

## 오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 전개양상과 전망

손병권 (중앙대학교 교수)

G20 회의를 전후로 위안화 절상을 둘러싼 미중간의 갈등이 재점화될 전망이다. 오바마 행정부는 출범 후 중국에게 경제위기의 극복 및 글로벌 경제균형 재조정, 기후변화 문제 대처, 이란 및 북한 핵문제 등에 있어서 중국이 국제사회의 책임있는 일원이자 강대국으로서 제 몫을 다해 줄 것을 요청하였다. 이를 위해 오바마 행정부는 외교정책의 실행에 있어서 이념적인 요소를 최소화하였고 미중간의 공동의 이익을 강조하였다.

최근에 들어 미국은 중국이 미국이 보는 국제사회에 대한 책임이나 공동의 이익보다는 중국 자신이 스스로 정의한 국제적 책임과 국익에 따라서 행동하는 나라라는 현실을 각성하고 대중국 정책에 있어서 일종의 조정국면에 들어서 있는 듯하다. 작년 11월 오바마 대통령의 중국 방문과 12월 코펜하겐 기후변화회의 이후 미국은 중국에 대해서 오히려 보다 분명하고 명확하게 자신의 입장을 밝히고 있으며, 또한 각종 현안문제에 있어서 중국의 보다 긍정적인 태도변화를 요구하고 있다.

앞으로 미중관계는 이란과 북한에 대한 제재, 경제균형 재조정과 위안화 절상문제 등의 쟁점을 두고 갈등의 분출과 봉합을 반복할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 국제사회의 다수 현안문제에서 서로의 협력이 절실한, 일종의 상호인질관계에 처해 있는 양국이 돌이킬 수 없는 파국으로 치달을 가능성은 거의 없어 보인다.

## 목 차

1. 미중관계의 미래에 대한 낙관론과 비관론
  2. 오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 특징에 대한 개관
  3. 오바마 행정부의 대중정책의 전개
    - 가. 오바마 민주당 대통령 후보의 대중국관
    - 나. 오바마 행정부 출범 이후 대외정책의 전반적인 변화
    - 다. 중국에 대한 오바마 행정부의 초기 입장과 실망
    - 라. 새로운 협력의 모색
  4. 오바마 행정부 하에서 미중관계의 영역별 쟁점
    - 가. 경제
    - 나. 이란과 북한 핵문제
    - 다. 기후변화문제
  5. 미국의 반성, 대응 및 향후 전망
- 부 록

## 1. 미중관계의 미래에 대한 낙관론과 비관론

- 1990년대 중반 미중 간 위기의 봉합. 1995년 이등휘 대만 총통의 모교인 미국 코넬대학교 사적방문 과정에서 클린턴 행정부의 비자 발급과 그 이후 1996년 대만 총통선거 당시 대만해협에서 군사적 위기의 증가 이후 장쩌민 주석의 1997년 방미(10월 26일-11월 2일)로 미중 간의 대립은 일단락됨.
- 2000년 미국 대선에서 중국을 “경쟁자”라고 부른 부시 공화당 후보의 등장 이후 미중관계의 전망은 불투명한 상태로 남아 있었음.
- 이런 상황에서 부시 행정부 출범 후 얼마 되지 않은 2001년 9월 11일의 테러와 이후의 국제정치의 전개양상이 미중관계에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 다양한 전망이 등장함; 낙관론과 비관론의 등장
- 샴보(David Shambaugh)의 낙관론
  - 9.11 이전인 2001년 5월 EP-3 미군 정찰기 사건이 순조롭게 해결되면서 중국을 전략적 경쟁자로 보던 부시 행정부의 기존 관점이 변화하여 미중관계가 “건설적이고 생산적인 관계”로 변화하기 시작하면서 사실상 9.11 이전에 미국의 대중 관여정책의 전개가 시작되었다고 봄.
  - 대만문제, 양안의 군비경쟁, MD 문제, 9.11 이후 중국을 포위하는 인상을 줄 수 있는 미군의 중앙아시아 주둔 증가 등에도 불구하고 양국관계가 “양자 모두에 의해서 현명하게 관리되고 각자의 예민한 관심사가 무시되지 않고 존중된다면 미중관계의 새로운 안정성은 지속될 수 있을 것”이라는 주장이 제기됨.  
(David Shambaugh, “Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?,” 2002, *Current History*, Vol. 101, Issue 656.)
- 프리드버그(Aaron Friedberg)의 비관론
  - 인권문제, 핵확산문제, MD 문제, 미국의 대만에 대한 무기수출 문제는 지속적으로 양국관계에 긴장을 초래하는 문제이며, 9.11 이후 미국의 중앙아시아 군비주둔, 일본의 보수정권, 미국의 군사적 우위 등으로 인해서 9.11 이후 테러에 대한 공동대처라는 글로벌 차

원의 협력이 결코 미중관계에 대한 낙관적 미래를 보장해 주지 않는다고 전망함.

- “미국과 중국 간 긴장의 뿌리는 깊은 불신이며, 이러한 불신은 이념의 차이와 변화하는 양국의 세력관계에 의해서 더욱 심화되고 있다”라고 분석함.

(Aaron L. Friedberg, “11 September and the Future of Sino-American Relations,” *Survival*, 2002, Spring, Vol. 44, Issue 1.)

- 9.11 이후의 미중관계를 보는 샴보와 프리드버그의 이러한 관점의 차이는 중국의 경제적 성장에 따른 양국 간 세력관계의 변화와 양국 간 정치체제 및 이념상의 차이가 미중관계에 미치는 영향에 대한 관점의 차이에서 비롯된다고 판단됨.

- 샴보는 이러한 세력관계의 변화나 이념적 차이가 양국관계를 반드시 적대적으로 만들어야 할 이유는 없다고 보고 있으며, 2001년 봄 EP-3 사건의 원만한 수습과 9.11 테러 이후 양국 간 부분적 협력관계는 미중관계가 현명하게 관리된다면 지속적인 안정이 가능하다는 점을 보여주고 있다고 주장함.

- 반면 프리드버그는 9.11 테러에 따른 미중간의 협력은 매우 피상적인 것으로서 과거 소련이라는 운명적인 공동의 적을 중심으로 양국이 협력할 수 있었던 것과는 질적으로 다른 것이며, 중국의 경제적, 군사적 성장에 따른 미중 세력관계의 변화, 그리고 양국 간 이념적인 차이에 따른 불신관계는 9.11에 따른 잠정적인 협력관계에도 불구하고 양국관계를 여전히 긴장관계로 유지시킬 것이라고 전망하고 있음.

- 9.11 이후의 이러한 상반된 전망 속에서도 부시 행정부는 비교적 성공적인 대중 관여정책을 유지했으나, 글로벌 금융위기 이후 출범한 오바마 행정부는 중국에 대한 우호적인 초기 입장표명과 협력 제스처에도 불구하고 소기의 성과를 거두지 못함; 왜 이러한 현상이 나타나게 되었는지에 대한 분석이 필요함.

- 오바마 행정부 하의 미중관계의 갈등을 이해하는 하나의 관점; 프리드버그가 강조하는 이념의 차이를 최소화하고 샴보가 강조하는 공동의 이익을 부각시켜도 양국 간 “공동의 이익”에 관한 관점의 차이가 존재하는 이상 미중 간에는 협력이 쉽사리 유도되지 않는 것이 현실임; 갈등과 봉합의 연속적인 행진이 지속될 것으로 보임.

**오바마 행정부는 출범 초기 중국과 이념의 차이를 줄이고 공동의 이익을 부각시켰지만 소기의 협력관계를 이루지 못해...**

금융위기 이전 미국의  
대 중국 관여정책이 힘의  
우위에 기반한 것이라면  
금융위기 이후는 필요에  
따른 불가피한 선택

- 미국의 시각: 이전의 부시 행정부와 달리 이념적 차이를 벗어나 글로벌한 차원에서 “공동의 이익”을 추구하고자 하는 오바마 행정부의 노력에도 불구하고 중국은 미국이 협조를 요청하는 이슈에 대해서 책임있는 강대국으로 응분의 역할을 다하지 않는다고 보고 있음.
  - 중국의 시각: 미국이 중국에 대해서 책임있는 강대국의 역할을 부여하고 글로벌한 이슈에 대해서 “공동의 이익”을 언급하고 있으나, 이러한 공동의 이익은 미국에 의해서 정의된 것으로 중국이 반드시 수용해야 할 필요가 없다고 보고 있음.
- 미국이 기대하는 응분의 책임있는 역할을 수행하지 않고 공세적인 자세를 견지하는 중국의 행태에 대해서는 미중 간 양자관계에서 파생되는 원인뿐만 아니라, 중국 나름대로의 국내적 원인이 있을 것으로 보인다는 주장도 제기되고 있음(강대국 본색론, 자신감, 리더십 변화, 현실주의자 득세, 민족주의에의 호소 등; David Shambaugh, “The Year China Showed Its Claws,” *Financial Times*, April 16, 2010).

## 2. 오바마 행정부 등장 이후 미중관계의 특징에 대한 개관

- 오바마 행정부 등장 이후 2009년 1년간 미중관계는 “공동의 이익” 추구에 대한 노력에도 불구하고 “구동”(求同)의 위축과 “존이”(存異)의 확대 현상이 목격된 한 해로 정리될 수 있음.
- 삼보가 지적한 대로 2009년은 “중국이 발톱을 보인 해”(“The Year China Shows Its Claws”)로 평가됨; 중국은 악화되는 대내외 여건 속에서 무엇보다도 자국의 이익을 강조하면서 공세적인 외교정책을 펼침.
- 글로벌 금융위기 이전의 미국의 대중국 관여정책이 일종의 “힘의 우위에 기반한 관여정책(engagement from power)”이었다면 금융위기 이후의 관여정책은 “필요에 따른 불가피한 선택으로서의 관여정책(engagement out of necessity)”이라는 측면이 있음.
- 글로벌 금융위기 이후 미국은 소위 “G-2”의 한 축으로서 중국의 부

상을 인정하면서 동시에 국제사회에 대한 중국의 책임감을 강조하고 협력을 요청하였으나, 이란 및 북한 핵문제, 기후변화 대처, 무역적자 및 위안화 절상 문제 등에서 소기의 성과를 거두지 못했음.

- 2010년 5월 24-25일간 베이징에서 개최된 미중 전략 및 경제대화 역시 이란 및 북한 핵문제, 위안화 절상 문제 등에서 미국이 바라는 목표에 대한 중국의 적극적인 동의의 의사 표명은 없었음.

- 그 결과 2010년에 접어들면서 미국은 “현실의 각성”과 중국에 대한 일종의 “탈환상” 과정을 거치면서 이전보다 다소 공세적인 방향으로 전환함; 미국이 적극적으로 “할 말을 하는 상황”으로 바뀜.

### 3. 오바마 행정부의 대중정책의 전개

#### 가. 오바마 민주당 대통령 후보의 대중국관

- 민주당 후보로 대통령 출마를 선언한 이후 오바마는 부시 대통령의 일방주의는 잘못되었으나 미국은 여전히 국제적 지도력을 발휘해야 한다고 주장함.

- 미국의 지도력 발휘는 힘에 의한 것이 아니라 “행위”(deed)와 “모범”(example)에 의한 것이어야 한다고 강조함.
- 국제 공동의 관심사에 대해서 미국은 선도적인 역할을 수행하지만 또한 국제사회도 이에 적극적으로 동참해야 한다고 강조함.

- 중국에 대한 오바마 후보의 입장

- 중국은 21세기의 공동의 문제를 다루는 책임있는 강대국이 되어야 함.
- 미국은 자신의 경쟁력을 강화하면서도 중국과의 협력을 확대해 나갈 것임.

(Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4, July/August, 2007)

2010년 들어 미국은  
현실의 각성과 중국에  
대한 탈환상을 경험하며  
중국에 대해 다소  
공세적으로 전환

#### 나. 오바마 행정부 출범 이후 대외정책의 전반적인 변화

- 부시의 일방주의 외교 탈각과 전 세계적인 반미주의의 청산
  - 2011년 말까지 이라크에서 미군 철수 일정 제시

**오바마 행정부는  
출범 초기에 국제사회의  
문제해결을 위해 중국의  
지위를 인정하면서  
동시에 중국의 책임을  
강조**

- 관타나모 포로수용소의 폐쇄 결정, 전쟁포로 혹은 테러 용의자에 대한 고문 금지
  - 러시아와의 관계에 대한 “리셋”(reset), 동구 미사일 방어체제(MD) 폐지
  - 이슬람 지역의 문화와 전통 존중 및 민주주의의 강제적 이식 포기
- 2009년 9월 23일 유엔총회 연설에서 등장한 오바마 독트린; 핵없는 세상, 평화의 추구, 기후변화 대처, 그리고 글로벌 경제의 활성화 등 “미래를 위해 가장 중요한 4개의 기둥”이라는 과제를 해결하기 위해서 미국의 적극적 관여정책 유지, 상호의존적 세계에서 글로벌한 도전에 대한 글로벌한 대응의 필요성, 이를 위한 세계 각국의 공동의 책임에 대한 촉구 등으로 압축될 수 있음.

**다. 중국에 대한 오바마 행정부의 초기 입장과 실망**

- 국제사회의 중요한 문제의 해결을 위한 공동의 이해관계와 공동의 책임을 강조하면서 글로벌 경제위기 이후 G-2의 한 축으로 등장한 중국의 협조가 이러한 과제의 달성에 필수적이라고 인식함; 중국의 지위를 인정하면서 중국의 책임을 동시에 강조함.
- 부시 행정부 당시 원만했던 관여정책의 기초를 유지하면서도 미중 경제대화(the U.S.-China Strategic Economic Dialogue: SED)를 미중 전략 및 경제대화(the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue: S&ED)로 격상하는 등 한 단계 업그레이드 된 대응정책을 펼치기 시작함 → 클린턴 국무부 장관과 다이빙귀 외교담당 국무위원의 추가적 참여
- 베이더(Jeffrey Bader) 백악관 안전보장회의 아시아 담당 선임보좌관이나 스타인버그(James Steinberg) 국무부 부장관 등이 오바마 행정부의 중국 정책을 담당하면서 좋은 인적 유대와 교류를 만들어 가려고 노력함.
- 힐러리 국무장관은 2009년 2월 장관 취임 후 최초의 중국방문에서 인권 이슈가 미중 간 경제문제, 기후변화 문제 혹은 안보 문제를 대처하는데 장애가 되어서는 안 된다고 언급하고 동시에 중국이 지속적으로 재무부 채권을 사달라고 요청함.<sup>1)</sup>

- 오바마 대통령은 2009년 11월 싱가포르에서 개최되는 APEC 정상회담과 연이은 중국 방문에 앞서 일본을 방문한 자리에서 중국에 대한 미국의 협력의사를 확인함.
  - 자신이 “미국 최초의 태평양계 대통령”(“America's First Pacific President”)임을 강조하면서 아시아 중시 정책을 천명함.
  - 중국에 대한 미국의 접근방식은 이념보다는 “이익”에 근거할 것이며, 21세기의 도전을 함께 대처하기 위해서 상호 공동의 관심영역에서 “실용적인 협력”(pragmatic cooperation)을 추구할 것임을 선언함.
  - 미국이 소중히 여기는 인권문제도 언급할 것이지만 이를 동반자 정신에 입각해서 처리할 것이며, 동시에 모든 사람들의 문화와 종교를 존중할 것이라고 밝힘.
  - 중국이 국제사회에서 보다 큰 역할을 수행하되 보다 큰 책임감을 발휘해 줄 것을 동시에 요청함.
  - 중국에 대한 봉쇄정책의 폐지를 선언하고, 강하고 번영하는 중국이 국제사회에 힘을 불어넣는 원천이 될 수 있을 것이라고 언명함.

(Barack Obama, “Remarks by President Obama at Suntory Hall,” Tokyo, Japan, Nov. 14, 2009)

- 그러나 그 후 싱가포르 APEC 회의에 이은 오바마의 11월 중국방문과 이후 12월 코펜하겐의 유엔 기후변화회의에서 미국의 협조요구에 대한 중국의 미온적인 반응은 오바마 행정부로 하여금 자신의 대중정책을 재평가하게 하는 계기가 됨.

- 오바마의 중국 방문과 미국의 실망
  - 중국 방문 이전 달라이 라마의 면담을 연기하고 상하이 학생과의 타운홀 미팅을 전국적으로 중계하지 않는데 합의함.
  - 중국의 인권과 민주주의 언급을 최대한 자제함.
  - 그러나 위안화 절상요구에 중국은 대답하지 않았고 이란과 북한 핵문제에 대한 협조 요청에 중국은 대화와 협상으로 해결해야 한다는 원론적인 답변에서 그침.
  - 정상회담 후 양국 공동 언론발표문에서 중국의 후주석은 기후변화, 에너지, 환경 등의 영역에서 양국은 “공동의 그러나 차별화된 책임”(“common but differentiated responsibilities”)이라는 원칙에 입

*미국의 협조요구에 대한  
중국의 미온적인 반응이  
오바마 행정부로 하여금  
대중 정책을 재평가하게  
하는 계기가 되어...*

1) 중국의 미국 재무부 채권 보유액의 변화추이에 관해서는 글 말미 Appendix의 <자료 1>과 <자료 2>를 참조하기 바란다. 2010년 3월 현재 중국의 미재무부 채권 보유총액은 8952억 달러에 이르며, 이는 2009년 12월 중국의 미재무부 채권 매각 조치 이후의 보유액으로서 그 이전의 9000억 달러대에서 약간 떨어진 액수이다.

**2010년 벽두부터**

**구글해킹, 대만 무기수출,  
달라이 라마 면담 등을  
놓고 미중간의 갈등심화**

각하여 행동해야 한다고 언명함으로써 미국의 탄소배출 감축량 제시요구를 우회적으로 거부함; 또한 후주석은 각자의 “핵심 이익과 주요 관심사”(“core interests and major concerns”)를 존중하는 것이 중요하다고 언급하였는데 중국의 입장에서 이는 미국이 대만과 티벳에 대한 중국의 사활적 이익과 관심을 인정해야 한다는 말로 해석됨.

- 미국 언론은 오바마의 방중결과에 대해서 혹평함.
- 코펜하겐 유엔 기후변화협약회의에서도 중국은 강제력 있는 국제레짐의 설립에 반대하고 검증가능한 탄소배출량의 감축안을 제시하지 않음.
- 이후 2010년 벽두부터 미중갈등이 시작됨.
  - 구글(Google)사에 대한 해킹으로 인해서 중국에서 구글이 철수를 결정함.
  - 사이버 해킹에 대한 힐러리 국무부 장관의 비난과 중국의 맞대응이 나타남.
  - 2010년 1월 말 지연되어 왔던 미사일과 헬기의 대만수출이 발표됨.
  - 중국은 이들 기업에 대한 제재와 미중 군사교류 중단을 선언함.
  - 2월 18일 달라이 라마와 오바마의 면담이 성사되고 중국은 이를 강력히 비난함.

**라. 새로운 협력의 모색**

- 대만에 대한 미국의 무기 수출과 달라이 라마의 미국 방문 이후 형성된 미중 간 경색국면을 풀기 위해서 2010년 3월 국무부 부장관 스타인버그와 국가안보회의 아시아 담당 보좌관 베이더가 북경을 방문하였음.
- 후주석은 오바마 대통령의 요청에 따라서 2010년 4월 워싱턴 핵정상회의에 참석하였음.
- 2010년 5월 24-25일 양일간 베이징에서 제2차 미중 전략 및 경제대화 전략 및 경제의 두 트랙으로 개최됨<sup>2)</sup>; 5월 25일 미중 전략 및

2) 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화의 다양한 논의결과에 대해서는 미국 국무부와 재무부가 정리한 자료를 토대로 필자가 작성하여 부록에 첨부한 <자료 4>와 <자료 5>를 참조하기 바람.

경제대화 폐회식 공동 언론발표에서 클린턴 미국무장관은 양국이 2010년 초기 “불확실성”(uncertainty)에 직면했으나 전략 및 경제대화라는 메커니즘을 통해서 다시 “긍정적인 트랙으로 빠르게 복귀”(rapidly back on a positive track)하였다고 자평함.

- 대체로 제1차 전략 및 경제대화에서 형성된 의제를 중심으로 그 구체적인 성과를 확인하고 향후 발전에 관한 문제를 논의함.
  - 제2차 미중 전략 및 경제대화는 전반적으로 고위급 대화의 지속과 실무적인 과제의 점검 및 이행과제에 대한 정의라는 성과는 있었음; 특히 전략 트랙에서는 에너지 및 기후변화 부문의 협력에 대한 양국 간 논의가 집중적으로 전개되었고, 경제트랙에서는 균형 성장, 금융개혁, G-20 구조의 인정 및 IMF 개혁, 빈곤국가 지원 등에 대한 양국의 협력 약속이 있었음.
- 그러나 북핵문제 및 천안함 문제나 이란 핵문제에 대해서 중국 측의 명확한 협력의사를 얻어 내는 데에는 실패함.
- 양국의 현안문제 가운데 하나인 위안화 절상문제와 관련하여 중국 측의 분명한 긍정적인 답변을 얻는 데에는 실패했으나, 5월 23일 인민대회당에서 개최된 미중 전략 및 경제대화 환영연설에서 후진타오 주석은 “중국은 독립적인 결정, 통제가능성, 점진적인 진전이라는 원칙 하에서 위안화 환율의 형성 메커니즘 개혁을 꾸준히 지속할 것이다”라고 밝혀 간접적으로 협력을 시사함.

#### 4. 오바마 행정부 하에서 미중관계의 영역별 쟁점

##### 가. 경제

- 글로벌 금융위기 이후 미국은 소위 “미국 이외 국가의 부상”(the rise of the rest)이라는 현상에 적극적으로 적응하려 하고 있음.
- 글로벌 경제의 회복과 새로운 국제금융제도의 구축에 중국을 포함한 신흥 시장경제(emerging markets)의 협력이 필수적이라고 보고 “G-2”라는 용어를 사용하고 “G-20”의 역할을 강조함.
- 2008년 11월의 워싱턴 G-20 회의, 2009년 4월 런던 및 2009년 9월 피츠버그 G-20 회의에서 미국과 중국은 나름대로 협력함.
- 중국 역시 적극적인 경기부양책을 사용하는 등 위기대응 지출을

*미국은 중국으로부터 북핵 문제, 이란 핵문제, 위안화 절상문제 등에 대한 협력을 얻어내는 데에 실패*

**미국의 경제균형 재조정  
요구를 중국은 미국이  
중국에게 금융위기의  
책임을 전가하는 것으로  
해석하고 부응하지  
않아...**

증가시켰음.

- 그러나 2009년 미국의 대중무역적자는 2,268억불에 달하여 국내 여론과 노조 및 기업부문의 불만이 큼.<sup>3)</sup>
  - 이러한 심각한 무역 불균형 상황 속에서 미국은 2009년 중국산 수입 타이어와 철강에 대해서 반덤핑 관세를 부과하는 등 국내 당사자의 이해관계에 민감하게 반응하는 모습을 보임.
- 한편 미국은 무역적자를 줄이고 미래의 금융위기를 방지하기 위해서 중국의 대외수출과 대외수입 간의 격차를 줄이자는 경제균형 재조정(rebalancing)을 요구하였으나 중국은 부응하지 않음; 중국은 이러한 요구를 글로벌 금융위기의 책임이 미국이 아니라 중국에 있다는 논리의 연장으로 봄.
- 중국은 또한 미국이 저평가되어 있다고 판단하는 위안화 절상 요구를 지속적으로 거부함; 그러나 2010년 5월 23일 제2차 미중 전략 및 경제대화 개막식에서 후주석은 “위안화 환율의 형성 메커니즘 개혁”에 대해서 공약함.
- 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화의 경제트랙에서 경제균형 재조정과 관련하여 중국은 소비를 진작시키고 미국은 재정 건전성을 증진하여 상호 균형있는 발전을 추진하기로 함.
- 또한 양국은 중국 내 미국 투자자나 회사가 불이익을 받지 않도록 규제조치를 완화하며 차별이 없도록 노력해야 한다고 합의함.

#### 나. 이란과 북한 핵문제

- 이란은 중국에 대한 최대 원유 수출국 중 하나이며, 중국은 이란의 최대 교역국가임.
- 미국은 중국이 이란의 농축우라늄 문제에 대한 유엔 안보리 제4차 제재에 적극 동참해 주고 이란에 대해서 압력을 행사해 주기를 바램.
- 중국은 이러한 미국의 요구에 대해서 대화와 외교를 통한 문제해결

3) 미국의 대중무역 적자의 역사적 추이에 관해서는 글 말미 부록 <자료 3>을 참조하기 바람.

이라는 원론적인 입장을 되풀이함.

(이후 중국은 2010년 4월 워싱턴 핵정상회의 참석에 대한 미국의 요청을 수락하여 후진타오 주석이 참석하였고 당장의 제재가 아닌 안보리에서 이란 핵문제를 논의할 필요성에는 동감한다는 의사표명을 함)

- 제2차 전략 및 경제대화에서도 이란의 제재문제에 대한 중국의 입장은 큰 변화가 없음.
- 한반도 문제와 관련하여 중국은 역시 북핵문제는 대화와 외교로 풀어야 한다는 원론수준의 입장을 고수하고 있어 보다 적극적인 압력을 원하는 미국의 입장을 수용하지 않고 있음; 북핵문제는 미국의 압박이 원인이라는 북한의 입장을 표면상 지지하고 있음.
- 현재 오바마 행정부는 북핵문제와 관련하여 중국의 6자회담 의장국 지위를 존중하고 중국의 요청을 어느 정도 수용하고 있는 편임; 중국과 좋은 의사소통 채널을 유지하고 있음.
- 천안함 사태 이후 중국은 6자회담을 좀 더 늦추자는 미국과 한국의 입장을 수용하는 것으로 알려져 있으나, 제2차 전략 및 경제대화에서 천안함 사태와 관련하여 북한에 대한 비판적인 입장 표명은 유보함.

#### 다. 기후변화문제

- 클린턴과 부시 행정부 당시 미국은 최대 온실가스 배출국 중 하나인 중국이 교토의정서상 개도국의 지위로 감축 면제국가가 된 것에 대해서 불만을 표시하였음.
- 한편 미국의 경제성장에 지장을 초래할 수 있다는 이유로 교토의정서 비준을 거부함(의회에 상정하지 않음).
- 한편 중국은 클린턴, 부시 행정부 당시 교토의정서 비준을 거부하고 에너지 안보를 위해서 국내에서 석유 등 화석연료를 더 개발하려는 미국을 이중적인 자세를 지닌 것으로 봄; 중국은 온실가스 감축보다는 아프리카 등에서 에너지 자원의 확보에 더 노력함.

*이란 핵문제,  
북한 핵문제에 대하여  
중국은 대화와 외교로  
풀어야 한다는  
원론적 입장만 고수*

### 미국은 코펜하겐

### 유엔기후협약회의에서

### 중국의 협력을

### 기대하였으나 중국은

### 오히려 합의 없이 회의가

### 종결되는 것을 희망한

### 인상을 줬...

- 2008년 미국은 당시 재무장관인 폴슨의 노력으로 미중 경제전략대화를 통해서 “에너지 및 환경협력에 관한 10개년 틀”을 구성함.
- 이후 오바마 행정부가 등장하면서 기후변화대처 및 탄소배출량 감축에 대한 미국의 국내외적 노력이 강화됨.
- 이후 2009년 2월의 힐러리 중국방문과 펠로시 및 케리의 중국 방문, 그리고 4월의 런던 G-20 정상회담, 그리고 7월의 미중 전략 및 경제대화 그리고 11월의 오바마의 중국방문에서도 청정에너지와 기후 문제가 논의됨.
- 미국은 동시에 탄소배출 상한치 설정 및 교환방식(“cap and trade”)을 중심으로 한 국내법 제정에 노력함; 이러한 국내법을 토대로 기후변화문제 대처에 대한 미국의 공약을 대외적으로 확인하고 중국의 협조를 얻어내려 함.
- 그러나 미국의 의회와 기업은 중국이 온실가스 배출감소에 적극적이지 않은 상황에서 미국만 탄소배출 상한치 설정 및 교환방식을 도입하는 것은 수입된 중국 상품의 경쟁력을 높이는 결과가 된다는 인식이 만연하여 강하게 반대함; 이와 함께 탄소배출기준을 지키지 않는 수입품에 대해서 세금을 부과하자는 주장이 제기되고 있어서 중국과의 무역마찰 가능성을 보임. (이 경우 중국은 이를 보호무역 조치로 보고 보복조치를 강구할 가능성이 큼; 그리고 기후변화 협력을 포기할 가능성이 있음)
- 이러한 국내적 상황을 타개하고자 오바마 행정부는 우선적으로 2009년 11월의 중국방문과 12월의 코펜하겐 유엔기후협약회의에서 중국의 협조를 요청함.
- 미국은 중국이 큰 양보를 할 것이라고 기대하지는 않았으나 중국은 오히려 합의 없는 회의의 종결을 원하는 인상을 줬; 중국은 2010년 말까지 어떠한 타협 가능성도 내비치지 않았고 2050년까지 개도국 혹은 강대국으로서의 감축량을 제시하지도 않았음; 중국은 개도국으로서의 지위를 포기하겠다는 의사를 밝히지 않았음; 미국은 파국의 방지에 만족해야 했음.

- 그 후 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화 당시 클린턴 국무부 장관과 다이빙귀 외교담당 국무위원 간의 전략 트랙에서는 기후변화, 에너지, 녹색성장 등에 관한 다양한 협력방안이 논의됨; 기후변화 및 에너지 협력과 관련된 미중의 논의는 “기후변화, 에너지 및 환경 분야 협력증진에 관한 미중 양해각서”와 “에너지 및 환경협력에 관한 10개년 틀”의 합의내용 실행과 향후 협력증진 방안에 집중되었음.

## 5. 미국의 반성, 대응 및 향후 전망

- 전반적으로 2009년과 2010년 전반기까지 오바마 행정부의 대중정책은 실패라고는 할 수 없어도 결코 성공적이었다고 판단하기도 어려움.
  - 중국 내 인권문제 언급을 자제하고 중국의 국제적 지위를 충분히 인정하는 선의의 접근이 이에 상응하는 중국의 협조를 구하지 못하는 결과를 낳음.
  - 중국은 미국이 이념적 차이를 강조하는지의 여부에 상관없이 자신의 이익에 강하게 집착하는 모습을 보임.
- 따라서 오바마 행정부가 강조한 것처럼 국제사회의 책임있는 강대국으로서 중국이 자신의 지위에 부합하는 책임있는 행동을 해줄 것이라는 기대는 미국만의 기대로 끝남.
- 그럼에도 불구하고 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화의 개최라는 지속적인 고위급 대화의 유지와 이 대화의 부분적인 성과가 보여주듯이 중국과 미국은 갈등 속에서도 협조할 수밖에 없는 위치에 있음.
  - 양국은 국제문제의 각 영역에서 어쩔 수 없이 경쟁과 협력을 통해서 서로 마주 대해야 하는 존재임.
  - 이러한 상황에서 양국 간의 이러한 갈등이 파국적 상황에 이르지는 않을 것으로 보이며 갈등과 타협의 사이클을 반복할 것으로 보임.
- 이란 핵문제 관련 유엔 제재논의에 대한 중국의 태도, 원화절상 압력에 대한 중국의 향후 조치, 중국내 투자환경 개선에 대한 미국의 요구 등에 대한 중국의 개선조치 등이 미중관계의 앞날을 예상하는 중요한 관전 포인트가 될 것으로 보임.

*중국과 미국은 갈등 속에서도 서로 협조할 수밖에 없으며 갈등이 파국으로 이르지는 않을 것으로 전망*

## 부 록

<자료 1> 중국의 미재무부 발행채권 보유총액 변동추이  
(2000년, 2002-2009년; 매년 6월 기준)

단위: 백만 달러

연도	장기채권	단기채권	총액
2009	757,112	158,542	915,654
2008	521,912	13,130	535,042
2007	466,540	10,687	477,227
2006	364,065	8,170	372,235
2005	277,087	20,724	297,811
2004	189,181	5,029	194,210
2003	146,634	494	147,128
2002	95,200	1,257	96,457
2000	71,056	단기채권 없음	71,056

출처: 미국 재무부 통계조사 발표

<http://www.treas.gov/tic/shlhistdat.html>

<자료 2> 중국의 미재무부 발행채권 보유총액 변동 추이  
(2009년 7월-2010년 3월)

단위: 십억 달러

연월	총액
2010년 3월	895.2
2010년 2월	877.5
2010년 1월	889.0
2009년 12월	894.8
2009년 11월	929.0
2009년 10월	938.3
2009년 9월	938.3
2009년 8월	936.5
2009년 7월	939.9

출처: 미국 재무부 및 연방준비제도 이사회 발표 주요국 재무부 채권 보유액(2010년 5월 17일)

<자료 3> 과거 20년간 미중무역 통계  
(1990-2009년)

단위: 백만 달러

연도	수출	수입	무역수지 균형 (적자)
2009	69,576.0	296,402.1	-226,826.1
2008	69,732.8	337,772.6	-268,039.8
2007	62,936.9	321,442.9	-258,506.0
2006	53,673.0	287,774.4	-234,101.3
2005	41,192.0	243,470.1	<b>-202,278.1</b>
2004	34,427.8	196,682.0	-162,254.3
2003	28,367.9	152,436.1	-124,068.2
2002	22,127.7	125,192.6	<b>-103,064.9</b>
2001	19,182.3	102,278.4	-83,096.1
2000	16,185.2	<b>100,018.2</b>	-83,833.0
1999	13,111.1	81,788.2	-68,677.1
1998	14,241.2	71,168.6	-56,927.4
1997	12,862.2	62,557.7	-49,695.5
1996	11,992.6	51,512.8	-39,520.2
1995	<b>11,753.7</b>	45,543.2	-33,789.5
1994	9,281.7	38,786.8	-29,505.1
1993	8,762.9	31,539.9	-22,777.0
1992	7,418.5	25,727.5	-18,309.0
1991	6,278.2	18,969.2	-12,691.0
1990	4,806.4	15,237.4	<b>-10,431.0</b>

출처: 미국 통계청의 대외무역 통계(Foreign Trade Statistics)

<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2009>

<자료 4> 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화 전략부문 논의결과  
(2010년 5월 25일 미국 국무부 대변인실(Office of the Spokesman) 발표)<sup>4)</sup>

### I. 다양한 양해각서 서명

1. 미국 핵규제위원회와 중국 국가핵안전국 간에 “웨스팅하우스 AP 1000 원자로 핵안전에 관한 협력 양해각서” 체결
2. 미국 국무부와 중국 국가에너지국 간에 “미중 셰일가스 자원(shale

4) 양국 논의결과의 순서는 필자가 국무부 발표내용을 주제별로 다시 정리한 것임.

- gas resource) 작업반(task force) 작업계획”에 서명
3. 미국 국무부와 중국 국가발전개혁위원회 간에 “녹색협력동반자 (EcoPartnerships) 실행계획에 관한 양해각서” 체결
  4. 미국 국토방위부 및 미국 세관·국경 보호국과 중국 세관총국 간에 “안전과 편의 제공에 관한 양자 협력 양해각서” 체결
  5. 미국 보건복지부와 중국 위생부 간에 “신종 혹은 재발 전염병에 관한 협력 프로그램 양해각서” 갱신

## II. 기후변화대처, 에너지, 그리고 녹색성장

1. “기후변화, 에너지 및 환경 분야 협력증진에 관한 미중 양해각서”와 “에너지 및 환경협력에 관한 10개년 틀”의 실행에 있어서 진전을 환영하고 향후 기후변화, 에너지, 환경 분야에서 실무적인 협력증진을 위해 노력함.
2. “에너지 및 환경협력에 관한 10개년 틀” 하에서 양국은 청정수, 청정대기, 청정효율 전력, 청정효율 운송, 자연보호구역 및 습지 보호, 에너지 효율 등의 분야에서 지속적으로 협력함; 이와 관련한 7개의 행동계획을 발표함.
3. 양국은 제2차 전략 및 경제대화 이전에 “10개년 틀”의 합동 작업반 제6차 회의를 개최하였고, 제2차 전략 및 경제대화 이후 제1차 미중 에너지 효율 포럼을 개최할 예정임.
4. 2010년 5월 25일 청정에너지 효율센터의 실무회의를 개최하였음.
5. 전기차 포럼, 제5차 미중 에너지 정책대화, 제10차 미중 석유 및 가스 산업 포럼을 2010년 후반기에 실시하기로 함; 셰일가스 개발증진에 있어서 석유 및 가스 산업 포럼이 차지하는 중요한 역할을 다시 확인함.
6. 2010년 5월 26-27일 최초로 미중 재생가능 에너지 포럼 및 선진 생물연료 포럼을 개최할 것이며, 미중 재생가능 에너지 동반자관계에 관한 작업을 시작할 것임.
7. 열과 동력, 항공 생물연료, 스마트 그리드 표준에 관한 미국과 중국 기업 및 기관 간의 협력을 지원하기 위해서 미국 무역개발국이 기금을 제공함.
8. AP 1000 협력을 강화하고, 지적재산권 보호문제 검토 이후 미중 핵 기술 이전 관행에 따라서 미국 핵규제위원회와 중국 국가핵안전국 간에 고열가스 냉각형 원자로의 핵안전 기술증진을 위한 협의를 위해서 노력함.

9. “미중 에너지 안보협력 공동성명”을 발표하여 양국이 최대 에너지의 생산과 소비국으로서 에너지 안보에 대한 공동의 이해와 책임이 있으며, 공동의 도전에 직면해 있다는 점을 확인함; 양국은 호혜협력, 다양한 개발, 조정을 통한 에너지 안보라는 원칙을 지지하고, 에너지 안보와 청정에너지 문제는 밀접한 관계가 있으며, 국제에너지 시장의 안정, 다양한 에너지 공급확보, 에너지의 합리적이고 효율적인 사용 등의 분야에서 협력을 강화하기로 함.
10. 금년 내에 제3차 미중 불법벌목 퇴치 관련 미중 양자 포럼을 개최하기로 함.
11. 유엔 기후변화협약 당사자로서 양국은 코펜하겐 협약을 지지함; 미국의 환경보호국과 중국의 국가발전개혁위원회는 2009년 11월의 “기후변화대처 능력증진에 관한 협력각서”에 대한 공약을 재확인하고, 한 달 이내에 실행을 시작하기 위해서 회합을 갖고 단기적 강제조치의 논의개시를 합의함.

### Ⅲ. 인권, 반부패, 반테러, 핵비확산

1. 평등과 상호존중에 기초해서 인권문제에 대한 대화를 지속함.
2. 미중 합동 연락반의 반부패 실무반, APEC 반부패 작업반, 그리고 기타 다자적 포럼을 통해서 공직관리의 뇌물수수를 포함한 부패를 퇴치하기 위해서 협력함; 유엔 반부패 협약의 실행을 위해서 노력함; 2010년 11월 베이징에서 치안협력 담당 합동 반부패 연락반 제8차 회의를 개최함; 테러리즘과 국제범죄를 퇴치하기 위해서 치안증진의 중요성을 다시 확인함.
3. 제8차 미중 반테러리즘 협의를 금년에 개최함.
4. 핵 혹은 기타 방사능 물질의 불법적인 거래를 방지하고 퇴치하기 위해서 협력을 증진함.
5. 안보, 군축, 핵비확산과 관련된 미중 간 새로운 대화를 내년의 미중 전략 및 경제대화 이전에 개최함.

### Ⅳ. 지역협력, 유엔 평화유지활동 협력, 해양구조활동 협력, 개발이슈

1. 차기 미중 전략 및 경제대화 이전에 정책기획, 아프리카, 남미, 동아시아, 중동, 남아시아, 중앙아시아에서의 협력을 위해 새로운 분야별 대화를 시작하기로 함.
2. 유엔 평화유지활동 및 그 개혁에 관한 협력과 대화를 시작함.
3. 미국 해안경비대와 중국 운송부 구호국은 해양수색 및 구조에 관한

- 교류 및 훈련 프로그램을 중국에서 조직함.
4. 양국은 개발(development) 관련 이슈에 대해서 소통과 대화를 증진하기로 함.

## V. 기타

워싱턴의 국립 수목원에 중국 정원의 성공적 건립을 위해서 노력함.

<자료 5> 2010년 제2차 미중 전략 및 경제대화 경제부문 논의결과  
(2010년 5월 27일 미국 재무부 언론발표문(press release))

### I. 강력한 경제회복 및 지속가능하고 균형잡힌 성장추진

1. 중국은 국내소비 촉진을 위한 재정, 통화정책의 실시와 지속적인 구조조정을 통해서 경제성장에서 소비가 차지하는 역할을 확대해 나가기로 하고, 미국은 총수요 유지와 고용유지에서 중기적 연방부채 감축과 장기적 재정 건전성의 확보로 재정정책의 핵심을 이전해 가기로 함.
2. 양국에서 보다 균형있는 정책을 실시하기로 하며, 이를 위해서 미국은 외채보다 국내저축을 통해서 투자하도록 노력하고 재정적으로 책임있는 정책을 실시하기로 함; 중국은 강력하고 지속가능하며 균형있는 성장에 대한 국내소비의 기여를 제고하기 위한 노력을 계속하며, 이를 위해서 전체소득에서 가계소득의 비중을 높여가도록 함; 이와 아울러 중국은 효율적인 고용창출을 위해서 서비스 부분의 발전을 촉진하고, 독점을 개혁하며, 중소기업에 대한 금융지원과 복지 지출을 확대하기로 함.

### II. 호혜적인 무역 및 투자의 증진

1. 양국은 무역 및 투자에 있어서 보호무역에 반대하며 개방체제를 지지하고 WTO 도하 라운드의 합의를 위해서 지속적으로 노력하기로 함.
2. 양국은 차별철폐, 시장경쟁과 개방적 국제무역과 투자증진, 지적재산권 보호의 강력한 실행, WTO의 규칙에 따라서 기술이전, 생산과정, 기타 재산권에 관한 정보에 관한 조건은 개별 기업 간의 협의에 맡긴다는 점 등에 대해서 합의함.
3. 중국은 해외 투자자를 위해서 투자관련 절차를 간소화하고, 일정을 단축하며, 투명성을 제고하고, 승인과 확인 등 제반 절차상 검토대상을 줄여 나가기로 함.

### Ⅲ. 금융시장의 안정과 개혁

1. 감독, 투명성, 책임성 제고를 통해서 금융기관의 체질을 개선하기로 함; 국내, 국제적으로 금융기관에 대한 신중한 규제기준을 마련함; 금융기관이 과도한 리스크가 걸린 정책을 추진하지 못하게 하고, 금융기관의 위기대응 능력을 제고하도록 노력함.
2. 예금보증, 금융 서비스, 실패한 금융기관 문제의 해결을 위해서 미국 연방예금보증공사와 중국 인민은행은 서로 협력하기로 함.
3. 미국은 금융기관의 과도한 위험감수정책을 제재하고, 이들의 도덕적 해이의 문제에 대해서 대처하며, 금융회사에 대한 신중한 감독을 수행하고, 대마블사로 보이는 금융기관의 문제를 처리하기 위해서 포괄적인 규제개혁을 입법화하기로 함.

### Ⅳ. 국제금융구조의 개혁

1. 양국은 국제경제협력의 포럼으로서 G-20가 보다 큰 역할을 수행하는 것을 지지함.
2. 양국은 IMF가 국제금융의 안정과 경제균형 재조정(rebalancing)에 중요한 역할을 한다는 것을 확인했으며, 2009년 9월 피츠버그 G-20 정상회의에서 합의한 IMF 쿼타와 지배구조 개혁에 대한 공약이행을 지지함.
3. 양국은 빈곤국가에 대한 국제적 금융지원을 위해서 노력하며, 이를 위해서 다자개발은행(Multilateral Development Banks)의 극빈국 지원 노력을 지지하고 이들의 재원을 충당하기 위해서 노력함.

편집: 한인택 (제주평화연구원 연구위원)



제주특별자치도 서귀포시 중문동 2572 (697-120)

전화: 064)735-6500 팩스: 064)735-6512

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI 정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760