

-
- 특히 한국에게도 많은 함의를 가지고 있는 트럼프 행정부의 압박적인 동맹국 정책에 대해 미국 내 관료 및 전문가 그룹의 비판이 적극적이지 않는 모습에 주의를 기울일 필요가 있음.
 - 오히려 중국과 러시아에 대한 전략적 견제와 압박 구도에서 아시아와 유럽의 동맹국들이 이탈의 움직임을 보이지 않는 이상, 트럼프 행정부의 우방국들에 대한 新경제 및 무역 질서와 안보 부담 분산에 대한 요구가 미국의 국익에 나쁠 것이 없다는 인식이 워싱턴 D.C. 정계 및 외교 저변에 흐를 수 있다는 가능성을 염두에 두어야 함.

3. 미·중 전략적 경쟁의 현황과 전망

3-1. 미국의 對中 정책 방향과 전망⁷⁾

» 미중의 전략적 경쟁 구도 하에서 미국 對中정책의 방향성은 ①중국 부상의 좌절 유도, ②중국 부상의 속도 조절 및 지연, ③중국 부상의 이익 공유 등 크게 세 가지로 구분될 수 있음.

① 중국 부상의 좌절 유도

- 대중 위협/강압 정책 (직접적인 무력 시위 가능성, 군사·안보력 증강 정책 과시, 안보 딜레마 및 군비 경쟁으로 인한 경제적 타격, 환율을 포함한 금융 공세 등)
 - ▶ 미국이 제시하는 새로운 국제사회의 규범과 질서, 그리고 가치에 중국이 순응
 - ▶ 중국 투자, 금융, 및 서비스 산업의 완전한 개방
 - ▶ 지적재산권과 기술 강제이전 문제의 법제화 등
- 공격적 동맹 및 다자 정책 (동맹 강화와 안보 파트너들과의 군사·안보적 對中 봉쇄 강화)
- 예방 전쟁(preventive war) (직접 충돌, 제3국을 통한 대리전, 국지전 등)

② 중국 부상의 속도 조절 및 지연

- 균형과 봉쇄 정책 (군사·안보적 & 경제적 견제 및 억지를 위한 압박)
 - ▶ 4차 산업혁명 관련 첨단 기술의 표준과 규범 논의에서 배제
 - ▶ 중국과 제3국의 전쟁 또는 대리전 및 국지전 유도
 - ▶ 공산당 지도부와 주요 지지층 및 대중 간의 불화 유도

7)전재성. "강대국의 부상과 대응 메카니즘 : 이론적 분석과 유럽의 사례" 국방연구 제51권 제3호, 2008년 12월, pp.7-18의 내용을 미국의 대중 정책에 응용하였음.

- 균형정책의 궁극적인 실패의 경우 미중 간 다양한 전쟁의 형태와 수단을 통한 견제 가능성 또한 여전히 존재함.

③ 중국 부상의 이익 공유

- ‘중국의 부상’을 좌절시키거나, 지연, 견제와 균형 등의 정책 실현이 모두 어려워졌을 경우 ‘관여(engagement)정책’으로 ‘중국의 부상’에 대한 미국의 이익을 최대한 확보하려는 대응임.
- 미중 간 다양한 분야에서의 교류 강화 및 상호 의존과 협력을 증진하여 중국의 정세에 관여하고 정책에 영향을 미치려는 유화적인 관여정책으로 중국의 행동을 제한하거나 변화 유도를 목표로 함.⁸⁾
 - ▶ 외교적, 군사적, 경제적, 사회·문화 교류 강화
- 또는 중국에 대한 다자주의적 접근 또는 동맹을 통해 중국의 정책에 관여하는 ‘결속(binding)’ 정책을 추구할 수 있음.⁹⁾
 - ▶ 국제사회의 규범과 질서 및 다자간의 제도를 통한 강한 ‘결속’ 정책
 - ▶ 중국에 영역별 또는 전면적인 ‘편승(bandwagon)’을 통한 이익 추구

➤ 현재 미국은 ‘①중국 부상의 좌절 유도’를 정책적 목표로 중국을 전략적으로 압박하고 있는 것으로 판단되며 향후로도 한동안 이를 추구할 것으로 전망됨.

- 이와 관련하여 앞 장에서 논의되었던 미중 패권 경쟁의 논쟁 중 “1) 과연 중국의 국력이 미국에게 ‘도전’할 수 있는 수준인가에 대한 의문”은 세력전이 이론가들이 ‘예방 전쟁’의 주요 발생원인 중 하나로 논쟁하였듯이 현재의 국력 차이 이외에도 지배국가와 도전국가 사이에 종합국력의 발전 속도에 불균등한 차이가 전제되고, 지배국가의 내부 논의에서 부상국가의 국력발전 속도가 향후에도 자국보다 지속적으로 빠르게 나타날 것이라는 결론에 도달한다면 현재 도전국가가 보유한 종합국력의

8) 전재성 (2008), p. 16.

9) Paul W. Schroeder, “Alliance, 1815-1945: Weapons of Power and Tools of Management” in Klaus Knorr, ed., Historical Dimensions of National Security Problems (Lawrence: University Press of Kansas), 1976; Randall L. Schweller, “Managing the Rise of Great Powers: History and Theory,” Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, Engaging China: The Management of an Emerging Power (London: Routledge, 1999).

수준과는 또 다른 측면에서 지배국가가 시작하고 주도하는 패권경쟁은 언제든지 발생할 수 있는 현상임.¹⁰⁾

● 따라서 만약 미국이 ①의 시나리오를 택했다면 중국이 보유한 현재의 국력과 상관 없이 중국의 국력발전 속도에 대한 평가에 의해서도 언제나 ‘공격적 동맹 및 다자 정책’과 ‘대중 위협/강압 정책’ 심지어 ‘예방 전쟁’도 상황에 따라 실행될 가능성이 존재함.

» 따라서 현재의 ‘지배국가’인 미국의 對中 정책은 중국과의 ‘불균등한 종합국력 발전 속도’와 ‘추월(overtake)’의 우려를 양국 관계의 구조적인 변화를 통해 해소하기 위한 전략적 대응임.

» 만약 미국이 ‘공격적 동맹 및 다자 정책,’ ‘대중 위협/강압 정책,’ 나아가 對中 ‘예방 전쟁’까지 고려하는 경우 미국의 입장에서는

중국이 국제사회의 규범과 질서 또는 합의를 명백히 위반하는 행위를 지적함으로써 미국의 압박적인 對中정책에 대한 국내외적 지지를 얻고 관련 조치들이 국제사회의 도움으로 원활하게 실행되는 과정에 있어 중요한 명분이 됨.

● 따라서 미국은 트럼프 행정부 등장 이후 중국을 향해 환율 조작국 지정 가능성 및 지적 재산권 기준 강화를 포함한 ‘불공정 무역 관행’을 국제사회, 특히 우방국들에게 지속적으로 지적해 왔음.

● 또한 국제사회의 對이란 및 對북한 제재에 대한 중국 중앙정부의 적극적이지 않은 준수 및 이행 의지와 북중 국경에서의 밀무역, 공해상에서의 환적 등 중국 기업과 은행들의 제재 위반 사항들을 지속적으로 제기해 왔으며 이는 한국에게도 중요한 함의를 가짐.

현재의 '지배국가'인 미국의 對中정책은 중국과의 '불균등한 종합국력 발전 속도'와 '추월(overtake)'의 우려를 양국관계의 구조적인 변화를 통해 해소하기 위한 전략적 대응임

10) Jack S. Levy, "Declining Power and the Preventive Motivation for War," World Politics, Vol. 40, No. 1. (October 1987), pp. 82-107; Robert Gilpin, War and Change in World Politics (Cambridge: Cambridge University Press), 1981, p. 94.

≫ 이 외에도 미국이 현재 경제적, 군사·안보적, 정치적 영역을 포함해 전방위적으로 중국에 대한 전략적 압박을 펼치는 모습은 과거 군사력을 중심으로 한 압박정책 실행에 관한 역사적 경험으로 인해 ‘강압(coercive)정책’이 군사력만을 통한 압박으로는 성공을 장담할 수 없으며 경제적, 정치적 압박이 함께 진행되어야 ‘강압정책’의 성공 가능성이 높다는 결론에 영향을 받았을 가능성이 있음.¹¹⁾

● 또한 이러한 미국의 전방위적인 對中 ‘강압정책’은 앞서 언급한대로 중국이 과거 1980년대의 일본 및 독일과는 다르게 권위주의적인 정치체제를 가진 비자유진영에 속한 국가라는 판단과 함께 경제력은 물론 군사·안보적인 영향력을 겸비한 위협적인 도전국가로 인식되고 있다는 반증으로 볼 수도 있음.

● 이와 더불어 오바마 대통령 당시 제도적으로 중국을 포용하고 변화시키겠다는 ‘관여정책’을 실패로 평가하고, 이로 인해 중국의 도전에 대한 미국의 대응 조치가 늦어졌다는 트럼프 행정부를 중심으로 한 미국 내의 시각도 일정 수준의 영향을 미친 것으로 보임.

3-2. 중국의 對美 정책 방향과 전망¹²⁾

≫ 미중의 전략적 경쟁 구도 하에서 현재 중국이 실행할 수 있는 對美정책의 방향성은 ①장기적인 협력과 갈등의 관리, ②“제도적 협력,” ③미중 패권 충돌 등 크게 세 가지로 구분될 수 있음.

① 장기적인 협력과 갈등의 관리 : 미중 간 협력과 갈등 관계의 장기화를 통해 원만한 미중관계의 회복과 자국의 지속적인 발전을 추구함. (도광양회 2.0의 전략 수용)

11) Alexander George, and William E. Simons, ed. The Limits of Coercive Diplomacy (Boulder: Westview Press), 1994; Byman, Daniel L., & Matthew C. Waxman. The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might (New York, NY: Cambridge University Press). 2002.

12) 신종호, 정성운, 김재철, 민병원, 임수호, 전재성, 정재관, 차창훈, “2030 미중관계 시나리오와 한반도” 통일연구원 KINU 연구총서 18-26, 2018, pp. 167-172의 내용을 중국의 대미 정책에 응용하였음.

- 미중 간 무역의 불균형 해소
- 자의적/타의적으로 속도를 조절하는 중국의 ‘점진적인 부상 전략’ 추구
- 미국에 대한 국제사회 거버넌스 협력 강화
- 미중 간 ‘신뢰 구축 조치(CBMs: Confidence-Building Measures)’ 강화
- 미국과의 갈등과 충돌을 지속적으로 관리

② “제도적 협력”¹³⁾ : 중국이 자국의 미래 성장 잠재력과 국내정치적인 명분을 유지하는 선에서 적절한 양보를 통해 원만한 미중관계의 회복을 추구하였으나, 미국이 중국의 부상에 대한 좌절을 목표로 전방위적인 전략적 압박을 계속할 경우 결국 중국이 미국에 대한 제도적 협력의 길을 택하는 경우임.

- ‘불공정 무역 관행(unfair trade practices)’의 법령화와 제도화에 대한 미국의 요구 수용
- 금융, 서비스 분야, 및 인터넷과 데이터의 완전한 개방
- 미국이 제시하는 4차 산업혁명과 관련된 첨단과학 기술의 규범과 표준의 제도적 수용
- 이 경우 중국은 자국에게 불리해진 국제사회의 규범과 질서 속에서 국력 증진과 발전을 모색할 것으로 전망되나, 최근 중국 내에서 표출되는 시각에 따른다면 미국의 패권주의적 사고와 세계시장의 “농단(垄断)” 모색 및 독점자본의 이익 추구에 구조적으로 중국이 함몰되는 것이 아닌지에 대한 우려가 계속되는 형태임.¹⁴⁾

13) 신중호, 정성운, 김재철, 민병원, 임수호, 전재성, 정재관, 차창훈. (2018)에서는 2030년의 미중관계를 전망하며 총 5가지의 유형(매관 경쟁, 전략적 갈등, 복합적 관계, 제도적 협력, 비패권 공존)을 제시하였으며, 그 중 “제도적 협력”의 용어를 인용하였음.

14) 金沙滩. “美国挑起贸易摩擦的企图是独占世界市场” 求是网 (2019年05月18日) <http://www.qstheory.cn/zdwz/2019-05/18/c_1124512520.htm> 최종접속일 2019년 07월 30일; 强世功. “《美国陷阱》揭露了一个骇人听闻的霸凌主义案例” 求是 2019年 12期 (2019年05月18日) <http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-06/16/c_1124628340.htm> 최종접속일 2019년 07월 30일; 习近平. “关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题” 求是 2019年7期. (2019年04月01日) <http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-03/31/c_1124302776.htm> 최종접속일 2019년 07월 30일; 习近平. “增强推进党的政治建设的自觉性和坚定性” 求是 2019年14期. (2019年07月16日) <http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-07/16/c_1124755477.htm> 최종접속일 2019년 07월 30일.

③ 미중 패권 충돌 : 미국과의 갈등과 대립 고조

- 역시 적절한 양보와 미중관계의 회복을 추구했으나 미국의 강한 압박이 계속되는 상황을 맞이하여 ② “제도적 협력”의 상황이 뜻하는 ‘사실상의 항복’과는 다르게 본격적인 갈등과 대립을 동반하는 미중 패권 경쟁의 ‘충돌’을 선택하는 상황임.
- 경제 협력을 통해 역내 주변 국가들과의 관계를 강화하며 미국을 포함한 서구 질서와는 배타적인 중국의 체계와 질서 구축을 추구
- 군 부패 척결과 개혁을 통해 조속한 중국 군의 조속한 현대화를 모색하고 특히 해·공군력의 방어와 투사 능력 강화에 국력을 집중
- 전통적 우호 국가들과의 경제 협력은 물론, 對美전략적 견제 및 대응 협력 강화 (러시아, 파키스탄, 캄보디아, 라오스, 쿠바 및 베트남, 북한, 중앙아시아 국가들)

≫ 현재 중국은 ‘①장기적인 협력과 갈등의 관리’를 추구하며 미국으로부터의 다양한 전략적 압력에 대응하고 있음.

- 이러한 중국의 대응은 현실적인 미중 간 군사력을 포함한 종합국력의 차이를 분명히 인정하면서도, 동시에 앞서 언급한 대로 미국의 패권주의적 질서와 독점적 자본주의에 구조적으로 함몰되지 않겠다는 의사가 혼합된 모습으로 나타나고 있음.

≫ 하지만 현재 나타나는 이러한 중국의 의도와 대응에도 불구하고 결국 힘의 우위를 가진 미국이 어떠한 대중정책의 방향이 나타날 것인가에 따라 향후 중국의 대응은 ‘②제도적 협력’과 ‘③미중 패권 충돌’의 갈림길에 설 것으로 전망됨.

3-3. 중국의 정책적 방향성의 갈림길

≫ 타이완과 티베트로 대표되는 중국의 핵심이익에 대한 미국의 전략적, 제도적 접근은 향후 중국의 對美정책적 대응 방향을 결정하는 하나의 중요한 분기점이 될 수 있음.

3-3-a. 타이완에 대한 미국의 전략적, 제도적 접근

① 무기판매

● 2017년 6월에 트럼프 행정부는 조기 경보 레이더 부품, 어뢰, 미사일 등이 포함된 약 14억 USD의 무기를 타이완에 수출함.

● 2018년 9월 미국무부는 타이완에 전투기 F-16, F-5, 전술수송기 C-130, 대만 전투기 IDF(經國號), 기타 군용기의 예비부품 등 약 3억 3천만 달러어치의 무기 수출을 승인하고 판매함.

● 2019년 7월 8일에는 미국무부가 타이완에 M1A2T 에이브럼스 탱크, 스팅어 미사일 등 약 22억 USD의 무기 판매 승인을 공표함.

타이완과 티베트로 대표되는 중국의 핵심이익에 대한 미국의 전략적, 제도적 접근은 향후 중국의 對美정책적 대응 방향을 결정하는 하나의 중요한 분기점...

② ‘타이완 여행법(Taiwan Travel Act)’이 2018년 미의회를 통과하고 같은 해 3월 16일 트럼프 대통령이 서명함으로써 법안이 발효되어 미국과 타이완 관료들의 공식적인 교류가 가능해졌음.¹⁵⁾

③ 2018년 국방수권법(NDAA: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018)에 2019년 국방수권법의 내용은 한층 강화된 미국과 타이완의 군사 안보적 협력의 내용을 포함하고 있음.¹⁶⁾

15) 115th Congress (2017-2018). “H.R.535 - Taiwan Travel Act” <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535/all-actions?overview=closed#tabs>> 최종접속일 2019년 07월 30일.

16) 115th Congress (2017-2018), H.R.2810 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018. <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810>> 최종접속일 2019년 07월 30일; 115th Congress (2017-2018), H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text>> 최종접속일 2019년 07월 30일; 116th Congress (2019-2020), H.R.2500 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020. <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2500>> 최종접속일 2019년 07월 30일.

● 이러한 추세는 2020년 국방수권법에도 이어지고 있음.

④ 2019년 5월 7일에 ‘2019 타이완 보증법(Taiwan Assurance Act of 2019)’이
美하원에서 만장일치로 통과됨.¹⁷⁾

● 동 법안은 미국무부로 하여금 미국과 타이완 관료들의 회동을 권면하는 ‘타이완
여행법’의 검토와 실행에 대한 보고서를 의회에 제출하게 함.

● 타이완을 미국의 역내 전략의 주요 거점 중 하나로 규정하고 있음.

● 중국에 대응하는 타이완의 방위력 증강을 지원할 수 있는 내용이 포함되어있으며
이에 따라 타이완에 대한 미국의 무기 판매가 정례화 될 수 있는 가능성도 있음.

⑤ 2019년 5월 7일에는 ‘2019 타이완 보증법’과 함께 ‘타이완에 대한 미국 공약과
타이완 관계법의 이행을 재확인하는 결의안(H.Res.273-Reaffirming the United
States commitment to Taiwan and to the implementation of the Taiwan
Relations Act.)’이 반대 없이 찬성 414표, 기권 17표로 美하원을 통과함.¹⁸⁾

● 동 결의안에는 미국과 타이완의 관계를 강화하고 타이완의 국제기구 활동을 지원
하는 내용이 포함됨.

● 특히 엘리엇 앵겔(Eliot L. Engel) 하원 외교위원장(민주당)은 이날 결의안을
발의하면서 1979년 제정한 타이완 관계법을 강화해 타이완을 북대서양조약기구
(NATO) 외부의 주요 동맹국으로 취급하도록 했다고 밝힘.

17) H.R.2002 - Taiwan Assurance Act of 2019. 116th Congress (2019-2020). “This bill directs the Department of State to review its guidance governing U.S.-Taiwan relations and to reissue such guidance to the relevant executive branch departments and agencies. It also directs the State Department to report to Congress on the results of the review and on the implementation of the Taiwan Travel Act, which states that it is U.S. policy to allow and encourage engagement between U.S. and Taiwanese officials. The bill states that Taiwan is an important part of U.S. strategy in the region and urges the United States to conduct regular transfers of defense articles to enhance Taiwan’s self-defense capabilities.” <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2002>> 최종접속일 2019년 07월 30일.

18) H.Res.273 - Reaffirming the United States commitment to Taiwan and to the implementation of the Taiwan Relations Act. 116th Congress (2019-2020). <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/273>> 최종접속일 2019년 07월 30일.

⑥ 2018년 12월 31일에는 트럼프 대통령이 美의회를 통과한 ‘아시아 안심법안(the Asia Reassurance Initiative Act, 이하 ARIA)’에 서명함.¹⁹⁾

● ARIA는 미국과 중국, 인도 ASEAN 국가들, 일본, 한국과의 관계를 담고 있으며, 북한의 제재에 관한 내용도 담고 있음.

● 특히 동 법안은 미국과 타이완의 경제적, 정치적, 안보적 긴밀한 관계를 지지하는 내용을 담고 있으며, 특히 ‘타이완 여행법’에 따라 미국의 고위관료들이 타이완을 여행하는 것을 미국 대통령이 독려하라는 내용을 담고 있음.²⁰⁾

3-3-b. 신장 위구르 자치구 & 티베트 인권 문제 제기 가능성

≫ 美의회는 2018년 11월 14일에 ‘2018 위구르족 인권 정책법(S.3622-Uyghur Human Rights Policy Act of 2018)’을 초당적으로 발의함.²¹⁾

● 동 법안에는 트럼프 대통령에게 위구르 소수민족 탄압에 대해 1)중국 당국에 강경한 조치 요구와 함께 2)‘정치 재교육 수용소’ 폐쇄 및 3)천취안궈(陳全國) 신장 자치구 당서기를 포함한 중국 고위 관료들에 대한 제재 등의 조치를 요구하는 내용이 포함되어 있음.

● 美의회에서 제기한 신장 위구르 자치구에 대한 인권 문제는 언제나 중국의 또 다른 핵심 이익인 ‘티베트’로 확대가 가능함.

● 나아가 만약 ‘범죄자 송환법’ 반대로 인해 2019년 3월 31일 이후부터 불거진 홍콩 시위 및 2020년 1월로 예정된 타이완의 총통선거와 연계되어진다면 중국 공산당 리더십에 대한 대내외적인 정치적 파괴력은 상당할 수 있음.

19) S.2736 - Asia Reassurance Initiative Act of 2018, 115th Congress (2017-2018) <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>> 최종접속일 2019년 07월 30일.

20) Ankit Panda. “Trump Signs Asia Reassurance Initiative Act Into Law” The Diplomat (January 03, 2019); “Foreign Ministry thanks US for signing Asia Reassurance Initiative Act into law” Taiwan Today (January 02, 2019).

21) S.3622 - Uyghur Human Rights Policy Act of 2018, 115th Congress (2017-2018) <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3622/text>> 최종접속일 2019년 07월 30일.

» 만약 미국이 타이완과 신장 위구르 자치구에 이어 홍콩과 티베트의 인권과 민주주의, 나아가 이슬람교의 신장 위구르와 라마 불교의 티베트 지역에 관한 ‘종교의 자유’ 문제 까지 지적하며 중국 공산당 지도부를 비판하고 압박한다면, 중국은 공산당 리더십과 정통성 보호라는 국내정치적인 요인이 한층 강해지며 對美정책의 방향성이 ‘①장기적인 협력과 갈등의 관리’에서 ‘③미중 패권 충돌’로 전환될 가능성이 높아짐.