



2021-16

앵커리지 미·중 고위급회담 결과와 미·중 관계 전망: 중국의 시각을 중심으로

김예경 박사

국회입법조사처 입법조사관

2021.05.14

바이든(Joe Biden) 미 행정부 출범 이후 미·중 간 첫 고위급회담이 지난 3월 18~19일(현지시간) 미국 앵커리지에서 개최되었다. 이번 회담은 토니 블링컨(Antony J. Blinken) 미 국무장관이 3월 15~18일 주요 동맹국인 일본과 한국을 방문한 직후 개최되어, 바이든 행정부의 전반적인 동북아 지역 인식 및 동맹정책과 중국정책 방향을 전망해 볼 수 있었다.¹ 또한, 국제정치 및 미중 관계의 주요 현안에 대해 중국이 어떠한 입장을 가지고 있는가를 확인하는 계기이기도 했다.

이번 회담에서는 홍콩, 티베트, 신장, 타이완 등 민감한 문제에서 미·중 간 입장 차이를 재확인 할 수 있었다. 그러나 양국 간 이해관계가 일치한 분야에서 협력 가능성도 발견할 수 있었다는 점에서 의미가 있다.

미·중 고위급 회담의 경과와 의미

미·중 정상 간 교류는 2020년 11월 25일 시진핑(習近平) 주석이 바이든의 대통령 당선을 축하하는 전문을 보낸 데 이어, 2021년 2월 11일 바이든 대통령과 시진핑 주석 간 전화통화가 이루어진 바 있다. 미·중 고위급 간 교류로는 2021년 2월 6일에 블링컨 국무장관과 양제츠(杨洁篪) 당 중앙정치국 위원 겸 중앙외사공작위원회 판공실 주임 간 전화통화가 이루어진 바 있다.² 이번 미·중 고위급 회담은 바이든 행정부 출범 이후 고위급 간 첫 대면 회의이며, 미국 측 초청에 의해 추진되었다.³

이번 미·중 고위급회담은 양국의 외교담당 최고 수장 간 2+2 회담의 형식으로 진행되었다. 미국 측은 블링컨 국무장관과 제이크 설리번(Jake Sullivan) 백악관 국가안보보좌관이 참석했으며, 중국 측 대화 상대는 양제츠 주임과 왕이(王毅) 외교담당 국무위원 겸 외교부장이 참석했다.

미·중 양측은 이틀 동안 세 차례의 회담을 진행했다. 회담 첫날에는 의전 문제로 신경전이 벌어지기도 했다. 중국의 경우, 동 회담을 ‘중·미 고위급전략대화(中美高层战略对话, China-US high-level Strategic Dialogue)’로 명명하며 기대수준을 높였던 것도 사실이다. 그러나 방미 직전 미국이 홍콩 민주화 운동 탄압을 이유로 중국과 홍콩 고위 관리 24 명에게 금융 제재 조치를 취하자 이에 대한 불쾌함을 숨기지 않기도 했다.

회담 전반에 대해 중국의 양제츠 주임은 여전히 일부 중요한 이견이 있긴 했지만, 미국과 건설적이며 유익한 대화를 나누었다고 평가하였다.⁴ 블링컨 미 국무장관 역시 미·중 양국이 신장, 홍콩, 티베트, 타이완 등 문제에서 근본적인 불협화음은 있었지만, 양국 간 이익이 교차하는 이란, 북한, 아프가니스탄, 기후변화 등 광범위한 어젠다에 대해서는 매우 ‘솔직한(candid)’ 대화를 진행했다고 자평했다.⁵ 회담 첫날 미·중 대표단 간 날선 신경전을 벌인 것에 대해서도 미 국무부는 언론 브리핑에서 외교적 발언은 과장되거나 국내 청중을 겨냥한 것일 수 있다면서 회담 자체의 성과와 의미를 폄하하지는 않았다.⁶

이번 고위급회담이 공동성명 발표도 없이 끝나자 일각에서는 신냉전체제의 부활 등 미·중 관계에 대해 부정적 전망을 내놓기도 했다. 그러나 기후변화 등에서 협력의 여지가 보이면서 양국 관계의 정상화에 대한 ‘신중한 낙관론(cautious optimism)’이 제시되기도 했다. 회담에 대한 긍정적인 전망이 없었다면 중국의 두 외교안보 수장이 미국을 방문하지도 않았을 것이라는 것이다.⁷

미국 대외정책의 기본원칙 및 미·중관계에 대한 인식과 중국의 반론

이번 회담에서 미국 측이 강조한 대외정책의 기본원칙은 '미국의 이익 증진', '규칙에 기반한 국제질서 강화', '동맹과 파트너 이익의 보호' 등으로 요약된다. 블링컨 국무장관은 미국이 최우선시 하는 정책은 미국 국민을 이롭게 하고 동맹과 파트너의 이익을 보호하는 데 있다고 강조했다. 설리번 국가안보보좌관도 "우리는 갈등을 추구하지 않지만, 치열한 경쟁도 환영한다. 그러나 우리 국민, 친구들을 위해 원칙을 옹호할 것이다"라고 발언한 바 있다.⁸

이러한 점은 2021년 3월에 미 백악관에서 발표한 '잠정국가안보전략지침(Interim National Security Strategic Guidance)'에서도 강조되고 있다.⁹ 동 지침에서 "미국은 전 세계 힘의 분배가 변화하고 새로운 위협을 만들어 내는 현실과 싸워야 한다"며, 미국인들의 안전을 보호하는 게 가장 엄중한 의무라고 강조한 바 있다.

이러한 기본적인 인식 하에 바이든 행정부는 중국을 안정적이고 개방된 국제질서에 심각하게 도전할 경제와 외교, 군사, 기술력을 가진 유일한 국가라고 간주하고 있다. 블링컨 국무장관은 취임 후 첫 연설에서 8대 외교 핵심 과제 중의 하나로 이러한 중국과의 관계를 관리하는 것이라고 강조한 바 있으며, 중국은 '21세기 가장 큰 지정학적 시험'이라고 표현한 바 있다. 그러나 미·중 관계는 경쟁적(competitive)이거나 적대적(adversarial)일 수 있으며, 협력적(collaborative)일 수 있다는 점도 배제하지 않고 있다. 동 회담에서도 미국측은 "경쟁해야 한다면 그럴 것이고, 협력할 수 있다면 그렇게 하며, 적대적이어야 한다면 또 그렇게 할 것"이라고 미·중관계에서의 협력 가능성에 여지를 두기도 했다.¹⁰

미국은 중국이 인권 및 민주주의 가치와 인도-태평양의 안정성에 위협이 되고, 규칙 기반의 국제질서를 저해하고 있다고 인식하고 있다. 따라서 이번 고위급회담에서도 미국 측의 주요 관심 사안은 신장, 홍콩, 타이완, 미국에 대한 사이버 공격, 동맹국에 대한 경제적 강압 등과 관련하여 미국의 인식을 표명하였다.

이러한 인식에 대해 이번 미·중 고위급회담을 통해 중국은 자신들의 시각에서의 반론을 적극 전개하였다. 양제츠 당 중앙정치국 위원 겸 외사판공실 주임은 미국이 중국을 국제질서를 위협하는 세력으로 간주한 데 대해 반박하면서, 유엔을 중심으로 한 국제질서의 기본원칙이

준수되어야 한다고 맞대응했다. 중국은 '유엔을 핵심으로 하는 국제체계, 국제법을 기초로 한 국제질서, 유엔헌장의 목적과 원칙을 핵심으로 하는 국제관계의 기본원칙'을 세계 각국이 수호해야 한다고 강조하면서, 이것이 국제사회의 공통된 인식이며, 이른바 소수 국가가 언급하고 있는 '규칙을 기초로 하는 국제질서', 즉 미국이 내세우는 국제질서와는 다르다고 주장했다. 또한 미국은 미국 스타일의 민주주의가 있으며, 중국은 중국 스타일의 민주주의가 있다면서, 중국은 평화발전의 경로를 견지할 것이며, 국제사회 및 지역의 평화와 발전을 위해 노력할 것임을 강조하기도 했다.

한편 미국측이 3월 15~18일 진행된 한국과 일본 순방을 언급하며 국제사회에 대한 중국의 행태에 대해 동맹국이 우려를 하고 있다고 언급하자, 한국과 일본은 중국의 긴밀한 무역 파트너로서 미국 중심의 잘못된 시각이라며 강도 높게 비판하기도 했다.

양제츠 주임은 미·중관계와 관련하여 미·중 양국이 세계대국으로서 세계와 지역의 평화, 안정, 발전에 중요한 책임이 있다고 강조하기도 했다. 또한 코로나 19, 경제활동 회복, 기후변화 대응 등에서 공동의 이익이 수렴된다는 점을 강조했다.

그동안 중국은 미·중이 각자의 핵심이익과 정치제도 및 발전경로를 존중하고 각기 자국의 일을 잘 처리하면 된다고 강조해 왔다. 중국도 중국특색의 사회주의의 길을 견지할 것이며, 중화민족의 위대한 부흥 실현은 누구도 막을 수 없다는 것이다. 아울러 중국의 대미 정책은 시종일관 고도의 안정성과 연속성을 유지하고 있다는 점을 강조하기도 했다. 동 회담에서도 중국은 미·중관계가 불충돌불대항, 상호존중, 협력공영의 정신(不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的精神)을 견지해야 한다는 점을 언급하며, 미·중이 갈등을 관리하고, 건전하고 안정적으로 발전할 필요가 있다는 점을 강조했다.

양제츠 주임은 "미국이 다른 나라를 압박하기 위해 군사력과 금융 우위를 활용한다"며 "국제무역의 미래를 위협하기 위해 국가안보 개념을 남용하고 있다"고 강조하기도 했다. 이어서 신장 위구르족 자치구, 홍콩, 타이완은 모두 분리할 수 없는 중국의 영토인데 미국이 이러한 문제를 제기하는 것은 내정간섭이라고 주장했다. 한편 "미국에서 흑인이 학살당하고 있다"며, 미국의 인권 수준을 언급하기도 했다.

중국은 타이완 문제를 국가주권 및 영토 안정과 연관된 가장 민감한 핵심이익의 문제로 간주하고 있다. 지난 2월 중국의 양제츠 주임은 블링컨 국무장관과의 전화통화를 통해서도 타이완 문제와 관련하여 미국이 '하나의 중국 원칙'과 '미·중 3개 연합공보(聯合公報)'를 준수해줄 것을 요구한 바 있다.¹¹ 이와 관련하여 미 블링컨 국무장관도 미국은 하나의 중국 원칙과 3개 연합공보를 존중하며, 이러한 입장에 변화가 없다고 강조한 바 있다.¹²

미·중 양국은 이번 회담을 통해 '기후변화공동실무그룹(Joint Working Group on Climate Change)'을 구성하는 데 합의한 것으로 알려져 있다.¹³ 실제로 3월 23일 미국의 존 케리 기후변화 특사가 중국, 유럽연합, 캐나다가 공동 주최하여 화상으로 진행된 제 5차 "기후행동장관급회의(Ministerial on Climate Action)"에 참석하면서, 기후변화 이슈에 대한 미·중 간 협력의 첫 가능성이 전망되기도 했다.¹⁴

향후 전망과 한국의 대응과제

중국은 미·중 전략경쟁에서 전반적으로 방어적인 경향을 보여 왔으며, 가급적 미국과의 충돌을 피하는 전략을 유지해 왔다. 그러나 '합즉양리, 투즉구상(合則兩利, 頭則具傷, 화합하면 양측 모두 이로울 것이나 싸우면 모두 다친다)'과 같이, 미국이 타이완이나 남중국해 문제 등 중국의 핵심 이익을 건드리는 데 대해서는, 수위를 넘어서서는 안되는 '마지노선(底線)'으로 정하여 강경한 대응을 시사해 왔다. 미·중 고위급회담이 끝나고 지난 3월 27일 중국은 신장위구르족 인권탄압 문제와 관련하여 유럽연합(EU)과 영국에 이어 미국과 캐나다 등에 대해 보복 제재를 단행하며 맞불을 놓기도 했다.

블링컨 국무장관은 "시대가 변했고, 이에 따라 미국의 전략과 접근법도 달라졌다"면서 "우리는 새로운 눈으로 세계를 바라보고 있다"고 발언한 바 있다.¹⁵ 중국 내 전문가들도 바이든 행정부 출범에 상관없이 미·중관계는 여전히 지속될 것으로 전망하고 있다. 그러나 중국 사회 전반에서 현재의 미·중 관계는 매우 중요한 시기에 있다고 인식하고 있으며, 일정 시기에 발생했던 오류에 대해 미국의 시정을 촉구하면서, 한편으로 관계 개선의 의지를 표명하고 있기도 하다. 따라서 미·중관계의 전망에 대해서는 현재로서는 낙관론과 비관론 모두에 신중할 필요가 있다.

중국은 미·중관계는 경쟁, 협력, 대항이 반복되고 있으며, 중국의 입장은 일관되고 명확하다고 강조하고 있다. 미국이 대화를 원하면 대화를 할 것이지만, 미·중 관계는 평등해야 하며, 상호 존중의 태도로 이루어져야 한다는 것이다. 또한 경쟁은 공정해야 하며, 대항해야 한다면 두려워하지 않겠다고 강조하고 있다.¹⁶ 이러한 기조와 같이 향후에도 미·중관계는 갈등, 경쟁, 협력이 반복되는 순환구조를 회복할 가능성이 높을 것으로 전망된다.

이번 미·중 고위급회담은 한국에도 일정한 시사점을 남긴다. 바이든 행정부 시기에도 미·중 관계는 여전히 경쟁과 갈등을 반복할 것이다. 또한 한국이 처해있는 전략적 딜레마가 완화될 가능성도 높지 않아 보인다. 그러나 한편으로는 트럼프 시기와는 달라진 대중정책의 추진 가능성도 배제하기 어렵다. 따라서 우리는 성급한 선택적 딜레마의 오류에 빠지기 보다는 국가이익 관점에서 일관된 외교적 원칙과 입장을 수립해 나가려는 노력이 필요하다.

쿼드와 같은 역내 협력과 관련하여 한국사회에서 찬반논쟁이 치열하게 진행되고 있는데, 다양한 지역 협력에 대해서는 개방적 태도를 유지하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 다만 국익관점에서 역내 협력의 원칙과 목적, 그리고 범위를 명확히 수립하는 것이 전제가 되어야 할 것이다. 또한 현재 미·중갈등에서 부각되고 있는 민주주의 이념과 가치관에 대해서도 한국 사회 내에 통합된 인식을 정립하려는 노력이 요구된다. 궁극적으로는 이러한 가치관이 국익과 양립할 수 있는 방안도 모색되어야 할 것이다.

한편 우리 정부는 북한의 비핵화와 관련한 미·중 협력 및 공조 가능성에 대한 대응 시나리오도 준비할 필요가 있다. 이번 고위급회담의 의제 가운데는 북한 문제가 포함되었다. 현재 미 행정부는 대북정책을 검토 중에 있으며, 블링컨 장관은 서울 방문 당시 북핵 이슈에 대해 중국의 적극적인 역할을 강조한 바 있다.

카네기·칭화 글로벌정책센터의 자오통(趙通) 수석연구원은 "바이든 정부가 중국에 선의를 보이면 중국은 북한 문제의 협력에 더 적극적일 수 있지만, 현재로선 미·중 관계의 근본적 개선의 여지가 그리 크지 않아 북한문제에 대한 협력 여지도 크지 않다"는 견해를 제시한 바 있다.¹⁷ 그러나 미국은 중국과 북핵문제와 관련하여 이익을 공유하고 있다는 점을 지속적으로 강조해 왔으며, 향후 다양한 방식의 중국 참여를 조율할 가능성도 배제하기 어렵다.

북핵문제에 대해서 미중이 공조하는 경우 한국이 소외되지 않도록 해야 할 것이다. 한미 외교·국방(2+2) 회의 공동성명에서 밝힌 바와 같이, 한미 간 완전히 조율된 대북전략 하에 한반도 문제를 다뤄 나가야 한다는 원칙이 충실히 견지될 수 있어야 할 것이다. 아울러 한국이 중심성(centrality)을 가지고 중국을 포함한 주변국들의 적극적인 지지와 협력을 이끌어 내려는 노력도 병행되어야 할 것이다.

- ¹ U.S. Department of State, "Travel to Tokyo, Seoul, and Anchorage, March 15-19, 2021"(최종 검색일: 2021.3.21.), <<https://www.state.gov/secretary-travel/travel-to-tokyo-seoul-and-anchorage-march-15-19-2021/>>.
- ² 中国外交部, "习近平致电祝贺拜登当选美国总统", 2020年11月25日; "习近平同美国总统拜登通电话", 2021年2月11日; 中国外交部, "杨洁篪应约同美国国务卿布林肯通电话", 2021年2月6日.
- ³ 中国外交部, "杨洁篪、王毅将同美方举行中美高层战略对话", 2021年3月11日.
- ⁴ 中国外交部, "杨洁篪在中美高层战略对话开场白中阐明中方有关立场", 2021年3月19日; 中国外交部, "王毅在中美高层战略对话开场白中阐明中方有关立场", 2021年3月19日.
- ⁵ U.S. Department of State, "Secretary Antony J. Blinken and National Security Advisor Jake Sullivan Statements to the Press", March 19, 2021.
- ⁶ U.S. Department of State, "Department Press Briefing", March 19, 2021.
- ⁷ Maria Siow, "Is US-China friction at Alaska meetings a sign of worse to come or start of something better?", *South China Morning Post*, March 20, 2021.
- ⁸ U.S. Department of State, "Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang And State Councilor Wang At the Top of Their Meeting-Remarks", March 18, 2021.
- ⁹ '잠정국가안보전략지침'은 미 행정부의 외교안보관련 최상위 전략서에 해당하는 국가안보전략 보고서가 마련되기까지 미 국가안보 관련 기관들이 행정부의 대외인식 및 외교안보정책의 목표와 방향을 담은 최종 문건이 나오기 전까지의 지침이 된다. The White House, "Interim National Security Strategic Guidance", March 2021.
- ¹⁰ Antony J. Blinken, "A Foreign Policy for the American People", March 3, 2021.
- ¹¹ '3개 연합공보'는 미중 간 체결한 1972년 2월 '상하이공보(上海公报)', 1978년 12월 '미·중 수교공보(中美建交公报)', 1982년 8월 '8.17 공보(八一七公报)'를 통칭한 것이다. 3개 연합공보는 미·중관계 및 타이완 문제를 규정하는 기본이 되고 있으며, 이 공보를 토대로 미국은 '하나의 중국 원칙'을 지지한다는 입장을 견지해 왔다.
- ¹² 中国外交部, 「杨洁篪应约同美国国务卿布林肯通电话」, 2021年2月6日.
- ¹³ "China, U.S. to establish joint working group on climate change: Chinese delegation", *Xinhua*, March 20, 2021; '기후행동장관급회의'는 미국이 도널드 트럼프 행정부 시절 파리 기후변화협약을 탈퇴하자 중국, 유럽연합(EU), 캐나다 등 주요 탄소 배출국이 출범시킨 연례 협의체다.
- ¹⁴ 「美媒称中美气候特使将首次共同出席会议, 中方重申将建立气候变化联合工作组」, 『界面新闻』, 2021年3月23日.
- ¹⁵ Antony J. Blinken, "A Foreign Policy for the American People", March 3, 2021. 「时殷弘: 拜登上台, 对中美关系有何利弊?」, 『风向』, 2020年11月08日; 白云怡, 李司坤, 「解局: 拜登时代, 中美关系将会去向何方?」, 『环球网』, 2020年11月8日; "Hu Xijin"(최종 검색일: 2020.11.8.),

<https://twitter.com/huxijin_gt/status/1323584459946381313>.

¹⁶ 中国外交部, “王毅国务委员兼外长接待周边五国外长访华后接受媒体采访”, 2021 年 4 月 5 日.

¹⁷ “US-China tensions give North Korea an opportunity to strengthen its position in nuclear talks”, *South China Morning Post*, March 21, 2021.