

미·중 긴장 지속과 국제질서 변화



미·중 양자관계에 있어서 새로운 개념이 개발될 것인가

미 정권교체 이후 미국과 중국 간 양자관계에 어떤 변화가 생길지에 대해 전 세계가 촉각을 곤두세우고 있다. 앞으로의 미중 관계에 있어 첫번째 이목을 끌 변수는 미국의 새 정부 출범이다. 4년 만에 정권을 교체하는 미국이 정치, 통상, 외교 측면에서 어느 정도 정책적 변화를 만들어 낼 것인지에 대해 세계적 관심이 집중되고 있다. 또 다른 변수는 미·중 갈등이 글로벌 경제의 주도권 다툼을 넘어 안보, 인권, 이념 등을 주제로 복잡하게 전개될 조짐이 보이는 데다 글로벌 무대에서 중국의 위상이 점차 상승하고 있다는 점이다. 트럼프 전 대통령이 자국이익을 이유로 미국 주도의 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 탈퇴해 미국과 아시아 태평양의 경제 협력이 느슨해진 사이 2020년 11월 역내 포괄적경제동반자협정 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)의 서명¹ 소식이 전해졌다. 미·중 갈등이 지속되는 가운데 중국의 RCEP 참여 소식은 트럼프의 일방적 TPP 탈퇴와 대조되며 국제 사회에서 긴장감을 유발하는 요인으로 떠올랐다. 새로운 변수들을 집중 조명하면서 미·중 긴장 국면은 어디로 향하게 될 것인지, 향후 재편될 국제질서는 어떤 모습일지 살펴보고자 한다.

미국

바이든 행정부 출범 이후 미국의 통상정책 변화

미국 대통령 선거에서 바이든이 승리하면서 트럼프 임기 동안 경직됐던 통상환경의 전반적인 완화를 기대하는 분위기가 확산되고 있다. 의회 외교 전문가인 바이든이 오바마 행정부 당시 부통령으로서 TPP 추진에 핵심적인 역할을 했고, 다자간 무역 협상에 긍정적인 자세를 취해왔다는 점을 고려해 볼 때, 바이든 행정부 출범은 동맹국과의 통상환경의 개선의 새로운 출발점이 될 것으로 보인다. 특히, 바이든 당선인이 내각 구성원 중 외교, 안보 분야를 가장 먼저 발표²한 것을 두고 미국 정권 교체를 알리는 신호탄이자, 국제 외교 무대 복귀 선언이라는 평가도 나오고 있다. 자국 우선주의 추구와 불공정 무역 관행 억제 측면에서는 트럼프와 바이든의 통상정책 방향이 비슷해 보이지만, 예측이 불가능했던 트럼프와는 달리, 바이든 행정부에게는 통상정책의 일관성과 예측 가능성을 기대할 수 있다는 분석이다. 또한 양자 협정을 선호했던 트럼프의 통상정책 기조가 바이든 행정부의 출범을 기점으로 다자간 통상질서를 중시하는 방향으로 전환될 것이라는 점도 뚜렷한 차이점 중 하나다. 바이든은 존경받는 리더 국가의 입지를 회복하고, 우호국과의 관계 개선에 노력하며, 국제적 현안에 대해 공동으로 대응하려는 입장을 취하고



1 연합뉴스, "한국 등 15개국, '세계최대 FTA' RCEP 협정 서명", 2020.11.15

2 The New York Times, "Biden Chooses Antony Blinken, Defender of Global Alliances, as Secretary of State", 2020.11.20

있어 취임 이후 전반적으로 통상정책의 방향 전환이 가시화 될 것으로 전망된다.

하지만 국내 경제 회복이 더 시급한 상황

바이든의 당선이 무조건 통상환경의 개선만을 의미하는 것은 아니다. 민주당이 전통적으로 자유무역에 반대하는 입장을 취해 온 데다, 후보시절 바이든이 TPP 재가입 여부에 대해 적극적으로 밝히지 않았다는 점을 볼 때, 바이든 행정부가 반드시 이전의 자유무역 기조로 정책 방향을 급선회할 것이라고 속단할 수는 없는 상황이다. 게다가 대선을 통해 미국 유권자들 사이에 자유무역주의와 미국 공장의 해외 이전 등이 자신들이 겪는 경제적 어려움의 원인이라는 인식이 넓게 퍼져있다는 사실이 드러났다.

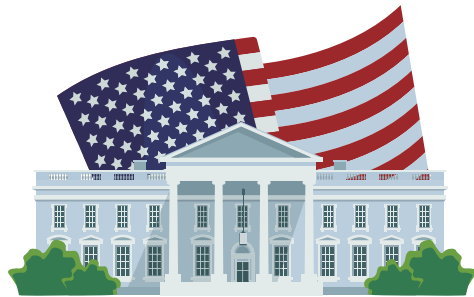
지난해 미국의 COVID-19 확산 양상이 세계 어느 나라들 보다 심각한 수준이었고, 지역별로 부분적 봉쇄 조치와 영업시간 제한이 이루어져 미국의 고용과 소비가 큰 타격을 입었다. 이에 대해 바이든은 트럼프 정부에 비해 더 큰 규모의 경기 부양책을 이행하고, 중요 산업의 가치사슬상 미국 우선주의 또는 미국에서의 제조(Made in All of America) 등 리쇼어링을 강화하는 정책을 펼치며 일자리 창출, 미국내 투자 유치에 우선순위를 두고 대응할 것으로 보인다. 또한 2022년에 예정되어 있는 중간선거도 당분간 미국내 경제 부양, 사회갈등 봉합에 우선적으로 매진할 유인으로 작용할 것으로 예상된다.

대중국정책, 방향은 유지하되 구체적 방법은 차이를 둔 전망

한편, 대중국정책 면에서는 중국을 패권경쟁 상대국으로 인식해 지속적이고 강한 압박적 자세를 취하는 대

중국 강경 기조가 유지될 전망이다. 트럼프 행정부와 방향은 같지만, 바이든은 구체적인 방법 등에 차별성을 두는 방식으로 대중정책을 펼칠 가능성이 높다. 바이든은 트럼프 전 대통령이 중국과 합의한 '1단계 무역협상'을 비판하면서도 이 합의에 따른 25% 관세 조치는 일단 유지한다³고 말해 기존의 조치들을 압박용 지렛대로 최대한 활용할 것이라는 입장을 내비쳤다. 결국, 바이든 행정부가 들어서더라도 큰 틀에서 기존의 중국의 불공정 무역에 대해 강경한 입장과 무역장벽 조치 등은 유지하되, 연대의 중요성 인식, 다자구도 회복 등 외교 안보 분야 강화를 통해 대중국 압박을 지속할 것으로 보인다.

상원 외교위원장 경력이 있는 바이든은 WTO 체제를 미국이 주도하는 통상질서라고 인식하는 측면이 있어, WTO 체제 개혁과 규범 준수를 기준으로 동맹국에게 결속을 요구하면서 대중국 포위망을 형성해 나갈 것으로 전망된다. 직접적인 관세 부과 방식보다는 국영기업의 보조금 지급 문제, 디지털 무역 이슈 등 국제 통상환경 질서를 미국이 주도하는 방식을 취함으로써 미국의 영향력을 확대하는 동시에 중국 견제에 나설 것이라는 판단이다. 일례로, 미국은 국경을 넘는 데이터 유통에서 중국을 배제하기 위해 APEC의 '국경간 프라이버시 규칙(CBPR)'의 개정을 제안⁴했는데, 이는 APEC 가맹국이지만 CBPR에 참여하지 않고 독자적 데이터 규제 정책을 가진 중국을 데이터 유통 시장에서 견제하



3 CNBC, "Biden says he won't immediately remove Trump's tariffs on China", 2020.12.02

4 연합뉴스, "미, 국제 데이터 유통서 중 제외 노려...APEC 규칙 개정 제안", 2020.08.21

려는 의도로 해석되고 있다.

오히려 지역안보, 인권 문제 등을 통해 중국과의 대립각을 분명히 할 가능성이 높다. 바이든 행정부는 동맹의 신임을 얻기 위해 보다 보편적 가치에 호소하고, 인권 민주주의에 대한 국제 사회의 지지를 발판 삼아 중국을 압박해 나갈 것으로 보인다. 이 경우, 미국은 외교적 실리와 명분을 얻을 수 있고 국제 사회에서 우호적 세력을 확보하기 더욱 어려워진 중국의 입지를 축소시키는 효과 또한 달성할 수 있을 것으로 보인다. 특히 토머스-그린 필드를 유엔 대사로 지명⁵하면서 유엔을 인권문제와 관련해 중국의 책임을 추궁하는 장으로 활용할 것이라는 전망이 힘을 얻고 있다.

중국

중국의 부상

중국은 현재 실질 GDP와 무역 규모 면에서 세계 1위 국가이며, 군비 지출, R&D지출 및 국제특허 출원 측면에서 미국에 이은 세계 2위 국가로 성장하였다 (그림 1,2).

14억 인구, 4억 이상의 중위 소득층을 보유한 동시에 국제적 공급자 역할을 맡고 있는 중국은 이러한 잠재력을 바탕으로 미국에 대등한 패권 국가 지향을 본격화 하고 있다. 이처럼 중국의 높아진 경제적 위상은 미국의 경계심을 자극시키기에 충분했으며, 세계 시장에

그림 1

세계 최대 경제 대국의 변화

전 세계에서 GDP가 가장 높은 국가



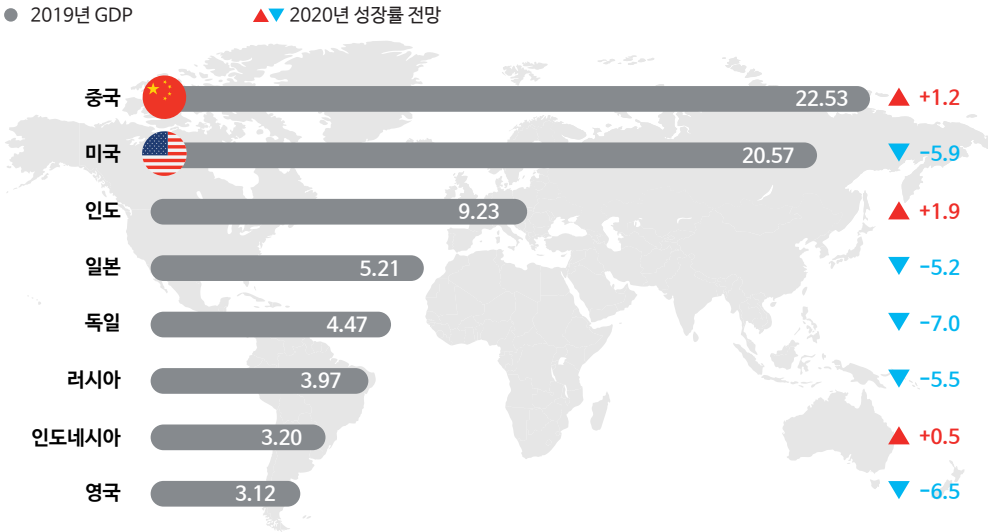
출처: Statista

5 NPR, "Biden Picks Foreign Service Veteran Linda Thomas-Greenfield For U.N. Ambassador", 2020.11.23

그림 2

세계 최대 경제대국 순위

GDP 규모(조 달러)와 성장 전망을 고려한 순위



출처: Statista

서 중국 의존도와 영향력이 높아짐에 따라 미국이 중국에 대해 비교우위를 유지하기 위해서라도 향후 대중국 제재 수위를 높이는 것은 불가피 할 것이라는 분석이다. 중국은 이에 맞서 국제 교역에서 차지하는 자국의 중요도를 바탕으로 교역 상대국에 영향력을 발휘하는 지금의 외교 통상 전략을 유지할 전망이다.

중국은 미국을 상대로 외교, 안보 문제에 대해 기존의 강경하고 독자적인 노선을 유지할 것

중국은 2020년 5월 열린 전국인민대표대회에서 홍콩 내에서 반정부활동을 금지하는 내용의 홍콩 국가보안법을 표결 통과시키며 '일국양제(한 국가, 두 체제)' 체제에 대한 국제사회의 우려를 불러일으켰다.⁶ 이를 두고 미국 정부는 1992년 미국-홍콩 간 정책령을 통해 중국과는 달리 적용해 왔던 관세와 무역 그리

고 비자발급 등에서의 특별지위를 박탈하는 제재 조치를 취하면서⁷ 비판적 목소리를 강하게 냈다. 당시 미국이 정권 교체기임을 감안하더라도 비판 세력에게 억압적 활동을 한 중국 공산당 당국자와 관련 개인의 비자를 제한시키는 등 전방위적인 강경책을 취했다는 평가가 나온다. 이 같은 미국의 조치에 강력히 반발한 중국은 홍콩 문제에 개입한 미국 인사에 대해 동등한 제재 조치를 취하며 반격에 나섰다, 홍콩 문제를 둘러싼 양국 간의 갈등이 한층 더 격화될 것으로 보인다. 중국은 홍콩의 국방물자 수출 중단, 첨단제품에 대한 홍콩의 접근 제한 등을 포함한 미국의 강력한 압박이 실물 경제에 타격을 입힌다 하더라도 홍콩 문제가 순전히 중국 내정에 관한 것이며 홍콩에 대한 중국의 통치력 강화를 우선시하겠다는 견해를 유지할 것으로 보인다. 그뿐 아니라 중국은 분리독립을 요구하는 위구르와 티베트 등

6 경향신문, "중국 전인대, 162명 전원찬성으로 홍콩 보안법 통과시켜", 2020.06.30

7 China Briefing, "US Revokes Hong Kong's Special Status: What are the Implications?", 2020.07.16

자치 국가들에 대한 감시 및 탄압 여론과 관련해서도 사회불안을 미연에 방지하려는 내정활동이라는 주장을 굽히지 않아 국제사회와 대립각을 유지할 전망이다.

안보분야 역시 중국과 미국간의 선명한 시각차이를 드러낸다는 점에서 미중 경쟁양상 분석에 있어 매우 중요한 요인으로 언급된다. 특히 동아시아 해양은 미·중이 지형학적으로 가장 치열하게 경쟁하는 요충지 중 하나이기 때문에 향후 역동적인 안보환경이 펼쳐질 장소로써 주목을 받고 있다. 미국은 이 지역 내에서 인도-태평양 전략을 구체적으로 실천하기 위한 방안으로 이른바 태평양 억제구상(Pacific Deterrence Initiative)을 통해 대중 견제 활동을 진행중인 반면 중국은 미국의 항공모함이 COVID-19 전염 상황으로 꾀에 장기간 정박하자 대만해협에서 해군 훈련을 강화하는 등 해당 지역 해양안보와 관련하여 공세적으로 대응하고 있다.

군사적 안보 뿐만 아니라 기술 안보 측면에서 미·중간의 대립은 더욱 첨예해질 전망이다. 미국 연방통신위원회(FCC)는 2020년 6월 중국 최대 통신장비 업체 화웨이와 중싱통신(ZTE)을 미국의 국가 안보에 위협을 가하는 기업으로 공식 지정⁸했는데, 이 두 업체의 재고 요청에도 불구하고 최근 FCC는 이를 기각하고 이들 업체의 기존 설비도 교체하라는 지시를 내렸다⁹. 미국 측의 제재 강화를 두고 단순히 미중 기술 분야 디커플링 전략이 본격화 된 것으로 보는 시각도 있지만, 오히려 자국의 세계 반도체 시장 지배력 약화를 자초하고 미국 기업의 피해도 상당할 것이라는 우려의 목소리도 나오고 있다. 뿐만 아니라 화웨이 제재는 중국이 장기적으로 자국 전자업체 전반에 반도체 공급 중단 가능성을 염두해 국가적 대응에 나설 유인을 제공했다는 평가도 있다. 중국 상무부가 중국 기업에 차별적 대우를 해

피해를 발생시키는 외국 기업과 개인을 제재할 목적으로 중국판 블랙리스트를 작성하겠다고 공표¹⁰하며 반격에 나섰다. 애플과 퀄컴 등의 중국 내 매출을 고려하면 기술보호 갈등 격화 시 경제적 피해는 한 국가에 국한되지는 않을 전망이다.

협력국과 비협력국에 경제적 상벌이 분명한 중국의 외교전략은 현재 진행형

중국은 역사적으로 내재된 중화사상과 민족주의적 우월감을 토대로 주변국과의 정치, 외교적 마찰을 경제적으로 보복하는 처벌외교(Punishment diplomacy) 전략을 자주 활용한다. 여기에 급상승하고 있는 중국의 경제, 외교적 위상이 더해져 비협력국에 대한 처벌의 빈도와 강도는 강해지는 추세를 보이고 있다. 자국 내 정권안정이 주는 정치적 이익이 경제교류 위축에 따른 손실을 넘을 경우 징벌적 경제 제재에 망설이지 않는다는 것이 중국 외교의 특징 중 하나라고 볼 수 있다. 최근 중국은 아프리카 돼지열병이 발생한 독일로부터 돼지고기 수입을 중단한다고 발표¹¹했는데, 이를 두고 자국 축산업 보호는 표면적 이유일 뿐이며 오히려 정치적 배경이 더욱 주요하게 작용했다는 해석이 나오고 있다. 세계 최대 돼지고기 수입국인 중국이 연내 EU-중국 투자 협상을 마무리하고자 이 협상에서 핵심 역할을 맡고 있는 독일을 상대로 통상조치를 압박카드로 활용했다는 것이다. 더 나아가 독일이 미국의 대중국 견제 움직임에 동참하지 못하게 하고 중국의 인권 문제에 대해 비



8 FCC, "FCC Designates Huawei and ZTE as National Security Threats", 2020.06.30

9 Bloomberg, "FCC Moves Against China Telecom and Huawei, Citing Security", 2020.12.11

10 The Wall Street Journal, "Chinese Leaders Split Over Releasing Blacklist of U.S. Companies", 2020.09.21

11 한국경제, "중국 아프리카돼지열병 발생 독일산 돼지고기 수입 금지", 2020.09.12

판적 언급을 자제시키는 효과를 노린 것이라는 분석¹²도 나오고 있다.

2020년 중국은 COVID-19 발생 기원 조사를 지지한 스콧 모리슨 호주 총리의 발언을 문제 삼아 경제적 제재를 가하며 양국 관계가 악화되었는데, 이는 2016년 우리나라의 사드 배치에 대해 중국이 관광 제한 및 기업 영업 정지로 맞대응했던 전례를 떠올리게 한다. 달라이라마 접견을 이유로 2008년엔 프랑스의 에어버스 150대 구매계약 취소를, 2012년엔 영국을 상대로 투자계획 철회 조치를 취하는 등 경제파워를 외교 수단으로 활용한 사례가 빈번해 '달라이라마 효과'라는 신조어가 생기기도 했다¹³.

시진핑 주석은 취임 이후 전 인류와 더불어 조화롭게 공생번영하는 화평발전과 주변국들과 친선, 성의 호혜, 그리고 포용 관계를 유지하는 외교정책들을 제시한 바 있다¹⁴. 실제로 일대일로 전략을 추진하는 가운데 대규모 개발 원조를 통해 국제적 위상이 개선되기도 했지만, 주변국과의 잦은 마찰 탓에 도덕적 리더십을 발휘하는 선진강국이라는 신뢰를 얻기엔 다소 부족하다는 평가다.

중국이 외교를 국가 정체성 표현의 일환으로 삼는다면 앞으로도 강성외교 기조를 지속 확대할 것이라는 전망에 이견이 없어 보인다. 그러나 공격적 외교에



대한 내부 반성 목소리, 대국으로써의 국격 구축, 다자 협의체 참여를 통한 위험 분산 정책 추구 움직임, 국제사회의 원칙과 규범 이행이라는 대내외적 압박을 계속 외면하는 것은 쉽지 않을 전망이다.

향후 국제 질서의 방향

COVID-19 이후 국제질서는 새로운 전환 모멘텀에 직면

COVID-19 팬데믹의 영향으로 세계경제가 전방위적으로 큰 타격을 입으면서 향후 글로벌 산업통상정책에도 상당한 변화가 발생할 것으로 전망된다. COVID-19 감염 확산세를 억제하기 위해 주요국들이 지역 단위 봉쇄 조치를 시행했는데, 이로 인해 산업물자 공급부족 현상이 초래되면서 현행 글로벌 분업 체계가 오히려 국가안보에 악영향을 미칠 수 있다는 인식이 확산되었다. 또한 세계의 공장인 중국이 생산을 중단하자 글로벌 생산활동 연계성 강화가 예상치 못한 충격의 효과를 증폭하는 원인으로 지목되기도 했다.

COVID-19 팬데믹의 세계적 확산을 계기로 현행 비용절감 중심의 글로벌 분업체계가 치명적인 약점을 노출하면서 리쇼어링을 추진해야 한다는 여론이 힘을 얻는데 이어 팬데믹 대응과정에서의 자국우선주의가 글로벌 산업통상정책에도 상당한 영향을 미칠 것이라는 전망이다.

개별 사안에 따라 글로벌 차원의 협력이 진일보 할 여지는 충분

앞서 살펴본 바와 같이 COVID-19 복구과정에서 자국우선주의 확대는 가시화 될 전망이지만 글로벌 차원의 협력의 여지가 아주 없는 것은 아니다. 우선 바이든

12 Financial Times, "China is escalating its punishment diplomacy", 2020.09.23

13 CNN, "China trade: The Dalai Lama Effect", 2010.11.04

14 한국은행, "시진핑 시대 중국의 국가발전 전략", 2013.01.11

행정부는 지구적 환경정책 추진이라는 측면에서 중국과 협력할 가능성이 높을 것으로 보인다. 바이든은 후보시절부터 트럼프가 탈퇴했던 파리기후협약에 재가입할 것임을 밝히며 그린산업 육성에 강력한 의지를 보였고, 전통적으로 환경 보호 정책에 우호적이었던 민주당과 협력하면서 환경정책 만큼은 정부 출범 이후 최우선 선결 과제로 조치를 취할 것으로 예상된다. 중국 역시 2030년 이전 탄소 배출 피크를 선언했고, 2060년 이전에 탄소중립을 달성하겠다고 발표하면서 기후변화 행동의 핵심국으로 급부상하고 있다. 만일 환경정책 추진이 접점이 되어 미·중 양국이 협력 단계로 나아가게 된다면 미·중 대립은 진정 국면으로 접어들 가능성도 충분할 것으로 보인다. 기후 변화 이슈, 비대면, 디지털 서비스업 분야, 공중보건 등 국제적 공공재 문제에 있어서 갈등 심화로 얻는 개별 국익보다 협력시 얻을 수 있는 종합적 국익이 훨씬 더 크다면 사안별로 글로벌 차원의 공동 대응이 더욱 확대될 가능성도 있다.

세계 무역 블록화 현상 속 우리의 대응은

최근 타결된 RCEP을 통해 중국이 아시아 지역에서 영향력을 확대할 것이라는 분석이 나오면서 미국의 TPP 재가입 유인이 커짐은 물론, 당초 예상보다 재가입 시점이 빨라질 가능성도 제기됐다. 자국의 경제, 정치적 이해관계를 이유로 공화당과 민주당 모두로부터 비판을 받아, 결국 탈퇴로까지 이어진 TPP 재가입 여부를 두고 또 다른 대규모 FTA인 RCEP에 중국이 참여했다는 소식이 전해지며 정치권 전반에 실기에 대한 우려의 목소리가 커졌다는 관측¹⁵이다. 미국이 다자무역 협상 테이블에 들어서고 TPP 재가입을 시도한다면 국제질서는 블록별 경제 연합 양상이 본격화 되는 방향으로 전개될 것이다. 이는 곧, 세계 경제가 양국을 중심으로 적어도 2개의 경제블록이 생겨 나뉘게 되거나, 다자협정을 중심으로 다양한 경제 블록이 생긴다는 것을

의미한다. 한·미간에는 FTA가 이미 체결되어 있고 중국과도 RCEP을 통해 자유무역창구를 개설했기 때문에 향후 한·미, 한·중 간에서 발생 가능성이 있는 주요 통상 문제는 주로 미·중 통상 갈등으로부터 우회적으로 파생되는 경우가 많을 것으로 보인다. 또한 통상 이슈는 예상치 못한 효과를 내면서 다양한 방향으로 전개될 수 있고 상대방의 반응에 따라 결과가 달라지기 때문에 기업과 정부는 단순 흑백 논리보다 명분과 실리에 기반한 해석 능력과 입체적 접근 방법, 외교 관계와 경영자원의 유연한 재배치 역량을 갖춰야만 한다.

한국-일본, 중국-호주 등 각 국가간 지역적으로 벌어지는 무역 안보 이슈는 중장기적으로 지속될 것으로 예상되어, 이에 대한 적극적이고 세부적인 전략이 필요해 보인다. 2019년 일본의 부당한 수출통제는 한국 반도체 제조 업체에 단기 불확실성을 야기했지만, 이 사건은 기초소재를 비롯한 국내 제조업의 현실과 중요성에 대한 대중적 공감대를 형성시킨 계기가 되었을 뿐만 아니라 국가적 역량을 결집시키는 유인이 되었다고 평가받고 있다. 지역적 무역 안보 이슈의 경우 표면적이고 단기적인 부정적 효과에 매몰되기 보다는 결실을 맺는데 다소 기간이 소요되더라도 근본적인 해결책에 집중함으로써 국가 및 기업 경쟁력을 확보해 나가야 한다.

또한 플랫폼과 데이터 활용 역량 중심으로 무역의 비교우위 경쟁력이 전환되고 있는 추세 속에서 국가와 기업이 어떻게 대처할 것인가 하는 근본적인 고민을 더는 늦출 수 없는 시점이 도래했다. 기존의 국제질서 속에서 '무역의 디지털화'는 관련비용 감소, 진입장벽 완화, 각종 효율성 제고 등의 측면에서 매우 긍정적인 효과를 발생시킬 것으로 기대되며 주목을 받고 있다. 국가주도의 수출지원시스템의 전면적 디지털화 서비스 등을 활용하여 국내 기업들이 미·중 갈등 양상과 관련 산업의 통상환경에 빠르게 대처할 수 있도록 적극적으로 지원해야 한다.

15 The New York Times, "China-Led Trade Pact Is Signed, in Challenge to U.S.," 2020.11.24