



2019-22

## 최근의 미·중 분쟁과 우리의 대응 방향

박병광 국가안보전략연구원 책임연구위원

아산정책연구원

2019.08.19

### 1. 들어가는 말

미·중 무역전쟁의 전선이 갈수록 확대되고 있다. 2018년 4월 초 미국정부가 500억 달러에 이르는 중국산 수입품에 대한 25% 관세 부과를 발표한 이후 양국 간에 본격화된 무역전쟁은 타협의 접점을 찾지 못하고 악화일로로 걷고 있다. 문제의 심각성은 당초 무역적자 해소를 빌미로 시작된 미국과 중국의 분쟁이 이제는 단순한 무역 갈등과 기술 분쟁을 뛰어넘어 무한대결의 성격으로 비화하고 있다는 점이다.

양국의 분쟁이 악화일로를 걷자 트럼프 대통령과 시진핑 주석은 일본 오사카 G20 회의를 이용해 열린 미중 정상회담에서 5월 초 결렬된 협상을 재개하기로 합의했다. 그러나 양측은 정상회담 이후 한 차례 고위급 전화 통화를 했을 뿐 아직까지 구체적인 협상 일정을 잡지 못하고 있다. 또한 중국은 트럼프 대통령이 시 주석으로부터 약속받았다고 주장하는 미국산 농산물 구매도 이행하지 않고 있다.

많은 전문가들은 미중 무역전쟁이 단기간에 해소되기 어려울 것으로 전망하고 있다. 그렇다면 오늘날 우리가 목도하고 있는 미중 분쟁의 성격은 무엇이고 과연 어디를 향하고 있는 것일까. 이 글에서는 미중 무역전쟁의 성격을 재평가하고 작금의 상황을 바라보는

중국의 인식과 입장은 무엇이며, 향후 상황은 어떻게 전개될지 전망하면서 우리의 대응방향에 대해서 언급하고자 한다.

## 2. 미중 무역전쟁의 성격

현재 목도하는 미중 마찰은 강대국들 사이의 무역·통상이슈를 둘러싼 전략적 경쟁이라기보다 '패권경쟁의 서막'으로 보는 것이 타당하다.<sup>1</sup> 과거 전통시대의 패권경쟁은 기존의 패권국과 부상하는 도전세력이 서로를 적(enemy)으로 규정하고 패권(hegemony) 획득을 목적으로 전면전쟁을 벌이고는 했다.<sup>2</sup> 그러나 핵(核)이라는 공멸의 무력수단이 보편화된 오늘날에는 과거와 같은 무력사용전쟁을 뛰어 넘는 새로운 형태의 대결로 진화하고 있다. 그것은 세계의 정치·경제적 지배권을 둘러싼 '규범과 질서의 전쟁'이라 할 수 있다. 21세기의 새로운 패권전쟁은 전면전쟁으로 공멸의 위험을 무릅쓰기보다는 규범과 질서의 지배권(dominant power)을 둘러싼 대결이며 우리는 현재 미중 패권경쟁의 서막을 보고 있는 것이다.

본질적으로 신흥 강대국의 부상은 기존 패권국으로 하여금 언제나 위기의식을 불러일으키게 되고 견제의 대상이 될 수밖에 없다. 역사적으로 기존 패권국은 신흥 강대국에 대한 대응으로써 첫째, 부상하는 강대국의 부상을 '좌절'시킴으로써 자국의 상대적 이익과 권한을 지속적으로 유지시키고자 하거나 둘째, 부상하는 강대국의 부상 자체를 좌절시키기 어려울 경우 부상의 속도를 '최대한 지연'시키고자 하며 셋째, 부상하는 강대국의 부상과정과 결과를 자국의 이익에 맞도록 조절하기 위해 '관여'하는 전략을 취할 수 있다.<sup>3</sup>

미국에게 있어서도 "부상하는 중국을 어떻게 다뤄야 하는가"에 대한 문제는 트럼프 행정부뿐만 아니라 오바마, 부시, 클린턴 행정부 당시에도 적잖은 고민거리였다. 그러나 중국의 경제적·군사적 힘이 미국의 턱밑까지 추격하면서 트럼프 행정부 등장 이후 미국 내에서는 '아메리카 퍼스트(America First)'의 기초가 대두하기 시작했고 중국의 부상에 대해 보다 적극적이고 공세적인 대응전략을 취하기 시작했다. 미국의 목적은 당초 중국에 대한

압박의 빌미로 삼았던 무역적자를 해소하는 것이 아니며 중국의 도전(challenge)에 관한 '의지'와 '능력'을 '굴복' 또는 '좌절'시키는 데 있는 것이다.

미중 마찰이 패권경쟁의 서막이며 '국가안보'를 명분으로 한다는 점에서 뚜렷한 전환의 계기가 마련되지 않는 한 향후 분쟁 양상은 이슈와 영역을 달리하며 장기간에 걸친 격전으로 나아갈 가능성이 높다. 이미 미중 무역전쟁의 양상은 군비경쟁, 이념경쟁으로까지 격화되고 있으며 인공지능, 사이버, 우주 등의 영역에서도 주도권을 놓고 상호 경쟁이 가열되는 양상이다. 한편 주지하는 바와 같이 미국은 70년 이상 유지되어 오던 태평양사령부의 명칭을 2018년 5월 30일 '인도·태평양사령부'로 변경한 바 있다. 이러한 변화는 미중 마찰이 단순한 전략적 경쟁이 아니라 장기적 차원의 패권전쟁으로 진입하고 있다는 점을 보여주는 또 하나의 사례이다.

### 3. 미중 분쟁의 현황과 주요 쟁점

전술한 바와 같이 미중 무역전쟁은 단지 무역·통상 분야에만 그치는 것이 아니라 안보를 둘러싼 하이테크 기술전쟁, 금융전쟁, 군사안보전쟁으로 확대되고 있다. 실제로 미국 상무부는 화웨이에 대한 제재뿐 아니라 최근에는 중국의 슈퍼컴퓨터 제조와 관련된 기업 5곳에 대해 "국가안보와 외교정책 이익에 반하는 행동을 하고 있다"는 이유로 제재 명단(black list)에 올렸다.<sup>4</sup> 미국과 중국은 현재 핵무기, 암호, 미사일 방어 등 군사 목적으로 전용될 수 있는 슈퍼컴퓨터 기술에서 치열한 경쟁을 벌이고 있다.

미국의 중국 기업과 자본에 대한 압박은 첨단기술과 군사안보분야의 상관성을 고려할 때, 향후 분쟁 분야와 기업이 더욱 확대될 가능성이 높다. 트럼프 행정부가 '통신장비분야(화웨이)'와 '슈퍼컴퓨터분야(중커수광)'에 이어 다음의 목표(target)로 삼을 가능성이 높은 분야는 '고급 감시기술 분야' 등으로 예상할 수 있다. 미국은 고급감시기술과 관련하여 북미시장의 80%, 세계 시장의 75%를 장악하고 있는 세계최대 드론업체 DJI를 타깃으로 삼을 수 있는바, 중국산 드론이 백도어를 통해서 중국정부의 도청기 노릇을 할 수

있다고 우려하기 때문이다. 트럼프 행정부는 중국정부가 강력한 사회관리·통제시스템을 구축하는 데 핵심역할을 수행한 것으로 평가받는 중국의 세계 최대 감시카메라(CCTV)업체 '하이크비전'을 거래제한기업명단에 올리는 것을 검토하고 있다.<sup>5</sup>

또한 미국과 중국의 분쟁 대상은 첨단 기술 분야에 이어 향후 금융(환율) 분야로 확대될 가능성이 있다. 미국은 중국에 대해서 오랫동안 환율절상을 요구하면서 '환율 관찰국'으로 지정하였고, 최근에는 수출을 늘리기 위해 자국 통화가치를 인위적으로 떨어뜨리는 국가들에 대해 상계관세를 부과하겠다고 밝힌 바 있다. 미국은 과거 1980년대 중반 '플라자합의'를 통해서 일본과 독일의 급속한 환율절상을 유도함으로써 경제 분야에서 일본의 추격을 따돌린 사례가 있으며 이러한 경험은 중국과의 무역분쟁에서도 충분히 고려될 수 있다. 특히 현재 중국을 상대로 무역협상의 실무지휘를 담당하고 있는 미국 무역대표부(USTR) 대표 로버트 라이트하우저는 '플라자합의' 당시 미국 측 협상대표단의 부대표로 참여한 사례가 있다는 점은 의미심장하다. 물론 이와 같은 예상은 필자의 개인적 가설에 불과하지만 중장기적 관전 포인트의 하나로 관심을 가지고 바라볼 필요가 있는 것으로 평가된다.

#### 4. 미중 마찰에 대한 중국의 인식과 입장

중국 측은 최근의 미중 무역전쟁을 비롯한 양국관계의 변화가 트럼프 행정부 등장에 따른 단기간의 현상이 아니라 적어도 2008년 금융위기 이후 미국 내 전략가들과 정치계가 대중국 정책에 대해 장기간 토론을 거친 결과라고 보고 있다.<sup>6</sup> 다만 2017년 말 미국의 '국가안보전략' 보고서에서 본격적으로 중국을 경쟁자, 수정주의자, 도전자로 표현하기 시작하였으며 트럼프 행정부 집권 이후 중국에 대한 압박이 더욱 가시화되었을 뿐이라고 생각한다.<sup>7</sup>

나아가 중국은 미중 무역전쟁은 사실상 미국이 중국에 전쟁을 선포한 것으로서 단순한 무역·통상을 둘러싼 분쟁만은 아니라 판단한다. 왜냐하면 미국은 중국과의 무역 협상에서

지식재산권, 국유기업 개조 및 개발도상국 지위 박탈 등 무역 문제를 뛰어 넘는 문제들을 제시하였기 때문이다. 또한 미국의 중국에 대한 도전은 보다 전면적인 것으로서 시간이 갈수록 구체화되는 것으로 파악하고 있다. 미국의 대중국 압박은 무역 분야를 뛰어 넘어 과학기술과 인문교류 분야로 확대되고 있는바, ▲중국 유학생 입국 제한 ▲전문가 비자제한 ▲타이완문제 야기 ▲2018년 '대만여행법' 통과 ▲상그릴라 대화 및 인도·태평양전략 보고서에서 대만을 국가로 처음 언급한 점 ▲신장위구르 문제에 대한 개입 등이 그것이라고 본다.

한편 중국정부는 지난 6월 2일 '미중 무역협상에 관한 중국 입장' 제목의 백서를 발표한 바 있다. 동 백서에서 중국은 무역전쟁의 원인이 미국에 있다면서 "현 미국정부는 2017년 출범 이후 관세인상을 무기로 위협을 가해왔다"며 "걸핏하면 무역 파트너들에게 무역 갈등을 유발해 왔다"고 비판했다. 백서는 "무역전쟁은 미국을 다시 위대하게 해주지 못할 것"이라면서 "중국정부는 국가와 인민의 이익을 결연히 수호할 것"이라고 역설하였다. 또한 백서는 미중 무역협상이 무산된 것은 전적으로 미국 정부에 책임이 있다면서 중국은 평등하고, 상호이익이 되고, 진정성 있는 협상을 원한다고 촉구했다.<sup>8</sup> 요컨대 중국 측 백서는 중국의 정당성을 주장하고 협상 실패에 대한 미국의 책임과 탐욕을 강조함과 동시에 최종 타결과 추후 협상에 대한 희망을 내보이고 있다.

그러나 중국은 일방적이고 불합리한 압박에는 결코 굴복하지 않을 것이라는 점도 분명히 하고 있다. 이는 중국이 쉽게 굴복하지는 않을 것이라는 점을 의미한다. 무엇보다도 중국 측은 트럼프 대통령이 모든 문제를 자신의 이익에 부합해 접근하는 경향이 있으며, 만일 중국이 양보하게 되면 미국의 승리로 생각하고 중국의 양보를 바탕으로 더 많은 요구를 할 수도 있다는 점을 우려하고 있다. 한편 중국은 미국의 경제압박과 보복에 대응하여 보유중인 미국 국채매각, 희토류공급 차단, 미국 농산물 수입중단, 비관세장벽 강화 등의 대응수단을 고려하는 것으로 보이지만 이러한 조치들이 실시될 경우 미중 무역전쟁은 더 걷잡을 수 없이 격화될 것이 분명하다.

## 5. 나가며

### 가. 상황인식의 측면

첫째, 우리는 미중 무역 분쟁이 단기간에 끝날 사안이 아니고 단순한 무역·통상분쟁이 아니라 장기적 차원의 '패권전쟁의 서막'이라는 분명한 인식을 지닐 필요가 있다. 따라서 작금의 상황을 단순히 미국이 통상적자를 해소하거나 무역우위를 점하기 위한 분쟁으로 바라보는 것은 위험하며, 트럼프가 재선용으로만 활용하고 있다는 생각도 단견이라 할 수 있다. 현재 벌어지고 있는 미중 분쟁은 무역통상->하이테크 기술->금융->군사안보 등 전역에 걸친 장기적 패권전쟁의 초입이라는 점을 직시하고, 그에 대응하는 엄중함, 신중함, 중장기 전략 모색의 태도를 취할 필요가 있다.

둘째, 우리 정부와 국민은 미중 대립과 분쟁이 발생할 때마다 양국 가운데 하나를 선택하는 '양자택일'식 논리를 지양하고 경계하는 것이 필요하다. 우리 정부는 미국과 중국 가운데 어느 한쪽을 일방적으로 선택하는 '조급하고 어설픈 일방적 편승'은 매우 위험하다는 점을 직시할 필요가 있다. 우리는 미국과 중국 사이에서 어느 한 쪽을 택할지가 아니라 어떻게 하면 둘 중 하나를 선택하지 않을지를 고민하는 것이 더 중요한지 모른다. 한국은 일본과 달리 어느 한쪽에 올인하기 어려운 지정학적·역사적·정치경제적 배경이 복합적으로 작용하고 있다는 점을 직시해야 한다.

셋째, 미중 분쟁으로 인해 우리가 일방적 보복을 당할 것이라는 '포비아(두려움)'에 빠질 필요는 없으며, 오히려 전략적 가치를 높이는 방안을 고민할 필요가 있다. 그런 점에서 박근혜 정부 당시 사드(THAAD)배치를 둘러싼 미중 갈등 연루와 현재의 미중 당사국간 무역 분쟁의 양상 및 환경은 상이하다는 점을 직시할 필요가 있으며 동일한 보복의 가능성은 상당히 낮다. 오히려 우리는 패권전쟁은 주변국들을 자기편으로 끌어들이어야 하고 '관중의 국제정치'가 작용한다는 점에서 미중 분쟁의 조건과 환경을 이용하여 우리의 전략적 가치 제고를 고민해야만 한다.

### 나. 대응원칙과 정책방향의 측면

첫째, 우리는 세계 10 위권의 중견국(middle power)으로서 한국의 중요 국가이익에 대한 개념규정과 가이드라인을 대내외적으로 수립할 필요가 있다. 중국이 '핵심이익(core interest)'을 강조하고, 미국이 '사활이익(vital interest)'을 주장하듯이 중견국으로서 한국의 '전략적 이익(strategic interest)'이 무엇인지 규정하는 고민이 필요하다. 한국의 전략적 국가이익에 근거해 미국과 중국을 대상으로 우리의 원칙과 기준을 공고히 하면서 강대국외교를 펼쳐나감으로써 '전략적 모호성'으로 인해 당할 수 있는 '방기'와 '보복'의 위험을 관리해 나갈 필요가 있다. 국가이익을 중심으로 하는 외교적 원칙과 기준의 부재는 한국으로 하여금 임기응변식 대응의 유혹을 불러일으킬 것이며, 이는 강대국 사이의 제로-섬(zero-sum) 게임에 깊숙이 연루되는 위험에 빠질 수 있다.

둘째, 강대국 사이에 끼인 약소국 또는 '그림자 국가(shadow state)'의 정체성을 벗어나 중견국으로서 자율성과 독립성을 확장하는 외교노력을 시도할 필요가 있다.<sup>9</sup> 한국은 강대국에 끼인 지정학적 현실이 있지만 결코 약소국이 아니며 언제까지나 강대국의 그림자(shadow)와 영향권에 갇힌 국가로 존재해서는 안 된다는 점을 인식하고 주변국 및 중견국 연대의 외교공간을 확장하는 노력이 필요하다. 싱가포르의 경우처럼 외교적 원칙과 기준을 바탕으로 미국과 중국 사이에서 활동공간을 유지하고, 갈등사안에 대해서는 '사안별지지(issue based support)'의 역량을 확보해 나가는 것이 필요하다.

셋째, 그러나 미중 분쟁이 격화될 경우 한국은 단기적으로 한미동맹을 기반으로 하는 대외전략을 수립하고, 중국에 대해서는 '제한적 손실'을 외교적 목표로 설정하는 것이 바람직하다. 세계적 힘의 분배구조와 한미동맹의 현실을 직시한다면 한국에 대한 미국의 요구와 압력을 거스르는 것은 어려우며 중국이 역내에서 미국과 대등한 전략적 경쟁 능력을 갖추는 것 역시 단기적으로 어렵기 때문이다. 따라서 한국은 단기적으로 한미동맹 구조를 받아들여야 하며 중국에 대해서는 어느 정도 이슈와 영역에 따른 관계 소원과 손해를 각오하는 것이 차라리 나을 것이다. 다만 패권경쟁은 중장기적 대결이란 점에서 최종 승리자를 예상하기 어렵다는 점에서 우리 역시 긴 호흡의 전략과 정책으로 대응해야 한다.

넷째, 한국은 향후 계속해서 이슈와 영역을 달리하며 미중 분쟁에 따른 딜레마와 마주할 것이란 점에서 청와대에 '미중관계 대응팀' 조직을 고려해야 한다. 역대 한국의 최고지도자들은 대부분 중국의 중요성 및 미중관계의 중요성을 강조했으나 정작 정책결정의 최상부인 청와대에 중국전문가, 미중관계 전문가는 자리를 차지한 사례가 거의 없다. 청와대는 우리나라 정책결정의 특성상 가장 중요한 조직이란 점과 더불어 중국문제의 중요성 및 미중갈등의 장기화를 고려할 때, 반드시 중국전문가를 보강하고 '미중관계 대응팀' 조직을 구성하고 운영해 나갈 필요가 있다. '미중관계 대응팀'은 정부와 학계의 실력 있고 권위 있는 전문가들이 한 자리에 모여서 정기·부정기적으로 현안 이슈는 물론 중장기 전략을 수립할 수 있도록 상설기구 또는 비상설 플랫폼의 형태로 조직해야 한다.

<sup>1</sup> 패권이란 국제질서의 수립과 운영에 있어서의 '독점적 주도권'을 의미하는 것으로 특정국가가 힘의 우위를 바탕으로 국제체제의 안정성 유지에 긴요한 가치, 목표 및 제도들을 선도적으로 제시하고 유지해갈 수 있는 역량을 의미한다.

<sup>2</sup> 트럼프 행정부는 '국가안보전략(2017)'에서 중국을 적(enemy)으로 규정하지는 않지만 경쟁자(competitor)이자 수정주의자(revisionist)로 규정하고 있다는 점에서 이는 20세기 적(enemy)의 개념과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다.

<sup>3</sup> 전재성, "강대국의 부상과 대응메커니즘: 이론적 분석과 유럽의 사례," 『국방연구』 제 51 권 3 호(2008), pp. 7-8.

<sup>4</sup> *Wall Street Journal*, June 21, 2019.

<sup>5</sup> 미국 상무부 산하 산업보안국은(BIS) 중국을 타깃으로 14개 신기술분야 수출규제검토대상을 발표(2018.11.19.)했는데, ▲생명공학 ▲인공지능 ▲위치추적과 분석 ▲마이크로프로세서 ▲고급 컴퓨팅 ▲데이터분석 ▲양자정보처리 ▲로지스틱 ▲적층가공 ▲로봇 ▲브레인컴퓨터인터페이스 ▲극초음속 ▲고급재료공학 ▲고급감시기술 등을 포함하고 있다.

<sup>6</sup> 실제로 미중 수교 이후 협력적 상호의존관계를 구축해 온 양국이 대립적 관계로 돌아서게 된 전기는 '미국에게는 약이 된 반면, 중국에게는 오히려 독이 된' 것으로 보이는 2008년 미국 발 경제위기였다고 평가할 수 있다. 경제위기를 통해 위상이 더욱 강화된 중국은 그간 제기된 경제개혁의 긴요성을 도외시하면서 빠른 시간 내에 미국을 추월하고 패권국의 지위를 획득하겠다는 야심찬 계획을 공격적으로 개진했다. 반면 미국은 자국발 경제 위기에 자극받으면서 이른 시간 내에 경제난을 극복하고 세일혁명의 혜택마저 누리면서 경제활성화에 성공하고 자신감을 회복함으로써 패권방어를 위한 적극적인 행동에 돌입하고 있다.

<sup>7</sup> INSS-CICIR 비공개 세미나(2019.6.12.)에서 중국 측 참가자 발언.

<sup>8</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『關於中美經貿磋商的中方立場』(北京: 人民出版社, 2019).

<sup>9</sup> 그림자 국가(shadow state)의 개념에 대해서는 다음을 참조하라. Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World* (New York: Penguin, 2011), pp. 137-139