



## 미국 신정부와 중미관계: 협력과 갈등 요인

주장환

(코리아연구원 기획위원/ 한신대 중국지역학과 교수)

- I. 들어가며
- II. 오바마의 대 중국 정책 기조의 함의
- III. 향후 양국 관계에 영향을 미칠 수 있는 돌출 변수
- IV. 나가며

### I. 들어가며

버락 오바마가 미 대통령에 당선되었다. 공화당에서 민주당으로의 단순한 정권교체를 넘어서, 특히 미국 역사상 최초의 흑인 대통령이라는 점에서 여러 가지 측면에서의 변화가 예고되고 있다. 그만큼 걱정이나 우려보다는 ‘우호적인’ 관심이 쏟아지고 있기도 하다. 이는 대외정책의 측면에서도 마찬가지이다. 북한을 비롯한 동북아 정책도 뭔가 획기적인 변화가 있지 않겠냐는 추측도 벌써부터 나오고 있다. 이는 부시 행정부와는 매우 다른 대외 정책이 실시될 것이라는 의미이다.

또 부시 행정부 후반 3년 동안 비교적 큰 변화가 진행되었고, 현재 미국이 처하고 있는 경제적인 위기 상황으로 인해 국내 문제에 치중하면서, 대외정책의 차원에서는 변화보다는 지속의 가능성이 크다는 의견도 제출되고 있다. 물론 국제관계가 예상치 않은 돌출 변수로 인해 180도 바뀔 수 있다는 점을 감안하면서도 앞서의 전체적인 의미에서의 분석은 모두 일정한 설득력을 가진다 하겠다. 따라서 아직 완전한 형태로 오바마의 동북아 보다 구체적으로 대 중국 정책이 윤곽을 드러내지 않았다는 점을 감안한다면, 더욱 향후 중미관계를 전망한다는 것은 난도가 있다.



그러나 여기서는 미국 오바마 행정부가 가져갈 중미관계의 기초를 이해한다는 의미에서 유세 기간 제출된 정책자료집의 대중정책 기초를 중심으로 그 내용과 함의를 살펴본다. 다음으로 이러한 전반적인 기초 외에 중미 관계에 영향을 줄 수 있는 변수들은 무엇이 있는지 검토한다.

## II. 오바마의 대 중국 정책 기초의 함의

오바마는 공식 유세 기간 동안 종종 티벳 문제나 만성적이고 거대한 무역 역조, 환율 조작 등 문제를 비판적인 어조로 제기했다. 그러나 이러한 중국과 관련된 부정적 문제를 중심적인 것으로 부각시키지 않았다. 이는 여러 가지 측면에서 분석이 가능하지만, 일단 중국과 대립각을 세워서 초반에 관계를 악화시키기 보다는 우호적인 관계를 유지하는 것이 유리하다는 판단을 한 것으로 보여진다. 이래서인지 당선이 확정되자 후진타오(胡锦涛) 국가 주석과 시진핑(习近平) 국가 부주석은 이례적으로 오바마와 바이든에게 축전을 보내 축하 인사를 전했다. 향후 중미관계를 잘해보자는 일종의 신호이자 중국에 대해 일단은 적대적이지 않다는 사실에 대한 긍정의 신호라고 판단된다. 그러나 선거 과정에서 중국 문제가 중심으로 부각되지 않은 것은 미국 내 경제위기와 정치 정세의 변화 등으로 인한 선거 캠프의 의도인지는 모르겠으나, 오바마 진영의 대 중국 정책의 기초는 중국에 그리 우호적인 것만은 아닌 것으로 보인다.

프레스리안([www.pressian.com](http://www.pressian.com))에서 소개된 오바마 진영의 아시아 정책 공약집(아시아와의 관계 강화)을 통해 분석해보면 다음과 같은 점을 발견할 수 있다. 우선 오바마 진영은 부시 정부가 대외 관계의 측면에서 지나치게 대량살상무기(WMD)확산 방지와 대 테러 전쟁 수행에만 역점을 두어 특히 아시아 국가들과의 신뢰 획득에 일정하게 실패했다고 평가하고 있다. 즉 아시아의 다양한 국가와의 관계가 정체되었다는 것이다. 또 이러한 상황은 역으로 중국의 아시아 지역에서의 부상과 영향력 확대로 연결되었다고 보고 있다.

이러한 전반적인 인식에 기반하여, 대 중국 정책의 기초를 다음과 같이 밝히고 있다. 첫째, 중국의 평화로운 부상을 지지한다. 이는 ‘평화로운 부상 및 발전’이라는 중국측의 주장 즉 화평발전(和平发展)론을 긍정하는 측면도 있지만, 각도에 따라서는 평화롭지 않은 부상과 발전을 이룰 경우에 대한 일종의 경계심이 나타나고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 국제사회에서 일정한 역할을 해야 하고, 하겠다는 중국의 의사를 존중한다. 이 역시 이른바 중국의 ‘책임대국(責任大國)론’을 긍정하는 것으로 판단된다. 그러나 동시에 중국의 성



장이 세계인 특히 미국인들에게 위협으로 되지 않는다는 것을 보여주기 위한 보다 세계 표준에 맞는 내부적인 경제 개혁과 위안화 가치의 적절한 유지, 지적 재산권에 대한 실제 적 보호장치 가동, 직접 보조금 등 정부 주도적 경제 조치에 대한 철폐 등 문제를 제기하고 있다.

이 두 부분은 중국의 주장 즉 중국의 발전이 결코 주변국 내지 세계에 위협이 되지 않는다는 화평발전, 대국으로서 필요한 책임을 다하겠다는 책임대국의 주장에 손을 들어 주면서도, 경계의 눈초리를 포기하지 않고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 경제와 관련된 부분에서 전통적으로 민주당 정부가 보호무역주의를 지지해온 것과도 연관이 있겠지만, 그동안 오바마 진영은 중국 정부가 비정상적인 대미 무역흑자를 줄이기 위한 자체 노력을 강구할 것을 강력하게 촉구해왔고, 다소 공격적으로 비판하기도 했다. 물론 그 방식이 중국의 자체 노력을 강조한다는 것이고, 중국 역시 이를 인정하고 있기 때문에 이러한 주장이 중국 측을 강하게 자극하고 있지 않다고 판단된다.

동시에 보다 강하게 중국측을 압박하는 내용도 담고 있다. 셋째, 북한 핵무기 프로그램 중단 과정에서의 중국의 역할을 긍정한다. 동시에 이란 핵무기 프로그램의 중단, 다르푸르 대량학살의 중단, 짐바브웨 및 미얀마에서의 압제의 중단 등 다른 국제 분쟁 지역에서의 미국의 시도와 노력에 대한 더 적극적인 지지를 기대한다는 것이다. 이는 표면적으로 국제사회에서의 미국의 '자유의 등대' 역할에 대한 중국측의 이해를 구한 것으로 보인다. 그러나 한번 꼬아서 본다면 중국과 이해관계가 얽혀 있어서 상반된 입장을 보일 수 있는 지역에 대한 분명한 개입을 명시하면서, 중국측을 압박하고 있다고 볼 수도 있다.

넷째, 티베트 등 중국의 민주주의와 인권 보호를 위한 움직임을 지지하는 방법을 찾을 것이고, 이와 관련된 문제를 중국 지도자들에게 적극적으로 제기할 것이다. 이 점은 그야말로 중국측이 듣고 싶어하지 않는 문제이다. 이렇게 된다면 그야말로 클린턴 정부 초기 중미관계의 악화라는 흐름이 재현되는 것이기 때문이다. 민주주의와 인권 등 '인류 보편의 가치'를 상대적으로 공화당 정부보다 더 중시하는 민주당 정권과의 관계가 예상과는 달리 순탄치만은 않았던 이유이기도 하다.

다섯째, 타이완과 중국 양안간의 긴장 완화 조치는 환영하고 이를 지지하지만, 동시에 타이완의 민주주의를 지지하고 이를 적극 보호할 것이다. 이 대목에서는 그동안 견지해온 원론적인 입장으로 보이지만, 그래도 중국측으로서는 타이완의 민주주의를 보호한다는 것을 명시한 것이 못마땅하게 해석될 소지가 있다.



이렇게 보면 선거과정에서 중심 문제화되지 않았지만, 오바마의 대 중국 정책의 기초는 그리 녹록해보이지 않는다. 오히려 민주주의, 인권 등 근본적인 가치의 문제로 중국과의 갈등을 의도적으로 조장할 경우, 중국으로서는 매우 곱지러운 상대를 만나게 되는 것이다. 경제 문제 등 국내 개혁과 관련하여 중국으로서는 현재 지나치게 수출 주도의 외향형 경제를 개조하고자, 점진적인 위안화의 평가 절상, 내수 시장의 확대를 통한 성장에서의 수출 비중 하락 등의 조치를 취하고 있어서, 물론 현재의 국제 금융 위기와 이러한 조치들의 성과에 영향을 받겠지만 큰 기초에서는 충돌의 가능성이 낮아 보인다.

또 물론 짐바브웨, 미얀마 등은 중국의 영향력이 상대적으로 높은 국가이기 때문에 선부른 판단은 힘들지만, 다른 분쟁 및 문제 지역에 대한 입장에서도 중국은 전통적으로 내정불간섭 원칙을 추구하고 있어서, 미국이 무리한 정권 교체 혹은 전쟁 상황을 야기하지 않는 한, 암묵적이지 내지 침묵할 수 있다고 판단된다.

타이완 문제도 현재 집권당인 국민당과 중국의 관계가 해빙무드를 연출하고 있고, 최근 일어나고 있는 천수이볜(陳水扁) 전 총통의 구속 등은 타이완 내부의 문제이므로 중미 간에 쟁점이 되기는 그 가능성이 낮다고 할 수 있다. 그러나 티베트와 민주주의 등의 문제는 중국측으로서는 양보할 수 없는 것이기 때문에 긴장할 수밖에 없다. 또 이러한 문제들은 워낙 양국의 시각차가 크기 때문에, 중국측으로서는 문제 삼지 않기를 바랄 뿐이다. 동시에 이들 문제를 중국은 오바마의 양국관계 전개 의지의 시금석으로 삼을 것이다.

### Ⅲ. 향후 양국 관계에 영향을 미칠 수 있는 돌출 변수

그러나 이상의 문제들 외에도 향후 중미관계의 변화를 추동할 몇 가지 변수들이 존재한다. 그 첫 번째 문제는 바로 북한문제이다. 현재의 추세로 본다면 북미관계의 정상화는 오바마 행정부가 들어서서 더욱 가속화될 전망이다. 이른바 문제 당사국과의 직접외교(Direct Diplomacy)를 강조하고 있기 때문이다. 이렇게 될 경우 그동안 영향력의 우위 속에서 북한 핵문제 해결과정에서 주도권을 행사해오던 중국은 상대적으로 이 과정에서 소외될 뿐만 아니라 북한에 대한 영향력의 약화가 초래될 것이다.

결국 중국과 미국 사이에서 줄타기 외교를 벌이던 북한의 당초 의도했던 목표를 달성하는 것이다. 더욱이 이러한 흐름은 그동안 북핵문제 해결을 통해 형성되었던 중미 양국



간의 상호협조체제의 필요성이 감소되는 것이어서, 중국으로서는 신속한 북미 수교와 관계 정상화가 그리 좋은 조짐만으로 인식하지 않을 가능성이 있다. 물론 그렇다고 해서 중국이 외형적이고 직접적으로 북미 양국관계의 개선에 ‘판지’를 걸지는 않겠지만, 소극적 인식이 행위에 반영될 가능성이 존재한다. 왜냐하면, 미국과의 관계에 있어서의 중요한 옵션을 잃어버리는 셈이 되기 때문이다. 중국이 부시 행정부 말기에 그동안 잠잠했던 타이완에 대한 무기 수출이 북미관계의 호전과 관련지어 의혹의 눈길을 보내는 것도 바로 이러한 맥락이다. 따라서 중미관계가 결정적이지는 않겠지만 북한 변수의 향방에 따라 변화될 가능성이 존재한다 하겠다.

두 번째는 세계 경제위기 상황에서 가속화될 지역주의 보다 구체적으로는 동아시아 지역 내에서의 지역주의 형성의 주도권을 둘러싼 중미간의 갈등과 경쟁이다. 오바마는 신뢰구축, 지속적인 역내 안정 및 안보, 미국의 국제적 위상 제고, 교역 증대, 바람직한 거버넌스를 위해 동아시아 지역에서의 동맹관계와 파트너십을 강화할 것을 명시하고 있다. 특히 동아시아 지역에서 나타나는 다자주의 경향에 더 광범위하게 개입해야함을 주장하고 있다. 더구나 1997~1998년 동아시아 금융위기 이후 가속화되었던 아시아 통화기금(AMF)창설 등 동아시아 국가들간의 유사한 지역주의화 흐름이 현재에도 다시 나타나고 있다.

그러나 주지하다시피, 세계적으로 보편화된 지역주의화 흐름이 동아시아에서 구현되는 방식에 대해 중미간 갈등을 일으킬 소지가 있다. 즉 미국이 주장하는 ‘아시아-태평양(Asia-Pacific)’과 중국이 주장하는 ‘동 아시아(Asia)’ 방식의 힘겨루기가 본격화될 전망이다. 더구나 2005년 동아시아 정상회의(EAS)설립과정에서 일격을 맞은 중국은 미국발 경제위기가 확대되어 가는 현 시점에서 상대적인 미국 국력의 쇠퇴를 틈타 새로운 방식의 자국 중심의 지역주의화를 진행할 가능성이 농후하다. 바로 이 지점에서 양국은 갈등을 빚을 가능성이 있다는 것이다.

#### IV. 나가며

오바마 행정부가 들어선 이후, 중미간은 협력과 갈등중 어떤 성격의 관계를 맺을 것인가? 현재까지 드러난 오바마의 기조를 통해 살펴본 바에 따르면, 이 두 요소가 언제든지 우위를 차지할 개연성을 가지고 있다고 판단된다. 경제, 국제사회에서의 공조 등은 그 합의 가능성이 높아 보인다. 그러나 민주주의와 인권 등 보편적 가치 문제로 만약 오바마



행정부가 초반에 중국을 자극한다면, 집권 초기 양국 관계는 난항에 빠질 것이다. 바로 이 점이 중국내 전문가들이 제일 우려하는 대목이다.

그렇다면 이러한 양국관계의 전망 하에서 한국은 어떻게 움직일 것인가? 우선, 전략적 판단에 기초한 ‘모호성’을 가질 필요가 있다. 이른바 외교 행위에서 전략적으로 모호성을 가져야 한다는 것은 이미 상식수준의 이야기이다. 그러나 여기에서 전략의 유무는 이러한 모호성이 효과를 가지는 데 매우 중요한 요소이다. 즉 친미나 친중이나라는 이분법적인 도식을 극복할 수 있는 한국의 전반적인 대외 전략의 마련과 공론화가 절실하다. 이는 정부뿐만 아니라 민간 차원에서도 그 필요성을 절감하고 노력해야 할 지점이다. 한국은 현재 어떤 위상을 가진 국가이며, 어떤 미래 비전을 가진 국가가 될 것인지에 대한 고민이 보다 복잡해지는 현재의 국제관계에서는 어느 때 보다 절실하다 하겠다. 바로 이런 점에서 노무현과 이명박 정부가 서로 전략적 모호성과 전략 자체의 부재의 측면에서 비판받고 있다는 점을 상기해야 할 것이다.

다음으로, 전략적 ‘모호성’을 극대화하기 위해 외교적 행위의 선택폭을 최대한 넓히기 위해 노력해야 할 것이다. 전략적 모호성을 극대화하기 위해 우선 필수적인 사항은 선택할 수 있는 행위들이 다수 존재해야 한다는 것이다. 이런 측면에서 현재 악화일로로 치닫고 있는 남북관계는 이념이나 가치를 넘어서 국익의 차원에서도 바람직하지 않다는 점을 지적하고 싶다. 실용을 표방한 정부에서 스스로 실용주의를 펼칠 공간을 협소하게 가져나가고 있다는 비판에 현 정부는 귀 기울여야 할 것이다. (2008/11/17)

