



코리아연구원 현안진단 제191호

2011 미·중 전략경제대화 소고 (China-U. S Strategic and Economic Dialogue, S&ED)

최지영
(코리아연구원 기획위원/ 한림대 국제학부 교수)

- I. 미·중 전략경제대화의 배경 및 경과
- II. 2011년 미·중 전략경제대화 분석 및 평가
- III. 글을 맺으며

2011년 제3차 미·중 전략경제대화가 5월 9일~10일 워싱턴에서 개최되었다. 미국은 힐러리 클린턴 국무장관과 티머시 가이트너 재무장관이, 중국 측에서는 왕치산 부총리와 다이빙귀 국무위원이 공동대표로 참석하여 미·중 양국의 공동 관심사인 글로벌 및 지역적 전략안보와 경제문제에 관해 폭넓은 논의를 하였다. 2009년 통합·승격된 미·중 전략경제대화는 G2와 차이메리카 시대를 상징적으로 보여주는 대화기제로서 우리나라의 대외전략 방향설정
에 있어 중요한 의미가 있다.

I. 미·중 전략경제대화의 배경 및 경과

현재 진행되고 있는 미·중 전략경제대화는 오바마행정부 출범 이후 기존에 진행되던 ‘미·중 전략대화’ (China-U. S Strategic Dialogue, SD)와 경제 분야의 전략대화인 ‘미·중 전략경제대화’ (China-U. S Economic Dialogue, SED)를 전면적인 대화채널로 통합·승격시킨 것이다. 전자인 미·중 전략대화(SD)는 2004년 11월 미·중간에 건설적 협력관계 추진에 공감하면서 2005년 전략과 정치적 측면에서 소통을 위해 외교부 차관급 정기대화 채널로 구축되었다. 후자인 미·중 전략경제대화(SED) 또한 당시 미 대통령 부시의 제안으로 2006년부터 경제 분야 논의를 위한 장관급 전략대화로 개설되었다. 이와 같이 전략과 경제 두 채널로 진행되던 미·중간 고위급 대화는 오바마행정부 출범이후 보다 효율적이고 통합적이 대화체의 필요성이 대두되었고, 2009년 G20 런던회의에서 후진타오 중국 국가주석과 오바마 미 대통령과의 합의에 의해 출범하게 된다.

이처럼 포괄적 미·중 전략경제대화가 진행된 배경에는 미국발 금융위기 이후 전 세계적

경제위기에 대한 대응과정에서 새로운 경제대국으로 부상하는 중국의 협력이 미국에게 필요하다는 점과 보다 장기적으로 미국의 세계질서에 대한 헤게모니 유지를 위해서는 새로운 강국 중국에 대한 체계적 관리가 요망된다는 점이 작용한 것으로 파악된다.

현재 미·중간에는 약 60여개의 다양한 급과 분야의 대화채널이 가동 중이다. 그 중 미·중 전략경제대화는 다음 세 가지 점에서 기존 대화채널과는 구별된다 하겠다.

첫째, 정치안보와 경제라는 두 분야의 의제를 ‘전략’의 테두리에 하나로 묶은 고위급 대화채널이라는 점이다. 이는 현재 변화하고 있는 중국의 위상과 미국의 대 중국 전략적 인식 변화의 결과라 할 것이다. 미·중간 ‘전략적 관계’는 1971년 냉전 시기 소련을 주적으로 시작되어 89년 6. 4 천안문사건, 1991년 구소련과 동구권 붕괴 이후 사실상 종결되었다고 할 수 있다.

그러나 천안문사건 이후 최고의 갈등기를 겪던 미·중 관계는 1996년 이후 점차 극한적 대립을 피하고 협력하고자 하는 전략적 파트너십을 모색하기 시작한다. 1996년 APEC 회의에서 조우한 미·중 정상은 97년 장쩌민 전 국가주석의 미국 방문으로 화해의 물꼬가 트이기 시작한다. 1997년 미 하원의 중국의 MFN(most favored nation treatment, 최혜국대우) 지위 승인과 더불어 1998년 중국을 답방한 클린턴은 “실용적인 간여정책”(pragmatic policy of engagement)을 표방하고 미·중간 건설적인 전략적 파트너십을 제의한다. 물론 그 후에도 중국계 과학자들의 미국 내 첩보활동을 조사한 콕스보고서(Cox Report)로 미국의 반중감정이 거세지기도 하고 1999년 NATO 전투기의 베오그라드 주재 중국대사관에 대한 오폭 등으로 양국 관계가 악화되기도 하였으나, 2001년 9.11사건 이후 미·중관계는 “건설적 관계”(constructive relationship)로 전환되는 등 21세기 양국간 관계에 대한 새로운 관계 모색이 정립되어간다.

21세기 중국에 대한 미국의 전략적 인식은 2005년 미 국무부 장관 로버트 켈릭의 “책임 있는 이해상관자”(responsible stakeholder)라는 개념으로 정립되었다 할 것이다. 미국의 패권을 유지하고 세계와 지역현안을 안정적으로 관리하기 위해서는 중국의 역할이 필요하다는 판단이라 할 수 있으며, 2008년 미국 발 세계금융위기 이후 중국은 ‘지역의 이해상관자’에서 ‘세계적 의미의 이해상관자’로 자리매김하였다 할 것이다. 2009년부터 통합·승격된 미·중 전략경제대화는 중국의 위상변화와 이러한 중국을 바라보는 미국의 전략적 인식의 결과라 할 것이다.

둘째, 그 동안 모든 대화채널 중 가장 고위급 대화로 부총리-장관급이 참여하고 있어, 정책적 실현가능성이 보다 높아졌다는 점에 주목해야 한다. 중국 대표단은 왕치산 부총리와

다이빙귀 국무위원이, 미국 대표단은 힐러리 클린턴 국무장관과 팀 가이트너 재무장관이 1차 대화부터 줄곧 참여하는 등 명실상부한 최고위급 대화기제로 작용하고 있다. 따라서 매년 각 회의에서 토의된 문제들은 물론 당장은 아니지만 특히 경제분야에서는 점진적으로 상호 정책적 실행과정에 점차 반영되고 있는 것으로 파악된다. 대표적인 것이 1, 2차 대화에서 논의되었던 세계경제 회복과 출구전략 등에 따른 양국간 공조를 거론할 수 있는데 2008년 미국 발 금융위기와 2009년 세계 경제금융위기를 극복하는데 상당한 공헌을 한 것으로 평가된다.

마지막으로 미·중 경제·전략대화는 정치와 안보, 경제 관련 분야별 의제를 하나의 채널로 통합한 고위급 레벨 기제로서, 양국간 협력이 전방위적이고 포괄적으로 진행되고 있음을 보여준다. 제3차 미·중 전략경제대화도 미국 힐러리 국무장관과 다이빙귀 국무위원이 주재하는 “전략트랙”과 가이트너 재무장관과 왕치산 국무위원이 공동 주재하는 “경제트랙”으로 나뉘어 동시에 진행되는데, 전자는 정치와 안보, 기후변화 등과 같은 글로벌 의제를 후자는 경제무역, 금융 등에 관해 논의한다. 형식적 트랙의 분리에도 불구하고 같은 날 같은 장소에서 두 가지 분야의 회담이 진행되므로, 사실상 양국관계라는 큰 그림 속에서 정치와 경제의 분야별 이슈를 논한다고 보아야 할 것이다.

이와 같은 의미에서 미·중 전략경제대화는 미·중 관계사에 있어 그동안 어떤 소통기제보다 규모와 레벨, 대화의 효율성 측면에서 유례가 없다고 할 것이다. 21세기 새로운 미·중관계 구축을 엿볼 수 있는 이정표라 할 수 있다.

II. 2011년 미·중 전략경제대화 분석 및 평가

2011년 5월 9일~10일 워싱턴에서 개최된 제3차 미·중 전략경제대화의 주요 의제와 논의사항에 대한 평가는 아래와 같다.

우선, 정치외교적 각종 의제를 논의한 전략트랙에서는 예상대로 중국의 인권과 민주화 문제가 논의되었다. 미국은 대화 시작 첫날부터 중국 내 재스민 시위에 대한 중국의 탄압, 노벨평화상 수상자인 류샤오보(刘晓波)와 인권운동가이자 설치미술가인 아이웨이웨이(艾未未)의 체포 구금 등을 예로 들며 인권문제에 관해 중국을 압박했으나 중국은 예전과 마찬가지로 중국적 인권의 진보를 내세우며 원론적 대응으로 피해 나갔다.

기실 인권문제는 미·중간 체제와 인식의 간극을 잘 보여주는 대표적 의제로 그동안 미·중관계에서 매년 쟁점으로 등장해 왔다. 그러나 1989년 6. 4천안문사건 이후 몇 년을 제외하

고는 양국관계에서 인권이슈는 점차 형식화 되어가고 있음을 알 수 있다. 냉전 시기에는 소련을 주적으로 하는 전략적 이익의 공유에 따라 주권범위를 넘어서는 중국의 인권 상황에 대해서는 거론하지 않았고, 개혁개방 직후에는 중국에 대한 잠재적 기대, 그리고 그 이후에는 정치적, 경제적 필요성에 의해 중국의 인권문제에 대한 미국의 대응은 공격적 언사와 달리 현실적 양국관계에 따라 일관성 없게 나타나고 있다.

중국 또한 미국의 인권문제 거론을 국제관계의 힘의 정치(power politics)의 일환으로 인식하기에, 일정 정도 기간이 경과하여 공세가 누그러질 무렵에는 다시 원래의 정책을 고수 하는 등 매우 융통성 있게 대처하는 데, 대표적으로 미·중간 인권마찰에 따른 중국 국내 반체제 인사들에 대한 ‘풀어주기-조이기’ (放—抓政策) 식의 대응이 있다. 결과적으로 2000년대 들어 미·중간 인권문제는 양국의 여러 외교적 의제 중 하나로 전략되었고, 금번 제3차 미·중 전략경제대화에서도 동일한 모습을 보였다 할 수 있다.

전략트랙 대화에서 주목해야할 핵심 지점은 양국 외교 및 국방 관련 고위급 인사가 참여하는 “전략안보대화” (SSD: Strategic Security Dialogue)의 신설과 아시아 태평양 지역의 안정, 평화유지 및 번영에 대한 양국간 이해를 공유하고 “아시아 태평양 지역사무에 관한 협의체” (U.S-China consultation on the Asia-Pacific)건설에 합의하였다는 점이다. 전자의 경우 미·중 전략경제대화의 협의범위가 군사적 영역으로 까지 더욱 확대되었다는 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

이와 관련 이번 대화에서는 양국의 군사 대표단이 처음 참석해 대만에 대한 미국의 무기 판매, 중국의 군사 현대화(항공모함 진수) 등을 둘러싼 군사적 긴장을 완화할 방안을 논의한 것으로 알려졌다. 후자의 경우, 한반도와 남중국해 문제 등 아시아 지역의 각종 이슈를 둘러싸고 대립하던 양국이 상설적 기구를 통해 상호간 갈등 조정 및 협의를 진행해 가겠다는 의지로 파악된다. 중국의 경우 기존의 경계하는 태도에서 나아가 아시아 태평양 지역에서 미국의 역할을 인정하고, 미국도 역내에서 중국의 이익과 지위를 인정¹⁾하는 일정한 태도변화를 공식화 한 것으로 보인다. 따라서 우리나라의 최대 현안인 한반도문제를 둘러싼 중요한 환경 변화의 가능성이 고조되는 것으로 보인다.

그다음, 경제분야에서는 전체적으로 기존 미·중전략경제대화의 의제가 비슷하게 반복되었고 특별한 진전이 없는 것으로 평가된다. 다만 중장기적 원칙에 관한 합의가 주목할 만한 것으로 평가된다.

환율문제 관련, 작년 미·중 전략경제대화에서는 초미의 관심사였고, 양국은 침예하게 대립하였고, 이 같은 대립상은 2011년 1월 미·중 정상회담을 기점으로 완화되는 형국이다. 물

론 금번 미·중 전략경제대화에서도 위안화 환율문제나 중국의 금리문제 등이 제기되었으나, 가시적 성과보다 미국의 공세에 중국이 반박하는 기존 입장을 재확인한 것으로 평가된다.

경제트랙에서 기존 전략경제대화와 구별되는 지점은 양국이 “지속가능한 균형성장 촉진과 경제협력을 위한 포괄적 합의”에 동의했다는 것이다. 이는 상대국의 경제성장 지속이 각국 경제번영의 필수적 요소라는 점을 공유하고, 양국의 경제정책이 세계경제에 미치는 효과를 고려하고 세계경제 성장과 안정에 기여하도록 역할을 강화하며, 상대국 이해에 영향을 미치는 정책에 대해서는 그 협의 범위를 확대하고, 이상 3개 내용의 포괄적 합의에 대한 이행은 미·중 전략경제대화 등 기존 대화와 협력 틀 안에서 진행할 것을 다짐하는 내용이다. 즉 제3차 미·중 전략대화 경제트랙에서는 포괄적 경제협력과 이행에 동의하여, 향후 미·중 전략경제대화를 통한 양국간 협력이 더욱 확대, 심화될 것으로 예상된다.

Ⅲ. 글을 맺으며

3차를 맞이하는 미·중 전략경제대화는 부상하는 중국과 미국의 실용주의적 대중 인식이 결합한 산물이다. 따라서 세계문제 해결에 중국의 협력이 필요한 미국과 미국에 의한 위협을 완화하고 경제건설에 전념할 안정적 대외환경 마련이라는 중국의 이해가 부합하는 한 양국간 미·중 전략경제대화과 같은 고위급 협의채널은 지속적으로 유지, 강화될 것으로 전망된다. 물론 미·중 전략경제대화는 선언적이거나 국내정치적 쇼라는 비판도 제기될만큼 말의 성찬이 앞서는 감이 없지 않다. 그러나 일부 분야에서 중국이 성의를 보이고 미국이 이에 화답하는 상태가 지속된다면 향후 미·중 전략경제대화의 중요성은 더욱 부각될 것으로 생각된다.

물론 미·중 전략경제대화로 대표되는 미·중관계가 안정적이고 긍정적 방향으로 흘러가는 것만은 아니다. 예를 들어 과거 미·중관계의 핵심 사안인 인권과 민주화는 이제 더 이상 중요 의제가 아닌, 그저 다른 현안을 관철하기 위해 복합적으로 연계되어 사용되는 수단 중 하나로 전략했다. 그러나 양국간 “전략적 불신”이 여전한 상황에서 인권과 민주화에 관한 미·중간의 간극은 향후 양국관계를 뒤흔들 수 있는 잠재적 불안 요소임을 알아야 한다.

경제적으로는 미국경제의 부활이 양국관계에 중요한 영향을 미칠 것으로 보인다. 아직 미국경제 회복이 불확실한 시점에 만약 더블딥(double-dip)과 같은 미국경제 위기의 재현은 아직 미국에 대한 수출이 국가경제에 중요부분을 차지하는 중국에 심대한 영향을 줄 뿐 아니라 이로 인한 기축통화로서 달러의 위기, 세계 금융위기로 확대될 경우 그 파급력과 양



국관계의 불확실성은 상상하기 어려울 지경이다.

마지막으로, 미·중전략경제대화로 대표되는 G2 시대가 한반도에서 가지는 함의를 주의 깊게 보아야 할 것이다. 특히 제3차 미·중 전략경제대화에서는 미·중 양국이 한반도와 남중국해 등 아시아태평양 지역 안보를 포함한 각종 문제에 대해 협의체를 건설하기로 합의하였다는 사실은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다. 즉 한반도 문제에 있어 남북한 당사자의 역할 보다 다시금 주변 강대국의 영향력이 증가하는 방향으로 전환이 시작되는 것일 수도 있기 때문이다. (2011/06/21)



<각주>

- 1) 한석희, "제3차 미·중전략경제대화에 대한 분석", 『정세와 정책』 2011년 6월호 p.12

※코리아연구원(연구기획위원장: 이정철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합분야의 국가전략 및 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org) 또는 전화(02-733-3348)로 회원 등록 및 후원하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제 혜택을 받을 수 있습니다. 생각네트워크 코리아연구원과 아름다운 동행을 권합니다.