

<글로벌이슈브리프>는 주요 이슈에 대한 해외 싱크탱크 보고서 내용을 소개하기 위하여 제작되었습니다.
본 자료에 수록된 내용은 해외문화홍보원의 견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

글로벌 이슈 브리프

NO. 15

GLOBAL ISSUE
BRIEF 2022

THINK TANK VIEW

REPORT 1.

러시아의 우크라이나 침공 배경과 전망

REPORT 2.

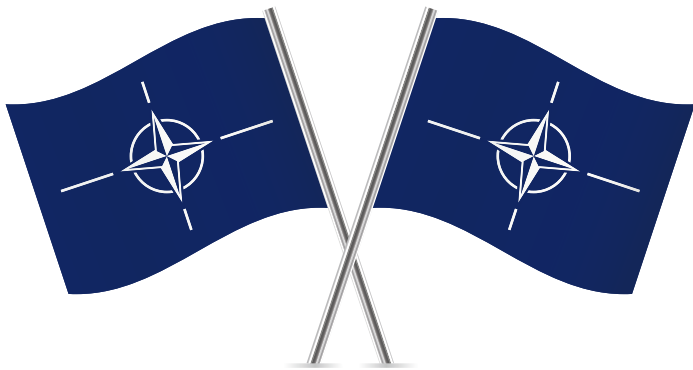
미·중 관계 재정립에 관한 미국 내 시각



1. 러시아의 우크라이나 침공 배경과 전망

미·소 냉전 초기인 1946년 소련에 대한 봉쇄정책을 주창했던 조지 케넌은 1998년 뉴욕타임스와의 인터뷰에서 나토(NATO)의 확장은 새로운 냉전의 시작이 될 것이라고 경고한 바 있다. 케넌은 미국이 봉쇄하고자 했던 것은 소련 공산주의였음을 상기시킨 후, 무혈혁명을 통해 소련 공산주의 체제를 종식하고 민주주의를 발전시키려는 러시아 국민들에게 등을 돌려서는 안 된다고 했다. 향후 나토의 확장에 자극을 받은 러시아가 군사적으로 반발하면 나토 확장론자들은 러시아의 영토침략 야욕이 입증되었다고 주장하겠지만 그것은 잘못된 생각이라고 지적하면서, 케넌은 자신의 평생 과업이 망가지는 것을 보기 고통스럽다며 인터뷰를 마쳤다.

케넌이 경고했던 바와 같이 나토의 확장과 이에 대한 러시아의 반발은 새로운 냉전의 시작이 될 것인가? 이 글에서는 우선 러시아의 우크라이나 침공 배경에 대해 살펴본 후 다음 호에서 전쟁이 향후 국제관계에 미칠 영향을 전망하고자 한다.



러시아의 우크라이나 침공 배경은 지정학적 요인, 역사적 기저 요인, 촉발 요인으로 나눠 생각해 볼 수 있다. 지정학적 요인은 미·소 냉전 종식 이후 전개된 나토의 확장과 이에 대한 러시아의 반발이다. 기저 요인은 우크라이나 내 동·서 지역 갈등으로, 9세기로 거슬러 올라가면 러시아와 뿌리를 같이 하지만 이후 각각 중부유럽과 러시아의 영향을 받다가 소련의 공화국이 되었던 우크라이나의 역사를 반영하고 있다. 촉발 요인은 전쟁으로 수많은 인명 피해가 나더라도 이번에는 나토에 단호한 메시지를 보내겠다는 러시아 푸틴 대통령의 냉혹함과 이에 대한 우크라이나와 나토의 단일한 대응이다. 이 글에서는 지정학적 요인을 중심으로 러시아의 우크라이나 침공 배경을 살펴보고자 한다.

동유럽에서 체제 전환이 이뤄지고 베를린 장벽이 붕괴하여 동·서독 통일이 가시화되고 있던 1990년 2월, 모스크바를 방문한 제임스 베이커 미 국무장관은 소련의 고르바초프 대통령에게 당시 서독에 주둔하고 있던 나토군을 동쪽으로 일 인치도 이동하지 않겠다고 약속했다. 향후 통일 독일을 나토에 포함하는 데에 대한 소련의 지지를 확보하기 위해서는 소련의 안보 우려를 불식시켜야 한다고 판단했기 때문이다. 베이커 국무장관을 포함한 아버지 부시 행정부는 소련의 막강한 군사력을 고려할 때 소련이 안정을 유지하며 개혁과 개방을 계속 추진하도록 지원하는 것이 미국의 국익에 부합한다고 보았다. 1991년 말 우크라이나를 포함한 소련의 공화국들이 독립을 선언하여 소련이 해체된 후에도 상당 기간 미국은 러시아와 협력관계를 유지하면서 러시아까지 포함하는 다자안보체제의 구축을 모색하였다. 하지만, 폴란드, 헝가리 등 과거 제정 러시아와 전쟁을 치렀거나 소련의 침공을 받았던 국가들은 나토에 가입하여 확실하게 안전을 보장받기 원했고, 미국 내에서도 러시아의 국력이 약해진 기회를 활용하여 나토를 확장해야 한다는 주장이 확산하였다. 특히 1994년 중간선거를 앞두고 나토의 확장을 요구하는 미국 내 동유럽계 유권자들의 목소리가 높아지자 클린턴 행정부는 그때까지의 정책 기조를 수정하여 나토의 확장을 추진하기로 하였다.

옐친 당시 러시아 대통령은 이에 강력히 항의하며 자신의 정치적 입지가 약화될 것이라고 경고했지만, 클린턴 대통령은 옐친의 재선 운동을 지원하며 양해를 구했고, 결국 1999년 폴란드, 헝가리, 체코 공화국이 나토의 신규 회원국이 되었다. 무능하고 부패한 옐친 대통령이 러시아의 체제 전환 과정에서 미국과 서유럽에 지나치게 양보하고 있다고 생각하던 러시아 국민들은 나토의 확장을 굴욕적인 것으로 받아들였다. 2000년 대통령에 당선된 푸틴은 대내적으로는 경제·사회적 위기를 수습하고 권위주의적 통치체제를 확립하면서 대외적으로는 러시아의 위상을 회복하고자 했다. 이처럼 러시아에서 민족주의 정서가 확산하고 있었음에도 불구하고 아들 부시 행정부는

나토를 더욱 확장하여 2004년에는 발트 삼국과 불가리아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아가 나토에 가입하였다. 나토의 동진이 계속되자 푸틴 대통령은 2007년 뮌헨 안보정상회의에서 나토군이 러시아와의 접경 지역에까지 배치되었다고 지적하면서 나토의 확장은 러시아에 대한 심각한 도발이라고 비판하였다. 하지만, 아들 부시 행정부는 이에 아랑곳하지 않고 2008년 4월 부쿠레슈티 나토정상회의에서 우크라이나와 조지아도 언젠가는 나토 회원국이 될 것이라는 문구를 공동성명에 포함했다. 로버트 게이츠 당시 미 국방부 장관은 훗날 그의 회고록에서 루마니아와 불가리아의 나토 가입 이후 실시된 나토군 순환배치는 불필요한 도발 행위였고, 우크라이나와 조지아의 나토 가입 공약은 러시아의 사활적 국익을 무시한 무리수였다고 인정한 바 있다.

실제로 러시아는 나토의 확장을 비판하는 데 그치지 않고 군사적인 행동을 취하기 시작했다. 2008년 8월 조지아에서 분리 독립을 선언한 친러 지역이 조지아 정부군의 공격을 받자, 러시아는 조지아를 침공하여 사실상의 항복을 받아낸 후 친러 지역의 분리 독립을 지지했다. 러시아는 조지아에서 철군하긴 했지만 언제든지 다시 군사적으로 개입할 여지를 남겨둬으로써 조지아의 나토 가입 가능성을 차단했다. 2014년 초 우크라이나에서 친러 성향의 야누코비치 대통령이 시민혁명에 의해 축출되자 러시아는 크림반도를 점령했다. 크림반도는 소련 시절 러시아에서 우크라이나로 이양되었지만, 우크라이나 독립 후에도 러시아가 해군기지를 유지하고 있었던 지역으로, 흑해로 통하는 전략적 요충지이다. 또한, 러시아는 우크라이나 동부의 친러 분리 독립 세력을 지원함으로써 우크라이나에 대한 압박을 가중시켰다. 이후에도 푸틴 대통령은 올리버 스톤 감독과의 인터뷰와 서방 언론과의 기자회견 등을 통해 나토의 확장을 비판했고, 특히 폴란드와 루마니아에 나토군의 미사일 시스템이 배치되어 있다는 점을 지적하며 캐나다나 멕시코에 미국을 겨냥한 미사일 시스템을 배치하면 미국이 가만히 있겠느냐고 반문하기도 했다. 2021년에는 15만 명이 넘는 러시아군을 우크라이나 접경 지역으로 이동시켜 러시아의 요구가 수용되지 않는다면 우크라이나를 침공할 수도 있음을 시사했다.

하지만, 이를 바라본 관찰자 대다수는 러시아의 병력 이동을 협상에서 우위를 차지하기 위한 압박 수단 정도로 치부하면서 러시아의 우크라이나 침공 가능성을 낮게 평가했다. 바이든 행정부는 첩보에 기초하여 러시아가 우크라이나를 침공할 수 있다고 공개하긴 했지만, 이를 방지하기 위해 사전적으로 우크라이나에 방어용 무기를 충분히 제공했다거나 러시아와 의미 있는 협상을 했다고 보기는 어렵다. 러시아와 우크라이나 간의 관계를 면밀히 분석해 온 소수의 전문가만이 러시아의 우크라이나 침공을 제대로 예견했다고 할 수 있다.

이와 관련하여 존스홉킨스대 고등국제학대학원(SAIS) 외교정책연구원의 알렉산더 빈드먼(Alexander Vindman) 선임연구위원은 1월 21일 Foreign Affairs지에 게재된 공저 원고에서 세 가지 시나리오를 제시했다. 빈드먼은 우크라이나 출신으로 트럼프 행정부 시절 국가안보위원회(NSC) 유럽 국장으로 재직했으며 러시아의 우크라이나 침공 가능성에 대해 여러 차례 경고한 바 있다. 첫 번째 시나리오는 러시아가 우크라이나에서 분리 독립을 선언한 도네츠크와 루한스크 공화국을 인정한 후 외교협상을 계속하는 것이다. 하지만, 이는 기존 상황을 공식화하는 것에 불과하기 때문에 그 가능성은 작다고 봤다. 두 번째는 러시아가 우크라이나의 동부와 남부를 침공하여 친러 성향의 지역을 병합하고 흑해로의 접근을 차단하여 우크라이나를 내륙국가로 만드는 것이다. 이 시나리오는 군사적으로는 의미가 있지만, 반러 성향의 우크라이나 정부를 그대로 남겨두는 것이기 때문에 역시 가능성이 작다고 봤다. 세 번째는 러시아가 우크라이나의 동부와 남부뿐만 아니라 중부에 있는 수도 키이우(키예프)까지 전면 침공하는 것이다. 빈드먼은 전면 침공 시나리오의





가능성이 가장 높다고 보면서도 러시아가 우크라이나 전역을 점령하기보다는 우크라이나를 취약국가(failed state)로 만든 후 철군할 것으로 보았다. 러시아의 입장에서는 우크라이나를 중립화하고 나토의 확장을 저지하는 것으로 충분하기 때문에 러시아가 비용을 감수하며 우크라이나 전역을 점령할 필요는 없다고 판단한 것이다.

실제로 러시아는 2월 24일 우크라이나에 대한 전면 침공을 개시하면서 우크라이나에 대한 탈 군사화와 탈 나찌화를 명분으로 내세웠다. 즉, 우크라이나의 군을 궤멸시키고 반러 극단주의자들을 처단하겠다는 것이다. 러시아의 관점에서 보자면 소련 시절 아프가니스탄에서 게릴라전에 고전하다가 철군했고 2014년 친러 성향의 야누코비치 대통령이 시민혁명에 의해 축출되는 것을 경험했기 때문에, 우크라이나 전역을 점령한다거나 친러 정부를 수립하려 할지는 불분명하다. 러시아의 핵심 목표는 우크라이나의 중립화와 나토의 확장 저지이다. 다만, 우크라이나의 동부와 남부에는 친러 성향의 주민이 상대적으로 많아 러시아에 대한 저항이 덜할 것이기 때문에, 이 지역을 점령·병합하거나 분리 독립을 인정하는 방식으로 영향력을 행사할 가능성은 상당히 있다. 물론, 이는 어디까지나 러시아의 우크라이나 침공 당시 목표와 관련한 것이고 실제 전쟁의 전개 양상에 따라 목표는 조정될 수 있을 것이다.

※ 작성자 : KDI 임원혁 교수

참고문헌

- 1) Carpenter, Ted Galen. 2022. "Did Putin's 2007 Munich Speech Predict the Ukraine Crisis?" January 24, 2022. Washington, DC: Cato Institute.
<https://www.cato.org/commentary/did-putins-2007-munich-speech-predict-ukraine-crisis>
- 2) Friedman, Thomas L. 1998. "Foreign Affairs; Now a Word from X."
<https://www.nytimes.com/1998/05/02/opinion/foreign-affairs-now-a-word-from-x.html>
- 3) Putin, Vladimir. 2021. "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians." July 12, 2021.
<http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>
- 4) Putin, Vladimir. 2021. "How Would America React If Russian Missiles Were Placed At the Border with Canada & Mexico!?" December 24, 2021. Russia Insight.
<https://www.youtube.com/watch?v=W2Cugn8JZfk>
- 5) Sarotte, Mary Elise. 2021. Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate. New Haven: Yale University Press.
- 6) Vindman, Alexander, and Dominic Cruz Bustillos. 2022. "The Day After Russia Attacks." Foreign Affairs.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-01-21/day-after-russia-attacks>



2. 미·중 관계 재정립에 관한 미국 내 시각

2010년대에 들어 중국이 미국과 맞먹는 동격 경쟁자(Peer Competitor)로 부상한 이후 미국 내에서는 미·중 관계를 재정립해야 한다는 논의가 활발히 진행되어 왔다. 미국과 중국 간의 신냉전을 통해 중국의 발전을 견제하고 미국의 부흥을 도모해야 한다는 시각이 있지만, 미·중 협력을 통해 상호호혜적인 국제질서를 구축하고 기후변화 등 전 지구적인 문제에 효과적으로 대응해야 한다는 시각도 있다. 2021년 출범한 미국의 바이든 행정부는 민주 대 독재의 대결을 화두로 미국의 재건을 도모하고 민주주의 우방국과의 연대를 강화하는 한편, 안보, 기술, 무역 분야에서는 중국과 경쟁하면서도 환경, 에너지 분야에서는 중국과 협력을 모색하는 등 복합적인 움직임을 보인다. 이 글에서는 미·중 관계 재정립에 관한 미국 내 시각과 바이든 행정부 정책을 개관한 후, 이와 관련된 미국 싱크탱크의 최근 발간물에 대해 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

미·중 관계 재정립에 관한 미국 내 시각은 <표>와 같이 (1) 신냉전, (2) 상호 영향권 인정, (3) 미국 우선주의, (4) 동맹 공조를 통한 전략적 경쟁, (5) 전략적 관여 등 크게 다섯 가지로 나눌 수 있다.



<표> 미·중 관계 재정립에 관한 미국 내 시각 비교

시각(주창자)	미·중 관계 목표	평가
신냉전 (Pompeo)	분리·봉쇄, 중국 내 민주봉기 유도	미·소 냉전과의 차이 간과 : 이념 경쟁 미약, 교류·협력 축적, 대립적 동맹 구도 부재, 미·중과 교류하는 제3국의 자율성 확대
상호 영향권 인정 (Allison; Walt)	상호 공간 확보, 개방성·포용성 수준은 불분명	경제력과 군사력의 투사가 용이해진 상황에서 상호 영향권 인정이 얼마나 지속 가능할지 불분명, 양국과 동시에 교류하려는 제3국의 입장도 중요
미국 우선주의 (Trump)	사안별로 실리 추구	동맹 관계 무시와 원칙 부재로 인해 불확실성 증폭
동맹 공조를 통한 전략적 경쟁 (Campbell & Sullivan)	동맹 공조 하에 분야별로 경쟁, 협력, 대립 혼합	'재앙 없는 경쟁'을 주창하지만, 미국과 동맹국들이 연합전선을 구축하고 이에 중국이 반발할 경우, 갈등 증폭 우려, 글로벌 공공재 관련 협력도 난망
전략적 관여 (Zakaria)	경제적 관여와 군사적 억지 조합	미·중 간에 과거와 같이 상호보완 관계가 형성되기 어렵고, 미국 내에서 미·중 협력을 주창하는 데에 대한 감성적 거부감 존재

출처 : 임원혁(2021)

첫째, 신냉전은 미국과 중국 간에 미·소 냉전에 버금가는 갈등과 대립이 불가피하다고 인식하거나 이를 조장하여 중국을 봉쇄하려는 시각이다. 신냉전을 주창하는 세력은 미·중 갈등을 생존이 걸린 투쟁으로 규정한 후 미·중 간 관계 분리를 추진하면서 중국 공산당에 대한 민주봉기를 촉구한다. 하지만, 이 시각은 미·소 냉전과 현재 미·중 관계의 차이를 간과하고 있다. 미국과 소련은 이념 경쟁을 하고 있었고 교류·협력이 극히 제한적이었으며 각각 동맹을 결성하여 군사적으로 대치하고 있었던 반면, 미국과 중국은 이념 경쟁을 하고 있지 않고 40여 년 동안 교류·협력 관계를 구축해 왔으며 적대적 동맹 대립 구도를 구축하고 있지 않다. 또한, 미·소 냉전 당시에는 국력의 차이로 인해 제3국들의 운신의 폭이 협소했던 반면, 이제는 미·중 양국과 교류하는 제3국들의 자율성이 확대되었다는 점도 고려해야 한다.



둘째, 상호 영향권 인정은 중국이 강대국으로 부상했다는 현실에 기초하여 중국의 영향권과 미국의 영향권을 서로 존중하자는 견해이다. 이는 1494년 대서양을 동·서로 나눈 포르투갈과 스페인 간의 토르데시야스 조약(Treaty of Tordesillas)이나 미주 대륙에 대한 미국의 영향권을 주장했던 먼로 독트린, 미국과 중국 간에 태평양을 동·서로 나누자는 시진핑의 신형대국관계 노선과 맥을 같이한다. 하지만, 1941년 일본에 진주만을 기습공격 당한 후 미국의 영토와 국익을 수호하기 위해서는 서태평양을 확보해야 한다는 기초를 고수해 온 미국으로서 이를 수용하기 곤란하다. 또한, 경제력과 군사력의 투사(Power Projection)가 과거보다 훨씬 용이하게 이뤄지는 상황에서 상호 영향권을 인정한다고 해도 그것이 안정적으로 지속될지 의문이다. 특히 미국과 중국의 영향권이 역외 국가에 대해 무역·투자 측면에서 배타적 태도를 보이게 된다면, 막대한 경제적 실리를 놓고 대립이 증폭될 수 있다.

셋째, 미국 우선주의는 이념·가치나 동맹 관계보다는 손에 잡히는 이익을 우선시하는 견해이다. 이와 관련하여 도널드 트럼프는 1987년 주요 신문에 광고를 내어 미국의 동맹국들이 미국에 안보 부담을 떠넘기며 바가지 값을 씌우고 있다고 비판하면서 미국의 국제경찰 역할을 축소하고 국내 문제 해결에 초점을 맞춰야 한다고 주장한 바 있다. 미·중 관계에서도 트럼프는 한편으로는 중국과의 무역전쟁을 불사할 것 같은 태도를 보이면서도 다른 한편으로는 시진핑과의 정상회담에서 자신의 재선에 도움을 줄 것을 요청하는 등 자신의 이해 관계를 우선시했다. 이처럼 동맹 관계를 무시하고 원칙 없이 사안별로 실리를 추구하는 미국 우선주의는 미국의 국제적 위상을 약화했지만, 미국의 상대적 국력이 저하된 상황에서 고용 창출, 불평등 완화, 사회안전망 확충 등 국내 문제 해결을 요구하는 유권자들에게 여전히 상당한 영향을 미치고 있다.

넷째, 동맹 공조를 통한 전략적 경쟁은 미·중 갈등을 관리하면서 미국의 동맹국들과 협력하여 보조를 맞춤으로써 중국과의 경쟁에서 우위를 확보한다는 구상이다. 미국의 동맹국들과 협력하여 무역·투자 분야에서 지식재산권 보호, 중국 국유기업과의 공정 경쟁 등 현안을 다루고 외교·안보 분야에서 중국을 견제하면서도 기후변화 대응 등 전 지구적인 문제에 대해서는 협력할 수 있다는 것이다. 하지만, 분야별로 경쟁, 협력, 대립을 혼란한다는 구상은 미·중 관계 전체에 대한 큰 그림이 없으면 혼란을 촉발할 가능성이 있다. 또한, 미국과 동맹국들이 연합전선을 구축하고 이에 중국이 강력히 반발할 경우, 미·중 갈등이 전반적으로 증폭되어 필요한 분야의 협력마저 어려워질 수 있다.

다섯째, 전략적 관여는 중국이 미국의 동격 경쟁자로 부상하긴 했지만, 중국에 대한 관여(Engagement)와 억지(Deterrence) 정책을 통해 상호 평화와 번영이라는 성과를 거두었으므로 앞으로도 관여와 억지를 병행해야 한다는 견해이다. 이 견해에 따르면, 미국은 중국과 교류·협력을 확대하면서도 아시아·태평양 지역의 미군 배치와 동맹 관계를 통해 중국을 견제해왔고 이와 같은 전략은 양국

관계뿐만 아니라 자유주의적 국제질서를 발전시켰다고 본다. 비록 현재 중국은 공산당 일당 지배하에 있지만, 과거 소련과는 달리 대외적으로 공산주의를 전파한다든지 민주주의를 파괴하려 하는 것은 아니고 국력이 향상됨에 따라 영향력을 행사하려 하는 것으로 판단한다. 따라서, 미국은 중국에 대한 관여와 억지를 유지하면서 중국의 국력 상승에 따른 영향력 행사를 어느 정도까지 수용할 수 있는지에 대해 입장을 정하고 이를 중국과 소통할 필요가 있다고 주장한다. 이와 같은 견해는 현실적으로 일리가 있지만, 중국이 경제와 기술 분야에서 미국을 위협하게 되면서 과거와 같은 상호보완 관계가 형성되기 어렵고, 중국에 대해 강경 대응을 요구하는 미국 내 정서와 1950-60년대 황금기의 미국에 대한 향수가 맞물려 미국 내에서 공개적으로 미·중 협력을 주창하기 힘들게 되었다는 점에 유의할 필요가 있다.

미·중 관계와 관련하여 바이든 행정부는 동맹 공조를 통한 전략적 경쟁에 가까운 입장을 취하면서도 민주 대 독재의 대결을 화두로 이념적 차이를 부각하고 있다. 무역적자와 방위비 분담 문제 등으로 동맹국들을 거칠게 비난하여 갈등을 일으킨 트럼프 행정부와 달리, 바이든 행정부는 동맹국 및 우방국과의 연대를 강화하는 데 주력해 왔다. 일례로 미국·일본·오스트레일리아·인도 간 4자 안보대화(Quad)를 정상회의로 격상시켰고 오스트레일리아·영국과 AUKUS를 결성했으며 민주주의 정상회의를 개최했다. 또한, 미국을 파리 기후협약과 국제보건기구에 복귀시키는 등 일정 부분 다자협력을 중시하는 모습도 보인다. 바이든 행정부는 대만과 남중국해 문제와 관련하여 중국을 견제하고 대중국 관세와 무역·투자 제한조치를 유지하는 등 안보·통상·기술 분야에서는 중국과 경쟁하면서도 기후변화와 석유·가스 등 환경, 에너지 분야에서는 중국과 협력을 모색하고 있다. 또한, 중국 공산당을 비난하거나 민중 봉기를 촉구하는 식으로 미·중 갈등을 증폭시키는 언행은 삼가면서도 신장의 인권 문제를 거론하는 등 민주 대 독재의 대결 구도를 부각하고 있다. 민주 대 독재의 대결 구도는 미국 민주주의의 재건을 도모하는 바이든 행정부의 구상에 부합하지만, 미·중 관계와 관련하여 미국이 러시아나 베트남과 같은 독재국가와의 협력을 정당화하기 어렵게 하는 효과도 있다.

이처럼 바이든 행정부는 동맹 공조와 민주주의를 중시한다는 측면에서는 트럼프 행정부와 차이점이 있지만, 미·중 관계 재정립의 실제 내용에 있어 트럼프 행정부와 공통점이 더 많은 것으로 보인다. 예를 들어, CPTPP 등 지역 단위의 무역협정이 중국을 경제적으로 견제하는 유효한 수단일 수 있음에도 불구하고 바이든 행정부는 트럼프 행정부와 마찬가지로 이를 추진하지 않고 있다. 또한, 아프가니스탄에서의 미군 철군이 중국의 영향력 확대로 연결될 것이라는 우려에도 불구하고 바이든 행정부는 트럼프 행정부의 철군 정책을 계승하였다. 사실 중국과 분야별로 경쟁, 협력, 대립을 선택한다는 정책도 사안별로 실리를 추구한다는 정책과 본질적으로 다르지 않다.

미·중 관계의 재정립 실제 내용에 있어 연속성이 유지되는 이유는 크게 두 가지로 나눠 생각해 볼 수 있다. 첫째, 자유주의적 국제질서를 주관하며 동맹국과 우방국에 실질적 혜택을 제공할 여유가 있었던 황금기의 미국과는 달리, 현재의 미국은 그와 같은 여유가 별로 없기 때문이다. 따라서, 현재의 미국은 국내 노동자 계층의 반발을 가져올 수 있는 자유무역 확대에 소극적이고, 국제질서를 유지하는데 있어 동맹국과 우방국이 더 많은 부담을 지기를 원한다. 트럼프 행정부와 마찬가지로 바이든 행정부도 미국이 국제질서의 수호자로서 비용을 감내해야 한다는 생각과는 거리가 있는 것으로 보인다. 실제로 동맹 관계를 중시한다는 바이든 행정부조차도 오스트레일리아에 대한 핵잠수함 판매나 아프가니스탄에서의 미군 철군처럼 미국의 실질적 이익이 걸린 사안에 대해서는 동맹과의 협의를 무시한 바 있다. 둘째, 경제적 관여와 군사적 억지를 병행하며 지난 40여 년 동안 형성된 미·중 관계를 획일적인 경쟁·대립 관계로 바꾸기 어렵기 때문이다. 미국이 중국의 부상을 견제하며 안보와 첨단기술 분야에서 경쟁하는 것은 당연하지만, 중국의 시장규모 등을 고려할 때

양국 협력이 미국의 이해에 부합되는 분야도 많다. 예를 들어, 금융 분야의 경우 자산관리에 대한 경쟁력을 바탕으로 중국에서 높은 수익률을 추구하는 미국과 자국 금융시장의 발전과 위안화의 국제화를 추구하는 중국의 이해가 일치하는 부분이 있다. 반도체의 경우에도 중국이 전 세계 수요의 50% 이상을 차지하기 때문에 미국이 수요 측면을 무시하고 공급망의 분리(Decoupling)를 추구하기는 쉽지 않다. 즉, 기후변화 등 전 지구적 문제 외에도 미국이 중국과의 협력을 추구하거나 대립을 자제하는 것이 미국의 이해에 부합되는 분야가 많은 것이다. 이는 미국의 입장에서 볼 때 기술·무역·투자 등과 관련하여 지금보다 훨씬 더 정교한 정책이 필요함을 의미한다.



1.



브루킹스연구소(Brookings)보고서 (2021.12.23)

U.S.-China technology competition - A Brookings Global China Interview

최근 미·중 관계와 관련하여 미국의 주요 싱크탱크에서 발간한 보고서들도 이와 같은 미국의 고민을 반영하고 있다. 전 세계적으로 늘어나는 중국의 역할에 대해 평가하기 위해 2019년 이후 글로벌 차이나(Global China) 프로젝트를 추진해 온 **브루킹스(Brookings)**는 2021년 6월에 글로벌 차이나라는 단행본을 발간한 데 이어 12월에는 전문가 인터뷰에 기초하여 미·중 기술경쟁에 관한 보고서를 발간한 바 있다. 이 보고서에서 브루킹스는 우선 국가안보를 위해 보호되어야 할 핵심 기술의 경계를 긋는 작업을 해야 한다고 강조한다. 모든 주요 기술이 보호 대상이 될 수는 없다는 것이다. 보고서는 미·중 기술경쟁에서 나타나고 있는 양국 간의 차이점에 대해서도 주목한다. 중국의 경우 산업 고도화, 군사력 증강, 국제 영향력 확대, 사회통제 강화 등 국가에 의해 설정된 명확한 전략적 목표를 가지고 기술개발을 추진한다. 반면 미국은 전략적 목표가 명확하지 않기 때문에 기술개발의 우선순위를 설정하기 어렵다. 특히 미·소 냉전 종식 이후 기술개발과 관련된 미 국방부의 역할이 약화되면서 미국은 획기적인 기술개발도 민간부문에 의존하게 되었다. 국가보다 소비자의 선호를 반영하여 기술개발이 이뤄지게 된다는 측면에서 본다면 이와 같은 변화가 꼭 나쁜 것은 아니지만, 보고서는 미국 정부도 전략적 목표를 설정하여 기술개발을 추구하면서 동맹국 및 민간부문과 협의하여 수출통제, 표준설정, 투자재원 배분 문제 등을 조정해야 한다고 권고한다. 또한, 감시·억압 등 사회통제나 허위정보 유포 등과 관련된 기술에 적극 대응하면서 민주주의 가치에 부합하는 대안을 제시해야 한다고 보고서는 강조한다.

2.



피터슨 국제경제연구소(PIE)보고서 (2022.03.08)

China bought none of the extra \$200 billion of US exports in Trump's trade deal

한편 **피터슨 국제경제연구소(PIIE)**는 2022년 2월 발간된 보고서에서 미·중 무역분쟁 관련 1차 합의(Phase One Agreement)의 효과를 분석한 후 중국에 대해 새로운 무역전략이 필요하다고 권고한다. 2018년 트럼프 행정부가 중국 상품에 대해 추가 관세를 부과하고 이에 중국이 보복하면서 무역분쟁이 일어난 후 2019년 말 1차 합의가 체결되었는데, 이를 통해 중국은 미국으로부터 2020년 2,279억 달러, 2021년 2,745억 달러를 수입하기로 한 바 있다. 기준연도인 2017년의 대미 수입액 1,512억 달러와 비교할 때 중국은 2020년과 2021년에 걸쳐 무려 2,000억 달러나 더 수입하기로 한 것이다. 하지만, 중국의 실제 대미 수입액은 2020년 1,344억 달러, 2021년 1,544억 달러에 그쳤다. PIIE의 분석에 따르면, 2018년과 2019년 무역분쟁으로 인해 미·중 기업 간 거래관계가 손상되고 중국이 수입선을 제3국으로 돌리면서 미국의 대중 수출이 타격을 입었고, 이와 같은 거래관계를 제대로 복원시키지 못한 상황에서 코로나19 사태까지 맞아 1차 합의는 저조한 성과를 보인 것으로 판단된다. 만약 미·중 무역분쟁이 발생하지 않고 미국의 대중 수출액이 중국의 전체 수입액과 같은 속도로 늘어났다면, 2018~2021년 기간 동안 미국의 대중 수출액은 실제 수준보다 19% 정도 높았을 것으로 추정된다. 또한, PIIE는 중국 상품에 대한 추가 관세 부과로 미국 내 일부 수입대체 기업과 노동자가 얻은 편익보다는, 중국 상품의 가격 상승으로 인해 소비자나 중국 상품 사용 기업이 입은 손실이 더 크다는 다양한 연구 결과를 인용한다. 결론적으로 PIIE는 중국 상품에 대한 추가 관세 부과로 촉발된 미·중 무역분쟁이 별다른 성과를 보이지 못했다는 점을 지적하면서 중국에 대한 새로운 무역전략이 필요하다고 주장한다. 특히 미국과 EU 간에 무역·기술위원회(Trade and Technology Council)가 결성되었음을 상기시키며 미국이 우방국들과 함께 공조하여 중국의 산업·무역정책 중 문제가 되는 부분을 구체적으로 파악하고 이를 시정할 새로운 규칙을 만들기 위해 협상해야 한다고 권고한다.

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 기본적으로 미국은 동격 경쟁자로 부상한 중국의 발전을 견제하면서 분야별로 필요에 따라 경쟁 또는 협력을 선택한다는 기조를 유지하고 있지만, 그 구체적인 내용은 상당히 유동적인 것으로 판단된다. 트럼프 행정부의 마이크 폼페오 국무장관은 미·중 간 관계 분리와 중국 내 민주화까지 염두에 둔 입장을 보였지만, 도널드 트럼프 대통령은 동맹국들과 마찰을 빚으면서 미·중 관계에서도 사안별로 실리를 추구한 바 있다. 바이든 행정부는 동맹국과의 공조와 민주 대 독재 간의 대결을 강조하면서도 중국에 대한 분리·봉쇄나 영향권 인정은 피하고 중국과 분야별로 경쟁하거나 협력하기 위해 좀 더 정교한 정책을 모색하고 있다. 특히 국가안보를 위해 보호해야 할 기술과 전략물자의 범위를 설정하여 중국과 경쟁하면서도 그 파장이 중국과의 협력 자체를 차단하지 않도록 유의하고 있다. 민주주의의 쇠퇴에 대해 우려하면서 미국 정치·경제·사회의 재건에 초점을 맞추고 있는 바이든 행정부로서는 미·중 관계를 관리하면서 미국 노동자 계층과 중산층의 삶이 실질적으로 개선되도록 하는 것이 중요하기 때문이다.

※ 작성자 : KDI 임원혁 교수

참고문헌

- 1) 임원혁 2021. 「코로나19 이후의 세계질서와 한국의 대응」, 「코로나19 이후의 세계질서 : 정치와 국제관계의 상호작용」, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 21-19-02.
- 2) Allison, Graham. 2020. "The new spheres of influence: Sharing the globe with other great powers." *Foreign Affairs*. March/April 2020. 99(2) 30-40.
- 3) Bown, Chad P. 2022. "China bought none of the extra \$200 billion of US exports in Trump's trade deal." March 8, 2022. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics (PIIE).
- 4) Campbell, Kurt, and Jake Sullivan. 2019. "Competition without catastrophe: How America can both challenge and coexist with China". *Foreign Affairs*. September/October.
- 5) Hass, Ryan et al. 2021. "U.S.-China technology competition: A Brookings Global China Interview." Washington, DC: Brookings Institution.
- 6) Pompeo, Michael R. 2020. "Communist China and the Free World's Future." Secretary Michael R. Pompeo Remarks at the Richard Nixon Presidential Library and Museum. July 23, 2020.
- 7) Trump, Donald J. 1987. "There's nothing wrong with America's Foreign Defense Policy that a little backbone can't cure: An open letter from Donald J. Trump on why America should stop paying to defend countries that can afford to defend themselves." *New York Times*. September 2.
- 8) Walt, Stephen M. 2013. "How long will China tolerate America's role in Asia?" *Foreign Policy*.
<https://foreignpolicy.com/2013/12/02/how-long-will-china-tolerate-america's-role-in-asia/>
- 9) Zakaria, Fareed. 2019. "The new China scare: Why America shouldn't panic about its latest challenger." *Foreign Affairs*. December 6.

