

## 제3차 미·중 전략 및 경제대화의 주요 내용과 시사점

나수엽 세계지역연구센터 중국팀 전문연구원 (syna@kiep.go.kr, Tel: 3460-1072)



## 차 례 ● ● ●

1. 제3차 미·중 전략 및 경제대화 개요 및 경과
2. 주요 의제 및 논의 내용
3. 평가 및 시사점

## 주요 내용 ● ● ●

- ▶ 제3차 미·중 전략 및 경제대화(미·중 S&ED: US-China Strategic and Economic Dialogue)가 2011년 5월 9~10일 이틀간 워싱턴에서 열렸음.
- 미·중 S&ED는 경제는 물론 정치, 안보, 글로벌 이슈 등을 논의하기 위해 기존의 전략경제대화(SED)와 고위급대화(SD)를 합쳐 대화의 수준과 의제를 격상확대시킨 것으로, 전략 트랙(Strategic track)과 경제 트랙(Economic track)으로 나뉘어 진행됨.
- ▶ 이번 제3차 미·중 S&ED의 주요 의제는 지난 1차, 2차 대화와 거의 유사하며, 분야별 논의내용이나 합의 사항도 대부분 지난 1월 양국간 정상회담에서 제시된 것을 재확인하는 수준에 그쳐 실질적이고 구체적인 결과가 도출되지 않았음.
- ▶ 이러한 제한적인 성과에도 불구하고 미·중 S&ED의 가장 큰 의의는 다양한 이슈들을 포괄적인 틀 속에서 조율하고, 안정적인 양자관계를 유지시키는 역할을 하는 데 있음.
- ▶ 세 차례에 걸친 미·중 S&ED의 전개 양상을 볼 때 향후 미·중 양국간 협력관계는 각자의 국익 극대화를 추구하는 방향으로 형성될 것인바, 이를 위한 주도권 경쟁을 둘러싼 갈등 속에 전략적 타협이 이루어질 가능성이 있음.
- 이러한 과정에서 한반도 문제, 위안화 절상 등 우리의 이해관계와 밀접하게 연결되어 있는 이슈들이 우리의 국익과 상반되는 방향으로 전개될 위험이 상존하고 있음을 유의해야 함.
- 다른 한편으로, 미·중 간 포괄적인 경제협력 강화를 새로운 대중 진출의 기회 요인으로 활용할 수 있는 가능성에 주목해야 할 것임.

## 1. 제3차 미·중 전략 및 경제대화 개요 및 경과

■ 제3차 미·중 전략 및 경제대화(미·중 S&ED: US-China Strategic and Economic Dialogue)가 2011년 5월 9~10일 이틀간 워싱턴에서 열렸음.

- 미·중 S&ED는 경제는 물론 정치, 안보, 글로벌 이슈 등을 논의하기 위해 기존의 전략경제대화(SED)<sup>1)</sup>와 고위급대화(SD)<sup>2)</sup>를 합쳐 대화의 수준과 의제를 격상확대시킨 것으로, 양국 정상간 합의하에 설립됨.<sup>3)</sup>
- 미·중 S&ED는 2009년부터 양국 수도에서 번갈아가며 매년 한차례 개최되고 있음.
- 이에 따라 2009년 제1차 대화(7월 27~28일, 워싱턴)에 이어 2010년 제2차 대화(5월 24~25일, 베이징)가 개최되었음.
- 대화의 취지와 성격에 걸맞게 미·중 S&ED에는 양국 정부의 외교안보 및 경제 부처의 최고위급 인사들이 대거 참석하고 있음.
- 미국은 힐러리 클린턴 국무장관, 티모시 가이트너 재무장관, 게리 로크 상무장관, 론 커크 무역대표부 대표, 벤 버냉키 연방준비제도이사회(FRB) 의장을 비롯한 고위 관리로 대표단을 구성함.
- 중국 측에서도 왕치산 부총리, 다이빙궈 외교담당 국무위원, 셰쉬런 재정부장, 천더밍 상무부장, 저우샤오촨 인민은행장을 비롯하여 주요 부처의 수장들과 고위급 인사들로 구성된 대표단을 파견함.

■ 미·중 S&ED는 전략 트랙(Strategic track)과 경제 트랙(Economic track)으로 나뉘어 진행됨.

- 클린턴 국무장관과 다이빙궈 국무위원 공동 주재로 진행된 전략 트랙에서는 양국간 고위급 교류 촉진, 한반도 및 아프가니스탄 문제, 기후변화, 에너지·환경 협력 등을 포함한 지역 및 글로벌 이슈가 다루어졌음.
- 경제 트랙에서는 가이트너 재무장관과 왕치산 부총리 공동 주재로 지속가능한 균형성장 촉진, 양국간 무역 및 투자협력 강화, 금융시스템 강화와 금융감독 개선 등에 관한 분야에서 다양한 이슈들이 논의됨.

## 2. 주요 의제 및 논의 내용

### 가. 전략 트랙<sup>4)</sup>

■ 미·중 양국은 전략 트랙에서 양자 및 글로벌 주요 이슈에 대해 논의하였으며, 지난 1월 양국 정상회담에서

1) 미·중 양국은 다양한 경제관계 현안을 조율하기 위한 정부간 고위급 경제협의체로 2006년 12월부터 2008년 12월까지 전략경제대화(SED)를 유지해 왔음.

2) 미·중 양국이 정치안보 분야 협의를 위해 2005년부터 매년 1회 개최해온 차관급 대화.

3) 2009년 4월 1일 G20 정상회의에 참가한 오바마 대통령과 후진타오 주석은 글로벌 경제위기 이후 급변하는 국제환경 속에서 양국간 경제 관련 이슈는 물론 글로벌 이슈까지 포함하는 새로운 대화 채널의 필요성에 공감하고 본 대화의 설립에 합의함.

4) 전략 트랙의 논의 내용은 주로 미 재무부가 발표한 “U.S.-China Strategic and Economic Dialogue 2011 Outcomes of the Strategic Track”에 의거하여 정리.

합의한 내용을 재확인함.

- 양국은 고위급 교류 촉진, 양자 협의, 지역 및 글로벌 문제, 기후변화, 에너지 및 환경 등의 분야에서 총 48개의 합의사항을 도출하였는데, 주요 내용은 [표 1]과 같음.

표 1. 제3차 미·중 S&ED 전략 트랙 분야별 주요 합의내용

분야	주요 내용
고위급 교류 촉진	- G20 정상회담, 동아시아 정상회담, APEC 등을 통한 양국 정상회담 추진 - 바이든 부통령, 시진핑 부주석의 양국 상호 방문 환영
양자 협의 및 양국 간 협력 증진	- 양국 외교 및 국방 관련 고위급이 참여하는 전략안보대화(SSD) 신설 선언 - 아시아·태평양 지역의 안정 및 평화유지, 번영에 대한 양국간 이해를 공유하고, 아·태 지역에 관한 협의체 설립 합의 - 아프리카, 중남미, 동남아시아 및 중앙아시아 지역 이슈 논의를 위한 협의 지속 - 테러 및 핵무기 확산 방지를 비롯한 주요 국제안보 관련 이슈 논의를 위한 대화 및 협의 지속 - 제14차 미·중 과학기술 협력 공동위원회 개최 합의 - 양국간 부정부패 방지를 위한 협력 확대·심화
지역 및 국제안보 문제	- 평화와 안전 유지를 위해 지역 및 국제 이슈에 관한 양국간 협력 증진 - 한반도 문제와 관련, 지난 1월 양국정상회담에서 논의된 내용을 재확인 <sup>5)</sup>
기후변화, 에너지·환경 분야 협력	- 양국간 환경분야 협력 강화 재확인 - 전력 분야(전력관리 시스템, 전력프로젝트 결정 등)에 관한 협력 증진 - 양국간 에너지 관련 정보 공유 합의 - 양국 기상청 간 공동 연구 강화 - 제2차 대화와 1월 양국정상회담에서 논의된 에너지안보 분야 협력 재확인(국제 에너지시장 안정화, 에너지 공급 보장, 효율적인 에너지 사용 등 관련 분야에서 협력 강화)
양해각서 갱신 및 체결	- 보건 및 의료기술에 관한 양해각서 갱신 - 물류보안 및 무역 촉진 협력에 관한 양해각서 실행계획 체결 - 여섯 개의 새로운 녹색협력동반자(Eco 파트너십) 프로그램 체결 - 법률 집행 협력에 관한 양해각서 체결 지원 합의

## 나. 경제 트랙<sup>6)</sup>

### ■ ‘지속가능한 균형성장 촉진과 경제협력을 위한 포괄적 합의’ 발표

- 가이트너 재무장관과 왕치산 부총리는 이번 3차 대화 경제 트랙에서 미·중 S&ED 최초로 ‘지속가능한 균형성장 촉진과 경제협력을 위한 포괄적 합의(이하 포괄적 합의)’를 발표하였음.

5) 지난 1월 정상회담에서 양국은 북한 우라늄 농축프로그램에 대한 우려를 표명하면서 한반도의 평화와 안정을 위한 비핵화, 남-북한 관계 개선 및 대화가 중요하다는 데 인식을 공유하고, 한반도 문제를 위해 미·중 간 공동의 노력을 지속하는 데 합의함.  
6) 경제 트랙의 논의 내용은 주로 미 재무부가 발표한 “Third Meeting of the U.S.-China Strategic & Economic Dialogue Joint U.S.-China Economic Track Fact Sheet”에 의거하여 정리.

- 포괄적 합의는 양국간 포괄적이고 호혜적인 경제동반자 관계 구축과 경제협력 증진을 목적으로 다음과 같이 양국간 경제협력 방향의 네 가지 원칙을 제시하고 있음.
- 포괄적 경제협력은 각국의 국가적 이해관계에 근거를 두고, 양국의 경제동반자관계는 공동의 이익을 바탕으로 하는바 상대국의 건실한 경제성장 지속이 각국 경제번영의 필수적인 요소라는 점을 공유함.
- 양국은 세계 최대 경제대국으로서, 양국의 경제성과와 정책대응이 글로벌 경제의 건전성에 중요한 영향을 미치므로 자국의 경제정책이 글로벌 경제에 미치는 효과를 고려하는 한편, 국제무역 및 금융기관이 세계경제 성장과 안정에 기여하도록 이들의 역할을 강화하자는 데 공동 인식함.
- 긴밀한 경제협력 심화의 일환으로 상대국 이해에 영향을 미치는 정책에 대해서는 그 협의 범위를 확대해야 할 것임.
- 포괄적 합의의 이행은 기존의 대화와 협력의 틀 안에서 이루어지며, 양국은 미·중 S&ED에서 합의된 사항의 이행 약속을 재확인함.

#### ■ 지속가능한 균형성장 촉진

- 양국은 안정적인 고용성장, 지속가능한 균형성장 촉진을 통해 세계경제의 잠재적 불안요인을 해소하고 지속적으로 글로벌 경기회복을 확보하기 위한 거시경제 협력을 향상시키기로 약속함.
- 이를 위해 중국은 12차 5개년계획에 부합하여 내수확대 조치를 지속하고, 미국은 수출진흥전략(NEI: National Export Initiative) 등으로 국내저축과 수출증대를 추진할 계획임.
- 미 연방준비제도이사회와 중국 인민은행은 지속적인 성장 촉진과 물가안정을 기하기 위해 경제상황에 따라 적절하고 신중한 통화정책을 운용할 것임.
- 미국은 과도한 환율변동에 대한 경계심을 늦추지 않는 한편, 중국은 위안화 환율의 유연성을 지속적으로 제고하기로 함.
- 또한 양국은 글로벌 불균형 해소 및 경기회복 강화를 위해 모든 정책적 노력을 기울이며, G20 체제 지지 및 IMF의 적법성과 효율성 개선을 재차 강조함.

#### ■ 무역 및 투자 협력 강화

- 양국은 경제성장, 고용창출, 혁신 등을 위해서는 무역 및 투자의 개방이 중요하다는 데 공감하고, 글로벌 무역 및 투자 자유화를 촉진하고 모든 형태의 보호주의를 반대함.
- 중국은 지적재산권(IPR)에 대한 특별 캠페인 강화, 모든 정부기관의 정품 소프트웨어 사용 여부 검사 강화 등 IPR 보호 수준을 제고하기로 함.
- 중국은 지난 1월 양국정상회담에서 이미 약속한 대로 차별적인 '자주혁신(indigenous innovation)' 기준을 철폐하고, 혁신정책과 정부조달 특혜의 연관 고리를 끊겠다는 점을 재확인함.<sup>7)</sup>

7) 중국은 기업에 대한 금융지원 및 정부조달품 구매 시 국산설비 의무비율 규제 등을 통해 중국 국내기업의 지재권 개발을 장려하는

- 양국은 미중공동무역위원회(JCCT) 회의를 통해 중국의 시장경제지위(market economy status) 인정을 위한 협상을 신속하게 진행하고, 양자간투자협정(BIT)의 성공적 체결을 위한 노력을 지속하기로 함.

■ 금융시스템 강화와 금융감독 개선

- 양국은 글로벌 위기의 재발을 방지하고 건전한 금융질서 향상을 위해 금융부문의 투자 및 규제에 관한 양자간 다자간 협력을 심화하기로 약속함.
- 또한 양국은 금융시스템의 역할 및 금융감독의 중요성에 공감하고, 양국 금융시스템의 규범화와 감독 강화, 금융서비스 분야 개방, 국제금융시장 발전 등을 위해 협력하기로 함.
- 이 밖에 미국은 위안화의 국제화를 위한 중국의 노력을 지지하고, 중국은 외국계 은행의 현지법인에 대한 금융시장 투자 허용폭을 늘리기로 함.

■ 제1, 2차 S&ED와의 비교

- 3차를 거치는 동안 미·중 S&ED 경제 트랙 분야에서 다루어진 사안 대부분은 일부를 제외하고 크게 달라진 바가 없음.
- 제1, 2차 S&ED가 글로벌 경제위기 극복과 경제회복을 위한 이슈들을 집중적으로 논의하였다면, 제3차에서는 기존 S&ED에서 합의한 내용을 재확인하는 한편, 지속가능한 균형성장 촉진을 강조하고 이를 위해 ‘포괄적 합의’를 처음으로 발표하였음.
- ‘포괄적 합의’를 통해 향후 경제협력 방향의 원칙을 제시함으로써 경제협력 강화에 초점을 두었다는 점이 이번 제3차 S&ED가 제1, 2차 대화와 다른 가장 큰 차이점이라고 할 수 있음.
- 이를 제외하면, 제3차 S&ED의 경제 트랙 주요 의제는 대부분 지난 대화에서 논의되었던 수준이었고, 크게 진전된 내용도 찾기 어려움.

표 2. 미·중 S&ED의 경제 트랙 주요 논의내용 비교

구 분	주요 의제 및 합의내용
제1차 S&ED (2009. 7. 27~28)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지속가능한 균형성장을 위한 거시경제 및 구조개혁 정책 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 글로벌 경제위기 회복 및 지속가능한 성장을 위해 거시정책 분야 공조 강화</li> <li>· 뚜렷한 세계경제 회복 기미가 보일 때까지 경기부양책 조기철회 불가 합의</li> </ul> </li> <li>- 투명하고 개방적인 금융시스템 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제위기 재발 방지를 위한 금융시장의 안정성 및 투명성의 중요성에 공감</li> <li>· 양국 금융시스템 규범화 및 개방화 구축 강화</li> </ul> </li> <li>- 무역 및 투자 관계 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 무역 및 투자 시스템 개방 노력, 보호주의 반대</li> </ul> </li> <li>- 국제금융기구의 개혁과 기능 강화</li> </ul>

‘자주혁신정책’을 추진하고 있음. 미국은 이러한 정책이 미국기업의 정부조달시장 진입을 제한하고 있다고 주장해 왔음.

표 2. 계속

구 분	주요 의제 및 합의내용
제2차 S&ED (2010. 5. 24~25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제회복 강화와 균형성장 촉진               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제회복 강화와 균형성장 지속을 위한 정책 추진 필요성 공감</li> <li>· 미국은 재정적자 축소와 저축확대 정책을 강조, 중국은 소비 주도의 경제성장 정책 추진 강화</li> </ul> </li> <li>- 무역 및 투자 관계 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 양국간 무역 및 투자확대 협력 합의</li> </ul> </li> <li>- 탄력적이고 개방적인 금융시스템 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지속가능한 균형성장을 위해 탄력적이고 친시장적인 금융시스템 역할의 중요성 강조</li> <li>· 양국 금융시스템 규범화 및 감독 강화</li> </ul> </li> <li>- 국제금융기구의 역할 강화</li> </ul>
제3차 S&ED (2011. 5. 9~10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>‘지속가능한 균형성장 촉진과 경제협력을 위한 포괄적 합의’ 발표</b></li> <li>- 지속가능한 균형성장 촉진</li> <li>- 무역 및 투자 협력 강화</li> <li>- 금융시스템 강화와 금융감독 개선</li> </ul>

### 3. 평가 및 시사점

■ 이번 제3차 미·중 S&ED의 주요 의제는 1, 2차 대화와 거의 유사하며, 분야별 논의내용이나 합의사항도 대부분 지난 1월 양국간 정상회담에서 제시된 것을 재확인하는 수준에 그쳐 실질적이고 구체적인 결과도 도출되지 않았음.

- 전략 트랙 및 경제 트랙 분야의 주요 의제는 1차 대화 이후 큰 변화 없이 반복되고 있으며, 각 의제별 주요 합의내용 역시 이행에 대한 세부적인 일정을 제시하지 않았음.
- 양국간 통상 분쟁이나 위안화 절상 문제 같은 민감한 이슈에 대해서도 가시적인 성과를 도출하지 못한 것으로 평가됨.
  - 미국은 과도한 환율 변동성을 경계하고, 중국은 위안화 환율의 유연성을 제고하겠다는 기존의 입장을 재확인한 채, 보호주의를 반대한다는 원론적 수준의 선언을 되풀이함.

■ 이러한 제한적인 성과에도 불구하고 미·중 S&ED의 가장 큰 의의는 다양한 이슈들을 포괄적인 틀 속에서 조율하고 안정적인 양자 관계를 유지시키는 역할을 한다는 데 있음.

- 이러한 맥락에서 볼 때 양국이 경제협력 강화를 위한 포괄적 합의를 처음으로 발표함으로써 협력적인 동반자 관계 구축을 위한 틀을 확고히 하였다는 점에서 진전이 있는 것으로 평가할 수 있음.
- 이에 따라 미·중 S&ED는 첨예한 이슈에 대한 실질적인 해법을 도출하기 위한 것이 아니라 양국의 안정적인

관계를 지속하기 위한 정기적이고 포괄적인 대화 채널로 이해하는 시각이 필요함.

■ 3차까지 열린 미·중 S&ED의 전개 양상을 볼 때 향후 미·중 양국간 협력관계는 철저히 각자의 국익 극대화에 초점을 두고 형성될 것인바, 이를 위한 주도권 경쟁을 둘러싼 갈등 속에 전략적 타협이 이루어질 가능성이 있음.

■ 이러한 과정 중 한반도 문제, 위안화 절상 등 우리의 이해관계와 밀접하게 연결되어 있는 이슈들이 우리 국익과 상반되거나 예기치 못한 방향으로 전개될 위험이 상존하고 있음을 유의해야 함.

- 이에 따라 이러한 사안에 대해서는 미국이나 중국 자체의 변화 혹은 이들과의 양자 관계에만 주력할 것이 아니라, 미국과 중국이 주도하는 세계경제 질서의 새로운 변화를 균형 잡힌 시각으로 관찰함으로써 경제적 이해관계와 전략적 고려에 근거한 신중한 접근이 매우 중요함.

- 또한 미·중 간 전략적 선택 및 절충에 의해 우리의 이해관계나 국익이 피해를 입지 않기 위해서는 이해당사자로서 우리 입장이 사전에 반영될 수 있도록 국제적 위상에 걸맞은 외교 역량을 강화하는 노력이 요구됨.

- 이와 더불어 장기적으로 미·중 양국과 S&ED와 유사한 고위급 협의 채널 설치를 고려해 볼 수 있는데, 이러한 협의 채널의 정례화를 통해 한·미, 한·중 간 현안을 사전에 조율함으로써 이들 국가와의 관계를 보다 안정적으로 유지시키는 역할이 필요함.

■ 다른 한편으로, 미·중 간 포괄적인 경제협력 강화를 새로운 대중 진출의 기회 요인으로 활용할 수 있는 가능성에 주목해야 할 것임.

- 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 미·중 간 경제협력은 거시정책 공조, 금융시장 개방, 무역 및 투자 개방 확대 등 다방면에서 전개될 것으로 예상됨.

- 이를 계기로 중국 서비스 및 정부조달 시장, 신에너지 및 환경 분야의 성장과 대외개방이 확대될 것으로 예상되는바, 해당 분야에 대한 우리의 대중 진출을 적극 마련할 필요가 있음. KIEP