

상호불신 속 공존하는 갈등과 협력: 미중관계 현황과 한반도

2015년 4월 16일

개요

오늘날 미중관계의 현 주소는 어디인가? 앤드류 네이션 미국 컬럼비아대 석좌교수는 미국과 중국이 다양한 방면에서 협력적인 모습을 보여주고 있지만 아직까지 곳곳에 깊은 불신이 자리잡고 있다고 지적한다. 그는 중국의 부상 이후 줄곧 제기되어 온 미중 간의 세력전이 가능성에 대해서는 양국 간 세력격차가 예상보다 느린 속도로 진행되고 있으며 가까운 미래에 근본적인 안보 균형이 변할 가능성은 매우 낮다는 점에서 시기상조라고 평가한다. 또한 네이션 교수는 미국이 아시아 재균형 전략을 통해 달성하고자 했던 바는 중국을 비롯한 역내 국가들에게 아시아가 여전히 미국의 전략적 핵심 이해 지역임을 상기시키는 것이었다며, 그로 인한 실질적 변화보다는 상징적 의미가 컸다고 평가한다. 네이션 교수는 중국이 권위주의적 정치제도를 유지하면서도 세계적인 경제대국으로 발돋움 할 수 있었던 점에서 중국식 근대국가 모델이 북한과 같은 체제에 시사하는 바가 없는 것은 아니지만, 중국의 부상이 미국을 비롯한 국제사회의 지지와 환영을 전제로 가능했다는 점에서 북한과 차이가 있다고 지적한다. 또한 신장, 티베트, 홍콩, 대만 등지에서 지속적으로 제기되는 내부불안 요인들과 중국 국내 지식인 및 시민사회가 내포하고 있는 개방적 성향 등은 오늘날 중국이 직면하고 있는 가장 큰 도전이며 이로 인해 외교정책 또한 방어적일 수 밖에 없다는 것이 네이션 교수의 평가다.

한반도 정세와 관련하여 네이션 교수는 한국이 한중 경제협력과 한미 군사동맹을 균형적으로 발전시키되 영향력 있는 중견국으로서 제 목소리를 낼 필요가 있다고 지적한다. 한미 군사동맹은 북한의 안보위협에 대응하기 위해 지속적으로 강화시켜 나갈 필요가 있으며 통일 이후에도 유지하는 것이 한국의 전략적 이익에 부합할 것이라고 그는 주장한다. 최근 이슈로 부상한 미국 사드 미사일방어체계의 국내 도입 여부와 관련하여 네이션 교수는 먼저 안보이익의 관점에서 해당 방어체계의 효용성을 객관적으로 평가할 필요가 있다고 지적하고, 그 과정 속에서 한국 정부가 미국과 중국 측에 전달하고자 하는 메시지가 무엇인지 충분히 검토해 나갈 것을 조언한다. 그는 한국 외교가 사드와 같은 사안을 두고 미중 사이에서 과도한 눈치보기를 하는 모습을 보일 경우 스스로 자국 주권을 약화시키는 위험한 결과를 초래할 수 있다고 경고하고, 정책 결정의 자주성에 입각한 대외 메시지 전달이 필요하다고 지적한다.

“미중관계는 협력과 갈등이 공존하는 양면적 관계이자 곳곳에 깊은 상호 불신이 덧씌워진 상태다. 중국은 미국의 모든 행동이 미국의 영향력을 유지하거나 확대하기 위한 것이라고 생각하며 미국은 중국의 모든 행동이 미국의 이익을 약화시키기 위한 일종의 장기적 전략에 기반하고 있다고 생각한다.”

미중관계 현황

"협력과 갈등 어느 한 쪽으로만 바라볼 수 없는 관계지만 상호불신의 벽 아직 높아"

"미중 세력전이는 시기상조, 안보질서의 근본적 변화 조짐 없어"

- 미국과 중국은 상호간의 경제적 관계를 심화시켜 왔을 뿐만 아니라 유학생 파견 등 인적 교류 활성화를 통해서도 협력적 관계를 유지하고 있다. 대만이나 한반도 문제와 같은 지역 정세는 물론 이란 핵 협상과 같은 글로벌 이슈에 대해서도 갈등을 최소화하는 방향으로 협력해 왔다고 볼 수 있으며 기후변화 대응과 같은 환경이슈에 대해서는 같은 목소리를 내기도 한다.
- 중국은 자국을 둘러싸고 있는 미국 중심의 동맹체제가 중국에 대한 안보위협이라고 인식하는 반면, 미국은 한국, 일본, 호주, 필리핀과의 동맹은 물론 베트남, 미얀마, 인도 등과의 관계도 긴밀히 발전시켜 나감으로써 자국의 영향력 유지를 희망한다.
- 중국이 미국을 압도하게 될 것이라는 세력전이론은 시기상조다. 미국은 국내 경제여건 개선을 통해 새로운 도약의 발판을 마련하고 있으며 중국은 성장 둔화에 따른 '뉴 노멀' 시대에 적응해야만 하는 상황이기 때문이다. 미국의 군사력이 절대적 우위를 점하고 있는 현재의 안보균형이 가까운 시일내에 변화할 가능성은 희박하다.
- 미국의 아시아 재균형 전략은 중국을 비롯한 역내 국가들에게 아시아가 여전히 미국의 전략적 핵심 이해 지역임을 상기시키기 위한 상징적 의미가 컸다. 재균형 전략이 아시아 패권질서 자체에 가져다 준 변화는 크지 않았다는 말이다. 아시아의 미래는 오히려 미중관계가 통제하지 못하는 부분들, 즉 중국의 국내문제나 일본 내 국가주의(nationalism), 북한의 체제안정성 등과 같은 요인들에 의해 위기에 직면할 가능성이 있으며 미중 양국은 각각의 상황에 따라 전략적 계산을 하게 될 것이다.

중국식 국가모델과 국제관계

"국민 요구에 부응하는 권위주의적 정치체제, 서구적 관점에서는 모순이나 중국 지도부에게는 국가비전"

"북한에 중국식 국가모델 적용하려면 지도자에 대한 국제사회의 지지가 선행돼야"

- 중국은 역사상 유래를 찾아보기 힘든 국가다. 일당독재에 기반한 권위주의적 정치체제와 3억 명이 넘는 거대한 중산층이 공존하고 있기 때문이다. 정부가 언론의 자유나 시민사회의 독립성은 허용하지 않으면서 국민의 요구에 부응하는 국가 시스템을 만들어 나간다는 것은 서구적 관점에서는 모순으로 보이지만 적어도 중국 지도부에게는 하나의 국가비전이다.
- 중국의 국제관계는 국내 소수민족 문제나 지식인, 시민사회 단체의 국제화 요구 등으로 인해 방어적인 외교정책으로 나타나는 경향이 있다. 중국 중앙정부가 신장, 티베트, 홍콩, 연변과 같은 지역에 대한 국제사회의 관심을 국가체제에 대한 위협으로 인식하고 민감하게 반응하기 때문이다.
- 중국식 국가모델을 북한에 적용하려는 논의가 있지만 전제 조건이 필요하다. 개혁개방을 통한 북한 내부의 제도변화는 물론 지도자에 대한 국제사회의 환영이 전제되어야 하기 때문이다. 그러나 북한의 김정은 정권은 유엔 COI보고서에 의해 반인륜적 범죄행위를 저지른 집단으로 국제사회로부터 비난을 받고 있는 상황이다. 덩샤오핑이 개혁개방 정책을 추진했을 때 그는 국제사회에서 매우 좋은 이미지를 가지고 있었고,

국제사회는 덩의 정책을 적극적으로 지지했다는 점을 상기할 필요가 있다. 북한이 이러한 상황을 개선시키지 않는 한 중국과 같은 발전은 기대하기 어렵다.

미중관계와 한반도

"한국은 미중 양국 사이에서 어느 한쪽으로 치우치지 않는 균형 필요, 통일 이후에도 마찬가지"

"사드 도입 여부는 한국의 주권사항, 객관적 평가를 통해 미중에 명확한 메시지 전달 필요"

- 한국은 미중 양국 사이에 위치한 영향력 있는 중견국으로서 중국의 영향력을 적절히 관리하고 미국과의 동맹을 공고히 하는 균형을 잃지 말아야 한다. 한국에게 중국은 핵심적인 경제 파트너이며 미국은 북한의 위협을 억지하는 핵심 안보 파트너이기 때문이다. 통일 이후 한반도가 미국과 중국에 어떠한 입장을 취할지는 통일한국이 결정할 문제이지만, 현재의 추세로 보아 지금과 같은 균형이 급진적으로 변할 가능성은 낮다.
- 한국은 미국의 사드 미사일방어체계 도입 여부를 결정하기에 앞서 우선 북한의 미사일 위협에 대한 명확한 평가를 내릴 필요가 있다. 만일 북한의 미사일 역량이 한국에 실질적인 위협이 되고 이에 대응할 수 있는 수단으로서 사드체계가 효용성이 있다면 도입을 추진하는 것이 타당할 것이다. 반대로 북한의 위협이 크지 않다고 판단된다면 도입할 이유도 없을 것이다.
- 북한의 미사일 위협과 사드체계 성능에 대한 평가와 더불어 중요한 것이 정치적 메시지다. 사드체계의 국내 도입 여부를 두고 중국이 한국에 공개적인 반대 압박을 가하는 것은 한국의 국가주권을 무시하는 행위라고 볼 수 있으며 오히려 그러한 요구에 반하는 결정을 내리는 명분으로 활용될 소지가 있다.
- 미국 역시 사안의 민감성을 충분히 직시하고 한국 정부와 충분한 사전 협의를 통해 사드체계에 대한 불필요한 오해를 방지할 필요가 있다.

인터뷰 (요약본):

The Current State of U.S.–China Relations

Question: How would you assess today's U.S.–China relations? Do you see more friction or more cooperation?

Nathan: U.S.-China relations have many important areas of cooperation. There is a very robust economic relationship, there is a robust relationship of educational exchange, there is a kind of quasi-cooperation over the Taiwan issue in which both sides are managing that issue in a way that hasn't led to overt conflict, there is the American need for help from China in handling the Korea issue, there is the Iran issue, and there is the issue of the environment. So there are many areas where there is cooperation. It doesn't mean that interests are identical, but there is significant cooperation.

At the same time, there are some important conflicts of interests. I would say that the most important and troubling conflicts of interest revolve around the sense on the part of the Chinese that the United States is threatening their security by being too forward deployed in Asia. That is to say that the U.S. has an alliance system with Korea, Japan, the Philippines, Thailand and Australia that surrounds China, while outside the alliance system the United States is pursuing close relations of different kinds, military and political, with other countries such as Vietnam, Burma, and India. The U.S. also has its own forces deployed right in the neighborhood of China, namely our base in Guam, our forces deployed in Korea and Japan, as well as active naval and air operations in the South China Sea and the East China Sea.

I think that the relationship is intensely two-sided with important areas of cooperation as well as important areas of conflict, and is overlain by a very deep mistrust on both sides. The Chinese see everything that the Americans do as an attempt to protect or even expand American power in a way that is not fair, and not in the interests of China. And the Americans generally tend to see everything that the Chinese do as a kind of long term strategy to push back at American interests. The interests of both sides are, I would say, "legitimate" in the sense that they are real interests; China has an authentic security interest in having more influence in its periphery. The United States has an authentic security interest in protecting its existing security position in the region, and so the aspect of mistrust and friction is very real.

Q: In regard to power transition theory, what is your take on the notion of peaceful power transition between China and the U.S.?

Nathan: I really think it is way premature to speak of anything like a power transition, because I am not one of the people that thinks the power of the United States is really declining. Our economy is coming back, people in Washington fight over the defense budget – which remains extremely large and is probably not going to go down anymore because I think there is a consensus in Washington that the defense budget should not be cut anymore, and parts of it should be restored. The U.S. is gradually pulling out of Iraq and Afghanistan, which frees up money. But even if the U.S. were declining, it wouldn't disappear from the face of the earth. The decline would be quite protracted.

In the meantime, China's GDP is growing, but the rate of growth is slowing down. [...] The Chinese military machine, which is untested in combat since the time that China invaded Vietnam and lost [...] is definitely growing. It's big, but

– I don't want to minimize the risk of a clash with China-I would say that the Japanese navy could defeat the Chinese navy. The Japanese navy is very sophisticated and well trained, and has excellent morale, not to mention the U.S.–Japan alliance. So I think that any power transition is like science fiction. There is definitely a shift because China has a lot of money, so that means that the ratio of American power to Chinese power is not as overwhelming as it once was. But that is not the same thing as a power transition in my opinion.

All U.S. allies in Asia or Europe have to continuously evaluate the reliability of the American commitment to their defense in terms both of objective American power, whether the U.S. has the capability to fulfill its defense commitment, as well as in terms of American political will, which is certainly always questionable. It is therefore appropriate for allies and quasi-allies such as India and Vietnam to assess those factors (capability and will). What I am saying is that in my opinion the U.S. capability is not declining radically, and that the Chinese capability is increasing, but not in a way that will overtake American power in any foreseeable future.

Q: How would U.S.–China relations evolve in the post-U.S. rebalance period? Are we already in that period?

Nathan: I think you can't say "after the rebalance", because the rebalance was a symbolic statement. What was there before was a robust American presence in the region, and what is there afterwards is a robust American presence in the region. The foreseeable future [...] is not one that will see a dramatic change. China will, we hope, continue to grow because that is a good thing for China and the global economy. And as it grows I would expect the Chinese to continue to pursue their security interests, which will create some incidents in the South China Sea or East China Sea.

But I don't see a war breaking out. I don't see Korea tilting toward China and breaking the U.S. alliance or weakening the U.S. alliance. Of course, that will be decided here in Korea. My prediction would be that the Koreans will continue to place great value on the U.S. alliance, and I think that is true in Japan. There are many moving parts – what will happen in China? That political system is susceptible to change. Will nationalism continue to rise in Japan? Will North Korea remain stable? All of these factors, which are exogenous to the U.S.–China relationship itself, may change the environment and may serve the interests of China or serve those of the United States.

The Chinese Model of 'Modern State' and International Relations

Q: What is the most distinctive feature of China's rise? Can China offer a different model of economic and socio-political development for other countries such as North Korea?

Nathan: I would say that the Chinese model is an authoritarian system sitting on top of a very modern economy and a big middle class of three-hundred or so million people [...]. This is something we haven't seen before in history. I think where they are heading with that in my mind [...] is that they want to further institutionalize the system, make it more and more responsive and accessible to the public without letting go of the reins of control, without allowing an independent press, without allowing civil society that's independent, and without losing control. In the West, we would say that this is a contradiction and is impossible. But I don't think the Chinese leadership considers that to be impossible, I think that is their vision.

Now could any of this work for North Korea? I'm doubtful that it could. I think North Korea faces a number of different conditions. One of them is that when Deng Xiaoping embarked on this path he was welcomed by the West, and it was something that the United States and the rest of the West wanted. They did not consider Deng Xiaoping to be someone that had committed crimes against humanity. Deng Xiaoping had a very good image - even Mao had a good image, although he had committed many crimes. At the time when Nixon visited China, Mao was very popular and no attention was paid to the human rights crimes that he had committed. But the Kim dynasty has been branded by the UN Commission of Inquiry as having committed crimes against humanity. I think it is very difficult for the West to strike a Nixon-Mao strategic bargain with the Kim dynasty.

Q: What is China's most important challenge today? How does it affect foreign policy decisions and strategy?

Nathan: Until now I've spoken about the good side of the Chinese model, but I think it has a lot of vulnerabilities to it. Some of those are with the ethnic groups; the Uyghur in Xinjiang and the Tibetans, as well as [...] the semi-autonomous area of Hong Kong and the fact that they don't have control over Taiwan, and even at a lesser scale of threat to them, the Korean residents in the Yanbian border area. China is a country with a lot of domestic complexity in large parts of its territory, and those groups all have foreign policy implications; the Uyghur have a diaspora in Kazakhstan, Turkey, Germany, the United States, and the Tibetans have a diaspora in India and get some support from the Indian government. Taiwan is supported by the United States, Hong Kong is supported by international public opinion, [...] and in the Chosun-jok area of Yanbian there are a lot of South Korean and other foreign people visiting there and engaging in missionary work. So China's internal politics have foreign policy implications.

In Shanghai, Tianjin, Chengdu, Wuhan, and so on, the intellectuals and the civil society are connected to the outside world in a way that makes the Chinese leadership feel that they are under attack from the outside world and that their domestic political system is under attack. So they are very sensitive to the idea of color revolution. They have an idea that I think is rather exaggerated, that the outside world has people that are trying to overthrow them, and who present a threat to their survival as a regime.

U.S.–China Relations and the Korean Peninsula

Q: How should middle power countries such as South Korea position itself between the U.S. and China? What security implications would it entail?

Nathan: The interests of Korea will never be 100% identical with the interests of China. It doesn't mean the Chinese are bad, but Koreans have their own interests. South Korea has its own trade interests, diplomatic interests, and a different value system from China; There are a lot of Christians in Korea, Koreans respect the Dalai Lama, and there are economic ties with Taiwan. It's natural that the Chinese will want to influence Korea in their direction, and because Korea is a major middle power, you're going to want autonomy. The answer therefore is obviously balance between China and the United States.

But does that balance require an adjustment in the U.S. – ROK defense arrangement? Well, you have the North Korea factor right now so I think it's very difficult to give up the U.S. alliance in the face of the North Korean threat. After unification, that may be a trickier question [...] but my prediction will be that future Korean statesmen will want to retain the alliance with the United States as a way of balancing against Chinese influence, but perhaps it would be possible to diminish/change the deployment of American troops. You might not need the hair trigger troops that you have or the amount of deployed troops that you have.

Q: Given the currently ongoing issue on whether South Korea ought to acquire U.S. THAAD systems amid China's explicit warning, what would you suggest as the most feasible outcome?

Nathan: I think an issue like this has two tracks. The first is the technical track, that the South Korean defense experts will have to evaluate [...]. Does the THAAD really work? Does it provide a value added for the defense of South Korea from a threat that actually exists? In other words, do you believe that there is a North Korean missile threat? Do you believe that THAAD would be an effective defense? Does it have a value added in defense terms? If it does, that weights on the side of using it, and that may weight quite heavily because you really need that defense. If it doesn't really work or if you don't believe that the North Koreans pose a threat to South Korea, then that consideration is much less important.

There is also a symbolic or political consideration here which has to do with what signal do you send to the United States and what signal do you send to the Chinese. We will have to see how the two sides play it. I noticed that the Chinese side has perhaps overplayed their hand a bit which is something they've been doing lately in their relations with some of the Southeast Asian countries, along the lines of "I'm a big power and you have to do what I say". That creates an incentive for South Korea to send a message back to China saying "you know what, we're a sovereign country and we're actually a pretty big power ourselves". You are essentially calibrating the relationship between Seoul and Beijing as you respond to their rhetoric and to their deportment.

So from a symbolic point of view I think the Chinese may have pushed South Korea to push back, and on the U.S. side so far I think it's been handled a bit more skillfully where the U.S. is saying "you're a sovereign country, we're recommending this but it's up to you". I think it is dangerous for South Korea to send a signal to any great power that "we're afraid of you" and "we don't want to offend you". So South Korea has to continue to insist on its autonomous policy-making position because that is always the struggle for South Korea – to protect its autonomy.

It's very important [...] for the U.S. to handle its relations with its allies in a way that doesn't create a counter-reaction. If any U.S. official fails to consult the South Korean side adequately or fails to show respect for South Korean sovereignty, that would be a big mistake, and we should expect push back. ■

— 앤드류 네이션 교수는 미국 컬럼비아 대학교 정치학과 석좌교수로 재직 중이며 대학 산하 인권연구센터 운영위원장과 대학 기관감사위원회 위원장을 맡고 있다. 그는 오랫동안 중국 외교정책과 아시아 정치체제 정당성 연구를 진행해 왔으며 저서 및 공저로는 *Peking Politics, 1918-1923; Chinese Democracy; Popular Culture in Late Imperial China, Human Rights in Contemporary China, Crisis; The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security* 등이 있다. 네이션 교수는 *World Politics, The China Quarterly, The Asian Wall Street Journal, International Herald Tribune* 등에도 다수의 기고문을 저술한 바 있다.