

# 미국의 대아시아 정책의 변화와 중국의 대응: 이론적 검토와 경험적 분석

김석우\* 장숙인\*\*

## | 목 차 |

- |                      |                       |
|----------------------|-----------------------|
| I. 머리말               | III. 미중 경쟁에 대한 경험적 분석 |
| II. 미중 관계에 대한 이론적 논의 | IV. 결론                |

## | 논문요약 |

최근 미국과 중국의 경쟁이 치열해지고 있다. 두 국가 간에 국력의 절대적 차이는 물론 상대적 격차 역시 축소되면서 국제체제적 불안감이 증가하고 있는 것이다. 미국은 아시아 중시 정책을 채택하고 중국은 이에 대응하여 주변국들과의 협력 관계를 강화하고 있다. 미중 관계가 협력적 성격을 보일지 혹은 대립적 성격을 보일지는 아직 미지수이지만, 현재까지는 협력과 갈등이 혼재하는 양상이다.

이 논문은 미중 관계에 대한 기존 국제정치 이론들의 논의를 바탕으로 가설을 수립하고, 이를 경험적 자료의 분석을 통해 검증하려고 시도하였다. 연구 가설은, 미국의 아시아 중시정책 선언 이후 미국과 중국의 대아시아 정책이 크게 변화하였고, 양국의 정책 변화가 안보, 경제, 문화 분야에서 서로 다르게 나타났다는 것이다. 명확한 결론을 내리기는 어렵지만, 미중의 대아시아 정책이 2010-2011년을 기점으로 변화하였고, 미국은 안보적 측면에 치중된 정책 변화를 보인 반면, 중국은 경제와 문화 분야에서 보다 공세적으로 대응해 왔던 것으로 나타났다.

향후 국제관계에서 미중 관계에 대한 면밀한 분석과 대응은 매우 중요하다. 특히 안보와 경제적 측면에서 양국과 밀접한 관계에 있는 한국은 미중 관

\* 제1저자: 서울시립대학교 국제관계학과 교수.

\*\* 교신저자: 서울시립대학교 국제관계학과 박사과정.

계의 변화를 정확히 관찰하고 분석함으로써 국가이익을 확대할 수 있는 외교 정책을 수립해야 할 것이다.

- 주제어: 미중 경쟁, 아시아 중시 정책, 신형 대국 관계, 경험적 분석, 한국 외교 정책

## I. 머리말

제2차 세계대전 이후의 국제체제적 변동을 크게 네 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 전쟁 직후 등장한 미국과 소련 간의 사상적 체제적 경쟁이고, 이를 기반으로 탄생한 양극체제(bipolar system)이다. 두 번째 체제적 변화는 미국과 소련의 상대적 쇠퇴와 독일과 일본의 상대적 부상이다. 1960년대 이후 독일과 일본은 전후 복구를 거의 마무리하면서 국제체제 특히 국제경제체제에서 크게 부상한 반면에 미국과 소련 경제는 상대적으로 쇠퇴하였다. 이로 인하여 국제정치군사체제는 ‘단단한 양극체제(tight bipolar system)’에서 ‘느슨한 양극체제(loose bipolar system)’로 변환하게 된다. 또한 국제경제체제는 패권국의 쇠퇴이라는 현상과 이로 인한 불안정과 혼란의 시대를 맞게 된다. 세 번째 체제적 변화는 소련과 공산주의의 몰락이다. 이로 인하여 미국은 당분간 적어도 군사적으로는 패권국가로서 확고하게 자리매김할 수 있었다. 그리고 1990년대 IT 산업의 급성장과 새로운 미국경제(New American Economy)로 인한 성장으로 인하여 세력이 크게 부상하게 된다. 마지막으로 이제, 중국의 부상을 지적할 수 있다.

미국은 중국의 부상에 대응하기 위해 2011년 새로운 외교 정책으로 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 정책을 발표하였다. 당시 힐러리 클린턴 국무장관이 외교잡지 『포린 폴리시(Foreign Policy)』에 “미국의 태평양시대(America’s Pacific Century)”라는 논문을 기고하여 미국의 외교·군사 정책의 중심을 아시아로 이동시키겠다고 선언하였다(Clinton 2011). 이는 2009년 오바마 대통령이 ‘미국은 아시아태평양 국가’라고 선언한 아시아 중시 정책을 바탕으로 한 것으로, 이후 오바마 행정부의 외교전략으로 발

전되었다.<sup>1)</sup> 아시아로의 회귀 정책은 2000년대 이후 이라크와 아프가니스탄 전으로 중동에 집중되었던 미국의 대외전략을 아시아태평양지역으로 전환하여 중국의 부상을 견제하고 미국의 영향력을 회복하기 위한 전략이다. 이후에 재균형(rebalancing) 전략으로 전환되었지만(Ratner 2013),<sup>2)</sup> 이는 미국이 중국에 대해 ‘책임 있는 이해상관자(responsible stakeholder)’로서의 역할을 강조하기 시작한 것과 밀접한 연관이 있다.<sup>3)</sup> 이러한 미국의 전략에는 두 가지의 배경이 있는데, 하나는 2001년 9.11 테러 이후 전개된 이라크와 아프가니스탄에서의 전쟁이 거의 마무리되고, 유럽에서의 군사적 대립과 위협이 크게 감소한 상황에서 미국의 가용자원이 확대된 것이다. 다른 하나는 중국을 기존의 제도, 원칙, 규범 등에 묶어둠으로써 미국의 지위를 유지하고 아시아에서의 영향력을 확대할 수 있다는 계산이 깔려 있는 것이다.

이에 대응하여 중국은 아시아 국가들과의 정치경제 관계를 확대하고 중국의 핵심 이익을 증대시키기 위한 전략의 일환으로 일대일로(一帶一路) 정책을 채택하고, 미국에 대해서는 신형 대국 관계(新型大國關係)를 요청하였다. 이는 중국이 세계체제의 리더로서의 역할을 수행할 것임을 선언하고, 미국에게 수평적 관계를 바탕으로 자신들의 핵심이익을 존중해 달라고 요청한 것이다. 시진핑은 등소평의 도광양회(韜光養晦)와 후진타오의 화평굴기(和平屈起)와 유소작위(有所作爲)보다 훨씬 공세적이고 적극적인 외교 정책을 펼치고 있다.

미국의 아시아 재균형 정책은 군사적 조치부터 시작되었다. 미국은 2020년까지 미국 해군과 공군 군사력의 약 60%를 아시아에 배치할 계획을 가지고 있다. 또한 미국은 지난 몇 년간 아세안지역포럼(ASEAN Regional

1) Obama, Barack (2009), “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>. (accessed on September 15, 2016)

2) 이와 같은 논의는 다음의 자료에서도 확인할 수 있음. Manyin, M. E. et al. (2012), “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s Rebalancing Toward Asia,” <http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc86617/>. (Accessed on October 24, 2016).

3) Zoellick, Robert B. (2005), “Whither China: From Membership to Responsibility?,” <http://www.state.gov/s/d/former/zoellic/rem/53682.htm>. (accessed on September 25, 2016)

Forum, ARF), 아시아태평양경제협력(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC), 샹그릴라 대화(Shangri-La Dialogue), 아세안국방장관회의(ASEAN Defense Ministers Meeting Plus, ADMM+) 등에 적극 참여하여 이 지역 국가들과의 정치, 군사, 경제 협력을 증대시키기 위한 노력을 강구하였다. 또한 환태평양경제동반자협력(Trans Pacific Partnership, TPP)을 구축하여 아시아 국가들과의 자유무역협정을 체결하려고 노력하였다.

미국의 많은 학자들이 중국에 대한 봉쇄와 압박을 지지하고 있다. 예를 들면, 크레피네비치(Krepinevich 2015)는 중국의 영토와 영해 주장이 매우 위험하다는 판단 하에, 미국의 전략이 보복을 통한 억지(deterrence through the prospect of punishment)에서 부정을 통한 억지(deterrence through denial)로 전환하여 중국을 압박해야 한다고 주장하고 있다. 즉, 중국이 힘(force)을 통하여 자신의 목적을 달성할 수 없음을 인식시켜야 한다는 것이다. 덧붙여 이를 위하여 미국이 아시아 지역에 연결된 방어망(series of linked defenses)을 구축해야 한다고 주장하고 있다. 한편 중국의 공세적 전략이 국제체제 전반의 변화에 기인하는 것이라는 주장도 있다. 미드(Mead 2014)는 중국, 이란, 러시아 등 미국 중심의 기존 체제에 대항하는 국가들이 체제전환을 위하여 매우 공세적이고 폭력적인 수단들을 강구하고 있다고 지적하고 있다. 따라서 이러한 수정주의적 현상과 세력들에 의한 새로운 형태의 지정학적 경쟁과 대립에 대비해야 한다고 주장하고 있다. 반면에 미국이 중국을 견제하고 봉쇄하기 위하여 지역 국가들의 역할을 적극적으로 활용해야 한다는 주장도 있다. 공세적 현실주의의 대표적 학자인 미어샤이머(Mearsheimer & Walt 2016)는 미국이 당면한 많은 문제들을 고려할 때, 미국이 경찰국가로서 미국의 이념을 이식시키려는 ‘자유주의 패권국가(liberal hegemony)’로서의 역할을 중단하고, 분쟁과 갈등이 발생하는 지역의 해당 국가들이 문제를 해결하는 방식으로 전환해야 한다고 주장하고 있다. 이를 위하여 미어샤이머는 ‘역외 균형(offshore balancing)’이라는 새로운 전략을 지지하고 있다.

이러한 미국의 정책 및 전략 변화에 대한 중국의 대응도 만만치 않았다. 중국은 일대일로 정책을 기반으로 중국과 아시아 그리고 멀리 유럽과 아프리카 국가들과의 연결고리를 확대하려고 노력 중이다. 또한 미국에

대응하여 아시아인프라투자은행(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)을 설립하였고, 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)의 체결을 위해 노력하고 있다. 군사적으로 남중국해에 대한 영토권을 확대하려고 노력하고, 방공식별구역 확대를 통하여 미국과 군사동맹 관계를 맺고 있는 한국과 일본의 공군력을 억제하려는 노력도 보이고 있다. 그러나 그동안 군사 대치나 경제 갈등과 같은 미중 간 경쟁 구도가 직접적으로 표면화되지는 않았다. 이는 미국과 중국이 세계안보환경과 상대 국가를 어떻게 바라보고 자국의 대외전략을 세우고 있는가의 문제와 연결된다.

이러한 중국과 미국의 상호 인식(perception)의 변화는 최근의 양국 정부 전략에 관한 보고서와 문건들을 바탕으로 파악할 수 있다. 미국이 2010년에 발표한 4개년 국방보고서(Quadrennial Defense Review, QDR)<sup>4)</sup>는 이라크, 아프간전쟁에서 승리하기 위한 정책을 중심으로 아프간지역의 안정화, 대테러 작전에 우선순위를 두었다. 그에 따라 아시아태평양 정책은 미군 배치와 운용에 큰 변화 없이 동맹과 우호국과의 협력을 강조하는 수준으로 유지되었다. 또한 중국을 잠재적 도전국 또는 신흥강대국으로 특별히 언급하지도 않았다. 그러나 이라크전과 아프간전쟁이 종식되면서 미국의 국방 정책에도 변화가 나타났다.

2012년에 유럽과 중동의 안보와 안전과 함께 아태지역의 평화와 안정이 강조하는 국방전략지침<sup>5)</sup>이 발표되었다. 미국의 경제와 안보이익이 서태평양, 동아시아, 인도양, 남아시아지역에 심각하게 연계되었기 때문에 아태지역을 중심으로 새로운 동반자 관계를 형성하고 기존 동맹국과의 관계를

4) QDR은 미국 행정부가 4년마다 국방 정책과 전략의 우선순위를 의회에 보고하는 미국 정부의 국방전략서이다. QDR(2010)은 오바마 행정부의 첫 국방전략서로, 미래 전략에 대한 계획보다는 당시 당면한 위협에 대한 대처와 전쟁 지역의 안정화에 초점을 두었다.

5) 이 지침의 공식 명칭은 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense(미국의 글로벌 리더십을 유지하기 위한 방안: 21세기 미국 국방의 우선순위)'로, 아시아태평양지역이 향후 미국의 국가안보 및 세계의 안보에 중요한 지역이라고 강조하고, 이를 중심으로 군사전략을 재조정할 것을 천명하였다. 특히 중국의 군사력 증강을 경계하고 인도를 중요한 전략동맹으로 간주하여 동아시아에서 아시아태평양지역으로 미국의 군사적 영향력을 확대할 것을 계획으로 밝혔다.

방향으로 전환하겠다는 것이다. 이와 같은 맥락에서 전력과 병력구조의 재조정, 중동으로부터 아태지역으로의 전력투사 및 억제유지로의 중점 전환을 핵심으로 하는 2014년 QDR이 발표되면서 아시아재균형(Rebalancing to Asia)이 지속되었다.

미국이 국방예산과 군사비 감축에도 불구하고 2020년까지 해군병력의 60%를 아시아태평양지역에 배치하겠다는 계획을 2014년 QDR를 통해 발표하였다.<sup>6)</sup> 또한 2010년 QDR과는 달리 중국의 A2AD(anti-access, area denial, 반접근-지역거부) 전략과 우주, 사이버 분야 기술개발에 대한 위협 인식과 군 현대화 및 국방예산 증가와 군사적 투명성 부족 등에 대한 우려를 담아 아시아태평양 정책을 중국에 대한 군사적 견제를 목적으로 전환하였음을 분명히 밝혔다.

중국은 미국의 아시아재균형 정책과 일본의 군사화, 남중국해 분쟁 등으로 안보환경에 중대한 변화가 나타났고, 이에 대응하기 위한 군사전략으로 적극적 방어, 군사역량 건설과 발전, 군사사태 준비, 군사협력의 강화를 발표하였다(中華人民共和國國務院新聞辦公室 2015).<sup>7)</sup> 또한 이러한 세계의 안보환경과 군사전략의 변화에 따라 중국의 군사 현대화와 군사력 확대가 추진되는 것임을 강조하고 있다. 2016년에 중국 사회과학연구원이 발간한 보고서는 ① 미중 관계의 경쟁적 성격, ② 일본과의 관계 악화, ③ 러시아와의 전략적 협력, ④ 인도와의 경제협력을 2014년 국제환경의 주요 변화로 분석하고, 이에 대응하는 중국의 외교전략으로 ‘일대일로’를 내세웠다(張潔 2015). 일대일로는 미국의 아시아태평양 정책에 대응하여 주변국들과의 협력과 네트워크를 통해 중국의 영향력을 확대하겠다는 거시적 외교전략이다. 미일을 위시한 주변국의 ‘중국굴기’에 대한 견제를 약화

6) 이를 위해 이라크, 아프간 부대의 아태지역으로의 재배치, 괌 해병대 재배치, 싱가포르 연안전투함 배치, 호주 해병공지기동부대(Marine Air Ground Task Force) 설립 계획이 발표되었고, 기존의 군사동맹국(한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국) 외에 싱가포르, 말레이시아, 베트남과의 국방 관계를 심화시키는 등 구체적인 정책이 실시되었다.

7) 백서는 서문에 중국은 패권주의와 패권정치를 반대하고 영원히 ‘패권’을 추구하지 않는다는 점을 분명히 밝히고, 국방전략에서 ‘방어’, ‘준비’, ‘협력’ 등의 소극적 의미를 강조하고 있다. 이는 중국이 군사 부문에 있어서 주변국들이 우려하는 ‘굴기’보다는 ‘도광양회’에 가까운 이미지를 대외적으로 피력하기 위한 것으로 해석된다.

시키고 남중국해를 포함한 해상안보지역에 협력과 합의에 기초한 신질서를 수립함으로써 외부압력에 대응하겠다는 것이다.

이러한 중국 군사전략의 핵심은 미국과의 직접적인 군사경쟁과 대치를 피하고, 우선 경제협력과 상호 교류를 시작하는 방식으로 공동이익을 확대하겠다는 것이다. 즉 경제적 부문에서 제도 창출과 협력 강화를 통해 주변국과의 관계를 개선하고, 일대일로를 통해 주변지역으로 자국의 경제적, 사회문화적 영향력을 확대하겠다는 전략을 강력하게 추진하고 있다.

미국과 중국이 아태지역에 대한 영향권 경쟁을 보이고 있는 현시점에서 이 논문의 연구목적은 두 가지이다. 먼저 미중 관계가 주요 국제정치 이론의 관점에서 어떻게 논의될 수 있는가를 정리하고, 2011년 미국이 아시아로의 회귀(Pivot to Asia) 정책을 선언한 이후, 실제로 미국의 아시아태평양 정책이 전환되었는지, 그리고 중국은 이에 어떻게 대응했는지를 경험적으로 분석하려고 한다. II장에서 미중 관계에 대한 이론적 논의를 살펴보고, III장에서 미국과 중국의 대아시아태평양지역 정책이 힘(power), 이익(interest), 영향력(influence) 면에서 어떻게 변화하였는지를 살펴보기 위해 크게 군사안보, 경제, 사회문화 부문에서 나타난 변화를 분석하였다. 아시아태평양지역의 대상 국가는 기존 동맹국인 호주, 일본, 한국, 대만 외에 새롭게 관계 강화에 나서고 있는 아세안 10개국(브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남)과 인도, 파키스탄, 그리고 뉴질랜드를 포함하였다. 2011년을 전후의 변화를 분석하기 위해 시기적 연구범위는 2005년에서 2015년까지의 10년으로 한정하였다. 2011-12년을 전후하여 10년 이상의 기간 동안의 변화를 비교 분석하는 것이 연구결과를 보다 명확하게 밝힐 수 있겠으나, 그 점은 이 연구의 한계로 남길 수밖에 없다. 그럼에도 미국의 아시아태평양 정책에서 일어난 커다란 전환의 기류 속에서 그 정책 변화가 실제로 어떻게 진행되었고, 이에 대해 중국은 어떻게 대응했는지를 분석함으로써 현재 아태지역의 정세 및 세계정치의 변화를 읽는 데 중요한 의미가 있을 것이다.

## II. 미중 관계에 대한 이론적 논의

### 1. 강대국 간 관계에 관한 기존 국제정치 이론

일반적으로 미국과 중국의 패권경쟁에 대한 논의는 ‘패권국인 미국을 중국이 국력 차원에서 얼마나 추격(catch-up)하고 있는가’라는 가장 기본적인 질문에서 시작된다. 또한 절대적·상대적 국가권력 차이의 축소가 미중 관계의 성격을 어떻게 규정할 것인가의 문제가 중요하다. 이처럼 국가들의 국가권력의 대칭성/비대칭성이 국제 관계의 성격을 규정한다고 주장하는 이론이 현실주의이다. 현실주의 이론은 공격적 현실주의(offensive realism)와 방어적 현실주의(defensive realism)로 구분된다. 공격적 현실주의 이론은 무정부상태에 처한 국가들이 안보 이익을 확대하기 위하여 경쟁하는 국가보다 상대적으로 큰 권력을 확보하려고 하고 강대국의 지위를 추구하기 때문에 국가 간 갈등 관계가 유지된다고 주장한다(Mearsheimer 2001). 국가들은 권력의 상대적 우위를 얻기 위하여 때때로 폭력을 동원하는 공격적인 행위를 할 수 있기 때문에 비슷한 정책을 취하는 강대국 간에는 상호 공격적 행위가 이뤄지고, 따라서 안보딜레마(security dilemma)가 심화됨에 따라 전쟁가능성이 커질 수 있다는 것이다.

이러한 시각과는 달리, 방어적 현실주의는 자국의 국가안보 이익을 확대하기 위하여 국가들이 공세적 정책을 채택하기보다는 세력균형 정책을 통하여 체제적 안정을 도모한다고 주장한다. 강대국들 역시 다른 국가들에 비하여 월등한 국가권력을 확보하기 위하여 공세적 정책을 취하고 폭력을 사용하여 위협을 증폭시키기보다 자국의 안전과 국제적 위상을 확보하기 위하여 필요한 정도의 국가권력만을 추구하는 행위를 할 것이라고 주장한다. 이러한 주장에 따르면 패권국가와 도전국가 간에는 치열한 경쟁과 대립이라는 가능성 이외에도 국가 간 힘의 균형 상태를 조정하고 이를 바탕으로 상호 공존과 협력을 할 수 있는 기회를 확대할 수 있다는 것이다. 전쟁의 가능성을 낮추고 현상유지를 위하여 상호 협력하는 행위가 가능하다는 것이다(Waltz 1979).

이와 비슷한 주장으로 세력균형 이론이 있다. 세력균형론의 핵심주장은

국가들 간에 세력균형이 이루어질 때, 국제체제의 평화와 안정을 확보할 수 있다는 것이다. 전쟁 비용과 전쟁 승리로부터 얻을 수 있는 기대효과, 그리고 전쟁 패배로부터의 기대비용, 그리고 공격과 방어의 이점 등을 고려할 때, 국가 간 세력균형이 전쟁을 방지하고 안정을 이루는 데 가장 도움이 된다는 것이다. 비슷한 정도의 세력을 보유한 국가들이 막대한 비용을 초래할 전쟁을 수행할 이유가 없기 때문이다. 따라서 세력균형 이론에 의하면 국가 간 세력균형의 유지 혹은 복원은 체제의 안정성 확보에 긍정적인 영향을 끼친다(황영배 1995). 또한 방어가 공격보다 우월하다는 생각은 이러한 논리에 도움을 주고 있다.

반면에 세력전이 이론은 체제 변화를 요구하는 국가의 세력 증강이 체제적 안정을 무너뜨리고 전쟁가능성을 높인다고 주장하고 있다. 패권국가와 도전국가 간의 상대적 세력 차이가 줄어들고 궁극적으로 새로운 패권을 차지하는 국가가 등장하는 때에 국가 간에 전쟁이 발생할 가능성이 매우 높아진다는 것이다. 특히 상대적 세력의 격차가 급격히 줄어들고, 경쟁하는 국가들 간에 상호 인식이 갈등적인 경우에 전쟁가능성이 더 커진다고 주장한다. 즉 세력전이 이론의 주장은 압도적 힘을 보유하고 있는 초강대국이 존재하는 경우에 국제체제의 안정성이 제고된다는 것이다(황영배 1995; 이장원 2011).

이와 비슷한 논리를 펼치는 또 다른 이론이 바로 패권안정론이다. 원래 패권안정론은 국제정치경제체제에서의 안정과 개방에 관한 이론이지만, 군사정치체제에서도 비슷한 논리를 적용할 수 있다. 가령 ‘평화’와 ‘안정’이라는 공공재를 제공할 수 있는 능력과 의지가 있는 다소 이타적인 패권 국가가 존재하는 경우, 그러한 국제체제에서는 전쟁가능성이 낮아진다는 것이다. 또한 이미 존재하는 패권국가에 도전하는 국가의 기회(opportunity), 의지(willingness), 그리고 인식(perception)이 국제체제의 변동을 이해하는데 핵심 요소들이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 세력전이 이론은 패권국가와 도전국가 간 세력 분배와 같은 기회 요인뿐만 아니라, 기존 체제와 패권국에 도전하는 국가의 불만족과 같은 의지와 인식 등도 그 국가의 전략을 결정하는 데 매우 중요한 요소라는 것이다(김우상 2002, 378).

앞서 논의한 이론들이 현실주의적 관점에서 국가 간의 힘과 세력에 초

점을 두고 있다면, 새로운 관점에서 국제체제의 변동과 전쟁가능성을 다루는 이론들도 있다. 먼저 복합적 상호 의존 이론과 신자유주의 이론은 자유주의적 관점에서 경제적 상호 의존과 국제제도가 국제체제의 무정부성을 감소시키고 갈등을 피하고 협력 관계를 구축할 수 있다고 주장한다. 상호의존 이론은 국가들 간에 경제교류와 상호 의존이 증가하면 공동의 이해관계가 형성되고, 따라서 대결과 경쟁으로 인한 상호 의존 관계의 단절에 대한 위험을 축소시키기 위하여 국가들이 협력하고 전쟁을 피한다는 것이다(Keohane & Nye 1987).

신자유제도주의는 ‘국제제도’가 국제체제의 무정부성으로부터 오는 불확실성을 완화시킴으로써 국가 간 협력을 가능하게 한다고 주장한다. 국제제도를 통해 국가들 간에 지켜야 할 원칙, 규범과 규칙을 만들고, 이러한 제도적 틀 속에서 국가들이 협력할 수 있는 기제를 만들면 국가들이 상호 이익 증대를 위하여 노력할 수 있다는 것이다. 상호 의존의 정도가 깊고 동일한 국제제도의 틀 내에서 활동하는 국가들 간의 갈등과 경쟁은 비폭력적이고 평화적인 방식으로 해결이 될 가능성이 크고, 따라서 장기적으로는 국가들 간의 평화와 안정이 유지될 수 있다는 것이다. 이와 같은 맥락에서 민주주의 국가들 간에는 동일한 가치를 공유하고 분쟁해결의 평화적 방식에 대한 기대를 공유하기 때문에, 갈등과 분쟁이 평화적으로 해결될 것이라는 주장도 있다(Russett & Oneal 2001).

이에 반해 구성주의 이론은 국가 간 관계가 국가권력과 국가이익과 같은 물질적 원인이 아닌 비물질적 인식적 원인에 의해서 규정될 수 있다고 주장한다. 즉, 국가들이 공유하는 문화와 소통, 그리고 규범 등이 국가 간 관계를 규정할 수 있다는 것이다. 이러한 관계 속에서 국가들의 정체성(identity)이 변화하고 국가들 간에 협력이 강화될 수 있다. 국가 관계에 대한 인식의 변화는 국제체제의 무정부성에 대한 인식을 변화시키고, 그에 따라 국가 간 협력 가능성이 제고될 수 있기 때문이다(Wendt 1996, 48-51). 국가는 국제체제 속의 행위자인 동시에 다른 국가와의 상호 작용에 의해 발생하는 구조, 그리고 새롭게 형성된 구조 속에서의 국가 정체성의 변화, 국가이익의 재규정 등을 통해 국가 간 상호작용의 성격이 변화할 수 있는 것이다(Wendt 1992, 416; Hopf 1998, 146-147). 이러한 과정

이 지속적으로 재구성되는 속에서 국가들의 상대국에 대한 인식이 결정되고, 그에 따라 국가 간 관계의 성격이 결정된다(전재성 2010).

## 2. 미중 관계에 대한 이론적 논의의 적용과 가설 수립

중국은 1970년대 개혁개방이 시작된 이후, 급속한 경제성장에 힘입어 국력이 크게 신장되었다. 국제무역과 금융 부문에서의 국제적 영향력이 증가한 데 이어 최근에는 군사력 증강으로 이제 미국과 함께 G2의 한 축이 될 정도로 글로벌 강대국의 반열에 올랐다. 이러한 중국의 부상은 1990년대 탈냉전 이후 다시 패권국가로 자리매김한 미국과 현재, 그리고 미래에 어떻게 관계를 설정해 갈 것인가에 관한 다양한 예측들을 등장시키고 있다. 한국에서도 이미 20여 년 전부터 이러한 논의가 있어왔고, 지금까지 많은 논문들이 이에 관한 다양한 의견을 제시하고 있다. 앞서 논의한 국제정치 이론들의 핵심개념과 논리로 미중 관계를 보면, 다음 <표 1>과 같이 요약될 수 있다.

<표 1> 미중 관계에 대한 국제정치 이론들의 주장

	공격적 현실주의	방어적 현실주의	세력전 이론	패권전쟁론	상호 의존론/ 국제제도론	구성주의
전쟁 가능성	중국에 의한 필연적 발생	특정한 조건에서 전쟁 회피 가능	세력전이 직후 중국에 의한 전쟁	세력전이 이전 미국에 의한 예방전쟁 발생	부정적	배제하지 않지만 높지 않음
협력 가능성	불가능	가능성 낮음	가능성 낮음	미국의 패권적 역량 유지 상태에서 가능	가능	가능
평화적 패권교체 여부	불가능	부정적	불가능	불가능	가능	가능

\* 김관옥(2016) 재구성

이러한 이론적 이해를 바탕으로 미중 관계에 관하여 논의할 수 있는 핵심의제는 다음의 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 미국의 상대적 세력 약화와 중국의 상대적 세력 강화가 실제로 미국의 패권적 지위를 위협할

정도인가, 그리고 미중 간 줄어드는 ‘상대적’ 세력 차이가 국제체제의 안정과 전쟁가능성에 어떤 영향을 끼칠 것인가에 관한 것이다. 앞의 문제와 관련해서는 쇠퇴론자와 대안론자의 상반된 두 주장이 존재한다. 쇠퇴론자들은 미국의 힘이 상대적으로 쇠퇴하고 중국의 힘이 상대적으로 증가하여 미중 간 세력 격차가 줄어들어 왔고 지금도 그 추세가 지속되고 있다고 주장한다. 특히 중국 발전의 상대적 속도를 고려하면 머지않은 미래에 미국에 큰 위협이 될 것이라고 본다(이상환 2016, 248). 반면에 중국이 미국에 군사적 위협을 줄 정도로 성장하지는 못할 것이라는 주장도 있다. 브룩스(Brooks 2016)는 중국의 기술적 낙후성, 중국의 국내 문제들, 경제력의 군사력으로의 변환의 제한성 등으로 인하여 중국이 미국을 제치고 군사적 패권국가로 등장하는 일은 발생하지 않을 것이라고 주장한다. 브룩스는 중국이 초강대국으로 진입하는 데 있어서 여러 진입장벽(entry barriers)이 존재한다고 지적하고 있다. 예를 들면, 연구개발(R&D)에서의 상대적 약점, 해양과 우주 등 공유지(global commons) 통제 능력에서의 제한, 그리고 인프라와 조직 능력에서의 제한 등으로 인하여 중국이 초강대국으로 될 가능성은 아직은 낮다는 것이다. 또한 사회경제 발전이 매우 시급한 중국이 많은 자원 동원이 필요한 군사력 증강 계획을 집행할 의지 또한 매우 약하다고 지적하고 있다. 이처럼 중국이 미국의 국력을 초월하여 새로운 패권국이 되기 위해서는 중국 국내 정치적 문제, 위안화의 기축통화화, 군사력과 경제력 면에서의 미국과의 절대적 격차, 소프트파워 등 적지 않은 문제들이 산적해 있다. 그럼에도 불구하고 미중 간 상대적 국력 격차는 감소하고 있고, 중국이 미국에 비견될 정도의 초강대국으로 부상한 것은 이미 명백한 현실임을 부정하기 어렵다.

그렇다면 두 국가의 상대적 국력 격차가 줄어들고 있는 현실은 국제체제의 안정에 어떠한 영향을 미칠 것인가의 문제가 미래 국제정치에서 중요한 문제가 될 수밖에 없다. 세력전이 이론의 경험적 타당성을 분석한 기존의 논문들에 의하면, 세력 차이의 감소는 전쟁가능성을 높인다. 그러나 반면 시대적 상황의 변화에 따라서 미중 간의 전쟁가능성은 매우 낮고 오히려 미국과 중국 모두가 현재체제(status quo)에 만족하며 자신들의 국가이익을 증대하기 위하여 협력을 도모할 것이라고 주장한다. 시대적 상황

의 변화에는 전쟁 관련 기술적 변화, 복합적 상호 의존(complex interdependence)의 증가, 평화 문화의 확산, 그리고 공동소유/공동지배(condominium)의 가능성 증가 등이 포함된다. 결국 중국이 기존의 세계질서를 존중하고 유지하는 국가로 성장할 것인지, 아니면 기존의 세계질서를 부정하고 자국에 유리한 새로운 질서를 구축하기 위한 노력을 강구할 것인가에 관한 논의인 것이다(이상환 2016, 246).

중국이 현상유지 전략을 채택할 것인지 아니면 현상타파 전략을 채택할 것인지에 따라서 미중 관계와 지역 안정성은 크게 영향을 받을 것이다. 이에 더하여 빈부격차, 경제성장세의 둔화, 부패, 독재와 공산주의의 한계, 중국시스템의 비효율성 등의 중국 국내의 정치경제 및 사회적 측면의 문제를 지적하는 주장도 있다. 국제사회에서의 중국의 세력이 크게 성장하였지만, 중국이 안고 있는 다양한 국내 문제로 인하여 중국이 미국에 대하여 공세적이고 대항적인 정책을 펼치기에는 큰 한계가 있다는 것이다. 즉 과거에 패권국가의 지위에 도전하는 국가의 권력 증대가 체제 불안정과 전쟁을 야기하였다는 주장에 반하여, ‘이번에는 다르다(This time is different)’는 주장도 존재하는 것이다.

중국이 어떤 정책을 펼칠 것인가에 관하여 또 하나의 중요한 이슈는 미국과 중국이 상대방과 스스로를 어떻게 인식하는가의 문제이다(김우상 2002, 378; 이상환 2015). BBC방송에서 조사한 ‘다른 국가들의 영향력에 대한 견해(Views of Different Countries’ Influence)<sup>8)</sup>와 퓨리서치센터(Pew Research Center)가 실시한 ‘세계 태도 프로젝트(Global Attitudes Project)<sup>9)</sup>에 따르면, 미국과 중국의 국민들은 서로에 대하여 대체로 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 다만 상대방을 적으로 인식하는

8) BBC World Service & Globe Scan (2006), “Global Poll: Attitudes towards Countries,” [http://www.globescan.com/news\\_archives/bbc06-3](http://www.globescan.com/news_archives/bbc06-3). (accessed on September 20, 2016)

9) Pew Research (2012), “American, Chinese Publics Increasingly Wary of the Other,” <http://www.pewglobal.org/2012/11/01/american-chinese-publics-increasingly-wary-of-the-other>. (accessed on September 20, 2016); Pew Research (2013), “United States and China: The Image of the Globe’s Two Superpowers,” <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/united-states-and-china-the-image-of-the-globes-two-superpowers>. (accessed on September 20, 2016)

비율은 상대적으로 낮아서 앞으로 전개될 미중 간의 관계와 사건 등에 따라서 서로에 대한 인식이 변화할 수 있음을 시사하고 있다(이상환 2016, 249-251).

젠과 브레슬린(Zeng & Breslin 2016, 774-775)에 의하면, 중국 내 몇몇 학자들과 정책결정자들이 중국을 G2의 한 구성원으로 초강대국(superpower)으로 인식하고 있기도 하지만, 대부분의 학자들과 정책결정자들은 중국을 여전히 하나의 강대국(one of great powers) 혹은 신흥 국가(rising power)로 인식하고 있다. 이러한 인식을 바탕으로 대부분의 중국학자들과 정책결정자들은 중국이 지난 수십 년간 발생한 국제체제적 변동의 하나의 큰 수혜국이었고, 따라서 체제적 변환을 도모하기보다는 현재의 국제질서에 맞춰 행동하고, 현 국제제도에서 중국의 세력 증대를 반영하지 못하는 불평등과 거버넌스체제를 바꾸려는 노력을 보여야 한다는 데 동의하고 있다고 지적하고 있다.

또한 중국 내에서는 미국의 아시아 재균형 정책에 대하여 온건파와 강경파가 나뉘어져 있다. 온건파는 미중 관계를 건설적으로 발전시키고, 중국 주변국들과의 관계를 안정화하고 미래지향적으로 발전시켜야 한다고 주장하며(楊竹·刁鳳德 2012), 중국이 미국의 아시아 재균형 정책에 대하여 과도하게 반응할 필요가 없다고 강조한다(金燦榮·戴維來 2012). 반면에 과격파들은 중국은 미국의 아시아 국가들과의 동맹 확대와 공고화 정책을 지지하는 행동을 해야 한다고 주장한다(周建仁 2015). 미국의 아시아 재균형 정책은 중국의 경제이익을 침해할 가능성이 크기 때문에 아시아 국가들과의 자유무역협정 확대를 통하여 중국의 이익을 추구할 필요가 있다고 주장하고 있다(劉重力·楊宏 2012).

두 번째 논쟁은 실제로 미국과 중국이 상대방에 대하여 어떤 정책을 펼쳐왔는가에 관한 것이다. 특히 미국의 재균형(Rebalancing) 전략과 아시아로의 회귀(Pivot to Asia)로의 정책이 선언된 이후에, 실제로 어떤 변화가 있었는가에 관한 것이다. 이 논문은 이 두 번째 논의에 초점을 맞추고 있다. 왜냐하면 실증적 분석을 통하여 미국이 지난 수년간 어떤 정책을 실제로 채택했는가를 분석해야만 미국의 실제 의도와 전략을 파악할 수 있고, 이러한 정책이 미래의 미중 관계에 어떻게 영향을 미치고, 또한 국제

체제의 안정과 전쟁가능성에 어떠한 영향을 가져올 것인지를 분석할 수 있기 때문이다. 미국의 정책 변경이 선언적 수준에 그치고 기존의 정책들과 별 차이가 없다면, 미국은 중국의 위협을 아직까지는 크게 고려하지 않고 있다고 할 수 있다. 반면에 선언 이후 미국의 대중국 혹은 대아시아 정책이 크게 변화했다면 미국이 중국의 위협을 실제로 느끼고 중국을 봉쇄하기 위한 새로운 전략을 채택한다고 주장할 수 있기 때문이다.

이러한 논리에 근거하여 이 논문은 다음과 같은 두 가지 가설을 설정하였다.

<가설 1> 재균형과 아시아로의 회귀 선언 이후 미국의 대중국 혹은 대아시아 정책은 그 이전과 크게 차이를 보이고 있다.

<가설 1-1> 중국은 미국의 대중국 혹은 대아시아 정책에 대한 반응으로서 대아시아 정책에서 그 이전과 크게 차이를 보이고 있다.

<가설 2> 군사정치적 분야에서의 이론과 국제정치경제 분야에서의 상이한 이론들에 근거하여, 미국의 대중국 혹은 대아시아 정책은 사안별로 큰 차이를 보일 것이다. 즉, 군사, 경제, 제3분야에서의 미국의 정책은 다른 형태를 보일 것이다.

이러한 두 가설을 경험적으로 분석하기 위하여, 이 글의 다음 장에서는 실제로 미국과 중국이 지난 10년간 어떤 정책을 채택해 왔고, 2010-2011년을 기점으로 큰 차이가 있었는지를 분석하려고 한다.

### Ⅲ. 미중 경쟁에 대한 경험적 분석

#### 1. 군사안보적 측면

중국은 개혁개방 이후 눈부신 경제성장을 바탕으로 군사력 또한 비약적으로 강화되어 이제 아시아 역내는 물론 글로벌 차원에서도 군사대국으로 부상하였다. 최근 중국의 군사력이 급격히 증강되고 특히 아시아지역에서

해군력이 강화되면서 미국의 패권적 지위를 위협하는 도전국으로 인식되고 있다. 실제로 미국의 여러 싱크탱크가 내놓은 연구결과와 대중 여론조사에서도 가깝게는 2020년경, 적어도 2050년경에는 중국의 국력이 미국을 넘어서 새로운 패권국가가 될 것으로 예측하는 주장과 인식이 적지 않다.

이러한 주장들은 미국과 중국의 국방관련 예산의 '상대적' 격차가 급속도로 줄어들고 있음을 중요한 근거로 들고 있다. 미국의 국방예산은 최근 지속적으로 삭감된 반면 중국의 국방예산은 매년 증가세를 보이며 2015년에는 미국의 1/4에 달하는 수준에 이르렀다(Military Balance 2010-2016). 군사비 지출도 2010년만 해도 미국 대비 17% 수준이었던 중국의 군사비 지출이 불과 5년 만에 36%로 늘어나 미국의 1/3을 넘어선 수준으로 증가했다(SIPRI Military Expenditure Database). 이러한 추세 속에서 중국은 신형 전략미사일, 공격핵잠수함, 항공모함, 우주전략 강화 등의 군사력을 더욱 강화하고 있다.

그러나 미국은 국방 예산 및 군사비 지출의 감축에도 불구하고 여전히 중국에 대해 압도적인 군사적 우위에 있다. 미국은 태평양과 대서양을 아우르는 글로벌 차원의 군사력을 유지하고 운용하고 있지만, 중국은 상대적으로 태평양지역에 한정된 군사력을 보유하고 있기 때문이다.<sup>10)</sup> 그런 미국이 2020년까지 아태지역에 해·공군 전력의 60%가 배치되도록 군사력을 이동하고 역내 미사일 방어체계를 강화하는 등 아시아 지역에서 군사력을 강화하고 나섰다. 중국은 아시아 역내를 중심으로 아세안 국가들과 파키스탄, 러시아 등 주변국과 군사협력을 강화하고 역내 군사합동훈련을 확대하는 것으로 이에 대응하고 있다.<sup>11)</sup> 이 장에서는 아시아태평양지역에

10) 랜드연구소가 미중의 군사력을 비교한 최근의 연구도 미국이 군사력의 면에서는 중국보다 전반적으로 우위에 있는 것으로 분석하였다. 특히 중국은 전력투사능력이 낮기 때문에 중국 본토에서 멀리 떨어진 지역에서는 항상 불리할 것이라고 예측하였다. 그러나 중국 본토에서 가까운 지역에서의 군사적 충돌은 미국에게 불리할 수도 있다는 점을 지적하고 있다. Heginbotham, Eric et al. (2015), "The US-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017," [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR392.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR392.html). (accessed on November 1, 2016)

11) 최근 미국은 필리핀과 방위협력확대협정(EDCA, 2014), 군수지원협정(2016)을 체결하고 인도와 중국국경 부근에서 합동군사훈련까지 실시하면서 군사적-전략적 협력을 강화해 왔다. 중국은 이에 대응하여 2016년 9월, 러시아와 해군합동군사훈

대한 무기수출, 군사적 지원, 군사훈련 등의 자료 분석을 통해 미국의 군사전략의 변화와 그에 대한 중국의 대응을 분석하였다.

(1) 무기수출

① 미국의 아시아태평양지역에 대한 무기수출

<표 2> 미국의 대아시아태평양지역 무기 수출액(2005-2014년)<sup>12)</sup>

[단위: 백만 달러(US\$), 1990년 기준]

대상	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전 세계	6827	7481	7800	6799	6806	8098	9104	9163	7687	10470
아시아지역	2487	2895	2798	2444	2219	4810	3919	3141	3057	4372
비중(%)	36.4	38.7	35.9	35.9	32.6	59.4	43.0	34.3	39.8	41.8

아시아태평양지역은 미국의 중요한 무기수출시장이다. 2010년에는 미국의 전세계 무기수출량의 59.4%에 해당하는 미국 무기가 아태지역의 국가들에 수출되었다. 그 이후 이 지역 국가들이 수입한 미국 무기의 규모와 비중은 이전 시기보다 높은 수준으로 유지되었다. 특히 2010년 이후 기존 동맹국들 외에 싱가포르, 파키스탄, 인도, 인도네시아 등 다른 아시아지역 국가들의 무기수입이 늘어나 미국 무기수출의 40% 이상이 아시아 역내에 집중되어 왔다. 이는 2011년 이후 미국 무기가 수출되는 지리적 범위가 동아시아 중심에서 호주, ASEAN, 인도<sup>13)</sup>를 포괄하는 지역까지 확대되었

련(interaction, 2016)을 실시하는 등 군사협력을 강화하고 있다. 직접적인 군사적 대치와 경쟁구도가 표출되고 있지는 않지만, 남중국해, 북핵, 사드배치 등으로 아태지역에서 미중 간 군사적 긴장감이 고조되고 있는 상황이다.

12) Stockholm International Peace Research Institute, "SIPRI Arms Transfers Database," <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>. (accessed on October 20, 2016)

13) 최근 미국 무기수입국 중 가장 주목되는 국가는 인도이다. 인도는 2010년부터 미국 무기수입을 크게 늘리기 시작했고, 2013년과 2014년에는 각각 중동의 아랍 에미리트와 사우디아라비아에 이어 미국 무기수입국의 2위로 올랐다. 미국의 아시아

음을 의미한다. 미국이 무기수출을 통해 전통적 동맹국인 한국, 일본, 호주, 대만과의 관계를 공고히 유지하는 한편 필리핀, 베트남, 인도 등 새로운 국가들에 대한 군사적 지원과 협력을 강화하는 방식으로 아태지역에서 자국의 군사적 영향력을 확장하고 있는 것이다.

② 중국의 아시아태평양지역에 대한 무기수출

스톡홀름 국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)에 따르면, 중국은 2010-2014년에 미국과 러시아에 이어 세계 3위의 무기수출국으로 부상하면서 무기시장에서도 국제적 위상이 점차 커질 것으로 예상된다.<sup>14)</sup> 실제로 중국의 무기수출액은 2005년 286백만 달러에서 2015년에는 19억 7천만 달러로 6배 이상 증가하였다.

<표 3> 중국의 대아시아지역 지역의 무기수출액(2005-2015년)<sup>15)</sup>

[단위: 백만 달러(US\$), 1990년 기준]

대상	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전 세계	286	670	505	636	1178	1496	1338	1728	2055	1360	1966
아시아지역	113	313	271	280	834	785	1028	1329	1684	953	1360
비중(%)	39.5	46.7	53.7	44.0	70.8	52.5	76.8	76.9	81.9	70.1	69.2

2011년을 전후로 중국의 아시아태평양지역에 대한 무기수출도 크게 증가하여 전체 무기수출의 약 3/4를 차지해 왔다. 무기수출액의 증가보다 더 주목되는 것은, 중국은 주로 파키스탄, 미얀마, 방글라데시 등 아시아 변방에 위치한 국가들에 무기를 수출해 왔고, 2011년 이후에는 인도네시아도 주요 무기수입국이 되었다는 점이다. 미국이 무기수출을 통해 아시아

아태평양 정책이 전환되면서 인도의 군사 현대화를 지원하고 중국 국경 부근에서 군사합동훈련도 실시하는 등 양국의 우호 관계가 더욱 강화되고 있다.

14) 동 기간 동안 국제 무기시장에서 중국의 무기수출이 차지한 비중은 5%로, 미국(31%)과 러시아(27%)에 비해 낮은 수준이지만, 유럽의 독일과 프랑스와 비슷한 수준으로 급속한 성장을 보이고 있다.

15) Stockholm International Peace Research Institute, 앞의 사이트.

태평양지역 국가들과의 군사적 관계를 강화하자 친중 성향의 주변 국가들에 대한 중국의 무기수출도 증가했음을 보여주기 때문이다. 그 외에도 중국은 미국의 개입 정책에 반대하는 이란, 이라크, 이집트 등 중동 국가들과 알제리, 나이지리아, 수단 등 아프리카지역의 국가들과 무기거래를 지속해 왔다. 이들 국가들은 대체로 반미친중 성향의 국가들로, 미국의 무기 기술력과 군사력에 비해 아직 열세인 중국이 제한적이거나 친중 국가들을 중심으로 자국의 군사적 영향력을 확대하고 있는 것이다.

(2) 미국의 대아태지역 군사적 지원: 대외군사기금과 해외군사 파견

미국은 자국의 무기를 수입하는 국가의 재정을 보조하기 위해 무기구입을 조건으로 대외군사기금(Foreign Military Financing, FMF)을 제공해 왔다. 비공식적 군사지원의 성격이 강한 이 자금은 대체로 친미 성향의 국가들에게 지원되었다. 대외군사기금은 2011년 이후 다른 지역에 비해 아시아태평양지역에 지원되는 비중이 늘었는데, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 몽골, 필리핀, 태국, 동티모르, 통가, 베트남에 지원되었다. 특히 필리핀, 베트남에 대한 지원이 크게 늘어 2011년과 2015년을 기준으로 각각 3배와 5배 이상 증가하였다. 미국이 남중국해에서 중국과의 해양영유권 분쟁을 겪고 있는 당사국들에게 군사적 지원을 제공한 것이다.

그리고 최근 10년 동안 해외에 파견된 미군병력을 보면, 이라크(2006-2009년), 아프가니스탄(2010-2013년), 일본(2014년-현재)에 최대 병력이 파견되었다(Military Balance 2007-2016). 이라크-아프가니스탄-일본으로 이어지는 지리적 라인이 미국 군사전략의 축이 중동에서 아시아로 이동하였다는 상징성을 보여준다. 그중 아프가니스탄은 종전 후에도 지역 안정화를 구실로 미군배치가 증강되었는데, 그 지리적 위치의 중요성에 주목할 필요가 있다. 아프가니스탄은 중동과 아시아 사이에 위치한 국가로, 중국 국경에 인접해 있어 중국으로 에너지가 공급·수송되는 매우 중요한 요충지이기 때문이다. 즉 아프가니스탄은 대중 견제 및 봉쇄에 결정적인 지리적 특성과 전략적 이점을 가진 국가라는 것이다. 반면 군사적 지원과 해외군사 파견과 관련해서 중국의 대응은 명확히 나타나고 있지 않다. 중국은

자금과 군사적 한계로 인해 미국과 같은 다양한 방식의 군사적 지원이나 광역적 군사 파견이 이루어지기 어렵기 때문이다.

(3) 아시아지역에서의 해외 군사합동훈련

<표 4> 미국의 아시아지역 군사합동훈련과 중국의 군사합동훈련 비교(2006-2015년)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
미국	훈련 횟수	12	12	12	19	14	20	21	20	8	9
	전체 대비 비중	41.4%	23.1%	21.4%	28.8%	23.7%	32.3%	26.3%	31.3%	22.2%	22.5%
중국	합계	2	3	9	9	14	4	2	6	4	7
	단독	0	1	5	2	5	0	0	1	0	4
	해외 합동훈련	2	2	4	7	9	4	2	5	4	3

\* International Institute for Strategic Studies(2007-2016)

중국은 2008년부터 단독 및 해외합동 군사훈련 횟수가 크게 늘어나 2010년에는 총 14회의 군사훈련을 실시하였다. 당시는 남중국해 분쟁과 한국의 천안함 사건으로 미중 간의 군사적 갈등이 증폭되어 긴장 분위기가 조성되었던 시기였다. 중국이 남중국해 분쟁의 평화적 해결을 위한 국제적 요구를 무시하고 점차 공세적인 군사행동을 취하자 미국이 아시아 재균형 정책을 통해 아태지역에서 군사력을 강화하게 되었다.<sup>16)</sup> 이후 미국은 아태지역에서 해외 군사합동훈련을 적극적으로 실시하였고, 2011-2013년에는 20회 이상의 군사훈련이 실시되었다. 아시아로의 회귀(Pivot to Asia) 정책이 선언된 이후, 미국과 아시아 역내 국가들 간의 군사협력과 합동훈련이 크게 증가한 것이다.

그런데 아시아태평양지역에서의 미국의 군사훈련이 증가된 이후, 오히려 중국은 군사합동훈련 횟수를 줄이며 소극적 대응으로 돌아선 점이 주

16) Grossman, Derek (2016), "China's Actions Are Causing U. S. 'Militarization' of the Pacific," <http://nationalinterest.org/feature/chinas-actions-are-causing-us-militarization-the-pacific-18268>. (accessed on November 5, 2016)

목된다. 미국과의 군사적 대립이 격화되는 상황이 중국에 부담으로 작용했기 때문으로 보인다. 이후 중국의 해외합동훈련은 일정 수준으로 유지되다가 최근 미국의 해외합동훈련이 감소하자 다시 서서히 증가하였다. 이는 중국이 군사적 긴장감이 고조되는 상황에서도 미국과의 직접적인 대치나 갈등사태까지는 가지 않을 수준으로 군사적 갈등 수준을 조정하는 것으로 해석된다.

## 2. 경제적 측면

### (1) 무역교역국의 변화

<표 5> 미국의 주요 무역교역국(2005-2015년)<sup>17)</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	캐나다	캐나다	캐나다	캐나다	캐나다	캐나다	캐나다	캐나다	캐나다	캐나다	캐나다
2	멕시코	중국	중국	중국	중국	중국	중국	중국	중국	중국	멕시코
3	중국	멕시코	멕시코	멕시코	멕시코	멕시코	멕시코	멕시코	멕시코	멕시코	중국
4	일본	일본	일본	일본	일본	일본	일본	일본	일본	일본	일본
5	독일	독일	독일	독일	독일	독일	독일	독일	독일	독일	영국

<표 6> 중국의 주요 무역교역국(2005-2015년)<sup>18)</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	EU	EU	EU	EU	EU	EU	EU	EU	EU	EU	EU
2	미국	미국	미국	미국	미국	미국	미국	미국	미국	미국	미국
3	일본	일본	일본	일본	홍콩	일본	ASEAN	ASEAN	ASEAN	ASEAN	ASEAN
4	홍콩	홍콩	ASEAN	ASEAN	ASEAN	ASEAN	일본	홍콩	홍콩	홍콩	홍콩
5	ASEAN	ASEAN	홍콩	홍콩	일본	홍콩	홍콩	일본	일본	일본	일본

17) US Census Bureau, <https://www.census.gov/en.html>. (accessed on November 1, 2016)

18) 中華人民共和國商務部, <http://zhs.mofcom.gov.cn>. (2016년 9월 30일 검색)

지난 10년 동안 미국은 캐나다, 멕시코, 중국, 일본, 독일, 영국, 한국 등 주요 무역대상국과의 교역 관계를 큰 변화 없이 안정적으로 유지해 왔다. 전반적으로 미국의 대외무역 관계 구조에 커다란 변동 추이가 나타나지 않았다. 반면 중국은 비교적 안정적인 대외무역 관계를 유지하는 속에서도 유럽연합, 미국, 일본, 홍콩, ASEAN 등으로 교역 관계를 점차 확대해 왔다. 특히 2011년을 기점으로 중국의 주요 교역국 순위에 중요한 변화가 나타났다. ASEAN이 일본을 제치고 중국의 3대 무역국으로 빠르게 성장하였고, 2015년에는 인도가 교역국 9위로 부상하였다. 이는 2000년대 들어 ASEAN 국가들과의 경제 관계를 강화해 온 중국이 2011년 이후 아시아 지역 국가들과의 경제 관계를 더욱 확대하고 있음을 보여준다.

## (2) 지역무역협정 체결

중국이 아시아지역에서 경제대국으로서의 영향력을 넓히고 물자와 에너지가 유입되는 무역로를 보호하기 위해 해군력을 증강하자 미국도 중국을 견제하는 방향으로 정책을 전환하기 시작했다. 이는 아시아태평양 지역에 대한 미국의 무역 정책의 변화로 이어졌고, 구체적으로는 환태평양경제동반자협정(TPP) 참여와 APEC을 통한 경제협력 강화로 추진되고 있다. 최근 국내외적 논란 속에서 체결한 한미FTA 체결과 중국을 배제한 TPP 추진도 아시아의 경제 질서를 다시 미국 중심으로 조정하려는 정책 변화에 따른 것이다.

<표 7>은 미국과 중국이 체결한 지역무역협정(Regional Trade Agreement, RTA)을 정리한 것이다. 중국은 2000년대에 들어 지역무역협정 체결에 적극적으로 나서면서 아세안 국가들과 활발하게 교류하기 시작했고, 그 과정에서 2005년 중국-ASEAN FTA가 체결되었다. 이를 시작으로 중국은 아시아 지역의 국가들은 물론 남미의 칠레, 페루에서 오세아니아, 유럽으로 그 범위를 확대해 왔다. 아시아지역에서의 경제주도권을 둘러싼 미국과 중국의 경쟁은 중국과 ASEAN 회원국들이 경제 관계를 강화하면서 미국이 제1 무역대상국의 지위에서 밀려나가거나, 2012년 한미FTA가 발효되자 중국이 서둘러 한중FTA 협상을 추진/체결하는 양상으로 나타났다.

<표 7> 자유무역협정(FTA) 및 지역협정 체결국가/지역<sup>19)</sup>

	미국		중국	
	대상국가	체결년도	체결년도	대상국가
기 체 결	이스라엘	1985	2003	태국
	NAFTA	1994	2003	홍콩, 마카오
	요르단	2001	2005	ASEAN
	싱가포르	2004	2006	칠레
	칠레	2004	2006	파키스탄
	호주	2005	2007	페루
	모로코	2006	2008	싱가포르
	바레인	2006	2008	뉴질랜드
	DR-CAFTA	2006, 2009	2010	대만
	오만	2009	2011	코스타리카
	페루	2009	2013	아이슬란드
	한국	2012	2013	스위스
	콜롬비아 TPA	2012	2014	한국
	파나마 TPA	2012	2014	호주
	TPP	2016		

최근 미국이 주도적으로 체결한 TPP와 중국이 적극적으로 주도하고 있는 RCEP가 미중 간 경제적 영향력 경쟁을 결정적으로 보여준다. 미국은 역내에서 중국의 정치경제적 영향력이 확대되는 상황을 견제하고 자국의 경제 및 통상주도권을 재구축하려는 의도로 중국을 배제한 범지역적 경제 협정인 TPP를 체결하였다. 이에 중국은 역내에서 자국의 영향력을 강화하고 미국주도의 TPP를 견제하기 위해 RCEP를 강력하게 추진하고 있다. TPP는 체결만 되었을 뿐 미국 의회의 비준을 받지 못한 상태이고, RCEP 또한 국가들 간의 협상과정이 지지부진한 상황이어서 아직 평가하긴 이르지만, 아시아 역내의 무역질서를 둘러싼 미중 경쟁이 향후 아시아지역의 정치경제적 판도에 중요한 영향을 미칠 것은 분명하다.

19) 산업통상자원부 FTA강국 KOREA, <http://www.fta.go.kr>. (2016년 9월 15일 검색)

## (3) 해외투자

<표 8>에 의하면 2008년 이후, 미국의 아시아태평양지역에 대한 투자 비중은 크게 변화하지 않았다. 이는 몇 가지로 설명할 수 있다. 미국 정부가 아시아태평양지역을 더욱 중시하는 외교 정책을 펼치고 있지만, 해외 투자의 주체는 미국 정부가 아닌 미국 다국적기업들이다. 따라서 이들은 다양한 경제사회적 요인들을 군사정치적 요인들보다 우선 고려할 것이고 따라서 미국의 외교 정책에 크게 영향을 받지 않을 가능성이 크다. 또한 미국 정부의 다국적기업들에 대한 통제 역시 미약하기 때문에 미국의 정책이 다국적기업의 정책으로 이어지기에는 한계가 있는 것이다. 마지막으로 아시아태평양지역의 경기 둔화 현상과 인건비 상승 등의 요인을 지적할 수 있다. 이들 지역에 대한 투자 매력이 떨어지고 있다고 할 수 있다.

<표 8> 미국과 중국의 해외직접투자 중 아시아태평양지역 비중(2008-2014년)<sup>20)</sup>  
[단위: 비중(%)]

대상/년도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
미국	15.0	14.1	15.2	14.6	15.3	15.5	15.5
중국	11.1	12.1	11.9	17.4	18.2	14.9	14.5

\* 중국의 대아태지역 해외직접투자 중 홍콩과 마카오에 대한 투자 비중은 제외하였음

반면 아시아태평양지역은 중국이 해외직접투자의 약 70% 정도를 투자해 온 중요한 투자시장이다. 그중에서 홍콩과 마카오는 중국의 특별행정구이자 중국의 대아태지역 투자액의 4/5 이상을 차지하는 최대 투자시장인 점을 고려하여 중국의 아태지역 투자대상국에서 제외하였다. 이를 비교하면, 중국은 2011년 이후 아태지역에 대한 투자를 미국과 비슷하거나 상회하는 수준으로 늘렸고, 그 증가 추세도 뚜렷하게 나타났다. 또한 싱가포르

20) Bureau of Economic Analysis US Department of Commerce, "U.S. Net International Investment Position at the End of the Period, Expanded Detail (1976-present)," <https://www.bea.gov/international/index.htm> (accessed on December 10, 2016); 中國人民共和國國家統計局, <http://data.stats.gov.cn>. (2016년 10월 15일 검색)

포르, 인도네시아, 태국, 호주, 뉴질랜드 등 아세안지역과 대양주에 대한 투자가 늘어난 반면, 일본, 한국, 베트남은 큰 변화가 없었다. 이는 중국이 2011년 이후 아태지역에 대한 투자의 지리적 범위를 아세안지역과 남태평양지역으로 확대하였음을 보여준다. 2012년부터 아태지역에 대한 투자비중이 다소 낮아진 것은 홍콩과 마카오에 대한 투자가 다시 늘어난 데 따른 것으로, 중국의 아태지역에 대한 투자는 2011년 이후 지속적으로 증가해 온 것으로 보인다.

### 3. 사회문화적 측면

#### (1) 공적개발원조(ODA)와 대외원조의 비교

**<표 9> 미국과 중국의 대외원조의 지역별 배분 비중 변화<sup>21)</sup>**

	년도/지역	아프리카	아시아 태평양	남/중앙 아시아	중동	유럽/ 유라시아	남미/카리브
미국	2005년	17	3	12	48	11	9
	2015년	32	3	25	31	3	6
	년도/지역	아프리카	아시아	오세아니아	유럽	남미/카리브	기타
중국	2009년	45.7	32.8	4	0.3	12.7	4.5
	2010-12년	51.8	30.5	4.2	1.7	8.4	3.4

\* 『人民日報』(2011/04/22); 『Beijing Review』(2014/07, 1-16)

미국은 2005년과 2015년, 10년 사이에 중동지역에 대한 공적개발원조(ODA)를 줄이고, 아프리카와 남/중앙아시아에 대한 지원을 크게 늘렸다. 아시아태평양지역에 대한 원조는 3% 수준으로 거의 변함이 없지만, 남/중앙아시아지역은 그 비중이 2배 이상 증가하였다. 이는 아프가니스탄과 파키스탄에 대한 원조가 크게 늘어났기 때문이다. 미국의 공적개발원조는 국가안보와 경제 관계 강화를 위한 전략 하에서 지원된다는 점을 고려하

21) 표 아래 제시된 출처 외에 다음의 자료도 참고하였음. Tarnoff, Curt and Marian L. Lawson (2016), "Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy," <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40213.pdf>. (accessed on October 15, 2016)

면, 2010년을 전후로 미국의 대외원조도 중동에서 아시아로 전략적 축의 이동에 따라 변화한 것으로 볼 수 있다.

중국이 2010-2012년의 3개년 동안 893.4억 위안을 대외원조로 제공하였는데, 그중 약 80%가 아프리카와 아시아 지역에 집중되었다. 2009년과 2010-2012년의 자료만으로는 시기별 변화를 분석하기에 충분하지는 않지만, 미국과 마찬가지로 중국도 아프리카 지역에 대한 지원이 증가하고 아시아 지역에 대한 지원도 높은 수준을 유지하고 있다. 중국은 동아시아, 남아시아, 중앙아시아를 포괄한 아시아 역내 국가들에게 대외원조의 30%를 지원함으로써 중국의 영향력을 넓히는 토대를 마련하고 있는 것이다.

(2) 아시아지역 국가들과의 인적 교류 비교

미국의 외국인 유학생 중 아시아태평양지역 국가 출신의 유학생은 지난 10년 동안 평균 전체의 63%로, 그 외 다른 지역의 유학생의 수를 압도할 정도로 미국 유학생의 절대적 다수를 차지하고 있다. 최근 아시아 국가의 유학생들이 급증하면서 그 격차는 더욱 벌어지고 있다. 그중에서도 특히 중국, 인도, 그리고 베트남, 싱가포르 등의 아세안 국가들의 유학생들이 크게 늘어나고 있다.

<표 10> 미국정부 지원 장학금의 지역별 배분(2005-2015년)<sup>22)</sup>

[단위: 비중(%)]

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
아프리카	8	6	6	7	7	10	5	6	7	5
아시아태평양	13	15	16	17	19	18	20	20	18	21
남/중앙아시아	6	5	9	9	11	10	11	16	15	13
유럽/유라시아	38	38	35	33	32	30	35	28	27	29
중동	10	12	9	8	8	9	7	8	8	7
아메리카	25	24	25	26	23	23	22	22	25	25

22) Bureau of Educational and Cultural Affairs, <https://eca.state.gov>. (accessed on November 1, 2016)

<표 10>은 미국 정부지원 장학금인 풀브라이트장학금을 지원 받은 학생들의 출신국가를 지역별로 분류한 것이다. 지역별 배분의 비중이 시기별로 커다란 변동은 없지만, 2010년을 전후로 다른 지역들은 전체적으로 감소한 데 비해 아시아태평양지역과 남/중앙아시아에 배분된 장학금 비율은 증가하였음을 알 수 있다. 특히 남/중앙아시아지역에 대한 장학금 배분이 10년 사이에 거의 2배 이상 증가한 것이 눈에 띈다.

2011년 이후 이 지역에 대한 미국정부 장학금의 증가는 미얀마, 라오스, 캄보디아, 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아, 브루나이, 베트남 등의 ASEAN 국가 출신의 유학생들의 증가로 이어졌다. 그 외에도 중국, 인도, 호주로부터의 미국 유학도 급격히 늘고 있는 추세이다. 최근 미국과 군사안보와 경제 관계를 새롭게 설정하기 시작한 아시아 국가들에서 미국 유학이 증가하고 있는 것이다. 이러한 인적 교류의 확대가 사회문화 부문에서 친미 성향과 미국의 영향력을 강화할 수 있다는 점에서 국가 간의 관계에서 중요한 의미가 있다.

미국 이민자들의 출신국가 구성에서도 이와 비슷한 경향이 발견된다. 2010년 이후 다른 지역의 이민자 유입은 감소하거나 비슷한 수준으로 유지되는 데 반해 아시아지역 국가 출신의 이민자들은 꾸준히 증가하고 있다. 2010년에 아시아계(35.5%)가 히스패닉계(33.5%)보다 더 많아진 이후에도 중국, 인도, 일본, 한국, 필리핀, 베트남 등 아시아 국가들로부터의 유입인구가 지속적으로 증가하고 있다.

중국도 2006년에 16만 3천 명이었던 중국 내 외국인 유학생 수가 10년 사이에 거의 3배 증가하여 40만 명에 이를 정도로 새로운 유학시장으로 떠올랐다.<sup>23)</sup> 중국 내 외국인 유학생 중 아시아 국가의 학생들의 비중이 가장 높고, 유럽, 미국, 아프리카, 대양주 순으로 이어진다. 이러한 외국인 유학생의 증가는 중국 정부가 매년 외국인에 대한 장학금지원을 늘리며 외국인 유학생 유치에 적극적으로 나선 데 따른 것이다.

23) 中國人民共和國教育部, <http://www.moe.edu.cn>. (2016년 10월 25일 검색)

<표 11> 중국내 외국인 유학생 중 정부지원 장학금 수혜자 비율(2005-2015년)<sup>24)</sup>

[단위: 비중(%)]

년도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
수혜자 비율	5.12	5.21	5.19	6.05	7.66	8.45	8.78	8.76	9.35	9.8	10.21

중국 내 외국인 유학생 중 정부지원 장학금을 지원받는 수혜자는 2005년 5% 내외에서 2015년에는 10% 이상으로 크게 늘어났다. 중국 정부는 장학금 지원을 통해 외국인 유학생을 적극 유치하여 다양한 국가들의 인재들을 친중 성향의 인적 자원으로 양성함으로써 자국의 영향력을 확대하는 수단으로 활용하는 것이다. 소위 소프트파워의 강화를 위한 사회문화적 전략인 셈이다.

중국 내 외국인 유학생 중 아시아지역 국가 출신이 가장 많지만, 최근 그 비중이 점차 낮아지고 아프리카와 ASEAN 국가 출신의 유학생이 급속하게 증가하고 있다. 미국과 동맹 관계인 일본과 한국, 그리고 최근 미국과 관계 개선에 나선 베트남 유학생의 비중은 크게 감소하고 있는 반면, 인도네시아, 러시아, 인도, 태국, 카자흐스탄, 파키스탄 등 일대일로 라인과 접한 국가 출신의 유학생이 크게 증가하고 있다. 이는 국가 간 관계의 변화와 그 정치성이 유학과 인적 교류 등의 비공식적 기제에도 반영되고 있다는 점에서 주목되는 부분이다.

## IV. 결론

이 논문은 미국이 아시아로의 회귀 정책을 발표한 2011년 이후 아시아 태평양지역에 대한 정책이 실제로 어떻게 달라졌는지, 그리고 이에 대응한 중국의 대아시아 정책은 어떻게 변화해 왔는지를 경험적 자료를 토대로 분석하였다. 미국은 아시아 재균형 정책을 발표하면서 향후 10년간 아태지역에 무역, 투자, 군사협력 등을 집중하여 역내 국가들과의 관계를 강

24) 위의 사이트.

화할 것이라고 선언하였다. 그러나 미국이 전략적 중심축을 아시아로 이동하는 과정에서 군사적 측면에 너무 치중하여 아시아태평양지역의 군사화를 강화하는 결과를 야기했다는 비판을 받고 있다. 미국의 대아시아 정책의 변화를 군사안보, 경제, 제3의 분야로 나누어 분석한 이 연구의 결과도 비슷한 문제를 제기할 수 있겠다. 미국의 대아시아 정책과 중국의 대응을 사안별로 간단히 정리하면 다음과 같다.

	미국	중국
군사안보	●	◐
경제	○	●
사회문화	◐	●

\* ● 강 ◐ 중 ○ 약

우선 군사안보 분야를 보면, 미국의 아시아지역에 대한 군사력과 무기판매가 증가하고 있다고 할 수 있다. 특히 2011년 이후 동아시아 중심의 기존 동맹국 외에 ASEAN 국가들에 대한 무기판매가 상당히 증가하고 있다. 이에 대한 중국의 대응도 주목할 만하다. 중국은 미국과 좋은 외교 관계를 맺고 있는 파키스탄, 방글라데시, 중동 국가들에 대한 무기수출을 크게 증가시켜 왔다. 따라서 미국의 아시아 중심 재균형 정책에 대하여 중국이 군사적으로 어느 정도 대응하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 다만 현재의 미국과 중국 간 군사력 불균형을 고려할 때, 중국의 대응이 전체적이고 공세적인 것이라고 판단하기는 어렵다. 실제로 해외군사합동훈련에 있어서도 중국은 미국을 견제하는 수준에서 실시할 뿐, 미국이 아시아 지역에서 군사합동훈련을 강화하자 군사적 대립과 갈등상황에는 이르지 않도록 실시 수위를 조절한 것에서도 잘 알 수 있다.

경제 분야에서는 주변국과의 경제교류와 협력을 강조하는 일대일로를 외교전략으로 추진한 중국의 대응이 더욱 두드러진다. 미국의 대아시아태평양지역에 대한 투자는 크게 변화하지 않았고, 통상 비중도 크게 변화하지 않았다. 반면에 중국의 대아시아지역에 대한 투자는 꾸준히 증가하고 있고, ASEAN과의 교역 역시 크게 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 아시아 국가들의 대중국 경제의존도가 증가하고 있음을 의미

하는 것이고, 따라서 미국의 아시아 재균형 정책의 효과성을 감소시키는 것이라고 할 수 있다. 또한 미국의 대아시아 군사전략에 대응하여 중국은 직접적 대응보다는 경제를 통한 간접적 대응을 꾸준히 하고 있음을 의미하는 것이다. 실제로 중국의 경제적 영향력이 확대되면서 아시아 역내 국가들이 친중국 외교노선으로 변화하는 움직임이 나타나고 있다. 이를 미국의 피봇투아시아(Pivot to Asia)에 대비하여 피봇투차이나(Pivot to China)라고 하는데, 중국의 경제적 대응이 강화되면 이러한 변화가 가속화될 위험성도 적지 않다.

사회 분야에서는 대외원조, 이민자, 유학생의 증감 여부를 조사하였다. 미국과 중국의 대아시아 해외 원조는 크게 변화하지 않았지만, 미국의 경우 남/중양아시아에 대한 원조는 크게 증가하였다. 해외 원조가 국가이익을 추구하는 목적과 인도주의적 목적을 동시에 추구하고 있다는 점을 고려할 때, 해외 원조가 미국의 아시아 재균형 정책의 주요 수단이라고 할 수는 없더라도 미국이 아시아지역에서 자국의 영향력 범위를 넓히는 데 활용해온 것으로 보인다. 또한 미국 내 아태지역 국가 출신의 유학생과 이민자가 꾸준히 증가하고 있다. 이는 장기적으로는 친미 성향의 아시아인들을 증가시킴으로써 미국의 아시아 중시 외교 정책에 도움을 줄 수 있을 것이다. 중국도 외국인 유학생에 대한 정부지원 장학금을 늘려 유학생의 유입이 크게 늘었는데, 아시아 역내 국가 출신의 유학생이 가장 많은 비중을 차지하고 있지만 점차 아프리카와 중앙아시아, 남아시아 등 일대일로의 라인에 접한 국가들의 유학생들이 증가하는 추세를 보이고 있다. 이 또한 주변국에 친중 성향의 인재들을 늘리고 인적 교류와 네트워크를 통해 중국의 영향력을 확대하는 데 중요한 토대가 될 것으로 판단된다.

미국과 중국 간 지역적 패권경쟁이 심화 확대되면 한국의 외교와 국방 정책은 상당히 제한받을 것으로 판단된다. 완충체제(buffer system)에서의 완충국은 강대국 사이에서 입지가 좁혀지고 외교 정책 수단이 제한받을 수 있고, 이익의 충돌 상황에서 어떤 특정한 강대국과의 연대와 협력이 다른 강대국으로부터의 불신과 갈등을 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 한국은 미국과 중국의 갈등 관계가 어떻게 전개되고 있는가를 관찰하고 감시하고 분석하여야 한다. 특히 갈등 증가의 속도와 범위에 대한 면밀한

분석이 필요하다. 또한 어떤 분야에서 미국과 중국 간 갈등이 증폭되고, 또 한편으로는 어떤 분야에서 미국과 중국 간 협력체제가 유지되고 있는가를 분석하는 작업도 필요하다.

그리고 현재 지속적으로 발생하고 있는 북한의 핵/미사일 도발이 미국과 중국 간의 관계에 어떤 영향을 끼치고 있는가를 분석하는 작업도 필요하다. 왜냐하면 북한의 지속적이고 확대되는 도발 역시 한국의 외교 정책을 제한할 개연성이 높기 때문이다. 북한의 도발이 강화되면 한국은 남한의 안보를 미국에 더 의존하게 될 가능성이 크다. 또한 북한의 도발이 확대되면 한국은 중국에 대하여 대북한 정책의 변화를 요청할 가능성이 커지고 이로 인하여 중국에 더 의존할 수밖에 없다. 미국과 중국 간 지역 패권경쟁이 심화 확대되면 한국의 대북한 정책은 크게 부정적으로 영향을 받을 수 있다는 것이다.

또 하나의 변수는 미국 트럼프 정권의 수립이다. 선거 기간 동안 내내 미국 중심적 외교, 경제 정책을 주장한 트럼프가 대통령이 되면 미국의 대아시아 정책의 변화가 있을 것이기 때문이다. 트럼프는 외교 문제에서는 한국의 군사적 비용 지출 증가, 북한 핵 대응에 대한 한국 자체적 대응 체계 마련, 그리고 경제 문제에서는 무역적자의 감축과 공정무역 채택, 그리고 한국 시장개방을 주장하였다. 물론 대통령 후보자로서의 트럼프와 실제 대통령으로서의 트럼프의 생각과 정책이 다소 다를 수 있지만, 어떻든 미국 정부의 변화는 한국 정부에게 새로운 미래를 준비해야 하는 부담을 안겨주고 있다. 이에 대한 철저한 분석과 새로운 정책에 대비한 준비가 필요하다.

미래의 미중 관계는 한국을 포함한 아시아지역 국가들에게 큰 영향을 끼칠 것이다. 미국과 중국이 대립적 관계를 가질 것인가, 아니면 협력적 관계를 가질 것인가에 따라서 이들 국가들과 아시아 국가들 간의 정치군사적, 경제사회적 관계가 크게 영향을 받을 것이다. 미중 관계 속에서의 한국의 외교 전략과 관련하여, 김우상(2016)은 ‘중추적 중견국’이라는 개념을 사용하여 한국이 스마트한 외교를 펼쳐야 한다고 주장하였다. 그에 따르면 특히 한국은 인간안보 이니셔티브를 핵심 외교전략 내용으로 채택함으로써 미중 관계에서 한국의 위상을 재정립하고 국익을 도모하며 동아시아

아의 평화와 안정에 기여할 수 있다. 이처럼 아시아 국가들은 미중 관계의 분야별 변화에 대하여 지속적으로 관찰하고 분석하고 각 국가의 상황에 맞는 외교 정책을 수립할 필요가 있는 것이다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 김관옥 (2016). “미·중 패권경쟁의 이론적 논쟁 재조명.” 『대한정치학회보』. 제24집. 2호, pp. 1-26.
- 김우상 (2002). “세력전이와 동아시아 안보질서에 관한 경험적 연구.” 『한국정치학회보』. 35집. 4호, pp. 377-394.
- \_\_\_\_\_ (2016). 『중견국 책략: 미중 사이 한국의 스마트외교』. 세창출판사.
- 이상환 (2015). “세계질서와 동북아 지역질서의 안정성에 대한 전망: 세력전이 시각을 중심으로.” 『정치정보연구』. 제18권. 1호, pp. 1-23.
- \_\_\_\_\_ (2016). “한반도 주변 국제질서의 불안정성과 한국의 외교전략.” 『한국정치외교사총론』. 제37집. 2호, pp. 245-263.
- 이장원 (2011). “동아시아의 미, 중 갈등과 한, 중 관계: 세력전이론적 시각에서.” 『중소연구』. 제35권. 2호, pp. 43-78.
- 전재성 (2010). “구성주의 국제정치 이론에 대한 탈근대론과 현실주의 비판 고찰.” 『국제정치논총』. 제50집. 2호, pp. 35-64.
- 황영배 (1995). “군사동맹의 지속성: 세력균형론(Balance of Power)과 세력전이론(Power Transition).” 『한국정치학회보』. 제29집. 3호, pp. 333-358.
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth (2016). “The Once and Future Superpower: Why China Won’t Overtake the United State.” *Foreign Affairs*. Vol. 95. No. 3, pp. 91-104.
- Clinton, Hillary (2011). “America’s Pacific Century: the future of geopolitics will be decided in Asia, not in Afghanistan or Iraq, and the United States should be right at the center of the action.” *Foreign Policy*. No. 189, pp. 56-63.
- Hopf, Ted (1998). “The Promise of Constructivism in International Relations Theory.” *International Security*. Vol. 23. No. 1, pp. 171-200.
- International Institute for Strategic Studies (2007-2016). *The Military Balance*. London: Routledge.
- Keohane, Robert and Joseph Nye (1987). “Power and Interdependence Revisited.” *International Organization*. Vol. 41. No. 4, pp. 725-753.
- Krepinevich, Andrew F. Jr. (2015). “How to Deter China: The Case for

- Archipelagic Defense.” *Foreign Affairs*. Vol. 94. No. 2, pp. 78-86.
- Mead, Walter Russell (2014). “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers.” *Foreign Affairs*. Vol. 93. No. 3, pp. 69-79.
- Mearsheimer, Jone J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Mearsheimer, Jone J. and Stephen M. Walt (2016). “The Case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Strategy.” *Foreign Affairs*. Vol. 95. No. 4, pp. 70-83.
- Ratner, Ely (2013). “Rebalancing to Asia with an Insecure China.” *The Washington Quarterly*. Vol. 36, pp. 21-38.
- Russett, Bruce, and John R. Oneal. (2001). *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: WW Norton.
- Wendt, Alexander (1992). “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics.” *International Organization*. Vol. 46. No. 2, pp. 391-425.
- \_\_\_\_\_ (1996). “Identity and Structural Change in International Politics.” Lapid, Yosef and Friedrich V. Kratochwil (eds.). *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 48-51.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of international relations*. Reading: Addison-Wesley.
- Zeng, Jinghan and Shaun Breslin (2016). “China’s ‘new type of Great Power relations’: a G2 with Chinese characteristics?” *International Affairs*. Vol. 92. No. 4, pp. 773-794.
- 金燦榮·戴維來 (2012). “冷靜看待美國重返亞洲.” 『当代世界』. Vol. 21. No. 4, pp. 19-23.
- 劉重力·楊宏 (2012). “美國重返亞洲對中國東亞地區FTA戰略的影響——基于TPP合作視角的分析.” 『東北亞論壇』. Vol. 5, pp. 48-58.
- 楊竹·刁鳳德 (2012). “美國重返亞洲戰略下的中國對外政策調整.” 『長春大學學報』. Vol. 22. No. 11, pp. 1397-1401.
- 張潔 (2015). 『中國周邊安全形勢評估 (2015): ‘一帶一路’與周邊戰略』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 周建仁 (2015). “同盟理論與美國‘重返亞太’同盟戰略應對.” 『当代亞太』. Vol. 24. No. 4, pp. 26-54.
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室 (2015). 『中國的軍事戰略』. 北京: 人民出版社.

## 2. 기타

- “中國的對外援助(2011).” 『人民日報』. 2011년 4월 22일.
- “中國的對外援助(2014).” 『Beijing Review』. 2014년 7월.
- BBC World Service & Globe Scan (2006). “Global Poll: Attitudes towards Countries.” [http://www.globescan.com/news\\_archives/bbc06-3](http://www.globescan.com/news_archives/bbc06-3). (accessed on September 20, 2016)
- Grossman, Derek (2016). “China’s Actions Are Causing U. S. ‘Militarization’ of the Pacific.” <http://nationalinterest.org/feature/chinas-actions-are-causing-us-militarization-the-pacific-18268>. (accessed on November 5, 2016)
- Heginbotham, Eric et al. (2015). “The US-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017.” [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR392.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR392.html). (accessed on November 1, 2016)
- Manyin, M. E., Daggett, S., Dolven, B., Lawrence, S. V., Martin, M. F., O’Rourke, R. and B. Vaughn (2012). “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s Rebalancing Toward Asia.” <http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc86617/>. (Accessed on October 24, 2016).
- Obama, Barack (2009). “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall.” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>. (accessed on September 15, 2016)
- Pew Research (2012). “American, Chinese Publics Increasingly Wary of the Other.” <http://www.pewglobal.org/2012/11/01/american-chinese-publics-increasingly-wary-of-the-other>. (accessed on September 20, 2016)
- \_\_\_\_\_ (2013). “United States and China: The Image of the Globe’s Two Super powers.” <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/united-states-and-china-the-image-of-the-globes-two-superpowers>. (accessed on September 20, 2016)
- Tarnoff, Curt and Marian L. Lawson (2016). “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy.” <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40213.pdf>. (accessed on October 15, 2016)
- Zoellick, Robert B. (2005). “Whither China: From Membership to Responsibility?” <http://www.state.gov/s/d/former/zoellic/rem/53682.htm>. (accessed on September 25, 2016)
- Bureau of Economic Analysis US Department of Commerce. “U.S. Net International Investment Position at the End of the Period, Expanded

Detail (1976-present).” <https://www.bea.gov/international/index.htm> (accessed on December 10, 2016)

Stockholm International Peace Research Institute. “SIPRI Arms Transfers Database.” <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>. (accessed on October 20, 2016)

산업통상자원부 FTA강국 KOREA. <http://www.fta.go.kr>. (2016년 9월 15일 검색)

Bureau of Educational and Cultural Affairs. <https://eca.state.gov>. (accessed on November 1, 2016)

US Census Bureau. <https://www.census.gov/en.html>. (accessed on November 1, 2016)

中國人民共和國教育部. <http://www.moe.edu.cn>. (2016년 10월 25일 검색)

中國人民共和國國家統計局. <http://data.stats.gov.cn>. (2016년 10월 15일 검색)

中華人民共和國商務部. <http://zhs.mofcom.gov.cn>. (2016년 9월 30일 검색)

| 논문투고일 : 2016년 11월 17일 |

| 논문심사일 : 2016년 11월 21일 |

| 게재확정일 : 2016년 12월 13일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 23 No. 4 (2016)

**Change in American Policy toward Asia and  
China's Reaction:  
Theoretical Discussions and Empirical Analyses**

**Seokwoo Kim and Sukin Jang**

(Dept. of International Relations, University of Seoul)

Conflict between the United States and China has rapidly increased. Both absolute and relative power difference between the two countries have been reduced. This international systemic change created new risks and insecurities. As the United States adopted the policy of 'pivot to Asia', China responded to this by strengthening relationship with Asian countries. It is not still clear whether relationship between the two countries will be more cooperative or more conflictual. So far, the United States and China disputed in some issues, while they cooperated each other in other issues.

There are many existing IR theories which can be applied to analyses on the relationship between the two countries. Offensive realism, defensive realism, power transition theory, hegemonic competition theory, complex interdependence theory, and constructivism explain the bilateral relationship from different perspectives. Cooperation-conflict patterns between the two countries will depend on change in national power of the two countries, mutual cognition toward the other and environmental changes in the international system.

This study establishes two hypotheses based upon these practical and theoretical analyses. The first one is that there have been big changes in American and Chinese foreign policies toward Asia after

2010-2011. The second one is that there have been cross-issue differences in American and Chinese foreign policies toward Asia. Even though we cannot make definitive conclusions, empirical data show that the United States have taken more aggressive security policy since 2010, while China have responded to American policies by strengthening non-security relationships with Asian countries. Nature of bilateral relationship between the United States and China will become clearer, as time passes by. We need to do closer and more precise analyses on bilateral relationship in the future. By doing more researches and monitoring bilateral relationship in the future, Korea must adopt and practice “good” foreign policies to maximize national interest in the middle of competition between the United States and China.

- Key words: US-China Competition, Pivot to Asia, New Power Relationship, Empirical Analyses, Korean Foreign Policy