평화재단 제43차 전문가포럼

미중관계의 변화와 우리의 선택

- 일시 | 2010년 10월 5일 (화) 오후 2:00-5:00
- 장소 | 평화재단 강당
- 주최 | 평화재단 평화연구원(02-6925-0521)

● 프로그램 ●

14:00	개 회	
14:05	여는말	윤여준 평화재단 평화연구원 원장
	사 회	이동휘 외교안보연구원 교수
14:15	발 표 1	**동아시아 국제정세의 변화와 남북관계 전망** 조 민 통일연구원 선임연구위원
	발 표 2	**미중 관계의 현안과 한국의 선택** 손병권 중앙대학교 국제관계학과 교수
14:55	토 론	이수형 국가안보전략연구소 연구위원 주재우 경희대학교 중국어학과 교수 (중국정치외교담당) 한인택 제주 평화연구원 연구위원
15:10	질의응답	
15:30	휴 식	
15:45	전체토론	
16:50	닫는말	법륜스님 평화재단 이사장
17:00	폐 회	

● 차 례 ●

03 발 표 1 **동아시아 국제정세의 변화와 남북관계 전망**
조 민 통일연구원 선임연구위원

29 발 표 2 **미중 관계의 현안과 한국의 선택**
손병권 중앙대학교 국제관계학과 교수

평화재단 제43차 전문가포럼
미중관계의 변화와 우리의 선택

펴낸날 2010년 10월 5일 | 펴낸곳 재단법인 평화재단 | 주소 서울시 서초구 서초3동 1593-7 서초이오빌 2층 (우 137-875) | 전 화 02-6925-0521 | 전송 02-581-4077 | pjtyuzi@peacefoundation.or.kr | www.peacefoundation.or.kr

● 발 표 1 ●

동아시아 국제정세의 변화와 남북관계 전망

조 민 통일연구원 선임연구위원

1. 동북아 지역의 새로운 세력균형의 형성

2. 미·중 관계의 동학(動學)

3. 미국 : 대중'헤징'(hedging) 전략

4. 중국 : 대미 반봉쇄 전략

5. 멀어지는 남북한

발 표 1

동아시아 국제정세의 변화와 한반도
– 미•중 갈등과 표류하는 한반도 –

조 민 통일연구원 선임연구위원

1. 동북아 지역의 새로운 세력균형의 형성

1-1. 동북아의 미국과 중국

한반도를 둘러싼 지정학적 균형추가 흔들리고 있다. 동북아 지역에서 미국과 중국 사이의 새로운 세력균형이 형성되고 있는 가운데 한반도에서 지각 변동의 조짐이 일고 있다. 중국의 부상은 21세기 드라마로, 향후 세계사는 중국의 행보를 둘러싼 패권국가 간의 각축으로 전개될 양상이다. 이러한 세기적 전환기에 동북아에서 미·중 간 세력균형의 형성은 남북한 간 '균형 회복'을 가져오면서 한반도의 분단구조는 새로운 형태로 주조(鑄造)될 수 있다.

한반도는 동아시아 지역의 격랑의 한 가운데에 놓여 있다. 2010년 3월 천안함 사태로 한·미 동맹이 강화되고 대북 압박 수위를 높여가자 중국의 대미(對美) 긴장이 높아지면서, 중국은 북한의 전략적 가치를 보다 적극적으로 인식하기 시작했다. 남북관계와 북·중 관계는 천안함 사태를 앞뒤로 하여 뚜렷한 단층선이 형성되었다. 이처럼 한반도의 긴장과 더불어 아시아·태평양 지역의 국제정치의 파도도 한층 높아지고 있는 가운데, 한반도에서 동남아시아를 거쳐 인도에 이르기까지 21세기 세계질서를 규정할 새로운 움직임이 태동 중이다.

미국의 아시아·태평양 전략은 최근 말라카 해협을 중심으로 공세적으로 전개되고 있다. 한반도, 대만, 필리핀, 인도네시아, 베트남을 잇는 해상 루트 장악을 강화하면서 중국의 해상 진출을 억제하는 '헷징' 전략을 구사하고 있는 중이다. 마침 중국은 경제적·전략적 교두보 확보를 위해 북한의 동해안 출구인 나진항과 청진항을 통한 해상 루트 확보를 추진하고 있다. 이러한 상황에 미·중 간의 정치적·경제적 갈등, 중·일 영토분쟁, 중·러 밀착 흐름 등이 복잡하

게 뒤엉키면서 동북아 지역의 역학구도를 크게 변화시키고 있다.

새롭게 태동할 세계질서는 협력적 측면 못지않게 갈등과 긴장의 위기 국면을 동반하고 있다. 지금 한반도 동서 해역과 동남아 지역에서 일고 있는 격랑이 과연 지역분쟁으로 이어질 것인지, 새로운 안정 구도를 형성하는 과도기적 에피소드로 그칠 것인지는 누구도 예측하기 힘들다. 한반도의 동서 해양과 동남아 지역에서의 긴장과 갈등의 한 가운데에 중국이 있다. 중국과 미국은 이 지역에서 지금까지와는 전혀 다른 새로운 모습으로 맞닥뜨리고 있다.

1-2. 북한의 선택

한편 북한의 대내외적 상황은 매우 다양한 전망과 예측을 낳게 한다. 지금 북한의 김정일 체제는 경제적 실패 속에서 당 대표자회 개최를 통해 권력 이양을 서두르고 있다. 김정일 후계체제가 성공적으로 안착할 수 있을지는 쉽게 예측하기 어렵다. 세계사에 유례없는 북한의 3대 권력 세습과 혈통 정권은 문명사회에 대한 조롱이자 한민족에 대한 모욕이기도 하지만, 이는 북한 통치체제의 생존 방식으로 냉철하게 바라보지 않으면 안 된다.

세습 후계체제는 세계와의 대화 의지가 미약하며, 투명하고 신뢰할 만한 리더십을 구축하기는 쉽지 않다. 북한은 폐쇄체제의 근간을 유지하면서 정권 보위를 위해 '은둔적' 정치행태를 선호할 것이다. 그럼에도 권력 이양기의 정치적 불안정과 후계체제의 불투명성이 체제붕괴로 이어질 가능성은 그다지 높지 않다. 북한은 권력 이양기의 대외 위기의 가능성을 극복하기 위해 중국을 선택했다. 그에 호응하여 중국은 '포스트-김' 정권의 안정과 북한체제의 미래를 그들의 핵심적 국가 이익과 관련된 전략적 사안으로 규정하면서 북한을 적극적으로 포용하고 있다.[1] 이 경우 한반도 통일과 남북관계는 지금까지와는 전혀 다른 상황에 부딪힐 가능성이 높다. 특히 북한 정권이 대내외적으로 취약할수록 경제적·정치적 대중(對中) 의존도는 더욱 강화될 수밖에 없을 것이다.

이처럼 한반도 주변국들이 동북아 정치지형의 변화를 바라지 않는 가운데, 분단사는 새로운 국면을 맞이하고 있다. 해양세력과 대륙세력의 교착 지대인 한반도의 지정학적 특수성으로 말미암아 한반도는 다시 세계적 패권국가 중심의 국제질서의 피동적 객체로 전락할 수도 있는 상황에 처했다. 한반도 통일의 지평은 멀어져가고 다시 세 번째 분단구조가 형성될 수

1) 중국 후진타오 주석은 북한 당 대표자회에서 당 총비서로 재추대된 김정일이게 즉각 축전을 보내어(9.28), "중조 두 나라는 두터운 전통적인 친선과 밀접한 지리적 관계, 광범한 공동의 리익을 가지고 있습니다. 중조친선협조관계를 공고 발전시켜 나가는 것은 중국당과 정부의 확고부동한 방침"이라고 밝혔다. "'호금도' 중국 공산당 총서기, 9.28 축전" <조선중앙통신>, 평양 2010년 9월 29일발.

도 있는 안타까운 상황이다.

첫 번째 분단이 해방과 함께 미국과 구(舊)소련의 남북한 분할 점령의 형태로 찾아왔다면, 한국전쟁 후 대결과 반목의 적대적 관계로 한층 공고화된 분단은 두 번째 분단이었다. 세계적 냉전체제의 하위체제인 한반도의 분단구조는 군사 및 이념의 대결과 대립 속에서 '차가운(冷) 평화'의 시기에 분단구조는 매우 강고한 형태로 나타났다. 그 후 사회주의의 몰락과 냉전체제의 붕괴로 미국의 유일 헤게모니가 구가되던 시기에 한반도의 남북한 균형추는 한국 측으로 기울어졌다. 그러나 최근 미국 유일 헤게모니 시대가 저물면서 세계적 패권구도는 미국과 중국 중심으로 바뀌었다. 비록 현 단계에 중국이 세계적 차원에서 미국에 필적할 만한 국가는 아니지만, 동북아 지역의 세력균형의 형성 속에서 중국과 북한의 혈맹관계의 회복되었다. 이와 함께 정치군사적 차원에서 한·미·일의 해양세력과 북·중·러의 대륙세력 사이의 단층선(fault)이 형성되는 과정이다. 이러한 구도 위에서 한반도에 새로운 '균형'이 형성되면서 바야흐로 세 번째 분단구조가 주조되는 순간을 만나고 있다.

동북아 지역에서 미국의 전통적 위상과 역할의 유지가 도전받고 있는 상황에 중국은 동북아 지역을 자국의 영토 및 해안과 접한 '안마당'으로 여기며 보다 적극적이고 공세적인 태도를 보이고 있다. 여기에다 최근 북한 핵문제는 전혀 다른 성격으로 전환되는 모습이 나타나고 있다. 6자회담이 재개되더라도 핵문제 해결의 단기적 전망은 밝지 않으며 북한 비핵화를 향해 가야할 길은 너무도 멀다. 이런 가운데 한국은 미국 쪽으로 북한은 중국 쪽으로 밀착되고 남북한은 점차 멀어져가면서 표류 중이다.

2. 미·중 관계의 동학(動學)

2-1. 강대국 간 '세력전이' : 전쟁/평화

쇠퇴하는 패권국가와 새롭게 떠오르는 신흥 강대국 간의 국제정치적 역학관계의 변화는 반드시 전쟁을 동반하는가? '떠오르는 국가'(rising states)와 '쇠퇴하는 국가'(declining states) 간의 헤게모니 상황이 뒤바뀌는 '세력전이'(power transition)는 국제정치사에서 항상 반복되어왔던 현상이다. 국제정치는 국제 시스템을 장악하는 강대국들의 교체의 역사로 접근할 수 있는데, 강대국은 국가이익과 안보를 추구할 수 있는 안정적인 세계질서의 규칙과 제도들 수립하고 강요할 수 있다. 그러나 새롭게 부상하는 신흥 강대국은 이러한 질서를

뒤바꾸고자 하며 그들의 이익에 맞게 규칙과 제도를 새로이 재조정하려 든다. 반면 쇠퇴하는 국가들은 안보에 대한 우려와 함께 국제질서의 통제력 상실이 가져올 결과에 대한 두려움에 빠진다. 이처럼 강대국 간 세력이 뒤바뀌는 이른바 '세력전이' 상황은 국제질서의 불안정을 초래하면서, 궁극적으로 전쟁을 수반한다는 역사적 사례에 기반한 전통적인 세력전이 이론이 제기되기도 했다.

21세기 강대국 간 세력전이는 미국과 중국 사이의 문제인데, 공격적 현실주의자로 정평이 난 존 미어셰이머(J. Mearsheimer)는 강대국들이 상대방에 비해 서로 우월한 지위를 점하기 위해 애쓰는 과정에서 전쟁이 필연적으로 일어날 수밖에 없다고 주장한다. 그의 일관된 지론을 압축한 매우 짧은 분량의 글에서 중국의 부상은 결코 평화적 부상일 될 수는 없을 것이라는 확신 아래, 중국이 패권을 추구하는 것은 국가생존을 위한 최선의 보장책이기에 미국과 중국 사이에는 냉전시대의 마·소 경쟁과 마찬가지로 심각한 안보 경쟁이 야기되면서 결국 전쟁으로 치닫지 않을 수 없다고 단언한다.[2] 강대국 간 패권경쟁은 궁극적으로 전쟁을 통해 세력전이를 추구한다는 국제정치의 전통적 세력전이 이론보다 한층 단정적이고 특히, 미국으로 하여금 강경한 대중 압박전략을 주문하는 미어셰이어의 견해는 상당히 주목받았지만 광범한 동의를 얻고 있는 것은 아니다.

한편 존 아이켄베리(G. J. Ikenberry)는 전통적인 세력전이 이론가들이나 공세적 대중전략을 주문하는 미어셰이어와는 달리 마·중 간 경쟁 과정에서 전쟁 가능성을 거부한다. 뿐만 아니라 중국의 부상은 크게 우려할 문제가 아니며, 오히려 서구적 질서와 가치, 규범, 제도의 강화를 통해 중국을 충분히 수용할 수 있고 미국의 리더십을 회복할 수 있다는 다소 낙관적인 전망을 내놓아 관심을 끌었다.[3] 그는 중국의 부상에 따른 서구의 미래에 대한 전망을 모색하였다. 그는 이른바 '자유주의 시스템'의 범세계적이고 보편적인 작동이야말로 서구 주도의 21세기를 보장한다는 입장을 개진하였다. 중국의 부상도 결국 이러한 자유주의 시스템의 가치와 규범 그리고 작동 원리를 따를 수밖에 없을 것이며 그런 점서 중국의 부상은 서구에 크게 위협적일 수 없고 우려의 대상이 아니라는 주장이다. 말하자면 그는 중국은 자유주의 시스템과 현존하는 질서를 거부하지 않고 오히려 자유주우 시스템과 현존 질서의 참여자가 될 것이라고 하면서, 중국의 급부상에 부응하여 미국이 리더십을 유지하기 위해 바로 서구

2) John Mearsheimer, "Why China's Rise Will Not Be Peaceful," September 17, 2004. Mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0034b.pdf; "The Rise of China Will Not Be Peaceful at All," *The Australian*, November 18, 2005.

3) G. John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2008.

질서, 규범, 가치 및 제도가 올바르게 작동할 수 있도록 노력할 것을 주문하였다.

오늘날 서구 질서에 참여하기는 쉽지만 뒤엎기는 힘들다. 이러한 논지 위에서 아이켄베리는 현존하는 서구의 질서를 그대로 유지하여 떠오르는 강대국 중국으로 하여금 서구 질서체계를 수용하도록 해야 한다고 하면서, 미국이 중국의 부상에 따른 도전을 극복하고 세계적 리더십을 계속 유지하기 위해 워싱턴이 서구적 질서를 떠받치는 규칙과 제도를 한층 강화시키지 않으면 안 된다고 한다. 즉 미국의 거대 전략은 "동방으로 가는 길은 서방을 통해서 간다"(The road to the East runs through the West)는 모토아래 거대 전략이 수립되어야 한다. 미국의 유일 헤게모니 시대는 종언을 고할 것이며, 21세기 경쟁 구도가 미·중 간 구도 중심으로 전개된다면 중국이 미국보다 유리한 입장에 설 수 있다. 그러나 중국과 새로운 서구 시스템의 경쟁이라면, 중국이 서구 질서 체계의 가장 큰 수혜자이기에 이 시스템을 거부할 까닭이 없으며, 서구가 승리할 것이라는 주장을 펼쳤다. 요컨대 아이켄베리는 권력이동과 평화적으로 이루어질 수 있다는 논리로, 중국의 부상을 서구 체제 속에 용해시켜야 한다는 입장이다. 이러한 '자유주의 헤게모니' 담론은 미국 헤게모니 경제적·군사적 헤게모니 이상의 것에 기반하고 있다고 하면서, 미국식의 특유한 자유주의적 가치들과 그것에 바탕을 둔 제도들로 해서 여타 강대국의 부상에도 불구하고 미국의 리더십은 지속될 것이라고 주장한다.

역사적으로 강대국 간 세력전이 과정에서 필연적으로 전쟁을 수반한다는 논리는 충분히 검증된 사례로는 한계를 안고 있다. 미국 유일 헤게모니 시대를 가져왔던 구소련의 몰락은 전쟁이 아닌 평화적 붕괴였으며, 유럽 대륙에서 통일 독일의 새로운 부상도 평화로운 이행으로 귀결되었다. 과거 미·소 간 냉전적 대결에도 불구하고 역설적으로 핵무기 보유로 인해 공격과 보복은 상호 공멸(MAD: Mutual Assurd Destruction)을 초래하기에 초강대국 사이의 인류 말살의 극한적인 전쟁 상황으로 치닫지 않았다. 21세기 미·중 관계에서도 전면전을 예상하는 것은 지나친 상상력의 동원으로 볼 수 있다. 양국 모두 핵무기 보유국이라는 사실을 배제하더라도, 상호 의존적인 시장경제 체제로 통합된 세계경제체제가 강대국 간 전쟁의 필요성은 매우 낮다.[4] 더욱이 미국과 중국의 강대국이 직면한 안보 환경은 근본적으로 변했다. 테러리즘, 경제 안보, 생태환경 안보, 자원 안보, 전염병 안보, 밀수와 마약, 해적 등 여러 분야에서 협력해야 할 사안들이 너무나 많다. 이런 점에서 미·중 협력의 필요성도 한층 강화되었다. 그러나 지금 협력적 측면보다는 미·중 갈등 양상이 한반도의 존재 방식과 대외 전략에 본질적인 영향을 미치고 있다는 데 아무도 이의를 제기하지 않을 것이다.

4) 과거 미·소 관계에서 보았듯이, 강대국 간 갈등과 대결구도는 특정한 형태의 대리전(proxy war), 분쟁지역화, 또는 제한전 형태로 드러날 수 있다. 21세기 미·중 간 갈등은 새로운 양상으로 표출될 수 있으며, 언제, 어느 지역에서, 어떻게 발생할 것인가 하는 문제가 우리 시대의 전쟁과 평화의 과제로 제기된다.

2-2. 미국의 퇴조 : 중국의 부상

팍스아메리카 시대는 종언을 고했다. 미국은 130년 이상 세계 최대 경제대국의 위상을 유지해왔다. 그러나 미국의 '롱 런' 시대는 저물어가고 있다. 이제 미국은 20세기의 미국이 아니다. '9·11 테러'와 그에 이은 미국의 아프간·이라크 침공 등의 과도한 국력 소모로 미국의 힘은 가파르게 퇴조하기 시작하면서, 세계는 이제 미국의 시대에서 '미국과 중국의 시대'(G2; Chimerica 시대)로 나아가고 있다.

미국의 미래를 전망하는 입장은 일반적으로 세 부류로 나눠진다. 우선 베트남전쟁 이후부터 폴 케네디(P. Kenndey)는 소모적인 전쟁과 만성적자 등을 지적하면서 역사의 장기 전망 속에서 '미국 쇠퇴론'을 줄곧 제기해왔다. 그는 권력의 축은 미국에서 동아시아로 이동되었으며, 미국은 다극체제를 인정하고 제 역할을 찾을 것을 종용한다. 그와 달리, 조지프 나이(J. Nye)와 같은 사람은 미국의 '헤게모니 유지론'을 펴면서, 미국은 쉽사리 퇴조하지 않을 것이며, 오랫동안 그 힘을 유지할 것이라고 주장한다. 그와 함께 아이켄베리는 미국의 힘은 약해졌지만 경제·군사 등 모든 부분에서 여전히 압도적이며, 중국이 미국 중심의 시스템 속에서 발전해왔기에 수퍼 파워가 되기까지에는 오랜 시간이 소요될 것이라고 주장한다. 즉, 그는 중국은 부상은 예상보다 느릴 것이며, 중국의 불평등과 빈곤이 여전하여 중국이 미국을 대체하기에는 역부족이라는 입장이다.[5] 마지막 셋째 부류로 미국의 안보 전략가인 조지 프리드먼(G. Friedman) 같은 미국의 안보 전략가는 2020년 무렵 중국이 분할된다는 전망과 함께 미국의 시대는 최소 100년은 더 지속된다는 주장을 제기하여 눈길을 끌고 있다.[6]

한편 '미국 쇠퇴론'이야말로 쇠퇴했다는 주장도 있다. 미국 쇠퇴론은 주기적으로 반복되어 왔지만, 미국은 경제, 군사, 외교, 문화 등 모든 부분에서 여전히 최고의 지위를 누리고 있다. 쇠퇴론은 항상 예언과 전망 사이에서, 그리고 미국의 종말을 바라거나 우려하는 사람들 사이에서 갈팡질팡하는 모습으로 나타난다. 21세기 미국은 자유주의 제국으로서 과거보다 비용이 적게 드는 형태로 국제시스템을 효율적으로 운용하여 다른 어떤 경쟁국 보다 더욱 활기차고 전도양양한 국가가 될 것이다.[7] 미국이 '부도난 국력'이라고 하지만 여전히 수퍼 파워이며 미·중 관계에서 중국의 외환 보유액이 아무리 엄청나다고 하더라도 양국은 상호 경

5) [Weekly BIZ] "헬프 美 …흔들리는 제국, 이대로 주저앉나" http://biz.chosun.com/svc/news

6) George Friedman, *The Next 100 Year: A Forecast for the 21st Century* (Audiobook), 21 September 2009.

7) Josep Joffe, "The Default Power: The False Prophecy of America's Decline," Foreign Affairs, Sep/Oct 2009.

제적 인질상태로 경제보복은 자칫 상호 공멸을 초래할 수 있는 상태이기 때문에 중국이 달러를 대미 위협용으로 함부로 사용할 수는 없다(M-MAD: Monetary Mutual Assurd Destruction)는 주장도 매우 흥미롭다. 어느 면에서 미국은 헤게모니의 지속을 논의하기보다는 미국과 세계에 보다 덜 충격적이면서 차분하며 점진적인 퇴조 즉, 월러쉬타인의 말처럼 '우아한 퇴조'(a way to descend gracefully)의 길을 모색하는 노력이 바람직할 수 있다.[8] 그와 달리 현재의 국제질서를 미국의 쇠락이라는 측면보다 다른 모든 나라들 즉, 중국, 인도, 러시아 등의 '나머지의 부상'(the rise of the rest)으로 이해하면서 워싱턴이 이러한 새로운 국제 조류에 적절한 대응과 적응을 할 수 있으리라는 기대를 저버리지 않은 경우도 있다.[9] 그러나 미국의 미래에 대해 비관적이거나 유보적인 견해 모두 미국의 상대적 퇴조에는 공감하고 있다.

□ 미·중 경제관계 변화 추세

2020년 경 중국은 미국을 제치고 세계 최고의 경제대국으로 부상할 것이라는 전망이 일반적이다. 중국 경제는 세계경제의 어려움에도 불구하고 연 9% 성장을 지속하고 있다. 여기에다 세계경제 성장률에서 중국의 기여율이 30%를 상회하고, 특히 동아시아 지역의 경우 50%를 상회하고 있는 상황에서 중국의 국력신장세가 멈출 것이라는 가정은 설득력이 약하다.[10] 2006년 당시 OECD가 추산한 2005년에서 2030년 사이 달러로 환산된 구매력 지수(PPP: Purchasing Power Parity) 기준 미국, 중국, OECD의 GDP 예상치는 아래 표와 같다.[11]

단위: 조 달러(*trillions*)

	중국	미국	미국-EU	OECD
2005	8.5	12.4	24.9	33.8
2010	13.8	16.6	32.1	43.9
2015	20.9	21.8	39.7	54.5
2020	30.25	28.4	48.7	73
2025	43.56	37.1	60.1	88.3
2030	62.81	48.5	74.5	105.1

자료: OECD, Economic Intelligence Unit

8) I. Wallerstein, "The Eagle Has Crashed Landed" Foreign Policy Jul/Aug, 2002.

9) Fareed Zakaria, The Post-American World, 2008/「흔들리는 세계의 축: 포스트 아메리칸 월드」, 윤종석·이정희·김선옥 옮김(베가북스, 2008).

10) World Bank, World Development Indicators 2006; World Development Report 2007.

11) http://www.princeton.edu/...2006 pdf

위 표에서 알 수 있듯이 2015년 무렵이면 미국과 중국의 구매력지수로 환산한 GDP가 비슷한 수준에 달하며, 2020년에는 미·중 경제력은 역전되는 추세라고 하겠다. 그런데 대공황 이후 초유의 금융위기로 미국 경제는 현재 커다란 어려움을 겪고 있다. 미국 발 금융위기 발생으로 중국이 미국을 추월할 시기가 점점 빨라질 것으로 예측되고 있는데 특히, 구매력지수(PPP)로 평가된 GDP 규모 측면에서는 훨씬 빠른 시기 내에 미·중 양국의 경제규모가 역전될 가능성이 높다.

이처럼 21세기 세계질서는 아시아 중국의 급부상과 관련하여 새로운 역학 구도가 형성되고 있다. '아시아의 세기'라고 운운되는 말은 일반적으로 '아시아 지역으로의 세계적 힘의 불가역적인 이동'을 의미하는데 특히, 동아시아 지역의 새롭게 부상하는 산업화 국가 중심으로 세계의 산업이 재편성되는 중이다. 이러한 산업 구조의 변경은 중국을 겨냥한 전략적 재조정을 수반하고 있다. 머잖은 시기에 중국이 미국의 국력을 추월하게 되면 동아시아에서 미국의 주도권을 인정하지 않으려 들 것이며, 중국 주도의 동아시아 국제질서의 창설을 주도해 나가고자 할 것이다.

□ 국제질서 : 군사적 단극 및 경제적 다극질서

군사력 차원에서 미국에게 도전할 국가는 당분간 나타나지 않을 것이다. 그러나 국제정치경제 질서의 재편 측면에서 21세기의 초입 단계인 현재, 미국 중심의 단일 패권구조가 변화되고 있는 현실을 부인하기 어렵다. 여기에 미국, 중국, EU 중심의 국제질서로 개편되면서 세 중심세력이 서로 경쟁하는 구도가 형성 중이다. 미국, 중국, EU가 상호 견제하면서 라틴아메리카, 과거의 소비에트 블록, 중동, 그리고 아시아 지역 국가들 이른바 '제2세계' 국가들을 서로 경쟁적으로 끌어들이는 새로운 지정학적 게임이 전개되고 있다. '제2세계'의 미래가 이들 세 중심세력과 어떻게 관련을 맺느냐에 달려 있다면, 세 주도세력의 미래도 '제2세계'를 어떻게 관리하느냐에 달려 있다. 이러한 국제질서의 구도 속에서 상당히 빠른 속도로 진행되고 있는 경제적 쇠퇴와 국제적 영향력의 퇴조로 미국의 미래가 가장 불확실한 상황이다.[12]

세계경제 질서의 변화 속에서 G2의 미·중 관계가 주목받고 있다. 미국 중심의 군사적 단극 체제 하에서, 경제적 측면에서는 미국과 중국의 '대등한 관계'가 형성되고 있다. 이미 두 차례의 '미·중 전략 및 경제대화'(U.S.-China S&ED 2009.7, 2010.5) 이후 세계 최대의 채

12) P. Khana, *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order,* 2008.

권국과 채무국과의 만남이 정례화될 전망이다. 중국은 “미국 정부가 미국에 투자된 중국 자산의 안전을 적극적으로 보호해주기를 바란다”는 입장이며, 이에 오바마 대통령은 “중국에서는 미국이 중국의 야망을 견제하려 든다는 여론이 일부 존재하고, 미국에서 역시 중국의 부상을 경계해야 한다는 의견이 있다. 나는 이에 대해 다른 견해를 갖고 있다. ‘산중의 지름길을 계속 다니면 길이 만들어지지만, 얼마동안 다니지 않으면 풀이 우거져 막힌다’”[13]고 하여 미·중 협력을 강조하였다. 요컨대 군사안보적 측면에서 미국의 단극적 위상은 일정기간 유지될 것이나, 경제적 측면에서 미국의 헤게모니 위축은 불가피하다.

장기적으로 볼 때, 경제규모의 상대적 축소 및 위상의 변화는 군사적 측면에서 미국의 우월적 위상을 위협할 수 있다. 이에 미국은 지금부터 다극체제로의 변화에 대응을 모색하고 있다. 미국신안보센터(CNAS)는 올 초 군사적 차원에서 미국에 도전하는 다양한 국가 및 비국가 행위자들의 부상에 따른 다극체제에 대비한 미국의 세계전략의 방향설정과 리더십 유지 전략을 제시하였다.[14] 이처럼 지금 미국은 과거 60여 년 동안 세계의 질서와 안보를 유지해왔던 유일 패권국가로서의 위상과 역할의 한계를 인정하고 다극체제 아래서 미국의 역할과 리더십을 재조정하고 있는 상황이다. 어쨌든 미국이 1세기 이상 인류 문명을 선도하는 제국의 위상을 향유해왔다면, 중국은 아직 인류 사회에서 ‘환영받지 못하는 제국’의 이미지 속에서 신중화주의 패권추구 국가로 부각되면서 세계의 이목을 집중시키고 있다.

3. 미국 : 대중‘헤징’(hedging) 전략

3-1. 중동에서 중국으로!

"문제는 중국이야. 이 바보야!"(It's China, stupid!). 이는 지금 미국 조야의 세계 인식의 한 단면을 상징할 수 있는 말이다. 중국을 막아라! 중국은 억제되지 않으면 안 된다. 이러한 ‘대중억제론’은 지금 미국 전략가들 누구도 거부할 수없는 집단적 강박관념(compulsive idea) 형태로 나타나고 있다. 전통적인 지정학의 문제 인식 위에서 14개 국가와 국경을 맞댄 상태에서 해양으로 진출해야 하는 중국의 지리적 특성을 강조하면서 대중 억제 논리를

13) 山徑之蹊間介然用之而成路 爲間不用則茅塞之矣, 孟子「盡心」.

14) A. M. Denmark and J. Mulvenon eds., *Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World*, Center for a New American Security, January 2010.

전개하는 주장도 관심을 끈다.[15] 이처럼 미국은 대중 억제전략의 한 형태인 '헤징'을 통한 대중 개입전략을 구사하고 있는 중이다. 이제 오바마 정부에 와서 미국은 중동에서 발을 빼면서 중국에 전력하려는 전략적 방향 전환을 모색하고 있다. 물론 중동 지역에서 명예로운 '출구'를 찾기란 쉽지 않지만 중국을 놓치면 미국의 미래는 불투명하다.

미국의 세계전략은 오바마 정부 출범과 함께 변화되기 시작했다. 오바마 정부는 미국의 세계전략의 목표와 대상을 수정하였다. 21세기 세계의 안보 환경과 국제정치적 지형의 변화 속에서 '글로벌 리더십'의 목표와 역할을 재정의 하는 한편, 중국이 급부상한 현실을 직시하면서 세계전략의 초점을 대중전략에 맞추고 있다. 미국의 유일 헤게모니 시대가 지났음을 인정하고 국제정치의 다자간 힘의 균형 위에서 움직이는 세계를 모색하고 있다. 우리는 아시아 전략을 다루는 미국의 전략 그룹을 주목할 필요가 있다. 여기에는 대략 네 부류가 있는데, '중국 우선론'(*China first*), '양자동맹 중시론'(*bilateral alliances*), '중국 위협론'(*China threat*), 그리고 '초국가적 도전'(*transnational challenges*)을 중시하는 그룹으로 구분할 수 있다. 미국은 이러한 네 그룹의 아시아 전략을 복합적으로 활용하면서 특히, 대중 봉쇄로 드러나 보이는 개입전략을 통해 아시아 지역에서의 미국의 우위 전략을 추구하고 있다.[16]

한편 오바마 대통령의 선거 캠페인 당시 미국신안보센터(CNAS)는 아시아·태평양 전략으로 국제정치의 전통적 개념인 세력균형(the balanse of power)을 뒤바꾼 '균형세력'(the power of balance) 전략을 제시하여 관심을 끌었다. 세력균형론이 국제정치를 주로 국가간 군사력에 기반한 '제로-섬'적인 경쟁 관계로 바라본다. 그런데 그와 달리 균형세력론은 국가는 국제 시스템 내의 다양한 행위자들 가운데 하나일 뿐이며 외교와 통상을 통래 상호 원-윈 하는 세계를 중시한다고 역설하면서, 미국은 특히 역동적이고 통합적인 아시아·태평양 지역에서는 이 지역의 질서와 안정을 유지하는데 아시아 국가들이 국제 시스템과 세계화에 능동적으로 부응하도록 하기 위해서 이른바 '균형세력 전략'을 구사해야 한다고 제안했다.[17] 그러나 그들의 균형세력이란 달리 말하면, 하드 파워와 소프트 파워를 적절히 배합하면서 중국을 견제하는 한편 아시아·태평양지역에서 미국 주도의 조정력을 과시해야 한다는 말로 대중 개입전략과 같은 맥락이다.

15) Robert D. Kaplan, *"The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?" Foreign Affairs* May/June 2010.

16) Kurt Campbell, "Concluding Observations," in Campbell and Darsie, eds., China's March on the 21st Century (Washington, D.C.: Aspen Institute, 2007), p.160.

17) kurt M. Campbell, Nirav Patel, Vikram J. Singh, *The Power of Balance: America in Asia* (Center for a New American Security, June 2008), p. 5.

미국 오바마 정부의 세계전략의 요체는 한마디로 “중동에서 중국으로!”라는 대중 전략으로 압축할 수 있다. 오바마 정부 출범 후 미국신안보센터는 미국 세계전략의 구도를 본격적으로 대중 전략에 맞추게 된다. CNAS는 미국의 대중전략의 기본 방향을 다음과 같이 다섯 가지로 제시했다.[18]

1. 국제시스템에 중국의 정치적·경제적 통합의 지속·심화
2. 지역적·세계적 차원에서 중국의 건설적이고 평화적인 역할 고무
3. 중국의 인권, 법치 및 민주주의 증진
4. 아시아·태평양 지역에서 미국의 정치적·경제적 리더십 유지
5. 아시아·태평양 지역에서 미국의 군사행동의 자유 지속

여기서 첫째 및 둘째 사안은 크게 문제될 수 없으며 중국도 충분히 받아들일 수 있는 내용이나, ‘인권, 법치, 민주주의’ 문제는 중국 국내정치적 사안으로 중국의 반발을 초래할 수 있는 사안이다. 그와 달리 우리의 관심은 아·태 지역에서의 미국의 정치적·경제적 리더십을 유지하기 위해 군사행동의 자유를 어떻게 구사하느냐 하는 문제라고 하겠다. CNAS는 이러한 대중 전략을 구사를 위한 포괄적 전략 방침으로 보다 대규모적인 통제와 효율성을 토대로 한 ‘개입, 통합, 그리고 균형’의 세 측면을 강조하였다. 흥미로운 사실은 대중 전략 방침인 ‘개입’(engaging)전략을 이른바 ‘헤징’(hedging)과 구분할 필요는 없다고 하면서, 양자의 상호성을 강조하고 있다는 점이다. 헤징은 중국이 미국의 이익에 거슬리는 선택을 할 수 없도록 하는 한편, 건설적인 선택을 하도록 하는데 목적이 있다고 주장한다. 미국의 용의주도한 군사적 헤징 전략의 활용은 중국의 잠재적인 군사적 도전을 억제하거나 포기시키는데 매우 중요하다고 하여, 사실상 미국 스스로 헤징을 통한 대중 억제 전략 방침을 밝힌 셈이다.[19]

이와 유사한 시기에 미국 대외정책의 수장들은 대중 억제를 위한 포괄적 전략 구사를 위해 미국 국력의 모든 요소들을 결합하고 적절히 균형 있게 활용한다는 전략 방침을 명확히 밝혔다. 특히, 힐러리 클린턴 국무장관이나 로버트 게이츠 국방장관 모두 “동원 가능한 미국의 외교적, 경제적, 군사적, 정치적, 법적, 그리고 문화적 자원들을 대중 억제를 위한 대외정책에 활용하겠다”는 입장을 강력히 밝히기도 했다.[20] 그야말로 중국의 전략적 부상을 온 몸

18) Abraham Denmark and Nirav Patel, eds., *China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship* (Center for a New American Security, September 2009), pp. 165~169.

19) 위의 글, p. 169.

20) Hillary Rodham Clinton, "Nomination Hearing to be Secretary of State," *Statement before the Senate Foreign Relations Committee*(13 January, 2009); Robert M. Gates, *Testimony Before the House Armed Services Committee*(15 April, 2008).

으로 막겠다는 그야말로 결연한 의지를 나타낸 셈이다.

한편 미국은 중국 인민해방군(PLA)의 역할과 임무가 중국의 영토적 이익 수준을 넘어섰다고 판단한다. 지난 8월 미 국방부가 의회에 제출한 중국 군사력 연례 평가 보고서 「중국의 군사·안보 발전」에서 중국의 군사력 증강 추세가 동아시아에서의 군사력 균형을 변화시키는 주요한 요인이며, 중국군은 대만을 넘어 아시아 지역에서 군사작전을 수행할 수 있는 군사력으로 변모하고 있다고 평가했다. 미 국방부는 중국이 인도양·서태평양지역까지 군사전략의 영역을 확대하고 있다면서 중국의 군사전략에 우려를 나타냈다. 펜타곤은 중국군이 미국과의 갈등에 대비해 해상전략 방어 범위를 종래의 동중국해와 남중국해 해역에서 서태평양 쪽으로 확대하고 있다고 분석하였는데, 일본 오키나와 열도와 베트남 동쪽의 남중국해를 잇는 '제1섬 고리'(First Island Chain)를 넘어서서 일본 본토를 비롯하여 서태평양의 괌, 미크로네시아, 팔라우를 포함하는 광범한 해양 영역을 '제2선의 고리'(Second Island China)로 확대하고 있다고 강조하였다.[21] 미 국방부는 최근 중국의 대외전략은 '방어를 위한 공격'(Offense as Defense)개념이라 할 수 있는 선제공격 중심으로 변하고 있다고 보면서, 방어적 수사와 태도를 가장하면서 실제로는 군사적 선제공격을 정당화하는 방향으로 바뀌고 있다고 주장한다.[22] 그렇다면 중국은 "공격이 최선의 방어"라는 손자병법의 논리를 그대로 따르고 있는 셈이다. 그와 함께 보고서는 2009년도 중국의 국방비는 공식 발표의 두 배가 넘는 약 1,500억 달러 수준으로 추산했다.[23]

물론 중국 전략가들은 미국이 냉전 시기의 산물인 '섬의 고리'를 이용해 중국을 봉쇄하려 한다고 하여 비판의 예봉을 들이밀고 있다. 그들은 미국이 해상에서는 일본에서 인도까지, 육상에서는 인도에서 중앙아시아에 이르는 'C자형 포위망'을 구축하여 중국을 가두려는 전략을 추진하고 있다고 본다. 어쨌든 해양으로 육상으로 봉쇄하려는 미국과 빠져나오려는 중국 사이의 그야말로 '총성 없는 대결'이 아·태 지역의 갈등과 긴장의 파도를 높이고 있다.

3-2. 오바마 정부의 국가안보전략

이러한 분위기 속에서 마침내 금년 5월 오바마 정부는 새로운 국가안보전략을 제출하였다. 오바마 정부의 52쪽 분량의 「국가안보전략」(NSS)은 '테러와의 전쟁'에 지나치게 많은

21) Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010* (2010.8.16), p. 22~23. http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010 CMPR Final.pdf

22) 위 연례보고서, p. 24.

23) 위 연례보고서, p. 42.

무게를 부여했던 부시 정부의 국가안보전략을 폐기하고, 중국과 인도 등 신흥 강대국들의 급부상에 흐름에 맞춰 미국의 전반적 외교정책을 수행해 나간다는 방향으로 가닥을 잡았다. 있는 이 보고서의 특징은 있는 그대로의 세계를 전제로 미국 대외전략을 수립한다는 모토아래, 새로운 국제질서를 구축하기 위해 미국의 국내에서의 힘의 원천을 재정비한다는 입장을 밝히고 있다.

금번 오바마 정부의 국가안보전략은 미국의 안보관에 인식론적 전환이 나타나고 있는 점이 주목된다. 오바마 대통령은 서문에서 그의 특유의 레토릭을 구사하면서 테러, (사이버 안보 문제를 불러온) 끔찍스런 기술 확산, 경제 격변 그리고 기후변화 등 미국이 맞닥뜨린 안보 환경의 현실을 직시하는 가운데, '안보·번영·가치·국제협력' 등을 국가안보보고서의 4개 기둥으로 규정했다. 나아가 미국의 가치와 정당성을 강화하는 방향으로 군사력을 사용하고 동맹, 다양한 파트너, 국제기구들과 공조하여 폭넓은 국제적 지지를 확보하겠다고 밝혔다. 오바마 대통령의 다양한 레토릭에도 불구하고 미국 주도의 세계질서를 강조하면서 스마트파워와 동맹강화, 국제협력, 테러 대응 등 부시 정부 시기의 NSS와 큰 차이가 없다는 비판도 있다.[24]

그럼에도 오바마 정부는 국가 안보 문제를 경제 문제와 연계시킨 점이 주목된다. 그리하여 미국의 해외에서의 힘과 영향력은 바로 국내의 여러 개혁 조치들과 더불어 시작된다고 강조하였다. 말하자면, 미국의 국제적 리더십을 새롭게 하기 위해서는 먼저 미국 내부 차원에서 국력 회복이 증대가 우선되어 한다는 입장으로(Renewing American Leadership—Building at Home, Shaping Abroad), 이는 국력의 원천이라 할 수 있는 경제 회복이 오바마 정부의 중심적인 과업임을 강조하고 있다.[25] 이처럼 미국이 강력한 군사력으로 리더십을 회복하기 위해서는 경제 회복이 함께 이루어지지 않으면 안 된다는 절박한 인식의 단면을 보여준다.

클린턴 국무장관은 오바마 정부의 국가안보전략에 관한 연설에서 이른바 3D로 지칭되는 국방(Defense), 외교(Diplomacy), 개발(Development)을 필두로 국력을 모든 요소들을 균형적으로 통합시켜야 한다고 하면서, 국가안보전략의 상당 부분은 재정적자, 국가 부채, 대터

24) Robert Dreyfuss, "Obama' New Security Strategy: Real or Just Rhetoric?" *The Nation*, May 27, 2010 http://www.thenation.com; Peter Feaver, "Obama's National Security Strategy: real change or just 'Bush Lite?'" *Foreign Policy* Thursday, May, 2010. http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2010/05/27

25) *National Security Strategy*(May 2010), The White House(Washington), p. 2; 그와 함께 미국은 대외 전략 수행의 토대로 양자 동맹과 함께 다양한 파트너십 활용의 중요성을 주지시킨 점도 주목되는데, 이는 동맹의 강화·발전전략으로 최근 아·태지역에서 대중 헤징 전략 구시 과정에서 한국을 비롯한 동남아 지역 국가들을 파트너로 끌어들이는 방식으로 나타났다.

러 전략 등 국내 문제들에 관한 내용으로 채워져 있다고 밝혔다.[26] 그런데 클린턴의 3D가 해마다 엄청나게 늘어나는 미국의 천문학적인 D, 즉 '재정 적자'(Deficit)로 원활하게 추진될 수 있는지 장담하기는 어려울 것이다. 재정적자와 국가부채야말로 미국 안보의 최대의 적이다.

3-3. 미국의 적 : 국가부채·재정적자

그렇다면 미국은 급부상하는 중국을 억제하고 스마트 파워를 발휘하면서 재정적으로 '지속가능한 국력'을 회복할 수 있을까? 경제력이 뒤받침 되지 않는다면 아·태 지역에서 대중 억지력을 효율적·지속적으로 구사하기 힘들 것이며, 시간이 지날수록 중국의 유혹의 손길을 뿌리치기 어려운 국가들이 나타나면서 미국의 동맹강화와 파트너십 강조를 통한 대중억제의 연대망이 점차적으로 약화될 수밖에 없는 현실에 부딪힐 수 있다. 미국은 국가부채와 재정적자로 골병이 깊숙이 들었다. 오바마 정부는 국가부채 문제로 골머리를 썩이고 있지만, 우리 사회에서는 미국의 미래와 세계적 헤게모니 문제와 관련된 미국 내부 역량 문제의 심각성을 별로 고민하지 않고 "중국 많이 컸지만, 미국과는 결코 상대가 안 돼"라는 생각을 가진 사람들이 많다. 그들은 영원히 미국적 세계질서가 변화하지 말았으면 하는 간절한 바람 속에 살고 있는지도 모른다.

미국의 국가부채 위기에 경종을 울리는 인터넷 사이트에 따르면, 2010년 10월 2일 현재 미국 국가부채는 13조 달러를 훨씬 넘어섰다. 미국 인구를 약 3억 9백만으로 추산한다면, 개인 당 약 43,875 달러의 빚을 떠안고 있다. 더욱 놀라운 현상은 2007년 9월 28일부터는 매일 하루에 41억 5천만 달러씩 부채가 증대하고 있는 사실이다.[27] 그와 함께 위키피디어의 통계는 2010년 7월 28일 현재, 미국의 국가부채 총규모는 미국 국내총생산(GDP)의 거의 93%에 달하는 13조 2,580억 달러에 달한다고 밝혔다. 이러한 추세가 지속되면 조만간 미국의 국가부채는 국내총생산을 앞지를 것이다. 그리고 2010년 예산 적자는 국내총생산의 10.6%에 달하는 1조 6천억 달러에 달할 것으로 추정된다. 장미빛 경제 전망을 전제로 하더라도 2015년까지 예산 적자의 합은 총 6조 달러에 이르게 된다.[28] 이러한 경제 상황아래서 정부가 할 수 있는 일을 찾기란 거의 불가능에 가깝다.

---

26) 힐러리 로댐 클린턴 국무장관, "오바마 행정부의 국가안보전략에 관한 연설,"(2010년 5월 27일 브루킹스연구소, 워싱턴 D.C.) http://korean.seoul.usembassy.gov/p_gov_052710aa.html

27) *U.S. National Debt Clock*, 02 Oct 2010 at 04:55:50 AM GMT, http://www.brilling.com/debt_clock

28) *United States public debt*, http://en.wikipedia.org/wiki/Unite_States_public_debt(검색일, 2010-10-02).

링컨 미국 대통령이 어디에선가 “지구 위에서 미국의 적은 더 이상 없다. 다만 미국의 적은 우리 내부에 있을 뿐이다”고 말했듯이, 사실 세계대전을 일으킨 독일, 일본도 미국의 적수가 될 수 없었고, 허망하게 무너지고 말았던 구소련도 아니었으며, 지금 급부상하고 있는 중국도 아닐 수 있다. 많은 사람들은 미국의 적은 미국 내부에 있으며 지배층의 도덕적 불감증과 오만, 미국 자본주의의 꽃이라고 했던 월가의 탐욕과 부패에 있다고 지적한다. 그렇다면 과연 오마바 정부는 과연 이러한 미국을 차유하고 경제를 되살려 건강한 사회와 세계적 리더십을 회복할 수 있을까? 누구도 함부로 장담하기가 어려울 것이다. 그러한 사이, 물론 중국도 내부 문제로 미래의 발목을 잡힐 수도 있다. 하지만 아직 그런 단계가 아니라면 뒷걸음치거나 그렇잖으면 적어도 제자리걸음하는 미국, 누구도 크게 환영하지 않는 가운데 욱일승천하는 중국의 미래와 함께 미·중 관계는 보다 신중하게 이해되어야 할 것이다.

미국의 재정적자 수준은 경제학적 입장에서 보면 이미 국가 경제가 감당할 수없는 수준으로, 누구나 말을 아끼지만 이론적으로는 국가 부도를 향해 가고 있다고 볼 수 있다. 이런 상황에서 최근 미국의 경제개혁과 관련하여 미국의 국방 예산이 도마에 올랐다.[29] 미국은 한 해 국방비로 중국, 영국, 프랑스의 10배가 넘는 7,000억 달러에 육박하는 예산을 쏟아 붓고 있다. 미국의 한 해 국방비는 나머지 세계 모든 국가의 국방비를 합친 것과 맞먹는다. 그럼에도 지난 10년 간 미국 국방비는 70% 가령 늘었다.

지금 미국은 GDP 대비 5%에 달하는 국방 예산을 감축하지 않는다면 경제 회생이 불가능하다는 절박한 상황에 부딪쳤다. 이에 오바마 정부는 ‘지속가능한 국방을 위한 대책위원회’를 만들어 향후 2011년부터 2020년까지 10년 동안 유럽·아시아 주둔 미군 10만 명 감축과 해군 함정 20% 축소 그리고 1조 달러의 국방예산 삭감 제안을 내놓았지만[30], 국내 보수파의 반대를 극복하면서 순조롭게 추진될 수 있을지는 미지수다.

□ 대중 봉쇄의 딜레마 : 돈이 가는 길을 막을 수 있을까?

29) 뉴스위크(2010.06.29)는 2008년 회계연도 기준으로 미국 국방 예산은 6962억 달러로 분석했다. 이는 중국(601억)의 12배, 이스라엘(147억)의 47배, 이란(95억)의 73배, 영국(607억)의 11배, 러시아(404억)의 17배, 인도(315억)의 22배에 달한다. http://ytn.co.kr/ comm/pop; 한편 스톡홀름 국제평화연구소 연례보고서는 경제위기에도 불구하고 전 세계 군비 지출 증가세의 지속을 보여주면서, 2009년 기준 전 세계 군비 지출은 총 1조 5,300억 달러로 전년 대비 5.9% 증가를 밝혔다. 미국 6610억 달러에 중국은 1,000억 달러, 프랑스 639억 달러, 한국은 241억 달러로 12위를 기록했다(Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2010 - Military expenditure*, 2 June 2010).

30) Report of the Sustainable Defense Task Force 11 June 2010, *Debt, Deficits, & Defense: A Way Forward*.

최근 몇 년 사이 중국은 지구상 모든 지역에 적극적인 투자 활동을 전개해왔다. 중국의 해외투자는 광산, 원유, 그리고 여타 전 세계의 지하자원 분야에만 국한되는 것은 아니다. 중국의 달러는 외교적인 호의와 중국에 대한 충성심마저 구매하고 있는 중이다. 이처럼 돈은 사랑도 구매할 수 있다. 최근의 미국의 정책 저널 〈포린 폴리시〉에 나타난 중국의 수십억 달러 이르는 해외투자 현황을 순위별로 살펴보면 다음 표와 같다.[31]

*2005-2009 중국 해외 투자 현황(단위: 10억 달러)

· 아프리카 62.2$	· 북미 지역 59$
· 호주 58.5$	· 유럽 지역 53.1$
· 중동 지역 49.5$	· 아시아 지역 44.6$
· 남미 지역 19.2$	· 러시아 · 우크라이나 8.4$

위 표에서 보듯이 현재 전 세계적으로 최소 3,500억 달러가 넘는 중국의 자본이 투자되고 있는 실정이다. 더욱이 미국에 대한 중국의 자본 투자도 230억 달러 수준으로 만만치는 않다.[32] 특히 오바마 정부가 총공세를 펼치면서 전황을 미국 측에 유리하게 전환시키려고 애를 쓰는 아프간에서조차 중국의 투자에 손을 내밀고 있는 실정이다. 금과 코발트 등 희소광물이 엄청나게 매장된 것으로 밝혀진 아프간에서 미국이 탈레반과의 전쟁을 효율적으로 수행하기 위해서는 중국의 적극적인 투자를 바라는 아프간 정부의 입장을 이해하고 지지해야 하는 상황이며, 중국은 아프간 정부가 보다 적극적으로 투자를 요청하기를 기다리고 있으며,[33] 세계 도처에서 중국의 달러에 추파를 던지고 있다. 미국은 중국을 봉쇄하려고 하지만 중국은 미국의 봉쇄망을 뚫고 빠져나와야 한다. 미국이 상당 기간 중국의 탱크와 함정이 움직이는 길과 바다는 막을 수가 있겠지만, 돈이 가는 길은 결코 막을 수 없다.

31) Money Can Buy Love, *Foreign Policy* July/August 2010, http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21

32) Derek Scissors, China Global Investment Tracker: 2010, February 22, 2010. http://www.heritage.org/Rearch/Reports/2010/02

33) Aziz HuQ, "Chinese Takeout : Afghanistan's Mineral Riches are China's Gain," http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/15/chinese_takeout

4. 중국 : 대미 반봉쇄 전략

4-1. 도광양회에서 대국굴기로!

21세기 세계 문제는 중국을 중심으로 전개된다. 중국의 부상은 두말할 나위 없이 금세기 최대의 드라마라 할 수 있다. 중국의 급속한 성장은 전 세계의 주목을 끈 지 이미 오래되었다. 그와 함께 최근 중국의 대외전략은 매우 도전적이고 적극적인 태도로 전환되고 있다. 경제성장 부문에서는 그야말로 욱일승천(旭日昇天), 일취월장(日就月將)의 형세이다. 이를 반증하듯 중국은 2010년 8월에 이미 GDP 규모에서 일본을 제치고 세계 2위의 경제대국으로 우뚝 섰으며, 이에 대해 미국의 언론들은 매우 심각한 우려를 나타냈다.[34] 이러한 상황 속에서 중국 외교가 매우 오만하고 거칠어졌다는 지적을 받게 되었으며, 천안함 사태에 대한 중국의 태도는 중국의 외교 패턴의 변화를 말해준다.

등소평은 외교부 책임자들에게 "냉정히 관찰하고, 발판을 튼튼히 하며, 침착하게 대응하고, 재능을 감추고 숨어서 때를 기다리며, 세태에 영합하지 말고 우직한 채로 만족하고, 절대로 나서서는 안 된다(冷靜觀察 穩住陣脚 沈着應付 韜光養晦 善於守拙 絶不當頭)" 24자 잠언을 외교방침으로 제시하였다(1989.9.4). 그 후 그는 "할 일은 해야 한다는 '유소작위'(有所作爲) 4자를 첨부하였다. 그리하여 중국은 덩샤오핑 잠언을 대외관계의 전략적 지침으로 삼아 "냉정관찰, 은주진각, 침착응부, 도광양회, 유소작위"의 20자 전략방침을 세웠다. 그 후 곧 다시 '도광양회 유소작위' 두 방침으로 압축되었고, 그들은 이 전략 방침은 백 년간 불변적인 방침임을 천명하였다.[35] 등소평이 "절대 선두에 서서는 안 된다(絶不當頭 *budangtou* 'not seeking to lead'). 이것은 근본 국가책략이다"고 밝힌 이래, "빛을 감추고 어둠 속에서 힘을 기른다"는 도광양회(韜光養晦, *taoguang yanghui* 'hiding one's capacity while biding one's time')는 장쩌민 시대의 대외전략의 초석이었다. 중국은 '도광양회, 유소작위, 부국강병'의 대외전략 추구는 마침내 '큰 나라로 우뚝선다'는 대국굴기(大國崛起)로까지 나갔고, 그에 따라 도광양회의 신중하고 조심스런 대외전략의 시대는 이미 지나갔다.

한때 금과옥조처럼 여겨졌던 등소평(鄧小平)의 도광양회는 이제 세계 제2의 경제대국 중국의 야망에 걸맞지 않는 고립주의자들의 소극적인 변명에 지나지 않게 되었다. 중국 내 현

34) Joshua E. Keating, "How Do We Know That China's Economy Is Really Bigger Than Japan's?" *Foreign Policy* Aug. 16, 2010; Michael Pettis, "Is China Turning Japanese?" *Foreign Policy* Aug. 19, 2010.

35) 紅色尖兵, 「［原創］ "韜光養晦" 方針之一百年不動搖」, 2007).

실주의 국제정치학자들은 '화평굴기'에서 강조했던 '평화' 조차도 수세적인 입장에서 강조된 레토릭에 불과하다고 하면서, '대국굴기'야말로 중국의 피할 수 없는 역사적 경로라는 입장이다. 이른바 '거침없이 하이킥' 모션이다. 중국의 자신감을 반영하는 대국굴기는 2008년 9월 미국 월스트리트의 리먼 브러더스 사태로 시발된 미국 발 금융위기 이후 공공연히 말해지면서 특히 젊은 세대들은 조금도 주저 없이 주장하고 나선다.

4-2. 후진타오 : 유소작위·조화세계

후진타오(胡錦濤) 국가 주석 시대에 들어와 중국은 화평발전의 대외전략의 기본방침을 내세웠다. 후진타오 시대의 대표적인 대외전략가인 정비젠(鄭必堅)은 '화평굴기'(和平崛起 peaceful rise)를 주창하였다. 화평굴기론은 경제대국으로 부상한 중국에 대한 세계의 우려와 경계 분위기에 대해 중국 스스로 세계 전략적 의지이라고 밝히면서 중국의 '평화적 부상'을 강조하였다(2003.1 보아오 포럼). 그 후 정비젠은 미국의 <포린 어페어즈>에 화평굴기론을 기고하였는데, 이는 "중국의 강대국 지위를 위한 화평굴기"라는 논문 제목에서 나타났듯이 중국이 기존의 강대국으로부터 방해받지 않고 강대국으로 부상하는 길임을 밝혔다.[36] 그런데 미국의 대중 경계를 누그러뜨리려는 의도와는 달리 오히려 '굴기'(rising)는 "우뚝 솟는다"는 의미를 함축하면서 국가 간 권력변동을 수반하는 개념이라고 인식되어 대중 경각심을 높이는 결과를 초래하였다. 말하자면 중국은 굴기의 목적이 화평이며, 굴기의 수단도 화평이고, 굴기의 결과도 화평이라고 하지만, 화평은 수단이고 굴기가 목표로 부각된 모습을 부정하기 어려웠다. 그러자 후진타오 주석과 원자바오 총리는 이를 '화평발전'(peaceful development)이라는 말로 바꾸었다.

후진타오 시대의 중국은 여기서 그치지 않는다. 중국은 도광양회로 부터 화평굴기를 거쳐, 최근 국제문제에 개입하여 적극적으로 국가전략을 추진한다는 '유소작위'(有所作爲 *yousuo zuowei* gear with the world)를 내세웠다. 유소작위 논리에 입각하여 "힘을 행사할 수 있는 상황에서는 행사한다"는 방침아래, 필요하면 할 말(일)은 하는 적극적인 역할과 책임을 강조하고 나섰다. 이처럼 중국의 경제적 위상과 대국화는 대외전략의 핵심내용을 '화평굴기'로 내세웠던 후진타오 주석 초기에 비해 더욱 위협적인 상황으로 발전했다.

다른 한편 2006년 10월 대내적으로 '조화사회'(和諧社會) 건설과 함께 대외적으로는 "조화로운 세계를 건설하는 데 주도적으로 나선다"는 의미의 '조화세계'(和諧世界 harmonious

36) Zheng Bijian, "China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status," *Foreign Affairs* September/October 2005.

world)를 내세워 실제로는 지금까지의 국제정치에서 미국 일방적 주도권에 대한 도전적인 논리를 제시했다. 이처럼 후진타오 시대관의 핵심은 '조화세계론'으로[37], 이는 이전의 화평굴기/발전(peaceful rise/development)의 레토릭에서 한 단계 진전된 논리로 중국이 신장된 국력에 맞게 국제사회에서 적극적으로 개입하겠다는 입장을 반영하고 있다. 조화세계론이 새로운 세계질서의 구축을 위한 적극적인 대미 전략의 이론적 배경이라면, 유소작위는 주변국과의 관계에서 적극적으로 관여하고 개입하여 소기의 목적을 이루고자 하는 노선으로 나타나고 있다.

중국의 강경파를 대변하는 옌쉐통(閻學通)의 중국굴기론(中國崛起)론에 따르면, 냉엄한 국제정치 현실에서, 군사력 강화 없이 화평굴기는 불가능하고 필연적으로 중국은 미국과 경쟁관계에 들어설 수밖에 없다는 입장에서, 경제 이익 보다 안보 이익을 강조하는 한편 해·공군력 증강을 비롯한 국방력 증강과 경제력 증강의 동시병행을 일관되게 주장해오면서, 중국이 진정으로 강대해질 때 비로소 중국위협론이 불식될 것이라는 입장이다.[38] 이와 관련하여 중국은 최근의 국방백서 서문에서 "중국은 세계와 고립된 채로 발전할 수 없을 뿐만 아니라, 세계도 중국 없이는 안정과 번영을 추구할 수 없다"고 하여 세계를 향한 자신감을 드러내고 있다. 특히 국방 정책의 목표를 국가주권, 안보, 영토 보전, 국가 개발이익과 중국 인민들의 이익 수호 등의 보호에 두면서, 국가 안보와 개발 이익을 양립시킬 수 있는 한층 보강된 국방력과 강력한 군사력 구축을 천명하고 있다.[39] 중국은 2008년 금융위기 이후 세계경제 및 국제정치의 글로벌 이슈에 직접 개입하면서 미·중 중심의 양극체제가 부활하는 조짐을 보이는 가운데, 중국은 지역전략 차원을 넘어 아·태 지역의 해양세력으로의 발돋움과 함께 범지구적 차원에서 국가전략을 운용하고 있는 모습을 보여주고 있다.

4-3. 중국의 반봉쇄 전략 : 서진·남진 전략

미국은 남중국해 길목을 지키고 서서 중국의 남진(南進) 즉, 해상 진출을 막고 있다. 그럼에도 중국은 미국의 봉쇄를 뚫고 중동의 산유국에 접근하지 않으면 안 된다. 중국은 파키스탄과 이란을 지원하면서 인도양 진출을 위한 교두보 확보를 모색하는 한편, 이란 가스전 개

37) Yongnian Zheng · Sow Keat Tok, Briefing Series - Issues 26 *'Harmonious Society' and 'Harmonious World': China's Policy Discourse Under Hu JinTao*, The University of Nottingham, China Policy Institute, October 2007. http://www.chinapolicyinstitute.org

38) 문정인,「중국의 내일을 묻다」 (삼성경제연구소, 2010), pp. 43~69.

39) Information Office of the State Council of the People's Republic of China, *China's National Defense In 2008*, January 2009, Beijing.

발을 위해 대규모 투자 계약을 체결하였다. 그와 함께 중국은 미국의 해양봉쇄를 우회하여 육로로 중동 산유국에 접근하는 서진(西進)전략 위에서 이란-아프가니스탄-타지키스탄-키르기즈스탄-중국 신장으로 이어지는 철도 연결을 통해 중앙아시아를 거쳐 페르시안만으로 진출을 꾀하고 있다.[40] 이처럼 중국이 이란에 최대의 경제협력국가로 대두하면서 두 나라가 손을 잡자, 미국은 이란이 미국의 안보·외교에 중대한 위협이라며 미국 주도의 이란 경제제재를 결의했다. 미국의 대이란 경제제재 조치는 이란의 핵개발 문제를 넘어 중국과 이란과의 제휴와 결속에 따른 미국의 전략적 위기감의 반영으로 볼 수 있다.

□ 미·중 대치국면 : 남중국해의 파고

남중국해에서는 최근 영유권 분쟁을 둘러싸고 미·중 간 정면 대치하는 긴장 국면이 나타나고 있다. 남중국해는 동북아시아와 인도양을 잇는 해역으로 가장 중요한 통상 루트이자 군사전략적 요충지로, 300만㎢에 달하는 방대한 해역으로 천연가스와 석유를 비롯한 광물 자원이 풍부하다. 중국이 서진 및 남진 정책에 주력하는 까닭은 자원 확보 문제뿐만 아니라, 미국이 제해권을 장악하고 있는 서태평양 지역과 남중국해 지역이 봉쇄당하면 유사시 에너지와 원료 공급 루트가 차단당할 위험이 높다고 여기기 때문이다. 중국이 수입하는 에너지 자원의 80%가 미국의 제해권 아래 놓인 말라카 해협과 서태평양 통로로 유입되고 있어 이 해역이 봉쇄되면 매우 심각한 안보위기에 봉착할 수 있다.중국은 남중국해 시사군도(西沙群島, 파라셀) 및 난사군도(南沙群島 스프래틀리)를 둘러싸고 베트남, 말레이시아, 브루나이, 필리핀, 인도네시아 등과 영유권 분쟁을 벌이고 있는 중이다. 대만, 티베트와 더불어 남중국해를 자국의 '핵심이익'으로 규정하는 중국의 입장과 공해인 남중국해를 독점하려는 어떠한 행위도 용납할 수 없다는 미국의 입장이 팽팽히 맞서고 있는 가운데, 미국은 이 지역에서 중국의 패권을 막기 위해 중국과 분쟁 중인 나라를 지원하고 있다.

미·중 간 갈등은 지난 7월 아세안지역포럼(ARF 2010.7.23)에서 분출되었다. 클린턴 미 국무장관은 연설을 통해 "남중국해 영토분쟁 해결이 해당 지역 안정의 중심"이라고 하면서, "미국이 남중국해에서 자유롭게 항해하고 아시아 공동수역에 제한없이 접근하는 데 국가적 이해를 갖고 있으며 남중국에서 국제법을 존중한다"고 주장하였다[41] 즉, 미국은 석유 수송로인 말라카 해협과 연결된 남중국해에 미국도 이해관계가 있는 만큼 적극 개입하겠다는 의지 표명으로 볼 수 있다. 이에 중국 양제츠(楊潔篪) 외교부장은 즉각 반발하였고, 미국에 영

40) KOREA 테헤란 강성수, "이란, 중국이 최대협력국가로 대두," 아시아/해외산업경제, 2010/04/14.

41) "미-중 군사갈등, 전방위로 확산," <연합뉴스> 2010.07.26.

토분쟁지역인 남중국해를 국제이슈화하려고 들지 말라고 반박했다. 그러나 얼마 후 클린턴 장관의 언급의 연장선상에서, 오바마 대통령까지 나서 아세안(ASEAN 동남아국가연합) 정상들과의 회담에서 양측은 "남중국해를 비롯한 아시아 지역 분쟁의 평화적 해결과 항행의 자유, 지역 안정, 그리고 국제법 준수가 중요하다는 데에 의견을 같이 했다"고 밝혔다.[42] 이에 대해 아·태 지역에서 중국의 영향력을 차단하려는 미국의 동남아 포용정책 강화 입장을 미국 언론도 지지하였다.[43] 이처럼 전 지구적 범위에서 중국의 파워가 확대되는 상황에 미국으로서는 중국에 대한 레버리지를 갖는 것이 절실하다고 여긴다.

동남아 국가들은 미국을 균형자로 끌어들여 중국의 안보 위협에 맞서고 있다. 베트남은 최근 숙적 중국의 노골적인 남진 전략에 맞서 일본과 외교·국방 전략대화에 합의하는 등 대중 견제망을 다각화하는 속에서, 과거 적국이었던 미국과 남중국해에서 8월에 최초로 연합훈련을 실시하는 등 미-베트남 간 군사협력이 강화되었다. 나아가 미국은 반중 연합전선 구축에 베트남을 끌어들이기 위해우라늄 농축을 비롯한 원자력 기술협정을 체결하기도 했다.[44] 한걸음 더 나아가 미국은 인도네시아와도 안보협력활동 재개를 밝혔다. 1990년대 수하르토 집권 시절 아체와 동티모르 지역에서 온갖 고문과 학살 만행을 자행했던 악명 높은 특수부대 '코파수스'를 지원하는 '영리한' 외교정책을 추진하고 있다.[45] 그 동안 중국도 인도네시아에 투자와 경제협력을 강화하면서 인도네시아 군부에게 줄곧 러브콜을 보냈지만, 현재로서는 대중 견제에 인도네시아와 미국이 손을 잡을 상황이다. 또한 동남아 포용정책의 일환으로 미국은 필리핀에로의 귀환을 모색하고 있다. 미군이 1991년 필리핀에서 철수한 이래 중국은 필리핀에 대규모 투자를 대가로 다양한 특혜를 제공받으면서 필리핀에서 발판을 굳힌 상태인데, 앞으로 미국의 필리핀 귀환정책이 본격화되면 양국 간의 갈등이 예상된다.

최근 동중국해를 둘러싼 중·일 영유권 갈등은 동중국해의 센카쿠(尖閣) 열도(중국명 댜오위다오 釣魚島)에서 분출되었다. 중국 어선이 일본 순시선과 충돌하자 양국 사이에 외교 갈

42) "Read-out of President Obama's Working Luncheon with ASEAN Leaders," http://www.whirehouse.gov/the-press-office/2010/-09/24

43) Johh Pomfret, "U.S. continues effort to counter China's influence in Asia," *The Washing Post,* July 23, 2010; A10.

44) 한국이 사용후해연료의 저장시설이 포화 상태에 이르는 심각한 상태임에도 불구하고, 미국은 한국의 사용후핵연료 재처리(파이로프로세싱) 금지 입장을 고수하여 원자력협정 개정협상을 어렵게 하고 있다.

45) Craig Whitlock, "U.S. to resume ties with Indonesia's once-harsh special forces," The Washing Post, July 22, 2010; "U.S. to end ban on Indonesia's special forces, angering human rights groups," July 23, 2010; A10.

등이 발생하였고, 주변국의 이목이 집중된 가운데 일본이 중국의 경제적 압박 카드에 굴복하여 중국 측의 요구를 수용함으로써 일단락되었다. 여기서도 미·중 간 갈등이 도사리고 있는데, 중국 측은 동지나해에서의 영유권 분쟁의 배후에는 미국의 전 세계에 대한 전략적인 조정이 핵심 원인이라고 하면서 미국을 비판하고 있다.[46] 어쨌든 이번 중·일 영유권 갈등이 중국 측의 승리로 귀결되자, 중국의 우뚝 선 모습에 'G3' 일본의 굴욕이자 'G2' 중국의 굴기로 바라본 점도 주목된다.[47] 그 후 중국은 다시 댜오위다오 문제를 중국의 '핵심이익'으로 격상시킨 것으로 알려져, 미·일의 거센 반발 속에서 갈등이 재점화될 조짐도 있다.

□ 창 든 드라곤 : 방패 든 콘도르

21세기 초반 미국과 중국은 '협력과 갈등'이 혼재되는 구도 속에서, 특히 아시아·태평양 지역에서 갈등적 측면이 크게 부각될 것으로 전망된다. 이 지역에서 미·중 관계는 미국의 '공세적 수세'와 중국의 '수세적 공세'가 치열하게 맞붙을 것이다. 이를테면 아·태 지역을 무대로 '창을 든 드라곤'과 '방패 든 콘도르' 간의 세기적인 대결이 펼쳐지게 된다. 단기적 전망으로는 우세한 군사력을 배경으로 미국의 우월적 지위가 예상되나, 장기적 차원에서는 미국의 경제력, 정치적 리더십, 그리고 미래를 향한 국민의지 등 다양한 요소들을 고려할 때 미국의 우위가 지속되리라는 보장은 없다.

중국은 현재 고질적인 관료부패에도 불구하고 중국을 끌어가는 최고위층의 리더십과 그들의 확고한 역사의식, 그리고 단합력을 배경으로 세계 최고의 국가지도그룹을 이루고 있다.[48] 반면 미국은 오만에 사로잡혀 오래동안 '좋았던 시절'의 미몽에서 깨어나지 못하거나, '외부의 적'에 앞서 '내부의 적'인 국가부채와 재정적자 해결에 진력하지 않는다면 미국의 리더십을 회복하기는커녕, 미국이 예찬하는 자유주의적 시스템 속에서 머잖은 시기에 '중화 제국'의 등장을 막지 못할 것이다.

---

46) 장리리(張歷歷), "천안함 · 댜오위다오 사태와 미국의 세계전략 조정," <프레시안>, 2010.09.17.

49) <중앙일보> 2010.09.25.

48) 오바마 대통령은 국제정치에 대한 명확한 확신을 갖지 못하고 있으며, 더구나 세계 문제를 과단성 있게 해결하려는 '배짱' 조차도 없어서 다른 나라 지도자들에게 얕잡히고 있다는 비판들이 나타나고 있다. Dilip Hiro, "The American Century Is So Over," *the Nation* May 27, 2010 http://www.thenation.com; Eleanor Cliff, "Obama's Failure of Leadership," *Newsweek* October 01, 2010 http://www.newsweek.com/2010/10/01

5. 멀어지는 남북한

5-1. 중국으로 기우는 북한

북한 김정일 국방위원장과 중국 후진타오 국가 주석은 베이징과 창춘(長春)에서 각각 정상회담을 가졌다. 천안함 사태, 6자회담 장기 공전, 동해에서의 한·미 합동군사훈련 등 한반도 정세가 긴장 국면에 빠져 있던 상황에 북·중 밀월은 한반도를 둘러싼 동북아 정세의 변화를 예고하는 신호탄일 수도 있다. 북·중 정상회담으로 양국의 혈맹관계가 회복된다면, 동북아 정치 지형에 어떤 영향을 미칠까? 한·미 동맹과 북·중 혈맹이 팽팽히 맞선다면 한반도의 미래는 전혀 다른 방향으로 전개될 수 있으며, 우리의 통일 문제는 새로운 상황에 맞닥뜨리게 된다.

□ 중국 판 '그랜드 바겐'

북·중 간 창춘 정상회담(8.27)은 베이징 정상회담(5.5)의 기본 방향과 합의 내용을 재확인한 것으로 볼 수 있다. 중국 관영 신화통신의 보도에 따르면, 후진타오 주석은 5개 분야 협력을 제안한 것으로 알려졌다. 이는 △고위층 교류 지속 △전략적 소통 강화, 양국 내정 및 외교에서의 중대 문제에 대한 의사소통 △경제무역 협력 심화 △인문교류 확대 △국제 및 지역 문제에서의 협력 강화 등으로 밝혀졌다.[49] 이는 중국이 전략 및 경제 분야의 포괄적 협력을 제안한 것으로 이른바, 중국 판 대북 '그랜드 바겐'으로 볼 수 있다. 말하자면 북한이 후진타오 주석의 제안을 받아들인다면 북한 체제의 보장은 물론이고 북한경제 회복을 위한 지원도 아끼지 않겠다는 메시지인 것이다. 달리 말해 북한이 후진타오의 제안을 수용하면 체제보장 뿐만 아니라 후계자 문제에다 경제지원까지 다해주겠다는 그야말로 '통 큰' 제안을 내밀었다.

그런데 여기서 눈길을 끄는 제안은 둘째 항목인 "전략적 소통 강화, 내정 문제의 의사소통" 강조 부분으로, 특히 내정 문제가 무엇을 의미하는지 분명하지 않아 많은 추측을 낳았다. 사실 '내정' 문제에 대한 협의는 아무리 혈맹과 우의를 강조한다고 하더라도 정상회담에서 언급될 수 없는 말이며, 더욱이 '자주'와 '주체'를 내세우는 북한에게 상당히 모욕적인 말일 수 있다. 그러나 당시 북한은 천안함 사태로 곤경에 몰려 있었다. 이러한 상황에서 중국은 국제사회에서의 북한 지목을 거부하고 북한을 안는 한편, 이를 계기로 북한의 대중 의존

49) <연합뉴스> 2010.05.07.

을 확고히 하고자 한 심산으로 보인다.

그와 달리 안보, 경제, 후계문제, 대외관계 등 모든 분야에서 무척 어려운 국면에 처해 있는 북한으로서는 이 모든 것을 한꺼번에 해결하는데 중국의 지원과 협력이 없으면 안 된다. 김정일은 4년만의 방중에서 담판을 짓고 싶었고, 이에 북한 사정을 뻔히 아는 중국에게 대대적인 지원을 요구했을 것이다. 북한 측의 요구에 대해서는 일절 보도가 없었지만, 최신형 전투기 수 십대, 약 300억 달러 상당의 경협지원, 매년 원유 100만 톤과 쌀 100만 톤 긴급 지원 등을 요구했다고 한다. 이 내용은 공식적으로 확인되기는 힘들지만 충분히 예상되는 사안이다.[50]

한·미 동맹이 서로의 필요에 의해 강화되고 있듯이, 북·중 관계도 서로의 이해관계 속에서 재조정되고 있다. 미국의 대중 압박이 강화될수록 중국이 북한의 전략적 가치를 더욱 중시하지 않을 수 없게 된다. 그와 함께 중국 동북 3성의 발전은 북한 지역과의 연계 속에서 추진되어야 시너지 효과를 볼 수 있는데, 특히 창춘-지린-두만강을 잇는 창지투(長吉圖) 프로젝트 성공을 위해서는 북한의 협력 없이는 곤란하다. 이처럼 중국의 경제적 및 전략적 가치의 핵심은 북한을 통한 해양 출구를 확보하는데 달려 있다. 중국은 동북 3성의 발전전략과 연계된 해양 출루 확보를 위해 나진항과 청진항 개발을 위해 북한과 적극적인 협력을 모색하고 있다.

5-2. 권력세습과 체제유지

지금 김정일 시대는 저물고 있다. 김정일의 건강 문제와 더불어 2012년 '강성대국' 진입을 앞두고 후계구도의 안정화가 최대의 과제로 떠올랐다. 공산주의 독재체제에서는 후계구도 문제를 둘러싸고 종종 정치적 불안정을 드러냈다. 그렇다고 하여 후계 문제가 체제붕괴로 이어지거나 국가존립의 위기상황으로까지 발전된 경우는 거의 없다. 중국의 경우 모택동 이후 4~5년간의 권력교체기에 권력 엘리트 간의 정치적 갈등 속에서 정치적 불안정을 겪었지만 등소평은 곧 안정을 회복하고 국가발전을 이끌어 나갔다. 소련은 브레즈네프 사후 몇 차례의 권력 교체를 거쳐 고르바초프 등장까지 약 2년 반 동안의 혼란기를 경험했다. 서방의 입장에서 공산독재국가의 권력교체기에 나타나는 정치적 불안정이 불안해 보일 수 있지만, 결국 폐쇄체제인 독재국가에서 정치적 안정화로 가는 일반적인 과도기적 특성으로 이해할 필요가 있다.

50) 북중 군사협력이 강화될 전망이다. 9월 초 북한 김영남 최고인민회의 상임위원장은 선양(瀋陽) 군부 대표단 북한 방문 시 양국 간 군사협력 강화를 밝혔다. <연합뉴스> 2010.09.01.

북한은 당 대표자회 개최(9.28)를 통해 세습후계와 혈통 중심의 권력이양 구도를 드러냈다. 그러나 세계 역사상 어떠한 폐쇄체제의 독재국가의 경우에도 3대 세습을 시도한 사례가 없었고, 더욱이 봉건왕조 시대도 아닌 현대에 20대 자식에게 국가권력을 세습한다는 사실은 상상조차 할 수 없는 일이다. 북한 후계체제의 안착 여부에 대해서는 전망하기 쉽지 않다. 사회주의는 '당-국가'체제로서 국가에 대한 당의 우위 속에서 당이 중심에 서서 내각, 인민, 군을 끌어가는 체제인데, 북한은 15년 동안 김정일의 '선군정치'에 의해 약화되었고 김정일의 통치 도구에 불과했다. 금번 당 대표자회를 통해 북한은 당의 형태와 구조를 복구시키는 듯 했지만 형식적인 포장에 그친 상태이다. 당의 실질적인 위상과 역할이 복원되지 않는다면 국가운영의 방향과 인민 경제의 회복 가능성은 전혀 기대할 수 없을 것이다. 북한 경제 회복의 전망은 여전히 불투명한 가운데 세습후계자가 군권을 장악하고 실질적인 통치력을 행사할 수 있을지는 미지수다.

그럼에도 북한의 권력이양 과정에서 나타나는 불안정성이 체제붕괴로 이어질 수 있다는 발상은 매우 비현실적이고 비약적인 상상이라 하겠다. 북한의 체제유지 문제는 이제 북한 김정일과 그를 둘러싼 권력집단의 역량 차원을 넘어 중국의 안보와 국가전략 차원의 문제로 전환되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 중국은 세습후계자이든, 권력투쟁을 통해 결정되든 또는 추대 형식이든 간에 북한의 후계체제 문제에 개입할 필요가 없다. 남북한 분단구조 아래서 어느 누가 권력을 잡든 친중 정권일 수밖에 없기 때문이다. 오히려 중국은 권력 교체기에 북한 내부의 정치적 불안정이 확대되는 상황을 바라지 않을 것이며, 후계구도에 대한 지원과 협력을 아끼지 않을 것이다. 동북아의 '균형'이 회복되는 구조 속에서 중국에게 순망치한(脣亡齒寒)의 관계인 북한의 전략적 가치는 한층 높아지고 있다.

우리 주변에는 북한의 경제적 어려움과 불안정한 정치상황으로 인해 북한체제가 붕괴되면 통일로 이어질 수 있다는 '나이브'한 생각을 가진 사람들이 많다. 이는 그야말로 아직 익지도 않은 감나무 밑에서 감 떨어지기를 기다리는 사람과 같다. 통일과 민족의 미래를 위해 북한이 우리 쪽으로 기울도록 하지 않으면 안 된다.

*이 글은 《평화재단 전문가 포럼》 2010.10.05 발표문 草稿로 추후 수정·보완 예정임.

미•중 관계의 현안과 한국의 선택

손병권 중앙대학교 국제관계학과 교수

Ⅰ. 오바마 행정부 하에서 미국의 대중정책:
수용적 관여정책에서 견제와 균형을 겸비한 관여정책으로의 전환

Ⅱ. 2009년 초반부터 현재까지 미국 대중정책의 전개

Ⅲ. 미중관계의 영역별 쟁점:
경제, 이란 및 북한의 핵문제, 기후변화 대처를 중심으로

Ⅳ. 미중관계 향후 전망

Ⅴ. 한국의 선택

발 표 2

미•중 관계의 현안과 한국의 선택

손병권 중앙대학교 국제관계학과 교수

I. 오바마 행정부 하에서 미국의 대중정책: 수용적 관여정책에서 견제와 균형을 겸비한 관여정책으로의 전환

* 미국은 현재 중국에 대한 전략에 있어서 오바마 행정부 초기의 수용적 관여정책(accommodationist engagement)에서 전환하여 관여정책의 기조 하에 균형정책(balancing)을 동시에 추구하고 있는 것으로 보임; 혹은 불확실성이 증가하는 가운데 사안별 양방정책(hedging)을 추구하는 것으로도 볼 수 있음

* 이러한 미국 대중정책의 중요한 변화는 2009년 가을 오바마 대통령의 중국 방문의 성과가 예상 밖으로 미미한 상태에서 2009년 말 코펜하겐 회의 당시 기후변화 대처 문제에 대한 중국의 협력이 부족하다는 미국의 인식에서 시작하여, 2010년 3.26 천안함 사건과 남중국해를 둘러싼 중국의 공세, 그리고 글로벌 재조정(global rebalancing)과 관련한 미국의 대중 위안화 절상압력과 이에 대한 중국의 저항 등에서 비롯되었다고 보임

* 특히 최근 남중국해에서 자신의 배타적 이익을 주장하려는 중국에 대해서 미국이 이 지역에서 자신의 전략적 이익을 방어하려 하고 이와 관련하여 ASEAN 국가와 협력적 관계를 구축하면서, 미국의 대중정책은 균형과 견제의 성격을 띠는 관여정책으로 변모한 양상을 보임; 전체적으로 중국의 대외정책 의도에 대한 불확실성이 증가했다는 미국의 판단에 따른 결과라고 보임

* 부상 강대국과 기존 강대국 간의 갈등이라는 권력전이(power transition)의 관점에서 볼 때 현재 미중 간 마찰은 양국 간의 세력격차가 상당히 줄어들고 있는 상황에서 빚어지는 권

력균형의 불확실성 속에서, 부분적으로 중국이 자신의 능력을 과대평가(overestimate)해서 빚어진 측면이 있다고 판단됨; 그러나 이러한 과대평가의 원인과 관련하여 평가의 주체가 누구이며 원인 무엇인지는 불확실함(중국 민족주의, 중국의 군부, 중국의 지도부 이행의 문제)

II. 2009년 초반부터 현재까지 미국 대중정책의 전개

1. 중국에 대한 오바마 행정부의 초기 입장과 실망

* 미국은 세계 금융위기 극복, 핵비확산, 기후변화문제 대처, 글로벌 재조정 등 국제사회의 중요한 문제의 해결을 위한 미중 공동의 이해관계와 공동의 책임을 강조하면서 세계경제 위기 이후 G-2의 한 축으로 등장한 중국의 협조가 이러한 문제의 해결에 필수적이라고 인식함; 중국의 지위를 인정하면서 중국의 책임을 동시에 강조함

* 부시 행정부 당시 원만했던 관여정책의 기조를 유지하면서도 미중 경제대화(the U.S.-China Strategic Economic Dialogue: SED)를 미중 전략 및 경제대화(the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue: S&ED)로 격상하는 등 한 단계 업그레이드 된 대중정책을 펼치기 시작함; 클린턴 국무부 장관과 다이빙궈 외교담당 국무위원의 추가적 참여

* 오바마 대통령은 2009년 11월 싱가포르에서 개최되는 APEC 정상회담과 연이은 중국 방문에 앞서 일본을 방문한 자리에서 중국에 대한 미국의 협력의사를 확인함

- 자신이 “미국 최초의 태평양계 대통령”("America's first Pacific President")임을 강조하면서 아시아 중시 정책을 천명함
- 중국에 대한 미국의 접근방식은 이념보다는 “이익”에 근거할 것이며, 21세기의 도전을 함께 대처하기 위해서 상호 공동의 관심영역에서 “실용적인 협력”(pragmatic cooperation)을 추구할 것임을 선언함
- 중국이 국제사회에서 보다 큰 역할을 수행하되 보다 큰 책임감을 발휘해 줄 것을 동시에 요청함

* 그러나 그 후 싱가포르 APEC 회의에 이은 오바마의 11월 중국방문과 이후 12월 코펜하겐이 유엔 기후변화회의에서 미국의 협조요구에 대한 중국의 미온적인 반응은 오바마 행정부로 하여금 자신의 대중정책을 재평가하게 하는 계기가 됨

* 오바마의 중국 방문과 미국의 실망

- 미국의 위안화 절상요구에 중국은 대답하지 않았고 이란과 북한 핵문제에 대한 협조 요청에 대화와 협상으로 해결해야 한다는 원론적인 답변에서 그침
- 정상회담 후 양국 공동 언론발표문에서 중국의 후주석은 기후변화, 에너지, 환경 등의 영역에서 양국은 "공동의 그러나 차별화된 책임"(common but differentiated responsibilities) 이라는 원칙에 입각하여 행동해야 한다고 언명함으로써 미국의 탄소배출 감축량 제시요구를 우회적으로 거부함
- 또한 후주석은 각자의 "핵심 이익과 주요 관심사"(core interests and major concerns)를 존중하는 것이 중요하다고 언급하였는데 중국의 입장에서 이는 미국이 대만과 티벳에 대한 중국의 사활적 이익과 관심을 인정해야 한다는 말로 해석됨

* 코펜하겐 유엔 기후변화협약회의에서도 중국은 강제력 있는 국제레짐의 설립에 반대하고 검증 가능한 탄소배출량의 감축안을 제시하지 않음

* 이후 2010년 벽두부터 미중갈등이 시작됨

- 구글(Google)사에 대한 해킹으로 인해서 중국에서 구글이 철수를 결정함
- 사이버 해킹에 대한 힐러리 국무부 장관의 비난과 중국의 맞대응이 나타남
- 2010년 1월 말 지연되어 왔던 미사일과 헬기의 대만수출이 발표됨
- 중국은 이들 기업에 대한 제재와 미중 군사교류 중단을 선언함
- 2월 18일 달라이 라마와 오바마의 면담이 성사되고 중국은 이를 강력히 비난함

2. 새로운 협력에의 모색

* 대만에 대한 미국의 무기 수출과 달라이 라마의 미국 방문 이후 형성된 미중 간 경색국면을 풀기 위해서 2010년 3월 국무부 부장관 스타인버그와 국가안보회의 아시아 담당 보좌관 베이더가 북경을 방문하였음

* 후주석은 오바마 대통령의 요청에 따라서 2010년 4월 워싱턴 핵정상회의 참석에 참석하였음

* 2010년 5월 24-25일 양일간 베이징에서 제2차 미중 전략 및 경제대화가 전략 및 경제의 투 트랙으로 개최됨; 5월 25일 미중 전략 및 경제대화 폐회식 공동 언론발표에서 클린턴 미 국무장관은 양국이 2010년 초기 "불확실성"(uncertainty)에 직면했으나 전략 및 경제대화라는 메카니즘을 통해서 다시 "긍정적인 트랙으로 빠르게 복귀"(rapidly back on a positive track)하였다고 자평함

- 전략 트랙에서는 에너지 및 기후변화 부문의 협력에 대한 양국 간 논의가 집중적으로 전개되었음
- 경제 트랙에서는 균형성장, 금융개혁, G-20 구조의 인정 및 IMF 개혁, 빈곤국가 지원 등에 대한 양국의 협력 약속이 있었음

* 그러나 북핵문제 및 천안함 문제나 이란 핵문제에 대해서 중국 측의 명확한 협력의사를 얻어 내는 데에는 실패함

* 이후 중국은 6월 9일 제4차 유엔 안보리의 제4차 대(對)이란 제재에 동참함

3. 갈등의 재점화

* 2010년 6월 하순 캐나다 G-20 석상에서 오바마 대통령은 중국에 대해서 위안화 절상과 천안함 사태에 대한 북한소행 인정을 촉구함

* 중국은 이러한 두 가지 문제에 대해서 모두 거부하는 반응을 보임; 중국은 여전히 미국의 무역적자에 대한 책임은 미국 스스로에게 있으며 천안함 사태와 관련하여 북한의 입장을 옹호하는 자세를 보임

* 또한 천안함 사태의 연장선상에서 서해상에서 계획된 한미 연합 군사훈련에 대해서도 중국은 강력하게 반발함

- 한미는 7월말 동해상에서 핵추진 항모인 조지 워싱턴 호를 포함하여 "불굴의 의지"라는 대규모 합동군사훈련을 실시함
- 또한 이어서 9월 한미 양국은 중국과 북한의 반발 속에서 서해에서 대잠수함 훈련을 실시함

* 한편 한국 해역에서 한미 합동군사훈련이 실시되기 이전부터 동중국해 및 남중국해 해상

에서 중국의 적극적 해양진출 공세상황이 전개됨; 일례로 중국군은 6월말부터 동중국해 해상에서 대규모 군사훈련을 실시함

* 한편 중국의 남중국해에 대한 배타적 주권 주장과 관련하여 2010년 7월 23일 힐러리 클린턴 국무부 장관은 하노이에서 남중국해에 대한 중국 주권론을 인정하지 않는다는 발언을 함

(Hillary Rodham Clinton, National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010

1. 미국의 아시아 개입주의 천명

* ... **the Obama Administration is committed to broad, deep, and sustained engagement in Asia** as I discussed in a speech in Hawaii last fall, we are focused on helping strengthen the institutional architecture of the Asia Pacific.

* Over the last 18 months we have signed the Treaty of Amity and Cooperation, announced our intention to open a mission and name an ambassador to ASEAN in Jakarta, and held the first U.S.-ASEAN summit. And we have pursued new subregional efforts like our new Mekong Delta partnership.

2. 중국의 남중국해 주권주장에 대한 반론

"I'd like to briefly outline our perspective on this issue. **The United States, like every nation, has a national interest in freedom of navigation, open access to Asia's maritime commons, and respect for international law in the South China Sea. We share these interests not only with ASEAN members or ASEAN Regional Forum participants, but with other maritime nations and the broader international community.**"

"The United States supports a collaborative diplomatic process by all claimants for resolving the various territorial disputes without coercion. **We oppose the use or threat of force by any claimant.** While the United States does not take sides on the competing territorial disputes over land features in the South China Sea, we believe claimants should pursue their territorial claims and the company and rights to maritime space in accordance with the UN convention on the law of the sea.)

III. 미중관계의 영역별 쟁점:
경제, 이란 및 북한의 핵문제, 기후변화 대처를 중심으로

1. 경제

* 미국은 글로벌 경제의 회복과 새로운 국제금융제도의 구축에 중국을 포함한 신흥 시장경제(emerging markets)의 협력이 필수적이라고 보고 "G-2"라는 용어를 사용하고 "G-20"의 역할을 강조함

* 2008년 11월의 워싱턴 G-20 회의, 2009년 4월 런던 및 2009년 9월 피츠버그 G-20 회의에서 미국과 중국은 나름대로 협력함

* 중국 역시 적극적인 경기부양책을 사용하는 등 위기대응 지출을 증가시켰음

* 그러나 2009년 미국의 대중무역적자는 2,268억불에 달하여 국내 여론과 노조 및 기업부문의 불만이 큼

* 한편 미국은 무역적자를 줄이고 미래의 금융위기를 방지하기 위해서 중국의 대외수출과 대외수입 간의 격차를 줄이자는 경제균형 재조정을 요구하였으나 중국은 응하지 않음; 중국은 이러한 요구를 글로벌 금융위기의 책임이 미국이 아니라 중국에 있다는 논리의 연장으로 봄

* 중국은 또한 미국이 저평가되어 있다고 판단하는 위안화 절상 요구를 지속적으로 거부함; 그러나 2010년 5월 23일 제2차 미중 전략 및 경제대화 개막식에서 후주석은 "위안화 환율의 형성 메카니즘 개혁"에 대해서 공약함

* 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화의 경제트랙에서 경제균형 재조정과 관련하여 중국은 소비를 진작시키고 미국은 재정 건전성을 증진하여 상호 균형있는 발전을 추진하기로 함

* 또한 양국은 중국 내 미국 투자자나 회사가 불이익을 받지 않도록 규제조치를 완화하며 차별이 없도록 노력해야 한다고 합의함

* 그럼에도 불구하고 위안회에 대한 본격적인 조치가 없자 미국은 2010년 11월 중간선거가 다가옴에 따라서 최근 더욱 강력한 압박에 나섬

- 2010년 9월 20일 오바마 대통령은 중국이 위안화를 절상하지 않으면 무역제재 조치를 취하겠다고 언급함
- 9월 22일 원자바오 총리는 원안화의 절상 근거가 없음과 미중 무역불균형은 위안화 환율 탓이 아니라고 밝힘
- 9월 23일 미국 증권거래소(SEC)는 중국신용평가회사 따꽁(대공: 大公)의 승인신청을 거부함
- 9월 24일 미국 하원 세입위원회는 환율저평가 국가에 대한 보복관세 부과법안을 통과시킴
- 9월 26일 중국 정부는 미국산 닭고기 제품에 5년간 최대 105.4%의 반덤핑 관세를 부과하기로 결정함
- 9월 27일 따꽁은 "SEC의 조치를 국제사법재판소에 제소할 것을 검토"한다고 발표함
- 9월 29일 미국 하원은 마침내 환율저평가 국가에 대한 보복관세 부과법안 통과시킴

* 미국의 중간선거와 맞물려 무역분쟁은 상당히 오래 진행될 가능성이 있음

2. 이란과 북한 핵문제

* 이란은 중국에 대한 최대 원유 수출국 중 하나이며, 중국은 이란의 최대 교역국가임

* 미국은 중국이 이란의 농축우라늄 문제에 대한 유엔 안보리 제4차 제재에 적극 동참해 주고 이란에 대해서 압력을 행사해 주기를 바람

* 중국은 이러한 미국의 요구에 대해서 대화와 외교를 통한 문제해결이라는 원론적인 입장을 되풀이함

* 이후 중국은 2010년 4월 워싱턴 핵정상회의 참석에 대한 미국의 요청을 수락하여 후진타오 주석이 참석하였고, 당장의 제재가 아닌 안보리에서 이란 핵문제를 논의할 필요성에는 동감한다는 의사표명을 함

* 이어서 중국은 6월 9일 유엔 안보리의 제4차 이란 제재안에 찬성함

* 한반도 문제와 관련하여 중국은 북핵문제 역시 대화와 외교로 풀어야 한다는 원론수준의 입장을 고수하고 있어 보다 적극적인 압력을 원하는 미국의 입장을 수용하지 않고 있음; 북핵문제는 미국의 압박이 원인이라는 북한의 입장을 표면상 지지하고 있다.

* 오바마 행정부는 북핵문제와 관련하여 중국의 6자회담 의장국 지위를 존중하고 중국의 요청을 어느 정도 수용하고 있는 편임; 중국과 좋은 의사소통 채널을 유지하고 있음

* 천안함 사태 이후 중국은 6자회담을 좀 더 늦추자는 미국과 한국의 입장을 수용하였으나, 제2차 전략 및 경제대화에서 천안함 사태와 관련하여 북한에 대한 비판적인 입장 표명은 유보함

* 중국은 최근 6자회담의 재개를 위해서 한국, 미국, 일본을 상대로 다방면의 외교를 펼치고 있으나 미국의 반응은 자신의 입장과 함께 동맹국인 한국의 입장을 고려하여 원론적인 수준에서 입장표명을 하는 것에 머물고 있음

- 중국 우다웨이 한반도사무 특별대표가 2010년 9월 1일 미국 워싱턴에서 국무부 인사들과 만나 "6자회담은 한반도의 평화와 안정을 유지하는 데 중요한 수단"이라고 강조함
- 미국의 크롤리 국무부 공보담당 차관보는 "북한이 말이 아닌 행동으로 우리와 좀 더 건설적으로 대화할 자세를 보인다면 우리는 북한의 행동을 평가해 본 뒤 대응할 준비가 돼 있다"고 말함
- "핵실험과 미사일 발사 등 도발적인 행동을 중단하고, 2005년 9·19 공동성명에 따른 약속 등을 이행해야 할 것"이라며 언명함

3. 기후변화문제

* 클린턴과 부시 행정부 당시 미국은 최대 온실가스 배출국 중 하나인 중국이 교토의정서상 개도국의 지위로 감축 면제국가가 된 것에 대해서 불만을 표시하였음

* 한편 미국의 경제성장에 지장을 초래할 수 있다는 이유로 교토의정서 비준을 거부함(의회에 상정하지 않음)

* 한편 중국은 클린턴, 부시 행정부 당시 교토의정서 비준을 거부하고 에너지 안보를 위해서 국내에서 석유 등 화석연료를 더 개발하려는 미국을 이중적인 자세를 지닌 것으로 봄; 중국은 온실가스 감축보다는 아프리카 등에서 에너지 자원의 확보에 더 노력함

* 2008년 미국은 당시 재무장관인 폴슨의 노력으로 미중 경제전략대화를 통해서 "에너지

및 환경협력에 관한 10개년 틀”을 구성함

* 이후 오바마 행정부가 등장하면서 기후변화대처 및 탄소배출량 감축에 대한 미국의 국내외적 노력이 강화됨

* 이후 2009년 2월의 힐러리 중국방문과 펠로시 및 케리의 중국 방문, 그리고 4월의 런던 G-20 정상회담, 그리고 7월의 미중 전략 및 경제대화 그리고 11월의 오바마의 중국방문에서도 청정에너지와 기후문제가 논의됨

* 미국은 동시에 "탄소배출 상한치 설정 및 교환방식"(cap and trade)을 중심으로 한 국내법 제정에 노력함; 이러한 국내법을 토대로 기후변화문제 대처에 대한 미국의 공약을 대외적으로 확인하고 중국의 협조를 얻어내려 함

* 그러나 미국의 의회와 기업은 중국이 온실가스 배출감소에 적극적이지 않은 상황에서 미국만 탄소배출 상한치 설정 및 교환방식을 도입하는 것은 수입된 중국 상품의 경쟁력을 높이는 결과가 된다는 인식이 만연하여 강하게 반대함; 이와 함께 탄소배출기준을 지키지 않는 수입품에 대해서 세금을 부과하자는 주장이 제기되고 있어서 중국과의 무역마찰 가능성을 보임 (이 경우 중국은 이를 보호무역 조치로 보고 보복조치를 강구할 가능성이 큼; 그리고 기후변화 협력을 포기할 가능성이 있음)

* 이러한 국내적 상황을 타개하고자 오바마 행정부는 우선적으로 2009년 11월의 중국방문과 12월의 코펜하겐 유엔기후협약회의에서 중국의 협조를 요청함

* 미국은 중국이 큰 양보를 할 것이라고 기대하지는 않았으나 중국은 오히려 합의 없는 회의의 종결을 원하는 인상을 줌; 중국은 2010년 말까지 어떠한 타협 가능성도 내비치지 않았고 2050년까지 개도국 혹은 강대국으로서의 감축량을 제시하지도 않았음; 중국은 개도국으로서의 지위를 포기하겠다는 의사를 밝히지 않음; 미국은 파국의 방지에 만족해야 했음

* 그 후 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화 당시 클린턴 국무부 장관과 다이빙궈 외교담당 국무위원 간의 전략 트랙에서는 기후변화, 에너지, 녹색성장 등에 관한 다양한 협력방안이 논의됨; 기후변화 및 에너지 협력과 관련된 미중의 논의는 “기후변화, 에너지 및 환경 분야 협력증진에 관한 미중 양해각서”와 “에너지 및 환경협력에 관한 10개년 틀”의 합의내용 실행과 향후 협력증진 방안에 집중되었음

* 현재 미국의 경우 기후변화관련 법안은 다른 현안문제에 밀려서 상원에서 계류 중인 상태에 있으며, 2009년 하원에서 통과된 법안의 취지와 유사한 탄소배출 상한치 설정 및 교환방식 등을 통한 탄소배출에 대한 인위적인 감축 방식은 거의 폐기된 것으로 보임

* 이러한 국내사정과 인도, 중국 등의 반발을 고려하여 향후 기후변화와 관련된 미중의 협력은 에너지의 효율적 이용을 위한 기술공조와 미국의 지원 등을 중심으로 좀 더 완화된 방식으로 진행될 가능성이 큼

IV. 미중관계 향후 전망

* 현재 오바마 행정부의 대중정책은 동아시아 지역에서 명실상부한 강대국으로 자리매김한 중국의 현실적인 영향력을 인정하고 이를 토대로 진행되고 있음

* 기후변화대처, 이란 및 북한 핵문제의 해결, 대중국 무역적자 해소와 글로벌 재조정, 세계 금융구조의 개혁 등에서 중국의 협력은 필요 불가결하며, 이러한 상황에서 강대국으로 부상한 중국을 포용하지 않고서 미국의 전략적 이익이 순조롭게 추진될 수 없다는 인식이 전반적으로 미국의 대중전략에도 반영되었다고 보임

* 그러나 동시에 미국은 아시아 개입정책을 천명하면서 남중국해 문제를 둘러싼 갈등으로 인해 균형과 견제가 가미된 관여정책 혹은 양방정책을 구사하고 있으며, 최근 양국 간 위안화 절상을 둘러싼 갈등도 중첩되고 있음

* 이러한 갈등에도 불구하고 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화의 개최라는 지속적인 고위급 대화의 유지와 이 대화의 부분적인 성과가 보여주듯이 중국과 미국은 갈등 속에서도 협조할 수밖에 없는 위치에 있음

- 양국은 국제문제의 각 영역에서 어쩔 수 없이 경쟁과 협력을 통해서 서로 마주 대해야 하는 존재임
- 이러한 상황에서 양국 간의 이러한 갈등이 파국적 상황에 이르지는 않을 것으로 보이지 않으며 갈등과 타협의 사이클을 반복할 것으로 보임
- 한 예로 최근 남중국해 문제와 위안화 평가절상을 둘러싼 양국 간 갈등 속에서도 미국과 중국은 군사분야 관계의 교류를 재개하기 시작함

* 위안화절상 압력에 대한 중국의 향후 조치, 남중국해를 둘러싼 중국의 배타적 이익 주장과 이에 대한 미국의 ASEAN과의 연대와 향후 발전방향 등이 미중관계의 앞날을 예상하는 중요한 관전 포인트가 될 것으로 보임

IV. 한국의 선택

* 한국의 외교정책의 중요한 목표는 아래와 같이 정리될 수 있음

- 한국의 영토보존, 한반도 평화유지, 그리고 북한 비핵화
- 한미동맹의 유지 및 인접국가와의 선린우호관계 유지
- 지속적인 경제성장과 이를 위한 대외전략 추진
- 글로벌 사회에 대한 지속적인 관여, 기여 및 국가 이미지 제고
- 외교정책에 대한 국내적 합의의 유지

* 미중관계의 넓은 틀에서 한국외교의 선택에 있어서 중요한 점은 중국의 외교정책의도에 대한 가정(assumption)의 적실성 여부라고 판단됨

* 이러한 가정은 아래의 논점에 대한 판단을 포함할 것으로 보임

- 중국의 외교정책은 현상타파적인가 아니면 현상유지적인가?
- 중국은 아시아 인접 국가와의 관계에 있어서 과거의 중화질서의 현대판을 도모하는가 그렇지 아닌가?
- 중국은 북한의 관계를 전략적 가치를 항구적인 것으로 보는가 그렇지 않은가?
- 중국은 경제정책에 있어서 중화경제권 구축하려 하는가 아니면 아닌가?

* 이러한 가정 혹은 가정의 조합 가운데 어느 것이 더 현실적인지는 구체적으로 벌어지는 사건과 사태로 짐작해야 함

* 중국의 정책이 전반적으로 후자의 조합으로 이루어질 경우 우리의 선택의 폭은 상당히 넓을 것으로 보이며, 한미 동맹을 중심으로 중국과의 선의에 기반 한 전략적 협력동반자 관계를 유지할 수 있어 한국외교가 큰 방향전환을 요구받지 않을 것으로 보임

* 중국의 외교정책의 행태가 전반적으로 전자에 집중되는 경우 우리의 선택은 한미동맹 및 한미일 협력강화를 통한 중국에 대한 견제(balancing), 불확실성 속에서 양방정책을 구사하는 것, 혹은 중국에 대한 편승(bandwagoning)으로의 전환이라는 세 가지 정도가 될 수 있을 것으로 보임; 그러나 이 세 가지 모두 각각 부담이 있는 선택일 것으로 보임

- 한미동맹 강화를 통한 대중 견제는 중국과의 관계를 매우 악화시킬 수 있으며 경제적으로 많은 손실을 가져와 국내적인 저항이 있을 수 있음
- 양방정책 구사는 강대국과의 관계에서 현실적으로 선택을 강요받는 상황이 올 때 무력화될 수 있음
- 편승정책은 중국이 우리와 이념을 달리하는 사회주의 국가라는 점과 사실상 한미동맹의 와해로 이어질 수 있어 매우 높은 비용을 지불하며 미래에 대한 불확실성이 너무 큼

* 전자의 요소들이 중층적으로 등장하는 경우 한국의 선택은 매우 제한적일 수밖에 없음; 따라서 미국과 중국이 한반도와 동아시아를 둘러쌓고 첨예하게 대립하지 않도록 사전적으로 예방하는 것이 필요하다고 판단됨

* 따라서 한국은 한미동맹을 군사적인 차원에 국한하지 않고 글로벌한 차원에서 다층적이고 발전적인 방향으로 발전시키고 유지함과 동시에 한미동맹이 중국을 목표로 하고 있지 않음을 상기시켜 주어야 하며, 궁극적으로 한중간 신뢰를 유지하고 강화하는 것이 무엇보다도 절실하다고 보임

NOTES

NOTES