

평화재단 제60차 전문가포럼

THE PEACE FOUNDATION 60th FORUM

‘중국의 꿈’을 향한 시진핑 시대의 도전과 선택

일시 | 2013. 4. 15 (월) 오후 2:00-5:00

장소 | 프레스센터 19층 기자회견장

주최 | 평화재단 평화연구원

‘중국의 꿈’을 향한 시진핑 시대의 도전과 선택

14:05 (5) 여는말 김형기 평화재단 평화연구원 원장

14:10 (10) 사 회 오승렬 한국외국어대학교 중국학부 교수

14:20 (20) 발 표1 **시진핑 시대의 도전과 과제 - 중국 내부 현안을 넘어 -**
전가림 호서대학교 교양학부 교수

14:40 (20) 발 표2 **중국의 공세외교와 동아시아 질서 변동**
김흥규 성신여자대학교 정치외교학과 교수

15:00 (20) 발 표3 **시진핑의 중국, 대북한 전략은 변할 것인가?**
최명해 삼성경제연구소 수석연구원

15:20 (15) 휴 식

15:35 (60) **라운드토론 시진핑 시대의 도전과 선택, 한반도에 미칠 영향은?**
전가림, 김흥규, 최명해

16:35 (25) 전체토론

17:00 폐 회

차례

여는 글	4
발표 1	시진핑 시대의 도전과 과제 -중국 내부 현안을 넘어.....	5
	전가림 호서대학교 교양학부 교수	
발표 2	중국의 공세외교와 동아시아 질서 변동.....	17
	김흥규 성신여자대학교 정치외교학과 교수	
발표 3	시진핑의 중국, 대북한 전략은 변할 것인가?.....	29
	최명해 삼성경제연구소 수석연구원	

| 여는 글

중국은 전국인민대표대회(3월 3일-17일)에서 향후 10년을 이끌어 갈 시진핑 체제의 지도부 구성을 완료했습니다. 국가 주석 시진핑은 중국의 방식을 통한 ‘중국의 꿈(중국몽)’ 실현을 역설했는데, 그 과정에서 우리에게 미칠 영향과 파장이 궁금합니다. 중국 내부에 산적한 모순-부패와 빈부격차, 정치개혁, 소수민족 문제 등-을 어떻게 해결할지, 또 중국의 부상이 우리 경제와 안보환경에 어떤 영향을 미칠지, 시진핑 지도부의 도전과 개혁에 주목하게 됩니다.

시진핑 시대 10년은 중국의 부상이 한 매듭을 짓고, 중국과 세계의 관계가 새롭게 정립되는 거대한 도전과 변환의 시대가 될 것입니다. 특히 그 전환의 과정에서 한반도를 포함한 동아시아 질서는 가장 급격하면서 불확실한 변화의 중심에 있습니다. 중-미 간의 힘겨루기, 중-일간의 영토분쟁, 한-중 간의 역사문제 등은 심각한 갈등 요소입니다. 특히 국제사회의 골칫덩이로 전락한 북한에 대한 중국의 태도는 우리민족의 평화통일에 지대한 영향을 미칠 것입니다.

이웃나라의 야심찬 비전과 도전의 향방을 가늠해보는 것은 우리의 미래를 만들어가는 데 중요한 척도가 될 것입니다. 평화재단 평화연구원에서는 동북아시아의 평화와 한반도의 미래를 걱정하는 사계 전문가들을 모시고, 중국 시진핑 시대를 전망해보는 자리를 마련했습니다. 부디 많은 분들의 관심과 참여 부탁드립니다.

2013년 4월
평화재단 평화연구원

시진핑 시대의 도전과 과제

- 중국 내부 현안을 넘어 -

전가림 호서대학교 교양학부 교수

□ 당 지도체제의 개편으로 시작된 제5세대 지도부의 등장

- 2012년 11월 제18차 중국공산당 전국대표대회에서 시진핑(習近平)을 중심으로 한 당 지도부가 형성됨.
- 당 권력의 이양을 시작으로 중국 지도부의 세대교체 작업이 2013년 양회(兩會, 정치협상회의+전인대)를 통해 행정부의 권력 재편으로 완성됨.
- 제5세대 지도부의 국정 운영 방향을 가늠할 수 있는 정책들이 지난 4개월에 걸친 권력교체 과정에서 연이어 발표됨.
- 2013년 양회에서 제5세대 지도부의 과제와 더불어 대내외적 정책 방향이 제시됨.

□ 시진핑 체제의 핵심정책은 제18차 당 대표대회로부터 2013년 양회에 걸쳐 제시됨.

- 제5세대 지도부의 핵심정책은 주로 국내문제를 중심으로 제시되었고, 대외정책은 중국의 국제적 위상을 반영한 방향으로 집중됨.
- 2012년 11월 당대표대회에서는 국제적 상황을 반영한 경제발전(성장) 모델의 전환을 중심으로 정책 방향이 구체화됨.
- 2013년 전인대에서 발표된 ‘정부업무보고’는 국정 운영의 과제로 경제의 지속적인 발전을 위한 주요 방안이 거론됨.
- 양회를 통해 제5세대 지도부는 국정의 목표를 ‘중화민족의 부흥’으로 상정하고, ‘중국의 꿈(中國夢)’을 실현하기 위한 각종 정책 방안이 제시됨.

□ 2013년 양회를 통해 제시된 제5세대 지도부의 국정 운영 방침과 대내외적 행보는 ‘전환(轉)’과 ‘개혁(改)’이라는 키워드(Key Word)로 대표됨.

- 2012년 상반기 지도부 내부에서 발생한 각종 스캔들과 부패문제로 지도부에 대한 대내외적 공신력과 위상이 상당한 충격을 받은 바, 정책의 전면적인 수정과 전환, 그리고 개혁으로 구체화됨.
- 양회를 통해 구체화된 각종 정책은 부정부패의 척결과 민생경제 활성화, 그리고 지속적인 경제성장을 위한 발전모델의 전면적인 수정과 전환으로 집약됨.

- ‘전환’과 ‘개혁’의 의지는 조직 개편의 과정과 핵심 직책의 인선에서 극명하게 나타남.
 - 대외정책은 급변하는 국제적 상황을 충분히 반영하기 위해 세부적인 정책 수립보다는 기존의 방향을 유지함으로써 시의성을 충분히 수렴할 수 있는 정책적 유연성 확보에 중점을 둬.
- ‘정부업무보고’는 제5세대 지도부의 정책 향방을 결정하는 근거로 작용
- 후진타오(胡錦濤) 시기 업무에 대한 회고를 통해 경제위기의 극복과 안정적인 성장 유지를 위한 정책기조 재확인
(2008~2012년 GDP 성장: 27조 6천RMB→ 51조 9천RMB, 세계 2위; 공공재정 수입 증가: 5조 1천RMB→11조 7천RMB; 도시주민 가처분소득 증가: 연평균 8%, 농촌주민 순소득 증가: 연평균 9.8%)
 - 2013년 거시경제의 정책 방향으로 안정 기조 하에 지속적인 성장 추구를 제시(保8 공식 폐기, 2012년), 이를 위해 적극적인 재정정책과 안정적인 통화정책 추진을 천명함
(GDP 성장률: 7.5%; 소비자 물가상승률: 3.5%; 도시등록 실업률4.6%)
 - 2013년 정부업무 추진방향으로 ① 경제발전방식 전환(내수확대, 환경보호, 해양관리 강화 등), ② 도농의 호혜, 상생추진, ③ 민생개선(사회보장제도 개선, 의료보장제도 개혁, 식의약품 관리·감독 강화), ④ 개혁개방 심화(국유기업·금융체제 개혁과 정부기능 전환 등)
- 제5세대 지도부의 핵심정책은 주로 경제정책에 집중되어 있고, 이는 기존의 성장방식에 따른 한계에 대한 일종의 출구전략으로 인식됨.
- 기존의 경제발전 모델이 가지는 한계는 개혁개방의 과정에서 채택된 선부론(先富論)이 야기한 저발전의 악순환(저소득, 시장 부족, 성장 부진)에 따른 내재적 모순(경제주체와 지역, 그리고 산업집중도 및 성장 공간)과 관계됨.
 - 국진민퇴(國進民退), 지방정부의 부채위기, 부동산정책의 딜레마, 지역 간 차이와 보완관계 부재, 무질서한 도시화, 소비구조의 부진, 산업구조 고도화의

지체 및 과잉생산 등의 문제가 표면화됨.

- 대내외적 환경 변화에 따라 루이스 전환(Lewisian tuning point) 임박에 따른 압박, 양적 성장에서 질적 성장으로의 전환 요구 증가, 대외 시장의 부진 등이 기존 성장전략에 대한 한계로 나타남.
- 제5세대 지도부는 ① 소득분배 개혁, ② 민간기업의 역할 강화, ③ 부동산 투기 억제, ④ 지역통합발전, ⑤ 신형도시화, ⑥ 전략적 신흥 산업 육성, ⑦ 대기업육성 등 7대 핵심정책 제시

□ 국정과제를 해결하기 위해 제시된 7대 핵심정책의 핵심은 소득분배 개혁

- 소득분배 개혁에 대한 논의는 2005년부터 본격화되기 시작하였고, 2013년 양회를 통해 구체화됨.(2012년 중앙경제공작회의에서 집중 토의됨.)
- 극단적인 불균형 성장전략을 통해 연평균 9.92%(1978~2008년)의 성장을 구가해온 중국은 극심한 소득불균형으로 사회 안정이 위협에 직면하게 되었으며, 성장 엔진의 추동력도 한계점에 이르는 부작용을 낳음.
- 제5세대 지도부의 7대 핵심정책은 지난 30년간의 개혁개방 정책이 야기한 후유증을 해결하기 위한 것이며 정책당국은 소득분배에 대한 개혁을 가장 유효한 수단으로 판단하고 있음.

(2010년 중국의 지니계수 0.5-신화사 보도; 서남재경대학과 인민은행이 공동 조사한 가계금융 실태조사는 중국의 지니계수를 0.61로 세계평균 0.44를 상회한다고 보고-2012년; 2013년 중국 정부가 공식 발표한 지니계수 추정치는 2008년 0.491을 정점으로 2012년 0.474로 하락한 것으로 나타나고 있으나 추계 데이터에 대한 신뢰성이 의문시되고 있는 상황)

- 문제의 핵심은 개혁개방을 통해 시연된 경제성장의 파이가 동 기간 중 상당 규모로 확대되었으나, 그 중 상당 부분이 가계에 분배되지 않고 파이를 키우는 데만 집중(질적 성장보다는 양적 성장 위주)되었다고 분석됨.

□ 정부 조직안 개편은 시대적 요구의 반영과 기능적 효율성 제고에 기초

- 철도업무에 있어 정부와 기업의 기능을 분리했으며, 행정업무는 교통운수부로서 이관해 산하 기관으로 국가철도부 신설함, 그리고 중국철도총공사 설립을 통

해 기업의 기능 보장과 효율성 제고

- 같은 맥락에서 ‘국가위생 및 가족계획위원회’와 ‘국가식품약품관리총국’, ‘국가신문출판방송영화TV총국’이 신설됨
- 점증하는 해양업무와 해상 권리의 수호를 위해 국가해양국의 기능 강화와 더불어 해양업무의 통일적 계획과 종합 조정을 위해 고위급 의사 협조 기구인 ‘국가해양위원회’가 설립됨.
- 국가전력감독위원회를 ‘국가에너지국’에 통합하여 ‘국가에너지국’의 기능을 강화함.(2012년 총 8차례 유가 조정: 4차례 인상, 4차례 인하; 중국의 유가 메커니즘은 국제유가의 22일 영업일 주기로 $\pm 4\%$ 의 변동폭을 기준으로 조정·관리되고 있어 국제유가의 적시 반영이 어려운 상황이었음.)

□ 외교와 안보 분야의 목표로 강성대국을 상정함으로써 “중국위협론”이 재점화됨.

- 중국정부는 국방예산 대부분을 군 정보화사업과 군사개혁 및 시설·장비에 투입할 예정이며, 이는 군 현대화와 해군력 강화 등을 위한 것이라 밝힘.
- 매년 두 자릿수의 국방예산 증액(2012년 대비 11.2% 증가, 7,406억 RMB)을 실시한 중국에 대해 국제사회의 “중국위협론”이 재차 대두되고 있으며, 주변 정세의 불안과 더불어 주변국들의 군비경쟁이 가속화되고 있는 상황
- 2010년 2월에 발표된 중국의 『2008년 국방백서』는 서방세력의 해안선 봉쇄가능성에 대비해야 한다는 명분으로 해군력 강화와 대양해군의 의지를 밝혀 국제사회의 우려를 증폭시킨 바 있고, 최근 미국의 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 전략에 민감한 반응을 보이고 있음.
- 중국은 이미 항공모함을 보유하고 있으며, 소말리아 아덴만에 함대 파견을 통해 대양해군으로서의 발전 의지를 천명한 바 있음.

□ 다양한 경로와 차원에서 진행되고 있는 중국의 국방현대화

- 중국은 1980년대부터 “4개 현대화”의 일환으로 군의 현대화와 정규화를 강조하고 있으며 최근에는 그 영역을 항공우주, 대양해군, 정보전의 범위로 확대하고 있음.

- 최근 중국은 전략무기의 현대화를 통해 핵미사일의 다탄두 장착과 더불어 탄도탄요격미사일 및 위성요격에 성공했고, 신형 전투기(5세대)와 전략폭격기 개발에도 주력 중임.
- 중국은 1985년 국방과학기술정보센터를 설립하여 정보전 연구를 시작하였고, 1997년 중앙군사위원회 직속으로 컴퓨터 바이러스 부대를 창설했으며, 2000년 과학원 산하에 ‘반해커’ 부대와 2003년부터 베이징(北京), 광저우(廣州) 등 4개 군구에 전자전부대를 운영 중임.
- 2010년 2월 헤리티지 재단의 보고서(Submarine Arms Race in the Pacific: The Chinese Challenge to U. S. Undersea Supremacy)와 호주의 『2009 국방백서』에 따르면 중국의 해군력은 지속적으로 증강되고 있으며, 특히 잠수함 전력은 미 해군과 동맹국의 안보와 항해 자유를 위협하고 있다고 보고한 바 있음.

□ G2경쟁의 가속화: 경제 분야 → 군사 분야 → 정치·안보 분야

- 2013년 양회의 최대 이슈는 글로벌 경제위기 속에서 중국 경제의 연착륙 여부에 중점을 두고 있다는 점에서 서방국가는 중국의 국방예산 규모에 대해 주목
- 중국의 국제 위상이 증대됨에 따라 시장에서는 미국과 유럽의 RMB절상압력과 중국의 인플레이션 대처 및 금리인상 등 출구전략과 관련된 일련의 외부 압력이 중국에 가중되면서 경제 이슈의 정치화 현상이 두드러지게 나타나고 있음.
- 미국의 ‘아시아로의 회귀’ 전략과 더불어 한반도의 군사 긴장 고조 및 세계 경제의 불확실성 등으로 중국 내부에서는 중국의 국제 위상에 준한 영향력 강화를 주장하는 요구가 그 어느 때보다 강한 상황
- 미·중 간 ‘G2경쟁’이 경제 분야에서 군사·안보 분야로 확대되고 있는 상황에서, 중국은 경제적 성장을 바탕으로 한 군사비 지출 증액으로 미국을 견제하고 있고, 미국을 비롯한 서방국가들은 중국 군사력의 양적·질적 가속화에 상당한 우려를 표명하고 있는 상황

- “중국의 꿈(中國夢)”에 대한 문제 제기와 논리적 구성
 - 2010년 초 출판된 『중국몽』은 중국 국방대학 류밍푸(劉明福) 교수의 저서로, 미래의 중국은 ‘세계 제일’이 되기 위해 매진해야 하고, 1등 국가의 경쟁에서 ‘중국의 시대’를 창조하여 패권이 없는 세계를 건설해야 한다고 주장하고 있음.
 - 저작 동기는 고속성장을 구가하고 있는 중국이 과연 세계 제일이 될 수 있는지의 문제에서 비롯되었고, 21세기의 중국은 과연 어떠한 모습으로 나타날 것인가에 대한 의문으로부터 시작됨.
 - 현재 중국은 ‘세계 제일의 제조업 대국(세계 공장)’이나 미래의 중국은 ‘세계 제일의 정신문화 산출국’으로 거듭나 거대한 ‘문화무역의 흑자대국’을 건설해야 한다고 주장함.
 - ‘세계 제일’의 중국 건설을 주창한 손문의 사상을 기반으로, 경제·군사·과학기술 등 종합국력(역량)을 구비한 강한 중국이 되어야 한다고 강조
 - 미·중 양국의 경쟁은 21세기에 가장 문명적인 방식으로 진행되는 마라톤식(장기전) 경쟁이 될 것이며 매력과 의지력, 지구력이 경쟁의 주요 요인으로 작용할 것으로 분석.

(참고: 『중국몽』에서는 미·중 양국의 경쟁이 ‘결전(決鬪式)’과 ‘타격전(拳擊式)’, 그리고 ‘경쟁(田徑式)’의 3가지 유형을 펼 것으로 전망함.)

- 『중국몽』의 내용과 특징이 제5세대 지도부에서 구체화되고 있는 상황
 - 류밍푸 교수는 그의 저서 『중국몽』에서 국제사회는 미국의 패도 대신 중국의 왕도를 원한다며, 미·중 간 전쟁을 예방하기 위해 중국이 대군을 양성(軍事崛起)해야 한다는 급진적인 주장을 전개함.
 - 본 저서는 GDP 규모에서 일본을 제치고 ‘G2’로 등장한 중국이 패권국가(super power)가 되기 위한 방안으로 ‘세력전이론(Power Transition)’의 입장에 입각한 군사력의 제고와 중국식 “3가지 기적의 창조(三大創新)”라는 전제를 통해 가능하다고 주장함.

(참고: 『중국몽』에서는 ① 미국식 민주보다 더 나은 중국식 민주 기적, ②

복지국가보다 더 공평한 부의 분배 기적, ③ 다당(多黨) 경쟁보다 더 효율적인 장기 안정의 기적을 창조해야 한다고 주장함.)

- 류 교수는 중국이 국제적 목표의 달성을 위해 더 이상의 저자세(韜光養晦)를 취할 필요가 없다고 주장하면서도, 미·중 간 정면대결보다는 각자의 노선에 주력하면서 순위경쟁을 통한 소프트(soft)한 대결을 제시함으로써 모호한 세력전이 논조를 보임.
- 류 교수가 저서의 말미에서 주장하고 있는 “3가지 기적의 창조”는 다소 이상적 방안으로 논리적 합목적성을 위한 대안으로 인식되나, 세력전이와 공세적인 외교행위에 대한 그의 주장은 중국 내에서 상당한 반향을 일으킨 바 있음.

□ “중국위협론”에서 “중국오만론”으로 전개되는 중국의 대외적 영향력

- 2010년 양회는 국내문제로 경제발전 모델의 전환이라는 큰 틀에서 경제성장과 구조조정, 민생개혁(부의 편중 문제와 부동산 버블 해소 방안) 등이 주요 의제로 대두된 바 있고 이는 2013년 양회에서도 재차 반영되었음.
- 국제적 이슈로는 글로벌 금융위기 회복 시점에서 중국의 재정정책과 위안화정책(RMB평가절상문제)이 세계적인 주목을 받았으며, 현행 정책기조를 유지하겠다는 중국 정부의 입장을 재확인함.
- 최근 들어 국제사회에서 중국의 역할 및 영향력이 증대되고, 특히 글로벌 경제위기 이후, 중국의 전략적 공간이 확대되면서 서방국가들을 중심으로 “중국오만론”이 새롭게 대두되고 있음.

(참고: “중국오만론”의 근거로는, 베이징 올림픽의 성공 개최, 금융위기의 선도적 극복, 코펜하겐 기후회의에서의 주도적 역할 수행, 기존 경제체제 및 질서에 대한 개선 요구 또는 불만 표출 등으로 제고된 중국의 위상이 반영되고 있으며, 미국을 비롯한 서방국가의 RMB평가절상문제와 무역불균형 시정 요구, 구글(google) 문제 등에 대한 중국정부의 강경하고 단호한 입장이 주요 요인으로 작용했음.)

- 최근 외교 분석가들은 중국의 외교패턴이 ‘도광양회, 유소작위(韜光養晦, 有所作爲)’에서 점차 ‘유소작위, 책임대국(負責任的大國)’으로 전환되고 있다고 평

가하고 있으며, 시진핑은 2013년 양회를 통해 이를 재확인함.

□ “도광양회”에 대한 유효성 논란 대두

- Henry L. Stimson Center의 중국문제 전문가인 Alan Romberg는 “중국지도부가 주목하는 ‘대중의 의견’은 엘리트의 입장으로 중국군의 입장이 반영되었다”고 분석함으로써 세력전이를 위한 군사력 강화가 중국지도부 내에서 상당한 공감대를 형성하고 있다고 평가함.
- 중국 인민대학 진찬룽(金燦榮) 교수는 “현재 중국 사회는 변화하는 과정에 있으며, 미국에 대한 중국인의 인식도 상당한 변화를 보이고 있어, 정책결정자들도 이를 신중히 반영할 필요가 있다”고 주장함.
- 중국 국가발전개혁위원회 장핑(張平) 주임은 “중국은 세계 경제를 이끌 역량이 부족하며 그 역할을 수행할 수 있는 입장이 아니다”라고 언급함으로써 “도광양회”가 여전히 유효하다고 밝히고 있음.
- 최근 중국 정부(외교부 포함)의 “도광양회”에 대한 언급 빈도수는 줄었으나, 아직까지 이 방침을 명확히 포기했다는 근거는 나타나고 있지 않음, 다만 “도광양회”의 의미가 경우에 따라서는 “책임대국론”과 결합할 경우 공세적인 행위패턴으로도 나타날 수 있다는 점에 유의할 필요가 있음.

□ 중국의 부상은 진행형이 아닌 완료형

- 2009년 미국 CNAS(The Center for New American Security)는 “중국의 도래(China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship)”라는 보고서를 통해 중국의 부상을 기정사실화하면서, 국제사회의 강대국으로 등장한 중국을 직시하고 그에 대한 대책 마련을 주문함.
(미국의 대중 정책에서 나타나고 있는 키워드가 종전의 ‘책임 있는 이해상관자(Responsible Stakeholder)’에서 ‘전략적 보증(Strategic Reassurance)’으로 변화한 것은 중국의 국제 위상을 미국이 인정 혹은 수용한 것으로 평가할 수 있음, ‘전략적 보증’은 상호거래 원칙이 정치·군사·경제 등 미·중관계의 모든 분야에서 최우선 순위로 위치한다는 것으로 그 전제는 암묵적 거래(bargain)

의 가능성을 내포하고 있음.)

- 2009년 11월 중국외교부 제11차 중국 해외공관장 회의에서 후진타오(胡錦濤) 주석은 정치·경제·국가이미지·도덕의 힘 강화(四力)를 중국 외교의 새로운 방향으로 설정한 바 있고, 시진핑은 ‘중국의 꿈’을 통해 유사한 기초를 강조하고 있음.
- 중국 지도부는 21세기의 시작과 더불어 국제질서와 국제적 사무에 있어 중국이 보다 적극적인 역할을 담당하겠다는 의지를 천명한 바 있으며, 제5세대 지도부 역시 “중국의 꿈”이라는 구호를 통해 이를 강조하고 있음.
- 최근 북한문제와 관련해 중국이 취한 일련의 행위가 기존의 틀을 다소 벗어난 것은 단순히 지역 안보에 대한 안정화로 국한된 입장이 아니라고 판단됨.

□ 검증하는 “유소작위”도광양회”의 요구, 하지만 상당 기간 “도광양회” 전략이 유지될 것으로 전망

- “도광양회”의 행위패턴이 상대적으로 감소했더라도 공식적으로 폐기된 것은 아니며, “유소작위”의 요구가 국내적으로 상당히 증가하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있음.
- 북핵문제와 한반도 평화정착을 둘러싼 현안들에 있어 중국 외교는 기존입장(북핵문제, 북한과 중국의 양자관계는 서로 독립된 문제란 인식)을 고수할 것으로 예상되며, 미국의 대외적 행보에 준한 외교적 강도를 선택적으로 수행(북한에 대한 미국의 접근이 본격화되는 수준에 비례한 중국의 대외행보)할 것으로 전망됨.
- 규모와 실력(국력), 그리고 정보력 등이 삼위일체를 형성하는 것이 진정한 대국이라는 점에서 현재 중국은 거대 소비시장과 G2로 대변되는 영향력, 그리고 미디어매체와 교육, 공공외교가 결합된 대외적 행보를 적극적으로 추진하고 있는 점은 참고해야 할 사항
- 국제적 사무에 있어 기회비용에 대한 손익분기가 명확하게 나타나지 않는 한 중국의 대외행위는 기존의 “도광양회, 유소작위”의 기본 틀을 유지할 것으로 전망

(참고: ① 중국은 북한과 이란의 핵문제를 강력한 논조로 비판하면서도 동시에 북한에 대한 경제적·외교적 지원을 병행하고 있음. ② 중국은 기본적으로 핵문제의 일차적 책임이 미국에 있기에 미국과 북한이 직접 대화로 해결해야 한다는 모순적인 입장을 취하고 있는데, 이는 북한과 미국에 대한 분명한 기회비용과 거래비용이 산출된 결과로 보임, ③ 다만 지역 안보의 불확실성이 점증될 경우 중국은 자국의 핵심이익 수호를 최우선적으로 적용할 수 있다는 점에서 공세적 전략 투사 가능성도 배제할 수 없음, ④ 중국의 굴기를 보는 미국의 대중 전략이 ‘전략적 보증’을 전제로 한다면 미국은 ‘억제정책’과 ‘최대이익을 쟁취할 수 있는 기회 모색’이라는 두 가지 방법을 택할 것이고 중국 역시 과거와는 달리 양자 간의 거래를 대외적 행위에서 당연시 하는 패턴으로 대외관계를 전개할 것으로 전망됨.)

□ 한국은 보다 다양한 선택의 기로에 처할 가능성이 높음.

- 중국은 한국의 최대 무역상대국이자 투자대상국으로 한국의 대중국 무역의존도는 약 30% 이상을 기록, 대중국 의존도가 심화되고 있음.
- 한국경제는 글로벌 금융위기 이후 점차 중국 경제 상황에 동조화(coupling)하는 현상이 심화되고 있으며, 미국과 중국 간 성장률 격차가 확대되면서 이러한 현상이 더욱 강해지고 있음.
- 중국발 이슈에 따른 ‘차이나 리스크(China Risk)’가 한국 정치·경제·사회 등의 주요 현안으로 부상되고 있으며, 대중국 의존도가 높은 한국 경제에 또 다른 리스크로 작용할 가능성이 높기에 이에 대한 대응방안 모색이 긴요한 실정
- 대중국 의존도의 심화는 선택의 여지가 축소됨을 의미하기에 이에 대한 대비가 필요하며, 중국의 변화에 탄력적으로 대처할 수 있는 정치·경제·사회·문화 등의 분야를 관찰할 수 있는 플랫폼(Platform) 마련이 시급함.
- 향후 한국은 정치·경제·안보 등 각 분야에서 무시로 직면하게 될 각종 스트레스 테스트(stress test) 과정에서 미국과 중국을 상대로 한 헤징(hedging)과 편승(bandwagoning)을 탄력적이고 유기적으로 구사할 수 있는 외교 역량 제고가 필요할 것으로 전망됨.

□ 시진핑 체제의 각 영역별 특징과 내용은 대략 다음과 같이 정리할 수 있음. P. 10

분야	특징	내용
정치	반부패	<ul style="list-style-type: none"> • 관료주의 · 형식주의 타파, 척결 • 조직개편 • 부패척결
경제	개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 국유기업, 금융시장, 소득분배 구조 개혁 • 경제 성장 모델 전환 추진(질적 성장 추구) • 도시화+내수형 경제 • 부동산 투기 억제 • 대기업 육성 • 민간기업의 역할 강화 • 전략적 신흥 산업 육성
외교안보	강성대국	<ul style="list-style-type: none"> • 강한 군대=영토 분쟁, 미국의 포위 전략에 대응 • 주변정세 안정화에 주력 • 신행대국관계=(선택적)전략적 보증 확보
민생	친민	<ul style="list-style-type: none"> • 식품안정성 강화 • 사회보장제도 개선 • 의료 및 복지제도 개선

중국의 공세외교와 동아시아 질서변동

김흥규 성신여자대학교 정치외교학과 교수

I. 중국의 공세외교?

II. 동아시아 정세의 변화

III. 시진핑 시기 “강대국 외교”의 추진

IV. 한국의 대응

I. 중국의 공세외교?

1. 중국의 기존 외교 방향

- ◆ 덩샤오핑 시기(1978~1989): 낙후된 사회주의 국가
 - 독립자주외교노선 시기(1982~1989). 비동맹, 평화, 발전
- ◆ 장쩌민 시기(1990~2002): 낙후된 발전도상국
 - 韜光養晦 외교, 신안보관
- ◆ 후진타오 시기(2003~2012): 발전도상국
 - 평화발전론, 조화세계론을 주장하면서 강대국은 물론 주변국과도 안정적이고 상호 호혜적인 관계 추진을 강조
 - 그러나 세계 금융위기 극복 이후, 2010년 중국 외교가 공세적으로 전환하였다는 평가가 존재
 - “핵심이익론”의 적극적인 주장
 - 일본과 센카쿠 열도 분쟁 시 공세적인 태도 - 당시 정경분리의 원칙 손상
 - 남중국해 영유권 갈등 격화
 - 미국 항모의 서해 진입에 대한 격렬한 반응
 - 2012년 일본과 센카쿠 분쟁 재열

2. 시진핑 시기(2013~2022 ?) : 신흥강대국

- ◆ 제18차 당 대회에서 경제와 국방 병진건설론 강조
- ◆ 시진핑의 “핵심이익 수호” 강조
- ◆ 신행 강대국론의 등장. 대미 균형외교 추진

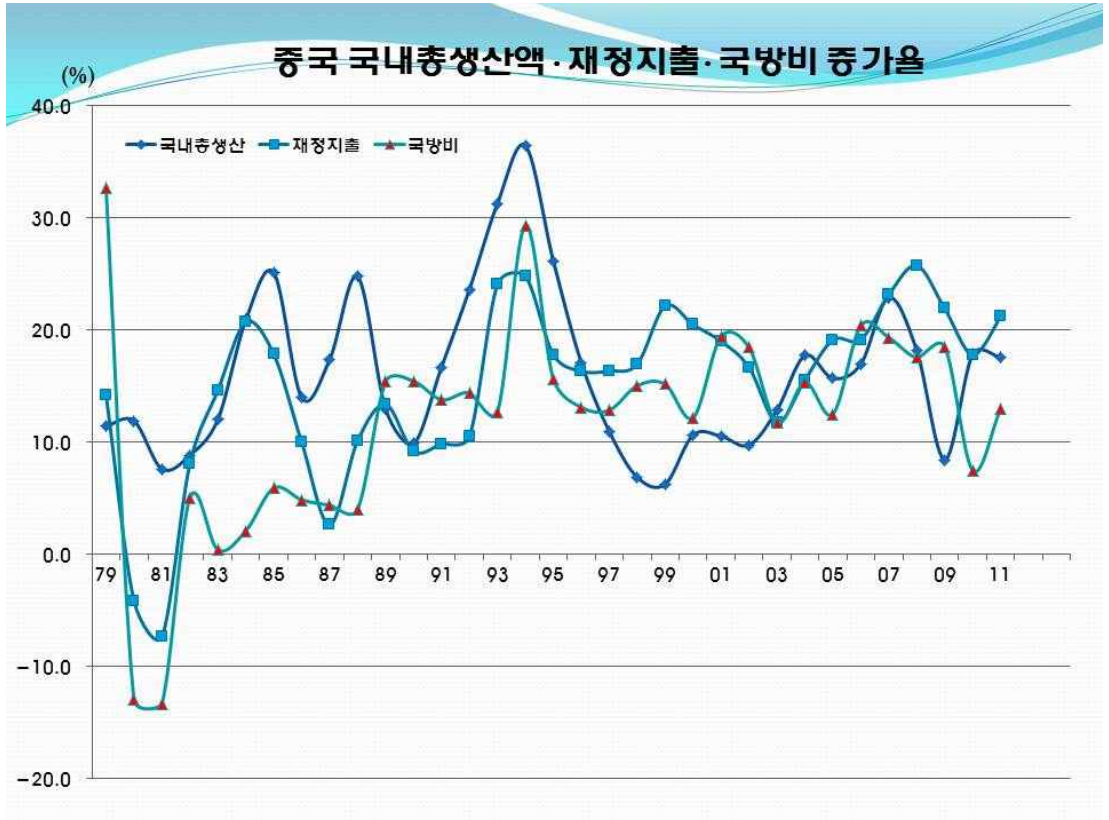
3. 공세외교인가?

- ◆ 후진타오 말기 중국 외교는 내부적인 혼란상을 겪었고, 스스로의 대외전략에 대한 인식이 정립되지 않았음. 외사영도소조의 정책결정과정 역시 제대로 작동하지 못했음.
- ◆ 핵심이익과 관련하여서도 개념 정립을 아직 하지 못함.
- ◆ 2012년 일본과의 분쟁은 “일본이 1978년 중일우호조약의 ‘묵계’ 인 영토 및 영해 분쟁에 국가 개입의 금지를 일본 정부가 어기고 본격적으로 일본 영유권의 공고

화 작업에 들어 간 것으로 판단하여 강경하게 나옴. 물론 이에는 권력교체기에 5억에 달하는 인터넷 사용자 등 대중의 압력도 큰 변수가 됨.

◆ 중국 국방비의 지속적인 두 자리 수 증가율

- 중국의 국방비 증가율은 정부지출 평균 증가율에 채 미치지 못하는 상황임.



◆ 중국 외교의 불확실성

- 중국 외교가 현 상황에서 기존의 국제질서를 타파하거나 현상변경을 시도하고 있다는 평가를 하기는 이른 상황임
- 중국은 오히려 현상유지 정책이 현 경제발전과 부강이라는 국가목표에 더 부합하는 상황임
- 다만, 새로운 강대국으로서의 자아인식은 보다 더 적극적인 외교적 태도와 전반적인 외교 전략과 세부적인 지역전략의 변화를 수반하기 때문에 불확실성이 부상하고 있음.

II. 동아시아 정세의 변화

1. 동북아 안보 구도

◆ 북방 vs. 남방 3각 구조의 해체

- 1972년 미중 및 중일의 반소동맹 결성

◆ 중국의 부상에 따른 미중 간 새로운 국제관계 조정의 시기

- 2005년 중국에 이해상관자(Stakeholder) 지위

→ 전략적 경쟁에서 전략적 헤징으로

- 2011년 미중은 상호존중과 호혜의 협력동반자 관계 구축

◆ 최근 아태지역 전체의 추세를 주도하는 두 가지 흐름은 중국의 급속한 부상과 미국의 아태 재균형 정책

- 향후 당분간 아태지역의 정세는 미국의 재균형 정책과 중국의 반응이 좌우할 것으로 예상

- 미국은 아태 재균형 정책을 중국 봉쇄의 차원이 아닌 보다 포괄적인 아태지역 관여정책으로서 접근하며, 군사외교·경제적 차원 등 다차원적(multifaceted) 접근을 시도

- 중국은 미국의 아태 재균형 정책이 기본적으로 중국의 부상을 저지하려는 봉쇄의 일환으로 간주, 지역정세에 불안정을 초래할 뿐이라고 비판

	미국	중국	한국
군사적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 지리적으로 분산, 전략적으로 유연, 정치적으로 지속가능한 배치 - 오키나와 해병대 재배치(호주 다윈, 괌) - 싱가포르, 필리핀, 코코스제도 등 순환배치 	<ul style="list-style-type: none"> - 반접근/지역거부 (A2/AD) - 비대칭전력 강화(잠수함, DF-21D, 최초의 항모) - 제1도련에서 제2도련으로 해양방어선 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 한미동맹의 안정적 관리 - 21세기 전략동맹 성숙화, 글로벌 이슈 관련 협력 확대 - 전작권 전환 이후 대비
외교적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - APEC, ARF, EAS 등 지역다자체제 중시 - 동맹 및 우방과의 협의 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역다자체제 참여 확대 - 아세안에 대해서는 'divide and rule' 접근 	<ul style="list-style-type: none"> - 중견국 이니셔티브를 통한 글로벌 거버넌스 참여 확대(G20 정상회의, 개발원조총회, 핵안보정상회의, GGGI, GCF)

경제적 측면	- TPP 협상 추진 및 가속화	- 아세안+3 위주 접근 - 한중일 FTA 협상 개시 - RCEP 협상 참가	- 미국, EU 등 거대경제권과의 FTA를 바탕으로 전방위적 글로벌 FTA 네트워크 확대
--------	-------------------	--	---

※ 자료 출처: 2013년 1월 19일 중국외교안보독회 이상현 발표

- ◆ 한반도 및 동북아에서 미중의 G2 혹은 Consortium 체제는 이미 작동
 - 2011년 미중 오바마와 후진타오간의 미중 정상회담의 핵심 합의사항임. 따라서 향후 미중의 합의를 벗어난 주요 사안의 현상변경은 어려울 전망이다.
 - 미중은 각자 그리고 미중 관계의 이해에 따라 남북한 문제를 다루려 할 것임.
 - 미중 양국이 한반도 문제로 양국관계가 악화되는 것을 원치 않을 것이며, 한반도 안정을 위해 문제의 해소보다는 관리의 차원에 더 공통의 이해를 가진 것으로 보임.
 - 이는 한국의 한미동맹 강화정책이 성공하면 할수록, 미중의 협력구도와 괴리 현상 및 한중 마찰도 더 커질 개연성이 존재한다는 것을 의미함.

2. 새로운 동아시아 정세의 출현

- ◆ 아태시대의 도래와 전략경쟁의 격화
 - 아태 지역은 국제질서 변화의 중심에 있는 동시에 가장 빠른 경제성장률로 역동적인 발전의 견인차 역할을 담당
 - 미 국가정보위원회(NIC)가 최근 발표한 미래전략보고서(Global Trends 2030)는 2030년이 되면 경제규모, 인구, 기술투자, 군사비를 종합해 산정한 글로벌 지배력에서 아시아가 북미와 유럽을 합친 것보다 더 클 것으로 예상
 - 세계경기 둔화 속에도 아태지역은 연 7~8%대의 높은 경제성장률 유지
 - 오바마 대통령은 태평양 국가인 미국이 이 지역에서 더 많은 장기적 역할을 할 것(pivot to Asia)임을 강조
 - 한국은 미중 간 전략경쟁의 지축(pivot) 지점이 되고 있음. 동남아의 상황은 복잡적.
- ◆ 미국의 재정적 어려움은 추가적인 유동성을 부여
 - 미국 오바마 2기는 출발부터 '재정절벽(Fiscal Cliff)'과 연방지출 자동 삭감(Sequestration)이라는 난제에 봉착

- 미 정부의 재정적자 확대는 국가채무 확대로 이어져 GDP 대비 국가채무는 2010년 93.1%에서 2011년 97.8%, 2012년 103.2%로 늘어날 전망
- 미 행정부와 의회는 재정적자를 낮추기 위해 2011년 8월 「예산통제법 (Budget Control Act)」을 발의해 상하원 합동 특별위원회에서 합의 실패 시 자동적으로 향후 10년간 1.2조 달러의 정부지출을 자동 삭감하기로 합의
- 이에 따라 약 5,000억 달러의 국방예산이 2013년 1월부터 향후 10년간 강제적으로 자동 삭감. 동 조항이 시행되는 첫 해에 대략 550억 달러 규모의 삭감 예상, 미국의 전반적 해외 군사태세에 영향 불가피
- ◆ 한편, 중국의 부상이 수반하는 중국 내부의 여러 문제도 자주 제기되는 상황
 - 중국은 후진타오 집권 기간('02~'12), 국력의 상승과 국가위상이 제고된 반면, 사회적 갈등 격화, 미국의 외교적 견제 강화 등의 문제점도 증대
 - 시진핑 체제는 공산당 통치를 공고히 하고, 舊지도부의 성과를 확대함과 동시에, 대내외적 문제점을 해결해야 할 과제에 직면 - 지난 수년간 눈부신 경제 발전 성과 계승 하에 정치개혁·부패척결 등 과제를 안고 출범
- ◆ 일본 외교의 국내정치화는 지역 전체의 우려요인 강화
 - 아베신조(安倍晋三) 자민당 총재가 발표한 「일본을 되찾는다」라는 총선공약 집에는 집단적 자위권을 행사하고, 군대보유를 명기한 헌법 개정을 추진하기로 하는 등 극우 성향의 공약 제시
 - 자민당의 선거공약 중 심히 우려되는 요소는 세 가지로 요약
 - 첫째는 평화헌법 개정, 집단적 자위권 행사, 군비 강화, 자위대 승격을 축으로 하는 강성 안전보장 정책이고, 둘째는 교과서 개정, 근린제국조항 수정, 일본군 위안부 강제성 부정을 핵심으로 하는 퇴행적인 역사 정책이며, 셋째는 센카쿠, 독도와 관련한 초강경 영토 정책
 - 아베 자민당의 이러한 공약은 20년의 경제침체, 거대 중국에 대한 패배의식, 3·11 동일본 대지진 이후의 혼란이라는 총체적 위기 속에서 심리적 동요를 겪고 있는 일본 국민의 감성에 '강한 국가', 조용한 일본이 아닌 '주장하는 일본'을 슬로건으로 내걸고 불을 지름으로써 득표를 노리는 포퓰리즘 행태
 - 이러한 정책을 바탕으로 2012.12.16 중의원 선거에서 자민당이 압승. 대신, 한국·중국 등 주변국들과는 불편한 관계 지속, 일본의 국제적 고립 가속화
 - 이상과 같은 추세는 적어도 2013년 7월 참의원 선거 시까지 지속될 것임. 이후 중국과의 관계를 개선하려는 움직임을 가시화 할 것으로 전망됨.

◆ 북핵문제의 격화

- 북한은 김정은 체제 등장이후 김정일 위원장의 유훈에 따라 핵실험 지속 및 핵무장화 시도. 국제사회에 대해서는 지속적인 벼랑 끝 전술 시도
- 국제사회는 유엔 대북제재 결의안 2094호 채택으로 북한 압박
- 북한은 이에 대해 계속 긴장의 수위를 높여나가면서 북핵을 인정받고 국제사회로부터 지원을 얻어내려 시도하고 있음.
- 이에 대한 국제사회 각국의 태도는 북한을 성토하면서도 복합적이고 미묘한 이해관계의 차이를 지니고 있어 추후 북한의 예상되는 유화(를 끌어내기 위한)전략에 대한 출구 전략이 필요한 시점
- 한반도 문제의 국제화 가속. 미중 관계가 여전히 주요 변수
- 중국 외교의 DNA 변화는 중국의 대한반도 정책의 변화가능성이 과거보다 더 증대되었음을 의미함. 다만, 이는 상황변수의 영향을 크게 받을 것임.

III. 시진핑 시기 “강대국 외교” 의 추진

1. 중국 지도부의 인식과 도전 과제

- ◆ 2020년까지 중국이 부상하는 전략적 기회의 시기로 인식. 국내안정과 경제발전을 바탕으로 부상하겠다는 전략유지
 - 대외정책보다는 여전히 국내안정에 우선순위가 주어질 것이며, 대외적으로는 미국과의 관계안정이 가장 큰 과제
- ◆ 중국의 국제적 지위에 걸맞고 국가안보와 발전이익에 부응하는 외교 추진
 - 2013년 3월 전인대 정부업무보고: “국방을 공고하게 다지고, 강력한 군대를 건설함으로써 국가주권, 안보, 영토를 단호히 수호해야 한다.”
 - 2012년 11월 18차 당대회: “중국의 국제적 지위에 걸맞고, 국가 안보와 발전 이익에 부응하는 강한 군대를 건설하는 것이 전략적 임무”

2. 강대국 외교의 추진: 중국 외교의 DNA 변화

- ◆ 기존의 발전도상국이라는 인식에 기초한 신중한 외교에서 새로운 강대국이라는 인식에 기초한 강대국 외교로 전환 중

- ◆ 시진핑 시기 외교는 강대국이라는 자아인식을 전제: 중국 외교의 DNA가 전환 중. 핵심 개념은 “균형”과 “신형 강대국관계”
 - 시진핑 체제 중국외교의 핵심 화두는 “균형”임. 미국의 ‘아시아로의 회귀 (Pivot to Asia)’에 따른 對중 압박 전략에 대한 대응책이기도 함. 미국의 대중 포위망에 대한 대응으로 직접적인 충돌보다는 러시아, 유럽, 아프리카 등 역외 국가들과의 관계 강화. 시진핑 주석의 첫 해외순방이 러시아와 아프리카.
 - “신형 강대국관계”의 주 대상은 미국임. 이 개념은 우선, 중국은 미국의 국제 질서 안에서 비군사적 방식으로 경쟁을 하겠다는 것이며, 둘째, 중국의 새로운 국제적 지위를 반영하는 상호 평등하고 호혜적인 관계를 요구하고, 셋째, 상호간의 핵심이익은 존중해줄기를 요구하는 것임. 이에 대한 미국의 호응여부가 중요한 관건
 - 2013년 강대국관계의 안정을 우선적으로 추구할 것.
- ◆ 영토 주권 등과 관련문제에 있어서 양보불가 원칙 천명
 - 시진핑(중앙군사위원회 주석)의 군 장악력, 국내 민족주의 정서 등을 볼 때, 중국은 기존의 ‘평화 발전’ 전략은 기본적으로 유지하겠지만, ‘핵심이익(core interest)’에 대한 입장은 단호
 - 일본과의 센카쿠(중국명 댜오위다오), 필리핀-베트남과의 남중국해 영유권 갈등 해결 등은 중국외교의 가장 시급한 당면 과제
 - 18차 당 대회 보고: “중국은 그 어떤 외부적 압력에도 절대 굴복하지 않고 국가 주권과 안보, 발전 이익을 단호히 수호할 것”이라고 천명
 - 다만, 핵심이익에 대한 명확한 정의가 부재
 - 시진핑의 외교는 중국 주변국들과 안정적인 관계를 추구하지만 마찰 개연성도 증대
 - 강대국으로서의 인식과 시진핑의 자신감은 주변국에 대한 보다 단호한 대응 가능
- ◆ 시진핑 체제의 한반도 정책은 당분간 전략적인 변화보다는 전술적인 변화. 최근 북한핵실험 이후 북중관계 변화에 대한 관심과 함께 한중관계의 중요성이 더 증대될 가능성 농후
 - 북한의 행태가 강대국인 중국의 전략이익을 해치고 있으며, 이제는 이를 묵과하지는 않을 것이라는 메시지를 명확히 함.

- 세력전이의 과정에서 한국의 전략적 가치가 증대되고, 북한문제의 온존 및 국제무대에서의 한국의 위상 강화에 따른 한중협력의 필요성 증대
- ◆ 중국의 대북정책의 큰 기조는 당분간 변하지 않을 것임. 이를 바꿀만한 구조적 변화가 아직 발생하지 않음.
 - 미중 간 전략적 경쟁의 지속
 - 한중간 정치적 불신
 - 한미동맹문제
 - 대만문제의 존속
- ◆ 시진핑 시기, 북한이 중국의 전략적 행위를 침해하는 행위에 대해서는 분명한 대가를 치르게 하겠다는 의지를 보여주고 있음. 강대국 외교의 시동

중국내 전략사고의 분화

	전통적 지정학론	발전도상국론	신용강대국론
국제적 지위인식	(전통) 강대국	발전도상국	신용강국
미국과 관계	경쟁	협력	관계적 관여(예장)
중국의 동북아 위상	전통 강국	지역 강국	세계적 강국
일본과 관계	적대적	협력 → 관계 및 대립	관계 → 포용 대상
한반도 정책	영향력 회복	현상유지	현상유지 원칙, 변화 가능성도 내포
대 한국 정책방향	비우호적	외교적 관인의 대상	기회주의적 적극 포용 혹은 배제
북한에 대한 인식	전통우방, 전략적 자산	문제아	전략적 자산이자 부담의 이중성 인식
대북 정책수단	정치적 지원과 경제원조	경제적 지원과 외교적 설득	압력을 포함한 복합적 수단
금번사태 대응	군사적 개입	신중함 속 한미와 양자적 해결 모색	다자주의 선호, 기회주의적
대표 개념	순망지한(唇亡齒寒, 완중시대), 둘들림인(咄咄咄咄人)	도광양희 (縮光養晦)	유소작위(有所作爲), 대유작위(大有作爲)

출처: Heungkyu Kim, "From a Buffer Zone to a Strategic Burden: Evolving Sino-North Korea Relations during Hu Jintao Era," *The Korean Journal of Defense Analysis* Vol. XXII, No. 1, Spring 2010의 Table 1을 기초로 주
가적 내용 포함.

3. 중국 외교지도부의 구성과 합의

- ◆ 2013년 3월 전인대에서 중국의 새로운 지도부가 구성되면서 중국 외교 지도부도 구성됨.
 - 외사영도소조 조장 시진핑(국가주석), 부조장 리웨이차오(정치국원), 외사영도소조 판공실 주임과 외사담당 국무위원 양제츠 겸임(중앙위원, 전 외교부장), 외교부장 왕이(중앙위원, 전 대만판공실 주임), 왕자루이 중앙대외연락부장 유임(중앙위원, 정협 부주석)
 - 양제츠 국무위원, 왕이 외교부장, 왕자루이 중련부 부장 간의 원활한 소통 채널은 어려울 것으로 전망됨. 내부 권력역학 구조상 양제츠가 최고위 실무직이지만 양제츠나 왕자루이의 역할은 실제적으로는 제한적일 것이라는 평가가 존재
- ◆ 실무자들은 강대국 중심의 라인업임. 대 미국과 일본관계의 중시. 상대적으로 주변국 외교가 소원해질 개연성도 존재
- ◆ 새로운 외교정책의 방향 형성에 왕이의 역할 및 공식적인 지위로는 드러나지 않는 전략가로서 중앙정책실 주임 왕후닝의 역할이 주목 됨.

IV. 한국의 대응

한국의 대외정책 처방				
정책처방 변수	聯美通中	聯美和中	聯美協中	聯美聯中
기간	이명박 정권시기	향후 5년	향후 5~15년	향후 15~25년
미중세력관계	미국의 우위	미국의 군사력 우위 미중 경제력 균형	미국의 군사력 우위 중국의 경제력 우위	미중 군사력 균형 중국의 경제력 우위
국제체제	냉전적 갈등	갈등과 협력의 복합시기	미중 전략적 협력시기	미중 전략균형 및 Consortium
국제체제내 중국의 부상	한미동맹 기반위 역내 우호증진 노력. 중국과 救同存異의 모색	일변도 외교 지양 중국과 救同縮異 추구 중견국가 외교의 시동	중국과 협력의 심화 및 다자안보체제의 구축 아태 중견국가 협력 제도화	동맹외교의 해체와 다자안보체제 강화 아태 중견국가 협력체제 공고화
북한체제 위기	한미동맹, 대일협력 공고화 및 대중/대러외교 강화	한미동맹 유지 및 대중 및 대일 협력외교 강화.	미국 및 중국과 양자협력 기반으로 삼자협력 추진. 대북 해결책 모색	중미와 전략대화 심화로 소외방지 한중미 삼자협력의 실현

- ◆ 동북아 주요 지도자들의 개성 및 자신감이 충만한 것이 특징임. 이 시기 외교정세는 보다 예측이 어렵지만 동시에 기회의 시기이기도 함.
- 북한은 과도한 행태로 스스로 무리수를 두고 있음. 이에 대한 출구전략을 고심할 것임.
 - 중국은 북핵 위기를 안정시키고, 북한을 관리하고자 하면서 동시에 북한이 지니는 전략적 가치에 대해 재평가를 시도. 한반도 전체에 대한 영향력을 확대하고자 노력할 것임.
 - 미국 역시 북핵 위기를 안정시키고, 북한을 관리하면서, 중국의 대한반도 영향력 강화를 견제하면서 북한 정권의 존속 여부에 대한 탐색을 지속할 것임.
 - 일본은 미일동맹 중심, 대중 견제전략의 추구
 - 세력 전환의 구조 속에서 한국은 미중일에 모두 전략적으로 중요한 위상을 점하게 되는 시점이기도 함.
 - 이 시기 한국 외교는 상황관리가 아니라 “동아시아 평화체제의 구상”, “중견

국 외교의 시동”, “성동격서적인 방안의 구상” 등 적극적이고 창의적인 발상을 통해 상황을 타개해나가는 전략을 모색해야 함.

◆ 연미화중(聯美和中)전략의 추진이 필요한 시점임.

- 중국과 주요 이해관계에 있어 대립보다는 신뢰구축과 소통을 바탕으로 공통의 이해관계 영역을 확인하고 그 교집합을 넓혀 나가 쌍방 이익의 조화를 추구
- 한국의 국가이익과 북중 관계가 조응하는 방향으로 발전하도록 유도
- 기존의 求同存異에서 求同縮異의 정책 추구
- 한국 외교는 미국과 연대하고(聯美), 중국과 조화를 추구하며(和中), 일본과 협력하고(協日), 러시아와는 소통과 교류를 강화(交俄)하는 전략의 채택이 필수적. 현 단계에서는 대북정책의 유연성 여지는 그리 많지 않아 보임. 다만, 이 대치 국면에서 상호간 원칙에 입각한 관계를 설정할 필요가 존재하고, 향후에도 원칙성을 유지하면서도 북한을 더 적극적으로 포용하는 외교(包北)가 필요 P

시진핑의 중국, 대북한 전략은 변할 것인가?

최명해 삼성경제연구소 수석연구원

- I. 중국은 어떤 식으로 한반도 문제를 사고하나?
- II. 중국 전략사고의 관성은 북핵 현안에 어떻게 투영되었나?
- III. 기존의 전략적 딜레마에서의 탈피가 가능할 것인가?
- IV. 바람직한 대중국 접근은 무엇인가?

1. 중국은 어떤 식으로 한반도 문제를 사고하나?

현상유지 플러스(*Status quo Plus*) 포맷을 통한 ‘위기관리’

□ 중국은 한반도 상황전개의 불확실성을 감안해 일종의 ‘위기관리(crisis management)’의 시각에서 한반도 문제를 조망

- ‘위기관리’란 전쟁 방지뿐만 아니라, 전략적 이익의 최대화 및 전략적 손실의 최소화 사이에서 균형을 맞추는 것¹⁾

- 중국의 전략적 이익은 한반도에 대한 독점적 영향력을 유지할 때 최대화되나, 이는 북한과의 갈등, 한·미 동맹 등으로 현실적으로 거의 불가능
- 중국의 전략적 손실은 북한 급변사태 및 한국에 의한 흡수통일 발생, 한반도 문제 논의에서의 소외 시 최대화되어, 이를 사전에 방지할 필요

⇒ 따라서 현실적으로 중국이 선호하는 ‘한반도 관리 포맷’은 구조는 불변하나 상황의 점진적 개선을 의미하는 ‘현상유지 플러스’ 상황으로 유도

- ‘한반도의 평화·안정’을 최우선시하면서 남북한 모두와 ‘우호적’ 관계를 유지하는 가운데 한반도 현상의 점진적 개선을 유도한다는 복안
- 이를 위해 북한정권 지원, 한국과의 관계발전 유지, 남북간 기능적 통합 유도, 한반도문제 논의 시 정치적 보이시 유지(상황 통제), 비핵화 및 비확산 등이 필요하다고 판단

□ ‘현상유지 플러스’ 전략 사고는 ‘2(南·北)+2(美·中)’ 포맷으로 한반도 문제가 논의되는 것을 선호한다는 의미

- 남북화해를 통한 가시적 긴장완화가 先行되고, 추후 美·中이 장기적으로 정치

1) Glenn H. Snyder and Paul Diesing (1977). *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 207-209.

적·평화적 방법을 모색

- 美·中은 한반도 문제해결의 最終狀況(end state)에 대해서는 합의점을 찾지 못했지만, 한반도 상황의 안정적 ‘관리’가 양국의 공동 이익에 부합한다는 데에 공감대를 형성

□ 그러나 ‘현상유지 플러스 포맷’은 중국이 직면한 ‘전략적 딜레마’의 또 다른 표현

- ‘현상유지 플러스’ 포맷의 유지란 문제의 궁극적 해결(resolution)보다는 신중한 관리에 주안점을 맞춘다는 의미

- 중국에게 한반도 문제의 외연은 단순히 한·중, 북·중 양자관계에만 국한된 것이 아님
- 사태발전 전개에 따라서는 미래 동북아 안보환경의 구조를 바꿀 수도 있는 지전략적(geo-strategic) 함의가 내포된 사안

⇒ 결국 중국의 한반도 전략에는 자유주의적 목표와 현실주의적 목표가 혼재됨으로써 ‘모호성’을 떨 수밖에 없는 구조적 요인이 내재

- 한반도 평화와 안정을 위해 문제해결 의지를 적극적으로 피력함으로써, ‘책임 대국’ 이미지를 제고시킬 필요성
- 그러나 동시에 관련 당사자의 행위를 통제해 자국의 지정학적 이해의 침해 가능성을 사전 차단해야 할 필요성도 존재

II. 중국 전략사고의 관성은 북핵 현안에 어떻게 투영되었나?

‘방관자’ → ‘이익상관자’ → ‘균형자’로

□ 중국은 부시 행정부 2기 시기 북핵문제에 있어 ‘이익상관자(stakeholder)’

역할을 수입하는 등 적극적 역할을 수행하기 시작

- 1990년대 1차 북핵위기 당시 중국은 중재역할보다는 서방의 대북 압박 및 제재에 반대하며 주변정세 안정화에 주력하는 ‘방관자(by-stander)’
 - 한·중 수교 이후 북한이 중국의 중재 역할에 의구심을 품고 있어, 중국은 북·미 제네바 합의 직전 제한적으로 개입했을 뿐

- 2000년대 2차 북핵위기가 발발하자 중국은 미·중 관계 개선을 위해 북핵 문제를 활용하며 ‘이익상관자’로서의 역할을 수입
 - 미국은 2005년 3월과 7월 라이스의 방중과 8월 제1차 미·중 고위급대화 (Senior Dialogue)를 통해 ‘북한 미래’ 문제에 대해 중국과 속의
 - 이를 통해 미국은 중국을 북핵문제의 책임 있는 ‘이익상관자’로 부각시켰고, 한국도 6자회담에서의 중국 역할에 적극 공조
 - 중국은 종전의 저자세 외교와 달리, 북한의 불법행위에 대한 압박조치에도 적극적으로 동참

□ 그러나 2006년 북한의 1차 핵실험으로 자국의 외교적 주도권이 상실될 우려가 있자, 중국은 다시 ‘균형자(balancer)’ 역할을 통해 입지를 확보

- 북한의 핵실험으로 중국은 이제까지 투입한 자국의 외교적 역할이 한순간에 소진되는 상황을 목도
 - “북한이 제멋대로(悍然) 실험을 단행했다.” 라는 논평과 함께 북·중 관계 역사상 처음으로 유엔 대북제재 결의안 ‘1718호’에 찬성
 - 그러나 사실상 6자회담을 주도했던 중국의 역할은 북·미 협상의 뒷자리로 밀려남

- 이후 중국 내에서는 북핵 협상이 자국이 소외된 “2(미·북)+0” 구도로 고착되어 대북 입지 약화라는 결과만이 초래됐다는 자성의 목소리가 등장

- 특히 2009년 5월 북한의 2차 핵실험이 있는 이후에는, 부시 2기 때와 같은 균형감 상실의 과오를 다시 반복하지 말아야 한다는 의견이 주류²⁾
 - 1차 핵실험 이후 중국은 1년을 경과해 북한과 관계를 복원시켰으나, 2차 핵 실험 이후에는 불과 4개월 만에 원자바오(温家宝) 방북으로 신속 복원
- 그 후 중국은 한반도 상황의 불확실성을 통제하는 ‘균형자(balancer)’의 역할을 강조함으로써, 대북 입지를 회복하는 한편 상황의 안정적 관리에 주력하는 모습으로 일관³⁾
- 이를 위해 중국은 북한에 대해서는 “전통 우의” 라는 기치 아래 외교적 의사 소통과 정상적 무역 및 경제협력 관계를 유지·강화
 - 여타 관련국에 대해서는 상황 관리 기제로서의 6자회담의 유용성을 일관되게 강조

‘건설적 관리자’(?)

- 그런데 김정일 사망 이후 중국 내에는 소극적 균형자 역할을 넘어 “건설적 관리자(constructive manager)” 역할을 모색해야 한다는 견해가 대두
- 북한의 도발로 중국의 운신의 폭이 좁아지는 악순환을 피하고, 북·중 양자관계에서 북한이 아닌 중국이 주도권을 잡아야 한다고 주장
- 최소한 북한과의 관계가 예측 가능한 범주에서 통제 가능하도록 북한의 변

2) **북한의 3차 핵실험 이후에도 이러한 견해는 쉽게 발견.** “중국이 북한 핵실험으로 인해 초조해 하고 있을 때, 北·美 관계가 급격히 완화될 가능성이 있는 바, 중국은 경계를 늦추어서는 안 됨. 따라서 중국은 피동적인 자세에서 탈피해야 하고, 단편적으로 북핵문제를 논의해서는 안 됨. 현재 미국, 러시아 등 일부 국가들은 자국의 전략적 측면에서 북핵문제를 교묘하게 활용하고 있음. 이에, 중국은 핵문제를 당사자들(남북한)이 풀 수 있도록 하고, 北·中 우호협력관계를 계속 유지해나가는 동시에 역내 정세 변화의 흐름 속에서 주도권을 장악해야 할 것임.” 任卫东(현대국제관계연구원 부연구원), “朝美关系可能突然缓和,” 『环球时报』(2013. 2. 19). 스인홍(时殷弘) 교수의 언론 인터뷰 내용도 동일한 논리에 기반. “美国经常对朝鲜实行‘绥靖’政策”, 『潇湘晨报』(2013. 4. 6).

<http://epaper.xxcb.cn/XXCBA/html/2013-04/06/content_2697661.htm>.

3) “中国是朝鲜平稳过度的可靠后盾”(社评), 『环球时报』(2011. 12. 20); “China's N. Korea initiative on right track,” *Global Times*, December 21, 2011; 成晓河, “朝鲜发射卫星要冒四种风险,” 『经济观察网』(2012. 3. 26).

화를 유도할 필요가 있음을 강조

- 이를 위해 북한 지역 안정화, 북한 정권 연성화, 관계의 호혜화를 통해 북한이 ‘정상국가화’ 되도록 하는 데 중국의 역할이 모아져야 함을 주장

- 심지어 대북정책을 한반도 통일의 관점에서 접근해야 한다는 의견도 제시

- 한반도의 평화통일이 중국 발전에 이상적이며, 완충지대가 필요하다면 한반도 전체를 완충지대로 삼는 것이 유리하다는 의견을 피력
- 이를 위해 북한과의 관계강화와 더불어, 한국과의 관계 증진, 미국과의 전략소통 강화도 필요하다는 인식⁴⁾
- 한국으로의 흡수통일을 지지하든, 북한 내 친중 세력을 조장하든 현재의 김정은 정권을 버려야 한다는 의견도 개진(중앙당교 기관지 學習時報 부편집인)⁵⁾

III. 기존의 전략적 딜레마에서의 탈피가 가능할 것인가?

□ 북한이 핵보유국으로서의 위상을 강화하면 할수록, 중국의 대안(feasible alternatives) 마련의 어려움은 더욱 가중될 것으로 전망⁶⁾

- 여러 대북 제재 수단⁷⁾을 보유하고는 있으나, 그로 인해 조성될 수 있는 북한 체제 불안정이나, 북·중 관계 경색의 모든 책임이 중국에 전가되는 상황은 불원(不願)

4) 唐永胜 (2012). “应对半岛局势可能变化的有关思考,” 『现代国际关系』, 第1期, 14-15; 金强一 (2012). “解决朝鲜半岛问题的方法、视角及路径选择,” 『东北亚论坛』, 第2期, 47-56.

5) Deng Yuwen, "China should abandon North Korea," *Financial Times* (February 27, 2013).

6) 이러한 중국의 전략적 근경을 표현한 언론 논조들은 李开盛, “朝鲜发射卫星中国受害最大,” 『环球时报』 (2012. 12. 4); “朝鲜发卫星的回音是周边磨刀声”(社评), 『环球时报』 (2012. 12. 3); “中国珍惜中朝友好, 朝鲜也需珍惜”(社评), 『环球时报』 (2013. 2. 6); “朝鲜半岛风急, 中国更需战略定力”(社评), 『环球时报』 (2013. 2. 16).

7) 유·무상 원조, 다양한 경협 프로젝트, 북한산 지하자원 수입, 북한인력 대중 송출, 중국 내 북한 금융 자산 등

- 가시적 대북 제재는 대북 전략적 입지 축소로 이어질 수 있고, 그렇다고 한·미와 미래 한반도 상황에 대한 전략적 공감대를 형성하지 못한 상황에서 통일의 관점에서 북한 문제를 논의하기도 난망
 - 북한이 더욱 명시적으로 핵 능력을 강화하고, 이에 따른 한·미·일의 대북 제재 강화, 북한의 위협조장 수위의 제고 등의 악순환이 계속된다면, 중국이 한반도 문제에서 '건설적 관리자' 역할을 수임할 수 있는 전략 공간은 오히려 축소될 가능성
- 시진핑 시기에도 중국은 자유주의적 전략목표와 현실주의 전략목표를 동시에 만족시켜야 하는 딜레마 상황에서 벗어나기 어려울 것으로 전망
- 두 가지의 상충되는 목표를 추구하기 위해 북핵문제와 북한문제를 분리하여 접근하는 행태를 지속할 것으로 전망
 - 북핵문제는 한반도 안정유지에 방해가 됨으로 비핵화 원칙을 견지해야 하나, 북한의 핵 포기 가능성이 낮다고 판단
→ 따라서 유엔 결의안에 찬성하여 비핵화 원칙을 견지하면서도 궁극적 해결보다는 6자회담을 통한 '관리' 를 강조
 - 한편 북한 내부안정 및 북한의 지정학적 가치는 여전히 중요하다는 판단 하에 북한과의 정상적 관계는 강화
→ 교역확대('12年 60억 달러로 역대 최대치) 및 나선특구 개발을 위한 공동 관리위원회 설립 등 북한변화 유도를 위한 경제협력을 강화
- 일단 단기적으로는 대북 제재에는 일정 정도 동조하는 모습을 보일 것이나, 전면적 제재 동참은 기대하기 어려움
- 중국은 일관되게 한반도 비핵화 원칙을 견지해 왔다는 점에서 금번의 북한 행동을 예외로 인정할 수는 없는 입장

- 자국의 대북 제재결의안 위반 내용(21件)이 포함된 ‘대북제재 이행에 관한 유엔 전문가 패널보고서’ (12.6月) 채택에 이미 찬성
 - 북한의 핵실험 징후 포착 직후 상기 보고서에 지적된 북한 불법무기 및 사치품 거래의 주요 경유지(단둥, 다롄)에 대한 통관 검사를 강화
- 불법거래와 정상거래를 명확히 구분하여 제재범위를 축소하되, 불법거래에 대해서는 전향적 자세에 임할 것으로 전망
 - 제재결의안 2094호의 대부분 규정을 의무사항으로 격상시키는 데 동의
 - 2006/2009년 북핵 실험 시 중국외교부는 북핵 비핵산 문제에 대해 ‘반대’ 한다는 원론적 표현을 썼으나, 금번에는 ‘방지’ 한다는 적극적 표현 사용
 - “균형 잡힌 결의안이다. 우리는 이 결의안이 제대로 이행되는 것을 원한다.” (리바오둥 주유엔 중국대사, 3/7일)
- 그러나 전면적 금융제재에 동참하거나, 특히 물리적 충돌로 이어질 수 있는 (선박/항공기) 화물검색을 엄격히 실시할 가능성은 희박
 - 2006/2009년 북핵 실험 시, 중국외교부의 공식입장은 북한이 국제적 의무를 다할 것을 “강력히 요구(强烈要求)” 한다고 표명했으나, 금번에는 “강력히 촉구(强烈敦促)” 로 표현: 이는 대북 압박에 있어 중국의 능력에 한계가 있음을 스스로 인정한 표현
- ⇒ 결국 중국은 국제사회에 커미트먼트한 부분에 대해서는 성의를 다하겠지만, 북한의 행위변화 유도에 독자적으로 스스로 나서서 창의적 방안을 강구할 능력에는 한계가 있다는 메시지
- 한편 대북 제재에서 제외된 정상적 무역 및 경제협력 프로젝트는 지속함으로써, 중장기적 대북 관여 기조는 유지될 것으로 전망⁸⁾

8) 대북 비난에 못지않게 북한과의 관계유지 필요성에 대한 메시지도 지속 발신. 刘鸣·叶成城, “中国应避免让朝鲜铤而走险,” 『东方早报』 (2013. 2. 7); “朝核, 中国须不怯懦不幻想不急躁”(社评), 『环球时报』 (2013. 2. 17); “中国参与“制裁”朝鲜必须把握的度”(社评), 『环球时报』 (2013. 2. 18).

- ‘나선경제무역구법’ 등 관련 법률을 금년 내 시행 예정(지린성 지방정부의 대북 접근을 묵인하는 형식으로 진행)

⇒ 적절하고 신축적인 제재와 포용을 통해 대북 협상력과 대미 협상력을 동시에 제고시키려 할 것임

IV. 바람직한 대중국 접근은 무엇인가?

- 중장기적으로 한국의 대중국 접근의 기본 방향은 ‘관여’와 ‘조건부 확신’(engagement and conditional reassurance)이 바람직
 - 6자회담 등 다양한 네트워크 질서를 강화하려는 중국의 이해를 고려하고, 중국의 한반도 문제해결의 ‘건설적’ 역할을 인정하고, 미래 불확실 상황에 대한 중국의 우려를 해소해 주는 ‘관여’와 ‘확신’의 노력이 필요
 - 무엇보다 한국 스스로의 ‘상황관리’ 능력과 문제해결 의지를 보여 줄 필요성이 존재
 - 이는 현재 중국이나 미국 모두 한국에 대해 기대하는 정책방향
 - 한편, 한반도의 평화·안정이 한·중 양국의 공동의 이익이지만, 그것이 우리의 최소한의 자위(自衛)나 북한의 계획적 도발에 대한 물리력의 사용까지 배제하는 것은 아니라는 ‘조건’도 명확히 해야 함
 - 비핵화 원칙을 견지하면서, 북핵 위협에 상응하는 억지력 구비의 불가피성을 설득(이는 당면한 비대칭 군사위협에 대한 대응이면서 중장기적으로 우리의 통일 의지와도 관련)
- 이러한 ‘관여’와 ‘조건부 확신’이 전제되어야 한·중 ‘전략적 협력 동반자 관계’의 내실화가 가능

- 아울러, ‘북핵과 북한정권의 분리 접근’은 북한의 전략에 최적의 국제적 맥락을 제공하는 것으로, 중국의 전략적 피동화 탈피가 어렵다는 점을 설득
 - 이러한 중국의 접근법이 지속된다면, 향후 중·북 관계는 과거 중·소 관계나 중·베트남 관계와 같은 전철을 밟을 수도 있음을 상기시킬 필요

- 중국은 향후 상당 기간 대북 전략구상에 있어 대안마련의 어려움을 겪을 것으로 보여, 한국이 주도적으로 다양한 아이디어를 제공할 필요
 - 한·미·중 전략대화 추진 및 다양한 남·북·중 3국 교류협력 모델을 개발⁹⁾
 - 단둥(丹東), 훈춘(琿春) 등지에 한국기업 전용공단 개발 등, 중국 ‘동북진흥계획’과 한반도경제공동체 구상을 연계시키는 ‘동북아 공동 경제권 구상’ 등을 고려
 - 이미 중국의 ‘광역두만강개발 이니셔티브’에 적극 호응하고 있는 러시아(극동-연해주)와의 협력을 포함하여, “제2의 새로운 북방정책” 추진은 북한문제 해결에서 중국의 적극성을 유인하고, 대북 정책의 당사자로서의 한국의 역할 공간을 확장하는 데 일조¹⁰⁾

 - 미래모습에 부합하고 현실적 타당성을 가진 사업들을 발굴하여 주도적으로 접근할 필요

9) 중국학계에서도 이러한 주장이 제기되는 추세. 朴银哲·李圣华·颜银根 (2011). "朝鲜经济改革的有力推手: 中韩经济合作," 『经济问题探索』, 第12期, 96-100.

10) 최명혜 외 (2012). "중국의 두만강 이니셔티브와 정책적 시사점," 이슈페이퍼. 삼성경제연구소.

| 평화재단 평화연구원 제60차 전문가포럼 |

'중국의 꿈'을 향한 시진핑 시대의 도전과 과제

NOTES

| 평화재단 평화연구원 제60차 전문가포럼 |

'중국의 꿈'을 향한 시진핑 시대의 도전과 과제

NOTES