

## 오바마 정부의 대 중국전략과 정책에 대한 전망

金在寬

전남대학교 정치외교학과 조교수

jkkim543@jnu.ac.kr

- 
- I. 머리말
  - II. 오바마 정부의 대외전략과 정책의 특징과 변화
  - III. 오바마 정부의 대중 전략과 정책의 변화
  - IV. 미중 간 협력과 갈등 영역
  - V. 맺음말: 미중관계의 전망
-

## 국문초록

---

본 글은 오바마 정부 집권 이후 미국의 대 중국전략과 정책을 분석한다. 이 글은 부상하고 있는 중국을 다루는 오바마 정권 하에서 미국이 어떻게 전향적인 대 중국정책을 추진해야만 하는지를 강조하고 있다. 전향적인 중국정책을 이해하기 위해서는 '균형력'이란 근본개념을 수용할 필요가 있다. 균형력에 기초한 미국의 신전략은 부시정권을 특징지었던 세력 균형 전략과는 다르다. 균형력은 부상하는 중국에 대한 미국의 전략과 정책을 형성하는 가장 좋은 기본틀이다. 미국은 기후변화, 에너지, 테러리즘, 질병확산, 무역 그리고 핵확산방지와 같은 가장 긴급한 글로벌 도전들 뿐만 아니라 자국이 당명한 금융위기를 극복하기 위해 현실주의적이고 실용주의적인 중국정책을 추진하겠다는 입장을 분명히 밝히고 있다. 1979년 미중 수교 이후 양국은 갈등과 협력의 많은 문제들을 안고 있었다. 오바마 집권 이후 한편으로 갈등분야인 가령 인권, 경제무역마찰, 국방현대화, 대만문제(양안관계), 인권 등은 점차 완화될 것으로 보이며, 다른 한편으로 협력의 경우 글로벌 도전문제, 전략경제대화 등을 비롯해 다양한 차원에서 적극적으로 협력이 증진될 것으로 전망된다. 이런 상황에서 향후 미중 양국은 한층 더 책임있는 이익상관자로서 전면적인 협력 동반자관계를 형성할 것으로 보인다.

---

**핵심용어:** 균형력, 세력균형, 스마트 파워, 한층 더 책임있는 이익공유자, 포용전략, 현실주의적이고 실용주의적 중국정책

## I. 머리말

일찍이 1980년대 후반에 미국의 세기가 지고 일본과 독일과 같은 신흥강국이 부상한다는 ‘미국쇠퇴론’ 혹은 ‘패권전환론’이란 담론이 횡행하던 때에 국제정치학자인 미국의 조셉 나이(Joseph Nye)는 소위 ‘소프트파워’(soft power)를 통해 미국의 패권을 계속 유지할 것이라고 전망한 바 있다.<sup>1)</sup> 그 이후 20년이 지난 지금 다시금 제 2탄 ‘미국쇠퇴론’이 급부상하고 있다. 특히 2008년 미국발 금융위기 이후 미국의 미래에 대해 비관적인 입장이 확산되던 때에 새로운 정치지도자인 민주당의 오바마 정권이 등장함으로써 과연 미국을 위기로부터 구해낼 것인지를 두고 국제사회의 관심이 비등하고 있는 게 사실이다. 미국의 글로벌 리더십이 상실된 것은 비단 미국 발 경제위기에만 그 원인이 국한된 것이 아니라 지난 8년 간 부시대통령 집권기 동안 보여준 미국외교의 실패에서도 그 책임을 물을 수 있다. 위기에 처한 미국을 구해내기 위해 미국인들은 오바마를 선택함으로써 변화의 용기를 보여주었다. 변화를 위한 모색들은 이미 미국 내 국제정치학자들 사이에서도 모색되고 있었다. 부시집권기 내내 상실되고 있었던 미국의 글로벌 리더십을 회복하기 위해 2007년 말 또 다시 Nye 주도로 미국의 대표적인 싱크탱크인 국제전략문제연구소(CSIS)에서 ‘스마트파워 위원회’를 구성하여 “스마트 파워: 보다 스마트하고 안전한 미국”(A Smarter, more secure America)이란 보고서를 작성하여 미국의 패권을 유지하고자 했다.<sup>2)</sup> 기존의 하드파워와 새로운 소프트 파워의 균형을 이뤄내려는 스마트파워 전략구상이란

1) Nye에 의해 고안된 주지의 개념인 소프트파워(Soft Power)에 대해서는 Nye(1990; 1991; 2004) 참고.

2) 미국외교에서 스마트 파워의 전략적 의미와 가치에 대해서는 미 국제전략문제연구소(CSIS)에서 나온 Nye & Armitage 2007) 참고.

미국을 위기로부터 구해내려는 발상의 전환인 것이다. 이런 변화를 위한 모색들은 오바마 정부 외교팀에게도 그대로 계승되어 부시외교노선과의 단절을 통해 그 변화의 의지를 보여주었다. 오바마 외교전략의 특징과 방향을 둘러싸고 특히 부시정권과의 관계란 맥락에서 ‘변화냐 지속’이냐란 논란이 없지 않지만 대체로 아태지역에 국한시켜 본다면 변화의 징후가 뚜렷이 나타나고 있다고 판단된다.<sup>3)</sup> 오바마 정권은 중동지역도 여전히 관리대상이지만 특히 아태지역으로 외교의 무게중심을 급선회하는 균형외교를 펼치기 시작했다. 주지하는바와 같이 부시공화당 정권은 동아시아보다 중동지역에 편향된 불균형 외교를 구사함으로써 대내적으로 뿐만 아니라 대외적으로 외교정책의 실패란 지탄을 받게 되어 상하양원 선거에 이어 대통령 선거에까지 지는 패배를 맛보았다.<sup>4)</sup> 이와 대조적으로 지역 강대국을 넘어 글로벌 대국으로 부상하고 있던 중국은 국제사회 특히 아시아 지역에 대한 ‘매력공세’(charm offensive)를 펼침으로써 미국의 공백을 훌륭히 대체하는 외교효과를 거두었다.<sup>5)</sup>

- 
- 3) 국내 학자들의 경우 외교정책의 변화를 강조하는 글로는 이상현(2008)과 반면 공화·민주 양당은 보수정당으로서 경제·복지정책에서 다소 변화가 있을지 모르나 안보정책에서 근본적인 변화가 없다고 보는 반론도 존재한다(김태우 2008). 외교전략의 변화보다 지속성을 강조하는 또 다른 글로는 조윤영(2009)도 있다. 외국학자로는 2006년부터 2008년까지 미국무부 동아태 부차관보 역할을 맡았던 크리스센(Thomas J. Christensen)은 미국이 직면하게 될 장기적인 대전략적 도전인 중국의 부상을 잘 관리하기 위해서는 변화가 필요한 것이 아니며 부시정부 때 대중국전략이 성공적이었음에도 과소평가된 측면이 있다고 보았다. 따라서 그는 오바마 정부가 대중국 정책을 급격하게 변화시키기 보다는 부시정부의 이런 성공적 기반 위에서 현명하게 수립할 것이라는 전망을 내놓고 있다(Christensen 2009).
- 4) 부시정부의 외교실패에 대한 비판적 지적으로 MGI(2008, 6-7)과 Campbell, Patel & Singh(2008, 61-66).
- 5) 중국의 ‘매력공세’(Charm Offensive)를 통한 soft power가 어떻게 국제사회에서 전개되고 있는지에 대해서는 Kurlantzick(2007), Shambaugh(2004), 조영남(2007, 99-146), Cho and Jeong(2008) 참고.

그리하여 ‘대국책임외교’와 ‘평화적 부상’ 그리고 ‘조화세계’란 외교언사를 수사적 차원을 넘어 현실적으로 실천을 통해 보여주는 외교승리의 면모를 보여주었다.

동아시아 지역에서 미국의 패권이 약화되는 것과 대조적으로 중국의 역내 영향력은 바야흐로 크게 신장된 것이 사실이다. 중국이 미국의 역내 지위를 넘보면서 구체적으로 ASEAN, ASEAN+3, 아세아유럽정상회의(ASEM), 동아시아정상회의(East Asian Summit:EAS), 아시아태평양경제협력체(APEC), 상하이협력기구(SCO), 중국-아세안FTA(CAFTA) 체결, 북핵6자회담 주도 등에서 발군의 외교력과 역내 영향력을 유감없이 발휘했다.<sup>6)</sup> 뿐만 아니라 글로벌 이슈(기후변화, 에너지, 대량살상무기억제, 세계경제위기, 질병확산 등) 등에서도 중국의 적극적인 외교력은 미국을 압도하는 측면이 강했다. 국제사회에서 중국의 하드파워와 소프트 파워가 신장됨에 따라 중국의 지위와 영향력은 무시할 수 없는 상황에 이르렀고, 특히 2008년 미국발 금융위기 이후 미국 경제 뿐만 아니라 세계경제의 위기탈출을 위해서는 중국의 공조없이 절대 불가능하다는 판단이 오바마 정부의 주요 정책 페이지를 통해 거듭 확인되고 있다. 2008년말에는 중국을 아태 역내 뿐만 아니라 글로벌 차원에서 미국과 더불어 ‘한층 더 책임있는 이익상관자’(a more responsible stakeholder)이자 ‘글로벌 차원의 책임있는 관리자’(a responsible steward)로서 지위를 부여하다 최근 2009년 2월 중국방문 때 클린턴 국무장관 표현에서 나왔듯이 중국을 ‘전면적인 파트너’(comprehensive partnership)로서 관계강화의 의지를 적극적으로 표현하기도 했다.<sup>7)</sup>

6) 중국의 다자외교의 활약상에 대해서는 Hachigian, Schiffer & Chen(2008,48-49).  
 7) 집권 직전 오바마 선거캠프내에서 21세기 ‘전향적인’ 미중관계의 중요성을 가장 대표적으로 잘 집약한 보고서는 미국진보센터(CAP)에서 나온 Hachigian, Schiffer & Chen(2008), *A Global Imperative*와 이 외에 중요보고서로 신미국안보센터(CNAS)에서 나온 Campbell, Patel & Singh(2008), *The Power of Balance* 등을

이처럼 미중관계의 중요성 그 어느 때 보다 강조되고 있는 2009년은 미중수교 30년을 맞이하는 해로서 양국 관계에서 중요한 해이기도하다. 더구나 올 해 오바마 신정부가 집권하면서 미중관계의 발전과 전망에 대한 관심이 고조되고 있다. 이런 상황에서 과연 오바마 정부의 아태 전략 특히 대중(對中)전략이 무엇인가 이해하는 것은 양 대국의 한반도에 대한 영향력이 막대한 우리의 처지에서 볼 때, 중요한 사안이 아닐 수 없다. 더군다나 북한의 제 2차 핵실험 감행 이후 한국의 PSI(대량살상무기확산방지구상) 전면참여선언과 함께 안전보장이사회의 대북제재 결의안인 1874호 가결, 한미 간 ‘확장억지력’(extended deterrence) 선언, 한국의 ‘5자회담’ 제기 등으로 동북아의 안보환경이 날로 악화되고 있는 시점에서 특히 미중관계를 중심으로 오바마정부의 동아시아 전략과 정책에 대해 검토해보는 것은 의미있는 작업이라 할 것이다.

본 글은 오바마 정부의 대외전략 가운데 대중 전략과 정책에 초점을 두어 그 구체적인 내용과 함의가 무엇인지 살피고자 한다. 아직까지 오바마 정부의 공식적인 아태 및 대중정책이 명확히 드러나지 않았지만, 최근 오바마 진영과 신정부에서 나온 중요 보고서와 자료들을 통해 그 윤곽을 살피고 시론적 차원에서 검토하려고 한다. 과연 부시정부와 오바마 정부는 대중전략에서 어떤 변화와 지속성을 보이고 있는가? 본 글은 대체로 지속성보다 변화에 초점을 두어 양국 간 협력과 경쟁 혹은 갈등의 분야가 무엇인지 살피고자 한다.

연구방법은 주로 문헌연구에 의존하고 있는데, 특히 최근 미국 대선 전후 오바마진영과 신정부에서 나온 중국 및 아태 관련 미국측 중요보고서와 정책자료들을 많이 참고하였다. 또한 오바마 관련 중국자료들과 국내 일부자료들도 참고하였음을 밝힌다.

---

들 수 있다. 집권 이후 미중관계의 전략적 가치의 중요성을 강조한 글로는 Shambaugh(2009b).

## II. 오바마 정부의 대외전략과 정책의 특징과 변화

주지하다시피 부시정부 집권기 동안 미국외교는 철저히 ‘힘의 우위’에 기초한 ‘일방주의’와 ‘패권주의’가 극에 달한 시기였다고 평가해도 무방할 것이다. 대량살상무기근절과 민주주의 증진이란 수사적 구호로 자행된 이라크에 대한 무력침공, 쿠바 관타나모(Guantanamo) 수용소와 이라크 아부 그라이브(Abu Ghraib) 수용소에서의 반인륜적 포로학대와 고문 자행 등은 국제사회에서 미국의 도덕적 가치와 신뢰성을 크게 실추시킨 대표적인 사례들이다. 특히 ‘부시독트린’으로 표방되었던 ‘군사지상주의’적 문제해결 방식은 국제사회로부터 지탄의 대상이었으며, 미국 내 보수주의자들로부터도 미국의 글로벌 리더십을 훼손하고 있는 처사라는 비판을 받기에 이른다. 게다가 외교의 중심이 중동(이라크, 이란)에 편중되었던 까닭에 아태지역에서 미국의 패권적 지위와 영향력은 상당히 많이 약화되기도 했다. 때문에 오바마 정부는 바로 이런 부시정부의 외교적 실패를 거울로 삼아 집권공약으로 이라크 철군과 관타나모 수용소 폐지 등을 내걸었으며, 중동뿐만 아니라 아시아 지역으로 외교의 중심을 이동하고 있다. 한걸음 더 나아가 미국의 글로벌 리더십을 회복하기 위해 21세기 지구촌의 갖가지 도전과 위협요소들에 대처할 수 있는 전략적 구상을 내놓기도 했다. 대표적인 구상이 바로 오바마의 대표적인 싱크탱크 중의 하나인 브루킹스연구소(Brookings Institution) 주도하에 미국 뉴욕대의 국제협력센터(the Center on International Cooperation) 그리고 스탠포드 대학의 국제안보협력센터(the Center for International Security and Cooperation)가 공동주관하여 글로벌 차원의 위기 대응과 관리전략인 “지구 불안정 관리를 위한 행동계획”(A Plan for Action—A New Era of International Cooperation for a Changed World: 2009, 2010, and Beyond)이다(MGI 2008). 본 보고서는 21세기 향후 50년 동

안 오늘날 가장 긴급한 초국가적 위협들 가령 기후변화에서 핵확산과 테러방지에 이르기까지 각종 위협을 공동해결하는데 미국이 주도적으로 개입하여 글로벌 공공선을 구현하겠다는 계획을 밝힌 것으로서 미국의 글로벌 리더십을 회복할 수 있는 묘안 가운데 하나라고 볼 수 있다. 동 보고서는 글로벌 안보불안을 해소하고 관리하기 위한 행동계획도 담고 있다. 먼저 비전을 보면, 향후 50년동안 글로벌 평화와 번영을 가져다 줄 책임있는 주권국가들에 기초한 국제질서를 확립하고자한다. 이 비전 실현을 위한 구체적 목표는 오바마 정부가 다른 주요국가 및 특히 부상하는 국가들과 동반자 협력관계 속에서 변화된 세계를 위한 국제협력을 재활성화시키기 위한 2009년 캠페인을 전개하는 것이다. 이런 정책목표를 실현하기 위한 4가지 트랙(수단)으로는 첫째, 미국의 ‘개입’(engagement) 정책으로서, 이를 통해 신뢰할 만한 미국의 리더십을 복원하는 것이다. 둘째, 국제제도들을 재활성화시켜서 ‘권력과 정당성’을 획득하는 것이다. 즉 부상하는 세력들(가령 중국)의 대표성을 증가시키면서 동시에 이들에게 21세기를 향한 임무들에 집중하도록 함으로써 핵심적인 국제제도들의 정당성과 효율성을 제고시키는데 있다. 셋째, 인류 공동의 위협들에 대처하는 전략과 능력을 개발하는 것이다. 향상된 국제협력과 국제제도들을 핵심적인 글로벌 위협들을 관리하는데 사용한다. G8만으로는 글로벌 위기와 위협에 대처할 수 없으므로 이런 글로벌 도전들을 해결하기 위해 중국·인도·브라질을 비롯한 신흥대국들의 협조가 필수적이다. 이처럼 G20과 같은 주요 국가들의 참여가 필수적이며, 유엔안보보장이사회나 국제통화기금 그리고 세계은행 등이 글로벌 문제 해결에 적극 나서야한다. 넷째, 위기대응을 국제화하는 것으로서 더 확대된 중동에 초점을 두는 것이다. 가령 이스라엘-팔레스타인 간 평화협정체결의 지원, 아프가니스탄의 안정과 평화지원, 이란 핵개발을 억제하기 위해 지역 및 국제적 외교력을 지속시키는 것 등이다. 이런 4가지 트랙을 다



양하게 구사하여 오바마 신정부가 국제사회의 기존 주도국가들과 신흥 부상국가들 사이의 협력과 파트너십을 유도 강화함으로써 21세기 글로벌 안정을 증진시킬 때 비로소 미국의 리더십은 확보될 수 있다는 주장이다(MGI 2008, 6-8).

보다 구체적으로 오바마 정부의 대외정책을 이전 부시정부의 대외 정책과 비교했을 때 가장 중요한 특징은 ‘균형력’(Power of Balance) 전략으로 집약할 수 있다. 부시정부 시기 기초를 이룬 군사력을 중심으로 한 ‘세력균형’(balance of power)적 접근으로부터 ‘균형력’(Power of Balance) 접근방식으로 전환한 점이다. 세력균형적 시각은 대체로 국가중심적인 현실주의의 관점의 하나로서 군사력에 기반하여 아시아 국가들 간의 제로섬 게임적 경쟁을 촉발시키며, 특히 부상하는 중국을 견제하기 위해 미국의 동맹국들과의 강력한 연합을 강조한다. 반면 균형력 시각은 국가란 국제체제 내 행위자들 가운데 하나로 보면서, 외교와 무역에 있어서 많은 win-win 상황들을 보려고 한다. 즉 균형력 관점에 기반한 미국의 전략은 민족국가(국민국가)들이 글로벌 시대에 지역적 및 글로벌 차원에서 어떻게 질서와 안보를 유지하면서 공동협력을 증진시킬 것인가를 적극적으로 모색하려는 것이다. 다시 말해 국민국가와 군사력과 같은 하드파워의 중요성을 무시함이 없이 균형력 전략은 소프트 파워의 역할을 동시에 강조한다. 특히 능숙한 외교력을 통해 균형력을 파악하는 것은 역동적이고 통합지향적인 아태 지역 내에서 미국이 어떻게 상호작용해야만 하는가를 이해하는 열쇠이다(Campbell, Patel & Singh, 2008, 9). 오바마의 균형력 전략이 등장할 수 있었던 배경으로 우선 부시집권기 미국의 글로벌 리더십의 상실에 대한 반성, 다음으로 아시아 지역 내 미국의 독보적인 지위 및 영향력 약화에 대한 우려와 함께 아시아 국가들의 점증하는 ‘범아시아 의식’과 지역통합(regional integration)에의 열망 확대로 미국이 동 지역 내에서 주변부 세력으로 구축(驅逐)되고 있

다는 위기의식의 확산, 마지막으로 글로벌 위기와 전통적 및 비전통적인 안보문제 해결에서 아시아 주요국가들과의 공조 및 협력없이 위기 극복이 불가능하다는 공통인식의 확산 등을 꼽을 수 있다. 이런 맥락에서 볼 때, 균형력 전략의 이점은 향후 미국이 직면하게 될 다양한 도전들을 효과적으로 다룰 수 있는 유용한 수단들을 제공한다는 점에서 오바마 외교의 가장 중요한 특징이라고 할 수 있다. 아시아 지역 내에서 균형력 전략은 10가지 정도의 함의를 지닌다고 오바마의 책사들은 보고 있다. ① 아태지역이 유럽 못지않게 미국의 국익에 절대적으로 중요한 지역임을 인식하고 아태지역의 전략적 존재를 재확인 할 것. 다시 말해 유럽에 편중된 외교로부터 유럽과 아태지역 사이에서 균형외교를 수행할 것, ② 미국과 아태지역 내 주요국가들(일본, 한국, 호주, 인도, 대만, 싱가포르, 동남아국가들)과의 쌍무적 동맹 및 동반자 관계를 유지하면서 대응할 것, ③ 아태지역 내 지역 및 다자 포럼에 ‘적극적인 포용정책’으로 가담, ④ 현실주의적이고 실용주의적인 대 중국정책을 명확화할 것, ⑤ 기후변화 협력에 적극동참, ⑥ 동남아 지역에서 급진적 이슬람 세력들로부터 진심어린 지지를 얻는 것, ⑦ 아태지역 내의 안정과 평화의 궁극적인 보증자로서 미군의 군사적 관여(military engagement)의 재검토, ⑧ 비전통적인 안보 분야(기후, 건강, 교육, 법치 등)의 아젠더를 확대시킴과 동시에 이 분야에서 미국의 기술과 협력을 강화함으로써 상실되었던 ‘미국의 리더십’을 제고할 것, ⑨ 글로벌 차원에서 생각하는 아시아를 포섭하는 것으로서 구체적으로 아시아 국가들이 민족주의와 다자주의, 자유시장 기업주의와 국가중심적 경제정책, 조용한 방위증강과 새로운 외교의 수단들 사이에서 균형을 모색할 수 있도록 지원, ⑩ 민주-공화의 초당적 협력은 균형력의 궁극적인 시현이자 미국의 대아시아 정책의 미래를 위한 열쇠라고 할 수 있다(Campbell, Patel & Singh, 2008. 72-92). 이러한 세력균형과 균형력 접근 외에 ‘이익균형’에 입각한

미중관계의 변화를 보는 시각도 존재하는데 대체로 이 관점은 오바마 정부의 외교전략을 분석할 때 유용한 틀이라고 생각된다.<sup>8)</sup>

균형력 전략에 입각하여 보다 구체적으로 주목할 할 만한 세부적인 특징을 몇 가지 들자면, 첫째, 균형력에 기초한 균형전략(A Balanced Strategy)을 추구하는 것이다. ‘자유주의적 국제주의’(liberal internationalism)와 현실적이고 실용적인 ‘현실주의’ 사이의 균형전략을 추진하는 것이다. 전자와 관련하여 힐러리 국무장관은 인권보호, 시민사회의 강화, 교육 및 보건의 개선, 법치증진, 사회의 주변부 약자 세력들에 대한 기회제공의 확대 등 미국의 이상에 부응하는 일련의 자유주의적 가치들에 활력소를 불어넣기 위해 시민세력·NGO단체·기업·대학 등 각종 조직들과 공동 노력할 것이라고 밝히고 있다. 이런 단체들은 외교의 효과적인 수단들이라 할 것이다(Clinton 2009). 이같은 ‘자유주의적 국제주의’ 대표적인 사례를 들자면, 수단 다르푸르, 티벳인권탄압에 대한 개선을 요구하는 것들 들 수 있다. 반면 ‘현실주의’ 정향은 이라크 전쟁에 대한 반대, 즉 전쟁자체에 대한 반대라기 보다는 전쟁의 부적합성, 즉 테러의 온상지는 이라크가 아니라 ‘아프가니스탄’이라는 주장에서 나타난다. 그리고 중국의 국방현대화에 대한 우려와 경계에서도 드러난다. 한편 균형전략을 군사안보적인 측면에서 한정에서 보면, 2009년 1~2월호 <Foreign Affairs>에 실린 로버츠 게이츠 국방장관의 발표문에 주목할 필요가 있다. 그는 세 영역에서 균형전략이 요구된다고 지적했는데, 첫째, 현재 분쟁중인 지역에서 우위를 유지하는 것과 다른 긴급사태에 대비하는 것 사이의 균형; 둘째, 반란진압(counterinsurgency)이나 해외군사지원과 같은 공격능력을 제도화하는 것과 다른 군사적 위협에 대처하기 위해 미국의 현존하는 재래식 무기의 우위 및 전략적 기술우위(strategic technological edge)를 유지하는 것 사이의 균형; 셋째, 미군이 주둔지역에서 성공적으로 임무

8) 이익균형에 관해서는 Schweller(2006)와 국내 연구로는 박홍서(2008) 참고.

를 수행할 수 있게끔 해주는 군사문화적 특성들을 유지하는 것과 동시에 미군의 임무수행을 방해하는 그런 문화특성들을 버릴 수 있는 것 사이의 균형이다(Gates 2009, 28; 김현욱 2009, 2-3).

둘째, ‘스마트 파워’ 중심의 협력외교를 통해 실추되었던 글로벌 리더십을 회복하는 것이다.<sup>9)</sup> 스마트 파워는 하드파워도 소프트 파워도 아니며 이 둘이 ‘능숙하게 종합된 것’(skillful combination of both)이다. 그래서 하드파워+소프트 파워=스마트 파워 → ‘균형력’(power of balance) 유지관철이란 도식적 이해도 가능하다. 다시 말해 하드파워를 기반으로 한 소프트 파워 중심의 범세계적 협력외교 구사하겠다는 것이다. ‘지구촌 공동선과 이익’(global good)을 위해 미국의 하드파워와 소프트 파워를 능숙하게 통합시킨 스마트 파워 외교력이 요구된다는 것이다. 부시정부 때 단적으로 드러난 사실이지만 기존의 미국외교의 장애물은 우선 지나치게 하드파워에 편중되어왔으며, 외교와 해외지원이 비국가 행위자들(NGO 등)이 배제된 채 국가들에게만 쏠리는 문제가 있었다. 이처럼 미국외교 정책이 통합적 기능을 하지 못했다는 점을 들 수 있다. 그러므로 미국이 지구촌의 공동선을 위해 스마트파워를 능숙하게 구사하기 위해서는 5가지 핵심영역에 집중할 필요가 있다고 나이와 아미티지는 강조한다. ① 동맹·파트너십 그리고 제도들, ② 글로벌 발전, ③ 공공외교(public diplomacy), ④ 경제통합(economic integration), ⑤ 기술과 혁신이 바로 그것이다. 이같은 스마트파워 외교를 능숙하게 구사할 때 비로소 미국이 기존에 실추되었던 글로벌 리더십을 회복할 수 있다고 한다. 특히 ‘공포’보다 ‘낙관론’을 펼치는 외교가 중요하다고 주장한다(Nye & Armitage 2007, 5-14). 그리하여 적대국 지도자와 대화하지 않겠다던 제재일변도의 부시정부 정책을 비판

9) 미국외교에서 스마트 파워의 핵심가치와 미중관계에 적용한 내용으로는 미국 제전략문제연구소(CSIS)에서 나온 2개의 페이지가 읽을 만하다. Nye & Armitage (2007)와 Cohen, Greenberg & McGiffert(2009) 참고.

하면서 적대국 지도자와도 직접적 대화의 여지를 두려고 했다.

셋째, 지역 다자주의(regional multilateralism)의 추진이다. 쌍무적인 동맹관계 이외에 지역 다자주의 정책을 적극적으로 추진하겠다는 것이다. 동 정책은 미국이 아시아 지역에 대한 지속적인 ‘관여’ 혹은 ‘포용’(engagement)정책을 추진하겠다는 의지의 표현으로서 구체화되고 있다. 예컨대 일본·호주·한국·태국·필리핀·인도 등과의 관계강화 추진 외에 미-일-호-인 4각협력체제의 강화로 글로벌 이슈를 해결해 나갈 것임을 클린턴 국무장관이 밝힌 바 있다. 또 ASEAN, APEC 과의 관계 강화 외에도 특히 아태 지역의 핵심국가인 미·중·일 3국 포럼과 같은 ‘소다자주의’(minilateralism)을 통해 동 지역 내 질서와 안정을 달성해야 한다고 주장하기도 했다(Bader 2007). 그러나 이런 미·중·일 삼각협력구상에 대해 특히 한국은 본 ‘소다자주의’ 체제에서 배제되는 것을 우려하여 비판적인 태도를 견지하면서 오히려 이런 구상이 도리어 중국의 역내 위상을 제고시킬 수 있다고 보고 있다. 그러나 미국은 이런 한국의 비판에도 불구하고 중일관계의 화해(rapprochement)야말로 미국의 국가안보에 중요한 사안임을 밝히고 있다. 특히 미국은 일본이 과거 아시아 국가들에 대한 침략의 역사를 진정으로 사과하고 화해해야 한다고 본다. 이런 과거사에 대한 반성은 중국에 이익을 가져다주기 때문이 아니라 오히려 일본에 대한 반감이 아시아 국가들 내부에 깊이 자리잡고 있음을 분명히 인식하고 있기 때문이다(Campbell, Patel & Singh 2008, 81-82). 이런 미국의 미·중·일 삼각협력구상은 이전 부시정부 시기 ‘현실주의’시각에 경도되었던 것과 큰 대조를 이룬다고 할 수 있다. 이런 인식의 전환은 점차 ‘현실주의’(Realism)에서 ‘복합적 상호의존’(Complex Interdependence)적 시각으로 변화되고 있는 징조라 할 수 있다.<sup>10)</sup>

10) 미중관계가 현실주의와 복합적 상호의존 사이에서 서로 상호작용한다는 주장에 대해서는 Nye(2006, 222-223).

넷째, 글로벌 차원의 공조와 협력증진을 위해 전통적 안보 외에 비 전통적인 안보위협(기후변화, 질병의 확산, 테러리즘, 에너지, 금융위기 등)에 적극적인 참여와 지원을 아끼지 않겠다는 입장의 천명이다.

이상과 같은 오바마 민주당의 승리 그리고 외교전략 및 정책 전환에 대해 중국의 학자들 사이에서도 찬반 이견이 존재하고 있다. 정책전환에 동의하는 학자들의 경우, 미국대선에서 오바마가 승리할 수 있었던 것은 무엇보다 공화당의 정책실패와 출구를 못찾은 시민들의 선택 그리고 오바마 개인의 탁월성에 있다고 보았다. 뿐만 아니라 미국의 민주정치적 진보의 결과라고 칭찬한다(李慶四 2008, 48-51). 하지만 중국 내 일부 학자들은 민주당의 정책변화 보다는 공화당과 마찬가지로 미국의 패권적 지배방식은 민주당 체제 내에서도 그대로 지속될 것으로 우려하는 입장도 만만치 않다. 예컨대 칭화대의 추슈룽(楚樹龍)은 이라크 전쟁이 비록 미국의 국제적 지위와 영향력 그리고 위신을 크게 실추시킨 측면이 없지 않지만, 미국의 패권적 지위 뿐만 아니라 미국의 국제자유주의적 가치외교(민주·자유·인권)를 확산시키겠다는 글로벌 전략 목표에는 전혀 영향을 주지 않았다고 본다. 심지어 이라크 철병 또한 중동전략의 근본적인 개편이 아니라는 부정적인 평가를 내리고 있다. 미국 민주당의 가치외교 또한 중국의 ‘조화세계’, ‘화이부동’(和而不同)의 외교와도 맞지 않는 갈등적 측면이 있음을 고발하고 있다(楚樹龍、林苾竹 2008, 43-44). 이상과 같이 오바마 정부의 외교전략과 정책의 특징과 변화 그리고 이에 대한 찬반논란이 없지 않지만 전반적으로 볼 때 전환이 시도되고 있다고 평가할 수 있다. 특히 대중국 전략과 정책에서 실용주의적 외교가 부상하고 있다고 보인다.

### Ⅲ. 오바마 정부의 대중 전략과 정책의 변화

#### 1. 최근 10년 사이 아태지역 안보환경의 변화

오바마 정부의 대중 전략과 정책변화를 이해하기 위해서는 먼저 지난 10년간 아태지역의 발전과 안보환경의 변화를 직시할 필요가 있다. 아태지역 안보환경은 특히 4가지 분야에서 변화가 두드러졌는데, 이것은 대중 전략과 정책 변화의 주요배경이자 동인이 되었다. 우선 꼽을 수 있는 변화는 아태지역의 경제적·정치적 무게와 힘이 크게 신장한 점이다. 글로벌 수출의 30%, 미국과의 매해 무역거래액이 1조달러 이상, 글로벌 외환보유고의 2/3, 그리고 2008년말 중국은 미국국채 7,274억 달러보유(1위)를, 일본은 6,260억 달러(2위)를 보유하고 있었다. 다음으로 가장 주목해야 할 변화로는 중국의 부상을 들 수 있다. 특히 하드파워 중 경제력(세계3위 GDP, 외환보유고 2조 달러로서 세계 1위)과 군사력(2009년 세계2위 수준인 702억 달러)의 규모이다. 하지만 미국의 국방예산이 2009년 5133억 달러이고 2010년 5340억 달러인 점을 감안하면 상당한 격차가 존재함을 알 수 있다. 세 번째 변화는 핵보유국가의 증가와 핵확산의 표면화가 진행된 점이다. 구체적으로 인도·파키스탄이 핵실험을 끝냈고, 뒤이어 북한이 제 2차 핵실험(2009년 5월 25일)과 장거리 미사일 발사를 시도한 점이 주목할 만한 사건들이다. 마지막으로 다자협력에 대한 관심과 이해(interests)가 확대된 점이다. 가령 APEC, ASEAN+3, East Asian Summit, SCO, 6자회담 등이 대표적인 다자협력기구나 제도들이다.

이러한 아태지역의 안보환경의 변화 속에서 오바마 정부의 핵심참모로서 동아태 차관보로 내정된 커트 캠벨(Kurt M. Campbell)과 부시 정권 시절 동아태 차관보를 지냈던 제임스 켈리(James Kelly)의 공동주

도하에 안보관련 5개 주요 연구소가 합동으로 2009년 2월에 펴낸 “미국과 아태지역: 오바마 행정부를 위한 안보전략” 보고서에서는 신정부의 아태지역 안보전략의 목표로 10가지를 제기했다. 열거하자면, 미국의 전략적 존재를 거듭 재확인할 것; 강력한 쌍무적 동맹관계를 유지할 것; 중국이 ‘책임있는 이익상관자’ 역할을 하도록 ‘현실주의적이고 실용적인 중국정책’을 명확히 할 것; 미국의 군사적 개입(관여)과 전진배치를 유지할 것; 지역포럼 및 다자간 포럼들에서 한층 더 적극적으로 개입(참여)할 것; 대량살상무기확산 방지를 위한 효과적인 양자간 및 다자간 협력을 추진; 급진적 이슬람 세력에 대응할 것; 각종 글로벌 아젠더를 확대시키면서 미국의 소프트 파워를 증대시킬 것, 특히 하드파워와 소프트 파워를 한층 더 효과적으로 결합시킴으로써 테러리즘과 극단주의에 맞설 것; 기후변화·에너지 안보 그리고 비전통적인 지역 및 글로벌 안보의 도전에 대응하는 협력을 강화할 것; 개방적인 자유무역을 확대 증진시킬 것 등이다(Cossa, Glosserman, McDevitt,, Patel, Przystup & Roberts 2009, 4-7).

이상과 같은 아태 지역의 안보환경의 변화와 특히 중국의 부상이 미중관계의 위상변화를 불가피하게 한 주요 요인이라 할 수 있다. 이런 변화를 반영하여 캠벨은 미국의 아시아 정책 그룹을 크게 4가지 부류, 즉 ‘중국우선론자’(the China First School), ‘쌍무적 동맹론자’(the bilateral alliance school), ‘중국위협론자’(the China threat school), ‘초국가적 도전 대응론자’(the transnational challenges school)로 대충 나눌 수 있다고 밝힌바 있다. 우선 ‘중국우선론자’(the China First School)들은 중국을 미국의 아시아 정책의 중심으로 삼는다. 미국의 다른 나라들과의 쌍무적인 관계는 중국과의 강력하고 탄력적인 관계형성과 비교할 때 2차적이다. 이 그룹은 2008년 미국 발 금융위기 이후 득세할 것으로 보인다. 둘째로 ‘쌍무적 동맹론자’들은 미국의 안보동맹과 파트너십에 초점



을 두며, 이것이야말로 중국의 부상이나 북한의 핵야욕과 같은 문제들을 푸는데 있어 핵심이라고 본다. 셋째로 ‘중국위협론자’들은 중국의 엄청난 상업상의 잠재력을 미국에 거의 동등한 경쟁자로의 부상으로까지 보지 않는다. 이 매파그룹은 헤게모니(패권)의 부상, 점증하는 긴장을 예상하면서 다가올 미래에 중국과의 군사적 충돌에 대비할 필요가 있음에 주목한다. 마지막으로 ‘초국가적 도전론자’들은 가령 글로벌 기후 변화, 환경악화, 전염병 그리고 재생에너지 등과 같은 공동의 도전들에 집중하는 다자주의적 기제들(mechanisms)이 무엇보다 우선되어야만 하며, 또 이런 접근은 ‘중국위협론자’들의 전통적인 파워게임들을 능가할 것으로 믿는다(Campbell 2007, 160; Campbell, Patel & Singh 2008, 60). 대체로 두 번째와 세 번째 그룹은 ‘현실주의’ 그룹에 속한다고 볼 수 있고, 반면 첫째와 넷째 그룹은 자유제도주의 그룹에 속한다고 볼 수 있다. 오바마 집권 이후 첫째와 넷째 그룹이 득세할 것으로 전망된다. 따라서 미중관계 역시 기존의 미중관계의 틀인 ‘포용과 양다리 걸치기식 경계’(engaging but hedging) 접근법은 이제 미국의 전략적 목표와 이해를 충족시키는데 적절치 않으므로 이제 중국의 글로벌 부상에 맞게 중국을 국제체계 내 ‘한층 더 책임감있게 관여하고 존경받는 이익공유자’(a more responsible, engaged, and respected stakeholder)로 편입시키는 것이 피할 수 없는 ‘긴급한’(the imperative) 요청이라고 강조한다. 때문에 이런 미중관계의 위상변화와 대중국전략의 변화 속에서 당면한 글로벌 위기문제—기후변화, 에너지 안보, 질병확산, 핵을 비롯한 대량살상무기의 확산방지, 글로벌 경제성장의 지속(특히 금융위기극복)—들을 해결하기 위해 미중 양국이 공동보조를 맞추는 것이 긴급한 과제로 인식되고 있다.

## 2. 오바마 정부의 대중 전략의 전환

### 1) 미중관계 인식의 변화

2009년은 미중 양국이 수교한 지 30주년이 되는 해이다. 이 기간 동안 특히 90년대 이래로 미중관계는 마치 D. Lampton의 표현처럼, ‘同床異夢’ (Same bed, Different dream) 하면서 끊임없이 ‘협력과 갈등’(cooperation & contention) 사이에서 동요를 보여온 게 사실이다(Lampton 2001). 특히 90년대 중반 이래로 미중관계는 충돌과 화해의 극적인 반전을 거듭해왔다. 오바마 정부가 들어서고 난 뒤 미중관계가 어떤 양상을 띠는 것인가를 둘러싸고 이견이 분분하다. 대체로 ‘중국위협론’에 입각한 시각 보다는 클린턴 정부 때 일반화된 소위 “건설적인 전략적 동반자”(constructive strategic partnership) 관계를 능가하는 방향으로 되돌아갈 것이라는 낙관론이 지배적이라고 할 수 있다. 또한 오바마 행정부 내 친중 중국전문가 그룹들이 포진하여 양국 관계에 윤택유와 훈풍을 불어넣고 있어 양국 관계는 갈등의 요소가 없지 않으나 능히 극복해나갈 것으로 전망되고 있다.<sup>11)</sup> 따라서 중국을 ‘중국 위협론’(China threat)<sup>12)</sup>에 바탕을 둔 ‘전략적 경쟁자’(strategic competitor)로 보는 것은 변화된 현실을 반영하지 못한 시각이라 할 것이다. 이미 샘보(Shambaugh)

11) 오바마 외교정책 팀 가운데, 아시아 정책 팀이 최대규모를 자랑한다. 대략 60~65명 정도 차지하는데, 그들 가운데 중국에서 주목하는 미국 내 대표적인 친중 중국통 전문가로는 제프리 베이드(Jeffrey A. Bader), 해리 하딩(Harry Harding), 케네스 리버설(Kenneth Lieberthal), 리처드 부시(Richard Bush), 에반 메드로스(Evan S. Medeiros) 등을 손꼽을 수 있다. 베이드는 미중관계를 ‘협력’과 ‘경쟁’관계로, 하딩은 경제의 경쟁라이벌, 전략적 협력 동반자 관계로서 표현하고 있다 (周效里, 2008, 59-60).

12) 광의의 ‘중국 위협론’은 범주별로 ‘전체주의 정치체제 위협론’, ‘중화문명위협론’, ‘인구위협론’, ‘환경위협론’, ‘경제위협론’, ‘군사안보위협론’ 등으로 나눌 수 있다. 그러나 본 글은 후자인 협의의 ‘경제, 군사위협론’에 국한해 사용하고자 한다.

는 향후 21세기 미중관계를 전략적 협력이나 아니면 (준)적대적인 경쟁 관계이나라는 양자택일적 시각은 비현실적이고 허구적인 관점이라 보고 오히려 이 ‘두 가지가 혼합된(a mixture of both)’ 관점, 즉 이 두 가지가 동시에 공존한다고 보는 것이 한층 더 적절한 파악이라고 주장한 바 있다(Shambaugh 2001,56). 또 2009년 초에 샘보는 1979년 수교이래로 미중관계가 가장 좋은 시기에 접어들어 이른바 ‘편안한 결혼’(a Marriage of Convenience)관계로 격상되었다고 표현하기도 했다(Shambaugh 2009a). 한편 오바마 진영 내 최고의 중국통 가운데 한 사람으로서 백악관 국가안보회의(NSC) 아시아 담당선임 보좌관인 제프리 베이드(Jeffrey A. Bader)는 미국의 대중전략은 ‘포용하지만 양다리 걸치기식 경계’(engaging but hedging)개념보다 ‘경쟁’과 ‘협력’ 개념을 통해 접근하는 것이 더 바람직하다고 한다. 베이드는 바로 이 개념으로 오바마 정부의 대중정책을 개괄하고 있다. 지난 30년간 대중국 전략의 기초는 ‘포용전략’(strategy of engagement)에 기반하고 있었으며, 그 효과는 대체로 양국간 대화를 통한 긴장완화와 평화유지에 기여하기도 했다. 하지만 이제 오바마 정부는 이 단순한 ‘포용’(관여)정책을 넘어, 또한 기존의 ‘engaging but hedging’의 틀을 넘어 이제 보다 적극적으로 ‘한층 더 책임있는 이익상관자’(a more responsible stakeholder)로서 중국과 공조를 중시하기 시작했다. 여기서 ‘책임있는 이익공유자’란 표현은 2005년 9월에 미국무부 부장관인 로버트 켈릭(Robert B. Zoellick)이 미중관계위원회 회의에서 중국을 ‘책임 있는 국제적 이익공유자’(a responsible international stakeholder)가 되어줄 것을 촉구한데서 연유한 개념이다(Zoellick 2005). 당시 주무 부장관 수준에서 이런 획기적인 관계제정립 발언을 한 것은 아주 이례적인 것이었다. 당시만해도 미국의 대중국 정책의 미래를 둘러싸고 중국의 부상을 견제하려는 ‘중국위협론자’ 강경그룹의 입김이 득세하면서 관료그룹 내 내분이 심화되고 있던 시점에서

공화당 내 매파 그룹을 향해 대중국 ‘포용지지세력’(the pro-engagement camp)이 처음으로 가한 주요한 반격이자 필요한 견제로서 평가될 수 있다(Campbell, Patel & Singh 2008, 62). 또한 쥘릭의 동 개념은 3가지 이유 때문에 중요하다 하겠다. 첫째, 광범위한 글로벌 거버넌스 이슈들에 대한 중국의 한층 더 큰 글로벌 역할과 책임을 가정하고 있다는 점이다. 둘째, 중국을 글로벌 파워가 아니라 글로벌 행위자로서 인식하고 있으며 따라서 미중관계를 단순히 쌍무적 혹은 아시아 지역에 국한된 관계 차원이 아니라 글로벌 관계로서 재정의하고 있다는 점이다. 셋째, 중국을 미국의 글로벌 파트너가 되어줄 것을 요청하고 있는데, 이런 관점은 중국을 ‘봉쇄’(containment)할 필요가 있다는 미국 정부 내 강경 ‘매파’(the hawks)의 입장을 거부했다는 측면에서 의미있는 진전이라 할 수 있다(Shambaugh 2009b). 따라서 이 용어는 오바마 정부가 들어서면서 생긴 것이 아니라 이미 부시집권 후반부에 접어들면서 역내 뿐만 아니라 글로벌 문제에서 중국과의 공조의 필요성이 크게 증대된 환경에서 나왔다. 하지만 그 실질적인 의미는 오바마 정부가 들어서면서 부시집권 때보다 한층 더 확실해졌고, 안정적인 미중관계의 제도화를 지칭하는 대명사로서 자리매김했다고 판단된다.

## 2) 오바마 정부의 대중전략의 변화

부시정부와 오바마 정부의 대중국 전략의 지속성과 변화관 각도에서 보면 지속되는 측면도 없지 않지만 변화의 측면이 크게 부각된다고 볼 수 있다.<sup>13)</sup> 변화에 초점을 두고 오바마 정부의 대중전략의 중요한

13) 오바마 시기 미중관계의 지속성을 강조한 글로 Christensen (2009), Ching(2008), 『美國僑報: 奧巴馬的變與中美關係的不變』, 『人民網』, 2008年 11月 20日, <http://world.people.com.cn/GB/1030/8376488.html>[2008,11,20], 『中美關係有陰有晴 種族問題更加複雜: ‘總體穩定, 爭吵增加』, 『人民網』, 2008年 11月 5日, <http://world.people.com.cn/GB/8212/113906/113910/8288186.html>[2008,11,5] 참조.

특징적 변화를 살펴보면, 대체로 몇 가지로 집약해 볼 수 있다.

첫째 변화는 기존의 ‘포용전략’(strategy of engagement)과 ‘engaging but hedging’의 틀을 넘어서 ‘한층 더 책임있는 이익상관자’(a more responsible stakeholder)로 발전되기를 희망하고 있다는 점이다. 미국은 여기서 한 걸음 더 나아가 힐러리 국무장관의 지적처럼 ‘전면적인 동반자’(comprehensive partnership)로서 격상시키고자 하고 있다. 때문에 미중관계를 일종의 ‘한 배를 타고서 어려움 속에서 한마음으로 협력하는’(同舟共濟)의 관계라고 할 수 있다. 이를 반영하듯 2009년 7월말 워싱턴에서 열린 제 6차 미중 전략경제대화(SED)에서 양국은 21세기 국제질서 형성의 가장 중요한 동반자관계임을 확인하고 금융위기·기후변화·에너지·환경 등 글로벌 현안문제에 적극 대처 협력하기로 약속했다(중앙일보/2009/07/29). 이처럼 오바마 정부는 부시행정부 시기 실추되었던 미국의 도덕적 권위와 리더십을 회복할 수 있는 해법은 바로 중국과의 효과적인 쌍무적 관계발전에서 시작되어야 한다고 본다(Hachigian, Schiffer & Chen 2008, 16-17).

둘째 변화는 부시집권기의 중동문제 중시전략으로부터 ‘아시아 중심 외교’로 전환이다. 전환의 계기는 최근 10년 사이 아태지역 안보환경의 변화와 중국의 부상이었다. 하지만 무엇보다 최근 들어 미국이 아시아 중심외교로 전환할 수 밖에 없었던 직접적 계기는 바로 미국발 금융위기라 할 수 있고 이를 극복하기 위해서는 중일의 협력이 절대적으로 필요하다고 할 수 있다.

셋째 변화는 군사력을 중심으로 한 ‘세력균형’적 접근에서 ‘균형력’ 접근(a Power of Balance approach)으로 전환이다. 21세기 아시아 지역은 양면성, 즉 한편으로 ASEAN, EAS, ASEAEN+3와 같이 ‘통합’(integration), ‘혁신’(innovation) 그리고 ‘적극적인 투자’(investment)를 하는 지역이면서도 동시에 다른 한편으로는 ‘위험’(insecurity), ‘불안

정'(instability), '불평등'(inequality)이 존재하는 지역이다(Campbell, Patel & Singh 2008, 6). 이런 양면성을 해결하기 위해서는 미국이 동 지역의 여러 국가들과 공동협력하는 신중한 '균형력'이 요구된다. 따라서 중국을 봉쇄하기 보다는 '책임있는 이익상관자'로 인정하고 공동협력하여 글로벌 이슈들을 해결해나가야 한다고 판단한 것 같다.

넷째 변화는 균형전략(A Balanced Strategy)의 추구이다. 일종의 '자유주의적 국제주의'와 현실적이고 실용적인 '현실주의' 사이의 균형전략을 추구하는 것이다. '자유주의적 국제주의'의 사례로는 수단 다르푸르(Darfur) 학살과 버마 폭압정권에 대해서도 중국이 방관적이고 유화적인 지지 태도를 버리고 기존의 전통적인 '불개입 원칙'(principle of non-interference)압정권벗어나 적극적으로 국제서도차원의 인도대해서도 해결노력에 동참토록 촉구하는 것이다(Christensen 2009, 94-95). 중국과 관련해서는 티베트와 신장 위구르 지역에 대한 유화조치 및 인권 개선 요구를 하는 것이다. 반면 '실용적 현실주의' 정향을 동아시아 지역에 적용할 경우, 중국의 국방현대화에 대한 우려와 경계 속에서 미일동맹을 아태지역 내 미국의 개입(engagement)를 위한 초석으로 보는 시각이다. 이 관점은 미국이 안보의 보증자로서 역할을 해야만 하고, 미일동맹의 강화를 통해 중국부상에 대한 견제의 불가피성 제기하는 것이다(Hachigian, Schiffer & Chen 2008, 51).

다섯째 변화는 현실주의적이고 실용적인 중국정책(a Realistic and Pragmatic China Policy)을 구사하는 것이다. 가령 이 정책을 위해 크게 3가지의 단계적 조치(steps)가 필요하다고 캠벨을 주장한다. 첫 단계조치로 아태 지역 내에서 중국의 정치적·문화적 지배(predominance)가 사실로서 오랜 동안 유지되어 온 점을 수용해야만 하며, 미국의 정책은 바로 이런 중국의 측면과 경쟁을 벌여야한다는 점이다. 두 번째 단계조치는 바로 그러한 중국의 수용은 아태 지역 내 미국의 전략의 초점이

군사적 충돌의 전망으로부터 벗어나서 경제적·정치적 그리고 문화적 포용(관여)와 경쟁의 영역으로 나아가는 것이다. 세 번째 단계적 조치는 미국이 중국관련 정책의 영역들을 신중히 검토하면서 정책의 우선 순위를 정해야만 한다는 점이다. 가령 미국정부가 인권, 국방현대화, 에너지 경쟁, 환경 이슈들을 다룸에 있어 그 중요도에 따라 다른 차원의 상이한 정책수단들을 필요로 한다는 점이다(Campbell, Patel & Singh 2008, 83-86; Cossa, Glosserman, McDevitt, Patel, Przystup & Roberts 2009). 그 몇 가지 예로서 가령 2009년 1월 22일 국회인준청문회에서 티모시 가이트너(Timothy Franz Geithner) 미국 재무장관이 중국의 환율정책에 대해 공세적인 태도로 환율 조작(manipulation)을 문제삼았으나, 미중 간의 갈등을 회피하기 위해 2009년 4월 15일 의회에 제출한 환율보고서에서 초기의 태도를 버리고 중국을 환율조작국으로 지정하지 않았다(조선일보/2009/04/16; Swanson 2009). 또한 티머시 가이트너는 미중 간 경제협력을 강화하기 위해 2009년 6월 초 직접 중국을 방문해 미국의 재정안정성을 강조하기도 했다. 한편 국무부 부장관인 제임스 스타인버그는 정당성을 확보하지 않은 무력사용에 반대하면서 UN과 같은 국제기구와 협력을 강조하기도 했다. 아울러 티벳문제를 계기로 인권문제를 전면에 내걸고 중국과 갈등을 벌이는 것은 어리석은 것이며, 중국과 대립하지 않는 것이 미국의 국익에 부합하는 상책이라고 밝힌 제프리 베이드의 주장 역시 중국에 대한 현실적이고 실용적인 정책을 반영한 입장이 아닐 수 없다(김홍규 2009, 5). 또한 최근 2009년 7월 27일에서 28일간 열린 제 6차 미중 전략경제대화(SED)에서도 정책의 우선 순위를 고려하면서 동시에 갈등을 완화하기 위해 양국이 위안화 절상 등 환율 문제, 미 달러화의 기축통화 지위 문제, 중국의 인권 문제 등 민감한 현안들을 비켜가는 실용주의적 외교의 모습을 보여주었다(중앙일보/2009/07/29).

여섯째 변화는 동북아 지역에서 미일동맹 못지 않게 미중관계의 전략적 가치와 중요성이 크게 부각되고 있는 점이다. 요컨대 미국진보센터의 <Global Imperative>에서 미중관계를 미일관계보다 오히려 상위에 놓고 그 전략적 협력의 중요성을 강조했다면, 2007년도의 “Getting Asia right through 2020”이나 신미국안보센터(CNAS)의 <미국과 아태지역>(The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration, 2009)은 기존의 대중 정책의 틀을 유지하는, 즉 세력균형적 현실주의 전략의 측면이 여전히 드러나고 있다. 그런데 <미국과 아태지역>에서 미국이 일본의 정상국가화를 지지한다는 입장을 천명한 점은 향후 일본의 기존 평화헌법 개정의 필요성과 정당성을 제공해준다는 점에서 주목할 만한 사안이다. 여기서 미국이 지지하는 일본의 정상국가화는 곧 일본의 군국주의화의 길을 터놓게 되고 미중갈등 및 중일갈등 그리고 한일갈등으로까지 확산될 수 있는 불화의 불씨가 된다는 점에서 향후 우려할 만한 사안이다. 물론 미국이 아프가니스탄과 대테러전에 일본의 지원을 요구하고 있기 때문에 이런 발상은 일면 이해할 수는 있으나 이런 근시안적 이해관계 때문에 대국(大局)적인 전략적 사고를 방기해서는 안될 것이다. 또한 중국과의 협력이 가장 중요한 시점에서 중국의 우려를 고려하지 않은 채 일본의 군국주의화를 조장하는 이런 일본중시적 논리는 전향적인 미중관계의 발전을 중시하는 Global Imperative 논리와 상충된다고 볼 수 있다. 따라서 <Global Imperative>나 <The Power of Balance>가 ‘상무파’(business wing)의 전략이 깊이 반영되었다면, <미국과 아태지역>보고서나 미국방부의 <중국군사력연례보고서>(Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress: Military Power of the People’s Republic of China 2009 (U.S. Department of Defense, 2009)는 다분히 ‘방위파’(defense wing group)의 입장이 상대적으로 더 많이 반영된 글이라고 평가된다.



일곱째, 미일동맹에 기초한 중국봉쇄와 견제를 중시하던 전략으로부터 미중일 ‘삼각협력’(trilateralism)을 강조하는 ‘소다자주의’(minilateralism) 전략이 크게 부상하고 있는 점이다(Bader 2007). 이미 앞에서 ‘아시아 중심외교’로의 전환에서 적시한 바와 같이, 오바마 아태지역 외교팀 내 핵심책사라 할 수 있는 베이더(J. A. Bader), 캠벨(K. Campbell), 아브라모비츠(M. Abramowitz), 포겔(E. Vogel) 등이 이전부터 ‘삼각협력’의 중요성을 강조해온 바 있다. 특히 태국대사 겸 카네기 국제평가기금 회장을 맡았던 아시아 통인 아브라모비치는 2009년 2월 19일자 아사히 신문과의 인터뷰에서 이제 미중일 삼국이 고위급 뿐만 아니라 실무급 차원에서 ‘삼각협력’을 적극적으로 모색할 수 있는 적기에 이르렀다고 평가하고, 특히 삼국이 장기적으로 협력해야 할 4개분야의 아젠더로 글로벌 금융안정화, 대기오염과 기후변화, 동아시아 지역 내 합동해상안전, 합동 수색·구조 훈련 등을 들고 있다. 이 4가지 이슈들은 삼국 간 다자 협력을 증진시킬 수 있는 좋은 기회를 제공할 것으로 전망되고 있다. 그러나 이런 삼국협력을 가로 막는 주요 장애물로서 삼국협력 틀에서 배제 내지 ‘왕따’(snub)당하는 것을 우려하는 한국, 호주, 인도, 유럽 등의 국가들을 거론하기도 했다(Abramowitz 2009; Shambaugh 2009b). 이같은 ‘3국 협의체’ 구상에 대해 2007년 노무현 정부 때에 한국은 ‘한국제치기’(Korea passing)의 일환으로 보고 반대함으로써 제동을 걸기도 했다. 하지만 최근 ‘확장 억지력’(extended deterrence)을 포함한 MB 정부의 한미관계 강화 노력에도 불구하고 아예 한국을 배제한 채 동 구상이 재차 추진된다는 점에서 한국외교력의 한계와 문제점을 구체적으로 드러낸 사안으로 평가할 수 있겠다. 미국은 배제국들의 이런 비판에도 불구하고 중일관계의 화해(rapprochement)야말로 미국의 국가안보에 중요한 사안임을 밝히고 있다(Campbell, Patel & Singh 2008, 81-82; 『경향신문』2009/07/07/06).

여덟째, 미국의 대중전략의 목표 인식의 변화를 들 수 있다. 이 부분은 바로 아래 다음 소절 3) 미국의 대중전략의 목표들의 변화에서 보다 구체적으로 상론할 것이다.

아홉째, 미중 간 협력과 갈등의 영역 및 현안들에 비추어 보았을 때, 오바마 행정부가 집권하면서 부시행정부 때보다 그 갈등의 정도가 현저하게 줄어들고 있다는 점이다. 이 점은 다음 IV장에서 구체적으로 적시할 것이다.

### 3) 미국의 대중(對中)전략 목표들의 변화

선거초반(2007년 5월)에 오바마-바이든 진영이 내놓은 미국의 대중 외교목표들은 대략 5가지 정도로 집약되었다. 아직 중국에 대한 인식의 급격한 전환이 확인되지 않고 실용적이고 유연한 대중정책보다 민주당의 원칙적인 입장(현실주의, 자유주의적 국제주의, 보호무역주의)이 상당히 많이 반영되어 있었던 것으로 보인다. 구체적으로 당시의 외교목표들을 보면, 우선 아태지역의 동맹국들에 대한 지지 및 중국과의 솔직한 대화 추진을 들 수 있다. 미국은 아태지역의 군사력 유지를 통한 패권의 지속이 요구되므로 중국의 국방현대화 주시하면서 이에 대비하겠다는 의지를 표현한 것이다. 보다 세부적으로는 ‘대만관계법’을 유지한다는 기조 위에서 대만문제의 평화적 해결을 지지한다는 입장에는 여전히 변화가 없었고, 군사협력 차원에서 보면 중국과의 상호군사 교류확대와 군사력의 투명성 제고를 통해 중국의 국방현대화의 궁극적 목표와 동기에 대한 이해를 증진하겠다는 복안도 가지고 있었다. 두 번째는 미중 간의 경제관계의 불균형해소에 역점을 둔 점이다. 미중 간 무역역조 개선을 위해 중국정부의 인민폐 환율조작에 외교적 수단을 통해 대응하겠다는 입장을 강하게 내비치었다. 세 번째는 중국을 국제에너지·기후 변화 등 환경이슈들에 건설적인 파트너로 대우하겠다는 것이다. 네 번

제는 학살 및 폭압정권들(수단·버마·짐바브웨·이란 등)에 대한 중국의 지지를 철회하도록 압박하겠다는 것이었다. 마지막으로 국제인권규약을 준수하도록 중국정부에 압박을 행사하겠다는 것이었다(Obama and Biden 2007).

그러나 선거후반부 막바지(2008년 8월)에 접어들면서 ‘전향적’(progressive) 대중 전략이 나오게 되고 특히 중국의 부상에 대해서는 곧 미국과 협력적이고 상호이익적 관계를 수용하는 쪽으로 인식의 변화가 나타나게 된다. 이처럼 선거 후반부로 갈수록 대중(對中)인식에서 미중관계의 중요성이 더 깊이 인식되고 있으며, 전략 역시 ‘실용적이고 유연한 현실주의’로 가면서 동시에 자유주의적 국제주의의 목소리는 초기보다 잦아들게 되었다. 이 밖에도 자유제도주의적 관점으로 중국을 국제레짐에 포섭·편입시키려는 전략이 강조되고 있다.

#### 4) 선거 후반부 전향적인 대중전략목표 7가지

이처럼 선거후반부에 접어들면서 중국에 대한 보다 전향적인 전략 목표들이 7가지 정도로 집약되는데, 요약하면 중국을 국제체제에 편입시키는 것(embed China); 중국의 잠재적인 여러 사태(부상과 위기)의 관리; 중국에 대한 보다 정확한 인식확보; 중국과의 협력증진; 다른 국가들과 협력으로 중국에 대한 영향력 행사; 미국의 도덕적 권위과 리더십의 재확립; 글로벌 경쟁에 대한 대비 등이다(Hachigian, Schiffer & Chen 4-5; 16-19). 특히 글로벌 경쟁과 관련하여 글로벌 차원에서 중국에 대한 포용정책과 지속적인 미국의 경쟁력 유지를 보증할 수 있는 전제는 미국의 국내문제를 안정적으로 우선 처리(관리)할 수 있어야 한다고 강조한다. 중국에 대한 효과적인 외교정책은 궁극적으로 미국의 효과적인 국내 아젠더에 의존하기 때문에 양국 간 고위급 회담을 정례화해야 한다고 밝히고 있다. 예컨대 전략경제대화(SED)를 적극 추진하는

것을 들 수 있다(김흥규 2009, 6; Christensen 2009, 91). 아울러 차기정부의 역점 사항으로 에너지·환경 분야 협력이 미중 양국 간 최우선적 협력사안으로 등장하게 된다. 예컨대 지구온난화 문제에 대처하기 위해 국제적인 합의 뿐만 아니라 양국간 협력이 중요한 계기가 되며, 확산효과를 거둘 수 있을 것으로 전망하기도 했다. 또한 경제무역분야, 인권·시민사회능력강화, 아태지역안보 강화 등으로 양자 간 협력관계를 확대시킬 것도 강조하게 된다.

이러한 실용적이고 전향적인 대 중국전략의 목표들을 실현하기 위해 미국은 한편으로 중국의 불확실한 미래에 대해서도 대비해야 할 뿐만 아니라 다른 한편으로 중국을 국내적으로 정치적 다원주의가 정착되도록 지원하고, 국제적으로는 국제체제 내의 다자적 규칙과 규범 그리고 체도에 효과적으로 편입시키고, 나아가 세계경제의 번영·평화유지·긴급한 글로벌 도전들에 한층 더 책임있는 글로벌 파트너로서 적극적으로 참여시킬 필요가 있다고 본다. 특히 미국은 중국을 여러 가지 다자주의의 틀 속으로 편입시켜 효과적으로 중국을 견인할 필요성이 있음을 지적하고 있다(Hachigian, Schiffer & Chen 2008, 4: 15). 여기서 다자주의적 접근방식은 일종의 외교목적 달성을 위한 수단이라 할 수 있다.

## 5) 전향적 미중관계의 최우선적 정책 목표들과 도전

오바마 정부는 이상과 같은 전향적 미중관계의 전략적 목표 뿐만 아니라 그 하위범주로서 보다 구체적으로 이런 전략목표 실현을 위해 최우선적으로 7가지 정책들에 집중하고 있는 것으로 보인다. 이 정책들은 긴급성과 중요도에 따라 미중관계를 원활히 풀어가려는 실용적이면서도 효과적인 접근법을 반영하고 있다고 보인다.

① 미·중·일 삼각 다자협력을 통한 글로벌 금융위기의 극복, ② 기후변화와 에너지안보, ③ 균형적이고 지속가능한 글로벌 성장, ④ 아태

지역 내 향상된 안보, ⑤ 중국의 국방현대화에 대한 명확한 인식과 대응, ⑥ 대만해협에서의 안정, ⑦ 거버넌스와 개인권리들의 증진 등이다.

하지만 오바마 캠프에서는 이상과 같은 전향적 정책목표의 실현을 가로막는 도전들이 존재한다고 볼 수 있다. 무엇보다 가장 큰 장애요인은 서브프라임 사태 이후 미국이 직면한 경제위기와 경기침체이다. 이런 미국 내 경제위기 탈피를 위해 중국과의 경제협력은 필수적이기 때문에 가이트너 재무장관은 2009년 6월초 손수 중국을 방문해 경제대국 중국과 긴밀한 관계를 구축하고 싶다고 밝히기도 했다. 그는 미국이 지난 수십년 간 G7국가들과 쌓아온 관계를 중국과도 정립해나가고 싶다는 희망도 동시에 표현했다. 미 재무부 채권의 최대보유국으로 7,680억 달러(2009년 3월말 기준)에 달하는 채권을 가진 중국과의 경제협력은 미국경제 및 글로벌 경제회복과 성장에 절대적으로 필요하다. 때문에 최근 2009년 7월 말 미국에서 열린 제 6차 미중 전략경제대화에서도 양국은 경제협력을 비롯해 광범위한 분야에서 상호협력하기로 약속했다. 또한 인식상의 장애요인으로 중국의 부상에 대한 미국 내부의 ‘중국위협론’을 들 수 있다. 이런 시각은 여전히 전면적인 미중협력을 가로막는 심리적인 요인이라 할 것이다. 그리고 여기서 비롯되는 문제점이지만 결국 양국 간 가치와 이념의 차이에서 야기되는 갈등의 부상이다. 게다가 국제정세와 관련해서 보면 또 다른 현실적인 장애물은 역시 중동사태의 불안정이 지속되는 점이다. 때문에 2009년 6월초 오바마 대통령이 이집트에서 ‘카이로 대학연설’을 통해 이슬람 국가들과의 화해와 문명의 공존시대 건설을 주창했다고 보인다. 한편 외교정책결정과정의 측면에서 보면, 미국 국내의 중국관련 정책을 둘러싼 상반된 정치적 압력들을 거론할 수 있다. 이것은 자칫하면 미국외교의 실책으로 귀결될 수도 있다. 미중관계의 복잡한 성격, 즉 ‘현실주의’와 ‘복합적 상호의존’의 측면이 상호작용하고 있기 때문에 종종 당의 노선을 넘어서는 정책입안자들

사이의 이견과 분열로 이어질 수 있다. 때문에 효과적이고 합리적인 중국정책을 초당적인 차원에서 수립하는 것은 아주 어려운 일이 아닐 수 없다. 미국의 진정한 이익을 둘러싼 의회와 이익집단들 사이의 치열한 논쟁은 결국 정책을 왜곡시킬 수 있으며, 미 행정부의 의도에 관해 중국인들에게 혼란된 신호들을 보낼 수도 있다. 이런 도전이야말로 오바마 정부가 직면하게 될 큰 장애요인 가운데 하나이다. 따라서 전향적인 대 중국정책을 위해서는 오바마 행정부와 의회 사이의 초당적 차원의 적극적인 협력이 중요하다고 볼 수 있다(Hachigian, Schiffer & Chen 2008, 19-20).

#### IV. 미중 간 협력과 갈등 영역

오바마 정부가 집권 전부터 현실주의적이고 실용적인 중국정책(a Realistic and Pragmatic China Policy)을 구사하겠다고 적시한 바와 같이 그동안 미중 간에 갈등과 대립이 비교적 첨예했던 현안 문제들이 어떻게 조정·처리될 수 있을 것인지는 향후 양국 관계를 전망하는 주요 지표가 될 것이다. 즉 갈등현안이었던 무역마찰, 환율조작, 보호무역주의, 인권문제, 대만문제, MD문제, 국방현대화문제, 미일동맹강화 등 이런 갈등들이 어떻게 축소조정될 것인지가 주요 관심사가 될 것이다. 이와 병행해서 협력사안들이 더욱 증대된다면 오바마 집권 이후 미중관계는 상당히 낙관적인 전향적 변화의 전망을 할 수 있을 것이다.

##### 1. 미중 간 최우선적 협력의 영역

미중 간 협력사안으로 우선 거론할 수 있는 것이 바로 ‘글로벌 도전

과 위협에 공동대처하는 것이다. 글로벌 도전에 해당하는 것으로 기후 변화, 에너지, 테러리즘, 대량살상무기확산방지, 질병확산 등을 꼽을 수 있다. 대체로 미중협력은 양자협력 뿐만 아니라 다자협력들 속에서도 진행되고 있는데 가령 APEC, 6자회담 등을 거론할 수 있다. 그리고 최근 미국 발 글로벌 금융위기 이후 위기극복을 위해 양국 간 글로벌 경제협력이 절실히 요구되는 시점에 와 있다. 이를 반영하듯 2009년 2월 중국을 방문했던 힐러리 국무장관은 양국 간 새로운 전략적 협력 이슈와 아젠더로 4가지를 제시하기도 했다. 즉 기후변화, 에너지안보, 무기 통제, 글로벌 금융안정 등이다. 이 밖에도 미중 간에 몇 가지 장기적인 안보협력, 특히 북한·이란·반테러·양국 간 군사교류를 요청하기도 했다(Shambaugh 2009b). 이상에서 보듯 미중 간의 협력이슈와 아젠더는 여러 가지로 거론할 수 있으나 지면 관계상 본 글에서 다 다룰 수 없다. 따라서 최근 들어 양국 간에 주목할 만한 협력의 영역으로 각광 받고 있는 기후변화와 에너지 안보 분야에 초점을 두고 먼저 살피고자한다.

### 1) 기후변화와 에너지안보

이 아젠더는 21세기 국제사회가 직면하고 있는 가장 긴급한 문제라고 볼 수 있다. 하지만 지난 부시행정부는 근시안적 에너지 정책으로 말미암아 온실가스(이산화탄소)배출을 억제하려는 교토의정서 서명을 거부함으로써 미중 양국 간 기후변화와 에너지 안보에 공동으로 대처하지 못하는 어리석은 외교정책을 취했다고 오바마 측은 비판하고 있다. 따라서 오바마 정부는 향후 이 아젠더를 중심으로 양국 간 협력의 돌파구를 열어보자는 적극적인 제안을 한 것이다. 사실 양국은 최대의 온실가스 배출국가로서 글로벌 책무가 크다고 볼 수 있다. 양국의 온실가스 배출은 대략 전세계의 40%를 차지한다고 한다(Hachigian, Schiffer & Chen 2008, 24). 따라서 책임있는 대국으로서 양국이 마찰이 적은 이

공동의 아젠더를 중심으로 공동협력을 진행한다면 신뢰가 구축되면서 국제무대에서 양국 간 건설적인 글로벌 파트너십을 제고시킬 수 있을 것이다. 이런 기대를 반영하듯 2009년 7월말 제 6차 미중 전략경제대화 폐막 후 양국 합의문에서 2009년 12월 코펜하겐 유엔 기후변화협약에서 나올 새로운 국제조약에 양국이 조인하도록 적극 협력한다고 밝힌 점은 상당히 고무적인 진전이 아닐 수 없다(『중앙일보』/2009/07/29). 따라서 이 아젠더는 미중협력의 장을 우선적으로 마련할 수 있는 잇점을 갖고 있다고 보인다. 이런 접근법은 중국식으로 표현해서 소위 ‘쉬운 것부터 시작하고 어려운 것은 나중에 공조하자’(先易后難)는 발상으로서 양국관계의 발전에 기틀과 신뢰를 조성할 것으로 기대된다.

더군다나 중국 역시 이미 기후변화와 에너지 안보에 대처하기 위해 생태휴머니즘에 기초한 환경보호형·고효율의 에너지 절약형의 지속가능한 ‘과학적 발전관’(科學發展觀)을 내세우면서 나름의 혁신적인 대응책을 추진하고 있기 때문에 양국 간 협력의 공통분모는 이미 마련되었다고 할 수 있다. 미중 양국은 환경보호 외에도 청정 및 선진에너지 기술의 공동 연구개발 등으로 기후변화와 에너지안보를 위한 협력의 외연을 확대해 나가려고한다. 또한 오바마 정부는 이 아젠더가 단순히 양국 간 공동협력의 사안에 그치는 것이 아니라 한층 더 적극적으로 이 아젠더를 추진할 것으로 전망된다. 최근 2009년 4월 22일 ‘지구의 날’을 맞이하여 오바마 대통령과 힐러리 국무장관은 지구온난화 문제에 대처하기 위해 다양한 대체 에너지, 청정에너지 개발에 매진해야 하며, 이를 통해 21세기 세계경제를 선도해야한다고 밝혔다. 아울러 이런 청정·대체 에너지 개발은 환경보존에도 기여할 뿐만 아니라 경제위기 극복에도 도움을 줄 수 있는 ‘win-win’정책이라고 전망했다. 이런 정책전환을 외교측면에서 보면 일종의 ‘녹색외교’(green diplomacy)를 펼침으로써 미국의 리더십을 회복하겠다는 구상으로도 보인다. 이처럼 미국 발 금융



위기 이후 미국이 국내경제회복을 위해 소위 녹색성장 산업을 개발함으로써 위기를 돌파하겠다는 ‘신뉴딜정책’을 추진하려고 하기 때문에 일석삼조의 확산효과를 거두는 사안이 아닐 수 없다. 즉 첫째로 글로벌 위기 해소를 위한 선진대국과 신흥개도국 간의 가장 의미있는 글로벌 차원의 공동협력이요, 둘째로 이 공동협력을 바탕으로 미중 양국 간 신뢰가 형성되면서 글로벌 파트너십을 형성함으로써 중국에게는 ‘책임있는 대국외교’의 면모를 보여주는 계기가 될 것이고, 미국에게는 잃었던 글로벌 리더십을 회복할 수 있는 긍정적인 계기가 될 것으로 보인다. 셋째로 무엇보다 경제위기에 직면한 미국이 경기회복을 추진할 수 있는 돌파구를 이 아젠더를 통해 마련했다는 점이다. 즉 미국이 연구기술의 우위를 바탕으로 청정에너지 신기술산업과 기업의 수출을 촉진할 수 있는 효과가 있기 때문이다.

## 2. 미중 간 갈등의 영역들

### 1) 경제영역

경제영역의 경우 향후 미중 양국에서 협력과 갈등이 교차 증폭될 수 밖에 없는 영역이다. 특히 갈등의 측면을 보자면 무역역조, 환율조작, 지적재산권침해, 글로벌 기축통화의 다양화, 국제금융제도의 관리·감독의 개선, 보호무역, 반덤핑, 상계관세(countervailing duties 반보조금), 노동권보장 등이 산적해있다. 따라서 오바마 정부는 ‘공정무역’을 내걸면서 중국과 공정하고 상호이익적 협력관계를 기대하고 있다. 이미 미중양국이 경제협력을 보다 적극적으로 전개하기 위해 부시 집권 말기인 2006년 12월부터 최근 2009년 7월말까지 6차례에 걸쳐 미중 양국 간 고위급 ‘전략경제대화’(SED)를 지속시켜왔다. 오바마 정부는 이 대화를 한층 더 계속 정기적으로 가동시켜 양국 간 현안이 되어있는 주요 경제

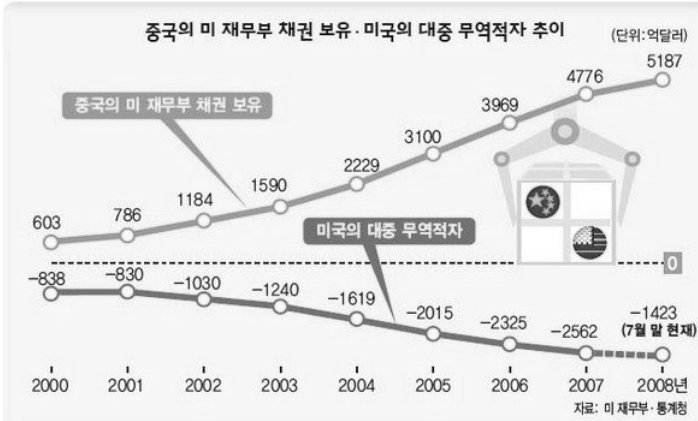
분야의 이슈들, 가령 에너지·환경 뿐만 아니라 국제무역과 규제기준의 실행, 사회안전망과 노동기준의 적절한 실행을 포함한 제도개혁조치들, 환율정책, 노동조건과 노동권 개선 등과 같은 일련의 문제들을 서로 다루자고 제안하고 있다. 그리고 국제통화기구(IMF), 세계은행(World Bank), G20회의, WTO 등과 같은 국제경제기구와 제도에서 중국의 역할을 한층 더 제고시켜야 한다는 관점에서 중국을 글로벌 경제체제의 '한층 더 책임있는 관리자'(a more responsible steward)가 되어 줄 것을 희망하고 있다.

한편 국내적으로 오바마 정부는 국내 산업의 경쟁력을 제고시키려는 정책의 일환으로 인적 자본에 대한 투자와 기술혁신을 추동하고자 노력하고 있으며, 특히 공공정책 수단들을 활용해 미국노동자의 경쟁력을 장려하고 있다. 가령 구체적인 공공정책으로는 보편적인 의료제도개선, 실업수당의 확대, 신규취업훈련프로그램 가동, 녹색산업의 취업망 확대 등의 조치들을 마련하려고 한다.

그러나 동시에 오바마의 경기부양 정책은 또 다른 갈등의 서막이라 할 수 있다. 오바마 정부가 자국의 경제위기를 탈피하기 위한 녹색 뉴딜정책을 발표하면서 WTO 규정을 어겨가면서까지 자국 산업에 대한 보호조치와 지원정책을 펼치고 있기 때문에 이것은 '자유경쟁'을 존중하는 국제규범의 명백한 위반이라 할 수 있다. 이런 자유경쟁을 위협하는 소위 'buy America'와 같은 보호무역주의적 국제규범의 위반은 중국에게도 자국의 경기부양을 위해 미국과 똑 같은 대응조치인 '바이차이나'(buy china)를 취할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 우려할 만한 사안이다. 실제로 2009년 6월 18일 중국정부는 국내 경기부양을 위해 '바이차이나'를 고수하겠다는 입장을 밝히면서 이 정책은 2002년에 발효된 소위 '정부조달법'에 따라 취해진 조치로서 차별정책이 아니라고 해명하기도 했다.<sup>14)</sup> 중국의 이같은 조치는 경제영역에서 미중갈등의 씨앗

이 된다는 점에서 우려할만한 사안이다.

<그림-1> 중국의 미 재무 채권보유·미국의 대중 무역적자 추이



\* 출처: “금융위기 휘청 미 ‘빛쟁이’ 중국이 무서워,” 『한겨레신문』 2008년 10월 3일  
 \*\* 중국의 미 재무부 채권보유액은 최근에 7,680억 달러(2009년 3월말 기준)로 증가됨.

한편 미중갈등의 일환인 환율조작과 관련하여 2009년 1월만해도 가이트너 미국 재무장관이 중국을 환율조작국으로 인정하고 강력히 대처하겠다고 초기 입장에서 한 발 물러나 이번 4월에 중국을 환율조작국으로 인정하지 않는다는 입장을 취한 것이라든가 2009년 6월 중국을 방문하여 글로벌 경제회복의 성장을 위해 특히 중국의 재정지원 및 미중협력의 중요성을 강조한 점 등은 양국 간 무역마찰과 갈등이 극대화되지

14) 中, ‘바이 차이나’ 고수 『중앙일보』(2009년 6월 19일), 정부조달법은 “국내조달이 불가능한 경우를 제외하고는 정부조달시 중국제품이나 서비스를 사용토록 하라”는 것으로 동 지침은 최근 중국정부가 4조위안(약 5천850억달러) 규모의 경기부양책에 적용된다.

[http://china.joins.com/portal/article.do?method=detail&total\\_id=3654911](http://china.joins.com/portal/article.do?method=detail&total_id=3654911)(검색일: 2009/06/29).

않고 상호 공조할 가능성이 있음을 시사하는 대목이다. 이런 예상을 반영하듯 오바마 집권 이후 처음으로 열린 2009년 제 6차 미중 전략경제대화(SED)에서 상호협력을 적극 전개하기로 합의했다. 티머시 가이트너 재무장관과 왕치산(王岐山) 부총리가 합의한 경제분야 주요 결의문 내용은 첫째, 세계 금융위기로부터 확실하게 회복하기 위해 내수 경제의 ‘균형적이고 지속 가능한’ 성장을 도모하고, 회복 후에도 그런 성장을 할 수 있도록 조치를 취한다. 둘째, 금융 안정을 촉진하고 금융 규제·감독 개선을 위한 개혁에 박차를 가하며, 시장의 투명성을 증진하는 데 긴밀히 협조한다. 셋째, 세계 무역 및 투자를 더욱 개방시키는 데 협조하고, 보호주의에 맞서 함께 싸운다. 넷째, 주요 20개국(G20)을 비롯한 다국간 대화에 협력하고, 중국 등 신흥국가의 높아지는 영향력이 반영되도록 국제통화기금(IMF)·세계은행 등 국제 금융기구의 효과성과 합리성을 개선하는 데 협력한다.<sup>15)</sup> 하지만 미중양국은 위안화 절상 등 환율 문제, 미 달러화의 기축통화 지위 문제, 중국의 인권 문제 등 민감한 갈등현안들을 회피함으로써 실용주의적 접근자세를 보여주었다.<sup>16)</sup>

이처럼 경제영역은 갈등과 협력이 공존하는 분야라 할 수 있고, 군사분야에 비해 상대적으로 갈등의 정도는 낮다고 할 수 있다. 특히 오바마 정부 집권 이후 경제분야에서 갈등보다 협력이 크게 진전될 것으로 전망된다.

15) 『美-中 전략경제대화 합의 요지』 『중앙일보』(2009년 7월 29일)

[http://china.joins.com/portal/article.do?method=detail&total\\_id=3705202&](http://china.joins.com/portal/article.do?method=detail&total_id=3705202&)(검색일: 2009/07/30)

16) 『미·중, 21세기 포괄적 협력 구축 ... G2시대 예고: 워싱턴 전략·경제대화 폐막』 『중앙일보』(2009년 7월 29일)

[http://china.joins.com/portal/article.do?method=detail&total\\_id=3705657&](http://china.joins.com/portal/article.do?method=detail&total_id=3705657&)(검색일: 2009/07/30)

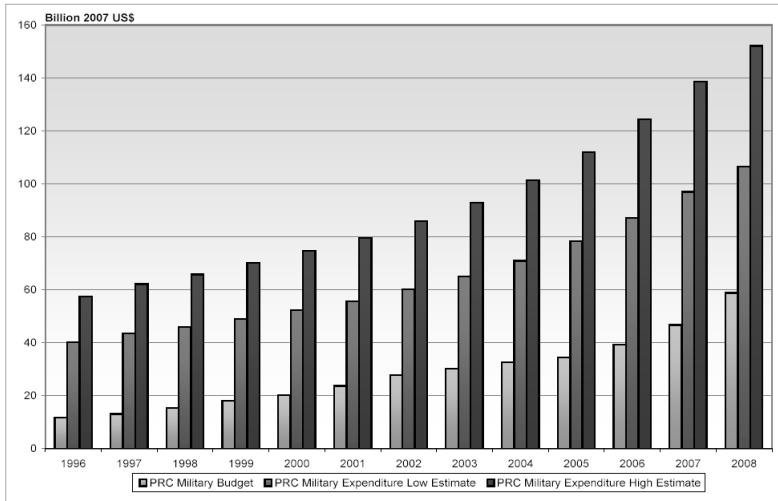
## 2) 군사안보영역: 중국의 국방현대화

중국의 국방현대화에 대한 미국의 인식은 보는 기관이나 전문가에 따라 편차가 존재하긴 하지만, 기본적으로 우려와 함께 투명성이 보장되는 상호신뢰를 구축해야 한다는 생각을 하고 있다고 보인다. 대체로 기관에 따라 중국의 국방현대화 수준이 위협적 수준에 이미 달했다는 쪽으로 과대해석하는 중국위협론 흐름이 한 기류라고 한다면, 이보다 완화된 객관적인 입장을 보이는 쪽도 존재한다. 미 국방부를 비롯한 현실주의 방위파 세력들(defense wing)은 대체로 중국의 국방력 수준이 대단히 위협적인 수준에 와 있다고 보면서 이에 대한 적극적인 대응조치들을 당부하고 있다. 반면에 비교적 중립적이고 객관적인 입장을 견지하는 이른바 경제적 상호의존을 강조하는 상무파(business wing)들은 매해 두 자리수 국방예산의 증가에도 불구하고 중국 군사력 수준은 미국과 상당한 격차가 있고, 미국에 비해 취약성이 여전하다고 평가하고 있다. 이미 2003년 5월 22일 미 외교협회(Council on Foreign Relations) 후원으로 수십 여명의 중국문제 전문가로 구성된 테스크 포스팀이 중국의 '군사력'에 대한 객관적인 연구평가를 수행한 보고서를 발표하였다. 여기서 주목할 만한 내용은 바로 중국이 국방의 현대화에 전념하고 있으나 이를 과대평가할 필요도 없으며 동시에 과소평가해서도 안된다고 경고하고 있다. 이들 전문가들은 중국의 실질적인 국방지출비용이 중국 당국에서 발표한 수치보다 2~3배 높다는 사실은 시인하지만, 군사기술과 능력에 있어서는 중국이 미국보다 최소 20년 뒤쳐져있다"고 보았다(Brown, Prueher & Segal 2003, 1-2).

하지만 미국방부에서 매해 봄마다 나오는 <중국군사력연례보고서>는 대체로 중국이 이미 위협적인 수준에 도달해있다는 관점에 근거하고 있다. 방위파의 중국국방현대화에 대한 분석과 그 핵심사항이 무엇인지 보자. 우선 일년 국방예산이 대폭으로 증가하고 있는 점이 미국의 큰

우려 가운데 하나이다.

<그림 2> 중국의 최근 국방예산 증가율



출처: Office of the Secretary of Defense, Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009 (U.S. Department of Defense, 2009), p. 32.

미 국방부는 중국이 의도적으로 국방예산을 저평가해서 공표하기 때문에 실제 국방예산은 중국정부의 공식발표보다 2~3배 정도 더 높다고 보고 있다. 미국측에 따르면, 중국의 대국부상에 따라 ‘중국위협론’이 확산되자 중국정부는 ‘중국위협론’을 불식시키기 위해 국방비 지출액을 의도적으로 축소보도하고 있다고 본다. 실제로 중국이 매년 공식적으로 밝히고 있는 국방비 예산 규모에서 아래와 같은 항목들 — 전략무기의 비용; 외국무기의 구입, 군사관련 연구 및 개발 자금; 중국의 준군사력(ex: 무장경찰)—이 누락되기 때문에 중국의 실질적 국방비는 정부의 공식보고보다 2~3배 많다고 추정할 수 있었던 것이다.

그럼에도 불구하고 최근 2009년 3월 4일 리자오싱(李肇星)중국 전국 인민대표대회 대변인은 2009년 국방예산이 4806억 8600만 위안(약 702억 달러)으로 전년 대비 14.9%, 624억 8200만 위안 증가했다고 보도했다. 이런 대폭증가의 원인으로 국가공무원인 군인들의 생활수준을 높이기 위해 임금인상이 그 첫 번째 이유요, 둘째는 군대 정보화사업과 군사분야혁신(RMA)을 위한 예산투입과 장비 및 시설구입 경비가 증가되었기 때문이라고 밝힌 바 있다. 그러나 이런 국방비 증가가 2009년 기준으로 GDP에서 차지하는 비중이 1.4%로서 미국이 4%, 영국이나 프랑스는 2%를 넘고 있기 때문에 크게 우려할 만한 위협의 수준이 아님을 밝히기도 했다(조선일보/2009/03/04). 미국의 국방예산(이라크 전비 제외)이 2009년 5133억 달러이고 2010년 5340억 달러로 책정되었다고 한다.<sup>17)</sup> 중국의 국방예산이 최근 10년 사이 급증한 것이 분명하지만 미국도 클린턴 집권기와 비교하자면 부시정부 이후 중국 못지않게 급상승했기 때문에 누가 누구를 비난한다는 것이 조금은 어폐가 있어 보인다.<sup>18)</sup> 그 수치상의 비교로 보면 미국이 전세계 국방비의 절반을 사용하고 있는데다 중국에 비해 월등히 높기 때문에 분명 양적으로나 질적으로 큰 차이가 있는 것은 분명하다.

17) 권웅, 『불가침의 영역에 메스를 들이대다』, 『시사IN』, 제 83호, 2009년 4월 13일. [http://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=4209#\[2009, 4, 20\]](http://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=4209#[2009, 4, 20]) 이라크 전비를 포함할 경우, 2008년 국방예산은 6,500 억달러 이상이었음. Nye & Armitage (2007, 6).

18) 1998년(2743억 달러), 1999년(2751억), 2000년(2857억), 2001년(2814억), SIPRI Yearbook(2002), Appendix 6A(Tables 6A and 6A.3) and SIPRI database on military expenditure. [http://projects.sipri.se/milex/mex\\_major\\_spenders.html](http://projects.sipri.se/milex/mex_major_spenders.html)(검색일: 2002년 11월 10일); 미국국방정보센터(CDD)의 통계자료에 따르면 방위비가 좀 더 많은데, 2001년도(3054 억달러), 2002년(3432억), 2003년(3551억), 2004년(3991억 달러). <http://www.cdi.org/program/index.cfm?programid=15>, 2009년(5133억 달러), 2010년(5340억 달러).

하지만 중국이 의도적으로 축소보도하고 있는데다 국방현대화 예산이 급증하고 있기 때문에 미국의 우려도 나름의 근거가 없지 않아 보인다. 더군다나 일찍이 덩소핑이 1990년대 초에 밝혔던 것처럼, 중국의 외교 및 국방전략에서 속내를 드러내는 않는 관행에 비추어보면 미국의 우려는 일면 이해가 안가는 것은 아니다.<sup>19)</sup>

그러나 국방 예산의 양적 증가수치는 중국의 위협정도를 인식하는데 주요지표가 되지 않을 수 있다. 더 핵심적인 문제는 무기체계와 그 능력에 대한 심층적인 이해이다(Hachigian, Schiffer & Chen 2008, 58). 최근 미국이 가장 우려하는 분야는 ‘반접근’ / ‘지역배제’(anti-access / area denial) 능력 증강전략이다. 이 전략은 기본적으로 미국의 아시아 지역 내 진입을 배제하려는 목적이기 때문에 미국에게 심각한 위협으로 간주되고 있다.<sup>20)</sup> 중국군사력의 장기적이고 ‘종합적인 전환’은 군사력 투자

19) 중국지도부의 외교 및 안보정책의 지도방침에 대해서는 Office of the Secretary of Defense(2009, 1; 2008, 8). 덩샤오핑이 제시한 ‘24자 방침’, 즉 冷靜觀察、穩住陣腳、沉着應付、韜光養晦、善于守拙、決不當頭. 鄧小平(1993, 321;363), 曲星(2002) 참고.

20) 중국의 ‘반접근/지역배제’(anti-access/ area denial) 전략을 위한 구체적인 전력 증강 내용을 들자면, 중국은 CSS-6, CSS-7 미사일을 대만해협에 집중배치시켰었는데, 매년 약 100기 이상의 미사일을 이곳에 집중적으로 증가시키고 있다. 또한 많은 수의 고도정밀 크루즈 미사일을 구입해왔는데, 국내에서 생산된 지상발사 DH-10 크루즈미사일(LACM), 러시아제 8,000톤급 ‘사브리멘느이급’(최신급),II 구축함(杭州99년, 福州 2001, 泰州 2005년 취역)에 장착할 수 있는 러시아제 SS-N-22/SUNBURN 함대함 미사일(ASCM), SS-N-27B/ Sizzler 초음속 ASCM, 장거리 ASCM과 SAM 시스템을 장착할 수 있는 국내에서 건조된 LUYANG(旅洋) I급인 广州, 武漢호와 / 旅洋 II급인 蘭州, 海口호 구축함(DDGs) 등이 있는데, 여기서 위양 II급은 스텔스기능까지 갖추고 있어 미국에 위협을 줄 만한 주목할 만한 무기임. ‘반접근’ 전략용의 일환으로 쓰일 수 있는 대함사일(ASBM)은 대체로 CSS-5 중거리미사일(MRBM)들을 변용시켜 만들어진 것으로 지금 개발중이다. 또한 미국에 위협을 줄 만한 위력적 무기인 SS-N-22/SUNBURN 함대함 미사일(ASCM)은 마하 2.5의 속력으로 수면 위



와 ‘반접근 및 지역배제’를 위한 힘을 증강시키는 것이다. 단기적으로 집중해야 할 것으로 대만해협의 유사사태 대비와 대만과 마주하고 있는 군사지역에 대한 최첨단 무기시스템을 배치하는 것이다. 이를 위해 인민해방군(PLA) 증강의 우선적 목표들로서 ‘정보화 조건 하의 국부전’ 작전능력과 ‘통합작전능력’을 제고시키는 것이 필수적으로 요청되고 있다. 이런 맥락에서 PLA의 군사전략적 가이드라인의 핵심적 구성요소로서 ‘적극적 방어’(積極防禦: active defense)전략개념에 주목할 필요가 있다. 본 개념은 중국이 공격전쟁을 도발하는 것이 아니라 단지 국가주권과 영토보전을 위해 참전하는 일종의 방어적 군사전략을 가리킨다. 하지만 ‘적극적 방어’는 다소 모호하면서 모순적인 전략방침이란 측면도 없지 않지만, 실제로는 상대가 선제공격해 오기를 기다렸다가 적을 굴복시키는 일종의 ‘后發制人’(strike only after the enemy has struck)을 의미한다. 따라서 ‘적극적 방어’는 진투시 적의 공격을 수동적으로 기다리는 것이 아니라 유리한 기회를 활용하는 것이기 때문에 ‘방어로서 공격’(offense as defense)이란 역설적 표현이 가능하다. 아울러 PLA는 종합적인 전쟁관의 확립과 수행을 위해 ‘군사분야혁신’, ‘비대칭적 전쟁’, ‘정보화 전쟁’, ‘비물리적’(non-kinetic) 전쟁수단과 경제·금융·정보·법·심리학적 수단들을 활용한 종합적인 전략구사 등을 진행하고 있다. 구체적으로 2003년 공산당 중앙위원회와 당 중앙군사위원회는 3개의 전쟁개념을 승인했는데, 즉 이 삼종전법(三種戰法)은 현대전에서 ‘비물리적 선택’의 적실성을 강조, 즉 심리전, 미디어전(매체전쟁), 적법 전쟁(legal warfare)으로 구체화되었다.

한편 중국은 지속적인 경제성장을 위한 2가지 요건인 시장과 예너

---

1.2m 높이로 비행해 200km 떨어진 적 레이더 및 항공모함 전투망을 뚫을 수 있는 최첨단 초음속 대함미사일이다. Office of the Secretary of Defense(2009, 20-23), 중국의 ‘반접근/지역배제’ 전략을 집중적으로 연구한 자료로는 Cliff, Burles, Chase, Eaton & Pollpeter(2007) 참고.

지·자연자원에로의 안정적 접근 및 확보를 위해 PLA의 군사력 투사(Projection)의 범위가 확대되어야 한다고 보고 있다. 하지만 아직까지 원양해군으로까지 나아가지 못하고 있으며, 중단기적으로 목표와 능력 사이의 갭을 메우기가 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 향후 PLA가 이런 격차(특히 미국과의)를 극복하기 위해 집중 개발 육성해야 할 전력투사의 확대방향은 구체적으로 항공모함의 개발;<sup>21)</sup> 원정 전쟁능력의 배양(expeditionary warfare); 해저 전쟁; 방공전쟁; 장거리 정밀타격; 해상 CAISR; 원정병참업무와 전진기지; 해상 훈련과 연습; 해외에서의 실전훈련 등이다. 중국의 이런 국방현대화의 진전에 대한 우려는 최근 국방부 장관인 로버츠 게이츠의 지적에서도 확인되는데, 즉 미국이 우려하는 중국의 국방투자분야로는 사이버 전쟁, 위성타격전쟁, 항공모함, 대함무기, 잠수함 그리고 대륙간탄도미사일(특히 ICBM) 등이라고 밝히기도 했다(Gates 2009, 28-40).

전반적으로 볼 때, 중국의 국방현대화에 대한 미국의 인식과 대응의 경우, 2008년 미국방부의 “중국군사력보고서”와 2009년 보고서 사이에는 큰 차이가 보이지 않는다. 대체로 국방분야의 경우 부시정부와 오바마 정부 사이에는 큰 차이가 없이 지속성이 유지되고 있는 것으로 보인다. 다만 오바마 정부는 미중 양국 간의 군사적 신뢰확대는 아태 지역의 안정에 기여할 것으로 전망하고 상호협력을 크게 증진시키려고 구상 중이다. 또한 미국은 중국의 국방현대화 부문에 투명성을 확보하도록 동 지역 내 동맹국들과 함께 공동보조를 맞추려고 한다. 이와 더불어 경제분야에서 고위급 ‘전략경제대화’가 유지되고 있는 것처럼 군사안보

21) 최근 2009년 6월 5일자 홍콩 문화보(文匯報)에 따르면, 중국이 ‘베이징호’란 항공모함(6만5천톤급)을 상하이 앞 창싱다오(長興島) 강남조선소에서 제작하고 있다고 보도되었다. 『중국 항공모함 1호 건조착수』, 『경향신문』 2009년 6월 6일.

분야에서도 중국과 ‘전략핵대화’를 강화해야만 하며, 특히 우주분야의 무기화·군사화에 관한 협상들이 시작될 필요가 있다고 보고 있다(Hachigian, Schiffer & Chen 2008, 10). 이처럼 오바마 정부는 중국의 국방현대화를 크게 우려하면서도 힘으로 억제하는 방식 보다 고위급의 유연한 대화와 협상방식으로 긴장을 완화시켜 신뢰를 구축하려고 한다. 오바마 정부 등장 이후 국방분야에서 미중협력의 구체적인 사례로 2008년 10월 부시정부가 대만에 대한 무기판매를 한 뒤 바로 양국 간 국방 장관 회담이 중지되었지만, 오바마 집권 이후 2009년 2월 27~28일 이틀에 걸쳐 베이징에서 국방장관 회담을 재개됨으로써 양국 간 협력의 청신호가 켜졌다고 볼 수 있다(Christensen 2009, 100). 또한 오바마 정부에서 유임된 로버트 게이츠 국방장관이 2009년 4월 6일 발표한 국방 예산 개혁안 가운데 중국이 크게 우려해왔던 사안인 미사일방어망(MD) 체계구축 예산을 대폭 삭감하는 조치를 취한 점은 중국으로부터 환영 받을 만한 사안이라고 할 수 있다(권용 2009). 아울러 제 6차 미중 전략 경제대화에 이어 2009년 8월~9월 사이에 미·중 고위급 군사대화를 재개하기로 티머시 키팅 미태평양 사령관이 밝혀 군사분야에서도 G2(미중) 간 협력이 강화될 것으로 전망된다(『중앙일보』/2009/07/29). 이처럼 국방분야에서 중국의 국방현대화 추진으로 갈등의 소지가 없지 않지만 상호신뢰구축을 위한 조치들이 준비되고 있어 오바마 정부 집권기 동안 갈등이 한층 축소될 것으로 예상된다.

### 3) 양안관계

작년 2008년 국민당의 마잉주(馬英九)씨가 대만총통으로 당선된 이후 양안관계 급진전되는 상황임에도 불구하고, 대만문제는 여전히 미중 간 군사적 충돌의 주요 잠재적 촉발요인이다. 미국정부는 여전히 ‘대만 관계법’(TRA)을 여전히 유지하고 있기 때문에 언제든지 대만이 위기에

직면하면 개입할 가능성이 높다. 중국의 국방현대화 사업 가운데 특히 ‘반접근-지역배제’ 전략에서 이미 나왔던 바와 같이 중국의 단기적 역량 집중분야는 여전히 대만사태에 대비하는 것이다. 유사시 미국이 대만문제에 개입할 가능성이 높기 때문에 대만해협의 충돌은 중국의 국방현대화의 중요한 동인이 되어왔다. 하지만 오바마 정부는 중국과 대만으로 하여금 상호 상업적·문화적·경제적 유대를 지속적으로 강화함으로써 상호 간에 신뢰성이 제고되기를 추구하고 있다. 즉 양안관계의 현상유지를 희망하고 있는 것이다. 최근 양안관계는 마잉주 집권 이후 ‘제3차 국공합작’이라고 부를 정도로 1949년 이후 최고의 밀월관계를 형성하고 있다. 2009년 7월 26일 마잉주 총통이 집권 국민당주석으로 선출된 후 중국이 통일공세를 강화하고 있는데, 이런 가운데 중국사회과학원 대만 연구소장 위커리(余克礼)는 양안관계가 이미 평화적인 발전단계에 접어들었으므로 양안 평화협정에 서명하자고 제의했다. 마잉주는 2009년 6월에 자신의 정책기조가 “통일·독립·무장도 하지 않는 不統, 不獨, 不武”이란 소위 새로운 삼불정책(三不政策)인 현상유지정책을 선호한다고 밝혔고 이에 부응하여 대만 내 양안관계 담당자들도 현 단계는 경제무역이 중심이 되어야 한다고 밝혔다(『경향신문』/2009/08/07). 이처럼 양안관계가 통일을 향해 급물살을 타고 있다는 점에서 양안문제는 미중관계를 악화시킬 가능성이 현재로서 아주 낮다고 전망된다. 따라서 미중 갈등의 주요 사안이었던 대만문제는 오바마 집권 이후 갈등이 크게 약화될 것으로 보인다.

#### 4) 인권문제

미국 민주당이 기본적으로 보편적 인권과 자유주의를 신봉하는 정당인 한에서 자유주의적 국제주의의 가치를 중국에 요구하는 것은 당연한 일이지도 모른다. 미국의 기준에서 보자면, 중국의 인권상황이나 민

주화 정도는 아직도 기대수준 이하임은 분명하다. 비록 중국이 지방 기층 차원에서 풀뿌리 민주주의를 추진하고는 있지만 단지 ‘선거민주’에 그치고 ‘자유민주’로 나아가지 못하는 한계를 안고 있다. 게다가 중국의 민주개혁도 중국공산당의 통치의 효율성 제고와 집권정당성을 확보하기 위한 수단적 성격도 강하기 때문에 서구학자들의 경우 중국의 정치개혁에 대해 여전히 비판적인 자세를 견지한다고 보인다. 특히 민주주의의 최소강령적 차원에서 볼 때 중국의 경우 기본권, 가령 언론·출판·집회·결사의 자유, 보통선거권에 기초한 최고지도부의 선출, 정보획득의 자유, 참정권의 확대, 노동권 보장, 다당제, 삼권분립 등과 같은 견제와 균형의 정치제도화 등이 아주 미흡한 것이 사실이다. 게다가 중국정부는 소위 보편적 인권의 수용이란 ‘보편주의’의 입장에서 서구식 민주주의를 받아들이지 않고, 중국의 특수성에 기초한 소위 ‘중국특색적 민주주의’를 표방하고 나서기 때문에 미국과의 인식차이는 클 수 밖에 없다. 그렇다고 미국이 중국의 인권탄압에 전혀 압력을 행사할 수 없는 것은 아닌 것 같고 어느 정도의 여지는 있어 보인다. 게다가 중국이 국제사회에서 존경받는 ‘책임있는 대국’의 면모를 보이려면 보편적 인권을 수용하려는 자세를 보이지 않을 수 없을 것이고, 이 점은 중국이 최근 ‘소프트 파워’에 주목하고 있는 대목에서 확인된다. 따라서 오바마 정부는 부시정부 집권기 동안 상실되었던 미국의 도덕적 권위와 리더십을 다시금 회복하기 위해서는 인권분야에서 적극적인 개선노력들을 경주하겠다고 표방하고 나섰다. 따라서 인권증진을 외교력 행사의 중요 레버리지로 삼겠다는 방침은 중국에게도 예외는 아니라고 본다. 특히 오바마의 외교측근으로서 인권문제를 강조하는 수전 라이스 유엔대사가 중국의 인권탄압에 대해 강경노선을 추구할 가능성이 높다는 평가도 있지만, 과연 오바마 정부가 2008년 ‘티베트 독립 강경진압 사건’과 2009년 ‘신장 위구르 독립 강경진압’에서 보듯 중국의 인권탄압에 대해 적극적으로

고 구체적인 대 중국압박 정책을 구사할 수 있을지는 의문시된다. 단지 구두상의 선언적 비판에 그치고 말 공산이 크다고 보인다. 앞에서 이미 지적했다시피 제프리 베이더의 발언처럼 티벳문제에 개입하는 것은 어리석은 외교실책이라는 입장도 만만치 않게 존재하고 있다. 더군다나 미국이 중국의 적극적인 협조 없이 미국 국내의 경기회복 뿐만 아니라 국제사회의 글로벌 문제들을 해결해나갈 수 없는 처지에 빠져있기 때문에 선불리 중국의 내정에 간섭한다는 오해를 살 위험수를 두지 않을 것으로 보인다. 때문에 미국이 대 중국 최우선 정책목표를 가운데 ‘거버넌스와 개인적 권리’를 하위차원에 둔 것은 나름의 전략적인 고려가 바탕에 깔려있지 않았나싶다. 그 만큼 인권문제는 오바마 정부정책의 우선도(Priority)에서 뒤지는 아젠더로 파악된다. 가치의 문제보다 실리의 문제가 더 시급한 미국이 중국에 대해 인권개선 목소리를 높이는 것은 대단히 비현실적인 외교적 패착이 아닐 수 없을 것이다. 작년 프랑스가 중국의 티베트 인권탄압 문제를 전면에 내걸었다가 실리를 잃었던 사례가 그 대표적인 반면교사의 예일 것이다.

## V. 맺음말: 미중관계의 전망

이상에서 본 것처럼 미중 협력이 무시정권 때 보다 훨씬 강조될 수밖에 없는 배경과 계기는 글로벌 및 아태지역 안보환경의 변화에다 무엇보다 2008년 금융위기 이후 미중 간 전방위적 협력의 필요성이 크게 제고된 데 따른 결과이다. 특히 중국의 부상 및 글로벌 위기와 도전들의 확산으로 양국협력의 필요성이 증대된 것 또한 중요한 배경이 되었다고 할 수 있다. 따라서 21세기 미중관계의 전향적 접근은 시대착오적인 ‘세력균형’적 접근에서 ‘균형력’ 접근으로 나아가면서 상호공존과 ‘이

익균형'체제를 형성하는 것이 양국 뿐만 아니라 아태지역의 안정과 발전에도 도움이 된다고 할 수 있다. 이를 위해 양국은 협력과 경쟁 사이에서 균형을 모색하는 신중한 외교가 불가피하다. 이를 위해 경제적 상호의존을 증시하는 자유제도주의적 접근법과 국제레짐과 제도를 증시하는 국제다자주의적 접근법이 요구된다.

따라서 향후 오바마 정부 집권 이후 미중관계는 협력과 경쟁이 공존하는 '한층 더 책임있는 이익공유자 및 관리자' 관계로 발전할 가능성이 높다고 판단된다. 경제 영역에서 일부 마찰이 있을 수 있지만 미국이 중국의 협조없이 국내경기회복 뿐만 아니라 세계경제의 안정과 발전 나아가 글로벌 문제들의 해결을 기대할 수 없기 때문에 미국은 '실용적이고 유연한 현실주의' 정책을 추구할 수 밖에 없을 것이고, 나아가 국제규범과 국제제도에 중국을 편입시킴으로서 장기적으로 예측 가능한 파트너십을 형성하고자 노력할 것이다. 이것은 자유제도주의적 관점에서 볼 때 양국 간 전방위적 상호의존의 정도는 한층 더 깊어질 것이다. 양국 간 협력과 갈등에서 협력의 측면을 보면, 부시행정부 시절보다 오바마 정부시기는 확실히 환경·에너지·질병확산·글로벌 금융위기 등 비전통적인 안보분야와 글로벌 이슈분야에서 확실하게 공조가 증대될 것으로 보인다. 반면 양국 간 갈등영역으로 지적되어왔던 무역마찰, 양안관계, 인권문제, 국방현대화 문제는 갈등이 보다 완화될 것으로 전망된다. 먼저 인권문제는 미국의 실용주의적 실리외교 때문에 문제제기 수준에 그칠 가능성이 높다. 다시 말해 미국은 보편적 가치·인권을 전면에 내세우지 않으면서 중국의 내정에 간섭하려는 모습을 자제할 가능성이 있고, 인권탄압(티베트·신장 위구르 사태)에 대해서는 인권중주국답지 않게 선연적인 문제제기 차원에 그치고 있다. 다만 경제무역마찰의 경우 대선기간 내내 양국 갈등의 진원지로 주목받았고, 특히 무역역조현상·환율조작·지적재산권·노동권, 보호무역주의, 기축통화의 다양

화 등이 쟁점화되었다. 하지만 미국발 금융위기 이후 미국은 유연하면서도 탄력적인 외교로 갈등을 완화·회피하려는 태도를 여러 채널을 통해서 확인시켜주고 있다. 때문에 초기 예상보다 경제적 갈등은 줄어들고 경쟁과 협력이 공존하는 양태를 띠 것으로 보인다. 유독 국방현대화 부문은 부시정권과 오바마 정권 사이에 근본적인 차이가 없으며, 양국 간 미래갈등의 씨앗이 되지 않을까 우려된다. 특히 ‘반접근 / 지역배제’ 능력 증강계획은 미국에게 심각한 위협으로 인식되고 있는 것 같다. 중국의 국방현대화가 상당히 위협적인 수준이긴 하지만 아직 양적·질적 측면에서 미국의 독점적인 군사력 우위에 비교하자면 아직은 필적할 만한 상대가 되지 못한다. 따라서 동아시아의 지역 안정과 평화를 위해 양국 간 군사분야 긴장을 완화시킬 수 있는 전방위적인 노력이 병행될 필요가 있다. 예컨대 고위급 전략경제대화(SED)가 있는 것처럼 군사분야 고위급 전략대화를 정례화하고 군사교류 및 협력을 확대함으로써 양국 간 군사분야 투명성 제고와 신뢰구축을 강화하겠다는 오바마 정부의 입장이 확인되고 있어 군사분야에서도 일정 정도 갈등이 점차 완화될 것으로 예상된다. 그러므로 오바마 집권기 미국 내 아시아 및 중국정책에서 영향력을 발휘할 수 있는 그룹은 현실주의에 기반한 ‘쌍무적 동맹론자’나 ‘중국위협론자’들 보다는 ‘중국우선론자’나 ‘초국가적 도전대응론자’들로서 이들이 상대적으로 비교우위를 가질 것으로 전망된다. 아울러 미중갈등의 한 축이었던 미일동맹의 강화를 통한 대 중국봉쇄 전략이 오바마 진영 내에서 지지를 잃고 있다는 점은 동북아의 안정에 청신호라 할 것이다. 가령 최근 미·중·일 ‘삼국협의체’의 발족은 한국의 반대에도 불구하고 미국이 ‘소다자주의’ 틀 속에서 삼국협력을 강화하겠다는 의지를 피력하고 있는데, 이런 시도는 동북아 핵심국가들인 미·중·일 삼국 간 갈등해소와 관계강화 차원에서 주목할 만한 변화라 할 것이다. 이상에서 보듯 전반적으로 오바마정부 등장 이후 미



중 관계는 갈등영역이 축소되면서 협력이 증대되는 전향적인 변화가 일어나고 있다고 보인다.

한편 동아시아 지역 내 미국의 패권이 심각히 도전받고 있는 때에 중국은 ‘매력공세’로써 주변국가들뿐만 아니라 국제적으로 자국의 위상을 높이면서 영향력을 확대해나가고 있다. 특히 경제다자주의 협력과 안보다자주의 협력분야에서 활동이 눈부시다. 개혁개방의 성공으로 중국이 강대국으로 부상함에 따라 소위 ‘중국위협론’이 1990년대 이래로 확산되어왔다. 이런 주변국가들의 우려를 경계하여 중국은 미국과의 전면적인 대립을 기피하면서 ‘발전도상국외교론’에 입각한 ‘도광양晦’(韜光養晦)적 ‘모호전략’(strategic ambiguity)을 유지하면서 경제발전과 국방현대화를 동시에 추진하고 있다. 오바마 집권기 중국의 유연하고 실용적인 선택적 협력전략(求同存異), 화이부동(和而不同), ‘도광양晦 유소작위’(韜光養晦 有所作爲) 전략은 미중관계에 비추보면, 상당히 실효성있는 전략으로서 검증된 바 있다. 오바마 집권기 중국의 대미전략의 특징을 몇 가지로 집약하면, 첫째, 계속 ‘모호전략’을 유지하면서 ‘경제발전’과 ‘국방현대화’를 동시에 추진하는 것이다. 둘째, ‘선택적 협력’ 전략을 취하면서 최대한 대미협력적인 외교를 추진하는 것이다. 가령 기후변화, 에너지안보, 질병확산방지, 반테러리즘, 대량살상무기 확산방지, 글로벌 경제안정, 6자회담을 통한 동북아다자안보협력강화, 북한의 비핵화, 국제기구 및 규범준중(안보리 대북제재 찬성 등) 등은 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 셋째, 글로벌 위기와 도전에 맞서 신흥경제대국(BRICs)의 핵심국가로서 글로벌 리더십과 협력을 강화하는 것이다. 가령 G20은 그 구체적인 노력의 일환이다. 넷째, 동아시아 지역통합을 위해 적극적인 다자주의 협력을 강화하는 것이다. 중국의 주도하는 동아시아 지역통합은 미국의 역내 영향력을 약화시킬 수 있는 반면 중국의 역내 주도권을 강화시킬 수 있다는 점에서 미국의 비상한 경계의 대상이다. 여기

에는 경제적 다자주의, 안보다자주의 협력 등이 속한다. 다섯째, 하드파워와 소프트 파워의 종합적 발전추구이다. 여섯째, 자국의 지속적 발전을 위해 동북아 주변 안보환경의 안정화와 평화증진추구 등이다. 일곱째, 양호한 양안관계의 환경을 적극 활용해 평화통일의 기반을 닦는 것이다.

이렇듯 오바마 집권 이후 미중관계는 갈등이 축소되고 협력이 증대되는 제 2의 밀월기를 맞이하고 있는데, 이런 상황에서 한국외교는 좀더 주변강대국의 시대인식과 전략을 면밀히 다각적으로 이해할 필요가 있다. 하지만 최근 2009년 5월 25일 북한의 제 2차 핵실험 이후 한국의 PSI 전면참여선언(2009년 5월 26일), 대북제재용 유엔안보리 결의안 1874호, 그리고 한미정상회담에서 밝힌 한미 간 ‘확장억지력’, 한국의 ‘5자회담’ 실시주장 등이 터져나오면서 남북관계의 악화는 물론이고 주변 동북아의 안보 딜레마가 심화되고 있다. 특히 남한측이 제기한 ‘5자회담’ 방식은 동북아 주변4강의 전략인식과 입장을 고려하지 않은 채 북한을 더욱 고립·배제시킨다는 점에서 대단히 비현실적인 제안이 아닐 수 없다. 때문에 주변4강은 이 5자회담해법에 대해 회의적인 입장을 취하면서 여전히 6자회담틀이 유지될 필요가 있다고 보고 있다(『조선일보』/2009/06/24). 특히 중국은 ‘6자회담’의 견지 입장을 누누이 강조해왔다는 점에서 한국정부의 이런 태도는 한중관계의 발전에도 바람직스럽지 못한 태도가 아닐 수 없다. 미중 양국은 미래를 향해 힘차게 날개짓을 하는데, 한국외교는 거꾸고 가고 있다는 안타까움을 지울 수 없다.

## 참고문헌

- 김현욱, 2009, 『오바마 정부의 대 동아시아 정책 전망,』 외교안보연구원, 『주요국 제문제분석』, 2009. 3. 16.
- 김홍규, 2009, 『미국 오바마 행정부의 출범과 전략적 미·중 관계의 형성,』 『주요 국제문제분석』(서울: 외교안보연구원, 2009/02/16), p. 5.
- 이상현, 2008, 『오바마 행정부 외교안보전략 기조와 아젠더,』 세종연구소, 『정세와 정책』, 2008년 12월.
- 김태우, 2008, 『미국 오바마 정부 세계전략에 대한 환상 경계해야,』 『통일한국』, 2008년 12월.
- 박홍서, 2008, 『오바마 행정부 시기 미중관계의 변화: ‘세력균형’과 ‘이익균형’ 사이,』 『동아시아 브리프』, 제 3권 제 4호(통권 12호), 2008. 12.
- 조영남, 2007, “중국의 소프트파워와 외교적 함의,” 손열 편, 『매력으로 엮는 동아시아』(서울: 지식마당, 2007).
- 조운영, 2009, 『오바마 신행정부의 대외정책과 한반도,』 『동아시아 브리프』 제 4권 제 1호(통권 13호), 2009. 3. 1.
- 『中에 꼬리내린 美? ... ‘환율조작국’ 지정 대신 ‘中’ 노력 인정,』 『조선일보』, 2009년 4월 16일.
- 『중국, 올 해 국방비 14.9% 증액,』 『조선일보』, 2009년 3월 4일.
- 『미·중·일 ‘3국 협의체’ 곧 발족 ... 한국배제 논란,』 『경향신문』, 2009년 7월 6일.
- 『中, ‘바이 차이나’ 고수,』 『중앙일보』, 2009년 6월 19일.
- 권웅, 2009, 『불가침의 영역에 메스를 들이대다,』 『시사IN』, 제 83호, 2009년 4월 13일.
- 『중국 항공모함 1호 건조착수,』 『경향신문』, 2009년 6월 6일.
- 『새 북핵해법 5사회담, 참가국 반응은 회의적,』 『조선일보』, 2009년 6월 24일.
- 『美-中 전략경제대화 합의 요지,』 『중앙일보』, 2009년 7월 29일.
- 『미·중, 21세기 포괄적 협력 구축 ... G2시대 예고 워싱턴 전략·경제대화 폐막,』 『중앙일보』, 2009년 7월 29일.

- 『양안관계’ 불지피는 中』, 『경향신문』, 2009년 8월 7일.
- 曲星. 2002. 『堅持 韜光養晦 有所作爲 的外交戰略』, 『中國外交』, 2002년 1월.
- 鄧小平, 1993, 『鄧小平文選』 第 3卷, (北京: 人民出版社).
- 李慶四, 2008, 『奧巴馬現象解讀』, 『現代國際關係』, 2008年 第 11期
- 周效里, 2008, 『奧巴馬團隊中的中國問題專家』, 『對外傳播』, 2008年 12期
- 楚樹龍, 林芯竹, 2008, 『美國大選和美國走勢』, 『現代國際關係』, 2008年 第 11期
- 『美國僑報: 奧巴馬的變與中美關係的不變』, 『人民網』, 2008年 11月 20日,  
<http://world.people.com.cn/GB/1030/8376488.html>[2008, 11, 20]
- 『中美關係有陰有晴 種族問題更加複雜: ‘總體穩定, 爭吵增加’』, 『人民網』, 2008年 11月 5日,  
<http://world.people.com.cn/GB/8212/113906/113910/8288186.html>[2008,11,5]
- Abramowitz Morton, 2009, “U.S., Japan, China must meet trilaterally,” *The ASAHI Shimbun*,  
<http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY200902190049.html>[2009, 02,19]
- Bader Jeffrey A. 2007, “The Dynamics of Change among China, Japan and the US,” Brookings Council Speech. <http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/speeches/2007/1003china/1003china.pdf>[2007,10,3]
- Brown(Chair) Harold, Prueher(Vice Chair) Joseph W. Segal(TF Director) Adam, 2003, *Chinese Military Power: Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, pp. 1-2,  
[http://www.cfr.org/pdf/China\\_TF.pdf](http://www.cfr.org/pdf/China_TF.pdf)(검색일: 2003/06/20).
- Campbell Kurt M, Patel Nirav, Singh Vikram J. 2008, *The Power of Balance: America in Asia* (Center for a New American Security: CNAS), June 2008.
- Campbell Kurt M. 2007, “Concluding Observation,” Kurt Campbell and Darsie, eds., *China’s March on the 21st Century* (Washington, D.C.: Aspen

- Institute, 2007).
- Ching Frank, 2008, "Obama's China Policy," *The Korea Times*, December 1, 2008  
[http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2008/12/137\\_35357.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2008/12/137_35357.html);
- Cho Yong Nam and Jeong Jongho, 2008, "China's Soft Power: Discussion, Resources, Prospects," *Asian Survey*, Vol. 48, No. 3. May/June 2008.
- Christensen Thomas J. 2009, "Shaping the Choices of a Rising China: Recent Lesson for the Obama Administration," *The Washington Quarterly*, July 2009, pp. 89-104, [http://www.twq.com/09july/docs/09jul\\_Christensen.pdf](http://www.twq.com/09july/docs/09jul_Christensen.pdf)
- Cliff Roger, Burles Mark, Chase Michael S., Eaton Derek, Pollpeter Kevin L. 2007, "Entering the Dragon's Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States," (Rand Corporation, 2007).
- Clinton Hillary Rodham, 2009, "New Beginnings: Foreign Policy Priorities in the Obama Administration," Opening Remarks Before the House Foreign Affairs Committee, Washington, DC, April 22, 2009,  
<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/04/122048.htm>(검색일: 2009/04/27)
- Cohen William S. and Greenberg (cochairs) Maurice R. McGiffert Carola, 2009, "Smart Power in U.S.-China Relations," 2009/03/09,  
[http://www.csis.org/media/csis/pubs/090309\\_mcgiffert\\_uschinasmartpower\\_web.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/090309_mcgiffert_uschinasmartpower_web.pdf)(검색일: 2009년 3월 30일)
- Cossa Ralph A., Glosserman Brad, McDevitt Michael A., Patel Nirav, Przystup James, Brad Roberts, 2009, *The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration* (CNAS), February 2009.
- Gates Robert M. 2009, "A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age," *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2009, Vol. 88 Issue 1.
- Hachigian Nina, Schiffer Michael & Chen Winny, 2008, "A Global Imperative:

- A Progressive Approach to U.S.–China Relations in the 21st Century*,” (Center for American Progress), August 2008.
- Kurlantzick Joshua, 2007, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (New Haven: Yale University Press 2007).
- Lampton David M, 2001, *Same bed, different dream: managing U.S.–China relation, 1989–2000* (Berkeley: University of California Press, 2001).
- MGI, 2008, *A Plan for Action*, The Brookings Institution, September 2008.
- Nye Joseph S, 1990, “Soft Power,” *Foreign Policy*, No. 80(Autumn 1990).
- Nye Joseph S, 1991, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1991).
- Nye Joseph S, 2004, *Soft Power: The means to Success in World Politics* (New York: Publication 2004).
- Nye Joseph S, 2006, *Understanding International Conflicts*, Sixth Edition (New York: Pearson, 2006).
- Nye Joseph S and Armitage Richard L, 2007, *CSIS Commission On Smart Power: A Smarter, more secure America*,  
[http://www.csis.org/component/option,com\\_csis\\_pubs/task,view/id,4156/type,1/](http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task,view/id,4156/type,1/)(검색일: 2008년 11월 22일)
- Obama Barack and Biden Joe, 2007, “Protecting U.S. Interests and Advancing American Values in Our Relationship with China,” Obama Statement, 2007/05/23.
- Office of the Secretary of Defense, 2008, *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2008* (U.S. Department of Defense).
- Office of the Secretary of Defense, 2009, *Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009* (U.S. Department of Defense).

- Shambaugh David, 2001, "Facing Reality in China Policy," *Foreign Affairs*, January/February 2001, Vol 80. No.1.
- Shambaugh David, 2004, "China Engages Asia," *International Security* 29,3(winter 2004/05).
- Shambaugh David, 2009a, "China and the U.S.: A Marriage of Convenience," *International Herald Tribune*, January 06, 2009,  
[http://www.brookings.edu/opinions/2009/0106\\_china\\_shambaugh.aspx?p=1](http://www.brookings.edu/opinions/2009/0106_china_shambaugh.aspx?p=1)
- Shambaugh David. 2009b, "Early Prospects of the Obama Administration's Strategic Agenda with China,"  
[http://www.brookings.edu/articles/2009/04\\_china\\_shambaugh.aspx?p=1](http://www.brookings.edu/articles/2009/04_china_shambaugh.aspx?p=1)(검색일: 2009/04/25)
- Schweller Randall L. 2006, *Unanswered threats: political constraints on the balance of power* (Princeton: Princeton University Press, 2006)
- Swanson Ian, 2009, "China not manipulating currency,"  
<http://thehill.com/leading-the-news/treasury-china-not-manipulating-currency-2009-04-15.html>.
- Zoellick Robert B. 2005, "Whither China: From Membership to Responsibility?," New York City, September 21 2005,  
<http://www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>.

## Abstract

# The Prospect for U.S. Strategy and Policy toward the China under the Obama's Regime

*Kim, Jae Kwan*

Assistant Professor, Chonnam National University

jkim543@jnu.ac.kr

---

This paper aims to analyze the U.S. Strategy and Policy toward China since the Obama's ascension. It underlines how America should establish a progressive China policy under the Obama's regime. In order to understand the progressive China Policy, we need to take the fundamental concept of "power of balance." The new American strategy under power of balance is considerably different from that of the balance-of-power which characterized the Bush administration. The power of balance is the best framework for shaping Strategy and Policy of the Obama's administration toward the rising China. The U.S. is articulating a realistic and pragmatic China policy to overcome a financial crisis as well as the most urgent global challenges including climate warming, energy, terrorism, pandemic diseases, trade, and nuclear nonproliferation. There have been a lot of problems – conflicts and cooperation – between U.S. and China since the normalization in 1979. As far as I anticipate, on the one hand, conflicts between U.S. and China, such as Human rights, military modernization, trade disputes, the cross-strait relations between China and Taiwan, and so on, will be more and more mitigated.



On the other hand, cooperation between U.S. and China, such as global challenges, Strategic economic dialogue, will be promoted since the beginning of Obama administration. Under this circumstance, it is possible that two countries as a more responsible stakeholder will build a comprehensive cooperative partnership in the future.

---

**Key Words:** power of balance, balance of power, smart power, a more responsible stakeholder, engagement strategy, a realistic and pragmatic China policy

투 고 일: 2008년 06월 30일

심 사 일: 2008년 07월 10일

게재확정일: 2008년 07월 24일