

오바마 시대의 미중관계: 세력균형과 이익균형의 사이

박 홍 서 한국외국어대

I. 오바마 시기의 미중관계: “부시나 오바마나”

2008년 11월 4일 미 대선에서 오바마Barack Obama 민주당 후보가 미국의 44대 대통령으로 당선되었다. 미국을 강타한 금융위기 속에서 “변화change”를 키워드로 내세운 선거전략이 오바마 당선에 주요한 요인이라고 할 수 있다. 특히, 그가 최초의 흑인대통령이라는 사실과 성장기 경험한 다양한 지역적, 종교적 배경은 향후 오바마 표 개혁에 대한 미국민들의 기대를 증폭시키고 있기도 하다.

미국의 변화를 표방한 차기 오바마 행정부의 대외정책은 어떻게 변화할까? 이미 오바마는 이라크 주둔 미군의 철군을 공약하였으며, 북한을 비롯한 소위 ‘불량국가’의 지도자들과도 조건 없이 대화하겠다고 밝힘으로써 부시행정부에 비해 유연한 외교행보를 예고하고 있다. 그렇다면, 오바마 행정부의 대중정책은 어떤 방향으로 전개될까? 부시행정부와 확연히 구분되는 대중정책을 추진할 것인가 아니면 큰 차이가 없는 정책일까?

오바마는 대선준비과정에서 중국에 대한 입장을 이미 수차례 밝힌 바 있다. 오바마는 민주당 경선토론회에서 “중국은 우리의 적도 친구도 아니라 경쟁자이다. 그러나 우리는 그들과 충분한 군사적 접촉과 관계를 이루어 아시아 지역의 안정을 도모해야 한다”라고 발언하였다. 또한, 오바마는 시카고 국제관계위원회에서 외교정책의 전반에 관해 최초로 밝히면서 “부상하는 중국은 지역의 번영에 ‘기회’를 제공하며 또한 ‘도전’이 되고 있기도 하다. 미국은 양자관계를 강화하고 6자회담 같은 비공식 기제를 통해 보다 적극적 역할을 할 것이다. 새로운 지역 내 안보기제는 공동번영과 안정을 이루고 테러리즘과 같은 국제문제에 공동대처할 것이다”라고 발언하였다.

오바마의 이런 발언은 미중 양국이 긴밀한 협의를 통해 안정된 지역질서를 성취한다는 대전제 속에서 협력과 갈등이 공존하는 기존의 미중관계의 틀에서 벗어나지

9.11테러 이후 미중관계는 이익균형의 논리가
보다 강화되고 있으며, 오바마 행정부에서도 양국 간
이익균형은 지속, 강화될 것으로 전망한다.

않을 것임을 시사한다. 즉, 오바마 시기 미중 관계 역시 1997년과 1998년 상호정상
회담을 통해 수립한 '전략적 동반자' 관계라는 거시적 맥락에서 운용될 것으로 보
인다. 미중 양국은 1999년 유고주재 중국대사관 폭탄사건 및 2001년 미 정찰기 충돌
사건 등으로 일시적 긴장관계를 경험하였으나, 2001년 9.11테러 이후 국제적 반테
러리즘 전쟁 및 북핵문제 등에서 적극적인 협력관계를 보여 오고 있다. 특히, 부시
행정부는 2005년 9월 중국이 국제문제 해결에 있어서 미국의 '이익상관자stake
holder'가 되기를 희망함으로써 협력적인 양국관계를 보다 공식화하기도 하였다.

이 글은 탈냉전기 중미관계를 '세력균형balance of power'의 논리와 '이익균형bal-
ance of interests'의 논리가 혼재되어 있다고 주장한다. 일반적으로 전자가 갈등지향
적 논리라면 후자는 협력지향적 논리라고 볼 수 있다. 특히, 이 두 가지 논리중 9.11
테러 이후 미중관계는 이익균형의 논리가 보다 강화되고 있으며, 오바마 행정부에
서도 양국 간 이익균형은 지속, 강화될 것으로 전망한다.

II. 미중관계의 두 가지 논리: 세력균형과 이익균형

성격이 상이한 행위자가 유사한 행태를 보이면 그 원인은 행위자의 특성(제 1,2이미
지)에 있는 것이 아니라 행위자들이 공통적으로 직면한 구조(제 3이미지)에 있을 수밖
에 없다. 따라서, 오바마 행정부의 대중정책이 부시 행정부와 유사하게 협력적일 것
으로 전망된다면 그 원인으로는 미중간 세력관계의 변화라는 구조적 수준의 변인을
우선 분석해야 한다.

이러한 맥락에서 탈냉전기 중국의 급속한 부상은 미중관계에 심대한 영향을 미
치는 핵심적인 구조변인이라 할 수 있다. 주지하듯, 중국은 개혁개방 이후 적극적으
로 자본주의적 국가발전 방식을 추구해 타국에 비해 상대적으로 빠른 성장을 이루
고 있다. 지표상으로 중국의 GDP는 1990년 3,546억 달러로 세계 11위에서 2005년

2조 2,289억 달러로 세계 4위로 올랐고, 특히 '구매력' 기준 GDP는 2007년 현재 7조 990억 달러로 미국(13조 7,800억)에 이어 이미 세계 2위로 추정되고 있다. 국방비 역시 1,400억 달러로 미국(5,470억 달러)에 이은 2위로 추산되고 있다. 소련 붕괴 후 유일 초강대국으로 남은 미국으로서는 이와 같이 급속히 부상하는 중국에 대해 어떤 형태로든지 대응책을 마련하지 않을 수 없으며, 중국으로서도 자국의 위상강화에 걸맞은 새로운 중미관계를 모색할 필요가 있었다.

그렇다면, 미중 양국은 구체적으로 어떠한 논리를 기반으로 새로운 양국관계를 설정하려고 하는가? 현실주의 논리를 통해 미중관계를 설명하려고 한다면, 세력균형의 논리와 이익균형의 논리는 그 주요한 두 가지 논리라고 할 수 있다. 우선, 세력

미국이 중국과의 이익균형을
추구하려는 목적은
쇠퇴하는 자국의 헤게모니를
유지하려는 의도로 풀이될 수 있다.



균형의 논리는 다음과 같이 정의될 수 있다. 즉, 국제정치는 '무정부상태(anarchy)'이기 때문에 국가들은 국가 간 세력관계에 민감할 수밖에 없다. 따라서, 일반적으로 국가들은 힘의 불균형을 타파해(세력균형정책) 자국의 안보를 추구하게 된다. 예를 들어, 중국의 입장에서는 탈 냉전기 유일 초강대국인 미국에 대해 타국과의 연합을 통해 세력균형을 해야 하고, 동일한 논리로 미국도 급속히 부상하는 중국에 대해 세력균형을 구사 해야 할 필요성이 생긴다는 것이다.

예를 들어, 1989년 천안문 사건 이후 1995-96의 대만해협위기까지 미중관계가 상대적으로 갈등지향적이었다는 사실은 세력균형의 논리로 설명될 수 있다. 이 시기 동안 중미 양국은 인권문제 및 그와 연계된 최혜국 대우 문제, 그리고 미국의 대대만 무기판매 및 중국의 미사일 기술 확산 문제 등을 둘러싸고 대립하였다. 심지어 1995-96년 대만해협에서 중국이 미사일 발사훈련을 실시해 긴장을 조성하고 미국은 항공모함을 파견해 대응함으로써 양국 간 군사적 충돌까지도 우려되었다. 1990년대 초중반 미국 내 보수진영에서 광범위하게 제기되었던 소위 '중국위협론' 역시 중국의 부상을 견제해야 한다는 도식적 세력균형의 논리를 기반으로 한 담론이라 할 수 있다.

그러나 세력균형의 맥락에서 전개되던 미중관계는 1997년과 1998년 일련의 정상회담을 통해 소위 '건설적인 전략적 동반자관계' (constructive strategic partnership: 建

設性戰略伙伴笑系)가 수립되면서 보다 협력적으로 변화하기 시작하였다. 미중 양국은 소위 “구동존이求同存異”를 기반으로 한 전략적 동반자관계의 맥락에서 상호관계 및 주요한 국제문제에 있어서 적극적으로 협력하기 시작했던 것이다. 특히, 2001년 9.11 테러 이후 중미 양국은 국제적인 테러리즘 및 핵확산 문제에 공조하고 북핵 문제와 같은 지역문제에 긴밀한 공조를 해오고 있다. 이 과정에서 2001년 11월 중국의 WTO 가입이 승인되고 2005년 9월에는 상술한 바와 같이 미중간 협력관계를 새롭게 규정하는 ‘이익상관자’ 개념이 등장하기도 하였다.

이러한 미중관계의 개선은 따라서 세력균형 논리의 ‘이상사례’라 할 수 있다. 즉, 중국의 급속한 부상으로 미중양국은 상호간 세력균형을 통한 견제의 동인이 발생했음에도 불구하고 1990년대 중후반 이후 보다 협력적인 관계를 유지하는 것이다. 물론, 이것이 세력균형 논리를 결정적으로 반증하는 것은 아니다. 월츠Kenneth Waltz가 주장하듯, 세력균형의 논리로 국가의 모든 행태를 설명하려는 것은 마치 거시이론인 시장이론으로 개별기업의 모든 행태를 설명하려는 것과 같다. 따라서, 국가의 세밀한 대외행태를 분석하기 위해서는 각 국가들의 속성 및 특수성에 대한 분석 역시 필요하다.

여기서 바로 ‘이익균형’이라는 논리를 주목할 필요가 있다. 이익균형의 논리에 따르면, 국가들은 자국의 선호, 인식, 혹은 국내외적 정치적 상황에 따라 경쟁국과의 관계설정에 있어서 다양한 대응을 할 수 있다. 세력균형의 논리는 그중 하나의 방법일 뿐이기 때문에 기계적으로 선택할 이유는 없다. 즉, 국가들은 대내외적 상황에 따라 경쟁국과 이해관계를 조정, 협력함으로써 자국의 이익을 극대화하는 이익균형 전략을 선택할 수도 있는 것이다. 예를 들어, 나폴레옹전쟁 후 형성된 ‘유럽협조체제’라든가 19세기 후반 헤게모니 영국의 대미 포용정책, 그리고 2차 대전 이후 국제정치를 동서진영으로 양분한 ‘알타체제’ 등은 강대국간 이익균형의 논리를 여실히 보여준다.

이와 같다면, 1990년대 중후반부터 형성된 미중간 협력관계 역시 양국이 직면한 대내외적인 상황에서 그 동인을 찾을 수 있다. 우선, 미국이 중국과의 이익균형을 추구하려는 목적은 쇠퇴하는 자국의 헤게모니를 유지하려는 의도로 풀이될 수 있다. 길핀Robert Gilpin에 따르면, 패권국가의 쇠퇴는 과도한 국제체제 유지비용으로부터 발생한다. 패권국가는 일반적으로 자국의 헤게모니에 부합하는 국제체제를 수립하며 그것을 유지하기 위한 비용을 지출한다. 그러나 대내적 경제발전의 둔화, 무기비용의 증가와 대외적으로 자국의 유지비용에 대한 기타 국가들의 ‘무임승차’로 인해 패권국가의 국제체제 유지비용에 대한 효용은 감소하며 결국 헤게모니의 쇠퇴가 발생한다. 따라서, 패권국가는 그 대안으로 국제체제의 과도한 유지비용을

기타국가에게 분담케하며 그 대가로 국제체제의 유지로부터 얻는 효용 역시 그만큼 양보한다. 19세기 후반 영국의 미국에 대한 유화정책은 그 대표적 예라 할 수 있다.

1990년대 중후반부터 대중관계를 보다 발전적으로 수립하려는 미국의 전략 역시 중국을 현 국제질서의 구성원으로 편입시키는 대가로 국제문제에 대한 비용분담을 전가하는 현실적 대응의 소산이라 할 수 있을 것이다. 대량살상 무기 및 핵확산 방지, 자유무역, 환경, 및 국제범죄 등의 문제 해결에 있어 중국과의 공조는 미국의 비용을 감소시킴으로써 궁극적으로 미국의 국가이익에 부합된다는 클린턴의 발언은 이를 명확히 뒷받침한다. 부시행정부 역시 9.11테러 이후 국제적 반테러리즘 전쟁에 중국의 협조를 강조하고, 그 대가로 2001년 중국의 WTO 가입, IMF내에서 중국

2003년에 제시된 소위 '화평굴기론(和平崛起論)' 역시 결국 안정적 대미관계를 희망하는 중국의 의도가 투영되어 있는 개념이라 할 수 있다.



의 위상강화, G-7국가의 재정부 장관회담에 중국의 참여를 지지하고 있다.

중국으로서도 이러한 미국의 전략은 매우 환영할만하다. 주지하듯, 1978년 11기 3중 전회 이후 중국의 국가목표는 '하나의 중심(경제발전), 두 개의 기본점(개혁개방과 4개노선 견지)'로 요약된다. 따라서, 안정적 대미관계를 기반으로 한 평화적 대외환경은 최대 국가목표인 경제발전을 이루기 위한 핵심적 전제조건이 된다. 사실, 중국은 1995-96년 대만해협위기를 경험하면서 미국과 주변국의 대중위협인식을 불식시키는 것이 급선무임을 심각히 인식하면서 새로운 국가대전략을 수립하기 시작하였다. 이에 따라 중국은 아세안지역포럼ARF 및 6자회담의 적극적 참여에서 보이듯 '다자주의'를 보다 전향적으로 수용하는 동시에 미국을 비롯한 주변국들과 전략적 동반자관계를 수립하기 시작하였다. 2003년에 제시된 소위 '화평굴기론(和平崛起論)' 역시 결국 안정적 대미관계를 희망하는 중국의 의도가 투영되어 있는 개념이라 할 수 있다.

이와 같이, 1990년대 후반 형성되기 시작한 미중간의 이익균형은 양국의 특수한 이익이 상호 부합된 결과라 할 수 있다. 미국으로서는 자국의 헤게모니 유지비용을 중국에 분담케 함으로써 중국의 무임승차를 막고 자국의 패권적 지위를 견지하려 했다면, 중국은 그러한 미국의 요구를 수용함으로써 경제발전을 위한 안정적 대외환경을 조성하려 했던 것이다. 오바마 시기 미중관계도 이러한 구조적 맥락에서 전

개될 수밖에 없기 때문에 부시행정부 시기와 크게 다르지 않을 것으로 보인다.

III. 오바마 시대, 미중간 이익균형의 강화?

19세기 전반을 걸쳐 패권적 지위를 향유했던 영국이 1890년대 남미의 기득권을 둘러싸고 미국과 갈등관계에 있었음에도 불구하고 대미 유화정책을 추구한 이유는 독일의 위협 때문이라 할 수 있다. 영국은 미국보다 비스마르크 이후 독일을 위협적인 '현상타파' 국가로 인식함으로써 '덜 위협적인' 미국과 공조해 보다 적은 비용으로 당시 국제질서를 유지하려던 것이었다.

이러한 맥락에서, '비우량담보대출' 부실로 촉발된 미국의 현 경제위기는 오바마 시기 미중관계를 보다 협력지향적으로 전개시킬 핵심적 사안이라 할 수 있다. 주지하듯, 중국은 2008년 현재 최대 외환보유국(1조 9천억 달러)이고 또한 최대 미국 국제채 매입국(5천 8백억 달러)이다. 따라서, 경제회생에 투여할 대규모 구제자금이 필요한 미국으로서는 중국의 협조가 필수적일 수밖에 없는 것이다. 중국의 입장에서도 미국의 경제위기 극복에 협력해야할 중요한 필요성이 있다. 중국의 대미 수출이 GDP 성장의 주요한 견인역할을 하고 있는 상황 속에서 미국경제의 침체는 곧 대미수출의 감소와 궁극적으로 중국 경제성장의 침체로 이어질 수 있기 때문이다. 실제로, 후진타오는 오바마 당선 직후 가진 축하 전화통화에서 금융위기 극복에 대한 중국의 협력을 확인하기도 하였다. 또한, 양국은 2008년 11월 21일 APEC 정상회담과 12월 4일 전략경제회담SED에서도 금융위기 극복을 위한 적극적 협력에 공감대를 형성하였다.

물론, 향후 미중간 경제관계에 갈등적 요소가 없는 것은 아니다. 예를 들어, 양국 간 무역불균형 및 이와 연계된 중국위안화의 평가절상 문제 등은 오바마 시기 미중 경제관계의 갈등적 요인이라고 할 수 있다. 특히, 중국과의 '자유무역free trade'을 지지한 공화당 맥케인(John McCain) 후보에 비해 중국과의 '공정무역fair trade'을 주장했던 오바마의 입장에서는 취임이후 무역불균형 해소를 위해 보다 적극적인 행보를 보일 가능성이 있다. 오바마는 이미 미중간 무역불균형의 원인으로 중국정부의 환율통제를 거론하면서 위안화 절상을 적극적으로 요구할 것이라고 밝힌 바 있다. 그러나 오바마가 현 경제위기 상황에서 무역불균형 문제를 둘러싸고 강경한 대중정책을 추구할 가능성은 낮아 보인다. 위안화 절상문제 해결 방식을 "외교적 수단"으로 한정하고 있는 그의 언급은 이를 시사한다고 볼 수 있다.

한편, 오바마 행정부는 부시행정부와 같이 기후변화 문제, 국제 테러리즘, 핵확산 및 대량살상 무기 문제, 자연재해, 그리고 수단 다르푸르 사태와 같은 인권 문제 등

에 있어서 중국의 협조를 요구하고 중국 역시 긍정적으로 화답할 것으로 보인다. 물론, 양국 간에 이견이 없는 것은 아니다. 예를 들어, 중국은 수단정부와의 이해관계로 인해 다르푸르 지역의 '인종학살' 문제에 소극적 태도를 보였던 것이 사실이다. 그럼에도 최근 중국이 다르푸르 사태의 종식을 위해 수단정부에 정치적 압력을 점차 강화하고 있는 사실은 대미관계를 의식한 조치로 볼 수 있다.

이러한 국제문제와 아울러 북핵문제는 오바마 행정부시기 미중간 공조를 더욱 심화시키는 핵심적 사안이 될 것으로 보인다. 양국은 이미 부시행정부 시기부터 '한반도 비핵화'라는 공동의 목표를 위해 긴밀한 공조를 해오고 있다. 미국으로서는 북핵문제를 해결하기 위해서는 상당한 대북영향력을 소유한 중국과의 공조는 필수 불가결한 선택일 수밖에 없다. 중국으로서도 북한의 핵보유로 인한 역내 핵도미노 현상 및 북미관계 악화에 따른 대북 동맹딜레마의 심화를 방지하고, '책임대국'으로서의 이미지를 제고하려는 의도에서 6자회담을 주도하면서 적극적인 문제해결 의지를 보이고 있다. 실제로 중국은 2005년 9.19 공동선언 이후 불거진 북한의 불법적인 금융거래 문제에 대해 암묵적으로 미국의 조치에 동의한다든가 2006년 7월 및 10월에 북한의 미사일 발사 및 핵실험을 규탄하는 유엔결의안에 찬성하는 등의 행태를 보였던 것이다. 결국, 북핵문제를 둘러싼 미중 양국의 공조는 탈냉전기 양국 간 이익균형의 전형이라 할 수도 있다.

특히, 오바마가 6자 회담을 북핵문제를 넘어서는 새로운 지역안보 기구로 발전시킬 의도를 드러내고 있다는 사실로부터 동아시아 안보문제에 관한 미중 양국의 심화된 협력가능성을 추론해 볼 수 있다. 사실, 중국은 북핵문제 해결을 통한 급속한 북미관계 개선에 일종의 경계심을 가질 수밖에 없다. 중국의 국가안보에 북한이 갖는 지정학적 중요성으로 인해 미국이 북한을 이용해 장기적으로 중국을 견제할 가능성이 상존하기 때문이다. 이런 측면에서, 6자 회담을 통해 구성국간의 공조를 강조하는 오바마의 노선은 북한문제를 둘러싸고 자국의 입장이 배제될 수도 있다는 중국의 우려를 불식시킬 수 있을 것으로 보인다.

IV. 다만, 미중간 이익균형의 위협요인?

상술한 바와 같이, 오바마 시기 미중관계는 이익균형의 논리가 유지, 강화될 것으로 전망된다. 이라크 전쟁과 금융위기와 같은 대내외적 문제로 패권적 지위의 붕괴 '징후'를 경험하고 있는 미국으로서는 부상하는 중국의 건설적 역할이 필수적일 수밖에 없다. 반면, 중국은 경제발전을 위한 안정적 대미관계가 필요한 상황에서 협력적인 대미정책은 '화평굴기'를 증명할 호기이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 양국 간 이익균형이 전 영역에 걸쳐 이루어질 것이라고 전망하기는 어렵다. 대만 문제는 오바마 시기에서도 여전히 미중관계의 민감한 문제로 남을 공산이 크다. 오바마가 '하나의 중국' 원칙을 천명하면서도 중국이 부정하는 '대만관계법Taiwan Relations Act'에 근거해 미국의 대대만 무기판매를 옹호하고 있다는 점은 이를 뒷받침한다. 실제로, 오바마 당선 직후 진행된 오바마-후진타오 전화 통화에서 후진타오가 향후 중미관계를 발전시키는데 '특히' 중요한 사안이 대만 문제라고 언급한 사실은 오바마 행정부의 향후 대만정책에 대한 우려를 시사한다고 볼 수 있다.

사실, 대만문제가 미중관계의 최대 쟁점중의 하나라는 것은 대만문제가 미중 양국의 핵심적 국가이익과 연계되어 있으며 따라서 그만큼 이익의 적절한 조정이 어렵다는 것을 반증한다. 중국으로서는 대만문제는 핵심적인 '영토주권'에 관한 문제이며, 미국으로서는 "가라앉지 않는 항공모함"인 대만의 전략적 가치가 동아시아 지역의 헤게모니 유지에 매우 중요한 요소이기 때문이다. 결국, 오바마 시기에서도 대만문제를 둘러싼 미중관계는 이익균형 보다 세력균형의 논리 속에서 전개될 가능성이 높아 보인다.

이러한 맥락에서 향후 북핵문제도 그 진행방향에 따라 미중간 갈등이 초래될 수도 있다. 오바마는 이미 6자회담 및 중국과의 협력을 통한 북핵문제 해결을 표명하였지만, 또 한편으로는 "김정일과의 조건없는 만남" 발언에서 나타나듯 북한과의 양자대화를 통한 보다 직접적인 외교적 해결 역시 주장하고 있다. 만약, 북핵문제가 후자방식으로 타결되고 그 결과 북미관계가 급속도로 개선된다면 중국으로서는 부담이 될 수밖에 없다. 상술한 바와 같이, 장기적으로 북한을 이용한 미국의 대중견제가 가능할 수도 있기 때문이다.

종합하자면, 오바마 시기에도 대만문제 등은 미중관계의 민감한 문제로 남을 공산이 크다. 대만문제에 대한 미중 양국의 이익균형이 그만큼 어렵다는 것을 의미한다. 그러나, 금융위기와 같이 단기적으로 미중간 공조가 시급한 상황에서 대만문제로 인해 현재의 협력적 미중관계가 급속히 반전될 가능성은 낮아 보인다. 특히, 2008년 5월 마잉지우馬英九 국민당 정부 취임이후 급속히 개선되고 있는 양안관계는 미중 양국 모두에게 대만문제에 관한 정치적 부담을 덜어주는 상황변수가 되고 있다.