

## 바이든 시기 미·중 관계의 지속과 변화\*

김진용 경남대학교

---

### 논문요약

1979년 미·중 수교 이후 양국은 갈등과 경쟁, 그리고 협력이 반복되는 롤러코스터와 같은 부침을 거듭해 왔다. 하지만 트럼프 시기 미국의 일관된 대중국 강압 전략으로 미·중 간 긴장과 안정의 순환 고리는 끊어져 갈등이 최고조로 이른 채 머물러 있다. 주목할만한 점은 미국이 중국과의 관계를 전략적 경쟁을 넘어 미국의 가치에 대항하는 이념적 경쟁으로 규정해 중국의 부상을 억제할 것이라는 점이다. 이런 사실은 바이든이 제안했던 자유주의 국제주의에 기반한 협력의 외교정책과 상충된다. 이런 배경에서 본 연구는 바이든 행정부의 대중국 정책의 변화와 지속성을 규명했다.

주제어 : 미·중 관계, 바이든, 이념적 경쟁, 디커플링, 기후변화

---

\* 이 논문은 한국정치사회연구소·한국국회학회가 2021년 3월 26일 대전광역시의회 대회의실에서 ‘미국 바이든 정부의 신외교정책과 각국의 대응’이라는 주제로 개최한 공동학술회의에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

## I. 머리말

1972년 2월 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 방중 후 미·중 데탕트(Détente)가 시작된 이래, 양국은 최근까지 갈등과 경쟁, 협력이 반복되는 긴장과 안정의 순환(Tension-Stabilization Cycle)의 과정을 지속해왔다(Mori 2019). 하지만 트럼프(Donald Trump) 행정부가 들어서면서 미·중 협력과 경쟁보다는 갈등만이 최고조에 이른 채 머물러 있다. 또 트럼프 행정부의 미국 우선주의와 일방주의적(Unilateralism) 접근 방식은 유럽, 한국, 일본 등 전통적으로 강한 연대를 형성했던 동맹국과의 관계마저 악화시켰다. 그 결과 2차 세계대전 이후 국제질서를 이끌어 왔던 미국의 위상은 더욱 약화됐다.

그러면 2021년 바이든(Joe Biden)의 대통령 당선 후 미국의 대중국 정책은 어떻게 변화할 것인가? 또 지속되는 전략은 무엇일까? 신흥 강대국이 기존 강대국에 도전하고 위협할 때 갈등 경향을 나타내는 '투키디데스의 함정(Thucydides Trap)'을 제시한 앨리슨(Graham Allison)은 바이든 행정부가 오바마(Barack Obama) 때처럼 다단계 대화를 수립하고 명확한 계획을 세우려 할 것이라고 전망했다(Wang 2021). 또 바이든 행정부가 국제법과 국제 규범을 강조하며 동맹국과의 강한 연대를 통해 다자주의적 접근을 시도할 것으로 보았다(Patrick 2020). 이를 통해 미국은 전통적인 동맹국과의 관계 복원이 예상된다.

2012년 11월 시진핑(习近平)이 중국 공산당 총서기(中国共产觉中央委员会总书记)로 선출된 이후 중국이 국제 무대에 정치·경제적으로 급격히 부상함에 따라, 동아시아 지역에서 미국의 영향력은 약화되어 왔다. 이를 의식하고 오바마 시기 미국은 아시아의 회귀(Pivot to Asia)를 공언하며 하드 파워(Hard Power)와 소프트 파워(Soft Power)를 적절히 구사하며 중국의 부상을 저지하는 정책들을 전개해 왔다. 하지만 트럼프는 동맹국과의 관계를 무시한 채 전방위로 대중 봉쇄 전략(Containment Policy)을 전개하며 중국의 강한 반발을 초래했다. 그럼에도,

중국은 유연성(Resilience) 있게 미국의 강압 전략에 대응하면서 미국의 패권이 약화됐다는 사실을 국제사회에 여실히 드러냈다.

이런 상황에서 바이든 행정부가 트럼프 시기와 마찬가지로 중국의 부상을 억제하고 대중 강경 정책 기조를 유지할지 여부가 주목된다. 기실 미국의 양대 정당인 공화당과 민주당은 중국의 부상을 억제하고 중국과 맞선다는 전략적 공감대는 이미 형성돼 있다. 나아가 중앙정보국(Central Intelligence Agency), 연방수사국(Federal Bureau of Investigation), 국가안보국(National Security Agency), 국방정보국(Defense Intelligence Agency) 등의 미국의 정보기관은 한목소리로 중국이 미국의 최대 위협국임을 밝혀 정부 차원에서 중국에 대응할 것을 촉구했다(Magnier 2021).

동일 선상에서, 블링컨(Antony Blinken) 미 국무장관은 2021년 1월 19일 상원 인준 청문회에서 트럼프의 모든 방법에 동의하지 않더라도, 대중국 강경 전략은 옳다고 답했다. 또 그는 폼페이오(Mike Pompeo) 전 국무장관이 중국의 위구르족(Uygur) 탄압을 종족학살(Genocide)로 규정한 데에도 적극적으로 동의하며 트럼프 시기의 대중 정책을 견지했다(Brunnstrom 2021). 이런 사실은 바이든이 부통령 때 제안한 외교정책의 핵심인 다자주의로(Multilateralism)의 회귀는 물론 민주당이 표방했던 자유주의 국제주의(Liberal Internationalism)에 기초한 국제협력의 외교정책과 상충된다.

그러면 바이든 행정부는 중국과의 협력 가능성을 열어 두었을까? 아니면 대중국 봉쇄 정책 기조를 유지할 것인가? 이 연구는 바이든 행정부의 대중국 전략을 변화와 지속성 차원에서 면밀히 규명하겠다.

## II. 바이든 시기 미국의 대중국 강경 정책은 지속될 것인가?

### 1. 미국의 대중국 전략과 바이든의 인식

2020년 5월 20일 미국 행정부가 2019년 국방수권법(National Defense Authorization Act)에 따라 작성한 ‘미국의 대중국 전략 보고서(United States Strategic Approach to The People's Republic of China)’를 의회에 제출했다. 이 보고서는 가장 최근 미국에서 작성된 공식적인 중국 정책 보고서로, 향후 미국의 대중국 전략을 전망할 수 있을 것이다.

주목할 점은 미국이 중국과의 관계를 전략적 경쟁 차원을 넘어서 미국의 가치에 대항하는 이념적 경쟁(Ideological Competition)으로 규정한다는 점이다(White House 2020, 4-5). 이런 사실은 미국이 중국과 협력 기초를 전개하기보다 강경 전략을 통해 경쟁적 접근(Competitive Approach)을 하겠다는 점을 분명히 시사한다. 그간 중국은 주변국과의 관계를 강화는 물론 사이버 역량을 확대하는 등 글로벌 규범을 재편을 시도하며 다방면에 미국에 대한 경쟁적 위협이 증가했다(Magner 2021).

이를 반영하듯, 2021년 2월 17일 바이든은 과거 중국에 대해 강경한 입장을 표명했던 인사 3인을 대중국 정책팀에 합류시켰다. 우선 전 미국진보센터(Center for American Progress) 멜라니 하트(Melanie Hart) 선임연구원이다. 그는 2020년 10월 한 보고서에서 화웨이(华为)의 성장 동력이 중국 국가 보조금임을 강조하면서, 미국이 자국 혹은 동맹국 기업에 이를 상쇄하는 지원을 해야 한다고 밝혔다. 그리고 미국방부 출신의 일라이 래트너(Ely Ratner)와 재무부 출신의 엘리자베스 로젠버그(Elizabeth Rosenberg)도 바이든 중국 정책팀에 합류한다. 둘 다 신미국안보센터(Center for the New American Security)에서

근무한 적 있으며, 래트너와 로젠버그가 공동 작업한 보고서에서 미국이 반도체 생산과 공급망 다각화를 위해 일본, 네덜란드와 같이 국제 컨소시엄(International consortium) 구축을 제안했다(Wadhams & Leonard 2021).

또 한편으로 3월 13일 바이든 행정부는 미국, 인도, 일본, 호주가 참여하는 쿼드(Quad) 정상회의를 통해 중국의 견제를 시사했다. 쿼드는 공식적인 동맹 협의체는 아니지만, 바이든 행정부 초기에 쿼드 첫 정상회의를 전개한 것은 미국이 아시아 전략의 중심임을 드러낸 것이다. 동시에 공식적인 동맹 관계를 구축하지 않은 4개국의 파트너십(Partnership) 구축은 대중국 강경 상태를 유지하려는 바이든의 중요한 전략이다. 이 국가들은 최근 몇 년간 중국과의 관계가 악화됐으며 복잡한 관계로 얽여있다는 공통점이 있다(Lee & Slater 2021).<sup>1)</sup>

미국이 지난 40년간 대중국 포용정책은 중국을 기존의 국제질서에 순응하는 방향으로 발전시키지 못했고, 오히려 중국이 강대국으로 부상할 수 있는 여건을 마련해줘 전략적 경쟁자로 성장하게 했다. 그간 미국은 부강한 강대국으로 부상하려는 중국의 장기 전략을 무관심하게 여겼고, 시진핑 시기에 접어들어 우려가 현실화된 것이다. 중국의 부상을 저지하지 못한 미국은 “지난 70년간 가장 큰 정책 결핍(Deficiency)”이라는 자국 내 목소리가 커지고 있다(Blackwill 2019). 그 결과 2021년 4월 14일 상원 정보위원회(Committee on Intelligence)는 중국을 미국의 최대 위협국으로 꼽았다. 연방수사국 국장, 크리스토퍼 레이(Christopher Wray) 역시 미국의 혁신, 경제 안보 및 민주적 이상에 중국만큼 심각한 위협을 가하는 국가는 없다고 밝혔다(Magnier 2021).

그러면 이런 상황에서 바이든이 구상한 대중국 정책은 어떠할까? 인간 본성이 국가 행태에 영향을 미칠 수 있다는 왈츠(Waltz)의 주장처럼

1) 하지만 아시아에서 가장 큰 전략적 문제는 군사가 아니라 경제 문제이기에 쿼드가 실패할 것이라는 시각 역시 존재한다. 여기에 대해서는 Kishore Mahbani, 2021. “Why Attempts to Build a New Anti-China Alliance Will Fail.” Foreign Policy (January 27) 참고.

정치 지도자의 인식은 대외 정책 결정에 영향을 줄 수 있다(Waltz 2001). 이런 면에서 2021년 바이든이 포린 어페어즈(Foreign Affairs)에 기고한 '왜 미국이 다시 리드해야 하는가? (Why America Must Lead Again?)'에서 그의 대중국 전략을 자세히 이해할 수 있을 것이다. 포린 어페어스를 통해 미국 외교정책의 방향을 예측할 수 있다. 가령, 1967년 10월 닉슨(Richard Nixon) 전 대통령은 '베트남 전쟁 이후의 아시아(Asia after Viet Nam)'라는 기고를 통해 "국제사회에서 중국을 봉쇄하는 것은 매우 위험하며 지속하기 어려운 정책"임을 밝혔다(Nixon 1967). 이후 이것은 1972년 닉슨의 방중과 함께 1979년 미·중 수교로 이어지는 계기가 됐다.

바이든 기고문의 주요 내용은 다음과 같다. 우선, 바이든은 미국의 노동자와 혁신가들을 기반으로 청정에너지, 양자 컴퓨팅(Quantum Computing), 인공지능, 5G 네트워크, 고속철도, 암 종식 연구 경쟁 등 과학기술 분야에서 중국을 앞질러 연구개발 투자할 것을 공언했다. 이어서 미국이 자유무역의 공정한 틀 안에서 노동자, 환경, 투명성, 그리고 중산층의 임금을 보호하도록 주도해야 한다고 주장했다. 특히 바이든은 미국이 중국에 대해 강경해질 필요가 있다며 트럼프 행정부의 대중국 정책 기조를 반영했다. 그는 중국이 국제사회에서 제멋대로 굴게 방임하면, 미국과 미국 기업의 기술과 지적 재산을 계속 강탈할 것으로 보았다. 또 중국이 지속해서 정부 보조금을 사용하여 국영 기업에 불공정 특혜를 제공하고, 미래의 기술과 산업을 장악할 수 있는 발판을 마련하고 있어 미국이 중국의 미래 기술 발전을 저지할 것을 피력했다(Biden 2020).

## 2. 동맹국과의 관계 복원을 통한 중국 견제

트럼프 행정부의 수정주의 외교정책은 미국 동맹체제의 안정과 번영에 크게 도전장을 던졌다. 심지어 일부 유럽 동맹국은 미국을 더는 신뢰할 수 있는 파트너로 여기지 않는다는 우려마저 나오고 있다. 이런

현상 때문에 바이든은 취임 초기부터 미국이 글로벌 리더십을 재편하고 전통적 우방과의 균열을 치유하려는 정책에 발목을 잡힐 수밖에 없다(Ge & Chen 2020). 그래서 바이든은 2021년 1월 취임 직후 바로 동맹국과의 관계 회복을 위해 노력할 것이다.

한편, 바이든은 1979년 미·중 수교 이후 상원의원, 외교위원장, 부통령의 자격으로 덩샤오핑(邓小平), 장쩌민(江泽民), 후진타오(胡锦涛), 시진핑과 회담을 진행한 경험이 있다. 이런 오랜 대중국 경험을 바탕으로 바이든은 직접적인 압박을 중국에 가해 갈등 상태로 치닫기보다 동맹국을 이용해 중국을 견제할 것이다. 특히 미국이 동맹국과 갈등하는 동안 중국을 상대할 미국의 힘은 약화되기 때문에, 중국과의 경쟁을 위해 서라도 동맹국과의 관계 복원은 필요하다.<sup>2)</sup>

이런 사실은 2020년 11월 발간된 ‘중국 도전 요소(The Elements of the China Challenge)’에서도 잘 드러난다. 여기서 미국은 세계에서 가장 강력하고 민첩하며(agile) 기술적으로 정교한 군대를 유지해야 하며, 안보 협력을 강화하고, 공동의 이익과 공동의 책임을 바탕으로 동맹국 및 파트너와 협력해야 할 것을 강조하고 있다(Office of the Secretary of State 2020, 46-47). 특히 미국은 동맹 체계를 강화해, 동맹국과의 책임을 보다 효과적으로 공유하고 자유에 대한 특정 위협을 해결하기 위해 다양한 조직과 연합을 구성할 필요가 있다는 입장이다. 동시에 세계 민주주의에 동의하는 동반자와 함께 국제 조직을 개혁하고, 필요한 경우 자유, 민주주의, 국가 주권, 인권 및 법치에 뿌리를 둔 새로운 조직 구축을 원한다(Office of the Secretary of State 2020, 47).

자유주의 관점에서 기후 변화, 세계 보건 안보와 같이 미국과 이해관계가 수렴되는 문제에 대해 중국과 협력을 시도할 때도 동맹국과의 관계 복원은 반드시 필요하다. 미국이 중국의 도전에 대응하기 위한 가장 효과적인 방법은 미국의 동맹국들과 파트너들이 연합 전선을(United F

2) 중국 지도부는 1950년대 후반 미·소 간 갈등 상황처럼 미국이 동맹국과의 갈등하는 동안 중국의 국가이익이 증가할 기회가 많다고 본다.

ront) 구축해 중국의 패권에 맞서는 것이기 때문이다(Biden 2020). 물론 이것이 민주주의 국가와의 동맹 네트워크를 강화할 것이지만, 이것은 어디까지나 미국의 이익을 관철하기 위한 실리적 성격을 지닐 것이다. 즉 민주주의 연대가 민주주의의 대외 확산을 꾀하기보다는 비민주주의의 세력을 견제하는 배타적 동맹의 성격을 띠 것이다. 또 아시아 역내 동맹국의 반중국 연대를 강화하면서 중국의 지역 패권을 선제적으로 차단하기 위한 역외 세력균형자(Offshore Balancer) 역할을 지속할 것이다. 바이든 행정부가 공세적인 중국 정책을 펼 수밖에 없는 것은 미국 의회, 경제계, 여론에 두루 확산된 반중 정서의 뿌리가 그만큼 깊기 때문이다(김태호 2020, 12).

사실 중국은 서해, 동·남중국해, 타이완(臺灣) 해협, 중·인 국경지역에서 도발적이고 강압적인 군사 활동을 벌임으로써, 평화적인 분쟁 해결을 지향한다는 지도부의 주장과 다른 행보를 보이며 주변국을 위협하고 있다(White House 2020, 6). 여기에 대해 바이든 정부의 초대 국가정보국(Office of the Director of National Intelligence) 국장 헤인즈(Avril Haines)는 중국이 남중국해와 타이완에 대한 주권 주장을 포함하여 중국이 성장하는 힘을 과시하고 주변 국가에 중국의 행위를 묵인하도록(Acquiesce) 하는 포괄적인 접근(Comprehensive Approach) 방식을 채택하고 있다고 밝혔다(Magnier 2021).

과거 트럼프가 미국의 동맹국들을 무임승차자로 몰아붙여 압박했다면, 바이든은 아시아 동맹을 재건해 중국이 규정을 준수하도록 설득할 것이다. 바이든은 대선 직후, 일본, 한국, 호주의 전통적인 동맹국 정상과 잇따라 전화 통화를 하며 인도·태평양 지역의 평화와 안정을 언급하며 중국을 견제했다. 최근 몇 년간 미국의 주요 지역 파트너로 떠오른 나렌드라 모디(Narendra Modi) 인도 총리에게도 전화를 거는 등, 바이든은 트럼프를 대신해 국내 혼란을 자신의 역량으로 대체할 것이라며 아시아 동맹국들에게 강력한 안심 메시지를 보냈다. 특히 바이든의 오랜 외교정책 경험과 오바마와 클린턴 행정부의 친숙한 인사들로 이루어진 정책팀을 구성하며 아시아의 동맹국들에게 많은 위안을 안겨주

었다(Raja Mohan 2021).

바이든 시기 미국의 동맹 재건 이면에는 중국에 대해 원칙적인 현실주의(Realism)로의 회귀와 미국의 이익을 보호하고 미국의 영향력을 확대하려는 의도가 엿보인다(White House 2020, 7-9). 그래서 미국은 힘을 통한 평화 유지를 주장한다. 이를 반영하듯, 미 관료들이 매년 3~5%씩 국방비 삭감을 요구했음에도, 바이든 행정부의 국방비 및 관련 지출은 2021년 약 7,400억 달러를 목표로 하고 있다(Cohen 2020). 2019년 기준 미국의 국방비 지출은 7,320억 달러로 세계 1위이며, 이는 전 세계 국방비 지출의 38%로 2~11위 국가의 국방비 지출 총액보다 큰 금액이다.

구체적으로 미 국방부는 극초음속 플랫폼(Platform)을 전장에 배치하고, 사이버 및 우주 능력에 대한 투자를 늘리는 등 비용 효율적인 플랫폼보다 치명적인 무기를 개발하기 위해 발 빠르게 움직이고 있다. 이런 이유는 강해지고 있는 중국의 야망을 억제하고 인민해방군(人民解放軍)의 기술적 우위를 저지하기 위한 것이다. 미군은 남중국해를 포함해 국제법이 허용하는 곳이라면 어디든 항행권과 작전권을 행사할 것이다. 또 미국은 지역 동맹국과 동반자국에 분쟁 시, 중국의 군사적 도발에 대항할 능력을 갖추도록 안보적 지원을 할 것이다(White House 2020, 13-14).

이렇듯 강력한 동맹과 파트너십 형성은 미국 국가방위전략(National Defense Strategy)의 초석(Cornerstone)이다. 미국은 중국의 공격(Aggression) 억제를 위해 동맹국이 완전히 통합된 주둔 작전이 가능하게끔 역량을 구축하고 상호 운용성(Interoperability) 확보에 몰두하고 있다. 특히 미 행정부의 재래식 무기 이전(Conventional Arms Transfer) 정책은 미국의 무기 판매를 촉진하고 전략적이고 보완적인 방식으로 동반자(Partner)의 군사 능력 전환을 촉진하고 있다(White House 2020, 14).

무엇보다도, 미국은 타이완과의 비공식적인 관계 지속을 통해 중국을 압박하고 있다. 미국은 타이완 관계법(Taiwan Relations Act)과 3개의 미·중 공동성명(Three United States-PRC Joint Communiques)을

기반으로 미국이 ‘하나의 중국 원칙(一个中国)’을 따르지만, 타이완과 강력한 비공식 관계를 지속해 나갈 의향을 밝혔다(White House 2020, 14). 심지어 미국은 타이완을 ‘국가(Country)’로 지목해, 1979년 미·중 수교 이후 양국이 합의했던 하나의 중국 원칙을 어기며 중국을 견제하고 있다. 이런 사실은 2019년 인도-태평양 전략보고서(IndoPacific strategy report)’에서 자세히 드러난다. 미국은 싱가포르, 타이완, 뉴질랜드, 몽골을 인도-태평양의 민주국가로서 신뢰할 수 있고, 능력 있는 미국의 자연스러운 동반자로 규정했다. 여기서 타이완을 나머지 국가와 함께 ‘국가’로 적시했다(Department of Defense 2019, 30).

기실 미·중 전략적 경쟁이 치열한 상황에서 트럼프 미국 행정부는 공세적이고(Assertive) 권위주의적인(Authoritarian) 중국에 맞서기 위해 미국과 타이완 관계를 강화해 왔다. 비록 미국이 타이완의 주권을 인정하기 어렵지만, 타이완의 위상을 뒷받침하는 강력한 초당적 지지를 받고 있어 바이든 행정부 역시 타이완을 통해 중국을 압박할 수 있을 것이다(Chen 2020, 397-435).

바이든은 취임 후 다음처럼 타이완과의 관계 조정을 통해 중국을 압박하고 있다. 첫째, 타이완 대표가 단교 42년 만에 바이든 미국 대통령 취임식에 정식 초청받았다는 점이다. 둘째, 바이든의 임기가 시작된 2021년 1월 23일과 24일 두 차례에 걸쳐 중국 폭격기와 전투기가 타이완의 남서쪽 방공식별구역(Air Defense Identification Zone)을 침범했을 때, 바이든 행정부는 중국의 공세적 행동을 강력히 규탄하며 타이완을 옹호했다. 이 사건과 관련해 프라이스(Ned Price) 미 국무부 대변인은 ‘미국은 타이완과의 관계를 심화시킬 것’이라고 전했다. 이어 미국은 중국 정부가 타이완을 겨냥한 군사적·외교적·경제적 압박을 중단하는 대신 민주적으로 선출된 타이완의 대표들과 의미 있는 대화에 동참하기를 촉구한다고 덧붙였다(BBC 2021). 셋째, 바이든은 최근 남미의 작은 국가 가이아나(Guyana)가 타이완과의 상호교류를 위해 타이완 대표부 개설하기로 한 결정을 지지했다. 결과적으로 중국이 분노를 표시하자 가이아나는 재빨리 결정을 번복했지만, 이를 통해 바이든 행정

부가 타이완 동맹 보호법(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act)을 분명히 지지한다는 것을 알 수 있다.

### 3. 미국의 대중국 경제 위협 인식

바이든 행정부는 공정무역을 전개하며, 다자주의와 국제규범 준수, 무역협정에서 노동, 환경 기준 강화, 미국 주도의 글로벌 가치 사슬(Global Value Chain) 강화할 것으로 예상되며, 특히 통상 부문에서 대중국 강경 전략은 지속될 것이다. 이처럼 바이든의 통상정책은 국제규범을 준수 및 환경과 노동 문제를 강조한다는 점에서 트럼프와 다른 변화가 있지만, 중국 봉쇄라는 측면에서 트럼프와 유사하다(Biden 2020). 미국은 다음의 이유로 중국을 경제 위협으로 보고 있다.

첫째, 중국은 대규모 지적 재산권 도용을 감행하고 있다. 중국은 미국을 비롯한 주변국들의 기술 혁신을 가로채 부를 축적하고 있다. 미 무역대표부(Office of the United States Trade Representative)에 따르면, 중국은 국가 주도로 감행된 강제적인 기술 이전, 사이버 공격, 경제 및 산업 스파이 행위로 연간 6,000억 달러에 달하는 미국 경제를 희생시켰다. 이 엄청난 액수는 국방부의 연간 국방 예산에 근접하여 포춘(Fortune) 500대 기업의 총 수익을 능가한다. 이 문제로 미국 전역의 56개의 연방수사국(Federal Bureau of Investigation) 지국이 거의 모든 산업 분야에 걸쳐 중국 관련 경제 첩보 수사를 벌이고 있다(Office of the Secretary of State 2020, 10). 구체적으로 연방수사국은 중국 정부와 관련된 2,000여 건의 수사를 진행하고 있다고 밝혔다. 현재 연방수사국은 평균 10시간마다 새로운 중국 관련 수사를 시작하고 있으며, 최근 몇 년간 경제 스파이 활동에 대한 조사가 1,300% 증가했다고 덧붙였다(Magnier 2021).

둘째, 중국은 주요 국제 공급망(Supply Chains)과 필수 자재 및 상품을 통제하고 있다. 중국이 2001년 세계무역기구(World Trade Organization)에 가입한 이후, 미국 다국적 기업들은 첨단 기술과 첨단 제

조업 분야에서 값싼 완제품을 생산하고 수출하기 위해 중국의 저비용 노동력에 점점 더 의존해 왔다. 이러한 변화는 미국 소비자들의 가격 인하와 미국 기업들의 이익 증가로 이어졌다. 그러나 그 비용 중에는 미국과 타국의 중소 제조업을 황폐화시킨 ‘차이나 쇼크(China Shock)’가 있었다. 그 결과 미국에서만 240만 개의 일자리가 사라졌고 중국에 의존하는 중요한 국제 공급망만 남겨 놓게 되었다(Office of the Secretary of State 2020, 10-11). 그래서 미국은 ‘탈중국화’를 본격적으로 전개할 것이다. 또 바이든 행정부는 중요한 전략물자에 대한 중국 의존도를 낮출 것이다. 이는 국가 안보와도 직결되는 문제며, 제조업 투자를 다시 미국으로 끌어들이려는 전략과도 일치한다(朱鋒 2021).

셋째, 중국은 첨단 기술 분야에서 세계적인 산업 지배력을 추구한다. 제조업의 우위가 제2차 세계대전과 냉전에서의 미국의 승리로 결정적이었던 반면, 미국은 많은 필수 산업에서 그 이점을 잃었다. 가령, 오늘날 중국은 세계 철강과 알루미늄 생산의 50%, 가전제품 제조 능력의 70%, 소비자 드론(Drone) 생산의 90%, 조선 생산의 45%, 그리고 2022년에는 전 세계 반도체 제작 능력의 35%를 차지할 것으로 본다(Office of the Secretary of State 2020, 11)

넷째, 중국은 신형 및 차세대 정보 기술에서 더 넓은 우위를 점하기 위한 디딤돌로서 세계 5G 무선 통신을 통해 디지털 인프라를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 중국은 국가 주도로 화웨이(华为)와 ZTE에 보조금을 집중적으로 지급해, 이들이 전 세계에 5G 통신망 구축 경쟁에서 우위를 차지하게 했다(Office of the Secretary of State 2020, 11-12). 이에 대해 중앙정보국의 윌리엄 번스(William Burns) 국장은 점점 적대적으로 변해가는 중국 공산당과 지도부의 경쟁 핵심이 기술임을 밝히며, 중앙정보부의 인력 중 1/3이 기술 및 사이버 안보 문제에 집중하고 있다고 덧붙였다(Magnier 2021).

다섯째, 중국은 자국 기업을 국외 시장으로 확대하기 위해 일대일로(一帶一路)를 이용하고 있다. 항만, 철도, 고속도로, 댐, 산업단지, 민간 핵 시설, 에너지 관련 이니셔티브(Initiative)를 포괄하는 일대일로 계획

은 현지 노동력보다 중국인 노동자에 의존하며, 때로는 50~100년간 계약을 통해 중국의 지역 엘리트 및 기업 활동에 대한 장기적인 접근성을 보장한다. 중국이 핵심 인프라에 많은 권한을 가진 셈이다. 문제는 중국이 부과하는 막대한 경제 및 환경 비용 때문에, 개최국들은 일대일로를 지속하기 어렵다는 점이다. 예를 들어, 스리랑카는 중국의 약탈적 개발 프로그램과 부채의 결과로 주요 항구 통제권을 상실했다(Office of the Secretary of State 2020, 12).

여섯째, 중국은 종종 국외 자본 시장에 대한 규제 없는 접근을 이용한다. 특히 오늘 미국 증권 거래소는 알리바바(Alibaba), 페트로 차이나(中国石油天然气股份有限公司), 중국생명보험(中国人寿保险公司), 시노펙(China Petroleum & Chemical Corporation), 바이두(百度), 텐센트(Tencent) 등 130개가 넘는 중국 기업은 총 1조 달러 이상의 가치를 기록했다. 중국의 위법 활동에 대비해 2000년대 초 미국 의회는 규제 기관이 모든 미국 상장 기업의 감사를 검사하도록 요구하는 법률을 제정했지만, 중국은 미국의 이런 조치를 회피하기 위해 자국의 국가보안법을 적용하고 있다. 더 큰 문제는 미국 투자자와 연금 보유자들이 미국 외 거래소에 상장된 중국 기업에 투자하는 관리 펀드에 무의식적으로 수십억 달러를 쏟아붓는다는 점이다(Office of the Secretary of State 2020, 12).

일곱째, 중국은 민주국가의 거버넌스(Governance), 번영, 국가 안보를 약화시키기 위해 이들의 자유와 개방성을 이용한다. 중국은 외국 기업들이 중국 공산당의 정치적 요구와 언어 규정(Speech Regulation)을 따르도록 강요하기 위해 정기적으로 광대한 중국 시장에 대한 접근을 차단하겠다고 위협하고 있다. 대표적인 사례로 외국 항공사에 타이완을 중국의 일부로 등재하도록 강요하고 미국프로농구(National Basketball Association) 휴스턴 로키츠(Houston Rockets)의 대릴 모레이(Daryl Morey) 단장이 홍콩 시위에 대해 지지를 표명하자, 중국 기업들의 후원 중단했다. 또 벤츠의 온라인 광고에 달라이 라마(Dalai Lama) 어구를 인용한 것에 대한 사과 요구 등이 있다(Office of the Sec

etary of State 2020, 13).

상기 경제적 이유로 중국에 대한 경제·무역 정책은 기본적으로 트럼프 방식을 고수할 것이다. 더불어 트럼프 행정부가 제기해 왔지만, 실현되지 못한 ‘시장에서의 미·중 대등’ 원칙을 전개할 것으로 보인다. 여기서 ‘대등(Equality)’은 2017년 트럼프가 중국에 처음 제시했다. 이밖에 미국은 중국의 개발도상국 지위 포기도 요구할 가능성이 높으며, 중국의 국유기업 정책, 정부 보조금 지급 문제, 지식재산권 보호 문제 등을 거론한 가능성이 있다(朱鋒 2021).

#### 4. 홍콩, 신장 등 인권 문제에 대한 강경 대응

2021년 2월 11일 바이든은 시진핑과의 첫 통화에서 중국의 강압적이고 불공정한 경제 관행, 홍콩 탄압, 신장(新疆)에서의 인권 유린, 타이완 문제에 대한 우려를 시진핑에게 직접 거론했다(Gearan 2021). 홍콩, 신장의 인권 문제와 같은 민감한 이슈는 과거 트럼프 행정부에서 공식적으로 제기하지 않았던 것과 상반된다. 특히 중국이 내정 간섭으로 여기는 핵심 이익(核心利益)과 연관된 부분을 양국 간 첫 통화에서 제시했다는 점에서 바이든 행정부의 강력한 대중국 정책이 예상된다. 중국은 타이완 통일, 티베트 독립, 신장 지역 인권 문제, 동아시아의 영유권 문제 등을 양보할 수 없는 핵심이익으로 간주하고 있다(김진용 2018, 233).

이런 사실은 바이든이 트럼프의 모든 대중국 정책에 동의하지 않더라도 중국에 더 강경한 접근을 한 것은 옳다고 믿고 있으며, 신장에서 대량학살을 자행하고 있다는 평가를 지지하며 중국을 압박하고 있다는 데에서 드러난다(White House 2020, 14; Grossman 2021). 미국은 중국의 내부 문제를 자극함으로써 중국의 위협적인 부상을 저지할 수 있다고 판단하기 때문이다(Magnier 2021).

기실 바이든 행정부가 홍콩, 티베트, 신장 지역의 인권 문제를 지속

해서 제기할 거라는 사실을 중국 역시 예상하고 있다(朱鋒 2021). 이미 공개 석상에서 바이든은 트럼프가 적용했던 대중국 관세를 즉각 철회하지 않을 것이며, 중국의 군사 팽창주의(Expansionism)와 인권 유린에 맞서기 위해 노력할 것이라는 입장을 드러냈기 때문이다. 이에 대해 시진핑은 타이완, 홍콩, 신장 관련 문제는 중국 내부 문제이며 중국의 주권과 영토 보존과 관련이 있다며, 미국은 중국의 핵심이익을 존중하고 신중하게 행동해야 한다는 입장이다. 또 시진핑은 협력 분야를 파악하고 양국 간 이견을 구분하고 관리하는 것을 강조했다(Gearan 2021).

### Ⅲ. 바이든 시기 미·중 협력과 미국의 대중국 정책 재구성

#### 1. 미·중 협력이 가능한 분야는 어디인가?

21세기 중국이 부강한 강대국으로 재등장하면서 미국은 최대 안보 위협 대상을 중국으로 인식하기 시작했고, 중국은 중국 위협론을 불식시키기 위해 평화롭게 발전한다는 화평굴기(和平崛起)론으로 대응해왔다. 하지만 이런 중국의 노력에도, 오히려 미국을 비롯한 주변국들 사이에서 안보 우려가 고조됐고 위협적인 부강한 강대국으로 인식되고 있다.

이런 상황에서 아미티지(Armitage)와 나이(Nye)는 미국이 중국과 충돌보다 견제를 통해 기존 국제질서 속에서 경쟁적인 공존(Competitive Coexistence)을 위한 새로운 틀(Framework)을 구상해야 한다고 협력적인 관점을 제시했다(Armitage & Nye 2020, 3). 또 미국은 공정성과 호혜의 규범에 따라 중국과 협력할 기회를 모색하고, 상황이 필요할 때 중국을 제한하고 억제하며, 자유를 추구하는 중국 사람들을 지원함으로써 미국의 이익을 증진하는 방향으로 대외 정책을 수정할 여지가 있음을 밝히기도 했다(Office of the Secretary of State 2020, 48).

바이든 행정부 역시 강경 전략 이면에, 중국과 전략적 경쟁과 협력을

병행한다는 기본적인 입장을 이어갔다. 중국은 미국이 상대해야 할 가장 중요한 국가며, 공급망, 마이크로칩(Microchips), 인공지능, 차세대 네트워크 등 영역에서의 기술 경쟁은 바이든 행정부 대중 정책의 핵심이 될 것으로 보고 있다(Wadhams & Leonard 2021). 아이러니하게도, 미국이 중국을 가장 심각한 경쟁자로 규정하면서도(Churchill 2021), 미국의 국익에 부합하는 때는 언제든지 협력할 준비가 돼 있다는 입장이다.

왕이(王毅) 외교부장은 코로나 대응, 대유행으로부터의 경제 회복, 기후 변화 등을 3대 협력 분야로 지목했다. 사회과학원(中国社会科学院)의 쉬리핑(许利平) 역시 상기 정책들이 양국 관계를 보다 합리적인 방향으로 견인할 것이라고 주장했다. 한시적으로 미·중 경쟁은 지속되겠지만, 무역과 기후 변화 등 광범위한 분야에서도 협력이 필요할 것이다. 그는 바이든 행정부가 중국과의 소통 창구를 복원하고 양국 경제 및 무역 문제를 둘러싼 협상을 재개하며 갈등을 줄이고 글로벌 이슈 대응 협력을 강화를 피력했다(Zhao & Chen 2021). 그러면 양국 협력 가능한 분야는 어디인가?

첫째로 미국은 중국과 군비 통제(Arms Control)에 대해 협의가 필요하다. 이를테면, 미·중은 탄도 미사일과 우주 발사 통보 협정이 필요하다. 이런 절차는 미사일 시험 발사 시 상대국의 위협을 감소시킬 수 있기에 필요하다. 이미 미·러는 중·러처럼 탄도 미사일 발사 전 사전 통보를 주고받아 신뢰를 공유하고 있다. 미사일 발사 통보는 단순하지만, 양국 간 중요한 신뢰 구축 수단이 될 수 있다(Vaddi 2021, 20). 더불어 바이든 행정부는 중국과의 전략적 대화를 시작할 필요가 있다. 문제는 미·중 무기 통제 체제가 겨우 초기 단계라는 점이다. 양국은 오바마 시기 전략적 대화(the Strategic & Economic Dialogue)에 참여했지만, 미국과 중국은 양국의 군사 잠재력을 제한하는 공식적인 양자 무기 통제 협정을 체결한 적은 없다. 더욱이 중국은 올해 비엔나(Vienna)에서 미국이 주도한 전략적 안보 회담에 참여하기를 거부해, 군비 통제를 논의할 기회를 놓쳤다(Vaddi 2021, 20).

둘째로 전염병 통제는 미·중 협력과 다자간 글로벌 거버넌스를 회복할 수 있는 가장 좋은 기회를 가져다 줄 것이다. 미국이 세계보건기구(World Health Organization)에 재가입한 뒤 중국과 미국이 국제적인 전염병 통제 협력을 촉진하고 다자 틀을 통해 글로벌 백신 유통에 협력하며 취약국가를 공동으로 도울 수 있어 전 세계에 이익이 될 것이다(Wang 2021).

셋째로 미·중은 인공지능과 같은 사이버 안보 분야에 협력해 인공지능의 올바른 사용을 촉진하는 국제 규칙을 만들 수 있다(陈东晓 2021).

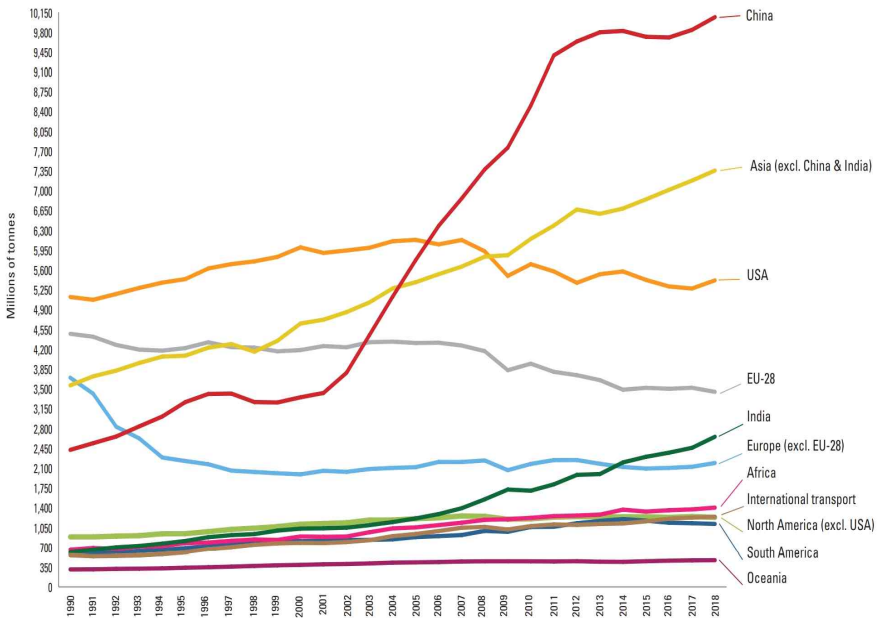
넷째로 양국이 세계 경제 회복과 재정 안정을 위해 협력하는 것이다. 주요 20개국(Group of 20)은 여전히 미·중이 거시 경제 협력을 통해 세계 금융 상황을 안정시킬 수 있는 최고의 플랫폼(平台)을 구축할 수 있다고 본다(陈东晓 2021).

마지막으로 중국은 양국이 공동으로 기후 위기를 해결할 수 있는 거대한 공간이 있다고 보고 있다. 지구 기후 변화에 대한 협력은 양국이 지속 가능한 발전 요인이며 양국 지도자가 동시에 약속해 미·중 협력에 새로운 동력을 불어넣었다. 중국과 미국은 기후 변화에 대해 비슷한 목표와 공통의 이익을 공유하고 있기 때문이다(陈东晓 2021; Wang 2021). 바이든 역시 미국이 중국과 교차하는 이익의 영역으로 기후 변화, 비핵화, 보건 등을 꼽으며 협력할 의사를 피력했다(Biden 2020). 이미 바이든은 미국의 청정 에너지 인프라 개선을 목표로 향후 4년 동안 지구 온난화와 환경 보호를 위해 2조 달러를 투자하겠다고 공언한 바 있다. 바이든의 기후 변화 대응 약속은 중국이 2060년 이전에 탄소 중립성을 달성하겠다는 시진핑(习近平) 국가주석의 제75차 유엔총회 제의와 맞물려 있다. 세계에서 가장 많은 탄소 배출국인 중국과 미국의 협력은 유엔의 지속 가능한 개발 목표의 실현을 크게 촉진할 수 있다(Wang 2021).

아래 <그림 1>을 보면, 1990-2018년 중국의 이산화탄소 배출량이 급격히 증가하는 것을 알 수 있다. 2005년을 기점으로 전 세계 1위였던 미국의 이산화탄소 배출량은 감소 추세지만, 중국은 가파르게 증가

하고 있다. 사실상 미국은 중국의 협력 없이 지구 온난화에 대처하기 힘든 상황이다.

Annual CO<sub>2</sub> emissions from fossil fuels and cement production, 1990-2018



<그림 2> 1990-2018년 세계 이산화탄소 배출량

출처: Paul Fraioli. 2020. US climate policy and the incoming Biden administration. *The International Institute for Strategic Studies* 26(35), 9.

바이든은 2021년 1월 20일 미국 대통령은 취임하자마자 미국을 세계보건기구와 파리 협정(Paris Agreement)의 복귀를 포함한 17개 행정명령에 서명했다. 이는 미국이 다자주의 접근을 바탕으로 국제사회에 복귀할 것이라는 긍정적인 신호를 전 세계에 전달한 것이다. 이에 대해 화춘잉(华春莹) 중국 외교부 대변인은 중국과 미국이 단결해야 하며 미·중 관계 회복이 필요하다고 전했다. 무엇보다도 중국과 미국, 그리고 국제사회에서 많은 지식인들이 미·중 관계가 적시에 정상 궤도에 복

귀하기를 희망하고 있어, 양국이 오늘날 세계가 직면하고 있는 주요 당면 과제를 해결하기 위해 협력해야 한다는 입장을 표출하고 있다(Wang 2021). 여기에 대해 푸단대(復旦大學) 중국외교연구센터(中國外交研究中心)의 런샤오(任曉) 주임은 미국이 중국을 주요 경쟁자로 규정했다는 사실 때문에 양국 간 잠재적 협력이 제한될 것이라 주장한다. 또 양국 협력 분야가 기후 외 분야일지라도, 미국이 중국을 가장 중요한 경쟁자로 여긴다는 사실이 문제라고 밝혔다(Lo 2021).

기실 미국은 중국이 녹색 발전(Green Development)을 장려하며 환경 개선에 앞장서 국제사회의 인정받고 싶으면서도, 세계 최대의 온실가스 배출국이자 플라스틱 오염원임을 적시했다(White House 2020, 2-4). 또 시진핑은 2021년 1월 다보스(Davos) 포럼에서 국제 규칙, 개방성, 포용성을 주장하며 다자주의를 촉구했음에도, 실제 중국은 그 반대의 행동을 하고 있다. 이를테면, 중국이 독자적 코로나 바이러스 조사 거부, 호주산 제품에 대한 불매운동, 남중국해 행동, 타이완 위협 등이 있다(Chugani 2021). 이런 사실을 해결하지 않고 미·중 협력을 추진하면, 장기적인 측면에서 양국 발전의 걸림돌이 될 수 있을 것이다.

## 2. 미국의 불투명한 대중국 정책

트럼프 시기 중국과의 전면적인 정치적 대결과 국제 경제 탈동조화를 일컫는 디커플링(Decoupling)에 대해 민주당 내에서도 강한 반발이 일고 있다. 민주당과 밀접한 관계가 있는 월가(Wall Street)나 실리콘밸리(Silicon Valley)의 종사자들은 기업 이익을 위해 중국과의 경제 협력을 원한다. 또 많은 민주당원들은 기후 변화를 인류에게 가장 중요한 도전으로 보고 있으며, 미국이 위협을 완화하기 위해 중국과 협력해야 한다고 믿고 있다(Raja Mohan 2021). 이렇듯 미국 내부에서는 중국과의 경제 협력을 긍정적으로 보고 있다. 하지만 바이든 행정부는 중국과의 경제 협력으로 인한 이익과 정치적 문제로 인한 이익 감소 사

이의 긴장에 뿌리를 두고 있다. 이런 사실은 바이든이 미국 노동자들에게 불이익을 주는 중국과의 무역 협상을 추진하지 않겠다고 약속했지만, 디커플링에 대한 요구도 비현실적이라고 적시했다는 점에서 드러난다(Raja Mohan 2021). 이런 시각에 대해 베이징대(北京大学) 리팅팅(李婷婷)은 바이든의 대중국 정책이 다음의 세 가지 이유로 불투명하거나 상호 모순적인 측면도 있어, 여전히 고도의 불확실성에 직면해 있다고 지적한다.

첫째, 경쟁과 협력 분야의 관계를 어떻게 다룰지, 미국의 대중국 전략은 미국 내부에서 조율이 필요하다고 본다. 미국의 내정 상황이 여전히 상당히 복잡한 탓에 미국의 이익에 부합하는 기후 변화, 핵 비확산, 코로나19 방역 등의 분야에서도 대중국 협력 정책이 저항에 부딪힐 가능성이 있어 양국 간 조율도 쉽지 않을 것이다(李婷婷 2021).

둘째, 바이든 행정부는 전임 행정부 정책에 대한 선택의 문제에 직면했다고 본다. 트럼프 행정부와 차별성을 강조해온 바이든 행정부는 대중국 관계에서도 트럼프의 정책 방식을 여러 차례 비판해왔다. 이런 불합리한 정책들이 앞으로 시정되거나 폐기될 수 있을지가 바이든 행정부의 대중국 정책, 나아가 외교적 가치의 최저선을 판단하는 데 중요한 지표가 될 것으로 본다(李婷婷 2021).

셋째, 미국 중심의 국제 규범의 정의에 대한 문제다. 바이든 행정부는 다자주의 복귀와 국제규범 준수를 강조한다. 미국은 제2차 세계 대전 이후 인권 존중과 법치에 따른 자유롭고 개방적이며 규칙에 기반을 둔 국제질서 강화를 피력하고 있다(Office of the Secretary of State 2020, 47). 사실 이런 질서는 미국의 원칙을 반영하고 미국의 이익에만 이바지한다는 맹점이 있다. 또 미국이 중국에 대해 세계의 규칙을 제정한다는 문제점이 드러난다(Biden 2020). 이에 대해 중국은 국제규범의 정의에 이중 잣대가 있어, 향후 미국이 기존 국제규범을 뛰어넘는 방식으로 대중국 경쟁 우위를 추구할 가능성이 있다고 여긴다. 가령, 미국이 동맹국과 무역 상대국의 우려를 해소하기 위해 정부 조달 관련 규칙은 물론 국제무역 규칙 현대화를 무역 상대국과 함께 추진하겠다

는 입장이다. 이런 사실은 중국의 경제적 반칙을 지적하면서도 미국이 필요에 따라 기존 규정을 재정의하려 한다는 것을 의미하며, 미·중 상호 신뢰 증대를 위한 노력에 걸림돌이 될 수밖에 없다(李婷婷 2021).

### 3. 바이든 시기 미국의 대중국 정책의 재구성

미·중이 갈등보다 협력으로 이어지기 위해서는 미국이 중국에 대해 단호한 외교적 레토릭(Rhetoric)을 구사하기보다 부드러운 접근법을 채택할 필요가 있다. 트럼프 시기 미국은 중국의 외교적 행태를 ‘전랑외교(战狼外交)’로 특징지었다. 문제는 이 용어가 중국 외교부의 공세성, 적극성, 이목을 끄는 전술적 외교 스타일을 적시하기 위해 사용되었다는 점이다. 이런 사실은 오히려 미·중 갈등을 부추겨 중국 위협론을 전파하는 이들에게 많은 여지를 남겼다. 그래서 미국이 중국에 온건한 어조로 접근 시, 중국 강경론자(Hawk)에게 피해망상(Paranoia)을 조장하지 않고 더 합리적인 목소리가 나오도록 할 필요가 있다(Ge & Chen 2020). 이에 대해 주평(朱鋒 2021)은 바이든 행정부 역시 중국의 부상을 저지하려 했던 트럼프 행정부의 플랫폼을 그대로 활용하고 있지만, 신냉전이 아닌 ‘극단적·전략적 경쟁’을 대중국 전략으로 채택할 것으로 보고 있다.

그러면 바이든 행정부가 주도면밀하게 조율해야 할 대중국 전략은 어느 분야일까? 이것은 무역, 군사, 이데올로기 등 세 가지가 집약된다. 우선, 트럼프는 미국의 최대 교역국인 중국을 상대로 무역 전쟁에 나서면서 미·중 양국 경제 관계가 경색됐다. 여기에 대해 바이든은 이것은 무모한 정책이며 그 결과는 참담하다고 트럼프를 비판해 왔다. 대신 바이든은 오바마 시대와 유사하게 보다 합리적으로 양국 무역 정책에 접근할 것이다. 이어서, 바이든 행정부는 중국과 군사 관계를 안정적으로 유지하기 위해 미국과의 위기 관리 및 무력 위험 감소에 대한 협력을 적극적으로 모색해야 한다. 이와 함께 중국은 남중국해, 타이완 해협, 한반도 등 주요 발화점(Flash Point)을 놓고 미국과의 실용적 협

력 메커니즘을 복원하거나 확립하는 방안도 적극 모색해야 한다. 마지막으로, 중국 역시 이데올로기 경쟁의 영역에서 미국과의 지속적인 압력을 피해야 한다. 트럼프 시기 미국의 행정부 관료들은 폼페이오 국무장관을 필두로 중국을 향해 냉전 구호를 다시 맞추려고 거듭 노력해왔다. 반면 바이든 행정부는 양국 간 이념적 차이를 과소평가하거나 최소한 냉전적 구도를 자의적으로 적용하지는 않을 것이다. 블링컨과 설리번 등 바이든 팀의 핵심 인사 모두 미국이 중국과 완전한 디커플링을 추구해서는 안 된다는 입장이 이를 뒷받침한다. 이에 비춰볼 때 중국도 미국과의 이념 싸움을 피한다는 오랜 입장을 견지할 것이다(Ge & Chen 2020).

이런 면에서 중국은 미·중 관계의 공통 기반 재건을 최우선 과제로 본다. 미국은 중국과 ‘전략적 경쟁(战略竞争)’ 전략을 전개하지만, 중국은 미국과 충돌하기 않고(不冲突), 대립하지 않고(不对抗), 상호 존중과 상생 협력하는 방향으로 미·중 관계를 구축해야 한다고 주장한다. 바로 미·중 관계의 틀에 대한 인식 차이가 확연하기 때문이다. 또 중국은 미·중 관계의 틀을 전략적 동반자 관계(战略伙伴关系)나 전략적 경쟁으로 단순 요약하지 않는다. 미·중 관계는 극히 복잡하고 다면화되어 있으며, 일부 분야에서는 제로섬(零和) 관계로 표현되고 있고, 다른 분야에서는 포지티브섬(正和) 관계로 표현될 수 있다. 그래서 중국은 글로벌 시각에서 볼 때 미·중 협력은 전략적 관점에서 필연적이다. 또 중국은 미·중 관계의 새로운 틀을 짜려면 협력의 전략적 가치를 재확인해야 하며, 글로벌 위기를 극복하는 데 양국이 함께해야 한다는 입장이다(陈东晓 2021).

#### IV. 맺음말

바이든 행정부는 트럼프 행정부처럼 대중국 강경 전략 기조를 유지할 것인가? 아니면 대중국 협력 전략으로 선회할 것인가? 이 연구는 상기 의문을 바탕으로 바이든 행정부의 대중국 전략을 변화와 지속 차원에서 규명했다.

우선 미국은 중국을 전략적 경쟁 대상 차원을 넘어서 미국의 가치에 대항하는 이념적 경쟁 관계로 규정했다. 이런 사실은 미국이 중국과 협력보다 봉쇄 전략을 통해 경쟁적 접근을 할 수 있음을 시사한다. 미국이 지난 40년 동안 중국의 부상을 무시한 채 대중국 포용 정책을 고수한 결과, 국제질서에서 중국의 영향력을 제어하지 못하는 상태가 됐다. 특히 최근 국제 무대에서 중국의 공세적 행태는 미국 주도의 국제질서에 위협인 만큼 구소련과 같은 봉쇄 전략이 필요하다는 견해에 힘을 실는다. 구체적으로 바이든은 첨단기술 분야에서 미국이 중국에 강경해질 필요가 있다며, 전임 행정부의 대중국 봉쇄 전략의 기조를 계승하면서 중국의 미래 기술 발전을 저지해야 한다고 주장한다. 이를 반영하듯, 바이든 정부 출범 후 중국에 대해 강경 대응을 피력했던 인사들을 대중국 정책팀에 합류했다. 특히 바이든의 통상정책은 국제규범 준수 및 환경과 노동 문제를 강조한다는 점에서 트럼프와 차별되지만, 중국이 미국은 물론 주변국에 경제적 위협을 가하고 있으며 이를 저지해야 한다는 관점은 트럼프와 유사하다.

이어서 바이든은 트럼프 시기 소원했던 동맹국과의 관계 복원을 통해 중국을 견제할 전망이다. 바이든 행정부는 직접적으로 중국을 압박해 갈등으로 치달기보다 동맹국을 이용해 중국을 견제할 것이다. 특히 미국이 동맹국과 협력보다 갈등하는 동안 중국을 상대할 미국의 힘은 약화되기 때문에, 중국과의 경쟁을 위해서라도 동맹국과의 관계 복원은 반드시 필요할 것이다. 또 기후 변화, 세계 보건 안보와 같이 미국과 이해관계가 수렴되는 문제에 대해 중국과 협력할 때도 동맹국의 도움

이 필요하다. 미국이 중국의 도전에 대응하기 위한 가장 효과적인 방법은 미국의 가치를 같이하는 동맹국들이 연합 전선을 구축해 중국에 대항하는 것이기 때문이다.

여기서 주목할만한 점은 1979년 미·중 수교 이후 단절됐던 타이완과 비공식 관계 지속을 통해 중국을 압박하고 있는 점이다. 이미 2020년 미국이 타이완을 지원하기 위해 타이완 동맹 보호법과 타이완 보증법(Taiwan Assurance Act)을 제정한 상태에서, 바이든은 대통령 취임식에 타이완 대표 초청, 타이완 방공식별구역 옹호, 가이아나의 타이완 대표부 개설 지지 등을 표명했다. 이런 사실만으로도 바이든 행정부가 중국을 압박하기 위해 미국과 타이완 관계를 지속해서 강화한다는 것을 알 수 있다. 비록 미국이 타이완의 주권을 인정하기 어렵지만, 타이완의 위상을 뒷받침하는 강력한 초당적 지지를 받고 있어 바이든 행정부 역시 타이완을 이용한 중국을 억제할 수 있을 것이다.

한편, 바이든은 홍콩, 신장에서의 인권 유린 문제에 대해 중국에 강압 전략을 전개할 전망이다. 바이든은 중국이 자국 내에서 심각한 인권 유린을 자행하고 있다는 전임 행정부의 평가에 동의하며, 한발 더 나아가 중국의 인권 유린에 맞서기 위해 적극적으로 노력할 것이다.

그러면 미·중 협력이 가능한 분야는 어디인가? 바이든은 중국과 전략적 경쟁과 협력을 병행한다는 기본적인 입장을 이어가는 한편 미국이 상대해야 할 가장 중요한 국가로 중국을 보고 있다. 또 미국은 중국을 가장 심각한 경쟁자로 규정하면서도, 미국의 국익에 부합할 때는 언제든지 협력할 준비가 돼 있다는 입장이다. 양국이 협력할 수 있는 분야는 ①군비 통제, ②전염병 통제, ③사이버 안보 협력, ④재정 안정, ⑤기후 변화로 집약된다.

이 중 기후 변화에 대한 협력의 필요성은 바이든과 시진핑 모두 긍정적인 반응을 이끌어냈다. 중국은 양국이 공동으로 기후 위기를 해결할 수 있으며 공통의 이익을 공유할 수 있다는 입장이다. 지구 기후 변화에 대한 협력은 양국이 지속 가능한 발전 요인이며, 기후 위기를 극복하겠다는 양국 지도자의 약속은 미·중 협력에 새로운 동력을 불어넣

었다. 사실상 단일 국가로는 미국과 중국이 세계에서 가장 많은 이산화탄소를 배출하고 있기에 양국의 협력 없이 지구 온난화에 대처하기 힘든 상황이다.

결론적으로 바이든 집권 초기 미국이 정치적 분열, 당파적 정체, 코로나 19 위기에 직면해 있는 상황에서, 대립적인 중국 정책은 바이든이 국내 정치 개선하는 데 걸림돌이 될 수 있다. 그래서 미국은 단기간 양국 관계를 화해 모드로 전환할 전망이다. 이 시기는 미국은 중국과 새로운 협력의 틀을 재구성할 기회의 창이 될 것이다.

하지만 장기적인 관점에서 바이든이 중국에 한층 더 강경한 접근법을 적용할 징후는 농후하다. 바이든을 주축으로 미국이 인권과 첨단기술 같은 핵심 분야에서 중국에 보다 구체적이며, 체계적인 조치를 적용할 가능성이 높기 때문이다. 또 그간 트럼프가 미국 우선주의에 입각한 경제 제재를 중심으로 중국을 압박했다면, 바이든은 동맹국과의 협력은 물론 쿼드와 같은 비공식 동맹 조직을 기반으로, 전임 행정부에서 직접적으로 언급하지 않았던 중국의 내정 불간섭 원칙을 파기하며 중국을 압박할 가능성이 높다. 따라서 미국은 우선 중국과 개선 가능성이 있는 문제들을 파악해 대중국 정책을 재구성하고, 서로 타협의 여지가 없는 부분은 과감히 저지할 것이다.

<참고문헌>

- 김진용. 2018. “사드 배치와 중국의 대한국 강압외교 동인.” 『동아연구』 제75권, 221-249.
- 김태효. 2020. “미국 바이든 행정부 출범에 즈음한 한국의 외교과제.” 『신아세아』 제27권 4호, 9-18.
- 주평(朱鋒). 2021. “바이든 美 행정부 대중 정책으로 중국도 시험대.” 『동아일보』(2월 24일).
- 리팅팅(李婷婷). 2021. “바이든 중국정책의 불확실성.” 『한겨레』(2월 7일).
- Armitage, Richard L & Joseph S. Nye. 2020. “The U.S.-Japan Alliance in 2020.” CSIS (December 7).
- BBC. 2021. “Taiwan reports 'large incursion' by Chinese warplanes for second day Published.” (January 25).
- Biden, Joe. 2020. “Why America Must Lead Again : Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump.” Foreign Affairs.
- Brunnstrom, David. 2021. “Hümeýra Pamuk. U.S. secretary of state nominee Blinken sees strong foundation for bipartisan China policy.” Reuters (January 25).
- Chen, Dean P. 2020. "The End of Liberal Engagement with China and the New US-Taiwan Focus." Pacific Focus Vol. 35, Issue 3, 397-435.
- Chugani, Michael. 2021. “US-China relations: new cold war a struggle over information, not democracy.” South China Morning Post (February 18).
- Churchill, Owen. 2021. "Joe Biden calls China the 'most serious competitor' to the US, in first foreign policy speech." *South China Morning Post* (February 5).
- Cohen, Rachel S. 2020. "What a Biden Administration Means for Defense." Air Force Magazine (November 7).

- Department of Defense. 2019. "Indo-Pacific strategy report: Preparedness, partnerships, and promoting a networked region."
- Fraioli, Paul. 2020. "US climate policy and the incoming Biden administration." *The International Institute for Strategic Studies* Vol. 26, Issue 9, 8-10.
- Ge, Jianhao & Dingding Chen. 2020. "How Should China Use a Biden Window of Opportunity?" *The Diplomat* (December 10).
- Gearan Anne. 2021. "In first call with China's Xi, Biden stresses U.S. commitment to allies and human rights." *Washington Post* (February 11).
- Grossman, Derek. 2021. "Biden Doubles Down on Trump's Taiwan Policy, but Will It Last?" *Rand* (February 5).
- Lee, Michelle Ye Hee & Joanna Slater. 2021. "Meeting of leaders signals the 'Quad' grouping will become central part of the U.S. strategy in Asia." *The Washington Post* (March 13).
- Lo, Kinling. 2021. "Climate summit 'may not change the forecast' for US-China relations." *South China Morning Post* (April 23).
- Mahbubani, Kishore. 2021. "Why Attempts to Build a New Anti-China Alliance Will Fail." *Foreign Policy* (January 27).
- Magnier, Mark. 2021. "China is growing threat but internal issues may undercut its rise, top US intelligence officials say." *South China Morning Post* (April 15).
- Mori, Satoru. 2019. "US-China: A New Consensus for Strategic Competition in Washington." *The Diplomat* (January 30).
- Nixon, Richard. 1967. "Asia after Viet Nam." *Foreign Affairs* (October).
- Office of the Secretary of State. 2020. "The Elements of the China Challenge."
- Patrick, Stewart M. 2020. "Biden Will Have to Confront a New and Perhaps More Dangerous Space Race." *World Politics Review* (December 14).
- Raja Mohan, Chilamkuri. 2021. "A New Pivot to Asia." *Foreign Policy*.

- Vaddi, Pranay. 2021. "How Biden can advance nuclear arms control and stability with Russia and China." *Bulletin of the Atomic Scientists* Vol. 77, Issue 1, 18-20.
- Wadhams, Nick & Jenny Leonard. 2021. "Biden Builds Out China Team With Staff Who Reflect Tougher Tone." *Bloomberg* (February 17).
- Waltz, Kenneth N. 2001. *Man, the state, and war : a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.
- Wang, Huiyao. 2021. "Biden era a positive signal for revival of globalization." *China Daily* (February 5).
- Zhao Huanxin & Chen Yingqun. 2021. "China-US ties likely to improve." *China Daily* (January 25).
- 陈东晓. 2021. "拜登执政后如何重建可持续和富有韧性的中美关系." *国际展望*. 1期

투고일 : 2021년 4월 29일 . 심사일 : 2021년 5월 31일 . 게재확정일 : 2021년 6월 14일

\* 김진용은 고려대 정치외교학과에서 비교정치로 박사학위를 취득했으며, 현재 경남대 정치외교학과 조교수로 재직중이다. 주요 논문으로 “집단시위 대응전략 연구”, “우산 혁명은 왜 지속되지 못했는가?,” “시진핑 시기 중국의 모바일 인터넷 발전과 통제,” “사드 배치와 중국의 대한국 강압외교 동인,” “중국은 어떻게 글로벌 사이버 거버넌스에 접근하나?” 등이 있다.

<Abstract>

## US-China Relations in the Biden-Era : Change and continuity

Kim, Jin-Yong  
(Kyungnam University)

Since the United States and China established diplomatic relations in 1979, the two countries have had many ups and downs in their rollercoaster-like relationship, with repeated conflict, competition, and cooperation. However, due to the Trump administration's consistently coercive strategy toward China, the cycle of tension and stability has been broken, leaving conflict at its peak. Notably, the United States will try to curb the rise of China, as it has defined its relationship with China in ideological terms as a competition with a state that opposes U.S. values, rather than as a mere strategic competition. This is in conflict with President Joe Biden's proposed foreign policy of cooperation based on liberal internationalism. Against this backdrop, this study has identified changes and continuity in the Biden administration's policy toward China.

**Keywords** : US-China Relations, Biden, Ideological Competition, Decoupling, Climate change