



미국 VS 중국, 한국의 선택은?

LG 상남언론재단 연수보고서

작성자 : 김범주 (SBS)

**연수기관 : 서던캘리포니아대학 Dornsife
Korean Studies Institute**

1. 2021 년, 미중 갈등 속 한국

2021 년 5 월 21 일, 미국의 바이든 대통령이 취임 이후 처음으로 문재인 대통령을 만났다. 앞으로 최소 4 년, 한국의 현 정부에 이어서 다음 정부까지 상대하게 될 바이든 정부가 한국에 어떤 입장을 갖고 있는가를 확인하는 자리였다. 그런데 회담의 결과인 두 정상의 공동성명에 예전에 포함된 적이 없었던 특별한 문장이 담겨 있었다.

우리는 남중국해 및 여타 지역에서 평화와 안정, 합법적이고 방해 받지 않는 상업 및 항행·상공 비행의 자유를 포함한 국제법 존중을 유지하기로 약속하였다. 바이든 대통령과 문재인 대통령은 대만 해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조하였다.¹

중국이 남중국해와 대만을 '국가의 핵심이익'이라는 표현을 써가면서 자신의 영토라고 주장하고 무력까지 쓸 수 있다는 입장을 밝히고 있는데 대해서, 한국은 미국과 함께 반대한다는 입장이라는 것을 공언한 셈이다. 바이든 정부도 트럼프 정부에 이어서 대중 압박을 유지할 것이고, 동맹인 한국에도 같은 입장을 밝히려는 요구가 있었던 것으로 풀이된다. 이미 이런 상황은 예상 가능한 것이었다. 한미 정상회담보다 한 달 전에 있었던 미일 정상회담의 공동성명에도 거의 비슷한 문장들이 들어있었던 것이다.²

이런 상황은 미국의 대외정책이 크게 변하고 있는 상황을 반영한다. 미국은 2 차 대전 이후 60 년 넘게 대외정책의 중심을 동아시아에 둔 적이 없었다. 외교정책의 우선순위는 냉전

¹ <https://www1.president.go.kr/articles/10346>

² <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>

시대에 소련을 시작으로, 유럽과 중동, 그리고 테러와 연관된 아프리카와 중앙아시아에 놓여 있었다.

그러나 최근 2,3 년 사이에 상황은 급격하게 바뀌었다. 트럼프 정부가 외교정책의 최우선순위를 중국 봉쇄와 견제에 맞췄고, 바이든 정부는 이 흐름을 더 가속화하고 있다. 지난 3 월 3 일, 신임 블링컨 국무장관은 기자회견에서 바이든 정부가 가장 우선적으로 해결할 8 대 대외 정책을 발표했다. 코로나 사태를 끝내고 대내외적으로 경제를 살리는 한편, 민주주의를 새롭게 하고 기후변화를 막겠다는 식의 거대담론이 이어진 가운데, 마지막 항목만은 구체적인 목표를 제시했다. "중국에 맞서겠다"는 것이었다.³

바이든 행정부가 이런 선택을 할 수밖에 없었던 것은, 미국 내 여론이 요동쳤기 때문이다. 취임을 즈음해 이뤄진 각종 여론조사에서 미국인들은 미국 정부가 가장 먼저 신경 써야 할 문제로 중국 문제를 내세웠다. 갤럽 조사에서 중국이 미국의 최대 적이라는 응답이 사상 최고인 45%까지 치솟았다.

What one country anywhere in the world do you consider to be the United States' greatest enemy today? [OPEN-ENDED]

Recent trend

	2021	2020	2019	2018	2016	2015	2014	2012
	%	%	%	%	%	%	%	%
China	45	22	21	11	12	12	20	23
Russia	26	23	32	19	15	18	9	2
North Korea/Korea	9	12	14	51	16	15	16	10
Iran	4	19	9	7	14	9	16	32
Iraq	2	7	2	2	5	8	7	5

Figure 1 어떤 나라가 미국에 가장 큰 적국인가?

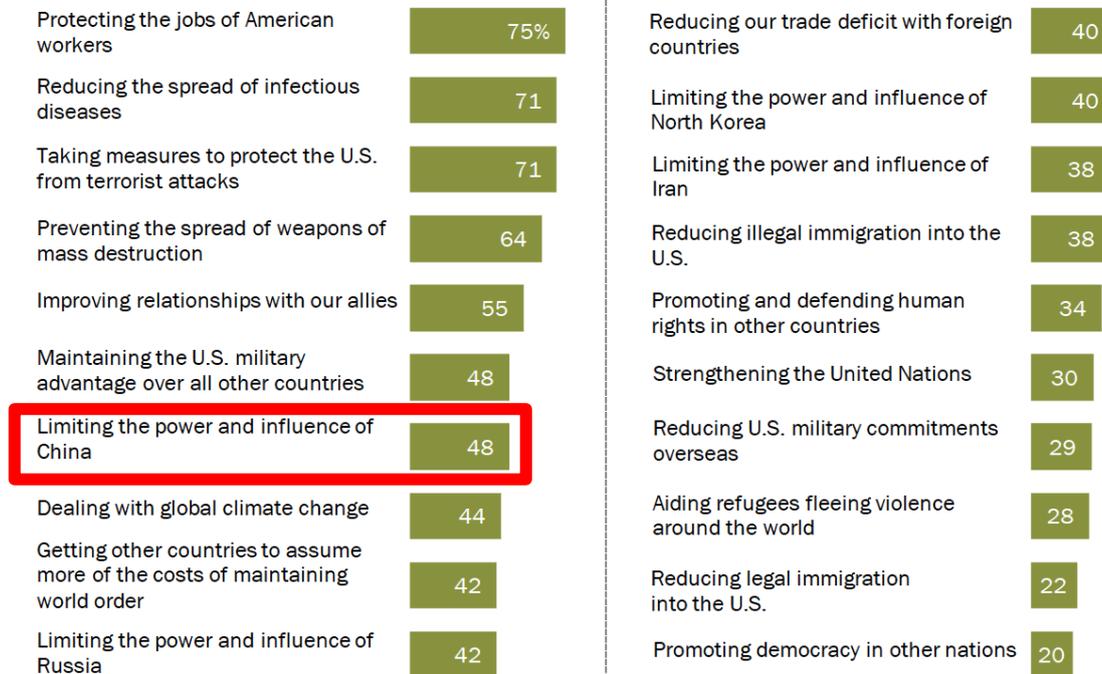
바이든 정부의 대외정책에서 최우선순위가 무엇이 되어야 하는가를 묻는 퓨 리서치 센터의 조사에서도, 테러와 전염병을 막아야 한다는 응답 같이 구체적이지 않은 목표를 제외하면, 중국의 힘과 영향력을 줄이는 것에 힘써야 한다는 의견이 최상위에 위치했다.

³ <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>

⁴ <https://news.gallup.com/poll/1627/china.aspx>

Protecting American jobs, reducing the spread of disease and preventing terror attacks are top foreign policy priorities among U.S. adults

% who say ___ should be given **top priority** as a long-range foreign policy goal



Source: Survey of U.S. adults conducted Feb. 1-7, 2021.

PEW RESEARCH CENTER

5

Figure 2 미국 새 정부의 대외정책 우선순위는 무엇이어야 하는가

한국에게도 미국의 이런 변화는 큰 의미를 갖는다. 미국의 대외정책이 유럽과 중동 중심으로 움직이는 동안은 미국의 입장에서 한국이 어떤 외교적 선택을 하는가는 부차적인 문제였다. 반대로 한국의 입장에서 미국을 뒤로 제쳐두고 대외정책을 크게 바꿀 여지가 없기도 했다. 하지만 한미동맹이 시작된 이후 처음으로 미국이 대외정책의 초점을 동아시아에 맞추면서, 미국에게 한국의 선택이 갖는 의미가 커질 수밖에 없는 상황이 됐다. 미국 바라기였던 한국의 입장도 달라졌다. 북한을 중심으로 한 국가안보의 문제의 관점에서, 미국의 존재는 절대적이란건 바뀌지 않았다. 동시에 2010 년대로 접어들면서 한국의 제 1 교역국이 된 중국의 경제적 중요성도 간과할 수 없다. 더 나아가서, 미국은 태평양 건너 먼 나라지만, 중국은 지리적으로 떼어내려고 해도 뗄 수 없는 가까운 이웃이라는 현실적인 문제도 존재한다.

2. 바이든 정부의 대중 전략은?

바이든 정부는 아직 정부 차원의 대중 정책을 집대성해서 발표하지 않고 있다. 따라서 앞으로 대중 전략이 어떻게 될 것인지는, 현재 백악관과 정부에서 이 문제를 다루는 사람들이 누구인지, 그리고 어떤 주장을 하고 있는지를 통해서 엿볼 수 있다.

현재 백악관에서 외교정책을 조율하는 사람들은 대중 강경파로 채워져 있다. 제이크 설리반 국가안보보좌관, 커트 캠벨 인도태평양 조정관, 러시 도시 NSC 중국 담당 선임 국장이 대표적인 인물들이다. 이 사람들은 그간 각종 기고와 출판물 통해서 대중 봉쇄 구상을 밝혀왔다. 캠벨과 도시는 지난 1 월 '포린 어페어스'지에 기고를 통해서 동아시아 지역의 민주주의 국가를 중심으로 다양한 동맹체를 만들어서 중국을 압박할 것을 제안했다.⁶

도시 국장은 이어서 6 월, '기나긴 게임 : 미국 질서를 대체하려는 중국의 거대한 전략'이라는 책을 통해서 한 발 더 나아간 의견을 제시했다. 도시는 중국이 자신들의 이익에 맞는 '반자유주의적인 세계질서'를 만들려고 한다면서, 미국은 여기에 맞서서 적은 비용으로 이런 시도를 무산시키는 '비대칭 전략'을 써야 한다고 주장했다. 동맹국들이 자국의 돈을 써서 각종 첨단무기로 무장할 수 있도록 한다거나, 산업에 필수적인 물품들을 중국에 넘기지 않는 방법 등을 동원해야 한다는 것이다.⁷ 모두 한국과 직접적으로 연관이 되는 주장들이다.

이런 대외적인 상황에 더해서, 앞서 살펴보았듯이 미국 국내에서 반중 정서가 사상 최고 수준으로 치솟은 상황이기 때문에, 국내 정치적인 이유에서도 바이든 정부의 대중 압박 정책은 갈수록 강도가 더해질 것으로 예상된다.

3. 동시에 떠오르는 회의론, 이유는?

⁵ <https://www.pewresearch.org/politics/2021/02/24/majority-of-americans-confident-in-bidens-handling-of-foreign-policy-as-term-begins/>

⁶ <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>

⁷ <https://www.brookings.edu/essay/the-long-game-chinas-grand-strategy-to-displace-american-order/>

하지만 동시에 미국 일각에서도 이런 대중 봉쇄 정책이 성공하기 힘들 것이라는 주장도 함께 나오고 있다. 미국의 외교정책이 군사적인 접근법에 매몰돼 있다고 지적하는 싱크탱크, 퀸시 연구소 등이 대표적인 집단이다. 이 연구소의 에단 폴 연구원은 도시 국장 책의 서평을 통해서, 미국 내부의 우경화와 양극화 때문에 전세계 지도국가로서 매력이 떨어지고 있고, 실제 이 정책이 전쟁과 같은 극단적인 갈등으로 치달았을 때 해결책도 없다고 지적하고 있다.⁸ 필자가 연수한 USC 정치학과 데이비드 강 교수도 같은 입장을 견지하고 있다. 이런 주장의 근거는 무엇인지, 강 교수와 인터뷰를 진행했다.

Q: 미중 갈등 상황에서 현재 한국 문재인 정부의 외교 접근법에 대해서 평가한다면?

A: 지금까지 있었던 다른 정부의 입장과 크게 다르지 않아 보인다. 모든 한국 정부들은 미국에 자신들이 가장 가까운 동맹이라고 주장하는 동시에, 중국과 관계를 좋게 가져가려고 노력해 왔다. 보수정권이든 진보정권이든, “우리는 중국을 봉쇄하고 균형을 맞추는 데 말려들고 싶지 않다”고 얘기해오지 않았나. 문재인 정부도 이런 균형을 유지하려고 노력해왔다고 본다. 그리고 무엇보다도 한국의 모든 정부는 북한 문제를 최우선적으로 다뤄야 한다는 한계가 있다. 그런데 북한 정책을 세우는 과정에서 중국은 중요 요소일 수밖에 없다. 예를 들어서 지금 한국 정부가 종전선언을 이야기 하는데, 중국과 밀접한 관계가 있는 문제다. 그래서 문재인 대통령도 다른 아시아 국가들처럼, 미국을 안심시키는 동시에 중국과 잘 지내는 방법을 선택한 것으로 본다.

Q: 일본이 좀 더 적극적으로 미국 편에 서는 것처럼 보이는 것과는 차이가 있다.

일본은 북한 문제도 없고, 중국 바로 옆에 존재하지도 않는다. 한국과 입장 차이가 크다.

하지만 일본도 미사여구를 써서 협조적인 것처럼 보이는 것이지, 군사비를 늘리는 것 같은 실제 행동에 나서지는 않고 있다.

⁸ <https://www.lawfareblog.com/what-bidens-top-china-theorist-gets-wrong>



Q: 워싱턴이 계속 한국에 동참을 요구할 것으로 보나?

A: 미국은 갈수록 더 압박할 것이다. 바이든 정부 안에 중국 봉쇄를 바라는 인사들이 많고, 필리핀, 베트남, 인도네시아까지 압박하고 있다. 하지만 그게 성공할지는 모르겠다. 우선 정책이 모순적이다. 민주주의 국가끼리 연대를 이야기하면서 민주주의라고 하기 어려운 베트남과 싱가포르까지 끌어들인다. 여기에 내부적으로도 이해관계가 충돌한다. 예를 들어서 호주가 (미국의 도움으로) 핵잠수함을 갖게 된 것에 대해서 인도네시아는 행복해 하지 않는다. 또 아시아 각국에는 각자의 국내 정치가 있다. 따라서 미국이 생각하는 것만큼 이 정책이 성공할 것이라고 생각하지 않는다.

Q: 대중 봉쇄 정책에 대해서 부정적이다.

A: 나는 대중 봉쇄정책이 미국을 다치게 하고 있다고 본다. 단순히 무역 문제 만이 아니다. 동아시아의 모든 국가가 GDP 대비 군사비 비중을 줄이고 있다. 그런데 미국은 군사비로 몇 십억 달러를 더 쓰게 됐다고 자랑한다. 우리가 비행기나 로켓을 사는데 더 많은 돈을 쓴다는 것은, 다른 부분에 써야 할 돈을 못 쓰면서 미국 경제를 해치고 있다는 뜻이다.

나는 미국이 중국과 전쟁을 할거라고 생각하지 않는다. 그건 너무 극단적이다. 그렇다면 중국과 신 냉전 때문에 그 많은 군사비를 써야 할 필요가 있다. 동아시아 다른 나라들도 이런 흐름에 동참할 것이라고도 생각하지 않는다.

Q: 당신 같은 학자들은 미국 내에서 소수이고, 비판 받지 않나?

A: 나는 비주류이긴 하다. 하지만 주류는 “중국이 지역을 넘어서 세계 패권을 노리고 있다”고 이야기 하면서 아무 근거를 대지 못한다. 대만이나 남중국해 문제는 1949년 이후로 중국이 계속 주장하고 있는 문제다. 일본만 해도 주변 모든 나라, 한국, 러시아, 중국, 대만과 영토분쟁을 벌이고 있다. 그렇다고 남들과 잘 지내는 것이 불가능한가? 주류의 주장도 현실에 기반을 두고 있지 않다.

Q: 바이든 정부는 뭔가 다를 거라고 생각한 사람이 많았는데, 정책이 바뀌지 않았다.

A: 나도 놀라운 부분이다. 최근 몇 년 간 워싱턴에서 공화당, 민주당 할 것 없이 급격하게 반중정책으로 가는 것은 놀라운 일이다. 특히 나는 바이든 정부가 트럼프 정부보다 위험하다고 본다. 트럼프 정부의 사람들은 주류가 아니었고 약간 이상하기도 했고 능숙하지 않았다. 그런데 바이든 정부 사람들은 주류이고 아주 능숙한 사람들이다.

Q: 그러면 워싱턴에서 왜 이런 일이 벌어지고 있다고 생각하나?

A: 좌우를 떠나서 정책 입안자들이 미국 주류들이어서라고 생각한다. 민주당이든 공화당이든 미국 주류는 모두 미국의 패권을 믿는다. 미국이 전세계의 문제를 해결할 유일한 나라라고 믿는다. 공화당은 네오콘적인 방식, 그러니까 적을 찾아서 공격하는 방법으로 접근하고, 민주당은 민주주의와 인권 문제를 이야기하면서 역시 총으로 문제를 해결하려고 든다. 아주 비용이 많이 드는 방식이다. 하지만 아프간을 보라. 몇 십조 달러를 쓰고도 중앙아시아에 있는 작은 나라 문제 하나 해결을 못한다.

인종적인 문제도 있다고 본다. 백인들이 “중국인들을 못 믿겠어” 하는 식으로 말이다. 영국, 호주도 백인들이지 않나. 그 문제도 바탕에 깔려있다고 본다.

Q: 종합해보면, 대중 봉쇄정책은 실패하겠지만 한동안 계속될 것으로 봐야 하나.

A: 미국의 주류들은 너무 늙었다. 미국의 힘을 강조하는 주류의 시각들은 20년 전에 맞춰져 있다. 세상이 바뀌었다. 중국은 그 사이에 훨씬 부유해졌고 안정적이 됐다. 미국에서는 중국에 어떤 위기가 있을 것이라는 이야기들도 하는데, 10년만 이렇게 지나면 중국이 얼마나 더 발전할 지 알 수가 없을 정도다.

또 하나, 미국은 동아시아 나라들에게 경제적인 전략은 제시하지 못하고 있다. 전쟁은 진짜 걱정거리가 아니다. 무역, 이민, 경제, 기후변화 문제를 어떻게 다룰 것인가, 여기에 대한 미국의 정책이 없다. 정부 안에 군사 우선주의로 접근하려는 낡은 인사들만 가득하다는 게 문제다. CPTPP에서 알아서 빠졌고 RCEP도 외면하고 있다. 그 자리를 중국이 대체하려고 하는데, 오히려 미국이 무역장벽을 쌓고 있다. 미국이 장기적으로 볼 때 지고 있는 것이다.

4. 미국 vs 중국, 그래서 한국의 선택은?

미국의 대중 봉쇄 정책은 성공할 수도 있고 실패할 수도 있다. 일각에서는 미국이나 중국이나, 선택을 해야 한다는 주장도 한다. 하지만 현재로서는 미래를 점치기 어렵고, 한국의 접근도 그만큼 더욱 더 신중해야 한다.

미국의 요구를 그대로 따르지 않는다고 해서 불이익이 있을거란 근거도 부족하다. 바이든 정부가 동맹을 강화하겠다는 기치를 내세우면서, 동시에 동맹을 비판하고 벌 주면 역효과가 날 거란 주장이 나온다. 주한미군도 오히려 미국에 더 이익이 되는 만큼, 철수가 거론되기는 힘든 상황이란 지적이 많다.

그러면 어떻게 해야 하는가. 참여정부 때 청와대 외교안보정책실장과 외교부 장관을 지낸 송민순 전 장관의 지적을 귀담아 들을 필요가 있어 보인다.

“한·미 동맹의 기초는 위협 인식과 가치를 공유하는데 있다. 위협 인식의 대상은 북한의 핵과 중국의 팽창이다. 가치의 기초는 자유·민주·인권·시장경제다. 그 바탕이 단단하면 나머지는 자연스럽게 이뤄진다. 그렇다고 전적으로 미국을 따라 하자는 건 아니다. 우리의 이익과 미국의 이익이 반드시 일치하지는 않기

때문이다. 우리 원칙의 깃발을 세우고, 미·중을 상대로 같은 목소리를 내야 한다.
상대에 따라 다른 목소리를 내면 나중에 더 어려워진다.”⁹

미국과 동맹을 굳건히 기반으로 하되, 우리 국익을 기반으로 한 원칙을 분명히 하고, 미국과 중국에 같은 주장을 이어가야 한다는 지적이다. 그간 우리 정부의 외교 행보는 이런 원칙에 어긋났기 때문에 어그러진 경우가 많다. 박근혜 전 대통령은 2015년 베이징에서 열린 중국이 군사력을 과시하는 전승절 열병식 행사에 참석했다가 국내외에서 논란에 휩싸였다. 반대로 이후 미국의 사드 방어체제를 받아들이는 과정에서도, “북한의 위협에 제대로 된 협조를 해주지 않는다면 어쩔 수 없는 일이다”라는 식의 우리 국익을 앞세운 대응을 못하면서 일을 키웠다는 분석이 크다. 반대로 문재인 정부 때도 앞서 지적했던 지난 5월 한미 정상회담 공동선언을 놓고 중국이 반발하자, 그런 의도가 아니었다고 물러선 것도 같은 맥락에서 비판 받을 소지가 많다.

새 정부는 우리 국익을 최우선으로 하는 대외정책을 명확히 하고, 일관성 있게 추진하는 것이 필요하다. 중국에 우리의 중요이익을 포기하지 않고, 주장할 것은 주장하면서, 반대로 미국에도 일관된 주장을 할 수 있어야 한다는 것이다.

또 하나, 이 과정에서 한국의 입장을 미국 조야에 설명하는 물밑 작업도 꾸준히 펼쳐져야 한다. 데이비드 강 교수는 이 부분에서 한국이 일본에 크게 뒤져 있다고 평가한다. 일본 인사들은 워싱턴에서 미국의 상하원, 그리고 정부 요처에 개인적인 친구부터 오랫동안 공들인 펠로우십 등 다양한 인맥관계를 구성해 놓고 일본의 입장을 계속해서 설명한다. 한국 관련자 1명이 그런 설명을 할 때, 일본은 몇 십명이 움직인다는 이야기도 나올 정도다. 이 부분은 정부 등 공적인 인사들뿐만 아니라, 한국이라는 기반 위에서 활동하고 있는 기업들도 함께 고민하고 풀어나가야 할 문제다.

⁹ <https://www.joongang.co.kr/article/24065425>