



No. 97

IIRI Online Series

미·중 전략경쟁시대 자유주의 국제질서와 한국의 대응

김 동 중

고려대 국제대학원 교수

2021. 12. 30



일민국제관계연구원
Ilmin International Relations Institute

미·중 전략경쟁시대 자유주의 국제질서와 한국의 대응



김 동 중 | 고려대 국제대학원 교수

자유주의 국제질서는 미국 주도로 제2차 대전 이후 형성되고, 냉전 이후 강화된 다자주의, 열린 경제, 민주주의를 강조하는 제도의 집합을 의미한다. 미·중 전략경쟁은 이러한 국제질서에 도전 요인으로 작용하고 있고, 이와 관련한 한국의 선택에도 귀추가 주목된다. 그러나 여러 논의에도 불구하고, 자유주의 질서의 약화는 아직까지는 제한된 범위에서 나타나고 있다. 미국이 여러 국내정치적 요인으로 자유주의 질서 회복을 위한 적극적인 노력을 기울이는 데 한계가 있는 상황에서, 자유주의 국제질서 하에서 성장하고 그 질서에 깊은 이해관계를 지닌 한국은 서유럽 및 일본과 같은 자유주의 국제질서의 지지자들과 함께 이 질서의 핵심 가치를 보전하며 중국이 자유주의 국제질서를 왜곡하는 것에 대응할 필요가 있다.

자유주의 국제질서의 위기와 지속성

국제체제의 최강국과 그에 도전하는 국가 간의 경쟁은 국제관계의 주요 영역에서 행위자들의 상호작용을 관리하는 규범, 규칙, 과정과 관련된 주도권 경쟁을 핵심 특징으로 한다. 오늘날 주요 이슈 영역에서 국가들의 상호작용을 관리하는 제도는 이른바 미국 주도의 자유주의적 국제

질서로 볼 수 있고, 중국의 부상은 이 질서에 큰 도전을 제기한다. 그럼에도 불구하고, 자유주의 국제질서가 강대국 경쟁으로 인해 근본적으로 약화되었다고 결론을 내리기는 어렵다.

① 미국의 우위 지속 가능성

자유주의 국제질서의 약화를 주장하는 담론들은 미국 국력의 상대적 약화를 그 원인으로 제시하나, 세력균형의 변화로 오늘날 중국이 미국에 상응하는 힘을 획득했거나 그 직전에 있다고 보는 것에는 무리가 있다. 특히, 중국이 경제적으로 부상함에 따라 미국 중심의 단극체제가 끝나간다는 지적이 이어지고 있고, 이 시각에 따르면 국제체제는 양극체제와 가까운 것으로 변화하고 있다. 그러나 21세기의 국제관계에서 세력균형을 측정하는 기준에 있어 동의가 이루어지지 않고 있고, 미국과 중국 사이의 실질적인 세력균형 변화여부에 있어서도 아직까지 많은 불확실성이 존재하고 있다.

따라서 국제체제의 변화여부는 신중하게 해석할 필요가 있고, 중국에 상응하는 하나의 극(pole)을 구성하는 국가로 등장할 것인지에 대해서는 주의 깊은 접근이 필요하다. 물론 경제 규모 측면에서는 중국이 가까운 미래에 미국보다 커질 것으로 보인다. 그러나 중국이 GDP 규모의 성장뿐만 아니라 경제의 질적 변화, 정부조직 개선, 국내적 안정, 군사력 강화를 성공으로 이루어내고 다른 하나의 극으로 등장하기까지는 좀 더 시간이 걸릴 것으로 보인다. 기술 분야에서도 AI 및 정보통신 분야 이외에서는 중국이 미국에 가까운 경쟁자라고 보기 힘들다. 만약 중국이 규모 면에서 지속적인 성장을 이루지 못하거나 국내적 불안정에 직면하여 미국의 경쟁자로 부상하기 위한 질적 개선을 이루지 못한다면, 국제질서의 근본적인 변환은 일어나지 않을 것이다.

② 미·중경쟁에 따른 자유주의 국제질서 약화?

오늘날 세계에서 자유주의 국제질서의 세 축인 국제제도, 열린 경제, 민주주의가 약화된 것은 사실이나, 이들이 미·중경쟁으로 인해 근본적인 변화에 직면한 것으로 결론짓는 것 역시 문제가 있다. 물론 오늘날 무

역, 보건, 금융 등 여러 핵심 분야에서 국제제도의 역할이나 권위가 감소했다고 볼 수 있다. 또한, 세계 경제협력의 폭과 내용에 있어서도 많은 제한들이 나타나고 있다. 이에 더하여 기술경쟁과 공급망 재편과 같은 사례들은 미·중 간 갈등의 경제안보연계를 잘 보여주는 부분들로 많은 주목을 받고 있다. 그러나 이러한 국제제도 및 경제협력에서의 변화들이 강대국들의 국내정치적 요인들과 경제적 고려사항에 따른 것인지, 아니면 미국과 중국이 기존 제도를 체계적으로 거부한 데 따른 것인지는 이론의 여지가 있다. 또한, 여러 핵심 국제제도들이 여전히 중요하고 의미 있는 역할을 수행하고 있고, 미·중 경제관계도 폭넓게 이어지면서 개선을 모색하고 있는 점을 고려하면, 자유주의 국제질서의 국제제도 및 경제협력 축이 근본적으로 약화되었다고 보긴 어렵다.

특히, 미·중 간 무역관계는 매우 폭넓게 이어지고 있다. 미국 통계국(U.S. Census Bureau)에 따르면 지난 5년간 미·중 무역은 정치 및 경제적 조건 변화에 따라 큰 폭의 변화를 보여왔고, 미·중경쟁의 확대와 코로나 팬데믹 상황은 양국 간 무역량에 직접적인 영향을 미쳤다. 그러나 미·중 무역은 양국의 갈등에도 불구하고 지속적으로 이어졌고, 미국 경기가 회복하며 크게 증가하는 모습을 보여준다. 예를 들어, 2021년 10월 미국의 월간 대중국 무역은 약 166억 달러 수출과 약 480억 달러 수입을 기록하며, 2018년 7월 시작된 무역전쟁 이전 수준을 넘어섰다. 또한, 유엔 소비자무역통계국(UN Comtrade)에 따르면, 2021년 미국의 상위 5개 대중국 수출품목에는 통합회로와 반도체 제조장비를 비롯한 최첨단 제품이 포함되어 있고, 중국의 주요 대미국 수출품목에서도 다양한 통신기기 등 최첨단 품목들이 주를 차지하고 있다. 즉, 미국이 중국과의 전략적 경쟁을 위해 무역 관계에 포괄적인 제한을 두기 시작했다는 주장에는 한계가 있다. 양국 간 무역은 여전히 규모가 크고, 미국은 아주 큰 적자를 기록하고 있으며 첨단제품이 두 국가 간 무역의 과반을 넘게 차지하기 때문이다.

바이든 행정부 들어 미국은 공격적인 외교적 수사(rhetoric)와는 달리 중국 정부와 관련이 있거나 중국의 군사력 증강에 직접적인 역할을 수행하는 기업 및 경제 행위자들과의 거래에 집중하여 제재를 시행하는 등 구체적이고 제한적인 대응을 취하고 있는 것으로 보인다. 또한, 미국은

중국과의 전략적 경쟁을 강조하는 한편으로 무역전쟁을 종결하고 새로운 무역관계를 구축하기 위한 노력도 지속적으로 보이고 있다. 따라서 미국이 포괄적인 경제적 수단을 통해 중국의 힘을 약화시키고, 자신의 우위를 확보하는 이른바 ‘경제봉쇄(economic containment)’ 정책을 시작했다고 보는 것에는 문제가 있다.

③ 강대국들의 자유주의 국제질서 옹호

자유주의적 질서의 여러 측면들이 약화되는데도 불구하고, 미국은 그 질서 자체에는 의문을 제기하지 않고 있고, 중국 역시 한동안은 자유주의적 질서와 상이한 대안적 질서를 내세우지는 않을 것으로 보인다. 특히, 세계질서 주도를 위해 필수적인 서유럽, 동아시아, 미주 대륙의 핵심 국가들과의 관계에서 중국은 자신이 기존 국제경제질서를 옹호한다는 것을 강조하고, 오히려 미국보다 일관되고 안정된 자유주의적 질서를 이끌어 갈 의지와 역량이 있다고 주장할 것이다. 미국 중심의 국제체제에서 중국은 현상타파국가로 인식될 수밖에 없고, 따라서 다른 국가들의 적대적 대응을 회피하는 데 많은 노력을 기울여야 할 것이기 때문이다. 또한, 자유주의적 제도 하에서 국제관계를 진행시켜 온 주요 국가들에게 기존 질서와 충돌하며 부상하는 국가가 제시하는 불확실한 대안적 질서는 새로운 이익을 위한 기회보다는 도전으로 인식될 가능성이 크다. 따라서 중국은 최소한 미국보다 확고한 힘의 우위를 확보할 때까지는 주요 국가들이 참여하고 있는 자유주의적 질서를 적극적으로 타파하고자 노력하지 않을 것으로 보인다. 물론, 중국은 미국이 그러했던 것처럼 자유주의적 질서를 자신의 이해관계에 맞게 변용하려는 노력을 지속해서 기울일 것이고 이는 많은 국가들의 경계대상이 될 것이다.

④ 기후변화: 생존을 위한 포괄적 협력

기후변화를 비롯한 인류생존에 불가결한 의제들로 인해 자유주의 질서가 강조하는 제도화된 협력이 강화될 것이다. 기후변화는 바이든 행정부에게 가장 중요한 국내 및 국제정치 안건 중 하나로 꼽힌다. 중국에서도 기후변화에 따른 여러 피해들과 대응의 필요성은 이론의 여지없는 핵심 정책안건이다. 또한, 강대국들 모두가 기후변화로 인한 기후재앙

(climate catastrophe)이 과학적으로 예상된다는 것과 그들의 철저한 협력 없이는 이를 피하기 어려울 것임에 동의한다. 즉, 미국과 중국 모두 강대국 전략경쟁에서 서로에게 승리하더라도 기후관련 협력을 이끌어 내지 못하면 가까운 미래에 재앙적 결과에 직면하게 될 것이라는 점에 동의하고 있다.

이러한 상황은 냉전기 미국과 소련 사이에 존재했던 ‘핵혁명(nuclear revolution)’과 비교될 수 있다. 핵무기의 존재로 인해 군사적 승리가 정치적 승리로 귀결되지 않았다면, 이른바 ‘기후혁명(climate revolution)’의 시대에는 전략적 승리가 기후 분야에서 미·중협력을 막음으로써 실질적인 정치적 승리로 연결되지 않는 것이다. 이러한 상황은 미·중 간 협력이 상당 부분 진전될 수 있는 여지가 있음을 보여준다. 냉전기 극명한 경쟁 상황 하에서도 미국과 소련은 핵확산과 핵군비통제와 관련한 협력을 생존의 문제와 연결되어 있는 것으로 보고 상당한 진전을 이루었다. 이와 비슷하게 미국과 중국은 기후변화 관련 협력을 증진시킬 수 있고, 이 분야 협력의 특성상 매우 포괄적이고 체계적인 제도적 장치 구축과 경제적 협력이 이어질 가능성이 있다.

한국의 대응

이러한 측면들을 고려할 때, 자유주의적 국제질서가 위기를 겪고 있는 것은 확실하나, 근본적인 변화 혹은 해체의 과정에 직면한 것으로 결론을 내리기는 어렵다. 따라서 한국의 대응은 자유주의 국제질서가 무너지는 것에 적응하거나 대안적 질서의 등장을 촉진하는 데 중점을 두기 보다는 기존 자유주의 질서를 보호하고 혁신하는 데 방점을 둘 필요가 있다. 특히 한국은 자유주의적 국제질서에 핵심 이해관계를 지닌 국가라고 볼 수 있다. 한국은 그 질서 안에서 성장해왔고, 국제제도 강화, 열린 세계 경제의 추구, 민주주의 촉진이라는 자유주의 질서의 핵심축들은 한국의 국가적 지향점과도 일치하기 때문이다.

이러한 자유주의적 국제질서를 이어가는 것은 미국의 이해관계와도 일치한다고 볼 수 있다. 비록 트럼프 행정부 시기에 국제제도의 적극적

역할과 열린 경제적 관계에 상당히 반하는 정책이 추진되었고 오늘날까지 영향을 미치고 있지만, 미국이 자유주의적 질서에 근본적인 변화를 모색했다고 보기는 어렵다. 또한, 바이든 행정부의 경우 트럼프의 정책을 상당 부분 반복했고, 자유주의 질서의 핵심축들을 강화하는 노력을 기울이고 있다. 이에 더하여 미국이 자유주의 질서와 근본적으로 다른 새로운 질서를 제창하기는 어려울 것으로 보인다. 미국이 기존 질서와 상당히 다른 질서를 추구할 경우 기존 질서에 이해관계를 지닌 많은 국가들이 미국을 따를 것인지가 불확실하고, 미·중경쟁이 이어지는 가운데 미국이 큰 정치적 모험을 취하지는 않을 것이기 때문이다. 요컨대 미국은 자유주의적 국제질서를 유지하는 데 관심이 있는 것으로 생각된다.

그러나 오늘날 미국에게 문제는 자유주의적 국제질서의 핵심축들, 특히 열린 세계경제를 위한 적극적인 정책 실행에 있어 국내정치적 한계에 직면하고 있다는 점이다. 자유주의 국제질서 하에서 추진된 경제적 세계화는 포괄적이고 심층적인 국가 간 협력의 진전에 큰 영향을 미쳤지만, 동시에 국내적으로 이를 통해 이익을 얻는 집단과 피해를 받는 집단을 발생시켰다. 이러한 집단들 중 피해를 입은 집단이 보다 효과적으로 조직화하고 정치적 결정에 영향을 미치게 되면, 국제경제협력에 대한 정부의 입장은 제약에 직면하게 되고 상황에 따라서는 세계화로부터 후퇴하는 결과를 낳을 수 있다.

이러한 상황에서 미국이 열린 세계경제를 재정립하기 위한 노력을 취할 경우, 이는 세계화로 인해 피해를 입은 국내 경제 집단들, 특히 반숙련(semi-skilled) 및 미숙련(unskilled) 노동자들의 큰 반발을 가져올 것이다. 미국이 새로운 무역질서를 구축하려고 하면 이는 필연적으로 미국 시장의 개방을 가져올 것인데, 이는 많은 미국 노동자들이 환영할만한 소식이 아니다. 그들 중 다수가 선호하는 것은 미국으로 생산 활동의 회귀(reshoring), 보호무역, 미국에게 유리한 무역조약이기 때문이다. 따라서 자유주의 세계질서를 재정립하는 맥락에서 새로운 열린 무역질서를 형성하려는 노력은 양극화된 미국 국내정치에서 매우 분열적인 이슈일 수 있고 의회의 반대에 직면할 수 있으며, 이는 극단적 분열을 극복하는 것을 핵심 과제로 삼는 바이든 행정부에게 지속 가능한 정치적 의제가 아니라고 할 수 있다.

이와 같이 미국이 자유주의 세계질서를 유지하고자 하지만 실질적인 정책 추진에 있어 국내적 반대에 직면할 수 있는 상황에서 한국은 자유주의 질서를 지지하는 서유럽 및 일본 등의 핵심 국가들과 함께 이 질서를 이어가기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 유럽연합의 중심을 이루는 서유럽 국가들은 미·중 무역전쟁이 발발하며 국제무역기구(WTO: World Trade Organization) 중심의 자유주의적 무역질서가 위협을 받을 때, 이 질서의 핵심을 이루는 제도적 틀을 적극적으로 보호한 경험이 있다. 미국의 핵심 동맹국들이기도 한 이 국가들과 함께 자유주의 국제질서를, 특히 경제질서를 보호하기 위한 노력을 진행하는 것은 한국의 국익과 미국과의 동맹관계 모두에 도움이 되는 것으로 볼 수 있다.

이러한 노력들은 현재 존재하는 제도적 틀, 특히 아시아유럽정상회의(ASEM: Asia Europe Meeting)를 활용하여 진행될 수 있다. 한국, 일본, 독일, 프랑스 등 자유주의 국제질서를 지지하는 국가들이 ASEM 내부에서 소규모 그룹을 구성하여 WTO와 같은 국제경제질서의 핵심 제도들의 역할을 강조하며 강대국들이 자유주의적 경제질서에 다시금 헌신할 것을 촉구하는 것을 시작으로 점차 포괄적·직접적인 자유주의 국제질서 보호 노력을 취하는 것을 생각해 볼 수 있다. 2021년에는 ASEM 틀에서 열리는 여러 회의들이 팬데믹으로 인해 유보되었으나 2022년에는 재개될 예정이다. 한국은 이러한 기회들을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 한국을 비롯한 전통적인 자유주의 국제질서 지지국들의 공동 노력은 중국이 이 질서의 주도권을 확보해 나가는 것을 저지할 수 있을 것이다.

/끝/

저자 소개

김동중 교수는 고려대학교 정치외교학과를 졸업하고 미국 시카고대학교에서 정치학 박사학위를 받았다. 케네디스쿨 벨퍼센터에서 박사전연구원(predoctoral research fellow), Yale-NUS College에서 조교수, 서강대학교에서 부교수로 근무했고 2021년부터 고려대학교 국제대학원/국제학부 부교수로 재직하고 있다. 전문분야는 국제정치이론, 강대국 정치, 경제안보연계 등이다. 이 주제들을 다루는 단독 단행본 *Compound Containment: A Reigning Power's Military-Economic Countermeasures against a Challenging Power* (University of Michigan Press, 2022)를 집필했다.

(Email: dj-kim@korea.ac.kr)

