



NO.2021-28

2021.11.23.

## 미중 첫 정상회담과 대만 문제

정재욱 경남대 극동문제연구소 교수

jwchungir@kyungnam.ac.kr

### 이전 발행자료

- > [IFES BRIEF 2021-27]  
중국공산당 19기 6중전회 평가와 전망  
경남대 극동문제연구소 이상만 교수
- > [IFES BRIEF 2021-26]  
제2차 기시다 정권 출범의 의미와 한일관계 전망  
경남대 극동문제연구소 조진구 교수
- > [IFES BRIEF 2021-25]  
김정은 당 총비서의 9.29 시정연설: 경제부문 특징과 시사점  
경남대 극동문제연구소 임을출 교수
- > [IFES BRIEF 2021-24]  
자민당 총재 선거와 한일관계  
경남대 극동문제연구소 조진구 교수

경남대 극동문제연구소

(03053)서울 종로구 북촌로 15길 2  
TEL. (02)3700-0700  
FAX. (02)3700-0707  
http://ifes.kyungnam.ac.kr  
E-Mail: ifes@kyungnam.ac.kr

### 1. 들어가며

미중간 첫 정상회담이 2021년 11월 15일 열렸다. 양측 간의 역사적인 첫 정상회담은 대면이 아닌 비대면 화상 회담 방식으로 약 3시간 반에 걸쳐 이루어졌다.<sup>1)</sup> 미중 간 경쟁이 심화되는 상황에서 열린 회담이었기에 이에 대한 국제적 관심은 그 어느 때보다 높았다. 정상회담 후 어떠한 합의문이나 공동성명이 발표되지는 않았다.

그럼에도 이번 미중 간 정상회담은 양국 간 우발적 충돌의 가능성에 대해서 인식하고, 이러한 우발적 충돌이 보다 더 큰 군사적 충돌이나 전쟁으로 확대되지 않도록 하자는 공감대를 형성했다는 점에서 큰 의미가 있다고 생각된다. 또한 미중 간 전략적 경쟁이 군사적 충돌과 대치보다는 기술·경제 분야에서의 더욱 첨예한 경쟁으로 이어질 가능성을 시사한다.

1) 양측의 발표문은 미국의 경우, The White House, "Readout of President Biden's Virtual Meeting with President Xi Jinping of the People's Republic of China," November 16, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/16/readout-of-president-bidens-virtual-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china/> (검색일: 2021년 11월 18일)을 볼 것. 중국 측의 발표문은 Chinese MFA, "China-U.S. Presidential Meeting: Setting Direction and Providing Impetus for Bilateral Relations," November 16, 2021. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjbxw/t1919255.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1919255.shtml) (검색일: 2021년 11월 18일)을 볼 것.

이 글에서는 특히, 양국 간 충돌 가능성이 최근 고조되었던 대만 해협 문제에 대해서 초점을 맞추어 살펴보도록 하고, 이를 바탕으로 이러한 군사적 긴장 완화의 함의에 대해 간략히 논하도록 한다.

## 2. 대만 해협의 긴장 고조

미중 간 경쟁과 대결은 군사와 경제, 기술 등 전 영역으로 확대되고 있는 양상이지만, 특히 대만문제와 관련된 첨예한 대결 양상은 군사적 충돌의 우려를 불러일으켰다. 중국은 근래에 대만의 방공식별구역(미공역)을 비행하는 중국 전투기의 출격횟수가 증가함으로써 이 지역의 군사적 긴장을 고조시켰다. 또한 대만통일의 위업 달성을 국내적으로도 강조함으로써 무력 침공의 위기감 또한 조성했다. 새로이 취임한 바이든 행정부는 미일 및 한미 간 정상회담 공동성명 등에서 대만문제를 언급함으로써 중국을 자극했다. 대만의 민진당 정부 역시 쿼드(Quad)나 오커스(AUKUS)에 대한 지지 의사를 표명함으로써 양안 간 긴장관계는 더욱 고조되었다. 이처럼 대만해협을 둘러싼 정치, 외교, 군사적 긴장이 고조됨에 따라 이 지역에서 발생하는 미중 간 소규모의 우발적 충돌이 대규모 충돌로 확대되는 것은 아닌가 하는 우려가 제기되어 왔다. 이러한 점에서 볼 때, 이번 미중 정상회담에서 대만 문제가 어떠한 방식으로 다루어지고 어떠한 해결책이 도출될 수 있을 것인가 하는 점은 중요 관심사였다.

## 3. 미국의 ‘하나의 중국 정책’ 고수의 의미

이러한 관점에서 볼 때, 가장 주목할 만한 점은 바이든 대통령이 ‘하나의 중국 정책(One China policy)’을 계속 고수할 뜻을 밝혔다는 점이다.<sup>2)</sup> 하나의 중국 원칙 혹은 하나의 중국 정책은 중국 본토와 대만이 하나의 중국에 속한다는 것을 인정함으로써, 사실상 대만은 중국의 일부임을 인정하는 정책이다. 미국 행정부는 중국과의 수교 이래 이 원칙에 대한 지지 의사를 밝혀왔으나, 바이든 행정부는 정상회담 이전까지 명시적으로 이에 대한 지지 의사를 밝히지 않았었다. 더욱이 바이든 대통령은 2021년 10월 21일 CNN 타운 홀 미팅에서 대만 수호 의사를 밝힘으로써 미국의 대만 정책이 변경되었는가라는 의문을 불러일으킨 바 있었다. 바이든 대통령은 “미국은 중국이 대만을 공격한다면 대만을 보호할 것인가”라는 질문에 대해 “그렇다, 우리는 그러한 안보 공약을 가지고 있다”라고 대답함으로써 대만 수호 의지를 밝혔다.<sup>3)</sup> 이는 기존의 “전략적 모호성(strategic ambiguity)”--즉 유사시 대만을 지킬 것인가에 대한 대답을 분명하게 하지 않음으로써, 중국의 군사적 행동과 대만 내의 독립주의 움직임이 동시에 억제하는 효과를 얻기 위한 전략--을 철회하고 대만에 대한 안보 공약을 명확히 함으로써 중국과의 군사적 대결도

2) 정상회담 후 발표된 백악관 브리핑 자료에서 다음과 같이 밝히고 있다. “바이든 대통령은 하나의 중국 정책을 미국은 계속 고수하고 있음을 강조했다.” 이와 더불어 이 발표문에서는 대만관계법(Taiwan Relations Act), 미중 간의 세 차례 공동성명(three Joint Communiques), 6개 보장조항(Six Assurances) 역시 대만문제와 관련해 미국이 유효한 것으로 간주하는 문서임을 밝히고 있다.

3) 이 발언 후에 백악관은 브리핑을 통해 대만 정책에 대한 변화는 없다고 발표함으로써, 바이든 대통령의 발언에 대한 진화에 나섰다. Vincent Ni, “China warns against ‘wrong signals’ as Biden suggests US would defend Taiwan,” *The Guardian*, October 22, 2021. 바이든 대통령의 발언이 대만 해협에서의 현상 유지와 부합되기 위해서는 다음의 조건을 전제로 해야 한다. 즉, 중국이 대만의 독립 움직임을 없애고 무력 통일을 시도하는 경우, 이를 저지하기 위해 미국이 군사적으로 개입하는 것이다.

불사하려는 의도를 가지고 있는 것 아닌가라는 추정을 낳게 했다. 또한 앞서 언급한 바와 같이, 미일과 한미 간 정상회담 공동성명을 통해 대만문제를 언급함으로써 유사시 아시아의 주요 동맹국인 한국과 일본의 지원을 얻으려는 것은 아닌가 하는 추측 역시 있었기 때문에 바이든 행정부의 대만 정책은 초미의 관심사일 수밖에 없었다.

따라서 이번 정상회담에서 하나의 중국 정책을 고수할 뜻을 밝힌 것은 대만 문제와 관련된 양국 간 긴장을 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 보인다. 중국 당국은 화상 정상회담 후 이를 중국의 외교적 승리로 선전하고 있다.<sup>4)</sup> 물론 바이든 행정부가 하나의 중국 정책을 고수할 뜻을 공개적으로 밝힌 것은 시진핑 정부 입장에서는 외교적인 성과로 받아들일 수 있다. 하지만 이것이 바이든 행정부의 외교적 패배를 의미하지는 않는다. 바이든은 단순히 ‘하나의 중국 정책’ 뿐만 아니라, ‘8.17 공동성명의 6개 보장 조항’, ‘대만관계법(Taiwan Relations Act)’ 등 3개 문건이 유효함을 분명히 했다. 대만관계법은 1979년 대만과의 외교관계를 단절하고, 동시에 당시 중국(ROC)과의 상호방위조약을 폐기하면서 마련한 미국의 국내법으로, 대만을 수호하겠다는 군사 안보공약을 포함하고 있지는 않지만, 대만의 자기방어(self-defense)를 돕기 위한 무기 판매 등을 규정하고 있다. 다시 말해서, 미국은 하나의 중국 정책을 얘기하면서 동시에 대만에 무기를 지속적으로 판매하겠다는 의사 역시 명확히 밝힌 셈이다.

미국 정부의 입장이 발표된 후에 대만 정부 역시 이에 대한 환영 의사를 밝혔다.<sup>5)</sup> 대만 정부가 환영의사를 밝힌 것은 바이든 대통령이 하나의 중국 정책을 언급하기는 했지만, 이와 더불어 대만관계법과 6개 보장조항을 언급하고, 대만해협에서의 현상유지를 강력히 지지함으로써 중국의 무력통일 움직임에 대해서 강력한 반대 의사를 표명했기 때문이다. 특히 6개 보장조항에는 “미국은 공식적으로 대만에 대한 중국의 주권을 인정하지 않는다”, “대만에 중국과의 협상을 강요하지 않는다”라는 문구를 담고 있다.<sup>6)</sup> 양 극단의 입장에 있다고 볼 수 있는 중국과 대만 모두를 만족시켰다는 점에서 본다면, 오히려 이는 바이든 행정부의 외교적 승리에 가깝다.

결국 중국 입장에서는 대만이 독립을 선언(즉, 대만의 현상 변경 시도)하고, 중국이 이에 대해 군사 행동을 감행하는 상황 하에서도 미국이 대만 방어에 나설 수 있다는 점을 우려한 반면에, 미국은 중국이 일방적으로 대만 통일을 위해 군사적 행동에 나서는 것(즉, 중국의 일방적 현상 변경 시도)을 우려하고 있는 상황이다. 따라서 하나의 중국 정책을 매개로 외양상 타협을 이룬 것은, 미국은 중국의 무력 통일 의사를 견제함으로써, 현상 유지에 동의하는 것이라고 볼 수 있고, 중국은 대만의 독립 움직임을 견제한다는 의미에서 현상 유지에 동의한다고 볼 수 있다.

#### 4. 우발적 충돌의 방지

동아시아의 안정과 평화라는 관점에서 볼 때, 더욱 중요한 점은 우발적 분쟁의 확산 가능성을 줄이려는 노력이 이루어졌다는 점이다. 바이든 대통령은 일반에도 공개된 모두 발언에서 양측 간의 긴장이 분쟁으로 번지는 것을 방지하는 것이 지도자의 책임임을 강조하며 다음과 같이 말했다.

4) Steven Lee Myers, “China Counts the Meeting as a Win Achieved without Any Compromise,” *New York Times*, November 15, 2021.

5) John Miu, Wen Kuai-hsiang and Joseph Yeh, “Taiwan Thanks Biden for Supporting Cross-Strait Status Quo,” *Focus Taiwan*, November 16, 2021.

6) 이 여섯 가지 보장안은 다음의 사이트를 참조. <http://www.taiwandocuments.org/assurances.htm> (검색일: 2021년 11월 18일)

“중국과 미국의 지도자로서 우리의 책임은 양국 간 경쟁이 의도하든 의도하지 않았든 충돌로 번지지 않도록 하는 것이라고 저는 생각합니다...(중략)”<sup>7)</sup> (밑줄은 저자에 의한 강조임)

위의 발언이 중요한 의미를 지니는 것은 우발적 충돌의 가능성에 대해서 인식하고, 이러한 양국 간 경쟁이 군사적 충돌이나 전쟁으로 확대되지 않도록 해야 한다는 점을 명확히 한 것이다. “의도하든 의도하지 않았든”이란 표현을 덧붙임으로써 어떠한 경우든 양국 간 경쟁이 무력 충돌로 번지지 않아야 한다는 점을 분명히 한 것이다. 이는 대만 해협에서의 긴장 완화와 더불어 동아시아 지역 전반의 긴장 완화에도 기여할 수 있을 것이다. 바로 이점이 이번 회담의 가장 큰 의의라고 할 수 있다.

이와 관련하여 바이든 대통령은 중국과의 실질적인 대화 채널의 개설에 대해 언급했다. 바이든 대통령은 단지 대화를 위한 대화가 아닌 실권을 가진 중국의 실무자와 미국의 실무자가 양국의 다양한 현안을 놓고 대화할 수 있게 되길 소망한다는 의지를 피력했다고 한다.<sup>8)</sup> 이는 양국 간 갈등이 무력 충돌로 확대되는 여지를 줄일 수 있다는 점에서 바람직하며, 바이든 대통령의 앞서 언급을 뒷받침하는 시그널로 작용할 수 있다.

## 5. 경제 및 기술 경쟁의 가속화

하지만 바이든 대통령의 위와 같은 언급이 양국 간 경쟁의 완화로 해석되기는 어렵다. 실상은 그 반대일 수 있다. 군사적 대치나 충돌은 양국 모두 피하려고 하겠지만, 오히려 경제와 기술 면에서의 경쟁은 더욱 치열해질 가능성이 크다. 바이든 대통령은 회담의 모두 발언에서 중국과 “단지 단순 명료한 경쟁 (Just simple, straightforward competition)”을 원할 뿐이라는 의사를 밝힌 바 있다.<sup>9)</sup> 그리고 이 단순 명료한 경쟁은 아마도 경제나 기술 면에서의 경쟁을 의미할 가능성이 크다.

바이든 대통령이 시진핑 주석과 화상 정상회담을 하기 불과 몇 시간 전, 바이든 대통령은 그토록 숙원하던 1조 달러에 이르는 재정 지출을 수반하는 인프라 투자 법안(Infrastructure Bill)에 서명했다.<sup>10)</sup> 이 인프라 투자 법안은 중국과의 경쟁에 나서기 전 미국의 인프라를 획기적으로 개선함으로써, 중국과의 경제적 전쟁의 전열을 재정비한다는 취지로 마련된 법안이다.<sup>11)</sup> 이 법안이 양당 간 합의로 드디어 타결되고, 이 법안에 서명을 하면서 바이든 대통령은 이제 중국과의 국력 경쟁에 재돌입할 수 있는 모멘텀을 얻었다고 생각했을 수 있고, 보다 자신감을 가지고 시진핑 주

7) 이 부분에 대한 원문은 다음과 같다. “It seems to me our responsibility as leaders of China and the United States is to ensure that our competition between our countries does not veer into conflict, whether intended or unintended, just simple, straightforward competition.”

8) 백악관 국가안보보좌관 제이크 설리번은 정상회담 후 브루킹스 연구소에서 가진 브리핑에서 바이든 대통령은 시진핑 주석에게 단지 대화를 위한 대화가 아닌 “고위급의 권한을 가진(senior and empowered)” 관리를 보내줄 것을 요청했다고 한다. “Talks between Xi Jinping and Joe Biden do not herald a thaw,” *The Economist*, November 16, 2021; Steven Lee Myers and David E. Sanger, “U.S.-China Summit Produces Little More Than Polite Words, but They Help,” *New York Times*, November 17, 2021.

9) 바이든 대통령의 이 발언은 위에서 언급한 무력 충돌 방지와 관련된 발언에 바로 이어진다. 위의 각주 7) 참조.

10) Jim Tankersley, “Biden signs infrastructure bill, promoting benefits for Americans,” *New York Times*, November 16, 2021.

11) Jim Tankersley, “Biden Sells Infrastructure Improvements as a Way to Counter China,” *New York Times*, November 16, 2021.

석과의 정상회담에 임했을 수도 있다.

## 6. 합의

이 글에서는 치열한 미중 경쟁의 와중에 최근 열린 미중 간 화상 정상회담의 의미에 대해서 간략히 다루었다. 여러 의제가 논의되었지만, 여기에서는 이 회담을 통해서 대만을 둘러싼 양국 간 군사적 긴장이 완화될 수 있는 여지가 생겼으며, 특히 무력 충돌로의 확전을 방지해야 한다는 양국 간 공감대가 형성되었다는 점에서 회담의 의의를 찾을 수 있다고 보았다.

무력 충돌의 가능성이 줄어든다면, 양국 간 패권 쟁탈 경쟁은 경제 및 기술 분야에서 더욱 치열해질 것이다. 전 지구적으로 인플레이션이 가속화되는 상황에서, 양국의 관세를 통한 무역 전쟁은 좀 더 소강 국면에 들어갈 수도 있을 것이다. 이처럼, 양국 간 경쟁은 이제 “시장의 힘”에 의해 더 영향을 받을 수 있는 여지가 생겼다. 그리고 이러한 시장의 힘은 양국 간 경쟁의 완급을 조절하는 기제로 작용할 것이다.

마지막으로, 한 가지 유의할 점은 양측 간 공동이 작성한 합의문이 존재하지 않는 까닭에 양측이 회담 후 발표한 각각의 발표문에 대한 신빙성이 향후 문제가 될 수 있다. 즉 각각의 발표문에는 아전인수격의 해석이 담겨 있을 수 있다는 점이다. 예를 들면, 중국은 미국이 하나의 중국 원칙에 대한 지지와 더불어 미국은 대만의 독립을 지지하지 않는다는 표현을 했다고 주장하지만, 바이든 대통령이 명시적으로 이러한 표현을 썼는지는 명확하지 않다. 또한 미국의 발표문에는 하나의 중국 정책과 더불어 대만관계법과 6개 보장조항이 모두 언급되어 있지만, 중국의 발표문에는 이 둘이 빠져 있다.<sup>12)</sup> 따라서 이러한 회담 내용에 대한 “해석”의 문제는 향후 관련 문제가 제기될 때, 양측 간 논쟁의 불씨로 작용할 여지가 있다.

IFES 브리프 2021-28 2021년 11월 23일

발행처: 경남대 극동문제연구소

주소: 서울시 종로구 북촌로15길2 (03053)

전화: (02)3700-0700 팩스 | (02)3700-0707

홈페이지: <http://ifes.kyungnam.ac.kr>

- 이 글의 내용은 필자의 개인적 견해이며, 경남대 극동문제연구소의 공식입장이 아님을 밝힙니다.

- IFES브리프는 경남대 극동문제연구소에서 수시 발간하는 e-출판물입니다.

12) “US, Chinese Leaders Share Differing Interpretations on Taiwan,” *Voice of America*, November 17, 2021.