

정치평론

중국의 도전에 대한 미국의 대응*

마이클 H. 헌트(노스캐롤라이나대)

번역: 장준영(서울대)

각종 매체들이 연일 미-중 관계가 얼마나 복잡하게 얽혀왔는지에 대해 상기 시켜주고 있다. 문제가 되는 이슈의 범위는 전례가 없을 정도로 매우 넓다. 다음의 문제들이 현재 최전선에서 혼재되어 있는 모습을 보인다. 계속해서 반복되어 왔던 이슈들로는 대만에 대한 무기 판매, 티벳의 미래, 인권 문제 등이 있

* 저명한 역사학자 마이클 헌트가 중국의 부상에 대한 미국의 대응의 성공과 실패 가능성을 분석한다. 이 문제는 매우 복잡하고 다층적인 관계로 얽혀 있어서, 쌍방이 이를 풀어나가는 것은 상당히 어려워 보인다. - 『아메리칸 디프로머시』(*American Diplomacy*) 편집자 주. 이 에세이는 2010년 2월 23일 노스캐롤라이나 대학의 “위대한 결정 시리즈”(Great Decision Series)에서 행한 강의에 기초해 작성되었다. 강의를 하도록 초청해 주고 즐겁게 논의할 수 있도록 배려해준 허버트(Andrea Hubert)와 덩(James Ding)에게 감사를 표한다. - 저자 주. 이 평론의 시리즈는 헌트(Michael H. Hunt)와 레빈(Steven I. Levine)이 『아메리칸 디프로머시』(*American Diplomacy*, <http://www.americandiplomacy.org/>)에서 “미국과 떠오르는 중국”을 주제로 주고 받은 논박을 수록한 것이다. 『정치와 평론』은 이 주제가 21세기 한반도의 미래와 관련해서도 대단히 중요한 의미가 있다고 판단해서 번역 수락을 결정했다. 이 결정을 흔쾌히 허락한 『아메리칸 디프로머시』의 윌리엄 킬(William Kiehl) 편집장에게 감사의 말씀을 전한다. 아울러 『아메리칸 디프로머시』와 협의해서 저작권 문제 등을 해결한 이현희 박사, 번역의 수고를 아끼지 않은 장준영 선생과 번역문 감수를 맡아준 신철희 박사에게도 각각 감사의 말씀을 전한다. - 편집자 주

고, 새롭게 부상한 이슈들로는 인터넷 검열 및 사이버 전쟁, 이란 및 북한에 대한 제재, 미국 채권 보유 문제, 무역 격차, 환율 문제, 석유 및 기타 천연자원을 둘러싼 경쟁, 기후변화에 대한 대응 등이 있다. 종합해 볼 때, 이러한 문제들은 심각한 갈등을 불러일으키고 있으며, 머지않아 적대감으로 발전될 가능성도 있다.

역사적 관점에서 볼 때, 미-중 관계는 현재 주요한 변곡점 위에 자리잡고 있는지도 모른다. 한편으로, 점점 강해지고 자신감을 갖게 된 중국은 미국이 주도하고 지배하는 글로벌 체제에 심각한 도전을 제기하고 있다. 다른 한편으로, 미국 엘리트층은 이러한 공개적 도전에 대처하며 힘든 시간을 보내고 있다. 미국 대통령들은 하나의 강대국으로서의 중국의 정당성을 마지못해 수용하고 있는 반면에, 워싱턴 정가와 각종 매체는 (대략 60년 가량의 역사를 지닌) 중국공산당에 대해서 불평, 불만을 쏟아내고 있다. 중국의 부상에 대한 미국의 이같은 분열된 반응의 결과, 서로 다른 더 나아가 서로 모순적인 전제로부터 발생한 타협 또는 대치라는 대응이 반복되어 왔다.

중국의 도전을 본질에서부터 파헤쳐 보자. 그것의 기초는 다름 아닌 반세기에 걸친 성공적 경제 발전이다. 생산의 급증, 스카이라인의 변화, 소비의 급속한 확산 등 중국에 관한 뉴스들이 날마다 쏟아지고 있지만, 그것들 가운데서 놓치고 있는 것은 이러한 경제적 성공의 기원과 그것의 장기적 중요성이다. 미국인들이 받아들이기 어렵겠지만, 이러한 성공은 중국공산당이 기획하고 지원해온 전략의 산물이다.

일인당 GDP가 정체되었던 100년이 넘는 경제적 침체 이후, 1949년에 수립된 공산당 정권은 중국 인민의 물질적 조건의 향상을 선도했다. 새롭고 강력한 당-국가 체제의 주도 하에 1950년부터 1973년까지 인민의 소득은 두 배로 상승했다.¹⁾ 당-국가 체제는 산업화를 촉진하고, 사회기반시

설에 투자하고, 도시화를 통제하고, 정치질서를 유지하고, 광대하고 취약한 국경 지역의 안전을 확보해 갔다. 한편 공산당 통제체제는 값비싼 실험과 막대한 실수를 초래하기도 했는데, 1950년대 후반 ‘대약진운동’의 결과로 2천만 명 이상의 인명이 희생된 것은 이를 강력히 증명한다. 그러나 모택동 시기 동안 이루어진 경제적, 정치적 성과들은 괄목할 만하며, 오늘날 중국의 도전을 가능하게 한 밑바탕이 됐다.

등소평이 1970년대 후반 경제 개혁에 신속히 착수해 놀라운 성장을 이끌어낼 수 있었던 것은 그러한 성과들 덕택이었다. 등소평은 그의 프로그램을 ‘중국식 사회주의’로 표현하고자 했지만, 이 새로운 과정은 아시아-스타일 경제발전 모델의 한 변종으로 파악되는 것이 더 정확할 것이다. 일본에 의해 개척되고 그 지역에서 널리 받아들여진 국가주도 자본주의는 자유 시장에 주요한 역할을 부여했다. 또한 그것은 자유 시장을 지도할 중요한 임무를 국가기구에 부여했다. 그리고 수출품 생산에 높은 우선순위를 매겼다. 동아시아 다른 지역과 마찬가지로 등소평의 중국에서도 그 결과는 매우 놀라웠다. 1973년부터 2001년까지 일인당 GDP가 4배 이상 증가했다. 이러한 성장은 지난 10년 동안 거의 같은 속도를 유지해왔다.

그다지 주목되지 않았지만 미국 관찰자들을 곤혹스럽게 하는 점은 이러한 경제적 성공의 국제적 의미다. 우선, 중국의 성장률은 발전도상국들에 선망의 대상이 되어 왔다. 일반적으로 탈식민국가들의 경제는 그리 좋지 못했으며, 어떤 지역은 최근 수십 년 동안 빈사상태에 놓여 있다. 국가의 전략적 선택이 사회 안정, 사회 복지, 그리고 경제 발전 등에서 결정적이라는 주장에 중국의 사례는 강력한 근거가 된다. 중국은 반자유주의적 발전 모델의 상징으로 부각돼 왔으며, 시장의 보이지 않는 손의 작동을 강조하는 미국과는 대척점에

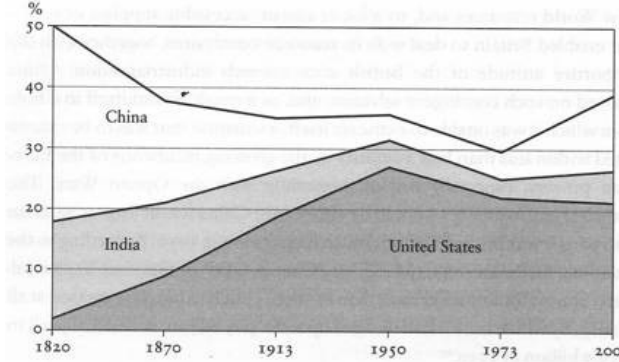
1) 이 글에서 언급되는 일인당 GDP와 상대적 GDP 자료는 Angus Maddison의 *The World Economy: Historical Statistics*(Paris: OECD, 2003), 30, 262에서 인용.

서 있다.

중국의 경제적 성공은 또한 글로벌 경제 시스템을 재편성해, 한 세기 반 이상 지속된 북대서양 경제권의 세계적 지배력을 뒤흔들고 있다. 20세기 중반 무렵, 미국과 서부 유럽은 전 세계 생산의 절반 이상을 담당했다. 중국의 지위는 그 무렵 5% 수준까지 떨어져 있었는데, 19세기 초반 전 세계 생산의 1/3을 담당했던 모습과는 대조적이었다. 그 후 중국은 급속한 성장에 힘입어 떨어진 지위를 회복해 왔고 2001년 전 세계 생산의 12%를 차지했다. 다른 두 주요 아시아 국가인 일본과 인도와 결합하면 북대서양 경제의 세계 지배에 버금갈 정도다. 역사에 대해 물질주의적 관점을 가진 사람들에게는 중국의 경제적 성취가 세계 경제와 세계 권력 구도의 재편에 어떤 효과를 낳을 것인지가 초미의 관심사다. 최근의 한 연구는 이러한 흐름을 다소 과장해 “중국이 세계를 지배하고 서구의 지배를 종식시킬 것인가?”라는 제목을 달고 있지만 아직 수궁하기는 어렵다.²⁾

중국의 경제적 도약 이면에는 그 깊이와 효능 면에서 미국에 비견할 만한 민족주의가 존재한다. 이러한 민족주의적 신념에 활력을 불어넣는 것은, 수천 년을 거슬러 올라가는 중국 문명의 영광이라는 고무적인 이미지와 19세기 초반부터 시작해 20세기까지 지속된 주요 열강들의 침탈로 인한 굴욕이라는 부끄러운 기억이다. 대부분의 미국인들은 이러한 중국의 역사에 대해 잘 모르거나, 또는 그러한 역사인식이 부적절한 것이라고 생

2) Martin Jacques의 다음과 같은 저서 제목에 놀라지 마시길 바란다. *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*(London: Allen Lane, 2009). 이 저서는 중국이 만들어온 변화와 그것이 미국과 국제체계에 미친 영향에 관해 시의적절하고 기민하게, 그리고 이해하기 쉽게 다루고 있다. 저자는, 저널리즘에서 보통 볼 수 없는 지역적 전문지식과 광범위한 역사적 관점을 결합해 주제를 분석하고 있다.



<그래프> 전 세계 생산에서 각국이 차지하는 비중 변화:
중국과 인도의 회복과 미국의 상대적인 하락³⁾

각할 수 있다. 그런데 100년 전의 그들 못지않게 오늘날 정치적으로 각성된 중국인들에게도 그것은 생생한 과거로 받아들여진다. 중국이 국제적 지위 향상을 위한 정책을 마련하고 미국의 비판에 분개하며 외부의 개입 또는 위협에 저항하려고 할 때, 이러한 영욕의 역사에 대한 기억은 그에 필요한 정서적 동인을 제공해왔다. 이렇듯 완강한 민족주의적 성향은 위기의 시기마다 신속히 표면으로 부상했다(예를 들어, 1999년 베오그라드 소재 중국 대사관에 대한 미국의 폭격 사건이 발생하자 한 학생은 다음과 같은 시를 썼다.).

12억 인민이 함께 외친다.

중국 민족은 모욕당하지 않을 것이다!

거대한 용이 깨어나 동양에서 날아오르니

당신들의 종이호랑이가 감히 어찌 저항할 수 있겠는가?⁴⁾

3) 위의 책, 30쪽(Maddison의 앞의 책, 30쪽에 제시된 데이터에 기초해 작성).

주권, 영토 안보, 그리고 무엇보다도 자존감을 회복하는 데 필수적인 ‘부와 힘’을 창출하기 위해 강한 국가가 필요하다는 신념은 중국 민족주의의 주요한 신조 중 하나다. 질서가 잡히고 안정된 사회경제적 체제를 성취하는 과업에서 국가권력의 역할을 강조한 세력은 공산당만이 아니었다. 그러나 공산당만이 그 목표를 실현시킬 수 있었다. 모택동과 등소평은 국가 건설의 방향과 구체적 형태를 규정해 중국의 도전이 가능하도록 만들었다. 다른 성공적인 민족주의 기획의 사례들처럼, 중국 국가 또한 민족주의적 이상의 정점에 존재했고 민족적 교육과 동원을 위한 통로로 기능했다.

현재 중국의 회복된 지위에 중요한 또 다른 민족주의적 신조는 영토 보존에 대한 집착이다. 영토에 관해 공산당 집권자들이 실행해온 정책들은 가령 상황이 뒤바뀌어 국민당이 대륙을 장악했다라도 별반 다르지 않았을 것이다. 1949년 이후, 북경은 18세기 후반 청 왕조에 의해 최대로 확장된 영토를 유지하거나 회복하는 정책을 실시해왔다. 이러한 제국적 기획 때문에, 내륙 깊숙한 곳으로부터 현재 분쟁이 짙은 해양 지역에 이르기까지, 중국은 모든 문제의 중심에 놓여 있다. 광대한 다민족 제국을 유지하는 것에는 비용이 따른다. 티벳, 신강 등 분리독립주의의 발호, 대만 문제, 해양 열도를 둘러싼 이웃 국가들과의 마찰, 인도, 러시아, 베트남, 미얀마 등과의 국경 분쟁 가능성 등 잡음이 끊이지 않는다. 그렇지만 새로운 ‘중국’(Middle Kingdom)이라는 중심적 지위에 대한 그들의 긍지로 인해, 중국의 민족주의자들은 기꺼이 대가를 치를 준비가 된 듯 보인다.

힘과 영광의 자리로의 중국의 귀환은 미국으로 하여금 그들이 과거에

4) Peter H. Gries, *China's New Nationalism: Pride, Politics, and Diplomacy*(Berkeley: University of California Press, 2004), 106쪽에서 인용. ‘중이호랑이’는 모택동 시기, 미국을 경멸적으로 지칭한 표현이다.

중국에 대해 취했던 온정주의적(paternalistic) 대응을 불러일으켰다. 20세기 초반, 미국인들은 그들 자신을 연약하고 궁핍하고 분열된 중국의 보호자 또는 후견인으로 상상하기 시작했다. 중국을 근대화시킨다는 선교사적 열망, 그리고 중국을 식민화하려는 일본의 침탈에 대항한 위싱턴의 노력 등에서 중국을 지도하고 변형시키려는 그들의 충동이 잘 드러났다. 그 당시 많은 미국인들이 깨닫지 못한 것은 이러한 후견적 역할에 대한 중국인들의 민족주의적 반감이었다. 20세기 벽두에 일찌감치 중국 식자층은 미국을 다른 열강들과 마찬가지로 제국주의자로 구분하고 있었다. 1920년대 무렵, 정치적 스펙트럼을 가로질러 하나의 합의가 형성되었는데, ‘아름다운 국가’인 미국(美國)이 악랄한 ‘미 제국주의’(美帝)로 변했다는 것이



었다. 1949년 중국 공산당이 승리했을 때, 외국의 지배에 대한 분노가 첨예하게 전면으로 대두됐다. 동아시아에 대해 광범위한 야망을 갖고 있던 전후 지배세력으로서의 미국은 중국 혁명의 주요 표적으로 신속히 부각되었다.

미국이 지원했던 국민당이 패배하고, 중국 공산당의 승리하게 된 사건은 워싱턴 입장에서는 삼키기 힘든 쓴 약과 다름없었다. 그들은 공산당 정부의 정통성을 인정하지 않았으며 그것이 저절로 붕괴되기를 기대했다. 북경 정부가 어떻게 생존할 수 있겠는가? 그것은 소비에트 체제를 선택할 것이지만 결국 중국 인민들은 그 체제를 거부할 것이다. 그러한 유쾌한 날을 앞당기기 위해서 미국 정책당국은 중국을 폐쇄하고 고립시키고자 노력했다. 그러나 중국의 국경과 접하는 한국과 베트남 두 지역에서 실행된 이러한 접근은 미국인들을 미처 준비하지 못한 수렁 속으로 몰아넣었다. “미국의 콧대를 꺾을” 기회를 노리고 있는 듯이 보였던 모택동은 한반도를 통일하려는 트루만 행정부의 시도를 저지했다. 그리고 대만의 미래를 둘러싸고 아이젠하워 행정부에 맞섰으며, 프랑스와 미국에 대항하여 베트남 공산당이 승리할 수 있도록 지원했다.

20년간의 중국에 대한 (무익한) 부인정책과 바라지 않았던 대립은 결과적으로 떠오르는 아시아 강호에 대한 미국의 정책은 시대에 뒤떨어지고 무능력하고 자기 파괴적이었다는 사실이 드러났다. 개입주의로부터 타협 정책으로의 극적인 변화 가운데에는 닉슨 대통령의 이름이 새겨져 있다. 1940년대 후반 ‘중국을 상실’한 때부터 정치적 경력을 시작한 닉슨은, 중국의 성취를 뒤엎거나 그들의 야망을 잠재울 워싱턴의 의지 및 수단이 부족했음을 깨달았다. 중국은 사실상 지역의 강호였지만 미국은 그 사실을 부인했고 결국 위협에 빠지게 된 것이다. 닉슨은 1969년 백악관에 입성해 1949년 이후 처음으로 중국과의 심도 깊은 대화를 준비했다. 그리고 1972

년 초 닉슨의 중국 방문은 그의 제안이 성공했음을 입증했다.

닉슨의 실용주의적 타협정책이 지배적일 때에도 몇몇 미국의 여론 주도자들은 불만의 목소리를 숨기지 않았다. 낡은 개입주의에 경도된 그들은 전체주의와의 타협을 못마땅하게 여겼다. 이러한 불만은 1989년 천안문 사태 이후 광범위하고 격렬한 비난으로 발전됐다. 중국 인민을 여전히 피후견인으로 규정하고, 공산당 지도자들을 무자비한 살육자 또는 화석화된 집단으로 묘사하는 목소리들이 의회, 싱크탱크, 각종 매체로부터 등장하기 시작했다. 그들의 눈에 공산당 지도자들은 중국이 미국의 제도와 가치를 좇아 ‘자연스레’ 발전해 나가는 것을 막는 존재로 비쳤다. 비판자들은 진부한 관점을 재생해, 『워싱턴 포스트』가 표현한 것처럼 ‘억압적이고 피로물든’ 도덕적으로 나쁜 체제는 생존할 수 없다고 주장했다.⁵⁾ 내부의 위기 또는 대중적 저항이 조만간 공산주의 체제를 무너뜨리거나 경제적 자유화가 결국 공산당의 정치권력을 붕괴시킬 것이라고 그들은 언급했다. 이들의 주장에 따르면, 워싱턴은 대만 문제, 티베트 문제, 민주화운동 등 모든 전선에서 중국 공산당에 맞서야만 했다. 여러 저널리스트들이 이러한 낡은 비난들을 널리 유포시켰고, 중국의 정치적 결점과 닉슨의 ‘연약한’ 정책의 한계를 상세히 제시했다.⁶⁾

닉슨의 ‘타협’과 비판자들의 ‘대립’에서 보이는 이중성은 미국의 대 중국 정책이 근본적으로 모순성을 띠도록 만들었다. 실제적으로 닉슨 이후

5) 인용된 문장은 James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*(New York: Alfred A. Knopf, 1999), 223쪽에서 재인용.

6) 저널리스트에 의한 두 개의 주목할 만한 비판에 대해서는 다음을 참조. James Mann, *The China Fantasy: How Our Leaders Explain away Chinese Repression* (New York: Viking, 2007); Richard Bernstein and Ross H. Munro, 『The Coming Conflict with China』(New York: Knopf, 1997). 이 내용은 “The Coming Conflict with China”, *Foreign Affairs* 76 (March-April 1997)에 요약돼 있다.

의 모든 대통령들은 그의 현실주의 노선을 받아들였다. 그들은 중국을 냉전 후반기 소련에 대항하는 동맹으로 자리매김했다. 그들은 점증하는 중요성을 가진 (중국) 시장에 대해 미국 기업들의 접근이 확보되기를 원했다. 그리고 그들에게는 공통의 이해관계를 가진 지역 및 글로벌 이슈에 대해 북경 당국의 협조가 점점 더 긴요하게 됐다. 그러나 비판자들의 목소리가 정치적으로 확산되자 대통령 후보자들은 그들 자신의 의지와는 상관없이 어느 정도의 중국 때리기에 가담해야만 했다. 결국 백악관에 입성한 이후에 그들은 기회주의적 입장을 취하게 된다. 닉슨 정책의 핵심을 계승하고 있을지라도, 그들은 대만에 실질적인 군사원조를 계속했고, 티베트를 옹호하는 발언을 구사했으며, 중국 인민의 요구에 관해 진부한 표현을 반복했으며, 자유화의 불가피성에 대한 확신을 표명해왔다. 클린턴 대통령은 낙관적으로 다음과 같이 언급했다. “자유의 수호신 지니는 병 속으로 되돌아가지 않을 것이다.”⁷⁾ 시장의 개방과 인터넷 접근의 증대가 공산당 체제를 무너뜨릴 것이라는 이러한 신념은 비판자들을 달래기에 충분했으며, 다른 한편으로 결점이 있는 체제와 지속적으로 접촉하는 것을 정당화시킬 수 있었다.

중국은 성공적인 이력을 인상적으로 보여주고 있으며, 세계 속에서 자신의 위치에 대해 명확한 인식을 보유하고 있다. 이러한 지역 강호에 어떻게 대응할 것인지에 관해서 미국 내에는 여전히 모호함이 존재한다. 오바마 대통령은 작년 말 상해 청중들 앞에서 행한 연설에서, 중국을 변화시키고자 하는 사람들의 희망을 반영하려고 했다. 그는 중국에 대해 정치적 변

7) 2000년 3월 8일, 클린턴 대통령이 워싱턴 D.C.에 있는 The Nitze School of Advanced International Studies에서 한 연설. 내용은 다음을 참조. *Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton, 2000-2001, book 1* (Washington: U.S. Government Printing Office, 2001), 407.

화를 압박할 어떠한 의도도 없음을 강조했다지만, 보편적 가치들(표현의 자유, 신앙의 자유, 정보접근의 자유, 정치적 참여의 자유)을 미국이 수호하고 있음을 천명했다. 그리고 그러한 권리는 “인종적, 종교적 소수자들을 포함해 모든 사람에게 유효해야 한다.”⁸⁾ 중국이 이러한 방향으로 변화할 것이라는 전망에 신빙성을 더해 보고자 오바마 대통령은 미-중 관계에 대한 (마치) 동화 같은 비전을 제시했다. 그가 제시한 가상적인 우의와 선의의 역사 속에서, 두 국가는 의견의 일치를 향해 보조를 맞추어 나가리라는 것이었다.(그것의 조건에 관해서 대통령은 아무런 말도 하지 않았다.)

그러나 오바마 역시 대안적인 현실주의적 접근에 대해 배워가고 있는 중이다. 현실주의적 접근은 공동의 이익을 제시함을 통해서 북경과의 협조를 더욱 용이하게 만든다. 이러한 타협정책은 점점 약해지는 미국의 지위를 반영한다. 중국의 기획은 번창해 나가는 반면, 미국을 둘러싼 기본 조건들은 1972년 닉슨이 현실을 직시했을 때보다 미국에 더 불리해졌다. 물론 중국과의 대치가 시작된 1940-50년대 미국 패권 시기에 비교하면 더 더욱 그렇다.⁹⁾ 단극 체제는 이미 오래된 과거다. 최근의 경제위기 그리고 그에 수반한 높은 사회적 비용과 국내 정치의 양극화로 인해 미국의 자원을 구속하고 있는 신념을 지켜나가기가 더욱더 어려워지고 있다. 대국으로서 미국의 지위가 구축되고 유지될 수 있게 하는 국내 기반을 보존하는 것이 중요한 상황에서, 중국이 어떻게 변화해야 하는지에 대하여 공격적으로 선언하는 것은 (일부 미국인들에게 환영을 받을지는 몰라도) 별로 도

8) 2009년 11월 16일, 상해 시청에서 진행된 오바마 대통령의 연설.

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders>(2010년 1월 31일 검색).

9) 근본적으로 약화된 미국의 글로벌 지위에 대한 분석은 필자의 다음 저서 참조. *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance*(Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2007), 7, 8장과 결론.

움이 되지 않을 것이다.

미-중 관계의 미래는 궁극적으로 정치 엘리트의 태도에 달려 있다. 중국이나 미국의 엘리트들 모두는 깊이 뿌리내린 민족 정체성과 상대를 어떻게 다루어야 하는지에 대한 뿌리 깊은 감정에 의해 그들의 태도가 좌우될 것이다. 차이점은 다음과 같다. 중국 정치 엘리트의 경우, 한 때의 패권국가였던 미국의 지위가 상대적으로 하강하고 있음을 미국이 기꺼이 받아들일도록 촉구하면서 중국에 대한 미국의 비판을 비난하며 그들 자신의 성취를 찬양할 수 있을 것이다. 반면 미국의 정치 엘리트는 보편적 원칙에 대한 호소가 공허하며 심지어는 역효과를 낸다는 사실을 발견할 것이다. 그러나 중국에 대한 미국의 한계를 인정하게 되면, ‘미국의 세기’(American Century)라는 개념에 결부돼온 섭리 또는 운명에 대한 모든 신화적인 언설과 글로벌 리더십에 대한 광범위한 집착 등이 흔들리게 될 것이다. 이 두 고집 센 강대국들 사이의 미래가 설령 위험하지는 않다고 하더라도, 어려울 것이라는 점이 쉽게 예상된다.

Responding to the China Challenge

Michael H. Hunt(Univ. of North Carolina at Chapel Hill)

The media provides almost daily reminders of how complex and tangled the U.S.-China relationship has become. The range of issues in play is extraordinary, even unprecedented. At the forefront right now are a mix of hardy perennials (such as arms sales to Taiwan, the future of Tibet, and human rights) and newly emergent concerns (such as internet censorship and cyber warfare, sanctions against Iran and North Korea, holdings of U.S. debt, the trade gap, currency devaluation, competition over oil and other natural resources, and the response to climate change). Taken together, these issues generate considerable contention and have the potential over time to spawn a dangerous level of ill will.

Viewed in historical perspective, the U.S.-China relationship may now be at a major inflection point. On the one side, an increasingly strong and self-confident China poses a profound challenge to a U.S.-defined and dominated global regime. On the other side, American elites continue to have a hard time coming to terms with this unfolding challenge. While U.S. presidents have grudgingly accepted China's legitimacy as a major power,

rumblings of discontent with China's Communist Party dating back some six decades have echoed powerfully in Washington and the media. The result has been a divided U.S. response to China's rise, part accommodation, part confrontation, and each arising from distinct, even contradictory premises.

Let's start with the nature of the China challenge. Its foundation is, above all else, a half century of successful economic development. What tends to get lost amidst the daily reports of booming output, changing skylines, and mushrooming consumerism is the origins and long-term significance of this success. However painful for Americans to accept, it is the product of a strategy shaped and supported by the Chinese Communist Party.

After a more than a century of economic stagnation in which per capita GDP did not increase, Communist victory in 1949 heralded a distinct upturn in material conditions for ordinary Chinese. Income doubled between 1950 and 1973 thanks to the new and powerful party-state.¹⁾ It promoted industrialization, invested in infrastructure, set limits on urbanization, secured political order, and maintained security along a vast and vulnerable frontier. To be sure, party control led to costly experiments and colossal errors, most notably the twenty million or more lives lost as a result of the Great Leap Forward campaign of the late 1950s. But the economic and political achievements during the Mao Zedong years were considerable and indispensable to the mounting of the China challenge.

1) Per capita GDP and relative GDP data in this and the following paragraphs come from the master of national accounting, *Angus Maddison in The World Economy: Historical Statistics*(Paris: OECD, 2003), 30, 262.

Those achievements made it possible for Deng Xiaoping to move quickly on economic reform in the late 1970s and secure remarkably rapid results. While he preferred to describe his program as “socialism with Chinese characteristics”, it would be more accurate to call the new course a variant on a proven Asian-style model of economic development. The state-guided capitalism pioneered by Japan and widely adopted in the region assigned a major role to free markets; it gave the state an important part in guiding those markets; and it put a high priority on production of export goods. The results in Deng’s China as elsewhere in eastern Asia were stunning. Between 1973 and 2001, the per capita GDP more than quadrupled. The growth has continued at a similarly robust pace over the last decade.

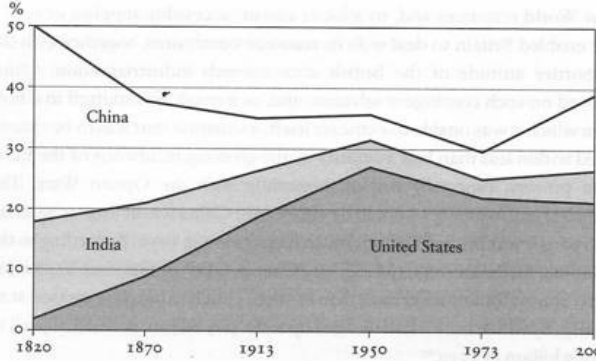
What is seldom noted but should be troubling for American observers is the international significance of this economic success. To begin with, China’s record has become the envy of the developing world. There generally post-colonial economies have not performed well, and in some places in recent decades they have virtually flat lined. China’s case argues for having the state make the strategic choices critical to social stability, social welfare, and economic progress. China has emerged the poster child for an anti-liberal development model. It is one distinctly at odds with the U.S. bias toward giving maximum play to the hidden hand of the market.

China’s economic success is also reconfiguring the global economic system in a way that is undermining a century and a half of global dominance by the North Atlantic economies. By the middle decades of the twentieth century the United States and Western Europe had come to account for over half of global output. China’s position had by then fallen

to 5 percent, down from its preeminent place in the early nineteenth century when it accounted for fully one third of the world's total. By 2001 China had thanks to rapid growth regained some lost ground. It could claim 12 percent of world output and together with the other two major Asian powers (Japan and India) was mounting a challenge to the global dominance of the North Atlantic economies. Anyone with a tendency toward a materialist view of historical potential will recognize the enormous implications that China's economic achievements carry for the way the global economy will work and for the way global power will be redistributed. One recent study overstates matters in a title that has China ruling the world and ending Western dominance-but not by much.²⁾

Behind China's economic drive is nationalism comparable in its depth and potency to that entertained by Americans. Giving energy to this nationalist faith are the inspiring images of China's civilizational glory going back millennia and the shaming reminders of humiliations inflicted by the major powers from the early nineteenth century well into the twentieth. This may be unknown or irrelevant history for most Americans; it is a living past for politically engaged Chinese today no less than a century ago. This memory of glory won and lost has provided the emotional fuel for measures to boost China's international standing, for

2) Don't be put off by the sensational title of Martin Jacques, *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World* (London: Allen Lane, 2009). It is a timely, astute, and accessible treatment of the changes that China has undergone and the consequences for the United States and the international system. The author brings to his topic a combination of regional expertise and broad historical perspective generally missing in journalistic appraisals.



Changing shares of global output: The return of China and India and the relative U.S. decline³⁾

resentment against U.S. criticism, and for resistance to any hints at outside intervention or intimidation. These persistent nationalist preoccupations have quickly bubbled to the surface at times of crisis (as, for example, in this poem written by a student in 1999 amidst the furor over the U.S. bombing of the Chinese embassy in Belgrade):

1.2 billion people shout together:
 The Chinese race will not be insulted!
 The giant dragon has woken to take off in the Orient,
 How can your kind of paper tiger resist?⁴⁾

3) Graph from Jacques, *When China Rules the World*, 30(drawing on Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, 30).

4) Poem from Peter H. Gries, *China's New Nationalism: Pride, Politics, and Diplomacy*(Berkeley: University of California Press, 2004), 106. "Paper tiger" was a dismissive term applied to the United States during the Mao era.

One of the prime articles of China's nationalism is a belief in the importance of a strong state to generating the "wealth and power" essential to restoring sovereignty, territorial security, and above all pride. The Communist Party was by no means alone among the contenders for power in its almost instinctive reliance on state power to achieve a well-regulated, secure socio-economic order. But it alone was able to turn the trick. Mao and then Deng defined the particular form and direction of state building that has made the China challenge possible. As in other instances of successful nationalist projects, the Chinese state is the culmination of nationalist dreams and in turn has served as a vehicle for national education and mobilization.

The other nationalist article of faith important to China's now restored standing is a tenacious commitment to preserving what is in effect the last major surviving continental empire. Communist power holders have done what their Nationalist rivals would also have done had their long rivalry turned out differently. Since 1949, Beijing has set about maintaining or recovering the territory covered by the high tide of expansion during the last dynasty in the late eighteenth century. This imperial project puts China in a pivotal place in the affairs of Asia—from deep into region's interior core out to the now dynamic maritime zone. To be sure, having a vast multinational empire carries costs. It creates irredentist movements (notably in Tibet and Xinjiang); it perpetuates a stubborn dispute over Taiwan; it spawns friction with neighbors over a motley assortment of islets; and it creates potential for confrontation over a long and murky border with India, Russia, Vietnam, and Burma. With their pride in the central position of the

new Middle Kingdom, Chinese nationalists seem ready to pay the price.

The return of China to a place of power and pride has evoked a distinctly paternalistic U.S. response with roots in an earlier era. By the beginning of the twentieth century, Americans had come to imagine themselves patrons and protectors of a weak, poor, divided China. Their impulse to guide and transform found prominent expression in the missionary commitment to help modernize the country and in Washington's support against a sustained Japanese drive to subjugate China. What few Americans noticed at the time was the hostile nationalist reaction against their putative patron. Already at the opening of the twentieth century, Chinese observers were making Americans into imperialists just like all the others. By the 1920s a consensus had emerged across the political spectrum



that Meiguo (literally “the beautiful country”) had turned into something sinister, Meidi (or “U.S. imperialism”). The resentment over foreign domination came sharply and effectively to the fore when Communist forces triumphed in 1949. The United States as the dominant postwar power with broad ambitions in eastern Asia quickly emerged as the main target of the Chinese revolution.

The victory of Mao’s Communists at the expense of the U.S.-backed Nationalists of Chiang Kai-shek was a bitter pill. Washington decided to refuse to swallow it-to reject the legitimacy of the Chinese state and to hope that the Communists would simply go away. How could the Beijing regime survive? It was a Soviet imposition, and eventually the Chinese people would send it packing. To hasten that happy day, U.S. policymakers sought to contain and isolate China. At two points along China’s border-Korea and Vietnam-this approach plunged U.S. forces into conflicts that Americans were not (as it turned out) prepared to sustain. Mao, who seemed to relish the chance to “beat American arrogance”, checked the Truman administration’s attempt to unify Korea, confronted the Eisenhower administration over the future of Taiwan (where Chiang’s Nationalists were holding on), and provided assistance essential to the Vietnamese Communist victory over the French and later the Americans.

Two decades of fruitless denial and unwanted conflict finally undermined an outdated, stultifying, and self-defeating U.S. response to a rising Asian power. Richard Nixon’s name is properly associated with a dramatic shift from paternalism toward accommodation. Nixon had learned over a political career going back to the “loss of China” in the late 1940s that Washington

lacked the means or the will to reverse China's achievements or to negate its aspirations. China was a de facto regional power that the U.S. ignored at its own peril. He arrived in the White House in 1969 ready to engage in serious talks for the first time since 1949, and his trip to China in early 1972 marked the success of his initiative.

Even as Nixon's policy of practical accommodation took hold, murmurs of discontent could be heard from some American opinion leaders. Steeped in the old paternalism, they found compounding with totalitarians distasteful. Those murmurs turned into a broad-based, vociferous denunciation following the suppression of the 1989 demonstrations in Beijing. From Congress, think tanks, and the media came arguments that still featured the Chinese people as wards and the Communist leaders as reprehensible butchers or a collection of fossils obstructing their country's "natural" development in the direction of U.S. institutions and values. The critics recycled the well-worn view that a regime so morally wrong—"repressive and bloodstained" as the editors of the Washington Post put it—could not survive.⁵⁾ They imagined that an internal crisis or popular pressure was bound sooner or later to bring the Communist regime down or that economic liberalization would ultimately break the Communists' iron grip on political power. Washington should, so the critics contended, challenge the Communists on every front from Taiwan to Tibet to pro-democracy activism. These well-worn criticisms were given wide currency by journalists whose accounts offered the most elaborate, widely

5) Quoted phrase from James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 223.

read treatment of China's political flaws and the limits of the "soft" Nixon policy.⁶⁾

The duel between Nixon's emphasis on accommodation and the critics' insistence on confrontation has made U.S. China policy fundamentally contradictory. Virtually all Nixon's successors in the White House have accepted the logic of his realpolitik course. They valued China as an ally against the Soviet Union late in the Cold War. They have wanted to assure American corporations access to a market of increasing importance. And they have more and more needed Beijing's cooperation on regional and even global issues of common interest. But so politically potent were the cries of the critics that presidential candidates have had to indulge a bit of China bashing whether they believed what they said or not. And once in the White House they have engaged in a straddle. Even as they followed the essentials of the Nixon policy, they continued substantial military aid to Taiwan, lent verbal support to the cause of Tibet, publicly invoked timeworn clichés about the needs of the Chinese people, and offered assurances about inevitable liberalization. "The genie of freedom will not go back into the bottle", so Bill Clinton optimistically opined.⁷⁾ This confidence in the power of more open markets and access to the internet to

6) For two notable critiques by journalists, see James Mann, *The China Fantasy: How Our Leaders Explain away Chinese Repression*(New York: Viking, 2007), and Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China*(New York: Knopf, 1997), digested in "The Coming Conflict with China", *Foreign Affairs* 76(March-April 1997).

7) Clinton remarks at the Nitze School of Advanced International Studies, Washington, D.C., 8 March 2000, in *Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton, 2000-2001, book 1*(Washington: U.S. Government Printing Office, 2001), 407.

break the grip of the Communist Party had the great virtue of appeasing critics while justifying continued engagement with a defective regime.

The abiding ambivalence over how to respond to a rising regional power with an impressive track record of success and a clear conception of its place in the world is still strikingly in evidence. President Barack Obama gestured in the direction of those wanting to change China in his comments late last year before a Shanghai audience. While disclaiming any intention of forcing political change on China, he asserted that the United States stood for values of universal applications-and would press them on others. He had in mind “freedoms of expression and worship-of access to information and political participation” as rights that “should be available to all people, including ethnic and religious minorities.”⁸⁾ To make plausible the prospect of a China transformed along these lines, the president retailed a fairytale version of U.S.-China relations. His history of imagined amity and goodwill suggested that two countries would work their way toward a meeting of the minds (on whose terms the president did not need to say.)

But Obama is also learning to appreciate the alternative realpolitik approach. It facilitates working with Beijing to address issues of common interest. Adding to the appeal of accommodation is the steadily weakening U.S. position in the world. While the Chinese national project is prospering, the fundamentals are now more against the United States than they were in 1972 when Nixon began to face reality, not to mention the

8) Obama speech at a 16 November 2009 Shanghai town hall meeting:
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders>(accessed 31 January 2010).

glory days of U.S. global dominance in the 1940s and 1950s when the confrontation with China began.⁹⁾ The unipolar moment is long past. Commitments that are straining U.S. resources have become even harder to manage in the wake of the recent economic crisis with its high social costs and the accompanying intensification of domestic political polarization. Given the importance of shoring up the domestic foundations on which the U.S. status as a great power was built and continues to depend, empty if offensive declarations about how China must change make little sense even if they give some Americans a good feeling.

The future of the relationship may depend ultimately on the attitudes of political elites. In both China and the United States, they are in thrall to a deeply rooted sense of national identity and by extension of how to deal with the other. The difference is that Chinese nationalists can celebrate success and dismiss American criticism with impatient rejoinders about how the once mighty need to deal with their relative decline with better grace. American nationalists, on the other hand, will find invocation of universal principles an empty, even counterproductive exercise. But to admit U.S. limits in relation to China is to set in question broader claims to global leadership and all the mystical hocus-pocus about providence and destiny that has come to be associated with the idea of the American Century. It is easy to imagine difficult if not dangerous times ahead between these two

9) The case for a fundamentally weakened U.S. global position can be found in my *The American Ascendancy: How the United States Gained and Wielded Global Dominance*(Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2007), chaps. 7, 8, and Conclusion.

headstrong powers.

This essay is based on a lecture for the UNC Great Decisions series on 23 February 2010. My thanks to Andrea Hubert and James Ding for the invitation to do the lecture and for the pleasure of preparing it in collaboration with them.