

# INSS Research Report

## 트럼프-시진핑 시기 미중관계 현황과 전망: 우리의 외교·안보정책의 함의

유현정



INSS 연구보고서 18-12

트럼프-시진핑 시기 미중관계 현황과 전망: 우리의 외교·안보정책의 함의

유현정



# INSS Research Report

INSS 연구보고서 18-12

## 트럼프-시진핑 시기 미중관계 현황과 전망: 우리의 외교·안보정책의 함의

유현정

# 트럼프-시진핑 시기 미중관계 현황과 전망: 우리의 외교·안보정책의 함의

유현정

연구보고서 18-12

## 트럼프-시진핑 시기 미중관계 현황과 전망: 우리의 외교·안보정책의 함의

발행처 사단법인 국가안보전략연구원  
발행인 조동호  
주소 06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아B/D 13-18층  
전화 Tel. 02-6191-1000 Fax.02-6191-1111  
홈페이지 <http://www.inss.re.kr>  
인쇄일 2018년 12월  
발행일 2018년 12월

편집 한국학술정보(주) 031) 940-1118

I S B N 979-11-965692-8-0 93340  
미중 관계[美中關係], 안보 정책[安保政策]  
349.42012-KDC6 / 327.73051-DDC23 CIP2018041186

가격 비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.

## 트럼프-시진핑 시기 미중관계 현황과 전망: 우리의 외교·안보정책의 함의

유현정

# 목차

---

국문초록	6
------	---

---

I. 서론	9
-------	---

---

II. 미국과 중국 지도부의 대내외 정책	15
1. 미국의 대내외 정책	15
2. 중국의 대내외 정책	26

---

III. 미중간 갈등현안에 대한 입장과 대응 방식	41
1. 미중 경제분쟁	41
2. 양안문제	54
3. 남중국해 등 영유권 분쟁	59
4. 북핵문제	64

---

IV. 미중관계 전망과 우리 외교·안보정책에 대한 함의	83
1. 트럼프-시진핑 지도부에서의 미중관계 전망	83
2. 우리 정부의 대응방안	86

---

V. 결론	91
-------	----

---

Abstract	93
----------	----

---

참고문헌	95
------	----

## 국문초록

이 글은 향후 트럼프-시진핑 지도부 하에서 전개될 미중관계를 전망하고 이에 대한 우리 정부의 대응방안을 모색하는 데 목적을 두고 있다.

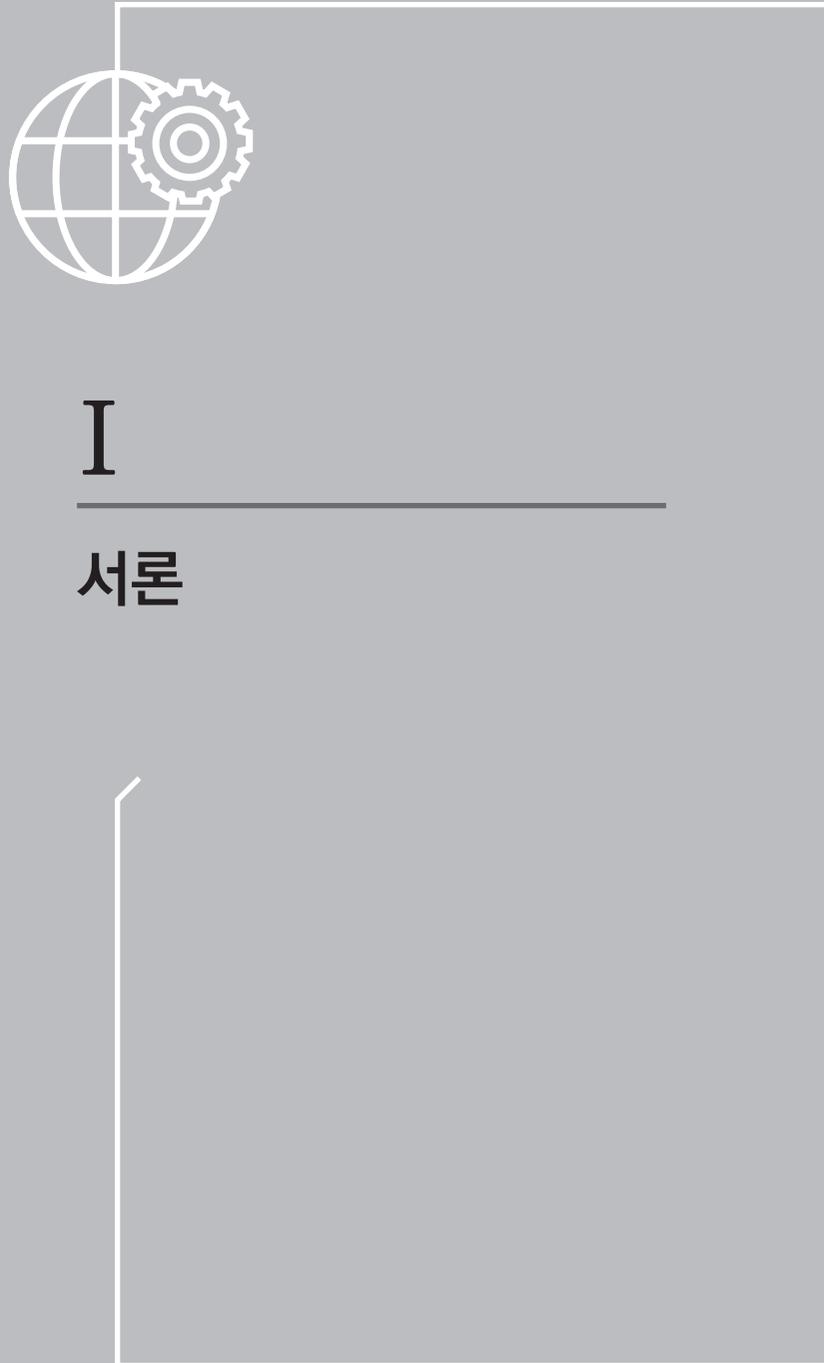
최근 미국과 중국 간 갈등이 본격화되고 있다. 양국 간에 무역수지 조정과 불공정 경제정책에 대한 마찰이 증폭되면서 경제적 갈등이 심화되고 있으며 북한의 핵폐기 등 한반도 이슈, 양안관계 및 남중국해에서의 영유권 이슈 등 지역안보차원에서 문제에서도 경쟁국면이 가속화되고 있다. 미행정부가 발표한 「국가안보전략(NSS)」(2017.12)과 「국가방위전략(NDS)」(2018.1)에서는 중국을 ‘미국의 안보와 번영을 위협하는 수정주의 세력(revisional power)’으로 규정하고 있으며 「국방수권법(NDAA)」(2018.8)에서는 무역·투자·안보 등 모든 부문에 걸쳐 중국에 대한 강력한 제재를 담고 있다. 이에 대해 중국 지도부는 미국의 강력한 대중압박을 자국의 영향력과 지역 주도권을 억제하려는 의도로 파악하면서 경계심과 우려의 수위를 높이고 있다.

트럼프-시진핑 체제 하에서는 그동안 미중관계를 바라보았던 관점의 패러다임을 수정할 필요가 있다. 지금까지의 미중관계는 ‘초강대국인 미국과 미국의 패권에 도전하는 중국’이라는 패러다임 속에서 관측되어 왔다면 트럼프-시진핑 체제 하에서는 ‘부상하는 중국과 이를 견제하고 관리하려는 미국’이라는 패러다임으로 미중관계를 보아야 할 것이다. 양국 지도부가 양국의 현안에 대해 철저하게 ‘자국 우선주의’ 관점에서 접근

함으로써 앞으로 미행정부의 대중압박 기조는 지속될 것으로 전망되며, 시진핑 지도부는 국내 권력 강화를 위해서 강경한 대응기조를 유지할 것으로 판단된다.

이처럼 미중 간 경제 갈등상황이 장기화되고 구조화될 조짐까지 보이고 있기 때문에 우리 정부는 변화된 한반도 안보지형에 대응할 수 있는 전략적 방안을 마련하는 것이 시급한 상황이다. 대외적으로는 양국과의 소통채널을 최대한 가동함으로써 개별 이슈에 대한 양국 지도부의 진의를 정확하게 파악할 필요가 있으며 대내적으로는 전문가 집단으로 구성된 미중관계 전담 태스크 포스를 설치하여 정책적 대응속도와 전문성을 제고해야 할 것이다. 이와 함께 한반도 안보지형에 불확실성이 더해가고 있는 상황을 고려하여 현 상황에서 상정가능한 모든 시나리오를 마련하고 그에 대처할 수 있는 예비계획, 플랜 B 등을 사전에 강구해 두어야 할 것이다. 마지막으로 관련 당사국이 모두 참여하는 ‘행동 대 행동(Action for Action)’ 계획을 우리 정부가 제안하여 마련함으로써 북한의 단계별 비핵화 조치에 대한 중국의 경제지원이 미중 간 경제갈등으로 연결되는 갈등구조를 개선할 필요가 있다.

.....  
핵심어: 미중관계, 미중 경제갈등, 양안문제, 영유권 분쟁, 북핵문제



이 글은 향후 트럼프-시진핑 지도부 하에서 전개될 미중관계를 전망하고 이에 대한 우리정부의 대응방안을 모색하는데 목적을 두고 있다.

최근 미국과 중국간 갈등이 본격화되고 있다. 양국간에 무역수지 조정과 불공정 경제정책에 대한 마찰이 증폭되면서 경제적 갈등이 심화되고 있으며 북한의 핵폐기 등 한반도 이슈, 양안관계 및 영유권 이슈 등 지역안보차원에서의 문제에 대해서도 복잡한 수싸움을 벌이고 있다. 미 행정부가 발표한 국가안보전략(NSS, 2017.12)과 국가방위전략(NDS, 2018.1)에서는, 중국을 ‘미국의 안보와 번영을 위협하는 수정주의 세력(revisional power)’으로 규정하고 있으며 중국 지도부 역시 미국의 강한 압박에 대한 발언의 수위를 높이고 있다. 그동안 미중관계가 주기적인 부침을 거듭해 왔던 점을 고려한다면 양국간 경색국면은 일시적인 현상에 불과하다고 평가할 수도 있을 것이다. 하지만, 양국의 지도부가 출범한 이후 펼쳐온 대외정책이 안정화되고 정착되어 가는 시점에서 양국의 갈등이 격화되고 있다는 점에서 앞으로의 미중관계에 대해 낙관적인 전망을 유지하기는 어렵다고 판단된다.

미중 양국의 관계는 우리에게 정치·안보·경제적 측면에서 크게 영향을 미쳐왔다. 더욱이 우리나라 현정부의 임기가 현재 미중 지도부의 임기와 대체로 일치한다는 점을 감안할 때 향후 트럼프-시진핑 지도부 하에서의 미중관계를 전망하고 그로 인해 파생되는 여러 이슈들에 적절하고 효과적으로 대응할 수 있는 대안을 마련하는 것은 중요한 작업이 아닐 수 없다. 특히, 올해 초부터 시작된 북한의 평화공세와 그에 따라 한반도의 안보상황이 극적인 전환의 국면으로 접어들면서 우리의 안보환경을 안정적으로 관리하기 위해서는 양국과의 이해조율과 협력이 중요한 시기이다.

그동안 미중관계의 향배를 예측하는 다수의 연구가 있었다. 특히 글로벌 경제위기 이후 양국의 국력차이가 좁혀지는 추세에 있기 때문에 중장기적 측면에서의 양국관계는 학자들 사이에서 초미의 관심 이슈가 되어

왔다. 세력전이 이론(power transition theory)에 입각하여 일부에서는 중국의 경제와 국력신장에 따라 미국의 압도적 지위가 상실되고 중국의 패권도전이 가시화되면서 양국간 전쟁발발의 가능성까지 예견한다.<sup>1)</sup> 반면에 군사력과 연성권력(soft power)이 결합된 스마트 파워(smart power)를 강조하는 다른 한편에서는 중국이 경제적으로 미국을 추월하더라도 막강한 군사력과 자유·인권을 강조하는 미국의 소프트 파워 앞에서 중국이 미국의 패권에 도전할 수 있을 정도로 부상할 가능성은 지극히 낮다고 지적한다.<sup>2)</sup> 오히려 존 아이켄베리(John Ikenberry)와 같은 신제도주의자들은 미국이 자국 주도 자유주의 질서가 태동시킨 각종 ‘제도(institution)’에 ‘스스로를 제어(self-binding)’하고 타 국가들이 목소리를 낼 수 있는 기회를 제공하는 한, 자유주의 질서의 혜택 속에 경제적으로 부상 중인 중국도 미국 주도 질서에 순응하게 될 것이라고 주장한다.<sup>3)</sup>

글로벌 차원의 세력전이에 대한 논의와는 별도로 중국이 미국과 달리 역내에 위치한 국가라는 점에서 학계에서 지역차원의 패권에 대한 논의도 활발히 전개되었다. 로버트 로스(Robert Ross)는 지정학의 중요성을 강조하면서 해양국가인 미국과 대륙국가인 중국이 ‘영향력(sphere of influence)’을 분할할 것이라고 예측한다.<sup>4)</sup> 휴 화이트(Hugh White) 또한 중국과 미국이 권력 공유를 통한 ‘공동관리체제(condominium)’

를 유지할 것이라고 주장한다.<sup>5)</sup> 반면 데이비드 강(David Kang)은 중국과 역내 국가들의 문화적 유대, 경제적 관계, 지리적 근접성 등을 고려할 때 역내 국가들이 궁극적으로 중국에 편승하게 될 것이라고 주장한다.<sup>6)</sup> 그러나 데이비드 샴보(David Shambaugh)는 중국이 지역차원이 라도 지속적인 영향력을 유지할 가능성에 부정적이다. 샴보는 시진핑 지도부를 ‘강한 권위주의체제(Hard Authoritarianism)’로 규정하고 있는데, 시 주석이 현재 추진 중인 국내 경제구조개혁이 ‘약한 권위주의(Soft Authoritarianism)’ 내지는 ‘반(半) 민주주의(Semi-Democracy)’로의 정치체제 전환 없이는 실패할 가능성이 높기 때문이다.<sup>7)</sup>

위에서 언급된 연구는, 중장기적 측면에서의 미중관계에 대해 의미 있는 논의를 제시하고 있다. 하지만 본 연구에서 다루고자 하는 주된 논의는 2년 정도 남은 트럼프-시진핑 정부 하에서의 미중관계에 포커스를 맞추고 있다는 점에서 위의 연구들과 관점을 달리한다. 즉, 중·장기적인 관점에서 미국의 국력이 지속적으로 유지될 지와 중국의 부상이 지속될 것인가에 대한 고려 없이, 본 연구에서 설정하는 단기간 미국과 중국의 관계는 다음과 같다. 첫째, 미국의 글로벌 및 지역 차원의 패권이 지속적으로 유지된다. 둘째, 중국은 지속적 경제 발전과 군사력 증강으로 동아시아 지역에서 명실상부한 G2로 부상하였다. 그러나 중국이 미국과 G2의 지위를 확고히 굳혀감에도 불구하고, 양국 간 경제력 및 군사력은 여전히 큰 차이가 난다. 셋째, 미국의 아·태지역에서의 패권 유지 능력과 의지는 여전한데, 역내에서 영향력을 확장시키려는 중국의 도전 의식도

1) John Mearsheimer, 『The Tragedy of Great Power Politics』(New York: W. W. Norton & Company Ltd.), 2001; Graham Allison, 『Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?』(New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company), 2017.

2) Joseph S. Nye Jr., 『Is the American Century Over?』(Cambridge : Polity Press), 2015.

3) John Ikenberry, “The Future of Liberal Order in East Asia,” *The Future of East Asia* (Palgrave Macmillan: Singapore, 2018), pp. 81-101.

4) Robert Ross, “The geography of the peace: East Asia in the twenty-first century,” 『*International Security*』23(4), 1999, pp. 81-118.

5) Hugh White, *The China choice: Why we should share power* (OUP Oxford: London, 2013).

6) David Kang, “Hierarchy, balancing, and empirical puzzles in Asian international relations,” 『*International Security*』28(3), 2004, pp. 165-180.

7) David Shambaugh, “Contemplating China's Future,” 『*The Washington Quarterly*』, Fall 2016.

커지고 있다. 넷째, 다수의 역내 국가들이 중국의 부상이 가져올 안보적 ‘불확실성’보다는 미국이 주도해온 역내 질서의 현상유지를 선호하지만, 중국과의 심도 높은 경제적 관계를 중시하여 미국과 중국 사이에서 실리 외교를 추구한다.

이러한 상황에서 미국과 중국이 상호 협력하는 시나리오는 크게 (1) 중국이 지속적인 경제발전을 위해 역내 안정을 추구하면서, 미국 주도 안보·경제 질서 유지에 협조하는 경우와, (2) 중국이 미국 주도 질서에 순응하지 않지만, 미국과 중국이 충돌을 피하기 위해 양국이 19세기 유럽식 협조체제(concert of power)에 합의하고 협력해 나가는 경우이다. 반대로 미국과 중국이 갈등하는 시나리오로는 크게 (1) 미국과 중국의 군사력 차에 있어 미국이 월등히 우월하지만, 중국과 미국이 영향력 확보를 위해 서로를 견제하거나, (2) 미국과 중국이 향후 중·장기적 관점에서 패권 경쟁을 염두에 두고 군비를 증강하고 아·태지역에서 전략적 대비태세를 강화하면서 대립이 노골화 되는 것이다. 그러나 양 경우 모두 미·중 간 갈등이 심화된다고 하더라도, 양국이 세력전이 이론이 예측하는 공세적·방어적 예방 전쟁을 시도할 가능성은 매우 낮다.

본 연구와 유사한 측면에서 단기적인 미중관계를 다룬 연구의 예로는 이철용 등(2017)의 연구와 ‘다오종(2017)’의 연구가 있다. 이철용 등은, 트럼프는 대외 영향력 확대보다는 무역적자 감소, 국내 일자리 창출 등 경제적 이득을 중요시하는 반면 시진핑은 경제의 산술적 성장보다는 질적 성장을 중요시하며 대외 영향력 확대에 의지가 강하다는 점을 지적하면서, 양 지도부가 우선시하는 것이 서로 다른 만큼 주고받기(barter) 방식의 절충적 관계를 맺어나갈 가능성이 높다고 전망하고 있다.<sup>8)</sup>

북경대 다오종 교수는, 트럼프가 대외 영향력 확대를 추구했던 오바마

시기 대외정책의 기초는 지속적으로 유지할 것으로 전망한다. 중국정부가 트럼프 행정부의 경제·외교안보 정책에 대한 효과적인 대응방안을 탐색하는 과정에 있다고 지적하면서 양국관계는 실용주의를 강조하는 가운데 긴장요소들이 상존하고 있다고 진단하고 있다.<sup>9)</sup>

본 연구는 미중관계를 둘러싼 위와 같은 다양한 견해를 참조하여 단기적 미중관계를 전망한다. 이를 위해서 서론에 이어 제2장에서는 트럼프 행정부와 시진핑 지도부의 정책적 방향을 살펴본다. 양국 모두 정책적 우선순위를 국내 정치·경제문제에 두고 있고 이는 직·간접적으로 대외 정책에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문에 국내정책에 대해서도 간략하게나마 언급한다. 제3장에서는 양국 간 현안이 되고 있는 핵심 쟁점과 개별 이슈에 대한 양국의 인식 및 대응방식에 대해 고찰한다. 제4장에서는 향후 트럼프-시진핑 지도부 하에서의 미중관계를 전망하고 우리정부에 대한 함의를 규명한다. 결론에서는 연구의 결과를 종합·정리한다.

8) 이철용·문병순·남효정, “향후 5년 미중관계 변화와 영향,” LG경제연구원, 2017. 9. 7.

9) Zha Daojiong, “China-US Reactions Under Trump: More Continuity Than Change,” 『Asian Perspective』no. 41, 2017.



## II

# 미국과 중국 지도부의 대내외 정책

1. 미국의 상황인식과 대내외 정책
2. 중국의 상황인식과 대내외 정책

현재 미국과 중국의 대내외 정책은 양국 지도부의 현실인식이 반영된 결과라고 할 수 있다. 이 장에서는 트럼프, 시진핑의 자국 현실에 대한 진단과 그에 대한 정책적 대응을 우선적으로 고찰하며 정책의 변화와 지속의 가능성 측면을 차례로 검토하고자 한다.

## 1. 미국의 대내외 정책

### (1) 트럼프 행정부의 상황인식과 정책적 대응

트럼프 대선 캠페인의 핵심은 불법이민 억제, 대테러, 장기실업의 해소와 경제회복 등 주로 미국의 국내문제에 집중되어 있었다. 대외정책은 캠페인 과정에서 정비되고 명료해졌다는 점을 고려하면 트럼프의 주된 관심사는 국내문제에 초점을 맞추고 있었다고 할 수 있다.

트럼프는 찰스 린드버그(Charles Lindbergh)<sup>10)</sup>가 주장한 ‘미국 우선주의’를 부활시켜 ‘모든 국가는 자신의 이익을 우선시할 권리’가 있다는 점을 명확히 했다. 현재 미국의 상황에 대한 트럼프의 인식은 부강한 초강대국이라기보다는 수십 년 간의 잘못된 국정운영으로 재앙 속에서 허우적대는 나라였다. 트럼프는 수차례의 발언을 통해 미국 예외주의(exceptionalism)를 부정하면서 ‘미국은 예외’라고 할 정도의 장밋빛 현

10) 찰스 린드버그는 1940년 9월에 결성된 ‘America First’라고 하는 반개입주의 노선을 주장하던 단체의 대변인이었다. 미국은 추축국(Axis Powers)과의 무의미한 전쟁에 개입하기 보다는 미국의 방위력 증진을 위해 우선적으로 노력하여야 한다고 주장하였다.

실이 아님을 강조하였다.<sup>11)</sup> 미국은 현재 상시적인 위협요소에 직면해 있으며 이러한 위협은 국제 테러집단, 강력한 경쟁국가뿐 아니라 대미무역에서 흑자를 누리는 교역상대국, 심지어 미국의 기대에 부응하지 못하고 경제적·안보적 실리만 챙기는 동맹국들로부터 초래된다고 여기고 있다.

이러한 상황인식에 기초하여 트럼프는 첫째, ‘미국 우선주의’와 국익 수호를 위해 자유무역(free-trade)보다는 경상수지의 균형이 우선시되는 공정무역(fair-trade)을 강조하고 있다. 자유무역은 호혜주의에 기초한 ‘윈윈(win-win) 게임’이 아니라 미국만 손해를 보는 ‘제로섬(zero-sum) 게임’이라고 평가하고 있다. 따라서 그는 WTO체제뿐 아니라 환태평양동반자협정(TPP, Trans-Pacific Partnership)에 부정적인 입장을 가지고 있으며 NAFTA(North American Free Trade Agreement, 북미자유무역협정)와 각종 FTA를 재협상하여 국내 제조업 일자리를 창출하고 외국자본의 국내유치를 제고하겠다고 공약하였다.

특히 트럼프는 중국을 미국의 경제와 안보적 이익에 대한 주된 위협으로 인식하면서 기존의 미중관계를 전면 재설정(reset)하려 한다. 그는 대선과정에서 중국을 ‘일자리 도둑’이라고 언급했을 뿐 아니라 그가 집권한 당일에 중국을 ‘환율조작국’으로 지정하고 중국 수입품에 대해 45%의 관세를 부과하겠다고 공약하기도 하였다. 2015년 국제통화기금(IMF)은 중국 정부의 환율조작이 무역불균형의 주요원인이 아니라는 결론을 내린 바 있어서<sup>12)</sup> 환율조작국 지정의 가능성은 높지 않지만 이와 같은 트럼프의 대중 강경정책이 대선과정에서 미국 국민에게 어필할 수

있었던 이유는 명백하다. 탈냉전 이후, 중국이 경제적·안보적 측면에서 미국의 국익을 훼손해 왔다는 ‘중국 피로감’의 확산과 이에 반해 지난 정부가 중국에 대해 지나치게 관대했다는 반성적 성찰이 그 원인이었다.

대중무역에 있어서 미국의 만성적인 경상수지 적자와 무역 불균형은 지속적으로 증대되어 왔다. 특히 중국이 2001년 WTO에 가입한 후 중국과의 무역불균형은 그 폭이 급속도로 커졌다. 미국은 최혜국대우 조항에 근거하여 대중국 수입제한을 해제하였고 그 결과 지난 15년간 중국은 대미무역에서 대규모 흑자를 누려왔다. 중국의 대미수출액은 미국의 대중수출액의 4배를 넘어섰다. 반면, 미국의 대중무역 적자폭은 2001년 830억 달러에서 2015년 3,672억 달러로 증가했다. 같은 시기 미국의 대중수출은 192억 달러에서 1,161억 달러로 증가하였으나 미국의 대중무역 적자폭을 메꾸기에는 역부족이었다. 미국의 대중수출이 중국의 총수입에서 차지하는 비중은 약 7%에 지나지 않으며 미국의 총수출에서도 5% 수준에 그치고 있다.<sup>13)</sup> 지난 2월 28일 트럼프가 첫 의회 국정연설에서 “중국이 WTO에 가입한 이후 6만여 개의 미국기업이 문을 닫았다”고 밝힌 바와 같이 미중관계에 강한 불만을 표출하였다.<sup>14)</sup> 4월 미중 정상회담에서는 양국 간의 불신을 해소하고 ‘100일 계획’을 채택하여 대중무역수지 불균형을 시정하기 위한 노력을 기울이기로 하였다. 이 계획에는 2003년 광우병 파동 이후 취해졌던 중국의 미국 쇠고기 수입제한 해제, 농산물 수입 증대, 금융시장 개방 등 다양한 경제이슈를 포함하고 있다. 그러나 대선과정에서 미국 무역대표부(USTR)로 하여금 중국의 불법 수출보조금, 지적재산권 미준수, 불공정 무역관행을 조사하도록 하고 시정

11) David Corn, “Donald Trump Says He Doesn’t Believe in ‘American Exceptionalism,’” Mother Jones, June 2016.

<http://www.motherjones.com/politics/2016/06/donald-trump-american-exceptionalism/> (최종검색일: 2017년 12월 14일).

12) “2015 China Article IV Concluding Press Conference,” IMF Videos, 2015. 5. 26. <http://www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=4256945583001> (최종검색일: 2017년 12월 14일)

13) Lowell Dittmer, “Trump on China,” Asian Perspective, no. 41, 2017, pp. 678~679.

14) Bonnie S. Glaser, “Trump and Xi Break The Ice at Mar-a-lago,” Comparative Connections: US-CHINA Relations, CSIS, May 2017, p. 24.

요구에 불응할 시에는 WTO에 제소하겠다고 선언한 만큼 향후 경제 분야에서 미국의 대중압박은 강화될 것으로 보인다.

둘째, 트럼프의 외교안보정책에도 ‘미국 우선주의’는 그대로 관철되어 있다. 이러한 입장은 동맹국에 대해서도 예외가 아니다. 다자간 안보협력체제 구축보다는 동맹국 외교에 집중할 것으로 보이지만 그동안 동맹국들이 대미관계에서 누려왔던 경제적·안보적 이익에 대해서는 정당한 대가를 받아내겠다는 입장이다. 한편으로는 오바마 정부시기에 소원해진 태국, 필리핀 등 전통적 동맹국가들과의 관계를 복원하기 위해 노력하면서도 다른 한편으로는 무역·FTA 재협상이나 방위비 증액을 요구하면서 실리를 챙기고자 한다. 2014년 쿠데타를 통해 집권한 태국의 브라우트 찬오차 총리를 백악관에 초청하여 방위·안보, 대테러, 지역 현안 등 다방면에 걸친 협력에 대해 논의하였으며,<sup>15)</sup> 동아시아 정상회의(EAS)에 참석하여 그동안 ‘친중노선’, ‘마약과의 유혈전쟁’ 논란으로 소원해졌던 필리핀의 두테르테 대통령을 만나 화기애애한 분위기를 연출하기도 하였다.<sup>16)</sup> 트럼프의 이러한 행보는 동아시아에서 중국의 영향력을 견제함과 동시에 동맹 외교를 통한 미국의 영향력 제고를 위한 노력으로 해석되며 ‘아시아에서의 중심축 이동(Pivot in Asia)’이라고 평가되기도 한다.<sup>17)</sup> 특히 트럼프 대통령은 오바마 정부시기 중국의 급격한 영향력 확대에 주목하고 있다. 미국 정계에는 아시아-태평양 지역에서 미국에 도전하는 패권국 등장을 용인하지 않는다는 초당적인 합의가 존재한다. 이러한 관점에서 트럼프는 오바마 행정부가 제시한 아시아 재균형(Rebalancing)정책을 강도 높게 비판하고 있다. 오바마가 아시아 중

시(Pivot to Asia)정책을 취하면서 중국을 견제했음에도 불구하고 중국의 반발만 초래했을 뿐 영유권 분쟁에서 보였던 시진핑 주석의 공격적 외교에 적절하게 대응하지 못했다는 것이다. 또한, 오바마 정부가 중국, 러시아 등 강대국 외교와 북핵문제 해결에 대해 견지했던 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 기조에 대해서도 비판하면서 트럼프 행정부는 ‘전략적 인내’의 종언을 선언하는 한편 사태의 실질적 해결을 약속하며 ‘최대한의 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’라는 강경한 기조로 선회하였다.

전 정부의 대외정책이 미온적이었다는 비판 하에 트럼프 행정부는 보다 공세적이고 상대방이 대응하기 까다로운 협상방식을 취하고 있다. 트럼프의 자서전 작가인 블래어(Blair)는 트럼프를 ‘창의적인 전투가’로 묘사하면서 매우 경쟁심이 강하고 이길 수 있는 모든 수단과 방법을 동원한다고 평가한다.<sup>18)</sup>

트럼프의 협상방식은 첫째, 대외정책의 핵심을 ‘강한 군사력’에 두고 있다는 점이다. 로널드 레이건 대통령이 구소련에 대해 취했던 ‘힘에 의한 평화(Peace through Strength)’를 추구하면서 강력한 군대건설을 여러 차례 강조한 바 있다. 북한에 대해서도 ‘화염과 분노(fire and fury)’를 언급하였고 김정은이 ‘미국의 전략적 인내를 미국의 나약함으로 오판하였다’고 발언하면서 군사력 행사에 주저하지 않을 것임을 선언하기도 하였다.

둘째, 닉슨 대통령이 언급했던 ‘광인(madman) 전략’을 취하고 있다. 즉, 상대방을 혼란시키기 위해서는 예측 불가능한 행동이나 비합리적인

15) “트럼프가 태국 총리 환대할 속내는…中 견제·美무역적자 축소,” 『연합뉴스』, 2017. 10. 3.

16) “‘막달’ 스트롱맨들 첫회담…트럼프 “두테르테와 아주 좋은관계,” 『연합뉴스』, 2017. 11. 13.

17) Thitinan Pongsudhirak, “President Trump’s ‘pivot in Asia,’” 『PacNet』 Pacific Forum CSIS, 2017. 5. 17.

18) Jonathan Swan, “Trump 101: His On-the-Edge Management Style,” 『Axios』, 2017. 4. 20.

[https://www.axios.com/trump-101-2357462441.html?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter\\_axiosam](https://www.axios.com/trump-101-2357462441.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_axiosam) (최종검색일: 2017년 12월 14일)

행동을 한다든지 심지어 미치광이인 척하는 것이 유용하다는 것이다. 충동적이고 다혈질적인 트럼프의 성향을 고려하면 이 전략은 그의 개성과 어울리는 측면이 있다. 현재까지 이러한 트럼프의 협상전략은 부분적으로 효과를 거두고 있다. 트럼프의 위협과 예측 불가능성에 따른 불안정성을 조기에 극복하기 위해 메르켈 총리, 아베 총리, 시진핑 주석과 같은 지도자들은 방미일정을 서둘렀다. 그러나 미국의 전통적 동맹국가들까지도 트럼프의 진정한 의도를 파악할 수 없어 혼란에 빠지고 있고 대통령의 말 바꾸기가 미국 외교의 신뢰성을 실추시킬 수 있다는 점에서 비판이 제기되고 있다.

## (2) 트럼프 행정부의 정책적 변화

트럼프는 대선 캠페인 과정에서 전임 정부가 추진한 거의 모든 정책을 비판하며 정책적 대응을 급선회하였을 뿐 아니라 자신이 공약하였던 정책에 대해서도 수차례에 걸쳐 말을 바꾸어왔다. 이 과정에서 그의 핵심 공약들마저도 폐기되거나 수정되어 있는 상태이다. 강경한 발언과 예측을 어렵게 하는 행보로 인해 미국 국내뿐만 아니라 국제사회로부터 우려를 자아냈던 것도 사실이다.

하지만 다른 한편으로는 지난 1년 6개월의 기간은 사업가 트럼프가 정치인 트럼프로 변모하는 데 소요된 내부조정 시간으로 해석될 수 있다. 직접 국정을 운영하면서 정책적 우선순위를 재조정하는 징후가 관측되고 있기 때문이다. 정책조정 두 가지 측면을 살펴보면 첫째, ‘현실주의자(realist)’에서 ‘관여주의자(interventionist)’로의 변화이다. 그는 취임사에서 철저하게 ‘미국 우선주의’를 고수할 것임을 강조하면서 트럼프 행정부는 현실주의를 기반으로 정책을 추진할 것이라고 공언하였다. 이에 따라 새로운 행정부에서는 국익을 최우선 순위의 정책기조로 삼고 불필요한 전쟁과 개도국 지원 등 무익한 국제적인 이슈에는 관여하지 않

겠다고 하였다. 미국의 국력을 국제사회의 질서수호와 동맹국과의 이익 공유에 낭비하지 않겠다는 것이다.<sup>19)</sup>

그러나 지난 4월 시리아의 내전에 처음으로 개입하여 폭격을 단행하였을 뿐 아니라 이라크, 아프가니스탄, 예멘 등 안보불안지역에 특수부대 파견을 결정하면서 국제적 경찰국가의 역할을 받아들인 바 있다.<sup>20)</sup> 또한 임기 초반 중국과의 마찰을 고려하여 남중국해에서의 ‘항행의 자유’ 작전을 승인하지 않았으나 5월 24일에는 필리핀·베트남 등 동남아시아 국가들의 요청에 따라 ‘항행의 자유’ 정책을 재개하여 남중국해에서 경찰활동을 전개하고 있다. 이러한 정책 전향에 대하여 펠(2017)은 트럼프를 국면 전환자(Shape-shifter)로 평가하고 있다.<sup>21)</sup>

둘째, 자유·인권·민주주의 등 미국적 가치에 대한 인식 제고를 들 수 있다. 그동안 트럼프 대통령에 대한 평가는 특정 이념에 기반하고 있다기보다는 실질적인 경제적 이익을 우선시한다는 것이었다.<sup>22)</sup> 그의 취임사에는 미국적 가치와 미국독립선언의 정신에 대한 언급이 빠져 있었다. 게다가 외국 정부에 대해서는 “우리는 우리의 삶의 방식을 타인에게 강요하지 않겠다”고 언급하였으며 천안문 민주화 항쟁을 폭력으로 진압한 중국 지도부에 대해 “힘의 위력을 보여줬다”는 부적절한 발언을 서슴지 않았기 때문이다. 수차례에 걸친 국내외 연설에서 트럼프는 “미국은 최강의 군대를 가졌다”고 하면서 미국 군사력의 우수성을 강조하였지만 그 힘을 어떤 가치를 수호하기 위해 어떻게 사용하겠다는 내용은 생략되어

19) Aaron Blake, “Donald Trump’s Full Inauguration Speech Transcript, Annotated,” 『Washington Post』, 2017. 1. 20.

20) “트럼프 ‘아프간 미군 철수?... 생각 바꿨다, 내가 전쟁 끝낼 것,’” 『조선닷컴』, 2017. 8. 23.

21) Mel Gurtov, “The Shape-Shifter.” PeaceVoice, 2017. 4. 19.

www.peacevoice.info/2017/04/19/the-shape-shifter (최종검색일: 2017년 12월 14일)

22) 이상현·이성현, “트럼프 행정부의 동아시아 정책과 한미관계,” 『세종정책브리핑』, 세종연구소, 2017. 2. 23.

있다.<sup>23)</sup>

그러나 시리아 정부의 민간인에 대한 화학무기 사용을 계기로 시리아 내전에 ‘인도주의’를 명분으로 군사개입을 하고 지난 아시아 순방 중 대한민국 국회에서의 연설에서는 북한정권에 의해 자행되는 북한주민들에 대한 인권탄압을 강력하게 비난하였다. 이러한 트럼프 행정부의 대외정책 변화는 자유와 인권, 민주주의 등의 이념적 가치의 중요성에 대해 인식하게 되었음을 보여준다.

셋째, 트럼프 행정부의 대외정책 변화는 중국과의 관계설정에서도 관측되고 있다. 대선과정에서와는 달리, 취임 초기에는 중국과의 전면적인 대치보다는 협상과 공조에 무게를 두었다. 마라라고 정상회담을 전후해서 중국에 대한 직접적인 경제제재 대신 ‘100일 계획’과 ‘포괄적인 경제대화(CED: Comprehensive Economic Dialogue)’를 통한 협상에 방점을 두었다. 지역안보 차원에서 ‘하나의 중국’ 원칙에 대한 모호한 태도, 남중국해에서의 ‘항행의 자유’작전 보류 등 중국 정부의 입장을 배려하는 모습을 보여 주었다.

그러나 지난해 12월 백악관이 발표한 「국가안보전략」에서는 중국을 미국의 안보와 번영을 위협하는 도전세력이자 경쟁국가(rival power)로 규정하면서 미중 간 대부분의 갈등이슈에 대해 강경노선으로 선회하였다. 2018년에 들어오면서 「대만여행법(TTA: Taiwan Travel Act)」 발효(2018.3.17), ‘항행의 자유’작전 지속추진, 중국산 수출품목에 대한 고관세 부과 등 다방면에 걸쳐 중국을 압박하고 있다. 이러한 대중강경노선은 최근 미 의회를 통과한 「국방수권법(NDAA: National Defense Authorization Act)」의 내용에도 그대로 반영되어 있어서 앞으로 미국 정부의 대중국 압박이 매우 거세질 것으로 예상된다.

취임 후 트럼프의 행적을 뒤돌아보면, 그는 분명 추상적인 이념과 가치보다는 현실적인 산술적 결과와 중상주의적 손익계산을 중요시하는 모습을 보여 왔다. 그러나 트럼프 역시 지난 수십 년 간 유지해 온 미국적 가치를 담은 대외정책의 구속에서 자유로울 수 없으며 이러한 대외정책 기조를 폐기했다고 평가하기는 힘들 것으로 생각된다.<sup>24)</sup>

〈표 1〉 미국 백악관의 「국가안보전략」중 중국관련 내용<sup>25)</sup>

<b>서론</b>	- 미국 우선주의는 우리 정부의 책무이며 국제사회에서 미국의 리더십을 강화하는 기초이다.
<b>1장 미국인과 영토, 미국의 삶의 방식 보호</b>	○ 대량살상무기(WMD) 방어 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국과 러시아가 개발하고 있는 선진 무기체계에 대응하기 위해 발사 전 단계에서 무력화할 수 있는 미사일 방어체계 구축</li> </ul>
<b>2장 미국의 번영증진</b>	○ 자유롭고 공정하며 호혜적인 경제관계 구축 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 덤핑, 차별적 비관세장벽, 기술이전 강요, 정부로부터의 기업보조금 지원, 국영기업에 대한 특혜부여 등 불공정 무역관행에 대응</li> </ul>

24) Thitinan Pongsudhirak, "President Trump's 'pivot in Asia'," 「PacNet」 Pacific Forum CSIS, 2017. 5. 17.

25) 백악관은 2017년 12월 18일 「국가안보전략」을 발표하였다. 서론과 결론을 포함하여 총 7개의 장으로 구성된 이 전략보고에서는 미국이 직면하고 있는 수많은 도전을 지적하면서 경제부흥과 국가안보 수호에 초점을 맞추고 있다. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> 참조 (검색일: 2018. 8. 10)

23) Donald K. Emmerson, "Matching power with purpose in the South China Sea: a proposal," 「PacNet」 Pacific Forum CSIS, 2017. 11. 8.

○ 미국의 국가안보혁신기지(NSIB) 보호

- 중국 등 외국투자자들에게 의한 산업스파이 및 지적재산권 침해행위에 대하여 새로운 법안과 규제 메커니즘 도입

**3장 힘을 통한 평화**

- 미국은 ① 수정주의 세력(중국과 러시아), ② 불량국가(이란과 북한), ③ 초국가적 테러단체(지하드 테러집단)라는 3대 도전에 직면해 있음.
- 중국과 러시아는 미국의 가치와 이익에 반하는 세계질서를 수립하고자 함.
- 중국은 인도-태평양 지역에서 미국의 주도권을 배제하고자 노력하고 있으며 그들의 국가주도 경제모델을 확대함으로써 지역질서를 그들의 이익에 유리하도록 개편하고자 함.
- 중국의 군 현대화와 경제성장은 부분적으로 미국의 혁신경제에 대한 접근에 기초하고 있음.
- 도전세력에 맞서기 위해서 군사·군수산업·핵·우주·사이버·정보 등 다양한 부문에서 역량을 강화하고 민주주의와 공정·호혜무역 등의 가치를 공유하는 국가와 공조를 강화할 것임.

**4장 미국의 영향력 확대**

○ 번영을 희망하는 파트너 국가지원

- 중국과 러시아는 자국의 영향력 확대와 미국과의 경쟁에서 우위를 확보할 목적으로 개발도상국에 대한 투자를 전개하고 있음.
- 미국은 경제적 유대를 형성하는 데 그치지 않고 공동의 정치·안보이익을 증진시킬 수 있는 지속가능한 관계 형성을 추구할 것임.

**지역차원에서의 전략**

**〈인도-태평양 지역〉**

○ 현황

- 중국은 경제적 유인과 제재 등을 영향력 행사수단을 사용하고 있으며 정치·안보 이슈에 대해 군사적 위협까지 동원하고 있음.
- 중국은 역내에서 미국의 주도권을 배제하기 위해 급속한 군 현대화를 추진하고 있음.
- 중국은 그들의 야심을 '호혜적'인 것으로 포장하고 있으나 인도-태평양 지역의 주변 국가들의 주권을 위협하고 있음.

○ 대응방안

- 정치적 측면에서 지역 국가들과의 동맹관계와 동반자관계 형성에 노력할 것이며 주권·공정무역·법치주의에 대한 존중이라는 가치를 공유하는 국가와의 새로운 동맹관계 형성과 관계강화에 노력할 것임.
- 경제적 측면에서 공정하고 호혜적 무역에 기초한 양자 간 무역협정 추구
- 군사적 측면에서 기존의 동맹관계를 강화하고 동맹국·동반자관계 국가와의 안보 공조관계를 강화
- '하나의 중국' 원칙을 존중하는 가운데 「대만관계법(Taiwan Relations Act)」의 규정내용에 따라 중국으로부터의 위협을 억제하며 대만의 안보적 요구에 따라 무기판매를 지속하는 등 대만과의 관계 강화
- 인도와의 안보협력 강화, 필리핀과의 동맹 강화, 싱가포르·베트남·인도네시아·말레이시아 등과 협력적인 파트너관계 강화

**〈유럽〉**

- 중국은 불공정 무역관행을 확대하고 혁신산업, 민감 기술 분야, 인프라 부문에서의 투자를 확대하면서 유럽에 전략적 발판을 마련하고 있음.
- 미국은 협력국가들과 함께 중국의 불공정 무역행위에 대한 공조를 강화할 것이며 중국이 민감 정보에 대해 접근하는 것을 제한하는 데 공조할 것임.

**결론**

## 2. 중국의 대내외 정책

### (1) 시진핑 지도부의 상황인식과 정책적 대응

“개혁과 성장, 그리고 안정을 추구하려는 중국공산당의 과업은 과거 그 어느 시기보다 수많은 어려움에 직면해 있다. 갈등과 위기 그리고 도전이 산재해 있기 때문이다”. 지난 2014년 시진핑 주석이 발표했던 ‘의법치국을 전면적으로 추진하는 데 몇 가지 중요한 문제에 관한 중공중앙의 결정(中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定)’<sup>26)</sup>의 내용은 중국의 현실에 대한 시 주석의 인식을 명확하게 대변해 주고 있다.

중국은 덩샤오핑 이후 30년간 개혁·개방정책을 추진하여 정치·경제·사회·환경 등 모든 분야에서 괄목할 만한 성장을 거두어 왔다. 그러나 중국 경제가 소위 ‘중진국 함정(Middle Income Trap)’에 빠지면서 경제 성장의 속도는 지체되고 있었다. 중국경제가 신장타이(新狀態)에 접어들면서 중국 공산당은 국가사회에 대한 장악력을 유지하기 위해서 경제발전의 프레임을 질적 성장방식으로 전환하여 장기간 지속이 가능한 경제 성장의 기초를 마련해야 했다. 이를 위해서는 덩샤오핑식 성장모델에서 벗어나 새로운 성장모델로 경제구조를 개편해야 할 필요성이 있음을 인식하기에 이르렀다. 그동안 인프라 건설 같은 고정자산투자 및 저임금을 경쟁력으로 하였던 수출 지향적 제조업 중심에서 탈피하여 서비스 산업을 육성하고 내수시장을 확대하는 등 경제전반의 구조를 개편하여 새로운 성장의 동력을 육성하여야 한다는 것이다. 경제구조 개편에 대한 필요성은 이미 2000년대 중반 후진타오 시기에서도 제기된 바 있으나 글

로벌 경제위기로 인해 큰 성과를 거두지 못하였고, 시진핑 집권 1기부터 추진력 있게 시도해 나가고 있다. 경제체질의 개선을 위한 노력이 성공할 수 있는지 여부는 정치·사회적 안정과 밀접하게 연결되어 있다. 그러나 시 주석이 추진하고 있는 기존 질서에 대한 개혁 작업은 필연적으로 기득권층의 반발을 초래할 가능성이 높다. 시 주석은 이러한 점을 고려하여 반대정치세력에 대한 견제와 당개혁을 통해 안정적인 권력기반 위에서 개혁 작업을 추진해 나가고자 한다.<sup>27)</sup>

중국의 현실에 대한 시 주석의 위기의식은 외교·안보적 측면에서도 나타난다. 2012년부터 오바마 행정부가 취해온 아시아 재균형 정책과 아시아 중시정책으로 인해 중국은 역내 영향력 확장에 견제를 받아왔다. 오바마 행정부는 2012년부터 아시아 재균형 정책과 아시아 중시정책을 취하면서 중국의 영향력 확장을 견제해 왔다. 또한 ‘하나의 중국’ 정책을 일관되게 주장하면서 양안관계에 긴장감이 고조되어 왔으며, 동중국해와 남중국해에서 영유권 분쟁을 벌이고 있는 상대국은 미국의 동맹국이거나 미국과의 안보 공조를 강화하여 중국의 해양진출에 적지 않은 부담을 주고 있다. 게다가 북한의 핵·미사일 도발에 대해서도 THAAD(Terminal High Altitude Area Defense, 고고도미사일방어체계) 분쟁이 가속화되면서 한국과 미국, 일본이 공조를 강화하는 빌미를 제공하고 있다. 그동안 중국은 자국의 영향력 확대를 추진하는 과정에서 이웃 국가들과 크고 작은 마찰을 야기하면서 아시아-태평양 지역의 주변국으로부터 협력을 도출해내는 데 어려움을 겪어왔다.

27) 지난 제12기 5차 전국 양회에서는「국가감찰위원회」라는 사정기관 설립을 결정하였는 바, 이 기구는 중국공산당을 넘어 감찰할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 중공중앙 기율검사위원회와 함께 국가감찰위원회의 권한을 강화함으로써 공산당의 국가사회 장악 및 통제를 강화하고 범위를 확대하는 조치는 안정적 권력기반 마련과 무관하지 않다고 판단된다. 이지용, “2017 전국양회 정치·제도 변화 주요 사안과 시사점,”「CFS 이슈분석」, 대외경제정책연구원, 2017. 3. 29, pp. 3~6.

26) 习近平, “中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定”,「中共中央黨新聞網」, 2014. 10. 28.

이러한 외교안보적 상황에서 중국 정부는 러시아와 서유럽 국가와의 관계개선에 나서고 있으나 이마저도 순조롭지 않은 상황이다. 중국은 아프가니스탄, 시리아 사태를 계기로 러시아와 군사적 교류를 확대하는 등 안보협력관계를 강화하고 있는 것처럼 보인다.<sup>28)</sup> 하지만 이러한 현상은 ‘미국 견제’라는 양국 공통의 이해관계가 일치하고 있는 데에서 비롯된 것일 뿐 항구적이고 공고한 안보협력체로 발전하기에는 한계가 있다는 것이 일반적인 관측이다.<sup>29)</sup> 오히려 러시아와 중국은 각자가 중동, 중앙아시아, 중부유럽 등으로 세력 확장을 도모하고 있어서 서로 경쟁관계에 있다고 평가할 수 있으며 푸틴 대통령이 추진하고 있는 ‘신동방정책’은 중국의 잠재적 이익에 배치된다. 또한 최근 러시아-북한 간의 경제교류가 확대되면서 북한에 대한 중국의 지렛대 행사에 부정적인 영향을 미치고 있다.

또한 중국은 EU국가들과의 관계에서도 어려움을 겪고 있다. 지난해 4월 ‘중국-EU 전략대화’에서 양자 간에는 트럼프의 대외정책에 반대 입장을 공유했던 바 있다. 그러나 2017년 6월 1~2일에 걸쳐 진행된 ‘제19차 중국-EU 정상회담’에서는 안보, 경제, 사회문화, 인적교류 등 전반적인 이슈에 관해 논의를 진행하였으나, 공동성명을 채택하는 데는 실패했다. 그만큼 양 체제 간의 이견은 컸었다. 이러한 사실은 트럼프 행정부가 출범한 이후, 미국이 추진하는 반세계화·보호주의 정책에 대한 거부감이 형성되면서 중국과 EU가 공동의 협력적 대응이 필요하다는 인식에는 공감대가 형성되었으나 중국의 시장경제지위(MES) 인정에 대

한 이견을 좁히지 못하고 구체적인 협력방안을 도출해 내는 데 실패했음을 보여준다.<sup>30)</sup>

이러한 냉혹한 대내외 현실을 타개해 나가기 위해 시진핑 집권 2기 지도부가 제시한 정책적 대응은 지난해 10월에 개최된 제19차 당대회 결의내용에서 파악할 수 있다. 무엇보다도 국내정치적인 측면에서 정치권력 안정을 위한 기반을 마련한 점에 큰 의의가 있다. 제19차 중국공산당 전국대표대회와 1중전회에서는 차기 핵심지도부를 구성하였는데 상무위원회 위원 중 다수를 시진핑 계파 또는 중립적 인물로 채우면서 당내의 인적 지지기반을 공고히 하였으며 ‘시진핑의 신시대 중국특색 사회주의사상’을 중국공산당의 당장에 삽입하는 한편 그동안 관행으로 유지되어 온 격대지정(隔代指定)을 폐기하였다. 이러한 사실을 기초로 하여 시 주석의 정치적 입지가 마오쩌둥과 동일한 반열에 올랐거나 장기 집권의 기틀이 마련되었다는 평가들이 나오고 있다.<sup>31)</sup> 시 주석의 강력한 리더십이 앞으로의 대외정책, 특히 미중관계에 어떤 변수로 작용할 것인지에 대해서는 지속적으로 주목할 필요가 있다고 판단된다.

제19차 당대회에서 시 주석이 발표한 업무보고의 핵심은 ‘중국몽(中國夢) 실현을 위한 중장기 로드맵을 제시하는 것이었다. 시진핑 2기 정부는 ‘전면적인 현대화 강국건설’을 2050년까지 완성하는 것을 장기적·최종적 목표로 설정하였고 이를 위한 중단기적·경과적 목표로서 전면적 소강사회 건설(2020)과 기본적인 사회주의 현대화 달성(2035)를 함께 제시하였다. 이에 따라 시진핑 집권 2기에는 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 꿈 실현을 위하여 기초적인 토대를 다지는 데 매진할 것으로 보인다.

28) Andrew Higgins, “China and Russia Hold First Joint Naval Drill in the Baltic Sea,” 『The New York Times』, 2017. 7. 25.

<https://www.nytimes.com/2017/07/25/world/europe/china-russia-baltic-navy-exercises.html> (최종검색일: 2017년 12월 14일).

29) Dean Cheng, “Confronting the Eurasian Powers of Russia and China,” 『BACKGROUNDER』no. 3249, The Heritage Foundation, 2017. 9. 28.

30) 이지용, “중-EU 정상회의 평가 및 시사점,” 『이슈분석』, 대외경제정책연구원, 2017. 7. 21.

31) 이상만, “중국 19차 당대회 평가와 시진핑 집권 2기 전망,” 『IFES 현안진단』, 경남대 극동문제연구소, 2017. 10. 26.

중국 정부는 대내적으로 혁신경제성장을 위해 정보·서비스 산업육성 등 경제적 구조를 개편하는 데 노력할 것으로 보이지만 여전히 내수가 중국의 생산력을 뒷받침할 정도로 성장하지 않은 상태이다. 따라서 단기적으로는 수출주도형 경제를 유지할 수밖에 없는 여건이다. 게다가 원유의 80% 이상을 말라카 해협과 남중국해를 경유하여 수입하고 있는 등 주요 에너지를 바닷길을 통한 수입에 의존하고 있기 때문에 미국을 비롯한 선진국과 주변국과의 관계를 자국 발전에 유리한 방향으로 관리하는 것이 중국의 꿈 실현에 필수적인 요건이 된다고 할 것이다.

대외여건을 우호적으로 관리하여야 한다는 인식은 제19차 업무보고 중 12장에서 자세히 살펴볼 수 있다. 이하에서는 제19차 업무보고의 대외정책에 관한 내용을 지난 18차 업무보고 내용과의 차이점에 주목하여 분석해 보고자 한다.

우선 18차 업무보고에서 사용했던 ‘신형대국관계(新型大國關係)’라는 담론이 19차 업무보고에서는 ‘신형국제관계(新型國際關係)’로 대체되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 신형대국관계란 냉전시기 미소관계가 아닌 공존·공영하는 새로운 대국관계를 의미하는 것으로서 미국 주도의 패권주의와 간섭주의를 견제하기 위한 수사(修辭)로 제시되었다. 하지만 중국이 스스로를 ‘대국’이라고 지칭하게 되면서 국제사회로부터 더 많은 역할을 요구받게 되어 정치적 부담이 가중되었을 뿐 아니라 미국 등 강대국의 견제와 주변 국가들 사이에서 ‘중국위협론’만 가중시키는 부작용을 초래하였다. 그래서 19차 업무보고에서는 ‘신형국제관계’가 추구하는 평화적 공존의 5대 원칙으로서 상호존중, 공평, 정의, 협력과 상생을 내세웠다. 하지만 ‘신형국제관계’라는 담론은 근본적으로 ‘신형대국관계’와 궤를 같이 하면서 담론의 공세적 수위만을 낮춘 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 주변국에 대한 대외정책기조로서 ‘인류운명공동체’를 강조하고 있다. 인류운명공동체는 ‘항구적 평화와 보편적인 안전, 공동의 번영과 개방적이고 포용적인 세계, 깨끗하고 아름다운 세계’를 건설하자는 의미

로 제시된 것이다. 중국은 이미 2013년 10월에 공산당 중앙위원회가 주최한 ‘주변외교업무좌담회(周邊外交工作座談會)’에서 주변국 외교의 주요방침으로 친(親)·선(善)·혜(惠)·용(容)을 천명한 이래 주변국 외교의 중요성을 역설해 왔다.<sup>32)</sup> 여기에는 중국이 14개국과 국경을 마주하고 있고 그 중 다수의 국가들이 미국과 동맹 또는 군사적 교류를 유지하고 있다는 지정학적 고려도 내포되어 있지만, 그에 못지않게 지정학적 고려도 함께 반영되어 있다고 판단된다. 중국은 ‘일대일로 정책’과 역내포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 등 다자간 경제협력을 추구해 왔으나 구소련 붕괴 이후 끊임없이 해양진출을 모색하는 과정에서 주변국들과 빈번하게 마찰을 겪었다. 이는 주변국과의 경제협력에 걸림돌이 되어 왔다. 따라서 중국의 부상이 결코 주변국가의 안보에 위협이 되지 않으며 오히려 경제개방과 협력을 통해 공동의 번영을 추구할 수 있다는 ‘운명공동체’론을 제시함으로써 주변국과의 신뢰를 증진하고 중국위협론을 불식시키려는 의도를 담고 있는 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 18차 업무보고에서 강조되었던 ‘해양강국건설’ 목표가 생략되고 19차 업무보고에서는 ‘일대일로 정책’을 국가발전목표로 전면내세웠다. 18차 업무보고에서는 ‘해양자원의 개발능력제고, 해양경제발전, 해양생태환경보호, 국가의 해양권익 수호’를 역설하면서 해양강국 건설을 국가발전목표로 제시한 바 있다. 하지만 해양강국목표가 다소위다오·남중국해 영유권 분쟁과정에서 공세적(assertive) 대외정책으로 표출되면서 오히려 미국의 역내 개입을 유인하게 되었다. 이러한 상황을 고려하여 주변 해양 국가들과의 갈등을 초래할 수 있는 ‘해양강국’이라는 목

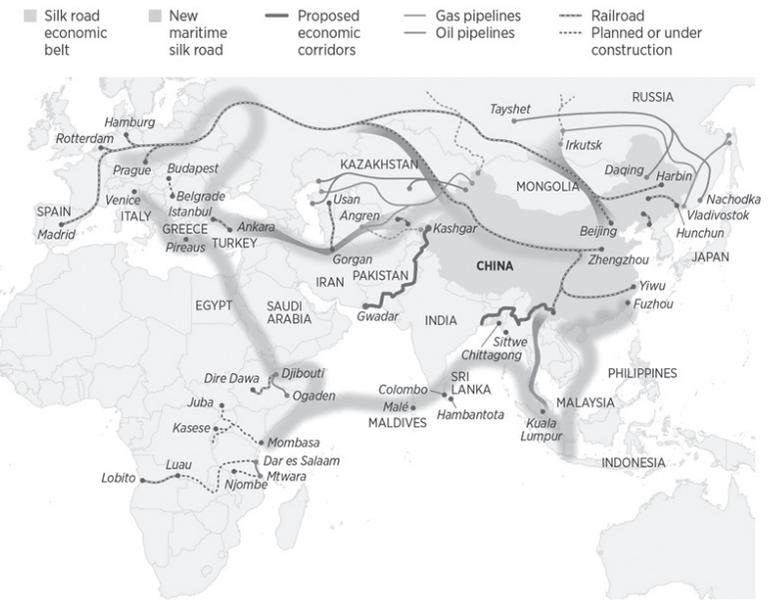
32) 洪鶴, “中国特色周边外交的四字箴言: 亲, 诚, 惠, 容,” 『新华网』, 2013. 11. 8.  
[http://www.xinhuanet.com/world/2013-11/08/c\\_118063342.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2013-11/08/c_118063342.htm) (검색일 : 2018. 5. 13).

표 대신 협력과 공영을 앞세운 ‘일대일로 정책’을 부각시킨 것으로 해석할 수 있다. 오히려 19차 업무보고에서는 ‘중국은 방어적인 국방정책을 고수할 것이며 영원히 패권을 잡지 않고 확장하지 않겠다’고 언급함으로써 주변국가에 대한 대외정책의 수위를 낮춘 것으로 보인다. 해양진출과 개발이라는 중국의 전략적 목표는 ‘해양강국건설 정책에서도 중요한 한 축을 구성하는 것이므로 해양진출이라는 동일한 목표성취를 위해서는 정치 외교적 부담을 덜 수 있는 일대일로 정책을 전면으로 내세우는 것이 국익에 도움이 된다는 전술적 차원의 변화라고 평가된다.

일대일로 정책은 아시아, 아프리카, 중동, 유럽, 오세아니아를 경제적으로 연계함으로써 관련 당사국 간의 경제적 유대를 강화하고 더 나아가 정치적 협력까지 도모하려는 중국 지도부의 야심이 반영된 정책이다. 전 세계 GDP의 33%, 인구 66%, 외국인투자 25%를 차지하는 70여 개의 국가를 교통·파이프라인 등의 인프라로 연결함으로써 중국의 경제적·정치적 영향력을 강화하려는 의도가 내포되어 있다고 할 것이다. 실제로 중국의 일대일로 정책 당사국에 대한 투자는 지속적으로 증가해 왔다. 2013~2015년 사이 비관련국에 대한 중국의 해외투자는 15% 증가에 머문 반면 관련국에 대한 투자는 26% 증가하였다. 2016년 한 해 동안 중국은 관련 당사국과 1,260억 달러에 이르는 인프라 건설계약을 체결하였는데, 이는 2016년 중국의 총 해외투자액의 52%에 해당하는 수치이다.<sup>33)</sup> 물론 관련국 사이에 존재하는 정치·경제적 불신, 정치체제와 경제질서의 차이, 막대한 초기 건설비용 등 해결해야 할 문제들이 산적해 있음에도 불구하고 시진핑 집권 2기에는 일대일로 정책과 AIIB 등 금융기구를 통해 중국 주도의 경제공동체 건설을 위한 초석을 마련하기 위

한 노력을 경주할 것으로 보인다.

〈그림 1〉 중국의 일대일로 정책<sup>34)</sup>



이에 대해 미국 정부는 일대일로 사업에 내포된 전략적 의도에 주목하고 있다. 중국 정부가 일대일로 사업의 일환으로 인접국가에 대한 인프라 건설을 중점적으로 추진하고 있는 데 대해 미국은 국제 공공재 제공자로서의 미국의 지위를 중국이 대신하려는 야심이 반영된 것으로 보고 있다. 더 나아가 경제지원을 통해 정치적 영향력을 ‘구매’하는 것으로, 결국 중국 이외의 지역에 인민해방군(PLA) 파견을 정당화하려는 숨은

33) Sumedh Deorukhkar·Le Xia, “China | One Belt One Road - progress and prospects,” 「China ECONOMIC WATCH」(BBVA: 빌바오 비스카야 아르헨타리아 은행), 2017. 11, pp. 2~3.

34) Jeff Smith, “China’s Belt and Road Initiative: Strategic Implications and International Opposition,” 「REPORT Asia」, The Heritage Foundation, 2018. 8. 9.

의도가 내재되어 있는 것으로 파악하고 있다.<sup>35)</sup>

넷째, 18차 업무보고서에서 중점을 두었던 ‘핵심이익 견지’라는 수사가 사라지고 ‘중국의 정당한 권익을 절대로 포기하지 않겠다’는 표현으로 대체되었다. ‘핵심이익(核心利益)’ 개념은 2009년 7월 다이빙궈(戴秉国) 국무위원이 제1차 미중전략경제대화에서 제시한 이래 꾸준히 제기되어 온 개념이다. 국가의 주권, 안보, 발전이익 등 중국 발전에 핵심이 되는 국익을 수호하기 위해서는 군사적 대응도 불사한다는 것으로서 핵심이익 개념은 미국 중심의 국제질서에 대한 중국의 도전장으로 인식될 여지가 있었다. 중국 내부적으로도 핵심이익을 지나치게 강조할 경우, 국가 간 갈등을 초래할 가능성이 크다는 대외 정책적 고려와 현실적 측면에서 중국의 국력이 핵심이익에 해당하는 모든 이익을 수호할 수 있을 만큼 강하지 못하다는 성찰이 있어왔다. 19차 업무보고에서 핵심이익에 대한 언급을 회피한 이유도 이러한 점에서 설명이 가능하다고 할 것이다. 그러나 표현이 사라졌다고 해서 중국의 대외정책에 변화가 있다고 보기는 어렵다. “그 어떤 나라도 중국이 자신의 이익에 손해를 끼치는 쓴 열매를 삼킬 것이라는 헛된 꿈을 버려야 한다”는 강경한 어조는 유지되고 있기 때문이다.

후진타오 시기에는 영토분쟁지역에 대해 ‘주권보류 및 분쟁지역에 대한 공동개발’ 입장으로 대응하여 외교적 갈등과 분쟁을 가급적 회피하려는 모습을 보였으나 시진핑 지도부는 ‘중국의 주권지역, 인공섬 건설, 군사적 대응불사’라는 보다 적극적이고 강경한 정책을 구사해 왔다. 중국 정부는 ① 국가주권, ② 국가안보, ③ 영토보전, ④ 국가통일, ⑤ 중국헌법을 통해 확립한 국가정치 제도, ⑥ 사회의 안정과 경제의 지속가능한 발전 보장 등 6가지를 중국의 핵심이익으로 규정하고 이를 수호하기 위

해서는 군사적 충돌도 불사하겠다는 입장이다.<sup>36)</sup> 중국은 남중국해의 영유권과 ‘하나의 중국’ 원칙에 기초하여 대만 역시 중국의 주권지역임을 공언하고 있는 상황이다. 하지만 현재 미국과 중국의 군사력을 비교해 볼 때, 미국과의 경쟁에서 이들 핵심이익사항을 효과적으로 수호하기 위해서는 우선 군의 현대화와 선진화가 필수적으로 요구된다고 할 것이다. 이번 업무보고에서는 2020년까지 군대의 기계화·정보화 실현, 2035년까지 군대 현대화, 2050년까지 세계 일류의 강군을 건설한다는 ‘강군몽(強軍夢)’을 천명하였다.<sup>37)</sup> ‘하나의 중국’ 원칙에 대한 도전을 불용하고 2050년까지 대만을 통일하겠다는 의지를 간접적으로 시사한<sup>38)</sup> 점으로 볼 때, 시진핑 집권 2기에는 군사력 증대를 가속화할 것으로 보인다.

〈그림 2〉 미국과 중국의 군사력 비교<sup>39)</sup>



36) 유현정, “2011년『화평발전백서』발간의 배경과 평가,”『정세와 정책』(세종연구소), 2011. 10, p. 20.

37) 김예경, “시진핑 주석의 중국 제19차 당대회 보고 주요 내용과 시사점,”『이슈와 논점』(국회입법조사처), 2017. 10. 24, p. 3.

38) 정재홍, “중국꿈 실현을 위한 시진핑 1인 지배체제 본격화,”『정세와 정책』(세종연구소), 2017. 11, p. 7.

39) “Rising military tensions in Asia Pacific: how do the major players compare?,”『CNN』, 2017. 8. 9. <https://edition.cnn.com/2017/07/23/asia/asia-military-by-the-numbers/index.html> (검색: 2018. 8. 10)

35) Denny Roy·Brad Glosserman, “THE COMMING CRISIS IN US-CHINA RELATIONS,” 『PacNet』, CSIS PACIFIC FORUM, 2018. 3. 26, p. 2.

이상에서 살펴본 바와 같이, 제19차 업무보고에 나타난 시진핑 2기의 대외정책은 안정적인 대외환경을 조성하기 위하여 강조점과 표현만 달리했을 뿐 기존의 대외정책과 차별화된 의미 있는 변화는 보이지 않는다. 오히려 업무보고에서 밝히고 있듯이 “중국은 책임감 있는 대국으로서 역할을 계속 발휘할 것이며 글로벌 거버넌스 개혁과 건설에 적극 동참하겠다”고 밝히고 있다. 다시 말하면, 중국에 이익이 된다면 적극적으로 영향력을 행사하겠다는 ‘분발유위(奮發有爲)’의 공세적 대외전략을 숨기지 않고 있는 것이다.

중국은 기존 국제질서의 최대 수혜자이지만 WTO·세계은행(World Bank) 등 서구 중심의 국제금융규범에 의해 견제를 받고 있으며 남중국해에서는 ‘항행의 자유’, ‘상설중재재판소(PCA)’ 등 국제규범에 의해 운신의 폭을 제한받고 있다. 그동안은 중국이 미국과 서구 중심의 국제질서에 적응하는 과정이었다면 시진핑 집권 2기의 중국은 새로운 규범과 제도를 설계하는 규칙제정자(rule maker)로서 자국에 유리한 중국 주도의 국제질서를 형성해 나갈 것으로 전망된다.

〈표 2〉 18차 당대회와 19차 당대회 업무보고 내용 비교<sup>40)</sup>

구 분	18차 업무보고 (2012.1.8.) <sup>41)</sup>	19차 업무보고 (2017.10.18) <sup>42)</sup>	19차 업무보고의 전략적 의도
미중관계 규정	‘신형대국관계’	‘신형국제관계’	‘중국위협론’ 불식
대외정책 기조	‘인류운명공동체’ (人類命運共同體)	‘인류운명공동체’	주변국과의 협력·신뢰 확보 측면에서 인류운명공동체 더욱 강조
국가발전 목표	‘해양강국’ 건설	‘일대일로’	‘해양국가’ 건설을 생략함으로써 주변국과의 갈등 소지 차단
국익 수호 의지	‘핵심이익 견지’	‘정당한 국가이익 불포기’	표현은 다르지만 강력한 국익수호 의지는 계속 견지

(2) 시진핑 정책의 변화와 지속

중국 정부의 명확한 입장 표명은 없었으나 시진핑 2기 정부는 1기 정부의 정책에 대해 변화보다는 지속에 방점을 두고 있는 것으로 보인다. 기존의 ‘2개의 백년(二個百年)’ 목표와 ‘중국몽’에 대한 입장이 이번 업무보고 내용에 그대로 반영되어 있다. 또한 시 주석이 국정외 수행방침으로 강조해 왔던 ‘4개전면(四個全面)’과 ‘5위1체(五位一體)’의 담론들 역시 업무보고에 모두 포함되어 있다.<sup>43)</sup> 시 주석은 이번 업무보고의 모

40) 유현정, “시진핑 2기 중국의 한반도 정책과 우리의 대응 방향”, INSS 전략보고, 2018-04, pp.4-5.

41) “坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗—胡锦涛同志代表第十七届中央委员会向大会作的报告摘要,”(<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529916.html>)

42) “习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”(<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>)

43) ‘4개전면’은 2015년 3월 전인대에서 통과된 시진핑 주석의 기본 치국이념을 말하는 것으로 주요내용은 전면적 소강사회건설(全面建成小康社會), 전면적 개혁심화(全面深化改革), 전면적 의법치국 추진(全面推進依法治國), 그리고 엄격한 당관리(全面從嚴治黨)을 의미하며, 5위1체는 경제, 정치, 문화·사회, 생태문명 건설을 내용으로 한다.

두(冒頭)에서 “초심을 잃지 않으며(不忘初心)”라고 언급하고 있는 점을 보더라도 시진핑 2기 집권기는 1기 집권기의 대내외 정책을 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 대외정책에 있어서도 친·성·혜·용을 주요내용으로 하는 주변국 외교, 상호신뢰를 바탕으로 상호 간의 핵심이익을 존중하자는 ‘신형대국관계’, 아시아의 지역안보는 아시아 국가 스스로 해결해야 한다는 ‘신아시아 안보관’ 등은 시진핑 집권 2기에서도 그대로 유지될 것으로 보인다.

그러나 현실정치에서는 중국이 제시하는 외교적 담론이나 수사보다는 실제의 중국 대외전략이 더 중요하다고 할 것이다. 시진핑 집권 1기에서는 미국과의 직접적인 갈등을 꺼려왔다. 중국은 그동안 UN, WTO 등 미국 주도의 국제질서와 안보환경에 편승하면서 국내 경제발전에만 매진할 수 있는 수혜를 누려왔다. 중국몽 실현이라는 시진핑 지도부의 최대 목표 실현을 위해서는 미국과의 주도권 경쟁에 나서기보다는 안정적인 미중관계 관리가 중요하다는 인식을 바탕으로 한 것이었다. 이러한 입장에서 시진핑 집권 1기에서는 미국과의 직접적인 갈등을 회피(갈등회피)하거나 미국과의 갈등을 제3국으로 이동(갈등이동)시키는 전략을 취해왔다. 예를 들면 지난해 12월 2일, 트럼프-차이잉원 총통 간 전화통화에 대해서 왕이 외교부장은 ‘대만의 사소한 행동’이라는 성명을 발표하면서<sup>44)</sup> 미국에 대한 대응수위는 낮추는 반면, 12월 9일에는 남중국해를 향하여 핵탄투를 탑재할 수 있는 미사일을 발사하는 등 항의의 표시를 한 바 있다.<sup>45)</sup> 이러한 대응방식은 한반도 사드배치 문제에 대응하는 과정에서도 볼 수 있었다. 한반도 사드배치 여부에 대한 직접적인 당사자는 미국과 중국이

다. 한국은 미국의 사드배치를 위한 부지를 제공하는 간접적인 이해관계가 있을 뿐이었다. 그럼에도 불구하고 중국은 미국에 대해서는 사드배치 반대라는 외교적 대응에 그친 반면에 한국에 대해서는 경제적 보복조치로 대응한 바 있다.

이러한 중국 정부의 대응전략은 미국의 신(新)행정부 출범과 더불어 중국의 외교적 대응수위와 효과적인 대응방안을 탐색하는 과정에서 나타난 현상이라고 해석할 수도 있다. 하지만 시진핑 주석의 집권 2기에서 추진할 각종 국가사회 개혁사업에서 성과를 거두기 위해서는 국내외적으로 안정적 환경조성이 필요한 만큼 이러한 미국과의 갈등회피, 제3국으로의 갈등이동 전략은 당분간 지속될 가능성이 높다고 판단된다.

44) “China labels Trump call ‘petty action’ by Taiwan: Phoenix TV,” 「Reuter」, 2016. 12. 3.

45) “China flies nuclear-capable bomber in South China Sea after Trump Taiwan call, US officials say,” 「Fox News」, 2016. 12. 9.



# III

## 미중간 갈등현안에 대한 입장과 대응 방식

1. 미중 경제분쟁
2. 양안문제
3. 남중국해 등 영유권 분쟁
4. 북핵문제

### 1. 미중 경제분쟁

이 장에서는 현재 미중 간 안보현안에 대해 고찰하고자 한다. 개별 이슈에 대한 상세한 분석과 전망에 대한 논의보다는 이슈에 대한 미국과 중국의 인식과 대응방식에 초점을 맞추어 보고자 한다.

〈표 3〉 제1차 미중 외교안보대화 논의사항 및 양국 입장

이슈	중국측 입장	미국측 입장
미중관계	- 신형대국관계	- 양국 간 건설적 관계 필요 - 충돌 위험성을 줄이기 위한 상호신뢰 증진 필요
양안관계	- 대만/티베트에 대한 중국주권 존중 요구	- '하나의 중국' 원칙지지 재확인
북핵	- 대화와 협상을 통한 문제해결 - '쌍궤병행(雙軌並行)' 및 '쌍중단(雙中斷)' - 주한미군 사드배치 반대	- 완벽하고 검증가능하며 불가역적인 한반도 비핵화 실현 - 북한의 핵무기 개발프로그램 중단 - 중국이 UN 대북제재에 보다 적극적으로 참여필요
남중국해	- 남사군도와 주변 해역에 대한 중국의 주권과 권리주장	- 남중국해 현상변경을 위한 어떠한 시도에도 반대 - 남중국해 영유권 분쟁은 국제법에 따라 평화적 해결 - 항행과 영공 통과와 자유 보호
중국측 인권		- 인권문제에서 중국이 보편적 가치를 존중하고 이행할 것을 요구
신안보 이슈	- 신안보 이슈 협력 필요성 공감	- 사이버, 우주, 핵 등 신안보 이슈에서 국제규범 수립 필요 및 중국의 긍정적 참여와 역할 필요
합의사항	- 미중 양국은 점증하는 군사적 경쟁과 갈등을 관리하고 충돌을 방지하기 위해 상호 의사소통 채널을 개설·유지하고 군사 분야 협력을 추구함. - 테러리즘에 대항하기 위한 미중 간 협조 추구 - 외교안보대화 외 트럼프-시진핑 양국 정상회담의 3개 고위급 대화 연내 개최 - 연내 트럼프 방중 추진	

· 자료 : 이지용, "제1차 미중 외교안보대화 평가 및 시사점," 「이슈분석」(대외경제정책연구원), 2017. 7. 25, p. 3.

트럼프-시진핑 체제가 형성된 후 현재까지 이루어진 양국의 지도자급 회담에서 빠지지 않고 등장했던 미중 간 초미의 관심사는 무역불균형 해소와 북핵문제였다. 마라라고 정상회담의 합의에 따라 6월과 7월에 처음으로 개최되었던 ‘제1차 미중 외교안보대화’와 ‘제1차 포괄적 경제대화’에서는 양국의 공동관심사항에 대한 논의가 집중적으로 이루어졌다.<sup>46)</sup> ‘미중 외교안보대화’에서 논의된 주요 안보이슈와 양국의 입장을 개괄적으로 정리하면 <표 1>과 같다. 본고에서는 미중 경제관계, 양안관계, 남중국해·동중국해 등 영유권문제, 북핵문제에 초점을 맞추어 분석해 보고자 한다.

#### (1) 미중 간 경제갈등의 배경

미중 간 경제갈등은 글로벌 경제위기를 경험한 이후 미국에서 제기되기 시작했지만 그 분쟁의 씨앗은 중국이 WTO에 가입을 추진했던 2000년대 초반까지 거슬러 올라간다. 그 당시 미국 경제계에서는 중국의 WTO 가입을 강력하게 지지했었다. 중국이 WTO에 가입할 경우, 잠재적 거대시장에의 접근이 가능해 질 것이며 중국경제의 내적 개혁을 견인함으로써 중국을 세계 무역질서에 편입시킬 수 있다는 기대감에 기초하였다. 당시 미무역부 대표였던 졸릭(Robert Zoellick)은 ‘중국이 책임감 있는 이해당사자(responsible stakeholder)’가 되어 줄 것을 희망한다

고 언급하였는데,<sup>47)</sup> 이러한 발언은 중국의 WTO 가입에 대한 미국 측의 기대감을 표시한 것으로 인식되고 있다.

이러한 기대감 속에서 미중 양국 간 경제적 상호의존도는 급격하게 증대되었다. 중국의 저임금과 중국 정부의 외국인투자에 대한 우호적 정책들은 수많은 미국기업의 차이나 러시(China Rush)를 견인하였고 후진타오 지도부가 자국의 내수시장을 확대하기 위한 적극적인 재정정책을 추진하면서 중국은 중요한 거대시장으로서 경제적 입지를 강화하기 시작했다. 미국의 대중무역은 2000년에 1천억 달러에도 미치지 않았으나 2015년에는 6,594억 달러를 기록하여 6.5배 이상 증가하였고 투자부분에서도 중국의 대미투자액이 미국의 대중투자액을 넘어섰다.

그러나 2007~2008년에 걸쳐 글로벌 금융위기를 겪은 후 미국이 자국의 경제회복에 집중하면서 그동안의 미중 간 경제관계에 대해 전면적으로 재검토하기 시작했다. 그 중 가장 핵심적인 내용은 무역 불균형에 대한 것이었다. 2016년을 기준으로 미국은 중국의 최대 수출상대국으로서 중국의 총수출액 중 20%에 해당하는 3,897억 달러의 재화와 서비스를 수입한 반면, 중국은 미국으로부터 1,356억 달러의 재화와 서비스를 수입하였는데 이는 중국의 총수입액 중 10%에 불과한 액수이다. 양국 간 무역불균형이 심화되는 가운데 미국의 대중 무역적자는 2000년에 GDP 대비 0.8%에 지나지 않던 것이 2016년에는 GDP의 2%에 육박하였다. 이 액수는 미국이 중국을 제외한 다른 나라와의 무역에서 기

46) 마라라고 정상회담에서 트럼프 대통령과 시진핑 주석은 ① 외교안보대화, ② 포괄적 경제대화, ③ 법집행 및 사이버 안보대화, ④ 사회인문대화 등 4개의 대화채널을 새로이 구축하기로 합의하였다.

47) Robert B. Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility? Remarks to National Committee on U.S.-China Relations,” U.S. Department of State Archive, September 21, 2005. <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm> (검색일: 2018. 8. 19)

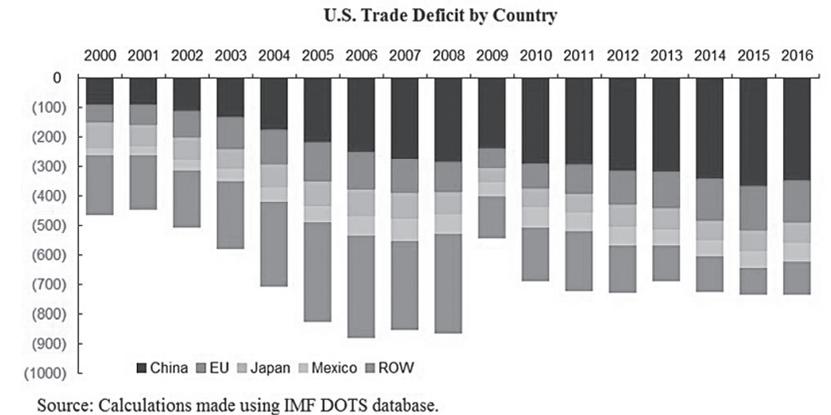
록한 적자액을 모두 합친 액수와 맞먹는 것이었다.<sup>48)</sup> 미국은 중국과의 무역 불균형을 시정하기 위해서 중국 제품에 대한 관세부과, 중국에 대한 환율조작국 지정 등 다양한 방식으로 중국 정부를 압박하고 있다. 특히 미국 정부는 중국이 자국의 농업보호 및 수출·외국인 직접투자의 확대·수출 관련 기업의 일자리 증가 등을 위하여 의도적으로 위안화의 가치를 낮은 상태로 유지하고 있는 것으로 판단하고 있다. 그에 따라 중국 정부는 2015년 8월에 기준 환율 고시제도를 변경하는 등 위안화 결정시스템의 시장화 조치를 확대하면서 환율부문 개혁을 지속해 나가고 있으나 트럼프 행정부는 상계관세 부과·WTO 분쟁해결절차에 제소·「통상법(1974)」 301조에 따른 일방적 무역제재 등 다양한 카드를 동원하면서 중국 정부를 압박하고 있다.

〈그림 3〉 글로벌 금융위기 이후 미국의 대중무역 적자



48) Shen Minghui, "Managing Bilateral Trade Policy: A Quest for Rebalancing the Global Economy?," 『Parallel Perspectives on the Global Economic Order: A U.S.-China Essay Collection』, CSIS, 2017. 9. pp. 46~47.

〈그림 4〉 2000년 이후 미국의 국가별 무역수지 적자 규모



투자분야에 있어서도 미중 경제관계에 대한 회의적 시각이 대두하였다. 중국이 WTO에 가입한 이후, 미국 기업계는 중국이라는 거대시장에 대한 자유로운 접근, 중국 정부의 규제 투명성 및 내외국 기업에 대한 차별철폐, 지적재산권 보호 등을 기대하였다. 그러나 해당 부문에 대한 중국 정부의 경제개혁이 지체되었고 심지어 시진핑 지도부에 와서는 중국에서 활동하는 외국기업들의 이익을 저해하는 일련의 정책들이 발표되었다. 예를 들면, 외국인 기업에 대한 사업승인 지연, 투자 제한부문 확대, 외국기업이 시장에 진입하기 위해 요구받는 기술이전과 데이터 현지화 등이 그것이다. 미국은 이러한 중국의 정책들이 서방기업들로부터는 막대한 양의 기술과 노하우를 얻어내는 반면 자국의 주력육성기업에게는 차별적인 혜택을 부여하여 경쟁력을 강화하려는 조치인 것으로 판단하고 있다. 과거 미국의 기업계는 안정적인 중국시장 진출을 위해 우호적인 미중관계를 지원하는 안전핀 역할을 담당하였다. 그러나 시진핑 지도부가 자국기업 육성을 위해 시장에 개입하면서 미국 기업들은 오히려 미국 정부가 중국 정부에 대해 시장화 조치를 압박하도록 로비를 하고 있다. 중국 정부의 자국기업 특혜조치로부터 미국 투자자를 보호하

기 위하여 미중 양국은 2008년 양자 간 투자협정체결(BIT)을 위한 협상에 들어갔으나 투자 자유화에 대한 양국의 이견만을 확인한 채 구체적인 합의가 지연되고 있다. 그 후로는 G20 또는 전략경제대화(Strategic Economic Dialogue)를 통해 양국 간 경제관계를 논의하고 있다. 그러나 양국은 무역과 기업 활동 규제에 대한 원칙과 규정에 대한 논의만 되풀이 할 뿐 뚜렷한 해결방안을 도출하지 못하고 있다.

무역 및 투자와 더불어 미국 정부가 주목하는 것은 중국의 지적재산권에 대한 침해행위이다. 2007년에 발표된 미국 상무부의 보고에 따르면 중국 측의 저작권 침해로 인해 미국기업이 매년 2,000~2,500억 달러의 손실을 보고 있으며 CD·DVD 복제로 인한 손해액만 연간 23억 달러에 이른다고 추산하고 있다.<sup>49)</sup> 그동안 중국 정부도 저작권 보호를 위해 국제지적재산권보호기구(WIPO)에 가입하였고(2007.3) 국내적으로 저작권 보호를 위한 많은 법률들을 입법하였으나 저작권 침해행위에 대한 단속이 미온적이고 침해행위에 대한 처벌도 약하여 실질적인 효과가 미흡하다는 분석이다. 더욱이 관련 지적재산권이 국방·군수산업에 관한 것이라면 이것은 미중 간 경제문제를 넘어서 국가안보와도 직결된 문제이다. 최근 중국 정부와 관련된 것으로 추정되는 투자자들이 미국 기업을 공격적으로 인수·합병하여 기업이 보유한 첨단기술을 입수하는 것에 대해서 주목하고 있다. 이외에도 광범위하게 이루어지고 있는 산업 스파이 활동, 민감 정보를 취급하는 미국의 주요기관에 대한 해킹 등에 대해서도 지속적인 감시와 처벌규정을 강화하고 있다.<sup>50)</sup>

글로벌 금융위기 이후, 정·재계를 중심으로 미중 경제관계에 대한 성찰

이 진행되는 가운데 학계를 중심으로 중국과의 무역이 미국 경제에 미치는 영향에 대한 연구결과가 보고되었다. 예를 들면, 오토 등(2016)은 처음으로 중국과의 무역이 미국의 일자리에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였고,<sup>51)</sup> 이런 연구결과들이 광범위하게 공감대를 얻으면서 대중 경제관계에 대한 강경한 노선이 지지를 얻게 되었다. 이처럼 지난 대선기간을 전후하여 확산된 중국을 경계하는 사회 분위기는 중국과의 경제전쟁을 선포한 트럼프가 대선에서 승리할 수 있었던 원동력이 되었다고 할 수 있다.

## (2) 미중 간 경제분쟁의 전개과정

트럼프 대통령은 집권 초기에 북핵문제 해결이 최우선 국정과제로 부상하면서 중국과의 경제마찰을 본격화하기보다는 대중 경제압박을 중국의 대북 지렛대 유인을 위한 협상카드로 활용하였다. 마라라고 정상회담에서 합의된 '100일 계획'이 완료된 후 그 합의내용 이행을 위한 포괄적 경제대화(CED)에서 공동성명조차 발표하지 못할 정도로 미중 간 협상이 성과를 내지 못하자 2017년 하반기부터는 대중 경제압박에 나섰다. 8월 9일 미상무부는 중국 정부가 자국의 알루미늄 수출기업에게 수출보조금을 지급한 사실을 발표하면서 중국산 알루미늄 수입품에 대해 상계관세(countervailing duties)를 부과하였고 트럼프 대통령은 미무역대표부(USTR)에 중국의 불공정 무역행위, 지적재산권 침해행위에 대해 조사할 것을 지시하면서 「통상법」 제301조의 적용여부까지 검토할 것을 지시하였다. 하지만 11월 트럼프 대통령은 중국을 국빈방문하여 시 주석과 함

49) Dennis C. Blair·Carla A. Hills, "U.S.-China Relations," 『U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course,』 Council on Foreign Relations Inc., 2007, p. 57.

50) Charlie Mitchell, "Amid trade war, US watching China for cyber theft," 『Washington Examiner Magazine,』 2018. 7. 17.

51) David H. Autor, David Dorn, and Gordon H. Hanson, "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade," Annual Review of Economics, 2016.  
http://www.ddorn.net/papers/Autor-Dorn-Hanson-ChinaShock.pdf (검색일: 2018. 8. 19)

계 북핵 및 남중국해 문제, 무역문제 등을 논의하였고 2,530억 달러에 달하는 중국의 대미 무역·투자협정에 조인하면서 양국 간 경제분쟁이 완화될 것으로 기대되기도 했다. 그러나 방중 이후 곧이어 개최된 APEC 정상회담에 참석(11.9)해서는 “다른 나라들은 그들의 시장을 굳게 걸어 잠그고 수출품을 덤핑하거나 수출보조금을 지급하고 환율을 조작하는 등 반기업 정책을 시행하고 있다. 미국은 더 이상 이용당하지 않을 것”이라고 언급하면서 중국을 직접적으로 지칭하지는 않았으나 중국 정부의 무역관행에 대한 불만을 표출하면서 지속적인 대중압박을 시사하였다.

양국 간 무역 갈등은 2018년에 들어오면서 더욱 격화되고 있다. 1월 15일 트럼프 대통령은 시 주석과의 통화에서 미국의 대중 무역수지 적자가 악화되고 있는 점에 실망감을 표시하였고 같은 달 26일에는 국제경제 포럼(WEF)에 참석하여 “미국은 더 이상 불공정 경제관행에 대해 눈감아 주지 않겠다”고 선언했다. 1월 22일 미국이 중국산 태양광 패널과 세탁기에 대해 관세를 부과한 것을 시작으로 미중 양국 정부는 상대국 수출품목에 대해 관세·보복관세 조치로 응수하면서 갈등수위를 높여 나갔다.

이러한 공방이 이어지는 가운데 지난 3월 22일 트럼프 대통령은 ‘중국의 경제침략을 표적으로 하는 행정명령’에 서명하였다. 1930년 스무트-홀리(Smoot-Hawley) 관세조치<sup>52)</sup> 이후 미국 역사상 가장 강력한 무역 보호 조치라고 평가되는 이번 관세조치는 기계·반도체를 포함한 340억 달러 규모의 중국산 수입품에 대해 25% 관세를 부과하고 160억 달러 규모의 중국산 수입품에 대해서도 추가 관세 부과를 예고하고 있다. 중국

정부는 미국산 자동차와 콩에 대해 25% 관세를 부과하는 등 보복 조치를 단행하면서 양국은 전면적인 무역전쟁으로 치닫고 있다.

미행정부의 관세 조치에 대해서는 국내외적으로 우려의 목소리가 제기되고 있다. 그 근거로는 첫째, 이번 관세 조치가 중국 경제에 미치는 영향은 미미한 반면 제3국 경제에 미치는 영향이 크다는 점이다. 중국산(Made in China)으로 수입되는 스마트폰, 컴퓨터, 태블릿과 같은 물품들은 주로 일본·한국·대만 등 제3국에서 생산절차를 거치거나 제3국의 중간재를 수입하여 조립절차를 거친 제품들이다. 이들 제품에 관세를 부과할 경우, 중국보다는 미국의 우방국들에게 타격을 줄 수 있기 때문이다. 게다가 중국에 진출한 미국기업들도 관세 조치의 영향을 받을 수밖에 없는 위치에 있다는 것이다. 둘째, 중국에 대한 영향은 적은 반면에 중국의 보복관세 조치로 인해 미국의 농업과 자동차 산업에 미치는 영향은 적지 않다. 게다가 고관세 부과로 인해 중국산 수입품의 가격이 상승하여 미국 내 소비자에게 불필요한 부담을 전가할 수 있다는 것이다.

### (3) 경제분쟁에 내포된 전략적 의도와 분쟁의 장기화 가능성

이러한 우려 속에서도 미중 간 무역분쟁 국면이 당분간 유지될 것으로 전망된다. 지난해 포괄적 경제대화 이후 경제분쟁을 해결할 수 있는 양국 간 고위급 대화채널이 단절되어 있는 상태이기 때문이다. 일부 학자들은 이번 관세조치가 트럼프 대통령의 중간선거 승리를 위한 전략 중 하나이기 때문에 미국의 중간선거가 지난 후에야 양국이 협상을 통해 조정절차를 거칠 것으로 전망하고 있다.<sup>53)</sup> 실제로 미중 협상가들 사이에서

52) 대공황(Great Depression) 당시, 미국의 경제를 살리기 위해 2만여 개가 넘는 외국 수입품에 대해 관세율을 최고 59%까지 적용하는 일명 ‘스무트-홀리법’이 통과되었다(1930. 5). 그러나 영국·프랑스·독일 등이 즉각적으로 미국에 보복관세로 대응하면서 무역전쟁이 전세제로 확산되었다. 그 결과 국제교역량이 기존의 1/3수준으로 감소하였고 미국산 수출품 가격이 급격히 상승하면서 수출기업이 연이어 도산하였다. 미국의 경제 대공황을 유럽 전역으로 확산시키면서 역사상 최악의 보호관세 조치로 평가되고 있다.

53) Kelvin G. Nealer, “The Trade War-What Is Not in the Price,” 『Commentary』, CSIS, 2018. 7. 18. <https://www.csis.org/analysis/trade-war-what-not-price> (검색일: 2018. 8. 19)  
이와 유사한 견해로서, 미중 양국 모두 공세를 보인 뒤 양국 모두 유화적 태도로 전환할 가능성이 높다는 전망도 제시되고 있다. 정환우, “미중 통상관계 전망과 시사점,” KOTRA, 2017. 4, pp. 25~27.

는 금년 11월로 예정된 APEC 정상회의에서 두 정상에 만날 것을 예상해 8월 22~23일 워싱턴에서 무역전쟁 협상을 시도할 계획이다.<sup>54)</sup> 하지만 미행정부가 자국 경제에 대한 부담을 감수하면서 중국과의 무역전쟁을 불사하는 데에는 다면적 의도가 내포되어 있는 점을 고려해야 한다. 우선 경제적인 측면에서 보면, 미행정부는 ‘미중 간 무역수지 균형’ 못지않게 ‘중국 정부의 불공정 무역관행 시정’을 중요한 갈등요인으로 설정하고 있다. 미행정부가 후자에 중점을 둘 경우에는 미중 간 경제분쟁이 장기화될 가능성을 배제하기 어렵다. 다음으로 중국과의 무역전쟁은 글로벌 거버넌스 차원에서 미국의 전략적 선택이라는 의미를 가진다. 중국 정부가 북미 간 핵협상에 개입하려는 것을 견제하려는 의도가 내포되어 있으며, 더 나아가 중국이 ‘일대일로 정책’을 추진하는 과정에서 인프라 건설에 소요되는 국가재원에 타격을 줌으로써 중국의 영향력 확장을 견제하려는 의도도 담겨 있다. 만약 중국이 미국과의 협상과정에서 대폭적인 양보를 유보하고 미중 간 무역수지 조정에만 집중할 경우, 미중 간 협상에서 의미 있는 결과가 도출될 가능성은 높지 않다. 현재 미중 간 무역전쟁으로 인해 미국의 경제보다 중국의 경제가 더 큰 타격을 받고 있다.<sup>55)</sup> 이처럼 미중 간 경제분쟁 국면에서 시간이 미국의 편이라고 판단될 경우, 트럼프 행정부는 경제분쟁을 해소하기 위해 중국과의 경제관계 정상화를 서두르지 않을 것이라는 점도 고려해야 할 부분이다.

〈표 4〉 트럼프 행정부 출범 후 미중 간 경제분쟁 일시<sup>56)</sup>

일시	미국	중국
2017.4.14	미재무부 통화상황보고 - 중국을 환율조작의심국가로 명시	
4.16~17	마라라고 정상회담 - ‘100일 계획’ 채택 · 미국산 쇠고기 수입제한 폐지 약속 · 미국산 농산물 수입확대 약속 · 금융·바이오테크 부문 미국의 대중투자자에 대한 시장접근성 개선 약속 - ‘포괄적 경제대화(CED)’ 합의	
6.29	미재무부 - 단동은행을 주요 자금세탁 의심 기관으로 지정하고 제재에 착수	
7.19	미중 포괄적 경제대화 개최	
8.14	트럼프 대통령 - 미무역대표부에 중국의 불공정 무역관행, 지적재산권 강제양도 및 특허권 침해행위에 대한 조사 지시	
8.15		중국 상무부 - 미국이 양자무역관계 저해 시 가용할 수 있는 모든 수단을 동원할 것임을 발표
8.22	미재무부 - 북한의 핵무기와 탄도미사일 개발에 대한 지원의심을 받는 중국기관에 대해 제재착수	
8.24		중국 상무부 - 상표권과 지적재산권 침해행위에 대해 규제를 강화하겠다고 밝힘
9.20	세컨더리 보이콧을 담은 독자 대북제재안 행정명령 13810호 채택	
10.17	미재무부 - 중국을 ‘환율조작국’에서 제외하였으나 감시대상국에 포함시킴	

54) “U.S., China Plot Road Map to Resolve Trade Dispute by November,” 『The Wall Street Journal』, 2018. 8. 17; “美 “중국 경제 끔찍”...무역 협상 앞두고 中 완패 부각,” 『한국일보』, 2018. 8. 17.

55) “무역전쟁 한숨 돌렸지만... 中 경제 곳곳 ‘경고등’,” 『연합뉴스』, 2018. 8. 17.

56) 유현정, “미중간 무역분쟁이 북한 비핵화 협상에 미치는 파급효과”, 『INSS 전략보고, 2018-12』(국가안보전략연구원), pp.7~9.

일시	미 국	중 국
11.2	미재무부 - 미국 「PATRIOT ACT」 311조에 근거하여 중국 단통은행을 미국거래 금융기관에서 제외결정	
12.2	미무역대표부 - 중국에게 시장경제지위를 부여하는 것에 반대하는 서한을 WTO에 제출	
12.6		중국 상무부 - 미국이 중국 시장경제지위를 불인정한 것과 관련해 WTO에 제소
2018.1.15	트럼프 대통령-시진핑 주석 통화 - 트럼프대통령은 미국의 대중무역수지 악화에 실망감 표현	
1.22	미상무부 - 중국산 태양광패널·세탁기에 대한 관세부과	
1.24	미재무부 - 북한과의 교역을 이유로 2개의 중국 기업에 대해 제재조치	
1.26	트럼프 대통령 - 국제경제포럼에 참석하여 '미국은 산업스파이를 포함한 불공정 경제관행에 대해 더 이상 눈감아 주지 않겠다'고 언급	
2.4		중국 상무부 - 미국산 수수에 대해 반덤핑관세 부과
2.6		태양광패널·세탁기에 대한 미국의 관세조치를 WTO에 제소
2.13~14	미상무부 - 중국산 대형구경강관(Large Diameter Welded Pipe)과 배수용 주철관에 대해 반덤핑·상계관세 부과	
2.27	미상무부 - 중국산 알루미늄 호일에 대해 관세조치	
3.22	트럼프 대통령 - 「통상법」301조에 근거하여 500억 달러 규모의 중국산 수입품에 관세조치를 취할 수 있는 행정명령에 서명	

일시	미 국	중 국
4.1		- 미국산 육류에 대해 25% 관세부과 - 128개 미국산 수입품목에 15% 관세부과
4.4		- 미국의 301조 적용에 대해 WTO에 분쟁조정절차 개시 - 미국산 공, 자동차 등 500억 달러 규모의 미국산 수입품에 대해 25% 관세부과
4.5	트럼프 대통령 - 1,000억 달러 규모의 중국산 수입품에 대해 추가적 관세조치 가능여부 조사지시	
4.6		중국 상무부 - 미국이 추가적 관세조치를 단행할 경우 주저없이 보복관세조치를 할 것이라고 발표
4.16	미상무부 - 중국기업인 ZTE가 미국산 물품을 이란과 북한에 거래한 혐의로 향후 7년간 미국기업과의 거래금지 조치	
6.23	행정명령 13810호 대북 독자제재안 효력 1년 연장	
7.6	미상무부 - 3.22 행정명령에 따라 1차적으로 340억 달러 규모의 중국산 수입품에 대해 25% 관세 부과 시행	중국 상무부 - 340억 달러 규모의 미국산 수입품 545개 품목에 대해 보복관세 부과
8.15	미재무부 - 다렌 선 문 스타 국제물류무역 회사 제재	
8.23	미상무부 - 3.22 행정명령에 따라 2차적으로 160억 달러 규모의 중국산 수입품에 대해 25% 관세 부과 시행	중국 상무부 - 160억 달러 규모의 미국산 수입품에 대해 25% 보복관세 부과

## 2. 양안문제

### (1) 양안관계에 대한 양국의 인식

2016년 1월, 대만 분리·독립성향을 가진 차이잉원의 민진당이 대선과 총선에서 압승을 거둬에 따라 양안관계가 급속히 냉각되었다. 차이잉원 총통은 40~50%에 이르는 중국에 대한 대만의 경제의존도를 고려하여 대만독립을 전면에 내세우기보다는 ‘하나의 중국’ 원칙 자체는 거부하면서도 양안관계의 현상유지에 방점을 두고 있다. 차이잉원 총통은 취임 후 줄곧 시 주석과의 정상회담을 희망해 왔으나 시 주석은 “중국과 교류·대화하려는 대만의 어떤 정당·단체도 반드시 ‘92공식(九二共識)’<sup>57)</sup>을 인정해야 한다”고 언급하면서 정상회담의 가능성을 일축하고 있는 상황이다.

중국 지도부는 양안관계에 대해서 일관되게 ‘하나의 중국’ 원칙을 주장하고 있으며 이 원칙을 훼손하거나 부정하는 행동에 대해서는 단호하게 대응할 것임을 여러 차례 천명해 왔다. 대만이 중국의 주권이 미치는 지역이며 중국의 주권과 중국의 통일은 핵심이익에 해당하는 사항이라는 것이다. 또한 제19차 당대회에서는 중국몽의 한 내용으로 대만과의 통일이 포함되어 있다. 대만에 대한 중국의 단호한 입장을 고려해 볼 때, 미국이 향후 대만과의 관계를 어떻게 정립해 나가느냐의 문제는 아시아-태평양 지역에서 미국의 영향력을 평가하는 척도 중 하나가 될 것으로 보인다.<sup>58)</sup>

대만은 미국에게 있어서도 정치경제적 측면에서 중요한 위상을 차지하고 있다. 대만과의 관계에서 직접적으로 얻을 수 있는 정치안보적·경제적 이익이 있을 뿐 아니라 미국의 대만관리 방식은 간접적으로 주변국에게 강한 시그널을 줄 수 있다. 아태지역 국가들은 미국의 역내 이슈 개입이 불필요한 미중 갈등을 초래할 수 있다는 우려를 가지고 있지만 이와 동시에 중국의 영향력이 커지고 있는 가운데 미국이 오랜 기간 우호관계를 유지해 온 대만과의 관계를 어떻게 관리해 나가는지를 면밀하게 모니터링하고 있기 때문이다.

대만의 지정학적 중요성에도 불구하고 임기 초 트럼프의 행보는 일정한 원칙 없이 일관성을 보여주지 못하였다. 그동안 미행정부가 인정해 왔던 ‘하나의 중국’ 원칙과 ‘6개 보장(Six Assurances)’<sup>59)</sup>에서 인정한 ‘대만무기판매’에 대해 명확한 입장을 보이지 못한 것이다. 이는 미행정부 내에 대만정책에 대한 상이한 입장이 혼재되었던 것에 기인한다.

〈표 5〉 트럼프 행정부 내 대만정책에 대한 입장

협상카드로서의 대만 (비주류/트럼프 대통령)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북핵, 무역 등 미국의 국익에 핵심적인 이슈에 대하여 중국 측으로부터 양보를 얻어낼 수 있다면 대만의 이익을 희생할 수 있음.</li> <li>- 중국 정부를 자극할 수 있는 대만과의 관계 진전은 미국 스스로 자제할 필요가 있음.</li> </ul>
전략자산으로서의 대만 (주류/국무부·국방부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중국의 지역패권 추구를 견제하기 위해서 모든 방면에서 대만과의 관계를 강화하여야 함.</li> <li>- 중국의 위협으로부터 대만이 자위능력을 갖출 수 있도록 지원</li> <li>- 일시적이고 상징적 지원보다는 지속가능하고 현실적인 지원이 필요</li> </ul>

59) ‘6개 보장(Six Assurances)’이란 1982년 미중 정상 간 협상이 진행되는 가운데 대만의 국민당에 의해서 제기된 것으로서 레이건 대통령이 이를 수용함으로써 이후 「대만관계법」과 함께 미국의 대만정책의 기준이 되어 왔다. 구체적으로는 “① 미국은 대만에 대한 무기 수출에 관해 기한을 정하지 않는다. ② 미국은 대만 무기 수출에 있어 중국과 사전 협상을 진행하지 않는다. ③ 미국은 양안 간에서 중재자 역할을 담당하지 않는다. ④ 미국은 「대만관계법」을 수정하지 않는다. ⑤ 미국은 대만의 주권에 대한 일관된 입장을 변경하지 않는다. ⑥ 미국은 대만으로 하여금 중국과 협상토록 강요하지 않는다”는 내용을 담고 있다.

57) ‘92공식’은 1992년 11월 민간기구인 중국 해협양안관계협회와 대만 해협교류기금회가 홍콩에서 회담을 갖고 하나의 중국을 인정하되 중화인민공화국(중국)과 중화민국(대만)이 각자의 해석에 따른 명칭을 사용(一中各表)하기로 한 것을 말한다.

58) Robert Sutter, “US China policy review - thoroughly consider Taiwan,” 『PacNet』 Pacific Forum CSIS, 2017. 10. 5.

## (2) 미국의 대만정책 변화와 향후 전망

2017년 12월 2일, 트럼프는 대만의 차이잉원 총통으로부터 당선축하 전화를 받았는데 미국의 대통령 당선자가 대만 지도자로부터 축하전화를 받은 것은 1979년 대만과의 외교가 단절된 이후 전례가 없는 일이었다. 이후 12월 11일 「Fox News Sunday」와의 인터뷰에서 그는 “우리는 ‘하나의 중국’ 원칙에 얽매일 이유가 없다. …… 37년간 유지해 온 입장을 중국과의 무역협상에서 양보를 얻어낼 수 있는 협상카드로 활용할 수 있다”고 말한 바 있다.<sup>60)</sup>

트럼프의 발언을 두고 트럼프 행정부는 대만과의 관계개선에 나설 것이며 ‘하나의 중국’ 원칙을 부정하는 것이 아니냐는 관측이 등장했지만 트럼프가 취임하고 나서는 대만 이슈에 대한 어조가 달라졌다. 2월 9일 시 주석과의 통화에서는 ‘하나의 중국’ 원칙을 존중하겠다고 말한 것으로 알려져 있다. 또한 마라라고에서 미중 간 정상회담이 있을 후, 차이잉원 총통이 다시금 전화통화를 제안한 바 있는데 이에 대해 트럼프는 언론 인터뷰에서 “대만총통과의 전화통화여부는 시 주석에게 먼저 물어보겠다”고 말했으며, “시 주석이 북핵문제 해결을 위해 열심히 노력하고 있다. 나는 그에게 부담을 주고 싶지 않다”고 언급하기도 했다.<sup>61)</sup> 트럼프의 이러한 발언은 대만과의 관계가 북핵 해결을 위한 중국과의 협력관계에 의해 제한되거나 조정될 수 있다는 취지로 이해될 수 있었다. 그 후 대선 공약이었던 대만으로의 무기 수출은 중국 배려의 차원에서 지연되었으

나 미국에 대한 대만의 신뢰에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려 속에서 마티스 국방부장은 6월 상그리라 회담에 참석하여 대만에 대한 무기 수출은 「대만관계법(Taiwan Relations Act)」에 따라 진행할 것이라고 밝혔다. 트럼프는 6월 말이 되어서야 대만에 대한 무기 수출을 승인하고 대만해협에 대한 미국의 방위의를 재확인시켜 주기도 하였다. 트럼프 행정부의 원칙 없는 대만정책에 대해서는 국내외적으로 우려하는 견해가 많았다. 대만문제를 중국과의 ‘협상카드(bargaining chip)’로 인식하는 대외전략은 단기적으로는 성과를 거둘 수 있으나 중장기적으로 볼 때 미국의 신뢰를 손상시킬 수 있다는 것이다.<sup>62)</sup> 지난 5월 대만 국방부가 발표한 「국방보고서」에서는 처음으로 미국의 대만정책을 ‘시간을 두고 지켜볼 일’이라고 표현하면서<sup>63)</sup> 미-대만 간 우호관계가 와해될 가능성까지 제기했다.

이후 트럼프 행정부는 대만정책에 대한 내부 조정을 거치면서 2017년 후반기에 와서는 대만과의 관계 강화·대만의 전략자산화라는 원칙적인 입장을 수립한 것으로 보인다. 2017년 12월에 발표된 「국가안보전략」(NSS)에서는 안보차원에서 대만과의 공조를 강조하고 있으며 2018년에 들어와서는 이 방침에 따라 적극적인 대만정책을 마련해 왔다. 대표적인 것이 양자 간 인적교류 활성화를 위한 「대만여행법」제정과 대만의 방위 능력 제고를 위한 안보기술차원의 지원이다. 「대만여행법」은 2018년 1월 8일과 2월 28일에 각각 하원과 상원에서 만장일치로 통과되었고 3월 16일 트럼프 대통령이 서명하면서 효력이 발생하였다. 「대만여행법」은 미국과 대만의 인적교류를 활성화하기 위해 제정된 것으로서 ① 모든

60) “Trump says U.S. not necessarily bound by ‘one China’ policy,” 「Reuters」, 2016. 12. 12.

61) “Exclusive: Trump Spurns Taiwan President’s Suggestion of Another Phone Call,” 「Reuters」, 2017. 4.28.  
www.reuters.com/article/us-usa-trump-taiwan-exclusive-idUSKBN17U05I (최종 검색일: 2017년 12월 14일)

62) David G. Brown, “A decision on arms sales for Taiwan is needed,” 「PacNet」, Pacific Forum CSIS, 2017. 6. 20.

63) 대만 국방부, “2017 Quadrennial Defense Review,” Taiwan Ministry of National Defence, 2017. 5, p. 14.

미국 공직자의 대만 여행 허용, ② 대만 고위 공직자의 미국 입국과 공직자 간 상호교류 허용, ③ '대만 경제·문화대표부(TECRO)'의 미국 내 활동 지원 및 이 활동에 미국 의회와 공무원들의 참여 허용을 주요 내용으로 담고 있다. 이 법은 대통령에게 특별한 권한을 부여하는 바가 없고 법적인 구속력이 없는 규정으로서 하위 규정이나 실행부서의 보완이 필요한 불완전한 법률에 해당한다. 그러나 「대만여행법」의 이면에는 중국의 위협으로부터 대만의 안보를 지원하기 위한 미국 측의 의도가 반영된 입법이라는 점에서 중국 측의 반발을 가져왔다. 중국 외교부 대변인은 「대만여행법」에 법적인 구속력이 없음을 인정하면서도 “이 법률은 ‘하나의 중국’ 원칙에 대한 위반이자 미중 간에 이루어진 그동안의 공동성명을 심각하게 훼손하는 것”이라고 주장하였다. 또한 「대만여행법」이 대만 내 독립주의자들에게 잘못된 시그널을 줄 수 있으므로 미중관계의 안정과 양안관계의 평화를 위해 대만 관련 이슈를 적절하고 주의 깊게 다룰 것을 강력하게 요구하였다.

대만과의 인적교류 활성화와 함께 트럼프 행정부는 미-대만 간 군사협력도 진행하고 있다. 미정부는 대만해협에 군함 파견을 검토하는 등 군사적 지원을 고려하고 있으며 최근에는 방공미사일 패트리엇(PAC-3) 관련 첨단기술을 대만에 제공하기로 결정하였다. 이에 따라 대만 정부는 미국으로부터 제공받은 6개 포대의 PAC-3 시스템과 함께 기존 3개 포대의 PAC-2 시스템도 PAC-3 수준으로 개량함으로써 대중 방공시스템을 보강할 계획이다.<sup>64)</sup>

지난 6월 12일에는 미국의 대사관격인 ‘미국재대만협회(AIT: American Institute in Taiwan)’의 신청사 준공식에 마리 로이스 미국무부 차관보를 참석하게 하여 중국 정부의 거센 반발을 초래하기도 하였다.

중국 지도부의 입장에서 볼 때, 미-대만 간의 공조가 강화되는 현 상황은 우려스러운 일이 아닐 수 없다. 중국 지도부는 지난 마잉주(馬英九) 국민당 정부시기 대만에 대한 지나친 개입주의가 오히려 역효과를 가져오면서 민진당이 집권하는 계기가 되었다고 판단하면서 대만의 국내문제에 대해 관여를 자제해 오고 있다. 그러나 미국과 대만의 관계가 더욱 강화되고 미국의 친대만 정책이 대만 내의 분리독립주의자들을 자극할 수 있다고 판단할 경우, 중국 정부는 다시금 양안문제에 적극적으로 개입할 가능성이 있으며 양안관계의 불안정은 미중 갈등의 도화선이 될 가능성이 높다.

### 3. 남중국해 등 영유권 분쟁

#### (1) 남중국해에 대한 양국의 인식

트럼프-시진핑 시기 양국의 주도권 경쟁이 치열하게 전개될 것으로 예상되는 지역 중 하나가 바로 동남아시아와 남중국해이다. 동남아시아는 인구 6억 3천 5백만, GDP가 총 2조 6천억 달러에 이르는 지역으로 경제성장속도가 가장 빠른 성장 잠재력이 큰 지역이다. 특히 이 지역은 경제적 측면 외에 정치안보적 측면에서도 미중 양국에게 차지하는 의미가 크다.

지난 2017년 10월 앨리스 웰스(Alice G. Wells) 미 국무부 남·중아시아 차관보 대행은 트럼프 행정부의 신(新)아시아 정책을 설명하는 자리에서 ‘자유롭고 열린 인도양-태평양 지역’이라는 캐치 프레이즈 아래 일본·호주·인도와 4각 협력을 강조한 바 있다.<sup>65)</sup> 또한 2017년 5월에

64) “중국을 견제하라”...찰떡궁합 미국과 대만, 『중앙일보』, 2018. 6. 19.

65) “미국, 일본·호주·인도와 4각협력 강조 ... 한국은 언급 안 해”, 『중앙일보』, 2017. 10. 30.

처음으로 '항행의 자유' 정책을 승인한 이후, 트럼프 대통령은 11월 아시아 순방 중에 중국과 남중국해 영유권 분쟁을 벌이고 있는 베트남의 쩌다이 팡 국가주석과의 회담을 통해서 '항행의 자유'를 언급하면서 남중국해 분쟁에 개입할 의사를 재차 확인한 바 있다.<sup>66)</sup>

이와 같은 일련의 행보를 고려할 때, 트럼프 행정부는 일본-호주-동남아-인도를 잇는 대중국 해양 봉쇄라인을 구축하여 중국을 견제할 것으로 전망된다. 2월에 개최되었던 미일 정상회담에서는 센카쿠 열도가 미-일 안보조약의 보호대상임을 명백히 하였고 '위협·강압·힘을 통한 해양 영유권 주장'을 반대하는 데 합의하면서 남중국해 이슈와 관련하여 중국 견제에 뜻을 함께 했다. 또한 미국은 2012년 인도와 국방무역 기술이니셔티브(DTTI: US-India Defence Technology and Trade Initiative)를 발족하여 미국과 인도의 안보협력관계를 기존의 '무기 판매관계'에서 '무기 공동연구·생산관계'로 격상시키는 한편 미·일·인도 3자가 참여하는 말라바(Malabar) 해상군사훈련을 매년 실시하면서 안보 차원의 공조도 강화하고 있다. 지난 아시아 순방일정에서 트럼프가 태국·필리핀 등 전통적 동맹국가들과의 관계를 회복하고자 노력한 점은 앞서 살펴본 바 있다.

중국의 입장에서도 이 지역이 차지하는 전략적 의의는 다음 세 가지 측면에서 매우 크다. 첫째, 경제적 측면에서 볼 때, 남중국해는 전 세계 해상무역의 30%에 해당하는 물류가 통과하는 중국의 중요한 무역루트가 되는 지역이다. 이 지역에서 해군력을 증강함으로써 인도-태평양 지역의 중요한 경제권역에 대해 중국의 관리능력을 강화할 수 있다. 뿐만 아니라 남중국해 지역은 시진핑 2기 정부가 야심차게 진행하고 있는 일대일로 정책에 있어 중요한 해상로에 위치해 있다. 둘째, 정치적으로는

미국과의 주도권 경쟁과정에서 자국의 영향력을 확대할 수 있는 지역이기도 하다. 동남아 국가 대부분은 RCEP의 회원국들이므로, 미국이 TPP를 탈퇴하면서 중국은 이 지역에서 미국의 빈자리를 채워 나가며 지역의 주도권 경쟁에서 유리한 고지를 점할 수 있다. 마지막으로 군사·안보적 측면에서 볼 때, 남중국해는 중국의 해군력이 해양진출을 도모할 수 있는 교두보가 되는 지역이라는 점이다. 중국 정부는 지금까지 남중국해에 인공섬을 건설하고 전략자산을 배치하는 노력을 기울여 왔다. 이러한 중국 정부의 노력은 해당지역을 회색지대(gray-zone)화하여 자국 군대배치의 정당성을 위한 근거를 마련하고 더 나아가 제2 도련선 및 그 외곽지역에까지 군대를 배치할 수 있는 전진기지를 만들려는 의도가 내재되어 있다.<sup>67)</sup>

트럼프 행정부가 출범한 후 현재까지 남중국해에서의 미중 간 긴장과 갈등은 여전히 진행 중이다. 지난 1월과 3월에 미국은 각각 스카보로 암초(Scarborough Shoal)와 미스치프 환초(Mischief Reef) 인근에서 공개적으로 '항행의 자유' 작전을 실시한 바 있고 이에 대해 중국 측에서도 3월과 4월에 대규모 해상훈련을 실시하였다. 지난 5월 18일에는 중국군이 분쟁지역인 파라셀 군도 내 우디섬(永興島)에서 전략폭격기 H-6K의 이착륙 훈련을 공개하는 등 무력을 과시하기도 했다. 이에 대해 미 국방부는 중국의 행동이 지역안보를 저해하고 항행의 자유를 침해한다는 이유로 2018년 5월 23일 환태평양 해군합동훈련(RIMPAC)에 중국군 초청을 취소 하였고 같은 달 27일에는 미 해군이 히가스 구축함과 앤티담 순양함을 동원하여 해당지역에서 항행의 자유 작전을 진행하면서 긴장의 수위를 높이고 있다.

66) “美·중에 낀 베트남…트럼프·시진핑 잇따른 국빈방문 '외교전'”, 『연합뉴스』, 2017. 11. 12.

67) PATRICK M. CRONIN AND MELODIE HA, “TOWARD A NEW MARITIME STRATEGY IN THE SOUTH CHINA SEA”, 『PacNet』, Pacific Forum CSIS, 2018. 6. 21.

## (2) 미중 갈등 교착과 향후 전망

이처럼 남중국해에서의 분쟁은 지속되고 있으나 현실적인 관점에서 볼 때, 남중국해 영유권 분쟁이 미중 간의 전면적인 갈등으로 확대되는 데에는 일정한 한계가 있으리라 판단된다. 그 이유로는 첫째, 남중국해에서의 미중 간 갈등이 교착상태에 빠져 있다는 점이다. 만약 미국이 중국으로 하여금 이미 건설된 인공섬을 포기하도록 강요하거나 해당지역에 전략자산을 배치하지 못하도록 강제한다면 양국 간 군사적 마찰은 불가피할 것이다. 반대로 중국이 미 정부에 대해 남중국해에서의 ‘항행의 자유’ 작전을 중단하도록 할 경우에도 마찬가지이다. 이러한 서로 간의 전면적 갈등을 자제하는 양 정부의 입장을 고려할 때, 남중국해의 분쟁은 장기화될 수 있는 반면 전면적인 갈등국면으로 전이될 가능성은 낮은 것으로 판단된다. 둘째, 현 트럼프 행정부의 대외정책에서 남중국해 이슈는 우선순위가 낮아지고 있다. 트럼프 행정부는 중국과의 경제 분쟁, 북한·이란의 비핵화, 대테러 대책 등 당면한 국정과제가 산적해 있는 상태이다. 우선적인 과제를 수행하면서 남중국해 문제는 소홀히 다뤄질 수 있다. 셋째, 남중국해 지역은 중국의 일대일로 정책에 있어서 중요한 해상로에 위치한 지역이다. 일대일로 정책의 성패는 주변 국가들과의 협력과 공조가 필수적으로 요청되는 만큼 해당지역에 대해 중국 정부가 공세적 수위를 조절해 나갈 가능성이 높다. 넷째, 남중국해 분쟁해결과 위기 관리를 위한 메커니즘이 성숙해 있는 점을 들 수 있다. 예를 들면, 동아시아 정상회의(EAS), 보아오 포럼(Boao Forum), 아세안 정상회담 등 분쟁해결을 위한 대화채널이 마련되어 있을 뿐 아니라 국제상설중재재판소(PCA) 등 분쟁해결절차가 마련되어 있다. 따라서 영유권 분쟁당사국 간의 사소한 분쟁이 미중 간의 격한 갈등으로 비화될 가능성은 낮다고 볼 수 있다.

남중국해 분쟁이 미중 간 전면적 대립상황으로 확대될 가능성은 낮지

만 여전히 돌발적인 상황에 대해서는 예의 주시할 필요가 있다. 중국의 군사력이 증강되어 남중국해 지역으로 전략자산 배치가 가속화되거나 분쟁지역에 방공식별구역(ADIZ)을 선포하는 등 공세적인 조치가 단행될 경우 여전히 미중 간 갈등의 가능성은 있기 때문이다.

남중국해와 동남아시아 지역은 미국의 인도-태평양 구상과 중국의 일대일로 정책에 있어 중요한 지역인 만큼, 트럼프-시진핑 시기 양국은 이 지역의 주도권을 놓고 치열하게 경쟁할 것으로 보인다. 그러나 양 국가가 전략적 성과를 거두기 위해서는 미중 양국 모두 해결해야 할 과제가 남아있다. 트럼프는 지난 5월부터 베트남, 말레이시아, 태국, 싱가포르의 지도자를 백악관에 초청하여 회담을 가졌다. 정상회담에서 공통적으로 등장한 이슈가 무역 불균형시정 문제였다. 가치보다는 경제적 타산을 앞세우는 트럼프의 성향은 장기적으로 보았을 때 동남아시아 국가들로부터 호응을 얻어내기 힘들다는 분석이다. 실제로 동남아 국가를 대상으로 한 설문조사에 따르면 미국이라는 국가에 대한 신뢰도는 대체적으로 높은 반면 트럼프의 정책에 대해서는 부정적인 견해가 높게 나타났다. 조사결과에 따르면, 베트남과 필리핀에서 트럼프 행정부에 대한 신뢰도는 각각 58%, 69%를 기록하며 긍정적인 것으로 나타났으나 TPP나 파리기후협약 등 국제 다자간 기구에서 탈퇴한 것에 대해서는 60~80%의 응답자가 부정적인 것으로 평가하고 있다.<sup>68)</sup>

중국의 사정도 비슷하다. 중국은 산적한 국내문제 해결을 이유로 국제적·지역적 이슈에 주도적인 참여를 꺼려왔다. 트럼프가 TPP를 탈퇴하였다고는 하지만 중국이 미국의 역할을 떠맡을 수 있는 ‘대체재’로서가 아닌 ‘보완재’로서만 인식되는 현실에서 중국의 영향력 확장에는 한계가

68) “Asian countries on Trump’s trip have largely positive views of U.S. but disagree on policy,” 「FACTTANK」, Pew Research Center, 2017. 11. 3.  
<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/03/opinions-in-asian-countries-on-trump-trip/> (최종검색일: 2017년 12월 14일)

있을 수 있다.<sup>69)</sup> 게다가 동남아 국가들은 남중국해에서의 영유권 분쟁에서 중국의 공격적인 대응방식을 지켜보았다. 중국이 센카쿠/다오위다오 영유권 분쟁에서 희토류의 대일 금수조치를 취하고 THAAD분쟁에서 한한령(限韓令)이라는 경제 제재조치를 취하는 모습을 지켜보면서 중국에 대한 경제적 의존성 심화가 오히려 정치외교적 부메랑으로 돌아올 수 있다는 우려를 가지게 되었다. 뿐만 아니라 기존의 국제질서를 무시하고 ‘신형대국관계’, ‘신아시아 안보관’ 등 자신들에게 유리한 방식으로 기존의 규범과 질서를 변경하려는 시도는 아세안 주변국들에게 신뢰감 있는 협력 파트너로 인정받는 데 걸림돌이 되고 있다.

## 4. 북핵문제

2017년 트럼프-시진핑 체제가 형성되면서 북핵문제는 양국의 핵심현안으로 등장하였다. 트럼프의 대선기간 동안에는 한반도 문제가 크게 주목받지는 않았다. 그러나 김정은이 1월 신년사에서 “대륙간 탄도미사일(ICBM, Inter-Continental Ballistic Missile) 발사준비가 마감단계”이며 “연말까지 미국본토를 타격할 수 있는 ICBM을 완성하겠다”고 선언한 이후, 여러 차례에 걸쳐 미사일 실험을 단행하면서 양상이 전혀 달라졌다. 트럼프는 4월 30일 CBS와의 인터뷰에서 “무역불균형을 시정하는 것은 매우 중요한 일이다. 그러나 나는 북한문제가 무역문제보다 더 중요하다고 생각한다”고 언급하면서 북핵해결을 최우선의 현안으로 인식하

였다.<sup>70)</sup> 특히 북한이 6차 핵실험을 단행하였고 11월에는 미국본토를 타격할 수 있는 ICBM 완성을 선언하면서 북핵문제는 트럼프 행정부가 처리해야 할 최우선과제가 되었다. 한반도 문제에 대한 미국의 개입은 더 이상 제3자 지역개입의 문제가 아니라 직접적인 당사국으로서 관여하는 문제로 전이되면서 중국 지도부 역시 긴장국면에 들어갔다.

트럼프 집권 후부터 현재까지 북핵과 관련하여 미중관계는 하나의 큰 전환점과 두 번의 분기점을 거치면서 크고 작은 변화를 경험해왔다.

### (1) 제1 분기점: 6차 핵실험과 미중관계의 변화

첫 번째 분기점이 되었던 것은 2017년 9월 3일 단행된 북한의 6차 핵실험이었다. 트럼프는 임기 초기에 북한 문제를 완전하게 해결할 것임을 공언하면서 대북·대중 화공 양방향 전술을 취하였다. 북한에 대해서는 전임 정부가 내세웠던 ‘전략적 인내’의 종언을 선언하면서 군사력을 동원해서라도 북핵문제를 해결하겠다는 의지를 내비치는 한편, 정당한 조건이 갖춰질 경우에는 김정은 위원장과 만날 용의가 있음을 분명히 하였다. 중국에 대해서도 오바마 정부시기의 ‘중국 역할론’을 넘어서 북핵문제는 중국이 풀어야 한다는 ‘중국 책임론’에 기초하여 북한에 대한 지렛대 행사를 강력하게 요구하였다.<sup>71)</sup> 마라라고에서 시 주석과 정상회담을 하는 가운데 시리아 공군기지 폭격을 단행한 바 있는데, 이는 시 주석에게 일정한 메시지를 전달하고자 했던 것으로 평가된다. 중국에 대한 압박기조를 유지하면서 중국이 북핵문제에 협조할 경우 중국을 배려하는

70) “Trump says North Korea is “maybe more important” than better trade deal with China,” 『CBS News』, 2017. 4. 30.

71) 이성현, “트럼프 시대 미중(美中)관계가 북중(北中)관계에 주는 함의,” 『세종논평』(세종연구소), 2017. 2. 1.

69) Shawn Ho·Benjamin Ho, “After China’s 19th Party Congress - implications for the regional architecture and order,” 『PacNet』, Pacific Forum CSIS, 2017. 11. 8.

유화적인 제스처도 함께 구사하였다. 트럼프는 4월 16일자 트위터에서 “중국이 북한 문제를 해결하기 위해 우리를 돕고 있는데 왜 중국을 환율 조작국이라고 말해야 하는가?”라고 반문하면서 중국과의 무역불균형 문제까지 북핵문제 해결을 위한 카드로 활용할 수 있음을 시사하였다. 이후 태평양 사령부의 남중국해 ‘항행의 자유’ 작전 요청을 거부하였고 대만의 차이잉원 총통으로부터의 전화통화 요청을 거부하는 등 중국이 북핵문제 해결을 위해 적극적으로 움직인다면 중국의 입장을 배려하겠다는 모습도 보였다. 이처럼 트럼프 임기 초반에는 북핵문제와 관련하여 중국 정부에게 당근과 채찍 전략을 함께 구사하면서 중국에 대한 직접적인 제재와 압박은 자제하고 설득과 협상을 통해 대북 지렛대 행사를 요구하였다.

그러나 북한이 6차 핵실험을 실시하면서 미행정부는 직접적이고 실질적인 대중 압박수단을 동원하기 시작하였다. 북한이 6차 핵실험에 대해 “ICBM에 탑재할 수 있는 수소폭탄 실험을 완벽하게 성공했다”고 자평한 이후, 트럼프는 자신의 트위터 계정에 “북한과 거래하는 그 어떤 나라와도 모든 교역관계를 단절하겠다”고 선언하였다. 9월 11일 UN 안보리 대북제재안 2375호를 채택하는 과정에서 미국은 북한에 대한 원유공급 중단을 강력하게 주장하였으나 중국과 러시아의 반대에 막혀 절충적 제재안이 채택되자 미행정부는 세컨더리 보이콧을 담은 독자 대북제재안 13810호 행정명령을 발표하였다. 이에 따라 북한은행 10곳에 대해 제재를 가한 이후 단둥은행 등 중국 금융권에 대한 세컨더리 보이콧을 준비하는 등 압박의 수위를 높여갔으며<sup>72)</sup> 12월 22일에는 보다 강화된 2397 제재안을 만장일치로 체결하였다. 틸러슨 당시 국무부장관은 12월 27일 뉴욕 타임즈와의 인터뷰에서 “대북정책의 핵심요소는 중국으로 하여금

북한에 대한 경제적 지렛대를 행사하도록 설득하는 것이다. 중국은 현재 경제제재에 동참하고 있으나 더 많은 것을 할 수 있을 것”이라고<sup>73)</sup> 언급하면서 중국에 대한 압박에 초점을 맞추고 있었다.

이 시기 미중 양국 정부는 북한 비핵화에 대해서는 견해를 같이 하였으나 구체적인 해법에 있어서는 큰 차이를 보여주었다. 중국은 ‘쌍중단·쌍궤병행’ 원칙에 입각하여 대화와 협상을 통해 북핵문제를 해결하여야 한다고 주장한 반면에 미국은 ‘힘에 의한 평화’ 원칙에 따라 제재와 압박, 더 나아가 외과수술식 정밀타격(surgical strike)까지도 해법으로 거론하였다.<sup>74)</sup> 미행정부는 중국을 비핵화를 위한 협력 상대국으로 인식하면서 동시에 대북 지렛대 행사를 유도해 내기 위해 강력하게 압박하였다. 미행정부가 중국의 국영기업·금융기관 등에 대해 세컨더리 보이콧을 실시함에 따라 중국 학계에서는 북한 부담론과 자산론 논쟁이 등장할 정도로 전통적인 북중관계가 흔들리는 상황이었다. 그때까지 중국 정부는 북한 비핵화 문제는 미국과 북한이 해결해야 할 문제라고 일관되게 주장하면서<sup>75)</sup> 북한 비핵화 이슈에 대해 거리를 두며 가급적 개입을 회피하려는 입장을 취하고 있었다.

73) “Rex Tillerson: I Am Proud of Our Diplomacy,”『The New York Times』, 2017. 12. 27.

74) “매티스, 군 서열 1위 옆에 세우고 “많은 군사적 옵션 있다,”『중앙일보』, 2017. 9. 5.

75) “中, 美 최후통첩에 “북핵은 북미 간 문제, 중국과 상관없다,”『뉴스1』, 2017. 8. 1; “中外 교부 “북핵문제 핵심은 北美 모순…대화·협상해야,”『연합뉴스』, 2017. 12. 8.

72) “美, 北은행 10곳 제재… 세컨더리 보이콧 발판 마련,”『동아닷컴』, 2017. 9. 28.

〈표 6〉 2017년 중국 내 북한 전략적 ‘부담’ vs. ‘자산’ 논쟁<sup>76)</sup>

북한 부담론 (국제파/비주류)	“중국이 한반도 전쟁 가능성을 인정하고 한국·미국과의 소통 등으로 북한 난민, 핵무기 처리 문제 등에 대비해야 한다” (자칭궈(賈慶國) 베이징대 국제정치학원장)
북한 자산론 (전통파/주류)	“한반도 위기 상황을 한미와 협의하는 것은 대북 군사공격 방안을 한미와 함께 준비하는 것으로 불가하다” (저장(浙江)성 당대국제문제연구회 주즈화(朱志華) 부회장)

〈표 7〉 2017년 이후 UN 안보리와 미국의 대북제재 결의내용

일시	제재안	결의배경	세부내용
2017.6.2	UN안보리 2356호	거듭된 탄도미사일 발사	- 고려은행 등 북한의 4개 기관에 대한 자산동결 - 조일우 정찰총국 5국장 등 14명에 대한 해외여행 제한 등 제재조치
8.5	UN안보리 2371호	ICBM급 (화성14형) 시험발사	- 북한산 석탄·철·철광석 수출 전면금지 - 북한산 납·납광석·해산물 수출금지 - 북한과의 합작사업 신규 및 확대 금지 - 북한 해외노동자 고용제한 - 북한제재위에 금지활동 연관된 선박지정 권한 부여 및 지정 선박의 입항 불허 의무화 - 북한 핵·미사일 개발 지원한 개인 9명 및 단체 4개 신규 제재대상 지정

일시	제재안	결의배경	세부내용
9.11	UN안보리 2375호	6차 핵실험	- 최초로 유류공급제한 - 원유 공급 상한 결의안 채택 시점의 현 수준 유지(약 400만 배럴로 추정) - 정유제품 2018년부터 200만 배럴로 제한 (2017년 4분기 50만 배럴) - LNG, 콘덴세이트의 대북수출 전면금지 - 제재 대상에 개인 1명, 단체 3개 추가 - 해상 검색·차단 강화 - 북한 해외노동자 제한·신규 허가금지 - 북한산 섬유제품 수출금지 - 북한과의 합작사업 설립·유지·운영 전면금지
9.26	미국 13810호	”	- 조선중앙은행 등 10개 북한은행 자산동결 및 금융거래 금지 - 북한은행과 거래하는 제3국 금융기관 미국 금융망 접근 차단 - 북한에 다녀온 선박·비행기 180일간 미국 입항금지
12.22	UN안보리 2397호	ICBM급 (화성15형) 시험발사	- 원유 공급 상한 연간 400만 배럴로 명시 - 정유제품 연간 50만 배럴로 감축 - 북한 해외노동자 송환 - 북한의 수출금지 품목 확대 (식용품·농산물·기계류·전자기기·광물·토석류·목재류·선박 등) - 대북 수출금지품목 확대 (산업기계, 운송수단, 철강 등 각종 금속류) - 해상 검색·차단 강화 - 북한 인사 16명, 단체 1곳 제재 명단에 추가
2018.6.23	미국	”	- 행정명령 13810호를 포함한 6개의 대북제재안 효력을 1년간 연장

76) “朱志华：评贾庆国在朝核危机上的一派胡言”，2017. 9. 16. <http://www.szhgh.com/Article/opinion/zatan/2017-09-16/147509.html>  
 “贾庆国教授谈朝鲜前途：要作最坏准备”，2017. 9. 13. <http://news.sinovision.net/home/space/uid/3453/do/blog/id/321430.html>

## (2) 전환점: 북한의 평화공세와 미중 지도부의 대북인식 변화

미중관계에 큰 전환점이 된 것은 2018년 북한의 신년사부터 시작된 김정은 위원장의 평화공세라고 할 수 있다. 김 위원장이 비핵화에 대해 전향적인 태도로 돌변하면서 한반도를 둘러싼 외교안보 지형을 전면적으로 변화시켰으며, 이에 따라 미중 양국의 상호 간 전략도 크게 변화하였다. 3월 5일 김정은 위원장은 방북한 남한의 특사에게 트럼프 대통령을 만날 용의가 있음을 표명하였고 트럼프 대통령이 이를 전격적으로 수용하였다(3월 8일). 4월 27일 판문점에서 열린 남북 정상회담에서 김 위원장이 비핵화의 의지를 천명한 이후 5월 10일 트럼프 대통령이 미북 정상회담을 6월 12일에 개최할 것이라고 밝히면서 역사상 최초로 미북 정상회담이 성사된 것이다.

이 시기 미행정부는 북한이 ‘미국 안보에 대한 3대 도전세력 중 하나’라는 기존의 입장을 유지하면서도 중국을 견제하기 위해 북한의 지정학적 가치를 재평가한 것으로 판단된다. 시진핑 지도부가 집권한 이후 5년간 북중 간에는 정상 간 회동이 한 차례도 이루어지지 못할 정도로 양국 관계가 악화되었고, 중국이 UN안보리의 대북제재에 동참하면서 북한의 중국에 대한 불신이 심화되고 있었다. 비록 북한의 대외무역에서 대중 무역의 비중이 90%이상을 차지할 정도로 북한경제의 대중의존도가 높은 상황이지만 중국이 제공하는 대북지원은 북한체제를 유지하는 데 필요한 최소한에 그쳤기 때문에 북한정권의 요구를 만족시키기에는 부족하였다.<sup>77)</sup> 따라서 만약 미북관계가 정상화되고 미국이 북한에 대해 중국 이상의 경제지원을 할 경우, 미국 정부가 북한에 대한 레버리지를 확보

할 수 있다는 것이다. 지난 2007년 3월 김계관 외무성 부상은 뉴욕의 북미회담에 참가하여 “미국이 북핵문제 해결을 중국에게 의지한다면 큰 성과를 거두지 못할 것이다. 중국은 북한을 단지 이용하고 있을 뿐이다”고 언급하면서 중국에 대한 불만을 토로함과 동시에 북한이 중국을 견제해 줄 수 있다는 취지의 언급을 한 적이 있다.<sup>78)</sup> 북한이 중국견제를 위한 협력국가가 되거나 적어도 북한에 대한 중국의 영향력을 축소할 수 있다면 동북아시아에서의 미중 간 주도권 경쟁에서 미국이 우위를 점할 수 있다는 전략적인 판단이 작용한 것으로 볼 수 있다.

미행정부가 북한과의 협상을 진행하면서 비핵화뿐 아니라 미중 주도권 경쟁 차원에서도 접근하려는 의도는 여러 곳에서 관측된다. 우선 5월 22일 워싱턴에서 열린 한미 정상회담에서 트럼프 대통령은 “김정은 위원장이 시진핑 주석과 만난 후 좀 달라졌다”며 중국이 북미 간 핵협상에 개입하려는 것에 불만을 토로하였고 뒤이어 24일에는 북미회담을 취소한 바 있다. 미행정부가 북한을 비핵화의 대상으로만 바라보았다면 ‘중국배후론’을 제기하면서 북미회담 자체를 취소할 이유는 없었다고 판단된다.

또한 트럼프 대통령의 김정은 위원장에 대한 평가를 통해서도 이러한 의도를 엿볼 수 있다. 지난해까지만 하더라도 트럼프는 김 위원장에 대해 ‘리틀 로켓맨’, ‘자국민을 굶주리게 하고 살해하는 것을 개의치 않는 미치광이’라는 비난일색의 인신공격을 마다하지 않았다. 그러나 지난 4월 24일 백악관에서 마크롱 프랑스 대통령 부부를 만난 자리에서는 “매우 열려있고, 매우 훌륭하다(very open, very honorable)”고 평가하였

77) Dean Cheng, “Was Kim’s Trip to Singapore a Very Different Nixon Moment?,” *Commentary Asia*, The Heritage Foundation, 2018. 7.  
<https://www.heritage.org/asia/commentary/was-kims-trip-singapore-very-different-nixon-moment> (검색일: 2018. 8. 19)

78) 이춘근, “국제전략적 관점에서 본 美北정상회담: 트럼프, 북한을 중국으로부터 떼어내기 시작,” 『월간조선 뉴스룸』, 2018. 7.

다.<sup>79)</sup> 미북 정상회담을 마치고 열린 기자회견에서는 김정은을 ‘매우 훌륭하고 매우 똑똑한 협상가’라며 칭찬을 쏟아 내었다. 미국의 대북전략을 ‘북한 비핵화’라는 관점에서만 바라본다면 트럼프의 발언이 적절한지 여부에 대해 의문을 제기할 수 있는 있을 것이다. 하지만 ‘북한과의 관계 개선을 통한 지렛대 확보’라는 측면에서 관측한다면, 트럼프 대통령의 발언은 단순한 외교적 수사가 아니라 미국의 대북전략이 반영된 것이라고 판단할 수 있을 것이다.

미북 정상회담을 통해 합의된 공동성명 내용을 살펴봐도 이러한 미 행정부의 의도를 읽을 수 있다. 공동성명에는 비핵화에 대한 합의내용보다 미북 간 관계개선을 위한 합의내용이 우선적으로 기술되어 있다. 트럼프 대통령이 북한과의 관계 정상화에 노력하고 있다는 것을 확인할 수 있는 대목이다.

북미 간 정상회담이 성사되면서 중국은 전략적 고민에 빠지게 되었다. 2017년 한 해 동안 시진핑 주석의 재집권과 권력 안정화 등 국내문제에 집중해 왔던 만큼 중국으로서는 남북·미북 간 비핵화 협상에서 배제되어 왔었다. 더욱이 ‘북핵문제를 미국과 북한이 풀어야 할 문제’라는 입장을 고수하면서 북핵문제와 거리를 두어왔기 때문에 미북 간 핵협상 과정에서 ‘중국소외론(차이나 패싱)’이 제기되었다. 이런 상황에서 북한에 대한 지렛대를 회복하는 것이 시급한 과제로 대두되었다. 현실적으로 보았을 때, 미중 간 갈등을 벌이고 있는 경제, 대만, 영유권, 북핵문제 중 중국이 미국과 협상할 수 있는 카드가 매우 제한적이다. 대만·영유권 문제는 중국의 ‘핵심이익’에 해당하는 것으로 협상이 불가하다는 입장이며 경제·무역분쟁은 중국의 ‘중국몽’ 실현을 위해서 미국에게 양보하기 어려운 문제이다. 따라서 ‘북핵문제’는 자국의 국익에 가장 영향이 적으면

서도 북핵 해결을 위해 미국과 협상할 수 있는 효과적인 전략카드라고 할 수 있다.

한반도 문제에 대한 영향력을 제고하려는 시진핑 주석과 동북아의 급격한 안보지형 변화에 대응하여 강력한 ‘우군’과 대미협상 레버리지를 원했던 김정은 위원장의 전략적 이해가 일치하면서 양 정상은 세 차례에 걸쳐 정상회담을 가지면서 북중 간 혈맹관계를 복원해 나갔다. 특히 미북 정상회담 후 6월 19일에 이루어진 제3차 북중 정상회담에서 시 주석은 “양국관계의 불패성을 전 세계에 과시했다”고 평가하였으며 북한에 대한 ‘3가지 변할 수 없는 것(三個不會變)’<sup>80)</sup>에 관하여 언급하면서 북중관계의 공고함을 과시하였다.

이 시기는 북한이 비핵화에 대한 의지를 밝히면서 미중 사이에서 북한의 전략적 가치를 극대화했던 시기로서 미국과 중국이 북한과의 관계 개선을 통한 영향력 확보에 노력하는 전략적 외교전쟁의 시기로 평가할 수 있다.

80) 이 담론의 주요 내용은, “국제지역 정세가 어떻게 변하든지 중국의 당과 정부는 북중 관계를 공고히 하는 확고한 입장이 변하지 않도록 노력할 것이며, 중국인민이 북한인민에 대한 우호관계가 변하지 않을 것이며, 중국이 사회주의 북한을 지지하는 것 역시 변하지 않을 것”을 의미한다. “关于中朝关系, 习近平说了三个“不会变,”「中國新聞網」, 2018. 6. 22. <http://www.chinanews.com/gn/2018/06-22/8543956.shtml>

79) “달라진 트럼프 "김정은 매우 열려 있고 훌륭해... 빨리 만나고 싶다", 「중앙일보」, 2018. 4. 25.

〈표 8〉 2018년 북중정상회담 평가<sup>81)</sup>

	1차 회담	2차 회담	3차 회담
기간 / 장소	3. 25~3. 28 베이징	5. 7~5. 8 다롄	6. 19~6. 20 베이징
성사 배경	중국에서 먼저 김정은 위원장의 방중 희망	북한에서 먼저 방중 의사 표명	에어차이나 대여 당시 북한이 북미정상회담 결과를 중국에 설명하기로 약속
목적 및 내용	〈북한〉 - 북미정상회담을 앞두고 사전포석 - 북미회담 결렬시 북한 뒤에는 중국이 있다는 메시지 - 경제제재 완화	〈북한〉 - 북미정상회담 前 북미 간 협상단계에서 중국의 도움 필요 - 경제제재 완화	〈북한〉 - 북미정상회담 결과 설명 - 경제협력 강화 및 대북제재 완화  * 박봉주 내각총리, 박태성 당중앙위원회 부위원장 등 경제관련 인사 동행
	〈중국〉 - 북핵문제 해결에 주도권 확보 - 김정은 위원장의 ‘한미 군사훈련 이해’ 발언에 대한 북한의 의도 파악 - 미국이 무역·대만 문제 등 대중 압박시 북한문제 해결에 협조하지 않을 가능성 시사  * 트럼프 대통령이 「대만여행법」서명·발효(3. 15 ~ 16)	〈중국〉 - 북미정상회담 시 중국의 ‘쌍장정’ 관철 - 미중 무역경쟁에서 북한을 대미 레버리지로 활용  * 1,000억 규모의 중국산 수입품에 대해 고관세 부과 가능성 조사지시 등 미중경쟁 고조	〈중국〉 - 북미정상회담 결과 청취 - 경제협력  * 중국은 동북 3성 개발, 동해로의 출로 확보 등을 위해 북한과의 경제협력이 필요한 상황

(3) 제2 분기점: 6·12 미북 정상회담과 미중관계 전망

미중관계에 또 다른 변화를 가져온 분기점은 6월 12일 개최된 미북 정상회담이라고 할 수 있다. 트럼프 대통령과 김정은 위원장은 정상회담을 마치고 4개항의 공동성명에 합의했다.

**6·12 미북 정상회담 공동성명 주요내용**

1. 미국과 조선민주주의인민공화국은 평화와 번영을 위한 양국 국민의 바람에 맞춰 미국과 조선민주주의인민공화국의 새로운 관계를 수립하기로 약속한다.
2. 양국은 한반도의 지속적이고 안정적인 평화체제를 구축하기 위해 함께 노력한다.
3. 2018년 4월 27일 판문점 선언을 재확인하며, 조선민주주의인민공화국은 한반도의 완전한 비핵화를 향해 노력할 것을 약속한다.
4. 미국과 조선민주주의인민공화국은 신원이 이미 확인된 전쟁포로, 전쟁 실종자들의 유해를 즉각 송환하는 것을 포함해 전쟁포로, 전쟁실종자들의 유해 수습을 약속한다.

미북 정상회담 전, 트럼프 대통령은 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기(CVID: Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement)’ 원칙에 입각하여 북핵문제를 조속하게 해결하겠다는 의지를 수차례 밝히면서 북한의 비핵화가 조기에 실현될 수 있다는 기대감을 갖게 하였다. 하지만 미북 정상 간 공동성명서에는 CVID 원칙이 포함되어 있지 않았을 뿐 아니라 구체적인 비핵화 로드맵도 제시되지 않아 북한의 비핵화 과정

81) 유현정, “시진핑 2기 중국의 한반도 정책과 우리의 대응 방향”, 『INSS 전략보고, 2018-04』(국가안보전략연구원), p.9.

이 장기화될 가능성이 높아지고 있다. 정상회담 이후 2개월이 지난 현재까지의 미북 간 협상추이를 살펴보면, 북한의 비핵화에 대한 논의보다는 미군 유해송환·종전선언·대북 경제제재 완화와 같은 부수적인 절차에 논의의 중점을 두고 진행되어 왔다. 지난 7월에 비핵화의 세부사항을 논의하기 위해 방북한 폼페이오 국무부장은 김정은 위원장과의 면담을 성사시키지 못한 채 미국으로 돌아가야 했다는 점도 비핵화 논의에 큰 진전을 보지 못하고 있다는 사실을 대변해 주고 있다.<sup>82)</sup>

미북 간 비핵화 논의가 답보상태에서 벗어나지 못하고 있는 가운데 중국 정부는 북한뿐 아니라 한반도 문제에 대한 적극적인 개입의사를 숨기지 않고 있다. 지난 5월 27일 왕치산 국가부주석이 ‘한반도 안전보장이 중국의 핵심적인 이익’이라고 언급하면서 북핵문제뿐 아니라 한반도 문제에도 관여하겠다고 밝힌 데<sup>83)</sup> 이어 미북 정상회담이 열린 6월 12일 경쌍(耿爽) 중국 외교부 대변인은 북한의 비핵화 이행에 상응하여 UN안보리 대북제재를 완화해야 한다고 주장했다. 최근에는 중국이 정전협정의 당사국 지위에 있음을 강조하면서 한반도 종전선언에 직접 참여할 뜻을 미국 정부에게 제안했던 것으로 알려지고 있다. 8월 12일 중국 외교부는 “중국은 한반도 문제의 중요한 당사자로서 마땅한 역할을 발휘하기 바란다”고<sup>84)</sup> 발표함으로써 앞으로 ‘중국 역할론’을 강하게 주장하면서 한반도 문제에 적극적으로 관여하겠다는 의지를 분명히 하였다.

트럼프 행정부는 이러한 중국의 움직임에 대해 강한 의구심을 표시하면서 중국에 대한 압박의 정도를 강화하고 있다. 미북 정상회담 이후 북한의 소극적인 비핵화 행보에 대해 트럼프 대통령은 다시금 ‘중국 배후설’을 제기하였고, 대북제재 공조와 관련해서는 “중국이 더 이상 우리를

돕지 않을지도 모른다”고 경계심을 표출하기도 했다.<sup>85)</sup> 미행정부는 중국 정부가 미북 간 핵협상 진전을 저해한다는 이유로 보다 강력하게 중국 견제에 나섰다. 1차 북중 정상회담(3.25~28) 이후, 트럼프 대통령은 1,000억 달러 규모의 중국산 수입품에 대해 추가적인 관세조치가 가능한지 여부에 대해 조사할 것을 지시(4.5)하면서 중국에 대해 경고하였다. 그리고 미북 정상회담 이후에는 3차 북중 정상회담(6.19~20)을 개최하면서 북중관계가 긴밀해지고 중국이 대북 제재완화·종전선언 등 북한의 입장을 대변하는 모습을 보이자, 7월 6일에는 340억 달러 규모의 중국산 수입품에 대해 25%의 고관세를 부과하면서 본격적인 미중 무역전쟁으로 돌입하였다. 그에 앞서 지난 6월 23일에는 지난해 미국이 채택한 독자 대북제재인 행정명령 13810호의 효력을 1년 더 연장하였으며 동 제재안에 근거하여 미재무부는 중국의 ‘다렌 선 문 스타 국제 물류무역 주식회사’와 그 싱가포르 자회사를 제재대상으로 지정하였다.<sup>86)</sup> UN안보리와 미행정부의 대북 제재안은 “북한이 우선적으로 비핵화조치를 하지 않을 경우 제재를 해제하지 않는다”는 원칙에 따른 것으로 직접적으로는 북한을 겨냥한 것이지만 간접적으로는 중국의 대북지원을 차단·봉쇄함으로써 북중관계가 긴밀해지는 것을 견제하고 중국 정부를 실질적으로 압박할 수 있는 제재 매커니즘이다. 앞으로 중국이 한반도 문제에 대한 개입을 가속화할수록 미국이 대북 경제제재를 강화해 나갈 것이라는 예측을 가능하게 하는 부분이다.

이처럼 북한 비핵화 과정에서 미국과 중국이 서로를 견제하고 주도권 경쟁을 지속해 나갈 경우, 북한 비핵화 협상의 조기 타결여부는 양국관계에 큰 영향을 미칠 수 있다. 현재 진행 중인 북미 간 핵협상·종전선언·북한 경제제재 등 다양한 이슈에 대해서는 조금 더 시간을 두고 지켜보

82) “폼페이오 안 만나고 삼지연 간 김정은 … ‘체제보장’ 메시지,” 『중앙일보』, 2018. 7. 11.

83) “왕치산 “한반도 안보, 중국 ‘핵심이익’” 적극 개입 천명,” 『뉴시스』, 2018. 5. 27.

84) “中, 종전선언 관련 “마땅한 역할 할 것”,” 『YTN』, 2018. 8. 12.

85) “트럼프 “중국, 북한과 국경 문제에서 우리를 돕지 않을지 몰라”,” 『연합뉴스』, 2018. 6. 27.

86) “美, 대북제재 위반 해운 관련 중·러 법인 3곳·개인 1명 제재,” 『연합뉴스』, 2018. 8. 16.

아야 할 것이지만 현 단계에서 판단해 볼 때, 북한의 비핵화 논의는 장기 화될 것으로 전망된다. 그 이유는 첫째, 미국과 북한은 완전한 비핵화에 대해서는 동의하고 있으나 비핵화의 개념에 대해서 이견을 보이고 있다는 점이다. 미국은 비핵화의 첫걸음으로 북한이 핵시설 리스트 및 핵보유 현황을 공개하고 신고할 것을 요구하고 있다. 이에 반해, 북한은 자신들만 비핵화하는 것은 일방적인 무장해제를 강요하는 것이므로 한반도 종전선언을 체결하여 북한의 체제안정을 보장하고 한반도와 일본에서의 미국 핵우산도 함께 제거해야 한다고 주장한다. 미북 모두 상대방의 선이행을 촉구하고 있기 때문에 북핵문제 해결을 위한 유의미한 조치가 지연되고 있는 것이다. 트럼프 대통령은 지난 미북 정상회담에서의 기자회견에서 한미군사훈련 중단 및 주한미군철수 가능성을 시사한 바 있다. 트럼프가 북한의 비핵화 조치 선이행을 도출해 낼 수 있는 효과적인 전략카드를 미리 제시한 점도 비핵화 협상에 진전을 보지 못하고 있는 한 이유이기도 하다.

둘째, 미국 정부는 북한 비핵화의 원칙으로 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 핵폐기(CVID)’와 ‘최종적이고 전적으로 검증된 핵폐기(FFVD: final, fully verified denuclearization)’를 제시하고 있다. 그런데 완전하고 최종적인 비핵화를 위해서는 북한 정부의 핵물질·시설에 대한 신고와 그에 대한 철저한 검증절차가 반드시 필요하다. 자발적으로 핵을 포기한 남아프리카 공화국이 핵무기와 핵개발 프로그램을 완전히 포기하는데 5년이 걸렸으며 우크라이나가 구소련 붕괴로 인해 인수받은 핵무기를 러시아에 이전하는 데도 5년이 걸렸다. 핵개발의 진행도와 규모를 고려할 때, 북핵이 완전히 제거되기 위해서는 더 많은 시간이 소요될 것으로 보이며 일부에서는 15년이 걸릴 수 있다는 견해도 제시되고 있다.<sup>87)</sup>

셋째, 미북 정상회담의 합의에서 비핵화 로드맵이 제시되지 않았기 때문에 미국과 북한 양측 모두 비핵화의 시간적 제약에서 자유롭다는 점이다. 미행정부는 “트럼프 대통령의 첫 임기인 2021년 1월까지 북한의 비핵화를 이루는 것이 목표”라고 밝히고 있으나,<sup>88)</sup> 이에 대한 북한정부의 입장은 현재까지 제시된 바가 없다. 북한은 지난 4월 핵·미사일 실험발사 중지와 핵실험장 폐기를 선언한 이후, 7월에 와서는 대형 실험장 4곳을 폭파하고 대륙간탄도미사일(ICBM) 조립시설을 해체하였다. 미국 본토에 대한 북한의 핵타격 위협은 제거된 상태이다. 지난 10개월간 북한의 추가적인 핵·미사일 도발이 없었고 미군 유해 송환조치가 이루어지고 있는 상황이기 때문에 미행정부로서는 무리하게 비핵화 협상을 서두를 필요가 없을 것으로 판단된다. 따라서 북한과의 핵협상 과정은 중국 정부를 압박하거나 북중관계를 와해시키는 기회가 될 수 있는 만큼 여유를 가지면서 전략적 이익을 취할 가능성이 높다.

넷째, 미북 간 비핵화 협상에 중국이라는 변수가 등장하면서 비핵화 협상에 불확실성이 증대되었다는 점이다. 미국이 북한의 전략적 자산을 재평가하는 가운데 중국이 북한의 후견국가임을 자처하면서 한반도 문제에 대해 발언권을 확보하려는 것은 앞서 살펴본 바 있다. 중국이 강력하게 주장하고 있는 종전선언 문제는 단순하게 북한 비핵화를 위한 전단계로서의 의미를 가지는 것이 아니라 중국 측이 미국에 대하여 한반도에서의 THAAD 철수와 미군 감축 내지 철수를 주장하게 되는 강력한 근거가 될 수 있다. 트럼프 대통령은 언론사와의 인터뷰를 통해 “그것(종전선언)은 쉬운 부분이다. 어려운 부분은 그 다음에 있다”고 언급하면서<sup>89)</sup> 한국전쟁 종전선언의 가능성에 대해 긍정적인 발언을 한 바 있다. 그러나 중국을 포함한 남·북·미·중 4자가 참가하는 종전선언에 대해서는 부정

87) Kim Duyeon, “KIM JONG UN'S LONG GAME,” PacNet, CSIS Pacific forum, 2018. 7. 11.

88) “美 '트럼프 첫 임기 중 비핵화' 목표 재확인...北 호응할까,” 연합뉴스, 2018. 7. 26.

89) “트럼프 “종전선언은 쉬운 일...그 다음이 중요,” 한겨레, 2018. 6. 8.

적인 입장을 취하고 있는데<sup>90)</sup> 이것은 한반도 종전선언에 중국이 참가할 경우, 미국을 압박할 수 있는 빌미를 제공할 수 있기 때문이다. 이처럼 중국이 한반도 문제에 개입하면서 미중 간의 전략적 고려까지 더해져 북한 비핵화 협상과정은 난항을 겪을 가능성이 높다.

북한 비핵화 문제에 미중 양국이 어떻게 협력해 나갈 것인지 여부는 앞으로 미중관계에 핵심적인 요인으로 작용할 가능성이 크다. 북한의 비핵화 협상이 장기화되고 한반도에서 미중 간 상호견제와 경쟁이 심화될 것으로 보이기 때문에 한반도 문제뿐 아니라 글로벌 거버넌스 차원에서도 미중관계는 갈등과 견제관계가 구조화될 가능성이 높다. 우리 정부는 변화하는 한반도 안보지형과 미중관계의 변화에 대응하여 우리의 국익을 수호할 수 있는 전략적인 대응방안을 마련해야 할 필요가 그 어느 때보다 높다.

〈표 9〉 2017년 이후 북핵 관련 미중관계의 변화<sup>91)</sup>

		6차 핵실험	2018 북한 신년사	미북정상회담
미국	북한에 대한 인식	미국 안보에 대한 도전세력		미국 안보에 대한 도전세력 + 중국 견제를 위한 전략자산
	대중 정책	비핵화 조력자로서의 중국	중국에 대한 의구심(중국배후론) 동북아 주도권 경쟁상대로서의 중국	
		- 협상·회유를 통한 대북지렛대 행사요구	- 경제제재 등 압박을 통한 대북 지렛대 유도	- 미북 협상의 중국개입 견제 - 비핵화 조기해결 기대감 고조 - 한반도 이슈에 대한 중국개입 견제 - 비핵화 장기화 가능성 고조
중국	북한에 대한 인식	북한의 전략적 자산여부에 대한 내부논쟁		미국과의 협상을 위한 전략자산
	대미 정책	- 북핵문제는 미북간 해결할 문제라는 입장 - 미국의 거센 압박 가운데 대북제재 동참		- 북한에 대한 영향력 회복기 - 중국역할론 강조 - 북핵·한반도 이슈에 대한 적극적 개입의지

90) “중국, 미국에 4차 종전선언 제안했었다,” 『조선닷컴』, 2018. 8. 17.

91) 유현정, “미중간 무역분쟁이 북한 비핵화 협상에 미치는 파급효과”, 『INSS 전략보고, 2018-12』(국가안보전략연구원), p.11.

연구보고서 18-12



## IV

### 미중관계 전망과 우리 외교·안보정책에 대한 함의

1. 트럼프 시진핑 지도부에서의 미중관계 전망
2. 우리 정부의 대응방안

이 장에서는 미국과 중국의 대외정책 및 현안에 대한 분석을 토대로 하여 트럼프-시진핑 체제 하에서의 미중관계를 전망하고 검증하는 미중관계의 불확실성에 대응하기 위한 우리 정부의 대응방안을 제시하고자 한다.

#### 1. 트럼프-시진핑 지도부에서의 미중관계 전망

트럼프-시진핑 체제 하에서 미중관계는 그 어느 시기보다 불확실성과 예측 불가능성이 크게 작용하리라 전망된다. 양국 지도자 모두 철저하게 ‘자국 우선주의’를 내세우고 있으며 국익 수호를 위해 군사력 증강을 강조하고 있는 만큼 국지적 분쟁가능성은 배제할 수 없다. 양국의 주요 현안인 ‘양안문제’, ‘남중국해 영유권 분쟁’에 대해 중국은 이미 자국의 핵심이익으로 규정한 상황이고 트럼프는 ‘최대한의 압박과 관여’ 기조를 유지하면서 이들 문제를 대중 압박용 카드로 활용할 것으로 보이기 때문이다. 양국이 서로 전면적 군사충돌은 피하려고 하겠지만 우발적인 국지적 군사충돌의 가능성은 열려 있다고 판단된다.

분명한 점은 그동안 미중관계를 바라보았던 관점의 패러다임을 수정할 필요가 있다는 것이다. 지금까지의 미중관계는 ‘초강대국인 미국과 미국의 패권에 도전하는 중국’이라는 패러다임 속에서 관측되어 왔다면, 트럼프-시진핑 체제 하에서는 ‘부상하는 중국과 이를 견제하고 관리하려는 미국’이라는 패러다임으로 미중관계를 보아야 할 것이다. 트럼프는 오바마 행정부의 대외정책을 신랄하게 비판하며 취임하였으나 취임 이후의 정책을 살펴보면 전임 정부의 대외정책에 근본적인 변화를 가져오지는 않고 있다. 기존 대외정책의 골자는 그대로 유지한 채 무역·통상, 강력한 군사력 건설 등 압박카드를 다양화하여 중국을 압박할 것으로 예

상된다. 이와는 반대로, 중국은 중국몽 실현을 위해 안정적인 미중관계 관리에 방점을 두어 왔으며 앞으로도 미국과의 주도권 경쟁에 나서기보다는 미중관계 안정에 방점을 둘 것으로 보인다.

이러한 측면에서, 지난 8월 13일 트럼프 대통령이 서명한 「국방수권법(NDAA: National Defense Authorization Act)」내용은 앞으로의 미중관계를 전망하는 데 중요한 의미를 가진다. 이 법률은 하원과 상원에서 각각 359:54, 87:10이라는 압도적인 표차이로 가결되었고 올해 10월 1일부터 발효된다. 이 법률은 무역·투자·안보 등 모든 부문에 걸쳐 중국에 대한 강력한 제재를 담고 있다. 만약 트럼프가 법률의 내용에 부합하지 않는 대외정책을 구사할 경우, 의회의 통제를 받을 수 있다는 점에서 트럼프의 대외정책이 가지는 불확실성을 상당부분 해소해 줄 수 있으리라 판단된다.

이 법률은 ① 통신보안을 이유로 미국행정기관의 ZTE, 화웨이 등 중국 통신기업과 통신장비 신규 계약 및 계약 연장 금지, ② 외국인투자심의회(CFIUS)의 기능 강화 및 외국인투자에 대한 심사 강화, ③ 인도·대만과의 관계 강화, ④ 중국의 RIMPAC 참가 금지, ⑤ 남중국해에서 중국의 군사행위에 대한 보고 의무 규정, ⑥ 중국 공산당의 부당한 행위에 대한 대응방안 마련 의무 규정, ⑦ 국무부장관의 북한의 비핵화와 관련된 일정한 사항에 대한 보고 의무 부과, ⑧ 한반도 내 주한미군 철수 및 종전협정의 효력에 대한 일정한 제한 부과를 주요 내용으로 하고 있다.

앞으로 트럼프 행정부는 「국방수권법」의 규정내용에 따라 경제·외교·안보적 측면에서 대중 압박을 더욱 강화할 것으로 전망되는데, 시진핑 지도부가 어느 수준까지 감내할 것인지 지켜보는 것도 향후 미중관계의 관전 포인트라고 할 것이다.

#### 〈표 10〉 미중 간 안보관련 「국방수권법」주요내용<sup>92)</sup>

##### SEC. 1255 인도-태평양 지역에서 핵억제에 관한 의회의 인식

- 북한의 핵프로그램은 미국뿐 아니라 한국, 일본, 호주를 비롯한 인도-태평양 지역의 안보와 안정을 위협하는 중대한 국가안보위협임.
- 북한 비핵화의 CVID 원칙은 여전히 미국의 외교정책의 중심임.
- 북한 비핵화와 종전협정 협상으로 인해 동맹국에 대한 안보공약에 변동이 있어서는 안 됨.
- 한반도에서의 미군 주둔은 강력하고 지속적으로 유지되어야 함.

##### SEC. 1258 대만에 대한 의회의 인식

- 「대만관계법」과 “6개 보증사항(Six Assurance)”은 대만과의 관계에서 양대 기초임.
- 미국은 대만이 자위(self-defense)능력을 유지하기 위해 필요한 방위력 증강을 지원하기 위하여 대만과 방위·안보차원의 협력을 강화함.
- 방산물자 등에 대한 대만 측 요구를 적시에 검토함으로써 대만 무기 수출에 대한 예측가능성을 높여야 함.
- 국방부장관은 대만과의 합동군사훈련 등 대만의 안보를 강화할 수 있는 상호교류에 관한 정책을 추진해야 함.
- 국방부장관은 「대만여행법」에 따라 미국과 대만 양국의 고위급 국방부 인사교류를 위한 정책을 수립해야 함.

##### SEC. 1259 중국의 환태평양 해군합동훈련(RIMPAC) 참가 금지

- 국방부장관은 의회 국방위원회에 대하여 다음 사항을 증명하지 못할 경우 중국이 RIMPAC에 참가하도록 해서는 안 됨.
  - 중국이 남중국해에서 인공섬 건설을 중단
  - 중국이 인공섬으로부터 모든 전략자산을 철수
  - 지역 안정화를 위한 중국의 4년간 실적

##### SEC. 1260. 중국의 군사·안보 발전상황에 대한 연간 수정 보고서 제출

- 다음 사항에 대한 보고의무를 신설
  - 중국의 해외 군사기지 및 물류인프라 현황
  - 투자·산업스파이·사이버 해킹·학계 등을 통한 기술이전 및 기술절도 현황
  - 중국과 러시아 간 안보·군사관계
  - 일대일로 정책을 포함한 중국의 해외투자자와 중국의 군사안보전략 목표와의 관계
  - 군사·안보적 전략목적을 달성하기 위해 미국 내 미디어, 문화단체, 기업계·학계·정치계에 영향을 미치기 위한 중국 정부의 노력

92) 미하원 군사위원회 홈페이지 참조(<https://docs.house.gov/billsthisweek/20180723/CRPT-115hrpt863.pdf>)

## SEC. 1261 중국에 대한 의회의 인식

- 중국과의 장기적 전략경쟁은 미국의 최우선 과제임.
- 대통령은 2019년 3월 1일까지 하기(下記)한 중국 공산당의 행위에 대한 전략적 평가와 대응방안을 해당 위원회에 보고하여야 함.
  - 민주제도와 절차, 언론·표현·학문의 자유를 침해하는 공권력 행사, 검열, 선동 등
  - 민감정보·기술을 다루는 미국기업에 접근하기 위한 시장활동 및 투자행위 등 경제력 행사
  - 일대일로·북극 실크로드 정책 등 영향력 확대를 위한 투자, 인프라 및 개발 프로젝트
  - 미국과 우방국에 대한 군사활동, 군사능력, 방위설비 등

## SEC. 1262 남중국해에서 중국의 군사적 감압행위에 대한 보고

- 남중국해에서 중국 정부가 인공섬 건설, 영유권 주장, 군사활동 등을 개시할 경우, 국방부장관은 즉시 관련 위원회에 보고하고 일반에 공개함.

## 2. 우리 정부의 대응방안

그동안 우리 정부는 경중안미(經中安美)에 따라 경제는 중국과 협력하고 안보는 미국과 협력하는 이분법적 접근방식과 미중 간 등거리 균형외교에 기초하여 대외정책을 진행해 왔다. 그러나 트럼프-시진핑 시기 미중관계의 불확실성으로 인해 더 이상 낭만적 균형외교와 이상주의적 등거리 외교방식으로는 적절하게 대응하기 어려울 것으로 판단된다. 향후 우리 정부는 북핵문제 해결에 양국과 협력하면서도 양국과의 관련 이슈에 대해 우리의 국익을 지켜내야 하는 어려운 상황에 직면해 있다. 따라서 다방면에 걸친 전략적 대응방안을 강구해야 할 필요가 있다.

본 고에서는 우리 정부의 대응방안을 네 가지 측면에서 제안하고자 한다. 첫째, 미중관계만을 전담하는 태스크 포스(TF)를 구성할 필요가 있다. 우리 정부는 앞으로 미국과 방위비 분담·FTA 재협상 등 난제를 앞두고 있으며 중국과도 여전히 사드철수와 3불 원칙에 대한 갈등요인이 상주하

고 있어서 미중관계 관리에 어려움을 겪게 될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서는 양국의 대외정책에 대한 보다 전문적이고 치밀한 분석이 전제되어야 한다. 이 태스크 포스는 미중 양자관계, 한-미·중 양자관계, 한·미·중 삼자관계 전반에 대한 상황분석과 대응방안을 마련하는 데 초점을 두어야 한다. 트럼프는 하나의 정책목표를 설정하면 목표달성을 위해서 모든 수단과 방법을 동원하는 모습을 보여 왔다. 북핵문제를 해결하기 위해 대중 무역불균형 문제·대만과의 관계 등 다른 핵심 사안들도 협상 카드화하였다. 중국은 미국과의 직접적인 갈등을 피하기 위해 ‘갈등의 이동’ 전략을 적극 활용해왔다. 양국 간의 모든 이슈들이 대외전략 카드로 활용될 수 있다는 전제하에서 미중 양자관계가 우리에게 어떠한 파급효과를 초래하게 될지 조기에 점검하여 대응책을 강구해야 한다. 향후 가동될 미중 간 대화채널에서의 논의사항과 양국의 고위급 인사의 발언을 면밀히 분석하여 우리 정부의 정책적 대응속도와 전문성을 높여야 할 것이다.

둘째, 미중 양국의 고위급 지도자와의 소통채널을 최대한으로 확보하여 소통을 강화해야 한다. 트럼프-시진핑 체제 하에서는 그 어느 때보다 불확실성이 확대될 것으로 보인다. ‘자국 우선주의’를 앞세운 강대국 논리에 의해 미중 양국의 실리만이 반영된다면 우리 정부의 의사가 묵살될 수 있다는 우려가 있다. 북핵 문제처럼 우리에게 민감한 사안들에 대해서는 우리의 입장이 반영될 수 있도록 고위급·실무자급 대화채널을 확보하여 운영하여야 할 것이다. 또한 양국 지도부가 제시하는 다양한 메시지에 담겨있는 진정한 의사를 타진하기 위해서도 다양한 소통루트가 확보되어야 한다. 트럼프 대통령이 ‘광인 전략’을 고집할 경우, 미행정부가 표명하는 메시지들 사이에 모순되거나 혼란스러운 경우가 발생할 수 있다. 앞으로도 다양한 이슈에 대하여 이러한 방식의 메시지 혼선이 발생할 가능성이 높기 때문에 소통채널을 적극적으로 이용할 필요가 있을 것으로 보인다. 특히 시진핑 지도부와 소통채널을 확대, 강화해야 할 것으로 판단된다. 제19차 당대회와 전인대를 통해서 국가기관의 권력이 시

주석에게 집중되면서 향후 시 주석의 정책결정권이 강화될 것으로 보인다. 시 주석이 보다 공세적이고 위협적인 방향으로 대외정책을 추진하더라도 이를 강력하게 견제할 세력이 현재로서는 보이지 않는다. 만약 다른 국가가 중국의 대외정책에 동의하지 않을 경우, 시 주석은 이를 자신의 정치지위에 대한 도전으로 간주할 수 있고 자신의 정치권력을 유지하기 위해서 강력한 대응을 불사할 가능성도 있다. 시진핑 리더십의 불확실성이 고조되는 만큼 중국 지도부와 원활한 소통이 가능하도록 다양한 대화 채널을 구축해야 할 것이다.

셋째, 우리 정부가 확보할 수 있는 전략카드를 개발해 나가야 한다. 한반도는 대륙과 해양, 사회주의 체제와 민주주의 체제가 접하는 안보의 요충지에 위치하고 있기 때문에 미국과 중국 모두에게 중요한 지정학적 가치를 보유하고 있다. 미국과 중국의 이해가 충돌하는 대만·영유권 분쟁 같은 이슈에 대해서는 가급적 관여를 자제해야 할 것이지만 우리의 국익과 관련된 민감한 이슈에 대해서는 확고한 입장을 견지하고 이를 바탕으로 양국을 설득해 나가면서 미중 사이에서 전략적 가치를 극대화하는 대응이 필요하다. 우리 정부는 앞으로 미국·중국과 협의하여야 할 갈등 이슈들이 산재해 있다. 양 국가의 압박으로부터 국익을 최대한 수호하기 위해서는 우리가 활용할 수 있는 전략적 협상카드를 꾸준히 개발해야 한다.

넷째, 북한 문제에 대한 우리 정부의 독자적인 로드맵을 수립하고 이를 기초로 하여 북한의 비핵화와 한반도 이슈에 대응하여야 한다. 우리 정부는 그동안 북핵 협상을 위한 중재자 역할을 담당하면서 최초의 미북 정상회담을 견인하는 데 크게 공헌하였다. 그러나 미국과 북한 간 직접적인 대화채널이 구축됨에 따라 중재자로서의 역할 공간은 축소될 것으로 전망된다. 게다가 북한은 중국이라는 ‘지원자’를 확보한 상황이기 때문에 우리 정부에 대한 의존도는 낮아질 수 있다. 향후의 북한 비핵화 협상이 장기화되고 이에 따라 미중 간 상호견제와 경쟁이 치열하게 전개될

것으로 예측되기 때문에 미국과 중국 사이에서 우리 정부는 전략적 딜레마에 봉착할 가능성이 높다. 변화된 한반도 안보지형에 맞추어 전략적 대응을 강구하여야 할 필요성이 절실하게 요구되는 시점이다. 그러한 대응방안 중 가장 핵심이 되는 것은 북한의 비핵화와 한반도 안보상황에 대한 우리 정부만의 장단기 로드맵을 만들어 내는 것이라고 할 수 있다. 그동안 우리 정부는 베를린 구상과 두 차례의 남북 정상회담을 통해 한반도의 평화체제 구축과 공동번영을 위한 미래비전을 제시하였다. 그 후 속회담으로서 4차례의 고위급회담·장성급군사회담을 포함하여 경제·문화·체육·예술분야에서 북한 측과 의견을 주고받았다. 뿐만 아니라 트럼프 대통령·시진핑 주석과도 수차례 정상회담을 진행하면서 한반도 문제에 대한 해법과 관련하여 논의한 바 있다. 이들 회담들에서 확인한 이해 당사국들의 입장을 충분히 반영하는 한편, 급격하게 변화된 안보지형에 맞추어 기존의 정부 입장을 전반적으로 가다듬어 각 분야별로 대북정책과 한반도정책에 대해 원칙적 입장을 수립할 필요가 있다. 최근 미북 간 비핵화 협상이 진전되는 가운데 대북제재 완화·종전선언 등이 논의되면서 이 문제들을 둘러싸고 미중 간 이견이 노출되고 있다. 앞으로도 북한의 비핵화 조치들이 이루어질 경우, 또 다른 이슈들이 미중 간 갈등의 요인으로 등장할 수 있다. 우리 정부가 이들 이슈에 대해 원칙적인 입장에 기초하지 않고 개별 이슈마다 즉흥적으로 입장 표명이 이루어질 경우, 미국과 중국 사이에서 곤경에 처할 수 있다. 사전에 미국·중국과의 협의를 거쳐서 북한의 어느 조치에 대해 우리 정부가 어떤 지원을 제공해 줄 것인지 구체적인 ‘행동 대 행동(Action for Action)’ 플랜을 미리 수립하고 그에 기초하여 대북정책을 수행해 나간다면 미중 양국으로부터 오해의 소지를 줄여나갈 수 있을 것이다. 향후 미북 간 비핵화 협상이 진행됨에 따라 한반도 안보지형이 급격하게 변화될 가능성이 있기 때문에 예측 가능한 여러 가지 상황에 대한 대응력을 높이기 위해서는 가상 시나리오별 플랜B, 플랜C를 미리 마련해 둘 필요가 있다.



# V

## 결론

트럼프-시진핑 체제가 주도하는 미중관계 속에서 경제·안보 환경의 불확실성이 그 어느 때보다 증대되고 있다. 양국의 지도부는 ‘미국을 다시 위대하게’, ‘위대한 중화민족의 중흥’이라는 슬로건을 내세우면서 철저하게 ‘자국 우선주의’를 표방하고 국익을 수호하기 위해 ‘강한 군대’, ‘군사력 증강’을 강조하고 있다. 2017년 전반기까지만 하더라도 ‘미국경제의 부흥’을 중요시하는 트럼프 대통령과 ‘중국의 대외적 영향력 증대’를 중요시하는 시진핑 주석 사이에서 서로 간의 주고받기를 통해 조화로운 미중관계를 형성해 나갈 수 있다는 낙관론도 제기되었다. 그러나 경제·양안·남중국해·북핵문제 등 미중 간 쟁점이 되는 이슈들 전반에 대해 양국이 견제와 갈등 국면에 접어들면서 미중 갈등이 구조화되는 조짐을 보이고 있다.

앞으로 미중 갈등이 장기화될 가능성이 높은 상황에서 우리 정부는 급변하는 국제질서에 신중하고 치밀하게 대응해 나가야 할 것이다. 현재 우리 정부는 ‘북핵’이라는 중대한 한반도 현안을 해결하기 위하여 미중 양국과 공조하여야 할 뿐 아니라 양국과의 관계에서도 방위비 분담금·3불(不) 원칙 논의 등 경제·안보적 갈등요인을 남겨 두고 있는 상황이다. ‘경중안미’의 이분법적 외교·낭만적인 균형외교만으로는 급변하는 대외 환경의 격랑 속에서 갈 길을 잃고 표류할 수 있음을 명심하여야 한다.

우리의 경제·안보 환경을 안정적으로 관리해 나가기 위해서는 양국의 대내외 정책을 면밀하게 분석하는 것은 물론이고 우리 스스로의 협상력을 강화하는 노력이 필요하다. 이를 위하여 우선 미중관계를 전담하는 TF를 구성하여 미중 양국 간의 이슈가 우리 정부에게 미치는 영향관계를 다각도로 점검하고 양국 고위급 지도자들과의 소통채널을 확대·강화하여 우리의 국익이 강대국 간의 협상논리에 의해 일방적으로 훼손되는 일은 막아야 한다. 북핵문제는 현재의 양국 지도부에게 가장 시급한 현안으로 인식되고 있는 만큼 미중 간 갈등의 소지가 높다. 양국과의 사전 협의를 충분히 거쳐 북핵에 대한 미국과 중국의 입장을 충분히 반영

한 우리 정부의 독자적인 대북·한반도 정책 수립이 필요하다. 우리 정부의 대북정책이 원칙적 입장에 근거하여 진행되어야 이해당사국들로부터 오해의 소지를 줄일 수 있으며 미중 간 갈등 국면에서도 전략적 딜레마에 빠지는 위험을 제거할 수 있기 때문이다.

## Abstract

### The Current Status of and the Prospects for the Sino-US Relations in the Trump-Xi Era: the Implications for the South Korean Diplomacy and Security Policy

Yoo Hyun Chung  
(Institute for National Security Strategy)

The purpose of this essay is to forecast the Sino-US relations under the Trump-Xi leadership and explore the South Korean government's responses. Lately, the conflict between the US and China is intensifying. As the trade balance adjustment and frictions over unfair economic policies between the two countries are underway, the economic conflict is intensifying. And their competition is accelerating in terms of regional security over the Korean Peninsula issues such as the dismantling of the North Korean nukes, the Taiwan Strait issue, and the territorial disputes in the South China Sea. The National Security Strategy (NSS; December 2017) and the National Defense Strategy (NDS; January 2018) define China as 'a revisional power that threatens the security and prosperity of the United States', and the National Defense Authorization Act (NDAA; Aug, 2018) includes strong penalties on China in all the areas including trade, investment, and security. In response, the Chinese leadership views the stiff anti-China pressuring from the US as intended to curb China's influence and regional dominance and show increasingly high levels of circumspection and concern. In the Trump-Xi regime, we need to revise our perspective on the erstwhile Sino-

US relations. So far, the Sino-US relations have been viewed in the paradigm of ‘the US as the superpower and China challenging its hegemony’. In the Trump-Xi regime, however, the new paradigm should be ‘Rising China and the US trying to check and manage it’. As the two governments approach the bilateral agendas strictly from the ‘Country First’ perspective, the US administration’s pressuring on China will continue and the Xi Jinping leadership will maintain its hard-line stance with the aim of strengthening its domestic power. As the Sino-US economic conflict is likely to get protracted and structured, the South Korean government urgently needs to come up with a strategic plan to respond to the changing security regime around the Korean Peninsula. Externally, the country needs to figure out the real intentions of the leaderships of the two countries by fully operating the communication channels between the two countries. And internally, we should create a dedicated task force for the Sino-US relations composed of experts and upgrade the speed and specialization of our policy response. Furthermore, considering the growing uncertainty on the security regime around the Korean Peninsula, we should create all possible scenarios for the current situation and prepare backup plan, plan B etc. to respond to them. Lastly, the South Korean government needs to propose the Action for Action plan in which all countries concerned will participate and thereby resolve the conflictual structure in which the Chinese economic supports in step with the phased denuclearization of North Korea lead to the Sino-US economic conflict.

.....  
**Keyword:** Sino-US relations, Sino-US economic conflict, the Taiwan Strait issue, territorial disputes, the North Korean nukes

## 참고문헌

### 1. 국내 문헌

- 김예경, “시진핑 주석의 중국 19차 당대회 보고 주요 내용과 시사점,” 「이슈와 논점」(국회입법조사처), 2017. 10. 24.
- 유현정, “2011년 『화평발전백서』 발간의 배경과 평가,” 「정세와 정책」(세종연구소), 2011. 10.
- \_\_\_\_\_, “미중간 무역분쟁이 북한 비핵화 협상에 미치는 파급효과,” 『INSS 전략보고, 2018-12』(국가안보전략연구원), 2018.
- \_\_\_\_\_, “시진핑 2기 중국의 한반도 정책과 우리의 대응 방향,” 『INSS 전략보고, 2018-04』(국가안보전략연구원), 2018.
- 이상만, “중국 19차 당대회 평가와 시진핑 집권 2기 전망,” 「IFES 현안진단」, 경남대 극동문제연구소, 2017. 10. 26.
- 이상현·이성현, “트럼프 행정부의 동아시아 정책과 한미관계,” 「세종정책브리핑」, 세종연구소, 2017. 2. 23.
- 이성현, “트럼프 시대 미중(美中)관계가 북중(北中)관계에 주는 함의,” 「세종논평」(세종연구소), 2017. 2. 1.
- 이지용, “2017 전국양회 정치·제도 변화 주요 사안과 시사점,” 「CFS 이슈분석」, 대외경제정책연구원, 2017. 3. 29.
- \_\_\_\_\_, “중-EU 정상회의 평가 및 시사점,” 「이슈분석」, 대외경제정책연구원, 2017. 7. 21.
- 이철용·문병순·남효정, “향후 5년 미중관계 변화와 영향,” LG경제연구원, 2017. 9. 7.
- 이춘근, “국제전략적 관점에서 본 美北정상회담: 트럼프, 북한을 중국으로부터

터 떼어내기 시작,”『월간조선 뉴스룸』, 2018. 7.

정재홍, “중국꿈 실현을 위한 시진핑 1인 지배체제 본격화.”『정세와 정책』 (세종연구소), 2017. 11.

정환우, “미중 통상관계 전망과 시사점,” KOTRA, 2017. 4.

주재우, 『한국인을 위한 미중관계사』, 경인문화사, 2017.

## 2. 외국문헌

Aaron Blake, “Donald Trump’s Full Inauguration Speech Transcript, Annotated,”『Washington Post』, 2017. 1. 20.

Andrew Higgins, “China and Russia Hold First Joint Naval Drill in the Baltic Sea,”『The New York Times』, 2017. 7. 25.

Bonnie S. Glaser, “Trump and Xi Break The Ice at Mar-a-lago,” 『Comparative connections: US-CHINA Relations』, CSIS, May 2017.

Charlie Mitchell, “Amid trade war, US watching China for cyber theft,”『Washington Examiner Magazine』, 2018. 7. 17.

David H. Autor, David Dorn, and Gordon H. Hanson, “The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade,” Annual Review of Economics, 2016.  
<http://www.ddorn.net/papers/Autor-Dorn-Hanson-China-Shock.pdf>

David Corn, “Donald Trump Says He Doesn’t Believe in ‘American

Exceptionalism,’” Mother Jones, June 2016.

David G. Brown, “A decision on arms sales for Taiwan is needed,” 『PacNet』, Pacific Forum CSIS, 2017. 6. 20.

David Shambaugh, “Contemplating China’s Future,”『The Washington Quarterly』, Fall 2016.

Dean Cheng, “Confronting the Eurasian Powers of Russia and China,” 『BACKGROUND』no. 3249, The Heritage Foundation, 2017. 9. 28.

Dean Cheng, “Was Kim’s Trip to Singapore a Very Different Nixon Moment?,” 『Commentary Asia』, The Heritage Foundation, 2018. 7.

Dennis C. Blair·Carla A. Hills, “U.S.-China Relations,” 『U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, A Responsible Course』, Council on Foreign Relations Inc., 2007.

Denny Roy·Brad Glosserman, “THE COMMING CRISIS IN US-CHINA RELATIONS,” 『PacNet』, CSIS PACIFIC FORUM, 2018. 3. 26.

Donald K. Emmerson, “Matching power with purpose in the South China Sea: a proposal,” 『PacNet』 Pacific Forum CSIS, 2017. 11. 8.

Graham Allison, 『Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap?』(New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company), 2017.

Jeff Smith, “China’s Belt and Road Initiative: Strategic Implications and International Opposition,” 『REPORT Asia』, The Heritage Foundation, 2018. 8. 9.

Joel Wuthnow, "China's Russia problem on North Korea," 「PacNet」, Pacific Forum CSIS, 2017. 8. 17.

John Mearsheimer, 『The Tragedy of Great Power Politics』(New York: W. W. Norton & Company Ltd.), 2001.

Jonathan Swan, "Trump 101: His On-the-Edge Management Style," 「Axios」, 2017. 4. 20.

Joseph S. Nye Jr., 『Is the American Century Over?』(Cambridge : Polity Press), 2015.

Kelvin G. Nealer, "The Trade War-What Is Not in the Price," 「Commentary」, CSIS, 2018. 7. 18. <https://www.csis.org/analysis/trade-war-what-not-price>

Kim Duyeon, "KIM JONG UN'S LONG GAME," 「PacNet」, CSIS Pacific forum, 2018. 7. 11.

Lowell Dittmer, "Trump on China," 「Asian Perspective」no. 41, 2017.

Mel Gurtov, "The Shape-Shifter." PeaceVoice, 2017. 4. 19.

PATRICK M. CRONIN AND MELODIE HA, "TOWARD A NEW MARITIME STRATEGY IN THE SOUTH CHINA SEA," 「PacNet」, Pacific Forum CSIS, 2018. 6. 21.

Robert Sutter, "US China policy review - thoroughly consider Taiwan," 「PacNet」 Pacific Forum CSIS, 2017. 10. 5.

Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility? Remarks to National Committee on U.S.-China Relations," U.S. Department of State Archive, September 21, 2005.

<https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>

Shawn Ho·Benjamin Ho, "After China's 19th Party Congress - implications for the regional architecture and order," 「PacNet」, Pacific Forum CSIS, 2017. 11. 8.

Shen Minghui, "Managing Bilateral Trade Policy: A Quest for Rebalancing the Global Economy?," 「Parallel Perspectives on the Global Economic Order: A U.S.-China Essay Collection」, CSIS, 2017. 9.

Sumedh Deorukhkar·Le Xia, "China | One Belt One Road - progress and prospects," 「China ECONOMIC WATCH」(BBVA: 빌바오 비스카야 아르헨타리아 은행), 2017. 11.

Thitinan Pongsudhirak, "President Trump's 'pivot in Asia'," 「PacNet」 Pacific Forum CSIS, 2017. 5. 17.

WILLIAM C. MCCAHERN JR., "China's 'New Era' and 'Xi Jinping Thought'," The National Bureau of Asian Research, 2017. 10. 24.

Zha Daojiong, "China-US Relations Under Trump: More Continuity Than Change," 「Asian Perspective」no. 41, 2017.

習近平, "中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定," 「中共中央黨新聞網」, 2014. 10. 28.

대만 국방부, "2017 Quadrennial Defense Review," Taiwan Ministry of National Defence, 2017. 5.

### 3. 인터넷 뉴스

“달라진 트럼프 "김정은 매우 열려 있고 훌륭해…빨리 만나고 싶다”, 「중앙일보」, 2018. 4. 25.

“'막말' 스트롱맨들 첫회담…트럼프 "두테르테와 아주 좋은관계”, 「연합뉴스」, 2017. 11. 13.

“매티스, 군 서열 1위 옆에 세우고 “많은 군사적 옵션 있다”, 「중앙일보」, 2017. 9. 5.

“무역전쟁 한숨 돌렸지만…中 경제 곳곳 '경고등’, 「연합뉴스」, 2018. 8. 17.

“美, 대북제재 위반 해운 관련 중·러 법인 3곳·개인 1명 제재”, 「연합뉴스」, 2018. 8. 16.

“미국, 일본·호주·인도와 4각협력 강조 … 한국은 언급 안 해”, 「중앙일보」, 2017. 10. 30.

“美, 北은행 10곳 제재… 세컨더리 보이콧 발판 마련”, 「동아닷컴」, 2017. 9. 28.

“美 “중국 경제 끄적”…무역 협상 앞두고 中 완패 부각”, 「한국일보」, 2018. 8. 17.

“美·中에 낀 베트남…트럼프·시진핑 잇따른 국빈방문 '외교전’”, 「연합뉴스」, 2017. 11. 12.

“美 '트럼프 첫 임기 중 비핵화' 목표 재확인…北 호응할까”, 「연합뉴스」, 2018. 7. 26.

“시진핑 '빈곤 퇴치' 공허한 외침…中 빈부격차 확대”, 「서울경제」, 2017. 9. 6.

“왕치산 "한반도 안보, 중국 '핵심이익'" 적극 개입 천명”, 「뉴시스」, 2018. 5. 27.

“'조건없는 첫만남' 對北제안 킬러슨, 백악관 급제동에 '후퇴’”, 「연합뉴스」, 2017. 12. 16.

“중국, 미국에 4자 종전선언 제안했었다”, 「조선닷컴」, 2018. 8. 17.

““중국을 견제하라”…찰떡궁합 미국과 대만’, 「중앙일보」, 2018. 6. 19.

“中, 美 최후통첩에 “북핵은 북미 간 문제, 중국과 상관없다”, 「뉴스1」, 2017. 8. 1

“中외교부 “북핵문제 핵심은 北美 모순…대화·협상해야”, 「연합뉴스」, 2017. 12. 8.

“中, 종전선언 관련 “마땅한 역할 할 것”, 「YTN」, 2018. 8. 12.

“트럼프가 태국 총리 환대하 속내는…中 견제·美무역적자 축소”, 「연합뉴스」, 2017. 10. 3.

“트럼프 ‘아프간 미군 철수?… 생각 바꿨다, 내가 전쟁 끝낼 것’”, 「조선닷컴」, 2017. 8. 23.

“트럼프 “중국, 북한과 국경 문제에서 우리를 돕지 않을지 몰라”. 「연합뉴스」, 2018. 6. 27.

“트럼프 “종전선언은 쉬운 일…그 다음이 중요”, 「한겨레」, 2018. 6. 8.

“틸러슨 “北과 대화채널 가동”…‘협상 시작’ 선긋기”, 「KBS News」, 2017. 11. 11.

“폼페이오 안 만나고 삼지연 간 김정은 … ‘체제보장’ 메시지”, 「중앙일보」, 2018. 7. 11.

“B-1B 전략폭격기 한반도 연속 출격…이례적 훈련의 의미”, 「SBS News」, 2017. 12. 5; “‘뚝스데이’ 일본에 온 이유”, 「채널A」, 2017. 12. 15.

“2015 China Article IV Concluding Press Conference”, 「IMF Videos」, 2015. 5. 26.

“Asian countries on Trump’s trip have largely positive views of U.S. but disagree on policy,” 「FACTTANK」, Pew Research Center, 2017. 11. 3.

“China labels Trump call 'petty action' by Taiwan: Phoenix TV,” 「Reuter」, 2016. 12. 3.

“China flies nuclear-capable bomber in South China Sea after Trump Taiwan call, US officials say,” 「Fox News」, 2016. 12. 9.

“Exclusive: Trump Spurns Taiwan President’s Suggestion of Another Phone Call,” 「Reuters」, 2017. 4. 28.

“Rex Tillerson: I Am Proud of Our Diplomacy,” 「The New York Times」, 2017. 12. 27.

“Trump says North Korea is 'maybe more important' than better trade deal with China,” 「CBS News」, 2017. 4. 30.

“Trump says U.S. not necessarily bound by 'one China' policy,” 「Reuters」, 2016. 12. 12.

“U.S., China Plot Road Map to Resolve Trade Dispute by November,” 「The Wall Street Journal」, 2018. 8. 17.

“坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛同志代表第十七届中央委员会向大会作的报告摘登,”  
(<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529916.html>)

“习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”  
(<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>)

“关于中朝关系，习近平说了三个“不会变,” 「中國新聞網」, 2018. 6. 22.  
(<http://www.chinanews.com/gn/2018/06-22/8543956.shtml>)

“朱志华：评贾庆国在朝核危机上的一派胡言”，2017. 9. 16.  
(<http://www.szhgh.com/Article/opinion/zatan/2017-09-16/147509.html>)

“贾庆国教授谈朝鲜前途：要作最坏准备”，2017. 9. 13.  
(<http://news.sinovision.net/home/space/uid/3453/do/blog/id/321430.html>)

---

## 유현정(劉賢貞)

현재 국가안보전략연구원 부연구원으로 재직 중임. 중국인민대학교 법학과, 이화여자대학교 북한학과에서 박사학위 취득. 주 연구 분야는 중국의 대외정책과 북중경협 관련 법제연구임. 주요 연구로는 『중일관계 인식, 쟁점, 그리고 한국의 대응』(공저, 2015), 『후진타오시기 중국의 對아세안(ASEAN) 안보정책과 향후 전망』(2013), 『북한의 대외경제관련 법규정비평가-라선경제무역지대법, 황금평 위화도 경제지대법을 중심으로』(2012), 『창지투개발계획과 동북아 경제협력』(공저, 2012), “중국의 민주주의 현실에 대한 분석과 전망”, “중국사회단체에 대한 통제 및 사회단체 제도 규제완화 동향”, “북한의 경제개발구법에 ”대한 평가와 전망 등이 있음.

---