

# 오바마 행정부 등장 이후 미국의 대중정책: 아시아 공존의 상호인정과 지속되는 긴장

---

손병권  
중앙대학교


2014년 5월

## 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 사회로 발전하여  
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

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.

© 2014 EAI

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

ISBN 978-89-2395-78-6-95340

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



## 오바마 행정부 등장 이후 미국의 대중정책: 아시아 공존의 상호인정과 지속되는 긴장

손병권  
중앙대학교

### I. 서론

중국의 미래발전양상과 미국과 중국 간의 관계만큼 일반인과 학자의 관심을 불러일으키는 지역적 혹은 국제정치적 현상은 아마 없을 것으로 보인다. 중국은 1970년대 후반 개혁과 개방 이후 세계의 어느 지역보다도 빠른 속도로 경제성장을 이룩해 왔으며, 이러한 축적된 경제력을 배경으로 군사대국으로의 비상을 함께 도모하면서 아시아-태평양 지역에서 미국에 필적하는 강대국으로 부상하기에 이르렀다. 반면 2000년대 초반 이후 약 10년 동안 이라크와 아프가니스탄에서 두 개의 전쟁을 치르느라 국력을 소모한 미국은 2008년 금융위기 이후 엄청난 규모의 재정적자와 국내 경기침체를 겪으면서 2000년대 판 미국 쇠퇴론을 다시 경험하기에 이르렀다. 미국의 상대적 위상 약화와 중국의 급속한 부상은 중국의 미래 및 미중관계의 향후 진로와 관련하여 다양한 질문을 던지기에 충분한 세계사적 현상으로 대두되고 있다.

과연 중국은 지속적인 경제성장을 이룩할 것인가? 과연 중국의 경제적, 군사적 성장은 주변국가의 안보와 번영을 위협하는 요인이 될 것인가? 중국의 경제성장은 정치적 자유화와 민주화로 귀결될 것인가? 미국과 중국이라는 주요 강대국 간의 관계는 어떠한 방식으로 진행되고 귀결될 것인가? 아시아-태평양 지역에 영향력을 확대하려는 양국은 결국 군사적 대결을 경험할 수밖에 없을 것인가, 아니면 비군사적 형태의 긴장 속에서 타협을 통해서 갈등이 해소될 수 있을 것인가? 양국 간 다양한 차원의 상호협력에 대한 절박한 필요성은 이러한 갈등을 회피하는 방패가 되어 줄 것인가? 이러한 질문들은 중국의 미래를 예측하거나 미중관계의 전개양상을 관찰하고 그 패턴에서 전략이나 교훈을 얻으려는 식자들에게 매우 중요한 연구의 대상이 되고 있다.

이러한 질문에 대해서 이미 지난 20여년 간 다양한 답변들이 제시되어 왔다. 기존의 강대국이 신흥 강대국을 어떻게 다루어야 하는지에 대한 연구(Levy 1987; Mearsheimer 2001; Schweller 1994; Schweller 1999),<sup>1</sup> 중국의 경제적, 군사적 성장에 대한 미국의 현실주의적인 관점 및 이에 근거한 미중관계의 분석(Friedberg 2002, 2011; Mearsheimer 2001; Tellis 2013), 중국위협론의 맹점에 대한 지적과 지속적인 관여의 필요성에 대한 주장(Lieberthal 2001; Lampton 1996; Roy 1996), 중국부상에 대한 포괄적 분석과 특히 세력전이 이론으로 미중관계를 파악하는 경향의 문제점(Ross and Zhu 2008; Levy 2008), 미중관계는 특정한 경로를 걷는 것으로 결정되어 있다기보다는 협력과 갈등 속에서 양국의 상호 관리와 조정 여부에 달려 있다는 의견(Shambaugh 2002, 2013) 등 다양한 관점과 해석들이 등장하면서 중국의 미래와 미중관계의 향후 전망에 관한 연구가 당대의 문제의식 속에서 지속적으로



제기되어 왔다. 이러한 논의들은 저술 당시의 시대적 상황과 맞물려 미중관계를 분석하고 진단했다는 점에서 다양할 수 있겠으나, 이러한 논의의 근본적인 동인은 빠르게 부상하는 중국의 경제력과 이를 바탕으로 하는 군사력이 탈냉전 이후 미국이 주도해 온 단극체제에 근본적인 변화를 불러일으키면서 새로운 국제적 세력배분현상을 가져오고 있다는 사실이라는 것을 부정하는 사람은 없을 것이다.

이러한 미중관계의 미래상에 대한 논의의 연장선상에서 볼 때, 2009년 오바마 행정부가 출범한 이후 미중관계 전개양상의 특성에 대한 연구는 상당히 흥미로운 연구과제로 등장한다. 빠르게 부상하는 중국을 맞아 국제적 세력배분의 측면에서 상대적인 패권쇠퇴를 경험하고 있고 동시에 정치적으로 거버넌스의 문제와 경제적으로 성장동력의 정체현상을 드러내고 있는 기존 강대국 미국이, 오바마 행정부 이래 꾸준히 추구한 아시아 중시정책의 내용은 무엇이며 이에 대한 중국의 반응은 어떠한 것인지는 상당한 관심거리라고 할 수 밖에 없다. 오바마 행정부가 추구한 다양한 이름의 대중국 정책—아시아 회귀, 아시아 재균형, 아시아 중시정책—이 어떻게 추진되었으며, 중국의 어떠한 반응에 직면하였고, 이러한 반응에 미국이 다시 어떠한 조정 과정을 밟아 왔는지에 관한 연구는 부상하는 강대국과 기존 강대국 간의 관계가 일방의 승리와 패배가 아닌 장기간의 공존과 공영의 도정이 가능한 것인지에 대한 탐색적 분석으로서 매우 의미가 있을 것으로 보인다. 샴보(David Shambaugh)가 지적하듯이 양국 간의 관계가 점점 더 협력의 영역을 넓혀가기 보다는 갈등의 영역을 줄이도록 통제하는 방향으로 나아가고 있는 현실 속에서(Shambaugh 2013), 그가 편집한 저술의 제목이 시사하듯이<sup>2</sup> 서로 “복잡하게 엮인 두 거인”(tangled titans)의 공존 패턴 가능성에 대한 모색은 매우 중요한 연구일 것으로 보인다. 그리고 2009년 이후 오바마 행정부가 추구한 대중국 정책은 이러한 패턴 분석의 출발점으로서 충분한 연구 가치를 지니는 것이다.

이러한 목적에 따라서 이 글은 먼저 다음 장인 제II장에서 2009년 출범한 오바마 제1기 행정부의 중국정책을 개괄적으로 검토할 것이다. 제1절에서는 미국의 아시아 중시정책의 전개과정을 설명하면서 먼저 미국 최초의 아시아-태평양계 대통령임을 자임한 오바마(Barack Obama) 대통령의 2009년 중국 방문 이후 미중관계의 전개상황과 그 이후의 양국간 갈등 상황이 소개될 것이다. 이어서 중국 인근의 해양도서 분쟁과 한반도를 둘러싼 긴장 속에서 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 당시 국무부 장관이 제기한 “아시아 지역 다자구도론”의 내용과 이후 2011년 후진타오 주석의 미국방문을 통해 양국 간의 갈등관계가 봉합되는 과정이 설명될 것이다. 제2절에서는 미국의 아시아 회귀론 등장배경과 중국이 제시하고 미국이 긍정적으로 화답한 “강대국 관계의 새로운 모델”의 내용에 대한 설명이 제시될 것이다.

이어서 오바마 제2기 행정부 초반부의 중국정책을 다루는 제III장에서는 먼저 제1절에서 제2기 오바마 외교안보팀 등장 이후 뉘앙스가 변한 미국의 아시아 회귀론과 그 원인이 간략히 검토될 것이다. 이어서 제2절에서는 2013년 중국의 신임 국가주석으로 등장한 시진핑(習近平: Xi Jinping)의 미국 방문 및 그 성과와 그가 주창한 신형대국관계론과 관련한 향후의 미중관계 전개 방향 등을 점검해 보고자 한다. 마지막 장인 결론에서는 지금까지의 논의를 정리하고 그 시사점을 검토해 보기로 한다.

## II. 제1기 오바마 행정부의 대중국 정책

중국과의 관계개선이 가져 올 전략적 이익에 일찍 눈을 뜬 닉슨(Richard Nixon) 대통령이 1972년 중국방문을 통해서 미중관계와 세계 권력구조에 큰 변화를 가져왔듯이, 오바마 대통령 역시 강대국으로 부상하고 있는 중국이 불러 오고 있는 미중관계에 대한 변화 및 아시아와 세계의 권력구조 변화에 대한 잠재적 충격을 누구보다도 깊이 인식하고 있었다. 다만 미국은 다극화 구도가 시작되던 1970년대 초반만 해도 여전히 강력한 패권국가의 위치를 고수하고 있었으나, 2000년대 후반에 들어서는 국내경제의 장기침체



와 이에 따른 높은 실업률과 성장동력 둔화 및 소위 중국의 급속한 군사, 경제적 성장을 포함한 “나머지 국가의 부상”으로 인해서 패권국가로서의 지위가 실질적으로 위협을 받는 지경에 처하게 되었다는 점에서 환경적 차이를 보이고 있다. 이와 같이 질적으로 변화된 환경 속에서 오바마 대통령은 글로벌 차원의 도전에 대한 시급한 대처가 미국의 일방적인 노력만으로는 불가능하다는 점을 잘 인식하고 있었다. 따라서 그는 미국이 관여하는 다자적인 틀을 통해서 문제를 해결하고자 노력하였으며, 특히 아시아-태평양 지역에서 중국의 협력을 적극적으로 얻어내고자 하였다. 오바마 대통령은 아시아-태평양 지역에서 미중 간의 양자적 협력관계를 넘어서는 효과적인 다자적인 틀을 구축해야 한다고 전망하고 있었고, 이러한 오바마 대통령의 생각은 이미 그가 대통령 출마를 가늠하고 있었던 시절부터 배태되고 있었다고 볼 수 있다 (Obama 2007).

2009년 미국 최초의 흑인 대통령으로 백악관에 입성한 오바마 대통령은 이미 강대국으로 부상한 중국의 지위를 인정하면서, 이에 맞추어 미중관계를 조정해 나가기 시작하였다. 중국 역시 아시아-태평양 지역의 현실적인 주도세력인 미국의 지분을 인정할 수밖에 없었다. 이러한 배경 하에서 오바마 행정부 등장 이후 미중 양국 사이에는 “미국은 평화롭게 부상하면서 번영하는 중국을 환영한다”라는 입장과, “중국은 아시아-태평양 지역에서 평화와 안정에 기여하는 미국을 지지한다”라는 입장이 상호 조응하기에 이르렀고, 양국관계는 다양한 갈등에도 불구하고 상호협력의 필요성을 인정하는 방향으로 진행되었다.

이러한 전반적인 양국 간 상호인정에도 불구하고 미국은 중국에 대해서 강대국의 지위에 걸맞은 “책임 있는 이해당사자”가 되어줄 것을 꾸준히 주문해왔다. 이미 강대국으로 성장한 중국이 시기와 사안에 따라서 강대국과 개도국의 지위를 오가는 “선별적인 이해당사자”가 되어서는 안 되며, “전폭적인 이해당사자”로 행동할 것을 미국은 기회가 있을 때마다 상기시켰다. 이와 함께 미국은 중국의 행위가 국제적으로 통용되는 규범과 규칙에 따를 것을 주문하였다. 이러한 미국의 입장과 여기에서 파생하는 양국 간 긴장은 오바마 제1기 행정부 4년 내내 양국 간 갈등의 요인이 된 중국 인근의 해양영토 분쟁, 중국 인권문제, 그리고 미국의 대중국 무역적자 등의 문제에서 더욱 강하게 부각되었다.

전반적으로 볼 때 오바마 행정부 출범 이후 미국과 중국은 양국관계를 위해서는 물론 아시아-태평양 지역 및 글로벌 차원의 문제를 해결하기 위해서 협력할 수밖에 없는 관계로 발전했고, 이러한 관계발전은 후일 부상 강대국과 기존 강대국 관계를 새로 정립하는 “강대국 관계의 새로운 모델론” 혹은 “신형대국관계론”이 태동하는 배경이 되었다. 그러나 필연적인 분쟁 없이 공존할 수 있다는 양국의 공약에도 불구하고, 양국관계는 미국이 강조하는 “책임 있는 이해당사자”와 “국제적 규칙준수,” 그리고 중국이 주장하는 “핵심이익의 존중” 등을 둘러싸고 여전히 긴장 속에서 전개되고 있다. 그리고 이러한 긴장관계와 갈등이 격화될 경우 양국 관계는 상당한 냉각국면에 접어드는 경향을 보였고, 반면 정상회담 등의 고위급 회담을 통해서 긴장이 해소되고 갈등이 봉합되면서 새로운 우호협력관계 국면이 전개되기도 하였다.

## 1. 미국의 아시아 중시정책의 전개

### (1) 2009년 오바마의 중국방문과 미중갈등의 전개

중국에 대한 미국의 우호적인 접근은 오바마 행정부 출범 초기부터 시작되었고, 이러한 우호적인 접근방식이 중국의 부정적인 반응에 의해서 때로 이에 필적하는 보상을 만들어내지 못한 경우도 있었다. 그럼에도 불구하고 미국은 자신을 아시아-태평양 국가로 자리매김하면서, 이 지역에서 - 중국을 포함하든 그렇지 않든 간에 - 다양한 형태의 다자적인 지역협력틀을 만들어 가고자 노력했다. 그리고 이러한 노력은 오바마 행정부 등장 이후 2009년 11월 그의 중국방문에서부터 비롯되었고, 이후 클린턴 국무부장관의 아시



아 지역 다자구도론(Asian regional architecture)으로 보다 선명한 모습을 드러내게 되었다.

오바마 대통령은 제1기 임기 취임 첫해인 2009년 11월 15일부터 4일간의 일정으로 중국을 방문해 세계 금융위기, 대중무역 재균형, 핵비확산, 기후변화 대처 등과 관련하여 중국의 협조를 얻고자 노력하였다. 중국을 방문하기 이전에 이미 부시 행정부 당시 만들어진 미중 경제대화를 미중 전략 및 경제대화 로 격상한 바 있고, 중국 전문가인 베이더(Jeffrey Bader)와 스타인버그(James Steinberg) 등을 각각 백악관 안전보장회의 아시아 담당 선임보좌관과 국무부 부장관에 임명한 바 있는 오바마 대통령은, 이러한 사전적인 노력을 통해서 중국에 대한 우호적인 태도를 표명하였다. 그는 이어서 정상회담을 위한 중국방문 길에 들른 일본 도쿄에서 자신을 “미국 최초의 아시아-태평양계 대통령”이라고 지칭하여, 미국이 이 지역에 대해서 강한 애착을 가지고 있음을 보여주었다. 이와 더불어 중국에 대한 봉쇄정책을 폐기할 것을 선언함으로써, 이러한 자신의 아시아 및 중국 중시정책이 일관된 것임을 보여주고자 하였다(Obama 2009).

2009년 11월 중국 베이징에서 개최된 양국 정상회담에서 미국과 중국은 각각 상대방의 존재를 인정하면서, 아시아-태평양 지역에서 협력하고 글로벌한 차원에서 세계 공통의 문제에 대처하려는 모습을 보이려 노력하였다. “미중관계 일반,” “양국 간 전략적 신뢰의 형성과 심화,” “경제협력과 글로벌 경제의 회복,” “지역 및 글로벌 차원의 도전,” “기후변화, 에너지 및 환경” 등 다섯 개 영역으로 구성된 공동성명에서 양국은 먼저 미중 전략 및 경제대화 등 고위급 회담을 지속할 것과, 이에 더하여 고위급 인사의 군사교류도 지속할 것임을 다시 확인하였다. 그리고 과학기술 분야와 기타 분야에서의 인적 교류도 지속하여 향후 양국관계가 다양한 채널을 통해서 지속될 것임을 약속하였다.

그러나 양국은 미중관계에서 상시적 긴장요소로 남아있던 인권문제에 있어서는 그 어느 때보다 첨예한 대립을 보였다. 공동성명은 양국이 각각 자신의 길을 선택할 권리가 있으며, 두 국가 모두 상대방의 발전모델을 존중해야 한다고 적고 있어, 인권문제 개선과 관련된 미국의 요구에 대해서 중국의 상당한 반발이 있었음을 엿볼 수 있게 했다. 공동성명에서 양국은 국제적 규범에 맞게 인권을 촉진해야 하지만, 이 문제는 또한 평등과 상호존중의 정신에 의해서 다루어져야 한다고 적고 있어, 인권문제에 대한 양국 간의 합의도출이 쉽지 않았음을 시사했다.<sup>3</sup>

이와 같이 행간에 불거져 나온 의견의 불일치에도 불구하고 두 정상은 글로벌한 차원의 문제를 대처하는 과정에서 양국 간 협력의 필요성과 각자의 책임이 증대하였음을 주목하면서, 미국은 “강하고 번영하며 성공하는 중국이 국제사회에서 더 큰 역할을 할 것”이라며 긍정적인 평가를 보였고, 중국은 “지역의 평화, 안정, 번영에 기여하는 아시아-태평양 국가로서 미국을 환영한다”라는 입장을 밝혔다(The White House 2009). 이를 통해서 중국은 미국의 아시아-태평양 국가로서의 위상 재정립을 수용하는 태도를 보였으며, 미국은 중국의 강대국으로의 부상이 오히려 미중관계를 포함해서 아시아-태평양 지역과 세계정세에 우호적인 조건을 만들 것이라고 보았다. 그러나 동시에 공동성명은 영토 및 주권문제와 관련하여 미국과 중국이 서로 상대방의 핵심이익을 존중하는 것이 양국 관계의 안정과 진전에 매우 중요하다고 밝힘으로써, 중국이 대만 및 티벳 문제에 대해 미국이 불필요할 정도로 간섭하는 것으로 우려하고 있음을 알 수 있게 했다.

이어서 양국 정상은 경제, 지역안보, 기후변화 문제 등에 대해서도 광범위한 의견을 나누었는데, 경제문제에서 양국은 모두 보호무역을 반대한다는 의견을 표명하였다. 이와 관련하여 공동성명에서 양국은 미국은 재정적자를 줄이기 위해서, 그리고 중국은 자국의 국내수요를 늘이기 위해서 노력할 것임을 밝혔다. 이는 미국 측 입장에서 보면 대중 수출증대를 통해서 국내 일자리를 창출하여 경기침체를 완화하겠다는 오바마 대통령의 의중을 반영한 것으로 보이며, 중국 측 입장에서 보면 미국에 대한 최대 채권국가로서의 중국의 우려를 반영하고 있는 것이라고 보인다.<sup>4</sup>

이외에도 양국 정상은 북핵문제에 있어서 9.15 합의와 6자회담의 중요성을 다시 확인했고, 이란 핵



문제의 해결, 핵 없는 세상에 대한 오바마 대통령의 입장 등도 함께 논의했다. 그리고 2009년 말에 있을 코펜하겐 유엔 기후변화협약 당사국 총회에 앞서 양국 정상은 기후변화 대처에 대한 언급도 잊지 않았는데, 중국은 지속적으로 “공동의 그러나 차별화된 원칙론”을 고수하면서 포스트 교토체제의 출범을 위한 구속적인 감축의무에 대해서는 부정적인 입장을 보임으로써, 12월의 코펜하겐 총회가 순탄치 않을 것을 예상하게 하였다.

전체적으로 오바마 대통령 등장 이후 지속적으로 미국이 제기해 온 아시아-태평양 중시정책은 일단 2009년 오바마 대통령의 중국 방문을 통해서 큰 반발 없이 중국측에 의해서 수용된 것으로 판단된다. 중국은 미국이 군사적 패권을 추구하지 않고, 중국에 대한 봉쇄의 의사가 없으며, 평화적으로 부상하는 자신을 환영한다는 입장에 대해서 일단 긍정적인 신호를 보냈고, 양국 간의 협력이 지역 안정과 번영뿐만 아니라 세계경제의 안정적 운영에도 매우 중요하다는 점에 대해서 의견을 같이 했다. 미국 역시 평화적으로 부상하는 중국이 미국은 물론 아시아-태평양 지역과 세계의 번영과 발전에 크게 기여할 것이라며 환영의 뜻을 표했다.

그러나 미국은 영토문제, 해상통행, 무역, 기후변화 대처, 인권개선 등의 문제에 있어서 중국이 국제적인 규범을 준수해 줄 것을 요구함과 동시에 강대국으로서 그 역할을 충실히 수행해 줄 것을 강하게 요구하는 것도 잊지 않았다. 그러나 중국은 인권, 주권문제, 온실가스 감축 등에 있어서 개별 국가 나름의 독특한 사정과 발전경로의 특수성을 강조하였고, 특히 영토와 주권문제에 있어서 자신의 핵심이익을 강하게 주장하였다. 이러한 문제를 둘러싼 양국 간 이견은 이후 양국관계를 긴장시키는 요인으로 지속적으로 남게 된다.

## (2) 미국의 아시아 다자구도론과 2011년 미중 정상회담을 통한 불완전한 긴장 봉합

오바마 대통령의 2009년 11월 중국 방문은 미국이 아시아-태평양 지역을 매우 중요시한다는 점을 중국에 대해서 인식시키고 중국이 이를 긍정적으로 받아들인 계기가 된 것으로 평가될 수 있다. 그러나 오바마 대통령의 중국 방문 다음 해인 2010년에 접어들면서 미국과 중국이 상호 협력해야 한다는 합의보다는 공동성명에 나타난 긴장의 요인들이 더욱 부각되면서 미중 간에는 상당한 갈등이 나타나기 시작하였다. 2009년 말 코펜하겐 기후변화 당사국 총회에서의 중국의 비협조적 태도, 북한 및 이란 핵문제에 대한 중국의 미온적인 반응, 그리고 미국의 지속적인 경기침체에도 불구하고 중국이 미국에 대해서 우호적 환율 조치를 내어 놓지 않은 점 등이 복합적으로 작용하면서, 2010년 1월 미국은 대만에 대해서 연기해왔던 미사일과 헬기 수출을 발표하고, 중국에 대해서 사이버 해킹의 문제를 제기했다. 그리고 중국은 이에 대한 불만으로 미중 군사교류의 중단을 선언하기에 이르렀다.

이와 같이 아시아-태평양 지역에서 미국과 중국이 상대방의 존재에 대해서 인정하고 글로벌한 차원에서 상호협력이 불가피함을 인식하고 있음에도 불구하고 이러한 갈등이 지속적으로 표출되기 시작한 이 시점에서 미국은 보다 포괄적인 형태로 아시아-태평양 지역에 대한 다자적 구도 건설의 청사진을 제시하게 된다. 즉 2009년 한 해 동안 미국이 중국으로부터 가시적인 성과를 얻지 못한 채 미국과 중국 간의 본격적인 갈등이 시작되기 시작한 2010년 벽두인 1월 12일, 클린턴 국무부장은 “아시아 지역 다자구도”라는 제목의 연설을 통해서 미국의 아시아-태평양 지역에 대한 개입이 다자구도에 대한 적극적인 참여를 통해서 보다 본격화될 것임을 예고한 것이다.<sup>5</sup>

2010년 1월 12일 하와이 호놀룰루의 이민센터(Imin Center)에서 행한 연설에서 클린턴 장관은, 오바마 대통령의 2009년 11월 일본, 중국, 한국 방문에 이은 싱가포르 APEC 참석, 그리고 그 이후 지속적으로 이루어진 미국 고위층 인사들이 ASEAN+1, G20 등에 출석한 점 등을 예로 들면서 미국의 아시아-태



평양 개입이 돌이킬 수 없는 현실이 되었음을 강조하였다. 또한 오바마 행정부 이후 미국을 최초로 국민 방문한 국가지도자 역시 아시아 국가인 인도 만모한 싱(Manmohan Singh) 총리인 것을 상기시키면서, 클린턴 장관은 미국의 미래가 아시아-태평양 지역과 결부되어 있으며, 미국은 더 이상 이 지역에 대한 방문국가(visiting state)가 아니라 거주국가(resident power)임을 강조하였다(Clinton 2010).

이어서 클린턴 장관은 아시아-태평양 지역이 그 잠재력과 역동성에도 불구하고 개별국가가 직면한 다양한 문제와 국가 간에 부각되고 있는 갈등과 도전으로 인해서 곤경에 처해 있다고 보고, “보다 효과적인 협력의 전망을 극대화하고, 신뢰를 구축하며, 경쟁으로 인한 갈등을 감소시키는 제도적 구도를 건설”해야 하는 도전에 직면에 있다고 자신의 견해를 밝혔다. 따라서 다자적 협력을 보다 효과적으로 만들기 위한 여러 가지 방안이 만들어져야 한다는 점을 제기하면서, 클린턴 장관은 미국이 구상하고 있는 아시아-태평양의 다자적 지역협력에 대한 원칙을 제시하였다.

우선 클린턴 장관은 미국의 다자기구 참여가 결코 아시아 지역에서 미국이 유지해 온 기존의 전통적 양자동맹을 훼손하는 것이 아님을 분명히 하였다. 오히려 클린턴 장관은 미국이 추구하는 다자협력이 기존의 견고한 양자적 파트너십에 토대해야 한다고 역설하여, 기존 동맹국들에 대한 미국의 공약을 재확인하였다. 이어서 클린턴 장관은 다자협력이 안보 증진, 경제적 기회 확대, 민주주의와 인권신장 등 명확하고 공유된 목표를 지니고 운영되어야 한다고 주장하여, 미국이 개입하는 강화된 아시아 다자기구는 이러한 분명한 목표를 추진할 것임을 강조했다. 이어서 미국이 개입하는 다자기구의 효과적인 운영과 이를 통한 생산적인 결과의 도출을 위해서, 참여한 개별국가는 책임의 공동분담에 적극적으로 응해야 한다는 점도 분명히 했다. 이러한 발언을 통해서 클린턴 장관은 개별 국가마다 주어진 여건의 차이는 있으나 다자기구의 구성원이 된 이상 자신에게 부여된 역할에 충실해야 하며, 그렇지 않을 경우 무임승차의 문제가 발생하여 효과적인 협력이 어렵다는 점을 강조했다.

이와 같은 클린턴 장관의 아시아-태평양 다자적 지역구도론에서 알 수 있듯이, 오바마 행정부 제1기 임기 동안 미국은 다양한 미중 간 긴장과 갈등에도 불구하고 아시아-태평양 지역을 중요시하는 정책을 포기하지 않았으며, 미국이 아시아의 거주국가임을 반복적으로 강조하였다. 중국의 강대국으로의 부상과 점증하는 아시아의 경제적, 전략적 중요성을 고려할 때, 미국은 아시아-태평양 지역에서 기존의 양자동맹을 강화하고 새로운 파트너십을 구축함과 동시에, 적극적으로 아시아 지역의 다자제도에 가입하여 자신의 존재감을 확인하고자 하였다.

이러한 미국의 노력은 남중국해 및 동중국해에서 중국과 주변국가와의 영토분쟁, 센카쿠섬/다오위다오섬(이하 센카쿠섬)을 둘러싼 중일 갈등, 북한의 핵개발 및 지속적인 대남도발 등 일련의 불안정한 지역 내 사건 속에서도 꾸준히 유지되었다. 그리고 궁극적으로 미국과 중국은 아시아-태평양 지역에서 서로의 존재를 인정하고 상호협력을 통해서 호혜적인 관계를 유지하는 것이 서로에게 바람직하다는 것을 반복적으로 확인하게 된다. 즉 미국은 번영하는 중국의 평화적 부상을 환영한다고 기회가 있을 때마다 강조하였고, 중국은 미국이 아시아-태평양 지역에서 평화, 안정, 번영에 기여하는 역할을 인정한다는 점을 강조하였다. 다양한 형태의 갈등 속에서 지속된 서로에 대한 이러한 인식과 인정은 2011년 1월 19일 오바마 대통령과 후진타오(胡錦濤: Hu Jintao)주석 간의 정상회담 이후에 발표된 공동성명에서도 파악된다.

2011년 1월 18일부터 4일 간의 일정으로 미국을 국민방문한 후주석과 오바마 대통령이 함께 발표한 1월 19일의 공동성명은 2009년 이래 협력의 기초 속에서 다양한 형태로 전개되었던 양국 간의 갈등을 있는 그대로 보이면서도, 한편으로는 양국이 다양한 차이와 이견에도 불구하고 서로 협력을 통해서 양국관계와 아시아 지역 및 세계에서 발생하는 여러 가지 문제점을 해결할 수 있다는 점에 대해서 일치된 의견을 가지고 있음을 보여주고 있다. “미중관계의 강화,” “고위급 대화촉진,” “지역과 글로벌 도전의 대처,” “포괄적이고 호혜적인 경제파트너십,” “기후변화, 에너지 및 환경 분야 협력,” “민간교류 확대” 등 전체





41개 항목으로 구성된 공동성명 가운데 특히 미중관계의 강화와 관련된 부분에서 훗날 “강대국 관계의 새로운 모델” 혹은 “신형대국관계”라고 불릴 만한 내용의 단초가 발견된다. 즉 “미중관계 강화”의 첫 항목인 제4항에서 미국과 중국은 “상이한 정치체제, 역사적-문화적 배경, 그리고 경제발전 수준에도 불구하고 긍정적이고 협력적인 관계의 사례를 수립하였다. 양측은 관계향상을 위해서 양자적 전략적 신뢰를 배양하고 심화하기 위해서 더 노력하기로 합의”함으로써, 양국 간 서로 다른 정치적, 역사적, 문화적, 경제적 차이점이 결코 협력의 장애가 되지 않을 것임을 확인하고 전략적 신뢰관계를 쌓아가기로 한 것이다(The White House 2011).

한편 이 공동성명은 또한 “미국은 세계 업무에서 보다 더 큰 역할을 수행하는 강하고 번영하며 성공적인 중국을 환영”하며, “중국은 평화, 안정 그리고 번영에 기여하는 아시아-태평양 국가로서의 미국을 환영한다”라고 선언함으로써 2009년 11월 오바마 대통령 방중 당시 발표된 내용을 반복하여 이를 다시 한번 상기시키고 있다. 이와 같이 아시아-태평양 지역에서 서로 상대의 존재와 역할을 인정함으로써, 미국과 중국은 지금까지의 갈등에도 불구하고 - 그리고 앞으로도 발생할 수 있는 인권이나 무역 등의 영역에서 마찰에도 불구하고 - 서로 협력을 위해서 노력할 것을 약속하였다.<sup>6</sup>

## 2. 미국의 아시아 회귀론과 강대국 관계의 새로운 모델 등장

### (1) 미국의 아시아 회귀론 등장

위에서 설명된 바와 같이 미국과 중국이 지속되는 긴장과 이견 노출 속에서도 2011년 1월 정상회담을 통해 아시아-태평양 지역에서 서로 상대방의 존재를 인정하고, 상이한 정치, 역사, 문화, 경제적인 차이점에도 불구하고 전략적인 신뢰를 쌓아가기로 합의한 이후, 미국은 보다 본격적으로 아시아-태평양 지역에 대한 자원의 집중적인 자원배치를 공언하기에 이르렀으며, 이는 클린턴 국무부장관의 소위 “아시아 회귀”(Asia pivot)를 통해서 나타나기에 이르렀다. 즉 미국은 이라크와 이란에서 동시에 치렀던 두 개의 전쟁을 종식하고, 전략적, 경제적 중요성이 큰 아시아-태평양 지역에 자원을 보다 적극적으로 배분하는 방식으로 회귀할 것임을 선언하기에 이르렀다. 이러한 미국의 입장은 힐러리 클린턴 장관이 2011년 10월 11일의 《외교정책》(Foreign Policy)지(紙)에 발표한 “미국의 태평양 세기”라는 글에도 잘 나타나 있으며, 이러한 내용은 이후 11월 10일 하와이 호놀룰루의 동서센터(the East-West Center)에서 클린턴 장관의 연설을 통해서 다시 전달되었다.<sup>7</sup>

후일 어세가 완화된 “재균형”이라는 개념으로 더 빈번히 언급되기에 이른 미국의 아시아-태평양으로의 “회귀”는, 중동에서 치른 두 전쟁을 종결하면서 미국이 제2차 세계대전 이후 서유럽에 구축한 다자적, 양자적 제도와 유사한 제도를 아시아 태평양 지역에 건설할 것을 선언한 것이다. 즉 클린턴 장관이 주창한 아시아-태평양 회귀는 중동에서 더 이상 미국의 국력을 소진하지 않을 것임을 선언함과 동시에, 전략적, 경제적으로 더욱 중요해진 아시아-태평양 지역에서 미국의 존재감을 높이기 위한 선택이라고 할 수 있다.

이러한 미국의 존재감 제고를 위해서 클린턴 장관의 아시아 회귀는 “양자적 안보동맹 강화,” “중국을 포함한 신흥국과의 관계심화,” “지역 다자기구에 대한 관여,” “무역과 투자의 확대,” “광범위한 군사적 공약의 유지,” “민주주의와 인권의 증진” 등 여섯 가지 항목을 핵심으로 하는 “전진배치 외교”(forward-deployed diplomacy)를 통해서 실현되는 것이었다. 클린턴 장관이 발표한 내용에 따르면, 미국은 먼저 일본, 한국, 호주, 필리핀, 태국 등과의 전통적인 양자 방위조약을 더욱 강화하여 이를 아시아 회귀의 지렛대로 삼고, 이에 더하여 중국, 인도, 인도네시아 등 신흥 경제국들과 국제적 규범과 규칙에 근



거한 지역 및 글로벌한 질서의 구축을 위한 양자적 파트너십을 구축해 나갈 것을 천명하였다. 클린턴 장관은 특히 중국의 변영은 미국이 만든 개방적인 제도 속에서 가능했다는 점을 언급하면서, 중국과는 상호 신뢰를 증진하고 군사부문에서 오해에 따른 우발적 분쟁을 방지하기 위해서 군사적 교류를 촉구하기도 하였다.

한편 2010년 1월에 있었던 아시아 지역 다자구도 구축과 관련된 클린턴 장관 연설의 연장선상에서, 미국은 아시아-태평양 지역 다자구도에 대한 적극적인 관여를 통해 지역 안정과 변영을 추구하고 동시에 미국의 가치를 증진할 것임을 다시 한번 강조하였다. 또한 클린턴 장관은 아시아-태평양 지역의 경제적 잠재력을 언급하면서, 미국은 이 지역에 대해 수출을 증대시키고 자유롭고, 공정하며, 투명한 무역지대의 조성을 위해서 노력할 것임도 밝혔다. 또한 미국이 겪고 있는 국내 경제적 약화가 이 지역에 대한 미국의 안보 공약을 약화시킨다는 잘못된 인식을 주지 않기 위해서, 클린턴 장관은 군사적 재배치를 통해 보다 유연하면서도 지속가능한 군사 대비태세를 계속 유지할 것임도 언명하였다.

위에서 설명한 대로 2011년 10월에 『외교정책』 지를 통해서 발표된 클린턴 장관의 아시아 회귀론은 미국이 중동지역에서의 전쟁을 마무리 지으면서 태동한 것이라고 할 수 있다. 그리고 아시아 회귀론은 무엇보다도 아시아-태평양 지역의 전략적, 경제적 잠재력을 높이 평가하면서 미국이 명실상부한 아시아 거주국가로서 이 지역의 다자제도에 적극적으로 관여하겠다는 의사를 표명하는 것이었다. 이를 통해서 이 지역에 대한 미국의 전략적, 경제적 이익을 확보하며, 중국을 적절한 수준에서 견제하면서 국제규범에 따라서 행동하도록 유도하고, 또한 미국에 대한 동맹국들의 신뢰감을 유지하려는 것이 아시아 회귀론의 골자라고 할 수 있었다.

그러나 이러한 아시아-태평양 지역에 미국이 자원의 재배분을 추구하는 과정에서 미국의 군사적 공약이라는 부분이 강조될 경우, 중국은 이를 자신에 대한 새로운 봉쇄정책의 시도로 인식할 가능성도 다분히 있었다. 특히 중국 인근의 해양영토분쟁에 대해서 미국이 중재자의 역할을 자임하면서 지나치게 개입해 들어온다든지, 필리핀이나 호주 등 기존의 미국 동맹국들과 군사기지 이용에 대한 협조를 추구하거나 이들 국가와 합동 군사훈련을 정기적으로 실시하는 조치 등은 중국이 민감하게 여기는 안보의식을 자극할 수 있는 것이었다.

## (2) 2012년 시진핑 부주석의 신형대국관계론 제시와 미국의 반응

미국에서 2012년의 시작은 미국 대통령 선거전의 시작이며, 미중관계 역시 이러한 미국 국내 선거정치 논리에 의해서 상당한 정도 영향을 받을 수밖에 없었다. 그리고 2012년도에 치러지는 미국 대통령 선거의 핵심적인 테마는 경제침체 극복과 이를 위한 일자리 창출일 수밖에 없었기 때문에, 재선을 목표로 하는 오바마 대통령은 미중 무역적자와 관련하여 특히 중국에 대해서 공세적인 입장을 취하였다.<sup>8</sup>

미국의 아시아 회귀론과 관련되어 미국 대선과정에서 불거져 나오기 시작한 중국에 대한 공세적인 태도는 자칫 잘못하면 미국은 평화롭게 부상하는 중국을 지원하며, 중국은 미국이 아시아-태평양 지역에서 긍정적인 역할을 수행하는 것을 환영한다는 양국간 근본적인 합의를 무색하게 만들 수도 있는 것이었다. 이러한 상황에서 미중 양국의 아시아-태평양 지역에서의 공존원칙, 아시아-태평양 지역의 문제 그리고 글로벌한 차원의 도전은 양국 간 협력 없이는 해결될 수 없다는 점, 따라서 양국은 서로의 차이점에도 불구하고 새로운 양자 협력관계의 모델을 수립해야 한다는 점이 다시 한번 확인될 필요성이 부각되었다. 그리고 이러한 확인작업은 “신형대국관계”(新型大國關係)라는 강대국 관계의 새로운 경로를 설명하기 위해서 2012년 2월 미국을 방문한 시진핑 당시 국가부주석의 발언과 이에 대한 미국의 응답에서 발견될 수 있었다.<sup>9</sup>



2012년 2월 14일 백악관을 방문한 시진핑 부주석을 맞이하여 회담을 진행하기에 앞서 개최된 기자회견에서, 오바마 대통령은 제1기 임기 동안 꾸준히 반복해 온 내용, 즉 미국이 아시아-태평양 국가라는 점과 앞으로도 아시아-태평양 지역에서 강력하고 효과적인 파트너가 될 것이라는 점을 다시 한번 확인하였다(Obama and Xi 2012). 이어서 오바마 대통령은 이를 위해서 미국이 중국과 “강력한 관계”를 유지하는 것이 “절대적으로 사활적”이라고 말한 후, “상호이익과 상호존중에 토대한 협력적인 관계가 미중의 이익뿐만 아니라, 아시아 지역과 미국, 그리고 세계의 이익에 부합”한다고 강조하였다. 이어서 오바마 대통령은 평화적으로 부상하는 중국을 환영하며, 강력하고 번영하는 중국이 지역과 세계에 안정을 가져올 수 있다는 반복적인 후렴도 잊지 않고 언급하였다.

한편 2012년 미국 국내의 경제적 여건이 좋지 않고 여전히 실업률이 높은 상황에서 재선에 도전하는 오바마 대통령은 무엇보다도 미국 국내 유권자들의 정서를 생각하면서 대중 무역적자 개선에 대한 중국의 성의 있는 조치를 강력하게 요구하였다. 미국이 중국을 대할 때마다 늘 잊지 않고 언급한 바와 마찬가지로 오바마 대통령은 권력에는 책임이 따른다는 점을 상기시키면서, 경제문제에 있어서도 모든 국가가 동일한 규칙에 의해서 행동해야 하며 따라서 미국과 중국의 무역 역시 호혜적으로 이루어져야 할 것임을 강조하였다. 이와 동시에 미국이 늘 강조하는 인권문제도 언급하면서 중국이 이 문제에 있어서도 성의 있는 진전을 보여줄 것을 주문하였다.

이러한 오바마 대통령의 발언에 대한 시 부주석의 답변은 매우 의례적인 것이었으며, 자신이 방문한 목적은 2011년 11월 후 주석의 방문 당시 양국 정상회담이 합의한 내용, 즉 양국이 상호존중과 상호이익에 토대한 협력적 파트너십을 구축하기 위해서 노력하자는 합의를 실행하는 것이라고 강조하였다. 그리고 시 부주석이 강조한 이러한 협력적 파트너십의 구체적인 내용은 같은 날 바이든(Joe Biden) 부통령과 함께 클린턴 장관이 배석한 가운데 미국 국무부에서 행한 오찬 연설과 이튿날인 2월 15일 전국미중관계위원회(the National Committee on U.S.-China Relations)와 미중기업협의회(the U.S.-China Business Council)가 주최한 오찬 연설에서 소위 “신형대국관계론”으로 더욱 분명하게 나타나게 되었다.<sup>10</sup>

2월 14일 오전 바이든 부통령과의 국무부 오찬연설에서 시 부주석은 양국이 공동이익에 집중하면서 조화로운 공존, 건전한 상호작용, 윈-윈의 협력을 특징으로 하는 “강대국 간의 협력적 파트너십의 새로운 도정”(a new path of cooperative partnership between major countries)을 열어가야 한다고 주장하였다(Biden and Xi 2012). 이를 위해서 양국은 상대방을 진실하고 솔직하게, 그리고 더 많은 대화와 의사소통을 통해서 대우해야 하며, 이를 위해서 서로를 존중하고 전략적인 상호신뢰를 증대해야 한다고 말하였다. 이와 같은 시 부주석의 “새로운 도정”은 결국 양국이 향후 서로의 존재를 인정하면서 부단한 대화와 상호작용을 통해 신뢰를 구축하는 것이 우선되어야 함을 강조하는 것으로서, 양국 간의 단기적인 가시적 성과보다는 장기적인 신뢰조성이 더욱 중요하다는 점을 부각시킨 것이다.

시 부주석의 “새로운 도정”은 같은 연설에서 그가 언급한 “양국 간 협력 파트너십의 새로운 유형”(a new type of cooperative partnership between two countries)이라는 표현으로 다시 등장하게 된다. 시 부주석은 무역 및 인권문제에 대한 미국의 주장에 대해서 나름대로 중국의 입장을 설명하고 변호한 후, “중국은 세계최대의 개도국이며, 미국은 세계최대의 선진국이다. 양국 간 새로운 협력 파트너십을 구축하는 것은 거대하고 포괄적인 의미를 지닌 선도적 노력이 될 것이다. 양국이 담보해야 할 선례가 없으며, 양국이 참고할 사전 경험도 없다”라고 설명하면서, 양국이 앞으로 상호존중과 상호이익에 입각해서 협력적인 파트너십을 개척해 나가자고 역설하였다.

이와 같이 다양한 갈등에도 불구하고 최대 개도국과 최대 선진국인 미국과 중국이 새로운 협력 파트너십을 구축하고, 이를 위한 도정을 상호존중, 상호신뢰, 상호이익을 바탕으로 개척해 나가자는 시 부주석의 주장은 “강대국 관계의 새로운 모형” 즉 “신형대국관계”라는 이름으로 2월 15일의 오찬석상에서 보



다 구체적으로 언급된다. 전국미중관계위원회와 미중기업협의회가 주최한 오찬 연설에서 시 부주석은 미국과 중국이 현재 “새로운 역사적 출발점”에 서 있다고 말문을 열면서 21세기 “강대국 관계의 새로운 유형”(a new type of relationship between major countries), 즉 “신형대국관계”의 네 가지 중요한 내용을 설명하였다(Xi 2012). 시 부주석은 “상호이해와 전략적 신뢰의 꾸준한 증진,” “상대방의 핵심이익과 주요 관심사에 대한 존중,” “호혜적 협력의 심화,” “국제문제에서의 조정과 협력의 증진” 등 네 가지 내용을 신형대국관계의 핵심요소로 내세우면서, 이러한 내용의 실현을 통해서 양국이 갈등과 분쟁이 없이 공존하는 협력적 파트너십을 구축할 수 있다고 주장하였다.

2009년 오바마 제1기 행정부 출범 이후, 미국과 중국은 양국 간의 갈등에도 불구하고 2011년 11월 후 주석의 방문과 2012년 2월 시 부주석의 방문 등을 통해서 신형 강대국과 기존 강대국 사이의 필연적인 갈등보다는 상호협력적인 파트너십을 성취할 수 있는 새로운 강대국 관계에 대한 그림을 그리기 시작하였다고 할 수 있다. 아시아-태평양 지역에서 상호공존을 인정한 이상, 미중 양국은 안정적인 양자관계뿐만 아니라 아시아 지역, 더 나아가 세계적인 차원에서 발생하는 도전과 과제를 협력을 통해서 풀어나갈 수밖에 없으며, 이를 위해서 “강력한 미중관계”의 새로운 모델이 필요한 상황에 이르게 되었다. 그렇다면 과연 이러한 새로운 미중관계는 어떤 모습을 띠어야 하는 것인가? 중국 시 부주석의 입을 통해서 선보인 “신형대국관계”는 향후 미중이 새로 만들어내야 할 상호작용의 도정에 대한 중국 측 지도라고 할 수 있다.

시 부주석이 제시한 신형대국관계에 관한 미국 측의 반응은 일단은 긍정적인 것이었으며, 이는 닉슨 대통령의 중국방문 40주년을 기념하여 2012년 3월 7일 워싱턴의 평화연구소에서 행한 클린턴 국무부 장관의 연설에서도 발견된다. 이 연설에서도 클린턴 장관은 기존 강대국과 새로 부상하는 신형 강대국 간의 관계에 대해 언급하면서, 이들 두 종류의 강대국이 서로 갈등해야 할 필연적인 이유가 없다고 천명함으로써, 시 부주석의 동년 2월 방문 당시 언급된 신형대국관계에 대한 미국 측의 입장을 표명하기에 이르렀다.

평화연구소 연설에서 클린턴 장관은 먼저 미국과 중국의 관계가 전례가 없을 정도로 상호의존적인 관계로 발전했음을 강조한 후, 미국은 중국이라는 부상 강대국을 맞이하여 중국이 글로벌 안보, 안정, 번영을 촉진하도록 노력하고 있고, 동시에 변화하는 세계에서 미국 스스로의 리더십을 유지하려 노력하고 있다고 언급하였다. 이어서 클린턴 장관은 “부상하는 중국을 지원하는 것과 미국의 이익을 촉진하는 것 사이에는 본원적인 모순(intrinsic contradiction)이 있을 수 없다. 번영하는 중국은 미국에 좋고, 또한 번영하는 미국은 중국에도 좋은 것이다”라고 천명하였다(Clinton 2012). 또한 클린턴 장관은 2009년 오바마 대통령이 중국 방문길에 동경의 선토리 홀에서 행한 연설에서와 마찬가지로, 미국은 중국에 대해서 봉쇄를 시도하지 않는다는 점도 다시 언급함으로써 양국이 향후 협력을 통해서 상생을 길을 가야 함을 역설하였다.<sup>11</sup>

이와 같이 2012년 2월 방미 당시 시 부주석이 주장한 신형대국관계론은 클린턴 장관의 신형 강대국과 기존 강대국의 평화협력론에 의해서 일단은 긍정적인 반응을 얻게 되었다고 할 수 있다. 그러나 중국이 강대국에 부응하는 책임을 질 것, 무역문제 등에 있어서 중국이 국제적인 원칙을 준수할 것, 중국 내부의 인권개선에 성의를 보일 것, 그리고 중국 내부의 지역적, 종교적 차이에 대해서 인정할 것을 주문한 클린턴 장관의 발언은 중국의 핵심이익을 건드리는 것이기도 하고 미국이 주도해서 만들어 놓은 규칙을 강조하는 것이기도 해서, 여전히 양국 간 관계가 공존과 공생의 길로 내달으면서도 긴장관계 속에서 진행될 것임을 예견하는 것이었다.



### III. 제 2기 오바마 행정부의 대중국 정책

#### 1. 제2기 오바마 외교안보팀의 등장과 회귀론의 수정 및 재균형의 유지

이와 같이 미국과 중국이 아시아-태평양 지역에서 상호신뢰, 상호이익, 상호존중에 기반한 새로운 강대국 관계를 만들어 나가기로 의견의 수렴이 이루어지면서, 미중관계는 무역, 인권, 남중국해 및 동중국해 영토분쟁, 중일 간 센카쿠 분쟁, 이란과 시리아 문제를 둘러싼 갈등 속에서도 나름대로 적절히 관리되는 형태로 유지되어 왔다. 이와 관련하여 2012년 가을 클린턴 국무부 장관과 게이츠(Robert Gates) 국방부 장관이 중국을 방문하여 센카쿠섬 분쟁과 시리아 사태의 해결을 위한 중국의 협력을 요청하면서 미국은 2012년 대통령 선거기간 동안 가급적이면 오바마 대통령을 곤란하게 할 수 있는 분쟁이 발생하지 않게 하기 위해서 노력하였다. 그리고 2012년 미국 대통령 선거가 오바마 대통령의 재선으로 종결되면서, 오바마 대통령은 제2기 임기를 통해 자신의 아시아-태평양 정책 구상을 지속적으로 실천할 수 있게 되었다.

그러나 오바마 제2기 행정부가 등장하면서 직면하게 된 여러 가지 국내외적인 상황, 그리고 이러한 상황에 따라 새로 구성된 미국의 외교·안보정책팀으로 인해 클린턴 국무부 장관이 주창한 아시아로의 회귀와 이러한 “회귀”가 암시하는 미국의 중동 방기 가능성, 중국에 대한 견제 혹은 포위, 그리고 미국의 아시아 개입이 지니는 군사적인 뉘앙스는 상당히 완화되기에 이르렀다. 이집트 사태의 불안정성 지속, 시리아 알 아사드 정권과 반군 간의 지속적인 대립과 이로 인한 무고한 시리아인의 대규모 피살, 알케이다 세력의 북아프리카 확산, 이스라엘-팔레스타인 분쟁 등 중동사태는 “어떤 지역에서 벗어나 다른 지역으로 인적 물적 자원을 전폭적으로 재배분”한다는 뉘앙스를 풍기는 “회귀”라는 클린턴 전임 국무부 장관의 외교노선이 상당히 수정될 수밖에 없는 환경을 조성하였다. 제2기 오바마 행정부에 이르러 두 개의 전쟁을 치르면서 중동지역에 미국의 자원이 지나치게 투입된 것을 시정하고, 지역의 전략적, 경제적 중요성을 인정하여 아시아-태평양 지역에 미국이 자원을 재배분한다는 취지의 “재균형”은 유지될 수 있지만, 중동문제를 방기하거나 유럽을 등한시하는 정책으로서 “아시아 회귀”는 새로운 미국의 외교안보팀이 등장하면서 수정되기에 이르렀다.

우선 클린턴 국무부 장관과 게이츠 국방부 장관의 퇴임과 함께 새롭게 등장한 미국의 외교·안보진용이 제1기 오바마 행정부 당시의 아시아 회귀정책에 대한 수정을 가져왔다고 할 수 있다. 우선 신임 국무부 장관에 임명된 케리(John Kerry)는 2004년 대통령 선거에서 민주당 후보로 출마한 바 있으며, 상원 외교위원회에서 오래 봉직한 경험이 있는 중량급 인사로 평가된다. 그는 대체로 민주당계 인사들이 그러한 것과 마찬가지로 군사적 개입보다는 외교와 대화를 매우 중요시하는 인물이며, 또한 오바마 대통령과 매우 긴밀한 관계를 유지하고 있었다. 따라서 오바마 대통령의 아시아-태평양 중시정책 혹은 아시아로의 재균형에 대해서는 전반적으로 공감하고 있었다. 그러나 케리 신임 국무부 장관은 미국이 중동에서 후퇴하거나 유럽과의 관계를 등한시하는 인상을 풍기는 아시아로의 “회귀”라는 개념에는 상당한 거부감을 표출하였다. 이러한 케리 장관의 성향은 장관 인준을 위한 상원 청문회 석상에서 상당히 분명하게 드러났다.

2013년 1월 24일 실시된 케리 장관 지명자에 대한 상원 외교위원회 청문회 마지막 날 케리 지명자와 상원 외교위원회 소속 의원들 사이에 오간 일문일답을 통해서 우리는 케리 지명자의 아시아-태평양 지역에 대한 향후 정책적 자세를 가늠해 볼 수 있다. 한 예로 중국과의 무역적자 현상을 염두에 두고 코네티컷주 상원의원인 민주당의 머피(Christopher Murphy)가 중국에 대한 미국의 무역증대를 위해서 미국이 어떠한 경제적 압력을 행사할 수 있는지에 대한 답변을 하던 중, 케리 장관지명자는 “중국과의 관계를 강화하는 것은 우리에게 매우 중요하기 때문에 이 행정부가.....이러한 재균형을 성장시켜 나가는 것에 집중하는 것이 내 의도”라는 점을 분명히 했다. 즉 케리 지명자는 아시아-태평양 지역의 중요성을 인식하고,



이 지역에서 미국의 국익이 성공적으로 실현되는 데에는 중국의 협력이 필요하다는 점을 들어 오바마 제1기 행정부가 꾸준히 밀어붙인 아시아로의 재균형을 지속할 것임을 밝혔다(U.S. Congress 2013).<sup>12</sup>

한편 주목해 보아야 할 것은 케리 장관지명자가 같은 날 청문회 석상에서 클린턴 전임장관이 언급한 “회귀”에 관해서 부정적인 생각을 표명했다는 점이다. 즉 케리 지명자는 아시아로의 재균형은 아시아의 전략적, 경제적 가치가 중요하여 미국이 여기에 정책적 우선순위를 두어야 한다는 점, 중동에서의 두 전쟁에만 매몰되어서는 안 된다는 점, 그리고 미국의 국내경제 침체가 아시아 동맹국에 대한 미국의 신뢰도를 저하시키는 원인이 되어서는 안 된다는 점에서 지속적으로 추진되어야 하지만, 중동에서 미국이 한발 물러서는 뉘앙스를 주고 중국을 자극하고 포위하는 듯한 분위기를 풍기는 아시아 “회귀”라는 개념은 적절치 않다는 입장을 표명한 것이다. 이와 관련하여 케리 장관 지명자는 청문회 석상을 벌여 미국이 중국에 대해서 경쟁자로 존재하는 것은 바람직하지만, 여러 가지 영역에서 중국과 협조해야 하는 미국의 능력을 약화시키는 방식으로 미국이 중국에 적대자(adversary)로 비추어져서는 안 된다는 점을 강조하였다.

이어서 “.....필리핀, 중국, 일본, 한국 등의 아시아 지역의 분쟁에 개입하지 않으면서도 이들 지역에서 우리의 존재감을 더욱 크게 하려면 어떻게 군사력을 증진시켜야 할 것인가?”라는 머피 상원의원의 질문에 대해서 케리 장관지명자는 군사적인 증대가 중요한 것은 아니라고 본다면서, 현재 “미국이 중국을 포함한 다른 어떤 국가보다도 이들 지역에서 군사기지를 더 보유하고 있으며, 중국을 포함한 세계 다른 어느 국가보다도 더 많은 군사력을 지니고 있다”는 점을 강조했다. 이와 관련하여 케리 장관지명자는 미국이 중국을 포위하고 있다는 인상을 주는 것은 중국의 반발을 불러와서 결코 바람직하지 않다는 입장도 분명히 하였다. 이어서 케리 지명자는 “회귀”라는 용어는 “다른 곳을 떠나서 (방향이 전혀 다른 특정한 어떤 곳으로: 필자 삽입) 돌아온다는 느낌을 시사하고 있다. 나는 우리가 어디에서도 떠나서 돌아오고 있지 않다는 점을 강조”하고 싶다고 이야기하고 있다. 즉 케리 장관지명자는 회귀라는 개념은 중동에 대한 미국의 공약을 약화시킨다는 느낌이 있어서 적절하지 않다는 입장을 표명하였다.

요컨대 케리 지명자는 아시아 지역에서 미국의 지나친 군사적 전진배치는 중국의 반발을 불러와 좋지 않으며, 따라서 미국의 군사력을 강화시키는 방식의 아시아 개입은 바람직하지 않다는 입장을 표명하였다. 또한 그는 회귀라는 개념 역시 미국의 적극적인 주목과 관심이 여전히 필요한 중동지역에서 미국의 이탈을 시사하기 때문에 적절한 용어가 아니라고 보았다. 즉 청문회 석상 발언을 통해 케리는 미국의 아시아-태평양 정책이 아시아 재균형을 지속적으로 추진하는 방식으로 이루어지되 이러한 정책이 중국의 반발을 불러오는 방식이 되어서는 안 되며, 두 개의 전쟁이 종결된 이후에도 지속적으로 중동사태에 관심을 가지고 개입할 것임을 강하게 내비쳤다.

한편 게이츠 국방부장관의 후임으로 등장한 헤이글(Chuck Hagel) 장관지명자는 전통적으로 미국의 군사적 개입을 반대해 온 공화당 내 온건파로서, 오바마 대통령이 상원의원 재직시 친밀한 관계를 유지해 온 인물로 알려져 있었다. 네브라스카주 출신으로 공화당 상원의원을 역임한 바 있는 헤이글 장관지명자는 미국의 지상군 투입 등 군사적 개입은 가능한 한 피하면서 외교적인 방식이나 다자적인 기구를 통해서 미국과 관련된 국제분쟁을 해결하고자 하는 성향을 보여 왔다, 따라서 헤이글 장관지명자는 오바마 대통령의 전반적인 외교정책노선에 부합하면서도, 상원에서 의정생활을 한 공화당 출신의원으로서 시퀘스터(sequester: 예산몰수)로 인한 국방부의 예산삭감을 둘러싸고 공화당이 발언권이 증대된 의회에 적절히 대처할 수 있는 인물로 평가되었다. 그러나 이란에 다소 동조적이며 이스라엘의 주장에 반대 입장을 펴는 등 전력이 문제가 되어 매케인과 그레이엄 의원 등이—리비아 뱅가지 사태에 대한 오바마 행정부의 정보제공 거부에 불만을 품고 시작한—필리버스터를 행사하여 인준과정에 여러 가지 어려움을 겪었으나 이스라엘에 대한 지지를 선언하면서 오바마 제2기 행정부 국방부장관으로 인준되는데 성공하였다.

헤이글 장관이 당면한 최우선 임무는 이라크 철군이 완료된 이후 2014년 아프가니스탄에서 미군의



철수를 순조롭게 이행함으로써 게이츠 장관 시절 시작된 두 개의 전쟁에 대한 종식을 마무리하는 것이었다. 이와 함께 오바마 대통령의 아시아 재균형 정책을 적절히 이행하면서도 미국의 전체적인 군사비가 줄어드는 상황 속에서 아시아 지역의 동맹국들에 대한 미국의 안보공약을 유지하고 다양한 다자기구에 적극적으로 개입하여 이 지역에서 미국의 군사적 존재감을 지속해 나가는 것이었다. 이를 통해서 비록 중국에 대한 미국의 포위를 시사하는 회귀의 개념이 폐기될지라도 남중국해 및 동중국해 등 중국이 분쟁을 경험하고 있는 지역에서 미국과 미국 동맹국의 이익이 침해되지 않도록 영향력을 지속적으로 유지하는 것이 헤이글 신임 국방부장관의 주요한 임무 가운데 하나였다. 따라서 헤이글 장관은 케리 국무부장관의 경우보다 좀 더 적극적으로 미국이 자신과 동맹국의 전략적 이익이 침해될 경우 적극적으로 군사적인 조치를 취해 나갈 것이라는 입장을 꾸준히 천명해야 하는 입장에 놓여 있었다고 평가될 수 있다.

전체적으로 볼 때 미국의 재정부담과 경기침체가 지속되는 가운데 오바마 제2기 행정부의 등장과 함께 임명된 케리 국무부장관이나 헤이글 국방부장관 등은 미국의 군사적 개입을 최소화하고 외교와 대화를 중요시하는 인물들로 평가되고 있다. 따라서 제2기 오바마 행정부의 미국 외교정책과 아시아-태평양 지역에 대한 전략 역시 제1기와 마찬가지로 지상군 투입을 포함하는 군사개입은 자제하면서 외교와 다자적 기구를 통한 갈등해결에 치중할 것으로 전망되었다.

## 2. 2013년 시진핑의 방미와 미중 정상회담의 성과

위에서 설명한대로 오바마 제2기 행정부 출범 이후 미국은 클린턴 국무부 장관 당시에 사용된 회귀라는 개념을 수정하면서도, 아시아-태평양으로의 재균형 정책을 꾸준히 추진하게 되었다. 이 과정에서 케리 국무부장관은 아시아-태평양 지역의 다양한 문제해결을 위해서는 “강력한 미중관계”가 절실히 필요하다는 점을 반복적으로 확인하였다. 이와 동시에 미국이 중동에서의 두 개의 전쟁은 조속히 종결해야 하지만, 시리아 사태의 악화와 이란의 핵개발 시도가 지속되는 가운데 결코 중동에서 발을 빼는 상황은 없을 것이라는 점도 확인되었다. 아랍의 봄 이후 지속되는 민주화와 그 후폭풍, 이스라엘과 팔레스타인 간의 공존 문제 등은 결코 미국이 무관심하게 방기해서는 안 되며, 유럽국가의 협력을 얻어서 적극적인 관심을 가지고 해결을 모색해야 하는 문제라는 것이 케리 장관의 생각이었다.<sup>13</sup>

아시아-태평양 지역에서 미국과 중국의 상호협력이 절대적으로 필요하며, 이를 위해서 양국 간에 새로운 강대국 관계가 상호신뢰, 상호이익, 상호존중을 바탕으로 지속되어야 한다는 합의는 2013년 6월 초 순 국가주석으로 취임한 후 시진핑의 첫 번째 미국방문에서도 확인되었다. 워싱턴을 벗어나 캘리포니아의 서니랜즈 휴양지(Sunnylands Retreat)에서 개최된 실무회담에서 양국 정상은 딱딱하고 공식적인 분위기에서 벗어나 수 차례 양자 혹은 확대 정상회담을 가지면서 향후 미중관계의 협조적 발전방향에 대해서 논의하였다. 그 결과 양국 정상은 양국관계에서 파생하는 문제, 아시아-태평양 지역의 문제, 그리고 글로벌한 문제를 해결하는데 있어서 양국의 협조가 절대적으로 필요하며, 이를 위한 노력은 양국 간 긴장과 갈등에도 불구하고 상호신뢰를 바탕으로 지속되어야 한다는 점에 의견을 일치시켰다.

오바마 대통령은 6월 7일 첫 번째 회담 시작 전에 시 주석과 함께 행한 연설에서 상호이익과 상호존중을 토대한 양국 간 협력의 새로운 모델을 어떻게 만들어 낼 것인가에 대해서 논의할 것이라고 말하면서, 미국은 세계 강대국으로 평화롭게 부상하는 중국을 환영하며, 안정적이며 번영하는 중국은 자국은 물론 세계와 미국에 도움이 되므로 중국의 성공이 곧 미국의 성공이라는 종전의 입장을 다시 한번 반복했다 (Obama and Xi 2013a). 이어서 오바마 대통령은 북핵문제, 핵비확산, 기후변화 대처 등의 영역에서 양국이 협력해야 한다는 점을 강조하였고, 이어서 무역 및 인권의 문제를 잊지 않고 언급하면서 중국 역시 다른 국가와 마찬가지로 동일한 국제적 규칙에 따라서 행동해 줄 것을 주문하였다. 그러나 오바마 대통령은



이와 같은 양국 간의 필연적인 긴장에도 불구하고 제1기 행정부를 통해서 자신이 얻은 경험은 양국이 모두 협력관계를 유지하기를 원한다는 것이었다는 점도 잊지 않고 언급하였다. 그리고 글로벌한 차원의 도전에 대처하기 위해서 양국이 함께 노력하는 것이 미래협력의 새로운 모델이 될 것이라고 언급했다.

이에 대해서 시진핑 주석은 현재 중미관계가 “새로운 역사적 출발점”(a new historic starting point)에 서있다고 말문을 열면서, 양국이 모든 영역에서 교환과 협력을 증진시켜 나아가야 한다고 역설하였다. 동시에 그는 과연 양국은 향후 어떠한 관계를 원하는지, 양국의 이익을 위해서 어떠한 협력적 관계를 만들어 갈 것인지, 그리고 세계를 위해서 어떻게 연합해 갈 것인지를 진지하게 고민해야 한다고 질문을 던지면서 새로운 강대국 관계의 모델을 함께 만들어 가자고 제안하였다.

양국 간 많은 갈등과 복잡한 현안 문제 속에서도 두 정상이 강대국 관계의 새로운 모델을 만들어 나가면서 글로벌한 도전에 대처하기 위해서 상호존중과 상호이익을 바탕으로 협력해나가는 입장은 이튿날인 6월 8일 2차 정상회담 이후에도 반복적으로 강조되었다. 제2차 정상회담 이후 기자들과 행한 일문일답을 통해서 먼저 시진핑 주석은, 미국과 중국은 과거 주요 강대국 간의 “필연적인 대결과 갈등”과는 다른 “새로운 도정”을 찾아야 한다는 점에서 오바마 대통령과 자신이 같은 의견을 가지고 있다고 언급하였다. 이어서 그는 중국과 미국뿐만 아니라 세계의 이익을 위해서 양국이 강대국 관계의 새로운 모델을 만들어야 한다고 말하고, 이를 위해서 전략 및 경제대화나 인적 교류, 그리고 군사적 교류를 포함하는 다양한 대화를 통해서 공유된 이익을 심화시켜가야 한다고 주장하였다(Obama and Xi 2013b).

이에 대해서 오바마 대통령은 전적으로 동감하는 입장을 표명하면서 특히 군사부문에서 의사소통이 중요하며 이러한 군사적 의견교류과정을 제도화, 정규화할 필요가 있다고 지적했다. 또한 글로벌한 도전에 대한 해법의 발견을 위해서 양국 간 상호존중과 신뢰에 바탕을 둔 협력이 매우 중요하며, 이를 위해서 갈등을 줄이고 공존하는 새로운 미중관계의 수립을 위한 새로운 기회를 놓쳐서는 안 된다는 점을 강조하였다(Obama and Xi 2013b).

이와 같이 오바마 제1기 행정부 말기인 2012년 2월 시진핑 당시 중국 부주석의 워싱턴 방문에서 미중관계의 주요한 화두로 부상한 “강대국 관계의 새로운 모델”이 처음으로 소개된 이후, 중국 국가주석으로 새로 선출된 시진핑 주석의 2013년 6월 미국 실무방문에 이르기까지 미중관계는 상호존중, 상호신뢰, 상호이익에 토대한 새로운 협력관계를 만들어나가는 것에 대해서 의견의 일치를 보았다. 양국은 서로 약속이나 한 듯이 평화적으로 부상하는 중국과 아시아-태평양 국가로서 미국이 모두 양국관계 및 아시아 지역, 그리고 세계의 이익에 부합하는 방식으로 발전할 것임을 확인하였고, 양국 간의 협력 없이는 글로벌한 차원의 도전에 대한 대처가 불가능할 것이라는 점도 반복적으로 강조하였다. 따라서 미국과 중국은 중국 인근의 영토분쟁, 북핵문제, 이란 및 시리아 등 중동문제, 무역적자, 중국내 인권개선 문제 등 산적한 긴장요인에도 불구하고, 부상 강대국과 기존 강대국 사이의 관계가 갈등을 필연적으로 경험하는 것은 아니며, 새로운 협력의 도전이 있다는 점을 반복적으로 확인하였다.

그러나 강대국 관계의 새로운 모델에 대한 양국 간의 합의에도 불구하고, 양국 정상의 발언 내용이나 새로운 강대국 관계론 등장 이후 양국 간의 관계를 살펴보면 미국과 중국이 이러한 새로운 모델에 대해 갖고 있는 생각이 약간의 차이가 있다는 인상도 지울 수 없다. 먼저 중국이 말하는 “신형대국관계”는 양국이 축적된 혹은 축적될 상호신뢰와 상호존중, 그리고 협력을 바탕으로 장기적인 관점에서 새로운 세계를 함께 만들어 가져는 하나의 비전을 담고 있으며, 미래에 대한 어떤 협력의 “과정”에 대한 청사진이라고 할 수 있다. 따라서 중국의 신형대국관계론은 미래 지향적인 성격을 보이며, 미국에 대해서는 과거에 중국이 동의하지 않았던 규범과 제도를 강요하지 말아달라는 메시지도 함께 담고 있는 것으로 보인다. 즉 단시적인 문제해결의 “방법”이라기보다는 보다 장기적인 관점에서 양국 관계를 함께 새로 만들어 가는 “새로운 역사적 출발”로서 새로운 강대국 관계의 모델이 제기된 것이라고 판단된다. 그렇기 때문에 지속





적인 대화와 교류를 통해서 “전략적인 신뢰”를 구축하는 것이 우선되어야 한다는 점을 중국 측은 지속적으로 강조해 온 것으로 보인다. 따라서 이러한 전략적인 신뢰를 훼손할 수 있는 상대방의 핵심이익에 대한 침해가 있어서는 안 된다는 점이 항상 강조된 것으로 보인다.

한편 미국이 보는 강대국 관계의 새로운 모델은 중국과 마찬가지로 강대국 관계가 필연적인 갈등을 일으킬 필요가 없다는 점을 강조하면서도, 기존에 만들어진 규칙과 제도를 중국이 책임 있는 강대국으로서 준수해 달라는 메시지를 담고 있다고 보인다. 즉 새로운 강대국으로 등장한 중국이 미국과 협력하기 위해서는 영토분쟁이나 무역관행 등에서 기존의 다자적인 규칙과 규범을 준수해야 한다는 것이 미국 측의 일관된 입장이다. 클린턴 전임 국무부 장관이 “미국의 태평양 세기” 연설에서 언급한 바 있듯이, 중국의 변영은 미국이 만들어 놓은 국제적 제도 속에서 가능했다는 점을 염두에 두고 볼 때,<sup>14</sup> 중국의 “신형대국관계”가 미국 주도로 만들어진 기존의 다자적 제도를 무시하고 전적으로 새로운 관계를 다시 만들어 가자는 것이라면, 그리고 이러한 전적으로 새로운 관계가 중국의 “핵심적 이익”을 이유로 기존의 국제제도와 질서, 그리고 규칙과 규범을 전면적으로 수정하고자 하는 것이라면, 미국은 이러한 도정에 대해서는 쉽게 수긍하지는 않을 것으로 보인다.

#### IV. 결론

지금까지 이 글은 2009년 오바마 제1기 행정부의 등장 이래 제2기 오바마 행정부가 출범한 직후 시진핑 주석의 방미 시기까지 미국의 대중정책을 개괄적으로 살펴보았다. 2009년 가을 오바마 대통령의 중국 방문 이후 양국은 아시아-태평양 지역에서 공존의 가능성을 서로 탐색하면서 잠재적 갈등 속에서도 상호협력의 필요성에 대해 지속적으로 공감을 표시해 왔다. 이러한 과정에서 미국은 중국과의 협력을 핵심으로 하는 아시아 중시정책을 적극적으로 표방하면서 이 지역에 대한 전략적인 자원 재배분을 추진해 왔다.

이러한 미국의 노력은 오바마 제1기 행정부 당시 국무부장관이었던 힐러리 클린턴의 주도 하에서 미국의 아시아 지역 다자구도 구상, 아시아로의 회귀정책 등으로 나타났으며, 이를 통해서 미국은 지속적으로 변영하는 중국이 아시아-태평양 지역의 평화와 발전에 기여할 것이며 미국은 이를 환영한다고 강조해 왔다. 이와 동시에 미국은 자신이 이 지역에 대한 방문국가가 아니라 거주국가임을 반복적으로 상기시키면서, 양자적인 동맹을 더욱 강화하고 다자적인 지역협력체에 적극적으로 참여할 것임을 천명함과 동시에 중국에 대해서는 국제적인 규범과 제도를 준수하고 책임 있는 이해 당사자로서의 충분한 역할을 수행해 줄 것을 요구하였다. 이후 시진핑 주석이 제시한 신형대국관계론을 미국이 우호적으로 받아들임으로써 기존 강대국인 미국과 신흥 강대국인 중국 간에는 필연적인 승패의 갈등으로만 귀결되지 않는 제3의 공존경로가 있을 것임이 시사되어 왔다.

이와 같이 아시아-태평양 지역에서의 상호공존과 지역 및 세계정세를 둘러싼 양국의 협력 필요성에 대한 미국과 중국의 합의 그리고 중국이 제시한 신형대국관계에 대한 미국의 우호적인 반응에도 불구하고, 중국의 지속적인 경제성장 및 이에 기반한 공세적 대외정책이—중국의 진의여부와 상관없이—양국 간에 긴장과 갈등의 배경이 되고 있다는 점을 무시할 수는 없다. 상호협력의 필요성에도 불구하고 적도 아니며 우방도 아닌 양국관계는 아래의 인용문에 나타난 것처럼 매우 높은 수준의 불확실성을 포함하는 양자관계를 조성하기에 이르렀다.

이 국가(중국: 역자 삽입)는 친구도, 그리고 현재로서는 공인된 적도 아니며, 또한 강압적인 정부의 성격에도 불구하고 미국의 중요한 교역 파트너 중의 하나이다.....중국은 동맹도



아니며 또한 신뢰할 수 있는 친구도 아니다. 그리고 이 국가는 가능한 영역에서는 어디서라도 미국이 협력을 추구해야 할 점점 더 강력하고 중요한 국가이다. 그러나 또한 현재의 지도부 하에서는 때로 미국의 그것과 직접적으로 반대되는 이익과 목적을 지닌 국가이기도 하다(Friedberg 2011, 264-265).

중국에 대한 관여정책과 이를 통한 협력의 영역을 넓혀가자는 주장에 일단은 공감하면서도 무비판적인 대중협력론을 경계해 온 프리드버그의 인용문에서 알 수 있듯이, 중국의 부상과 공세적인 외교정책은 아시아 상호공존에 대한 양국의 합의에도 불구하고 양국관계를 선명하게 정의하기가 점점 더 어렵게 만들고 있다. 또한 아시아-태평양 지역에서 상호공존에 대한 양국 간 합의는 그 자체로서 양국관계의 큰 흐름으로서 유효하겠으나, 미국정부 내에서 다양한 부처별로 다른 정책적 뉘앙스를 가지고 대중정책이 전개될 수 있다는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 그리고 중국의 점증하는 외교적 공세는 아래에 나타난 삼보의 의견에서 드러나는 것처럼 미중관계가 협력의 영역을 더 확대하는 것보다는 갈등을 조정하는데 방점이 찍히게 만들 가능성도 다분히 있다.

양국(미국과 중국: 역사 삼입)은.....점점 더 경쟁적인 방식으로 공존한다.....이익, 접근방식, 정책 등에 있어서 수렴보다는 분기현상이 점점 더 양국관계의 특징이 되고 있다.....많은 사람들이 지적했듯이 상당한 수준의 “전략적 신뢰”의 결핍이 존재하고 있다.....실로 (양국관계의 조정: 역사 삼입) 메카니즘 자체도 협력을 도모한다는 원래의 목적에서 차이점을 논의하고 경쟁을 관리하기 위한 대화의 장소로 변화되었다.....미중관계의 중요한 미래도전은 경쟁을 관리하고, 이러한 경쟁이 갈등이라는 한 끝으로 기울지 않도록 방지함과 동시에 진정한 협력의 영역을 확대해가도록 노력하는 것이다(Shambaugh 2013, 20-22).

오바마 행정부 출범 이후 기존 강대국인 미국과 신흥 강대국인 중국 사이의 미래 관계는 9.11 직후 테러에 대한 양국 간 협력 가능성을 타진하면서 삼보가 요구한 것보다(Shambaugh 2002) 미국으로 하여금 더 높은 수준의 민감한 주의력을 요구할 것으로 보인다. 9.11 발생 이후 10여년 동안 미국은 중동에서 전개된 두 개의 전쟁에서 필요 이상의 많은 국력을 소진하였고 국내경제의 침체로 인해서 단극 패권구조를 유지할 수 없는 처지에 이른 반면, 중국은 지속적으로 축적한 부를 바탕으로 지역 강대국으로서의 자리를 공고히 함과 동시에 원조외교, 자원외교 등을 통해서 자신의 국제적 위상을 더욱 더 높여가고 있다. 이를 통해서 자신이 참여하지 않은 채 만들어진 다양한 형태의 국제제도 및 규범에 대한 불만도 표출하고 또한 자신의 입장이 반영된 새로운 제도를 창출하고자 노력하고 있는 것도 사실이다. 이에 대해서 미국은 부상하는 중국을 환영함과 동시에 특히 자신이 전략적인 자원을 집중하는 아시아-태평양 지역에서 중국이 국제규범과 제도를 준수해 줄 것을 요구하고 있다. 서로 결박된 두 거인의 미래 관계는 이와 같이 아시아-태평양 지역에서 향후 서로가 원하는 구상이 합의를 통해서 제도화될 수 있을지의 여부에 달려 있을 것으로 보이는데, 이는 그 실현과정에서 상당한 갈등을 보이면서 꽤나 긴 조정의 시간을 요구할 것으로 보인다. ■



## 주(註)

- <sup>1</sup> 이러한 연구들은 반드시 중국을 기존 강대국으로 상정한 논의는 아님을 밝혀 둔다. 부상 강대국에 대한 미어사이머의 논의는 특히 그의 저서 제5장을 참조하기 바란다.
- <sup>2</sup> 본문에서 언급된 삼보의 편집서 제목은 『복잡하게 엮인 두 거인』 Tangled Titans: The United States and China이다.
- <sup>3</sup> 미국 국내정치적 요소가 미중관계에 미치는 요인 가운데 인권문제를 둘러싼 여론과 이익집단의 동향을 부분적으로 분석한 글로는 Teles(1998)을 참조하기 바란다.
- <sup>4</sup> 미국과 중국 간 무역이나 지적재산권 이슈를 포함한 경제관계의 포괄적인 분석을 살펴보기 위해서는 Noland(1998)을 참조하기 바란다.
- <sup>5</sup> 한편 중국의 아시아 다자구도 개입 동기나 배경 등에 관해서는 Carlson(2004)와 Evans(2003)을 참조하기 바란다.
- <sup>6</sup> 한편 미중 간에 거듭 확인되는 “하나의 중국” 원칙과 밀접한 관련이 있는 대만문제와, “근본적인 차이”가 발견되고 중국의 “내정 불간섭” 주장을 불러오는 인권문제 등의 영역에서 양국이 서로 갈등할 소지가 다분히 존재하지만, 그럼에도 불구하고 양국은 지속적으로 미중의 공동이익과 양국의 국제적 책임을 강조하면서 협력의 기초가 유지되어야 함을 확인하였다.
- <sup>7</sup> 이 글에서는 『외교정책』(Foreign Policy)지에 11월 발표된 “America’s Pacific Century”의 내용을 중심으로 미국의 아시아 회귀정책에 관한 내용을 정리하고자 한다.
- <sup>8</sup> 미중관계의 전개 혹은 미국의 대중정책에 있어서 미국 국내적 변수의 영향력에 대한 분석을 위해서는 Sutter(1998; 2013)과 Teles(1998)을 참조하기 바란다.
- <sup>9</sup> 시진핑 부주석이 제창한 신형대국관계의 주요 내용과 이에 대한 미국의 적절한 대응에 관한 논의를 위해서는 Lampton(2013)을 참조하기 바란다.
- <sup>10</sup> 2월 14일 시 부주석 연설에 앞서 국무부 오찬연설에서 바이든 부통령은 미래의 중요한 이익이 걸려있는 아시아-태평양 지역에 미국이 전략적 우선순위를 높이 두고 이 지역에 대한 재균형을 시도하고 있음을 언급하였고, 따라서 “미중관계는 미국의 포괄적인 아시아 전략의 매우 중요한 구성요소”임을 강조하였다(Biden and Xi 2012). 이어서 오전에 오바마 대통령의 환영연설에서와 마찬가지로 바이든 부통령은 미국은 중국과의 경쟁을 회피하지는 않지만 이러한 경쟁이 공정하고 호혜적이어야 한다는 점을 강조하면서, 중국이 무역, 지적재산권, 환율조정 등에서 보다 전향적인 조치를 취해 줄 것을 주문하였다.
- <sup>11</sup> 그러나 클린턴 장관은 이러한 양국관계가 갈등 없이 건설적으로 발전하기 위해서는 중국이 강대국으로서 응분의 책임을 다하는 모습을 보여야 한다는 점을 잊지 않고 강조하였다. 즉 신흥 강대국으로 빠르게 성장하는 중국은 필요에 따라서 강대국과 개도국의 두 자리를 오가는 선택적인 이해당사자(selective stakeholder)가 아니라, 강대국의 지위에 부응하는 전폭적인 이해당사자(full stakeholder)가 되어야 한다는 것이 클린턴 장관이 내건 양국 간 평화적 협력관계의 조건 가운데 하나였다. 또한 클린턴 장관은 양국 간 경제협력을 비롯한 다양한 영역에서 중국은 국제사회의 규칙에 따라서 행동해야 한다고 강조하였는데, 이는 1, 2차 미중 정상회담에서 논의된 대미 무역흑자 시정노력, 중국 내 미국기업의 투자환경 개선문제, 정부조달에서 외국기업에 대한 차별의 철폐, 지적재산권의 보호, 환율개혁 등에 대한 중국의 성의 있는 대응을 주문한 것과 연관되어 있는 것이었다. 이어서 클린턴 장관은 인권문제에 관한 양국 간의 심각한 견해차를 이야기하면서, 미국은 자국의 원칙과



인류보편의 인권기준에 입각해서 행동할 것이며, 또한 중국뿐만 아니라 세계 각국 어디에서도 국가 내부의 차원에서도 문화적, 언어적, 종교적 차이는 존중되어야 한다고 주장하여 티벳 문제에 민감한 중국을 자극하기도 하였다.

- <sup>12</sup> 이와 동시에 케리 장관은 중국이 매우 중요한 경제대국으로 성장했지만 중국 역시 국제적인 규칙을 준수할 필요가 있으며, 이를 위해서 미국이 바로 환태평양 경제파트너십(Trans-Pacific Partnership)을 추구하고 있다고 설명하고 있다. 이러한 케리 장관지명자의 언급에서 드러나는 것은 케리 자신 역시 오바마 제1기 행정부에서 지속된 아시아로의 재균형 정책을 지속할 것이며, 동시에 오바마 대통령과 클린턴 전임장관 등이 지속적으로 강조한 중국의 규칙 준수 요구를 꾸준히 밀고 나갈 것이라는 점이다.
- <sup>13</sup> 그리고 이러한 생각에 힘을 불어 넣기라도 하듯 제2기 임기 취임과 함께 오바마 대통령의 최초 외국순방 대상국가는 바로 이스라엘이었다.
- <sup>14</sup> 미국 쇠퇴론에도 불구하고 미국이 제2차 세계대전 이후 구축한 국제적 질서의 관성이 유지될 것이라는 주장과 이와 관련하여 중국의 성장 및 미래발전 역시 이러한 제도적 틀 안에서만 가능할 것이라는 주장에 대해서는 Ikenberry(2012; 2013)을 각각 참조하기 바란다.



## 참고문헌

---

- Biden, Joe and Xi Jinping. 2012. "Remarks by Vice President Biden and Chinese Vice President Xi at the State Department Luncheon." Washington, D.C.. February 14.
- Clinton, Hillary. 2010. "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities." Honolulu, Hawaii. January 12.
- Clinton, Hillary. 2011. "America's Pacific Century." East-West Center, Honolulu, HI. November 10.
- Clinton, Hillary. 2012. Remarks at the U.S. Institute of Peace China Conference. U.S. Institute of Peace, Washington, D.C.. March 7.
- Obama, Barack. 2007. "Renewing American Leadership." *Foreign Affairs* July/August: 2-16.
- Obama, Barack. 2009. "Remarks by President Obama at Suntory Hall." Tokyo, Japan. November 14.
- Obama, Barack and Xi Jinping. 2012. "Remarks by President Obama and Vice President Xi of the People's Republic of China Before Bilateral Meeting." Washington, D.C.. February 14.
- Obama, Barack and Xi Jinping. 2013a. "Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People's Republic of China before Bilateral Meeting." Sunnylands, CA. June 7.
- Obama, Barack and Xi Jinping. 2013b. "Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People's Republic of China after Bilateral Meeting." Sunnylands, CA. June 8.
- The White House. 2009. "U.S.-China Joint Statement." Beijing, China. November 17.
- The White House. 2011. "U.S.-China Joint Statement." Washington, D.C.. January 19.
- U.S. Congress. 2013. "Senate Foreign Relations Committee Holds Confirmation Hearing on the Nomination of Massachusetts Democratic Sen. John Kerry to be Secretary of State." Washington, D.C.. January 24.
- Xi Jinping. 2013. "Speech at the National Committee on U.S.-China Relations and U.S.-China Business Council Luncheon." Washington, D.C.. February 15.
- Carlson, Allen. 2004. "Helping to Keep the Peace (Albeit Reluctantly): China's Recent Stance on Sovereignty and Multilateral Intervention." *Pacific Affairs* 77, 1: 9-27.
- Clinton, Hillary. 2011. "America's Pacific Century." *Foreign Policy* 189: 56-63.
- Evans, Thammy. 2003. "The PRC's Relationship with the ASEAN Regional Forum: Realpolitik, Regime Theory or a Continuation of the Sinic Zone of Influence System?" *Modern Asian Studies* 37, 3: 737-763.
- Friedberg, Aaron. 2002. "11 September and the Future of Sino-American Relations." *Survival* 44, 1: 33-50.
- Friedberg, Aaron. 2011. *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. New York: W. W. Norton & Company.
- Ikenberry, G. John. 2012. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John. 2013. "The Rise of China, the United States, and the Future of the Liberal International Order." *Tangled Titans: The United States and China*. ed. David Shambaugh. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.



- Lampton, David M. 1996. "Greater China and American Security." *Greater China and U.S. Foreign Policy: The Choice between Confrontation and Mutual Respect*. ed. Thomas A. Metzger and Roman H. Myers. Stanford: Stanford University Press.
- Lampton, David M. 2013. "A New Type of Major Power Relationship: Seeking a Durable Foundation for U.S.-China Ties." *Asia Policy* 16. The National Bureau of Asian Research, Washington, D.C.: 51-68.
- Levy, Jack S. 1987. "Declining Power and the Preventive Motivation for War." *World Politics* 40, 1: 82-107.
- Levy, Jack S. 2008. "Power Transition Theory and the Rise of China." *China's Ascent and the Future of International Politics*. ed. Ross, Robert S. and Zhu Feng. Ithaca: Cornell University Press.
- Lieberthal, Kenneth. 2001. "U.S. Policy Toward China." *Policy Brief* No. 72. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- Noland, Marcus. 1998. "U.S.-China Economic Relations." *After the Cold War, Domestic Factors and U.S.-China Relations*. ed. Robert S. Ross. Armonk: M. E. Sharpe.
- Roy, Denny. 1996. "The "China Threat" Issue: Major Arguments." *Asian Survey* 36, 8: 758-771.
- Schweller, Randall L. 1994. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security* 19, 1: 72-107.
- Schweller, Randall L. 1999. "Managing the Rise of Great Powers: History and Theory." *Engaging China: The Management of an Emerging China*. ed. Alastair Iain, Johnston and Robert S. Ross. New York: Routledge.
- Shambaugh, David. 2002. "Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?" *Current History* 101, 656: 243-249.
- Shambaugh, David. 2013. "Tangled Titans: Conceptualizing the U.S.-China Relationship." *Tangled Titans: The United States and China*. ed. David Shambaugh. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Sutter, Robert G. 1998. "Domestic Politics and the U.S.-China-Taiwan Triangle: The 1955-96 Taiwan Strait Conflict and Its Aftermath." *After the Cold War, Domestic Factors and U.S.-China Relations*. ed. Robert S. Ross. Armonk: M. E. Sharpe.
- Sutter, Robert G. 2013. "Domestic American Influences on U.S.-China Relations." *Tangled Titans: The United States and China*. ed. David Shambaugh. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Teles, Steven M. 1998. "Public Opinion and Interest Groups in the Making of U.S.-China Policy." *After the Cold War, Domestic Factors and U.S.-China Relations*. ed. Robert S. Ross. Armonk: M. E. Sharpe.
- Tellis, Ashley. 2013. "U.S. China Relations in a Realist World." *Tangled Titans: The United States and China*. ed. David Shambaugh. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.



## 필자약력

중앙대학교 정치국제학과 교수. 서울대 외교학과를 졸업하고, 동 대학원에서 정치학 석사학위를, 미국 미시건대학교(University of Michigan, Ann Arbor)에서 미국정치를 전공으로 정치학 박사 학위를 받았다. 주요 연구분야는 미국정치발전, 미국외교, 미국과 한국의 정치제도 및 과정 등이다. 최근 연구로는 《기후변화 대처와 미국 패권의 딜레마: 국제적 공공재 창출에 대한 국내적 저항》, “미국 의료보험 개혁법안의 최종 통과과정: 하원의 자동실행규칙의 폐기와 오바마 행정 명령의 선택,” “미국정치의 집단적 사회운동으로서 티파티 운동 참여자의 성격과 구성” 등이 있다.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더 재단(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)으로부터 “동아시아 안보질서 변화와 한국외교”(East Asia’s Changing Regional Security Architecture and South Korea’s Foreign Policy) 연구의 재정지원을 받고 있습니다.
- 본 자료집은 EAI의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 자료집 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.  
김양규 외교안보연구팀 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) [ygkim@eai.or.kr](mailto:ygkim@eai.or.kr)