

G2 시대 미중관계 변화와 우리의 대응전략

김은옥 (정책연구실 연구위원)

중국의 급속한 부상에 따른 미중관계의 변화 양상은 한국의 외교전략을 좌우할 중대한 변수로 작용하고 있음. 본 글은 G2 시대 미국과 중국의 대외전략을 고찰하고 미중관계의 변화를 전망한 후, 이를 토대로 박근혜정부의 외교정책을 평가하고 향후 추진전략을 제시하고자 함

단기적 차원에서 미중관계는 ‘아태 재균형전략’과 ‘신형대국관계’가 내포하는 갈등요인에도 불구하고 양국의 상호의존성과 취약성 증대로 인해 ‘전략적 협력’ 관계를 유지할 것으로 분석됨. 다만 중국이 최근 동아시아 지역의 영토문제 등에 있어 공세적 행보를 보이는 바, ‘핵심이익’에 있어서 미중간 경쟁적 대립이 심화될 가능성이 있음. 한국은 ‘진영외교’를 탈피하여 미중관계가 ‘전략적 대결구도’로 악화되지 않도록 능동적 역할 공간을 마련하고, 남북관계 개선 등을 통해 미중관계에서 ‘연루(entrapment)’의 위기 가능성에 대응하고, 동북아 신냉전 구도의 위험을 극복할 다양한 정책수단을 모색해 나가야 할 것임

I. 중국의 부상과 미중관계의 변화

- ‘미국의 상대적 쇠퇴와 중국의 부상’이 동북아 역학관계를 변화시키면서 동북아 질서의 불안정성이 심화되는 가운데 최근 미중간 경쟁이 경제분야에서 군사·안보 분야로 확대되는 양상으로 전개됨
- 미중 양국은 공동의 이익을 위해 상호 협력해 나가는 한편, 지역안보 등 이익이 상충되는 부분에 있어 경쟁과 견제를 실시하는 이중적 관계를 유지하고 있음
 - 상호 정책적 의도와 상황의 불확실성에 따라 위험을 분산시키고자 하는 소위 ‘헤징 전략(hedging strategy)’을 추구하고 있는 것

- 냉전이후 미중관계는 미국의 힘의 우위 하에 전략적 이익을 바탕으로 협력적 관계의 기초를 유지해 왔으나, 중국의 주목할만한 지위 상승은 양국간 상호 경쟁을 증가시켜 옴
- 중국은 국내총생산(GDP) 규모에 있어 2010년 일본을 제치고 미국에 이어 세계 2위를 차지했으며, 미중간 경제력 격차는 보다 빠르게 좁혀질 것으로 예상됨
- 중국의 국방비 역시 지속적으로 두 자리수 증가율을 기록하여 2009년 미국에 이어 세계 2위의 군사비지출 대국으로 부상했으며, 2013년에도 전년대비 10.7% 증가한 1,143억 달러의 국방예산이 책정됨¹⁾
- 특히 중국의 ‘반접근 지역거부 전략(A2/AD)’에 기초한 군사력 현대화의 실질적 진전과 2009~2010년의 공세적 행동은 미국의 대중 견제 수준을 한 단계 높이는 결과를 가져옴²⁾

□ 과거 미중관계가 미국이 주도하고 중국이 반응적으로 대응하는 양상으로 전개되었던 반면, 방공식별구역 선포 사태에서 보여지듯 최근 들어 중국은 ‘핵심이익’에 있어서는 보다 선제적이고 주도적인 태도를 보이고 있음

○ 중국의 방공식별구역 선포는 기본적으로 센카쿠열도 문제로 갈등하는 일본을 겨냥한 것이지만 아울러 ‘신형대국관계’를 구축하고자 하는 중국의 ‘對美 메시지’라고 할 수 있음

- 즉 미일 동맹 강화에 대한 중국의 전략적 대응이자, 핵심이익에 있어 중국 역시도 ‘규칙 제정자’로서 대접을 받고 싶다는 의지 표명으로 해석됨

□ 미중관계의 복잡한 변화가 갖는 구조적 영향이 가장 분명하게 드러날 가능성이 높은 지역은 동아시아이며, 이는 한국의 외교전략을 좌우할 중대 변수가 될 것임

○ 한국의 ‘안보적 대미 의존과 경제적 대중 의존’의 현실은 미중간 갈등관계 조성시 양국 사이에서 국익을 추구하는데 상당한 어려움에 직면하게 될 것임

- 2014년 동북아 국가간 협력과 갈등 구도가 본격화되는 ‘외교적 대전환’의 시기에 한국의 외교안보는 ‘수세적이고 반응적인 외교정책’에서 탈피하여 미중관계 변화 양상을 정확히 읽고 국익을 극대화할 수 있는 외교전략을 마련해야 할 것임

1) 미국은 재정적자로 인해 향후 10년간 4,780억달러의 국방비를 감축할 것으로 예상되는 만큼 향후 미중간 군사비 격차는 소폭으로 줄어들 전망이다. 국가안전전략연구소, 『2013년도 국제정세 평가 및 2014년도 전망』 (서울, 2013) p.11

2) 최우선, “미중관계의 동향과 전망”, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2013.10, p.3

II. G2시대 미국의 전략: 아·태 재균형 전략

- 2009년 오바마대통령은 태평양 국가인 미국이 이 지역에서 더 많은 역할을 하겠다는 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’를 선언하였으며, 2011년 이후 중국에 대한 견제 강화를 위한 ‘아태 재균형전략(Rebalancing toward the Asia-Pacific)’을 본격적으로 실행함
- 아태 재균형전략은 2012년 발표된 ‘신국방전략지침’에 반영되어 미국의 공식적 외교안보정책 기조로 자리잡음
 - 미국은 對테러전 수행에 따라 아프간 및 이라크 등에 배치하였던 군사력을 새롭게 전환하여 아시아에서의 위협과 도전에 대비하고자 함³⁾
 - 경제적 차원에서도 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)을 중심으로 역내 국가들과의 경제적 연계를 강화함으로써 미국의 영향력 유지 도모
- ‘재균형 전략’의 목표는 중국의 부상과 미국의 중동 집중에 따른 전략적 불균형을 만회하는데 있고, 정책의 핵심적 방법론은 **관여(engagement)**와 **봉쇄(containment)**의 복합적 추구임⁴⁾
- 오바마정부의 대중정책은 중국의 국제사회 편입을 유도하고 직접적인 대결과 갈등을 완화하는 정책을 추진하는 것임
 - 실제로 중국의 방공식별구역 선포 문제에서도 미국은 초기 강경 대응기조를 보였으나, 이후 바이든 부통령 방중시 중일간 위기관리시스템 구축을 강조하는 등 갈등 해소에 무게를 둔 바 있음
- 미국은 중국에 대한 관여가 일정한 성과를 낼 것으로 기대하지만, **다른 한편으로 중국의 패권적 속내에 주목하고 이에 대응**
 - 미국 의회조사국(CRS)은 지난달 20일 펴낸 “미중 군사협력 보고서”에서 ‘미국은 지난 30년간 중국과 견실한 군사관계를 구축하려 시도했으나 해상분쟁 지역에서 중국의 패권적 행동을 억지하는데 실패했다’고 지적
 - 따라서 미국은 한편으로는 중국을 미국의 틀 속에 묶어두면서도 중국의 부상을 견

3) U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Jan. 2012

4) 미국의 재균형 전략의 의미와 방법에 대해서는 박건영, “오바마의 주판과 긴 파장?: 재균형과 한반도에 대한 함의”, 『한국과 국제정치』 제29권 3호 2013년 통권 82호 참조

제하기 위해 동맹국들과 ‘지역질서 아키텍처’를 구축하는 노력을 강구

- 이러한 기초하에 미국은 미일동맹을 강화하는 가운데 일본이 헌법적 제약을 극복하고 ‘보통국가’로서 역할을 확대하는 것을 적극 지원하고 있음
- 지난해 10월 일본의 집단적 자위권에 대한 미국의 공식 지지는 지역안보에 있어 미일간 이해관계가 일치함을 방증하는 것
- 미국과 일본은 올해 15년만에 ‘미일 신가이드라인’을 개정할 예정이며, 중국 위협 및 지역안보 문제에 공동 대처하기 위한 노력을 강화해 나갈 것

III. G2시대 중국의 전략: 신형대국관계

- 시진핑체제 출범에 즈음하여 중국의 대외정책 전반에 걸친 재검토가 이루어졌으며, 가장 핵심적 이슈는 ‘신형대국관계(新型大國關係)’를 수립하는 것
- 중국의 외교안보전략 기조인 ‘신형대국관계론’은 2012년 중국 공산당 제18차 당 대회에서 공식화되었으며, 2013년 6월 미중 정상회담에서도 제시된 바 있음
- ‘신형대국관계론’은 중국과 미국이 강대국간 전쟁이라는 역사를 반복하지 않기 위해 윈-윈(win-win) 개념에 기초하여 소통 강화, 상호이해 및 신뢰증진, 상호 핵심이익 존중 등을 실천하자는 내용을 담고 있음
- 중국은 신형대국관계를 통해 미국과의 건설적이고 협력적인 관계 확립을 추구하는 가운데 ‘핵심이익’에 대한 존중을 강조하고 있는 것임
- 한편, 중국은 ‘동아시아 차원’에서 자국 주도의 질서 형성을 위해 적극적인 역할과 행보를 강화하는 경향을 보이고 있음
- 중국은 미국의 ‘아시아 재균형전략’을 기본적으로 중국의 부상을 저지하려는 봉쇄 정책의 일환으로 인식하고 대응
- 미국 주도의 동아시아 군사협력에 대응하기 위해 중국은 주변국과의 군사협력을 강화하는 한편, 일본, 호주, 대만 등 동아시아 지역내 경제적 영향력을 확대해 옴
- 시진핑 외교는 기본적으로 주변국과의 안정을 추구하지만, 최근 중국의 일방적인 ‘방공식별구역 선포’에서 보여지듯 영토 주권에 관한 문제 등에 대해서는 공세적으로 대응할 가능성

- 중국은 적어도 동아시아 차원에서는 90년대 이후 추진해 온 **도광양희(韜光養晦**: 빛을 감추고 어둠 속에서 힘을 기른다) 전략에서 **유소작위(有所作爲**: 적극적으로 참여해 할 일을 한다) 기조로 **대외전략 변경을 추진하는 것으로 분석됨**

IV. 미 중 관계 전 망

- 미중관계는 근본적인 갈등요인을 바탕으로 두고 전략적 필요에 따라 협력을 전개하는 **‘협력과 갈등의 이중 구조’**로 규정될 수 있음
- 미국의 패권은 아직까지 유지되고 있다고 볼 수 있으나 재정적 어려움 등 힘의 약화에 직면하였고, 경제적 성장과 군사력 증강 등을 토대로 부상하는 중국과의 관계 속에서 세력 전환이 진행되고 있음
- 단기적으로 볼 때, 미중관계는 전략적 협력을 유지하는 가운데 갈등을 관리하는 **방향으로 나아갈 것**
 - 중국의 관심은 지속적인 부상을 진행하기 위한 대내외 여건 조성인 바, 산적한 국내문제 등을 고려할 때 중국은 미국에 직접적으로 도전하기보다 점진적·단계적으로 강대국 위상을 강화하기 위한 전략을 선택할 것으로 보임
 - 미국 역시 경제적 상호의존성 증대 뿐 아니라 글로벌 이슈에서 중국과의 전략적 협력은 필수불가결한 요소인 바, 재균형전략을 추진하면서도 중국을 지나치게 자극하는 극단적 대립은 회피하려 할 것
- 그러나 중요한 안보이슈 등 **‘핵심이익’**에 있어서는 미중간 경쟁적 대립이 보다 심화될 가능성이 있음
 - 주목할 점은 최근 중국의 방공식별구역 선포에 대한 미국의 ‘미흡한 대응’이 그동안 미중관계에서 수세적 대응을 보여왔던 중국에게 **‘일종의 자신감’**을 줬을 수 있는 바, **핵심이익에 관한 향후 중국의 태도가 주요 변수가 될 가능성**
 - 미국의 재균형전략과 중국의 해양능력 강화전략 사이에 증대되는 충돌의 가능성을 어떻게 관리하느냐도 미중간 중요한 도전요소로 남아있음
- 한편, 미국이 **‘아태 재균형전략’**을 미일동맹을 통해 구체화하려고 하는 가운데 역사문제와 영토문제 등을 둘러싼 **중일간 갈등의 심화**는 미중관계의 향방을 규정하는 변수가 될 수 있을 것

V. 박근혜정부 외교정책의 문제점과 추진전략

1. 박근혜정부 외교정책의 문제점

○ 실체와 내용이 없는 “반응적(reactive) 외교정책”으로 한국의 주도적 역할 상실

- 박근혜정부의 외교정책 기조인 ‘동북아평화협력구상’은 이상적 구호일 뿐 이를 실행할 구체적 콘텐츠가 없으며, 미중간 패권경쟁 양상 등 동북아 안보 긴장이 고조되는 상황 속에서 한국의 능동적 역할이 상실됨
- 신뢰외교 역시 신뢰구축이 아닌 ‘신뢰를 전제로 한 외교’로 북한에 이어 일본, 중국 등 어느 국가로부터도 제대로 ‘신뢰받지 못하는 신뢰외교’의 문제점을 야기

○ ‘전략적 판단 없는 즉흥적 대응’으로 국익을 훼손

- 한국 외교의 선택지가 많지 않은 상황에서 국익 실현을 위한 ‘전략적 사고’가 매우 긴요함에도 불구하고, 박근혜정부는 외교안보전략을 국익 차원에서 전략적으로 대응하기보다 ‘상황에 따라 정세 추수적’으로 대응
- 환태평양경제동반자협정(TPP) 문제의 경우, ‘미국 중심의 對중국 견제용 경제블럭’이라는 중국의 우려에도 불구하고 국익 차원의 제대로 된 검토 없이 정부가 성급하게 참여 의사를 밝힘

○ ‘안보가 외교를 압도하는’ 시스템의 문제

- 외교안보 라인에 군 출신 인사들이 대거 포진하여 대북정책은 물론 외교정책을 ‘군사안보적 관점에서’만 접근
- 박근혜정부는 출범초기 균형외교를 표방하였으나 실제 추진 내용은 군사동맹 위주의 한미동맹 강조
- 아울러 국가안보를 국내정치적 시각에서 판단하고 대응하는 ‘외교안보 이슈의 국내 정치화’가 지속되었으며, 외교안보 정책을 통합적으로 조정하는 기능 및 위기관리 능력이 부재

2. 향후 추진전략

□ ‘진영외교’를 탈피하여 사안별로 해결책을 도모하는 “이슈별 균형전략” 추진

○ 미중간 갈등과 경쟁을 완화하고 협력이 가능한 이슈들을 발굴하여 어젠다를 선도하는 ‘중견국간 협력체제’ 구축

- 미중간 균형점에 위치한 지정학적 이점을 살려 미중이 제기하는 이슈들을 적절히 활용하여 국익을 극대화할 수 있는 전략 추진

○ 지역질서가 미중간 ‘전략적 대결구도’로 재편되지 않도록 한국의 역할 공간 마련

- 동북아에 신냉전구도가 형성될 경우 미중 갈등에 한국이 원하지 않는 방식으로 개입될 ‘연루(entrapment)’의 가능성이 존재

- 중국은 미사일방어(MD)체제 구축이 ‘對중국 봉쇄정책의 일환’이라는 우려를 갖고 있는 바, 한국은 MD체제 가입으로 인해 동북아 질서가 미일 對 중러간 대립구도로 악화되는 결과를 방지해야 함

□ 동북아 역내 갈등을 ‘다자 협력체제’로 해결하는 능동적 외교

○ ‘지역다자체제’는 한국이 장기적으로 미중간의 경쟁과 갈등이 한반도로 파급되는 것을 최소화하는 데 중요한 수단이 될 수 있음

- 최근 불거진 방공식별구역 중첩 문제 등으로 역내 국가간 우발적 충돌 가능성이 대두되면서 동북아 국가들의 다자안보 필요성이 증가함

- 대화와 협의를 통해 신뢰를 구축하는 ‘협력적 안전보장(cooperative security)’에 입각한 “동북아 다자간 안보협력기구” 필요

□ 한반도의 지정학적 가치를 높이는 전략적 사고를 기반으로 ‘연미화중(聯美和中)’ 전략 추진

○ 한미동맹의 진화를 모색하는 가운데 한중관계를 심화·발전시켜 미중 경쟁 양상을 한국이 양국과 관계를 강화할 수 있는 기회로 발전시켜야 함

- 한미관계를 기존의 안보 중심의 협력관계를 넘어 ‘비군사적·초국가적 위협’에 대처하기 위한 공동의 리더십을 발휘하는 미래비전 마련

- 중국은 미국의 對중국 견제를 약화시키고 새로운 동아시아 질서 구축과정에서 한국을 견인할 필요성을 갖고 있는 바, 한중간 ‘다양한 전략대화’ 채널을 가동하고, 탈북자문제, 어업 문제 등 잠재적 갈등요인을 관리할 ‘예방외교 체제’를 구축

□ 남북관계 개선을 통해 한반도 문제에서 주도적 역할

- 남북관계 개선을 통해 북한 이슈를 선도하면 미중관계가 악화되는 경우에도 한국이 한·미·일 삼각동맹을 통한 중국견제 구도에 휘말리는 위험성이 줄어들게 됨
- 1997년 ‘미일 방위협력지침’ 제정 배경에는 1994년의 한반도 핵위기가 있었던 바, 북핵 위협과 남북관계의 악화는 미일 vs 중국 구도의 빌미가 되고 있음
- 남북관계를 정상화하고, 한국이 북핵문제 해결과 북한 변화를 위한 ‘액션 플랜’을 마련한 후 미중 등과 조율하여 현재의 위기국면을 돌파해나가야 함

□ 외교적 대전환의 시기에 대응하기 위한 ‘외교안보라인의 혁신’ 필요

- 외교안보라인의 총체적 혁신을 토대로 한국 외교를 협착하는 현 구도를 타개하기 위한 국익 목표와 추진전략을 보다 정교하게 체계화시켜야 할 것
- 외교안보 현안과 관련하여 사전에 위기를 예측·관리하고 안정화시키는 시스템 마련 필요
- 박근혜정부는 국민의 안위와 국가 운명을 좌우할 외교안보정책을 국내정치적 국면 전환을 위한 활용수단이 아닌 철저한 국익에 근거하여 추진해야 할 것

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.