

IFANS

주요국제문제분석 2019-22

미·중 전략적 경쟁의 전망과 한국에 대한 함의

김한권



국립외교원 외교안보연구소

이 글은 국립외교원 외교안보연구소에서 매주 개최되는
주요국제문제분석 세미나에서의 논의를 참고로 하여 저자가 작성한 것입니다.

세미나일자 2019. 7. 31.

발 표 김한권 교수

토 론 배궁찬 교수

전재성 서울대학교 교수

위성락 전러시아 대사

김재철 가톨릭대학교 교수 (서면)

발 행 일 2019년 8월 13일

발 행 처 국립외교원 외교안보연구소

편 집 길혜진 연구원

디 자 인 역사공간

발간등록번호 11-1261021-000001-03

국립외교원 외교안보연구소

(우)06750 서울특별시 서초구 남부순환로 2572

<http://www.ifans.go.kr>

E-mail: ifans@mofa.go.kr

이 문건은 집필자의 견해를 바탕으로 '열린 외교'의 구현과 외교정책수립을 위한
참고자료로 작성된 것으로서 외교부의 공식입장과는 무관한 것입니다.

미·중 전략적 경쟁의 전망과 한국에 대한 함의

CONTENTS

들어가며	01
미·중 전략적 경쟁의 본질	03
미·중 전략적 경쟁의 현황과 전망	09
한국에 대한 함의와 정책적 대응 방안	19

1. 들어가며

» 미국의 트럼프 행정부 등장 이후 미중 사이의 전략적 경쟁이 한층 치열해졌으며, 경제, 군사·안보, 정치 등 다양한 영역에서 나타난 양 강대국 간의 갈등과 대립의 고조는 한국에게 직/간접적인 영향을 끼치고 있음.

» 이 글은 현재 긴장과 갈등이 고조되는 미중관계 하에서 한국의 대응 방안을 찾기 위해 먼저 미중 전략적 경쟁에 관한 논쟁점들을 살펴보고 이에 대한 논의를 통해 미중 경쟁의 본질에 가능한 접근해 보고자 함.

» 특히 미중의 전략적 경쟁 구조를 파악하는 과정에서 한미관계에 직접적인 영향을 내포하고 있는 ‘트럼프 요인’의 논쟁에 관해 살펴보고자 함.

» 이어 미중의 전략적 경쟁에 관한 미국의 대중정책 및 중국 대미정책의 현황을 분석해 보고 이를 바탕으로 양국의 상호 정책적 대응을 전망해 보고자함.

» 특히 향후 미중 전략적 경쟁의 전망에 있어 중요한 분기점이 될 수 있는 타이완과 티베트로 대표되는 중국의 ‘핵심 이익’에 대한 미국의 제도적, 전략적 접근을 살펴보고 이러한 접근이 내포한 중국에 대한 함의를 분석해 보고자함.

» 끝으로 이 글은 점차 치열해지는 미중의 전략적 경쟁 구도가 가지는 한국에 대한 함의와 앞의 논의들을 바탕으로 한 한국의 정책적 대응 방안을 제시해 보고자 함.

● 미중의 경쟁은 현재의 상황에서 결과를 속단하기 어렵고 과정과 결과에 따라 다양한 전망의 시나리오가 제시될 수 있는 것이 사실이나, 이 글에서는 저자 개인의 연구를 중심으로 가능성이 가장 높다고 예상한 미중의 전략적 경쟁에서 단기적으로는

미국의 우위가 예견되는 상황을 상정하고 이에 대한 합의와 한국의 대응 방안을 우선적으로 논의해 보려함.

● 이에 따라 미중 전략적 경쟁에서 현재 힘의 우위를 보이는 미국이 향후 중국을 전략적으로 더욱 압박하기 위해 한국에게 요구할 협력 현안들을 살펴보려함.

● 나아가 이로 인해 한중관계에 나타날 수밖에 없는 ‘갈등’과 ‘도전’ 요인들을 살펴 보고, 이런 요인들의 발생으로 양국 모두의 국익에 커다란 손실을 야기할 한중관계의 ‘파탄’이라는 최악의 시나리오를 피하기 위해 한중이 어떻게 대응해야 하는지에 대한 논의의 ‘화두’를 던져보고자 함.

2. 미·중 전략적 경쟁의 본질

2-1. 미중 전략적 경쟁의 구조

» 현재 나타나는 미중의 전략적 경쟁의 구조를 바라보는 시각에는 크게 세 가지의 논의가 있음.

① 미국이 추구하는 국제사회의 새로운 규범과 질서의 경쟁

- 미국은 ‘중국의 부상’과 대조되며 국제사회에서 자국의 패권적 리더십과 영향력이 계속해서 줄어드는 상황을 인식하고 우려해왔음.
- 중국을 포함해 향후 미국의 패권적 리더십에 도전 또는 도전 가능성이 존재하는 국가들이 종합국력에서 미국과의 격차를 계속해서 줄여가는 상황을 허용하는 현재의 국제질서와 규범에 대한 불만과 변화의 필요성이 미국 내부에서 논쟁을 통해 나타났었음.¹⁾
- 이렇듯 미국이 가지는 규범과 질서에 대한 깊고 민감한 우려는 자국의 패권적 리더십을 국제사회가 수용하는 이유가 현재 보유한 군사력 및 경제력을 필두로 한 종합국력뿐만 아니라, ‘지배국가’로서 자국이 세운 국제질서와 규범으로부터 미국이

1) Joseph S. Nye, Jr. Is the American Century Over? (Cambridge, Malden, MA: Polity Press, 2015); Richard N. Haass, Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order (New York, NY: Basic Books, 2014); Henry Kissinger, World Order (New York, NY: Penguin Press, 2015); Richard Haass, A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order (New York, NY: Penguin Press, 2017).

향후에도 가장 큰 ‘이익(benefit)’을 지속적으로 가져갈 것이라는 국제사회의 인식에 기인함을 잘 알고 있기 때문임.²⁾

② 미중 사이의 패권 경쟁

- ‘세력전이 이론(Power Transition Theory)’을 기저로 ‘지배국가(dominant nation)’인 미국과 부상하는 강대국인 중국 사이에 불거진 패권 경쟁이며 궁극적으로 양 강대국 사이에서 충돌이 나타날 수밖에 없는 구조로 설명함.³⁾
 - 현재 미국의 對中 공세가 일어나는 중심 영역은 경제 분야이며, 군사·안보 및 인권과 민주주의를 포함한 정치 분야는 아직 보조적인 수준에 머물러 있음.
 - 하지만 향후 수년 내 무역 불균형과 ‘불공정 무역 관행(unfair trade practices)’에 대한 중국의 양보에 미국이 만족하지 못한다면 정치적 영역에 이어 궁극적으로 군사·안보적 공세가 나타날 가능성도 존재함.
 - 또한 현재 무역 질서를 중심으로 나타나는 경제 영역에서의 미중 갈등은 조만간 환율과 에너지 분야의 현안으로 언제든지 확대될 가능성이 있음.
- ▶ 실제로 美재무부는 2019년 8월 5일에 중국을 환율 조작국으로 발표했음.⁴⁾

2) 이에 대한 학문적 논쟁으로는 A.F.K. Organski & Jacek Kugler. *The War Ledger* (Chicago & London: The University of Chicago Press), 1980, pp. 19-20. De Soysa, I., Oneal, J. R., & Park, Y. H. 1997. "Testing power-transition theory using alternative measures of national capabilities." *Journal of Conflict Resolution* Vol. 41, No. 4, 1997; Douglas Lemke and William Reed, "Power Is Not Satisfaction: A Comment on de Soysa, Oneal, and Park," *Journal of Conflict Resolution* Vol. 42, No. 4, 1998; John R. Oneal, Indra De Soysa and Yong-Hee Park, "But Power and Wealth Are Satisfying: A Reply to Lemke and Reed," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 4 (1998); Bruce Cronin. "International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order" *European Journal of International Relations* 7-1, 2001; Nico Krish. "The Paradox of Hegemony: America's Ambiguous Relationship with the United Nations" *European Journal of International Law* (June 2005) 등을 참조.

3) 이에 대한 전통적인 시각으로는 A.F.K. Organski. *World Politics* (New York, NY: Alfred A Knopf) 1958; A.F.K. Organski & Jacek Kugler. (1980); Douglas Lemke and William Reed, (1998) 등이 있으며 최근의 대표적 연구로는 Graham Allison. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (Boston & New York: Houghton Mifflin Harcourt) 2017를 참조.

4) U.S. Department of the Treasury, "Treasury Designates China as a Currency Manipulator" Press Releases (August 5, 2019). <<http://home.treasury.gov/news/press-releases/sm751>> 최종접속일 2019년 08월 06일.

③ 미중 사이 규범과 질서의 경쟁에 더하여 패권 경쟁의 요소가 혼합된 전략적 경쟁

- 기본적으로 미국이 자국의 패권적 리더십을 유지하기 위한 새로운 규범과 질서를 수립하는 과정에서 향후 중국이 가지는 대미 패권 경쟁의 가능성을 구조적으로 차단 하려는 모습으로 분석함.
- 미국이 리더십을 유지하려는 노력의 과정에서 환율을 포함한 국제사회의 규범과 질서에 대한 변화를 추구하고 결과적으로 부상하는 국가의 도전을 뿌리쳤다는 점에서 일견 1985년 ‘플라자 합의(Plaza Accord)’를 중심으로 나타났던 미국과 일본의 관계와 유사한 모습으로 볼 수 있음.
- 하지만 당시 미국과 일본은 유사한 가치를 공유하는 자유주의 진영에 속한 동맹 관계였으며, 일본이 미국에 대해 군사·안보적 위협이 되지 않았다는 점은 현재의 미중관계와 비교해 분명한 구조적인 차이점이 존재하는 것이 사실임.

» 현재의 미중 전략적 경쟁 구조는 패권적 리더십을 유지하기 위해 종합국력에서 분명한 우위를 보이는 미국이 시작한 ‘③규범과 질서의 경쟁과 패권 경쟁의 요소가 혼합된 형태’로 판단됨.

- 미국은 규범과 질서의 변화로 국제사회를 향한 미국의 이익을 추구하는 과정에서 중국의 ‘도전국가’ 가능성에 대한 선제적 대응을 위해 전략적 견제와 압박을 가하는 모습임.
- 특히 현재의 미중관계는 단순히 미국의 규범과 질서의 경쟁으로 보기에는 중국에 대한 비판적인 시각과 전방위적인 전략적 압박이 미국 백악관과 의회는 물론 군부와 전문가 그룹 사이에서 초당적이고 일관된 모습으로 나타나고 있음.
- 나아가 자유주의와 권위주의를 포함한 사회와 경제 체제, 그리고 정치적 이념의 문제로까지 이어지는 전선의 확대가 최근 나타나고 있음.

미중 전략적 경쟁 구조는
패권적 리더십을 유지하기 위해
종합국력에서 분명한 우위를 보이는
미국이 시작한 ‘③규범과 질서의 경쟁과
패권 경쟁의 요소가 혼합된 형태’로 판단...

● 그럼에도 불구하고 이를 미중 간 패권 경쟁으로 판단하기에는

- 1) 과연 중국의 종합국력이 미국에게 ‘도전’할 수 있는 수준인가에 대한 의문이 일각에서 제기됨.
 - ▶ 세력전이 이론가들은 부상하는 강대국이 기존의 지배국가와 국력의 동등성, 대략 $\pm 20\%$ 안팎의 국력을 확보하였을 때 지배국가에 대한 도전을 고려한다고 주장함.⁵⁾
 - ▶ 이에 따르면 중국은 아직 본격적인 미국에 대한 도전을 고려하기 어려운 시기임.
- 2) 만약 도전국가인 중국과의 치열한 패권 경쟁이라면 미국으로부터 동맹국들에 대한 이익 보호 및 확대에 대한 협력, 그리고 동맹 블록 내 미국의 리더십 발휘가 나타나야 하나 이에 대한 미국의 정책적 대응이 미진한 모습임.
- 3) 미국의 전략적 압박이 경쟁국가인 중국에게만 초점이 맞추어져있지 않고 주변국(USMCA⁶⁾)을 통한 캐나다와 멕시코)과 동맹국들(유럽의 NATO 회원국들과 아시아의 한국, 일본 등)을 향해서도 일괄적으로 미국이 제시하는 新규범과 질서 및 자국의 이익을 위한 요구의 수용을 압박하고 있음.

등의 논쟁점들이 전문가들 사이에서 여전히 존재함.

2-2. ‘트럼프 요인’의 논쟁

» 미중 전략적 경쟁의 구조를 놓고 앞서 언급되었던 세 가지의 의문점과 관련 ‘트럼프 요인’에 대한 논쟁이 나타나고 있음.

5) Ronald L. Tammen, et al., Power Transition: Strategies for the 21st Century (New York, NY: Chatham House Publishers), 2000. 전재성 (2008), pp. 6-7에서 재인용.

6) 미국·멕시코·캐나다 협정(the United States-Mexico-Canada Agreement: USMCA).

» 먼저 미국의 압박과 이익 추구가 중국뿐 아니라 유럽과 아시아의 동맹국들에게도 나타나고 있는 현상에 대해 미국의 ‘新규범과 질서의 경쟁’으로 볼 것인지, 아니며 ‘미중 사이의 패권 경쟁’으로 볼 것인지에 따라 다음 두 가지의 다른 해석이 가능함.

① 미중 전략적 경쟁의 근본적인 구조는 국제사회를 향한 미국의 新질서와 규범의 경쟁이며, 트럼프 행정부는 중국만을 목표로 하지 않고, 아메리카 대륙의 주변국들을 포함해 유럽과 아시아의 우방국들에게도 일관되게 미국의 국익을 위해 압박이 가하고 있음.

● 따라서 트럼프 행정부의 주변국과 동맹국들에 대한 요구와 압박은 ‘트럼프 요인’이 아니라 미국이 국제사회의 新질서와 규범을 확립하는 과정에서 나타나는 자연스러운 현상임.

● 또한 이 과정에서 1980년대 중반의 일본과 독일의 사례와 같이 현재는 중국이 가장 많은 요구와 압박을 받고 있음.

② 미국은 중국과의 패권 경쟁에서 승리하기 위해 자국의 동맹국들에 대한 우호적인 정책이 나타나야 함에도 불구하고, 외교·안보적 이익보다는 경제적 이익에 집중하고 개인의 국내정치적 이익에 중점을 둔 ‘트럼프 요인’으로 인해 동맹국들에게도 관세 부과 및 안보 부담금 증가에 대한 압박이 나타나고 있음.

» 위의 논의들을 종합해본다면 ‘트럼프 요인’을 포함한 최근의 미중 전략적 경쟁의 현상들은 결과적으로 그 본질은 미국의 ‘이익’에 있음.

» 하지만 만약 현재의 미중 전략적 경쟁이 규범과 질서의 경쟁과 패권경쟁이 혼합되어진 구조라면 ‘트럼프 요인’에 대한 분석은 한층 복잡한 양상을 보일 수 있음.

● 혼합 구조 하에서는 우선 단계적으로 미국의 2020 대선 레이스에서 나타나는 트럼프 1기와 2기의 對동맹국 정책에 대한 변화를 주시해야 됨.