 미국이 핵심 전략물질로 지목한 산업에서 총 44조 원이라는 막대한 금액을 쏟아 붓게 된 것이다. 구체적으로는 반도체에서 삼성과 SK하이닉스가 각각 170억불과 10억불, 배터리에서 LG에너지와 SK이노베이션이 포함 140억불을, 전기차에서 현대자동차가 74억불을 투자하기로 했다.²⁷³⁾

이런 사건을 놓고 미국의 보조금을 받아서 미국의 시장을 선점하게 됐다는 면에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 미국과의 동맹을 강화한다는 정치적 이점도 있다. 그러나 우리나라 사회적 차원에서는 고용 창출 기회를 미국에 상납했다는 리스크가 있다. 기업 차원에서도 기껏 투자한 설비의 가동률이 떨어지고 수익을 내지 못하는 리스크가 있다. 하나씩 알아보자.

먼저 우리 기업의 미국 투자로 우리 사회가 치러야 할 리스크가 있다. 우리나라는 2019년부터 2024년까지 총 1조 원을 들여 용인에 반도체 클러스터를 구축한다는 계획을 세웠다. 여기에는 반도체 생산라인은 물론 그와 관련된 소재·부품·장비 기업들과 R&D 센터까지 자리 잡을 예정이다. 그 중에서 핵심은 반도체 생산라인 자체를 담당할 삼성과 SK이다. 그런데 이 두 기업이 미국으로 투자를 확대하면 용인에서의 투자는 축소 혹은 재조정될 가능성이 크다. 용인에서 생산한 반도체를 미국으로 수출하는 비즈니스 모델이 아니라 미국에서 생산한 반도체를 미국에서 판매하는 비즈니스 모델로의 전환이 일어날 수 있기 때문이다. 그것은 용인 반도체 클러스터의 차질을 의미한다. 기업 차원에서는 미국 시장에서 수익을 거두므로 나쁠 게 없을

수도 있지만 우리나라 사회 차원에서는 고용을 미국에 상납한 꼴이다. 이윤에는 국경이 없지만 노동에는 국경이 있다. 이러한 고용기회 상실은 뻔히 보이는 귀결이기에 리스크가 아니라 대가라고 해야 할지도 모른다.

두 번째 리스크는 과잉생산이다. 당장이야 반도체 품귀현상이 벌어진다고 하지만 반도체 부문은 원래 가격등락 주기가 있지 않았던가? 그리고 우리나라의 반도체 업체들은 그 주기에 따라 매출과 이윤이 함께 등락하지 않았던가? 이런 상황에서 정치적 요구에 압도되어 지나친 대규모 투자를 감행한다면 향후 과잉생산의 늪에 빠질 수 있다. 이러한 과잉생산 리스크를 초래한 또 하나의 중요한 요인은 기업들이 주요 부품의 자체 조달을 꾀하고 있다는 것이다. 반도체 부문에서는 인텔이 파운드리까지 만들겠다고 공표했다. 애플과 구글도 자체 팹리스 구축을 선언했다. 이러한 움직임이 전 세계 파운드리와 팹리스 업체들에게 어떤 영향을 줄지 현재로서 예측하기 힘들다. 배터리 부문은 더 심하다. 테슬라, 폭스바겐, GM, 포드, 그리고 현대차까지 완성차 업체들이 하나 같이 배터리 자체생산을 공표했다. 이런 상황에서 미국에 대규모 생산설비를 지은 LG와 SK는 자칫 수주를 못 받아 낮은 가동률에 시달릴 수 있다. 반도체와 배터리 부문의 이러한 과잉생산 리스크는 미국 현지에 투자한 우리 기업들 뿐 아니라 전 세계 업계의 몫이다. 출혈경쟁과 이윤하락의 늪에 빠지게 되는 것이다. 전 세계는 철강과 태양광 등의 분야에서 중국발 공급과잉을 경험한 바 있다. 중국의 과도한 산업정책 때문이었다. 이제 전 세계는 향후 5년 사이 반도체와 배터리 분야에서 미국발 공급과잉을 경험할 수 있다. 미국의 과도한 산업정책 때문이다. 이 잔치에 초대받은 우리나라 기업도 불확실성에 노출돼 있다.

출처: 저자 작성.

(3) 중국의 규범을 따르는 리스크와 편익

경제적으로 중국에 편승할 때 리스크와 편익을 중국시장 의존과 중국식 규범 동조의 두 가지로 나누어 살펴본다. 필자의 견해와 [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과를 참조했다.

첫째, 중국시장 의존은 일단 경제적으로 매우 자연스런 선택이다. 우리나라는 현재 홍콩을 포함하여 전체 수출의 30% 가량을 중국으로 하고 있다. 이는 분명 큰 숫자이지만 중국이 세계 경제 총량의

273) “바이든, 44조 투자한 삼성 현대 SK LG 부르며 ‘감사, 감사.’” 『동아일보』, 2021.5.22., <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20210522/107060346/1> (검색일: 2021.12.1.).

18%, 무역량의 15%, 경제성장의 30% 가량을 담당하고 있다는 것을 생각하면 그리 크다고도 할 수 없다. 만약 그 나라가 중국이 아니라 브라질이었다면 우리는 브라질과 교역량을 늘리기 위해 필사적이었을 것이다. 중국은 우리의 인접국으로서 세계의 공장으로서 자리 잡았고 우리는 그 생산 인프라를 이용하여 전 세계 시장과 연결돼 있다. 뿐만 아니라 중국을 통하여 세계최대의 개도국 인프라 투자 프로젝트인 일대일로와 연계되어 개도국 시장에 진출할 수 있는 장점도 있다.

경제적으로는 설명하기 쉬운 이러한 대중수출량은 정치적으로는 리스크 요인이 된다. 미국도 한국이 대미수출을 많이 한다고 해서 환율조작국 관찰 리스트에 포함시키는 것과 같은 견제를 하듯이, 중국도 한국에게 그렇게 할 수 있고, 실제로 그렇게 했다. 단 중국의 경우 한국의 무역흑자가 아니라 사드 배치와 같은 안보 이슈가 그 원인이었다. 중국은 한국 연예인들의 광고와 방송을 제한하는 이른바 한한령(限韓令)을 내리거나 중국의 단체 관광객을 한국에 못 가게 하거나 중국에 진출한 한국 기업에 공연한 트집을 잡아 영업을 못하게 했다. 이 모든 것이 명시적인 규제가 아니라 암묵적이거나 심지어 준법적인 성격을 띠는 것이어서 우리가 대응하기 힘들었다. 다행히 이런 조치들이 우리의 대중수출 주력상품인 부품·소재에는 영향을 미치지 않았지만, 소비재나 정부조달 부문에는 상당히 큰 손해를 입혔을 것이다. 그 상처는 잠재적인 것이어서 추계하기가 힘들다. 이밖에 중국 어선의 서해안 침범이나 공군의 항공식별구역 침범 등 우리가 중국에 똑바로 항의해야 하는 사안들이 있지만 우리의 중국 시장 의존이 볼모가 되어 그렇게 하지 못하는 수도 있다.

둘째, 중국식 규범에 동조하는 경우이다. 중국식 규범에 따르는 리스크는 다음과 같은 것들이 있다. 외국인 투자업체에 대한 각종 규제에 있어서는 우리와 중국의 입장이 다르므로 중국의 규범을 따

르면 우리에게 손해일 수 있다. 중국이 규범 설정을 주도하지 않고 서구 국가가 여전히 주도할 경우, 주류 경제체에서 배제될 위험도 있다. 미국 중심의 가치사슬 참여국들의 한국에 대한 불신 고조와 대외경제 불이익도 발생할 수 있고 미국·유럽시장에 대한 접근도 제한될 수 있다. 자칫하면 중국의 산업정책에 우리 산업이 종속될 수도 있다. 또한 상대적으로 새로운 중국의 표준에 우리가 적응해야 하는 비용이 발생할 수 있다.

규범의 충돌이 벌어지고 있는 대표적인 전장(戰場)이 WTO 개혁이다. 개도국에게 어떤 특권을 인정해 줄 것인가, 자국의 통치행위와 정책을 어디까지 투명하게 알릴 것인가(통지의무), 기업에 대한 정부의 보조금을 어디까지 인정할 것인가, 국유기업은 필요하지만 그 범위와 경영방식을 어떻게 규제할 것인가 등이 현재 논란이 되고 있다. 우리나라는 이런 사안들에 대해서 매우 구체적인 이해관계가 있다. 개도국 지위는 앞장서서 포기했지만 나머지 부분에 대해서는 때로는 서방과, 때로는 중국과 이해관계를 같이 해야 한다. 이런 상황에서 중국과 여러 가지 경제협정에 얽힌 우리가 중국식 규범을 일방적으로 따르는 것은 위험하다.

중국의 규범에 따를 경우 편익도 있다. 데이터의 국경이동 분야에서 우리나라는 중국과 같은 입장이므로 중국식 데이터 자주권 규범을 따르는 것이 이득일 수 있다. 당연하게도 정치·외교적으로도 중국과의 관계가 강화되고 특히 북핵문제 해결을 위한 중국의 협조를 이끌어낼 수 있다. 무엇보다 중국이 유엔 중심 다자주의를 지향하고, 미국이 배타적 블록을 형성하고 있는 최근의 추세에서 우리가 일차적으로 협력할 대상이 중국임은 분명하다.

다. 한국의 대응 및 평가

(1) 한국의 통상정책과 FTA 협상 경험

오늘날 한국의 통상정책은 1998년 11월 대외경제조정위원회에서 WTO 중심의 다자주의와 함께 FTA를 적극적으로 활용하기로 한 방침으로 거슬러 올라간다.²⁷⁴⁾ 이 방침은 다음 정권으로 이어져서 2003년 8월 'FTA 추진 로드맵'으로 결실을 맺었다. 이후 2004년에 보완된 FTA 추진 로드맵은 '동시다발적이고 높은 수준의 포괄적인 FTA 체결'이라는 표현으로 흔히 회자된다. 전 세계 무역 자유화를 도모하는 WTO의 도하 개발 라운드(Doha Development Round: DDR)가 지지부진하게 이어지고 있고, 북미와 유럽이 지역 무역협정으로 배타적인 경제블록을 형성하고 있는 상황에서 수출형 경제구조를 가진 우리나라는 가능한 많은 FTA를 맺어 생존을 도모해야 한다는 생각이었다.

이후 우리나라가 처음 FTA를 맺은 나라들은 칠레, 싱가포르, EFTA(유럽자유무역연합)²⁷⁵⁾과 같이 중소기업도 국가들이었다. 이들을 대상으로 본격적인 FTA 체결을 위한 연습을 하고 FTA가 가져올 실제적 효과를 가늠하기 위함이었다. 물론 이들은 장차 각각 중남미, 동남아, 유럽으로 뻗어나갈 거점 국가들이기도 했다. 이들과의 FTA 결성으로 자신감이 붙은 우리나라는 본격적으로 주요 교역 상대국과의 FTA를 검토하기 시작했다. 미국, EU, 중국, 일본이 바로 그 대상이었다. 최우선 순위는 당시 최대 교역국이었던 미국이었고 EU가 그 다음이었다. 이에 따라 2006년 우리나라는 이 두 국가(지역)와 FTA 추진을 공식화했다.

274) 권을 외, 『동아시아 FTA의 산업별 영향과 대응방안』, 1장 참조.

275) 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인의 4개 비EU 회원국으로 구성된다.

그러나 이듬해 타결된 한미 FTA는 국회 비준을 위해 기나긴 갈등을 겪어야 했다. 2007년 한미 FTA 국회 동의안이 부결됐다. 국가소송규정(Investor-State Dispute: ISD)과 농산물 개방을 둘러싼 반발이 컸기 때문이다. 이듬해인 2008년에는 대규모 광우병 시위가 벌어지면서 정권이 큰 타격을 입었고 국회 동의안도 또 다시 부결됐다. 결국 3년이 더 지나 2011년에 가서야 한미 FTA는 국회의 비준을 받을 수 있었다.

한편 중국은 곧 미국을 제치고 우리나라의 최대 교역국이 됐지만 선불리 협상을 개시하지 못했다. FTA 추진에 있어 농산물 보호가 관건이었는데 중국과의 FTA는 대량의 농산물을 협상 대상에 올려야 할 것으로 여겨졌기 때문이다. 한·칠레 FTA와 한미 FTA에서 경험한 농민들의 반발보다 훨씬 더 큰 반발을 각오하지 않으면 할 수 없는 일이었다.

따라서 우리나라는 약 5년이라는 긴 시간동안 ‘한중 FTA 공동연구’라는 애매한 상태를 유지했다. 공동연구가 끝난 2010년 후에도 이렇다 할 후속조치를 취하지 않았다. 한편 중국은 원자바오(温家宝) 총리가 따로 방한하여 우리 정부를 설득할 정도로 한국과의 FTA를 간절히 원하고 있었다. 제대로 된 FTA를 맺어서 경제블록 형성 경쟁에 뒤처지지 않기 위해서였다. 우리나라는 결국 한미 FTA가 발효된 2012년에 가서야 한중 FTA 협상 개시를 공식 선언했고 수많은 농민과 산업계의 반대를 무릅쓰고 2014년 말에야 실질적 타결을 이룰 수 있었다. 그러나 우리는 농산물 시장을 최소한으로 개방했고 중국은 석유화학 부문을 거의 개방하지 않은 상태인 낮은 수준의 FTA에 만족해야 했다.

한 가지 중요한 사실은 일본이 FTA 체결 대상에서 재빨리 제외됐다는 것이다. 2003년 FTA 로드맵 초안에만 해도 단기 추진 대상국에

일본의 이름이 가장 먼저 등장한다. 실제로 2003년 12월부터 2004년 11월까지 총 6차례의 공식 협상을 가졌다. 그러나 그 후로 다시 협상이 열리지 않았고 현재 우리나라 정부에서 운영하는 FTA 공식 포털 사이트에도 한일 FTA의 협상 전망은 전혀 등장하지 않는다.

〈표 IV-2〉 2003년 FTA 로드맵의 단기 및 중장기 추진 대상국

단기	일본, 싱가포르, 아세안, EFTA, 멕시코, 캐나다, 인도
중장기	미국, EU, 중국, 한중일, 우리와의 FTA 희망국(호주 등)

출처: 외교통상부(2007), p. 157.

이렇게 된 것은 한국은 제조업을 개방하기 싫어했고 일본은 농산물을 개방하기 싫어했기 때문이다. 한국은 대일 무역적자가 심각한 상황이고, 이미 상당한 부품 소재에 대해 사실상 무관세 상태인데 추가로 공산품을 개방하면 무역적자가 더 확대될 것을 우려했다. 일본은 농민들의 지지를 의식한 정치권이 농산품 개방 절대불가 원칙을 고수했다²⁷⁶⁾. 이외에도 역사적·정치적 국민감정도 훗날 한일 FTA 재개를 어렵게 만든 요인 중 하나였다.

〈표 IV-3〉 미중 관련 우리나라 통상협정 추진 주요 일지

시기	내용	비고
2001년	EFTA 제안	아세안+한중일
2003. 8.	FTA 추진 로드맵 수립	
2005년중	한미 FTA를 위한 통상장관회담	
2005~2010	한중 FTA 공동연구	
2005. 6.	TPP 4개국 출범	뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이
2006. 2. 3.	한미 FTA 추진 공식 발표	

276) “한-일 FTA 어려운 5가지 이유,” 『중앙일보』, 2007.4.10., <<https://www.joongang.co.kr/article/2689461#home>> (검색일: 2021.12.1.).

시기	내용	비고
2007. 4. 2.	한미 FTA 협상 타결	
2007. 6.30.	한미 FTA 서명	
2007. 9 7.	한미 FTA 동의안 국회 부결	
2008. 5.	광우병 시위	
2008.10. 8.	한미 FTA 동의안 국회 부결	
2008.11.	TPP 4개국 추가	미국, 호주, 페루, 베트남
2010.10.	TPP 1개국 추가	말레이시아
2010년말	미국, TPP에 한국 초청	
2011.11.18.	아세안, RCEP 구상 채택	아세안+한중일+인도+호주 +뉴질랜드
2011.11.	한미 FTA 비준 반대 시위	
2011.11.22.	한미 FTA 국회 비준	
2012. 3.15.	한미 FTA 발효	
2012. 5.14.	한중 FTA 협상 공식 개시	
2012.10.	TPP 2개국 추가	멕시코, 캐나다
2012.11.20.	RCEP과 한중일FTA 협상 개시 동시 선언	RCEP과 한중일FTA 협상 개시 동시 선언
2013. 5.	TPP 1개국 추가	일본
2013~2014	한중 FTA 반대 시위	
2014.11.10.	한중 FTA 협상 실질 타결 선언	
2015.10. 7.	TPP 타결	12개국
2015.11.30.	한중 FTA 국회 비준	
2015.12.20.	한중 FTA 발효	
2015.12.31.	AEC(아세안 경제공동체) 출범	
2016. 2. 4.	TPP 각국 서명 완료	12개국
2017. 1.23.	미국 TPP 탈퇴	
2018. 3. 8.	CPTPP 공식 서명	11개국
2019.11. 4.	RCEP 협정문 타결	인도 제외 15개국
2020.11.15.	RCEP 각국 서명	

자료: 각종 언론보도와 정부문건 참조.

(2) 한국의 RCEP 가입 및 CPTPP 대응 평가

(가) 한국의 RCEP 가입 경위

우리나라가 RCEP에 가입한 것은 매우 자연스런 선택이었다. 만약 RCEP에 굳이 가입하지 않았다면 그것이 매우 이상한 일이었을 것이다. RCEP은 앞서 살펴본 바와 같이 EAFTA라는 형태로 우리나라가 중심이 되어 제시했던 제안이 확장·발전된 것이다. 그 취지는 북미와 유럽에 상응하는 동아시아 경제블록을 형성하자는 것이었다. 즉 오랫동안 형성되어 온 명분이 강력하게 작용하고 있어서 그에 대한 의구심을 가질 필요가 없었다.

게다가 통상적(通商的) 이익이라는 측면에서도 RCEP의 필요성은 자명했다. 우리나라의 최대 교역 대상국인 중국은 물론 가장 빠르게 성장하는 교역 대상국인 베트남과 그 외 동남아 국가들이 있었으므로 이들과 큰 틀에서 지역협정으로 엮인다는 것은 우리에게 당연한 선택이다. 이미 중국, 아세안과 그리고 많은 동남아 개별 국가들이 FTA를 맺은 상태였기 때문에 추가적인 협상에 대한 부담도 크지 않았다. 이들과 원산지누적규정을 적용받아 관세 양허를 누릴 수 있다면 아마도 우리나라는 RCEP 체결의 최대 수혜자라고 할 수 있을 것이다.

한 가지 우리나라 입장에서 껄끄러운 점은 사실상 일본과 처음으로 FTA로 엮이게 됐다는 점이었다. 앞서 설명한대로 한일 FTA 중단 이유와 관련한 문제들이 아직 해소되지 않은 상황에서 RCEP를 통해 일본에게 추가 개방을 한다는 것은 대일 무역적자 고착화를 초래할 수 있기 때문이다.

그러나 일본 때문에 중국, 인도, 베트남을 포함한 거대한 경제블록에 우리를 소외시킬 수는 없는 노릇이다. 우리나라는 RCEP 협상 개시와 함께 한중일 FTA 협상 개시도 선언함으로써 일본 요인을 정면 돌파하기로 마음먹었다.

이는 일본도 마찬가지였던 것으로 보인다. 우리에게 대일 무역적자가 심각하듯 일본은 대중 무역적자가 심각한 수준이었으므로 중국과 FTA를 맺지 않고 있었다. 일본은 RCEP을 통해 처음으로 중국과 FTA로 엮인다는 것에 부담을 갖고 있었으나 그것 때문에 동아시아 시장 전체를 포기할 수는 없다는 결론을 내린 것이다.

(나) 한국의 CPTPP 대응 경위

우리나라가 RCEP에 참여한 것은 개방형 통상국가로서 자연스런 선택이었다면 CPTPP에 가입하지 않은 것은 다소 부자연스러운 선택이다. 실제로 미국은 일본과 함께 한국이 TPP에 들어오기를 원했고 2011년부터 여러 경로로 한국을 초청했었다. 그럼에도 불구하고 한국이 TPP 초청에 응하지 않았던 이유는 다음 몇 가지로 설명할 수 있다.

첫째, TPP 가입의 가장 큰 이유가 되는 미국 시장으로의 접근을 한미 FTA를 통해 선제적으로 완수했다. 미국과 FTA를 맺은 나라는 생각보다 많지 않다. 2021년 6월 현재 미국이 FTA를 맺은 나라들은 다음과 같다. 한국, 호주, 바레인, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 이스라엘, 요르단, 멕시코, 모로코, 니카라과, 오만, 파나마, 페루, 싱가포르이다.²⁷⁷⁾ 이들 중 미주대륙에 속해 있지 않으면서 주요 산업을 갖춘 나라로는 한국이 유일하다. 일본, 대만, 중국, 독일 등 미국 시장에서 우리의 경쟁자가 될 만한 나라들은 모두 미국과 FTA를 맺지 않았다. 우리가 TPP에 다른 나라보다 여유 있게 대응할 수 있다고 믿을 수 있는 상황이었다.

277) “전세계 FTA 체결 현황,” <<https://www.fta.go.kr/main/situation/fta/world/>> (검색일: 2021.12.1.).

둘째, 한미 FTA 국회 비준 과정에서 극심한 갈등을 겪은 직후였기에 미국과의 통상 교섭으로 다시 엮이기가 대단히 부담스러웠다. 만약 TPP 가입 과정에서 미국과 양자 간 협상을 다시 벌이게 되면 간신히 마무리 지은 한미 FTA 협상안을 다시 꺼내들어야 하는 상황에 처하게 된다. 만약 미국이 농산물 추가 개방을 요구하기라도 하면 2007~2008년에 겪었던 극심한 사회적 혼란을 반복하게 되는 것이었다.²⁷⁸⁾

셋째, 일본 변수가 복잡하게 작용했다. 일본이 2013년 7월 TPP 가입 결정을 내리기 전에는 “일본도 서두르지 않는데 이미 한미 FTA를 맺은 우리가 서두를 필요는 없다.”라고 판단했다. 실제로 일본은 심각한 국내 논의를 거쳐 12개 회원국 중 가장 늦게 참여 의사를 밝혔다. 그러다 막상 일본이 가입 결정을 내리자 우리가 TPP에 가입하려면 기존 회원국들과 양자 간 협상을 벌여야 한다는 사실이 새삼스럽게 부각됐다. 앞서 설명했듯이 우리는 일본과는 양자 간 FTA 협정을 벌이다 중단한 경험이 있다. 시간은 흘렀지만 서로의 입장이 변하지 않았기 때문에 TPP를 무대로 한 한일 협상에 대해 회의적인 시각이 많았다.

넷째, 마침 그 무렵 우리의 최대 교역 상대국인 중국과의 FTA 협상 개시를 선언하고 거기에 역량을 집중하고 있었다. 우리나라 입장에서 위와 같이 불투명하고 복잡한 TPP를 건드려서 혼란을 야기하는 것보다 최대 교역 상대국과 FTA를 맺는데 역량을 집중하자는 것이 합리적인 판단이었다. ‘한미 다음은 한중’이라는 단순한 논리에는 힘이 있었다.

다섯째, 이 모든 전선의 싸움을 벌이기에는 우리나라 통상정책 분야의 역량이 절대적으로 부족했다. 2011년 당시 통상교섭본부장이

278) “TPP 협상 참여, 어떻게 볼 것인가,” 『중앙일보』, 2013.10.26., <<https://www.joonggang.co.kr/article/12964318#home>> (검색일: 2021.12.1.).

있던 박태호는 “한국처럼 가용재원이 적은 나라는 ‘전쟁터’를 여러 개 만들 수 없었다.”라고 회고한다.²⁷⁹⁾ 이런 기획을 하고 실무에 투입할 수 있는 조직과 인력의 규모가 크지 않았다는 뜻으로 이해된다. TPP는 기존 무역협정들과 달리 양허수준이 매우 높고 새로운 무역규범이 적용될 중요한 협정이기 때문에 한국도 여기에 참여해야 한다는 논리는 진작부터 있었지만 TPP와 한중 FTA를 동시에 추진하기에는 무리였던 것이다.

(3) 한국의 대응에 대한 평가

2018년 우리나라 없이 CPTPP가 타결되고 2019년 우리나라가 포함된 RCEP이 타결됐다. 여기에 미국과 중국을 각각 대입하여 우리나라가 미국을 버리고 중국을 선택했다는 프레임이 매우 쉽게 받아들여지고 있다.

그러나 이제까지 살펴본 바와 같이 우리가 RCEP에 가입한 이유와 CPTPP에 가입하지 않은 이유는 그런 미중 간의 선택의 문제가 아니었다. 우리는 우리의 로드맵에 맞춰 세계에서 가장 적극적이고 자주적인 FTA 정책을 펼쳐왔고 오늘의 현황은 그 결과물이지 진영 논리의 산물이 아니다. 우리가 지역다자협력 기제에 참여하면서 고려했던 것은 우리의 로드맵, 기존 양자간 FTA의 존재와 효과, 주요 협상 대상국과의 통상적(通商的) 이해관계 등이었다.

결국 우리나라는 일본을 제외한 전 세계의 주요 국가들과 빠짐없이 FTA를 체결한 FTA 모범국이 됐다. 특히 진보정권이 한미 FTA를, 보수정권이 한중 FTA를 타결시켰고, 진보·보수할 것 없이 한일 FTA를 보류하고 있었다는 점에서 우리나라의 통상정책에는 진보·

279) “TPP 失機 논란, 진실은,” 『동아일보』, 2015.10.8., <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20151008/74061076/1>> (검색일: 2021.12.1.).

보수를 아우르는 공감대가 형성돼 있다고 봐도 좋다. 정치논리가 통상협정 논리에 개입되지 않았다는 뜻이다.

물론 우리의 통상협정 논리와 그 실현 결과가 무흠무결한 것은 아니다. TPP가 생각보다 빨리 전격적으로 진행될 것이라는 점을 미리 예측했더라면 한미 FTA에서 힘을 빼지 않고 TPP 협상에서 한결 부드럽게 같은 효과를 볼 수 있었을 것이다. 한중 FTA와 TPP를 동시에 진행하지 못했던 우리 역량의 한계도 있었다. 무엇보다 일본과의 관계를 잘못 판단했다. 우리는 한일 FTA를 피한다는 생각만 했지 결국 RCEP과 한중일 FTA, 나아가 CPTPP를 통해 일본과 엮일 수밖에 없다는 것을 예측하지 못했다.

이러한 잘못은 그 나름대로 반성하여 보완해야 한다. 그러나 특정 진영에 서거나 혹은 서지 않았다는 이유로 우리의 통상정책을 평가할 수는 없다. 우리는 이러한 시행착오를 겪으면서 선도적으로 FTA 체결을 추진한 결과 오늘날 나름대로 성공적인 통상국가로 자리매김할 수 있었다. 무엇보다 앞으로 CPTPP에 추가 가입하게 되면 잠재적인 불이익도 사라질 것이다. 우리나라는 2021년 4월 CPTPP 회원국인 말레이시아에게 공식적으로 가입 협조요청을 했다. ‘적극 검토’ 단계에서 공식 가입 절차를 시작한 것이나 다름없다. EU를 탈퇴한 영국도 CPTPP에 추가 가입을 정식 신청했다. CPTPP의 기존 회원국들은 한국과 영국의 가입에 대체로 반대하지 않을 것이라는 전망이 우세하다.

4. 대만 문제

미중 전략경쟁이라는 국제정치적 요인과 중국과 대만 각각의 국내정치적 요인이 복합적으로 작용하면서 대만 해협에서의 무력충돌 가능성이 고조되는 등 안보적 ‘불확실성’이 커지고 있다. 미국이 중국과의 관계에서 오랫동안 유지해 온 ‘하나의 중국’ 정책의 전략적 모호성이 트럼프 집권기에 점차 와해하면서 대만 해협은 더 큰 불안 요인을 안게 되었다. 중국은 ‘중화민족의 위대한 부흥을 실현’한다는 목표를 위해 최후의 상황에서는 군사적 침공의 가능성도 배제하지 않고 있다. 대만도 국내정치적으로 양안관계를 보다 온건한 방식으로 처리했던 국민당의 마잉주(馬英九) 총통(2008~2016년)과 달리, 민진당의 차이잉원(蔡英文) 총통(2016년~현재)이 집권하면서 미국 편승과 탈중국화의 노선을 견고 있다.²⁸⁰⁾

이러한 복합적인 맥락 속에서 지금 당장은 아니더라도 대만에 대한 중국의 무력 침공 가능성이 유력하게 거론되고 있는 상황이다.²⁸¹⁾ 2021년 5월 영국의 시사주간지 이코노미스트는 커버스토리에서 대만을 ‘지구상에서 가장 위험한 지역’으로 평했다.²⁸²⁾ 인도·태평양 사령부 사령관을 역임한 미군 장성 필립 데이비슨은 의회 청문회에서 향후 6년 안에 중국이 침략 및 군사적 행동을 감행할 가능성이

280) 왕신셴(王信賢), “미중 경쟁 시대 대만의 안보전략과 도전 요인,” (동아시아연구원 EAI 스페셜리포트, 2021.6.17.), <http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=20562&board=kor_special&keyword_option=&keyword=&more=> (검색일: 2021.12.1.).

281) Oriana Skylar Mastro, “The Taiwan Temptation: Why Beijing Might Resort to Force,” *Foreign Affairs*, July/August, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-06-03/china-taiwan-war-temptation>> (Accessed December 1, 2021).

282) “The most dangerous place on Earth,” *The Economist*, May 1, 2021, <<https://www.economist.com/leaders/2021/05/01/the-most-dangerous-place-on-earth>> (Accessed September 5, 2021).

가장 높은 곳으로 대만을 지목했다.²⁸³⁾ 미국의 공영방송인 NBC 또한 미 국방부가 대만 해협에서 중국과의 무력 충돌에 대한 시뮬레이션을 진행한 결과 미국이 여러 차례 열세를 면치 못했고, 대만이 더욱 어려운 처지에 놓여 있다고 보도하기도 했다.²⁸⁴⁾ 이처럼 대만 해협에서의 무력 충돌을 우려하는 전망들이 여러 권위 있는 채널을 통해 계속 나오고 있는 중이다. 미중 전략경쟁이 갈수록 제로섬 게임의 성격으로 전환되면서 대만의 지정학적 리스크가 부각되고 있는 것이다.

미중 전략경쟁 시대가 가시화되면서 미국은 동아시아에서의 영향력과 패권적 지위 유지를 위해 대만을 더욱 중시하게 되었다. 대만 해협에서 항행의 자유는 기실 남중국해 및 동중국해에서의 미국 국익과도 연결되어 있는 사안이다. 반면에 중국은 체제 정당성의 유지와 ‘중화민족의 위대한 부흥의 실현’이라는 차원에서 대만과의 통일을 당위적 과제로 삼고 있다. 양안 문제 해결을 정치적 유산으로 삼고자 하는 시진핑의 의지도 대만을 두 강대국 대결의 최전선에 세우고 있다. 한편 반도체 공급망은 대만의 전략적 가치를 높임으로써 미국에게 대만의 중요성을 높이는 요인으로 작용하기도 하지만, 그 반대로 중국에게 대만을 더욱 자신의 판도 속에 복속시킬 필요성을 강화시키는 요인으로 작용하기도 한다.

이러한 복합적인 요인들의 영향으로 인해 대만 해협을 둘러싸고 미중 간 갈등이 심화될 경우 한국은 그 대립과 충돌로 인한 지정학적, 지정학적 리스크에 노출될 가능성이 높아졌다. 우리는 이러한

283) “China Could Invade Taiwan In Next Six Years, Top US Admiral Warns,” *The Guardian*, March 10, 2021, <<https://www.theguardian.com/world/2021/mar/10/china-could-invade-taiwan-in-next-six-years-top-us-admiral-warns>> (Accessed September 7, 2021).

284) “China’s Growing Firepower Raises Question: Could U.S. Defend Taiwan?” *NBC News*, March 27, 2021, <<https://www.nbcnews.com/politics/national-security/china-s-growing-firepower-casts-doubt-whether-u-s-could-n1262148>> (Accessed August 7, 2021).

리스크를 분석 및 전망하면서 한반도의 평화뿐만 아니라 동아시아의 평화에 기여할 방안을 찾아야 할 것이다. 평화 지향의 외교, 협력과 상생질서의 구축을 통한 통일 한국의 달성이 한국 외교의 미래상이자 지향점이기 때문이다.²⁸⁵⁾

가. 미중 경쟁과 갈등의 특징

(1) 미국의 대중국 견제를 위한 카드로서 대만 중시

미중 양국은 무역 분야에서의 갈등을 시작으로 기술 분야로의 확산에 이어 전면적인 전략경쟁으로 갈등의 수위를 높여 왔다. 바이든 행정부 역시 집권 이후 트럼프 행정부와 마찬가지로 중국에 대한 대파적인 접근을 지속해 왔다. 다만 트럼프 대통령의 ‘미국 우선주의’ 접근과는 달리 바이든 행정부는 중국 견제를 위한 동맹 간의 협력을 강조하며 반중 연합전선의 구축을 그의 외교정책 이니셔티브로 삼았다.²⁸⁶⁾ 이러한 미국의 전략적 움직임에 대응하기 위해 중국도 러시아 및 이란과의 외교, 경제, 군사 관계를 강화했다. 이와 같은 추세에 대해 전 세계 정부 관료들과 지정학 분석가들은 ‘냉전식 동맹(Cold War-style alliance)’ 혹은 ‘냉전 같은(Cold War-like) 블록’²⁸⁷⁾이라 평가하며 바이든 행정부의 외교 전략에 대해 우려하고 있다.

285) 김기정, “21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로,” 『국가전략』, vol. 11, no. 4 (2005), pp. 149~174.

286) Cheng Li, “Biden’s China strategy: Coalition-driven competition or Cold War-style confrontation?” *Brookings Institute Report*, May 2021, <<https://www.brookings.edu/research/bidens-china-strategy-coalition-driven-competition-or-cold-war-style-confrontation/>> (Accessed December 1, 2021).

287) Stuart Lau and Laurenz Gehrke, “Merkel Sides with Xi on Avoiding Cold War Blocs,” *Politico*, January 26, 2021, <<https://www.politico.eu/article/merkel-sides-with-xi-on-avoiding-cold-war-blocs/>> (Accessed September 7, 2021).

바이든 행정부는 중국과의 관계성을 이른바 ‘3C(협력(cooperation), 경쟁(competition), 대립(confrontation)’으로 규정하고 있다. 안토니 블링컨 국무장관은 중국을 ‘21세기 최대의 지정학적 도전’으로 규정하고, 중국에 대한 접근 방식과 관련하여 “경쟁해야 한다면 경쟁하고, 협력할 수 있다면 협력하며, 적대적이어야 할 때는 적대적으로 대응할 것”이라고 선언했다.²⁸⁸⁾ 트럼프 행정부 말기 중국에 대해 ‘전방위적 디커플링’ 정책이 진행되었으나, 바이든 행정부에 들어와서 미국의 이익에 도움이 되는 분야에서는 중국과 협력하겠다는 여지는 남겨두고 있는 모양새이다. 그러나 바이든 대통령 스스로 ‘강력한 경쟁(stiff competition)’으로 미중관계를 정의함으로써²⁸⁹⁾ 앞으로 미중관계는 장기적으로 경쟁과 대립 사이를 시계추처럼 오가면서 피치 못할 이슈 영역에서만 협력이 이뤄질 가능성이 높다.

국제관계학에서 협력(cooperation)은 기본적으로 모든 행위자에 대한 보상으로 이어질 때 성립하는 개념이다. 반드시 평등한 보상일 필요는 없지만 모든 행위자에게 혜택이 돌아가야 한다. 반면에 경쟁이나 충돌은 기본적으로 ‘다른 행위자가 얻을 수 있는 이득을 줄이거나 그들의 욕구 충족을 저해하기 위해 노력하는 목표 추구 행위’이다.²⁹⁰⁾ 또한 경쟁(competition)이 비용과 편익의 계산 하에서 목적을 달성하려는 행동이라면, 대립(confrontation)은 중단기적으로 비용과 편익에 대한 고려 없이 대응하는 것이며 경쟁관계만을 시야

288) Nick Wadhams, “Blinken Says Only China Can Truly Challenge Global System,” *Bloomberg*, March 3, 2021, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-03/blinken-calls-china-competition-a-key-challenge-for-the-u-s>> (Accessed September 7, 2021).

289) Vivian Salama and Gordon Lubold, “Biden Says He Sees China as ‘Stiff Competition,’” *The Wall Street Journal*, March 25, 2021, <<https://www.wsj.com/livecoverage/biden-press-conference-live-updates-analysis/card/ifirn5yj00bkp0pm2Lzv>> (Accessed September 7, 2021).

290) Helen Milner, “International Theories of Cooperation: Strengths and Weaknesses,” *World Politics*, vol 44, no. 3 (1992), p. 467.

에 두고 행동하는 것이다. 한편 충돌(conflict)은 능력(capability)에 대한 평가를 거치지 않고 통제 불능 상태에 빠져 물리적·군사적 대결로 치닫는 상태를 가리킨다.²⁹¹⁾

현재 미국은 단기적인 이익보다는 장기적인 패권의 유지를 염두에 두고 중국의 잠재적 도전을 선제적으로 저지하는 것에 우선순위를 두고 있는 상태이다. 미국 국내적으로도 반중 정서가 팽배해 있어서 2022년 11월의 중간 선거 등을 고려한다면, 당분간은 중국에 대해 기존 노선으로 돌아가 관여적인(engaging) 스탠스를 취하기는 어려울 것이다.

이처럼 미국이 중국 견제를 위한 반중연합 전선을 구축해 나가는 데 있어서 대만문제는 매우 중요한 전략적 카드로 급부상하고 있다. 왜냐하면 미중관계에 있어서 협력기조가 우세할 때 대만문제를 둘러싼 양국의 갈등은 줄어들었으나, 현재와 같은 전략경쟁이 심화될 경우 미중의 대만을 둘러싼 경쟁과 갈등은 커질 것이기 때문이다.

대만은 지역 항해 및 항공 노선, 글로벌 통신, 인터넷과 네트워크 안보 영역에서 중요한 위치에 있다. 대만은 지정학적으로 동북아뿐만 아니라 동남아로 통하는 세계 공역 상에서 핵심적 위치에 자리하고 있고, 중국의 전략을 관찰하고 해독하는 정보적 강점도 갖고 있다. 크리스 호튼(Chris Horton)은 대만이 지정학적으로나 경제안보적 차원에서 미국에게 매우 중요하며, 만약 대만이 중국의 일부가 되면 중국은 바로 태평양 지역의 슈퍼파워가 될 것이라고 평가했다.²⁹²⁾ 중국이 대만 해협을 장악하면 일본과 한국으로 통행하는 유조선 수송을 억제할 수 있고, 이를 주일미군과 주한미군의 퇴출을 요구하는 카드로

291) Zhang Tuosheng, "Cooperation, Competition Or Confrontation?" *China-US Focus*, February 4, 2020, <<https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/cooperation-competition-or-confrontation>> (Accessed September 10, 2021).

292) Chris Horton, "Taiwan's Status Is A Geopolitical Absurdity," *The Atlantic*, July 8, 2019, <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/07/taiwans-status-geopolitical-absurdity/593371/>> (Accessed December 1, 2021).

사용하여 미국을 아시아에서 퇴출시키는 목표를 이룰 수 있다는 것이다.

니얼 퍼거슨(Niall Ferguson)은 “대만을 얻는 자가 천하를 얻는다.”는 주장을 제기하며, 앞으로 미중 패권경쟁에서 대만이 가장 중요한 갈등 지점이 될 것으로 진단한다.²⁹³⁾ 그는 현재 바이든 행정부가 팬데믹 위기를 극복하는 과제에 집중하고 있고 경제적 여력이 없는 상황이기 때문에 대만 해협에서 긴장이 고조될 때 미국이 물러설 가능성을 우려하면서 미국이 대만을 포기할 경우 인도·태평양 지역에서 미국의 패권은 끝나게 될 것이라고 경고한다. 베트남 전쟁에서의 패배와 달리 미국이 대만을 방기하거나 대만 해협에서 패배할 경우 중국이 패권을 쥐게 될 것으로 인식하고 있는 것이다.²⁹⁴⁾ 퍼거슨의 분석은 비관적인 전망을 통해 미국이 대만을 결코 포기해서는 안 된다는 점을 강조하고자 하는 것으로 보인다. 하지만, 대만을 수호하겠다는 미국의 의지와 상관없이 미국이 대만을 지킬 능력(capability)을 갖고 있는 지에 대해서는 정밀한 검토가 이뤄지지 않았다.

바이든 행정부 집권 직후 미국의 보수 성향 싱크탱크인 랜드 연구소(RAND Corporation)는 전략적 수축론에 기반하여 ‘대만 포기론’을 검토하는 보고서를 내놓은 바 있다.²⁹⁵⁾ 대만 해협에서 중국과의 군사적 충돌이 미국에게 유리하지 않다는 현실주의적 시각과 대만을 포기하는 것이 미국의 패권 유지에 영향을 미치지 못할 것이라는 생각이 반영된 것이다.

293) Niall Ferguson, “A Taiwan Crisis May Mark the End of the American Empire,” *Bloomberg*, March 21, 2021, <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-03-21/niall-ferguson-a-taiwan-crisis-may-end-the-american-empire>> (Accessed December 1, 2021).

294) *Ibid.*

295) Miranda Priebe et al., *Implementing Restraint: Changes in US Regional Security Policies to Operationalize a Realist Grand Strategy of Restraint* (Santa Monica: RAND Corporation, 2021), <https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA739-1.html> (Accessed Month December 1, 2021).

물론 현재까지의 맥락에서 볼 때, 바이든 행정부가 ‘대만 포기론’을 수용할 여지는 크지 않다. 2021년 2월 미국 의회 산하의 미중경제안보 검토위원회 청문회에서는 대만 침공을 저지할 방안이 폭넓게 논의되었다. 2025~2029년경을 중국이 대만을 침공할 가능성이 가장 높고, 동시에 미국이 이를 저지하는 데 실패할 가능성이 가장 높은 시기로 진단했다.²⁹⁶⁾ 동시에 미국이 대만을 레버리지로만 활용하려 한다는 이미지를 상쇄시키고 양안관계가 평화적으로 해결되도록 유도해야 한다는 주장들도 나왔다.

(2) 중국의 대만 압박을 위한 군사력 증강

대만 해협은 미중의 전략적 갈등이 전방위적으로 심화되는 상황에서 미국과 중국이 군사적으로 충돌할 가능성이 가장 높은 발화 지점으로 꼽힌다.²⁹⁷⁾ 중화민국의 국민당 정권이 대만으로 퇴각한 이래, 대만 해협에서는 세 차례 정도의 군사적 위기가 있었는데, 그 중 가장 심각했던 위기는 1995년부터 1996년 사이에 벌어진 위기이다. 대만 최초의 총통 직선제 선거를 앞두고 당시 리덩휘(李登輝) 총통이 ‘하나의 중국’ 정책에 부정적 입장을 취하며 선거 국면을 주도하는 것에 대한 중국 측의 반발이자 경고 차원에서 벌어진 긴장 국면이었다.

296) Thomas H. Shugart III, “Trends, Timelines, and Uncertainty: an Assessment of the State of Cross-Strait Deterrence,” Agenda hearing on Deterring PRC Aggression Toward Taiwan, Panel III: U.S. Policy and Cross-Strait Deterrence (U.S.-China Economic and Security Review, February 18, 2021), <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-02/Thomas_Shugart_Testimony.pdf> (Accessed December 1, 2021).

297) 박철희·정재호·김성한, “미중 전략경쟁과 한국의 선택,” (서울대학교 국제학연구소 Global Strategy Report, no. 2020-02, 2020.5.29.), <[https://ia.snu.ac.kr/uploads/publication/IIA-GSR-02-%EB%AF%B8%EC%A4%91%20%EC%A0%84%EB%9E%B5%EA%B2%BD%EC%9F%81%EA%B3%BC%20%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%9D%98%20%EC%84%A0%ED%83%9D\(200529\)-%EC%B5%9C%EC%A2%85%EB%B3%B8-.pdf](https://ia.snu.ac.kr/uploads/publication/IIA-GSR-02-%EB%AF%B8%EC%A4%91%20%EC%A0%84%EB%9E%B5%EA%B2%BD%EC%9F%81%EA%B3%BC%20%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%9D%98%20%EC%84%A0%ED%83%9D(200529)-%EC%B5%9C%EC%A2%85%EB%B3%B8-.pdf)> (검색일: 2021.12.1.).

대만 해협을 향해 미사일 시험 발사를 함으로써 대만의 총통 선거에 영향을 미치고 대만 여론을 압박하려는 의도에서 비롯되었다. 그러나 미국의 클린턴 행정부가 항공모함 2척을 대만 해협에 전진 배치하면서 중국 측의 도발을 저지했고, 결국 총통이 대만 최초로 직선제 선거에 승리하며 계속 집권하게 되었다. 당시 미국의 항공모함 전단이 대만 해협에 진입하여 대만 해협의 제해권과 제공권을 모두 장악하면서 중국의 인민해방군은 미군에 맞서는 것을 포기했다. 그 좌절의 경험은 중국공산당 지도부에 큰 열패감을 안겨 주었고, 다시는 그 때의 전철을 밟아서는 안 된다는 교훈을 남겼다.

20여 년이 지난 현재 인민해방군의 군사 능력은 천양지차로 발전했다. 미 국방부가 발간한 “2020년 중국 군사력 보고서”(2020 China Military Power Report)에서는 중국이 서태평양의 제1도련선 내에 구축한 반접근·지역거부 전력이 매우 강력하며, 중국의 미사일 능력이 상당히 강화되어 대만 해협에서 미중 간 무력충돌이 일어날 경우 미국에 승산이 없다고까지 분석하고 있다. 중국은 전함 건조 능력과 재래식 탄도·순항미사일 규모, 통합 방공망 구축 등의 분야에서 이미 미국과 동등하거나, 미국의 능력을 추월했다고 평가했다.²⁹⁸⁾ 핵전력이 있어서도 중국이 현재 보유한 핵탄두는 200기 초반대의 수준이지만, 향후 10년 안에 2배가량 늘어날 것이며 미 본토를 위협할 수 있는 지상 기반 대륙간탄도미사일(ICBM) 탄두도 5년 안에 200기까지 늘릴 수 있을 것이라고 전망했다. 또한 인공지능을 비롯한 첨단기술과 경제 분야에서 ‘민군 융합발전’을 지속적으로 추진하고 있다고 분석했다.²⁹⁹⁾

298) U.S. Department of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020," Annual Report to Congress, September 1, 2020, <<https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>> (Accessed December 1, 2021).

299) “미 국방부, 중국 해군 규모 세계 최대,” 『한겨레』, 2020.9.2., <https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/960449.html> (검색일: 2021.12.1.).

대만 국방부가 입법원에 제출한 “2020년도 중공 군사력 보고서”(中共軍力報告書) 인민해방군의 군사능력에 대해 지역적 측면에서 좀 더 세밀하게 분석하고 있다. 중국이 현 단계에서 대만에 무력을 행사하려고 할 경우, 연합작전을 통해 군사위협, 봉쇄작전, 미사일 타격, 상륙 작전 등을 전개할 것으로 전망한다. 또한 중국군이 대만의 방공(防空), 제해(制海), 반격(反制) 작전을 무력화시킬 수 있는 통신교란 역량을 갖추고 있으며, 아울러 대만의 주요 항구와 대외 항로를 봉쇄하고, 미사일 발사를 통해 대만의 지휘체계와 요충지에 타격을 가함으로써 대만의 전투 의지를 와해시킬 계획을 갖고 있는 것으로 분석되고 있다. 그러나 다른 한편으로 중국군은 대만 해협의 지리적 요소, 상륙장비 미비, 후방 보급역량 부족 등 요인으로 인해 대만 본토를 전면적으로 침공할 수 있는 연합작전능력을 완전히 갖추지는 못한 것으로 평가하고 있다.³⁰⁰⁾

(3) 대만의 미국 편승 전략과 중국의 강경 대응

2016년 출범한 민진당 차이잉원 정권은 대만 사회의 반중국 여론을 기반으로 ‘탈중국화’를 지향하고 있었으며, 2017년 트럼프 행정부 출범 이후 미중 전략경쟁이 본격화되자 적극적인 친미정책을 추진하기 시작했다. 2020년 1월 연임에 성공한 차이잉원 총통은 과감한 친미 행보를 이어가고 있다. 작년 12월 여론의 거센 반발에도 성장 촉진제가 함유된 미국산 돼지고기와 30개월 이상 미국 쇠고기의 수입을 허가하는 행정명령을 통과시켰으며, 트럼프 대통령 집권 기간 미국으로부터 총 11차례의 무기 구매가 이뤄졌는데, 2020년 한 해에만 6차례 총 58억 6,000억 달러의 무기체계를 구매했다.³⁰¹⁾ 미중 대립

300) “國防部：共軍資通電作戰具癱瘓我軍能力,” 『自由時報』, 2020.9.1., <<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1396824>> (검색일: 2021.12.1.).

구도 속에서 대만은 산업과 기술 및 국방 등 다양한 분야에서 미국과의 관계를 발전시키고 있는 것이다. 민진당 집권 이후 형성된 양안 관계의 교착상태에서 코로나 팬데믹까지 촉매 작용을 하면서, 현재의 양안관계는 더 이상 개선의 문제라기보다 어떻게 위기관리를 할 것인가의 문제로 그 성격이 바뀌었다.

민진당 집권기에 들어 대만에 대한 중국의 압박 전략은 그 강도가 크게 높아졌다. 압박의 양상은 주로 대만 정부를 겨냥하고 있다. 국제 무대 진출을 봉쇄하거나 대만에 대한 군사행동이 빈번해졌다. 최근 몇 년간 대만의 수교국들로 하여금 대만과 단교를 하게 만들고, 대만이 국제기구와 국제회의에 참여하는 것을 저지하고 있다. 군사적으로는 중국의 군용기와 군함이 대만 해협 주위를 계속 맴돌고 있다. 또한 중국 측 전투기가 대만 서남지역의 방공식별구역을 침범하고 대만 해협의 중간선을 줄기차게 넘나들고 있다. 대만 해협의 중간선을 넘는 것은 대만의 공중 방어에 커다란 부담으로 작용한다.³⁰²⁾ 대만 국방안보연구소의 보고서에 따르면, 중국은 2020년 한 해 동안 대만 방공식별구역을 380차례 침범했다.³⁰³⁾ 전면전이 아니지만 대만에 지속적인 압박감을 주는 행위이다.

301) 장영희, “미중 패권 경쟁 시대의 양안 관계 현황,” 『성균차이나브리프』 제9권 2호 (2021), pp. 40~45.

302) 왕신셴(王信賢), “미중 경쟁 시대 대만의 안보전략과 도전 요인,” (동아시아연구원 EAI 스페셜리포트, 2021.6.17.), <http://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=20562&board=kor_special&keyword_option=&keyword=&more=> (검색일: 2021.12.1.).

303) “國防院分析共機擾台4原因, 北京恐誤判結果,” 『中央社』, 2021.1.2., <<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101020110.aspx>> (검색일: 2021.12.1.).

나. 한반도에 대한 리스크

한반도와 대만 해협은 해양세력과 대륙세력의 단층선(faultline)이다. 미중 간 전략경쟁으로 인한 대만 해협의 위기가 한반도에 미칠 리스크를 검토하기 위해서는, 우선 미국의 인도·태평양전략으로 인한 단층선 간 연루 가능성을 살펴야 한다. 따라서 인도·태평양전략에서 대만 해협이 갖는 전략적 함의를 군사안보 및 기술 경쟁의 차원에서 검토할 필요가 있다.

대만 해협에서 충돌이 발생한다면, 이는 중국과 대만의 관계에만 머무는 문제가 아니기 때문에 미국이 분명 자국의 전략적 이해에 따라 개입할 수밖에 없을 것이다. 미군의 아프가니스탄 철수에 따른 비판 효과로 인해 미국 정부는 물론 미국 민간의 대만 방위에 대한 지지가 더욱 강력해졌다. 또한 일본의 2021년 『방위백서』에서도 ‘대만 정세의 안정’이 일본의 안전보장과 국제사회에 매우 중요해졌다는 것을 처음으로 명기했다. 이러한 이유 때문에 대만 해협에 안보위기가 발생하고 미국과 일본이 개입하게 되면, 그 영향 범위가 남중국해, 동중국해, 심지어 한반도까지 확대될 가능성이 있는 것이다. 동아시아의 화약고에 연쇄반응을 일으켜 동아시아 전역이 전쟁의 혼란 속에 빠질 수 있는 것이다.

대만 해협에서 발생할 리스크를 가늠하기 위해서는 크게 세 가지 요인을 살피는 것이 중요하다. 첫째는 미중 전략경쟁의 양상, 둘째는 중국의 리스크 고려와 정치 일정, 셋째는 대만이 중국이 설정한 레드라인을 넘을 것인지 여부이다.³⁰⁴⁾

첫 번째 요인의 경우, 바이든 대통령 취임 후에도 여전히 트럼프 행정부의 노선인 대중국 경쟁 구도가 이어지고 있지만, 예측 가능성

304) 왕신셴(王信賢), “미중관계와 대만 해협의 위기, 그리고 한반도,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.10.18.) 내용 참조.

이 높은데다 최근 미중 간에 관계 완화의 흐름도 있어 경쟁 외 협력의 여지도 존재하는 상황이다. 두 번째 요인의 경우는, 미국과 일본이 지원하는 상황에서 중국이 아직은 대만을 점령할 확신을 갖고 있지 않는다는 점이다. 게다가 대만이 강력히 반격할 경우 중국의 연해 지역에 상당한 피해를 초래하여 중국 경제에 큰 영향을 미칠 수 있다. 그리고 2022년 하반기에 개최될 예정인 20차 당대회 이전에는 대내외적으로 안정유지에 집중하면서 시진핑의 연임에 좋은 분위기를 조성하는 것이 필요하기 때문에 가까운 시기에 극단적인 상황이 초래되지는 않을 것으로 분석된다. 세 번째 요인과 관련해서는, 중국의 「반국가분열법」 제8조에서는 대만 독립의 선언, 어떠한 방식이든 대만이 중국으로부터 분리되어 나가는 사태를 조성하는 행위, 평화통일의 가능성이 완전히 상실되는 상황의 경우, 중국이 비평화적 수단을 취할 수 있도록 규정하고 있다. 현재 상황에서는 아직 이러한 조건들이 성립되지 않았다. 물론 차이잉원 총통이 최근 쌍십절(雙十節) 연설에서 헌법개정을 언급한 것은 양안관계에 변수로 작용할 수 있다. 전술한 세 요인들을 살펴보면, 가까운 시일 내에 양안 간의 무력 충돌 가능성은 그리 크지 않다. 물론 최근 중국군이 대만의 방공식별구역을 침범하는 사례가 증가하고 있는데, 이로 인한 우발적인 무력 충돌 가능성까지 배제할 수 있는 상황은 아니다.³⁰⁵⁾

305) 대만에서 민진당이 집권한 이후 지난 5년간 양안 간 소통 채널이 막혀 버렸기 때문에 상호 간의 오해로 인해 쉽게 확전을 초래할 수 있다는 우려가 존재한다. 대만 해협에서의 우발적인 전쟁 발발 가능성에 대해서는 Bonny Lin and David Sacks, "How to Prevent an Accidental War Over Taiwan," *Foreign Affairs*, October 12, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/taiwan/2021-10-12/how-prevent-accidental-war-over-taiwan>> (Accessed December 1, 2021) 참조.

(1) 지정학적 리스크

지정학적인 측면에서 군사안보적 리스크를 검토하기 위해서는 미국의 군사안보 전략 변화, 일본과의 협력 진행 상황, 대만이 무기 구매, 인민해방군의 전력 상황에 대한 분석이 이뤄져야 한다.

바이든 행정부가 현재 인권, 민주주의, 남중국해, 동중국해, 대만 문제 등에 있어서 중국을 강하게 압박하고 있지만, 장기적으로 볼 때 미중관계가 ‘경쟁적 상호의존’의 관계성을 띠고 있는 것은 분명하다. 중국위협론과 신냉전 등 담론이 국제사회의 시계를 어지럽히고 있지만 미국이 세계 최대 시장인 중국과의 디커플링을 성공적으로 이행하기는 간단치 않은 문제이다.³⁰⁶⁾ 따라서 대만 문제를 파국적인 충돌로 몰아가는 것은 미국의 국익에 부합하지 않는다. 따라서 미국은 양안관계를 안정화시키고 현상을 유지하는 쪽으로 나갈 가능성이 더 클 것으로 전망된다. 대만 문제에서 바이든 행정부가 전략적 모호성을 계속 유지할 것으로 예상되고, 대만의 독립을 지지하기보다는 ‘하나의 중국’ 정책을 견지할 가능성이 훨씬 더 크다.

감정이나 국민 정서의 영향이 아니라, 국가 이성에 무게를 두고 평가를 한다면, 중국의 지전략적 인내, 대만의 독립에 대한 현실주의적 유보, 하나의 중국 정책에 대한 미국의 모호성 전략이 양안의 안정을 지탱해 주는 세 기둥인데, 최근 이 기둥들이 흔들리고 있다.³⁰⁷⁾ 미국, 중국, 대만의 삼각관계를 고려하면, 중국의 국력이 급격히 상승하면서 권력의 비대칭성이 구조화되고 있다. 중국 공산당, 국민당, 민진당의 작은 삼각관계 측면에서는 민진당이 대만의 집권세력이 되면서 시진핑 체제가 현상을 수정해야 한다는 의식을 갖게 되었다. 중국 입장에서는

306) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

307) Patrick Porter and Michael Mazarr, “Countering China’s Adventurism over Taiwan: A Third Way,” Lowy Institute, May 20, 2021, <<https://www.lowyinstitute.org/publications/countering-china-s-adventurism-over-taiwan-third-way>> (Accessed December 1, 2021).

미중 간 신냉전 구도, 민진당의 집권 상황, 대만 사회의 인구통계학적-정치적 추세 등의 요인이 중국으로 하여금 평화적인 방식으로는 통일을 이루기 어렵다는 의식을 형성하게 만들고 있다.

중국 공산당 창당 100주년을 자축하는 자리에서 시진핑 주석은 “중국을 괴롭히는 외세는 머리가 터져 피를 흘리게 될 것”이라 경고하고, 대만과의 통일이 “역사적 임무”라는 점을 거듭 천명했다.³⁰⁸⁾ 반면, 미국은 2021년 6월 방역 상황이 위기에 빠진 대만에 250만회 분량의 백신을 보냈다. 또한 미국과 대만 간의 무역 및 투자 기본협정 (Trade and Investment Framework Agreements: TIFA) 협상이 5년 만에 재개됐다. 대만과 미국의 관계가 그 어느 때보다 가까워진 모습을 보이고 있다. 사실 대만과 미국의 관계 발전을 낙관할 수만은 없다. 1950년대 대만은 안보를 위해 미국의 보호를 필요로 했고, 대만과 미국의 관계는 복잡성과 불확실성의 도전 속에서 70여년의 관계를 유지해 왔다. 미국이 오랫동안 대만을 보호해 왔지만, 중국의 권력이 강대해지면서 대만은 미국의 보호 의지가 약해지는 것을 두려워하고 있다. 1990년대 후반부터 인민해방군은 혁신과 군사능력 향상을 통해 대만 해협을 넘어서는 전력 투자 능력을 갖게 되었고 미국의 대만 방위를 더욱 어렵게 만들고 있다. 차이잉원 정권은 중국을 자극하지 않는 신중한 대응을 보여주고 있는데, 이는 미국의 이익에도 부합한다. 현재 대만과 미국의 관계가 어느 때 보다 좋지만, 미국 정부의 정책 결정은 기본적으로 미국의 국가이익과 패권의 유지라는 측면에서 양안 문제를 바라본다. 미국이 ‘하나의 중국’ 정책을 유지하는 것과 양안문제의 평화적 해결을 요구하는 것은 모두 미국의 국가이익에 근거한 것이다.³⁰⁹⁾

308) “시진핑 “시진핑 ‘중국 괴롭히면 만리장성에 머리깨져 피볼 것’”, 『한겨레』, 2021.7.1., <<https://www.hani.co.kr/arti/international/china/1001746.html>> (검색일: 2021.12.1.).

309) 卜睿哲, “提升民主效能, 是台灣最重要的防線”, 『遠見』, 2021.08.

대만의 민진당 정권이 미중관계가 악화된 상황을 최대한 활용하여 미국 편승 전략을 통해 집권의 정당성을 확보하려 하고 있지만, 미국이 대만의 독립을 지지하는 것은 아니며 각자의 국익 계산에 따른 것이기 때문에 미국의 이익과 의도를 정확히 이해해야 한다. 이러한 측면을 고려한다면, 한국이 대만 해협 문제에 깊이 개입하는 것은 현명하지 않다.

2021년 5월 18일 미국 상원 군사위원회에서 열린 폴 라캐머라(Paul Joseph LaCamera) 주한미군 사령관의 인사청문회 과정에서 한미동맹은 미일동맹과 같은 ‘글로벌 동맹’으로 성장해야 하며, “주한미군은 역외 우발 사태나 지역적 위협에 대응하는 데 있어서 인도태평양 사령관에 여러 선택지를 제공할 위치에 있으며, 인도태평양 사령부의 우발 상황 및 작전 계획 상에서 주한미군의 능력을 포함시키는 것을 옹호하겠다.”라는 발언을 했다.³¹⁰⁾ 미중 대립 속에서 미국 패권 유지를 위해 한국이 더 큰 군사적 역할을 담당해야 한다는 미국 주류 그룹의 견해를 대변하는 발언으로 해석된다.

주한미군은 미국 군사력의 일부인 동시에 한국의 영토에 주둔하고 있다는 점에서 만약 미중 간 군사적 충돌이 발생할 경우에 한국은 원치 않는 분쟁에 연루될 위험성이 있다. 미국의 필요에 따라 주한미군 전력을 한반도 역외로 전개하는 것을 ‘주한미군의 전략적 유연성’이라고 하는데, 이 문제는 2000년대 중반 노무현 정부 시기 한미 간 중요한 논쟁점이었다. 부시 행정부는 해외주둔미군 재배치 전략의 일환으로 주한미군의 전략적 유연성을 추구하고, 중국과의 무력 충돌 발생 시에는 주한미군의 투입 가능성을 골자로 하는 안이 논의되었다. 당시 논란은 “주한미군은 전략적 유연성의 이행에

310) “주한미군사령관 지명자, 한미동맹 한반도를 넘어선 지역에서 협력할 기회 늘어,” 『한겨레』, 2021.5.19., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/995832.html>> (검색일: 2021.12.1.).

있어서 한국인의 의지에 반하며 동북아 지역 분쟁에 개입되는 일은 없을 것”이라는 정도로 마무리되었지만, 한미 양측 간 해석 차이가 남아 있었다. 당시 노무현 대통령은 “한국 정부가 동의하지 않을 경우 주한미군은 동원될 수 없다.”고 했지만, 부시 행정부는 “주한미군을 어떻게 활용할 것인지는 미국의 주권 사항”이라고 주장하며 대만 해협에의 투입 가능성을 시사했다.³¹¹⁾

또한 미국은 한미동맹 뿐 아니라 한미일 3각 동맹의 틀을 통해 한국의 군사적 역할을 확대하겠다는 생각을 드러냈다. 폴 라캐머라의 인사청문회에 나선 미 상원 의원들은 중국 견제를 위한 한미일 군사 협력 등에 대해 많은 질문을 쏟아냈다. 그리고 미국의 싱크탱크인 CSIS도 『한미동맹을 위한 제언』(*Recommendations for the U.S. - Korea Alliance*)을 통해 “한미동맹의 역할이 더 큰 국제적 기여를 하는 방향으로 진화해야 한다.”라고 주장했다.³¹²⁾

대만 해협에서의 충돌에 대한 주변국의 개입과 관련하여, 일본은 미일 상호신뢰 증진, 지역 내 지위 상승의 추구, 쿼드의 운영, 국내 선거에의 영향 등 자국의 중요한 전략적 이익을 고려할 때, 한국에 비해 더욱 적극적인 태도를 보일 가능성이 높다. 2021년 4월의 미일 공동성명과 5월의 한미 공동성명이 대만 문제에 대해 언급한 내용의 차이를 통해 그 단초를 읽을 수 있다. 일본은 2021년 10월 31일 중의원 선거를 위한 자민당의 정책 공약집을 살펴보면, 대만 해협을 포함한

311) “盧대통령, 주한미군 전략적 유연성 사실상 반대,” 『동아일보』, 2005.3.8., <<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20050308/8167044/1>> (검색일: 2021.12.2.).

312) “韓 전략적 모호성 美 불안케 한다, 우려 쏟아낸 美싱크탱크,” 『중앙일보』, 2021.3.23., <<https://www.joongang.co.kr/article/24018670>> (검색일: 2021.12.2.); John J. Hamre and Joseph S. Nye Jr., “CSIS Commission on the Korean Peninsula: Recommendations for the U.S.-Korea Alliance,” CSIS, March, 2021, <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210322_Hamre_Commission_Korea_1.pdf?qaaOvA9lp989EeInkHNmksNOMDrjelXJ> (Accessed December 1, 2021).

동중국해에서 진행 중인 중국의 군사적 움직임에 매우 심각한 안보 불안을 느끼고 있음을 확인할 수 있다. 자민당은 “중국의 급격한 군비 확대, 중일 간 영토 분쟁이 진행 중인 센카쿠 열도[尖閣列島, 중국명 댜오위다오(釣魚島)]와 대만 주변에서 급속히 활발해진 군사 활동, 힘을 배경으로 한 일방적인 현상 변경 시도, 북한의 핵과 미사일 개발 진전, 최첨단기술을 구사한 전쟁 방식 변화 등으로 인해 안보 환경이 급속하게 변화하고 있다고 평가하고 있다. 따라서 이에 대응하기 위해 일본의 안보 태세를 근본적으로 수정해야 한다는 합의가 조성된 상황이다. 이에 근거하여 자민당의 핵심 공약은 세 가지로 정리된다. 첫째, 일본의 방위 예산을 국내총생산의 2% 수준으로 점차 늘리는 것, 둘째, 적기지 공격능력을 갖추도록 하는 것, 셋째, 일본 외교안보 정책의 큰 틀인 국가안전보장 전략, 방위계획 대강, 자위대가 갖추는 무기체계를 정해 둔 「중기 방위력정비계획」 등을 조속히 개정하는 것 등이다.³¹³⁾

현재 중국 인민해방군 ‘반접근·지역거부’능력은 갈수록 발전하고 있다. 일단 대만 해협에서 군사적 충돌이 발생하면, 괌(Guam)을 포함하여 모두 중국의 타격 범위에 들어가게 된다. 주한미군과 주일미군이 대만 해협의 무력충돌에 개입하게 되면 중국은 일본과 한국도 적대국으로 간주하게 될 것이다. 게다가 북한 요인이 얽히게 되면 문제는 더욱 복잡해진다.

(2) 미국의 전략적 모호성 전환의 가능성

미국 조야에서 대만 문제에 대한 ‘전략적 모호성’ 정책을 둘러싸고 치열한 논쟁이 벌어지고 있다. 미국의 전략적 모호성 정책은 중국과

313) 김윤형, “미중관계와 대만 해협의 위기, 그리고 일본의 대응,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.10.18.) 내용 참조.

대만을 향한 쌍방향의 시그널로 작동해 왔다. 중국이 군사적 위협을 통해 대만이 원치 않는 통일을 추진하려는 것을 저지하고 대만이 공식적이고 법적인 독립으로 나아가려는 움직임도 함께 저지하기 위한 것이다. 미국이 취하는 전략적 모호성은 중국과 대만이 모두 불확실한 상태에 놓이게 함으로써 양측의 극단적 행동을 효과적으로 억제할 수 있지만, 반면에 중국과 대만으로 하여금 최악의 시나리오를 계획할 수밖에 없도록 만드는 측면도 있다. 즉, 중국은 미국이 대만을 방어할 것인지, 한다면 어떻게 방어할 것인지 모르기 때문에 미국이 대만을 열렬히 방어할 것이라는 가정 하에 군사 작전을 세움으로써 중국은 전쟁을 실행하는 초기부터 동아시아의 미군 기지를 타격해야 하는 시나리오를 설정하게 된다. 반면에 대만은 자신의 행동이 중국의 군사적 대응을 불러일으킬 경우 미국의 군사적 지원에 의존할 수 없다는 가정 하에 행동하게 된다. 그래서 중국의 공격을 받을 경우 아프가니스탄 정부군처럼 대만이 바로 항복해 버리는 상황으로 이어질 수 있다. 그래서 최근 미국의 전략가들 사이에서는 이 정책이 미중 전략경쟁 시대에 맞지 않기 때문에 미국이 ‘전략적 명확성’ 정책으로 전환해야 한다고 주장한다. 대만 해협에서 힘이 비대칭적으로 변해서 중국의 군사적 위협이 대만이 독립을 선언할 위협보다 훨씬 커졌기 때문이다.

그러나 미국의 양안관계 전문가인 셸리 리저(Shelley Rigger) 등 학자들은 전략적 명확성 정책에 반대한다.³¹⁴⁾ 우선 중국은 이미 대만에 군사적 압력을 행사하고 있고 직접적인 군사 행동이 아닌 다양한 강압적 옵션들을 갖고 있는데, 예컨대 회색지대 전술 등에 미국은

314) Shelley Rigger, "Testimony for the U.S.-China Economic and Security Review Commission," Agenda hearing on Deterring PRC Aggression Toward Taiwan, Panel III: U.S. Policy and Cross-Strait Deterrence (U.S.-China Economic and Security Review, February 18, 2021), <<https://www.uscc.gov/hearings/deterring-prc-aggression-toward-taiwan>> (Accessed December 1, 2021).

효과적으로 대응하기 매우 어려운 상태에 처해 있다. 그런데 만약 미국이 효과적으로 대응하기 위해 전략적 명확성의 입장을 취한다면 대만을 포함한 지역 및 세계를 위협에 빠뜨리는 방식으로 중국과의 긴장이 고조될 수 있다는 것을 우려한다. 미국이 중국처럼 레드라인을 만든다면, 레드라인을 정의하기가 매우 어렵고 매우 구속적일 수 있다는 것이다. 따라서 모호성 전략을 통해 신중함과 유연성을 유지할 것을 주장한다. 또한 미래 대만 사회의 독립지향적 정치성향이 단념될 것을 확신할 수 없기 때문에 대만 보호에 대한 미국의 무조건적 공약은 대만 국내정치의 세력 균형을 무너뜨릴 수 있고, 미국의 이익에도 부합하지 않을 것이라는 점을 지적한다.

현재 대만 해협에서 힘의 균형이 무너졌다고 평가되고 있기 때문에 미국이 대만을 효과적으로 지원하기 위해서는 미국의 동맹국들과 협력국들이 어떻게 대응할 것인지에 대한 검토가 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다. 2021년 미일 정상회담이나 한미정상회담에서 미국이 일본 및 한국에게 대만 해협 문제를 언급하게 한 것들이 이러한 차원에서 이뤄진 것이다. 미국이 대만을 방어하기 위해서는 역내 국가들의 지지가 결정적이기 때문이다. CSIS의 보니 린(Bonny Lin)은 중국의 대만 공격 시 미국의 동맹과 협력국의 대만 지원 의지에 영향을 미칠 요소들을 다섯 가지로 정리하고 있다.³¹⁵⁾ 첫째, 중국과 대만의 구체적인 행동에서 누가 더 정당성을 잃을 행동을 했는가. 둘째, 동맹과 협력국에 대한 대만의 중요성, 셋째, 중국이 동맹과 협력국에 보복할 가능성과 중국의 국력 상승의 정도, 넷째, 동맹국

315) Bonny Lin, "U.S. Allied and Partner Support for Taiwan: Responses to a Chinese Attack on Taiwan and Potential U.S. Taiwan Policy Change," Agenda hearing on Deterring PRC Aggression Toward Taiwan, Panel III: U.S. Policy and Cross-Strait Deterrence (U.S.-China Economic and Security Review, February 18, 2021), <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-02/Bonny_Lin_Testimony.pdf> (Accessed December 1, 2021).

및 협력국의 미국과의 관계성과 미국이 제공할 수 있는 이익, 다섯째, 동맹 혹은 협력국의 국내, 법률, 외교정책과 군사적 충돌에 개입하는 과정에서의 기타 제약 요인들이다.

이상의 다섯 가지 요인들에 근거하여 평가해 보면 일본과 호주가 미국의 대만 방어에 군사적으로 지원할 가능성이 가장 높는데, 이는 미국이 자국 영토 내의 군사기지에서 작전을 수행할 수 있도록 허용하고 잠재적으로 자국 군대를 전투에 참여시킬 가능성도 높기 때문이다. 인도, 필리핀, 한국, 싱가포르, 태국, 베트남 등은 불확실한 범주에 속한다. 이 그룹은 중립을 지키거나 정보 공유, 제한적인 인도주의적 군사지원을 하려고 할 것이다. 갈등이 확대되면 지역 국가들이 개입될 수 있는데, 중국은 미군 또는 동맹군 기지를 조기에 공격함으로써 미국과 동맹국의 개입을 무력화시키려고 할 것으로 전망되고 있다.

일반적인 언론 보도와 달리, 차이잉원 정권의 중국에 대한 태도는 천수이벤(陳水扁) 정권 시기와 비교하면 사실 급진적이라고 평가하기 어렵다. 차이잉원 정권의 “현상유지 전략”의 기초는 기본적으로 마잉주 정권을 계승한 측면이 있다. 어떤 측면에서는 오히려 중국이 더 현상을 변경하려는 모습을 보이고 있고 내부의 절박성을 내비치고 있다. 시진핑은 정권 내의 매파와 비둘기파를 모두 아우르기 위해 어쩔 수 없이 움직여야 하는 압박에 시달리고 있고 이것이 양안관계의 최대 변수로 작용할 수밖에 없다.³¹⁶⁾ 올해 브루킹스 연구소의 대표적인 대만 전문가 리처드 부시(Richard C. Bush)가 대만 관련 저서를 내며 양안관계의 미래 시나리오를 네 가지로 범주화했다. 그런데 흥미로운 것은 이 네 가지 시나리오에서 대만 독립의 선택지

316) “대만해협 미래는…‘중국내 매파 최대변수,’ ‘미, 중 무리수 예방해야,’” 『한겨레』, 2021.8.30., <<https://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/1009629.html>> (검색일: 2021.12.1.).

는 포함되지 않았다.³¹⁷⁾ 갈수록 치열하게 전개되는 미중 경쟁 국면에서 대만이 중국에게 싸움을 걸지 않아야만 미국이 대만을 보호할 정당성이 생긴다고 생각하기 때문이었을 것이다.

(3) 지경학적 리스크

2008년 금융위기 이후 트럼프의 집권까지 12년 이상의 기간 동안 보여준 미국의 쇠퇴는 중국의 전략적 팽창으로 이어졌다. 중국의 공격적인 접근은 아시아 주변국들로 하여금 어떤 식으로든 미국과 동조하는 새로운 반중 연합을 형성하게 만들 것이다. 그렇게 되면 중국이 미국과의 평화적 공존을 구축하는 것이 더욱 어려워질 것이다. 정치군사 분야의 대립은 디커플링을 가속화하여 포지티브 섬(positive-sum)의 지역 경제를 네거티브 섬의 상태로 변화시킬 수밖에 없다. 아시아 국가들은 중국과의 관계를 통해 경제적 이익을 얻어왔는데, 중국과의 전면적인 단절은 비용, 복잡성, 위험성을 높일 수 있다. 따라서 아시아 국가들은 중국과의 포괄적 디커플링을 강요하는 미국에 저항할 것이고, 민감성이 높은 안보 관련 산업과 첨단기술 산업을 대상으로 하는 제한적 접근을 선호하게 될 것이다.³¹⁸⁾

한국은 과거 세계 시장에서 최종 완제품 조립, 가성비 등으로 경쟁했는데, 지금은 글로벌 가치 사슬의 중요한 일환이 되었다. 반도체 산업의 성공과 전기차 배터리 등 새로운 분야에 대한 투자와 연구개발의 덕을 보고 있다. 21세기 초반 중국이 WTO에 가입하여 전 세계

317) Richard C. Bush, *Difficult Choices: Taiwan's Quest for Security and the Good Life* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2021).

318) Young-Kwan Yoon, "The Shape of Asia's New Cold War," *Project Syndicate*, June 10, 2020, <www.project-syndicate.org/commentary/understanding-the-new-us-china-cold-war-by-yoon-young-kwan-2020-06?barrier=access_paylog> (Accessed March 15, 2021).

투자를 흡수하여 세계의 공장으로서 역할을 했다면, 지금 중국은 단순히 완제품을 생산하는 것이 아니고 중간재를 생산하기 시작했고, 글로벌 가치 사슬의 일환을 이루게 되었다. 이러한 측면에서 한중 경제 관계는 과거의 보완적 관계가 아니라 경쟁적 관계로 넘어간 것으로 평가되고 있다.³¹⁹⁾

한국과 대만, 특히 삼성전자와 TSMC는 프로그래밍 반도체와 하이엔드 메모리 반도체 분야에서 경쟁의 요소도 있지만 협력의 요소도 많은 관계이다. 미중 전략경쟁이 장기화되면 한국은 그 속에서 계속 위협회피 상태를 유지하려 할 것인데, 이러한 한국의 스탠스가 한미 간 신뢰관계에 영향을 미칠 수 있다. 나아가 미국이 주도하는 글로벌 하이테크 산업 사슬의 재편 과정에서 한국의 지위에 영향을 미칠 수 있다. 특히, 인터넷망, 전자통신, 인공지능, 우주공급망 등의 협력에서 소외될 리스크가 있음을 염두에 두어야 한다. 미중 간의 대립이 진정세로 돌아선다면 위협회피 전략은 자연스럽게 한국에게 좋은 선택이 될 것이다.

단기적으로 보면, 대만 해협에서 긴장이 고조되거나 혹은 전쟁이 발발해서 TSMC의 생산 라인 가동이 중단될 경우, 삼성전자는 TSMC의 파운드리 자리를 메울 몇 안 되는 기업이 될 것이다. 주문이 한국으로 이전되는 효과가 발생할 것이고, 글로벌 가치 사슬에서 한국의 지위가 더욱 올라가는 기회가 되기도 할 것이다. 그러나 거시적으로 봤을 때, 선진 제조공정에서의 경쟁을 제외하고 한국과 대만은 반도체 산업의 여러 영역에서 협력관계에 있다. 만약 대만 해협에서 전쟁이 발생할 경우 장기적으로 보면 분쟁의 범위가 확대될

319) 최병일, “미중 기술, 경제패권 경쟁과 한국의 전략적 선택,” (서울대학교 국제학연구소 Global Strategy Report, no. 2021-04, 2021.7.2.), <<https://iia.snu.ac.kr/uploads/publication/9%ED%9A%8C%20%EA%B8%80%EB%A1%9C%EB%B2%8C%20%EC%A0%84%EB%9E%B5%20%EC%84%B8%EB%AF%B8%EB%82%98%20%EB%A6%AC%ED%8F%AC%ED%8A%B8.pdf>> (검색일: 2021.12.1.).

가능성이 큰데, 이는 동아시아 지역 전체에 대한 외국 자본의 투자 심리에 영향을 미쳐 한국 시장에서 외자가 철수하는 리스크가 발생할 수 있다. 또한 금수 조치가 취해질 경우 한국과 일본 모두 에너지 자원의 거의 모두를 해운을 통한 수입에 의존하고 있고 육로는 북한에 막혀 있기 때문에 경제 전반적으로 득보다 실이 커질 것이다.³²⁰⁾

미국은 중국과의 기술패권 경쟁에서 독점적 우위를 유지하기 위해 지경학적 수단을 조직적으로 활용하기 시작했다. 대표적인 사례가 반도체 분야에서 중국의 진입을 차단하고 대만과 한국을 비롯한 친미 국가들로 하여금 중국 견제에 동참하도록 요구하는 것이다. 이는 한국의 경제적 실익을 침해할 소지가 크다. 또한 중국 견제가 더욱 강화되는 추세 속에서 중국이 한국을 향해 지경학적 수단을 활용한 압박이 구사될 개연성도 남아 있다.³²¹⁾

대만 해협에서 무력충돌이 발생할 경우, 에너지 자원 수송을 거의 전적으로 해운을 통한 수입에 의존하고 있는 한국과 일본 양국의 운송비용이 크게 증가할 것이다. 또한 전쟁의 시간이 길어지고 범위가 확대될 경우 해상 운송이 봉쇄되는 현상이 나타날 것이다. 이는 양국 경제에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 동아시아 전체 지역에 대한 외국인 투자 심리에도 영향을 미칠 것이다. 결론적으로 대만 해협에서 충돌이 발생할 경우 한국이 직면하게 될 지경학적 리스크는 갈등의 규모와 기간에 의해 영향을 받을 것인데, 충돌의 범위가 작고 시간이 짧으면 한국에 시장 이전 효과를 가져 오는 기회가 될 수도 있지만, 만약 충돌의 범위가 크고 시간이 길어지면 경제적으로 심각한 타격을 받게 될 것이다.

320) 왕신센(王信賢), “미중관계와 대만 해협의 위기, 그리고 한반도,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.10.18.) 내용 참조.

321) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

다. 한국의 대응 및 평가

한국은 미국이 견인하는 인도·태평양전략에 적극적으로 참여할 경우 한국과 직접적인 연관성이 없는 남중국해와 대만 해협에서 벌어질 수 있는 영토분쟁에 휘말릴 가능성도 고려해야 한다. 한국이 적극적으로 인도·태평양전략에 참여한다면 중국이 사드 배치 때 추진했던 경제보복을 재연할 가능성이 있다. 따라서 중국의 경제 보복에 대한 중장기적인 대책을 수립할 때까지 인도·태평양전략 참여는 신중하게 고려할 필요가 있다는 주장도 존재한다.³²²⁾

미중 경쟁이 치열하게 전개되는 와중이었던 2021년 5월 21일 한미 정상회담의 내용은 몇 가지 중요한 한국의 입장을 시사해 준다. 이 회담을 통해 문재인 정부의 기본 전략은 미중 경쟁 속에서 한미동맹을 강화하고, 중국과의 관계에서는 경제 손실을 최소화하는 것에 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 두 번째로 한미동맹이 미일동맹에 비견할 전방위 동맹으로 성장할 가능성을 보여주고 있다. 세 번째로 한국이 미국의 대중국 압박에 일본이나 다른 국가들처럼 적극적으로 동참하지는 않았지만 미국의 요구를 거절하기 어려운 현실을 시사하고 있다. 그러나 대만 해협 이슈에 대해 한국이 적극적인 역할을 할 개연성은 매우 낮다.

중국 정부는 회담 종료 직후 “내정 간섭을 용납하지 않으며 대만 문제에 대해 언행을 신중히 해야 하고 ‘불장난’을 하지 말라.”라고 경고하고, 한미 공동성명에서 대만 해협 및 남중국해 문제를 언급한 것에 대해 주한 주중대사 싱하이밍(邢海明)을 통해 유감을 표명했지만,³²³⁾ 그 이상의 반응은 보이지 않았다. 한국의 전략적 지위에 대한 고려와 외교적 고립을 피하기 위해 중국이 관련 레토릭에 있어서

322) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

323) “中 ‘대만은 내정, 간섭 용납 못 해’ 韓美에 발끈, 수위는 조절.” 『한국일보』, 2021.5.24., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021052417310004945?did=NA>> (검색일: 2021.12.23.).

톤 다운을 시도한 것으로 진단할 수 있다. 중국의 입장은 사드 배치에 대한 보복 등으로 중국에 대한 한국의 여론이 악화된 것을 고려하여 한국이 중국을 지지하거나 한미동맹을 떠나는 것을 기대할 수 없다는 것을 잘 알고 있다. 다만 한국이 미국의 중국 견제 행동에 가담하지 않기만을 희망하는 정도라고 할 수 있다.

전략적으로 한국은 미국에 더 가깝게 접근하고 있는 상황이다. 그러나 인도·태평양전략과 쿼드 등에 참여하는 방식을 취할지 여부에 대해서는 아직 지켜봐야 할 것이다. 그러나 한국이 경제, 기술, 기후 변화, 첨단기술, 코로나19 방역 등 분야에서 전략적 모호성에서 탈피하여 점점 '동맹 우선 전략'으로 전환하는 추세 속에 있는 것으로 평가된다. 한미 정상회담에서 대만 해협에 대해 언급한 것은 미국을 설득하는 과정에서 입장을 표명한 것으로 추측할 수 있다. 한국의 과거 외교 관행상 미국의 설득 없이 대만 해협 문제를 언급했을 개연성은 매우 낮다. 이러한 측면에서 대만 해협에서 무력 충돌 또는 전쟁이 발생할 경우 한국 정부가 주한미군의 개입을 제한할 여지는 크지 않다.

중국 공산당 지도부가 진정으로 통일을 원한다는 것은 레토릭 상으로 분명하지만, 무엇이 중국 공산당 지도부의 최우선 과제인지는 알 수 있다. 우선 중국이 현재와 가까운 장래에 최우선 과제로 삼을 것은 대만에 대한 무력 통일보다는 대만의 독립 선언을 저지하는 것이다. 그리고 일당 체제 하에서 또 다른 최우선 목표는 공산당 일당 체제를 유지하는 것이다. 그렇다면 체제 유지라는 목표에 착안하여 중국공산당이 대만 문제에 접근하는 방식을 이해할 필요가 있다. 한반도 통일 외교의 장기적 시야에서 생각해 보면, 한국 정부로서는 '하나의 중국' 정책을 계속 견지해야 한다. 이 점은 미국이 대만 문제에 대해 유지하고 있는 모호성 전략과 일치한다. 그러나 대만 해협에서의 군사적 충돌 발발은 주한미군의 전략적 유연성에 따라 한국의 전쟁 연루 가능성이 크고 동아시아 지역의 평화와 발전에 큰 타격을

줄 것이기 때문에 양안의 평화적 갈등 해결과 평화적 방법에 의한 통일을 지지하는 학계, 시민사회의 목소리와 국제적 발신이 필요하다.

대만 해협에서 안보 위기가 발생하고 전쟁이 임박하게 되면 한국은 동아시아의 평화와 안정을 지지하는 선언을 통해 국제적 위상을 높일 수 있다. 전쟁이 발발했을 때 한국이 취할 수 있는 최선의 선택은 전쟁에 개입되지 않도록 하는 것이다. 그러나 대만 해협의 군사적 충돌이 갖는 확장성 때문에 전쟁에 개입되지 않고 중립을 지키는 것이 쉽지 않을 것이다.

가능성이 높지 않지만 만약 대만 해협에서의 전쟁 상황에 연루되면 다음과 같은 점들에 유의해야 할 것이다.³²⁴⁾ 첫째, 대만 해협에서 전쟁이 발생하면 미국은 한국을 돌볼 여유가 없을 것이다. 한국은 우선 본토 방어와 북한의 군사작전 저지를 우선 과제로 삼아야 한다. 남북한이 대리전 양상에 빠지지 않고 한반도에서의 충돌을 방지하기 위해 군사적 상호신뢰 기제를 구축하는 것이 필요하다. 두 번째, 대만 해협 유사시, 한국이 미국의 동맹으로서 기여할 수 있는 최대치는 중국의 보복을 피하기 위해 미군에 대한 군수 보급만 지원하는 것이 가장 냉철한 판단이 될 것이다. 반면에 대만 해협 유사시 한국의 개입 정도와 상관없이 중국 내 한국 기업은 즉각 ‘인질’이 될 것이며, 중국의 민족주의 정서가 고양되면 한국기업과 한국 교민들은 중국인들의 화풀이 대상이 될 수도 있다. 따라서 한중 정부 간 교민의 안전을 지키기 위한 교섭이 이뤄져야 하고 이것이 정부의 중요한 과제가 될 것이다. 셋째, 경제와 산업의 측면에서 보면, 해외의 산업 사슬에 있어서 예방적이고 효율적인 통합이 필요하다. 일단 현지 또는 재중국 기업이 영향을 받게 되면, 해외 생산 체인이 온전하게 운영되기 어렵고 경제적 이익에 타격을 받을 수 있기 때문이다.

324) 왕신셴(王信賢), “미중관계와 대만 해협의 위기, 그리고 한반도,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.10.18.) 내용 참조.

V. 한반도 차원의 미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응



본 장에서는 한반도를 둘러싼 미중 전략경쟁 사례를 발굴하고 그것이 한반도에 초래하는 리스크를 판별하고 이에 대한 한국의 대응을 평가한다. 이를 위해 본 장에서는 북핵문제, 한미동맹, 주한미군 사드배치 등을 사례로 선정한다.

1. 북핵 문제

1990년대 초 소련의 해체와 냉전 종식 이후 미국은 세계 유일의 초강대국으로 단극의(unipolar) 세계질서를 이끌어가고 있었다.³²⁵⁾ 하지만 21세기 들어 중국이 급격하게 부상하고 미국이 상대적으로 쇠퇴함으로써 세계 질서에서 미중의 전략적 경쟁 및 갈등은 심화되어 갔다.³²⁶⁾ 미국은 그동안 경쟁과 협력의 동반자 관점에서 미중관계를 이끌어가고자 했으나 결과는 그렇지 못했으며 트럼프 행정부 이후 미중관계는 갈등과 충돌의 모습으로 특징지어졌다. 더구나 2020년 코로나19 확산 이후 미중 간 전략적 경쟁은 더욱 심화되었으며 그 결과 글로벌 및 동아시아 질서의 불안정성은 가중되었다. 바이든

325) 2010년대 초반까지 논의가 지속된 미국의 단극질서에 관해서는 다음을 참조. G. John Ikenberry, Michael Mastanduno and William C. Wohlforth, eds, *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011); Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry and William C. Wohlforth, "Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment," *International Security*, vol. 37, no. 3 (2012/13).

326) 미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상 관련 초기 논의는 다음을 참조. Martin Jacques, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order* (New York: The Penguin Press, 2009); Robert S. Ross and Zhu Feng, eds, *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 2008); Niall Ferguson, "What 'Chimerica' Hath Wrought," *American Interest*, January/February, 2010, <<https://www.belfercenter.org/publication/what-chimerica-hath-wrought>> (Accessed December 1, 2021); Christopher Layne, "This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana," *International Studies Quarterly* vol. 56 (2012).

행정부 들어서도 현재 미중관계는 정치, 외교, 군사, 경제 분야에서 뿐만 아니라 기술, 규범, 이념 등 다양한 국제적 이슈에서 서로 충돌하고 있다.³²⁷⁾ 글로벌 질서에서 미중관계가 가지는 중요성이 점점 더 커짐에 따라 동아시아 질서에서도 미중 충돌이 가지는 영향력은 훨씬 더 커져 왔다.³²⁸⁾ 특히 미중관계는 그동안 지정학적인 경쟁의 모습을 보여주었으나³²⁹⁾ 트럼프 행정부 이후 이데올로기적 충돌의 모습도 보여주기 시작했다.³³⁰⁾

한반도 역시 미중 전략적 갈등의 질서에서 벗어날 수 없다.³³¹⁾ 특히 북핵문제 등 북한 문제를 둘러싸고 미국과 중국이 한반도에서 벌이는 갈등은 한반도 주변 안보에 엄청난 리스크를 제기하고 있다. 결국 미국과 중국의 전략적 갈등은 북한 문제에 직접적으로나 간접적으로 영향을 미치게 될 가능성이 높다. 직접적으로는 북핵 협상과정에서 미중의 이해관계가 첨예하게 격돌하게 될 것이고, 간접적으로는 미중 간 무역 갈등, 규범 갈등이 한반도 주변 안보환경을 악화시켜 북한 문제 해결에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 2020년대에는 미중 갈등 관련 한반도의 불확실성이 어느 때보다 고조되어 위기 요인과 기회 요인이 교차할 것으로 예상된다. 결국 미중의 전략적 갈등으로 인한

327) The White House, "Interim National Security Strategic Guidance," March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

328) David C. Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia* (New York: Columbia University Press, 2007).

329) Walter Russell Mead, "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers," *Foreign Affairs*, May/June, 2014, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>> (Accessed December 1, 2021).

330) U.S. Department of State, "Secretary Michael R. Pompeo With Maria Bartiromo of Fox News Sunday Morning Futures," August 2, 2020, <<https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-with-maria-bartiromo-of-fox-news-sunday-morning-futures-2/index.html>> (Accessed November 1, 2021).

331) Jihwan Hwang, "The Two Koreas after U.S. Unipolarity: In Search of a New North Korea Policy," *Journal of International and Area Studies*, vol. 20, no. 1 (2013).

파급효과가 연쇄적으로 발생하면서 한반도는 북한 문제 관련 상당한 리스크 요인으로부터 자유롭지 못한 상황이다. 북한 문제에 대해 미중은 어떤 모습을 보이고 있는가? 미중의 전략적 갈등 상황에서 한국은 북한 문제에 대해 어떤 선택을 하고 있으며, 그 선택의 리스크는 무엇인가? 아래에서는 미중의 전략적 갈등이 북핵 및 북한 문제에 미치는 영향과 한국의 대응을 살펴보고 시사점을 찾아본다.

가. 미중 경쟁과 갈등의 특징

(1) 중국과 미국의 의도와 목표

(가) 미국의 의도와 목표

1차 북핵위기 당시 미국 클린턴 행정부의 인식은 냉전기의 봉쇄정책과 억지 전략에 기반하고 있었다. 북한과 같은 불량국가의 경우에도 냉전기의 억지가 작용할 수 있다는 분석이었는데, 북한이 압도적인 핵능력을 보유한 미국에 도발할 수는 없을 것이라는 믿음 때문이었다.³³²⁾ 1994년 10월의 「제네바 합의(Geneva Agreed Framework)」는 이러한 클린턴 행정부의 의도와 목표를 반영하고 있었다. 미국은 북한의 핵개발을 당장 해체하기보다는 동결에 우선순위를 두면서 북한을 억지하려 한 것이었다. 1차 북핵위기가 발발한 1990년대 중반에는 중국이 아직 발전 초기 단계여서 북한 문제를 통해 미국에 경쟁할만한 위치에 있지 않았다. 따라서 중국은 핵 문제에서 북한 측 입장을 두둔하기는 했지만 미중의 본격적인 갈등이 벌어진 것은 아니었으며, 미국 역시 탈냉전기 글로벌 전략의 일환으로 북핵문제를 다루고 있었다.

332) 신성호, “1, 2차 북핵위기와 미국의 대북정책,” 윤영관·신성호 편, 『북핵문제와 한반도 평화정착』 (서울: 한울아카데미, 2008), pp. 165~170.

2000년대 초반 2차 북핵위기에서 미중관계는 1차 위기와는 조금 다른 양상을 보였다. 2001년 발생한 9·11 테러공격은 미국 부시 행정부의 대외정책의 기본방향을 근본적으로 바꾸었고 대북정책 역시 이란, 이라크 등 불량국가에 대한 ‘악의 축’의 관점에서 이루어졌다. 9·11 테러 이후 불량국가들로의 대량살상무기 확산은 테러와 함께 미국 대외전략의 핵심적인 어젠다가 되었기 때문이다.³³³⁾ 이러한 상황에서 중국은 2003년부터 시작된 베이징 6자회담을 통해 어떻게 해서든 미국과 북한을 한 자리에 앉히려는 노력을 하였다. 이러한 과정에서 미국은 북한과 2005년 「9·19 공동성명」, 2007년 「2·13 합의」 및 「10.3 합의」에 이르기도 했다. 미국은 이 과정에서 북한이 약속을 어길 경우 중국이 압력을 가해주기를 기대하기도 했다.

최근 미중의 전략적 갈등은 2020년 코로나19의 확산을 통해 증폭되었지만, 구조적으로는 21세기 초반부터 시작된 것이었다. 미국은 2001년 중국을 WTO에 가입시키며 신자유주의 국제질서 속에 편입시키려 노력했다. 부시 행정부는 중국을 ‘책임있는 이해상관자 (Responsible Stakeholder)’로 칭하며 미국 주도의 자유주의 패권 (liberal hegemony) 하에 편입시키려 시도했으나 실패했다.³³⁴⁾ 오바마 행정부는 ‘아시아 회귀’ 정책과 ‘재균형(Rebalancing)’ 정책을 전개하며 중국을 견제하는 전략을 취했다. 이후 미국은 시진핑 정부가 이전보다 훨씬 더 공세적인 정책을 취하고 있다고 인식하며 중국의 부상에 적극적으로 대응하고 있다.

333) 위의 책, pp. 173~181.

334) “Not Pointing or wagging but beckoning,” *The Economist*, March 18, 2010; <<https://www.economist.com/asia/2010/03/18/not-pointing-or-wagging-but-beckoning>> (Accessed December 1, 2021); “The Dangers of a Rising China,” *The Economist*, December 2, 2010, <<https://www.economist.com/leaders/2010/12/02/the-dangers-of-a-rising-china>> (Accessed December 1, 2021).

미중관계 악화에 따른 미국의 대중국 전략 변화는 북한 문제에서도 비슷하게 드러났다. 바이든 대통령은 선거 캠페인 시절부터 미국의 글로벌 리더십 복원을 통해 미중 갈등의 새로운 세계질서에 대한 대응을 강조했다.³³⁵⁾ 바이든이 보기에 트럼프 행정부의 대외정책은 실패했으며 미국의 국제적 위상은 하락했다.³³⁶⁾ 이러한 글로벌 리더십 약화는 동맹으로부터 미국의 신뢰 약화를 초래하며 대중국 견제에도 악영향을 미치고 있다고 인식했다.

이러한 바이든에게 북한 비핵화 협상 역시 크게 보면 글로벌 리더십 복원과 연계되어 있었다.³³⁷⁾ 바이든은 북핵문제를 국제 비확산 레짐(nonproliferation regime) 강화의 관점에서 미국의 리더십 재건과 연결시킬 것으로 보이는데, 여기에는 바이든이 부통령 시절이던 오바마 행정부가 자랑하는 이란 핵 합의인 「포괄적공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA)」에 대한 정책도 포함된다.³³⁸⁾ 한국 입장에서 북한 핵문제는 한반도 안보 이슈지만, 미국은 글로벌 전략의 관점에서 접근하는 경향이 강하며, 미중관계에서도 이를 활용하려 할 것이다. 클린턴, 오바마 등 민주당 행정부는 전통적으로 국제 비확산 레짐이라는 글로벌 규범을 강조하며 북핵 문제에 대응하였는데, 이러한 글로벌 규범은 중국의 논리와 주장을

335) Joseph R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Policy*, March/April, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>> (Accessed December 1, 2021).

336) Richard Haass, "Present at the Disruption: How Trump Unmade U.S. Foreign Policy," *Foreign Affairs*, September/October, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/present-disruption>> (Accessed December 1, 2021).

337) The White House, "Interim National Security Strategic Guidance," March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed December 1, 2021), pp. 13~14.

338) 김준형 외, 『바이든 행정부의 대외정책과 한반도』 (서울: 민주연구원, 2021), p. 47.

넘어설 여지가 크기 때문이다. 가령, 1994년 북핵위기 당시 클린턴은 「핵확산금지조약(Non-Proliferation Treaty: NPT)」의 무기한 연장을 통한 국제 비확산 레짐 강화를 추진하고 있었다. 또한 오바마는 북한이 2차 핵실험을 감행하던 2009년 ‘핵무기 없는 세계(A World Without Nuclear Weapons)’를 구상하고 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit)를 기획했었다.³³⁹⁾

바이든의 대북 정책 역시 그 자체로 독립적으로 존재하기보다는 미국의 글로벌 전략, 동아시아 전략, 동맹전략 등과 연계되어 추진되고 있다고 판단된다. 이러한 관점에서 트럼프 시대 이후 악화되어 온 미중관계는 북한 문제에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 바이든의 중국 정책이 가치와 접근법에서 트럼프와 차별성을 보일 수 있겠지만, 중국 문제의 심각성에 대한 인식 자체는 트럼프와 크게 다르지 않다. 예를 들면, 시진핑 정부의 공격적인 외교정책과 약탈적인 무역정책은 바이든 역시 비판하고 있어 미국 내의 대중국 강경론과 크게 벗어나 있지 않다.³⁴⁰⁾ 다만 바이든은 트럼프와는 달리 동맹국들과 협력을 통한 맞춤형 대응을 제안하고 광범위한 국제공조를 구축하여 중국을 압박할 것이라고 공언한 바 있다. 중국을 견제해야 한다는 큰 틀에서는 트럼프 행정부와 비슷한 입장을 가지는데, 방법론적인 측면에서는 다자주의적 협력, 글로벌 거버넌스 회복, 동맹관계의 강화 등을 통해 대응하는 방식이다. 이러한 모습은 바이든 행정부가 추진한 G7, 퀴드 등의 회의에서 나온 다양한 공동성명에서 잘

339) The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Barack Obama In Prague As delivered,” April 5, 2009, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>> (Accessed December 1, 2021), 재인용: 김준형 외, 『바이든 행정부의 대외정책과 한반도』, p. 48.

340) The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

나타나고 있다.³⁴¹⁾ 북한 문제에 있어서도 중국을 견제하기 위해 한미일 협력 등 동맹을 강조하고 있다.³⁴²⁾

북한 문제와 관련해서 바이든 행정부는 오바마 행정부와 같이 중국 우선 책임론을 제기할 가능성이 높다. 트럼프와는 달리 바이든은 북한에 대한 중국의 영향력을 높게 보고 있기 때문이다. 이런 이유로 미중이 갈등하는 상황에서는 북한 문제를 다루기가 쉽지 않을 것이다. 미국을 견제하는 과정에 중국이 북한 문제를 활용하려고 할 경우 바이든 행정부 역시 강력한 대응을 할 가능성이 높아 북핵문제에서도 미중 간 갈등이 그대로 노정될 것이다. 따라서 바이든 행정부는 미중 간 갈등구조에서 북핵문제를 분리시켜 중국의 협조를 얻어낼 방안을 고민할 것이다.

(나) 중국의 의도와 목표

1990년대 1차 북핵위기는 북미 양자관계에서 협상이 이루어지면서 중국의 역할은 제한적이었다. 중국은 당시 경제발전 초기에 미중 관계를 고려해서인지 북미관계에 적극적으로 개입하지 않았다. 북미관계에서 북핵문제에 대한 중국의 입장은 상당히 난감한 상황이었기 때문이다. 미국 클린턴 행정부는 당시 중국을 국제사회에 포용하기 위한 정책을 펼치면서 우호적인 미중관계를 형성하고 있었기 때문에 북핵문제를 통해 미중관계를 희생시킬 수는 없었다. 하지만

341) The White House, "Carbis Bay G7 Summit Communique," June 13, 2021, <<https://www.gov.uk/government/publications/carbis-bay-g7-summit-communicue>> (Accessed December 1, 2021); The White House, "Quad Leaders' Joint Statement: 'The Spirit of the Quad'," March 12, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>> (Accessed December 1, 2021).

342) The White House, "Interim National Security Strategic Guidance," March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed December 1, 2021), p. 10, pp. 13~14.

중국은 오랜 동맹인 북한이 처한 상황과 전략적 가치를 무시할 수 없는 입장이었다. 따라서 당시 북핵문제에 대해 중국은 북한의 비핵화를 지지하면서도 대북 무력사용이나 경제제재에는 반대하는 입장을 보였다. 또한 북핵문제에서 당사자 해결 원칙을 강조하며 북미 양자협상 및 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency: IAEA, 이하 IAEA)와의 대화로 해결해야 한다고 주장하였다. 또한 북한이 IAEA의 사찰을 받도록 압박하거나 유엔안보리 대북 결의안 채택에 기권하기도 했다.³⁴³⁾

2차 북핵위기가 시작된 2000년대 초반은 후진타오 정부에서 중국의 부상이 지속적으로 이루어지던 시기였다. 따라서 중국 입장에서는 북핵문제에 대해 대외정책을 어떻게 수립하고 미국과의 관계를 조정할 것인지가 중요한 상황이었다. 중국은 핵문제에 있어서 북한을 도와주거나 영향력을 행사할 수 있는 유일한 국가였다. 이에 따라 중국은 1차 북핵위기와는 달리 2차 북핵위기 초기부터 적극적인 중재자의 역할을 자처했으며, 2003년 시작된 6자회담에서 적극적인 모습을 보였다. 북핵문제는 미중관계를 악화시키고 동북아에서 위기를 야기해 중국의 경제발전에 큰 부담이 될 수 있었기 때문이었다.³⁴⁴⁾ 중국은 6자회담이라는 다자회담의 틀에서 북미 양자협상을 조율함으로써 북한이 핵개발을 저지함과 동시에 북핵문제로 인한 미중 갈등 가능성을 방지하려는 의도를 보여주었다. 중국은 북한과 미국 사이에서 자국의 영향력을 최대화하고 손해는 최소화하려는 의도를 보여준 것이었다.

시진핑 정부는 전임 후진타오 시대와는 달리 미국에 대해 공세적인 정책을 취해 왔다. 특히 미국에 ‘신형대국관계’를 제안하며 아시아·

343) 김홍규, “중국의 북핵외교,” 윤영관·신성호 편, 『북핵문제와 한반도 평화정착』 (서울: 한울아카데미, 2008), pp. 199~218.

344) 위의 책, pp. 218~241.

태평양 지역에서 미국의 영향력 확대를 견제하고 중국의 전략 공간을 넓히려 해 왔다. 이러한 시진핑의 대외정책에서 보면 북한 문제는 동중국해, 남중국해, 대만 이슈와 함께 대미 정책의 핵심적인 부분이 되었다. 특히 트럼프 행정부 시기 미중관계가 급속도로 악화되자 중국은 북한을 적극적으로 활용하며 한반도에서 미국을 견제해 왔다.

특히 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 실패한 이후 북한은 대중국 외교를 강화했는데, 중국은 이를 적극 수용하였다.³⁴⁵⁾ 당시엔 트럼프 행정부에서 미중관계가 악화되고 있던 상황이어서 중국 역시 북중관계 개선에 특별한 노력을 기울였다. 2020년 6월, 북한은 시진핑 주석의 방북 1주년을 공개적으로 기념하며 북중관계의 견고함을 과시했다. 당시 『노동신문』은 논설을 통해 시진핑 방북이 “전통적인 조중 친선 관계를 새 시대 요구에 맞게 승화 발전하고 두 나라 최고영도자 사이에 맺어진 친분관계의 공고성, 조중관계의 특수성을 다시금 과시한 역사적 사변이 됐다.”라고 평가했다.³⁴⁶⁾ 중국의 대중국 외교 강화에 대해 북한은 김정은 위원장과 시진핑 주석 간 ‘두터운 동지적 신뢰와 각별한 친분관계’가 양국 관계의 굳건한 초석이라고 평가했다. 비록 2020년도에는 북중정상회담이 없었지만, 시진핑 주석은 김정은 위원장과 친서 교환을 통해 전략적인 소통을 해왔다. 북한에 따르면, 시진핑 주석은 친서에서 “두 당, 두 나라 사이의 중요 합의를 철저히 이행하고 전략적 의사소통을 강화하며 교류와 협조를 심화시킴으로써 새 시대 중조관계의 끊임없는 전진과 발전을 추동하고 지역의 평화와 발전, 번영에 적극 기여할 용의가 있다고 언급하고 조선로동당 위원장동지께서 조선당과 인민을 령도하여 사회주의건설에서 새로운 성과를 이룩할 것을 축원하였다.”라고 한다.³⁴⁷⁾

345) 황지환, “미중 충돌과 북한의 외교게임,” 『한국정치학회소식』, 제44권 3호 (2020), pp. 20~23.

346) “사회주의 한 길에서 더욱 굳게 다져지는 조중친선,” 『노동신문』, 2020.6.20.

중국의 북중관계 강화는 북한이 중국의 대내외 정책을 적극적으로 지지하게 하는 효과로 나타났다.³⁴⁷⁾ 특히 북한은 홍콩 국가보안법과 관련한 국제적 논란에서 중국의 정책을 신속하게 지지표명함으로써 중국에 대한 국제사회의 비판을 변호하기도 했다. 북한 외무성 대변인은 “홍콩문제는 철저히 중국내정에 속하는 문제로서 그 어떤 나라나 세력도 그에 대해 이러쿵저러쿵할 권리가 없으며 우리는 홍콩의 안정과 사회경제발전에 저해를 주는 외부의 간섭행위를 견결히 반대배격”한다고 비판하고, “홍콩은 중화인민공화국의 주권이 행사되고 헌법이 적용되는 불가분리의 령토”라고 언급하며 “우리는 중국당과 정부가 나라의 주권과 안전, 령토완정을 수호하고 ‘한 나라, 두 제도’정책에 기초한 홍콩의 안정과 번영을 이룩하기 위하여 취하는 조치들을 전적으로 지지”한다고 강조하며 중국 편을 들었다.³⁴⁹⁾ 또한 조선로동당 중앙위원회 국제부 대변인은 미 국무장관 폼페이오의 중국비판 연설에 대해 담화를 발표하여 “폼페이오가 홍콩과 대만 문제, 인권 문제, 무역분쟁 문제와 관련하여 중국에 대해 이러저러한 잡소리를 늘어놓은 것이 처음이 아니지만 간과할 수 없는 것은 사회주의를 령도하는 중국공산당의 령도를 악랄하게 걸고 든 것”이라며, 미국을 비판하고 중국의 입장을 적극 지지했다.³⁵⁰⁾ 이처럼 미중관계가 악화되고 이데올로기적 충돌이 심화되면 중국의 대북 외교는 훨씬 수월해지는 측면이 있는데 북중관계에서 중국이 움직일 수 있는 공간이 훨씬 넓어지기 때문이다.

347) “조선로동당 위원장, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 김정은동지께 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지가 구두친서를 보내어왔다,” 『노동신문』, 2020.5.10.

348) 황지환, “북한의 생존전략과 한반도 평화 구상,” 한반도포럼 편, 『한반도 퇴피우스의 띠 풀기: 북한 비핵화와 평화 구축』 (서울: 늘봄플러스, 2021), pp. 103~105.

349) “조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 대답,” 『노동신문』, 2020.5.30.

350) “조선로동당 중앙위원회 국제부 대변인 담화,” 『노동신문』, 2020.6.4.

물론 2020년 이후 미중 갈등이 악화되면서 중국이 대북정책에서 수혜를 입은 측면이 있다.³⁵¹⁾ 하지만, 최근의 상황이 냉전종식 이후 지난 30년 동안 축적된 북중관계의 구조적 문제를 완전히 해소하기는 어려울 것이다. 북한이 2006년 이후 진행한 수차례의 핵실험에 중국 역시 대북 경제제재를 이행하고 있는 상황에서 국제여론을 신경 쓰지 않을 수 없다. 또한 중국은 미국과의 갈등과는 별도로 국제사회 강대국으로서의 책임성을 가지기 때문에 북한의 불량정권 행동을 그대로 두고 볼 수는 없는 상황이기도 하다. 미중관계가 악화되는 상황에서는 북한 문제가 미국을 견제하는데 중국에게 유용한 것은 사실이지만, 전통적인 북중관계가 일정한 부담으로 남아 있는 것도 분명하다. 중국은 북한을 더 이상 냉전기의 혈맹으로만 인식할 수는 없다. 북한이 중국을 과거와 같은 방식으로 신뢰하고 있지는 않다는 것을 중국 역시 잘 알고 있기도 하다. 흔히 북한에게 중국은 ‘전략적 자산(strategic asset)’이면서 동시에 ‘전략적 부담(strategic burden)’이라고 일컬어진다. 코로나19 확산 이후 북한의 대중국 의존도는 더욱 높아지고 있는데, 중국은 북한을 자국에 더욱 의존시키며 경제적, 전략적으로 관리하고 있는 상황으로 이해된다.³⁵²⁾ 결국 중국은 북한에 대한 영향력을 바탕으로 미중 갈등의 과정 속에서 북한을 미국에 대한 지렛대로 활용하려는 모습을 보인다. 중국은 북한 문제를 한반도뿐만 아니라 미중관계의 관점에서 전략적으로 활용하고자 할 것이다. 이를 통해 중국은 북한을 자기 편에 묶어두면서도 한반도 문제와 관련하여 미국에 대한 영향력을 높이려는 노력을 할 것이다.

351) 황지환, “북한의 생존전략과 한반도 평화 구상,” pp. 105~106.

352) Jihwan Hwang, “How North and South Korea’s Systems Are Leading to Different Coronavirus Outcomes,” *The National Interest*, March 31, 2020, <<https://nationalinterest.org/blog/korea-watch/how-north-and-south-koreas-systems-are-leading-different-coronavirus-outcomes>> (Accessed December 1, 2021).

(2) 미국과 중국의 북핵 정책에 대한 상대방의 대응

(가) 중국의 대북정책에 대한 미국의 대응

1990년대 1차 북핵위기 당시 미국은 북한에 대한 압박에 중국이 장애가 되지 않도록 노력했다. 당시 중국이 북핵문제에 적극적으로 개입하고 있지는 않았기 때문에 미중 간 첨예한 갈등이 벌어지지지는 않았다. 북핵문제는 기본적으로 북한과 미국 및 IAEA 간의 협상으로 진행되었기 때문이었다. 따라서 미국은 중국이 핵문제에서 북한을 직접적으로 압박하지는 않더라도 미국 및 유엔의 대응에 반대하지 않도록 하는데 초점을 두었다. 중국이 북한의 비핵화 자체에는 동의하고 있었기 때문에 유엔 안보리 결의를 통해 대북 압박을 취하는데 중국의 묵시적 동의를 얻어낼 수 있었다.³⁵³⁾

2000년대 초반 2차 북핵위기 당시 미국은 중국의 적극적인 중재자 역할을 수용했다. 2002년 가을 고농축우라늄(HEU) 프로그램에 대한 북미 간 갈등 이후 북한이 NPT를 다시 탈퇴하자 중국은 3자회담을 통해 북미협상을 유도했는데, 미국은 중국의 제안에 따라 북한과의 협상장에 마주하게 되었다. 이어진 6자회담의 과정에서 미중 간 의견차이가 컸지만, 2005년 중국이 중재한 「9.19 공동성명」에 미국이 합의하기도 했다. 국제사회에서 역할이 커지고 있던 중국 후진타오 정부의 북핵 중재자 역할을 미국이 일정부분 받아들인 것이다.³⁵⁴⁾ 특히 부시 대통령은 2006년 4월 후진타오 주석과의 미중정상회담에서 한국전쟁 종전선언과 북미 평화협정의 가능성을 타진하기까지 했다고 알려져 있다.³⁵⁵⁾

353) 김홍규, “중국의 북핵외교,” pp. 199~218.

354) 위의 책, pp. 218~241.

355) Robert B. Zoellick, “Long Division,” *The Wall Street Journal*, February 26, 2007, <<https://www.wsj.com/articles/SB117246049342519050>> (Accessed December 1, 2021).

오바마 행정부 시절 미국의 대북정책으로 알려진 ‘전략적 인내 (strategic patience)’는 중국의 대북 영향력을 활용하고자 하는 의도를 가지고 있었다. 오바마 행정부는 북한체제의 성격이 변하지 않는 한 북핵문제 해결은 쉽지 않기 때문에 북한의 변화를 기다리는 전략을 가지고 있었다. 오바마 행정부는 특히 북한에 대한 중국의 영향력을 높이 평가하면서 중국이 북한의 변화를 압박하면서 북핵문제 해결에 일조하기를 기대하고 있었다.

트럼프 행정부는 2018년 싱가포르 북미정상회담을 통해 북미관계를 개선하려는 시도와 함께 중국에 대한 견제를 시도했다. 북미정상회담에서 나타난 트럼프의 중국관은 결코 긍정적이지 않았다. 기자회견에서 중국의 무역 불공정성을 여러 차례 언급했으며, 미국이 중국에 이용당하고 있다고 주장하기도 했다.³⁵⁶⁾ 북한의 비핵화가 중국에게도 좋은 것이고 중국에도 도움이 된다고 비핵화를 위해 중국과 협력하고는 있지만 충분하지는 않다고 비판했다. 특히 중국과의 무역 협상이 북한 문제에 대한 정책, 특히 북중 국경에서 대북 제재를 이행하는데 영향을 미칠 수 있다며 미중 무역 갈등을 북한 문제와 연계하려는 의도를 보이기도 했다. 실제 트럼프 대통령은 싱가포르 북미정상회담 직후인 2018년 6월 15일 중국 상품에 대해 500억 달러 규모의 25% 관세를 부과한다고 발표하고 대중국 무역 분쟁을 시작했다. 당시 중국은 트럼프가 무역전쟁을 시작했다고 반발했다.³⁵⁷⁾

트럼프 행정부의 사례는 한반도에서 북한 문제를 두고 미국이 중

356) The White House, “Press Conference by President Trump,” June 12, 2018, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/press-conference-president-trump/>> (Accessed December 1, 2021).

357) Mark Thompson, “China: ‘The US has launched a trade war’,” *CNN*, June 15, 2018. <<https://money.cnn.com/2018/06/15/news/economy/china-us-trade-war/>> (Accessed December 1, 2021), 재인용: 황지환, “한반도 평화체제 논의의 귀환: 미국 우선평화 대 병진평화,” 『한국과 국제정치』, vol. 35, no. 1(2019), pp. 82~83.

국을 견제하고 있음을 잘 보여주었다. 싱가포르 북미정상회담 이전에도 북한 문제는 미중관계에서 결코려운 사안이었다. 시진핑 주석이 김정은 위원장과 정상회담을 하며 개입하는 모습을 보이자, 트럼프는 중국의 개입에 불편한 심기를 숨기지 않았다. 시진핑은 집권 이후 김정은과 정상회담을 한 적이 없었는데, 북미정상회담을 앞두고 김정은을 만나 중국의 영향력을 과시한 것이었다. 또한 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 협상 실패하고 비핵화 협상이 난관에 부딪히자 시진핑 주석은 6월 전격적으로 평양을 방문하여 김정은을 후원하고자 했다. 이에 트럼프는 바로 판문점에서 김정은과 회동하면서 중국을 견제하며 반전을 꾀하기도 했다. 트럼프는 북한 문제에 대한 중국의 개입에 미국이 어떻게 대응할 수 있는지 명확히 보여주었다.

북한 문제에 있어서 바이든 행정부의 중국 견제는 트럼프 행정부와 달랐다. 바이든은 동맹 중시 정책을 통해 국제사회와 협력하면서 글로벌 리더십 복원을 위해 노력해 왔는데, 이러한 접근법이 북한 문제에도 적용되어 왔다. 바이든 대통령은 집권 이후 각종 회담에서 “미국이 돌아왔다(America Is Back)”를 외치며 동맹 강화와 글로벌 리더십 회복 의지를 강조해 왔다.³⁵⁸⁾ 물론 바이든 행정부 역시 미국의 국익을 우선하는 것이기 때문에 대중국 견제를 하는 과정에 다른 국가들과 일정한 긴장관계가 발생할 수 있다. 미국의 관점에서 민주주의 가치에 의한 외교 복원, 동맹 복원, 국제사회의 리더십 복원을 강조하기 때문

358) The White House, “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” February 19, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>> (Accessed December 1, 2021); The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad,’” March 12, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>> (Accessed December 1, 2021); The White House, “Carbis Bay G7 Summit Communique,” June 13, 2021, <<https://www.gov.uk/government/publications/carbis-bay-g7-summit-communique>> (Accessed December 1, 2021).

에 동맹국들과 일정한 차이가 있을 수 있다. 하지만 이는 비슷한 가치와 규범을 가진 ‘같은 마음을 가진 국가들(Like-Minded Countries)’과의 사전 조율 및 국제협력의 관점에서 진행될 것으로 언급되었다.³⁵⁹⁾

그 핵심은 동맹정책을 통한 접근이었으며, 북한 문제에 있어서도 중국을 견제하기 위해 한미일 지역 안보협력을 꾸준히 강조해 왔다. 바이든 행정부의 대북 정책은 미국의 글로벌 대중 전략 및 동맹전략과 연계되어 추진되었는데, 북한 문제에 있어서도 한국, 일본, 호주 등 아시아 핵심 동맹국들과의 협력을 강조하고 적극적인 외교를 통해 지역 문제를 해결할 것을 천명해 왔다. 물론 북한 문제에 있어서도 일정부분 미국이 구상하는 비확산레짐 및 민주주의 가치 강화 관점에서 동맹국들과 의견 차이를 보일 수 있지만, 큰 틀에서 한미일 협력구도는 지속되어 왔다. 특히 바이든 행정부 출범 초기부터 긴밀한 공조를 해왔던 한미 양국은 2021년 5월 정상회담을 통해 한미 동맹의 발전 방향과 북핵문제 등에 대한 협력 방안을 논의했다. 한미 정상회담 공동성명은 한반도 안보 이슈뿐만 아니라 전 세계가 직면하고 있는 코로나19와 기후변화, 글로벌 경제협력 등 다양한 국제 현안에서의 공조를 강조했다.³⁶⁰⁾

그 중 우리가 가장 커다란 관심을 둔 내용 중 하나는 바이든 행정부의 대북정책과 한반도 안보 관련 이슈였다. 공동성명에서 한미 정상은 바이든 행정부의 대북정책 검토 이후 한반도 문제에 대한 공동의 조율된 전략을 마련하기로 합의했다. 무엇보다도 한반도의 완전한 비핵화 및 항구적 평화정착이 한미 양국의 공동 목표임을 재확인

359) The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed March 15, 2021).

360) The White House, “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>> (Accessed December 1, 2021).

하고 이 목표를 달성하기 위해 외교와 대화가 필수적임을 강조했다. 북한과의 외교를 추진하면서 2018년 판문점 선언과 싱가포르 북미 공동성명 등 기존의 남북 및 북미 간 합의를 기반으로 하여 연속성을 확보하기로 합의했다. 남북대화와 대북 관여 및 협력에 대해 바이든 대통령이 지지 의사를 표명하였으며, 한미정상 공동기자회견에서는 성 김 대북특별대표 임명이 발표되기도 했다. 바이든 행정부는 대북 정책 검토 내용을 완전히 공개하지는 않았지만, 트럼프의 ‘일괄 타결(grand bargain)’식 정상외교도 아니고 오바마의 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 방식도 아니라고 설명했다. 한반도의 완전한 비핵화를 위해 외교적 노력을 추구하지만 김정은과 대타협을 하지는 않겠다는 의미이다. 바이든 행정부는 자신들의 대북정책을 ‘정교하고 실용적인 접근법(calibrated practical approach)’으로 명명했다. 이 과정에서 북한 문제를 해결함에 있어 한미일 3자 협력의 중요성을 강조하였는데, 한미일이 민주주의 국가로서 공동의 가치를 가지고 있으며 규범에 기초한 질서를 지지하면서 안보와 번영을 함께 지킨다는 점을 언급했다.³⁶¹⁾ 이러한 가치 및 규범 중심의 한미일 3자 협력 강조는 다분히 북한 문제를 다룸에 있어서 다분히 중국을 견제하려는 의도로 해석된다.

이에 따라 바이든 행정부는 북한 문제에 있어 중국과 대타협(grand bargain)을 하기보다는 자체적인 기준을 통해 중국을 견제하며 대응해 왔다. 트럼프 행정부의 정책이 대통령의 개인적인 선호나 정치적 상황에 의해 크게 좌우되었다면,³⁶²⁾ 북한 문제에 있어서 바

361) “We underscore the fundamental importance of U.S.-ROK-Japan trilateral cooperation for addressing the DPRK, protecting our shared security and prosperity, upholding common values, and bolstering the rules-based order.” The White House, “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>> (Accessed December 1, 2021).

이든의 정책은 실무 수준에서 ‘상향식(bottom-up)’으로 더 정교하게 준비되어왔다. 또한, 북핵문제의 어려움을 고려하면 바이든은 단기간 내 북한과의 합의를 기대하지는 않을 것이다. 따라서 바이든 행정부 내에서는 상대적으로 북한 문제를 통해 중국과의 갈등이 증폭될 가능성은 낮다. 다만, 바이든의 대북정책 방향이 오바마의 ‘전략적 인내’를 정책화할 경우 중국 책임론을 강조할 가능성은 남아 있다. 바이든의 외교안보팀은 거의 대부분 오바마 때 일했던 사람들이고 이들의 북한 인식은 크게 달라지지 않았기 때문에 오바마의 정책 기조로 북한을 다룰 것이라는 예상을 하게 된다. ‘전략적 인내’는 북한 체제의 성격상 어떠한 대북정책도 효과가 없기 때문에 미국은 북한 스스로 변할 때까지 인내하면서 기다리는 정책이다. 이 경우 북한의 변화를 위해서는 중국의 책임이 중요하다는 주장을 할 가능성이 높다.

문제는 바이든 시대에는 상황이 달라 ‘전략적 인내’ 정책을 추진할 여유가 많지 않다는 점이다. 북한은 2017년 11월 대륙간탄도미사일(ICBM)급 화성-15형 로켓을 발사하면서 대미 핵 억지력 완성을 선언했다. 이후 열병식에서도 더 개량된 미사일을 공개하기도 했으며, 바이든 행정부 들어서도 여러 차례 탄도미사일을 발사하며 자극한 바 있다.³⁶³⁾ 더구나, IAEA가 8월 27일 이사회와 총회에 제출한 사무총장 명의의 보고서 『북한에서의 핵 안전조치 적용』에 따르면, 북한은 2021년 7월 초 이후 영변 핵시설을 재가동한 것으로 보인다.³⁶⁴⁾ 북미 협상의 교착상태에서 북한은 영변 핵시설 재가동을 통해 위기를 점점

362) John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (New York: Simon and Schuster, 2020).

363) “국방과학원 신형전술유도탄시험발사 진행,” 『노동신문』 2021.3.26.; “박정천비서 철도기동미사일련대의 검열사격훈련 지도,” 『노동신문』, 2021.9.16.

364) IAEA, “Application of Safeguards in the Democratic People’s Republic of Korea: Report by the Director General,” GOV/2021/40-GC(65)/22, August 27, 2021, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gc/gc65-22.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

고조시키려 한 것이다.³⁶⁵⁾ 바이든이 북한 문제를 정책 후순위로 밀어 놓을 수 없는 이유이다. 바이든 외교안보팀은 북한 문제를 재평가하고 정책 재검토를 했는데, 중국의 기대와는 달리 여전히 ‘완전하고, 검증 가능하고, 되돌릴 수 없는 핵폐기(Complete Verifiable Irreversible Denuclearization: CVID)’ 원칙을 유지하고 있는 것으로 보인다.³⁶⁶⁾

(나) 미국의 대북정책에 대한 중국의 대응

1차 북핵위기 당시 중국은 미국의 무력 사용과 경제제재를 경계했다. 중국은 1989년 천안문 사태 이후 겨우 미중관계를 회복하고 있던 상황에서 북핵문제를 두고 미국과 본격적인 갈등구조를 형성할 수는 없었다. 하지만 북중동맹의 관점에서 미국이 유엔을 통해 북한에 대한 경제제재를 부과하려 하거나 직접 군사적 공격을 계획할 때는 단호한 반대입장을 표명하였다. 북미 간의 무력충돌은 동북아에서 중국 자체의 이익에 반하는 상황을 초래하기 때문이었다.

1차와는 달리 2차 북핵위기 때 중국은 미국을 북한과의 협상장에 끌어들이기 위해 노력했다. 중국은 북한과의 양자회담을 꺼리던 미국을 설득하여 3자회담을 개최했으며, 이를 통해 미국이 베이징 6자회담에 참가하여 다자틀 속에서 북한과 직접 협상하도록 중재했다. 또한, 중국은 한반도 비핵화, 안정과 평화 유지, 대화를 통한 문제해결이라는

365) Jihwan Hwang, “Restarting of North Korea’s Yongbyon Nuclear Facility and Its Implications,” *Korea On Point*, September 12, 2021, <<https://koreaponpoint.org/view.php?keyword=Restarting+of+North+Korea%E2%80%99s+Yongbyon+Nuclear+Facility+and+Its+Implications&idx=32>> (Accessed December 1, 2021).

366) “58. We call for the complete denuclearisation of the Korean peninsula and the verifiable and irreversible abandonment of the Democratic People’s Republic of Korea’s (DPRK) unlawful weapons of mass destruction and ballistic missile programmes in accordance with all relevant UN Security Council resolutions. We call on all states to fully implement these resolutions and their associated sanctions.” The White House, “Carbis Bay G7 Summit Communiqué,” June 13, 2021, <<https://www.gov.uk/government/publications/carbis-bay-g7-summit-communicue>> (Accessed December 1, 2021), p. 21.

북핵 3원칙을 제시하면서 미국을 압박하기도 했다. 중국은 북한뿐만 아니라 미국에 대해서도 나름의 영향력을 확대하고 있었던 것이다.

2013년 2월, 북한의 3차 핵실험이 감행된 이후 중국의 대응은 조금 달라진 모습을 보여주게 된다.³⁶⁷⁾ 중국은 비교적 강력한 대북제재라고 평가된 유엔 안보리 결의안(2094호) 채택에 동의했다. 물론 중국은 미국의 핵심적인 대북제재안에 거부 의사를 보였지만, 상당부분의 대북제재안에 반대하지는 않았다. 북한에 대한 영향력을 행사하기 위해 미국이 주도하는 유엔 안보리 대북제재에 중국이 비교적 적극적으로 동참하는 모습을 보여준 것이다. 또한 중국은 국내 부처에 유엔 제재결의를 철저히 집행하도록 지시했으며, 중국은행이 조선무역은행 계좌를 폐쇄하는 등 실제 유엔안보리 제재를 이전보다 성실하게 이행한 것으로 평가되었다. 미국이 주도하여 유엔 북한제재위원회 산하 전문가단이 증원되고 북한에 대한 추가제재 명단 및 보고서가 공개될 때도 중국은 이전과 달리 무산시키거나 거부하지 않았다.

시진핑 주석 또한 북한의 3차 핵실험을 비판하고 북한의 비핵화와 대량살상무기 확산 방지가 한반도 평화와 안정에 필수적이라고 강조했다. 그는 2012년 6월 오바마 대통령과의 미중정상회담에서 김정은 위원장에게 압력을 행사할 뜻을 비치기도 했다.³⁶⁸⁾ 중국의 이러한 모습은 그동안 북한의 핵실험에 대해 적절한 수준의 제재를 주장하면서 미국의 강력한 대북제재 추진에 제동을 걸어왔던 점과 구별되었다. 미국의 대북정책에 대한 중국의 제한적이거나 협조하는 모습은 2016~2017년에 걸쳐 북한이 4~6차 핵실험을 해가는 과정에서 비슷하게 나타났다. 석탄과 철광석 수출제한을 포함하여 북

367) 황지환, “3차 핵실험 이후 중국의 대북제재와 북한의 대응은 어떠한가?” 정덕구·추수룡 편저, 『기रो에 선 북중관계: 중국의 대북한 정책 딜레마』 (서울: 중앙북스, 2013), pp. 199~209.

368) 위의 책, pp. 200~203.

한에 대해 보다 강력한 경제제재를 주도한 미국과 함께 중국은 유엔 안보리 결의 2270호, 2321호, 2375호를 연이어 통과시켰다.

하지만 2018년 김정은이 남북정상회담과 북미정상회담에 참여하고 난 후 중국은 미국의 대북정책을 적극적으로 견제해왔다. 2019년 2월 하노이 북미정상회담의 협상이 실패하고 북미 비핵화 협상이 난관에 부딪히자, 시진핑 주석은 전격적으로 평양을 방문하여 김정은을 지원했다. 김정은 위원장과의 정상회담에서 시진핑 주석은 “중국 당과 정부, 인민은 김정은 위원장 동지가 조선당과 정부, 인민을 령도하여 사회주의 길을 견지하고 새로운 전략적 로선을 실시하며 반도문제의 정치적 해결과정을 추동함으로써 자체발전을 위한 훌륭한 환경을 마련하는 것을 확고부동하게 지지한다.”라고 언급했다.³⁶⁹⁾ 사실 트럼프가 추진한 북미정상회담과 이에 따른 북미관계 개선은 중국에게 반가운 소식은 아니었을 것이다. 중국 역시 북한의 비핵화와 북한 문제 해결을 원했겠지만, 미국의 주도로 북미관계가 변하고 한반도의 역학구도가 바뀐다면 중국의 동북아 전략에 큰 도전요인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 중국은 트럼프 행정부의 대북 정책을 견제하고 미중 간 강대국 경쟁의 관점에서 중국에 유리한 방향으로 이끌어 가려는 노력을 했던 것으로 볼 수 있다.

트럼프 대통령이 김정은 위원장과의 정상회담을 추진해 나가던 2018년 이후 중국은 북중관계 강화를 통해 미국을 견제하면서 북한 문제에 있어서 중국에 유리한 새로운 환경을 만들어 내고자 했다. 특히 하노이 회담 실패로 북미관계가 경색국면으로 돌입하자, 북한은 2019년 12월 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의 결정을 통해 미국에 대한 ‘정면돌파전’을 선언했다.³⁷⁰⁾ 북한은 이 회의에서

369) “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지의 우리 나라 방문을 환영하여 성대한 연회를 마련하시었다.” 『노동신문』, 2019.6.21.

2019년 이후 직면한 안보상황의 엄중성과 북미관계의 위기의식을 인식하며 미국과의 장기적인 대립을 정면돌파하기 위해 자력경쟁할 것을 결정했다. 김정은은 2019년 2월과 6월, 하노이와 판문점에서 트럼프를 만나 대북 경제제재 해제를 위해 노력했으나 성과를 거두지 못했다. 이제 미국에 대한 기대를 거두고 스스로 경제제재를 우회하여 극복하는 방향으로 정책을 선회하겠다는 결정을 내린 것이다. 김정은은 트럼프와 정상회담까지 진행하며 영변 핵시설 포기를 제안했음에도 경제제재가 해제되지 않았음을 확인하고 미국의 대북 적대시 정책이 단기간 내에 변경되지 않을 것임을 분명히 인식하게 된 것이다. 이런 상황에서 중국의 북중관계 강화는 미국에 대한 견제수단으로 자연스러운 정책이었다.

특히 코로나19와 홍콩 국가보안법을 통해 미중 갈등이 심화한 상황에서 중국의 대북한 외교 강화와 북한의 호응은 중국이 인식하는 한반도 정세 변화를 분명하게 보여주고 있었다. 북한 또한 미국에 대한 기대를 거두고 북중관계 강화에 집중하게 되었다. 김정은은 2020년 6월 시진핑 주석의 방북 1주년을 기념하여 시진핑 주석에게 보낸 구두친서에서 “습근평 총서기 동지에게 따뜻한 인사를 보내시고 총서기동지가 중국당과 인민을 령도하여 전대미문의 전염병과의 전쟁에서 확고히 승기를 잡고 전반적 국면을 전략적으로, 전술적으로 관리해 나가고 있는데 대하여 높이 평가하시면서 축하하시였다.”라고 언급했다.³⁷¹⁾ 이는 중국의 대응이 결국 성과를 이루었음을 의미하는 것이었다.

1950년 중국의 한국전쟁 참전 이후 70년 역사의 북중 동맹을 고려할 때 중국의 북한 지지는 일견 당연한 모습이다. 하지만 역사적으

370) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

371) “조선로동당 위원장, 조선민주주의인민공화국 국무위원회 위원장 김정은동지께서 중국공산당 중앙위원회 총서기, 중화인민공화국 주석 습근평동지에게 구두친서를 보내시였다,” 『노동신문』, 2020.5.8.

로 볼 때 북중관계 자체가 안정적이기만 했던 것은 아니었다.³⁷²⁾ 2018년의 사례에서도 미국과 중국 사이에서 김정은이 미묘한 외교를 펼쳤음을 고려하면 중국의 심기가 편하지만은 않았을 것이다. 미국을 견제해야 하는 중국의 관점에서 김정은의 대미 접근은 전통적인 북중 관계의 렌즈로만 볼 수 없었을 것이다. 2018년 북미 사이에서 비핵화 협상 흐름이 고조되자 중국은 이에 상당히 민감하게 반응했으며 북한 역시 이러한 상황을 십분 활용하는 모습을 보여주었기 때문이다. 이러한 이유로 2018년 초 이후 남북, 북미정상회담이 진행되는 동안 시진핑 주석은 김정은 위원장과 다섯 번의 정상회담을 가지게 된 것이다. 특히 2018년 6월 북미정상회담이 개최되기 직전에 시진핑 주석은 김정은 위원장과 두 번째 정상회담을 가졌는데, 이는 아마도 한반도와 관련한 중국의 어젠다와 기조를 북미정상회담에서 북한을 통해 미국에 요구하려는 의도였을 것이다. 전술하였듯이 2019년 2월 하노이 북미정상회담이 실패로 돌아가고 비핵화 협상이 난관에 부딪혔을 때, 시진핑 주석은 6월 전격적으로 평양을 방문하여 미국을 견제하고 김정은을 지원하기도 했다.

중국은 북한이 적대적인 북미관계 속에서 중국을 선택할 수밖에 없는 상황을 알고 있었고, 미중 갈등의 상황에서 이를 적절히 활용했던 것이다. 북중관계 강화는 미국과의 정면돌파전에서 북한에게 필수요건이 되기 때문이다. 미중관계가 악화되고 이데올로기적 충돌이 가속화되면 중국은 한반도에서 북한을 활용하여 대미 견제를 더 수월하게 할 수 있는 측면이 있다. 북중관계의 구조적 문제에도 불구하고 미중 갈등은 북한과 중국 사이를 상당기간 우호적으로 유지하게 할 수 있을 것이다. 미중갈등이 심화되는 상황에서 중국은 북한 문제를 통해 미국을 견제할 수 있는 공간이 훨씬 더 넓어질 것이기 때문이다.

372) 이에 대한 내용은 최명해, 『중국·북한 동맹관계 : 불편한 동거의 역사 서평』 (서울: 오름, 2009) 참고.

나. 한반도에 대한 리스크

글로벌 무대에서 미중 강대국 경쟁이 심화됨에 따라 한반도에서도 미중 간 갈등이 심화될 수 있다. 미중 강대국 경쟁의 글로벌 기조는 한반도에도 지정학적, 이념적·규범적, 전략적인 관점에서 다양한 리스크를 발생시킬 수 있기 때문이다. 또한 북한 관련 리스크는 한반도를 넘어 동아시아 차원의 리스크로 확대될 가능성도 있으며, 반대로 미중 전략적 갈등이 동아시아 무대에서 격화되면서 한반도에 대한 리스크를 심화시킬 가능성도 있다.

(1) 지정학적 리스크

우선 미중 강대국 갈등은 북한 문제와 관련하여 지정학적인 리스크를 발생시킨다. 트럼프 행정부의 출범 이후 미국은 중국을 위협의 근원으로 인식해 왔다. 이후 미중은 강대국 경쟁을 벌이며 한반도에서 지정학적 지형을 크게 변화시켰다. 중국이 경제적, 군사적으로 급격하게 부상해 왔지만, 냉전의 종식 이후 20여 년 동안 미국은 중국을 당면한 안보 위협으로 인식하지는 않았다. 하지만, 트럼프 행정부 이후 새롭게 변화한 글로벌 안보환경을 지적하면서 미국은 중국의 안보 위협과 지정학적 변화를 인식하기 시작했다. 복잡해진 새로운 글로벌 안보환경에서 중국이 자유로운 국제질서에 도전하고 전략경쟁을 하고 있다는 인식이었는데, 트럼프 행정부의 제임스 매티스 전 국방장관은 “전 세계가 또 다시 강대국간 경쟁으로 전 지구적 변화와 불확실성이 증가하는 시대를 맞고 있다.”라고 진단했다.³⁷³⁾

373) U.S. Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis on the National Defense Strategy,” January 19, 2018, <<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/1702965/remarks-by-secretary-mattis-on-national-defense-strategy/>> (Accessed December 1, 2021).

특히 2018년 이후 발간된 “국가안보전략보고서”(National Security Strategy of the United States of America), “국방전략보고서”(National Defense Strategy), “핵태세검토보고서”(Nuclear Posture Review), “인도·태평양전략보고서”(Indo-Pacific Strategy Report) 등 미국의 전략보고서들은 중국과의 강대국 간 전략경쟁이 전 지구적 변화와 불확실성을 증가시키고 있다고 강한 위협인식을 보여주었다.³⁷⁴⁾ 이 보고서들은 테러리즘이 아닌 중국과의 강대국 전략경쟁이 미국 국가안보의 주요한 관심이라고 밝혔다. 또한, 러시아와 함께 중국을 미국의 영향력과 민주주의에 도전하며 권위주의 모델을 전파하는 현상타파(revisionist) 세력으로 규정하며 위협을 강조했다. 또한 미국은 중국을 전략적 경쟁자로 규정하고, 중국이 인도·태평양 지역에서 영향력을 확대함으로써 미국을 위협하고 있다는 점을 우려하기 시작했다. 트럼프 행정부의 인사 중에서는 펜스 부통령이 이러한 대중 전선의 선봉에 나섰었는데, 그는 2018년 10월 허드슨 재단에서 행한 연설에서 매우 강경한 어조로 중국을 비판했었다.³⁷⁵⁾ 그는 모든 전선에 걸친 대중 견제 노선을 본격적으로 시작해야 한다고 주장했다. 특히 무역, 금융, 기술, 에너지, 인권, 사회문화, 정치,

374) Jim Mattis, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” U.S. Department of Defense, January 2018, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>> (Accessed September 15, 2021); U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 2018, <<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>> (Accessed September 15, 2021); U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed September 15, 2021).

375) The Hudson Institute, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” October 4, 2018, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>> (Accessed December 1, 2021).

안보에 이르는 대중 압박과 분쟁을 예고했는데, 이러한 모습은 바이든 행정부에서 약화되기는 커녕 다방면으로 확산되어 갔다.³⁷⁶⁾

최근 들어 미중경쟁의 또 다른 특징은 핵무기 경쟁으로의 회귀였다. 오바마 행정부가 ‘핵무기 없는 세상(a world without nuclear weapons)’을 강조하며 미국의 국방전략에서 핵무기의 역할을 감소시키려 했던 것에 비해, 트럼프 행정부 이후 미국은 핵무기를 현대화하여 국방전략에서의 역할을 강화하려고 노력했다. 2018년의 『핵태세검토보고서』에 따르면³⁷⁷⁾ 중국이 그동안 핵 능력을 강화해 오면서 미국의 가장 당면한 안보위협이 되었기 때문에 미국은 중국의 핵무기에 대응하는 미국의 핵태세 역시 적극적인 방향으로 변경되어야 한다고 주장했다. 이러한 관점에서 트럼프 대통령은 2018년 10월, 러시아와 중국이 「중거리 핵전력 조약(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty: INF)」을 준수하지 않는다고 주장하며, INF 조약 폐기를 선언하기도 했다.³⁷⁸⁾ 트럼프 행정부는 2019년 6월 초 발표한 “인도·태평양전략보고서”에서 중국을 견제하기 위해 한미동맹과 미일동맹 등 동맹국과의 군사협력을 확대할 것을 언급했다.³⁷⁹⁾ 바이든 행정부 역시 인도·태평양전략을 그대로 계승했는데³⁸⁰⁾ 이는 유럽과 아시아를 연결하는 중국의 ‘일대일로’ 정책에 대

376) The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed March 15, 2021).

377) U.S. Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 2018, <<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>> (Accessed September 15, 2021).

378) “트럼프 ‘중거리 핵전력 조약 폐기할 것’…산냉전 촉발 우려,” 『연합뉴스』, 2018.10.21., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181021004051071>> (검색일: 2021.12.1.).

379) U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed September 15, 2021).

해 경제적인 차원뿐만 아니라 군사적 차원에서도 지정학적 견제의 노력을 하면서 대중국 봉쇄전략을 표명한 것으로 이해된다.

이러한 미중관계 악화의 지정학적 리스크는 동아시아 지역에서 중점적으로 발생하고 있기 때문에 역내에서 한반도 문제와 연계되어 커다란 영향을 미칠 가능성이 높다. 미국이 대중국 전략에서 핵 무기의 중요성을 강조하는 모습은 동북아에서도 미중 간 핵경쟁 가능성을 높일 것이다. 이는 북한 비핵화 협상을 어렵게 만들고 오히려 한반도에서 미중 간 핵경쟁을 심화시킬 여지도 있다. 더구나 북한 핵문제가 해결되더라도 한반도에는 여전히 중국 핵전략에 대한 문제가 남는다. 이 경우 한반도의 핵문제는 단순히 북한 핵 문제가 아니라 미중 갈등 속에서 벌어지는 동아시아의 핵경쟁과 위기가 될 수 있기 때문이다. 미중의 전략적 경쟁이 북한 문제와 연계되어 한반도를 넘어선 동아시아 전체에 지정학적 리스크를 발생시킬 가능성이 있는 것이다. 그 과정에서 미국과 중국이 동아시아 국가들을 자국에 우호적으로 끌어들이기 위한 경쟁을 벌일 경우 동아시아 국가 간 갈등 구조가 더욱 확대될 가능성도 배제할 수 없다.

다른 한편, 트럼프의 사례가 잘 보여주듯, 미중갈등 과정에서 미국의 대북정책 변화는 한국에게 새로운 지정학적 리스크를 부과할 수 있다. 이러한 모습은 2018년 북미정상회담 이후 트럼프 대통령의 기자회견에서 대중국 전략이 북미정상회담을 통해 한반도에 어떻게 적용될 수 있는지를 통해 잘 나타났다.³⁸¹⁾ 즉, 트럼프 대통령은 한미연합훈련 중단 문제를 언급하는 과정에서, 주한미군을 철수하고

380) The White House, "Interim National Security Strategic Guidance," March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed March 15, 2021).

381) The White House, "Press Conference by President Trump," June 12, 2018, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/press-conference-president-trump/>> (Accessed December 1, 2021).

싶지만 지금 당장은 아니라고 했으며, 향후 북미 협상이 문제없이 진행된다면 ‘워 게임(War Games)’은 중단하겠다고 선언했다. 트럼프의 이러한 발언은 한미연합훈련의 중단 혹은 축소 가능성을 보여주며 한국안보의 위기 가능성을 시사했던 것이다. 미국이 중국을 견제하는 과정에서 북한 문제를 활용하고 이것이 한국의 안보에 새로운 리스크를 발생시킬 가능성을 보여준 것이다. 북미 간 새로운 관계가 형성되고, 한반도 비핵화와 항구적인 평화체제가 이루어지는 과정은 반드시 주한미군의 주둔과 한미연합훈련에 커다란 영향을 미칠 것이다. 미국이 북한 및 중국과 협상을 하면서 만약 ‘미국 우선주의’ 전략과 대중국 전략에 초점을 두며 양보한다면 한국 안보는 커다란 지정학적 리스크에 직면하게 될 것이다. 트럼프 행정부는 끝났지만, 과거 닉슨, 카터 행정부의 한반도 정책에서 볼 수 있듯이 이처럼 동맹에서 ‘방기(abandonment)’의 리스크는 언제든지 재현될 가능성이 있다.

바이든 행정부 들어서서 일정한 변화는 있었지만, 미중 갈등의 지정학적 리스크가 한반도에서 사라지지는 않았다. 북한 문제와 관련하여 한미정상회담 공동성명에서 발표한 것처럼 “한미상호방위조약에 따른 한국 방어와 한미연합 방위태세에 대한 상호 공약을 재확인”하고 “바이든 대통령은 미국이 가용한 모든 역량을 사용하여 확장억제를 제공한다는 공약을 확인”함으로써 한미협력이 강화되었다.³⁸²⁾ 또한 미사일 지침 종료와 모든 역량을 사용한 확장억지 제공 공약은 바이든 행정부에 들어서도 미국이 한국 방어와 한미연합 방위태세에 대한 안보공약을 지속할 것임을 재확인한 것이다. 이는 북핵문제 등 한반도 정세의 불확실성이 그 어느 때보다 고조될 것으로 예상되는 시기에 한반도의 미중 갈등에 의한 지정학적 리스크를 줄이는데 큰

382) 청와대, “한미 정상 공동성명,” 2021.5.21., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148887708>> (검색일: 2021.12.1.).

도움이 될 수 있다. 하지만 바이든 행정부의 동맹 강화 전략에 대해 중국이 민감하게 반응하면서 한국은 미중 사이에서 또 다른 도전을 받게 되었고 북한 문제는 바이든 시대에도 여전히 어려울 수밖에 없다. 미중의 강대국 갈등은 한반도에서도 지정학적 리스크를 발생시키며 북한 문제에 연결되었다. 전술하였듯이 2018년 북미정상회담을 전후하여 북한 문제와 관련하여 미중이 보인 긴장감과 2019년 하노이 북미 정상회담 실패 이후 미중의 대응이 이를 잘 보여주었다.

(2) 이념적·규범적 리스크

미중 강대국 갈등은 북한 문제와 관련하여 이념적·규범적 리스크를 발생시킬 가능성이 높다.³⁸³⁾ 미중갈등이 최근 이념적 갈등의 모습을 띠며 신냉전의 형성 조짐을 보이고 있기 때문이다. 트럼프 행정부 이후 미중 간의 갈등은 기존의 국력 경쟁과 무역 갈등에 더해 민주주의와 사회주의의 이념적 대결 및 문명적 갈등으로 심화되고 있기 때문이다. 트럼프 행정부 당시 폼페이오 미 국무장관은 닉슨 대통령 도서관에서 행한 연설에서 중국을 미국에 대한 현존하는 위협으로 규정하고 중국의 위협은 공산당의 이념에서 온다고 주장한 바 있다. 미국은 선의로 중국의 개방을 도왔으나, 중국은 오히려 미국을 이용하며 위협하고 있다는 것이다. 폼페이오는 중국이 공산주의 이념에 따라 세계 패권 장악을 추구해 왔다고 비판했다. 폼페이오는 레이건 대통령이 1980년대 소련에 대해 취했던 “신뢰하고 검증하라(Trust and Verify).”가 아니라 “불신하고 검증하라(Distrust and Verify).”의 접근법으로 중국을 상대해야 한다고 주장했다.³⁸⁴⁾

383) 황지환, “북한의 생존전략과 한반도 평화 구상,” pp. 100~106.

384) Michael R. Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future,” U.S. Department of state, July 23, 2020, <<https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html>> (Accessed December 1, 2021).

미국은 중국 공산당이 서구의 사고와 민주주의 가치를 파괴하려는 의도를 가지고 있기 때문에 매우 위협적이라고 인식하는 것이다. 이는 미중 간 갈등이 이제 무역 분쟁과 군사력 갈등을 넘어 1990년대 사무엘 헌팅턴이 ‘문명충돌론(The Clash of Civilizations)’에서 언급했던 서구와 비서구간 문명충돌 프레임으로까지 확대될 가능성을 시사하는 것이었다.³⁸⁵⁾ 폼페이오 국무장관도 미중 간 충돌에 이데올로기적 속성이 깊이 연관되어 있음을 인식하고 있었다. 현재 중국의 행동이 시진핑 주석 개인 차원의 문제가 아니라 공산당의 독트린과 이데올로기적 속성에서 나오는 것이어서 장기적인 대응이 필요하다고 생각한 것이다.³⁸⁶⁾ 트럼프 행정부는 또한 2020년 5월 의회에 제출한 “대중국전략보고서”(United States Strategic Approach to the People’s Republic of China)에서도 중국이 국가이익과 이데올로기를 위해 국제질서의 변경을 추구하고 있다고 비판하며 중국을 견제하기 위해 압박해야 한다고 언급했다.³⁸⁷⁾ 이러한 갈등이 악화될 경우 동아시아 전체에서 이념 경쟁, 규범 경쟁이 심화될 가능성도 있다. 미국은 민주주의, 시장경제, 인권 등의 가치를 확산시키려 노력하는데 반해, 중국은 사회주의 경제발전 모델, 권위주의 국내정치 모델을 통해 역내 국가들을 자기편으로 끌어들이려 경쟁할 것이다.

385) Samuel P. Huntington, “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, May/June, 1993, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1993-06-01/clash-civilizations>> (Accessed December 1, 2021).

386) Michael R. Pompeo, “Interview with Maria Bartiromo of Fox News Sunday Morning Futures,” May 31, 2020, <<https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-with-maria-bartiromo-of-fox-news-sunday-morning-futures/index.html>> (Accessed December 1, 2021).

387) The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May 20, 2020, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

미중 갈등의 이념적·규범적 리스크는 비단 트럼프 행정부에서만 나타난 것이 아니라 바이든 행정부에서 지속적으로 확대되어 왔다. 바이든 대통령은 선거 캠페인 기간에도 민주주의, 인권, 시장경제, 자유무역, 다자주의 등 규범적 가치에 기반하여 대외정책을 운용할 것이라는 기초를 보여주었다.³⁸⁸⁾ 바이든의 가치 및 규범 강조는 출범 초기 발표된 「국가안보전략 잠정지침」에서도 잘 나타났다.³⁸⁹⁾ 이는 북한 문제에도 크게 영향을 미칠 것으로 보이는데, 특히 민주주의와 인권 가치 등을 강조하면서 향후 북한과 상당한 마찰을 보일 것으로 예상된다. 북한 문제에도 이념과 가치 및 규범이 기준으로 적용될 가능성이 높아진 것이다. 특히 이러한 리스크는 바이든 행정부의 북한 인권 정책에서 심화될 것으로 보인다. 트럼프가 북핵문제에만 집중했던 것과는 달리 바이든은 북한 문제에서도 핵 뿐 아니라 인권, 민주주의 등 다양한 이슈로 어젠다를 확대하려 할 것이다. 바이든은 트럼프 행정부의 대외정책에서 민주주의와 인권 문제가 소홀히 다루어졌음을 비판하면서 독재자들의 인권 침해에 대응할 것이며, 인권 문제를 보편적 가치(universal values)의 방어와 고양이라는 측면에서 다룰 것이라고 강조한 바 있다. 따라서 바이든과 민주당의 인권 가치와 기초는 대북정책에도 그대로 적용될 수 있다.

이러한 관점에서 바이든 대통령은 2019년 10월 스웨덴 스톡홀름에서 열린 북미 간 실무회담이 결렬된 이후 북한 인권에 대한 트럼프 행정부의 정책을 비판함과 동시에 과거 자신이 추진했던 정책을 소

388) Joseph R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Policy*, March/April, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>> (Accessed December 1, 2021).

389) The White House, "Interim National Security Strategic Guidance," March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

개했다. 그는 “15년 전, 나는 북한 인권법이 통과되는 것을 돕기 위해 노력했다. 평양에 있는 잔혹한 정권에 우리는 우리의 가치를 명백히 보여줬다. 하지만 트럼프는 북한의 독재자를 위해 변명을 하고 있고 대북인권특사를 임명하는 것을 거부하고 있다. 수치스러운 일이다.” 라고 언급했다.³⁹⁰⁾ 민주당 상원의원 시절이던 2004년 바이든은 부시 행정부의 북한인권법안에 찬성표를 던졌었다. 또한 트럼프 대통령이 김정은 위원장과 세 차례 정상회담을 하면서 북한 인권 문제를 전혀 다루지 않았다는 점을 비판하기도 했다. 바이든이 부통령이었던 오바마 행정부는 유엔 인권이사회, 총회, 안보리 등에서 북한 인권 관련 조치를 여러 번 취했다. 바이든은 집권 이후 기회가 있을 때마다 북한 인권 문제를 강조해 왔기 때문에³⁹¹⁾ 향후 이념적·규범적 기준을 강조하는 과정에서 북한 인권 문제는 한반도에 새로운 리스크를 만들어 낼 가능성이 높다. 인권 문제로 인한 북미 간 갈등은 비핵화 협상을 더욱 어렵게 만들 것이다.

(3) 전략적 리스크

미중 간 강대국 갈등으로 인해 한국의 대북정책과 관련한 전략적 리스크가 발생할 수 있다. 특히 북한 문제와 관련하여 한미동맹과 남북관계의 조화 문제가 제기될 수 있다. 남북관계에서는 한국 정부의 역할이 핵심적이겠지만 미중 갈등 상황에서 미국의 영향력 역시 남북관계에 매우 커다란 변수가 될 것이다. 가령, 트럼프 행정부는

390) Joe Biden in Twitter, October 19, 2019, <<https://twitter.com/joebiden/status/1185337261409427463?lang=ko>> (Accessed December 1, 2021).

391) The White House, “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2021; <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>> (Accessed December 1, 2021); The White House, “Carbis Bay G7 Summit Communique,” June 13, 2021, <<https://www.gov.uk/government/publications/carbis-bay-g7-summit-communicue>> (Accessed December 1, 2021).

역사상 최초의 북미정상회담에 참여했음에도 불구하고 대북 제재를 강력하게 유지했으며, 이에 따라 한국 정부는 남북관계를 조심스럽게 다룰 수밖에 없었다.³⁹²⁾ 북핵 협상이 진전되지 않는다면 바이든 행정부에서도 당분간 대북 제재가 축소될 여지는 거의 없다.³⁹³⁾ 이 경우 한국 정부 역시 남북관계 개선을 추진하기에는 어려움이 크다. 미중 갈등 상황은 이러한 한국 정부의 딜레마를 더욱 어렵게 만든다. 미중 갈등이 심화되는 상황에서 북중관계가 강화됨에 따라 남북관계에서도 미국의 영향력 확대를 의미할 수 있기 때문이다.

따라서 2019년 2월 하노이 북미정상회담의 실패 이후 미중관계와 북중관계의 변화를 고려할 때 북한 비핵화 협상의 성과를 내면서 남북관계를 발전시키기는 쉽지 않은 상황이 지속되었다. 북한은 북미정상회담에서 핵심적인 대북 경제제재 해제를 위해 노력했으나 결과적으로 트럼프 행정부의 동의를 이끌어내지 못했다. 이후 북한은 2019년 말 조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 미국에 대해 정면돌파전을 선언한 바 있다.³⁹⁴⁾ 이러한 상황에서 미중 갈등이 심화되면 북한 문제에서도 미국과 중국의 갈등이 불거질 수밖에 없다. 남북관계가 진전되고 한국 정부가 대북정책을 본격화하기 위해서는 무엇보다도 한반도의 대내외 환경이 호전되어야 한다. 대외적으로는 미중관계가 개선되어야 하고, 북미관계 개선이 있어야 할 것이다. 그렇지 않은 상황에서는 한미와 북중의 대립구도가 확대되면서 한국의 전략적 딜레마가 커질 수밖에 없다.

392) 김준형 외, 『바이든 행정부의 대외정책과 한반도』 (서울: 민주연구원, 2021), p. 71.

393) 위의 글, p. 71.

394) “조선로동당 중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에 관한 보도,” 『조선중앙통신』, 2020.1.1.

다. 한국의 대응 및 평가

(1) 한국의 대응

(가) 남북관계 중심 정책: 한반도 문제의 한반도화와 미중의 동시 견제

북한 문제에 대한 미중의 갈등에 대해 한국 정부가 취한 정책 중 하나는 남북관계 중심의 정책을 펼침으로써 한반도 문제의 한반도화를 꾀하고 미중의 영향력을 동시에 견제한 것이었다. 이는 주로 김대중, 노무현 대통령의 진보정부에서 주로 추진되었다. 당시 한국 정부는 북한 문제에서 미국 및 중국과 협조하는 모습을 보이면서도 그 초점은 독자적인 대북정책과 남북관계 운영에 두고 미중의 영향력을 동시에 견제하는 모습을 보여 주었다. 이러한 정책은 남북한 관계에서 경제·사회·문화 분야의 협력을 통해 정치·외교·군사 분야 등에서도 협력을 유도하는 ‘확산효과(spill-over)’를 꾀하겠다는 이른바 기능주의(functionalism) 접근법에 기초하고 있었다.³⁹⁵⁾

남북관계에서 특정 부문에서 기능주의 접근법이 효과를 발휘할 수 있다면 협력을 확산시켜 다른 부문에서도 협력을 진전시키면서 미중 갈등 상황에서도 북핵 및 북한 문제에 독자적으로 대응할 수 있기 때문이었다. 이는 미국과 중국이라는 강대국이 한반도에 미치는 영향력을 견제하면서 한반도 문제의 한반도화를 추진하고자 함이었다. 이러한 과정에서 2000년 남북정상회담은 클린턴 행정부의 대북정책을 변화시키려 했으며, 2007년 남북정상회담은 북핵문제 해결을 위한 베이징 6자회담과 동시에 진행되었다. 남북한이 합의를 통해 주도적으로 한반도 문제를 풀어간다면 강대국 사이의 진영 간 갈등으로 인한 미국과 중국의 명시적 반대를 극복할 수 있을 것이

395) 황지환, “진보 대 보수의 대북정책, 20년 이후,” 『통일정책연구』, 제26권 1호 (2017), pp. 31~32.

라는 기대가 있었다. 한반도에 대한 미국과 중국이라는 강대국의 이해관계를 남북관계 개선을 통해 변화시켜 나갈 수 있을 것이라고 생각했기 때문이다. 2000년 남북정상회담의 「6.15 공동선언」 1항에 언급된 것처럼 남과 북이 ‘우리 민족끼리’의 정신에 따라 자주적으로 문제를 해결해 나가고자 한 것이었다.

실제 남북관계 중심 정책은 당시 남북한 관계를 개선시킴으로써 북한의 협력을 일정부분 유도하고 미중의 영향력을 배제한 측면이 있었다. 한반도에서 긴장완화 효과를 통해 미중이 개입할 여지를 줄여 주었고 북미관계 개선에도 일부 긍정적인 영향을 주었기 때문이다.

(나) 한미동맹 중심 정책: 중국에 대한 견제

반면 이명박, 박근혜의 보수정부는 북한 문제에 대한 미중의 갈등 과정에서 한미동맹 중심의 정책을 펼침으로써 중국의 영향력을 견제하고자 했다. 이들 보수정부는 진보정부의 대북정책이 남북관계에 초점을 둠으로써 북한에 대한 ‘퍼주기 정책’으로 변질되었다고 비판했다. 특히 북핵문제를 다룸에 있어 진보정부의 정책은 한미동맹을 소홀히 하고 중국의 입장에 경사되는 모습을 보여주었다고 설명했다. 보수정부는 북한의 변화나 핵포기 의지에 대해 부정적이었으며 북한의 핵 실험이나 도발행위에 강력하게 대응해야 한다고 주장했다. 우리의 선택은 한미동맹을 중심으로 강압외교와 경제제재를 통해 북한을 압박함으로써 북한의 의지를 꺾고 도발을 억지해야 한다는 논리이다. 특히 북한의 핵 프로그램을 두둔하면서 대북 압박을 저지하는 중국의 논리에 미국과 함께 단호하게 해야 대응해야 한다고 주장했다.³⁹⁶⁾

이에 따라 이명박 정부가 추진한 ‘비핵·개방·3000’이나 ‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’ 정책은 한미동맹을 중심으로 북한을 압박하

396) 위의 글, pp. 32~35.

여 우선적으로 비핵화를 달성하겠다는 전략이었다. 이명박 정부의 정책은 진보정부의 정책과는 달리 가장 중요한 북핵문제부터 해결하여 다른 부분으로 합의를 확산시키겠다는 전략을 가지고 있었다. 이를 위해 한미동맹 강화와 대북 압박이 중요한 요소였다. 박근혜 정부의 대북정책인 ‘한반도 신뢰프로세스’ 역시 한미동맹을 중점에 두고 설계된 것이었다. 특히 ‘한반도 신뢰프로세스’는 북한 문제에서 국제사회와의 협력을 강조했는데 미중갈등 과정에서 주로 한미동맹 위주로 진행되었다.

(다) 균형전략: 미중에 대한 동시 설득

북한 문제에서 나타나는 미중의 전략적 갈등에 대해 한국 정부의 정책은 남북관계나 한미동맹 중심 정책 이외에도 다양한 모습을 띌 수 있다. 특히 한국은 미국과 중국이라는 두 강대국 중에서 어느 한 쪽의 영향력을 배제하려고 노력하는 한편, 두 강대국을 동시에 설득함으로써 한국의 독자적인 균형정책을 펼칠 수 있다.

글로벌 리더십 회복을 기치로 내걸고 출범한 바이든 행정부는 대북정책에서도 동맹 및 파트너국가들과의 공조를 통해 자국의 리더십을 발휘하고자 할 것이다. 바이든은 트럼프보다 훨씬 더 세밀하게 준비하여 북한을 압박하겠지만 북핵문제가 가진 구조적 어려움 때문에 북한과 완전한 합의를 이룰 가능성은 낮다. 북핵 협상이 재개되지 않는다면 바이든의 대북정책은 오바마의 ‘전략적 인내’를 반복할 수밖에 없다. 바이든에게 북한의 전략적 우선순위가 높지 않아 현상이 유지되는 상황에서 적극적인 정책을 펼칠 가능성이 낮기 때문이다. 하지만, 북핵문제는 더 이상 과거와 같이 ‘전략적 인내’가 유지될 수 있는 상황이 아니기 때문에 한국 정부는 북한 문제 해결을 위해 미국의 전향적인 조치를 설득할 필요가 있다.³⁹⁷⁾ 하노이 북미정상회담에서

실패했지만 어떠한 이유에서든 북미 협상이 재개되는 경우에 미국 내에서도 활발하게 논의되었던 ‘잠정협정(interim agreement)’이나 ‘스몰딜(small deal)’을 추진함으로써 미국과 중국의 협상안을 동시에 수용하는 방안을 고려할 수 있다.³⁹⁷⁾ 잠정협정은 북한에게 핵 프로그램 공개, 국제 감시 하에 농축 및 재처리시설 동결, 일부 장거리 미사일 제거 등을 요구하고 북한이 원하는 부분적 경제제재 완화를 교환하는 중간단계 합의가 될 수 있다.³⁹⁸⁾ 이란 핵 합의 모델 자체를 북한 핵 협상에 적용하는 것은 적절하지 않겠지만, 이란 핵 협상처럼 미중을 포함한 다자협의체에서 서로 간의 이견을 좁혀가는 방법을 시도할 수 있다. 바이든이나 시진핑의 대북 인식을 고려할 때 비핵화 협상의 합의 가능성이 높지는 않다. 하지만 미중 모두 북핵 외교 자체를 기피하는 것은 아니므로 협상안을 결합하려는 노력을 시도해 볼 수 있다. 미국이 요구하는 ‘완전한 비핵화’와 중국이 제안하는 ‘쌍궤병행’의 방안은 단계적 합의와 동시행동의 원칙을 통해 잠정협정의 범위 내에서 ‘선후관계’를 조정할 수 있을 것이다. 이러한 합의가 가능하다면 북핵 협상의 진전이 기대될 수 있다. 이는 미국과 중국의 완

397) Jihwan Hwang, “Joe Biden Should Go Beyond Obama’s ‘Strategic Patience’ on North Korea,” *The National Interest*, August 19, 2020, <<https://nationalinterest.org/blog/korea-watch/joe-biden-should-go-beyond-obama%E2%80%99s-strategic-patience-north-korea-167272>> (Accessed December 1, 2021).

398) Victor Cha, “Engaging North Korea Anew: A Bold Political Strategy Should Accompany Nuclear Negotiations,” *Foreign Affairs*, November 17, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2020-11-17/engaging-north-korea-anew>> (Accessed December 1, 2021); Michael O’Hanlon, “Why America Should Strike an Interim deal with North Korea,” Brookings Institution, January 2, 2020, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/01/02/why-america-should-strike-an-interim-deal-with-north-korea/>> (Accessed December 1, 2021); Robert Einhorn, “US-DPRK Negotiations: Time to Pivot to an Interim Agreement,” *38North*, August 2, 2019, <<https://www.38north.org/reports/2019/08/reinhorn080219/>> (Accessed December 1, 2021).

399) 김준형 외, 『바이든 행정부의 대외정책과 한반도』, p. 74.

고한 조건들 속에서 한국 정부가 균형점을 찾으려는 노력이다.

북한 인권 문제에 대해서도 미중 사이에서 균형적으로 접근할 필요가 있다. 특히 향후 바이든 행정부가 유엔 인권이사회나 유엔 총회 등에서 북한 인권 문제에 대한 다양한 조치를 취하고 국제사회의 여론을 환기시키려는 노력을 자주 시도할 수 있다는 점에서 이와 관련된 한미 간 긴밀한 소통과 조율이 필요하다. 한국의 경우 대북 인도적 지원 문제를 통한 북한 인권증진 노력에 대해 미국과의 협력방안을 고려할 수 있는데, 인도적 지원 문제는 미국 민주당의 정강정책에도 지원 원칙을 언급한 부분이다.⁴⁰⁰⁾

한국 정부는 북한 주민들의 삶의 질 향상을 목표로 하여 북한 인권 문제를 강조하는 것도 가능하다. 이러한 모습은 중국의 북한 인권 전략과도 맥이 닿아 있다.⁴⁰¹⁾ 쉽지는 않겠지만 이를 통해 북한 인권 문제를 미국 및 중국과 동시에 협의할 수도 있고, 남북관계 진전을 위한 대북 관여전략의 계기를 만드는데 도움이 될 수도 있다.⁴⁰²⁾ 북한 인권 문제를 외면만 할 수는 없으며, 바이든 행정부 역시 이를 도외시하지는 않을 것이다. 반면 중국은 북한 인권 문제 제기 자체에 대해 비판할 수 있다. 북한 인권에 대해 미국 및 중국과 일정부분 사전조율하고 협력할 협상안을 마련하는 것이 필요하다.

(라) 헤징: 미중갈등과 북한 문제의 분리

미중관계가 악화되어 북한 문제에 영향을 미치게 되면 한국으로서는 큰 부담이 될 수밖에 없다. 가령 미중관계가 우호적이었으며

400) "RENEWING AMERICAN LEADERSHIP," 2020 Democratic Party Platform, August 18, 2020. <<https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/renewing-american-leadership/>> (Accessed December 23, 2021).

401) Jihwan Hwang, "The North Korean Human Rights between China and South Korea: Bridging the Gap," *Journal of Peace and Unification*, vol. 10, no. 1 (2020).

402) 김준형 외, 『바이든 행정부의 대외정책과 한반도』, p. 73.

중국의 부상이 본격화되기 이전인 1990년대의 1차 북핵위기 때는 북미협상을 통해 1994년 제네바 합의가 이루어졌으며 북핵문제가 자체가 미중관계에 큰 영향을 받지 않았다. 반면, 중국의 부상이 본격화되고 미중관계가 경쟁구도로 전개되기 시작한 2000년대의 2차 북핵위기 때는 협상 자체가 미국과 중국을 포함한 다자적 형태로 이루어졌으며 사안마다 미중 간 이견차가 노정되곤 했다. 미중 간 전략적 갈등이 본격화된 2020년대에는 북한 문제를 둘러싼 미중의 영향력이 더욱 강하게 나타날 것으로 예상된다. 더구나 미중 간 갈등이 본격화된 상황에서는 북한 문제에서도 미중의 개입과 영향력은 더욱 증가할 것이다.

이러한 미중 간 전략적 갈등 상황에서 바이든 행정부는 중국 정책에 있어 동맹국들과의 협력을 통한 맞춤형 대응을 제안하고 있고 광범위한 국제공조를 구축하여 중국을 압박할 것이다. 따라서 미중갈등이 미국의 동맹정책을 통해 북한 문제에도 악영향을 미칠 가능성이 높다. 결국 미중 갈등 구조에서는 북한 문제를 다루는 것이 순조롭지 않을 것이기 때문에 미중갈등과 북한 문제가 분리되도록 노력하는 방안을 시도할 필요가 있다. 바이든 행정부가 중국에 대응하는 과정에서 다자주의적 협력, 글로벌 거버넌스 회복, 동맹관계의 강화 등을 활용할 경우 이러한 요소에서 한국이 활용할 수 있는 부분이 있다. 이는 한국 정부가 지향하는 대외정책 기조의 방향성과 유사하다.

가령, 북한 문제에 대한 다자주의적, 글로벌 거버넌스적 접근을 통해 북한 문제가 미중 사이에서 직접적으로 갈등화하는 것을 완화하려는 노력이 필요하다. 북한 문제에서 다자안보 협력을 강화하는 모습 역시 미중갈등에 의한 리스크를 회피할 수 있는 방안이 될 수 있다. 안보 분야에서 한미의 다자협력체제는 포괄적 전략동맹으로서 역내의 안정과 평화 및 번영에 기여하는 방향으로 구축되어 왔는

데, 이는 미중 갈등의 지정학적 리스크에 대한 대응으로 이해된다. 미국의 인도·태평양전략과 한국 정부의 신남방 정책의 비전을 연계하여 동북아와 동남아를 연결하는 안보협력이 추진될 수 있다. 이러한 연계는 북한 문제를 미중 사이에서만 부각시키기보다는 다자화하여 긴장을 완화시키는 효과가 있을 수 있다. 2021년 5월 「한미공동성명」에서도 아세안 중심성과 아세안 주도 지역 구조에 대한 지지를 재확인함으로써 이를 지향하고 있다.⁴⁰³⁾ 다자협력체제 구축을 위한 방향성에서 바이든 행정부가 제시하는 규범에 기반한 국제질서 강조는 북한 문제에 있어서 규범에 기반한 평화와 안정을 꾀하려는 노력으로 역할을 할 수도 있다. 이는 북한 문제를 미중갈등에서 분리시켜 독립적으로 다루려는 다양한 노력의 일환이다.

물론 이러한 과정에서 중국과의 긴장이 심화될 가능성도 있다. 중국이 북한 문제를 통해 미국을 견제하려는 의도를 보일 수 있어 한미 동맹과 한국의 대응정책에 부담이 될 수 있다. 중국이 북한 문제를 통해 미국을 견제하려는 의도를 보일 경우 미국 역시 강한 대응을 보일 것이므로 북핵문제에서도 미중 간 갈등이 그대로 노정되고 한미 대 북중의 갈등 프레임이 확대될 것이다. 따라서 북핵문제를 미중 간 갈등 구조에서 분리하고 미중이 어떻게 하면 협력적 구도에서 북한 문제를 다룰 수 있을지 고민하는 것이 중요하다.⁴⁰⁴⁾ 북한 문제와 관련해서도 바이든 행정부는 오바마 행정부와 마찬가지로 중국 우선 책임론을 제기할 수 있는데, 한중관계에서 이를 조율하는 대응도 필요하다.⁴⁰⁵⁾

403) 청와대, “한미 정상 공동성명 전문,” 2021.5.22., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148887708>> (검색일: 2021.12.1.).

404) 김준형 외, 『바이든 행정부의 대외정책과 한반도』, p. 60.

405) 위의 글, p. 60.

(2) 한국의 대응에 대한 평가

미중 갈등에 대한 한국의 다양한 고민에도 불구하고 한국의 선택이 얼마나 구체성을 띠면서 실행될 것인지는 의문이다. 어떠한 조건에서 어떤 협상안을 가지고 정책을 펼칠 것인지 구체적으로 보여주기에는 주변 환경과 여건이 우호적이지 않기 때문이다. 이러한 상황에서 한국의 선택이 미국과 중국, 북한 모두가 매력적으로 느끼기에 한계가 있다.

우선 남북관계 중심 정책은 북한이 호응하지 않아 남북관계 자체가 진전되지 못하면 아무런 효과도 발휘할 수 없다는 문제가 있다. 이 경우 남북관계 진전을 통한 한반도 문제의 한반도화는 무산될 수밖에 없으며, 미국, 중국 등 주변 강대국들의 영향력은 더욱 커질 가능성이 높다. 실제로 남북관계에서 경제·사회·문화 부문과 정치·군사 부문의 연계는 쉽지 않았다. 햇볕정책 기간 남북 간의 경제적 협력은 정치군사적 협력으로 확산되지 못했다. 남북관계가 일부 개선된 점은 긍정적이었지만, 북한이 근본적으로 변화하고 있었던 것은 아니었기 때문이다.⁴⁰⁶⁾ 남북관계 중심 정책은 미중의 영향력을 최소화하고자 ‘우리 민족끼리’의 정신을 추구함에 따라 북한이 선의로 화답할 것을 전제한다. 하지만 북한이 대내외적 이유로 한국에 항상 상호적인 방식으로 유화적인 행동을 보인 것은 아니었다. 이처럼 남북관계가 진전되지 못하는 상황에서 미중의 대북 정책이 변경될 경우 한국 정부는 상당한 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 가령 2001년 부시 행정부가 등장한 이후 김대중, 노무현 정부의 남북관계 중심 정책은 대북정책 견해 차이로 인해 상당한 어려움을 겪을 수밖에 없었으며, 한미 간 긴장이 발생하기도 했다.

406) 황지환, “보수의 대북정책, 20년 이후,” p. 32.

이명박, 박근혜 정부의 한미동맹 중심 정책은 정반대의 문제를 노정하였다. 한미 간 협력을 통해 북한을 압박하여 핵프로그램을 자발적으로 포기하도록 하는 보수정부의 전략은 북한의 비핵화를 이끌지도 남북관계를 진전시키지도 못하는 딜레마를 가져왔다. 북한을 변화시키지도 못했을 뿐 아니라 북한에 대한 압박 정책 역시 효과를 보지 못했다. 중국의 완전한 협조가 없는 상황에서 대북 제재 조치가 북한에 미치는 영향력은 제한적이었기 때문이다. 이 경우 미중 간 갈등 상황에서 한국의 입지를 좁히고 강대국의 진영논리에 희생될 가능성이 높았다. 현실적으로 북한의 근본적 변화를 기대할 수 없는 상황에서 이러한 접근은 남북관계에서 거의 아무것도 할 수 없는 전략이었으며, 미중 간 갈등구조에 한국이 놓이게 되는 어려움을 만들었다. 국제사회의 협력을 위한 노력이 미국과 중국이 한반도에 가진 이해관계의 차이로 인해 부정적인 결과를 초래한 것이다.⁴⁰⁷⁾

그렇다면 미중 사이의 균형전략이나 헤징전략은 큰 효과를 발휘할 수 있을까? 균형전략은 미중 양자의 이해관계를 조화시켜야 하는 어려움을 안고 있다. 반면 헤징전략은 미중갈등과 북한 문제를 분리시켜야 하는데 미중갈등에서 북한 문제가 가진 전략적 의미를 생각하면 쉽지 않은 작업이다. 그렇다면 2019년 12월 이후 ‘정면돌파전’을 선언하고 대미 협상을 중단하고 있는 북한을 협상장으로 이끌어 낼 수 있는 묘안이 있을까? 미중 갈등이 심화되는 상황에서 균형전략이든 헤징전략이든 북한 문제를 해결할 수 있는 전략과 정책이 구체화되기는 쉽지 않다. 이런 상황이 지속되면 북한과 미국 사이에 하노이 정상회담 이후 지속되고 있는 교착상태가 해소되기는 어려

407) 북한 문제 해결을 위한 주변 강대국들과의 협력 어려움에 대해서는 다음을 참조. Jihwan Hwang, "The Paradox of South Korea's Unification Diplomacy: Moving beyond a State-Centric Approach," *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 23, no. 1 (2014).

을 것이다. 바이든 행정부 역시 북한을 협상장으로 이끌어 낼만한 매력적인 제안을 보여주지 못하고 있는 상황이기 때문이다. 더구나 바이든 대북정책의 다른 한 축인 북한 인권 문제가 향후 불거질 경우 북미관계는 더욱 악화될 가능성이 있으며 현상 유지마저 불가능한 상황이 될 수도 있다. 미중관계가 악화되는 상황에서 한국의 선택이 쉽지 않겠지만, 보다 적극적이고 세밀한 조율이 이루어지지 않으면 상황 반전의 가능성은 점점 낮아질 수밖에 없다.

2. 한미동맹

2019년 말 무렵부터 시작된 코로나19 팬데믹은 지구촌 개개인들의 일상적인 삶은 물론 국제정치의 여러 측면에서 과거와는 다른 새로운 환경을 조성하고 있다. 코로나19로 인한 세계적 파장은 ‘BC(Before Corona, 코로나 이전)’와 ‘AC(After Corona, 코로나 이후)’라는 표현이 등장한 데서 알 수 있듯이, 국제정치적으로 이전에는 상상치 못했던 여러 가지 변화를 초래하고 있다.⁴⁰⁸⁾

코로나19가 초래한 국제질서의 변화는 매우 다양하지만, 한국의 외교안보 환경에 가장 큰 영향을 미칠 사태로는 미중 간의 패권경쟁 가속화를 꼽지 않을 수 없다.⁴⁰⁹⁾ 코로나19는 이미 그 이전부터 진행 중이던 미중 패권경쟁을 더욱 악화시킬 것이고, 미중 갈등 심화는 글로벌 리더십의 약화와 탈-G2 현상 가속화로 이어질 것이다. 코로나19 발생 원인론을 둘러싼 미중 간 갈등은 기 진행 중이던 무역전쟁에서 환율전쟁, 채권전쟁으로 확대되고, 기술패권경쟁을 넘어 여론전, 심리전 등 전방위적으로 확대되는 양상이다.⁴¹⁰⁾ 앞으로 미국과 중국은 패권을 놓고 대격돌의 길로 갈 것인가? 만일 그렇다면 한국은 어떤 외교안보 태세를 유지해야 하나? 미중 간 전략경쟁은 향후 중국 부상 진전에 비례하여 확대될 것인가 특수한 지정학적 위치에 있는 한국이 한미동맹과 한중 전략적 동반자관계를 동시에 유지 발전시키려는 구상은 가능한가? 한국은 미중 사이에서 경제나 연성

408) Thomas L. Friedman, “Our New Historical Divide: B.C. and A.C.—the World Before Corona and the World After,” *The New York Times*, March 17, 2020, <<https://www.nytimes.com/2020/03/17/opinion/coronavirus-trends.html>> (Accessed December 1, 2021).

409) 이상현, “미국의 대중국 전략: ‘경쟁적 접근’ 함의와 파장,” (세종연구소 정세와 정책 제328호, 2020.7.1.), <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=2&itm=1&txt=%EC%9D%B4%EC%83%81%ED%98%84&pg=1&seq=5410>> (검색일: 2021.12.1.).

410) 위의 글, p. 1.

안보 이슈에서는 양측 모두와 우호적인 관계를 지향하는 포지티브 헤징(positive hedging)을, 국가안보의 핵심 영역에 있어서는 미국에 더 비중을 두는 정책을 취할 수밖에 없다. 이상에서 제기된 질문에 대답하기 위해서는 최근 진행 중인 미중관계의 변화를 심층적으로 살펴볼 필요가 있다. 중국에 대해서 강경한 입장을 취했던 트럼프 행정부가 퇴진하고 조 바이든 행정부가 출범함으로써 미중관계는 새로운 기회와 도전을 맞게 되었다.

본 절은 미중 패권경쟁이 본격적으로 전개될 것이라는 전망 하에 한국의 생존을 확보하기 위한 대응전략을 모색하는 데 목적이 있다. 한국은 미국과 중국 사이에서 ‘깁’ 채 안보와 경제를 크게 의존하는 독특한 지정학적 위치에 처해 있다. 미중 전략경쟁은 한국의 대외정책 여건과 우리의 독자적 운신의 폭에 심대한 제약을 가하는 주된 요인이다. 이하에서는 미중 전략경쟁 심화가 한미동맹 차원에서 야기할 리스크를 미리 진단하고 대응책을 모색해보고자 한다. 크게 보면 한미동맹은 지난 오랜 기간에 걸쳐 성숙화, 제도화된 관계로 발전한 결과 동맹의 근간은 안정적으로 평가되지만 트럼프 시대를 겪으면서 동맹의 필요성에 대한 인식이 대체로 미흡하며 워싱턴 내에서의 동맹 관련 인식은 저하된 것으로 평가된다.⁴¹¹⁾ 트럼프 행정부의 동맹에 대한 비정상적 접근은 한국에만 국한된 현상은 아니며, 전반적인 미국 외교태세 붕괴의 한 측면이라고 할 수 있다. 한미관계에서 또 다른 도전 요인은 북한 비핵화 개념을 둘러싼 이해 차이이다. 미국은 비핵화, 한국은 평화경제를 앞세우는 우선순위의 문제가 있고, 중국은 북핵문제 해결을 자임하면서도 북미 간 긴장을 외교자산으로 활용하려는 경향이 있다. 미중 전략경쟁이 가열되면서 한미

411) 김영호 외, 『한미동맹의 현황과 도전: 지난 4년의 교훈과 바이든 시대의 협력 방향』 (서울: 아산정책연구원, 2021), pp. 66~77.

동맹에도 다양한 리스크가 초래될 것으로 예상되며 이에 대한 전략적 대응이 요구된다. 미중 전략경쟁에서 비롯되는 리스크는 크게 보면 미국 중심의 국제질서를 유지·강화하는 데 한국을 비롯한 동맹국들이 얼마나 동조 혹은 이탈할 것인지가 핵심이다. 문제는 규칙기반 국제질서 유지를 위한 미국 중심의 연대 참여는 중국의 보복을 초래하여 한국에 상당한 리스크를 초래할 수 있다는 점이다.

가. 미중 경쟁과 갈등의 특징

(1) 미국의 한미동맹에 대한 인식과 의도 및 목표

(가) 바이든 행정부의 미중관계 인식과 전략

바이든 행정부는 출범 초기에 외교분야 대부분의 어젠다들에서 긍정적인 평가를 받고 있다. 바이든이 성공적인 것은 무엇보다도 전략적 투명성을 분명히 했기 때문이라는 평가가 있다. 첫째는 코로나 바이러스 퇴치에 명운을 걸었고, 둘째는 1조 9천억 달러 역대 최대 규모의 경제회생안을 신속히 집행함으로써 경제회생의 계기를 마련했다는 것이다. 바이든은 취임연설에서 밝혔듯이 미국이 처한 21세기의 도전은 그 근원이 국내에 있다는 점을 정확히 간파했다. 즉, 미국이 국내에서 성공하거나 실패하는 부분은 외교정책에도 심대한 영향을 미친다는 것이다.⁴¹²⁾ 바이든 행정부가 출범하면서 일단 코로나를 퇴치하고 경제회복을 시작했으니 이를 기반으로 미국의 글로벌 리더십을 되찾는 것이 바이든 대통령의 과제가 될 것이다.

미국의 외교전문 매체인 Foreign Policy는 외교정책 전문가 25인

412) Graham Allison, "Strategic Clarity: Statecraft in Biden's First 100 Days," *The National Interest*, April 28, 2021, <<https://nationalinterest.org/feature/strategic-clarity-statecraft-biden%E2%80%99s-first-100-days-183918>> (Accessed December 1, 2021).

에게 바이든 행정부 첫 100일 외교정책에 대하여 분야별 평가를 요청하여 그 결과를 제시하였다. 바이든 대통령은 대체로 모든 분야에서 우수한 성적을 받은 것으로 나타났다. 동맹 네트워크에서 미국의 리더십 회복, 경제와 무역, 팬데믹 대응, 민주주의와 인권, 대중국 정책, 중동 정책, 러시아 정책, 이민 문제, 기후변화 등 8대 이슈에 대한 평가를 문의한 결과는 A(4), A-(9), B+(5), B(4), C+(2), C(1) 등으로 나타났다.⁴¹³⁾ 바이든은 중동, 러시아, 이민 문제 등에서 평가의 편차가 큰 반면, 동맹과 경제, 팬데믹 대응, 중국 정책 등에서는 고르게 양호한 평가를 받았다.

이러한 평가에도 불구하고 바이든 행정부가 당면한 최대의 도전은 중국과의 관계 설정이다. 바이든 행정부는 「국가안보전략 잠정지침」에서 중국을 기존 국제질서에 도전할 종합적 국력을 보유한 유일한 국가로 지목하고 미중 관계를 ‘21세기 최대의 지정학적 시험’으로 규정했다. 동 보고서는 미국 국가안보전략의 목표로 과거 정부들의 국가안보전략 보고서들과 유사하게 미국인들의 안보, 경제적 번영과 기회 확대, 민주주의적 가치와 미국적 삶의 방식 수호로 제시했다. 그리고 이러한 전략을 이행하는 방식으로는 동맹 및 파트너십 재강화, 국제제도와 공동체에서 리더십 회복, 외교수단 우선 및 군사력의 책임 있는 행사를 제시했다. 바이든 행정부의 대중국 정책은 중국을 견제하는 데 초점을 맞추고 있다는 점에서는 트럼프 행정부의 기초를 이어가고 있으나 동맹체제를 그 중심에 두고 전방위적으로 추진한다는 점에서 차이가 있다.⁴¹⁴⁾ 현재 미국의 대중국 정책은 ‘전략경쟁(strategic competition)’

413) Stefan Theil, “The Biden 100-Day Progress Report,” *Foreign Policy*, April 23, 2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/04/23/biden-100-day-report-card/>> (Accessed December 1, 2021).

414) The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

으로 흔히 표현되며, 이는 체제경쟁, 이념경쟁, 가치경쟁, 경제경쟁, 기술패권경쟁 등 다양한 차원을 망라하는 것으로 평가된다.

미국 우선주의를 앞세운 트럼프에 비해 바이든 대통령은 전반적인 외교정책의 기초로서 미국의 리더십 회복과 더불어 동맹 및 파트너 국가들과의 협력을 매우 강조한다. 바이든은 후보 시절에 *Foreign Affairs* 기고문에서 세 가지를 강조한 바 있다.⁴¹⁵⁾ ‘바이든주의(Beidenism)’라고 불려도 좋을 그의 구상은 첫째, 국내에서 민주주의를 혁신하고, 둘째, 미국 중산층을 위한 외교정책을 추진하며, 셋째, 국제사회 리더의 자리로 복귀한다는 것이다. 바이든 대통령 본인의 철학과 민주당의 외교안보 성향을 종합해 볼 때 바이든 시대 대외정책의 두 축은 다자주의와 동맹 네트워크 및 가치·규범외교로 요약 가능하다. 다자주의 및 동맹 네트워크는 국제제도 및 기구, 레짐에 대한 존중과 복귀, 동맹 및 우방국들과의 협력 강화를 포함하며, 미국 패권의 상대적 쇠퇴와 신흥패권국 중국의 부상이라는 추세 하에서 미국이 독자적으로 중국을 견제하기 어렵다는 인식을 반영한 결과이다. 가치·규범외교는 민주주의, 인권 등 가치와 규범 중시, 규칙기반의 무역질서 강화 등을 포함하며, 중국과는 타협하기 어려운 가치와 규범을 둘러싼 갈등을 예고한다. 결국 바이든 행정부의 대중국 정책은 미국 주도의 가치와 규범을 동맹 및 우방국들과 함께 구현함으로써 미국의 안보와 번영을 추구한다는 것으로 귀착된다. 이러한 정책이 한국이나 일본 등 미국의 동맹국들에게 시사하는 바는 미국이 추구하는 가치·규범에 동맹의 협조 수준에 따라 동맹의 서열화 및 정책 차별화 가능성이 대두될 수도 있다는 점이다.

415) Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Policy*, March/April, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>> (Accessed December 1, 2021).

미국의 대중국 시각 변화는 지난 40여 년간 대중국 포용정책이 실패로 끝났다는 인식에 근거한다. 즉, 국교정상화 당시 미국의 기대와는 달리 중국은 더 개방적인 체제가 되지 않았고, 법치나 민주주의 같은 긍정적 가치를 수용하지도 않았으며, 미국이 건설한 자유주의 국제 질서 속에서 가장 큰 혜택을 입은 국가이지만 갈수록 기존 국제체제와 규칙에 순응하는 것이 아니라 오히려 미국을 밀어내고 자신이 중심이 되는 새로운 질서를 구축하려는 전략적 경쟁자가 됐다는 것이다.

2020년 백악관 대중국 전략 보고서에는 미국의 대중국 시각을 잘 보여준다. 동 보고서에서 미국은 중국이 제기하는 세 가지 도전을 적시하고 중국에 대해 협력보다는 공개 압박과 봉쇄전략 등의 ‘경쟁적 접근(competitive approach)’을 하겠다는 점을 천명했다.⁴¹⁶⁾ 첫째, 경제적으로는 중국이 취하는 국가 주도 보호무역주의와 국가자본주의의 위험성이 있다. 중국은 거래하는 미국 기업에 대해 기술이전 강요, 미국 기업들에 대한 기술규제, 중국 기업들에 대해 미국 기업들로부터의 기술획득 강요, 불법적인 사이버 침해 묵인 및 지원 등 불공정한 관행을 지속하고 있다. 둘째, 미국적 가치에 대한 도전이다. ‘중국특색의 사회주의’는 마르크스-레닌주의 이념에다 민족주의, 일당독재, 국가주도 경제, 공산당에 대한 개인적 자유의 복속 등이 특징이다. 셋째, 안보적 도전이다. 중국 공산당은 타국 내정에 대한 불간섭, 분쟁의 평화적 해결 등을 주장하지만 황해(서해), 동·남중국해, 대만해협, 중-인 국경지역 등에서 선제적이고 강압적인 군사·준군사 행동을 실행하고 있다. 이러한 현실을 감안한 미국의 대중국 전략은 우선 미중관계의 본질이 전략적 경쟁이라는 점을 인정하고 중국이 자유롭고 개방적인 규칙기반 국제질서를 더 약화시키려는 추가적인 행동을 용납하지 않을 것이라고 선언했다.⁴¹⁷⁾

416) 아래 내용은 다음을 참조. 이상현, “미국의 대중국 전략: ‘경쟁적 접근’ 합의와 파장.” pp. 1~2.

417) The White House, “United States Strategic Approach to The People’s Republic

미중 전략경쟁은 이미 트럼프 행정부 시기부터 중요한 문건과 고위 공직자들의 언급에 반영된 바, 대체로 이를 종합해보면 워싱턴 당국자들은 미중관계를 경쟁(competition)에서 갈등(confrontation)로 재규정하는 한편, 중국이 국제규범과 가치를 위배하며 불법적 조건 하에서 경쟁한다고 비판한다.⁴¹⁸⁾ 미국은 미중관계를 갈등, 경쟁, 협력으로 구분하고 있지만 당분간은 ‘갈등’이 미중관계의 기본적인 톤(tone)을 결정할 것으로 전망된다. 폼페이오 국무장관은 요바린다 닉슨대통령 도서관 연설에서 “중국이라는 프랑켄슈타인을 만들지 않을까 우려된다.”라는 40년 전 닉슨의 회고까지 인용하면서 중국이 변해야 세상이 안전해진다는 점을 강조했다.⁴¹⁹⁾

워싱턴 조야는 대체로 미국 행정부가 중국에 대해 가진 시각과 우려를 공유하는 한편, 중국을 겨냥한 대전략 구상을 위해 중국을 심층적으로 이해하려는 다양한 분석을 제시하고 있다. 국무부 정책기획국의 중국 보고서는 중국의 행태를 뒷받침하는 이념적 근원을 분석하면서 중국 행태의 지적 기원을 마르크스-레닌주의 이념에다 중국 민족주의에 대한 극단적 해석이 합쳐진 결과라고 분석하고 있다. 즉, 국내적으로는 권위주의, 경제적 독점과 강압, 세계적 수준의 군사력을 겸비한 중국 지도부는 인도·태평양을 시작으로 지역에 대한 영향력을 키우고 국제기구를 장악함으로써 글로벌 차원의 우위를 노리는 것으로 평가된다.⁴²⁰⁾

of China,” May 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5_24v1.pdf> (Accessed December 1, 2021).

418) 이상현, “바이든 행정부의 외교정책 전망,” (세종연구소 세종정책브리프 2021-02, 2021.8.25.), <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=3&itm=1&txt=%EC%9D%B4%EC%83%81%ED%98%84&pg=1&seq=5813>> (검색일: 2021.12.1.).

419) 이상현, “안미경중 외교, 더는 유지할 수 없다,” 『동아일보』, 2021.8.1., <<https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20200801/102253331/1>> (검색일: 2021.12.1.).

420) The Policy Planning Staff, Office of the Secretary of State, “The Elements of the China Challenge,” November 2020, <<https://www.state.gov/wp-content/>

1946년에 조지 케난(George Kennan)의 “소비에트 행태의 근원”(The Sources of Soviet Conduct, 이른 바 ‘X article’)과 유사하게 중국 행태의 근원을 봐야 한다는 지적도 제기된다. 오늘날 중국을 이해하려면 두 가지 사실에 주목할 필요가 있는데, 첫째, 중국은 세계에서 유례없이 급격한 경제성장을 경험했고, 둘째, 중국은 갈수록 전제적으로 변해가는 중국 공산당 일당이 통치하는 국가라는 점으로, 이러한 경험에서 중국의 경제발전 모델이 서구보다 더 우월하다는 자신감과 유례없는 권력의 집중화가 가능했다고 평가한다.⁴²¹⁾ 대서양 위원회(*Atlantic Council*)가 발간한 보고서 “*The Longer Telegram: Toward a new American China strategy*”는 시진핑의 중국이 덩샤오핑(鄧小平) 이후의 중국과는 달리 더 이상 현상 유지 국가가 아니라고 단언하면서 중국은 현재 권위주의적이고 강압적인 외교 정책을 채택하고 있으며 미국 주도의 자유주의 국제질서의 변개를 추구하는 것으로 평가한다. 동 보고서는 중국 공산당 내부는 시진핑의 리더십에 대해 심각하게 분열되어 있으며 공산당 전체를 하나의 목표로 삼아 공격하는 것은 적절히 않고, 미국의 목표는 중국이 2013년 이전 즉 시진핑 이전의 전통적인 ‘현상유지(status quo)’ 노선으로 복귀하도록 하는 것이며, 그럴 경우 시진핑이 교체되는 것도 불가능하지 않을 것이라고 전망했다.⁴²²⁾

uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-508.pdf) (Accessed December 1, 2021).

421) Odd Arne Westad, “The Sources of Chinese Conduct: Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?” *Foreign Affairs*, September/October, 2019, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-08-12/sources-chinese-conduct>> (Accessed December 1, 2021).

422) “The Longer Telegram: Toward a New American China Strategy,” *Atlantic Council strategy papers*, 2021, <<https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/01/The-Longer-Telegram-Toward-A-New-American-China-Strategy.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

(나) 미국의 한미동맹에 대한 인식과 의도 및 목표

한미동맹은 과거 북한에 의한 전쟁 재발 방지를 위해 미국이 한국의 전력 강화를 위해 지원하는 비대칭적 군사동맹이었으나, 2008년을 기점으로 포괄적 전략동맹으로 변모하기 시작했다. 과거 한미동맹이 대북 억지력 강화에 초점을 둔 군사동맹의 성격이었다면, 포괄적 전략동맹은 군사협력을 넘어 정치, 경제, 문화 등 폭넓은 분야에서의 다양한 협력을 지향한다. 한미동맹의 성격이 이렇게 진화하게 된 근본적 원인은 급변하는 국제 안보환경에 맞추어 동맹전략의 변화를 모색했던 미국과 성장한 국력을 바탕으로 동맹 내 안보 자율성을 증대시키고자 하는 한국의 이해관계가 일치하였기 때문이다.⁴²³⁾

한국과 미국은 1948년 8월 대한민국 정부 수립과 1950년 한국전쟁 전후 시기에 다양한 군사적 협정을 맺음으로써 한미 군사동맹 관계를 형성하는 근간을 세운 바 있다. 한국전쟁은 한국과 한반도의 중요성을 미국에게 확인시키는 계기가 되었다. 정전협정 직후인 1953년 10월 한미 양국은 「상호방위조약(Mutual Defense Treaty)」을 맺게 되면서 본격적인 동맹 관계가 시작되었다. 이후 냉전기 동안 미국은 한미동맹에 대한 두 가지의 핵심 목표를 상정하였는데 바로 ‘구소련과 중국에 대한 억제(deterrence)·봉쇄(containment)’와 ‘북한의 위협으로부터의 방어(defense)’였다.⁴²⁴⁾ 한미동맹의 이러한 기본 인식과 목표 외에 미국의 동맹에 대한 입장은 행정부별 차이를 보여 왔는데, 근저에는 ‘미국의 국익 수호’라는 공통점이 자리 잡고 있다. 특히 시기별 안보환경과 이를 반영한 미국의 글로벌·지역 안보전략에 따라 주한미군 감축·철수 가능성이 자주 언급되면서 미국의 한국 방위에

423) 이수형, “한미동맹 60년의 성찰: 포괄적 전략동맹으로의 변화와 과제,” 『군사연구』, 제135호 (2013), pp. 73~97.

424) 김계동 외, 『한미관계론』 (서울: 명인문화사, 2012), pp. 257~258.

대한 신뢰성에 의문이 제기되기도 했다. 탈냉전기부터 미국 각 행정부의 한미동맹에 대한 인식을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

미국이 냉전기 한미동맹의 목표로 삼았던 가장 중요한 축인 구소련 붕쇄가 구소련의 갑작스러운 몰락으로 사라지자, 부시 행정부는 새로운 세계질서의 구상과 동아시아전략 변화에 따라 한미동맹의 구조와 역할에 대한 변화의 필요성을 재검토하기에 이른다. 미국은 이미 1989년 상원에서 유럽 주둔 미군과 주일미군, 주한미군, 해외 주둔 미 군속 유지 경비 등에 관한 4개 법안을 「년-워너 수정안(Nunn-Warner Amendment)」으로 통과시켰다. 동 법안에서 한국은 자체 안보에 대한 책임을 증대하고, 주한미군에 대한 한국의 직접 비용 부담액을 늘리며, 주한미군의 단계적 감축 가능성에 대한 한미 정부 간 협의 등을 명시한 바 있다. 이러한 논의는 1990년 4월에 의회에 제출된 1차 보고서 “아시아 태평양 지역을 위한 전략 틀: 21세기를 위한 준비”(A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century, East Asia Strategic Initiative: EASI I)와 “2차 EASI 보고서”(EASI II)에 반영되어 북한의 위협이 충분히 감소된다면 한미연합군사령부 해체를 고려할 수 있다고 언급한 바 있다.⁴²⁵⁾

클린턴 행정부에서는 미국의 한미동맹에 대한 인식과 목표가 남한의 안보를 위해 북한을 억제하는 것에 비해, 동아시아 지역 안보에 중점을 두게 됨으로써 한미동맹은 좀 더 포괄적 목표를 위한 기제로 변환하는 과정을 지나게 되었다. 클린턴 행정부에서 발표한 1995년 “동아시아전략보고서”(East Asia Strategic Report: EASR)는 부시 행정부의 동아시아 전략을 수정한 것으로, 미국은 주한미군을 포함하

425) 황지환, “비대칭적 한미동맹 변화와 한국의 선택,” 『한국과 국제정치』, vol. 34, no. 4 (2018), pp. 39~42.

여 아시아·태평양 지역 주둔 미군을 20세기 말까지는 10만 명 수준으로 유지할 것임을 밝히고 있다. 뒤이어 1998년 발표한 “동아시아 전략보고서Ⅱ”(EASR Ⅱ)는 북한 미사일 발사, 동아시아 경제위기 등의 정세를 반영하면서 미국의 포괄적 관여(comprehensive engagement) 기조를 유지한 바 있다.⁴²⁶⁾

2001년 발생한 9.11 테러는 미국의 동맹 네트워크의 구상에도 전환점이 되었다. 부시 행정부는 2001년 테러 발생 직후 미국의 범세계적 차원의 국가안보전략을 담은 “국가안보전략보고서”를 발간하였는데, 그 핵심은 전 지구적 차원의 대테러전이었다. 이러한 변화에 따라 부시 행정부는 2003년 11월 “방위태세검토”(Global Defense Posture Review: GPR)를 통해 미국의 반테러 및 반확산 정책에 대응할 수 있도록 미군의 해외배치 태세를 조정하기 시작했다. 동시기 한미관계에서는 주로 북핵문제에 대한 인식 차이와 주한미군의 전략적 유연성 문제 등이 동맹관리의 이슈로 중요하게 다뤄졌다.

글로벌 대테러 전쟁과 일방주의적 외교에 대한 국제사회의 비판을 배경으로 등장한 오바마 행정부는 변화하는 국제질서의 현실을 직시하고 국제사회에서의 강하고 지속가능한 리더십을 추구하는 것을 외교안보정책의 핵심 기조로 내세웠으며, 특히 ‘글로벌 동맹 네트워크’를 강화하고자 했다. 오바마 행정부는 ‘아시아 회귀’ 정책을 통해 미국이 아시아 지역으로 돌아왔음을 천명하고, 아시아태평양 지역이 국제정치의 핵심지역으로 부상하였음을 강조했다. 오바마 행정부의 글로벌·지역 전략 변화에 따라 동맹과 우방국과의 협력도 강조하였는데 이 시기에 한미동맹도 군사동맹과 북한 위협에 대한 대응에서 보다 포괄적으로 변모하였다. 한미 양국은 2009년 6월 정상회담을 통해 ‘한미동맹 미래비전’을 발표함으로써 21세기 전략환경 변화에

426) 황지환, 앞의 글, pp. 43~44.

따라 군사동맹에서 포괄동맹으로 전환해 나가는 데 합의했다. 특히 북한 핵 문제뿐 아니라 동북아 지역에 국한되어 있던 동맹의 역할을 글로벌 안보협력으로 확대하는 내용을 담고 있으며, 기후변화, 에너지 자원, 빈곤, 금융위기 등 다양한 어젠다에 있어 협력해 나갈 것임을 시사하였다.⁴²⁷⁾ 한미동맹 미래비전은 2013년 한미동맹 60주년 기념 공동선언에도 반영되어 양국은 자유, 민주주의, 시장경제라는 공동 가치에 기초하여 공동 번영하고 있는 ‘동반자 관계(partnership)’임을 선언하며 군사적 영역뿐 아니라 경제적 영역에서의 협력도 강조한 바 있다.⁴²⁸⁾

트럼프 행정부는 한미동맹에 대해 경제적 이해관계를 중시하는 ‘거래적’ 동맹관을 취했다. 한국이 미국에게 안보를 맡기면서 미국을 상대로 경제적 이득을 취하고 있다고 생각한 것이다. 한미동맹을 유지함으로써 발생하는 동북아 질서 유지 등의 전략적 이익은 고려하지 않은 채 동맹국 보호에 투입된 비용만큼 경제적 반대급부를 받아야 한다는 입장이라 할 수 있다.⁴²⁹⁾ 즉, 미국이 한국에 안보를 제공하는 대가로 한국으로부터 경제적 보상을 받아야 하는 거래관계로 인식한 것이다.

최근 국제정치의 특징인 지정학의 귀환 및 강대국 정치가 강조되고 있는 상황에서 미중 전략경쟁도 심화됨으로 인해 한국외교의 자율성이 점차 줄어들고 있으며, 특히 코로나19 팬데믹 이후 국제질서의 불확실성 속에서 한국 역시 생존전략을 모색해야 할 시점이 도래했다. 그동안 한미동맹은 대체로 안정적으로 유지되어 왔고 미 국무부 등

427) “한미동맹을 위한 공동비전 전문,” 『조선일보』, 2009.6.16., <https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2009/06/16/2009061601735.html> (검색일: 2021.12.1.).

428) 황지환, “미중 경쟁시대 한미동맹의 동반자관계,” (제주평화연구원 JPI정책포럼 vol. 188, 2016), <<http://jpi.or.kr/?p=399>> (검색일: 2021.12.22.).

429) 박원근·설인효, “트럼프 행정부 안보·국방전략 분석/전망과 한미동맹 발전 방향,” 『국방연구』, vol. 60, no. 4 (2017), p. 15.

실무부서는 여전히 한미동맹을 중시하고 존중한다고 할 수 있으며, 지난 오랜 기간에 걸쳐 한미관계는 성숙화, 제도화된 관계로 발전한 결과 동맹의 근간은 안정적인 것으로 평가된다.⁴³⁰⁾ 미 행정부와 의회 등 정책결정 씨클에서는 초당파적으로 동맹을 여전히 중시하고 존중하지만 동맹을 ‘거래적 관점’에서 접근했던 트럼프 행정부 시기에는 미국 전체로 보면 오히려 동맹에 관련된 인식이 낮아지기도 했다.⁴³¹⁾

동맹에 대한 트럼프 행정부의 비정상적 접근은 한국에만 국한된 현상은 아니었으며, 전반적인 미국 외교태세 붕괴의 한 측면이라고 할 수 있다. 윌리엄 번즈(William Burns) 전 국무부 부장관은 트럼프의 외교조직 폼훼가 맥카시 이래 최대의 조직적 자해행위라고 비판을 제기한다. 즉, 트럼프 행정부는 외교조직보다 대통령 개인의 이익을 앞세움으로써 외교의 중요성이 커진 시대에 외교를 등한시하고 있다는 것이다.⁴³²⁾

바이든 행정부의 동맹정책은 트럼프 시대와 얼마나 다를지 관심이 집중된다. 2021년 들어선 바이든 행정부는 ‘미국의 귀환(America’s Back)’을 기조로 국제사회에서 미국의 리더십 복원에 초점을 맞추면서 미국의 이익을 극대화하는 방향으로 외교안보 정책을 전개해 나가고 있다. 트럼프 행정부의 대외정책과 비교할 때, 대중국 견제, 통상정책 등에 있어 실질적으로는 유사한 정책을 보이고 있다. 그러나 동맹 정책과 관련해서는 트럼프 행정부가 경제적 이익에 기반을 둔 동맹 인식과 평가, 정책이 뒤따랐다면, 바이든 행정부는 ‘가치’에 중점을 둔 글로벌 동맹 네트워크 복원을 강조하고 있다. 2021년 3월 발간된

430) 김영호 외, 『한미동맹의 현황과 도전: 지난 4년의 교훈과 바이든 시대의 협력 방향』, p. 66.

431) 위의 글, p. 66.

432) William J. Burns, “The Demolition of U.S. Diplomacy: Not Since Joe McCarthy Has the State Department Suffered Such a Devastating Blow,” *Foreign Affairs*, October 14, 2019, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-10-14/demolition-us-diplomacy>> (Accessed December 1, 2021).

「국가안보전략 잠정지침」에 따르면 바이든 행정부는 민주주의가 위기이고 미국 주도의 자유주의 국제질서가 시험에 직면해 있다고 인식하고 있다. 또한, 중국, 러시아, 이란, 북한과 같은 권위주의 국가들로 인한 위협의 증가를 명시하며, 특히 공세적으로 변화하는 중국은 국제질서에 도전하는 세력이며, 이러한 중국에 대응하기 위해 민주주의 동맹국(나토, 한국, 일본, 호주 등) 및 우방국(인도, 아세안 등)들과 함께 연대할 것임을 강조하고 있다.⁴³³⁾ 미국은 동맹은 미국의 자산임을 강조하며, 동맹 및 우방국들과의 협력을 통해 신기술, 우주, 사이버 안보, 보건, 환경 등 광범위한 분야에서의 효과적인 협력을 해 나갈 것임을 언급하고 있다. 미국의 동맹 복원과 연대 강화 의지는 미국-일본-호주-인도 간 쿼드정상회의 개최 및 공동성명 발표, 미국-영국-호주 간 안보협의체인 오키스 출범뿐 아니라 기존의 미국-영국-캐나다-호주-뉴질랜드 간 기밀정보 공유 동맹인 파이프 아이즈 강화와 확대 논의, 쿼드 플러스 확대 논의, 민주주의 정상회의(Summit for Democracy) 개최 추진 등으로도 나타나고 있다.

이러한 미국의 글로벌 리더십 회복은 동맹 네트워크의 재건과 강화 정책에서도 나타나고 있으며 한미동맹 역시 이러한 영향을 받고 있다. 바이든 행정부는 자유주의와 시장경제의 가치를 공유하고 혈맹으로서의 ‘한국’에 대한 전략적 가치를 중요하게 고려하고 있다. 미중 전략경쟁은 한국에게 미중 사이에서의 전반적인 스탠스 선택의 문제와 더불어 구체적인 사안별로 입장을 정해야 하는 리스크를 야기할 것으로 전망된다. 바이든 행정부 출범 이후 한미동맹 현안 — 예를 들면 방위비 분담 — 으로 인한 갈등은 다소 완화될 전망이지만 새로운 도전으로서 한국이 준비해야 할 사안 두 가지는 매우 중요해

433) The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

질 것이다. 첫째, 바이든식 가치지향형 외교에 얼마나 부응할 것인가의 문제, 둘째, 동맹·우방의 네트워크에 얼마나 참여할 것인가의 문제가 바로 그것이다. 바이든 행정부가 동맹과 우방에 대해 비용분담에서 가치분담과 역할분담을 요구해올 가능성에도 대비할 필요가 있다.⁴³⁴⁾

(2) 한미동맹에 대한 중국의 대응 및 특징

한미동맹에 대한 중국의 인식은 중국이 지향하는 국가전략의 목표와 밀접히 연관되어 있다. 이는 한미동맹이 중국의 핵심 국가이익에 방해가 되는지, 그리고 그럴 경우 이를 어떻게 대할 것인지 등 대응전략과 연관되는 문제이다. 시진핑 체제는 2049년까지 두 개의 중국 완성을 통해 ‘위대한 중화민족의 부흥’을 국가목표로 추진하고 있다. 현재 진행 중인 인도·태평양전략 대 일대일로로 충돌 등 여러 전선에서 전개되고 있는 미중 간 전략경쟁은 불가피하게 한미동맹을 바라보는 중국의 인식과 대응에 중요한 영향을 미칠 수밖에 없다.

중국은 기본적으로 ‘세계 속의 한국’, ‘한반도 속의 한국’을 한미동맹과 지정학적 전략 관점에서 이해하려고 한다. 중국이 한국을 주기적으로 흔들리는 것은 한국을 미국의 세계적 동맹체제 속에서 가장 약한 고리라고 인식하기 때문이다. 한반도 문제에 매몰된 한국의 외교안보 편향성, 한국의 민주화, 한미동맹의 구조 및 성격 변화로 인해 한미관계는 끊임없이 부침을 거듭하기 때문이다. 특히 한국의 민주화 이후 진보정권이 들어서면 친중 성향이 커지고, 그럴 때면 더욱 더 한미동맹을 약화시켜 한국을 중국 쪽으로 끌어들이려 한다. 한국 진보정권은 한미동맹을 중시하면서도 동맹으로부터의 일정한 자율성과 대북정책을 강화하려는 의도까지 간파하고 있기 때문이다. 중국은 한국 진보정권이 북한과의 관계를 중시하는 점을 이용하여 북중관

434) 이상현, “바이든 행정부의 외교정책 전망,” p. 18.

계와 남북관계의 교집합을 확대해나가려는 노력을 지속적으로 기울여왔다. 한국 또한 한반도에 경사된 외교를 하면서 북한 문제 해결에 중국의 역할에 대한 과도한 기대를 가졌던 탓에 중국에 필요 이상으로 동조하며 스스로 두려워하는 지경에 이른 것이다. 남북관계에 모든 것을 집중하고 북한의 반응과 대응을 과도하게 의식하면서 북한에 경사된 외교전략을 채택한 결과는 우리의 대중국 외교 공간과 입지를 좁히는 족쇄가 된 것이다. 즉, 북한 문제에서 중국의 역할을 과도하게 평가하며 형성된 대중국 환상이 우리로 하여금 중국에 순응하게 만든 것이다.⁴³⁵⁾

마오쩌둥 시기인 1950년대 중국의 입장을 살펴보면, 한국 전쟁 휴전 이후인 1954년 제네바 회담에 중국 대표로 참석한 저우언라이(周恩來)는 한반도에서 자유선거 실시를 위해서 모든 외국군대가 철수하는 것이 필수적이라고 주장하였다. 1958년 2월 7일 북한지역에서 중국군대를 철수한다는 성명을 발표했던 점을 상기해보면, 중국이 당시 한반도와 관련하여 정책적으로 최우선시 하였던 문제는 북한의 방위가 아니라 미군의 철수였던 것이고, 이는 곧 한반도에서 미국의 영향력을 직접적으로 발휘할 수 있는 메커니즘의 제거인 것으로 추론할 수 있다.⁴³⁶⁾ 중국은 미군 철수와 관련해 북한의 이익과 정서를 배려하기 위해 미군 철수를 공식적으로는 요구해왔지만, 1970년대 초반부터 미군 존재를 한반도 안정의 한 요인으로 인식하는 등 한미동맹에 관한 일관된 입장을 보여주지 못했다. 1978년 10월 25일, 덩샤오핑은 도쿄 기자 회견에서 김일성의 말을 전하며 미군 철수가 북한의 평화 통일의 전제조건임을 시사했다. 하지만 1988년 7월, 덩샤오핑이 슐츠 전 총리와 만났을 때는 미중 관계가 발전해야

435) 정덕구 외, 『극중지계: 한국의 거대 중국 극복하기(제1권 정치외교안보편)』 (서울: 김영사, 2021), pp. 113~114.

436) 김영준·신중호, 『한미동맹에 대한 중국의 입장』 (고양: 국방대학교, 2014), p. 47.

하며, 세계 평화와 인류 이익을 위해 “한국에 미국의 군사적 주둔을 이해할 수 있다.”라고 명확히 언급하기도 했다.⁴³⁷⁾

장쩌민 시기 중국은 남북문제에 관해 남북 당사자 간 관계라는 점에 방점을 찍고 한미동맹에 대해서는 언급을 자제하고 미중관계를 우호적으로 만드는 노력을 기울인 것으로 보인다. 하지만 후진타오 시기는 이전 장쩌민 시기와 달리 미국의 한반도에 대한 영향력 확대에 대한 거부감을 드러내고 한미동맹, 특히 군사적 차원에서 한미 연합훈련에 대한 경계심을 표출했다. 당시 중국은 미국의 동아시아 전역 미사일 방어체계(Theater Missile Defense: TMD), 주한미군의 기지 조정 및 전략적 유연화 추진 등이 모두 대만과 관련하여 자신을 견제하는 의도가 있다고 인식하고 있었으며, 공개적으로 이에 대한 반대를 반복적으로 천명했다. 특히 미국의 대중 인식이 강경해지거나 양국관계가 긴장될 때 주한미군은 언제라도 자신을 봉쇄하는 유효한 군사 기제가 될 수 있다는 점에서 중국은 주한미군의 동향에 항상 예의주시하고 있다는 것을 보여준다.⁴³⁸⁾ 이 시기에 중국이 주한미군을 용인한다고 밝힌 것은 현실적으로 주한미군이 한반도에 존재하고 있고, 당분간 존재할 수밖에 없다는 현실을 인정한 것이지 주한미군의 존재를 원칙적으로 받아들이고 이를 영구적으로 인정하겠다는 태도로 전환한 것은 아니다. 그러나 제한적이기는 하더라도 중국이 주한미군의 존재에 대해 인정하고 용인하겠다는 점과 주한미군의 문제가 미국의 세계적 전략의 한 일부분임을 인식한다는 실용적 생각을 보여준 것이라 할 수 있다.⁴³⁹⁾

437) 沈志华, “同盟瓦解: 邓小平时代的中朝关系, 1977-1992 (上),” 『二十一世纪』, 166期 (2018), pp. 111~121.

438) 서정경, “중국의 부상과 한미동맹의 변화: 동맹의 방기(Abandonment)-연루(Entrapment) 모델적 시각에서,” 『신아세아』, vol. 15, no. 1 (2008), p. 110.

439) 김영준·신중호, 『한미동맹에 대한 중국의 입장』, pp. 73~74.

결국 한미동맹에서 중국의 중요 고려 사항은 통일 한국의 대중국 정책의 향방이고 이에 한미동맹과 주한미군의 존재가 핵심을 차지한다. 중국은 한국이 경제적으로는 중국과 가깝고, 안보적으로는 미국에 가까운 정책을 채택하고 있다는 점에서 통일 한국이 전적으로 친미 국가가 되고, 심지어 중국의 발전을 견제하기 위한 미국의 교두보가 될 가능성이 있다는 점을 크게 경계하고 있다. 특히 한국 주도로 통일이 달성될 때 통일 한국에 주한미군이 계속 주둔할지 여부를 중시하고 있다. 중국으로서는 특히 통일 한국에서 주한미군이 국경 지역까지 북상하게 된다면 이는 중국을 겨냥한 것으로서 중국의 심각한 안보 위협이 될 뿐만 아니라 동북아에서의 힘의 구도에서 중국에 크게 불리하게 작용할 것으로 보고 있다.⁴⁴⁰⁾

시진핑 체제의 한미동맹에 대한 입장은 현재까지는 전임 정부와 비슷한 기조를 유지하고 있으나, 중국의 대외전략 및 동아시아 전략의 변화에 따라 중국의 한미동맹에 대한 입장 역시 좀 더 공세적으로 변화할 가능성도 있다. 즉, 중국의 외교 정책의 변화 및 동아시아 전략환경 변화는 시진핑 시기 중국의 한미동맹에 대한 입장에 가장 큰 영향 요인이라고 할 수 있다.⁴⁴¹⁾ 사드 배치 문제와 관련해 중국이 일관되게 주장하는 것은 “사드 배치는 한반도에서의 북한 핵 문제를 해결할 수 없으며, 지역 전략 균형을 깨뜨리는 것은 물론 동북아 지역 국가의 안보 이익을 훼손하는 것”이라며 “한미 양국은 중국의 이익을 침해하지 말고 사드 배치를 그만두고 관련 시설을 철수하라.”라고 강력한 태도를 고수하였다. 이는 결국 사드 배치가 북핵문제를 해결하는 것과는 전혀 무관한 미국의 전략적 이익을 고려한 결과물

440) 신정승, “미중 간의 전략적 경쟁과 한반도 통일문제,” 『KINU 통일+』, 겨울호 (2015), p. 12, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/336a5d91-c5a9-4321-9dfd-847619f4d8f4>> (검색일: 2021.12.1.)

441) 김영준·신중호, 『한미동맹에 대한 중국의 입장』, p. 36, p. 60.

로 인식한다는 사실을 증명하는 것이다.⁴⁴²⁾

중국이 한미동맹을 비롯해 주변 정세에 공세적으로 대응하는 근거에는 중국의 ‘핵심이익’이 자리 잡고 있다. 중국이 말하는 핵심이익은 기본체제와 국가안보 이익, 국가주권과 영토 완전(完整) 이익, 경제와 사회의 안정과 발전의 이익 등이 포함되며, 나중에 ‘평화적 발전의 이익’과 ‘민족통일의 이익’이 추가됐다.⁴⁴³⁾ 이처럼 중국이 생각하는 핵심이익에는 여러 가지가 있지만 가장 중심에 있는 것은 경제 발전이다. 핵심이익이란 국가의 존망을 좌지우지하기 때문에 절대 양보할 수 없는 이익이라는 의미를 갖는다. 만일 경제발전을 중국 핵심이익 중 으뜸으로 본다면 중국의 결코 미국의 압력 때문에 ‘중국 제조 2025’를 포기하지는 않을 것이다. 일대일로 구상도 마찬가지이다. 일대일로는 시진핑 정부에게 있어서 ‘중화민족의 위대한 부흥’을 이루기 위한 가장 중요한 시그너처 프로젝트라 할 수 있다.

중국은 2000년대 들어 미국 중심의 서구 가치와 이념에 대한 저항의 의미에서 새로운 안보이익의 개념으로서 ‘핵심이익(core interest)’이라는 표현을 사용하기 시작했다. 핵심이익에서 기본 체제의 의미는 중국 공산당의 통치 권한과 영도력을 유지하는 것을 말한다. 공산당의 권력에 도전하는 모든 세력은 모두 중국의 핵심이익에 도전하는 세력이다. 문제는 중국이 부상하면서 해외이익이 증대하고 중국이 활동의 외연을 확장하면서 미국과 충돌하는 사례가 점차 빈번해지고 있다는 점이다. 중국의 의도와 관계없이 중국의 핵심이익과 미국의 대외전략이 부딪히는 영역이 점차 증가하고 있는 것이다. 이러한 충돌 지역에는 당연히 한반도가 포함되며, 한중관계에서 중국이 자국의 핵심이익에 대해 위협을 느끼는 중심에는 한미동맹이 있다.

442) 김상규, “중국인의 대한민국 인식 변화와 사드,” 『중소연구』, 제41권 4호 (2018), p. 30.

443) 정덕구 외, 『극중지계: 한국의 거대 중국 극복하기(제1권 정치외교안보편)』, pp. 119~120.

한미동맹의 성격과 기능이 점진적 변화를 보이면서 한미동맹의 목적에 대한 중국의 인식도 변하고 있다. 주한미군에 전략적 유연성 전략이 적용되고 한미동맹의 순기능을 대북 억지력에서 지역안보 대응으로 확대하려는 조짐 때문이다. 얼마 전 주한미군의 사드 배치는 한미동맹에 대한 중국의 인식을 변화시키는 계기로 작용했다. 또한 트럼프 행정부 이래 미국이 인도·태평양전략과 쿼드를 구체화하면서 한미동맹의 역할에 대해서도 중국은 예의주시하고 있는 중이다. 바이든 행정부 출범 이후 양안관계에 대한 미국의 타이완 개입 의지가 본격적으로 표현되자 중국은 더욱 민감하게 반응하는 양상이다. 앞으로 한반도 유사시 한미동맹의 대응전략이 중국의 핵심이익과 충돌할 수도 있다. 이 경우 한미동맹의 공동 행동으로 말미암아 중국의 핵심이익이 위협받을 수도 있다는 중국의 불신과 의구심을 불식시키기 위해 한미는 노력해야 한다.⁴⁴⁴⁾

시진핑 정부는 역대 중국 정부들과 유사하게 한미동맹과 관련하여 당사국 간 해결을 강조하고 있지만, 미국의 동맹국 결집과 강화, 이를 기초로 한 미국의 대중국 압박에 대해서는 냉전적 사고라며 여전히 강하게 반발하고 있다. 한국이 미국의 동맹국으로서 어떤 스탠스를 취할 것인지에 대해 중점을 두고 한국과의 관계 회복을 위한 협력의 모멘텀을 찾고 있다. 요컨대 중국은 한미동맹을 비롯한 미국의 동맹관계에 대해 기본적으로 어떠한 지역협력 기제도 제3자를 겨냥하거나 이익에 해를 끼쳐서는 안 된다고 주장하며, 폐쇄적이고 배타적으로 타국을 압박하는 행위는 시대 조류에 역행하는 것이라며 강하게 반발하고 있다.⁴⁴⁵⁾

444) 위의 책, pp. 125~130.

445) 中华人民共和国外交部, “2021年9月24日外交部发言人赵立坚主持例行记者会,” 2021.9.24., <https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_t1909577.shtml> (검색일: 2021.9.24.).

나. 한반도에 대한 리스크

(1) 전략적 모호성의 리스크

현재 미국과 중국이 갈등을 겪고 있는 대부분의 이슈들은 제로섬 성격이 강하다. 문제는 한국이 미중 사이에서 결정을 하지 못하고 유보하거나 전략적 모호성을 유지할 경우 미국의 한국에 대한 인식이 부정적으로 변할 수 있으며, 중국의 한국에 대한 인식 역시 반드시 정비례하여 개선되는 것은 아니라는 것이다. 이런 상황에서 한국이 선택을 안 하고 전략적 모호성을 유지하면 미중 양쪽에서 러브콜을 받는 것이 아니라 오히려 양쪽 모두에서 냉대를 받을 가능성이 크다.⁴⁴⁶⁾

미중 패권경쟁 심화 속에서 중국이 현 정부의 기대에 따라 남북관계에서 한국을 지원하여 북한의 변화를 권고할 유인 역시 제한적이다. 오히려 중국은 북한을 하나의 레버리지(leverage)로 사용하여 미국의 동맹인 한국을 압박할 가능성이 높고, 그런 점을 고려할 때, 현 상황에서 한중관계의 발전이 남북관계의 개선을 가져올 것이라고 기대하기는 어려운 상황이다.⁴⁴⁷⁾

최근 워싱턴의 분위기는 한국이 미중 사이에서 ‘이중 헤징(double hedging)’을 추구한다고 인식하며, 한국이 미국의 동맹 네트워크에서 ‘약한 고리’라고 인식하는 경향이 갈수록 증가하는 것으로 보인다. 심지어 전략적 모호성은 한국이 취할 수 있는 가장 나쁜 정책이

446) 이상현, “쿼드와 한국: 쿼드 참여 어떻게 할 것인가?” (세종연구소 정세와 정책 제339호, 2021.6.1.), p. 4, <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=2&itm=1&txt=%EC%9D%B4%EC%83%81%ED%98%84&pg=1&seq=5990>> (검색일: 2021.12.1.).

447) 이동규, “2021년 중국 양회 분석: 정치외교적 함의를 중심으로,” (아산정책연구원 issue brief 2021-11, 2021.3.30.), <<http://www.asaninst.org/contents/2021%EB%85%84-%EC%A4%91%EA%B5%AD-%EC%96%91%ED%9A%8C-%EB%B6%84%EC%84%9D-%EC%A0%95%EC%B9%98%E2%88%99%EC%99%B8%EA%B5%90%EC%A0%81-%ED%95%A8%EC%9D%98%EB%A5%BC-%EC%A4%91%EC%8B%AC%EC%9C%BC%EB%A1%9C/>> (검색일: 2021.12.1.).

며, 모호성을 버리고 굳건히 서야 한다는 평가까지 나와 한국에 대한 워싱턴의 실망감이 커지고 있음을 실감할 수 있다.

(2) 안보적 리스크

미중 전략경쟁이 초래할 수 있는 가장 심각한 안보적 리스크는 양국 간 군사충돌이다. 물론 현재의 미중 세력관계를 고려하면 양국이 전면전으로 충돌할 가능성은 크지 않다. 전면전이 발생할 경우 양국 모두 치명적인 피해를 피하기 어렵다. 그렇게 본다면 현재 미중 경쟁에서 한국이 연루될 수 있는 가장 큰 리스크는 동·남중국해의 해양안보와 관련된 것이다.

미중 전략경쟁이 심화되면서 동·남중국해 해양안보 분야의 충돌도 점차 빈발하는 추세이다. 최근 들어 국제적 주목을 받는 대표적인 사안 중 하나는 대만 문제이다. 미중관계에서 대만정책은 미중 간 채택된 세 번의 공동 코뮤니케, 대만관계법, 그리고 6개항 보증이 핵심이다. 대만 문제는 중국의 현상타파, 즉 영토주권 변경과 연관되는 이슈로서 미국이 주도하는 규칙기반의 국제질서 유지와 중국의 핵심 국가이익이 첨예하게 부딪치는 지점으로서 미중 패권경쟁의 핵심 테스트 중 하나인 사안이다. 홍콩이 사실상 중국의 손에 들어간 상황에서 홍콩 다음은 대만이 될지도 모른다는 위기감도 작용하고 있다.

바이든 행정부는 실질적인 주미대사 역할을 하는 샤오메이친(蕭美琴) 대만대표를 바이든 대통령 취임식에 초청했다.⁴⁴⁸⁾ 이는 1979년 미국이 대만과 단교한 후 42년 만에 처음으로 미국 대통령 취임식에 초청을 받은 것으로 ‘하나의 중국’ 원칙에 정면 배치되는 행보이다. 바이든 취임 직후 중국 전투기들이 대만 방공식별구역에 진입하자

448) “42년만에 美대통령 취임식 초청받은 대만대표…中, 즉각반발,” 『중앙일보』, 2021.1.21., <<https://www.joongang.co.kr/article/23976027#home>> (검색일: 2021.12.1.).

백악관 NSC 대변인은 미-대만관계가 ‘바위처럼 굳건(rock-solid)’하다는 성명을 발표했다. 그와 함께 지난 오랜 기간 발표된 세 번의 코뮤니케, 대만관계법, 6개항 보증이 여전히 유효함을 재확인했다.⁴⁴⁹⁾ 더 나아가 조 바이든 대통령이 참석한 백악관의 ‘반도체 화상회의’에 류더인(劉德音) 대만 TSMC 회장을 초청한 행보 역시 이러한 추세이 한 사례로 평가되며, 중국군의 대만 상륙을 저지할 무기인 자벨린(Javelin) 대전차 미사일 400발 수출도 결정됐다.⁴⁵⁰⁾

대만 문제가 미국 외교정책에서 갖는 의미와 위상은 미중 전략경쟁의 여러 테스트 중 하나라는 상징적 의미가 크다. 대만은 미국이 주도하는 규칙기반의 국제질서 유지 문제와 중국의 영토적 현상변경, 해양 영유권 문제가 충돌하는 사안 중 하나이다. 최근 남중국해 휘선암초(Whitsun Reef, 필리핀명 Julian Felipe Reef) 주변에 220척의 중국 어선들이 몰려들어 일대를 점령한 사건은 대만 문제에 대해 중국이 취할 가능성이 있는 전략에 대해서도 시사하는 바가 크다. 필리핀 정부는 이들 선박이 인민해방군 통제를 받는 ‘해양민병대(maritime militia)’라고 주장하며 퇴거를 요청했지만 거부했다. 워싱턴 D.C. 소재 CSIS 연구소의 아시아해양투명성구상(Asia Maritime Transparency Initiative)⁴⁵¹⁾에 의하면 중국은 시사군도에 20개, 난사군도에 7개의 전초기지(outpost)를 보유하고 있으며 2012년에 점거한 스카버러 암초(Scarborough Shoal)를 지배하고 있다. 중국은 2013년 이래 시사군도, 난사군도 일대에서 인공섬 건설을 통해

449) “U.S. Blasts China’s ‘Provocative’ Military Flights Over ‘Rock Solid’ Ally Taiwan,” *Newsweek*, October 3, 2021, <<https://www.newsweek.com/u-s-commitment-taiwan-rock-solid-china-military-activity-1635081>> (Accessed December 1, 2021).

450) “[여의도칼럼] 파멸 언저리까지 간 양안관계,” 『아시아투데이』, 2021.4.13., <<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20210413010007558>> (검색일: 2021.12.1.).

451) 아시아해양투명성구상(Asia Maritime Transparency Initiative) 홈페이지 <<https://amti.csis.org/>> 참조.

3,200에이커의 공간을 확장한 것으로 나타났다.

(3) 남북관계, 북핵문제의 리스크

바이든 행정부 시대의 대북정책은 오바마 행정부 시기의 ‘전략적 인내’로 회귀하기는 쉽지 않다. 왜냐하면 북한의 핵·미사일 능력이 이전보다 고도화되었고, 북미 협상의 문턱 역시 높아졌으며, 미중 전략경쟁의 심화라는 새로운 변수도 추가되었기 때문이다. 다만, 바이든 외교안보팀이 ‘이란 핵협상’ 모델을 자주 언급하고 있다는 점에서, 기존의 ‘하향식(top-down)’보다는 단계적 접근을 통한 ‘상향식(bottom-up)’ 협상 방식을 선호할 가능성이 높다. 실제로 미 백악관은 2021년 4월에 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 대북정책의 목표로 제시했고, 이를 달성하기 위한 수단으로 ‘단호한 억지’와 ‘외교적 해법’을 병행하며, 단계적(phased) 해법을 중시하겠다는 점을 밝혔다.⁴⁵²⁾ 이는 곧 향후 북미 협상이 재개되기 위해서는 매우 오랜 시간이 소요될 가능성이 높다는 점을 의미한다는 점에서 남북관계와 북핵문제의 리스크로 작용할 가능성이 있다.

특히 바이든 행정부 출범 이후 대외적으로는 글로벌 리더십 회복과 동맹 네트워크를 회복하고, 대내적으로는 코로나바이러스19 해결과 경제회복 등에 집중하고 있는 상황에서, 북핵문제는 국내외 어젠다에서 후순위로 처질 가능성이 크다. 바이든 대통령이 당면한 과제는 코로나 위기와 인종갈등 같은 국내 정치적 위기, 그리고 동맹관계의 회복과 민주주의 연대 등과 같은 국제문제 협력이 가장 우선적으로 고려될 것으로 전망된다. 바이든 행정부가 북핵문제를 외교

452) The White House, “Press Gaggle by Press Secretary Jen Psaki Aboard Air Force One En Route Philadelphia, PA,” April 30, 2021., <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/04/30/press-gaggle-by-press-secretary-jen-psaki-aboard-air-force-one-en-route-philadelphia-pa/>> (Accessed December 1, 2021).

로 해결하는 것이 가능한지에 대한 관건은 미국이 주요 행위자들과의 관계를 얼마나 복원할 수 있는가에 달려 있다. 미국을 강력한 패권국으로 만든 요인은 단순히 물리적 힘뿐만 아니라 우방과 적국들과의 관계를 설정하는 역량이 큰 부분을 차지한다. 트럼프 시대와 달리 미국이 전통외교로 복귀한다면 실무 협상 중시, 의전적 정상회담, 외교수단으로서 제재 중시, 불량국가와의 대화 거부 등 매우 까다로운 협상과정이 전개될 것이다. 물론 바이든 대통령도 비핵화에 상당한 진전이 있다면 김정은과의 정상회담을 거부하지 않는다. 협상 방식에 관해서는 현재 워싱턴에서는 ‘선 비핵화’ 요구는 퇴조하고, 대부분 북한 전문가들은 단계적 접근의 불가피성을 인정하고 있다. 민주당계 전문가들은 대부분 북핵문제의 단계적 해결을 주장하는데, 북한 비핵화가 매우 어렵고 시간이 오래 걸리며 일괄해결은 불가능하고 단계적 해결이 불가피하다는 입장을 지닌다. 바이든은 트럼프가 탈퇴한 이란 핵협상도 재개할 전망이다.

다만, 바이든 행정부가 전임 트럼프 행정부보다 가치·규범외교를 좀 더 강조한다는 점에서 남북관계와 북핵문제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 바이든 대통령은 그동안 민주당이 강조해 온 민주주의와 인권 및 국제규범 등과 같은 외교원칙을 중시하고 있고, 북한 김정은에 대해 여러 차례에 걸쳐 ‘불량배(thug)’라고 호칭한 바 있으며, 그러면서도 이란 등과 같은 적대국가들에 대해서는 체제전환을 추구하지 않을 것이라는 입장을 밝힌 바 있다. 이를 감안할 때, 향후 북미 협상은 오랫동안 교착될 가능성이 높고, 설령 남북관계가 진전된다 하더라도 한미 간 의견 차이로 인해 동맹관계가 훼손될 가능성도 존재한다.

(4) 미중 지역전략 연계의 리스크

중국과 미국이 동아시아 지역에서의 전략적 목표를 달성하기 위해 한국과의 양자관계를 수단으로 활용하거나 지역전략과의 전략적 연계를 추구할 것이고, 이 과정에서 한반도에 리스크를 초래할 가능성이 있다.

중국은 일대일로 구상이라는 지역전략을 추진함으로써 동아시아 및 유라시아 지역에서의 영향력을 확대하고 미국과의 전략경쟁에서 유리한 위치를 확보하고자 노력하고 있다. 이 과정에서 중국은 한국과의 양자관계 발전을 강조하고, 일대일로 구상과 한반도 신경제 구상과의 전략적 연계를 추구하고 있다.

미국은 글로벌 리더십을 회복하기 위해 인도·태평양전략을 추진하고 역내 동맹 네트워크를 강화하고자 노력하고 있다. 이 과정에서 미국은 한미동맹과 한미일 협력의 필요성을 강조함과 동시에 인도·태평양 전략 및 쿼드플러스 등에 한국의 적극적인 참여를 요청하고 있다.

이처럼 미국과 중국이 지역전략을 추진하는 과정에서 한국과의 양자관계를 강화하고 자국의 지역전략에 참여하도록 요구할 것이라는 점에서, 한국은 미중 양국으로부터 선택을 강요받을 가능성이 높아지고 있다. 특히 미중 양국이 벌이고 있는 전략경쟁이 양자관계를 넘어 동아시아 지역 및 글로벌 차원으로 확대됨으로써, 한반도에 미치는 리스크 역시 다양하고 복합적으로 표출될 가능성이 높다.

(5) 기술패권 경쟁의 유탄

바이든 행정부의 대중 전략경쟁은 반중 기술패권전쟁(tech war) 전선으로도 확대되는 추세이다. 코로나 팬데믹 이후 미중 기술패권 경쟁의 핵심은 반도체이다. 백악관이 직접 글로벌 반도체 패권 장악을 위한 전략회의를 주재한 것은 이러한 점을 잘 나타낸다. 이 외에

도 미중 기술패권 경쟁은 여러 전선에 걸쳐 나타나고 있다.

클린 네트워크(Clean Network) 구상은 트럼프 행정부 시절인 2020년경부터 시작된 것으로서 시민의 개인적 자유와 기업의 민감한 정보를 포함한 국가의 자산을 중국 공산당과 같은 악의적인 행위자의 침입으로부터 보호하는 포괄적인 접근법이다.⁴⁵³⁾ 클린 네트워크 프로그램은 6개의 요소-클린 캐리어(Clean Carrier), 클린 스토어(Clean Store), 클린 앱스(Clean Apps), 클린 클라우드(Clean Cloud), 클린 케이블(Clean Cable), 클린 패스(Clean Path)-로 구성되는데, 2021년 4월 현재, 세계 경제의 2/3에 해당하는 50여 개국과 180개의 통신회사들이 이 네트워크에 참여하고 있다.⁴⁵⁴⁾ 특히 26개 EU 국가와 기술 선진국인 일본, 이스라엘, 호주, 싱가포르, 대만, 캐나다, 뉴질랜드, 인도 등이 참여하고 있는데, 미국의 인도-태평양전략의 축으로 부상하고 있는 이른바 쿼드 국가는 모두 동참하고 있다.⁴⁵⁵⁾ 한국은 아직 참여 의사를 통보하지 않고 있고, LG유플러스는 화웨이의 장비를 사용하고 있어 앞으로 미국으로부터 참여 압박을 지속적으로 받을 것이라 예상된다.

미중 간 인공지능 분야 주도권 장악을 위한 경쟁도 갈수록 심화되고 있다. 에릭 슈미트 전 구글 회장이 책임자로 참여한 미 인공지능

453) "Announcing the Expansion of the Clean Network to Safeguard America's Assets," U.S. Department of State, August 5, 2020, <<https://kr.usembassy.gov/080520-announcing-the-expansion-of-the-clean-network-to-safeguard-americas-assets/>> (Accessed December 1, 2021).

454) Department of State, "The Clean Network," , <<https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>> (Accessed December 1, 2021). Department of State on Twitter, January 5, 2021., <<https://twitter.com/statedept/status/1346370239534149634>>(Accessed December 1, 2021).

455) "US Turns Tide on Huawei, Ending CCP's 5G Master Plan," The Epoch Times, December 29, 2020, <https://www.theepochtimes.com/us-turns-tide-on-huawei-ending-ccps-5g-master-plan_3636682.html?utm_source=partner> (Accessed December 1, 2021).

국가안보위원회는 최근 2년간 인공지능 경쟁력을 분석한 보고서를 공개했다. 동 보고서에 의하면 중국은 이미 인공지능 분야 초강국이 됐으며, 일부 분야에서는 미국을 앞선다고 평가된다. 더구나 미국은 대만에 대한 반도체 조달 의존도가 높아 중국이 대만을 흡수하기라도 하면 미국의 첨단기술 경쟁력은 줄지에 중국에 뒤처지게 된다고 경고하고 있다.⁴⁵⁶⁾

다. 한국의 대응 및 평가

(1) 한국의 대응

미중 전략경쟁이 장기화, 구조화될 가능성이 크다는 점에서, 트럼프 행정부 시기부터 시작되었던 미중 두 강대국 관계의 긴장은 피할 수 없게 됐다. 특히 인도·태평양 지역을 둘러싼 미중 간 경쟁과 갈등은 안보 분야뿐만 아니라 무역통상 분야를 포함한 기술패권 경쟁까지 확대될 전망이다. 이러한 상황에서 미중 전략경쟁의 리스크를 완화하고 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 한국의 외교와 시장의 포트폴리오를 다변화할 필요가 있다. 미-일-호-인 4개국으로 구성된 쿼드 체제와 협력관계를 구축하는 것이 중요하며, 미국의 요청이 있을 경우에는 인도·태평양전략과도 협력할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

또한 미중 전략경쟁이 초래하는 외교안보 분야의 리스크에 대비하는 것을 포함하여 상호 확증 경제 파괴(mutually assured economic destruction)에도 대비할 필요가 있으며, 우리의 신북방, 신남방정책의 지경학적 경계를 대폭 확대할 필요가 있다. 구체적으로, 미국의 인도·태평양전략과 중국의 일대일로 구상, 일본의 CPTPP 등 다자적

456) Eric Schmidt et al., "Final Report: National Security Commission on Artificial Intelligence," NSCAI, March 19, 2021., <<https://www.nscai.gov/wp-content/uploads/2021/03/Full-Report-Digital-1.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

기제에는 ‘포지티브 헤징(positive hedging)’ 차원에서 모두 적극 참여하는 것이 바람직하다. 지리적으로 중간에 ‘끼’ 국가이자 통상국가인 한국의 입장에서는 중국의 일대일로 핵심이 ‘연계성’이라는 점을 감안해 연계성 확대를 긍정적으로 검토해야 한다. 동시에 미국의 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양전략’에도 적극적인 참여를 고려해야 한다. 이로써 양측으로부터 오는 압박을 상쇄하고, 우리의 경제적 공간을 넓히면서 유사시 외교안보적인 발언권을 확보하는 실사구시형 외교전략을 추구하는 것이 바람직하다. 우리는 더 이상 반도(해양)국가가 아니라 해륙국가로서의 새로운 정체성을 확보하기 위해 노력해야 한다. 이는 대륙세력과 해양세력 모두와 관계를 발전시킨다는 것을 의미하며, 자유민주적 기본질서와 함께 ‘공동체성’ 강화를 지향한다. 이는 신북방과 신남방을 연결시킨다는 현 정부의 정책에도 부합한다.

미중 전략경쟁 시대의 도래에 따라 우리의 안보와 경제를 특정 국가에 과도하게 의존하게 될 경우에는 소위 ‘무기화된 상호의존(weaponized interdependence)’ 가능성이 커질 것이라는 점에서 향후 우리의 외교와 시장의 다변화를 위해 노력해야 한다. 세계화가 진행될수록 상호의존은 특정 허브가 비대칭적 파워를 갖는 네트워크로 발전한다. 네트워크에서 유리한 위치를 차지한 허브 국가는 그 지위를 활용해 유리한 정보를 획득하고(panopticon 효과), 필요할 경우 적대국을 네트워크에서 배제(chokepoint 효과)함으로써 상호의존을 영향력의 무기로 활용하게 된다.⁴⁵⁷⁾ 안보와 경제를 미국과 중국에 크게 의존하는 한국이 강대국 리스크를 완화하려면 우리 외교와 시장의 포트폴리오 다변화가 필수적이다.

바이든 행정부와와의 관계에서 한국이 유의할 것은 바이든 행정부의 가치와 철학, 우선순위에 따른 동맹정책의 조율이다. 앞서서도

457) Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, vol. 44, no. 1 (2019).

지적했듯이 바이든 행정부 대외정책은 크게 두 가지를 핵심 축으로 하여 전개될 가능성이 높다. 첫째는 가치 및 규범 외교이고, 둘째는 동맹과 우방과의 네트워크와 다자협력 및 글로벌 거버넌스 강화이다. 한미 간 비용분담에서 이제는 가치공유와 책임분담의 문제로 선택지가 확대되는 추세이다. 안보와 경제의 구분이었던 ‘안미경중’은 불가능하며, 외교와 경제, 가치·규범과 국익의 융합 현상은 포스트 코로나 시대 외교의 뉴노멀로 자리를 잡게 될 것으로 전망된다.

가치와 규범의 문제는 예를 들면, 중국의 막무가내식 인공섬 건설과 군사화를 그대로 방치해야 하는가, 중국의 주장대로 남중국해 영유권을 인정해야 하는가, 북한 인권문제에 대해 한국정부는 계속 침묵해야 하는가, 북한 비핵화에 도움이 된다면 인권문제는 외면해도 되는가 등과 같은 복잡한 문제를 제기한다. 미국 주도 동맹과 우방의 네트워크 참여 문제는 더욱 현실적인 결단을 요한다. 우리 정부는 아직 미국의 공식적 요청이 없다는 입장이지만 쿼드 플러스에 한국의 참여를 원하는 미국의 시그널은 이미 여러 경로로 감지되고 있다. 바이든 행정부 ‘아시아 차르’에 내정된 커트 캠벨은 *Foreign Affairs* 기고문에서 중국발 도전에 대처하기 위한 동맹과 파트너 국가들의 연대를 강화해야 한다고 주장했다. 특히 모든 이슈를 다루는 대규모 다자주의보다는 개별 사안에 초점을 맞춘 D-10 같은 맞춤형 연대를 추구해야 하며 쿼드를 확대하여 군사 역지력을 강화해야 한다고 주장했다.⁴⁵⁸⁾ 포스트 코로나 시대에는 다자적 협력의 내용 못지않게 대응의 속도도 매우 중요해질 전망이다. 의사결정도 느리고 추진력도 빈약한 국제기구보다는 뜻이 맞는 소수 국가들의 ‘임무지향적 연대(mission-driven coalition)’가 중요해졌고, G-20 대신

458) Kurt Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>> (Accessed December 1, 2021).

D-10이 거론되는 것은 바로 그런 이유이다.⁴⁵⁹⁾ 뿐만 아니라 대중국 기술패권경쟁 차원에서 미국은 미중 간 경쟁을 기술민주주의(techno democracy) 대 기술독재국가(techno autocracy) 사이의 경쟁으로 규정하고 미국, 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 호주, 일본, 한국, 핀란드, 스웨덴, 인도, 이스라엘 등 12개국을 ‘T-12(T-12 Group of Techno Democracies)’로 규합하려고 추진하고 있다.

이러한 추세를 종합적으로 감안했을 때 바이든 행정부와와의 관계에서 한국은 가치·규범과 동맹 네트워크에 대한 한국의 신뢰를 보여줄 필요가 있으며, 한국이 미국을 선택했을 때 중국의 보복에 대해 바이든 행정부가 어떤 보장(assurance)을 줄 수 있는지도 논의해야 한다. 그와 함께 향후 한국은 호주, 아세안 등 미중 사이에서 한국과 유사한 처지의 국가들과의 연대를 강화하는 방안도 모색해야 한다. 미중 전략경쟁이 심화될수록 한국이 가치·규범 외교와 동맹 네트워크에 참여하는 정도에 따라 미국 동맹의 서열화가 이뤄질 가능성을 유의할 필요가 있다. 외교의 기본은 ‘주고받기(give and take)’이다. 미국이 원하는 것은 다 외면하면서 우리가 필요한 것 — 예를 들면 백신 — 을 달라고만 하는 것은 설득력이 없다. 쿼드 참여, D-10, T-12, EPN, 반도체 등 어느 한 가지 문제의 불협화음으로 한미동맹이 당장 파탄나지는 않겠지만 장기간에 걸쳐 한국의 비협조, 불참여 누적될 경우에는 동맹의 근본적 신뢰가 흔들리는 상황이 올 수도 있음에 유의해야 한다. 미국이 말하는 가치와 규범이 일정 부분 레토릭에 불과할 수도 있겠지만, 우리가 결국은 어느 가치에 더 가까운지, 우리가 미국과 얼마나 같은 생각(like-minded)인지를 판단해야 하는 것이다.

459) 김영호 외, 『한미동맹의 현황과 도전: 지난 4년의 교훈과 바이든 시대의 협력 방향』 (서울: 아산정책연구원, 2021), p. 71.

(2) 한국의 대응에 대한 평가

인도·태평양 지역을 둘러싼 전략환경이 갈수록 요동치고 있다. 미중 두 강대국이 벌이고 있는 전략경쟁의 전선이 인도·태평양 지역을 중심으로 빠르게 재편되기 시작했다. 바이든 행정부는 전임 트럼프 행정부의 대중국 정책을 계승했다는 점에서 공통점이 있지만, 전임 행정부와 다르게 다자주의를 중시하고 동맹국 및 우방국과의 협력 네트워크를 중시하기 시작했다. 특히 다자주의와 관련하여 미국은 국제기구 형태의 대규모·보편적인 다자주의보다는 주로 특정 목표를 지향하는 소규모의 연대 형태의 다자주의를 선호한다. 이러한 미국의 다자주의에 뜻을 같이하는 다양한 국가들로 구성된 그룹이 등장했다. 미·일·호·인 4개국 협력체인 쿼드, 미국 등 5개국의 정보공동체인 파이프라이즈, 민주주의 10개국 협의체인 D-10, 선진 기술민주주의 연대인 T-12, 중국의 기술 굴기에 맞설 미국·EU 무역 기술위원회(TTC) 등 내용과 형태도 다양하다. 이러한 상황은 앞으로 상당기간 지속될 가능성이 크다. 시진핑 정부는 2049년까지 ‘두 개의 백년’을 완성해 미국을 능가하는 세계의 최강국이 되겠다는 야심을 갖고 있다. 중국의 급격한 부상을 목격한 미국은 현재의 미중관계를 전략경쟁으로 규정하고 미국의 패권을 결코 놓을 수 없다는 입장이다. 미중 양국의 입장은 현재의 전략경쟁이 단기간에 끝나지 않을 ‘세기의 대결’이라는 점을 함축적으로 시사한다.

한미동맹에 대한 한국의 대응은 현재처럼 미중의 전략경쟁이 갈수록 악화되는 상황 속에서는 여러 가지 파급효과를 초래할 수 있다. 단기적으로 아시아·태평양 지역의 군사적 긴장은 물론 역내 군비경쟁이 더욱 심화될 가능성이 크다. 일본 방위성이 제출한 내년도 예산 5조 4797억 엔(약 58조 원)은 상대의 위협 범위 밖에서 타격할 수 있는 스탠드오프(Standoff) 능력 강화, 우주·사이버전 대비 등

에 초점이 맞춰졌다.⁴⁶⁰⁾ 중국은 대만 문제 해결을 위해 무력시위와 침단무기 배치에 총력을 중국 기울이고 있고, 2021년 10월초에는 중국 군용기 140여 대가 대만 방공식별구역(ADIZ)을 침입한 바 있으며, 대만문제를 둘러싼 미중의 신경전도 격화되고 있다.⁴⁶¹⁾ 최근에는 미국 특수부대가 1년 이상 비밀리에 대만군을 훈련시킨 것으로 알려지기도 했다.⁴⁶²⁾ 이러한 미중 간 군비경쟁은 역내 불안정성을 높일 가능성이 있다. 더욱 우려스러운 점은 2021년 9월 호주, 영국, 미국이 3개국 안보협의체인 오커스를 출범시켰다는 것이다. 즉 미국, 일본, 호주, 인도 등 4개국 안보협의체인 쿼드가 ‘공동의 비전 증진과 평화·번영 보장에 헌신하는, 생각이 같은 파트너들의 유연한 그룹’인 것과 비교할 때, 새롭게 출범한 오커스는 안보·국방 분야에 분명한 중점을 두고 중국을 견제하고 봉쇄하려는 목적을 표방했다.

한국과 같은 미국의 동맹국들에게는 미국 주도의 연대에 참여 여부에 대한 선택의 문제를 제기한다. 미국 주도 연대에 참여하는 국가와 그렇지 않은 국가들 간에 일종의 서열화 우려도 지적된다. 한국은 이미 쿼드 플러스, 경제번영네트워크(EPN), 파이프라이즈 등에 참여하라는 무언의 시그널을 받고 있는 중이다. 2021년 12월 2일 서울에서 개최된 제53차 한미안보협의회의(ROK-US Security Consultative Meeting: SCM)에서 양국 국방장관은 한국의 신남방 정책과 미국의 인도·태평양 구상 간 협력을 모색하기로 하였으며, 특히 2021년 5월 바이든 대통령과 문 대통령 간 정상회담 공동성명에

460) “日방위성, 7% 늘어난 58조원 예산 요구···GDP 1% 돌파 가능성,” 『매일경제』, 2021.8.31., <<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/08/840514/>> (검색일: 2021.12.1.).

461) “중국 군용기 3대, 쌍십절에 대만 방공식별구역 진입,” 『연합뉴스』, 2021.10.11., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211011022300089>> (검색일: 2021.12.1.).

462) “U.S. Troops Have Been Deployed in Taiwan for at Least a Year,” The Wall Street Journal, October 7, 2020, <<https://www.wsj.com/articles/u-s-troops-have-been-deployed-in-taiwan-for-at-least-a-year-11633614043>> (Accessed December 1, 2021).

반영된 대만 해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 확인하였다.⁴⁶³⁾

한국은 이미 선택의 길로 들어서고 있다. 미중이 서로 제로섬 게임을 벌이는 와중에 선택이 불가피하다면 우리의 국익을 극대화하면서 리스크를 최소화하는 현명한 선택을 하는 것 외에는 방법이 없다. 인도·태평양 지역의 군비경쟁은 한반도 평화프로세스에도 부정적 영향을 미칠 것이다. 뿐만 아니라 미중 군비경쟁은 남북 차원으로 전이되고 있다. 오커스 출범으로 인도·태평양 지역의 전략환경이 요동치는 가운데 문재인 정부는 한반도 평화프로세스 재개를 위해 올인하고 있다. 지금은 종전선언과 남북정상회담 성사도 중요하지만 우리 주변에서 진행되는 전략환경의 변화를 정확히 꿰뚫어보고 현명한 전략적 대응을 위해 더욱 집중해야 할 때다.⁴⁶⁴⁾

문제는 현재 한국의 외교안보적 스탠스가 인도·태평양을 위시해 미중 간 진행되는 포괄적 전략경쟁이 우리에게 미칠 파장보다는 북한과의 관계 개선에 너무 치우쳐 있다는 점이다. 미중 제로섬 경쟁에서 우리가 선택을 하지 않으면 미중 양쪽에서 러브콜을 받는 것이 아니라 양쪽 모두로부터 신뢰를 잃는 결과를 초래할 수도 있다.⁴⁶⁵⁾

격화되는 미중 경쟁 속 미국 동맹국으로서 한국의 외교정책과 아시아 전략은 새로운 해안과 창의성이 요구된다. 하지만 한국이 제대로 된 전략이 있는지는 의문이다. 왜냐하면 한국은 미중 사이에서 지금까지 대체로 전략적 모호성이라는 명분으로 선택을 미루는 입장이었기 때문이다. 뿐만 아니라 문재인 정부는 포괄적인 대외전략의

463) “제53차 한미안보협의회의(SCM) 공동성명.” 국방부, 2021.12.2., <https://www.mnd.go.kr/user/newsInFileDown.action?siteId=mnd&newsSeq=I_12713&num=1> (검색일: 2021.12.20.).

464) 이상현, “요동치는 인도태평양 전략환경, 한국의 과제는,” 『세계일보』, 2021.10.15., <<http://www.segye.com/newsView/20211014513282>> (검색일: 2021.12.1.).

465) “전문가들 ‘전략적 모호성 쫓다간 미·중 모두에 찬밥신세,’” 『조선일보』, 2021.5.25., <<https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2021/05/25/7HXGWZES2JCBTAD37BARDRTCSI/>> (검색일: 2021.12.1.).

여러 이슈를 균형적으로 다루기보다는 주로 한반도 평화프로세스 진전을 위해 북한과의 관계 개선에 중점을 두는 입장이었다. 임기 말인 지금도 종전선언을 통해 북한을 협상 테이블로 유도하기 위해 매진하고 있다. 종전선언을 입구로 삼아서 한반도 평화프로세스가 진척될 수 있다는 것은 환영할 일이지만 북한이 순순히 협력적으로 나올지는 여전히 불확실하다. 갈수록 미중 전략경쟁이 심화되고 인도·태평양에서의 긴장이 높아지는 한편 코로나19로 인한 전략적 불확실성이 갈수록 커가는 상황에서는 신뢰할만한 협력 파트너를 가급적 많이 만드는 것이 중요하다. 만일 쿼드 플러스에 참여하는 것이 한국의 국익에 부합하는 것이라면 결정은 빠를수록 좋다. 다만 그럴 경우에 따를 리스크를 미리 대비해 최소화하는 것이 최선이다. 중국이 또 보복해울 가능성에 대비해 뜻을 같이하는 국가들의 공동 대응으로 중국의 강압외교에 맞서는 방법을 찾아야 한다. 문재인 정부가 다른 나라들 눈치만 보다가 막판에 가서 압박에 밀려 마지못해 참여하지 않기를 바란다.⁴⁶⁶⁾

한국은 현재 대통령 선거 국면으로 돌입했다. 제20대 대한민국 대통령을 선출하는 선거는 2022년 3월 9일에 실시될 예정이다. 아직 각 당의 대선 주자들이 확정되지 않아서 분명하게 말하기는 어렵지만 현재 유력한 대선주자들의 대외전략은 과거 그 어느 때보다도 투철한 국익개념과 명철한 전략적 시각이 요구된다. 인도·태평양 지역의 파고가 높아가는 가운데 한반도 평화의 입구는 여전히 찾기 어려운 상황이다. 한국의 차기 정부는 유례없는 대내외적 도전 속에서 한국의 생존과 평화를 관통하는 고차원의 방정식 해법을 찾기 위해 각고의 노력을 기울여야 할 것이다.

466) “숨가쁜 동북아외교戰서 낙오 안 되려면,” 『세계일보』, 2021.3.18., <<https://m.segye.com/view/20210318516920>> (검색일: 2021.12.1.).

3. 사드 배치

2016년 7월 한국과 미국은 북한의 핵·미사일 위협에 대한 대응 차원에서 사드의 한반도 배치를 결정한 바 있다. 사드란 중말단계 고고도 지역방어체계로서 단거리 및 중거리 탄도미사일 공격으로부터 해외 주둔 미군기지와 동맹국을 보호하기 위해 개발된 지역미사일 방어 체계의 일부를 지칭한다.⁴⁶⁷⁾ 이러한 사드의 한반도 배치는 국내적 여파와 함께 미중 간의 첨예한 대립 등 한반도 정세 전반에 깊은 영향을 끼쳤다.

본 절에서는 이러한 사드의 한반도 배치를 사례로 미국과 중국의 갈등과정과 그 과정에서 나타난 한반도 리스크 및 한국의 선택을 분석하고자 한다. 사드 배치를 사례로 선정한 이유는 무엇보다 사드 배치가 최근 한반도에서 미중 경쟁·갈등 관계가 표출된 대표적 사례에 해당하기 때문이다. 그동안 미국과 중국은 다양한 영역에서 경쟁하며 협력과 갈등을 반복해왔는데, 미국의 글로벌 및 지역전략을 지원하는 미사일 방어(Missile Defense: MD, 이하 MD) 체계의 일환으로서 사드의 한반도 배치는 미중 간 역내 질서와 패권경쟁의 핵심 사안으로 대두되었다. 이에 따라 사드 배치는 그 과정에서 나타난 미국과 중국의 갈등 양상과 성격을 분석하는데 적합한 사례이다.

두 번째 이유는 사드 배치가 한반도에 직접적인 영향, 특히 다양한 리스크를 초래하였는바, 이에 대한 실증적인 검토가 가능한 점을 들 수 있다. 실제로 사드 배치의 결과로 나타난 리스크는 다양하다. 구체적으로 미중 양자택일을 강요받는 상황을 초래하였으며 대미 편승전략에 따른 한중관계 악화와 남북관계 악화로 인해 한반도 평

467) 김동엽, “사드 한반도 배치의 군사적 효용성과 한반도 미래,” 『국제정치논총』, 제57권 2호 (2017), p. 300.

화와 안정에도 나쁜 영향을 끼쳤고 중국의 경제보복에 따른 한국경제의 취약성 노출과 남북중 협력을 제약하는 한편, 심지어 한미일 대 북중러의 신냉전 구도의 가능성까지 제기되기도 하였다. 이처럼 사드 배치는 한반도에 초래된 다양한 리스크를 분석하고 유형화하는데 유용한 사례이다.

세 번째로 사드 배치는 당시 한국 정부의 전략적 자율성과 선택지를 크게 제약했다는 점에서 이에 대한 평가를 통해 향후 유용한 시사점을 얻을 수 있는 사례이다. 더욱이 사드 문제는 완전히 해소된 것이 아니며 미중 간 경쟁·갈등이 심화될 경우 언제든지 재발할 수도 있기 때문에 향후 한국 정부가 어떤 전략적 선택을 할 수 있을지에 대한 함의와 시사점을 제공하는데 유용하다.

이러한 사드 배치 사례를 통해서 본 절에서는 다음의 문제들에 대한 해답을 구하고자 한다. 먼저 사드배치를 둘러싸고 미국과 중국이 어떤 전략경쟁 과정을 전개했고, 또 이 과정에서 나타난 미중의 갈등 양상과 특징은 무엇인지? 둘째, 이러한 미중의 경쟁 및 갈등은 한반도에 어떤 유형의 리스크를 초래했는지? 셋째, 이 리스크를 해소하기 위해 한국정부가 선택한 대응방식은 무엇이며 그 효과는 어떠한지? 마지막으로 이상의 논의 결과를 토대로 정책적 함의와 시사점을 제시한다.

가. 미중 경쟁과 갈등의 특징

(1) 미국의 의도와 목표

첫째, 미국이 사드의 한반도 배치를 추진한 주된 이유는 중국 견제에 있다. 왜냐하면, 사드는 다층 방어로 구성된 미국 MD체제의 일부로 간주되기 때문이다. 즉, 미사일 발사 후 상승 단계, 비행 단계, 낙하(종말) 단계로 구분해 단계별로 미사일을 요격하는 미사일 방어

체계에서, 상승과 비행 단계에서는 SM-3 미사일이, 종말 단계에서 고고도는 사드가, 저고도는 PAC-3가 각각 요격을 담당한다.⁴⁶⁸⁾

이처럼 사드는 미국의 MD체제를 강화하거나 완성시키는데 주요한 역할을 담당한다. 사실 미국은 아태지역보다 유럽지역의 MD구축에 더 깊은 관심을 보였었다. 그러나 중국의 경제적 부상 때문에 미중 간 국력격차 축소와 역내 중국의 영향력 확대가 동반되면서 미국도 중국의 부상을 경계하고 더 나아가 억제하는데 관심을 갖기 시작했다. 이는 오바마 행정부가 아시아·태평양 지역에서 MD 구축과 재균형전략을 추진한 주요 배경이었다.

실제로 미국은 2008년부터 한국에 MD 참여를 요청했을 뿐만 아니라 2006년 개발된 사드의 한국 배치를 시도한 바 있다.⁴⁶⁹⁾ 이러한 미국의 시도는 아시아·태평양 지역에서 중국의 부상을 억제하고 견제하려는데 목적이 있었다. 그러나 중국의 반발을 고려한 한국이 북한 위협에 초점을 둔 한국형 MD개발로 선회함에 따라 사드 배치는 이루어지지 않았다. 그렇다고 해서 미국의 사드 배치 의지가 사라진 것은 아니었다. 오히려 중국의 부상이 지속될수록 더 강화되었다는 점에서 미국은 사드 배치를 미중관계로 접근하고 있음을 보여준다.

비록 미국이 사드 배치를 결정하면서 이는 북한의 핵·미사일 위협에 대한 방어용이며 중국 등 제3국을 겨냥하지 않고 MD와 무관하다는 입장을 고수하였지만 주한미군에 배치되어 운용되는 만큼 미국의 MD체제와 언제든지 연동될 수 있음을 시사한다. 특히 사드 배치가 중국을 겨냥한 것은 아니라면서도 사드 배치를 반대하는 중국이 대북 압박조치를 성실히 이행해야 한다는 당시 안토니 블링컨 미

468) 김동엽, “사드 한반도 배치의 군사적 효용성과 한반도 미래,” p. 298.

469) 2008년 한미정상회담에서 미국은 한국에 MD체제 참여를 요구했었고, 2011년 제임스 서먼(James D. Thuman) 한미연합군사령관은 미 의회에서 사드 배치 필요성을 언급한 바 있다.

국무부 부장관의 발언에서 보듯이,⁴⁷⁰⁾ 미국은 사드 배치를 북한만이 아닌 중국의 위협과 ‘반접근·지역거부’ 전략에 대한 대응 차원에서 추진했음을 시사한다.

둘째, 미국의 사드 배치는 북한의 핵·미사일 위협에 대응하려는 시도이다. 앞에서 논의한 바와 같이 미국은 사드를 북한의 핵·미사일 위협에 대한 방어용으로 주장했다. 물론 이는 중국의 반발을 무마하고 한국의 참여를 유인해내기 위한 명분임을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 미국이 사드의 한국 배치를 본격적으로 추진한 계기는 북한의 핵·미사일 고도화에 따른 위협의 증가에 있었다.

북한은 2013년 2월 3차 핵실험을 단행한 이후 핵·경제 병진노선을 채택하고, 미사일 탑재를 위한 핵무기 소형화·경량화와 다양한 종류의 미사일 개발에 박차를 가했다.⁴⁷¹⁾ 이때부터 미국은 통제되지 않는 북한의 핵무기와 장거리 미사일 개발이 동북아의 평화안정은 물론 미군에도 위협을 줄 수 있다고 인식한 것으로 보인다. 실제로 미국은 이전과 달리 사드 배치의 필요성을 강하게 제기하기 시작했다. 대표적인 예로, 2014년 6월 커티스 스캐퍼로티(Curtis M. Scaparrotti) 한미연합사령관이 사드 도입을 요청한 것과 동년 9월 미 국방부 부장관이 한국과 사드 배치를 협의 중이라고 공개한 점을 들 수 있다.⁴⁷²⁾

이러한 미국의 시도는 사드 도입에 미온적이었던 한국 정부에 압박이 되었지만 바로 사드 배치를 결정한 것은 아니었다. 하지만 2016년 1월 북한의 4차 핵실험에 이은 동년 6월 장거리 미사일 무수단(화성 10호)의 고각 발사 성공은 한미가 사드를 도입하는데 결정적

470) 정재호, “2016년 미중관계의 평가,” 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고서』 (서울: 국립외교원, 2017), p. 201.

471) “핵무기의 소형화, 경량화, 다중화,” 『노동신문』, 2013.5.21.

472) “USFK Chief recommends THAAD to Korea,” *The Korea Herald*, June 3, 2014, <<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20140603001294>> (Accessed December 1, 2021).

계기로 작용하였다. 당시 북한의 4차 핵실험은 기존의 원자탄에서 2단계인 수소탄 실험으로 평가되었고 2017년 9월 6차 핵실험까지 성공함으로써 북한의 핵무기는 고도화 단계로 진입하였다. 더욱이 북한은 2017년 장거리 미사일인 무수단(화성 14·15호)의 잇단 실험으로 대륙간탄도미사일(ICBM) 개발에 한 발 더 다가감으로써 핵·미사일 위협을 증대시켰다. 이에 따라 미국은 북한 핵 고도화로 인한 위협에 한국과 공동 대응해야 할 필요성을 인식하였고, 이는 미국이 주한미군과 동맹국인 한국을 보호하기 위해 사드 배치를 결정하는데 기여하였다.

셋째, 미국이 사드 배치를 추진한 의도 중에는 한중관계를 관리하려는 측면도 존재한다. 미국은 북핵문제를 해결하는데 중국의 협력이 필요한 것처럼 한국이 중국과의 협력을 모색하는 것에 대해서도 당연히 반대하지는 않는다. 다만, 한중관계의 긴밀화가 한미동맹의 수준을 넘어서서 미국의 지역전략과 이익을 침해하거나 제약하는 것에 대해서는 반대할 것이다.

예컨대 한국이 중국을 배려해서 사드 배치를 수용하지 않을 정도로 한중관계가 긴밀해지는 것에 대해서 미국은 원치 않을 수 있다. 바꿔 말하면, 한국 정부의 사드 배치 수용은 한미동맹의 긴밀함을 평가할 수 있는 유용한 척도로 간주되었다. 실제로 중국은 미국의 MD체제가 자국을 봉쇄하려는 시도로 인식하고 반발했을 뿐만 아니라 주한미군의 전략적 유연성 및 한국의 MD 참여를 반대해왔다. 이 때문에 미국은 중국이 한국에 사드를 배치하지 않도록 영향력을 행사할 것을 우려했다.⁴⁷³⁾

당시 박근혜 정부는 북핵문제의 해결에 중국의 역할을 기대하고

473) 김재철, “미중관계와 한국 대미편승전략의 한계: 사드배치의 사례를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제33권 3호 (2017), p. 10.

협력관계를 강화했다. 이의 일환으로 2015년 3월 중국 주도의 AIIB에 가입하였고, 9월 중국의 전승절 행사에 참석하는 등 한중관계는 역대 최상으로 평가되기도 했다. 따라서 미국은 한미동맹 차원에서 사드 배치를 강력히 요구하고 공개적으로 압박함으로써 한중관계를 관리하려는 의도를 보였다. 결과적으로 미국은 사드 배치를 관철시킴으로써 한중 전략적 협력동반자 관계가 한미동맹의 하위에서 운용되는 효과를 거둔 것으로 평가된다.

(2) 중국의 인식과 대응

중국은 사드의 한반도 배치 이전부터 민감한 반응을 보여 왔다. 시진핑 국가주석을 비롯한 고위 지도자들부터 일반 전문가들에 이르기까지 모두 강경한 어조로 반대 입장을 표명해왔다. 무엇보다도 이러한 반응은 중국이 사드를 자국 안보 이익의 침해로 인식한 데서 기인한다. 여기에는 북핵보다 사드를 더 위협적으로 보는 중국의 시각이 깔려있다. 물론 중국은 북한의 핵 실험이 인근 접경지에 위협이 될 뿐만 아니라 지역의 평화와 안정을 저해함으로써 자국의 안전과 발전이익을 침해한다고 주장한다.⁴⁷⁴⁾

그러나 북한 핵·미사일이 중국을 직접 겨냥한 것이 아니기 때문에 한미의 위협 인식과 중국의 인식에는 커다란 차이가 존재한다. 그렇기 때문에 사드 배치를 북한 핵·미사일 위협에 대한 방어적 차원이라는 한미의 설명에 대해 중국은 수용하지 않고 있다. 즉, 북핵 고도화에 따른 위협 증대를 사드 배치의 원인으로 인식하지 않는다. 주된 근거로, 사드 시스템의 일부인 엑스밴드(X-band) 레이더의 탐지 범위가 2,000km 이상에 이르기 때문에 중국의 산둥과 동북지역

474) 이러한 주장에 대해서는 杨辉, “朝核危机对中国安全的影响及前景,” 『东疆学刊』, 第34卷第2期 (2017), pp. 68~74.

등 내륙까지 영향을 미친다는 점과, 고도 40~150km의 미사일 요격 시스템인 사드는 한반도에 적합하지 않다는 점을 들고 있다.⁴⁷⁵⁾ 중국의 외교부장인 왕이도 사드의 기술적, 군사적 효용성을 근거로 사드가 한반도의 범위를 넘어 중국의 정당한 국가안보와 이익을 훼손하며 위협이 된다고 강조한 바 있다.⁴⁷⁶⁾

다음으로 중국은 미국과 마찬가지로 사드를 미중관계의 맥락에서 접근하고 있다. 중국은 사드의 한반도 배치가 미국의 MD 구축과 아시아·태평양 재균형전략의 일환이고 사실상 중국을 겨냥한 것으로서 미중 간 전략적 균형의 상실을 초래한다고 주장한다.⁴⁷⁷⁾ 한국과 미국이 고도화된 북핵 위협에 대한 대응이며 중국을 포함한 제3국을 겨냥하지 않을 것이라고 밝혔음에도 불구하고 중국은 이를 인정하지 않고 있다. 중국의 입장에서 볼 때 2차 공격능력을 통한 억제, 즉 상호 확증파괴 능력에 의해 유지되었던 미중 간 전략적 핵 균형이 사드 배치를 통해 미국의 방어능력이 제고되면서 무너질 수 있다고 판단할 수 있다. 또한 한국 내 사드 배치를 포함한 미국 MD체계의 구축은 ‘반접근·지역거부’로 불리는 중국의 대미 방어전략의 약화를 불러올 수 있다는 인식을 갖고 있다.⁴⁷⁸⁾

셋째, 중국은 사드 배치를 계기로 한국이 미국의 동아시아 MD 체계에 편입한 것으로 인식한다. 비록 미국이 주도하는 한미동맹 하에서 사드 배치가 이루어졌지만, 그동안 미국의 MD 체제에 참여하지 않겠다던 한국이 태도를 바꾸었다는 점에서 중국은 한국이 사드 배

475) 祁昊天, “萨德入韩与美国亚太反导包局的技术与战略考量,” 『现代国际关系』, 第7期(2016), pp. 17~19.

476) “发展中的中国和中国外交-王毅在美国战略与国际问题研究中心的演讲,” 『人民网』, 2016.2.26., <<http://world.people.com.cn/n1/2016/0226/c1002-28153620.html>> (검색일: 2021.5.28.)

477) 王宜胜, “东亚安全局势面临的挑战与应对,” 『和平与发展』, 第3期(2016), pp. 61~62.

478) 전병곤 외, 『뉴노멀시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의』(서울: 통일연구원, 2017) p. 130.

치에 적극적 역할을 했다고 인식한다.⁴⁷⁹⁾ 중국은 사드 배치를 계기로 한미동맹이 강화되면 미일동맹과 연동되어 중국을 견제하는데 한미일 협력이 확대될 것을 우려한다. 이 점은 중국이 한미동맹을 제어하면서 자국에 유리한 방향으로 한국의 정책을 변화시키려는 동기로 작용한 것으로 보인다.

이상의 인식에 기초해서 중국은 한국의 사드 배치에 대해 강경하게 반대하면서 사드 배치 프로세스를 중단시키고자 했다. 이를 달성하기 위해 중국은 미국보다 한국에 더 직접적이고 적극적인 대응을 하며 한국의 정책에 영향을 끼치려 했다. 이러한 중국의 대응을 사드 배치의 논의 단계와 결정 단계 그리고 사드 포대의 배치 단계로 구분해서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 논의 단계이다. 논의 단계는 한국 정부가 북한의 4차 핵실험 직후 사드 배치의 검토를 공식적으로 표명한 2016년 1월 6일 이후이다. 논의 단계에서 중국은 일종의 심리전과 여론전을 펼치면서 한국정부에 외교적 압박을 가했다. 사실 중국은 한국 정부의 공식 표명 이전부터 사드를 한반도에 배치하려는 미국의 시도에 대해 우려를 표명해왔다. 대표적인 예로, 2014년 7월 그동안 북한을 먼저 방문하던 전례를 깨면서까지 한국을 먼저 방문한 시진핑 국가주석이 MD 문제에 대한 신중한 처리를 언급한 점과⁴⁸⁰⁾ 이어 2015년 2월 한중 국방장관회담에서 창완취안(常萬全) 국방부장도 사드 배치에 대한 우려를 표명한 점 등을 들 수 있다.⁴⁸¹⁾

더욱이 한미 정부의 공식 논의가 시작되자 중국은 이에 대해 강력한 반대와 불만을 표명하였다. 중국의 고위 지도자는 물론 학자와

479) 孙茹, “理解中国对萨德问题的反应,” 『现代国际关系』, 第4期 (2017), p. 4.

480) 이동률, “중국 주변외교의 진화와 한중관계,” 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』 (서울: 국립외교원, 2015), p. 212.

481) “창완취안 ‘한국에 사드배치 우려’ 돌발발언,” 『중앙일보』, 2015.2.5., <<https://www.joongang.co.kr/article/17097444#home>> (검색일:2021.5.28.).

언론들이 모두 한결같은 목소리로 사드 배치의 부당성과 비효용성, 부정적 영향 등을 주장했다. 예를 들면 ‘사드배치는 한중관계를 악화시킬 것’이라고 경고하거나 ‘좌시하지 않을 것’이라는 등 보복가능성을 상징하는 표현들을 여과 없이 과장되게 사용하기도 했다.⁴⁸²⁾

둘째, 결정 단계로서 2016년 7월 8일 한국과 미국이 사드의 주한 미군 배치를 결정한 이후부터 2017년 3월 사드 포대의 배치를 진행하기 이전까지이다. 한미가 사드 배치 결정을 발표한 직후 중국은 강경한 반대 입장과 사드 배치의 중단을 강력히 요구하는 외교부 성명을 발표했다.⁴⁸³⁾ 이후 중국은 국방부장의 방한을 취소하고 국방 전략대화 및 국방 분야 교류를 중단하였고, 국책연구기관 합동전략대화 중단, 비자발급 조치 강화, 한한령(限韓令) 등 중국에는 제한적이나 한국에 더 타격이 예상되는 한류와 관광분야 중심으로 보복조치를 확대해갔다. 이 시기는 한국의 국내 정세가 탄핵과 조기 대선으로 불확실한 상황에 처해 있었다. 이로 인해 미국은 사드 배치를 확실하게 매듭지으려했던 반면, 중국은 사드 배치 결정의 철회를 기대하고 한국에 대한 외교적 압박과 실질적 보복 조치인 제재를 단행했다.

셋째, 배치 단계이다. 이 시기는 사드 포대가 반입되고 경상북도 상주가 부지로 선정된 2017년 3월부터 4기의 포대 배치가 완료된 2017년 9월까지이다. 이 시기 6개월 남짓한 짧은 기간임에도 중국의 보복 조치는 더욱 강화되었다. 중국은 사드 배치의 부지를 제공한 롯데 기업에 대해 전면적인 압박을 가하는 한편, 중국인 단체관광을 중단

482) 中华人民共和国外交部, “王毅:部署‘萨德’系统超出实际防御需要,” 2016.3.11., <<https://www.baidu.com/link?url=ocPKQ7u-t48p9HvMk84WglVtEHB4AO1ZvIu7O7Rr7ProdymyllQjHJVvYOMrfsjNuYA4JXXoCja-bcDdy3cGO0-fgue4LH-8s-KowGilvu&wd=&eqid=8bf7da7b00067f630000000661c527ce>> (검색일: 2021.12.23.).

483) 中华人民共和国中央人民政府, “外交部就美韩宣布部署‘萨德’反导系统发表声明,” 2016.7.8., <http://www.gov.cn/xinwen/2016-07/08/content_5089538.htm> (검색일: 2021.12.23.).

하고 무역통관 절차를 강화하는 등 보복조치를 확대했다. 특히 5월에 문재인 정부가 출범했음에도 중국의 기대와 달리 사드 배치가 완료됨에 따라 중국 내에서는 애국주의적 반한감정이 고취되기도 했다.

다만 사드 배치 완료 후에는 중국의 보복 조치가 더 이상 확대되지 않았다. 이는 새로 출범한 문재인 정부가 박근혜 정부와 달리 중국 측과의 소통을 통해 사드 추가 배치, MD 구축 및 한미일 군사협력 등에 참여하지 않겠다는 소위 '3불(3不)'을 천명함으로써 봉합되었기 때문이다.⁴⁸⁴⁾ 그런 점에서 중국이 한국에 대한 보복조치를 강화한 의도는 사드 배치 철회를 비롯해 한국의 미국 주도 MD 체제 참여 및 한미일 안보협력 방지 등 자국에 유리한 방향으로 한국의 정책을 유도하려는데 있었음을 알 수 있다.

(3) 특징

이상에서 사드 배치를 둘러싸고 전개된 미중 간 전략경쟁 과정을 살펴보았다. 이 과정에서 나타난 미국과 중국의 갈등은 상호 다른 목표에서 기인하지만, 그 접근방식에서는 유사한 측면도 발견할 수 있었다. 특히 향후 한반도에 미칠 영향을 고려할 경우 사드 배치를 둘러싼 미중 갈등과정에서 나타난 특징은 다음 세 가지로 압축해 볼 수 있다.

우선, 사드 배치는 미중 양국의 전략적 이익에 해당하는 부분이기 때문에 미중 갈등은 상호 양보와 타협 없이 강 대 강 의 구도로 전개될 수밖에 없었다. 이처럼 사드 배치는 양국 간 전략적 이익이 충돌하는 지점이기 때문에 비록 사드 배치가 완료된 후 양국 간 갈등 빈도와 강도가 완화되었다 해도 사드 문제는 중장기적으로 지속될 수

484) 외교부, "한중관계 개선 관련 양국간 협의 결과," 2017.10.31., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=367200&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=40> (검색일: 2021.12.1.).

밖에 없는 성격을 갖고 있다.

미국의 입장에서 볼 때 사드 배치는 90년대부터 전 세계적인 지역 전략으로 추진해왔던 MD체제의 일환이고 완비라는 의미를 갖고 있기 때문에 양보나 타협의 대상이 아니었다. 더욱이 상대가 전략적 경쟁자로 지목된 중국이라는 점에서 더욱 그러하다.⁴⁸⁵⁾ 중국 역시 마찬가지로 사드 배치가 자국의 핵심 안보이익을 침해한다는 인식을 갖고 있기 때문에 절대 양보할 수 없는 사안이다. 또한 대미 전략적 균형의 상실로 향후 대응 수단과 기술을 개발할 때까지 적지 않은 비용을 지불해야 하는 부담을 가질 수밖에 없을 것이다.⁴⁸⁶⁾

둘째, 사드 배치를 둘러싼 미중 전략경쟁은 한국에 대한 압박과 영향력 경쟁의 양상을 보였다. 앞에서 살펴 본대로 미국은 자국의 전략적 이익을 관철하기 위해 한미동맹 관계를 활용해 한국에 사드를 배치하도록 압력을 행사했다. 이를 통해 미국은 자국에 유리하도록 한중관계를 관리하고자 했다. 중국 역시 한중관계의 강화를 통해 한국이 사드를 배치하지 않도록 압박하다가 여의치 않자 보복과 제재를 사용해 한국 정부의 정책변화를 시도했다. 이를 통해 중국은 자국에 유리하도록 한미동맹과 한미일 안보협력 관계를 제어하고자 했다.

이처럼 사드 배치를 둘러싸고 한국은 미중 간 대리전 또는 영향력 경쟁의 장이 되었다. 특히 이 과정에서 중국의 대응이 주목되는데 중국은 미국에 대해서는 외교적 채널이나 성명을 통해서만 사드 반대를 표명했으나⁴⁸⁷⁾ 한국에 대해서는 외교적 압박과 교류 중단 및

485) The White House, "National Security Strategy of the United States of America," December 2017, pp. 14~15, <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (Accessed December 1, 2021).

486) 廖生智, "萨德入韩与中国东北亚地缘安全困境的加剧及应对," 『东疆学刊』, 第34卷第3期 (2017), pp. 104~105.

487) 2017년 4월 시진핑 국가주석과 트럼프 대통령의 회담에서 시진핑은 사드 배치에 대해 반대 입장을 표명함과 동시에 미중 간 교류협력관계의 유지를 희망한 바 있다. 孙茹, "理解中国对萨德问题的反应," p. 4.

경제적 제재 등의 다양한 카드를 동원하였다. 이러한 중국의 대응 방식 상에서의 차이는 — 뒤에서 논의하겠지만 — 상대적 약소국인 한국에 다양한 정책적 함의를 준다. 이 점은, 만일 한국이 사드 배치를 철회했다면 목적을 달성한 중국은 한국을 방기할 것이고 목적 관철이 절실한 미국은 한국을 강하게 압박했을 수 있음을 시사한다.

셋째, 사드 배치를 둘러싼 미중 양국 간 인식의 차이와 불신의 폭이 크다. 사실 이점은 사드 문제에만 국한된 것이 아니라 양국 간의 이념과 체제, 가치 등의 차이에서 근본적으로 기인한다. 이러한 양국 간 불신과 인식의 괴리는 사드 배치의 원인 중에 하나인 북한 핵·미사일 고도화에 따른 위협 수준에서도 나타나는데, 향후 사드문제의 완전한 해소가 어렵기 때문에, 미중 간 전략적 불신 속에서 사드갈등은 지속될 수 있다. 이는 한반도에서 제2, 제3의 사드 혹은 사드와 유사한 갈등이 언제든지 재발할 수 있음을 시사한다. 그런 점에서 사드를 둘러싼 미중의 갈등은 한반도에 다층적인 영향을 주었고 또 줄 것으로 예측된다.

나. 한반도에 대한 리스크

이상에서 살펴본 대로 사드의 한국 배치를 둘러싼 미중 갈등은 한반도에 지대한 영향을 끼쳤다. 한국의 입장에서 사드 배치는 북핵 위협 증가에 따른 국내적 혼란과 안보불안감의 해소 및 한미동맹의 안정적 진화라는 긍정적 효과에도 불구하고, 한중관계 악화와 북핵 문제 해결 지연 등 한국의 국내외적 입지를 약화시키는 부정적 영향을 미쳤다. 이는 한반도 정세뿐만 아니라 관련 정책을 수행해야 하는 한국에 다양한 리스크를 초래했다. 본 항에서는 사드 배치를 둘러싼 미중 갈등이 한반도에 미치는 영향을 긍정적 측면보다는 상대적으로 부정적 영향에 초점을 두고 분석하고자 한다. 그리고 한반도에

초래한 다양한 리스크를 3개의 범주인 지정학적, 지경학적, 국내적 리스크로 구분하였음을 밝혀둔다.

(1) 지정학적 리스크

사드 배치는 지정학적 요인에 의해 단행되었기 때문에 이에 따른 리스크 역시 지정학적 영향이 크고 핵심적인 부분을 차지한다고 평가된다. 그 중 가장 대표적인 리스크로 미중경쟁에 연루될 위험성을 들 수 있다. 주지하다시피 한반도는 동북아 지역 내 미중 영향력 경쟁에서 지정학적·전략적 요충지로서의 가치를 갖고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 전략적 요충지인 한반도에 사드를 배치하는 것은 미국과 중국의 전략적 이익이 충돌하는 양보할 수 없는 문제이기 때문에, 미중의 갈등은 사드 배치 여부를 둘러싸고 강 대 강의 구도로 전개되었다.

이로 인해 한국은 미중 양자 사이에서 전략적 선택을 강요받게 된다. 즉, 사드 배치를 희망하는 미국과 사드 배치를 반대하는 중국의 요구 사이에서 전략적 선택을 해야 하는 곤란한 상황에 처하게 되었다. 당시 박근혜 정부는 이러한 상황에서 벗어나 외교적 자율성과 주도력을 확보하고자 전략적 모호성을 유지하였으나⁴⁸⁸⁾ 오히려 미중 양측 모두로부터의 더 큰 압박에 봉착했다.

이에 따라 박근혜 정부는 북한의 핵·미사일 실험을 계기로 미국의 사드 배치 요구를 전격 수용하는 전략적 선택을 내렸다. 이는 한미동맹이 한국 외교의 근간임을 공식화했다는 점에서 한미관계의 증진에 기여한 긍정적 측면도 있었지만, 중국의 거센 반발로 한중관계의 전반적인 악화와 중국의 보복 조치로 인한 막대한 경제적 손실

488) 당시 박근혜 정부는 미국으로부터 사드 배치를 위한 요청이나 협의, 그리고 어떠한 결정도 이루어진 바가 없다는 소위 '3-No'를 공식적으로 표명하였다.

을 초래하는 부정적 영향도 초래했다.

사드 배치 사례를 통해 볼 때 중국은 국력의 신장에 따라 미국의 요구를 일방적으로 수용하지 않으려는 경향을 보이기 시작했다. 물론 중국은 미국과의 국력 격차가 여전하기 때문에 가능한 미국과의 전면적인 갈등을 회피하고자 한다. 하지만 미중 경쟁 구도에서 중국을 견제하려는 미국에 편승하려는 국가에 대해서는 강력한 대응을 시도하였다.

이러한 중국의 보복 조치에 대해 미국은 한국의 입장을 두둔하긴 했지만 직접적인 대응과 개입을 자제했다. 이는 중국이 WTO 제소를 피하기 위해 행정처분과 같은 국내 법·절차에 의거하거나 비공식적인 방식으로 제재했다는 점도 작용했지만, 글로벌 및 지역 이슈에서 중국의 협력을 필요로 한 미국이 중국과의 직접적 충돌을 자제할 것으로 관측된다.

이처럼, 사드 배치 사례는 미중 영향력 경쟁에서 한국이 미국이나 중국 등 어느 일방으로의 편승전략을 선택하도록 만들었다. 즉, 편승전략이 최선의 선택이 아님에도 불구하고 미중 전략적 경쟁에 직접 연루되어 양자택일의 상황에 처하게 됨으로써 한국의 외교안보적 자율성과 주도력을 약화시키는 위험성을 초래했다.

둘째, 사드 배치는 한반도와 동북아 지역의 불안정성과 불확실성을 증대시키는 영향을 초래했다. 물론 사드의 한반도 배치는 한미동맹 및 한미일 안보협력을 강화시키는 계기로 작용할 수 있고 이를 바탕으로 미중 간 세력전이를 억제함으로써 궁극적으로는 한반도와 동북아 지역의 현상유지를 지속시킬 수 있는 긍정적 측면도 존재한다. 이러한 견해는 사드 배치 찬성론의 주요 내용이기도 하다.⁴⁸⁹⁾

489) 사드 배치 찬성론은 북핵 위협에 대한 국가안보론과 안보주권론, 한미동맹 강화론 등에 기반해 사드 배치의 필요성과 당위성을 주장하고 있다. 이에 대해서는, 정경영, “사드 배치 결정과 갈등관리,” 『군사논단』, 제87호 (2016), pp. 114~119 참조.

그럼에도 불구하고 사드 배치를 반대하는 중국, 러시아, 북한의 입장에서 볼 때 사드 배치는 위협으로 인식되고 그 위협에 대응하기 위한 군사적 조치를 취하는 안보딜레마를 야기할 수 있다. 이처럼 사드의 한반도 배치는 동북아 지역의 군비경쟁을 자극시킴으로써 한반도를 둘러싼 동북아 지역의 불안정성을 증대시키는 영향을 끼쳤다. 이미 동북아지역은 미중 패권경쟁과 북한의 핵·미사일 고도화 및 일본의 보통국가화 등으로 군비 경쟁이 지속되어왔는데, 사드 배치는 이러한 동북아 군비경쟁을 더욱 촉발시키는 계기로 작용한 것으로 보인다.

또한 사드 배치는 남북대화와 협력을 제약함으로써 남북관계를 악화시키는 영향을 주었다. 오히려 사드 배치에 반발하는 북한은 한미일 협력에 대응해 중국 및 러시아와 긴밀한 관계를 형성함으로써, 사드의 한반도 배치는 한미일 대 북중러의 신 냉전구도를 형성할 수 있는 요인을 제공하였다. 실제로 이러한 구도가 고착화되지는 않았지만 사드 배치로 인한 남북관계와 한중관계의 악화는 남북한과 중국의 3자 간 협력 모색을 불가능하게 만들었다.

셋째, 사드 배치는 북핵문제의 해결을 지연함으로써 한반도의 평화협력을 저해하는 부정적 영향을 초래했다. 사드 배치는 북핵·미사일 위협에 대한 대응차원에서 이루어졌지만 북핵문제를 해결하는 데에는 별다른 영향을 주지 못하고 오히려 북핵문제의 해결을 지연하는 효과를 거두었다고 평가된다. 왜냐하면 사드 배치를 반대하는 중국과 러시아가 사드 배치를 찬성한 한미일과의 갈등을 노정함으로써 북핵문제의 해결을 위한 국제공조도 약화되었기 때문이다.

특히, 한중관계 악화는 북핵문제 해결을 포함한 북한의 정책변화를 유도하는데 중국의 협조를 어렵게 만들었다. 물론 중국이 북한의 사활적 이익에 해당하는 핵 개발정책을 저지할 수 있을 정도로 충분

한 영향력을 보유하고 있지 않을 뿐만 아니라, 북한체제와 역내 안정을 고려해 영향력을 행사할 의지도 높지 않다. 하지만 만일 중국이 미국 등 국제사회와 긴밀한 협조를 통해 대북제재에 적극적으로 참여한다면 북핵문제를 해결하는데 일정한 기여를 할 수도 있을 것이다. 이러한 맥락에서 미국은 중국의 대북제재 참여를 유도하며 협력과 갈등을 반복하고 있었다.

그러나 사드 배치는 북핵문제를 둘러싼 미중 간 협력을 약화시켰을 뿐만 아니라 오히려 미중관계를 경쟁 위주의 관계로 전환시켰다.⁴⁹⁰⁾ 실제로 사드 배치를 검토하고 완료하던 시기에 북한이 5차 핵실험(2016년 9월)과 6차 핵실험(2017년 9월)을 감행했다는 점에서 사드 배치를 둘러싼 미중 갈등은 북핵문제의 해결을 지연시켰을 뿐만 아니라 북핵 고도화를 방조하는 결과를 낳았다. 중국이 북핵 위협보다 사드 위협에 대한 대응에 더 깊은 관심을 가지고 있었기 때문에 북핵문제와 관련한 중국의 적극적 협력 유인이 쉽지 않게 되었다.

이와 같이 사드의 한반도 배치는 미중 경쟁관계에 연루되어 양자택일을 강요받음으로써 한국의 대외적 자율성을 제약하는 리스크를 초래했을 뿐만 아니라, 한미일 대 북중러의 간극을 더 넓힘으로써 미중협력 약화와 한중 및 남북관계 악화 등을 초래하였다. 이는 한반도와 동북아 지역에서 북핵문제와 같이 대화와 협력이 필요한 이슈를 관리하고 해결하는데 제약으로 작용함으로써 한반도의 평화와 안정을 저해하고 불안정성을 증대시키는 리스크를 초래했다고 평가된다.

(2) 지경학적 리스크

사드의 한반도 배치는 지정학적 리스크에 못지않게 한국에 심각한 지경학적 리스크를 초래했다. 그동안 한국은 동아시아 지역의 가

490) 김홍규, “4차 북한 핵실험과 사드의 국제정치,” 『통일정책연구』, 제25권 1호 (2016), p. 53.

치사슬에 기반한 지정학적 요인을 기회로 삼아 한중 간 무역 및 경제 협력 관계를 확대해왔고, 이는 국내 경제성장을 견인하는 데에도 도움이 되었다. 더욱이 이를 바탕으로 한국은 남북경협과 한중협력을 접맥한 남북중 3자 협력을 시도함으로써 남북한 간 경제적 교류와 협력이 정치 및 안보협력을 유인하도록 모색한 적도 있었다.

그러나 사드 배치는 이러한 기대와 가능성을 크게 제약했다. 미중 전략적 경쟁관계에서 한국은 미국의 사드 배치 요구를 수용하는 대신 중국의 보복에 직면함에 따라 적지 않은 비용을 지불했다. 앞에서 살펴본 대로, 중국은 사드 배치가 결정되자 외교안보 분야 중심의 교류협력 중단은 물론 실질적인 경제보복 조치를 감행하기 시작했다. 물론 중국의 보복조치는 WTO 규정 등 국제무역질서에 위배될 수 있는 역효과를 우려해 합법적이고 비공식적인 방식으로 진행된 측면도 있었지만, 한국경제에 적지 않은 피해를 주었다.

구체적으로 한국상품에 대한 불매운동, 한국기업과 상품에 대한 검열과 절차를 엄격하게 적용하는 비관세 장벽의 강화, 한류를 비공식적으로 제한하는 한한령 등의 조치들이 이어졌으며, 이는 2016년 한국의 대중국 수출액이 9.3% 감소하는데 일정한 기여를 했다.⁴⁹¹⁾ 특히, 한류 관련 산업 규제, 전세기 운항 불허 및 단체관광객 금지 조치로 방한 중국인 관광객이 2016년 약 807만 명에서 2017년 약 417만 명으로 거의 절반 수준으로 급감했으며⁴⁹²⁾ 이로 인해 호텔, 면세 등 국내 관광산업 전반에도 악영향을 끼쳤다.

이러한 중국의 경제적 보복조치는 한국의 경제적 취약성을 극명하게 노출시켰다. 한국 경제의 취약성은 한국의 대중국 경제의존도가

491) 유현정·주재우, “한국의 사드배치 결정에 대한 중국의 대한 경제보복과 한국의 대응 방안,” 『세계지역연구논총』, 제35집 2호 (2017), pp. 178~180.

492) 김도훈, “사드 배치 결정에 따른 중국정부의 경제 보복성 대응 관광정책이 방한 중국인 관광객 수요에 미치는 영향,” 『관광연구』, 제34권 5호 (2019), pp. 48~50.

중국의 대한국 경제의존도보다 상대적으로 높은 비대칭적 상호의존 관계에서 기인한다.⁴⁹³⁾ <표 V-1>에서 보듯이, 한국의 무역에서 차지하는 중국의 비중과 중국의 무역에서 차지하는 한국의 비중이 2000년까지는 서로 비슷한 수준이었으나 2000년대 이후 한국의 대중국 무역의존도가 급격히 증가해 사드 배치 시점인 2016년을 전후해서는 23% 이상을 기록하였다. 반면, 중국의 대한국 무역의존도는 2005년 7.9%로 정점을 보이다가 이후 오히려 하강하는 추세를 보이고 있다.

<표 V-1> 한국의 대미, 대중 무역의존도

연도	한국의 무역에서 중국의 비중	한국의 무역에서 미국의 비중	중국의 무역에서 한국의 비중
1992	4.0	23.0	3.0
2000	9.4	20.1	7.3
2005	18.4	13.2	7.9
2010	21.1	10.1	7.0
2015	23.6	11.8	7.0
2016	23.4	12.2	6.9
2017	22.8	11.3	6.8
2018	23.6	11.5	6.8
2019	23.3	12.9	5.3

출처: 한국무역협회(<http://www.kita.net>) 무역통계를 참조해 저자 작성.

이는 한국과 중국이 무역구조에서 상호 비대칭적인 의존관계를 형성하고 있음을 보여준다. 이러한 비대칭적인 상호의존관계에서 볼 때, 상대적으로 무역의존도가 낮은 중국은 무역의존도가 높은 한국에 비해 무역분쟁 시 손실이 더 적은 바 정책선택에서 더 큰 자율성을 갖게 된다. 이러한 연유로 중국은 정치안보적 이슈인 사드 배

493) 국가 간 상호의존관계에서 비대칭적인 경우가 더 많으며, 이 경우 갈등을 더욱 증폭시킬 수 있다. Kenneth Waltz, "The Myth of National Interdependence," Charles P. Kindleberger ed., *The International Corporation* (Cambridge, MA: MIT Press, 1970), pp. 205~223.

치에 대한 압박 수단으로써 경제적 카드를 사용할 수 있었지만 한국은 마땅한 상응 조치를 취하지 못하고 당할 수밖에 없었다. 이점은 미중 전략경쟁이 치열하게 전개될 경우 경제는 중국, 안보는 미국이라는 소위 ‘안미경중’의 이분법적인 정책 정향도 한계에 봉착할 수 있음을 시사한다.

이와 같이 대중국 무역의존도가 지속되는 한 한국에 대한 중국의 영향력은 커질 수밖에 없으며 이는 한국의 정책 선택지를 제약할 수 있음을 의미한다. 즉, 한중 양자 간의 경제협력은 물론, 남북한 및 중러와 한중일 경제협력 등 중국을 매개로 한 지역경협이나 전략에서 우리의 주도력이 제한적일 수 있다. 사실상 중국을 제외한 지역경협을 추진하기가 불가능하기 때문에 더욱 그렇다. 따라서 사드 배치로 인한 중국의 경제보복과 한중관계 악화가 한반도의 평화와 번영을 이루는데 지경학적 리스크를 초래할 수 있음을 보여준다.

(3) 국내적 리스크

지정학적, 지경학적 리스크와 함께 사드 배치가 초래한 국내적 리스크도 무시할 수 없다고 평가된다. 당시 국내에서는 사드 배치에 대한 찬성론과 반대론이 첨예하게 대립되며 국론분열 양상을 보인 바 있고 이어 경상북도 성주를 사드 배치 부지로 선정하고 배치하는 과정에서 지역 주민과 정부의 갈등도 표출된 바 있다.

물론 사드 배치는 북핵 위협에 대한 자위적 방어조치로서 당시 국내 사회에 만연해 있던 안보불안감과 일부 핵무장론의 확산을 차단하는데 긍정적 효과를 거두었다. 그럼에도 불구하고 사드 배치는 우리 사회에 깊이 내재해 있던 대북정책을 둘러싼 남남갈등과 연계되면서 소모적 논쟁을 겪으며 불필요한 비용을 지불하기도 했다. 구체적으로 북핵 위협 수준의 심각성, 북핵·미사일에 대한 사드의 방어

와 억제력, 한미동맹과 한중관계의 중요도, 남북관계와 통일 환경에 미칠 영향 등에 따라 논쟁을 벌이며 갈등을 노정했다.⁴⁹⁴⁾

이러한 논쟁은 국가안보 문제가 국내 정치적 쟁점으로 확산되고 다시 외교안보적 이슈로 비화됨으로써 한국 정부의 정책선택에 많은 부담을 주었다. 대표적인 예로 사드 배치 문제에 대한 국내 보수 진영의 입장은 미국과 유사한 반면, 진보진영의 입장은 중국과 비슷한 면이 상대적으로 더 많았는데, 중국이 사드를 매개로 국론분열을 조장함으로써 한국의 사드 배치 결정 유보와 한미동맹의 이완에 영향을 끼치고자 했다.⁴⁹⁵⁾ 물론 중국의 의도대로 이루어진 않았지만 한국 정부의 선택에 대한 국내적 지지와 여론을 형성하는데 부담으로 작용하였다.

이와 함께 사드 배치 부지와 관련한 지역사회의 갈등도 나타났다. 2016년 7월 사드 배치를 공식화한 후 2017년 4월 경상북도 성주군으로 배치하는 과정에서 이 지역 주민과 시민단체들의 강력한 반대 투쟁이 진행된 바 있다. 초기 후보 지역이었던 평택, 오산은 북한의 사거리 내에 있다는 이유로 제외되었고 칠곡 및 기장은 인구 밀집 지역과 근접하다는 이유로 제외되면서 경상북도 성주군이 최종 선정되었는데, 주민의 반발에 따라 성주군 내 골프장으로 최종 배치 완료되었다.

이러한 갈등이 야기된 주된 이유로 국가안보의 공공재인 사드, 즉 공익을 위한 혐오시설이 자신의 지역에 설치되는 것을 반대하는 소위 ‘님비(nymby)’현상을 지목할 수 있지만, 이외에도 사드의 인체 및 환경에 미치는 유해성 등 정보공개 부족 속에서 이루어진 비민

494) 최영미·곽태환, “한반도 사드 배치를 둘러싼 논쟁과 평가기준: 전문가 조사 분석을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제32권 3호 (2016), pp. 63~72.

495) “미중 전략 경쟁관계에서 사드 배치와 한국의 선택”을 주제로 한 통일연구원 비공개 전문가 자문회의(2021.09.14.) 결과를 참고하여 작성하였다.

주적 정책 선택과 절차도 한몫했다고 볼 수 있다.⁴⁹⁶⁾ 이처럼 사드 배치는 결정 및 배치과정에서 국내적 혼란과 갈등을 야기하며 매우 많은 사회적 비용을 지불하고 있다. 이러한 갈등은 한국 정부가 안보정책은 물론, 대북 및 대외정책을 결정하는데 부담으로 작용할 수 있다는 점에서 사드 배치는 한국 정부의 전략적 선택의 자율성을 제약하는 리스크로 작용하였다.

다. 한국의 대응 및 평가

앞에서 분석한 바와 같이 사드 배치는 한반도에 지정학적, 지경학적, 국내적 리스크를 초래했다. 당시 이러한 리스크를 극복하기 위해 한국 정부가 선택한 대응 방식은 무엇이며 이는 한국의 국익을 지키는데 효율적이었는지를 평가할 필요가 있다. 왜냐하면 향후 더욱 치열해질 수 있는 미중 전략경쟁 하에서 한국 정부가 전략적 선택을 하는데 중요한 정책적 시사점을 제공할 수 있기 때문이다.

(1) 한국의 대응

사실 그동안 한국 정부는 사드 배치와 관련하여 ‘전략적 모호성’을 유지해왔었다. 주된 이유는 사드 배치를 둘러싼 미중 양국의 경쟁 속에서 양자택일의 곤란한 상황을 회피하는 한편 미중 양자로부터의 협력을 유인해내기 위함이었다. 구체적으로 한국 정부는 한미동맹을 유지, 발전시킴과 동시에 북핵문제의 해결을 위해 한중협력을 강화하려는 의도를 갖고 있었다.

그러나 기대했던 중국의 역할이 제한적일 뿐만 아니라 북한의 4차 핵실험(2016년 1월 6일)과 장거리 미사일 발사(2016년 2월)가 이어

496) 박병철, “사드 배치와 지역사회의 갈등과 통합: 안보갈등의 해소 방안,” 『통일전략』, 제18권 2호 (2018), pp. 128~130.

지자, 당시 박근혜 정부는 한미 간 사드 배치를 위한 공식 협의를 발표하는 등 ‘대미 편승전략’으로 급선회했다. 박근혜 정부는 2016년 2월 한미 간 공동실무단을 구성하고 운영협의를 진행했으며, 7월에는 사드 배치 결정을 공식 발표하고 경상북도 상주를 사드 부지로 선정하였다. 이후 성주 군민들과 환경단체들의 반대에도 불구하고 11월에 국방부는 롯데의 성주 골프장과 남양주 군용지를 맞교환하는데 합의하고 2017년 5월 문재인 정부 출범 직전인 4월에 사드 장비를 반입하는 등 매우 빠른 행보를 보였다.

이는 당시 박근혜 대통령이 탄핵 국면에 처해 있었음을 고려하면 매우 이례적이라 해도 과언이 아니다. 특히 미중 사이에서 양자택일의 압박을 받는 곤란한 상황에서 어느 일방(미국)을 선택할 시 선택받지 못한 다른 일방(중국)의 반발이 충분히 예견됨에도 불구하고 이에 대한 고려와 준비가 부족했다는 비판을 피하기 어렵다. 물론 박근혜 정부는 한미동맹의 강화를 통해 북한의 위협에 대응하고 일각의 핵무장론과 안보 불안감을 해소하는 한편, 대미 편승을 통해 북핵문제를 해결하는데 중국의 긍정적 역할을 유도, 압박하려는 시도도 존재한다고 평가된다.⁴⁹⁷⁾

그러나 앞에서 논의했듯이 사드 배치에 대한 중국의 강력한 항의와 보복조치로 한중 갈등은 심화되었고 이로 인해 중국과의 협력은 불가능해졌다. 이에 새로 출범한 문재인 정부는 사드 배치를 둘러싼 국내적 반발과 중국의 보복을 해소하기 위해 노력했다. 즉, 사드 배치와 관련 국내적 합의와 절차적 투명성을 강조하면서 환경영향평가서를 요구하였고 중국과는 이해찬 특사의 파견을 통해 소통을 강화하면서 관계정상화를 시도했다. 그렇다고 해서 중국이나 우리 사회 일각의 기대처럼 문재인 정부가 사드 배치를 철회한 것은 아니었

497) 김재철, “미중관계와 한국 대미편승전략의 한계: 사드배치의 사례를 중심으로,” pp. 1~31.

으며 9월 환경영향평가를 거쳐 사드 발사대 4기의 배치를 완료했다. 그리고 10월에 중국의 우려를 해소하는 ‘3불’을 표명함으로써 중국과의 사드 갈등을 봉합했다.

(2) 한국의 대응에 대한 평가

이상에서 보듯이 사드 배치 과정에서 한국 정부가 선택한 방식은 전략적 모호성, 편승, 이익균형과 헤징의 유형으로 구분할 수 있다. 우선 전략적 모호성은 미중 양측으로부터 전략적 선택을 강요받는 상황에서 선택할 수 있는 소극적 방안이라 할 수 있다. 이는 미중 양자 사이에서 어느 일방을 선택하지 않음으로써 양국 모두로부터의 비난을 피하면서 협력을 유인하는데 유리할 수 있는 장점이 있다. 따라서 그동안 한국 정부가 미중 양자 사이에서 민감한 사안을 다루는데 적용했던 방법이기도 하며, 박근혜 정부도 초기에는 이러한 전략적 모호성을 유지했다.

그러나 전략적 모호성은 미중 양국 모두로부터의 의심이나 더 많은 압박을 받을 수 있는 단점도 보유하고 있다. 앞에서 분석한 바와 같이 미중 전략경쟁이 치열해질수록 이러한 압박도 강해질 수 있으며 사드와 같은 전략자산을 한반도에 배치할 경우에는 더욱 그러했음을 알 수 있다. 게다가 박근혜 정부가 초기에 선택한 전략적 모호성으로 인해 사드와 관련한 어떠한 정보도 국내외에 공개되지 않게 됨에 따라 중국과의 외교적 갈등은 물론 국내적 혼란과 갈등도 야기하는 결과를 낳았다.

다음으로 박근혜 정부가 선택한 방식은 미국에 편승하는 대미 편승 전략이었다. 이 선택은 앞서 논의한 긍정적 효과에도 불구하고 국내외적으로 충분한 논의와 소통을 거치지 않고 일방적인 결정을 내림에 따라, 한국은 국내적 갈등은 물론 중국의 보복에 직면하게 되었다.

특히 한국이 선택한 대미편승전략에 따른 중국의 보복에도 미국이 이를 직접적으로 지원하지는 않았으며, 이로 인해 미국을 선택한 한국은 중국으로부터의 보복에 따른 손실을 감수할 수밖에 없었다.

마지막으로 이익균형과 해정은 문재인 정부가 선택한 전략이며 현재 진행 중에 있다고 평가된다. 물론 문재인 정부는 이전 정부에서 나타났던 문제점을 보완하려는 시도로서 사드 배치의 철회 또는 연기를 검토한 것으로 보인다. 그러나 뚜렷한 명분 없이 사드 배치의 철회(연기)를 선택할 경우 이로 인한 손실이 이익보다 더 크기 때문에 사드 배치를 완료한 것으로 평가된다. 즉, 만일 사드 배치를 철회할 경우 한중관계는 회복되고 보복도 중단되면서 협력이 탄력을 받을 수 있지만, 한미동맹 관계의 훼손과 미국의 공세 및 국내적 역풍까지 맞으며 한국의 외교안보적 부담은 더 심각한 수준으로 증가할 수 있다. 더욱이 사드 배치의 철회(연기)를 선택하는 것은 중국의 압박에 대한 굴복외교로 보여질 뿐만 아니라 향후 한중관계의 발전에도 부담으로 작용할 수 있기 때문에 더욱 그러하다. 따라서 문재인 정부에서는 국내적으로 절차적 투명성을 강조하며 환경영향평가를 추진하면서도 대미관계를 고려해 사드 배치를 완료하는 한편, 중국과의 소통을 강화해 우려를 수용하는 선에서 사드 갈등을 봉합했다.

이상을 종합하면, 박근혜 정부는 전략적 모호성에서 대미편승전략으로 선회했는데 이러한 선택에 영향을 준 요인으로는 대미관계와 북핵 위협을 들 수 있는 반면, 문재인 정부에서는 대미관계와 대중관계를 동시에 고려해 결정했다고 평가된다.⁴⁹⁸⁾ 그런 점에서 박근혜 정부와 문재인 정부의 공통점은 한미동맹 관계를 외교안보의 기축이자 근간으로 삼고 전략적인 선택을 내렸다는 점이다. 다만, 차이가 있다면 문재인 정부가 미국 일방에 대한 편승을 지양하고 미국과

498) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

중국 모두에 일정 부분 편승하는 전략을 구사했다는 점이다. 물론 문재인 정부도 한미동맹을 중시하지만 중국의 역할 증대를 국익의 관점에서 접근함으로써 선별적, 소극적 편승을 통해 중국으로부터의 위협을 최소화하려는 소위 절충적 편승론에 가깝다고 평가된다.⁴⁹⁹⁾ 따라서 향후 미중 경쟁 및 갈등관계의 추이에 따라서 사드 또는 사드와 유사한 문제가 재등장할 수 있는 점을 감안하여 우리의 정책적 대응방안을 미리 강구할 필요성이 있다.

499) 김기정 외, 『미중 경쟁과 한국의 외교 유연성』 (서울: 국가안보전략연구원, 2021), pp. 66~67.

VI. 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응



북한은 우리의 대외전략 및 대북·통일정책을 수립하는데 있어서 중요하게 고려해야 할 핵심 당사자라는 점에서, 미중 전략경쟁의 한반도에 대한 리스크에 대해 북한이 어떻게 인식하고 대응할 것인가를 분석하는 것은 매우 중요하다.

본 장의 핵심 질문은 ‘약소국인 북한은 강대국 간 경쟁을 어떻게 인식해 왔으며, 최근 미중 전략경쟁에 대해서는 어떻게 대응하고 있는가?’이다. 미중 전략경쟁이 진행되고 있는 상황에서 북한은 미중 두 강대국과 소위 ‘비대칭적’ 관계에 있음에도 불구하고 자국의 입장을 관철하고자 하는 외교적 행태를 보였고,⁵⁰⁰⁾ 이는 한국의 입장에서 매우 많은 시사점을 제공하고 있다.

특히 북한은 냉전시기 중소분쟁 과정에서 헤징정책을 추구함과 동시에 자체 국방력을 강화하는 ‘내적균형’을 추구하고,⁵⁰¹⁾ 탈냉전 이후에는 미국과 중국 등과 같은 대국관계에 있어서 지정학적 가치를 외교 역량(leverage)으로 활용해왔다.

아래에서는 그동안 북한이 소위 ‘강대국 정치’에 어떻게 인식하고 대응해왔는지, 최근 미중 전략경쟁과 그에 따른 경쟁 및 갈등에 대해 어떻게 인식하고 대응했는지를 분석함으로써 향후 우리의 대외 정책 및 대북·통일정책 수립을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

500) 국가관계에서 ‘대칭적 관계(symmetry relation)’라 함은 A국가가 B국가에게 할 수 있는 것과 마찬가지로 B국가가 A국가에게 할 수 있는 관계라는 점에서 절대적인 평등 개념이라기보다는 상호적 관계이다. 반면 ‘비대칭적 관계(asymmetric relation)’에서는 강대국인 A국가가 약소국인 B국가에게 해줄 수 있는 것이 있지만, B국가는 이에 대한 대가를 지불하기 어렵다는 점에서 상호적이지 않은 관계이다. Brantly Womack, *China and Vietnam: The politics of asymmetry* (New York: Cambridge University Press, 2006), pp. 80~85.

501) 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 227~268.

1. 강대국 정치에 대한 북한의 인식과 대응

냉전 및 탈냉전시기 북한이 소위 ‘강대국 정치’를 바라보는 인식은 크게 두 가지로 나타나고 있다. 즉, 냉전시기 북한은 강대국 정치를 자본주의 강대국과 사회주의 강대국 간 대결로 보았고, 동시에 당시의 강대국인 중국과 소련 사이에서 소위 ‘균형 외교’를 추구하려는 모습도 보여주었다. 이러한 강대국정치에 대한 인식과 이에 기반한 ‘균형 외교’ 전략은 탈냉전시기에도 이어지고 있다. 특히 북한은 소위 ‘자주적 생존 전략’ 차원에서 미중 경쟁을 최대한 활용하고자 노력하고 있다.

가. 냉전시기

냉전시기 북한은 강대국 정치를 제국주의 대 반제자주세력의 대결이라는 레닌주의적 시각으로 접근하고 자본주의 강대국과 사회주의 강대국 간의 정치군사적 대결이 불가피한 게임이라고 보았다.⁵⁰²⁾ 1962년에 발표한 ‘병진노선’에서도 드러나듯이, 북한은 냉전시기 중반에 발생한 쿠바위기와 베트남 전쟁 등에 대해 미국이 세계 제패를 추구하는 점을 보여준다는 증거라고 주장한 반면, 자신들과 우호적인 사회주의 강대국들은 평화세력을 대변하는 국가로 묘사하고 있다.⁵⁰³⁾ 따라서 북한은 공격적인 미국과 방어적이고 평화적인 사회주의 강대국 간의 대립과 충돌은 불가피하다고 인식하고 있었다. 냉전 말기에도 북한은 미국 중심의 세계질서로 재편되는 과정에 대해 미국이 세계제패를 위해 한반도 주변에도 군사력을 증강하고 있다는 틀에서 이해하였다.

502) 북한이 강대국 정치를 자본주의 강대국과 사회주의 강대국 간 대결로 보고 있다는 주장은, 이종구, “강대국정치에 대한 북한의 인식과 대응,” (통일연구원 전문가 자문 회의 자료, 2021.9.30.) 참조

503) “당중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 1962.12.16.

강대국과 비강대국의 관계에 대해서도 북한은 강대국들의 세계적 지배력을 둘러싼 경쟁을 위해 주변지역의 긴장을 고조시킨다는 시각을 냉전기와 탈냉전기에 견지하였다. 북한은 국제정치에 대한 냉전적 시각을 탈냉전기 세계정세에도 투영함과 동시에 강대국들의 경쟁으로 중동, 유럽, 아시아, 아프리카 지역의 긴장이 고조되고 있다고 인식하였다. 예를 들어 냉전시기 미국의 대외정책에 대해 북한은 미국이 세계제패를 위해 주변지역에 대한 침략, 간섭을 자행한다는 시각을 견지하였다.⁵⁰⁴⁾ 이러한 북한의 인식은 탈냉전기는 물론 최근의 정세에 대해서도 투영되고 있다. 즉, 북한은 2019년 쿠바 및 베네수엘라에 대한 미국의 압력이나 유럽지역에서의 미러 갈등에 대해서 미국 주도의 국제사회가 강대국이 아닌 주권국가들에게 제재와 내정간섭을 일삼고 있다고 인식하고 있으며, 미국 등 서방의 압력으로 제재대상국들의 “내부를 복잡하게 만들고 해당 나라 인민들에게 불행과 고통”이 야기되고 있다고 주장하였다.⁵⁰⁵⁾ 이처럼 북한은 강대국과의 관계에 대해서 약소국들이 겪는 내정 불안과 국민들의 생활고를 야기한 원인이라고 보는 시각을 표방해왔다.

북한이 강대국 정치로부터 받는 부정적인 영향에 대한 관점 혹은 일종의 희생자 의식은 구한말의 경험으로부터 얻은 역사적 교훈이라고 할 수 있다.⁵⁰⁶⁾ 따라서 북한이 핵무력 완성 이전 시기에 소위 ‘강대국

504) 북한은 1962년 경제·국방노선을 구체화한 1966년 10월 당대표자 회의에서 “미제국주 의자들이 큰 나라들과는 필수록 관계를 악화시키지 않으면서 주로 월남에 침략의 예봉을 돌리려 조선, 꾸바, 동부독일 등 분열되어있는 작은 나라들을 하나 하나 먹어들어가려 하는데 대하여 응당한 경각심을 높여야 한다.”라고 언급하였다. “조선로동당 대표자회에서 한 조선로동당 중앙위원회 위원장 김일성동지의 보고,” 『노동신문』, 1966.10.6.

505) “대립과 모순의 격화로 혼란스러워지는 세계,” 『노동신문』, 2019.9.30.

506) 이와 관련하여 2012년 김일성 탄생 100주년 연설에서 김정은 제1비서는 “우리는 지난날 군력이 약하여 나라를 통채로 잃고 식민지 노예의 비참한 운명을 강요당하지 않으면 안되었던 피눈물나는 력사의 교훈을 잊지 말아야 합니다. 군력이 약하면 자기의 지구권과 생존권도 지킬수 없고 나중에는 제국주의자들의 룡락물로, 희생물로 되는것이 오늘의 엄연한 현실”이라고 언급하였다. “김정은동지 담화 《위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자》,” 『노동신문』, 2012.4.19.

정치'에 대해 갖고 있던 정책적 입장은 사회주의 강대국과의 관계를 강화하거나, 데탕트 분위기에 대해서도 경각심을 유지해야 한다는 것이었다. 즉, 북한은 중국 혹은 소련과의 관계가 양호하거나 해당 강대국의 안보 공약이 믿을만하다고 인식하는 경우에는 중국·소련과의 안보관계 강화를 모색하였다. 예를 들어, 북한이 아직 중국 및 소련을 활용할 가능성을 포기하지 않았던 1962년 병진노선 선포 시기에는 미국의 침략책동을 비판하는 배경에서 북한 자체의 국방력 강화만이 아니라 “소련과 중국을 비롯한 사회주의 진영 나라 인민들과 더욱더 굳게 단결을 모색해야 한다.”라고 주문한 바 있다.⁵⁰⁷⁾ 물론 1962년 병진노선에서는 제국주의에 대해서 경각심을 철저히 유지해야 하며 그를 위해 경제발전에 어려움이 있더라도 국방력을 강화해야 한다고 강조했다며, 이러한 자위적 국방력 강화의 논리는 김일성 사후 김정일 시기에 도 기본적으로 유지되어 선군정치를 정당화하는데 활용되었다.

이러한 인식 하에서 나타난 냉전시기 북한외교의 특징 중 하나는 강대국 간 균형외교를 통한 자율성의 확보라고 할 수 있다.⁵⁰⁸⁾ 냉전시대 소련과 중국 사이에서 보여준 소위 ‘줄타기 외교’가 대표적이다. 즉, 스탈린 사후 중소 갈등 시기(1960~1964년)에 북한은 반소·친중으로 기울었으나, 후르시초프 실각과 중국의 문화대혁명을 거치면서(1965~1969년) 반대로 반중·친소 외교로 전환한 바 있다. 그리고 1970년대부터는 북중관계가 회복되기 시작하여 북한은 대중, 대소 외교를 비교적 우호적으로 관리하면서 균형외교를 전개할 수 있었다.

냉전시기 북한의 주된 관심은 미국에 대한 균형이나 편승 전략이 아니라 동맹국에 대한 연루와 방기의 공포 사이에서 안보딜레마에

507) “당중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에 관한 보도,” 『노동신문』, 1962.12.16.

508) 김정섭, “최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.). 냉전시기 중소갈등 과정에서 북한이 보여준 대외정책에 대한 좀 더 자세한 분석은 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 227~268 참조.

대처하는 방식이었다.⁵⁰⁹⁾ 냉전시기 북한은 미국과 소련의 갈등을 이용하기보다는 중국과 소련의 갈등을 통해 국익을 관철했다. 북한은 소련과 중국 사이를 오가며 이들 국가로부터 경제, 기술, 군사 원조를 얻어냈으나 어느 한쪽에 무게를 두지 않았다. 하지만 1980년대 중반 중소 갈등이 종결되고 탈냉전 시대로 접어들면서 북한은 더 이상 중국과 소련 사이에서 이익을 얻지 못했다. 즉, 북한은 ‘외부 생명 유지 장치(external life-support system)’로 생존할 수 있는 방법을 고민해야 하는 위기에 부딪혔다. 하지만 북한은 소위 ‘약자의 힘(the power of the weak)’을 갖고 있었고 이러한 이유로 인해 냉전이 끝난 이후에도 4개 강대국에 둘러싸인 북한의 지정학적인 위치는 힘을 잃지 않았다.

나. 탈냉전시기

1980년 말 소련 연방의 해체와 동유럽 사회주의권의 붕괴를 거치면서 국제 정치·경제 질서가 급격한 변화를 보이자 북한은 체제 위기감을 느끼기 시작했다. 특히 그동안 북한 정권 및 체제의 안정성을 제공해왔던 사회주의권의 붕괴로 인해 국제사회로부터의 고립이 가시화되면서 북한은 이를 타개하기 위한 시도를 하였다. 대표적인 사례가 바로 북한이 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 미국과 일본 등 서방 국가들과의 관계 개선을 통해 외교적 입지를 강화하고자 했다는 점이다.⁵¹⁰⁾

509) 사무엘 김과 이태환의 연구는 지정학적 상황을 자국의 외교 전략으로 활용하는 북한에 초점을 맞춘다. Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee, *Chinese-North Korean Relations: Managing Asymmetrical Interdependence* (Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2002).

510) 북한이 북미관계와 북일관계 개선을 위해 노력했다는 사실은 김일성이 일본 아사히신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답을 통해 알려졌다. 김일성, “일본 아사히신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답(1992.3.31.)”, 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 307, p. 311.

냉전의 종식과 함께 북한은 미국 중심의 단극체제에는 반대하면서 중국과 러시아 및 EU 등과 같은 국가·지역이 다각적으로 발전하는 다극체제에 대해서는 긍정적인 입장을 가지고 있었다.⁵¹¹⁾ 이러한 입장에 기반하여 북한은 미국이 주도하는 세계화에 대한 비판과 함께 개별 국가와 민족의 자주성 실현을 중시하기 시작했고⁵¹²⁾ 이에 기반하여 북한은 세계화 추세에 대응하기 위해서는 개발도상국가들과의 소위 ‘남남협력’을 강조하였다.

탈냉전시기 강대국 정치를 포함한 북한의 대외정책을 관통하는 키워드는 ‘자주적 생존 전략’과 관련이 있다.⁵¹³⁾ 김일성과 김정일 그리고 김정은으로 이어지는 북한 수뇌부의 교체에도 불구하고, 탈냉전시기 북한 대외정책 노선은 어느 정도의 일관성을 보여주었다. 1950년 한국전쟁 이후 김일성은 ‘자주성’을 북한체제의 주요 이데올로기로 만들었고, 1990년대 심각한 식량위기 속에서 김정일은 자주성을 확보하기 위해 대량살상무기를 개발한 바 있다는 점에서, 이러한 북한정권의 대외정책적 기초를 ‘자주적 생존전략’이라 명명할 수 있다.⁵¹⁴⁾ 즉, 북한의 대량살상무기 개발은 내부적으로 경제난 극복을 더욱 어렵게 만들었고, 북한 김정은 정권이 경제문제의 심각성을 알고 있음에도 그러한 선택을 할 수 밖에 없었던 것은 자주성을 토대로 하여 생존의

511) 탈냉전 이후 국제정세에 대한 북한의 평가는 다음에 잘 드러나고 있다. “냉전 후 미국이 ‘유일초대국’으로 자처하면서 1극화 세계를 수립하려고 악랄하게 책동하였으나 대국들과 많은 나라들이 특정한 열강의 지배적 지위와 독점권이 강화되는 것을 막기 위해 활발한 움직임을 보인 결과 세계정치구조는 점차 다극화 구조로 바뀌어지기 시작하였다. 미국이 ‘세계화’를 통해 무제한한 시장확대와 지배와 약탈의 독점적 국제질서수립을 노리고 있지만 그것도 파산의 운명에 처하고 있다.” 『노동신문』, 2002.1.16.

512) “대개 나라와 민족들의 주체성과 민족성을 철저히 고수하지 못한다면 제국주의자들의 ‘세계화’ 책동에 녹아 나 나라의 자주권을 잃게 되는 것은 물론 민족자체가 사멸하게 된다.” 『노동신문』, 2003.7.10.

513) 김학성, “최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.).

514) 김학성, “미·중관계의 변화 전망과 북한의 ‘자주적 생존전략’의 미래,” 『세계지역연구논총』, 제31권, 1호 (2013), pp. 109~133.

길을 모색하려는 소위 ‘자주적 생존전략’에 기인한다는 것이다.

안보문제 뿐만 아니라 경제문제까지 내포하는 자주적 생존전략의 추진과 관련하여 북한정권은 핵·미사일 개발에서 해결책을 모색하였다. 즉, 북한의 입장에서 핵·미사일 개발은 재정난 탓에 군비증강이 어려운 상황에서도 가장 저렴하게 국방력을 강화할 수 있는 방법이었고, 정권의 정통성 보장을 비롯하여 경제난 극복을 위한 해외시장 접근에 반드시 필요한 미국과 관계 개선을 모색할 수 있는 수단이기도 하였다. 특히 북미대화 및 협상은 미국과 경쟁관계에 있는 중국을 자극하여 북한에 대한 지지와 지원을 강화할 수 있도록 했고, 북한이 북미관계를 개선하고자 했던 것 역시 남한으로부터 경제적 지원은 받으면서도 북한정권을 압박하는 흡수통일의 위협을 감소시키는 효과도 기대하였던 것이다.

북한의 자주적 생존전략은 미중 두 강대국 간 경쟁이 지속되고 동북아질서가 불안정해지고 긴장과 완화 국면이 반복될수록 성공 가능성이 높아질 수 있다. 실제로 냉전시기 중소분쟁을 외교적으로 심분 활용함으로써 강대국 간 줄타기 외교 전략을 수행한 경험이 있는 북한은 탈냉전시기에도 미중경쟁 및 동북아 지역의 세력균형 구조가 자신들의 전략적 가치를 보장해줄 수 있다고 판단하고 있는 듯 보인다. 즉, 미중 전략경쟁과 동북아 세력균형이 북한의 체제생존을 위한 자양분을 공급할 수 있는 것으로 판단하고 있는 것이다. 만약 미중이 전략적 협력을 강화하는 경우, 북한은 핵 협상을 통한 보상보다는 국제사회의 강력한 제재를 받을 가능성이 높기 때문에, 북한의 입장에서는 지속적인 핵·미사일 고도화 및 대남 국지 도발 등을 통해 동북아질서를 흔들고자 하는 것이다.

실제로 북한 핵문제의 전개과정, 특히 비핵화 협상과정을 보면 미중경쟁을 이용하려는 북한의 전략이 잘 드러나고 있다. 일차적으로

북한은 핵·미사일 개발을 통해 일단 미국의 관심을 끌었을 뿐만 아니라 미중 간 갈등 속에서 자신의 전략적 가치를 높일 수 있었다. 이는 특히 북미 비핵화 협상에서 뚜렷하게 나타난 바 있으며 2018년 북미정상회담 과정에서 중국은 북한에 대한 영향력을 잃지 않으려 노력했고 북한 정권 역시 중국과의 관계 강화를 미국과의 협상카드로 활용하는 모습을 보였다. 즉, 북한은 북미협상에서 중국과의 관계를 활용했고, 북중관계에서는 미국과의 협상을 각각 활용하여 자주적으로 체제생존 능력을 증강시키는 전략을 추구하고 있다.

북한의 이러한 전략에도 불구하고 미국과 중국의 대북인식에는 유사성과 상이성이 공존하고 있다. 미국은 물론이고 중국에게 있어서 북한의 핵개발은 결코 바람직한 것이 아니라고 할 수 있다. 북한의 핵보유는 동북아시아에서 제한적인 핵전쟁의 발생 위험성을 증대시킬 뿐만 아니라 핵확산을 촉진시킴으로써 중국의 지역패권을 약화할 수 있기 때문이다. 하지만 미중 전략경쟁 상황에서 북한체제의 생존은 중국에게는 매우 중요한 사안이라는 점이 문제라고 할 수 있다.

이처럼 냉전의 종식이라는 급변하는 대외환경 속에서 북한은 새로운 대외전략을 추구하고 있으나 이전에 보여주었던 대외정책의 기본 속성을 유지하고 있다. 즉, 탈냉전시기 북한은 중국이나 러시아와 같은 사회주의 국가들과는 전통적 우호협력 관계를 유지하는 가운데 미국이나 일본과는 관계 정상화를 추구하는 노력을 하고 있다. 특히 북한의 생존과 번영에 결정적 키를 쥐고 있는 미국과의 전략적 관계 정립에 최우선 순위를 부여했다. 다만, 북한의 대미 접근은 중국에 대한 의존도를 낮추어 미중 간 균형을 취함으로써 국가의 자율성을 확보하려는 노력의 일환이다.⁵¹⁵⁾

515) 김정섭, “최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.).

미국 주도의 국제질서에 대응하기 위해 북한이 균형전략을 추진하는 방법은 두 가지가 있다.⁵¹⁶⁾ 먼저, 전통적으로 북한의 대외전략은 자력으로 대미 억제력을 증대시키거나 주변의 강한 동맹국과의 연대를 통해 대미 균형을 달성하는 방식을 채택해왔다. 즉, 북한은 자력갱생 구호 하에서 군 현대화와 핵무력 강화를 추구하면서 단독으로 대미 억제력을 고조시키는 방식을 추구한다. 그리고 북한은 미국과의 갈등 관계에 있는 국가와의 관계 강화를 통해 미국 주도의 세계질서에 대응하는 균형전략을 모색해왔다. 특히 북한은 지역 불안정을 불모로 삼아서 중국과 러시아로부터의 후원을 얻어낼 수 있는 외교행보를 보여 왔다.⁵¹⁷⁾

북한 대외전략의 또 다른 하나는 강대국 간 갈등 상황을 이용하여 미국으로부터 이익을 창출하는 갈등적 편승전략이다.⁵¹⁸⁾ 북한은 2019년까지는 대미 갈등적 편승전략과 공세적 수정주의 전략을 오가는 형태를 보였다. 특히 2018년 중반부터 2019년 초까지는 트럼프 행정부의 과감한 대북 전략 시도로 인해 북한은 미국 주도의 국제질서를 거부하기보다는 편승하여 이익을 추구할 수 있는 기회를 활용하고자 하였다. 이는 곧 북한이 원하는 조건에 맞춰 미국과의 협상을 타결하려는 시도이며⁵¹⁹⁾ 우선 미국과의 갈등 상황을 조성하여 이를 협상수단으로 활용함으로써 미국으로부터 안보적, 경제적 보상을 이끌어 내하고자 하는 경우라고 할 수 있다.

516) 김진아, “미중 경쟁하에서 북한 외교 방향.” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.).

517) Bernd Schaefer, *North Korean 'Adventurism' and China's Long Shadow, 1966-1972* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004), pp. 17~33.

518) 김진아, “미중 경쟁하에서 북한 외교 방향.” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.).

519) Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1999), p. 101.

이상에서 살펴본 바와 같이 탈냉전시기 북한이 갖고 있는 지정학적 가치는 미국과 중국의 경쟁 혹은 갈등과 밀접한 관련이 있으며, 중국의 적극적인 대북정책 역시 미국과의 관계 악화와 결부되어 있다.⁵²⁰⁾ 즉, 중국은 탈냉전 초기인 1998년 미국과 전략적 동반자관계를 수립했지만 미일 동맹 강화로 대표되는 미국의 대중국 견제를 우려하기 시작했고, 1999년 코소보 전쟁에서 미군의 중국대사관 오폭, 미국 의회가 제기한 중국 핵기술 절취 의혹 등으로 인해 중국은 미국의 안보 전략을 우려하기 시작했고 이는 결국 중국이 북한과의 관계 강화로 이어졌다. 1999년 4월 탕자쉬안 중국 외교부장이 북한을 방문하고 2001년 9월 장쩌민 중국 국가주석이 북한을 방문했다. 중국의 이 같은 움직임은 미중관계 악화와 관계된 것으로 보인다.⁵²¹⁾ 이처럼 북한의 대외정책은 미국과 중국의 대북정책에 따른 영향을 받을 수밖에 없다는 점에서 미국과 중국의 대북정책에서 미중관계는 중요한 변수라고 할 수 있다.

520) 동맹전이 이론을 통해서 미국과 중국의 세력경쟁이 북중관계에 미치는 영향을 분석한 연구로는 박홍서, “중국의 부상과 탈냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략: 동맹전이 이론의 시각에서,” 『한국정치학회보』, 제42권 1호 (2008), pp. 299~317 참조. 동맹전이 이론은 기존 세력전이 이론들의 기본 가정들을 수용하면서도 지배 국가와 도전 국가라는 단순한 양자 관계라는 분석틀을 지양하는 대신, 지배 국가와 도전 국가의 동맹국을 포함하는 ‘지배 국가군’과 ‘도전 국가군’ 사이의 세력전이 상황을 이해하여야 한다고 주장한다. Woosang Kim, “Power Transitions and Great Power War from Westphalia to Waterloo,” *World Politics*, vol. 45, no. 1 (1992), pp. 153~172.

521) 박홍서, 위의 글, p. 304.

2. 최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식

미중 전략경쟁에 대한 북한의 시각에서 특이한 것 중 하나는 전략 경쟁이 기회와 위협 중 기회일 수도 있다는 관점의 전환을 꾀하기도 했다는 점이다.⁵²²⁾ 이러한 관점은 북한이 핵무력 건설성과를 증명하기 위한 노력을 본격화하기 시작하고 미중관계의 G2 구조가 사드 문제를 둘러싸고 약화되기 시작한 2016년경에 보다 완전한 형태로 표출되기 시작했다고 할 수 있다.

2016년 7월 29일 “조선 반도의 지정학적 숙명론은 이미 과거사로 되었다.”라는 제목의 『노동신문』 논설에서 김정은 위원장은 소위 전략적 요충지론을 제시했는데, 그 핵심은 북한이 핵강국에 진입한 오늘날의 시대에는 한반도가 강대국 정치의 희생양이 되는 위치를 탈피할 수 있게 되었다는 것이다.⁵²³⁾ 즉, 이제는 강대국 정치 차원에서 미국 등의 국가가 예전처럼 한반도를 침략하거나 간섭하는 경우에 ‘무자비한 징벌’을 받게 되기 때문에 한반도에 대한 긴장고조 행위를 일삼지 못하게 되었다는 것이다. 이러한 전략적 요충지론은 한반도가 강대국 정치의 부정적인 측면을 벗어나게 되었다는 측면에서 미중 전략경쟁을 조망하면서 심지어 한반도의 위치가 ‘지정학적 행운’이라고까지 언급하고 있다는 점에서 오히려 미중 전략경쟁을 기회

522) 이중구, “강대국정치에 대한 북한의 인식과 대응,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.).

523) “조선 반도의 지정학적 숙명론은 이미 과거사로 되었다,” 『노동신문』, 2016.7.29. 논설의 핵심 내용은 다음과 같다. “오늘 부디 조선 반도의 지정학적 숙명론에 대해 말한다면 이 땅을 또다시 농락물로 삼으려는 자들은 그가 누구이든, 우리 행성의 그 어디에 있든 우리의 무자비한 징벌을 숙명으로 받아들여야 한다는 것이다. 핵 강국의 전열에 들어선 우리 공화국의 전략적 지위에 맞게, 변천된 시대적 흐름에 맞게 조선 반도의 지정학적 위치를 보는 시각도 마땅히 달라져야 한다. 우리나라는 주변 대국들의 틈에 끼여 있는 것이 아니라 그들의 사활적 이해관계가 얽혀 있는 전략적 요충지에 있다. 세계 경제의 중심으로 주목되고 있는 아시아 태평양 지역 특히 주요 전략 지대, 자원 지대로서의 동북아시아 지역이 주도권 쟁탈을 위한 대국들의 경쟁 무대가 됨으로써 그 북반 위의 노른자위를 타고 앉아 있는 조선 반도의 전략적 위치의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 지난날 우리 인민에게 불행과 고통만을 들씌우던 지정학적 위치가 로동당 시대에 와서 복을 안아 오는 지정학적 행운이 된 셈이다.”

라고 바라보는 시각까지 표출하고 있다는 점을 알 수 있다.

이러한 기회적 관점은 약 1년 뒤 트럼프 행정부 시기에 본격화된 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식 원형이라고도 볼 수 있다. 이러한 소위 ‘전략적 요충지’론이 사실상의 미중 전략경쟁이 서서히 그 모습을 드러내기 시작하던 2016년 7월 말에 제시되었기 때문이다. 2016년 7월은 4차 북핵 실험 이후 한국이 중국과의 관계 악화를 무릅쓰고 개성공단 폐쇄 및 사드 배치를 결정하고 이를 발표(2016년 7월 8일)했던 시기였다. 당시는 중국이 미국의 사드 배치가 자국 견제를 의미하는 것이라고 불신을 표출하기 시작했던 시기였으며, 이러한 시기에 북한이 전략적 요충지론을 제시한 것은 미중 전략경쟁이 북한과 강대국 간의 관계 측면에서 가져올 수 있는 기회적 측면을 포착한 것이라고 할 수 있는 것이다.

2013년 시진핑 집권 이후 북중관계는 경색국면을 지속했는데 가장 중요한 이유는 북한의 지속적인 핵·미사일 개발과 그에 따른 중국의 대북제재 동참이라고 할 수 있다. 중국의 입장에서는 북한의 비핵화를 단기적으로 이끌어내기 어려운 상황에서 한반도의 평화와 안정을 우선시할 수밖에 없었고, 당시 미국과의 본격적인 경쟁이 시작된 시점에 북한에 대한 제재에 소극적일 경우에는 미국과의 관계가 악화되는 것을 감수해야 하는 상황에서 국제사회의 대북 제재에 적극 동참하는 모습을 보여주었다. 하지만 북한이 중국의 대북 제재를 비난하면서도 자국이 중국에 대해 갖는 지정학적 가치를 역설했다는 점은 중요한 함의를 갖는다. 북한 『노동신문』은 2017년 5월 “지난 70여 년 동안 미국에 대항한 제1선에서 싸웠으며, 그 결과 중국의 평화와 안전을 수호할 수 있었다.”라고 주장했다.⁵²⁴⁾ 이는 곧

524) 김철, “조중관계의 기동을 찍어버리는 무모한 언행을 더이상 하지 말아야 한다,” 『노동신문』, 2017.5.6.

북한과 중국이 지정학적으로 밀접히 연관되어 있다는 지정학적 가치를 상기시킨 것으로 볼 수 있다.

미국의 전략경쟁 입장이 공식화된 2017년 말~2018년 초에 북한은 새로운 양상의 적극적인 대외정책을 추진하였다. 트럼프 대통령은 2016년 대선 당시 중국에 대한 강경정책을 추구할 것임을 시사한 바 있으며 2017년 1월 취임 이후 대중국 강경 행보를 보였으나, 이러한 입장이 미국의 국가정책에 반영되어 구현된 것은 “국가안보전략보고서”가 발표된 2017년 말이라고 할 수 있다. 동 보고서에서 미국은 중국을 전략적 경쟁자(strategic competitor)라고 규정했고, 이에 기반하여 2018년도 국방비 증액 및 2018년 7월 미중 상호관세 부과 등과 같은 실질적인 대중국 견제 전략이 본격화되었다.

따라서 북한이 비핵화 외교를 추진하면서 대남, 대미외교를 본격화하는 동시에 오랫동안 악화되었던 북중관계를 복원한 시기가 바로 미중 전략경쟁의 공식 개시 시점과 일치한다고 볼 수 있다. 실제로 중국은 2018년 평창동계올림픽을 전후로 한 북한의 활발한 외교적 활동 재개에 대해 ‘차이나 패싱’을 우려하면서 북한과의 관계를 오히려 강화하기 시작했고, 2019년 6월에는 미중 전략경쟁의 맥락에서 북한 문제의 주도권을 보이기 위해 시진핑 주석이 북한을 방문했다.

미중 전략경쟁이 심화될수록 중국에게 북한 정권은 더욱 중요한 의미를 갖는다. 중국의 입장에서 북한은 미국과 일본을 견제할 수 있는 중요한 동맹국으로서 의미를 갖기 때문이다.⁵²⁵⁾ 시진핑 집권 초기 북한 핵 프로그램을 둘러싼 갈등을 겪었던 북중관계는 2018년 남북관계 및 북미관계가 급진전되면서 전환점을 맞이했다. 특히 2018년부터 2019년까지 세 차례의 남북정상회담과 두 차례의 북미

525) Min-hyung Kim, “Why Provoke? The Sino-US Competition in East Asia and North Korea’s Strategic Choice,” *Journal of Strategic Studies*, vol. 39, no. 7 (2016).

정상회담이 진행되는 과정에 북한과 중국은 총 다섯 차례의 정상회담을 통해 전통적인 우호협력관계를 복원하였다. 특히 미국 트럼프 대통령이 대북 강경파인 존 볼턴을 미국 국가안전보장회의(NSC) 보좌관에 임명한 시기에 북중정상회담이 이루어지기도 했다는 점에서,⁵²⁶⁾ 북중관계의 복원은 북미관계에서 북한이 영향력을 높일 수 있는 요인이기도 했다.

이처럼 북한은 핵무력 완성을 조건으로 적극적인 외교를 펼치면서, 미중 전략경쟁이라는 배경을 자국에 대한 기존의 제재와 간섭을 완화하는 데 활용했다. 북한은 미중 전략경쟁이 명완저우(孟晩舟) 화웨이 CFO 체포 이후 더욱 불가피한 사건이 되었다고 분석하기도 했다.⁵²⁷⁾ 결국 북한은 핵무력 완성을 배경으로 강대국 정치에 대한 희생자 의식을 벗어나기 위해 노력하면서 미중 전략경쟁을 적극적 외교가 가능한 맥락으로 파악하였던 것이다.

2018년 6월 개최된 북미정상회담을 전후하여 김정은이 시진핑과의 정상회담을 통해 양국관계를 돈독히 한 것도 미국과 중국 양 강대국 사이에서 북한의 위상과 가치를 높이려는 행보였다고 할 수 있다. 또한 2019년 베트남 하노이에서 개최된 2차 북미정상회담이 결렬되고 이후 북미관계 교착상태가 장기화되자 북한은 미중 전략경쟁 국면을 활용하여 중국에 좀 더 밀착하는 행보를 보이고 있다. 특히 북한은 미중 간 갈등을 빚고 있는 현안 문제에 대해 적극적으로 중국 입장을 두둔하고 있다. 예를 들어 EU 의회가 홍콩과 신장위구르 문제

526) Steven Lee Myers and Jane Perlez, "Kim Jong-un Met With Xi Jinping in Secret Beijing Visit," *The New York Times*, March 27, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/03/27/world/asia/kim-jong-un-china-north-korea.html>> (Accessed May 14, 2021).

527) 이종구, "북한의 2019년도 전반기 전략 동향 평가 및 함의," (국방연구원 동북아안보정세분석, 2019.6.11.), <<https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=2184&idx=677&depth=2>> (검색일: 2021.12.1.).

등 중국의 인권 문제를 규탄하는 결의안을 채택하자 북한 외무성은 2021년 1월 29일 서방의 내정 간섭 행위라고 비난한 바 있고, 한중 외교장관 회담이 있었던 9월 15일에는 미국이 대만 문제개입으로 중국의 주권을 위협하고 있다고 비판하였다.⁵²⁸⁾

이러한 북한의 노골적인 ‘중국편들기’는 미중이 경쟁 혹은 갈등을 벌이고 있는 대부분의 사례에서 잘 드러나고 있다. 예를 들어, 미국이 인도·태평양지역에서 중국의 군사적 위협을 언급하자 북한은 미국이 오히려 타국의 주권을 침해하고 세계 도처에서 화약 냄새를 풍기며 무고한 사람들을 죽이고 있다고 비난하였다.⁵²⁹⁾ 또한 2020년 초 뮌헨 안전보장회의에서 미 국방장관이 중국이 침략적 군사태세를 유지하며 국제질서를 파괴하고 있다고 비난한 것에 대해 북한은 오히려 미국이 일방주의를 추구하면서 계속 국제조약을 파기하고 협정에서 탈퇴했으며 국제적 책임과 의무를 회피하거나 남에게 넘겨씌우고 있다고 규탄하였다.⁵³⁰⁾ 2020년 미중 간 홍콩문제를 둘러싼 갈등과 관련하여 미국이 홍콩·대만 문제를 포함한 중국의 핵심이익뿐만 아니라 사회주의 체제를 비난한 것에 대해 북한은 오히려 미국의 반인종주의로 대표되는 ‘오늘날 미국의 실상’에 대해 강하게 비판했으며,⁵³¹⁾ 리선권 북한 외무상 역시 리진진(李進軍) 북한 주재 중국대사를 만나 홍콩 문제와 관련하여 중국을 지지한다는 입장을 표명하였다.

1961년 체결된 「북중우호협력상호원조조약(中朝友好合作互助條約)」이 2021년 60주년을 맞이하자 북중 양국은 더욱 긴밀한 협력관계를 공고화하고 있으며, 동 조약이 군사동맹의 효력은 크지 않음에도 불

528) 국제문제평론가 김명철 명의로 담화가 발표되었다. 김명철, “하나의 중국 원칙에 대한 도전,” 『조선중앙통신』, 2021.9.15.

529) “격화되고있는 중미사이의 마찰과 대립,” 『조선중앙통신』, 2020.1.6.

530) “중국 미국이 국제적책임을 회피하고 남에게 넘겨씌우고있다고 비난,” 『조선중앙통신』, 2020.3.2.

531) “조선로동당 중앙위원회 국제부 대변인 담화,” 『노동신문』, 2020.6.4.

구하고 양국 모두 “중국과 북한의 전통적인 우정은 국제정세의 풍운에도 흔들리지 않을 것”이라는 점을 강조함으로써⁵³²⁾ 동 조약이 북중 관계 발전의 중요한 매개라는 점을 인정하고 있다. 또한 북한은 최근 미중의 대만 문제를 둘러싼 갈등과 관련하여 미국을 비난하는 발언을 하기도 했다. 2021년 10월 23일 조선중앙통신 보도에 따르면 북한 박명호 외무성 부상은 담화를 통해 “미국의 대만에 대한 무분별한 간섭이 한반도의 정세를 긴장 상태로 몰고 갈 수 있는 잠재적인 위험성을 내포”한다고 강조하고, 그 이유로 “남조선 주둔 미군 병력과 군사기지들이 대중국 압박에 이용되고 있으며 대만 주변에 집결되고 있는 미국과 추종세력들의 방대한 무력이 어느 때든지 우리를 겨냥한 군사작전에 투입될 수 있다는 것은 주지의 사실”이라고 주장했다.⁵³³⁾

또한 북중은 정상 간 친서 교환, 양국 주재 대사의 기고문 게재 등을 통해 북중 우호관계를 과시하고 있다. 리룡남 주중 북한 대사는 『인민일보』 기고를 통해 “북중 양국이 긴밀히 단결하고 전략적 협력관계를 끊임없이 강화하고 발전시켜 나가면 적대세력의 악랄한 도전과 방해 음모를 분쇄할 수 있다.”라고 밝히는 등 미중 경쟁 국면에서 중국과의 전략적 연대 입장을 분명히 표명하였다.⁵³⁴⁾ 2013년 이후 열리지 않던 북한정권 수립 경축연회가 다시 최근 베이징에서 개최된 것도 미중 전략경쟁의 시기에 달라진 북중관계를 보여주는 사례라고 할 수 있다.

532) 2020년 7월 11일 ‘북중우호협력상호원조조약’ 체결 59주년을 맞이하여 ‘북중우호협회’의 중국측 회장(武東和)과 북한측 위원장(박경일)은 각각 『인민일보』와 『노동신문』에 기고문을 통해 북중 간 전통적 우호협력관계의 발전을 기원하기도 했다. 武東和, “不忘初心, 彰显中朝传统友谊之底色,” 『人民日报』, 2020.7.11., <<http://world.people.com.cn/n1/2020/0711/c1002-31779427.html>> (검색일: 2020.8.1.); 박경일, “조중 친선관계는 끊임없이 강화발전될 것이다,” 『노동신문』, 2020.7.11.

533) “북한 미국의 대만 문제간섭, 한반도 정세긴장 촉진할 위험,” 『KBS』, 2021.10.23., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5307771&ref=A>> (검색일: 2021.12.1.).

534) “北·中 대사 상대국 공산당 기관지에 기고문 통해 우의 과시,” 『노컷뉴스』, 2021.6.21., <<http://www.nocutnews.co.kr/news/5574539>> (검색일: 2021.12.1.).

북한이 외교적 실익과 안보를 확보하기 위해서 최근 북중리 간 ‘3각 공조’를 모색하는 것은 새로운 현상은 아니다. 주변국과의 밀착 행보는 중리 대 미국 갈등구조 속에서 북한이 중리 편승에 대한 미국으로부터의 관심을 불러일으키는 데 활용 가치가 있고, 이는 궁극적으로 미국에 대한 북한의 전략적 가치를 높이는 데에도 부합하기 때문이다.⁵³⁵⁾ 또한 대북 제재 하에서는 북한이 EU나 다른 서방국가들과의 관계 개선을 시도할 수 있는 여건이 조성되지 못하기 때문에 다른 옵션이 제한될 수밖에 없다.⁵³⁶⁾ 따라서 북한의 입장에서는 중리 편승만이 여러 제약 상황 속에서 가능한 옵션이기도 하다. 실제로 중리와의 친밀관계를 유지하는 것은 북한이 국제사회로부터 고립된 이미지를 불식시키는 데 기여하고 외교적으로도 정상국가로서 기능하고 있음을 보여주는 데 긍정적으로 활용될 수 있는 측면이 있다.

하지만 북한 입장에서는 단기적으로는 비핵화 단계적 해법과 대북제재 완화를 지지하는 중국과 러시아의 가치가 높겠지만, 궁극적으로 대미외교는 북한 대외행보의 중심이 될 수밖에 없기 때문에 대중 편승 전략은 임시적(interim) 방편일 수도 있다. 즉, 북한에 체제 안전보장 및 국제적 대북 경제투자의 길을 열어줄 수 있는 국가는 결국 미국이기 때문에 북미관계 개선에 따라 북한의 미래가 좌우될 수 있다는 점은 변하지 않은 사실이다. 결국 상황에 따라 주변국을 활용한 대미 편승-균형 전략을 구사해왔다는 점에서 북한이 기회가 있을 때마다 대미 외교에 총력을 기울이게 되는 구조적 상황은 변함이 없고, 앞으로도 북한의 외교 행보를 결정하는 데 대미 편승의 국

535) 김진아, “미중 경쟁하에서 북한 외교 방향,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.).

536) 북한은 2013년까지 프랑스와 에스토니아를 제외한 EU 26개 회원국과 외교관계를 수립했다. 하지만 EU는 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 이후 유엔 안보리 제재를 충실히 이행할 뿐 아니라 금융 및 무역 제재가 강화된 독자제재안을 채택하였다. 아세안을 비롯한 전통적 우호국도 친선교류 차원에서만 북한과의 관계를 유지하고 있다.

가이익으로서의 가치는 중요하게 고려될 것이다.

이처럼 북한이 미중 전략경쟁을 최대한 활용하면서 자신의 이득을 극대화하는 모습은 냉전 시대 중소 사이에서 보여주었던 균형외교의 모습과 유사한 측면이 있다. 1956년 스탈린 사후 중소 간 수정주의와 교조주의를 둘러싼 갈등이 심화되자 중소는 북한에 경쟁적 구애의 모습을 보였고, 북한은 이를 활용하여 경제원조, 중조국경조약 체결 등의 성과를 거둔 바 있다. 현재도 유사한 상황이 전개되고 있다. 2018년 북한의 대미 접근이 본격화되자 김정은 집권 이후 6년간이나 정상회담을 거부해 왔던 시진핑은 북미정상회담을 전후하여 다섯 차례나 김정은과의 회담에 응했다. 그만큼 미중 전략경쟁 시대 북한의 전략적 가치가 높아졌다는 것을 의미하며, 이를 누구보다 잘 인식하고 있는 북한은 현재 상황을 적극적으로 활용하고 있는 것이다. 다만 2018년 북한의 대중국 접근이 북미 비핵화 협상을 앞두고 대미 협상력을 높이려는 성격이 강했다면, 최근 북미 교착 국면에서는 자력갱생을 위한 중국의 지원 확보에 더 방점을 두고 있다고 볼 수 있다.⁵³⁷⁾

537) 김정섭, “최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응,” (통일연구원 전문가 자문 회의 자료, 2021.9.30.).

〈표 VI-1〉 미중 전략경쟁 이슈에 대한 북한의 ‘중국편들기’ 사례

주요이슈	주요 내용
강대국 패권 질서	<p>2019년 9월 9일 『노동신문』에서는 신냉전을 언급하며 신냉전이 미국과 중국의 관계에 영향을 미치고, 미국의 INF(중거리핵미사일개발 금지조약) 탈퇴, 중국의 경제적 부상과 미·중 무역갈등, 미국의 홍콩 사태 개입, 남중국해 군함파견, 대만 F-16V 판매, ‘하나의 중국’과 미중 3개 공동커뮤니케 규정 위반 등으로 아시아태평양 군비경쟁이 전개될 것으로 비판⁵³⁸⁾</p> <p>2020년 3월 2일 『조선중앙통신』은 원한안전보장회의에서 미국 국방부장관이 중국이 침략적 군사태세를 유지하며 국제질서를 파괴하고 있다고 비난한 것에 대해, “미국이 일방주의를 추구하면서 계속 국제조약을 파기하고 협정에서 탈퇴하고 있으며 국제적 책임과 의무를 회피하거나 남에게 넘겨씌우고 있다.”라고 규탄⁵³⁹⁾</p>
다자협력	<p>2020년 10월 6일 『조선중앙통신』에서 “북한은 중국이 유엔 창립 75주년 입장 발표에서 국제사회의 일방주의, 패권주의를 반대하고 유엔 중심의 다자주의를 지지한다는 입장에 대해 지지”하며 코로나 19 사태, 지속개발문제, 기후변화, 지적소유권, 군축, 인권 등 주요국제 문제들에 대해 개발도상국들이 고려해야 한다고 강조⁵⁴⁰⁾</p> <p>2020년 8월 18일 『노동신문』은 중국 외교부를 비롯하여 러시아 외무성, 독일 보건당 등이 미국의 세계보건기구(WHO) 탈퇴와 관련하여 미국의 일방주의 정책의 또 하나의 실례이자 국제협력에 역행하는 행위라고 비난한 것에 대해 간접적으로 비난⁵⁴¹⁾</p>
인권·제도	<p>2019년 7월 『노동신문』은 “홍콩사태가 중국 발전을 가로막고 중국을 분열 와해시키려는 미국을 비롯한 서방과 홍콩 분립세력의 공모 결탁한 산물”이라며 중국의 조치에 지지 입장을 표명⁵⁴²⁾</p> <p>2019년 8월 『노동신문』은 중국의 ‘홍콩 범죄인 송환법’ 논란과 관련하여 일국양제 노선을 견지하고 영토완정과 정치적 안정, 사회주의를 수호하려는 중국공산당과 정부의 조치들을 지지한다는 입장을 표명⁵⁴³⁾</p> <p>2020년 6월 4일 조선노동당 중앙위원회 국제부 대변인 담화에서 북한은 미국이 홍콩·대만 문제를 포함한 중국의 핵심이익뿐만 아니라 사회주의 체제에 대한 비난을 한 것에 대해 오히려 미국의 반인종주의로 대표되는 ‘오늘날 미국의 실상’에 대해 강하게 비판⁵⁴⁴⁾</p>

주요이슈	주요 내용
	2020년 7월 2일 『노동신문』에서는 중국 전국인민대표에서 소위 ‘홍콩안전법’ 제정에 대해 미국이 중국을 비판한 것에 대해 “미국이 중국공산당이 령도하는 중국의 사회주의제도를 독재체제로 걸고 들면서 전면부정하고 있는 것”이라며 미국의 대중국 대립과 압박이 이념과 제도적 대결 양상이라고 비난하면서 중국 인민 투쟁에 대해 전적으로 지지를 표명 ⁵⁴⁵⁾
인태전략 및 쿼드	2020년 1월 6일 『조선중앙통신』은 미 국방장관을 비롯한 군부관리들이 중국이 인도·태평양지역 국가들을 군사적으로 위협하며 주권을 침해하고 있다고 한 것에 대해, “미국의 중국에 대한 비난은 한마디 한마디가 다 자기를 두고 하는 말인 것 같다.”라면서 “오히려 미국이 다른 나라의 주권을 침해하고 세계 도처에서 화약 냄새를 풍기며 무고한 사람들을 죽이고 있다.”라고 비난 ⁵⁴⁶⁾
	2020년 7월 2일 『노동신문』은 미 국방부가 중국의 위협을 견제하기 위해 3개의 항공모함전단을 태평양에 배치하고 유럽에 주둔하고 있는 미군의 일부 병력을 아시아태평양지역에 재배치할 계획 발표한 것에 대해, 이와 같은 중국에 대한 압박이 성공하지 못할 것이라고 비난 ⁵⁴⁷⁾

자료: 언론보도 참고하여 저자 작성.

-
- 538) “격화되는 대국들의 모순과 대결, 부활하는 랭전,” 『노동신문』, 2019.9.9.
 - 539) “중국 미국이 국제적 책임을 회피하고 남에게 넘겨 씌우고 있다고 비난,” 『조선중앙통신』, 2020.3.2.
 - 540) “중국 유엔창립 75돐과 관련한 립장 문건 발표,” 『조선중앙통신』, 2020.10.6.
 - 541) “국제사회 세계보건기구에서 탈퇴하기로 한 미국을 비난,” 『노동신문』, 2020.7.18.
 - 542) “사회적 안정 파괴행위는 절대로 용납될 수 없다,” 『노동신문』, 2019.7.26.
 - 543) “령토완정과 정치적안정, 사회주의를 수호하려는 중국당과 정부의 립장을 지지한다,” 『노동신문』, 2019.8.13.
 - 544) “조선로동당 중앙위원회 국제부 대변인 담화,” 『노동신문』, 2020.6.4.
 - 545) “중국에 대한 압박공세는 실패를 면치 못할 것이다,” 『노동신문』, 2020.7.2.
 - 546) “격화되고 있는 중미사이의 마찰과 대립,” 『조선중앙통신』, 2020.1.6.
 - 547) “중국에 대한 압박공세는 실패를 면치 못할 것이다,” 『노동신문』, 2020.7.2.

3. 미중 전략경쟁에 대한 북한의 대응 전망

가. 전망

향후 미중 전략경쟁이 심화될 경우 북한은 어떻게 대응할 것인가? 이에 대한 해답은 북한이 미중 전략경쟁의 본질을 무엇이라고 인식하고 있는지에 달려 있다고 할 수 있다.

미중관계가 일반적인 강대국관계를 초월하여 사활적 이익 혹은 핵심이익을 둘러싼 전략경쟁의 수준에 진입한 것에 대해서는 전문가들의 견해가 대체로 일치한다. 이미 미국 트럼프 행정부 4년 동안 미중 무역통상 및 기술패권 등 분야에서의 갈등 및 코로나19를 둘러싼 책임론 논쟁 등을 거치면서, 미국 조야(朝野)에서 중국을 전략적 경쟁자로 인식하는 초당적 컨센서스(bipartisan consensus)가 이미 형성되었다. 그리고 2021년 1월 바이든 행정부 출범 이후에도 미국의 대중국 견제와 압박은 지속되고 있다. 다만 바이든 행정부가 중국 공산당을 실존적 위협(existential threat)이나 제거의 대상으로 인식하기보다는 중국과 전략적으로 경쟁하지만 공존(competite but coexist)해야 한다고 인식하기 때문에 향후 미중 전략경쟁의 프레임은 다소 변화될 여지도 있다.⁵⁴⁸⁾ 예를 들어 미중관계가 경쟁과 협력이 공존하는 양상으로 전개된다 하더라도 글로벌 이슈(기후변화, 보건 위생 등) 분야에서는 부분적인 협력을 추진할 가능성이 있고 미중 전

548) 바이든 행정부는 “그때와 지금은 다르다(that was then, and this is now).”라고 하면서 중국이 다양한 방식으로 미국의 안보와 국익에 도전하고 있는 경쟁자라는 점을 명백히 한 바 있다. 블링컨 국무장관 역시 2021년 1월 19일 열린 미 상원 인준 청문회에서 “중국이 미국의 가장 중대한 도전과제라는 점에 의심의 여지가 없다.”라고 강조했다. U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken with Wolf Blitzer of CNN’s The Situation Room,” February 8, 2021, <<https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-wolf-blitzer-of-cnns-the-situation-room/>> (Accessed December 1, 2021).

략경제대화(Strategic and Economic Dialogue)와 같은 기존의 소통 협의체도 복원될 수 있다.

이처럼 미중 전략경쟁은 여전히 ‘경쟁 속 협력’과 ‘협력 속 갈등’ 및 ‘경쟁과 갈등의 병존’이라는 ‘복합적 관계’를 당분간 지속할 가능성이 높다. 특히 탈냉전 초기의 미국 단일패권 시기나 2000년대 초반의 미중 두 강대국(G2)체제와 달리 현재 미중 전략경쟁 체제는 국제규범의 기반이 약화되고 있다는 특성이 있다. 북한이 이러한 인식에 기반하는 경우 미중 전략경쟁의 심화를 자국의 정치, 경제, 군사 전반에 영향을 주는 대북제재 완화에 활용하고자 노력할 가능성이 높다.

이와 관련하여 북한은 향후 미중관계의 전개과정에 대한 한국정부의 대응 및 남북관계 전개 방향을 주시하면서 보다 구체적인 전략을 제시할 가능성이 있으며 이는 크게 두 가지로 나타날 수 있다. 하나는 북한의 입장에서는 차선책일 수 있지만 한국이 미국 주도의 쿼드에 접근하면서 바이든 행정부가 강조하는 민주주의 국가들과의 연대와 협력에 깊숙이 관여하는 경우, 북한은 같은 사회주의 국가인 중국과의 전략적 협력을 강화할 가능성이 있다. 다른 하나는, 한국이 대북 포용정책 및 미중 헤징을 추진하는 경우 북한은 이러한 상황을 이용하여 대미외교와 대중외교를 모두 중시하면서 미중 전략경쟁의 어느 편에도 서지 않으려는 북한식 독립자주노선을 모색하면서 내부 발전에 전념할 가능성이 있다.

최근 북한 지도부는 미중 전략경쟁을 신냉전으로 이행 중인 것으로 보고 이에 대해 비판적으로 평가하고 있지만⁵⁴⁹⁾ 강대국 경쟁에

549) 김정은 국무위원장은 2021년 9월 30일 북한 최고인민회의 시정연설에서 ‘신냉전’ 표현을 사용하였다. “오늘 세계가 직면한 엄중한 위기와 도전들은 한두 가지가 아니지만 보다 근본적인 위험은 국제평화와 안정의 근간을 허물고 있는 미국과 그 추종 세력들의 강권과 전횡이며, 미국의 일방적이며 불공정한 편 가르기 대외정책으로 하여 국제관계구도가 <신냉전> 구도로 변화되면서 한층 복잡다단해진 것이 현 국제정세 변화의 주요 특징이라고 볼 수 있다고 분석하시었다.” 『노동신문』, 2021.9.30.

따른 냉전 구도가 김정은 체제 공고화에 큰 도움이 될 것으로 판단하고 있는 것으로 보인다.⁵⁵⁰⁾ 이는 곧 과거 냉전시기 미소 양극체제라는 대결 구도가 동북아 및 한반도에서 강하게 작동되었을 때, 북한 체제가 안정되고 김일성 권력이 공고화되었던 점을 잘 인식하고 있어 보인다.

실제로 미중 전략경쟁이 심화되기 시작하고 북미 접근에 대한 중국의 경계심이 증대되었던 2018년 당시 북한의 지전략적 가치는 높아졌다. 특히 최근 미중 전략경쟁 추세의 심화는 김정은-시진핑 집권 2기 시기 북중 양국이 전통적 우호협력관계를 회복하는데 영향을 주었다. 2008년 미국발 글로벌 금융위기 이후 미중 두 강대국체제가 등장하자 중국은 자국의 ‘평화적 부상’을 위해 미중관계를 안정적인 협력 기조로 유지하기 위해 북핵·북한 문제를 전략적 지렛대로 활용하고자 하였다. 북한 역시 자국의 안보적, 경제적 이익을 위해 그동안 강대국관계를 활용해왔다. 즉, 미중관계가 안정적이고 협력의 수준이 높을 경우 북한은 미중이 북한의 비핵화와 체제안전보장에 관해 긴밀하게 협의할 것으로 기대하지만, 미중 간 전략경쟁이 심화되는 경우 북한은 동맹국인 중국의 입장을 옹호할 가능성이 높아진다.

2017년 미국 트럼프 행정부 출범 이후 미국의 대중국 견제와 압박이 심해지자 한반도를 포함한 주변정세의 안정을 매우 중요하게 인식하고 있던 중국은 북한과의 우호적인 관계를 유지 내지 강화해야 하는 필요성을 절감했다. 북한 역시 최근 미중 전략경쟁이 심화되는 상황에서 2018년부터 2019년까지 총 다섯 차례의 정상회담을 통해 중국과의 전략적 소통과 협력을 강화했고, 2020년 코로나19 팬데믹으로 북중 간 교류협력이 단절된 상황에서도 미중 간 체제·이념문

550) 부형욱, “최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 입장 및 전망,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.).

제 및 홍콩문제 등을 둘러싼 갈등 과정과 관련하여 북한은 여전히 노골적인 ‘중국 편들기’를 시도한 바 있다. 이처럼 트럼프 행정부 출범 이후 미중 전략경쟁이 심화되면서 중국은 북핵·북한 문제가 미중관계에 부정적인 영향을 미치지 않도록 ‘관리’할 필요성이 있었고, 북한 역시 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북미협상이 장기 교착되고 있는 상황에서 같은 사회주의 국가인 중국과의 우호적인 협력관계 설정이 매우 중요해진 것이다. 2021년 1월 바이든 행정부 출범 이후에도 미중 전략경쟁 추세는 심화되고 있다. 바이든 행정부 시기 미중 전략경쟁의 심화가 북중관계에 어떤 영향을 미칠 것인가는 미국의 대중국정책이 어느 정도 수준으로 진행되고 이에 대해 중국이 어떻게 반응하고 호응하느냐에 따라 결정될 가능성이 높다.

결국 2020년 이후 코로나19, 자연재해, 대북제재라는 소위 ‘삼중고’를 겪고 있는 북한 김정은 정권 입장에서는 경제문제 해결이 최대 관심사이며 이중 불가항력적인 코로나19와 자연재해를 제외한다면 북한이 시도할 수 있는 부분은 제재완화 또는 제재효과 무력화라고 할 수 있다. 2021년 출범한 미국 바이든 행정부는 ‘정교하고 실용적인 접근법’을 강조하며 북한에게 대화의 문이 열려 있다고 강조하고 있지만, 하노이 북미정상회담의 실패를 경험한 김정은 정권에게 보다 구체적인 대화 인센티브를 제공하고 있지 않은 상황이다. 이처럼 미국의 소극적이고 현상유지적인 태도에도 불구하고 북한은 단거리 미사일 발사 등을 제외하면 핵실험이나 ICBM 발사와 같은 전략적 도발은 자제하고 있다. 이는 그만큼 북한의 경제적 상황이 미국과의 본격적인 충돌과 파열을 시작하기에는 상당히 어려운 실정이라는 것을 시사하고 있다.

내부적인 경제난이 지속되고 국제사회의 제재 국면이 유지되고 있는 상황에서 북한이 향후 취할 수 있는 선택지는 크게 두 가지일

것으로 판단된다.⁵⁵¹⁾ 첫째, 현재의 교착국면을 타개하기 위해서는 보다 극적인 조치가 필요하다는 판단 하에 ICBM 시험 발사와 같은 전략적 도발을 감행하는 방안이다. 이 방안은 미국 바이든 행정부의 주위를 환기하고 협상을 압박한다는 차원에서는 필요하지만, 전략 도발 이후에는 당분간 상당한 수준의 긴장과 충돌을 감수해야 한다는 점에서 극심한 경제적 고통과 내부적 문제를 안고 있는 김정은으로서서는 부담이 되는 선택이다. 다만, 북미 간 교착국면이 계속되고 자력갱생이 여의치 않다고 판단하는 임계점에 도달한다면 북한이 이와 같은 선택을 감행할 가능성을 배제할 수 없다.

둘째, 북한이 미중 전략경쟁을 활용하여 대북 제재가 이완되는 상황을 조성하려고 노력하는 것이다. 국제사회의 대북 제재가 유지되기 위해서는 중국의 협조가 필수적인데, 그간 중국은 G2 국가로서의 위상을 고려하는 한편 북한의 모험주의를 억제하는 차원에서 일정 수준에서 국제사회의 대북 제재에 동참하여 왔다. 그러나 미국의 대중국 압박이 전방위적으로 강화된다면 중국으로서는 미국과 협조하는 제재 조치를 성실히 이행할 유인이 점점 떨어진다고 판단할 가능성이 있다. 유엔 제재 이행을 명시적으로 거부하지 않더라도 중국은 국경 물자교환 등을 통해 얼마든지 대북 제재의 효과를 무력화할 수 있는 수단을 보유하고 있기 때문이다. 실제로 유엔 대북 제재를 모니터링하는 유엔 전문가 패널에서는 중국의 방해로 대북 제재가 제대로 실행되지 않고 있다는 불만이 나오고 있는 것도 사실이다.⁵⁵²⁾

551) 김정섭, “최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응,” (통일연구원 전문가 자문 회의 자료, 2021.9.30.).

552) “유엔 대북제재위 보고서서 드러난 中의 비협조적·北감싸기 실태,” 『뉴시스』, 2021. 10. 5., <https://newsis.com/view/?id=NISX20211005_000160270821/10/5> (검색일: 2021.12.1.).

북한 입장에서는 어려운 경제 상황을 감안하여 당분간 직접적인 북미대결 국면을 초래할 전략적 도발보다는 북중관계를 돈독히 하면서 중국의 묵인과 협조를 통해 대북 제재를 무력화하는 방안이 더 매력적이라고 생각할 수 있다. 다만, 북한은 이를 궁극적인 해결책으로 보지는 않기 때문에 북미관계 개선 등 대외환경의 개선을 위한 행보는 계속될 것이다. 즉, 중국을 통한 문제 해결은 북한이 안고 있는 문제, 즉 국제적 고립과 안보위협을 근원적으로 해결할 수 없기 때문이다. 또한 중국에 너무 의존하게 되는 것은 북한 외교의 자율성을 침해하고 김정은 체제의 안정성에도 위협 요소가 되기 때문에 바람직하다고 보지 않을 것이다. 따라서 미중 전략경쟁을 활용하여 중국으로 하여금 대북 제재 이완을 유도하고 이를 통해 높아진 협상력을 바탕으로 대미 관계 개선으로 나아가는 것이 북한이 생각할 수 있는 최선의 수순이 될 것이다.

북한 김정은 정권은 바이든 행정부 출범을 전후하여 북미대화 재개 요구나 한국의 대화 촉구에도 일체 반응을 보이지 않으면서 대북 적대시 정책 철회만을 내세우는 등 자신들의 전략적 선택지를 두고 신중한 모습을 보이고 있는 것으로 판단된다. 일각에서는 코로나19 팬데믹으로 인한 국내 경제 및 식량난에 대한 대처의 어려움과 관련, 대내적 기강 및 질서 확립을 위해 대외접촉을 전면적으로 제한하고 있는 탓이라고 분석하기도 한다. 하지만 팬데믹 상황을 내세워 북한정권이 대남 및 대미 관계개선 전략을 다시 짜기 위한 것이라 볼 수도 있으며 여기에는 근본적으로 미중 전략경쟁의 추이를 최대한 활용하려는 의도가 내재되어 있다.⁵⁵³⁾

553) 김학성, “최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.).

현재 북한정권이 당면한 문제는 코로나19 팬데믹 봉쇄로 인해 경제난은 물론이고 식량난과 보건문제가 심각해지면서 숨통을 조이는 것이다. 중국으로부터의 지원 또는 북중 간 무역 재개가 손쉬운 것이긴 하지만 북한당국이 미중 전략경쟁을 자주적 체제생존의 기회로 활용하고자 하는 한 일방적인 의존은 결코 원치 않을 것이다. 실제로 최근 북한이 중국의 백신제공 의사를 수용하지 않는 배경에는 단지 백신효능의 문제나 내부적 의료 인프라의 문제를 넘어 그러한 전략적 의도가 내재되어 있다고 할 수 있다. 결국 북한은 남한에 분단의 평화적 관리에 초점을 맞추는 정치세력이 집권하고 있는 동안에는 대화나 경제 및 식량지원이 언제라도 가능하고 나아가 미국과의 대화를 위한 디딤돌로써 남북관계를 활용할 수 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다.

이처럼 북한 김정은 정권이 현재 적극적인 행보를 보이지 않는 배경에는 미중관계가 패권경쟁으로 치닫지 않을 것이라고 판단한 결과일 수 있다. 즉, 최근 미중은 남중국해 문제, ‘미국·일본·인도·호주 4국 안보대화(쿼드)’, ‘미국·영국·호주 3국 안보협의체(AUKUS)’ 등과 관련하여 군사적 갈등을 벌이고 있지만, 현재 미중 전략경쟁은 경제 및 과학기술 부분에 더 집중되어 있는 것이 사실이다. 특히 미중 전략경쟁이 양자주의가 아닌 (소)다자주의 형태로 전개될 개연성이 높다는 점은 미중 전략경쟁을 최대한 활용하고자 하는 북한의 전략구도에 적합하지 않을 수 있다. 즉, 미중이 자국의 영향력을 높이고 상대방에 대한 견제와 압박을 강화하기 위해 다자주의를 적극적으로 활용하고 있는 추세라는 점에서, 양국이 군사적 경쟁을 우선시하는 선택을 하기는 어려운 상황이다. 이처럼 미중 군사갈등이 일정 수준을 넘어서지 않는 가운데 그동안 지구화 과정에서 형성된 복합 상호의존 구조가 지속성을 유지한다면, 북한의 핵·미사일 개발과 관련, 미중 사이에 그 위협성에 대한 공유의식이 증대할 가능성이

있다. 또한 미중 경쟁이 (소)다자주의 형태로 확산될 경우 북한 역시 미중 공동 내지 어느 한 강대국이 주도하는 (소)다자주의 협력틀에 가입하지 않고 독자적으로 미중을 대상으로 외교전략을 추진하기가 더욱 어려워진다. 무엇보다 (소)다자주의에서 강대국은 참여국의 이익과 발언권을 존중할 수밖에 없기 때문에 북한이 미국 및 중국과 직접적인 협상 이익을 기대하기 더욱 난망한 것도 사실이다.

만약 미중 전략경쟁이 더 이상 심화되지 않을 경우 북핵문제에 대한 미중 협조가 가능하며, 이 경우 핵문제를 활용하는 북한의 자주적 생존전략은 성과를 거두기 어려워질 수 있다. 북한은 이 경우에도 최소한으로 자신의 전략적 가치를 유지함으로써 인도적 지원 등을 통해 식량난과 경제적 어려움을 헤쳐 나갈 수는 있을 것이나, 자주적 생존전략이 추구하는 근본적인 체제 유지 및 경제발전 목표를 달성하기는 어려울 것이다. 물론 북한이 스스로 군사적 긴장을 고조시키는 선택을 함으로써 동북아 질서에 충격을 주고 이를 계기로 미중의 갈등의 유발하려는 유혹을 느낄 수도 있다. 하지만 북한이 동북아 질서의 혼란을 초래하여 미중의 갈등을 부추기려는 전략은 한계가 있다. 즉, 탈냉전 초기부터 2차 북핵실험까지는 그러한 전략이 어느 정도 유효했을 수 있으나, 천안함 사건과 연평도 포격 이후 3차 핵실험에 이르기까지 북한의 도발은 미중 갈등의 증폭보다는 북핵문제에 대한 두 강대국 간 정책 조율 내지 합의의 필요성을 더욱 크게 만드는 결과를 초래했다. 미국의 대북 대응이 동북아 지역에서 양국 간 안보딜레마를 조성하지 않는 수준으로 묶어두기 위해서라도 중국은 미국의 대북제재에 어느 정도 협조하지 않을 수 없을 것으로 판단되기 때문이다.⁵⁵⁴⁾ 비록 미중 전략경쟁이 치열하게 전개된다고 해도 다시 북한이 국제제재 범위를 벗어난 도발을 감행하면 오히려

554) 김학성, “미중관계의 변화전망과 북한의 자주적생존전략의 미래,” pp. 123~127.

역효과를 거둘 가능성을 배제할 수 없다.

현재 북한정권은 자주적 생존전략 추진과 관련하여 딜레마에 빠져 있으며, 그 원인이 일견 외부환경에 있는 듯하지만 실제로는 내부 환경에 있기 때문에 미중 전략갈등에 대한 북한정권의 인식은 결국 내부적 문제의 해결 방법을 어떻게 찾는가에 달려 있다. 즉, 북한체제가 자원만 확보된다면 우리식 사회주의를 성공적으로 실현할 능력을 가지고 있는지에 관한 질문이 인식 변화의 관건이 될 것이다. 이미 구소련 및 동구 공산권의 경험을 통해서 볼 때, 제한된 체제개혁은 성공하지 못하며 지연된 개혁의 결과는 내적 붕괴로 이어질 수밖에 없다는 시사점을 주었다. 물론 미중 경쟁을 활용한 자주적 생존전략이 시간변수에 따라 성과의 기준이 약간 달라질 수 있지만 궁극적으로 체제변화의 의지가 없는 생존전략은 성공할 수 없을 것으로 전망된다.⁵⁵⁵⁾

향후 북한의 대외관계는 다음 두 가지 변수에 의해 영향을 받을 것으로 보인다. 먼저 미중관계라는 변수이다. 미중 전략경쟁이 심해지고 장기화되는 상황에서 북한은 비대칭적 관계를 극복할 수 있는 지정학적 영향력을 갖게 될 것으로 예상 가능하다. 북한은 이러한 지정학적 영향력을 바탕으로 외교적 협상을 자국에 유리하게 주도할 수도 있다. 미중 전략경쟁은 북한에게 있어서는 ‘기회의 창’이 될 수 있다는 것이다. 문제는 미중관계의 변화에 따라 미중이 북한에 대한 제재를 강화할 가능성도 존재한다. 북미 핵협상이 교착 상태에 빠진 이후 북한과 중국이 강조하는 전통적인 우호협력 관계는 다시 경색될 가능성도 있다. 상호 전략적 협력의 필요성에 기초한 전통적 우호협력관계를 회복한 북중관계에도 가변성이 존재하며, 이 경우에는 역설적으로 북핵 문제의 해결 가능성은 더 높아질 수도 있다.

555) 김학성, 위의 글, pp. 127~130.

다음은 미중 전략경쟁 상황에서 미국의 대북 정책의 변화 가능성이다. 오바마 행정부의 아시아 재균형 전략, 트럼프 행정부의 인도·태평양전략은 모두 아시아 지역에서 중국의 영향력 확대를 견제한다는 전략적 목표를 제시한 바 있고, 이를 위한 수단으로 중국의 인접 국가들과의 관계 강화를 내세웠다. 이러한 미국의 아시아 전략은 바이든 행정부의 대중 정책으로 지속되고 있다. 이미 바이든 대통령은 중국의 영향력 확대를 견제하기 위해 아시아 동맹국들과의 협력 등 중국의 인접 국가들과의 관계 강화를 천명한 바 있다.⁵⁵⁶⁾ 미국은 중국을 견제하기 위해 북한과의 핵 협상을 재개하고 북한과의 관계 개선도 도모할 가능성도 여전히 남아 있다. 즉, 바이든 대통령이 부통령이었던 시기 오바마 행정부의 이란 핵협상과 마찬가지로 미국이 북한이 요구하는 단계적인 제재 완화를 수용하는 방식도 가능하다.

물론 그 반대의 경우도 가능한 시나리오라고 할 수 있다. 미중관계의 악화는 북미관계 개선을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 미중관계가 악화할수록 중국에게 북한이 갖는 지정학적 가치는 상승하게 된다. 중국의 입장에서는 북미관계 개선 그 자체를 반대하지는 않지만 중국과의 협의가 없는 북한의 단독적인 북미관계 급진전에 대해서는 우려하고 있는 것이 사실이다. 또한 중국은 미국의 인도·태평양전략에 대해서도 미국이 중국을 포위하는 전략이라고 이해한다. 중국은 이와 같은 소위 ‘피포위 의식(siege mentality)’으로 인해 북한과 같은 주변국을 강력한 동맹으로 묶어두고자 하는 경향을 보이기 쉽다. 그러므로 바이든 행정부가 중국에 대한 군사적, 경제적 압박을 지속할 경우 중국은 북한에 대한 지원을 강화할 가능성이 높

556) Lara Jakes, John Ismay and Steven Lee Myers, “Biden Goals Converge in Asia: Rebuilding Alliances and Countering China,” *The New York Times*, March 14, 2021, <<https://www.nytimes.com/2021/03/15/world/asia/blincken-japan-south-korea.html?searchResultPosition=2>> (Accessed May 28, 2021).

다. 북한은 중국의 지원을 받는 상황에서 북미관계 개선에 먼저 나설 강력한 유인을 찾기 어렵다. 북한은 김정은 체제 생존의 사활이 걸린 핵무기를 포기하면서까지 미국과 협상할 이유가 없기 때문이다.

결국 미중 전략경쟁에 따라 북한에게는 두 가지 기회가 모두 존재한다. 하나는 북한이 미국과의 협상 재개를 활용하여 자국에게 유리한 협상 조건을 관철할 기회를 얻을 수 있다는 점이다. 또 다른 하나의 선택지는 북한이 핵무기를 보유한 채 중국의 지원을 지속적으로 이끌어내는 시나리오이다. 물론 미국이 주도하고 있는 국제사회의 대북 제재라는 장애 요인이 남아 있지만 미중 전략경쟁이 심화할 경우 미중 간에 대북 제재와 관련된 틈이 벌어질 가능성도 있다. 북한은 핵무기를 보유한 채 중국과의 우호적인 관계를 활용해 정권의 생존을 도모할 가능성도 배제하기는 어렵다. 다만, 그동안 북한이 강대국관계에 대해 대응했던 방식을 통해 유추해본다면 최근 북중관계의 공고화 추세가 북한의 대외관계에서 소위 '중국 경사'를 의미하는 것은 아닐 수 있으며 동시에 향후 발생할 수 있는 남북관계의 개선 및 남북경협 활성화 추세가 북한으로 하여금 시장경제를 도입하거나 개방정책을 추진하는 핵심적인 요인이 되지 않을 수도 있다. 결국 미중 전략경쟁 심화 추세 하에서 북한은 한국의 대응을 주시할 가능성이 높다는 점에서 우리의 대외전략이 미국이나 중국 중에서 어느 한쪽을 선택하는 방식으로 이루어지는 것을 경계해야 할 것이다.

나. 대외전략 및 대북·통일정책에 대한 함의

냉전시기 중소분쟁 과정에서 북한이 보여준 대응방식은 약소국 입장에서 양자택일의 상황에서 전략적 모호성을 유지할 필요성이 있다는 점을 시사한다.⁵⁵⁷⁾ 특히 주목할 만한 점은 중소분쟁이 진행되는 과정에서 북한은 중국과 밀접한 관계를 유지하고 있었음에도

불구하고 소련과의 관계를 단절하지 않았고, 오히려 사회주의권의 단결을 촉구함과 동시에 중국과 소련 어느 한쪽으로 완전하게 경사되는 정책을 선택하지 않았다. 이러한 북한의 선택은 일반적으로 약소국들이 강대국에 대해 선택할 수 있는 ‘편승’과 ‘균형’의 중간 수준에 해당하는 일종의 ‘위험분산(헤징)’ 전략이라고 할 수 있다. 이를 통해 볼 때, 향후 미중 전략경쟁의 장기화 추세 속에서 핵을 보유한 북한이 미국과의 협상과정에서 북중관계를 어떻게 설정할지에 대한 예측이 충분히 가능할 것이다.

이처럼 한국의 대북·통일정책을 수립하고 추진하는데 있어서 여전히 북한은 핵심 고려사항이다. 북한은 지난 2019년 12월 조선노동당 제7기 제5차 중앙위원회 전원회의에서 소위 ‘새로운 길’을 공식적으로 주창한 바 있다. 북한이 제시한 ‘새로운 길’에서 드러난 정세 인식은 ‘자력갱생’ 및 제재와의 대결 국면에서의 ‘정면돌파’로 요약할 수 있으며, 대외적으로는 같은 사회주의 국가인 중국과 러시아 등과의 협력을 통해 기본으로 전략무기 개발사업에 매진할 것으로 전망된다. 결국 북한 지도부는 미중 전략경쟁의 심화 및 장기화 추세에 따라 자국의 대외전략을 재검토하고 재정립할 것이며 특히 우리 정부가 어떻게 대응하느냐에 따라서 북한의 반응 정도가 정해질 가능성이 높다. 따라서 이를 고려하여 우리의 대북·통일정책의 기초를 설정하는 것이 필요하다.

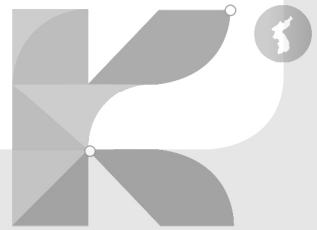
먼저, 한국 정부의 외교·안보적 자율성을 강화하여 ‘한반도 문제의 한반도화’를 견인할 필요가 있다. 최근 북핵문제를 둘러싼 관련국 간 갈등의 심화로 인해 ‘한반도 문제의 국제화’ 및 남북관계의 북미관계 종속화 경향이 강화되고 있으며 대북 경제제재는 이러한 경향을 고착화시키고 있는 것이 사실이다. 특히 북미 간 상호 신뢰가

557) 신중호 외, 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』, pp. 491~492 참조.

낮아질 경우에 한국의 역할은 축소될 수밖에 없으며 한국의 외교안보적 자율성의 수준은 북한이 어떻게 대응하느냐와 맞물리면서 미래 한반도의 평화와 번영의 핵심 변수로 작동할 것이다.

한국이 외교안보적 자율성을 발휘하는데 있어서 가장 중요한 문제는 바로 대외정책과 대북·통일정책 간에 존재하는 우선순위 혹은 균형의 문제에 대한 고려라고 할 수 있다. 그동안 한국의 대북·통일정책은 그 자체로서 정책적 우선순위에 위치해 있었으나 미중 전략경쟁이 심화되고 장기화되는 상황 하에서는 한국의 대외정책이나 대북·통일정책 심지어는 경제통상 분야에 미치는 미중관계의 영향력이 증가할 것이다. 따라서 남북관계를 우선시하는 전략 혹은 남북관계 개선을 통해 핵심적인 국가이익 목표를 달성하고자 하는 시도는 성공 가능성이 높지 않을 수 있다. 결국 이와 같은 경향성 및 제약요인을 고려하면서도 남북관계 개선 및 평화와 번영의 한반도를 실현할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요한 시점이다.

Ⅶ. 결론 및 정책적 시사점



본 연구는 총 3년(2020~2022년) 동안 진행되는 『미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략』이라는 연구사업의 2차연도 과제로서, 미중 전략경쟁과 한국의 대응을 역사적 사례를 통해 분석하였다. 즉, 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 미국과 중국이 경쟁하고 갈등을 벌이고 있는 10가지 사례를 분석하여 한반도에 미치는 리스크 및 우리의 대응방안을 살펴보았다.

제Ⅱ장은 국제질서와 동아시아질서의 변화에 따라 한반도를 둘러싼 전략환경이 어떻게 변화했는지를 역사적으로 고찰하였다. 이를 위해 먼저 각 시기별로 국제질서와 동아시아질서의 변화에 따라 한반도의 전략적 가치가 어떻게 변화했는지를 분석했다. 탈냉전 이후 한반도의 전략적 가치는 이전에 비해 훨씬 높아졌으며, 미중 전략경쟁 시대의 도래와 함께 남북한의 역내 영향력이 증대했고, 특히 한국의 글로벌 위상 및 영향력이 신장됨에 따라 한반도의 지정학적 불안정성을 극복하는데 기여할 수 있게 되었다. 다음으로 21세기 미중 경쟁체제에서 한반도가 처한 전략환경의 변화를 분석했다. 미래 한반도의 전략환경은 미중 전략경쟁으로 대표되는 강대국 정치의 영향을 가장 많이 받겠지만, 미중 양국 모두 한반도 비핵화라는 공통 목표를 견지하고 평화적인 해결 방법을 만들어 낸다면 한반도의 불안정성 해소에 기여할 것이다.

제Ⅲ장과 제Ⅳ장 및 제Ⅴ장은 ‘사례연구’로서, 미중 두 강대국이 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 벌이고 있는 경쟁과 갈등 사례 10개를 발굴하고, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁의 특징과 한반도에 대한 리스크 및 한국의 대응을 분석했다. 즉, 제Ⅲ장은 글로벌 차원에서 미국과 중국이 경쟁·갈등하고 있는 세 가지 사례 — 기술패권 경쟁, 인권 및 제도 갈등, 일대일로 구상 — 를, 제Ⅳ장은 동아시아 지역 차원에서 미중이 경쟁·갈등하는 네 가지 사례 — 인도·태평양

전략과 쿼드, 남중국해 문제, 지역다자협력(RCEP과 CPTPP), 대만 문제 — 를, 그리고 제V장은 한반도 차원에서 미중이 경쟁·갈등하고 있는 세 가지 사례 — 북핵문제, 한미동맹, 사드배치 — 를 선정했다.

제Ⅲ장과 제Ⅳ장 및 제V장에서 선정한 총 10개의 사례에 대해 본 연구는 크게 다음 세 가지 사항을 검토했다. 첫째, 해당 사례와 관련된 미중 전략경쟁의 특성을 분석했다. 둘째, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁이 한반도에 어떤 영향 혹은 리스크를 초래하는지를 분석했다. 셋째, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁이 한반도에 초래하는 리스크 유형에 대해 한국은 어떻게 대응했는지를 평가했다.

제Ⅵ장은 한반도 문제의 주요 당사자 중 하나인 북한이 소위 ‘강대국 정치’에 어떻게 대응해왔고, 최근 미중 전략경쟁에 대해서는 어떻게 인식하고 있는지를 분석하고 전망했다.

본 장에서는 앞에서 진행한 분석 결과를 기반으로 미중 전략경쟁 사례와 이에 대한 한국의 대응에 대한 평가를 통해 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 먼저, 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁의 10가지 사례에 대한 종합적 평가를 진행한다. 다음으로, 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁 사례가 한국의 대외전략 및 대북·통일정책에 주는 시사점을 제시한다.

1. 미중 전략경쟁 사례의 종합 평가

21세기 미중 경쟁체제 하에서 미국과 중국은 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 다양한 이슈를 둘러싸고 경쟁과 갈등을 반복하고 있으며, 이 과정에서 다양한 형태의 리스크를 만들어내고 있다. 글로벌 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁의 이슈는 동아시아 지

역 차원과도 연계되어 있으면서 동시에 한반도에도 직·간접적인 리스크를 초래하고 있다.

먼저, 글로벌 차원에서 미중은 다양한 이슈 — 기술패권 경쟁, 일대일로 구상, 인권 및 제도 — 를 둘러싸고 경쟁과 갈등을 벌이고 있으며, 그 결과 한반도에 다양한 형태의 영향 혹은 리스크를 주고 있다.

기술패권경쟁을 둘러싸고 미국은 다양한 수단 — 수출규제, 수입규제, 투자규제, 금융제재 등 — 을 활용하여 중국을 견제하고 있으며 이에 대해 중국은 경제적 자립자강(‘쌍순환 발전전략’)과 기술적 자립자강 및 법제도 정비 등으로 대응하고 있다. 이처럼 글로벌 차원에서 전개되고 있는 미중 기술패권경쟁은 한반도에 지경학적 리스크(첨단기술의 탈동조화와 공급망 재편 등)뿐만 아니라 지정학적 리스크를 초래할 가능성이 높다.

인권·제도를 둘러싸고 그동안 미국은 중국인권에 대한 비판적 입장을 견지하면서도 대중국 전략과의 직접적인 연계는 자제했으나, 최근 코로나19 및 미중 전략경쟁이 본격화된 이후에는 홍콩과 신장 위구르 등 중국 인권에 대한 비판 수위를 높이고 있다. 특히 2021년 11월 미중 화상 정상회담 이후 바이든 대통령이 내년 베이징동계올림픽에 대한 ‘외교적 보이콧’을 언급했고, 12월에는 ‘민주주의를 위한 정상회담’을 개최함으로써 인권과 민주주의 등 제도 갈등도 본격화되고 있다. 이처럼 인권·제도를 둘러싸고 미국과 중국이 장기·저강도 갈등을 벌일 경우 한국에는 ‘정치적 리스크’가 발생할 수 있고, 중강도·고강도 갈등 시에는 정치적 리스크와 함께 경제·안보 리스크가 증가할 가능성이 높다.

일대일로 구상은 중국이 새로운 경제성장 동력을 확보하고 내부 경제·사회문제를 해결하기 위해 제시한 국가발전전략이지만, 미국은 일대일로 구상의 불투명성을 비판하고 연선국가 및 글로벌경제

의 불안정성을 우려하고 있으며 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양전략’으로 대응하고 있다. 글로벌 차원에서 전개되고 있는 일대일로를 둘러싼 미중 전략경쟁은 우리에게 지경학적·지정학적 리스크뿐만 아니라 국내정치적 리스크도 초래하고 있다.

다만, 글로벌 차원의 이슈의 경우에는 미중 간 경쟁 혹은 갈등의 강도가 높지 않으며 중장기적으로 전개될 가능성이 많다는 점에서 우리의 대응 역시 상황관리와 함께 중장기적 대응을 요구하고 있다. 특히 글로벌 차원의 이슈 중에서 기술패권 경쟁과 일대일로 구상의 경우에는 우리에게 미치는 지경학적 리스크가 훨씬 크다는 점에서 중장기적으로 경제적 이익을 고려한 대외전략 수립의 필요성이 제기된다.

〈표 Ⅶ-1〉 글로벌 차원의 미중 전략경쟁과 한반도에 대한 리스크 및 한국의 대응 유형

구분	기술패권 경쟁	인권·제도	일대일로 구상
국제질서 구조	21세기 미중 경쟁체제		
미중 경쟁과 갈등의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 부상과 미국의 경계심 • 미국의 대중국 견제의 수단: 수출규제, 수입규제, 투자규제, 금융제재 • 중국의 대응: 경제적 자립자강(쌍순환 발전 전략), 기술적 자립자강, 법제도 정비 	<ul style="list-style-type: none"> • 1989년 천안문사건 이후 미중 인권 갈등 시작 • 그동안 미국은 중국 인권에 대한 비판적 입장 견지, 대중전략과의 직접적 연계는 자제 • 코로나19 및 미중 전략경쟁 본격화 이후 미국의 중국 인권(홍콩, 신장위구르 등) 비판 수위 고조 • 민주주의 등 제도 갈등 본격화 	<p>(중국의 의도와 목표)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 새로운 경제성장 동력 확보 • 중국의 사회문제(격차 해소 등) 해결 • 미국의 대중국 봉쇄에 대응 <p>(미국의 인식과 대응)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 일대일로의 불투명성 비판 • 연선국가 및 글로벌 경제 불안정성 초래 • ‘자유롭고 개방된’ 인도·태평양전략으로 대응

구분	기술패권 경쟁	인권·제도	일대일로 구상
한반도에 대한 리스크	<ul style="list-style-type: none"> • 지경학적 리스크: 첨단기술의 탈동조화, 공급망 재편 • 지정학적 리스크 	<ul style="list-style-type: none"> • 미중 인권·제도 갈등의 시나리오: 장기·저강도 갈등, 중강도·고강도 갈등, 갈등의 관습화 • 장기·저강도 갈등 시 '정치적 리스크' • 중강도·고강도 갈등 시 정치적 리스크와 경제/안보 리스크 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 지경학적 리스크: 경제협력 기회 상실, 남·북·중 국제협력 저해 • 지정학적 리스크: 한미동맹 약화 우려 • 남북중 경제협력 및 국내정치적 리스크: 친미·친중 논쟁, 반중어론 등
한국의 대응 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 소위 '인미경중' 모델의 불합리성 • 미국 진영 참여 가능성 • '관련국 연대와 협력' 필요성 	<ul style="list-style-type: none"> • 한중 간 규범과 가치 관련 의제화에 소극적 입장 • 중장기적으로 동아시아 인권 규범 마련 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 주도 SIB에 가입 • 일대일로 국제협력 고위급 포럼 참가 • 인도·태평양전략 참여 검토

자료: 제Ⅲ장, 제Ⅳ장, 제Ⅴ장 내용에 기반하여 저자 작성.

다음으로, 동아시아지역 차원에서도 미국과 중국은 다양한 이슈 — 인도·태평양전략과 쿼드, RCEP과 CPTPP로 대표되는 지역다자협력, 남중국해 문제, 대만 문제 — 를 둘러싸고 경쟁과 갈등을 벌이고 있으며, 그 결과 한반도에 다양한 형태의 영향 혹은 리스크를 발생시키고 있다.

인도·태평양전략과 쿼드는 미국이 중국의 부상을 지연 내지 억제하기 위한 대표적인 군사안보적 수단이며, 이에 대해 중국은 일대일로 국제협력을 강화하고 반미연대를 구축하거나 무력시위 및 국내법 강화 등으로 대응하고 있다. 바이든 행정부 출범 이후 다자주의와 동맹재구축을 강조하고 있는 상황에서 머지않은 장래에 미국이 한국을 포함한 동맹국들에게 인도·태평양전략 및 쿼드플러스에 동참을 요청할 가능성이 높다는 점에서 한국의 입장에서는 이에 대한 참여 여부에 따라 다양한 지정학·지경학적 리스크를 초래할 가능성이 있다.

RCEP 및 CPTPP로 대표되는 지역다자협력을 둘러싼 미중 전략경쟁 역시 매우 치열하게 전개되고 있다. RCEP의 경우 인도가 탈퇴한 이후 중국의 존재감이 부각되고 있고, CPTPP의 경우 미국이 재가입할 가능성이 제기되고 있지만 중국 역시 가입 가능성을 언급하면서 양국 간 경쟁 혹은 갈등 가능성이 높아지고 있다. RCEP 및 CPTPP로 대표되는 지역다자협력을 둘러싼 미중 전략경쟁과 관련하여 한국의 입장에서는 어느 특정 진영만을 선택할 경우 초래할 수 있는 리스크가 더 크다. 즉, 미국의 규범을 따를 경우에도 리스크와 편익(기회)이 병존하고 중국의 규범을 따를 경우에도 리스크와 편익이 병존한다는 점에서 우리의 국익을 기준으로 판단을 할 필요가 있다.

대만 문제를 둘러싼 미중 갈등은 바이든 행정부 출범 이후 더욱 심화되고 있다. 미국은 중국 견제를 위한 반중 연합전선 구축의 일환으로 대만 문제를 접근하고 있으며 대만 차이잉원 정권의 미국에 대한 편승을 적절하게 활용하고 있다. 반면, 중국은 인민해방군의 군사적 굴기 차원에서 뿐만 아니라 내정(內政)문제이자 핵심이익의 일부로 대만 문제를 간주하고 강경하게 대응하고 있다. 대만 문제를 둘러싼 미중 갈등이 한반도에 직접적인 영향을 미칠 가능성은 높지 않지만, 미국이 동맹국에 대한 ‘줄서기’를 강요하는 상황이 지속될 경우 한국에게는 지정학적 리스크뿐만 아니라 지경학적 리스크도 초래할 가능성도 배제할 수 없다.

남중국해 문제의 경우 중국의 해양강국 전략과 미국의 아시아재균형 전략이 직·간접적으로 연관된 사례이다. 중국은 남중국해 문제를 자국의 핵심이익으로 규정하고 있으며, 미국은 ‘항행의 자유’와 국제규범 강조 등을 통해 미국의 역내 역할 및 입지를 확대하고자 하고 있다. 2016년 남중국해 문제를 둘러싼 국제상설중재재판소 판결 결과에서도 알 수 있듯이 한국은 그동안 남중국해 문제와 관련하여 소위 ‘전략적 모호성’을 유지해왔다. 하지만 남중국해 문제는 한반도

에도 지정학·지경학적 리스크뿐만 아니라 국제규범·규칙 리스크도 초래할 수 있다는 점에서, 우리의 중장기적인 국익에 대한 판단을 기반으로 ‘전략적 명확성’으로의 전환에 대한 진지한 검토가 필요한 사안이다.

〈표 VII-2〉 동아시아 차원의 미중 전략경쟁과 한반도에 대한 리스크 및 한국의 대응 유형

구분	인도·태평양전략과 쿼드	지역다자협력 (RCEP, CPTPP)	대만 문제	남중국해 문제
국제질서 구조	21세기 미중 경쟁체제			
미중 경쟁과 갈등의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 중국 압박: 인태전략과 쿼드 활성화 • 중국의 대응: 일대일로 지속 추진, 저강도 대응, 반미 연대 구축, 무력 시위, 국내법 강화 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 미중 통상규범 지향점의 차이 (TPP(CPTPP)사례) • 미국 TPP 주도→ 탈퇴-CPTPP 출범 논의 • 미국의 CPTPP 재가입 가능성 (RCEP 사례) • 중국이 RCEP 주도 • 인도의 RCEP 탈퇴 후 중국 존재감 부각 • 일본의 의도(중국 영향력 희석) 차질 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국: 중국 견제를 위한 반중 연합전선의 구축 • 중국: 인민해방군의 군사적 굴기 • 대만의 지정학적 가치와 패권 유지의 보루 • 차이잉원 정부의 미국 편승 및 중국의 강경 대응 	<ul style="list-style-type: none"> • 중국의 해양강국 전략 vs 미국의 아시아재균형 전략 • 중국은 남중국해 문제를 핵심이익으로 규정 • 미국은 ‘항행의 자유’ 국제규범 강조 등을 통해 미국의 역내 역할 및 입지 확대 • 2016년 남중국해 문제를 둘러싼 국제상설중재재판소 판결
한반도에 대한 리스크	<p>〈한국의 쿼드 참여시〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지정학적 리스크: 중국의 보복(이러도 분쟁지역화 등) • 지정학적 리스크: 중국의 경제보복 가능성 <p>〈한국의 쿼드 불참 시〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지정학적 리스크: 한미동맹 차원의 안보적 불이익, 한일관계 악화 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 진영 선택 자체가 가져올 수 있는 리스크 • 미국의 규범을 따를 경우 리스크와 편익 병존 • 중국의 규범을 따를 경우 리스크와 편익 병존 	<ul style="list-style-type: none"> • 지정학적 리스크 • 미국의 대만에 대한 ‘전략적 모호성’ 전략의 전환 가능성 • 지정학적 리스크 	<ul style="list-style-type: none"> • 지정학적 리스크: 미중 간 남중국해에서의 군사적 대치에 대한 입장 표명 요구 등 • 지정학적 리스크: 해상교통로 확보 문제 • 국제규범과 규칙 리스크

구분	인도-태평양전략과 쿼드	지역다자협력 (RCEP, CPTPP)	대만 문제	남중국해 문제
	<ul style="list-style-type: none"> • 지경학적 리스크: 미국 주도의 기술 동맹에서 소외 가능성 (전략적 모호성 유지 또는 선택적 참여 시) • 지정학적 리스크: 한미동맹 약화 가능성, 한중관계 신뢰 약화 가능성 등 • 지경학적 리스크: 중국의 경제보복 가능성, 미국 주도 기술동맹에서 소외 가능성 등 			
한국의 대응 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 인태전략에 대한 지지와 쿼드 참여 가능성(2021년 5월 한미정상회담) • 한국의 참여시 발생할 수 있는 비용과 이익 분석 필요성 	<ul style="list-style-type: none"> • 통상적 이익 차원에서 RCEP 가입과 동시에 한중일 FTA 협상 개시도 선언 • CPTPP 미가입 이유: 기존 FTA 존재 통상 이익 고려 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 대만해협 이슈에 대한 한국의 적극적 역할 가능성 확보 • '전략적 모호성' 전략 유효 	<ul style="list-style-type: none"> • 원칙문적 입장 지속 • 지정학적: 소위 '거리두기' 대응 • 지경학적: 미중 양국 모두와의 협력 강조 • 국제규범: 원칙 강조, 아세안 입장

자료: 제III장, 제IV장, 제V장 내용에 기반하여 저자 작성.

마지막으로 미국과 중국은 한반도와 직접적으로 관련성이 있는 다양한 이슈에 대해서도 전략경쟁을 반복하고 있으며, 다양한 형태의 리스크를 창출하고 있다. 즉, 미국과 중국은 한반도문제와 관련된 사례 — 북핵문제, 한미동맹, 사드 배치 — 를 둘러싸고 전략경쟁을 전개하고 있으며 그 결과 다양한 형태의 영향 혹은 리스크를 발생하고 있다.

북핵·북한 문제와 관련하여 미국은 자국의 글로벌·동아시아전략과 대북정책을 연계하고 있으며 ‘한반도의 완전한 비핵화’를 대북정책

의 목표로 제시하고 있다. 반면, 중국은 미중관계의 하위 구조로 한 반도정책을 설정하고 있으며 ‘한반도의 현상유지’ 및 영향력 확대를 대북정책의 목표로 설정하고 있다. 북핵 문제를 둘러싼 미중 전략경쟁은 기존의 지정학 리스크(미중 간 핵 경쟁, 미국의 대북정책, 한미 동맹 등) 뿐만 아니라 이념적·규범적 리스크(미중 이념·체제·제도 갈등과 북한 인권문제 등) 및 전략적 리스크(한미동맹과 남북관계의 조화 등)로 확대되고 있다.

한미동맹과 관련된 문제는 미중이 한반도에서 벌이고 있는 전략경쟁의 핵심사안 중 하나이다. 미국 바이든 행정부는 글로벌 리더십 회복을 위해 다자주의와 동맹 네트워크 강화를 강조하는 과정에서 한미 동맹과 함께 한미일 협력을 중시하고 있다. 반면, 중국은 미국의 역내 영향력을 구축(驅逐)하는 것을 목표로 하고 있고 이 과정에서 약한 고리라고 판단되는 한미동맹의 약화를 시도하고 있다. 한미동맹을 둘러싼 미중 전략경쟁은 기존의 지정학적 리스크뿐만 아니라 최근 기술패권경쟁의 유탄으로 인한 지정학적 리스크 및 남북관계와 한미 동맹의 선순환과 관련된 전략적 리스크를 새롭게 만들어내고 있다.

사드배치와 관련된 미중 전략경쟁은 과거와 현재의 문제이면서 미래의 문제이기도 하다. 미국은 대중국 견제와 북한 핵·미사일 대응 및 한미동맹 차원에서 한중관계 관리 등을 목적으로 사드배치 문제를 접근해왔다. 반면, 중국은 주한미군 사드배치 문제를 자국 안보이익 침해로 인식했고, 미국의 동아시아 MD체계 편입 시도로 인식했다. 이러한 사드배치 문제는 한반도에 지정학적 리스크(미중 경쟁 연루의 위협성, 한반도와 동북아의 불안정성 증대, 한반도의 평화협력 저해 등)와 지정학적 리스크(중국의 경제 보복, 비대칭적 상호의존관계의 취약성 노출 등) 뿐만 아니라 국내적 리스크(사드 배치 찬반 논쟁에 따른 국론 분열 양상, 지역사회의 갈등 등)를 초래했다는 점에서 매우 중요하게 다루어져야 할 문제이다.

〈표 VII-3〉 한반도 차원의 미중 전략경쟁과 한반도에 대한 리스크 및 한국의 대응 유형

구분	북핵 문제	한미동맹	사드배치
국제질서 구조	21세기 미중 경쟁체제		
미중 경쟁과 갈등의 특징	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 목표: 미국의 글로벌·동아시아전략과 대북정책 연계, “한반도의 완전한 비핵화”를 목표 • 중국의 목표: 미중관계의 하위 구조로 한반도정책 설정, 중국의 한반도 ‘현상유지’ 및 대북영향력 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 미국: 글로벌 리더십 회복, 다자주의와 동맹 네트워크 강화, 한미일 협력 중시 • 중국: 미국의 역내 영향력 구축(驅逐) 및 한미동맹 약화 시도 등 	<p>〈미국의 의도〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 대중국 견제와 북한 핵·미사일 대응 • 한미동맹 차원에서 한중 관계 관리 등 <p>〈중국의 대응〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자국 안보이익 침해로 인식 • 미국의 동아시아 MD체제 편입 시도로 인식 • 중국의 대미 방어전략 약화 등 미중관계 관점에서 접근 • 각 단계별(논의-결정-배치) 보복 조치
한반도에 대한 리스크	<ul style="list-style-type: none"> • 지정학적 리스크: 미중 간 핵 경쟁, 미국의 대북 정책, 한미동맹 등 • 이념적·규범적 리스크: 미중 이념·체제·제도 갈등과 북한 인권문제 • 전략적 리스크: 한미동맹과 남북관계의 조화 	<ul style="list-style-type: none"> • 지정학적 리스크: 전략적 모호성이 초래 • 지경학적 리스크: 소위 ‘안미경중’ 딜레마, 기술 패권경쟁의 유산 • 안보적 리스크: 해양안보 포함 • 전략적 리스크: 남북관계와 북핵문제, 지역 아키텍처 등과 관련된 리스크 	<ul style="list-style-type: none"> • 지정학적 리스크: 미중 경쟁 연루의 위험성, 한반도와 동북아의 불안정성 증대, 한반도의 평화 협력 저해 • 지경학적 리스크: 중국의 경제 회복, 비대칭적 상호 의존관계의 취약성 노출 • 국내적 리스크: 사드 배치 찬반 논쟁에 따른 국론 분열 양상, 지역사회 갈등
한국의 대응	<ul style="list-style-type: none"> • 남북관계 중심 정책: 한반도 문제의 한반도화와 미중의 동시 견제 • 한미동맹 중심 정책: 중국에 대한 견제 • 균형전략: 미중에 대한 동시 설득 • 해징: 미중 갈등과 북핵 분리 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 외교 및 시장의 포트폴리오 다변화 • 한미 간 동맹정책 조율: 외교와 경제, 가치·규범과 국익 융합 • 미국의 지역아키텍처 참여 • 한미일 협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 모호성 • 편승 • 이익균형 • 해징

자료: 제Ⅲ장, 제Ⅳ장, 제Ⅴ장 내용에 기반하여 저자 작성.

이 밖에도 본 연구는 국내의 40명의 전문가를 대상으로 “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응”을 주제로 하는 설문조사를 진행했고, 그 결과는 최근 미중 전략경쟁의 추세와 미래 전망과 관련하여 많은 시사점을 제공하고 있다. 설문에 참가한 대다수의 전문가들은 현재의 미중관계가 사활적 혹은 핵심 이익을 둘러싼 ‘전략경쟁’의 단계에 접어들었고, 미국과 중국 모두 상대방에 대한 정책의 중점을 갈등이나 협력보다는 ‘경쟁’에 둘 것이라고 평가했다. 또한 많은 전문가들이 미중 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 리스크와 관련하여 기존의 지정학적·지경학적 리스크 외에도 친중·친미 논쟁과 같은 국내정치적 리스크를 상대적으로 많이 우려하고 있었고, 미중 전략경쟁 장기화 추세에서 한국외교의 최우선과제로 크게 세 가지 — 한미동맹 강화, 남북관계 복원과 발전, 미중 균형외교 — 를 제시했다.

이러한 설문조사 결과는 우리의 외교안보 정책담당자들이 대외전략을 수립하고 추진하는데 많은 시사점을 제시하고 있다. 즉, 미중 간 ‘신냉전’ 혹은 ‘패권경쟁’ 가능성에 중장기적으로 대비하는 것도 중요하지만, 현재와 같은 미중 전략경쟁 추세가 장기화될 가능성에 대비하여 미중 경쟁과 갈등에 일희일비하기 보다는 중장기적인 대외전략을 수립하여 선제적으로 대응할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다. 특히 주목할 점은 설문조사 결과 전문가들의 정치적 입장의 차이(보수 혹은 진보)에도 불구하고 한국외교의 최대 현안에 대한 인식이나 미중 두 강대국 정치에 대한 한국의 대응 등에 대해서는 ‘초당적’ 인식을 보여주었다는 것이다.

2. 정책적 시사점

가. 기본방향 수립

(1) 글로벌 선도국가 비전 확립⁵⁵⁸⁾

미중 전략경쟁이 한반도에 초래하는 리스크를 최소화하고 한국의 외교적 위상을 제고하기 위해서는 ‘글로벌 선도국가’로서의 대외전략 비전을 확립할 필요가 있다. 한국은 이미 세계 10위 규모의 경제력을 보유하고 있고 ‘탄소중립을 위한 P4G(Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030)’ 정상회의를 개최하거나 서방 선진 7개국(G7) 정상회의에 초청을 받는 등 국제무대에서 위상과 영향력이 높아지고 있으며 급기야 개발도상국 지위에서 벗어나 선진국으로 발돋움했다.⁵⁵⁹⁾ 또한 코로나19 팬데믹 상황에서는 소위 ‘K-방역’ 및 한류 확산 등을 통해 국제적인 위상을 드높였다. 따라서 향후 미국과 중국의 글로벌·지역적 차원에서의 경쟁과 갈등이 초래할 리스크를 최소화하고 우리의 외교적 영향력과 위상을 높이기 위해서 한국은 기후변화, 방역보건, 재난방지, 평화 등과 같은 새로운 어젠다를 주도할 수 있는 선도국가의 비전을 확립할 필요가 있다. 특히 신기술 개발, 사이버안보, 핵 비확산, 핵안보, 인공지능, 우주 협력 등과 같은 글로벌 이슈에 대해서는 혁신과 국제협력을 적극 추진하여 글로벌 자산을 증대하는 데 한국이 기여할 필요가 있다.

558) 박종철, “미중 전략경쟁의 한반도에 대한 시사점,” (통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.10.27.) 참조.

559) 2021년 7월 2일에 열린 제68차 유엔무역개발회의(UNCTAD)에서 한국을 기존의 그룹 A(아시아·아프리카)에서 그룹 B(선진국)로 지위를 변경하는 건이 만장일치로 통과되었다. “대한민국, 유엔무역개발회의(UNCTAD) 선진국 그룹 진출,” 대한민국 정책브리핑, 2021.7.4., <<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156459901>> (검색일: 2021.11.4.).

(2) 글로벌·동아시아·한반도 차원의 연계성을 감안한 차별화 전략

미중 전략경쟁이 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 다양하게 전개되고 있다는 점에서 이들 각 차원(level) 간의 상호관계와 연계성을 파악하는 통합적 시각이 필요하다. 한국 입장에서는 당연히 한반도 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁 이슈가 초래할 수 있는 리스크와 파급효과가 가장 크다고 생각할 수 있지만, 글로벌·동아시아·한반도 차원의 이슈가 상호 연계되어 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 특히 한반도 차원의 대응방안 마련에 우리의 시각을 고정시킬 경우 미국과 중국의 국가이익(목표)과 의도 및 정책결정 메커니즘을 이해하지 못할 수 있고 우리의 정책적 선택의 폭을 제한할 가능성이 있다. 따라서 글로벌·동아시아·한반도 차원의 상호연계성에 대한 이해를 토대로 구체적으로 각 차원별 대응전략의 차별화가 필요하다.

글로벌 차원의 전략으로는 가치, 규범, 제도, 보편적 이슈에 대한 우리의 원칙과 입장을 정립하고, 지속적이고 명확한 형태로 우리의 태도를 천명해야 한다. 즉, 우리의 국가이익과 외교원칙 및 인류보편적 가치에 대한 우리의 일관된 입장을 지속적으로 천명함으로써 정책의 지속성 및 예측가능성을 높이고 글로벌 이슈에 대한 한국의 주도 능력 및 위상을 강화할 수 있다.

동아시아 차원의 이슈는 한반도 차원의 이슈와 좀 더 밀접하게 연관되어 있다는 점에서 해당 이슈의 성격과 파급효과 및 리스크를 세밀하게 분석하고 대응방향을 모색해야 한다. 특히 동아시아 차원의 이슈가 한반도 차원에 미칠 수 있는 리스크를 줄이면서도 한국이 활용할 수 있는 전략적 공간을 확보하는 것이 중요하다. 또한 동아시아 차원의 이슈에서 한국의 외교적 공간을 확보할 수 있는 기회요인을 발굴하고 기회를 포착하는 전략적 유연성과 기민성이 필요하다.

한반도 차원의 이슈에 대한 전략과 관련해서는 한국의 사활적 이익, 핵심이익, 중요이익을 유형화하고, 한반도 차원에서 외교·안보와 경제·통상 및 대북·통일 분야별 국가이익을 확보하는 방안을 강구해야 한다. 한국의 국가이익에 대해서는 학계 차원의 노력이 이미 시작되었다는 점에서⁵⁶⁰⁾ 국가적 차원에서도 우리의 국가이익에 대한 본격적인 논의가 필요한 시점이다. 한반도 차원에서 국익 확보를 위해서는 동아시아 차원 및 글로벌 차원에서 어떤 이슈에 대해 어떤 태도를 정해야 할지를 먼저 결정해야 한다. 아울러 우리의 국가이익을 확보하기 위해서는 지정학적 이슈, 지경학적 이슈, 제도형성 이슈 등에 대해 한국이 할 수 있는 적극적 역할을 하는 방안을 강구해야 한다.

(3) 다층적 헤징전략

미중 전략경쟁이 한반도에 미치는 리스크의 분산을 위해서는 다양한 정책적 대안을 검토하고 전략적 선택의 폭을 넓히는 다층적 헤징전략이 필요하다. 이를 위해서는 각 옵션별로 활용할 수 있는 정책적 수단, 연대와 협력의 대상, 거버넌스의 대상 등을 다층화해야 한다. 또한 이슈의 성격(지정학적 이슈, 지경학적 이슈, 제도 및 가치 이슈)에 따라 헤징의 형태를 다양화하는 일종의 ‘살라미 헤징전략(salami hedging strategy)’을 추진할 필요가 있다. 이슈별 협력의 형태 역시 동맹, 회원국, 협력적 동반자관계, 사안별 참여, 옵서버, 파트너, 초청국 등으로 다양화함으로써 리스크를 분산하고 협력의 효과를 증대할 필요가 있다.

560) 한국의 국가이익에 대한 학계 차원의 논의에 대해서는 신중호 외, 『뉴노멀시대 미중 관계 변화와 한국의 대북·통일전략』, pp. 253~265 참조.

(4) 중추국 및 중견국들과의 연대와 협력

국제정치에서는 미국과 중국 같은 강대국뿐만 아니라 약소국 및 중견국이 존재한다. 한국은 그동안 미중 두 강대국 사이에 낀 국가로서 상대적 약소국이었지만 강소국이나 중견국(pivot state) 혹은 중추적 중견국 등의 역할을 수행해왔다. 따라서 미중 전략경쟁이 갈수록 장기화되고 구조화되고 있는 추세 하에서, 한국은 미중 갈등의 틈바구니에서 나타날 수 있는 다양한 리스크를 우려하는 나라들, 예를 들어 동남아, 서남아, 중앙아시아, 중부 유럽 및 동부 유럽의 중견국가들을 대상으로 연대를 확대하고, 자유주의 국제질서 및 규범을 선호하는 중추국가들, 예를 들어 영국, 독일, 프랑스, 캐나다, 호주, 인도 등과도 협력을 확대해야 한다.⁵⁶¹⁾

(5) 동아시아평화협력플랫폼 추진

미중 전략경쟁의 리스크를 완화시키고 한국의 외교적 활동공간을 확보하기 위해서는 동아시아평화협력을 추진해야 한다. 미중 전략경쟁 과정에서 발생하는 위협과 리스크를 인식하고 있는 동아시아 국가들과 정책협력의 플랫폼을 형성하여 공동 대응방안을 협의할 필요가 있다. 특히 한반도 비핵화와 평화정착, 한반도 철도·도로 연결과 유라시아 교통망 연결, 한반도 에너지 협력망과 동아시아 에너지 협력 등이 한반도 및 동아시아차원의 평화와 협력에 기여할 수 있는 공공재라는 점에 대한 역내 국가들 간 공감대 형성을 위해 노력해야 한다. 또한 이러한 한반도 및 동아시아의 공공재의 효과와 실익을 이슈별, 지역별, 나라별로 구체적으로 제시할 필요가 있다. 특히 기후

561) 전봉근, 『동북아 지정학과 한국 외교전략: 강중국과 중추국 정체성을 중심으로』 (서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020), pp. 53~58. 중추적 중견국 및 중추국으로서 한국의 외교전략과 관련해서는 다음을 참조, 이수형, “중추적 중견국가와 한국의 새로운 외교안보전략 모색: 가교전략과 헤징전략을 중심으로,” 『외교안보연구』, 제7권 2호 (2011), pp. 231~260.

변화, 방역보건, 재난재해방지 등과 같은 소프트 이슈를 중심으로 동아시아평화협력플랫폼을 형성함으로써 다양한 협력방안을 강구해야 한다.

(6) 국가역량의 증강

경성권력뿐만 아니라 문화력(K-culture), 한반도 평화(K-peace) 등과 같은 연성권력의 중요성을 적극적으로 활용하여 우리의 종합적인 국가역량을 증강시켜야 한다. 특히 경성국력 증강에는 일정한 한계가 있고 효과도 제한되며 부작용이 있기 때문에 강대국의 요구를 거부할 수 있을 정도의 역량이면 적절하다고 할 수 있다. 또는 다른 국가와의 동맹이나 국제협력을 함으로써 강대국의 요구를 거부하거나 선호하는 목표를 달성할 수 있을 정도의 경성국력을 보유하는 것이 적절할 수도 있다. 아울러 미중 기술패권 경쟁 및 4차산업혁명 시대에 갈수록 중요해지고 있는 국가혁신능력과 함께 외교력·국제담론권 등과 같은 스마트 파워의 증강에도 역점을 둘 필요가 있다.

(7) 미중 전략경쟁과 한반도문제 분리 노력

미중 전략경쟁 구도 심화 추세 속에서 한국이 자율성을 확대할 수 있는 여지는 크지 않으며, 우리가 선택할 수 있는 방안도 많지 않은 상황인 것도 사실이다. 오히려 우리의 대미, 대중 전략 수립에 있어서 가장 중요한 것은 바로 ‘지속성’이라고 할 수 있다. 특히 우리의 대미·대중 정책을 포함한 대외정책 수립과정에서 과도하게 ‘북한변수(남북관계)’를 고려하다 보니 우리의 전략적 자율성을 침해하지 않았나 하는 평가가 많다는 점에서, 향후 미중관계와 남북관계를 분리할 수 있는 방안에 대해 심도 있는 논의가 필요하다. 즉, 미중 전략경쟁이 협력적이든 갈등이 심화되든 간에 한반도문제가 미중 전략

경쟁의 독립변수가 되지 않고 종속변수가 될 가능성을 막아야 할 것이다. 따라서 그동안 미중관계의 종속변수로서의 한미관계와 한중관계, 그리고 남북관계를 고민하기 보다는, 한미관계와 한중관계를 각각 독립적인 변수로 상정하고 그에 대한 정책방안을 상정한 이후에 남북관계와 연계할 수 있는 방안을 고민하는 것이 중요하다.

특히 한국 입장에서는 미국과 중국을 활용할 수 있는 ‘자산’을 발굴할 필요가 있다. 예를 들어, 최근 영국과 프랑스를 포함한 많은 유럽연합 국가들이 동아시아 및 한반도 평화에 대한 관심이 높아지면서 좀 더 적극적인 역할을 수행하고자 노력하고 있다. 따라서 우리는 해당 국가들을 역외자로 소홀하게 다루기보다는 향후 미국과 중국이 동아시아에서 경쟁 혹은 갈등하는 과정에서 한국이 미들파 위로써 이들 국가들과 좀 더 적극적인 협력을 추구할 필요가 있다. 특히 최근 우리정부가 ‘중전선언’을 다시 추진하고 2022년 베이징 동계올림픽을 지속가능한 한반도 평화 실현의 계기로 삼고자 노력하고 있다. 따라서 향후 이들 국가들이 한반도 중전선언을 지지하도록 하거나 베이징 동계올림픽을 계기로 동북아 평화 분위기를 조성할 수 있는 다양한 조치를 취할 수 있도록 노력해야 한다.

(8) 미중 전략경쟁에 대한 북한의 입장을 고려한 대북·통일전략 수립

북한은 한반도 문제의 핵심 당사자 중 하나라는 점에서 그 동안 북한정권이 보여준 강대국 정치에 대한 인식과 대응에 대한 평가를 통해 향후 우리의 대북·통일전략을 수립하는데 참고할 필요가 있다. 본 연구의 제6장에서 살펴본 바와 같이 북한은 역사적으로 강대국 간 경쟁과 갈등을 전략적으로 잘 활용해왔다는 평가를 받고 있으며, 최근에도 자신들의 이익과 목표를 달성하기 위해 미중 전략경쟁을 최대한 활용하고자 노력하고 있다.

특히 북한은 글로벌 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁 이슈 보다는 동아시아 및 한반도 차원의 이슈에 대한 좀 더 적극적으로 반응할 가능성이 있고, 미중 전략경쟁에 대한 한국의 대응 및 남북 관계 전개 방향을 주시하면서 구체적인 대응방향을 설정할 가능성이 있다. 예를 들어, 한국이 미국 주도의 동맹 강화에 호응하면서 민주주의 국가들과의 연대와 협력에 깊숙하게 관여할 경우에 북한은 중국과의 전략적 협력을 강화하고 미국에 대해서는 전략적 탐색을 지속할 것이다. 하지만 한국이 대북 포용정책 및 미중 헤징 혹은 균형 외교를 추진할 경우에는 북한 역시 이러한 상황을 활용하여 미중 전략 경쟁의 소용돌이에 휩쓸리기 보다는 소위 ‘자주적 생존전략’ 차원에서 김정은 체제의 공고화 및 내부 경제발전에 전념할 가능성이 있으며, 중국의 지원과 협력은 필요로 하겠지만 과도한 대중국 의존은 피하고자 할 것이다.

결국 미중 전략경쟁의 장기화 추세에 따라 북한의 대내외 전략에 영향을 미칠 것이라는 점에서 이를 고려한 대북·통일전략 수립이 필요하다. 이를 위해 ‘한반도문제의 한반도화’를 견인할 필요가 있고, 우리의 대외전략과 대북·통일전략과의 정책적 우선순위에 대한 조정 내지 균형 문제를 고려할 필요가 있다.

나. 이슈별 차별화 전략 수립

미중 전략경쟁이 한반도에 미치는 리스크를 최소화하기 위해서는 지정학·지경학 차원, 가치 및 규범 차원, 복합적 차원 등 이슈의 성격 및 민감도, 취약성에 따른 차별화 전략이 필요하다. 아래에서는 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 전개된 미중 전략경쟁 사례에 대한 분석에 기반하여 이슈별 차별화 전략을 제시하고자 한다.

(1) 민감 현안에 대한 사안별·선택적 협력을 통한 실용적 균형외교

미중 전략경쟁이 한반도에 미칠 부정적 영향에 대한 우려의 대부분은 미중 두 강대국이 주요 사안에 대해 선택을 강요하는 상황이 빈번하게 나타날 것이라는 점이다. 따라서 외교안보적으로 민감한 현안에 대해서는 사안별·선택적 협력을 통한 실용적 균형외교를 추진할 필요성이 있다. 이와 관련하여 이미 우리가 경험했던 사드 배치 사례와 앞으로 우리에게 닥치게 될 인도·태평양전략과 쿼드 사례, 그리고 일대일로 참여 문제 등은 우리에게 중요한 시사점을 제공한다.

첫째, 주한미군 사드 배치 경험은 우리가 미국과 중국의 어느 일방에 편승하는 것보다 미중 간 등거리 균형외교가 국익에 유리할 수 있음을 시사한다. 본 연구의 제V장 3절 사드 배치 사례에서 분석한 바와 같이, 한국 정부는 대미 편승전략을 선택함에 따라 중국의 보복 등 적지 않은 피해를 겪었지만, 이에 대한 미국의 직접적인 지원은 없었다. 물론 한국의 입장에서 굳이 어느 일국을 선택해야 한다면, 체제와 이념 및 가치, 외교안보 이익 등에서 중국보다 미국을 선택하는 것이 더 유리할 것이다. 그럼에도 불구하고 사드 배치 사례는 미국이 중국을 견제하는데 동맹관계를 활용하려 하면서도 동맹국으로 인한 중국과의 전면적이고 본격적인 갈등을 회피할 수 있음을 보여준다. 이는 곧 한국이 미국 대신 중국을 선택하는 반대의 경우에도 그대로 적용될 수 있음을 시사한다. 즉, 미국은 한국이 중국을 선택할 경우에 그에 따른 대가를 지불하도록 하겠지만 한국의 선택을 받은 중국의 입장에서는 미국과의 대결을 불사하면서까지 한국을 지원하지 않을 것이다. 따라서 한국은 미중 전략경쟁 하에서 어느 일국으로의 편승전략을 지양하고, 국익의 관점에서 가능한 등거리 균형외교를 모색해야 할 것이다.

둘째, 인도·태평양전략과 쿼드 사례 역시 사안별·선택적 협력을 통한 실용적 균형외교의 필요성을 잘 보여줄 수 있는 사례라고 할 수

있다. 본 연구 추진 과정에서 실시한 전문가 설문조사 결과는 인도·태평양전략과 쿼드 사례와 관련하여 한국외교가 직면할 수 있는 소위 ‘선택의 딜레마’에 대한 일정한 해법을 제시하고 있다. 즉, “중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 사이에서 한국은 어떤 선택을 해야 한다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 한·미·중 전문가의 약 66.7%는 “양쪽 모두 참여해야 한다.”고 응답했다. 그 이유에 대해서도 “미중 간 일촉즉발의 상황이 아닌 전략경쟁 추세에서는 양자택일의 편미, 편중 외교 모두 바람직하지 않다,” “국익 중심의 원칙 외교를 기반으로 미중 양국과 협력이 가능한 분야는 적극 협력하여 실익을 추구하고 신뢰를 증진하는 것이 필요하다,” “한국외교가 ‘확대균형’이 불가피한 상황에서 미국과 중국의 다자주의에 적극적인 참여를 통해 위험을 헤징하는 것이 중요하다.” 등과 같은 의견이 제시되었다.⁵⁶²⁾

다만, 인도·태평양전략 및 쿼드 참여와 관련하여 사안별, 선택적 협력의 실용적 균형외교가 실현되기 위해서는 인도·태평양전략이나 쿼드에 대해 참여 혹은 불참여라는 이분법적 논의보다는 주요 어젠다별로 협력 형태를 다양화함으로써 리스크를 줄일 필요가 있다. 예를 들어 기후변화, 방역보건 협력, 재난 등의 어젠다의 추진방식에 따라서 차별적으로 참여함으로써 자료 및 정보 공유, 회의, 협의체 구성, 공동지침 마련, 공동조치, 공동행동 등과 같은 다양한 추진방식에 대한 선택지를 보유할 수 있다. 또한 이슈나 프로젝트의 성격, 미국의 요구 정도 등에 따라서 파트너, 옵서버, 초청국 등의 형태로 참여하는 방법을 고려할 필요가 있다.

미국 바이든 행정부의 인도·태평양전략 추진 및 쿼드 확대에 대한 의지는 매우 확고한 것으로 보인다. 미국은 처음으로 쿼드 정상회의를 개최했고 중국과 근접한 동맹국인 일본 및 한국과의 대면 정상회

562) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

의도 개최했다. 이후 바이든 대통령은 유럽을 방문하여 G7 정상회의, 나토 정상회의, 유럽연합과의 정상회의를 연쇄적으로 개최했다. 모든 정상회의에서 핵심 주제는 ‘중국 견제’였고, 유럽 정상들도 중국 견제에 동의하는 모습을 보여주었다. 이처럼 미중 전략경쟁이 심화되고 있는 상황에서 한국의 동맹국인 미국의 대중국 압박은 전방위적으로 지속되고 압박의 정도는 점점 강해지고 있다. 이러한 상황에서 바이든 행정부는 쿼드는 반중국 기구가 아니며 생각이 같은 국가들이 자유롭고 열린 그리고 규칙에 기초한 인도·태평양을 지원하는 연합체로 규정했다.⁵⁶³⁾ 즉, 중국에 반대하는 그룹이라기보다는 가치를 공유하는 그룹이라는 것을 강조하고 있는 것이다. 이처럼 바이든 행정부는 쿼드에 더 많은 국가들이 참여할 수 있도록 유도하고 있으며 한국도 쿼드에 참여할 수 있는 여지가 커지고 있다.

인도·태평양 지역은 세계 최대의 시장으로 부상했고 세계 투자·무역의 중심지로서 세계 경제 성장을 견인하고 있다는 점에서 미국의 인도·태평양전략이 강조하는 ‘자유롭고 개방된 인도·태평양 지역 건설’은 한국 경제에도 매우 중요하다. 한국과 이미 전략적 협력 관계를 구축한 인도는 13억 인구의 거대 시장을 제공하고 있으며, 아세안은 이미 우리의 주요 무역 파트너로 부상했다. 이미 한국은 아세안 10개국과 인도와의 협력관계를 주변 4개국과 비슷한 수준으로 끌어올린다는 ‘신남방정책’을 강력하게 추진하고 있다는 점에서 이러한 우리 정부의 정책은 인도·태평양 지역의 안정이 전제되어야 성공할 수 있다.⁵⁶⁴⁾

563) Ramon Pacheco Pardo, “South Korea would benefit from joining a Quad+,” CSIS, February 26, 2021, <<https://www.csis.org/analysis/south-korea-would-benefit-joining-quad>> (Accessed December 1, 2021).

564) 이대우, “미국의 인도-태평양전략(Indo-Pacific Strategy),” (세종연구소 세종정책브리핑 no. 2018-17, 2018.7.26.), <<https://sejong.org/web/board/1/egoread.php?bd=3&itm=1&txt=%EC%9D%B4%EB%8C%80%EC%9A%B0&pg=1&seq=4410>> (검색일: 2021.12.1.).

미국이 주도하는 인도·태평양전략에 한국이 적극적인 참여를 고려하는 것은 한미동맹의 관점에서 볼 때 매우 중요하다. 북한이라는 구체적이고 실질적인 위협에 대처하기 위해서는 한미동맹이 필수적이다. “한미동맹은 여전히 한국에 최선의 선택”이라는 조셉 나이(Joseph S. Nye, Jr.)의 주장처럼⁵⁶⁵⁾ 한미동맹을 위해 미국이 강조하는 민주주의와 시장경제를 확실히 지지한다는 의지를 보여줄 필요성이 있다. 즉, 미국이 강조하는 가치동맹에 한국이 동참하는 모습을 쿼드 참여로 확인시킬 필요성이 있다. 물론 미국의 인도·태평양전략 및 쿼드 참여와 관련하여 투명성, 개방성, 포용성, 국제규범 준수 등과 같은 한국의 입장과 원칙을 강조해야 한다. 한국은 원칙을 준수하면서 쿼드에 참여해 그 안에서 우리의 역할을 찾고, 미국에게 한반도 평화프로세스에 대한 지지를 요구할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 중국이 추진하는 일대일로에 참여하는 것은 우리의 지정학적·지경학적 이익과 밀접한 관계를 맺고 있다. 중국이 2013년 일대일로 이니셔티브를 제기한 이후, 2015년 10월 박근혜 정부는 한국의 ‘유라시아 이니셔티브’와 일대일로의 전략적 연계를 중국과 공식적으로 합의했고, 2018년 2월에는 문재인 정부가 우리의 ‘신북방·신남방’을 중국의 일대일로와 전략적으로 연계하는 것에 대해서 중국 측과 공식 합의했다. 일대일로 이니셔티브는 기본적으로 한국의 북방경제를 활성화한다는 차원에서 경제적으로 매우 중요한 전략적 파트너가 될 수 있고, 북핵문제로 인한 안보리스크를 줄일 수 있는 기회로 작동할 수 있다는 점에서 한국의 적극적인 참여가 중요하다. 다만 중국이 일대일로 국제협력을 강화하는 과정에서 지정학적 의도가 드러나거나 ‘부채의 덫’으로 대표되는 거버넌스의 투명성 문제가 가속화되는 경우에는 우리의 전략적 입장을 명확히 할 필요가 있을 것이다.

565) “韓美-美日 동맹만으로 부족… 한미일 협력해야 동아시아 안정.” 『동아일보』, 2021.1.2., <<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20210102/104734316/1>> (검색일: 2021.12.10.).

(2) 인권·제도 등 보편적 이슈 대한 일관된 원칙 견지

미중 제도·인권 갈등은 장기적으로 진행되겠지만 저강도로 진행될 가능성이 가장 높다. 제도·인권 갈등은 물리적 충돌을 동반하며 진행되기보다는 중국의 통치정당성을 약화시키기 위한 정치적, 외교적 공세와 이에 대한 중국의 반발을 중심으로 진행될 것이다. 미국은 이를 통해 국제사회에서 중국의 입지를 약화시키고 중국 견제를 위한 공조를 위한 정치협력의 기초를 강화하는 것을 목표로 한다. 반면 중국은 자신이 인권·제도 문제가 국제사회의 주요 의제가 되는 것을 막는 데 주력할 것이다. 이러한 갈등은 담론전쟁과 상징적 제재를 중심으로 진행될 것이다.

이러한 상황이 한국에게 누구의 입장에 설 것인가라는 외교적 딜레마를 제기하게 된다. 다만 양자택일 이외의 공간이 전혀 없는 것은 아니다. 제도·인권 문제로 한중의 전략적 갈등이 출현하는 것은 한반도정세를 더 불안하게 만들 수 있고 이는 미국의 이익에도 부정적 영향을 줄 수 있다. 또 한국이 중국과의 관계 악화가 한국에게 주는 정치적, 경제적 부담이 크기 때문에 한국의 입지를 지나치게 약화시키는 것은 한미관계에도 부정적 영향을 줄 수 있다. 미국도 지금까지는 이 문제와 관련해 일본과 한국에 다른 접근법을 택하고 있다. 즉 한미는 구체적으로 중국을 거명해 비판하는 방식보다는 인권과 민주주의 원칙을 강조하는 수준에서 이 문제를 다루어오고 있다.

물론 한국이 인권 가치를 무시할 수는 없다. 다만 이 문제에 대해서는 전략적 고려보다는 더 보편적 고려에 기초해 접근해야 한다. 중국에서 심각한 유혈사태 등의 인권문제가 발생할 경우에는 이에 적극적 대응이 필요할 수 있으나 정치화된 방식으로 중국 인권문제에 접근하는 것에는 거리를 둘 필요가 있다. 다른 나라와 협력해 중국의 인권문제에 개입하는 방식으로 움직이는 것에는 신중할 필요

가 있다. 그리고 인권 문제에 대한 입장에서 중국과 다른 국가 사이에 차이를 두지 않고 같은 원칙에 입각해 대응할 수 있어야 한다.⁵⁶⁶⁾ 다만, 한국외교가 이와 관련한 경험이 많지 않다는 점에서 이와 관련된 더 진전된 연구가 필요하다.

특히 미중 간 제도·인권을 둘러싼 갈등이 중강도 혹은 고강도로 진행될 경우에는 정치, 경제, 안보 리스크가 크게 증가하는 등 우리가 기대하지 않은 방식으로 진전될 가능성이 있다. 이 경우 각각의 리스크를 관리할 수 있는 전략이 필요하다. 특히 경제적으로는 무역 갈등과 중국시장 진출에 대한 제약, 안보적으로는 북중관계의 강화와 군사적 대립의 심화 문제가 있다. 이러한 상황은 인권·제도 갈등이 지나치게 격화되는 것이 바람직하지 않다는 주장을 하는데 근거가 될 수 있지만, 상황이 발생할 경우 한국의 안전에 부정적 영향을 최소화할 수 있는 대응 방안이 필요하다. 이러한 대응이 쉽지 않지만 동시에 이 과정에서 설득력이 있고 실효성이 있는 인권외교 방침을 만들 수 있다면 한국 외교를 업그레이드시킬 수 있는 계기가 될 수 있다. 이는 중견국가로서의 외교공간을 열어가는 데 있어 특히 중요한 의미가 있다. 이 외교공간에서는 물질적 힘보다 가치 등에서 설득력이 있고 인류평화에 기여할 수 있는 비전을 제시할 수 있는 능력이 더 중요하기 때문이다.

566) 전문가 설문조사(질문: “미중 인권 갈등, 특히 미국의 대중 인권 공세에 한국은 어떻게 대응해야 한다고 생각하십니까?”)에서도 “중국 인권문제에 대해 대중국 인권 압박을 위한 국제협력에 적극적으로 참여”해야 한다는 답변은 13.2%였고, “중국 내에서 유혈 사태 등의 심각한 인권문제가 출현하지 않는 상황에서는 인권문제를 제기하지 않는 입장을 유지한다.”와 “대중국 인권 압박을 위한 국제협력에 참여하기보다는 한중 양자 관계 차원에서 제기하는 방향으로 대응한다.”는 답변이 각각 71.7%, 13.2%를 차지했다. [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

(3) 네트워크 운영 및 관리를 통한 한국의 영향력 확대

미국과 중국 사이에서 북한 문제가 가진 지정학적 의미를 고려하면 북핵 문제 해결과정에서 한국이 미중의 영향력을 배제하기는 쉽지 않다. 남북관계가 진전되는 상황에서는 우리의 주도성이 효과를 발휘할 가능성이 있겠지만, 남북관계가 원활하지 않은 대부분의 상황에서 미중의 이해관계가 개입되어 갈등을 빚을 수밖에 없는 현실적인 구조가 존재한다. 더구나 미중의 관계가 나쁘지 않을 때는 북한 문제 다루기가 상대적으로 용이하겠지만, 미중의 전략적 갈등이 심화되는 상황에서는 북한 문제에서 합의를 이끌어내기가 더욱 어려워질 것이다. 현재 북한 체제의 속성상 국가전략의 구조적 변화를 기대하기는 어렵기 때문에 북한 문제는 미중의 갈등구조에 영향을 받을 수밖에 없다. 결국 미중 전략적 경쟁상황에서 한국 정부는 장기적으로는 현실적 사고를 통해 강대국 전략과 대북전략을 재조정할 수밖에 없다.

미국과 중국이 첨예하게 경쟁하는 동북아에서 한국과 같은 중견국이 대북정책과 한반도 통일을 위해 할 수 있는 역할은 상당히 제한적일 수밖에 없다. 미국의 단극시대에는 미국의 영향력 하에 있게 되고 중국이 부상하는 시기에는 미중관계의 역학구조 속에서 구조적 영향을 크게 받을 수밖에 없다.⁵⁶⁷⁾ 미중 세력균형의 변화가 많은 부분을 결정하기 때문에 남북한 관계와 북한 비핵화에 미중의 영향력이 더욱 커질 수밖에 없는 것이다. 이러한 관점에서 미중 간의 경쟁이 발생하는 동북아에서 새로운 역할 공간을 찾아낼 수 있어야 할 것이다. 북한의 대중 의존도를 줄이고 대남 의존도를 높이려는 노력은 ‘관계의 힘(relational power)’을 통해 중국의 대북 영향력을 감소시키고 한국의 영향력을 높이려는 노력이 될 것이다.⁵⁶⁸⁾

567) Jihwan Hwang, “The Two Koreas after U.S. Unipolarity: In Search of a New North Korea Policy.”

568) 황지환, “네트워크의 시각으로 보는 북핵 문제의 국제정치: 6자회담의 네트워크 동학,” 『신아세아』, 제17권 2호 (2010).

이러한 관점에서 한국은 장기적으로 ‘관계의 힘’을 고려한 대미, 대중 전략을 모색하는 것이 필요하다. 김정은 정권의 등장 이후 북한의 대중국 의존도는 점점 더 높아져 왔다. 따라서 김정은 역시 북한 내부를 안정시키고 대외정책을 추진하는 과정에서 중국의 영향력을 무시할 수 없다. 미국과의 갈등이 불거진 2019년 이후 김정은의 대중국 정책 강화의 이유이기도 하다. 하지만 북한이 중국에 의존하는 상황이 지속된다는 것은 한국의 전략적 이익이라는 관점에서 볼 때 결코 바람직하지 않다. 왜냐하면 북한의 대중국 의존도 증대는 중국의 대북한 영향력 증대로 이어질 수 있기 때문이다. 또한 중국의 북한에 대한 영향력 증대는 한반도 전역에 대한 중국의 영향력 증대로 이어질 수 있다는 점에서 한중관계에도 커다란 변수로 작용할 가능성이 높다. 왜냐하면 중국이 남북관계와 한반도 비핵화 및 평화체제 구축 과정에서 핵심적인 역할을 수행하는 상황이 전개될 수 있기 때문이다. 이는 미중이 경쟁하는 상황에서 한미동맹과 한중관계를 조화롭게 발전시켜야 하는 한국의 전략적 구상에도 커다란 타격이 될 수 있을 것이다.

미중 간 세력균형 변화에도 불구하고 한국이 한반도에서 주도권을 가지기 위해서는 중국의 대북한 영향력을 감소시키고 한국의 대북한 영향력을 강화하는 것이 필요하다.⁵⁶⁹⁾ 따라서 3~5년 정도의 단기적인 측면에서는 북한의 대중국 의존도를 감소시키고 대남의존도를 높일 수 있는 정책 방안을 고민해야 할 것이다. 이를 통해 장기적으로 중국의 대북한 영향력을 감소시키고 한국의 대북 영향력을 증가시켜 북중관계 및 남북한 관계의 구조적 변화를 시도해야 할 것이다. 중국의 대북한 영향력을 감소시키기 위해서는 북중관계의 네트워크를 약화시키고 남북한 관계의 네트워크를 강화시키려는 ‘관계의 힘’을 잘 활

569) Jihwan Hwang, “The Two Koreas after U.S. Unipolarity: In Search of a New North Korea Policy,” p. 83.

용해야 할 것이다. 북중관계의 힘이 약화되고 남북한 관계의 힘이 강화될 때 중국의 대북영향력은 약화되고 한국의 대북 영향력은 강화될 것이다. 남북한 관계의 힘은 북한의 대남의존도가 증가할 때 강화될 것이다. 이러한 모습이 실현된다면 미중이 경쟁하고 충돌하는 상황에서 한국의 전략공간이 생겨날 것으로 판단된다. 한반도에서 한미동맹을 강화함은 물론 중국과의 공감대를 확대하려는 노력을 동시에 취해야 할 것이다. 한미관계와 한중관계를 활용하여 북한에 대한 한국의 영향력을 높일 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

(4) 실익 확보가 명확한 이슈에 대한 ‘전략적 명확성’ 표명

글로벌·동아시아·한반도 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁이 초래하는 다양한 리스크에 대응하기 위해서는 한국의 국가이익 확보 및 전략적 자율성을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 하지만 이를 위해서는 사안별로 전략적 명확성을 표명하는 것이 맞다는 주장도 있고, 전략적 모호성을 유지하는 것이 적절하다는 주장이 동시에 제기되고 있는 것이 사실이다. 하지만 갈수록 장기화·구조화되고 있는 미중 전략경쟁 시대를 헤쳐 나가기 위해서는 주어진 국제환경에 순응하는 피동적 대응이 아니라 좀 더 적극적인 대응을 통해 국가이익을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 특히 미중관계가 갈등적 성격이 두드러질 경우 어느 한 국가 혹은 진영을 선택하는 것이 가져올 수 있는 리스크에 유의하면서도 우리의 전략적 목표를 명확히 제시하는 소위 ‘전략적 명확성’을 표명하는 것이 유리한 경우가 있다. 이와 관련하여 사드 배치 사례와 함께 AIIB 설립 초기에 나타난 한국의 대응방식은 미중 전략경쟁 시대의 한국외교에 중요한 시사점을 제공하고 있다.

첫째, 사드 배치는 전략적 모호성의 폐해를 여실히 보여준 사례이다. 사드 배치 결정 이전까지 한국 정부는 미중 경쟁구도에서 전략

적 모호성을 적절히 운용함으로써 피해의 최소화와 이익의 극대화를 모색해왔고 일정 부분 효과를 거두기도 했다. 그러나 이러한 장점에도 불구하고, 사드 배치 사례는 미중 전략경쟁이 격화될수록 양측으로부터의 압박이 더 강해지는 전략적 모호성의 단점을 극명하게 보여주었다. 더욱이 전략적 모호성을 유지하기 위해서는 정보의 통제가 필요하지만, 이는 자칫 밀실정치나 비민주적 절차와 불투명성과 같은 비판에서 자유롭지 못 할 수도 있기에 장기적인 전략으로 적합하지 않다. 오히려 전략적 모호성은 일시적 수준에서만 잠시 선별적으로 운용하고 한국의 국익을 고려한 통상적인 외교 원칙과 가치 등을 설정한 후 우리 주도의 정책 운용이 가능하도록 전략적 유연성을 발휘할 수 있는 역량을 키워야 할 것이다.

둘째, 중국의 AIIB 설립과정에서 한국이 보여주었던 대응 역시 전략적 모호성 보다는 전략적 명확성이 적절한 선택이었음을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 중국은 일대일로 이니셔티브를 추진하기 위해 AIIB를 설립하고자 했고, 한국은 AIIB 설립 초기 유보적 입장을 보여주었으나 점차 가입을 위한 우호적 환경이 조성되자 이에 편승하려는 전략을 취했다. 하지만 이러한 한국의 대응방식은 미중 전략경쟁이 심화되고 있는 상황에서는 리스크가 너무 크다. 왜냐하면 미중 전략경쟁이 점차 심화되는 상황에서 미중 간 갈등적 사안에 대해 우리 정부가 유보적 입장을 취할 경우 미중 양국으로부터 얼마만큼 용인될 것인지 불투명하기 때문이다. 게다가 AIIB 가입을 전격 선언한 영국의 선택과 같은 우호적 환경이 언제 조성될지도 알 수 없는 상황에서 향후에도 미중이 대립하는 이슈에 대해 유보적 입장과 우호적 환경 조성을 기다리는 것은 리스크가 큰 전략이라고 할 수 있다. 특히 향후 중국의 일대일로 이니셔티브와 관련하여 우리 정부가 선택의 기로에 설 수 있는 이슈들은 AIIB 가입과 같은 국제

적 이슈보다는 지역적 이슈가 더 많을 것으로 예상된다. 예를 들어 우리 정부는 신북방정책의 일환으로 동북아 철도공동체 사업을 추진 중이며 이 과정에서 일대일로와의 연계를 모색하고 있다. 통일부는 남북 간 철도 및 도로 연결 사업을 추진할 계획을 밝히면서 한반도 신경제구상과 중국의 일대일로 사이의 협력을 모색할 것이라고 밝힌 바 있다.⁵⁷⁰⁾ 그런데 이러한 일대일로 연계 사업은 AIIB보다 더욱 지역적인 이슈로서 영국의 AIIB 가입 선언과 같은 극적인 환경변화를 기대하기 어렵다. 또한 북극항로 개척 역시 신북방정책의 주요 추진 사업 중 하나로서 우리 정부는 일대일로와의 연계 입장을 밝힌 바 있다.⁵⁷¹⁾ 그런데 미국은 중국의 북극진출을 견제하는 전략을 세우고 있어 한중 간 협력 시 미국이 적극적으로 견제에 나설 가능성이 크다. 이렇듯 일대일로와 관련된 다양한 이슈들에 대해서 AIIB 가입 과정과 같은 피동적 선택만으로는 대응하기 어렵다는 점에서 보다 적극적인 선택 노력을 통해 우리의 국익을 우선적으로 확보하기 위해 노력해야 한다. 이것이 바로 한국의 전략적 자율성을 확보할 수 있는 지름길이다.

한국의 전략적 자율성을 확보하기 위해서는 주요 현안과 관련된 우리의 입장을 최대한 빨리 확정하여 미중 두 강대국을 설득할 수 있는 논리를 개발해야 한다. 이를 위해 먼저, 영국 및 유럽 주요국들이 AIIB에 가입하면서 미국을 설득하기 위해 제시했던 주장들을 참고할 필요가 있다. 영국 및 유럽 주요국, 호주는 우방국인 미국이 AIIB 가입에 대해 비판적인 입장을 가지고 있었음에도 불구하고

570) “文 이어 김연철도 ‘동북아 철도’ 세일즈… 중·러와 협력 시사,” 『문화일보』, 2019.12.27., <<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&id=021&aid=0002412222>> (검색일: 2021.8.25.).

571) 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집: 제3권 하(2019.11.1.~2020.5.9.)』 (세종: 문화체육관광부, 2020).

AIIB 가입을 결정했다. 그 이유로 AIIB의 지배구조 등 기술적인 우려가 상당 부분 해소됐고, 직접 AIIB에 참여하는 것이 중국의 주도권을 더 효율적으로 견제할 수 있다는 주장을 펼쳤다. 일대일로와 관련된 특정 이슈에 대해서 기술적인 차원으로 쟁점을 구체화함으로써 정치적 대립 구도에서 벗어나고자 하는 모습을 보인 것이다. 우리도 일대일로와 관련된 미중 갈등 이슈에 대해서 최대한 기술적 차원으로 쟁점을 구체화하여 정치적 선택의 의미를 희석할 필요가 있다. 그리고 중국과 적극적으로 협력 사업을 전개하는 것이 중국의 독주를 견제하는데 유용할 수 있음을 미국에 설득함으로써 우리의 전략적 선택의 폭을 확대할 필요가 있다.

(5) 경제통상 협력의 비배타성 및 경제적 실익 우선 원칙 견지

미중 전략경쟁이 심화되고 갈등이 증폭되는 상황에서는 국익 우선의 지역다자협력을 위해서는 소위 ‘배타성의 덫’에 주의하면서도 우리의 경제통상 이익을 우선시하는 협상 원칙을 견지해야 한다.

그동안 한국은 CPTPP와 RCEP 등으로 대표되는 지역다자협력에 참여하는 과정에서 적극성과 자주성을 갖고 일관적인 통상교섭 원칙을 견지해 왔다. 하지만 이미 언급한 바와 같이 특정사안에 대해 어느 한 진영을 선택하게 될 경우 디커플링의 개연성이 낮은 만큼 진영 선택의 이점 역시 불확실하다는 리스크가 존재한다. 더 큰 문제는 USMCA의 경우처럼 어느 한 진영이 배타성을 강하게 요구하는 경우이다. 예를 들어, 트럼프 행정부가 NAFTA를 재편하여 USMCA를 만들면서 비시장경제국과의 경제협력을 가로막는 독소조항을 심어 놓았고, 이로 인해 미국뿐만 아니라 캐나다와 멕시코는 중국과 자유무역협정을 맺을 수도 없었고, CPTPP라는 큰 틀에 중국을 초청할 수도 없는 상황이 발생했다.

미국이 주도하고 있는 퀴드나 클린 네트워크 역시 이러한 강제적 배타성을 가지고 있다. 따라서 이 두 가지 기제에 한국이 가입한다는 것은 중국과의 협력을 상당 부분 포기한다는 선언에 다름 아니다. 물론 이 두 기제의 성격 역시 단순하지는 않다. 퀴드의 경우를 보면, 인도는 중국을 굳이 배제하는 것에 대해 여전히 조심스러운 입장이고 다른 회원국들 역시 사안에 따라 복잡한 입장을 견지하고 있다.⁵⁷²⁾ 클린 네트워크의 경우는 아예 국가가 아니라 기업들을 단위로 하기 때문에⁵⁷³⁾ 우리나라가 클린 네트워크에 들어가느냐 마느냐라는 질문 자체가 성립하지 않는다.

비배타성을 견지하는 대표적인 사례인 EU의 행보 역시 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. EU는 트럼프의 대선 패배 이후 바이든이 공식 취임하기 전인 2020년 말 중국과 포괄적투자협정(Comprehensive Agreement on Investment: CAI)을 맺었다. 또한 매년 정기적으로 “EU-중국 전략 전망”(EU-China-A strategic outlook)을 발간하여 중국과의 협력 어젠다를 꾸준히 추진하고 있다.⁵⁷⁴⁾ 하지만 이와 동시에 EU 사무국은 2020년 12월 “새로운 EU-미국 글로벌 변화 어젠다”(A New EU-US Agenda for Global Change)를 발간하여 이른바 대서양 동맹이라는 담론을 제시하였다.⁵⁷⁵⁾ EU는 이렇듯 유

572) 김경숙, “미국의 인도·태평양전략과 퀴드 협력: 동향과 전망,” (국가안보전략연구원 INSS 전략보고, no. 112, 2021.1.), <<https://inss.re.kr/upload/bbs/BBSA05/202101/F20210126194413463.pdf>> (검색일: 2021.12.1.).

573) 즉, 한국의 통신사 중에서 SKT와 KT는 클린 네트워크 협력 대상이고 LGU+는 그렇지 않다는 식이다.

574) European Commission, “European Commission and HR/VP contribution to the European Council: EU-China - A strategic outlook,” March 12, 2019, <<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>> (Accessed June 4, 2021).

575) European Commission, “A new EU-US agenda for global change,” December 2, 2020, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2279> (Accessed December 24, 2021).

라시아와 대서양을 넘나들며 중국과 미국을 대상으로 동시에 밀고 당기는 운동장을 만들었고, 이는 곧 비배타성을 견지하면서 기후변화와 탄소제로와 같은 자신의 어젠다를 관철하고자 노력했다. 만약 EU가 노골적으로 미중 어느 한 편을 들었다면 글로벌 어젠다는 실종되었을 가능성이 높다.

다음으로 지역다자협력 과정에서 나타나고 있는 ‘정치화(政治化)’ 현상에 대응하면서도 우리의 경제통상 이익을 우선시해야 한다. 자유무역협정이나 경제동반자협정 등의 전통적인 이슈는 관세 양허율과 품목이 어떤 것이고, 어떤 업종을 얼마나 개방하느냐, 투자자 보호를 어떻게 보장할 것이냐 하는 것들이다. 과거에는 그러한 요소들만을 고려하여 협정 체결시 교역이 몇 퍼센트 증가하고 GDP가 몇 퍼센트 증가한다는 산술적 추산을 하기도 했다. 그러나 이제는 그러한 전통적 통상 이슈와 함께 그것이 공급망 구축에 있어 미중 간 어느 방향으로 작동하는가, 또 그것이 미국과 중국 간에 어떻게 인식되는가와 같은 비전통적 이슈도 함께 고려해야 한다. 예를 들어 앞서 언급한 바와 같이 일본-인도-호주의 SCRI에 우리가 어떤 수준으로 참여한다는 것은 곧 중국을 배제한 공급망에 어떤 수준으로 참여한다는 의미를 가지게 된다. 여기에 우리가 실제로 참여하여 어떤 양허 혜택을 누리느냐는 결과도 중요하지만 그 이전에 우리가 여기에 참여했다는 것 자체가 대외적으로 강력한 메시지를 전달하게 된다. 그러한 메시지는 기업 활동과 거시경제에 영향을 줄 수 있다. 통상협정이 정치적 행위로 해석되고, 그 해석이 실물경제에 영향을 준다는 것이다. 이러한 통상협정의 정치화 현상을 잘 이용하는 나라가 중국이다. 이미 언급한 바와 같이 시진핑과 리커창이 CPTPP 가입을 천명한 것이 실제 가입을 위함이 아니라 새로운 전선을 형성하기 위한 것이다. 중국 시장에의 접근을 가로막는 것이 미국의 독소

조항 때문임을 새삼스럽게 드러내어 미국 편에 서는 것의 불이익을 부각시키는 전략인 것이다.

다만 이러한 통상협정의 정치화에도 불구하고 경제·통상적 논리를 놓쳐서는 안 된다. 클린 네트워크나 쿼드, SCRI 등과 같은 협력 기제들은 경제적 가치 창출이 목적이 아닌 가치관의 확산을 명분으로 추진된다. 이러한 기제가 배타성을 갖고 있으므로 우리가 선불리 참여하기는 쉽지 않다. 이와 관련하여 한국의 입장에서는 고도의 정치적 원리가 작동하고 있는 WTO 개혁 논의에도 관심을 가질 필요가 있다. 미국·유럽·일본으로 대표되는 선진국들은 WTO에서 개도국 특혜를 줄이고, 자국의 정책을 투명하게 알리고, 기업에 대한 보조금을 줄이고, 국유기업 인정 범위를 축소하려는 개혁을 추진한다. 이러한 개혁은 공정성, 투명성, 경쟁 촉진 등 우리가 거부하기 힘든 논리로 무장돼 있으나 대체적으로 정치적 성격이 강하다.⁵⁷⁶⁾ 이런 이슈에서 우리는 철저하게 경제적 실익을 따져야 한다. 우리는 최근 유엔무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)에서 선진국 대우를 받기 시작했다. 그러나 실상은 반도체와 같은 전략산업에서 막대한 산업보조금을 구사하고 있는 이면이 존재한다. 투명성과 공정성이라는 선진국의 레토릭을 따르다가 우리의 성장 근간을 해치는 일이 있어서는 안 될 것이다. 결국 정치화 되고 있는 통상협정의 와중에도 경제적 핵심 이익을 견지해야 한다.

이처럼 향후 지역다자협력 과정에서 비배타성을 원칙을 견지하고 경제통상 이익을 우선시함으로써 최근 미중 간에 전개되고 있는 ‘경

576) 발전단계가 낮고 거버넌스가 미성숙한 개도국들은 이런 식으로 정부의 역할을 줄이는 것이 경제성장에 불리하다. 선진국들도 그 수준에 있을 때는 그만큼의 투명성과 시장제약을 가졌었다. 선진국 입장에서는 사양(斜陽)산업이지만 개도국 입장에서는 유치(幼稚)산업인데 정부가 산업정책을 쓰거나 보조금을 주지 말라고 하는 것은 불공정한 주장이다.

쟁적 보호주의'에 적극 대응해야 한다. 앞서 언급한 WTO 개혁 이슈는 공정을 가장한 불공정이라는 점도 문제지만, 과연 미국이 스스로 그 개혁의 대의를 실천할 의지가 있는가도 문제이다. 산업보조금을 주지 말자는 미국이 실제로는 수천억 달러의 제조업 인프라 투자를 추진하고 있기 때문이다. 바이 아메리카(Buy America)와 같은 정부 조달 정책도 지극히 보호주의적이다. 2021년 6월에 미국 상원을 통과한 「미국혁신경쟁법」에 따르면 자유무역 질서 따위는 염두에도 없는 듯 보인다. 중국이 소위 '중국제조 2025'를 통해 노골적인 산업 정책을 구사한다고 비난하던 미국이 이제는 동일한 방식으로 산업 정책을 구사하고 있는 것이다. 이런 상황이라면 우리는 누가 옳은가, 누구 편을 들까를 고민할 것이 아니라 우리도 적극적인 산업정책을 추진해야 한다. 이를 위해서는 선진국들이 어떻게 산업보조금 같은 이슈를 피해가고 사문화하는지를 관찰해야 하고 그것을 우리의 전략 산업과 연계시켜야 한다.

특히 한국만의 창의적인 WTO 개혁 답론을 창출할 필요가 있다. 선진국 진영이나 개도국 진영에 우리의 이익에 부합하는 방안이 포함되어 있을 가능성은 높지 않다. 따라서 이슈별로 우리에게 최적화된 정책 조합을 만들어내야 하고 더 나아가 새로운 어젠다를 발굴하여 우리와 같은 입장의 나라들을 규합하려는 노력을 해야 한다. 이는 곧 우리의 대외통상 전략이 산업정책에 종속돼야 함을 의미한다. 산업정책과 통상정책이 완전히 다른 것이 아니라는 점에서 어느 한 편이 다른 편을 규정한다는 것이 불필요할 수도 있지만 개방이나 육성이나의 우선 순위는 분명히 설정할 필요가 있다. 앞서 고찰한 바와 같이 우리나라는 대체로 2000년대부터 개방을 우선시하는 통상정책 국가였으며 소위 '개방형 통상국가' 혹은 'FTA 허브'와 같은 답론들이 그것을 말해 준다. 정부가 기업을 육성하던 시대는 지났고, 정부는 기업 활동을 하

기 좋도록 규제를 완화하거나 다른 나라와 통상협정을 맺어 문을 열어 주는 역할을 했던 것이다. 그럼에도 불구하고 미국과 중국의 행보에 따라 우리도 큰 정부로 돌아가야 한다면 그것은 개방에서 육성으로 정책 목표를 옮긴다는 것을 의미한다. 이것은 최근 20년 동안 개방형 통상국가를 지향해온 우리로서는 상당히 큰 방향 전환이다. 선진국이라는 인정을 받은 마당에 개도국 시절의 산업정책으로 돌아간다는 것은 관념적으로는 내키지 않지만 현실적으로 필요한 일이다. 통상마찰을 일으키지 않는 한, 우리도 과감한 산업정책을 펴야 한다.

(6) 글로벌 기술 역량 강화를 통한 전략적 자율성 확보

미중 전략경쟁 시대 한국의 선택은 미중 간 진영의 선택이 아닌 무엇을 준비해야 하는가의 선택이 되어야 한다. 미중 경쟁의 심화 속에서 한국이 모호함을 버려야 하는 것은 맞지만 과연 지금이 어느 한 진영을 선택해야 하는 결정적 시점인가에 대한 숙고가 필요하다. 또한 바이든 행정부도 미중관계에서 대결(confrontation)적 자세를 취하되 협력(cooperation)할 것은 협력하겠다는 점을 강조하고 있는 상황에서 우리만 미중 완전 대립 구도를 전제하고 대외정책 수립을 한다는 것은 문제가 있다. 특히 미래 첨단기술 분야에서 미국의 대중국 제재는 갈수록 더 엄격해지고 있지만 미국 내에서도 중국과 안전하게 비즈니스를 계속할 수 있는 시장의 창조에 대한 요구는 여전히 계속되고 있다. 따라서 미중 전략경쟁의 장기화 추세에 따라 글로벌 차원의 불확실성이 큰 상황에는 진영의 선택보다는 가이드라인 및 마지노선 설정과 역량 강화에 초점을 맞춰야 한다. 미중 갈등이 야기하는 불확실성을 제거하기 위해 우리는 우리만의 명확한 통상·외교 원칙을 수립하고 일관성 있는 적용을 통한 대응에 나서야 할 것이다. 현 단계에서는 미국이나 중국 일방으로 편중되고 특

정국을 배제하는 배타적인 접근은 리스크가 크며 최대한 배타적 접근을 피하면서 우리 역량 강화에 나서며 미중 간 기술패권 경쟁이 확대 및 심화될 때를 위해 준비해야 한다.

첨단기술이 경제와 안보 모두의 핵심 요소로 작용하는 가운데 상대국이 필요로 하는 핵심 기술 역량의 보유가 날이 갈수록 중요해지고 있다. 일본은 미·중 간 화웨이 5G 네트워크 장비를 둘러싼 갈등이 발생했을 때 그 어떤 국가보다도 빠르게 미국 편에 동참하였을 뿐만 아니라, 홍콩의 ‘일국양제’나 신장위구르의 ‘인권’ 문제에 있어서도 아시아에서 유일하게 미국에 동조하고 있음에도 불구하고 중국은 지금까지 일본을 향해 특별한 보복조치를 취하지 않았으며 일본의 산업계에서는 중일 관계가 그 어느 때보다 좋다고 평가하고 있다.⁵⁷⁷⁾ 이는 미국산 첨단기술에 대한 접근이 제한됨에 따라 중국이 일본 및 독일과 같은 원천기술 보유 국가를 더욱 중요시하고 있다는 점을 시사한다. 따라서 우리는 자체적인 R&D 투자를 통해 초격차 유지 및 선도적인 핵심 기술·공정(choke-point) 개발을 통해 경쟁력을 유지해야 할 것이다. 한국의 전략적 가치 상승 및 경제적 이익 증대를 위해 기술 선도국이 되어야 한다. 현재의 글로벌 기술패권 경쟁은 어느 일국이 모든 우위를 독점하는 상황이 불가능하므로, 차제에 한국의 글로벌 기술영향력을 확장시켜 전략적 자율성을 확보해야 한다.

또한 경제 안보 관점에서 우리 공급망의 취약성 파악과 보완에도 나서야 할 것이다. 효율성(efficiency) 중심의 경제성장 전략과 회복력(resiliency) 중심의 위기관리·대응전략 간 적절한 균형을 모색하는 것이 중요한 시점이다. 그 한 방안으로서 협력대상 다변화를 통해 특정국에의 과도한 의존도 축소도 중요해 보인다. 우리 경제의 경쟁력의 원천이 되는 핵심 기술·지식·데이터, 그리고 공급망 리스크를

577) 연원호, “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점,” p. 17.

파악하고 자유무역과 투자유치를 과도하게 저해하지 않으면서도 경제 안보를 확보할 수 있는 체제를 갖추어야 할 것이다. 특히 우리 정부는 기업들과 함께 미국과 중국의 경제안보를 위한 법 제정 동향에 주목하고 우리 공급망상 취약지점에 대한 분석과 함께 최악의 경우 미중 간 완전한 디커플링이 일어날 경우에 대비한 시뮬레이션을 정기적으로 수행하고 대비해야 한다.

마지막으로 최근 미국과 중국뿐만 아니라 일본 및 유럽의 주요 기술선진국들이 경제 안보 관련 법·제도 정비에 적극적인 모습을 보이고 있는 가운데 우리도 수출통제 및 외국인투자 심사 관련 법·제도 정비가 필요하다. 이미 수출통제 및 외국인투자 심사 법·제도를 구축한 미중 양국은 우리의 법·제도 정비와 관련하여 이의를 제기할 명분을 찾을 수 없을 것이고, 미중 갈등이 첨예화될수록 이들 강화된 법·제도를 우리의 행동 원칙 또는 판단 근거로 활용하여 미중뿐만 아니라 국내외 이해관계자들을 설득하는데 유용하게 사용할 수 있을 것이다. 이에 더해 점점 더 첨단기술 네트워크가 중요해지는 가운데, 우리 첨단 기술은 물론, 우리 기술 네트워크 안에 속한 우방국들의 첨단기술을 보호하는데도 가장 중요한 대응이 될 것이다.

우리 스스로 대응 원칙과 기본적인 역량을 갖추지 못하고, 미국 혹은 중국으로의 기술종속이 더욱 심화될 경우, 미중 간 기술패권 갈등은 한국에게 더 큰 피해와 압박을 야기할 것이다. 미중 간 기술패권 경쟁이 치열해지는 가운데 우리 정부 차원에서도 대책 마련에 선제적으로 나서야 할 것이다.

(7) 종합국력 향상을 통한 한국의 전략적 가치 제고

미중 전략경쟁이 한반도에 미치는 리스크를 최소화하고 우리의 전략적 자율성을 확대하기 위해서는 종합국력 향상을 통한 한국의

전략적 가치를 제고할 필요가 있다. 국제정치, 특히 한반도와 동북아에서 미중 전략경쟁은 더욱 상수화되고 구조화되는 추세에 있기 때문에 한국의 전략적 가치는 더욱 주목될 것으로 보인다.

2021년 출범한 바이든 행정부 역시 동맹관계 강화를 통한 중국 견제를 시도하고 있는 바, 한미동맹 관계의 훼손이나 약화가 아닌 강화하려는 동기를 보유하고 있다. 반면에 중국은 한미동맹과 한미일 안보 협력의 강화를 제어하기 위해 한국과의 협력 관계를 지속적으로 확대할 동기를 갖고 있다. 따라서 한국은 지정학적·안보적 가치 이외에 문화 및 기술경쟁력 등을 포함하는 종합국력을 향상시킴으로써 한국의 전략적 가치를 제고시킬 필요가 있다. 이는 한미, 한중 협력을 유인하는데 활용할 수 있을 뿐만 아니라 미국과 중국 모두가 한국과의 관계 훼손을 주저하도록 만드는 배경으로 작용할 수도 있을 것이다.

문재인 대통령 취임 이후 미중 양국의 전략경쟁에 대한 한국 정부의 입장은 시종 중립적 노선을 견지하기 위해 노력해 왔다고 평가할 수 있다. 한국은 트럼프 대통령으로부터 군사안보 분야에서 한국의 책임분담 요구를 받았지만, 중국으로부터의 경제무역 이익과 대북 관계도 고려해야 했다. 이처럼 한국정부는 한미동맹관계와 한중 전략적 협력동반자관계의 조화로운 발전의 중요성을 동시에 강조하는 일종의 위험회피(hedging) 전략을 취해왔다.

하지만 우리 정부의 위험회피 전략은 경제와 안보 이익을 동시에 고려하는 것이지만, 유의해야 할 것이 있다. 즉, 미중 간 대립이 격화될 경우 미국의 역내 동맹 및 협력 네트워크에서 한국의 위상이 낮아질 수 있다는 점이다. 예를 들어, 대만 해협에서의 갈등이 고조될 경우, 불가피하게 ‘전략적 모호성’에서 ‘전략적 명확성’으로 이동해야 할 필요가 생길 수 있다는 점에서 우리의 명확한 입장을 밝혀야 하는 시점을 잘 파악해야 하는 것이다.

특히 사드 배치 사례는 한국의 전략적 가치를 지속적으로 제고하고 활용해야 함을 시사한다. 사드 갈등도 결국 미국과 중국이 상호 경쟁구도에서 한국의 지정학적·안보적 가치를 중시하고 있는 데서 기인했다고 볼 수 있다. 사드 사례가 주는 또 다른 교훈은 한중관계의 장기적이고 정교한 관리방안을 마련해야 한다는 것이다. 왜냐하면 사드들 둘러싼 미중 경쟁관계에서 한국은 사드 배치를 요구한 미국을 선택했다는 점에서 한중관계는 악화될 수밖에 없었다. 비록 한중이 사드 갈등을 봉합하고 정상화의 길로 들어섰지만 과거와 같은 수준으로의 관계회복은 불가능한 실정이다. 그렇다고 해서 중국을 제외한 채 한반도의 평화번영과 통일을 실현할 수 있는 것도 아니다. 따라서 중국의 협조를 얻거나 최소한 중국이 우리의 정책방향을 방해하지 않도록 한중관계를 중장기적이고 안정적으로 관리할 수 있는 방안이 필요하다. 구체적으로 중국과 협력할 수 있는 이슈와 그렇지 않은 이슈의 정리와 이슈별 대응방안, 무역구조의 다변화와 기술개발을 통해 대중국 의존도를 점차적으로 감소시키는 방안, 중국의 경제보복을 경험한 비슷한 처지에 있는 국가들과의 연대와 협력 방안, 한·미·일, 한·중·일, 한·미·중, 남·북·미·중 등과 같은 소다자 협력 활성화 방안 등이 포함될 수 있을 것이다.

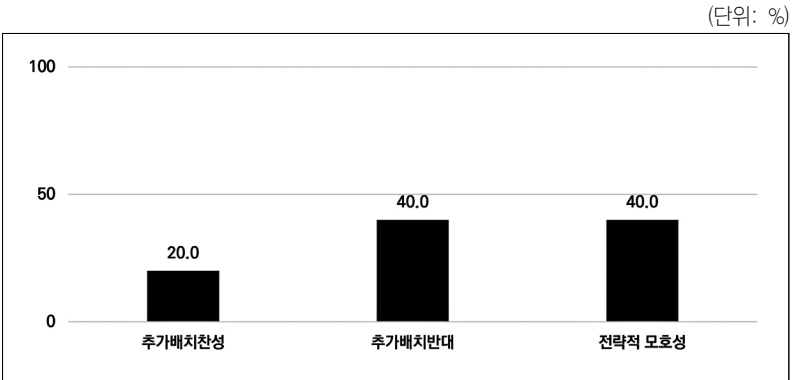
(8) 한반도 평화의 안정적 관리

사드 배치 사례가 우리에게 주는 교훈은 미중 경쟁구도에서 한반도 평화의 안정적 관리가 중요하다는 점이다. 사드를 비롯한 전략자산의 한반도 전개가 필요하지 않도록 한반도에서의 긴장이 고조되지 않는 상황을 만들어야 한다. 즉, 남북관계의 진전과 평화 프로세스의 재가동을 통해 관련국 간의 경쟁과 충돌을 완화시키고 협력을 극대화시켜야 한다. 그래야만 한반도 문제에 대한 미중 간 전략적

이익의 교환을 견제할 수 있을 뿐만 아니라 남북관계에서 우리의 주도력을 발휘하는 데에도 유리할 수 있을 것이다.

사드와 같은 전략자산의 한반도 전개에 경우에는 매우 신중한 접근이 요구된다. 향후 미중의 전략경쟁이 군사안보적 갈등 수준으로 확산될 경우, 미국이 사드의 추가배치나 중거리 핵미사일과 같은 새로운 전략자산의 한반도 배치를 요청할 가능성도 배제할 수 없다. 그런 점에서 향후 미국의 사드를 포함한 전략자산의 추가 배치 요구에 대한 한국의 정책 선택지는 배치, 불배치, 결정 유보로 구분할 수 있는데, 이와 관련 사드의 추가 배치 문제에 대한 전문가 설문조사 결과는 주목된다.

〈그림 VII-1〉 사드의 추가 배치에 대한 전문가 응답



자료: 자체 설문조사 결과. [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조

〈그림 VII-1〉에서 보듯이, 사드 추가 배치에 관한 질문에 응답한 40명의 전문가 중에서 8명(20.0%)만이 배치에 찬성한 반면, 16명(40.0%)은 추가 배치 반대(즉, 불배치)를, 나머지 16명(40.0%)은 전략적 모호성(즉, 결정유보)을 선택했다.⁵⁷⁸⁾ 물론 조사 시점이 2021년 9월인 점을 감안한다면 향후 한반도를 둘러싼 미중 전략경쟁 관계의 전개 상황에

578) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

따라 다른 결과가 나올 수도 있을 것이다. 하지만 분명한 것은 한국이 사드 등 전략자산을 추가 배치하면 미국은 환영하나 중국은 반발할 것이고, 반대로 한국이 추가 배치하지 않으면 미국은 반대하나 중국은 지지할 것이며, 한국이 추가 배치 결정을 유보하면 미국과 중국 모두로부터의 요구와 압박이 증가할 것이라는 점이다.

다만, 미국과 중국의 한국의 선택에 대한 압박과 보복은 학습효과로 인해 1차 때와 비교해 낮은 수준에서 전개될 개연성이 높으나 향후 미중 전략경쟁 상황에 따라서는 그렇지 않을 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 따라서 당분간 한국은 사드를 포함한 전략자산의 추가 배치에 대한 결정을 유보하거나 최소한 선제적으로 결정하지 않되, 미국과 중국으로부터의 압박과 보복을 완화하는 방안을 강구해야 할 것이다. 향후 미국과 중국의 반응은 미중 경쟁 수준, 한국의 전략적 가치 인식, 남북관계와 북핵의 위협 정도, 주변국의 반응, 조치의 실질적 효과 등에 따라 결정될 것인바, 전략자산의 추가 배치 관련, 배치, 불배치, 결정 유보의 선택지별 미중의 예상반응과 정책적 고려사항을 포함하는 세부 대응방안의 마련이 시급하다.

특히 한국의 의지와 상관없이 미국 전략자산의 배치가 이루어지거나 전역미사일방어체계에 편입될 수 있는 여지를 최소화하고 우리의 입지와 발언권을 강화할 수 있도록 향후 미중 전략경쟁에서 제기될 수 있는 외교안보 이슈의 리스트와 유형화, 이슈별 대응방안 등을 모색할 필요가 있다.⁵⁷⁹⁾ 그러나 무엇보다 선결해야 할 과제는 한반도의 위기 상황을 억제하고 평화를 안정적으로 관리하며 평화 프로세스를 재가동할 수 있는 동력을 확보하는 것이다. 이를 통해 사드 또는 전략자산의 추가 배치를 검토할 필요성을 사전에 제거할 수

579) “미중 전략 경쟁관계에서 사드 배치와 한국의 선택”을 주제로 한 통일연구원 비공개 전문가 자문회의(2021.09.14.) 결과를 참고하여 작성하였다.

있어야 한다. 그러기 위해서는 한국의 국방력을 강화시키는 한편 전략적 유연성을 발휘할 수 있는 사고와 외교력을 배양해야 할 것이다.

(9) 한국 외교의 '원칙적 입장'에 대한 합리적 적용

미중 전략경쟁 상황에서 한국의 외교적 원칙을 선제적으로 표명하고 이를 고수하면서 일관된 입장을 유지하는 것은 매우 어려운 일이다. 특히 우리의 동맹국인 미국이 상대적으로 매우 적극적으로 우리에게 동맹의 역할을 요구할 경우, 한국이 미중 어느 한쪽에 경사되지 않으면서도 나름대로 중립적이고 균형된 입장을 유지하기가 쉽지 않다. 남중국해 사례는 미중 갈등에 따른 다양한 정치·외교·안보적 리스크가 복잡하게 얽혀있는 난제였음에도 불구하고 한국 정부가 다른 사례와 비교할 때 결과적으로는 외교전략적으로 합리적 선택을 성공적으로 이루어낸 독특한 사례였다는 점에서 우리에게 중요한 시사점을 주고 있다.

남중국해 문제는 한국과 한반도의 안보에 직결된 미국과 중국의 대립 사례는 아니지만, 남중국해에서의 미국과 중국의 대립은 영토 분쟁, 세력경쟁, 군사안보, 경제, 국제규범과 규칙 준수 등 다양한 영역에서 복합적으로 전개되고 있다. 따라서 미국의 동맹국이면서 중국과는 가장 긴밀한 경제협력관계에 있는 한국의 입장에서는 비록 간접적이기는 하지만 다양한 영역에서 복잡하게 미중 대립과 갈등의 리스크를 안게 되는 중요한 문제이다. 실제로 제IV장에서 분석한대로 한국은 큰 틀에서 볼 때도 지정학, 지경학, 국제규범 등 세 영역에서 미중 대립과 경쟁이 야기하는 직간접적인 리스크를 안고 있다. 특히 갈등의 주체인 미국과 중국뿐만 아니라 제3의 당사자라 할 수 있는 동남아 국가들이 관련되어 있어 관련 행위자들도 복잡하게 얽혀 있다. 따라서 한국이 미국과 중국 간의 대립과 갈등에서 어

떠난 전략적 선택을 할 것인지에 대한 전략적 딜레마의 다양하고 복합적인 측면을 보여주고 확인해주는 대표적인 사례라 할 수 있다.

특히 미국과 중국 간의 대립과 경쟁이 냉전시대와 달리 상호 네트워크를 확장하기 위한 경쟁 양상이 뚜렷해지고 있는 상황이라는 점에서, 한국과 유사한 전략적 딜레마에 처해 있는 유사 입장 국가들이 적지 않고 따라서 이들 국가들과의 협력과 연대가 중요한 대응방안의 하나로 제시되고 있다. 이와 관련 남중국해 문제는 앞서 언급한대로 남중국해에 연해 있는 10개의 동남아 국가들이 중요한 당사자이면서 동시에 한국과 유사하게 미국과 중국 양국으로부터 선택의 압박을 받는 위치에 있다. 따라서 남중국해 사례를 통해 간접적으로 동남아 국가들의 입장을 이해하고 나아가 이를 바탕으로 동남아 국가들과의 협력을 견인하는 방법의 단초를 찾는 데도 중요한 시사를 줄수 있는 독특한 사례라 할 수 있다.

또한 바이든 행정부 출범 이후 미국과 중국 간의 대립과 경쟁이 전면적이고 포괄적으로 악화되고 있는 상황을 고려할 때 남중국해 문제는 미국과 중국 사이에서 향후 다시 매우 치열한 전략경쟁의 핵심 현안이 될 가능성이 높다. 따라서 한국은 남중국해 사례를 단지 문제가 불거지지 않았다는 외견에 주목하여 잘 해결된 사례로 넘어가기 보다는 당시의 전후 맥락을 보다 냉정하게 비판적으로 분석하여 합당한 교훈과 시사를 얻을 필요가 있다.

왜냐하면 당시 박근혜 정부는 AIIB 가입, 전승철 행사 참석, 그리고 사드 배치 문제에서는 현명하고 선제적이며 일관된 전략적 선택을 했다고 보기 어려우며, 오히려 매 이슈에서 다양한 리스크로 어려움을 겪어 왔었기 때문에 유독 남중국해 문제에서만 매우 전략적이고 일관된 입장을 정교하게 수립하고 추진했다고 단순하게 해석하고 넘길 사안이 아니라고 생각한다. 우선 박근혜 정부에서 남중국해 문

제에서 대해서 이례적으로 일관된 입장을 견지한 것은 분명한 사실이지만, 이러한 정책이 사전에 정교하게 전략적으로 고민한 선택이었는지는 의문이며 오히려 다른 외부적 영향이 작용한 결과일 가능성이 없지 않다. 이미 한국은 AIIB 가입을 놓고도 계속 결정을 못하고 시간을 끌고 있던 와중에 영국의 가입이라는 예상하지 못한 변수가 중요한 계기가 되어 자연스럽게 한국 선택의 딜레마가 해소되어 예상보다는 쉽게 리스크가 관리된 사례도 있었다.

따라서 남중국해 문제가 첨예가 대두된 당시 상황에 이해가 중요하다. 남중국해를 둘러싼 미국과 중국의 군사적 대립의 강도는 미국 오바마 정부시기에 가장 첨예하게 대립했으며 한국에 대한 미국의 직간접적인 요구와 압박도 강력했다. 즉 2010년을 전후하여 중국은 시진핑 정권으로의 이행이 본격화되면서 해양강국을 기치로 해양 진출을 본격화하면서 남중국해와 동중국해에서 인접국들과 해양 영유권 갈등이 고조되었다. 그리고 미국은 미국대로 오바마 행정부에서 테러와의 10년 전쟁에 종지부를 찍고 본격적으로 아태지역으로의 복귀를 모색하면서 당시 영유권 분쟁에서 힘의 열세에 있던 아세안 국가와 일본 등의 기대에 편승하면서 적극적으로 중국견제에 나서게 되어 남중국해는 미국과 중국 간의 중요한 전략 경쟁의 중심에 있게 되었다.

이에 따라서 오바마 정부는 일본은 비롯하여, 동남아 동맹국들을 향해 강력하게 중국 견제에 동참해줄 것을 요청하는 분위기였다. 그런데 당시 박근혜 정부는 동맹관계를 중시하는 보수 정부였음에도 불구하고 ‘통일 대박’이라는 국정과제를 제시하고 이를 실현하기 위해 북한 압박의 뒷문 역할 하는 중국을 설득하는데 외교 노력을 경주하고 있었다. 따라서 보수정부임에도 불구하고 사드 갈등이 발생하기 이전까지는 미국으로부터 ‘중국경사’라는 비판을 감수하면서까지 전승절 행사에 참석하는 등 이례적으로 중국과의 관계 강화에 집중

했다. 요컨대 박근혜 정부는 중국과의 관계 발전이 북한의 고립과 통일로 연결될 것이라는 희망적 기대에 매몰되어 남중국해 문제에서도 이례적으로 미국이 요구하는 중국 압박에 동참하지 않았고 이른바 균형적 입장을 유지했던 것이다. 그리고 이러한 선택의 배경에는 남중국해 문제가 한국의 안보에 직접적으로 직결된 사안이 아니라는 것도 한국이 깊이 연루되지 않은 채 미국과 중국 양국으로부터 일정한 ‘거리두기’가 가능했던 배경이기도 하다.

그리고 이후 박근혜 정부에서 결국은 중국의 북한 압박에 대한 기대가 무산되고 사드 배치라는 초강수를 선택하게 되면서 상대적으로 남중국해 문제에서도 중국과 대척점에 서는 선택을 하여 중국과의 관계를 전면적으로 악화시킬 수 없다는 고려가 작용한 것으로 보인다. 특히 당시 한국이 사드 배치를 결정한 직후인 2016년 7월 12일 PCA는 소송 3년여 만에 남중국해를 둘러싼 중국과 필리핀 간의 분쟁에서 중국의 영유권 주장이 국제법적 근거가 없다는 판결이 나왔다.⁵⁸⁰⁾ 당시 중국의 입장에서는 한반도와 남중국해 양면에서 미국의 공세 앞에 엄청난 타격을 입게 된 것이다. 따라서 한국 입장에서는 사드 배치와 남중국해 문제가 연계되어 중국을 과도하게 자극하여 대립 국면을 악화시키지 않아야 한다는 고려가 있었던 것으로 보인다. 미국 입장에서도 한국이 사드 배치를 수용하였고 PCA 판결로도 중국에 타격을 준 만큼 한국의 남중국해 입장이 더 이상 큰 전략적 논쟁이 되지 않았다. 실제로 PCA 판결에 대해서도 한국 정부는 미국과 일본에 비하면 중립적이고 원론적인 입장을 표명했지만 별로 논란이 되지 않았다. 당시 한국, 중국, 미국 사이에서는 사드 배치가 모든 문제를 압도하고 있었기 때문이다.

580) 이동률, “남중국해 판결 이후 중국의 행보,” (동아시아연구원 EAI 논평, 2016. 7. 26.), <http://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2016072616291918.pdf> (검색일: 2021. 12. 1.).

(10) 국민적 지지에 기반한 정책추진력 강화

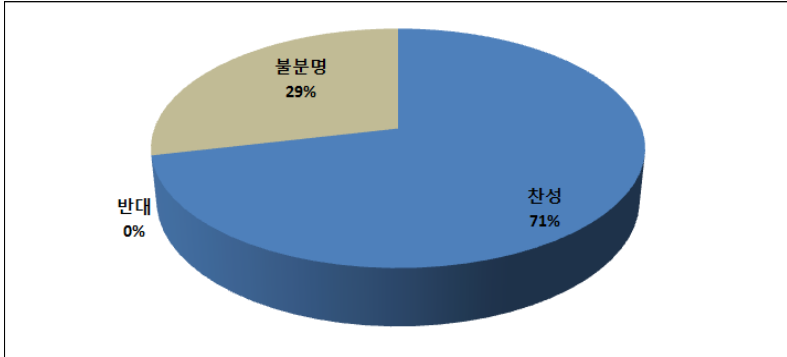
본 연구에서 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 미중 간 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 리스크를 유형화한 결과, 대부분의 사례에서 지정학적 리스크와 지경학적 리스크가 초래할 것으로 나타났지만 남중국해 문제와 같은 일부 사례에서는 국제규범·규칙 리스크가 나타났다. 특히 주목할 점은 본 연구 진행과정에서 전문가들을 대상으로 진행한 설문조사에서 미중 경쟁과 갈등 사례가 한반도에 미치는 리스크 중에서 국내정치적 리스크라고 응답한 비율이 높았다는 점이다. 예를 들어 많은 전문가들은 현재와 같은 미중 경쟁과 갈등이 중장기적으로 한국에서 친미·친중 논쟁 및 국론 분열을 불러일으킬 수 있으며, 이는 곧 한국외교의 자율성을 침해할 가능성을 높다는 점을 우려하고 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 전문가들은 정치적 입장의 차이(보수 혹은 진보)에도 불구하고 한국외교의 최대 현안에 대한 인식이나 미중 두 강대국정치에 대한 한국의 대응 등에 대해서는 ‘초당적’ 인식을 보여주었다는 점은 우리에게 매우 중요한 시사점을 제공하고 있다.

이러한 점을 고려할 때, 미중 전략경쟁 시대에 한국이 처한 ‘선택의 딜레마’를 돌파하기 위해서는 국내 여론을 정책 추진의 중요한 근거로 적극 활용할 필요가 있다. 예를 들어, 우리 정부가 AIIB에 가입한다고 결정할 수 있었던 데에는 앞서 언급한 국제 환경의 변화뿐만이 아니라 국내에서 AIIB 가입에 찬성하는 여론이 압도적으로 많았다는 점도 작용했다. 2015년 AIIB 가입 당시 국내 23곳의 전국 일간지와 인터넷 신문 5곳을 대상으로 AIIB 가입에 대한 논조를 조사해 본 결과, 한국이 AIIB에 가입하는 것에 대해 찬성하는 여론이 압도적으로 많았고 경제적 이익을 위해서 동맹국인 미국을 잘 설득해야 한다는 분위기가 조성되어 있었다.⁵⁸¹⁾ 이러한 여론의 뒷받침

581) 허재철, “한국 언론의 중국 관련 보도 경향 분석,” (인천연구원 인차이나브리프 Vol.

이 있었기 때문에 우리 정부가 정세 변화에 기민하게 대응할 수 있을 것으로 판단된다.

〈그림 VII-2〉 AIIB 가입에 대한 국내 언론의 입장



출처: 허재철, “한국 언론의 중국 관련 보도 경향 분석,” (인천연구원 인차이나브리프 vol. 323, 2016.9.19.), <<https://hanzhong.ii.re.kr/boardCnts/view.do?m=01&boardID=102&boardSeq=85664&lev=0&searchType=S&statusYN=W&page=3&s=hanzhong>> (검색일: 2021.12.1.).

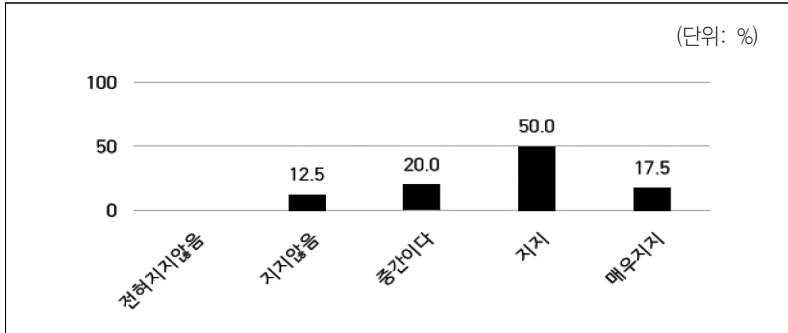
현재 많은 국내 연구자들은 우리의 신남방, 신북방 정책을 중국의 일대일로와 연계하는 것에 대해 지지하고 있다. 본 연구를 위해 전문가를 대상으로 2021년에 실시한 설문조사 결과에 따르면, 박근혜 정부와 문재인 정부가 각각 ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘신북방·신남방’을 중국의 ‘일대일로’와 전략적으로 연계하는데 합의한 것에 대해서 지지하는 입장이 월등히 많았다.⁵⁸²⁾ 또한 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 양쪽 모두에 적극적으로 참여해야 한다는 의견도 압도적으로 많았다.⁵⁸³⁾

323, 2016.9.19.), <<https://hanzhong.ii.re.kr/boardCnts/view.do?m=01&boardID=102&boardSeq=85664&lev=0&searchType=S&statusYN=W&page=3&s=hanzhong>> (검색일: 2021.12.1.).

582) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

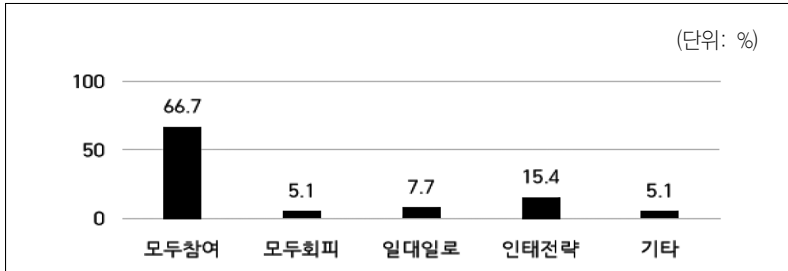
583) [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조.

〈그림 Ⅶ-3〉 박근혜 정부 ‘유라시아 이니셔티브’와 문재인 정부 ‘신북방, 신남방’의 중국 일대일로 연계에 대한 전문가 입장



출처: 자체 설문조사 결과. [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조

〈그림 Ⅶ-4〉 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 간 한국의 선택에 대한 국내 전문가 의견



출처: 자체 설문조사 결과. [부록] “미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응” 전문가 설문조사 결과 참조

향후 특정 이슈와 관련하여 미중 갈등으로 인해 우리가 선택의 어려움에 처할 경우 정부는 우선 여론을 신속 정확히 파악하고 이를 바탕으로 정책을 추진해야 할 것이다. 그럴 때 비로소 정부의 선택에 대한 정당성 및 외부 압력으로부터의 내구성을 확보할 수 있기 때문이다. 이와 함께 정부는 올바른 여론이 형성될 수 있도록 보다 적극적으로 관련 정보를 공개하고 홍보하는 활동도 전개해야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 국립외교원 외교안보연구소 중국연구센터. 『2014 중국정세보고』. 서울: 국립외교원, 2015.
-
- _____. 『2016 중국정세보고』. 서울: 국립외교원, 2017.
-
- _____. 『2019 중국정세보고』. 서울: 국립외교원, 2019.
- 권율·정인교·김양희·권경덕. 『동아시아 FTA의 산업별 영향과 대응 방안』. 서울: 산업통상자원부, 2002.
- 김계동 외. 『한미관계론』. 서울: 명인문화사, 2012.
- 김기정·김정섭·남궁곤·이희옥·장세호·조은정. 『미중 경쟁과 한국의 외교 유연성』. 서울: 국가안보전략연구원, 2021.
- 김영준·신종호. 『한미동맹에 대한 중국의 입장』. 고양: 국방대학교, 2014.
- 김영호·박원근·이상현·차두현. 『한미동맹의 현황과 도전: 지난 4년의 교훈과 바이든 시대의 협력 방향』. 서울: 아산정책연구원, 2021.
- 김재철. 『중국과 세계: 국제주의, 민족주의, 외교정책』. 서울: 한울, 2017.
- 김준형·황지환·윤여준·김은옥·손병권·김동석. 『바이든 행정부의 대외 정책과 한반도』. 서울: 민주연구원, 2021.
- 대통령비서실. 『문재인 대통령 연설문집: 제3권 하(2019.11.1.~2020.5.9.)』. 세종: 문화체육관광부, 2020.
- 박종철 외. 『통일한국에 대한 국제적 우려 해소와 편익: 지역 및 주변국 차원』. 서울: 통일연구원, 2012.

- 서울대 아시아연구소 미중관계연구센터 편. 『미중 사이 한국의 딜레마: 사례와 평가』. 서울: 코보, 2017.
- 성균중국어연구소 편. 『일대일로 다이제스트』. 서울: 다산, 2016.
- 신중호 외. 『강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 신중호 외. 『뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 신중호 외. 『2030 미중관계 시나리오와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 연원호·나수엽·박민숙·김영선. 『미·중 간 기술패권 경쟁과 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2020.
- 외교부. 『중국개황 2020』. 서울: 외교부, 2020.
- 윤영관·신성호 편. 『북핵문제와 한반도 평화정착』. 서울: 한올아카데미, 2008.
- 이상현 편. 『미중 패권경쟁 시대 한국의 대외전략』. 서울: 세종연구소, 2020.
- 이승신 외. 『중국의 일대일로 전략 평가와 한국의 대응방안』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.
- 이현태 외. 『남·북·중 경제협력 방안 연구』. 세종: 대외경제정책연구원, 2019.
- 전병근 외. 『뉴노멀시대 미중 전략 경쟁 관계와 한반도에의 함의』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 전봉근. 『동북아 지정학과 한국 외교전략: 강중국과 중추국 정체성을 중심으로』. 서울: 국립외교원 외교안보연구소, 2020.
- 전재성. 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』. 서울: 동아시아연구원, 2011.
- 정덕구 외. 『기रो에 선 북중관계: 중국의 대북한 정책 딜레마』. 서울: 중앙북스, 2013.
- 정덕구 외. 『극중지계: 한국의 거대 중국 극복하기(제1권 정치외교안보편)』. 서울: 김영사, 2021.

최명해. 『중국북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사 서평』. 서울: 오름, 2009.

한반도포럼 편. 『한반도 피비우스의 띠 풀기: 북한 비핵화와 평화 구축』. 서울: 늘봄플러스, 2021.

현인택. 『해계모니의 미래』. 서울: 고려대학교 출판문화원, 2020.

Bolton, John. *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. New York: Simon and Schuster, 2020.

Brzezinski, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1998.

Bush, Richard C. *Difficult Choices: Taiwan's Quest for Security and the Good Life*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2021.

Ikenberry, G. John, Michael Mastanduno, and William c. Wohlforth, eds. *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Jacques, Martin. *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. New York: The Penguin Press, 2009.

Kang, David C. *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*. New York: Columbia University Press, 2007.

Kim, Samuel S. and Tai Hwan Lee. *Chinese-north Korean Relations: Managing Asymmetrical Interdependence*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2002.

Kindleberger, Charles P. ed. *The International Corporation*. Cambridge, MA: MIT Press, 1970).

Piccone, Ted. *China's long game on human rights at the United Nations*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2018.

- Priebe, Miranda, Bryan Rooney, Nathan Beauchamp–Mustafaga, Jeffrey Martini and Stephanie Pezard. *Implementing Restraint: Changes in US Regional Security Policies to Operationalize a Realist Grand Strategy of Restraint*. Santa Monica: RAND Corporation, 2021.
- Ross, Robert S., and Zhu Feng, eds. *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.
- Schaefer, Bernd. *north Korean 'Adventurism' and China's Long Shadow, 1966–1972*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.
- Snyder, Scott. *Negotiating on the Edge: north Korean Negotiating Behavior*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1999.
- The Information Office of the State Council of the People's Republic of China. *China's National Defense in 2010*. Beijing: The Information Office of the State Council, 2011.
- Womack, Brantly. *China and Vietnam: The politics of asymmetry*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- 中国电子信息产业发展研究院. 『“新基建”发展白皮书』. 北京: 中国电子信息产业发展研究院, 2020.
- 中华人民共和国国务院新闻办公室. 『2019年美国侵犯人权报告』. 北京: 国务院新闻办公室, 2020.
- _____. 『关于中美经贸磋商的中方立场(白皮书)』. 北京: 国务院新闻办公室, 2019.
- _____. 『关于中美经贸摩擦的事实与中方立场(白皮书)』. 北京: 国务院新闻办公室, 2018.

- _____. 『中国坚持通过谈判解决中国与菲律宾在南海的有关争议』. 北京: 国务院新闻办公室, 2016.
- _____. 『中国的军事战略(白皮书)』. 北京: 国务院新闻办公室, 2015.

2. 논문

- 구민교. “미중간의 신 해양패권 경쟁: 해상교통로를 둘러싼 ‘점-선-면’의 경쟁을 중심으로.” 『국제지역연구』. 제25권 3호, 2016.
- 김기정. “21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로.” 『국가전략』. 제11권 4호, 2005.
- 김도훈. “사드 배치 결정에 따른 중국정부의 경제 보복성 대응 관광정책이 방한 중국인 관광객 수요에 미치는 영향.” 『관광연구』. 제34권 5호, 2019.
- 김동엽. “사드 한반도 배치의 군사적 효용성과 한반도 미래.” 『국제정치논총』. 제57권 2호, 2017.
- 김상규. “중국인의 대한민국 인식 변화와 사드.” 『중소연구』. 제41권 4호, 2018.
- 김재철. “미중관계와 한국 대미편승전략의 한계: 사드배치의 사례를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제33권 제3호, 2017.
- 김재형. “청년세대를 통해 본 2019년 홍콩시위.” *DiverseAsia*, vol. 3, no. 1, 2020.
- 김학성. “미·중관계의 변화 전망과 북한의 ‘자주적 생존전략’의 미래.” 『세계지역연구논총』. 제31권 1호, 2013.
- 김흥규. “중국의 일대일로 전략과 동북아 국제관계의 변화: 한계와 전망.” 『중소연구』. 제40권 3호, 2016.
- _____. “4차 북한 핵실험과 사드의 국제정치.” 『통일정책연구』. 제25권 1호, 2016.

- 박병철. “사드 배치와 지역사회의 갈등과 통합: 안보갈등의 해소 방안.” 『통일전략』. 제18권 2호, 2018.
- 박원근·설인효. “트럼프 행정부 안보·국방전략 분석/전망과 한미동맹 발전 방향.” 『국방연구』, vol. 60, no. 4, 2017.
- 박홍서. “중국의 부상과 탈냉전기 중미 양국의 대한반도 동맹전략: 동맹전이 이론의 시각에서.” 『한국정치학회보』. 제42권 1호, 2008.
- 배학영. “해양세력의 서해상 활동증가와 우리의 대응 방향.” 『국방연구』. 제63권 3호, 2020.
- 서정경. “중국의 부상과 한미동맹의 변화: 동맹의 방기(Abandonment)–연루(Entrapment) 모델적 시각에서.” 『신아세아』. 제15권 1호, 2008.
- 신정승. “미중 간의 전략적 경쟁과 한반도 통일문제.” 『KINU통일+』. 겨울호, 2015.
- 유현정·주재우. “한국의 사드배치 결정에 대한 중국의 대한 경제보복과 한국의 대응방안.” 『세계지역연구논총』. 제35집 2호, 2017.
- 이남주. “미중 전략경쟁 어디로 가는가.” 『창작과비평』. 봄호, 2021.
- 이동률. “시진핑 정부 ‘해양강국’구상의 지경제학적 접근과 지정학적 딜레마.” 『국제정치논총』. 제57집 2호, 2017.
- _____. “중국 국방비 증가의 현황, 함의, 전망.” 『국방연구』. 제57집 2호, 2017.
- _____. “중국의 일대일로(一帶一路), 지경학과 지정학의 동학.” 『세계 지역연구논총』. 제39집 3호, 2021.
- 이수형. “중추적 중견국가와 한국의 새로운 외교안보전략 모색: 가교 전략과 헤징전략을 중심으로.” 『외교안보연구』. 제7권 2호, 2011.
- _____. “한미동맹 60년의 성찰: 포괄적 전략동맹으로의 변화와 과제.” 『군사연구』. 제135호, 2013.
- 장영희. “미중 패권 경쟁 시대의 양안 관계 현황.” 『성균차이나브리프』. 제9권 2호, 2021.

- 장정아. “모든 것이 정치다: 2019년 홍콩 시위의 기억과 유산.” 『황해 문화』. 제105호, 2019.
- 정경영. “사드 배치 결정과 갈등관리.” 『군사논단』. 제87호, 2016.
- 최영미·곽태환. “한반도 사드 배치를 둘러싼 논쟁과 평가기준: 전문가 조사 분석을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 제32권 3호, 2016.
- 황지환. “네트워크의 시각으로 보는 북핵문제의 국제정치: 6자회담의 네트워크 동학.” 『신아세아』. 제17권 2호, 2010.
- _____. “미중 충돌과 북한의 외교게임.” 『한국정치학회소식』. 제44권 3호, 2020.
- _____. “비대칭적 한미동맹 변화와 한국의 선택.” 『한국과 국제정치』. vol. 34, no. 4, 2018.
- _____. “진보 대 보수의 대북정책, 20년 이후.” 『통일정책연구』. 제26권 1호, 2017.
- _____. “한반도 평화체제 논의의 귀환: 미국 우선평화 대 병진평화.” 『한국과 국제정치』, vol. 35, no. 1, 2019.
- Brooks, Stephen G., G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth. “Don’t Come Home, America: The Case against Retrenchment.” *International Security*. vol. 37, no. 3, 2012.
- Farrell, Henry and Abraham L. Newman. “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.” *International Security*. vol. 44, no. 1, 2019.
- Hwang, Jihwan. “The north Korean Human Rights between China and South Korea: Bridging the Gap.” *Journal of Peace and Unification*. vol. 10, no. 1, 2020.
- _____. “The Paradox of South Korea’s Unification Diplomacy: Moving beyond a State-Centric Approach.” *International Journal of Korean Unification Studies*. vol. 23, no. 1, 2014.

- _____. “The Two Koreas after U.S. Unipolarity: In Search of a New north Korea Policy.” *Journal of International and Area Studies*, vol. 20, no. 1, 2013.
- Kim, Min-hyung. “Why Provoke? The Sino-Us Competition in East Asia and north Korea’s Strategic Choice.” *Journal of Strategic Studies*, vol. 39, no. 7, 2016.
- Kim, Woosang. “Power Transitions and Great Power War from Westphalia to Waterloo.” *World Politics*, vol. 45, no. 1, 1992.
- Layne, Christopher. “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana.” *International Studies Quarterly*, no. 56, 2012.
- Li, Mingjiang. “The Belt and Road Initiative: geo-economics and Indo-Pacific security competition.” *International Affairs*, no. 96, 2020.
- Milner, Helen. “International Theories of Cooperation: Strengths and Weaknesses.” *World Politics*, vol. 44, 1992.
- Spence, Keith. “World Risk Society and War against Terror.” *Political Studies*, vol. 53, issue 2, 2005.
- Swaine, Michael D. “China’s Assertive Behavior — Part One: On ‘Core Interests’.” *China Leadership Monitor*, no. 34, 2011.
- 祁昊天. “萨德入韩与美国亚太反导包局的技术与战略考量.” 『现代国际关系』. 第7期, 2016.
- 廖生智. “萨德入韩与中国东北亚地缘安全困境的加剧及应对.” 『东疆学刊』. 第34卷 第3期, 2017.
- 李金明. “南海争议现状与区域外大国的介入.” 『现代国际关系』. 第7期, 2011.
- 牟文富. “互动背景下中国对专属经济区内军事活动的政策选择.” 『太平洋学报』. 第21卷 第11期, 2013.

卜睿哲. “提升民主效能, 是台灣最重要的防線.” 『遠見』, 8月號 422期, 2021.

孙茹. “理解中国对萨德问题的反应.” 『现代国际关系』, 第4期, 2017.

杨辉. “朝核危机对中国安全的影响及前景.” 『东疆学刊』, 第34卷 第2期, 2017.

阎学通. “从南海问题说到中国外交调整.” 『世界知识』, 第1期, 2012.

王宜胜. “东亚安全局势面临的挑战与应对.” 『和平与发展』, 第3期, 2016.

韦丹. “海洋法上的剩余权利与国家海洋安全.” 『公民与法(法学版)』, 第2期, 2014.

沈志华. “同盟瓦解: 邓小平时代的中朝关系, 1977-1992 (上).” 『二十一世纪』, 166期, 2018.

3. 기타 자료

신문

『국민일보』, 『글로벌 이코노믹』, 『동아일보』, 『노동신문』, 『노컷뉴스』, 『뉴스1』, 『뉴스1』, 『매일경제』, 『문화일보』, 『서울신문』, 『세계일보』, 『시사IN』, 『시사포커스』, 『아시아경제』, 『아시아투데이』, 『연합뉴스』, 『이투데이』, 『조선일보』, 『조선중앙통신』, 『조세금융신문』, 『주간동아』, 『주간조선』, 『중앙일보』, 『천지일보』, 『투데이신문』, 『한겨레신문』, 『한국경제』, 『한국무역신문』, 『한국일보』, 『KBS』, 『Kotra 해외시장뉴스』, *Axios, BBC, Bloomberg, CNN, CNBC, NBC News, Newsweek, Politico, Reuters, RT,*

South China Morning Post, The Atlantic, The Economist, The Epoch Times, The Guardian, The Korea Herald, The New York Times, The Wall Street Journal, The Washington post.

『环球网』, 『环球时报』, 『凤凰卫视』, 『搜狐新闻』, 『新民晚报』, 『新华网』, 『人民网』, 『人民日报』, 『自由時報』, 『中国网』, 『中国新闻网』, 『中国青年报』, 『中央社』.

웹사이트

국방부 <<https://www.mnd.go.kr/>>.
국방연구원 <<https://www.kida.re.kr/>>.
국제탐사보도언론인협회 <<https://www.icij.org/>>.
국제통화기금(IMF) <<http://imf.org/>>.
글로벌이코노믹 <<http://www.g-enews.com/>>.
대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr/>>.
미국 국가정보국 <<https://www.dni.gov/>>.
미국 국무부 <<https://www.state.gov/>>.
미국 국방부 <<https://www.defense.gov/>>.
미국 민주당 <<https://democrats.org/>>.
미국 백악관 <<https://www.whitehouse.gov/>>.
미국 연방정부 공보 <<http://federalregister.gov/>>.
미국 의회 <<https://www.congress.gov/>>.
미국 재무부 <<https://home.treasury.gov/>>.
미국 정부 인쇄국 <<https://www.govinfo.gov/>>.
산업통상자원부 <<http://www.motie.go.kr/>>.
세계은행(World Bank) <<https://data.worldbank.org/>>.
스톡홀름국제평화연구소 <<https://sipri.org/>>.
아시아인프라투자은행(AIIB) <<https://www.aiib.org/>>.
아시아해양투명성구상 <<https://amti.csis.org/>>.
영국 정부 <<https://www.gov.uk/>>.
외교부 <<http://www.mofa.go.kr/>>.
유엔 <<https://www.un.org/>>.
유엔 인권이사회 <<https://www.ohchr.org/>>.
주한미국 대사관 <<https://kr.usembassy.gov/ko/>>.
중국 국무원 신문판공실 <<http://www.scio.gov.cn/>>.
중국 국방부 <<https://www.mod.gov.cn/>>.

중국 외교부 <<https://www.fmprc.gov.cn>>.
중국 일대일로망 <<http://ydyl.china.com.cn>>.
중국 전국인민대표대회 <<http://www.npc.gov.cn>>.
중국 정부 <<http://www.gov.cn>>.
중국-아세안센터 <<http://www.asean-china-center.org>>.
청와대 <<http://www.president.go.kr>>.
코트라(KOTRA) <<https://www.kotra.or.kr>>.
통일연구원 <www.kinu.or.kr>.
트위터(Twitter) <<https://twitter.com>>.
프랑스 국방부 <www.defense.gouv.fr>.
한국무역협회 <<https://www.kita.net>>.
국제원자력기구(IAEA) <<https://www.iaea.org>>.
FTA 포털 <<https://www.fta.go.kr>>.
Global Firepower <<https://www.globalfirepower.com>>.
Office of Senator Tom Cotton <<https://www.cotton.senate.gov>>.
South China Morning Post <<https://www.scmp.com>>.
U.S. MISSION TO ASEAN <<https://asean.usmission.gov>>.
爱思想 <<http://www.aisixiang.com/>>.

법령·법규

- 「2021 국방수권법(The William M. Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021)」.
「2021 전략경쟁법(S.1169 – Strategic Competition Act of 2021, 117th Congress, 2021–2022)」.
「2021 미국 혁신경쟁법(S.1260 – United States Innovation and Competition Act of 2021(117th Congress, 2021–2022)」.
「중화인민공화국 수출통제법(中华人民共和国出口管制法)」.
「중화인민공화국 반외국제재법(中华人民共和国反外国制裁法)」.

기타 자료

- 구자선. “남중국해 인공섬 관련 갈등 분석.” 국립외교원 외교안보연구소
주요국제문제분석 no. 2015-22, 2015.8.20.
- 길윤희. “미중관계와 대만 해협의 위기, 그리고 일본의 대응.” 통일연구원
전문가 자문회의 자료, 2021.10.18.
- 김경숙. “미국의 인도·태평양전략과 쿼드 협력: 동향과 전망.” 국가
안보전략연구원 INSS 전략보고 no. 112, 2021.1.
- 김기수. “한미 정상회담에서 가시화된 양국 기술동맹: 전략적 합의.”
세종연구소 정세와 정책 제340호, 2021.7.2.
- 김수동·정선인. “CPTPP의 미래와 우리의 대응방안.” 산업연구원
KIET 산업경제 2021-01, 2021.1.
- 김정섭. “최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응.” 통일연구원
전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.
- 김진아. “미중 경쟁하에서 북한 외교 방향.” 통일연구원 전문가 자문회의
자료, 2021.9.30.
- 김학성. “최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 대응.” 통일연구원
전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.
- 김혜연. “중국, ‘외국기업 블랙리스트’ 규정 발표.” 대외경제정책연구원
CSF중국전문가포럼 이슈&트렌드, 2020.10.5.
- 박민숙·김영선. “중국 「수출 금지·제한 기술목록」 조정의 주요 내용 및
시사점.” 대외경제정책연구원 KIEP 세계경제포커스 20-33,
2020.10.20.
- 박재적. “인도-태평양전략 협력과 한·중관계.” 세종연구소 정세와 정책
제340호, 2021.7.2.
- 박종철. “미중 전략경쟁의 한반도에 대한 시사점.” 통일연구원 전문가
자문회의 자료, 2021.10.27.
- 박철희·정재호·김성한. “미중 전략경쟁과 한국의 선택.” 서울대학교
국제학연구소 Global Strategy Report no. 2020-02, 2020.5.29.

- 부형욱. “최근 미중 전략경쟁에 대한 북한의 인식과 입장 및 전망.” 통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.
- 신종호. “2021년 양회(兩會)를 통해 본 중국의 대미 장기전 태세와 함의.” 통일연구원 Online Series CO 21-10, 2021.3.17.
- 양평섭. “최근 대중국 수출 급감의 원인과 과제.” 대외경제정책연구원 오늘의 세계경제 vol. 20, no. 19, 2020.7.7.
- 연원호. “미국 바이든 행정부의 대중국 정책 전망과 시사점.” 대외경제정책연구원 KIEP 세계경제포커스 21-15, 2021.4.8.
- 왕신센(王信賢). “미중관계와 대만 해협의 위기, 그리고 한반도.” 통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.10.18.
- _____. “미중 경쟁 시대 대만의 안보전략과 도전 요인.” 동아시아연구원 EAI 스페셜리포트, 2021.6.17.
- 우정엽. “취임 6개월 시점에서 평가해본 바이든 정부.” 세종연구소 세종정책브리프 2021-15, 2021.8.25.
- 이대우. “한미정상회담 성과와 과제.” 세종연구소 정세와 정책 제339호, 2021.6.1.
- _____. “미국, 유럽 그리고 인도·태평양 전략.” 세종연구소 정세와 정책 342호, 2021.9.
- _____. “미국의 인도-태평양전략(Indo-Pacific Strategy).” 세종연구소 세종정책브리핑 no. 2018-17, 2018.7.26.
- 이동규. “2021년 중국 양회 분석: 정치외교적 함의를 중심으로.” 아산정책연구원 Issue brief 2021-11, 2021.3.30.
- 이동률. “남중국해 판결 이후 중국의 행보.” 동아시아연구원 EAI논평, 2016.7.26.
- _____. “중국 일대일로의 진화와 그 역설: 확대되는 경쟁속 중국의 전략적 딜레마.” 동아시아연구원 EAI 특별기획논평, 2019.6.7.
- _____. “코로나19의 중국의 대외관계 및 한중관계 영향과 전망.” 동아시아연구원 EAI 특별기획논평, 2020.4.23.

- 이상현. “미국의 대중국 전략: ‘경쟁적 접근’ 합의와 파장.” 세종연구소 정세와 정책 제328호, 2020.7.1.
- _____. “바이든 행정부의 외교정책 전망.” 세종연구소 세종정책브리프 2021-02, 2021.8.25.
- _____. “쿼드와 한국: 쿼드 참여 어떻게 할 것인가?” 세종연구소 정세와 정책 제339호, 2021.6.1.
- 이원석. “미국의 중국견제 패키지 법안, 미국혁신경쟁법(USICA)의 주요 내용과 시사점.” 한국무역협회 KITA 통상리포트 vol. 15, 2021.
- 이원석·민지윤. “중국 ‘반(反) 외국제재법’ 통과 및 시행.” 한국무역협회 통상지원센터 통상이슈브리프 no. 7, 2021.6.11.
- 이윤. “중국의 인접국에 대한 해양정책 연구(이어도 분쟁 및 어업분쟁을 중심으로).” 해양경찰청 훈련결과 보고서, 2019.4.
- 이중구. “북한의 2019년도 전반기 전략 동향 평가 및 합의.” 국방연구원 동북아안보정세분석, 2019.6.11.
- _____. “강대국정치에 대한 북한의 인식과 대응.” 통일연구원 전문가 자문회의 자료, 2021.9.30.
- 전재성. “코로나 사태와 미중경쟁.” 서울대학교 국제문제연구소 워킹 페이퍼 no. 206, 2021.5.20.
- 정재홍. “바이든 행정부의 인도-태평양 전략에 대한 중국의 대응.” 세종연구소 정세와 정책 제336호, 2021.3.2.
- 최병일. “미중 기술 및 경제패권 경쟁과 한국의 전략적 선택.” 서울대학교 국제학연구소 Global Strategy Report no. 2021-04, 2021.7.2.
- 한국무역협회 국제무역연구원 전략시장연구실/신성장연구실. “중국제조 2025 추진성과와 시사점.” 국제무역연구원 연구보고서, 2019.1.14.
- 허재철. “한국 언론의 중국 관련 보도 경향 분석.” 인천연구원 인차이나 브리프 vol. 323, 2016.9.19.
- 황지환. “미중 경쟁시대 한미동맹의 동반자관계.” 제주평화연구원 JPI 정책포럼 vol. 188, 2016.

“미중 전략 경쟁관계에서 사드 배치와 한국의 선택.” 통일연구원 비공개
전문가 자문회의 자료, 2021.09.14.

Allison, Graham and Robert Blackwill. “*America’s National Interests.*”
The Commission on America’s National Interests, July 2000.

Allison, Graham. “Strategic Clarity: Statecraft in Biden’s First
100 Days.” *The National Interest*, April 28, 2021.

Ang, Yuen Yuen. “Demystifying Belt and Road: The Struggle to
Define China’s ‘Project of the Century’.” *Foreign Affairs*,
May 22, 2019.

Aron, Leon. “Are Russia and China Really Forming an Alliance?”
Foreign Affairs, April 4, 2019.

Atlantic Council. “The Longer Telegram: Toward a new American
China strategy.” *Atlantic Council Strategy Papers*, 2021.

Biden, Joseph R. “Why America Must Lead Again? Rescuing U.S.
Foreign Policy After Trump.” *Foreign Affairs*, March/
April, 2020.

Burns, William J. “The Demolition of U.S Diplomacy: not Since
Joe McCarthy Has the State Department Suffered Such
a Devastating Blow.” *Foreign Affairs*, October 14, 2019.

Campbell, Kurt M. and Doshi, Rush. “How America Can Shore
Up Asian Order.” *Foreign Affairs*, January 12, 2021.

Campbell, Kurt M. and Jake Sullivan. “Competition Without
Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist
With China.” *Foreign Affairs*, September/October, 2019.

Cha, Victor. “Engaging north Korea Anew: A Bold Political
Strategy Should Accompany Nuclear Negotiations.” *Foreign
Affairs*, november 17, 2020.

- Conley, Heather A., Michael J. Green and Nicholas Szechenyi. "The Return of the Quad: Will Russia and China Form Their Own Bloc?" CSIS. April 6, 2021.
- Dolven, Ben. "Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options." *CRS Report*. June 18, 2015.
- Einhorn, Robert. "US-DPRK Negotiations: Time to Pivot to an Interim Agreement." 38 north. August 2, 2019.
- European Commission. "European Commission and HR/VP contribution to the European Council: EU-China - A strategic outlook." March 12, 2019.
- Ferguson, Niall. "What 'Chimerica' Hath Wrought." *American Interest*. January/February, 2010.
- Fukuyama, Francis. "The End of History?" *The National Interest*. no. 16, 1989.
- Haass, Richard. "Present at the Disruption: How Trump Unmade U.S. Foreign Policy." *Foreign Affairs*. September/October, 2020.
- Hamre, John J. "Defining Our Relationship with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson." *CSIS*. October 18, 2017.
- Hamre, John J and Joseph S. Nye Jr. "CSIS Commission on the Korean Peninsula: Recommendations for the U.S.-Korea Alliance." CSIS. March, 2021.
- Hillman, Jennifer and David Sacks. "China's Belt and Road: Implications for the United States." Council on Foreign Relations *Independent Task force Report*, no. 79, March, 2021.

- Huntington, Samuel P. "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*. May/June, 1993.
- Hwang, Jihwan. "How north and South Korea's Systems Are Leading to Different Coronavirus Outcomes." *The National Interest*. March 31, 2020.
- _____. "Joe Biden Should Go Beyond Obama's 'Strategic Patience' on north Korea?" *The National Interest*. August 19, 2020.
- _____. "Restarting of north Korea's Yongbyon Nuclear Facility and Its Implications." *Korea On Point*. September 12, 2021.
- Kendall-Taylor, Andrea and David O. Shullman. "A Russian-Chinese Partnership Is a Threat to U.S. Interests." *Foreign Affairs*. May, 2019.
- Li, Cheng. "Biden's China strategy: Coalition-driven competition or Cold War-style confrontation?" *Brookings Institute Report*. May, 2021.
- Lin, Bonny. "Allied and Partner Support for Taiwan: Responses to a Chinese Attack on Taiwan and Potential U.S. Taiwan Policy Change." U.S.-China Economic and Security Review Commission. February 18, 2021.
- Lin, Bonny and David Sacks. "How to Prevent an Accidental War Over Taiwan." *Foreign Affairs*. October 12, 2021.
- Mastro, Oriana Skylar. "The Taiwan Temptation: Why Beijing Might Resort to Force." *Foreign Affairs*. July/August, 2021.
- Mead, Walter Russell. "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers." *Foreign Affairs*, vol. 93, no. 3, 2014.

- O'Hanlon, Michael. "Why America Should Strike an Interim deal with north Korea." Brookings Institution. January 2, 2020.
- Pacatte, William C. "Competing to Win, A Coalition Approach to Countering the BRI." CSIS. 2019.
- Pacheco Pardo, Ramon. "South Korea would benefit from joining a Quad+," CSIS, February 26, 2021,
- Porter, Patrick and Michael Mazarr. "Countering China's Adventurism over Taiwan: A Third Way." Lowy Institute. May 20, 2021.
- Quinn, Colm. "Biden Attempts to Stretch the QUAD." *Foreign Policy*. March 12, 2021.
- Rigger, Shelley. "Testimony for the U.S.-China Economic and Security Review Commission." U.S.-China Economic and Security Review Commission. February 18, 2021.
- Rudd, Kevin. "How to Keep U.S.-Chinese Confrontation From Ending in Calamity." *Foreign Affairs*. March/April. 2021.
- Schmidt, Eric and Robert Work, eds. "Final Report: National Security Commission on Artificial Intelligence." NSCAI (National Security Commission on Artificial Intelligence). March 19, 2021.
- Shugart III, Thomas H. "Trends, Timelines, and Uncertainty: an Assessment of the State of Cross-Strait Deterrence." U.S.-China Economic and Security Review Commission. February 18, 2021.
- Theil, Stefan. "The Biden 100-Day Progress Report." *Foreign Policy*. April 23, 2021.
- The Federal Government. "Policy Guidelines for the Indo-Pacific region." September 2020.

- Westad, Odd Arne. "The Sources of Chinese Conduct: Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?" *Foreign Affairs*. September/October, 2019.
- Yoon, Young-kwan. "The Shape of Asia's New Cold war." *Project-Syndicate*. June 10, 2020.
- Zhang, Tuosheng. "Cooperation, Competition Or Confrontation?" *China-US Focus*. February 4, 2020.

부록



[부록] ‘미중 전략경쟁 사례와 한국의 대응’ 전문가 설문조사

1. 개요

본 설문조사는 통일연구원 일반협동 연구사업(사업명: 미중 전략적 갈등의 한반도에 대한 리스크와 우리의 복합대응전략)의 2차 연도(2021년) 연구과제의 일부분으로 진행되었다. 본 설문에는 다양한 전공을 가진 40명의 국내 전문가가 참여했으며, 2021년 8월 중순부터 9월초까지 온라인으로 진행되었다.

본 설문조사는 미중관계의 ‘총론’에 해당하는 설문과 미중 전략경쟁과 관련된 10개 사례에 대한 설문으로 구성되었다. 먼저, 미중관계의 ‘총론’ 부분은 총 5개의 설문으로 이루어졌다. 최근 미중관계의 성격 규정과 관련하여 ‘일반적 수준의 강대국 경쟁’인지, 아니면 ‘전략경쟁’ 혹은 ‘패권경쟁’ 인지 등에 대한 전문가들의 인식을 파악하고자 하였다. 그리고 미국과 중국의 상대방에 대한 정책 전망 및 미중관계의 한반도에 대한 리스크 유형, 그리고 한국 외교의 최우선 과제에 대한 전문가들의 인식을 물었다.

다음으로, 미중 전략경쟁 관련 10개 사례에 대한 구체적인 설문이 진행되었다. 이를 위해 10개 사례의 집필을 담당하는 공동연구자가 설문 문항 초안을 구상한 후 전체 연구진 회의 및 전문가 간담회를 통해 최종 설문 문항을 확정했다. 각 10개 사례에 대한 설문 문항은 크게 3가지 부분으로 구성함으로써 보고서 집필 내용과 연관성을 강화하였다. 즉, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁의 특징, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁이 한반도에 초래했거나 초래할 리스크, 그리고 이에 대한 한국의 대응 등에 대한 설문을 진행함으로써, 그 결과를 본문에서 최대한 활용하고자 노력했다.

본 설문조사 결과는 최근 진행되고 있는 미중 전략경쟁의 추세와 미래 전망과 관련하여 많은 시사점을 제공하고 있다. 본 설문조사에 참여한 40명의 전문가들은 미래 미중관계가 어떻게 진행될 것인지, 미국과 중국은 글로벌·동아시아·한반도 차원에서 어떤 이슈에서 어떤 형태의 경쟁 혹은 갈등을 전개할지, 그 결과 한반도에는 어떤 리스크가 발생할지, 그리고 한국은 어떻게 대응해야 하는지 등에 대해 매우 성실하게 핵심적인 내용을 짚어주었고, 이는 곧 한국의 외교안보 정책담당자에서 매우 유용하고 실용적인 시사점을 제시하고 있다. 특히 주목할 점은 설문조사 결과 전문가들의 정치적 입장의 차이(보수 혹은 진보)에도 불구하고 한국 외교의 최대 현안에 대한 인식이나 미중 전략경쟁에 대한 한국의 대응 등에 대해서는 ‘초당적’ 인식을 보여주었다는 것이다. 또한 본 설문조사를 진행하면서 전문가들이 기재한 응답 ‘이유’를 살펴보면 매우 창의적인 아이디어가 많이 제시되었다는 점에서 향후 후속 연구를 진행할 수 있는 계기를 마련했다고 평가할 수 있다.

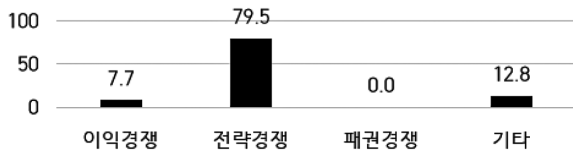
2. 설문조사 결과

가. 미중관계에 대한 총론적 평가

글로벌·동아시아·한반도 차원에서 전개되고 있는 미중 전략경쟁과 관련된 10개 사례에 대한 설문을 진행하기 전에, 미중관계에 관련된 총론적 평가를 진행했다. 즉, 현 단계 미중관계의 성격, 바이든 행정부의 대중국 정책, 시진핑 지도부의 대미국 정책, 미중 전략경쟁이 한반도에 미치는 리스크, 미중 전략경쟁 장기화 추세 하에서 한국 외교의 최우선 과제 등에 대한 설문을 진행했다.

1. 2008년 미국발 글로벌 금융위기 이후 특히 트럼프-시진핑 시기를 거치면서 미국과 중국이 치열한 경쟁과 갈등을 벌이고 있습니다. 2021년 현재 미중 간 경쟁과 갈등이 어느 수준에 더 가깝다고 생각하십니까?

- ① 일반적인 강대국 간의 '이익 경쟁'
- ② '핵심이익' 혹은 '사활적 이익'을 둘러싼 '전략 경쟁'
- ③ 군사력 사용을 불사하는 '패권 경쟁'
- ④ 기타 ()



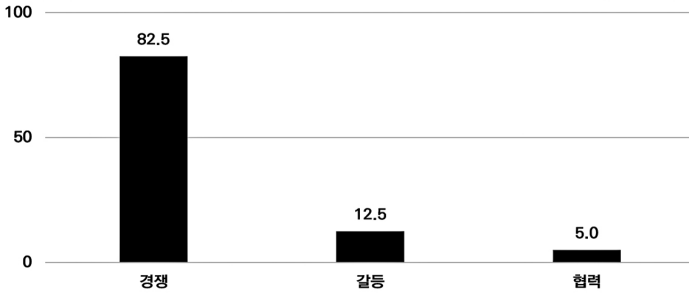
먼저, 현재의 미중 경쟁과 갈등의 수준에 대한 질문하였다. 응답자의 대다수가(79.5%)는 미중 경쟁과 갈등의 수준이 '전략경쟁'이라고 응답하였다. 그 뒤를 '기타'(12.8%), '이익경쟁'(7.7%) 순으로 미중 경쟁과 갈등의 수준을 진단하였다.

현재의 미중 경쟁과 갈등의 수준을 '전략경쟁'으로 선택한 이유에 대해 전문가들은 대체로 "미중 경쟁이 미국의 패권국 지위에 중국이 도전하는 양상으로 진행되고 있으나 군사적 충돌 가능성이 낮고, 갈등 역시 영역별·이슈별로 제한적으로 발생하고 있다."라는 점을 들었다. 특히 군사력 차원에서 미국의 확고한 우위가 유지되고 있다는 점, 첨단기술과 같은 사활적 이익이 걸린 기술패권 경쟁의 양상을 떨 가능성을 강조했다.

다만, 몇몇 전문가들은 미중 경쟁이 대만이나 남중국해 등과 같은 중국의 핵심이익 영역에서 진행되고 있어서 우발적 충돌이나 대리전 혹은 국지전 등 제한적 전쟁 가능성도 배제할 수 없다는 점을 강조했다. 또 다른 전문가들은 향후 미중관계가 글로벌·지역적 차원에서 '리더십 경쟁'이 될 것으로 전망하기도 했다.

2. 미국 바이든 행정부의 대중국 정책과 관련하여 전반적으로 다음 3가지 측면-경쟁, 갈등, 협력-중에서 어디에 더 중점을 둘 것으로 생각하십니까?

- ① 바이든 행정부의 대중국 정책은 경쟁에 더 중점을 둘 것이다.
- ② 바이든 행정부의 대중국 정책은 갈등에 더 중점을 둘 것이다.
- ③ 바이든 행정부의 대중국 정책은 협력에 더 중점을 둘 것이다.



다음으로 미국 바이든 행정부의 대중국 정책의 중점 방향에 대해 질문하였다. 응답자의 절대 다수인 82.5%는 바이든 행정부가 ‘경쟁’에 초점을 둔 대중국 정책을 펼칠 것으로 예상했다. 반면, 응답자의 12.5%는 바이든 행정부가 ‘갈등’에 초점을 둔 대중국 정책을 펼칠 것이라고 예측하였고, ‘협력’에 초점을 둔 정책을 펼칠 것이라고 예상한 응답자 비율은 5.0%였다.

바이든 행정부의 대중국 정책이 ‘경쟁’에 중점을 둘 것이라고 응답한 이유에 대해 전문가들은 대체로 “바이든 행정부가 경쟁을 통해 부상하는 강대국인 중국에 대한 확고한 우위를 유지하고 나아가 국력 격차를 확대하기 위한 전략을 추구하고 있으나, 심화되고 있는 국제적 상호의존 때문에 직접적 충돌 혹은 갈등은 회피하려는 모습이 관찰된다.”라는 점을 들었다. 또한 몇몇 전문가들은 미중 간 첨단기술 및 전략산업 분야에 대한 경쟁이 첨예화되고 있다는 점을 지적했고, 미국의 국내적 이슈(2022년 중간선거, 코로나19 극복, 경제회복 등)가 대중국 정책에 지대한 영향을 미치고 있다고 평가했다. 응답에 참여한 전문가 중 1명은 “강

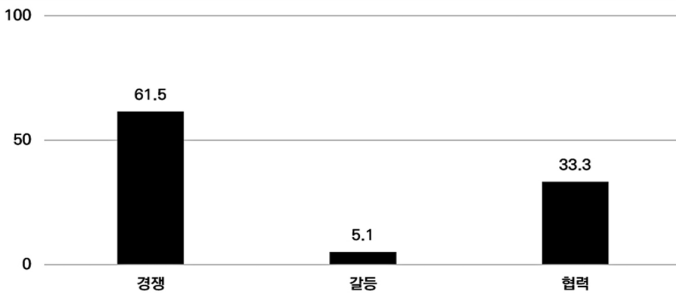
대국 권력정치의 속성상 협력을 기대할 수는 없으나 바다가 갖는 특성상(stopping power of water) 갈등의 정도는 완화될 것이다.”라는 의견을 피력하기도 했다.

바이든 행정부의 대중국 정책이 ‘갈등’에 중점을 둘 것이라고 응답한 이유에 대해 대부분의 전문가들은 “바이든 행정부는 부상하는 중국에 대한 정치권의 공통된 위협 인식을 바탕으로 중국과의 갈등 요소를 부각시켜 중국을 통제하고 더 나아가 중국의 도전 자체를 억제하려는 의도를 갖고 있다.”라고 평가했다.

바이든 행정부의 대중국 정책이 ‘협력’에 중점을 둘 것이라고 응답한 이유와 관련하여 전문가들은 “미국이 외견상 중국을 압박하는 것처럼 보이지만 실제로는 미국 중심의 국제질서에 중국이 협력하도록 한다는 목표를 지향하는 것으로 판단된다.”라고 평가했다.

3. 중국 시진핑 지도부의 대미국 정책과 관련하여 전반적으로 다음 3가지 측면-경쟁, 갈등, 협력-중에서 어디에 더 중점을 둘 것으로 생각하십니까?

- ① 시진핑 지도부의 대미국 정책은 경쟁에 더 중점을 둘 것이다.
- ② 시진핑 지도부의 대미국 정책은 갈등에 더 중점을 둘 것이다.
- ③ 시진핑 지도부의 대미국 정책은 협력에 더 중점을 둘 것이다.



다음으로 중국 시진핑 지도부의 대미국 정책의 중점 방향에 대해 질문하였다. 응답자의 61.5%는 시진핑 지도부가 '경쟁'에 초점을 둔 대미 정책을 펼칠 것으로 예상하였다. 반면 응답자의 33.3%는 시진핑 지도부가 '협력'에 초점을 둔 대미정책을 펼칠 것이라고 예측했고, '갈등'에 초점을 둔 정책을 펼칠 것이라고 예상한 응답자의 비율은 5.1%였다.

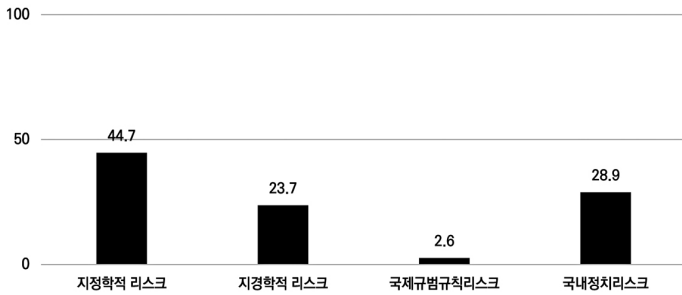
전문가들은 시진핑 지도부의 대미국 정책이 '경쟁'에 초점을 둘 것이라고 응답한 이유에 대해 “미국의 대중국 견제에 대응하는 차원에서 중국도 전략적 경쟁 전략을 견지할 수밖에 없는 상황이지만, 중국이 아직까지 군사력을 포함한 종합국력에서 미국에 비해 열세에 있고 높은 수준의 경제적 상호의존 때문에 경쟁이 갈등으로 비화되는 것을 원하지는 않는다.”라는 점을 지적하였다. 소수 의견으로는 미국이 동맹 및 우방국들의 힘을 조직해 네트워크 권력을 만들고 이를 통해 중국을 조직적으로 약화시키고(blunting) 있다는 점, 중국은 미국과의 경쟁 국면을 통해 장기적으로 중국이 원하는 국제정치 구조로의 변화를 피하고 있다는 점 등을 제시했다.

시진핑 지도부의 대미국 정책이 '갈등'에 초점을 둘 것이라고 응답한 이유에 대해 전문가들은 대체로 “중국은 포스트 코로나19 시대를 대비하여 미중 경쟁에서 우위에 설 절호의 기회로 인식하고 있으며, 2022년 20차 당 대회를 앞두고 있는 시진핑 지도부가 권력 공고화 및 내부적 결속을 위해서라도 미국과의 경쟁에서 밀리는 모습을 보이려하지 않을 것이다.”라는 점을 지적했다.

시진핑 지도부의 대미국 정책이 '협력'에 초점을 둘 것이라고 응답한 이유에 대해 전문가들은 대체로 “종합국력 측면에서 상대적 열세에 놓인 중국이 미국과의 직접적이고 전면적인 갈등은 피하고 협력을 통해 힘을 키우려 할 것이다.”라는 의견이 많았다. 다만 중국은 내정(內政)이나 핵심이익과 관련된 분야는 단호한 태도를 보일 것으로 전망했다.

4. 미중 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 파급 영향 혹은 리스크 중에서 한국에게 가장 심각한 영향을 미치는 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지정학적 리스크 ② 지경학적 리스크
- ③ 국제규범·규칙 리스크 ④ 국내정치적 리스크(친미·친중 논쟁 등)
- ⑤ 기타 ()



미중 경쟁과 갈등이 한국에 미치는 리스크 중에서 가장 심각한 것이 무엇이나에 대해 질문했다. 응답자들의 44.7%가 미중 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 가장 심각한 영향으로 ‘지정학적 리스크’를 꼽았다. 다음으로는 ‘국내정치적 리스크’(28.6%), ‘지경학적 리스크’(23.7%), ‘국제규범·규칙 리스크’(2.6%) 순이다.

미중 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 가장 큰 리스크가 ‘지정학적 리스크’라고 응답한 이유에 대해 많은 전문가들은 “미중 경쟁의 심화로 한국은 한미동맹과 한중관계 사이에서 양자택일을 강요받는 상황에 직면할 것이다.”는 의견이 가장 많았다. 몇몇 전문가들은 한반도가 대만 문제나 남중국해 등과 같이 미중 간 전략경쟁의 핵심지역으로 변모되고 있다는 점을 들었고, 특히 중국이 한미동맹을 와해하고 궁극적으로는 한중동맹 결성을 추진할 것이라는 의견도 있었다.

미중 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 가장 큰 리스크가 ‘지경학적 리스크’라고 응답한 이유에 대해 전문가들은 미중 기술패권 경쟁을 들었다. 즉 “미국은 중국과의 기술패권 경쟁에서 우위를 유지하기 위해 첨단

기술 분야에 대한 중국의 접근을 차단하고 동맹국 네트워크를 통한 중국 견제 전략을 채택하고 있으며, 이는 곧 한국의 경제적 이익을 침해하거나 시장의 불확실성을 고조시킬 수 있다.”라는 것이다.

미중 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 가장 큰 리스크가 ‘국제 규칙·규범 리스크’라고 응답한 이유에 대해 전문가들은 “미국이 중국 견제 차원에서 동맹정책을 강화하는 과정에서, 한국에 대한 국제규범·규칙 요구가 거세질 것으로 예상됨에 따라 정부는 미중 사이에서 어려운 선택을 하게 될 것이다.”는 의견을 제시했다.

미중 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 가장 큰 리스크가 ‘국내정치적 리스크’라고 응답한 이유에 대해 전문가들은 “미중 경쟁이 중장기적으로 친미·친중 논쟁 및 국론 분열을 불러일으킬 수 있으며, 이는 곧 한국 외교의 자율성을 침해할 가능성을 높다.”라는 점을 강조했다.

5. 미중 전략경쟁이 장기화, 구조화되고 있는 추세 하에서 한국 외교의 최우선 과제는 무엇이라고 생각하십니까? (①~⑦까지 우선순위로 표기해주세요)

- ① 한미동맹 강화 () ② 한중 전략적 협력동반자관계 강화 ()
- ③ 미중 균형(혹은 등거리) 외교 () ④ 남북관계 복원 및 발전 ()
- ⑤ 한일관계 등 주변국관계 개선 () ⑥ 외교 다각화(EU, 동남아 등) ()
- ⑦ 기타 ()

미중 전략경쟁 하에서 한국외교의 우선순위: 빈도와 평균						
	한미동맹 강화	한중관계 강화	미중균형	남북관계 복원/발전	주변국관계 개선	외교 다각화
1순위	11	0	10	9	0	0
2순위	9	7	5	6	3	3
3순위	9	9	2	5	7	4
4순위	2	11	3	8	5	8
5순위	1	4	6	4	9	5
6순위	1	3	3	2	8	12
평균	2.5	3.7	3.5	2.9	4.5	4.7

* 응답자의 일부가 모든 보기에 대해 우선순위를 지정하지 않았고, 이 경우에는 순위를 표시한 과제만을 분석에 포함하였다. 과제별로 응답자가 매긴 순위의 빈도와 평균을 위 표에 제시하였다. 평균의 경우 순위가 낮을수록 중요한 과제임을 의미한다.

미중 전략경쟁 추세 하에서 한국 외교의 최우선 과제가 무엇인지에 대해 질문했다. 응답자들은 미중 전략경쟁 속에서 한국 외교의 최우선 과제로 한미동맹 강화를 꼽았다. 한미동맹 강화를 1순위로 꼽은 응답자는 11명, 2순위로 꼽은 응답자는 9명으로 응답자의 50%가 한미동맹 강화를 우선과제로 선택하였다. 다음으로 남북관계 복원·발전과 미중 균형 외교가 중요한 과제로 꼽혔다. 남북관계 복원·발전은 9명이, 미중 균형 외교는 10명이 1순위 과제로 꼽았다.

나. 미중 전략경쟁 사례에 대한 평가

미중 전략경쟁 관련 10개 사례에 대한 설문을 진행했다. 설문 문항은 각 사례마다 크게 3가지 내용 — 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁의 특징, 해당 사례를 둘러싼 미중 전략경쟁이 한반도에 초래하는 리스크, 한국의 대응 — 으로 구성되었다.

(1) 일대일로 구상

6. 다음의 명제들이 중국이 추진하고 있는 일대일로(一帶一路) 구상의 '본질'과 어느 정도 관련성이 있다고 생각하십니까?

전혀 본질이 아니다	본질이 아니다	중간이다	본질이다	매우 본질이다
------------	---------	------	------	---------

1.....2.....3.....4..... 5

- ① “지속적 경제 발전을 위한 중국 중심의 경제성장 전략이다.”
- ② “대외 영향력 확대를 위한 중국의 대외전략이다.”
- ③ “미국의 대중국 견제에 대응하기 위한 중국의 대응 전략이다.”
- ④ “중국과 주변국의 상생, 공동발전을 위한 초국경협력 구상이다.”
- ⑤ 기타 ()

먼저, 중국이 추진하고 있는 일대일로 구상의 본질에 대한 전문가들의 평가를 듣기 위해 4가지 명제에 대해 동의 정도를 5점 척도로 측정하

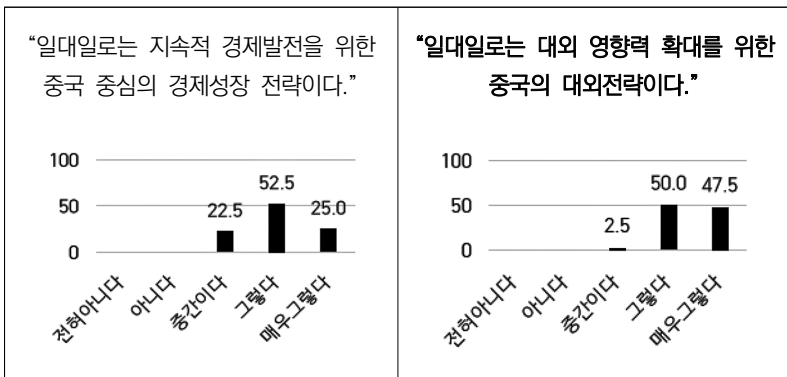
였다. 아래에서는 4가지 명제에 대한 전문가의 설문 결과이다.

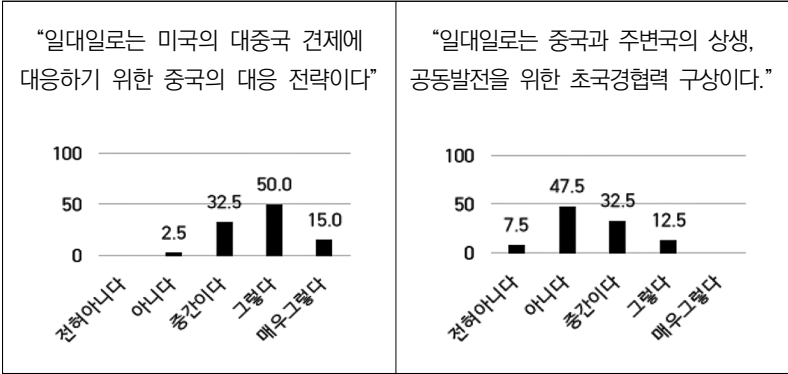
중국이 추진하고 있는 일대일로 구상이 “지속적 경제발전을 위한 중국 중심의 경제성장 전략이다.”라는 명제에 대해 응답자의 77.5%(‘그렇다’ 52.5% + ‘매우 그렇다’ 25.0%)가 긍정적으로 평가했고, 22.5%는 ‘보통’으로 응답했다.

일대일로 구상이 “대의 영향력 확대를 위한 중국의 대외전략이다.”라는 명제에 대해서는 응답자의 97.5%(‘그렇다’ 50.0% + ‘매우 그렇다’ 47.5%)가 긍정적으로 응답했다.

일대일로 구상이 “미국의 대중국 견제에 대응하기 위한 중국의 대응 전략이다.”라는 명제에 대해서는 응답자의 65.0%(‘그렇다’ 50.0% + ‘매우 그렇다’ 15.0%)가 긍정적으로 응답했고, ‘중간’이라고 응답한 비율도 32.5%를 차지했다.

일대일로 구상이 “중국과 주변국의 상생, 공동발전을 위한 초국경협력 구상이다.”라는 명제에 대해서는 부정적 응답이 긍정적 응답보다 높았다. 즉, 응답자의 55%(‘아니다’ 47.5% + ‘전혀 아니다’ 7.5%)가 부정적 의견을 개진하였으며, 12.5%가 긍정적 응답을 보였다. ‘중간’이라고 응답한 비율은 32.5%였다.





다음으로 중국이 추진하는 일대일로 구상에 대한 대내외적 비판에 대한 전문가들의 의견을 듣기 위해 5가지 이유를 제시하여 동의하는 정도를 살펴보았다. 측정은 5점 척도로 진행했다.

7. 중국의 일대일로 구상에 대한 다음의 비판에 대해 어느 정도 동의하십니까?

전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	중간이다	동의한다	매우 동의한다
1	2	3	4	5

- ① “중국이 자국의 국영기업이나 비시장적 성향의 기업들에게 시장 진입을 위한 특권을 부여하고 있다.”
- ② “연선국가들에게 중국의 기술과 표준을 압박함으로써 이들 국가들을 중국의 생태계에 가두려고 하고 있다.”
- ③ “중국이 석탄 화력발전소를 수출하여 연선국가들로 하여금 수십 년 동안 탄소집약적 전력에 의존하게 함으로써 지구적 차원의 기후변화 대응을 어렵게 하고 있다.”
- ④ “중국이 연선국가에 대해 단순히 빠르고 쉬운 인프라 패키지를 제공하는데 집중할 나머지, 세계은행과 기타 전통적인 대출기관이 엄격한 환경 및 사회적 영향 평가라고 하는 높은 협력 기준을 유지하기 어렵게 만들고 있다.”
- ⑤ “중국이 일대일로를 통해 자국의 영향력을 더욱 확장시키고 있고, 일대일로와 관련된 국가들이 중국의 정치적 압력에 쉽게 노출되도록 만들고 있다.”

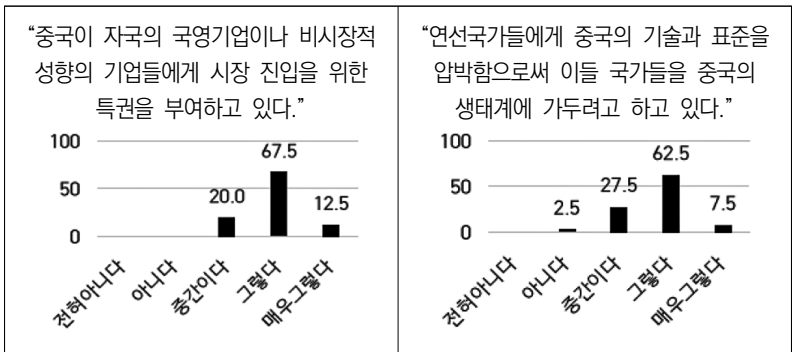
먼저 “중국이 자국의 국영기업이나 비시장적 성향의 기업들에게 시장 진입을 위한 특권을 부여하고 있다.”라는 비판에 동의하는 비율은 80%였으며 ‘보통’이라고 응답한 비율은 20%였다. ‘중국이 자국기업에게 특권을 부여하고 있지 않다’라고 생각하는 응답자는 없었다.

다음으로 중국이 일대일로를 통해 “연선국가들을 중국의 생태계에 가두려고 하고 있다.”라는 비판에 동의한 비율은 70%였으며 ‘보통’이라는 응답은 27.5%였다. 중국이 일대일로를 통해 연선국가들을 중국의 생태계에 가두려고 하고 있다는 비판에 동의하지 않는 비율은 2.5%에 불과했다.

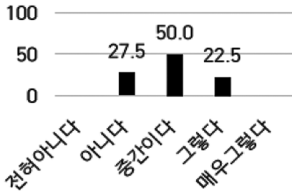
중국이 일대일로를 통해 “석탄 화력발전소를 수출하여 연선국가들로 하여금 수십 년 동안 탄소집약적 전력에 의존하게 함으로써 지구적 차원의 기후변화 대응을 어렵게 하고 있다.”라는 비판에 대해서는 찬반이 팽팽하였다. 중국이 기후변화 대응을 어렵게 한다는 비판에 동의한 비율은 22.5%, 동의하지 않는 비율은 27.5%였다. 중간으로 응답한 비율은 50.0%였다.

중국이 일대일로를 통해 “연선국가에 대해 단순히 빠르고 쉬운 인프라 패키지를 제공하는데 집중한 나머지, 세계은행과 기타 전통적인 대출기관이 엄격한 환경 및 사회적 영향 평가라고 하는 높은 협력 기준을 유지하기 어렵게 만들고 있다.”라는 비판에 동의한 비율은 45.0%, 동의하지 않는 비율은 12.5%였다. 중간으로 응답한 비율은 42.5%였다.

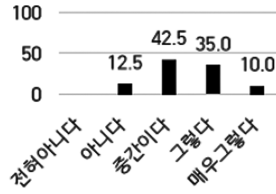
마지막으로 “중국이 일대일로를 통해 자국의 영향력을 더욱 확장시키고 있고, 일대일로와 관련된 국가들이 중국의 정치적 압력에 쉽게 노출되도록 만들고 있다.”라는 비판에는 절대 다수인 87.5%가 동의하였다.



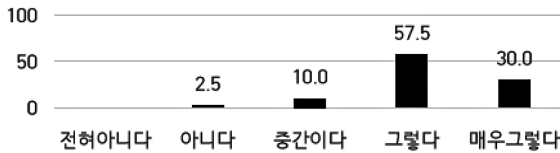
“중국이 석탄 화력발전소를 수출하여 연선국가들로 하여금 수십 년 동안 탄소집약적 전력에 의존하게 함으로써 지구적 차원의 기후변화 대응을 어렵게 하고 있다.”



“중국이 연선국가에 대해 단순히 빠르고 쉬운 인프라 패키지를 제공하는데 집중한 나머지, 세계은행과 기타 전통적인 대출기관이 엄격한 환경 및 사회적 영향 평가라고 하는 높은 협력 기준을 유지하기 어렵게 만들고 있다.”

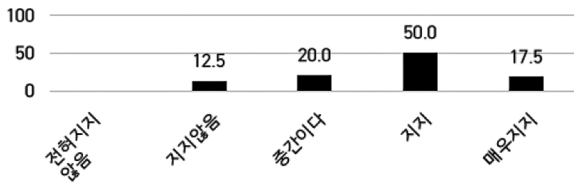


“중국이 일대일로로 통해 자국의 영향력을 더욱 확장시키고 있고, 일대일로와 관련된 국가들이 중국의 정치적 압력에 쉽게 노출되도록 만들고 있다.”



8. 2015년 10월과 2018년 2월, 한국의 박근혜 정부와 문재인 정부는 각각 ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘신북방·신남방’을 중국의 ‘일대일로’와 전략적으로 연계하는 것에 대해서 중국측과 공식 합의했습니다. 일대일로에 대한 한국 정부의 태도에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 지지하지 않는다. ② 지지하지 않는다.
- ③ 중간이다. ④ 지지한다. ⑤ 매우 지지한다.



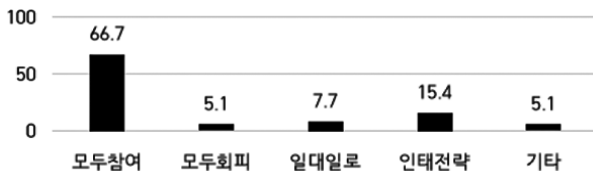
다음으로 한국 정부가 일대일로와의 연계 전략을 추진하는 것에 대해 전문가의 의견을 수렴하였다. 한국의 대외정책과 일대일로와의 전략적 연계에 대해 67.5%(‘지지’ 50.0% + ‘매우 지지’ 17.5%)가 찬성, 12.5%가 반대의견을 표명하였다. 응답자의 20.0%는 ‘중간이다’를 선택하였다.

한국의 대외정책과 중국의 일대일로 구상을 전략적으로 연계하여 추진하는 것을 ‘지지’하는 이유에 대해 전문가들은 대체로 “경제적 이익의 관점에서 중국과의 협력은 매우 긍정적이며 한국 기업들의 유라시아 진출의 교두보로 활용될 수 있는 측면이 있다.”라는 점을 강조하고, 특히 “부상하는 중국과의 경제적 협력을 통해 한국의 해외시장 진출 및 경제의 새로운 성장 동력 발굴이 가능하다.”라는 점에서 긍정적으로 평가했다. 다만, 몇몇 전문가들은 “한중관계 개선을 위해서라도 일대일로를 통한 한중 협력에 대한 지지가 필요하지만, 동시에 미중 어느 일방에 잘못된 신호를 주지 않도록 균형 감각을 유지하는 것이 중요하다.”라는 점을 강조하였다.

한국의 대외정책과 중국의 일대일로 구상을 전략적으로 연계하여 추진하는 것을 ‘반대’하는 이유에 대해 전문가들은 “중국의 일대일로 구상이 기본적으로 유라시아의 서쪽을 겨냥한 정책으로 한국과 깊은 관련이 없으며 중국은 한국의 참여에 크게 관심이 없을 것이다.”라는 점을 지적하고 있다. 이와 관련하여 소수의 전문가는 한국이 중국의 일대일로 구상을 제대로 이해하지 못하고 있다는 점을 지적하고 있고, 특히 중국이 일대일로 구상을 레버리지로 하여 한국에 영향력을 행사할 가능성이 있다는 점을 강조했다.

9. 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 사이에서 한국은 어떤 선택을 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 양쪽 모두에 최대한 적극적으로 참여해야 한다.
- ② 양쪽 모두에 최대한 참여를 회피해야 한다.
- ③ 일대일로에만 참여해야 한다.
- ④ 인도·태평양전략에만 참여해야 한다.



다음으로 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 사이에서 한국의 선택에 대해 질문하였다. 응답자의 66.7%는 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 모두에 적극적으로 참여해야 한다고 응답하였다. 다음으로 미국의 인도·태평양전략에만 참여해야 한다는 응답이 15.4%, 중국의 일대일로에만 참여해야 한다는 응답이 7.7%였다. 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 모두에 최대한 참여를 회피해야 한다는 응답자의 비율은 5.1%였다.

한국이 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 모두에 적극 참여해야 한다고 주장한 이유와 관련하여 많은 전문가들은 “한미동맹과 한중관계 모두 한국에 중요하며 어느 일방을 배제할 수 있는 상황이 아니라는 점에서 인도·태평양전략과 일대일로 모두에 적극 참여하되 양자택일 구도로 몰리지 않도록 균형전략을 견지해야 한다.”라는 점을 강조하였다. 또한 몇몇 전문가들은 “인도·태평양전략과 일대일로는 상호 배타적인 전략이 아니라는 점에서, 전략적 실용주의를 견지하면서 협력할 수 있는 분야부터 참여해야 한다.”라고 지적하였다.

한국이 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 모두에 참여하지 않아야 한다는 주장은 많지는 않았지만, 그 이유에 대해서는 “인도·태평양전략과 일대일로 모두와 일정부분 거리를 두고 어느 일방에 편승하지 않는 불가근불가원 입장을 고수할 필요가 있다.”라는 점을 강조했다.

한국이 일대일로 구상에만 참여해야 한다고 주장하는 전문가들은 “일대일로가 기본적으로 경제적 성격이 강한 반면, 인도·태평양전략은 군사안보적 요소를 상당 부분 포함하고 있어서 남중국해와 대만해협 등 불필요한 갈등에 연루될 가능성이 있다”라는 점을 강조했다.

한국이 인도·태평양전략에만 참여해야 한다고 주장하는 전문가들은 “인도·태평양전략에 참여하는 것이 한국의 외교적 여건 및 핵심 가치에 더 부합하며 미국 및 그 동맹국들과의 유대를 증진시키는 것이 국익에 더 도움이 될 것이다.”라는 점을 강조했다.

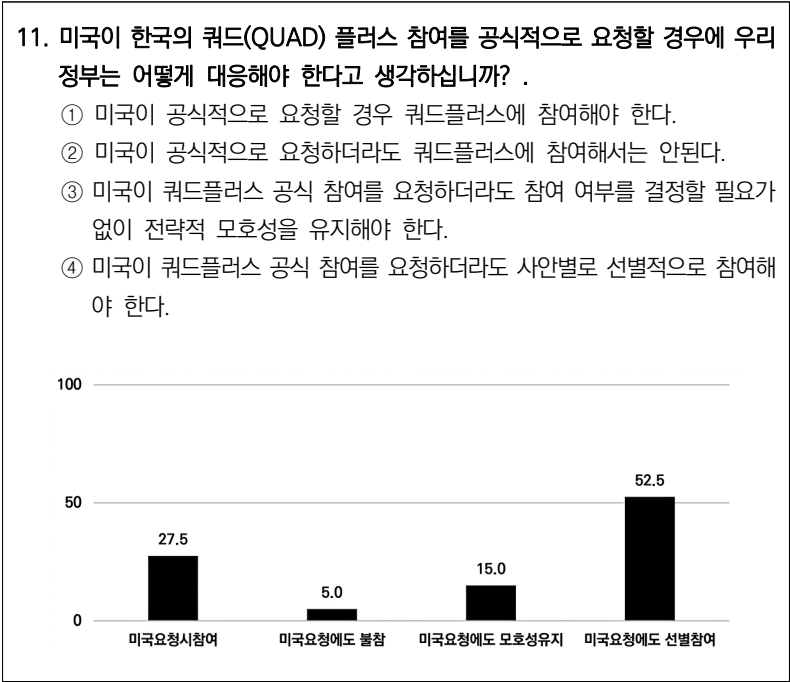
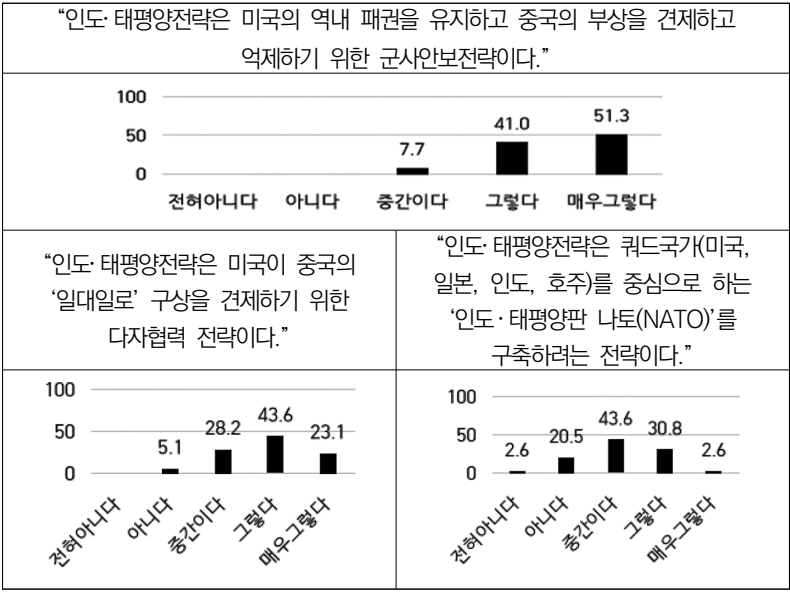
(2) 인도·태평양전략과 쿼드

10. 미국이 주도하는 인도·태평양전략의 ‘본질’이 무엇인가에 대한 다양한 의견이 있습니다. 다음의 명제들이 인도·태평양전략의 ‘본질’이라고 생각하는 정도를 선택해 주세요.

전혀 본질이 아니다	본질이 아니다	중간이다	본질이다	매우 본질이다
1.....	2.....	3.....	4.....	5
① “인도·태평양전략은 미국이 중국의 ‘일대일로’ 구상을 견제하기 위한 다자 협력 전략이다.” ② “인도·태평양전략은 미국의 역내 패권을 유지하고 중국의 부상을 견제하고 억제하기 위한 군사안보전략이다.” ③ “인도·태평양전략은 쿼드국가(미국, 일본, 인도, 호주)를 중심으로 하는 ‘인도·태평양판 나토(NATO)’를 구축하려는 전략이다.” ④ 기타 ()				

미국의 인도·태평양전략과 쿼드에 한국이 참여하는 문제에 대한 사례 분석을 위한 설문을 진행했다. 설문 내용은 인도·태평양전략의 본질 및 한국의 쿼드 참여 문제 등으로 구분하여 진행했다.

먼저, 인도·태평양전략의 본질에 대한 3가지 명제를 제시한 후 동의 정도를 5점 척도로 측정하였다. 전문가 설문 조사 결과, 응답자의 절대 다수인 92.3%가 “인도·태평양전략은 미국의 역내 패권을 유지하고 중국의 부상을 견제하고 억제하기 위한 군사안보전략이다.”라는 점에 동의했다. 또한 “인도·태평양전략은 미국이 중국의 ‘일대일로’ 구상을 견제하기 위한 다자 협력 전략이다.”라는 명제에 대해서는 67.1%(‘그렇다’ 43.6% + ‘매우 그렇다’ 23.1%)가 긍정적으로 응답했고, 부정적 응답의 비율은 5.1%였다. ‘중간이다’라고 응답한 비율은 28.2%였다. 반면 “인도·태평양전략은 쿼드국가(미국, 일본, 인도, 호주)를 중심으로 하는 ‘인도·태평양판 나토(NATO)’를 구축하려는 전략이다.”라는 명제에 대해서는 33.4%만이 긍정했고, 23.1%는 부정적으로 응답했으며, 상당히 많은 43.6%가 ‘중간이다’로 답했다.



다음으로, 미국정부가 한국에게 쿼드플러스 참여를 공식적으로 요청할 경우 한국 정부의 대처 방안에 대해 다음의 문항을 사용하여 측정하였다. 응답자의 과반(52.5%)은 “미국이 쿼드플러스 공식 참여를 요청하더라도 사안별로 선별적으로 참여해야 한다.”라고 응답하였다. 다음으로 응답자의 27.5%는 “미국이 공식적으로 요청할 경우 쿼드플러스에 참여해야 한다”라고 응답하였고, “미국의 참여 요청에도 전략적 모호성을 유지해야 한다”라는 응답의 비율은 15.0%였다.

미국 정부가 한국에게 쿼드플러스 참여를 공식적으로 요청할 경우 한국이 참여해야 한다고 주장하는 이유에 대해 전문가들은 대체로 “미국이 한국에 쿼드플러스 참여를 요청한다면 이는 미중 가운데 선택을 하라는 양자택일의 통고에 다름 아니기 때문에 참여할 수밖에 없다.”라는 점을 강조했다. 이밖에도 “우리 외교의 근간인 한미동맹을 고려할 때 참여하는 것이 좋다.”거나 “미국의 참여 요청을 거절한다면 미국 및 동맹국들과 멀어질 것이고, 이들의 외면을 받는 한국에 대한 중국의 전략적 관심도가 떨어질 것이다.”라는 소수 의견이 있었다.

미국 정부가 한국에게 쿼드플러스 참여를 공식적으로 요청할 경우 한국이 참여해서는 안 된다고 주장하는 이유에 대해서는 전문가들은 “우리 입장에서 볼 때 불필요한 미중 갈등에 연루될 수 있다는 점에서 불참을 기본입장으로 설정할 필요가 있다.”라고 강조한다.

미국 정부가 한국에게 쿼드플러스 참여를 공식적으로 요청할 경우 한국은 전략적 모호성을 유지해야 한다고 주장하는 이유에 대해서는 전문가들은 “쿼드가 기본적으로 대중국 견제 목적이 강하고 군사안보적 성격을 띠고 있다는 점에서 국익에 도움이 되지 않는다.”라는 입장을 보였고, “일단 참여하면 사안별 ‘거부’가 어려울 수 있다.”라는 점도 소수의 견으로 제시되었다.

미국 정부가 한국에게 쿼드플러스 참여를 공식적으로 요청할 경우 한국은 ‘사안별로 선택적으로 참여’해야 한다고 주장하는 이유와 관련하여 전문가들은 “한국이 쿼드에 전면적으로 참여할 경우에는 미중 간 균

사경쟁에 휘말릴 가능성이 있다는 점에서 미중 사이에서 전략적 균형외교를 유지하는 대신 보건 및 기후변화와 같은 비전통안보 영역에서 제한적으로 참여하는 것이 바람직하다.”라는 의견을 제시하였다. 이밖에도 “첨단기술 및 전략산업 분야와 관련해서는 쿼드플러스에 참여하는 것이 국익에 부합한다.”라는 소수의견도 있었다.

추가적으로 본 연구는 위 11번 문항의 내용에 기반하여, 한국의 쿼드플러스 참여 여부에 대한 미국과 중국의 반응 및 한국에 대한 편익 혹은 리스크에 대해 전문가들에게 의견을 물었다.

첫째, 한국이 쿼드플러스 참여를 결정한다면 미중은 어떤 반응을 보이며 한국에는 어떠한 편익 혹은 리스크가 발생할 것인가를 물었다. 미국과 중국의 반응에 대해 전문가들은 “미국은 대체로 환영할 것이고, 동맹의 관점에서 한국에 대한 신뢰가 높아질 것이며 한국의 군사적 위상이 제고될 것이다.”라는 의견을 제시했고, “중국은 반대할 것이 분명하고 경제적 수단을 활용하여 보복에 나설 가능성도 있다.”라는 의견이었다.

한국이 쿼드플러스 참여를 결정하는 경우 얻을 수 있는 편익과 리스크와 관련하여 많은 전문가들은 한국의 편익으로 “한미동맹 강화와 한국의 군사적, 외교적 위상 강화”를 들었고, 리스크로는 “한중관계의 악화와 경제보복 등과 같은 불이익이 예상되고, 북핵문제 등 남북관계에서 중국의 협조를 기대하기 어렵게 될 것이다.”라는 점을 제시했다.

둘째, 한국이 쿼드플러스 불참을 결정한다면 미중은 어떤 반응을 보이며, 한국에는 어떠한 편익 혹은 리스크가 발생할 것인가를 물었다. 미국과 중국의 반응에 대해 전문가들은 “미국은 표면적으로는 한국의 결정을 존중하면서 강한 불쾌감을 표시하지는 않겠지만, 한미동맹의 신뢰성 문제가 제기될 수밖에 없고, 향후 미국이 저작권 반환 문제 등에서 불이익을 줄 가능성이 있다.”라는 점을 우려했고, “중국은 표면적으로는 우호적 입장을 밝힐 것으로 예상되나 한중관계가 특별히 발전하는 계기가 되지 않는 것이다.”라는 의견을 제시했다.

한국이 쿼드플러스 불참을 결정할 경우 얻을 수 있는 편익과 관련하여

여, 많은 전문가들은 “한중관계가 개선되고 경제적 협력을 통한 국익 추구를 기대할 수 있으나 편익은 크지 않을 것이며, 중국과의 관계 개선을 바탕으로 남북관계에도 돌파구가 마련될 가능성도 있다.”라는 점을 강조했다. 반면 한국이 쿼드플러스 불참을 결정할 경우 초래할 수 있는 리스크에 대해 전문가들은 “한국이 미국보다는 중국의 편을 들어준 것으로 인식하여 한국의 외교적 입지가 더욱 좁아질 수 있고, 한미동맹이 약화되고 미국 주도의 국제협력에서 일정부분 배제되면서 국제적 위상이 격하되고 안보적 부담이 증대될 수 있다.”라는 점을 제기했다. 이와 관련하여 “미국이 일본과의 관계를 노골적으로 강화하거나, 국내정치적으로 여론 분열이라는 리스크도 발생할 수 있으며, 중국에게 잘못된 신호를 줄 수도 있다.”라는 소수 의견도 있었다.

셋째, 한국이 미국의 쿼드플러스 참여 요구에 대해 전략적 모호성을 유지한다면 미중은 어떤 반응을 보이며, 한국에는 어떠한 편익 혹은 리스크가 있을까? 미국과 중국의 반응과 관련하여 많은 전문가들은 “미국은 전략적 모호성 유지를 사실상 불참으로 인식할 가능성이 높고, 비록 공식적으로 강한 비난이나 실망감을 표출하지 않을 수는 있지만 한미동맹, 북핵문제, 전작권 문제 등 논의하면서 한국을 우회적으로 압박하거나 지속적으로 동참을 요구할 가능성이 있다.”라고 평가했으며, “중국은 표면적으로는 현상유지를 위한 한국의 노력으로 이해하는 수준에서 특별한 반응을 보이지는 않겠지만, 실질적으로는 이를 한미동맹 와해 및 한중 전략적 협력동반자관계 강화를 위한 호기로 보고 대응할 가능성도 있다.”라는 점을 지적했다.

한국이 미국의 쿼드플러스 참여 요구에 대해 전략적 모호성을 유지할 경우 얻을 수 있는 편익과 관련하여, 많은 전문가들은 “사실상의 실익은 없겠지만, 미중 경쟁 구도 속에서 연루의 가능성을 차단하고 미중 양자로부터의 압박을 회피·지연할 수 있다는 점에서, 현상유지가 가능하고 한반도 정세의 안정과 남북관계 개선을 기대할 수 있다.”라는 점을 제시했다. 반면, 한국이 미국의 쿼드 플러스 참여 요구에 대해 전략적 모호

성을 유지할 경우 초래할 수 있는 리스크에 대해 전문가들은 “미국으로부터의 불신이나 한미동맹 약화, 미국 중심의 국제질서에서 위상 약화와 같은 리스크가 있었을 것이고, 미국 혹은 중국으로부터 입장을 명확히 하라는 압박을 다시 받게 될 수도 있다”라는 점을 우려했다.

넷째, 한국이 미국의 쿼드플러스 참여 요구에 대해 ‘사안별 선택적 참여’ 방침을 결정한다면 미중은 어떤 반응을 보이며, 한국에는 어떠한 편익 혹은 리스크가 있을까? 미국의 반응과 관련하여 많은 전문가들은 “미국은 미중 사이에서 균형외교를 추구하는 한국의 입장을 고려해 표면적으로는 환영이나 수용 의사를 밝히겠지만, 다양한 채널을 통해 한국의 전면 참여 혹은 한국의 역할을 확대할 수 있는 방안을 강구할 것이다.”라는 의견이 지배적이다. 중국의 반응과 관련하여 전문가들은 “중국은 불만을 가질 수는 있겠으나 한국의 외교적 입장을 이해하고 강경 대응을 자제하는 방향으로 차분한 대응할 것이다.”라는 전망이 많지만, “중국은 한국의 쿼드플러스에 대한 선별적 참여 결정도 사실상의 쿼드플러스 참여로 해석하고 비난할 가능성도 배제할 수 없다.”라는 소수 의견도 제시되었다.

한국이 미국의 쿼드플러스 참여 요구에 대해 ‘사안별 선택적 참여’를 결정할 경우 얻을 수 있는 편익과 관련하여, 많은 전문가들은 “한미동맹 강화를 기대할 수 있고 더 나아가 쿼드플러스 참여 국가들과의 군사안보 및 첨단기술 관련 정보 획득을 기대할 수 있으며, 중국을 적대시하지 않으면서 미국의 요구에 응답하는 중견국 외교를 통해 미중 갈등에 연루될 위험은 회피하면서 한국의 독자적 외교 영역을 창출하는 성과를 기대할 수 있다.”라고 기대했다. 반면, 한국이 미국의 쿼드플러스 참여 요구에 대해 ‘사안별 선택적 참여’를 결정할 경우 초래할 수 있는 리스크와 관련하여, 많은 전문가들은 “선별적 참여의 의미에 대한 논란이 발생할 수 있어 장기적으로는 미중 모두로부터 신뢰받지 못할 가능성이 있고, 북한의 반발로 인한 남북관계 악화도 우려된다.”라는 의견을 제시했다.

(3) 지역 다자협력(RCEP 및 CPTPP)

12. 한국은 중국이 주도한 것으로 알려진 '역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)'에 가입했으나, 미국 중심의 '포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)'에는 아직 가입하지 않은 상태입니다. 미중 경쟁·갈등 추세가 장기화되고 있는 상황에서 한국이 향후 지역 다자협력을 위한 CPTPP 추진 과정에 어떤 입장을 가져야 한다고 생각하십니까?

- ① 반드시 참여해야 한다.
- ② 참여하지 않아야 한다.
- ③ 미국과 중국의 참여 여부를 보고 결정해야 한다.



현재 한국은 중국이 주도하는 RCEP에 참여하기로 결정한 상태에서, 향후 미국이 주도하는 CPTPP에도 참여할 것인가의 문제가 대두되고 있다. 미중 경쟁의 국제무역을 둘러싼 지역다자협력을 둘러싼 미중 전략 경쟁을 분석하기 위해 한국이 '역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)'과 '포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)'에 참여하는 문제에 대한 설문을 진행했다. 설문 결과, 응답자의 62.5%는 '한국이 CPTPP에도 반드시 참여해야 한다'라고 응답한 반면, 37.5%는 '미국과 중국의 참여 여부에 따라 결정해야 한다'라고 응답하였다.

한국이 이미 가입을 결정한 RCEP뿐만 아니라 향후 CPTPP에도 참여해야 한다고 주장하는 이유에 대해 많은 전문가들은 "안보적 관계와 달리 경제적 이익을 추구하는 무역블록에 미중경쟁의 구도를 대입할 필요

가 없으며, 수출 중심의 개방적 경제구조를 가진 한국의 입장에서는 두 블록 모두에 참여하여 ‘확대균형’을 추구하고 경제적 이익을 도모하는 것이 바람직하다.”라는 의견을 제시했다.

반면, 한국은 미국과 중국이 CPTPP에 대한 입장을 보고 난 후 결정해야 한다고 주장하는 이유와 관련하여 전문가들은 “미국이 참여한다면 가입 명분이 충분하지만, 미국의 가입 가능성이 아직은 모호한 상태에서 전략적 판단을 하기엔 이르다고 판단되며, 미국의 가입 여부를 지켜 보면서 결정해도 늦지 않다.”라는 점을 강조했다.

13. 한국이 미국의 통상(기술·무역) 규범을 전적으로 따르게 될 경우에 어떤 ‘리스크’ 혹은 ‘편익’이 발생할 것이라고 생각하십니까?

- ① 한국의 리스크 ()
- ② 한국의 편익 ()

다음으로, 한국이 미국의 통상규범(기술·무역)을 전적으로 따르게 될 경우에 어떤 리스크 혹은 편익이 발생하는지에 대해 설문을 진행했다. 많은 전문가들은 한국이 ‘수축적이지만 깊은 통상 규범’을 지향하는 미국을 전적으로 따를 경우, “중국과 불편한 관계에 놓일 수 있으며 중국과의 통상관계를 통해 기대할 수 있는 경제적 이익이 줄어들 가능성이 있다.”라는 점을 우려했고, 이밖에도 “현재의 국제 금융 및 무역질서는 모두 미국이 설계했다고 해도 과언이 아니라는 점에서 미국의 통상 규범을 따르더라도 한국에 리스크가 크지 않을 것이다.”라는 소수의견도 있었다.

반면, 한국이 미국의 통상규범을 전적으로 따를 경우 “미국과의 공조로 미국 및 서방권 경제와의 결속이 강화되고 첨단기술 동맹에 편입된다는 점에서 편익이 있을 것이다.”라는 의견이 지배적이었다.

14. 한국이 중국의 통상(기술·무역) 규범을 전적으로 따르게 될 경우에 어떤 '리스크' 혹은 '편익'이 발생할 것이라고 생각하십니까?

- ① 한국의 리스크 ()
② 한국의 편익 ()

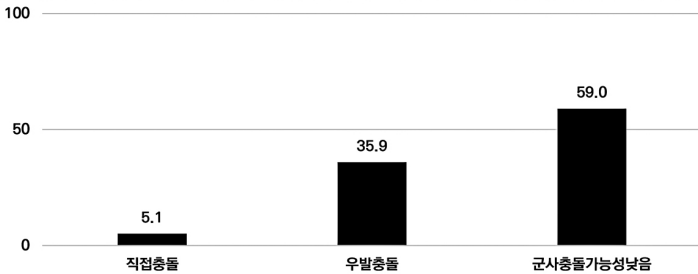
한편, 한국이 중국의 통상규범(기술·무역)을 전적으로 따르게 될 경우에 어떤 리스크 혹은 편익이 발생하는지에 대해서도 설문을 진행했다. 많은 전문가들은 '확장적이지만 얇은 통상 규범'을 지향하는 중국을 전적으로 따를 경우, "중국의 통상 규범이 국제 표준에 부합하지 않을 위험성이 크고 세계 경제의 주류로부터 배제될 가능성이 있다."라고 지적했고, "한미동맹 약화 혹은 미국의 안보협력 네트워크에서 배제될 위험성이 존재하고, 기존 미국 등 서방경제와의 협력이 약화되면서 기술 분야에서 기대할 수 있는 이익을 상실하게 될 것이다."라는 점을 우려했다.

반면, 한국이 중국의 통상규범을 전적으로 따를 경우 "중국과의 우호적 관계가 정립되고 한중 무역관계에서 발생하는 이익이 증대되는 측면이 있으나, 중국을 선택한다는 것은 글로벌 통상 규범으로부터의 이탈을 의미하기 때문에 기대할 수 있는 편익은 크지 않을 수 있다."라는 의견이 지배적이다. 다만, 한국이 중국의 통상규범을 따를 경우 "경제적 다자주의 보존 가능", "중국과의 기술협력 확대 가능" 등과 같은 소수 의견도 제시되었다.

(4) 남중국해

15. 남중국해에서 미국과 중국 간 갈등과 대립이 어떻게 진행될 것으로 생각하십니까?

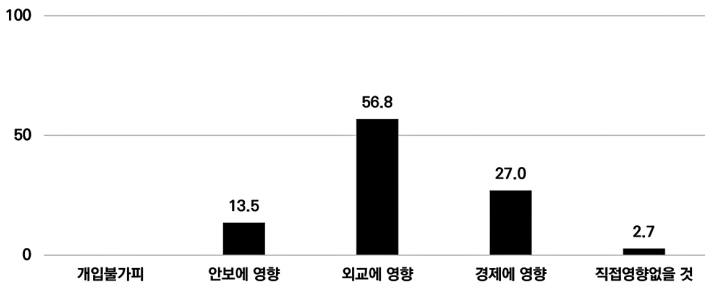
- ① 미중 대립이 더욱 고조되면서 직접적 군사충돌이 발생할 가능성이 높다.
- ② 직접적이고 의도적 충돌 보다는 우발적 사고에 의한 충돌 가능성은 있다.
- ③ 미중 간 갈등은 지속되겠지만 군사적 충돌로 발전할 가능성은 높지 않다.
- ④ 미중 간 갈등과 대립이 점차 완화되거나 소강 국면에 들어갈 수 있다.
- ⑤ 남중국해 분쟁당사국 행동수칙(COC) 체결 등 평화적 해결의 진전이 있을 것이다.



남중국해에서 미국과 중국의 갈등과 대립이 어떻게 진행될 것인지에 대해 5가지 상황 — 직접적 군사 충돌, 우발적 사고에 의한 충돌, 군사적 충돌 가능성 낮음, 대립 완화 및 소강 국면, 평화적 해결 — 을 상징하고 전문가의 견해를 물었다. 응답자의 과반 이상인 59%는 ‘미중 간 갈등은 지속되겠지만 군사적 충돌로 발전할 가능성은 높지 않다’라고 응답하였으며, 35.9%는 ‘우발적 충돌의 가능성’, 그리고 5.1%는 ‘직접적 충돌’을 예상했다. 남중국해에서 미중 간 갈등과 대립이 완화되거나 평화적 해결에 이를 것이라고 예상한 응답자는 없었다.

16. 남중국해에서 미국과 중국 간의 대립과 갈등이 한국에 미치는 영향은 어느 정도로 생각하십니까?

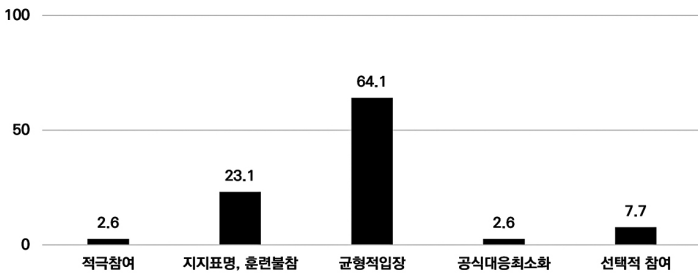
- ① 남중국해 미국과 중국 간의 군사적 충돌이 발생 가능성이 높고 그럴 경우 미국과의 동맹조약으로 인해 한국의 직접 개입은 불가피하다.
- ② 남중국해에서의 군사적 충돌 또는 대립이 북핵 문제 등으로 파급되면서 한국의 안보에 중대한 영향을 미친다.
- ③ 남중국해에서의 군사적 충돌이 한중관계 또는 한미관계 등 간접적으로 외교관계에 영향을 미친다.
- ④ 남중국해 군사적 충돌은 한국의 에너지 수급, 수출입 등 경제에 미치는 영향이 크다.
- ⑤ 남중국해는 역외 지역이므로 한국의 안보와 경제에 미치는 직접적 영향은 크지 않을 것이다.



다음으로, 남중국해에서 벌어지는 미중 간 대립과 갈등이 한국에 미치는 영향력에 대해서는 5가지 상황을 상정하여 전문가의 의견을 물었다. 응답자들은 남중국해에서의 미중 갈등이 한국의 외교, 경제, 안보의 순으로 영향을 미칠 것으로 예상하였다. 응답자의 56.8%는 ‘남중국해에서의 군사적 충돌이 한중관계 또는 한미관계 등 간접적으로 외교관계에 영향을 미칠 것’이라고 전망하였으며 27%는 ‘한국의 에너지 수급, 수출입 등 경제에 미치는 영향에 크다’라고 전망하였다. ‘안보적 사안에 영향을 미칠 것’이라고 응답한 비율은 13.5%였다.

17. 남중국해에서 미국이 전개하고 있는 ‘항행의 자유 작전’에 대해 바이든 행정부가 한국의 적극적인 지지와 동참을 요구할 경우 한국은 어떠한 전략적 선택을 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 미국 주도의 항행의 자유 작전에 한국 해·공군도 적극 참여해야 한다.
- ② 항행의 자유 작전에 대해서는 외교적으로는 지지를 표명하되 훈련에 참여하지는 않는다.
- ③ ‘항행과 상공 비행의 자유’, ‘분쟁의 평화적 해결’, ‘남중국해 행동선언(DOC) 상의 비(非)군사화 공약 준수’라는 기존의 3원칙 기초를 견지하는 균형적 입장을 유지한다.
- ④ 남중국해 문제는 역외 문제로 간주하고 한국은 공식적 대응과 입장 표명을 최소화한다.
- ⑤ 경제, 해양안전, 기후 변화 등 비군사적 영역에 국한해서 한국이 이 해역에서의 활동에 참여하고 입지를 넓혀간다.



마지막으로, 미국이 한국 정부에 ‘항행의 자유 작전’에 지지와 참여를 요청할 경우 한국의 선택에 대해 전문가의 의견을 물었다. 참여자의 64.1%는 “‘항행과 상공 비행의 자유’, ‘분쟁의 평화적 해결’, ‘남중국해 행동선언(DOC) 상의 비(非)군사화 공약 준수’라는 기존의 3원칙 기초를 견지하는 균형적 입장을 유지해야 한다.”라는 견해를 밝혔다. ‘외교적 지지는 하되 훈련 참여는 거부해야 한다’라는 의견을 밝힌 비율은 23.1%였다.

(5) 기술패권 경쟁

18. 미중 전략경쟁이 갈수록 심화되고 그에 따른 갈등의 영역도 더욱 확대되고 있습니다. 미중 간 기술패권 경쟁이 한국에게 주는 기회요인(편익)과 위협요인(리스크)은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 한국의 편익 ()
- ② 한국의 리스크 ()

18-1) 위에서 응답한 기회요인과 위협요인 중에서 어떤 것이 한국에 더 큰 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?

- ① 위기 요인이 기회 요인보다 더 큰 영향을 미칠 것이다. ()
- ② 기회 요인이 위기 요인보다 더 큰 영향을 미칠 것이다. ()
- ③ 영향력은 똑같을 것이다. ()



미중 기술패권 경쟁이 한국에 줄 수 있는 기회요인(편익)과 위협요인(리스크)이 무엇인가에 대해 전문가의 견해를 들었다. 많은 전문가들은 미중 간 기술패권 경쟁이 한국에 주는 기회요인으로 “미중 간 기술패권 경쟁에서 미국이 우위를 차지하게 되면 중국이 글로벌 공급망에서 배제될 것이고, 이로 인해 반도체와 2차전지 및 바이오 산업 등 기술적 우위를 가진 분야에서 경제적 기회가 크게 확대되고 한국의 전략적 가치가 상승할 것이다.”라는 점을 제시했다. 다만, 몇몇 전문가들은 “한국이 중국의 빈자리를 차지하더라도 중국 시장을 상실할 가능성이 있기 때문에 결과적으로 편익은 크지 않을 수 있다.”라는 의견도 제시했다.

반면, 미중 간 기술패권 경쟁이 한국에 주는 위협요인으로는 “기술 우위가 미국 측에 있는 상황에서 중국을 배제하는 방향으로 경쟁이 이루어진다면 미중 양측으로부터 양자택일을 강요받거나 중국과의 무역을 포함한 경제적 관계가 부정적 영향을 받을 가능성이 있다.”라는 의견이 지배적이었다. 다만, 소수의 전문가들은 “화웨이 사태와 같이 수출통제 등 특정 현안에서 한국이 미국을 따를 경우 우리 기업이 중국으로부터 보복이나 제재를 받을 우려가 있고, 미중 사이에서 한국의 선택이 결과적으로 잘못되었을 경우 그 영향이 오래갈 수 있다.”라는 점을 지적했다.

이와 같은 설문 결과에 기반하여 미중 간 기술패권 경쟁이 한국에게 주는 기회요인과 위협요인 중에서 어떤 것이 한국에 더 큰 영향을 미칠 것이라고 생각하는지를 물었다. 전문가들은 미중 기술패권 경쟁의 기회요인과 위협요인에 대해 양분된 시각을 보였다. 응답자의 47.5%는 ‘기회요인이 위기요인보다 크다’라고 응답하였고 42.5%는 ‘위기요인이 기회요인보다 크다’라고 밝혔다. 10%는 ‘기회요인과 위협요인이 똑같다’라고 응답하였다.

19. 미중 간 기술패권을 둘러싼 경쟁이 첨예화될 경우, 한국이 미국과 중국 중 양자택일을 해야하는 소위 ‘선택의 딜레마’에 직면하게 될 것이라고 생각하십니까?

- ① 선택의 문제에 직면하지 않을 것이다.
- ② 선택의 문제에 직면할 것이다.



다음으로, 미중 간 기술패권 경쟁 수준에 따라 한국이 선택의 딜레마에 놓이게 될지에 대해서도 질문하였다. 전문가 설문 결과, 미중 기술패권이 첨예화되는 경우 선택의 문제에 직면하게 될 것이라는 응답이 다소 우세하였다. 응답자의 53.8%는 ‘선택의 문제에 직면하게 될 것’이라고 응답하였으며 46.2%는 ‘직면하게 되지 않을 것’이라고 응답하였다.

미중 기술패권 경쟁이 심화될 경우 한국이 선택의 문제에 직면하지 않을 것이라는 이유에 대해 대부분의 전문가들은 “중국이 이미 시장경제를 도입하고 미국 중심의 세계무역질서에 편입된 상황에서 미중의 완전한 단절은 이루어지기 어려우며 이러한 상호의존은 기술 경쟁에서도 마찬가지일 것이다.”라는 의견을 제시했다. 반면, 미중 기술패권 경쟁이 심화될 경우 한국이 선택의 문제에 직면할 것이라는 이유에 대해 전문가들은 “첨단기술의 대부분은 미국에 원천기술이 있으며 중국에 비해 확고한 기술 우위를 갖고 있기 때문에 수출통제 및 기술협력 등을 종합적으로 고려할 때 미국을 선택하는데 한국의 국익이 달려있다.”라고 인식하고 있었다. 특히 전문가 중 한 사람은 “미국은 수출통제 및 재수출 통제를 실제로 행사하는 국가이기 때문에 미국의 허가 없이는 연구 협력 및 수출이 사실상 불가능하다.”라는 의견을 제시했다.

(6) 대만 문제

20. 미국 조야(朝野)에서는 현재 대만 문제에 대해 ‘전략적 모호성’을 유지하는 것과 ‘전략적 명확성’으로 전환해야 한다는 논쟁이 뜨겁습니다. 양안(兩岸) 및 동아시아 지역의 안정과 평화를 위해 어떤 정책 입장이 더 유효하다고 생각하십니까?

- ① “미국은 대만 문제에 대한 ‘전략적 모호성’을 유지하는 것이 더 유효하다.”
- ② “미국은 대만 문제에 대해 ‘전략적 명확성’으로 전환하는 것이 더 유효하다.”



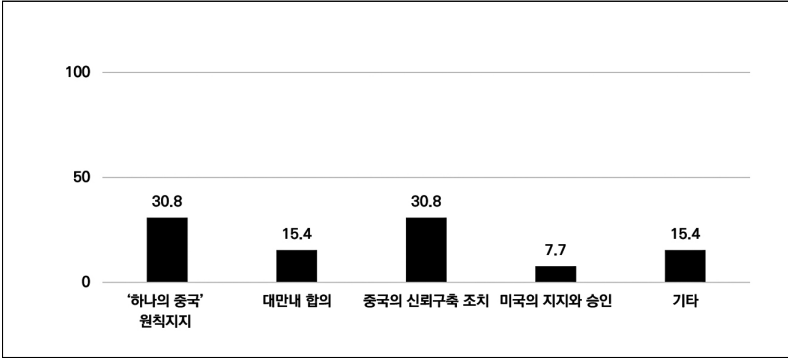
대만 문제를 둘러싼 미중 갈등과 관련하여, 미국이 기존의 대만에 대한 전략적 모호성을 유지하는 것이 유효한지, 아니면 전략적 명확성으로 전환하는 것이 유효한지에 대해서 전문가들의 견해를 물었다. 응답자의 다수인 84.2%는 미국이 양안(兩岸) 및 동아시아 지역의 안정과 평화를 위해 전략적 모호성을 유지해야 한다고 응답하였다. 전략적 명확성으로 전환해야 한다는 응답의 비율은 15.8%였다.

미국은 대만 문제에 대해 기존의 전략적 모호성을 유지해야 하는 이유와 관련하여 전문가들은 “미중 간 경제적 상호의존 심화와 디커플링의 현실성 문제, 그리고 군사적 충돌 가능성 등을 고려할 때 장기적으로 미국은 중국과의 현상유지 전략을 견지할 것으로 전망되기 때문에 대만에 대해서도 기존 정책을 유지해야 한다.”라는 의견이 대다수였다. 이밖에도 “미국이 현상타과 정책을 채택하면 중국내 강경파들을 자극해 중국의 공세적 대외정책을 야기할 수 있고, 미국이 전략적 명확성으로 전환하고도 대만 문제에서 실질적 진전을 이끌어내지 못한다면 미국 패권의 하강(decline) 논란에서 자유로울 수 없을 것이다.”라는 소수 의견도 제시되었다.

반면, 미국은 대만 문제에 대해 전략적 명확성 입장으로 전환해야 한다는 이유에 대해 전문가들은 “미중 갈등이 전방위적으로 첨예화되는 상황에서 미국도 대만 문제에 대한 전략적 모호성을 계속 유지할 수 없을 것이고, 미국이 전략을 수정하지 않으면 (중국이 대만을 통일하려 할 가능성이 있고) 추후에는 기회를 상실하게 될 것이다.”라는 의견을 제시했다.

21. 양안의 평화와 안전을 위해 중국과 대만의 평화협정(和平協議) 체결의 필요성이 제기되고 있습니다. 중국-대만 간 평화협정 체결을 위한 전제조건으로 아래의 항목 중에서 가장 관건적인 요소가 무엇이라고 생각하십니까?

- ① '하나의 중국' 원칙 지지
- ② 대만 사회 내부의 여론 지지와 컨센서스 빌딩
- ③ 중국의 신류구축 조치(대만해협에서 군사 훈련 및 회색지대 전술 폐지 등)
- ④ 미국의 지지와 승인
- ⑤ 기타()



중국과 대만의 평화협정 체결을 위한 가장 관건적인 전제조건에 대해 질문했다. 이에 대해 응답자들은 다양한 의견을 표명하였다. 가장 많은 선택을 받은 전제조건은 ‘하나의 중국’ 원칙 지지와 ‘중국의 신뢰구축 조치’로 각각 30.8%가 선택하였다. 다음으로 ‘대만 내 합의’와 ‘기타 의견’이 15.4%, ‘미국의 지지와 승인’은 7.7%의 응답자들이 선택하였다.

22. 향후 대만 문제를 둘러싼 미중 경쟁과 갈등이 지금보다 더 심화될 경우, 한반도에는 미칠 지정학적, 지경학적 리스크는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지정학적 리스크 ()
- ② 지경학적 리스크 ()

대만 문제를 둘러싼 미중 갈등이 격화될 경우 한반도에 미칠 지정학적, 지경학적 리스크가 무엇일지에 대해 전문가의 의견을 물었다. 먼저, 지정학적 리스크와 관련하여 많은 전문가들은 “대만을 둘러싼 미중 갈등이 확대될 경우 미국은 주한미군의 전략적 유연성 확대를 통해 개입하려 할 것으로 예상되므로 한국은 어떠한 방식으로든 미중 갈등에 연루될 가능성이 높아질 것이다.”라는 점을 지적하였다. 특히 몇몇 전문가들은 “미국은 한국에 파병 혹은 병참 지원 등 관여를 요구할 가능성이 있고, 대만 문제가 격화될 경우 이를 틈타 북한이 체제 생존을 위해 한

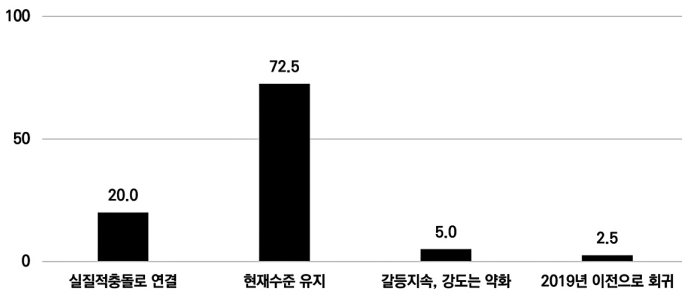
반도 안보위기를 초래할 수도 있다.”라는 점을 우려했으며, 소수 의견으로 “주한미군의 개입시 중국이 한국 내 미군기지를 공격할 가능성도 있다.”라는 점도 지적되었다.

다음으로 지경학적 리스크의 경우, 대부분의 전문가들은 “남중국해 및 대만해협이 주요 교역 및 에너지 수송로라는 점에서 에너지 수급 위기나 경제적으로 부정적 영향을 미칠 가능성이 있고, 특히 대외의존도가 높은 한국의 경제구조를 고려할 때 경제적 타격이 있을 것으로 예상된다.”라는 점을 강조했다. 다만, 소수의 중국연구자들은 “안보적 리스크에 비해 지경학적 리스크는 크지 않으며 반도체 등 대만 수요를 흡수함으로써 오히려 기회로 작용할 수도 있다.”라는 점을 강조하기도 했다.

(7) 인권·제도

23. 미중 경쟁·갈등 과정에서 인권문제를 둘러싼 갈등의 강도는 어느 정도 증가할 것이라고 예상하십니까?

- ① 갈등이 크게 증가할 것이고, 세컨더리 제재를 포함한 고강도 금융제재 등과 같은 실질적 충돌로 이어질 것이다.
- ② 정치적 공세와 상징적 제재를 중심으로 하는 현재 수준이 지속될 것이다.
- ③ 갈등은 계속되겠지만 강도는 지금보다는 약화될 것이다.
- ④ 미중관계에 큰 영향을 미치지 않는 2019년 이전 수준으로 돌아갈 것이다.



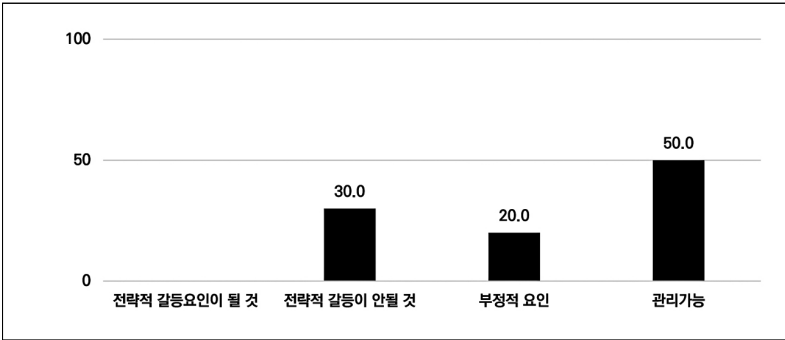
인권·제도 문제를 둘러싼 미중 경쟁과 갈등의 강도에 대해 예측하였다. 응답자의 다수인 72.5%는 인권문제에 대한 미중 경쟁과 갈등이 ‘현재 수준을 유지할 것’이라 예측하였다. 응답자의 20.0%는 세컨더리 제재를 포함한 고강도 금융제재 등과 같은 실질적 충돌로 이어질 것으로 예측하였다.

인권·제도 문제를 둘러싼 미중 경쟁과 갈등 과정에서 ‘인권문제를 둘러싼 갈등 증가 및 고강도 제재로 등과 같은 실질적 충돌’로 이어질 것이라고 응답한 이유에 대해 대다수의 전문가들은 “인권문제는 중국의 약점 가운데 하나이고 국제사회의 지지와 합의를 이끌어내기 용이한 전략적 수단이다.”라는 점을 지적했고, “미국 바이든 행정부가 미국 중심의 새로운 규범과 국제질서에 중국이 순응할 때까지 ‘가치’의 문제를 계속 제기할 것이다.”라는 전망을 제기하기도 하였다.

인권·제도 문제를 둘러싼 미중 경쟁과 갈등 과정에서 ‘정치적 공세와 상징적 제재를 중심으로 하는 현재 수준이 지속될 것’이라고 응답한 이유와 관련하여 많은 전문가들은 “인권은 미국 외교정책 결정자들에게 유용한 정치적 압박 수단이지만 갈등이 빠르게 확산될 위험이 있고 전략적 효과도 제한적이라는 점에서 현 수준을 넘지 않을 것이다.”라는 전망이 우세했다. 다만 몇몇 전문가들은 “미국이 중국 인권문제에 독자적 대응을 하기 보다는 유럽 등 자유민주주의의 진영이나 국제사회와의 보조를 맞추면서 지지를 끌어내는 전략을 구사할 것”으로 전망했다.

24. 미중 인권 갈등이 한중관계에는 어떤 영향을 미칠 것이라고 예상하십니까?

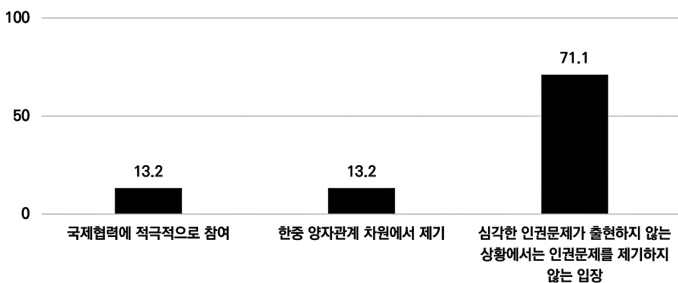
- ① 한중 간 (경제, 안보 영역의) 전략적 갈등을 유발하는 요인이 될 것이다.
- ② 한중 간 갈등 요인이 되겠지만 전략적 갈등으로 이어지지는 않을 것이다.
- ③ 중국의 인권문제를 적극적으로 제기하기 어려운 조건으로 한중관계에 부정적 영향을 미치는 요인으로 작용할 것이다.
- ④ 한중관계에 갈등 요인이 되지 않도록 관리할 수 있을 것이다.



미국과 중국의 인권 문제를 둘러싼 갈등이 한중관계에 미치는 영향에 대해 질문하였다. 응답자의 과반인 50%는 ‘한중관계에 갈등 요인이 되지 않도록 관리할 수 있을 것이다.’라고 응답하였으며, 30%는 ‘갈등요인이지만 전략적 갈등으로 연결되지 않을 것’으로 전망하였다. ‘미국과 중국의 인권문제에 대한 갈등이 한중관계에 부정적 요인으로 작동할 것’으로 전망한 응답자의 비율은 20%였다.

25. 미중 인권 갈등, 특히 미국의 대중 인권 공세에 한국은 어떻게 대응해야 한다고 생각하십니까?

- ① 대중국 인권 압박을 위한 국제협력에 적극적으로 참여한다.
- ② 대중국 인권 압박을 위한 국제협력에 참여하기보다는 한중 양자관계 차원에서 제기하는 방향으로 대응한다.
- ③ 중국 내에서 유희사태 등의 심각한 인권문제가 출현하지 않는 상황에서는 인권문제를 제기하지 않는 입장을 유지한다.

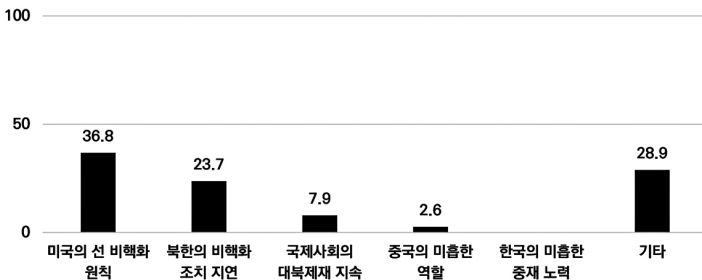


미국이 인권문제에 대해 중국에 공세적 정책을 펼칠 때 한국은 어떻게 대응해야 하는지를 물었다. 응답자의 71.1%는 ‘중국 내에서 심각한 인권문제가 대두되지 않는 한 인권문제를 제기하지 않아야 한다’라고 응답하였다. ‘대중 압박을 위한 국제협력에 적극 나서야 한다’라는 응답 비율과 ‘한중 양자 차원에서 중국의 인권문제를 제기해야 한다’라는 응답 비율은 각각 13.2%였다.

(8) 북핵문제

26. 2019년 제2차 북미정상회담 이후 교착상태에 처해 있는 북미 간 ‘비핵화 vs 체제안전보장’ 협상의 최대 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 미국의 선 비핵화 원칙
- ② 북한의 비핵화 조치 지연
- ③ 국제사회의 대북제재 지속
- ④ 중국의 미흡한 역할(북중 경험 강화, 러시아 등과 대북제재 해제 주장 등)
- ⑤ 한국의 중재 노력 미흡
- ⑥ 기타 ()

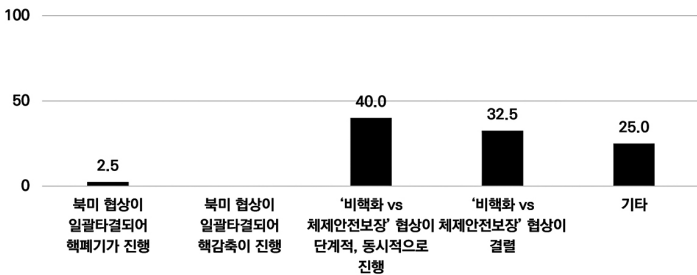


현재 교착상태에 처해 있는 북미 협상의 최대 장애요인이 무엇인지에 대해 전문가들의 의견을 물었다. 응답자 가운데 가장 많은 36.8%는 ‘미국의 선비핵화 원칙’을 북미협상의 최대 장애요인으로 선택했다. 다음으로 ‘북한의 비핵화 조치 지연’을 북미협상의 최대 장애요인으로 꼽은 비율은 23.7%였다. ‘국제사회의 대북제재 지속’과 ‘중국의 미흡한 역할’을 꼽은 응답자의 비율은 각각 7.9%, 2.6%였다.

이밖에 비핵화 협상의 장애요인으로 제시된 5가지 이외의 기타 요인을 꼽은 비율이 28.9%를 기록했다는 점을 볼 때, 북미 비핵화 협상 교착국면의 원인에 대해 전문가들은 다양한 시각을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 특히 몇몇 전문가들은 “비핵화와 체제보장을 맞바꾸는 협상의 특성상 북미 간 깊은 불신이 협력을 어렵게 하고 있다.”라고 주장했고, “북핵문제 해결은 미국의 최우선순위 과제가 아니다.”라는 소수 의견도 있었다.

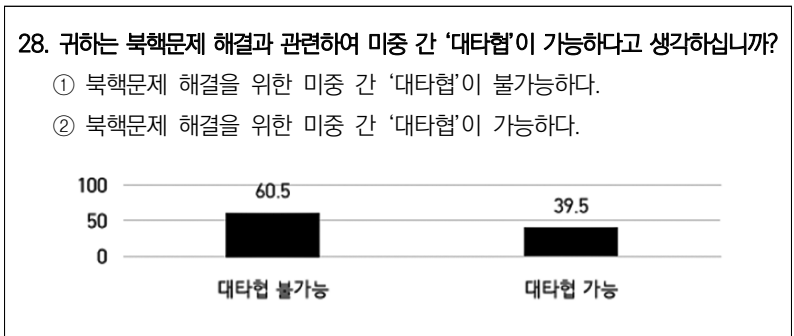
27. 귀하는 바이든 행정부 임기 4년 동안 북미 협상이 어떻게 진행될 것이라고 생각하십니까?

- ① 북미 협상이 일괄타결되어 핵폐기가 진행될 것이다.
- ② 북미 협상이 일괄타결되어 핵감축이 진행될 것이다.
- ③ '비핵화 vs 체제안전보장' 협상이 단계적·동시적으로 진행될 것이다.
- ④ '비핵화 vs 체제안전보장' 협상이 결렬될 것이다.
- ⑤ 기타 ()



바이든 행정부 임기 동안 북미협상이 어떻게 될 것인지에 대한 전망을 4가지 가능성을 전제하고 질문했다. 응답자의 40%는 ‘비핵화 vs 체제안전보장’ 협상이 단계적·동시적으로 진행될 것’으로 응답하였으며, 32.5%는 ‘협상 결렬’을 예상하였다. 두 응답의 차이는 7.5%p였다. ‘북핵 협상이 타결될 것’이라고 예상한 응답자는 없었다. 북미협상의 단계적 동시적 진행, 협상 결렬, 일괄타결 외 다른 진행과정을 예상한 응답자의 비율은 25%였다.

이밖에 북미협상 전망과 관련하여 소수의 전문가들은 “북미협상이 진행되더라도 오바마 시기의 전략적 인내 방식이 반복되거나 뚜렷한 성과 없이 교착상태가 반복될 것이다.”라는 의견을 제시했고, “비핵화 및 체제안전보장 협상이 시작되고 초보적 수준의 성과가 도출될 것이다.”라는 소수 의견도 있었다.



북핵문제에 대해 미중 간 대타협이 가능한지에 대해 질문하였다. 북핵문제에 있어 ‘미중 간 대타협이 불가능하다’라는 응답 비율(60.5%)이 ‘가능하다’라는 응답 비율(39.5%)보다 높았다.

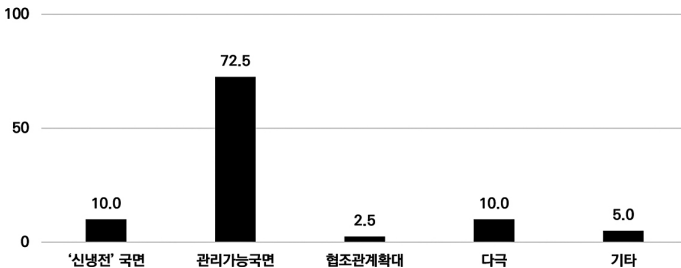
북핵문제와 관련하여 미중 간 대타협이 불가능하다고 응답한 이유와 관련하여 미국측 이유와 중국측 이유를 분리해서 질문했다. 먼저, 미국측 이유와 관련하여 대부분의 전문가들은 “미국은 북핵문제보다 동맹국 결집을 통한 대중 견제에 우선순위를 두고 있고, 북한 및 중국에 대한 불신이 여전하며, 비핵화 정책에 대한 의지가 강하지 않다.”라는 점을 지적했다. 이밖에도 “미국은 북핵문제 해결을 위해 중국에 양보하려 하지 않을 것이다.”라는 소수 의견도 있었다. 다음으로, 중국 측 이유와 관련하여 많은 전문가들은 “중국의 입장에서 북핵문제는 미중 경쟁에 종속되는 문제이며 ‘현상유지’가 중국의 국익에 도움이 된다고 판단하고 있다.”라는 의견을 제시했다. 이외에도 “미국이 중국의 핵심이익을 존중하지 않는 한 중국은 북핵문제에 협력하지 않을 것이다.”라는 소수 의견도 있었다.

북핵문제와 관련하여 미중 간 대타협이 가능하다면 한국은 미국과 중국에 어떤 요구를 해야 하는지에 대해 전문가들의 의견을 물었다. 먼저, 많은 전문가들은 우리가 미국에 대해서는 “미중 경쟁이라는 대전제 속에서 북핵문제를 바라보기 보다는 한반도 비핵화와 평화정착을 위해 북한과 중국을 설득할 수 있도록 호의적 신호를 보내는 것이 중요하다는 점을 설득해야 한다.”라는 의견을 제시했다. 소수의 전문가들은 “평화협정 체결이 북핵문제 해결과 한반도 평화에 촉매로 작용할 것이다.”라는 점을 미국에 설득할 수 있어야 하고, 이를 위해서는 대북 제재의 완화를 추진할 필요가 있다는 의견을 제시했다. 다음으로 전문가들은 중국에 대해서는 “북한이 비핵화 및 평화 협상으로 나올 수 있도록 중국의 적극적 역할을 주문해야 한다.”라는 의견에 대체적으로 동의했다. 다만, 일부 전문가들은 “북한에 대한 체제 안전 보장을 중국에 요구해야 한다.”라거나, “한반도 문제에 대한 한국의 주체적 의지를 강조해야 한다.”라는 등의 의견을 제시하였다.

(9) 한미동맹

29. 한미동맹에 대한 영향요인으로서 향후 미중 전략경쟁 추세를 어떻게 전망하십니까?

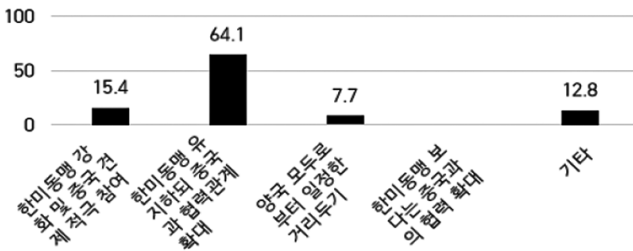
- ① 미중 전략경쟁이 악화되어 외교·안보·경제·기술 등 모든 면에서 정면 충돌하는 ‘신냉전’ 국면으로 진행될 것이다.
- ② 미중 전략경쟁이 현재보다 악화되기는 하겠지만 갈등이 관리 가능한 수준으로 유지될 것이다.
- ③ 미중이 전략경쟁의 위험성을 인식하고 세계질서 유지에 도움이 되는 협조적인 어젠다 확대를 위해 협력할 것이다.



한미동맹에 영향을 미치는 핵심 요인으로서 향후 미중 전략경쟁 추세에 대해 질문하였다. 응답자의 72.5%는 ‘미중 전략경쟁이 첨예화되겠지만 관리가능한 수준이 될 것’이라고 응답하였다. ‘미중 전략경쟁이 신냉전 수준으로 악화될 것’이라는 응답비율과 ‘미중의 영향력이 약화되는 다극체제가 될 것’이라는 응답비율은 각각 10%였다.

30. 미중 전략경쟁이 악화될 경우 한국은 미국 및 중국과의 관계에서 어떤 입장을 취해야 한다고 생각하십니까?

- ① 한국은 한미동맹의 협력을 더욱 강화·확대하여 미국이 주도하는 대중국 견제 이슈에 적극 참여해야 한다.
- ② 한국은 미국과의 동맹을 유지하더라도 중국과 협력관계를 더욱 확대하기 위해 노력해야 한다.
- ③ 한국은 미국과 중국에 대한 안보와 경제의 의존도를 줄이기 위해 양국 모두로부터 일정한 거리두기를 유지해야 한다.
- ④ 한국은 미국과의 동맹보다는 중국과의 협력 확대에 더 노력해야 한다.
- ⑤ 기타 ()



미중 전략경쟁이 악화될 경우 한국은 어떤 선택을 해야 하는지에 대해 전문가들의 의견을 구하기 위해 4가지 선택지를 제시하였다. 응답자의 64.1%는 한미동맹을 유지하면서 중국과의 협력을 더욱 확대해야 한다고 응답하였다. 응답자의 15.4%는 한미동맹을 강화하면서 미국이 주도하는 대중 견제에 적극적으로 동참해야 한다고 응답하였다. 미중 양국으로부터 모두 일정한 거리를 유지해야 한다는 응답은 7.7%였다. 소수 의견으로는

“확고한 한미동맹을 유지하면서 기존 중국과의 경제적 협력을 포기해서는 안 된다.”라는 지적이 있었고, “한국은 신장된 국력을 바탕으로 미중 사이에서 적극적 균형 전략을 전개해야 한다.”라는 의견도 제시되었다.

(10) 사드 배치

31. 주한미군의 사드 배치 결정은 한반도 정세에 지대한 영향(리스크)을 끼친 것으로 평가되고 있습니다. 사드 배치가 한반도에 미친 다양한 리스크 중에서 어떤 것이 더 부정적인 영향을 끼쳤다고 생각하는지를 우선순위로 표기해 주세요.

- ① 지정학적 리스크(미중 경쟁에의 연루, 한반도와 동북아 평화안정 저해 등)
- ② 지경학적 리스크(남북중 등 동북아 경협 저해, 중국의 경제보복 등)
- ③ 국내적 리스크(남남갈등 심화 등)
- ④ 기타 ()

사드배치에 따른 리스크			
	지정학적 리스크	지경학적 리스크	③ 국내적 리스크
1순위	14	15	3
2순위	5	8	7
3순위	5	3	11
평균	1.8	1.6	2.4

사드배치가 한반도에 지정학적, 지경학적, 국내적으로 미친 리스크의 정도를 우선순위를 매기는 방식으로 질문하였다. 전문가들은 사드배치에 따른 지정학적 리스크과 지경학적 리스크가 비슷하다고 평가하였다. 사드배치에 따른 지정학적 리스크를 1순위로 지목한 전문가는 14명, 지경학적 리스크를 1순위로 지목한 전문가는 15명이었다.

32. 주한미군 사드배치 과정에서 한국의 역대 정부의 선택에 영향을 준 요인은 무엇이라고 생각하십니까? (우선순위에 따라 표기해 주세요.)

- [1. 북핵위협, 2. 사드 실효성, 3. 대미관계, 4. 대중관계, 5. 남북관계(통일), 6. 국내적 지지, 7. 기타]
- ① 박근혜 정부의 우선순위 ()
- ② 문재인 정부의 우선순위 ()

사드배치 과정에서 박근혜 정부와 문재인 정부가 고려한 사항을 우선 순위를 매기는 방식으로 질문하였다. 전문가들은 박근혜 정부 시기 대미관계와 북핵위협이 사드배치 과정에서 우선적인 고려사항이었다고 평가하였다. 대미관계를 1순위로 꼽은 전문가는 19명, 2순위로 꼽은 전문가는 9명이었다. 북핵위협을 1순위로 꼽은 전문가는 11명, 2순위로 꼽은 전문가는 12명이었다. 평균을 기준으로 사드실효성, 대중관계, 남북관계, 국내적 지지는 북핵위협과 대미관계에 비해 중요성이 크게 떨어졌다.

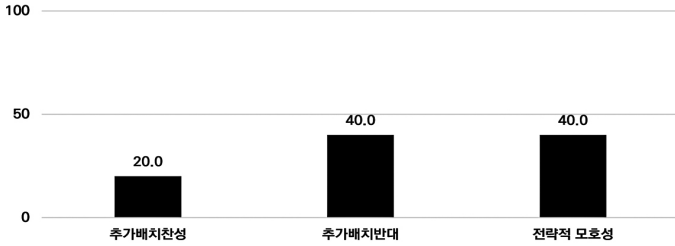
전문가들은 문재인 정부의 경우 대미관계가 사드배치 과정에서 가장 중요한 고려사항이었다고 평가하였다. 대미관계를 1순위로 꼽은 전문가는 21명이었다. 응답자들은 박근혜 정부에 비해 문재인 정부는 사드배치가 대중관계와 남북관계에 미치는 영향을 더 많이 고려한 것으로 평가하였다. 박근혜 정부에서 남북관계의 평균은 4.8, 대중관계의 평균은 4.1인 반면 문재인 정부에서 남북관계의 평균은 3.4, 대중관계의 평균은 3.2였다.

〈사드배치과정에서 박근혜 정부가 고려한 요인〉						
	북핵위협	사드 실효성	대미관계	대중관계	남북관계	국내적 지지
1순위	11	0	19	1	1	2
2순위	12	1	9	5	2	3
3순위	6	9	4	2	1	9
4순위	3	12	0	6	2	5
5순위	0	2	1	9	13	2
6순위	0	2	1	4	9	10
평균	2.0	4.0	1.8	4.1	4.8	4.0

〈사드배치과정에서 문재인 정부가 고려한 요인〉						
	북핵위협	사드 실효성	대미관계	대중관계	남북관계	국내적 지지
1순위	2	1	21	5	6	0
2순위	7	7	1	9	4	5
3순위	9	2	2	5	4	7
4순위	3	5	6	1	7	4
5순위	6	5	3	4	4	6
6순위	3	7	0	5	4	7
평균	3.4	4.1	2.1	3.2	3.4	4.2

33. 향후 한국이 사드의 추가배치를 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 추가 배치해야 한다.
- ② 추가 배치해서는 안된다.
- ③ 추가 배치 여부를 결정할 필요가 없이 전략적 모호성을 유지해야 한다.



향후 사드를 추가 배치해야 하는지에 대해 전문가들에게 질문했다. 응답자의 40%는 ‘사드를 추가배치 해서는 안된다’, 40%는 ‘전략적 모호성을 유지해야 한다’라고 응답하였다. 응답자의 20%는 ‘사드를 추가배치해야 한다’라고 응답하였다.

이와 같은 응답 결과에 기반하여, 한국이 사드 추가 배치를 결정하는 경우와 추가 배치를 하지 않을 경우 그리고 전략적 모호성을 견지하는 경우 등으로 구분하여 추가 질문을 했다.

첫째, 한국이 사드 추가 배치를 결정한다면 미중은 어떤 반응을 보이고, 우리는 이에 어떻게 대응해야 하는지에 대해 추가 질문을 했다. 미국의 반응과 관련하여 전문가들은 대체로 “한국 정부의 결정을 지지할 것이다.”라는 의견이었고, “미국은 한국 정부가 북한 문제를 해결할 의지가 있는 것으로 해석할 것”이라거나 “사드 추가배치는 한미동맹에서 한국의 입장을 테스트하는 지침으로 활용할 것”이라는 소수 의견도 제기되었다. 중국의 반응과 관련하여 대부분의 전문가들은 “중국은 한국 정부의 결정에 즉각 반발할 것으로 예상되나 과거와 같은 보복 카드를 선택하지는 못할 것이다.”라는 의견을 보였으나, 일부 전문가는 “중국이 경제제재 등 보복조치에 나설 것이다.”라는 의견을 제시하였다. 우리

의 대응과 관련하여 대부분의 전문가들은 “사드의 추가 배치가 중국 견제용이 아닌 북핵 위협에 대처하기 위한 필연적 도입이라는 점을 강조하면서 중국을 외교적으로 설득해야 한다.”라는 의견을 제시하였다.

둘째, 한국이 사드 추가 배치를 하지 않기로 결정한다면 미중은 어떤 반응을 보이고, 우리는 이에 어떻게 대응해야 하는지에 대해서도 전문가들의 의견을 구했다. 미국의 반응과 관련하여 대부분의 전문가들은 “미국은 표면적으로는 한국의 입장을 이해한다는 입장을 표명할 것이지만, 추가 배치 압박이나 다른 미사일방어체제 참여 요구 및 외교적·경제적 압박 등과 같은 직간접적으로 다양한 추가 요구를 할 것이다.”라는 의견을 제시했다. 이외에도 몇몇 미국 전문가들은 “미국 외교가에서는 현재 수준의 배치에 만족할 수도 있지만, 펜타곤 및 동맹론자들은 반발할 것이다.”라는 예상을 하기도 했다. 중국의 반응과 관련하여 대다수의 전문가들은 “중국이 기존의 약속을 이행하는 것으로 간주하여 한국의 입장을 긍정적으로 수용할 것이다.”라는 의견을 보였다. 다만 소수 전문가는 “중국은 한국의 결정을 환영하면서도 기존 배치된 사드의 완전 철수를 요구할 것이다.”라는 의견도 있었다. 우리의 대응과 관련하여 많은 전문가들은 “사드 추가 배치를 하는 경우에는 불가피성을 중국에 충실히 설명하는 등 예방외교를 전개하고, 추가 배치를 하지 않는 경우에는 ‘3불 원칙’을 강조하면서 한미 관계가 훼손되지 않도록 대응방안을 마련해야 한다”라는데 의견이 모아졌다. 다만, 소수의 전문가들은 “사드 추가 배치 대신 한국형 미사일방어 도입을 추진하는 것이 낫다,” “유럽의 체코 사례가 주는 교훈처럼 한국이 미중 간 대리전의 희생양이 되어서는 안 된다는 점을 설득해 사드 철수를 관철시켜야 한다.”라는 의견도 제시되었다.

셋째, 한국이 사드 추가 배치와 관련하여 전략적 모호성을 유지한다면 미중은 어떤 반응을 보이고, 우리는 이에 어떻게 대응해야 하는지에 대해서도 전문가의 의견을 물었다. 미국의 반응과 관련하여 대다수의 전문가들은 “미국은 표면적으로는 한국의 입장을 존중하면서 과도한 압박을 하지는 않을 것이다.”라는 예상이 많았지만, 소수 전문가들은 “미

국은 결국 지속적으로 사드 배치 요구를 할 것이다.”라는 의견을 제시했다. 중국의 반응과 관련하여 대부분의 전문가들은 “중국이 표면적으로 한국의 입장을 이해한다는 제스처를 취할 것으로 예상되지만 ‘3불 원칙’을 고수하면서 사드 철수를 지속적으로 요구할 것이다”라는 의견이 지배적이었다. 우리의 대응과 관련하여 많은 전문가들은 “우리가 미중 모두를 만족시키기는 매우 어렵다는 점에서 국익을 최우선으로 고려하되, 원칙을 갖고 일관된 입장을 견지함으로써 미중 어느 일방의 신뢰를 잃는 일이 없어야 한다.”라는 점을 강조했다. 이밖에도 “한국형 미사일방어 추진을 통해 미국의 기대에 부응하면서 중국이 사드를 통해 압박할 명분을 차단해야 한다,” “북핵 억제 및 대중 레버리지 수단으로 활용해야 한다.”라는 소수 의견도 제시되었다.

3. 설문조사 문항

〈총론〉

1. 2008년 미국발 글로벌 금융위기 이후 특히 트럼프-시진핑 시기를 거치면서 미국과 중국이 치열한 경쟁과 갈등을 벌이고 있습니다. 2021년 현재 미중 간 경쟁과 갈등이 어느 수준에 더 가깝다고 생각하십니까?

- ① 일반적인 강대국 간의 '이익 경쟁' ()
- ② '핵심이익' 혹은 '사활적 이익'을 둘러싼 '전략 경쟁' ()
- ③ 군사력 사용을 불사하는 '패권 경쟁' ()
- ④ 기타 () ()

1-1) 그렇게 선택한 이유를 간략하게 말씀해 주세요.

()

2. 미국 바이든 행정부의 대중국 정책과 관련하여 전반적으로 다음 3가지 측면-경쟁, 갈등, 협력-중에서 어디에 더 중점을 둘 것으로 생각하십니까?

- ① 바이든 행정부의 대중국정책은 경쟁에 더 중점을 둘 것이다. ()
- ② 바이든 행정부의 대중국정책은 갈등에 더 중점을 둘 것이다. ()
- ③ 바이든 행정부의 대중국정책은 협력에 더 중점을 둘 것이다. ()

2-1) 그렇게 선택한 이유를 간략하게 말씀해 주세요.

()

3. 중국 시진핑 지도부의 대미국 정책과 관련하여 전반적으로 다음 3가지 측면-경쟁, 갈등, 협력-중에서 어디에 더 중점을 둘 것으로 생각하십니까?

- ① 시진핑 지도부의 대미국정책은 경쟁에 더 중점을 둘 것이다. ()
- ② 시진핑 지도부의 대미국정책은 갈등에 더 중점을 둘 것이다. ()
- ③ 시진핑 지도부의 대미국정책은 협력에 더 중점을 둘 것이다. ()

3-1) 그렇게 선택한 이유를 간략하게 말씀해 주세요.

()

4. 미중 경쟁과 갈등이 한반도에 미치는 파급 영향 혹은 리스크 중에서 한국에게 가장 심각한 영향을 미치는 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 지정학적 리스크 ()
- ② 지경학적 리스크 ()

- ③ 국제규범·규칙 리스크 ()
- ④ 국내정치적 리스크(친미·친중 논쟁 등) ()
- ⑤ 기타 () ()

4-1) 그렇게 선택한 이유를 간략하게 말씀해 주세요.

() ()

5. 미중 전략경쟁이 장기화, 구조화되고 있는 추세 하에서 한국외교의 최우선과제는 무엇이라고 생각하십니까? (①~⑦까지 우선순위로 표기해주세요)

- ① 한미동맹 강화 ()
- ② 한중 전략적 협력동반자관계 강화 ()
- ③ 미중 균형(혹은 등거리) 외교 ()
- ④ 남북관계 복원 및 발전 ()
- ⑤ 한일관계 등 주변국관계 개선
- ⑥ 외교 다각화(EU, 동남아 등)
- ⑦ 기타 () ()

〈미중 경쟁/갈등 사례〉

(1) 일대일로 구상

6. 다음의 명제들이 중국이 추진하고 있는 일대일로(一帶一路) 구상의 '본질'과 어느 정도 관련성이 있다고 생각하십니까?

전혀 본질이 아니다	본질이 아니다	중간이다	본질이다	매우 본질이다
1.....	2.....	3.....	4.....	5

- ① “지속적 경제 발전을 위한 중국 중심의 경제성장 전략이다.” ()
- ② “대외 영향력 확대를 위한 중국의 대외전략이다.” ()
- ③ “미국의 대중국 견제에 대응하기 위한 중국의 대응 전략이다.” ()
- ④ “중국과 주변국의 상생, 공동발전을 위한 초국경협력 구상이다.” ()
- ⑤ 기타 () ()

7. 중국의 일대일로 구상에 대한 다음의 비판에 대해 어느 정도 동의하십니까?

전혀 동의하지 않는다	동의하지 않는다	중간이다	동의한다	매우 동의한다
1.....	2.....	3.....	4.....	5

- ① “중국이 자국의 국영기업이나 비시장적 성향의 기업들에게 시장 진입을 위한 특권을 부여하고 있다.” ()
- ② “연선국가들에게 중국의 기술과 표준을 압박함으로써 이들 국가들을 중국의 생태계에 가두려고 하고 있다.” ()
- ③ “중국이 석탄 화력발전소를 수출하여 연선국가들로 하여금 수십 년 동안 탄소 집약적 전력에 의존하게 함으로써 지구적 차원의 기후변화 대응을 어렵게 하고 있다.” ()
- ④ “중국이 연선국가에 대해 단순히 빠르고 쉬운 인프라 패키지를 제공하는데 집중한 나머지, 세계은행과 기타 전통적인 대출기관이 엄격한 환경 및 사회적 영향 평가라고 하는 높은 협력 기준을 유지하기 어렵게 만들고 있다.” ()
- ⑤ “중국이 일대일로를 통해 자국의 영향력을 더욱 확장시키고 있고, 일대일로와 관련된 국가들이 중국의 정치적 압력에 쉽게 노출되도록 만들고 있다.” ()

8. 2015년 10월과 2018년 2월, 한국의 박근혜 정부와 문재인 정부는 각각 ‘유라시아 이니셔티브’와 ‘신북방·신남방’을 중국의 ‘일대일로’와 전략적으로 연계하는 것에 대해서 중국측과 공식 합의했습니다. 일대일로에 대한 한국 정부의 태도에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 지지하지 않는다. ()
- ② 지지하지 않는다. ()
- ③ 중간이다. ()
- ④ 지지한다. ()
- ⑤ 매우 지지한다. ()

8-1) 그렇게 선택한 이유를 간략하게 말씀해 주세요.

()

9. 중국의 일대일로와 미국의 인도·태평양전략 사이에서 한국은 어떤 선택을 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 양쪽 모두에 최대한 적극적으로 참여해야 한다.
- ② 양쪽 모두에 최대한 참여를 회피해야 한다.

- ③ 일대일로에만 참여해야 한다.
- ④ 인도·태평양전략에만 참여해야 한다.

9-1) 그렇게 선택한 이유를 간략하게 말씀해 주세요.

()

(2) 인도·태평양전략 및 쿼드플러스

10. 미국이 주도하는 인도·태평양전략의 '본질'이 무엇인가에 대한 다양한 의견이 있습니다. 다음의 명제들이 인도·태평양전략의 '본질'이라고 생각하는 정도를 선택해 주세요.

전혀 본질이 아니다	본질이 아니다	중간이다	본질이다	매우 본질이다
1.....	2.....	3.....	4.....	5

- ① “인도·태평양전략은 미국이 중국의 ‘일대일로’ 구상을 견제하기 위한 다자협력 전략이다.” ()
- ② “인도·태평양전략은 미국의 역내 패권을 유지하고 중국의 부상을 견제하고 억제하기 위한 군사안보전략이다.” ()
- ③ “인도·태평양전략은 쿼드국가(미국, 일본, 인도, 호주)를 중심으로 하는 ‘인도·태평양판 나토(NATO)’를 구축하려는 전략이다.” ()
- ④ 기타 () ()

11. 미국이 한국의 쿼드(QUAD) 플러스 참여를 공식적으로 요청할 경우에 우리정부는 어떻게 대응해야 한다고 생각하십니까? .

- ① 미국이 공식적으로 요청할 경우 쿼드플러스에 참여해야 한다. ()
- ② 미국이 공식적으로 요청하더라도 쿼드플러스에 참여해서는 안된다. ()
- ③ 미국이 쿼드플러스 공식 참여를 요청하더라도 참여 여부를 결정할 필요가 없이 전략적 모호성을 유지해야 한다. ()
- ④ 미국이 쿼드플러스 공식 참여를 요청하더라도 사안별로 선별적으로 참여해야 한다. ()

11-1) 그렇게 선택한 이유를 간략하게 말씀해 주세요.

()

11-2) 한국이 쿼드플러스 참여를 결정한다면, 미국과 중국은 어떤 반응을 보일 것으로 예상하며, 한국에게는 어떤 '편익' 혹은 '리스크'가 발생한다고 생각하십니까?

- (미국의 반응:)
- (중국의 반응:)
- (한국의 편익:)
- (한국의 리스크:)

11-3) 한국이 쿼드플러스 불참을 결정한다면, 미국과 중국은 어떤 반응을 보일 것으로 예상하며, 한국에게는 어떤 '편익' 혹은 '리스크'가 발생한다고 생각하십니까?

- (미국의 반응:)
- (중국의 반응:)
- (한국의 편익:)
- (한국의 리스크:)

11-4) 한국이 쿼드플러스 참여와 관련하여 '전략적 모호성' 유지를 선택할 경우, 미국과 중국은 어떤 반응을 보일 것으로 예상하며, 한국에게는 어떤 '편익' 혹은 '리스크'가 발생한다고 생각하십니까?

- (미국의 반응:)
- (중국의 반응:)
- (한국의 편익:)
- (한국의 리스크:)

11-5) 한국이 쿼드플러스 참여와 관련하여 'सान별 선별적 참여'를 선택할 경우, 미국과 중국은 어떤 반응을 보일 것으로 예상하며, 한국에게는 어떤 '편익' 혹은 '리스크'가 발생한다고 생각하십니까?

- (미국의 반응:)
- (중국의 반응:)
- (한국의 편익:)
- (한국의 리스크:)

(3) 지역 다자협력

12. 한국은 중국이 주도한 것으로 알려진 '역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)'에 가입했으나, 미국 중심의 '포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)'에는 아직 가입하지 않은 상태입니다. 미중 경쟁·갈등 추세가 장기화되고 있는

상황에서 한국이 향후 지역 다자협력을 위한 CPTPP 추진 과정에 어떤 입장을 가져야 한다고 생각하십니까?

- ① 반드시 참여해야 한다. ()
- ② 참여하지 않아야 한다. ()
- ③ 미국과 중국의 참여 여부를 보고 결정해야 한다. ()

12-1) 그렇게 선택한 이유를 간략하게 말씀해 주세요.

()

13. 한국이 미국의 통상(기술·무역) 규범을 전적으로 따르게 될 경우에 어떤 '리스크' 혹은 '편익'이 발생할 것이라고 생각하십니까?

(한국의 편익:)

(한국의 리스크:)

14. 한국이 중국의 통상(기술·무역) 규범을 전적으로 따르게 될 경우에 어떤 '리스크' 혹은 '편익'이 발생할 것이라고 생각하십니까?

(한국의 편익:)

(한국의 리스크:)

(4) 남중국해 문제

15. 남중국해에서 미국과 중국간 갈등과 대립이 어떻게 진행될 것으로 생각하십니까?

- ① 미중 대립이 더욱 고조되면서 직접적 군사충돌이 발생할 가능성이 높다. ()
- ② 직접적이고 의도적 충돌 보다는 우발적 사고에 의한 충돌 가능성은 있다. ()
- ③ 미중 간 갈등은 지속되겠지만 군사적 충돌로 발전할 가능성은 높지 않다. ()
- ④ 미중 간 갈등과 대립이 점차 완화되거나 소강 국면에 들어갈 수 있다. ()
- ⑤ 남중국해 분쟁당사국 행동수칙(COC) 체결 등 평화적 해결의 진전이 있을 것이다. ()

16. 남중국해에서 미국과 중국간의 대립과 갈등이 한국에 미치는 영향은 어느 정도로 생각하십니까?

- ① 남중국해 미국과 중국간의 군사적 충돌이 발생 가능성이 높고 그럴 경우 미국과의 동맹조약으로 인해 한국의 직접 개입은 불가피하다. ()
- ② 남중국해에서의 군사적 충돌 또는 대립이 북핵 문제 등으로 파급되면서 한국의 안보에 중대한 영향을 미친다. ()

- ③ 남중국해에서의 군사적 충돌이 한중관계 또는 한미관계 등 간접적으로 외교관계에 영향을 미친다. ()
- ④ 남중국해 군사적 충돌은 한국의 에너지 수급, 수출입 등 경제에 미치는 영향이 크다. ()
- ⑤ 남중국해는 역외 지역이므로 한국의 안보와 경제에 미치는 직접적 영향은 크지 않을 것이다. ()

17. 남중국해에서 미국이 전개하고 있는 ‘항행의 자유군사작전’에 대해 바이든 행정부가 한국의 적극적인 지지와 동참을 요구할 경우 한국은 어떠한 전략적 선택을 해야 한다고 생각하십니까?

- ① 미국 주도의 항행의 자유 군사작전에 한국 해·공군도 적극 참여해야 한다. ()
- ② 항행의 자유 군사작전에 대해서는 외교적으로는 지지를 표명하되 훈련에 참여하지는 않는다. ()
- ③ ‘항행과 상공 비행의 자유’, ‘분쟁의 평화적 해결’, ‘남중국해 행동선언(DOC) 상의 비(非)군사화 공약 준수’라는 기존의 3원칙 기조를 견지하는 균형적 입장을 유지한다. ()
- ④ 남중국해 문제는 역외 문제로 간주하고 한국은 공식적 대응과 입장 표명을 최소화한다. ()
- ⑤ 경제, 해양안전, 기후 변화 등 비군사적 영역에 국한해서 한국이 이 해역에서의 활동에 참여하고 입지를 넓혀간다. ()

(5) 기술패권 경쟁

18. 미중 전략경쟁이 갈수록 심화되고 그에 따른 갈등의 영역도 더욱 확대되고 있습니다. 미중 간 기술패권 경쟁이 한국에게 주는 기회요인(편익)과 위협요인(리스크)은 무엇이라고 생각하십니까?

- (기회요인(편익):)
- (위협요인(리스크):)

18-1) 위에서 응답한 기회요인과 위협요인 중에서 어떤 것이 한국에 더 큰 영향을 미칠 것이라고 생각하십니까?

- ① 위기 요인이 기회 요인보다 더 큰 영향을 미칠 것이다. ()
- ② 기회 요인이 위기 요인보다 더 큰 영향을 미칠 것이다. ()
- ③ 영향력은 똑같을 것이다. ()

19. 미중 간 기술패권을 둘러싼 경쟁이 첨예화될 경우, 한국이 미국과 중국 중 양자택일을 해야하는 소위 '선택의 딜레마'에 직면하게 될 것이라고 생각하십니까?

- ① 선택의 문제에 직면하지 않을 것이다. ()
- ② 선택의 문제에 직면할 것이다. ()

19-1) <선택의 문제에 직면하지 않을 것이다>로 응답한 경우, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

()

19-2) <선택의 문제에 직면할 것이다>로 응답한 경우, 한국은 미국과 중국 중에서 누구를 선택해야 하며, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

()

(6) 대만 문제

20. 미국 조야(朝野)에서는 현재 대만 문제에 대해 '전략적 모호성'을 유지하는 것과 '전략적 명확성'으로 전환해야 한다는 논쟁이 뜨겁습니다. 양안(兩岸) 및 동아시아 지역의 안정과 평화를 위해 어떤 정책 입장이 더 유효하다고 생각하십니까?

- ① "미국은 대만 문제에 대해 '전략적 모호성'을 유지하는 것이 더 유효하다." ()
- ② "미국은 대만 문제에 대해 '전략적 명확성'으로 전환하는 것이 더 유효하다." ()

20-1) 그렇게 선택한 이유를 간략하게 말씀해 주세요.

()

21. 양안의 평화와 안전을 위해 중국과 대만의 평화협정(和平協議) 체결의 필요성이 제기되고 있습니다. 중국-대만 간 평화협정 체결을 위한 전제조건으로 아래의 항목 중에서 가장 관건적인 요소가 무엇이라고 생각하십니까?

- ① '하나의 중국' 원칙 지지 ()
- ② 대만 사회 내부의 여론 지지와 컨센서스 빌딩 ()
- ③ 중국의 신뢰구축 조치(대만해협에서 군사 훈련 및 회색지대 전술 폐지 등) ()
- ④ 미국의 지지와 승인 ()
- ⑤ 기타 () ()

22. 향후 대만 문제를 둘러싼 미중 경쟁과 갈등이 지금보다 더 심화될 경우, 한반도에는 미칠 지정학적, 지경학적 리스크는 무엇이라고 생각하십니까?

(지정학적 리스크:)

(지경학적 리스크:)

(7) 인권·제도 문제

23. 미중 경쟁·갈등 과정에서 인권문제를 둘러싼 갈등의 강도는 어느 정도 증가할 것이라고 예상하십니까?

- ① 갈등이 크게 증가할 것이고, 세컨더리 제재를 포함한 고강도 금융제재 등과 같은 실질적 충돌로 이어질 것이다. ()
- ② 정치적 공세와 상징적 제재를 중심으로 하는 현재 수준이 지속될 것이다. ()
- ③ 갈등은 계속되겠지만 강도는 지금보다는 약화될 것이다. ()
- ④ 미중관계에 큰 영향을 미치지 않는 2019년 이전 수준으로 돌아갈 것이다. ()

23-1) 그렇게 선택한 이유를 간략하게 말씀해 주세요.

24. 미중 인권 갈등이 한중관계에는 어떤 영향을 미칠 것이라고 예상하십니까?

- ① 한중 간 (경제, 안보 영역의) 전략적 갈등을 유발하는 요인이 될 것이다. ()
- ② 한중 간 갈등 요인이 되겠지만 전략적 갈등으로 이어지지는 않을 것이다. ()
- ③ 중국의 인권문제를 적극적으로 제기하기 어려운 조건으로 한중관계에 부정적 영향을 미치는 요인으로 작용할 것이다. ()
- ④ 한중관계에 갈등 요인이 되지 않도록 관리할 수 있을 것이다. ()

25. 미중 인권 갈등, 특히 미국의 대중 인권 공세에 한국은 어떻게 대응해야 한다고 생각하십니까?

- ① 대중국 인권 압박을 위한 국제협력에 적극적으로 참여한다. ()
- ② 대중국 인권 압박을 위한 국제협력에 참여하기보다는 한중 양자관계 차원에서 제기하는 방향으로 대응한다. ()
- ③ 중국 내에서 유행사태 등의 심각한 인권문제가 출현하지 않는 상황에서는 인권문제를 제기하지 않는 입장을 유지한다. ()

(8) 북핵·북한 문제

26. 2019년 제2차 북미정상회담 이후 교착상태에 처해 있는 북미 간 '비핵화 vs 체제안전보장' 협상의 최대 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 미국의 선 비핵화 원칙 ()
- ② 북한의 비핵화 조치 지연 ()
- ③ 국제사회의 대북제재 지속 ()
- ④ 중국의 미흡한 역할(북중 경험 강화, 러시아 등과 대북제재 해제 주장 등) ()
- ⑤ 한국의 중재 노력 미흡 ()
- ⑥ 기타 () ()

27. 귀하는 바이든 행정부 임기 4년 동안 북미 협상이 어떻게 진행될 것이라고 생각하십니까?

- ① 북미 협상이 일괄타결되어 핵폐기가 진행될 것이다. ()
- ② 북미 협상이 일괄타결되어 핵감축이 진행될 것이다. ()
- ③ '비핵화 vs 체제안전보장' 협상이 단계적, 동시적으로 진행될 것이다. ()
- ④ '비핵화 vs 체제안전보장' 협상이 결렬될 것이다. ()
- ⑤ 기타 () ()

28. 귀하는 북핵문제 해결과 관련하여 미중 간 '대타협'이 가능하다고 생각하십니까?

- ① 북핵문제 해결을 위한 미중 간 '대타협'이 불가능하다. ()
- ② 북핵문제 해결을 위한 미중 간 '대타협'이 가능하다. ()

28-1) '대타협이 불가능하다'를 선택한 경우, 미국과 중국은 각각 어떤 이유로 인해 북핵문제에 대한 대타협을 하지 않을 것으로 생각하십니까?

- (미국의 이유:)
- (중국의 이유:)

28-2) '대타협이 가능하다'를 선택한 경우, 한국은 미국과 중국에 각각 어떤 요구를 해야 한다고 생각하십니까?

- (미국에 대한 요구:)
- (중국에 대한 요구:)

(9) 한미동맹

29. 한미동맹에 대한 영향요인으로서 향후 미중 전략경쟁 추세를 어떻게 전망하십니까?

- ① 미중 전략경쟁이 악화되어 외교·안보·경제·기술 등 모든 면에서 정면 충돌하는 '신냉전' 국면으로 진행될 것이다. ()
- ② 미중 전략경쟁이 현재보다 악화되기는 하겠지만 갈등이 관리 가능한 수준으로 유지될 것이다. ()
- ③ 미중이 전략경쟁의 위험성을 인식하고 세계질서 유지에 도움이 되는 협조적인 어젠다 확대를 위해 협력할 것이다. ()
- ④ 팬데믹 이후 미중의 국제적 영향력과 리더십이 현저히 약화되어 세계는 혼돈스런 다극체제로 진입할 것이다. ()
- ⑤ 기타 () ()

30. 미중 전략경쟁이 악화될 경우 한국은 미국 및 중국과의 관계에서 어떤 입장을 취해야 한다고 생각하십니까?

- ① 한국은 한미동맹의 협력을 더욱 강화·확대하여 미국이 주도하는 대중국 견제 이슈에 적극 참여해야 한다. ()
- ② 한국은 미국과의 동맹을 유지하더라도 중국과 협력관계를 더욱 확대하기 위해 노력해야 한다. ()
- ③ 한국은 미국과 중국에 대한 안보와 경제의 의존도를 줄이기 위해 양국 모두로부터 일정한 거리두기를 유지해야 한다. ()
- ④ 한국은 미국과의 동맹보다는 중국과의 협력 확대에 더 노력해야 한다. ()
- ⑤ 기타 () ()

(10) 사드 배치 문제

31. 주한미군의 사드 배치 결정은 한반도 정세에 지대한 영향(리스크)을 끼친 것으로 평가되고 있습니다. 사드 배치가 한반도에 미친 다양한 리스크 중에서 어떤 것이 더 부정적인 영향을 끼쳤다고 생각하는지를 우선순위로 표기해 주세요.

- ① 지정학적 리스크(미중 경쟁에의 연루, 한반도와 동북아 평화안정 저해 등) ()
- ② 지경학적 리스크(남북중 등 동북아 경험 저해, 중국의 경제보복 등) ()
- ③ 국내적 리스크(남남갈등 심화 등) ()
- ④ 기타 () ()

32. 주한미군 사드배치 과정에서 한국의 역대 정부의 선택에 영향을 준 요인은 무엇이라고 생각하십니까? (우선순위에 따라 표기해 주세요.)

- ① 북핵위협, ② 사드 실효성, ③ 대미관계, ④ 대중관계, ⑤ 남북관계(통일),
⑥ 국내적 지지, ⑦ 기타 ()

(박근혜정부의 선택에 대한 영향요인 우선순위:)

(문재인정부의 선택에 대한 영향요인 우선순위:)

33. 향후 한국이 사드의 추가배치를 해야 한다고 생각하십니까?

① 추가 배치해야 한다. () ② 추가 배치해서는 안된다. ()

③ 추가 배치 여부를 결정할 필요가 없이 전략적 모호성을 유지해야 한다. ()

33-1) ('추가 배치'를 선택한 경우) 한국이 사드 추가 배치를 결정한다면 미국과 중국은 어떤 반응을 보일 것으로 예상하며, 이에 대해 우리는 어떻게 대처해야 한다고 생각하십니까?

(미국의 반응:)

(중국의 반응:)

(우리의 대처:)

33-2) ('추가 불배치'를 선택한 경우) 한국이 사드 추가 불배치를 결정할 경우 미국과 중국은 어떤 반응을 보일 것으로 예상하며, 이에 대해 우리는 어떻게 대처해야 한다고 생각하십니까?

(미국의 반응:)

(중국의 반응:)

(우리의 대처:)

33-3) ('전략적 모호성' 유지를 선택한 경우) 한국이 사드 추가 배치 문제와 관련하여 '전략적 모호성'을 유지할 경우 미국과 중국은 어떤 반응을 보일 것으로 예상하며, 이에 대해 우리는 어떻게 대처해야 한다고 생각하십니까?

(미국의 반응:)

(중국의 반응:)

(우리의 대처:)

〈응답자 정보 확인〉

본 설문조사 결과는 모두 익명으로 처리되며, 오직 통계적 목적으로만 활용됩니다.

- 성명 :
- 소속 :
- 출생년도 :
- 최종학위 수여 국가 :
- 전공 :
- 본인의 이념을 진보, 중도, 보수 중 선택하라면 어느 쪽에 가까우십니까?
① 진보 () ② 보수 () ③ 중도 ()

최근 발간자료 안내

연구보고서

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은외 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

<정책연구시리즈>

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로		이상신 외

<Study Series>

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok · Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa	

2020년도 연구보고서

<연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트리아앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·변영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경옥 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최창호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

〈연구총서〉

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병곤 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성윤 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화 정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김갑식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외 14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외 14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외 16,500원

<정책연구시리즈>

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

<Study Series>

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014~2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜경 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 디렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보현·옹혜민 엮음

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

도서회원 가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받을 주소	(우편번호 :) ※ 도로명 주소 기입必		
연 락 처*	전화번호		이메일 주소
이메일 서비스	수신 ()		수신거부 ()
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일		성 명 (인)	

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 서비스 제공
2. 수집하려는 개인정보의 항목: 성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?

동의 미동의

년 월 일

본인 성명 (서명 또는 인)
법정대리인 성명 (서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681
(예금주: 통일연구원)



미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점