

미중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제

전재성 · 주재우

서울대학교

경희대학교


2012년 10월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2012 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



미중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제

전재성, 서울대학교
주재우, 경희대학교

I. 문제제기

짧게는 2010년대, 길게는 21세기 전반기 동안 동아시아 국가들 간 세력균형 변화는 동아시아 지역질서의 변화에 영향을 주는 가장 중요한 요소들 중 하나가 될 것이다. 동아시아 지역질서는 다자주의 협력기제가 결여된 채 권력에 의해 질서가 만들어지는 세력균형 체제를 벗어나지 못하고 있기 때문에 국가 간 국력배분구조는 여타 지역, 특히 유럽과 같이 다자주의 협력이 안착된 지역에 비해 매우 중요하다.

1990년대 중반 이후 더욱 명백해진 중국의 부상은 동아시아 세력균형 변화를 이끄는 핵심 요인이다. 개혁개방 이후 연 9퍼센트 이상의 빠른 경제발전을 이룩한 중국은 동아시아 최대 경제규모 국가가 된 이래 세계질서 형성 과정에서 미국과 견줄 소위 G2 국가로 발돋움하고 있다. 축적된 경제력이 군사 및 문화 부분으로 전이되어 중국의 영향력은 동아시아는 물론 전 세계로 점차 확대되어 갈 것이고 이 과정에서 중국은 소위 핵심이익을 새롭게 정의하고 이를 증진하기 위해 다양한 정책 자원을 이용하고자 할 것이다.

중국의 성장과는 별개로 미국 패권의 쇠퇴 역시 동아시아 지역질서에 매우 중요한 변수이다. 2차 세계대전 이후 냉전을 거치면서 탈냉전기까지 미국은 동아시아에 동맹네트워크와 밀접한 경제관계를 유지하면서 동아시아 질서에 중요한 행위자로 자리잡아왔다. 냉전 종식 이후 미국의 단극체제가 안착되는 듯했으나 9.11테러사태와 이후 미 패권에 대한 다양한 비판, 그리고 2008년 경제위기를 겪으면서 미국의 패권기초는 심각하게 약화된 것이 사실이다. 미국은 2011년 향후 10년간 국방예산 4,870억 달러를 감축하기로 결정한 이후 국방전략과 재정계획을 전체적으로 재조정하며 변화를 예고하고 있다. 미국의 우세전략 혹은 패권전략은 다자주의에 기반한 선택적 개입전략으로 바뀌었다가 이제는 축소(retrenchment)전략으로 나아갈 것이라는 전망이 나오고 있는 실정이다.

패권의 쇠퇴, 혹은 패권의 교체는 상대적 게임이다. 미국 국력의 절대적 약화와 중국 국력의 절대적 증가가 곧 패권의 교체를 의미하는 것은 아니다. 물론 미중 간의 국력 격차가 줄어드는 것 자체가 동아시아 국가들과 한국의 외교 과제에 많은 도전 요인을 안겨주지만 궁극적으로 미중 간의 패권 교체가 일어난다면 이는 동아시아의 지역질서에 영향을 미치는 대사건이 될 것이다. 미중 간 세력변화가 어떠한 종류의 변화로 이어지는지를 분석적으로 잘 구별할 필요가 있다.

미중 이외에 동아시아의 중요한 두 행위자인 러시아와 일본 역시 미중 양국보다는 크지 않지만 국력 변화를 겪고 있다. 러시아는 원유에 기반하여 경제를 회복하는 추세를 지속하여왔고, 신성장동력을 만들어내기 위해 노력하고 있으며, 푸틴 대통령의 당선 이후 정치리더십 강화에 박차를 가하고 있다. 최근 동



아시아와의 관계를 다시 강화하여 중국과의 경제관계, 동북아시아 국제정치에 대한 적극적 개입 등을 강조하고 있고 2012년 블라디보스톡에서 아시아태평양경제협력(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) 정상회담을 개최하여 러시아의 중요성을 환기하려 하고 있다. 반면 일본은 지속된 경제침체, 정치리더십 불안, 고령화의 장기적 위협, 그리고 2011년 후쿠시마 사태 이후 전력난 등 많은 어려움에 처해 기존의 경제강국의 모습을 급속히 잃어가고 있다. 급기야 중국에게 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP) 규모 세계 2위의 자리를 내주고 국력회복에 힘을 기울이고 있는 모습이다.

이와 같이 동아시아 국가들 간의 세력균형 변화가 동아시아 질서에 어떠한 변화를 가져올 것이며, 이것이 한국의 외교전략 과제를 형성하는데 어떻게 작용할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 세력균형 변화는 정치, 군사, 경제, 사회문화 등 다양한 분야에 걸친 외교이슈에 공통된 중요변수로 작용할 것이다. 과연 탈냉전기 미국 단극체제에서 미중 양극대결구조로 변화할 것인가, 중국패권구조로 결국 귀결될 것인가, 다극체제의 협력과 경쟁의 모습을 보일 것인가, 혹은 다자협력체제가 자리잡아 현실주의적 세력균형을 극복할 수 있을 것인가? 결국 미국과 중국의 동아시아 질서 구상이 가장 중요한 요소일 것이며, 세력전의 최종적 귀결점이 동아시아지역 모든 국가들의 관심사가 될 것이다. 미국과 중국은 갈등과 협력을 반복하다가 2011년 1월 정상회담 이후 각자가 원하는 동아시아 질서건축, 혹은 아키텍처를 본격적으로 실현하려는 구조적 경쟁관계에 돌입하고 있다. 한국으로서는 미중의 직접 경쟁과 아키텍처를 둘러싼 구조적 긴장의 최전선에 있는 국가로서 평화롭고 발전적인 경쟁과 협력이 지속되도록 최대한 노력해야 할 처지에 있다.

II. 중국의 부상과 미중세력균형의 변화

동아시아 질서에 영향을 미치는 많은 요소들이 있지만 국가들의 국력발전 속도의 상이성은 가장 중요한 요소이다. 세력균형 논리가 압도하고 있는 체제 속에서 국력의 상대적 발전 속도는 체제속성의 변화로 이어지기 때문이다. 현재 동아시아에서 일어나고 있는 절대적 국력의 변화 중 가장 두드러진 현상은 중국의 국력증강으로, 경제적·군사적 국력이 GDP와 국방비 부문에서 눈에 띄게 향상되고 있다. 상대적 국력으로 보더라도 중국은 GDP로 산정해 볼 때 2000년 세계 6위, 2005년 세계 5위로 세계 2위 자리를 유지한 일본에 뒤지고 있었다. 그러나 2010년부터 중국은 일본을 제치고 2위의 자리를 지키고 있다. 국방비 지출에서도 일본을 제치고 이미 2위 국가가 되었다. 더욱 중요한 것은 미국과의 격차인데 격차가 줄어들고 있는 것은 불문가지이고 대략 2020년대 중반 이후 GDP 추월이 이루어질 뿐 아니라, 현재 미국의 국방비 감축 추세로 볼 때 국방비 역시 비슷한 현상이 일어날 것으로 보고 있다.

그러나 중국의 부상이라는 현상은 분석적으로 볼 때, 21세기 국제정치에서 중요해진 소프트 파워, 권력 자원의 추세, 국제정치에서 구조적 권력, 국가전략의 변화 등을 모두 포함한 개념이므로 중국의 경제적, 군사적 힘의 증강이 지역질서에 어떠한 변화를 가져올지는 좀 더 분석이 필요한 일이다.

1. 경제적 발전

중국은 1978년 경제개혁개방 이후 9퍼센트 이상의 경제성장을 계속해 왔고, 2008년 경제위기 이후에도 다른 국가들과는 달리 빠르게 경제를 회복하여 향후에도 5퍼센트 이상의 경제성장을 지속할 전망이다.



2010년 현재 중국이 일본의 GDP를 추월해 세계 2위의 지위에 올라섰다는 것은 동아시아 국제정치에서 1894년 청일전쟁 이후 중국이 경제적으로 일본을 다시 앞서고 있다는 상징적 의미를 가진다. 중국은 2007년 독일을 제치고 세계 3위로 올라선 이후 3년 만에 다시 일본을 제쳤다. 2010년 중국의 경제규모는 5조 5,880억 달러로 미국의 14조 8,400억 달러에 비해 38퍼센트 수준이지만, 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)의 예측에 의하면 2015년에는 미국의 18조 달러에 이어 10조 달러를 기록해 대략 2/3 수준에 접근할 것으로 전망된다. 1인당 GDP로는 미국이 4만 7,920달러인데 비해 중국은 4,170달러로 아직 힘겨운 중하위권 개도국 수준이다.

그러나 명목 GDP가 아닌 구매력평가지수로 보면, 중국의 GDP는 대략 9조 달러로 이미 미국의 60퍼센트 수준이다. 국제시장 환율로 보더라도 양국 간 시장규모 격차는 2000년 8.3배로부터 2010년 2.6배, 그리고 2014년에는 2.1배로 좁혀지는 추세인데, 더욱이 구매력평가지수로는 미국을 따라잡을 날도 머지 않았다고 볼 수 있다.

장기 전망에 관해서는 1940년대부터 세계 각국의 경제 관련 정보를 분석해온 이코노미스트 인텔리전스 유닛(The Economist Intelligence Unit: EIU)의 2006년 보고서를 보면, 2020년엔 구매력평가지수에 의한 중국의 국내총생산이 29.6조 달러로 미국의 28.8조 달러를 능가할 것이라고 전망하였다. 2020년의 국내총생산을 시장환율로 계산하면 중국은 10.1조 달러로 미국의 28.8조 달러에 크게 미치지 못하지만, 일본의 6.9조 달러와 독일의 5.0조 달러보다는 훨씬 앞설 것으로 예측하고 있다(The Economist Intelligence Unit 2006; 이재봉 2007).

중국의 경제적 부상은 한반도와 중국 간의 경제적 관계에서도 보다 명확히 나타난다. 1992년 이후 15년간 한중간 교역 규모는 22배 늘어났으며 2007년 교역액은 전년대비 22.8퍼센트가 늘어난 1,450억 달러에 달하였다. 이는 같은 기간 중국의 수출총액이 849.4억 달러에서 1조 2,181.5억 달러로 13배 늘어난 것에 비해 괄목할만하다. 2007년 한국의 대중 수출은 820억 달러, 수입은 630억 달러로 무역수지 흑자는 190억 달러를 기록하였는데 무역 흑자는 2005년 233억 달러를 기점으로 감소하는 추세이다(최희현 2009).

중국의 경제적 부상은 동아시아 경제아키텍처에도 많은 변화를 가져오고 있다. 그간 동아시아 및 아태지역의 경제통합 모델은 미국이 추진해왔던 APEC 중심의 아태지역을 아우르는 ‘환태평양 경제통합’(Asia Pacifism), 중국이 미국이 참여하지 않는 형태의 동남아시아국가연합+3(Association of South East Asian Nations Plus Three: ASEAN+3)를 중심으로 추진해온 ‘동아시아국가들만의 경제통합’(East Asianism, or East Asia only grouping), 일본이 중국을 견제하며 호주, 인도, 뉴질랜드 등 아시아지역 민주시장경제국가들을 포함시켜 ASEAN+6 중심으로 하면서 동아시아 정상회의(East Asian Summit: EAS)를 모태로 추진하는 ‘범아시아 경제통합’(Pan Asianism) 등으로 구분해 볼 수 있다. 이 가운데 지난 10년 동안 가장 많은 발전을 이룬 것은 ASEAN+3 중심의 경제협력이며, 미국이 지지하는 APEC 중심의 경제통합은 지지부진한 모습을 보여 왔다. 특히, 동아시아 국가들은 1997년에서 1998년까지의 외환위기 이후 지난 10년간 매우 급속하게 경제협력의 수준과 폭을 확대해 왔으며, 특히 미국이 테러와의 전쟁에 몰두하는 동안 중국은 동아시아 지역에서의 경제적 영향력을 급속하게 확대해 왔다.

급속한 경제성장에 따라 지난 10년간 중국은 일본, 한국, 대만, 호주 등 아시아 주요국의 제1 무역상대국으로 부상했고, 필리핀과 말레이시아를 제외한 대부분의 아시아 국가들과의 무역액에서 미국을 추월하였다. 한국의 경우, 2009년 대중 무역액이 대일 및 대미 무역액 총액을 넘어설 정도로 중국에 대한 무역의 의존도가 심화되었다. 중국은 2008년 글로벌 금융위기 이후, 동아시아 지역의 생산네트워크 중심지 역할을 넘어 막대한 외환보유고와 금융력을 바탕으로 역대 경제적 주도권을 보다 확대하고 있는 것이다.

아울러, 중국은 1990년대 말부터 공세적인 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 정책을 추진하여 아세안(ASEAN), 호주, 뉴질랜드, 홍콩/마카오, 대만, 칠레 등과 FTA를 이미 체결하였고, 한국 및 한



중일 FTA 논의를 시작하는 등 경제적 영향력을 확대해 오고 있다.

이와 관련하여 미국의 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)을 중심으로 한 새로운 아태지역 경제통합 전략은 전방위적으로 확대되고 있는 중국의 아시아지역에서의 영향력을 차단하고, 아시아지역과의 경제적 연계를 강화하려는 미국의 대아시아 정책의 일환으로 볼 수 있다. 오바마(Barack Obama) 대통령은 이미 2009년 11월 일본 방문시 도쿄의 산토리 홀에서의 미국의 새로운 아시아 정책을 발표했는데, 이를 통해 한국·일본·호주 등 주요 동맹국 및 아세안과의 관계 강화 및 동아시아 정상회의의 참여 공식화 등의 방침을 밝힌바 있다. 즉, TPP를 기반으로 아시아태평양지역 자유무역지대(Free Trade Area of the Asia Pacific: FTAAP)를 형성하고자 하는 새로운 전략을 추진하고자 하는 것이다. 향후 이러한 움직임에 대해 중국이 어떻게 반응하는가가 중국의 경제적 부상이 향하는 방향을 보여줄 것이다.

2. 군사적 발전

중국의 경제성장이 지금과 같이 지속될 경우 향후 2025년에서부터 2040년까지는 미국과 비슷한 수준의 경제규모를 달성할 것으로 예상된다. 문제는 이러한 경제성장이 군사발전으로 이어질 것이라는 점이다. 중국이 과연 어떠한 안보국방전략을 수립하고 어떠한 형태의 군사건설을 할 지가 향후 중요한 변수다. 중국의 발표를 그대로 받아들인다 할지라도, 중국은 2004년 255억 달러, 2005년 299억 달러, 2006년 350억 달러, 2007년 450억 달러로 해마다 15퍼센트 이상 국방비를 늘려왔다. 그러나 미국뿐 아니라 중립적인 연구 기관에서도 중국의 국방비는 공식 발표보다 훨씬 많으리라고 추정한다.

현재에도 중국의 군사비는 빠른 속도로 증가하고 있으며, 중국 정부 발표에 따르면, 2010년도 중국 국방예산은 약 780억 달러이다. 미국은 중국의 군사비가 발표액보다 약 두 배에 달하는 것으로 추산하고 있다. 이는 세계 2위의 국방비이며, 2009년 예산에 비해 7.5퍼센트 상승한 것이고, GDP 대비 1.4퍼센트를 차지하는 액수이다. 스톡홀름국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI)의 통계에 따르면 2011년 미국이 6천 9백 8십억 달러를 지출한 반면 중국은 1천 2백억 달러를 지출하여 2위를 기록하고 있다. 향후 10년간 미국은 재정적자로 인해 4천 억 달러에 달하는 군사비를 줄일 것으로 전망되는데 이는 미국 군사비의 평년 증가율을 고려하면 매우 축소된 규모의 미래 군사비이다. 반면 중국이 지속적으로 군사비를 증가할 경우 앞으로 10년 후 양국의 군사비 격차는 소폭으로 줄어들 전망이다.

중국은 군사비 증강과 아울러 군사 현대화도 적극적으로 추진해오고 있다. 1985년 덩샤오핑(鄧小平) 중앙군사위원회 주석의 지시로 장기 군사 현대화 계획을 수립하고, 1990년대 미국의 이라크 침공 및 코소보 공습에 자극을 받아, 특히 1999년부터 미사일 및 핵무기를 비롯한 전략 무기 증강에 초점을 맞춘 군사 현대화에 박차를 가하고 있다. 예를 들어, 1999년 11월 최초로 무인 우주선 발사에 성공한 데 이어 2003년 10월엔 유인 우주선을 성공적으로 발사하였다. 나아가 2007년 1월엔 위성 요격 실험까지 성공하였다. 1999년부터 군사 현대화도 적극적으로 추진해오고 있다. 나아가 미국의 F16 전투기에 필적하는 최신예 전투기 쟈-10을 실전 배치한 데 이어 미국 어느 지역이든 공격할 수 있는 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM) ‘동풍(東風) 31호’도 실전 배치하였다. 그리고 늦어도 2010년까지는 대규모 핵잠수함 및 항공모함을 만들 것이라고 발표하였다.

해군력의 확장에 주력하여 중국은 단순 영해 경비가 아니고, 해양에서 작전을 전개할 수 있는 대양해군의 건설을 목표로 2000년까지 제1단계, 2020까지를 제2단계 해군력 강화 정비기간으로 설정해 놓고 있다. 중국의 군사적 부상은 동아시아를 넘어 지구적 차원에서도 가시화되고 있다. 1992년부터 지금까지



중국은 아프가니스탄, 아이티, 리비아, 수단, 콩고 등 다양한 지역에 1만 5천여 명의 유엔(United Nations: UN) 평화유지군을 파견해 폭력예방과 민사경찰 역할을 담당해오고 있다. 특히 2000년대에 들어와서 민간경찰요원을 동티모르에 파견하여 평화유지활동을 수행함으로써 중국의 유엔 평화유지활동(Peace Keeping Operation: PKO)에 새로운 시대를 열었다. 2002년에는 유엔평화유지 일급 상비군체제(UN stand-by arrangement system: UNSAS)에 참가하여 유엔평화유지활동에 필요한 공병, 의료, 운수 등의 병력을 제공하게 되었다. 오늘날 중국의 국제평화유지활동은 전 세계에 걸쳐 진행되고 있다. 2008년 3월 현재 중국은 13 개의 영역에서 1,978명의 평화유지인력이 활동하고 있다. 현재 중국은 유엔평화유지활동 인력파견 순위에서 총 197개국 중 12위를 기록하고 있으며 이는 유엔안보리 상임이사국 가운데에서 가장 높은 순위이다(박창희 2007; 김태우 2007; 나영주 2007; 박병광 2006; 2009).

이상의 논의를 볼 때 중국 국력의 증가는 확실한 현상이다. 또한 상대적 국력의 면에서 일본을 제치고 동아시아 2위 국가가 된 것도 확실한 사실이다. 그러나 미국과의 비교에서는 여전히 많은 논란이 지속 중인데 단순 강대국간 경쟁과 패권을 둘러싼 경쟁이 근본적으로 다른 문제라는 사실과 국력 측정방법을 둘러싼 논란 때문이다. 특히 패권경쟁의 측면에서 단순 강대국과 달리 패권국이 되려면 다른 국가들에 비해 압도적인 힘을 보유하는 한편, 국제질서를 부여할 수 있는 힘, 그리고 이에 대한 다른 국가들의 동의를 이끌어 낼 수 있는 힘까지 포함해야 하기 때문이다. 이는 결국 세계질서 및 국제질서를 둘러싼 경쟁으로 이어진다.

국력측정 방법에 있어서도 위에서 논한 수치적 비교 이외에 과학, 기술의 수준, 국력의 변화를 이끄는 물리적, 인적 자원의 수준 등을 함께 고려하면 여전히 많은 부분이 밝혀져야 한다. 일례로 베클리(Michael Beckley)는 미국 쇠퇴론에 대한 논쟁을 펼치며 단순한 GDP나 국방비 지출로는 국력을 정확히 평가하기 어렵다고 논한다. 자원의 총량이 국력 평가에 있어 중요하다는 점과, 현재 벌어지고 있는 지구화가 미국의 패권책임을 무겁게 하여 쇠퇴를 가져오기는커녕 오히려 미국에게 유리한 구조적 이익을 더해줌으로써 결국 미국의 힘이 유지, 발전되는 효과를 가져올 것이라는 점을 강조한다. 이러한 점은 전략에 미치는 영향도 커서 베클리는 미중관계에서도 미국이 신중상주의정책으로 중국을 견제하고 동아시아에서 빠져 나오는 축소전략을 사용하는 것에 반대하고, 지구화에 힘입어 더욱 신자유주의 경제질서를 확장하고 아시아에서도 적극적인 개입전략을 사용하는 것이 옳다고 주장하고 있다(Beckley 2011).

III. 미중관계론

1. 비관론

중국의 부상과 다른 국가들과의 상대적 국력격차 감소가 세계질서 및 지역질서에 어떠한 변화를 가져올까? 세력전이와 이로 인한 국제질서 변화는 역사에서 반복된 현상이기 때문에 이를 설명하고자 하는 이론들이 다수 존재한다. 문제는 세력전이의 배경이 되는 역사와 주인공들이 매우 빠른 속도로 바뀌고 있다는 점이고, 특히 21세기 국제정치는 새로운 행위자들의 등장과 권력장의 성격 변화로 이전과는 다른 모습을 보이고 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

세력전이에 대한 가장 직접적이고 단정적인 이론인 세력전이론(Power Transition Theory)은 국가 단위의 국력을 이론의 중요한 변수로 상정하여 체제적 조건으로 질서의 변화를 설명하고 예측한다. 세력



전이론은 새로운 부상국의 국력이 기존의 패권국과 대략 ± 20 퍼센트 안팎의 동등한 국력(parity)을 확보 하였을 때 본격적인 도전을 고려한다는 명제를 제시하고 있다. 도전의 여부, 도전의 시기를 결정하는 것은 부상국이 기존 패권국의 지도력, 국제정치의 틀에 얼마나 불만족을 느끼는가 하는 정도에 따라 결정된다고 본다. 근대 서구 국제체제의 역사를 돌이켜 볼 때 부상하는 강대국이 기존 지배국이 유지하는 체제적 속성에 불만족을 느낄 경우 패권에 도전하며 그 양상은 거의 예외 없이 대전쟁으로 귀결되었다. 패권이 전쟁 없이 평화롭게 계승된 것은 20세기 영국에서 미국으로 패권이 이행된 역사 정도에 한할 것이다. 그리고 패권 전쟁의 역사는 발발시점, 지속기간, 전쟁 강도 등에서 차이를 보인다(Organski 1968; Kugler and Lemke 1996; Lemke 2001; Organski and Kugler 1980; Schweller 1998; Tammen, et al. 2000).

세력전이와 패권 지위의 계승이 어떻게 일어나는가, 어떠한 변수에 의해 성패와 시기, 양상이 결정되는가 하는 것은 부상국의 국력수준과 불만족도에 의해서만 결정되지는 않는다. 부상국에 동조하는 도전 연합 및 동맹의 존재와 세력의 크기, 의도도 중요하다. 패권국과 패권국의 동맹국, 그리고 기존 체제에 상대적으로 만족하고 있는 국가들의 연합이 도전하는 부상국과 동조국들에 대해 어떠한 대응정책을 취하는가 역시 중요한 변수이다. 만약 기존 패권 세력이 부상국의 불만족도를 낮추고 이를 포용하는 노력을 기울인다면 세력전이와 패권이 일어나더라도 평화롭게 일어날 수 있다. 불만족도를 낮추는 동시에 강한 연합과 동맹을 결성하여 부상국의 도전을 국력 동등성 지점 이하에서 잠재운다면 패권교체는 일어나지 않을 것이다(Chan 2007).¹

중국의 부상을 세력전이론에 따라 보면 부상하는 중국의 국력 변화, 미국 주도 질서에 중국이 느끼는 불만족도, 중국의 전략적 의도, 중국에 동조하는 세력의 크기, 미국과 동맹국들의 중국 포용 정도, 중국의 발전을 묶어두려는 강경한 대중 정책의 성공 가능성 등이 미중 간 세력전이를 결정하는 요인이 될 것이다(전재성 2011).

세력전이론보다는 느슨한 가정에 입각하고 있지만 역시 세력배분구조라는 체제변수로 강대국간 충돌을 설명하는 이론으로는 공격적 현실주의가 있다. 미어샤이머(John Mearsheimer)는 공격적 현실주의의 기본가정에 근거하여 모든 강대국들은 무정부상태의 조직원리 속에서 자국의 안보를 극대화하기 위해 지역패권을 추구한다고 본다. 가능한 위협이 될 수 있는 상대방 국가들의 의도에 집중하기보다는 안보의 여지를 최대화하기 위해 경쟁국 혹은 도전국과의 권력격차를 극대화해야 하고 그러다 보면 안보전략이 공세적이 될 수밖에 없다는 것이다. 그 과정에서 같은 지역에서 공존하는 강대국들은 장기적 경쟁과 충돌을 피할 수 없는 비극에 처할 수밖에 없다고 본다(Mearsheimer 2003; Brzezinski and Mearsheimer 2005).

공격적 현실주의 관점에서 미중관계는 이미 경쟁적 안보관계를 맺는 강대국 간 관계에 돌입해 있고 향후 이러한 경쟁은 더욱 심해질 것이다. 중국이 지구적 차원에서 미국의 패권에 도전하는 것은 어렵더라도 동아시아에서 자국의 안보와 핵심이익의 확대를 위해 지역패권을 추구할 수밖에 없을 것이고 그 과정에서 주변국은 물론 미국과의 안보경쟁에 처하게 된다(이동선 2012). 평화로운 부상이라는 논리는 공격적 현실주의의 국제정치논리로 볼 때 불가능하다는 것이다.

이러한 논의는 중국 내의 논의와도 짝을 이루고 있다. 중국식 공격적 현실주의에 기반한 옌쉐통(阎学通)의 경우가 대표적이다. 옌쉐통은 대미 전략으로 소위 “중미우호관계의 피상성”을 강조하고 이익충돌론을 제시한다. 미중의 이익은 구조적으로 충돌과 경쟁관계에 있을 수밖에 없으므로 이를 인정한 상황에서 협력의 가능성을 모색해야 한다고 주장하는 것이다(Yan 2010a). 또한 중국의 성장에 따른 전략적 확장에 무게를 두는데, 일례로 중국의 성장을 보고 일본이 균형전략을 취하지만 결국 강대국 중국에 일본이 협력적으로 나올 수밖에 없는 상황이 도래할 수 있음을 명확히 지적하고 있다.

물론 옌쉐통은 과거 미소가 초강대국의 지위를 가지고 경쟁하는 것과 현재의 미중 경쟁은 다르다고 보면서 미국은 여전히 초강대국이지만 중국은 강대국의 하나일 뿐이라는 점을 지적한다. 그러나 중국이



지속적으로 성장하면 미국과의 격차가 줄어들 것임을 부인하지는 않는다. 미국의 해외 공약 수준과 대외 지원이 어떻게 변화할 것인가에 따라 미중의 국력격차 정도가 가시화될 것이라는 것이다.

국내적으로 중국이 올바른 정치적 결단으로 국력 증강을 이끌어야 하고, 국제적으로는 유럽연합이 2015년 정도까지 얼마나 단단한 하나의 단위를 만들어낼 수 있는가가 관건이라고 본다. 그리고 이에 따라 중국이 유럽연합에 이어 3위가 될 수도, 혹은 유럽연합을 제치고 2위가 될 수도 있다고 예측한다(Yan 2010b).

중국의 부상이 미중 간 충돌로 이어지고 그 과정에서 동아시아 질서는 양극적 대결로 화할 것이라는 전망은 다른 동아시아 국가들로서는 매우 경계해야 할 일이다. 그러나 이러한 체제차원의 현실주의의 설명과 예측이 과연 불가피한 것일까? 우선 현실주의의 내의 다른 이론들이 이를 비판하고 있다. 즉 국가 단위의 권력관계를 가장 중요한 변수로 보더라도 충돌이 반드시 불가피한 것은 아니라는 것이다. 일례로 방어적 현실주의는 국가의 의도를 기본적으로 방어적이라고 보기 때문에 안보딜레마의 해결과 협력의 제도화를 불가능하다고 보지는 않는다. 또한 프리드버그(Aaron Friedberg)가 논의하는 바와 같이 미중이 부딪히는 공통의 위협과 핵 억지 효과 등에 힘입어 협력과 평화를 이룰 가능성도 부정할 수는 없다.

커슈너(Jonathan Kirshner)는 고전 현실주의의 관점에서 미어샤이머의 공격적 현실주의를 비판하여 새로운 가능성을 보여주기도 한다. 커슈너는 공격적 현실주의가 미중의 충돌불가피성을 역설하는 것을 비판한다. 공격적 현실주의는 강대국이 자국의 생존과 안전을 위해 패권을 도모할 수밖에 없다고 주장하는데, 커슈너는 이것이 그릇된 주장이라는 점을 강조한다. 중국과 같이 주변 강대국들과 마주하고 있는 경우 패권 추구는 곧 생존을 위한 안정을 오히려 해친다는 것이다. 중국은 일본, 인도, 베트남, 한국 등 많은 강대국들과 인접하고 있으며 생존을 위해 아시아의 패권을 추구한다면 곧 막대한 반발을 불러일으킬 것이라는 점을 상기시킨다.

공격적 현실주의는 구조주의적인 신현실주의의 갈래로서 체제변수가 미중관계를 결정하는 중요한 변수라고 본다. 고전 현실주의도 힘의 요소가 강대국 간 관계를 결정하는데 핵심변수라는 사실을 함께 인정하지만, 신현실주의와는 달리 국가 간 관계가 구조변수에 의해 결정되는 것은 아니며 국가 행위자들의 관념, 이념, 문화, 전략 등에 따라 미래는 열려있다는 점을 강조한다. 사실 모겐소(Hans Morgenthau)나 카(E. H. Carr)로 대표되는 고전 현실주의는 힘의 요소를 강조하면서도 국제관계를 결정하는 요소로 외교와 정치적 행동의 중요성을 강조했다. 미래는 국가들의 행동에 따라 열려있는 것이며 힘의 요소에 바탕을 둔 외교가 중요하다는 것이다. 냉전기 미소 관계에서 고전 현실주의는 힘의 요소를 감안한 가운데 소련과의 외교가 중요함을 지속적으로 역설했다. 마찬가지로 미중관계에서도 중국의 성장으로 인한 체제변화를 분석하는 것은 좋으나 그 가운데 대중 외교를 통해 어떠한 미래를 만들어갈 수 있는지를 고민하는 것이 오히려 과학적인 접근이라는 사실을 강조한다(Kirshner 2010).

2. 낙관론

보다 강력한 낙관적 논의는 자유주의 국제정치이론의 요소들이다. 자유주의는 국가의 힘과 전략이 아닌 다양한 변수들을 강조한다. 우선 경제적 상호의존(economic interdependence)의 요소로서 상호의존하고 있는 두 국가 간에는 시장의 논리가 강력하게 자리잡는다. 상호의존에서 서로에 대한 민감성(sensitivity)과 취약성(vulnerability)이 높아지고 공통의 이익이 증대된 상황에서 갈등은 전면전으로 쉽게 화할 수 없다. 협력이 제도화되어 갈등을 해결하는 기제가 발전하는 것도 자유주의가 기대하는 낙관론의 근거이다. 미중 간에도 경제적 상호의존은 이미 상당히 발전되어 있으며 시장의 논리를 중시하는 경제



행위자들이 자리잡고 있다. 전략대화 역시 다양한 수준에서 다양한 경로로 창출되었다. 중국이 민주화된다면 미중 간의 시민사회가 밀접히 결합할 것이고, 시민사회의 협력이 정부 간 갈등을 통제하는 기제가 될 수도 있다. 프리드버그 역시 미중 간 경제적 상호의존이 증가하는 것, 중국이 국제제도에 점차 편입되는 것, 그리고 중국이 자유민주주의로 점차 진화할 가능성 등을 긍정적인 요소로 본다(Friedberg 2011).

실제로 경제적 차원에서 중국은 미국에게 없어서는 안될 경제적 파트너이자 향후 미국의 패권지위 부활의 관건이 될 경제적 부흥의 중요한 발판이기도 하다. 중국은 미국과의 패권경쟁국으로 미국이 적극적으로 견제해야 할 대상이지만 동시에 경제관계를 관리함으로써 미국의 경제성장에 디딤돌이 되어야 하는 상대이기도 한 것이다. 이러한 상호의존 관계는 미국에 대한 중국의 경제적 중요성을 살펴보면 알 수 있다.

미국에게 중국은 세 번째 수출 상대국이자, 최대 수입 상대국이다. 2010년 중국은 미국 수출의 약 7퍼센트를 차지하고 수입의 약 19퍼센트를 차지하고 있다. 중국은 미국에게 일본, 독일, 프랑스 보다 중요한 수출시장일 뿐만 아니라 수입측면에서 멕시코와 캐나다 보다 더 큰 비중을 차지하고 있다. 미국에게 중국 시장은 1990년대 평균적으로 전체 수출의 1.5퍼센트를 차지하는 미미한 수준이었으나 2000년대에 6퍼센트 이상으로 급속히 증가했다. 물론 현재는 미국에게 중국시장이 유럽의 20퍼센트, 멕시코의 50퍼센트 수준에 해당할 뿐이지만, 수출증가율로 보면 2000년대 이후 가장 높은 증가율을 보이고 있기 때문에 앞으로 중국시장은 미국에게 있어 유럽 다음으로 중요한 시장이 될 것이다.

한편 중국은 미국과의 무역에서 창출되는 수익을 경제적 부상의 한 축으로 삼고 있다. 그러나 전체적으로 중국에게 미국 시장의 비중은 낮아지고 있다. 중국 수출에서 미국이 차지하는 비중은 2004년 GDP의 약 10퍼센트라는 최고 수준에 다다른 이후 하락하기 시작하여 2009년에는 GDP의 약 6퍼센트 수준을 보이고 있다.

또한 지난 십 년 동안 중국의 미국 재무성 채권 보유액은 네 배에 달하는 증가세를 보이고 있다. 2001년 중국이 보유한 미 채권 보유액은 불과 780억 달러 정도로 세계 미 채권 보유액의 1/10 수준이었다. 그러나 2007년 중국의 보유액은 5천억 달러에 달해 1/4 수준으로 급증하였다.

결국 21세기 중국의 부상이 새로운 국제정치의 틀, 탈근대이행의 성격을 띤 미국 주도의 질서 속에서 이루어진다는 점은 주목할 필요가 있는 사실이다. 사실 중국이 미국 주도의 자유주의적 세계경제네트워크에 편입되어 있는 정도는 매우 크다. 일례로 중국 대외수출의 반은 해외투자에 의한 생산으로 이루어지고 있으며, 이 중 또 반 이상은 가공 및 조립생산에 의한 것이다. 따라서 국제노동분업과 밀접한 연관관계를 맺고 있음을 알 수 있다(Gaulier, Lemoine and Unal-Kesenci 2006).

중국은 향후 경제성장을 지속하기 위해 G20 정상회의에서 보듯 다양한 차원의 국제규범 질서에 적응하고 이에 기초한 부상을 지속해야 하는 과제를 안고 있다. G20 정상회의는 국가 간 회의라는 근대적 속성을 띠지만, 다른 한편으로는 세계경제질서 형성에 국가 이외의 다양한 행위자들 즉, 국제통화기금, 세계은행 등의 국제제도, 자본, 시민단체 등이 참여하는 네트워크 거버넌스의 속성을 띠었다(손열 외 2010). 중국의 성장과 부상은 탈근대이행의 과정에 이미 편입되어 있다. 중국이 궁극적으로 자신이 주도하는 경제질서를 만들고자 노력할 수도 있겠지만 당분간은 안정된 대외 경제환경을 지향하는 것이 필수적이다. 주변지역에서 분쟁이 발생하여 중국의 군사력이 동원되거나 군비경쟁이 촉발됨으로 인해 경제 성장에 악영향을 미치게 되면 중국의 국가전략은 타격을 입을 것이다. 특히 미국과의 갈등양상이 벌어지면 중국의 경제성장에 많은 문제가 생기게 된다.

결국 시장의 논리와 비국가행위자들의 역할을 강조하는 자유주의는 중국의 부상이 미국 주도의 자유주의 국제정치경제에 강하게 결박되어 있어서 세력전이론이나 공격현실주의가 논하는 바처럼 반드시 충돌로 갈 것이라는 점을 비판하고 있다. 그러나 민주평화론이나 신자유제도주의의 제도적 평화론이 어



는 정도 이와 병행할 수 있을지는 의문의 여지가 있다. 중국이 다원화되고 있기는 하나 여전히 비민주국가이며, 미중 간 제도적 협력, 동아시아 국제정치 제도화 속에서도 양국의 세력경쟁이 국제제도 내 경쟁, 혹은 제도적 균형(institutional balancing)의 형태로 나타나고 있기 때문이다. 다음 장에서 이를 좀 더 상세히 살펴보기로 한다.

IV. 동아시아 아키텍처와 미국의 전략

중국의 부상에 대응하여 미국은 동아시아 개입전략을 강화하고, 동아시아의 군사·경제·문화 아키텍처를 새롭게 강화하여 대중국 견제 및 미국 패권 재강화를 추구하고 있다. 중국 역시 자국의 힘이 성장함에 따라 새로운 동아시아 비전을 내세우며 경제·군사·문화의 측면에서 자국의 이익에 유리한 아키텍처로 맞대응하고 있다.

21세기 변화된 국제정치의 권력장 속에서 실제로 일어나고 있는 미중관계를 보면 다음의 몇 가지 이론적 요소들을 감안할 필요가 있다. 첫째, 군사력과 경제력의 균형변화가 동아시아 질서를 결정하는데 압도적 요소는 아니라는 점이다. 문화와 이념, 지식, 제도와 같은 소프트 파워의 구성요소가 강화되어 이들에 대한 경쟁이 미중관계의 중요한 요소를 차지할 것이라는 점이다. 이러한 점에서 구성주의에서 논하는 바 질서 구성방법이 중요해졌다고 볼 수 있다. 둘째, 자유주의가 논하는 바 시장의 요소가 미중 간의 경쟁을 완화시키는 역할을 하지만 미중은 전략적 경쟁과 불신으로 인해 시장에 영향을 미치려는 국가의 힘이 여전히 강하다는 것이다. 특히 중국의 경우 국가가 시장을 주도하는 상태여서 시장세력이 독자적으로 국가단위의 움직임을 얼마나 제어할 수 있을지는 두고 보아야 할 일이다. 셋째, 지구적 차원의 국제정치 조직원리의 변화 역시 동아시아에 영향을 미친다는 것이다. 즉, ‘국제’를 형성하는 국가단위 행위자의 역할이 감소하고 지구 거버넌스를 이루는 국가, 국제기구, 자본, 시민사회, 개인, 미디어 등 다양한 행위자들의 네트워크가 세계정치의 기본을 이루어간다는 것이다. 이러한 변화는 미중관계에 영향을 미치는 것은 물론 동아시아 거버넌스에도 영향을 미친다. 따라서 미국과 중국이 동아시아 질서를 자신의 이익에 기반하여 조종하고자 할 때 국가 이외 행위자들의 네트워크에 좀더 민감하게 반응하게 된다는 것이다. 이러한 점에서 패권의 성격 역시 네트워크적 패권, 혹은 거버넌스적 패권의 모습을 띠게 된다.

현재 미중 관계의 실제 진행과정을 보면 앞서 논의한 현실주의와 자유주의 이론의 직접 적용은 설명과 예측 모두에 적절치 않음을 알 수 있다. 따라서 새롭게 펼쳐지는 요소들을 고려하는 것이 필요하다. 미중 관계의 실제 변화과정을 살펴보면, 대전략 차원에서 오바마 행정부는 과거 8년 간 부시(George W. Bush) 행정부의 우세(primacy)전략을 마감하고 선택적 개입전략을 택하는 모습을 보여왔다. 미국이 9.11 테러 이후 안보위기와 정당성 위기를 겪고 경제위기까지 겪으면서 기존의 패권전략을 추진하기 어렵게 된 것이다. 전체적으로 미국은 한편으로는 다자주의적 협력을 통해 미국의 안보 및 지구적 안보거버넌스에 문제가 되는 테러문제를 해결하는 한편 패권경쟁국에 대응한다는 전략을 세우고 있다. 중국을 비롯한 경쟁국들의 부상이 존재하지만 적어도 단중기적으로 미국의 리더십에 도전할 정도는 아니라는 인식에 바탕을 두고 대전략의 조정을 추구하는 것이다.

일부 논자들은 더욱 과감한 축소(retrenchment)전략으로 역외균형전략을 선택할 것을 논의하기도 한다. 미국의 재정적자가 심해지면서 미국은 패권의 상대적 쇠퇴 관리, 혹은 쇠퇴 이후의 회복전략을 위



한 축소전략으로 가야 한다는 주장인 것이다. 동시에 미중 간의 경쟁과 충돌의 가능성 및 미국의 상대적 쇠퇴를 염두에 두고 현명한 축소 전략을 통한 쇠퇴관리를 주장하기도 한다. 소위 “현명한 축소전략”(graceful retrenchment)으로 쇠퇴의 속도를 늦추고 여러 지역에 대한 공약을 감소시키면서, 지역별 세력균형을 유지하고, 동맹국에 대한 의존도를 높이며, 최대한 차기 패권국을 구조적으로 관여하는 전략이다(MacDonald and Parent 2011, 7-44; Lobell 2000, 86-111).

21세기 들어 미국이 테러와 중동정치 현안에 사로잡혀 고전하고 급기야 2008년 경제위기를 해결하는 과정에서 중국의 영향력이 명백히 인정되면서 오바마 행정부는 미중 간의 전략적 협력관계를 강조하고 중국의 발전이 미국은 물론 세계를 위해서도 도움이 된다는 점을 부각시키려 했다. 그러나 미국 내 논의들의 저변에는 미국의 상대적 지위 약화에서 비롯되는 세력전이에 대한 우려가 존재한다. 2010년에 미중관계를 긴장시킨 일련의 현안들, 즉, 코펜하겐 기후회의, 대만무기판매, 달라이라마의 미국 방문, 천안함 사건 이후 한미간 공동해상군사훈련, 남중국해 분쟁, 센카쿠 분쟁 등은 양국이 한편으로는 구조적 협력을 추구할 수밖에 없는 이유가 상당기간 존재하지만 다양한 현안에서 전략적 불신과 경쟁이 쉽사리 고조되고 관련 국가들로 확산될 수 있음을 보여주기에 충분했다.

클린턴(Hillary Clinton) 장관의 경우 미중이 경쟁관계임을 부정하지 않는다. 그러나 미국의 관여정책이 경쟁과 병행되는 것이라는 점을 강조한다. 잘 알려진 바와 같이 클린턴 장관의 아시아 전략은 다음의 다섯 가지 원칙에 기반한다. 첫째, 양자동맹 중시, 둘째, 명확한 목적과 가치에 기반한 전략(안보, 안정, 경제성장, 민주주의와 인권증진 등), 셋째, 결과를 산출할 수 있는 실용주의, 넷째, 유연한 다양한 수단의 채택으로 비공식적, 소다자주의 틀의 활용(3자회담, 6자회담 등), 다섯째, 주요 지역 다자주의의 활용 등이다(Clinton 2010a). 이러한 논의는 이후에도 반복되는데 미국의 아시아 정책 목표는 경제성장, 지역안보, 가치이며 주요 정책 수단은 양자동맹, 파트너십, 그리고 다자주의 기구라는 것이다(Clinton 2010b).

이러한 동아시아 전략의 틀 속에서 대중 정책의 뼈대는 세 가지로 요약된다. 첫째, 미국의 동아시아 지역 아키텍처, 둘째, 미중 양자관계, 셋째, 미중의 다양한 이슈별 협력이며, 보다 구체적으로 미국은 기존의 동맹국(한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국) 및 파트너 국가들(인도네시아, 인도, 베트남, 싱가포르, 말레이시아, 뉴질랜드)과 긴밀한 관계를 유지하면서 전진배치 외교전략을 추진한다는 것이다. 미중 양자관계에서는 지속적인 관여전략을 추진하면서 전략대화를 유지하고 지구적 차원에서 환경, 경제, 비확산 등 다양한 이슈에서 중국과의 긴밀한 협력을 추구한다는 점을 천명하고 있다(Clinton 2011b).

미국은 2009년 7월 22일 클린턴 국무장관이 태국 푸켓에서 개최된 <아세안지역안보포럼> (ASEAN Regional Forum: ARF)에 참석하면서 “미국의 회귀”(The U.S. is Back!)를 선언했다(Landler 2009). 여기에는 오바마 행정부가 그동안 소원했던 동아시아지역과의 관계와 쇠퇴한 미국의 역내 위상과 지위를 회복하겠다는 의지가 담겨 있다. 비록 9.11사태 변수로 인해 부시 행정부와 동아시아의 관계가 소원해진 것이 사실이지만, 미국의 외교적 관심과 노력이 부족했던 것도 사실이었다. 일례로, 라이스(Condoleezza Rice) 전 미 국무장관은 재임 기간 동안 ARF에 두 번 밖에 참석하지 않았고 부시 전 대통령은 첫 미국-아세안 정상회의 개최를 취소한 바 있다(宋伟 2010). 이런 배경으로 오바마 대통령은 소원해진 동아시아지역과의 관계 회복을 미국 외교정책의 우선과제로 선정했다. 그리고 행정부가 출범하면서 미국의 최고 지도자들의 공식 해외방문 지역 및 국가 역시 모두 동아시아지역이었다. 클린턴 미 국무장관은 미국의 회귀 선언과 함께 아세안과 <우호협력조약> (Treaty of Amity and Cooperation: TAC)을 체결하여 미국이 동아시아 정상회의(EAS)에 참여할 수 있는 자격을 마련했다. 그리고 ARF 참석 기간 동안 태국, 베트남과 캄보디아, 라오스 4개국 외교장관과 메콩강 하류국가 장관급 회의를 개최하고 이에 대한 미국의 투자와 지원을 약속했다.

조금 더 큰 틀에서 클린턴 국무장관이 제시한 미중관계의 틀은 미국의 대중 전략을 잘 보여주고 있다.



클린턴 장관은 “아시아의 성장과 동력을 향후 미국의 경제적·전략적 이익을 위해 활용하는 것이 중요하다”고 전제한 후 “지난 60년 이후 아시아 태평양 지역에 관여하는 새로운 무대를 만들 것”이라고 원칙을 제시하였다. 이를 뒷받침하는 논거로 “2010년 미국의 환태평양 지역 수출은 3천 2백억 달러에 달했고 85만 개의 미국 일자리를 가능하게 했다”는 점을 든다. 결국 “중국은 미국이 역사상 당면했던 양자관계에서 가장 도전적이고 중요한 관계”이며 “주의 깊고 지속적이고 역동적인 전략적 노력이 필요”하며 “현실에 기초하고 결과에 초점을 맞추며 미국의 원칙과 이익에 충실한 대중전략”을 촉구하고 있다.

클린턴 장관은 “지난 2년 반 동안 미국의 대중 전략의 핵심은 공동 이익 영역을 확대하고 상호 신뢰를 증진하며 중국이 지구적 문제 해결에 보다 적극적인 노력을 기울이도록 하는 것”이었다고 평가하면서 동아시아 경제 아키텍처의 축으로 APEC, TPP, 소다자주의, 양자자유무역협정 등을 들고 “반응적이고, 유연하며, 효과적인 지역 아키텍처가 중요하다”는 점을 강조하고 있다. 또한 “미국은 TPP가 향후 지역경제건축의 모범이 되고 지역통합과 보다 증진된 자유무역의 선도적 역할을 담당할 것으로 기대”하면서 “수출에 대한 규제 감소, 투명성 증대, 공정성에 대한 전반적인 노력 등이 중요”하다고 설명하고 있다 (Clinton 2011a).

이러한 전략 하에서 미국은 단기적 차원에서 대중 균형전략을 추진하지는 않을 것이라는 점을 알 수 있다. 중국의 힘이 미국에 도전할 만큼 성장하지는 않았고 미국이 여전히 패권국으로 지구적 차원의 안보, 경제 아키텍처를 유지할만하다고 보는 것이다(손열 2012; 김병국 외 2012). 단기적으로는 강대국 간 관여와 협력의 구도를 추구하면서 균형전략의 시기를 늦추고 있다고 볼 수 있다. 그러나 장기적 관점에서는 중국의 패권도전이 가능하다는 생각을 가지고 있는 것도 사실이다. 이에 대비하기 위해 한편으로는 중국을 미국의 틀 속에 묶어두면서도 중국을 견제하는 장치들을 마련하기 위해 노력하고 있다.

군사적 측면에서 미국은 2010년 〈국방4개년도계획〉 (Quadrennial Defense Review: QDR)에서 과거의 계획들과 동일하게 동맹 및 우방국과의 안보협력을 강조한 바 있다. 미국은 이들에 대한 안보공약을 재확인하고, 군사 영역을 넘어서 외교, 경제 및 사회개발, 치안, 정보 등 포괄적 협력을 강화하겠다는 구상을 밝혔다. 동맹국들과 평화유지, 안정화, 재건 작전, 비확산 및 미사일 방어, 에너지안보 분야 등 광범위한 분야에서 협력을 강화하겠다는 입장을 표명하였고, 이들 국가들과 협력을 증진할 수 있는 국방태세를 구축해 나가겠다는 점을 강조하였다.

동아시아와 관련하여 미국의 계획도 구체화되고 있는데, 호주를 방문한 게이츠(Robert Gates) 국방장관 역시 호주를 비롯하여 동남아 지역까지 미군 증강을 확대하겠다는 계획을 밝힌 바 있다. 이러한 적극적인 아시아 관여 정책의 확대는 중국에 대한 대응정책을 지역적으로 확대하겠다는 의미를 지니는 것으로 볼 수 있다. 또한 미국은 중국과 긍정적이고, 광범위한 협력을 강조하고 있다. 그러면서도 중국이 아시아, 사이버공간, 우주공간에서 군사력을 확장하는 것을 경계하면서 미국과 동맹국의 이익을 수호하기 위해 중국 군사력 증가를 계속 주시하겠다는 점을 역설하고 있다(Department of the Army 2011).

미국의 최근 국방전략 변화를 볼 수 있는 문서로는 “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”를 들 수 있다. 향후 국방비 삭감을 염두에 둔 이 보고서의 전체적인 핵심은 첫째 미국 군사력의 전력구조와 투자를 아시아 태평양지역과 중동으로 재조정한다는 점, 둘째, 기존의 대규모 주둔형 전략구조를 전환하여 신속 이동이 가능한 형태로 변환한다는 점, 셋째, 10년간 4,870억 달러의 국방예산 축소를 해야 하는 상황이지만, 대테러전, 대량살상무기 확산 방지, 동맹국 지원, 사이버전 대비 등 주요 분야의 예산은 보존, 혹은 증강될 것이라는 점 등이다(Department of Defense 2012b).

오바마 행정부는 2012년 2월 총 6,139억 달러의 2013년 국방부 예산을 요청하였는데 예산안은 방위전략이 구체적으로 어떻게 실행되는지에 대한 중요한 지표가 된다. 총 국방부 예산 중 전비를 제외한 기본예산(base budget)은 약 5,240억 달러로, 2012년 대비 약 1퍼센트가 감소된 것을 알 수 있다. 이는 2011



년에 제출한 계획안에서 향후 5년간 2,590억 달러, 10년간 4,870억 달러의 기본 예산을 절감하겠다는 계획에 따른 것이다. 이러한 예산 한계 속에서 미국이 대중 군사전략을 어떻게 이끌어 나갈 것인가가 중요한 점이다.

전략적인 면에서 중동 지역에 미국의 군사력 주둔이 필요함을 확인하였지만, 전략적·경제적 중요성 때문에 미국이 아태 지역으로 중심을 이동하는 것은 필연적인 전략적 선택임을 분명히 했다. 미국은 테러로 인한 지구적 안보환경을 첫 번째 우선순위로 꼽고 있지만 예년에 비해 그 중요성이 점차 약화되고 있으며 오히려 아시아 태평양지역이 미국의 향후 경제발전과 동맹국과의 관계 강화에서 매우 중요하다고 강조하고 있다. 미국은 미국 국방전략의 목표 우선 순위 중 세 번째로 반접근·지역거부전략에 대한 대응을 논의하고 있는데, 첫 번째와 두 번째가 대테러, 공격역지 및 방어라는 일반적 목적이고 보면 구체적인 목적에 있어 처음 등장하는 목표가 중국이 최근 집중하고 있는 반접근·지역거부전략에 대한 대응이라는 것은 미국이 대중 전략을 사실상 매우 중요한 목표로 상정하고 있음을 알 수 있다(Department of Defense 2012).

미국은 세계적 지도국으로서 주요 지역에서의 전쟁을 방지하고 필요하다면 두 개의 전쟁을 동시에 수행할 수 있는 군사력 규모와 구성을 갖추어야 한다고 지적하고 있다. 그러나 방위비 삭감과 함께 군사력 규모의 축소가 불가피하다는 판단 하에, 두 개 전쟁에서 승리할 수 있는 전력을 갖춘다는 과거의 두 개 주요 지역분쟁(Major Regional Conflicts: MRC) 개념 대신 한 개 전쟁에서 승리할 수 있고 다른 한 개 전쟁에서 적의 공격을 막아내거나 견딜 수 없는 정도의 보복을 가할 수 있는 군사력 규모와 구성을 갖추어야 한다는 새로운 개념을 제시하였다.

더불어 최근 미 국방부는 합동작전 접근 개념(Joint Operational Access Concept: JOAC)이라는 새로운 작전 개념을 발표하였다(Department of Defense 2012a). 이 작전 개념은 적절한 전진 기지 확보와 보호, 우주와 사이버 공간에서의 방어와 적 자산 공격, 합동작전의 시너지 극대화화 및 적에 대한 다양한 동시 공격을 통한 주도권 장악, 일정 부문에서의 비대칭적 우세를 이용한 다른 부문의 적 지역접근저지 능력 타격, 그리고 직접적 침투와 원거리 공격을 통한 적의 심층방어에 대한 공격 등을 기본적인 작전 원칙으로 강조하고 있다. 미 해군과 공군은 주로 해·공군력의 중요성이 큰 서태평양 지역에서의 중국과의 분쟁을 가정한 공·해 전투(AirSea Battle)로 불리는 중요한 하부 작전개념을 수립해 왔고, 현재 실전 단계로 접어들고 있는 것으로 알려지고 있다. 아직 문서가 공개되지는 않았으나, 미 해·공군 참모총장의 최근 설명에 따르면 공·해 전투는 지휘·통제와 통신에 있어 강력하게 네트워크화되고 통합된 해·공군이 합동작전을 통해 다수의 방향에서 공격하고, 적 방어선의 주변부로부터 밀고 들어가기보다는 필요하다면 합동 장거리 정밀타격 능력을 통해 어디든 적의 중심부를 직접 강타하는 작전 개념이다. 이를 통해 상대의 전장네트워크와 주요 무기체계를 무력화하고 이와 동시에 전진기지의 분산과 공고화 그리고 미사일방어 체제를 통해 자국 군을 방어한다는 것이다(최우선 2012).

한편 2012년 6월 파네타(Leon Panetta) 미 국방장관은 싱가포르에서 열린 아시아 안보회의에서 아시아 태평양 지역을 새로운 전략적 요충지로 집중하기 위한 조치를 보다 구체화한 바 있다. 미국의 해군 함대를 태평양으로 이동 배치하는 결정을 내리고 미국의 미래를 결정하는 아태지역에서 미국의 역할을 촉진하기 위한 지속적이며 신중한 노력을 해나간다는 것이다. 보다 구체적으로는 2020년까지 미해군은 태평양과 대서양에 배치된 함대를 50대 50에서 60대 40 비중으로 재배치할 것이라는 계획이 수행되며, 재배치되는 군 전력에는 6척 항공모함과 대부분의 순양함, 연안전투함, 잠수함 등이 포함된다는 계획이다. 미국이 보유하고 있는 285척의 함대 중 절반이 태평양에 배치되는 것이다. 또한 미 국방비 예산 감축으로 전체 함정의 수는 계속 감소하지만 국방부는 태평양의 경우 배치된 함정 수를 더 늘릴 것이라는 계획을 세웠고, 태평양에서 군사훈련 횟수도 늘리고 인도양 일대 광범위한 지역의 항만에 정박한다는 계획



도 표명하였다.

이러한 계획은 아래에서 더 살펴보겠지만 중국에 대한 대응과 동아시아 재개입전략의 일환으로 중국이 추진하는 반접근전략에 대한 반대(anti-anti-access)를 위해 인도, 베트남, 호주, 일본, 대만을 연결하는 소위 바퀴살 연계전략(inter-spoke linkage)전략이라고 할 수 있겠다.

V. 중국의 전략

개혁개방 이후 중국은 지속적인 경제발전에 필요한 안정된 국제정치상황을 중시하고 있고 이는 미국과의 구조적 협력을 유지하게 하는 주요 요인이 되고 있다. 중국은 개혁개방 직후부터 다양한 공식담론을 통해 평화로운 국제질서를 강조해왔으나 국력이 증가하면서 자국의 핵심이익을 조금씩 확장적으로 정의하는 모습을 보이고 있다. 향후 중국이 경제발전을 위한 환경 조성, 경제발전에 따른 국내의 정치·경제도전요인 극복, 중국 공산당 일당체제의 유지, 소위 G2로 일컬어지는 시대에 걸맞은 중국의 외교적 영향력 확보 등의 과제를 어떻게 극복해 나가는가에 따라 대외전략의 큰 줄기가 결정될 것이다.

국가전략에 대한 중국의 공식담론 역사를 살펴보면, 중국의 국제질서관은 1988년 덩샤오핑 주석에 의해 처음 제기되었다. 당시 덩샤오핑은 “세계에는 지금 두 가지 일을 동시에 해야 하는데 하나는 국제정치질서, 다른 하나는 국제경제질서를 구축하는 것이다”라는 입장을 표명한 바 있다(邓小平 1993, 282). 중국이 주장하는 신국제질서는 새로운 시대 속 중국 평화공존 외교사상의 연속이자 발전의 결과이다. 중국은 이러한 신질서가 인류가 공동으로 추구하는 문명, 이성, 평화, 공정한 가치 등을 반영하는 이념과 가치관을 담고 있어 중국의 평화외교전략사상을 한 단계 더 발전시키고 완성시키는데 도움이 되고 중국의 국가이미지 제고에 유익하다고 강조한다.

중국공산당 <16대 4중대회> 당시 중국은 “평화, 발전, 협력의 기치를 높이 들고, 독립자주적 평화정책을 견지하면서 평화발전의 길로 나아가며 영원히 패권을 추구하지 않을 것”이라고 선언했다(刘振民 2005, 6-9). <16대 전당대회> 에서 발표된 공작보고에 의하면 “중국은 역사 조류에 순응할 것을 주장하며 전 인류의 공동이익을 보호해야 한다”고 강조했다.

2003년 5월과 6월에는 후진타오(胡锦涛) 주석이 모스크바 국제관계학원, 상해협력기구(Shanghai Cooperation Organisation: SCO)와 남북최고지도자 비공식 대화회의 등 3회에 걸쳐 국제질서에 관한 중국의 입장을 다섯 가지로 정리하여 발표했다. 첫째, 국제관계의 민주화 촉진, 둘째, 상호신뢰·상호이익·평등과 협력의 신안보관 수립, 셋째, 글로벌경제의 균형적 발전 촉진, 넷째, 인류문명의 다양성 보호, 다섯째, 유엔과 안보리의 중요 역할 발휘 및 존중 등이다. 협력을 통한 공동의 노력으로 공정하고 합리적인 국제정치경제 신질서가 구축되어야 한다고 강조했다(胡锦涛 2003a).

중국 신질서관의 토대를 이루고 있는 가장 핵심적인 요소는 국가주권의 문제로, 이는 각국의 주권이 평등하게 존중되고 보호되어야 함을 의미한다. 중국은 국가주권의 평등성 보장이 공정하고 합리적인 국제신질서 구축에 기본이 되는 동시에 국제관계의 민주화를 보장한다고 본다. 앞서 언급한 바와 같이 중국은 전인류의 공동이익이 보호되어야 한다는 입장을 견지하고 있는데, 이는 구체적으로 공동발전과 공동안보를 구현하는 것을 의미하며, 국제법과 국제관계의 기본 규칙은 이것을 존중하고 공인(公認)하는 것에서 출발해야 한다. 이러한 원칙에 기반할 때 유엔의 권위를 보호할 수 있으며 중대한 국제문제를 처리해 나갈 수 있다. 따라서 국가주권의 원칙에 입각하여 국가간 협상과 국제조약 체결·협의를 통해 각국의



입장 및 정책이 조율되어야 한다(张文武 2005, 73-80).

신발전관, 또는 전인류의 균형적 발전과 관련해서는 후진타오 주석이 남북최고지도자 비공식대화회의에서 다음과 같이 밝힌 바 있다. 새로운 발전관은 글로벌경제의 균형적 발전과 각국의 공동 번영 구현을 촉진하는 것이기 때문에 단순한 국가경제이익을 추구하는 전통적 발전관과는 다르며, “잔혹한 경쟁”과 “제로섬 게임”의 사고와는 차별화된 것이다. 새로운 발전관은 “공생”과 “윈-윈”이며, 이는 “공동발전”과 “공동번영”을 추구하는 것이고 자원과 환경을 질서 있게 이용하고 보호하는 것으로 세계경제가 지속 가능하게 발전하는 것을 구현하는 것이다(胡锦涛 2003b).

“신안보관(新安全觀)”은 2002년 주권안보와 국가안보이익으로 정의되었다. 종합안보와 협력안보 개념을 도입하고, 경제이익을 유기적으로 접목시켜 안보 장치의 유효한 수단으로 촉진하는 것을 핵심내용으로 담고 있다². 이러한 논의는 1999년에 공식화된 중국의 신안보관에서 그 유래를 찾아 볼 수 있다. 장쩌민(江泽民) 전 국가주석은 지난 1999년 3월 26일 스위스에서 개최된 <군축협상회의>에서 중국의 신안보관을 처음으로 설명하였다. 당시 논의된 중국 신안보관의 주요내용은 “상호신뢰, 상호이익, 평등, 협력”(互信, 互利, 平等, 协作)으로 축약할 수 있다. 장쩌민에 의하면 “상호신뢰”는 신안보관의 기초이며, “상호이익”은 신안보관의 목적이고, “평등”은 신안보관의 보장이며, “협력”은 신안보관의 방식을 의미한다(倪建民·陈子舜 2003, 317). 다시 말하면, 중국은 신안보관의 천명을 통하여 평등한 조건에서 서로가 서로의 안보이익을 존중하면서 다자간의 형식을 통해 서로에 대한 신뢰를 제고하고 평화적으로 국제문제를 해결해 나간다는 신념을 밝히고 있다. 이처럼 경제문제, 안보문제, 전통적인 안보문제 및 비전통적인 안보문제에 대해서 신안보관의 입장으로 접근한다는 것은 중국이 다자 협력에 상당한 비중을 두고 있다는 의미로 해석할 수 있다.

이러한 논의를 바탕으로 두고 중국은 “평화발전협력”의 기치 아래 “조화세계”를 제안한다. 다자주의와 글로벌 거버넌스의 중요성을 인식하면서 이를 확실하게 지지하고, 국제사회가 공동으로 지구촌의 주요 이슈들과 비전통적인 위협에 대처하자는 주장을 하고 있다(张沅生 2009, 93).

여기서 “평화적 발전”은 후진타오 주석을 중심으로 중앙영도집단지도체부가 시대적 특징과 중국의 국정(國情)에 대한 이해에 기반하여 국내외 전반적인 정세를 총체적으로 분석하고, 다른 대국의 발전경험에 이를 접목하여 유출한 교훈을 중국이 나아가야 할 발전방향의 형태로 제시한 것이다. 중국의 “발전전략의 중대한 선택”인 동시에 중국 “대외전략의 중대한 선언”인 셈이다(戴秉国 2010). 2002년 중국공산당은 <16차 전국당대표대회>에서 “평화적 발전”을 국제정세의 발전에 대한 정확한 이해에서 출발한 중국의 장기적인 국가전략과 외교 전략이라 강조하면서, “평화, 발전, 협력”과 “조화세계”를 중국 국제 전략의 목표로 제시했다(础树龙·郭宇立 2008, 1).

2005년 3월 <중국 전국인민대표대회>에서 원자바오(温家宝) 총리는 <정부공작보고>를 발표하면서 “평화적 발전”에 대해 다음과 같이 설명하였다(温家宝 2005).

중국의 사회주의 현대화 건설의 길은 평화적 발전의 길이다. 이 길은 세계 평화라는 유리한 시기를 이용하여 자신의 발전을 실현시킬 뿐 아니라, 자신의 발전을 토대로 세계 평화를 더욱 촉진시키고 수호하는 것이다. 이는 세계화와 지역 경제협력에 적극적으로 참여하지만 주로 자신의 능력과 개혁에 의존하면서 발전을 이룩하는 것이다. 그리고 대외 개방을 견지하면서 평등호혜의 기초 위에 세계 각국과의 협력을 적극 발전시키는 것이다. 또한 한 마음 한 뜻으로 발전을 모색하면서 평화적인 국제환경과 양호한 주변 환경을 장기적으로 수호하는 것이다. 더 나아가 패권을 영원히 추구하지 않으면서 세계 평화를 수호하고 공동 발전을 도모하는 견고한 역량의 역할을 영원히 하는 것이다.



2007년 중국공산당은 〈제17차 전국당대표대회〉에서 발표된 후진타오 총서기의 〈공작보고〉 외교 부분의 제목을 과거 〈16차 당대회〉의 “국제정세와 대외공작”에서 “중국은 시종일관 평화적 발전의 길을 걸을 것이다”로 바꿨다. 동 보고서에서 후진타오 총서기는 “중국은 시종일관 평화적 발전의 길을 걸을 것이다. 이는 중국정부와 국민이 시대적 발전 조류와 자신의 근본 이익에 근거해서 결정한 전략적 선택이다”라고 강조했다(胡锦涛 2007). 이는 “평화적 발전”이 중국 국가 부상 및 발전을 위한 전략적 선택, 국가 근본 전략 및 외교 전략이자 중국의 미래 발전 방향이며, 동시에 세계질서에 대한 중국의 이상이자 주장이 되었음을 의미한다(础树龙·郭宇立 2008, 1). 더 나아가 중국 최고지도부는 급변하는 세계에 대응하기 위해 대외정책의 목표가 새로이 정립되어야 하는 필요성을 인식하기 시작했다. 그리고 2009년 7월 후진타오 총서기는 이를 외교가 “국가주권, 안보, 발전 이익을 위해 공헌해야 하는 것으로” 설명했다(Wang 2011, 71).

이런 중국 최고지도부의 새로운 외교 목표에 대한 인식은 평화적 발전을 위해 중국이 주권국가로서 수호해야 할 최소한의 국가이익을 규정하는 계기가 되었다. 비록 중국 최고지도부는 이런 인식에 기반한 목표를 구체적으로나 명확하게 밝힌 바는 없지만 이에 대한 담론을 중국의 외교전문가들은 “핵심 국가이익”의 관점에서 이해하고 담론을 진행하기 시작했다. 이런 과정을 통해 이들은 이른바 “핵심 국가이익” 또는 “핵심이익”을 중국이 평화적 발전을 달성하는 과정에서 국가전략 차원에서 절대 양보할 수 없는 개념으로 정의하기에 이르렀다. 중국이 평화적으로 발전하고 부상하면서 중국 대내외지역의 평화와 안정, 그리고 발전과 번영에 기여하고 싶으나, 자국의 핵심이익을 절대적으로 보호해야 한다는 인식은 이른바 “국가 대전략의 전제” 중 하나의 필연적 산물로 인식되고 있다(Wang 2011, 71).

2010년 12월 다이빙궈(戴秉國) 국무위원은 비록 사견이라고 주장했지만 이 같은 중국의 핵심이익에 대한 개념을 중국 최고지도자로서는 처음으로 공개적으로 다음과 같이 세 가지로 정의할 수 있다고 소개했다. 첫째, 중국의 국가 정치체제(“國體”), 정권 구성형식(“政體”)과 정치적인 안정으로 이는 곧 공산당의 영도, 사회주의제도 및 중국특색사회주의의 길을 보장한다는 의미이다. 둘째, 중국의 주권 안전, 영토 안정, 국가 통일이다. 셋째, 중국 경제사회의 지속가능 발전을 보장하는 것이다. 이러한 이익을 침범하거나 파괴하는 것은 용납할 수 없다는 입장이다(戴秉國 2010). 즉, 어떠한 발전 경로의 선택도 국가의 중요이익 특히 핵심이익을 희생시키면서까지 추진할 수는 없다는 것이 중국의 입장이다.

중국은 국가전략 차원에서 아시아전략을 중시하며, 장기 목표를 조화라고 설정하고 아시아인 모두의 목표가 공동발전을 도모하고 조화로운 아시아를 만드는 것이라고 규정하고 있다. 후진타오 주석은 이를 위한 다섯 가지 방안을 제안하는데, 첫째, 문명의 다양성을 존중하고 이웃과의 좋은 관계를 증진하는 것, 둘째, 발전패턴을 변화시키고 전면적 발전을 도모하는 것, 즉, 지구적 조류에 맞게 경제발전을 추구하고 현실경제와 금융, 국내부문을 조화시키는 것, 셋째, 발전의 기회를 공유하고 도전에 함께 임하는 것, 넷째, 국가별 입장차이에도 불구하고 공통점을 찾아 공동안보를 증진하고 냉전적, 제로섬 게임의 정신상태를 극복함으로써 지역안보협력을 추구하고 평화와 안정을 이룩하는 것, 다섯째, 상호간의 이익을 도모하고 지역협력을 심화하는 것 등을 제시한 바 있다.³

중국은 또한 향후 10년간 2022년 전면적 소강사회 건설을 목표로 안정된 경제발전을 추진하고자 한다(이동률 2011). 12차 5개년 경제규획이 안정된 경제발전과 내수진작, 국내경제불평등 해결 등을 강조하고 있고, 이를 추진하기 위해서는 미국과 조기의 과도한 패권경쟁을 추구하는 것을 회피하는 것이 현명하다고 판단하고 있다.

중국은 최근 군사적으로 방어적 현실주의에서 공세적 현실주의로 전환하는 모습을 보이기도 했지만 경제적으로는 자유주의 경제질서 규범 준수(Chung 2008, 747-764) 속에서 중국의 주장을 확대하는 기조를 유지했다. 중국의 공식적인 정책은 향후 10년 간 안정된 경제 환경 조성 과 미중 간의 협력구도를 지속



하고, 핵심 이익 보전을 위한 능력을 증강하며, 다원적 동아시아 질서 구축을 위한 주장과 준비를 강화하는 것이다.

이렇게 볼 때 중국 역시 단기적 차원에서 미국에 대한 균형전략을 사용할 의도는 없다고 볼 수 있다. 경제위기로 미국의 지도력이 약화된 것은 사실이지만 국가전략 차원에서 위기해결을 위한 공동노력은 중국의 대전략과도 일치하기 때문이다. 중국은 단기적으로는 강대국 간 협력을 추구하면서 장기적 발전에 대비하려고 할 것이다. 장기적으로 중국이 미국의 패권에 도전하여 패권적 세력전을 추구할지, 아니면 강대국 간 경쟁관계로 그칠지는 알 수 없다.

미국 국방부의 신안보전략(Department of Defense 2012b)에 대한 중국의 대응도 시사적이다. 일례로 <환구시보>는 2012년 1월 6일자 사설을 통해 미국이 국방비 삭감을 결정했지만 동아시아 개입전략은 오히려 강화되고 있으며 주요 목표는 중국과 이란이라는 점을 강조하고 있다. 미국이 대중국 봉쇄전략을 추진하는 것이 사실이고, 미중관계를 개선하려는 중국의 노력이 별무효과라는 것이다. 이런 맥락에서 미중 경쟁이 더욱 강화되는 현재 중국의 힘은 경제에 있으며 경제를 발전시키면서 이 분야에서 미국을 압도하는 것이 향후 중국의 전략이 되어야 한다고 본다. 아울러 중국이 미국과의 신냉전은 경계해야 되지만 아시아에서 미국에게 안보의 권리를 빼앗겨서는 안 된다고 역설하고 있다(Global Times January/6/2012).

VI. 주변국의 미중관계 전략

미중 관계 속에서 자신의 입지를 다지고자 하는 주변국들의 움직임은 한국에 많은 시사점을 준다. 이들 주변국은 한국과 같이 자국의 외교과제와 미중관계의 변화가 직결됨을 인식하고 있다. 각 국가들은 변화하는 미중 관계 속에서 자국의 이익을 최대한 확장하기 위한 실리주의 외교를 추진하기도 하고, 자국의 이익과 더불어 미중관계의 변화가 지역질서의 불안정으로 이어지지 않도록 지역보편적 노력을 병행하기도 한다.

우선 일본의 대응을 살펴보면 청일전쟁 이래 백 여 년 만에 일중 국력 역전현상을 목도한 일본은 강력하게 떠오르는 중국, 상대적 쇠퇴의 길을 걷고 있는 동맹국 미국 사이에서 고난이도의 전략적 해법을 마련해야 하는 현실에 직면해 있다. 일본은 경제적 활력을 유지하기 위해 중국과의 경제적 협력을 유지하는 동시에, 비대칭적 상호의존이 가져다 주는 전략적 딜레마에 대한 헤징(hedging)이 필요하며, 다른 한편 중국견제를 위해 미국과 군사동맹을 긴밀히 해나가는 동시에 쇠퇴하는 동맹국과의 연루가 가져다 주는 위험에 대한 헤징 역시 준비해야 하는 상황이다.

민주당 집권과 함께 일본은 중국과의 관계를 강화하고 미국에 대한 상대적 자율성을 추구하는 신노선을 표방하였으나 좌초하였다. 향후 전향적·창조적·미래지향적 선택을 하기에 일본의 국내적 현실은 어둡다. 2010년대 일본은 전반적인 침체의 길을 걸을 것으로 보인다. 1990년대의 “잃어버린 10년,” 2000년대의 “제로년대”를 극복할 만한 긍정적 요인이 보이지 않기 때문이다. 저출산 고령화에 따른 생산성의 저하, 막대한 재정적자가 야기하는 경제적 활력의 저하, 차세대 성장동력의 부재라는 펀더멘털(fundamental) 저하에 더하여 만성적 정치불안이 일본의 경제적 장래를 어둡게 만들고 있다. 또한, 소프트파워 측면에서 일본은 내향적이고, 현상유지적 성향을 벗어나지 못하여 혁신적, 창조적 발상을 요구하는 시대적 요청에 적응하지 못하고 있다고 할 수 있다.



일본의 하토야마, 오자와 등 정치지도자들이 대등한 미일관계를 주장하며 새로운 동아시아공동체 전략을 추진했지만 상대적으로 성공을 거두지 못했다. 이후 등장한 간 나오토 정권은 센카쿠 갈등을 겪으면서 대미관계 강화 노선으로 복귀하여 대중경제 차원에서 클린턴 구상을 지지하게 되었다. 일본은 소위 3층위의 지역안보건축전략을 추진하는데, 첫째, 미국중심 동맹네트워크(San Francisco Plus), 둘째, 소다자주의 협력네트워크(6자회담, 대량살상무기확산방지구상 등), 셋째, 지역제도(ARF, EAS, APEC)의 구성요소로 이루어져있다. 이는 미국의 구상과 유사한 것으로 상호보완적 성격을 띤다(東京財團政策研究 2010).

일본이 TPP 가입 추진을 공식화한 점 역시 중국 견제의 의미를 띤다고 볼 수 있다. 한편으로는 개방을 통한 경제력 강화를 모색하고 다른 한편으로 미국의 경제아키텍처에 참여하여 팽창하는 중국의 역내 영향력을 견제하려는 의도를 담고 있다. 경제적 후퇴, 정치적 혼미 속에서 동맹강화를 위한 전향적 조치를 취하기 어려운 상태에서 TPP등의 간접적 방법이 하나의 수단으로 떠오른 것이다. 그러나 동맹복원을 위해서는 후텐마 기지 이전이란 국내정치적으로 민감한 과제를 해결해야 하고, TPP 타결을 위해서는 개방에 따른 정치적 반대를 넘어야 한다. 보다 근본적으로 중국정책에 대한 합의를 이끌어낼 정치적 리더십을 필요로 하나 전도는 불투명하며, 내향적인 일본의 행보가 지역 아키텍처 건축에 주요요인이 되기 어려운 상황이다.

결국 하드파워 및 소프트파워 양 측면에서 일본이 취할 전략적 선택의 폭은 좁아져 가고 있고, 독자적 설계를 내어 놓을 준비가 되어있지 않다. 국내정치적 불안, 경제적 쇠락 속에서 일본은 미일동맹 강화의 길로 회귀 즉, 미국의 안보아키텍처에 편입되는 추세를 보이고 있다.

러시아는 냉전 종식 이후 약화된 국력을 회복하고 유럽과 아시아 양면에서 자국의 영향력을 강화하여 2010년대 새로운 강대국으로의 부상을 위한 발판을 마련하고자 노력하고 있다. 주된 정책 수단은 원유, 천연가스 등 에너지 자원이다. 에너지 자원을 활용하여 경제력을 회복하고 이 과정에서 유럽과 아시아의 지정학적 위치를 함께 확보하려는 노력을 기울이고 있다. 소위 “양방경제전략(twin vector economic strategy)”으로 변화하는 정세에 맞춘 클러스터 전략이라고 할 수 있다.

중국의 성장에 관해 러시아는 아시아의 부상을 중요한 기회로 인식하고 있으며 장기적인 극동개발을 통해 아시아, 태평양 세력으로서 러시아를 새롭게 자리매김하려는 노력을 기울이고 있다. 러시아의 수출 대부분은 유럽을 향하고 있으나, 중국을 비롯한 일본, 한국 등 아시아 국가로부터의 수입이 규모 면에서 점차 증가하고 있는 추세이다. 아울러, 중국을 비롯한 아시아 국가들의 대러시아 직접투자가 증가세에 있는데 이는 자국의 기술, 인력 개발과 혁신을 위해 해외직접투자를 선호하는 러시아가 주목하고 있는 대목이다.

러시아는 경제발전을 위해 중국과의 관계강화가 필수적이라는 사실을 알고 있으나 자원제공자로서 위상에 대한 우려, 중국과의 지정학적 경쟁에 대한 고려를 함께 하고 있다. 중국은 원유 등 자원 확보를 위해 러시아와의 관계 강화를 추구하고 있으나, 러시아는 중국의 부상을 위한 에너지 자원 제공의 “물자창고”(warehouse)로 전략할 것을 우려하고 있다. 중국이 극동지역으로 확장하고, 특히 북한과의 창지투 협력 등 경제공간을 확대해 나감에 따라 스스로 극동개발 및 대북 협력을 통해 지정학적 경쟁구도를 만들어 가는 모습을 보인다. 그러면서도 동시에 미국의 동아시아 전략에 대해서는 경계의 모습을 보이고 있다.

러시아는 환태평양 안보, 경제 공간에 참여하는 한편 다양한 기제의 협력구도를 추구할 전략을 서서히 세워나가고 있다고 생각된다. 2012년도 APEC을 기점으로 아시아 전략을 확대하고 이를 위한 정책 자원 배분을 준비하고 있다. 동시에 중국, 일본, 미국, 한국과의 양자협력, 러미일, 러중미의 3각 협력구도도 준비하고 있다. 그러나 러시아가 변화하는 아시아의 정세를 정확히 인식하여 자신의 전략적 위치를 설정하는 데에는 여전히 많은 노력이 필요할 것으로 전망된다.



대만은 2010년대 중국과의 협력 기조 설계 및 미국과의 전략관계 설정을 가장 중요한 축으로 놓고 있다. 다른 한편으로는 2010년 양안 간 경제협력기본협정(Economic Cooperation Framework Agreement: ECFA) 체결 이후 중국과 대만 간의 경제적 상호의존은 점차 심화되고 있다. 양안의 실질적 협력과 통합이 증대되는 가운데 92년 체제의 존속 여부, 마잉주(馬英九) 총통의 3불 정책 등이 향후 어떻게 변화할 지가 중요한 관건이 될 것이다. 대만은 중국과의 경제협력을 통해 실리를 취하면서도 동시에 정치적 종속이 심화될 것을 우려하고 있다.

9.11테러와 경제위기 이후 미국이 중국과의 관계를 강화함에 따라 대만의 전략적 가치에 대한 중요성이 상대적으로 줄어든 감이 있는 가운데 2010년대 미국과 대만 관계 정립이 중요할 것이다. 미국은 중국의 부상과 자국의 상대적 쇠퇴의 국면에서 아시아 중시정책을 추진하는 가운데 대만의 전략적 중요성을 다시 인식할 가능성이 있어 보인다. 중국이 대만을 실질적으로 통일할 경우 발생하는 동아시아의 안보 전략적 거대 변화를 막기 위해 미국은 대만과의 군사관계를 강화할 가능성이 있다. 이러한 상황에서 대만이 일본, 한국 등 중국의 주변국과 중견국 협력을 강화하고 자신의 입지를 다질 전망이며, 이는 동아시아 질서에 하나의 변화요인이 될 수 있다.

인도는 향후 큰 잠재력을 가진 국가로 지구 및 아시아 거버넌스에 많은 영향을 미칠 것이 틀림없다. 인도는 미국과 중국 사이에서 전형적인 균형외교를 추구하고 있으며 양자와의 협력 및 견제를 통해 자국의 이익을 극대화하고 있다. 테러 국면을 맞이하여 미국과의 협력을 강화하면서 중국을 견제하고 동시에 중국으로부터 경제적 이득을 취하면서 경제적 부상을 추구하고 있다.

반테러 분야는 미국과 인도가 결정적으로 가까워지게 된 계기를 제공해준 분야이다. 2001년 부시 대통령과 바지파이 수상은 반테러가 미국의 안전은 물론 세계의 자유와 민주주의, 국제안보와 안정을 해치는 공동의 적이라고 천명하고 이에 공동대처하기로 약속한 바 있다. 이후 미국과 인도 양국은 2010년 7월 23일 반테러 협약을 체결하고 테러분자들에 의한 위협에 공동 대처기로 하는 등 안보 결속을 한층 강화하였다. 양국은 교역과 경제협력뿐 아니라 군사·안보 유대를 포함해 양국간 전략적 제휴를 확대하고 있다.

미국과 인도 양국은 현재 세 가지 중요한 대화채널을 가지고 있는데, 전략대화, 경제대화, 그리고 에너지 대화이다. 전략대화에서는 주로 글로벌 이슈들과 국방문제를 논의하고, 경제대화에서는 무역, 금융, 통상, 그리고 환경문제를 논의하고 있다.

최근 중국의 부상이 가속화되면서 남아시아에 지역에 대한 중국의 팽창이 인도와의 관계에 구조적 문제를 야기하고 있다. 또한 중국과 파키스탄의 지속적 협력도 중인관계를 긴장시키는 요소이다. 인도는 중국의 다른 주변국가들인 한국, 일본 및 아세안 국가들과의 유대를 한층 강화할 계획을 추진하고 있다. 2010년 11월 들어 인도의 싱 총리는 말레이시아를 시작으로 베트남에서 열리는 동남아 정상회담, 일본과의 양국 정상회담, 서울에서 개최되는 G20 정상회담 등에 참석하여 동아시아 국가들과의 관계 심화를 위해 노력하는 의도를 보이고 있다. 또한 베트남과의 군사동맹 강화를 선언하고, 공동 군사훈련을 실시하는 등 베트남 군사력 및 군 설비 강화에 적극 협조키로 했으며, 2011년 독립기념일 행사에 인도네시아 대통령을 주빈으로 초청할 계획을 공식 발표하는 등 인근 국가들과의 유대 강화를 위해 적극적으로 움직이고 있다.

2010년 9월 인도 3군 사령관들이 “중국이 파키스탄보다 오래된 위협요소”라고 언급하면서 싱 총리가 경제성장에 맞춰 군사력을 증강해야 하며 특정 국가 또는 지역과 동맹을 맺지 않은 채 “전략적 자치”(strategic autonomy) 입장을 견지할 것이라고 언급한 바 있다. 인도의 경제가 성장할수록 군사력 근대화를 위한 기술 혁신 기준이 상향되어야 할 뿐 아니라 국가 안전을 위협하는 새로운 세력에 대응할 수 있도록 전쟁 수행정책도 업그레이드돼야 한다고 인식하고 군사력의 중요성을 절감하고 있다.

이러한 대중 견제 흐름은 미국과 인도가 공유하는 것이기도 하다. 오바마 행정부가 인도를 특히 중시하는 것은 아시아 지역 부상에 따른 대응인 동시에 중국에 대한 견제 성격이 포함된 것으로 볼 수 있다.



2010년 들어 미국에선 위안화 환율 절상 문제와 희토류 수출 제한조치, 대이란 제재 공조 등을 놓고 중국과의 글로벌 협력이 여의치 않자 이에 대한 대처방안이 다각도로 논의된 바 있다. 향후 공통의 이해관계에 따라 첨단기술산업과 군수산업 등에 대한 미국-인도 간 협력이 보다 구체화될 것으로 보인다.

그러나 동시에 주목해야 할 변수는 중국과 인도간의 계속되는 경제적 상호의존 관계이다. 양국 간의 무역이 활발해져서 2005년 190억 달러에 달하는 교역량을 보였는데, 이는 1999년의 8배에 달하는 것이다. 향후 중국은 인도의 최대 무역상대국의 자리를 지키게 될 전망이다. 2006년 11월 후진타오 주석은 인도를 방문하였는데 이는 1996년 이후 최초의 중국 주석 방문이다. 중국과 인도는 양국간 사회경제적 유대와 군사 협력을 증진시키고 “전략적 동반자관계”를 강화하기 위한 10개 전략에 합의하였다. 그리고 양국은 경쟁관계가 아닌 상호협력적인 파트너관계를 지속하는데 합의하고, 13개의 새로운 협력 조약을 체결하였다. 중국과 인도는 FTA 원칙에 따라 역내무역협정(Regional Trade Agreement: RTA)을 위한 논의를 진행 중이기도 하다. 양국이 경제관계 문제를 해결하고 전면적인 협력관계로 발전할 수 있다면 지정학적인 경쟁을 완화하는 중요한 요소로 경제변수를 발전시켜 나갈 수도 있을 것이다.

VII. 변화하는 미중 관계 속 한국 외교의 과제

이상에서 살펴본 상황 변화 속에서 향후 10년 간 동아시아 건축과 관련한 한국의 문제는 다음과 같다. 즉, 한국이 미중 각각의 건축 설계 및 실행 속에서 어떠한 수준의 계획을 세워, 어느 정도의 목소리를 낼 수 있을 것인가? 구체적인 개별 이슈들 속에서 거시전략을 추진할 수 있는 계획 및 실행체계를 어떻게 만들 것인가? 이슈들 간의 밀접한 연계를 항상 도모하면서 클러스터적인 접근을 어떻게 유지할 것인가? 한국의 건축 설계를 실현할 수 있는 국내 외교의 인프라를 어떻게 구축할 수 있는가?

여기서 제시하는 주요 건축 비전은 “동아시아 공생을 위한 복합네트워크 건축”의 목적, 복합네트워크 건축을 위한 국내 인프라로서 복합외교 체계 구축, 한반도의 새로운 거버넌스를 위해 북한의 변화와 국제환경의 변화를 동시에 도모하는 공진전략, 한반도 이슈를 최대한 활용하여 동아시아 조직원리의 변환을 추구하는 정책실행 등으로 이루어진다.

건축과 관련한 한국의 선택지를 나누어 생각해 보면 다음과 같다. 첫째, 미중과 차별되는 대안으로서 “공생을 위한 복합 네트워크”의 건축을 제안하는 방법이다. 이 경우 문제는 이를 어떠한 수단으로 추진할 것인가, 국내정치적 지지 추진 세력을 어떻게 형성할 것인가, 국제적 지지를 획득할 방법은 무엇인가 등이다.

둘째, 미중을 제외한 중견국들 간의 외교적 협력, 중견국 협조체제, 중견국 이니셔티브 등을 추진하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 첫째와 병행 가능하며, 일본, 대만, 아세안, 호주, 인도 등과의 전략적 대화를 보다 강화하는 방법을 생각할 수 있다. 이 경우 미국과 중국 모두로부터 소위 “균형자” 외교라는 오해를 불러올 수 있다.

셋째, 미국과의 양자동맹, 중국과의 전략협력 중 하나에 치중하는 불균등 외교를 생각해 볼 수 있다. 미국의 공화당 계열, 중국의 보수 세력이 원하는 바로서 한국이 장기적으로 미중의 경쟁, 충돌을 예상하여 치중외교를 펴는 것으로 볼 수 있다.

넷째, 헤징전략으로서 위험분산과 다양한 시나리오에 동시대비한 전략이다. 그러나 문제는 이러한 대안이 미중관계의 변화 속에서 지속가능한가이다.



다섯째, 지구적 차원의 전략과 한국의 위상을 가지고 동아시아로 오는 전략이다. 가능한 한 지구전략 중심으로 동아시아 문제에 접근하는 방법으로 첫째, 둘째 방법과 병행 가능하다.

건축과 관련된 일반 문제가 인식되고 해결의 방향이 잡히면 각론 정책 실행과정을 전체와 연결시키는 일이 필요하다. 향후 10년 한국 외교전략에서 안보, 경제, 환경, 자원, 에너지, 문화, 기술의 세부 분야가 동아시아의 새로운 건축을 향한 목표를 향해 상호작용할 수 있도록 결합시키는 체계가 필요하다.

한국의 전략적 비전은 세력전에서 협력적 지역질서 변환으로 가는 전기를 마련하는 것이라고 할 수 있다. 향후 10년간 동아시아 세력전을 평화적으로 흡수 발전시킬 수 있는 ‘체제적 유연성’(systemic flexibility)을 확보하고 새로운 지역제도적 기반으로 평화적인 세력전이 과정을 확보하는 것이 목적이 된다. 이를 위해서는 첫째, 한미관계를 전략·다차원·복합동맹 등으로 그 활용도를 극대화하고 한반도, 지역, 지구 차원에서 한국의 위상을 확보해야 한다. 동시에 중국과의 다차원적 전략 네트워크를 발전시키기 위해 전략협력동반자 관계의 구체적 내용을 확보해야 한다. 둘째, 미중을 제외한 중견국들 간의 외교적 협력, 중견국 협조체제, 중견국 이니셔티브 등을 추진하는 노력도 필요하다. 특히, 지구적 중견국으로서 보편적 가치를 담지하는 세력으로 부상하기 위한 노력을 각 이슈별로 기울여 나가야 한다. 셋째, 북한문제의 함의를 지구적, 지역적, 한반도적 차원에서 고려하고, 대북공진정책을 추진하여 동아시아 평화체제를 이룩해야 한다.

미중 간 충돌 또는 과도 경쟁을 막기 위해 ‘강대국 간 군사적 균형’과 ‘경제·사회적 협력 및 관여’의 조화 가능성을 모색하는 것이 필요하다. 각각의 이슈 클러스터에서 어떠한 미중 간 전략적 불신이 존재하는지, 안보딜레마 완화를 위한 외교가 어떠한 방향으로 전개되어야 하는지 연구할 필요가 있다. 사안별 균형(issue-specific balancing) 전략, 갈등 협력기제를 마련해야 하는 바 각 이슈 별로 협력 가능 분야, 한국의 역할 공간을 찾는 노력이 필요하다. 더불어 지구적 규범 체계를 지역 내에 수입, 변형, 정착시키는 노력도 구체화할 필요가 있다.

현재 미중이 벌이고 있는 군사, 경제, 문화 영역에서의 경쟁은 불가피하고 자연스러운 것이다. 문제는 이들 경쟁이 무력에 의한 궁극적 해결로 치닫지 않도록 경쟁의 규칙을 안정되고 예측 가능하게 변화시키는 일이다. 동아시아는 지구적 차원의 국제정치와 긴밀하게 결합되어 있고 이러한 추세는 지속될 것이다. 지구적 거버넌스는 권력정치적 모습을 띠기도 하지만 G20 정상회담 등에서 보이는 것처럼 국가는 물론 다양한 행위자들과 지구적 여론에 따라 형성되어가고 있다. 다차원적 규범은 지구화 시대에 동아시아에도 강하게 수입되고 있다. 미중은 물론 한국과 같은 중견국들이 개별사안을 규범에 기초하여 다루는 협력의 문화를 만들어가는 일이 중요할 것이다. 일례로 북핵문제를 다룸에 있어서도 북한의 항방에 대한 세력균형의 관점보다는 북한의 정상국가화, 대량살상무기비확산, 인권 등의 보편적 가치를 우선으로 국가들이 협력하도록 이끄는 대안을 한국이 제시할 필요가 있다.

미중 간에 개별사안들이 전략적 대결의 징후로 환원되어 해석되는 것을 배격하고 대안적 담론, 논리 구조를 만들어 나가는 구체적이고 세부적인 노력을 추구하는 것도 중요하다. 각 사안별로 해결책을 도모하고 추진하는 사안별 균형전략을 추구해야 한다는 인식의 공감대를 마련하고, 제도적 갈등해결과정을 적용하고 새롭게 만드는 작업도 중요하다. 현재 미중은 전략적 불신과 미래에 대한 불확실성 속에서 세력전이과정의 안보딜레마를 극복하지 못하고 있다. 중견국, 혹은 중견국 연합과 지구적 차원의 국제제도 및 다차원의 행위자들이 안보딜레마를 완화시킬 수 있는 정확한 정보교류, 당사자들의 의도 확인, 사안별 불확실성에 대한 대안마련 등의 노력을 기울여야 한다.

한미동맹은 동아시아 조직원리를 변환하는 강력한 정책자원이자 중국의 비판을 받는 근거이기도 하다. 미국은 지구적 패권으로서 자국의 이익에 맞는 탈근대이행의 복합군사전략과 외교를 추구하고 있다. 탈국가화, 탈영토화하는 폭력사용에 대처하기 위해 제국적 군사공간을 추구하고도 했고, 동맹의 연결망



을 지역을 넘어 지구적으로 연결하려는 시도도 하였다. 대테러전쟁을 수행하는 과정에서 네트워크 기반 군사력, 복합전(hybride war) 전략 등을 추구하기도 하였다. 나토(North Atlantic Treaty Organization: NATO)를 확대하고 유럽과 동아시아의 동맹을 연결하고자 노력했다. 각 지역에 묶여있는 해외주둔미군의 전략적 유연성을 확보하는 노력도 기울였다.

미국과 동맹을 맺고 있는 한국으로서는 한반도 차원은 물론, 지역과 지구 차원에서 한국 스스로의 전략을 우선 정립하고 동맹의 발전에 임하는 노력이 필요하다. 탈냉전기 변화하는 환경에 맞추어 한국이 오히려 선제적으로 동맹의 목적과 기능을 정의할 필요가 있다. 중견국 한국의 이익이 지구적, 지역적으로 확산되는 부분에 맞추어 동맹의 기능을 확대할 수도 있고, 지나친 연루를 방지하는 담론을 개발할 필요도 있다. 한국이 추진하는 전략적 목적이 단순히 미중 관계에서 무조건적 미국 치중이 아니라는 사실을 중국이 인식할 때 중국과의 전략적 협력과 한미동맹이 공존을 유지할 수 있다.

보다 구체적으로 향후 한미동맹의 향방에 영향을 미칠 요인들은 다음과 같다. 첫째, 북한의 강성대국 계획 전개과정, 북한의 권력 승계에 따른 불안 대처, 권력 승계 이후의 국면에 대한 관리 및 도발억지, 둘째, 전시작전권 환수와 더불어 한국이 독자적 군사전략을 추진하게 될 경우 미국과 중국과의 전략 협력 방향 설정, 셋째, 미국의 국방정책 축소에 따른 동아시아 상황 변화와 한국의 동맹유지 부담 증가 가능성, 넷째, 한미동맹이 지속되는 것에 대한 중국의 우려 및 비판, 특히 전작권 환수 이후 한국의 대중 군사관계에 대한 중국의 비판 가능성, 다섯째, 한미동맹의 향방에 대한 국내 정치의 흐름, 여섯째, 또다시 발발할 수 있는 지구적 수준의 안보문제와 미국의 지구전략에 한국이 연루될 가능성, 일곱째, 한국의 독자적 지구 군사전략의 방향, 여덟째, 중국의 부상, 군사력 증강에 대한 일본 등 주변국들과의 전략협력 가능성 증가 등의 요소가 향후 한미동맹의 전개방향에 영향을 미칠 것이다.

중국과의 관계는 재론이 필요 없을 정도로 발전을 거듭해왔고 향후에도 지속될 것이다. 앞으로 해결해야 할 과제는 한중 간의 경제, 사회, 문화관계 심화가 안보전략적 협력관계로 이어질 것이라는 전망이 확고하지 않다는 점이다. 자유주의 국제정치이론은 경제와 사회문화 등 저위 이슈영역에서의 협력이 정치, 군사 영역과 같은 고위 이슈영역으로 확산(spill-over)될 것으로 본다. 그러나 동아시아, 특히 한중 간의 경제적 경제협력이 증가함에 따라 정치, 군사 협력이 자동적으로 확산되기 보다는 경제관계가 정치군사관계의 수단으로 사용되는 경향이 증가하고 있다. 경제협력의 논리, 혹은 시장논리가 독자성을 가지고 정치, 군사논리에 영향을 미치는데 한계를 보이는 것이다.

한중관계에서 한국의 대중 무역량은 대미, 대일 무역량의 합을 능가할 정도로 증가하였다. 중국 시장과 경제정책에 대한 한국의 민감성과 취약성이 따라서 증가하였다. 중국의 거시경제정책들, 즉, 통상정책, 환율, 투자정책에 따라 한국의 대중 경제전략이 많은 영향을 받을 뿐 아니라, 중국이 경제정책들을 대한 정책의 도구로 사용하고자 할 경우 한국은 많은 영향을 받는다. 취약성이 증가한 것이다. 한국이 대중 정치, 외교, 군사전략을 추구함에 있어 중국이 대한 경제정책을 수단화할 것이라는 고려가 대중정책의 중요한 요인으로 작동하게 되었다. 북한 문제에서 중국의 영향력은 말할 나위도 없다. 이러한 상황에서 중국이 한중관계를 지역 전체 이익의 차원에서 조망하도록 하는 점이 필요하다. 이는 한중관계의 발전, 한국의 이익뿐 아니라 지역 강대국으로서 중국이 반드시 이루어야 할 지역전략이다. 중국과의 전략적 협력동반자 관계도 정부 간 관계를 넘어 중국의 시민사회와 다각도의 연결망을 맺어가도록 노력하는 것이 필요하다. 민주평화론은 민주정체와 비민주정체를 엄격하게 나누는데 한중관계에서는 중국의 시민사회가 다각화되는 것에 맞추어 네트워크의 연결이라는 관점에서 유연하게 접근하는 것이 필요하다.

한편, 지역변환외교를 위해서는 동아시아 중견국과의 협력 및 주도가 필요한데 이를 위해 각 클러스터 별로 어떠한 협력 방안이 있는지 살펴볼 필요가 있다. 한국과 협력할 수 있는 대상으로는 아세안국가들, 호주, 뉴질랜드, 대만, 인도, 그리고 일본을 생각해 볼 수 있다. 중견국 간 협력체제 마련이 반드시 쉬운



것만은 아니다. 중견국 간 무임승차를 방지하는 한편 집합행동의 기반을 마련해야 하기 때문이다. 이러한 맥락에서 한일전략협력의 가능성을 모색하는 일과 한미일 협력의 적정 수위를 확보하는 노력도 필요하다. 더불어 경제적, 안보적 도전에 통합적으로 대응하는 경제외교전략을 수립하고, 적극적인 글로벌 거버넌스 외교를 함께 추진할 수 있는 공감대를 마련해야 한다.

각 이슈별로 한국이 중견국으로서 변환자 외교의 어떠한 구체적 활동을 할 수 있는지 살펴볼 필요가 있다. 점차 약소국 외교를 극복하고 건축 이슈에 대한 개입 가능성을 모색하는 일이다. 한국은 기능적 역할로서 소집자(convener), 매개자(brokerage), 건축과정의 파트너(architectural partner) 등을 생각해 볼 수 있다. 다자주의 이슈에서는 동아시아 다자주의의 “제도적 균형” 기제를 점차적으로 방지하고 진정한 협력구도 정착을 위해 주도적 역할을 할 필요가 있다.

끝으로, 북한 문제 역시 대북 정책의 기본 목적을 중장기적 관점에서 새롭게 재정립하는 것이 필요하다. 이때 고려해야 할 사항으로는 첫째, 대북외교의 목적을 핵폐기 및 개혁개방유도, 통일에 한정할 것이 아니라 다른 한국의 대외정책 이슈 클러스터들과 결합하여 장기적으로 고려해야 한다. 둘째, 북한의 정권 승계과정이 북한 대외정책에 근본적인 변화를 일으키는 변수임을 고려하여 대북 정책을 재고해야 한다. 이때 ‘김정은의 북한’에 대한 전략적 판단이 필요하다. 셋째, 미중관계가 새로운 패권경쟁국면으로 돌입하면서 북한 문제가 다른 지평에 놓이게 된 점을 중시해야 한다. 넷째, 21세기 국제정치변화를 고려하여 북한 문제의 지구적 차원, 지역적 차원, 한반도적 차원을 복합적으로 고려해야 한다.

더불어 한국은 북핵 문제를 한국 외교 전반의 관점에서 인식해야 한다. 즉, 중장기 지구적 중견국 외교를 추진함에 있어 북한 문제가 어떠한 문제점과 이점을 제공할 수 있는가, 미중관계가 경쟁관계로 변화함에 따라 한국의 입지가 좁아질 가능성 속에서 북한 문제 해결과정이 어떠한 도움을 줄 수 있는가, 북한의 정권 승계 과정이 향후 남북관계에서 안정적 변수가 될 수 있도록 어떻게 유도할 것인가, 이를 위한 새로운 외교수단이 무엇인가 등을 고려해야 한다.

북핵 문제 및 북한 문제가 단기적으로 해결되지 않을 경우, 북한 문제 관리과정에서 한국의 외교적 입지를 강화시키고, 중국과의 전략적 협력관계를 강화하며, 미중 양자 관계 속에서 한국의 외교적 운신펙을 넓히고, 동아시아 다자안보의 기회로서 북한문제를 인식하고, 비확산 및 북한 정상화 과정에서 한국의 지구적 외교모델을 강조하는 등 다각적 외교적 성과를 추진해야 할 것이다. 그리고 이러한 노력은 장기적으로 한반도 통일 및 미래 한반도 거버넌스에 대한 비전과 함께 추진되어야 한다. ■



주(註) ---

¹ 스티브 쉐는 이러한 점을 고려하여 향후 중국의 부상에 따른 세력전이의 결과가 단순히 중국의 국력상승과 불만족도에 의해 결정되지 않을 것이라는 점을 지적하고 있다. 오히려 세력전이가 명확할 경우, 기존 지배국인 미국이 어떠한 대중정책을 취할 것인가에 따라 세력전이의 양상이 다르게 나타날 것이라고 주장하고 있다.

² 张浞生. 2009. 94.

³ Hu (2011) 참조. 지역협력과 미중 협력에 관해서 Yang(2010); Cui(2011)도 참조. 2011년 <화평발전백서>도 일관된 내용을 전하고 있다. Information Office of the State Council(2011) 참조.



참고문헌

- 김태우. 2007. “중국의 대위성(ASAT) 무기실험과 우주 군비경쟁.” 한국국방연구원.
- 김병국 · 전재성 · 차두현 · 최강 2012 《미중관계 2025》. 서울: 동아시아연구원.
- 나영주. 2007. “미국과 중국의 군사우주전략과 우주공간의 군비경쟁방지(PAROS).” 〈국제정치논총〉 47, 3.
- 박병광. 2006. “중국 우주개발의 의미와 영향: 정치 · 군사적 함의를 중심으로.” 〈국가전략〉 12, 2.
- _____. 2009. “중국의 우주군사력 발전에 관한 연구.” 〈국가전략〉 15, 4.
- 박창희. 2007. “중국 인민해방군의 군사혁신(RMA)과 군현대화.” 〈국방대학교 안보문제연구소〉 50, 1.
- 손열 · 이승주 · 전재성 · 조홍식. 2010. 《신세계질서의 구축과 한국의 G20전략》. 서울: 동아시아연구원.
- 손열. 2012. “미중관계와 동아시아: 경제 아키텍처를 둘러싼 전략적 경쟁.” 《미중관계 2025》. 김병국 · 전재성 · 차두현 · 최강 편, 169-201. 서울: 동아시아연구원.
- 이동률. 2011. “중국비전 2020: 초강대국화 전략의 과제.” 《중국의 미래를 말하다: 글로벌 슈퍼파워의 가능성과 한계》. 이동률 편, 13-45. 서울: 동아시아연구원.
- 이동선. 2012. “미중 군사관계 2025.” 《미중관계 2025》. 김병국 · 전재성 · 차두현 · 최강 편. 서울: 동아시아연구원.
- 이재봉. 2007. “중국의 급성장과 미국의 견제.” 〈정치정보연구〉.
- 전재성. 2011. 《동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로》. 서울: 동아시아연구원.
- 최우선. 2012. “미국의 새로운 방위전략과 아시아 안보.” 〈외교안보연구소 주요국제문제분석〉.
- 최의현. 2009. “한중 교역 증가의 원인에 대한 분석: 특화의 심화인가, 다양성의 확대인가.” 〈한국동북아 경제학회〉 21, 1.
- Beckley, Michael. 2011. “China’s Century? Why America’s Edge Will Endure.” *International Security*, 36, 3: 41-78.
- Brzezinski, Zbigniew and John J. Mearsheimer. 2005. “Clash of the Titans.” *Foreign Policy* 84, 1.
- Chan, Steve. 2007. *China, the US and the Power-Transition Theory: A Critique*. New York: Routledge.
- Chung, Chien-peng. 2008. “China’s Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism.” *Journal of Contemporary China* 17, 57: 747-764.
- Clinton, Hillary R. 2010a. “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities.” Imin Center-Jefferson Hall, Honolulu, Hawaii, January 12 (검색일: 2012. 8. 8).
<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>
- _____. 2010b. “America’s Engagement in the Asia-Pacific.” Kahala Hotel, Honolulu, HI, October 28 (검색일: 2012. 8. 8).
<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>
- _____. 2011a. “Inaugural Richard C. Holbrooke Lecture on a Broad Vision of U.S.-China Relations in the 21st Century.” Benjamin Franklin Room, Washington, DC, January 14 (검색일: 2012. 8. 8).
<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/01/154653.htm>
- _____. 2011b “America’s Pacific Century.” *Foreign Policy* November 10.
- Cui, Tiankai. 2011. “On the Theme of China-US Relations in the New Era.” Presented in the Second Lanting Forum, January 14. China. (검색일: 2012. 8. 8).



- <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/zyjh/t786020.htm>
- Department of the Army. 2011. *The National Military Strategy of the United States of America: Redefining America's Military Leadership*: 14. (검색일 : 2012. 8. 8).
http://www.jcs.mil/content/files/2011-02/020811084800_2011_NMS_-_08_FEB_2011.pdf
- Department of Defense. 2012a. "Joint Operational Access Concept". January 17. (검색일 : 2012. 8. 8).
http://www.defense.gov/pubs/pdfs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf
- Department of Defense. 2012b. "Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense." (검색일 : 2012. 8. 8).
http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf
- Friedberg, Aaron L. 2011. *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. W.W.Norton & Company: New York.
- Gaulier, Guillaume, Françoise Lemoine, and Deniz Unal-Kesenci. 2006. *China's Emergence and the Reorganisation of Trade Flows in Asia*. Paris: CEPPI.
- Global Times*. 2012. "Pentagon plan changes game in Asia," January 6. (검색일 : 2012. 8. 8).
<http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/691074/Pentagon-plan-changes-game-in-Asia.aspx>.
- Hu, Jintao. 2011. "Towards Common Development and a Harmonious Asia." Presented in the Opening Plenary of Boao Forum for Asia Annual Conference, April 13-16. Boao, China. (검색일 : 2012. 8. 8).
<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/zyjh/t816535.htm>.
- Information Office of the State Council. 2011. "China's Peaceful Development." September 6. Beijing, China.
- Kirshner, Jonathan. 2010. "The tragedy of offensive realism: Classical realism and the rise of China." *European Journal of International Relations*. 20, 10.
- Kugler, Jacek. and Douglas Lemke. ed. 1996. *Parity and War*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Landler, Mark. 2009. "Asia Trip Propels Clinton Back into Limelight." *New York Times* July 24.
- Lemke, Douglas. 2001. *Regions of War and Peace*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lobell, Steven E. 2000. "The Grand Strategy of Hegemonic Decline: Dilemmas of Strategy and Finance." *Security Studies* 10, 1: 86-111.
- MacDonald, Paul K. and Joseph M. Parent. 2011. "Graceful Decline?: The Surprising Success of Great Power Retrenchment." *International Security* 35, 4: 7-44.
- Manyin, Mark E., Emma Chanlett-Avery, and Mary B. Nikitin. 2011. "CRS Report for Congress: U.S.-South Korea Relations." *Congressional Research Service*.
- Mearsheimer, John J. 2003. *Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- Organski, Abramo F. K. 1968. *World Politics*. New York: Knopf.
- Organski, Abramo F. K. and Jacek Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schweller, Randall L. 1998. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press.



- Tammen, Ronald L., et al. 2000. *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. New York: Chat-ham House Publishers.
- The Economist Intelligence Unit. 2006. “Foresight 2020 Economic, industry and corporate trends” (검색일 : 2012. 10. 18).
http://bc.fdo.msu.ru/Nik_s/WorkFiles/DOC_files/World_shares_foresight_2020.pdf
- Yan, Xuotong. 2010a. “The Instability of China-US Relations.” *The Chinese Journal of International Politics*. 3: 263-292
- _____. 2010b. “The Rise of China and its Power Status.” In *Rethinking China’s Rise: A Reader*, ed. Xuefeng Sun, Matt Ferchen and M. Taylor Fravel. Oxford: Oxford University Press.
- Yang, Jiechi. 2010. “Shape the Future of Asia Pacific with Confidence and Cooperation.” Presented in the First Lanting Forum, December 1. Beijing, China.
- Wang Jisi. 2011. “China’s Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way.” *Foreign Affairs*. March/April: 68-79.
- 邓小平. 1993. 《邓小平文选 (第三卷) 》, 282. 北京 : 人民出版社.
- 倪建民·陈子舜. 2003. 《中国国际战略》, 317. 北京 : 人民出版社.
- 胡锦涛. 2003a. “在莫斯科国际关系学院发表的演讲.” 5月28日.
http://news.xinhuanet.com/world/2003-05/29/content_891423.htm
- _____. 2003b. “在南北领导人非正式对话会议上的讲话.” 6月1日.
http://news.xinhuanet.com/world/2003-06/02/content_898728.htm
- _____. 2007. “高举中国特色社会主义伟大旗帜为鬪争全面建设小康社会新胜利而奋鬪——胡锦涛同志代表第16届中央委员会向大会作的报告摘登.” 〈人民日报〉10月16日.
- 张文武. 2005. “建立国际秩序的新思念.” 〈学术探索〉6: 73-80.
- 刘振民. 2005. “当代国际秩序与中国的和平发展道路.” 国际问题研究. 1, 6: 6-9.
- 温家宝. 2005. “政府工作报告—2005年3月5日在第十届全国人民代表会第三次会议上.” 〈人民日报〉.
- 础树龙·郭宇立. 2008. “中国‘和平发展’赵略及模式.” 〈现代国际关系〉. 2: 1.
- 戴秉国. 2010. “中国国务委员戴秉国: 坚持走和平发展道路.” 〈人民日报〉12月6日.
- 宋伟. 2010. “试论美国对亚太区域合作的战略目标和政策限度.” 〈当代亚太〉. 12: 6-21.
- 〈国际先驱导报〉. 2010. “北大教授: 中国将南海升级为‘核心利益’极不明智.” 8月24日.
- 東京財団政策研究. 2010. 〈アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャ: 地域安全保障の重層的構造〉. 8月



필자약력

전재성

서울대학교 정치외교학부 교수, 동아시아연구원 아시아안보연구센터 소장. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미국 노스웨스턴대학교(Northwestern University)에서 정치학 박사 학위를 받은 후, 숙명여자대학교 정치외교학과 조교수를 역임하였다. 최근 저술로는 《정치는 도덕적인가》, 《동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로》, “구성주의 국제정치이론에 대한 탈근대론과 현실주의의 비판 고찰,” “강대국의 부상과 대응 메커니즘: 이론적 분석과 유럽의 사례,” “유럽의 국제정치적 근대 출현에 관한 이론적 연구” 등이 있다.

주재우

경희대학교 중국어학부 중국정치외교담당 교수. 주재우 교수는 미국 웨슬리언대학(Wesleyan University)에서 정치학 학사 학위를 받았고 중국 북경대학교에서 국제관계학으로 석사와 박사학위를 받았다. 대외경제정책연구원, 연세대학교 동서문제연구원, 국가안보정책연구소, 국립싱가폴대학교, 대만국립정치대학교, 미국 조지워싱턴대학교(George Washington University) 개스톤 시거 동양학연구소(Sigur Center for Asian Studies) 등 국내외의 많은 연구소의 방문학자와 연구원을 역임해왔다. 2002년부터 2005년까지 Asia Times Online(www.atimes.com) 한반도문제 평론가로 활동하기도 하였다. 최근 저서로는 단행본 《중국의 대북미 외교안보정책과 통상전략》과 논문 “China’s Relations with Latin America: Issues, Policy, Strategies, and Implications,” “Ideas Matter: China’s Peaceful Rise,” “Mirroring North Korea’s Growing Economic Community Building,” “북한붕괴에 대한 중국의 전략적 옵션,” “중·러 에너지 안보협력과 한국: 수송문제를 중심으로” 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구센터(소장: 전 재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hjkim@eai.or.kr
김양규 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) ygkim@eai.or.kr

