



# US-CHINA WATCHING

아주대 미중정책연구소  
US-China Policy Institute  
亞洲大 中美政策研究所

2021. 05. 16 <제35호>

## 미중 전략경쟁과 혼돈의 동북아 국제질서: 진퇴양난에 빠진 한국 외교를 위한 제언

김 흥 규, 아주대 정치외교학과 교수 겸 미중정책연구소장

### 정책 제언

#### 핵무장한 북한에 대한 '대항적 공존' 전략 불가피

- 2021년 1월 제8차 노동당 대회 사업총화에서 밝힌 북한 전술핵의 개발은 기존 핵전략의 변화를 의미하며, 한국에 실존적 위협을 야기함
- 과거에는 북한의 안보 불안감이 남북관계 불안정의 핵심이었지만, 이제는 한국의 안보적 불안정성을 해결하지 않으면 한반도의 안정과 공존정책 추진은 어려워짐
- 한미 동맹기반의 외교·안보 정책과 미국의 확장억제 역량의 필요성은 여전하지만, 미중 전략경쟁이라는 변수에 대응하기 위해서는 북한 핵미사일 역량에 대한 자체의 대응 역량을 시급히 구축할 필요가 있음
- “핵으로만이 핵을 억제할 수 있다”는 도그마에서 벗어날 필요가 있으며, 재래식 전략에 의한 핵억제 구상을 실행할 수 있을 것임
- 향후 한국 국가안보 전략은 북한의 핵미사일 위협에 대한 대응책을 제시하는 것에서 출발해야 하며, 방어체계의 구축보다는 북한 지도부에 공포를 안겨줄 공격 역량의 강화에 초점 맞춰야 함

#### 미중 전략경쟁에 직면해, 미국과 호혜적·포괄적 동맹(結美 전략)의 추진이 불가피함

- 한미동맹은 자연동맹이자, 최고 외교·안보·경제적 자신임을 재확인
- 한미동맹 리스크의 관리를 위해, 한미동맹의 최우선 임무가 한반도의 전쟁 억지임을 재확인. 중국을 겨냥한 한미동맹의 지역동맹화와 한미일 군사협력은 수용하기 어려움. 대신, 유엔 승인을 받은 미국의 국제안보 미션에 대한 기여는 적극 수용할 필요가 있음
- 미중 전략경쟁의 향배는 당장은 반도체와 같은 전략물자 영역이 중요하지만, 장차 사이버, 디지털, 우주 영역에서의 경쟁이 게임체인저가 될 것이며, 이 분야에서 한미 간에 신뢰 형성과 협력이 국가안보 차원에서 중요함
- 현 한국의 안보, 국가역량, 가치, 산업구성으로서는 미국과의 동맹 강화가 불가피하고, 한미관계가 한반도·동북아 평화·안정은 물론 새로운 세계질서를 수립하는 데 함께 협력하는 호혜적·포괄적 동맹으로 발전해 나가도록 노력해야 함
- 미국과 기술·질병·기후변화·비확산·에너지·개발 분야에서의 협력 등 초국가적 문제에 대한 대응 협력을 강화해야 함

#### 중국과의 관계는 여전히 한중 전략적 협력동반자 관계를 존중하면서, 상호 소통강화와 미래지향적 발전 기반을 공고화하는 데 노력해야 함(聯中 전략)

- 모든 강대국 관계는 항상 신중하고 고뇌하여야 함. 역사의 기억은 사라지지 않기 때문이며, 모든 선택은 비용을 수반한다는 것을 분명히 이해하고 이에 대한 대비책을 우선적으로 강구해야 함. 과거 사드 정책결정과정은 반면교사임.
- 내년 한중수교30주년(2022년)의 기회를 잘 활용하고, 지역안정, 초국가안보 대응을 위한 한중군사대화를 확대할 필요가 있음

향후 한국 국가안보 전략은 북한의 핵미사일 위협에 대한 대응책을 제시하는 것에서 출발해야 하며, 방어체계의 구축보다는 북한 지도부에 공포를 안겨줄 공격 역량의 강화에 초점 맞춰야 함

- 중국의 인권·신장·티베트·대만·홍콩문제 등에 대해서는 유엔 또는 국제사회의 보편적인 입장 표명에 참여하는 수준으로 대응
- 주의할 것은 중국이 한국에 경제적 기회를 제공하는 동시에 감당할 수 없는 경제·통상적·외교·안보적 위협을 가할 수도 있는 강대국이란 점도 잘 인식할 필요
- 중국으로서는 현상유지가 국가이익에 부합하기 때문에 북한 비핵화나 한반도 통일과 같은 사안에 대한 중국의 역할에 대해서는 그 기대치를 낮춰야 함. 정상회담의 주요 아젠다 순위 조정이 필요함.

**미중 전략경쟁은 한국의 외교·안보·경제 환경에 본질적인 변화를 수반하는바, 기존의 외교·안보·경제 전략에 대한 전면적인 리뷰 작업에 조속히 착수할 것을 정부에 촉구함.**

- 보수와 진보를 망라한 전문가들의 집단적 노력을 통해 기존의 외교·안보·대북·경제 전략에 대한 재평가 요망
- 새로운 전략과 원칙의 구성 필요
- 친미, 친중 등의 이분법적인 사고와 논리는 철저히 배제해야 함
- 세계 최강의 반열과는 거리가 멀지만 세계 10위권에 들어간 한국의 위상을 너무 과소평가하지는 말아야 함.
- 미국, 중국과의 관계에서 스스로의 국익을 지켜내면서도, 상호를 존중하고 존중받을 관계를 더욱 발전시키기 위한 고뇌가 필요.
- 아무리 형세가 험난해도 너무 조급하기보다는 신중함이 필요함. 과거 거란동맹과 송나라와의 친교사이에서 고뇌했던 고려 초기의 치열함과 지혜를 우리는 좀 더 배워야 할 필요가 있음.

## 문제제기

### 1. 21세기 한국의 중대 외교·안보 위협 요소

#### 북한의 핵미사일 역량 강화와 핵전략의 변화

- 2020년 1월 제8차 노동당 대회 사업총화는 북한이 전술핵을 구비할 것을 천명. 북한의 핵·미사일 능력 발달로 실제 방어가 어려운 상황으로 전환. 북한이 한반도에서 실제 사용가능한 핵전력을 구비하겠다는 것은 한반도 게임체인저가 될 수 있음
- 한국의 선택은 1) 재래식 대북한 공세무기의 획기적 증강과 자체 작전능력 구비, 2) 자체 핵무장, 3) 한미동맹 의존강화, 전략무기 추가배치를 고려할 수 있을 것임
  - ⇒ 1)은 엄청난 예산과 인력 투입이 필요, 2)의 핵무장시 국제제재 등 초래, 3) 대미 의존 증가, 미국발 Risk 강화, 외교적 자율성 감소의 부작용. 그러나 정부는 반드시 이에 대한 해법을 제시해야 할 의무가 있으며, 1)이 핵심이 되어야 한다고 제안함.

#### 미중 지전략의 충돌: 양대 세력권의 중복과 충돌

- 시진핑 시기 중국 지전략은 대륙국가에서 해륙(海陸) 국가형으로 변화중임.
- 역사적으로 중국은 변경국 분할통치·이이제이(남북일)·친중화 추진. 세력권 안정화(모든 주변국을 의심)노력과 위계적 국제질서 사고가 강함. 가치·이익권이 충돌하는 적은 최대 압박과 축출(홍노·돌궐·몽골·제국주의열강·미국, A2/AD, 남중국해 영유화), 내우외환과 다면전 회피하려는 본능
- 미국 지전략은 해양패권 전략에 기초하고 있어 중국의 해양세력화 추구는 존재론적 위협을 안겨 줌
- 미국은 지역패권국 등장을 거부하고 역외/역내 균형자(반중 NATO 형성, 일본·인도의 군사강국화, 한미일 군사협력) 역할 추진, 해양국으로 접근·항행·통과 요구(아태전략, 개방적·시장친화적 경제체제), 한미동맹의 반중동맹화 시도(사드, 중거리 미사일, 동아태 작전 기지). 한국은 동북아 평화와 안정의 핵심축이라 인정.
- 미중 전략의 충돌은 安美經中형의 한국 외교·안보·경제 정책에 선택의 압박 가중과 변연화 우려⇒새로운 전략의 구성 필요성 제고

#### 일본의 지전략 변화와 한국의 상대적 중요성 감소

- 일본은 전통적으로 해양세력(왜구, 명치유신 이후). 한반도의 대륙 영향권 거부 및 연고권 구축(한일 경쟁, 미일동맹 이용, 대북직접 접촉) 시도. 대륙(러,중)세력과 경쟁은 필연(미국과 연대).
- 중국의 해양에 대한 위협중대로 인도·태평양 전략을 적극 수용. 그 결과 일본 전략에 있어서 동북아 공간과 한국의 지정학적 중요성은 상대적으로 약화됨
- 미국은 일본과 동등한 파트너십 수용과 적극적 책임 증대 요구. 이는 일본의 민족주의·군사역량 강화로 이어짐⇒한국과 갈등 강화 우려

### 2. 동아시아 차원에 미중간 세력의 전이의 시점, 미중 경쟁 양상은?

#### 바이든 행정부 출범 이후 미중 전략경쟁은 트럼프 시기보다 더 고수들이 벌이는 수 싸움에 들어간 듯.

- 기존 미국 중심의 국제질서로 돌아가기 어렵다는 현실을 인정
- 트럼프 정부의 대중정책은 전형적인 서구 강대국 국제정치가 연상되었음. 우위에 있는 미국이 좌충우돌하듯이 중국을 거칠게 몰아붙이는 양상.
- 중국은 처음에는 그 진의와 위세에 놀라 움츠렸지만, 이내 미국 대중 전략의 조악함과 조루증을 인지. 더욱이 코로나-19의 범람은 중국에게 미국에 대한 자신감을 오히려 강화시켰음. 트럼프 자신도 그 희생물이 되었음.

#### 바이든 정부는 중국을 '적' 개념으로 대하는 것은 수용하지 않으면서도 중국을 21세기 미국 최대의 지정학적 시험이라 정의.

- 미중 경쟁을 3가지 영역(대립, 협력, 경쟁)으로 구분하여 대응
- 중국이 부담스러워하는 인권, 가치 등의 가치를 최대한 올리고, 군사적 압박을 병행. 바이든 행정부는 중국과 장기간의 심각한 경쟁이 불가피하다는 것을 전제.
- 향후 세력전이를 가져올 핵심 과학·기술 분야에서 중국의 발전을 최대한 저지해야겠다는 생각도 분명⇒기술 패권경쟁이라고 규정
- 특히, 반도체, 디지털, 사이버, 우주 영역에서의 경쟁은 당분간 zero-sum의 특성을 지닌채, 더욱 치열해질 것으로 예상⇒한국에 선택의 압력 가중

#### 바이든 행정부의 대중정책은 내재적 불안정성 존재

- 호주의 로위연구소 [아시아퍼워포인트]에 따르면, 2018, 2019, 2020년 미국과 중국의 아시아 총국력은 85 vs. 75.5(-9.5), 84.5 vs. 75.9(-8.6), 81.6 vs. 76.1(-5.5)로 격차가 급격히 줄어들고 있으며, 3년 후(2024년) 역전 전망
- IMF(2020) 추산은 2029년경 중국의 GDP가 미국을 추월
- 미국은 국내정치(2022년 중간선거, 2024년 대선)가 대중정책의 불확실성 내재하고 있으며, 그 경과를 주의깊게 관찰해야 함. 수년 내에 중국과 타협하거나 고립주의로 후퇴할 개연성 고려한 시나리오 구성 필요.

#### 바이든의 미국은 중국의 미국 경제력(GDP) 추월과 역내 세력균형의 전이가 발생하지 않도록 대중 DIME(외교-정치/이념-군사-경제)의 복합 전략(대전략)을 추진하고 있음

- 바이든 행정부의 8대 주요 과제를 보자면, 내적 회복력 강화를 우선으로 하는 바둑식 포석전략 채택. 대중 직접 충돌보다는 동맹국과 우방국들의 협력을 확보하고(5위), 중장기적인 포석으로 대중 대응(8위)을 하는 것임. 이는 우리의 일반적인 인식과 일정 정도 괴리가 존재.
- 중국에 대해서는 양자주의적 접근이 아닌 집합적 대응(collective approach) 추진

#### 바이든 정부의 대외정책에서 일본과의 협력관계는 최상으로 중요(Core Follower or Co-leader)

- 이제는 권력 분담의 관계로. "Equal alliance with a global agenda"
- 글로벌·복합 동맹 추진
- 대중 전선 구축을 위해 한미일 협력관계를 강하게 촉구(2013년 조 바이든 부통령의 일본·한국 방문시 요구, 아미티지 보고서 2020, 캠벨 인터뷰)
  - ※ 일본의 입장에서는 미국의 대중 압박전략의 지속성과 일관성에 대한 의구심 존재. CPTTP와 같은 지역경제협력 기구에 미국의 가입과 영향력 확대 희망하나 미국은 국내사정으로 조기 추진 어려움

#### 바이든 행정부는 한미동맹을 반중을 위한 동맹의 역할 강화 요구

- 바이든 예상 요구는 평택기지를 대중 작전 기지로 운영, 대중 전략무기 배치 추가(사드 확장조치 포함), 한미일 군사협력 강화, 대중 인권·군사행동·불공정행위 비난 참여, 쿼드·인태전략 참가(자유항해, 연합훈련 등) 요구, 첨단물자 수출금지 요구

### 3. 시험대에 들어간 한미 관계

#### 문재인 정부는 종종 친중이며, 한미관계를 크게 훼손하고 있는 것으로 비난을 받음. 최근 문재인 정부의 주요 외교안보관계 인사들의 일부 언행이나 저서도 이러한 논리를 강화

- 그러나 한국의 역대 정권은 보수와 진보를 막론하고, 한미동맹의 유지와 강화를 정책의 최고 우선순위로 삼아왔음. 문재인 정부도 예외는 아님.
- 문재인 정부 역시 북한과 평화적 공존정책을 집요하게 추구하면서도 미국의 제한선 밖을 벗어난 적이 없음. 이는 북한에게는 큰 불만이었을 것임. 이것이 한미관계의 현주소이며, 또한 대한민국이 지니는 현실적인 한계이기도 함.
- 한미관계는 역사적으로 그 어느 동맹보다도 강력한 동맹임. 이처럼 군사적으로 제3의 적에 대응할 준비가 잘된 동맹은 이 지구상에 없음. 북핵위협과 미중 전략경쟁의 상황에서 한미관계의 안정성은 우리의 전략적 자산임.
- 최근 세간에는 '쿼드' 가입 여부나 미중 기술경쟁에서 한국의 조속한 결단이 마치 한미관계의 가능자처럼 회자됨. 이는 객관적 상황을 반영한다고 할 수 없음.
- 한국은 통상국가이며, '깁' 국가로서 개방성, 시장, 국제협력의 확대가 국익에 필수적. 그러나 한미동맹은 '쿼드' 보다 상위의 개념. 기술적인 측면에서도 한국은 미국이 말한 '핵심축: lynchpin' 이다. 이 축이 빠지면 미국도 대단히 곤혹스러울 것임.

#### 한미관계가 시험대에 오르는 가장 근본적인 이유는 우선 미국으로부터 오는 변수임.

- 트럼프 시절 미국은 한미동맹에 대한 신뢰성을 크게 약화시켰음. 중국이 사드배치에 대한 보복을 단행했을 때, 미국 측으로부터 실제적인 도움을 받지 못했다는 기억도 여전히 존재.
- 미국은 금년 말까지 한국의 사드체계를 인도·태평양 미사일 방어체계에 연동시키는 업그레이드를 진행중. 이 경우 중국이 강조한 3NOs(추가배치, 대중 미사일 방어체계 연동, 한미일 군사협력 반대)를 지키기 어렵게 됨. 계획대로 실행한다면 금년 하반기 한중관계의 파국이 불가피. 대선을 앞둔 국내정치에 개입 효과도 다대함.

#### 다음 원인으로서는 문재인 정부의 남북관계 개선에 대한 집착임.

- 문재인 대통령은 바이든 행정부의 단계적 대북 압박정책이 가시화되는 상황에서도 이번 한미정상회담을 통해 북미 간의 대화를 촉진하는 것을 주요 아젠다로 할 개연성이 높음. 이는 북한을 평화적 공존의 장으로 이끌어내려는 열망을 담고 있음.
- 그러나 미중 전략경쟁에서 북한은 중국을 적대시할 미국과의 전략적 담판을 더이상 추진하지 않을 것임. 북한은 미중 전략경쟁의 부정적 여파를

최소화하려는 전략으로 이미 전환. 핵·미사일 전략의 본질적인 변화도 수반하면서 한국의 생존을 현실적으로 위협하고 있음.

**이러한 문재인 정부의 대북 희망 고문은 대중정책에서 나타남. 부동산 등 국내정치에서 난국에 처한 문재인 정부가 가장 극적으로 기대할 수 있는 시나리오는 이번 2월 북경에서 개최될 동계올림픽 게임을 활용하는 것임.**

- 북경에서 남북 정상회담이나 평화체제 선언과 같은 극적 연출을 기대할 수 있음. 그러면 문재인 정부가 고집스레 고수한 대북 '평화적 공존정책'의 정점이 될 것임. 3월 대선에도 크게 도움이 됨. 이를 위해서는 중국이 도움이 반드시 필요. 시진핑의 방한도 필요.
- 미국의 한국 정치와 한중관계 개입 가능성에 대해 중국은 대응하려 할 것임. 그래서 중국 역시 거의 불가능에 가까운 시진핑 주석의 방한을 아직 포기하지 못하고 있음.
- 문재인 정부의 대북정책 집착은 한국을 더욱 진퇴양난의 상황으로 몰고 가면서, 미국과의 관계에서도 큰 어려움을 안겨다 줄 것임. 북한도 문 정부의 기대에 호응하기 어려운 상황일 것임

**필자는 개인적으로 한국이 지닌 통상국가로서 개방성과 포용성을 전제로 '일대일로'와 마찬가지로 '쿼드'에도 참여하여야 한다고 생각함. 중국 역시 현 단계에서는 사드 때와 같이 마땅히 강력하게 대응할 수는 없을 것으로 판단함. 이는 미중 전략경쟁에서 한국의 전략적 중요성 때문에 중국 역시 쉽사리 한국을 적대 국가로 규정하기는 어려운 상황임.**

- 금년 하반기에 정치화될 미국의 한국내 사드체계 업그레이드 작업은 쿼드보다 더 큰 변수임. 문재인 정부는 사드 문제를 놓고 다시 진퇴양난의 상황에 직면할 개연성이 다대함

'긴 국가' 한국이 강대국 간 충돌로 부서지는 '파쇄지대' 국가가 되지 않고, 중추적 '가교국가'가 되려면 기존 경제력·군사력·과학기술력의 경성국력에 더해 강한 결속력·저항력·정치역량·전략역량 등의 연성파워와 스마트 파워 증대 필요

#### 4. 한국의 외교전략 문제제기

**미중 경쟁시기에 한국은 국익에 부합하는 외교(국익외교), 원칙있는 외교(원칙외교), 전략이 있는 외교(전략외교)를 추진해야 함**

- (한국형 지전략 모색) 미중 경쟁 사이의 '긴 국가' 한국이 생존·평화·번영 및 외교적 자율성을 확보하기 위해서 '중추국적 중견국(pivotal middle power)' 정체성에 기반한 외교전략 정립 필요
- '긴 국가' 한국이 강대국 간 충돌로 부서지는 '파쇄지대' 국가가 되지 않고, 중추적 '가교국가'가 되려면 기존 경제력·군사력·과학기술력의 경성국력에 더해 강한 결속력·저항력·정치역량·전략역량 등의 연성파워와 스마트파워 증대 필요

**'치킨 게임'의 양상에 빠진 미중 전략경쟁에 함몰되기보다는 세계 주요국가들과 연대하여 새로운 국제실서 형성에 공헌해야 함**

- 강대국 경쟁에 긴 대다수 중추적 중소국들은 균형과 편승의 양자택일적 동맹전략을 선택하기보다는, 중립·비동맹·등거리·이중편승·집단방위·집단안보·지역안보협력 등등 갖가지 창의적인 헤징전략을 복합적으로 구사한다는 점에 주목. 한국도 기존 한미동맹 일변도 정책의 단점을 보완하기 위한 헤징전략 모색 필요
- 한국의 안전과 번영을 위해 미중 간 '양자 택일'을 하라는 압박을 거부하고, 대북·군사중심의 전통적인 한미동맹의 공간을 세계로 확대하고 새로운 세계질서를 함께 형성하는 포괄적 한미동맹으로 강화하고, 한중 전략적 협력동반자관계도 중시하는 '이중 편승' 전략 제안
- 기존 '안미경중'과 '한미동맹' 체제로 인한 단점(미국의 방기와 연루, 중국의 간섭과 보복)을 완화·보완하기 위한 지역안보협력·다자주의연대·중간국연대도 적극적으로 추진
- 미중 모두 한국을 방기하기 어려운 '핵심축'의 지위는 역사적으로 전례없는 기회를 한국에 제공하고 있으며, 한국은 강국으로 향한 여정을 시작할 새로운 발걸음을 내딛어야 함

**미국은 미국의 핵심 안보이익이 훼손되지 않도록 한일 분쟁을 안보-경제협력과 이원화하는 투트랙으로 접근하라는 입장이며, 이는 불가피하게 수용할 필요가 있음**

- 한일 간에는 일본의 수출규제 해소, 북핵문제 공조 이외에서 대중국 정책의 조정 현안이 부각되고 있음
- 단기적으로는 코로나 질병 방역 문제 및 도쿄올림픽 개최 협력 사안에서 어떻게 전시 성노예·노동착취 문제, 역사문제 등을 분리할 수 있을 것인가가 과제. 문재인 정부의 정교하고 체계적인 대일 외교정책이 요망됨.

**역사와 경험이 우리에게 주는 교훈은 중소국은 철저히 국익 기반(영토, 주권, 번영) 외교의 추진이 필요**

- 가치·이념 전쟁은 강대국의 전유물, 역사와 해외에서 중소 중추국의 외교전략 사례 연구, 중국과 미국의 지정학 개념과 지전략 전통 추가 연구 필요
- 미중 경쟁에서 미국 우위의 필연성에 대한 믿음에서 탈피하여 모든 가능성을 유연하게 검토해야 함
- 제국의 부상과 쇠퇴 순환은 역사적 필연, 특히 인근 제국은 순환은 필연적으로 주변국에 실존적 충격을 안겨줌. 중국의 지역패권 확립 시나리오 및 한국의 대응전략 작성은 엄중하고 긴급한 국가과제가 되고 있음

기존 '안미경중'과 '한미동맹' 체제로 인한 단점(미국의 방기와 연루, 중국의 간섭과 보복)을 완화·보완하기 위한 지역안보협력·다자주의연대·중간국연대도 적극적으로 추진

발행 아주대 미-중정책연구소

발행인 김홍규

편집인 서민혜

주소 경기도 수원시 영통구  
월드컵로 206 아주대학교  
울곡관 527-2호  
아주대 미-중정책연구소

전화 031-219-3861

홈페이지 <http://ucpi.ajou.ac.kr>

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