

힐러리 클린턴 국무장관의 중국 방문: 평가와 전망

김예경

(연세대 동서문제연구소 연구교수)

- I. 글을 시작하며
- II. 힐러리 클린턴 국무장관의 방중 평가
- III. 다가오는 미-중간의 영향력 경쟁은 아시아에서
- IV. 글을 마치며

I. 글을 시작하며

지난 2월 16-22일, 힐러리 클린턴 미 국무장관은 6박7일 간의 일정으로 일본, 한국, 인도네시아, 중국 등 아시아 4개국 순방외교를 수행했다. 클린턴 장관의 아시아 순방은 오바마 새 행정부 출범 이후 아시아가 미 국무장관의 첫 공식 해외순방 지역으로 선택되었다는 것에서 화제가 되었고, 특히 국제적 경제위기 상황에서 마지막 방문 국가인 중국에 대한 미국의 정책 변화를 가늠해 볼 수 있었다는 점에서 의미가 있었다.

중국에 대한 미국 내 정책결정자들 및 정책전문가들 사이에서 현저한 견해의 차이가 나타나고 있는 상황에서 과연 클린턴 장관이 이번 방중기간에 어느 정도 미국의 대중국 인식과 정책의 윤곽을 보여줄 것인가는 두 주요 강대국의 관계 변화에 영향을 받을 수밖에 없는 주변 국가들에게는 매우 민감한 문제가 아닐 수 없었다. 이 글은 클린턴 장관의 아시아 순방과 중국 방문을 평가해 보고, 중미관계의 변화와 향후 이러한 변화가 국제사회에 미칠 영향을 전망해 보려고 한다.

II. 힐러리 클린턴 국무장관의 방중 평가

이번 클린턴 장관의 아시아 순방은 스마트 외교, 듣기외교, 학습외교, 실용주의 외교로 묘사될 정도로 과거 부시 행정부와 차별성이 부각되었다. 클린턴 장관의 이번 순방은 미국이 추구하는 대외정책의 밑그림을 가늠해 보는 데에서, 그리고 특히 중국과의 관계가 어떠한 방향성을 띄게 될 것이며 또한 이것이 국제질서에 갖는 함의가 무엇인가를 판단하는 데에서 중요한 의미가 있었다.

클린턴 장관의 방중 성과는 구동존이(求同存異)라는 표현으로 압축되듯이, 미중 양국이 국제적 금융 위기를 타개하기 위해, “견해 차이는 미뤄두고, 큰 틀에서의 협력”을 표방한 것이었다. 클린턴 장관은 이미 아시아 순방 직전 미중 양국 간 협력의 필요성을 역설했다. 따라서 이번 방중 기간에도 위안화 평가 절상, 무역불균형 해소, 인권문제 등 중국의 심기를 불편하게 할 수 있는 민감한 사안에 대해서는 구체적인 언급을 하지 않았다.

이 때문에 중국은 클린턴 장관의 방중을 비교적 성공적이라고 자체 평가하고 있다. 중국은 부시 행정부 말기 2년 동안의 미중관계의 밀월이 새 행정부 출범 이후 급격한 변화를 수반할지도 모른다는 것에 우려해왔던 것이 사실이다. 그런데 클린턴 장관이 이번 방중에서 공통의 관심사를 강조하고 민감한 문제를 피해갔기 때문에 안도하게 된 것이다. 중국은 현 상황에서 미국이 가장 필요로 하는 미국 국채의 계속 매입 의사를 표명함으로써 그에 화답했다.

또한 미중 양국은 고위급대화(senior dialogue)를 전략대화(strategic dialogue)로 격상시키면서, 그동안 경제 분야에 한정되었던 전략대화도 광범위하게 정치, 안보, 글로벌 이슈를 포괄하기로 합의했다. 그동안 경제 전략대화는 미국의 재무장관과 중국의 국무원 부총리를 수석대표로 해서 진행되어 왔다. 사실 미국은 그동안 중국을 전략대화의 상대자로 인식하지 않았다. 미 국무부 부장관과 중국 외교부 부부장 간의 정기 회동을 중국은 ‘전략대화’라고 표현했지만, 미 행정부는 ‘고위급대화’라고만 표현해 왔다. 따라서 이번 합의는 미국이 중국의 협력을 그 어느 때보다도 필요로 하고 있다는 사실을 분명히 보여주었다는 것으로 해석할 수 있다.

그러나 국제적인 경제위기를 타파하기 위한 양국 간의 협력이 어느 정도의 초국적 공조체제를 이루어 낼 수 있을 것인가에 대한 판단은 여전히 유보적이다. 왜냐하면 아직 양국 간에는 잠재적 갈등요인들이 존재하기 때문이다. 일부 중국 내 전문가들은 클린턴 방중 기간의 성과에 대해 그다지 크게 기뻐할 일은 아니라고 충고하고 있다. 가깝게는 지난 1월 당시 재무장관 후보자였던 티머시 가이트너(현 재무장관)가 중국을 환율조작국으로 비난하면서, 오바마 행정부의 인식도 이와 같다고 발언한 것이 이러한 판단의 이유가 될 수 있다.

중국도 그에 못지않게 미국의 무역보호주의에 대해 날선 비판을 서슴지 않고 있다. 최근 미국이 경기부양법안(ARRP)을 통과시키면서, 철강제품을 미국산 등으로 제한하는 등 ‘바이 아메리카(Buy America)’ 조항을 넣은 데 대해 중국 국무원발전중심의 롱궈창(隆國強) 연구원은 미국의 보호무역주의에 무역보복으로 대응할 비상계획을 마련해야 한다고 주장하기도 했다. 따라서 미중 상호 간 민감한 사안이 존재하는 한, 클린턴 장관의 방중이 양국 간의 관계에 질적 변화를 가져올 것이라고 성급하게 판단할 수는 없다. 오히려 지난 30년간 미중관계에서 나타났던 협력과 갈등의 반복이 오바마 행정부 하에서도 여전히 지속될 것이라는 전망이 더 지배적이라고 하겠다.

Ⅲ. 다가오는 미-중간의 영향력 경쟁은 아시아에서

이번 클린턴 장관의 아시아 4개국 순방은 미중 간의 관계 변화에 큰 의미를 갖기보다는 미중 간 영향력 경쟁(Influence Competition)이 아시아에서 본격적으로 시작되었다는 점에 더 의미를 두고 살펴볼 필요가 있다. 역대 국무장관과는 달리 클린턴 장관이 첫 해외 순방 지역으로 아시아를 선택했다는 것은 안보와 경제 차원에서 아시아가 미국 세계전략에서 높은 우선순위를 차지하고 있다는 것을 의미한다.

오바마 행정부는 국제사회에서 실추된 미국의 리더십을 복원하고자 스마트 파워(smart power, 巧實力)를 내세우고 있다. 그 첫 시험 무대가 바로 아시아가 된 것이다. 클린턴 장관이 아시아를 첫 순방지역으로 정한 것도 미국의 소프트파워를 아시아에서 재확인하고 여전히 국제사회에서 미국이 최강자라는 면모를 확인하려는 것으로 해석할 수 있다.

최근 미국의 시카고국제문제협의회(CCGA)가 한국의 동아시아연구원(EAI)과 공동 조사한 “소프트 파워 서베이 2008(Soft Power Survey 2008)”은 미국의 이러한 목적에 일정 정도 자신감을 불어넣어 주는 것이었다. 두 기관이 중국, 미국, 일본, 한국, 인도네시아, 베트남 등 일반시민 약 6000명을 대상으로 한 여론조사에 의하면, 미국은 정치, 외교, 경제, 인적 자본 영역에서 중국을 앞질렀으며, 중국은 문화 영역에서만 미국에 앞서고 있었다. 이는 아시아에서 미국의 소프트 파워가 여전히 압도적으로 우세하다는 결과를 보여주었다. 조지워싱턴대 데이비드 샴보우(David Shambaugh) 교수와 시카고협의회 토마스 라이트(Thomas Wright) 연구원은 이러한 결과는 놀라운(surprising) 것이라고 분석하며, 중동정책의 실패에도 불구하고, ‘아시아는 여전히 미국을 좋아한다(Asia still likes America)’고 해석하고 있다.

아시아 지역 가운데에서도 한국, 일본과의 동맹을 강화하는 동시에 미국이 스마트 파워 외교의 대상 지역으로 그 중요성을 재인식하고 있는 지역이 바로 동남아이다. 중국이 소프트 파워 전략을 실현하기 위해 적극적인 매력공세(charm offensive)를 펼치고 있는 지역이 동남아이듯이 그동안 다른 지역과 비교해 상대적으로 소홀했던 이 지역에 대한 미국의 관심은 동남아가 미중간의 ‘영향력 경쟁의 각축장’이 될 것임을 예고하는 것이기도 하다.

따라서 클린턴 장관이 방문한 4개국 가운데 인도네시아가 선택된 것도 결코 우연은 아니다. 인도네시아는 최대 이슬람 국가이기 때문에 이슬람세계에서 실추된 미국의 이미지를 다시 회복하는 데 중요하다. 또한 인도네시아는 지역 강대국이자 ASEAN의 핵심 멤버 국가이기도 하다. 따라서 ASEAN과의 관계 격상을 위해서도 인도네시아는 중요하다고 할 수 있다. 미국은 그동안 두 차례 연속 불참했던 ARF 각료회의(올해 7월 방콕 개최 예정)에 참석할 의사를 밝히는 등 향후 동남아가 주도하고 있는 경제와 안보 협력에도 더 적극적으로 참여할 것을 고려하고 있다.

중국은 이번 세계적인 경제위기를 극복하는 과정에서 중국의 역할이 중요하다고 공공연하게 강조하고 있다. 중국은 1997년 금융위기 당시 위안화를 평가절하하지 않음으로써 국제사회에서 책임 있는 국가의 이미지를 부각시켰듯이, 이번 경제위기도 국제사회에서 중국의 강대국 이미지를 재인식시키고 영향력을 한층 더 재고시킬 계기로 삼고자 하고 있다. 그 주요 수단이 바로 소프트 파워(soft power, 軟實力)이다. 따라서 아시아에서 미중 간의 세력 경쟁이 소프트 파워를 내세운 영향력 경쟁의 형태로 나타날 가능성이 높다.

그런데 미중간의 영향력 경쟁은 군사력과 같은 하드 파워를 수단으로 하지 않지만, ‘포연(砲煙) 없는 전쟁’이 될 가능성도 농후하다. 미국의 스마트 파워 외교는 민주와 인권을 바탕으로 한 미국의 소프트 파워를 일본, 한국, 그리고 동남아 지역으로 확산시키는 것이며, 결국 이러한 부분에서 취약한 중국을 서서히 압박해 올 수 있기 때문이다. 더구나 미국의 스마트파워 전략은 단순히 소프트한 이미지만을 부각시키지 않는다. 미국은 스마트 파워를 성공시키기 위해 일본, 한국 등 전통적 동맹국과의 관계 강화의 뒷받침이 필요하다고 인식하고 있으며, 특히 일본을 통해 중국을 견제하는 전략을 동시에 고려하고 있는 것이다.

그렇다면, 중미 간 영향력 경쟁은 더 우수한 소프트 파워를 보유한 국가가 승리를 독점하는 승자독식의 제로섬 게임만의 관계를 의미하는 것일까? 이 점에 대해 삼보우 교수는 아시아에서 미국이 중국보다 소프트 파워에서 훨씬 앞서고 있지만, 중국의 건전한 소프트 파워가 이익이 되는 측면이 있고, 최근 중국이 미국에 상당히 우호적이고 협력적인 태도를 보이고 있기 때문에, 상호 협력은 세계 경제를 위해 매우 중요하다고 조언한다. 결국 미중 영향력 경쟁이 제로섬의 과국으로 치닫지 않기 위해서는 미·중이 자국 중심의, 자국의 이익만을 챙기는 행태에서 벗어나 국제사회의 평화와 발전에 실질적으로 공헌할 의지를 가져야만 한다.

IV. 글을 마치며

미국, 중국 모두 막강한 물리적 힘을 가진 자가 반드시 타인의 마음을 움직일 수 있는 것은 아니라는 교훈을 인지하고 있다. 외부 세계에 대한 영향력을 행사하기 위해서는 군사력까지 동원해 일방적으로 몰아붙이는 하드 파워보다는 “무력을 사용하지 않고 사람들을 내 편으로 끌어당기는 능력”, 즉 소프트 파워에 무게를 두어야 하는 것이다. 그렇지만, 이 또한 강대국들이 가지고 있는 패권지향적 목표를 덜 위협적인 수단을 통해 실현하려는 데 있는 것이며, 결국 자국 우월주의에 지나지 않는 것이다.

“타인의 마음을 얻는다는 것”, 그것은 어떠한 수단을 사용하는가에 궁극적으로 달려있지 않다. 그보다는 한 국가의 외교 행위의 목적과 의도가 누구나 보기에 공정하고, 타당한 것일 때 가능하다. 이것이 전제가 될 때 국제사회가 자연스럽게 마음이 끌려 그들의 정책을 수용하고 지지하게 될 것이다. 따라서 미국과 중국이 각기 자국의 소프트 파워를 내세우며, 국제사회의 주도권을 두고 치열한 경쟁을 벌일 때, 한국을 포함한 주변 국가들은 공정한 시각과 외교적 자율성을 가지고 이들의 ‘외교적 수사와 실제’를 분별하려는 노력을 해야 한다. 바로 그것이 미래지향적 국제사회를 강대국과 약소국이 함께 만들어갈 수 있는 길이다. (2009/03/06)



※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org)와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.