

미국의 전략적 경쟁과 한국의 전략적 선택

사회운동의 관점에서 본 전략적 경쟁

임필수(정책교육실장)

요약

2020년 5월 트럼프 대통령이 의회에 제출한 보고서, 「중국에 대한 미국의 전략적 접근」은 공화, 민주 양당의 초당적 정책 합의를 집약했다는 점에서 매우 큰 의미가 있었다. 보고서의 키워드는 ‘원칙에 입각한 현실주의’와 ‘전략적 경쟁’이었다. 이는 지난 20년간 미중관계의 변화를 냉정히 평가할 때, 관여정책의 한계가 분명히 드러났다는 선언인 셈이다. 왜 그런가. 중국이 ‘규칙이나 약속을 따른다는 합의’를 깬다는 것이다. 중국은 “자유롭고 개방적이며 규칙에 기초한 질서를 악용하기로 선택”했고, 이제 자신의 “이익과 이데올로기에 부합하도록 국제질서의 변형을 추구한다.” 그렇지만 보고서는 새로운 접근법이 관여정책의 완전한 폐기나 봉쇄정책으로 복귀를 지향하는 것은 결코 아니라는 사실을 주의 깊게 표현한다. 즉 많은 논자가 주장하듯 전략적 경쟁이 곧 신냉전은 아니라는 뜻이다.

1990년 미국의 동아시아 정책을 주도했던 조지프 나이도 미중관계

를 ‘협력적 경쟁’이라고 규정한다. 첫째, 왜 경쟁이 불가피한가. 국가안보에 직간접적으로 영향을 주는 기술 분야를 중심으로, 공급사슬의 일정한 분리는 양국 모두 불가피할 수밖에 없다. 그렇지만, 부분적인 기술 분리가 완벽한 보호주의를 향한 상호보복전으로 비화되는 것을 막기 위해 그 하한선을 정하기 위한 협상을 반드시 진행해야 한다. 둘째, 왜 협력이 불가피한가. COVID-19나 기후변화와 같이 초민족적인 생태 이슈에서, 국가 간 협력은 제로섬이 아니라 포지티브섬을 낳을 것이다. 즉 다른 국가를 돕는 것은 도움을 주는 국가에게도 이익이 된다. 트럼프 대통령은 미국 우선을 너무 협소하게 해석해서, 1945년 이후 미국이 취해온 장기적이고 문명화된 국익 개념으로부터 이탈했다. 이제 미국은 세계적 공공재 생산에서 주도적인 역할을 하면서도 중국도 중요한 역할을 할 수 있도록 이끌어나야 한다. 결국 ‘경쟁적 협력’이란 관여정책, 즉 서로 약속에 따라 행동하면서 관계를 발전시켜 나간다는 정책이 작동할 수 있는 조건을 새롭게 창출하려는 시도로 이해할 수 있다.

미국이 경제, 가치(이데올로기), 안보 측면에서 전략적 경쟁을 선언한 후, 올해 취임한 바이든 대통령은 그 시험대 위에 올라 섰다. 첫 번째로 가치(이데올로기)의 경쟁이라는 측면에서 보면, 바이든 대통령은 12월 민주주의 정상회의를 주최했다. 민주주의 정상회의가 가치의 경쟁을 위한 효과적인 방법인가, 미국 내에서도 찬반 토론이 전개되었다. 정치양극화, 인종적 부정의, 선거권 제한, 정치적 극단주의 등등, 국내 문제를 해결하지 못하고 있는데 과연 미국이 민주주의의 효과적인 옹호자가 될 수 있냐는 비판이나, 필리핀이나 나이지리아 사례처럼 초청된 특정 국가가 과연 민주주의라 불릴 만한 자격이 있냐는 문제제기가 있었다. 또한 중국과 러시아와 같이 배제된 국가들의 상호접근을 촉진함으로써

오히려 역효과를 낼 수 있다는 우려도 나왔다. 하지만 사회운동은 민주주의 정상화회의에 대해 각국 정부가 민주주의를 개선하도록 촉구하는 활동의 장으로 활용한다는 접근법을 취할 수도 있다. 한편으로는 스트롱맨(독재자), 또 한편으로 인민주의가 세계적 위협으로 떠오르고 있는 현실에 사회운동이 적극적으로 대처할 필요가 있기 때문이다.

두 번째로 경제(체제)의 경쟁이라는 측면에서 보면, 바이든 대통령은 전임자가 개시했던 무역전쟁을 물려받았다. 바이든 행정부는 개방적이고 호혜적인 경제질서라는 세계 공공재를 제공하기 위한 정책 전환을 시도하고 있는가. 트럼프의 무역전쟁은 규칙에 기반한 세계질서라는 원칙을 파괴하며 매우 협소한 의미의 국익을 추구하면서도, 무역적자 감소와 같이 사실상 매우 부적합한 목표를 달성하고자 했다. 이를 바꾸기 위해서는 WTO와 여타 다자적 메커니즘을 존중하면서도 이러한 메커니즘 내에서 새로 부상하는 의제를 다루기 위한 이니셔티브를 개시해야 한다. 중국의 불공정 행위도 이러한 다자적 틀 내에서 다룰 수 있어야 한다. 바이든 정부에 두 가지 계기가 있는데, 하나는 트럼프 행정부가 박차고 나간 CPTPP에 중국이 가입신청을 낸 것이다. 미국은 그 신청을 거절해서 중국을 고립시키라고 11개 가입국에 요청할 것인가, 아니면 미국도 가입해서 중국의 경제개혁을 촉진하는 계기로 삼을 것인가, 선택의 기로에 섰다. 다른 하나는 곧 개최될 WTO 각료회의인데, WTO 역시 트럼프 행정부가 상소기구를 보이콧함으로써 기능을 마비시켰다. 바이든 정부가 리더십을 발휘하지 않는 한 세계무역기구는 현 상태를 벗어날 수 없다. 사회운동은 1999년 시애틀 전투 이후로 ‘WTO 체제가 지향하는 허구적인 자유무역 원리가 축소되어야 한다’고 주장했으나 그로부터 20여 년이 지난 지금 현실은 보호무역주의의 발

호를 우려해야 하는 상황에 처했다. 사회운동은 반세계화가 보호무역으로 기울게 된 역사적 과정을 비판적으로 평가해야 한다. 보호주의라는 반동적 물결에 비해 볼 때, 국제무역의 규칙을 새로 구성하기 위한 다자적 노력은 노동권을 중심에 둔 대안무역질서를 모색하기 위한 계기가 될 수 있다.

세 번째로 안보의 경쟁이라는 측면에서 보면, 바이든 행정부는 중국이 동·남중국해에서 주변국에 가하는 강압적 위협이나, 대만해협에서 벌이는 무력시위에 효과적으로 대응하면서도 과도한 군사화를 피해야 하는 매우 어렵고 까다로운 과제를 안고 있다. 미국은 중국이 동·남중국해에서 회색지대 전략을 구사한다고 본다. 회색지대 전략이란 전쟁의 확대가능성을 낮추되 시기를 거듭할수록 매우 조직적인 비군사적 방법을 사용하면서 해당 지역에서 이익을 얻어내는 행동을 뜻한다. 오바마 정부 때까지 미국은 이 지역에서 전략적 모호성을 유지했는데, 미국의 동맹국, 동반자국이 오히려 지나치게 공격적인 행동을 펼쳐서 미국이 스스로 원치 않는 군사적 분쟁에 말려들 위험이 있었기 때문이다. 그런데 중국은 이 기회를 활용해서 회색지대 전략으로 타국을 희생시키며 자국의 세력권을 팽창하고 있기 때문에, 미국은 이제 전략적 모호성이 더 이상은 바람직하지 않다고 본다, 즉 중국의 행동패턴에 따라 맞춤형 대응계획을 세우고 결단력을 보여주는 '힘을 통한 평화 유지'가 불가피하다고 판단한다. 게다가 2016년 헤이그 상설중재재판소는 중국의 남중국해 정책이 유엔해양법에 어긋난다고 판결을 내렸다.

트럼프 행정부 때 뜨거운 주제가 북한이었다면, 바이든 행정부에서는 대만이다. 최근에는 중국의 '대만 침공설'마저 공공연하게 언론의 논제로 오르고 있다. 그렇지만 중국이 설정한 핵심 레드라인은 대만의 독

립선언과 외국인(미군)의 대만 주둔이다. 차이잉원 총통이나 바이든 행정부가 당장 이 선을 넘지는 않을 것이고, 갈등은 장기적으로 전개될 것이다. 사회운동은 대만 문제가 심각한 쟁점으로 떠오른 근원적 이유를 따져야 한다. 2014년 3월 대만의 해마라기운동, 2014년 9월 홍콩의 우산혁명은 대만과 홍콩에서 중국의 경제정책이나 통치방식에 대한 강한 반감이 표출되는 계기가 되었다. 2019년 홍콩 송환법 반대 시위도 대만에서 중국이 말하는 일국양제의 본질이 무엇인가, 의구심을 품게 하는 계기가 되었다. 대만에서 전개된 민주화와 사회경제적 개혁 요구는 궁극적으로 대만이 주권적 실체로 남아 있어야만 계속적으로 진전할 수 있다. 사회운동의 관점에서 보면, 홍콩의 민주화를 요구하는 흐름을 지지한다고 할 때, 대만에서 주권적 실체를 지키며 지속적으로 사회경제적 개혁을 추진하려는 사회운동의 흐름을 지지하지 않을 이유가 없다. 또한 만약 이러한 흐름에 중국이 군사적 위협을 가한다면, 그러한 위협을 강하게 비판하지 않을 이유도 없다.

지금까지 언급된 쟁점, 현안은 한국과 밀접한 관련이 있다. 민주주의 정상회의, CPTPP 가입이나 WTO협상·WTO개혁 문제, 남중국해와 대만 문제 등등. 이제 점점 더 많은 논자들이 현안 각각에 임기응변으로 대응해서는 안 되고, 한국 외교의 미래를 결정할 종합적인 판단과 전략이 필요하다는 주장을 내놓고 있다. 문재인 대통령의 통일외교안보 특보를 맡았던 문정인 교수는 한국이 택할 수 있는 '전략적 선택'을 다섯 가지로 요약했다. ① 미국과 같이 가야 한다는 '한미동맹 강화', ② 중국으로 선회해야 한다는 '중국편승론', ③ 독자적 핵보유 또는 중립화 선언을 통한 '홀로서기', ④ 미국과 중국 사이에 양자택일을 할 것이 아니라 두 나라와 좋은 관계를 유지하자는 '현상유지론', ⑤ '새로운 질서'

를 만들어 진영외교의 굴레에서 벗어나자는 ‘초월적 외교’론. 문 교수는 자신은 다른 네 가지 선택지가 모두 실현불가능하거나 바람직하지 않기 때문에 그 대안으로 ‘초월적’ 전략을 제시한다. 곧, 미중 진영 외교란 틀에서 벗어나 다자협력과 지역통합의 새로운 질서를 만들어야 한다고 주장한다. 그는 약소국도 편 가르기 진영 외교에서 탈피하여, 국제협력을 통해 새로운 규범, 규칙, 절차를 만들어 현안을 해결하고 위협을 종식할 수 있다고 말한다. 하지만 그가 말하는 초월적 외교론에는 분명한 맹점이 있다. 다자협력과 지역통합의 새로운 질서란 관여정책이 성공적으로 발전했을 경우 상정해볼 수 있는 미래다. 미국의 낙관적 관여정책이 계속 작동할 수 있는 조건이었다면 전략적 경쟁이라는 문제가 아예 등장하지 않았을 것이라는 사실을 무시한다.

가장 심각한 맹점은 초월적 외교를 실현하는 핵심 변수로 남북관계를 꼽았다는 사실이다. 그는 남북관계가 획기적으로 개선되면 한미동맹에 대한 의존도가 낮아지고 한미, 한중 간 균형외교를 전개할 수 있는 공간이 확대되고, 한국이 역량을 발휘하여 미중 협력 관계의 선순환 구도를 조성할 수 있다고 주장한다. 그렇지만 북한이 핵무기 프로그램을 실질적으로 폐기할 의사가 없다면 남북관계의 실질적 개선이 불가능하다는 사실이 하노이 노딜을 통해 확실히 증명되었다. 그런데다가 최근 문재인 정부의 흐름을 보면 이런 조건에서 남북관계의 획기적 개선을 추구하다 보니, 오히려 중국 쪽으로 휩쓸려 가고 있다. 이는 초월적 외교를 향한 길이 아니라 실천적으로는 ‘중국편승론’으로 가는 지름길로 보인다. 그가 말하는 초월적 외교란 규범, 규칙, 절차를 세우는 외교인데, 초월적 외교를 위해 규범, 규칙, 절차를 무시하는 중국의 행위에 대해 침묵한다는 것은 앞뒤가 맞지 않은 행동이 아닐 수 없다.

종합하면, 필자는 미국이 추진하는 전략적 경쟁이 오히려 규범, 규칙, 절차를 세우는 외교에 더 가깝다고 본다. 따라서 다자주의적 협력 체계를 구성하기 위한 관여정책이 작동하는 조건을 구축하는 과정으로 해석할 수 있고, 따라서 신냉전이 아니라 오히려 관여정책을 향해 열려 있다고 판단한다. 또한 이러한 과정의 여러 측면에 대해서는 사회운동의 적극적 대응이 필요하다고 평가한다.

* * *

1. 미국의 초당적 대중국 정책:

원칙에 입각한 현실주의와 전략적 경쟁

2020년 12월에 발간한 《계간 사회진보연대》의 특집 ‘2021년 정세 전망’에 실린 「미국과 중국, ‘전략적 경쟁’의 시대로」는 미국 의회와 행정부가 대중국 정책을 재수립하게 된 과정과 새 정책에 담긴 구체적 내용을 자세히 살펴보았다.

특히 2019년 미국 의회가 국방수권법에서 “중국에 관한 포괄적인 전략을 수립할 것”을 요구하고, 이에 부응하여 트럼프 대통령의 백악관이 2020년 5월 19일 「중국에 대한 미국의 전략적 접근」이라는 보고서를 의회에 제출했다는 사실에 주목했다.¹ 이 보고서는 공화당, 민주당 양당의 초당적 정책 합의를 집약했다는 점에서 매우 큰 정치적 의미가 있

¹ 이 글의 한국어 전문번역은 「미국의 대중국 전략 보고서: 분석 및 전문번역」, 한국국방연구원, 2020년 7월 31일에 실려 있다. A4 용지로 15쪽을 넘지 않는 분량이기 때문에, 인터넷에서 다운받아서 쉽게 읽어볼 수 있다.

었다. 구체적인 내용에 대한 소개를 다시 반복할 필요는 없으므로 핵심적 개념만 다시 떠올려 보겠다.

보고서에서 키워드를 뽑으라고 한다면 단연코 ‘원칙에 입각한 현실주의’(principled realism)와 ‘전략적 경쟁’(strategic competition)이었다. 왜 그런가. “경쟁국에 관여(engagement)하고 경쟁국을 국제기구, 국제상거래에의 참여케 하면 경쟁국이 상냥한 행위자이자 신뢰할 수 있는 동반자로 전환될 것이라는 가정”이 “대부분 오류인 것으로 증명되었다.” 게다가 그 경쟁자는 “민주주의에 대한 신뢰를 떨어뜨리기 위해 악의적 선전활동을 활용”하며, “반서구적 관점을 제시하고 잘못된 정보를 확산시킴으로써 미국과 그 동맹국, 동반자국 사이에서 분열을 창출하고자 한다.” 따라서 미국은 원칙에 입각한 현실주의로 복귀해야 하며, 미국이 중국과 전략적 경쟁에 처해 있다는 사실을 인정하고, 중국이 이끄는 직접적 위협에 대응해야 한다고 밝혔기 때문이다. 다시 말해 지난 20년간 미중관계의 변화를 냉정히 평가할 때, 관여정책의 한계가 분명히 드러났다는 선언인 셈이다.

그렇다면 왜 관여정책이 한계에 도달했다고 평가하는가? 이를 살펴보기 전에, 관여정책이 무엇인가 먼저 따져볼 필요가 있다. 사실 engagement policy를 한국어로 번역하는 게 매우 까다롭다.² 포용정책으로 번역하는 경우가 종종 있는데, 포용은 ‘상대방을 너그럽게 감싸 주거나 받아들인다’는 뜻이므로 과대한 번역어가 된다. 과거 김대중 정부가 자신의 대북 햇볕정책·포용정책과 클린턴 정부의 engagement policy가 똑같은 것처럼 동일시하여 나온 번역이라고 볼 수 있다. 개입

2 “관여·개입·포용 중 정확한 Engagement 번역은?”, 《뉴스톱》, 2018년 1월 16일.

정책으로 번역하는 경우도, 간섭주의(interventionism), 즉 타국 내정에 대한 강압적인 간섭을 연상시킬 수 있으므로 부적절하다. engagement policy는 단순히 포용이나 간섭이 아니다. 즉 규칙이나 약속을 따르기로 합의한다는 사전적 의미가 있기 때문에 단순히 너그럽게 감싸준다는 ‘포용’이 아니다. 또한 관계를 맺고 장기간에 걸쳐 점진적으로 변화를 유도한다는 외교적 의미가 있기 때문에, 강압적 간섭을 연상시키는 ‘개입’이 아니다. 따라서 관여(관계를 맺고 참여하다) 정책으로 번역하는 게 적절할 것이다. 다만 관여로 번역할 경우도, ‘규칙이나 약속을 따른다는 합의를 전제로 한다는 사실이 여전히 분명히 드러나지 않는다는 약점이 있다.

이를 염두에 둘 때, 미국이 왜 관여정책이 한계에 봉착했다고 선언하는지 그 맥락을 이해할 수 있다. 즉 중국이 ‘규칙이나 약속을 따르는 합의’를 깬다는 것이다. 중국은 “자유롭고 개방적이며 규칙에 기초한 질서(rules-based order)를 악용하기로 선택”했고, 이제 자신의 “이익과 이데올로기에 부합하도록 국제질서의 변형을 추구한다는 사실을 공공연하게 인정한다.” 그 결과, 중국의 시도가 미국의 사활적 이익에 위협을 가할 뿐만 아니라, 세계 각 국가, 각 개인의 주권과 존엄성을 침식한다.

그렇지만 보고서는 원칙에 입각한 현실주의와 전략적 경쟁이 관여정책의 완전한 폐기나 과거 냉전 시기의 봉쇄정책으로 복귀를 지향하지는 않는다는 사실을 주의 깊게 표현한다. 즉 많은 사람이 말하는 ‘신 냉전을 향한 돌입은 아니라는 말이다.

먼저 “우리의 접근법은 중국이 어떤 특정한 최종상태에 도달해야 한다고 확정하는 것을 전제로 하지 않는다”, “미국의 정책은 중국의 국내 거버넌스 모델을 바꾸려는 시도에 기반하고 있지 않다”는 표현이 있

다. 즉 중국에서 정권, 정체의 교체(레짐 체인지)를 직접적으로 추구하지 않는다는 점을 분명히 표현한다.

그 다음으로, “우리의 지속적이고 솔직한 관여(engagement)를 통해서 중국의 협력을 환영한다. 우리의 접근법은 중국을 배제하지 않는다.”, “경쟁은 반드시 중국에 대한 관여를 포함한다”는 언급이 있다. 다만 “우리의 관여는 선택적이고 결과지향적이며, 각각 우리의 국익이 진전되어야 한다”

결국 “자유롭고 개방적인 인도-태평양 지역에 대한 우리의 비전은 중국을 배제하지 않는다”, “중국이 결국 자유롭고 개방적인 질서라는 원칙에 수렴하는지는 중국인들 스스로만이 결정할 수 있다”, “이러한 조치에 대한 책임은 미국이 아니라 중국이 가지고 있다”고 말한다.

정리해보면, 미국의 새로운 ‘전략적 접근’이란 이렇게 요약할 수 있다. △냉전식 봉쇄정책이나 강압적인 간섭정책(레짐 체인지)을 추구하지 않지만, 그렇다고 지난 20년간 미국이 펼친 ‘낙관적인’ 관여정책으로 돌아가지도 않는다, 그래서 ‘원칙에 입각한 현실주의’를 인식의 지주로 삼는다. 또한 △중국이 경제, 가치(이데올로기), 안보에 미치는 위협에 적극적으로 대처하기 위한 ‘전략적 경쟁’에 적극적으로 임한다. △미국이 추구하는 ‘규칙에 기반한 세계질서’에 중국이 참여할지 여부는 중국이 결정할 문제라고 판단한다.

2. 조지프 나이의 ‘협력적 경쟁’

그렇지만 신냉전을 연상시키는 봉쇄정책도 아니고, 낙관적인 관여 정책도 아니라는 미국의 새로운 중국 정책, ‘전략적 경쟁’이 지닌 함의를

명확히 파악하는 것은 여전히 까다롭다. 미국의 정치학자 조지프 나이의 말을 통해 이를 다시 검토해보자. 그는 1994년 클린턴 행정부에서 국방부 국제안보담당 차관보를 맡았고, 일명 ‘나이 이니셔티브’라고 불린 동아시아 정책을 수립한 장본인이다. 즉 관여정책의 설계자 중 대표자인 셈이다. 또한 그는 2000년부터 2020년까지 다섯 번에 걸쳐 미일동맹에 관한 아미티자-나이 보고서를 발표하기도 했다.³

그는 2015년에 출판한 『미국의 세기는 끝났는가』에서 클린턴 정부로부터 오바마 정부에 이르는 시기, 미국의 대중국 정책의 역사를 간략히 설명한다.⁴

1) 관여정책의 출발점: 통합하되 대비한다

냉전 시절의 봉쇄정책은 소련과 그 동맹국들을 경제적으로 고립시키는 것을 의미했다. 실제로 양 진영 사이에서 무역거래와 사회적 접촉을 막았다. 그렇지만 현재 미국과 중국은 엄청난 규모의 무역거래를 하고 있고, 많은 유학생과 관광객이 오가고 있다. 이를 가로막는 전면적 봉쇄로 되돌아가는 일은 현실적으로 불가능하다. (봉쇄정책의 결과도 바

3 1차 『미국과 일본: 성숙한 파트너십을 향한 진전』(2000.10.11.), 2차 『미일동맹: 2020년까지 아시아를 올바르게 이끌어 나가자』(2007.2.), 3차 『미일동맹: 아시아에서 안정성을 굳건히 하자』(2012.8.), 4차 『과거 어느 때보다 중요하다: 21세기를 위한 미일동맹의 쇄신』(2018.5.), 5차 『2020년 미일동맹: 세계의제를 공유하는 동등한 동맹』(2020.10.). 이 보고서는 여러 사람이 참여하는 연구그룹의 보고서이지만 아미티지와 나이가 공동의장(co-chair)을 맡고 있다. 아미티자-나이 보고서는 모두 미일동맹 문제를 다루는데, 이는 나이가 아시아 정책에서 얼마나 일본과의 동맹관계를 중요시하는지 알 수 있다. 그 근거는 본문에서 곧 제시 되는데, 한마디로 정리하면 ‘중국어 통합하되, 일본과 함께 대비하라’로 요약할 수 있다. (보고서 모두 인터넷에서 찾을 수 있다.)

4 조지프 S. 나이, 『미국의 세기는 끝났는가』, 프리뷰, 2015.

람직하지 못했는데, 봉쇄정책의 아버지라 불리는 조지 케년의 의도와 달리 '도미노 효과'로 베트남전쟁을 격화시키는 결과를 낳았다.)

나이는 클린턴 행정부 시절, 1994년에 동아시아 전략을 수립하면서 중국에 대한 봉쇄정책을 받아들이지 않았다고 회고했다. 중국을 적으로 간주하면 중국을 미래의 적으로 분명히 못 박는 것인 반면, 친구로 간주하면 평화로운 미래관계를 열어갈 가능성을 열어두기 때문이다. 또한 동아시아 국가들이 미국과 중국, 두 나라와 모두 좋은 관계를 유지하고 싶어 하기 때문에 중국에 대한 봉쇄정책을 무리하게 추진하면 오히려 미국의 동아시아 동맹정책이 손상될 수 있다고 보았기 때문이다.

그래서 레이건 행정부의 '신뢰하되 검증하라'(trust but verify)는 입장과 유사하게 클린턴 행정부는 '통합하되 대비한다'(integrate but hedge)는 정책을 고안했다. 현실주의와 통합, 이 양자를 적절히 균형을 유지하며 대응정책을 추진한다는 말이었다. 여기서 '통합'을 상징하는 게 중국의 세계무역기구(WTO) 가입을 지지하고 미국이 중국 제품과 관광객을 받아들인 일이다. 그리고 '대비'를 의미하는 게 1996년 클린턴 대통령과 일본 하시모토 총리가 발표한 '미일 안보 공동선언'이었다. 양국이 중국과 유대를 강화할 필요성을 공감하면서도, 주일미군 4만 7천 명을 포함해 10만 명의 아시아 주둔 미군을 유지하고 일본의 역할을 증진한다는 게 그 골자였다. 나이가 쓴 표현은 아니지만, '중국과 통합하되 일본과 함께 대비하라'로 요약할 수 있겠다. 또한 클린턴 행정부는 중국을 견제하기 위한 수단으로 인도와 관계개선에 나섰다. (보통 인도-태평양 전략을 일본의 발명품으로 보도되기도 하지만, 나이의 설명에 따른다면 미국의 인도정책은 중국에 대한 관여정책에서 빠질 수 없는 보완물이었다.)

이러한 전략은 민주, 공화 양당의 지지를 받았다. 부시 대통령

은 중국과 경제교류를 늘리면서도 인도와 관계개선 정책을 이어나갔다. 로버트 졸릭 국무부 차관은 중국의 부상을 '책임 있는 이해당사자'(responsible stakeholder)의 등장으로 받아들일 것이라고 말했다. 클린턴 행정부의 미중관계를 상징하는 표현이 '전략적 동반자'라면, 부시 행정부의 표현은 '책임 있는 이해 당사자'라고 말할 수 있다.

그런데 나이는 2000년대 후반부터 중국이 보인 행보에 대해서 우려를 보인다. 2008-9년 금융위기를 보고 중국 내부에서는 미국이 지속적인 쇠퇴의 길로 들어섰고, 이는 중국에 새로운 기회를 줄 것이라고 믿는 분위기가 커졌다고 지적한다. 그 결과, 중국은 일본, 인도, 한국, 베트남, 필리핀과 관계를 악화시켜 놓는 실책을 저질렀다고 지적한다.

그에 따라, 오바마 대통령은 재균형(rebalancing) 정책을 통해 해군력을 태평양에 재배치하면서, 무역, 인권, 외교 분야에서 미국이 아시아에서 이니셔티브를 취해나가겠다는 의지를 밝혔다.⁵ 오바마 대통령 시기, 토머스 도널런 백악관 안보보좌관은 미중 관계가 "협력과 경쟁, 두 가지 요소를 모두 포함하고 있다"고 밝혔다. 그렇지만, 여전히 나이는 아시아 재균형 전략이 중국을 견제하기 위한 정책이라기보다는 중국의 올바른 정책결정을 유도하기 위한 환경조성용이라는 점을 강조했다.

5 2011년 하순부터 오바마 행정부 인사들은 '아시아로 선회'(pivot to Asia)라는 표현과 '재균형'(rebalancing)이라는 표현을 혼용했다. 클린턴 국무장관과 커트 캠벨 동아태 차관보는 선회라는 표현을 자주 쓴 반면, 오바마 대통령과 도널런 안보보좌관은 '재균형'이라는 표현을 사용했다. 2012년 1월 오바마 대통령이 서명한 『국방전략지침』은 "우리는 아태 지역으로의 재균형을 달성해야 한다"며 재균형이라는 표현을 공식화했다. 사실 아시아를 중시하는 방향으로 대외정책을 전환하기로 한 오바마 행정부의 노선은 취임 첫해인 2009년부터 본격화되었다. 2009년 2월 힐러리 클린턴 국무장관의 첫 해외 방문국은 일본, 인도네시아, 한국, 중국이었다. (엄태암·유지용·권보람, 『미국의 아태지역 재균형정책과 한반도 안보』, 한국 국방연구원, 2015.)

나이는 2014년 1월 시점의 인터뷰에서도 중국이 제시한 ‘신형 대국 관계’(강대국 간 관계의 새로운 모델)에 대해서도 부정적인 발언을 하지 않았다. 신형 대국관계란 2013년 6월 캘리포니아에서 열린 미중 정상회담에서 시진핑 주석이 오바마 대통령에게 제시한 개념이다. 이에 대해 나이는 “오바마 대통령과 시진핑 주석이 지난(2013년) 6월 신형 대국관계를 만들어가기로 진지하게 의견 일치를 봤다고 생각한다. 우리는 중국의 부상을 받아들여야만 한다.⁶ 마찬가지로 중국도 미국이 언제나 아시아에 위치한 나라라는 점도 받아들여야만 한다.”

또한 나이는 트럼프 행정부가 들어선 후, 2017년 6월에 쓴 글, 「시진핑의 마르코 폴로 전략」에서도 중국의 일대일로에 대해 부정적으로 평가하지 않았다. 그 역시 여러 우려가 제기될 수 있다는 점, 즉 실용적인 경제투자계획이라기보다는 정치적 프로젝트이라거나, 부채위험 때문에 개별 프로젝트가 흰 꼬끼리(돈만 많이 들고 쓸모 없는 것)가 될 수 있다거나, 너무 많은 국경을 지나기 때문에 안보 충돌을 일으킬 수 있다는 점을 지적했다. 또한 일대일로가 일종의 거대전략(grand strategy)이라고 하더라도 미국의 해양력에 미치지 못할 것이라고 암시하기도 한다. 그렇지만 전반적으로 볼 때 미국은 일대일로를 환영해야 하고, 만약 중국이 세계적 공공재를 제공하는 데 기여하고자 한다면 중국이 ‘책임 있는 이해당사자’가 되도록 격려해야 한다고 주장했다.⁷

6 “전문가 릴레이 인터뷰 - 조지프 나이 하버드대 석좌 교수”, 《세계일보》, 2014년 1월 1일.

7 나이는 육상세력과 해상세력에 관한 흥미로운 비교를 내놓는다. 19세기 영국의 지정학자 험포드 매킨더는 유라시아 세계도(world island, 아시아·유럽·아프리카)를 통제하는 자가 세계를 통제할 것이라고 주장한 반면, 19세기 미국의 해군 제독 마한은 해양력(sea power)과 해양 주변지역을 강조했다. 2차 세계대전 후, 미국의 세계전략을 기초한 케넌은 마한의 접근법을 따랐는데, 미국이 유라시아의 양 끝에 있는 섬 브리튼과 일본, 그리고 서유럽의

하지만 오바마 행정부(2009-2016) 후반부와 시진핑 주석의 등장 시기(2013년)가 중첩되면서 2014년을 기점으로 오바마 행정부의 중국 정책이나 외교·국방 정책 전반에 관한 논쟁이 폭발했다는 사실이나, 2016년 대통령선거에서 공화당, 민주당 양당 모두에서 중국에 대한 날카로운 비판이 터져나왔다는 현실을 회고해보면, 오바마의 정책에 관한 나의 평가는 너무 소략하다는 인상을 받는다. (오바마 행정부 시절, 중국·대만 정책에 관한 논쟁은 뒤에서 다시 다룬다.)⁸

예를 들어 아미티지-나이 보고서팀에서도 활동한 마이클 그린은 「오바마의 아시아로 선회가 남긴 유산」이란 글에서 성취, 보통 이하 실적, 기회상실, 위협천만환 미완성, 각각을 언급한다. 한가지 성취란 동남아시아에 대한 관여를 위해 지속적인 틀을 구축했다는 점이다. 미국·아

만도와 동맹을 맺는다면 세계적 균형을 달성할 수 있다고 주장했다. 미국 국방부와 국무부는 여전히 이런 논선을 따르며, 중앙아시아에 대해서는 거의 주의를 기울이지 않는다. 반면, 시진핑의 비전은 매킨더의 이론을 따르는 것처럼 보인다. 그렇지만 중앙아시아를 통과하는 육로는 19세기 영국과 러시아, 터키와 이란이 개입했던 '그레이트 게임'을 부활시킬 수 있다. 또한 인도양을 거치는 해상경로는 중국의 심각한 라이벌, 인도와 갈등을 불러일으킬 것이다. 이런 언급을 볼 때, 나이는 중국의 일대일로가 일종의 거대전략이라고 하더라도 미국의 해양력에 미치지 못할 것이라고 암시한다. Joseph S. Nye, Xi Jinping's Marco Polo Strategy, *Project Syndicate*, Jun. 13, 2017.

8 오바마 행정부의 외교·국방정책 전반에 관한 논쟁은 2014년 이른바 '오바마 독트린'을 두고 벌어졌다. 2014년 5월 28일 오바마 대통령은 육사 졸업식 연설에서 "우리의 핵심이익(core interests)이 요구할 때라면, 우리는 필요한 경우, 일방적으로 군사력을 활용할 것이다", 그러나 간접적인 위협이나 인도주의적 위기의 경우에는 "집단적 행동을 취하기 위해 우리는 반드시 파트너를 집결시켜야 한다"고 말했다. 이를 두고 '도덕적 다자주의', '제한적 개입주의', '다자적 개입주의' 등등의 평가와 그 적절성에 관한 논쟁이 이어졌다. 사실 정말로 엄밀한 의미에서 오바마 독트린이란 게 존재하느냐는 문제도 쟁점이었다. 그렇지만 2015년 뉴욕 타임스와 인터뷰에서 오바마 대통령은 이렇게 말했다. "당신이 오바마 독트린에 대해서 물어본다면, 그 독트린이란 '우리는 관여정책을 지속할 것이다, 그러나 우리의 모든 역량을 지켜나갈 것이다'라고 말할 수 있습니다." 하지만 이러한 짧은 설명이 '오바마 독트린'의 모호성을 더 키운다. ("오바마 다자적 개입주의 재확인", 《연합뉴스》, 2014년 5월 29일.)

세안 정상회담이 대표적 사례다. 오바마 정부에서 실질적 재균형이 있다면 동북아와 동남아의 재균형, 즉 아시아 내 재균형이라고도 말할 수 있을 정도다. 반면 동북아에서는 보통 이하의 실적을 보였는데, 임기 초에 비해 임기 말에 이르러 중국, 일본과 관계에서 더 큰 긴장이 나타났다. 물론 여기에는 외적 요인이 작동했는데, 온건한 후진타오에 비해 시진핑이 훨씬 더 거친 상대편이었기 때문에 큰 어려움이 있었다. 하지만 오바마 행정부의 대응은 선제적이라기보다는 사후반응적이었고, 일관성을 보여주기보다는 자주 변했기 때문에 만족할 만한 실적을 달성하지 못했다. 기회상실이란 환태평양동반자협정(TPP) 가입에 실패했다는 점이다. 오바마는 2008년 선거운동에서 자유무역을 비판하는 목소리를 냈기 때문에 TPP 방향으로 이동하는 데 오랜 시간이 걸렸다. 위험천만한 미완성이란 북한 핵문제를 말하는데, 사실 냉전 이후로 어떤 미국 행정부도 임기 초에 비해 임기 말에 이르러 북한 핵문제가 더 개선된 적이 없다. 지금까지 북한이 본질적으로 핵무기는 협상의 대상이 될 수 없다는 태도를 보였기 때문이다. 오바마 행정부는 외교적 협상이 별로 효과가 없다는 사실을 일찍 깨달았지만, 그래서 ‘전략적 인내’라는 개념을 사용하기도 했지만, 협상을 대체할 다른 방법을 찾는 데 이르지 못했다.⁹

어쨌든, 오바마 행정부는 중국과의 관계를 가능한 한 부드럽게 운영했다는 외교적 유산을 남기고 싶어했고, 나이 역시 오바마의 이런 노력을 최대한 긍정적으로 평가하려 했다고 볼 수 있겠다. 그렇지만 그가 오바마 행정부의 재균형 전략이 중국의 ‘올바른’ 정책결정을 유도하는

9 Michael Green, The Legacy of Obama's "Pivot" to Asia, *Foreign Policy*, Sep. 3, 2016.

게 목표였다고 평가했을 때, 시진핑의 중국이 ‘올바르지 못한’ 정책으로 가고 있다는 인식을 전제로 했다는 점도 기억해야 한다.

2) 2020년대 협력적 경쟁으로

그렇지만 최근 그 역시도 최근 미중관계를 ‘협력적 경쟁’(cooperative rivalry)이라고 규정한다.¹⁰ 그는 협력과 경쟁을 묶어놓은 협력적 경쟁이라는 표현이 모순어법일 수 있으나, 그래도 협력과 경쟁, 양 측면에 모두 주목해야 한다고 여전히 강조한다. 그래도 경쟁적 협력이 아니라 협력적 경쟁이라는 표현을 썼다는 점, 즉 경쟁의 불가피성을 인식했다는 사실에 주의해야 한다.

첫째, 왜 경쟁이 불가피한가? 여러 나라들은 중국의 경제적 행동, 예를 들어 지적재산권을 절취하고, 국제무역에 참여하는 국유기업에 보조금을 제공하는 행동에 대해 정당한 불만을 표출하고 있다. 또한 중국은 (수출을 장려하고 수입을 억제하는) 중상주의적 전략에 따라 공기업과 민간기업을 혼합하는 체계를 발전시켰다. 여기서 중국 공산당이 중요한 역할을 하고 있기 때문에, 그는 안보라는 관점에서 볼 때 미국이나 다른 국가가 중국기업에 대한 의존을 피하려는 게 정당하다고 본다. 5세대 무선통신 기술에서 화웨이나 ZTE가 대표적 사례다. 어쨌든 중국 역시 안보를 이유로 (중국의 인터넷 감시, 검열 시스템을 뜻하는) 만리방화벽(Great Firewall) 내에서 페이스북이나 구글의 활동을 막고 있지 않은가.

10 Joseph S. Nye, *Globalization and Managing Cooperative Rivalry*, *China US Focus* Jul, 6, 2020; *The Logic of US-China Competition*, *Project Syndicate*, May 6, 2021.

따라서 그가 보기에다 국가안보에 직간접적으로 영향을 주는 기술 분야를 중심으로, 공급사슬의 일정한 분리는 미국과 중국, 양자 모두 불가피할 수밖에 없다. 양국 모두 핵심적인 인프라를 위협에 빠뜨리거나 군사적 대비태세에 큰 영향을 미치는 분야에서 발생할 수 있는 취약성을 제한하길 원하지 않겠는가. 이에 관한 일부 조치들은 일방적으로 취해질 수밖에 없는데, 중국도 지난 십여 년간 그렇게 했고, 미국 역시 무역과 투자, 과학교류를 통해 민감한 기술이 이전되는 것을 막기 위한 새로운 조치를 취할 것이다.

그렇지만, 복잡하게 얽혀 있는 모든 공급사슬을 한 순간에 분리하는 것을 불가능하며, 양국 모두 큰 비용을 물게 될 것이다. 따라서 양국은 부분적으로 이뤄지는 기술 분리가 완벽한 보호주의를 향한 상호 보복전으로 비화되는 것을 막기 위해 양자간, 다자간 협상을 벌여야 한다. 다시 말해, 양국의 기술적 분리, 공급사슬 분리는 어느 정도 불가피하지만, 양국 경제관계의 완전한 단절을 막기 위해 그 ‘하한선’을 정하기 위한 협상을 반드시 진행해야 한다는 말이다.

둘째, 그래도 왜 협력이 불가피한가. COVID-19 유행병이나 기후변화와 같은 사례가 극적으로 보여주는 것처럼, 환경 세계화(envirionmental globalization)의 필요성은 점점 더 강해질 수밖에 없다. 유행병이나 기후변화는 정치가 아니라 생물학이나 물리학의 법칙을 따르기 때문이다. 또한 국경에 점점 더 많은 구멍이 생겨나는 이 세계에서, 마약밀매나 불법적인 자금흐름부터 전염병이나 사이버 테러리즘에 이르기까지, 각국이 새로운 위협에 대처하기 위한 네트워크와 제도를 창출하기 위해 협력해야 한다. 이런 문제는 관세나 국경으로 해결할 수 없기 때문이다.

COVID-19나 기후변화와 같이 초민족적인 생태 이슈에서, 국가 간 협력은 제로섬이 아니라 포지티브섬을 낳을 것이다. 다른 국가가 대응력을 높이도록 돕는 것은 도움을 주는 국가에게도 이익이 된다는 말이다. 물론 정치 지도자는 자국의 이익을 우선시해야 할 책임이 있지만, 그러한 자국의 이익을 어떻게 정의할 것이냐는 도덕적 문제가 있다. 그러나 COVID-19 사례에서 (트럼프의) 미국과 중국, 양국은 단기적 관점에서, 제로섬을 지향하는 경쟁적 접근법을 취했고, 국제협력에 대해서는 거의 주목하지 않았다. 트럼프 대통령은 "미국 우선"을 너무 협소하게 해석해서, 1945년 이후 미국이 취해온 장기적이고 문명화된(enlightened) '국익' 개념으로부터 이탈했다.

하지만 중국에 비해 미국의 소프트 파워는 여전히 압도적이다. 미국은 세계적 공공재(global public goods)의 생산에서 여전히 주도적인 역할을 할 것이며, 해야 한다. 다만 미국은 중국도 국제 공공재 생산에서 중요한 역할을 할 수 있도록 이끌어내고, 그 역할을 나누는 데 점점 더 익숙해질 필요가 있다는 게 이 글의 결론이다.

나이는 이 글에서 세계적 공공재가 무엇이라고 명확하게 언급하지는 않는다. 실제로 세계적 공공재는 최근에 들어 본격적으로 탐구대상이 된 개념이다. (폴 새뮤얼슨이 공공재 개념을 경제학적으로 정의했기 때문에 세계적 공공재 역시 경제학적으로 파고들면 훨씬 복잡한 논의를 거쳐야 하지만) 보통 그 사례로 기후변화의 완화, 보편적인 규제관행의 제도화, 전염병의 근절, 세계평화의 보전, 과학적 돌파구의 발견, 금융위기 발발 가능성의 제한 등등을 꼽기도 한다.¹¹

11 Wolfgang Buchholz, Todd Sandler, Global Public Goods: A Survey, *Journal of*

세계적 공공재라는 개념을 쓰지 않더라도, 개방적이고 호혜적인 국제 경제질서나 평화롭고 안전한 국제 정치질서는 인류에 보편적 이익이 된다는 사실은 분명할 것이다. 이런 틀에서 나이의 주장을 이해하면, 미국은 누구보다 먼저 세계적 공공재를 공급하기 위해, 또는 개방적이고 호혜적이며 평화롭고 안전한 국제·경제질서를 창출하기 위해 노력하고, 중국도 그런 방향으로 진보할 수 있도록 이끌어야 한다. 이러한 질서는 누구에게도 이익을 주는 포지티브섬이 된다. 그런데 이 과정에서 중국이, 아니면 어느 누구라도 협조하고 배타적인 국익을 내세우면서 이러한 질서를 잠식하려 한다면 적절한 견제는 불가피할 것이다. 따라서 나이가 제시하는 관점에서 보면, '경쟁적 협력'이란 관여정책, 즉 서로 약속에 따라 행동하면서 관계를 발전시켜 나간다는 정책이 작동할 수 있는 조건을 새롭게 창출하려는 시도로 이해할 수 있다.

지금까지 미국 정부가 표방하는 '전략적 경쟁'이나, 나이가 말하는 협력적 경쟁이 함의하는 바를 파악하고자 했다. 그렇지만 그러한 개념을 세우는 것과 현실에서 이를 실현하는 것 사이에는 매우 큰 간극이 있을 수밖에 없다. 강압적 봉쇄 정책도 아니고 낙관적 관여정책도 아니면서, 또한 경제, 가치(이데올로기), 안보 측면에서 중국과 전략적 경쟁에 적극 임하면서도 중국의 바람직한 변화를 이끄는 제3의 길을 찾는 것은 그렇게 간단하지는 않을 것이다.

따라서 올해 취임한 바이든 대통령은 그 시험대 위에 올라 섰다. 첫 번째로 가치(이데올로기)의 경쟁이라는 측면에서 보면, 바이든 대통령은 12월 민주주의 정상회의를 주최했다. 민주주의 정상회의가 가치의

경쟁을 위한 효과적인 방법인가, 미국 내에서도 강력한 찬반 토론이 전개되었다. 두 번째로 경제(체제)의 경쟁이라는 측면에서 보면, 바이든 대통령은 전임자 트럼프 대통령이 개시했던 무역전쟁을 물려받았다. 바이든 행정부는 개방적이고 호혜적인 경제질서라는 세계 공공재를 제공하기 위한 정책 전환을 시도하고 있는가. 세 번째로 안보의 경쟁이라는 측면에서 보면, 바이든 행정부는 동·남중국해에서 중국이 주변국과의 불화를 불사하고 팽창주의적 행태를 반복하는 현실에 효과적으로 대응하면서도, 과도한 군사화를 피해야 하는 매우 어렵고 까다로운 과제를 안고 있다. 지금부터는 바이든 행정부에 닥친 이 세가지 시험대에 대해 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

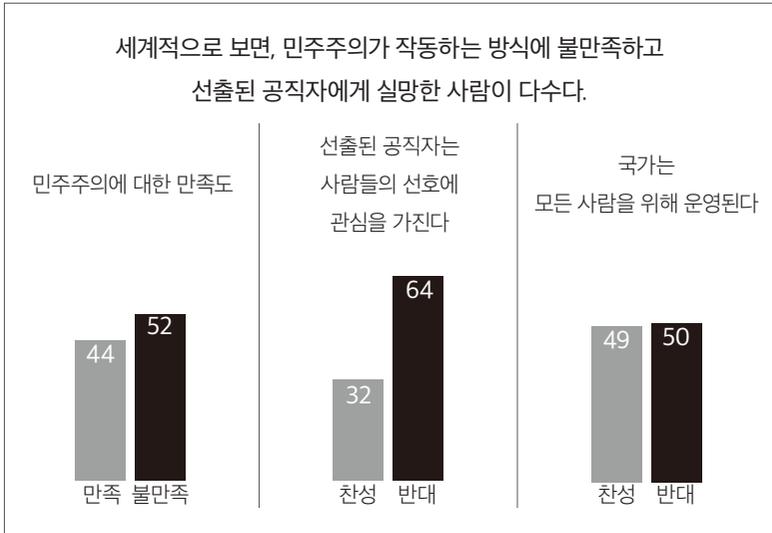
3. 가치 경쟁의 시험대: 민주주의 정상회의

2020년 「중국에 대한 미국의 전략적 접근」 보고서는 미국이 아니라 오히려 중국이 “서구와 이념경쟁”(ideological competition)을 개시했다고 간주한다. “2013년 시진핑 총서기가 공산당에 두 개의 경쟁 체제 사이의 장기적 협력과 갈등의 시기에 대비할 것을 요구하고 자본주의는 반드시 소멸하게 되고 사회주의가 반드시 승리할 것이라고 선언했다.” 보고서에 따르면, 그렇지만 ‘중국 특색의 사회주의’에서는 단일정당이 지배하는 독재가 행해지며, 국가가 경제를 지도하고, 과학기술은 국가에 복무해야 하며, 개인의 권리는 당의 목표에 종속된다. 게다가 중국 정부는 국내에서 이념적 순응을 강요하면서 정적의 숙청, 시민들에 대한 부당한 기소와 체포, 통제와 검열, 감시와 구금, 고문과 학대를 행하고 있다. 특히 신장에서 100만 명 이상의 위구르인과 소수민족이 교화소

에 구금되어 있다. 이런 행동은 중국 국경 내에서 멈추지 않으며, 테크노-권위주의 모델, 즉 검열기술을 수출하고 있다. 이는 미국, 그리고 미국과 뜻을 함께 하는(likeminded) 국가들이 공유하는 대의제 정부, 자유기업, 모든 개인이 타고난 존엄성이라는 원칙에 반한다.

필자의 시각에서 중국 공산당과 미국의 보고서가 주장하는 바를 종합해보면, 중국은 체제 간 경쟁이 마치 자본주의와 사회주의 간 경쟁인 것처럼 묘사하지만, 사실은 자유기업 자본주의와 국가가 지도하는 자본주의(간단히 말해 국가자본주의) 간 경쟁, 즉 자본주의 대 자본주의의 경쟁이다. 동시에 자유기업 자본주의와 짝을 이루는 대의제정부 대 국가자본주의와 짝을 이루는 일당독재의 경쟁이기도 하다. 일당독재는 당연히 일당에 대한 비판을 금지할 것이므로, 개인의 권리, 시민의 권리에 대한 억압으로 나갈 필연성이 있다는 사실도 분명하다. 따라서 자본주의 대 자본주의의 경쟁이라고 하더라도 어느 것이 더 좋고 더 나쁜가를 분간할 수 없는 것은 아니다. 만약 어떤 좌파집단이 이를 부정한다면, 군사독재나 의회민주주의나 어차피 자본주의이기 때문에 아무런 차이가 없다고 주장하는 것과 같을 것이다.

어쨌든, 미국 보고서가 밝힌 인식에 따라, 바이든 대통령은 대선을 치르기도 전인 2020년 봄, 민주주의 정상회의의 구상을 밝혔다. 그는 대선에서 승리한다면 취임 후 1년 내에 회의를 개최하겠다고 공약했다. 바이든은 대통령으로 취임한 후, 민주주의 정상회의를 열어 권위주의, 부패와 싸우며, 인권을 개선하기 위한 노력을 지원하고 그에 활력을 불어넣겠다고 약속했다. 그에 따라, 올해 초부터 민주주의 정상회의에 대한 기대와 우려의 목소리가 함께 나오기 시작했다. 먼저 기대와 함께 구체적인 제언을 내놓은 논자의 입장을 검토해 보자.



1) 민주주의 정상회의에 대한 기대와 제언

올해 2월, 미국 브루킹스 연구소를 통해 「민주주의 정상회의는 민주주의 전략과 짝을 이루어야 한다」는 글을 발표한 패트릭 퀴크의 주장을 살펴보자.¹² 그는 정상회의가 필요하지만, 민주주의에 대한 세계적 도전을 다루기에는 불충분하다고 주장한다. 전 세계적으로 권위주의가 진군하고 있는데, 게다가 그들은 코로나19 사태를 행정부의 권위를 확대하고 불만을 억압하는 핑계로 활용하고 있다. 중국은 중앙집중화된 통제와 검열에 기초한 통치모델 적극적으로 조장함으로써 민주주의에

¹² Patrick W. Quirk, The Democracy Summit must be paired with a democracy strategy, *The Brookings Institution*, Feb. 19, 2021. 또한 A democracy assistance agenda for the Biden administration, *The Brookings Institution*, Nov. 13, 2020.

맞서는 이데올로기적 대결을 개시했다. 정치권력과 연결된 중국 기업은 취약국가에서 부패나 불투명한 절차를 활용하여 계약을 체결함으로써 그 국가에서 민주적 책임성을 잠식하고 있다. 러시아는 민주주의의 행위자를 약화시키기 위해, 부패를 이용하고, 선거를 공격하며, 허위정보를 제공하고 있다. 나아가 세계 주요 지역의 시민들은 민주주의가 그들의 삶을 개선하는 데 도움을 주지 못한다고 느끼고 있다.

따라서 이러한 심각한 도전에 직면하여 바이든 행정부는 민주주의와 인권을 위한 포괄적인 전략을 발전시켜야 한다. 분명한 단기적, 장기적 목적지와 이론을 세우고, 각 영역에서 측정가능한 목표를 제시해야 한다. 그는 여기서 다섯 가지 중심 영역을 제시한다.

첫째, 전략적으로 중요한 국가에서 민주주의의 핵심제도를 강화해야 한다. 여기에는 선거제도, 정당, 시민사회, 독립언론, 입법부, 사법부가 포함된다. 이 분야에 대해 국방비 지출에 비해 훨씬 더 적은 투자를 하더라도 상당한 지원을 할 수 있다는 게 증명되었다. 미국 민주주의진흥재단(NED), 국무부의 민주주의·인권·노동국, 미국 국제개발처(USAID)가 핵심적 역할을 할 수 있다.

둘째, 바이든 행정부는 민주주의의 강화와 함께 민주주의의 '보호'에 힘을 쏟아야 한다. 중국과 러시아 각각은 자신의 영향력을 확대하며 민주주의에 대한 신뢰를 떨어뜨리기 위한 캠페인을 벌이고 있다. 권위주의 국가가 펼치는 캠페인은 온건한 소프트파워 캠페인과 구별하기 어렵기 때문에 취약 국가는 권위주의 국가가 펼치는 전술을 식별하고 대항하기 위한 전문가를 필요로 한다. 그래서 미국은 '중국 영향력 대

미국혁신경쟁법의 구성 및 주요내용

세부 법안명 (Division)	상임위	주요내용	중국 연관성
(Div. A) CHIPS and USA Telecom Act	국토안보위	반도체 산업에서 미국의 기술우위 유지, 중국산 통신장비 의존 방지	중
(Div. B) Endless Frontier Act	상무위	국립과학재단(NSF) 내 기술국 신설, 연구안보 강화, 이공계(STEM*) 인재 양성	하
(Div. C) Strategic Competition Act	외교위	중국위협에 대비한 국제협력, 미국가치 수호, 수출통제 강화 등	상
(Div. D) Securing America's Future Act	국토안보위	중국산에 대응할 Buy American 적용 강화, 사이버안보 인력 양성	중
(Div. E) Meeting the China Challenge Act	금융위	중국의 인권탄압 등 행위에 대응할 기존 및 신규 제재의 적극 활용	상
(Div. G) Trade Act of 2021	재무위	일반특혜관세(GSP) 및 수입관세임시철폐(MTB) 제도 재개, 301주 추가관세 면제 재개, 강제노동/지재권 탈취 제품 수입금지	상
(Div. F) 기타 (Other Matters)	다수	미 고등교육기관의 공자학원 연계성 조사, 합병수수료 체계 현실화 등	중

* 과학, 기술, 공학, 수학 (Science, Technology, Engineering, Mathematics)

응 기금'(CCIF)을 두 배로 늘려야 한다.¹³ 또한 미국 국무부의 '글로벌 인

13 중국영향력대응기금(CCIF)은 대중 전략경쟁법(The Strategic Competition Act)에 포함된 내용으로 2022년부터 2026년까지 3억 달러를 배정한다고 되어 있었다. 대중 전략법은 2021년 4월 상원 민주당 소속 밥 메넨테즈 의원과 공화당의 제임스 리쉬 의원 등이 공동 발의한 것으로 상원 외교위에서 압도적인 찬성으로 통과했다. 그 후, 전략경쟁법을 비롯해 상원 상무, 외교, 국토, 안보 등 6개 상임위에서 개별 발의했던 중국 관련 법안들을 통합한 패키지 입법으로 '미국 혁신경쟁법'(USICA, United States Innovation And Competition Act of 2021)이 발의되어 6월 8일 상원에서 통과되었다. 이제 하원 심의 절차가 진행될 예정이다. (이정민, 「미 의회, 대중 및 산업 경쟁력 강화를 위한 입법 동향」, KOTRA 해외시장뉴스, 2021년 5월 17일, 「미국의 대중 기술패권경쟁 정책 입법동향과 시사점」, S&T GPS,

게이지먼트 센터'(GEC)도 더 많은 일을 할 수 있다.¹⁴

셋째, 미국이 지금까지 '디지털 권위주의'에 대항하는 방식은 방어적이었다. 미국은 민주주의를 위한 공공재를 제공하는 데 투자해야 하며, 특히 오픈소스, 투명한 데이터를 담고 있는 참여적 플랫폼은 정부 활동에 관한 시민의 감시를 더 강화할 것이다. '오픈 테크놀로지 펀드'(OTF)도 이러한 전선에서 도움을 줄 수 있는 도구다.¹⁵

넷째, 미국은 지도적 민주주의 그룹으로 D-10을 공식화하고, 개방적 사회를 강화하고 보호하기 위한 긍정적 비전과 접근법을 발전시키기 위해 영국과 협력해야 한다.¹⁶

다섯째, 미국은 강력하고 원칙에 입각한 외교를 통해서 이와 같은 과제를 지원해야 한다.

2021년 6월 30일.)

14 GEC는 국무부 산하의 대외 여론공작 대응기관이라고 할 수 있다. 2017년 국방수권법에서 미 의회는 국무부가 국방부를 비롯해 관련이 있는 연방정부 기관들과 협력해서 '글로벌 인 게이지먼트 센터'를 창출하라고 요청했다. 이는 외국 정부의 악의적 선전에 대항해 싸우고, 그러한 선전활동과 허위정보의 본질을 대중에게 알리는 임무를 띠고 있다. 기사를 찾아보면, GEC의 활동을 확인할 수 있다. GEC는 중국이 신종코로나 확산에 따른 비난 여론을 피하려고 자동으로 글을 작성하는 트위터 봇 수천 개를 동원해 여론전을 펼치고 있다고 주장한 일이 있다. ("미 국무부 대외 여론공작 대응기관, '중국, 로봇 댓글부대로 허위정보 유포'", 《더 에포크 타임스》, 2020년 5월 10일.)

15 2020년 4월 27일 미국 하원은 전 세계 인터넷 자유 강화를 위한 '오픈 테크놀로지 펀드 승인 법안'을 발의했다. 인터넷 정보 차단 우회기술 개발을 돕는 특정 단체에 2년간 총 4,500만 달러의 지원금을 제공한다. ("미 하원, '북한 등 겨냥 인터넷 접근 강화 법안 발의'", 《VOA》, 2020년 4월 29일.)

16 D-10 전략포럼은 2008년 미 국무부의 정책구상으로 거슬러 올라간다. 그 직후 미국 싱크 탱크인 애들랜트 카운슬은 10개의 '지도적 민주주의 국가'의 지도력하에서 '규칙에 기반한 민주주의 질서'를 유지하자는 제안을 내놓으면서 10개국을 구체적으로 제안했다. 첫 번째 회합은 2014년 오타와에서 열렸다. 트럼프 행정부는 G7을 D-10으로 알려진 민주주의 그룹으로 확대하자고 제안했는데, 여기에는 기존 G7 국가 외에 오스트레일리아, 인도, 한국이 포함되었다.

미국 국내에서 민주주의가 강력할수록 미국은 해외에서 이처럼 야심찬 과제를 더 적절하게 수행할 수 있다는 사실은 분명하다. 그러나 미국이 국내 민주주의가 완벽해지기 전까지는 해외에서 아무 것도 할 수 없다는 것은 아니다. 해외에서 민주주의를 갈망하는 사람들이 미국의 지원을 원하고 있다.

2) 민주주의 정상회의에 대한 우려

반면 민주주의 정상회의에 대한 분명한 우려의 목소리도 제기되었다. 토마스 페핀스키와 제시카 첸 와이스가 《포린 어페어즈》에 기고한 ‘체계의 충돌’은 미국이 중국과의 이데올로기적 경쟁을 피해야만 한다고 주장했다.¹⁷ 그들이 제시한 근거는 다음과 같다.

첫째, 미국 내적으로 보면, 새 행정부의 야심찬 국내투자 계획이 공화당의 견제로 어려움을 겪고 있는 상황에서, 중국과 경쟁에 호소하는 것은 민주당이 공화당의 초당적 지원을 얻기 위한 매력적인 방법처럼 보일 수 있다. 그렇지만, 이러한 호소는 2020년 선거에서 트럼프의 공화당이 보인 태도보다 중국이 미국 민주주의에 더 큰 위협이라는 공화당의 입장을 강화시킬 우려가 있다. 게다가 바이든 행정부가 아무리 세심하게 중국 정부와 중국계 사람들을 분리하려고 노력하더라도 이러한 선악 구도는 외국인 공포, 반(反)아시안 인종주의, 외국인이라고 인식되는 모든 사람에 대한 폭력을 허용하는 분위기를 창출할 것이다.

둘째, 중국이 이데올로기적으로 유사한 체제에 대해 우호적인 외교

17 Thomas Pepinsky and Jessica Chen Weiss, *The Clash of Systems?*, *Foreign Affairs*, June 11, 2021.

정책을 구사하는 것도 아니다. 예를 들어 베트남의 경우도, 일당 권위주의 체제이고, 공식적으로는 공산주의를 표방한다는 점에서 중국과 이데올로기적으로 유사할 수 있다. 그렇지만, 베트남은 남중국해에서 중국의 행동에 지속적으로 반대를 표명하고, 그 자신의 개혁경로를 찾고 있으며, 중국 화웨이와 협력을 피하면서 5G 네트워크를 구축하고 있다. 중국은 베트남보다 오히려 말레이시아와 필리핀과 관계를 풀어나가는데 더 쉬운 상황이다. 사실 중국은 자국의 정치적 생존과 영토 주권에 핵심적이라고 보는 이슈를 존중해준다는 조건만 충족하면, 다른 부대 조건이 없는(no strings attached) 경제지원을 행하고 있다. 즉 경제지원에서 이데올로기적 조건은 회피하고 있다는 말이다.

셋째, 미국이 해외에서 자유의 가치를 확인하는 것은 중요하지만, 권위주의와 싸운다는 미국의 거대 전략은 역효과를 낼 수 있다. 즉 중국이 이데올로기 전선에 적극적으로 임하게 할 수 있다. 물론 지금도 중국은 자신의 시스템이 우월하다고 말하며 다른 국가가 배울 수 있는 사례로 제공하고 있다. 그러나 지정학적 경쟁이 이데올로기적 노선에 따라 전개되고 있다고 중국이 더 강하게 느낄수록, 중국은 민주주의를 약화시키는 조치를 취할 것이다. 그렇게 되면 중국은 감시기술을 해외에 수출하고, 코로나 관련 허위정보를 유포시키는 수준을 넘어서 중국이 생각하는 이미지대로 다른 국가를 바꾸기 위한 더 적극적인 노력을 할 것이다.

넷째, 또한 '민주주의'를 어떻게 엄밀히 정의하느냐는 문제도 있다. 민주주의라는 기준을 너무 높게 잡으면 민주주의 텐트에 들어올 수 있는 국가가 적게 되므로 미국으로서는 비생산적 결과를 낼 수 있다. 반대로, 그 기준을 너무 낮게 잡아서, 그 동반자국 정부가 국내적으로 저지

르는 권력남용을 무시하고 그들을 '민주적'이라고 부르면 민주주의라는 용어의 의미가 희석된다.

다섯째, 이데올로기 경쟁은 중국과 러시아와 같은 독재국가가 그들 간 협력을 심화시키도록 이끌 것이다. 냉전 기간에는 미국이 소련과 중국, 양국의 균열을 효과적으로 활용했다. 그렇지만 현재는 독재국 간 동맹이 맺어질 필연성이 없는 상황인데, 오히려 미국이 체제 간 경쟁을 주도하면 그러한 동맹을 촉진할 위험이 있다.

그렇다면 미국은 어떤 행동을 취해야 하는가. 첫째, 중국의 영향력 증가가 권위주의의 세계적 부상을 알리는 조짐이라고 해석하는 게 매력적일 수 있으나, 대부분의 국가에서 민주주의의 후퇴가 발생하는 원인은 국내적이다. 예를 들어 권력과 자원을 이민자, 소수자, 로봇에 빼앗겼다는 대중의 불만이나, 이러한 정서에 대한 정치엘리트나 지식인의 몰이해, 세계화와 탈산업화에 따른 경제적 혼란, 디지털 영역에서의 양극화와 허위정보 등. 따라서 미국은 중국에 초점을 맞추지 않고서도 민주주의를 방어할 수 있다. 무엇보다 미국은 국내에서 민주주의를 굳건히 함으로써 솔선수범(leading by example)을 보일 수 있다.

둘째, 미국의 지도자들은 민주주의를 공고화하기 위해서는 선거를 치르는 것만으로는 불충분하며, 심지어 흠결이 많은 민주주의 국가에서도 거버넌스 개혁을 하면 뚜렷한 성과를 얻을 수 있다는 사실을 인식해야 한다. 심지어 권위주의 국가에서도 경제실적을 개선하는 데 큰 관심을 둘 수 있다. 실용적으로 거버넌스 개혁에 초점을 맞추는 게 제3세계 파트너의 희망에 부응하는 것일 수 있다.

셋째, 바이든 행정부는 자유국가와 자유를 제한하는(illiberal) 국가 모두를 수용할 수 있을 만큼 신축적인, 개방적이고 규칙에 기반한 국제

질서를 새롭게 제기해야 한다. 또한 미국이 군사적, 경제적 수단이나 정보를 활용해서 일방적으로 은밀하게, 강압적이거나 부정한 방식으로 권력을 행사하는 것을 자제해야 한다. 또한 기후변화나 보건 분야와 같이 공통 이슈에 대해 관심을 집중해야 한다. 뉴 아메리카의 최고경영자 안 마리 슬로터가 최근 《파이낸셜 타임즈》에서 말한 것처럼, “HIV-AIDS 유행병과 싸우기 위한 특별기금이 아프리카 대륙에서 중국의 영향력을 차단하려는 어떤 직접적인 노력보다 훨씬 더 미국의 명성을 높인 바 있다.”

3) 민주주의 정상회의의 결과

12월 9-10일, 약 110개국이 참가한 가운데 민주주의 정상회의가 열렸다. 이를 자세히 다루는 평가는 이 글을 쓰는 시점까지 아직 거의 나오지 않았다. 먼저 각국의 반응을 보면, 예상할 수 있는 범위 내에 있었다. 중국 외교부는 정상회의 전 주에 보고서를 발표했다. 미국 정부는 달러가 지배하고, 분열로 마비되었다면서, 1월 6일 트럼프 지지자들의 워싱턴 ‘폭동’을 언급하며, “총소리와 광대극이야말로 미국 스타일 민주주의의 멋진 외모 밑에 숨겨진 바를 완벽히 보여준다”고 썼다. 러시아의 외교부 대변인은 미국이 “누가 민주주의라고 불릴 가치가 있는지 결정할 권리를 주장하고 있다”면서 이러한 노력이 “애처롭다”고 말했다. 중국과 러시아는 이례적인 공동성명을 통해 정상회담이 “냉전식 사고방식”에 기초해 있다고 주장했다. 물론 정상회의의 참가자들이 개최 취지를 찬성, 지지하는 메시지도 계속 이어졌다.

다른 한편, 미국 국내 반응을 보면, 한 축으로는 참가국 명단에 대

한 불만이 나왔고, 다른 한 축으로는 국내의 심각한 문제를 해결하지 못하고 있는데 과연 미국이 민주주의의 효과적인 옹호자가 될 수 있느냐는 문제제기가 있었다. 참가국 중 이슈가 된 나라는 필리핀, 파키스탄, 조지아, 나이지리아 등등이었다. 백악관 언론담당 비서 켄 사키는 초청장이 “그들의 민주주의에 대한 승인 도장”으로 여겨져서는 안 된다면서, 민주주의를 “더 개선하려는 노력을 지속하기 위한 기회”로 보아야 한다고 말했다.

미국 민주주의에 대한 국내로부터의 비판을 살펴보면, 해외언론을 보면, ‘블랙 보터 매터 펀드’의 클리프 올브라이트는 “민주주의를 국내에서 지키지 못한다면, 민주주의를 수출하거나 세계 곳곳에서 방어할 수 없을 것”이라고 말했고, ‘내셔널 어번 리그’의 마크 모리알은 민주주의에 대한 국내적 위협에 대처하기 위해서 “상실한 기회”(a missed opportunity) 문제를 다루기 위한 정상회담을 열자고 제안하기도 했다.¹⁸ 이러한 류의 비판은 바이든 대통령이 가장 신경쓴 대목인 듯하다. 그는 개막연설에서 “미국 민주주의는 현재 진행 중인 투쟁”이라면서도, 미국이 “솔선수범을 보여주고, 우리의 민주주의에 투자하고, 세계 곳곳에 있는 우리의 파트너를 지원하는 일은 동시에 이뤄져야 한다”고 강조했다.

백악관은 해외 독립뉴스 언론을 지지하고, 부패와 싸우며, 활동가들을 지원하며, 기술을 개선하고, 공정한 선거를 지키기 위해 의회와 협력하여 42.4억 달러를 지출하겠다고 제안했다. 선거, 기술, 법의 지배, 인권을 각각 주제로 하는 회의에서 이에 관한 구체적인 검토가 이뤄졌

18 반면 ‘프리덤 하우스’의 마이클 아브라모비츠는 “미국의 관여와 리더십이 없다면 민주주의라는 대의가 진전할 수 없다”, “다른 누가 할 수 있겠는가?”라고 말했다. Biden Rallies Global Democracies as U.S. Hits a ‘Rough Patch’, *New York Times*, Dec. 9, 2021.

다. 바이든 행정부는 민주주의 정상회의를 매년 개최하려고 하는데, 이번 회의에서는 공동성명이 나오지는 않았으나, 2022년에도 2차 회의를 열어 비전과 실천약속의 이행을 점검할 것이라고 밝혔다.

4) 소결

민주주의 정상회담에 대한 본격적인 평가는 아직 이르겠지만, 지금까지 제기된 찬반양론에 대해서는 숙고해볼 필요가 있다.

첫 번째, 미국 민주주의에 내적 결함이 많기 때문에, 정상회의를 개최하기 부적합하다는 사회운동의 인식은 과연 적절한가. 이와 같은 논리라면 각국이 기후변화 대처에 결함이 많기 때문에, 기후 정상회의를 여는 일도 부적합할 것이다. 오히려 기후 정상회의 개최를 계기로 각국 정부가 가능한 한 적극적 노력을 다하도록 촉구하면서 사회운동이 다양한 활동을 펼치듯이, 사회운동이 민주주의 정상회의를 계기로 각 나라별로나, 지역 수준에서나, 아니면 세계적인 수준에서 각국 정부가 민주주의를 개선하도록 촉구하는 활동의 장으로 활용한다는 접근법을 취할 수도 있다.

두 번째, 중국과 러시아의 정치상황에 대한 우려를 표시하는 게 ‘냉전적 사고방식’의 재연인가. 중국과 러시아가 가장 중요한 대상이기 때문에, 과거 미국의 ‘반공 외교’가 연상되는 게 자연스러울지도 모르겠지만, 무엇보다 현재 중국과 러시아는 공산주의가 아니다. 이들은 현재 (국가)자본주의와 권위주의·독재가 짝을 이루는 나라다. 또한 이번 초청에 빠진 나라로는 나토 동맹국인 터키와 헝가리도 있다. 즉 반공이라는 관점에서 이들이 빠진 게 아니다. 한편으로는 ‘스트롱맨’, 또 한편으로

인민주의가 세계적 위협으로 떠오르고 있는 현실에 대한 우려를 과거의 ‘반공주의’라는 틀로 환원하기는 곤란하다.

세 번째, 중국과 러시아를 포함해 특정 국가에 대해 공개적으로 우려를 표하는 흐름이 이러한 국가들 간 상호접근을 촉진함으로써 오히려 역효과를 낼 것이라는 우려가 타당한가. 이는 상당히 복잡하고 현실적인 판단을 필요로 하는 문제다. 하지만, 위에서 소개한 페핀스키와 와이스가 쓴 글 「체계의 충돌」을 읽어보면, 미국으로서는 민주주의를 위한 ‘술선수법’을 보이는 것 외에는 직접적으로 압력을 가하는 어떤 행동도 해서는 안 된다는 결론에 도달한다. 만약 미국이 자신의 국익을 관철시키기 위해 타국에 대해 군사력 사용을 포함해 강압적으로 위협을 가한다면 강력한 규탄을 받아 마땅하다고 생각할 것이다. (그렇다면, 현재 중국이 남중국해에서, 러시아가 우크라이나에서 하는 행동을 생각해보라.) 반면, 특정 국가, 지역에서 거대한 인권탄압이나 인도주의적 위기가 발생했을 때, 미국이 침묵하거나 아무런 행동을 취하지 않는다고 하더라도 이 역시 강한 비난의 대상이 될 수밖에 없는 게 현실이다. 나아가 민주주의 정상회의에 속한 국가들이 중국이나 러시아에 대해 아무런 행동을 취하지 않는다고 하여 최소한 현상유지가 가능한 것이냐는 근본적 질문도 가능할 것이다. 다시 말해, ‘무행동이 상책’이라는 주장은 검증된 바 없고, 중국이나 러시아는 오히려 이를 기회로 활용했다는 게 최근 국제정치의 현실이라고 볼 수 있다. (특히 중국의 ‘회색지대 전략’에 대해서는 뒤에서 다룬다.)

네 번째, 역시 「체계의 충돌」은 민주주의보다는 ‘거버넌스’ 개선에 초점을 맞춰야 한다고 주장한다. 이 글의 저자들이 언급하는 ‘거버넌스 개혁’이 구체적으로 어떤 것을 언급하는지 정확히 알 수 없다. 세계은행

세계은행의 거버넌스 진단 지표

정부를 구성하고 감시하고 교체하는 과정	시민참여와 책임성	VA voice and accountability	표현·결사·언론의 자유를 포함해서 시민들이 정부 구성에 참여할 수 있는 범위
	정치적 안정과 폭력·테러의 부재	PA political stability and absence of violence/terrorism	정치적 목적의 폭력이나 테러를 포함해서 반헌법적, 폭력적 수단으로 정부를 위태롭게 하거나 전복할 가능성
정부가 건전한 정책을 준비하고 시행할 수 있는 역량	정부의 효과성	GE govenment effectiveness	공공서비스의 질, 공무원의 질, 정치적 압력으로부터 독립의 정도, 정책을 세우고 집행하는 수준, 정책을 실현하는 정부 의지에 대한 신뢰
	규제의 질	RQ regaulatory quality	민간부문의 발전을 촉진하고 허용하는 규제와 건전한 정책을 준비하고 시행할 수 있는 정부 역량
경제사회적 상호작용에 대한 제도의 상태와 시민의 존중	법치	RL rule of law	범죄와 폭력 가능성에 대한 인식, 법과 계약의 이행, 재산권·경찰력·사법권에 대한 준수 정도
	부패 억제	CC, control of corruption	크건 작건 간에 사적 이익을 위해서 공권력을 이용하는 정도

자료 출처: 백용기, 「거버넌스와 경제성장」, 《예산정책연구》, 4(1), 2015.

의 경우에는 거버넌스를 “경제발전을 위해 경제사회적 자원관리 측면에서 권위가 행사되는 방식”이라고 정의하면서 정량화된 거버넌스 진단 지표(WGI)를 개발했다. 이를 표로 정리하면 아래와 같다. 이 표를 잘 살펴보면, 민주주의의 증진과 실용주의적 거버넌스 개혁을 분리하여 접근하는 게 가능한 일인지 의문을 제기할 수밖에 없다.

그런데 2019년 10월에 열린 중국 공산당 중앙위원회는 ‘치리(治理) 체계와 치리 능력의 현대화’를 결의했는데, 바로 이 치리가 거버넌스로 번역된다. 따라서 후시 저자들이 중국 역시 나름대로 거버넌스 개혁을 시도하고 있다고 변호하려는 것인지도 모르겠다. 그렇지만, 현재 중국에서 거버넌스 현대화란 공산당의 통제력 강화를 의미한다. 곧 “당, 정부, 군대, 민간, 학교 등 모든 조직과 중국 전 지역과 분야에서 당이 모든 것을 영도한다”는 뜻이다. 이렇게 본다면 중국의 거버넌스 개혁이란 선거에 기반한 대의제 민주주의와 정반대로 가는 방향을 아주 분명히 지시한다.¹⁹

중앙위원회 직전, 2019년 9월 중국공산당 기관지 《구시》(求是)에 실린 ‘중국 민주 도로에서의 네 가지 경험’도 이러한 사실을 확인해 준다. 이 글은 중국 민주주의의 근본 특징이 △인민의 권리와 국가권력 집중의 병진, △협상 민주, △인민의 권리의 순차적, 점진적 확대 발전, △중국공산당의 영도 아래 인민이 주인이 되면서 의법치국과 유기적 통일을 맺는 것이라고 주장했다. 반면 많은 개발도상국의 경우엔 인민의 권리 확대가 정치제도의 수용능력을 벗어나면서 민주주의가 실패했다고 보았다. 따라서 중국 공산당은 인민의 편안한 생활과 사회의 안정된 발전을 위해 인민의 권리를 일정한 범위 내에서만 허용하는 ‘협상민주’를 중시한다. 결국 이러한 주장은 중국 지도부가 선거에 기반한 대의제 민주주의를 분명히 거부한다는 의미로 읽을 수 있다. 또 한편 중국공산당이 말하는 의법치국(법에 의하여 나라를 다스린다)이 현대적인 법치주의(법의

19 최진백, 「중국공산당 제19기 4중전회와 미중관계 전망」, 《주요국제문제분석》, 2019-41; 조형진, 「중국공산당 19기 4중전회에 대한 평가」, 《갯벌로에서》, 2020년 1월호.

자배, rule of law)와 완전히 상반된다는 점도 확인해야 한다.

4. 경제적 경쟁의 시험대:

트럼프의 무역전쟁을 어떻게 바꿀 것인가

2020년 「중국에 대한 미국의 전략적 접근」 보고서는 이렇게 말한다. “2001년 중국이 세계무역기구(WTO)에 가입했을 때 중국은 WTO의 개방적이고 시장지향적인 접근법을 수용하고 이 원칙을 무역시스템과 제도에 포함시키기로 합의했다. WTO 회원국들은 중국이 변모할 것이라고 기대했다”, 하지만 “이러한 희망은 실현되지 않았다”. “중국은 경쟁 기반 무역과 투자의 규범과 관행을 내재화하지 않고, 대신 WTO 회원국으로서 누리는 이익을 악용하여 세계 최대 수출국이 되었다. 반면에 자국 내수 시장은 체계적으로 보호했다. 중국의 경제정책은 세계 물가를 왜곡하고, 중국이 자국 기업에 제공하는 불공정한 이익을 누리지 못하는 경쟁자들을 희생시켜 세계 시장 점유율을 확대할 수 있도록 하는 대규모 생산과잉을 초래했다. 중국은 무역과 투자에 대한 국가 주도의 중상주의적 접근방식과 비시장적 경제구조를 유지하고 있다.”

그렇다면 특히 문제가 되는 중국의 불공정한(보고서는 ‘악탈적’이라고 썼다) 경제관행은 무엇인가. 2018년 미 무역대표부(USTR)는 네 가지 우려를 표명했다. 첫째, 중국의 정책은 (중국의 지방기업과) 합작투자회사를 설립함으로써 중국시장에 대한 접근권을 얻기 위해서는 미국 기업이 기술을 이전해야만 하는 인센티브를 창출했다. 둘째, 일련의 중국의 법과 규제는 미국기업이 중국기업에 대해 비우호적이고 비시장적인 조건으로 기술 라이선스를 제공하도록 강요했다. 셋째, 중국 정부의 대외투자정

책(즉 미국기업 인수)은 미국 기술을 불공정하게 취득하려는 광범위한 산업정책의 일부다. 넷째, 중국정부는 미국기업의 상업활동에 대한 사이버 침입을 가능케 하는 정책을 지지했다. 이는 중국이 상업비밀과 경영 정보를 훔치게 한다.²⁰

여기서 미국과 중국의 가장 명백한 의견 차이는 외국기업에 기술이전을 요구하는 중국기업과 외국기업 간 합의가 진정으로 시장에 기반한 상호거래인가, 아니면 부당한 정부개입인가 여부다. 한 쪽에서는 외국기업이 자유롭게 행동한다고 주장하는 반면, 다른 쪽에서는, 협상의 맥락을 고려해야 한다고 강조하기 때문이다. 부당한 정부개입이라는 관점에서 보면, 진정으로 자유로운 시장이라면 외국기업은 ① 중국으로 상품을 수출할지, 아니면 ② 중국 영토 내에 자신의 기업과 생산공정을 구축할지, 또는 ③ 중국과 합작투자에 참여할지 결정할 수 있어야 하는데, 만약 이 모든 게 가능하다면, 외국기업에 기술이전 협정을 강요하는 게 어려울 것이며, 기술이전을 받더라도 일반적인 '시장의 조건'에 맞추어 주어야 할 것이다. 그런데, 대중국 수출이 금지되고, 또한 외국기업이 100% 지분을 소유하는 투자도 금지될 때, 이러한 시장진입 장벽은 기술이전을 강요하는 지렛대가 될 수 있다.

그런데 더 큰 문제는 중국이 이러한 기존 경제관행을 중단한다고 여러 차례 약속하고도 지키지 않았다는 사실이다. 예를 들어 “2018년 미국과 10여 개 국가들은 지적 재산과 비즈니스 기밀 정보를 목표대상으로 하는 세계적인 컴퓨터 침투 사건들이 중국 국가안전부 소속 조직

20 Robert Z. Lawrence, US-China Trade Frictions and the Global Trading System, Ha Jiming and Adam S. Posen (eds), *US-China Economic Relations: From Conflict to Solutions*, Peterson Institute for International Economics, June 2018.

들의 소행이라고 보았는데, 이는 중국이 2015년의 약속을 어긴 것이다.” 또한 1980년대 이후 중국은 지적재산권 보호를 위한 여러 국제협정을 체결했으나, “전 세계 위조품의 63% 이상이 중국에서 만들어지고 있다.”

좌파적 시각에서 볼 때, 미국, 유럽, 일본 등이 주도해 구축한 현재의 강력한 지적재산권 보호 체제가 지식과 기술의 확산을 막고 있어 문제가 있는 것은 사실이다. 그렇다면 중국은 어떠한가. 중국은 특허권이라는 규칙을 깨고 미국이나 유럽 기업의 첨단기술을 빼내서 자국기업에 넘겨주고 있다. 그렇다고 중국이 모든 특허권을 약화시키고 지식과 기술을 공유하는 사회를 지향하는 건 아니다. 빼낸 기술을 바탕으로 발전시킨 중국 기업의 지식과 기술은 철저히 독점하고 있다. 최근 중국이 코로나19 관련한 특허권에 대한 한시적 유예에 찬성하고 있는 것은 미국과 유럽 기업의 백신 개발 기술을 중국의 것으로 만들기 위해서 일 가능성이 크다. 생산한 백신을 기부하거나 판매하고 있지만, 이는 미국에 대항하는 동맹국을 확보하기 위해서다. 백신이 인류의 공공재라고 말해놓고서 중국 기업이 개발한 코로나19 백신 기술은 전혀 공개하지 않고 있는 걸 보면, 중국의 의도를 명확히 알 수 있다.

어쨌든 중국의 행태에 대한 우려는 미국의 민주, 공화 양당이 공유하는 바다. 쟁점은 이를 해결하는 방식이다. 과연 트럼프의 접근법은 적절했는가, 부적절했다면 바이든 행정부에선 어떤 변화가 필요한 것인가. 앞으로 이 문제를 살펴해보도록 하자.

1) 트럼프의 무역정책은 적절했는가

트럼프의 '무역전쟁'은 크게 보면 두 가지 갈래가 있다. 하나는 △2017년에 (1962년 무역확장법 232조에 따라) 미국의 '국가안보'를 위협한다는 논거로 철강, 알루미늄 수입에 관세를 부과한 것이다. 여기에는 한국이나 유럽연합, 일본도 포함되었다. 또 하나는 △2018년에 (1974년 무역법 301조에 따라) 중국의 '불공정 무역행위'를 근거로 중국에 관세를 부여한 것이다. 여기서 불공정행위란 위에서 언급한 USTR의 네 가지 우려를 뜻한다. 바로 이 두 번째 갈래가 본격적인 미중 '무역전쟁'을 뜻한다. 이 외에도 △2017년에 (1974년 무역법 201조에 따라) 미국 산업보호를 근거로 태양광·세탁기에 셰이프가드(긴급수입제한조치)를 발동하기도 했다. 여기에도 한국기업이 대상에 포함되었다.

2018년에 미중 무역전쟁이 본격화되면서 미국의 피터슨국제경제연구소는 『미국-중국 경제관계: 갈등에서 해결책으로』라는 정책 브리프를 발표했다. 여기에 실린 첫 번째 글, '미중 무역분쟁 해결을 향한 진실'은 열 가지 기본 명제를 제시했다.²¹

1. 경제성장의 감속은 중국과 미국의 집요한 현실이 될 가능성이 높으며, 따라서 국제무역은 경제성장의 감속을 유발하지 않도록 돕는 역할을 한다고 보아야 한다.
2. 무역분쟁에 관한 트럼프 정부의 일방주의적 조치는 반생산적이다.
3. 세계무역기구(WTO)와 여타 다자적 메커니즘을 활용하여 다룰 수 있는 경제적 분쟁은 그러한 메커니즘을 통해 다루어야만 한다.

21 위의 정책 브리프에 실린 Ha Jiming and Adam S. Posen, Economic Truths Towards Resolving China-US Trade Conflict.

4. 현재 이슈의 일부, 특히 기술이전 문제는 WTO에서 해소될 수 없으며, 따라서 새로운 합의가 달성되어야만 한다.
5. 양자 간 무역적자는 무역정책이 타깃으로 삼는 합리적이거나 유용한 목표가 아니다.
6. 합의는 상업적 행위나 정부의 행위에 관한 것이어야 하지, (관리무역이라고 알려진) 경제적 결과에 관한 것이어서는 안 된다.
7. 중국과 미국이 중국의 경제개방에 관해 (검증할 수 있는 규칙이 따르는 방식으로) 합의할 수 있다면, 이는 양국 경제에 이익을 줄 것이다.
8. 중국기업은 첨단기술 부문을 포함해, 어떤 부문이든 간에, 미국기업과 경쟁하며 성공할 권리를 지니지만, 미국 기술을 이전 받을 권리를 지니지는 않는다.
9. 미국은 국제경제 거버넌스에서 중국의 점증하는 역할을 거부하거나, 봉쇄하려 해서는 안 되며, 미국은 국제적인 제도를 창출하는데 주도적인 역할을 했던 바, 그러한 제도에서 철수해서는 안 된다.
10. 장기적으로 볼 때, 쌍방의 국경을 넘는 직접투자 확대는 미중 경제관계를 개선하는 역할을 할 것이다.

이러한 인식을 자세히 살펴보자. 첫째, 미국이나 선진국의 경제성장 감속은 장기적 추세이며 핵심적으로는 노동생산성 성장의 감속에 기인한다. 중국도 미국에 비해 완만하지만 내부적 요인, 예를 들어 풍부한 노동력의 감소와 같은 요인에 의해 그러한 감속이 나타나고 있다. 따라서 외국과의 무역 그 자체가 성장의 감속이 나타나는 원인이라고

지목할 수 없다. 오히려 무역이 막힌다면 양국 모두 경제성장 감속이 더 빨라질 것이다. 이런 점에서 보면 트럼프 행정부의 일방적인 관세위협은 반생산적이다. 관세는 미국의 소비자뿐 아니라 중국산 중간재를 필요로 하는 미국 생산자에게 해를 가할 것이며(중국산 소비재는 주로 저소득층이 구매하므로, 이러한 관세는 역진적 효과를 불러일으킨다), 또한 중국의 보복관세를 유발할 것이므로 경제성장을 더 악화시키는 결과를 낳을 것이다.

둘째, 미중 간 경상수지 불균형(또는 세계적 불균형)이 문제라고 하더라도, 미국의 무역적자 규모라는 경제변수 그 자체가 직접적인 협상 목표가 될 수는 없다.²² 중국은 2000년대 초반과 같은 대규모 흑자를 유

22 필자는 2009년에 쓴 글에서 세계적 불균형 문제를 다룬 바 있다. (임필수, 「미국경제 불균형과 달러 기축통화제 전망」, 《사회운동》, 2009년 11-12월호.) 2007-2009년 금융위기가 발생하자 미국의 대규모 경상수지 적자를 낳는 시스템이 더는 유지될 수 없다는 목소리가 강해졌다. 경상수지 적자에 따른 대규모 해외자본의 유입은 낮은 이자율, 과도한 유동성, 느슨한 통화정책에 기여했고 해이한 금융감독과 결합하여 과도한 차입, 위험의 과소평가를 낳았다. 즉, 이러한 불균형이 유지된다면 금융위기가 재발할 위험성이 매우 높다는 뜻이었다. 부시 정부 시절인 2006년부터 열린 미중 전략경제대화회는 주로 무역불균형 문제를 다루었고, 인민폐를 평가절상해야 한다며 미국이 일방적 공세를 취했다. 중국은 대화 직전에 인민폐 가치를 소폭 올리거나 대규모 구매사절단을 미국에 파견하는 조치를 취하곤 했다. 하지만 2009년 오바마 정부하에서 열린 첫 번째 미중 전략경제대화회에서는 그 전과 달리 환율문제를 둘러싼 긴장이 어느 정도 감소했다. 미국의 무역적자가 2006년 이후로 상당히 줄었고, 2008년에 인민폐의 가치가 상당히 빠르게 상승했기 때문이다. 그에 따라 2009년은 환율문제보다는 양국이 추구해야 할 바람직한 경제성장 모델이라는 더욱 포괄적인 문제들에서 불균형 문제를 다루었다. 회의 결과로는 △(무역불균형을 시정하기 위해) 미국은 국내저축을 증대하고, 중국은 내수촉진 거시경제정책을 추구한다, △(금융시스템의 건전성을 높이기 위해) 미국은 금융규제를 강화하고, 중국은 금리자유화를 추진한다(미국에선 과도한 금융자유화가 문제라면, 중국은 과도한 국가개입이 문제라는 인식), △(보호무역을 배격하기 위해) 2010년까지 WTO 도하개발의제 협상을 타결한다는 합의가 담겼다. 현재의 시점에서 보면, 시진핑-오바마-트럼프 시대에 비해 후진타오-부시-오바마 시대의 양국 경제관계가 (긴장이 없는 것은 아니지만) 훨씬 더 원만했다는 인상을 받게 된다.

지하지 않고 있다. 미국이 무역적자를 줄이는 확실하고 바람직한 방법은 국내정책의 변화인데, 특히 순국민저축을 늘리는 게 중요하다. 예컨대 일시적 차입을 통해서 대규모 재정팽창을 반복한다면 무역적자가 더 늘어날 것이다. 따라서 미국이 재정정책을 적절히 구사하는 것도 매우 중요하다.

셋째, 중국의 행동에는 확실히 문제가 있고 분쟁이 발생할 수밖에 없는 쟁점이 있다. 그런데 세계무역기구(WTO)는 그야말로 무역 관련 이슈를 다루기 위해 탄생했다. 미국은 WTO 분쟁 사례에서 거의 승소했다. 중국도 자신의 이익에 반하는 결정이 나더라도 대체로 준수했다. 법적 위상을 지니는 결정이 지닌 힘이 있기 때문에 미국은 WTO나 여타 다자적 메커니즘을 최대한 활용해야 한다. 물론 WTO가 출범한 후 수십 년이 지났기 때문에 새롭게 떠오르는 문제, 특히 기술 문제를 다루기에 미흡하다. 이러한 문제를 다루는 양자간, 다자간 협상을 반드시 시작할 필요가 있지만, 궁극적으로는 WTO가 이러한 이슈를 채택하도록 해야 한다.

사실 USTR이 제기한 우려를 살펴보면, WTO 분쟁해결절차를 통해서 접근 가능한 것도 있다. 특히 첫 번째 우려, 즉 기술이전을 강제하는 시장진입 장벽 문제도 중국이 WTO 가입 협약에서 외국인 투자자의 권리는 중국 국내부품 사용, 기술이전, 연구개발과 같은 요구조건에 의해 제한될 수 없다고 명시했기 때문이다. 두 번째 우려, 즉 비우호적, 비시장적 기술 라이선싱도 마찬가지다. (세 번째 우려, 미국기업 인수를 통한 기술획득이란 문제는 WTO 규칙이 투자 문제를 다루지 않으므로, <외국인 대미투자에 관한 위원회>(CFIUS)를 통해서 기업 취득을 통한 기술구입을 합법적으로 차단할 수 있다. 네 번째 우려(사이버 스파이)는 무역조치가 아니라 안보활동을 요구한

다.) 따라서 행정부는 관세전쟁이 아니라 WTO 규칙이나 협상을 선택할 수 있었다.

넷째, 중국의 행동을 바꾸기 위해 양자간 협상을 하더라도, 주제는 중국 기업이나 정부의 어떤 행동을 규제할 것이냐가 되어야지, 무역적자 규모를 얼마나 감축할 것이냐, 미국이 보호해야 할 산업이 무엇이냐가 되어서는 안 된다. 트럼프 행정부처럼 후자의 방식으로 접근할 경우, 중국은 미국을 달래기 위해 무역관리(managed trade)로 접근할 수 있다. 즉 중국은 미국에 대한 수출을 자제하겠다고든가, 미국산 제품을 얼마만큼 구매하겠다고는 식의 타협책을 내놓을 수 있다. 그렇지만, 무역적자와 같은 경제적 결과는 여러 요인의 영향을 받기 때문에, 어느 시점에 제시한 특정한 목표치가 상황이 바뀌면 경제적으로 최적이지 아닐 수도 있다. 나아가 이런 접근방식은 문제의 근원을 방치하는 결과를 낳을 것이며, '규칙에 기반한 세계질서'라는 미국이 추구해온 원칙을 벗어나게 될 것이다.

그래서 브리프의 두 번째 글 '트럼프의 일방적 무역정책에 따른 자해적 상처의 축적'은 말 그대로 트럼프의 무역정책이 미국 자신에게 해를 가하는 '자해적' 결과를 낳는다고 진단했다.²³ 앞에서 언급한 것처럼 수입관세에 따라 미국 소비자와 생산자가 입는 피해, 중국의 보복관세에 따른 피해는 물론이거니와 국제협력에 끼치는 악영향 때문에 발생하는 비용도 있다. 즉 트럼프 대통령은 중국뿐만 아니라 TPP 탈퇴, NAFTA 재협상이라는 사례처럼 동맹국에 대해서도 위협을 가했다. 또

23 앞의 정책 브리프에 실린 Chad P. Bown, The Accumulating Self-Inflicted Wounds from Trump's Unilateral Trade Policy.

한 WTO 상소기구 성원 임명을 봉쇄하고, WTO 규칙을 노골적으로 무시했다. 대표적인 사례가 ‘국가안보’를 근거로 철강, 알루미늄에 관세를 부과한 것인데, WTO의 규칙에도 국가안보 관련 조항이 있으나, 역사적으로 이를 활용한 전례가 없기 때문에, 이런 점에서도 트럼프 대통령이 WTO를 무시했다고 평가할 수 있다. 중국의 잘못된 행태를 바꾸기 위해 실제로는 국제협력이 가장 중요한데, 동맹국과 WTO에 대한 무시는 국제협력의 기반을 무너뜨리는 행위가 된다.

종합해보면, 트럼프 행정부의 무역정책은 △규칙에 기반한 세계질서가 미국의 국익에도 부합한다는 원칙에서 벗어나 국제질서를 무시하면서 매우 협소한 의미의 국익을 추구하면서도, △무역적자 감소와 같은 단기적이면서도 사실상 매우 부적합한 목표를 추구했다, △이를 바꿔나가기 위해서는 WTO와 여타 다자적 메커니즘을 존중하면서 동시에 이러한 메커니즘 내에서 새로운 의제를 다루기 위한 새로운 이니셔티브를 개시해야 한다고 정리할 수 있다.

2) 바이든 정부의 무역정책, 유의미한 변화가 있는가

그렇다면 바이든 정부의 무역정책에 유의미한 변화가 있는가. 올해 초까지도 바이든 행정부가 들어서면 “자유무역 증진을 위한 다자협력체제를 강화해 나갈 것이다”, “CPTPP에 적극 참여할 뿐만 아니라 주도적 역할을 해나갈 것이다”라는 전망이 나오기도 했다.²⁴ 그렇지만 2021년 10월에 이른 시점에 피터슨국제경제연구소의 게리 클라이드 허프바우어는 바이든의 무역정책이 무엇이냐 정의하기 어려운(elusive) 정책이라

24 주용식, 「바이든 시대의 대중국 통상무역전략」, 《국제통상연구》, 26(1), 2021년 3월.

고 평가했다.²⁵ 왜 그런가. 그의 설명을 따라가보자.

그는 바이든의 무역정책이 사무엘 베케트의 희곡 ‘고도를 기다리며’를 연상시킨다고 말하는데, 두 개의 거대한 국내 인프라 투자 법안이 통과될 때까지 무역정책의 결정 문제는 일단 기다리라는 식이기 때문이다. 두 법이 통과되면 앞으로 10년간 약 3조 달러가 지출될 것이므로 의회에서 매우 큰 논쟁을 불러일으킬 수밖에 없다. 바이든 대통령이 이 계획을 가장 중요시했기 때문에, 무역정책에 대한 논쟁이 불거져서 초점을 흐리기를 바라지 않았다는 뜻이다.²⁶

실제로 알렉산드리아 오카시오-코르테스 의원이 이끄는 민주당 내 진보파는 무역장벽을 낮추고자 하는 전통적인 무역정책을 반대할 만반의 준비를 했다. 진보파는 무역정책이 무역상대국에서 노동권과 젠더·인종 평등을 증진하도록 교역에 제한을 가해야 한다고 주장했다. 또한 무역정책이 주변으로 밀려난 미국 지역사회의 상황을 개선하고, 기후·환경 목표를 달성하고, 미국 노동자의 생활수준을 향상시키는데 기여해야 한다고 주장했다. 바이든 대통령이 아마도 이 모든 의제에 동의하지 않을 수 있지만, 그의 핵심 법안에 진보파가 반대하는 상황에 부딪치고 싶지 않았다는 사실은 분명하다.

일부 관측가들은 법안이 통과된 후, 2022년 초부터 무역정책에 전

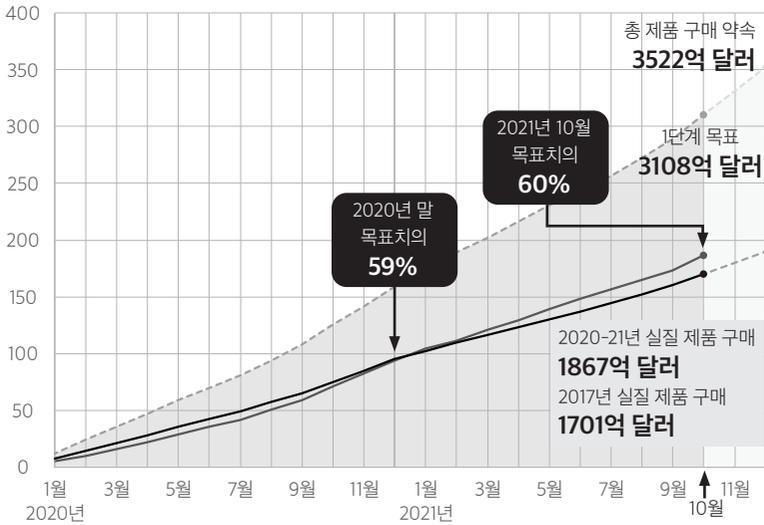
25 Gary Clyde Hufbauer, President Biden's elusive trade policy, *EAST ASIA FORUM*, 31 Oct, 2021.

26 두 법안은 ‘미국 일자리 계획’(American Jobs Plan)과 ‘미국 가족 계획’(American Families Plan)을 말한다. 미국 일자리 계획은 2021년 11월 15일 ‘인프라 투자·일자리 법’이라는 이름으로 의회에서 통과되었다. 애초 바이든 행정부가 제안한 예산규모는 2.3조 달러였지만 의회 논의과정에서 1.2조 달러로 축소되었다. 미국 가족 계획은 1.7조 달러 규모로 11월 20일 하원에서 통과되어, 상원통과 절차만 남아 이제 거의 완료단계에 접어들고 있다.

넘할 수 있을 것이라 예상하지만, 다시 중간선거가 다가온다. 현재 여론 조사를 보면 2022년 11월 선거에서 공화당이 하원을 장악할 가능성이 높고 상원도 그렇다. 현재 공화당은 트럼프 전 대통령의 관세에 대한 애정과 중국에 대한 공포를 공유하고 있다. 따라서 미국이 시장을 개방한다는 제안은 바이든 행정부가 미국을 팔아넘긴다는 거센 논란을 다시금 불러일으킬 수 있다.

현재 미국 무역대표부 캐서린 타이는 화려한 언변으로 현 상황을 이끌어 가고 있다. 그녀는 무역상대국의 우려를 누그러뜨리면서도, 미국 민주당 진보파나 보호주의 세력을 불안에 빠뜨리지도 않는다. 사실 지금까지 타이 대표가 취한 행동의 3/4은 트럼프 행정부의 라이트하이저 무역대표의 정책과 거의 동일한데, 다만 좀 더 부드러운 느낌을 줄 뿐이다. 예를 들어, 철강, 알루미늄에 부과한 트럼프의 ‘국가안보’ 관세는 여전히 존재하되, 관세율 할당제로 전환했다. 미국에서 판매되는 가격이 올라가고, 유럽연합의 생산자가 수입차익(quata rent)을 물어야 한다는 점에서 동일한 결과를 낳는다.²⁷ 미국 철강협회와 철강노조가 이러한 합의에 박수를 쳤다는 사실이 중요하다. 17년간 이어져온 미국 보

27 2018년 3월 트럼프 대통령은 국가안보에 대한 위협을 이유로 무역확장법 232조를 적용하여 EU산 철강, 알루미늄에 대해 각각 25%, 10%의 관세를 부과했고, EU는 그에 대응해 미국산 제품에 대해 10%의 보복관세를 부과했다. 2021년 10월 31일 바이든 대통령과 폰테이 라이엔 EU 집행위원장은 232조 관세와 보복관세를 모두 없애기로 발표했다. 하지만 그 대신에 미국은 EU산 철강, 알루미늄에 대해 관세율 할당제를 적용하겠다고 밝혔다. 즉 과거 수입물량을 기준으로 미국 시장에 진입하며, 과거 물량을 초과할 경우 각각 25%, 10%의 관세가 부과된다. 또한 양측은 이러한 조건이 EU 내에서 녹이고 생산하는 제품에 적용될 것이라고 밝혔는데, 이는 중국이나 다른 국가의 철강이 EU 제품으로 위장되는 상황을 방지하기 위한 것이다. (‘미-EU 철강관세 합의 발표 및 미국 내 반응’, KITA.NET, 한국무역협회, 2021년 11월 2일.)



‘1단계 합의’에 따른 중국의 미국산 제품 구매 약속은 아직 달성되지 못했고, 무역전쟁 발발 이전 수준을 조금 넘어설 뿐이다. 바이든 행정부는 트럼프 대통령 시절의 중국과 벌인 무역전쟁에 대해 8개월에 걸친 평가를 마친 후, 2020년 초에 중국과 서명한 이른바 ‘1단계 합의’를 계속 강제하기로 결정했다. 여기에는 미국산 제품을 구매하겠다고 한 중국의 약속을 완전히 이행해 하는 것도 포함된다. (출처: Chad P. Bown, Why Biden will try to enforce Trump’s phase one trade deal with China, PIIE, Oct. 5, 2021.)

잉과 유럽 에어버스의 관세분쟁도 마찬가지인데, 분쟁 휴전기간을 5년 연장하기로 합의했다.²⁸ 중국으로부터 오는 수입품에 대해 25%의 관세를 매기는 트럼프 행정부의 조치도 유지되고 있다. 중국산 중간재에 의

28 미국과 유럽연합의 휴전 합의의 배경에는 중국 항공산업의 부상을 견제하려는 의도가 있다는 분석이 나왔다. 중국의 국영 항공기 제조업체 ‘중국상용항공기공사(COMAC)’는 168석 규모의 C191에 대한 시험비행을 해왔다. 전문가들은 C191의 경우, 에어버스와 보잉사가 각국 정부로부터 받은 것보다 훨씬 더 많은 490-720억 달러의 국고보조금을 받았다고 분석한다. C191이 연료효율성이나 안전성 측면에서 기술력이 떨어지더라도 가격 경쟁력 측면에서 비교우위가 있을 것이라는 전망도 있다. (‘미-EU, 중국 견제 위해 보잉-에어버스 관세 분쟁 휴전 연장’, 《뉴스1》, 2021년 6월 20일.)

존하는 미국 기업의 곤경을 구제하기 위한 아주 약간의 예외만 있을 뿐이다.

아마도 가장 중요한 변화는 10월 14일 세계무역기구(WTO) 본부가 있는 제네바에서 한 말이다. 이때 타이 무역대표는 “우리는 모두 WTO의 중요성을 인식하고 있고, WTO가 성공하기를 바란다”고 말했다. 트럼프 대통령 시절 라이트하이저 대표는 한 번도 WTO를 방문한 적이 없기 때문이다.²⁹

그렇지만, 타이 대표는 미국의 무역장벽을 낮추는 게, 특히 상대국의 장벽과 함께 낮추는 게 미국 경제에 실제적으로 도움이 된다는 사실을 인정한 적이 없다. 타이 대표의 연설은 무역정책에 있어서 “노동자를 중심에 둔다”(worker centric)는 말을 반드시 빠뜨리지 않는다. 이는 실질적으로는 반덤핑 관세, 상계관세, 세이프가드(긴급수입제한)를 의미하며, 또한 철강노조가 찬성하지 않는 한 철강수입에 대한 장벽을 낮추지 않으며, 존스 법(Jones Act)을 개혁하지 않는다는 뜻이다. (1920년에 통과된 존스 법은 미국 영토 내 지역 간 해상운송의 경우, 선박은 미국에서 건조하고 미국 선원이 운항하는 미국적선이어야 한다는 법이다.)

29 WTO 분쟁해결 절차에서 대법원 역할을 하는 상소기구는 2019년 12월부터 기능이 정지된 상태다. 규정상 판사 격인 상소위원 3명이 분쟁 한 건을 심리하는데, WTO에 불만을 품은 미국의 보이콧으로 후임 인선이 막히면서 위원 정족수 부족 문제가 발생했기 때문이다. 당시 트럼프 행정부는 무역전쟁 중인 중국이 WTO에서 개발도상국 지위를 활용해 여러 혜택을 받았다면서 노골적으로 반감을 표시하기도 했다. 이날 타이 대표는 WTO의 분쟁 해결 과정이 “오래 걸리고 비싸며 논란이 많은 소송과 동의어가 됐다”면서도, “우리가 더 유연한 WTO를 만들고, 전체적으로 문제에 접근하는 방식을 바꾸며, 투명성과 포괄성을 개선하고, 심의 기능을 복원한다면 이 협상 기구를 개혁하는 데 성공할 수 있다고 믿는다”고 말했다. (“타이 USTR 대표, WTO에 대한 미국의 입장 변화 시사”, 《연합뉴스》, 2021년 10월 15일.)

또한 타이 대표는 호주가 제안한 인도-태평양 디지털 협정에 대해서도, 거대 테크기업에 이익을 줄 뿐이라며 비판적이다.³⁰ 그 대신 타이 대표는 외국의 노동 관행에 대한 문제제기에 매우 적극적이다. 멕시코 GM공장 노동조합 투표를 둘러싼 분쟁에서 노동자의 결사·단체교섭의 권리를 옹호하면서 미국·멕시코·캐나다협정(USMCA)에 담긴 '노동 신속 대응 메커니즘'을 활용했고,³¹ 수산보조금 협상에서 강제노동을 다루는 조항이 담겨야 한다고 주장했으며,³² 역시 강제노동을 문제로 삼아 중국 신장 지역에서 오는 수입품에 대한 규제 조치를 발표했다.³³

30 2020년 바이든 행정부는 아시아 태평양 지역 동맹국들과 디지털 무역협정을 체결하는 방안을 검토 중이라고 밝혔다. 국가안전보장회의(NSC)와 국무부는 디지털 거래 규정을 설정하여, 국경을 넘나드는 정보와 디지털 프라이버시, 인공지능(AI) 사용표준을 정해야 한다는 입장을 보였다. 반면 타이 대표는 '디지털 협정이 굴지의 미국 IT 기업인 아마존과 알파벳(구글 모회사)에 이익이 될 수 있다며 이견을 드러냈다. 그 대신 타이 대표는 글로벌 IT 기업의 열악한 노동문제를 중점 의제로 다루고자 한다. ("WSJ 바이든, 아태 디지털 무역 협정 추진... 중 제외", 《중앙일보》, 2021년 7월 21일.)

31 2021년 4월 멕시코 중부 과나후아토주 실라오에 위치한 GM 트럭 공장에서 노동조합 투표를 둘러싼 분쟁이 발생했다. 멕시코 정부는 부패한 노조가 노동자 모르게 사측과 불리한 협약에 합의하는 관행을 끊어내기 위해 법을 개정해서 노조의 결정이 조합원 비밀투표를 통해 이루어지고, 기존 노조를 계속 인정할지도 투표로 결정하도록 했다. 그래서 GM 공장에서도 기존 노조를 계속 인정할 것인지를 묻는 투표가 이뤄졌는데, 멕시코 노동부는 노조가 일부 반대투표를 폐기했다는 의혹을 제기했다. 미국 무역대표부는 GM 공장 노동자들이 결사와 교섭의 권리를 침해당했는지 여부를 검토해달라고 정부에 요청했고, 타이 대표는 "미국·멕시코·캐나다협정(USMCA)을 이용해 멕시코 노동자들의 결사와 단체교섭의 자유를 보호하는 것은 미국과 멕시코 노동자들에게 모두 도움이 될 것"이라고 말했다. 이 요청은 2020년에 발효된 USMCA의 '노동 신속대응 메커니즘'을 처음으로 활용한 사례다. ("미, 멕시코에 GM 공장 노동분쟁 조사 요청... USMCA 발효 후 처음", 《파이낸셜 투데이》, 2021년 5월 13일.)

32 미국의 제안은 강제노동 활용이 의심되는 어선을 WTO에 통보하도록 요구한다. 또한 "선박이 장기간 항구로 돌아오지 않고도 해상에서 어류 하역, 연료·선용품 등을 공급할 수 있도록 하는 정부보조금은 강제노동 활용이 발각될 가능성을 회피하게 한다"면서 어업활동에 대한 유해한 보조금을 효과적으로 통제해야 한다고 주장한다.

33 2021년 미국 상무부는 중국의 신장 위구르족 인권탄압과 관련된 5개 중국기업을 상대로

그렇지만 타이 대표가 주도하는 WTO 협상은 국내의 반발을 불러 일으키지 않을 만한 주제로 제한될 것이다. ‘전자상거래 공동이니셔티브’가 그러한 사례일 터인데, 하지만 실제로 협상 타결은 매우 어려운 일이 될 것이다.³⁴ 또한 타이 대표는 WTO의 분쟁해결 체계의 부활을 WTO 내에서 여러 무역협상이 진전되기 위한 조건으로 삼았는데, 결국 다툼이 먼저냐, 달같이 먼저냐는 식의 공방이 이어지면서 무역자유화를 위한 의미 있는 타협이 이뤄지기 어려울 수 있다.

그렇다면 2022년 11월 중간선거가 끝나면 상황이 변화할 것인가? 미국이 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에 가입 신청을 내는 상황을 가정해볼 수 있다. 그렇지만, 민주당이 하원 다수를 잃게 되면 공화당이 무역촉진권한(TPA)을 갱신해줄 가능성은 매우 낮을 것이다. 중국이 CPTPP에 가입신청을 냈기 때문에, 미국이 CPTPP에 반드시 가입해야 한다는 강력한 지정학적 동기가 생겼다고 볼 수도 있으나,

미국기업의 수출을 제한하는 조치를 발표했다. 상무부는 이들 회사와 군 산하 조직인 신장 생산건설병단(XPCC)이 신장에서 벌어지는 대규모 임의 구금, 강제 노동, 위구르족, 카자흐족 등 이슬람계 소수민족에 대한 첨단 감시 기술과 연루됐다고 주장했다. 아울러 이번 수출제한 대상에 포함된 호신실리콘산업이 생산한 태양광 패널의 핵심 재료 폴리실리콘을 미국 기업이 수입하지 못하는 제재도 부과했다. (중국, 미국의 신장 위구르 강제노역 기업 제재에 강력 반발, KITA.NET, 한국무역협회, 2021년 6월 25일.)

34 첫째, 국경 간 데이터의 자유로운 이동 보장 조항을 두고 미국과 EU의 입장 차이가 분명하다. 2020년 7월 유럽사법재판소는 유럽 시민의 정보를 역외로 이전할 때 보호수준이 미흡하다는 판단을 내렸다. 둘째, 컴퓨팅 설비 현지화 요구 금지 조항에 대해 미국, 영국, 일본, 캐나다, 싱가포르가 찬성하는 반면(한국도 이와 유사한 입장을 제시한다), 중국과 여러 개도국이 반대하고 있다. 셋째, 전자전송의 무관세 적용기간도 선진국과 개도국의 입장 차이가 분명한데, 미국, 싱가포르, 홍콩, 브라질, 한국, 뉴질랜드, 캐나다, 유럽연합, 러시아, 일본은 영구적 무관세를 주장하는 반면, 예를 들어 인도네시아는 법 개정을 통해서 소프트웨어나 디지털 상품을 과세 범위 안에 두기로 했다. (WTO 전자상거래 협상 전망과 한국의 과제, 《오늘의 세계경제》, 대외경제정책연구원, 2021년 3월 10일.)

의회를 반대할 수 있을지는 미지수다. 오바마 행정부 사례처럼 중간선거 후 협상을 개시한 후, 차기 대선 결과를 기다리는 상황이 이어질 수도 있다.

3) 선택의 기로에 선 바이든 행정부: CPTPP와 WTO 각료회의

반면 피터슨국제경제연구소와 같이 무역자유화를 지지하는 싱크탱크는 바이든 행정부가 더 적극적인 변화를 추구해야 한다고 주장한다. 먼저, 언급한 것처럼 2021년 9월 16일, 중국의 CPTPP 가입 신청이라는 현안이 있다. 몇 년 전부터 중국이 가입을 시사하는 발언을 했기 때문에 이는 결코 놀라운 일은 아니었다. 그렇지만 이는 대만의 CPTPP 가입에 대한 대응전략일 수도 있다. 8월에 일본 관리는 대만과 CPTPP 가입문제를 논의했다는 보도가 나왔고, 실제로 9월 22일 대만이 가입신청을 했다. 대만도 2002년에 WTO에 가입했는데, ‘대만, 평후, 진먼·마쭈 개별관세구역’이란 명의를 썼고 이번에도 그러했다. 이날 중국은 대만의 방공식별구역에 군용기를 대거 투입해 무력시위를 했고, 중국 외교부도 “대만이 어떤 공적인 성질을 띤 협정이나 조직에 참여하는 것을 단호히 반대한다”고 밝혔다.

어쨌든 중국의 가입신청으로 미국은 선택의 기로에 섰다. 미국은 그 신청을 거절하여 중국을 고립시키라고 11개 가입국에 요청할 것인가, 그러면서 중국의 행동 변화를 촉구할 것인가. 아니면 미국도 가입을 신청해서, TPP를 부활시킴으로써 중국의 경제개혁을 촉진하는 계기로 삼을 것인가. 피터슨연구소는 물론 미국의 가입신청이 더 영리한 선택

택이라고 주장한다.³⁵ 참고할 만한 사례가 있다. 2015년 오바마 행정부는 중국의 아시아인프라투자은행(AIIB) 가입을 막으려고 시도했으나, 난처한 결과만 얻었다. 유럽과 아시아의 동맹국이 AIIB에 참여했기 때문이다. 그 동맹국들은 오히려 중국이 공격적인 대출활동을 피하고, 다자기구와 협력하도록 은근히 영향력을 행사했다. 당장 미국이 가입하지 않더라도, 현재 중국과 갈등을 빚고 있는 일본, 호주를 비롯해 여러 나라가 중국의 가입에 부정적인 태도를 보일 수도 있다. 그러나, 미국의 가입이 계속 미뤄지고 어느 시점엔가 중국이 미국보다 먼저 가입하게 된다면 중국이 훗날 미국의 가입에 거부권을 행사할 수도 있다. 따라서 바이든 행정부는 현명하고도 신속한 선택을 해야 한다는 게 연구소의 결론이다.

또 하나는 WTO 각료회의라는 계기다. WTO의 최고 의사결정기구 격인 각료회의가 4년 만에 올해 12월에 열릴 예정이었다. 그러나 변이 바이러스 확산으로 다시금 무기한 연기되었다. 피터슨연구소는 각료회의를 계기로 미국이 세계무역기구에서 지도력을 회복해야 한다고 주장했다.³⁶ 트럼프 행정부가 WTO를 무시하고 파괴하는 행동을 이어나갔기 때문에 미국의 지도력은 심각하게 추락했을 뿐만 아니라 WTO가 기능마비라 불릴 만한 상태로 내몰렸다. 따라서 당장 차기 각료회의에서 WTO를 바로 세우고 모든 제도적 결점을 바로잡는 것은 불가능할 것이다. 그렇지만 그러한 과정을 시작하겠다고 약속하는 일종의 ‘계약

35 C. Fred Bergsten, President Biden is confronted with urgent choice on China and trade, *Yahoo! Finance*, Sep. 29, 2021.

36 Chad P. Bown et. al., *Making the Most of the 2021 WTO Ministerial: What the United States Should Do*, PIIE, Oct, 2021.

금을 내는 것은 가능하다.

그렇다면 '규칙에 기반한 무역시스템'을 회복하기 위해 당장 어떤 과제에 대한 계획을 세워야 하는가. 첫째, WTO 회원국은 팬더믹과 싸우기 위해 백신을 포함한 핵심물품이 빠르게 유통될 수 있도록 보장해야 한다. 둘째, 탄소배출을 줄인다는 약속을 지지하기 위해 무역시스템은 무엇을 해야 하는가, 특히 녹색보조금, 에너지 규제, 탄소세, 탄소국경세 문제는 어떻게 다루어야 하는가 논의해야 한다. 셋째, 분쟁해결절차를 바로 세우기 위한 계획을 진척시켜야 한다.

사실 미중 무역갈등에서 분명히 드러난 것처럼, 가장 민감한 쟁점은 국유기업과 결합된 국가보조금 문제다. 특히 WTO는 중국의 국가자본주의와 같은 독특한 구조를 염두에 두고 무역규칙을 구성하지 않았기 때문에 여러 맹점이 있다.³⁷ 이 문제는 미국 혼자서도, 양자 간이나 지역 수준의 협정으로 풀기 어려우며, 세계적 규칙이 필요하다.³⁸ 이 모든 문제를 풀어나가기 위해서는 바이든 행정부의 적극적인 노력이 필

37 중국식 시스템은 ① 국무원의 '국유자산 감독관리위원회'가 모든 국유기업을 통제한다. 중앙회금투자공사는 중국투자공사(중국 정부의 국부펀드)의 자회사로, 금융기관에 의한 대부를 통제한다. 국가발전개혁위원회(국무원 산하 정부기구)는 전기, 석유, 천연가스, 물과 같은 특정 투입물의 가격을 설정하며, 필요한 경우 국유기업, 민간기업, 외국인기업의 모든 투자프로젝트에 대한 최종승인권력을 지니며, 독점법을 집행하며, 산업정책을 조정한다. ② 기업집단구조는 중국 특색을 지니는데, 즉 수직적으로 통합되는 경향이 있으며, 특정 부분에 제한적으로 집중하며, 국가적 대기업(national champion) 중심으로 조직된다. ③ 공산당원이 국유기업 관리에 적극적으로 참여한다.

38 중국의 '불공정 행위' 문제가 여러 채널을 통해 일정하게 해소되더라도 WTO 시스템에서 중국의 비(非)시장경제국 지위를 유지시켜야 하나, 아니면 시장경제국 지위를 인정해야 하는 문제는 심각한 쟁점으로 남을 것이다. 중국은 WTO 가입 이후 15년이 지난 2016년 12월부터 자동적으로 시장경제국으로 편입되었다고 주장한 반면, 미국과 유럽은 이를 인정할 수 없다고 밝혔다. 중국이 비시장경제국으로 남게 되면 반덤핑 관정을 받을 때 상대적으로 높은 관세를 물어야 한다.

요하다는 게 피터슨연구소의 결론이다.

4) 소결

1999년 11-12월 미국 서부 시애틀에서 열린 WTO 3차 각료회의에 맞춰 뉴라운드 출범을 반대하는 '시애틀 전투'가 벌어졌다. 5만여 명이 다양한 시위에 참여했는데, 미국노총(AFL-CIO)과 여러 노동조합을 비롯해, 농민, 원주민, 환경·생태주의자, 인권활동가, 승려, AIDS 인권활동가, 학생 등 세계 각지에서 몰려든 다양한 사회운동 그룹이 결집했다. 시애틀 전투는 반세계화(antiglobalization) 운동의 출발점이 되었다. 그 다음 해 2000년 2월 태국 방콕에서 열린 유엔무역개발회의(UNCTAD) 10차 회의를 계기로 다시금 여러 활동가들이 모였다. 'WTO 체제가 지향하는 허구적인 자유무역 원리가 축소되어야 한다', 'WTO 체제가 궁극적으로 해체되어야 하며, 더 진보적이고 상호협력적인 국제경제질서로 재편되어야 한다'는 논의가 진행되었다.³⁹ 하지만 역설적이게도, 이로부터 20여 년이 지난 지금 현실은 사회운동이 보호무역주의의 발호를 우려해야 하는 상황에 처해 있다.⁴⁰

그렇다면 보호무역주의는 어떤 결과를 낳을 것인가. 마르크스는 1848년 자유무역에 관한 연설에서 이렇게 결론을 맺었다. "여러분, 무역의 자유를 비판한다고 해서 보호무역 제도를 변호할 의도가 있다고 생각하지는 마십시오... 일반적으로 말하여, 오늘날 보호무역 제도는 보

39 20여 년 전, 사회진보연대 기관지도 시애틀 투쟁을 적극적으로 소개했다. 이창근, 「시애틀에서 방콕까지: 세계화에 도전하라」, 《사회진보연대》, 2000년 3월호.

40 브뤼셀 민주주의 협의회에서 행한 연설이다. 칼 맑스, 「자유무역에 관한 연설(1848년 1월 9일)」, 『칼 맑스 프리드리히 엥겔스 저작선집』, 1권, 박종철출판사, 1991.

수적인 반면 자유무역 제도는 파괴적(destructive)입니다. 자유무역 제도는 낡은 민족성들(natioanlites)을 해체하고, 프롤레타리아와 부르주아 간 적대를 극단까지 밀어붙입니다. 한 마디로 말해 자유무역은 사회혁명을 촉진합니다. 여러분, 저는 오직 이러한 혁명적 의미에서만 자유무역에 찬성합니다.” 이 연설은 자유무역이 자본가와 노동자 양자 모두에게 공히 이익이 되며 자본가와 노동자의 조화와 협력을 촉진한다는 자유무역론자를 반박하면서 자본가와 노동자 간 근본적 착취관계를 강조하는 데 많은 부분을 할애한다. 그렇지만 자유무역이 생산력을 증대시키고, 그에 따른 노동수요 증가, 임금상승과 같은 결과를 낳아 노동자에게 유리한 조건을 창출한다는 점을 인정해야 한다고 말한다. 결국 자유무역이 ‘파괴적’이라는 말은 곧 자유무역이 자본주의의 발전을 촉진함으로써, 자본주의를 파괴할 프롤레타리아 세력의 성장을 낳는다는 뜻이다. 역으로 보호무역이 보수적이라는 말은, 이와 정반대의 결과를 낳는다는 뜻으로 이해해야 할 것이다.

필자는 트럼프 시대의 미중 경쟁이 우리를 ‘마이너스 섬’의 세계로 인도한다는 분석을 소개하는 글을 쓴 적이 있다.⁴¹ “경제사가 킨들버거는 개방된 시장이라는 핵심적인 세계적 공공재를 제공할 책임은 패권국에 있다고 보았다. 하지만 오늘의 미국과 중국은 공공재(public goods)가 아니라 공공악(public bads)을 제공하고 있다. (‘public bads’는 부(負)의 공공재라고 부르기도 한다.) 특히 미국과 중국의 ‘무역전쟁’으로 서로 관세와 무역규제를 부과하는 행동은 세계무역을 뚜렷하게 감소시키며 이는 개발도상국을 궁지에 몰아넣는다. 그렇지만, 미국과 중국이 제공하는 가

41 임필수, 「G 제로를 넘어서 'G 마이너스 2'의 세계로?, 《계간 사회진보연대》, 2020년 여름호.

장 결정적인 ‘공공약’은 훨씬 더 미묘하다. 미국의 일방주의적 조치는 브레튼우즈가 탄생시킨 제도를 공격하며 이는 국제협력이 이루어지는 시스템을 파괴한다. 반면 중국은 패권국으로 등장하는 과정에서 진정한 의미로 매력을 세계에 보여준 적이 없다. 게다가 중국이 계속 보호주의적 태도를 추구한다면, 중국은 개방된 시장이라는 핵심적인 세계적 공공재를 빼앗는 것이고, 따라서 결코 자애로운 패권국이 될 수 없다. 바로 이런 이유로 미국이 유일 패권국인 G1의 세계는 오래전에 사라졌고, 미국과 중국이 패권국의 책임을 공유해야 하는 G2의 세계 역시 소멸하고 있고, 따라서 우리는 G 마이너스 2의 세계로 진입하고 있다는 말이다.”

실제로 트럼프의 관세 공세는 한국도 예외가 아니었다. 2017년 태양광·세탁기 세이프가드, 철강·알루미늄 ‘국가안보’ 관세는 직접적 영향을 끼쳤고, 2018년 트럼프 대통령이 수입 자동차에 20% 관세를 매길 것이라고 예고하자 한국 자동차산업이 무너지는 것 아니냐는 걱정까지 나올 정도였다. 사회운동은 반세계화가 보호무역으로 기울게 된 역사적 과정을 비판적으로 평가하고, 보호무역이 자유무역의 대체물이 될 수 없다는 사실을 분명히 확인해야 할 것이다.

5. 안보 경쟁의 시험대: 중국의 회색지대 전략과 대만 문제

2020년 보고서 「중국에 대한 미국의 전략적 접근」에서 중국이 가하는 안보 도전 중에서 첫 번째로 꼽은 도전은 중국이 “서해, 동·남 중국 해, 대만해협, 중·인도 국경지역에서 도발적이고 강압적인 군사, 준군사 활동을 벌임으로써 말과 반대되는 행동을 보이고 주변국들에 대한 약

속을 어긴다”는 사실이다.

보고서는 안보 분야의 도전에 직면하여 ‘힘을 통한 평화 유지’(preserve peace through strength)를 강조한다. 특히 동아시아 지역에서 남중국해와 대만이 관심의 초점이 된다.

먼저 남중국해를 보면, “미군은 남중국해를 포함해 국제법이 허용하는 곳이라면 어디든 항행권과 작전권을 계속 행사할 것이다. 우리는 지역 동맹국들과 동반자국들을 대변하고, 중국이 분쟁에서 군사, 준군사, 법집행부대를 이용해 우세를 차지하려고 강압하려는 시도에 맞서기 위한 능력을 갖추도록 이들에게 안보 지원을 제공하고 있다”고 밝혔다. 그리고, “2018년 미군은 중국이 남중국해 인공구조물에 첨단 미사일을 배치했기 때문에 격년제로 열리는 환태평양 연합 훈련(림팩)에 중국군을 초청하는 것을 철회했다.”

다음으로 대만의 경우를 보면, 미국은 “대만관계법과 3개의 미중 공동성명에 근거하여 우리의 ‘하나의 중국’ 정책에 따라 대만과의 강력한 비공식(unofficial) 관계를 지속해 나갈 것이다.” 나아가 “1982년 각서에서 로널드 레이건 대통령은 대만에 제공한 무기의 양과 질은 전적으로 중국의 위협에 따라 결정되어야 한다”고 확인했다는 점을 상기시키며 “2019년 미국은 대만에 100억 달러 이상의 무기를 판매하는 것을 승인했다”는 점도 명시했다.

보고서는 중국과의 불필요한 군사적 충돌을 막기 위해 노력한다는 점도 분명히 밝혔다. “미국은 전략적 의도를 전달하고, 위기를 예방하고 관리하며, 갈등으로 번질 수 있는 오산과 오해의 위험을 줄이고, 공통 이익 분야에서 협력하기 위해 중국과 국방 접촉과 교류를 실시하고 있다”, “미국은 계획되지 않은 시나리오에서 발생할 수 있는 긴장고조를

막기 위한 대응 채널을 포함하여 효과적인 위기 커뮤니케이션 메커니즘을 개발하기 위해 중국군과 협력한다.”

그럼에도 불구하고, 미국은 왜 특히 남중국해와 대만에서 ‘힘을 통한 평화유지’를 강조하고 있는가. 그 역사적 맥락은 무엇이고, ‘힘을 통한 평화유지’란 구체적으로 무엇인가, 앞으로 살펴보겠다.

1) 남중국해와 회색지대 전략

보고서에서 언급한 중국의 “도발적이고 강압적인 군사, 준군사 활동”을 회색지대 전략(gray zone strategy)이라고 부르는 경우가 많다. 그렇다면 회색지대 전략이란 무엇인가?⁴²

회색지대 전략은 “그 전략을 구사하는 국가가 자신의 의도를 드러내지 않고 점진적인 방식으로 안보 목표를 성취하고자 하는” 전략행위이며, 그 본질은 정규군을 동원하지 않고 전면적인 전쟁행위에 이르지 않으면서 자신의 안보 이익을 달성하는 것으로 규정할 수 있다. 그래서 회색지대 전략의 특징으로는 ‘의도의 모호성’과 ‘전략적 점진주의’를 꼽을 수 있다. 회색지대 개념은 토마스 셸링이 1976년 저서 『무력과 영향력』에서 처음 사용했다. 그 후, 2010년 미국 국방부의 《4개년 국방검토 보고서》(QDR)에서 다시 등장한 후, 2015년 즈음부터 본격적인 연구가 시작되었다.

2015년 마이클 마자르의 「회색지대에 대한 완전한 이해」에 따르면, 회색지대 전략은 전쟁의 확대가능성을 낮추되 시기를 거듭할수록 매우

42 조용수, 「중국의 회색지대전략 메커니즘 분석을 통한 남중국해 및 동중국해 분쟁양상 비교」, 《해양안보》, 1(1), 2020.

조직적이고 통합된 비군사적 방법을 꾸준히 사용하면서 해당 지역에서 이익을 궁극적으로 얻어내기 위한 전략이다. 그 특징은 ‘살라미 전술’, ‘기정사실화’, ‘대리전’이다. (살라미 전술이란 얇게 썰어 먹는 이탈리아 소시지에서 따온 말로, 하나의 과제를 여러 단계별로 세분화해 하나씩 해결해 나가는 전술을 뜻한다.)

2017년 마이클 그린이 편집한 보고서 「아시아 해상에서 강압에 맞서기: 회색지대 역지의 이론과 실천」 역시 이와 유사한 개념을 제시한다. 회색지대 전략을 구사하는 국가는 전쟁으로 인한 비용을 최소화하면서도 상대국과는 다른 이익을 추구하고, 모호한 의도를 가지고 점진적으로 상대국의 능력을 약화시켜 능력의 비대칭성을 극복한다.⁴³ 필자는 이 보고서를 중심으로 중국의 회색지대 전략과 미국의 대응 계획을 살펴보겠다.

이 보고서의 특징은 오바마 행정부 시기(2009.1.-2017.1)에 발생했던 중국의 회색지대 강압의 구체적 사례, 아홉 가지를 분석했다는 점에 있다. 이 글은 강압(coercion)이라는 표현을 쓰는데, 전쟁에 이르지 않지만, 민간인을 가장한 준군사조직(민병대)이나 법집행부대(해양경찰)를 활용하여 실질적 충돌 위협을 가했다는 사실을 가리킨다. 그 사례를 표로 정리해볼 수 있다(다음 쪽).

보고서는 중국의 회색지대 강압이 경우에 따라 다른 결과를 낳았다는 점을 강조한다. 2009년 임페커블 사건이나 2014년 탐건 사건은 미국 함선과 군용기를 직접 대상으로 삼았는데, 이때는 미국이 강경노선

43 Michael Green et al., *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*, Center for Strategic & International Studies, 2017.

2009-2014 중국의 회색지대 강압, 구체적 사례

순서	사례	내용
1	2009년 3월 미국 해양관측선 임페커블에 대한 중국의 퇴거 요구	남중국해의 하이난섬에서 120km가량 떨어진 지점에서 중국 트롤 어선 5척이 비(非)무장 선박인 미 해양관측선 임페커블(Impeccable)호에 8m 정도까지 접근해 떠날 것을 요구.
2	2010년 9월 센카쿠 열도 어선 충돌	2010년 9월, 일본 해안경비함이 센카쿠 열도 주변에서 불법 조업을 하던 중국인 선장을 체포하자 반발한 중국 정부가 석방을 요구하며 일본에 무역재제를 가한 사건. 9월 24일 일본은 중국인 선장을 석방.
3	2012년 스카보로 암초 대치	2012년 필리핀 군함이 스카보로 암초 주변에서 중국인 어민을 가로막은 후, 중국의 해안경비대가 도착하여, 2개월에 걸친 필리핀과 중국의 대치가 시작됨. 이때도 중국은 필리핀의 과일 수출에 대한 제재를 가함. 6월 15일 필리핀 함정은 철수했으나, 중국은 필리핀 어선의 진입을 막음으로써 중국이 사실상의 통제권을 행사하기 시작함.
4	2012년 센카쿠 열도 국유화 위기	2012년 9월 일본 정부는 센카쿠 열도의 섬 세 개를 국유화한다고 발표. 그에 따라 중국의 공군, 해군, 해안경비대의 활동이 급증. 중국 내 반일시위도 급증. 2013년 말 양국의 긴장은 완화되었으나, 동중국해에서 중국의 해상활동 증가가 일상화됨.
5	2013년 동중국해 방공식별구역	2013년 중국은 동중국해에서 처음으로 방공식별구역(ADIZ)을 선포. 중국의 방공식별구역은 다른 국가와 중첩되고, 방공식별구역을 준수하지 않을 경우 '비상방위조치'를 취한다고 위협했기 때문에, 미국은 사전 협의가 없었다는 사실을 비난. 미국, 일본, 한국은 모두 사전통보 없이 군용기를 동중국해 중국 방공식별구역을 통과시킴. 그 후 한국 역시 방공식별구역을 상당히 확장함.
6	2014년 세컨드 토마스 암초	2014년 3월, 중국의 순찰함이 스프래틀리 군도에 있는 세컨드 토마스 암초에 정박해 있는 시에라 마르레를 향하던 보급선을 가로막은 사건이 발생. 중국은 지속적으로 필리핀 선박에 대한 감시활동을 전개하고 있음.

순서	사례	내용
7	2014년 중국-베트남 석유굴착장치 대치	2014년 중국은 남중국해에 탐사용 석유굴착장치를 이동시켰는데, 이는 베트남이 이미 권리를 주장하는 오일 블록 내에 위치한 장소였음. 베트남은 굴착을 중단시키기 위해 즉각 해안경비대를 이동시켰고, 중국과 대치가 발생. 베트남에서 중국소유 공장에 대한 폭동이 발생. 중국은 7월 초에 굴착장치를 철수시킴.
8	2014년 '탑건' 사건	2014년 8월 중국 하이난 성에 발진한 제트전투기가 남중국해에서 미군용기를 공격적으로 가로막는 사건이 발생. 미국은 공역에서 미군이 작전이 합법적이라고 주장한 반면, 중국은 중국 영역 가까이로 접근하는 감시활동에 항의. 중국 관리는 유사한 사태가 재발하지 않을 것이라고 약속.
9	2014년 이후, 스프래틀리 군도 간척, 인공섬 건설	2013년 말 이후로 중국은 스프래틀리 군도에서 이미 점유하고 있던 7개 암초를 간척하고 인공섬을 건설하기 시작함. 필리핀과 미국은 중단을 요구. 베트남은 스프래틀리 군도의 주둔군을 배치. 중국은 민간시설이라고 주장. 2015년 10월, 미국은 항행의 자유 프로그램을 재개.

으로 대응하여 상황을 이전의 상태로 되돌려 놓는 데 성공했다. 반면 2012년 스카보로 암초 대치나 스프래틀리 군도 인공섬 건설과 같은 경우는 중국이 '기정사실화' 전략을 구사했고, 미국과 동맹국, 동반자국은 현상유지에 실패했다.

대부분의 경우 미국의 정책결정자는 위기가 발생하면 깜짝 놀란 후 긴장을 완화시키기 위한 조치를 취했다. 이러한 패턴은 거대한 충동을 피하기는 했으나, 중국의 행동을 바꾸는 데 실패했다. 중국이 기정사실화한 바를 다시 되돌리는 것은 훨씬 더 어렵기 때문에, 이제 미국은 사건이 발생하기 전에 중국의 행동을 바꾸어야 한다. 즉, 중국의 회색지대 전략에 대응하는 '패러다임'을 바꿔야 한다는 말이다.

이를 위해서 보고서는 중국의 회색지대 전략을 네 가지 범주로 구분한다. 첫 번째는 '규칙과 규범에 대한 중국의 경쟁'이다. 대표적인 사례는 임페커블 사건(2009), 탑건 사건(2014)이다. 미국은 자국의 군함과 정찰기가 타국 배타적 경제수역(EEZ) 내에서 군사정보를 수집하는 행위가 유엔해양법 56조에 위배되지 않는다고 주장하고 있다. '경제' 수역이라는 말 자체가 함의하듯, 경제행위를 제외한 모든 행위에 대한 자유가 보장된다는 말이다. 반면 중국은 유엔해양법을 무시하거나 자의적으로 해석하는 데, 바로 이런 행위가 규칙과 규범에 대한 경쟁인 셈이다.⁴⁴

두 번째는 '규칙에 규범에 대한 중국의 악용'(exploitation)인데, 현존하는 규칙과 규범을 이용하여 현상변경을 추구하는 것이다. 대표적인 사례가 2013년 동중국해에서 방공식별구역을 선포한 사건이다.

세 번째는 '물리적 통제에 대한 중국의 악용'이다. 중국이 이미 물리적으로 통제하고 있는 수역이나 영토를 활용해서 구조물을 세운 스피래틀리 인공섬이나 중국의 석유굴착 사건이 대표적 사례다. 이를 통해 영토분쟁이 있는 지역에 대한 물리적 통제를 기정사실화한다.

네 번째는 타국의 '물리적 통제에 대한 중국의 경쟁'이다. 센카쿠 관련 사건이 가장 대표적인데, 이는 가장 리스크가 큰 범주에 속한다. 타국의 물리적 통제에 도전하는 것이므로, 충돌의 상호 상승작용이 빠르

44 이대우, 「남중국해 영유권 분쟁과 미중관계」, 《KINU 통일플러스》, 2016년 가을호. 이대우의 글 역시 중국이 유엔해양법을 자의적으로 해석하면서 미국의 군사력을 중국 본토에서 200해리 밖으로 몰아내려 하고 있다고 판단한다. 이는 대양해군을 지향하고 있는 중국 해군이 첫 번째 관문인 제1도련을 확실하게 돌파하기 위해서 남중국해(와 동중국해)를 자국의 영향력 아래에 두려는 의지가 반영된 것으로 본다. 반면 미국은 타국의 EEZ에서 군사활동을 하지 못한다면 미국이 누리는 5대양에서의 제해권을 상실할 가능성이 있다고 판단하므로 미국으로서도 결코 양보할 수 없다.

	물리적 통제	규칙과 규범
경쟁	사례: 센카쿠 어선 사건(2010), 센카쿠 국유화 사건(2012)	사례: 임페커블 사건(2009), 탐건 사건(2014)
약용	사례: 스플래틀리 인공섬(2013-), 중국-베트남 석유굴착 대치(2014)	사례: 동중국해 방공식별구역(2013)

게 일어날 수 있기 때문이다. 이러한 네 가지 범주를 표로 정리할 수 있다(위의 표).

보고서는 이러한 중국의 회색지대 전략에 대응하기 위해서는 중국의 행동을 억지(deterrence)하겠다는 약속을 분명히 천명해야 한다고 주장한다. 미국이 전략적 모호성을 유지했던 이유가 있다면, 미국의 동맹국, 동반자국이 오히려 지나치게 공격적인 행동을 펼쳐서 미국을 원치 않는 군사적 분쟁에 끌어들이 위험이 있었기 때문이다. 그런데 미국이 전략적 모호성을 유지하는 동안, 중국은 이 기회를 활용해서 회색지대 전략으로 세력권을 팽창하고자 하고 있기 때문에, 이제 더 이상 이러한 모호성은 바람직하지 않다는 것이다.

또한 그렇기 때문에 앞으로 미국은 미리 계산된 방식에 따라 리스크를 감수해야 한다고 주장한다. 지금까지 미국은 어떤 리스크를 감수하지 않으면서 중국의 행동을 억지하려 했기 때문에, 중국이 손쉽게 회색지대 전략을 구사할 수 있었다고 본다. 이제 미국은 리스크가 수직적으로나, 수평적으로 확대(escalation)되는 상황을 인내할 수 있어야 한다. (여기서 수직적 확대는 무장 충돌, 대치의 강도가 상승하는 상황을 말한다. 반면, 수평적 확대는 경제제재, 무기나 기술의 수출금지, 에너지 공급의 활용, 해상차단, 적의 적에 대한 지원, 공격적인 사이버잔전 등등이 포함된다.) 특히 미국이 리스

	물리적 통제	규칙과 규범
경쟁	<p>가능 시나리오: 센카쿠 열도에 대한 도전, 세컨드 토마스에 대한 봉쇄</p> <p>중국의 유망한 전략: 통제된 압력</p> <p>적절한 미국/동맹국의 대응: 동맹관계의 강화, 계산된 리스크의 수용</p>	<p>가능 시나리오: 동남중국해에서 위험한 방식의 공중, 해상 차단</p> <p>중국의 유망한 전략: 제한적 탐색</p> <p>적절한 미국의 대응: 미국의 대응행동을 분명히 선언, 계산된 리스크의 수용</p>
약용	<p>가능 시나리오: 스프래틀리 군도의 군사기지화</p> <p>중국의 유망한 전략: 기정사실화</p> <p>적절한 미국/동맹국의 대응: 동맹관계의 강화, 중국에 제약을 가함</p>	<p>가능한 시나리오: 남중국해 방공식별구역 선포</p> <p>중국의 유망한 전략: 최후통첩</p> <p>적절한 미국의 대응: 미국의 대응행동을 분명히 선언, 중국에 제약을 가함.</p>

크의 수직적 확대를 더 이상 회피해서는 안 된다. 예컨대 만약 중국이 남중국해에서 인공구조물을 구축할 때, 미국이 관련 기업을 경제적으로 제재하는 것만으로는 부족할 것이라는 뜻이다.

마지막으로 이 보고서 역시 중국에 대해 더 강력한 접근법을 구사한다고 하더라도, 중국과 전략적 관여(strategic engagement)를 지속한다는 약속도 분명히 밝히고 있다. 즉 중국이 평화롭고, 안정적이며, 번영하고, 책임 있는 행위자로 부상한다면 이를 크게 환영한다는 입장을 거듭 확인하고 있다.

이러한 인식에 따라 보고서가 권고하는 적절한 '맞춤형' 대응방식은 위의 표로 정리할 수 있다. 중국의 팽창을 억지하겠다는 의지를 분명히 밝히고, 계산된 리스크를 감수한다는 점에서 이를 '힘을 통한 평화 유지'라고 부를 수 있다.

한편 2016년 7월 헤이그 상설중재재판소는 중국의 남중국해 정책이 유엔해양법과 일치하는지를 묻는 2013년 필리핀의 제소에 대한 판결을 내렸다. 판결은 필리핀에 완전한 승리를 안겨주었다. △중국이 영유권의 근거로 삼는 남해구단선이 역사적, 법적 근거가 없다, △스플래틀리 군도의 해양 지형은 섬이 아닌 암초 또는 간조 노출지이므로, 남사군도 해역의 대부분은 공해다, △남사군도 해역에서 필리핀의 어로작업을 방해하는 것은 유엔해양법에 위배된다는 게 그 요지였다. 그 결과 미국이 주장한 ‘항행의 자유’가 국제법적 정당성을 확인했고, 중국이 남해구단선을 주장하며 인공섬을 건설하고 항해를 방해하는 행위는 불법으로 규정되었다. 하지만 중국은 구속력이 없는 PCA 판결을 무시할 것이라고 천명하면서, 남중국해 무력시위를 이어나갔다. (그런데 미국은 협약에 담긴 심해저 개발 문제에 이견을 품고 현재까지 유엔해양법 협약 비준을 미루고 있다. 그래서 미국은 유엔해양법을 공공연하게 논거로 삼기 곤란한 처지에 있고 ‘국제법’과 같은 추상적 표현을 쓴다.)

2) 대만

트럼프 행정부 때 뜨거운 주제가 북한이었다면, 바이든 행정부에서는 대만이다. 최근에는 중국의 ‘대만 침공설’마저 공공연하게 언론의 논제로 오르고 있다. 올해, 2021년 3월 9일, 필립 데이비드슨 인도태평양사령관은 상원 군사위 청문회에서 “규칙을 기반으로 하는 국제질서에서 중국이 2050년까지 미국의 역할을 대체하려고 속도를 내고” 있으며, “대만은 그 시점 전까지 중국이 야심차게 노리는 목표”라면서 그 위협은 “향후 6년 안에 분명해질 것”이라고 말했다. 이 말은 중국이 6년 안

에 대만을 침공할 수도 있다는 뜻으로 해석되어 언론에 크게 보도되었다. 그래서 3월 17일 어느 한 기자는 미국 오스틴 국방장관에게 ‘6년 내 대만 침공설’에 대해 질문하기도 했다. 물론 오스틴 장관은 “중국의 특정 타임라인에 대해 어떤 가설이나 추측에도 관여하지 않을 것”이라며, 즉답을 피했다. 상황이 이러하므로, 대만 문제에 대해서는 좀 더 자세히 살펴보겠다.

(1) 미국과 대만 관계의 흐름

1972년 닉슨 대통령의 상하이 공동공고문 이후 미국 대통령은 중국과 긍정적 관계를 맺는데 우선권을 두고, 대만 문제에 대해서는 타협을 하면서 미중관계를 심각하게 악화시키는 대만 관련 행동은 회피하는 경향을 보였다.⁴⁵ 그렇지만 빌 클린턴 대통령은 그 이전 정부와 다른 조치를 취했는데, 1995년 리덩후이(국민당) 총통의 미국 방문을 위한 비자를 허용한 일이었다. 대만에 우호적인 미국 의회와 언론이 엄청난 압력을 가한 결과였는데, 이는 중국-대만 양안관계에 큰 긴장을 낳았다.⁴⁶

45 Robert Sutter, *American Policy Toward Taiwan-China Relations in the Twentieth Century, Taiwan's Political Re-Alignment and Diplomatic Challenges*, Palgrave Macmillan, 2019.

46 중국은 리덩후이가 대만의 독립을 촉진할 것이라고 보았고, 1996년 3월의 총통선거까지 대만해협에서 군사적 시위를 펼쳤다. 수차례 대만을 가로지르는 미사일을 쏘고 대만해협에서 실탄훈련을 했다. 또한 대만 건너편 푸젠성에서 대만 침공을 가정한 상륙훈련을 펼쳤다. 클린턴 정부는 1996년 3월 니미즈, 인디펜던스 두 항공전단을 대만 주변에 배치했고, 니미즈는 대만해협을 보란 듯이 가로질렀다. 중국은 이 사건을 겪으며 대만해협 사태를 가정하며 대규모 군사력 증강을 꾀했다. 미군이 개입을 포기하게 하거나, 필요하다면 미군의 개입을 격퇴하는 게 그 목표다. 미국 군사전략가 역시 이에 대응할 수밖에 없다고 느꼈고, 이제 중국과 미국은 각각 상대방을 염두에 둔 군사력 증강을 지속하고 있다.

그 후, 클린턴 정부는 긴장을 완화하고 군사적 대치를 피하기 위해 중국과 더 밀접한 관계를 맺는 관여정책으로 이동했고, 대만의 리덩후이 정부를 일종의 ‘말썽꾼’으로 보기 시작했다.

특히 2000-2008년 대만에서는 역사상 최초로 야당 민진당의 천수이볜이 총통으로 집권했다. 천 총통은 처음에 양안 문제에 온건한 입장을 취했다. 부시 행정부는 클린턴 행정부에 비해 대만에 더 우호적이었으나, 천 총통이 점점 더 미국의 지지를 활용하여 중국으로부터 분리를 추구한다고 보게 되었다. 부시 행정부는 아프가니스탄과 이라크에서 전쟁을 치르고 있었을 뿐만 아니라, 북한 핵개발 문제도 다루야 했다. 그래서 점차 이전 정부가 취했던 입장, 즉 중국에 대해 긍정적 관여정책을 펼치는 입장으로 회귀했다. 그렇지만 이런 회귀는 매우 어려웠는데, 천 총통이 대만 독립을 위한 국민투표를 주장하면서 거듭 중국을 자극했기 때문이다.

전반적으로 보면 1995년부터 시작해, 조지 W. 부시 행정부 기간을 포함해 13년간 양안관계나 미국의 중국·대만 관계에서 혼란과 위기가 반복되었다. 2008년 대만에서 국민당의 마잉주가 압도적으로 총통으로 당선되면서 긴장이 가라앉기 시작했다. 그는 ‘통일반대, 독립반대, 무력사용 반대’라는 현상유지 성격의 ‘3불정책’을 표방하면서 중국과 훨씬 더 긴밀한 관계를 맺기 시작했다. 큰 틀에서 보면, 마잉주의 정책은 1940년대 이후 대만 정부가 취한 대중국 경쟁·대결정책의 근본적 역전이었다. 퇴임을 앞둔 부시 행정부와 새로 취임한 오바마 행정부는 마잉주의 접근법을 강력히 지지했다. 마잉주의 접근법은 미국이 중국과 실용주의적 관계를 맺을 수 있는 폭을 확대했다. 지난 1995-2008년 양안관계의 긴장은 미국 정부 내에서 중국과 마찰을 회피하려는 경향을 강

화했다.

요약하면, 2000년대 미국과 중국은 양국관계를 실용주의적 관점에서 접근하고자 했다. 양 정부는 △긍정적 관여(engagement)를 통해서 이익을 얻을 수 있고, △밀접한 상호의존성이 있기 때문에, 상대방을 압박하면 양자 모두 상처를 입을 것이며, △양국은 양자관계 외에도 다른 여러 문제를 겪고 있기 때문에, 상대방과 심각한 문제를 피하고자 했기 때문이었다.

오바마 행정부 역시 취임 후 6년간(2009-2014)은 중국에 대해 직접적 비판을 가하는 경우가 드물었다. 2011년 이후 오바마 행정부가 아시아-태평양 재균형 정책을 표명한 후에도 그러했다. 미국 정부 내에서 중국과 마찰을 피하려는 경향은 여전히 강했기 때문이다. 그렇지만 2012년 시진핑 주석이 등장하면서 독단적이고 공격적인 행동을 취하면서 안보, 경제, 정치 이슈에서 전방위적으로 미중 간 갈등이 점차 고조되었다.⁴⁷ 이때 오바마 행정부는 매우 신중하고 투명한 외교정책을 보여주었는데, 중국에 대해서는 수사적 비판의 수위를 점진적으로 높이다가, 최후야 어느 정도 심각한 행동을 취하는 패턴을 택했다. 이 시기에 오바마 행정부는 중국과 발생하는 특정한 불화나 분쟁을 다른 쟁점이나 전반적 대중관계와 분리해서 다루고자 했다.

47 미국의 관점에서 볼 때, 시진핑의 중국은 2000년대 양국관계를 지배했던 실용주의에서 벗어나기 시작했다. 중국은 미국이 지지하는 주변국을 회생시키며 해상영역에 대한 강압적 통제를 밀어붙이고, 미국이 지지하는 현존 기구나 협약이나 합의를 잠식하는 다자 금융 기관이나 경제협정을 개시했다. 또한 미국의 항의를 무시하면서 경제적 사이버 스파이 행위나 기업에 대한 공식적 간섭을 지속했다. 미국의 우려에 개의치 않고 인권을 억압하고, 아시아-태평양 지역에서 미군을 목표로 하는 광범위한 군사력 증강에 몰두했다. 그에 따라 오바마-시진핑 시대에 중국이 제시한 '신형 대국관계'(미국식 표현으로는 'new type of great power relationship')는 점점 더 위기에 빠지게 된다.

이런 상황에서 중국을 자극하는 대만 정책의 극적인 변화는 일어나지 않았다. 2011년 이후 오바마 행정부가 아시아-태평양 재균형 정책을 선언한 후, 일본, 필리핀, 베트남과 광범위한 협력에 나섰는데, 처음에는 대만에 대해서는 구체적인 언급을 하지 않았다. 이에 대해 여러 질문이 제기되자 오바마 행정부는 대만이 재균형 정책에 포함된다고 언급했지만, 미국과 대만이 함께 무엇을 하고 있는냐는 문제에 대해서는 구체적인 언급을 회피했다.

그렇지만 2014년 이후로 오바마 대통령은 점점 더 중국에 대해 노골적인 비판을 가했다. 2015년 9월 워싱턴에서 열린 미중 정상회담에서 불편한 분위기가 확인되었지만, 시진핑 주석은 미국의 경고를 대체로 무시했다. 2016년 3월 시진핑 주석은 오바마 대통령과 회담에서도 여전히 '신형대국관계'를 주장했는데, 점점 더 많은 미국의 비판가들은 중국이 속과 겉이 다른 행동을 펼친다고 보기 시작했다. 이제 오바마 대통령은 중국에 대해 무언가 말하기보다는, 직접적으로 더 강력한 조치를 취하기 시작했다. 예를 들면, △미국의 지적소유권에 대한 사이버 절도를 억제하라고 중국에 더 강력한 압력을 가하고 △북한에 대한 국제사회의 제재에 중국이 동의하도록 압력을 가중했다. 또한 △남중국해에 더 적극적으로 미군을 배치하며, 미군 군사지도자들이 더 직설적 경고를 발표하고, △일본, 필리핀, 호주, 인도, 동남아시아 국가와 더 적극적으로 협력했다. 그리고 △2016년 3월, 중국 기업의 미국 정보기술 접근을 중단시키는 조치를 발표했다. (이는 중국기업 ZTE에 영향을 미쳤다. ZTE는 이란에 미국 기술을 이전하다가, 미국의 압력으로 이를 중단하기로 합의했지만, 그 후 비밀리에 다시 기술이전을 지속했다고 알려졌다.) 또한 △2016년 3월, 미국은 유엔인권위원회에서 중국의 인권문제에 관해 전례가 없는 비판을

가했고, 일본, 호주와 유럽 9개국도 이를 지지했다.

그렇지만 이러한 조치가 가한 영향은 첫인상에 비해 그리 크지 않았는데, 사이버 절도 문제에 관한 양자 대화가 개시되고, 중국이 북한에 대한 유엔제재 강화에 동의하고, ZTE 문제에 관한 비공개 협의가 진행되는 식으로 분위기가 완화되었기 때문이다.

그렇지만 2016년 1월 대만에서 민진당 차이잉원이 압도적으로 총통에 당선되고 입법원에서도 승리를 거두면서, 대만 문제가 미중 간 민감한 문제로 부상하기 시작했다. 차이잉원은 평화롭고, 경제적으로 이익이 되며, 긍정적으로 교류하는 양안관계, 즉 현상유지를 모색한다는 입장을 취했다. 그런데 그녀는 ('하나의 중국' 원칙을 포함하고 있는) 대만 헌법을 존중한다고 말하면서도, '하나의 중국' 그 자체에 대해서는 분명한 입장을 표명하는 일을 일관되게 거부했다. 또한 '탈중국화' 기초를 유지하면서도 공개적인 독립선언에 대해서는 유보적인 태도를 보였다. (그녀는 2020년, 재선에도 성공했다.)

차이잉원 등장 후, 양안관계의 긴장이 다시 올라가기 시작했다. 중국은 대만을 위협하기 위해 대만해협의 군사력을 강화하고(중국 공군은 2017년 7월부터 12월까지 일곱 차례 대만 영공을 비행했다), 대만을 외교적으로 고립시키고자 시도했다. 또한 2019년에는 대만에 경제적 우대를 제공하는 26개 조치를 발표했는데, 중국이 대만의 기업가와 개인에게 여러 혜택을 부여한다는 것이었다.⁴⁸ 중국이 이러한 부정적, 긍정적 인센티브를 부여한 것은 민진당에 강력히 반대한다는 의사를 분명히 표명한 셈이었다.

48 이상만, 「미중 패권경쟁과 양안관계」, 『미중 전략적 경쟁』, 페이퍼로드, 2020.

오바마 대통령은 임기 마지막 해인 2016년에 들어 남중국해 문제에 관해 그 이전에 비해 훨씬 더 강력한 대응을 보여주었다. 그렇지만 오바마 행정부는 대만 문제에 관한 한 양안 간 소통을 촉진하고 심각한 갈등을 회피하려는 노력을 배가했다. 전반적으로 평가해보면, 오바마 행정부는 미중관계를 가능한 한 부드럽게 이끌었다는 유산을 남기고자 노력했다.

(2) 오바마 행정부 말기, 대만 정책 논쟁과 2016년 대통령선거

오바마 행정부가 중국과 마찰을 피하는 방식으로 대만 문제를 다루자, 대만과의 관계 발전을 촉구하는 세 가지 흐름이 나타나기 시작했다. 여기에는 공화당 의회 지도자, 공화당 경향의 싱크탱크·언론·이익집단뿐만 아니라 오바마 정부의 대만 정책이 바뀌어야 한다고 보는 민주당과 진보파에 속하는 정치인, 싱크탱크·미디어·이익집단이 포함되었다.

첫 번째 흐름은 중국 정책과 무관하게 대만 정책을 추구해야 한다고 보았다. 그들은 미국 정부가 차이잉원의 양안 정책에 대해 우려를 표시하는 식으로 대만의 국내정치에 간섭하는 것을 반대했다. 미국이 더 솔직하게 대만의 TPP 가입을 지지하고, 미국의 장관급 인사가 더 자주 대만에 방문하고, 미국의 첨단무기를 대만에 더 많이 판매하기를 원했다. 또한 미국 지도자가 중국이 주변국에 가하는 강압적 행동을 비난하듯이, 중국이 대만에 가하는 강압도 비난해야 한다고 주장했다.

두 번째 흐름은, 중국에 접해 있고, 중국이 말하는 '제1도련'의 중심부에 걸쳐 있는 대만의 전략적 위치를 활용하는 데 초점을 맞췄다. 중국의 팽창에 대항하기 위해서는 대만의 위치가 매우 중요했다. 제1도련

주변에 감시센서를 설치하고, 대함미사일을 포함한 이동능력 보유 부대를 배치하고, 중국의 군함·잠수함의 접근을 막는 기뢰를 설치하기 위해 서는 대만 정부와 협력이 반드시 필요하다는 말이었다.

세 번째 흐름은 시진핑의 강압적 팽창주의에 대응하면서, 그러한 행동에는 반드시 비용이 따른다는 사실을 보여주기 위해 대만을 강력히 지지해야 한다고 보았다. 중국이 미국에 도전하는 게 무료가 아니며 반생산적이라는 사실을 분명히 보여줘야 한다는 뜻이었다.

2016년 말 미국 대통령선거에서는 전반적인 아시아 정책이나 중국 정책이 거대한 이슈로 떠올랐다. 특히 2016년 대선은 중국에 대한 날카로운 비판의 목소리가 넘쳐났다. 다만 대만 문제 그 자체는 뜨거운 쟁점으로 부상하지 않았다. 힐러리 클린턴 후보는 중국과의 분쟁에서 더 강경한 정책을 구사하겠다고 강조했다. 그러나 대만 문제에 대해서는 구체적으로 언급하지 않았다. 다만 힐러리를 보좌하는 제이크 설리번이 2016년 7월 대만 정책을 바꾸지 않을 것이라고 말한 정도였다. (설리번은 이제 바이든 대통령의 국가안보보좌관이다.) 도널드 트럼프 후보 역시 선거운동 기간에는 대만 문제에 대해 거의 아무 말도 하지 않았다. 다만 2016년 7월 그의 정책자문을 맡은 피터 나바로 교수는 앞서 언급한 세 가지 흐름이 제시한 논거를 활용하여 대만을 더 강력히 지지할 것이라고 밝혔다. (그는 트럼프의 백악관에서 무역·제조업 정책국장을 맡았다.)

그렇지만 트럼프 대통령이 당선된 후 예상치 못한 행보를 보였다. 그는 2016년 12월, 차이잉원 총통과 전화통화를 한 사실을 공개했다. 2017년 4월, 트럼프 대통령은 대만 총통과 다시 통화하지 않겠다고 밝혔는데, 북한 문제를 다룰 때 중국의 지원이 필요한 게 그 배경이었다. 그렇지만 6월, 트럼프 행정부는 북한 이슈에 대한 중국의 지원에 실망

을 표현하면서, 대만을 강력히 지원하며 대만에 14억 달러어치의 무기를 판매하겠다는 입장을 밝혔다.

3) 바이든 행정부의 정책기조

2021년 바이든 행정부가 발표한 『잠정 국가안보전략지침』 역시 남중국해와 대만 문제를 언급한다. “우리는 글로벌 코먼스(인류가 공유하는 지구 환경)에 대한 접근권을 계속 방어할 것이며, 여기에는 국제법을 따르는 항행의 자유와 영공 통과권(overflight right)이 포함된다. 우리는 우리의 동맹국을 방어하기 위해 외교적, 군사적 역량을 배치할 것이다. 우리는 중국의 주변국과 상업파트너가 강압이나 과도한 외국의 영향력으로부터 자유롭고 독립적으로 정치적 선택을 내릴 권리를 방어하도록 그들을 지원할 것이다”라는 대목은 특히 남중국해 문제를 염두에 둔 것이다. 또한 대만 문제도 직접 언급하는데, “우리는 지도적 민주주의이자 핵심적인 경제, 안보 파트너로서 대만을 지원할 것이며, 이는 오랫동안 걸친 미국의 약속과 일치한다”고 말한다. 바이든 행정부의 인식은 이제 구체적인 행동으로 나타나고 있다.

토니 블링컨 국무장관은 2021년 7월 11일, 국제상설재판소의 남중국해 판결 5주년에 즈음한 메시지를 발표했다. “규범에 기반한 해양질서가 남중국해보다 크게 위협받는 곳은 없다”면서 “미국은 남중국해에서 해상(영유권) 주장들과 관련해서 2020년 7월 13일의 정책을 재확인한다”고 말했다. 이 정책은 트럼프 행정부의 폼페이오 전 국무장관의 정책을 뜻한다.

2021년 4월 10일 국무부는 대만과의 교류 확대를 위한 새로운 지침

을 마련했다고 발표했다. 그 내용은 미국 연방정부 건물에서 미국과 대만 실무자 수준의 회합을 인정한다는 것인데, 다른 나라라면 뉴스거리도 되지 않겠지만, 미국과 대만 관계의 공식화는 사실 매우 민감한 문제였다. 그 직후, 4월 13일 백악관은 리처드 아미티지 전 국무부 부장관(조지 부시 정부), 크리스 도드 전 상원의원(민주당), 제임스 스타인버그 전 국무부 부장관(오바마 정부)이 이끄는 비공식 대표단을 대만에 보냈다고 발표했다. 이날 대만 총통부의 접견실 분위기는 비공식 대표단이란 표현이 무색할 정도였고, 차이 총통은 “대표단의 면면이 대만에 대한 미국의 초당적 지지를 상징한다”고 말했다.

올해 가장 큰 관심을 모았던 이벤트는 11월 16일 바이든, 시진핑의 화상 정상회담이었다. 이 자리에서 바이든 대통령은 “하나의 중국 정책을 장기적으로 일관되게 시행해 왔고, 대만 독립을 지지하지 않는다”고 하면서도 “대만의 현상변경엔 반대한다”, “대만해협과 지역의 평화와 안정 유지를 희망한다”고 강조했다. 시 주석은 “대만 당국이 미국에 기대 독립을 도모하고, 미국 일부 인사가 대만으로 중국을 제어하려는 의도가 있다”, “우리는 최대 성의와 최대 노력으로 평화통일을 원하지만 만일 대만독립 분열세력이 도발하고, 레드라인을 넘는다면 어쩔 수 없이 단호한 조치를 취하겠다”고 대응했다.

미중 정상회담 이후, 대만 총통부는 “미국 측이 대만에 대한 약속을 재확인하고 양안의 현 상태를 바꾸거나 대만해협의 안정, 평화를 깨는 행위에 강력히 반대한다는 입장을 밝힌 것에 주의한다”고 밝혔다. 대만 외교부도 “바이든 대통령이 대만관계법과 6개 보장에 따른 결의 유지를 재확인한 것에 감사한다”고 밝혔다. (여기서 6가지 보장은 1982년 미국 정부가 밝힌 것으로, “미국은 대만에 대한 중국의 주권을 공식적으로 승인하지 않

는다”, 그러면서도 “대만의 주권은 평화적으로 해결할 문제”라고 말한 대목을 가리킨다.) 대만 측도 미중 정상회담을 자신에 유리한 방향으로 해석한 셈이다.

그렇다면 시 주석이 말한 레드라인은 무엇일까. 중국이 설정한 무력침공의 일곱 가지는 조건은 △대만의 독립선언, △대만이 명백히 독립으로 기울어질 경우, △대만의 핵무기 보유, △대만의 내부 혼란, △양안 간 평화통일 대화의 연기, △외국군의 대만 내정 간섭, △외국군의 대만 주둔이다.⁴⁹ 이 중 현 국면에서 가장 민감한 문제는 대만의 독립선언과 외국군(미군)의 대만 주둔일 것이다.

차이잉원 총통이나 바이든 행정부가 당장 이 선을 넘지는 않을 것이다. 하지만 중국이 남중국해에서 회색지대 전략으로 현상변경을 추구하는 것처럼, 미국은 대만에서 하나의 중국 정책을 지지한다는 공식 방침을 유지하면서도, 중국이 강압적 행동을 강행할 경우 ‘하나의 중국, 하나의 대만’이라는 정책이 가능할지도 모른다는 신호를 지속적으로 보내고 있는 상황으로 볼 수 있다.

4) 한국 정부와 대만 문제

남중국해, 대만 문제는 한국 정부도 더 이상 회피할 수 없는 문제로 부상하고 있다. 2021년 5월 21일, 문재인, 바이든 대통령의 정상회담에도 남중국해, 대만 문제가 직접 언급되었다. “우리는 남중국해 및 여타 지역에서 평화와 안정, 합법적이고 방해받지 않는 상업 및 항행상 공비행의 자유를 포함한 국제법 존중을 유지하기로 약속하였다.” 또한

49 “미·일·대만 신3각 동맹론”, 《문화일보》, 2018년 7월 11일.

“바이든 대통령과 문재인 대통령은 대만 해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조하였다.”

이에 대해 중국 외교부 대변인은 특히 대만 문제에 관해 강한 반응을 보였다. “대만 문제는 순수한 중국의 내정”이며, “어떤 외부세력의 간섭도 용납할 수 없다”고 말했다. 또한 “관련 국가들은 대만 문제에서 언행을 신중해야 하며 불장난을 하지 말아야 한다”, “한미관계 발전은 지역의 평화와 안정에 도움이 돼야지 그 반대여서는 안 되며, 중국을 포함한 제3자의 이익을 해쳐서도 안 된다”고 덧붙였다. 즉, 한국이 신중하지 못한 불장난을 하고 있다는 강한 비난이었다.

또한 12월 2일, 한미 국방장관이 참여하는 연례안보협의회의(SCM) 공동성명에서도 “대만해협에서의 평화, 안정 유지의 중요성을 확인한다”는 내용이 담겼다. 대만 외교부는 공동성명에 “처음으로 대만해협이 언급된 것에는 각별한 의미가 있다”며 “5월 정상회의의 공동성명 언급 뒤 다시 공개적으로 대만해협의 평화와 안정의 중요성에 관한 입장을 내놓은 것에 감사한다”고 밝혔다. 또한 “대만은 미국, 한국 등 이념이 가까운 나라들과 협력을 심화해 민주, 자유, 인권 등 공동의 가치를 공동으로 수호해나갈 것”이라고 덧붙였다. 반면 중국은 공식적 반응을 내놓지 않았는데, 중국 외교부는 연합뉴스의 서면질의에 대해, 12월 2일 서훈 국가안보실장, 양제츠 중국공산당 외교담당 정치국원 간 회담에서 중국이 “엄중한 우려를 표했다”고 밝혔다.⁵⁰ 이 회담은 한국 정부가 추진하는 6·25 전쟁 종전선언에 대한 중국의 지지를 얻기 위한 회담이었다. 한국 정부 측은 중국이 종전선언을 지지한다는 말이 “중국이 건설적 역할

50 “중국 종전선언 지지... 한미SCM 대만 언급엔 엄중 우려”, 《연합뉴스》, 2021년 12월 3일.

을 할 용의가 있다는 뜻”으로 해석했다.

종합하면, 미국은 남중국해와 대만 문제에서 과거 오바마 시대로 돌아갈 수 없다는 의지를 분명히 표명하며 중국의 강압적 행동에 대해 단호히 대응하겠다는 뜻을 행동으로 옮기고 있다. 그러면서 한국의 동참을 요청하고 있다. 반면 문재인 정부는 남북관계 개선을 위해 중국의 ‘건설적’ 역할이 필수적이라는 인식을 전제로, 미국의 요청에 가능한 한 수동적, 소극적으로 대응하고 있다고 볼 수 있다. 중국 역시 문재인 정부의 이런 접근법을 충분히 파악하고 있으므로, 한국이 미국 측의 요구에 동참하는 ‘불장난’을 해서는 안 된다고 강한 어조로 압박을 가하고 있다. 그러나 문재인 정부의 이러한 접근법이 적절한가 문제는 차치하더라도, 과연 중국이 북한에 대해 얼마나 ‘건설적’ 역할을 할 수 있는지 여부조차 아직 미지수로 남아 있다.

5) 소결

대만 문제에 관한 미중의 긴장이 고조될 때 어느 편을 들어야 하나, 아니면 아무 편도 들지 말아야 하나, 어떤 것이 한국에 이익이 되냐, 이런 류의 논쟁을 하기 전에, 사회운동은 대만 문제가 심각한 쟁점으로 떠오른 근원적 이유를 따져보아야 한다.

먼저 대만에서 차이잉원이 2016년, 2020년에 선거 승리를 거두며 부상한 이유를 살펴보자. 2016년 선거에는 2014년에 벌어진 ‘해바라기 운동’이 강한 영향을 끼쳤다. 국민당 마잉주 총통은 2010년 중국과 경제협력기본협정(ECFA)을 맺었고 그해 대만 경제성장률은 10.6%로 급증했다. 그렇지만 대만기업이 중국으로 빠져나가면서 대만경제의 공동화

라는 문제가 부상하고 청년실업 문제가 나타났다. 그러다가 2014년 3월 17일 입법원 내정위원회에서 국민당이 ‘양안서비스무역협정’을 30초만에 통과시키자 국회의 불투명한 절차에 분노했다. 그에 따라 3월 18일부터 4월 10일까지 약 24일간 입법원을 점거한 ‘해바라기’ 운동이 전개되었고, 여론의 광범위한 지지를 받았다.

또한 2014년 9월부터 12월까지, 홍콩에서는 ‘우산혁명’이 전개되었다. 2017년에 치러질 홍콩 행정장관 선거를 주민투표로 치를 것을 요구했는데, 이때 경찰이 뿌리는 물대포나 최루가스를 막기 위해 우산을 쓰면서, ‘우산혁명’이라고 불렸다. 대만인들은 우산혁명이 받는 탄압을 보면서 중국의 통치방식에 강한 반감을 느꼈고, 대만인과 홍콩인의 정서가 강하게 공명하게 되었다. 이처럼 해바라기 운동을 거치며 많은 대만인들은 민진당이 집권당이 되어야 한다고 생각하기 시작했다.⁵¹

2020년 선거를 보면, 사실 2019년까지 차이잉원 총통은 양안관계 악화로 경제침체를 겪게 되었다는 야당의 비판에 직면해 인기를 잃어가고 있었다. 하지만 2019년 홍콩에서 송환법 도입에 반대하는 시위가 다시 크게 일어나면서, 대만에서도 중국이 말하는 일국양제에 대한 반감이 점점 더 커졌다. 차이 총통은 “내가 이곳에 있는 한 대만의 주권을

51 이링치우(대만인권연대 사무국장), “쯔위 덕 본 차이잉원, 대치 존경한다?” 《프레시안》, 2016년 2월 3일, 박민희, “차이잉원, 해바라기와 미국으로 하나의 중국 흔들다”, 《한겨레》, 2021년 2월 2일, 《한겨레》의 글은 “중국이 비판적인 목소리와 소수자를 탄압하고 경제·군사적 힘을 휘두르는 정책을 바꾸지 않는다면 대만 사회는 (차이잉원이 추진하는) 이 길을 갈 수밖에 없을 것이다. 해바라기 운동 이후 대만 사회의 도도한 변화를 중국은 제대로 읽지 못하고 있는 듯 보인다”고 결론을 맺는다. 해바라기 운동에 관한 더 자세한 연구는 다음을 참고하라. 김민환, 정현욱, 「양안서비스무역협정의 쟁점과 대만 사회 갈등구조 변화」, 《아태연구》, 21(3), 2014; 이광수, 「대만 사회운동에 관한 연구: 2014년 해바라기운동을 중심으로」, 《중국학논총》, 2015.



1996년에 발표된 대만인 정체성 조사결과에서는 '대만인과 중국인이라는 두 개의 정체성을 갖고 있다고 답한 사람이 49.3%로 가장 많았고 대만인 24.1%, 중국인 17.6%였다. 그러나 2019년에는 대만인이 58.5%로 가장 많았고 두 개의 정체성이 34.7%, 중국인이 3.35로 나타났다. 결국 20여 년을 거치며 자신이 중국인이 아닌 대만인이라는 정체성이 크게 증가했다는 사실을 확인할 수 있다. (자료 출처: 위홍위, 강준영, 「차이잉원 정부 집권 1기의 대만주체의식과 양안 현황」, 《대만연구》 15-16호, 2020.)

지킬 것이고, 여러분은 대만이 또 다른 홍콩이 되는 것을 두려워할 필요가 없다"고 말했다. 그 결과 차이 총통은 지지를 회복하며 재집권에 성공했다.

다른 한편, 중국은 왜 대만 문제에 그렇게 강경하게 나오고 있다. 2016년 차이잉원 당선 후, 2017년 중국공산당 19차 전국대표대회에서 시진핑 주석은 '100년의 국치를 끝낼 중화민족의 부흥이라는 '중국몽'을 제시하면서 그 핵심과제 중 하나로 대만 문제의 해결을 명시했다. 중국의 대만정책은 '평화발전'에서 '평화통일'로 변화했고, 통일문제는 중차대한 당면과제가 되었다. 즉, 중국은 대만 문제가 다음 세대로 이어지지 말아야 하며, 통일은 즉각적으로 이뤄져야 한다고 강조하고 있다. 2019

년 시진핑 주석은 '대만 동포에게 보내는 메시지'에서 대만에서도 일국양제가 적용될 것이라고 밝혔다. 우리는 2018년에 중국 공산당이 국가 주석 3연임을 금지한 헌법 규정을 삭제하면서 3연임을 막는 법적 장애물이 사라졌다는 사실에 주목해야 한다. 이제 시진핑 주석이 장기집권을 도모하면서 그 필요성을 대만 문제의 해결, 즉 '현 세대 내에서' 대만과의 통일에서 찾으려는 것이 아니냐는 질문이 나올 수밖에 없다.

정리해보면, 대만에서 전개된 민주화와 사회경제적 개혁 요구는 궁극적으로 대만이 주권적 실체로 남아 있어야만 계속적으로 진전할 수 있다. 대만이 주권적 실체가 아니라면, 즉 주권이 외부에 종속된다면 시민들의 변화 요구를 직접적으로 담아낼 수 없기 때문이다. 즉 민주주의와 주권은 불가분의 관계에 있다는 말이다. 그런데 2014년, 2019년 홍콩 시위를 보며, 중국이 말하는 일국양제가 대만인이 기대하는 수준의 민주주의와 주권에 대한 요구를 반영할 수 없다는 사실이 분명하게 드러났다. 따라서 직접적인 대만 독립선언은 아니더라도, 주권적 실체로서 대만의 지위를 지키려는 사회 저변의 흐름은 앞으로도 더욱 강해질 수밖에 없을 것이다. 사회운동의 관점에서 보면, 홍콩의 민주화를 요구하는 흐름을 지지한다고 할 때, 대만에서 주권적 실체를 지키며 지속적으로 사회경제적 개혁을 추진하려는 사회운동의 흐름을 지지하지 않을 이유가 없을 것이다. 또한 만약 이러한 흐름에 중국이 군사적 위협을 가한다면, 그러한 위협을 강하게 비판하지 않을 이유도 없을 것이다.

6. 한국의 '안미경중론' 평가

지금까지 '전략적 경쟁'이 제기된 배경과 구체적인 쟁점들에 대해

살펴보았다. 지금까지 언급된 쟁점, 현안은 거의 모든 게 한국 정부의 판단을 요구했고, 앞으로도 그럴 것이다. 민주주의 정상회의나 (이번 글에서 직접 다루지 않았지만) 2022년 베이징 올림픽 ‘외교 보이콧’ 문제, CPTPP 가입이나 WTO협상·WTO개혁 문제, 남중국해와 대만 문제 등. 이제 점점 더 많은 논자들이 현안 각각에 한국이 임기응변적으로 대응해서는 안 되고, 한국 외교의 미래를 결정할 종합적인 판단과 전략이 필요하다는 주장을 내놓고 있다. 필자도 이러한 주장에 동의하며, 사회운동이 국제정세의 변화를 정확히 읽어내고, 한국 정부가 취한 입장에 대해 적절한 평가를 내놓아야 한다고 본다.

1) 문정인의 미래 시나리오

필자는 2017년 문재인 대통령 취임부터 2020년까지 대통령 통일외교안보 특별보좌관을 맡은 문정인 교수의 주장이 대표적인 평가 대상이라고 생각하여, 그의 주장을 검토할 것이다. 그는 2021년 3월 『문정인의 미래 시나리오: 코로나19, 미·중 신냉전, 한국의 선택』이라는 책을 출판했다.⁵² 그의 돌출적인 발언이 일으킨 많은 논란에도 불구하고 오랜 시간 동안 문 대통령의 특보를 맡았다는 점에서 문재인 정부나 민주당의 사고를 읽을 수 있는 책이라고 볼 수 있다.

그는 한국 외교가 가야할 길에 대해 이렇게 진단했다. “바이든 행정부가 출범하면서 미중 협력에 대한 기대감이 높아지고 있지만, 트럼프가 만들어놓은 신냉전의 대결 구도에서 벗어나기가 쉽지 않아 보인다.” “아마 협력, 경쟁, 대결이라는 전략적 선택지가 혼재하면서 미중 관계의

52 문정인, 『문정인의 미래 시나리오: 코로나19, 미·중 신냉전, 한국의 선택』, 청림출판, 2021.

문정인 교수의 '한국의 전략적 선택' 옵션

	한미동맹 강화	중국편승	홀로서기	현상유지	초월적 외교
지정학	<ul style="list-style-type: none"> ■ 인도태평양 전략지지 ■ 퀴드플러스, 역내 MD 가 입, 사드 추 가배치, 대 중 중거리 탄도미사일 배치 허용 ■ 한미일 공조 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 동맹 이탈 ■ 전략동반자 강화 ■ 다자 안보 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 독자외교 노 선 ■ 핵보유 중견 국 또는 영 세 중 립 국 선언 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 미국과 동맹 ■ 중국과 전략 적 협력 동 반자 ■ 동맹 유지 하에 중국 과의 관계 모색 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 단기적 한미 동맹 유지 ■ 다자 안보협 력 ■ 새로운 동북 아 안보거 버넌스 구 축 ■ 남북관계 개 선
지경학	<ul style="list-style-type: none"> ■ 무역투자 탈 동조화 ■ 대중경제의 존도 축소, 다변화 ■ EPN 동참 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 한중FTA 심 화, 무역투 자 확대 ■ 일대일로 전 략적 협력 ■ RCEP 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기존 경제노 선 추진 ■ 한미, 한중 FTA 유지 ■ WTO 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기존 경제노 선 ■ RCEP 활성화 ■ CPTPP 가 입 ■ 시장원칙 견 지 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 동북아 경제 공동체 구 축 ■ 다자주의 경 제 질서 모색 ■ 탈동조화 불 참 ■ G2 활용
기술 민족 주의	<ul style="list-style-type: none"> ■ 미국 주도 반중기술동 맹 참여 ■ 중국과 과학 기술 협력 중단 ■ 기술 공유, 이전 차단 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 미국주도 기 술동맹 이 탈 ■ 한중 과학기 술 협력 강 화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 독자노선 견 지하여 미 중과 동시 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 미국과 중국 과의 협력 노선유지 ■ 기술세계주 의 입장 표 명 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 다자주의 기 술 질서 모색 ■ 기술민족주 의 배제

	한미동맹 강화	중국편승	홀로서기	현상유지	초월적 외교
가치 동맹	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민주주의, 인권 대중 가치 동맹 참여 ■ 홍콩, 대만, 위구르 문제 강경 자세 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가치 중립 ■ 홍콩 위구르 내 정 문제 불개입 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가치중립 ■ 비동맹 정책 견지 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가치 중립 ■ 선택적 대중 견제 ■ 보편가치의 선언적 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가치중립 ■ 구존동이 ■ 화이부동 ■ 실사구시
제약과 도전	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신냉전구도의 심화 ■ 중국의 군사 경제적 보복 ■ 북중관계 강화 ■ 연루의 위험 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 핀란드화 우려 ■ 중국예속화 ■ 미국, 일본과 결별 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 핵무기 보유 시 국제적 고립 ■ 미중 양국으로부터의 견제 ■ 영세중립국 실현가능성 희박 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 미중으로부터 양자택일 강요와 구조적 제약 ■ 미중 대결 악화 시 유지 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 외교역량의 한계 ■ 국내 합의 구조 구축 상 제약 ■ 강대국 저항

불확실성은 더욱 심해질 것으로 보인다.” 그는 한국이 택할 수 있는 ‘전략적 선택’을 다섯 가지로 요약했다. ① 미국과 같이 가야 한다는 ‘한미동맹 강화’, ② 중국으로 선회해야 한다는 ‘중국편승론’, ③ 독자적 핵보유 또는 중립화선언을 통한 ‘홀로서기’, ④ 미국과 중국 사이에 양자택일을 할 것이 아니라 두 나라와 좋은 관계를 유지하자는 ‘현상유지론’, ⑤ ‘새로운 질서’를 만들어 진영외교의 굴레에서 벗어나자는 ‘초월적 외교’론. 그는 각각의 성격, 득실구조, 기회와 제약을 위의 표로 정리했다. 문정인 교수가 구별한 다섯 가지 전략적 선택을 좀 더 살펴보자.

(1) 홀로서기

먼저 문정인 교수는 ‘홀로서기’에 대해 핵무장을 한 강한 한국이나 평화주의에 따라 중립화된 ‘통일’ 한반도는 민족주의적 정서를 만족시킨다는 점에서 매력적이지만, 실현가능성이 매우 희박하다고 주장한다. 한국의 핵무기 개발 의도가 노출되면 북한이나 이란처럼 유엔 안전보장이사회의 제재를 받게 되어 무역, 금융, 투자가 막히고 수출경제가 멈춘다. 즉 한국 경제가 곧바로 파국의 경로로 접어든다. 또한 북한이 핵무기를 보유한 상태에서 국제사회가 중립화를 인정, 보장할 가능성도 없다. 실현 가능성이 희박하다는 문정인 교수의 진단은 일단 타당해 보인다.

(2) 현상유지

그렇다면 ‘현상유지’는 어떠한가. 일반 국민이나 중국 전문가는 현상 유지를 선호하는 경향이 있는데, 이른바 ‘안미경중’, 즉 ‘안보는 미국과, 경제는 중국과’라는 표현이 이를 대표한다. 문정인 교수는 안미경중론의 출발점이 김대중 대통령이라고 말하면서 김 대통령의 발언을 인용한다. “안보 면에서는 미국이 중요하고, 경제는 양쪽 다 중요합니다. 우리는 도랑에 든 송아지와 마찬가지로입니다. 양쪽 언덕의 풀을 뜯어 먹거든요. 주변에 있는 미국, 일본, 중국, 러시아를 경제적으로 다 활용해야 해요. 그러니 어디가 더 중요하고 덜 중요하고 생각할 필요가 없어요.” 문 교수는 노무현, 박근혜 정부의 균형외교도 이 연장선 위에 있다고 주장한다.

그렇지만 문 교수는 김대중 대통령의 ‘논두렁론’은 미중 관계가 좋

았을 때 주효했다는 사실도 지적한다. 당시 클린턴 대통령과 장쩌민 주석 간 관계가 좋았기 때문에 가능했다는 말이다. 중국은 한국이 현상 유지 전략을 유지한다면 환영할 가능성이 높지만, 미국이 아주 명시적으로 중국과 ‘전략적 경쟁’을 선언했다는 사실을 없는 일처럼 외면할 수 없다.

문 교수는 오바마 대통령 시절, 2013년 바이든 부통령이 서울을 방문했던 때를 회고했다. 이때 바이든 부통령은 연세대 강연과 박근혜 대통령과 면담에서 이렇게 말했다. “미국은 계속 한국에 베풀 것이다. 미국 반대편에 베풀하는 것은 좋은 베풀이 아니다.” 박근혜 정부 시기에 이미 한국의 ‘균형외교’에 대한 미국의 강한 경고가 있었다는 뜻이다.

문 교수가 언급하지는 않았지만, 2015년 10월 한미 정상회담은 박근혜 정부의 균형외교가 시험대에 들었다는 사실을 분명히 보여주었다. 이때 정상회담 후 기자회견에서 오바마 대통령이 박 대통령 면전에서 중국이 영유권을 주장하는 남중국해에 대한 한국 정부의 입장 표명을 요구한 일이 있었는데, 외교적 관점에서 보면 매우 이례적인 일이었다. 오바마 대통령은 “우리가 유일하게 강조한 것은 중국이 국제규범과 법을 준수하기를 원한다는 것이고, 중국이 이를 지키지 않는다면 한국이 이에 대한 목소리를 내주기를 기대한다”고 말했다. 언론은 미국이 한국에 ‘균형자’가 아닌 ‘동맹국’으로서 미국에 대한 더 분명한 지지를 요구한 것으로 해석했다. 한편 이때 한국형 전투기(KF-X) 개발에 필요한 4개 핵심기술의 이전을 요청했는데, 이 역시 미국이 거절했다.⁵³ 즉 명시적으로

53 “오바마 미중 선택 압박... 기로에 선 박 균형외교”, 《문화일보》, 2015년 10월 19일. “박근혜 방미, 오바마에게 뺨 맞고 온 셈이다”, 《프레시안》, 2015년 11월 6일.

로 언급하지는 않았지만, 동맹국으로서 신뢰를 보여주지 않는데, 어떻게 핵심 군사기술을 이전할 수 있느냐는 반응으로 볼 수 있다.

사실 김대중 정부의 균형외교란 노태우 정부의 북방정책으로부터 출발하는 것으로, 냉전이 종식되고 미국의 관여정책(engagement policy)이 본격적으로 시작된다는 조건에서 작동했다. 그렇지만 미국이 ‘낙관적’ 관여정책이 한계에 도달했고, 전략적 경쟁에 적극 임한다고 선포한 조건에서 과거와 동일하게 작동할 수 없다는 사실은 분명하다. 이런 점에서, 현상유지 전략을 앞으로도 고수할 수는 없을 것이라는 문정인 교수의 지적은 어쨌든 타당해 보인다.

사실 거대전략(grand strategy)이란 그 정의상 지정학(geopolitics)과 지경학(geoconomics)의 결합이고, 이는 경제안보와 국가안보는 분리할 수 없다는 바이든 행정부의 전략지침과 궤를 같이 한다. 조지프 나이도 경쟁의 불가피성에서 이러한 측면을 지적한 것으로 해석할 수 있다. 따라서 거대전략이란 관점에서 보면 ‘안미경중론’에는 분명한 한계가 있다. 다만 그러한 거대전략이 중국과의 경제관계를 전면적으로 단절하는 게 아니라는 사실은 재차 강조할 필요가 있겠다. 예를 들어 CPTPP에 미국과 중국이 함께 가입해 동아시아의 협력적 경제질서를 창출하기 위한 새로운 규칙을 세우자는 피터슨연구소의 제안을 떠올려보면 될 것이다.

(3) 중국 편승론

문정인 교수는 미국이 과거 트럼프 행정부처럼 방위비 분담을 이유로 주한미군 감축, 철수 카드를 쓰거나 한반도로부터 이탈할 조짐이 보

이면 예방외교 차원에서 중국 편승론을 고려할 수 있다고 말한다. 그렇지만 미국이 한반도와 동북아시아에서 이탈할 징후가 없고 오히려 아시아-태평양에서 존재감을 더욱 높이려는 의지가 강화되고 있기 때문에 중국 편승론은 실제적 의미가 없게 된다.

문 교수가 이러한 가정을 해보는 의도가 무엇인지 정확히 알 수는 없다. 그는 2019년 12월 4일 국립외교원 외교안보연구소가 개최한 국제 회의에서 “만약 북한 비핵화가 이뤄지지 않은 상태에서 주한미군이 철수하면 중국이 한국에 핵우산을 제공하고 그 상태로 북한과 협상을 하는 방안은 어떻겠느냐”고 말해 논란을 일으켰다. 미군이 철수하면 북한 핵에 대비해 중국에 한국 안보를 맡기자는 제안으로 들렸기 때문이다. JTBC는 문 교수가 중국에 핵우산을 제안하거나 요구한 게 아니라 순전히 ‘가상 시나리오’를 따져본 것이라고 설명했으나 의문이 완전히 풀리지 않는다.⁵⁴

문 교수의 다른 여러 발언을 함께 고려하고, 그가 공백으로 남겨둔 곳을 채워보면, △북한의 완전한 비핵화가 아닌 상태에서, 즉 일정 수준의 북한 핵동결·핵감축과 평화협정 체결이 교환되고, 그 후 △평화협정에 후속하여 주한미군이 철수한 다음에, △한국은 미국 대신 중국의 핵우산으로 안전을 보장 받으면서 북한의 비핵화와 함께 즉 남북의 연합제 또는 연방제 방식의 통일을 추진한다, 그게 아니라면 △통일이 이뤄지면 핵을 보유한 통일한국이 되므로 중국의 핵우산에서도 벗어난다, 이런 식의 시나리오를 그리고 있는 것이 아니냐는 추론이 가능하기 때문이다. 이렇게 된다면, 이야말로 뒤에서 나오는 한반도의 ‘핀란드화’(중

54 “팩트체크: 문정인 특보, 중국에 핵우산 요청했다?,” 《JTBC》, 2019년 12월 5일.

국화)이거나, 북한에서 말하는 핵을 보유한 연합제·연방제 통일이 될 것이다. 정말로 이런 시나리오라면 이에 대한 엄밀한 분석과 비판이 필요할 것이지만, 문 교수가 최소한 이 책에서는 중국편승론을 고려하지 않는다고 했기 때문에 일단은 넘어가도록 한다.

(4) 한미동맹 강화

문 교수는 한미동맹이 강화되면 북한에 대한 군사적 억지에 크게 도움이 되며, 한반도가 중국에 예속되는 ‘핀란드화’를 막으며, 미국이 ‘경제적 공공재’를 제공하면 중국시장 철수에 따르는 경제적 손실을 최소화하며, 보편적 가치의 확산에 기여했다는 자부심도 가질 수 있다는 장점이 있다고 말한다. (여기서 핀란드화가 함의하는 바는 한국이 미국을 중심으로 한 군사동맹에서 탈퇴하여 중국과 군사동맹을 맺으며, 중국의 대외·대내 정책에 반하는 행동을 피하는 길을 뜻한다. 핀란드는 서방 중심국과 멀리 떨어진 반면, 소련과 국경을 맞대고 있었는데, 미국이 아시아에서 존재성을 계속 높여가고 있는 현재 상황과 대비하는 것은 부적절할 것이다.⁵⁵⁾

55 핀란드화(Finlandization)는 2차 세계대전 이후 핀란드의 친소련 정책을 배경으로 하는 용어다. 1939년 소련군의 침공으로 ‘겨울전쟁’이 발발했으나, 노르웨이와 스웨덴의 거부로 영국과 프랑스는 핀란드에 대한 병력투입을 실현하지 못했다. 핀란드가 서방에 손을 내밀기에 너무 멀리 떨어져 있었다. 결국 핀란드는 패전했고, 영토의 일부를 소련에 양도했다. 2차 세계대전이 끝난 후, 소련은 미국의 마샬플랜을 거부할 것을 핀란드에 요청했고, 핀란드는 이 요청을 수용했다. 1948년 핀란드는 소련과 우호협력상호원조 조약을 체결했는데, 핀란드는 침공을 받을 경우 소련에 지원을 요청할 수 있다는 조항과, 소련을 위협하는 어느 국가도 자국의 영토를 제공하지 않는다는 조항이 들어갔다. 핀란드 케코넨 대통령은 1961년 미국을 방문했을 때, ‘핀란드 패러독스’에 관해 “핀란드가 평화로운 이웃국가로 소련과 신뢰를 유지할수록 핀란드가 서방국가와 밀접하게 협력할 기회가 증대된다”고 말했다. 그렇지만, 이 시기 핀란드는 소련을 비판하는 일을 피했다. 1956년 헝가리 침공부터 1979년 아프가니스탄 침공까지 이를 비난하지 않았고, 솔제니친의 『수용소군단』의 번역본 출판도

그렇다면 그가 난점으로 꼽는 바는 무엇인가. 첫째, 남중국해나 대만해협에서 미중 군사분쟁이 발생할 경우 중립적 자세를 취해야 한다는 국내 여론이 다수다. 중국의 군사적 부상에 대해 우려의 목소리가 높은 것이 사실이나, 군사적 분쟁에서는 중립을 선호할 가능성 높다. 둘째, 한미동맹이 강화되면, 신냉전 구도가 고착될 것이다. 특히 중국-러시아-북한의 북방 3각동맹 구도가 출현하며, 중국이 북한에 무기와 병참을 지원하고 북한 핵 보유를 용인할 것이다. 북한 핵 보유가 기정사실화되면 미국이 본토를 위협에 빠뜨리면서까지 한국을 방어하지 않을 것이다. (명시적으로 언급하지는 않지만, 미국이 '핵우산'을 제공하지 않을 것이라는 뜻으로 읽힌다.) 그러면 한국은 최악의 안보환경에 빠질 것이다. 셋째, 경제 분야의 손실이 클 것이다. 게다가 2030년 중국경제가 미국경제를 넘어서고 중국 중심의 지역 경제권이 활성화되었을 때 부메랑 효과가 매우 클 것이다.

필자는 문 교수가 홀로서기, 현상유지, 중국편승이 불가능하다고 주장했던 것은 어쨌든 결과적으로는 타당하다고 말했는데, 한미동맹의 난점이라고 꼽은 논거는 좀 더 깊이 따져봐야 한다고 생각한다. 각각에 대해서 검토해보자.

첫째, 남중국해나 대만에서 군사분쟁이 발생할 경우, 중립적 자세를 요구하는 여론이 높을 것이라고 예측으로부터, 이 문제에 관해 한국이 발언을 자제해야 한다는 결론이 곧장 도출되는 것은 아니다. 남중국해는 상설재판소의 관할이란 국제법이 엄존하고, 중국도 직접적인 군

거부되었다. (안상욱, 「핀란드 외교정책 변화: 러시아 의존성 약화를 중심으로」, 《유럽연구》 35(4), 2017.) 그러면서도 핀란드는 서방과 밀접한 경제관계를 맺었는데, 굳이 표현하자면 '안보는 소련과, 경제는 서방과'로 요약할 수 있겠다.

사력 투입이 아니라 회색지대 전략을 구사하고 있으므로, 중국이 국제법을 준수하라고 말한다고 하여 당장 전면전이 벌어지는 것은 아니다. 대만 문제도 앞에서 언급했듯이, 대만과 미국도 중국이 제시한 '레드라인'(대만의 직접적인 독립선언, 외국군 주둔)이 무엇인지 정확히 알고 있고, 이 선을 넘지 않을 것이다. 따라서 대만해협에서 평화와 안정을 촉구하는 게 곧 대만해협 전쟁을 촉발하고, 나아가 한국이 참전하는 길로 가게 한다는 논리는 현실적이라기보다는 일종의 '공포 마케팅'일 가능성이 높다.

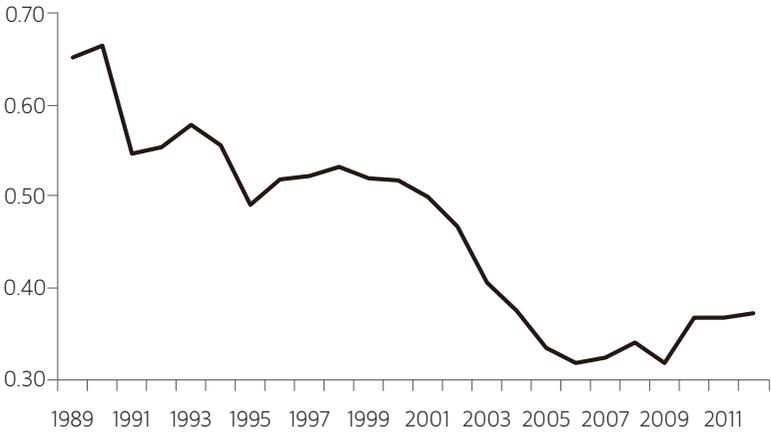
둘째, 미국이 표방한 전략적 경쟁을 곧 신냉전이라고 단정하는 것은 비약이다. 필자 역시 과거에 쓴 『일본 재무장의 새로운 단계』에서 미국의 아시아-태평양 전략이 최소한 군사적인 관점에서 보자면 '봉쇄' 전략이라고 언급한 바 있는데, 현재 시점에서 볼 때 이 역시 과도한 평가였다고 판단한다. 당시에는 2010년 미국의 민간연구기관인 전략예산평가센터(CSBA)가 제시한 공해전 개념이 미중 간 전면전을 가정했고, 그런 전면전에서 미국이 승리를 거둘 수 있는 시나리오를 그려내고자 했기 때문에, 이를 '봉쇄' 전략이라고 보았고, 그러한 시나리오가 내포한 위험성을 지적하고자 했다. 물론 미국의 군사전략에 이러한 요소가 엄존하고 있는 것은 사실이지만, 미국이 아시아-태평양에서 의도하는 게 '신냉전'이나 봉쇄라고 볼 수 없다는 사실을 이번 글의 전반부에서 최대한 자세히 설명하고자 했다. 즉 관여정책으로 복귀를 위한 조건을 창출한다는 게 실제적 목표라는 사실을 밝히고자 했다.

미국 역시 동아시아의 과도한 군사화를 피하고자 한다는 점도 염두에 두어야 한다. 예를 들어 미국은 중국, 러시아와 함께 중거리 핵전력 협정(INF)을 중국, 러시아와 함께 다시 체결하기를 희망한다. (INF는

1987년 레이건-고르바초프가 체결한 조약으로 단거리, 중거리 핵탄도미사일, 순항 미사일, 이동발사대를 금지하는 조약이다. 2018년 트럼프 행정부는 러시아가 INF를 위반하고 유럽에 위협을 가하는 미사일을 개발, 배치했다면서 INF 탈퇴를 선언했다.) 특히 중국의 중거리 핵탄도미사일 개발, 배치는 동아시아 군비경쟁을 촉발시키는 뇌관으로 작동한다. 과거 1970년대 말 소련이 서유럽을 향하는 중거리 핵미사일을 배치하자, 서유럽에서 대규모 평화운동이 전개되었고, 그 결과 미국과 러시아가 INF를 체결함으로써 핵경쟁이 완화되고 평화무드가 조성되었다는 사실을 기억할 필요가 있다. 즉 반핵평화운동의 관점에서 핵무기 경쟁을 제한하는 협정을 촉구하는 것도 충분히 가능하다.

한편, 문 교수는 한미동맹을 강화하다보면, 결국 중국-러시아-북한 동맹이 강해져서 결국 미국이 한미동맹을 사실상 포기할 것이라는 논리를 펴고 있다. 현재 미국 민주당-공화당 양당이 합의하는 미국의 전략이 트럼프 행정부 시절 동맹관계 약화를 가장 큰 실책으로 꼽으면서, 동맹국과 관계 강화를 가장 중요시한다는 점에서 볼 때, 문 교수의 상황 인식 자체가 비현실적이란 느낌을 받는다.

셋째, 중국이 2030년 미국 경제를 넘어선다는 전망 역시 비현실적이다. 마르크스주의 경제학의 관점에서 중국 경제를 분석하더라도 자본생산성 하락, 이윤율 저하 경향이 뚜렷하다. 중국 경제가 지닌 치명적인 결함이 점점 더 분명히 드러나고 있다는 사실에 주류 경제학자나 마르크스주의 경제학자나 모두 동의할 것이다. (이 글에서 중국 경제 문제는 자세히 다루지 않겠다.) 오히려 중국 경제가 한계에 봉착하면서, 경제적 성과를 통해 내부 불만을 억제하려던 기존 노선도 위기에 처하게 되고, 그에 따라 공격적이고 팽창주의적 대외전략으로 내부 불만을 다스리려



중국의 이윤율 변화

출처: Guglielmo Carchedi, Michael Roberts, 『World in Crisis』, Haymarket Books 중 「10장 중국의 경제위기: 마르크스주의적 접근법」.

한다는 게 더 정확한 현실에 가깝다.

종합하면, 문 교수가 미국의 아시아-태평양 전략을 곧 신냉전과 동일시하고, 한미동맹 강화가 곧 최악의 안보상황과 경제 부메랑을 야기 한다는 주장은 상당히 과장되거나 비약적인 논리전개를 깔고 있다.

(5) 초월적 외교

문 교수는 앞서 언급한 네 가지 선택지가 모두 실현불가능하거나 바람직하지 않기 때문에 그 대안으로 '초월적' 전략을 제시한다. 곧, 미중 진영 외교란 틀에서 벗어나 다자협력과 지역통합의 새로운 질서를 만들어야 한다고 주장한다. 그는 약소국도 편 가르기 진영 외교에서 탈피하여, 국제협력을 통해 새로운 규범, 규칙, 절차를 만들어 현안을 해결하고 위협을 종식할 수 있다고 말한다. 이를 구체적으로 그려보면,

동북아 6자(남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아) 안보정상회담을 제도화하고 다자안보협력을 추구하고, WTO 중심의 다자주의적 국제경제질서를 구축하는 데 한국이 적극적으로 노력해야 한다. 반면 중국을 겨냥한 민주주의 정상회의나 D10에 참여하는 데는 신중해야 하고, 중국과 러시아가 참여하는 G20에서 민주주의, 인권 문제를 토의해야 한다.

그가 말하는 초월적 외교론의 맹점은 무엇인가. 첫째, 문 교수가 말하는 다자협력과 지역통합의 새로운 질서란 관여정책이 성공적으로 발전했을 경우 상정해볼 수 있는 미래다. 예를 들어 그는 6자안보대화를 대안적 질서의 초석으로 제시하는데, 실제로 이와 같은 틀의 맹아는 과거에도 존재했다. 1993년부터 시작된 동북아시아 협력대화(NEACE)는 민간차원의 학술회의지만 관례적으로 정부 관료들도 참석해 의견을 교환하고 의중을 파악하는 자리로 활용했다. 훨씬 더 중요한 사실을 말하면, 2005년 6자회담 9·18 공동성명은 “동북아에서 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의했다”고 명시해, 6자회담이 성공적으로 진행된다면 북한을 포함하여 6자회담 참가국 간 다자안보대화가 궤도에 오를 수 있다는 전망이 나왔다. 이러한 틀이 발전하면 문 교수가 말하는 6자정상회담의 정례화도 고려해볼 수 있을 것이다. 그렇지만, 북한이 6자회담에서 약속한 핵프로그램 검증을 거부하여 6자회담이 막을 내리면서, 6자 다자안보대화도 불가능해졌다. 만약 북한이 ‘규칙에 기반한 질서’ 즉 핵무기비확산조약(NPT)으로 복귀하고 미국의 관여정책이 재작동할 조건이 형성되면 다시 6자 안보대화의 틀을 그려볼 수 있게 될 것이다. 이는 단지 북한만이 아니라 중국에도 해당되는데, 미국의 ‘낙관적 관여정책’이 계속 작동할 수 있는 조건이었다면 전략적 경쟁이라는 문제가 아예 등장하지 않았을 것이라는 사실을 이 글 앞에서

내내 설명했다.

둘째, 문정인 교수가 WTO 중심의 국제경제질서를 강조하는 것은 트럼프의 무역전쟁에 비추어 볼 때 정당한 주장이지만, 앞에서 자세히 설명했듯이 WTO가 제 기능을 하기 위해서는 중국의 '불공정 무역행위'가 본격적으로 다뤄져야 한다. 이는 단지 미국뿐만 아니라 주요 무역국이 기대하는 바다. 다시 말해, WTO를 중심으로 국제경제질서를 재건 하더라도 한국 정부가 중국에 대해 어떤 태도를 취할 것이냐는 문제는 여전히 남게 된다. 이 문제에 대해 문 교수는 뚜렷한 입장을 제시하지 않는다.

셋째, 그는 민주주의나 인권 문제는 중국과 러시아를 포함하는 G20 구조에서 다뤄야 한다고 주장했다. 실제로 올해 이탈리아에서 열린 G20에서 미 국무부는 “규칙에 기반한 국제질서를 발전시키기 위한 다자적 비전은 국제법과 민주주의, 인권 지원에 기반을 뒀다”고 강조한 반면, 중국은 다자주의를 “일방주의를 포장하기 위한 것으로 삼아선 안 된다”며 미국을 겨냥한 목소리를 냈다. WTO 사례와 마찬가지로, G20이든 민주주의 정상회의든 어디든 간에 한국이 중국의 민주주의, 인권 문제에 대해 어떤 목소리를 낼 것이냐는 문제 역시 분명히 남아 있지만 문 교수는 이에 대해서도 별 말이 없다.

2) 소결

지금까지 문재인 정부의 외교정책, 대북정책을 상징하는 인사가 내놓은 분석과 입장을 살펴보았다. 아직까지 언급하지 않은 가장 중대한 문제가 있는데 그가 초월적 외교를 실현하는 핵심 변수로 남북관계를

뾰였다는 사실이다. 그는 남북관계가 획기적으로 개선되면 한미동맹에 대한 의존도가 낮아지고 한미, 한중 간 균형외교를 전개할 수 있는 공간이 확대되고, 한국이 역량을 발휘하여 미중 협력 관계의 선순환 구도를 조성할 수 있다고 주장한다.

문재인 정부 5년을 되돌아 볼 때, 이러한 접근법이야말로 가장 심각하고 치명적인 맹점을 드러낸다. 남북관계가 획기적으로 개선될 때 초월적 외교가 가능하다는 그의 주장은 얼핏보면 타당한 것처럼 들린다. 그렇지만 북한이 핵무기 프로그램을 실질적으로 폐기할 의사가 없다면 남북관계의 실질적 개선이 불가능하다는 사실이 문재인-트럼프 대통령의 정상회담 프로세스, 특히 하노이 노딜을 통해 확실히 증명되었다.

그런데다가 최근 문재인 정부의 흐름을 보면 북한이 핵무기를 폐기할 의사가 없는 상태에서 남북관계의 '획기적' 개선을 추구하다 보니, 오히려 중국 쪽으로 휩쓸려 들어간다는 인상을 지울 수가 없다. 단적으로, 종전선언에 대한 중국의 '건설적' 역할에 매달리다 보니, 중국의 심기를 불편하게 하는 일은 가능한 한 피하려는 태도가 곳곳에서 나타나고 있다는 말이다. 이는 초월적 외교를 향한 길이 아니라 실천적으로는 '중국편승론'으로 가는 지름길로 보인다. 문정인 교수가 말하는 초월적 외교는 규범, 규칙, 절차를 세우는 외교인데, 초월적 외교를 위해 규범, 규칙, 절차를 무시하는 중국의 행위에 대해 침묵한다는 것은 앞뒤가 맞지 않은 행동이 아닐 수 없다.

필자는 미국이 추진하는 전략적 경쟁이 오히려 규범, 규칙, 절차를 세우는 외교에 더 가깝고, 따라서 다자주의적 협력체계를 구성하기 위한 관여정책이 작동하는 조건을 구축하는 과정으로 해석할 수 있고,

따라서 신냉전이 아니라 오히려 관여정책을 향해 열려 있다고 판단했다. 또한 이러한 과정의 여러 측면에 대해서는 사회운동의 적극적 대응이 필요하다고 평가했다. 예를 들어 민주주의의 정상회의를 사회운동이 각국 정부가 민주주의를 개선하도록 촉구하는 계기가 될 수 있다. 보호주의라는 반동적 물결에 비해 국제무역의 규칙을 새로 구성하기 위한 다자적 노력은 노동권을 중심에 둔 대안무역질서를 제기하기 위한 계기가 될 수 있다. 중국이나 러시아가 주변국에 군사적, 준군사적 수단으로 강압하는 행동은 당연히 비판의 대상이 되어야 한다. 민주주의와 인권에 대한 국제사회의 문제제기 또는 침묵 중에서 어느 것이 홍콩이나 대만에서 민주주의와 사회경제적 개혁을 위한 사회저변의 흐름에 도움이 될 것이냐는 문제도 명확할 것이다.

이 글은 필자 개인의 의견이 담긴 시론적인 성격을 띠고 있고, 미처 고려하지 못하거나 잘못 본 부분도 있을 것이다. 이 글을 계기로 적극적인 의견개진과 토론을 기대한다. ●