

2021년 양회(兩會)를 통해 본 중국의 대미 장기전 태세와 함의

Online Series

2021. 03. 17. | CO 21-10

신 종 호 (평화연구실 연구위원)

2021년 양회(兩會)는 포스트 코로나19 시대 및 마중 전략경쟁 장기화 추세에 대응하는 중국의 대미 장기전 태세가 반영되었다. 중국은 올해 경제성장률 목표를 '6% 이상'으로 제시하여 안정적 '중속 성장' 의지를 표명했고, '자립자강'을 위한 과학기술 혁신을 강조하여 마중 기술패권 경쟁에 대비하고 있으며, '쌍순환 전략'을 새로운 경제정책 방향으로 설정함으로써 마중 디커플링 가능성에 대응하기 시작했다. 또한 홍콩 선거제도 개편을 통해 미국 등 외부세력의 간섭을 막고 시진핑 체제의 공고화를 도모하며, 대외관계 역시 역내 경제협력 강화와 다자무역체제 유지를 강조함으로써 미국의 다자주의와 동맹 강화 전략에 대비하고 있다. 한국 입장에서는 마중 전략경쟁의 장기화 추세에 대비하여 우리의 전략적 자율성을 확대하려는 노력과 함께 '중견국 외교'를 통해 한국외교의 지평을 유럽연합·아세안 등으로 넓혀야 한다. 또한 한반도가 강대국 갈등의 대리전 지역이 되지 않게 하기 위해서는 마중 전략경쟁과 한반도를 분리하려는 노력이 필요하고, 독자적 첨단기술 개발 노력을 통해 마중 기술패권 경쟁에 대비해야 한다. 특히 남북관계 진전과 한반도 평화프로세스 재가동을 통해 마중 갈등이 한반도에 미치는 영향을 최소화해야 한다.

2021년 중국 양회(兩會) 평가

중국 최대 연례 정치행사의 하나인 양회(兩會: 중국인민정치협상회의, 전국인민대표대회)가 3월 4일부터 11일까지 베이징 인민대회당에서 개최되었다. 우리의 국회에 해당하는 전국

인민대표대회는 리커창(李克强) 국무원 총리의 ‘정부업무보고’를 통해 전년도 중국의 경제·사회정책을 평가하고 올해의 정책 목표와 방향을 제시했다.¹⁾ 특히 2021년은 중국의 ‘국민경제와 사회발전을 위한 제14차 5개년 계획(2021~2025년)’이 시작되는 해이자, 세계 각국이 코로나19 이후 시대를 준비하고 있는 상황이라는 점에서 중국이 제시할 중장기 발전 전략에 대한 대내외적 차원의 관심이 고조되었다.

리커창 총리가 ‘정부업무보고’에서 밝혔듯이 최근 중국의 대내외적 정책 추진 환경은 여전히 불안정하고 불확실하다. 중국은 작년 한 해 동안 코로나19 방역에서 중요한 성과를 거뒀다고 자평하고, 세계 주요 국가 중 유일하게 플러스(2.3%) 경제성장률(GDP)을 기록했다고 강조하지만, 경제 회복과 사회 안정을 위해서는 해결해야 할 과제가 여전히 많은 것도 사실이다. 특히 작년 코로나19 팬데믹 상황과 미·중 전략경쟁의 심화 등으로 인해 중국에 대한 국제여론도 우호적이지 않고, 바이든 행정부 출범 이후에도 미·중 경쟁과 갈등은 지속될 가능성이 높다.

2021년 양회는 이러한 중국의 대내외적 환경을 반영한 정책 목표와 방향을 제시했다. 즉, 올해 경제성장률 목표치를 ‘6% 이상’으로 설정했고, ‘과학기술 혁신 2030 중대 프로젝트’ 추진을 결정했다. 또한 작년 10월 중국공산당 ‘19기 5중전회’에서 결정된 ‘14·5 계획’²⁾을 심의·통과시킴으로써 소위 ‘내수확대를 통해 글로벌 경제와 연계하는 국내·국제 쌍순환(双循环) 전략’을 새로운 경제정책 방향으로 확정했다. 외교안보 분야에서는 2021년 국방예산을 전년 대비 6.8%(약 2,090억 달러) 증대했고, 홍콩 선거제도에 대한 개편을 통해 외부세력의 간섭 가능성을 줄였으며, 외교 분야에서는 다자협력과 역내 경제협력 및 다자무역체제 유지를 강조했다.

물론 2021년 중국 양회에서 드러난 대내외 정책 목표와 방향은 대부분 예년과 비슷한 수준의 내용이거나 혹은 몇 년 전부터 추진해온 정책을 좀 더 구체화한 경우가 많다. 하지만 주목해야 할 점은 올해는 예년과 구분되는 키워드-즉, 안정(稳定), 혁신(创新), 장기(远景), 지속성(连续性), 지속가능성(可持续性), 자강자립(自立自强) 등-를 강조하고 있다는 점이다.³⁾ 특히 2021년 양회에서 중국이 ‘5개년 계획’과 2035년까지의 ‘중장기 목표’를 동시에

1) 李克强, “政府工作报告: 2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上,” 中国政府网, 2021.3.5., <http://www.gov.cn/premier/2021-03/12/content_5592671.htm> (Accessed March 15, 2021).

2) “中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报,” 新华网, 2020.10.29., <<http://cpc.people.com.cn/big5/n1/2020/1029/c64094-31911510.html>> (Accessed March 11, 2021).

3) 올해 ‘정부업무보고’ 내용 중에 ‘안정적(稳)’을 지칭하는 단어는 다양한 형태-안정(稳定), 평온(平稳), 안정 속에서 진전을 추구(稳中求进), 착실하게 추진(稳步推进), 착실하게 증대(稳步增长), 신중하게 추진(稳

제시한 것은 1996년 이후 24년만의 일이다.⁴⁾ 이는 곧 중국 지도부가 사회주의 현대화 실현이라는 국가발전 목표를 실현하는 데 있어서 중요한 전환점과 새로운 단계에 진입하였다고 판단했다는 점을 의미한다. 그리고 이러한 판단의 계기는 코로나19에 따른 국제정치경제 구조 변화의 가능성 및 미·중 전략경쟁의 장기화구조화 추세라고 할 수 있다. 즉, 중국은 코로나19 이후 및 미·중 전략경쟁의 장기화 추세에 대비하기 위해 대외전략, 특히 대미전략에 있어서 장기전 태세로 전환했고 이번 양회에서 잘 드러나고 있다.

중국의 대미 장기전 태세의 방식과 전망

미·중 수교 이후 오랫동안 중국은 지속적인 경제발전을 위해 미국과 협력적 기조를 유지하고자 노력해왔다. 덩샤오핑(鄧小平)이 ‘재능을 숨기고 실력을 길러야 한다(韜光養晦)’면서 미국과의 전면적인 대립과 갈등을 자제할 것을 언급한 이후 최근까지 이러한 정책 기조는 유지되어 왔다. 하지만 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국 패권의 ‘상대적 하락’과 중국의 급부상으로 인해 미·중 간 국력 격차가 줄어들면서, 중국은 미국에 대한 전면적인 대립이나 대항은 자제하면서도 자국의 핵심이익(core interests)에 대해서는 절대 양보 불가 방침을 강조하기 시작했다. 또한 2012년 시진핑(習近平) 지도부의 등장 이후, 특히 2018년 미·중 무역통상 갈등이 본격화되고 2019년과 2020년을 거치며 미·중 전략경쟁이 가속화되는 과정에서 중국은 미국과의 전면적인 충돌은 가급적 피하고자 노력했다. 가장 중요한 이유는 중국이 경제력·군사력을 포함한 ‘종합국력’ 차원에서 여전히 미국과 격차가 있기 때문이다.

특히 2020년 코로나19 팬데믹 이후 중국은 국내 경제·사회적 문제 해결에 집중해야 되는 상황에서 미국과의 협력적인 관계 유지가 필요하다고 인식하고 있다. 이러한 상황에서 중국이 취할 수 있는 전략적 선택은 두 가지가 있다. 하나는 중국공산당 체제의 안정성을 강화하고 과학기술 혁신 능력을 배양하며 경제협력을 매개로 역내에서 영향력을 확대하는 등의 방식으로 안정적인 경제발전을 지속함으로써 중장기적으로 미국과의 국력 격차를 줄이는

慎推进) 등-로 총 65회 언급되었다.

4) 이번 전국인민대표대회는 ‘14·5 규획’과 함께 ‘2030년 장기 목표’를 동시에 제시했다. “中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要,” 中国政府网, 2021.3.13., <http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm> (Accessed March 15, 2021). 중국은 1996년에도 ‘9·5 계획(1996~2000년)’과 2010년까지의 장기목표를 제시한 바 있다. 李鹏, “关于国民经济和社会发展‘九五’计划和2010年远景目标纲要的报告: 1996年3月5日在第八届全国人民代表大会第四次会议上,” 中国政府网, 1996.3.18., <http://www.gov.cn/test/2008-04/21/content_950407.htm> (Accessed March 11, 2021).

것이다. 다른 하나는, 미·중 전략경쟁 과정에서 중국의 핵심이익(대만, 홍콩, 남중국해 등)이나 원칙의 문제에 대해서는 절대 양보 불가 방침을 견지하여 강경하게 대응하는 것이다.

이러한 중국의 안정적이고 지속가능한 발전을 통한 대미 장기전 태세는 2021년 양회를 통해 잘 드러나고 있다. 첫째, 많은 외부 기관들이 올해 중국의 경제성장률을 7~8%대로 전망했음에도 불구하고, 중국은 ‘6% 이상’이라는 경제성장률 목표를 제시했다. 이는 곧 코로나19로 인한 불확실성 속에서 과도하게 높은 경제성장률 제시로 인한 미국 등 서방국가들의 대중국 견제를 피하면서도, 안정적인 ‘중속(中速) 성장’을 지속할 수 있다는 자신감을 보여줌으로써 중장기적으로 미국과의 경제력 격차를 극복하고자 하는 의지를 보여주었다.

둘째, 이번 양회에서 중국은 미국 등 외부에 대한 의존도를 낮추고 ‘자립자강’을 위한 과학기술 혁신 능력 제고 방안을 제시했다. 리커창 총리는 ‘정부업무보고’에서 과학기술 혁신을 주도하기 위해 ‘과학기술 혁신 2030 중대 프로젝트’ 추진과 기초연구 분야 지출 10.6% 증액 등을 천명하고, 연구자들이 ‘10년에 검 하나를 갈 듯’ 차분하게 한 가지 일에 전념할 수 있도록 지원하겠다는 점을 명확히 했다. 이는 곧 중국이 미국과의 기술패권 경쟁 국면에 장기적으로 대비하기 위한 전략적 조치의 일환으로 평가할 수 있다.

셋째, 이번 전국인민대표대회에서 통과된 ‘14·5 규획’은 작년부터 중국이 강조하고 있는 소위 ‘쌍순환 전략’을 포함하고 있다는 점에서 포스트 코로나19 시대 및 미·중 전략경쟁 심화 추세에 대응하겠다는 중국 정부의 의지를 반영하고 있다. 또한 ‘14·5 규획’은 혁신성장을 최우선 과제로 제시하고 있다는 점에서 중국이 미·중 디커플링(decoupling) 가능성에 중장기적으로 대응하기 위한 것이라고 할 수 있다.

넷째, 중국 전국인민대표대회는 작년 6월 ‘홍콩판 국가안전법’에 이어 올해에도 ‘홍콩 선거제도 완비에 관한 결정’을 통과시켰다. 이에 대해 미국 등 서방국가들은 홍콩의 민주제도가 훼손될 것을 우려하고 있다는 점에서 홍콩문제를 둘러싼 중국과 서방국가들의 갈등이 재연될 가능성도 있다. 하지만 중국의 이번 홍콩 선거제도 개편은 미국을 위시한 외부 세력의 간섭 가능성을 줄이고 홍콩에 대한 통제력을 강화할 수 있는 계기를 마련했다는 점에서 내부 결속 강화와 체제 안정에 기여할 뿐만 아니라 중장기적으로도 미국이 소위 ‘홍콩 카드’를 선택할 수 있는 여지를 줄였다고 할 수 있다.

다섯째, 대외관계에 있어서 중국은 ‘경제협력’을 매개로 다자협력과 역내 경제협력 및 다자무역체제 유지를 강조하고 있다. 이번 양회에서 중국은 자국이 주도하는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 조기 발효와 한·중·일 자유무역협정의 가속 추진을 강조했으며, 미

국 바이든 행정부가 추진할 것으로 예상되는 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정 (CPTPP) 가입도 적극적으로 고려하고 있다는 점을 밝혔다. 이와 같은 중국의 적극적인 행보는 자국의 장점인 ‘경제협력’을 매개로 중장기적으로 역내에서의 영향력을 강화함으로써 바이든 행정부가 강조하는 다자주의와 동맹 강조에 대응하기 위한 것이다.

이처럼 중국은 2021년 양회를 통해 포스트 코로나19 시대 및 미·중 전략경쟁 장기화 추세에 대비하기 위해 당분간 “안정적이고 독자적이며 지속가능한” 대내외 정책을 추진할 것으로 전망된다. 이 과정에서 중국은 과학기술 혁신을 통해 미국과 분리된 독자적 기술 개발을 강조하고, ‘쌍순환 전략’을 통해 미·중 디커플링 가능성에 대처하며, 역내 국가들을 자국의 세력권으로 끌어들이기 위한 영향력 경쟁 등을 통해 중장기적으로 미국을 뛰어넘는 강대국이 되고자 할 것이다.

물론 이러한 중국의 대미 장기전 태세의 성패 여부는 미국이 어떻게 대응하느냐에 따라 달라질 것이다. 미국은 바이든 행정부 출범 초기 코로나19 대응 및 경제·사회문제 해결에 집중해야 하는 상황에서 지금 당장 중국과의 전면적인 대결 혹은 충돌 구도로 이행하지 않을 것이다. 하지만 바이든 행정부는 최근 발간한 ‘국가안보전략 중간 지침’에서 중국을 “안정적이고 개방된 국제체제에 지속적으로 도전할 잠재력을 갖춘 유일한 경쟁자”로 규정하고 있다.⁵⁾ 따라서 바이든 행정부는 전임 트럼프 행정부와 마찬가지로 ‘중국의 부상’을 최대한 지연 내지 억제한다는 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 방법적 측면에서는 다자주의 강조 및 동맹 재구축 등을 통해서 전략적으로 접근할 것으로 전망된다.

함의와 시사점

미·중 전략경쟁이 장기화·구조화되고 중국 역시 대미 장기전 태세를 견지할 가능성이 높아지고 있는 상황에서 한국은 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다. 첫째, 미·중 두 강대국(G2) 관계의 미래 전망에 대한 객관적인 평가를 통해 우리의 중장기 대응방안을 마련할 필요가 있다. 미·중의 하드파워(경제력, 군사력 등) 뿐만 아니라, 소프트파워(외교력, 문화력, 국제규범력 등)에 대한 종합적인 평가와 전망을 통해 향후 전개될 미·중 군사·기술·규범 경쟁 시대를 대비해야 한다.

5) The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021., <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>> (Accessed March 15, 2021).

둘째, 미·중 두 강대국의 경쟁과 갈등에 일희일비하기보다는 한국의 전략적 자율성을 확대하기 위한 중장기 전략을 고민해야 한다. 이를 위해서는 한국이 처한 전략환경에 대한 객관적이고 종합적 평가를 통해 국가이익의 우선순위를 설정하고 이를 대외정책에 일관되게 적용할 필요가 있다. 특히 ‘평화와 번영의 한반도’가 지향하는 핵심 가치-평화, 번영, 협력, 포용, 자유민주, 통합 등-를 대외·대북정책의 목표와 중장기 로드맵 및 구체적인 실행 계획에 반영해야 한다.

셋째, 기존의 안보는 미국, 경제는 중국이라는 ‘안미경중(安美經中)’의 이분법적 구조를 초월하여 한반도가 미·중 갈등의 대리전 지역이 되지 않도록 하기 위해서는 미·중 전략경쟁과 한반도를 분리하려는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 미·중 전략경쟁의 장기화 추세에 대한 대응과 동시에 독자적인 남북관계 발전을 추구해야 한다. 특히 남북관계 개선을 통한 한반도 긴장 완화와 평화체제 구축 노력이 북핵문제를 해결하고 더 나아가 동아시아에서 미·중 전략경쟁을 완충할 수 있다는 점을 미·중 양측에 설득할 필요가 있다.

넷째, 미·중 갈등의 장기화 추세에 대비하기 위해서는 주변국과의 관계 개선을 포함한 외교 다변화에 노력할 필요가 있다. 한미동맹과 한·미·일 협력의 필요성에 대한 공감대를 바탕으로 일본을 포함한 주변국 혹은 유럽연합(EU) 등 국가들과의 관계 개선을 통해 중견국으로서 한국의 입지를 강화하되, ‘평화 우선의 한반도’라는 원칙을 강조할 필요가 있다. 또한 현재 정부가 추진하고 있는 신북방·신남방정책 역시 한국의 중장기 국가비전과 국익의 기반 위에서 글로벌 가치와 규범에 부합하고, 한반도 평화협력 기반 조성에 기여하는 방향으로 협력을 강화할 필요가 있다.

다섯째, 중국의 과학기술 혁신 역량 강화에 대비하기 위해서는 독자적 첨단 기술 개발 및 친환경 정책 추진 등을 통해 한국의 글로벌 경쟁력을 제고함과 동시에 미·중 기술패권 경쟁에도 선제적으로 대비할 필요가 있다. ©KINU 2021

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.