

Online Series

2015. 10. 14. | CO 15-27

미중 정상회담이
한국 외교정책에 주는 함의

정구연(기획조정실 부연구위원)

지난 9월 25일에 있었던 미중 정상회담은 중국의 명백한 굴기(崛起)와 이를 자유주의 질서 속에 안착시키고자 하는 미국의 의지를 재확인 할 수 있는 기회였다. 물론 이러한 아시아-태평양 지역 내 세력전이의 긴장 속에서 치러진 정상회담이었음에도 불구하고 외부로 표출된 양국관계의 톤(tone)은 철저히 갈등적이거나 비대칭적이지만은 않았다. 견해를 달리하는 현안에 대해서는 그 차이를 인정하고 현상유지에 머물렀지만, 양국 관계의 관리를 위해 대화 할 의지가 있으며, 양국이 협력함으로써 얻을 수 있는 이익이 훨씬 많다는 점을 역설하였고, 두 국가가 그에 상응하는 지위와 위치에 놓여있음을 국제사회에 공식적으로 보여주었다. 심지어 중국은 사이버해킹으로 인한 미국의 대중국 제재조치 가능성을 의식한 듯 정상회담 직전 멩젠주(孟建柱) 중국 공산당 중앙정법위원회 서기를 특사로 파견하기도 했고, 방미 기간 중 보잉 737 여객기 300대를 구매하는 등 유화적인 제스처를 보이기도 했다. 또한 중국은 스스로를 ‘세계에서 가장 큰 개발도상국’으로, 미국은 ‘세계에서 가장 큰 선진국’이라 표현하며 수세적인 태도를 보이기도 했으나, 궁극적으로 미중 간 신형대국관계 구축을 재차 강조하며 양국관계 구조의 변화를 상기시켜주었다. 이에 대해 오바마 대통령은 미중 양국이 ‘투키디데스의 함정(thucydides trap)’은 피할 수 있을 것이라 언급했다. 다만 “평화롭고, 안정적이며, 번영하고, 책임있는” 중국의

부상을 환영한다는 단서를 덧붙이며 미국이 진입한 ‘태평양 세기(pacific century)’ 속의 리더십을 놓치지 않으려는 의지를 내비쳤다.

그러나 이와 같이 양국 관계 관리의 필요성을 상호 재확인한 정상회담의 모멘텀이 지속 가능할 것이냐의 여부는 불확실하다. 양국 정상은 인권에서부터 핵안보에 이르기까지 다양한 현안들을 비공개·단독·확대회의 등 세 차례에 걸쳐 논의할 정도로 대화 의지를 보였던 만큼 의도치 않은 사건이 발생하지 않는 이상 단기적으로는 지금의 모멘텀이 유지될 것으로 보인다. 그러나 1년여의 임기를 앞둔 오바마 대통령에게 중국과의 정상회담은 사실상 이번이 마지막이며, 미국 국내 정치는 이미 2016년 대선 국면에 돌입했기 때문에 미중 관계 자체 및 양국 간 현안은 상당히 정치화되어 있다. 더욱이 현재 움직이는 민주·공화 양당의 경선 후보들 가운데 오바마 대통령보다 유화적인 대중국 정책을 제시하는 후보는 보이지 않는다. 실제로 마르코 루비오, 도널드 트럼프, 스캇 워커 등 공화당 후보들뿐만 아니라 민주당 힐러리 클린턴 후보 역시 상당히 매파적인 수사로 중국을 비판했다. 그러나 더욱 중요한 것은, 양국 관계 악화의 구조적인 원인은 중국의 부상으로 인한 세력전이라는 점이며 이것은 차기 미국 대통령이 누가 될 것인지와는 상관없이 지속될 것이라는 점이다.

요컨대 이번 미중 정상회담은 세력전이 속의 양국 간 타협(modus vivendi)으로 결론지을 수 있을 것이다. 단기적으로 사안별 견제와 관여의 상호 헤징(hedging)을 지속하며 중국의 ‘핵심 이익’과 미국의 아시아·태평양 역내의 리더십을 유지하기 위해 끊임없이 협상과 타협을 할 것으로 예측된다. 그러나 아직 끝나지 않은 굴기 속에서 중국이 어떠한 최종 목표를 상정할 것인가의 여부와, 향후 미국이 아시아·태평양 지역에서 어떠한 리더십과 전략을 통해 관리해 나가는지와 이를 위한 미국의 역량이 지속가능할 것인가의 여부가 향후 양국관계 및 국제관계의 큰 흐름을 가름하는 관건이 될 것이다.

미중 간 협력과 갈등의 지형

이번 회담을 전후로 미중 양국 간 협력과 갈등의 지형이 확인되었다. 이는 미중 간 상호의존 확대에 의해 과거 냉전기처럼 일관적인 봉쇄 혹은 세력균형정책을 펼 수 없기 때문이며, 세력전이의 과정 속에 노정된 불확실성의 존재뿐만 아니라 양국이 직면한 현안이 글로벌 수준으로 확장되었기 때문이다. 결과적으로 양국은 모든 현안에 대해 일괄적으로 협력할 수도, 협력을 거부할 수도 없는 구조 속에 놓여있다.

우선 양국은 책임있는 국제적 이해당사자로서 글로벌 현안에 대한 의견차를 상당히 좁혀 협력의 외연을 넓혔다. 예컨대 기후변화, 테러리즘, 인도적 지원 및 재난구호와 같은 글로벌 거버넌스 현안에 대해서는 매우 협력적인 태도를 보였다. 이외에도 평화유지활동, 야생동물 밀렵 근절, 핵안보, 식량안보, 공중보건 등의 현안에 대해서도 협력을 약속하였다.¹⁾ 특히 오바마 대통령은 시진핑 주석이 제기한 국제통화기금 특별인출권 쿼터 개혁과 관련하여 중국이 제도 안에서 그 국력에 상응하는 목소리를 낼 수 있도록 지지한다고 밝혔다. 마찬가지로 평화유지활동이나 국제개발협력 영역에 있어서도 중국의 적극적 참여를 환영한다며 중국이 스스로의 역량을 국제분쟁과 위험 경감을 위해 투사할 수 있을 것이라고 언급하였다. 요컨대 미국은 중국이 현존하는 국제제도와 규범을 내재화하며 그 속에서 책임있는 이해당사자로서의 역할을 분담해 주기를 밝힌 셈이다.

또한 동북아시아 지역 현안으로써의 북한 핵문제에 대해 양국은 한 목소리로 한반도 긴장을 고조시키는 행위를 반대하며, 불가역적이고 검증가능한 한반도 비핵화의 필요성을 재확인하였다. 비록 미중 양국이 당면한 정상회담 의제들 가운데 그 우선순위는 상대적으로 높지는 않았다. 그러나 북한에 대한 ‘전략적 인내’와 함께 임기를 마쳐가는 오바마 행정부와 일대일로(一帶一路) 전략과 함께 유라시아로 향하는 중국이 다시 한 번 동북아 역내 현안인 북핵문제 해결의 모멘텀을 이어주었다는 점에 있어 한국의 외교적 노력이 빛을 발했다고 판단된다.

아직까지 많은 이목을 끌지는 못했으나, 양자 간 현안에 있어서는 신뢰구축의 성과를 보였다. 미중 양국은 비록 남중국해의 영유권 갈등에 대해서는 합의에 이르지 못했으나, 남중국해 지역에서 양국의 군사 활동 시 발생 가능한 충돌을 막기 위해 공중조우 안전을 위한 행동수칙(Rules of behavior for safety of air to air encounter)에 합의했다. 이는 지난 2014년 11월 서명한 미중 양국 간 신뢰구축조치에 관한 양해각서의 부속서로서, 최근까지도 중국 전투기가 미군 정찰기와 가까운 거리에서 공중조우했던 사건이 빈번히 발생했기에 양국 상호 통보시스템을 가동해 우발적 위기고조를 예방하기 위한 목적을 갖고 있다. 또한 양국 해양경비대는 신뢰구축조치 행동수칙에 준하는 조치를 논의하기로 결정했는데, 역내 해양안보 위협을 직접적으로 고조하는 행위자가 대부분 중국 해양경비대

1) The White House, *Fact Sheet: President Xi Jinping's State Visit to the United States*, September 25, 2015.

였다는 점에 기인한다. 요컨대 이는 장기적으로 중국의 역내 군사력 투사 증가는 불가피하며 동시에 이것과 미국의 재균형정책이 공중 및 해양의 공간에서 충돌할 가능성 역시 매우 높다는 상황 판단에 근거한 것으로 볼 수 있다. 중국이 요구하는 남중국해 영토 보전과 역내 항행의 자유를 요소로 하는 미국의 리더십이 충돌할 수 밖에 없다는 현실을 양국은 받아들이며 이러한 현실을 관리하고 위협이 고조되는 것을 방지하기 위한 수단으로써의 신뢰구축조치에는 타협한 것이다.

정상회담 이전부터 대중국 제재를 공론화하게 만든 중국으로부터의 사이버 안보위협에 대해 양국은 경제적 목적의 사이버 스파이 행위에 대해서 좌시하지 않겠다는 공동의 뜻을 모았다. 그러나 미국은 이러한 양국 간 합의가 행동으로 이어지지 않을 경우 대중국 제재 조치가 불가피하다고 밝혔다. 반면 중국은 이러한 스파이 행위에 대한 정부의 영향력은 전무하다고 뒤로 물러섰다. 그러므로 미중 간 사이버 안보 이슈는 향후 진행될 고위급 사이버 안보 대화 및 당국자 간 핫라인 구축을 어떻게 운용하느냐에 따라 결정될 것으로 보인다.

인권문제와 관련해 미국은 티벳이 중국의 일부라는 것을 인정하면서 중국 당국이 달라이라마를 비롯한 티벳인들에 대해 적극적인 관여정책 추진과 그들의 인권보호를 요구했다. 또한 좀더 넓은 틀에서 중국이 보편적 인권 보호를 촉구하며 중국 당국의 인권유린 현황이 중국의 성장잠재력을 끌어내리고 있다고 언급하였으나, 여전히 중국은 중국의 특수성을 강조하며 모든 국가들은 스스로의 발전 경로를 독립적으로 선택할 수 있다는 상대주의적 입장을 고수했다.

요컨대 미중 양국의 관계는 단순히 갈등적이지 않다. 보편성과 특수성 간의 긴장과 개발도상국과 선진국으로서의 위상 격차, 책임있는 국제적 이해당사자로서의 역할 분담 등 양국 간의 관계는 협력과 갈등의 균열선이 혼재하고 있다. 이에 대해 양국은 이번 정상회담을 통해 상당히 구체적이고 다양한 사안들에 대해 접촉면을 늘려가고 있을 뿐 아니라 현안별 타협과 이에 대한 규범 형성 시도를 통해 우발적이고 불필요한 갈등을 관리하려는 모습을 보였다고 평가할 수 있겠다.

미중 관계 인식의 내러티브

양국관계의 관리가 실제로 이루어지는 과정과는 별개로 이를 어떻게 인식하는가, 혹은

어떠한 인식들이 존재하는가의 문제는 자칫 현재 진행되고 있는 양국 간 균형점 모색의 과정을 왜곡시키거나, 혹은 미국과 중국, 그리고 나머지 국가들의 정책적 선택 폭의 외연을 변화시킬 수 있다. 미국과 중국을 제외한 나머지 국가들의 경우, 중국의 부상 그 자체도 중요하지만 미중 간의 세력전이 과정 속에서 어떠한 선택을 해야 하는 것인지가 더 큰 도전으로 다가오고 있기 때문이다.

실질적으로 가장 광범위하게 퍼져있는 미중 관계에 대한 내러티브는 바로 양극화 내러티브이다. 이 양극화 내러티브는 중국의 부상이 아시아-태평양 지역에 나타나는 변화의 주요 원인이라고 가정하고 있으며 이러한 변화가 역내 현상유지(status quo)를 어렵게 할뿐만 아니라, 미국과 중국 사이의 안보경쟁을 고조시키고 있다는 인식을 포함한다.²⁾ 이러한 인식은 궁극적으로 적대적인 역내 세력분포의 형성에 대한 예측으로 이어지며, 최악의 경우 미중 간 군사적 충돌 발생가능성도 배제하지 않고 있다.

한편 아시아 역내에서 관찰되는 세력분포의 변화는 중국의 부상뿐만 아니라 인도·일본과 더불어 기타 신흥국과 다자간 제도의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴도 고려해야한다는 변환(transformation)의 내러티브도 존재한다. 특히 미국의 상대적 쇠퇴와 관련해, 경제적 차원뿐만 아니라 안보적 차원에서도 미국의 대아시아공약이 얼마나 지속가능할 것인가에 대한 의구심을 가정한 내러티브인 것이다. 결과적으로 이 내러티브에 따르면 중국의 부상은 가장 현저한 변화이고 또한 역내 질서구축 과정에 있어 스윙 스테이트(swing state)와 같은 역할을 수행하겠지만, 결정적인 요인은 아니라고 주장한다.³⁾ 같은 맥락에서, 양극화 내러티브 속에서는 단순히 편승국가라고 치부해버릴 수 있는 국가들조차 협상과 타협의 행위자로 등장할 수 있는 것이다. 또한 세력전이 과정에서의 충돌이 불가피하다고 가정하고 있지는 않으며, 끊임없는 협상을 통해 타협할 수 있다고 본다.

이들 가운데 향후 어떠한 내러티브가 미중 양국의 관계를 규정할 것이냐의 문제에는 여러가지 요인이 작용할 수 있다. 여러 요인 중에는 앞서 언급한 바와 같이 미국의 대선 정국도 역할을 할 것이며, 일본의 안보법 개정과 발맞춘 미일 동맹의 대중국 견제 강화

2) James Steinberg and Michael O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: US-China Relations in the Twentieth Century* (Princeton: Princeton University Press, 2014)

3) G. John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of Liberal World Order," *The C. Douglas Dillon Lecture*, Chatham House, May 7, 2014.

등도 영향을 미칠 가능성이 높다. 만약 이와 같은 요소들이 등장해 양극화 내러티브가 강화될 경우, 미중 관계를 매우 단순화 시켜 ‘우리 대 그들’의 도식 속에서 미중 관계를 제로섬의 틀에서 바라보게 할 것이다. 또한 지금의 헤징전략 속에서 봉쇄의 요소를 강화시킬 수 있으며, 미중 이외의 국가들은 미국과 중국 사이에서 선택을 해야 한다고 생각하여 불필요한 피해를 입을 수 있다. 미중 양국 역시 이러한 양극적 내러티브로 서로의 관계를 바라볼 경우 협력과 관여의 가능성을 내버리게 되는 결과를 맞게 될 것이다.

한국 외교정책에 주는 함의

최근 한국 내에서는 중국의 부상 그 자체보다는 부상하는 중국과 쇠퇴하는 듯한 미국 사이에서 어떠한 입장을 취해야하는가가 더욱 큰 우려사항이 된 듯 논란이 되고 있다. 그러나 아시아 역내를 좀 더 자세히 살펴보면, 위와 같은 구조적 변화 외에도 역내 신흥 경제발전국가들이 속속 등장하고 있고 다양한 양자적·다자적·소다자 협력이 점점 더 빈번하게 일어나고 있다. 예컨대 동아시아 정상회의, 상하이 협력기구, 환태평양 경제 동반자협정 등 다양한 지역차원의 기제뿐만 아니라 한·미·일, 미·일·호 등 다양한 소다자 협력체도 움직이고 있으며 그 영향력의 수준은 상이하지만 역내 국가들의 다양한 현안에 대해 각자의 목소리를 낼 수 있는 창구가 되고 있다.

이러한 상황에서 미중 정상회담이 보여준 양국 간 협력과 갈등의 지형에 대해 양극적 내러티브를 통한 상황인식과 정책결정을 한다면 한국은 외교적 외연의 폭과 유연성을 스스로 축소시키는 결과를 맞게 될 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 동북아시아 지역은 미중 간의 세력전이 과정을 겪고 있지만 그것만이 유일한 변화의 요소는 아니다. 다양한 지역 혹은 소다자 협력체제의 등장으로 인해 역내 국가들이 자국의 이익을 담보할 수 있는 많은 기회가 나타나고 있다. 물론 이러한 구조 속에서 역내 국가들은 스스로의 포지셔닝을 위해서 더욱 복잡한 셈법을 필요로 할 것이고, 더욱이 이러한 포지셔닝이 외교적 시험대에 오를 많은 현안들이 산적해 있다.

한국은 이와 같은 미중 관계 속에서 어떠한 역할을 할 수 있을 것인가? 한국은 미중 관계 인식의 새로운 내러티브를 창출한다기 보다는 갈등의 내러티브가 강화되는 상황을 막는데 기여할 수 있을 것이다. 이것은 곧 개최될 한·중·일 정상회담과 같이 역내 다자 간 외교공간

창출을 통해 역내 국가들과 관계와 소통의 폭을 넓힘으로써 가능할 것이다. 이를 통해 미중 세력전이 과정 속에 나타날 수 있는 양자 간 갈등을 완화시킬 수 있는 기회를 만들어 줄 수 있음과 동시에 한국이 특정 국가에 경사되어있다는 인식을 불식시킬 수도 있을 것이다. 또한 이러한 외교적 공간 창출을 통해 역내 국가들의 시야에서 사라지고 있는 북핵문제와 한반도 통일 문제를 상기시켜줄 수 있으며, 이에 대한 한국의 이니셔티브를 제시할 수 있을 것이다. 요컨대, 다양한 외교 공간을 창출함으로써 보다 안정적인 동북아시아 환경 형성에 기여해야 할 것이며, 이러한 노력은 미중 관계 속의 불확실성의 약화를 위해서라도 자유주의 국제질서 속에 위치시켜야 할 것이다. 또한 중국의 부상에서 나타나는 모든 문제를 안보적 위협으로 환원하는 양극적 내러티브의 확산을 막기 위해서, 비전통 안보, 개발협력 등과 같이 상대적으로 협력이 용이하고 역내 국가들이 새로이 관여할 수 있는 현안들을 지속적으로 발굴 및 논의할 필요가 있을 것이다. ©KINU 2015

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.