

# 디커플링(분리): 중국과 미국 간의 돌이킬 수 없는 길?

짜 따오중

2023년 3월



APLN

ASIA PACIFIC LEADERSHIP NETWORK  
FOR NUCLEAR NON-PROLIFERATION AND DISARMAMENT

## 저자 정보

짜 따오중(Zha Daojiong) 박사는 베이징대학 남남협력개발연구소 국제정치경제학과 교수입니다.

그는 현대 중국 외교에 대한 비전통적 보안 연구를 전문으로 하며, 논문으로는 에너지, 식량, 공중 보건 및 기술과 관련한 국제 정치에 대한 연구가 있습니다.

그는 정기적으로 중국과 미국, 중국과 동아시아 지역의 이웃 국가 간의 학계 및 정책 교환에 참여하고 있습니다.



@APLNoofficial



aplIn.network



@APLNoofficial



@APLNoofficial

사단법인 아시아태평양 핵비확산군축 리더십 네트워크(Asia Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, APLN)는 핵무기 위협을 해결하고 제거하는 데 초점을 맞춘 아시아태평양 지역의 안보 및 국방 문제를 다루는 아시아태평양 국가들의 정치, 군사, 외교 지도자 네트워크입니다.

© 2023 Zha Daojiong

이 보고서는 4.0 국제 크리에이티브 커먼즈 라이선스에 따라 게시되었습니다.

이 발행물은 뉴욕 카네기 코퍼레이션 (Carnegie Corporation of New York)에서 기금을 지원받아 출간되었습니다.

여기에 표명된 내용은 저자 자신의 견해일 뿐 제휴 기관, APLN 또는 그 소속 직원, 이사회 또는 기금 지원자의 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

**다음 연락처로 직접 문의하실 수 있습니다.**

Asia-Pacific Leadership Network APLN

Secretariat

4th floor, 116, Pirundae-ro

Jongno-gu, Seoul, ROK, 03035

Tel. +82-2-2135-2170

Fax. +82-70-4015-0708

Email. [apl@apl.network](mailto:apl@apl.network)

이 발행물은 무료로 다운로드할 수 있습니다.

[www.apln.network](http://www.apln.network)



표지 사진: [Wikimedia Commons](#)

# 디커플링: 중국과 미국 간의 돌이킬 수 없는 길?

## 짜 따오중

2021년 하버드 비즈니스리뷰 기사는 “2020년의 첫 10개월동안 ‘중국에서 분리’ 또는 ‘중국과 디커플링’이라는 정확한 문구가 지난 3년간 기사에서 등장한 횟수의 3배 이상 등장했다”고 언급했습니다.<sup>1</sup> 이는 미국의 중국 정책에 대한 논쟁이 고조되고 있는 것이 반영된 것으로 읽혀질 수 있습니다. 2022년 11월, 미국 상무부 장관 지나 러몬도는 미국은 중국과의 분리를 추구하고 있는 것이 아니지만, 미국이 취하는 움직임은 미국 기술의 경제적 경쟁력을 보장하기 위한 기술 보호가 목적이라 강조했습니다.<sup>2</sup> 정부 정책에 대한 은유로서든 무역과 투자 규제환경에 대한 구어적 특성으로는 “디커플링”은 중국에 대한 미국의 정책에 확고히 뿌리를 내렸습니다.

적어도 중국의 정부 정책 성명서에서는 “미국에서 분리”와 같은 의도적인 표현은 거의 찾아볼 수 없습니다. 2021년 6월 통과 및 제정된 “반외국인 제재방법”이라는 제목에서 알 수 있듯이 중국 정부 당국은 오히려 상업 및 투자에 대한 제한 조치를 대응 적인 것으로 정당화하는 것을 선호합니다. “미국 분리”라는 문구는 중미 관계에 관한 중국의 비공식적인 논의에서는 언급되지만 주로 해외 정책의 결과와 국내 조치의 의도하지 않은 결과에 대한 우려를 표명하는데 사용됩니다.

역설적이게도 중국과 미국을 비롯한 다양한 국가들 간의 분리에 관한 공개적 논조의 대조는, 두 나라 및 그 이상의 관계를 총괄적으로 관찰하는 것을 더 복잡하게 만듭니다. 예를 들어 양자간 역학을 보다 광범위한 세계적인 현상으로 놓고 본 한 연구는 “중국이 일반적인 인식보다 이른 2000년대 중반부터 미국과의 분리를 시작했다고 결론 내렸습니다. 최근에 확실히 중국은 분리되고자 하는 욕구를 공개적으로 표명하고 있습니다.<sup>3</sup> 2015년에 발표된 “중국제조 2025”와 같은 중국 정책 문서의 성격을 특징 짓는 방식의 차이는 전략적으로 지정된 산업의 외국 기술 공급에서 적어도 70% 독립하는 것을 목표로 하는 것을 포함하고 있으며, 이러한 차이는 서로에 대한 차별적인 정책 조치의 선발자가 어느 쪽인지에 대한 합의에 어려움을 더합니다.

1 Stewart Black and Allen Morrison, The Strategic Challenges of Decoupling: Navigating your company’s future in China, *Harvard Business Review*, May 2021, <https://hbr.org/2021/05/the-strategic-challenges-of-decoupling>.

2 US Department of Commerce, “Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge,” November 2022, <https://www.commerce.gov/news/speeches/2022/11/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-us-competitiveness-and-china>.

3 Michael A. Witt, et al., “Decoupling in international business: Evidence, drivers, impact, and implications for IB research,” *Journal of World Business*, 2023, 58, 1, 5.

분리(디커플링)는 여전히 정책 의도의 표현 또는 중미 양국 관계 문제의 진행 상황을 파악하기 위한 시각으로써 논의를 계속할 가치가 있습니다. 이 용어가 어떻게 이해될 수 있는지 살펴보겠습니다.

## 디커플링: 가능한 합의

**역사:** 중국과 미국 간의 역사에서 디커플링은 새로운 것이 아니라는 것을 상기하는 것이 유용합니다. 1949년부터 1970년까지 시행되었던 미국의 중국에 대한 통상 금지 조치는 “현대사에서 가장 긴 자체 ‘거래 거부’였습니다.”<sup>4</sup> 금지 조치는 중국을 고립시키고 중국의 경제적, 군사적 성장을 억제하기 위해 설계되었지만 원하는 결과를 얻지 못했습니다. 1971년에 시작된 닉슨-마오쩌둥 데탕트 전에도 중국은 무역에서, 그 수준은 제한되어 있었을 지라도, 캐나다, 호주, 일본, 서유럽 시장과 기계 및 장비 수입을 통한 기술 분야를 포함해 연결되어 있었습니다. 당시의 중국 경제는 대부분 농업이어서 그런 기술 수입은 경제적 현대화를 추구하는 중국에 있어 중요한 역할을 하였습니다. 군사 영역에서는 1964년 10월 16일에 중국이 첫 원자 폭탄을 터트렸을 때 미국은 중국에 대해 중국의 행동을 저지할 자국의 영향력을 대체로 잃어버렸습니다. 이후는 역사적으로 잘 알려져 있습니다.

그럼에도 불구하고 역사적으로 보면 이러한 금지 조치로 재결합의 가능성이 아예 없어진 것은 아닙니다. 한 가지 예를 들자면 수십 년 동안 전략지정학적 수준에서 상호 배제했던 기간 동안에도 중국과 미국 기관 및 개인들 간에 응용 과학 연구와 같은 기초 분야의 교류와 협력이 있었습니다. 형성된 인간 및 사회적 네트워크는 외교 관계의 정상화를 위한 기틀을 마련하는데 도움이 되었습니다.<sup>5</sup>

이러한 역사적 사건을 언급함으로써 업적을 기리려는 의도, 더욱이 도전적인 의미를 내포시키는 것은 제 의도가 아닙니다. 그 반대로 1949년 이후 중국은 과거 미국의 경제 금지 조치 때문에 자국 내 개발과 외교 관계에 어마어마한 대가를 지불했습니다. 빠른 시일 내에 중국은 또 다른 전면 금지 조치 혹은 본격적인 디커플링을 막기 위해 미국과 직접적인 소통을 유지해야 합니다.

**무역 의존도:** 두번째로, 약간 좁은 의미에서의 디커플링 개념은 두 국가 간의 의존도를 고려함으로써 이해할 수 있습니다. 이와 관련하여 디커플링은 자연스러운 현상 또는 정책으로 인한 결과로 생각할 수 있습니다. 만약 A국의 B국과의 무역수지가 무역 정책 개입보다 시장 역학 변화로 인해 감소할 때 디커플링이 발생합니다. A국은 또한 특정 제품 및 국가 안보에 영향을 줄 수 있다 간주되는 분야에서 주요 무역 상대국으로부터 B국을 제외하려는 정책을 채택할 수 있습니다. 제품과 서비스의 무역을 넘어서 두 나라의 국내총생산(GDP)를 비교하여 커플링이나 디커플링의 지표로 사용하는 것은 상상력의 영역을 벗어납니다. 각 나라의 많은 내부 및 외부 요인들이 작용하기 때문입니다. 이러한 많은 요소들이 필요한 충분한 수준의 디커플링 측정을 위한 방향을 제시하기 어렵게 혹은 불가능하게 합니다.

4 Luke Lee and John McCobb, Jr., “United States Trade Embargo on China, 1949-1970,” *New York University Journal of International Law and Politics*, 1974, 4, 1.

5 Kathlin Smith, “The Role of Scientists in Normalizing U.S.–China Relations: 1965-1979”, *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1998, 866, 1, 114-136.

인용하기에도 너무 방대한 양의 전반적인 경제적 의존에 대한 우려로 생기는 디커플링을 지지하는 의견들은 중국과 미국 모두에서 찾을 수 있습니다. 오늘날 우리는 2001년에 중국이 세계무역기구에 가입하기 전에 시작된 추세의 절정을 충분히 목격하고 있습니다. “차이나 쇼크”<sup>6</sup>는 중국의 수출 증가가 주요 무역 상대국의 제조업 고용에 영향을 준다는 개념으로 미국에만 국한되지 않습니다. 한편, 특히 미국의 주요 무역 파트너인 일본과 1980년대와 1990년대 초에 가장 두드러졌던 것처럼, 무역 불균형은 미국의 주요 무역 상대국에 대한 미국의 대외 경제 정책에 영향을 미치는 중요한 요인이었습니다. 흔히 “무역 전쟁”이라고 부르는 조치도 디커플링의 일부로서 표현할 수 있겠습니다.

아마 1971년부터 대부분의 50년 간 중국이 미국과의 모든 무역에서 흑자를 기록해 왔기 때문에 중국 측에서는 수출 대상자로서의 미국 의존에 대한 우려가 디커플링으로 이어지는 일은 거의 없었습니다. 제조업의 아시아 태평양 지역 생태계에서 중국은 과학과 최첨단 기술의 발전을 위해 미국에 접근하는 방법에 의지하고 있습니다. 결과적으로 “원산의 혁신”(중국제조 2025와 같은)에 초점을 맞추는 것은 와세나협정의 일부와 대공산권 수출 통제 위원회(CoCom)의 정책 유지로 인한 자체 보호 조치로 여겨집니다. 중국이 미국 및 다른 외국의 대기업들의 수직적 통합을 제한하기 위한 조치를 취할 때, 중국의 정책과 관행은 서구에 적극적인 디커플링으로 보여집니다.

**기술:** 이러한 상황은 안보 요소의 경쟁적인 정의와 해석이 중요한 역할을 하는 디커플링에 대한 논의에 기술을 제3의 초점으로 가져오게 합니다. 2000년대에는 디지털 기술과 서비스가 세계 주요 국가들 사이에서 가장 경쟁적인 분야가 되었습니다. “사실 미국인들은 중국이 페이스북과 구글 같은 미국의 기술 기업을 중국 소비자 마켓에 접근하는 것을 차단하기 시작한 10년 전부터 디커플링 과정을 중국이 시작했다 주장합니다”는 한 가지의 설명 방식이 있습니다.<sup>7</sup> 그러나 구글과 같은 미국 첨단 기술 기업들이 중국 시장에서 활동할 때 논쟁되는 데는 이유가 있었습니다.<sup>8</sup> 2013년 에드워드 스노든의 “NSA(미국국가안전보장국)가 홍콩과 중국 본토의 군사 시스템 이외 몇몇 컴퓨터를 해킹했다”<sup>9</sup>라는 폭로로 인해 중국은 어쩔 수 없이 자유로운 데이터 흐름에 맞선 국가의 방화벽이 필요하다 보고 미국을 데이터 보안의 위협으로 인식하기 시작했습니다.

---

6 David Autor, et al., “The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade,” *The National Bureau of Economic Research*, 2016, <https://www.nber.org/papers/w21906>.

7 Gideon Rachman, “Worlds apart: how decoupling became the new buzzword”, *The Financial Times*, 13 December 2019, <https://www.ft.com/content/9f50fe40-12a5-11ea-a7e6-62bf4f9e548a>

8 G. Elijah Dann and Neil Haddow. 2008. “Just Doing Business or Doing Just Business: Google, Microsoft, Yahoo! and the business of censoring Chinas internet,” *Journal of Business Ethics*, 2008, 79: 219–234.

DOI 10.1007/s10551-007-9373-9.

9 Paul Szoldra. 2016. “This is everything Edward Snowden revealed in one year of unprecedented top-secret leaks,” *Business Insider*, 16 September 2016.

기술이 적극적인 디커플링을 주도하는 원동력이라고 볼 때, 기술 전망에 있어 특히 복잡한 요소 중 하나는 민국 겸용 기술, 즉 민간 및 군사용 모두에 이용 가능한 기술입니다. 자기 방어를 위한 움직임은 전장에서 공식적으로 사용되는 무기의 기술을 넘어서기도 합니다. 생명 공학도 양용성 측면이 있으며 관리 품질에 대한 지속적인 향상이 필요합니다. 한편으로는, 국내의 생명 공학 관리 개선을 위해 초국가적 정보 공유 및 행동 검토가 필수적입니다. 다른 한편으로, 외국 파트너의 정부 및 과학적 시스템에 노출되는 것은 국가의 생물 보안 위협에 관련된 고려 사항과 복잡하게 연관됩니다. 또한 국가 간 경계선을 넘는 생물학적 유기체의 이동은 정부가 통제하기에 너무 어려워 모니터링의 협력은 선택이 아닌 필수입니다.

결코 상호 배타적이지 않은 디커플링에 대한 이러한 세 가지의 이해는 일상적인 정책 심의와 처벌적 정책의 채택에 영향을 미칩니다. 여기서의 제 의견의 포인트는 디커플링을 단순히 부정적인 결과를 초래하기 위한 해로운 의도로만 보기 쉽지만 그 현상은 실제로는 훨씬 복잡하다는 것입니다. 디커플링을 추진 상황에서 행동으로 옮겨 갈 때, 양측 모두에게 즉각적으로나 장기적인 손실이 있습니다. 하지만 그것은 세계 정세의 현실입니다. 디커플링을 되돌릴 수 있는 힘은 상대방이 그들의 전반적인 전략을 변경하거나 특정 조치를 취하는데 중점을 둔 외교적 대화에 의존하기 보다는 각각의 국내 상황에서 비롯될 필요가 있습니다.

아래에서 양측의 결정권자들을 위해 몇 가지 고려 사항을 간단하게 설명하겠습니다.

## 중국과 미국 간의 디커플링 현재 경로 해제

오늘날의 중미 관계에서 디커플링은 넓은 범위의 정치, 경제, 문화 및 비정부 문제를 포함하며 유대 관계를 줄이고 그 관계를 약화시키려는 것을 목적으로 합니다. 이론적으로는 두 정부는 양자간 투자 협정을 추구할 수 있으며, 그들의 각 국내 행정 기관에 서로에 관련되는 로드 맵을 제공할 수 있습니다. 그러나 1980년대 초에 시작된 이와 같은 노력은 그 견인력을 잃었습니다. 다각적으로 중국과 미국은 모두 세계은행, 국제 통화 기금, 세계무역기구와 같은 다각적인 경제 제도의 분쟁 해결을 위한 일정한 규칙에 동의하는 중요한 주체입니다. 그러나 디커플링은 그런 기관들이 실행하기로 한 의무적인 역할을 무시합니다. 대신 우리는 두 정부가 상대방을 상대할 때 연합체를 구축하려는 것을 목격하고 있으며 그리하여 세계에서 정상적인 교류가 더 혼란스러워지는 원인이 되고 있습니다. 다시 말해 디커플링은 두 나라 모두 나머지 국가들에게 신용과 믿음을 얻는데 해가 되고 있습니다.

이러한 비용이 막대하고 우려되는 추세를 개선하기 위해 중국은 미국을 포함한 고소득 경제 국가들로 수출이 증가함에 따라오는 부정적인 고용 효과의 논리와 다른 사회적 문제들에 진지하게 관심을 기울여야만 합니다. 일본이 한 번 그랬던 것처럼 중국이 미국으로의 제품

수출에 있어서 “자발적 규제”를 받아들이기는 정치적으로 어려울지라도 중국 기업들은 미국에서의 그린필드 투자 약속으로 대응 제안할 수 있습니다. 몇몇 미국 정치인과 전문가들의 거부의 목소리가 중국에 대한 모든 미국인의 관점이라 오해되어서는 안됩니다. 미국의 규제 요건과 당연히 같은 조건으로 진행되는 외국 기업체의 일자리 창출은 여전히 미국 노동자에게 직접적인 이익을 제공합니다. 오히려 미국에 대한 중국의 외국인 직접 투자(FDI) 주식이 적어지고 유입량이 감소하면서 가능한 한 가지 결과는 미국의 국회의원들이 그들의 지역구에서 “중국”을 실감할 수 있는 기회나 중국의 사업 관습을 관찰할 수 있는 기회를 잃어버릴 수 있다는 가능성입니다.

미국 정부 역시 자체 수정의 성향을 보여주었습니다. 한 가지 적절한 예는 미국 교육 및 연구 기관의 과학자들을 부당하게 타깃으로 삼아 기소한 “중국 이니셔티브”<sup>10</sup>를 바이든 행정부가 종료한 것입니다. 바이든 행정부의 중국 이니셔티브의 종료는 기초 과학 교류에 남아있는 부정적인 부작용을 처리하는 데 인간의 창의력이 그 역할을 다 할 수 있도록 공간을 남겨 놓습니다. 사실, 사회와 그 이상의 건강 및 다른 인간 복지 지표를 향상시키기 위한 가능성이 보이는 기술에 대한 상호 교류를 어렵게 하는 것은 도덕적으로 정당화되지 않습니다. 이는 중국 측도 마찬가지입니다.

자연과학 분야뿐만 아니라 현재 중국과 미국 정부는 상대방으로부터의 아이디어의 “영향력”을 제한하기로 결의를 다지고 있는 것 같습니다. 과학 연구를 진행할 때는 적대국을 포함하는 전세계의 데이터에 접근이 필요하기 때문에 학문적 디커플링은 양국 모두의 과학 발전에 해롭습니다. 뿐만 아니라 모든 국가에서 사회과학 연구에 투자하는 의미 있는 목적중 하나는 무지나 외부 세계에 근거 없는 두려움으로부터 인류를 해방시키는데 도움을 주는 것입니다. 중국과 미국 모두 교육자, 과학자, 연구원들 사이에서 교류를 장려하면서 그들을 위한 “국가 안보”의 가이드라인을 명시하는 것이 각국의 이익에 부합합니다.<sup>11</sup>

---

10 The “China Initiative” was started by the Trump administration, see: Margaret K. Lewis. 2021. “Criminalizing China”, *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 2021, 111, 1, 145–225.

11 Junbo Jian, “The Constructive Role of Scholarship in the China-US Relationship,” Asia-Pacific Leadership Network, February 2023.



미국과 중국 모두의 지정학 전문가들은 “떠오르는 동양”(중국에서) 또는 “하락하는 미국/서양”(미국에서)과 같은 자기 인식은 둘 다 틀렸다는 것을 인지하는 것이 좋습니다. 미국은 세계 경제에서 재무 및 금융, 연구 및 개발, 혹은 데이터 중심의 성장에서 여전히 실질적인 경쟁이 없는 무적의 국가입니다. 마지막으로 감소에 대한 이야기가 유행했던 1980년대 초반과는 달리 오늘날 미국은 화석 에너지의 순수출국입니다. 미국 경제의 주요 문제는 국내 소득의 불평등입니다. 중국은 인구 감소, 수입 에너지에 대한 구조적 의존성, “중간 소득의 함정”과 같은 문제에 직면하고 있고 이를 미국이나 서구 문명의 쇠퇴로 설명하려는 것을 거부할 충분한 이유가 있습니다.

결론적으로 디커플링은 역사, 무역 의존도, 기술의 입장에서 봤을 때 중국과 미국 모두에게 많은 부담이 됩니다. 하지만 이러한 우려되는 추세를 역전시킬 수 있는 가능성은 아직 충분하므로 돌이킬 수 없는 지점으로 나아가지 않아도 됩니다. 이런 의미에서 두 정부 간의 진정한 경쟁은 디커플링으로 인한 피해를 줄이기 위해 그들이 행동으로 옮길 수 있는 것을 전 세계 각국의 관찰자들에게 입증하는 정책을 조율하는 것입니다.

---

디커플링을 단순히 부정적인 결과를  
만들려는 해로운 의도의 행동으로 보도록  
유인하는 것은 쉬울 수 있지만 그 현상은 훨씬  
복잡합니다. 디커플링이 발단 상황에서  
행동으로 넘어갈 때 즉각적으로나  
장기적으로 양측 모두 실패하게 됩니다.

---

## APLN 미국-중국-아시아 대화

미·중 관계가 크게 냉랭해진 데 더해 더 악화될 가능성이 있다. 이로 인해 야기되는 안보 딜레마는 공포, 불신, 군비 경쟁을 부추기고 아시아 태평양 전역과 전 세계 국가에 영향을 미치고 있다. 잠재적인 파급 효과에는 군사적 대립과 핵 확산 가능성이 포함되며, 동시에 21세기 도전 과제를 둘러싼 글로벌 협력을 약화시킬 수 있다.

APLN의 프로젝트인 중국-미국-아시아 대화는 일련의 학술적 교류와 발행물을 통해 이해 증진, 잘못된 인식 수정, 위협과 긴장 완화, 신뢰 구축에 어떤 단계가 필요한지 평가한다. 이 프로젝트는 특히 미국, 중국, 아시아태평양 지역의 의사결정자와 정책 공동체를 위한 실용적인 정책 권고를 고안하는 것을 목표로 한다.

아시아태평양 핵비확산군축 리더십 네트워크(APLN)는 핵무기 위협을 완화하고 제거하는 데 초점을 두고 글로벌 안보 문제를 해결하기 위해 노력하는 아시아태평양 지역의 정치, 군사 및 외교 지도자 네트워크이자 서울 소재 기관이다.

APLN의 사명은 핵 및 기타 대량살상무기(대량살상무기) 위협에 중점을 두고 지역 안보 위협을 해결하기 위해 마련된 정책 권고안을 알리고 토론을 활성화하며 행동에 영향을 미치며 핵무기와 기타 대량살상무기가 억제, 감축되고 결국 사라지는 세상을 만들기 위해 가능한 모든 일을 하는 데 있다.



ASIA-PACIFIC LEADERSHIP NETWORK  
FOR NUCLEAR NON-PROLIFERATION AND DISARMAMENT



[apln.network](http://apln.network)



[@APLNOfficial](https://www.facebook.com/APLNOfficial)



[@APLNOfficial](https://twitter.com/APLNOfficial)



[@APLNOfficial](https://www.linkedin.com/company/APLNOfficial)