

시진핑 '신시대' 외교 전략: '중국식 강대국외교'와 '신형국제관계'

이동률 | 동덕여자대학교 교수 | leedr@dongduk.ac.kr

제1절 머리말

시진핑 정부는 '두 개의 백년'이라는 슬로건을 통해 중국 꿈의 실현, 즉 '중화민족의 위대한 부흥'을 2049년에 맞추고 있음을 분명히 했다. 중국 공산당 지도부는 이미 2003년에 '대국흥망사'에 대한 집단학습을 통해 성급한 부상보다는 안정적인 지속성 있는 장기적인 부상 플랜에 대한 합의에 도달했다. 그리고 그 과정에서 기성 대국인 미국의 견제와 그에 따른 갈등은 불가피하다는 점도 충분히 예견했다.

요컨대 시진핑 지도부는 중국의 부상에 대한 강한 의지를 표명하고 있으며, 그에 따른 부상 일정을 지속적으로 진행시켜 가고자 한다. 그러한 맥락에서 시진핑 체제의 2기 기간인 2021년까지는 중국의 부상 일정에서 매우 중요한 '전략적 기회의 시기'로 상정하고 있다. 2021년은 바로 공산당 창당 100주년이 되는 시점으로, 중국 부상의 최종 단계 시점인 2049년의 중간 지점에 해당한다. 중국 시진핑 체제는 2기 임기기간동안 중국 부상의 꿈을 실현하기 위한 기반을 완성하고 본격적인 도약의 발판을 마련해야 한다는 국정과제를 안고 있다.

이와 관련하여 중국은 부상하는 중국의 위상과 영향력에 부합하는 능동적이고 주도적인 장기 전략을 구상하고 있다. 시진핑 주석은 2014년 11월 '중앙외사공작회의(中央外事工作会议)'에서 처음으로 이른바 '중국식 강대국외교(中国特色的大国外交)'를 제안하였고, 이후 중국식 강대국외교는 시진핑 시기 외교이념으로 자리매김하였다.¹⁾ 시진핑 정부는 중화민족의 위대한 부흥의 실현과 인류운명공동체 조성이 '중국식 강대국외교'의 목표라고 밝히고 있다.

1) 『新华网』, 「习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话」(http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm, 접속일: 2014. 11. 29).

그런데 시진핑 정부가 이러한 목표 실현을 기치로 내세우면서 실제 외교전략상 중점을 두고 있는 것은 해양강국화와 글로벌 거버넌스 역량 강화이다. 즉, 중국은 '해양강국을 건설하는 것이 국가의 중요한 발전전략'이라며, '해양강국'을 기치로 내세우고 해양으로 활동 반경을 확장시켜 가고 있다. 아울러 중국은 미국 주도의 기존 국제질서와 제도에 대한 구체적인 '보완' 국제규범과 제도를 제시하는 새로운 양상의 대응 외교로 진화하면서 글로벌 거버넌스에의 주도적 참여도 전개하고 있다.

시진핑 체제는 그 과정에서 미국과의 경쟁 및 갈등이 불가피하다는 것을 상정해 왔다. 그렇지만 불가피한 경쟁이 불필요하게 확대되는 것을 회피하는 것이 합리적인 선택이라고도 판단하고 있다. 중국이 현재 직면하고 있는 다양한 국내 정치·경제적 과제들을 고려할 때 미국과 군사력, 특히 해공군력 경쟁을 확대해 가는 것은 중국에 합리적인 선택이 아니다. 오히려 중국은 미국과의 군사력 경쟁이 미국이 냉전시기에 소련에 시도했던 소위 '비용부과전략'에 휘말려 들어 경제성장에 부담을 초래할 수도 있다는 교훈을 갖고 있다. 요컨대 시진핑 정부의 '중국식 대국외교'는 중국의 부상이 결코 강대국 간 충돌의 비극이라는 투키디데스의 함정에 빠지지 않을 것임을 설득하여 중국 부상에 유리한 상황과 조건을 조성하려는 목적을 지니고 있다.

시진핑 정부의 외교안보전략에서 가장 주목되는 것은 주변외교의 진화이다. 중국의 주변외교는 미국의 아시아 재균형전략, 일본의 우경화와 중첩되면서 새롭게 진화해 가고 있다. 중국은 소위 '운명공동체'로 상징되는 적극적인 주변외교 공세를 통해 아시아에서 미국 주도의 동맹체제가 중국의 부상을 견제하는 것을 약화시키는 데 집중하고 있다.²⁾

중국의 부상과 주변외교의 진화는 역내 질서를 주도해 왔던 미국과 이슈에 따라 협력도 하게 하지만 동시에 경쟁과 갈등 또한 불가피하게 초래하고 있다. 중국은 기본적으로 이른바 '신형국제관계'의 제시를 통해 중국의 '핵심 이익'을 존중해 준다면 미국과의 불필요한 경쟁과 갈등을 우회하고자 한다는 의사를 표명하고 있다. 그럼에도 중국의 부상과 진화된 주변 외교로 인해 미국과의 경쟁은 피할 수 없는 현실이 되고 있다.³⁾

중국은 트럼프 정부의 등장에 대해 우려와 함께 기대를 표명하고 있다. 미국의 아시아 재균형전략의 일시적 후퇴가 중국의 부상을 위한 전략적 기회가 될 수 있다는 기대이다. 이 기간 동안 중국은 중국이 강점을 지닌 경제적 수단과 방식을 통해 국제사회에서의 중국의 입지와 위상을 강화시킬 기회를 찾아가 할 것이다. 최근 중국이 다시 일대일로 추진에 활력을 불어넣고 있는 것도 이와 무관하지 않아 보인다. 그럼에도 중국은 이 과정에서 미국과의

2) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 한중관계」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2015, pp.190-192.
3) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 한중관계」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2015, pp.190-192.

충돌, 그리고 주변 국가의 중국에 대한 위협인식의 확산을 회피할 수 있는 외교적 노력을 경주해야 하는 과제를 안고 있다.

제2절 중국의 대외전략

1. 중국의 글로벌 거버넌스 주도적 참여

중국은 2008년 세계 금융위기 이후 브릭스(Bricks), G20의 출현을 계기로 신흥시장(the emerging market), 신흥국가(the emerging countries)의 등장에 주목하고 있다. 신흥국가에 대한 중국의 관심은, 국제경제 질서를 주도하던 서방 경제 강국들이 세계 금융위기의 충격으로 쇠퇴하고 있는 반면 일부 개도국들이 신흥시장으로 주목받으면서 기존의 국제경제체제에 변화가 진행되고 있는 데 모아지고 있다. 특히 비서구 지역의 신흥국들이 성장하면서 국제체제의 권력중심이 분산되고 있다고 보고 있다. 그리고 이들 신흥경제국들이 협력하면서 기존 권력체제에 중대한 변화를 추동할 것으로 기대하고 있다. 중국이 신흥경제의 등장에 주목하는 배경에는 기존 미국이 주도하는 국제경제 질서의 변혁에 대한 기대가 내재되어 있는 것이다.

예컨대 중국은 2008년 G20 정상회의의 출범을 신흥경제의 국제적 지위가 상승했음을 보여주는 가장 대표적인 사례로 제시하고 있다. G20은 기존의 서방 선진국을 중심으로 구성된 G8과 달리 터키, 인도네시아, 멕시코, 아르헨티나, 사우디아라비아, 남아프리카 공화국 등 신흥경제국이 포함됨으로써 기존 국제경제 질서에 중요한 변화를 예고한 것으로 인식했다.⁴⁾ 즉, 중국은 기존의 국제기구와 레짐에서 권력관계의 변화가 진행되고 있으며, 이는 결국 나아가 기존 국제 체제와 질서의 변화로 발전할 수 있다고 기대하는 것이다. 이러한 관점에서 중국은 2016년 G20 항저우 정상회의에서도 중국의 글로벌 거버넌스에 대한 입장을 적극적으로 피력했다.

중국은 러시아, 브라질, 인도, 남아프리카 공화국과 함께 '브릭스(BRICS)'를 구성하여 매년 정상회담을 진행해 왔으며, 2014년 브라질 정상회의에서는 신개발은행(NDB)의 상하이 설립과 1천억달러 규모의 위기대응 기금설치를 공식발표했다. 시진핑 주석은 제6차 브릭스 정상회의에서 "신개발은행의 설립은 브릭스 국가들의 국제금융영역에서의 영향력(话语权)을

⁴⁾ Dong Ryul Lee, "China's Perception of and Strategy for the Middle Powers," Sook Jong Lee (ed.), *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea's Role in the 21st Century*, Palgrave MacMillan, 2016.

제고하는 데 기여할 수 있을 것이며, 브릭스 국가들은 국제관계 민주화의 실천자로서 협력과 단결을 강화해 가야 한다.”라고 역설하여 브릭스를 통한 글로벌 거버넌스에의 참여 의도를 시사한 바 있다.⁵⁾

아울러 시진핑 주석은 2015년 10월 ‘글로벌 거버넌스 구조와 체제(全球治理格局和全球治理体制)’라는 주제의 중공중앙정치국 집체학습을 주제하면서 “중국이 글로벌 거버넌스에 참여하는 근본목적은 ‘두 개의 백년’ 목표와 중화민족의 위대한 부흥이라는 중국의 꿈을 실현시키기 위한 것이다.”라고 역설한 바 있다. 2016년 9월 27일에도 연이어 G20 정상회의 및 글로벌 거버넌스 시스템 변혁을 주제로 한 제35차 집체학습을 실시했다. 이 자리에서 “우리는 기회를 잡아 추세에 부응하여 국제질서가 더욱 공정하고 합리적인 방향으로 발전하도록 추진해 우리나라와 많은 개도국의 공동이익을 더 잘 지켜야 한다.”고 강조하면서 글로벌 거버넌스 과정에서 적극적으로 참여하겠다는 의지를 지속적으로 피력했다.

중국이 AIB와 NDB의 창설을 주도하고, 일대일로를 제시하여 새로운 유형의 경제협력체를 구성하려고 하는 것이 규칙 제정자로서 글로벌 거버넌스에 참여하는 대표적인 사례이다. 중국은 미국간 군사영역에서의 충돌과 갈등은 우회하면서도 이전과 달리 미국과의 국제규범과 제도 경쟁은 회피하지 않고 있다. 특히 미국이 국제규범을 내세워 중국과 연관된 영유권 분쟁에 개입하고 있다고 판단한 이후에 더욱 적극적으로 규범 경쟁에 참여하고 있다.

중국은 기존 국제체제의 참여자이고 수혜자이기도 하지만 여전히 서방국가들의 국제규범의 제약을 받고 있으며, 이를 극복하기 위해 기존 국제질서의 개혁을 필요로 하며, 새로운 협력대상으로서 신흥경제국의 등장에 주목하고 기대하고 있다. 즉, 중국은 기본적으로는 신흥경제의 등장을 현상유지 차원에서보다는 현상변경을 촉진하는 세력의 등장 또는 중국이 주도하는 현상변경의 조력자로서의 역할을 기대하고 있다. 지리적으로도 아시아에서의 실질적인 주도국가가 되기 위해서는 주변 신흥경제국들의 지지와 협력을 유도해 내야 하는 과제가 있다.

다른 한편으로는 여전히 소프트 파워를 비롯한 다양한 영역에서 중국이 개도국으로서의 과제를 안고 있는 만큼 신흥경제국은 영역에 따라서는 상호 이해관계가 상충되거나 중국 발전의 경쟁대상이 될 수 있다는 우려와 경계를 동시에 지니고 있다. 아울러 내부적으로는 체제의 취약성으로 인해 내부 개혁과 발전을 지속해야 하는 과제를 안고 있는 만큼 주변 지역의 안정이 중요하면서도 주권과 영토문제에 대해서는 확고한 원칙적 입장을 견지하게 되면서 주변 국가와의 갈등을 야기하고 있다.

5) 习近平, “新起点 新愿景 新动力—在金砖国家领导人第六次会上的讲话 (2014年7月15日) http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1174958.shtml (검색일: 2016.110.15).

2. 중국의 해양강국 지향

가. 해양강국화의 전략적 목적

세계 금융위기 이후 중국의 가파른 부상과 함께 해양에 대한 전략적 관심이 빠르게 증대하고 있는 것도 중요한 변화이다. 시진핑 정부가 출범한 2012년 제18차 당 대회 보고에서 처음으로 ‘해양강국 건설’을 국가발전전략 목표로 제시했다.⁶⁾ 즉, “해양자원 개발능력을 제고하고, 해양경제를 발전시키고, 해양생태환경을 보호하고, 국가 해양권익을 확고히 수호하고, 해양강국을 건설하자.”고 역설한 것이다.

2013년의 국방백서에서도 이례적으로 ‘국가 해양권익을 결연히 수호하는 것은 인민해방군의 중요한 책무임’을 강조하고 있다. 또한 “중국은 육상과 해상을 겸비한 대국이다. 해양은 중국이 지속가능한 발전을 실현하는 중요한 공간이자 자원을 보장하는 곳으로 인민의 복지와 국가의 미래와 관련되어 있다. 해양을 개발, 이용, 보호하며 해양강국을 건설하는 것은 국가의 중요한 발전전략이다.”라고 밝히고 있다.

실제로 시진핑 주석은 취임 후인 2013년 6월 오바마 대통령과의 정상회담에서 ‘핵심 이익’ 문제를 포함시킨 ‘신형대국관계’를 제시하여 태평양 양안 두 강대국의 윈-윈(win-win)을 제의한 데 이어 같은 해 일대일로 구상의 발표(9월), 동중국해 방공식별구역 선포(11월), 남중국해에 인공 섬 매립 개시(12월) 등 해양진출을 향한 일련의 구체적인 행동들을 진행했다.⁷⁾

중국이 2010년 이후 해양 영유권 분쟁에서 이전과 달리 강경한 태도를 견지하는 배경에는 주권과 영토보전이라는 핵심 이익이 수호 차원을 넘어 해양진출을 통한 중국의 부상이라는 국가목표와도 직결된다는 인식이 자리하고 있다. 중국이 초강대국으로 부상하기 위해서는 해양으로의 진출이 불가피하며, 이를 위해서는 지금과는 다른 해공군력과 정책이 필요하다는 인식이다. 이러한 해양진출 의지는 2020년 이후 더욱 강화될 가능성이 있다.⁸⁾

최근 중국이 세계의 공장에서 세계의 시장, 그리고 세계의 투자국으로 빠르게 변모하면서 중국의 국익 또한 급속히 해외로 확장해 가고 있다. 예컨대 2002년에 27억달러에 불과하던 중국의 해외직접투자는 2014년에 2,660억달러(홍콩 포함)를 기록하여 세계 2위 투자대국이 되었다. 뿐만 아니라 경제성장의 원동력인 석유 등 에너지 자원의 수요가 급증하면서 안정적인 수송로 확보도 중요한 과제가 되고 있다. 중국이 수입하는 석유의 80%가 말라카 해협을

6) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.57.

7) 장훈 외, 「중국 일대일로와 AIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구」, 국토교통부 연구용역보고서, 2016, 9, p.6.

8) 이동률, 「중국의 새로운 동아시아 해양 인식과 전략」, 『동아시아 해양분쟁과 해법: 국제법학과 국제정치학의 공동모색』, 한국해로연구회·동아시아 연구원 공동주최 워크숍 발표문, 서울: 국토호텔, 2014, 5, 2.

통과하고 있는바, 이는 중국에 공급되는 에너지의 80%가 타국의 군사력 통제하에 있다는 것을 의미한다.⁹⁾ 해양경제가 중국의 GDP에서 차지하는 비중이 급성장하고 있기 때문에 중국의 해외시장 보호와 에너지 안보 차원에서 해양국가로의 전환이 필요한 것이다.

나. 해양강국화 전망

중국은 이미 1990년대 이후 ‘해군의 현대화’를 기치로 사실상 해군전력 증강에 박차를 가해 왔다. 중국의 경제성장과 해군력 증강에 따라 이제는 근해 해군에서 탈피하여 ‘대양해군’으로 변모할 것이라는 예상과 주장도 제기되고 있다. 중국인민해방군 기관지인 『해방군보(解放軍報)』는 ‘중국 해군은 원해(遠海)방위를 향해 나아갈 것’이라는 제목의 사실을 실어 대양해군으로의 전환을 주장하고 있다.¹⁰⁾

중국 해군의 군사전략은 1950년대 이후 점진적으로 확장해 왔다. 1970년대의 연안방어전략에서 1980년대에는 근해방어전략으로 확장되었다. 2010년 국방백서에서는 근해방어전략의 유지와 동시에 ‘원해에서의 협력’을 명시한 데 이어 2015년 국방백서에서는 근해방어와 원해 호위를 동시에 수행하는 전략을 제시하여 사실상 중국의 부상과 더불어 점진적으로 대양해군을 지향해 가고 있다.¹¹⁾ 실제로 중국 해군의 원양 진출과 훈련도 증가하고 있다.

그러나 앞으로 10년 후에도 중국의 해공군력이 질적인 측면에서 미국과 경쟁할 수 있는 대양해군을 표방하는 데는 한계가 있을 것이다. 예컨대 항공모함 전단을 구성하는 순양함, 구축함, 원자력잠수함 등의 기능과 무장을 고려한다면 미국의 전력 투사력에 필적하기는 쉽지 않을 것이다. 공군력에서도 중국은 실질적인 전략폭격기 배치에서 열세를 면하기 어려우며, 전략적 능력의 구현에 필수적인 급유기와 조기경보기에서도 중국은 열세에 있을 것이다. 따라서 중국은 현재 직면한 국내적 과제와 상황을 고려할 때, 미국에 대한 해공군력의 열세를 만회하기 위해 미국과 무리한 군사력 경쟁에 돌입하지는 않을 것으로 예상된다.

시진핑 정부가 추구하는 강군건설은 군의 현대화이며, 군사력의 질적 성장에 초점을 맞추고 있다. 중국 군사력 건설의 기반이 되는 요체는 국방비 부담능력과 함께 첨단 국방과학기술의 획득 여부이다. 질적 성장 추진의 핵심 역시 첨단 국방과학기술의 획득이다. 국방연구개발과 획득체계는 경제성장과 그에 따른 국방비 증가로 상당한 성과를 거두고 있다. 그럼에도 여전히 중국은 4세대 무기체계에 기반하여 군사력 건설을 진행하고 있으며, 5세대 무기체계에

9) 장훈 외, 「중국 일대일로와 AIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구」, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9, p.6.

10) 이동률, 「중국의 해양 대국화와 해양 영유권 분쟁」, 『동아시아 브리프』, 제7권 제2호, 성균관대학교 성균중국연구소, 2012, p.17.

11) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU동일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.56.

필요한 국방과학기술 획득에는 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 평가되고 있다. 중국의 연구개발·획득체계는 개혁 조치에도 불구하고 경쟁체계 미흡, 연구개발·획득 관리체계의 낙후, 관료적 이기주의, 칸막이주의(compartmentalization) 등의 단점이 있다고 지적되고 있다.¹²⁾

그리고 시진핑 정부 이후의 국방비 증가는 국제사회에서 이전보다 더욱 주목받으며 논란의 대상이 되고 있다. 그런데 국방비 총액이 증가하고 있지만 증가율은 오히려 감소 추세를 보이고 있다. 1990년부터 2013년까지 24년간의 연평균 국방예산 증가율은 15.1%이다. 이를 각 집권시기별로 구분해 보면 장쩌민 집권시기(1990~2002년)의 연평균 15.95%, 후진타오 집권시기(2003~12년)의 14.66%에 비해 시진핑 집권 이후(2013~16년) 10.15%로 점차 줄어들고 있는 추세이다. 중국의 국방비 증가는 지금까지 장기적인 계획과 관리하에 경제적 여력의 범위에서 진행되고 있다고 평가할 수 있다. 향후 중국의 경제성장률은 2020년대 초반까지 6~7%대, 2020년 말까지는 5%대로 하락세를 보일 것으로 전망하고 있어 성장률 하락이 국방비에도 일정 부분 영향을 미칠 것으로 예측된다.

미국의 아시아 재균형전략, 일본과 일부 아세안 국가들과의 영토분쟁 등 최근 중국의 군사비 지출 수요가 많았음에도 실제 국방비 증가율이 과거에 비해 크지 않았다는 점을 감안하면, 향후 경제성장률 하락세 속에서 지출을 더 증가시키지 않을 수 있다는 추론도 해볼 수 있다.

요컨대 중국은 국방 현대화를 적극 추진하고 있어 이에 대한 국방비 수요는 증가할 가능성이 높다. 그런데 현대화 계획은 2050년까지의 장기 플랜이므로 경제성장률과 연동하여 점진적으로 진행해 갈 것이다. 그 과정에서 중국은 미국과의 직접적인 군사적 충돌이나 경쟁을 최소화하기 위해 저비용의 안정적인 국제관계를 지향해 가는 것이 합리적일 수 있다.

3. 중국의 대미전략

가. 미국의 아시아 재균형전략에 대한 중국의 인식

중국은 미국의 아시아 재균형전략이 중국의 부상, 특히 해양으로의 진출 확대를 저지하는데 집중하고 있다고 판단하고 있다. 미국이 사실상 중국과 갈등요인을 내재하고 있는 아시아 동맹국 또는 준동맹국들을 전면에 내세워 중국의 부상을 '대리 견제'하는 방식으로¹³⁾ 재균형전

12) 백재욱·정희원, 「중국 군사력 건설의 기반용 분석 - 국방예산과 국방연구개발, 획득체계를 중심으로」, 『주간국방논단』, 한국국방연구원, 2014. 9. 1, pp.1~7.

략을 구체화하는 것으로 인식하고 있다. 이에 중국은 미국의 재균형전략에 대해 직접적인 군사적 충돌을 회피하면서 부상을 지속할 수 있는 대응방안을 강구하고 있다.

그러나 중국의 해양진출 확대는 남중국해에서의 미국과의 갈등이라는 불필요하지만 불가피한 상황을 초래하고 있으며, 이로 인해 아세안 주변 국가들의 우려를 자극하고 있다.¹⁴⁾ 그동안 동아시아 해양 영토분쟁에 대한 개입에 유보적이었던 미국이 2010년을 전후하여 '항해의 자유'라는 국제규범을 내세우며 적극적으로 입장을 표명하기 시작했다.¹⁵⁾ 중국은 동중국해와 남중국해 분쟁에서 공통적으로 역외 강대국, 즉 미국의 개입에 대해서는 적극적으로 대응하겠다는 메시지를 전하고 있다. 중국이 영토주권 문제는 당사국 양자 간 협상의 문제라는 점을 일관되게 강조하는 가장 중요한 이유는 바로 미국이 개입할 수 있는 여지를 없애려는 것이다.¹⁶⁾

남중국해 분쟁이 다시 쟁점화된 것도 2010년 3월 방중한 미국 국무부 차관 스타인버그와 백악관 국가안보위원회 아시아 담당 고위급 인사에게 처음으로 “남해는 중국의 영토보존이라는 핵심 이익에 관계된다.”라고 입장을 표명하면서부터이다.¹⁷⁾ 이후 중국의 핵심 이익의 문제는 중국 국내외에서 뜨거운 논쟁 의제가 되었으며, 급기야 힐러리 클린턴 미 국무장관은 2010년 7월 아세안지역안보포럼(ARF)에서 '남중국해는 미국의 이해와 직결된 사안'이라고 반격의 포문을 열었다. 한편, 미국이 남중국해 영토분쟁에 대한 개입 의지를 표명한 것이 계기가 되어 베트남과 필리핀이 남사군도문제에 대해 종래보다 대담한 태도를 취하기 시작했다.¹⁸⁾

중국은 미국의 개입에 대해 민감하고 강하게 반대할수록 오히려 미국이 개입할 수 있는 여지를 제공하게 되는 딜레마에 직면해 있다. 즉, 중국이 미국의 개입을 막기 위해 강경하게 대응할수록 상대 국가들인 일본, 베트남, 필리핀은 더더욱 미국에 의존하려는 경향을 보여주고 있다. 따라서 중국은 미국의 개입 가능성을 차단하기 위해 다음과 같은 전략을 구사하고 있다.

남중국해 문제와 관련해 주권문제와 비주권문제를 구분 짓는 방법이다. 중국은 남중국해 도서분쟁과 해양획정 문제는 온전히 영토와 주권에 관련된 사안이기 때문에 철저히 양자 간 협상을 통해서만 논의할 수 있다는 입장이다. 반면, 남중국해와 관련된 여타의 문제들, 예컨대 해양통항안전, 해상테러, 환경보호, 해양 재난구제 등 비전통 안보영역의 문제에

13) 이동률, 「중국 주변 외교의 진화와 한중관계」, 『2014 중국정세보고』, 외교안보연구원 중국연구센터, 서울: 국립외교원, 2015, p.190.

14) 이동률, 「중국 주변 외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.56.

15) 이동률, 「중국의 해양 대국화와 해양 영유권 분쟁」, 『동아시아 브리프』, 제7권 제2호, 성균관대학교 성균중국연구소, 2012, p.20.

16) 이동률, 「중국의 해양영유권 분쟁에 대한 전략과 요인: 다오위다오(釣魚島)/센카쿠(尖閣)열도 분쟁을 중심으로」, 『중소연구』, 제39권 제1호, 2015, p.77.

17) 『環球時報』, 「中國首次向美明確表態:南海是中國核心利益」, 2010. 7. 4.

18) 『Financial Times』, "Vietnam Seeks US Support in China Dispute," June 12, 2011.

대해서는 다자간 협상과 협력에 참여할 의사가 있다고 밝히고 있다. 아울러 중국은 남중국해에서 항행 자유를 인정하고 있음을 역설하여 미국의 남중국해 개입 명분을 희석시키려고 하는 것이다. 남중국해 문제는 영유권 분쟁이므로 미국은 비당사국이고 개입할 이유가 없다는 점을 부각시키고자 하는 것이다.¹⁹⁾

그러면서 중국은 오히려 미국이 남중국해 불안정의 원인 제공자라고 공세를 펼치고 있다. 예컨대 미국과 일본, 호주의 외교장관들이 ARF 외무장관회의에서 중국을 향해 중재재판소 판결을 수용하라고 압박하는 내용의 성명을 채택하자 왕이 중국 외교부장은 “이 성명은 남중국해 문제를 조장하고 지역의 긴장을 부추기고 있다. 지금이야말로 당신들이 평화의 수호자인지 정세의 교란자인지를 검증해 볼 시점”이라고 공세를 펼쳤다.²⁰⁾

요컨대 중국이 남중국해 문제가 영유권 분쟁임을 역설하는 이면에는 사실상 미국의 개입을 저지하고자 하는 속내가 깔려 있다. 중국은 영유권 분쟁은 당사국 양자 간 문제이므로 양자 간 대화와 협상을 통해 해결해야 하며 ‘제3국’(사실상 미국을 지칭)이 개입해서는 안 되고 국제적 논의와 판결의 대상이 될 수도 없다고 주장하고 있다. 즉, 중국은 이미 예견된 상설중재재판소 판결 결과 자체보다는 판결 결과를 빌미로 미국의 개입이 확대될 가능성을 더 경계하고 있다. 따라서 미국의 행보가 중국의 대응에 여전히 중요한 변수가 될 가능성이 높다.²¹⁾

중국은 해양강국을 지향하고 해양 영유권에 대한 주장을 강화하는 것이 국력의 증강에 따른 ‘정상화의 과정’이라고 주장해 온 만큼 해양 주권 수호에 대한 확고한 의지를 후퇴시키지 않을 것이다. 그럼에도 해양 영유권 분쟁이 중국외교를 압도하면서 중국이 소위 일대일로와 운명공동체를 전면에 내세우며 전개하고 있는 매력공세 외교가 희석되고, 주변 국가들에 중국 위협인식이 확장되어 오히려 중국 부상의 걸림돌로 작용할 수 있다는 딜레마에 직면해 있다.²²⁾

요컨대 시진핑 정부는 주권을 양보하지 않는다는 명확한 메시지를 전달하는 동시에 중국이 위협적 국가가 아니라는 이미지를 생산해야 하는, 두 마리 토끼를 다 잡아야 하는 과제를 안고 있다. 동시에 국민들이 지니고 있는 중국 부상에 대한 높은 기대와 열망 역시 충족시켜야 한다. 따라서 내치 우선이라는 현실적인 필요성이 있음에도 불구하고 여전히 대외적으로도 고비용이 예상되는 국제적 위상 및 영향력의 제고도 함께 추진해 가야 하는 딜레마를 안고 있다.²³⁾

19) 이동률, 「남중국해 판결 이후 중국의 행보」, 『EAI 논평』, 2016. 7. 26.
 20) 中国外交部, 「中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明」(http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1379490.shtml, 접속일: 2016. 7. 12).
 21) 미국 역시 중국의 세력 확장을 저지하기 위한 행동의 범위를 둘러싼 논란이 있다. 이에 대해서는 이숙중, 「남중국해에서 중국의 세력권 확장을 저지하려는 미국」, 『EAI 논평』(http://www.eai.or.kr/type_k/panelView.asp?bytag=p&catcode=+& code=kor_report&idx=14707&page=1, 접속일: 2016. 7. 22)을 참고하라.
 22) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.63.

나. 미국과의 글로벌 거버너스 경쟁

1) 글로벌 경제 네트워크의 확장: 일대일로(一帶一路)

중국정부는 상설중재재판에서 패소한 이후 ‘일대일로’ 붐을 재점화시키려 하고 있다. 시진핑 주석은 2016년 10월 캄보디아, 방글라데시, 인도 3개국 순방에 나섰다. 중국에 있어 3국은 모두 일대일로의 주요 연선(沿線) 국가들이며 전략적으로도 중요한 국가들이다. 인도에서 개최되는 제11차 브릭스(BRICS) 정상회의 참석이 주된 일정이지만, 캄보디아와 방글라데시 역시 시진핑 주석 취임 후 첫 방문으로 일대일로가 주요 의제였다. 특히 캄보디아는 아세안 의장국이면서 남중국해 분쟁 시 중국의 입장을 지지한 몇 안 되는 국가 중의 하나다.

중국정부는 그동안 동중국해와 남중국해에서의 영유권 분쟁, 한반도 사드 배치문제 등으로 주변국들과 각을 세워 왔다. 이로 인해 시진핑 정부 출범 후 공들여 왔던 주변 외교가 상당한 손상을 입었다. 중국의 공세적 대응이 오히려 미국의 아시아 회귀를 도와주는 역설적 결과도 초래하였다. 이에 대해 중국이 다시 일대일로를 동원해서 손상된 주변국과의 외교를 회복시키려는 시도였다.

시진핑 정부가 항저우에서 야심차게 준비한 주요 20개국(G20) 정상회의 개최 직전인 8월 17일 베이징에서는 시진핑 주석이 주재한 주목할 만한 회의가 있었다. 이름하여 ‘일대일로 건설 공작좌담회’로 시진핑 주석은 이 자리에서 그동안의 일대일로의 성과를 한껏 과시했다. 현재까지 100여 개 국가 및 국제기구가 일대일로 건설에 참여하고, 30여 개 주변 국가와 일대일로 공동건설 관련 협력 협의를 체결했으며, 아시아인프라투자은행(AIIB), 실크로드 기금 등으로 대표되는 금융 협력이 심화되고 있다고 강조했다. 그러면서 일대일로를 체계적이고 전면적으로 추진해 주변국 국민들의 복지와 혜택을 제공할 것이라는 예의 ‘이익공동체론’을 다시 꺼내 들었다. 일대일로를 통해 주변국 외교를 소생시키려는 의지를 표명한 것이다.

시진핑 체제가 일대일로 구상을 제시한 것은 중국이 전략의 무게중심을 지정학적 측면에서 지경학적 측면으로 이동하려는 것이다. 일대일로는 중국이 상대적 우위를 확보하고 있고 부상에 따른 딜레마를 최소화할 수 있는 경제영역에서 경제수단을 동원하여 국제사회에서의 중국의 입지와 영향력을 확대해 가고자 하는 외교전략에 가장 부합하는 구상이다.²⁴⁾ 중국의 일대일로를 통한 경제적 부상은 운명공동체론을 통해 강조하듯이 주변 국가와 국제사회에 위협과 도전이 아니라 이익과 기회를 제공할 수 있다는 논리를 설득하는 데도 효과적이다.

23) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.63.

24) 이동률, 「시진핑 체제의 신외교전략과 ‘일대일로’」, 이승주 편, 『일대일로: 중국과 아시아』, 서울: 명인문화사, 2016, pp.33~34.

따라서 중국의 입장에서는 현재의 복잡한 국제정세 국면에서 미국과의 불필요한 지정학적 세력경쟁을 우회하면서 소위 '경제영토'를 확장할 수 있는 일대일로라는 지정학적 카드를 다시 꺼내 들 필요성은 분명해 보인다. 특히 미국정부 교체의 과도기적 시점에 중국이 역내 경제영향력을 확장시킬 수 있는 중요한 전략적 기회라 판단하고 보다 적극적인 경제외교를 전개해 갈 가능성을 시사하고 있다.

2) 국제경제, 금융 거버넌스 경쟁

AIIB는 가파르게 부상하고 있는 중국이 제안하고 주도하여 설립한 최초의 국제 금융기구라는 측면에서 중국의 세계전략의 본격적인 전개라는 논란을 야기할 수 있는 충분한 개연성을 지니고 있다. 특히 AIIB가 초기의 예상과는 달리 영국의 참여 발표 이후 아시아를 넘어 유럽 국가들까지 참여하여 57개국으로 규모가 확대되면서 더욱 그러한 논란의 불을 지피게 하였다. AIIB의 성공적 출범이 예상되면서 그 자체로 중국의 국제적 위상과 영향력이 크게 증대된 것 또한 분명한 사실이다.

그럼에도 중국이 처음부터 새로운 세계질서의 구축을 상정하고 AIIB를 제안한 것이라고 단언할 만한 근거는 충분치 않다. 우선 중국이 2013년 10월 아세안(ASEAN) 회의에서 AIIB의 설립을 처음 제안했을 때는 현재와 같은 큰 규모와 체제를 상정하고 있지 않았다. 중국은 2015년 3월까지도 창립회원국을 역내국가로만 상정하고 있었고, AIIB 활동영역도 아시아 지역으로 한정시키고자 했다. 그런데 영국의 참여 결정 이후 회원국이 크게 증가하면서 비록 흥행에는 성공했지만 결과적으로 AIIB에서의 중국 지분은 당초 계획했던 50%에서 30.34%로 줄어들게 되었다. 즉, 중국은 당초 ADB의 역할을 보완하면서 중국이 추진하고자 하는 일대일로의 자금을 확보하려는 목적에서 출발했지만 기대 밖의 흥행이 이루어졌고, 그 결과 오히려 AIIB에 대한 중국의 압도적 지배력은 약화되었다. 이는 결국 AIIB의 규모가 확대되면 확대될수록 중국의 일방적 지배와 운영은 더욱 어려워질 수 있음을 시사한다.

그리고 중국 스스로도 AIIB 설립이 기존 질서의 '대체'가 아닌 '보완'임을 애써 강조하여 AIIB 설립이 기존 국제금융질서에 대한 도전으로 비춰지는 것을 경계하고 있다.²⁵⁾ 중국의 AIIB 설립 주도는 아시아개발은행(ADB)의 역할의 한계를 인식하고 일대일로의 기금 조성을 위한 대안의 필요성에서 출발한 것이다. 중국은 AIIB와 ADB는 역할이 상이하기 때문에 경쟁관계에 있지 않고 상호 보완적이라는 점을 강조하면서 파트너 관계를 유지할 것이라고

25) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.63.

누차 밝히고 있다.²⁶⁾

AIIB가 기대 이상으로 확대된 데는 중국의 치밀한 준비와 전략의 결과라기보다는 미국의 대응 실패 때문이다. 중국, 한국 등 신흥국의 의결권을 증대하는 국제통화기금 쿼터 개혁은 2010년 한국에서 열린 주요 20개국(G20) 재무장관회의에서 의결되고 국제통화기금 이사회까지 통과했으나, 여태껏 미국 의회의 반대로 실현되지 못하고 있다.²⁷⁾ 즉, 미국이 기존의 ADB와 IMF에 대한 개혁 요구에 적절하게 대응하지 못했을 뿐만 아니라 중국의 AIIB 제안의 파급효과에 대해서도 안일하게 인식하면서, 단지 동맹국들의 참여를 막으려고 한 것이 결과적으로 AIIB의 확대를 불러온 측면이 있다.

AIIB의 성공적인 출범은 결과적으로 ‘기존 질서에 대한 도전’ 논리에 대해 ‘공공재 제공’, ‘기존 질서의 보완과 발전’이라는 중국의 논리와 설득이 수용된 결과로 해석될 소지가 있다. 그런데 ‘공공재 제공’이라는 중국의 주장이 실질적으로 실천되는지에 대한 판단은 AIIB 지배구조의 결정 및 운영 등을 더 지켜봐야 확인할 수 있다. 중국정부는 기존의 ADB의 문제점을 보완할 수 있는 기체로서 AIIB의 설립을 주도한 만큼 ADB의 한계와 문제점을 극복해야 하는 과제를 안고 있으며,²⁸⁾ 동시에 AIIB가 사실상 중국이 제안하고 주도한 최초의 국제금융기구로서 중국의 글로벌 리더로서의 능력을 검증받는 시험대가 되었다.

요컨대 현재까지 중국의 공식적 입장은 새로운 국제경제기구들이 미국 중심의 브레턴우즈 체제와 상충되지 않을 것이라고 주장한다. 실제로 중국은 브레턴우즈 체제 내에서 영향력의 확대를 추구해 왔다. 중국은 경제가 꾸준히 성장한다면 2030년에는 세계은행과 IMF의 최대 지분 보유국으로 등극할 것이 자명하기 때문에 브레턴우즈 체제 자체를 변경시킬 이유가 별로 없다. 그럼에도 중국의 궁극적 목적이 브레턴우즈 체제의 대체 또는 양분이라는 의구심은 줄어들지 않고 있다.

중국이 브레턴우즈 체제의 대안을 모색하고 있다는 의혹은 NDB, CRA, AIIB의 설립으로 촉발되었다. 그런데 NDB는 물론이고 AIIB도 브레턴우즈 체제를 대체할 수 있는 조직과 재원을 아직은 확보하고 있지 않다. 자본금 규모, 운영 능력, 회원국 수 모두에서 NDB와 CRA는 아직까지 세계은행과 IMF를 대체할 만한 수준이 아니라는 사실에는 이견이 없다.²⁹⁾ 또한 어느 회원국도 기축통화를 보유하지 못해 자본금과 대출금 모두 달러화를 기준으로 사용하고 있다. 따라서 이 은행들은 적어도 당분간 세계은행과 ADB의 ‘잠재적’ 경쟁자 이상으

26) Zhou Xin, "China-led Asian Infrastructure Investment Bank just Months away from First Loan," *South China Morning Post*, 27 December 2015.

27) 『한겨레신문』, 「"AIIB 가입이 유리" 판단하고도 ... 미국 견제로 결론 못 내」, 2015. 3. 15.

28) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, pp.56-57.

29) 이왕희, 「국제통화기금」, 김준석 외, 『국제기구와 경제협력 개발』, 서울: 오름, 2015.

로 발전하기 어려울 것이다.³⁰⁾

다. 중국의 대미전략 전망

그런데 중국은 자신의 강점인 경제력과 경제적 수단을 심분 활용하여 주변 지역을 중심으로 경제 네트워크를 확장해 가면서 국제사회의 위상과 영향력을 확대시켜 가고 있다.³¹⁾ 중국은 미국과 국제규범과 제도 경쟁, 특히 경제·금융 영역에서의 경쟁은 적극적이다.

그리고 미중 양국은 양자 간 이슈를 둘러싸고 직접적인 대립은 회피·관리하는 반면에 상호 세력권 확장과 대리 견제에 몰두하는 양상이 전개되고 있다. 중국은 한국 등 주변 국가들을 향해 소위 '이익공동체', '인문유대' 그리고 나아가서 '운명공동체'를 역설하며 미국 중심의 안보 동맹체제에 우회적으로 대응하고 있다. 그 결과 중국과 미국의 동아시아 지역 국가들을 대상으로 '편가르기식 기싸움'의 양상이 전개되고 있으며, 한국 등 주변 국가들은 미중 사이에서 선택의 딜레마에 직면하고 있다.³²⁾

중국의 이러한 우회적, 선택적 대미 경쟁전략은 미국의 안보·군사적 대중국 견제 시도에 의해 도전받고 있으며, 전략적 딜레마에 직면케 하고 있다. 이러한 중국의 딜레마 상황은 남중국해에서의 미중 양국 간 경쟁과 갈등에서 가장 현저하게 나타나고 있다.

중국은 현재 직면한 국내적 과제와 경제상황을 고려할 때 미국에 대한 해공군력 열세 만회는 현실적으로 어렵다는 것을 인지하고 있다. 따라서 중국은 미국과의 갈등이 불가피한 측면이 있지만, 그럼에도 불필요하게 확장시키지 않기 위해 상황을 관리하려는 노력도 병행하고 있는 것이다.³³⁾

예컨대 중국이 그동안 남중국해 문제로 갈등해 온 필리핀은 물론 말레이시아, 베트남과의 관계개선을 적극적으로 주도하고 있다. 특히 일종의 '차이나 머니'를 동원해 이들 국가와의 관계개선을 시도하고 있다. 실례로 필리핀에는 30억달러의 차관을 제공하고 말레이시아와는 340억달러(39조 3,000억원) 규모의 투자협정을 체결했다.

중국정부는 내심 트럼프 정부의 등장으로 오바마 시기 중국에 전략적 압박이 되었던 미국의 재균형전략이 후퇴할 수 있다는 기대를 하고 있다. 아태 지역 내 경제 주도권 경쟁을 촉발했던 TPP에 대한 트럼프의 명확한 반대 의견이 그러한 기대의 배경이 되고 있다. 아울러 트럼프는 기업가적 특성이 강해서 역대 정부와 달리 가치와 인권을 수단으로 중국 '내정'에 간섭하거나

30) Hongying Wang and Erik French, "China in Global Economic Governance," *Asian Economic Policy Review*, Vol. 9, No. 2, 2014.
 31) 강훈 외, 「중국 일대일로와 SEI 출범에 따른 국내 파급효과 연구」, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9, p.13.
 32) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.59.
 33) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.62.

압박하지는 않을 것이라는 희망적 기대도 있다.

다른 한편으로는 일단 트럼프의 등장은 그 자체가 불확실성으로 해석되고 있다는 측면에서 기본적인 우려가 있다. 중국은 특히 통상분야에서의 새로운 압박이 강도 높게 전개되면서 미국과 협력보다는 갈등이 심화될 수 있으며 이것이 중국의 경제적 어려움을 심화시킬 수도 있다는 우려를 갖고 있다. 그런 이유로 중국정부의 입장은 신중하다. 예컨대 미중 통상무역위원회(JCCT)에 참석하기 위해 미국을 방문한 왕양 부총리는 트럼프의 “대중 정책에 대해 대선 결과 못지않게 예측이 불가능하다”면서 “일단 기다리며 지켜볼 것”이라고 했다.

트럼프 당선 이후 미중관계와 관련하여 중국을 포함한 국제사회의 가장 핵심적 관심은 오바마 정부 이후 고조되어 온 미국과 중국 간 영향력 경쟁의 향방이다. 트럼프 당선인의 미국 우선주의는 국제적 개입의 축소로 해석되고 있으며, 이는 중국에 새로운 기회가 될 수 있다는 논의도 등장하고 있다. 실제로 중국은 지난 20여 년간의 고도성장을 통한 부상 과정에서 일정 부분 미국 쇠퇴의 반사효과를 봤다고 해도 과언이 아니다. 예컨대 1997년 아시아 금융위기, 2001년 9·11 테러, 그리고 2008년 미국발 세계 금융위기 등이 경과하는 과정에서 중국은 ‘상대적 부상’의 효과를 톡톡히 누려 왔다.

트럼프 정부가 과연 선거 공약처럼 ‘신고립주의’ 정책을 구체화할지 현재로서는 예단하기 쉽지 않다. 그러나 오바마 정부와 비교해 상대적으로 국내 경제회복 정책에 우선순위를 둘 가능성은 높다. 그리고 최소한 단기적으로는 선거 후유증을 해소하며 체제를 정비하는데 일정 정도의 시간이 필요할 것으로 보여 국제적 개입, 특히 아시아 재균형전략도 조정기가 필요할 듯하다.

중국이 미국의 재균형전략 약화 추이에 어떻게 대응할 것인가가 향후 미중관계 전개의 초점이 될 것이다. 즉, 지금까지 미중관계는 기본적으로 미국이 주도 또는 자극하면 이에 대해 중국이 반응 또는 대응하는 과정을 통해 양국 간 갈등, 경쟁, 협력의 복합적 관계가 구성되어 왔다.

트럼프 정부 초기의 일시적 조정기를 중국이 대외적 영향력과 입지를 확장할 수 있는 기회로 인식하고 보다 공세적인 외교를 전개할지, 아니면 반대로 중국 또한 산적한 국내 현안에 집중할 수 있는 여분의 시간으로 인식하고 국내 우선 정책을 선택할지가 중요한 변수이다.

일단 중국은 설부르게 속내를 드러내지 않으며 트럼프의 레토릭에 휘둘리지 않으면서 관망하려는 자세를 취하고 있다. 소위 중국발 ‘글로벌 리더십’ 또는 ‘중국의 미국대체론’에 대해서도 부정적인 입장을 피력하고 있다. 중국이 미국을 대체해 새로운 글로벌 리더십이

되기에 아직은 중국의 역량이 부족하며, 미국 역시 전통적 의미의 '고립주의' 노선으로 전환할 가능성도 높지 않다며 애써 자제하려는 분위기이다.

트럼프 정부가 미국 우선주의를 주장하며 사실상 국내 우선주의가 될 가능성이 있듯이 중국 역시 '중화민족의 위대한 부흥'이라는 중국의 꿈을 실현하기 위해서는 국내 경제발전에도 우선순위를 두어야 하는 속사정도 있다. 특히 18기 6중전회를 통해 시진핑 주석이 '핵심'으로 등장하면서 권력 강화를 추진하고 있기는 하지만, 여전히 제19차 당 대회에서 대대적인 권력 교체가 완료될 때까지는 복잡하고 불확실한 국내정치 일정을 앞두고 있다.³⁴⁾

따라서 시진핑과 트럼프의 전화통화에서 “중미협력은 중요한 기회와 거대한 잠재력을 지니고 있다.”, “중국은 위대하고 중요한 국가로 미중 양국은 서로 상호·호혜할 수 있다.”라고 덕담을 주고받은 것이 단순히 외교적 수사만이 아닐 수 있다. 즉, 양국이 직면한 국내 정치·경제적 상황을 고려할 때, 일정 기간 동안 각각의 국내 불확실성을 관리하면서 정중동의 허니문 시기를 유지해야 할 현실적인 필요도 없지 않다. 따라서 미중 간 아시아에서의 직접적인 세력 경쟁은 단기적으로는 이전보다 완화될 가능성이 있다.

제3절 중국의 한반도정책과 한중관계

1. 한중관계의 현주소

중국의 가파른 부상과 주변 외교의 진화, 미국의 아시아 재균형전략, 일본의 우경화 그리고 미일동맹의 강화가 중첩되면서 한반도를 둘러싼 강대국들의 지정학적 경쟁은 더욱 심화되고 있다. 이에 따라 외견상 한국의 전략적 가치가 증대하고 한중관계도 발전하는 것처럼 보이는 착시효과의 측면이 있다.

반면에 중국 산업의 고도화, 내수 중심 성장으로의 전환, 그리고 새로운 성장동력 확보를 위한 '서진전략(一帶一路)' 등으로 인해 기존의 한중관계 발전에 주요한 동인이었던 한국의 지정학적 가치와 입지는 새로운 변혁의 기로에서 약화 내지 모호화되는 추세에 있다.³⁵⁾

한국의 전략적 가치가 증대됨에도 불구하고 실제로 한국의 영향력과 역할이 강화되고

34) 이동률, 「2016년 한중관계: '최상의 관계'가 초래한 역풍」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017, p.135.

35) 이동률, 「2016년 한중관계: '최상의 관계'가 초래한 역풍」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017, p.134.

있는지는 불확실하며, 한중관계의 전반적인 외형적 발전에도 불구하고 양국이 추진해 왔던 '내실화'와 '성숙화'가 이루어졌다고 보기도 어렵다. 오히려 미중 간 '대리경쟁'이 심화되면서 한반도 관련 이슈 또한 강대국 간 경쟁과 협력의 종속변수로 변질될 가능성이 증대되고 있다. 즉, 한국은 외형상 전략적 가치의 제고에도 불구하고 실제로는 선택의 압박을 받고 있으며 한국의 독자적 역할과 위상이 위축될 우려가 있다. 특히 북핵문제를 포함한 북한문제가 강대국 간 게임의 대상으로 변질될 가능성 또한 우려된다.

이는 중국의 가파른 부상으로 인해 중국의 외교에서 강대국 외교(미일 외교)가 핵심적인 위치를 점유하게 되면서 한반도의 전략적 가치가 제고되는 동시에 빠르게 중국의 대미, 대일 외교에 종속변수화되고 있기 때문이다.³⁶⁾

2013년 이후 한중관계는 외형상 주목할 만한 발전을 이루긴 했지만 그 이면에는 한중 양국의 서로 상이한 전략적 고려와 동기가 자리하고 있다. 시진핑 정부는 중국 견제를 위한 미일동맹이 강화되고 있는 상황에서 최소한 한국이 미일동맹의 대중국 견제의 전진기지가 되어서는 안 된다는 전략적 판단하에 한국의 전략적 가치를 재인식하고 한국에 대한 적극적인 외교 공세를 펼치고 있다. 반면에 한국은 중국과의 경제협력, 그리고 북핵문제 해결과 한반도 통일환경 조성에 있어 중국의 적극적인 협력과 역할을 기대하고 있었다.³⁷⁾

이러한 양국의 동상이몽의 현실은 2015년 1월 북한의 핵실험으로 인해 수면 위로 노출되었고 양국관계의 취약성도 드러났다. 북한의 4차 핵실험 이후 중국은 한미동맹과 미일동맹의 연계를 통한 한미일 안보협력 강화 움직임을 '아태 지역의 작은 나토(亞太小北約)'라는 프레임을 통해 우려와 경계를 표출하고 있다.³⁸⁾

2. 한중관계의 과제와 전망

트럼프 정부 출범 이후 미중 간 아시아에서의 직접적인 경쟁은 이전보다 악화될 가능성이 있다. 그렇다고 그동안 한국이 직면해 왔던 미중 경쟁으로 인한 압박과 딜레마가 동시에 완화될 것인지는 불투명하다. 오히려 한국의 딜레마는 지속되거나 더 악화될 가능성이 있다. 오바마 정부에서 이미 미국의 재균형전략은 동맹의 역할을 강조하며 동맹국을 전면내세워 중국을 대리 견제하려는 의도를 보였고, 그로 인해 한국이 어려움에 처했던 것이다. 트럼프

36) 이동률, 「[중국은 지금] 한·중관계의 위기가 한국 외교에 주는 교훈」, 『이투데이』, 2017. 1. 18.

37) 이동률, 「2015년 한중관계의 현주소와 대중국외교의 과제」, 국립외교원 중국연구센터 편, 『2015 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2016, pp.241-244.

38) Dong Ryul Lee, "Deciphering China's Security Intentions in Northeast Asia: A View from South Korea," Gilbert Rozman(ed.), *Rethinking Asia in Transition: Security Intentions, Value Gaps, and Evolving Economic Relations*, Korea Economic Institute of America, 2016b, pp.82-84.

정부에서는 미국의 직접적인 군사적 개입을 축소하는 대신에 오히려 동맹의 역할과 비용분담을 더 요구할 가능성이 높으며 재균형전략의 축소를 이리한 동맹의 역할 강화를 통해 보완해 가려 할 가능성이 높아 보인다.

중국은 미국이 북한의 핵실험과 미사일 발사를 '빌미'로 한미일 안보협력을 적극적으로 추진하고 이를 통해 중국을 견제하려 한다는 의구심을 갖고 있으며, 중국은 북한 미사일 발사 직후 한국이 사드(THAAD) 배치 논의를 개시한다고 발표한 것이 한미일 안보협력 추진의 신호탄이라고 해석하며 반발하고 있다.³⁹⁾

시진핑 주석이 미국, 한국과의 정상회담에서 연이어 사드 배치 반대의견을 개진하며 '자국의 안보이익과 동북아 전략적 균형을 파괴하는 것'이라고 반발한 것은 사드 배치 강행 시 중국은 이에 상응하여 안보이익을 지키기 위한 독자적인 대응조치를 취할 수 있으며, 아울러 중국은 전략균형을 확보하기 위해 러시아, 북한과의 협력을 강화할 수 있다는 메시지로 해석된다.

중국은 북 핵실험 이후 그 어느 때보다도 유엔 안보리 결의 2270의 '전면적이고 완전한 이행(全面完整履行)'을 역설하고 있다. 동시에 "한반도문제는 복잡하고 미묘하다."며 "유관 국가들의 냉정과 자제를 촉구하며 사태를 더 이상 악화시키지 말아야 한다."라고 강조하고 있다. 즉, 이는 중국이 북중관계, 한중관계 그리고 북핵문제를 중국의 부상과 강대국 외교, 특히 대미외교 전략의 맥락에서 복합적으로 인식하고 있음을 의미하는 것이다.⁴⁰⁾

중국 중앙정부가 사드 배치에 대한 명시적인 보복조치를 단행하기는 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 이미 시진핑 주석이 공개적으로 사드 배치 반대입장을 언급했고, 인민일보 등을 통해 사드 배치에 대한 반대입장을 수차례 명시화했기 때문에 중국 정치구도의 특성상 내부적으로는 이미 일종의 대한민국 정책 가이드라인이 제시된 것으로 이해될 가능성이 크다. 즉, '윗선'의 의사를 적극적으로 반영하려는 행위들이 각 기관, 지방정부, 업계에서 점진적으로 확산될 소지가 다분히 있다.

중국은 한국 내부의 사드 논쟁에 대해 기대를 갖고 주목하고 있으며, 이에 따라 한국 내 민간부문에서부터 단계적인 '정상화'를 통한 사실상의 압박조치를 실시할 가능성이 높다. 결국 문화·관광·무역·투자 등의 영역에서부터 단계적으로 그간 한국에 관행적으로 제공해 왔던 '편의'와 '혜택'을 '정상화'라는 미명하에 서서히 압박의 강도를 높여 이들 영역에서 불편과 불만이 확대되게 하여 한국 내에서의 사드 배치 논란을 가속화시키려는 것이다.

중국은 과거 영국, 프랑스, 일본 등에 대해 보복조치를 실시하여 중국의 의지를 관철시킨

39) 이동률, 「2016년 한중관계: '최상의 관계'가 초래한 역풍」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017, p.129.
 40) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.65.

사례가 있다. 따라서 이러한 전례가 유독 한국에 적용되지 않을 것이라는 판단은 다분히 희망적인 사고일 수 있다. 중국의 한국에 대한 보복조치는 현 정부를 겨냥하는 동시에 차기 정부에도 영향을 미치려는 의도도 지니고 있다.

다른 한편, 중국정부 역시 한중관계가 전면적인 파국으로 치닫는 것은 원치 않는다. 즉, 한국에 대한 보복조치로 인해 한중관계가 악화될 경우 최대의 수혜자는 결국 미국이라는 딜레마가 있다. 최근 중국이 남중국해 문제로 필리핀, 베트남을 비롯한 아세안 국가들과의 관계에 어려움을 겪고 있는 상황에서 한국과의 관계마저 악화된다면 미국의 아시아재균형을 강화시켜 주는 결과를 초래할 수 있다는 우려가 있다.

3. 중국의 북핵정책 전망

현재 북한의 핵무기 개발이 나날이 고도화되고 있는 급박한 현실에도 불구하고 미중이 여전히 원론적 협력에 머물고 있는 것은 남중국해 등에서 미중의 지정학적 경쟁이 심화되면서 북핵문제에 대한 정책적 우선순위를 두고 있지 않거나, 오히려 북핵문제를 상호 경쟁의 전략적 카드로 활용하려는 유혹을 받고 있는 것은 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다.

트럼프 정부의 북핵문제를 포함한 한반도정책에도 뚜렷한 변화를 기대하기는 어려워 보인다. 트럼프 행정부는 북핵문제를 해결해야 할 필요성은 인식하고 있겠지만, 실제로는 정책의 우선순위에 두지 않을 가능성이 높다. 취임 초기에는 해결을 시도해 보겠지만 결국은 다시 교착상태에 빠지게 되고 그 결과 중국의 역할이 현재보다 더 강조되는 방향으로 선화될 가능성이 높다. 이미 트럼프는 “중국은 북한 정권에 엄청난 영향력이 있다.”라는 인식을 가지고 있다.

중국은 여전히 제재의 목적은 대화를 견인하는 데 있다는 점을 강조하고 있다. 시진핑 주석은 핵안보 정상회의에서의 한중 정상회담에서 재차 “대화와 협상은 문제를 해결할 유일하게 올바른 방향”이라며 “6자회담의 틀 안에서 대화 재개를 추동하고자 한다.”라고 강조한 바 있다. 중국은 대화를 재개할 수 있는 조건과 환경을 조성하기 위해 제재에 참여하는 것임을 강조하고 있는 것이다.

중국 왕이 외교부장이 한반도 비핵화와 평화협정의 병행론을 제시하면서 중국은 사실상 ‘대화를 통한 한반도의 안정’ 확보에 방점을 두고 있음을 숨기지 않고 있다. 이 또한 향후 중국이 남중국해에서의 미국의 견제, 한미일 안보협력, 사드 배치 등 일련의 변수들을 함께 고려하여 이에 상응하여 대북제재의 강도와 북한과의 관계를 전략적으로 조정해 갈 가능성이

있음을 시사한 것이다. 실제로 북한 당국의 비난에도 불구하고 중국은 당과 정부 차원에서 북한에 대한 공식적인 비난은 자제하고 있어 북중관계를 전면적으로 악화시키지 않으면서 관계 개선의 여지를 두려는 의사가 있음을 엿보게 한다. 요컨대 중국의 한반도정책, 한중관계 그리고 북핵에 대한 대응은 향후에도 기본적으로 중국의 부상 일정, 대미외교, 미중관계의 변화에 영향을 받아 유동적일 수 있다는 것을 보여주고 있다.⁴¹⁾

시진핑 정부는 현재 2기 시진핑 체제 준비와 경제문제 등 내부적으로도 산적한 정치·경제적 과제를 안고 있는 상황에서 대외적으로는 남중국해에서의 갈등도 고조되고 있어 동북아 지역에서는 저비용의 안정적인 주변 환경 유지가 매우 중요한 정책 우선과제로 대두되고 있다. 따라서 중국은 장기적 과제인 북핵문제의 해결보다는 우선적으로 '북한발' 안보 불안을 조속히 진정시키는 데 우선순위를 두고 있다.

중국은 이미 북중관계와 북핵문제를 분리·대응해 오고 있기 때문에 북핵문제에 대해 단호한 입장을 견지한다고 해서 반드시 북한과의 관계 전반을 악화시켜 가지는 않을 수 있다. 오히려 중국은 북핵에 단호한 입장을 견지할수록 북한과의 관계를 안정화시켜야 할 필요성이 커질 수 있다.

요컨대 향후 중국은 남중국해에서의 미국 간 갈등, 미일동맹 강화 등 일련의 외재 변수들을 고려하며 이에 상응하여 대북제재의 강도와 북한과의 관계를 전략적으로 조정해 갈 가능성이 있음을 시사하는 것으로 해석되고 있다.

제4절 한국 대중외교의 과제

1. 한중관계의 실질적 내실화

한반도를 둘러싼 국제정세는 앞서 언급한 대로 매우 유동적이고 복잡하게 전개되고 있는 반면, 한중 양국관계는 외형적 관계발전에도 불구하고 상대적으로 국제 체제와 정세에 매우 민감해지고 취약해지고 있다. 이러한 양국관계의 취약성을 줄여가기 위해서는 2013년부터 한중관계의 발전방향으로 양국이 합의한 '내실화' 과제를 초심으로 돌아가 재추진할 필요가 있다.

그동안 양국 정상 간의 긴밀한 유대를 바탕으로 형성된 양국관계를 보다 체계적이고 안정적

41) 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016, p.65.

인 제도화 단계로 안착시킬 필요가 있다. 예컨대 정상회담에서 합의한 중요한 고위급 전략대화 채널을 체계화·정례화하여 지속적인 전략적 소통을 강화함으로써 장기적인 안목에서 양국 간 내재된 간극을 좁히는 노력이 중요하다.

2. 한미중의 북핵협력 추진

동아시아의 국제정세가 요동치는 가운데 현재 가장 첨예하고 시급한 안보 현안은 북핵문제임을 한중 양국이 새삼 각성할 필요가 있다. 특히 동아시아의 다른 어떤 국가보다도 한중 양국으로서는 초미의 현실적 도전임을 재인식하고, 동아시아에서 미중의 복잡한 경쟁구도의 영향을 최소화하면서 최우선 협력의제로 설정할 필요가 있다.

특히 한미중 3국이 북한에 일관되고 동일한 메시지를 지속적으로 전달하는 것이 북핵 해결에 최선의 방법인 만큼, 한중 협력을 바탕으로 협력의 공간을 한미중 삼국으로 확장시킬 필요가 있다. 초기에 어려움이 있더라도 한미중 삼국이 북핵 해결의 모든 가능한 방법을 열어 놓고 논의할 수 있는 다양한 소통의 장을 점진적이고 지속적으로 만들려는 노력이 중요한 시점이다.⁴²⁾

북핵문제가 미중의 지정학 경쟁의 영향으로부터 자유롭지 않은 현실을 감안할 때 이러한 한계를 돌파하기 위해서는 한국의 주도적 역할이 점차 더욱 중요해질 전망이다. 따라서 한국정부가 보다 주도적인 입장에서 북핵 해결방법론을 모색해야 하고, 이러한 한국의 시도에 대해 중국이 지지하고 전향적으로 협조해 주는 형식을 자리 잡아 갈 필요성도 있다.

3. 한중의 지정학적 협력의 회복

최근 한중관계는 미중 경쟁과 북한 도발의 직접적 영향을 받으며 양국 내 안보 과잉 현상이 발생하고 있으며, 이로 인해 양국관계의 불협화음이 증대되고 있다. 반면에 한중수교 이후 지난 24년간 양국의 비약적 발전을 주도해 왔던 경제협력의 동기는 점차 약화되어 한중 양국의 협력 기반이 축소되고 있다. 최근 중국 산업의 고도화, 내수 중심 성장으로의 전환, 그리고 새로운 성장동력 확보를 위한 ‘서진전략(一帶一路)’,⁴³⁾ 한국 산업구조조정 의 지연 등으로 인해 한중 양국 간 경제협력의 동기와 공간이 위축되고 있다.

42) 이동률, 「2016년 한중관계: '최상의 관계'가 초래한 역풍」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 「2016 중국경제보고」, 서울: 국립외교원, 2017, p.138.

43) 이동률, 「2016년 한중관계: '최상의 관계'가 초래한 역풍」, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 「2016 중국경제보고」, 서울: 국립외교원, 2017, p.138.

이 과정에서 북한의 연이은 핵실험과 미사일 도발로 인해 남북한 교류협력이 중단되고 한반도의 긴장이 고조되고 있어 일대일로와 유라시아 이니셔티브의 협력 공간 또한 크게 위축되고 있다.⁴⁴⁾ 현재 양국은 공히 신성장동력 발굴을 통해 경제활력을 모색해야 하며, 미국의 보호무역주의 강화에 대비해야 하는 공통의 과제에 직면해 있다. 양국이 직면한 이러한 공통의 경제적 현실을 기반으로 양국 간 새로운 경제협력의 공간을 만들어 안보 과잉 현상을 완화시키고 협력의 동력을 재생산할 필요가 있다.⁴⁵⁾ 따라서 한국의 입장에서는 중국의 이러한 새로운 성장동력을 모색하는 구상에 중요한 협력대상으로서의 전략적 가치를 확보할 수 있는 전향적이며 전략적인 외교 구상이 제시될 필요가 있다.⁴⁶⁾

한국이 유라시아 이니셔티브와 일대일로 구상을 연계하려는 시도가 단지 외교적 수사에 머물지 않게 하기 위해서는 중국이 한국의 지정학적 중요성을 재인식할 수 있게 하는 환경과 조건을 조성하려는 새로운 돌파구 마련이 필요하다.⁴⁷⁾ 예컨대 상대적으로 중국 내 낙후지역이면서 자칫 일대일로 구상에서 소외될 가능성이 있는 중국 동북 지역과 한반도 사이에 경제협력 지대를 조성하기 위해서 우선 남북 간 경제협력 기반을 선행적으로 조성해 갈 필요가 있다.⁴⁸⁾

그리고 중국 일대일로 구상의 중요한 협력 파트너인 연선 국가들, 즉 중앙아시아와 아세안 국가들과의 협력을 강화해 가는 외교 지형의 확장도 중요한 의미가 있다. 즉, 중국과의 협력에 대한 기대와 우려를 동시에 지니고 있는 연선 국가들과의 긴밀한 연계를 통해 향후 중국과의 경쟁이나 협력에서 협상력을 확보할 필요가 있는 것이다.⁴⁹⁾

44) 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9. p.27.
 45) 이동률, 『2016년 한중관계: '최상의 관계'가 초래한 역풍』, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017. p.138.
 46) 이동률, 『2015년 한중관계의 현주소와 대중국외교 과제』, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2016. p.235.
 47) 이동률, 『2015년 한중관계의 현주소와 대중국외교 과제』, 외교안보연구원 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2016. p.235.
 48) 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9. p.27.
 49) 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9. p.27.

참고문헌

- 백재욱·정희원, 「중국 군사력 건설의 기반용 분석-국방예산과 국방연구개발, 획득체계를 중심으로」, 『주간국방논단』, 한국국방연구원, 2014. 9. 1, pp.1~7.
- 서동주, 『러시아의 대중관계동향과 정책적 함의』, 2009.
- 이동률, 「중국의 새로운 동아시아 해양 인식과 전략」, 한국해로연구회·동아시아연구원 공동 주최 워크숍 ‘동아시아 해양분쟁과 해법: 국제법학과 국제정치학의 공동모색’ 발표문, 서울: 국도호텔, 2014. 5. 2.
- 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 한중관계」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2014 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2015.
- 이동률, 「시진핑 체제의 신외교전략과 ‘일대일로’」, 이승주 편, 『일대일로: 중국과 아시아』, 서울: 명인문화사, 2016a.
- 이동률, 「중국 주변외교의 진화와 대중국 통일외교의 함의」, 『KINU통일+』, 제2권 제2호, 통일연구원, 2016b.
- 이동률, 「2015년 한중관계의 현주소와 대중국외교의 과제」, 국립외교원 중국연구센터 편, 『2015 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2016c.
- 이동률, 「남중국해 판결 이후 중국의 행보」, 『EAI 논평』, 2016. 7. 26.
- 이동률, 「2016년 한중관계: ‘최상의 관계’가 초래한 역풍」, 외교안보연구소 중국연구센터 편, 『2016 중국정세보고』, 서울: 국립외교원, 2017.
- 이동률, 「중국은 지금-한·중관계의 위기가 한국 외교에 주는 교훈」, 『이투데이』, 2017. 1. 18.
- 이왕휘, 「국제통화기금」, 김준석 외, 『국제기구와 경제협력 개발』, 서울: 오름, 2015.
- 장훈 외, 『중국 일대일로와 AIB 출범에 따른 국내 파급효과 연구』, 국토교통부 연구용역보고서, 2016. 9.
- 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』, 파주: 나남, 2009.
- Lee, Dong Ryul, “China’s Perception of and Strategy for the Middle Powers,” Sook Jong Lee (ed.), *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea’s Role in the 21st Century*, Palgrave MacMillan 2016a.
- Lee, Dong Ryul, “Deciphering China’s Security Intentions in Northeast Asia: A View from

South Korea,” Gilbert Rozman (ed.), *Rethinking Asia in Transition: Security Intentions, Value Gaps, and Evolving Economic Relations*, Korea Economic Institute of America, 2016b.

Wang, Hongying and Erik French, “China in Global Economic Governance,” *Asian Economic Policy Review*, Vol. 9, No. 2, 2014.

Xin, Zhou, “China-led Asian Infrastructure Investment Bank Just Months away from First Loan,” *South China Morning Post*, Dec. 27, 2015.

Financial Times, “Vietnam seeks US support in China Dispute,” Jun. 12, 2011.

『新华网』, 「习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话」(http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm, 접속일: 2014. 11. 29).

习近平, “新起点 新愿景 新动力—在金砖国家领导人第六次会晤上的讲话 (2014年7月15日) http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1174958.shtml(검색일: 2016.11.15).

中国外交部, 「中华人民共和国外交部关于应菲律宾共和国请求建立的南海仲裁案仲裁庭所作裁决的声明」(http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1379490.shtml, 접속일: 2016. 7. 12).

刘思扬·孙承斌·刘刚, “为了党和国家兴旺发达长治久安: 党的新一届中央领导机构产生纪实,” 『新华网』, 2007. 10. 24(http://news.xinhuanet.com/newscenter/007-10/4/content_6931498.htm).