

www.eai.or.kr

EAI 스페셜리포트

[인수위 외교안보팀에 바란다] 1

미중관계 전담조직을 설치하라

문용일(서울시립대학교)

[인수위 외교안보팀에 바란다] ①

미중관계 전담조직을 설치하라

문용일
서울시립대학교 교수



I. 미중관계 정책 결정체계의 도전과제

전 세계가 지난 2년간의 코로나19 팬데믹 상황에서 벗어나기 위한 준비를 하는 가운데, 미국과 중국을 중심으로 포스트 코로나 세계질서의 주도권 확보를 위한 경쟁이 더욱 치열해질 전망이다. 따라서 오는 5월 출범하는 신정부가 직면하게 될 외교·안보환경은 향후 한국 외교가 극복해야 할 장기적 과제의 출발점이 될 가능성이 크다. 신정부의 외교·안보정책이 단순히 5년 임기인 행정부의 정책에 머물기보다는 미래 한국 외교전략의 초석을 다질 수 있어야 함을 의미한다. 이를 위해서는 향후 세계질서 재편에 있어 가장 핵심적 변수가 될 미중관계에 대한 이해와 면밀한 분석에 기반한 중장기적 전략과 대비가 시급하다. 외교·안보환경의 변화에 대응할 수 있는 미중관계 정책 결정체계의 변화 역시 필요하다. 먼저, 미중관계 정책 결정체계가 극복해야 할 도전과제로 미중 전략경쟁의 심화, 외교·안보의 복합성 증대, 외교·안보의 정치화 가속화에 대해 살펴보겠다.

1. 미중 전략경쟁의 심화

첫 번째 도전과제는 미중 전략경쟁의 심화이다. 미국은 세계질서를 이끌어왔던 주도국가로서의 위상과 역량의 상대적 쇠퇴에 대한 위기를 극복하기 위해 적극적인 대응의 모습을 보인다. 반면, 중국은 중국 특색 사회주의의 현대화를 바탕으로 2050년에는 세계를 이끄는 주도국가가 되겠다는 포부를 밝혔다. 물론 미중 전략경쟁을 새로운 냉전의 시작으로 볼 필요는 없다.¹⁾ 향후 미중관계는 이슈와 사안에 따라 경쟁과 협력, 갈등의 양상이 복합적으로 나타날 가능성이 크다(Brookings Institute 2021; Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2021). 따라서 미중 양국이 보여줄 다양한 경쟁과 협력의 특성을 각 이슈 영역에서 면밀히 살펴보는 동시에 그 유기적 관계를 보다 큰 틀에서 조망하고 대비할 수 있는 총체적 분석이 필요하다.

미중 간 경쟁과 갈등의 모습이 가장 직접적이고 가장 첨예하게 나타날 지역은 한반도가 위치한

1) 크리스텐슨은 미중 전략경쟁이 양국 간 이념적 대립구조의 부재와 동맹 기반 진영 갈등구조의 부재, 지구화로 인한 경제블록 분리의 어려움으로 인해 새로운 냉전이 될 가능성은 적다고 설명하였다(Christensen 2021).

아시아 지역이 될 가능성이 크다는 점 역시 문제이다. 양국 간 갈등이 심화할수록 동맹국 및 주변국에 대한 압박 역시 커질 것은 분명하다. 더군다나, 경우에 따라 중국은 미국에 대한 직접적인 대응보다는 미국의 동맹국 및 주변국을 대상으로 다양한 강압 정책을 추진할 가능성이 크다. 따라서 한국이 미중 전략 경쟁의 심화라는 격류 속에서 살아남기 위해서는 복합적 미중관계의 흐름과 변화에 대한 중장기적 분석과 대비가 필요하다.

2. 외교·안보의 복잡성 증대

둘째, 외교·안보 분야의 복잡화가 더욱 가속화되고 있다. 군사적 위협과 같은 전통적 안보위협뿐 아니라 기후변화·전염병·에너지 등 다양한 비전통 안보위협의 가시성 및 여파가 급속히 증가하고 있다. 미중 무역분쟁, 일본의 수출규제, 요소수 대란 등은 외교·안보현안에 있어서 다층위의 이슈들이 긴밀하게 연계되고 상호작용하는 복잡성이 더욱 강화되고 있음을 보여준다. 우리 대법원의 판결이 한일군사정보보호협정 (General Security of Military Information Agreement: GSOMIA, 지소미아)라는 군사안보문제, 일본의 수출규제 등 한일무역분쟁으로 이어지기도 하였다. 경성정치와 연성정치의 차별화에 기반을 둔 외교안보정책이 이제는 적실성이 떨어질 수 있음을 의미한다.

따라서 미중 전략경쟁의 동학을 이해하고 미래 한국의 생존과 번영을 이끌 미중관계 정책을 추진하기 위해서는 경제, 기술, 규범, 군사 등 다양한 무대의 유기성을 전망하고 조율할 수 있는 복합적 접근이 필요하다. 한미동맹 강화, 쿼드안보대화(Quadrilateral Security Dialogue: Quad, 쿼드) 참여 추진 등이 중국을 자극할 위험이 존재한다. 민주주의와 인권 등 가치와 규범에 기반한 한국 외교·안보 원칙의 강조는 헤징 전략의 하나로 효과적일 수 있다(김현준 2021). 중국발 경제 강압의 위험과 피해를 최소화하기 위한 대응전략 중 하나인 동지국 연대(like-minded country coalition) 추진에서도 가치·규범 외교의 필요성이 크다(손열 2022). 미중관계 분석 및 전망뿐 아니라 우리의 미중관계 정책 수립과 추진에 있어서도 복합적 접근이 시급하다.

3. 외교·안보의 정치화 가속화

셋째, 국내정치와 외교·안보이슈 간 연계성이 증가하는 가운데 나타나는 국내정치의 양극화 심화 문제이다. 다양한 형태의 미디어 발전 등으로 인해 외교·안보현안의 가시성이 급증하면서 외교·안보현안과 국내정치문제 간 연계성이 매우 증가하고 있다. 동시에, 국내정치의 이념적·정파적 양극화가 심화되면서 외교·안보의 정치화 역시 심해지고 있다. 주요 외교·안보문제에 대한 이념적·정파적 선호정책 간 간극이 커지면서 정책의 불안정성 또한 높아지고 있다. 정파적 대결과 진영논리, 정치공학적 계산으로 접근하지 말

아야 할 핵심 외교·안보사안이 국내정치 논리에 휘둘리게 되면 정작 국익실현에는 전혀 도움이 되지 않는 상황까지 발생한다. 외교·안보의 정치화 현상은 더욱 심화할 전망이다. 핵심 미중관계 정책 결정 및 추진과정에서 국내정치적 이해득실로 인한 치명적 오판의 발생 가능성을 최소화할 수 있는 논의와 대비가 필요하다.

II. 미중관계 정책 결정체계의 문제

1. 중장기적 전략수립의 필요성

미중 전략경쟁의 심화는 현안에 대한 단기적 대응과 흐름에 대한 분석 및 중장기적 전략이 모두 절실한 핵심문제이지만, 현재 미중관계 정책 결정체계에서는 중장기적 전략수립을 위한 환경이 너무나도 부족하다. 코로나19 팬데믹 이후 세계질서 재편을 주도하기 위한 미중 간 경쟁은 신정부 임기 초반부터 더욱 가시화될 가능성이 크다. 따라서 미중관계에 대한 신정부의 외교 구상과 정책 결정은 5년 임기 행정부의 원활한 국정 운영 만을 목표로 하기 보다는 한반도의 미래에 지대한 영향을 미치게 될 핵심변수에 대한 장기적 외교전략의 출발점이 되어야 한다. 미중관계에 대한 중장기적 분석과 장기적 전략구상에 힘을 기울여야 하는 이유이다.

또한, 미중 전략경쟁에 따른 다양한 외교안보문제들은 확고한 원칙의 정립과 이슈별 접근이 필요한 문제이다. 따라서 사안별·단기적 이익이 아닌 핵심가치와 규범에 따른 원칙기반 정책 결정이라는 인식을 미중 모두에게 명확히 인지시킬 수 있어야 한다(김현준 2021). 한국은 미국과 중국 사이에서 좌편 우고하면서 당장의 이익에 따라 우왕좌왕하는 국가가 아니라 자국의 원칙을 준수하는 국가라는 인식을 양국 모두에게 줄 수 있어야 한다. 이를 위해 미중관계에 대한 중장기적 외교안보전략의 수립과 지속적 추진이 필요하다. 미중 전략경쟁에 대해 장기적 안목과 긴 호흡을 가지고 고민하고 대비할 수 있는 조직 역량 역시 마련해야 한다.

2. 복합적 분석체계 및 대응역량 마련의 시급성

복합적 분석 및 대응역량 역시 개선할 필요가 있다. 미중관계 정책 결정 과정에서 통상문제와 안보문제의 연계, 비전통 안보문제와 동맹외교의 연결, 군사·경제·기술·규범·과학·환경·보건 등 다양한 이슈 영역 간 연계 및 복합성에 대한 통합적 접근과 분석을 위한 여건은 현저히 부족한 실정이다. 예컨대, 외교부의 지역국 중심 조직구성체계는 다층다각적 측면에서 벌어지는 미중관계의 전체 그림을 통합적으로 바라보기보다는 미시적 분석과 분절적 대응에 더 적합화된 경향이 강하다. 이는 미중 전략경쟁과 같이 장기적

접근과 총체적 분석, 정책의 안정성 확보가 필요한 핵심 외교·안보에 대한 중장기적 전략의 부족이라는 첫 번째 문제를 악화시키는 요인이기도 하다. 미중관계 정책 결정체계에서 중장기적 전략수립과 더불어 총체적·복합적 분석 및 대응역량을 시급히 강화해야 한다.

3. 청와대 권한집중 구조와 정책 단절성

청와대로의 권한집중으로 인한 미중관계 등 외교·안보정책의 단절성 역시 문제이다. 다양한 외교·안보문제를 보다 큰 틀에서 바라보고 우리 외교·안보전략의 열개를 짜는 일은 결국 청와대가 중심이 되어 추진하는 경향이 강했다. 이슈 영역 및 외교현안 간 연계성 증가로 인해 부처별 업무영역의 한계에서 벗어난 통합적 접근이 요구되는 상황에서 부처 간 조율 등을 위한 청와대의 역할은 분명 필요하다. 그러나 이로 인해 외교·안보정책의 단절성이 커지는 문제가 발생한다. 지금처럼 청와대 중심인 체계에서는 정권의 단기적 이익이 국가의 중장기적 이익보다 강조될 위험성이 상존한다. 외교·안보문제에 대한 청와대의 정책 결정은 아무래도 국내정치적 계산과 고려로부터 완전히 벗어나기가 어렵기 때문이다. 정치적 양극화와 외교·안보의 정치화 심화로 인해 핵심 외교·안보정책을 둘러싼 이념적 분열과 정파적 대립이 가속화되면서 미중관계 정책 단절성 문제는 더욱 악화할 가능성이 크다. 정권교체 때마다 나타났던 지난 정부의 핵심정책에 대한 무조건적 비난과 거부에 대한 유혹 또한 더욱 커질 것이다. 미중 전략경쟁의 험난한 외교·안보환경을 헤쳐나가기 위한 중장기적 전략의 안정성과 연속성을 확보하기 위한 노력이 필요하다.

III. 미중관계 정책 결정체계 제언

1. 미중관계 전담조직 마련

신정부의 미중관계 정책 결정체계는 미중 전략경쟁의 심화, 외교·안보의 복잡성 증대, 외교·안보의 정치화, 가속화라는 외교·안보환경의 도전과제를 극복할 수 있어야 한다. 따라서 포스트 코로나 세계질서 재편의 핵심변수인 미중관계의 장기 흐름과 변화를 총체적·복합적 관점에서 분석하고, 이에 기반한 미중관계 중장기 전략을 수립하는 한편, 그 연속성과 안정성을 확보할 수 있어야 한다. 이를 위해 미국 외교·안보정책 담당 부서, 중국 외교안보정책 담당 부서에 더하여 미중관계의 동학과 흐름을 전담하여 분석하고 이에 기반한 중장기적 전략수립에 집중할 수 있는 전담조직을 마련할 필요가 있다.

오늘날 국제관계의 복잡성을 이해하기 위해서는 행위자의 특성을 이해하는 것만큼이나 행위자들 간 관계의 특성(character of relationships)을 이해하는 것 역시 중요하다(Avant, et al.). 미국과 중국이 향후 국제질서 및 동아시아 지역질서 재편에 있어서 핵심적 행위자라고 한다면, 두 국가의 역량과 국

내정치, 외교안보전략에 대한 이해도 중요하지만, 두 국가 간 관계의 특성과 흐름을 이해하는 것 역시 중요하다. 나아가 미중 양자 관계뿐 아니라 미국과 중국이 어떠한 관계망을 만들고 있는지, 두 관계망은 어떻게 연결되는지, 그 관계망 속에서 한국의 위치는 어디인지 등 양국을 중심으로 하는 관계망의 구조와 특성 역시 이해할 필요가 있다. 현재 지역국 중심 조직구성의 한계를 뛰어넘을 수 있는 미중‘관계’ 전담 조직이 필요한 이유이다.

2. 총체적·범정부적 접근체계 확보

미중관계 전담조직을 포함한 미중관계 정책 결정체계는 복합적·총체적 접근과 분석을 할 수 있어야 하며, 이를 위해 범정부적(whole-of-government) 접근체계를 확보할 필요가 있다. 외교·안보의 복합성 증대 및 미중 전략경쟁의 심화가 가져올 다양한 외교·안보문제들은 다층다각적 분석과 부처 간 장벽을 초월한 긴밀한 협업이 절실한 문제이다. 외교·안보 사안이 발생할 경우, 정부의 각 부처, 각 부서가 각자의 담당 업무에 따라 미시적·파편적으로 전담하거나 일시적 협업을 통해 대응하는 방식은 한계가 있을 수밖에 없다. 부처 간 이해관계가 상충할 경우에는 각자의 전문성마저 잠식될 가능성도 크다. 따라서 미중관계에 대한 중장기적 전략수립과 추진을 위한 미중관계 전담조직은 외교·안보 분야뿐 아니라 통상, 산업, 과학 기술, 에너지 등 각 부처 및 각 분야의 전문가들을 포함할 필요가 있다. 미중 전략경쟁이 야기할 군사안보, 경제안보, 기술패권, 에너지와 보건 등 비전통안보, 가치·규범 경쟁의 다양한 이슈들을 포괄적·복합적 관점에서 모두 아우를 수 있어야 하기 때문이다.

3. 전담조직의 권한 및 자율성 보장

미중관계 전담조직의 권한과 자율성 역시 보장되어야 한다. 미중관계 정책 및 중장기전략의 중요성을 감안한다면, 미중관계 전담조직의 대통령에 대한 접근성 확보 역시 필요하다. 또한, 전담조직은 당장의 업무나 성과도출에 매몰되지 않고 미중 전략경쟁에 대한 분석과 중장기적 전략수립에 집중할 수 있는 시간적·업무적 여건 역시 확보해야 한다. 중장기적 전략수립과 범정부적 대응을 위해서는 각 분야의 참여자들이 각 부처의 입장에 관해 얘기할 수 있으면서도 포괄적·복합적 분석의 추진을 위한 부처 내 협조를 이끌어낼 수 있어야 한다. 무엇보다도, 미중관계 전담조직은 청와대 및 기타 정파적 이해관계로부터의 자율성이 보장되어야 한다. 미중관계 중장기전략의 연속성과 안정성을 확보하는 방안이기도 하다.

전담조직을 설치하는 데에는 다양한 방법이 있다. 외교부 등 정부 부처 내 실국의 형태로 설치하는 방안, 자문위원회 등 기존 위원회를 활용하거나 미중관계 위원회를 신설하는 방안, 미중관계를 전담하는 부처를 신설하는 방안, 국가안전보장회의 등을 활용한 범정부적 조직이나 상설협의체를 설치하는

방안 등이 가능할 것으로 보인다.

최근 외교부 내에서 미중 갈등을 전담하는 태스크포스 형태의 전략조정지원반이 운영된 적이 있으나 아쉽게도 반향은 크지 않았던 것으로 평가된다.²⁾ 이처럼 미중관계 전담조직을 외교부나 기타 정부 부처 내에 위치시킬 경우, 부처 간 이해관계 조율 등의 어려움도 있겠지만, 무엇보다도 최종정책결정자인 대통령에 대한 접근성의 측면에서 분명한 한계를 가질 가능성이 크다. 자문위원회나 정책기획위원회 등을 활용하는 방안은 민간 전문가들의 적극적 참여가 원활하다는 장점이 있을 수 있지만, 부처 내 실국 신설방안과 비슷한 한계를 가질 가능성이 크다. 새로운 부처를 신설하는 방안이 가장 효과적이겠지만, 신정부 출범 초기에 실현하는 것은 현실적으로 어려울 것이다. 국가안전보장회의를 중심으로 미중관계를 전담하는 범정부적 부서 또는 상설협의체를 두는 방안은 총체적·복합적 분석과 대응역량의 측면에서 장점이 있겠지만 정책 단절성이 높을 수 있다는 단점을 가질 것으로 보인다.

IV. 맺으며

외교·안보의 복잡성이 증가하고 외교·안보의 정치화 현상이 심화하고 있기 때문에 오히려 역설적으로 미중관계처럼 국가의 미래와 새로운 세계질서의 향방을 좌우할 핵심변수에 대한 분석과 정책 결정은 이념적 대립 및 정파적 이해관계의 영향에서 벗어나서 이루어져야 한다. 미중관계에 대한 중장기적 외교안보 전략을 위한 전담조직이 포괄적·복합적 분석, 총체적·범정부적 접근 및 대응역량과 더불어 자율성을 보장 받아야 할 이유이기도 하다. 그러나 미중관계 정책 결정체계의 개선은 조직편제의 재구성이나 제도적 변화 자체보다 운용의 문제가 더 중요할 수 있다. 미중관계 정책 결정체계의 실질적 변화와 발전을 위해서는 결국 대통령의 강한 의지와 결단이 출발점이자 핵심 관건임을 의미한다. 미중관계에 대한 중장기적 전략은 단기적으로는 정치적 부담으로 작용할 가능성이 존재한다. 정부의 국정 운영 목표와 상충하거나 국내정치 사회적 반발이나 비용이 클 수 있기 때문이다. 당장 눈앞에 닥친 미중 전략경쟁 현안의 높은 파고를 헤쳐나가기 위해 보다 쉬운 길을 선택하고 싶은 유혹 역시 클 수 있다. 그러나 미중 전략경쟁으로 인한 외교·안보문제가 발생할 때마다 단기적·단편적 이익 및 정파적 이해득실에 따른 쉬운 해결책만을 고집한다면 중장기적으로 오히려 더 큰 위기를 맞이할 것이 자명하다. 미중관계 정책 결정체계가 직면할 도전과제의 극복을 위해 중장기적 전략수립 및 추진의 필요성과 당위성에 대한 신정부의 강한 의지와 결단이 필요하다.■

2) 외교부는 2020년 외교전략기획관 산하 전략조정담당관실을 신설하면서 미중관계 전담조직을 상설화하였다고 밝힌 바 있다(김동현 2020).

<참고문헌>

- 김동현. 2020. “미중갈등 장기화’ 판단에 외교부 전담조직 확대·상설화.” <연합뉴스>. 7월 14일.
- 김현준. 2021. “가치와 규범 외교: 인권과 민주주의를 둘러싼 미중 격돌 속 한국 외교.” 동아시아연구원. 9월 24일.
- 손열. 2022. “신정부의 경제안보 책략: ‘경제 강압’ 대응의 5대 과제.” 동아시아연구원. 3월 10일.
- Avant, Deborah, Martha Finnemore, and Susan Sell. 2010. *Who Governs the Globe?* Cambridge: Cambridge University Press, 3.
- Brookings Institute. 2021. “Readout from the Biden–Xi virtual meeting: Discussion with National Security Advisor Jake Sullivan.” November 16. Washington DC, U.S.A.
- Christensen, Thomas. 2021. “There Will Not Be a New Cold War.” *Foreign Affairs*. March 24.
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. 2021. “President Xi Jinping Had a Virtual Meeting with US President Joe Biden.” November 16.

■ **저자:** **문용일** 서울시립대 조교수. 서울대학교 외교학과에서 학사와 석사를 받은 후, 미국 조지워싱턴 대학교(George Washington University)에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 이후 경남대 극동문제연구소 조교수를 거쳐 현재 서울시립대 국제관계학과 조교수로 재직 중이다. 주요 연구로는 “Cause Lawyering and Movement Tactics: Disability Rights Movements in South Korea and Japan”, “장애인권리협약의 성안과 프레임경쟁”, “남아프리카공화국의 핵규범외교”, “남아공의 비핵화 이행과 검증”, “불가리아의 정치적 양극화와 불가리아 헌법재판소의 정치화” 등이 있으며, 〈새로운 동북아 질서와 한반도의 미래〉 등의 저서에 공저자로 참여하였다.

■ **담당 및 편집:** **이승연** EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 205) slee@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 3월 22일

“[인수위 외교안보팀에 바란다] 1: 미중관계 전담조직을 설치하라” 979-11-6617-368-4 95340

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