EAI Issue Briefing No. C2009-01

Issue Briefing

클린턴 미 국무장관의 중국방문과 중미관계

동상이몽(同床異夢)과 동주공제(同舟共濟)의 이중주

2009년 3월

이 동 률
동덕여대 교수

탐색을 위한 여정(試探之旅)

힐러리 클린턴 미 국무장관의 첫 아시아 방문은 이미 출발 이전부터 오바마 정부 외교정책의 방향성을 가늠하는 중요한 사건으로 국제사회의 이목을 집중시켰다. 그 배경에는 우선 미국 신정부 국무장관의 첫 해외 방문지가 이례적으로 아시아라는 의외성이 자리하고 있다. 이번 방문이 오바마 정부 외교정책의 우선순위가 동아시아에 있음을 시사하는가에 대한 논란을 야기하고 있다. 또한 오바마 정부는 그 바닥을 가늠키 어려울 정도로 심각한 경제위기에 직면해 있는 상황에서 급격히 부상하고 있는 중국을 첫 방문한다는 자체가 관심의 초점이 되고 있다. 글로벌 경제위기 속에 국제관계에서 새삼 가장 주목되는 양자관계인 미중관계를 전망하는 단서를 발견할 수도 있다는 기대가 있는 것이다.

그런데 이번 클린턴 장관의 중국방문은 경제위기라는 배를 이제 막 함께 타고 기약 없어 보이는 항해를 출발해야 하는 상황에서 매우 조심스럽게 동승자들의 의중과 행보를 탐색하려는 상견례 차원 성격이 강했다. 클린턴 장관 스스로 언급했듯이 이번 방문길은 방문국의 입장을 경청하면서 향후 정책방향의 구체화를 모색하는 '탐색을 위한 여정'試探之旅의 의미를 지니고 있었다.

실제로 클린턴 장관은 방문 국가별로 예견된 쟁점과 현안을 의제화하기보다는 오히려 각국이 미국에 대해 지니고 있는 우려를 불식시키는 선물을 통해 다가가면서 탐색을 시도하는 외교 행보를 선택했다. 예컨대 일본에게는 '저팬패싱'Japan passing에 대한 우려를 불식시키기 위해 아시아의 첫 방문지이자 오바마 정부의 첫 초청 정상외교라는 선물을 안겨주었다. 한국에게는 북핵문제 해결에서 한국 소외에 대한 우려를 불식시키는 언질을 수차례 강조하여 한국정부를 안심시키고자 했다. 그리고 중국에게는 인권, 티베트, 대만 등 인화성 높은 전통적 갈등 요인을 적극적으로 회피했을 뿐만 아니라, 예견된 환율, 통상문제까지도 피해가는 조용한 외교를 전개했다.

'미국 주도와 중국의 전략적 수용'이라는 관성의 미묘한 변화

그럼에도 이번 방문에서 발견할 수 있는 향후 미중관계를 조망하는 몇 가지 의미 있는 징후와 현상들에 주목할 필요가 있다. 우선 클린턴 장관의 예상 밖의 조심스러운 행보가 단순히 탐색의 여정이기 때문인지 아니면 미국의 대중정책 변화의 징후인지에 대해서는 보다 세심한 관찰이 필요해 보인다. 왜냐하면 클린턴 장관의 조용한 외교는 오바마 정부 등장 이후 나타나고 있는 일련의 사건들의 연장선상에 있는 것으로 보이기 때문이다. 예컨대 중국의 '환율 조작국' 논쟁에서도 결국은 미국이 예상되었던 최소한의 강경한 입장마저 견지하지 않았다. 반면에 중미전략경제대화(2009.02 09)에서는 왕치산王岐山 중국 부총리가 대미 최대 채권국의 입장에서 미국경제에 훈수를 두는 듯한 발언을 한 바 있다. 이는 미중 양국관계에서 유지되어 오던 '미국 주도와 중국의 전략적 수용'이라는 기존의 관성에서의 미묘한 변화라 할 수 있다. 최근 중국 내에서는 미국발 금융위기는 미국식 자본주의의 실패와 미국 힘의 상대적 쇠퇴를 반증한

© 2009 by the East Asia Institute

것으로 국제사회에서 중국의 위상과 영향력을 제고할 수 있는 호기라는 인식이 확산되고 있다. 중국은 글로벌 금융위기가 위기인 동시에 중국의 강국화 일정을 가속화시킬 수 있는 기회라고 판단하고 있는 것이다. 실제로 후진타오胡錦濤 주석을 필두로 중국 지도부 4명이 이미 2009년 첫 두 달 사이에만도 각기 역할 분담을 하며 남미, 중동, 아프리카 19개국을 순방하는 등 공세적 외교를 펼치는 가하면 G-20 정상회의에서도 보호주의 경향을 비판하는 등 독자적 목소리를 키우고 있다.

다른 한편 중국은 강국화 일정을 구체화하는 과정에서도 여전히 오바마 정부의 행보를 면밀히 주시하며 단계적 접근을 모색하는 조심스러운 모습도 보여주고 있다. 일례로 클린턴 장관의 첫 해외방문 지역으로 아시아 4개국을 선택했고, 마지막 방문지로 중국을 선택한 것에 대해서 중국 내에서는 다양한 해석이 제기되고 있으며, 이를 통해 오바마 정부의 대중정책 비중을 가늠하려는 수동적인 태도를 보이고 있다. 특히 클린턴의 방문일정에서 일본을 첫 방문지로 중국을 마지막 방문지로 선택한 것에 대해서도 '미일동맹 강화설', '저팬패싱 우려불식설', 그리고 '중국 하이라이트重頭劇설' 등 다양한 해석을 내놓으면서 오바마 정부의 동아시아정책에서 중국과 일본 양국 가운데 어디에 정책의 우선순위를 둘 것인지에 대해서 매우 예민해 있음을 보여주고 있다.

요컨대 중국의 강대국화 지향성이 보다 적극적인 양상을 보이고 있는 것은 분명하지만 그럼에도 여전히 미국을 자극하지 않는 제한된 범주에서 전개되고 있다는 인상을 떨칠 수 없게 하는 장면이다.

중미관계의 새로운 어젠더

아울러, 클린턴 장관은 중국 방문에서 비록 양국의 전통적 갈등 요인인, 인권, 티베트, 대만, 통상마찰 등을 제기하지는 않았지만, 대신에 새로운 어젠더를 암시적으로 제기하면서 향후 양국관계를 주도하려는 의지를 보여주었다. 즉 클린턴 장관이 전통적 현안을 제기하지 않은 것은 탐색을 위한 측면도 있지만 동시에 변화된 국제환경에서 대중관계를 주도하기 위한 의제 선점 효과를 노린 것이라는 해석도 가능해 보인다. 이는 방중기간 클린턴 장관이 "인권문제로 인해 금융위기와 기후변화, 안보 위협 등에 대한 양측의 대화가 방해 받아서는 안 된다."는 발언에서도 일부 드러나고 있다. 또한 클린턴 장관은 중국방문기간 매우 이례적으로 토드 스턴Todd Stern 기후변화특사를 동반하고, 제너럴일렉트릭GE사가 세운 환경친화적인 타이양궁太陽宮 발전소를 참관하여 온실가스 규제의 필요성을 우회적으로 강조했다. 요컨대 클린턴 장관은 이번 방문을 통해 향후 기후변화, 에너지 개발과 같은 새로운 이슈가 양국관계의 현안이 될 것임을 암시한 것이다.

따라서 전통적으로 인권과 민주주의를 중시하는 미국 민주당 정부가 8년만에 등장했음에도 불구하고 향후 중미관계에서는 인권, 티베트 문제와 같은 전통적 갈등 요인이 미중관계의 변화를 주도하지는 않을 가능성이 높아 보인다. 물론 이들 문제들이 근본적으로 해결되지 않은 상황에서 지속적으로 양국 간의 쟁점으로 부각될 수는 있지만 이미 지난 30년 동안의 경험을 통해 양국이 충분히 학습하고 순치한 주제이며 이들 문제에 대한 대응 방식과 소통의 통로가 마련되어 있기 때문에 양국관계를 급격하게 악화시키는 변수가 될 가능성은 높지 않다. 오히려 향후 미중관계는 클린턴 장관의 방중 기간 부각된 새로운 현안들에 의해 더욱 지배적인 영향을 받을 가능성이 높아 보인다. 그리고 이들 의제들은 미중 간의 새로운 형태의 글로벌 리더십 경쟁으로 발전될 개연성마저 있다는 측면에서 주목할 필요가 있어 보인다. 즉 미중 양국은 글로벌 경제위기로 초래된 국제질서의 지각변동 과정에서 기존의 양자 간 갈등요인에서 벗어나 점차 소프트파워 경쟁을 중심으로 하는 새로운 영역에서의 협력과 갈등이 진행되는 과정으로 이행해갈 가능성이 커지고 있는 것이다.

동상이몽과 동주공제의 이중주

마지막으로 오바마 정부는 동아시아에서 다자협력을 구체화하는데 깊은 관심을 표명하고 있다. 주안점을 두고 있는 다자협력구상은 기존의 동아시아에 논의되고 있는 다자주의에 더해 미중일 등 소규모 다자주의까지 포괄하는 복합적 다자협력 네트워크를 구

© 2009 by the East Asia Institute

축하려는 구상을 지니고 있다. 이러한 구상이 외형상으로는 중국의 다자주의의 적극적 참여와 조화를 이룰 것으로 보인다. 그렇지만 다자협력에 대한 원론적 공감대가 바로 미중 양국이 다자협력을 통한 협력기반의 구조화로 진행될지, 아니면 반대로 다자협력 구축의 주도권을 둘러싼 양국의 경쟁이 보다 심화될지 현 시점에서 섣불리 예단할 수 없다. 미국은 경제위기에서 기존의 일방주의 방식이 아닌 다자주의를 통해 미국의 패권적 지위를 회복하려는 의지를 가지고 있다면 중국은 반대로 다자주의를 통해 미국의 패권을 견제하려는 동상이몽同床異夢의 셈법을 하고 있기 때문이다.

클린턴 장관의 중국방문은 원자바오溫家寶 총리와 '동주공제'同舟共濟와 '휴수공진'攜手共進 으로 서로 화답하며 그 어느 시기보다도 협력적 분위기를 연출하였다. 그러나 이러한 협력기조가 과연 글로벌 금융위기라는 강을 건넌 이후까지도 지속될 수 있는 구조적인 것인지에 대해서 의문의 여지가 적지 않다. 미중관계는 양국이 당면한 경제위기를 어떻게 극복할 것인가에 영향을 받기도 하지만, 오히려 경제위기 극복 이후 그 동안 봉합해 왔던 양자 간 갈등이 불거지고, 심지어는 힘의 균형에 변화가 발생하면서 양국간 본격적인 세력경쟁이 촉발될 수 있다는 가능성도 있다. 이러한 맥락에서 상충적으로 보이는 한미 전략동맹과 한중 전략적 협력동반자관계를 조화시켜 가야 하는 한국의 입장에서는 글로벌 경제위기 속의 중미 간 동주공제가 놓쳐서는 안 되는 중요한 전략적 기회일 수도 있다. ■

이동률_동덕여자대학교 중어중국학과 교수. 한국외국어대학교를 졸업하고 북경대학교에서 박사학위를 취득하였으며 미국 콜럼비아 대학교의 방문교수를 지냈다. 주요 저술로는 《중국외교연구의 새로운 영역(공저)》(나남, 2008) 《중국의 영토분쟁(공저)》(동북아역사재단 2008) 《중국의 부상(공저)》(오름 2008), "유엔에서의 중국 외교행태에 대한 실증연구: 안보리 표결행태를 중심으로"(한국과 국제정치 2007), "중국 정부의 티베트에 대한 중국화 전략: 현황과 함의"(동북아역사논총, 2006) 등이 있다.

● 이 보고서는 EAI 중국연구패널에서 발표한 것으로, 보고서에 실린 견해는 저자 개인의 것으로 EAI나 EAI 중국연구패널 전체의 의견을 대표하지 않습니다. 이 보고서에 실린 내용의 일부나 전체에 대한 무단 사용을 금하며, 인용 시에는 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

● 담당_서상민 / 편집_신영환 / 문의_02 2277 1683, eai@eai.or.kr

© 2009 by the East Asia Institute