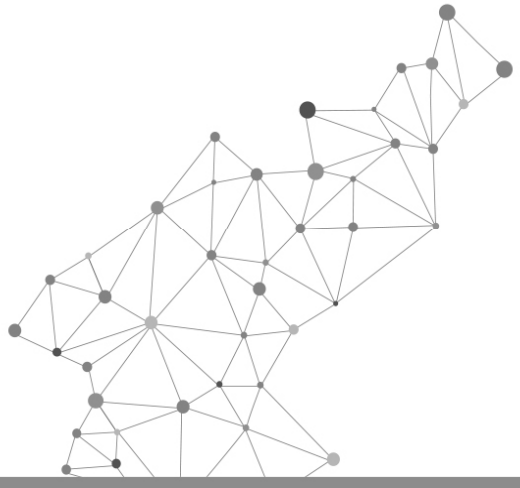
북한경제연구협의회

미중갈등의 전개와 한국의 대응



북/한/경/제/연/구/협/의/회

미중갈등의 전개와 한국의 대응

코로나19의 확산 이후 더욱 격화된 미중갈등은 바이든 행정부의 등장과 맞물려 향후 한반도와 동북아 정세에 많은 변화를 초래할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 KDI 북방경제실은 한반도에 다양한 도전과 과제를 안겨주고 있는 미중간의 갈등 상황을 진단하고자 지난 6월부터 하반기에 걸쳐 북한경제연구협의회를 개최하였다. 그 결과 3회에 걸친 협의회를 통해 미국・중국 전문가 및 정치・경제・외교・안보 등 각 분야의 전문가들을 모시고 의견을 나눌 수 있었다.

한 해를 마무리하며 논의를 정리하고 종합하는 토론회를 개최하려 하였으나, 국내의 엄중한 코로나19 상황으로 인하여 개인별 칼럼으로 대체하게 되었다. 이에 본 협의회에서는 미중갈등 상황에 대한 분석 및 한국의 대응 방안을 제시한 전문가들의 칼럼 11편을 게재하였다. 각 칼럼에 제시된 내용은 전문가 개인의 분석과 의견이며, 게재 순서는 저자명에 따라 가나다순으로 결정되었다.

목차

김병연(서울대학교), 김중호(미국 조지워싱턴대학교)
김한권(국립외교원), 김현욱(국립외교원)
김흥규(아주대학교), 이동률(동덕여자대학교)
이상현(세종연구소), 이희옥(성균관대학교),
장형수(한양대학교), 최강(아산정책연구원),
현오석(전 경제부총리)

미국 신(新)행정부에서의 미중갈등 양상과 한국의 대응

김병연 | 서울대학교 경제학부 교수 | kimby@snu.ac.kr



미중갈등은 변수가 아니라 상수가 될 전망이다. 미국 신(新)행정부의 최우선 순위도 중국 견제와 압박이다. 중국은 군사 대국을 꿈꾸고, 미국의 기술을 훔칠 뿐 아니라, 인권을 탄압하며, 지정학적 질서를 어지럽히고, 권위주의 정치제도를 강화하려 하는 국가라는 인식이 미국 내에 광범하게 퍼져 있다. 다수의 미국의 전문가와 정치인들도 지금 중국의 행동을 바꾸지 않으면 실기(失機)한다는 판단을 내리고 있는 것으로 보인다. 특히 코로나19 사태로 인해 전 세계적으로 반(反)중국 정서가 강한 지금을 그 호기로 생각하는 듯하다. 올해 여름 진행된 Pew의 설문조사에 따르면, 미국인의 73%가 중국을 부정적으로 평가하고 있다. 다른 나라의 경우도 비슷해, 일본인의 86%, 스웨덴인의 85%, 한국인의 75%, 영국인의 74%, 프랑스인의 70%가 중국을 부정적으로 평가하는 등 전 세계적으로 중국에 대한 부정적 인식이 크게 증가했다.[1)]

이상의 이유로 인해 바이든 행정부 대중정책의 기조는 트럼프 정부와 비슷할 것으로 전망된다. 즉, 중국을 견제하고 압박함으로써 중국의 제도와 정책을 변화시키려는 것이다. 그러나 그 수단은 상당 부분 차이를 보일 것으로 판단된다. 트럼프 행정부는 이러한 목적을 미중간 양자협상과 압박을 통해 달성하려고 했다. 특히 대통령의 예측 불가능성을 무기로 삼아 중국을 강하게 압박했다. 정책 수단도 관련 기관 간 체계적으로 조율되었다기보다 대통령 개인의 의견이 강하게 반영되었다. 예를 들면 트럼프 대통령은 대중 관세율을 올리겠다는

1) https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/(접속일: 2020년 12월 11일).

트위터 글을 여러 차례 올렸다. 그 덕분인지 2020년 1월, 중국은 미국으로부터 2020년과 2021년 각각 770억달러와 1,230억달러, 도합 2,000억달러에 상당하는 재화와 서비스를 추가로 수입하는 데 합의했다. 그러나 경제학에 따르면 이러한 방식의 수출 증가효과는 일시적이다.

바이든 행정부는 양자(bilateral)가 아니라 다자(multilateral), 그리고 규칙에 입각한(rule-based) 중국 견제와 압박에 나설 전망이다. 즉, 먼저 미국과 동맹 관계에 있거나 유사한 생각을 하는 국가들이 미국과 함께 대중 압박에 나서도록 요청할 움직임이다. 중국에는 국제적으로 인정된 규칙의 준수를 요구하며 중국이 이를 위반할 경우, 다자적 벌칙을 가함으로써 중국을 더욱 고통스럽게 만든다는 계획이다. 이에 대응해 중국은 미국과의 고리가 약한 국가를 집중 공략해서 다자적 압박에 균열을 내려 할 것이다. 또한 현재의 규칙은 기존 질서에서 정해진 것이며, 중국의 부상에 따라 이 규칙을 수정할 필요가 있음을 강조하면서, 미국이 전면적으로 대응하기 어려운 부문에서부터 자국의 힘을 키워나가는 전술을 택할 것으로 판단된다.

중국의 입장에서 보면 바이든 정부의 등장은 기회와 위험 요인이 동시에 존재한다. 기회 요인은 예측 가능성과 일정 정도 갈등의 봉합 가능성이다. 트럼프 정부에 비해 바이든 정부에서 정책의 예측 가능성은 훨씬 증가할 것이다. 이는 불확실성에서 오는 각종 비용을 줄여주는 긍정적 효과가 있다. 또한 미국이 중국에 요구하는 규칙 준수에 대한 합의가 가능하다면 미중갈등은 이전에 비해 크게 줄어들 수도 있다. 그러나 위험 요인도 있다. 바이든 정부의 외교는 이전에 비해 보다 체계적이며 일관성이 높을 것이므로 더 집중되고 지속적인 압박이 중국에 가해질 수도 있다.

바이든 정부에서의 미중관계가 트럼프 정부 시기보다 개선된다면 북한 비핵화의 가능성은 높아진다. 반면, 미중관계가 악화되거나 이전과 비슷한 경우 북한 문제를 해결하기가 어려워진다. 또 미중관계의 발전에 따라 북한 문제를 둘러싼 한국의 외교적 공간이 확장될 수도, 축소될 수도 있다. 만약 바이든 행정부가 대중 압박 전선에 한국이 참여할 것을 요청하고 한국이 이에 응할 경우, 북한 문제에 관한 중국의 협조를 얻기가 더 어려워진다. 물론 중국의 대북정책은 한국과의 관계가 아니라 주로 미국과의 관계에 따라 정해지기 때문에 한국의 결정이 중국의 대북정책에 미치는 효과는 크지 않을 것이다. 그러나 한국의 대북접근에 있어 중국의 도움이 필요할 경우 중국은 이에 협조하지 않으려 할 수 있다.

한국은 미국이 주도하는 동맹에 참여하기 전에 미국이 정의하는, '규칙에 입각한 대중외교'가 무엇을 의미하는지 명확히 이해할 필요가 있다. 그럼으로써 이 규칙에 관해 미・중이 합의할

가능성이 어느 정도인지 평가할 수 있고, 이에 따른 우리의 편익을 보다 정확히 분석할 수 있기 때문이다. 더 나아가서 바이든 정부가 이 규칙을 정의하는 과정에서 한국의 입장과 의견을 반영할 수 있다면 더욱 좋을 것이다.

한국은 한미협력으로 더 큰 시너지가 날 수 있는 분야를 더욱 적극적으로 개발해야 할 필요가 있다. 미국이 민주주의와 시장경제를 중심으로 한 가치 동맹을 추구한다면, 동아시아에서 이 가치를 가장 잘 실천하고 있는 나라는 한국일 것이다. 또 경제와 정치 발전이라는 양 부문에서 단기간에 극적인 성공을 이루어 낸 한국은 이러한 가치 동맹의 상징적인 국가가 될 수 있다. 그리고 전 지구적인 관심사이면서 바이든 정부의 핵심 정책 의제가 될 환경 문제에 대해 한국은 더욱 적극적인 역할을 자임할 수 있을 것이다. 안보와 경제라는 기존의 핵심 의제 이외에 환경, 보건, 기술 등의 새로운 의제를 개발함으로써 한국과 미국, 한국과 중국, 또는 다자간 협력 가능성을 증가시키고 여기에 북한 이슈를 접합하는 창의적인 발상이 더욱 필요한 시점이다.

미중갈등과 한국의 대응

김중호 | 미국 조지워싱턴대학교 한국학연구소 객원연구원 | road2nk@gwu.edu

미중 갈등의 특징



미국인의 중국에 대한 인식 추이를 살펴보면 2013년 시진핑 체제의 등장을 기점으로 부정적 평가가 급상승해 왔음을 알 수 있다.[1] 여러 원인들 중 하나는 중국 공산당 지도부가 과감하게 시도한 자국 정체성 재규정과 그에 바탕한 대외정책의 변화라고 할 수 있다.[2] 그에 덧붙여, 공산당의 통제와 지원 아래 급성장한 중국 기업들이 제조업이나 무역뿐만 아니라 금융, 통신, 정보, 사이버, 인프라 등의 영역에까지 영향력을 급격하게 확장하고 있다는 평가가 미국인들의 위기의식을 부채질했다고 말할 수 있다. 현재 미국 조야(朝野)에 확산되고 있는 일치된 견해는 바로 '중국의 경제성장이 중국 공산당의 통제로 인해 정치 민주화로 이어지지 않고 있다'는 것이다. 즉, 공산당의 통제로 인해 민주화되지 않는 부유한 중국이 (미국 중심으로 만들어진) 국제질서를 위험에 빠트릴 수 있다는 논리가 확산되면서 미국의 대중국 정책은 협력에서 대립으로 전환하고 있다.

중국 정치체제의 이질성 및 도발성 논란이 촉발한 미중갈등은 우리에게 전략적 딜레마를 안겨준다. 지난 30년간 중국과 거래하면서 유례없는 경제적 확장의 기회를 향유하고 중국식 '붉은 자본주의'의 파도를 활용하여 경제적 '서핑(surfing)'을 좀 더 즐기고 싶은 한국으로서는

1) 2013년 이전에는 미국인의 대중국 비호감도가 30%대에 머물렀으나 그 이후부터는 50%로 상승했으며 트럼프 행정부 시기에는 70%를 넘어섰다. 미국 Pew Research Center의 2005~20년 미국인 대중국 비호감도 조사 결과를 참조.
2) 중국몽, 일대일로, 기술굴기, 해양굴기, 사회주의 강국 건설 등 시진핑 체제 등장 이후 중국이 발신하는 신호들은 미국인들에게 공세적이며 위협적인 도전으로 해석되고 있다.

미중갈등의 고조에 따른 전략적 선택들의 충돌이 부담될 수 밖에 없다. 만약 중국의 영향력이 미국을 능가하여 기존 국제질서가 중국 중심으로 재편된다면, 지난 70년간 한미 동맹체제의 기반 위에서 체제안정과 경제번영을 누려온 한국이라 해도 향후 70년의 새로운 동맹으로 중국을 선택할 수도 있다는 전망은 얼마든지 상상해볼만 하다. 그러나 그러한 급변 시나리오의 합리적 근거는 아직 발견되지 않고 있다.

미중갈등에 관한 담론

미중갈등에 관한 한국사회 내부의 담론은 두 가지 요소들을 담고 있다. 하나는 현실 속에서 감지되는 변화에 관한 사실(fact)들이고, 또 하나는 담론 참여자들의 개인적 상상력을 바탕으로 가공된 이미지(image)들이다. 미중갈등이라는 현상에 대해 누가 더 논리적으로 설명하느냐에 따라 사실과 이미지에 대한 담론 참여자들의 인식이 달라지게 된다. 그러나 여기서 문제가 되는 것은 특정된 사실과 이미지 자체가 반드시 미중관계에 관한 진실을 의미한다고 단정하기는 어렵다는 것이다.

예를 들면 한국 내 담론에서는 미국과 중국을 G2라는 용어로 지칭하곤 한다. 무역이나 GDP 등 일부 경제지수를 기준으로 볼 때 세계 경제력 1위와 2위를 차지하는 양국이 국제사회에서 가장 영향력 있는 '바로 그 두 행위자(the two actors)'로 묘사되는 것은 담론의 편의상 수용 가능한 것이긴 하나, 실제 G2라는 용어가 초래하는 심각한 착시 현상은 담론 참여자들의 균형 감각을 손상시키는 요인으로 작용하고 있다.[3)]

또한 "머지 않아 중국이 미국을 앞설 것"이라는 일각의 주장은 몇 가지 변수들을 고려한 단선적 시나리오 작업의 한 가지 추론에 불과한 것임에도 불구하고, 그것을 바탕으로 한국의 대외정책 방향과 기조를 재검토해야 한다는 목소리가 담론의 한 가운데로 파고들고 있다. 그러한 시각이 2000년대 중반 중국의 고도 경제성장률을 전제로 미래 경제력 변화를 예측한 중국발 시나리오에서 생성된 것임을 이해하지 못한다면 이 역시 담론의 균형을 깨트리는 일이 될 것이다. 양적 비교는 반드시 질적 비교와 병행되어야만 정책/전략의 정확성과 효과성이 담보될 수 있다.[4)]

그리고 이러한 담론 속에는 자국 및 관련국으로부터 생산되는 다양한 유형의 신호(signal)들이 혼재하게 되는데, 각각의 유형을 구분하고 그 의미를 읽어내는 작업이 부실하게 되면

3) 그나마 패권국과 패권도전국이라는 표현은 양국의 격차를 암시하고 있어서 양국의 관계 및 지위 변화를 논의할 때 시차와 비용, 취약성과 우월성 등을 연상하게 해준다.
4) 미중 양국의 우열에 관한 논의에 있어 일부 경제지표를 중심으로 한 양적 비교에만 의존하는 것은 현실을 호도하는 실수임에 틀림없다. 한국의 대미 또는 대중 관계의 중요성을 논의할 때 무역의 구성, 전략적 가치 등을 함께 고려하지 않은 채 무역규모만 따진다면 비현실적 결론에 이르게 된다.

상황 진단 및 처방에 있어서 큰 오류를 범할 가능성이 커진다.[5] 하지만 한국 사회의 담론 참여자들 모두가 이러한 신호들을 명확하게 구분하는 것은 쉽지 않다. 그러므로 정책 관계자, 연구자, 언론인 등이 부지런히 그리고 객관적으로 신호들을 분류하고 설명해 줘야 한다. 그러나 이들이 개인의 정치이념적 성향이나 집단 이기주의 때문에 신호에 대한 부분적 또는 전반적 오독을 반복하게 된다면 한국 내 담론의 질이 떨어지고 담론 자체도 엉뚱한 방향으로 전개될 가능성이 높다.

미중갈등 구도에서 한국의 긍정적 역할을 모색하는 것은 의미 있는 작업이긴 하나 그 자체가 한국 담론의 목적이 될 수는 없다. 예를 들면 '중견국가'라는 용어가 우리의 국제적 위상을 가늠하는 지표로 사용될 수는 있겠으나, 중견국가이기 때문에 우리가 미중갈등 구도에서 영향력을 발휘하는 변수가 될 수 있다는 식의 논리는 아전인수에 불과하다. 향후 미중갈등이 심화된다면 국제정치는 냉전시대의 '진영 간 충돌'을 답습할 가능성이 크기 때문에 한국이 중립지대에 설 수 있는 가능성은 희박할 것이다. 만약 한국이 영향력을 발휘하는 변수가 된다면 그것은 독자적 행위자로서가 아니라 미국과 중국이 구축하는 두 개의 진영 중 어느 하나에 속해 있을 때 가능한 일일 것이다.

한국의 대응 방향

향후 미중갈등이 고조될수록 국제질서의 불확실성과 불안정성은 높아질 것으로 예상된다. 이런 상황에서 한국의 생존 및 번영 가능성을 제고하기 위해서는 대외정책 역량을 체계적이고 지속적으로 강화해 갈 필요가 있다.

첫째, 효과적인 대외정책 수립을 위해 정보(intelligence) 역량을 강화해야 한다. 향후 수십 년간 미중갈등 구도가 지속된다면, 미래의 한반도 안보환경은 현재보다 수십 배, 수백 배의 탁월한 정보 역량을 요구할 것이다. 기존 정보 조직의 능력 제고뿐만 아니라 새로운 국가정보 총괄 기구를 신설하여 정보 체계의 전문성, 신뢰성, 통합성 등을 확보할 필요가 있다.

둘째, 대외정책 실행의 효과성을 높이려면 외교(diplomacy) 역량을 강화해야 한다. 미중갈등이 고조되는 상황에서는 더 많은 복잡한 신호들을 감지하고 해독할 뿐만 아니라 우리 국익에 필요한 신호들을 송출할 수 있는 탁월한 외교 전문가들이 필요하다. 외교부 조직의 혁신적

---

5) 신호의 세 가지 유형은 정책적 표명(policy statement), 외교적 수사(diplomatic rhetoric), 정치적 담론(political discourse) 등으로 분류할 수 있다. 정책적 표명은 국가의 정책 실행 방향과 입장을 명확히 밝힘으로써 그 국가의 정체성을 드러내는 신호 유형이다. 외교적 수사는 국가의 정책 목표 달성에 필요한 수단의 확보 내지 환경의 조성을 위해 일시적으로 적용하는 정책적 유연성에 관한 신호 유형이다. 정치적 담론은 대내외 상황 변화에 대한 주요 정치 집단들의 인식과 반응의 흐름을 보여주는 신호 유형이다. 미중갈등과 관련된 한국의 담론 속에는 한국정부의 대내외 신호뿐 아니라 미국과 중국 그리고 여타 국가들로부터 송출되는 신호들이 섞이게 마련이다. 협력, 동반, 평화, 공존 등의 키워드는 신호 유형과 정치적 맥락에 따라 다른 의미를 내포하게 된다.

재편 및 운영 방안을 모색하는 동시에 공공외교 효과성 증대를 위해 민간 조직의 확대 및 전문가 육성이 필요하다.

셋째, 대외정책의 설득력 제고를 위해 통일(reunification) 역량을 강화해야 한다. 대외정책의 통일 역량이란 통일 외교의 컨텐츠를 개발하고 전파하는 능력을 의미한다. 미중 중심의 진영 간 갈등 구도가 본격화될 경우, 전술 차원에서는 북한과의 공존 레토릭도 필요하겠지만 전략 차원에서는 체제 경쟁에서 살아남는 방안을 강구할 수밖에 없다. 미중 양국의 영향력 경쟁이 치열하게 전개되는 상황에서 한반도 미래에 관한 논의를 한국이 주도하려면 논리적으로 준비된 통일 비전을 미중 양측에 제시하고 국제적 공감대를 확대해야 한다. 미중갈등이 동북아시아 지역의 질서 변경을 초래한다고 가정할 경우, 한반도 통일에 대한 구체적인 전략이 준비되어 있지 않다면 한국의 생존이 위태롭게 될 수도 있다.

이와 같이 정보, 외교, 통일 영역에서의 대외정책 역량을 강화하는 데 총력을 기울여야만 점점 높아져 가는 국제정치의 격랑을 헤쳐 나갈 수 있을 것이다.

바이든 시대의 미중 전략경쟁과 한국

김한권 | 국립외교원 교수 | hkkim68@mofa.go.kr



미중 전략경쟁이 격화되면서 한국은 양 강대국 사이에서 어려운 시간을 지나왔다. 한국은 두 강대국의 갈등과 대립 사이에서 미국과의 안보적 이익 및 중국과의 경제적 이익을 최대한 보호해야 했다. 또한 문재인 정부가 심혈을 기울여 온 남북 교류와 협력의 증진을 통한 한반도 비핵화와 항구적인 평화 프로세스의 진전을 위해서는 갈등하고 대립하는 미중 모두로부터의 협력이 필요했기 때문이다.

이제 미국은 트럼프 행정부의 시기가 지나가고 2021년 1월부터는 새로운 바이든 행정부가 출범하게 된다. 일각에서는 트럼프 대통령은 공격적이고 일방주의적인 대중압박 정책을 펼쳤지만 바이든은 협력과 경쟁을 병행하는 대중정책을 실행하면서 미중관계에서도 갈등이 일정 수준 완화될 수 있다는 전망을 내놓기도 한다.

하지만 새로운 바이든 행정부 시기에도 미중 전략경쟁은 계속해서 심화될 것으로 보인다. 또한 이로 인해 한국은 미중 사이에서 현안별로 선택의 상황에 내몰릴 가능성이 더욱 높아졌다고 생각된다.

바이든 시기 미중 전략경쟁의 심화

이러한 전망을 하는 이유는 다음의 두 가지 요인 때문이다. 첫째, 미중 전략경쟁의 영역이 확대되며 양국 간 갈등과 대립이 더욱 격화되고 있기 때문이다. 트럼프 행정부 시기 미중의 경쟁은 주로 경제와 군사・안보 영역에서 진행되었다. 하지만 타이완, 홍콩, 신장 위구르

지역의 인권 및 민주주의와 관련된 '가치'의 문제가 점차 부상하였다.

이어 코로나19 팬데믹 상황이 나타나며 방역 대응에 관한 '체제 우위'의 논쟁이 터져 나왔다. 그리고 미국은 2020년 5월 20일에 공개한 백악관의 '미국 대중국 전략 접근(United States Strategic Approach to The People's Republic of China)' 보고서를 기점으로 '중국'과 '중국공산당'을 분리하여 호칭하며 결국 '이념'의 논쟁으로까지 확대되었다.[1] 다가오는 바이든 행정부도 '가치'의 문제에서는 쉽게 물러서지 않을 것으로 보인다. 중국 역시 타이완, 홍콩, 신장의 현안들은 주권과 영토 그리고 통일에 관련된 사안들이라 절대 양보할 수 없다는 입장을 견지하고 있어 결국 미중간 갈등과 대립은 고조될 가능성이 있다.

둘째, 바이든 행정부는 동맹국을 중시하는 정책을 펼침과 동시에 점차 심화되는 미중 전략경쟁 구도에서 동맹국들의 확실한 '선택'과 분명한 입장 표명을 요구할 가능성이 커 보이기 때문이다. 전반적으로 동맹국들과의 관계와 협력을 경시했던 트럼프 행정부와는 다르게 바이든 행정부에서는 동맹국과의 관계를 중시하고 협력을 강화하는 정책적 변화가 나타날 것으로 알려졌다. 이는 한국이 주한미군의 철수 또는 감축과 분담금 문제를 미국과 논의하는 데 있어 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 보인다. 하지만 바이든 행정부는 동시에 동맹국들이 향후 미중 사이의 중요한 현안에서 명확히 미국을 지지하고 미국의 편에 서줄 것을 요구할 가능성이 높아 보인다.

따라서 한국에 있어 지금은 양 강대국 사이의 주요 현안들에 대해 국민들과 합의된 '가치', '정체성' 및 '국익'을 정의한 원칙의 수립과 이를 기반으로 한 정부의 '입장' 및 대응 방안 마련이 시급한 시기로 생각된다. 이를 위해 본고는 미중 전략경쟁 구도하에서 한국이 관련된 1) 군사·안보적, 2) 경제적, 3) 정치적 영역의 주요 현안들을 살펴보고, 이에 대한 한국의 정책적 대응 방안을 논의해 보고자 한다.

군사·안보적 현안과 대응

바이든 행정부는 한국에 ▲ 남중국해에서 미국이 주도하는 다국적 항행의 자유 작전(FONOPs) 참여, ▲ 미국 주도의 동아시아 미사일 방어(MD) 체계에 참여 및 사드(THAAD)의 한국 내 추가 배치, ▲ 미국의 인도태평양전략 지지 및 참여, ▲ QUAD 플러스 참여, ▲ 일본과의 관계 개선 및 한미일 지역안보협력체계의 강화 또는 3국 동맹화 등을 요구해 올

1) U.S. 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, 접속일: 2020년 12월 15일).

수 있다.

우선 한국은 이에 대응하여 사드의 추가 배치, 동아시아 미사일 방어 체계 참여, 한미일 3국 동맹을 추구할 계획이 없다는 문재인 정부의 '3불' 입장을 다시 한 번 확인하는 것이 필요하다.

인도태평양전략과 관련하여 한국은 싱가포르의 입장과 같이 미국의 '자유롭고 개방된' 인도태평양전략에는 지지를 표하는 동시에 역내 분열 및 특정 국가(중국) 배제에는 반대라는 원칙을 밝히는 모습이 필요하다. 또한 한국은 '규칙 기반의 질서(rule based order)'의 원칙에 기반을 두어 남중국해에서의 다국적 항행의 자유 작전에 참여 여부를 검토해 보는 것이 필요해 보인다.

끝으로 한국은 미중 사이에서 자국의 전략적 가치를 높이는 것이 필요하다. 이를 위한 첫 단추는 일본과의 관계 개선에서 찾아야 한다고 생각한다. 일본과의 관계에서 한국은 역사 인식 문제와 경제/군사・안보 문제를 분리하여 대응하는 이원화(two-track)의 틀로 접근하여야 한다.

경제적 현안과 대응

경제 영역에서 바이든 행정부는 한국에 ▲ 미국이 참여하는 '포괄적・점진적 환태평양 경제동반자 협정(comprehensive and progressive agreement for trans-pacific partnership: CPTPP)' 가입, ▲ 4차 산업혁명과 관련된 첨단 기술의 국제 표준과 규범 경쟁에서 미국의 입장을 지지, ▲ 일부 기술과 산업 부문에서의 탈중국화 및 중국 배제에 동참, ▲ 미국 주도의 새로운 글로벌 가치사슬(Global Value Chain: GVC) 및 지역 가치사슬(Regional Value Chain: RVC)에 한국의 적극적인 참여 등을 요구할 수 있다.

이와 관련하여 한국은 다자간 개방적인 자유무역의 원칙을 확립하고 이를 견지해 나가는 것이 필요해 보인다. 또한 이러한 원칙을 기반으로 지난 11월의 '역내 포괄적 경제동반자 협정(regional comprehensive economic partnership: RCEP)' 서명에 이어 CPTPP 가입 및 지역 경제 공동체의 확립 및 활성화를 적극적으로 추구할 필요성이 있다. 끝으로 다자간 개방적인 자유무역의 원칙에 입각해 특정 국가를 배제하는 것에는 반대의 입장을 표명할 필요가 있다.

정치적 현안과 대응

앞서 언급한대로 정치적 현안들은 미중 사이에서 새로운 갈등과 대립의 영역으로 부상하고 있다. 특히 최근 들어 타이완, 홍콩, 신장 위구르 자치구의 현안들이 부상하였다. 이외에도 티베트와 관련해 미국에서는 2020년 들어 '티베트 정책과 지지법(Tibet policy and support act)'이 미국 하원에서 통과된 상황이다.

이들 현안들은 미중 전략경쟁의 구도하에서 미국이 주장하는 인권과 민주주의의 '가치'와 중국이 대응하는 '주권'과 '내정'이라는 틀로서 대치하고 있다. 바이든 행정부에서도 '가치'의 문제를 통해 중국을 더욱 강하게 밀어붙일 것으로 예상된다. 이는 바이든이 가치를 중시하는 민주당 출신이라는 이유도 있지만, 무엇보다도 중국과의 경쟁에서 미국에 유리한 구도를 만들 수 있기 때문이다.

미중 전략경쟁의 구도하에서 인권과 민주주의라는 '가치'의 대립은 기존 경제와 군사·안보적 영역에서 나타난 '미국 Vs. 중국'의 틀을 미국에 한층 유리한 '자유 진영 국가들 Vs. 중국'의 틀로 변화시킬 수 있다. 최근 바이든이 '글로벌 민주주의 정상회의(global summit of democracies)'를 주창하는 모습도 같은 맥락에서 해석될 수 있다.

'가치'의 현안은 비단 한국에도 매우 민감한 현안임에 틀림없다. 인권문제에서 자유롭지 않은 북한으로 인해 미중 사이의 선택을 넘어 남북관계 및 나아가 남남갈등의 정치적 진영 싸움으로까지 번질 수 있다.

이에 대응해 한국은 분명한 입장을 표명해야 하며, 특히 '가치'와 '주권'을 분리하여 대응해야 할 것이다. 한국 국민 대다수가 존중하는 인권과 민주주의의 '가치'에 관한 인권 유린과 자유화의 제도적 진전의 문제에 대해서는 분명한 입장을 표명할 필요성이 있다. 반면, 중국 내 분리 및 독립에 대한 현안에 대해서는 중국의 주권을 인정하는 방식의 접근이 필요해 보인다.

정책 제안: '모호성'과 '원칙을 가진 유연성'의 차이

결론적으로 이제 한국은 바이든 시대에 나타날 미중 전략경쟁 구도의 변화에 대응하여 이제는 진일보한 양자/다자간 협상 및 연대를 위해 '전략적 모호성'에서 벗어나는 것이 필요하다. 미중 사이의 민감한 현안에 대해 한국 사회 내에서 다양한 의견들이 건전한 논쟁을 거쳐야 한다. 이를 통해 국민들과 합의된 '가치'와 '정체성' 그리고 '국익'을 정의하는 '원칙'의

조속한 확립이 필요하다. 이후 이를 기반으로 정부의 '입장' 및 선제적이고 구체적인 정책적 대응 방안의 마련이 시급하다.

점차 격화되는 미중 전략경쟁 하에서 한국에게 주어진 대외환경은 기존에 실행하던 '전략적 모호성'이 통할 공간이 구조적으로 줄어들고 '선택'을 강요하는 시기로 나아가고 있다. 또한 근본적으로 전략적 모호성은 민감한 현안들을 단기적으로 회피할 수 있었으나, 결국 미중 모두로부터의 압력은 더욱 강해진 반면 전략적 신뢰는 지속적으로 감소되는 원인이 되었다.

물론 현재의 한국 상황에서 국민적 합의의 유도가 현실적으로 실현되기 어려운 것은 사실이나 이에 대한 필요성을 제기하고 지속적으로 추구해 나가야 한다. 단기적으로 미중 어느 한쪽과 갈등이 높아질 수도 있지만, 국민과 합의된 '원칙'을 바탕으로 한 정부의 정책적 대응은 미중 사이에서도 힘을 발휘할 수 있기 때문이다.

끝으로 정책적 '모호성'과 '원칙을 가진 유연성'을 구분해야 한다. 미중 사이에서 상대적으로 국력이 약한 한국은 '원칙' 수립 후 정부의 '입장' 표명에서 '유연성'을 발휘해야 한다. 미중 모두가 필요한 한국의 입장에서는 만약 '전략적 모호성'을 사용할 수 있는 현안이라면 이를 활용함으로써 미중 사이에서 불필요한 갈등을 가능한 줄이고 국익을 최대한 보호하는 노력이 필요한 것이 사실이다. 반면, '가치'와 경제적 선택 등과 같이 '전략적 모호성'의 활용이 불가능하거나 불필요한 현안이라면 선제적으로 국민들과 합의된 '원칙'을 정의하는 것이 필요하다.

물론 미중 사이 한국의 '원칙' 정립은 미중 어느 한쪽과 갈등을 불러올 수 있다. 따라서 이에 대응해 한국은 선제적인 ▲ '제한적 손상(limited damage)' 외교와 ▲ 다자 외교의 활용이 필요하다.

결론적으로 '원칙'의 확립은 미중 사이에 어느 한쪽을 선택하는 것이 아니며, 양 강대국에 대다수의 국민들과 합의한 한국의 가치와 국익이 어디에 있는가를 분명히 알리는 것이다. 또한 양자 및 다자 관계에서 한국의 기본 입장을 제시하고 이해가 공유되는 다양한 국가들과 가치와 국익에 기반을 두어 연대 및 협력의 공간을 재단할 수 있는 전제 조건이다. 바이든 시대에 심화될 미중 전략경쟁에서 한국 사회의 합의된 '원칙'을 바탕으로 한 정책적 방향성 위에서 정부 입장의 '유연성'이 활용되길 기대한다.

미중갈등과 한국의 대응

김현욱 | 국립외교원 교수 | hwkim08@mofa.go.kr



트럼프 행정부는 코로나 사태 이후 대중국 압박 수위를 높이며 전방위적(whole-of-government) 대중국 압박을 추진하고 있다. 2020년 5월 21일 의회에 제출한 '중화인민공화국에 대한 미국의 전략적 접근(United States strategic approach to the People's Republic of China)' 보고서는 미중경쟁을 이념적 경쟁으로 보고 있다.[1] 즉, 중국공산당은 중국 특색의 사회주의 체제를 강화하고 있는데, 이는 마르크스-레닌주의 이념에 대한 중국의 해석에 뿌리를 두고 있다고 언급하고 있다. 또한 대중국 압박을 늘릴 것을 경고하고 있다. 서문에서 "우리는 더 이상 중국에의 관여에 있어 상징성이나 화려한 행사를 좇는 행위는 가치가 없다고 판단하며, 중국에 실제적이고 건설적인 결과를 보일 것을 요구한다"라고 기술하고 있다.

코로나 이후 미 의회의 대중국 강경 정책 역시 초당적 정책(bipartisan policy)으로 굳어지게 되었다. 현재 미 의회는 중국을 악마화(demonize)하는 입법들을 추진 중에 있다. 예를 들어 미국과 영국 등 40개국 시민 약 1만명이 신종 코로나 사태에 대한 중국정부의 책임을 묻는 집단 소송을 제기했으나 미국의 외국주권 면책특권법(foreign sovereign immunities act)은 주권 면책 원칙에 따라 외국 정부를 미국 법원에 기소하는 것을 금지하고 있다. 현재 미국 의회는 외국주권 면책특권을 중국으로부터 박탈하는 법안을 추진하고 있다.

이와 같은 강경 기조는 바이든 행정부에서도 이어질 것으로 보인다. 주요 외교 인사 보좌관들인 토니 블린컨, 제이크 설리번 등은 중국에 대해 매우 엄격한 인식을 가지고 있다. 이는

1) "United States strategic approach to the People's Republic of China," p.4.

현 미국 내 중국에 대한 인식과도 연관이 있다. 현재 미국인의 75%는 중국에 대해 적대적이다. 2024년 대선에 대비하여 중국에 대해 공세적으로 나설 것으로 예상된다.

그렇다면 미중간 갈등이 심화되고 신냉전으로까지 불릴 정도로 격화되고 있는 현 상황에서 한국은 어떤 전략을 취해야 하는가? 과거 한국은 미중간 갈등이 심하지 않은 상태에서 미중 사이에서 외교적 공간을 누릴 수 있었다. 오바마 행정부 시절 남중국해에 대해 한국이 입장을 취하라는 미국의 압박이 있었지만, 그럼에도 불구하고 미중간 경쟁은 그다지 심하지 않았으며, 한국은 미중 사이에서 선택을 강요받지 않았었다. 그러나 향후 한국은 미중 사이에서 구체적 이슈별로 선택을 해야 하는 상황이 도래할 것으로 예상된다. 이미 화웨이에 대한 반도체 수출을 미국이 금지하는 상황에서 한국의 반도체 생산 기업들은 화웨이에 대한 수출을 하지 못하고 있다. 이러한 현상은 앞으로 점점 더 확대될 것으로 예상된다. 한국은 어떤 전략을 고민해야 하는가?

향후 미중경쟁의 진행을 예의 주시할 필요

향후 미국의 GDP를 중국이 추월할 것이라는 예측이 나오고 있다. 10년 후에는 미중간 세력양상이 어떻게 변화할지 불확실한 상황이다. 이러한 상황 변화를 예의 주시하면서 한국의 전략을 스마트하게 가져가야 한다.

미국은 중국의 GDP가 미국을 추월하는 것에 대해 그다지 큰 문제가 아니라는 입장이다. 미국은 오히려 현재 미국의 국내 코로나, 경제 상황을 더 우려하고 있다. 중국이 미국의 GDP를 능가하더라도 중국은 여전히 많은 국내적 문제점들을 안고 있으며, 중국의 총체적 국가능력은 미국을 능가하지 못한다는 입장이다. 이보다는 미국의 대외정책이 올바른 방향으로 추진되는 것이 더 중요하다는 입장이다. 즉, 트럼프 대통령과 달리 바이든이 글로벌 리더십을 회복하느냐의 문제인데, 이는 현재 미국으로서는 매우 고비용의 정책이 될 것으로 보여 미국의 고민이 예상된다.

또한 중국이 국내경제적 문제점들을 안고 있다는 점도 지켜봐야 한다. 여전히 대출문제와 인프라에 대한 투자문제가 있으며, 노동시장 역시 더 이상 저비용이 아니라는 점도 지적된다. 사회안전망의 문제점 등도 지적되고 있다.

이러한 다양한 문제점들과 함께 미중 양국의 국력과 국가경쟁력이 향후 어떻게 전개될지에 대한 고찰이 필요하며, 이를 예의 주시하면서 한국의 전략을 고민할 필요가 있다.

'2+2 회의' 부활 필요

현재 미국은 한미동맹을 중국을 겨냥한 동맹으로 전환하고 싶어한다. 한미동맹을 북한의 위협에 대비하기 위한 동맹으로 유지해 왔던 한국으로서는 부담이 되는 부분이다. 그럼에도 불구하고 현재 미국과 한국이 가지고 있는 안보전략은 급격하게 변화해 나가고 있으며, 서로 한미동맹의 공통의 전략목적(common strategic objective), 동맹의 비전, 공통의 위협인식(threat perception) 등에 대한 논의가 필요한 상황이다.

한미 양국은 2010년부터 2년마다 '2+2 회의'를 진행해 왔다. 이는 양국의 외교, 국방 장관들이 모여 한미동맹의 외교안보전략을 조율해 나가는 중요한 고위급 대화체였다. 2+2 회의는 2016년을 마지막으로 열리지 못하고 있다. 현재 한미동맹의 전략적 논의가 필요한 상황이며, 2+2 회의를 복원시켜 한미간에 보다 긴밀한 대화를 시작할 필요가 있다.

한미동맹 중심의 전략을 추진해야

향후 한미동맹에 대한 미국의 압박은 강해질 것으로 예상된다. 트럼프 대통령의 대중국 강경 정책은, 일방주의적인 중국 때리기에서 최근에는 점차 진영화되는 추세로 전개되고 있다. 즉, 쿼드 플러스 등에 한국의 가입을 압박할 것으로 보인다. 바이든 역시 민주주의 정상회담을 통해 미중경쟁에서 미국 중심의 동맹연대를 구축하겠다는 것을 외교정책의 핵심으로 내세우고 있으며, 이 경우 한국은 큰 틀에서 미국을 택하라는 압박에 당면하게 될 것으로 예상된다. 경제번영네트워크(EPN), 쿼드 플러스, 화웨이 등에 대한 한국의 선택 압박은 바이든 정부에서도 계속될 것으로 보인다.

한국의 국익이 무엇인지에 대한 고민이 필요한 상황이다. 흔히들 경제는 중국, 안보는 미국이라는 얘기가 나오고 있지만, 앞으로는 이러한 이분법적 공식이 더 이상 통하지 않게 될 것이다. 이미 경제문제에 있어서도 미중 양국은 경쟁단계에 돌입했다. 미국은 경제번영네트워크(EPN)를 통해 글로벌 공급망(global supply chain)에서 중국을 배제한 국가들 간의 네트워크를 구축하려는 시도를 하고 있다. 이제는 안보와 경제를 비롯하여 제반사항에서 미중간의 경쟁이 가속화되고 있다. 향후 미중간의 경쟁은 매 이슈마다 전개될 것이며, 한국의 선택 사안도 개별 이슈별로 확대될 것이다. 한국은 각 이슈마다 한국의 국익이 무엇인지를 판단하여야 할 숙제를 안게 되었다. 큰 기조는 한미동맹 중심의 전략을 추진하되, 중국으로부터 야기될 수 있는 경제적 손실을 최소화하는 전략이 되어야 한다.

중국의 경제제재에 대한 미국의 안전보장 제공을 확보할 필요

한미동맹을 중심으로 하되 중국으로부터 올 수 있는 경제적 손실을 최소화하기 위해서는 미국의 한국에 대한 안전보장(assurance) 제공을 확보할 필요가 있다. 사드배치 이후 한국에 대한 중국의 경제제재가 있던 상황에서 한국의 불만은 미국이 한국을 위해서 무엇을 해주고 있느냐였다. 즉, 미국의 요구대로 사드를 배치했고, 중국의 제재가 있는 상황에서 미국이 한국의 이익이 침범당하지 않도록 안전보장을 제공해 줘야 되지 않느냐는 것이다. 중국의 제재에 대해 보복을 해줘야 하지 않느냐는 것이다.

군사동맹으로 시작한 한미동맹은 전방위 동맹으로 확대되고 있다. 단순히 군사적 문제뿐만이 아닌 경제제재 역시 한미동맹의 영역에 포함된다. 이러한 부분에 있어서 미국의 안전보장 조치가 취해질 수 있도록 한미간 긴밀한 협의가 필요하다.

한반도 통일과 관련된 우리의 전략 필요

한반도 통일과 관련된 우리의 전략 역시 미중경쟁 사이에서 중요한 이슈이다. 역사적으로 미국은 한반도 통일을 지지해 왔다. 부시 대통령과 클린턴 대통령은 '한국국민이 수용할 수 있는 조건에 기반한 평화적 통일'을 지지한 바 있다. 또한 한국과 미국 양국은 2009년 이명박 전 대통령과 오바마 전 대통령 간 정상회담에서 한반도 통일의 원칙으로 '시장경제 체제와 자유민주주의 체제에 기반한 평화적 통일'이라는 입장을 밝힌 바 있다.[2] 2012년 박근혜 전 대통령과 오바마 전 대통령 간의 정상회담에서도 한미 양측은 민주주의, 자유시장경제 그리고 비핵화 원칙에 의한 평화적 통일을 지지했다.[3]

중국은 시진핑 정부 들어 한반도 통일에 대해 '평화적이고, 자주적이며, 점진적인 비핵화 통일'을 지지한다는 입장이다. 즉, 평화적인 통일을 지지하는 이유는 통일이 중국의 경제적 발전에 해를 끼쳐서는 안 되기 때문이고, 자주적인 통일을 지지하는 이유는 통일한국이 미국 쪽으로 경사되어서는 안 되기 때문이며, 점진적인 통일을 지지하는 이유는 통일이 지역적 안정을 해쳐서는 안 되기 때문이며, 비핵화에 의한 통일을 지지하는 이유는 통일한국에 미국의 핵우산이 유지되어서는 안되기 때문이라는 설명이다.

그러나 이 같은 네 가지 조건이 충족되더라도 중국이 한반도 통일을 지지할지에 대해서는

---

2) Joint Vision for the Alliance of the United States of America and the Republic of Korea, at http://www.cfr.org/proliferation/joint-vision-alliance-united-states-america-republic-korea/p19643.
3) Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America.

알 수 없다. 한반도 통일은 중국 인접지역에 하나의 통일국가가 생겨나는 것이며, 주한미군이 주둔하지 않더라도 이것은 중국 입장에서 불편한 현상이 될 수 있다. 또한 중국이 주장하는 '점진적인 통일은 지역안정을 해치지 않는다'는 조건은 사실이 아닐 수 있다. 즉, 남북한이 하나로 통일해서 자유민주주의와 시장경제에 기반한 국가가 탄생한다는 것은 중국 입장에서 지역정세의 큰 변화에 해당하며, 지역안정을 해칠 수도 있는 문제이기 때문이다.

한국은 통일을 위한 정책을 추진하는 상황에서 미중 양국이 어떤 정책적 입장을 취하는지를 고려해서 미중 양국에 대한 적절한 통일외교를 추진할 필요가 있으며, 미중경쟁 상황을 스마트하게 활용하여 양국으로부터 한반도 통일에 대한 긍정적인 입장을 이끌어내는 외교적 노력이 필요하다.

바이든 시기 대중정책과 한국외교의 방향

김흥규 | 아주대학교 미중정책연구소 소장 | bemoderate@hanmail.net

바이든 행정부의 등장과 미중 전략경쟁



바이든 행정부의 탄생이 다가온다. 트럼프 대통령은 여전히 바이든의 승리를 인정하고 있지 않지만, 대선 결과를 뒤집기는 어려워 보인다. 그간 미중관계에 있어서 중국은 주도적인 위치보다는 대응적이고 수세적인 태도를 보여 왔다는 것이 일반적인 평가다. 물론 2013년 시진핑 주석이 등장하면서 그의 공세적인 중국 부상 정책들이 미중 전략경쟁을 불러일으켰다는 주장도 있다. 하지만 시진핑 주석 자신도 미국 트럼프의 격한 반응을 예상하지는 못한 듯하다. 미중 전략경쟁을 보다 구조적으로 평가하는 경우, 공세적인 정치현실주의자들이 주장하듯 기존 질서에의 도전국인 중국의 급속한 부상에 따라 미중 전략경쟁이 발생하는 것은 불가피해 보인다. 다만, 그 과정과 결말은 다양한 변수의 영향을 받기 때문에 아직 속단하기는 이르다.

바이든의 등장은 그 변수에 속한다. 바이든 행정부의 대외정책 정향, 특히 대중정책 정향은 향후 중국외교에 있어 대단히 중요한 가늠자가 될 것이다. 미국 내의 현 동향을 살펴볼 때, 트럼프 행정부의 대중정책에 대한 재검토가 당연히 이뤄질 것으로 보인다. 트럼프 행정부의 강압적이고 전면적인 대중 대결정책은 중국의 순응을 이끌어 내는 데 실패했으며 오히려 미국의 중국에 대한 레버리지를 더욱 약화시켰다고 평가하고 있다. 미국의 무역적자, 대중 의존도는 2019년 축소되었다가 2020년 이후 다시 증가하고 있다. 리쇼어링(reshoring)을 통한 미국 제조업의 부활은 이뤄지지 않고 있다. 미국의 금융기관은 오히려 중국 자산(주식

및 채권)에 대한 투자를 계속 늘리고 있다. 글로벌 공급망(global supply chain)에서 중국과의 탈동조화(decoupling)도 잘 진전되지 않고 있다. 미국 우선주의(America first)의 추진으로 동아시아와 유럽의 동맹들과 관계가 소원해졌고, 대중 전선은 크게 분열되어 있는 것이 현실이다.[1)]

바이든의 정책은 3Ds로 요약할 수 있다. Domestic(세금과 투자 정책으로 국내 경제역량 강화), Deterrence(해외 적들의 억제), Democracy(가치의 중시)를 지칭한다. 중국 '억제'를 중시하는 바이든의 대외정책은 트럼프 시기보다 더 원칙에 충실하지만, 실행에 있어서는 다양한 시나리오를 모색할 것으로 보인다. 많은 전문가들은 미국민의 부정적인 대중 인식(70% 이상 부정적)과 세력전이라는 상황에 처해 있다는 논리로 바이든 정부 시기에도 트럼프 정부의 대중정책 연속성이 강할 것으로 예상한다. 그러나 바이든의 대중정책은 트럼프 시절보다 예상보다 진동 폭이 클 수도 있다. 바이든 행정부의 인사들은 이미 바이든의 대중정책이 중국을 적으로 돌리는 정책이 아니라 다만 전략적인 경쟁자로 인식한다는 점에서 근본적으로 다르다고 주장한다. 경쟁을 하면서도 세계 기후변화, 질병, 테러, 핵확산 문제 등에서는 상호 협력을 하겠다는 입장을 분명히 하고 있다.

바이든 행정부의 대외정책에 영향을 미치는 전문가들은 크게 다음과 같은 5개의 인물군으로 대별할 수 있다. 오바마 행정부 시절 외교안보를 담당했던 실용적 관료들, 전통적 자유주의자인 바이든의 친위 외교안보 보좌진, 민주당 성향의 전문가 군들이 주류를 형성하고 있으며, 그 외에도 반트럼프 진영에 가담하면서 바이든을 도운 공화당계 전문가와 무당파 전문가들이 지원하고 있다. 현재 인선이 진행되고 있는 정황으로는 일단 오바마 행정부 시절 외교안보를 담당했던 관료들 바이든의 친위 외교안보 보좌진 중심으로 고위직을 채워나가고 있다. 미국 의회의 미중 워킹그룹 공동의장인 릭 라슨 의원의 말을 빌리자면, 미국 의회 내에도 대중 처벌주의자. 탈동조주의자, 협력 모색주의자들이 공존하고 있는데,[2)] 이들 사이에 대중정책에 대한 방법과 목표에 대한 공감이 아직 이뤄지지 않고 있다고 한다. 결국 누가 그 자리를 차지하느냐에 따라 정책이 크게 달라질 수 있어서, 향후 이들 인물들이 바이든 행정부 내에서 어떻게 배치되는지를 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다.

트럼프 정부의 독단적인 대외정책을 반면교사로 삼는 바이든 행정부는 단독으로 행동하는 대신, 동맹 및 우호적인 국가들과 '뜻을 같이하는 연대(coalitions of the willing)'를 구성하여 중국을 압박하려는 정책을 강조할 것이다. 바이든은 그의 첫 대외정책으로 가치에 기반한

---

1) 이러한 문제의식은 Joseph Biden, "Why America Lead Again," *Foreign Affairs*, Volume 99, No. 2, March/April 2020에서 잘 드러난다.
2) https://www.csis.org/analysis/online-event-chinas-power-debate-2020-%E2%80%93-keynote-address-rep-rick-larsen (접속일: 2020. 12. 20).

국가들의 정상회의를 소집할 것이라 천명한 바 있다. 바이든은 이들과 더불어 새로운 국제 질서를 위한 규범과 제도의 설립을 시도할 것이다. 미중 전략경제대화(트럼프 행정부에서 포괄적 경제대화로 명칭 변경)도 재개할 가능성이 크다. 동맹국들의 지지와 참여가 저조한 클린 네트워크(clean network)나 경제번영네트워크(EPN)의 추진은 완화된 형태로 다자·제도주의적으로 접근할 가능성이 크다. 중국의 쌍순환(双循环) 전략에 대해 동맹들과 대응책 마련에도 부심할 것이다. 중국이 미국에 대한 의존도를 크게 줄이는 국내 대순환을 정착시키면 미국의 대중압박 수단이 사라지게 된다. 중국의 대미무역 의존도도 점차 줄어들고 있다. 이미 중국의 전체 무역량에서 대미무역 의존도는 10% 미만에 불과하다.

다만, 바이든 정부는 새로운 대중전략과 백악관 내 진용을 정비하는 데 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상된다. 물론 바이든 행정부의 외교안보 지도자들은 상당한 경력을 지닌 전문가들이고, 함께 일한 경험도 많다. 정책 조정과 협력이 가능한 구조이다. 문제는 국내문제가 만만치 않다는 데 있다. 우선 의회 내 대중정책의 성향들이 다양하다. 그리고 외교정책은 우선순위에서 밀린다. 당장 코로나 바이러스 사태를 수습하는 것이 중요하다. 사회복지, 의료 보장, 인종 갈등, 양극화, 상원의 견제 등 각종 문제가 산적해 있다. 중국은 이 기간을 기회로 삼아 백악관 내 어느 세력이 더 자리잡는지 살펴본 후 적극 로비에 들어갈 것이다. 상호 간에 밀거래가 발생할 가능성이 다대하다. 바이든의 주요 지지층은 동서부의 주요 기업집단들이고, 이들은 중국과의 전면적인 무역 단절이나 충돌을 원하지 않는다. 미국의 다국적 기업들은 바이든 신정부에 기존의 대중 적대정책을 완화하도록 상당한 로비와 압박을 가할 것으로 보인다. 그 결과로 실제 많은 전문가들이 예상하는 트럼프 시절의 대중압박 정책의 연속성이 크게 무뎌질 개연성도 충분히 존재한다.

한국의 대응책은?

중국에 대한 압박을 강화하기 위해서라도 한미동맹은 상대적으로 더 중시될 것이다. 주한미군 분담금 문제 역시 한국의 입장을 반영하면서 보다 우호적으로 타결될 개연성이 높다. 다만, 그만큼 미국의 전략적 이해에 한미동맹이 부응하라는 요구는 더 강해질 것이다. 기존의 대북한 중심의 동맹에서 대중국 중심 한미동맹으로의 전환 요구도 거세질 것이다. 중국에 대한 군사적 견제를 위해서는 중거리 탄도미사일 배치, 역내 미군 배치의 재조정 문제가 불거져 나올 수 있다. 이는 역내 동맹 구조나 대중국 관계에서 폭발적인 갈등을 야기할 개연성이 큰 사안이다. 트럼프 시대보다는 바이든 시대에 이 문제들이 보다 동맹의 안정성을

중시하면서 신중하게 다뤄질 개연성이 크다. 북한에 대해서는 오바마 행정부의 '전략적 인내' 정책을 재연할 것이라는 관측도 강하지만, 당시와의 차이점도 주목할 필요가 있다. 북한의 핵미사일이 이미 미국을 위협할 정도로 고도화한 상황에서 미국은 더 이상 지체할 수는 없을 것이다. 바이든 행정부에는 이란 핵협상이나 군축 전문가들이 많이 포진되어 있어 보다 적극적으로 북한과 군축협상에 나설 개연성도 크다. 이 경우 북한 비핵화는 장기적인 과제로 남겨질 것이다. 한국의 입장에서는 북한의 핵 용인 가능성에 대해 우려가 커진다.

트럼프 시기라는 시대적인 특성에 영향을 받기는 했지만 여전히 국내의 많은 보수적 전문가들은 가급적 조속히 미국의 반중정책에 편승하면서 한미동맹에 대한 충성을 보여주는 것이 국익이라 주장한다. 하지만 바이든 행정부 주요 대외정책 인사들의 주장을 살펴보면 이는 잘못된 판단이다. 새로운 주류적 사고는 중국을 적으로 규정하고 있지 않다. 대신 중국을 장기적인 전략적 경쟁자로 인식한다. 이미 트럼프 시절에도 일본, 인도, 서유럽 국가 중 어느 국가도 중국을 적으로 규정하는 협약이나 동맹에 나서지 않았다. 호주가 섣부르게 나섰다가 그 대가를 단단히 치루고 있는 것을 오히려 반면교사 삼아야 한다. 물론 호주는 우리보다 대중 내구성이 강해 보인다.

한국외교는 미중 전략경쟁에서 양자택일을 하라는 함정에서 벗어나 유사한 상황에 놓인 다른 국가들, 특히 서유럽의 국가들과 소통을 강화할 필요가 있다. 새로운 천하 질서의 수립이 불가피하다면 이들과 협력하여 새로운 질서 수립에 나서야 한다. 기존의 북한 위주의 군사적 대응에 초점을 맞춘 한미동맹은 전 세계적인 문제를 다루면서 새로운 질서를 같이 논의하는 포괄적인 전략동맹으로 전환하여야 한다. 중국과 맺은 전략적 협력동반자 관계를 존중하면서 새로운 지역질서 구상과 이익 공유를 확대해 나가야 한다. 우리에게 주어진 미중 전략경쟁의 프레임에 대해 마이너스 합산게임이나 플러스/마이너스 합산게임이 아니라 플러스 합산게임으로 대응할 필요가 있다.

미중대립의 새로운 양상과 한국의 거시적 전략 대응

이동률 | 동덕여자대학교 중어중국학과 교수 | leedr@dongduk.ac.kr



미중간의 대립은 기본적으로 기성강국과 신흥강국 간의 각축이라는 세력 경쟁의 속성을 지니고 있다. 그럼에도 코로나19 팬데믹이라는 지구적 재난 상황에서 양 강대국이 공동 대응을 모색하기는커녕 오히려 단기간에 최악의 대결 상황으로 급진전된 것은 특이한 현상이다. 미중관계의 변화에 예민할 수밖에 없는 한국의 입장에서는 미중관계의 급격한 악화에 대한 객관적이고 냉철한 이해가 무엇보다 중요하게 되었다. 미중간의 대립을 '신냉전' 차원으로만 해석하는 것은 현재 국제정세의 복잡한 새로운 변화를 단순화하는 우를 범할 수 있으며 한국이 적합한 전략적 대응을 모색하는 데도 장애가 될 수 있다.

미국 바이든 행정부에서도 미중간의 대립과 경쟁은 지속될 것이다. 특히 바이든 정부는 트럼프 정부에서 훼손된 민주주의 동맹, 다자주의, 글로벌 리더십의 회복을 강조하고 있다. 바이든 정부는 중국 견제에 동맹국으로서 한국의 역할 확대를 요구할 수 있고, 다자 무대에서 규칙 기반 질서 구축을 통해 중국을 압박하는 과정에서도 한국이 보다 적극적으로 동참해 줄 것을 요청할 수 있다. 바이든 정부에서 오히려 트럼프 정부 때보다 중국 견제와 압박에 더 적극적이고 구체적인 역할을 한국에 요구할 가능성이 제기되고 있다. 즉 향후, 미중 양국의 한국에 대한 견인과 압박의 범위가 확대되고 강도도 더 거세질 수 있으며 한국은 더욱 복잡한 고난도의 선택 딜레마에 직면할 수 있다.

실제로 미중경쟁은 각기 동맹과 동반자를 견인하고 이를 통해 자국 중심의 네트워크를 확장하면서 진행될 것이다. 특히 미국은 중국을 압박, 고립시키고자 하고, 중국은 포위를

돌파하여 점진적으로 영향력 공간을 확대하려는 경쟁이 더욱 첨예해질 가능성이 크다. 그런데 미중관계의 악화와 병행하여 진행되고 있는 양국의 국내 상황과 국제정세의 새로운 변화에도 주목할 필요가 있다. 우선 '신냉전'이라고 일컫기에는 미중 양국이 세력권을 확장할 수 있는 명분, 수단, 자원의 여력이 충분치 않다. 미국과 중국 모두 '미국 우선주의(America first)'와 '중화민족의 부흥'을 기치로 내세우고 있기는 하지만 오히려 내부적으로 난제들이 산적해 있다.

시진핑 정부는 저성장, 사회경제적 양극화, 부정부패, 사회의 다양한 욕구 증대와 체제의 정당성 약화, 그리고 코로나 위기, 미국의 압박, 국제사회의 부정적 인식과 경계 등 다층적 어려움에 직면하고 있다. 시진핑 정부는 이상의 난제를 극복하면서 중국 인민들의 고양된 '부상에 대한 기대'를 충족시킬 수 있는 구체적 성과, 특히 '종합적인 삶의 질'의 실질적 개선을 이루어 내야 한다. 바이든 정부 역시 글로벌 리더십 회복을 역설하고 있지만 코로나 위기, 경제난, 정치사회적 양극화, 인종 갈등 등 산적한 국내문제를 우선적으로 해결해야 하는 과제에 직면해 있으며 대외적으로 훼손된 동맹관계, 다자협력, 글로벌 리더십을 단기간에 회복하기도 쉽지 않을 것이다. 따라서 양국 모두 비용이 많이 들 수밖에 없는 상호 직접적 충돌과 갈등을 지속하기 쉽지 않은 환경에 직면해 있다.

뿐만 아니라 국제사회에서는 이미 영국의 브렉시트에서 비롯된 세계화의 퇴조, 고립주의와 민족주의의 고조 등의 추세가 코로나19 팬데믹 사태를 통해 더욱 분명하게 드러나고 있으며, 미중 양 강대국의 글로벌 리더십에 대한 신뢰 역시 추락하고 있다. 국제사회의 다수 국가들은 미중의 견인과 압박에도 불구하고 어느 한쪽에 일방적으로 줄을 서기보다는 양국 모두와 일정한 협력관계를 유지하면서 자국의 국익을 우선적으로 추구하려는 경향이 강해지고 있다. 지역 차원에서는 다양한 소다자협력의 움직임도 저변에서 활발해지고 있다. 따라서 미중대립이 고조되고 있기는 하지만 냉전시대와 같이 국제사회 전체가 미중간 세력 경쟁의 소용돌이에 휘말릴 가능성은 높지 않으며, 오히려 강대국 간 권력 정치 중심의 국제정치 판도에 새로운 변화가 야기될 가능성도 시사되고 있다.

한국이 대응 전략을 고민하는 데 있어서 미중 대립과 병행되고 있는 복잡한 국제정세 현상에 대한 고려도 중요하다. 물론 한국은 독특한 지정학적 위치, 분단 상황, 북핵문제 그리고 국내 정치 갈등으로 인해 다른 어느 국가보다도 구조적으로 미중갈등 상황에 취약하다. 미중대립이 첨예화하고 그것이 한반도에 투사될 경우, 한국은 전략적 유연성을 강화하여 상황과 이슈에 따라 국익을 최대화할 수 있는 선택지를 시시각각으로 강구하는 것 외에는 근본적인 대응이 쉽지 않은 것이 현실이기도 하다. 이러한 현실적 제약에서도 미중간 충돌의

파장을 최소화할 수 있는 방안을 모색하기 위해 집단적 지혜를 모으는 노력을 멈출 수는 없다.

근본적 대안을 모색하기 위해서는 미중 사이에서 한국이 선택의 딜레마에 직면하게 되는 구조와 배경에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 첫째, 한국이 의도치 않게 선택의 딜레마를 자초하는 상황에 대한 각성이 필요하다. 정권 차원에서 국정과제를 무리하게 실현하기 위해 강대국의 힘에 의존하게 되면서 한국은 양 강대국의 갈등과 경쟁 국면에 의도하지 않게 휘말려 왔다. 예컨대 박근혜 정부는 이른바 '통일 대박'을 추진하고자 대북압박의 뒷문 역할을 하는 중국을 설득, 또는 압박하려는 과정에서 결국은 미중경쟁을 한반도로 끌어들인 바 있다. 문재인 정부 역시 '한반도 비핵, 평화 프로세스'를 실현하기 위해서는 북미관계의 개선이 필요하므로 미국을 설득하는 과정에서 의도치 않게 미중갈등의 소용돌이에 휘말리게 될 우려가 있다.

요컨대 통일, 비핵화가 중요한 국가과제이기는 하지만 이 문제를 정권 차원에서 단기간에 해결하려다보니 강대국에 대한 의존과 내부 정치 갈등을 초래하고 있는 것이다. 특히 현재와 같이 국내적으로 보수, 진보 간 정치 대립이 격렬하고, 동시에 미중간 갈등이 고조된 상황에서는 양자가 연계되면서 미중의 한반도 영향력 경쟁을 자초할 개연성이 커지고 있다. 따라서 미중대립이 첨예화되고 있는 상황일수록 미중갈등 이슈가 국내 정쟁의 소재로 동원되지 않도록 각성할 필요가 있다. 한국이 정교하고 견고한 전략적 대응을 모색하기 위해서는 그 어느 때보다도 집단 지혜를 모으려는 공감대를 형성하는 것이 중요하다.

둘째, 미중간 대립과 경쟁이 고양되면서 한국을 전략적 지렛대로 사용하려는 전략 게임이 작동되는 경우에 대한 이해가 필요하다. 한국은 지정학적 특수성으로 인해서 사실상 강대국 권력정치의 영향에서 자유롭기 어려우며 전략적 대응의 폭도 제한적이다. 한국이 때때로 균형외교를 표방하지만, 분단 상황과 한미동맹이라는 구조적 특성으로 인해 현실적으로 엄밀한 의미의 균형외교를 전개하는 데 한계가 있다.

미중간 대립이 치열하게 전개될 때 한국의 입지는 협소할 수밖에 없다. 그럼에도 한국의 전략적 고민이 비관론과 반응론에 머문다면 스스로 선택의 폭을 제약하게 되고 장기적 대응 구상으로 발전하기 어렵게 된다. 미중 갈등과 경쟁이 고도화되고 장기화될 가능성은 분명해 보인다. 따라서 한국의 전략 대응도 단기적 현안에 대한 대응을 넘어서 장기적 차원에서 구조적 전략 대응에 대한 구상을 준비해야 한다. 한국은 미중 양국 모두와 협력, 우호 관계를 유지하는 것을 대전제로 하고 이러한 한국의 기본 입장과 정책 기조를 일관성 있게 견지하여 미중 양국에 인식시켜야 한다. 한국이 미국의 동맹으로서의 책임과 의무를 수행하지만, 그렇다

고 중국을 견제하거나 적대시할 의사가 없음을 미국과 중국 모두에 인식시키는 정책의 일관성을 견지해야 한다.

아울러 한국은 미중관계의 유동성의 여파를 최소화하기 위해 장기적으로 한국의 독자적 전략 가치를 생산해 가야 한다. 국제사회에서 네트워크가 강한 국가로서 한국의 위상을 확보하는 노력이 필요하며, 이러한 맥락에서 미중 등 강대국에 편중된 기존 외교 지형에의 돌파가 필요하다. 코로나19 팬데믹과 미국 우선주의를 경과하면서 노출되고 있는 국제정세의 새로운 추이를 예민하게 관찰해야 한다. 이를 통해 선제적으로 한국의 외교 지형을 다변화, 다양화시켜 가면서 국제적 네트워크를 점차 확장하고 새로운 독자적 위상을 구축해 갈 필요가 있다. 기존의 믹타(MIKTA)를 넘어서는 실질적인 중견국 외교의 외연을 확대해 가는 시도도 이어가고, 신남방, 신북방정책 역시 레토릭에 머물지 않고 실제 동력을 확보하고 전개될 수 있도록 장기적인 전략을 구상하고 인력과 체제도 강화할 필요가 있다.

미중 패권경쟁과 한국: 바이든 시대의 기회와 도전

이상현 | 세종연구소 수석연구위원 | shlee@sejong.org



2020년 미국 대선은 미국의 장래와 국제질서의 미래가 여러 가지 의미에서 '기로'에 선 상황에서 개최되었다. 코로나19 팬데믹이라는 세계적 혼란 속에 치러진 이번 선거는 적어도 세 가지 의미에서 미국과 세계질서의 향배를 결정짓는 선거였다. 첫째, 이번 대선은 코로나19 이전부터 시작된 글로벌 거버넌스·다자주의의 퇴조, 전후 자유주의 국제질서를 지탱해 온 레짐의 붕괴 추세가 가속화되는가 마는가의 선택이었다. 둘째, 미국의 글로벌 리더십이 향후 더욱 추락할 것인가, 아니면 회복의 길로 갈 것인가의 선택이었다. 셋째, 더욱 중요하게는 이번 선거는 미국 민주주의의 중요한 테스트라는 의미가 컸다. 트럼프 대통령 집권 이후 더욱 극심해진 정치적 분열 속에서 선거 과정의 관리를 둘러싼 민주주의 역량의 위기를 초래했고, 민주주의의 모범국가라는 이미지의 심각한 실추, 심지어 내전 가능성까지 거론되는 혼란상을 노정했다. 조 바이든 후보의 승리는 이 세 가지 면에서 트럼프 시대의 혼란상에 종지부를 찍고 긍정적 반전으로의 시작을 예고하지만, 도전 또한 만만치 않다.

바이든 행정부의 외교정책 기조와 미중관계

민주당의 2020년 대선 정강에서 외교정책과 관련한 내용은 정강의 가장 마지막 부분인 '미국의 리더십 혁신' 부분에 포함돼 있다. 외교의 중요성 강조, 동맹관계의 복원, 국제제도의 존중, 해외 개발원조 활용, 군사력 강화와 21세기형 변환, 초국가적 도전에 대한 국제적

대응 조율, 기후변화, 신기술, 비확산, 테러리즘, 민주주의와 인권, 그리고 미국의 이익 증진을 위한 지역별 전략을 언급하고 있다. 아시아 정책에서는 핵심 동맹인 한국, 일본, 호주 등과의 관계를 강화하는 한편, 태국, 필리핀 등과도 협력을 확대한다고 언급했다. 그리고 이들 동맹들과의 협력을 통해 북핵이 제기하는 위협을 봉쇄하고 지역 도발을 억제할 것으로 언급되어 있다. 북한의 비핵화라는 장기적인 목표를 달성하기 위해 지속적이고 조율된 외교를 전개하는 한편, 북한주민들에 대한 인도적 지원을 제공하고 인권 유린이 더 이상 진행되지 않도록 북한을 압박한다는 입장을 제시했다.

우선주의를 앞세운 트럼프 대통령에 비해 바이든 후보는 전반적인 외교정책의 기조로서 미국의 리더십 회복을 매우 강조한다.[1] 바이든은 트럼프 대통령이 새로운 글로벌 위협에 대처하는 데 있어서 미국의 리더십을 포기했고, 미국을 강하게 하고 국민을 단합시키는 민주적 가치로부터 멀어지게 했다고 비판했다. 그래서 대통령에 당선되면 첫 임무로서 미국의 민주주의와 동맹관계를 복원하고, 미국의 경제적 미래를 보호하며, 미국이 다시 세계를 리드하게 하겠다고 천명했다. 구체적으로 세 가지 어젠다를 강조했는데, 첫째, 국내에서 민주주의를 혁신하고, 둘째, 미국의 중산층을 위한 외교정책을 추진하고, 셋째, 국제사회 리더의 자리로 복귀한다는 것이다. 바이든의 어젠다는 민주당의 대체적인 외교정책 방향성을 반영하고 있는바, 트럼프 대통령 집권 4년 동안 외교 폄훼, 일방주의, 실패한 외교로 미국의 동맹관계를 엉망으로 만들었고, 이제 동맹관계를 재건해야 할 때라고 주장한 것이다.

이러한 입장을 종합해 보면, 바이든 시대 외교의 두 축은 다자주의와 가치・규범외교라 할 수 있다. 다자주의는 미국 우선주의의 반전으로서 기후변화협약, 환태평양동반자협정(TPP), 미-이란 JCPOA 복귀 검토 등 국제제도 및 기구, 레짐에 대한 존중과 복귀를 포함한다. 규범외교는 트럼프 대통령의 거래적 국제관계관의 반전으로서 민주주의, 인권 등 가치와 규범 중시, 규칙 기반의 무역질서 등을 포함한다.

하지만 바이든 시대가 와도 변하지 않을 두 가지가 있다. 하나는 미국 우선주의이고, 다른 하나는 미중 패권경쟁이다. 바이든도 미국 우선주의를 외면하기는 사실상 불가능하기 때문에 미국 우선주의는 트럼프 시대 이후에도 지속될 가능성이 크다. 미국 역사에서 뿌리 깊은 백인 정체성의 정치가 트럼프 시대를 거치면서 미국 사회의 전반적 특징으로 정착되면서 누가 대통령이 되든 세계화로 인한 미국 내 피해 계층, 특히 러스트 벨트의 노동계층을 외면하기는 어려운데, 이들 대부분은 교육 수준이 낮은 백인 중산층이다. 중국과 관련해서는 바이든도 대중국 강경파라 할 수 있다. 미국 조야의 초당적 대중국 인식은 지난 40여 년간의

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

대중 포용정책이 중국을 긍정적인 방향—예를 들면 개방된 체제, 기존 국제질서에의 순응, 법치, 민주주의적 가치 수용 등—으로 변화시키지 못하고 오히려 힘만 키워서 결국 오늘날 미국의 전략적 경쟁자로 만들었다는 실패론에 근거한다. 중국은 미국의 관여 정책하에서 최대의 혜택을 받은 국가이지만, 갈수록 기존 국제체제와 룰에 순응하는 것이 아니라 미국을 밀어내고 중국 자신이 주도하는 국제질서를 창출하려는 방향으로 노력한다는 것이다. 중국에 대한 이러한 인식은 미국 조야의 광범위한 인식으로서 공유되고 있으며, 바이든 행정부의 시각도 크게 다르지 않다. 다만, 중국을 대하는 레토릭과 접근 방식에 있어서 바이든은 트럼프 대통령처럼 직접 중국을 압박하는 대신 동맹과 우방국들의 연대를 통한 다자적 압박으로 중국을 다루겠다는 입장이다.

바이든 시대는 열렸지만 미국 정치에서 트럼피즘의 영향력은 만만찮을 전망이다. 지난 4년간 수많은 스캔들과 부패, 정책적 실패에도 불구하고 트럼프는 일반 투표의 약 48%를 득표해 2016년보다 거의 7백만 표를 더 얻었고, 라티노와 흑인들의 지지도 증가했다. 미국인들은 여전히 백인 우월주의자이자 상습적 거짓말쟁이이며, 코로나19 대응 실패로 심각한 공공보건의 위기를 초래한 트럼프 대통령을 지지했다. 이로 보면 바이든이 선거에서는 승리했을지 모르지만 미국은 여전히 트럼프 대통령의 것이라는 평가를 극복하고 국민적 단합을 이루는 것이 중요한 숙제로 남을 전망이다.

한반도에 대한 함의

바이든 후보는 대선 전 국내의 한 언론 기고문, "Hope for Our Better Future"에서 한미동맹을 두 나라 사이에 '피로 맺어진 동맹'이라고 칭하며, 주한미군 철수 협박으로 한국을 갈취하지 않겠다는 입장을 표명했다. 바이든은 공동번영과 가치, 안보 증진, 국제사회의 도전에 대한 대처에서 한국과 미국은 강력한 동맹이라고 언급하며 한미관계가 단순한 군사 동맹의 차원을 넘어선 전략적 동반자임을 지적했다.[2] 이러한 입장을 감안하면 트럼프 시대에 비해 동맹 현안으로 인한 갈등 소지는 줄겠지만, 바이든 정부의 '가치지향적' 어젠다 세팅에 한국이 보조를 맞춰야 할 필요성은 증대할 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 대중국 전선의 일환으로 동맹 및 파트너 국가들과의 연대를 중시하는 바이든 행정부는 한미일 안보협력 및 한일관계 개선도 요구할 것으로 예상된다.

첫째, 한미동맹의 현안 중 방위비 분담 협상은 한국을 압박하기보다는 적절한 선에서

2) 조 바이든, 「우리의 더 나은 미래를 위한 희망」, 『연합뉴스』, 2020. 10. 30.

양측 간 협상을 타결지을 것으로 예상되며, 주한미군 철수 문제를 제기하지는 않을 것으로 전망된다. 하지만 사드 포대 업그레이드 협력과 한미 연합훈련 재개 및 실사격 훈련장 확보는 더욱 시급한 문제이다. 전시 작전 통제권 전환은 코로나19의 여파로 전환 조건 검증 일정에 차질이 생기면서 문재인 정부 임기 내에 전환을 마무리하는 것이 사실상 불가능한 상황이다.

둘째, 대북정책에 있어서는 비핵화 협상 방식의 현격한 차이가 예상된다. 트럼프 대통령이 김정은 위원장과의 직접 외교를 통한 '탑다운' 방식을 선호했다면, 바이든은 북한의 선 태도변화와 철저한 실무적 준비를 중시하는 '바텀업' 전략을 취할 것으로 예상된다. 또한 바이든 행정부하에서는 비핵화 협상을 국무부 비확산 팀이 일반적인 비확산 루틴에 따라 신고, 사찰, 검증, 폐기 등을 까다롭게 진행할 것으로 예상된다. 가치외교의 연장선상에서 북한의 인권문제는 다시 중요한 어젠다로 부상할 가능성이 있다.

셋째, 미중 패권경쟁이 격화될수록 한국의 입장을 곤혹스럽게 만들 것은 미중 사이에서 한국의 입장을 정하는 문제가 될 것이다. 바이든은 부통령 시절이던 2013년 방한 당시 박근혜 대통령에게 "미국에 반대하는 쪽에 베팅하는 것은 좋은 베팅이 아니다"라고 언급했다. 이로 보면 바이든 행정부 출범 이후 한미동맹의 연장선상에서 대중국 압박에 동참할 것을 강하게 요구해 올 전망이다. 이와 관련해 한국이 조만간 입장을 정리해야 할 사안으로는 쿼드 플러스 참여, 평화번영네트워크(EPN) 같은 탈중국 글로벌 공급망 재편, 화웨이 제재 동참 여부 등을 들 수 있다.

넷째, 통상정책에 있어서 바이든과 트럼프의 공통적인 관심은 중국 견제와 미국 중심으로의 글로벌 공급망 재편이다. 미국은 중국의 경제성장을 위협으로 인식하며 중국과의 무역 이슈를 안보 관점에서 접근한다. 바이든 역시 중국으로의 첨단기술 유출 방지를 목적으로 무역·투자 관련 규제를 강화할 것으로 전망된다. 민주당이 전통적으로 중시하는 환경과 노동 기준 강화가 새로운 통상 이슈로 부각될 가능성에도 대비해야 한다. 화석연료 사용 제한, 탄소저감 경제, 신재생에너지 확대 등 예상되는 친환경 기준 강화에 대비해야 한다.

결론적으로 바이든 행정부가 출범하게 되면 당분간 한국의 입지가 더 줄어들 가능성이 있다. 한국에 있어서는 안보와 경제의 다변화를 통한 리스크 분산이 중요한 상황이다. 안보는 한미동맹 중심으로 가더라도 동맹 외에 지역 안보협력, 중견국 외교 등을 통해 한국의 외교적 입지를 강화하고 국제 무대에서 우군을 확보하려는 노력이 필요한 것이다. 미중관계가 패권경쟁, 체제경쟁으로 빠르게 변하고 있는 상황 속에서 한국도 이제는 사안별로, 일방적으로 미국 편을 들거나 중국을 적대하는 것이 아닌, '현명한 국가이익(enlightened self-interest)'을 기준으로 선택을 한다는 평판을 만들어 가야 한다. 그와 더불어 동맹과의 네트워킹을 중요시하

는 바이든 행정부에 대해 미중 사이에서 한국의 전략적 의도를 좀 더 분명하게 해야 할 필요성이 있는데, 그에 따라 갈수록 선택의 기로에 직면하는 상황이 빈발할 가능성이 크다. 한미동맹을 중심으로 하되 한국이 미국과 뜻을 같이 했을 경우 발생할 리스크에 대비하는 한편 중국발 보복에 대한 미국의 안전보장(reassurance) 제공도 확보할 필요가 있다.

미중 전략경쟁과 한국외교의 도전

이희옥 | 성균관대학교 정치외교학과 교수 | leeok@skku.edu



중국 내에서 바이든 정부를 보는 인식은 크게 네 갈래로 나뉜다. 첫째, 적극 행동론이다. 향후 미중 전략경쟁이 전방위적으로 펼쳐질 것이기 때문에 기존의 사안별 접근이라는 전술적 방어 전략을 버리고 근본적인 전략적 대응이 필요하다는 것이다. 이것은 여기서 밀리면 미국 주도의 가치사슬체계 속에서 중국의 위기가 더욱 심화될 것이라는 우려를 반영하고 있다. 둘째, 신중론이다. 바이든 정부는 동맹과 다자를 중심으로 대중압박 정책을 추진하고자 하지만 현실적으로 이를 실행하는 동력은 약하기 때문에 과도하게 대응할 필요는 없으며, 사안에 따라 전략적 유연성을 모색해야 한다는 것이다. 셋째, 시기상조론이다. 즉, 새로운 미중관계에 냉전의 징후가 있는 것은 맞으나, 중국은 종합 국력의 한계를 인식하고 최대한 충돌을 피해야 한다는 것이다. 따라서 민생의 발전에 중점을 두고 실력을 양성해야 한다는 것인데, 최근 국내 가치사슬을 확보해 최대한 버텨야 한다는 쌍순환(dual circulation) 전략도 같은 맥락에서 등장하였다. 넷째, 중국 담론 건설론이다. 미중갈등이 본격화되면서 중국 내에서 '미국이 때려도 우리를 동정하는 나라가 없다'는 자성론이 등장했다. 이런 차원에서 강대국에 걸맞는 매력 공세(charm offensive)를 강화해 우군을 확보하는 한편, 중국의 생각을 국제적으로 발신해야 한다는 것이다.

요컨대 중국은 당분간 미국과의 갈등을 줄이기 위해 '강 대 강' 전략을 버리고 지구전으로 대응할 것이다. 특히 GDP의 32%를 차지할 정도로 성장한 디지털 경제의 활력을 최대한 활용하는 한편, 안보와 산업에 필요한 기술 자립화와 중국 공급망 확보를 최대한 추진하면서

시간을 확보하고자 할 것이다. 중국이 최종소비재로서의 시장을 상실하면 미국과 동맹국 연합의 총공세를 견디기 어려울 것으로 보았기 때문이다. 실제로 중국은 마스크를 벗고 일상생활에 복귀하면서 경제적 탄력성(resilience)을 회복하여 세계의 주요 경제체 중에 유일하게 2% 전후의 성장률을 기록할 것으로 보인다.

그러나 미국이 미국의 국력을 2/3까지 추격하고, 코로나 팬데믹으로 그 속도가 더욱 빨라지면서 미국도 패권 국가의 여유를 잃고 있다. 따라서 바이든 정부도 예고한 대로 동맹과 다자주의를 최대한 활용해 중국의 급소를 겨누면서 민주주의의 갱신(renewing)을 실천하고자 할 것이다. 특히 이번 선거를 통해 드러난 미국 민주주의의 위기를 '중국 때리기'를 통해 정치통합의 계기로 삼고자 할 것이다. 특히 기술 독재로 규정한 핵심 산업에서 중국의 국가 자본주의 방식의 지대 추구(rent seeking)행위를 비판하고, 그 자리에 미국식 가치로 질서를 세우고자 할 것이다. 과거 트럼프 정부의 관세 폭탄과 같은 거친 방식이 아니라 동맹과 다자를 이용한 스마트 공세를 활용할 것이며, 민주주의 대 사회주의를 체제경쟁을 강화하는 과정에서 제도, 이념의 디커플링이 나타날 가능성이 있다.

문제는 미중간 완전한 디커플링은 불가능할 것이라는 점이다. 과거 미소 냉전기와 같은 다른 이데올로기와 독자적 경제시스템, 군비 경쟁을 재연하기는 쉽지 않다. 더구나 미국이 중국 때리기와 같은 방식으로 상처가 깊은 미국병을 치료하기에는 근본적인 한계가 있으며, 글로벌 기업의 중국시장 진출을 무작정 제어하기도 힘들다. 실제로 애플은 중국 기업에 아이폰 생산을 위탁했다. 미래 자동차의 선두주자인 테슬라는 지난해에 이어 올해에도 상하이에 제2공장을 건설 중이다. 보잉도 2038년까지 약 8,620대의 구매 수요가 있는 중국시장을 확보하고자 한다. 상하이에 소재한 미국 기업의 70%도 중국을 떠나 본국이나 인근 지역으로 이전할 계획이 없다고 답했다. 한편, 미국의 동맹국들도 '민주주의 정상회의' 결의만으로 대중국 견제와 봉쇄에 일사불란하게 참여하기는 어려울 것이다. 미국이 동맹국에 상응한 경제적 이익, 동맹 이익(club goods)을 명확하게 제공하기 어렵기 때문이다.

더구나 미중관계에서 갈등의 심화보다, 협력과 갈등을 반복하는 유동적 상황이 나타날 가능성도 고려해야 한다. 미국도 '계획 없는 전쟁'을 벌였던 트럼프 대통령과 달리 동맹국과 함께 통신장비 등 아픈 곳만 정밀 타격할 태세이다. 여기에 바이든 정부는 정략적 관세 폭탄 등 미중 무역전쟁에 대한 트럼프식 접근을 비판했지만, 이를 중단한다거나 유예한다고 밝히지는 않았다. 더 나아가 대만과 남중국해 문제, 중국-인도 국경 문제 개입, 미국의 애플리케이션 차단을 통해 중국 내부의 변화를 촉발하는 평화 전복(peaceful evolution)을 시도할 수도 있다. 틱톡, 위챗 등 중국 플랫폼에 대한 규제 문제에서도 미국이 취할 이익이 크지

않다면 정책 변화가 나타날 수 있다. 중국도 무기화된 상호 의존(weaponised interdependence)을 활용한다면, 미국도 갈등의 피로를 견디지 못하고 대화 국면에 나올 수도 있을 것이다. 이를 대비해 중국도 미국과의 대화 채널을 복원하기 위해 오바마 정부 시기 105개에 달했던 전략대화 채널을 점검하고 있다. 여기에 바이든 정부의 정책 우선순위에 있는 코로나19, 경제 회복, 기후변화, 북한 비핵화 등에 대한 협력 방안도 찾고 있으며, 기후변화 등에서는 이미 선제적으로 호응하고 있다.

한국의 외교전략의 어려움은 미중관계가 일종의 독립변수로 작용하고 있기 때문이다. 만약 미중 전략경쟁이 되돌릴 수 없는 신냉전으로 가는 길이라면, 한국외교도 크게 고민할 필요 없이 한미동맹에 편승하면 된다. 그러나 한국은 대중국 무역 의존도가 25%(홍콩과 마카오를 포함하면 30%)에 달해 단기적으로 탈중국화가 쉽지 않으며, 북핵문제 해결을 위해 중국의 협력이 절실한 상황에서 편승전략을 쉽게 선택하기 어렵다. 실제로 미국과 중국의 힘의 관계, 중국과의 지정학, 지경학적 이해 등을 고려하면 어느 한쪽을 선택하기는 어렵다. 정도의 차이는 있겠으나, 한국의 정치 권력의 변화에도 이러한 기조를 바꾸기는 어려울 것이다. 한미동맹의 강화가 한국의 모든 문제를 일거에 해결할 수 없으며, 중국 일변도 정책은 안보 현실을 고려하면 정책의 선택지가 아니기 때문이다. 이런 점에서 미국의 대중국 견제와 압박에 대해 어떤 수위와 방식으로 참여할 것인지 다른 방식으로 고민해야 한다. 미중관계를 상수로 놓고 한국이 아무것도 할 수 없다는 숙명론도 문제가 있지만, 우리의 의지에 따라 상황이 바뀔 수 있다는 희망적 사고에 매몰돼 견고한 한반도 안보구조를 과소평가하는 우도 경계해야 한다.

이를 위해 한국은 사안마다 순응, 적응, 대응 방식을 유연하게 결정해야 할 것이다. 첫째, 가치외교는 중견국인 한국외교의 준칙으로 삼을만 하지만, 미중 전략경쟁이 치열해지는 과정에서 현실적인 한계를 드러내면서 가치외교와 실용외교가 충돌할 가능성이 있다. 다자주의를 통해 외부로부터 오는 압력을 분산해야 하는 이유도 여기에 있다. 사안별로 남북중, 남북러, 한중러라는 다양한 소다자 회의를 기획해 한미일, 남북미 등의 기존의 소다자 채널을 결합할 필요가 있다. 둘째, 북한을 포함한 한반도 전체를 엮는 가치사슬체계를 구상하고, 국가-기업-가계가 모두 퍼스트 무버(first mover)가 되기 위한 대혁신이 필요하다. 셋째, 북한이 중장기적으로 추진하고 있는 경제발전 전략과 연계해 국제제재의 면제를 활용한 공공인프라 건설을 추진할 필요가 있다. 결국, 세계경제가 '축소 균형'을 향해 치닫는 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma) 상황에서 벗어나, 자유무역으로 모두가 이익을 얻는 '확대 균형(extended equilibrium)'으로 나간다는 정책 신호를 축적할 필요가 있다.

이를 위해서는 사안을 잘게 쪼개 다양한 선택지를 만들어야 한다. 사실 중국의 일대일로(一帶一路) 사업에 대해서도 참여와 불참이라는 양자택일의 문제로만 접근해서는 안 된다. 양해각서(MOU)를 맺는 방식이나 제3국 진출, 공동 협력 사업 등 다양한 선택지가 있다. 실제 이탈리아·일본·독일·프랑스가 그렇게 해왔다. 비즈니스 논리로 이슈의 탈전략화, 탈진영화를 모색할 필요가 있다. 여전히 구체적인 계획 없이 설계하고 있는 경제번영구상(EPN)이나 클린 네트워크(clean network) 등에 참여하는 문제도 이것이 세계무역기구(WTO) 같은 다자체제인지, 신북미자유무역협정(USMCA) 같은 배타적 방식인가에 따라 접근 방식이 달라질 수 있다. 화웨이사 문제만 해도 한국의 정보통신 기업이 도산에 이를 정도로 화웨이 통신장비 사용을 배제하라는 요구와 반도체 칩 공급에 대한 기업의 자발적 선택을 구분할 필요가 있다. 사실 바이든 정부조차 반도체 산업과 화웨이 통신장비 시장을 구분하면서 접근할 가능성도 있다. 미국의 인도태평양전략에 대한 참여도 대중국 군사 견제를 명시하는 것인지, 보편적 가치와 지역 협력을 추구하는 것인지에 따라 선택의 범위와 강도가 달라질 수 있다. 뿐만 아니라 일대일로와 인도태평양전략에 모두 참여할 수도 있다. 이미 사실상 중국이 주도권을 지닌 역내 포괄적 경제동반자 협정(RCEP)에 참여한 이상 일본이 주도하는 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정(CPTPP) 가입도 고려해야 한다. 결국 우리 문제에 대한 중심성(issue ownership)을 잃지 않아야 편승의 위험도 극복할 수 있고, 미중 전략경쟁이 한반도에 그대로 투영되는 부담을 막을 수 있을 것이다.

미중갈등의 상황 및 전망: 한국의 대응

장형수 | 한양대학교 경제금융대학 교수 | hzang@hanyang.ac.kr



최근 몇 년간 국제사회의 최대 화두는 아마도 '미중갈등'이었을 것이다. 그 중심에는 미국의 트럼프 대통령과 중국의 시진핑 주석이 있었다. 일부 언론에서는 '미중갈등'을 '新냉전'에 빗대어 위기감을 고조시키고 있다. 중국이 미국과의 '패권 경쟁'에 본격적으로 돌입하여 이제 미국과 중국 간 전면전이 벌어질 위험성도 배제할 수 없다는 논리를 펼치기도 한다. 미래는 아무도 장담할 수 없으므로 이러한 주장이 틀렸다고 단정할 수는 없다. 그러나 '미중갈등'의 양상을 냉정하게 살펴보면 일부 언론의 주장과는 사뭇 다른 전망을 내놓을 수 있다. 사실 미국 학계에서는 우리 언론이 많이 사용하는 '미중갈등(conflict)'보다는 '미중경쟁(competition)'이라는 표현을 더 많이 사용하며, 미중 '패권(hegemony) 경쟁'보다는 '전략적(strategic) 경쟁'을 주로 토론한다. 합리적으로 사실관계를 파악한 이후에 소위 '미중갈등'에 대한 우리의 대응을 논의해야 한다. 미중관계는 한반도의 미래에 상당한 영향을 미칠 것이기 때문이다.

중국 후진타오 주석 집권기(2003. 3~2013. 3)에는 '미중갈등'이라는 용어가 우리 언론에서 거의 쓰이지 않았다. 2012년 11월 후진타오에 이어 중국공산당 총서기에 올라 당-국가 체제인 중국의 최고 권력을 쥔 시진핑은 2013년 3월 국가 주석직도 물려받는다. 시진핑 주석은 비교적 조심스러웠던 전임자들과는 달리 '중화민족의 부흥'과 '중국몽(中國夢)' 그리고 '신형 대국관계' 등 강해진 중국의 자신감을 강하게 표출한다. 2017년에는 '시진핑 사상'으로 불리는 '시진핑 신시대 중국 특색 사회주의 사상'을 주창하여 스스로 덩샤오핑을 넘어 마오쩌둥과 같은 반열에 올랐다.[1] 2018년 3월에는 헌법 개정을 통해 국가 주석직의 연임 제한을

없앴다. 이는 덩샤오핑 전 주석 이래 지켜져 왔던 최고지도자의 10년 통치 관례를 깨트린 것이다. 이제 2023년 3월 이후에도 시진핑 주석의 장기집권이 가능한 상황이다.

이러한 시진핑 주석의 중국은 미국 입장에서는 경계의 대상이 될 수밖에 없다. 그런데 오바마 대통령 집권기(2009. 1~2017. 1)의 미중관계는 지금과는 달랐다. 오바마 전 대통령은 제2차 세계대전 이후 미국이 주도해서 만든 (다자간 및 양자간) 세계경제질서를 더욱 발전시키는 방향으로 대외정책을 펼쳤다. 중국도 미국이 주도하는 세계경제질서에 직접적으로 대항하는 모습을 보인 적이 없었다. 중국이 2016년 주도적으로 창설한 아시아인프라투자은행(AIIB)도 IMF와 세계은행으로 대표되는 전후 세계경제질서에 직접적으로 대항하기 위한 목적보다는 시진핑 주석의 '일대일로'를 간접적으로 지원하기 위한 것이라고 보는 것이 합리적이고 현실적이다.[2] 군사, 경제, 외교, 과학기술 등 모든 면에서 중국은 아직은 미국을 위협하지 못한다는 것을 중국 지도부도 내심 잘 알고 있기 때문이다. '중국몽(中國夢)'은 시진핑 주석의 안정적인 장기집권을 위한 국내용으로 보는 것이 타당하다.

2017년 초 트럼프 대통령의 등장은 미중관계에 큰 변화를 가져왔다. 자신을 대통령으로 만들어준 중서부 '러스트 벨트'[3]의 블루컬러 지지층에 대한 약속을 지키기 위해서, 그리고 자신의 대통령 재선을 위해 트럼프 대통령은 중국 상품에 대한 무차별적인 고율 관세 부과 등을 실행한다. 트럼프 대통령은 아직 경제규모 면에서 상대가 되지 않는 중국의 양보를 쉽게 얻어낼 것으로 생각하였다. 그러나 2019년 10월 1일 중국 수립 70주년 국경절에 '중국몽'의 성과를 내세워야 하는 시진핑 주석의 입장에서는 절대로 (최소한 공개적으로는) 미국에 굴복하는 모습을 보일 수 없었다. 특히 트럼프 대통령은 미중수교 이후 오랫동안 불문율이었던 '하나의 중국' 원칙을 무시하는 언행을 보였다. 중국은 영토문제 등 '핵심이익'[4]에는 대다수 국가들처럼 매우 강경하다. 이처럼 미중 양측에서 모두 최고지도자의 국내정치적 의도에서 시작된 양국간 다양한 분야에서의 마찰은 곧 '미중갈등'으로 포장되었다.

내년 초에 집권하는 미국 바이든 정부는 트럼프 정부와는 매우 다른 대외정책을 추진할 가능성이 높다. 미국과 중국은 서로 많이 다르지만 각자의 '시스템'에 의해 작동한다. 미국은 의회민주주의 국가로서 의회가 권력의 중심에 있다.[5] 중국은 유일 정당인 중국공산당이 권력의 중심에 있는 당-국가 사회주의 체제이다. 양국 모두 최고 권력자 개인의 역할과 권한은 (공식적으로는) 제한적인 '시스템'이다. 기존 미국의 '시스템'과는 사뭇 달랐던 트럼프

---

1) 중국에서는 주의, 사상, 이론의 순서로 중요시한다. 마르크스-레닌 주의, 모택동 사상, 시진핑 사상, 덩샤오핑 이론 등이 있다.
2) 장형수, 「동북아 경제질서 변화과정과 결정요인 분석」, 「KDI 북한경제리뷰」, 한국개발연구원, 2017년 6월호, pp.3~35.
3) 전통적으로 민주당 지지세가 강했던 펜실베니아, 미시간, 위스콘신 등 3개 주가 2016년 미국 대통령선거에서 트럼프를 지지했다. 2020년 선거에서는 트럼프는 이들 3개 주에서 모두 바이든에게 졌다.
4) 대만, 홍콩, 티벳과 신장위구르 문제 등을 말한다. 참고로 북한은 중국에는 매우 중요하지만 중국의 '핵심이익'에는 포함되지 않는다.
5) 미국 헌법 제1조는 의회, 제2조는 대통령, 제3조는 사법부에 대한 조항들로 구성된다. 미국 행정부는 한국과 달리 의회에 법률안을 제출할 수 없다.

대통령 개인의 일탈은 곧 끝나지만, 미국보다 일인자가 더 많은 것을 할 수 있는 중국의 '시스템'이 시진핑 주석에 의해서 향후 얼마나 바뀔지는 알 수 없다. 반면, 미국 바이든 정부는 일단 트럼프의 흔적을 지우고 미국의 '시스템'으로 복귀할 것이다.

역사란 우연에 의해서 촉발된 적도 적지 않았기 때문에 단언할 수는 없지만, 향후 미중관계가 전면적인 군사 대결 상황까지 갈 가능성은 매우 낮다. 그러나 무역・통상, 금융, 인권 등 안보・군사 외적인 면에서 미국은 대중압박을 지속할 개연성이 충분하다. 중국과 미국의 경제적 격차는 시간이 지날수록 좁혀질 가능성이 높다. 그래서 향후에도 미중간 협력과 함께 '전략적 경쟁'은 필연적이다. 미국은 일단 부상하는 중국을 '견제'하는 전략을 취하면서도 사안에 따라 협력하는 것이 미국의 국익에 도움이 된다. 중국은 단기적으로는 핵심이익이 침해받지 않는 한 미국과의 큰 충돌은 피해가면서 국력을 키우고, 장기적으로는 미국과의 '패권 경쟁'을 염두에 두는 것이 중국의 국익에 도움이 된다. 지금 언론에서 거론되는 소위 '미중갈등'은 '중국의 부상'이라는 이미 잘 알려진 이슈가 앞에서 살펴본 요인들로 인하여 '때 이른 주목'을 받게 되었다고 본다. 아직은 '중국의 부상' 과 미중간 '전략적 경쟁' 차원으로 이해하고 대응하는 것이 타당하다.

'미중갈등'은 우리에게는 거의 모든 면에서 도움이 되지 않는다. 특히 북한 핵문제 해결에는 치명적이다. 유엔 안전보장이사회 대북제재 결의안 채택에 협조적이던 중국이 소위 '미중갈등'이 부각된 이후에는 북한의 대중국 무연탄 밀수출, 석유제품 밀수입 등 명확한 대북제재 위반 행위에 대해 묵인하는 행태를 보이고 있는 것이 대표적인 사례이다. 이는 실제로 대북제재의 효과를 상당히 훼손시키고 있다. 북핵 제거라는 목적은 미국과 공유하지만 북한 정권에 치명적 타격을 입히는 행동에는 동의하지 않는 것이 현재 중국의 국익이다.

사실 우리에게는 미중관계에 의미 있는 영향을 미칠 만한 레버리지가 없다고 해도 과언이 아니다. 바이든 집권기에 북핵문제 해결의 기본 구도가 미국과 북한 그리고 중국 간에 합의될 가능성이 높다. 그동안의 경험상 우리의 입장은 중국보다 동맹인 미국을 통하여 실현되는 경우가 많았다. 또한 사드 사태에서 보았듯이 한반도문제에서 중국과의 협의가 필요한 영역도 존재한다. 우리의 대응에 있어서 기본 중의 기본은 결국 '우리는 우리의 국익을 따라 행동할 수밖에 없다'는 당연한 논리를 미국과 중국이 분명히 인식하도록 하는 것이다. 우리의 국익은 '안보'는 굳건한 한미동맹을 기반으로, '경제'는 중국, 아세안, EU 등 주요 협력 파트너들과 전략적 동반자 관계를 유지하는 것이다. 모든 '시스템'을 갖춘 국가는 (일개 지도자의 관심이 아닌) 국익에 따라 움직여야 한다.

바이든 행정부 이후 한미관계 전망과 과제

최강 | 아산정책연구원 부원장 | choik@asaninst.org



바이든 당선자는 승리 연설을 통해 이제 대선 과정에서 분열된 미국을 치유(heal)할 때라고 강조하면서 "미국이 다시 세계의 존경을 받게 만들겠다고(To make America respected around the world again)" 다짐했다. 아직까지 대외정책에 관해 구체적으로 발표된 것은 없지만, 외교안보팀의 구성과 바이든 당선인이 후보 시절 강조했던 것을 보면 트럼프 행정부와는 다른 외교정책을 펼칠 것으로 예상된다. 특히 동맹의 중요성을 강조하고 복원의 의지를 밝힌 점, 실질적인 북한의 비핵화를 강조한 점, 대화를 통한 한반도문제 해결을 지지한다는 점 등은 모두 고무적이다. 특히 그가 대통령 선거 직전인 10월 29일 우리 언론사에 보낸 기고문을 통해 "미군 철수 위협으로 한국을 갈취(extort)하지 않을 것"이라고 밝힌 점은 한미동맹을 중시하는 그의 의중을 그대로 나타낸다. 트럼프 행정부 시절의 일방적인 방위비 분담 압력, 동맹국인 한국과 한국인에 대한 폄하, 보여주기식 대북정책 행보 등을 고려하면 우리로서는 바이든 시대에 기대와 희망을 걸어볼 만하다.

그러나 모든 것이 고무적인 것만은 아니다. 북한 핵문제와 관련하여 바이든 행정부는 트럼프 행정부에 비해 강경한 입장을 보일 것으로 예상된다. 바이든 당선인은 대선 토론 과정 중 트럼프 대통령의 대북정책과 관련하여 김정은 위원장과 같은 '폭력배(thug)'에게 정당성을 부여하였다고 비판했다. 비록 그동안 미국 민주당이 대화를 통한 북한 핵문제의 해결을 강조해 왔지만, 오랜 북한의 거짓말에 지친 민주당 인사들의 시각은 매우 싸늘하고 강경하다. 새로이 출범할 바이든 행정부는 이벤트성의 정상회담보다는 북한의 실질적인

비핵화 조치의 표명과 이행 그리고 그에 대한 깐깐한 검증의 잣대를 들이댈 것이며, 이를 실무협상을 통해 논의하고 확인하려고 할 것이다. 북한이 태도를 바꾸지 않을 경우 대북제재를 완화하기는커녕 오히려 더 강화된 제재조치를 검토할 수도 있다. 또한 북한 인권에 대해 바이든 행정부는 트럼프 행정부에 비해 더욱 강력한 비판을 가할 것이며, 이에 대한 한국의 입장 정립 역시 직·간접적으로 요구하고 나올 것이다. 기본적으로 대화와 협상을 추구하겠지만 제대로 된 대화와 협상을 위한 여건을 조성하고 북한을 압박할 가능성이 높다는 점에서 현 한국정부의 대북정책과는 차이가 있고 마찰이 발생할 가능성이 높다.

미중관계와 관련하여 과거 오바마 정부가 추구해 왔던 "협력과 경쟁(cooperation and competition)"이라는 대중정책 기조가 다시 살아날 가능성은 매우 낮다. 바이든 정부는 기본적으로 중국에 대한 견제와 경쟁을 지속해 나갈 것으로 예상된다. 바이든 당선인은 2020년 3/4월 Foreign Affairs지에 기고한 글에서 "The United States does need to get tough with China"라고 주장하며, 중국에 맞서야 하고, 중국과의 경쟁에서 미국이 앞서 가야한다는 점도 강조했다. 무역에 중점을 두어 왔던 트럼프 행정부와는 달리 바이든 행정부는 매우 다양한 분야에서 공세적인 대중전략을 추진할 것으로 예상된다. 미국 내 분위기도 이러한 바이든 행정부의 대중정책을 지지한다는 점에서 트럼프 시대의 대중정책과 방향을 같이 하되 좀 더 정교하고 세련된 그리고 명분이 있는 대중정책과 인도·태평양 전략을 추진할 것으로 예상된다.

'인도·태평양 전략'이나 '쿼드(Quad)' 혹은 '쿼드 플러스' 등과 같은 미국의 지역협력구상에 소극적인 입장을 견지해 왔던 한국으로서는 고민에 빠질 수밖에 없다. 한국의 선택과 기여에 대한 미국의 압박과 기대가 증가할 것이기 때문이다. 이미 미 행정부 관리들은 한미동맹이 인도태평양에서 핵심적인 역할을 해야 한다는 점을 강조하고 있다는 점이 무엇을 의미하는지 곰곰이 생각해 봐야 한다. 또한 바이든 행정부가 가치와 규범에 기반한 동맹과 우방국들이 참여하는 네트워크를 만들 것이라는 점은 한국에 대해 시사하는 바가 크다. 이미 민주주의 정상회담(summit of democracies)이 추진되기 시작하였고 어느 국가가 여기에 참여할 것인지가 관심사가 되고 있다. 산업화를 넘어 민주화를 성공적으로 이룬 나라로서 한국이 당연히 참여하고 역할을 해야 할 것이란 기대를 미국이 가지고 있을 것이다. 반면, 중국의 눈치를 보면서 주저하지 않을까 하는 의구심도 있을 수 있다. 이는 대외정책의 방향을 넘어 한국의 정체성과도 연결된다는 문제라는 점에서 매우 심각하게 고민하고 대응해야 할 문제이다.

이러한 바이든 행정부에 대해 만약 우리가 기존의 정책을 고집한다면 한미공조는 매우 어려워질 것이다. 증가하는 북한의 위협과 중국의 압박 속에서도 주저하는 모습을 보이는

한국에 대한 신뢰는 약해질 것이다. 동맹으로서 우리를 신뢰하지 못 할 때 미국 역시 철저히 이기적으로 변할 수 있다는 점이다. 한미간에 '미중 전략경쟁에 대한 모호한 태도', '북한 비핵화의 해법'에 대한 엇박자가 심화되면 미국은 한국을 배제하고 독자적인 행보를 할 수도 있다. 믿지 못할 동맹국에 대한 미국 나름의 응대인 셈이다.

동맹 간에도 이견은 있을 수 있고 그것을 슬기롭게 조정하고 공동의 대안을 모색해 가는 것이 강한 동맹, 상호 신뢰에 입각한 동반자의 모습이다. 그게 가능할 때 진정 한미는 '같이' 갈 수 있다. 그런 면에서 바이든 당선자의 승리 확인 직후 우리 정부가 보낸 축하 메시지나, 바이든 캠프와의 소통 노력은 분명 필요하다. 문제는 어떤 방법과 어떤 자세로 이러한 소통을 이루는가이다. 바이든 캠프에서 중요한 역할을 맡았고 앞으로 대외정책의 핵심 직위에 진출할 것으로 예상되는 인물들은 대부분 이미 오바마 행정부 때부터 한반도문제에 익숙한 이들이다. 그들은 한국 내에 보수와 진보들이 어떤 주장을 하고 있고, 또 각 행정부의 특성에 따라 어떤 목소리를 낼지 익히 알고 있다. 이들에 대해 정책을 '설명'하고 '설득'하겠다는 자세는 오히려 거부감과 불신만을 유발할 수 있다.

중요한 것은 우리의 입장을 강변하는 것이 아니라, 충분히 듣고 서로를 이해하려고 하는 자세이다. 바이든 행정부의 가장 큰 대외정책상 관심사는 무엇인지, 그들은 중국과 북한을 어떻게 다루려고 하는지, 한미동맹의 발전을 위해 가장 주력해야 할 이슈는 무엇인지, 미중 전략경쟁에서 미국이 한국에 기대하는 역할과 기여는 무엇인지, 그리고 5G, AI 등 미래 핵심기술을 둘러싸고 벌어지는 플랫폼 경쟁에서 한미의 협력은 어떠해야 하는지 등의 다양한 사안에 대해 말하는 것 이상으로 듣는 자세가 요구된다. 또한 조정과 협력이 가능한 분야를 식별하여 조속히 협력을 추진하는 것이 바람직하다. 이는 기존 정책 입장의 조정도 의미한다는 점에서 쉽지 않을 수도 있다. 그러나 한미관계가 흔들릴 경우 그 무엇도 달성할 수 없고 우리의 안보가 더욱 약화될 수 있기 때문에 바이든 행정부 출범을 계기로 전반적인 안보상황을 평가・전망하고 이에 부합하는 정책을 추진하는 것을 고려해야 한다.

포스트 코로나 시대의 세계경제 및 국제질서의 변화와 대응방향

현오석 | 전 경제부총리 | oshyun@kita.net



전 세계적인 코로나 위기 사태가 1년여 넘게 지속되고 있으며 이러한 과정 속에서 향후 팬데믹의 추이, 세계질서에 미치는 영향 및 불확실성에 대해 비관적인 전망이 우세한 가운데 포스트 코로나 시대의 미중 갈등을 포함한 지정학적인 세계질서의 변화, 기술독점자(techopoly)와 재택근무의 일반화에 따른 노동시장의 변화 등 경제 사회적 행태 변화와 지속 여부 및 우리의 대응방향 등 여러 가지 논의가 진행되고 있다.

코로나 위기의 특징

코로나 위기는 과거의 대공황이나 글로벌 금융위기 등과 비교할 때 여러 가지로 다른 양상을 보여 주고 있다. 코로나 위기는 크기와 깊이에 있어 미증유의 충격을 주고 있다. 과거의 경제위기와 달리 생명과 직접 관련된 보건위기와 경제위기가 동시적으로 일어났고, 실물 경제 뿐만 아니라 금융시장에 영향을 주었으며, 단순한 수요 부족에 따른 불황이 아니라 글로벌 가치사슬(global value chain)의 붕괴로 공급이 마비된 총체적 위기 현상이라 할 수 있다. 그리고 사회적 거리두기를 포함한 봉쇄(lockdown)가 일반화됨에 따라 사회 생활과 가족 관계에 영향을 주고 디지털화(digitalization)가 가속화되며 재택근무와 학교의 비대면화로 직장과 교육에도 새로운 변화를 가져오는 생활 행태의 변화도 초래하고 있다. 그러나 이러한 사태는 대공황이나 글로벌 금융위기와 달리 경제체제의 내재적인 문제가 원인이라기보

다는 외부로부터의 거대한 충격에서 유래된 것이라 할 수 있다. 물론 여러 나라가 안고 있던 내재적인 문제가 코로나로 인해서 급격히 증폭된 것으로, 즉 코로나19가 방아쇠(trigger) 역할을 한 것이라고 해석할 수도 있다. 비유하자면 폭탄을 맞은 상황에 대응하는 과정에서 기존에 있던 대내외적인 갈등이 더욱 증폭되고 보건・의료 시스템을 비롯한 사회 경제적 취약점이 노정되었다 볼 수 있다.

세계경제의 전망

최근 들어 중국을 비롯한 일부 국가에서 경제 회복의 기미가 나타나고 있지만 아직도 세계경제는 하방 위험성이 큰 것이 사실이다. IMF의 2020년 10월 전망에 따르면 소비・서비스 생산 급감, 저숙련 노동자를 중심으로 급격한 실업의 증가, 교역의 감소 등으로 세계경제의 성장률이 2019년 2.8%에서 2020년 −4.4%로 급락하는 심각한 경기위축이 예상되고 있으나, 2021년에는 기저효과와 확장적 재정・금융정책의 지속 등에 힘입어 5.2%로 회복될 것을 전망하고 있다. IMF는 금년도 전망에서 미・중・유로존의 2분기 GDP가 예상보다 개선되고 글로벌 교역도 소폭 회복세를 보여 6월 전망에 비해 10월 전망에서는 경제성장률을 상향 조정하였다. 코로나19 백신의 개발 및 보급 등으로 경제정상화에 대한 기대감도 커지고 있으나, 한편으로 코로나19의 재확산, 기업의 유동성 부족 및 도산, 사회적 불안 확대와 미・중 무역갈등의 심화 등 세계경제에는 단기적으로도 상당한 하방위험이 상존하고 있다. 또한 중장기적으로 코로나 사태가 인적・물적 자본 형성에 악영향을 끼쳐 생산성 향상을 지연시킴으로써 공급 측면에서 잠재성장력을 훼손하여 2025년까지 경제성장률은 점차 3.5% 대로 하락할 것으로 전망하고 있다.

포스트 코로나 시대의 변화

팬데믹 이후의 변화를 살펴볼 때 일시적인 변화와 영구적인 변화를 구분할 필요가 있다. 물론 과거의 경제위기 극복 과정에서 경험하였듯이 위기 이전의 상태로 복귀할 수 있다고 예상할 수도 있으나 이번 팬데믹 이후에는 경제학에서 논의되는 이력현상(hysteresis)을 가진 새로운 변화가 나타날 수도 있다. 이를테면 온라인 교육, 재택근무와 화상회의의 일반화, 항공여행 수요의 추세적 감소 등 많은 경제・사회 현상이 과거로 회귀되지 않는 새로운 변화를 예상할 수 있다. 기업도 글로벌 공급망(global supply chain)의 붕괴에 따른 위험에

대비하여 효율성보다 안전성을 추구하고 디지털화를 중심으로 한 기술개발에 보다 매진할 것이 예상되고, 노동시장 구조도 재택근무 등 새로운 형태로 바뀔 가능성이 있다. 국제적으로도 미중갈등의 악화, 세계화의 후퇴, 민족주의의 확산 등 지정학적(geopolitical) 국제질서와 관련된 여러 문제들이 단순히 팬데믹 발생 이전으로 복귀한다기보다는 새로운 균형과 경제·사회 현상, 즉 뉴노멀(new normal)을 맞이할 가능성이 크다.

국제질서의 변화

돌이켜 보면, 제2차 세계대전 후에 글로벌 거버넌스는 미국의 주도하에 자유주의 국제질서(liberal international order)를 추구하며 '규범 기반 국제질서(rules-based international order)'로 구축되었다고 볼 수 있다. 그러나 최근 국제질서의 특징은 힘의 추구(contest for power)에 바탕을 둔 경쟁이라는 현실주의적 접근으로 변화하고 있다. 세계질서의 변화는 코로나 위기 이전부터 감지되어 왔는데 이번 팬데믹이 촉매제가 되어 자국 중심의 분절화(fragmentation) 현상, 합리성보다 이데올로기에 입각한 정치 우선의 국정운영 현상 등이 각국에서 일반화되고 있다. 미국의 경우에도 미국 우선주의(America first)라는 슬로건에서 볼 수 있듯이 자국 중심주의(nationalism)가 주류를 이루고 있다. 중국도 시진핑 시기에 들어와 중화민족의 위대성을 강조하면서 중국몽을 내세우고 있다. 이렇게 미중을 비롯한 각국은 다자주의 보다는 양자주의, 세계화(globalization)보다는 국익 우선 정책을 채택하고 있으며, 기술 교류마저도 국가주의적으로 접근하는 모습을 보이고 있다. 이번 팬데믹은 어떤 의미에서는 이러한 국제질서의 변화를 가속화하는 촉진제 역할을 했다고 볼 수 있으며, 지금이 국제질서에 있어 매우 중요한 변곡점이라 할 수 있다. 물론 비판적인 시각에서 보면 최근의 국제관계는 협력은 사라지고 갈등만 남은 듯하고, 갈등에서 한 단계 더 나아가 격돌 상황으로 전개되고 있어 교역, 투자, 기술, 심지어 코로나의 원인에 대해서까지도 견해가 대립하는 양상을 보이고 있다. 그러나 한편으로 포스트 코로나 시대에 백신 개발 등 팬데믹에 대한 공동대응과 기후변화 및 환경 문제의 해결을 위한 정책 공조의 활성화 등 글로벌 거버넌스의 강화를 위해 함께 노력할 계기도 마련될 수 있다고 본다.

미중관계의 변화

현재 코로나 위기가 계속 진행되고 있는 와중에도 미국과 중국의 갈등은 심화되고 있다.

미국은 지난 40년간 대체로 대 중국 포용정책(engagement policy)을 펴왔는데, 이는 기본적으로 미국이 구축한 규범 기반 국제질서 안으로 중국을 포용하고자 한 것이다. 이를 통해 중국이 좀 더 자유로워지고, 개방되고, 법치를 준수하고, 민주화되는 방향으로 변하리라 기대하였다. 그러나 중국이 강대국이 된 지금 미국의 기대와 전혀 반대되는 상황이 펼쳐지고 있다. 특히 시진핑 시기에 들어와 중국의 국내 정치는 권위주의가 지속되고, 주변국에 대해서는 외교적으로 점점 공세적인 태도를 취하고 있으며, 기술분야에서도 R&D보다는 불법적으로 기술을 절취하거나 강압적인 합병을 하는 방식으로 발전을 지속하고 있다. 이로 인해 미국 내 대 중국 강경 인식도 더욱 가속화하였다고 볼 수 있다. 미국 내에서 중국은 '책임 있는 이해관계자(responsible stakeholder)'가 아닌 규범을 지키지 않는 '특권 향유자(privilege taker)'라는 인식이 지배적이기 때문에 바이든 정부에서도 '중국 때리기'는 상당 기간 지속될 것으로 생각된다. 전략적인 측면에서 미국은 경제적으로 국제 표준을 여전히 주도하면서 중국으로부터 분리된 세계경제 네트워크를 만들어 대응하려 하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 단기간에는 국내 정치적 이해로 인해 바이든 정부가 오바마 정부가 추진한 TPP(Trans-Pacific Partnership)로 복귀할 것으로는 예상되지 않으나, 보다 포용적인 형태로 동맹과 파트너를 끌어들여서 미국의 가치사슬을 구성하는 노력은 계속하여 나갈 것으로 보인다.

중국은 최근까지 최우선 대외정책으로 '일대일로(Belt and Road Initiative: BRI)'를 추구하고 있으며 최근에는 중국이 주도하고 아시아 태평양 15개국이 참여한 RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership)이 타결되었다. 미국의 바이든 정부는 글로벌 과제에 대한 다자주의적 접근을 중시하고 국제기구 내 미국의 리더쉽을 강화하는 대외정책을 추진할 것이 예상된다. 그렇게 되면 미중 전략경쟁은 더 복합적이고 심도 있는 경쟁이 될 것으로 예상되며 어떤 의미에서는 미중간의 협력의 기회가 생길 수도 있고, 전선이 더 분명해질 수도 있다. 그러나 더 큰 문제는 치열한 미중 전략경쟁이 주변 관련국들을 줄 세우기 하는 느낌이 들 정도로 전면적인 대결 구도로 진행되고 있다는 점이다. 글로벌 질서의 재확립이라는 관점에서 중국을 다루려면 미국 혼자서는 힘들고, 동맹국들의 지원이 필요하며, 이러한 동맹국들의 지원에는 신뢰가 전제되어야 한다. 중국은 아직도 서구식의 시장 자본주의를 비판하면서 소위 국가 자본주의(state capitalism)를 추구하고 있다. 이념적으로 국가 자본주의를 추구하면서, 한편으로는 이 제도가 가치로서는 설득력이 없다고 판단되면 각국의 협력을 얻기 위해 중국은 시장을 제공하거나 일대일로 같은 프로젝트를 제공하고 있다. 많은 국가들은 기본적으로 시장 자본주의를 추구하지만 경우에 따라 경제적 이해를 고려하여 가치를 잠시 접어두는

것일 뿐, 국가 자본주의를 따르는 것은 아닐 것으로 생각된다. 이러한 상황에서 코로나19 같은 큰 위기가 닥치면 이해관계는 쉽게 흔들리게 되며 근저에 깔린 시장경제적 가치가 곧 표면으로 드러나게 된다. 지금까지는 경제적 이해관계 때문에 할 수 없이 동조하였지만, 팬데믹 같은 상황이 닥쳐서 이를 활용할 수 없게 되면 방향 전환을 모색하게 되는 것이다. 중국의 방식이 단기간에는 성공하는 것처럼 보일 수 있지만 경제적 보상이나 유인을 제공한다 하여 각국이 완전히 가치 체계를 바꾸기는 어렵다고 생각된다. 따라서 중국을 상대로 하는 전략은 바로 그 가치에 바탕을 두어야 한다. 자유민주주의, 시장경제, 인권, 투명성 등 글로벌 가치 등을 내세우는 것이 중국을 압박하는 방법으로 보다 효과적일 것이다. 이를 통해 장기적으로 규범 기반 국제질서도 확립할 수 있는 것이다.

미국 신정부 경제정책의 변화

바이든 정부는 '더 나은 재건(build back better)'이라는 슬로건을 내세우고 있다. 바이든 정부는 단순하게 표현하면 두 가지 큰 과제를 해결하는 데 정책의 주안점을 두고 있다. 하나는 팬데믹의 해결과 경제의 조속한 회복이고, 다른 하나는 앞서 논의한 포스트 코로나 시대의 변화에 대한 수용이다. 보다 구체적으로 바이든 정부의 주요 경제정책에는 코로나19 대응, 인프라·친환경 투자 등 재정의 적극 확대와 기술 혁신 장려 및 자국산 우선구매 등을 통한 제조업 활성화, 최저임금의 인상 등 중산층 지원을 통한 복지 강화의 추진이 포함되어 있고, 외교 통상정책에서는 다자주의로의 복귀와 동맹국과의 연대를 통한 리더십 회복이 핵심을 이루고 있다. 이러한 바이드노믹스(Bidenomics)에는 기업규제 강화와 대중 보호무역의 견지 등 리스크 요인이 잠재하나, 전반적으로 정책의 예측 가능성을 제고하여 글로벌 불확실성이 완화되고 확장적 재정정책은 미국 및 글로벌 경제의 회복에 기여할 것이다. 이와 함께 동맹 강화와 다자중심적 통상정책의 변화는 세계경제에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 다만 기후변화 대응을 위한 환경규제의 강화는 국가별, 산업별로 긍정적 및 부정적 영향이 상이하게 나타날 가능성이 있으며, 향후 대중관계에 있어 미중간 긴장이 지속됨에 따라 미중 경제의 탈동조화(decoupling) 현상 등은 세계 경제의 교역 증가 효과를 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 크다.

우리의 대응방향

세계경제의 흐름으로 볼 때 미국과 EU를 비롯한 선진국들은 앞으로 적어도 2~3년은 팬데믹 위기를 회복하는 과정에서 과도한 유동성 공급과 재정적자가 지속될 것이 예상된다. 각국이 경제적으로 개혁 수준의 조치가 수반되지 않으면 팬데믹 문제가 어느 정도 해결되어도 국가부채의 증가 등으로 인해 세계경제의 정상으로의 회복은 지연될 가능성이 매우 높다. 더욱이 글로벌 금융위기 당시에는 G20과 같은 협력 기반이 형성되어 있었지만 지금 미중간 대립하는 상황에서 그러한 글로벌 협력도 크게 기대하기 어려운 상황이다.

우리의 정책 방향은 팬데믹 상황의 전개 과정을 지켜보아야 하겠지만, 대내적으로는 거시경제적 측면에서 적절한 policy-mix를 추구하면서 대외적으로는 지정경제학(geoeconomics)적 측면에서 선제적 대응을 하여야 할 것이다. 이러한 상황에서의 바람직한 정책 대안은 자국중심적인 접근보다는 최대한 경제적 연계를 넓혀 가는 것이라 생각된다. 특히 미국 바이든 신정부 출범과 관련하여 미중갈등의 전개 양상을 면밀히 분석하고 다자주의 국제환경의 조성을 계기로 미국의 대외 경제정책과 우리의 대외 통상정책 간 연계 강화를 추진하여야 할 것이다. G20, APEC, ASEM 등 다자간 국제협력 채널을 통해 글로벌 이슈들에 대한 정책 공조를 강화하고, 팬데믹 이후 글로벌 공급망(GVC) 복원을 위한 국제 공조 논의에 적극 참여하여야 할 것이다. 이와 아울러 RCEP 체결을 계기로 CPTPP(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) 및 한중일 FTA 등을 포함한 지역경제 협력 강화 방안도 적극 모색하여야 할 것이다.