

제4차 미·중 전략·경제대화와 진화하는 미·중관계: 한국에 대한 함의와 더불어

김홍규
(성신여대 교수)

- I. 도입말
- II. 미·중 전략·경제대화의 간사(簡史)와 미·중관계
- III. 제4차 미·중 전략·경제대화의 내용
- IV. 한국에 대한 함의

I. 도입말

미국의 오바마 행정부 들어 2009년 “미·중 전략·경제대화(U.S.-China Strategic & Economic Dialogue, S&ED)” 라는 대화기제가 수립되었다. 이 기제는 현재 진화하고 있는 미국의 대중정책 및 미·중관계를 상징적으로 표현하고 있다.

2012년 5월 3~4일 이틀 동안 중국 베이징에서 제4차 미·중 전략·경제대화가 개최되었다. AP통신에 따르면 미·중은 이 대화에서 67개 부문에 걸쳐 합의를 이루었고 상호 Win-Win하는 결과를 가져왔다. 미·중은 상호존중하고 상호이익을 추구하는 협력적인 동반자 관계를 진일보시켰다는 것이다. 그 성과에 대해 미·중 양국의 평가는 긍정적이다. 중국의 후진타오 주석은 이번 전략·경제대화가 “미·중 양국 간의 관계를 더욱 증진시킬 수 있는 계기를 만드는 등 긍정적인 결과를 가져왔다” 고 평가했다. 이에 대해 미국 대표단을 이끈 클린턴 국무장관 역시 “미·중관계는 그 어느 때 보다 결속되어 있다” 면서 “양국은 서로 차이를 논의할 수 있을 정도로 개방적이고 솔직한 관계를 발전시켜왔다” 고 화답했다.

이번 미·중 전략·경제대화가 주목을 받은 것은 최근 강화되고 있는 미·중관계의 갈등과 무관하지 않다. 중국의 입장에서는 미국의 아시아로의 회귀 혹은 대아시아 정책의 강화가 실체는 대중국 견제 및 포위망을 강화하는 것이라는 인식이 팽배하였다. 미국의 입장에서는 최근 중국이 채택한 일련의 공세적인 외교가 아시아에서 미국의 영향력을 약화시키려

는 시도로 해석할 여지가 크다. 더구나 전략·경제대화가 개최되기 직전 중국의 인권운동가 천광청(陳光誠)이 북경 미 대사관으로 도피하면서 이의 처리문제를 놓고 양국 간에 갈등이 고조되고 있었다.

미국은 적극적인 개입이 없다면, 중국의 주변국들이 공세적이고 위협적인 중국에 대해 균형(balancing) 정책보다는 편승(bandwagoning) 정책을 취할 개연성이 높다고 인식할 것이다. 필리핀이 2012년 남중국해내 영유권 분쟁에서 이러한 미국의 대중국 견제라는 이해를 활용하여 중국에 강하게 맞선 것이나 중국이 이에 대해 강경하게 대응하고 있는 것은 실제 미·중간 전략게임의 논리가 작동하고 있기 때문이다.

한국의 입장에서는 북한의 제3차 핵실험설이 제기되는 가운데 개최된 미·중 전략·경제 대화의 결과에 관심이 클 수밖에 없었다. 북한은 미·중의 반대에도 불구하고 위성발사를 단행하였고, 제3차 핵실험 가능성도 커지고 있어 미·중이 이 문제에 대해 과연 어떠한 합의를 이룰 수 있을 지 궁금하였다. 그리고 이번 대화는 진화하고 있는 미·중관계의 한 단면을 보여주고 있어 한국 외교에 던져주는 함의 역시 중요하다.

II. 미·중 전략·경제대화의 간사(簡史)와 미·중관계

미·중 양국은 21세기 들어 이미 2002년에 정부 간 고위급 전략대화를 개최하기로 합의한 바 있다. 그러나 미·중간의 전략대화가 본격적으로 시작된 것은 2005년부터이다. 중국의 후진타오 주석이 2004년 11월 칠레에서 개최된 APEC 회의기간중 제안한 것을 부시 행정부가 받아들여 2005년 8월 베이징에서 “고위급(전략) 대화”가 최초로 개최되었다. 이는 제2기 부시행정부 들어 미국의 대외정책 전반에 대한 재검토 과정에서 표면화된 미국 대중정책 변화의 주요 신호탄이라 할 수 있었다.

당시 미국 조야는 대중정책을 놓고 격렬한 토론을 거듭한 결과, 첫째, 중국의 부상은 불가피한 현실이며, 둘째, 대중국 봉쇄정책은 실현 불가능하며, 셋째 미래의 중국 대외정책은 불확실하다는 결론에 도달하였다. 이에 대한 대책으로 미국은 중국에 대한 관여정책을 강화하면서 중국의 대외정책이 국제사회의 규범과 관행을 준수하고, 국제사회에서 중국의 책임을 강화하는 방향으로 유도한다는 방침을 세웠다. 그 결과, 미국은 중국에 (지역적인) 이해상관자(stake-holder)의 지위를 부여하면서 중국의 존재가치를 인정하였고, 또 중국과 전략적 대화를 수립하기 시작했다.

미·중은 2005년 8월 차관급 수준에서 “고위급 대화”를 시작하였고, 그 후 이슈 범위를 양자문제에서 점차 다자간, 지역 및 세계 현안에 대한 문제로 확대해 나갔다. 부시행정부 가 끝나는 2008년 말까지 총 6차례의 “고위급 대화”가 진행되었다. 미·중간의 현안으로써 경제문제가 중요해짐에 따라 2006년 12월부터는 “고위급 대화”에서 경제문제를 따로 분리하여 부총리급의 “경제전략대화”를 개설하였다. 이는 미·중 정부 간 대화에서 “전략”이라는 개념을 사용하기로 합의한 최초의 사례였다. 그 후 2008년 말까지 총 5차례의 “경제전략대화”가 진행되었다.

오바마 행정부는 미·중관계에 있어 보다 전향적인 조치를 강화하였다. 오바마는 지역적인 차원의 이해상관자라는 개념을 대신해 세계적인 의미의 이해상관자로서 중국의 국제적 지위를 격상시켰다. 또한 2009년 부시행정부에서 시작한 “고위급 대화” 및 “경제전략대화”를 하나로 통합하고 수준을 제고하면서 “전략·경제대화”라는 대화기제를 수립하였다. 이 전략·경제대화는 전략부문과 경제부문의 두 개의 트랙으로 나뉘어 진행하였다. 전략 부문에서는 미국 국무장관 클린턴과 중국의 외사담당 국무위원 다이빙귀가 주관하고, 경제 부문에서는 미국의 재무장관 티모시 가이트너와 중국의 경제담당 부총리 왕치산이 주관하였다. 이는 오바마 행정부 초기 대중정책이 기존의 중국 위협론을 강조하는 정책을 지양하고 중국을 포용하면서 보다 협력을 강화하는 정책으로 전환하였음을 의미하였다.

이후 미·중은 매년 한 차례씩 “전략·경제대화”를 개최하였고, 2012년 5월 제4차 대화를 개최하였다. 2010년 미·중간 갈등이 격화되는 상황에서도 이 기제가 단절되지 않고 지속되었다는 것은 미·중관계에 중대한 의미가 있다. 최근 제3차 대화이후에는 비록 차관급이기는 하지만 점차 안보대화까지 통합하여 명실상부한 안보 및 “전략·경제대화”의 형태로 전환하고 있다.

미·중관계는 2011년 중국 후진타오 주석이 방미에서 합의한 바처럼 “매우 중요하면서도 복잡한 관계”로 규정할 수 있다. 당시 오바마-후진타오는 정상회의에서 미·중관계를 풀어나가는 해법으로 “상호존중, 호혜공영에 입각한 협력동반자관계”를 정립하기로 합의한 바 있다. 이번 대화에서도 이러한 정신과 원칙이 유지된 것으로 보이며, 향후 미·중관계의 전개에 있어서도 중요한 지침과 같은 역할을 할 것으로 보인다.

[표1] 미·중 역대 전략경제대화

	시간	장소	주내용
제1차 S&ED	2009. 7. 27-28	워싱턴	G2관계의 시동. 부총리급 회의. 중국 사상 최대 150여명 고위관리 파견. 그 중 28명이 장관급이상 고위간부. 차관급 군사교류 재개합의. 同舟共濟. 逢山開道, 遇水架橋.1)
제2차 S&ED	2010. 5. 24-25	베이징	미국 200여명 파견. 15-18 장관급 및 주요부처장 파견. 殊途同歸. 風雨同舟2)
제3차 S&ED	2011. 5. 9-10	워싱턴	48개 부문 합의. 포괄적이고 상호존중과 이익에 기초한 협력 동반자관계 수립 합의. 아태문제 협의회 설립. 제1차 전략안보대화 개최
제4차 S&ED	2012. 5. 2-3	베이징	대북핵문제 협력, 67개 부문 합의. 제2차 전략안보대화 개최. 미·중해양안전대화 기제 수립 합의

III. 제4차 미·중 전략·경제대화의 내용

이번 미·중 전략·경제대화가 개최되기 전 미·중간의 관계는 그리 긍정적인 상황은 아니었다. 중국 외교는 과거에 비해 보다 공세성을 띠고 있다는 것이 세간의 평가였고, 미국 역시 아시아 회귀정책으로 인해 중국과 갈등과 마찰의 여지가 강화되고 있었다. 더구나 중국의 맹인 인권 운동가 천광칭의 북경 미 대사관으로 도피는 미·중간 심각한 마찰을 불러 일으킬 수 있는 사안이었다.

미·중은 과거 1989년 천안문 사태이후 북경의 미 대사관에 들어와 망명을 신청한 중국의 핵물리학자이자 반체제인사인 팡리즈(方勵之)의 처리방식을 채택하였다. 즉, 중국 당국이 유학형식의 명목으로 천과 그 가족을 미국에 건너갈 수 있도록 허용하여, 미·중 전략·경제대화가 초반부터 갈등으로 치닫는 것을 극적으로 방지하였다.

중국은 금년 가을 제18차 공산당대회를 통해 제4세대 지도부에서 제5세대로 지도부로 정권이 교체되는 시기에 있다. 금년 초 발생한 보씨라이 사태로 인해 중국 공산당 정권의 불안정에 대한 우려가 내외적으로 점증하였다. 이러한 상황에서 중국은 이번 미·중 전략·경제대화를 통해 중국의 안정성을 대내외에 과시하고, 또한 미·중관계를 안정화시켜 추후 중국의 발전과 국제적 위상 증대를 위한 주요한 계기로 삼고자 하였다.

미국 역시 최근 미국의 대아시아 정책의 강화로 중국과 갈등이 극화되는 것 같은 인상을 회피하려 노력하였다. 스티븐 헤들리 전 미 백악관 안보보좌관이 최근 방한과정에서 언급한 미국의 대중 3원칙도 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 이는 첫째, 중국에 대한 대립, 봉쇄 또는 고립을 목적으로 해서는 안 된다. 둘째, 중국이 국제체제에 협조적이면서도 능동적으로 참여하도록 유도해야 한다. 셋째, 미국은 아시아에서 외교·정치·경제·군사의 모든 면에서 위상을 유지하고 적극 활동해야 한다는 것이다.

이번 제4차 회의에서 쌍방은 과거 경쟁하는 강대국 관계의 운명과는 달리 “전략적 소통과 실무협력을 심화하고 지속적이고 호혜적인 관계를 추진하여 역사적 파국을 피하자”는데 인식을 같이하였다. 미·중은 대화에서 양자 간 문제뿐만 아니라 세계문제 전반에 걸쳐 장기적이고 전략적인 문제들을 다루었고, 67개에 달하는 합의를 이루었다.

보다 구체적으로 보자면, 북한 핵문제, 이란 핵 프로그램, 시리아 사태, 에너지 안보 등 주요 세계적인 안보현안은 물론이고 위안화 문제, 첨단기술 수출문제를 포함한 통상문제, 반덤핑 등 무역조치, 금융시장 안정 및 개혁, 기후변화 등 경제현안에 대해 의견을 교환하였다. 주제의 범위를 놓고 볼 때, 미·중은 명실상부한 G2로서의 역할을 수행한다고 할 정도로 세계의 전반적인 현안들을 다 망라하여 논의하였다.

안보문제에 있어서 이란 핵이나 시리아 문제 등에 대한 구체적인 합의를 이끌어 내지는 못했지만, 향후 양국 간 동 사안에 대해 지속적인 대화와 상호 전략적인 이익을 반영하면서 문제를 풀어 나간다는 원칙을 공유하였다. 주목할 만한 부분은 제3차 대화에서 합의한 차관급 미·중 안보전략대화가 제4차 대화기간 중 개최되어 안보분야에서도 미·중간의 대화 심화되고 있다는 것이다. 또 다른 부분은 2012년 하반기 중 제4차 미·중 아태협의회를 개최하기로 합의하였다는 점이다. 아태협의회는 2011년 5월 제3차 대화에서 설립하기로 합의한 이후 빈번하게 회의가 이뤄지고 있다. 미·중은 이제 제반 아태문제에 대해서도 상호 협의를 통해 문제를 해결해 나가는 기제를 강화하고 있다.

북한 핵실험과 관련하여 대화에서 미·중은 공개적으로 대북 압박성 메시지를 내놓지는 않았다. 그러나 최근 중국의 행보는 북한의 도발에 대해 보다 강경한 입장을 채택할 것이라는 메시지를 국내외에 던져주었다. 중국은 외교부의 정례브리핑, 추이텐카이, 칭권팡 외교부 부부장 등의 발언을 통해 북한 핵실험을 분명히 반대한다는 입장을 천명하였다. 미국의 클린턴 장관 역시 대화기간 중 강한 톤으로 북한의 핵실험에 대해 경고하였다.

경제분야에 있어서 중국은 미국이 지속적으로 요구해 온 위안화 환율 변동 폭을 기존의

0.5%에서 1%로 확대하였고, 수입확대 조치를 통해 미·중간 무역불균형 문제를 해소하는데 주력하겠다는 입장을 발표하여 미·중간 무역마찰을 완화하려는 노력을 보였다. 또 합작증권사에 대해 외국인 지분을 49%까지 허용하기로 하였고, 미국이 자동차 금융에 지출할 수 있는 길을 확대하기로 합의하였다. 한편, 미국은 중국인 사업가나 학생들에게 5년 기한의 복수비자를 주는 문제를 긍정적으로 검토하기로 하였다. 미국은 인권문제를 제시하기는 하였지만, 이 문제가 더 이상 미·중관계의 주요 장애가 되지 못한다는 것 역시 드러내었다. 또한 확약을 주지는 않았지만 미국의 첨단기술 제품 수출제한을 비롯한 각종 무역조치를 완화하도록 노력하겠다는 언질도 주었다.

제4차 전략대화에서 드러난 미·중관계는 미·중이 기존의 공통점을 추구하면서 갈등은 억제하는 구동존이(求同存異)적인 방식에서 점차 탈피하고 있다는 점이다. 보다 적극적으로 공통적인 이익을 추구하면서 이제는 차이점에 대해서도 논하고 축소하려는 구동축이(求同縮異)적인 단계로 접어들고 있지 않나 하는 생각이 든다. 미·중은 양자 현안을 넘어 전 세계의 주요이슈 및 전략적인 문제들에 대해 상호 논의하고, 최근 갈등의 주요 축이 되고 있는 아태지역의 제반문제들을 다루는 대화기제를 수립하였다. 더구나 미·중은 이제 전략·경제 대화에 안보전략대화까지 포함함으로써 기존의 2+2회의를 3+3회의로 확대·강화하고 있다. 미·중관계는 세계최고의 강국과 이에 도전하는 부상하는 강국이 지닐 수밖에 없는 전략적 불신과 갈등에도 불구하고, 다른 한편으로는 놀라울 정도로 다양화되고 제도화된 대화기제로 촘촘히 엮고 있는 중이다.

IV. 한국에 대한 합의

미·중간의 첨예한 갈등과 대립은 한국 외교가 가장 피하고 싶은 국제환경일 것이다. 이는 양자택일의 외교를 강요할 개연성이 크게 확대되는 상황이 되기 때문이다. 북한과의 냉전적 대립이 존재하면서 이를 억제할 기제를 갖추지 못한 한반도의 상황에서 한미동맹은 한국의 안보에 무시할 수 없는 기제로 남을 것이다. 그러나 경제적인 측면에서는 어느 국가도 중국을 대체할 수 없을 정도로 중국이 한국의 경제발전과 번영에 주는 혜택은 크다고 할 수 있다.

그러나 다행히도, 그간의 대화 결과 및 제4차 대화는 미·중간의 관계가 첨예한 대립보다는 갈등가운데에서도 대화와 소통을 통해 타협해 나갈 개연성이 상대적으로 큰 것이 아니냐는 조심스런 전망을 낳게 한다. 이번 미·중 4차 대화는 미·중간 상호 협력적 태도를 바탕으로 주요 국제사안을 풀어나가겠다는 “동주공제(同舟共濟)”의 정신을 잘 드러내 주었


다. 미·중간에는 향후에도 빈번하고 다양한 형태의 충돌이 존재하겠지만, 냉전시기와는 달리 구조적으로 상호 의존성과 취약성을 공유하고 있고 양국의 번영과 생존이 서로 긴밀히 연계되어 있다는 인식을 잘 공유하고 있다. 이는 미·중이 냉전시기 평화를 유지하게 했던 ‘공포의 핵균형’ 뿐만 아니라, 덧붙여서 공포의 경제·재정적 균형의 문제, 정보화 시대의 정보의 신속·투명성 및 여론의 중요성 등 삼중적 제어장치에 의해 견제를 받고 있기 때문이다. 그 결과로 향후 수십 년의 기간 동안 미·중간 힘의 균형이 어느 쪽으로 기울던 간에 미·중 어느 일방이 타방을 좌지우지 할 수는 없는 상황이 전개될 것이라는 점이다. 이는 특히 동아시아 지역차원에서는 이미 더욱 명백한 현상이 되고 있다.

미·중간의 급속한 관계강화는 역설적으로 한반도를 포함한 한국의 전략적 위치를 약화시킨다는 것을 고려해야 한다. 북핵문제를 포함한 한반도의 주요 문제 등이 미·중간의 합의에 의해 절충되고 한국은 이를 피동적으로 받아들이는 상황을 우려해 볼 필요가 있다. 현재 미국과 중국은 한국의 입장과 같이 북한의 위성발사에 반대하고 핵실험에도 강력한 경고를 발하고 있다. 그러나 미·중은 다 같이 조만간 한반도의 안정적 관리를 위해 북한과 대화를 재개할 것이며, 북핵 문제 역시 근본적인 해소보다는 관리하는 차원에 치중할 것으로 보인다. 이는 분명 현재 한국정부의 정책 및 이해관계와 괴리되는 측면이 커지는 것이다. 보다 중장기적으로 한국이나 북한 모두가 직면한 문제는 미·중의 소통과 협력이 강화되면서 남북한이 다 같이 전략적 가치가 약화되는 상황에서 어떻게 남북관계를 풀어나가고 또한 미·중 등 강대국과의 관계를 형성해 나가느냐는 것이다.

한반도 문제에 있어서 미·중이 합의할 수 있는 영역을 넘는 정책을 추진하는 것은 현실적으로 어렵고 상당한 비용을 감내할 준비를 해야 한다. 그러나 한반도 문제해결의 자주적 역량을 배양하는 것을 게을리 할 수는 없다. 이는 어느 강대국도 자국의 이해를 넘어 한국의 이해를 지원해주지는 않을 것이라는 것이 역사가 주는 교훈이기 때문이다. 결국은 자주적 역량의 강화를 통해 자국의 문제를 해결할 준비를 갖추지 않으면 문제해결은 어렵다.

현재로서 합리적인 방안은 미·중 및 한국이 공통의 이해를 가질 수 있는 부분에 대해 합의를 하고 이를 바탕으로 보다 구체적인 정책을 공동으로 추진할 수 있어야 한다. 이는 아마도 북한의 붕괴를 기다리거나 급변사태를 촉진하는 방향은 아닐 것이다. 이러한 상황들은 한국을 포함한 그 어느 강대국도 현실적으로 감내할 수 있는 상황이 아니다. 오히려 한반도 안정을 위해 필요한 대전제에 합의하고, 한·미·중 상호간 신뢰를 구축하는 작업이 필요하다.

이를 바탕으로 북한의 핵 동결 및 비핵화를 추진하고, 비평화적 도발에 대해서는 공동으

로 대처하며, 북한이 개혁과 개방정책을 채택할 수 있도록 유도하는 조치를 협력적으로 취해야 한다. 이 과정에서 남북 간에 자연스런 희망과 합의를 담아 평화적으로 통일이 이뤄질 수 있도록 조성해가는 노력이 필요하다. 이 길만이 한반도가 강대국 외교의 장으로 전락하고 분단이 지속되는 상황을 막으면서 보다 자주적인 통일을 이뤄내는 첩경이다. (2012/06/02) 

<각주>

- 1) 同舟共濟: 한배를 타고 같이 어려움을 헤쳐 나간다는 의미. 逢山開道, 遇水架橋: 산을 만나면 길을 닦아 헤쳐나아가고, 물을 만나면 다리를 놓아 건너간다는 뜻으로 어떠한 난관에도 이를 극복해 나가자는 뜻이다.
- 2) 殊途同歸. 風雨同舟: 여러 길을 있으나 향하는 목표는 같고, 비바람 속에서 한배에 타고 있으니 같이 어려움을 극복하고 협력을 강화하자는 의미로 해석할 수 있다.

※코리아연구원은 정치●외교, 경제●통상, 사회통합 부문의 정책대안을 제시하는 네트워크형 싱크탱크입니다. 전화(02-733-3348, knsi@knsi.org) 또는 홈페이지(www.knsi.org)에서 코리아연구원을 후원할 수 있으며, 후원회비 및 기부금은 기획재정부의 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다.