



# US-CHINA WATCHING

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

2023. 04. 19 <제44호>

## 복합거시이행의 국제질서 속 미국의 대중 전략과 한국 외교의 과제

전재성 (서울대 교수)

### 정책 제언

현재 변화하고 있는 국제질서는 쉽게 파악하고 예측이 어려운 불확실성을 내재하고 있으므로 이에 대한 정확한 분석과 인식이 무엇보다 중요함

- 한국의 중장기 외교대전략은 미국 주도의 전략 내러티브에 막대한 영향을 받는 것이 사실임.
- 굳건한 한미동맹을 중심으로 한국이 얻을 수 있는 국가 이익이 큰 것은 사실이나 국제정세에 대한 독자적인 분석 역량은 매우 중요함.
- 한국은 미국 주도 자유주의 질서 하에서 경제발전과 민주주의, 문화대국의 성과를 거두어 왔고, 향후에도 자유주의 규칙 기반 국제질서에 미래 국가이익이 걸려 있다고 볼 수 있음.
- 현재 자유주의 국제질서는 2차 세계대전 이후 미국 주도의 질서에서 한 단계 업그레이드 되어야 하는 상황임.
- 강대국뿐 아니라 지구적 차원의 포용적이고, 민주주의적인 자유주의 국제 질서를 이루어야 하는 과제 앞에서 한국은 신흥선진국으로서 리더십을 행사하도록 노력해야 함.

미국 역시 동맹국들 각자의 입장에 기반한 역할과 공헌을 설정하고 싶어하므로 한국이 선제적으로 바람직한 미래 질서와 한국의 역할을 제시할 필요가 있음

- 미국의 대중 전략 및 미중 관계 분석 시 미국 행정부의 단기적 전략 뿐 아니라 미국 사회 전체의 동향과 대중 전략의 스펙트럼을 면밀히 고찰해야 함.
- 미국의 대중 전략은 여전히 모호한 대전략 구도, 양극화된 국내 정치 논리, 단기적 대중 전략의 성과 중시, 동맹국들보다 미국 국익을 강조하는 간헐적 흐름 등 주의해야 할 점을 노정하고 있는 것도 사실임.
- 미국 대중 전략의 내러티브와 현실 간의 격차도 존재함. 특히 행정부 및 의회의 대중 전략과 미국 경제주체들의 대중 전략, 일반 대중들의 경제이익 간에는 괴리가 존재함.

미중 관계의 변화 가능성을 염두에 두면서, 한미 간 공유하는 가치와 국가 이익의 일치 부분을 실현할 수 있는 한미 관계를 추진해야 함

- 미국은 중국과 외교 복원을 위해 꾸준히 노력하고 있으며 중국 역시 미국과 경쟁을 무릅쓰면서도 윈윈 협력을 강조하고 있음.
- 한미 동맹의 발전과 미래 한미 관계를 위해서는 한국의 대중 전략 및 동아시아 비전이 설정되어 있어야 하고, 이를 놓고 미국과 솔직하고 심도 있는 대화를 추진하는 것이 중요함.
- 독자적인 외교 대전략을 마련하지 않고는 한미 관계의 지속가능한 협력 및 바람직한 동맹 설계가 어렵다는 점을 인식할 필요가 있음.

미중 관계의 변화 가능성을 염두에 두면서, 한미 간 공유하는 가치와 국가 이익의 일치 부분을 실현할 수 있는 한미 관계를 추진해야 함

## 1. 미국 외교 대전략(grand strategy)과 대중 전략의 불확실성

**워싱턴포스트 컬럼니스트인 맥스 부트(Max Boot)는 이러한 양당 합의의 문제점에 대해 지적하는 한편, 미중 경제상호의존의 불가피성, 미국의 경제적 이익 등을 균형있게 볼 것을 촉구함**

- 크리슈나무르티 의원은 2015년에 일자리가 약 1,240만 개까지 감소했고 이 모든 일자리가 중국과의 무역으로 인해 사라졌음을 암시했지만, 실제로 독일, 일본, 한국, 베트남, 멕시코 등 탄탄한 제조업 부문을 보유한 다른 많은 국가들도 미국의 일자리 감소에 기여한 것으로 평가함.
- 중국과의 무역으로 인한 이익에 대한 분석의 필요성도 제시함. 미중 비즈니스협의회(The U.S.-China Business Council)의 지적에 따르면 "미국 기업들은 2021년에 중국에 1,920억 달러의 상품과 서비스를 수출했으며, 이는 미국 수출의 7.5%를 차지"하고 이는 "미국 내 100만 개 이상의 일자리를 지원"한다는 것임.
- 미국 조세재단(The Tax Foundation)은 트럼프 대통령의 대중 관세로 인해 미국의 국내총생산이 557억 달러 감소하고 정규직 일자리 17만 3,000개가 사라진 것으로 추정하 바 있음.

**미국의 대중 전략은 대략 트럼프 행정부 시기 초기부터 기존의 대중 전략과는 다른 견제와 경쟁 중심의 전략으로 선회했음**

- 당시에도 대중 전략의 궁극적 목적 및 전략 내용을 둘러싸고는 많은 논란이 있었음.
- 대중무역에 국한된 경제적 견제 정책에서부터 전반적인 경제의 디커플링(decoupling) 전략, 첨단 기술에 집중된 견제 및 미중 간 초격차 유지 전략, 중국 국내 경제 환경에서 비롯된 불공정 관행에 대한 전반적인 견제, 더 나아가 전략적 스펙트럼 전부를 포괄하는 군사안보적, 총체적 견제, 중국 공산당의 와해라는 특정한 목적 등 다양한 논의가 공존해왔음.

**현재 바이든 정부의 대중 전략 역시 이러한 정확한 분석 및 목적 설정이 여전히 필요한 단계라고 볼 수 있음**

- 바이든 정부의 공식 입장은 2022년 10월에 출간된 국가안보전략(National Security Strategy)에 비교적 체계적으로 제시되어 있음.
- 중국은 미국 주도의 자유주의 규칙기반 국제질서에 도전할 수 있는 능력과 의도를 가진 유일한 전략 경쟁국이라고 명시됨.
- 탈냉전 30년은 종식되었으며 미중 간 경쟁에 의해 정의되는 새로운 국제정치에 진입했다고 시기 구분 및 정세평가를 제시함.

**미중 관계를 재설정하는 현 상황에서 2차 세계대전 이후 미소 관계를 정의하고 대소 봉쇄정책을 규정한 캐년의 전략적 인식을 되돌아볼 필요가 있음**

- 1946년 2월 냉전이 시작될 당시 미국의 대소 외교 대전략은 캐년의 긴 전보라는 전략 문서에 기초한 바가 컸음.
- 당시 소련 주재 외교관이었던 캐넌은 미국 재무부의 요청을 받아 소련의 외교 행태에 대한 보고서를 작성함.
- IMF와 세계은행에 대한 소련의 외교 전략에 한정된 재무부의 요청이었지만 캐넌은 소련의 외교 전략에 영향을 미치는 다양한 요소를 매우 광범위하게 분석하는 전문을 보낸 바 있음.
- 여기에서 캐넌은 소련 공산주의 체제의 핵심적 성격, 소련 외교정책 결정자의 동기 및 목적, 소련의 엘리트와 대중 간의 격차, 향후 소련의 외교정책 방향, 그리고 이에 대한 미국의 정책 노선 제언 등 다양한 내용을 담고 있는 분석을 제시함.
- 캐넌의 전문은 비록 캐넌의 본래 의도와는 다른 형태로 발전했지만, 트루먼 정부의 대소 봉쇄 정책의 근간을 이루게 됨.

**현재 미중 관계를 재정의하는 상황에서 이러한 미국의 명확한 인식과 전략은 여전히 불투명함**

- 변화하는 국제 정세에 대한 포괄적이고 정확한 향후 미중 관계의 본질에 대한 논의, 대중 관계에서 이해관계와 영향력을 가지는 미국 내 이해상관자의 입장에 대한 종합적 평가, 새롭게 등장한 강력한 초국적 위협과 대중 전략 경쟁을 어떻게 동시에 다룰 것인가의 문제 등에 대한 비전 등 많은 대전략 요소가 바이든 정부에서도 여전히 결여되어 있다고 보임.
- 미국은 중국의 수정주의 외교 노선 및 강압적 대외 정책에 대처하고, 자유주의 국제질서를 수호하기 위해 동맹과 파트너들 간의 관계를 강화하며, 초국적 위협에 대처하는 과정에서 미중 간 협력의 가능성을 열어놓는 등 전략 요소들을 제시하기는 했지만, 여전히 대전략 구도라고 보기에는 부족한 점이 존재함.

**미국 행정부의 대중 전략과 다른 미국 내 여러 의견과 흐름들에 주목할 필요를 있음**

- 2023년 4월 6일 미국의 전직 관료, 전직 주중 대사 및 싱크탱크 대표 등 인사들이 양국 관계 안정화의 필요성에 대한, 미국 및 중화인민공화국 대통령에게 보내는 공개서한(Open Letter to the Presidents of the United States & the People's Republic of China On the Need to Stabilize Bilateral Relations)을 공표한 바 있음.
- 서한은 "미국과 중국은 세계 역사에서 중추적인 순간에 서 있다"고 하면서 "가장 광범위한 전략적 입지를 가진 두 나라 양국

관계는 세계에서 가장 중요한 관계”라고 정의함. 동시에 “함께 세계 평화와 안정을 지켜야 하는 막중한 책임을 공유하고 “공동으로 평화를 유지하고 증진할 수 있을 뿐만 아니라 빈곤 완화, 세계 기아, 기후변화, 인류 건강 등 인류의 가장 시급한 과제에 대한 우리의 공동 노력으로 큰 진전을 이룰 수 있다”고 선언하고 있음. “분쟁으로 가는 길은 지속될 수 없으며 인류 역사상 가장 불행한 역사의 한 장으로 이어질 가능성이 높다”고 진단함.

- 이어서 “상호 존중을 바탕으로 건설적인 대화를 재개하는 것이 양국의 국익에 부합”하며 “관계를 치유하려는 진정한 열망을 바탕으로 건설적인 대화를 재개하는 것이 양국의 국익에 부합한다”고 제언하고 있음.

### 바이든 정부의 대중 전략은 중국 뿐 아니라 동맹국 및 전략파트너 국가들에게도 점차 압박요인으로 작용하고 있음

- 블링컨 국무장관은 미국 외교전략을 투자/동맹/경쟁(Invest/align/compete)으로 정리한 바 있음.
- 미국은 패권의 부활을 위해 미국 경제의 부활, 중산층 복원, 첨단 기술 확보 및 내구성 있는 공급망 구축 등을 추구하고 있음. 동시에 동맹 및 파트너 국가들과 협력하여 자유주의 국제질서를 공고히 하고자 함. 이러한 노력이 대중 경쟁에서 우위를 점하는데 핵심적이라고 주장함.

### 문제는 자국 투자 전략과 동맹 및 파트너 국가들과 연합 전략 간 모순이 발생한다는 점임

- 미국은 자국 내 투자를 위해 동맹국들의 경제적 도움을 요청하지만 이 과정에서 동맹국들과의 경제적 경쟁은 물론 제로섬 게임의 모습도 부분적으로 연출함.
- 대표적으로 인플레이션 감축법(IRA) 이후 미국은 자국에 유리한 다양한 투자 유치 전략을 통해 동맹국들의 경제적 희생을 요구한다는 비판을 받고 있음. 반도체 부문에서도 동맹국들의 적극적인 투자 유치를 추구하고 있지만, 이 과정에서 자국의 제조업 이익만을 위한다는 비판을 받고 있음.
- 대중 경쟁 및 견제 전략의 필요성이 아닌 자국의 경제적 발전을 위해 동맹국들의 도움과 희생을 요구한다면 미국의 외교 대전략에 대한 동맹국들의 지원은 약화될 수밖에 없을 것임.

### 더 나아가 동맹국들이 중국과 맺고 있는 다양한 경제적 상호 의존 관계에 대한 미국의 고려 역시 문제가 됨

- 대표적으로 유럽 연합의 독일과 프랑스는 중국을 방문하여 자국 중심의 경제 이익을 추구하는 모습을 연출함.
- 물론 중국이 체계적 위협이라는 인식을 미국과 공유하고 있지만 양자 경제 관계에서 유럽 국가들이 미국과 항상 같은 이해관계를 가질 수 없음.
- 이러한 상황은 아시아 동맹국들에게도 적용될 수 있는 고려임. 미국은 진영 간 높은 결속력을 바탕으로 중국에 대해 배타적인 진영화를 추구하는 것은 어렵다는 사실을 인지하고 있는 것으로 보임.
- 그러면서도 동맹과 대중 견제 공동 노선을 추구하고 있기때문에 향후 이를 어떻게 조정할 것인가에 대한 문제에 계속 봉착할 전망이다.

## 2. 복합거시이행이라는 국제질서의 변화에 대한 고찰의 필요

### 미국의 외교 대전략이 국제정세에 대한 다각적이고 복잡한 분석과 반드시 일치하는 것은 아님

- 미국은 세력 배분 구조의 시각에서 미국과 중국이 전략 경쟁을 벌인다는 사실을 강조하고 있음. 그러나 국제정치학의 다양한 견해들을 볼 때 현재 국제 정치의 상황은 복합거시이행이라고 볼 수 있음.
- 비단 세력 배분 구조의 변화뿐 아니라 근대 국제 정치의 근간을 이루었던 주권국가 중심의 조직 원리도 커다란 변화에 직면하고 있음.
- 세계화를 거치면서 주권국가의 권능이 약화되고 비국가 행위자들이 다양한 역할을 함에 따라 다차원적인 지구 거버넌스가 만들어지고 있는 것임.
- 이러한 변화는 비단 탈냉전의 종식을 넘어 베스트팔렌 질서의 근본적 변화와도 연결됨.

### 세력 배분 구조를 넘어 국제질서의 변화로 현재의 정세를 평가하는 경우도 다수 있음

- 대표적으로 플록하트(Trine Flockhart)는 현재 강대국 간 경쟁이 비단 힘의 경쟁이 아닌 각 국가들이 원하는 질서의 경쟁이라고 정의함.<sup>1)</sup>
- 미국이 주도해 온 자유주의 국제질서에 대해 중국이 제시하는 권위주의적 위계질서, 그리고 러시아의 제국적 질서, 중동 이슬람권의 근본적인 대체 질서 등 다양한 질서가 각축하고 있다는 것임.
- 이러한 경쟁은 2차 세계대전 이후 거의 처음 일어나는 것으로 많은 국가들이 기존의 자유주의 국제 질서에 대한 새로운 질서를 추구하는 모습을 보인다는 것임.

1) Trine Flockhart, and Elena A. Korosteleva. "War in Ukraine: Putin and the multi-order world," Contemporary Security Policy, 43(2022): 466-81.

미국과 중국 중 어느 국가가 보다 진화된 지구거버넌스의 리더십을 보일 수 있는가, 이를 독려할 제3 세력 국가들은 어떠한 역할을 할 수 있는가가 중요한 시대

### 중견국들과 약소국들 역시 미국 주도의 질서가 다양한 문제를 양산했고 탈냉전기 미국의 외교정책에 대해서도 비판적인 관점을 견지

- 미국이 중국과 전략 경쟁을 하면서 기존의 다자주의 질서를 스스로 약화시키는 모습을 보면서 불확실성의 시대에 새로운 질서를 모색하는 모습을 보이고 있음.
- 최근 미국의 전략파트너 국가였던 사우디아라비아의 행보, 특히 이란과 관계 정상화를 추구하면서 미국이 추구하는 질서와 다른 질서를 함께 추구하는 모습이 큰 시사점을 주고 있음.

### 미국 스스로가 기존의 정치적 자유주의와 경제적 자유주의에서 이탈하는 모습을 보이고 있음

- 특히 국제경제에서 다자주의로부터 이탈하고 일방주의와 보호무역주의에 기초한 경제정책을 추진함.
- 중국과 경쟁하면서 중국적 방법에 의한 중국 견제를 추구한다는 비판에 직면함.
- 향후 다질서 각축이 심화될 경우 미국이 생각하는 중국과의 양대 진영화 논리는 유지되기 어려울 수도 있음.

### 미래의 세계 질서가 몇 개 강대국들 간의 양진영 체제 혹은 다극 체제로 볼 수 없다는 견해도 등장함

- 극을 이루는 주체들이 다양화되고 있을 뿐 아니라 극들 간의 관계 역시 단순한 지정학 관계를 넘어선 복합적인 상호 의존과 경쟁 관계로 정의될 거라는 견해임.
- 상호의존극체제(interpolarity)의 개념은 미래 국제질서를 보는데 시사하는 바가 크다고 여겨짐. “서로 다른 크기의 상호 의존적인 극들이 상호 작용하는 국제 질서로 정의”되며 “국가, 정부 간 조직, 비국가 행위자 및 기타 주체들”로 구성되는 극의 개념임. 위계적 구조를 넘어서기 위해 극을 이루는 주체들은 상호 의존적인 상호 네트워크와 보다 수평적인 역학 관계를 추구하는 경향을 보인다는 것임.<sup>2)</sup>

### 결국 미국과 중국이 기존의 지정학 경쟁에 몰두해 있는 동안 세계 질서는 다층적이고 다차원적인 변화에 직면해 있음

- 무엇보다 초국가적 위협들, 즉 기후변화, 보건 문제의 심화, 신기술 규제 문제, 핵확산 가능성 증가 등 인류 공멸의 위기에 공동으로 처해 있음.
- 이러한 변화들이 어떠한 순서로, 어떠한 상호관계로 연결될 것인가는 열려진 가능성임. 미국과 중국 양국 모두의 외교 전략에 커다란 영향을 미칠 것이며, 양국 간 지정학 경쟁을 넘어선 보다 포괄적인 시각이 필요한 시대라고 할 수 있음.
- 이러한 상황에서 미국과 중국 중 어느 국가가 보다 진화된 지구거버넌스의 리더십을 보일 수 있는가, 이를 독려할 제3세력 국가들은 어떠한 역할을 할 수 있는가가 중요한 시대임.

발 행 아주대 미-중정책연구소

발 행 인 김홍규

편 집 인 서민혜

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

전 화 031-219-3861

홈페이지 <http://ucpi.ajou.ac.kr>

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

2) Cornelia Baciú, "Interpolarity. Re-visiting Security and the Global Order," Defence Studies, 22:4(2022), 571-590.