2021년 10월호 (통권 343호)

세종연구소

정세와 정책

제35호
미국의 아프간 철군과 동맹정책
이상현

제36호
일본 자민당 총재선거 결과와 한일관계 전망
진창수

제37호
지속되는 바이든 정부의 대중 공세: 미중 관계의 구조적 문제점
김기수

제38호
포스트-코로나 시대의 정부 신뢰와 애국주의
강명세

제39호
탈레반 재집권으로 인한 아프간 테러위협평가와 전망
이만종

지속되는 바이든 정부의 대중 공세: 미중 관계의 구조적 문제점

김기수 (세종연구소 수석연구위원)
kskim@sejong.org

서언

트럼프(Donald Trump)는 대통령 선거 전에서부터 이미 중국에 대한 공세를 가시화했다. 중국의 막대한 대미 무역흑자가 표적이 됐다. 불공정 무역이라는 것이 그의 주장이었는데, 대중 공세는 상당한 효과가 있었다. 트럼프는 결국 대통령으로 당선됐고 대중 공세는 현실 정책으로 전환했다. 대규모의 대중 관세보복은 공세의 수준을 보여준다. 또 다른 차원의 대중 공세가 이어졌다. 중국 국유기업의 보조금과 반시장적 불공정 경제행위, 그리고 중국정부 및 기업의 기술도용 등의 문제가 이슈로 떠올랐다. 대응으로 대중 기술 봉쇄가 가시화됐고, 궁극적으로는 중국경제를 세계가치사슬(Global Value Chain)에서 떼어놓는 정책이 모습을 드러냈다(decoupling).

이념 및 군사적 압박이 뒤를 이었다. 사태가 이에 이르자 미국과 중국이 정면 대결 상황에 빠져들었다는 판단이 세를 업었다. 이른바 '신냉전'이라는 용어가 등장한 배경이다. 트럼프 정권을 뒤로하고 바이든(Joseph Biden) 행정부가 올해 초 들어섰다. 중국과 친밀했던 바이든의 과거 정치 행보, 그리고 중국과 긴밀한 사업을 이어온 바이든 아들의 행태 등이 조명되면서 바이든 정부의 대중 유화정책을 예측하는 경우가 적지 않았다. 대통령 선거전에서 바이든 캠프가 강력한 대중 공세를 자제한 점도 그런 예상을 부추겼다. 하지만 새 정권 출범 9개월이 지난 현재 유화정책의 그림자는 거의 찾을 수 없다. 이유는 무엇일까? 이 글에서는 구조적 분석을 소개한다.

미국과 중국의 구조적인 모순 관계

국제관계에서 구조적인 모순이라는 것은 무엇일까? 게임이론은 흥미로운 분석의 틀을 제공한다. 제로섬 게임(zero-sum game)이 대표적인데, 상대의 손실이 나의 이득, 반대로 상대의 이득은 나의 손실이 되는 관계를 의미한다. 이와는 반대의 상황이 포지티브섬 게임(positive-sum game)이다. 여기서는 상대의 이득이 곧 나의 이득으로 전환된다. 일반적으로 전자는 권력을 후자는 경제관계를 설명한다. 제로섬 게임의 경우 성격 자체가 그러하므로 여기서 게임 참여자들은 기를 쓰고 상대를 약하게 만들거나 없애야만 한다. 게임의 구도 자체가 참여자들이 서로 타협하기 힘든 구조적인 모순 관계를 특징으로 하고 있는 셈이다.

언제부터 미국과 중국 간에는 구조적인 모순 관계가 형성됐을까? 1978년 덩샤오핑이 주도한 중국의 개혁개방 이후 양국은 오랫동안 모순이 아닌 좋은 관계를 유지했다. 중국경제는 가시적으로 자유화됐고, 그 결과 미국과 중국의 경제관계가 긴밀해지자 양국이 다툴 이유는 별로 없었다. 중국은 군사 및 경제 분야 모두에서 미국에 도전하지 않았다. 즉 양국 간에는 제로섬적인 요소가 없었다는 의미다. 서로가 이득을 취하는 긴밀한 경제관계, 즉 강한 포지티스섬 상황이 뿌리를 내렸다.

특히 정부와 기업의 구분이 힘든 상황에서 정부의 막대한 지원에 힘입어 외국 시장을 덤핑으로 잠식하는 정부-기업 합작 구조는 불공정 경제행위로 인식됐다. 이런 구도를 활용 외국 기술을 쉽게 도용하는 상황은 미국의 대중 경제 인식이 변하는 결정적인 계기였다. 결국 경제관계에서도 미중과 같이 서로 체제가 다른 경우 포지티브섬 상황이 깨질 수 있다는 사실이 드러난다.

그러나 양국의 좋은 관계는 금이 가기 시작했다. 미국의 입장에서는 중국의 독특한 경제체제가 문제점으로 떠올랐다. '사회주의 시장경제'는 과연 미국과 어울릴 수 있을까? 국유기업 중심의 중국경제 혹은 중국 공산당이 지배하는 많은 민영기업 존재 등은 미국경제와 사뭇 달랐다. 외형적으로는 시장이 작동하는 것 같지만 시장이 정부에 의해 가시적으로 통제되는 현실 또한 미국을 자극했다. 특히 정부와 기업의 구분이 힘든 상황에서 정부의 막대한 지원에 힘입어 외국 시장을 덤핑으로 잠식하는 정부-기업 합작 구조는 불공정 경제행위로 인식됐다. 이런 구도를 활용 외국 기술을 쉽게 도용하는 상황은 미국의 대중 경제 인식이 변하는 결정적인 계기였다. 결국 경제관계에서도 미중과 같이 서로 체제가 다른 경우 포지티브섬 상황이 깨질 수 있다는 사실이 드러난다.

한 걸음 나아가 시진핑(習近平) 정권은 미국의 패권에 도전했다. 2010년 중국은 처음으로 '신형대국관계(新型大國關係)'라는 용어를 사용했는데, 미국과 대등해진 중국의 국제적 위상을 미국이 인정하라는 요구였다. 2012년 당시 국가 부주석이었던 시진핑이 이 단어를 처음 사용한 후 거창한 용어는 현실이 됐다. 2015년 9월 미중 정상회담에서 주석으로 승진한 시진핑은 미국 대통령 오바마(Barack Obama)에게 신형대국관계를 공식 제안하게 된다. 구체적으로 넓은 태평양을 둘로 갈라 서쪽의 중국 영역을 미국이 인정할 것을 요청했다. 미국이 지닌 세계패권의 일정 부분을 중국에 양도하라는 깊은 뜻이 숨겨져 있었다. 오바마 대통령은 당연히 중국의 제안을 거부했다.

미중 정상회담 2주 후인 2015년 10월 5일 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 타결 회합이 있었다. 여기서 오바마 대통령은 더욱 구체적이고 단호한 대응을 천명했다: "중국과 같은 나라가 세계질서를 만드는 것을 용납할 수는 없다." 중요한 것은 미국의 대중 인식이 가시적으로 변하기 시작했다는 사실이다. 앞서 소개한 트럼프의 대중 공세가 그냥 나온

것은 아닌 셈이다. 양국의 패권을 향한 전략 경쟁은 결국 제로섬 게임이라는 극한 상황을 상정한다. 그렇다면 논리상 양국의 갈등을 봉합하는 것은 사실상 불가능해진다. 여기에 인간의 사고 체계, 즉 이데올로기상의 불신이 추가되면서 양국간 구조적인 모순 관계는 더욱 선명해졌다.

미중의 이념 분쟁

펜스 부통령의 다음과 같은 주장은 그렇게 된 이유를 설명한다: “21세기로 들어오는 순간 확실해 보였던 중국에 대한 낙관론 덕택에 중국은 미국경제에 자유롭게 접근할 수 있었고, 우리는 심지어 중국을 세계무역기구(WTO)에 가입시켰다. 그러나 이런 모든 희망은 이행되지 않고 사라지고 있다.” 전문용어로 자유주의적 낙관론(liberal optimism)이라고 부르는데, 그것이 붕괴되는 처참한 현실에 대한 회한이 담겨 있다.

중국의 가시적인 도전에 대해 트럼프 정부는 그것의 근본 원인을 미국과는 너무도 다른 중국의 독특한 공산/권위주의 체제에서 찾기 시작했다. 2017년 12월 트럼프 대통령의 ‘국가안보전략 보고서(National Security Strategy)’는 다음과 같이 이데올로기 분쟁 요소를 명시하고 있다: “중국이 현재 미국에 대해 도전하고 있다. 이는 인간의 존엄성 및 자유를 존중하는 사람들과 개인을 억압하고 획일성을 강요하는 사람들 간의 충돌이다.” 보고서를 통해 양국 갈등이 전체주의 혹은 권위주의와 그와는 성격이 전혀 다른 자유주의 사이의 충돌이라는 점이 분명해진다.

2018년 10월 미국 펜스(Mike Pence) 부통령의 허드슨 연구소(Hudson Institute) 연설은 위와 같은 인식의 원인을 보다 구체적으로 설명하고 있다: “소련이 멸망한 후 우리는 자유로운 중국이 불가피하다고 보았다.” 자유시장이 뿌리를 내리면 사회 전체가 자유화된다는 가설을 미국이 믿었다는 의미다. 한국 등 동아시아 선진국들을 보면 그런 신념이 잘못됐다고 볼 수는 없다. 하지만 중국과 관련 현재는 그런 믿음이 붕괴됐다고 미국은 생각하고 있다.

펜스 부통령의 다음과 같은 주장은 그렇게 된 이유를 설명한다: “21세기로 들어오는 순간 확실해 보였던 중국에 대한 낙관론 덕택에 중국은 미국경제에 자유롭게 접근할 수 있었고, 우리는 심지어 중국을 세계무역기구(WTO)에 가입시켰다. 그러나 이런 모든 희망은 이행되지 않고 사라지고 있다.” 전문용어로 자유주의적 낙관론(liberal optimism)이라고 부르는데, 그것이 붕괴되는 처참한 현실에 대한 회한이 담겨 있다.

대중 이념공세는 계속됐다. 2020년 7월 폼페이오(Michael Pompeo) 국무장관 역시 중국의 사고와 행위를 다음과 같이 질타했다: “중국공산당은 마르크스-레닌 체제다. 시진핑 공산당 총서기는 이미 파산한 전체주의 이념의 신봉자다. 문제는 중국 공산주의의 세계 패권 추구를 이 이념이 암시해준다는 사실이다. 미국은 더 이상 중국과의 이념적 차이를 묵과할 수가 없다.” 한 달 전에는 오브라이언(Robert C. O’Brien) 백악관 안보담당 보좌관도 비슷한 생각을 피력했다: “한 가지 분명히 할 점이 있다. 중국 공산당은 마르크스-레닌 조직이다. 공산당 서기장 시진핑은 소련 스탈린의 후계자일 뿐이다. 스탈린과 결별할 수 없다면 중국 지배 공산당은 어떤 모습일까?”

이상의 논의에 비추어 양국이 과거와 같이 좋은 관계로 돌아가는 것은 사실상 불가능하다. 바로 그런 현실을 구조적인 모순 관계라고 부른다. 미국과 중국의 정면 충돌을 의미하는데, 조금 더 구체적으로는 서로 다른 사고와 행동을 지닌 집단 간의 충돌을 뜻하는 ‘신냉전’이라는 용어가 등장한 배경이다. 제2차 세계대전 종전 직후 냉전이 시작된 것은 모두가 안다. 서로 다른 체제 사이에 공존은 몰라도 협력은 거의 불가능했다. 1990년대 초 소련이 비극적으로 붕괴된 후 체제 경쟁은 끝이 났다. 이것이 이념 중심 경쟁의 역사적 혹은 현실적인 모습이다.

트럼프 정부의 이런 시각이 미국의회에 전달된 후 의회의 반중 정서에도 불이 붙었다. 2020년 5

월 발표된 백악관 이름의 "중화인민공화국에 대한 미국의 전략적 접근"이라는 대의회 보고서에는 다음과 같은 단호한 주장이 존재한다: "중화인민공화국은 미국의 국익 여러 측면에서 도전하고 있다. 특히 우리의 가치에 대한 도전이 중요한데, 다음과 같은 모습을 띠고 있다. 미국이 견지한 지고의 가치인 인간의 생명권, 자유권, 그리고 행복추구권이라는 절대 믿음을 세계적으로 도전하고 있다." 상황이 이러하니 의회 역시 적극 나서라는 요구였다.

이상의 논의에 비추어 양국이 과거와 같이 좋은 관계로 돌아가는 것은 사실상 불가능하다. 바로 그런 현실을 구조적인 모순 관계라고 부른다. 미국과 중국의 정면 충돌을 의미하는데, 조금 더 구체적으로는 서로 다른 사고와 행동을 지닌 집단 간의 충돌을 뜻하는 '신냉전'이라는 용어가 등장한 배경이다. 제2차 세계대전 종전 직후 냉전이 시작된 것은 모두가 안다. 서로 다른 체제 사이에 공존은 몰라도 협력은 거의 불가능했다. 1990년대 초 소련이 비극적으로 붕괴된 후 체제 경쟁은 끝이 났다. 이것이 이념 중심 경쟁의 역사적 혹은 현실적인 모습이다.

바이든 정부의 대중 정책기조

정권 출범 전 과거 중국과 가까웠던 정치인 바이든의 모습, 그리고 중국과 긴밀한 사업관계를 유지했던 바이든 아들 헌터의 행보가 언론에 투영된 점은 앞서 소개한 바와 같다. 당시 트럼프 정권과 비교 바이든 정부가 중국과 훨씬 좋은 관계를 유지할 것이라는 예측에는 별 무리가 없어 보였다. 하지만 정권 출범 약 9개월이 지난 현재까지 바이든 정부가 친중적인 정책을 펼쳤다는 근거는 사실상 존재하지 않는다. 바이든 정부의 대중 강경 노선이 처음 부각된 것은 놀랍게도 바이든 대통령 취임 시부터였다. 2021년 1월 19일 바이든 대통령 취임식 하루 전 개최된 신임 국무장관 상원 인사청문회에서 장관 지명자 토니 블링컨(Tony Blinken)은 다음과 같은 파격적인 발언을 했다: "중국에 강경한 접근을 취한 트럼프 대통령은 옳았다."

> 트럼프 정부의 경우 동맹국과의 긴밀한 협력을 통해 중국을 압박하겠다는 계획은 없었다. 반면 바이든 정부의 입장은 동맹의 중요성을 강조하는 가운데 이들과 협력하여 중국을 압박한다는 것이다. 방대한 미국의 동맹 체제를 반중 노선으로 묶기 위해 바이든 정부는 민주주의, 인권 그리고 국제사회의 보편적 규범 등과 같은 가치(value) 개념을 활용하기 시작했다.

청문회 직후 미국 국무장관이 된 인물의 단언이므로 이를 의심할 이유는 없다. 현재까지 바이든 정부는 대중 강경 노선을 계속 견지하고 있다. 트럼프 정부와 비교 전술이 다소 다를 뿐 큰 틀에서는 거의 차이를 보이지 않는다. 트럼프 정부의 경우 동맹국과의 긴밀한 협력을 통해 중국을 압박하겠다는 계획은 없었다. 반면 바이든 정부의 입장은 동맹의 중요성을 강조하는 가운데 이들과 협력하여 중국을 압박한다는 것이다. 방대한 미국의 동맹 체제를 반중 노선으로 묶기 위해 바이든 정부는 민주주의, 인권 그리고 국제사회의 보편적 규범 등과 같은 가치(value) 개념을 활용하기 시작했다.

2021년 3월 초 백악관이 발표한 '국가안보전략 잠정 지침(Interim National Security Strategy Guidance)'에는 중국에 대한 바이든 정부의 기본 입장이 잘 드러나 있다. '중국과 같은 권위주의 정권의 세계적 도전,' '날로 거세지는 중국의 공세적 입장,' '미국의 이해와 가치를 직접 위협하는 중국의 행동,' '신장, 티베트, 그리고 홍콩 등에서 드러난 민주주의와 인권 탄압,' 등의 노골적인 반중 주장이 발견된다. 이런 문제들을 극복하기 위해 동맹과의 연대를 강화할 것이며, 향후 군사 및 국가안보의 결정적인 변수인 최첨단 기술 개발에 진력할 것임을 천명하고 있다. 현재 가장 뜨거운 이슈로 떠오른 대만에 대한

미국의 관심과 이해도 그냥 지나치지 않았다.

2021년 3월 말에는 중국의 위구르족 인권 탄압을 연계 고리로 영국 및 EU 국가들을 대중 제재에 동참하도록 유도하는 데 성공했다. 트럼프 시절에도 중국과는 그런대로 괜찮은 관계를 유지했던 유럽의 노선을 미국이 일순간에 흔들었다고 볼 수 있다. 중순에는 바이든 대통령 주도로 미국·일본·인도·호주 등 쿼드(Quad) 4개국 정상 화상회담이 개최됐다. 공동 성명에는 다음의 내용이 담겨 있었다: "우리는 인도·태평양 및 이를 넘는 수준에서 안보와 번영을 증진하고, 위협에 맞서기 위해 자유롭고 개방적이며 규범에 기초하고 국제법에 기반한 질서 증진에 전념한다."

> 바이든 행정부에서 압박은 금융 부문까지 확산됐다. 「외국기업책임법」(Holding Foreign Companies Accountable Act)이 대표적인데, 2022년 1월 1일까지 미 상장회사회계감독위원회 기준을 충족시키지 못하는 중국기업은 상장 폐지되고 이에 기초 신규 상장 역시 금지된다. 2021년 1월 행정명령은 44개 중국인민해방군에 대한 미국기업의 투자를 전면 금지시켰다.

트럼프 정부 시절 가시화된 미중 갈등은 경제 분야에서 시작됐다. 대중 경제압박은 지금도 지속되고 있다. 과거 몇 년 동안은 무역과 기술 제재가 중요했지만, 바이든 행정부에서 압박은 금융 부문까지 확산됐다. 「외국기업책임법」(Holding Foreign Companies Accountable Act)이 대표적인데, 2022년 1월 1일까지 미 상장회사회계감독위원회 기준을 충족시키지 못하는 중국기업은 상장 폐지되고 이에 기초 신규 상장 역시 금지된다. 2021년 1월 행정명령은 44개 중국인민해방군에 대한 미국기업의 투자를 전면 금지시켰다. 홍콩화폐가 달러화에 페그돼 있는 덕분에 홍콩화 가치는 안정적으로 유지될 수 있었다. 홍콩 화폐 발행에 필요한 만큼의 달러화 공급을 미국은행이 거부하면 달러화 페그제는 붕괴될 수밖에 없다. 통화상 대혼란이 이어짐은 물론이다. 미국은 이 방안을 심각하게 고려하고 있다.

결어: 타협이 어려운 구조적 모순

바이든 정부가 대중 친화적인 정책을 취하지 못하는 이유는 무엇일까? 여러 가지 원인이 있을 수 있지만, 양국관계의 구조적인 모순이 가장 큰 요인이라는 사실이 지금까지의 논의를 통해 드러났다. 서로 다른 생각과 행위를 지닌 강대국이 국제무대에서 조우했을 때, 역사적으로 이들은 서로가 너무도 다르다는 구조적인 모순 관계를 극복하지 못하고 정면충돌했다. 앞서 펜스 부통령은 중국을 WTO에 인도했을 때 미국은 향후 중국의 자유화 및 민주화를 믿어 의심치 않았다고 언급한 바 있다. 그렇게 자유화된 중국이 구조적 모순이 없는 양국관계의 전제지만, 그런 예상이 빗나가며 두 국가는 대립 상황을 피할 수 없게 됐다.

여기에 신형대국관계를 주장하면서 중국은 미국의 패권에 도전했다. 다음의 역사적 사례를 보면 이런 경우 미국이 어떻게 대응했는지를 알 수 있다: "제1차 세계대전은 독일, 오스트리아 그리고 오스만 제국의 전제군주제와 영국과 프랑스 등 민주체제의 정면 충돌이었다. 결국 미국이 민주 진영에 가담한 후 군주국들이 패하면서 전제주의는 유럽에서 사실상 자취를 감췄다. 제2차 세계대전에서도 비슷하게 진영이 나누어졌다. 독일, 이탈리아 그리고 일본의 전체주의가 영국 및 프랑스 등의 민주체제와 정면 대립했다. 전쟁이 한참 진행된 후에 미국은 민주체제를 위해 참전했다. 그 후 전체주의는 지구상에서 사실상 사라졌다. 앞서 소개한 냉전 시절 미국은 공산주의에 대해 정면으로 맞섰다. 그 결과인 소련의 붕괴로 공산주의는 사실상 소멸한 것처럼 보였다. 지난 100년 동안 세 차례의 이데올로기에 기초한 세계적 규모의 패권경쟁이 있었고, 이 모두에 미국은 개입하여 승리했다. 중요한 것은 이데올

로기 충돌과 패권경쟁이 발생하는 경우 미국은 항상 정면 승부를 했다는 사실이다."[1)]

1) 김기수, "미중 신냉전 구도: 중국은 미국을 넘을 수 있을까?" 국제금융센터「국제금융 INSIGHT」2021-09, vol. 3, p. 67.

정세와 정책 | 2021년 10월 5일

발행인 | 이상현 편집인 | 이대우 편집기획위원 | 정재흥, 최은주
편집간사 | 장현정 발행처 | 세종연구소
주소 | 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 (13449)
전화 | (031)750-7616 팩스 | (031)754-0100
홈페이지주소| www.sejong.org

* 『정세와 정책』은 세종연구소에서 수시 발간하는 e-출판물로 주요 국제정세와 한국의 대외 정책현안에 대한 분석과 정책대안을 제시하는데 목적이 있습니다.
* 『정세와 정책』에 개진된 의견은 필자들의 개인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.