



[EAI 온라인 세미나]

미국 차기정부와 미중 경제 디커플링, 한국의 선택

(U.S.-China Economic Decoupling under the New U.S. Administration and South Korea's Choices)

동아시아연구원(EAI)

I. 요약

미국의 대중 경제 및 대외 정책

- 아이켄그린 교수: 미국 내 대중 경쟁심과 불만 등은 트럼프 이전에도 있었다. 하지만 트럼프가 중국과의 관계를 '제로섬 게임'으로 둔갑시키자, 미국의 대중 인식은 노골적인 경쟁심과 비난으로 이어지기 시작했다. 트럼프는 미국이 갖은 국내 문제들로 골머리를 썩힐 때 등장했고, 이는 이른바 '차이나 쇼크'와도 어느 정도 상관 관계를 지니고 있다. 트럼프가 '미중 양국의 무역 불균형'에 대한 유언비어를 퍼뜨리면서, 미중 갈등을 심화시킬만한 '진짜 이슈들(이를테면, 강제적 기술 이전, 산업 스파이, 불충분한 지적재산권)' 이 주목을 받기 시작했다.
- 하지만 미중 갈등이 심화된 배경에는 중국도 책임이 있다. 중국은 세계 2 위의 경제대국임에도 불구하고 여전히 WTO 내에서 개도국 지위를 포기하지 않고 있고, 불투명한 일대일로(一帶一路) 채무 운영으로 지탄을 받아 왔다. 시진핑 주석에게서 포용정책이나 민주화와 같은(긍정적인) 변화의 기미가 보이지 않고, 남중국해 문제를 비롯한 다수의 외교 정책과 화웨이와 관련된 기술 협력 문제에 있어서도 이전보다 더 국수주의적이고 호전적인 입장을 취했다. 미국의 대중 인식 및 전략은 그에 맞춰 반응한 것으로 본다.

트럼프 이전의 '정상궤도(normalcy)'로의 전환: 바이든의 미국에도 "트럼프 이후의 미국만 있을 뿐"

- 아이켄그린 교수: 바이든의 미국이 모든 걸 바꿀 수는 없다. 바이든 집권 하에서도 지적 재산권 문제, 전략 경쟁 및 인권 문제는 지속될 것이고, 미국 내 초당적 '중국 위협론' 또한 무시할 수 없을 것이다. 단, 바이든이 미국의 뜻에 함께할 국가들 간의 연합을 중시하고 구축하려 한다는 점에서 트럼프 식 밀어붙이기 전략은 없을 것으로 보인다.
- 바이든의 미국이 변화를 원한다면 미국이 세계 정세와 국제 협력에 관여(engage)하지 못하게 한 배경에 주목해 보아야 한다. 그를 위해서는 먼저 미국 내에서 보호주의와 고립주의 목소리를 높이게 했던 국내 이슈들(예: 최저임금이나 의료보험, 유아교육을 비롯한 사회보장제도의 확립)을 먼저 재검토 하고선 공화당이 장악한 상원에서 해당 이슈들의 해결책들을 마련해 보는 것이 급선무이다.

미국의 다자주의 회복: 미국의 TPP 복귀 막는 건 미국 국내 (정치) 지형, 동맹국들 간 대미 신뢰도 하락도 큰 몫 해

- 아이켄그린 교수: 미국의 환태평양경제동반자협정(TPP) 복귀는 보다 큰 무역 블록의 구축이며, 결국 중국과의



무역 협상을 더 용이하게 한다는 면에서 주목해 볼만 하다. 하지만 미국 국내 정치 지형이 미국의 TPP 복귀를 어렵게 할 것으로 보인다. 트럼프 집권 이후 공화당은 편협한/극단적인 보호주의에 빠져 있다. 바이든이 중도파이긴 하지만, 민주당 내 버니 샌더스를 축으로 한 진보파들이 TPP를 비롯한 무역 협정을 반기지 않기 때문에 민주당 내에서도 TPP 복귀를 두고 이견을 좁히지 못할 수도 있다.

- 다자주의의 회복세는 이전보다 나아질 것으로 전망된다. 바이든의 미국은 세계무역기구(WTO), 세계보건기구(WHO), 파리기후협정 등을 다시 마주하면서 다자주의의 회복을 위해 힘쓸 것이며, 북대서양조약기구(NATO)를 향해서도 덜 방어적인 태세를 취할 것이다. 하지만 이전의 미국(적어도 2016년의 미국)과 비교했을 때, 오늘날의 미국은 (양자 및 다자) 동맹국들로부터 이전만큼 믿을만한 파트너 취급을 받지 못하고 있다. 동맹국들 사이에서 손상된 대미 신뢰도가 미국의 다자주의 회복 노력의 큰 장애물이 될 지도 모른다.
- T.J. 펨펠: 다자주의에 의구심을 품는 보호주의 정서가 팽배해 있는 상황에서, 바이든 행정부 또한 TPP 외의 다른 지역 경제 협력체에 쉽게 손을 내밀지 않을 것으로 보인다. 설령 경제 분야에서의 다자주의 회복 노력을 감행한다 하더라도 아시아태평양경제협력체(APEC), 동아시아 정상회의(EAS), 아세안지역안보포럼(ARF) 등 각국의 정상들과의 교류가 가능한 협력체로의 접근과 연계하여 움직일 가능성이 높다. 단순히 무역 및 경제 협력만을 위하느라 관세를 비롯한 각종 규제 완화로 미국 기업들이 불이익을 당하게 내버려 두진 않을 것이기 때문이다. 바이든 행정부는 신중하게 경제 협력체들에 접근할 것이다. 다만 바이든의 미국은 트럼프의 미국이 보여주었던 북한과의 '쇼 비즈니스(show boating and photo-up siliness)'를 지양하며, 한국과 일본의 지지와 협력을 더 쉽게 이끌어낼 수 있을 것으로 예상된다.

미중 디커플링 압박: '바이든 행정부'가 제시할 수 있는 '현명한(sensible)' 미중 관계 카드

- 펨펠 교수: 미국이 세계적 경쟁력을 갖추기 위해서 미중 디커플링은 불가능하다. 미국이 중국과 디커플링 된다 하더라도 유럽 및 일본의 기업들은 계속해서 중국과 경제적으로 연결되어 있을 것이고, 수많은 미국 기업들과 산업 분야에 중국 시장이 지니는 가치는 여전히 어마어마할 것이기 때문이다. 또한 과학, 보건, 지구온난화, 핵확산, 고등 교육 등 특정 분야나 이슈에 관해서는 미국과 중국이 공통의 이해관계를 가지고 협력할 수도 있다.
- 바이든 행정부가 중국과의 '현명한(sensible)' 협력 또는 경쟁 관계를 위해서는 다음의 다섯 가지 요건들을 명심해야 한다. 1) 미국은 전 세계 시장의 중심은 아시아이며 중국이 그 중에서도 우세한 중심지임을 인정해야 한다. 중국이 미국에게 단순한 도전(challenge)이 아닌 기회(opportunity)이기도 함을 직시해야 한다. 2) 미국은 중국의 '중상주의(mercantilism)'에도 맞서야 한다. 중국은 자국 시장은 폐쇄해 놓고서도 세계 시장에는 문을 열라고 접근을 하며, 국영기업과 중국 공산당(CCP)의 통제를 시행하고 있다. 3) 미국은 새로운 기술 분야(예: 인공지능(AI), 5G, 신재생에너지, 전기자동차, 고속철도)에서 중국과 정면승부를 벌여야 한다. 이를 위한 R&D, 공공민간 파트너십, 인프라 선진화, 인터넷 망 확대, 고등교육에 대한 체계적인 지원 등에 막대한 자금을 투입해야 한다. 4) 미국은 트럼프 지지층의 반대를 극복하고 동맹과 다자주의 노선을 추구해야 한다. 미국 외에도 많은 나라들은 중국을 주시하고 있기에 중국 내부의 경제 전환을 압박할 수 있도록 동맹과의 협조가 필요하다. 5) 아시아 내 다자주의 경제기구(포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP), 역내포괄적경제동반자협정(RCEP), 자유무역협정(FTA) 등)에서 미국의 입지가 좁아졌음을 받아들여야 한다. 관여자(engaged)로서의 미국의 이미지는 퇴색되었다.



- 현명한 미중 관계 구축을 위해서는 미국 내의 장애물 세 가지를 주의해야 한다. 1) 위와 같은 정책을 추진하기 위해서는 막대한 예산이 필요하고, 따라서 미국은 엄청나게 많은 정부 부채를 부담하게 된다. 부채 처리를 위한 세제 개혁과 정부 차입 확대가 불가피해 진다. 2) 민주당 및 미국 노동자 계층 내 보호주의의 기초(예: 제조업 일자리 감소가 기술 변화 때문이 아닌 세계화 때문이라는 여론) 또한 무시해서는 안 된다. 3) ‘승자 바이든’을 향한 공화당의 반대를 주시해야 한다. 공화당은 이미 많은 주를 장악하고 있으며 계속해서 상원 또한 장악할 것이다. 또한 법원에는 수백 명의 친기업 보수주의자들과 미국의 보수 법률단체인 연방주의자 협회(Federalist Society) 소속의 판사들이 다수를 이루고 있는데, 이들 모두 CPTPP 와 같은 조약 체결이나 정부 개입 확대를 반대할 가능성이 높다.

경제 정책과 안보 이슈의 교차점

- 아이켄그린 교수: 한미 관계가 선례를 남기고 있듯, 좋은 경제 협력 파트너와 안보 협력 파트너는 함께 가는 경우가 많다. 한 가지 명심해야 할 점은, 미중 경쟁 하에서 미국의 목표가 중국의 경제 및 안보 능력을 짓누르려는 것은 아니라는 것이다. 바이든 행정부는 중국의 영향력 확대를 늦추는 것이 아닌 미국의 성장을 가속화하는 일에 집중해야 한다.
- T.J. 펨펠: 경제와 안보 이슈를 뒤엎키게 하는 사례는 중국의 일대일로 운영에서도 찾아볼 수 있다. 일대일로에 아시아 인프라 투자 은행(AIIB) 자금을 활용하는 중국의 결정은 동남아에서 중앙 아시아 남아시아로 서서히 옮겨가고 있는데, 이는 특히 미국의 대표 동맹국인 한국과 일본이 속한 동북아 지역을 애써 건드리지 않으려는 전략으로 보인다. 지정학적으로 미국과의 경제 및 안보 협력이 비교적 덜 한 아시아 지역에서 영향력을 확대하려는 의도로 해석이 가능한 대목이다.

한국에 주는 시사점: 한반도와 중국을 넘어선 대외 정책 수립이 필요해

- 펨펠 교수: 한국의 대미 정책은 북한 문제를 중심으로 한반도 정책에 국한되는 경향을 보여 왔다. 반면 한중 관계는 중국과의 정면 대립을 꺼리면서 한미 관계에서 비롯된 한반도 정책과 비대칭적인 양상을 보였다. 이러한 가운데 한국 정부에 주어진 과제는 북한 문제와 한중 관계 줄타기를 넘어선 정책을 수립하는 것이다. 아시아 태평양 지역 내 경제안보 상호의존이 증가함에 따라 한미, 한중 관계는 보다 넓은 지정학적, 지정학적 전략 구상의 일부로 정책에 반영하는 것이다. 또한 신남방정책 수립 역시 지정학적 관점에서 무역과 해외직접투자에만 치중할 것이 아니라 그 이상의 것을 추구하는 방향으로 나아가야 한다.
- 이승주 교수: 중국 경제보복의 문제는 단순히 한국만의 문제가 아니라 동아시아 대부분의 국가들이 공유하는 문제의식인만큼, 단일 정책이 아닌 멀티 트랙 정책을 통해 대비해야 한다. 한편으로는 미국과의 양자 협력을 강화하는 동시에 아시아 지역 내 국가들과 지역 차원의 협력 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다. 또한 한국의 중국 의존적인 밸류 체인이 지니는 구조적 취약성을 개선해나가는 것은 디커플링과 중국의 경제보복에 대비할 수 있을 뿐만 아니라 경제 협력의 다각화 측면에서도 도움이 될 것이다. ■



II. 발표자 및 사회자 약력

■ **손열**_EAI 원장, 연세대학교 국제학대학원 교수. 미국 시카고대학교 정치학 박사. 중앙대학교를 거쳐 연세대학교 국제학대학원 교수. 재단법인 동아시아연구원(East Asia Institute) 원장이다. 연세대학교 국제학대학원 원장과 언더우드국제학부장, 지속가능발전연구원장, 국제학연구소장 등을 역임하였고, 도쿄대학 특임초빙교수, 노스캐롤라이나대학(채플힐), 캘리포니아대학(버클리) 방문학자를 거쳤다. 한국국제정치학회 회장(2019)과 현대일본학회 회장(2012)을 지냈다. Fulbright, MacArthur, Japan Foundation, 와세다대 고등연구원 시니어 펠로우를 지내고, 외교부, 국립외교원, 동북아역사재단, 한국국제교류재단 자문위원, 동북아시아 위원회 전문위원 등을 역임했고 현재 외교부 자체평가위원이다. 전공분야는 일본외교, 국제정치경제, 동아시아국제정치, 공공외교. 최근 저서로는 *Japan and Asia's Contested Order* (2019, with T. J. Pempel), *Understanding Public Diplomacy in East Asia* (2016, with Jan Melissen), "South Korea under US-China Rivalry: the Dynamics of the Economic-Security Nexus in the Trade Policymaking," *The Pacific Review* (2019), 32, 6, 『한국의 중견국외교』 (2017, 공편) 등이 있다.

■ **이승주**_EAI 무역·기술·변환센터 소장 · 중앙대학교 정치국제학과 교수. 미국 캘리포니아 버클리대학교에서 정치학 박사학위를 취득했다. 주요 연구분야는 국제정치경제, 통상의 국제정치, 글로벌 디지털 거버넌스 등이다. 주요 저서 및 편저로는 《사이버 공간의 국제정치경제》 (이승주 편), "Institutional Balancing and the Politics of Mega FTAs in East Asia," 《Northeast Asia: Ripe for Integration?》 (공편), *Trade Policy in the Asia-Pacific: The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions*》 (공편) 등이 있다.

■ **베리 아이캔그린**_캘리포니아 주립 버클리대학교(University of California at Berkeley) 정치학 교수이자 조지.C.파르디(George C. Pardee)와 헬렌.N.파르디(Helen N. Pardee) 경제학 교수. 미국 예일 대학교(Yale University)에서 박사학위를 취득하였다. 그는 미국 국립경제연구국(National Bureau of Economic Research)의 연구원이자 경제정책연구센터(Centre for Economic Policy Research)의 리서치 펠로우이다. 1997-98 년 그는 국제통화기금(IMF)의 수석 정책보좌관을 역임했다. 미술예술과학아카데미(American Academy of Arts and Sciences)의 펠로우이기도 한 그는 학계 및 경제 관료들로 구성된 벨라지오 그룹(Bellagio Group)의 소집위원이며, 피터슨 국제경제연구소(Peterson Institute of International Economics)의 학술자문위원회 위원장을 맡고 있다. 프로젝트 신디케이트(Project Syndicate)의 월간 칼럼니스트이기도 한 그는 *The Populist Temptation: Economic Grievance and Political Reaction in the Modern Era* (2018); *How Global Currencies Work: Past, Present, and Future* (2017); *The Korean Economy: From a Miraculous Past to a Sustainable Future* (2015); *Hall of Mirrors: The Great Depression, The Great Recession, the Uses-and Misuses-of History* (2015) 등을 저술했다. 그는 2002 년 경제사협회(Economic History Association)의 조나단 R.T 휴(Jonathan R.T Hughes) 상을, 2004 년에는 버클리 사회과학부(Berkeley Social Science Division)의 우수 교수상(Distinguished Teaching Award)을 수상했다. 그는 파리 아메리칸 대학교(American University in Paris)에서 doctor honoris causa 을 수여 받았으며, 2011 년 외교전문지 포린 폴리시(Foreign Policy)의 100 대 글로벌 사상가(Leading Global Thinkers) 중 한 명으로 선정되기도 했다.



■ T.J. 펨펠 (T.J.Pempel)_캘리포니아 주립 버클리대학교(University of California at Berkeley) 잭.M.포르시 정치학과 교수(Jack M. Forcey Professor of Political Science). 미국 컬럼비아 대학교 (Columbia University)에서 박사 학위를 취득하였다. 그는 미일 친선위원회(Japan-U.S. Friendship Commission)의 위원이자 동북아시아 협력 대화(Northeast Asian Cooperation Dialogue)의 활발한 참가자이며, 2002년부터 2006년까지 버클리대학교의 동아시아학회장과(Institute of East Asian Studies) 유일한 아시아학 교수(Il Han New Chair of Asian Studies)를 역임하였으며, 워싱턴 대학교(University of Washington)에서 잭슨 국제관계학부의 보잉 국제관계학과 교수 (Boeing Professor of International Studies in the Jackson School of International Studies)직을 겸임하였다. 주요 연구는 아시아와 국제금융, 그리고 안보 양극성의 쇠퇴 등이다. 저서로는 Remapping East Asia: The Construction of a Region; Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy (both by Cornell University Press); Security Cooperation in Northeast Asia and The Economic-Security Nexus in Northeast Asia (both by Routledge) 등이 있고, 1997-98 아시아 경제위기와 2008-09 세계 경제위기 당시 아시아의 경험을 다룬 Two Crises: Different Outcomes (Cornell University Press)를 편집하였다. 2021년에는 Region of Regimes: Prosperity and Plunder in the Asia-Pacific 을 출판할 예정이며, 이외 120 개 가량의 논문과 기고문 등을 집필하였다.

■ 담당 및 편집: 전주현 EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) jhjun@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2020년 11월 30일 979-11-6617-056-0 95340

미국 차기정부와 미중 경제 디커플링, 한국의 선택

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909 호 (을지로 4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr