

코로나19 이후 미중 패권 경쟁 전망과 한국의 대응

이상현 | 세종연구소 수석연구위원 | shlee@sejong.org

미중갈등이 본격적인 패권경쟁으로 전이되고 있다. 무역전쟁으로 시작된 미중갈등은 코로나 19를 계기로 전방위적으로 확산 중이다. 코로나19의 혼란을 틈타 중국이 남중국해에서 군사활동을 부쩍 강화하자 미국은 항행의 자유작전으로 맞서고 있다. 베이징이 홍콩 국가보안법을 통과시키자 트럼프 대통령은 홍콩에 대한 특수지위를 종식하는 행정명령에 서명했다. 미국이 휴스턴 중국 총영사관을 지식재산권 절취의 소굴로 지목하여 폐쇄하자 중국은 청두 미국 총영사관 폐쇄로 맞대응했다. 상승곡선을 그리는 미중간 갈등의 끝이 어디일지 지금으로서는 가늠조차 하기 어렵다.

코로나19 이후 악화일로로 걷고 있는 미중관계는 트럼프 대통령의 대선 전략으로 보기에는 그 깊이와 범위가 너무 크다. 미 의회는 최근 들어 대만, 홍콩, 티베트, 신장위구르 등 중국의 핵심 국가이익과 관련된 법안들을 줄줄이 통과시켰다. 중국 중심의 글로벌 공급망 교란을 겪게 되자 경제번영네트워크(economic prosperity network: EPN)를 비롯해 글로벌 공급망에서 중국을 고립시키기 위한 구상을 가속화하기 시작했다. 더 나아가 제 기능을 못하는 G7 혹은 G20를 대신하여 D10, 즉 민주주의 10개국으로 이뤄진 새로운 동맹체제의 필요성도 거론했다. 급기야 폼페이오 미 국무장관은 요바린다 닉슨도서관 연설에서 ‘중국이라는 프랑켄슈타인을 만들지 않을까 우려된다’는 40년 전 닉슨의 회고까지 인용하면서 중국이 변해야 세상이 안전해진다는 사실상의 결별을 선언했다.

이러한 움직임은 중국을 보는 미국인들의 근본적 인식 변화를 바탕으로 한다. 이는 지난 40여 년간의 대중국 관여정책이 개방된 체제, 기존 국제질서 순응, 법치, 민주주의 가치 수용 같은 긍정적인 방향으로 중국을 변화시키지 못하고 오히려 힘을 키울 시간만 줘서

결국 오늘날 미국의 전략적 경쟁자로 만들었다는 실패론이다. 미국이 1979년 중국과 국교를 정상화할 때 기본적인 전제는 중국을 국제경제 체제 속으로 견인하고 포용하면 규칙 기반 국제질서에 순응해서 미국의 국익에 도움이 된다는 것이었다. 하지만 이런 전제는 잘못된 것이었음이 드러났다. 중국은 미국의 관여정책하에서 최대의 혜택을 받은 국가이지만, 갈수록 기존 국제체제와 룰에 순응하는 것이 아니라 미국을 밀어내고 자신이 주도하는 새로운 질서를 구축하려고 하고 있다.

1. 코로나19의 발생과 글로벌 리더십의 붕괴

전 세계는 지금 코로나19 팬데믹과 전쟁 중이다. 코로나19는 국제정치적으로 이전에는 예상하지 못했던 많은 변화를 초래할 전망이다. 중국 우한에서 처음 시작된 코로나19는 8월 15일 현재 세계적으로 누진 확진자 2,100만명, 사망자 75만여 명을 기록하고 있다. 코로나19는 2000년대 이후 발생한 감염병 가운데 에볼라(1,300명), 사스(770명), 메르스(850명)의 사망자 수를 훨씬 뛰어넘는 사망자 수를 기록하고 있다. 이러한 심각한 피해 때문에 일부 논자들은 코로나 이후는 그 이전과 근본적으로 다른 세계질서가 도래할 것이라는 뜻에서 코로나 이전인 BC(before corona)와 코로나 이후인 AC(after corona)로 시대를 구분하기도 한다. 코로나19는 세계 역사의 양상을 근본적으로 바꾸는 게임 체인저(game changer)인가, 아니면 기존의 추세를 더욱 앞당기는 역사의 가속페달(accelerator)인가? 국제정치 질서 면에서 보면 코로나19는 그 이전부터 시작된 강대국 정치의 귀환, 글로벌 거버넌스·다자주의의 퇴조, 전후 자유주의 국제질서를 지탱해 온 레짐의 붕괴, 미중 전략경쟁 등 기존 추세를 더욱 가속화하면서 국제정치적으로 많은 변화를 초래할 전망이다.

우선 코로나19로 사람과 물자의 자유로운 이동이 차단되면서 나타난 가장 뚜렷한 징후로는 세계화의 후퇴 및 반세계화 정서의 부각을 들 수 있다. 세계화는 경제적 상호의존을 심화시킨 동시에 코로나19 바이러스의 급격한 확산에도 크게 영향을 미쳤다. 또 다른 국제정치적 변화는 국제제도와 레짐의 무력화 현상 심화이다. 이번 코로나 팬데믹 대응에서 세계보건기구(WHO)의 초기 어설픈 대응과 중국 편향적인 자세는 이미 기능을 잃어가고 있는 국제기구와 글로벌 거버넌스의 현주소를 잘 드러냈다. 국제제도와 레짐, 다자주의 거버넌스의 약화는 코로나19 이전부터 이미 진행되어 오던 현상으로서 레짐 붕괴(regime meltdown)라고도 불리는 상황이다. 미·러 중거리핵전력(INF) 조약 폐지, 미국의 파리기후협약 및 이란 핵합의인

JCPOA 탈퇴, 영공개방조약(open skies treaty) 탈퇴, 북한과 이란으로 인한 NPT 체제의 약화 등 그 사례는 다양하다. 국제경제 차원에서는 경제적 침체로 인한 세계 대공황 도래 가능성에 유의할 필요가 있다. 글로벌 무역의 감소와 공급망 붕괴, 사회적 거리두기로 인한 국제교역과 민생경제의 심각한 후유증은 이미 도처에서 가시화되고 있다.

국제정치질서 면에서 더욱 심각한 문제는 미중갈등 심화로 인한 글로벌 리더십의 약화와 탈-G2 현상 가속화 현상이다. 코로나19 발생 원인론을 둘러싼 미중간 여론전, 심리전은 이미 진행 중이던 무역전쟁에서 환율 전쟁, 과학기술 패권 전쟁으로 확대될 전망이다. 코로나19로 인한 미국과 중국의 글로벌 리더십 실추도 심각하다. 트럼프 행정부는 미국 우선주의를 앞세우며 글로벌 리더십을 스스로 내려놓는 중이고, 중국은 아직 리더십을 발휘할 준비가 안 된 상태이다. 미국이 2차 세계대전 이후 40여 년 이상 주도해 온 자유주의 국제질서는 미중 패권 경쟁 앞에 풍전등화와도 같은 운명이다. 미국과 중국은 패권 경쟁으로 갈 것인가? 미국 주도의 국제질서를 대신해서 누가 그 자리를 채울 것인가? 미중 패권 경쟁이 본격화되면 한국처럼 미중 사이에서 생존 방정식을 모색해야 하는 나라들은 어떤 대비를 해야 하나?

II. 신냉전으로 가는 미중 패권 경쟁

코로나19와의 전쟁이 한창인 지난 5월 미국 트럼프 행정부는 중국을 상대로 한 미국의 향후 전략 및 정책 방향을 담은 보고서를 공개했다. 동 보고서에서 미국은 중국에 대해 협력보다는 공개 압박과 봉쇄전략 등의 ‘경쟁적 접근(competitive approach)’을 하겠다는 점을 분명히 함으로써 사실상 양국간 ‘신냉전’을 선언했다는 평가가 나온다.¹⁾ 뿐만 아니라 미국은 코로나19에 대한 중국 책임론과 안보 위협 등을 거론하며, 경제번영네트워크(EPN)를 비롯해 글로벌 공급망에서 중국을 고립시키기 위한 구상을 가속하며 동맹의 참여를 촉구하고 나섰다. 이에 따라 코로나19를 계기로 미중간 디커플링 가능성 우려는 더욱 커졌으며 세계는 반중국과 친중국 진영으로 양분될 가능성이 점차 커지는 상황이다.

트럼프 행정부가 중국을 때리는 이유는 근본적으로 중국에 대한 위협 인식이 그만큼 크기 때문이다. 미국의 대중국 포용론은 실패로 끝났다는 것이 공화·민주 초당파적인 인식이다. 트럼프 대통령을 당선시킨 러스트 벨트의 백인 중산층은 중국 때문에 자신들의 일자리가

1) The White House, “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China,” May 20, 2020(<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf>).

줄고 있다고 생각한다. 이제는 무역이나 통상 같은 경제뿐 아니라 반도체, 인공지능, 빅데이터 같은 첨단 기술분야에서도 중국이 미국을 빠르게 추격해 오고 있다고 생각한다. 더 늦기 전에 중국을 손봐야 한다는 위기감이 느껴지는 것이다. 중국은 지난 40여 년간 미국의 관여정책에 편승해서 급격한 경제성장과 세계화의 혜택을 누렸다. 경제력이 커지면서 중국의 대외적 자신감은 급격히 높아지고 있다. 시진핑 시대 들어 '위대한 중화민족의 부흥', '중국몽' 등의 슬로건을 앞세워 대외적으로는 더욱 공세적인 외교, 대내적으로는 더욱 강화되는 권위주의 체제를 공고히 하고 있다. 결국 시진핑 주석의 이러한 정책은 오히려 미국에 대중국 압박을 강화할 모든 구실을 제공했고, 이것이 공화·민주 초당파적인 대중국 강경론으로 귀착된 것이다. 이러한 미국의 대중국 인식은 2017년 트럼프 행정부의 국가안보전략보고서(NSS)에 반영되었고, 2018년 마이크 펜스 부통령의 유명한 허드슨연구소 연설, 그리고 최근 이를 총정리한 백악관 보고서로 나오게 되었다.

백악관의 중국 전략 보고서는 우선 지난 40여 년간 미국의 대중국 관여정책에 대한 실망감으로 시작하고 있다. 즉, 미국은 중국에 대한 심층적인 관여가 정치·경제의 근본적 개방을 초래하고, 중국이 이를 통해 건설적이고 책임 있는 이해상관자로 변모하기를 기대했지만, 현실은 그 반대로 나아갔다는 것이다.

오늘날 중국이 제기하는 도전은 전방위적이다. 첫째, 우선 경제적으로는 중국이 취하는 국가주도 보호무역주의와 국가자본주의의 위험성이 있다. 2001년 중국이 세계무역기구(WTO) 회원국이 되었을 때 국제사회는 중국이 경제개혁을 통해 시장경제 및 자유무역체제로 전환되기를 기대했었다. 하지만 미 무역대표부(USTR)의 판단에 의하면 중국은 거래하는 미국 기업에 대해 기술이전 강요, 미국 기업들에 대한 기술규제, 중국 기업들에 대해 미국 기업들로부터의 기술획득 강요, 불법적인 사이버 침해 목인 및 지원 등 불공정한 관행을 지속하고 있다. 시진핑 정부가 야심차게 추진하는 일대일로 구상도 국제적인 통상 표준과 관행을 벗어나 매우 불투명한 방식으로 추진되고 있다는 것이 미국의 판단이다.

둘째, 미국적 가치에 대한 도전이다. 중국은 이미 2013년 시진핑 주석의 연설에서 미중관계를 '장기적인 갈등과 협력의 체제경쟁'으로 규정하며 결국 자본주의는 망하고 사회주의는 흥할 것이라고 주장했다. 시진핑 시대 들어 부쩍 강조되기 시작한 '중국 특색의 사회주의'는 마르크스-레닌주의 이념에 민족주의, 일당독재, 국가주도 경제, 공산당에 대한 개인적 자유의 복속 등이 추가된 것이 특징이다. 국제적으로는 '인류운명공동체' 건설이라는 미명하에 중국 나름의 글로벌 거버넌스를 추진하려 한다. 중국의 당-국가 체제는 다양한 프로파간다 수단을 광범위하게 활용할 뿐 아니라 신장-위구르 지역 같은 소수민족 지역에 대한 탄압, 종교적 박해도

만연하게 자행하고 있다. 중국공산당이 주도하는 각종 전위조직들은 미국 내 대학이나 싱크탱크, 언론인, 학자들은 물론 주·연방 공무원들을 친중국 세력으로 포섭하기 위해 노력하고 있다.

셋째, 안보적 도전이다. 중국공산당은 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. 뿐만 아니라 민군융합(military-civil fusion) 전략에 따라 중국 군대는 민간분야의 자원에 제약 없이 접근이 가능하다. 글로벌 정보통신 기술 산업을 지배하려는 중국의 시도는 국가사이버안보법(national cyber security law) 같은 불공정·차별적 관행에 반영돼 있다. 예를 들면 중국에서 정보통신 관련 사업을 하는 외국 기업들은 중국공산당이 데이터에 접근할 수 있도록 데이터 현지화 조치를 따르라고 강요받고 있다.

이러한 현실을 감안한 미국의 대중국 전략은 우선 미중관계의 본질이 전략적 경쟁(strategic competition)이라는 점을 인정하고 적절한 방법으로 미국의 국익을 방어해야 함을 지적한다. 미국은 이제 중국공산당이 오래전부터 내부적으로 규정했듯이 미중관계가 근본적으로 ‘강대국 경쟁(great power competition)’이라는 점을 받아들인다는 것이다. 미국은 중국공산당이 법치(rule-of-law)와 법에 의한 지배(rule-by-law)를 동일시하는 것을 거부하며, 대테러와 압제, 대의정치와 전제정치, 시장기반 경쟁과 국가주도 중상주의를 등가로 취급하는 것을 거부한다고 밝혔다. 더 나아가 미국은 자유롭고 개방적인 규칙 기반 국제질서를 더 약화시키려는 중국의 추가적인 행동을 용납하지 않을 것이라고 했다. 미국의 대중국 경쟁적 접근은 불가피하게 중국에 대한 관여도 포함하겠지만, 미국의 관여는 선별적이고 성과지향적 방식으로 이행될 것이다. 그리고 이러한 원칙은 미국의 네 가지 국가이익을 수호하고 확대하는 데 적용될 것이다.

마이크 폼페이오 미 국무장관이 캘리포니아 요바린다 소재 닉슨대통령 도서관에서 행한 최근 연설은 향후 미국의 대중국 압박 정책을 엿볼 수 있는 시사점을 제공한다. 폼페이오 장관은 ‘중국이라는 프랑켄슈타인을 만든 것은 아닌지 우려된다’는 40년 전 닉슨의 회고까지 인용하면서 중국이 변해야 세상이 안전해진다고 사실상의 결별을 선언했다. 그에 의하면 닉슨 대통령이 역사적인 베이징 방문을 통해 관여전략을 시작했을 때 미국의 정책결정자들은 중국이 점차 더 변형해지고 개방적으로 변하며 국내에서는 더 자유롭고 세계에는 덜 위협적인 국가가 될 것으로 기대했었다. 하지만 중국은 오늘날 국내적으로는 더욱 권위주의 체제로 변했고, 세계 도처에서 자유를 위협하는 공격적인 국가가 됐다. 그렇기 때문에 이제 맹목적인 대중국 관여라는 낡은 패러다임은 더 이상 유지될 수 없으며, 미국의 목표는 중국을 변화시키는

것이라고 했다. 중국공산당은 마르크스-레닌주의 정권이며 시진핑 주석은 파산한 전체주의 이념의 진정한 신봉자이다. 그들이 원하는 것은 중국 공산주의가 글로벌 패권을 장악하는 것이다. 이러한 중국을 변화시키는 유일한 길은 중국 지도자들의 말이 아니라 행동에 초점을 맞추는 것이다. 레이건 대통령은 소련에 대해 ‘신뢰하고 검증하라’고 했지만 중국공산당에 대해서는 ‘불신하고 검증하라’는 입장으로 접근해야 한다. 폼페이오 장관은 이러한 중국을 결코 정상적인 국가로 대해서는 안 된다고 했다. 중국과의 무역이나 상거래도 정상적이고 법을 준수하는 국가와의 무역과는 다르다. 그 대표적인 예가 화웨이이다. 그에 의하면 중국 유학생이나 기업 근로자 상당수는 미국의 지적재산권을 절취해 중국으로 가져가려는 사람들이다. 그래서 트럼프 대통령은 중국에 대해 공정과 투명성을 요구하는 것이다. 미국이 휴스턴 중국 총영사관을 폐쇄한 것도 그곳이 스파이 행위와 지재권 절취의 중심지였기 때문이라는 것이다. 중국공산당에 맞서서 자유를 지키는 것은 우리 시대의 사명이며 미국은 이에 앞장설 것이라고 했다. 이 도전에 맞서는 것은 미국 혼자만의 힘으로는 안 되지만 유엔, 나토, G7, G20 등 국가들이 경제, 외교, 군사적 힘을 합치면 충분히 대응할 수 있다고 했다. 폼페이오 장관은 1967년에 닉슨 대통령이 ‘중국이 변할 때까지 세계는 안전하지 않다’고 한 우려를 해소하는 것은 우리들의 임무라고 강조하며 연설을 끝맺었다.²⁾

미국의 중국 때리기는 외교안보 차원을 넘어 세계 양대 거대 경제권의 분리를 향해 갈 조짐조차 보이고 있다. 미중 경제권의 디커플링과 경제변영네트워크가 바로 그것이다. 트럼프 대통령은 코로나19로 인한 중국 중심의 글로벌 공급망 교란을 겪게 되자 중국과의 경제관계 단절이라는 충격요법을 제안했다. 트럼프 대통령은 5월 14일 Fox 뉴스와의 인터뷰에서 “중국과의 관계를 완전히 끊으면 5천억달러를 절약할 수 있다”라고 위협하면서 중국 중심 공급망에 대한 재편을 선언했다. 이는 트럼프 대통령의 반중 언급 중 가장 극단적인 경우이긴 하지만 이러한 언급은 워싱턴의 전반적인 분위기와 크게 다르지 않다는 평가이며, 공화·민주 초당적으로 중국이 경쟁자에서 반대자, 혹은 적대자로 변화했다는 인식을 공유하고 있다. 현재까지 행정부 차원에서 EPN의 구체적 내용이나 추진 전략은 발표된 것이 없으나, 코로나19 원인론을 둘러싼 중국과의 갈등이 심해지면서 중국 의존 가치사슬을 벗어나 미국 중심으로 글로벌 공급망을 재편하겠다는 의지가 반영된 것이라 할 수 있다.

미 정부에서 EPN은 현재 키스 크라크(Keith Krach) 미 국무부 경제성장·에너지·환경 담당 차관이 주도하고 있다. 국무부가 주도한다는 것은 EPN이 본질상 경제문제라기보다는

2) “Communist China and the Free World’s Future,” Speech by Michael R. Pompeo, Secretary of State, the Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California, July 23, 2020(<https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>).

외교안보 이슈라는 점을 시사한다. 크라크 차관의 언론 브리핑에 따르면 EPN은 미국 정부가 처음으로 초안을 준비 중인 경제국가안보전략(Economic National Security Strategy)의 핵심 축 중 하나이다.³⁾ 경제안보전략의 주요 내용은 세 가지로서, 첫째, 미국의 경제 경쟁력 강화, 혹은 미국경제의 터보차지(turbocharge), 둘째, 미국 자산의 보호(safeguard America's assets), 그리고 셋째, 경제변영네트워크이다. EPN은 경제의 모든 영역과 모든 산업 분야에서 미국과 뜻을 같이 하는(like-minded) 국가, 기업, 시민사회로 구성되며, 디지털, 에너지, 인프라, 금융, 교육, 연구개발, 공급망 등 분야를 망라한다. EPN의 운용 원칙은 미국의 가치에 기반한 신뢰의 표준(trust standards)에 의거한 신뢰의 원칙(trust principles) 준수라고 할 수 있으며, 간단히 말해 미국과 가치를 공유하는 국가들과의 연대이다. 다분히 추상적으로 들리는 EPN의 내용과 원리는 사실상 미중 디커플링(decoupling)을 통한 '신뢰하는 파트너'들과의 反中 경제동맹과 개념상 상통하는 것으로 이해된다. 즉, 디지털 기업에서 에너지, 인프라, 무역, 교육, 통상 등 모든 분야에서 동일한 기준(same set of standards)에 의거해 운영되는 기업과 시민사회 그룹들 간의 연대로서, 영국, 호주, 인도, 캐나다, 일본, 뉴질랜드, 이스라엘, 대만, 한국, 베트남 등이 일차적 대상으로 거론된다. 기본적으로 대중 공급망 의존에서 탈피하기 위해 미국 기업들에 탈중국을 촉구하는 한편, 미국으로의 회귀가 현실적으로 어려울 경우 그들의 인력과 생산시설을 좀 더 미국에 우호적인 EPN 참여 국가들로 이전하도록 유도하겠다는 것이다. 미국은 이들 국가들이 원칙적으로 미국과 서구에 적대적인 국가들—특히 중국과 러시아, 이란, 북한 등—과 경제적으로 과도하게 얽히지 않도록 한다는 데 동의해 주기를 기대하고 있다. 일대일로에 맞선 미국의 안보전략이 인도-태평양 전략이라면, EPN은 경제 차원의 중국 견제전략에 해당한다고 할 수 있다.

III. 향후 전망과 한국의 대응

미중 전략경쟁이 아시아에 직접 영향을 줄 수 있는 사안은 크게 두 가지이다. 첫째, 군사안보적 충돌의 위험성이다. 현재 미중간에 가장 첨예하게 충돌할 가능성이 큰 지역으로는 남중국해, 대만, 홍콩, 북한 등이 꼽힌다. 중국은 트럼프 행정부가 코로나19와 인종차별 시위로 국내정치의 혼란을 치르는 동안 남중국해에서의 군사활동을 조용히 강화하고 있다. 뿐만 아니라 코로나19

³⁾ Keith Krach's May 2020 interview with Bloomberg's Kevin Girelli. You Tube(https://www.youtube.com/watch?v=upV9gh8yMSY&list=PLXCqnf_IqmY6JVJEtF4nYsffUW06jKAI&index=2&t=0s).

국면에서 홍콩문제는 베이징의 홍콩 국가보안법 제정을 계기로 아시아의 핵심 안보문제로 급격히 떠오르고 있다. 지난 5월 28일 중국 최대 정치 행사인 양회(兩會, 전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의)에서는 홍콩 국가보안법(홍콩보안법) 초안이 표결 처리되었다. 이로써 중국은 1997년 홍콩 회귀 당시에 천명했던 일국양제(一國兩制), 홍콩인이 홍콩을 통치한다는 항인치항(港人治港), 수준 높은 자치를 누린다는 고도자치(高度自治)라는 약속을 사실상 폐기했다. 트럼프 행정부는 이에 대한 보복 조치로 홍콩에 대한 특별경제지위 취소를 선언했다.

둘째, 경제분야에서는 미중 경제권의 디커플링과 경제변영네트워크(EPN) 구상이 초래할 경제적 파장을 주목해야 한다. 미중 경제권의 디커플링과 EPN은 이론적으로는 가능할지 몰라도 현실적으로는 매우 복잡하고 어려울 것으로 전망하는 시각이 다수 견해이다. 중국을 배제한 글로벌 네트워크 구축은 실현 가능성 여부를 떠나 미중 양국에는 물론 글로벌 경제 전체에도 부정적 영향을 클 것으로 전망된다. 오늘날 대다수의 서구 기업들은 중국의 공급망에 크게 의존하고 있다. 세계의 대기업들은 중국 이외의 대안이 신뢰할 수 없거나 더 많은 비용이 요구될 경우 중국의 공장을 단번에 폐쇄하지는 않을 것이다. 뿐만 아니라 중국 공장에서 생산되는 제품들의 최대 소비처는 바로 중국이므로 탈중국할 유인이 별로 없다. 따라서 현실은 실제 디커플링, 즉 중국의 공급망에서 완전히 빠져나오기보다는 공급망을 다변화하는 '차이나플러스원(China+1)' 전략을 택할 가능성이 클 것으로 전망된다.

한국은 미중 전략경쟁이 악화될 경우 두 나라 사이에서 어떤 스탠스를 취할 것인가? 이는 아주 오래된 질문이지만, 여전히 해결되지 않는 숙제와도 같다. 미중간에는 갈등과 협력이 상시적으로 반복돼 왔다는 점을 감안한다면 한국이 성급하게 미중 사이에서 어느 한 쪽을 선택하는 것은 피하는 것이 바람직하다. 한국은 비록 한미동맹을 중시하는 입장이지만, 지금처럼 국제정세의 불확실성이 큰 상황에서는 미중 사이에서 어느 한 쪽으로 올인하는 것은 현명한 선택이 아니다. 지금 세계는 코로나19라는 블랙 스완 못지않게 2020년 미국 대선의 향배에 촉각을 곤두세우고 있다. 미국은 지금 'Trumpism 2.0' 대 'Reset 2.0', 혹은 '미국 우선주의 강화' 대 '글로벌 리더십 복원' 사이 선택의 기로에 서 있다. 2020년 대선 결과는 미국뿐만 아니라 글로벌 질서 전체의 방향성에 중요한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

2020년 대선을 앞두고 미국 내부적으로는 미국의 글로벌 리더십 복원, 붕괴한 미국외교의 재건을 촉구하는 비판이 자주 제기된다. 이러한 비판은 트럼프 1기 외교안보정책에 대한 평가를 바탕으로 하며, 대부분 트럼프 행정부 들어 미국의 국제적 평판과 위상 하락, 미국의 글로벌 리더십에 대한 국제적 신뢰 약화 등을 지적하고 있다. 도널드 트럼프 대통령이 재선에 성공할 경우 미국 우선주의에 기반한 '신고립주의' 정책에는 큰 변화가 없을 전망이다. 트럼프

대통령 집권 1기에 한미 자유무역협정(FTA) 등 미국의 무역통상정책 개정을 관철한 데 이어 주한미군 방위비 대폭 증액 등 미국의 국제적 부담을 줄이려는 노력을 지속할 것으로 예상된다.

조 바이든 행정부 외교정책의 기초는 초당파적인 외교정책의 특징을 공유(미국 국익 우선, 보호주의적 성향, 대중국 견제 등)한다. 동시에 트럼프 외교와의 중요한 차이점으로는 글로벌 거버넌스/다자주의 중시, 미국의 글로벌 리더십 중시, 동맹관계의 회복 주장 등을 들 수 있다. 특히 누가 당선되든 실추된 미국의 국제적 영향력과 리더십을 회복하는 것이 외교분야 최대의 과제라고 인식하고 있다. 조 바이든은 외교정책에 있어서 미국의 리더십 회복을 매우 강조한다. 바이든은 트럼프 대통령이 새로운 글로벌 위협에 대처하는 데 있어서 미국의 리더십을 포기했고 미국을 강하게 하고 국민을 단합시키는 민주적 가치로부터 멀어지게 했다고 비판한다. 대통령에 당선되면 첫 임무로서 미국의 민주주의와 동맹관계를 복원하고, 미국의 경제적 미래를 보호하며, 미국이 다시 세계를 리드하게 하겠다고 천명했다.⁴⁾ 바이든의 외교정책 방향은 다음과 같다. 첫째, 국내에서 민주주의를 혁신함으로써 ‘힘을 통한 모범(example by our power)’이 아니라 ‘모범의 힘(power of our example)’으로 세계를 리드할 준비가 됐음을 입증해야 한다. 이를 위한 결정적 관건은 미국적 가치의 회복이다. 둘째, 미국 중산층을 위한 외교정책으로서, 경제안보가 곧 국가안보라는 인식하에 공정한 경쟁, 공정 무역, 무역장벽 제거, 세계적인 보호무역주의 추세에 제동을 걸겠다는 것이다. 셋째, 세계 리더의 자리로 복귀하는 것이다. 미국은 국제사회의 물을 만들고 합의를 도출하며 제도를 활성화하는 데 주도적 역할을 해야 한다. 만일 미국이 이 책임을 포기하면 두 가지 중 하나가 발생할 수 있다. 미국의 이익에 부합하지 않는 누군가가 이 자리를 차지하거나, 혹은 아무도 차지하지 않아서 혼란이 발생할 수 있는데, 두 가지 경우 모두 미국의 국익과 배치되는 것이다.

조 바이든의 외교정책은 대체로 전통적인 민주당의 외교정책 방향과 다르지 않다. 민주당은 트럼프 집권 4년 동안 외교 폄훼, 일방주의, 실패한 외교로 미국의 동맹관계를 엉망으로 만들었고, 이제 동맹관계를 재건해야 할 때라고 주장한다. 특히 유럽과의 유대 회복, 아시아 국가들과의 관계 복원, 아프리카, 남미 국가들과 새로운 동맹관계 개척, 중동 관여정책 강화, 손상된 미국의 리더십 회복 등이 중요하다고 생각한다.⁵⁾ 대체로 자유주의 국제주의를 신봉하는 학자나 전문가들의 시각도 트럼프 시대 들어 붕괴된 미국외교를 조속히 복원해야 한다고

4) Joseph R. Biden, Jr., "Why America Must Lead Again? Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," *Foreign Affairs*, March/April 2020.

5) Pete Buttigieg and Philip H. Gordon, "Present at the Destruction of U.S. Power and Influence," *Foreign Policy*, July 14, 2020 (<https://foreignpolicy.com/2020/07/14/trump-biden-foreign-policy-alliances/>).

본다. 이들은 트럼프 행정부가 미국 국익에 대한 지나치게 좁은 정의로 인해 외교의 다른 목표들을 간과하고 있다고 본다. 뿐만 아니라 지나치게 대결적 언사로 인해 외교적 레버리지를 무용화시켰고, 그 결과 동맹국들조차 미국을 다시 보게 됐다는 것이다.⁶⁾

코로나19 팬데믹과 미국 대선이라는 이중의 불확실성에 한국은 어떻게 대응해야 하나? 우리의 안보는 미국과의 동맹이 여전히 중요하지만 트럼프 이후 미국의 동맹정책도 변화하고 있음을 유의해야 한다. 동북아를 놓고 보면 북핵문제 해결에 있어서 중국의 지분도 헤아려야 한다. 경제 측면에서는 무역은 중국 중심으로, 금융은 미국 중심으로 이뤄지고 있다는 한국경제의 구조적 리스크를 주의해야 한다. 갈수록 안보와 경제도 얽혀 안미경중(安美經中)은 더 이상 유지 가능한 외교 태세가 아니다. 이런 정황을 감안하면 한국의 대응은 미중 사이에서 가능한 한 이슈별로 ‘포지티브 헤징(positive hedging)’ 태세를 취하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 결국 한국도 사안별로, 일방적으로 미국 편을 들거나 중국을 적대하는 것이 아닌, ‘현명한 국가이익(enlightened self-interest)’ 기준으로 선택을 한다는 평판을 만들어 가야 한다. 그러한 판단을 내릴 기준이 될 외교의 원칙과 우선순위를 시급히 마련해야 한다. 이와 관련해서는 일본의 전략을 참고할 필요가 있다. 일본은 겉으로는 인도-태평양 전략을 강조하지만, 다수의 일대일로 프로젝트에도 참여하고 있다. 코로나19로 인한 불확실성이 어느 정도 걷힐 때까지 당분간은 한국의 입장을 완전히 어느 한 쪽으로 고착시키는 결정을 내리지 말고 상황을 관망할 필요가 있다. 그러면서 과도한 중국 공급망 의존을 벗어나기 위한 다변화 노력을 배가해야 한다. 하지만 궁극적으로 우리의 선택은 미국 연합 네트워크 대 중국 연합 네트워크 사이의 선택이 될 것이다. 우리에게 가장 좋은 것은 미국, 중국 가리지 않고 전 세계 모든 국가들과 좋은 관계를 유지하는 것이지만, 선택이 불가피하다면 미국 주도의 네트워크를 우선 고려해야만 할 것이다. 이는 결국은 가치와 체제의 문제로 귀착된다. 한국이 미국식 체제를 버리고 중국식 체제를 따르는 것이 가능할까? 미국의 패권이 작동하고 동맹이 유지되는 한 미국의 네트워크를 우선 고려하는 선택이 불가피하다. 다만, 그럴 경우에 초래될 각종 리스크를 미리 점검해서 선제적으로 대비하는 것이 최선이다.

문재인 정부는 미중 사이에서 선택을 강요당하지 않을 뿐 아니라 아무도 흔들 수 없는 나라를 만들겠다고 했다. 그러나 현실은 한국의 바람과는 상관없이 사사건건 미중 사이에서 선택해야 할 순간이 다가오고 있다. 선택을 망설이고 있으면 여기저기서 한국을 흔들어 댈 것이다. 미중 패권경쟁이라는 거대한 불확실성 속에서 흔들리지 않는 나라가 될 비전과 전략이 있을까? 만일 한국이 미중이 싸우는 틈을 타 남북과 북미 관계를 분리해 비핵화

6) Richard Haass, "Present at the Disruption: How Trump Unmade U.S. Foreign Policy," *Foreign Affairs*, September/October 2020.

진전과는 상관없이 남북관계에만 올인하려 든다면, 그리고 그 결과로 한미간의 디커플링이 매우 심각해진다면⁷⁾, 그것은 한국에게는 최악의 시나리오로 적극 피해야 할 사태일 것이다.

7) 이상현, 「[동아 시론] 안미경중 외교, 더는 유지할 수 없다」, 『동아일보』, 2020. 8. 1 (<https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20200801/102253331/1?ref=main>).