

美·中 갈등의 역사적 원인과 최근 중남미 정세 변화의 시사점

오성주 수석연구원, 신성장/그룹사업연구센터 (supremo9@posri.re.kr)

목차

1. 개요
2. 美·中과 중남미 간 역학 관계
3. 중남미 정세 변화와 전망
4. 한국과 국내 기업의 시사점

Executive Summary

- 미 트럼프 정부 출범으로 본격화된 美·中 갈등이 무역 전쟁을 넘어 글로벌 패권 경쟁으로 확대되면서 과거 미국의 對中외교 성과도 재평가
 - 1999년 미국의 지지 선언으로 중국이 2001년 WTO에 가입하고, 低임금에 기반한 '전 세계 공장' 역할을 자처하면서 중국 경제가 비약적으로 성장
- 최근 美·中 갈등 확대로 중국이 남미에 이어 중미-카리브해 국가들과도 경제·외교 관계를 확대하자 미국이 직접 견제에 나서면서 역내 긴장감이 최고조에 도달
 - 2017-18년 도미니카공화국, 파나마, 엘살바도르가 잇따라 중국과 수교하면서 '하나의 중국' 원칙에 따라 전통 우방인 대만과 단교하자 미 정부 불만 폭발
- 역사적으로 미국은 먼로주의를 통해 미주 대륙에 광범위한 영향력을 행사해 왔으며, 이를 통해 19세기에는 유럽 열강의 중남미 개입을 차단하고, 20세기부터는 중남미 공산주의화 방지를 위해 경제·군사적 지원
 - 그러나 2000년대 중국 경제가 부상하면서 브라질, 아르헨티나, 베네수엘라 등 남미의 자원 부국들과 중국 간 경제 협력이 확대되고, 이를 계기로 중남미의 경제도 급성장하여 미국의 영향력에서 점차 탈피
- 또한 중국 경제의 고도 성장으로 외교·안보 목적뿐만 아니라 에너지와 원자재의 원활한 공급처로서 중남미의 역할이 중요해지면서, 중국의 對중남미 투자도 늘어나 양측이 밀월 관계로 발전
- 한편, 美·中 패권 전쟁으로 중남미 지정학 리스크 고조 속, 지난 대선에서 중남미 국가들의 정치 지형이 크게 바뀌면서 향후 전개 양상은 더욱 복잡해질 전망
 - 미국의 전통적 우방인 멕시코에서 역사상 최초로 좌파 세력인 오브라도르 정부가 집권하면서 미국-멕시코 간 일방적 협력 체제도 점진적으로 변화 불가피
 - 전통적 反美 성향의 남미에서는 브라질과 아르헨티나 모두 우파가 집권, 트럼프 행정부와 협력 강화 및 교역 확대를 통해 경기 부양을 노리고 있으나, 親美외교의 실효성과 지속 가능성은 회의적
 - 한편, 베네수엘라는 마두로 정부와 서방이 지지하는 과이도 임시 정부가 양립하는 혼란 속에서 러시아와 중국이 마두로 정부를 군사적으로 지원하고 나서면서 新냉전 구도가 형성되어 세계가 다시 양분되는 상황
- 美·中 간 패권 경쟁으로 전략적 요충지와 그 주변국들은 美·中 어느 편에 설 것인지를 강요받는 상황에서 한국은 외교·안보와 경제 협력을 두고 전략적 포지셔닝이 어려운 입장
 - 한국 기업들 역시 美·中 갈등으로 사업 파트너 선정이나 현지 투자 검토 시 경제적 영향을 피할 수 없으며 일부 기업들은 직접적 압박을 받고 있어, 장기간 지속 시 현지 사업 조정 등 전략 재검토가 불가피
 - 한국 정부와 우리 기업들은 美·中 갈등의 구조적 변화를 예의 주시하면서, 전략적 유연성과 빠른 대응력으로 불확실성이 소멸할 때까지 리스크 해소에 중점을 두고 현 난국을 극복해 갈 필요

1. 개요

□ 미 트럼프 정부 출범으로 본격화된 美·中 갈등이 무역 전쟁을 넘어 글로벌 패권 경쟁으로 확대되면서 과거 미국의 對中 외교 성과도 재평가

- 美·中 관계는 역사적으로 1970년대 미국의 닉슨 독트린과 데탕트 외교를 통해 동서 간 이념 대립을 극복하고 상호 협력을 모색하면서 점진적으로 발전
 - 미국의 베트남전 장기화로 이데올로기 전쟁에 대한 국내 여론이 급격히 악화된 가운데 당시 국무장관인 키신저가 데탕트 외교를 통해 중국을 국제 사회로 이끌어 내면서 평화적 공존 분위기 조성에 성공
 - 중국 역시 1960년대 대약진 운동의 실패로 고난의 시기를 겪고 있었으며, 1969년 中·蘇 간 국경 갈등으로 양국 관계가 크게 악화되자 세계에서 고립을 우려, 미국과 협력을 통한 국력 신장에 대해 긍정적으로 평가

〈美·中 데탕트 외교〉



1972년 중국 한커우에서 열린 만찬회의에서 저우언라이 총리(왼쪽)와 닉슨 대통령(가운데), 동서양의 데탕트 분위기를 타고 닉슨의 중국 방문이 전격적으로 성사되면서 美·中 협력 시작

출처: 언론 자료

- ※ 닉슨 독트린(Nixon Doctrine): 1969년 미국 대통령 리처드 닉슨이 꾀에서 밝힌 對아시아 외교 정책. 미국은 향후 베트남 전쟁 같은 군사적 개입을 피하고, 아시아 각국이 자주적으로 대처할 수 있게 경제 원조 중심으로 지원
- ※ 데탕트(Détente): ‘휴식·완화’라는 뜻. 2차세계 대전 이후 美·蘇를 중심으로 양극화된 군비 경쟁에서 벗어나 정상회담을 통한 전략무기 제한과 평화협정 체결로 전 세계 긴장 완화의 외교 분위기가 조성
- 1999년 미국의 지지 선언으로 중국이 2001년 WTO에 가입하고, 低임금에 기반한 성장 엔진으로 ‘전 세계 공장’ 역할을 자처하면서 중국

경제가 비약적으로 성장

- 당초 미국은 중국을 WTO에 가입시켜 서방의 해외 투자 유입을 원활하게 돕고, 교역 확대를 통해 시장 개방을 유도하여 중국을 점진적으로 시장 경제 체제로 이끌어 러시아를 견제하려는 이중적 효과 기대
 - 그러나 미국의 의도와 달리 중국은 경제 高성장에도 시장 경제 체제로 전환되지 않았으며, 시진핑이 집권하면서 공산당 독재 기반이 오히려 강화되는 추세
- 2000년대 후반 중국이 G2로 부상하자(新型大國關係), 오바마 정부는 美·中 간 전략경제대화를 통해 견제하였으나, 이러한 경쟁적 협력 방식은 미국의 힘이 약화되었음을 오히려 반증하면서 공화당을 위시한 보수 진영에게 비판을 받음

〈美·中 전략경제대화〉



출처: 언론 자료

- ※ 美·中 전략경제대화(U.S-China Strategic and Economic Dialogue): 과거 오바마 美 대통령과 중국 후진타오 주석 간 합의로 2009년부터 양국을 번갈아 가며 양자 현안과 글로벌 이슈 등에 대해 폭넓게 대화하는 연례회의
- ※ 한편, 중국의 G2 부상 배경에는 러시아 견제를 위한 미국의 의도 외, 일본 경제의 장기 침체, EU의 혼란과 위기 등 他선진국들의 위상 약화도 한몫
- 한편, 중남미는 2000년대 이후 중국의 高 성장에 따른 원자재 수요 급증으로 1차 상품 가격 상승과 수출 증가라는 경제적 수혜를 누렸으며, 이 시기 中-중남미 간 교류가 본격적으로 확대
 - 2000-14년까지 브라질의 대두·철광석, 아르헨티나의 소고기와 대두, 칠레의 구리 수출 등이 급격히 증가하면서 중남미는 10여 년에 걸쳐 과거 유례없는 장기 호황을 경험하였고, 국제 사회에서 브라질 등의 경제적 위상이 강화
 - 특히, 같은 기간 아르헨티나(키르치네르-페르난데스 정부), 브라질(룰라-호세프

정부), 칠레(바첼렛 정부) 등 중남미 주요국 대부분에서 핑크 타이드(Pink Tide)를 타고 좌파 정부가 집권하면서 中과 유대 관계가 확대

- ※ 핑크 타이드(Pink Tide): 2000년대 이후 중남미에서 좌파 성향의 정부가 잇달아 출범, 혁명이 아닌 선거를 통해 집권하였다고 하여 ‘분홍 물결’이라 불림. 한때 원자재 호황을 타고 큰 인기를 누렸으나 경기 침체로 소멸
- 반면, 멕시코는 제조업 중심의 경제·산업 구조와 미국 수출 시장을 두고 중국과 경쟁을 해야 했던 탓에 중국과 협력 관계가 예외적으로 미미
 - 또한, 同 기간 시장자유주의를 추구하는 PAN(국민행동당)이 멕시코에서 처음으로 집권하면서 사회주의 체제인 중국을 더욱 견제, 칼데론 대통령이 티벳 지도자 달라이 라마를 접견하는 등 중국과 정치적 긴장 관계까지 조성

□ 최근 美·中 갈등 확대 속, 중국이 남미에 이어 중미-카리브 연안 국가들과도 경제·외교 관계를 확대하자 미국이 직접 견제에 나서면서 역내 긴장감이 최고조에 도달

- 2017-18년 도미니카공화국, 파나마, 엘살바도르가 잇따라 중국과 수교하면서 ‘하나의 중국’ 원칙에 따라 전통 우방인 대만과 단교하자 미 정부의 불만이 폭발
 - 폼페이오 미 국무장관이 해당국 대사들을 초치하여 대만과 단교에 대해 강력히 경고하고, 중미 지역에 대한 대외 원조 축소 가능성으로 압박하면서 지정학 리스크가 고조
- 트럼프 행정부는 민주주의 발전 저해와 인권 탄압을 이유로 쿠바, 베네수엘라와 함께 중미 니카라과를 불량국가로 지정 검토, 이른바 ‘폭정의 트로이카(troika of tyranny)’에 대한 축출 가능성까지 언급
 - 멕시코만과 맞닿은 카리브해는 지정학적으로 해양 패권국가인 미국의 대서양 항로이자 군사·안보 요충지여서 미국은 이 주변 국가들에 대해서는 과거 침략 전쟁을 무릅쓰면서 영향력을 유지
 - 미국은 1960년 쿠바 망명자들을 활용하여 피그만 침공, 1980년대 니카라과 혁명정부 전복 목적으로 콘트라반군 불법 지원, 1983년 작은 도서국가인 그레나다 침략, 1989년 파나마를 침공하여 노리에가 정부 전복
- ※ 과거 대만과 수교국 19개국 중 11개국이 중미-카리브 연안 국가일 정도로 카리브 해는 미국의 전략적 요충지임(일명, 카리브 해의 ‘호수화’ 전략)

2. 美·中과 중남미 간 역학 관계

□ 미국의 對중남미 외교 전략

- 역사적으로 미국은 먼로주의를 통해 미주 대륙에 광범위한 영향력을 행사해 왔으며, 이를 통해 19세기에는 유럽 열강의 중남미 개입을 차단하고 20세기부터는 중남미 공산주의화 방지를 위해 경제·군사적 지원
 - 1823년 미국은 자유와 민주주의 가치 수호를 명분으로 스페인, 프랑스, 네덜란드 등 유럽 열강들이 더 이상 중남미를 제국주의적으로 침략하지 못하도록 함으로써 중남미의 근대화에 기여
 - ※ 먼로주의(Monroe Doctrine): 1823년 12월, 5대 대통령 제임스 먼로가 의회 연두교서에서 밝힌 미국의 일방적 외교 방침. 국제법 같은 효력은 없으나 영국 등 강대국들이 인정하면서 오늘날 미주 대륙의 외교 정책으로 고착
 - 2차 세계대전 이후에는 舊소련에 의한 사회주의 이데올로기 확산을 차단하고자 내정 간섭도 불사하며 이데올로기의 우산 역할을 수행, 결과적으로 중남미는 국제사회에서 고립되어 오늘날 ‘미국의 뒷마당’이라는 오명
- 그러나 2000년대 중국 경제가 부상하면서 브라질, 아르헨티나, 베네수엘라 등 남미의 자원 부국들과 중국 간 경제 협력이 확대되고, 이를 계기로 중남미 경제도 급성장하여 미국의 영향력에서 점차 탈피
 - 1990년대 新자유주의의 물결 속, 미국이 추진하던 미주자유무역지대(FTAA) 구축 계획이 2004년 미주기구(OAS) 회담에서 브라질의 룰라, 베네수엘라의 차베스 대통령의 반대로 최종 무산되면서 중남미에 대한 영향력 축소를 실감
 - 오바마 2기 정부 초기인 2013년에는 ‘스노든 사건’으로 브라질 대통령에 대한 미 정보기관의 도청 사실이 알려지면서 양국 정상회담 취소 등 미국과 중남미의 관계는 악화일로를 거듭
 - 존 캐리 미 국무 장관은 중남미와 관계 개선을 위해 먼로주의의 종식을 선언하는 등 국면 전환을 꾀하였으나, 이후 중남미에 대한 미국의 영향력은 사실상 무력화
 - ※ 스노든(Snowden) 사건: 2013년 美 국가안보국 소속인 에드워드 스노든이 미 정부에 의한 독일, 멕시코, 브라질 정상들의 통화 도청과 무차별 개인정보 수집 등을 담은 기밀을 전 세계에 폭로함. 이후 스노든은 반역죄로 기소되었으며, 현재 러시아로 망명

□ 중국의 對중남미 외교 전략

- 중국과 중남미 간 교류는 다소 늦은 1970년대에 중국 본토가 대만을 대체하여 UN에 가입하면서 이른바 남남협력을 확대함에 따라 제3세계 국가들로부터 지지를 이끌어내려는 목적으로 시작
 - 당시 中-중남미 간 남남협력은 실질적 교류나 경제 협력보다는 선언적 의미가 컸으며, 美·蘇가 주도하는 세계 질서에 대항할 필요성과 대만이 외교 관계를 맺고 있는 국가들이 중남미에 가장 많다는 현실적 이유도 존재
 - ※ 남남협력(南南協力): 과거 국제사회에서 전개된 개발도상국 간 협력을 뜻하며, 이들이 주로 남반구에 위치해 있어 유래됨. 1980년대 이전에는 주로 영향력 확대와 지위 향상 목적이었으나 2000년대 이후 경제 협력이 중심이 되면서 급격히 확대
- 2000년대 이후, 중국의 경제 급성장으로 중남미는 외교·안보 목적뿐만 아니라 에너지 및 원자재의 원활한 공급처 확보 차원에서도 중요해졌으며, 중국의 對중남미 투자가 늘면서 양측이 밀월 관계로 발전
 - 경제력에 기반한 중국의 국력 신장으로 중남미에서 점차 대만의 입지가 약화되었으며, 때마침 출범한 중남미 다자외교 기구(CELAC)를 통한 협력으로 미국과 큰 갈등 없이 비교적 자유롭게 교류 확대가 가능
 - 특히 글로벌 금융위기와 低유가 시황으로 아르헨티나와 베네수엘라 경제가 어려워지고, 신용도가 낮은 중남미 국가들에 국제 금융 기관의 투자 및 차관 제공이 어려워지자 중국의 자금 투자가 경기 부양에 크게 기여

□ 중남미의 對미·중 외교 전략

- 중남미는 과거 열강의 침략과 자원 수탈의 역사적 피해 의식으로 중립 외교와 대외 불간섭 원칙을 고수, 2000년대 이후 브라질, 아르헨티나 등의 정치·경제적 위상이 커지면서 反면로주의로 자주 노선을 지향
 - 2000년대 원자재 슈퍼 사이클의 호황으로 브라질 경제가 급부상하고, 룰라의 정치적 위상이 글로벌 리더급으로 부각되면서 중남미가 미국의 영향력에서 점차 벗어나는 계기로 작용
 - 브라질과 베네수엘라 등은 역내 통합을 통해 대외 교섭력 강화를 추구하는 한편, 멕시코는 북-남미 간 미묘한 관계 속 특수한 지리적 입지로 인해 역내에서도 불간섭 원칙을 추구하는 등 입장 차 존재

3. 중남미 정세 변화와 전망

- 미·중 패권 전쟁으로 중남미의 지정학 리스크가 고조되는 가운데, 지난 중남미 대선에서 주요국들의 정치 지형이 크게 바뀌면서 향후 전개 양상은 더욱 복잡해질 전망이다

〈중남미 정부 성향 변화〉



출처: 연합뉴스(2019.10), POSRI 추가 편집

- 미국의 전통적 우방인 멕시코에서 역사상 최초로 좌파 세력인 오브라도르 정부가 집권하면서 미국-멕시코 간 일방적 협력 체제도 점진적으로 변화가 불가피
 - 미국에게 멕시코는 중남미 불법 이민과 마약 유입을 1차로 차단해 주는 순망치한(唇亡齒寒) 역할을 하는 국가이나, 트럼프 행정부는 경제 원조가 아닌 국경 장벽 건설과 멕시코산 제품에 대한 관세부과로 오히려 압박
 - 한편, 멕시코 민족주의의 부활과 중미 재건 지원으로 영향력 확대를 꿈꾸는 오브라도르 정부로서는 당장은 미국에 협력할 수밖에 없으나, 잠재적 대안인 중국과 교류 확대되면서 점점 동상이몽(同床異夢)이 가능해짐
- 전통적 반미 성향의 남미에서는 브라질과 아르헨티나 모두 우파가 집권, 트럼프 행정부와 협력 강화 및 교역 확대를 통해 경기 부양을 노리고 있으나, 親美외교의 실효성과 지속 가능성은 회의적
 - 마크리 정부는 현재 美와 긴밀히 공조하여 IMF 긴급 프로그램을 운영 중이며

보우소나루 정부도 미국과 밀월 관계 구축 중이나, 두 정부 모두 의회를 장악한 야권의 반발과 다수 국민의 반대 여론으로 추진 동력이 부족한 상황

- 또한, 브라질과 아르헨티나 모두 중국이 최대 수출 시장이며 현지에서 이미 진행 중인 중국의 투자 사업도 많아, 정부의 親美 행보에도 현실은 美·中 간 줄타기 외교가 불가피
- 한편, 올 아르헨티나 대선에서 페론주의자인 크리스티나 前 대통령의 부통령 출마가 예정되고, 경제 위기로 정권교체 가능성이 높아 남미 대국들의 親美 기조 유지는 불투명
- 한편, 베네수엘라는 마두로 정부와 서방이 지지하는 과이도 임시 정부가 양립하는 혼란 속에서 러시아와 중국이 마두로 정부를 군사적으로 지원하고 나서면서 新냉전 구도로 세계가 다시 양분되는 상황
- 과이도 정부에 대한 서방의 전폭적인 지지에도 불구하고 베네수엘라 군부나 민심의 변화는 제한적이어서 양측이 타협을 모색 중이나, 마두로 퇴진을 둘러싼 협상 타결 가능성이 적어 불확실성은 장기간 지속 전망
 - 과이도 정부 지지 국가: 미국, EU, 캐나다, 호주, 한국, 일본, 브라질, 아르헨티나 등 (입장 표명 유보 국가: 멕시코, 우루과이 등)
 - 마두로 정부 지지 국가: 중국, 러시아, 이란, 시리아, 터키, 벨라루스, 쿠바, 니카라과, 볼리비아 등

4. 한국과 국내 기업의 시사점

- 美·中 간 패권 경쟁으로 전략적 요충지와 그 주변국들은 美·中 어느 편에 설 것인지를 강요받는 상황에서, 한국도 외교·안보와 경제 협력을 두고 전략적 포지셔닝이 어려운 입장
- 대부분 약소국인 중미 국가들의 경우, 지금까지 美·中이 경쟁적으로 제공하는 수표장(checkbook) 외교로 경제적 수혜를 누려왔으나, 중국 진출이 확대되자 미국의 견제도 강화되어 위험한 줄타기가 불가피한 위기 상황을 초래
- 남미 대국들은 과거 중국과의 교역 확대로 高성장을 경험하였지만 최근 극심한 경기 침체와 정부 성향 변화로 親美외교로 U턴, 그러나 이에 따른 국론 분열과 사회 갈등이 심해져 親美 지속 가능성도 의문

- 한국은 전통적으로 안보는 미국과 공조하되 중국과는 경제 협력을 확대하는 실리 외교로 전략적 균형을 유지해 왔으나, 최근 美·中의 실력 행사로 중립적 입장 유지가 힘든 상황
 - 한국 기업들 역시 美·中 갈등으로 사업 파트너 선정이나 현지 투자 검토 시 경제적 영향을 피할 수 없으며 일부 기업들은 직접적 압박을 받고 있어, 장기간 지속 시 현지 사업 조정 등 전략 재검토가 불가피
 - 이동통신 사업의 경우, 미 행정부는 한국 정부와 해당 기업들에 미래 먹거리인 5G 설비 투자의 사업 파트너로 중국 화웨이(Huawei)社를 배제할 것을 미 국무부 등을 통해 쏠방위로 압박
 - 중국 정부도 예비 보복 조치로서 중국 기업에 부품 공급을 중단하거나 사업 파트너에서 배제하는 기업들에 대해서는 보조금 미지급 등 불이익뿐 아니라 자산 몰수 가능성까지 언급하며 경고
 - 한국 정부와 우리 기업들은 향후 美·中 갈등의 구조적 변화를 예의 주시하면서 전략적 유연성과 빠른 대응력으로 불확실성이 소멸할 때까지 리스크 해소에 중점을 두고 현 난관을 극복해 갈 필요
 - 한국은 북핵 문제의 특수성을 고려해야 하고, 미국과 중국 모두 중요한 교역 시장인 만큼, 어느 한쪽을 적극 지지할 경우 얻는 실리만큼이나 다른 한 쪽의 불이익이 많아 선택지 없는 줄타기 전략이 불가피
 - 현재 美·中의 치킨 게임 양상으로 차선택도 명확하지 않은 상황에서는 냉철한 판단력으로 惡手를 피해 가면서 오히려 美·中간 (일시적) 합의 등 불확실성이 해소될 때를 준비하는 자세 필요
- ※ 역사적으로 America First와 같은 극우주의 현상도 다원주의의 약화나 공동체의 위기 시에 필연적으로 강화되었는데, 불확실성이 해소되면 본질적으로 약해지는 만큼 부화뇌동(附和雷同)하기 보다는 그 이후의 변화에 대비할 필요

이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

[참고자료]

[보고서]

오성주, “중미의 지정학적 중요성과 진출 시사점”, Emerics, 2019.5

오성주, “중미시장 진출 전략과 시사점”, 외교부 세미나, 2019.4

손혜현, “베네수엘라 분열의 현황과 함의”, 국립외교원, 2019.3

오성주, “미·중 관계 변화와 중남미 경제 전망”, 고려대 세미나, 2019.1

김효은·김진오, “브라질 보우소나루 정부의 정책 방향 전망과 시사점”, KIEP, 2018.11

[언론자료]

연합뉴스, “[그래픽] 중남미 정권 성향”, 2018.10

[홈페이지]

IHS Connect (connect.ihs.com/home)

대외경제정책연구원 (www.kiep.go.kr)

대한무역투자진흥공사 (www.kotra.or.kr)

World Bank (www.worldbank.org)

IMF (www.imf.org)