

EAI 워킹페이퍼

코로나 위기 이후 세계정치경제질서 시리즈

코로나19 시대 미중 지역 전략의 경쟁: 백신 외교의 정치경제

이승주(중앙대학교)

코로나 위기 이후 세계정치경제질서 시리즈

코로나19 시대 미중 지역 전략의 경쟁: 백신 외교의 정치경제

이승주

EAI 무역·기술·변환센터 소장, 중앙대학교 교수



I. 서론

코로나19는 2021년 9월 기준 세계적으로 확진자의 수가 2억 2천만 명, 사망자의 수가 457만 명에 달하는 데서 나타나듯이,¹⁾ 지구적 차원의 보건 안보 위기이다. 뿐만 아니라, 코로나19는 2020년 세계 경제 성장률이 -3.3%를 기록하였듯이, 거대한 경제적 영향을 초래하였다(IMF 2021). 코로나19가 초기 단계에서는 미국과 유럽을 중심으로 확산되면서 선진국들에 경제적 충격을 가하였으나, 전 세계적으로 확산되는 과정에서 방역과 백신 역량뿐 아니라 경제적 대응 역량도 부족한 개도국들에게 상대적으로 더 큰 영향을 미쳤다. 방역과 경제적 활력의 유지 사이에 균형을 취하기 위한 노력이 선진국들을 중심으로 이루어진 반면, 인도, 브라질, 인도네시아 등 코로나19의 충격에 대한 대응 역량이 상대적으로 취약한 국가들은 경제적 충격을 최소화하는 데도 한계를 드러냈다.

코로나19를 계기로 미중 전략 경쟁의 동학뿐 아니라 기존 국제질서의 변화가 촉발될 것이라는 전망이 분출하였다(Campbell and Dosh 2020; Green and Medeiros 2020; Haass 2020; Nye 2020). 비록 변화의 방향에 대해서는 견해가 엇갈렸지만, 코로나19가 국제질서에 미치는 충격이 클 것이라는 점에서는 전망이 일치하였다. 무역 전쟁으로 시작된 트럼프 행정부의 미중 전략 경쟁은 중국으로부터 양보와 타협을 얻기 위해 양자적 접근에 우선순위를 두었다. 그러나 코로나19라는 지구적 도전은 미국과 중국이 양자 차원을 넘어서는 지역과 지구적 차원의 전략 경쟁을 촉진하는 요인으로 작용하였다. 코로나19가 백신의 개발, 생산, 보급에서 선진국 대 개도국 또는 서구 대 비서구의 갈등 구도가 형성되는 계기를 제공하였다는 점에서 특히 그렇다. 이처럼 코로나19 이후 미중 전략 경쟁은 양자 차원뿐 아니라 지역과 다자 차원에서 동시에 전개되는 양상으로 변화하였다.

이 글은 코로나19로 인해 미국과 중국의 지역 전략 사이에 더욱 명확한 경합 구도가 형성되었다는 전제에서 출발한다. 코로나19 이전 양자 차원의 경쟁과 협상에 치중하였던 미국과 중국이 코로나19 이후 지역 전략의 상대적 비중을 높이는 변화를 추구하였다. 코로나19가 지구적 도전이었던

1) worldometer <<https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>>.

만큼, 양자 차원의 경쟁이 문제 해결의 열쇠가 될 수 없을 뿐 아니라, 지역 차원으로 협력의 대상을 확대해야 할 현실적 필요성이 증가하였다. 코로나19는 미국과 중국이 좁게는 백신의 개발, 생산, 보급을 지역 전략과 긴밀하게 연계하도록 촉진하는 한편, 보다 넓게는 첨단기술, 통신, 공급 사슬, 우주 등 다양한 분야에서 지역 경쟁 구도를 형성하는 데 영향을 미쳤다. .

II. 코로나19 이후 미중 지역 경쟁

1. 코로나19 이후 일대일로와 인도태평양 전략의 경쟁 구도의 변화

코로나19 이전 미중 무역 전쟁에서 드러나듯이 미중 전략 경쟁이 주로 양자 차원에서 진행되었다면, 코로나19 이후 미중 전략 경쟁은 양자 차원을 넘어 국가 간 연대에 기반한 지역 및 다자 차원의 경쟁으로 변화하고 있다. 이러한 면에서 코로나19는 미국과 중국의 전략 경쟁의 양상에 변화를 초래하는 요인으로 작용하였는데, 지역은 양자 차원과 다자 차원에서 전개되는 경쟁을 연계하는 장으로서의 전략적 중요성이 높아지고 있다. 지역 전략은 양자 전략의 한계를 극복하고, 다자 질서를 수립하는 과정에서 유리한 입지를 확보하는 데 중요한 역할을 하는 장으로서 전략적 의미가 크기 때문에, 미중 양국의 새로운 경쟁의 무대가 되고 있다.

미중 양국이 코로나19에 대응하는 데 있어서 역량의 한계를 드러냄에 따라 전략 경쟁을 수행하는 데 필요한 리더십 약화에 직면하였다. 미중 양국은 리더십 공백을 완화하기 위해 지역 다자 협력을 우선적으로 강화하고 있다. 바이든 행정부가 다자주의와 국제협력의 강화를 선언한 가운데 비전과 계획 단계에서 있는 인도태평양전략을 분야별로 추진하기 위한 국제협력의 강화를 다각적으로 모색하고 있다. 중국은 이에 대응하여 일대일로의 전략적 초점을 전통적인 인프라 건설에서 첨단 기술 협력으로 이동시키며 탄력적으로 대응하고 있다.

일대일로는 시진핑 정부가 연결성의 강화를 통한 지역 통합을 촉진한다는 명분에서 야심차게 시작되었으나, 프로젝트의 의사결정 및 집행 과정의 불투명성은 중국이 일대일로를 전략적으로 활용한다는 의구심을 초래하는 원인으로 작용하였다(Goldstein 2020). 스리랑카, 지부티, 미얀마 등에서 ‘부채의 덫’ 논쟁에서 나타나듯이, 중국 정부가 일대일로를 상대국에 대하여 정치외교적 영향력을 확대하는 지렛대로 활용하기도 한다는 비판에 직면하였다. 더 나아가 일대일로를 활용한 시진핑 정부의 공세 외교는 지역 질서의 재편을 둘러싸고 경쟁을 해왔던 일본과는 물론, 한국, 호주, 인도 등과 갈등을 잇따라 초래하였고, 일대일로의 핵심 지역인 동남아시아에서도 우려와 반발을 초래하였다. 2018년 이후 시진핑 정부는 이러한 비판을 인식하고(Xi 2018), 일대일로에 일정한 변화를 모색하기 시작하였다(Sun 2018).

한편, 코로나19 이후 일대일로에 대한 개도국들의 수용성이 증가하였다. 중국이 참가국들의

반발을 비교적 조기에 극복하고 일대일로로 정상화할 수 있었던 것은 미중 무역 전쟁과 코로나19의 확산에 따른 세계 경제 침체의 가속화와 관련이 있다. 경제 침체에 직면한 일대일로 참여국들이 인프라 건설을 통한 경기 부양의 필요성이 증가함에 따라, 일대일로에 대한 수용성이 더욱 커진 것이다. 중국 정부는 개도국에 대하여 부채 상환 압박을 지렛대로 활용하여 인프라의 비대칭성을 초래하려 한다는 비판을 완화하기 위해 다각적으로 노력함으로써, 부채의 덩어리를 어느 정도 불식시키는 데 성공하였다. 중국 재정부는 일대일로 프로젝트의 금융 리스크를 완화하기 위해 26개국과 공동으로 ‘일대일로 재정 가이드라인(BRI Financing Guidelines)’을 승인하고(Liu 2020), G20 차원에서 추진하는 ‘최빈국 부채 상환 유예 이니셔티브(Debt Service Suspension Initiative for Poorest Countries: DSSI)’에 참여하여 G20 회원국 가운데 최대 규모인 13.5억 달러의 부채 상환을 유예하는 등 상황 변화에 기민하게 대처하였다. 중국 정부의 이러한 시도는 부채의 덩어리에 대한 의구심을 완화하는 한편, 부채 탕감 문제를 G20이라는 글로벌 거버넌스 차원의 해결 노력에 참여하였다는 의미가 있다(Wang 2021).

중국이 다자적 차원에서 부채 문제를 해결하려는 노력은 일부 국가들의 반발로 중단되었던 사업을 재개하고, 새로운 사업을 빠른 속도로 진행하는 데 긍정적인 영향을 낳았다. 말레이시아의 200억 달러 규모 East Coast Rail Link 사업이 재개되고, 인도네시아 Jakarta-Bandung 고속철 사업도 정상화되었다. 그 결과 2020년 1월부터 8월까지 일대일로 참여국에 대한 중국의 비금융 투자액이 전년 대비 31.5% 증가한 118억 달러를 기록하였고, 중국 기업들이 일대일로 참여국들과 체결한 신규 계약의 규모가 730억 달러에 달하였다. 이는 중국 전체 신규 계약 건수의 54%에 해당하는 규모이다.

한편, 미국이 주도한 인도태평양전략은 세 단계를 거치며 진화해왔으나, ‘제도화의 딜레마’에 직면하였다. 미국이 이러한 어려움을 겪는 근본적인 이유는 인도태평양전략의 실행 과정에서 발생할 수 있는 집합 행동의 문제를 해결하는 데 필요한 ‘집행 리더십(executive leadership)’과 참여국들이 공통의 이익을 파악하는 데 도움이 되는 ‘이념적 리더십(ideological leadership)’을 행사하지 못하였기 때문이다(He and Feng 2020). 그러나 코로나19는 미국 정부가 구상 단계에 머물러 있던 인도태평양전략을 실행 단계로 이행하도록 촉진하는 작용을하였다.

2. 코로나19와 분야별 지역 경쟁 구도 형성

코로나19는 미국과 중국이 일대일로와 인도태평양전략 사이의 경합을 구체화하는 계기를 제공하였다. Economic Prosperity Network(EPN)와 Blue Dot Network(BDN)의 추진 발표에서 나타나듯이, 미국은 인도태평양전략을 추진하는 데 있어서제도화의 딜레마를 해소하고 일대일로에 대한 대안을 분야별로 제시하는 단계로 이동하였다. 미국은 BDN을 통해 고품질 인프라 투자와 이를 위한 재원 조달 방안을 명확하게 제시함으로써 인도태평양지역 국가들이 일대일로의 대안을 모색할 수 있는 새로운 선택지를 제공하였다. BDN은 대안적 공급 사슬과 고품질 인프라 건설을 연계함으로써 일대일로를

견제하는 새로운 경제 동맹(economic alliance)으로 발전할 수 있는 잠재력을 가진 이니셔티브로 부상하였다. 또한 아시아 지역의 인프라 개발에 소요되는 26조 달러를 투명하게 조달하기 위해 정부, 민간 부문, 시민 사회가 협력하는 다중이해당사자(multistakeholder) 이니셔티브라는 점에서 일대일로의 대안으로 부상하고 있다(Panda 2020). 미국은 더 나아가 Asia EDGE, Indo-Pacific Business Forum, Build ACT 등 인도태평양전략의 추진을 위한 프로그램을 구체화하는 한편, 재정 조달 방안도 점차 구체화함으로써 인도태평양전략의 실행 가능성을 한층 높이고 있다.

이 과정에서 미국과 중국은 지역 전략을 기술 경쟁의 수단으로 활용하고 있다. 5G, 전자상거래, 우주, 사이버 등 미중 기술 경쟁이 인도태평양전략과 일대일로를 매개로 활발하게 진행되고 있다. 이 분야들은 경제-안보 연계가 긴밀하게 이루어지는 분야로서 미국과 중국이 지역을 기반으로 영향력을 확대하는 경쟁에 돌입하고 있다는 특징을 보인다. 이 과정에서 미국이 인도태평양 전략을 기술 경쟁의 새로운 무대로 설정하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 미국이 화웨이에 대한 제재 범위를 지속적으로 넓히고 제재의 효과적 실행을 위해 국제 협력을 강화하는 가운데 BDN과 EPN을 추진하는 것은 미국이 인도태평양 전략을 기술 경쟁의 새로운 장으로 활용하고 있음을 시사한다. 또한 Clean Network, 5G Clean Path가 지역 전략에 국한되는 것은 아니나, EPN, BDN 등과 연계하여 추진될 수밖에 없다는 점에서 미국은 인도태평양전략을 중국 견제 전략의 핵심 수단으로 활용하려는 의사를 명확히 하고 있다. 이처럼 인도태평양전략과 일대일로가 주요 영역별로 경합 구도를 형성하는 등 미중 전략 경쟁의 주요 수단으로 활용되고 있다.

III. 미중 지역 경쟁: 주요 사례

1. 인프라 경쟁

일대일로의 출범 당시 목표가 인프라 건설을 통한 역내 국가들 사이의 연결성 향상과 그로 인한 지역 통합의 촉진이었다는 점을 감안하면, BDN은 미국, 일본, 호주가 일대일로에 대응하여 추진하는 지역 인프라 건설 프로젝트라고 할 수 있다. 미국이 이를 위해 국제개발금융공사(U.S. International Development Finance Corporation: USDFC)를 설립한 데서 알 수 있듯이, 역내 인프라 건설의 현실성을 높이기 위해 선언적 차원을 넘어 재원 조달 방안을 포함한 실행 계획을 구체화하고 있다. DFCE는 이와 관련 2020년 10월 인도태평양 비즈니스포럼(Indo-Pacific Business Forum: IPBF)에서 인도태평양지역 국가들의 에너지 다변화(베트남), 포괄적 금융진(캄보디아), 지속가능한 수산업(베트남), 연결성 증대(미얀마), 통신 케이블 구축, 에너지 안보 강화(이도), 소규모 자영농에 대한 금융 접근성 확대(인도) 등 다양한 프로그램 지원책을 발표하였다(USDFC 2020). 일본은 2015년 고품질 인프라 파트너십(Partnership for Quality Infrastructure: PQI)을 발표한 이후(MOFA et al. 2015), 이를

인도태평양전략과 연계하여 추진하기 시작하였다(Panda 2020).

2. DSR과 Clean Network

미국은 첨단 기술과 공급 사슬에서도 지역을 무대로 한 경쟁을 본격화하였다. 중국은 전통적인 인프라 건설에 초점을 맞추었던 일대일로로 성격을 변경하여 디지털 인프라 건설에 우선순위를 부여하였다. 중국의 이러한 변화는 일대일로 사업이 지연되거나, 자금 조달 문제가 발생하고, 심지어 부채의 덩어리와 같은 우려와 반발이 제기된 것과 관련이 있다. 중국은 디지털 실크로드를 통하여 일대일로 참가국들에 디지털 인프라를 구축하고, 미중 기술 경쟁에 대비하는 전략의 전환을 시도하였다. DSR은 일대일로의 한 구성 요소로서 2015년 처음 도입되었는데, 코로나19 이후 DSR은 중국이 미국과의 전략 경쟁에서 유리한 위치를 점하기 위해 첨단 기술 분야의 영향력을 확대하는 수단으로 활용되고 있다. 중국 정부는 2020년 4월 일대일로 포럼에서 DSR이 최근까지 전자상거래, 스마트시티, 원격 의료, 인터넷 금융 등 디지털 서비스 부문에 초점을 맞춰왔으나, 향후에는 빅데이터, IoT, AI, 블록체인, 양자 컴퓨팅 등 기술 혁신 부문을 병행 추진할 것임을 밝혔다.

이에 대응하여 미국은 국무부를 중심으로 Clean Network를 추진함으로써 중국 네트워크 장비에 내재된 위험성을 경고하는 한편, 지역 차원의 협력을 강화하였다(Department of State 2017). 트럼프 행정부에 이어 바이든 행정부도 화웨이 제재의 효과성을 높이기 위한 국제협력을 확대·강화하고, Clean Network를 추진함에 따라, 미중 5G 경쟁이 지속될 것으로 예상된다. 이에 대응하여, 중국 정부 역시 일대일로의 초점을 전통적 인프라 건설에서 첨단기술 분야로 전환하고 있다. 이는 중국 정부가 DSR을 미중 전략 경쟁을 위해 활용하겠다는 것으로, 5G와 클라우드 서비스 등 첨단기술 분야에서 미중 기술 경쟁이 강화되고 있기 때문에 DSR의 중요성이 향후 더욱 커질 전망이다. 코로나19 이후 미중 양국은 지역 전략을 첨단기술 경쟁에서 유리한 위치를 확보하는 수단으로 적극적으로 활용하면서, 지역 전략의 초점이 전략 경쟁과 긴밀하게 이루어지는 중요한 변화가 발생하였다.

3. 공급 사슬: 홍색 공급망과 EPN/SCRI

코로나19를 계기로 공급 사슬의 교란이 발생함에 따라 공급 사슬에서 허브 위치를 차지하고 있는 중국은 홍색 공급망의 재구축을 가속화하고 있다. 코로나19 발생 초기 중국은 공급 사슬 교란에 따른 투자 감소와 소비 감소 등 다양한 문제에 동시다발적으로 직면하였는데, 미국이 전략 경쟁을 전개하는 차원에서 디커플링을 추진함에 따라 공급 사슬의 취약성을 보완해야 하는 압박이 더욱 커지게 되었다. 미국 정부가 반도체, 5G 등 주요 첨단기술 분야에서 공급 사슬의 주요 링크를 차단하는 전략을 추진함에 따라, 중국 기업의 공급 능력에 대한 신뢰도가 저하되는 등 공급 사슬 재편의 필요성이 증대되었다. 중국 정부는 '쌍순환정책'을 통해 코로나19 이후 경제 침체를 극복하고 미중 전략 경쟁에

대응하기 위해 반도체, 화학, 운송설비 등 소재와 중간재의 해외 의존도가 높은 산업 분야에서 독자 기술 개발을 가속화하고 있다. 이와 동시에 중국은 홍색 공급망의 재구축을 통해 공급 사슬의 취약성을 극복하는 전략을 추구하고 있다. 중국은 한편, 홍색 공급망의 재구축을 시도하고 있다. 트럼프 행정부가 제시하였던 EPN과 바이든 행정부의 리쇼어링은 디커플링의 현실적 추진해야 할 미국의 필요성이 증대되고 있음을 시사한다. 생산 기지와 소비 시장으로서 중국의 매력이 여전하기 때문에 공급 사슬의 조정 또는 디커플링이 전면적으로 진행되지는 않을 것이나, 공급 사슬의 취약성의 관리 차원에서 부분적인 변화가 불가피하다. 바이든 행정부는 따라서 EPN에서 더 나아가 수출 통제, 리쇼어링, 공급 사슬 재편 등 다양한 정책의 조합을 통해 중국에 대한 압박의 수위를 높이고 있다.

RCEP은 중국이 지역 경제 질서를 자국에 유리한 방향으로 변화시키는 유용한 수단이 될 수 있다. RCEP 참여국 가운데 대다수 국가들과 양자 FTA를 체결하였을 뿐 아니라, 한중일 FTA 협상에 높은 우선순위를 부여하는 등 양자 FTA를 선호해 온 중국이 최초의 메가 FTA에 참여한 점에 주목할 필요가 있다. 중국의 입장에서 볼 때, RCEP 참가국을 대상으로 한 중국의 무역 가운데 2/3가 미국의 동맹국들과의 무역이기 때문에, RCEP 협상의 타결은 중국이 미국의 아시아 동맹국들과 경제 통합을 확대함으로써 향후 지역 경제 질서의 변화 과정에서 중국의 전략적 공간을 확보하게 되는 의미가 있다.

SCRI는 코로나19 확산 과정에서 중국 견제를 목적으로 한 최초의 지경학적 이익에 기반한 생산 동맹 형성 시도로 RCEP을 통해 역내 공급 사슬에서 중국의 영향력 증대에 대응하는 성격을 띤다. 중국 기업들이 기술 역량과 지역적 이점을 활용하여 동남아시아 국가들과 공급 사슬의 연계를 확대·강화해왔기 때문에, SCRI는 중국의 이러한 강점을 상쇄하는 재정적 지원을 제공함으로써 공급 사슬의 취약성을 완화하겠다는 것이다.

4. 우주 경쟁

지역 차원의 미중 경쟁은 우주 산업에서도 잘 나타난다. 미국이 전통적으로 아시아 국가들과 우주 국제협력을 유지하는 가운데, 중국이 우주 산업의 기술 추격을 바탕으로 기존 협력 구도에 변화를 모색하고 있다. 중국은 베이도우 항법 시스템이 본격 가동됨에 따라, 인도태평양지역에 베이도우 서비스를 제공함으로써, 미국의 독점적 지위에 도전하고 있다. 일대일로우주정보회랑(BRI Space Information Corridor)을 구성하는 데서 나타나듯이(Jiang 2019), 중국은 일대일로 국가들과 협력을 강화함으로써 독자적인 세력권을 형성하려는 시도를 하고 있다. 이는 지역 차원뿐 아니라 지구적 차원에서 미국 중심의 우주 질서에 대한 도전의 성격을 지닌다.

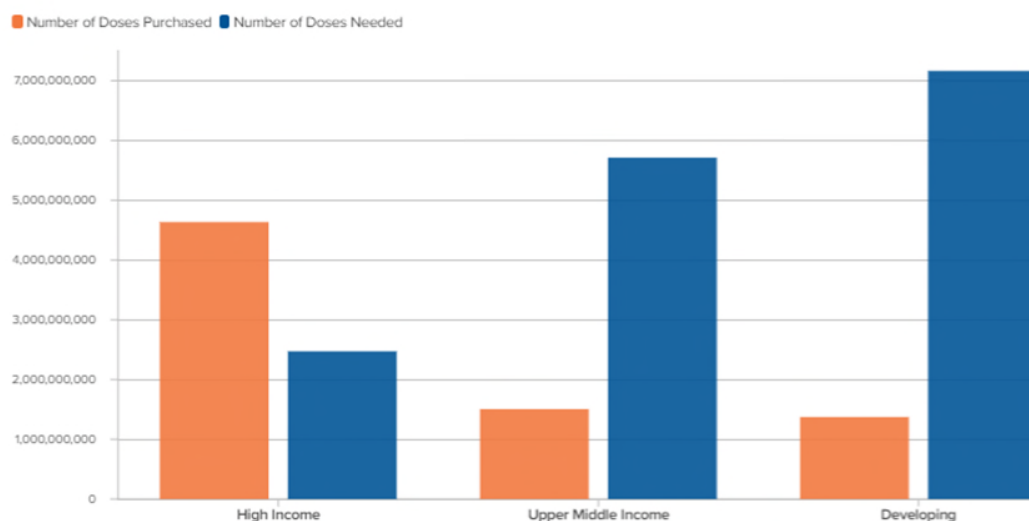
IV. 코로나19 이후 미중 경쟁과 지역 전략

1. 코로나19 이후 백신 외교의 대두: 백신 개발과 공급 사슬 경쟁

트럼프 행정부는 코로나19 위기에 대응하는 데 있어서 다자 협력보다는 자국 우선주의를 추구하는 모습을 보였다. 트럼프 행정부는 팬데믹이라는 미증유의 지구적 위기에도 불구하고 다자 협력을 위한 리더십을 행사하기보다는 기존 다자 체제의 문제점을 비판하는 데 적극적이었다. 트럼프 행정부가 비교적 뒤늦게 코로나19의 세계적 확산에 대한 대응을 위해 25억 달러 규모의 재원을 투입할 계획을 밝혔으나, WHO에 대한 강력한 불신으로 인해 WHO 차원의 국제협력 프로그램은 그 대상에서 제외하였다. 다자주의에 대한 트럼프 행정부의 불신은 코로나19 확산세가 가속화되어도 사라지지 않았다. 트럼프 행정부의 이러한 인식은 ‘다자 제도를 재원을 낭비하는 비효율적 기관’이라는 마이크 펜스(Mike Pence) 부통령의 언급에서도 재확인된다. 이후에도 미국은 WHO가 중국의 영향력 아래 놓여있다고 비판하여, WHO가 아니라 ‘중국 보건 기구’(Chinese Health Organization: CHO)라고 조롱하는 등 코로나19 대응을 위한 다자 협력을 복원할 의사를 명확하게 밝히지 않았다(Sajjanhar 2020).

미국 리더십의 공백은 다른 선진국들 역시 자국 우선주의를 추구할 수 있는 국제 환경이 조성되는 데 일조하였다. <그림 1>에서 나타나듯이, 선진국들은 필요 이상으로 백신을 구매한 반면, 개도국들은 필요 규모에 훨씬 미치지 못하는 백신을 확보하는 ‘백신 양극화’(vaccine divide) 현상이 대두되었다. 코로나19에 대한 미국의 초기 대응 과정에서 약화된 국제협력은 개도국에게 특히 치명적인 결과를 초래하였다.

[그림 1] 소득 수준별 백신 필요량과 구매량



Source: Biyani and Graham (2021).

중국의 백신 외교는 미중 전략 경쟁이 가속화되고 중국에 대한 불신이 고조되는 상황에서 외교의 수단으로 활용되고 있다. 마스크 외교를 대체하는 백신 외교는 중국이 중국 경계론을 완화하고 영향력을 확대하는 수단으로서 잠재력을 갖고 있다(“China’s Vaccine Diplomacy: Partnering for trials in at least 16 countries worldwide” 2020). 2020년 8월 China National Pharmaceutical Group의 자회사인 China National Biotec Group은 페루, 모로코, 아르헨티나 등 코로나19 백신 3상 실험을 위한 협력에 합의했다(“Dawn of hope: Global cooperation in COVID-19 vaccine development” 2020). 중국은 3상 실험을 진행하는 동시에 공급 사슬을 형성하는 경쟁에도 돌입하였다. 독일 BioNTech SE는 독일 내 제조 시설을 확대하여 중국 시장에 공급할 코로나19 백신을 생산하기로 결정하였다. BioNTech SE는 미국의 Pfizer 및 중국의 Shanghai Fosunrhk 백신을 공동 개발 중인데, 생산 시설 확장이 완료되면 연간 7억 5천만 명 분량의 백신을 생산할 수 있을 것으로 예상된다.

중국은 미국이 자국 우선주의를 추구하는 가운데 국제협력에 발 빠르게 대처하지 못하는 공백을 틈타서 백신 외교를 기민하게 활용하였다. 2020년 12월 화이자가 공급 사슬의 문제로 인해 계획했던 공급 물량을 1/2로 축소한다고 발표하자, 중국 정부는 약 6억 도즈의 물량을 제공할 수 있다고 신속하게 대응한 것이 대표적인 사례이다. 중국 정부의 이러한 대응은 좁게는 중국 백신이 서구 제약업체의 백신과 경쟁하게 되었고, 보다 넓게는 중국이 서구 선진 제약 기업들이 연구개발 단계에서 기술적 우위와 생산 과정에서 공급 사슬에 대한 장악력을 바탕으로 오랫동안 형성·유지해 온 기존 질서에 대한 도전이라고 할 수 있다. 중국은 백신 원료 물질의 확보와 생산 시설의 가동 면에서 공급 부족의 문제를 노출하고 있는 서구 백신 업체의 대안으로 부상할 수 있는 계기를 확보하였다. 특히, 중국 백신 업체들은 자국 내에 강건한 공급 사슬을 활용하여 백신을 생산할 수 있다는 점에서 서구 백신 업체들에 비해 생산의 안정성을 확보하였다는 평가를 받는다.

중국 백신의 효능과 안정성에 대한 논란이 사라진 것은 아니지만, 코로나19의 확산세가 너무 빨라서 의료 시설이 부족한 상태에서 봉쇄에만 의존해야 하는 국가들의 입장에서 중국 백신은 여전히 매력적이다. 특히, 자국민의 접종을 위해, 더 나아가 향후 부스터 샷의 가능성에 대비하여 백신을 대량으로 구매, 축적하고 있는 선진국들의 자국 우선주의적 정책과 비교할 때, 중국이 80개국 3억 5천만 명 분의 백신을 공급한 것은 매우 대조적이다(Hollingsworth et al. 2021). 중국 정부는 시노팜과 시노백 백신을 ‘중국 백신’으로 홍보하였는데, 이는 아스트라제네카, 화이자, 모더나를 개발한 미국과 영국의 백신 홍보 및 보급 방식과 대조적이다. 중국 정부가 효능과 안전성에 대한 논란이 남아 있는 것은 사실이지만, ‘중국 백신’을 해외에 대량 보급함으로써 국가 전략 차원에서 미국을 포함한 선진국들과 차별화를 시도한 것이다.

백신 외교는 중국 경계론을 완화하고 영향력을 확대하는 수단인 동시에 마스크 외교를 반면교사로 하는 중국 외교의 새로운 시험대가 되고 있다. 2020년 9월 중국 정부가 코로나19 백신

개발을 위한 국제적 협력에 동참할 의사를 밝힌 바 있다(Hu 2020). 중국의 백신 외교는 실험, 생산, 보급 등 세 단계를 거쳐 진행되고 있다. 중국은 코로나19 확진자가 급감하면서 국내에서 백신 실험을 진행할 수 없기 때문에, 3단계 실험을 신속하게 진행하기 위해서는 국제협력을 필요로 하였다. 중국은 특히 백신의 효능과 안정성에 대한 대규모 실험을 진행하기 위해서는 외국과의 협력이 필수적이었다.

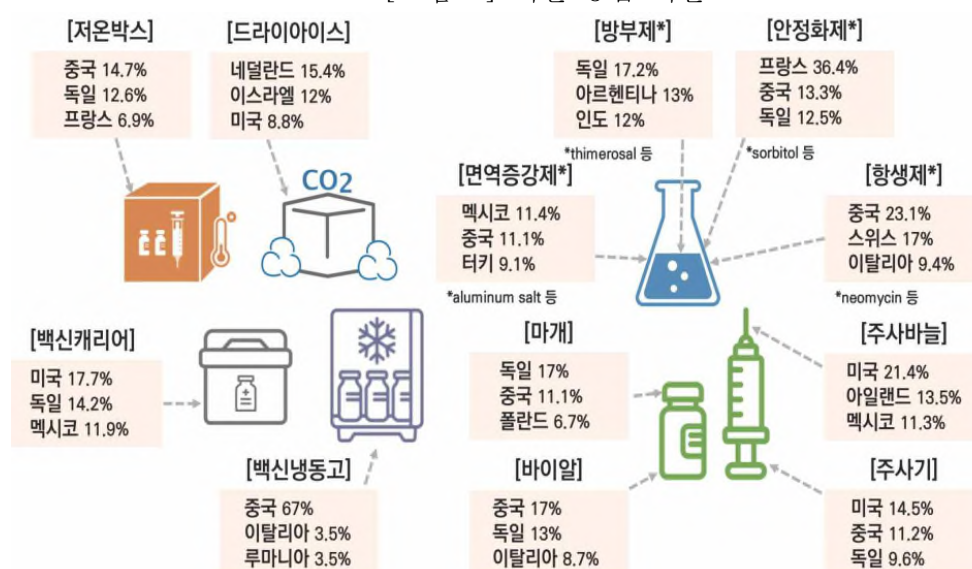
중국은 시노팜(Sinopharm), 시노백, 캔시노바이오(CanSinoBIO) 등 중국 백신의 개발을 위해 일대일로에 참여하는 9개국에서 백신 임상 실험을 진행한 것을 시작으로 참여국의 수를 남미, 동남아, 중동 지역 18개국까지 확대하였다. 구체적으로 2020년 8월 China National Pharmaceutical Group의 자회사인 China National Biotech Group은 페루, 모로코, 아르헨티나 등 코로나19 백신 3상 실험을 위한 협력에 합의했다. 중국-브라질 백신 협력은 2021년에도 지속되고 있다. 2021년 7월 브라질 보건규제청(Health Regulatory Agency)은 2020년 4월과 7월에 이어 중국의학과학원의학생물학연구소(中国医学科学院医学生物学研究所)가 개발한 백신에 대한 3상 실험을 승인하였다. 세계 각국의 3만 4천명이 참여하는 이번 3상 실험에 브라질에서는 약 7,900명이 참가할 것으로 알려졌다(Global Times 2021/7/15). 중국은 코로나19에 대한 대응 능력이 상대적으로 취약한 개도국에서 3상 실험을 진행하면서 백신 외교의 토대를 닦은 것이다.

백신 실험은 이후 중국 백신의 해외 생산으로 이어졌다. 시노백(Sinovac)의 경우, UAE, 바레인, 페루 등 6개국에서 3상 실험을 개시한 것을 바탕으로 3상 실험 참가국을 10개국으로 확대할 수 있었다. 중국은 이후 말레이시아, UAE 등과 백신 생산을 위한 기술협력을 추진하여 백신의 해외 생산을 개시하는 등 백신 개발과 생산 단계에서도 국제협력을 확대하는 전략을 추구하였다. UAE는 2020년 12월 시노팜 백신을 긴급 승인하였을 뿐 아니라, 국내에서 생산하기 시작하였다(Watanabe and Hadano 2020). 시노백은 인도네시아와 브라질에서 3상 실험을 진행하였는데, 인도네시아는 시노백 백신을 공급받은 최초의 국가가 되었다. 이러한 과정을 거쳐 2021년 1월 중국은 백신 개발 단계에서의 협력을 기반으로 26개국과 공급 계약을 체결하는 성과를 거두었다. 백신 공급 계약의 체결은 이 국가들이 중국 백신을 승인을 전제로 한 것이기 때문에 중국 백신에 대한 신뢰도가 충분히 형성되지 않은 상태에서 백신 공급 계약을 체결하였다는 것은 향후 중국이 더 많은 국가들에게 백신을 공급할 수 있는 교두보가 될 수 있다.

중국은 이러한 협력을 바탕으로 백신 공급 사슬을 형성하는 경쟁에 참여할 수 있게 되었다. 백신의 개발과 공급 사슬의 관리는 선진국의 소수 제약 업체들이 주도해왔으나, 백신 생산에 투입되는 원재료와 부자재의 조달과 생산을 담당하는 국가들이 다수이다. 백신 생산 공급 사슬은 다수의 국가들이 참여하기 때문에, 특정 지점에서 병목 현상이 발생할 경우, 전체 공급 사슬의 정상적인 작동이 어려워진다. 코로나19 백신의 경우, 미국과 유럽뿐 아니라, 중국과 인도의 생산 비중이 크고, 다수 국가들이 원재료와 부자재를 담당하고 있어서 공급 사슬의 취약성이 큰 편이다. [그림 2]에서 알 수

있듯이, 백신 공급 사슬은 생산 단계에서 면역증강제, 방부제, 안정화제, 항생제 등 원료 물질과 마개, 바이알, 주사기, 주사바늘과 같은 제품, 생산 이후 전달 체계에서 드라이아이스, 저온박스, 백신캐리어, 백신냉동고 등 다양한 가치 사슬로 구성되어 있다. 이 가운데 하나의 지점에서 문제가 발생할 경우, 백신 공급에 차질을 빚을 수 있다. 또한, 중국은 면역증강제, 안정화제, 항생제, 주사기, 바이알, 마개, 저온박스, 백신냉동고 등 백신 공급 사슬에 가장 광범위하게 참가하고 있는 국가이다. 백신 원료 물질은 선진 제약 업체들이 개발하지만, 중국이 코로나19 백신을 자체 개발함으로써 공급 사슬에 기반한 안정적인 생산 능력을 갖추게 되었다.

[그림 2] 백신 공급 사슬

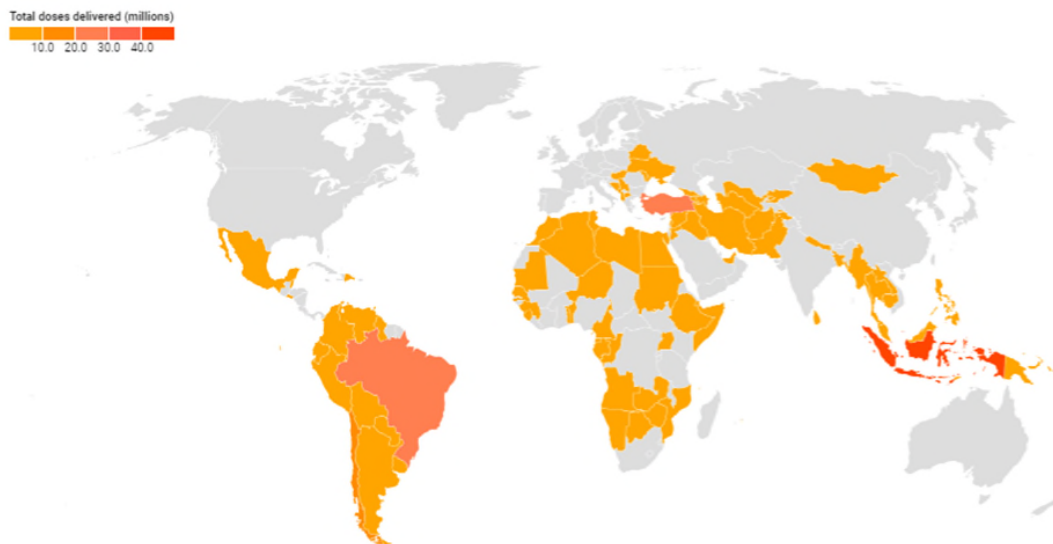


출처: 한국바이오협회 (2021).

중국은 국내 백신 생산 능력을 바탕으로 개도국에 백신을 보급하는 데 있어서 우위를 확보하고 있다. 현재 주로 보급되고 있는 여섯 종류의 백신의 배분은 국가의 소득 수준에 따라 커다란 차이를 보이고 있다. 모더나(Moderna) 백신과 화이자(Pfizer) 백신은 선진국들이 대부분의 물량을 확보하였다. 중국은 이와 대조적으로 시노백(Sinovac) 백신과 시노팜(Sinopharm) 백신을 개도국에 보급되고 있다. 중국이 백신을 수출 또는 공여한 국가들은 동남아시아, 중동, 중앙아시아, 아프리카, 남미 지역에 집중되어 있다. 선진국들이 백신 민족주의를 추구한 반면, 중국 백신에 대한 신뢰도가 완전하게 형성되지 않았음에도 불구하고 중국은 빠른 속도로 개도국에 백신을 보급할 수 있었다. 중국은 개도국에 대한 백신 보급 과정에서 백신 의료팀을 파견하는 등의 방식으로 일대일로와의 연관성을 높이는 노력을 다양한 방식으로 전개하고 있다. 중국은 또한 백신 공급이 적기에 순차적으로 이루어질 수 있도록 구매, 운송, 콜드 체인의 구축에도 상당한 투자를 한 것으로 알려지고 있다(Hu 2020). 그 결과 백신 보급에

있어서 선진국 대 개도국, 더 나아가 서구 대 비서구의 구도가 형성되고 있다([그림 3] 참조).

[그림 3] 중국 백신의 보급 지역



출처: Bridge (2021).

중국은 백신 외교의 결과, 100개국 이상에서 중국 백신에 대한 사용승인을 획득하였을 뿐 아니라, WHO의 긴급 사용 리스트와 COVAX의 구매 리스트에도 포함되는 가시적인 성과를 거두었다. 이러한 성과를 바탕으로 중국 정부는 백신의 유효성을 높이고 적정 가격을 책정할 수 있도록 노력하는 등 자국이 개발한 백신을 지구적 공공재로 제공할 계획임을 밝혔다. 중국은 실제로 2020년 9월 기준 100개국 이상에 백신을 공여하고, 60개국 이상에 백신을 수출하고 있다. 중국이 현재까지 해외에 공급한 백신의 규모는 7억 7천만 도즈에 달한다. 백신 공동 생산과 관련, 중국은 UAE, 이집트, 인도네시아, 브라질 등 4개국에서 백신 생산 시설을 갖추고 생산을 개시하여, 개도국의 백신 자립을 지원하였다. 백신 외교의 결과, 2021년 8월 왕위 중국 외교부장은 코로나19 백신 협력 국제 포럼(International Forum on COVID-19 Vaccine Cooperation)에서 중국이 ‘4분야 최초’(four firsts)를 달성하였다고 선언하였다. 왕위 외교부장이 밝힌 협력의 내용은 (1) 백신 연구개발을 촉진하기 위해 코로나 바이러스의 유전자 서열을 세계와 공유하고, (2) 코로나19 백신 개발을 위해 20개국 이상과 3상 실험을 시행하였으며, (3) 중국의 백신 생산 역량이 국내 수요가 급증하는 상황에서 세계 개도국에 백신을 제공하였고, (4) 백신 생산을 위해 개도국과 협력하였다는 것이다(Ministry of Foreign Affairs 2021b).

2. 백신 경쟁의 전략적 차원

1) 미국

미국은 국내적으로 코로나19에 대응하는 데 주력하였기 때문에, 백신 외교에 소극적이었다. 미국은 코로나19가 확산되는 과정에서 중국에 대한 불신이 고조되는 상황을 활용함으로써 중국의 백신 외교를 견제하는 정도의 수세적 대응을 하였을 뿐이다. 그러나 바이든 행정부 출범 이후 미국의 백신 외교는 두 가지 측면에서 변화하였다. 첫째, 미국은 2021년 3월 이후 쿼드 또는 쿼드 플러스 차원에서 백신 외교를 추진함으로써 인도태평양 지역에서 중국과의 경쟁 구도를 본격화하였다. 미국은 백신 협력을 쿼드 워킹그룹에 포함시킴으로써 인도태평양전략의 역점 협력 의제로 추진하고 있을 뿐 아니라, 한국, 뉴질랜드, 베트남 등으로 쿼드를 확대하는 데도 활용하고 있다. 바이든 행정부는 또한 인도의 백신 생산 능력 증대를 쿼드 협력 강화 차원에서 추진하기로 하였다(White House 2021). 2021년 3월 쿼드 정상회의에서 동남아시아 국가들에 10억 도즈를 공급하기 위한 생산 능력의 확충하기로 하는 등 중국의 백신 외교를 견제하는 모습을 보이기 시작하였다(Widakuswara 2021).

둘째, 바이든 행정부는 백신 지적재산권을 일시적으로 유예할 것을 제안하는 등 백신 외교의 후발 주자로서 전향적 자세를 보이고 있다. 미국을 비롯한 서구 선진국의 경쟁적 백신 확보는 개도국의 백신 접근성을 심각하게 저해하고 있다. 바이든 행정부는 백신 양극화를 완화하는 대응 방안의 하나로 코로나19 백신 지적재산권을 일시 정지하는 비상 조치에 동의하였다(Kaplan et al. 2021). 이러한 조치는 유럽의 반대에도 불구하고 이루어진 것이라는 점에서 특별하다. 바이든 행정부가 비록 지적재산권의 일시 정지에 대한 국제적 합의를 도출하는 데 성공하지는 못했지만, 이를 지지하는 대부분의 개도국과 뜻을 같이하였다는 데 의의가 있다(〈그림 4〉 참조). 바이든 행정부의 이러한 조치는 중국의 백신 외교가 개도국들에 집중되고 있는 데 대한 대응 조치라고 할 수 있다.

[그림 4] 백신 IPR 유예에 대한 세계 각국의 입장



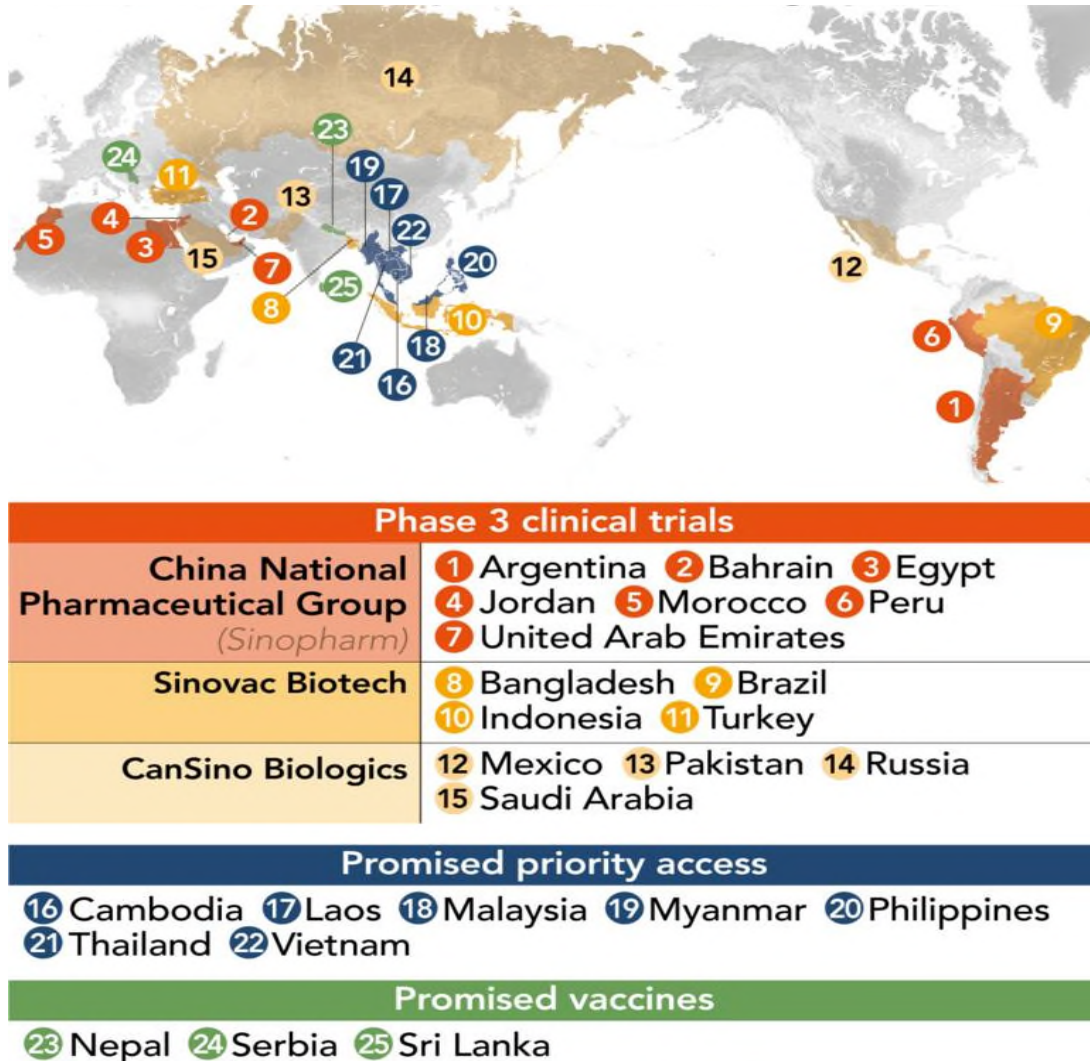
출처: MSF (2021).

2) 중국

(1) 양자 차원

중국 정부는 백신 보급을 하는 데 있어서 대외적으로는 지구적 공공재를 개도국에 저렴한 가격으로 제공한다는 명분을 제시하였으나, 실질적으로는 고도의 전략적 고려 속에서 백신 외교를 추진하였다. 아프리카에 파병된 UN PKO 백신을 우선 공급한 데 이어, 18개국에 1억 6천만 도즈를 제공하면서 중국의 백신 외교가 본격화되었다. 우즈베키스탄, 우크라이나, 몰디브, 앙골라, 수단 등이 중국 백신의 우선 공급국이다. 이 가운데 우즈베키스탄은 7,000명이 중국 백신 임상 실험에 참가한 데 대한 보상의 성격이 강하다. 이후 중국은 필리핀, 캄보디아, 말레이시아 등 동남아시아 국가들을 백신 우선 공급을 약속하였다. 이처럼 중국은 일대일로의 핵심 지역인 동남아시아, 아프리카, 중앙아시아의 개도국들에게 백신을 우선 공급하는 전략적 행보를 보였다.

[그림 5] 중국 백신 3상 실험 참가국과 백신 우선 공급국



출처: Tan and Maulia (2020).

중국 정부는 동남아 국가들을 중심으로 중국이 개발한 백신의 해외 보급에 적극성을 보이고 있다. 중국 외교부가 2020년 7월 필리핀에 코로나19 백신 우선 공급을 약속하고 8월 시노백이 인도네시아 국영 제약회사 PT Bio Farma와 2억 5천만 도즈의 백신을 매년 공급할 것을 약정한 데서 나타나듯이, 남중국해 분쟁과 관련 국가들에 백신 외교를 강화하고 있다. <그림 5>에 나타나듯이, 중국은 중동(바레인, 요르단, UAE, 사우디아라비아), 아시아(방글라데시, 인도네시아, 파키스탄), 남미(아르헨티나, 페루, 브라질), 아프리카(이집트, 모로코)에서 광범위한 3상 실험을 진행하였고, 캄보디아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 태국, 베트남 등 동남아 국가들을 백신 우선 공급 대상으로 선정하였다. 중국 백신의 우선 공급이 동남아시아 국가들에 집중된 것은 인도네시아와 필리핀과 같이 코로나19 확진자 수가 급증한 점도 작용하였지만, 동남아시아 지역이 미중 전략 경쟁의

무대일 뿐 아니라, 남중국해와 동중국해 분쟁 등 중국이 증대한 외교 현안을 백신 보급과 연계하려는 동기도 작용하였다.

중국은 백신 협력을 상대국들과 외교 현안을 해결하는 데 활용하고 있다. 2020년 9월 남중국해에서 중국-인도네시아 해양 경비대 대치가 재발하였으나, 양국은 과거와 같이 사태를 확산시키기보다는 조기에 완화하는 모습을 보였다. 왕이 외교부장은 중국과 해양 분쟁을 겪고 있는 말레이시아에 대해서도 백신을 우선 보급할 것을 약속하면서 말레이시아 해역을 침범하여 구금된 중국 선원 60명의 석방을 요구하였다. 중국은 코로나19가 급증하는 필리핀에 대해서도 남중국해 관련 공세적 외교를 실행하였다. 중국에 대하여 강력한 비판을 제기하던 로드리고 두테르테 대통령이 백신 협상 진행 중에 중국에 대한 공개적인 비판을 하지 않은 것은 백신 외교의 보이지 않는 성과라고 할 수 있다(Tan and Maulia 2020).

이러한 상황 전개는 코로나19 확진자 급증으로 백신 확보가 시급한 상황에 처한 동남아시아 국가들이 중국과 갈등을 고조시키는 선택을 자제하게 하는 효과를 낳은 것으로 해석된다. 특히, 개도국들에게 백신을 공급하던 인도가 백신 수출을 잠정 중단하면서(Nebe 2021), 인도네시아를 비롯한 동남아시아 국가들의 중국 백신에 대한 의존도가 더욱 높아졌다. 백신 공급과 수요 측면에서 균형이 깨지자, 아시아, 아프리카, 남미 개도국들이 중국 백신을 더욱 필요로 하게 되었다. 인도네시아와 말레이시아 등 중국과 분쟁을 겪고 있는 국가들이 중국에 대하여 유화적 태도를 취하고 있는 것은 백신 확보를 위해 전략적으로 치러야 하는 비용인 셈이다.

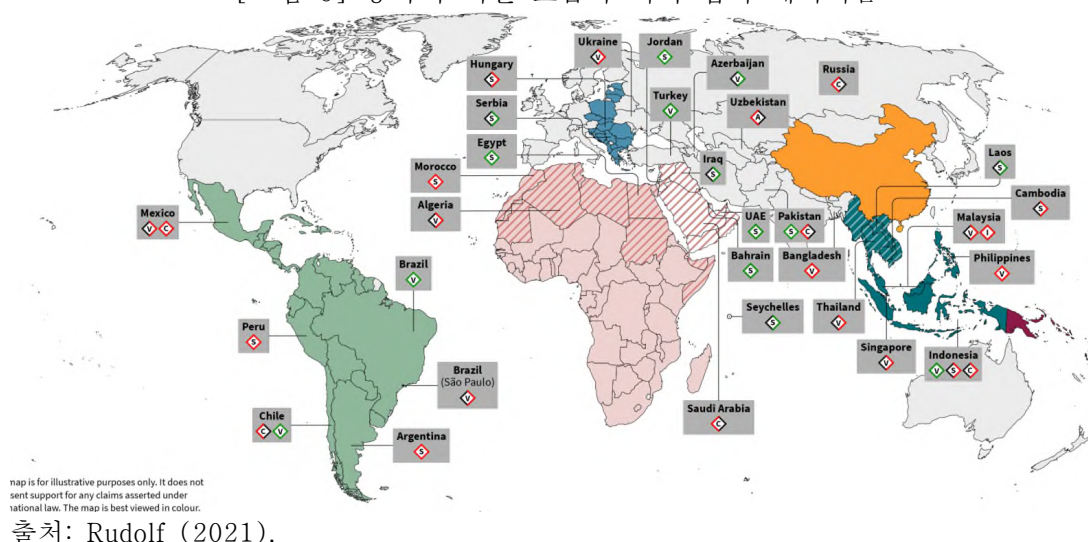
중국은 더 나아가 백신의 공급을 매개로 다양한 외교 목표를 실현하는 데 연계하였다. 중국 정부가 브라질에 백신을 우선 공급하면서 화웨이 5G 네트워크 장비의 도입을 연계한 것이 대표적인 사례이다. 브라질 정부는 화웨이 장비의 도입을 금지하라는 트럼프 행정부가 요청에 긍정적인 입장을 취하였다. 그러나 코로나19가 급속하게 확산되자 중국은 백신 공급을 협상의 지렛대로 활용하여 브라질 정부가 화웨이 장비를 도입하도록 하였다(Evans 2021). 브라질에서 코로나19로 인한 사망자의 수가 최고조에 달한 2021년 2월, 브라질 통신장관이 베이징을 방문하여 화웨이 경영진과 회동하였다. 이 회의에서 브라질 통신장관은 백신 공급에 대한 요청을 한 것으로 알려졌다. 이후 브라질 정부는 수개월 전 화웨이의 참여를 금지하였던 결정을 번복하여 화웨이의 5G 경쟁 참여를 허용하는 새로운 규칙을 발표하였다(Londoño and Casado 2021).

(2) 지역 전략: 일대일로와 ‘중국+α’ 메커니즘의 활용

코로나19 확산 초기 중국은 양자 원조 및 협력에 주력하였으나, 점차 지역 또는 다자 차원의 협력에 초점을 맞추는 변화를 시도하였다. 이 과정에서 일대일로가 코로나19 관련 협력을 진행하는 핵심 메커니즘으로 재구성되었다. 일대일로에서 보건 이슈는 주변적 위치에 있었으나, 코로나19의 확산 이후

일대일로의 핵심 프로그램으로 부상하였다. 특히, 중국 정부는 백신 외교를 지구적 연결성의 증진과 운명공동체(人类命运共同体)를 내세우면 일대일로와의 연계를 시도하였다. 중국 정부는 일대일로의 효과적인 추진을 위해 다양한 협력 메커니즘을 활용하였다. 코로나19 대응을 위한 협력을 일대일로와 연계함으로써 중장기적으로 중국 정부는 일대일로 참여국들 사이에 영향력을 확대하는 결과를 기대할 수 있게 되었다. [그림 6]은 중국이 백신 보급과 지역 협력 메커니즘을 전략적으로 연계하고 있음을 보여준다.

[그림 6] 중국의 백신 보급과 지역 협력 메커니즘



중국 정부는 백신 협력을 일대일로와 연계하였다. 일대일로 참여국들을 대상으로 코로나19 백신 협력 일대일로 파트너십 이니셔티브(Initiative for Belt and Road Partnership on COVID-19 Vaccines Cooperation)를 출범시킨 것이 이에 해당한다. 2021년 6월 개최된 일대일로 아시아태평양 고위급 회의에 참여한 20여개 국가가 참가한 이 이니셔티브는 코로나19 협력의 효과를 제고하기 위해 백신 규제 당국 간 소통 강화, 백신 생산국의 생산 증대 촉구, 개도국에 대한 백신 공급 확대, 백신 공동 연구개발, 백신 공동 생산을 위한 파트너십 증진, 지역 및 다자개발은행의 자금 지원, 백신의 유통 보장을 위한 일대일로 협력 강화 등에 합의하였다(Ministry of Foreign Affairs 2021a).

중국 정부는 상대국 정부에게 백신의 우선 공급을 약속하면서 부채 탕감과 디지털 경제 투자 및 재생 에너지 확대 등 코로나19 이후 경제 협력 강화 방안을 검토하였다. 중국 정부가 동남아시아와 남미 국가들을 대상으로 백신 공급뿐 아니라 백신 구매를 위한 자금 또는 기금을 제공할 것을 약속한 것이나, 2020년 7월 아랍 연맹 국가들과 백신 협력에 기반하여 일대일로 틀을 활용한 양자 협력 강화 방안을 논의한 것이 중국이 백신 외교를 다른 이슈와 연계하고 있음을 보여주는 사례들이다. 이 과정에서 중국

정부는 중국+ α 의 틀을 전략적으로 활용하였다. 동남아시아, 아프리카, 중동부 유럽, 중동 지역 국가들을 대상으로 중국을 중심으로 하는 다양한 차원의 협력을 실행에 옮김으로써 ‘중국+ α ’ 메커니즘을 수립한 것이다. 아세안(ASEAN), 중국-아프리카 협력 포럼(Forum on China-Africa Cooperation: FOCAC), 중국-중동부 유럽 협력(Cooperation between China and Central and Eastern European Countries: China-CEEC Cooperation), 아랍 연맹(Arab League) 등이 중국이 지역 차원에서 보건 실크로드의 추진을 위해 활용한 협력 메커니즘이다. 중국은 보건 실크로드를 추진하는 데 있어서 지역 협력 메커니즘을 다양한 방식으로 활용하고 있다. China-CEEC Cooperation의 경우, ‘17+1 병원 동맹,’ ‘17+1 공중 보건 협력 네트워크,’ ‘17+1 보건의료인 협력 네트워크,’ ‘17+1 보건정책 연구 네트워크,’ ‘17+1 의약품 승인 협력 포럼’ 등을 추진하고 있다(Rudolf 2021).²⁾ 중국 정부가 마스크 외교를 넘어 백신 외교를 전방위적으로 펼치고, 양자 협력과 지역 협력을 유기적으로 연계하는 모습을 보이는 것은 ‘책임있는 강대국’의 이미지를 구축하려는 시도의 일환이다. 코로나19가 확산되고 있던 2020년 5월 시진핑 주석은 제네바에서 행한 WHO 연설에서 중국이 지구적 공공재인 백신을 저렴한 가격에 공급하는 한편, 코로나19 퇴치를 위해 WHO에 20억 달러를 제공할 것임을 밝혔다.

코로나19는 중국이 일대일로를 기반으로 영향력의 범위를 넓히는 계기로 작용하였다. 17+1에 참가하는 국가들 가운데 11개국은 EU 회원국이고, 4개국은 EU 회원 후보국이다. 17+1은 중국이 아시아와 아프리카를 넘어 유럽으로 영향력을 확대할 수 있는 발판으로 작용하였다. 코로나19가 이러한 중국의 영향력 확대의 계기로 작용한 것이다(Kavalski 2019). 중국이 17+1를 출범시켰을 때, 하나의 유럽을 지향하는 EU가 강력한 유감을 표시한 것은 이 때문이다. 중국의 유럽 국가들에 대한 영향력 확대는 EU가 중국을 ‘체제적 경쟁자’(systemic rival)로 규정하는 데 영향을 미쳤다(European Commission 2019).

V. 결론

미국과 중국은 코로나19의 세계적 확산 과정에서 양자 차원을 넘어 지역 차원의 경쟁을 본격화하였다. 이 과정에서 미국과 중국의 지역 전략은 구상 단계에서 개별 이슈 영역의 전략으로 전환되었다. 코로나19를 거치는 과정에서 미국과 중국은 백신의 개발, 생산, 보급에서 초기 대조적인 접근을 하던 모습에서 벗어나 백신 협력을 추구하였다. 코로나19 확산 초기 미국은 국내의 급격한 확산에 대한

2) China-CEEC Cooperation는 중국 외교부가 중국과 중동부 유럽 국가들 사이의 사업과 투자 협력 확대를 위해 추진하는 이니셔티브로 ‘17+1’로 알려져 있다. 중국 외교부가 사무국 역할을 하고, 중동부 유럽 국가들이 국가 조정자(National Coordinators)로서 참여하고 있다. China-CEEC에는 알바니아, 보스니아, 헤르체고비나, 불가리아, 크로아티아, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 북마케도니아, 몬테네그로, 폴란드, 루마니아, 세르비아, 슬로바키아, 슬로베니아가 차참여하고 있다. Cooperation between China and Central and Eastern European Countries <http://www.china-ceec.org/eng/zdogixty_1/>.

대응에 주력할 수밖에 없었던 상황적 요인과 다자 협력을 분신하는 트럼프 행정부의 미국 우선주의로 인해 백신 협력에 소극적인 태도를 취하였다. 한편, 중국은 코로나19 초기 의욕적으로 전개하였던 마스크 외교의 실패를 반면교사로 하여, 백신 외교를 전략적으로 시행하였다. 마스크 외교가 코로나19 확진자가 빠르게 증가하였던 유럽 국가들을 대상에 포함시킨 반면, 백신 외교는 철저하게 개도국과 비서구 국가들에 집중하였다.

미국과 중국의 대조적인 접근은 ‘중국의 공세, 미국의 수세’ 구도를 형성하였다. 중국은 백신 개발, 생산, 보급 과정을 연계하여 적극적인 백신 외교를 추진하는 가운데, 지구적 공공재의 제공을 위한 기여를 표방하였다. 이에 대응하여 미국은 중국 백신의 위험성과 중국 정부의 전략적 의도에 대한 경고와 비판을 가하는 소극적 접근을 유지하였다. 그러나 바이든 행정부가 출범하면서 미중 백신 협력 전략은 새로운 단계에 접어들었다. 바이든 행정부가 쿼드 차원의 백신 협력 강화를 선언하고, 개도국에 대해서도 백신 지적재산권 일시 정지와 같은 파격적인 입장을 표명함으로써 백신 협력의 새로운 전기를 마련하였기 때문이다. 미중의 백신 협력 경쟁의 새로운 국면이 펼쳐진 것이다.

미중의 코로나19 대응을 위한 협력 경쟁은 현재 진행형이다. 현 단계에서 미중 경쟁, 특히 지역 차원의 경쟁의 성과를 논하기는 이르다. 시노백과 시노팜은 실험 데이터를 폭넓게 공개하지 않고 있는데, 이러한 불투명성이 중국 백신, 더 나아가 중국 정부에 대한 불신으로 이어지는 경향이 있다. 그럼에도 코로나19 확진자 급증에 대응 역량이 부족한 개도국에서 중국 백신에 대한 수요는 지속되고 있다. 다만, 중장기적으로 중국 백신의 안정성이 입증되지 않은 가운데, 중국 정부가 대외 관계 차원에서 추진하는 백신 외교의 지속가능성을 확보하기 어려울 수 있다. 현재 공급 사슬의 병목현상으로 인해 공급이 원활하게 이루어지지 않고 있지만, 서구 백신 업체들의 백신 생산이 정상화되어 개도국에게 충분히 공급할 수 있는 상황이 도래할 경우, 중국 백신에 대한 수요가 여전히 유지될 것인지는 미지수이다.■

참고문헌

- 한국바이오협회. 2021. “무역 관점에서 본 글로벌 백신 공급망 현황.” 8월 12일.
- Bown, Chad. 2021. “The US did not ban exports of vaccine supplies. But more help is needed.” June 7. <<https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/us-did-not-ban-exports-vaccine-supplies-more-help-needed>>.
- “Brazil approves phase-3 clinical trials of China-developed third vaccine.” 2021. Global Times. July 15. <<https://www.globaltimes.cn/page/202107/1228796.shtml>>.
- Campbell, Kurt and Rush Dosh. 2020. “The Coronavirus Could Reshape Global Order China: Is Maneuvering for International Leadership as the United States Falter.” *Foreign Affairs*. March 18. <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>>.
- “China ensures COVID-19 vaccine with full supply chain amid Pfizer doses cuts.” 2020. Global Times. December 4. <<https://www.globaltimes.cn/content/1209004.shtml>>.
- Cooperation between China and Central and Eastern European Countries <http://www.china-cee.org/eng/zdogjxty_1/>.
- Department of State (the U.S.) 2017. “the Clean Network.” <<https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>>.
- European Commission. 2019. EU-China – A strategic outlook. March 12.
- Evans, Joe. 2021. “China boosting leverage over countries with targeted vaccine diplomacy.” *The Week*. March 17. <<https://www.theweek.co.uk/952273/china-boosting-leverage-over-countries-targeted-vaccine-diplomacy>>.
- Green, Michael and Evan S. Medeiros. 2020. “The Pandemic Won’t Make China the World’s Leader.” *Foreign Affairs*. April 15.
- Gupta, Pritish. 2020. “The “17+1” initiative: Is China losing its charm in Central and Eastern Europe?” *Observer Research Foundation*. September 18. <<https://www.orfonline.org/expert-speak/17-plus-1-initiative-china-losing-charm-central-eastern-europe/>>.
- Hollingsworth, Julia, Saruul Enkhbold and Amy Sood. 2021. “Why Covid-19 outbreaks in countries using Chinese vaccines don't necessarily mean the shots have failed.” *CNN*. July 2. <<https://edition.cnn.com/2021/07/02/china/vaccines-sinovac-sinopharm-intl-hnk-dst/index.html>>.
- Hu, Yuwei. 2020. “China steps up readiness to handle logistical complexities of global COVID-19

- vaccine distribution.” Global Times. <<https://www.globaltimes.cn/content/1205581.shtml>>.
- Jiang, Hui. 2019. “Programme and Development of the “Belt and Road” Space.” <https://www.unoosa.org/documents/pdf/psa/activities/2019/UNChinaSymSDGs/Presentations/Programme_and_Development_of_the_Belt_and_Road_Space_Information_Corridor_V5.1.pdf>.
- Kaplan, Thomas, Sheryl Gay Stolberg and Rebecca Robbins. 2021. “Taking ‘Extraordinary Measures,’ Biden Backs Suspending Patents on Vaccines.” The New York Times. May 5.
- Kavalski, Emilian. 2019. “China’s “16+1” Is Dead? Long Live the “17+1.”” The Diplomat. March 29. <<https://thediplomat.com/2019/03/chinas-161-is-dead-long-live-the-171/>>.
- Londoño, Ernesto and Letícia Casado. 2021. “Brazil Needs Vaccines. China Is Benefiting.” The New York Times. March 17. <<https://www.nytimes.com/2021/03/15/world/americas/brazil-vaccine-china.html>>.
- Ministry of Foreign Affairs (China). 2021a. “Initiative for Belt and Road Partnership on COVID-19 Vaccines Cooperation.” <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1886387.shtml>.
- Ministry of Foreign Affairs (China). 2021b. “Wang Yi: China Makes “Four Firsts” in International Vaccine Cooperation.” <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1897847.shtml>.
- Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Finance, Ministry of Economy, Trade, and Industry, and Ministry of Land, Infrastructure, and Transportation (Japan). 2015. “Partnership for Quality Infrastructure: Investment for Asia’s Future.” <<https://www.mofa.go.jp/files/000081298.pdf>>.
- Nebe, Cai. 2021. “Africa scrambles as India vaccine export ban bites region.” DW. May 4. <<https://www.dw.com/en/africa-scrambles-as-india-vaccine-export-ban-bites-region/a-57416845>>.
- Nye, Joseph Jr. 2020. “No, the Coronavirus Will Not Change the Global Order.” *Foreign Policy*. April 16.
- Panda, Jagannath. 2020. “Shinzo Abe’s infrastructure diplomacy.” Asian Times. July 31. <<https://asiatimes.com/2020/07/shinzo-abes-infrastructure-diplomacy/>>.
- Rudolf, Mortiz. 2021. China’s Health Diplomacy during Covid-19: The Belt and Road Initiative (BRI) in Action. SWP Comment. No. 9. January.
- Tan, CK and Maulia Erwida. 2020. “Red Pill? Behind China’s COVID-19 vaccine diplomacy.” *Nikkei Asia*. November 4. <<https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Big-Story/Red-Pill-Behind-China-s-COVID-19-vaccine-diplomacy>>.
- United States International Development Finance Corporation. 2020. “DFC Announces New Initiati

ves to Support Prosperity in the Indo-Pacific.” October 29. <<https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-announces-new-initiatives-support-prosperity-indo-pacific>>.

Wang, Youming. 2021. “Call for China to boost role in G20 debt relief politically driven.” Global Times. July 7. <<https://www.globaltimes.cn/page/202107/1228097.shtml>>.

Watanabe, Shin and Tsukasa Hadano. 2020. “China expands testing to 18 nations in vaccine charm offensive.” Nikkei Asia. September 18. <<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/China-expands-testing-to-18-nations-in-vaccine-charm-offensive>>.

White House. 2021. “Fact Sheet: Quad Summit.” March 12. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/fact-sheet-quad-summit/>>.

Widakuswara, Patsy. 2021. “The ‘Quad’ Aims to Increase Vaccine Production to 1 Billion Doses for Southeast Asia.” VOA News. March 12. <<https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/quad-aims-increase-vaccine-production-1-billion-doses-southeast-asia>>.

■ **저자: 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 《미중경쟁과 디지털 글로벌 거버넌스》(이승주 편), 《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.

■ **담당 및 편집: 윤하은** EAI 연구원

문의: 02-2277-1697(ext. 208) hyoon@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 2022년 2월 8일

“[코로나 위기 이후 세계정치경제질서 시리즈] 코로나19 시대 미중 지역 전략의 경쟁: 백신 외교의 정치경제” 979-11-6617-326-4 95300

재단법인 동아시아연구원

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

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

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