

Online Series

2024. 03. 14. | CO 24-22

2024년 양회(兩會)를 통해 본 중국의 대외정책 방향과 한반도에 주는 시사점

황 태 연(국제전략연구실 부연구위원)

2012년 중국공산당 제18차 전국대표대회에서 시진핑의 집권이 결정된 이후 12번째를 맞이한 전국 양회가 3월 11일 끝났다. 양회는 중국 헌법이 규정한 최고 국가권력기관인 전국인민대표대회(이하 전인대)와 국가정책자문기관인 중국인민정치협상회의(이하 정협)를 일컫는 것으로 대내외 정치선전과 소통의 장으로 활용되는 주요 정치행사 중 하나이다. 이번 양회에서 미중 전략경쟁의 심화 속에서 장기집권을 시작한 시진핑 정부는 집권 3기 첫해인 2023년을 평가하고 2024년의 정책방향과 목표를 제시하였다.

본고에서는 양회 기간 중 주요 <보고> 문건과 발언에서 나타난 대외정책을 중심으로 양안 관계 및 국방정책 방향 등을 살펴보고 그 의미와 시사하는 바를 분석하고자 한다.

당·정·군 시진핑 1인 우위 체제의 공고화 지속

이번 양회에서 큰 화제는 없었지만, 국내정치적으로 시진핑 3기 집권 초기에 시진핑 1인 우위 체제가 공고화되고 있음을 보여주었다는 데 의미가 있다. 당-국가체제인 중국에서 시진핑 총서기 겸 국가주석은 시진핑 3기 집권 연장 이후 이번 양회를 통해 당·정·군에서 모두 명실상부한 일인 중심의 제도적 보장을 가시화하였다. <국무원 조직법>을 수정하여 국무원 전체회의와 상무회의를 만들어 당의 지도력과 민주집중제 원칙을 관철하고, 이 안에서 국무원 업무의 주요 문제를 논의·결정하게 되면서 오랜 관행이던 총리 책임제가 약화되었다. 전인대 폐막식 이후 정례화되었던 총리 기자회견조차도 폐지하여 정부(국무원)를 책임지던 총리의 권한과 역할이 축소된 것이다. 2023년 양회에서 고(故) 리커창(李克強)



총리의 기자회견 모습과는 대조되는 상황이다. 이것은 시진핑 집권 이후 당-정 일체화를 지속적으로 추구한 결과이며, 집단지도체제의 약화 및 당의 핵심인 시진핑 총서기(겸 국가주석) 1인 우위 체제의 강화로 귀결된다. 군사 부문에서도 군사위원회 주석 책임제를 관철하여 <정부업무보고>에 명시한 것도 시진핑 일인 중심의 군지휘체계를 제도적으로 확립한 것이다. 작년에 시진핑 3기 지도부가 출범하면서 당·정·군의 주요 인사가 시진핑 측근으로 구성되면서 이에 대해 집단지도체제의 약화 및 시진핑 1인 우위 체제 확립으로 평가하였는데, 이제는 시진핑 1인 우위 체제가 제도화 과정을 통해 공고화되고 있다고 할 수 있다.

이처럼 이번 양회를 통해 나타난 시진핑 1인 우위 체제 공고화 및 제도화의 면면은 향후 외교정책 및 대외관계, 양안관계에 대한 정책 결정에서 시진핑 1인의 의사결정이 더욱 중요하게 작동할 것임을 보여준다.

‘중국 특색 대국 외교’ 추진 성과 부각과 시진핑 3기 집권의 합목적성 강조

리창(李強) 총리는 전인대 <정부업무보고>에서 지난 1년간의 대외정책에서 중국 특색 대국 외교를 전면적으로 추진한 결과를 긍정적으로 평가하며, 중국이 “글로벌 파트너십을 확대하고 국제 및 지역 이슈를 해결하는 데 긍정적이고 건설적인 역할을 하여 세계 평화와 발전을 촉진하는 데 공헌”하였다는 것이다. 이러한 성과가 근본적으로 시진핑 총서기의 지휘와 그를 핵심으로 하는 당 중앙의 강력한 영도의 결과임을 강조하면서 결과적으로 시진핑 3기 집권의 정당성 및 합목적성을 부각하였다. 왕이(王毅) 외교부장이 양회 기자회견에서 사우디아라비아와 이란의 화해 촉진, 미얀마의 휴전 합의 중재 등 중국의 정치적 해결 노력을 강조한 것 역시 불안정한 국제정세 속에서 미국과 외교적 경쟁에서 차별성을 찾고자 함이다.

양회에서 나타난 중국 대외정책 방향을 살펴보면, 먼저 대국외교 차원에서 왕이 외교부장은 미중관계의 발전 방향으로 상호 협력, 공정한 경쟁과 함께 지속 가능한 발전의 길을 제안하였다. 그러나 안정적 관리 차원에서 대화와 교류를 강조할 수 있지만, 정치, 경제, 통상, 첨단기술 등 전 분야에 걸쳐 미국과 중국의 경쟁이 더욱 치열해져 결과적으로 미국과 중국은 접전을 찾기보다 경쟁과 갈등이 증가할 개연성이 크다. 다만, 11월 미국 대선이 있는 상황에서 미중 갈등은 현 정부 모두에게 정치적 부담으로 작용할 가능성이 커서 11월 미국 대선까지 상호 충돌을 자제하고 안정을 추구할 가능성도 있다. 또 다른 대국외교의 한 축인 중러관계 발전에 대해서는 “국민의 근본 이익에 기반한 전략적 선택이며 세계 발전 추세에 부합하기 위한 불가피한 요구 사항”임을 강조하였다. 아울러 앞으로 중러관계가



냉전 시대와는 다른 새로운 대국관계의 패러다임을 구축하고, 전면적 전략적 협력관계를 심화할 것임을 밝혔다. 이것은 우크라이나를 침략한 러시아와의 전략적 밀착을 통해 상당한 경제적 이익을 얻고 있는 중국이 앞으로도 러시아와 전략적 관계 강화를 선택할 것임을 나타낸다. 다만, 이러한 중러관계의 강화가 EU와의 관계에 부담이 되며, 자칫 러북관계, 나아가 중러북관계에도 영향을 미칠수 있어 향후 관계변화에 대한 지속적 관찰이 필요하다.

다음으로 중국이 더욱 강조하고 있는 글로벌 사우스(Global South) 외교와 다극화 전략은 중국에 대한 지지 세력 및 활동 영역을 확대해 나가기 위한 중요한 요소가 될 것으로 보인다. 왕이 외교부장은 “브릭스(BRICS) 및 신흥시장국과 개발도상국의 집합체인 글로벌 사우스가 침묵의 다수가 아닌 국제질서 변화의 핵심 세력이 되었음”을 강조하고 이들과의 협력을 강조하였다. 즉, 중국은 이러한 국제질서 변화의 핵심 세력의 주도자가 되어 기존 미국이 이끌던 국제질서에 도전해 새로운 길과 영역을 모색하려 하는 것이다. 중국의 글로벌 사우스 외교는 최근 북한의 비동맹국가와의 외교적 행보와도 연결해 살펴볼 필요가 있다.

한반도 문제와 관련해서는 기존의 입장을 되풀이하면서 대화와 협상 재개를 통해 이해당사자, 특히 북한 측의 합리적 안보 우려를 해결하고 정치적 해결 과정을 추진할 것을 주장하였다. 즉, 한반도 문제는 “중국이 제안한 쌍궤병진(雙軌並進, 비핵화와 평화협정의 병행 추진)과 단계적, 동시적 추구라는 처방전을 통해 해결”하기를 바란다는 것이다.

양안관계에서 사라진 ‘평화’와 강조된 ‘조국 통일 대업’

현재 대만문제는 미국과 중국 모두에게 가장 핫한 주제이다. 또한, 대만문제는 미국과 동맹국인 한국에 직접적 영향을 미치며 북한이 연루될 가능성도 있기 때문에 더욱 중요하다. 대만문제와 관련해 리창 총리의 <정부업무보고>에 따르면, 기본 방침은 과거와 크게 다르지 않았다. 2021년 19기 6중전회에서 채택된 <신시대 대만 문제 해결에 관한 당의 총체방략>의 관철, ‘하나의 중국’ 원칙과 ‘92컨센서스’ 견지, ‘대만독립’ 분열과 외래 간섭 반대, 양안관계의 평화적 발전 촉진, 조국 통일 대업의 확고한 추진 및 중화민족의 근본 이익 수호이다.

그런데, 지난 2023년 양회 <정부업무보고>에서 명시된 ‘조국 평화통일 프로세스(祖國和平統一進程)’ 추진이라는 문구는 이번에 ‘조국통일대업’으로 대체되었다. ‘평화’라는 방식은 사라지고, 대만 통일을 중화민족의 위대한 부흥을 실현하기 위한 필연적 요소로 제시한 것처럼 ‘조국통일대업’이라는 목표만 부각되었다. 중국은 이미 2022년 중국공산당 20차 전국대표대회(이하 20차 당 대회)에서 시진핑 총서기가 무력 사용 가능성을 시사하였고,



“대만독립 분열 세력과 외래 간섭에 반대”라는 강경한 입장을 제시한 바 있다. 중국은 2022년 이후 대만의 분리독립 저지에 방점을 찍고 있으며, 평화통일 기조가 완전히 소멸된 것은 아니지만 대만 문제에 대한 강경한 논조 속에서 그 우선순위가 평화통일에서 분리독립 저지로 바뀌었다고 평가할 수 있다. 시진핑 정부가 주창한 국방과 군 현대화의 중장기적 목표 완성 시점에 맞추어 대만 무력 침공론이 등장했던 상황에서 결국, 이러한 강경한 태도 및 우선순위 변화는 대만 무력 침공 우려를 더욱 키울 수 있다. 현재로서는 대만 침공 가능성이 불가능해도 소위 일각에서 제기하는 것처럼 중국의 무력 침공이 가능한 시점을 판단하게 되는 근거가 될 수 있는 것이다.

한편, 중국은 대만 문제와 관련해서 강경책 외에도 양안의 통합 발전 심화와 양안 동포의 복지 증진, 민족부흥의 위업을 함께 창출하자고 주장하며 유화정책을 제시하기도 한다. 왕후닝(王滬寧) 정협 주석 역시 정협 <업무보고>에서 양안 간 산업협력 강화 및 양안 공동시장 건설 등 양안의 통합 발전 추진을 위해 노력했음을 제시하기도 하였다. 즉, 대만에 대한 통일전선전술 강화를 통해 대만 내의 친중세력 및 중국과의 경제교류 강화를 주장하는 이들에 대한 유화정책이 군사·경제적 위협이라는 강경책과 함께 추진될 것이다.

국방예산 증액과 대만해협 제해권 장악

국방정책과 관련해 2023년과 비교하면, 새로운 실천목표에 ‘당의 인민군대에 대한 절대적 영도’ 견지 및 ‘군사위원회 주석책임제’의 전면적 관철이 추가되어 20차 당 대회의 결정 사항이 그대로 반영되었다. 이는 앞서 말했듯이, 시진핑 주석의 지휘와 책임에 대한 근본적인 제도적 보장을 실현하는 것으로 가장 핵심적인 인민해방군에 대한 권위 및 지휘 권한을 명시한 것이다.

전인대에서 밝힌 2024년 국방예산은 전년 대비 7.2% 증액한 1조 6천 700억 위안(약 309조 원)으로 편성되었다. 인민해방군 100주년을 맞아 세계 일류 군대로 발전시키기 위한 중장기 목표를 달성하기 위해 2022년 국방예산 증가율이 7%를 넘어선 이후, 3년 연속 7%를 넘었다. 중국은 미중 전략경쟁의 심화 속에서 대만해협과 남중국해 등에서 안보위협이 증가하면서 군사력 증강이 더욱 필요하게 되었고, 우크라이나-러시아 전쟁 또한 중국의 안보 인식을 강화한 것으로 보인다. 2035년까지 국방 현대화 달성 목표를 세운 중국은 특히, 해양강군 건설을 중시하고 있으며, 이를 반영한 것처럼 리상푸(李尚福) 국방부장 실각 이후 2023년 12월 해군 사령원 출신의 둥쥘(董軍)이 국방장관에 발탁되었다.



시진핑 정부는 ‘강군몽’, ‘해양강군’ 기조를 유지하며 원양 투사력을 강화하면서 대만에 대한 무력 통일 능력을 포함한 제해권 강화 및 미국에 대한 방어 능력을 확보해 나갈 것으로 보인다. 이와 관련하여 전인대 대표인 위안화즈(袁華智) 해군 정치위원이 인터뷰에서 처음 밝힌 핵 추진 방식의 네 번째 항공모함 건조 사실은 시사하는 바가 크다. 특히, 핵 추진 항공모함은 원양작전 능력과 밀접하기 때문이다. 중국은 이미 랴오닝(遼寧)함과 산둥(山東)함, 푸젠(福建)함 등 3척의 항공모함을 보유하고 있으며, 2023년 랴오닝함에 이어 대만 포위 훈련에 참여했던 산둥함은 미국령 괌 해역까지 접근하여 소위 중국 해군의 작전 반경인 제 1도련선(일본 쿠릴열도, 대만 동쪽, 필리핀 서쪽, 말라카 해협을 잇는 가상의 선)을 넘어 원양 훈련을 실시한 바 있다. 따라서 핵 추진 항공모함의 출현은 향후 해상작전 지역이 제 2도련선(일본 혼슈, 괌, 사이판, 파푸아뉴기니, 인도네시아 근해를 잇는 가상의 선)을 돌파할 가능성을 시사한다. 이는 중국의 핵심이익인 대만에 대한 포위선을 넘어 미국의 태평양 제해권에 대한 도전으로 여겨질 수 있다. 따라서, 중국의 국방력, 특히 해양강군의 발전은 한국을 포함한 주변국의 안보 위기를 키우고, 미국과는 이해충돌로 이어져 대만해협과 남중국해 등에서 군사적 위기 발생 가능성을 더욱 증대시킬 수 있다.

한반도에 주는 시사점 및 영향

중국이 제시한 쌍궤병진과 단계적, 동시적 추진이라는 한반도 문제 해결 방식은 여전히 기존 입장에서 벗어나지 못하였다. 특히 북한 측의 합리적 안보 우려를 해결하고 정치적 해결을 추구해야 한다는 의미는 한반도 긴장의 책임이 한미에 있기 때문에 북한에 대한 압박과 제재를 멈추고 미국이 대화와 협상을 추진해야 한다는 것이다. 북한의 핵개발에 대한 문제 제기나 유엔안보리 제재 결의 이행 의지는 없다. 이는 미중관계의 악화가 고착화, 진영화 되는 상황에서 북핵문제를 대미 경쟁차원에서 보는 것이다. 이로써 앞으로 진영화가 더욱 심화할 가능성을 보여주고 있어 우리로서는 중북, 러북 양자관계가 더욱 강화하는 가운데 중러북 안보협력 관계로의 전략적 발전 가능성을 주시해야 한다. 중국은 한미일 안보협력 강화를 우려하고 한국은 중러북 밀착 가능성을 주시하고 있는 가운데, 한중관계 개선은 요원하고 당분간 교착상태가 계속될 것으로 보인다. 다만, 이번엔 중국은 한중일 협력의 심화 발전을 촉진한다고 밝혔다. 이는 작년부터 추진해 온 한중일 정상회담의 성사 가능성을 시사한다. 한국은 이를 활용해 북한 문제 해결을 위한 중국의 보완적인 역할을 주문하는 등 전략적 접근이 필요하다.



더욱 주목해야 할 것은 중국이 중점을 두고 변화의 핵심 세력으로 강조하고 있는 글로벌 사우스 국가들에 대한 외교와 북한과의 연계성이다. 북한은 지난 1월 15일부터 20일(현지시간)에 열린 제19차 비동맹운동(NAM) 정상회의와 제3차 개발도상국 정상회의(1월 21일-22일)에 참석하는 등 비동맹운동 및 글로벌 사우스 국가를 대상으로 외교적 행보를 강화하고 있다. 중국이 글로벌 사우스 국가들을 중심으로 반미연대를 강화하여 새로운 국제질서를 창출하려는 전략과 북한의 이해관계가 맞아떨어져 반미 공동 전선이 강화된다면 북한은 이것을 활용해 핵보유 정당성 선전을 강화하고 반미연대를 통해 진영화를 더욱 구축하고자 할 가능성이 크다. 따라서 한국은 미국을 중심으로 우호 국가들과의 연대를 통해 중국과 북한의 글로벌 사우스 외교를 지속적으로 관찰해야 한다. 동시에 한국은 글로벌 개발도상국에서 벗어나 발전국가로 성장한 경험을 글로벌 사우스 국가들과 공유하는 등 외교적 지평을 더욱 확대할 필요가 있다.

한편, 중국의 해양강군 목표인 항공모함 전단 강화로 인해 작전 활동 지역이 확대되면서 중국의 주요 작전 지역인 대만해협과 남중국해뿐만 아니라 우리나라 서해에도 영향을 미칠 가능성이 더욱 커졌다. 따라서 한국은 북한의 도발뿐만 아니라 우리 서해상에서 중국의 해상활동에 대한 지속적 관찰과 중국의 장기적인 해양강군 목표에 따른 한국의 해군력 발전에 대한 전략적 대책 마련이 필요하다. 또한, 중국의 제해권 확대는 대만해협 위기 발생 가능성과 연계된 것으로, 대만해협 상황에 대해 상시 주목하고 미국을 위시한 이해 당사국들과의 공동 대응 방안을 선제적으로 마련할 필요가 있다. 특히, 북한이 서해상에서 중국의 작전 활동을 핑계로 해상활동을 독자적으로 강화하거나, 또는 중국 해군과의 연합훈련으로의 발전 가능성을 경계해야 한다. 또한, 대만해협 위기 상황 발생 시 북한의 오판으로 인한 연루 가능성도 경계하고 대비해야 한다. 따라서 한국은 한미동맹을 기반으로 군사역량을 강화하고 주변 우호 국가들과의 네트워크역량 또한 강화할 필요가 있다.

시진핑 정부는 <정부업무보고>에서 올해 중국이 직면한 환경은 여전히 전략적 기회와 위험한 도전적 과제가 공존하고 있다고 평가하였다. 한국이 직면한 환경도 불안정한 동북아 질서 속에서 기회와 도전이 공존한다. 따라서 기회는 살리고 위험한 도전에서 위태롭지 않도록 ‘지피지기(知彼知己)’의 자세를 잃지 않아야 할 것이다. ©KINU 2024

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