



CHINA WATCHING

아주대 중국정책연구소
Ajou China Policy Institute
亞洲大中國政策研究所

2020. 07. 13 <제30호>

미중 전략경쟁과 경제번영네트워크(EPN) : 한국에 대한 함의와 대응

이상현(세종연구소 수석연구위원)

정책 제언

첫째, 한국은 EPN에 대해 원칙적으로 동의하되, 미국과 중국에 대해 가능한 한 사안별로 '포지티브 헤징(positive hedging)' 태세를 취하는 것이 바람직

- 예를 들면, 미국 EPN에 참여하는 동시에 중국 주도 일대일로 프로젝트나 RCEP에도 참여하고, TPP의 후속인 CPTPP에도 참여 - ex) 일본이 말로는 인도-태평양전략을 강조하면서 다수의 일대일로 프로젝트에도 참여하는 방식을 참고할 필요
- 경제와 안보의 분리도 점점 더 어려워진다는 점을 고려하여 한국이 사안별 접근을 할 때 일반적으로 미국 편을 드는 것이 아니라 '현명한 국가이익(enlightened self-interest)' 입장에서 결정을 내린다는 평판 조성에 주력
- 한국도 'China+' 입장에 의거해 기존 중국 외에 추가적인 공급망 확보 등 공급망 다변화에 노력

둘째, 미 대선 결과에 따라 미국의 대중 전략 방식이 달라질 가능성을 고려하여 단기적으로는 '시간 벌기' 전략이 필요

- 당분간은 한국의 입장을 완전히 한 쪽으로 고착시키는 결정을 내리지 말고 상황을 관망하는 동시에 우리 정부의 대외적 메시지 발신에 유의
- 트럼프 대통령의 재선 가능성을 고려하여 일단 최소한의 수준에서 부분적으로 수용하는 방안도 고려 - ex) 미국의 EPN 협의 요구에 실무적이고 원칙적인 입장에서 응대

셋째, 장기적으로는 한국의 방향성에 대한 분명한 입장 선택이 불가피하다는 점을 인식하고, 그러한 선택에 따르는 후폭풍을 사전에 예측하고 철저한 대비가 필요

- 한국이 EPN에 대해 얼버무리거나 참여 결정을 끝없이 미루고 싶어할수록, 2기 트럼프 행정부는 중국과 구조적으로 디커플링하려는 더 폭넓은 전략적 노력의 하나로 이 이니셔티브를 강하게 추진할 가능성이 높다는 지적을 주목해야 함.
- 하지만 중국은 '침탈적 자유주의(predatory liberalism)' 국가로서 일본, 필리핀, 노르웨이, 호주 등을 포함해 중국 뜻을 거스르는 행동을 하는 모든 국가에 했던 것처럼 100% 한국에 보복할 것임¹⁾
- 따라서 금년 하반기에 열릴 예정인 한미 고위급 경제협의회에서 한국의 EPN 참여시 초래될 중국발 보복에 대한 미국의 철저한 지원을 요구하고, 그러한 보장이 없이는 EPN 참여가 어렵다는 점을 미국측에 설명

넷째, 우리의 궁극적인 선택은 미국 연합 네트워크 대 중국 연합 네트워크 사이의 선택이 될 것인 바, 중국에 대해 한국을 압박할수록 한국은 미국 네트워크로 경도될 수밖에 없음을 분명하게 설명

- 미국 연합에 가입할 것이 분명한 나라들 11개국의 GDP는 44조 달러인 반면 중국 연합에 남을 가능성이 높은 나라들 12개국을 합치면 19조 달러로 미국 연합의 절반에 불과

한국은 EPN에 대해 원칙적으로 동의하되, 미국과 중국에 대해 가능한 한 사안별로 '포지티브 헤징(positive hedging)' 태세를 취하는 것이 바람직

미 대선 결과에 따라 미국의 대중 전략 방식이 달라질 가능성을 고려하여 단기적으로는 '시간 벌기' 전략이 필요

1) 빅터 차, "미국은 지원 없이 중국에 맞서라 요구 말아야," 『조선일보』, 2020.06.26.

- 우리에게 가장 좋은 것은 미국, 중국 가리지 않고 전세계 모두와 비즈니스를 하는 것이지만 선택이 불가피하다면 중국이 아니라 미국 주도의 네트워크가 우리에게 이익²⁾
- 한국은 중국과의 우호적 관계 유지에 최선을 다하겠지만 미국의 패권이 작동하고 한미동맹이 유지되는 한 한국은 미국식 체제를 버리고 중국식 체제를 따를 가능성이 없다는 입장을 분명히 천명

문제제기

1. 코로나19와 미중 신냉전의 격화

전세계가 코로나19 팬데믹과 사활을 건 전쟁을 수행 중인 와중에 미국 트럼프 행정부는 중국을 상대로 한 미국의 향후 전략 및 정책 방향을 담은 보고서를 공개

- 동 보고서에서 미국은 중국에 대해 협력보다는 공개 압박과 사실상의 봉쇄전략 등 '경쟁적 접근(competitive approach)' 을 하겠다는 점을 분명히 함으로써 사실상 양국 간 '신냉전' 을 선언한 것으로 평가³⁾
- 뿐만 아니라 미국은 코로나19에 대한 중국 책임론과 안보 위협 등을 거론하며, 경제번영네트워크 (EPN·Economic Prosperity Network)를 비롯해 글로벌 공급망에서 중국을 고립시키기 위한 구상을 가속하며 동맹의 참여를 촉구
- 이에 따라 코로나19를 계기로 미중 간 디커플링 가능성 우려는 더욱 커졌으며 세계는 반중국과 친중국 진영으로 양분될 가능성이 점차 커지는 상황

코로나19를 계기로 한 미국의 대중국 전략 강경 전환은 중국이 갈수록 미국의 전략적 경쟁자로 부상해 미국의 국익을 위협한다는 인식에 근거

- 미국의 기본적인 대중국 인식은 지난 40여 년간의 대중 포용정책이 중국을 긍정적인 방향-개방된 체제, 기존 국제질서 순응, 법치, 민주주의 등 가치-으로 변화시키지 못하고 오히려 힘만 키워서 결국 오늘날 미국의 전략적 경쟁자로 만들었다는 실패론에 근거
- 중국을 국제경제체제 속으로 견인하고 중국을 포용하면 기존 민주주의 규칙기반 국제질서에 순응하도록 해서 미국의 국익에 도움이 된다는 논리인데, 2005년 로버트 칠릭 당시 국무부 부장관의 '책임 있는 이해상관자' 규정이 바로 그러한 인식의 대표적인 사례
- 2017년 트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS) 보고서는 이러한 미국의 대중국 위협인식을 반영하고 있는 바, 역사의 변함없는 연속성은 결국 힘을 위한 대결(contest for power)이라는 입장에서 미국이 당면한 세 가지 종류의 도전을 첫째, 중국, 러시아 같은 현상타파(revisionist) 세력, 둘째, 이란, 북한 등 불량국가들, 셋째, 지하드 테러조직으로 대표되는 초국가적 위협이라고 규정

시진핑 시대 들어 중국의 공세적 부상은 더욱 가속화

- 중국은 미국의 관여 정책 하에서 최대의 혜택을 받은 국가이지만 갈수록 기존 국제체제와 룰에 순응하는 것이 아니라 중국 자신이 주도하는 국제질서를 창출하려는 방향으로 변화
- 시진핑의 '위대한 중화민족의 부흥', '중국몽' 은 대외적으로는 더욱 공세적인 외교, 대내적으로는 더욱 강화되는 권위주의체제를 추구
- 시진핑의 이러한 정책은 오히려 미국에게 대중국 압박을 강화할 모든 구실을 제공했고, 미 공화·민주 초당파적인 대중국 강경론으로 귀착

2. 경제번영네트워크(EPN, Economic Prosperity Network)의 개념

트럼프 대통령은 코로나19로 인한 중국 중심의 글로벌 공급망 교란을 겪게 되자 중국과의 경제관계 단절이라는 충격요법을 제안

- 5월 14일 Fox 뉴스와의 인터뷰에서 "중국과의 관계를 완전히 끊으면 5천억 달러를 절약할 수 있다"고 위협하면서 중국 중심의 공급망 재편을 선언

- 이는 트럼프 대통령의 반중 언급 중 가장 극단적인 경우이긴 하지만 트럼프의 언급은 워싱턴의 전반적인 분위기와 크게 다르지 않다는 평가이며, 공화민주 초당적으로 중국이 경쟁자에서 반대자, 혹은 적대자로 변화했다는 인식을 공유
- 현재까지 행정부 차원에서 EPN의 구체적 내용이나 추진 전략은 발표된 것이 없으나, 코로나19 원인을 둘러싼 중국과의 갈등이 심해지면서 중국 의존 가치사슬을 벗어나 미국 중심으로 글로벌 공급망(supply chain)을 재편하겠다는 의지를 반영해 나온 개념

미 정부에서 EPN은 현재 키스 크라크(Keith Krach) 미 국무부 경제성장에너지환경 담당 차관이 주도하고 있으며, 크라크 차관의 언론 브리핑에 따르면 EPN은 미국 정부가 초안을 준비 중인 경제국가안보전략(Economic National Security Strategy)의 핵심 축 중 하나임.⁴⁾

- 경제안보전략의 주요 내용은 세 가지로서, 첫째, 미국의 경제 경쟁력 강화, 혹은 미국 경제의 터보차지(turbocharge); 둘째, 미국 자산의 보호(safeguard America's assets)
- 셋째, 경제번영네트워크로서, 이는 경제의 모든 영역과 모든 산업 분야에서 미국과 뜻을 같이 하는(like-minded) 국가, 기업, 시민사회로 구성되며, 디지털, 에너지, 인프라, 금융, 교육, 연구개발, 공급망 등 분야를 망라
- EPN의 운용 원칙은 미국의 가치에 기반한 신뢰의 표준(Trust Standards)에 의거한 신뢰의 원칙(Trust Principles) 준수라고 할 수 있으며, 간단히 말해 미국과 가치를 공유하는 국가들과의 연대임.
- 국무부가 주도한다는 것은 EPN이 본질상 경제문제라기보다는 외교안보 이슈라는 점을 시사

다분히 추상적으로 들리는 EPN의 내용과 원리는 사실상 미중 디커플링(decoupling)을 통한 '신뢰하는 파트너'들과의 反中 경제동맹과 개념상 상통하는 것으로 이해

- 디지털 기업에서 에너지, 인프라, 무역, 교육, 통상 등 모든 분야에서 동일한 기준(same set of standards)에 의거해 운영되는 기업과 시민사회 그룹들 간의 연대로서, 영국, 호주, 인도, 캐나다, 일본, 뉴질랜드, 이스라엘, 대만, 한국, 베트남 등이 대상으로 거론
- 기본적으로 대중 공급망 의존에서 탈피하기 위해 미국 기업들에게 탈중국을 촉구하는 한편, 미국으로의 회귀가 현실적으로 어려운 경우 그들의 인력과 생산시설을 좀 더 미국에 우호적인 EPN 참여 국가들로 이전하도록 유도
- 미국은 이들 국가들이 원칙적으로 미국과 서구에 적대적인 국가들—특히 중국과 러시아, 이란, 북한—과 경제적으로 과도하게 얽히지 않도록 한다는 데 동의해줄기를 기대
- 일대일로에 맞선 미국의 안보전략이 인도-태평양전략이라면, EPN은 경제 차원의 중국 견제전략에 해당

3. EPN 실현가능성 평가

미 정부의 EPN 실현 의지에 대해서는 아직 명확한 판단을 하기는 어려운 상황이지만 조만간 정부 정책으로 공식화될 가능성이 크다고 판단

- 크라크 차관이 EPN은 현재 초안 작성 중인 경제국가안보전략의 일부라고 밝힌 점으로 보아, EPN이 트럼프 대통령의 의중이 반영된 것임을 시사
- 인도-태평양전략도 처음에는 일부 고위관리들의 언급에서 시작되어 국방부, 국무부 공식 전략으로 발전

EPN은 미-중 경제권의 디커플링을 전제하며, 이는 이론적으로는 가능할지 몰라도 현실적으로는 매우 복잡하고 어려운 것으로 전망하는 시각이 다수 견해

- 현 글로벌 공급망 등 전세계 경제상황 감안시 실제로 중국 배제 경제 네트워크 구축이 가능한지 여부에 대해서는 대체로 부정적이고, 실현 가능성 여부를 떠나 미·중 양국에게는 물론 글로벌 경제 전체에도 부정적 영향이 클 것으로 전망
- 미국내에서 디커플링에 대한 논의는 많으나 정확히 무엇을 어떻게 디커플링할지에 대해서는 정리된 바가 없고, 디커플링이 어떤 결과를 가져올지에 대해서도 전혀 예측하기 어려운 상황
- 중국은 국제경제체제에서 간단히 도려낼 수 있는 그런 조직이 아니라 신경과 내장기관, 혈관을 공유하는 삼쌍둥이(Siamese twin)와도 같은 존재로서, 미중 경제를 완전히 분리하기는 사실상 불가능

우리의 궁극적인 선택은 미국 연합 네트워크 대 중국 연합 네트워크 사이의 선택이 될 것인 바, 중국에 대해 한국을 압박할수록 한국은 미국 네트워크로 경도될 수밖에 없음을 분명하게 설명

코로나 19를 계기로 미중 간 디커플링 가능성 우려는 더욱 커졌으며 세계는 반중국과 친중국 진영으로 양분될 가능성이 점차 커지는 상황

EPN의 내용과 원리는 사실상 미중 디커플링(decoupling)을 통한 '신뢰하는 파트너'들과의 反中 경제동맹과 개념상 상통하는 것으로 이해

EPN은 미-중 경제권의 디커플링을 전제하며, 이는 이론적으로는 가능할지 몰라도 현실적으로는 매우 복잡하고 어려운 것으로 전망하는 시각이 다수 견해

2) 김정호, "임박한 선택, 미국인가 중국인가? Economic Prosperity Network의 대두," 자유기업원, 2020.05.26.

3) The White House, "United States Strategic Approach to The People's Republic of China," May 20, 2020.

4) Keith Krach's May 2020 interview with Bloomberg's Kevin Cirilli. You Tube (https://www.youtube.com/watch?v=upV9gh8yMSY&list=PLXCqnF_lqmY6JVJEtF4nlYsffUW06jKAl&index=2&t=0s).

디커플링, 즉 중국의 공급망에서 완전히 빠져나오기보다는 중국 외에 추가로 공급망을 다변화하는 '차이나플러스원(China+1)' 전략을 택할 가능성이 클 것으로 평가됨

- 디커플링이 일어나도 실제 기업들이 미국으로 회귀하기보다는 다른 지역으로 이전할 가능성이 크고, 미국으로 회귀해도 생산자동화로 인해 고용 증대 효과는 미진할 가능성이 존재하기 때문에 생산시설의 분산과 공급망의 다변화가 팬데믹이 초래한 공급망 교란에 대처하는 가장 효과적인 방법
- 미국의 동맹과 우방국들이 순수히 디커플링에 동참할지도 의문임. 특히 미국의 국익만을 앞세운 현 트럼프 행정부의 동맹과 우방에 대한 중상주의적 압박에 대한 불만이 팽배한 상황에서 EPN의 추상적이고 모호한 비전에 동참할지는 의문

다만, 코로나19 이후 트럼프 대통령에게 유리한 것은 미국 유권자들의 압도적 다수가 디커플링을 지지한다는 점임.⁵⁾

- 최근 여론조사에 의하면 미국인들의 75%는 의약품⁶⁾예를 들면 중국이 거의 독점하고 있는 N95 마스크와 해열진통제 이부프로펜, ibuprofen 등의 대중국 의존을 끝내야 한다고 생각하며, 중국에서 생산시설을 철수해야 한다고 생각하는 비율은 59%에 달함.
- 주요 생산 및 기술 기업들이 중국에서 철수하고 미국 경제 재건에 동참해야 한다, 미국으로 회귀하는 기업들에게는 감세 혜택을 줘야 한다는 데는 72%가 동의, 15%만이 반대

종합해보자면, 디커플링 가능성 논의에도 불구하고 적어도 당분간은 대부분의 다국적 기업들에게는 여전히 중국이 생산 허브로서 기능을 계속할 전망이다

- 간단히 말해 세계의 대기업들은 중국 이외의 대안이 신뢰할 수 없거나 더 많은 비용을 요구할 경우 중국의 공장을 단번에 폐쇄하지는 않을 것임. 뿐만 아니라 중국 공장에서 생산되는 제품들의 최대 소비처는 바로 중국이므로 탈중국할 유인이 별로 없다는 것
- 따라서 현실은 실제 디커플링, 즉 중국의 공급망에서 완전히 빠져나오기보다는 중국 외에 추가로 공급망을 다변화하는 '차이나플러스원(China+1)' 전략을 택할 가능성이 클 것으로 평가됨.

4. 한국에 대한 함의와 대책

사드 파동 당시 미국의 미온적인 태도는 한국이 EPN에 전적으로 참여하기를 주저하게 만드는 요인임.

EPN과 한국의 연관성을 주목할 필요가 있는 바, EPN 구축 과정에서 미국이 기대하는 한국의 역할과 대책에 대한 선제적 분석이 필요

- 크라크 차관은 작년 11월 서울에서 열린 한미 고위급 경제협의회(SED, Senior Economic Dialogue)에서 자신과 한국 관리들이 EPN 구상에 논의했다고 언급한 바, 비록 EPN이라는 표현 자체는 최근에 등장했지만 EPN의 개념과 기본 발상은 이미 양국이 논의해오던 개념임을 시사
- 크라크 차관은 미국이 추진하는 글로벌 경제안보전략의 핵심 특징은 자유세계 시민들을 방어하기 위해 공급망을 다변화하는 것이라고 설명했고, 분야를 막론하고 그 작동 원리는 결국 민주적 가치(democratic values)의 공유이며, 한국과는 당장 보건의료 분야의 협력이 손쉬운 출발점이라고 언급
- 크라크 차관은 최근 다시 한국이 EPN에 참여해줄 것을 요청하며, 중국의 보복 조치에 직면할 경우 미국은 한국을 돕기 위해 무엇이든 할 것이라고 강조함. 하지만 사드 파동 당시 미국의 미온적인 태도는 한국이 EPN에 전적으로 참여하기를 주저하게 만드는 요인임.

앞서 도널드 트럼프 미국 대통령은 중국을 견제하기 위한 의도에서 G7(주요 7국)을 G11 또는 G12로 개편하자면서 한국에 참여를 제안

- 문재인 대통령이 G7(주요 7국) 정상회의 참석차 미국에 가게 되면 '동맹국으로서 EPN에 참여하라'는 요청에 계속 침묵을 지키기가 쉽지 않을 전망이다, 한국이 G7 회의에 참석하더라도 덤서 반중 경제동맹에 참여할지는 신중히 판단해야 할 문제
- 뿐만 아니라 인도, 한국, 호주를 초대한다는 트럼프의 구상에 대해 중국의 강력한 반대가 예상되는데, 이들 삼국의 참여는 중국을 고립시키기 위한 미국의 인도-태평양 구상 강화 방안으로 비쳐지기 때문

발행 아주대 중국정책연구소
발행인 김흥규
편집인 서민혜
주소 경기도 수원시 영통구 월드컵로 206 아주대학교
 울곡관 527-2호
 아주대 중국정책연구소
전화 031-219-3861
홈페이지 <http://cpi.ajou.ac.kr>

China Watching은 중국의 외교·안보 분야를 전문영역으로 하여 최신 현안을 분석하는 자료입니다.

5) Kenneth Rapoza, "Overwhelming Majority Say Time to 'Decouple' from China," Forbes, April 27, 2020 (<https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2020/04/27/overwhelming-majority-say-time-to-decouple-from-china/#2d7fa58377a2>).