국가전략, 제28권 1호 2022년 봄호, 61~90.

트럼프-시진핑 시기 미중경쟁:
탈동조화 경제안보전략의 한계와 중간국가의 부상*

윤 대 엽**

❖ 요 약 ❖

트럼프-시진핑 시기 본격화된 미중경쟁의 체제적인 성격은 무엇인가? 본 연구는 '미중경쟁체제(G2C System)'를 분석개념으로 제시하고 트럼프-시진핑 시기 미중관계의 특성을 이론적, 경험적 시각에서 분석한다. 본 연구의 핵심 주장은 세 가지다. 첫째, 미중경쟁은 탈냉전 이후 심화되어 온 복합적 상호의존의 제한적 탈동조화라는 점에서 미소 냉전체제와 상이하다. 둘째, 트럼프-시진핑 시기 무역, 기술, 규범 등 탈동조화를 위한 경제안보전략(economic statecraft)의 결과는 제한적이다. 셋째, 경제안보전략을 수단으로 하는 미중경쟁은 미중 양국에 핵심이익이 중첩되어 있는 중간국가(in-between power)의 기능과 위상에 따라 결정될 것이다. 마지막으로 미중경쟁과 중간국가가 상호작용하는 국제질서에서 한국의 외교안보 전략에 대한 함의를 검토한다.

핵심어: 미중관계, 미중경쟁체제, 경제안보전략, 탈동조화, 중간국가

Ⅰ. 문제제기

바이든 정부가 대결과 경쟁을 원칙으로 했던 트럼프 정부의 중국전략을 계승하면서 미중관계의 비관론이 우세해졌다. '국가안보전략 중간지침(Interim NSS Guidance)'은 중국을 경제, 외교, 군사, 기술능력을 결합하여 국제질서에 도전할 수 있는 '유일한 경쟁자'로 명시했다. 바이든 행정부의 통상정책 기조가 반영된

DOI: 10.35390/sejong.28.1.202202.003
* 논문 초고를 수정, 보완하고 특히 중간국에 대한 선도적 연구를 참고하여 개념화 할 수 있도록 조언해 주신 심사위원님께 감사드립니다. 논문초고를 읽고 학문적으로 조언해주신 김동수 교수, 박상현 교수, 정해조 교수, 정광호 교수, 김지운 교수께도 감사드립니다.
본 연구는 2020년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(2020S1A5A8046050).
** 대전대학교 군사학과 조교수

‘2021 통상정책 어젠다 보고서’는 중국의 강압적, 불공정 무역관행이 미국의 공용기술, 기술우위 및 공급망의 안정 등에 위협이라고 평가하고 포괄적 대응을 강조했다. 트럼프 정부가 부과한 관세장벽이 유지되고 있는 가운데 6월 8일 미 상원에서는 “미국혁신경쟁법(US Innovation and Competition Act of 2021”이 가결되었다. 이 법안은 외교, 상무, 국토안보 등 6개 상임위에 발의되었던 중국관련 법안을 통합한 것으로 반도체, 첨단기술 등 5년 동안 2천억 달러를 투자하는 국가주도 산업정책의 근거가 될 것이다. 바이든 행정부의 중국전략은 양자관계에 국한되지 않는다. 인도-태평양 구상을 확대하여 쿼드(QUAD Plus) 플러스를 추진하는 한편, 중국에 대한 기술, 디지털 의존을 축소하는 클린 네트워크(clean network), 민주주의 기술 네트워크인 T-12(Techno-Democracies 12) 등이 논의되고 있다. 바이든 행정부가 주도하는 ‘민주주의 정상회의’는 중국과 경쟁하는 다자협력의 플랫폼이 될 것이다(Ohlberg and Glaser 2021).

중국의 공세적인 대응도 분명해졌다. 중국은 미중갈등의 원인이 핵심이익을 침해하는 미국 때문이라고 비판하고 상응보복으로 대응해왔다. 중국정부는 750억 달러에 달하는 미국제품에 평균 20.3%의 보복관세를 부과하고 중국기업, 기술, 중국공산당원 및 유학생에 대한 제재에도 상응조치로 대응했다. 2021년 6월에는 ‘반외국제재법(反外國制裁法)’을 제정했다. 이 법은 통상, 외교 등 부문별로 산재되어 있던 법률과 규정을 통합하여 외국의 차별적인 제재와 내정간섭에 대한 제재권한을 법제화한 것이다. ‘어떤 외세라도 중국을 괴롭히려 든다면……강철장성 앞에 머리를 부딪쳐 머리가 깨져 피가 흐를 것’이라는 시진핑의 연설은 공세적인 의지를 대변한다(인민망 2021).

미중갈등이 본격화되면서 미중관계의 비관론이 우세해졌다. 제2장에서 세부적으로 검토하는 바와 같이 미중관계의 낙관론, 신중론, 비관론에는 세 가지 공통점이 있다. 첫째, 미중갈등은 탈냉전 이후 미국이 주도해왔던 일극체제가 양극체제(G2 bipolarity)로 전환되는 과정이다. 미중갈등의 본질은 경제력, 군사력 등 중국의 물리적 파워상승에 수반되는 권력이동(power shift)이다. 둘째, 미중경쟁과 대결은 탈냉전기 심화된 상호의존에 수반되는 ‘비대칭적 취약성(asymmetrical vulnerability)을 조정하는 것이다. 우호를 위한 상호의존과 달리 경쟁을 위한 탈동조화(decoupling) 과정이 될 것이다. 셋째, 미소냉전과 같이 미중관계가 세계

질서를 구조화하는 핵심변수라는 것이다.

트럼프-시진핑 시기 본격화된 미중경쟁의 체제적인 성격은 무엇인가? 미중관계는 미소냉전과 같이 세계질서를 규정할 것인가? 미중 양국에 지리적, 경제적, 정치적, 안보적 이해가 복합적으로 얽혀있는 국가들의 역할은 무엇인가?

본 연구는 '미중경쟁체제(G2C system)'를 대안적인 분석개념으로 제시하고 트럼프-시진핑 시기 미중갈등의 수단과 그 결과를 이론적, 경험적 시각에서 분석하는 것을 목표로 한다. 본 연구의 핵심 주장은 세 가지다. 첫째, 미중경쟁은 탈냉전 이후 심화되어 온 복합적 상호의존의 제한적 탈동조화라는 점에서 미소 냉전체제와 상이하다. 둘째, 트럼프-시진핑 시기 무역, 기술, 규범 등 탈동조화를 위한 경제안보전략(economic statecraft)의 결과는 제한적이다. 셋째, 경제안보전략을 수단으로 하는 미중경쟁은 미중 양국에 핵심이익이 중첩되어 있는 국가, 특히 본 연구에서 '중간국가(in-between power)'로 개념화하는 국가들의 역할과 기능에 따라 결정될 것이다. 이와 같은 논의를 기반으로 미중경쟁과 중간 국가의 상호작용하는 국제질서에서 한국의 외교안보 전략에 대한 함의를 검토한다.

Ⅱ. 미중관계의 역사, 이론과 쟁점: 접근시각

우호(amity)와 적대(enmity), 협력과 갈등이 공존했던 전후 미중관계는 상호인식, 국내정치, 그리고 구조요인이 상호작용하며 변화되어 왔다. 한반도와 베트남에서 군사적으로 충돌했던 미중이 관계개선을 모색한 것은 국제체제에서 전략적인 이익을 추구하는 국내정치가 상호작용한 결과였다. 〈표 1〉에서 개념화하고 있는 바와 같이 미중 데탕트 이후 미중관계는 미국의 협력적 관여와 중국의 수용적 협력에 의해 진전되었다. 협력적 관여(cooperative engagement)란 경제, 안보 등 다양한 영역에서 이익의 조정과 협력을 목적으로 하는 상호작용을 의미한다. 데탕트 이후 미국은 동아시아 지역문제에 대해 중국과 협력했고 탈냉전 이후 협력과 상호의존이 심화되었다. 개혁개방 이후 발전을 최우선 전략으로 중국공산당 역시 비교우위에 의한 시장개방을 수용하고 미국이 주도하는 국제질서에 참여했다. 협력적 관여와 수용적 협력의 미중관계는 오바마-시진핑 시기를 과도기로 경쟁적 관여

와 공세적 대응으로 전환되었다. 트럼프 행정부는 중국의 부상에 대응하여 군사, 경제, 외교, 기술 등의 이익극대화를 위해 경쟁적 관여(competitive engagement)를 본격화했다(Schadlow 2013; Fingar 2021, 45-48). 시진핑 체제 역시 핵심이익과 관련된 분쟁에 공세적으로 대응하면서 미중관계가 전환되었다. 아래에서는 국내정치와 국제체제가 상호작용하며 변화되어 온 미중관계의 특성을 분석한다.

〈표 1〉 데탕트 이후 미중관계

<table>
<tr><td colspan="5">협력적 관여 (미국)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">수용적
협력
(중국)</td><td>테탕트-탈냉전 시기</td><td>Ⅰ</td><td>Ⅳ</td><td>(오바마 2기-시진핑)</td><td rowspan="2">공세적
대응
(중국)</td></tr>
<tr><td>(오바마 2기-시진핑)</td><td>Ⅱ</td><td>Ⅲ</td><td>트럼프-시진핑 이후</td></tr>
<tr><td colspan="5">경쟁적 관여 (미국)</td></tr>
</table>

1. 미중관계의 구조와 정치

반소련 연합을 위한 삼각전략(triangular strategy)은 전후 한국, 대만, 베트남에서 충돌한 미중이 관계개선을 모색했던 핵심요인이다. 베트남에서 철군한 이후 동아태 지역에서 전략적 균형을 유지해야 하는 닉슨 정부와 소련의 패권위협을 헤징해야 했던 중국의 전략적 이해가 일치했기 때문이다(Goh 2005). 그러나 체제적 불신을 해소하지 않은 구동존이(求同存異)식 합의는 모순을 남겼다. 일단, 1972년 미중협력은 중국이 대만을 대체하여 UN 상임이사국으로 등장하고 문호를 개방하는 계기가 되었다. 1979년 덩샤오핑이 추진한 개혁개방 역시 1972년 형성된 '암묵적 동맹'에 대한 인식에서 비롯된 것이다(마상윤 2014). 반면 중국이 핵심이익으로 주장하는 하나의 중국과 대만문제는 미중양국의 쟁점으로 남게 되었다. 1972년 '상하이코뮤니케', 1982년 '미중공동성명'은 미중관계의 원칙적인 성격과 대만문제를 포함하고 있지만 전략적 이견을 확인한 '비합의의 합의(agree on disagreement)'로 남아있다. 전략적 이견에도 불구하고 미중은 안보문제를 우선하는 냉전전략에 따라 협력했다.

탈냉전 이후 투자, 무역 등 양국관계의 영역과 규모가 확대되면서 국내정치적 이해가 중요해졌다. 그러나 동구권의 체제전환과 달리 천안문 사태를 진압한 중국 공산당의 일당지배가 계속되면서 중국체제에 대한 불신은 지속되었다. 미중관계의 전략적 의구심에도 불구하고 양국관계가 진전된 것은 낙관적인 인식과 이익이 국내정치를 규정했기 때문이다. 중국위협론과 중국붕괴론을 비판하며 중국에 대한 관여를 주장한 논의들은 (1) 군사력 등 물리적 파워에서 미국의 우위가 지속될 것이며, (2) (적어도 당시까지는) 중국이 미국패권에 도전하는 의도는 없으며, (3) 중국이 협력적, 또는 수용적 미중관계를 중시하고 있다고 판단했다(Keller and Rawski 2007). 그리고 미소냉전의 승리와 마찬가지로 무역, 외교, 문화적인 교류가 중국체제를 변화시키고 사회화시킬 것이라고 낙관했다(Campbell and Ratner 2018). 협력적 관여와 포용을 통해 갈등적인 쟁점을 관리하는 균형 잡힌 전략이 필요하다는 것이다. 미중관계에 대한 정치적인 타협에 따라 미국기업과 사회는 중국에 대한 경제적인 관여를 주도했다(Finger 2021, 43).

탈냉전의 미국주도 세계질서를 주도한 클린턴 행정부(1993-2001)는 중국에 대한 포괄적 관여전략을 추진했다. 탈냉전 이후 미국이 주도하는 세계질서에 중국을 통합시키기 위해 경제협력과 대량살상무기, 마약밀매, 환경문제 등의 협력을 통해 중국을 규칙기반 세계질서로 사회화하기 위해서다. 인권, 영토, 대만문제 등 미중간의 전략적 현안을 둘러싼 갈등이 표면화되었지만 클린턴 행정부의 협력적 관여는 지속되었다. 1996년 대만사태에도 불구하고 1997년 미 하원에서는 찬성 259, 반대 173으로 중국의 최혜국대우지위 연장이 가결되었다(Lampton 1997). 또, 1997년과 1998년 양국정상은 전략적 동반자관계에 합의했다. 차이점을 인정하며 공동의 이익에 대한 협력을 확대한다는 기본원칙에 합의한 것이다. 이어 중국이 WTO 가입하게 되면서 '사회주의 시장경제'라는 중국체제의 경제적인 성장이 가속화되었다. 클린턴 행정부의 비판하며 중국을 '전략적 경쟁자'로 규정했던 부시 행정부(2001-2009) 역시 협력적 관여정책을 계승했다(Baum 2001). 부시 행정부가 추진한 대외전략의 원칙은 힘을 중시하는 공화주의다. 그러나 중국과의 관계에 있어서는 협력적 관여전략을 원칙으로 경제 및 안보부문의 협력을 진전시켰다(Economy 2020, 42). 그 이유는 두 가지 때문이다. 우선 9/11 사태이후 테러와의 전쟁에서 중국과의 협력이 필요했다(Kan 2005). 2001년 재개된 북핵 위기에

서 북미중의 3자회담을 중재하고 6자회담을 촉진시킨 것도 미중협력의 결과다(Fu 2017). 안보를 우선해야 하는 전략적 환경에서 부시 행정부는 중국의 환율조작과 정부개입에 의한 산업정책이 미중간의 무역불균형을 심화시킨다는 비판에도 불구하고 양국간의 전략대화를 통한 해결을 모색했다.

오바마 행정부는 미중관계의 과도기적 전환점이다. 오바마 1기 미국은 중국을 파트너로 보호주의나 관세장벽을 배제하고 자유무역을 통해 2008년 글로벌 금융위기를 극복하는 국제협력을 주도했다(Garrett 2011). 반면 오바마 2기 행정부가 전략적 재균형을 추진하면서 미중관계가 전환되기 시작했다. 전략적 재균형은 아프카니스탄에서의 철수 이후 경제적, 전략적으로 중요한 아시아에 대한 관여를 확대하는 것이다(Clinton 2011). 오바마 행정부는 동아시아정상회담(EAS), ASEAN 등 역내 다자협력에 적극 참여하고 TPP를 주도하는 등 제도적 균형(institutional balancing)을 추진했다. 그러나 오바마 행정부의 전략적 재균형이 중국에 대한 봉쇄와 견제로 인식되면서 미중간의 갈등을 초래했다(Chase 2014). 그리고 트럼프-시진핑 시기 미중관계는 군사, 무역, 경제, 기술 등 전 영역에 거쳐 적대적 경쟁으로 전환되었다.

트럼프 행정부의 중국전략이 경쟁적 관여로 전환된 것은 중국의 부상이 양국관계의 구조, 인식, 이익에 미친 '중국쇼크' 때문이다. 2008년 글로벌 금융위기를 전후로 군사력은 물론, 경제규모, 무역과 투자에 있어서 중국의 구조적 부상이 분명해졌다. 이에 따라 비대칭적 상호의존에 내재되어 있는 이익갈등이 심화되었다(Nye 2020). 미중의 비대칭적 취약성이 중국이 미국패권을 위협하는 경쟁수단으로 사용될 수 있다는 불신이 강화된 것이다. 미중관계의 협력적 관여를 주도했던 기업의 이해도 변화되었다. 중국기업이 경쟁자로 성장하고 고용, 임금, 시장경쟁에 대한 중국정부의 규제가 늘어나면서 미국정부가 중국문제를 해결하도록 요구하기 시작했다(Fingar 2021, 47-48). 개혁개방 초기 시장개방을 통한 비교우위 전략이 약한 국가의 선택이었다면, 부상 이후 강한 국가인 중국정부는 경쟁우위를 위한 시장개입을 강화했다(Naughton 2021; 윤대엽 2019a). 2016년 대선에서 트럼프 후보가 당선될 수 있었던 것은 러스트 벨트(Rust Belt)를 중국문제로 정치화한 결과였다(McQuarrie 2017).

시진핑 체제 출범과 함께 미국에 대한 중국의 대응도 전환되었다. 개혁개방 이

후 중국의 발전은 미국의 불편한 관여를 수용하면서 서구를 학습하는 과정이었다. 2008년 글로벌 금융위기는 미국과 서구에 대한 인식이 변화하는 계기가 되었다(Economy 2020, 43). 미국이 체제적인 쇠퇴에 대한 인식은 중국식 발전모델에 대한 이념을 강화시켰다. 더구나 오바마 2기 행정부의 전략적 재균형 전략은 중국공산당이 미국의 압력과 봉쇄에 대응하는 전략인식을 자극했다. 선린우호와 내정불간섭 원칙으로 발전문제에 집중했던 중국은 주권, 인권, 영토문제에 대한 현상유지를 선호하며 공세적 대응은 자제했다. 그런데 시진핑 체제 이후 명백한 변화가 가시화되었다. 첫째, 통치이념이 변화되었다. 덩샤오핑 이후 중국공산당의 당장(黨章)과 헌법에 반영된 사회주의 시장경제, 삼개대표론(三個代表論), 과학적 발전관 등의 통치이념은 국내문제에 관한 것이다. 그런데 시진핑 체제에서 공식화된 '시진핑 신시대 중국특색 사회주의 사상'은 성장에 수반된 국내외의 위기를 포괄하고 있다. 둘째, 주변관계가 변화되었다. 23개의 국가를 접경하고 있는 중국은 선린우호를 원칙으로 접경안보를 관리해왔다. 그런데 시진핑 체제는 2013년 방공식별구역을 일방적으로 변경하고 남중국해에 12개의 군사기지를 건설하는 등 냉전적 합의에 현상변경을 주도했다. 일대일로(BRI)'와 같은 적극적 관여전략을 추진하고 있으며, 핵심이익과 관련된 주변국가에 경제제재와 같은 강압수단을 사용하고 있다(윤대엽 2019a). 셋째, 덩샤오핑 사후 관행화된 권력승계의 원칙을 변경하여 권력체계가 강화하고 있다. 시진핑 체제 이후 가시화된 중국의 변화는 개혁개방에 수반된 사회위기에 대한 중국공산당의 위기인식이자 개혁을 위한 수단이다(Swaine 2019).

요컨대, 트럼프-시진핑 시기 양국관계의 구조와 국내정치가 상호작용하며 경쟁관계로 전환되었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국사회의 양극화가 심화되면서 미중관계가 정치화되었다. 트럼프 행정부는 자유무역의 이익이 아닌 상호의존의 손실과 취약성을 정치화했고, 중국의 부상이 무임승차를 방임한 미국의 희생 때문이라고 비판했다(Swaine 2019). 경제, 기술, 군사는 물론 국제사회에서 미국의 리더십에 도전하는 '중국쇼크(China Shock)'는 중국문제를 정치화하고 국가주의를 강화시켰다(Weiss and Wallace 2021,; Mutz 2018). 부상 이후 지도자인 시진핑 체제 역시 대외관계를 정치화했다. 중국의 부상은 필연적으로 핵심이익이 결부된 세력권(sphere of influence)을 확장시켜왔다. 시진핑 체제는 개혁개

방에 수반된 국내적 과제와 대외적 위기를 통치이념으로 정립하며 중국공산당이 권력을 강화하는 명분으로 활용했다.

2. 미중경쟁의 체제적인 특성: 수단과 구조

미중관계는 현실주의, 자유주의, 구성주의 등 이론적 시각에 따라 낙관론과 비관론이 경합해왔다(Friedberg 2005). 그러나 트럼프-시진핑 시기 적대적인 미중관계가 현실화 되면서 비관론이 우세해졌다. 현실주의는 강대국화 하는 중국이 미국을 대체하여 중국 중심의 패권질서를 구축하는 의도를 가지고 있다고 단정한다. 시진핑 체제 이후 공세적인 중국문제와 미중갈등에 대한 공세적 현실주의의 핵심 근거가 되었다. 경제력은 물론 군사력에서 미중관계의 세력전이가 현실화되면서 낙관적 현실주의 시각 역시 축소되었다. '투키디데스의 함정 논의'가 상징적으로 대변하듯 현실주의는 미중관계의 충돌은 피할 수 없는 현실로 인식하고 있다(Allison 2018; Kirshner 2019).

미중관계를 상호의존의 이익과 규범, 가치, 이익을 중재하는 제도기반 협력을 주장했던 자유주의도 비관론이 우세해졌다. 자유주의는 중국의 부상을 수용하는 자유주의 체제가 중국사회의 이익과 체제를 사회화할 것으로 낙관했다(Ikenberry 2008). 그러나 시진핑 체제가 권위주의를 강화하면서 민주주의와 권위주의의 체제적인 갈등이 필연적이라는 민주평화의 역설(paradox of democratic peace)이 우세해졌다. 더구나 '할 수 없는 미국(US Couldn't)'과 '하고 싶지 않은 중국(China Wouldn't)'이 초래하는 리더십의 공백은 '킨들버거의 함정'과 같은 비관적 자유주의로 귀결된다(Nye 2017; 2020). 구성주의는 정체성, 전략문화, 국가이익에 대한 규범이 상호작용의 결과로서 미중관계를 설명해 왔지만, 체제, 가치, 이익 등 미국과 중국의 정체성과 전략문화의 본질적 이질성이 충돌하고 있다(Goldstein 2020).

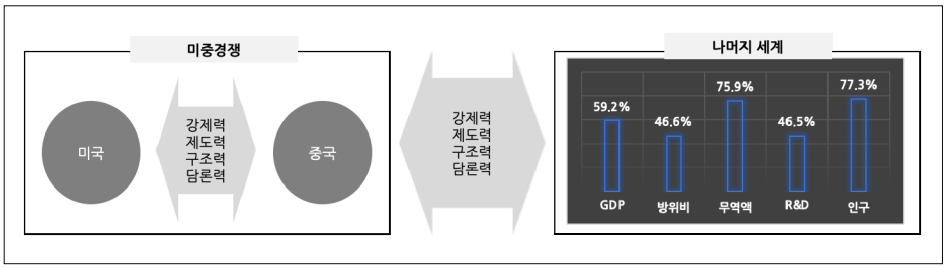
특히 비관적 현실주의는 미중 양극체제(G2 Bipolarity)가 신냉전(The New Cold War)을 구조화하고 있다는 인식을 공유한다. 샴보우(Shambaugh 1995)에 의해 처음 냉전으로 비유되어 트럼프-시진핑 시기 보편화된 신냉전 논의는 세 가지 핵심 주장이 포함되어 있다(Allison 2018; Kaplan 2019). 첫째, 미소냉전처럼 미중경쟁에는 체제, 가치, 이익에 있어 타협할 수 없는 본질적 차이가 있다. 둘째, 마이클

펜스 부통령이 중국의 일대일로를 '新철의 장막'에 비유한 것처럼 미중은 인도-태평양 전략과 일대일로(BRI)를 통해 지정학적 패권을 둘러싸고 경쟁하고 있다. 셋째, 무역, 금융, 기술, 교류의 상호의존을 축소하는 탈동조화 전략은 결국 미국진영(US Bloc)과 중국진영(China Bloc)의 진영대립을 구조화할 것이라는 것이다.

그러나 역사적 경험과 체제적 유사성에도 불구하고 미중경쟁은 미소냉전과는 본질적인 차이가 있다. 미소경쟁은 냉전체제를 구조화했다. 미소 양극체제는 경제, 군사, 문화를 지배하는 미소 양국의 경쟁이 세계질서를 구조화한 결과다. 그러나 미중경쟁은 세계질서를 일방적으로 구조화하는 변수가 아니다. 첫째, 미중경쟁은 탈냉전 이후 미중관계가 구조화한 복합적인 상호의존을 플랫폼으로 전개되고 있다. 미소무역은 1986년에도 연간 20억 달러에 불과했지만, 2018년 미중무역(6,600억 달러)는 하루에 20억 달러가 넘는다. 아울러 미중관계에 결부되어 있는 나머지 국가들의 복합적인 이해도 결부되어 있다. 둘째, 미중간의 동적균형(dynamic equilibrium)은 미소경쟁보다 복잡하게 전개될 것이다. 양극체제의 본질은 세력균형을 위한 경쟁이다. 경쟁국의 도전에 의해 균형상태가 변화하면 다시 균형을 통해 세력균형이 유지된다. 미소경쟁은 경제력이 아닌 군사력, 특히 핵무기를 통한 공포의 균형에 집중되었다.[1] 반면 미중경쟁은 지정학적 우위는 물론 군사, 무역, 기술, 산업, 교류 등 상호의존의 이익이 결부되어 있는 전 영역에서 경쟁하고 있다. 셋째, 복합적 상호의존의 플랫폼에서 진행되는 미중경쟁은 파워를 행사하는 수단을 제약한다. 미소간의 냉전적인 균형은 핵 균형을 핵심 수단으로 진영(block)간의 결속을 통해 유지되었다(Haass 2019, 26-27). 그러나 미국과 중국이 주변국, 동맹국 등 나머지 국가를 대상으로 배타적인 진영(exclusive bloc)을 구축하는 것은 불가능하다(Lemahieu 2019).

1) 미 중앙정보국(CIA)은 1970년대 소련의 GDP가 미국의 57%, 국방비는 미국보다 40% 많다고 평가했다(CIA 1985). 그러나 이는 대표적인 정보실패 사례로 냉전시기 소련의 국내총생산(GNP)은 한번도 미국의 30%를 초과하지 못했다.

〈그림 1〉 미중경쟁체제의 분석시각



무엇보다 미중 양국에 복합적 이익이 결부되어 있는 국가의 이해와 전략을 간과하고 있다. 미중 양극체제나 신냉전 논의는 모두 미중경쟁을 독립변수로, 나머지 국가의 역할과 위상을 종속변수로 가정한다. 그러나 나머지 국가(the Rest)의 역할과 위상은 냉전시기의 '제3세계'와 다르다. 냉전시기 제3세계 국가는 비동맹주의, 또는 지역협력을 통해 미소대립에서 상대적인 자율성을 모색했다. 그러나 제3세계 국가들이 미소가 세력원의 확장을 위한 전략적 관여의 대상(object)이었다. 또, 국내정치 혼란과 경제적인 한계로 인해 냉전질서에서 수동적인 역할에 국한되었다(Hager 2019). 아시아에서는 미소를 배제한 아세아태평양이사회(ASPAC), 동남아시아경제개발각료회의(SEAMCED), 그리고 한국주도의 지역안보체제가 추진되었지만 이 역시 반공협력과 경제협력에 대한 이견으로 진전되지 못했다(이상현 2018; 박태균 2010)

반면 미중 사이에서 국가이익을 모색하는 국가들의 비중과 역할은 상이하다. 리차드 하스(Haass 2019)는 탈냉전 이후 미국패권 질서 이후 세계질서가 (1) 중국주도 질서, (2) 중견국이 주도하는 민주적인 규칙기반 질서, (3) 무정부적 혼란으로 설명한다. 자카리아(Zakaria 2009)는 19세기 서구의 부상, 20세기 미국의 부상에 이어 21세기 나머지 세계(the Rest)의 부상이 새로운 세계질서를 형성할 것이라고 주장한다. 미중경쟁은 미소냉전과 달리 탈냉전을 거치면서 심화된 복합적인 상호의존을 구조적인 조건으로 한다. 코헤인과 나이(Keohane and Nye 2001)가 주장한 것처럼 복합적 상호의존 구조를 고려할 때 미중양국의 의도와 이를 실현하는 능력에는 구조적인 '통제격차(the Control Gap)'가 존재하는 것이다(Cohen 2008, 95-116).

본 연구는 두 가지 분석개념을 통해 트럼프-시진핑 시기 미중관계를 분석한다. 첫째, 복합적 상호의존을 기반으로 경쟁, 협력, 대결이 혼재되어 있는 양국관계와 미중 사이에서 생존을 모색하는 국가의 관계를 미중경쟁체제로 개념화한다. 트럼프-시진핑 시기 지리, 경제, 기술, 외교, 무역, 군사 등 기술, 군사, 체제 등에 대한 갈등이 본격화되었지만 정부, 기업 및 민간부분의 복합적인 상호의존을 기반으로 진행되고 있다는 점에서 냉전체제와 상이하다. 미중 관계에 내재되어 있는 비대칭적 이익과 전략적 우위를 목적으로 하는 양국관계에 나머지 국가들이 결부되어 있다. 둘째, 미중 사이에서 국가이익을 모색하는 국가를 '중간국가'로 개념화한다. 중견국가(middle power)는 명확하게 정립된 분석개념이 아니다. 물리적 파워를 기준으로 하거나, 의제, 지역, 행태에 따라 다양하게 범주화되어 개념화되어 왔다(김치욱 2009). 한편 미중경쟁 사이에서 지전략적(geo-strategic) 이익을 모색하는 국가를 중추국(pivot state), 중간국(middle ground state), 완충국(buffer state) 등으로 개념화한 선구적 연구가 발표되어 왔다(신범식 2020; 전봉근 외 2018; 전봉근 2018). 세 개념은 모두 강대국의 세력권이 중첩되는 지정학적 위치에 위치하는 국가를 개념화한다는 점에서 공통적이다. 그러나 중추국을 '강대국의 관여를 유도하는 군사적, 경제적, 이념적 전략자산을 보유한 국가'로 제한하고, 반대로 완충국은 강대국의 이해에 따라 중립화 된 국가로 규정한다. 두 개념은 모두 지정학적 위치에 비중을 둠으로서 가치, 기술, 규범, 제도, 무역 등 미중에 대한 복합적인 상호의존에 따라 유동적인 전략적 위상과 역할을 개념화하지 못하고 있다는 한계가 있다. 본 연구는 지정학은 물론 경제적, 군사적, 기술적, 외교적으로 미중 사이(in-between)에서 국가이익을 모색하는 국가를 중간국가, 또는 중간지대국가(in-between belt power)로 개념화하여 분석한다. 중간국가 개념은 한국은 물론 인도-태평양 구상국(일본, 인도, 호주), EU, ASEAN, 중앙아시아, 지정학적, 지경학적 조건에 따라 미중 사이에서 국가이익을 모색하는 다양한 국가들의 국가전략을 포괄하는 분석개념으로 적용될 수 있다.

Ⅲ. 미중경쟁의 수단: 탈동조화의 경제안보전략

바넷과 듀발(Barnett and Duval 2005)이 제시한 다원적 파워개념은 미중경쟁의 수단과 과정을 분석하는 개념으로 적용될 수 있다. 바넷과 듀발은 경제력, 군사력 등 물질적 자원에 국한하는 현실주의 파워개념이 탈냉전기 국제질서에 부합하지 않다고 주장한다. 그리고 (1) 파워가 행사되는 방식을 직접적 상호작용과 구성적 관계로, (2) 권력작용의 영향력을 직접적, 분산적 관계로 구분한다. 이를 기준으로 강제력, 제도력, 구조력, 담론력 등의 4가지 파워를 개념화했다. 강제력은 상대국에게 압력, 강제, 강압 등을 통해 직접적으로 영향력을 행사하는 영향력이다. 둘째, 제도력은 직접적 영향이 국제기구, 다자협력 등의 제도를 통해 행사된다는 점에서 강제력과 구분된다. 셋째, 구조력은 상대국에게 직접 영향력을 행사하는 수단이지만 의도와 상관없이도 영향력이 발휘되고 범위가 넓다. 넷째, 담론력은 다원적, 구성적 관계를 통해 행사되는 영향력으로 통상 소프트 파워 개념과 유사하다.

〈표 2〉 파워구조와 미중경쟁의 수단

<table>
<tr><td></td><td colspan="4">직접적 영향</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">직접적
상호작용</td><td>강제력
(compulsory power)</td><td>I</td><td>IV</td><td>제도력
(institutional
power)</td><td rowspan="2">사회적
구성관계</td></tr>
<tr><td>구조력
(structural power)</td><td>II</td><td>III</td><td>담론력
(discoursive power)</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="4">분산된 영향</td><td></td></tr>
</table>

가장먼저 강제력 측면에서 미중간의 군비경쟁은 강대국의 운명이자 ‘투키디데스의 함정’으로 이어진 비관적 미중관계의 핵심 쟁점이다. 중국의 경제적 부상에 따라 미중의 방위비 격차가 급격하게 축소되고, 동아시아 지역에서 미중간의 군사적인 균형은 이미 붕괴되었다. 비대칭적 군사균형이 중국이 대만, 남중국해, 동중국해 등 분쟁지역에서 일방적인 현상변경을 시도할 것이라는 우려가 증가해왔다(Beckley 2017). 그러나 미중갈등이 군사충돌로 이어지는 비관적 미래는 가능성

이 높지 않다. 그 이유는 세 가지다. 첫째, 중국이 가진 지전략적 약점 때문이다. 육해상에서 23개의 국가와 접경하고 있는 중국에게 접경안보는 체제안전과 국내정치와 불가분의 관계에 있다(Fravel 2009). 미국의 동맹이거나 관여하고 있는 접경국가와의 분쟁은 내적통합을 위협하고 중국을 고립시킬 수 있다(Nathan and Scobell 2012). 둘째, 중국의 군사력이 가진 한계다. 중국은 미국의 군사위협에 대응하여 반접근·지역거부(A2/AD) 능력을 강화해왔다. 중국의 군사기술과 군사혁신의 진전을 낙관하더라도 가까운 장래에 미국에 대한 우위를 달성하지 못할 것이다(Biddle and Oelrich 2016). 셋째, 핵 보유 국가인 미중은 공포의 균형을 유지할 것이다(Talmadge 2017). 미소냉전은 핵무기를 보유한 강대국이 공포의 균형을 통해 위기안정성을 관리할 수 있다는 경험을 제공했다. 핵전력의 우위를 위한 미중경쟁은 역설적이게도 불편한 평화의 요인으로 작동할 수 있다(Goldstein 2020). 더구나 랜드(RAND) 시나리오에 따르면 핵을 사용하지 않는 재래식 전쟁을 가정하더라도 미중은 군사적 손실은 물론, 정치적, 경제적, 군사적으로 엄청난 손실을 감수해야 한다(Gompert et al, 2016). 이 때문에 영토, 주권, 지정학적 패권 등 지정학적 분쟁에 군사력을 사용하는 것은 국내정치의 지지를 받을 가능성이 낮다(Weiss and Wallace 2021). 이는 미중경쟁이 억지균형을 위한 장기적이고 구조적인 문제임을 의미한다.

대신 미중경쟁의 핵심수단은 상호의존의 취약성을 조정하는 경제안보전략이 될 것이다. 경제안보전략은 경제수단을 활용하여 상대국, 특히 경쟁국에 전략적 영향력을 행사하는 것을 의미한다(윤대엽 2019). 미중 양국이 탈동조화를 통해 상호의존의 취약성을 관리한다는 점에서 공통적이다. 하지만 미국의 경우 반세계화의 정치가 배경이 되었다면 중국은 세계화에 대한 필요가 핵심동력이라는 점에서 차이가 있다.

1. 미중의 탈동조화 경제안보전략

트럼프 행정부 이후 미국이 추진하는 경제안보전략은 외적강압과 내적균형으로 구분할 수 있다. 첫째, 관세수단이다. 트럼프 정부는 취임 이후 중국물품에 최소 7.5%에서 최대 25% (평균 19.3%)에 달하는 관세를 부과하면서 무역전쟁을 시작

했다. 그러나 트럼프 정부의 무역전쟁 상대는 중국에 국한되지 않는다. 전체 관세부과 상품 중 중국비중이 89.1%로 가장 많지만 한국, EU, 캐나다, 멕시코 등의 국가를 대상으로 하는 관세부과 대상물품의 총액도 2019년 3,009억 달러에 달한다(Williams 2020). 둘째, 제재수단이다. 화웨이 사태는 안보목적에서 중국기업을 직접 제재한 대표적인 사례다. 미국정부가 중국기업을 직접 제재한 것은 2017년 개정된 국가정보법(国家情报法)이 계기가 되었다. 동법 16조에 따라 중국정부가 첨단기술과 기업을 정보수단으로 활용할 있다는 우려 때문이다. 중국기업에 대한 법적 규제도 강화되었다. 2018년 제정된 '외국인투자위험심사현대화법(FIRRMA)'은 핵심기술, 인프라, 개인정보에 대한 외국인의 비지배적 투자에 대한 외국인투자위원회(CFIUS)의 심사권한을 강화했다. 사실상 중국수출규제를 목적으로 2018년 제정된 '수출강화혁신법(the Export Control Reform Act)'는 관리대상 기업과의 거래를 규제하는 법제다.

규제와 관세를 통한 강압에 더하여 중국과의 경쟁을 위한 내적균형(internal balance)전략을 구체화한 '미국혁신경쟁법(USICA)'이 2021년 상원을 통과했다. 이 법안은 바이든 행정부에서 제정되었지만 반도체법(CHIPS Act), 무한프런티어법(Endless Frontier Act), 전략적 경쟁법 등 7개 법안은 이미 트럼프 행정부 시기 상임위에 제정되었던 법안이라는 점에서 연속적인 특성을 가진다. 미국혁신경쟁법은 (1) 행정부의 모든 부처가 관여되어 있으며, (2) 과학, 기술, 금융, 무역, 산업, 교육 등 광범위한 영역에 걸쳐, (2) 명시적 또는 암묵적으로 중국과의 경쟁우위를 목표로 하고 있다는 특징이 있다. 2022년 1월에는 미 하원에서 '미국경쟁력강화법(America COMPETES Act, ACA 2022)'이 의결되었다.[2] 이 법안은 2005년 미국과학한림원(NAS)의 'Rising above the Gathering Storm' 보고서에 따라 2007년 제정되어 2010년 개정된 동명의 법안을 개정한 것으로 연구개발 투자, 과학기술교육 및 전문인력 양성을 위한 투자를 목표로 하고 있다. 상원과 하원이 의결한 경쟁법안은 2022년 일부 중복영역의 조정을 통해 제도화될 것이다.

2) 미국경쟁력강화법은 America Creating Opportunities to Meaningfully Promote Excellence in Technology, Education and Science Act의 약칭으로 2007년 제정되어 2010년 개정된 바 있음.

〈표 3〉 미국혁신경쟁법 요약

법안	주요내용
CHIPS Act and ORAN 5G Emergency Appropriations	반도체 산업육성, 오픈 랜 (Open RAN) 기반 개편
Endless Frontier Act (무한프런티어법)	국립과학재단의 기구신설 및 기능 강화, STEM 교육, 사이버 안보, 상무부 주관 첨단신흥기술 개발, 공급망 회복탄력성, 중국과의 핵기술 협력통제, 우주개발
Strategic Competition Act (전략경쟁법)	중국의 경제적, 군사적, 이념적 영향력에 대응 전략부문 투자, 인도-태평양 군사지원, 동맹국과의 파트너십 강화, 중국 영향력을 받는 신흥국가 지원
Homeland Security and Governmental Affairs Committee Provision	공공조달의 Buy America와 국내생산 보호 장치, 신기술, 프로그램(틱톡) 등 공급망 안전
Meeting the China Challenge Act (중국도전법)	중국기업의 시스템적 시장조작, 잠재적 독점규제, 인권 등 중국제재 및 자금세탁 방지
Other Matters	지적재산권, 유전정보 보호, 공자학원 규제 등
Trade Act of 2021	강제노동, 반경쟁적 디지털 거래 및 검열, 소비자 보호, 공급망 회복탄력성 강화, 중국에 대한 301조 제외검토 등

미국의 강압과 경쟁우위 전략의 법제화에 대응하는 중국의 경제안보전략은 '쌍순환 전략(雙循環)'이다. 쌍순환 전략은 2020년 5월 시진핑 주석이 국내 경기순환을 중심으로 국내외의 경제순환을 상호촉진하는 발전방식이 필요하다고 언급한 이후 2021년 14차 5개년 규획(이하 14.5 규획)으로 공식화되었다. 14.5 규획은 이전과 달리 목표성장률을 제시하고 있지 않지만 경제발전, 개혁개방, 녹색성장, 민생복지, 국가 거버넌스 등 6대 목표를 통해 2035년 선진국 진입을 목표로 제시했다. 그리고 혁신주도 성장, 산업구조 고도화, 내수시장 확대, 신성장동력 등의 정책기반으로 쌍순환 전략을 제시하고 있다. 쌍순환이란 국내순환과 국제순환을 통해 장기적인 발전체계를 구축하는 것으로 부상이후 중국이 직면한 복합적인 모순의 단면이다.

첫째, 미중경쟁이 본격화되면서 내수시장의 육성은 복합적인 모순이 결부된 과제가 되었다. 개혁개방 이후 저임금과 외자기업에 의존하는 가공무역은 도농간, 산업간, 지역간의 불평등을 초래했다. 저부가가치 산업에 특화된 중국산업의 구조적인 쟁점은 이미 2000년대 중반 노동, 경제, 산업, 기술정책의 쟁점으로 등장한

바 있다. 13.5규획에서 제시되어 미중무역전쟁의 원인이 되었던 '중국제조 2025'의 목표도 내수중심의 경제구조 전환을 위해서였다. 이미 2006년 65% 였던 GDP 대비 무역비중은 2020년 35%로 축소되었고, GDP 대비 소비비중은 2010년 34.6%에서 37.7%로 증가했다. 하지만 이는 미국 68.8%나 한국 47.5%보다도 낮은 수준이다(CEIC 2020). 국내시장 육성은 (1) 서부개발, 농촌개발, 산업구조의 고도화를 통해 사회적 불균형을 해소하고, (2) 외부의존을 축소하는 자력갱생 정책이다. 둘째, 대외협력을 심화, 확대하는 정책이다. 이는 구조적 목표와 전략적 관여 두 가지를 목표로 한다. 우선 미국시장에 대한 의존도를 줄이고 무역시장을 확대해야하는 구조적인 목표가 있다. 2020년 중국은 RCEP 협상에 이어 7년간 이어진 EU와 투자협정을 체결했다. 2021년 1월에는 뉴질랜드와 기존 자유무역협정을 강화하는 협정문에 서명했다. 아울러 핵심기술에 대한 의존도가 높은 중국의 경제구조나 접경안보, 일대일로 등의 지역전략을 위해서는 주변국가는 물론 경제적인 관여가 지속되어야 하기 때문이다.

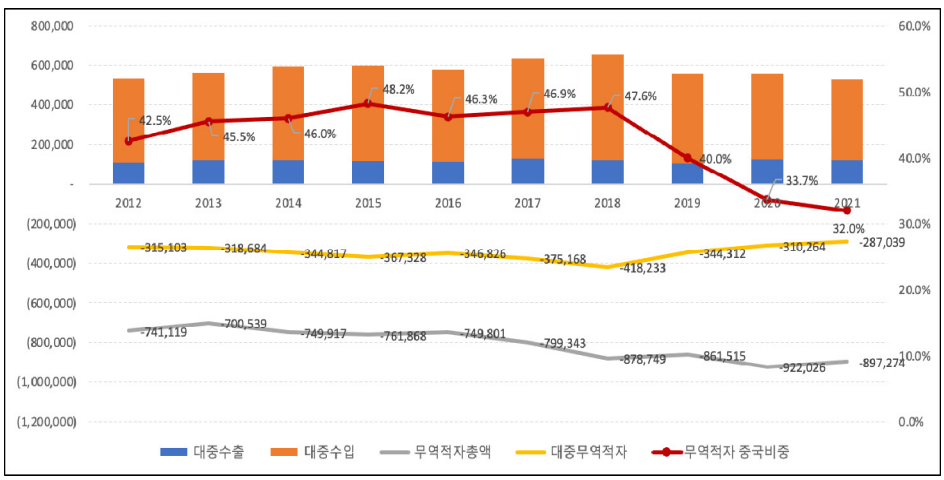
2. 탈동조화 경제안보전략의 한계

그러나 신냉전이라는 비관론의 원인이 되었던 탈동조화 전략의 결과는 제한적이다. 〈그림2〉는 탈동조화 전략의 결과를 요약하고 있다. 미중교역은 2016년 5,780억 달러에서 2020년 5,592억 달러로 3.2% 감소했다. 관세전쟁의 결과 미국의 대중수입은 6.0% 감소한 반면 대중수출은 7.7% 증가했다. 같은 기간 대중 무역적자가 3,468억 달러에서 3,102억 달러로 10.5% 감소하면서 전체 무역적자에서 중국이 차지하는 비중도 47.0%에서 33.7%로 축소되었다. 최소한 미중간의 무역불균형을 해소하기 위한 관세전쟁의 목표는 달성된 셈이다.

그러나 미국의 전체 대외무역적자는 2016년 7,438억 달러에서 2020년 9,220억 달러로 24%나 증가했다. 이는 미중 무역관계의 두 가지 구조적인 특성을 설명한다. 첫째, 미국의 무역적자가 산업구조에서 비롯되는 구조적인 것이며, 미중 무역갈등에 대한 대중 무역적자가 제3국으로 이전되었다. 둘째, 바이든 행정부 출범 이후 미중교역이 큰 폭으로 반등하고 있다. 2021년 1월부터 10월까지 미중교역액은 수출 1,216억 달러, 수입 4,084억 달러 등 총 5,300억 달러다. 2020년 같은

기간 교역액이 수출 957억 달러, 수입 3,480억 달러와 비교하면 수출 27.0%, 수입 17.3%, 무역총액은 19.4% 증가했다. 해외직접투자의 경우 2016년 84.6억 달러에서 트럼프 행정부(2017-2020) 시기 각각 79.4억, 63.9억, 70.2억, 93.2억 달러로 장기적인 감소추세를 발견할 수는 없다. 더구나 미중 무역전쟁은 양국, 특히 미국에게 비용을 수반했다. 미중 무역전쟁으로 인해 미국의 고용 245,000명이 감소되었다. 아울러 트럼프 행정부 시기 대중무역적자가 10.5% 감소했지만 전체 무역적자가 24%나 증가한 것은 미국의 소비자가 감당해야하는 추가비용을 의미한다(Tran 2021, 4-5).

〈그림 2〉 미국의 대중무역(좌) 및 중국비중(우), 2012-2021



자료: US Census Bureau(www.sensus.gov) 통계자료, 2021년 무역액은 10월까지임.

신냉전으로 비유될 만큼 악화된 미중관계에도 불구하고 미중간의 무역, 투자 등의 경제관계가 계속되는 것은 복합적인 상호의존의 비용과 이익 때문이다. 미소냉전과 대비되는 미중경쟁의 특징은 이념갈등이 아니라 이익갈등이며, 경제안보수단을 동원하는 미중경쟁은 복합적인 상호의존의 이익과 국내정치의 상호작용을 통해 장기적으로 진행될 것이다. 탈동조화에 수반되는 이익과 비용에 대한 국내정치는 트럼프-시진핑 시기 미중경제관계의 결과를 설명한다. 다국적 기업, 수입업자, 소비자 등 보호무역과 미중 미국의 국내정치는 중국과의 경제관계를 지속시키

는 요인으로 작동했다(이왕휘 2018). 대외관계의 이익에 대한 중국사회의 다원적인 이해관계 역시 미중갈등의 일방적으로 정치화될 수 없다는 함의를 제공한다(Weiss and Wallace 2021).

Ⅳ. 미중경쟁의 구조: 중간국가의 부상

더구나 미중양국에 복합적인 이익이 중첩되어있는 중간국가의 위상과 역할을 고려하면 미중경쟁은 미소냉전과 본질적으로 상이하다. 미소경쟁은 냉전이라는 세계질서를 구조화하고 지속시킨 지배적인 요인으로 작동했다. 미소냉전이 상호의존을 제약한 것이 아니라 상호의존이 구조화되기 이전에 미소진영의 분리와 경쟁이 선행했다. 그러나, 2020년 기준 무역액이 세계 GDP의 58.2%에 달하고 분업체계에서 생산되는 부가가치(GVC)가 무역액의 20%를 점유하는 상호의존의 탈동조화는 엄청난 비용을 수반한다(WTO 2019). 복합적인 상호의존이라는 무대에서 진행되는 미중경쟁은 미소냉전과 달리 구조적, 제도적 측면에서 중간국가와의 상호작용을 통해 진행될 것이다.

첫째, 미중의 물리적 파워가 차지하는 상대적 비중이 축소되었다. 미소가 냉전체제의 질서를 주도할 수 있었던 것은 물리적 강제력의 압도적 비중 때문이다. 소련의 경제력과 국방비는 과대평가된 정보실패였지만 그럼에도 불구하고 미소는 경제력이나 국방비에 있어서 압도적인 우위에 있었다. 한국전쟁 중 전 세계에 방위비에서 미국이 차지하는 비중은 78.7%(1952년)에 달했고 냉전체제가 종식된 1991년에도 48.8% 수준을 유지했다. 이후 전 세계 방위비에서 차지하는 상대적인 비중은 2019년 39.2%로 축소된 반면, 중국의 비중은 같은 기간(1991-2019) 2.0%에서 14.0%로 증가했다. 미중의 현재 방위비 비중(53.1%)은 공식통계로 확인할 수 있는 1990년 미소 방위비 비중(58.1%)에 미치지 못한다. 미국이 자유진영의 협력을 주도하는 기반이었던 경제력(GDP) 비중도 1960년 39.2%에서 2020년 24.7%로 비중이 축소되었다. 중국은 17.4% 수준이다(World Bank 2021).

미중 양국이 진영경쟁을 구조화하는 일방적인 영향력을 제한하는 보다 중요한 요인은 구조력과 제도력이다. 미중경쟁은 양국에 복합적인 이익이 중첩되어 있는

중간국가에게 배타적인 선택의 모순을 부과했다. 그러나 트럼프-시진핑 시기 세계질서는 미중경쟁과 중간국가와의 상호작용을 통해 형성되었다.

둘째, 중첩된 이익과 중간국가의 전략이다. 〈표 4〉는 EU, 아세안, 인도-태평양 구상국과 한국의 미중 양국에 대한 무역비중을 요약한 것이다. EU와 인도의 미국과 중국에 대한 무역비중은 큰 차이가 없지만 아세안, 일본, 호주, 한국은 모두 중국에 대한 의존비중이 상대적으로 높다. 특히 호주는 미국(7.5%)에 비해 중국에 대한 의존비중(32.8%)이 4배 이상 높다. 반면 중국의 일본, 호주, 한국에 대한 무역비중은 각각 6.9%, 13.1%, 6.9%로 비대칭적 상호의존이 구조화되었다. 그러나, 중국에 대한 비대칭적 의존이 중국편승을 의미하지 않는다. 마찬가지로 미중경쟁을 이유로 한국, 일본, 호주 등이 경제적으로 중국과의 탈동조화를 추진할 가능성도 높지 않다. 오히려 영토갈등을 격고 있는 일본, 화웨이 사태 등으로 외교갈등을 격고 있는 호주[3], 사드제재 이후 한국뿐만 아니라 인권문제로 2020년 체결된 자유무역협정의 비준이 지체되고 있는 EU의 대중무역은 오히려 증가했다.

〈표 4〉 주요 다자협력체의 미중 무역비중, 2019

구분		미국비중(%)			중국비중(%)		
		무역	수입	수출	무역	수입	수출
G2	미국	-	-	-	13.7	18.4	6.5
	중국	11.9	6.0	16.8	-	-	-
ASEAN		10.5	8.0	12.9	18.0	21.9	14.2
EU (27)		15.2	11.8	18.3	16.1	22.4	10.5
UK		12.1	9.7	15.8	8.2	9.5	6.4
QUAD	인도	11.1	7.3	16.8	10.7	14.3	5.4
	일본	15.5	11.3	19.9	21.3(6.9)	23.5	19.1
	호주	7.5	11.8	3.8	32.8(13.1)	25.7	38.7
한국		13.0	12.3	13.6	23.3(6.9)	21.3	25.1

자료: World Bank 무역통계자료 (WITS), 괄호안의 수치는 중국의 해당국에 대한 무역비중을 의미함.

3) 인도-태평양 구상, 코로나-19, 5G 등 트럼프-시진핑 시기 양국 외교갈등에도 불구하고 호주-중국의 무역액은 지속 증가해왔으며, 특히 2021년 8월까지 호주의 대중수출은 전년대비 24% 증가했다(Tan 2021).

셋째, 제도력의 측면에서 미중의 일방적인 영향력 역시 제한적이다. 미국 우선주의를 추진했던 트럼프의 리더십을 대체하여 중간국가는 다자협력의 제도와 규범을 보호하고 지속시켰다(Brattberg 2021, 222-228). 트럼프 정부가 파리기후협약에서 탈퇴를 선언했지만 OECD 주요국은 기후협정의 실효적인 실천을 위해 협력했다. 프랑스, 독일, 영국, EU는 미국이 일방적으로 파기한 '이란 핵합의(JCPOA)'를 지지함으로서 위기를 관리했다. 미국이 탈퇴한 이후 CPTPP 협상을 주도하고 제도화한 것은 후발 참여자였던 일본이었다(윤대엽 2019b). 중간국가는 미국의 리더십 공백을 대체한 것에 그치지 않고 다자협력을 주도했다. 미중간의 무역전쟁과 관세부과로 자유무역의 불확실성이 고조된 가운데 EU는 2019년 일본과 FTA를 타결했고, 2018년부터 캐나다, 멕시코, 호주, 뉴질랜드 및 남미공동시장(Mercosur)국가들과 양자 및 다자협상을 진행하고 있다. EU의 안보자율성에 대한 문제가 제기된 이후 유럽은 '전략적 자율성'을 대외안보전략으로 추진하고 있다(Anghel et al. 2020). 트럼프-시진핑 시기 AI, 데이터 월경협력, 사이버안전에 대한 국제협력을 주도한 것도 미중이 아닌 중간국가다.

중간국가는 미국의 인도-태평양 구상과 중국의 일대일로 사이에서 미중간의 진영대결이 아닌 다자협력을 주도하고 있다. 최근 인도-태평양 지역에 대한 관여를 확대하고 있는 EU와 영국, 프랑스, 독일 등의 전략적 목적은 '서구진영의 결속'을 의미하지 않는다. EU는 2019년 중국에 대한 관여를 심화하고, 상호적, 균형적 경제관계를 추구한다는 기본방향을 정립했다(EU 2019). EU가 추진하는 '전략적 자율성(strategic autonomy)'은 중립적이지만 미중 등거리 외교가 아닌 미중과 함께 세계질서의 세 번째 행위자가 되는 것이다(Bergsen 2021, 19). 최근 EU 및 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아 등은 쟁점별로 미중관계에 관여, 헤징, 협력하면서 인도-태평양의 다자협력을 촉진하거나 쟁점화하는 다원적인 유연성을 보이고 있다(김시홍 2021). 경제력과 영향력의 차이에도 불구하고 개방적 균형(open-balancing strategy)을 추구하는 아세안 역시 미중의 배타적 세력권이 아닌 미중의 경쟁적 관여지대다. 아세안의 각국은 체제적, 경제적 이해에 따라 경제와 안보가 분리된 미중관계를 구축했다. 경제적으로는 중국 의존이 높지만 이를 상쇄하기 위해 미국과의 안보협력을 확대하는 균형전략을 추진하고 있다. 이는 아세안이 미중 양국중에 배타적인 선택을 회피할 것임을 의미한다(Lin et al. 2020). 회원국

이외 미중은 물론 한국, 일본, 유럽의 관여를 적극적으로 수용하는 아세안의 개방적 다원주의는 미중의 배타적인 선택을 제약한다(楊悅 2021).

부상 이후 중국 중심 지역질서에 대한 현실주의의 우려 역시 과장된 것이다. 시진핑 체제가 추진한 신형대국관계, 일대일로와 같이 대외관계 중심의 통치이념은 부상 이후 중국의 패권주의에 대한 우려를 높였다. 일대일로는 선린우호를 원칙으로 접경안보를 관리했던 소극적 지역전략과 달리 적극적 관여전략이라는 점에서 주목받았다. 세계은행, 아시아개발은행(ADB) 등 기존 국제기구의 기능과 역할이 중첩된 아시아인프라투자은행(AIIB)은 중국이 기존 국제제도를 대체하고 중화패권의 영향권(sphere of influence)를 구축하는 수단이라는 우려도 제기되었다(Drezner 2019). 출범 당시 57개국이었던 AIIB의 회원국은 103국으로 늘어났고 2020년 투자액이 99억 달러로 영향력 있는 국제금융기구로 성장했다.

그러나 다자제도를 통해 행사되는 중국의 제도력은 제한적이다. 첫째, 중국이 주도하는 다자협력은 미국의 패권질서에 도전하기보다 기존질서, 특히 자유주의 국제질서 원칙 안에서 이루어지고 있다(Johnston 2019; Ikenberry and Lee 2017). 그 근본원인은 다자협력의 제도적 구속 때문이다(Gu 2017; Yang 294-297). AIIB뿐만 아니라 중국이 주도하고 참여하는 제도와 의사결정체계가 반미적이거나 또는 기존 국제제도에 반하는 증거는 없다. 서구국가를 포함하여 다수의 회원국이 참여하는 다자 거버넌스에서 중국의 일방적인 권한은 제한될 수밖에 없다. 둘째, 다자협력의 제도화에 있어 중국의 역할 자체가 제한적이다. 냉전시기 다자협력보다 접경국가와의 양자관계에 치중했던 중국은 경제부상이 본격화되면서 다자협력에 참여했다. 그러나 중국의 역할은 소극적으로 참여하거나 관망하는데 그쳐왔다. 다자협력이 국내정치에 미치는 영향을 우려했기 때문이다(Beenson and Li 2012). 이 때문에 중국의 지경학적 이해가 투영되어 있는 아세안과의 관계에서 중국은 소극적인 참여자일 뿐 주도자가 아니며, 법적구속력이나 강제가 부재하는 연성지역주의를 선호해왔다.

중국의 제도력을 제약하는 가장 중요한 요인은 지정학적 조건이다. 중국의 부상은 필연적으로 국내정치와 국제질서의 상호작용을 증가시킨다. 이는 경제성장과 영토, 주권, 정치통합을 동시에 관리해야 하는 중국에게 이중모순을 부과한다. 중국이 참여하거나 주도하는 다자지역협력의 대상이 미국과의 제도적, 암묵적 동맹

관계에 있는 국가라는 점에서 갈등적이다(Liff 2017). 중국이 핵심이익과 관련된 분쟁국가에 배제와 강압이 아닌 포용과 유도를 목적으로 하는 관여가 지속되는 이유는 이 때문이다. 비대칭적 상호의존을 무기로 중국이 핵심이익과 관련된 분쟁국에 강제력을 행사하면 미국의 개입과 동맹을 강화하는 자멸(self-defeating)을 초래할 수 있다(Reeve 2013). 2001년 공식출범한 상하이협력기구(SCO)는 테러, 민족, 안보의 목적에서 중국이 포섭(incumbent) 목적으로 주도한 다자협력이다(Wuthnow et al. 2012). 상하이협력기구가 권위주의 체제를 용인하는 반서구를 목적으로 하는 안보협력기구라는 우려가 제기되고 있지만, 상하이협력기구 역시 전통적으로 러시아가 주도하는 중첩적 다자협력의 하나일 뿐이다.

트럼프-시진핑 시기 본격화된 미중경쟁에서 중간국가가 부상한 것은 세가지 요인 때문이다. 첫째, 냉전체제와 달리 물리력에 있어서 상대적인 비중은 물론 제도력, 구조력, 담론력 등 다원적인 파워 측면에서 중간국가의 위상과 역할이 중요해졌다. 둘째, 미중경쟁이 양국 간의 경쟁을 넘어 중간국가를 설득, 유도, 포용해야 하다는 점에서 냉전체제와 다르다(張貴洪 2019). 셋째, 그런데 미중 양국에 복합적인 이익이 중첩되어 있는 중간국가가 미국진영 또는 중국진영으로 분리될 수 없다는 점에서 미소냉전과 상이하다. 트럼프-시진핑 시기 중간국가가 미국 또는 중국에 대한 일방적인 편승이 아닌 미중경쟁 사이에서 자국의 이익과 자율성을 확대하기 위해 협력하고 있음에 주목할 필요가 있다.

V. 결론 및 함의

트럼프-시진핑 시기 쟁점화 된 미중경쟁은 바이든-시진핑 시기를 거치면서 체제적인 경쟁으로 전환되고 있다. 비대칭적 취약성을 해소하고 전략적 이익을 확대하는 정책수단이 제도화되고 강제력, 구조력, 제도력 등의 다원적인 파워영역에서 경쟁이 본격화될 것이다. 그러나 신냉전 담론이나 미중 양극체제와 같이 미소냉전과 미중경쟁을 동질화하는 비관적 현실주의는 경험적, 이론적 근거가 부족하다. 미중경쟁는 (1) 복합적인 상호의존을 조건으로, (2) 비대칭적 이익을 조정하는 경제안보전략과, (3) 억지균형을 위한 군비경쟁을 수단으로 진행되는 장기적인 '과

정'이다. 미중경쟁을 관계가 아닌 체제적인 측면에서 관찰해야 하는 이유는 (1) 복합적인 상호의존의 협력, 경쟁, 탈동조화가 국내정치과 결부되어 있으며, (2) 미중경쟁이 양국관계 뿐만 아니라 미중 양국사이에서 이익을 추진하는 중간국가와의 상호작용을 통해 형성될 것이라는 점이다. 과정으로서 미중경쟁체제에 대한 분석은 두 가지 함의를 제공한다. 먼저 억지균형이 유지된다면 군비경쟁에도 불구하고 불편한 평화가 유지될 수 있다. 그리고 비대칭적 이익의 조정과정에서 발생하는 비용과 이익에 반응하는 국내정치가 협력, 경쟁, 대결이 공존하는 미중관계를 변화시킬 것이다.

체제적인 미중경쟁이 미중양국은 물론 중간국가와의 상호작용에 의해 형성될 것이라는 점에서 '비관적 미중관계' 전망은 비관적이다. 전략적 의도와 정치적 수사(rhetoric)에도 불구하고 트럼프-시진핑 4년간의 탈동조화를 위한 경제안보전략이 복합적 상호의존에 미친 영향은 제한적이다. 군사, 기술영역의 경쟁과 탈동조화를 제외하면 무역, 자본, 금융, 투자, 환경부문의 구조화된 상호의존은 지속되고 있다. 양국관계와 중간국가까지 복합적으로 연계되어 있는 미중갈등의 비용과 이익이 다원화된 국내정치와 상호작용하면서 미중경쟁체제가 형성될 것이다. 중요한 것은 미중 양국이 상대방의 일방적인 행동을 억지하고 취약성을 관리하기 위해 상호 관여해야하는 중요해졌다는 점이다(Nye 2020, 18-19). 또, 미중은 전략적 우위를 위해 중간국가에 대한 관여를 확대해야 하지만 중간국가는 미중경쟁의 비용과 이익에 따라 협력을 결정하게 될 것이다. 이는 냉전체제와 달리 미중이 강제력, 제도력, 구조력을 사용하여 중간국가에게 일방적인 영향력을 행사하는 것은 불가능함을 의미한다.

미중경쟁체제와 중간국가를 분석개념으로 미중관계를 분석한 본 연구는 한국의 외교안보전략에 두 가지 함의를 제공한다. 첫째, 미중간의 억지균형을 위한 한국의 역할을 모색하는 것이다. 미중관계의 비관적 시나리오는 억지균형이 붕괴되는 경우다. 반대로 미중간의 억지균형이 유지된다면 전략적 의구심에도 불구하고 불편한 평화가 유지될 수 있다. 따라서 억지균형을 위한 전략적 역할이 미중관계와 남북관계를 위한 전략으로 검토될 필요가 있다. 억지균형의 시각에서 본다면 한미동맹과 한미일 안보협력은 군비경쟁의 수단이 아니라 중국의 군사적 불확실성을 억지하는 수단으로 활용할 수 있다. 최근 증가하고 있는 한국의 안보이익에 부합

하지 않는 중국의 일방주의를 억지하는 수단이다. 둘째, 다자적인 유연성을 확대하는 것이다. 경제적, 군사적 규모에도 불구하고 다자협력에 있어 한국의 역할과 위상은 제한적이다. 미중사이에서 국가이익을 모색하는 국가, 특히 일본, 싱가포르, 베트남, 호주, 인도, EU 주요국과의 다자적인 협력을 통해 중간국가의 위상과 역할을 확대할 필요가 있다. 무역, 투자, 기술 등의 경제적 다자주의, 안보적 다자주의, 인권, 환경, 빈곤 등에 대한 보편적 다자주의를 촉진하는 외교안보전략은 미중경쟁의 위기를 관리하고 한국의 국익을 확대하는 수단이 될 수 있다.

투 고 일 : 2022. 01. 14.
심사완료일 : 2022. 02. 08.
게 재 일 : 2022. 02. 28.

참고문헌

김시홍. 2021. “유럽연합의 대외정책: 다극화, 전략적 자율 그리고 인도태평양.” 『EU연구』 제59호.

김치욱. 2009. “국제정치의 분석단위로서 중견국가: 그 개념화와 시사점.” 『국제정치논총』 제49집 1호.

마상윤. 2014. “적에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국접근.”『국제정치논총』 제23집 2호.

박태균. 2010. “박정희 정부 시기 한국 주도의 동아시아 지역 집단안전보장 체제 구상과 좌절.” 『세계정치: 데탕트와 박정희』 Vol. 14.

신범식. 2020. “지정학적 중간국 우크라이나의 대외전략적 딜레마.” 『국제·지역연구』 제29권 1호.

윤대엽. 2019a. “시진핑 체제 이후 중국의 경제적 국가책략: 경쟁, 관여와 강제” 『동북아연구』 제34권 1호.

_____. 2019b. “아베 내각의 경제적 국가책략: 다자적 헤징, 경쟁적 관여 전략적 결속.” 『아태연구』 제26권 3호.

이상현. 2018. “냉전 지역주의와 일본의 아시아 외교: 일본은 한국주도의 지역협의체 ASPAC에 어떻게 관여하였나?” 『국제정치논총』 58집 1권.

이왕휘. 2018. “미중 무역전쟁: 미국 내에서 보호주의에 대한 저항과 중국이 대미로비” 『국방연구』 제61권 4호.

인민망. 2021. “중국공산당 창당 100주년, 시진핑 주석이 전한 초심과 결심, 자신감 (2021.07.02.).” http://kr.people.com.cn/n3/2021/0702/c203278-9867857.html (검색일: 2022년 2월 10일).

전봉근. 2018. “중소 중추국 외교전략과 한국외교” 『정책연구시리즈 2018-04』 국립외교원 외교안보연구소.

전봉근·신범식·김흥규. 2018. “중간국의 생존전략을 찾아서.” 김흥규 외, 『신국제질서와 한국외교전략』 서울: 명인문화사: pp.1-29.

Allison, Graham. 2018. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’ Trap?* New York: Houghton Mifflin.

Anghel, Suzana et al. 2020. “On the Path to Strategic Autonomy: The EU in an

Evolving Geopolitical Environment." EPRS (Sep.) https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652096/EPRS_STU(2020)652096_EN.pdf (검색일: 2021년 8월1일).

Barnett, Michael and Raymond Duvall. 2005. "Power in International Politics." *International Organization* Vol.59, No.1, pp 39-75.

Baum, Richard. 2001. "From Strategic Partners to Strategic Competitors: George W. Bush and the Politics of US China Policy." *Journal of East Asia Studies* Vol.1, No.2, pp.191-220.

Bergsen, Pepijn. 2021. "The EU's Unsustainable China Strategy." Chatham House Research Paper (July) https://www.chathamhouse.org/2021/07/eus-unsustainable-china-strategy/eus-china-policy (검색일: 2022년 2월 10일).

Campbell, Kurt M. and Ely Rater. 2018. "The China Reckoning: How Bejing Defied American Expectations." *Foreign Affairs* Vol.97, No.2, pp.60-71.

Chase, Michael S. 2014. "The US Rebalancing Policy and China's Search for a New Type of Great Power Relationship with the United States." *American Journal of Chinese Studies* Vol.21, pp.127-41.

Ohlberg, Mareike and Bonnie S. Blaser. 2021. "Why China is Freaking Out over BIden's Democracy Summit." Foreign Policy (Dec.10).

Economy, Elizabeth. 2020. "Reimagining Engagement." In Leah Bitounis and Jonathan Price, eds. The Struggle for Power: US-China Relations in the 21st Century. Washington: The Aspen Institute, pp.41-52.

European Commission. 2019. "EU-China: A Strategic Outlook" (March 12). https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf (검색일: 2022년 2월 15일).

Fingar, Thomas. 2021. "The Logic of Efficacy of Engagement: Objective." In Anne F. Thurston, ed. *Engaging China: Fifty Years of Sino-American Relations*. New York: Columbia University Press, pp.32-55.

Friedberg, Aaron L. 2005. "The Future of US-China Relations: Is Conflict Inevitable?" International Security Vol.30, No.2, 7-45.

Fu, Ying. 2017. "The Korean Nuclear Issue: Past, Present, and Future: A Chinese

Perspective," *Brookings Strategy Paper No.3* (May).

Garrett, Geoffrey. 2011. "Chinese-US Economic Relations after the Global Financial Crisis." Jane Golley and Liang Song, eds. Rising China: Global Challenges and Opportunities. Sydney: ANU Press, pp.149-172.

Goh, Evelyn. 2005. "Nixon, Kissinger, and the Soviet Card in the US Opening to China, 1971-1974." Diplomatic History Vol.29, No.3, pp.475-502.

Goldstein, Avery. 2020. "US-China Rivalry in the Twenty-first Century: Déjà vu and Cold War II." *China International Strategy Review* Vol.2, pp.48-62.

Gompert, David C. et al. 2016. *War with China: Thinking Through the Unthinkable*. Santa Monica: RAND.

Lin, Bonny, et al. 2020. Regional Responses to US-Chnia Competiton in the Indo-pacific: Study Overview and Conclusions. RAND.

Gu, Bin. 2017. "Chinese Multilateralism in the AIIB." *Journal of International Economic Law* Vol.20, pp.137-158.

Haass, Richard. 2019. "How a World Order Ends: And What Comes in Its Wake." *Foreign Affairs* Vol.98, No.1, 22-30.

Hager, Rogert P. 2019. "The Cold War and Third World Revolution." Communist and Post-Communist Studies Vol.52, pp.51-57.

Ikenberry, G. John and Darren Lim. 2017. "China' Emerging Institutional Statecraft: AIIB and the Prospect for Counter-hegemony." https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf (검색일: 2021. 06. 10.).

Johnston, Alastair Iain. 2019. "China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Bejing's International Relations." *International Security* Vol.44, No.2, pp.9-60.

Kaplan, Robert D. 2019. "A New Cold War Has Begun," Foreign Policy (January 7) https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/# (검색일: 2021년 10월 20일)

Keller, William W. and Thmas G. Rawski, eds. 2007. *China's Rise and the Balance of Influence in Asia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Kirshner, Johnathan. 2019. "Offensive Realism, Thucydides Traps, and the Tragedy of Unforced Errors: Classical Realism and US-China Relations." *China International Strategy Review* Vol.1, No.1, pp.51-63.

Lamton, David M. 1997. "China and Clinton's America: Have They Learned Anything?" *Asian Survey* Vol.37, No.12, 1099-1118.

Lemahieu, Hervé. 2019. "How the Middle Powers Are Determining Asia's Power Balance." https://www.brinknews.com/how-the-middle-powers-are-determining-asias-power-balance/ (검색일: 2021년 9월 20일).

Liff, Adam. 2017. "China and the US Alliance System" *The China Quarterly* Vol.133, pp.137-165.

McQuarrie, Michael. 2017. "The Revolt of the Rust Belt: Place and Politics in the Age of Anger." *The British Journal of Sociology* Vol.68, No.1, pp. 120-152.

Mutz, Diana C. 2018. "Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote." *Proceedings of National Academy of Science* Vol.115, No.19, pp.4330-4339.

Naughton, Barry. 2021. "A Perspective on Chinese Economics: What Have We Learned?" In Anne F. Thurston, ed. *Engaging China: Fifty Years of Sino-American Relations*. New York: Columbia University Press, pp.174-196.

Nye, Joseph S. Jr. 2017. "The Kindleberger Trap" Project Syndicate (Jan.09). https://www.belfercenter.org/publication/kindleberger-trap (검색일: 2021년 6월 2일).

Nye, Joseph S. Jr. 2020. "Power and Interdependence with China." *The Washington Quarterly* Vol.43, No.1, pp.7-21.

Reeve, Jeffrey. 2013. "China' Unraveling Engagement Strategy." *The Washington Quarterly* Vol.36, No.4, pp.139-149.

Schadlow, Nadia. 2013, "Competitive Engagement: Upgrading America's Influence." *Orbis* Vol.57, No.4, pp.501-515.

Swaine, Michael D. 2019. "A Relationship Under Extream Duress: US-China Relations at a Crossroads." https://carnegieendowment.org/2019/01/16/

relationship-under-extreme-duress-u.s.-china-relations-at-crossroads-pub-78159 (검색일: 2021년 10월 11일).

Talmadge, Caitlin. 2017. "Would China Go Nuclear? Assessing the Risk of Chinese Nuclear Escalation in a Conventional War with the United States." I*nternational Security* Vol.41, No.4, pp.50-92.

Tran, Hung. 2021. "Decoupling/Reshoring versus Dual Circulation: Competing Strategies for Security and Influence." Atlantic Council Issue Brief (April) https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/04/Decoupling_Reshoring_versus_Dual_Circulation.pdf (검색일: 2021년 6월 10일).

Weiss, Jessica Chen, and Jeremy L. Wallace. 2021. "Domestic Politics, China's Rise, and the Future of Liberal International Order." *International Organization* 75 (spring), pp.635-664.

Williams, Brock R. 2020. "Trump Administration Tariff Actions: Frequently Asked Questions." CRS R45529 (Dec. 15).

楊悅. 2021. "東盟對中美競爭的任職於應對,"『國際問題研究』第4期, 42-60.

張貴洪. 2019. "一帶一路倡議於印太章略構想的比較分析."『現代國際關係』第2期, 26-34.

US-China Competition during Trump-Xi Jinping Era:

Limits of Economic Statecraft of Decoupling and the Rise of In-between Powers

Dae-yeob Yoon

As the US-China conflict intensified during the Trump-Xi Jinping period, pessimism in US-China relations has prevailed. What is the systemic nature of the US-China competition? This study presents the 'US-China competition system (G2C System)' as an analytical concept and analyzes the characteristics of the US-China relationship from a theoretical and empirical perspective. There are three main arguments in this study. First, the US-China competition is different from the US-China Cold War system in that it is a limited decoupling of complex interdependence that has intensified since the post-Cold War. Second, the results of economic statecraft for decoupling trade, technology and norms during the Trump-Xi Jinping period are limited. Third, the US-China competition as a means of economic and security strategy will expand the function and status of in-between powers, where the core interests of the US and China overlap.

Keywords: US-China Relations, G2 Competition System, Economic Statecraft, Decoupling, In-between Powers